

한국 민주주의와 인권외교

—버마군사정부에 대한 외교적 제재의 타당성

박은홍

왜 인권외교인가?

한국 민주주의가 공고화 단계로 나아가기 위해서는 해결해야 할 과제가 산적하다. 외교 분야의 민주화 역시 여러 과제 중 하나일 것이다.

주지하다시피 민주주의로의 이행, 즉 민주화는 과거 거리의 투쟁을 주도하던 '모범적 행위자'들이 국가기구 안으로 진입하게 되는 중요한 전환점이 된다. 이러한 맥락에서 민주화는 '운동의 국가화'이자 그 부수효과로서의 개혁의 과정이다. 그러나 이렇듯 민주화가 국가영역으로 시민사회 엘리트들의 충원을 수반함에도 불구하고 국가기구 내에서의 '관료적 관성'을 쇠신하기란 쉽지 않다. 이때 관료적 관성은 옛 제도에 익숙해 있는 관료 엘리트들의 사보타주로도 표현된다. 때문에 '운동의 국가화' 과정에서 시민사회로부터 충원된 엘리트들이 기존 관료 엘리트들의 사보타주에 굴복할 경우 '운동의 국가화'는 관료화의 또 다른 경로가 된다.

외교적 사안에 집중해서 볼 때 민주화란 과거 권위주의하에서 국가의 배타적 영역이었던 외교정책 결정과정에 새로이 충원된 엘리트들의 시각이,

혹은 좀 더 구조적인 수준에서 시민사회의 목소리가 반영되는 과정이기도 하다. 그 결과 탈권위주의적이고 개방적인 민주주의하에서 외교정책은 사회적 투입요소의 역할을 증대시키고 외교수단의 다변화를 기할 수 있다. 또한 외교적 자원의 가용성이 확대되고 창의적 제안이나 정보의 다양화를 통한 인적 자원의 활용가능성이 더욱 커지게 된다. 심지어는 정치적 반대 세력도 외교적 자원으로 적극적으로 활용될 수 있다.¹

즉, 민주주의하에서 외교 분야 역시 더 이상 국가관료의 독점영역이 아닌 것이다. 특히 '민주화 이후 민주주의' 하에서 이루어지는 '운동의 국가화'는 외교정책 결정과정의 개방화를 수반한다. 민주주의하에서 외교정책 결정과정에 미치는 정치사회와 시민사회의 영향력은 단기적으로는 정책집행의 효율성을 떨어뜨릴지 몰라도, 중장기적으로는 현실주의적 국익개념과 일치될 수 있다. 이것이 바로 '민주주의의 마술'이다.

그럼에도 불구하고 한국의 경우 이른바 '문민정부', '국민의 정부'는 물론이고 '참여정부' 시기에 와서도 외교 분야에서의 변화는 매우 점진적이다. 대표적인 예로 지난 2003년 5월 30일 전국민주동맹(National League for Democracy, 이하 NLD)의 지도자 아웅산 수지와 그녀의 지지자들에 대한 정체 모를 폭도들의 기습으로 수백 명의 사상자가 발생함에 따라 미국, 유럽연합 EU 등 국제사회가 강도 높은 비난성명과 외교적 제재를 결정했을 때도 한국 외교부는 원칙적 수준의 유감만을 표명했다. 또한 우리 정부는 수직적 한-미 관계의 역학에 따른 이라크 파병결정을 반(反) 테러리즘 외교로 포장하면서 파병반대를 외치는 시민사회와 일부 정치사회의 목소리를 외교적 자원으로 활용하기는커녕 무시하였다.

결국 한 나라의 외교노선이 그 나라의 정체성과 민주주의의 수준을 반영함에도 불구하고 민주화 이후 민주주의하에서의 한국 외교는 여전히 보수적

1 오기평, 『한국의교론』, 오름, 1994, 28쪽.

색채가 짙다. 그 결과 시민사회가 만들어 낸 한국 민주주의의 상대적 역량이 대외정책으로 외화되지 못하고 관료화의 위기 가능성을 안고 있다. 관료화의 위기는 정당성의 위기로 이어질 수 있다.

버마문제는 한국 정부가 그간의 타성적 외교를 쇄신하고 인권외교의 초석을 마련할 수 있는 매우 적절한 사안이다.² 그 이유는 첫째, 버마의 인권 문제, 민주주의문제는 국제사회의 오래된 주요 의제이다. 따라서 버마문제에 대한 한국 외교노선의 전향적 변화는 국제사회에 한국 정부가 보편적인 인권 개념에 충실한 정부임을 각인시킬 수 있으며, 그 외교적 효과의 하나로 한반도 평화문제에 대한 국제사회의 지지를 보다 용이하게 이끌어 낼 수 있다.

둘째, 탈냉전과 함께 미국은 일방주의 외교를 몰아붙이기 시작하였다. '인권'과 '민주주의'의 이름으로 유엔UN을 무시하면서까지 이라크를 무력으로 점령한 미국의 일방주의는 그 극단적 예이다. 최근 미 의회와 정부에서 통과된 북한인권법 역시 한반도의 평화정착을 방해할 수 있는 일방주의의 지렛대가 될 수 있다. 반면 미국은 버마에 대해서는 유엔과 보조를 같이 하면서 일방주의와 다소 거리가 있는 인권외교를 보여 주고 있다. 이러한 맥락에서 한국 정부는 미국의 버마 제재에 동참하면서 미국의 합리적 인권외교에 대해서는 동참할 수 있지만 일방주의적 인권외교에 대해서는 거부한다는 한국 나름대로의 보편적 인권외교의 메시지를 미국 정부에 전달하면서 한반도 평화문제 해결의 주도권을 확보할 수 있다. 이는 '인권'이라는 이름하에 미국의 일방주의가 한반도의 평화정착을 꺾 수 있는 가능성을 예방하는 하나의 외교적 수단이기도 하다.

마지막으로 미국의 일방주의를 견제하면서도 버마 사례와 같은 인권외교

2 이 글에서는 미얀마라는 국명 대신 이 나라 민주화세력들이 고수하고 있는 버마라는 국명을 사용할 것이다. 미국과 영국 정부 등은 현 군사정부를 승인하지 않는 차원에서 버마라는 국명을 공식적으로 사용하고 있다.

