

인도네시아 조코 위도도 대통령 2기 정부 정책 전망

2019. 12.



외교부연구용역과제

인도네시아 조코 위도도 대통령 2기 정부 정책 전망

연구 책임자 최 경 희 (서울대학교 아시아연구소)

공동 연구원 고 우 정 (성신여자대학교 동아시아연구소)
박 준 영 (서울대학교 지리학과)

2019. 12.

연구 요약

인도네시아는 한국과 양자관계뿐만 아니라 아세안과의 다자관계를 원활하게 만들어 가는데 중심적인 역할을 할 수 있는 국가이다. 이러한 맥락에서 최근 인도네시아의 변화를 이해하는 것은 무엇보다 중요하다. 이에 본 연구는 2000년대 이후 인도네시아의 정치·경제·사회문화적 변화의 맥락에서 조코위 2기 정부의 탄생이 갖고 있는 의미를 해석하였다. 사회적 지지기반, 정당과 의회정치, 행정부와 내각을 중심으로 조코위 2기 정부의 특성을 분석하고, 조코위 2기 정부의 주요 정책을 분석하였다.

2000년대 이후 인도네시아 변화

2000년대 이후 인도네시아는 획기적인 변화를 경험하였다. 헌법개정을 통해 민주주의의 제도적 틀을 마련했고, 유도요노와 조코위 1기 정부를 거치며 제도적 민주주의를 안착시켰다. 인도네시아 권력구조는 다당제를 기반으로 한 의회주의적 정치특성이 강한 대통령제로, 내각은 정당연합에 기초해 구성된다. 이 과정에서 인도네시아 정당은 고정된 이념을 수호하기보다 정치적으로 유연하게 대응하는 모습을 보였고, 정당의 지도자와 주요 후보의 개인 성향이 유권자의 선택에서 중요하게 고려되었다.

또한 인도네시아 정치에서 개인의 성향을 정치적 유산으로 이어가는 가문 정치가 활발하게 나타나고 있다. 이러한 측면에서 조코위의 정치적 출현은 이중적인 의미를 갖는데, 한 가지는 변화의 의미이고 다른 하나는 지속의 의미이다. 변화의 의미는 기존 정치엘리트와는 다른 사회적 배경의 정치신인의 출현이 갖고 있는 의미이다. 이는 ‘절차적 정당성’을 통해 최고의 권력의 자리로 등장할 수 있다는 점이다. 다른 하나는 지속의 의미로, 여전히 인도네시아 정치에 있어서 ‘인물’이 갖는 영향력이 상당히 중요하다는 점이다. 유도요노를 비롯하여 조코위 역시 가문정치 구조에 편승하고 있다. 따라서 가문정치는 인도네시아 정치를 파악하는 현실적 요인으로 다양한 측면에서 연구되어야 한다.

민주화 이후의 경제성장은 ‘신중산층’과 ‘청년세대’를 만들어냈다. 중산층의 진보적인 정치적 선택은 인도네시아의 변화를 이끌고 있다. 이와 함께 다양한 ‘이슬람적 가치’가 생활 속에서 실현되고 있다. 2017년 자카르타 주지사 선거와 2019년 대선에서는 ‘이슬람적 가치 실현’은 중요한 정치적 요구가 되었다. 최근 인도네시아 정치와 선거에서 가장 중요하게 작용하는 변수 역시 ‘정체성’과 ‘이념’이다. 이번 2019년 대통령선거에서 조코위의 재선이 가능했던 이유 역시 조코위를 지지한 정치적 그룹의 ‘정체성’이었다. 이슬람과 비이슬람, 혹은 이슬람

내에서의 어떤 이념적 스펙트럼 내에서 스스로 어떻게 위치지을 것인가 하는 ‘정체성’은 유권자로서 선거에서의 선택의 차이를 만들어냈다.

정체성과 정치: 제도와 과정

인도네시아의 정체성 정치의 이데올로기적 스펙트럼은 매우 넓고, 그 중에서 보수주의와 진보주의로 대표적으로 설명될 수 있다. 보수주의와 진보주의라는 ‘정체성’은 인도네시아 무슬림이 스스로의 정체성을 갖게 하는 중요한 요인이다. 보수주의 무슬림은 보수적 이슬람 가치를 지향하는 정당과 후보자를 지지하고, 진보주의 무슬림은 진보적 가치를 지향하는 정당과 후보자를 지지한다. 이번 대선에서 조코위는 아민을 부통령 후보로 지명하여 이슬람 세력의 지지를 얻고자 노력하였다. 이러한 전략은 보수주의 이슬람의 지지를 얻는 데는 실패하였지만, 진보주의 이슬람의 지지를 얻는 데는 성공적이었다.

한편, 이번 인도네시아 대통령 선거를 관통한 주요 이슈는 2017년 자카르타 주지사 선거에서 나타난 ‘가짜뉴스’였다. 자카르타 주지사였던 아후의 신성모독 논란은 ‘가짜뉴스’를 통해 확산되었다. 조코위와 아후으로 대표되는 새로운 정치적 그룹을 반대하던 기득권층과 보수주의 이슬람 세력들은 논란을 키웠고, 결국 아후는 주지사 선거에서 패배하게 되었다. 이에 조코위는 ‘가짜뉴스에서 만들어진 정체성’을 극복하기 위해 이슬람 세력을 포용하는 방법을 선택했다.

2기 정부를 출범한 조코위는 1기 정부의 경험을 바탕으로 정당과 의회정치, 그리고 내각에서 리더십을 발휘할 것으로 기대된다. 인도네시아 정당정치는 다당제적 정당구조와 넓은 이념적 스펙트럼으로 복잡한 구조를 만들어낸다. 특히 정당간의 연합은 이념에 따라 구분되며, 이는 이번 선거과정에서도 나타났다. 인도네시아는 정당정치뿐만 아니라 의회구조 역시 복합적으로 구성되어 있다. 인도네시아의 입법부는 MPR, DPR, DPD의 삼각체제의 구조이다. 하지만 입법 과정을 주도하는 것은 DPR이다. 따라서 양원제나 단원제로 단순하게 설명하기 어려우며, 이러한 측면에서 불균형 양원제 혹은 준 양원제라고 보기도 한다.

복합적 정당구조와 의회정치 속에서 조코위는 자신의 리더십을 변화, 발전시켜왔다. PDI-P 내에서 자신의 세력을 확장시켜 나갔으며, 대통령직을 수행하는 과정에서 정치적 영향력을 높이기 위해 내각의 정당지형도도 변화시켰다. 1기 정부에서 조코위는 PDI-P 내부, 정당연합, 의회정치에서 점차 강력한 리더십을 발휘하였고, 이는 2기 정부에서도 이어질 것으로 기대된다. 조코위 2기 정부에서는 1기 내각과는 달리 출발부터 ‘최대연립정부구성’을 시도했다. 조코위는 여당의 연합정당 뿐만 아니라 야당을 내각에 포함하였고, 기성정치인과 신진세력을 골고루 임명하였다. 이러한 다양한 세력을 포함한 정부구성에 대해 균형적 견제라는 시각도 존재하며, ‘타협의 내각’이라는 평가도 존재한다.

조코위 2기 정부의 국가발전전략

조코위 2기 정부의 장기적인 발전계획에서 관통하는 문제의식은 ‘인프라 개발’에 있다. 인도네시아 경제는 현재까지 크게 세 번의 경제 위기를 경험했다. 세 번의 경제 위기의 공통적 원인은 인도네시아 경제가 외국 자본에 의존적인 구조로부터 기인한다. 따라서 인도네시아는 경제 내실을 다지는 것이 경제 발전의 주요 과제였다. 이러한 경제전환 구상은 유도요노 정부의 국가장기발전계획인 RPJPN 2005-2025부터 시작되었다. 조코위 2기 정부는 국가중기발전계획의 4번째 단계(RPJMN IV 2020-2024)를 지나가고 있으며, 조코위 1기 정부는 국가중기발전계획의 구체적인 정책을 실행하였다. 무엇보다 조코위 1기 정부는 ‘해양강국 인도네시아’를 국정목표로 삼았으며, 2기 정부 때부터는 ‘디지털 경제로의 변모’를 핵심적인 아젠다로 삼고 ‘4.0 산업혁명’을 중시여기고 있다.

조코위 2기 정부가 갖는 가장 새로운 정책지향은 샤리아경제로의 전환에 있다. 국가적 차원에서 샤리아경제개념을 전 산업영역에 결합하고자 한다. 샤리아경제 구현을 위한 제도 및 기반마련, 산업효과성 제고와 연계산업 확대 등이다. 전 세계 최대 무슬림 보유국인 인도네시아가 샤리아경제로의 전환을 전면적으로 실시한다는 것은 이후 무슬림 세계 내에서 인도네시아의 경제 및 외교적 지위변화를 기대해 볼 수 있는 것이다. 또한 조코위 2기 정부의 최우선 정책은 ‘인적개발’, ‘인적자원역량강화’에 있다. 조코위는 자카르타 주지사 시절 빈곤층에 대한 무상의료, 무상교육정책이 큰 호응을 얻은 바 있다. 조코위는 사회복지 시스템을 통하여 빈곤층의 요구에 부응하면서도, 교육과 인적역량개발을 통해 ‘지속가능한 경제’ 시스템을 만들기 위한 인적자원을 만들어 놓겠다는 입장을 제시하고 있다. 결국 조코위 2기 정부의 성공은 ‘디지털 기반 한 새로운 경제구조’로의 전환을 실현할 수 있는 인적역량과 인적역량을 개발하는 다양한 교육 및 기술혁신 정책에 달려있다.

실용적 관점에서 한국과 인도네시아 관계 강화

조코위 2기 정부는 인도네시아의 새로운 정치경제구조의 전환을 실현시키기 위한 중요한 시기에 놓여 있는 정부로서, 실용적인 대외전략 및 외교정책을 추진할 것이다. 따라서 한국도 인도네시아의 이러한 정책들에 대해서 깊이 있게 이해하는 과정에서 긴밀한 관계를 유지하면서, 한국정부의 정치경제적 이익도 도모할 수 있도록 실용적인 접근을 추진할 필요가 있다.

외교부연구용역과제

인도네시아 조코 위도도 대통령 2기 정부 정책 전망

목차

I.	서론	1
	가. 연구의 필요성 및 목적	1
	나. 연구내용 및 방법	2
	1. 연구내용	2
	2. 연구방법	3
II.	2000년대 이후 정치·경제·사회문화적 변화	4
	가. 정치적 변화: New Politics로의 변화	4
	1. 수하르토 체제 ‘신질서’ 이후 민주주의 제도적 이행기 (1999년 ~ 2004년)	5
	2. 직선제 대통령제 도입과 유도요노 정부 (2004년 ~ 2014년)	8
	3. 민간 출신 최초 직선제 대통령, 조코위 정부 (2014년 ~ 현재)	11
	4. 부통령 지명의 정치	13
	5. 가문 정치: 개인 성향의 강조와 정치적 유산	15
	6. 이슬람과 인도네시아 정치	19
	7. 제도적 민주주의와 실질적 민주주의 사이	19
	나. 경제적 변화: 인프라 발전 전략의 부상	20
	1. 주요 경제 지표와 전환의 비용	21
	2. 인프라 발전 전략	28
	3. 화교 자본과 아세안 경제통합	31
	다. 사회문화적 변화: 젊은 인도네시아, 그리고 중산층의 출현	33
	1. 인구: 젊고 역동적인 인도네시아	33
	2. 종교: 이슬람, 민주국가에서 살아남기-유연함과 이슬람화	38
	3. 신 중산층의 등장과 정치적 변화	40

III.	조코위 2기 정부의 리더십	42
가.	사회적 지지기반과 유권자의 정치적 선택	42
	1. 정체성의 정치	43
	2. 2017년 자카르타 주지사 선거와 가짜뉴스	50
	3. 조코위 대통령의 재선의 의미	51
나.	정당구조와 의회정치	51
	1. 정당구조: 다당제와 이념적 스펙트럼	52
	2. 의회정치: 양원제와 복합적 상임위원회 제도, 입법과정	57
	3. 의회에서 조코위 리더십의 변화	63
다.	행정부와 내각: 최소연립정부에서 최대연립정부로	65
	1. 조코위 1기 정부: 짧은 내각	65
	2. 조코위 2기 정부: ‘가도-가도’ 내각	68
	3. 조코위 2기 정부에 대한 평가	70
IV.	조코위 2기 정부의 주요 정책	72
가.	경제정책: 인프라와 디지털 경제로의 전환	72
	1. 조코위 2기 정부의 중기정책	73
	2. 연계성과 인프라 개발	74
	3. 지속가능성과 디지털 경제로의 전환	77
나.	이슬람 가치의 강조와 샤리아 경제	78
	1. 변화의 인식: 국가의 경제발전전략	78
	2. 조코위 2기 정부의 샤리아 경제 발전전략	80
	3. 샤리아 경제 실현을 위한 제도와 정치	82
다.	사회정책: 빈곤극복과 인적자원개발, 자캇과 와캅	83
	1. 빈곤의 사회적 문제와 사회안전망 도입	84
	2. 조코위 정부의 등장과 적극적 사회부조정책, 그리고 교육혁신	86
	3. 자캇과 와캅	87
라.	외교정책: 실용주의적 노선강화와 인도·태평양 전략	89
	1. 외교 네트워크와 방향성	89
	2. 조코위 1기 정부의 외교정책: 해양강국건설을 위한 외교노선	91

3. 중견국 외교 MIKTA 속의 인도네시아와 한국	93
4. 인도네시아 외교의 시대적 함의와 조코위 2기 정부의 실용주의적 외교정책	95

V. 결론	98
-------	----

그림 목차

그림 II-1	1990년대 중반 이후 인도네시아 경제성장률	21
그림 II-2	1999, 2004년 이후 인도네시아 경제성장률 변화	22
그림 II-3	1998년 이후 인도네시아 1인당 국민총소득 변화	23
그림 II-4	1998년 이후 인도네시아 지니계수 변화	24
그림 II-5	루피아(Rupiah) 대달러 환율 변화	25
그림 II-6	2005년 이후 루피아 대달러 환율 변화	26
그림 II-7	인도네시아 외채 보유율	27
그림 II-8	최근 25년 경상수지	28
그림 II-9	최근 10년 경상수지	28
그림 II-10	인도네시아 6대 경제회랑	29
그림 II-11	인도네시아 2019년, 2025년(예상) 인구피라미드	34
그림 II-12	인도네시아 도농 간 인구 비율	34
그림 II-13	1960년 이후 자카르타 인구 변화	35
그림 II-14	자카르타 수도권지역(JABODETABEK)	35
그림 II-15	인도네시아 출산율 변화	36
그림 II-16	인도네시아 기대 수명 변화	36
그림 II-17	인도네시아 영유아 사망률 변화	37
그림 II-18	인도네시아 종족 거주 분포	38
그림 II-19	인도네시아 종교 분포	40
그림 II-20	인도네시아 중산층의 성장	41
그림 III-1	2014년 대통령선거의 지지율 분포	45
그림 III-2	2019년 대통령선거의 지지율 분포	49
그림 III-3	연도별 총선 정당 지지율 변화(2009-2019)	54
그림 III-4	인도네시아 정당연합 구조의 변화	56
그림 III-5	2019년 국민대표회의(DPR) 정당별 분포와 정당연합	58
그림 III-6	DPR 구조	61
그림 III-7	인도네시아의 입법구조	62
그림 III-8	인도네시아 정부 구조 및 조직도	67
그림 III-9	조코위 1기 정부 장관들	68

그림 III-10	조코위 2기 내각	71
그림 IV-1	인도네시아 장기발전계획 속 조코위 2기 정부의 위치성	73
그림 IV-2	RPJMN IV 2020-2024의 4가지 축	73
그림 IV-3	조코위 2기 정부 중기발전계획 속 7개 아젠다	74
그림 IV-4	트랜스 수마트라 횡단 도로	75
그림 IV-5	30개 우선 인프라 프로젝트	75
그림 IV-6	해양 네트워크 속 인도네시아	76
그림 IV-7	인도네시아 해양 틀과 항만	76
그림 IV-8	인도네시아 스마트 시티	77
그림 IV-9	GIE 2017년 순위	80
그림 IV-10	조코위 2기 정부의 샤리아경제 발전 전략	81
그림 IV-11	KNKS 구조	82
그림 IV-12	인도네시아 빈곤층과 지니계수 추이	84
그림 IV-13	인도네시아 유아사망률	85
그림 IV-14	2016-2017년 자캇기금 사용분야	88
그림 IV-15	2016-2017년 와캅기금 사용분야	88

외교부연구용역과제

인도네시아 조코 위도도 대통령 2기 정부 정책 전망

표 목차

표 II-1	1999년 인도네시아 총선 결과	7
표 II-2	인도네시아 주요 정당 2004, 2009, 2014년 총선 결과	10
표 II-3	인도네시아 주요 정당 2019년 총선 결과	12
표 II-4	1999년 이후 인도네시아 정·부통령 명단	13
표 II-5	인도네시아 주요 정치 가문 대표 정치인 명단	17
표 II-6	인도네시아 GDP 대비 상품 및 서비스 수출입 비중	27
표 II-7	경제회랑별 개발 테마	30
표 III-1	2014년 대통령선거 결과	44
표 III-2	2019년 대통령선거 결과	46
표 III-3	2019년 대통령선거에서 수마트라 지역의 종교-인종에 따른 투표형태	48
표 III-4	DPR 상임위원회의 명칭과 담당 분야	59
표 III-5	조코위 1기 정부의 정책에 대한 정당들의 입장	63
표 IV-1	30개 우선 인프라 프로젝트	75
표 IV-2	인도네시아 외교네트워크	89

