

# 약탈적 생산주의를 넘어: 신질서체제 이후 인도네시아의 복지자본주의 정치경제

앤드류 로서 아델라이드 대학  
마리크 반 디어맨 아델라이드 대학

이 글은 최근 몇십 년 동안 이루어진 인도네시아 복지자본주의의 진화와 이 과정에서 형성된 정치적 역학을 검토한다. 이를 정치세력과 사회세력의 대결(contestation) 그리고 이들 간의 세력균형 측면에서 바라보며, 인도네시아 복지자본주의의 특성을 이해할 수 있는 분석적 관점을 사용해 설명한다. 신질서체제 시기의 인도네시아는 ‘생산주의적’이고 ‘약탈적’인 특성을 가진 복지자본주의의 형태로 발전했고, 이 복지자본주의는 포스트-신질서체제 시기까지 이어졌다. 이러한 결과는 약탈적 군대와 관료 공무원, 국내·외 기업군, 자유주의적 경제-기술관료, 그리고 유동자본 통제자들의 정치적 지배가 신질서체제 시기부터 포스트-신질서체제까지 지속되고 있기 때문이라고 본다. 신질서체제 붕괴 이후 이루어진 민주주의의 분권화는 인도네시아의 정치 리더들에게 빈곤층에 우호적인 사회정책을 도입할 수 있는 선거경쟁 인센티브를 제공했고, 동시에 빈곤층과 이들과 연계된 NGO 운동 연합이 활동할 수 있게 만들어 주었으며, 이들은 그러한 정책들을 강력히 밀어붙였다. 하지만 지배세력은 충분한 정치적 영향력을 갖고 있었기 때문에, 정부의 사회정책 계획을 제한적이고 경제성장에 도움이 되는 분야면서 한편 약탈적 네트워크에 포획될 수 있는 것으로 제한할 수 있었다. 그러므로 인도네시아에 도입된 다양한 사회복지 프로그램이 진보적 형태를 띠고 있었음에도 인도네시아의 복지자본주의는 신질서체제에서 그랬던 것처럼 여전히 ‘생산주의적’이면서도 ‘약탈적’인 성격이었다.

**주제어** 약탈적 생산주의, 인도네시아, 신질서체제, 복지자본주의

## I. 서론

최근 몇십 년간 인도네시아의 복지자본주의를 분석하는 데 있어 많은 학자는 홀리데이(Holliday, 2000)가 발전시킨 동아시아 복지체제 연구의 유형 분류 체계를 적용한다(Gough, 2001; Wood and Gough, 2006; Park, 2007; Kuypers, 2014). 홀리데이(2000)에 의하면 동아시아 복지체제는 사회정책이 경제정책의 부수적 산물이며, 성장지향적 국가의 존재로 묘사되는 ‘생산주의’적 특성이 있다. 동아시아 북

표 1 확장된 복지자본주의의 생산주의적 세계

|          | 사회정책       | 사회권                                | 계층화 효과        | 시장-국가-가족의 관계                    | 국가 유형      |
|----------|------------|------------------------------------|---------------|---------------------------------|------------|
| 축진적      | 경제정책에 종속됨. | 최소한                                | 제한적           | 시장 우선순위                         | 야경국가       |
| 발전적 보편주의 | 경제정책에 종속됨. | 제한적: 생산적 활동과 연계되어 확장               | 생산적 요소의 지위 강화 | 국가가 시장과 가족을 몇몇 보편적 프로그램을 통해 뒷받침 | 발전국가       |
| 발전적 배타주의 | 경제정책에 종속됨. | 최소한: 생산적 활동과 연계된 개인 영역이 사회적으로 강제됨. | 생산적 요소의 지위 강화 | 국가가 직접 가족의 사회복지 활동을 총괄함.        | 발전국가       |
| 약탈적 보편주의 | 경제정책에 종속됨. | 제한적: 생산적 활동과 연계되어 확장               | 생산적 요소의 지위 강화 | 국가가 시장과 가족을 몇몇 보편적 프로그램을 통해 뒷받침 | 약탈적·과두적 국가 |
| 약탈적 배타주의 | 경제정책에 종속됨. | 최소한: 생산적 활동과 연계된 개인 영역이 사회적으로 강제됨. | 생산적 요소의 지위 강화 | 국가가 직접 가족의 사회복지 활동을 총괄함.        | 약탈적·과두적 국가 |

출처: Holliday(2000).

지체제의 모델을 따르는 국가들은 사회보호 프로그램에 거의 투자하지 않고, 대신 사회에서 복지 영역의 '생산적' 요소(정규직, 공무원, 군대 장교)와 경제성장을 촉진할 수 있는 복지 분야를 중요시한다. 홀리데이는 생산주의적 모델을 축진적(facilitative), 발전적 배타주의(developmental particularist) 그리고 발전적 보편주의(developmental universalist)의 형태로 유형화했다(표 1).

홍콩과 같은 축진적 체제에서는 사회정책이 전적으로 경제성장을 촉진하고 경제성장에 이익이 되는 방식으로 작동한다. 이 체제에서는 최소한의 사회권으로 계층화가 제한되어 있고 시장이 우선시된다. 싱가포르와 같은 발전적 배타주의 체제에서는, 국가가 복지제도의 규제 역할을 하며 시장과 가족에 상당한 부분 의존하면서 직접적으로 개인의 복지를 제공한다. 이 체제에서는 사회권이 거의 없으며 사회집단 일부는 사회복지로부터 제외되어 있다. 복지는 전적으로 정규직 또는 재정적 기여를 할 수 있는 피고용자들을 위해 제공된다. 일본과 대만

같은 발전적 보편주의체제에서는 국가가 적어도 사회의 생산 요소를 위한 보편적 복지 프로그램을 제공한다. 이 체제에서 사회권은 일반적인 것이고 그것을 모든 시민에게로 확장하려는 노력을 한다. 국가가 복지정책을 운용하는 데 있어 중요한 역할을 담당하지만, 시장과 가족도 여전히 중추적인 역할을 담당하고 있다. 인도네시아는 일반적으로 생산주의적 모델(특히 발전주의적 배타주의의 하위 유형)로 구분할 수 있다. 1998년 권위주의적 신질서체제의 붕괴에도 불구하고, 여전히 이 유형으로 분류하는 것이 가장 적합하다(Gough, 2001; Park, 2007; Kuypers, 2014).

동시에 인도네시아 복지자본주의의 특성을 연구한 다른 많은 학자는 인도네시아 정부의 사회정책 프로그램 실행이 부패와 약탈로 인해 약화되어 왔다는 점을 강조하며, 이 현상이 신질서체제의 붕괴에도 불구하고 지속되었다고 본다(Ramesh and Asher, 2000; Aspinall, 2014; Ramesh, 2014). 그렇게 함으로써 그들은 암묵적으로 홀리데이의 유형 분류 체계에 국가의 능력 부분을 추가했다. 일본, 한국, 싱가포르 그리고 대만(동아시아 복지레짐 연구들의 중심 사례 국가)의 생산주의는 수준 높은 행정 능력과 수준 낮은 부패의 특징을 가진 ‘야경국가’ 또는 ‘발전주의적 국가’의 맥락 속에서 등장했다(Holliday, 2000; Kwon, 2005). 이 나라들과는 대조적으로 인도네시아는 경제성장 증진은 성공했지만 아주 낮은 수준의 행정 능력과 더 높은 수준의 부패가 있는 약탈적·과두적 국가의 맥락 속에서 등장했다(Robison, 1994; Robison and Hadiz, 2004). 이 같은 설명을 통해, 신질서체제와 포스트-신질서체제 시기를 거치는 동안 인도네시아의 복지자본주의 형태는 ‘발전적 배타주의’ 보다는 ‘약탈적 배타주의’의 유형으로 구분하는 것이 보다 적절하다. 표 1은 유형 분류 체계의 확장된 개요가 설명되어 있다.