에 대한 선별적 협력은 미국 의존적인 한국의 보수적 시민사회의 현상유지적 압력으로부터 보다 자유로워질 수 있음과 동시에 주요 지지층이었던 진보적 시민사회에 대한 책임성을 회복하면서 외교의 국내적 지지기반을 확대할 수 있다.

이러한 문제의식하에서 이 글은 버마의 국가폭력 제도화 과정과 민주화 세력의 저항, 버마문제에 대한 국제사회의 대응, 마지막으로 버마문제와 관련한 한국 민주주의의 과제에 대해서 검토하겠다.

국가폭력과 민주주의의 실종

버마에서 자행되고 있는 인권탄압문제와 민주주의유린문제가 국제사회에 의제가 된 것은 어제오늘의 일이 아니다. 아래 <표 1>에서 볼 수 있듯이 1990년 버마 총선에서 아웅산 수지의 NLD를 비롯한 반군부 민주화 세력은 압도적인 승리를 거두었음에도 불구하고 강경군부 세력에게 권력이양을 거부당했다. 그리고 지금까지 버마 사회는 병영 상태로 있다.

<표 1> 1990년 5월 총선 결과

정 당	유효득표율	의석수
전국민주동맹NLD	80.8	392
산민족민주동맹SNLD	4.1	23
아라칸민주동맹ALD	2.2	11
국가통합당NUP	2.0	10
몬민족민주전선MNDF	1.0	5
인권민족민주당NDPHR	0.8	4
친민족민주동맹CNLD	0.6	3
민족민주당ND	0.6	3
연합파오민족조직UPNO	0.6	3
카친민주민족회의	0.6	3
기타	12.8	28
계	≈100	485

* 진한 부분이 군부 정당의 득표율.

이미 버마 군부는 1988년 8월 8일의 민중항쟁, 이른바 8888 민중항쟁 시기에 민주화 시위에 참여한 수천 명의 민간인을 학살하였다. 그리고 1990년 5월 총선에서 패배한 같은 해 9월에도 군부는 총선을 석권한 NLD 지도자 아웅산 수지의 가택연금을 풀지 않았을 뿐만 아니라 간첩 혐의로 40~50명의 NLD 지도자들을 체포하였다. 이 와중에서 군부의 탄압을 피해 약 1만 명의 반정부 학생들과 28명의 국회의원 당선자들이 타이와 인도로 피신하였다. 물론 1990년 5월 27일 총선까지도 버마 군부는 계엄령을 유지한 채 4인 이상의 옥외집회를 금지시켰고 대표적인 정치 지도자 아웅산 수지를 가택연금 상태에서 풀어 주지 않았다. 이러한 조치는 이미 버마 군부가 '위로부터의 민주화'를 추진하려는 의사조차 없음을 암시하는 것이었다.

버마 군부는 8888 민중항쟁 직후 군사평의회에 해당하는 국가법질서회복위원회(이하 SLROC)를 출범시키고 과거 사회주의 노선을 폐기하는 차원에서 유일 정당의 명칭 버마사회주의계획당 BSPP을 국가통합당 NUP으로 바꾸었다. 그리고 1990년 5월 총선에 합의하였다. 이 선거를 앞두고 버마 군부의 국가통합당은 계엄령하에 치러지는 선거이기에 무난히 승리할 수 있을 것이라고 기대했다. 하지만 이들은 2%의 의석만을 얻는 대참패를 당했다.

이렇듯 1990년 5월 총선은 가히 선거라는 형식을 빌린 사회혁명에 가까웠다. 이에 대해 군부는 어떠한 타협도 없이 80%가 넘는 지지율을 얻은 아웅산 수지의 NLD에게 해야 할 권력이양을 거부하고, 한발 더 나아가 NLD의 당대회나 대중집회를 금지시켰다. SLROC는 총선 결과를 공식적으로 발표하지 않고, 그 대신에 1990년 7월 27일에 21개 항의 '1990년 제1호 선언(SLROC Declaration no.1. 1/90)'을 발표하였다. 그 핵심은 5월 총선에 당선된 국회의원의 임무는 새로운 헌법제정에 한정되며 안정된 신헌법이 제정되어 그 헌법에 의거한 새 정부가 들어설 때까지는 계엄령에 의해 통치하는 SLROC가 계속해서 입법, 사법, 행정을 장악한다는 것이었다.

요컨대 당시 SLROC가 가지고 있었던 과도통치 종식을 위한 향후 정치일

정 시나리오는 ① 국가회의(National Convention)에 의한 신헌법 기본요강 결정 ② 1990년 총선 당선자들로 구성될 입법부에 의한 신헌법 제정 ③ 국민투표 ④ SLROC의 최종승인 ⑤ 신헌법에 의한 신정부 수립 순으로 진행되는 것이었다.³

1992년 4월 군부는 6개월 이내에 신헌법 기초를 위한 국가회의를 조직할 것이라고 공표하였다. 그리고 국가회의의 발기위원회는 군사평의회 출신 14명, 여타 정당 출신 28명으로 구성될 것이며 의장은 랭군 사령관 묘논(Myo Nyunt)이 맡게 될 것이라고 하였다. 실제 군부는 이 일정에 의거하여 1993년 1월 9일 제정당, 5월 총선 당선자, 소수종족, 농민, 노동자, 공무원, 지식인 등 각 그룹에서 SLROC가 선정한 대표자 702명으로 국가회의를 구성하였다. 군부가 국가회의라는 별도의 헌법제정기구를 마련한 이유는 5월 총선 당선자로 구성된 국회소집을 회피할 구실을 만들고 신헌법에 군의 지도적 역할 조항⁴을 넣음으로써 항구적으로 군의 정치개입을 가능하게 하는 법적 장치를 마련하고자 하는 데 있었다. 이 시나리오는 군사정부가 민주화 세력과 협상 할 의사가 없음을 보여 주는 정치적 패키지였다.

그런데 1993년 4월에 국회의원 당선자로서 국가회의에 참석하였던 한 인사가 불만을 품고 타이로 망명하는 사태가 벌어졌다. 그는 망명 뒤에 군부가 국가회의의 참여자들의 의사를 강요하고 있다고 비난하였다. 여기에다가 소수종족 대표자들이 국가회의에서 논의되고 있는 정치구조가 지나치게 중앙 집권적이라고 반대하고 나서자 군부는 국가회의의 휴회를 선언하였다.

