

미얀마 군부 정권의 대중동원 메커니즘*

문기홍**

국문초록

이 연구는 권위주의 정권은 대중 지지가 필요한가라는 물음에서 시작한다. 권위주의 정권은 통치 정당성을 확보하기 위해 대중적 지지기반이 필요하다고 가정한다. 권위주의 정권 역시 그들의 통치 정당성 확보를 위해 대중 지지기반을 확보하려고 노력을 하는데, 특히, 권위주의 통치자들은 그들의 제도적 기반을 수립하는 데 있어 대중동원이 필요하다. 이는 곧 친정부조직 형성과 동원으로 이어지게 된다. 이에 따라 이 연구는 권위주의 정부의 대중동원이 어떤 형태와 목적으로 이뤄지는지 또 어떻게 권위주의 정권의 권력 강화에 어떤 영향을 미치는지 살펴보고자 한다. 이를 위해 저자는 이 연구에서 미얀마의 군부 권위주의 정권의 대중동원 사례에 집중하여 국가가 주도하는 정치 폭력의 또 다른 양상을 보고자 한다. 이 연구는 1988년 이후 미얀마에서 군사정권이 대규모 동원된 사례에 초점을 맞추고 있다. 지난 60년간의 군사 통치 기간 동안 일반 대중을 동원해 지지 세력의 존재를 과시하고 민주화 운동 인사를 포함한 반군부정권 지지자들에게 폭력을 가한 사례는 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 이 연구에서는 미얀마 군부 정권의 일상적 대중동원 메커니즘에 주목하는데, 특히 군부 정권의 어용단체인 연방단결발전위원회(Union Solidarity and Development Association, USDA)에 주목한다. 군사정권은 1993년에 설립된 정부 후원 조직인 USDA를 통해 대중 동원력을 달성했다고 볼 수 있다. 설립함

* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2020S1A5C2A02093112).

** 부경대학교 글로벌지역학연구소 전임연구원

으로써 동원력을 달성했다. 규율 민주주의(Discipline-flourishing democracy)로의 체제 전환을 위해 대중동원 역량이 필요했던 것이다. 실제로 신헌법 제정을 위한 전국대회 소집, 반전복법, 민주화 7단계 로드맵 등 정권의 정책을 지지하는 주제로 전국에서 여러 차례 친정부 대중집회를 열었다. 이후 USDA는 헌법 제정 과정에 대표로 합류했다. 나아가 2010년 총선을 앞두고 후원단체에서 정당인 USDP(Union Solidarity and Development Party)로 탈바꿈했고 이런 의미에서 군부정권에 의한 대규모 동원은 탈권위주의 사회에서 땃마도에게 안정적 환경을 제공하는데 기여했다.

주제어: 미얀마, 땃마도, 대중동원, USDA, USDP

I. 들어가며

올해 2월 1일 발발한 군사 쿠데타에 대한 시민불복종운동(Civil Disobedience Movement, CDM)과 쿠데타 반대 시위(anti-coup protests)가 한창이던 2월 24일 소위 군부 정권 지지자들이 양곤 시내에 모였다. 약 1,000여 명 규모로 알려진 친군사정권 시위에 참여한 사람들은 칼, 철제봉, 새총과 같은 무기로 무장을 한 채 모였다(The Guardian 2021/02/25). 그들은 시내 중심 술래 파고다에서 양곤역까지 행진을 벌였는데, 집회 도중 쿠데타 반대 시위에 참여한 지지자들을 공격하기도 했다. 땃마도(Tatmadaw, 미얀마 군부)가 쿠데타로 민주 정권을 전복한 이래 처음 대규모로 군부 정권 지지자들이 대중 집회를 가진 것이다. 이러한 친군부 지지자들의 활동은 폭력적인 양상을 띠고 있다. 특히, 친군부의 강경파 지지자 그룹으로 알려진 퓨소티(Pyusawhti)라는 단체는 시민불복종운동에 참가하는 시민들, 민족민주동맹(NLD, National League for Democracy) 지지자들에 대해 폭력, 살해 위협을 가하고, 그것을 실제로 행동으로 옮기고 있는 것

으로 알려졌다(Frontier Myanmar 2021/07/14). 특히, 프론티어 미얀마가 민주화 운동 활동가들을 인터뷰한 내용에 따르면 쿠데타 정권은 퓨소티와 같은 조직을 활동해 시민들의 불안을 조장하고, 군부에 저항하는 운동에 위해를 가하고 있다고 증언했다(Frontier Myanmar 2021/07/14).¹⁾

앞선 미얀마의 사례에서 보듯이 일련의 대중집회는 권위주의 체제에 맞서 저항하는 소위 민주화 운동의 양상과는 다르게 나타났다. 민주주의를 요구하는 세력이 집단행동(collective action)을 조직하며 권위주의 체제의 민주화를 요구하게 되는 것이다. 따라서 권위주의 정권하에서의 대중동원은 소위 민주화 운동에 주로 초점을 맞추고 있다(Hellmeier et al. 2020). 하지만, 권위주의 정권 역시 그들의 통치 정당성 확보를 위해 대중 지지기반을 확보하려고 노력을 하는데, 이는 곧 친정부조직 형성과 동원으로 이어지게 된다. 이 연구는 권위주의 정부의 대중동원이 어떤 형태와 목적으로 이뤄지는지 또 어떻게 권위주의 정권의 권력 강화에 어떤 영향을 미치는지 살펴보고자 한다. 이를 위해 저자는 이 연구에서 미얀마의 군부 권위주의 정권의 대중동원 사례에 집중하여 국가가 주도하는 정치 폭력의 또 다른 양상을 보고자 한다. 지난 60년간의 군사 통치 기간 동안 일반 대중을 동원해 지지 세력의 존재를 과시하고 민주화 운동 인사를 포함한 반군부정권 지지자들에게 폭력을 가한 사례는 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 이 연구에서는 미얀마 군부 정권의 일상적 대중동원 메커니즘에 주목하는데, 특히 군부 정권의 어용단체인 연방단결발전위원회(USDA, Union Solidarity and Development Association)에 주목한다.

2절에서는 권위주의의 정의와 그 형태는 어떠한지 살펴보며, 권위주의 정권의 정당성 그리고 대중조직에 관한 선행연구를 살펴본다.

1) 자세한 내용은 Frontier Myanmar (2021)의 'A threat to the revolution': Pyusawhti returns to post-coup Myanmar를 참고하라.

그럼으로써 미얀마 땃마도 정권의 정당성은 어떤 근거로 이루어지고 있는지 살펴본다. 3절에서는 미얀마 군부 정권의 대중조직 역사를 살펴본다. 4절에서는 1988년 민주항쟁 이후 본격화된 군부 정권의 대중동원 노력의 하나로 진행된 USDA의 설립과 그 목적에 대해서 살펴본다. 5절에서는 USDA의 활동을 크게 네 가지로 분류해서 정리하였으며, 대중집회 개최, 민주화 세력 위협, 국민회의 참가, 군부 대리 정당으로서의 활동으로 나누었다. 결론에서는 미얀마 군부 정권의 대중조직 활동이 군부 정권 역량 강화에 가지는 함의와 2021년 쿠데타 이후 정국에 어떤 의미가 있을지를 논의하며 마치고자 한다.

II. 권위주의 정권의 통치 정당성 및 미얀마 군부 정당성 주장의 기원

이번 장에서는 미얀마 군부 정권의 정당성 확보 노력과 대중동원 메커니즘을 본격적으로 살펴보기 전에 권위주의 정권의 형태는 어떠한지 또 그 정당성은 어디서 오는지에 대한 문헌을 살펴보고자 한다.

1. 권위주의 정권의 통치 정당성

일반적으로 권위주의를 정의하는 데 있어 정치적 의사 결정 과정과 그 권한이 어디에 있는가에 주목한다. 권위주의 정권은 “광범위한 정치적 동원과 같은 정치적 다원주의 없이 한 명의 지도자 혹은 소수로 구성된 집단이 권력을 행사하는 체제”라고 정의된다(Linz 1975: 2). 그렇기에 소위 독재 정권으로도 분류되는 권위주의 체제는

“국민 다수로부터 정기적이고 제도화된 형태의 합의가 없는” 정치 체제라고 볼 수 있다(Svolik 2013: 767). 권위주의 정권은 그 지도자의 형태와 소수의 집단을 어떻게 보느냐에 따라 권위주의 정권은 다양한 형태로 존재할 수 있다. 케디스는 크게 일당 권위주의(single-party), 개인주의적 권위주의(personalist), 군부 권위주의(military)로 나누었는데, 이 세 가지 형태가 혼합된 권위주의(amalgam) 체제도 존재한다(Geddes 1999: 121).