최근 몇 년간 앞서 언급한 인도네시아의 복지자본주의에 대한 견해가 대부분 대중 매체의 논평을 통해 비판받았는데, 1997~1998년 아시아 경제위기 이후 인도네시아 정부가 새로운 사회보장 정책을 도입했고, 몇몇 부문에서 복지정책이 보편화를 보장하는 방향으로 전환했다는 것이다. 이러한 논평은 인도네시아가 생산주의에서 벗어나 영미 유럽형(Anglo-European) 복지국가를 설립하는 과정에 있다고 주장한다. 『이코노미스트』는 인도네시아가 이제는 복지국가의 기초를 세웠다고 선언했으며(*The Economist*, 2012), 『타임』지는 복지국가를 ‘건설하기 시작’하

는 국가라고 언급했다(*Time*, 2013). 리아디(Riady, 2013)는 인도네시아에 도입된 새로운 사회보호 프로그램이 새로운 인도네시아 복지국가 등장의 조짐이며, 이는 ‘획기적 사건’이라고 주장했다. 애스피널과 워버튼(Aspinall and Warburton, 2013)은 좀 더 신중한 분석을 통해 “보편적인 사회보호의 시작이라고 잠정적으로 간주할 수 있으며 인도네시아 복지국가가 이제 가시화되었다”고 주장했다.

이 글은 이 같은 인도네시아 복지자본주의의 상이한 시각들(그리고 그들이 설명하고자 하는 근본적인 현실)이 인도네시아 복지자본주의의 본질 속의 모순을 반영한다고 본다. 상이한 비전의 대립은 인도네시아의 사회복지를 관장하는 정책과 제도를 놓고 경쟁하는 정치세력과 사회세력의 논쟁을 반영하며 이를 뒷받침하는 서로 다른 어젠다와 이해관계들, 그리고 이 세력들 간의 균형을 반영하고 있다. 이 논쟁의 의미는 인도네시아 복지자본주의의 본질이 생산주의적이고 약탈적인 그리고 진보적인 어젠다들에 의해 동시에 형성되었으며 이 중에서 하나씩 순차적으로 선택되어 형성된 것은 아니라는 점이다. 이 결과 인도네시아에서는 다양하고 모순적인 특징을 가진 복지체제가 등장했다. 인도네시아 복지체제는 생산주의적이고 약탈적인 특징이 있지만 의미있는 진보적인 요소도 갖고 있었다. 이러한 맥락으로 볼 때 앞에서 언급한 인도네시아 복지자본주의에 대한 상이한 비전들 각각이 부분적으로는 그렇게까지 부정확한 것은 아니다. 이는 장님과 코끼리의 우화에서 코끼리 부분과 비슷하다. 각각의 비전은 어떤 일이 일어나는 차원은 포착하지만 완전한 그림을 보여주지 못한다. 따라서 이 글의 목적은 코끼리 전체를 조망하는 것이다.

이러한 관점을 보여주기 위해 이 글은 복지자본주의 접근 중 경쟁적 정치세력과 사회세력 간의 논쟁 그리고 이들 간의 세력균형에 분석의 초점을 두고, 이를 간단히 요약하면서 시작하고자 한다. 이후 신질서체제와 포스트-신질서체제 시기의 인도네시아 복지자본주의의 진화를 가져온 경쟁적 행위자, 이익, 어젠다를 특성화한다. 그 다음 절에서는 이 행위자들 간 세력균형이 전환되고 이것이 시간에 따라 어떠한 영향을 주었는지 살펴본다. 마지막 절은 결론이다.

## II. 복지자본주의

복지자본주의의 특징에 대한 많은 저작들, 특히 동아시아 국가에 초점을 둔 연구들은 이 지역의 복지자본주의의 형태가 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen, 1990)의 유명한 저작, 『복지자본주의의 세 가지 세계(The Three Worlds of Welfare Capitalism)』에서 묘사된 유럽과 북미 복지자본주의의 다양성과 구분될 수 있는지를 평가하는데 초점을 맞춘다. 이 연구들의 핵심 질문은, 모든 지역에서 동아시아 복지자본주의라는 모델이 공통적으로 적용되는지 아니면 지역에 따라 다른 지에 대한 것이었다(Wilding, 2008; Kuypers, 2014). 이 연구는 동아시아 복지자본주의에 대한 다양한 유형 분류 체계를 제시했다. 그 중에서 가장 중요한 연구는 홀리데이(2000)의 생산주의적 모델이다(Gough, 2001; Croissant, 2004; Wood and Gough, 2006; Peng and Wong, 2010 참고). 하지만, 학자들은 때때로 동아시아 복지자본주의의 특징이 시간이 지남에 따라 변화함을 인지했지만, 그들은 변화와 관련된 사회적·정치적 기반과 그들이 가지고 있는 함축적 변화의 동력에 대해서는 관심이 없었다. 황규진(Hwang, 2015)이 지적한 것처럼, 이들은 대부분 정책과 제도에 기초한 모델 수립에 집중했다. 동아시아 국가 복지자본주의의 정치적·사회적인 기초를 설명하고자 하는 학자들은 두 가지 주요한 접근 방법 중 하나를 선택했다.

첫 번째는, 동아시아 복지자본주의의 기원이 ‘아시아적’인(특히 유교적인) 가치, 즉 교육, 효심, 권위에 대한 존중, 그리고 개인의 필요와 요구보다 가족과 친족 간의 유대를 중요시한다는 것이다(Jones, 1993; Goodman et al., 1998). 이 가치들을 통해 동아시아 복지 시스템은 사회보호를 제공하는 데 있어 가족의 역할을 강조하며, 이러한 관점에서 교육과 관계된 것을 제외한 제한적인 역할을 국가가 한다는 점을 강조한다(Peng and Wong, 2010: 657-658).

두 번째 접근 방법은, 동아시아 복지자본주의가 지역 내 발전국가로서의 중요성을 반영한다는 것이다(Holliday, 2000; Kwon, 2005; Kwon and Holliday, 2007). 이 접근은 동아시아 국가의 사회복지 정책이 후발산업화에 대한 기능주의적 대응물이었으며(Pierson, 2005 참조), 사회보호보다 산업경쟁력과 경제성장 촉진을 목표로 하는 일련의 경제전략이라고 본다. 펑과 왕(Peng and Wong, 2010: 658)이 지적했듯

이, 이러한 정책들은 사회정책 결정자에 의해 의도된 것이 아니라, 경제적 생산성을 촉진하려는 의도를 가진 경제정책 결정자에 의해 시작된 것이라고 본다.

두 접근법 모두 가지고 있는 문제는 변증법적 요소, 즉 시간에 따른 변화를 설명하는 메커니즘의 부재다. 이 접근법의 설명변수들(아시아의 문화적 가치, 후발산업화, 성장지향적 발전국가의 존재)은 동아시아 맥락에서 변화가 없거나 매우 느린 속도로 변화하기 때문이다. 그런데도 최근의 동아시아 복지체제에 대한 많은 분석은 1997년과 1998년의 동아시아 경제위기 이후에 체제의 성격이 변했으며, 몇몇 사례에서는 중요한 변화가 일어났다고 인식한다. 예를 들어, 핑과 왕(2010)은 일본, 한국, 대만과 같은 나라들(특히 아시아 위기를 겪은 후의 한국과 대만)의 복지 레짐은 생산주의에서 점점 더 보편주의적 성격으로 전환되었다고 주장한다. 앞에서 살펴본 것처럼, 인도네시아도 비슷한 이행 과정을 겪었다고 지적된다(Aspinall, 2014; *The Economist*, 2012; *Time*, 2013). 그러나 두 접근법은 변증법적 요소의 부재 때문에 이러한 전환을 설명하지 못했다. 하지만 사회보호 정치와 포용적인 발전에 대한 최근 논문들이 변증법적 요소를 분석에 포함할 수 있는 방안을 제시했다.<sup>1</sup>

이와 같은 저작들은 특정 국가, 제도, 그리고 역사적 맥락 안에서 사회정책이 형성되는 데 있어 경쟁적 행위자들, 이해관계, 어젠다 간 논쟁의 역할을 강조한다. 예를 들어, 히키(Hickey, 2008)와 니노-자라주아 외(Niño-Zarazúa et al., 2012)는 개발도상국에서 사회보호와 관련된 정책 결정과 실행은 국내 정치 엘리트의 이해관계와 이들과 상호작용하는 국제행위자, 그리고 특정 체제와 사회경제적 환경 내에서의 담론으로 이해되어야 한다고 주장한다. 이들과 비슷한 주장으로 아프리카의 사회보호 정치에 대한 데버루와 화이트(Devereux and White, 2010)의 분석에서는 기술관료적, 권리 기반, 정치적인 어젠다와 그 안에 배태된 행위자들, 이해관계 사이에 벌어지는 논쟁을 강조한다.