인도네시아 조코 위도도 대통령 2기 정부 정책 전망

색인

행정부 기관

OJK	금융감독원(Otoritas Jasa Keuangan, Financial Services Authority)
PPN/Bappenas	국가개발부(Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional)
BAKN	국가재정책임성감독위원단(Badan Akuntabilitas Keuangan Negara, State Financial Accountability Agency)
KNKS	샤리아금융위원회(Komite Nasional Keuangan Syariah)
DSN	국가샤리아위원회(Dewan Syariah Nasional-MUI)
BAZNAS	국가자카트운영기관(Badan Amil Zakat Nasional)

정당

PDI-P	인도네시아투쟁민주당(Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Indonesian Democratic Party of Struggle)
Gerindra	인도네시아대약진당(Partai Gerakan Indonesia Raya, Great Indonesia Movement Party)
Golkar	골카르당(Partai Golongan Karya, Party of Golkar)
PD	민주당(Partai Demokrat, Democratic Party)
GP	인도네시아운동당(Partai Garuda-Gerakan Perubahan Indonesia, Garuda Party)
Hanura	국민양심당(Partai Hati Nurani Rakyat, Hanura Party)
Nasdem	국민민족당(Partai Nasional Demokrat, Nasdem Party)
PAN	국민수권당(Partai Amanat Nasional, National Mandate Party)
PB	근로당(Partai Berkarya, Working Party)
PBB	월성당(Partai Bulan Bintang, Moon Star Party)
PKB	국민각성당(Partai Kebangkitan Bangsa, National Awakening Party)
PKPI	정의통일당(Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia, Indonesian Justice and Unity Party)

PKS	복지정의당(Partai Keadilan Sejahtera, Prosperous Justice Party)
PPI	인도네시아통일당(Perindo-Partai Persatuan Indonesia, Perindo Party)
PPP	통일개발당(Partai Persatuan Pembangunan, United Development Party)
PSI	인도네시아단결당(Partai Solidaritas Indonesia, Indonesian Solidarity Party)
국회	
MPR	국민협의회(Majelis Permusyawaratan Rakyat, People's Consultative Assembly)
DPD	지역대표의회(Dewan Perwakilan Daerah, The Regional Representative Council)
DPR	국민대표의회(Dewan Perwakilan Rakyat, The People's Representative Council of the Republic of Indonesia)
Panja	작업위원회(Panitia Kerja, Working Committee)
Pansus	특별위원회(Panitia Khusus, Special Committee)
Baleg	입법위원회(Badan Legislasi, Legislative Agency)
BKSAP	국제적 협력 증진을 추진하는 의회간협력위원단(Badan Kerja Sama Antar Parlemen, Inter-Parliamentary Cooperation agency)
BURT	국회 운영예산을 수립하는 총무위원단(Badan Urusan Rumah Tangga, Household Affairs Agency)
BPK	국가회계감사원(Badan Pemeriksa Keuangan, The Audit Board of the Republic of Indonesia, Household Affairs Agency)
Prolegnas	국가 입법 프로그램 수립(Program Legislasi Nasional, National Legislation Program)
기타	
MP3EI	경제개발 마스터플랜(Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia)
RPJPN	장기적인 비전(Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional)
RPJMN	중기경제개발계획(Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional)
GIE	글로벌 이슬람경제(Global Islamic Economy)

JPS	사회안전망(Jaring Pengaman Sosial)
PKH	가족희망프로그램(Program Keluarga Harapan)
SJSN	국가사회보장시스템(Sistem Jaminan Sosial Nasional)
BPJS	사회보험공단(Badan Penyelenggara Jaminan Sosial)
BPJS	건강보험공단(Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan)
PIS	건강한 인도네시아 프로그램(Program Indonesia Sehat)
NU	나흐다똘 올라마 이슬람단체(Nahdlatul Ulama)
무하마디아	무하마디아 이슬람 단체(Muhammadiyah)
JKN-KIS	국민건강보험카드(Jaminan Kesehatan Nasional-Kartu Indonesia Sehat)
KPU	인도네시아는 선거위원회(Komisi Pemilihan Umum, General Election Commissions)
MUI	인도네시아 올라마 협의회(Majelis Ulama Indonesia, Indonesian Ulema Association)
BDF	발리 민주주의 포럼(Bali Democracy Forum)
ICMI	인도네시아 무슬림지식인연합(Ikatan Cendekiawan Muslim Se-Indonesia)
MES	샤리아 경제 시민사회 (Masyarakat Ekonomi Syariah)
SDM	인간능력의 원천(Sumber Daya Manusia)
BWI	인도네시아 와캅기관(Badan Waqf Indonesia)
LKS-PWU	샤리아기금조직-와캅운영(Lembaga Keuangan Syariah Pengelola Wakaf Uang)
MIKTA	중견국협의체(Mexico, Indonesia, South Korea, Turkey and Australia)
SDG	2030 지속가능한 발전(2030 Agenda for Sustainable Development Goals)
ADMM	아세안 국방장관회의(ASEAN Defence Ministers' Meeting)
APCN	아세안 평화유지 센터 네트워크(ASEAN Peacekeeping Centres Network)

I. 서론

2017년 11월에 발표된 신남방정책(New Southern Policy)은 2019년 11월 25일에서 27일간 진행된 제3차 한-아세안 특별정상회의와 제1차 한-메콩 정상회의를 통해서 구체적인 성과를 내었다. 또한 본 국제외교행사를 계기로 지난 한-아세안 30년 관계는 새로운 관계로 거듭나게 되었다. 이번 정상회의는 역대 다른 정상회의와는 달리 ‘국민과 함께 하는 정상회의’라는 모토로 전개되었으며, 그 모토에 부합하는 다양한 부대행사도 함께 진행되었다. 외교부는 이번 정상회의에 참석한 참가자가 모두 약 2만 6,000여명이라고 밝혔다. 이렇게 많은 사람들이 이번 정상회의에 참석함으로써 ‘사람중심의 한-아세안관계’를 시작하는데 그 의미를 더했다고 볼 수 있다.

이번 특별정상회의 일정 가운데에서 유독 빛났던 양자관계가 한국과 인도네시아일 것이다. 조코 위도도(Joko Widodo, 이하 조코위) 대통령은 양자회담에서 문재인 대통령을 ‘나의 형님(kakak saya)’이라고 표현하였다. 이는 두 대통령 사이가 매우 친밀하였다는 것을 알 수 있는 부분이다. 또한 이번 방문을 계기로 ‘포괄적경제동반자협정(CEPA)’도 최종 타결되면서 한층 분위기를 고조시켰다. 인도네시아는 아세안 역내에서 인구, GDP 등 약 40% 규모를 차지한다고 회자된다. 이에 인도네시아는 한국에게 있어 양자관계뿐만 아니라 아세안과 다자관계를 원활하게 만들어 가는데 매우 중심적인 역할을 할 수 있는 국가이다.

이러한 맥락에서 최근 인도네시아에 대한 정치적, 경제적 그리고 사회문화적 변화를 해석하고 이해하는 것은 무엇보다 중요하다. 조코위 대통령은 2019년 4월 대선에서 승리하고, 10월에 2기 내각을 출범시켰다. 조코위 2기 내각 출범 자체가 민주화 이후 변화해온 인도네시아의 의미를 드러내는 것이며, 또한 조코위 10년 집권의 영향은 인도네시아의 새로운 정치경제구조를 만드는 결과로 이어질 것으로 보인다. 이에 본 연구는 2000년대 이후 인도네시아의 정치적, 경제적, 사회문화적 변화의 맥락에서 조코위 2기 정부의 탄생을 갖고 있는 의미를 해석해 보고자 한다.

가. 연구의 필요성 및 목적

2019년 10월 20일 조코위 대통령과 마루프 아민(Ma'ruf Amin, 이하 아민) 부통령의 공식 취임식이 열렸다. 향후 5년간의 조코위 2기 정부의 내각이 출범한 것이다. 올해 4월 17일 지상 최대의 선거를 마쳤다. 대통령 선거뿐만 아니라 국회의원과 지방의회 선거까지 “가장 광범위하고 가장 복잡한 단 하루의 선거일(the world’s biggest, most complicated one-day election)”을 경험하였다. 4월 17일 투표일이 이후 5월 21일 선거관리위원회(Komisi Pemilihan Umum, 이하 KPU)가 선거결과를 발표한 이후 정세는 상당히 혼란스러웠다. 선거결과에 대한 법정소송까지 최종적으로 마무리 된 이후 본 제1기 조코위 정부에서 제2기 조코위 정부로 이행이 이루어졌다. 그러나 제2기 조코위 정부의 공식출범 전 형법개정안과 부패방지법 개정에 반대하는 대규모 폭력시위가 발생하였고, 위란토(Wiranto) 정치법률안보조정장관이 괴한에 피습당하면서 출범 이전부터 정세가 불안한 듯하였다.

무엇보다 이번 2019년 선거는 인도네시아 국가의 정체성을 둘러싼 국민들의 뜻이 드러난 선거였다. 단기적으로 보면, 2016년 ‘반-아훅(Anti-Ahok) 운동’과 2017년 자카르타 주지사 선거에 나타난 국민적 요구, 중기적으로 보면 2014년 박빙의 선거결과로 종결된 대선이

후 나타난 국민적 요구, 좀 더 장기적으로 보면 2004년 직선제 대통령 선거 실시 이후의 정치적 열망의 표출이 일관된 선거라고 볼 수 있다. 따라서 조코위 2기 정부의 출범이 갖는 의미는 인도네시아 민주화 이후 권력기반이 어떻게 변화하고 있는지를 보여주는 좋은 사례이다.

2000년대 이후 인도네시아는 획기적인 변화를 경험하고 있다. 더 많은 민주주의와 개혁의 요구, 더 많은 이슬람적 가치 실현의 요구와 더 많은 경제적 번영의 요구가 사회 각계각층에서 분출하고 있다고 볼 수 있다. 2017년 자카르타 주지사 선거와 2019년 대선에서 ‘이슬람적 가치 실현’은 매우 중요한 정치적 요구가 되었다. 때로는 ‘급진주의적 정치양상’으로 외화되는 이슬람 변수는 향후 인도네시아 정치에 지대한 영향을 미칠 것으로 보인다. 과연 조코위 2기 정부는 이러한 요구들을 얼마나 실현시킬 수 있는가?, 이러한 요구들은 구체적으로 어떤 정책을 통해서 반영되는가?

이에 본 연구는 조코위 2기 정부의 출범이 갖는 의미를 다층적으로 분석하고, 조코위 2기 정부의 정치리더십의 특성을 사회적 지지기반, 정당과 의회정치, 행정부와 내각을 중심으로 분석하고, 조코위 2기 정부의 주요정책을 경제정책, 사회정책 그리고 외교정책 측면에서 분석하고자 한다. 이러한 분석은 인도네시아가 당면한 과제에 대한 구체적 이해를 도모해주며, 조코위 2기 정부는 이러한 문제들을 어떻게 해결하려고 하는지를 파악하고자 한다. 또한 외교정책 분석을 통하여 역내 리더십으로서 중요한 역할을 해왔던 인도네시아가 향후 아세안 역내에서 어떤 역할을 기대할 수 있는지도 예측할 수 있다. 결국 조코위 2기 정부의 리더십과 주요 정책을 분석함으로써 한국의 對인도네시아 교류 및 협력 방향을 구체화하는데 기여하고자 한다.

나. 연구내용 및 방법

1. 연구내용

본 연구의 구체적인 내용은 다음과 같다. 우선 2장에서 2000년대 이후 인도네시아의 변화를 정치적, 경제적 그리고 사회문화적으로 분석해보고자 한다. 인도네시아는 1945년에 독립한 신생민족국가이다. 민족국가로서 형성되는 과정을 경험하면서 단계적으로 변화를 갖고 왔다. 그 변화의 과정에서 32년 수하르토 권위주의 체제가 붕괴하고, 1998년 민주화로 이행은 인도네시아 사회를 변화시키는 핵심적인 계기였다. 특히 2004년 직선제대통령의 도입은 ‘더 자유로운 더 직접적인 정치표현’이라는 측면에서 사회변화의 큰 동력으로 작용한다. 그리고 유도요노 10년의 집권 동안의 꾸준한 경제성장은 ‘신중산층’과 ‘청년세대’를 만들어내었다. 이러한 경제성장과 민주화의 변화 속에 다양한 이슬람적 가치를 생활 속에 실현하고자 하는 사회문화적 변화도 빠르게 경험하고 있다. 즉, ‘이슬람적 가치를 소비하는 사회현상’이 활발해지고 있는 것이다. 2000년대 이후 이러한 정치적, 경제적 그리고 사회문화적 변화를 2장에서 설명하고자 한다.

그리고 3장에서는 조코위 2기 정부의 리더십을 좀 더 다양한 각도에서 분석하고자 한다. 조코위 대통령은 최초의 민간인, 중산층, 지방 소도시출신이라는 점에서 이전의 정치엘리트와는 전혀 다른 사회적 배경을 갖고 있다. 그리고 조코위 대통령은 솔로 시장, 자카르타 주지사 그리고 대통령이 되는 짧은 정치적 경험에서 조코위를 지지하는 새로운 정치세력이 형성되었다고 볼 수 있다. 그래서 조코위 대통령을 지지하는 사회적 기반을 분석하는 것은 의미있는 것

이다. 또한 정당정치와 의회정치 속에서 조코위 대통령의 정치적 위치성을 분석하고자 한다. 조코위가 속한 '인도네시아투쟁민주당(Indonesian Democratic Party of Struggle, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, 이하 PDI-P)'에서 조코위가 갖는 위치성의 변화, 정당연합 구조 속에서 정치적 함의 그리고 국회 내에서 조코위 리더십의 의미를 분석하고자 한다. 마지막으로 구체적인 2기 내각의 인물구성을 통해 어떤 특징을 갖는지를 분석하고자 한다. 2기 정부의 내각이 출범한 이후 관심과 논란이 제기되었다. 특히 지난 대선에서 경쟁자였던 상대후보를 내각에 포함시킨 이유, 성공한 젊은 사업가를 문화교육부 장관으로 임명한 이유 등 조코위 2기 내각의 특징 자체가 향후 국정운영의 방향성을 보여준다는 데서 의미가 크다.

4장에서는 조코위 2기 정부의 주요 정책을 경제정책, 사회정책 그리고 외교정책이라는 세 측면에서 분석하고자 한다. 무엇보다 인도네시아 국가정책을 이해하기 위해서는 이전 정부의 장기정책을 이해할 필요가 있다. 유도요노(Susilo Bambang Yudhoyono, 이하 유도요노) 정부부터 인프라 개발정책을 강조해 왔는데, 이는 인도네시아 경제의 구조적인 문제를 해결하고자 하는 장기플랜으로 제시되었기 때문이다. 이에 조코위 1기 정부는 인프라 개발정책을 강하게 유지해왔다. 이러한 조코위 1기 인프라 개발정책은 조코위 2기 정부에서는 디지털 경제 개념과 샤리아경제 개념이 상호작용하면서 경제구조의 대전환을 모색한다고 볼 수 있다. 좀 더 가시화된 담론이 칼리만탄(Kalimantan) 수도이전이라고 볼 수 있다. 칼리만탄 수도이전은 이러한 전환의 경제가 구현되는 장소라고 볼 수 있다. 그리고 인도네시아의 또 하나의 구조적인 문제인 빈곤과 불평등의 문제를 해결해야 하는 것은 국가적 과제이다. 이러한 해결을 강조하는 조코위 정부의 사회정책과 인적개발정책을 분석할 필요가 있다. 마지막으로 외교정책이다. 인도네시아는 지정학적으로 '인도-태평양전략'을 처음으로 주장해온 나라이다. 1기 조코위 외교가 상당히 민족주의적 요소를 갖고 있었다고 한다면, 2기 조코위 외교는 이와는 달라질 것으로 예측된다. 즉, 조코위 2기 정부의 외교정책은 1기보다 연속성을 갖으면서도 새로운 강조점이 있는데, 이러한 내용을 분석하고자 한다.

2. 연구방법

본 연구는 위와 같은 연구의 내용을 파악하기 위해서 문헌조사와 현지조사 방법을 진행하였다. 다층적인 문헌조사 접근으로는 첫째, 인도네시아 영자 로컬 신문인 Jakarta Post의 활용이다. 그리고 동남아연구의 세계적인 허브인 ISEAS의 인터넷 라이브러리에 있는 Perspective 시리즈 자료의 활용이다. 본 시리즈물은 최근 이슈를 빠르게 그리고 깊이 있게 연구하는 특징을 갖고 있다. 둘째, 인도네시아에 대한 국내 및 해외 연구물 중에서 본 연구주제와 관련된 연구결과물들을 검토하였다. 셋째, 현지적 맥락을 깊이 있게 연구하기 위해서 인도네시아 정부가 발표하는 다양한 자료를 기초자료로 활용하였다. 예를 들면 조코위 2기 정부의 중기발전 전략, 샤리아 경제발전전략에 관한 보고서 자료 등이다.

다음으로는 현지조사이다. 현지조사에서는 인도네시아 연구자와의 인터뷰 미팅, 현지에서 구입하는 단행본이다. 본 연구팀은 짧은 연구기간이지만 현재 변화하고 있는 인도네시아의 상황을 집중분석하기 위하여 싱가포르 ISEAS에 있는 인도네시아 연구자들을 만나 조코위 정부에 대한 다양한 견해를 들었다. 특히 중요한 정치적 영향력을 발휘하고 있는 '이슬람적 변수'에 대해서 이 분야의 최고 연구자와 인터뷰를 통해 의미 있는 견해를 들었다. 또한 본 연구가 진행되는 동안 인도네시아 정치 및 경제변화를 논할 수 있는 현지 연구자와의 면담기회도 본 연구에 도움이 되었다.