그 뒤 군부는 국가회의를 비난하였다는 이유로 1993년 10월에 12명의 정

3 양길현, 「버마의 장의 정당정치」, 『동남아의 정당정치』, 오름, 2001, 338쪽.

4 군의 지도적 역할의 골자로는 행정부, 입법부에 군부 대표의 일정 지분(25%)을 보장하는 것, 군 총사령관에게 긴급조치권을 부여하는 것, 3인의 부통령 중 1인은 군 대표가 맡도록 하는 것, 국방예산에 대한 국회의 통제를 배제하는 것, 국방장관은 군인이 맡는 것 등이었다. 양길현, 위의 글, 339쪽.

치적 반대자들을 구속하였다. 이듬해에 NLD 국회의원 당선자 아웅 킨 샌 Aung Khin Sint에게 20년형 선고가 내려졌다. 1994년 초 많은 국회의원 당선자들의 반대에도 불구하고 국가회의는 대통령제를 결의하고 20년 이상 국내에 거주하고 있었던 자, 정치·군사·행정·경제 등 다양한 분야를 경험한 자, 배우자나 2세가 외국의 시민권을 갖고 있지 아니한 자 등을 대통령의 자격 조건으로 결정하였다. 이들 조항은 다분히 남편이 영국인이고 외국에 오랫동안 체류한 바 있는, 특히 국정 경험이 없는 정치적 반대세력의 지도자 아웅산 수지를 대통령 후보에서 제외시키기 위한 것이었다.

연이어 또 다른 국회의원 당선자 대니 아웅 Daniel Aung이 정치적 망명을 하고 나서 군부가 국가회의에서의 자율적인 행동을 억압하고 있음을 공개하였다. 1994년 9월 국가회의는 의석의 3분의 1을 군부에 할애한다는 안을 승인하였다. 1995년 군부는 국가회의의 구성원 중 NLD 대표자들을 모두 추방하였다. 1996년 SLROC는 국민들을 국가회의의 기능을 방해하는 정치 세력들로부터 보호한다는 명분 아래 '정치적 반대와 소요로부터 국가운영의 평화적이고 체제적인 이양과 국가회의의 성공적인 과업수행을 위한 법' (No. 5/96)이라는 매우 긴 법령을 공포하고 국가회의를 비하하는 모든 언동을 불법으로 규정하였다.

이에 앞서 1995년 11월 NLD는 1990년 5월 총선 당선자 가운데 15%가량만이 참여하고 있는 국가회의야말로 비민주성과 군부에 대한 예측을 보여주고 있기 때문에 국가회의에서 탈퇴할 것이며 국가회의는 보류되어야 함을 주장하였다. 그리고 군부의 지도적 역할을 강조하는 국가회의 주도의 신헌 법안을 거부하면서 향후 NLD가 독자적으로 신헌법 초안을 마련해 나갈 것이라고 공포하였다. 결국 이러한 NLD의 대결노선에 맞서 군부는 1990년 5월 총선 압승 6주년을 기념하는 NLD 전당대회를 전후하여 야당인사 258명을 체포, 구금하였다. 이어 7월에는 '공공질서파괴활동법'을 제정하여 사실상 반정부 발언이나 집회를 금지하였다. 그리고 이를 위반하는 단체의 경우

해산조치와 함께 자산을 압수하고, 개인은 5~20년의 징역에 처한다는 규정을 명문화하였다.

버마 군부는 정보통제를 위해서도 두 개의 법을 제정하였다. 하나는 1996년 7월 31일에 제정된 'TV 비디오 법TV and Video Act'이다. 이 법은 전 지역에서 만들어지는 TV와 비디오, 외국으로부터 수입된 비디오들, 심지어 외교 사절단이 접하는 비디오 등 모든 TV, 비디오에 대한 등록과 검열을 규정하였다. 다른 하나는 같은 해 9월 27일에 제정된 '컴퓨터 과학개발법Computer Science Development Law'이다. 이 법은 모든 컴퓨터와 모뎀에 대해 등록과 승인, 허가를 받도록 명문화하였다. 이 법은 팩스기와 모뎀을 허가받지 않고 소지할 경우 최고 15년형에 처해질 수 있음을 규정하였다. 군부의 이러한 법령 발효는 국내 반군부세력들과 국외 민주화운동 세력, 국제인권단체들 간의 정보소통을 완전히 차단할 목적에서 만들어진 것이었다.⁵

이러한 전제적 폭압을 피해 버마 국경 밖에서는 1990년 총선에서 당선되었던 국회의원들과 반군부 정치인들을 중심으로 망명정부인 버마연방연립정부National Coalition Government of the Union of Burma와 망명의회인 버마연방전국협의회National Council of the Union of Burma가 각각 조직되었다. 특히 1990년 12월 NLD의 일부가 타이 국경으로 도피하여 소수종족, 학생조직과 함께 아웅산 장군의 조카인 세인 윈 박사를 수상으로 하여 결성된 것이 망명정부인 버마연방연립정부NCGUB였다. 이 조직의 목표는 간명하다. 첫째, 군사통치 종식, 둘째, 민주주의의 구축, 셋째, 버마연방정부 구축.

그러나 군부가 1990년 총선 결과 수용 요구를 무시하고 국가회의를 통해 일방적으로 정국을 주도해 나가자 NLD는 1998년 9월 16일 이른바 비합법정통국회에 해당하는 국민의회대표자회의(Committee Representing the People's

5 권은희, 「아웅산 수지의 민주주의관과 민주화전략」, 서강대 공공정책대학원 석사학위논문, 1999, 100쪽.

Parliament, 이하 CRPP)를 1990년 총선에서 당선된 반군부 진영 의원 중 생사와 소재가 확인된 251명의 동의를 얻어 결성하였다. CRPP는 SLROC의 민주화 이행안은 결코 버마의 정치, 경제적 문제를 풀 수 없으며, 소수종족들도 이에 동의하지 않을 것이라고 주장하였다. CRPP는 그 구성원이 18명이고 NLD 의장 아웅 쉐Aung Shwe가 위원장을 맡고 있고, 여타 소수종족 대표 등이 참여하고 있다.