또한 벤더(Bender, 2013: 39)의 사회보호의 정치경제 연구에서는 체제의 유형과 같은 구조적 요소와 경제적 맥락이 어떻게 '특정 국가 혹은 경로의존성 내에서의 특수 이익집단과 당파적 구조' 등의 다른 요소들과 상호작용하는지에 대해 초점을 맞추어야 한다고 주장한다. 마지막으로 히키 외(Hickey et al., 2015)는 발전

<sup>1</sup> 특히 Hickey(2008); Bender(2013); Hickey et al.(2015)을 참고.

정책이 국내의 정치, 관료, 기업 엘리트뿐만 아니라 대중의 힘과 국제적 행위자들의 경쟁적인 이해관계 간의 ‘정치적 합의’(Khan, 2010)로 이해할 필요가 있다고 본다. 사회보호체제의 성격을 형성하는데 있어서 국내 정치적 요인의 중요성은 이들의 연구에서 계속 언급되는 주제다.

예를 들어, 데버루와 화이트(2010)의 사하라 아래쪽 아프리카의 몇몇 사회보호 이니셔티브는 기부자 주도(donor-driven)적 성격인데, 이는 빈곤 감소를 목적으로 한 기부자의 헌신과, 그들이 기부한 이니셔티브에 대해 이른바 ‘깃발을 꽂는(선점하는)’ 욕구를 반영한다. 다수의 사회보호 이니셔티브는 전적으로 국내 자원을 동원해 개념화, 실행, 재원 확보가 이루어져 왔는데, 이는 특히 국내 정치 요소, 즉 정치 엘리트가 선거에서 인기를 얻고 후원 네트워크를 성립하고자 하는 요구 때문에 주도했다(Devereux and White, 2010: 73-74). 사실상, 국내에서 재원이 조달되고 추진된 사회보호 이니셔티브는 기부자 주도 프로젝트보다 더 성공적인데, 특히 정부 구조 밖에 위치한 유사 행정 시스템을 통해 실행되는 단기적 성격의 기부자 주도 프로젝트보다 더 성공적이라는 것이다(Bender, 2013). 히키(2008)와 니노-자라주아 외(2012) 역시 특정 행위자들이, 특정 조건에서 사회정책 결정 과정에 접근할 수 있는지가 국내 정치제도에 영향을 준다는 것을 지적했다.

이 글에서 접근 방식은 위 학자들 주장과 폭넓게 일치한다. 그들의 주장처럼, 사회보호 정책과 실행이 정치적 행위자들, 이해관계 그리고 어젠다 간 논쟁과, 특히 국내 행위자들의 역할이 그것들을 만드는데 강력한 영향력을 행사한다는 것을 강조한다. 또한 행위자 간 세력균형의 방식은 제도적 그리고 사회경제적 환경에 의해 조정된다는 것을 강조하며, 다시 한 번 정치체제와 경제적 맥락의 변화와 같은 국내 정치적 요소를 강조하고자 한다. 좀 더 자세히 말하면, 제도의 재배치와 경제적 맥락의 변화가 정책 결정 과정, 정치 엘리트의 인센티브에 대한 접근, 정부가 필요로 하는 새로운 자원에 누가 접근하는지를 결정함으로써 경쟁적인 행위자 집단의 세력균형을 전환시킨다는 점을 강조한다.

그렇지만 한 가지 중요한 점에서 이 글의 접근법은 기존 접근법과 다르다. 개발도상국에서 사회보호와 포용의 정치를 분석할 때 기존 학자들은 사회보호 정책과 실행에서 엘리트 행위자의 역할(정치 엘리트와 관료 엘리트 그리고 기부기관 등)을

강조한다.<sup>2</sup> 인도네시아 사례에서 엘리트 행위자들이 중요한 역할을 했다는 것은 인정한다. 하지만 빈곤층과 이들과 연계된 NGO 연합 역시 포스트-신질서 체제 시기의 사회정책 결정과 실행에 있어 중요한 역할을 했다고 본다(Aspinall, 2014). 포스트-신질서체제 시기의 인도네시아 사회복지체제는 엘리트가 완전히 주도한 결과가 아니라, 엘리트와 하층 계급 또는 비엘리트적 요소 간 정치적 합의를 보여준다. 따라서 우리의 분석에서는 하층 계급 또는 비엘리트적 역할과 영향의 요소를 분석할 필요가 있다. 이러한 접근을 적용하면서, 다음 절에서 사회정책을 통해 인도네시아의 복지자본주의 본질을 규정하기 위한 목적으로 경쟁에 참여하는 핵심적 행위자와 이해관계 그리고 어젠다를 특정하려고 한다.

### III. 행위자, 이해관계 그리고 어젠다

넓게 얘기하면 인도네시아 복지자본주의를 둘러싸고 대략 세 개의 경쟁적 행위자 집단이 존재하며, 각 집단은 분명한 이해관계와 정책 어젠다를 가지고 있다. 이 세 개의 집단은 인도네시아 복지자본주의의 본질을 형성하는 데 있어 중요한 역할을 담당해 왔다.

세 집단 중 첫 번째 집단은 정부의 자유주의적 경제기술 관료와 이들의 지지세력으로 구성되어 있다. 지지세력은 기부공동체와 유동자본 통제자들이다.<sup>3</sup> 자유주의적 경제기술 관료의 핵심 행위자는 래디어스 프라우로(Radius Prawiro), 뱀방 수디비요(Bambang Sudibyo), 보에디오노(Boediono), 애거스 마르토와도조(Agus Martowardojo), 스리 물야니 인드라와티(Sri Mulyani Indrawati) 같은 내각의 전·현직 장관들이 포함된다.<sup>4</sup> 자유주의적 경제기술 관료의 지지세력인 유동자본 통제자들은 IMF와 세계은행이 포함된다. 이들은 국가의 인적 자원을 확립하고, 정치·사회적 환경을 시장지향적 경제개혁을 형성하는데 공헌하면서, 경제성장에

<sup>2</sup> Hickey et al.(2015)는 예외적인 연구다.

<sup>3</sup> Winters(1996)의 '유동자본'에 대한 언급 참조.

<sup>4</sup> 보에디오노는 2009년부터 2014년까지 부통령을 역임하기도 했다.

기여하는 방법으로서의 사회정책에 대한 국가의 투자를 지지한다(Prawiro, 1998: 130-134, 173-211; ADB, 2006; Boediono, 2009: 13, 31, 44). 신질서체제 시기에 유동자본 통제자들은 성장의 멧가로 교육과 식량안보에 대한 사회 프로그램 확대를 요구했다. 그러나 개발도상국의 구조조정 촉진을 목표로 하는 1980~1990년대에 걸친 광범위한 국제적 기부에 대한 비판 때문에, 이들은 점차 개발도상국들에게 폭넓은 사회안전망을 요구하게 되었다(World Bank, 2003). 동시에 이들은, 사회보장 프로그램들이 알맞은 비용으로 비용 대비 편익이 높으면서, 어떠한 프로그램이, 어떠한 이유 때문에 잘 운영되는지 그 기반이 되는 증거를 요구했다(Rokx et al., 2009). 이러한 기준을 충족하지 못하거나 경제성장에 도움을 주지 못했다면 사회보장 프로그램에 대한 투자를 감축할 준비가 되어 있었다. 이는 인도네시아 정부가 예산의 제약에서 오는 엄청난 구조적 압력을 받고 있다는 것을 보여준다. 이러한 것의 원인은 유동자본의 특성인 자유로운 이동성(Winters, 1996)과 국가기구 내에 위치한 기술관료의 직접적인 정책 결정 과정 참여에 따른 것이다.