II. 2000년대 이후 정치·경제·사회문화적 변화

1999년은 새로운 밀레니엄 시대에 대한 기대로 전 세계가 들떠있었다. 1999년은 인도네시아에게도 특별한 의미를 갖는데, 이 해에 인도네시아는 6월에 총선, 10월에 대선이라는 중요한 선거를 앞두고 있었다. 이 선거는 인도네시아가 권위주의적 군부 집권을 끝내고 44년 만에 갖는 자유 총선거였다. 앞서 1998년에는 대규모 민중 항쟁에 의해 32년간 집권한 수하르토(Haji Mohammad Soeharto, 이하 수하르토) 대통령이 사퇴하였다. 이 항쟁의 주요 원인은 경제 위기와 민주화에 대한 열망이었다. 따라서 새로운 밀레니엄을 앞두고 인도네시아는 정치, 경제적 대전환의 계기를 마련하였으며 정치, 경제의 대전환은 사회문화적으로도 중대한 변화를 이끌었을 것이라 충분히 예상할 수 있다.

수하르토 정부는 스스로를 '신질서(New Order)'라고 불렀는데, 이는 이전 정부인 수카르노(Soekarno, 이하 수카르노) 정부를 '구질서(Old Order)'로 상정하며 차별화를 시도한 것이다. 수하르토의 신질서가 수하르토 퇴진으로 막을 내리고 당시 부통령이었던 하비비(Bacharuddin Jusuf Habibie, 이하 하비비)가 대통령직을 승계 받았다. 이후 와히드(Abdurrahman Wahid, 이하 와히드), 메가와티(Megawati Soekarnoputri, 이하 메가와티) 대통령을 거치며 1999년까지 2004년까지 인도네시아는 민주적 이행기를 경험하였다. 특별히 1999년부터 2002년까지 세 차례 헌법 개정을 통해(변해철 2012), 민주주의를 제도적으로 정착시키는 시기가 되었다. 이 시기에 선출된 세 명의 대통령은 국민협의회(Majelis Permusyawaratan Rakyat, 이하 MPR)에서 간선제로 선출되었다.

인도네시아 민주주의 운영에 관한 법제도가 마련된 이후 처음으로 직선제로 선출된 대통령은 유도요노이다. 그는 군 출신의 정치인이며 재선을 통해 10년간 집권했다. 유도요노는 비록 군 출신 정치인으로 이전 권위주의적 질서에 대한 향수를 자극하는 측면이 있지만, 유도요노 집권 10년은 인도네시아 민주주의의 제도가 안정적으로 정착되어가는 시기라고 볼 수 있다.

2014년 인도네시아는 전 자카르타 주지사였던 조코위를 대통령으로 선출하며 첫 '민간인' 출신의 대통령을 직선제로 선출하였다. 조코위는 사업가이자 지방 정부 대표 출신으로 비교적 서민적이며 참신한 이미지로 새로운 인도네시아에 대한 기대를 상징하는 인물이다. 조코위 1기 정부에 대한 다양한 평가가 존재하지만, 대체적으로 긍정적인 평가 속에 2019년 2기 정부가 출범하였다.

가. 정치적 변화: '새로운 정치(New Politics)'로의 변화

맥스 레인(Max Lane 2019)은 현대 인도네시아 정치를 '새로운 정치(New Politics)'라 표현하였다. 그에 따르면 인도네시아의 새로운 정치는 수하르토 군부 독재 시절 신질서(New Order)에 조용하는 표현으로 '거래적 정치'를 의미한다. 강력한 중앙집권적 리더십에 의해 운영되던 수하르토의 신질서 시절과는 달리 민주화 이후 인도네시아 중산층 엘리트들이 정치에 뛰어들었고 이들이 가진 비슷한 이해는 거래를 통해 이익을 실현시키는 방법으로 나타났다. 흔히 민주주의를 독재에 비해 소모적 논쟁의 발생으로 비효율적으로 보기도 한다. 하지만 인도네시아의 새로운 정치는 동질성을 가진 정치 주체들이 논쟁보다는 거래의 정치를 통해 나름의 효율성을 갖는다. 이번 장에서는 인도네시아가 1998년 수하르토 퇴진 이후 새로운 정치 질서를 나타내기까지의 정치적 변화에 대해 설명한다.

1. 수하르트 체제 '신질서' 이후 민주주의 제도적 이행기(1999년 ~ 2004년)

1) 행정부: 제도적 민주주의 정착

1998년 수하르트 대통령 퇴진 이후 대통령직을 이어받은 하비비 대통령은 인도네시아 대중의 민주화 요구에 따라 곧바로 조기 총선과 대선을 치르기로 약속했다. 이에 따라 1998년 11월 인도네시아의 국회인 MPR가 개최되어 의회법, 정당법, 총선거법을 개정하였다. 이 개정안은 1999년 1월 통과되었고 이에 따라 인도네시아는 같은 해 6월 7일에 총선을, 11월에 대선을 치르는 일정을 확정하였다(김성민 2001).

하비비 과도기 정부의 MPR에서 인도네시아 최대 이슬람 단체 나흐다툴 울라마(Nahdlatul Ulama, 이하 NU)의 지도자인 와히드가 대통령으로 선출되었다. 민주화 이후 간선제로 뽑힌 첫 대통령의 정치적 의미는 급진적인 변화보다는 점진적 변화의 선택이라고 볼 수 있다. 와히드 대통령은 99년 총선에서 국회 500석 중 51석 확보에 그친 국민각성당(National Awakening Party, 이하 PKB)의 공천으로 그해 10월 대선에 출마해 이슬람 정당들의 도움으로 제1당인 PDI-P(당시 153석) 총재 메가와티 후보를 누르고 당선되는 이변을 연출했다. 집권 후 소속정당의 수적 한계를 감안해 다양한 정파 인사들로 구성된 내각을 출범시킨 데 이어 각종 국가발전 청사진을 제시해 와히드 정부 초기에는 와히드호의 순항을 예고하기도 했다. 32년간 무소불위의 철권을 휘두른 수하르트와 그의 친인척, 측근 인물의 사법처리와 부정축재 재산 환수, 각종 인권유린 진상규명과 책임자 처벌 의지를 천명해 국내외의 박수갈채도 받았다(황대일 2001). 또한 그는 이슬람계 지도자였음에도 첫 해외 방문지로 베이징을 선택하고 중국계 현지인들에게 모국어 사용과 전통문화 행사를 허용했다. 이는 98년 5월 폭동으로 인해 해외로 빠져나간 화교 자본을 다시 끌어들이기 위한 노력이었고 일정부분 효과를 봤다.

정치 및 경제영역에서 성과를 내며 안정적인 국정운영을 이어가던 와히드 정권은 연달아 공개되는 스캔들로 인해 위기에 처한다. 와히드와 메가와티는 대선에서 맞붙었던 사이였지만, 선거 이후에는 국정 운영의 동반자라고 할 수 있을 정도로 좋은 관계를 유지했다. 메가와티는 와히드 대통령이 위기에 처했을 때 위기 극복에 도움을 주었고 와히드 대통령은 이런 메가와티에게 국정 운영의 일부 권한을 나눠주기도 했다. 와히드 대통령의 부패 스캔들(블록 게이트, 브루나이 게이트 등)로 인해 곤경에 처했을 때도 메가와티 대통령에게 권력 분점을 제안하며 위기를 돌파하려 했다. 그러나 와히드 대통령의 말뿐인 분권 제안에 배신감을 느낀 메가와티는 와히드 대통령으로부터 멀어졌고, 반(反)와히드 전선은 야당을 비롯하여 군부까지 확산되며 마침내 와히드 대통령은 MPR에서 탄핵되었다. 와히드 대통령은 정치권과 군으로부터 신임을 잃은 것뿐만 아니라 계속되는 실정에 국민들로부터도 신뢰를 잃었다.

와히드의 거둬들인 실정으로 인해 분노한 국민들은 반와히드 연합의 최전선에 서있던 메가와티를 지지했고 부통령이었던 메가와티는 MPR에서 대통령으로 선출되며 인도네시아의 첫 여성 대통령이 되었다. 메가와티를 가장 명확하게 규정하는 표현은 '수카르노의 딸'이다(전제성 2007). 메가와티는 2004년 10월까지 3년 3개월간 재임했다. 메가와티는 대통령이 되기 전 인도네시아에서 가장 주목받던 정치인이었다. 독립 운동가이며 대통령 재임 시절에는 '카리스마 있는 지도자'로 유명했던 수카르노 초대 대통령의 장녀로서 받는 후광과 함께 말수가 적으며 신중하고 차분한 '어머니'와 같은 온화한 이미지를 통해 메가와티는 높은 인기를 얻었다(전제성 2007). 이처럼 아버지와 자신의 상반된 이미지를 적절하게 조화시킨 메가와티는 폭넓은 지지층을 확보했는데, 주요 지지층이라 할 수 있는 노동자, 농민, 빈민, 여성 등 서민들을 비롯

하여 와히드 대통령과 각을 세우던 야당 및 군부로부터도 지지를 받았다. 이처럼 메가와티는 수카르노 독재 이후 좀처럼 안정되지 않던 인도네시아를 바로잡을 지도자라는 높은 기대를 받으며 대통령으로 선출되었다. 그러나 대통령 재임 시절 여러 실정을 거듭하며 국민들로부터 신뢰를 잃었다. 국민들은 강력한 개혁으로 구체제와 단절을 원했지만, 대통령이 되는 과정에서 야당과 군부의 지원도 받았던 메가와티는 구체제를 청산하는 데 다소 미온적인 태도를 보였다. 또한 거시경제지표 개선에는 성공했지만, 물가안정, 실업률 개선 등 서민들이 체감할 수 있는 경제 회복을 이루지 못했다. 또한 카리스마 있는 지도력과 온화한 이미지를 동시에 갖고 있던 메가와티는 집권 말기 우유부단하며 심지어 명칭하라는 조롱까지 받는 등 리더십은 몰락했다(전제성 2007). 이로 인해 메가와티는 재선에 실패하고 메가와티 정부의 정치안보조정장관 출신인 유도요노에게 정권을 넘겨주게 된다. 당시 유도요노는 국민들로부터 경제 발전과 부패근절을 이뤄낼 강한 리더십을 가진 지도자로 평가받았는데, 이는 메가와티가 대통령이 되기 전 받았던 기대와 유사하다는 점에서 메가와티는 국민들의 기대를 실현시키지 못했다고 평가할 수 있다. 비록 재선에 실패했지만, 메가와티는 수하르토 독재 이후 대통령 직선제가 실시된 이래 처음으로 대통령 임기를 마무리한 첫 대통령이었다. 절차에 따른 정권교체라는 측면에서 인도네시아는 비로소 정치적 혼란을 극복하고 민주국가로서 안정기에 돌입했다고 평가받았다(전제성 2007).

2) 입법부: ‘새로운 정치(New Politics)’의 여명

인도네시아 입법부는 민주화 이전에는 지속적으로 단원제를 채택해왔으며 현재 입법부는 MPR로 불리며 이는 2002년 개정된 헌법에 따른 구조이다(이동윤 2013). 하지만 민주화 이후 MPR는 단원제보다는 양원제적 성격을 갖는다고 평가된다. 즉, MPR은 국민대표의회(Dewan Perwakilan Rakyat, 이하 DPR)과 지역대표의회(Dewan Perwakilan Daerah, 이하 DPD)로 구성된다. 당시 MPR는 총 692명으로 구성되어있으며, DPR 소속 국회의원 560명과 DPD 소속 지역 대표 132명을 포함한다. DPR과 DPD는 MPR 소속으로 헌법 제정과 주요국가방향을 결정하며, 각각의 역할로는 DPR은 법률의 제정, 예산 승인, 정부 감시 등의 역할을, DPD는 지방행정, 지방자치제 관련 사업 예산 입법 등의 역할을 맡는다.

인도네시아는 대통령제를 실시하고 있지만, 기존 다른 국가에서 실시된 대통령제와는 다른 새로운 형태의 대통령제를 실시하고 있다(변해철 2018). 인도네시아의 정치체제는 의원내각제적 요소가 많이 적용된 대통령제라고 할 수 있는데, 이는 정·부통령 후보를 정당에서만 지명할 수 있게 한 것에서부터 드러난다. 이에 따라 인도네시아는 민주화 이후 다당제가 지속되고 있다. 정·부통령 후보의 난립을 막기 위해 봉쇄조항을 두고 있는데, 2004년에는 전국적 지지를 3%이상인 정당이 후보를 지명할 수 있었으며, 2009년 이 기준은 강화되어 국회의원 선거에서 25%이상을 득표하거나 국회의원 의석 20% 이상을 확보한 정당만 정·부통령 후보를 지명할 수 있게 됐다. 이 봉쇄조항은 다당제가 유지되도록 하는 역할을 하는데, 각 정당들은 이 기준을 만족하기 위해 선거에 맞춰 정단 간 연합을 선택하였다. 정·부통령 후보의 조합은 물론 정부 내각의 구성 역시 협치와 연정을 통해 이루어진다. 따라서 인도네시아의 정치를 이해하기 위해서는 정당의 변천 과정을 살펴보는 것이 중요하다고 할 수 있다.

수하르토 대통령 사퇴 이전 열린 국회의원 선거는 1997년 총선으로, 당시 인도네시아에서는 단 이슬람 정당인 통일개발당(Partai Persatuan Pembangunan, 이하 PPP), 여당인 골카르(Partai Golongan Karya, 이하 Golkar), 야당인 인도네시아민주당(Partai Demokrat

Indonesia, 이하 PDI)으로 총 세 개의 정당만 정당 활동이 허용되었다. 여당인 Golkar가 총 425석 중 325석을 차지할 정도로 국회는 정권의 '거수기'와 같은 역할을 할 뿐이었다. 그러나 민주화 이후 첫 자유총선거인 1999년 선거에서는 정당구조가 크게 변화하였다. 개정된 선거법에 기초하여 자유로운 총선이 열리고 462명의 국회의원을 뽑는 선거에 총 48개 정당이 도전하여 20개의 정당이 원내 진입에 성공했다. 이 중 10석 이상의 국회의원을 배출한 정당을 정리하면 아래 표와 같다.

<표 II-1> 1999년 인도네시아 총선 결과

정당	득표율(%)	의석 수	의석 점유율(%)
PDI-P	33.74	153	33.12
Golkar	22.44	120	25.97
PKB	12.61	51	11.03
PPP	10.71	58	12.55
PAN	7.12	34	7.36
PBB	1.94	13	2.81
기타 14개 정당	11.44	33	14
총	100	462	100

출처: KPU(www.kpu.go.id, 검색일: 2019/12/20) 참고하여 저자 작성

PDI-P는 인도네시아 초대 대통령인 수카르노의 딸인 메가와티가 1999년 창당했다. 지금은 사라진 정당인 PDI 소속이었던 메가와티는 1996년 탈당해 1999년 PDI-P를 창당했다. '다양성 속의 통일'을 의미하는 인도네시아 건국이념인 뻘짜실라(Pancasila)를 당의 기본 정신으로 두고 있다. PDI-P는 9개국 10개 정당이 참여하고 있는 아시아자유민주주의회의(Council of Asian Liberals and Democrats, 이하 CALD)에 소속되어있다. 창당 이래 현재까지 PDI-P는 메가와티의 공고한 지도력으로 유지되고 있으며 1999년 국회의원 선거에서는 33.74%의 득표율을 기록했다. 이는 1999년 인도네시아 민주화 이후 현재까지 모든 인도네시아 정당이 받은 득표율 중 가장 높은 득표율이다. 유도요노 정권 초기 지지율은 낮아졌지만, 현재 조코위 대통령을 배출한 여당이자 제 1당이다.

Golkar는 PDI-P와 함께 인도네시아를 대표하는 정당이다. Golkar 역시 인도네시아 건국이념인 뻘짜실라를 당의 이념으로 택하고 있으며 대표적인 보수적 이념 성향의 정당이다. 1964년 정부 주도로 직능별 단체들의 모임으로 시작된 Golkar는 민주화 이후에도 정당으로 지속 유지되었다. 수하르토 정권 시절 여당의 역할을 수행하였기 때문에 Golkar에 대한 평가는 수하르토 정권에 대한 평가와 연동된다. 즉, 경제 발전에 일부 성과가 있었지만, 인권과 자유를 탄압한 권위주의 정당이라는 비판이 있다. 수하르토 대통령의 하야 이후 Golkar는 대통령을 배출하지는 못하고 있다. 그러나 와히드, 메가와티, 유도요노 정부 시절 연정을 통해 정치적 영향력은 꾸준히 유지해왔다. 그러나 2014년 선거에서 프라보워 수비안토(Prabowo Subianto, 이하 프라보워)후보를 지원한 Golkar는 프라보워가 대선에서 패하자 처음으로 야

당 연합이 된다. 그러나 2016년 다시 조코위 정부의 연정에 참여한다. 이어서 2019년 대선에서는 조코위 후보를 지지하며 여당 연합에 참여했다. 인도네시아가 1999년 이후 제도적 민주주의가 정착되면서 과거 권위주의 군부독재 정권의 이미지를 갖고 있는 Golkar는 점차 입지가 좁아지고 있으며, 이는 1999년 국회의원 선거 이후 지속적으로 의석수가 줄어들고 있는 것을 통해 확인할 수 있다. 그러나 극우적이며 권위주의적인 모습을 탈피하고 국가 발전 계획을 발표하는 등 유연한 모습을 보여주며 민주화된 인도네시아에서 주요 정당으로 남기 위해 노력하고 있다. 일부에서는 최근 Golkar가 정체성을 확실히 하기 위해 권위주의적이며 극우적 성향으로 회귀하고 있다고 비판한다(서지원 2018).

민주화 이후 정당체제에서 가장 두드러지게 나타난 특징은 이슬람 정당의 출현이다(최경희 2006: 53). PKB, PPP, 국민수권당(Partai Amanat Nasional, 이하 PAN), 월성당(Partai Bulan Bintang, 이하 PBB)는 모두 이슬람계 정당이다. 1999년 이슬람 정당의 전체적인 지지는 17.7%이었고, PKB와 PAN을 고려하면 37.4%이었다. PKB, PPP, PAN은 현재까지도 주요 이슬람 정당으로 존재하고 있지만, PBB는 2009년 이후 현재까지 국회의원 당선자를 배출하지 못하는, 의회 내 정치적 영향력을 잃은 정당이다. 와히드 이후 인도네시아 대통령은 세속주의 정당에서 배출했으며, 선거에서 높은 지지를 받는 정당들 역시 세속주의 정당이다. 이슬람 정당이 존재하지만, 최근 세 번의 국회의원선거에서 10%이상의 득표를 한 정당은 없다.