그러나 정치적 상황은 계속 악화되어 지난 2003년 5월 30일 디페이인Depayin 지역에서 아웅산 수지와 동행하던 그녀의 지지자들이 야간에 피습을 받아 250명가량이 사상을 입고 아웅산 수지가 19개월 만에 다시 가택연금 상태로 들어가는 공포정치가 시작되었다.

디페이인 학살사건에 대한 국제사회로부터의 비난이 가중되자 같은 해 8월 군정보기구를 책임지고 있던 킨눈Khin Nyunt이 새 수상에 취임하면서 일곱 단계의 민주화이행안roadmap to democracy을 발표하고, 그 첫 단계로 국가회의 재소집을 선언하였다. 같은 해 9월 군부는 국가회의와 민주화이행안을 지지하는 관제시위를 조직하였다.⁶ 그러나 소수종족들의 연대기구인 랭군 소재 통일소수종족동맹UNA은 2003년 12월 군사정부의 민주화이행안을 공식적으로 거부하였다.⁷ 2003년 12월에는 타이 정부 주도로 방콕에서 버마 군사정부의 정치적 일정을 논의하기 위한 국제회의가 열렸다. 이 회의에는 오스트레일리아, 오스트리아, 중국, 프랑스, 독일, 인도, 인도네시아, 이탈리아, 일본, 싱가포르 대표와 유엔 버마특사 라잘리 이스마일Razali Ismail이 동참하였다. 그러나 이 회의는 별다른 성과 없이 끝났다.

아직까지 버마에는 NLD 지도자 아웅산 수지와 틴 우Tin Oo가 가택연금 상태에 있고 국회의원 당선자와 교수, 기자 출신의 지식인들을 포함하여 약

6 <http://irrawaddy.org>(2004. 3. 31)

7 UNA에는 카렌족, 친족, 몬족, 카레니족, 아라칸족, 산족 등을 대표하는 8개 정당으로 구성되어 있다.

1,400명가량의 정치범들이 수감되어 있다. 버마에서는 의사표현, 언론, 집회 자유의 부재, 살해, 고문, 강간, 재판 없는 구금, 강제이주정책으로 인해 발생한 국내난민IDPs, 강제노역 등 세계 최악의 인권상황이 계속되고 있다.⁸ NLD 당원들을 비롯한 민주인사들은 협박과 구금에 노출되어 있다. 이미 1996년 군부는 SLROC를 공개적으로 비판하는 그 누구라도 20년형에 처한다는 법령을 공포하였다. 그리고 노조활동에 대한 탄압은 물론이고 강제노역을 강행하고 있다.

또한 버마군은 국경 지대에 몰려 있는 소수민족들에 대한 학살, 강제노역, 구타, 강간 등을 일삼고 있다. 2001년 버마 군부가 대규모의 군사작전을 벌임에 따라 산주와 카렌주는 극도로 황폐해졌다. 수십만 명의 이 지역 주민들이 고향을 등졌다. 무슬림과 기독교인에 대한 억압도 심각하다.

요컨대 최소민주주의로서 절차적 민주주의조차 부정한 버마 군부의 정치적 부담은 클 수밖에 없다. 버마 군부는 1990년 이후 이러한 부담을 덜기 위해 헌법기초기구인 국가회의를 만들어 소수종족들의 참여를 유도하는 등 나름대로 정치적 개방 제스처를 취하였으나 1990년 5월 총선에서 압승한 아웅산 수지의 NLD를 비롯한 정치적 반대자들의 입지가 악화될 기미가 없자 강경 일변도로 돌아섰다. 디페인 학살사건은 그 단적인 예이다. 국가폭력은 비민주국가에서 어렵지 않게 발견할 수 있는 현상이지만 버마의 실상은 상상을 초월한다.

국가폭력과 경제개방의 교환

1990년 총선 결과에 승복하지 않은 버마 군사정부는 절차적 정당성의 결함을 아시아 역내 국가들과의 적극적인 경제교류를 통한 경제회생으로 보완하려는 전략을 취하였다. 산업 인프라 구축도 그 일환이다. 1997년 군사평의

8 <http://www.burmaproject.org/CRISIS/hr.html>.

회의 명칭을 SLROC에서 '국가평화개발회의' (이하 SPDC)로 바꾼 것에서도 군부가 개발을 주요 의제로 상정하였음을 알 수 있다. 물론 군부는 여전히 질서를 강조하면서 민주화 세력이 제시하고 있는 연방제가 결국 혼란만을 가져올 것이라고 선전하는 한편, 관제 이데올로기의 보급을 조직적으로 이행하기 위해 관제 민간기구인 통일연대개발회의(USDA)를 조직하여 애국주의를 부추기고 군의 사회적 기여를 홍보하고 있다.

이렇듯 버마 군사정부는 국가폭력을 질서 이데올로기로 정당화하면서 일단 중국과 동남아국가연합(ASEAN) 역내 국가들과의 경제교류를 적극적으로 진행시키면서 민주화 세력과의 대화 없는 개발주의를 일단 제도화시켰다. 또한 개발의 전제가 되는 질서회복의 차원에서 15개 소수민족 무장 세력과의 휴전도 성사시켰다. 그렇지만 미국, 유럽연합 등 서방 선진국의 경제적 압박으로 인해 2002년 인플레이션은 53.7%, 짜트화 가치는 전년대비 35% 하락하였다. 2003년의 경우 물가상승률은 50%에 이르렀다. 같은 해 발생한 은행예금 인출제한으로부터 야기된 유동성 부족사태로 인해 공장가동률도 현저히 저하되었다.