반면, 정치적 정당성이란 “국가의 정당성, 명령을 내릴 수 있는 권한에 대한 믿음을 지칭하는데, 그 믿음은 명령을 받는 대상은 단순히 두려움이나 이기심 때문에 명령에 복종하는 것이 아니라 명령을 내리는 사람에게 도덕적 권위가 있고, 순종해야 한다는 믿음”을 의미한다(Barker 1990: 11). 광범위한 의미에서 정치적 정당성은 정치 체제의 형태가 어떠한 피지배자가 그들의 정부가 “도덕적으로 옳고 복종할 의무가 있다고 생각하는 확신”에 달려있다고 한다(Alagappa 1995: 2). 즉, 민주주의, 권위주의 체제하에서도 정치적 정당성에 대한 논의는 가능하다는 것을 알 수 있다.

위의 정의에서 보듯이 권위주의 체제는 통치 권력의 근원은 피지배자들로부터 오지 않으며 그 책무성 역시 국민에게 지는 것이 아니라 지배자들이 임의로 정한 범위까지 확장될 수 있는 것이다. 그래서 정치적 의사 결정에 대한 책무성이 다수에게 있지 않은 권위주의 체제 지도자들이 대중의 지지를 갈망하는지 반문할 수 있다. 하지만 실제로 권위주의 정권은 다양한 방법을 통해 그들의 통치를 유지하려고 하며, 또한 집권의 정당성을 확보하려고 한다. 대표적인 방법으로는 선거 권위주의(electoral authoritarianism) 혹은 경쟁적 권위주의(competitive authoritarianism) 논의에서 볼 수 있는 것처럼 정치 체도를 활용해 권력을 유지하고 통치 정당성에 관해 주장하는 것이다. 이러한 정치 제도에는 선거 제도, 정당, 의회, 헌법과 같은 민주주의

의 바탕을 이루는 제도가 포함된다.

핸들린(Handlin 2016)은 경쟁적 권위주의 체제 상황에서 대중조직의 중요성에 관해서 연구했다. 그의 연구는 대중조직이 각기 다른 권위주의 체제에서 각기 다른 수준의 영향력을 행사한다고 주장했는데, 특히 경쟁적 권위주의 체제(competitive authoritarian regimes)에서 체제 연장에 필요한 역할을 수행한다고 했다. 그러면서 다음과 같은 세 가지 이유를 제시했다. 첫째, 경쟁적 권위주의 체제 하에서 대중조직은 독재 정권의 내구성(endurance)을 증대시키는 메커니즘으로 작용할 수 있다. 둘째, 실제로 어느 정도 수준의 선거가 이루어지는 체제이기 때문에 대중조직은 재임 중인 정권(incumbents)의 선거 승리에 영향력을 미칠 수 있다. 마지막으로, 대중조직에 대한 자원 배분을 강조했는데, 대중조직의 재임 정권에 대한 지지의 수준과 그 영향력은 대중조직을 통해 어떤 식으로 자원이 배분되는지에 달려있다고 했다(Handlin 2016: 1239). 권위주의 정권의 대중조직은 엘리트 결속(cohesion) 메커니즘보다 덜 주목받았다. 하지만, 대중조직은 사회적 통제를 촉진하고, 대중 지지를 동원하며 후원(patronage) 분배의 매개체 역할을 함으로써 권위주의 정권의 내구성(endurance) 향상을 뒷받침할 수 있다(Handlin 2016: 1242). 따라서 전제 정권 내부 엘리트의 결속력 강화 메커니즘의 중요성과 더불어 대중조직은 사회 전반에 대한 “권위주의적 통제의 문제(problem of authoritarian control)”를 해결하는 데 일조한다(Svolik 2012: 2).

2. 미얀마 군부 지배 정당성의 기원

1948년 버마 연방(Union of Burma)을 수립하며 영국과 일본의 식민지배에서 벗어나 본격적인 근대국가 형성과정(nation building)의 과정을 시작하게 된다. 하지만 독립 이후 많은 세력이 국가 형성과정

에서 수립되는 가치와 이념에 도전하였었다. 우선 느슨한 형태의 준연방제(quasi-federal) 이념에 대해서 소수민족 집단은 무장 항쟁 형태로 저항하기 시작했다. 1949년부터 본격적으로 시작된 카렌민족연합(KNU, Karen National Union)과 당시 집권 세력이었던 AFPFL과의 내전을 시작으로 이후 산주의 소수민족 무장 항쟁, 까친족의 무장 항쟁 등 내전은 전국적 양상을 띠게 된다(Linter 1984; Yawnghwe 1995; Cheesman 2002). 이념적인 측면에서는 AFPFL로부터 떨어져 나와 따킨 탄 툰(Thakin Than Tun)에 의해 주도된 버마공산당(CPB, Communist Party of Burma)이 그 세력을 키우고 있었고, 정치적으로는 AFPFL이다. 정치적으로는 집권 여당인 AFPFL이 우누(U Nu)가 이끄는 청렴파(Clean faction)와 쯔네인(Kyaw Nyein)과 바쉐(Ba Swe)가 이끄는 온건파(Stable faction)으로 나뉘어 권력 다툼을 하고 있었다(Silverstein 1959).

이러한 상황에서 땃마도는 쿠데타를 통해 정권을 잡으며 미얀마 중앙부의 전통적 지배 계급인 바마족의 관점에서 통치의 정당성을 주장하였다. 역사적 측면에서 볼 때 다수 종족인 바마족은 미얀마 중앙부의 전통적 지배 계층이었다는 것이다. 영국 식민지배를 거치며 식민지 정부의 전략적 필요에 의해 변경지역의 소수민족이 중앙으로 진출하기도 했다. 그래서 미얀마의 독립운동은 당시 버마 민족주의 정서에 기반하고 있다고 볼 수 있다. 도바마 아시아용(Dobama Asiayone) 혹은 따킨(Thakins)로 알려진 버마 민족주의 단체는 1930년대 식민 통치에 불만 있는 젊은 지식인들을 기반으로 이루어진 단체로 전통주의, 불교 민족주의와 같은 요소들을 새로운 정치적 이념과 함께 추구하고자 했다(Khin Yi 1988). 이 운동은 당시 지식인 계층이라고 할 수 있는 학생들에게 반향을 불러일으켰고, 아웅산과 같은 지도자에 의해 독립운동에 앞장서게 된다. 당시 그들이 내세웠던 구호는 아래와 같은데, 이러한 기치 아래 소수민족을 동화시키려고

했다.

“버마(미얀마)는 우리나라다. 버마 문학은 우리의 문학이다. 버마어는 우리의 언어이다. 조국을 사랑하고, 문학의 수준을 높이고 언어를 존중해야 한다”(Kratoska 2008: 289).²⁾

이렇듯 땃마도(Tatmadaw)는 지배 계층으로서 또 민족주의 정서를 이어 받았다고 주장을 하며, 독립 이후 정치적·사회적 혼란의 시기를 수습하기 위한 역할, 즉 수호자(guardian)로서의 정당성 주장을 하는 것이다. 이렇게 권력을 잡은 군부는 버마식사회주의(Burmese Way of Socialism)를 천명하며 1974년 헌법을 공포하며 버마사회주의계획당(BSPP, Burma Socialist Programme Party)을 유일한 정당으로 인정하는 일당 통치체제를 갖추었다. 하지만, 이후 지속된 내전 상황과 경제난으로 말미암아 다시금 아래로부터 통치 정당성에 도전을 받게 된 것이다. 그런 의미에서 1988년 신군부 쿠데타로 정권을 잡은 국가법질서회복위원회(SLORC, State Law and Order Restoration Council)의 통치 정당성 주장은 더 정치적 정쟁(contentious politics)의 관점에서 우위를 점하기 위한 것이라 할 수 있다. 신군부 정권은 88년도 8월 8일 민주항쟁 이후 버마식사회주의가 실패했음을 인정하고 민주화 세력의 요구에 맞추어 다당제 민주주의 체제(multi-party democracy system)를 실현하겠다고 선언을 하며 정치적 아젠다를 설정하였다.

“우리의 정치 체제는 다당제 민주주의 체제로 전환되어야 하며, 땃마도 군인들(Tatmadawmen)과 공무원 모두 “다당제에서 요구

2) “Burma(Myanmar) is our country. Burmese literature is our literature. Burmese language is our language. Love our country, raise the standards of our literature, respect our language.”

되는 행동 규범을 준수해야 한다. 땃마도 군인들은 자유롭게 투표를 할 수 있지만 어느 정당의 구성원이 되어서는 안 된다. [중략] 정당을 선출하기 위해 자신의 영향력과 권력을 사용해서는 안 되며, 선거 규정을 준수하고 땃마도 군인으로서 이미지를 손상하는 행동과 말을 해서는 안 된다” (MacDougall 1988).