그러나 2019년 선거에서 이슬람 정당인 PKB(9.69%), 복지정의당(Partai Keadilan Sejahtera, 이하 PKS, 8.70%), PAN(7.65%), PPP(3.30%)의 득표율을 모두 합치면 약 30%에 육박한다. 이는 대통령 선거 및 연정에서 더 이상 이슬람 표심을 무시할 수 없다는 것을 의미한다. 이슬람 정당을 자세히 들여다보면, PKB는 2014, 2019 두 번의 대통령 선거에서 조코위 후보를 지지했으며, PAN, PKS는 프라보워를 지지했다. PPP는 2014년 선거에서는 프라보워를, 2019년 선거에서는 조코위 후보를 지지했다. 이를 통해 현재 인도네시아 이슬람 정당의 이념적 성향을 판단한다면, PKS는 비교적 온건하고 자유주의적인 반면 PAN, PKB는 보수적 성향의 이슬람 정당이라고 이해할 수 있다. 2014년 선거에서는 이슬람 정당의 지지가 프라보워에게 쏠렸다면, 2019년 선거에서는 4개의 주요 이슬람 정당의 지지가 각 후보들에게 고르게 분산되었다. 유도요노 민주당(Partai Demokrat, 이하 PD)이 인기가 높아 모든 정당의 지지도가 조금씩 낮아졌던 2004년 총선을 제외하면 이슬람계 정당의 총 지지율은 약 30% 정도를 유지해왔다.

1999년 총선 결과를 보면 메가와티의 PDI-P가 33.74%의 득표로 153석을 차지했다. 20개의 정당이 원내에 진입한 선거에서 33.74%의 득표율은 매우 높은 득표율이라 해석할 수 있다. Golkar 역시 22.44%의 높은 득표율로 총 120석을 차지했다. 네 개의 이슬람 정당(PKB, PPP, PAN, PBB, 득표율 순)이 뒤를 이었다. 이를 통해 당시 인도네시아 대중들의 민주화에 대한 열망이 PDI-P를 통해 드러났다고 볼 수 있으며, 민주주의가 정착되어가는 과정에서 과거 권위주의 군부독재의 상징인 Golkar에 대한 지지도 여전히 높은 편이라는 것을 확인할 수 있다. 이 두 주요 정당만큼은 아니지만, 이슬람 정당들도 주요 정치세력으로 존재하고 있다.

2. 직선제 대통령제 도입과 유도요노 정부(2004년 ~ 2014년)

1) 행정부: 대통령 직선제의 안착

민주주의로의 제도적 전환 이후, 인도네시아의 대통령이 된 유도요노는 헌법개정으로 대통령

직선제가 실시된 이후 처음으로 재선에 성공한 대통령이다. 유도요노는 와히드 정부에서 장관으로 내각에 참여했으며 2001년 메가와티가 MPR에서 대통령으로 선출될 때 부통령으로 도전했지만, 실패했다. 군 장성 출신인 유도요노는 메가와티 정부에서 국가안보부(Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Indonesia) 장관이 되었고, 그가 장관이던 시절 발리 폭탄 테러가 발생하였다. 이를 수습하는 과정에서 유도요노는 두각을 드러냈고, 꾸준히 정치적 영향력을 확대하였다. 이후 PD를 창당하였고, PD 소속으로 2004년 대선에서 당선된다. 1기 유도요노 정부는 경제 발전과 부패근절을 요구하는 국민들의 기대에 부응했다고 할 수 있다. 유도요노 정부는 인도네시아 사회에 만연한 부패문제를 해결하기 위해 '위로부터의 개혁'을 진행하였다(최경희 2008). 이를 위해 직접적으로 '대통령령 반부패 정책 5/2004(INPRES 5)'와 '부패방지를 위한 국가적 행동계획(RAN-PK)' 등과 같은 정책프로그램을 집행하였고, 간접적으로는 부패 방지를 위한 부패방지위원회(Commission for the Eradication of Corruption, Komisi Pemberantasan Korupsi, 이하 KPK)와의 협조체제를 통해 반부패 전략을 수행하였다.

2008년 전후로 세계경제가 불안했지만, 유도요노 정부는 연평균 5.5%의 경제성장율을 달성했으며, 실업율과 빈곤이 감소되어 서민들의 일상경제에도 변화를 가져왔다. 또한 부정부패를 척결하고 분리 독립을 요구하던 아체(Aceh)지역과 평화 협정을 맺는 등 정치적 성과도 이끌었다(백유진 2009). 이러한 성과를 바탕으로 유도요노는 2009년 대선에서 다시 한번 메가와티를 꺾고 대통령에 당선된다. 그러나 유도요노 정부 집권 2기 인도네시아 경제 상황은 악화되기 시작한다(김유미 2013). 외국 자본에 의존하여 성장하던 경제는 금세 취약성을 드러냈다(김영훈 2014). 외국 자본은 자원 채취와 수출에만 관심을 가졌고 이로 인해 일자리 등 부가가치가 국내로 파급되지 못했다. 자본 유출을 막기 위해 금리를 인상했지만, 오히려 내수가 침체되는 결과를 가져온다. 실업이 증가하고 물가가 상승하며 서민 고충이 증가했다. 무엇보다 양극화가 심해졌는데, 2000년에는 0.29였던 지니계수가 유도요노 정부 말인 2013년에는 0.41까지 올랐다. 설상가상으로 유도요노 정부 말 유도요노 대통령과 여당인 PD의 부정부패 사건이 연달아 발생하여 민심을 잃었고, 2014년 총선에서 PD는 4위라는 초라한 성적을 거두며 PD와 유도요노 대통령에 대한 민심 이반이 드러났다.

2) 입법부: 세속주의 주요 정당의 확립

2004년, 2009년 강화된 봉쇄조항으로 인해 난립 양상을 보이던 인도네시아 의회는 어느 정도 정돈이 되어갔다. 다당제인 인도네시아의 정당의 역사를 파악하는 일은 쉽지 않다. 2019년 총선 결과 총 9개의 정당이 원내 진출했으며 여당인 PDI-P는 19.33%의 득표율로 전체 의석의 22.26%인 128석을 차지했다. 제1야당인 인도네시아 대약진당(Partai Gerakan Indonesia Raya, 이하 Gerindra)는 12.57%의 득표율로 전체 의석의 13.57%인 78석을 차지했다. 2019년 대통령 선거와 함께 치러진 국회의원 선거에서 대통령 후보를 배출한 두 당(PDI-P 소속 조코위, Gerindra 소속 프라보워)의 국회 의석 비율은 40%를 조금 넘는 수준이다. 인도네시아 정당의 주요 맥락을 이해하기 위해 2009년부터 2019년까지 세 번의 국회의원 선거에서 10% 이상 득표를 한 정당을 주요 정당으로 정의한다면 주요 정당은 PDI-P, Gerindra, Golkar, PD(2019년 국회의원 선거 득표율 순)이다. 2004, 2009, 2014년 실시된 총선의 결과를 요약하면 아래 표와 같다.

<표 II-2> 인도네시아 주요 정당 2004, 2009, 2014년 총선 결과

정당	2004		2009		2014	
	득표율 (%)	의석수 (비율, %)	득표율 (%)	의석수 (비율, %)	득표율 (%)	의석수 (비율, %)
PDI-P	18.58	109 (19.82%)	14.03	94 (16.79%)	18.95	109 (19.47%)
Gerindra	-	-	4.46	26 (4.64%)	11.81	73 (13.04%)
Golkar	21.58	128 (23.27%)	14.45	106 (18.93%)	14.75	91 (16.25%)
PD	7.45	55 (10%)	20.85	148 (26.43%)	10.19	61 (10.89%)

출처: KPU(www.kpu.go.id, 검색일: 2019/12/20) 참고하여 저자 작성
(음영은 각 선거별 제1, 2당)

프라보위는 2004년 Golkar의 대선 후보 경쟁에서 진 이후, Golkar의 고문으로 있다가 2008년 탈당해 2009년 Gerindra를 창당했다. 막대한 은행 자본을 소유한 프라보위의 가문과 프라보위의 형인 하심(Hashim Djojohadikusumo, 이하 하심)의 도움으로 Gerindra는 짧은 시간에 빠르게 성장했다. 프라보위는 Gerindra 소속으로 2009년 대선에서 메가와티 후보와 부통령 후보로써 러닝메이트가 되었다. 이후 2014, 2019년 대선에서 대통령 후보로 출마하여 조코위 대통령에게 모두 패배했다. 비록 Gerindra 당대표인 프라보위의 대권 도전은 연달아 실패했지만, 세 번의 국회의원 선거에서는 의석수를 확대해왔다. 창당 이래 계속 야당이었던 Gerindra는 프라보위가 2019년 조코위 신임 정부 내각에 합류하며 연정 파트너가 되었다.

PD는 뽀짜실라와 중도주의를 당의 이념으로 택하고 있다. PD는 유도요노 전 대통령이 그의 지지자들과 함께 2001년 설립했다. PD가 참여한 2004년 첫 총선에서는 전체 의석의 10%인 55석을 차지했지만, 이후 유도요노 정부 시절인 2009년 총선에서는 전체 의석의 26.43%인 148석을 차지하며 여당이자 제1당이 된다. 이는 2004년 이후 네 번의 총선에서 제1당이 얻은 득표율 중 가장 높은 득표율이다. 그러나 유도요노 정부 말 유도요노 대통령의 부패 스캔들이 터지며 PD의 인기도 떨어지기 시작했다. 2019년 총선에서는 전체 의석의 9.34%인 54석을 차지하며 PD가 처음 참여한 2004년 총선 수준으로 되돌아갔다. 2014, 2019 대선에서 프라보위를 지지하며 야당 연합에 속했다. 2017년 자카르타 시장 선거에서 유도요노 대통령의 아들인 아구스(Agus Harimurti Yudhoyon, 이하 아구스)가 PD 소속으로 출마했지만, 3위로 낙선했다. PD와 유도요노가 군 출신이자 미국에서 유학한 엘리트인 그의 아들 아구스를 통해 재기를 노린다는 분석이 있다.

2004년부터 세 번의 총선은 주요 정당들이 정체성과 정치적 영향력을 확정시켜 나가는 시기가 될 수 있다. 과거 Golkar가 갖고 있던 보수적 성향의 지지를 2009년 이후 Gerindra와 나눠 가지게 되었고, 중도주의를 표방하며 혜성같이 등장한 PD는 2009년 선거에서 다른 정당의 지지를 일부 흡수하며 전폭적인 지지를 받았지만, 2014년 선거에서는 2004년과 비슷한 수준의 지지로 되돌아갔다(Lane 2019). 이슬람 정당들은 모두 합쳐 약 30%의 지지율을 꾸준히 유지하고 있지만, 세속주의 정당들의 치열한 정치적 주도권 다툼으로 정치적 영향력을 다소 잃어가기 시작했다.

3. 민간 출신 최초 직선제 대통령, 조코위 정부(2014년 ~ 현재)

1) 행정부: 군부, 이슬람 세력으로부터의 정치 독립

유도요노 정부에 실망한 인도네시아 국민은 새로운 대통령을 원했다. 이러한 열망으로 선출된 대통령이 현재 인도네시아 대통령이기도 한 조코위이다. 조코위 대통령의 당선은 이전 대통령들의 당선에 비해 특별한 의미를 갖는다. 먼저 조코위 대통령은 군과 아무런 관련이 없는 첫 민간 출신 대통령이었으며, 대통령으로서는 이례적으로 최대 이슬람 단체인 NU의 지지를 받지 않는 등 종교적 색채도 비교적 열었다. 또한 그는 사업가 출신으로 정치 경력이라고는 솔로 시장, 자카르타 주지사로 지낸 10년이 전부였다. 이처럼 이전 대통령들과 ‘다른’ 대통령을 선출한 이유에는 인도네시아 국민들의 특별한 기대가 있었을 것이다(박경서 2014). 그러나 동시에 조코위 대통령에게 정치적 부담도 있었다. 먼저 전임 대통령이자 같은 당 소속의 당대표 메가와티는 스스로 조코위 후견인이라 공개적으로 언급할 만큼 조코위 대통령이 메가와티에게 정치적 부채가 많다는 지적이 있다. 경제 성장을 위한 적극적 대외 개방을 추구하는 조코위 대통령의 경제 정책과 메가와티의 경제 민족주의적 정책의 충돌을 우려하는 시각이 있다. 또한 출범 당시 여당인 PDI-P와 연정하는 당의 국회의석 수는 과반에 미치지 못하였다. 다른 당과 추가 연정을 통해 과반 의석을 확보할 수도 있지만, 무리한 연정은 이후 정치적 부담감으로 작용할 수 있다(김영훈 2014).

조코위 대통령이 재선에 성공한 시점에서 조코위 1기 정부의 성과를 평가하자면, 주어진 개혁 과제를 전반적으로 무난히 수행했으며 이러한 성과를 통해 재선에 성공했다고 볼 수 있다. 정부의 직접 자본 투입으로 인프라 확충, 마을에 직접적인 투자를 통한 발전 등을 골자로 하는 ‘조코위노믹스’라는 조코위 정부의 경제 정책은 대체적으로 성공했으며, 의료 복지를 확대(Kartu Indonesia Sehat, 인도네시아 건강 카드 지급 확대)하는 등 일반 국민들이 체감할 수 있는 변화를 이끌었다(Guild-Chen 2019). 이러한 경제적 개혁뿐만 아니라 부정부패를 줄이고 민주주의와 인권 수준을 발전시켰다는 평가도 받고 있다(Kurlantzick 2019). 또한 정책 수행에서 이슬람의 힘을 빌리지 않았다는 점을 특별히 높게 평가할 수 있다(Simandjuntak 2019). 반면, 2019년 조코위 대통령이 재선을 위해 아민을 부통령으로 지명하거나 기존 조코위의 정적 성향과 반대된다고 여겨지는 정치인들을 내각에 포함시키는 등 기성 권위주의적 정치인의 모습을 보인다는 지적(Norshahril 2019)과 함께 아직 이런 평가를 내리기는 어려우며, 우려스러운 것은 사실이지만 지켜볼 필요가 있다는 신중한 분석도 존재한다(Simandjuntak 2019).

2) 입법부: 희미해지는 정당 정체성과 개인 성향(Personalities)의 강조

<표 II-3> 인도네시아 주요 정당 2019년 총선 결과

정당	득표율(%)	의석수	의석 점유율(%)
PDI-P	19.33	128	22.26%
Gerindra	12.57	78	13.57%
Golkar	12.31	85	14.78%
PD	7.77	54	9.39%

출처: KPU(www.kpu.go.id, 검색일: 2019/12/20) 참고하여 저자 작성

2019년 총선에서 여당인 PDI-P는 이전 선거에 비해 득표율이 증가하며 의석수를 늘렸다. 이는 여전히 인도네시아 국민들이 조코위 대통령에게 보내는 지지가 탄탄하다는 점을 확인할 수 있는 대목이다. 특히 PDI-P 내부에서 메가와티와 조코위의 권력 다툼이 있다는 의혹과 메가와티 당대표가 이를 바탕으로 조코위 행정부에 영향력을 행사한다는 의혹이 있었지만, 최근에는 조코위 대통령이 PDI-P 내에서 더 많은 영향력을 갖게 되었다는 분석이 존재한다(Simandjuntak 2019). Golkar는 1999년 선거 이후부터 지속적으로 득표율이 하락하고 있으며, 이는 Gerindra의 출현과 관련이 높다(Lane 2019). PD 또한 지속적으로 의석수가 줄어들고 있다. 이런 가운데 조코위 2기 내각에서는 그의 상대였던 프라보워가 소속된 Gerindra와 Golkar까지 포함시키며 폭넓은 연정을 꾸렸다.

3) 자카르타 주지사

인도네시아의 수도 자카르타는 인도네시아 행정, 경제, 문화의 중심지로서 자카르타를 관할하는 자카르타 주지사는 인도네시아 정치에서 큰 의미를 갖는다. 현 인도네시아 대통령인 조코위 대통령은 자카르타 주지사 출신이며, 조코위 대통령의 주지사시절 부지사였던 아후이 주지사직을 승계 받은 이후 이른바 신성모독 스캔들이 한동안 인도네시아 정치를 뒤흔들기도 했다. 또한 전 대통령인 유도요노의 아들인 아구스도 자카르타 주지사에 도전하는 등의 사례를 통해 자카르타 주지사가 인도네시아 정치에서 갖는 중요도를 가늠할 수 있다. 자카르타 주지사는 2007년 13대 주지사부터 직선제를 도입하였다.

2007년 13대 주지사 선거에서는 PD 소속이자 이전 부지사였던 파우지 보워(Fauzi Bowo, 이하 파우지)와 이슬람 정당인 PKS 소속이자 경찰청장 출신인 아당 다라자툼(Adang Daradjatun, 이하 아당)이 맞붙어 파우지가 승리했다. 당시 선거의 쟁점은 도시 빈곤과 교통 체증, 그리고 홍수 관리였다(The New York Times 2007). 그러나 첫 직선제 선거라 그런지 상대 후보에 대한 흑색선전이 난무했으며, 두 후보 모두 선거에 천문학적인 비용을 썼다. 2012년 14대 주지사 선거에서는 파우지가 재선에 도전했으며, 조코위 후보를 비롯한 총 다섯 명의 후보가 출마했고 결선투표에서 조코위가 당선된다. 이 선거에서 조코위는 Gerindra 소속의 화교이자 기독교인인 바수키 차하야 푸르나마(Basuki Tjahaja Purnama, 이하 아후)을 부지사 후보로 지명했다. 이 선거에서도 역시 교통체증과 홍수 관리가 선거의 주요 쟁점이었다. 2014년 대통령 후보에 출마하기 위해 조코위는 주지사직을 사퇴하고 아후이 주지사직을

승계받는다. 이로써 아혹은 첫 화교, 비무슬림 자카르타 주지사가 된다. 그러나 2017년 6월 선거유세 도중 이슬람 신성모독 논란에 휘말린 아혹이 재판을 위해 주지사직을 잃게 되자 당시 부지사였던 자룻(Djarot Saiful Hidayat, 이하 자룻)이 주지사직을 승계 받는다.