1960년대 초 쿠데타를 주도한 네윈 중심의 군부 세력들은 새로운 국민국가의 건설방식으로 '버마식 사회주의'를 기치로 내걸었다. 이후 전소 산업의 국유화가 진행되었다. 이미 1960년대와 1970년대 초까지 경제성장률이 1962년 이전 우누 시대의 4~5%의 연평균 성장률에도 못 미치는 1.4%에 불과하였고 마이너스 성장이 네 번이나 있었다. 군부 주도의 사회주의 실험은 버마를 아시아의 선진국에서 최빈국으로 전락시켰다.⁹ 버마 군부의 전제적

9 버마는 한반도의 약 3배에 달하는 국토와 4천7백만 명으로 추산되는 인구, 광활한 평원과 삼림 등 엄청난 잠재력을 보유한 나라다. 동남아 굴지의 자원보유국으로 이라와디강 연안을 중심으로 형성된 비옥한 토지에서 생산되는 막대한 쌀, 매장량이 400억 배럴로 추정되는 석유, 전 세계 공급량의 약 80%를 차지하는 티크(목재), 루비, 사파이어 등 다종다양한 천연자원을 보유하고 있다. 2차 세계대전 전까지만 해도 동남아 일대에서 최고 수준의 경제적 번영을 누리던 나라였다.

지배와 계획경제가 버마를 빈사상태로 몰아간 결과였다. 1988년 3월부터 시작된 민중항쟁은 ‘뺑’, ‘자유’ 어느 하나도 보장해 주지 못한 군사정부에 대한 전면적 저항이었다. 다시 말해 당시의 군사정부는 개발능력조차 갖지 못한 약탈국가의 전형이었다. 필리핀의 마르코스형 약탈국가가 민중봉기로 무너져 내렸듯이 버마의 네윈형 약탈국가 역시 총체적 위기에 직면해 있었던 것이다.

국민 전체에게 불신임을 받게 된 버마 군부가 마지막으로 선택한 카드는 경제개방의 확대였다. 1988년 9월 임시정부 수립을 요구하는 민주화 세력의 요구를 무시하고 군사평의회에 해당하는 SLROC를 수립한 버마 군부는 다당제 허용 등과 같은 정치적 자유화 프로그램과 함께 성장전략의 일환으로 그간의 자력갱생 모델을 폐기하고 대외개방, 시장경제 도입 등을 핵심적 내용으로 하는 신경제정책을 발표하였다. 구체적으로는 외국인 투자법 및 관계법규를 제정, 공포하고 민간기업을 활성화시키기 위한 조치를 취하였다.

그 결과 <표 2>에서 볼 수 있듯이 한국, 일본, 싱가포르, 타이 등과 같은 아시아권 투자자들에게 버마의 초저임 노동은 큰 매력적 유인요인이 되었다. 그리고 버마 군부는 외교적 고립에서 벗어나기 위해 서방과 친분이 있는 인사를 총동원하였다. 랭군에서 개최된 동남아국가연합 경제장관회의는 그 성과였다.

버마 군부는 이러한 지역경제협력 틀 내에서 안정적인 지위를 얻기 위해 몇 번에 걸쳐 정치적 개방 제스처를 취하였다. 1994년에 군부 측은 두 번에 걸쳐 아웅산 수지와 만나 대화를 나누었고 1995년에는 NLD 관계자 31명을 석방하였다. 또한 같은 해 7월 아웅산 수지를 6년 만에 가택연금에서 풀어주었다. 이러한 유화조치는 당시 서방으로부터 가중되고 있던 국제적 압력과 동남아국가연합 가입에 유리한 환경을 조성하려는 전략적 의도에서 비롯된 것이었다.

한국-버마 관계를 보자면 버마 군사정부의 경우 1960~1970년대에는 남

〈표 2〉 버마진출 국별 투자순위

순위	투자국	투자건수	투자총액(US\$백만)	투자비율
1	싱가포르	72	1572	20.97
2	영국	37	1404	18.72
3	타일랜드	49	1290	17.20
4	말레이시아	33	660	8.81
5	미국	16	582	7.76
6	프랑스	3	470	6.27
7	인도네시아	12	241	3.22
8	네덜란드	5	238	3.18
9	일본	23	212	2.83
10	홍콩	29	162	2.17
11	한국	32	156	2.09
12	필리핀	2	146	1.96
13	오스트레일리아	14	82	1.09
14	오스트리아	2	72	0.97
15	중국	13	64	0.86
16	캐나다	16	59	0.80
17	파나마	1	29	0.39
18	독일	1	15	0.20
19	덴마크	1	13	0.18
20	시프리스	1	5	0.07

출처) Myanmar Times(2004. 2. 9~15)

북한 등거리 외교를 취하였으나 1983년 10월 '아웅산 묘소 폭파 사건' 이후 남한과 긴밀해지기 시작하였다. 1988년 민중항쟁 이후 버마 군사정부는 경제실리적 차원에서 한국과의 경제협력을 도모하였다. 1989년 10월에는 한국의 주식회사 유공에 원유탐사권을 부여하였다. 이 즈음에 대우그룹을 비롯하여 한국의 여러 기업들이 버마로 진출하였다.¹⁰

그 결과 교역규모가 빠른 성장을 보여 1996년 1억 달러에서 2000년 3억 달

10 한국엠베스티 4그룹, 『내릴 수 없는 것발, 버마』, 두리미디어, 2000, 189쪽.

러를 기록하였다. 2000년도 대對 버마 수출은 2억8천9백만 달러로 무려 54.8% 증가하였다. 대기업군 중에서는 대우의 투자비중이 높다. <표 2>에서 볼 수 있듯이 2002년 8월 말 기준 한국의 대 버마 투자는 32건, 1억5천6백만 달러로, 외국계 자본 버마 투자순위 11위, 전체 투자의 2.09%를 차지하고 있다. 대부분 봉제업으로 대우봉제, 세계물산 등 30개 사 정도가 진출해 있다. 저임금과 입가공 방식의 투자진출 시의 각종 세금면제 등을 고려한 투자이다.¹¹ 반면 지난 2003년 영국버마운동Burma Campaign UK은 버마 군사독재에 직간접적으로 재정적 지원을 하고 있는 '수치스러운 기업명단dirty lists of companies'에 대우인터내셔널Daewoo International Corporation을 포함시켰다.¹² 반면 대우인터내셔널 측은 지난 8월 여당에 버마와의 경제협력 지원을 요청하였다.¹³

국가폭력에 대한 국제사회의 제재

유엔은 이미 1994년 이래 버마 군사정부에 대해 1990년 총선 결과를 수용할 것, 아웅산 수지의 NLD 및 소수종족들과 성의 있는 대화에 임할 것, 모든 종류의 인권침해를 중단할 것 등을 요구해 왔다. 그리고 2004년 8월 18일 군부의 '민주화이행안'을 비난하였던 유엔의 코피 아난 사무총장은 버마 군사정부에 대해 아웅산 수지의 즉각적인 가택연금 해제와 정치개혁을 요구하는 성명서를 다시 발표하였다. 이 성명서에서 아난은 현재 군부가 구상하고 있

11 버마민주화를 지지하는 시민모임 (<http://cyworld.nate.com/common/main.asp?first=yes>)

12 http://www.burmacampaign.org.uk/dirty_list/dirty_list_details.html. 이외에도 강제노역문제와 관련이 있는 미국의 UNOCAL, 프랑스의 Total 등이 명단에 올려져 있다.