1988년 쿠데타 직후 국가의 이름을 미얀마로 변경한 것 역시 그 정당성 확보의 노력 중 하나라고 볼 수 있다. 1990년도 총선 이후 군부정권이 줄곧 주장해온 신헌법 제정과 그에 기반한 정권 이양이 그 핵심이라고 볼 수 있다. 1993년부터 1996년까지 국민회의(National Convention)을 통해 헌법 제정을 시도하였으나 당시 거대 야당이었던 NLD의 반대와 국제사회의 비판 여론 등 헌법 제정 절차를 마무리 짓지 못하였다. 이후 2003년 Khin Nyunt 총리가 “규율 민주주의(disciplined-flourishing democracy)를 향한 로드맵”을 발표한 이후 2004년부터 국민회의를 다시 소집해 헌법 제정 절차에 재착수했고, 2007년 국민회의 마무리, 2008년 국민 투표를 통해 신헌법을 공포했다. 헌법 제정을 위한 각종 절차에 대한 내외부적 비판에도 불구하고 땃마도는 2008년도 헌법을 민주주의로의 이행에 가장 근간이 되는 제도적 장치로 삼고 있다.

이러한 정치 제도 공학(institutinoal engineering)은 2008년 신헌법과 2010년 총선거 결과에 따라 준민간정부로 정권을 이양할 때까지 소위 스스로 설계한 규율 민주주의(discipline-flourishing democracy)의 필요성과 그 이행과정에서 군부 역할의 정당성에 대한 근간을 이루었다. 땃마도가 주장하는 존재 및 정치적 참여의 정당성은 2015년도에 발표된 국방백서의 근본적인 틀을 제공하고 있다. 2015년 국방백서에 따르면 3대 국익 추구를 위해 땃마도는 국가의 수호자 역할을 해야 한다고 밝히고 있다. 여기서 3대 국익이란 “연방의 비분산(non-disintegration of the Union)”, “국가 단결의 비분산(non-

disintegration of the National Solidarity)”, “연방 주권의 영속(perpetuation of the Union sovereignty)” 이다. 이러한 3대 원칙을 근간으로 국가 정책, 외교 정책, 국방 정책에서 땃마도의 역할을 강조하고 있다(Defense White Paper 2015: 13-21).

Ⅲ. 미얀마 군부 대중동원 조직의 역사

군부가 대중으로부터 지지를 받기 위해 단체를 설립한 기원은 1960년 과도정부(Caretaker government)시기까지 거슬러 갈 수 있다. 1958년 우 누(U Nu)로부터 정권을 넘겨 받은 네윈(Ne Win)은 2년간의 임시 통치를 약속하고, 1960년 선거로 승리하는 정당에 다시금 정권을 이양하기로 했다. 당시 거대 정당이었던 반파시스트인민자유동맹(Anti-Fascist People's Freedom League, AFPFL)은 우누가 이끄는 ‘청렴파(Clean faction)’과 우 바 쉐(U Ba Swe) 및 우 쯔 네인(U Kyaw Nyein)이 주축으로 구성된 ‘안정파(Stable faction)’으로 분열되어 경쟁하는 상황이었다(Bigelow 1960). 따라서 1960년 총선은 어떤 정파가 정권을 넘겨받을지 결정되는 중요한 선거였다. 특히, 우누는 불교의 국교화, 소수민족과의 연방제 수립 추진 등 군부와 대치되는 정책을 추진해 왔기에, 땃마도는 안정파의 승리를 선호했던 것으로 알려져 있다(Taylor 2009).

<표 1> 1960년 총선 결과

정당	득표수	득표 비율	의석수
청렴파	3,153,934	57.2	149
안정파	1,694,052	30.7	30
NUF(National Unity Front)	262,199	4.8	0
Others	403,710	7.3	4
합계	5,513,895	100	183

출처: Biglow(1960)

그럼에도 불구하고 위의 표에 나와 있는 것처럼 1960년 선거에서 우누의 청렴파는 안정과 득표의 약 두 배의 득표를 거두며 총 183석의 의회 의석 중 149석, 약 81%를 차지하며 크게 승리를 거두게 된다. 이에 총선의 결과에 따라 우누는 다시금 정권을 잡게 된다. 이에 1962년 쿠데타를 통해 다시금 정권을 잡은 혁명평의회(RC, Revolutionary Council)의 지도자들은 총선의 패배 경험을 잊지 않고 대중과의 연결점을 찾는 방안을 모색하기 시작한다(Silverstein 1977). 그중 하나는 전국연대연합(NSA, National Solidarity Association)이라는 준정당조직(quasi-political organization)을 설립하는 것이었다.

이는 당시 미얀마의 정치계에서 처음으로 나타난 현상이라고 할 수 있는데, 전국연대연합 운동의 목표는 도시 및 농촌 지역에서 조직된 시민단체가 “불법 퇴치(combating lawlessness), 암시장 행위 및 기타 형태의 경제적 교란 행위 퇴치(black marketing and other forms of economic insurgent), 시민권과 시민 교육에 대한 국민 교육(educating people’s civic rights and duties)” 등을 수행하는 것으로 하고 있었다(Butwell 1960: 23). 하지만, 그들이 설립 당시 주장했던 초당파적(non-partisan) 활동은 실질적으로는 정권의 이념에 맞춘 활동에 더욱 가까웠다. 예를 들어, 탄 페(Than Pe) 해군 제독은 전국연대연합은 헌법에 구현된 원칙을 지키고 헌법에 명시된 국가 이념을 구현하기 위해 노력하는 것이 그 주된 의무라고 말한바 있다(Butwell 1960: 23).

이후 땃마도는 NSA 운동을 펼치게 되는데, 독립 이후 AFPFL 중심의 정당 정치는 소위 엘리트 중심 정치 체제로 대중의 정치 참여는 먼 얘기였다. 이런 의미에서 NSA 운동의 출현은 당시 대중의 정치적 영향력 행사를 목표로 한 국가가 주도해 설립한 시민단체의 성격을 띠고 있다. 하지만, 그런 의미에서 순수한 대중조직이라고 보기는 어

럽다. 조직의 구성을 보면 뗏마도가 그 중심에 있는 것을 알 수 있는데, NSA 최고 집행위원회는 육군 준장인 아웅지(Aung Gyi)로 육군 참모 차장이며, NSA의 총서기는 마웅마웅(Maung Maung) 대령으로 국가안보위원회 의장을 맡고 있다.

NSA가 설립되기 이전에도 소위 민간 조직이 존재했다. 퓨소티(Pyusawhti)라는 민병대 조직이었다.³⁾ 이는 정부에 의해 1955년 혹은 1956년 처음 설립되었다고 알려진 이 민병대 조직은 지역 경찰, 뗏마도와 민간 행정부의 공무원으로 구성된 지방 위원회 산하에서 지역 민병대를 조정하는 역할을 했으며 다양한 방법으로 활용되었다(Pho Thar Aung 2003; Buchanan 2016). 독립 이후 내전으로 인해 사회적 안정을 이루지 못하자 지역 차원에서 결성된 조직인데, 설립 의도와는 다르게 퓨소티는 폭력적 행위를 일삼았다고 전해진다. 포타 아웅(2003)에 따르면 퓨소티는 그들의 탐욕을 채우기 위해 농촌 마을과 주민들을 공격하고 억압했으며, 선거 기간 동안에는 투표를 하도록 강요했다고 한다. 또 선거를 조작하고 야당 간부를 살해하는 등 정치적 압력을 행사하기도 했다고 한다. 이런 이유로 당시 중앙 정부와 연방군 모두 퓨소티가 문제적 존재임을 인정하기도 했다. 퓨소티는 연방군 또는 연방 경찰에 포함되지 않는다고 한데 이어, 우누도 심각한 우려의 목소리를 표하며 “퓨소티가 개혁되지 않는 한 그것은 민주주의의 종말을 알리는 전조(death-knell of democracy)”가 될 것이라고 했다(Fairbairn 1957: 303)

1962년 쿠데타로 정권을 잡은 이후, 군부는 미얀마의 시민사회를 억압해왔다. 특히, 가장 하위 수준의 마을이나 사찰 등 사회적 영향력을 행사할 가능성이 있는 조직들을 통제, 수용 또는 제거하려고

3) 퓨소티는 미얀마 전설 속의 왕자인데, 전설에 따르면 태양신이 암컷 용과 결혼했고 그들 사이에 전사 왕자가 태어났다고 한다. 퓨소티로 이름 지어진 왕자는 2세기에 적을 물리고 왕이 되었다고 전해진다(Pho Thar Aung 2003).

노력했다. 그러므로 BSPP 통치 기간 동안 존재했던 민간이라는 명목의 단체는 사실상 국가의 지원과 관리를 받는 준국가기관의 형태를 하고 있었던 것이 사실이다. 1962년 처음 군 지도층 주요 인사들로 조직된 BSPP는 1971년 6월 첫 대규모 전당대회를 가진 후 대중조직으로 확대되었다.