두 번째 행위자 집단은 국가기제(특히 행정부와 의회)를 지배하고 있는 약탈적인 군대와 관료적인 공무원들, 그리고 이들과 긴밀히 연관되어 있는 국내·외 기업군이다. 많은 사례에서 이들은 가족과 개인적 관계를 통해 연결되었다(Robison, 1986). 두 번째 집단의 연합은 사회 프로그램을 인적 자본의 발전과 정치·사회적 안정에 기여하면서 경제발전을 촉진하기 위한 유용한 방법으로 인식하고 있다(Hoemardhani, 1975; Moertopo, 1981). 그러나 그들은 사회정책에 대한 정부 지출을 줄이고, 감소된 지출을 통해 기초기반시설, 산업 프로젝트, 크레딧 보조 프로그램 등 자신들의 주요 사업에 지출을 늘리려고 하는 강력한 이해관계가 있다(Riady, 2013).

정부가 사회 프로그램에 예산을 투입한다는 범위 내에서, 이 연합은 군대와 관료적 공무원에게 특별한 혜택을 주는 사회 프로그램 도입에 더 적극적이다. 군대와 관료적 공무원들을 위한 사회 프로그램은 이들에게 연금과 다른 종류의 혜택을 제공할 수 있다. 또한 부패의 기회도 함께 제공하기도 하며, 후원 네트워크를 활성화하고, 유권자의 표를 사는 데도 도움을 준다. 이러한 관점에서 이 집단의 주요 행위자는 정부 소유의 사회서비스 공급기관(공립학교, 대학교, 병원, 지역건강센터와 식량안보 기관들)의 매니저들이다. 사회서비스 공급기관들은 정부가 추진

하는 사회 프로그램을 실행하는데 직접적인 책임을 지고 있다(Irawan et al, 2004; Aspinnall 2014). 이 연합의 구성원들은 사회보호 정책 수립과 실행에 영향력을 행사한다. 이들은 직업적 특성상 국가기제를 지배하고 이에 따라 직접적 정책 결정 과정에 참여하면서 사회 프로그램의 실행에 있어 중심 역할을 한다.

세 번째 집단은 빈곤층과 이들과 연계된 NGO 운동의 연합이다. 이들은 인권을 옹호하고, 특히 공공서비스에 대한 민영화와 같은 신자유주의를 비판한다. 또한 그들은 사회보호 확대와 이에 대한 확장되고 공정한 접근성을 주장한다(Irawan et al., 2004; Tjandra, 2014). 일반적인 경우 이 연합의 구성원들은 정책 결정과 실행의 절차에서 배제되지만, 인도네시아가 보다 민주적인 체제로 이행된 후에는 미디어에 접근할 수 있는 능력과 법률체계를 전략적으로 이용하는 능력을 가지게 됨에 따라 정책 결정과 실행 절차에 어느 정도 영향력을 미칠 수 있었다(Irawan et al., 2004; Tjandra, 2014).

이 세 번째 집단의 핵심 행위자에는 다양한 NGO 활동가들이 포함된다. 예를 들면, 인도네시아 부패감시기구(ICW: Indonesia Corruption Watch), 정책연구와 옹호 연구소(the Institute for Policy Research and Advocacy ELSAM), ECOSOC 연구소(the Ecosoc Institute), 국민건강회의(DKR: the Peoples Health Council), 인도네시아 빈민연합(the Indonesian Poor People's Union (SRMI)), 자카르타 법률구조국(LBH Jakarta: the Jakarta Legal Aid Bureau), 노동조합권리센터(TURC: the Trade Union Rights Centre), 인도네시아 소비자재단(YLKI: the Indonesian Consumers Foundation) 그리고 다양한 노동조합, 다양한 부모집단, 그리고 수많은 빈민과 차상위 시민을 대표하거나 연계된 조직들이다.

다음 절에서는 앞에서 언급한 세 가지 행위자 집단 간 세력균형이 아시아의 경제위기와 체제 변동의 결과로 인해 어떻게 변화해 왔는지 살펴보면, 이 세력균형의 변화가 결과적으로 인도네시아 사회정책의 특성과 실행에 미친 영향도 살펴볼 것이다. 특히 이 글에서는 사회보장(예: 노령연금과 장애인연금, 실업급여 프로그램)과 교육(예: 무상교육 프로그램), 의료(예: 무상의료제도), 식량안보(예: 쌀가격 보조 프로그램), 공동체 발전(지역발전프로젝트를 위한 기금 제공 프로그램), 그리고 고용(일자리 창출과 노동시장 제도)과 연계된 사회정책 이니셔티브에 초점을 둔다.

#### IV. 인도네시아 복지자본주의의 정치경제

인도네시아의 신질서체제 시기에는 약탈적 군대와 관료적 공무원이 이들과 깊게 연계된 기업군들과 함께 인도네시아 정치를 지배했다. 주지하다시피, 1965년 인도네시아 군대는 쿠데타로 정권을 장악했다. 정권을 장악한 이후에 인도네시아 군사 지도자들은 정당과 의회를 무력화시켰고, 군부 관료를 고위 정부 관료 직으로 임명하여 관료체제에 대한 통제권을 확보했으며, 정부 관료들에게는 골카르(인도네시아 의회)를 지지해야 한다는 필수 자격 사항을 도입했다. 또한, 사법부를 정치, 관료적 권위에 종속시켜 통제권을 확보했다. 군사 지도자들은 동시에 경제정책에 대한 개혁을 하여 기부 공동체를 다시 끌어들이고, 공적·사적 유동자본을 유입하려 노력했다. 이 과정에서 이른바 ‘버클리 마피아’로 알려진 자유주의적 기술관료 집단에 경제와 사회정책에 대한 중요한 권한을 부여했다(Robison, 1986; Winters, 1996). 이와 대조적으로 빈곤층과 NGO들은 정부가 권위주의로 그들의 행동을 통제해 영향력을 행사할 수 없게 되었다(Robison and Hadiz, 2004).

이러한 환경에서 신질서체제 시기의 정부는 사회 프로그램에 대한 지출을 거의 하지 않았다. 또한, 노동시장 제도를 통한 실업급여, 공적 노령연금, 장애인연금, 그리고 노동시장을 통한 빈곤층에 대한 일자리 제공 기회 등도 전혀 제공하지 않았다. 공공의료와 교육에는 투자했지만 시기별로 불규칙적이고 투자가 일관되지 않아 투자 수준 역시 이웃 국가들보다 훨씬 낮았다. 인도네시아에서는 1974년에야 초등교육이 보편적인 무상교육 정책으로 채택되었고, 1994년에 중학교 교육까지 무상교육 정책으로 채택되었다. 빈곤층에 대한 무상으로 혜택도 1994년에야 채택되었다. 그러나 실제로 인도네시아 정부는 공교육과 의료 시설을 이용하는 시민에게 비용을 부과했다. 따라서 많은 인도네시아의 빈민층이 원하는 의료를 받지 못하게 되거나, 아이들 학교 보내기를 포기하거나 혹은 (가격은 싸지만) 질이 낮은 사립학교에 아이들을 등록하게 했다.

막대한 정부 세입이 가능했던 석유 붐 시대인 1970년대와 1980년대 초반에는 공교육과 의료 혜택에 대한 접근이 확대되었다. 수천 개의 공립학교와 의료

시설이 인도네시아 오지에도 설립되었고, 수많은 교사와 의료 노동자가 고용되었다. 수많은 공립학교와 의료 시설의 설립은 학교 등록률을 증가시켰고, 의료 서비스 이용률을 개선하는데 기여했다. 그러나 1980년대 중반, 국제 원유 가격이 붕괴하고 재정 위기가 시작됨에 따라 정부는 교육과 의료에 대한 지출을 급격히 삭감했다. 공교육과 의료에 대한 제한된 지출로 인해 민간 부분이 교육과 의료서비스 영역에서 중요한 역할을 하게 되었다(World Bank, 1995: 1; Hill, 1996: 206-213).

인도네시아 정부는 사회보호 프로그램에서 상당한 자원을 투자했다. 이 과정에서 ① 군대와 관료 공무원의 요구를 반영하는 투자와, ② 정치·사회적 안정을 보장하면서 경제성장을 촉진하는 데 기여할 수 있는 투자를 우선시했다. ①의 예는 공무원연금기금(TASPEN)과 군인연금기금(ASABRI) 그리고 공무원의료보험(ASKES)과 같은 군대와 관료 공무원을 위한 연금과 의료보험 제도에 후하게 보조하는 것이었다. 군인과 관료는 이 제도들에 의무적으로 가입되었으며 구성원들은 고정 기여를 했다.