13 지난 2003년 8월 13일 무역업계 최고경영자들과 열린우리당 의원들과의 간담회에서 이태용 대우인터내셔널 사장은 "버마와 같이 자원은 많지만 미국 등의 경제체제로 어려움을 겪고 있는 나라와 경제 및 자원협력을 강화해 나가야 한다"라고 건의했다. <<서울경제신문>, 2004. 8. 13)

는 새 헌법 기초를 위한 국가회의가 사실상 민주화 세력을 배제하고 있기 때문에 정당성이 없다고 주장하였다. 또한 그동안 서방으로부터 버마의 민주화와 민족화해를 기피하고 있다는 비판을 받아 온 동남아국가연합에 대해서도 그동안의 태도를 바꾸어 전향적인 기여를 해 줄 것을 촉구하였다.¹⁴

국제노동기구(LO)는 2000년 버마의 강제노역을 규제하기 위해 국제노동기구 가입국들에게 동년 11월 30일자로 대 버마 제재가 실시됨을 알리고 동참을 촉구하였다. 이에 따라 국제노동기구가 창설된 이래 역사상 처음으로 강제노동금지협약 위반 사례에 대한 제재를 발효하였다. 이러한 국제노동기구의 결정에 대해 버마 군사정부는 국제노동기구 헌장 제29조(회원국의 강제노역 금지, 버마는 동 조항에 1955년 가입)에 협조하지 않겠다고 강한 항의문을 전달하는 한편, 국제노동기구의 결정은 부당한 처사로, 약소 개발도상국에게 중대한 위협이 되고 있으며 서방 국가들이 국제노동기구를 배후조종하고 있다고 비난하였다.

유럽연합은 동남아국가연합이 1997년 7월 버마를 회원국으로 받아들여 자 불만을 표시하였다. 유럽연합은 이미 1990년에 무기거래 금지조치를 취한 데 이어 1991년부터 버마 군 수뇌들에 대한 비자발급을 정지시켰다. 지난 2003년에는 비자발급 정지 범위를 확대하였다. 2004년 10월 베트남 하노이에서 열린 아시아·유럽 정상회의(Asia-Europe Meeting, 이하 ASEM) 준비 과정에서는 ASEM 회의에 동남아국가연합 회원국들이 버마를 참석시킬 경우 회의 자체를 거부하겠다는 의사를 표명하기도 하였다. 특히 벨기에 의회는 CRPP를 지지하는 결의안을 통과시킨 바 있다. 이외에도 국제의회연맹(IPU)의 인권위원회가 1990년 총선 결과를 수용하라는 요구를 군부에 전달한 바 있고 오스트레일리아, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 독일, 아일랜드, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴 등이 버마 인권문제에 적극적인 관심을 보이고 있다.

14 www.irrawaddy.org(2004. 8. 18)

캐나다도 반군부 민중항쟁에 대해 군사정부가 학살로 대응했던 1988년부터 모든 원조를 중지하고 외교관 철수, 무기거래 금지, SLROC 고위간부들에 대한 비자발급 정지, 경제협력관계 중지 등을 단행하였다. 그리고 지난 2003년 이러한 조치들의 대부분을 연장하였다. 미국 역시 1988년부터 무기거래 금지, 구호救護를 제외한 모든 원조 중단 등을 시작했고 1989년부터 경제제재의 강도를 높이기 시작했다. 1997년 5월 대 버마 신규투자를 금지시켰으며 2003년 5월 30일 디페인 학살사건 직후 버마 군사정부를 압박하기 위해 ‘버마자유민주주의법Burmese Freedom and Democracy Act of 2003’을 제정하고 대 버마 수입금지를 포함한 전면적인 경제제재를 선언하였다. 같은 해 8월 28일부터는 본격적으로 경제봉쇄정책이 시작되어, 버마산 물품들의 미국 수입이 사실상 완전히 중단됐고, 버마의 300여 의류제조 공장들 중 100여 개가 폐업위기에 놓였다. 또한 미국 정부는 버마의 고위공직자들에 대한 비자발급 정지를 연장하고 버마에 대한 모든 재정적 지원을 거부할 것을 재결하였다.

미국의 경제제재를 포함한 외교적 제재가 본격화되자 온건파로 분류되는 쾨 눈이 총리직을 겸직하고 있던 탄 쉘Than Shwe SPDC 의장을 대신해서 총리직에 오르며 ‘민주화이행안’을 발표했다. 그는 민주화이행의 첫 단계는 1996년 수지 여사의 NLD의 거부로 중단된 헌법기초를 위한 국가회의를 다시 소집하여 새로운 헌법을 만들어 자유롭고 공정한 선거를 실시하는 것이라고 밝혔다. 그러나 그는 선거를 위한 구체적인 일정과 아웅산 수지의 석방 여부, 정치적 반대 세력이 정부 구성에 참여할 수 있는지에 대해서는 언급하지 않음으로써 미국 등 서방이 취한 경제제재 국면을 회피하기 위한 정치적 술수라는 비난을 면할 수 없었다. 그러나 군부실세인 탄 쉘 SPDC 의장의 친위 쿠데타로 쾨 눈 역시 총리직에 오른 지 1년이 조금 넘어 부패와 군 분열 확대 혐의로 2004년 10월 19일 해임, 구속되었다. 이 사태 직후 인접국인 태이의 상원외무위원장은 동남아국가연합에 버마를 회원에서 제명할 것을 요

청하였다.