이처럼 14-16대 자카르타 주지사가 모두 임기를 채우지 못하였고 2017년 8월 17대 자카르타 주지사 선거가 열렸다. 이 선거에는 총 세 후보가 출마했는데, 주지사, 부지사 후보로 출마한 이들의 정치적 상징성이 커 흥미로운 선거가 되었다. 당시 아혹은 구속 재판을 받으며 선거에 참여했다. 다른 주지사 후보로는 유도요노 전 대통령의 아들인 PD 소속 아구스와 대학 총장 출신이자 교육부 장관을 지낸 아니스(Anies Rasyid Baswedan, 이하 아니스)가 참여했다. 1차 투표에서는 아혹이 1위를 했지만, 2위 아니스 후보와 불과 약 3% 격차였다. 2차 결선 투표에서는 아구스 지지자들의 지지를 상당 부분 흡수한 아구스가 약 16% 차이로 아혹에 역전승을 거둔다. 이후 아니스의 러닝메이트였던 산디아가 우노(Sandiaga Uno, 이하 우노)는 프라보워 대통령 후보의 부통령 후보가 된다.

4. 부통령 지명의 정치

인도네시아는 대선에서 정·부통령 후보가 러닝메이트로 함께 출마한다. 부통령이 없는 한국의 정치제도에서는 부통령을 총리 정도로 이해할 수 있지만, 인도네시아 정치에서 부통령이 갖는 상징적·실제적 의미는 그보다 크다. 1999년 민주화 이후 인도네시아 대통령은 네 명이었으며 부통령은 여섯 명이었다. 이들 중 메가와티는 부통령에서 대통령이 되었고, 유습 칼라(Jusuf Kalla, 이하 칼라)는 부통령을 두 번 지냈다. 인도네시아 정치의 대표적 특징 중 하나라 할 수 있는 연합과 연정은 부통령 지명에서 가장 명확히 드러난다. 대통령 후보는 부통령 지명을 통해 상대당의 지지를 확보하거나 자신의 약점을 보완한다. 1999년 와히드 정부부터 조코위 2기 정부까지 정·부통령 조합을 통해 인도네시아 연합과 연정의 정치에 대해 살펴보고자 한다.

<표 II-4> 1999년 이후 인도네시아 정·부통령 명단

기간	대통령	부통령
1999-2001	Abdurrahman Wahid	Megawati Sukarnoputri
2001-2004	Megawati Sukarnoputri	Hamzah Haz
2004-2009	Susilo Bambang Yudhoyono	Jusuf Kalla
2009-2014	Susilo Bambang Yudhoyono	Boediono
2014-2019	Joko Widodo	Jusuf Kalla
2019-	Joko Widodo	Ma'ruf Amin

출처: KPU(www.kpu.go.id, 검색일: 2019/12/20) 참고하여 저자 작성

수하르토 대통령 하야 이후 대통령직을 승계 받은 하비비 정부에서는 부통령이 공식이었다. 그러다 1999년 와히드와 메가와티가 맞붙은 대선에서 와히드가 대통령에 당선되고 메가와티가 부통령에 당선된다. 1999년은 아직 직선제가 실시되기 이전으로 MPR에서 대통령, 부통령을 순차적으로 투표했는데, 메가와티의 대통령 낙선 이후 메가와티의 지지자들은 거리로 나와

강하게 항의했고, 당시 이슬람계 정당인 PPP의 합자(Hamzah Haz, 이하 합자)라는 강력한 부통령 후보가 있었지만 MPR은 정국 안정을 위해 메가와티를 부통령으로 선출한다. 정치적 라이벌이었던 와히드와 메가와티는 국정 운영에서 갈등이 끊이지 않을 것이라는 우려에도 불구하고 협력 관계를 유지했다. 그러나 와히드의 계속된 실정으로 메가와티는 다시 와히드의 정치적으로 반대편에 서게 됐다.

와히드 대통령이 임기를 다 채우지 못하고 2001년 대통령에서 하야한 이후 MPR은 메가와티를 대통령으로, 합자를 부통령으로 선출한다. 합자는 1999년 대선에서 부통령 후보였으며 와히드 정부 내각에 소속되어있었다. 당시 합자가 이끌던 PPP당은 제3당으로, 합자의 부통령 선출은 충분히 예상되던 결과였다. 합자는 2004년 선거에서 마지막 정치적 꿈이었던 대통령에 도전하였지만, 3% 득표율을 얻으며 후보 중 가장 낮은 득표율을 보였다. 2004년 이전까지는 MPR에서 대통령, 부통령을 순차적으로 선출했고 이후 대통령 선출에서부터 대통령 직선제가 실시되며 정·부통령 러닝메이트가 되었다. 따라서 부통령 지명을 통한 연합 연정의 정치는 2004년 이후 대선부터 본격적으로 나타난다.

칼라는 성공한 기업인 출신 정치인으로 와히드 정부에서 산업통상부(Kementerian Perdagangan) 장관을 지냈다. 그러나 부정부패에 연루되었다는 의혹을 받으며 내각에서 퇴출되었다. 메가와티 정부에서 그는 다시 내각에 기용됐다. 칼라는 2004년 대선에서 Golkar의 대선 후보로 도전하려했지만, Golkar의 경선 몇 일 전 돌연 유도요노의 PD으로 옮겨 유도요노의 러닝메이트가 된다. 2004년 예선 투표에서 Golkar와 연정을 하던 PDI-P당의 메가와티는 PD의 유도요노보다 높은 득표를 했지만, 결선에서 역전당하며 유도요노가 대통령에 당선된다. 여기에는 칼라가 결정적인 역할을 했는데, 결선투표를 앞두고 그는 다시 Golkar로 옮겨 유도요노-칼라 후보는 Golkar의 지지를 확보했다. 칼라는 비자바(Non-Java) 출신으로 자바 출신의 유도요노 대통령의 출신 배경을 보완했고 결선투표에서는 유도요노에게 꼭 필요했던 주요 정당 Golkar의 지지까지 이끌어내며 부통령 후보로써 역할을 충실히 수행했다.

부디오노(Boediono)는 경제학자이며 메가와티 정부에서 재정부 장관으로 4%대의 경제성장을 기록하는 등 유능한 경제 전문가 정치인으로써 두각을 나타낸다. 유도요노 1기 정부에서 인도네시아 은행 총재를 지낸 부디오노는 2009년 재선을 노리는 유도요노 대통령 후보의 부통령 러닝메이트로 합류한다. 유능한 경제 관료 이미지의 부디오노를 재선 러닝메이트로 지정함으로써 유도요노 대통령은 2기 정부에서 인도네시아의 지속적이고 안정적인 경제 발전을 선거 전략으로 내세울 수 있었다.

유도요노 1기 정부의 부통령이었던 칼라는 처음으로 대통령에 도전하는 조코위 후보의 부통령 러닝메이트가 된다. 2009년 대선에서 대통령 후보로 나와 3위로 낙선했던 칼라는 사실 Golkar의 2014년 대선후보로 유력하게 거론됐었다(The Jakarta Post 2012). 그러나 대선을 앞두고 Golkar는 현실적인 선택을 했다. 당시 혜성처럼 등장한 정치인이었지만 다소 불안정하다고 여겨졌던 조코위 후보에게 칼라는 일종의 '신용보증'과 같은 역할을 했다(Jensen·Kapoor 2014). 칼라는 당시 신인 정치인이었던 조코위 당시 후보에게 안정감을 주는 역할과 더불어 라이벌 정당이었던 PDI-P(조코위 소속)와 Golkar(칼라 소속)당의 연합된 모습을 보여주었다. 비록 Golkar 차원에서는 프라보워 후보를 지지했지만, Golkar 소속 유력 정치인이 부통령 후보로 지명되면서 지지자를 분산시키는 역할을 했다. 이로써 조코위는 참신하고 개혁적인 이미지에 안정적인 이미지까지 얻으며 유력한 후보가 되었고 대선에서 승리한다. 칼라가 두 번이나 부통령이 된 데에는 Golkar의 배경과 함께 현실적이면서도 친근한 이미지가 큰 역할을 했다(Suparto 2015).

조코위의 재선 도전 부통령 러닝메이트인 아민은 여러 의미에서 가장 논쟁적인 후보였다. 그는 인도네시아 이슬람 지도자협회(Majelis Ulama Indonesia, 이하 MUI)의 회장이자 인도네시아 최대 이슬람 단체인 NU의 최고 지도자였다. 또한 2018년 부통령 지명 당시 그의 나이는 76세로 역대 부통령 중 가장 나이가 많았다. 이러한 그의 배경은 개혁적 이미지의 조코위와 맞지 않는 것처럼 보였다. 실제로 아민을 부통령 후보로 지명한 이후 조코위 후보의 개혁적인 면을 지지했던 일부 지지자들은 실망감을 표출하기도 했다(Wibawa 2018). 그러나 아민은 조코위 후보의 약점을 완벽하게 보완할 수 있는 후보이기도 했다. 아민은 이슬람 정당 출신 정치인이자 종교 지도자였다. 아민은 역대 정부에서 국회의원으로, 정부 정책 자문 등으로 이슬람 대표 지도자로서 역할을 했다. 조코위도 아민을 부통령 후보로 지명한 이유에 대해 그의 풍부한 정치적, 종교적 지도자 경험 때문이라고 밝혔다(Dewi 2018). 당시 조코위는 자카르타 주지사시절 부지사였던 아후 전 주지사가 이슬람에 대한 신성 모독으로 유죄 판결을 받으며 조코위의 이슬람 신앙까지도 의심을 받고 있었다. 조코위는 이러한 의심을 과감한 정면 돌파를 선택했고, 그의 과감한 선택은 결과적으로 적중했다. 2019년 대선에서 조코위-아민 후보는 프라보워-우노 후보에 10% 이상의 격차로 승리했다.

2019년 대선 당시 조코위 후보의 아민 지명만큼은 아니었지만, 프라보워 대통령 후보가 부통령 후보로 우노를 지명한 것도 큰 화제가 되었다. 수하르토 대통령의 사위이자 군 출신인 프라보워는 조코위 대통령이 갖고 있는 이미지와 상반된 이미지를 갖고 있다. 즉, 프라보워는 자신의 약점을 보완할 부통령 후보를 고려할 때 조코위와는 상반된 고민을 해야 했다. 1951년 생인 프라보워는 상대 후보인 조코위보다 10살이 많았다. 이에 1969년생으로 상대적으로 젊은 우노, 당시 자카르타 부지사를 부통령 후보로 지명한다. 우노는 성공한 기업인 출신으로 2015년 정치에 입문했으며 신진 정치인이자 유망있는 정치인으로 성장하고 있었다. 그는 강력한 자카르타 주지사 후보였으며 선거에서는 부지사 후보로 재선에 도전하는 아후를 꺾고 당선되었다. 비록 프라보워의 대권 도전은 실패했지만, 부통령 후보 지명을 자신의 정치적 이미지의 약점을 보완하는 기회로 삼은 점에서 조코위와 같은 전략을 썼다.

이처럼 비록 정·부통령 후보 러닝메이트가 실시된 이후 네 번의 대선이 있었을 뿐이지만 대통령 후보들은 파트너이자 정부의 2인자인 부통령 지명에 많은 공을 들였다. 따라서 부통령 지명은 또 하나의 중요한 정치적 행위였음을 확인할 수 있다.

5. 가문 정치: 개인 성향의 강조와 정치적 유산

앞선 인도네시아 민주화 이후 인도네시아 정치에 대한 역사를 통해 주요 정치인들을 중심으로 가문 정치가 이루어지고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 인도네시아 정치가 정책이나 정당의 이념보다 주로 정치인 개인의 성향(Personality)에 의해 이루어지는 특성으로부터 기인한다(Simandjuntak 2019; Lane 2019). 즉, 다당제 정치체제에서 정당은 복잡한 방식으로 이합집산을 이루며 이로 인해 유권자들의 판단은 정당보다는 정치인 개인 성향에 의존하게 된다. 인도네시아 주요 정치인들이 정치 행위를 통해 개인의 성향을 드러낼 때 자신의 가문으로부터 이어받은 정치적 유산을 적극적으로 활용하는 경우가 많다. 이번 장에서는 인도네시아 정치에서 주목할 만한 세 가문을 꼽아 정리하며 이 가문의 정치적 영향력을 살펴보고자 한다.

1) 수카르노-메가와티 가문

수카르노는 인도네시아의 초대 대통령으로 인도네시아 독립 운동가였다. 많은 인도네시아 국민들은 수카르노를 존경하는데, 이는 인도네시아 국제공항 이름이 초대 정·부통령의 이름을 딴 수카르노-하타 국제공항(Soekarno-Hatta International Airport)이며 수카르노의 친근한 별명인 붕카르노(Bung Karno)가 자카르타 스포츠 경기장 단지 등의 이름으로 쓰이는 것을 통해 확인할 수 있다. 인도네시아의 대표적 독립운동가이자 뛰어난 정치인이었던 수카르노의 후광은 수카르노 가문의 정치를 통해 나타나고 있다. 먼저 그의 장녀인 메가와티는 부통령, 대통령을 지냈으며 현재도 집권 여당의 대표를 맡고 있는 등 인도네시아의 대표적 정치인이다. 메가와티의 세 번째 남편인 타우픽 키마스(Taufiq Kiemas, 이하 타우픽)는 2009년부터 2013년까지 MPR의 의장을 하는 등 주요 정치인이었다. 메가와티와 타우픽 사이의 자녀인 푸안 마하라니(Puan Maharani, 이하 푸안) 역시 정치인인데, 메가와티가 당대표로 있는 PDI-P의 소속으로 1973년생의 젊은 나이임에도 불구하고 현재는 DPR의 의장을 맡고 있다.

수카르노의 세 번째 부인인 파트마와티 수카르노(Fatmawati Soekarno) 사이의 다른 자녀들인 라크마와티(Rachmawati Sukarnoputri), 수크마와티(Sukmawati Sukarnoputri), 구루(Guruh Sukarnoputra) 등도 현재 인도네시아 정치인으로 활동하고 있으며, 대부분의 자녀들은 메가와티가 당대표로 있는 PDI-P에 소속되어 있지만, 수크마와티만 특이하게 Gerindra에 소속되어 있다.

2) 수하르토 가문

수하르토는 인도네시아의 2대 대통령이다. 그는 군 출신으로 1965년 공산주의 세력의 쿠데타를 진압하며 실권을 장악하고 대통령에 오른다. 초대 대통령 수카르노 정권을 구질서(Orde Lama)로 규정하고 자신의 정치를 '신질서'라 표현하며 무려 32년간 독재를 한다. 그의 민주주의, 인권 탄압에 대해서는 여전히 논쟁거리이며 1998년 하야한 이후, 인도네시아는 민주화를 맞이했지만 그의 정치적 유산은 여전히 존재하다. 먼저 대통령 재임시절 만든 정당인 Golkar는 민주화 이후에도 국회에서 1당 혹은 2당의 지위를 유지하고 있다. 수하르토의 마지막 아들인 토미 수하르토(Tommy Suharto[본명은 Hutomo Mandala Putra])는 건설, 자동차 제조 등의 사업을 통해 재산을 모았고(Shubert·Quiano 2002), Golkar에서 정치 활동을 하다 2016년 근로당(Partai Berkarya, 이하 PB)를 창당한다. 수하르토의 두 번째 딸인 티티 수하르토(Titiek Soeharto) 역시 Golkar에서 활동하다 2018년 동생의 당인 PB로 소속을 옮겼다.

티티 수하르토는 정치인이 되기 이전 축구 중계 해설사인 특이한 경력이 있는데, 이 경력 이외에도 그의 남편(1998년 이혼)이 7, 8대 대선에 도전했고 현재는 인도네시아의 국방부(Kementerian Pertahanan) 장관인 프라보워라는 점에서 주목할 만한 인물이다. 즉, 프라보워는 수하르토의 사위이다. 티티 수하르토와 프라보워는 인도네시아의 민주화와 수하르토의 퇴진을 요구하는 1998년 대규모 집회가 열릴 때 이혼했으며, 2014년 프라보워의 대선 후보 캠페인에 모습을 드러내며 주목을 받기도 했다(The Jakarta Post 2019).

3) 유도요노와 조코위 가문

2004년 유도요노가 창당한 PD는 인도네시아 민주화 이후 와히드, 메가와티 정부의 지지부진한 개혁에 실망한 대중들의 반발심을 기반으로 빠르게 성장했다. 유도요노는 군장성 출신으로 그의 부인인 크리스타아니 헤라와티(Kristiani Herrawati, 이하 크리스티아니)의 아버지 사르위 에디 위보워(Sarwo Edhie Wibowo, 이하 위보워)가 1965년 인도네시아 쿠데타 진압의 주역으로 주대한민국 인도네시아 대사였다는 점을 제외하면 물려받은 정치적 유산은 없다고 할 수 있다. 그러나 유도요노와 크리스티아니 사이의 자녀들은 유도요노의 정치적 후광을 바탕으로 인도네시아 정치에 진출하고 있다. 유도요노의 장남인 아구스는 그의 아버지와 마찬가지로 군 출신이며 2017년 자카르타 주지사 선거에 PD 후보로 출마한다. 비록 3위로 낙선했지만, PD 지지율보다 높은 약 17%를 득표하며 유도요노 가족 정치의 서막을 알렸다. 유도요노의 둘째 아들인 에디 유도요노(Edhie Yudhoyono, 이하 에디)는 유도요노 정권 시절인 2009년 국회의원에 당선된다. 당시 당선된 국회의원 중 가장 높은 득표를 해 주목을 받았다.