<표 2> BSPP 당원 수

	1966년 당원 신청자	허가된 당원 수	1972년 당원 신청자	허가된 당원 수
군인	54,208	20	63,537	42,359
노동자	91,999	-	123,098	20,316
소작농	15,383	-	43,553	8,207
경찰	3,875	-	4,644	308
기타	21,662	-	26,025	2,179
합계	185,947	20	260,857	73,369

출처: Silverstein (1977), Steinberg (1981)

위의 표에서 볼 수 있듯이 1966년까지는 당원으로 가입하겠다는 신청자 수는 약 20만 명에 이르지만, 실제로 당원 지위를 받은 사람은 20명밖에 지나지 않는다. 그야말로 RC의 간부정당(cadre party) 역할을 한 것이다. 선술한 것처럼, 1971년 전당대회 이후 정당의 대중적 지지기반 확대를 꾀했는데, 이후 표에 나온 것처럼 약 7만 3천여 명으로 당원이 급증했고, 1981년 1월쯤에는 당원 수는 약 1백 5십만 명에 이르렀다(Steinberg 1981: 246). 이런 당의 운영 방식에 대한 변화는 1974년도 헌법에 근거해 실행될 의회 중심의 일당 정치 체제에 국민을 동원하고, 또 국민을 효과적으로 통제할 수 있는 수단이 필요하다는 뜻마도의 인식이 반영된 것이라고 볼 수 있다. 물론 BSPP 이외의 정당은 존재할 수 없기 때문에 야당은 존재할 수 없지만, 국회의원 선출을 위해서는 여전히 투표 절차를 거쳐야 하기에

조직적인 지지가 필요했던 것은 사실이다. 그러한 이유로 1971년부터 1973년까지 버마사회주의 헌법 제정 절차를 끝내고 BSPP가 대중적 기반 조직이 된 후에 국민 투표로 신헌법을 공포하고 승인한 것은 대중적 지지기반 확보를 통해 정당성을 찾기 위한 절차였다고 볼 수 있다.

IV. 연방단결발전위원회(Union Solidarity and Development Association, USDA) 설립

버마식사회주의 체제의 몰락과 더불어 미얀마 시민들의 정치적 요구는 이전과 다른 양상으로 나타났다. 그것이 1988년 8월 8일 항쟁으로 대표되는 본격적인 아래로부터의 민주화 운동이다. 1974년 헌법 공포를 시작으로 시작된 버마식사회주의 체제는 그들 자신이 원했던 정치적, 사회적, 경제적 목표를 달성하는데 실패했다. 이에 쿠데타로 정권을 잡은 신군부 정권은 대중적 기반 확대를 위해 이전의 BSPP와는 다소 다른 방법을 선택했다. 이전의 정당으로서 BSPP는 주로 군인과 공무원을 대상으로 회원 모집을 했기에 그 대중적 지지기반이 넓지 않았다고 볼 수 있다. 특히, 1988년 8월 8일 항쟁을 겪으며 군부의 위협에 대한 독트린(doctrine)에 변화가 있었는데 그 중 하나가 인민 전쟁에서 승리하기 위해서는 국민의 지지가 필수적임을 강조한 것이다.⁴⁾ 이에 팻마도의 총사령관은 다음과 같이 연설을 한 바 있다.

4) 팻마도의 독트린과 그에 따른 전략은 총 세 단계로 구분될 수 있다. 첫 번째 단계인 1948년부터 1960년대 초까지는 외부 침입 세력에 대응하는 것을 중심으로 했고, 두 번째 단계인 1960년대 초부터 1988년까지는 내전에 대응하고 전반적인 인민전쟁의 개념을 설립하는 데 초점을 두었다. 세 번째 단계인 1988년부터는 인민전쟁의 개념을 현대화시켰다. 자세한 것은 마웅 아웅 묘(Maung Aung Myoe 2009)를 참고하라.

“모든 전쟁에서 국민의 지지는 필수적이다. 전쟁의 승패는 국민의 지지에 달려있다는 점을 잊지 않는 것이 중요하다. 인민 전쟁을 위해 미리 계획을 세울 필요가 있다. 지휘관들은 폭동을 진압 하면서 민병대의 동원 및 훈련 경험을 익히고 인민 전쟁에 대비해야 한다. 우리는 민병대와 인민 전쟁을 위한 전국적인 동원, 훈련, 지휘 통제 체계를 마련해야 한다”(Working People’s Daily 1988/10/28)

1988년 민주항쟁 기간에 권력을 잡은 SLORC은 대규모 민중 시위 발발과 선거로 인해 이전에 비하면 시민사회단체나 정당에 대해 허용적 태도를 보인 것처럼 보이나, 시민사회는 항상 군부 정권의 감시와 통제 아래에 있었다. 당시 SLORC은 1990년부터 1992년까지 1990년도 총선을 위해 등록했던 정당 국민회의에 참가할 자격이 있다고 판단한 8개의 정당을 제외하고 모든 정당을 해산했다.⁵⁾ 명분은 정당 중앙조직위원회가 제대로 갖추어져 있지 않거나, 반정부 활동에 관여한 혐의 등을 들며 정당 해산을 명령했다. 군부 정권 설립 이후부터 시민들의 정치 참여는 제한되어 있었고, 이러한 정당 해산의 과정을 통해 시민들의 정치적 의사 표현 및 방식에 제약을 둔 것이다.

그럼에도 불구하고 SLORC는 나름대로 시민사회를 재현하려고 시도했다. 물론 이 시민사회라는 것은 자생적 발생으로 조직된 것이라기보다는 정부가 주도하여 설립한 비정부 기구 단체들로 (Government Organized Non-Governmental Organizations, GONGOs) 볼 수 있다.⁶⁾ 그 중 군부 정권에 의해 조직된 USDA)는 군부 정권의

5) 1991년 1월부터 12월까지 총 13개의 정당이 선거관리위원회의 발표(Election Commission announcement)를 통해 해산되었고, 1992년 1월부터 3월까지 SLORC의 명령(SLORC Order)과 선거관리위원회의 발표에 따라 총 63개의 정당이 해산되었다.

6) 미얀마 모자복지협회(MMCWA, Myanmar Maternity and Child Welfare Association, MMCWA), 미얀마 적십자회(MRCS, Myanmar Red Cross Society, MRCS) 등을 포함한다.

국가발전과 통합에 대한 이념을 전파하고, 젊은 층을 끌어들이므로써 대중 지지기반 확대를 꾀하기 위해 설치되었다고 볼 수 있다. 1993년 8월 5일 정식으로 출범한 이 단체는 USDA는 설립 당시 정당이 아닌 내무부 하의 시민단체로 등록이 되었었다. 따라서 겉으로 보기에 단순히 정치적 활동을 하기 위한 단체로 보기는 어려울 수도 있다. SLORC의 수장이 단체의 가장 높은 위치에 있는 후원자로 되어 있으며 명시적으로 정의된 역할은 군부 정권의 활동과 정책을 지원하는 것이다.

<표 3> USDA의 활동 목표

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 연방의 비분산(non-disintegration of the Union) 2. 국가 단결의 비분산(non-disintegration of the National Solidarity) 3. 연방 주권의 영속(perpetuation of the Union sovereignty) 4. 민족 자긍심 고취 및 활성화(Promotion and vitalization of national pride) 5. 번영하고 평화로운 연방 국가의 출현(Emergence of a prosperous, peaceful modern Union) |
|--|

출처: The New Light of Myanmar(1993/09/16)

위의 표에서 보듯이 USDA의 첫 세 개의 활동 목표는 땃마도가 내세우는 3대 국익 추구를 위한 목표와 같은 것을 알 수 있다. 그 외의 두 가지 활동 목표 역시 군부 정권이 추구하고자 했던 정책적 목표와 맞아 있는 것을 알 수 있다. 더불어 대표적인 USDA 회원들의 책무 사항을 보게 되면, “땃마도를 전방위적으로 지원한다(to render the Tatmadaw all-round assistance)”라고 명시하고 있다. 그 외에도 기본적으로 군부 정권이 USDA의 활동 자금을 지원했으며 단체 스스로 활동 자금 마련을 위한 사업을 한다. 단체의 활동과 목표에 명시되어 있듯이 주로 군부 정권의 정책적 의제 지지를 주 활동으로 삼지만, 회원을 모집하고 교육하기 위한 지역 개발 및 교육 훈

련을 제공하기도 했다.

<표 4> USDA의 조직 구조

구조	소속
중앙 위원회	Commander-in-Chief of Defence Services
	Deputy Commander-in-Chief of Defence Services, Commander-in-Chief (Army)
	Commander-in-Chief (Navy)
	Commander-in-Chief (Air Forces)
	Chief of Office of Strategic Studies
	Adjutant-General
	Quartermaster-General
	Chief of Staff (Army)
	Command Commanders
사무국	Secretary-General
	Joint Secretary-General
	Three members of the secretariat
집행 위원회	Central Executive Committee (no more than 15 members) [At national level]
	State or Division Executive Committee (with 1 Secretary and 8 EC members)
	District Executive Committee (with 1 Secretary and 6 EC members)
	Township Executive Committee (with 1 Secretary and 6 EC members)
	Ward or Village-tract Executive Committee (with 1 organiser and 2 EC members)

출처: MacDougall(1994)

우선 위의 표를 보면 알 수 있듯이 USDA의 중앙 지도부는 땃마도의 주요 간부들이 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 땃마도 총사령관을 위시해 부총사령관, 해군과 공군 사령관 등 군부의 주요 인사들이 조직의 중앙 위원회를 구성하고 있는 것을 볼 수 있다. 둘째, 집행위원회 조직을 살펴보면 전국적 단위로 설치가 되어 있음을 알 수 있다. 전국적 차원의 중앙 집행위원회 아래 주 단위, 구 단위, 타운십 단위, 그리고 마을 단위의 중앙 집행위원회가 있음을 알 수 있다.