그러나 이러한 군부의 강경 일변도에 아시아권의 대응은 대개 신중하고 미온적이다. 버마의 최대 재정후원국인 일본의 경우 8888 민중항쟁에 대한 군부의 무력진압이 있는 직후 공적개발기금ODA 공여와 무기거래를 중단하였다. 지난 2003년 디페인 학살사건 직후에는 대 버마 쌍무적 경제원조를 동결하였다. 역으로 1994년과 1995년에는 아웅산 수지를 비롯한 민주화 세력과의 관계를 진전시킨 대가로 원조를 공여하였다.

한편, 아시아권 내에서 처음으로 말레이시아에서 버마 군사정부에 대해 민주화 압력을 넣기 위한 '말레이시아의회 버마특위 Malyasian parliamentary caucus on Burma' 가 설치되었다. 이 특위는 저명한 야당 지도자 린 킷 시앙 Lim Kit Siang 등 13명으로 구성되었는데 41명의 의원들이 이 특위 발족을 지지하였다. 이 특위는 버마 군사정부에 대해 NLD 지도자 아웅산 수지에 대한 즉각적인 가택연금 해제 및 모든 정치범 석방, 정당한 절차에 따라 구성된 의회와 의회에 의해 선출된 수상과 내각에 즉각적인 권력이양, 동남아국가연합과 유엔에서 파견하는 참관조직들의 입국허용과 자유로운 활동 보장 등을 요구하였다.

그럼에도 버마 군사정부가 아무런 정통성도 없이 정치적 생명을 연장시킬 수 있었던 데에는 '아시아적 가치론'에 입각한 아시아 정부들의 경제실리주의 외교노선이 한 몫을 하였다. 아시아적 가치론은 보편적 인권과 민주주의를 부정한다. 아시아적 가치론은 개발도상국의 경우 경제적 성공을 위해서는 민주적 과정을 희생할 수밖에 없다는 이른바 '잔인한 선택이론cruel choice thesis'에 의존하고 있다. 아시아적 가치론의 전도사라고 할 수 있는 리관유 전 수상의 정치적 공식은 간단하고 명료하다. 보다 많은 규율과 보다 적은 민주주의more discipline and less democracy가 그것이다. 리관유 전 수상이 말레이시아의 마하티르 전 수상과 함께 군사정부하의 버마를 동남아국가연합에 가입시키는 데 앞장 선 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

반면 미국과 유럽연합의 경제제재는 버마 군사정부에게 상당한 부담이 되고 있다. 경제제재의 목표는 두 가지이다. 우선적으로, 목표가 되는 정부를 국제사회로부터 고립시키는 것이다. 다른 하나는, 목표가 되는 정부의 경제 관리능력을 실추시켜 정부에 대한 사회적 불만을 유도해 내는 것이다. 물론 외부로부터의 경제제재가 오히려 독재정권의 반외세 민족주의 이데올로기의 명분이 되기도 한다. 버마 군사정부의 경우 국제사회의 압력에 놓이게 되자 영국 식민주의자들이 붙인 버마라는 국명을 식민 시대 이전의 국명인 미얀마로 바꾸고 과거 미얀마 왕국의 영화榮華와 그 시기의 문학, 문화, 종교 등을 강조하는 이른바 미얀마 민족주의를 부추겼다. 그리고 아웅산 수지 등 민주화세력을 서방의 꼭두각시로 몰아세웠다.

반면 경제제재가 수반하게 될지도 모르는 생존경제의 악화를 우려하여 네거티브 방식negative approach의 제재 대신에 포지티브 방식positive approach의 정치개방 유도가 제기되기도 하였다. 이를테면 1998년 10월 유엔인권고등판무관 매리 로빈슨은 버마 군사정부에게 10억 달러의 경제원조안을 제시하면서 그 전제조건으로 정치범의 석방과 NLD와의 대화를 요구하였다. 1999년 알바로 데 소토 유엔사무총장보 역시 버마를 방문하여 군사정부에게 아웅산 수지와와의 교섭을 전제로 10억 달러의 재정적 원조를 약속하였다. 콜롬비아 대학의 제프리 삭스 교수의 경우 그동안 미국의 제재 조치가 군사정부와 아웅산 수지 여사가 이끄는 NLD 사이의 정치적 교착상태를 수지 여사 쪽으로 유리하게 이끌어 내기보다는 모든 문제를 외세 탓으로 떠넘기는 강경파의 득세만을 초래하였다고 주장하였다.¹⁵

그러나 이러한 온건론의 부상에도 불구하고 버마 군사정부는 경제원조를 대가로 민주주의 회복을 요구하는 서방의 제의를 무시하고 있다. 오히려 이들은 버마의 인권과 민주주의 문제에 냉담한 반응을 보이는 아시아 지역의

15 《내일신문》, 2004. 7. 29.

정치환경에 만족하고 있다. 2000년 국제노동기구 총회에서 버마 군사정부의 강제노역에 대한 비난 결의안을 아시아의 방글라데시, 캄보디아, 중국, 인도, 인도네시아, 일본, 말레이시아, 버마, 파키스탄, 필리핀, 싱가포르, 스리랑카, 베트남의 정부 측 대표들은 거부하였다. 특히 중국과 베트남의 경우 정부, 노동, 재계 측 모두가 반대표를 던졌다. 반면 한국의 경우 노동 측 대표만이 이를 찬성하였고 정부 측은 기권하였다.

결론

1962년부터 1974년까지 12년간 군사평의회가 버마를 통치한 것에서 알 수 있듯이 사실상 버마 군부가 추진했던 ‘버마식 사회주의’는 사회주의의 슬로건으로 위장한 군사독재에 다름 아니었다. 결국 군사통치하의 버마는 20년이 지난 후 국제사회에서 가장 낙후되고 빈곤한 나라가 되었다.

주지하다시피 독재정부는 자유를 박탈한 대신 빵의 문제를 해결할 때만이 절차적 정당성procedural legitimacy의 결핍에서 야기되는 위기를 경제적 업적에 따른 정당성performance legitimacy으로 상쇄할 수 있다. 그러나 버마 군사정부는 경제적 업적에 의한 정당성조차 확보하지 못함으로써 위기를 피할 수 없었다. 1988년에 있었던 반군부 민중항쟁은 필연이었다.