이 제도들은 의료 및 산후조리, 노령급여, 사망급여, 저축 프로그램, 장애 그리고 산재보상 등으로 구성된 다양한 혜택을 제공했다(Ramesh and Asher, 2000: 43). 하지만 비정규직 민간 부문에 종사하는 노동자<sup>5</sup>를 위한 프로그램은 없었고 정규직 민간 부문에 대한 프로그램은 있긴 했으나 불충분했다. JAMSOSTEK으로 알려진 연금과 의료보험을 제공하는 의무적 준비기금은 그 구성원과 사용자의 기여를 통해 적립되었다. 이 제도는 구성원에게 어느 정도의 의료보호를 제공하긴 하지만, 전체 10% 정도만 연금 혜택을 받는 등 연금제도로서는 아주 미약했다. 이런 이유 때문에 혹자는 이것이 사회보장제도로서 자격이 있는지에 대해 의문을 제기한다. 정부는 사용자에게 실업급여 지급을 필수적인 조항으로 강제하고 있지만 이는 광범위하게 무시되었다(Ramesh, 2014: 43).

②와 관련된 투자는 다음과 같다. 우선 정부는 인도네시아의 주식인 쌀 가격을 안정시키기 위한 보조금 지급에 많은 돈을 투자했다. 이 보조금으로 국립

<sup>5</sup> ASKESOS 프로그램은 1996년부터 1998년 사이에 시작되었다. 그러나 2000년대까지 완전한 형태로 실행되지는 못했다(Ministry of Social Affairs, nd).

물류국(BULOG: National Logistics Agency)은 국내와 해외 시장에서 쌀을 사고팔면서 완충재고(buffer stock)를 형성하고, 최고가와 최저가를 형성했다. 이렇게 하면서 쌀농사에 종사하는 농민들은 합리적인 가격을 받을 수 있었으며, 소비자들은 공급이 부족한 기간에도 알맞은 가격에 접근이 가능했다. 이 정책은 농업 성장과 쌀의 자급화라는 정부의 오래된 과제에 대한 노력이었으며, 정부는 이 정책과 함께 농업에 필요한 퇴비나 높은 소출을 생산하는 볍씨 등 원자재에 대한 보조금 지불 정책을 동시에 시행했다. 이러한 정책들을 실행한 이유는 식량 가격의 불안정이 사회불안을 야기할 수 있으며 만약 그러한 일이 일어나면 정부의 생존과 경제발전 과정이 무너질 수 있기 때문이다. 국립물류국은 빈곤층에 집중하기보다 계층 구분 없이 일반적인 보조금을 제공하는 형태였지만, 이 같은 쌀 가격 안정화를 위한 정부의 노력은 빈곤 감소에 상당 부분 기여했기 때문에 사회보호의 한 형태로 인식되었다(Prawiro, 1998; Arifin, 2008; Timmer, 2008).

결국, 신질서체제 시기 인도네시아의 사회정책체제는 큰 틀에서 ‘생산주의’적 복지자본주의 모델과 상당히 맞는다고 할 수 있다. 동아시아 국가들에서 생산주의는 교육 부문을 매우 중요시하며, 의료는 그보다 중요도가 낮다(Gough, 2001). 그러나 앞에서 언급했듯이 신질서체제의 인도네시아에서는 교육과 의료 부문이 사회보장연금 부문과 같은 다른 사회정책 부문보다 많은 투자를 끌어왔음에도 우선순위는 아니었다. 그렇지만 군인과 관료 공무원처럼 생산적 요소의 이해관계와 경제성장률을 끌어올리기 위한 식량안보에 대한 투자 등에 초점을 맞출 경우 신질서체제는 생산주의적 모델이라고 할 수 있다. 또한 신질서체제는 확실히 배타주의적 성격을 가졌고, 이는 특별한 집단(군대와 관료 공무원, 쌀농업 종사자와 쌀 소비자)에 대해 사회복지를 집중시키는 결과를 가져왔다. 하지만, 교육과 의료 시스템에서 부패 수준이 높고(Achmad, 1999: 72-73; Irawan et al., 2004; Rosser, 2012), 국립물류국도 부패 수준이 높았기 때문에(Crouch, 1978: 280) 넓게 보았을 때 인도네시아의 사회보호체제는 약탈적이며 지대추구적 성격으로 특정지을 수 있다.

아시아의 경제위기와 이를 뒤따른 신질서체제의 몰락은 위에서 언급한 세 가지 행위자 집단 간 세력균형 관계에 약간의 전환을 가져왔다. 우선 약탈적 군대와 관료 공무원, 그리고 기업군 연합은 새로운 연합을 형성하고 정당을 이용

해 과거보다 좀 더 민주적이고 분권된 정치 시스템으로 이행되었음에도 불구하고, 국가기구에 대해 도구적 통제를 유지할 수 있었다(Hadiz, 2003: 593). 이와 더불어, IMF의 구제 패키지과 외국의 원조가 절실했던 경제위기 시기와 그 직후에는 기부자와 유동자본 통제자의 구조적 권력을 증가시켰다(Robison and Rosser, 1999). 이러한 맥락에서 약탈적 군대와 관료 공무원 그리고 이들과 연계된 기업군, 그리고 유동자본 통제자는 사회정책 결정 과정과 실행에 있어 여전히 중요한 역할을 했으며, 사회 프로그램의 정부 재원을 통제하고 이들 재원들은 경제성장을 촉진하면서 국가 기반의 후원 네트워크에 집중되었다. 그럼에도 경제위기와 이를 뒤따른 신질서체제 붕괴는 빈곤층과 NGO 연합의 힘을 강화시키는 결과를 가져왔다. 이는 다음의 다섯 가지 이유에 기인한다.

첫째, 사회에 매우 큰 충격을 준 경제위기는 정부에 중대한 압력을 가해, 약탈적 군대와 관료 엘리트 그리고 기업군 연합의 이익에 반한다고 하더라도, 정부의 사회정책에 대한 접근 방식을 변화하도록 했다.

둘째, 민주화는 빈곤층과 소외된 사람들에 대해 우호적인 정책을 수립하는 정당과 정치인에게 인센티브를 제공했다. 지역구 선거인들은 수많은 정치인에게 사회보장 프로그램을 요구했고, 이를 제시함으로써 그들은 지지와 표를 이끌어 낼 수 있기 때문이다(Rosser and Wilson 2012; Rosser and Sulistiyanto 2013).

셋째, 민주화는 과거에 정책 결정 과정에서 배제되었던 집단이 직면했던 주요 장애물을 제거했다. 포스트-신질서체제 시기에는 사회정책 이슈 또는 유연하게 이 이슈를 포함할 수 있는 어젠다에 전적으로 초점을 맞춘 다양하고 새로운 NGO와 시민 집단이 결성되었다. 동시에, 신질서체제 시기에 설립된 몇몇 인권 옹호 NGO들은 이 사회정책 이슈와 관련한 정치적·법적인 활동이 늘어나면서, 이전 시기보다 사회정책 이슈에 대해 적극적이었다.

넷째, 민주화는 그들이 정책 결정에 영향력 행사를 위한 접근이 가능한 새로운 정책 공간을 열었다. 입법 절차의 한 부분으로서 국회에 의해 열리는 정규적인 공식 협의와 이전 시기보다 자유로워진 매체들과 (상대적으로 청렴하고 유능한) 헌법재판소(Constitutional Court)의 설립 등이 그것이다. 이로써, 시민단체는 의회가 통과한 법에 대해 헌법재판소의 심사를 요청하는 도전이 가능하게 만들었

다.<sup>6</sup>

다섯째, 시민소송, 집단소송 그리고 법적 지위(legal standing)와 같은 법률 혁신이 이루어졌으며, 이를 통해 그 집단들이 그전에 존재했던 규제에 대한 사법심사 체계를 넘어서 인도네시아 법원을 활용할 수 있는 방법이 생겼다. 이 모든 것은 신질서체제 시기에는 매우 드물었거나 들어보지 못한 것들이었다(Rosser and van Diermen, forthcoming).