<표 5> USDA 회원 수

연도	회원 수	지역 연합의 수			
		주 단위	지역 단위	타운십 단위	마을 단위
1993	N.A.	14	55	303	N. A
1994	830,322	16	55	316	12,161
1995	1,679,853	16	57	318	14,256
1996	4,635,377	16	57	318	14,356
1997	7,510,000	16	57	318	14,256

출처: Macdougall(1994; 1995; 1996b)을 참고하여 저자가 직접 작성

위의 표에서 알 수 있듯이 USDA의 회원 수는 1993년 설립 이후 4년간 폭발적으로 증가한 것을 알 수 있다. 설립 이후 다음 해 약 83만여 명의 회원을 보유했던 USDA는 설립 5년 만에 회원 수를 약 7백 5만 명까지 늘리게 된다. 물론 이러한 수치는 지역별 위원회의 경쟁적 회원 유치로 인해 과장되었을 가능성이 매우 크다. 1997년 1월에 발간된 미얀마 관영 신문을 보게 되면, 지역별 위원회는 어느 정도의 회원 신청서가 접수되고 또 가입 허가가 났는지에 대해서 보도를 하고 있다. 예를 들어, 1월 7일 관영 신문에는 따톤(Thaton) 지역의 Thaton Township LORC(Law and Order Restoration Council)에 접수된 신청서의 숫자는 약 14,000건에 달하며 이 중 10,515건의 회원 가입이 이루어졌다고 보도하고 있다(The New Light of Myanmar 1997/01/07). 이러한 폭발적 회원 수 증가의 배경에는 강압적인 회원 가입은 물론, 마을에서 비회원 가구에는 불이익이 따르는 등 강제적 수단이 동원되었다고 한다(NDD 2006).

V. 연방단결발전위원회(USDA)의 활동

군부 정권은 USDA를 설립한 이후 다양한 목적으로 이 기관을 활

용해 대중 동원을 하기 시작했다. 대중조직 활동은 그 형태와 목적으로 보았을 때, 크게 4가지 정도로 나눌 수 있다. 우선, 국민회의 지지 집회, SLORC의 반전복법(anti-subversion law) 지지 집회 등의 목적으로 대규모로 대중을 동원해 그 세를 과시했다. 둘째, 민주화 세력을 위협하는데 USDA가 동원되기도 했다. 그 대표적인 예로 2003년 5월 NLD 전국 순회단을 공격한 디페이인(Depayin) 사태가 있다. 셋째, 헌법 제정을 위한 국민회의에 USDA 조직원들로 구성된 대표단을 파견하여 군부 정권의 정치 제도 설계에 활용하였다. 마지막으로, 2010년도 총선을 앞두고 USDA는 USDP(Union Solidarity and Development Party)로 명칭을 바꾸며 군부 대리 정당으로서 구실을 했고, 선거에서 압승을 거두며 의회를 장악하게 된다.

1. 대중집회 개최

USDA가 전국적으로 범위를 넓히기 시작하면서 군부 정권은 USDA 회원과 조직 네트워크를 동원하여 여러 차례 대규모 집회를 지원했다. 이러한 일련의 대중집회는 시민들이 자발적으로 모였다고 보다는 군부 정권의 정치적 목표와 필요에 의해 조직한 것으로 USDA의 조직적 목표와 밀접하게 일치하고 정부의 선전을 전파하는 것을 목표로 했다.

SLORC 하에서 여러 차례 국민회의 개최 지지 성명을 발표하는 집회가 열렸었다. 1994년 1월 15일부터 1월 19일까지였다. 1994년 첫 번째 연례 회의에서 한 USDA 회원은 이 기간에 약 400만 명이 넘는 사람들이 대규모 집회에 참석했다고 보고했고, 관영 신문에는 26개 타운십에서 매일 같이 조직된 대규모 집회가 있었다고 홍보했다.

1995년 12월 3일부터 1996년 2월 25일까지 국민회의 개최를 지지하는 집회가 열렸다. 이 역시 관영 신문을 통해 매일 같이 홍보되었

는데, 3개월 동안 지역에서 62건의 조직된 USDA 집회에 대한 보고가 있었다. 규모는 1995년 12월 5일 양곤(Yangon)의 파베단(Pabedan) 타운십에서 1,000명이 모인 집회부터 1995년 12월 9일 양곤의 42개 타운십이 연합해 실시한 약 120,000명 규모의 집회까지 다양하게 있었다. 수도 양곤 외부에서 가장 큰 규모의 집회는 다웨이(Dawei)에서 열렸고, 약 72,000명이 참석했다고 알려져 있다. 이 기간에 동원된 회원의 수를 단순히 더해보면 그 수가 약 1,447,000명에 이르는데, 1995년 USDA의 연차총회에서 보고된 회원의 규모를 고려할 때 회원의 약 86%가 대규모 집회에 동원되었다고 볼 수 있다(MacDougall 1995).

세 번째 대규모 집회는 SLORC가 반전복법(anti-subversion law)을 제정할 무렵인 1996년 6월에 열렸는데, 이번 집회는 정치적 반대파(민주화 세력)를 겨냥해 열렸다. 1995년 11월 NLD가 공식적으로 국민회의 참석을 거부했을 때, SLORC은 이를 국가 전복행위라며 비난한 적이 있다. 이후 군부 정권은 반전복법을 공포하는데, 이 법의 목적은 "평화롭고 체계적인 이전" 및 "국가 회의 기능의 성공적인 수행"과 같은 부여된 책임을 달성하는 데 있어 국가를 보호하는 데 있다. 이 법은 개인 및 또는 조직의 5가지 광범위한 범주의 활동을 금지했는데, 법을 위반할 경우의 형은 최고로 설정되어 최소 5년에서 최대 20년의 징역에 처하게 된다고 규정하고 있다(MacDougall 1996a). 이 법의 공포를 지지하는 집회는 1996년 5월 31일부터 1996년 6월 27일까지 전국에서 실시되었고, 그 규모 역시 만달레이(Mandalay)에서 모인 약 6,000명의 기업가 모임부터 까친(Kachin)주 및찌나(Myitkyina)에서 모인 약 77,000명 규모까지 다양했다.

2. 민주화 세력 위협

군부 정권이 대중조직을 동원해 민주화 세력을 위협한 것 중 국제 사회에도 널리 알려진 사건이 2003년 5월 30일에 발생한 디페이인(Depayin) 사태이다. 당시에 발생한 폭력의 수위와 규모를 고려할 때 혹자는 디페이인 대학살 사건이라고 칭하기도 한다. 가택 연금에서 풀려난 아웅산 수찌는 지방의 NLD 사무소 재개설을 점검하는 등 전국 순회 중이었다. 하지만, 당시 알려진 바에 따르면 USDA의 지도부를 포함해 최고 집행위원회(CEC, the Chief Executive Committee)는 NLD 순회단이 방문하는 지역에 먼저 도착해 그들의 행사를 방해할 계획을 비밀리에 세웠다고 전해진다. 이러한 지역별 USDA의 비밀 회의 배후에는 지역 군사령관이 있다고 알려져 있다(NDD 2006). 또한, 회원들을 동원해 NLD를 비난하는 플래카드를 들고 구호를 외치며 폭력으로 NLD 지지자들을 위협했다.

디페이인 사태에는 약 5,000여 명의 군부 지지자들이 동원된 것으로 알려져 있으며, 준군사단체(para-military)인 스완 아신(Swan Ah Shin)도 동원되었다고 알려져 있다(Ad Hoc Commission on Depayin Massacre 2003). 사건 이후 조직된 진상규명 위원회의 보고서에 따르면 다음과 같은 몇 가지 이유로 디페이인 사태가 계획적으로 조직된 것이라고 결론을 내렸다. 사건 발생 전 USDA는 민병대 조직을 훈련했으며, 집단 공격을 할 때 사용할 무기를 고를 때 은폐까지 생각해 신중하게 계획을 했다고 한다. 또한, 시간과 장소를 신중하게 선정하였으며, 약 5,000여 명의 지지자들이 조직적으로 동원되었다고 밝혔다(Ad Hoc Commission on Depayin Massacre 2003).

3. 국민회의 참가

2004년부터 재개된 국민회의(National Convention)에는 군부 정권은 USDA 회원들을 동원했다. 예를 들면, 2005년 2월 18일로 예정된 국민회의 본회의 기간 동안 라카인주의 USDA 임원과 회원들을 국민회의에 초청한 것이다. 당시 뉴스 보도에 따르면 라카인주 17개 타운십에서 34명의 대표가 국민회의에 대표단 자격으로 참가를 한 것이다. 좀 더 구체적으로는 라카인주 USDA 사무소의 총비서인 우 쟈 인(U Kyaw Yin)은 대표단을 이끌고 양곤으로 갔으며 아잡(Akyab)⁷⁾ 지역 비서 우 툰 윈(U Tun Win), 짜옥 퓨(Kyauk Phyu) 지역 서기 우 아웅 틴(U Aung Tin), 만드웨(Thandwe) 지역 서기 우 쏘 민 우(U Saw Myint Oo)를 포함해 지역 및 타운십 수준 USDA 임원과 회원들이 국민회의에 참가했다.