조코위 대통령은 사업가 출신으로, 선대로부터 정치적 유산을 받지 않은 '자수성가형' 정치인이다. 조코위 대통령은 세 명의 자녀가 있으며 그 중 장남인 기브란 라카부밍 라카(Gibran Rakabuming Raka, 이하 기브란)는 2019년 9월 아버지가 소속된 PDI-P의 당원이 되었고 아버지인 조코위 대통령이 정치를 시작한 솔로 주지사 선거에 2020년 도전한다고 밝혔다(BBC Indonesia 2019). 조코위 대통령의 아들이 아버지의 정치적 후광을 입고 정치에 나서는 것은 분명하지만 이를 통해 위에서 언급한 가문 정치에 포함시키는 데에는 무리가 있다. 유도요노 대통령은 자신이 만든 당(PD)을 통해 가문 정치 양상을 보이는 반면, 조코위 대통령은 기존 정당인 PDI-P를 활용한다는 점에서 차이가 있다.

<표 II-5> 인도네시아 주요 정치 가문 대표 정치인 명단

	사진	주요 경력	사진	주요 경력
	이름	소속 정당	이름	소속 정당
수카르노-메가와티 가문		초대 대통령		제 8대 부통령 제 5대 대통령 PDI-P 당대표
	수카르노	PNI, Indonesian National Party, Partai Nasional Indonesia	메가와티	PDI-P

		MPR 의장 (2009-2013)		인간개발과 문화 부1) 조정장관 DPR 의장 (2019 - 현재)
	타우픽	PDI-P	푸안	PDI-P
		자매인 메가와티와 다른 정당		
	수크마와티	Gerindra		
수하르토 가문		제2대 대통령		Partai Berkarya 대표
	수하르토	Golkar	토미	PB
		Partai Berkarya		대신 후보 현 국방부 장관
	티티	PB	프라보위	Gerindra
유도요노 가문		제6대 대통령		자카르타 주지사 후보
	유도요노	PD	아구스	PD

출처: 저자 작성

1) Coordinating Minister for Human Development and Cultural Affairs, Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan

6. 이슬람과 인도네시아 정치

인도네시아는 대다수 국민이 무슬림이지만 이슬람은 국교로 채택되지 않았고 오히려 독립 이후 건국 과정에서 이슬람 정치 세력화에 대한 견제를 받았다(배동선 2019). 이는 다양한 집단을 통합하여 국가를 운영해야 하는 인도네시아의 특성에 기인한 것이다. 이러한 정신은 다양성 속의 통일을 강조하는 인도네시아의 건국이념 *판차실라*에도 잘 드러나 있다. 수하르토 정권 시절 수하르토 대통령은 정치 세력화를 시도하는 이슬람을 통제하기 위해 노력했다. 그러나 정권 말, 정치적 고립을 타개하기 위해 이슬람 세력을 포용하는 자세를 보이기도 했다(Simandjuntak 2019). 이후 이슬람은 정치 세력화를 시도했지만, 대통령 직선제 실시 이후 이슬람계 정당은 대통령을 배출하거나 최대 야당이 되지 못하고 연정의 대상, 혹은 야당 연합으로 남아있다.

이처럼 인도네시아 국민들은 이슬람이 정치 전면에 나서는 것에 대해서는 동의하지 않지만, 이슬람은 여전히 인도네시아 정치에서 중요한 요인으로 작용한다. 특히 최근 자카르타 주지사 선거와 대선에서 이슬람 요인은 정치에 이용되거나 혹은 스스로 정치에 개입했다. 2017년 자카르타 주지사 선거에서 재선에 도전하는 아후 후보는 신성모독에 휘말려 구속되었고 선거에서도 패했다. 이는 아후가 조코위 대통령이 자카르타 주지사 시절 부통령으로 러닝메이트였다는 점에서 조코위 대통령에게도 큰 영향을 미쳤다(Lane 2019). 조코위 대통령의 신앙에 대한 흑색선전이 난무했으며, 상대 후보인 프라보워는 이를 적극적으로 활용했다(Simandjuntak 2019). 이를 의식해서인지 조코위 대통령은 이슬람 종교 지도자인 아민을 부통령 후보로 내세운다. 2019년 대선에서 무슬림 유권자들이 거의 절반(조코위 49%, 프라보워 51%)으로 나뉜 것은 많은 함의를 갖는다. 먼저, 비무슬림들의 압도적 지지를 받은 조코위 대통령의 전국 득표율보다 무슬림 지지율이 낮은 것은 조코위 대통령을 향한 종교적 흑색선전이 어느 정도 효과를 봤다는 해석이 가능하며, 그럼에도 절반 정도의 무슬림의 지지를 받은 것은 아민을 부통령 후보로 지명하는 등 조코위 대통령의 무슬림을 향한 정치적 전략이 나름 성공했다는 것을 의미한다(Simandjuntak 2019). 하지만 인도네시아 정치에서 이슬람은 단지 선거 전략으로 사용되고 있다. 조코위 대통령의 이슬람 신앙에 대한 공격을 일삼던 프라보워 후보가 조코위 정부출범 이후 내각에 포함된 것이 이를 증명하는 또 하나의 사례이다(Simandjuntak 2019).

7. 제도적 민주주의와 실질적 민주주의 사이

1998년 인도네시아의 민주화 이후 정치 상황을 알아보기 위해 대통령, 국회(정당), 인물 등으로 나눠 시간 순으로 살펴보았다. 이를 통해 인도네시아 정치에서 발견되는 대표적인 특징들을 정리하였다. 먼저 인도네시아는 국민의 다수가 무슬림이지만 독립 이후부터 현재까지 이슬람의 정치 개입을 잘 관리해왔다. 비록 PD가 중도주의 정당을 표방하며 이슬람 정신을 당가치의 일부로 삼았지만, 민주화 이후 인도네시아의 국회는 세속주의 정당 위주로 구성, 운영되어왔다. 인도네시아의 대통령 역시 종교적 영향력보다는 정치적 역량을 통해 대통령에 당선되었다. 그러나 아후 전 자카르타 주지사의 이슬람 신성모독 사건으로 이슬람 세력이 결집한 사건과 이슬람 단체인 NU의 지도자였던 아민이 부통령으로 당선된 점, 흩어져있는 이슬람계 정당의 지지율을 합치면 약 30%가 된다는 점 등을 고려하면 인도네시아 정치에서 이슬람은 빼놓을 수 없는 고려요소라는 점을 확인할 수 있다(서지원·김형준 2018).

1999년 이후 인도네시아의 민주주의가 제한적인 민주주의라는 시각도 존재한다(김태균 2016). 민

주화 이후에도 여전히 엘리트 카르텔 중심의 정치가 펼쳐지고 있으며 이는 다당제-대통령제의 맥락 하에서 대통령의 독자적 권력이 제한되고, 따라서 대통령이 정당의 엘리트들과 연합을 형성하는 데서 기인한다는 주장이다. 조코위 대통령이 소속된 PDI-P의 대표인 메가와티가 조코위 대통령의 후견인 역할을 한다는 의혹 등이 이러한 주장을 뒷받침한다.

인도네시아는 1998년 이후 점차적으로 제도적 민주주의를 확장해왔지만 일상에서 경험하는 실질적 민주주의 발전에 대해서는 별도로 살펴보아야한다. 실질적 민주주의가 점차적으로 확대되어왔다는 주장에 의문을 가질 수 있는 대목은 수하르토 전 대통령에 대한 대중의 평가이다. 수하르토는 퇴임 이후 약 10년 후인 2008년에 사망했으며, 2010년 PKS, Golkar 등을 중심으로 인도네시아 민족영웅으로 추대하자는 주장이 나오며 수하르토에 대한 평가가 논의되기 시작했다. 그를 민족영웅으로 추대하자는 주장의 근거는 인도네시아 국가 가치 수호와 경제 발전 등이며 2010년 해프닝처럼 끝나고 한동안 잠잠했던 영웅 추서 논란은 2014년 Golkar가 적극적으로 찬성 의견을 밝히며 다시 드러났다(서지원 2018). 그러나 수하르토 정권 시절 인권 탄압에 희생되었던 국회의원과 시민단체 인사 등을 중심으로 영웅 추서에 반대한다는 의견이 현재까지는 우세하게 인정되고 있다. 수하르토는 인도네시아 사회적, 제도적 민주화의 직접적인 계기를 제공한 인물로써 그에 대한 평가를 중심으로 표출되는 인도네시아의 여론은 인도네시아의 사회적 민주주의에 대한 인식을 확인할 수 있는 지표가 될 수 있다. 이러한 점에서 인도네시아의 실질적 민주주의에 대한 인식은 논란을 겪으며 불안정한 상태에 있다고 할 수 있다.

나. 경제적 변화: 인프라 발전 전략의 부상

수카르노 정부는 독립 이후 외교적으로 공산주의 국가와 가까이 지낸 것과 더불어 경제 정책에서도 공산주의적 정책을 시행했다. 수카르노 대통령은 세 가지 주요 국가 운영 기조로 나사콤 체제(NASAKOM)-Nasional, 국가, Agama, 종교, Kommunisme, 공산주의-를 제안했는데, 공산주의는 이 세 기조 중 하나일 정도로 수카르노 정부의 주요 정책이었다. 그러나 경제 독립과 자주를 강조하는 노선, 지나친 반서구, 반제국주의 정책이 외국 자본 국유화 조치 등 극단적 경제민족주의로 이어졌고, 이런 상황은 외자유치 실패와 그로 인한 경기 침체로 이어졌다(여운경 2017). 수하르토 정부에서는 수카르노 정부 말기 경제위기를 극복하기 위해 탈규제 정책을 전면적으로 실시하였고 이에 따라 정부의 개입주의와 경제적 민족주의를 약화시켰다. 수하르토 정부에서는 인도네시아 최초의 본격적인 경제성장 전략을 세우고 ‘경제개발 5개년 계획(Rencana Pembangunan Lima Tahun I, Replita I)’을 실시했다. 이는 수하르토 집권 초기 중공업 산업발전을 강조하였고, 산업구조를 변화시키는 계기가 되었다(이지혁 2018).

이러한 조치가 시행되며 인도네시아는 7~8%대의 경제성장률을 기록하는 등 인도네시아의 경제는 어느 정도 개선되는 효과를 가져 오지만, 이내 1997년 태국발 동남아시아 외환위기 영향 등을 받으며 IMF의 관리체제에 들어가는 상황에 이른다. 이러한 경제 위기에 대해 대내적으로는 정부의 정책 실패와 관료들의 도덕적 해이, 대외적으로는 금융 및 자본 자유화로 대표되는 국제금융체제에서 원인을 찾을 수 있다(안승국 2009).

인도네시아는 1998년 수하르토 대통령 사퇴 이후 정치적으로 큰 변화를 갖게 되고 헌법 등 민주적 국가 운영 틀이 만들어진 이후 2004년 유도요노 정부 출범과 함께 새로운 경제 정책이 수립된다. 2011년 5월 유도요노 대통령은 향후 15년 동안의 경제개발 마스터플랜(Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia, 이하 MP3EI)을 발표했다.

이는 경제회랑별로 경제 잠재력을 개발하고, 전국적 연계를 강화하며, 인력과 지식정보 및 기술 개발을 추진하는 것을 골자로 하는 2025년까지의 경제 개발 계획이다(Anwar 2014). MP3EI는 인도네시아 인프라 개선에 초점을 맞추고 있으며 이 계획은 정권교체 이후 조코위 정부가 2015년 발표한 중기경제개발계획(Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, 이하 RPJMN)에도 상당부분 반영될 정도로 인도네시아 인프라 발전에 큰 영향을 미쳤다(이지혁 2015).

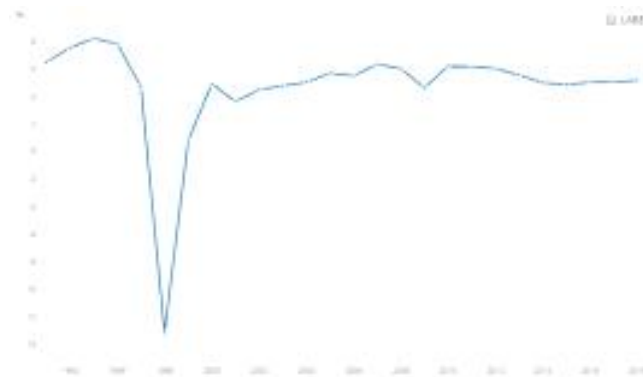
이처럼 인도네시아의 경제는 발전과 위기를 반복적으로 경험했고, 제도적 민주주의 발전과 함께 경제 정책에서 신흥국의 주요 발전 전략인 인프라 발전 전략을 수립하였다. 현재 인도네시아 경제는 동남아시아 최대 규모이며, 인도네시아는 개발도상국 신흥시장의 대표적 국가이다. 또한 선진 7개국(G7)과 유럽연합 의장국, 그리고 신흥시장 12개국 등 세계 주요 20개국을 회원으로 하는 국제기구인 G20의 회원국이며, G20의 구분에 따르면 신흥공업국에 속한다. 경제성장과 위기를 반복하던 인도네시아의 경제는 1990년대 후반 유례없는 위기를 맞으며 1997년 수하르토 정권 퇴진 등을 요구하는 대규모 시위의 대표적 원인이 된다. 이번 장에서는 이러한 상황에서 맞게 된 인도네시아의 제도적 민주화 이후 경제적 변화를 주요 지표를 중심으로 살펴보고자 한다. 또한 현재 경제 상황에 대해서는 좀 더 자세히 들여다보고자 한다.

1. 주요 경제 지표와 전환의 비용

1) 경제성장률

1990년대 초중반 평균 7%대였으며 1995년 최고치 8.22%까지 기록했던 인도네시아 경제성장률은 1997년 4.7%로 하락하더니, 인도네시아가 정치·경제적으로 큰 혼란을 겪은 1998년에는 -13.127%라는 충격적인 결과가 나온다. 이후 인도네시아는 점차 경제성장률을 회복하다 2004년 다시 5%대를 회복한다. 이후 국제 금융위기의 영향을 받은 2009년의 4.629%를 제외하면 대체적으로 5~6%대의 안정적인 경제성장률을 유지했다.

<그림 II-1> 1990년대 중반 이후 인도네시아 경제성장률

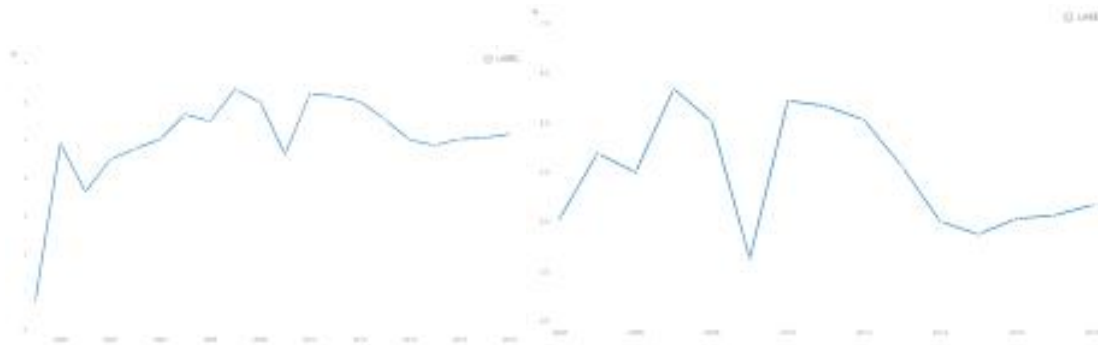


출처: The World Bank Data(<http://data.worldbank.org>, 검색일 2019/12/20)

민주화 이후의 경제성장률 추이를 파악하기 위해 각각 1999, 2004년도부터 현재까지의 기록으로 범위를 좁혀 그래프로 표현했다. 1998년의 인도네시아의 심각했던 경제 위기 당시 경제성장률을 제외하면 이후 인도네시아 경제성장률 변화는 그래프를 통해 더 분명하게 나타난다.

2004년 유도요노 정부는 MP3EI 실행과 함께 꾸준히 경제성장을 해오다 2000년대 후반 금융 위기의 여파로 경제성장률이 하락한다. 2010년 경제성장률은 회복하는 것처럼 보였지만, 이내 지속적으로 하락하며 위기를 맞는다. 유도요노 정부 시기 동안 인도네시아는 연평균 6%의 높은 경제성장률을 달성하였으며 1인당 GDP는 2004년 1,180달러에서 2013년 3,490달러로 증가했다. 그러나 지니계수는 2005년 0.36에서 2013년 0.41로 오히려 증가하며 소득 불평등이 악화됐다(김유미 2014). 이와 같은 경제 상황의 변화는 인도네시아 국민들이 여당인 PD에 불만을 갖도록 하였고 조코위 정부로 정권이 교체되는 이유가 되었다. 정권교체 이후 경제성장률의 지속적인 하락을 멈추기 위해 조코위 정부는 적극적인 인프라 투자 계획을 실행한다(이지혁 2015). 2010년부터 2015년까지 하락하던 인도네시아 경제성장률은 2015년 4.876%를 기록하며 2009년 국제 금융위기 수준과 비슷하게 하락했지만, 최근 점차 회복하는 모습을 보이며 5%의 안정적인 성장률을 유지하고 있다.