이러한 전환은 사회정책에 대한 정부의 접근 방법을 변화시켰다. 약탈적 관료와 기업의 요소가 가장 취약했던 아시아 경제위기 중에 정부는 세계은행과 아시아개발은행의 경제 지원을 받아 빈곤층의 생활 수준을 일정 수준으로 유지하는 것을 목표로 하는 일련의 사회안전망 제도들을 도입했다. 이는 1세대 사회보호 프로그램이라고 할 수 있으며, 2000년대 초반까지 지속되었다.

또한, 민주화 효과가 정착됨에 따라 정부 연료보조금(중산층과 기업에 지급되는)의 삭감을 통해 재원을 마련한 2세대 사회보호 프로그램을 도입했다. 2세대 프로그램은 재설계된 여러 가지 1세대 제도에 조건적 또는 무조건적 현금이전 제도를 더해 다시 구성된 프로그램이었다(Sumarto and Bazzi, 2011). 재정 측면에서 볼 때 2세대의 핵심 프로그램은 무상기초교육을 제공하는 학교의 보조금 제도인 학교운영지원(BOS: School Operational Assistance), 무조건적 현금양도 제도인 일시적 현금직접지원제도(BLSM: Temporary Direct Cash Assistance), 그리고 빈민층에게 쌀을 지급하는 프로그램인 라스킨(Raskin), 빈민층과 준빈민층에 무상의료를 제공하는 의료보험 프로그램인 잠케스마스(Jamkesmas), 마을 수준의 발전 프로젝트 기금 제도인 지역사회 역량강화 프로그램(Community Empowerment Programme)이다(Rosser and van Diermen, forthcoming).

2011년, 인도네시아 의회는 사회보장집행기구(BPJS: Social Security Implementing Agencies)에 관한 법률을 통과시켰다. 이는 포스트-신질서체제의 진화, 즉 국가 사회보호체제의 세 번째 진화 단계로 접어들었음을 의미한다. 이 법을 통해 기존에 국가가 운영하는 사회보험 기업 네 개(TASPEN, ASKES, ASABRI, JAMSOSTEK)와 잠케스마스가 의료사회보장집행기구(BJPS Health)와 고용사회보장집행기구(BJPS

<sup>6</sup> 2013년 헌법재판소 의장이 부패 혐의로 체포된 이후로는 헌법재판소에 대한 평판이 나빠졌다.

Employment)라는 두 개의 국가기구로 합병되었다. 의료사회보장집행기구는 의료 관련 프로그램을 인수했고, 고용사회보장집행기구는 노령, 사망, 연금 그리고 산재 등 고용과 관련된 프로그램을 인수했다.

2014년 의료사회보장집행기구가 업무를 시작했으며, 2015년에는 고용사회보장집행기구가 업무를 시작했다. 두 사회보장집행기구는 구성원이 납부하는 보험료와 정부가 지원하는 빈곤층의 보험료를 통해 자체 적립된다. 비정규직 부문의 노동자도 적용 대상이 되지만, 이들은 빈곤층과 달리 보험료를 납부해야만 한다. 사회보장집행기구 설립 이전 시기에는 비공식 부문 노동자 대부분이 어떠한 사회보호 보장도 받지 못했다. 왜냐하면, 이들을 빈곤층으로 구분하지 않았고, 따라서 선별적인 사회지원 프로그램을 받을 자격이 없었기 때문이다(Raskin 또는 Jamkesmas). 예외적으로 이들 중 소수(2011년 기준 35만 8,000명)가 비정규직 노동자를 위한 소득 대체 제도인 ASKESOS의 지원을 받기도 했다(Satriana et al., 2012: 9-11).

이러한 변화를 전체적으로 보면 인도네시아의 사회보호체제는 신질서체제 시기의 선별적 지향을 벗어나 보다 보편적인 복지를 지향하고 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 군대와 관료 공무원은 아직까지도 정부가 연금과 의료제도에 대한 비용을 보조해줌으로써 공식적인 사회복지의 혜택을 계속해서 받고 있다. 또한, 쌀 생산자와 소비자 역시 라스킨 제도를 통해 혜택을 계속 받고 있다.<sup>7</sup> 그렇지만 새롭게 도입된 사회보호 프로그램은 신질서체제 시기보다 많은 사람에게로 확대되었으며, 특히 빈민층에게 더 확대되었다.

현재, 인도네시아의 빈민층은 (적어도 원칙적으로, 실질적으로는 항상 그런 것은 아니지만) 사회보호 프로그램들(몇몇 사례는 빈민층에 집중되고, 다른 몇몇 사례는 보편적인 특성이 있지만)에 정부가 기여하면서 무상초등교육, 무상의료, 쌀 보조, 지역 발전의 기회 그리고 부수적 소득으로서 현금 지원, 교육과 의료서비스의 접근이 향상되었다.

그러나 새로운 사회보호 프로그램 도입은 기본적으로 생산주의적이고 약탈적인 인도네시아 사회보호체제의 특성을 바꾸지 못했다. 약탈적 공무원, 기업

<sup>7</sup> Sumarto and Bazzi(2011)가 언급했듯이, 라스킨 프로그램이 식량안보에서 가져온 긍정적 효과는 정부의 쌀 수입 금지로 인해 국내 쌀 가격이 급등했기 때문에 상쇄(offset)되었다.

엘리트 그리고 기술관료와 기부자들은 정부의 사회보호에 대한 접근 방법에 대해 여전히 지배적 영향력을 행사하고 있으며, 사회정책이 여전히 경제정책에 부속되어 있는 것이 현실이다. 예를 들어, 1999년부터 2002년까지 중앙과 지방정부가 20% 이상의 예산을 의무적으로 교육에 배분하도록 1945년 헌법을 수정했다. 전국교사노조와 NGO는 정부가 관련 예산 편성 시 월급을 제외하고 20% 이상 교육 예산을 편성하라고 요구했으나, 기술관료 장관과 기업과 연계된 정부 공무원은 성공적으로 이를 무력화시켰다(Rosser and Joshi, 2013: 183-184). 또한 기술관료들은 2009년의 의료법 안에 필수조항으로 명시된 전체 예산의 5% 의료 지출 요구를 거부하는 데 성공했다(Prianti, 2010). 이 때문에 사회보호에 대한 정부 지출이 계속 증가했음에도 지역 기준에서는 낮은 수준으로 유지되었다. 그리고 의료와 교육서비스의 핵심 공급자는 여전히 민간 부문이었다. 이와 더불어 노동법에 명시된 노동자 보호를 위한 회사의 의무 퇴직수당은 인력대행사 노동자(casual agency labour) 고용이 증가하면서 일상적으로 지켜지지 않았다(Juliawan, 2010).

사회보호에 대한 지출은 아직도 사회의 경제성장과 생산 요소에 기여할 수 있는 분야로만 집중해 왜곡되어 있다. 식량안보, 교육, 지역공동체 발전, 그리고 앞에 나열된 분야 다음 순위로 의료 등이 여전히 사회보호 지출에서 우선순위를 차지해야 하지만, 이러한 영역에 대한 사회보장 지출 요구는 지속적으로 무시되었다. 경제위기 이후 시기에는 ‘방치된 노인’을 위한 연금제도인 ASLUT와 ‘중증장애인’을 위한 ASODKB가 도입되었다. 그러나 이 제도는 매우 제한된 급여만을 제공하고 필요한 이들 중 소수만 혜택을 받았다(Rosser and van Diermen, forthcoming).

결과적으로 수많은 인도네시아 시민은 취약한 상태로 남아 있었고, 가족이나 공동체의 지원에 의존해야만 했다. 동시에 약탈과 부패는 사회보호 프로그램의 실행을 지속적으로 저해했다. 공교육과 의료서비스에 대한 불법적 요금 부과로 인한 BOS와 잠케스마스 같은 제도의 재원 오남용이 여전히 두드러진 걱정거리다.