국민회의에 참석한 대표단의 명단을 면밀하게 살펴보기는 어렵기에 위와 같은 USDA 임원과 회원의 집단적 회의 참가에 관한 사례는 찾기는 힘들었지만, 국민회의 진행 기간 동안 다른 주의 USDA의 회원이 민족대표로 참가하여 발의한 사례는 찾아볼 수 있었다. 예를 들어 우 아 파(U Ar Hpa)는 2006년 12월 27일 국민회의 본회의에서 “국기, 국장, 국가, 수도”와 관련된 논의에서 발의를 진행한 바가 있다(The New Light of Myanmar 2007/10/02). 그는 2007년 10월 2일 산주 동부의 쟁퉁(Kengtung)에서 열린 대중집회에서 대표단으로 나서서 국민회의와 헌법 제정에 관한 대중 연설을 하기도 했다. 또 하나의 사례는 까친주 특별 구역-2(Special region-2)에 있는 USDA 회원 마남 뚜 자(Dr. Manam Tu Ja)도 국민회의의 민족대표단으로 초청되어 대표단 패널 의장으로 선출되는 등 헌법 제정에 관한 대표단의

7) 저자가 인용한 자료에는 아잡(Akyab)이라는 지명으로 사용되었으나, 이 지역은 시트웨(Sittwe)로 불리며 라카인 주의 주도이다.

역할을 충실히 수행하기도 했다(The New Light of Myanmar 2005/12/07).

4. 군부 대리 정당으로의 변신

USDA는 군부 정권의 어용단체에서 체제 이행을 앞두고 군부 정권의 대리 정당으로 그 형태를 바꾸었다. 2008년 2월 9일 군부 정권(SPDC, State Peace and Development Council)은 성명서를 통해 7단계 로드맵(Seven-step Road Map) 완성을 위해 두 단계의 실행 계획을 발표한다.⁸⁾ 하나는 신헌법 승인을 위한 국민 투표고, 다른 하나는 신헌법을 바탕으로 2010년 총선거를 치르겠다는 계획이었다(The New Light of Myanmar 2008/02/02). 2008년 5월 사이클론 나르기스가 미얀마의 이라와디 지역에 막대한 인명·재산 피해를 준 상황에서 군부 정권은 계획대로 국민 투표를 시행했고, 전체 유권자 약 2천7백만 명 중 약 2천4백만 명, 92%의 찬성을 획득하여 신헌법을 공포하였다(The New Light of Myanmar 2008/05/27). 이를 바탕으로 다음 단계인 총선거 준비에 돌입하게 되는데 이 과정에서 USDA는 연방 단결발전당(USDP)으로 이름을 바꾸고 정당으로 등록하게 된다. 선거가 있기 한참 전부터 USDA가 군부의 대리 정당 역할을 할 것이라는 이야기는 있었다. NDD(Network for Democracy and Development) 보고서에 따르면 USDA 중앙 지도부는 2003년과 2005년에 다음 선거에 후보자 등록을 할 것이라고 전했으며, 어용단

8) 1997년 11월 군부는 국가법질서회복위원회(SLORC)에서 국가평화발전평의회(SPDC)로 이름을 바꾸었다. SLORC에 이어 SPDC의 최고 지도자인 의장은 탄쉐(Than Shwe) 장군이 맡았고, 부의장은 마웅예(Maung Aye) 장군이 차지했다. 그 외에도 주요 요직인 비서관 1, 2, 3에 킨눈(Khin Nyunt), 틴 우(Tin Oo), 윈 민(Win Myint)이 위치했다. 평의회에 참여하는 군부의 고위 관계자 수는 19명으로 늘었지만 오히려 권력은 의장, 부의장, 비서관 1, 2에 더 집중되었다고 평가받았다. 자세한 내용은 Zaw(1999)를 참고하라.

체에서 군부 대리 정당으로 정치 활동 영역을 확장할 것이라고 결론을 내렸다(NDD 2006). 군부 역시 USDA의 정치적 역할에 대해 강조한 바가 있는데, 2002년 국방부 장관 마웅 보(Maung Bo)는 “USDA가 정치적 대결에서 다른 집단을 이기기 위해 열심히 노력해야 한다”라고 강조한 바가 있다.

총선을 약 7개월 앞둔 2010년 4월 29일, USDP의 지도자인 우 테인 세인(U Thein Sein)과 선거에 출마할 26명의 위원을 포함해 연방 선거관리위원회(UEC, Union Election Commission)에 정당 등록을 신청했으며, UEC는 6월 8일 신청을 승인했다(The New Light of Myanmar 2010/04/30). 아울러 국제사회에도 선거 참여 의지를 밝히기도 했는데, 2010년 5월 9일 군부, 미 국무부 동아시아태평양 담당 차관보 커트 캠벨(Kurt Campbell), USDA 사무총장 우 테이 우(U Htay Oo)와의 회의에서 USDA가 정당으로 전환되고 있는 상황을 설명했다. 우 테이 우는 USDA가 차기 정당의 기반이 될 것이라고 선언하면서 “USDP는 USDA를 기반으로 구성될 것”이라고 밝혔고, 두 조직의 목표가 “국민이 지향하는 평화롭고 현대적이며 민주적인 민주주의 국가 건설”을 추구하고 국가의 지속 가능한 발전을 위해 국민과 협력하는 것이라고 밝힌 바가 있다(The New Light of Myanmar 2010/05/12).

USDA는 USDP가 정당으로 등록이 완료된 후 해체 순서를 밟고 있었다. 선거법에 따라 20명 이상의 USDA 회원이 정당의 회원으로 등록하기 위해 직위를 사임했으며, USDA의 전국적 자산을 정당으로 이전하기 시작했다(Borger 2010; Kaung 2010). 이는 정당으로서 USDP가 별다른 노력을 기울이지 않고도 더 수월하게 전국 네트워크와 후원자 관계를 구축할 수 있었음을 의미하며, 이에 따라 군부가 자신들의 대리 정당에 특혜를 부여하는 양상이 되었다.

따라서 야당 인사들과 국제사회는 군부 대리 정당의 창당은 선거

의 공평한 경쟁 요건에 어긋나는 것이라며 비판의 목소리를 높였다. 예를 들어, 연방민주당(UDP, Union Democratic Party)의 표 민 쉐(Phyo Min Then)은 USDA가 정부에서 설립한 조직이기 때문에 국유 재산 양도는 선거법에 어긋난다고 주장했다(Ko Htwe 2010). 2010년 총선 참가 여부에 대한 의견 차이 때문에 NLD로부터 분리되어 나온 국가민주전선(National Democratic Front, NDF)의 의장 우 킨 마웅 쉐(U Khin Maung Swe) 역시 국유재산을 취득하는 것은 선거법을 위반하는 것이라고 주장했다. 그는 “자유롭고 공정한 선거를 위해 정부는 정당에 부과된 재정적 요구사항을 재고할 필요가 있다”라고 덧붙였다(Kaung 2010). Human Rights Watch는 “버마의 가장 큰 대중 기반 조직을 군 정당으로 변형시키는 것은 예측할 수 없는 선거 과정의 왜곡은 아니더라도 뻔뻔한 일”이라며 군사 정부를 비판했다(Human Rights Watch 2010).

이런 국내외적 비판에도 불구하고 군부 정권은 예정대로 총선을 실시하였다. 당시 NLD는 선거 불참을 선언했기 때문에 마땅한 민주 세력 정당이 존재하지 않았고, 또 기존 USDA의 전국적 네트워크와 군부 정권의 지지를 등에 업었기 때문에 USDP는 선거에서 압승을 거둘 수 있었다.

<표 6> 2010년 총선 결과 요약

	하원(<i>Pyithu Hluttaw</i>)	상원(<i>Amyotha Hluttaw</i>)
USDP	259	129
소수민족 정당	46	29
NUP(National Unity Party)	12	5
민주화 운동 정당	8	4
무소속	1	1
선거 취소	4	0
군부	110	56
합계	440	224

출처: <http://psephos.adam-carr.net/countries/b/burma/burma2010.txt>

당시 하원(*Pyithu Hluttaw*)의 총 440개 의석 중 259개의 의석을 차지했고, 상원(*Amyotha Hluttaw*)에서는 총 224개 의석 중 129개를 차지하게 되었다. 군부가 2008년도 헌법에 의해 하원에서는 110석, 상원에서는 56석을 보장받는 점을 고려하면, 선거라는 절차적 제도를 거쳤지만, 의회는 군부의 세력과 그 대리 정당에 의해서 장악을 당한 셈이다.