<그림 II-2> 1999년, 2004년 이후 인도네시아 경제성장률 변화



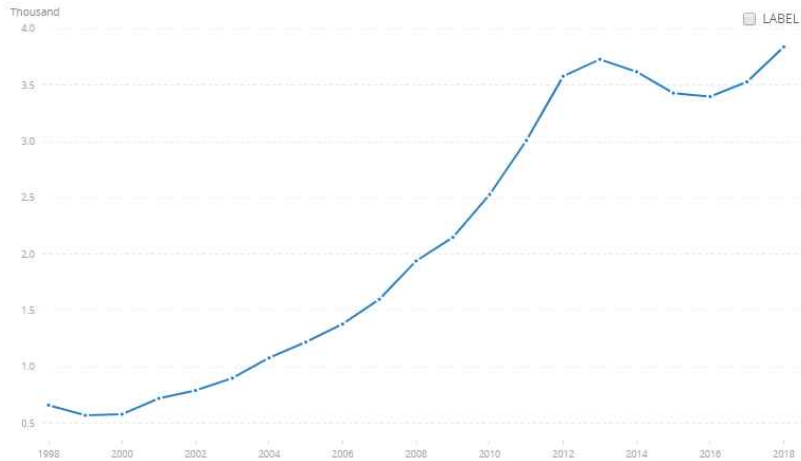
출처: The World Bank Data(<http://data.worldbank.org>, 검색일 2019/12/20)

인도네시아 경제성장률을 주변국과 비교하자면, 2018년 말레이시아의 경제성장률은 4.72%, 베트남은 7.1%, 필리핀은 6.2%를 기록했다. 동남아시아의 주요 신흥국들과의 비교에서 인도네시아의 경제성장률은 비슷한 수준이거나 조금 낮은 수준인 것을 확인할 수 있다.

2) 1인당 국민총소득(GNI per capita)

1990년대 인도네시아의 1인당 국민총소득은 꾸준히 증가하였으며, 1996년 1,000달러를 돌파(1,090달러)하였고 1997년에는 1,100달러로 최고치를 기록했다. 그러다 1998년 인도네시아 경제 위기에 660달러로 곤두박질치며 인도네시아 1인당 국민총소득은 1990년대 초반 수준으로 되돌아간다. 1999년 570달러까지 감소한 1인당 국민총소득은 이후 꾸준히 증가하여 2013년 3,730달러까지 증가한다. 특히 2000년대 후반 경제 위기에 인도네시아의 1인당 국민총소득은 꾸준히 증가했으며, 2010년대 초반에는 빠른 속도로 증가하며 2009년 2,000달러대를 돌파(2,150달러)한 이후 2년만에 3,000달러를 달성했다. 2013년 이후 3년 연속 1인당 국민총소득이 감소하며 3,000달러대 중반을 맴돌다 2017년 이후 감소세를 회복하며 2018년 3,840대를 기록하는 등 4,000달러대 돌파에 대한 기대감을 갖게 했다.

<그림 II-3 > 1998년 이후 인도네시아 1인당 국민총소득 변화



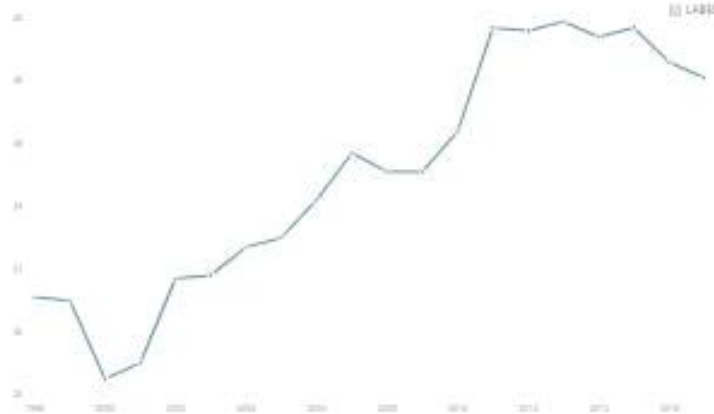
출처: The World Bank Data(<http://data.worldbank.org>, 검색일 2019/12/20)

한국의 경우 2018년 1인당 국민총소득은 30,600달러였으며, 1989년 1인당 국민총소득이 2018년 인도네시아의 1인당 국민총소득과 비슷한 수준인 3,838달러였다. 한국과 인도네시아의 1인당 국민총소득은 큰 차이가 있다고 할 수 있다. 주변국인 말레이시아의 2018년 1인당 국민총소득은 10,460달러였으며 2014년 11,140달러 이후 홍보하고 있다. 필리핀의 2018년 1인당 국민총소득은 10,720이며 베트남은 7,030달러, 태국은 6,610달러이다. 즉, 인도네시아 경제와 자주 비교되는 동남아시아 신흥국들의 1인당 국민총소득보다 인도네시아의 1인당 국민총소득이 낮다. 세계평균의 수준과 비교해보면 인도네시아의 경제수준은 평균이하로 볼 수 있다. 2018년 세계평균은 약 17,841달러인데, 인도네시아는 이에 한참 미치지 못하고 있다. 정리하자면, 위 경제성장률에서 확인했듯이 2010년대 중반 경제 성장의 침체를 극복하고 현재 인도네시아의 경제는 안정적인 궤도에 올랐다고 할 수 있다. 그러나 동남아 주변국 및 신흥국들과 비교에서 경제성장률과 1인당 국민총소득이 낮은 것은 인도네시아 경제 당국이 고민해야 할 부분이라고 평가할 수 있다.

3) 지니계수

이상에서 분석한 경제성장률, 1인당 국민총소득 변화를 통해 1998년 민주화, 경제위기 이후 인도네시아의 전체적인 경제 발전 상황에 대해 살펴보았다. 앞서 언급했듯이, 2000년대 이후 인도네시아 경제성장률은 등락을 반복했지만, 전체적으로 꾸준히 성장해왔으며 특히 2015년 이후에는 5%대에서 낮은 폭으로 성장하며 안정적인 성장세를 유지하고 있다. 그러나 이러한 인도네시아의 경제 발전이 인도네시아 모든 계층의 경제적 상황에 평등하게 적용되었는지 살펴보기 위해 지니계수 수치도 함께 살펴보려고 한다.

<그림 II-4> 1998년 이후 인도네시아 지니계수 변화



출처: The World Bank Data(<http://data.worldbank.org>, 검색일 2019/12/20)

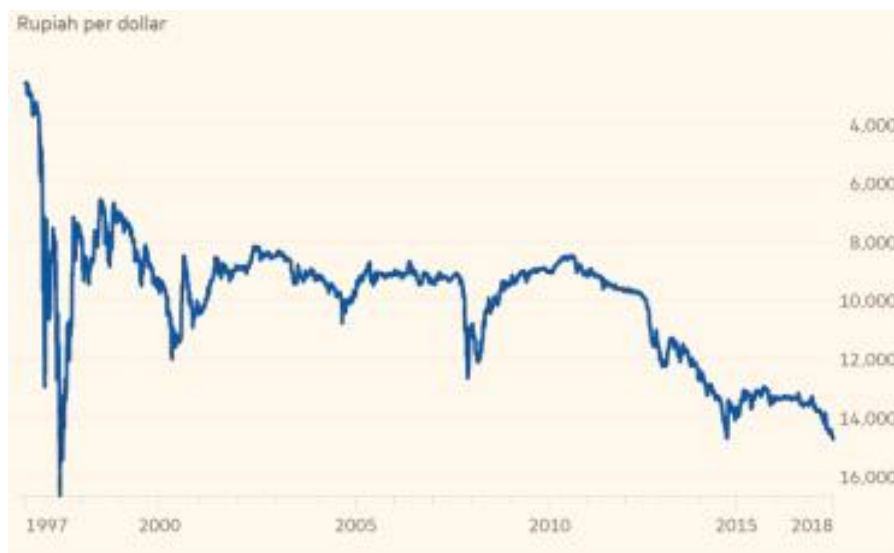
그림 II-4를 살펴보면 2000년에 획기적으로 개선된 인도네시아의 지니계수는 이후 꾸준히 악화됐다. 특히 2010년대 초반 36%대 초반에서 39%대로 갑작스럽게 악화되었다. 흔히 지니계수를 해석할 때 40%가 넘으면 빈부격차가 높게 나타난다고 해석하는데, 이에 따르면 2010년대 중·후반 인도네시아의 지니계수는 40%에 육박하며 빈부격차가 높은 수준이라고 할 수 있다. 이처럼 인도네시아의 지속적인 경제 성장이 불평등을 동반하는 현상은 다른 수치를 통해서도 드러난다. Lane(2019, p.132)에 따르면, 2017년 가장 부유한 상위 1%가 인도네시아 전체 부의 49.3%를 차지하고 있으며, 인도네시아에서 가장 부유한 네 명의 재산이 가난한 1억명의 재산 규모와 일치한다. 그러나 주목할 점은 2014년 조코위 정부 출범 이후 지니계수는 완만하게 완화되고 있다. 이는 솔로 시장, 자카르타 주지사 시절부터 교육, 의료 등 사회적 안전망을 위한 사회복지정책을 펼치며 인기를 얻은 조코위 대통령이 대통령 취임 이후 이러한 정책을 국가 경제 정책에 반영하며 생긴 변화라 해석할 수 있다(Lane 2019). 2017년 인도네시아의 지니계수는 37.1%이며, 한국은 35.5%로 인도네시아가 한국보다 경제적으로 불평등하다고 할 수 있다. 즉, 이상의 지표에서 나타난 인도네시아의 경제는 등락을 반복하는 경제성장률 가운데 1인당 국민총소득은 증가해왔지만, 불평등 지수는 악화되어오다 최근 안정되고 있다.

4) 대(對) 달러 환율

인도네시아의 대(對) 달러 환율 변동은 위에서 다른 지표들을 통해 분석한 인도네시아의 경제 흐름과 큰 틀에서 맥을 같이한다. 1990년대 후반 경제위기는 2000년대 들어서 서서히 극복하며 안정을 찾다 2008년 세계 금융위기에서 다시 한번 위기를 맞는다. 이후 다시 극복되던 경제는 최근들어 다시 위기가 올 것이라는 우려도 있었지만 금세 안정화되는 듯한 모습을 보이고 있다. 그렇지만 인도네시아의 환율은 이러한 일반적 해석보다 좀 더 세밀한 해석이 필요하다. 1998년 인도네시아의 금융위기와 민주화의 도화선이 된 수하르토 대통령의 사임은 루피아 가치 급락과 밀접한 관련이 있었을 정도로 인도네시아 경제에 큰 영향을 끼치기 때문이다(박변순 2019). 인도네시아는 1980년대부터 자본 자유화를 실시했는데, 이는 당시 인도네시아와 비슷한 경제 수준을 가진 국가들에 비해 이른 실시였다. 이를 통해 인도네시아 경제가

발전했다는 분석도 있지만, 결과적으로 취약한 경제 구조를 만들어 1990년대 후반 인도네시아 경제 위기를 초래했다는 지적도 존재한다. 자본 자유화로 인도네시아 기업들은 당시 금리가 15% 이상일 정도로 루피아의 환율 안정을 믿고 헤지(hedge, 가격변동의 위험을 선물 가격 변동에 의하여 상쇄하는 현물거래)를 하지 않았고 외국 자본을 적극적으로 유치했다. 그러나 인도네시아 정부의 경제 정책 실패와 IMF 관리를 제대로 이행하지 않다 결국 수용하면서 생기는 혼란(유가 인상) 등으로 인해 1달러당 루피아 환율은 폭등했다(박변순 2019; 서지원·김형준 2019). 견잡을 수 없이 오르는 달러당 루피아 가치는 인도네시아 기업들이 외채 상환을 포기하는 상황에 이르게 했다. 과도한 외채와 기업의 과도한 채무, 금융기관의 난립 등으로 인해 인도네시아 경제는 도미노처럼 무너졌다. 아래 그래프에서도 루피아의 대달러가치 폭락을 통해 1990년대 후반 내려앉은 인도네시아 경제를 확인할 수 있다.

<그림 II-5> 루피아(Rupiah) 대달러 환율 변화



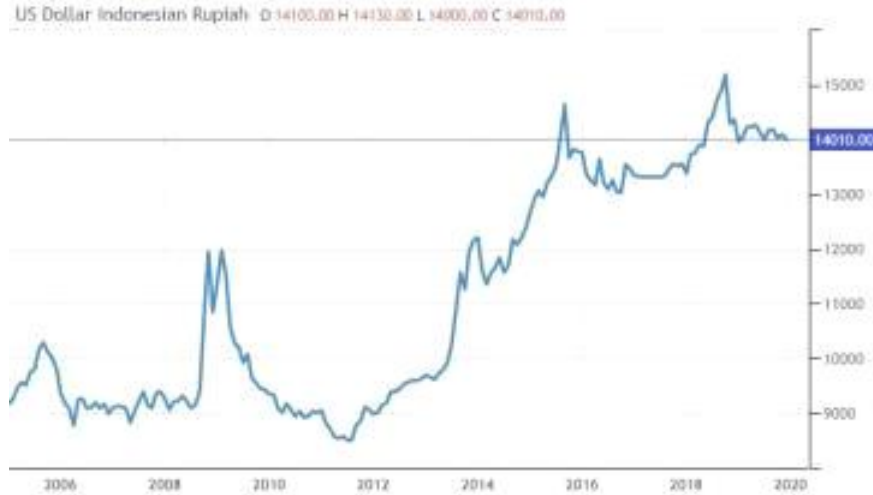
출처: Financial

Times(<https://www.ft.com/content/58362da2-acce-11e8-94bd-cba20d67390c>,

검색일: 2019/12/20)

2000년대 후반 글로벌 금융위기로 인해 인도네시아 경제는 다시 한번 위기를 맞지만, 1달러당 루피아 가치는 이 상황에서도 12,000원대 이하를 유지하며 버텨주었다. 이후 안정된 상태로 이어지던 대달러 루피아 환율은 2010년대 중반을 넘어서며 다시 치솟기 시작했고 2018년 급기야 1달러당 환율이 15,000루피아를 돌파했다. '15,000루피아'는 조코위 정부의 심리적 지지선이였다(서지원·김형준 2019). 이 심리적 지지선이 무너지자 언론과 정치권에서는 1990년대 후반의 끔찍했던 경제위기가 재현되는 것 아니냐는 우려가 확산되었다. 그러나 이내 14,000 루피아대로 내려오며 안정을 찾았고, 1990년대 후반에 루피아 가치 하락과 함께 찾아온 극심한 인플레이션 현상도 없다는 점에서 이번 경제 위기는 일시적이라는 주장이 설득력을 얻고있다(서지원·김형준 2019).

<그림 II-6> 2005년 이후 루피아 대달러 환율 변화



출처: Trading Economics(<https://tradingeconomics.com/indonesia/currency>,
검색일: 2019/12/20)

2018년 재선을 준비하던 조코위 정부는 경제 위기설이 확산되는 상황에서 환율 안정을 위해 부단히 노력했다. 조코위 정부가 환율 안정을 위해 취한 대표적 정책으로는 외화 확보, 수입 억제, 기업 보유 외화의 루피아 전환 등인데, 이러한 정책은 기존 외국 자본에 호의적이던 조코위 정부의 기조와 다른 정책들이다(서지원·김형준 2019). 조코위 정부는 적극적인 조세정책(Pajak Amnesty)등을 통해 안정적인 국내 재정 확보를 위해 노력한다. 이러한 정책들은 이번 경제위기의 원인이 미·중 무역 분쟁, 미국 금리인상, 신흥국 경제 불안 등 외부적 요인으로부터 기인한 것이라는 주장에서 비롯된 것이다. 환율 변동이 인도네시아 경제의 미친 영향, 최근 조코위 정부의 경제 정책 등을 통해 인도네시아 경제는 여전히 대외적 요인에 취약한 구조라는 것을 확인할 수 있다.

5) 경상수지

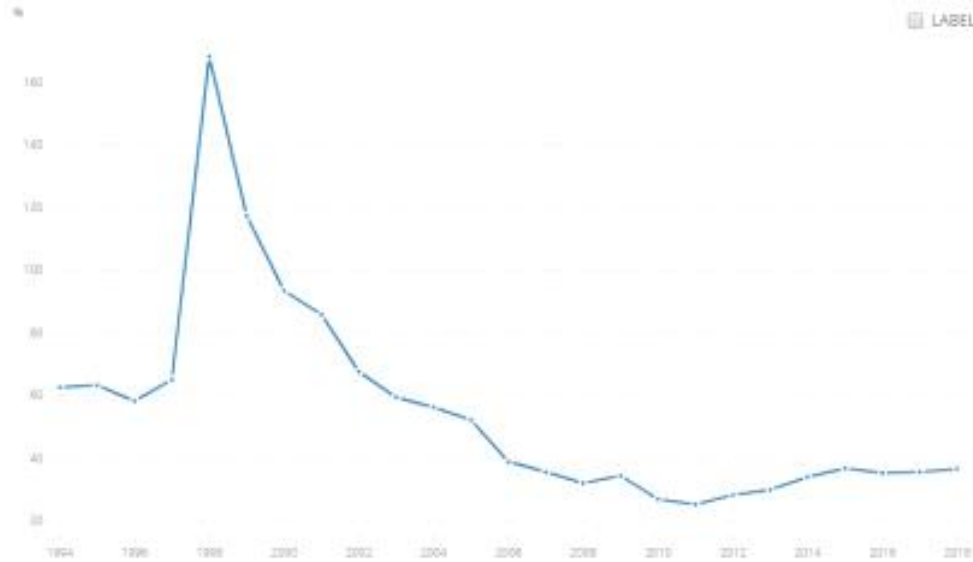
아세안의 GDP에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 수출이며 수출입에 크게 의존하는 대표적인 국가는 말레이시아, 싱가포르, 베트남 등이다(박변순 2019). GDP 대비 수출입 비중을 합친 무역의존도를 보면 2017년 말레이시아는 약 135.9, 싱가포르는 322.4, 베트남은 200.4로 매우 높다. G20에서 수출입 의존도가 가장 높은 네덜란드의 경우 2017년 무역 의존도는 120.2이며, 무역 의존도가 높은 편에 속하는 한국은 68.8%인 점을 고려할 때, 아세안 주요 국가의 무역 의존도는 매우 높다. 그러나 인도네시아는 다른 아세안 국가들과 비교할 때 무역 의존도가 높은 수준은 아니다. 2017년 인도네시아의 무역의존도는 39.6%이며, 이는 2000년 이후 지속적으로 감소하고 있다. 다른 아세안 국가들도 기본적으로 무역의존도는 높지만, 대체적으로 감소하는 추세에 있다. 하지만 인도네시아는 무역의존도가 낮은 반면, 외채가 많기 때문에 대외적인 요인에 많은 영향을 받는다. 인도네시아 경제가 대외적 인에 큰 영향을 받는 것은 위 환율 변동 분석에서도 확인할 수 있다.