수많은 보고서는 라스킨 제도의 부패를 지적했다. 이 제도는 다양한 형태의 부패를 만들었다. 예를 들면, 질 높은 쌀이 질 낮은 쌀과 바뀌치기 되는 경우, 지

역공무원이 개인적으로 이익을 챙기기 위해 쌀 가격을 정부가 책정한 가격보다 높게 판매하거나 혹은 빈곤층이 아닌 사람들에게 빈곤층을 위한 보조금이 들어간 쌀을 파는 경우 등이 있었다(SMERU, 2003: 36, 40; 2008: 9-10). 지역공동체의 경쟁력 강화를 위한 국가 프로그램(PNPM: The National Program for Community Empowerment)은 BLSM 제도처럼 예산 오용과 횡령 혐의를 받았다. 어떤 프로그램은 분배 혜택이 지역선거 결과에 따라 왜곡되기도 했다.

## V. 결론

지금까지 신질서체제 이후부터 현재까지의 인도네시아 복지자본주의의 진화를 살펴보았다. 신질서체제 시기의 인도네시아는 생산주의적 특성과 약탈적 특성이 동시에 존재하는 복지자본주의의 형태였다. 반면 포스트-신질서체제 시기에는 일련의 새로운 사회 프로그램이 도입되었지만, 더욱 진보적인 형태의 복지자본주의의 등장은 제한되었다. 이는 신질서체제를 지배했던 집단들(약탈적 군대와 관료 공무원, 국내·외 기업군, 자유주의 경제기술 관료 그리고 유동자본 통제자)의 정치적 지배가 지속되었기 때문이다.

민주주의의 분권화는 정치 지도자에게 빈곤층에 친화적인 사회정책을 도입하도록 했고, 빈곤층과 NGO 연합의 활동 공간을 열어 주었다고 하지만, 지배세력은 충분한 정치적 영향력을 가지고 있었으며 정부의 사회정책 계획들이 제한적이고 경제성장에 도움이 되는 분야이거나 약탈적 네트워크에 포획되도록 한정시킬 수 있었다. 결과적으로 인도네시아의 복지자본주의는, 신질서체제 시기에 그랬던 것처럼 생산주의적이고 약탈적인 상태로 여전히 남아 있었다고 본다. 그럼에도 포스트-신질서체제 정부는 좀 더 진보적인 방향으로 중요한 걸음을 내디뎠다.

이 분석의 함의는 다음과 같다. 만약 인도네시아 복지자본주의 형태가 영미 유럽형 복지자본주의 형태로 발전하려면(특히 사민주의적 방향으로) 약탈적 군대와 관료적 공무원, 국내·외 기업군과 자유주의적 경제기술 관료, 그리고 유동자본 통제자들의 권력을 빈곤층이나 NGO 단체로 이전시켜야 한다. 이러한 조건이

만족되었을 때 변화가 가능하다. 하지만 현재의 인도네시아는 국가기체에 대한 구시기의 연합 권력 유지, 반부패 노력의 제한적 효과, 그리고 빈곤층과 NGO 연합이 주도하는 의미 있는 좌파 정당의 부재 때문에 변화가 어려운 것으로 보인다. 이러한 맥락에서 『이코노미스트』와 『타임』지 등 언론의 주장, 즉 인도네시아가 불가피하게 영미 유럽형 복지국가 형태를 지향하고 있다는 주장은 좋게 평가하면 아직 시기상조이고, 나쁘게 평가하면 너무 낙관적이다. 인도네시아 복지국가의 미래는 장기적으로 보았을 때 불가능한 것도, 불가피한 것도 아니다.

투고일: 2015년 11월 21일 | 심사일: 2016년 1월 5일 | 게재확정일: 2016년 1월 15일

## 참고문헌

- Achmad, J. 1999. *Hollow Development: The Politics of Health in Soeharto's Indonesia*. Canberra: Australian National University.
- Arifin, B. 2008. "From Remarkable Success Stories to Troubling Present: The Case of BULOG in Indonesia." In S. Rashid, A. Gulati, and R. Cummings, eds. *From Parastatal to Private Trade: Lessons from Asian Agriculture*, 137-165. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Asian Development Bank (ADB). 2006. *Indonesia: Social Protection Sector Development Program*. Performance Evaluation Report, Manila: Asian Development Bank.
- Aspinall, E. 2014. "Health Care and Democratization in Indonesia." *Democratization*, DOI: 10.1080/13510347.2013.873791.
- Aspinall, E. and E. Warburton. 2013. "A Healthcare Revolution in the Regions." *Inside Indonesia*. 111 (Jan-Mar), Retrieved 18 September 2014 from <http://www.insideindonesia.org/current-edition/a-healthcare-revolution-in-the-regions>.
- Bender, K. 2013. "The Political Economy of Social Protection Reforms in Developing Countries: What is to be Explained and How?" In K. Bender, M. Kaltenborn, and C. Pfleiderer, eds. *Social Protection in Developing Countries: Reforming*

- Systems*, 33-42. London: Routledge.
- Boediono. 2009. *Ekonomi Indonesia Mau ke Mana? Kumpulan Esai Ekonomi [Where is the Economy of Indonesia Going? A Collection of Economic Essays]*, Jakarta: Gramedia and Freedom Institute.
- Croissant, A. 2004. "Changing Welfare Regimes in East and Southeast Asia: Crisis, Change and Challenge." *Social Policy and Administration* 38 (5), 504-524.
- Crouch, H. 1978. *The Army and Politics in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Devereux, S. and P. White. 2010. "Social Protection in Africa: Evidence, Politics and Rights." *Poverty and Public Policy* 2(3), 53-77.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Goodman, R., G. White, and H. Kwon. 1998. *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*. London: Routledge.
- Gough, I. 2001. "Globalization and Regional Welfare Regimes: The East Asian Case." *Global Social Policy* 1, 163-189.
- Hadiz, V. 2003. "Reorganizing Political Power in Indonesia: A Reconsideration of So-called 'Democratic Transitions'." *The Pacific Review* 16(4), 591-611.
- Hickey, S. 2008. "Conceptualising the Politics of Social Protection in Africa." In A. Barrientos and D. Hulme, eds. *Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics*, 247-263. London: Palgrave Macmillan.
- Hickey, S., K. Sen, and B. Bukenya, eds. 2015. *The Politics of Inclusive Development: Interrogating the Evidence*. Oxford: Oxford University Press.
- Hill, H. 1996. *The Indonesian Economy Since 1966: Southeast Asia's Emerging Giant*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoemardani, S. 1975. *Renungan Tentang Pembangunan [Thoughts about development]*. Jakarta: Center for Strategic and International Studies.
- Holliday, I. 2000. "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia." *Political Studies* 48(4), 706-723.
- Hwang, G. 2015. "The Welfare Modelling Business in the East Asian Welfare State Debate." In Z. Irving, M. Fenger, and J. Hudson, eds. *Social Policy Review 27: Analysis and Debate in Social Policy 2015*, 225-245. Bristol: Policy Press.

- Irawan, A., Eriyanto, L. Djani, and A. Sunaryanto. 2004. *Mendagangkan Sekolah* [Trading schools]. Jakarta: Indonesia Corruption Watch.
- Jakarta Post. 2011. "Govt to Crack Down on PNPM Fraud", Retrieved October, 2014, from <http://www.thejakartapost.com/news/2011/07/12/govt-crack-down-pnpm-fraud.html>.
- \_\_\_\_\_. 2014. "Rooting Out Corruption One Village at a Time." Retrieved October, 2014, from <http://www.thejakartapost.com/news/2014/04/01/rooting-out-corruption-one-village-a-time.html>.
- Jones, C., ed. 1993. *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London: Routledge.
- Juliawan, B. 2010. "Extracting Labor From its Owner: Private Employment Agencies and Labor Market Flexibility in Indonesia." *Critical Asian Studies* 42(1), 25-52.
- Khan, M. 2010. Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions, available at: [http://eprints.soas.ac.uk/9968/1/Political\\_Settlements\\_internet.pdf](http://eprints.soas.ac.uk/9968/1/Political_Settlements_internet.pdf), accessed 1 October 2015.
- Kuypers, S. 2014. *The East Asian Welfare Regime: Reality or Fiction*. CSB Working Paper. University of Antwerp.
- Kwon, H. 2005. "Transforming the Developmental Welfare State in East Asia." *Development and Change* 36(3), 477-497.
- Kwon, H. and I. Holliday. 2007. "The Korean Welfare State: A Paradox of Expansion in an Era of Globalisation and Economic Crisis." *International Journal of Social Welfare* 16, 242-248.
- Ministry of Social Affairs. nd. *Tentang Askesos*. Retrieved 6 October 2014 from <http://simjks.kemsos.go.id/index.php?page=Berita1andKdBerita=5>.
- Moertopo, A. 1981. *Strategi Pembangunan Nasional* [Strategy for National Development]. Jakarta: Center for Strategic and International Studies.
- Niño-Zarazúa, M., A. Barrientos, S. Hickey, and D. Hulme. 2012. "Social Protection in Sub-Saharan Africa: Getting the Politics Right." *World Development* 40(1), 163-176.
- Park, C. 2007. "The Divergent Paths of the East Asian Welfare Regimes: The Effects of Production Regimes and Democratization." *Korean Social Science Journal*