5. 그 외의 활동

이외에도 USDA 지도부에게 상당한 이념적 훈련이 이루어졌으며 이러한 훈련에는 군사 훈련도 포함된 것으로 알려져 있다. 이는 SLORC의 의장인 판쉐 장군의 연설에서도 알 수 있는데, 그는 1996년 개설된 USDA 고급관리 과정(*Executive Advanced Management*)에서 다음과 같이 연설했다. “[이 과정에] 참가하는 교육생들은 USDA의 핵심 세력일 뿐만 아니라 국가 및 공익을 위해 항상 뜻마도와 손을 잡을 유일한 국가 물리력이다. 따라서, 예리한 국방력과 함께 도덕적으로나 육체적으로나 강건해야 하므로 훈련병들에게 열병식, 군사 전술, 무기 사용법 등을 배우게 될 것”이라고 말했다 (MacDougall 1996b: 5).

USDA는 설립 이후 국가 및 지역 수준에서 다양한 경제 활동을 통해 전국적 수준의 협회 활동을 지원하고 있다. 명확한 통계 자료의 부족, 군부 경제의 비밀성 등으로 인해 활동 자금이 어느 정도 규모로 조달되는지 정확히 파악할 수는 없지만, 알려진 협회의 기업과 토지, 보석 채굴권 등의 규모로 미루어 볼 때 수십억 쟀 수준에 이를 것으로 보고 있다. 예를 들어 국가적 수준에서는 만 공 민(*Myan Gone Myint*) 회사, 보석 시장, 떼인지(*Theingyi*) 시장 및 미예니공(*Myenigone*) 시장, 그리고 양곤의 흘라잉(*Hlaing*) 타운십의 토지 등

을 소유하고 있는 것으로 알려져 있다(Steinberg 1997: 9). 이에 더해 각 주에서 버스와 기차 운송 수단을 독점하고 있고, 어장, 농장, 지역 사업 및 활동에 대한 세금, 부동산, 정미 사업, 주택, 부동산, 수입 사업 등 미얀마 경제에서 광범위한 분야에서 사업을 하는 것으로 알려져 있다. 특히, USDA의 이러한 경제 활동은 관영 신문에서도 확인할 수 있는데, 1996년 9월 12일 신문에 따르면 “USDA는 상품 생산 및 주택 조정 서비스, 외국 경제 기관과의 합작 투자 계약 체결”과 같은 사업을 수행하고 있다고 한다(MacDougall 1996a: 8).

VI. 맺으며

과거 군부 정권의 통치 정당성 주장은 통치를 할 수 있는 권리(right to rule)에 대한 정당성 확보와 함께 정치의 경계를 정할 수 있는 권한을 가지는 것에 그 목표를 두고 있다고 할 수 있다. 특히, SLORC 수립 이후 표면적으로 정치적 참여에 거리를 두며 외부의 정치 기관으로서 정치 및 정치적 활동에 대한 경계를 정하고, 반대 세력에 대해 비합법화 시킬 수 있는 권한을 지속해서 추구했다. 앞서 USDA의 활동 사례에서 볼 수 있듯이 군부 정권은 주요한 정치적 사안이 있을 때 USDA를 통해 적극적으로 대중을 동원해 세력을 과시했고, 그러한 일련의 과정을 통해 군부 정권의 정치적 이념에 대해 홍보했다. 둘째, 지지자들을 동원해 반대 세력을 적극적으로 저지하였다. 단순히 지지 세력을 과시한 것뿐 아니라 대중조직을 동원해 정치 폭력을 행사하기도 했다. 민병대 조직을 만들고 군사 훈련을 시키기도 했으며, 무법을 자행하고 종교 갈등을 부추기는 등 “공포의 정치”를 대중조직을 통해 전달했다고 볼 수 있다. 마지막으로 USDA가 처음 설립되었을 때는 표면적으로나마 시민사회 조직으로

선전되었다. 그러나 USDA는 점차 군부 정권의 정치적 이념과 신념을 고스란히 전하면서 정치적 임무를 수행하기 시작했다. 특히, 2010년도 총선거에서 군부 정권의 대리 정당으로 자리매김하면서 선거 이후 거대 여당으로 의회를 장악했다. 명목상으로는 군부 정권이 선거를 통해 민간 정부에 권력을 이양한 것으로 보이지만, 실상은 군부 대리 정당이 국회에서 다수 의석을 차지함에 따라 군부 정권의 탈출 전략 및 후기 권위주의 체제에서의 안전에 기여했다고 볼 수 있다.

하지만 지난 두 차례 총선(2015년, 2020년)에서 NLD가 압승을 거두며 군부 대리 정당인 USDP는 별다른 영향력을 발휘하지 못했다. 그런 의미에서 과거 군부 정권으로부터 조직되어 온 대중동원의 힘이 다한 것으로 볼 수 있을지도 모른다. 하지만 2021년 쿠데타로 다시금 정권을 잡은 군부는 과거 자신들이 취했던 대중동원 전략을 비슷하게 답습할 가능성이 있다. 서론에서 제시했다시피 친군부 집단의 폭력성은 날이 갈수록 그 강도를 더하고 있다. 군부가 친군부 지지자 및 단체를 조직적으로 활용하는 사례는 저자가 양곤에서 활동한 시민활동가와의 서면 인터뷰에서도 여실히 드러난다. 인권 활동가인 쉐레이(Shun Lei)씨는 양곤에서 시민불복종운동에 참가하여 반쿠데타 시위를 했는데, 시위가 한창이던 시기 군부의 대응에 대해 다음과 같이 대답했다.

“[땀마도] 그들은 실제로 커뮤니티를 겁주기 위해 [폭력집단 활용] 오래된 전술을 사용했다. 그들은 완전한 제복을 입은 군인들이 오기 전에 도시를 위협하기 위해 깡패와 방화범을 보냈습니다. [민주화 활동을 하는] 지역 사람들은 경계팀을 꾸리고 밤에 침입자를 체포하여 자신의 지역을 방어했습니다. [폭력집단에 가담한] 사람 일부는 코로나 사태로 출소해 갈 곳이 없다고 자백하고 군에 입대해 돈을 주고 범죄를 저질렀다. 몇몇 아이들은 연루되었고 그들의 계정에 따라 군대에 의해 마약을 받았습니다.”⁹⁾

2021년 8월 쿠데타가 발발한 지 6개월이 되는 시점에서 땃마도의 수장 민 아웅 흘라잉은 자신들의 집권을 최대 2023년 8월까지 연장할 수 있다고 밝혔다. 그 논리는 2008년 헌법에 명시된 국가 비상사태의 경우 1년간 집권 후 6개월씩 최대 두 번까지 그 기간을 연장할 수 있음을 밝혔고, 그 후 선거를 위해 6개월의 준비 시간을 더 가지겠다는 것이다(The Global New Light of Myanmar 2021/08/02). 이후 치러질 선거에서 민주 진영에 대패하는 것을 저지하기 위해 제도적 장치들이 고안될 것이며, 대리 정당을 내세울 경우 그 정당의 안정적 득표를 확보하기 위해 대중을 동원할 가능성이 클 것이다. 이미 땃마도는 쿠데타를 일으키면서 이전의 SLORC와 SPDC가 했던 것처럼 국가행정위원회(State Administration Council, SAC)의 하위 조직을 구성해 놓았다. 하위 조직은 각 주(State/Region), 자치구(Self-administered), 지역(District), 타운십(Township), 마을(Village and Ward) 단위로 구성했고, 각각의 단위별로 의장을 지정해놓았다(The Global New Light of Myanmar 2021/02/02). 땃마도의 현재 목표는 2023년 8월까지 선거를 준비한 후 치러질 선거의 결과에 따라 정권을 이양하겠다는 것인데, 이런 의미에서 지난 2010년 총선과 그 양상이 비슷하지 않을까 조심스레 예측해본다.

9) 이메일을 통한 서면 인터뷰는 2021년 4월 16일 이루어졌으며, 이름 및 인터뷰 내용 활용에 관한 순레이의 허락을 받았다.