1980년대 중·후반은 국제사회에서 민주화라는 정치적 변화가 동시에 이루어진 매우 중요한 시점이었다. 군사통치하에 있던 라틴아메리카 국가들과 한국, 대만, 필리핀 등 아시아 국가들이 이른바 ‘제3의 물결’이라고 명명되는 민주화 대열에 합류하였다. 마침내 동구사회주의권에서도 ‘민주화’가 시작되었다. 버마 군부 역시 그 대세를 의식하여 총선이라는 절차적 민주주의를 수용하였다. 그렇지만 계엄령하임에도 불구하고 선거결과가 가히 사회혁명 수준에 이를 만큼 반군부 진영의 압승으로 끝나자 버마 군부는 총선 결과를 무시하고 보다 강경한 억압체제를 구축하였다. 최소한의 절차적 민주주의조차 거부하는 버마 군사정부에 대해 서구 선진국들은 강도 높은

제재에 들어갔다.

국제사회에서 고립위기에 놓인 버마 군사정부는 국면전환용으로 경제개방이라는 카드를 꺼냈다. 투자유치와 교역확대를 통해 대내적으로는 악화일로에 있는 경제를 반전시키고 대외적으로는 경제실리 중심의 외교노선을 취하는 주변국들과의 관계 강화를 통해 국제사회에서 고립을 피하기 위함이었다. 이러한 정치적 억압과 경제적 개방을 짝으로 하는 이른바 '동남아시아 신흥공업국모델'로의 전환은 초기에 일정한 경제적, 외교적 성과를 얻었다. 서방의 방해도도 불구하고 동남아국가연합에 가입할 수 있었던 것이 그 대표적인 예이다.

버마의 동남아국가연합 가입 사례는 동남아 지역 내 민주화 수준을 보여 주는 좋은 예가 되었다. 물론 동남아국가연합 회원국들이 버마를 지역거구에 가입시킨 데에는 서방을 견제하고자 하는 지역협력의 측면도 있었음을 부정할 수 없으나 민주화 의제가 자국 내로 유입될 것을 우려하는 측면이 보다 강했다.

이후 주변 동남아 국가들은 버마 군사정부와의 교류를 자제해 줄 것을 요청한 아웅산 수지를 비롯한 버마 내 반군부 민주화 세력들과 서방의 요구를 무시하고 버마와의 경제교류를 강화해 나갔다. 이때 말레이시아의 마하티르 전 수상은 '아시아식 민주주의'라는 이름으로 버마의 동남아국가연합 가입과 버마와의 경제협력을 정당화하였다. 중국은 동남아국가연합 이상으로 경제실리의 차원에서 버마 군사정부의 든든한 후원자가 되었다. 일본은 인권외교와 경제실리외교 사이를 오가는 모습을 보였다.

반면 한국의 경우 1990년대 초 민주화가 시작된 이후에도 버마에서 국가 폭력과 관련된 정치적 문제가 발생했을 때 어떠한 외교적, 경제적 제재도 실행한 바 없다. 지난 2003년 5월 30일 디페인 학살사건이 일어났을 때에도 우리 정부는 외교적 수사로 그쳤다. 우리 정부가 이른바 '침여정부'로서 '문민정부', '국민의 정부'에 이어 '운동의 국가화'의 세 번째 단계를 의미한다면

민주주의와 인권이라는 대의에 부합하는 외교의 원칙을 세우고 실행해 나갔어야 했다. 그리고 인권외교의 맥락에서 버마로 진출하는 국내기업들의 윤리적 투자를 계도했어야 했다.

미 부시 정부의 일방주의가 평화가 아닌 분쟁을 부추김으로써 '역사의 종언'을 무색하게 하는 측면이 있지만, 국제사회에서 군사력과 같은 하드파워(hard power)를 견제할 수 있는 소프트파워(soft power)의 위력을 무시할 수는 없다. 소프트파워를 구성하는 핵심 요소 중의 하나가 인권과 민주주의이다. 이 라크에서 자국군대를 철수한 필리핀의 아로요 정부는 국제사회에 자국의 소프트파워를 유감 없이 과시할 수 있었다. 그러나 한국 정부는 정반대의 이미지를 얻었다.

우리 정부는 유엔을 비롯해 국제사회가 규탄하고 있는 버마 군사정부에 대해 인권외교의 맥락에서 대응할 경우 단기적으로는 손실이 있을지 몰라도 중장기적으로는 인권의교로부터 산출된 소프트파워를 국익으로 전환시킬 수 있음을 인지할 필요가 있다. 동북아 국제관계의 맥락에서는 인권국가로서의 면모를 외교적 자원으로 활용하여 미 일방주의에 제동을 걸면서 한반도 문제 해결의 주도권을 확보할 수 있는 계기를 마련할 수 있다. 정치, 경제적 측면에서 보더라도 버마 군사정부가 정치적 억압과 경제개방을 하나의 패키지로 한 동남아시아 신흥공업국모델을 모방하려고 하지만 국가권력이 특정 군부파벌에 의해 사유화됨으로써 개발을 주도할 수 있는 관료적 합리성을 기대하기가 어렵다.

이 와중에 버마 민주화 세력들은 버마가 분명히 한국의 자본과 기술을 필요로 하지만, 투자의 시점은 부패한 군부파벌이 국가자원을 약탈하고 있는 현재가 아니라 민주화가 이루어질 미래라고 주장한다. 이러한 버마 민주화 세력들의 요구를 감안하여 우리 정부는 지금까지의 짧은 시야의 국익 개념을 넘어서서 버마 민주 진영과의 협력관계를 구축하는 문제를 적극 고려해야 한다.

요컨대 ‘운동의 국가화’의 3단계에 해당하는 노무현 정부는 인권외교가 국익과 무관한 몰현실적 외교노선이 아님을, 그리고 버마문제가 ‘우리 문제’와 거리가 있는 국제연대 사안에 그치는 것이 아니라 ‘우리 문제’를 해결 해가는 우회로 중 하나일 수 있음을 인식해야 한다. ■

박은홍 eunpark@chollian.net | 성공회대 아시아NGO정보센터 부소장, 《민주사회와 정책연구》 편집위원.
저서로 『동아시아의 경제변화와 국가의 역할전환』(공저), 『동아시아: 위기의 정치경제』(공저)가 있고 논문으로는 「동남아시아 시민사회의 형성과 진화」, 「동남아시아와 사회적 자본」 등 다수가 있다.