- 34(1), 39-70.
- Peng, I. and J. Wong. 2010. "East Asia." In F. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, and C. Pierson, eds. *The Oxford Handbook of the Welfare State*, 656-670. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, C. 2005. "Late Industrializers' and the Development of Welfare Regimes." *Acta Politica* 40, 395-418.
- Prawiro, R. 1998. *Indonesia's Struggle for Economic Development: Pragmatism in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Prianti, M. 2010. "Menkeu Tak Setuju Penetapan Batas Minimal Anggaran [Finance Minister Disagrees with Minimal Budget Allocations]." *Kontan*. Retrieved 22 September 2014 from <http://nasional.kontan.co.id/news/menkeu-tak-setuju-penetapan-batas-minimal-anggaran-1>.
- Ramesh, M. 2014. "Social Protection in Indonesia and the Philippines." *Journal of Southeast Asian Economies* 31(1), 40-56.
- Ramesh, M. and M. Asher. 2000. *Welfare Capitalism in Southeast Asia: Social Security, Health and Education Policies*. London: Macmillan.
- Riady, J. 2013. "Jokonomics, Social Welfare and the Future of Indonesia." *Jakarta Globe*, 11 April. Retrieved 8 October from <http://thejakartaglobe.beritasatu.com/opinion/jokonomics-social-welfare-and-the-future-of-indonesia/>.
- Ridding, J. 1998. "ILO warns of social unrest in Asia." *Financial Times* 16 April, 4.
- Robison, R. 1986. *Indonesia: The Rise of Capital*. Sydney: Allen and Unwin.
- \_\_\_\_\_. 1994. "Organising the Transition: Indonesian Politics in 1993/94." In R. McLeod, ed. *Indonesia Assessment 1994: Finance as a Key Sector in Indonesia's Development*, 49-78. Canberra and Singapore: Australian National University and Institute of Southeast Asian Studies.
- Robison, R. and V. Hadiz. 2004. *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London: Routledge.
- Robison, R. and A. Rosser. 1999. "Surviving the Meltdown: Liberal Reform and Political Oligarchy in Indonesia." In R. Robison et al., eds. *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis*, 171-191. Routledge.
- Rokx, C., G. Schieber, P. Harimurti, A. Tandon, and A. Somanathan. 2009. *Health Financing in Indonesia: A Reform Road Map*. Jakarta: World Bank.

- Rosser, A. 2012. "Realising Free Health Care for the Poor in Indonesia: The Politics of Illegal Fees." *Journal of Contemporary Asia* 42(2), 255-275.
- \_\_\_\_\_. 2015. "Law and the Realisation of Human Rights: Insights from Indonesia's Education Sector." *Asian Studies Review* 39(2), 194-212.
- Rosser, A. and A. Joshi. 2013. "From User Fees to Fee Free: The Politics of Realising Universal Free Basic Education in Indonesia." *The Journal of Development Studies* 49(2), 175-189.
- Rosser, A. and P. Sulistiyanto. 2013. "The Politics of Universal Free Basic Education in Indonesia: Insights from Yogyakarta." *Pacific Affairs* 86(3), 539-560.
- Rosser, A. and M. van Diermen. forthcoming. "Law, Democracy and the Fulfillment of Socio-Economic Rights in Developing Countries: Insights from Indonesia." *Third World Quarterly*.
- Rosser, A. and I. Wilson. 2012. "Democratic Decentralisation and Pro-poor Policy Reform in Indonesia: The Politics of Health Insurance for the Poor in Jembrana and Tabanan." *Asian Journal of Social Science* 40(5-6), 608-634.
- Satriana, S., S. Valerie, and M. Tauvik. 2012. *Social Protection Assessment Based National Dialogue: Towards a Nationally Defined Social Protection Floor in Indonesia*. Jakarta: International Labour Organization.
- SMERU. 2003. *Rice for Poor Families (RASKIN): Did the 2002 Program Operate Effectively? Evidence from Bengkulu and Karawang*. Jakarta: SMERU Research Institute.
- \_\_\_\_\_. 2008. *The Effectiveness of the Raskin Program*. Jakarta: SMERU Research Institute.
- Sumarto, M. 2014. *Perlindungan Sosial dan Klientelisme: Makna Politik Bantuan Tunai Dalam Pemilihan Umum* [Social Protection and Clientelism: The Political Purpose of Cash Transfers in Public Elections]. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Sumarto, S. and S. Bazzi. 2011. "Social Protection in Indonesia: Past Experiences and Lessons for the Future." In *Annual Bank Conference on Development Opportunities (ABCDE) jointly organized by the World Bank and OECD* (Vol. 30), 1-30.
- The Economist*. 2012. "Asian Welfare States: New Cradles to Graves." 12 September,

- Retrieved 7 October, 2014, from <http://www.economist.com/node/21562210>.
- Time. 2013. "The Welfare State Isn't Dead, It Simply Moved to Asia." 1 November. Retrieved September, 2014, from <http://world.time.com/2013/11/01/the-welfare-state-isnt-dead-it-simply-moved-to-asia/>.
- Timmer. C. 2008. "Postscript: The Debate Over Food Security in 2006 — An Update on the Role of BULOG." In S. Rashid, A. Gulati, and R. Cummings, eds. *From Parastatal to Private Trade: Lessons from Asian Agriculture*, 165-173. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Tjandra, S. 2014. "The Indonesian Trade Union Movement Under Reformasi." unpublished paper.
- Wilding, P. 2008. "Is the East Asian Welfare Model Still Productive?" *Journal of Asian Public Policy* 1(1), 18-31.
- Winters, J. 1996. *Power in Motion: Capital Mobility and the Indonesian State*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Wood, G. and I. Gough. 2006. "A Comparative Welfare Regime Approach to Global Social Policy." *World Development* 34(10), 1696-1712.
- World Bank, 1995. *Indonesia: Fourth Health Project: Improving Equity and Quality of Care: Staff Appraisal Report*. Washington DC: World Bank.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Social Risk Management: The World Bank's Approach to Social Protection in a Globalizing World*. Washington DC: World Bank.

---

**Abstract**

## Beyond Predatory Productivism?: The Political Economy of Welfare Capitalism in Post-New Order Indonesia

Andrew Rosser University of Adelaide

Maryke van Diermen University of Adelaide

---

This paper examines the evolution of welfare capitalism in Indonesia in recent decades and the political dynamics that have shaped this process by using an analytical framework that understands the nature of welfare capitalism in terms of contestation between competing political and social forces and the balance of power between them. During the New Order period, Indonesia developed a form of welfare capitalism that was both productivist and predatory in nature and this has continued into the post-New Order period.

We argue that this outcome reflects the continued political dominance of predatory military and bureaucratic officials, domestic and foreign business groups, liberal economic technocrats, and controllers of mobile capital throughout the New Order and post-New Order periods. Democratic decentralization following the fall of the New Order has created an electoral incentive for political leaders to introduce pro-poor social policies while opening up spaces for the poor and their allies in the NGO movement to push for such measures as well. But the ruling coalition has retained sufficient political strength to ensure that the government's social policy initiatives remain limited, focused on areas that contribute to economic growth, and/or subject to capture by predatory networks. Accordingly, we suggest that welfare capitalism in Indonesia has remained

essentially productivist and predatory in nature, as it was under the New Order, even as the introduction of several new social programmes has served to give it progressive features.

**Keywords |** Predatory productivism, Indonesia, post-New Order, welfare capitalism