참고문헌

- Alagappa, Muthiath. 1995. *Political legitimacy in Southeast Asia: The quest for moral authority*. Stanford University Press.
- Ad hoc Commission on Depayin Massacre. Preliminary report of the Ad Hoc Commission on Depayin Massacre (Burma), 2003. https://www.burmalibrary.org/sites/burmalibrary.org/files/obl/docs/Depayin_Massacre.pdf (검색일: 2021.06.04.)
- Barker, Rodney. 1990. *Political legitimacy and the state*. Clarendon Press.
- Bigelow, Lee S. 1960. "The 1960 Election in Burma." *Far Eastern Survey* 29(5): 70-74.
- Borger, J. 2010. "Burmese PM and Cabinet resign from army to stand as civilians in election." <https://www.theguardian.com/world/2010/apr/27/burma-election-junta-civilians> (검색일: 2021. 07. 17)
- Buchana, John. 2016. *Militias in Myanmar*. The Asia Foundation.
- Butwell, Richard. 1960. "The New Political Outlook in Burma." *Far Eastern Survey* 29(2): 21-27.
- Cheesman, Nick. 2002. "Seeing 'Karen' in the Union of Myanmar." *Asian Ethnicity* 3(2): 199-220.
- Geddes, Babara. 1999. What Do We Know About Democratization After Twenty Years? *Annual Review of Political Science* 2: 115-144.
- Fairbairn, Geoffrey. 1975. "Some Minority Problems in Burma." *Pacific Affairs* 30(4): 299-311.
- Frontier Myanmar. 2018. "Yangon pro-military rally draws thousands

- as Wirathu hits back at UN.” <https://www.frontiermyanmar.net/en/yangon-pro-military-rally-draws-thousands-as-wirathu-hits-back-at-un/> (검색일: 2021/02/27).
- _____. 2021. “A threat to the revolution’: Pyusawhti returns to post-coup Myanmar.” <https://www.frontiermyanmar.net/en/a-threat-to-the-revolution-pyusawhti-returns-to-post-coup-myanmar/> (검색일: 2021/11/01)
- Handlin, Samuel. 2016. Mass Organization and the Durability of Competitive Authoritarian Regimes: Evidence from Venezuela. *Comparative Political Studies* 49(9): 1238-1269.
- Hellmeier, Sebastian and Weidmann, Nils B. 2020. Pulling the Strings? The Strategic Use of Pro-Government Mobilization in Authoritarian Regimes. *Comparative Political Studies* 53(1): 71-108.
- Human Rights Watch, 2010. Burma: Military Party Guaranteed to Dominate Elections[Press release]. <https://www.hrw.org/news/2010/07/19/burma-military-party-guaranteed-dominateelections> (검색일: 2020.07.01.)
- Hugh, C. MacDougall. 1988. In an address to the 39th General Staff training course by General Saw Maung. In *Burma Press Summary* 88-10.
- _____. 1994. USDA General Meeting. In *Burma Press Summary* 94-09.
- _____. 1995. USDA Annual Meeting. In *Burma Press Summary* 95-09.
- _____. 1996a. Anti-Subversion Law/Mass Rallies against subversion. in *Burma Press Summary* 96-06.

- _____. 1996b. USDA. in *Burma Press Summary 96-03*.
- _____. 1996c. USDA Annual Meeting. In *Burma Press Summary 96-09*.
- Kaung, B. 2010. "NDF Reponds to Suu Kyi's Criticism." <https://www.theguardian.com/world/2010/apr/27/burma-election-junta-civilians> (검색일: 2021. 07. 18)
- Kaung, B. 2010. "USDA 'Abolished': Official." <https://www.theguardian.com/world/2010/apr/27/burma-election-junta-civilians> (검색일: 2021. 07. 18)
- Khin Yi. 1988. *The Dobama Movement in Burma (1930-1938)*. Cornell University Press.
- Ko Htwe, 2010. "Two More Parties Apply for Registration." https://www2.irrawaddy.com/article.php?art_id=18244 (검색일: 2021.07.18.)
- Kratoska, Paul. 2008. "Nationalism and Modernist Reform." N. Tarling (eds), *The Cambridge History of Southeast Asia*. 249-324.
- Lintner, Bertil. 1984. "The Shans and the Shan State of Burma." *Contemporary Southeast Asia* 5(4): 403-450.
- Linz, Huan. *Totalitarian and authoritarian regimes*. Lynne Rienner Publishers.
- Ministry of Defense. Defense White Paper 2015. Nay Pyi Taw.
- Medecins Sans Frontiers. Rohingya Refugee Crisis. <https://www.msf.org/rohingya-refugee-crisis-depth> (검색일: 2021. 07.18.)
- Nathan, Andrew J. 2020. The Puzzle of Authoritarian Legitimacy. *Journal of Democracy* 31(1): 158-168.

- Network for Democracy and Development[NDD], 2006. The White Shirt: How the USDA will become the new face of Burma's dictatorship. <https://burmacampaign.org.uk/reports/the-white-shirts-how-the-usda-will-become-the-new-face-of-burmas-dictatorship/>
- Pho Thar Aung. 2003. "From Pyusawhti too the Present." https://www2.irrawaddy.com/article.php?art_id=2822&%3Bpage=2 (검색일: 2021/11/09)
- Silverstein, Josef. 1959. "The Federal Dilemma in Burma." *Far Eastern Survey* 28(7): 97-105.
- _____. 1977. *Burma: Military Rule and the Politics of Stagnation*. Ithaca: Cornell University Press.
- Steinberg, David I. 1981. Burma Under the Military Towards a Chronology. *Contemporary Southeast Asia* 3(3): 244-285.
- _____. 1997. "Mobilizing The Masses: The Union Solidarity Development Association." Pack, Mary (eds.), *Burma Debate*. Washington: Open Society. 4-11.
- Svolik, Milan W. 2012. *The Politics of Authoritarian Rule*. Cambridge University Press.
- Svolik, Milan W. ,2013. Contracting on Violence: The Moral Hazard in Authoritarian Repression and Military Intervention in Politics. *The Journal of Conflict Resolution* 57(5): 765-794.
- Taylor, Robert. 2009. *The State in Myanmar*. Hurst Publishers.
- The Global New Light of Myanmar. 2021. 8. 2. The Speech made by State Administration Council Chairman Senior Generla Min Aung Hlaing on the occasion of six month on 1 August 2020. <https://www.gnlm.com.mm/the-speech-made-by-state->

administration-council-chairman-senior-general-min-aung-hlaing-on-the-occasion-of-six-months-on-1-august-2021-since-the-state-administration-council-has-taken-the-state/?__cf_chl_manged_tk__=pmd_BF471Yw4tphhAK6axCazgwSmfp_Cpd5SKSE52A2U_3g-1634721964-0-gqNtZGzNA9CjcnBszRX1 (검색일: 2021.08.03.)

_____. 2021.2.2. Appointment and assignment of Chairmen of State/Region Administration Councils.

The Guardian. 2021. "Myanmar military supporters attack anti-coup protesters." <https://www.theguardian.com/global-development/2021/feb/25/facebook-and-instagram-ban-myanmar-military-as-first-pro-coup-rally-takes-place> (검색일: 2021/02/27).

The New Light of Myanmar. 1996. 3. 12. National Convention - Plenary Session.

_____. 1996. 9. 15. USDA Annual Meeting.

_____. 1997. 1. 7. 14,000 USDA membership applications submitted in Thaton Kyaikhto and Bilin.

_____. 2005. 12. 7. The Clarification by Dr. Ma Nam Tu Ja.

_____. 2007. 10. 2. Ceremony to support National Convention and constitution held in Kengtung.

_____. 2008. 5. 27. Announcement on results of the referendum held in the whole country.

_____. 2010. 4. 30. Applications to form political parties scrutinized and passed.

_____. 2010. 5. 12. US Assistant Secretary of State meets SPDC.

Working People's Daily. 1988.10.28. Saw Maung's Speech on 28th

October 1988

Yawnghwe, Chao-Tzang. 1995. "Burma: The Depoliticization of the Political." M. Alagappa (eds.), *Political legitimacy in Southeast Asia: the quest for moral authority*. California: Stanford University Press. 170-192.

Zaw, Aung. 1997. "A Junta by any other name." https://www2.irrawaddy.com/article.php?art_id=943 (검색일: 2020/07/05)

(2021.10.20. 투고, 2021.10.22. 심사, 2021.11.06. 게재확정)

<Abstract>

Mass mobilization under military rule in Myanmar

Kihong Mun

(Institute for Global and Area Studies, Pukyong National University)

The research questions do authoritarian regimes need popular supports? In this research, I contend that an authoritarian regime would not achieve its designed goals without popular and partisan support for authoritarian rulers' institutional agendas as political institutions undergird its rule. The study suggests that not only can political parties and interest groups contribute to an authoritarian's mobilising capacity, but also a distinctive type of organisation can strengthen this capacity. I theorise that the necessary supports from the mass would come either from mass-formed organisations or political parties. The study focuses on the case of mass mobilisation by the military regime in Myanmar since 1988. The military regime achieved its mobilisation capacity by establishing a government-sponsored organisation, the Union Solidarity and Development Association, formed in 1993. The formation and mobilisation have been geared toward accomplishing the regime's transition plan to disciplined-flourishing democracy. Indeed, it held several pro-government mass rallies across the country under the theme of supporting the regime's policies, such as convening the National

Convention for writing a new constitution, anti-subversion law, and seven steps roadmap to democracy. Later, the members of the association joined as the representatives for the constitution-writing process. Furthermore, the organisation transformed itself from a patron organisation into a political party, the Union Solidarity and Development Party (USDP), before the 2010 general election. The party achieved most seats in the new parliament in 2011 and influenced major political decision-making processes in the legislature. The mass mobilisation by the military regime has provided a safe environment in the post-authoritarian society.

Key Words: Myanmar, Tatmadaw, Mass mobilization, USDA