<표 II-6> 인도네시아 GDP 대비 상품 및 서비스 수출입 비중

	수출				수입			
	2000	2005	2010	2017	2000	2005	2010	2017
인도네시아	41.0	34.1	24.3	20.4	30.5	29.9	22.4	19.2

출처: 박변순(2019) 참고하여 저자 작성

<그림 II-7> 인도네시아 외채 보유율

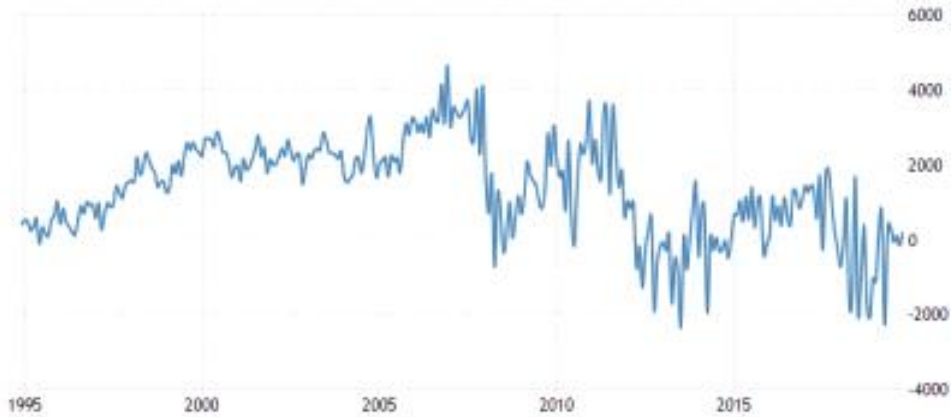


출처: The World Bank Data(<http://data.worldbank.org>, 검색일 2019/12/20)

인도네시아는 1990년대 후반 경제위기에서 외채의 급격한 상승 이후 그래프의 전체적인 기울기를 보면 2000년대 중반 이후부터 안정을 찾았다고 보이지만, 절대적인 규모는 2010년대 중반 이후부터 3,500억달러 이상으로 매우 높은 상황이다. 이처럼 전체 경제에서 외채가 차지하는 규모가 큰 인도네시아는 특히 2017년 이후 중국의 일대일로 정책에 의한 아세안 지원, 아시아인프라투자은행(Asia Infrastructure Investment Bank, 이하 AIIB)의 지원으로 부담은 증가할 것이다(박변순 2019).

인도네시아의 주요 수출품은 석탄, 원유, 고무 등이며 주요 수입품은 정제된 원유, 석탄, 자동차, 휴대폰 등이다. 품목별로 보면, 광물 자원과 동식물 부산물을 주로 수출하며 기계류를 주로 수입한다. 인도네시아의 경상수지는 1990년대 후반부터 2000년대 중반까지 꾸준히 흑자를 기록했지만, 2000년대 후반부터 현재까지 흑자와 적자가 반복되는 상황이다. 최근 2018년 이후 인도네시아 경상수지는 대체적으로 적자를 기록하고 있다.

<그림 II-8> 최근 25년 경상수지



출처: Trading Economics(<https://tradingeconomics.com/indonesia/currency>,
검색일: 2019/12/20)

<그림 II-9> 최근 10년 경상수지



출처: Trading Economics(<https://tradingeconomics.com/indonesia/currency>,
검색일: 2019/12/20)

2. 인프라 발전 전략

인도네시아의 면적은 한반도의 약 9배에 달하는 크기이며, 17,509개의 섬으로 이루어진 군도 국가이다. 이러한 지리적 특성상, 주요 섬을 연결하여 물자와 인적 자원이 원활히 이동할 수 있는 인프라가 중요하다. 또한 인도네시아는 무역이 주요 성장 동력 중 하나이기 때문에 인프라 개선을 통한 물류 경쟁력 확보가 중요한 과제이다(이지혁 2015). 2000년대 후반 세계 금융 위기 이후 인도네시아를 비롯한 신흥국들이 너무 쉽게 금융 위기의 영향을 받으며 '중진국 함정'에 대한 우려가 제기됐다. 특히 인도네시아는 제조업 기반이 미약하고 1차 산업과 원료 단 순가공에 의존한 교역구조를 갖고 있어 중진국 함정에 빠질 위험이 크다(이지혁 2015). 이러

한 상황을 극복하기 위해 인프라 개발은 지속적으로 제기되어왔지만, 인도네시아 인프라 개발은 좀처럼 이루어지지 않고 있으며, 설상가상으로 지역 간 인프라 개발 편차가 확대되고 있다.

인도네시아에서 기업을 운영하는 데 어려운 점으로 인프라 공급 부족에 대한 문제는 끊임없이 제기되고 있다(이지혁 2015). 이러한 문제는 여러 지표를 통해 드러난다. 먼저 World Economic Forum(2019)이 발표한 2019 국가 경쟁력 순위에서 인도네시아는 전반적 평가에서 전체 141개 국가 중 50위를 기록했지만, 인프라 부문에서는 72위를 차지했다. 또한 World Bank에서 발표하는 물류성과지수(LPI: Logistic Performance Index)에서는 46위로, 주변 신흥국인 베트남(39위), 말레이시아(41위), 태국(32위)보다 낮은 순위를 기록했다. 이처럼 인도네시아는 인프라 개발이 매우 중요한 국가임에도 불구하고 인프라 개발은 여전히 부족한 수준임을 확인할 수 있다.

이러한 맥락에서 인도네시아는 대통령 직선제가 처음으로 실시된 2004년 선거에서부터 인프라 개발은 주요 공약 중 하나였으며, 2004년부터 10년간 집권한 유도요노 정부는 재선 직후인 2010년 국가경제건설을 위한 인도네시아 정부의 마스터플랜, MP3EI를 수립한다. 이는 수하르토 집권 시기 경제개발 5개년 계획(Replita I) 이후 최초로 수립된 정부 주도 중장기 개발 계획이며, 민주화 이후 혼란스러웠던 인도네시아 정국이 안정되어 가고 있음을 방증하기도 한다. MP3EI는 인도네시아 정부가 2025년까지 지식과 기술에 기반한 경제로의 전환을 가속하고자 수립한 정책으로, 2025년까지 일인당 국민소득 USD 14,250-15,500 달성과 함께 선진국 대열에 합류시키고자 하는 야심찬 계획이었다. MP3EI의 주요 전략 중 하나는 인도네시아를 여섯 개의 경제회랑(Economic Pillars)으로 나눠 지역별 잠재력과 우수성에 걸맞는 주요 경제활동들을 개발하고 이를 지원할 수 있는 인력을 양성하는 것이었다(Anwar 2014). 여섯 경제회랑은 수마트라, 자바, 칼리만탄, 술라웨시, 발리-누사 텡가라, 그리고 말루꾸제도-파푸아 경제회랑이다. 이처럼 경제성장의 중심을 설정하는 이유는 응집의 효과를 극대화하고, 지역의 잠재력과 우수성을 발굴해내며, 인도네시아 경제건설의 지역 불균형을 개선하고자 함이었다(Anwar 2014).

<그림 II-10> 인도네시아 6대 경제회랑



출처: Kementerian PPN/Bappenas(<https://www.bappenas.go.id/id/>,
검색일: 2019/12/20)

다양한 잠재력과 우수성, 그리고 전략적 역할 등을 참작하여 설정된 각 경제회랑의 개발 테마는 아래 표를 통해 확인할 수 있다.

<표 II-7> 경제회랑별 개발 테마

경제 회랑명	지역범위	경제회랑 개발 테마	경제회랑 내 주요 경제활동
수마트라	수마트라 섬 내의 모든 주와 반덴 주	농산물 생산과 가공, 에너지 개발	팜 오일, 고무, 석탄, 철광석, 순다해협 교량
자바	반덴 주를 제외한 자바 섬의 모든 주	전국적 산업과 용역의 추진체	식음료, 섬유, 기계, 교통, 선박, 방위산업, 통신, 수도권투자촉진특별구역
깔리만판	깔리만판 섬의 모든 주	광물자원 개발과 가공, 에너지 개발.	팜 오일, 석탄, 알루미늄, 보크사이트, 원유 및 천연가스, 합판, 철광석
술라웨시	술라웨시의 모든 주	농산물, 발작물, 어업, 원유 및 광산 자원의 생산과 가공	식량농산물, 카카오, 어업, 니켈, 원유 및 천연가스
발리-누사텡가라	발리 주, 서부 누사텡가라 주, 동부 누사 텡가라 주	관광, 국가 식량 생산기지	관광, 목축, 어업
말루꾸제도-파푸아	서파푸아 주, 파푸아 주, 북말루꾸주, 말루꾸 주	식량, 어업, 에너지, 광산 개발 중심	식량생산농업, 구리, 목축, 어업, 원유 및 천연가스, 니켈

출처: Anwar(2014)

유도요노 정부는 MP3EI를 통한 경제 개발 계획의 조속한 성취를 위해 총액 Rp. 4,012조(약 3,300억원)에 이르는 투자액을 계상했다. MP3EI는 장기 개발계획으로 이 계획은 3단계의 실행 과정으로 나뉘며, 1단계는 단기적 경제개발 성공모델 창출을 위한 2011-2015년, 2단계는 경제기반 및 투자기반을 강화하기 위한 2016-2020년, 3단계는 지속 가능한 경제성장으로 이행하는 것을 목표로 하는 2021-2025년이다. 이 계획에 따르면 현재는 2단계의 막바지에 와있다. MP3EI 계획이 발표되고 3년 후인 2014년 조코위 대통령이 당선되었고, MP3EI는 조코위 정부의 개발계획인 RPJMN에도 상당부분 포함되어있다.

인도네시아는 MP3EI에 기반한 25년의 RPJPN을 수립하였고 이 계획을 실행하기 위해 5년, 1년 단위로 각각 중기경제개발계획(RPJMN), 워킹 플랜(Rencana Kerja Pemerintah, 이하 RPN)을 세운다. 조코위 정부가 발표한 RPJMN 2015-2019의 중점 부문은 식량주권 확보, 에너지 효율성 확보, 그리고 해양 관리의 개선이며, 이에 따라 주요 목표는 국토의 고른 경제성장을 위한 국가 연계성 강화, 기본적 인프라 공급의 가속화, 물, 식량, 에너지 보장, 국방지원, 도시 대중교통수단 건설 등이다(이지혁 2015). 계획 실행을 위해 조코위 정부는 유류 보조금을 철폐하는 등 과감한 세제 개혁을 통해 개발 자금을 확보했다. 이 계획에서 인프라 관련 프로그램이 강조되는데, 주요 인프라 개발 프로그램으로는 국도와 유료도로(해양 고속도로) 확

장, 공항 및 항구 신설, 철도 확장 등이다(이지혁 2015).

조코위 대통령은 1기 정부에서 비록 목표했던 7%대 경제성장률을 달성하진 못했지만, 2010년 중반 경제 위기를 극복하며 거시경제 지표가 개선되며 동시에 사회복지제도도 확장하는 등 주어진 과제를 무난히 수행했다(Simandjuntak 2019). 이러한 성과를 바탕으로 새 정부 출범 이후 발표한 RPJMN 2020-2024에서도 연결성 증가를 위한 인프라 개발을 강조했으며, 외국 투자 자본을 끌어들이기 위한 점도 눈에 띈다(pwc 2019). 유도요노 정부부터 인식한 인프라 개발의 필요성은 이제 인도네시아 경제 관련 논의에서 주요 주제가 되었다. 인프라 개발은 인도네시아 경제 발전의 주요 과제이자 가장 큰 기대 요인이다. 따라서 2000년대 중반 이후 인도네시아 경제 분석과 이후 인도네시아 경제에 대한 전망에서 인프라 개발에 집중해야 한다.

앞서 살펴본 여러 경제 지표를 통해 최근 인도네시아 경제는 2010년대 중반 위기를 극복하고 안정세를 찾고 있으며, 특히 완만한 경제 상황의 개선은 인도네시아 경제가 내실을 다지며 회복, 안정이 되었다고 분석할 수 있다. 인도네시아 경제가 안정된 주요 이유는 인프라 개발과 국내 자금 확보이다(박변순 2019). 그러나 앞으로 인도네시아 경제에 대해 밝은 전망만 있는 것은 아니다. 이후 서술할 인도네시아 경제와 깊은 연관을 맺고 있는 아세안 경제의 불안성을 경고한 시각과 함께(김형중 2018; 박변순 2019), 인도네시아를 포함한 신흥국의 경제 발전 불안성에 대해 경고하는 시각도 있다. 현대경제연구원(이정원 외 2019)가 자체 추정 분석에 따르면 인도네시아는 중국 경제 의존도 상위 20개국에 포함되는데, 최근 중국 경제가 미중 무역분쟁의 장기화, 이에 따른 세계 교역 비중 정체로 인해 부정적인 영향을 받을 것이라 예상한다. 구체적으로, 중국의 성장률이 1%p 하락할 경우, 인도네시아 경제성장률은 0.25%p 감소한다. 또한 통화 가치 하락, 인도네시아가 총수출 대비 수출 비중이 높은 원자재 가격 하락에 따른 신흥국 경제 함정에 빠질 것이라는 주장을 뒷받침한다(이정원 외 2019). 이처럼 부정적 전망을 뛰어넘어 경제 발전 계획을 달성하려면 인프라 건설과 이를 위한 안정적 자금 확보가 필수적이다.

3. 화교 자본과 아세안 경제통합

1) 중국의 인도네시아 진출 가이드, 화교 자본

인도네시아를 비롯한 아세안의 경제에서 화교가 차지하는 부분은 상당하다. 아세안 부호 중 상위 8명이 모두 화교이고 이 중 인도네시아 화교는 3명이다. 이 세 명 중 상위 두 명은 아세안 1, 2위의 부호이며 세계 순위에서는 각각 54, 56위였다.²⁾ 화교는 인도네시아에서 가장 많은 부를 차지하고 상위 15대 화교 가문이 차지하는 부가 인도네시아 전체 GDP의 21.5%를 차지한다. 따라서 화교 자본에 대한 이해는 인도네시아의 소득 분배를 이해하는 하나의 단초라 할 수 있다. 인도네시아 화교 인구는 2010년 조사에서 약 790만 명으로 파악되었으며, 이는 동남아시아 최대 규모이지만, 전체 인구에서 차지하는 비율은 3.4%로 낮은 편이다(박변순 2019). 태국 등 불교 문화권 국가에서는 화교들이 문화·종교적 차이로 인한 큰 불편함 없이 적응하며 현지인과 화교가 결혼하는 경우도 많지만, 인도네시아와 같은 이슬람 문화권에서는 화교들이 현지 사회와 동화되기 어려웠다(박변순 2019). 이러한 상황에서 1998년 경제 위기에 따른 대형 시위가 열렸을 때 인도네시아 시위대의 분노는 화교에게

2) Forbes The World's Billionaires 2019 2019/12/10 검색. <https://www.forbes.com/billionaires/list>

표출되기도 했는데, 이는 정부의 경제적 부정부패가 화교 자본과 깊이 연관되어 있다는 의혹 때문이었다(Anggreani, 2017). 이 사건을 경험한 많은 화교들이 해외로 탈출했다.

인도네시아는 싱가포르와는 달리 석유산업 외에는 정부가 직접 기업을 경영하지 않고, 말레이시아와 같이 원주민(부미푸트라)를 우대하는 정책도 없었기 때문에 인구 비중이 얼마 되지 않았다. 그러나 화교 자본은 경제의 전체 부문을 지배하고 있다. 한때 아세안 최고 기업이었던 식품, 자동차 등의 분야에 진출한 살림그룹(Salim Group), 담배 회사인 구당가람(Gudang Garam), 펄프, 제지, 부동산 등의 분야에 진출한 복합 기업집단인 시나르마스(Sinarmas) 등이 인도네시아를 대표하는 화교 기업이다(박변순 2019). 인도네시아 화교 자본 축적에 대한 특징은 가족경영, '판시'로 표현되기도 하는 네트워크와 살림그룹과 수하르토 정권 등의 예로부터 확인할 수 있는 정경유착 등이다(박재수 2015). 또한 화교는 고향인 중국에 대한 귀소본능으로 강한 애착으로 갖고 있으며, 중국의 개혁개방 이후 중국으로의 투자도 크게 증가했다. 현재는 아세안에 진출하려는 중국과 아세안의 중간다리, 혹은 중국의 가이드 역할도 하고 있다(박변순 2019).

2) 아세안 경제통합과 미·중 경제 갈등

1967년 창설된 아세안(ASEAN, 동남아시아국가연합, 이하 아세안)은 현재 동남아시아 10개 국가가 참여하는 국제기구이며, 인도네시아는 창립 당시부터 참여했다. 1985년 플라자합의 이후 인도네시아를 포함한 아세안 국가들은 고도 성장기를 갖다 90년대가 들어서며 급변하는 경제 상황을 맞이한다(박변순 2019). 중국의 값싼 공산품과 경쟁해야했고 90년대 후반에는 외환위기까지 겪었기 때문이다. 인도네시아 역시 이러한 경제 상황의 변화 속에 90년대 후반 정치·경제의 대변환기를 겪었다. 이후 인도네시아를 비롯한 아세안 국가들은 이러한 경제 위기 타개 수단으로 아세안 역내 통합을 강화하기 시작한다(박변순 2019). 1997년 아세안은 경제 통합 촉진을 주요 내용으로 하는 '아세안 비전 2020'을 채택하고 이후 이 합의를 바탕으로 경제 통합을 발전시켜나간다(곽성일·김제국 2016). 2003년 인도네시아 발리에서 개최된 제 9차 아세안 정상회의에서 아세안 비전 2020을 발전시킨 '아세안 협력선언 II'가 발표되었고 이는 정치·안보/경제/사회·문화로 구분하여 아세안 공동체(ASEAN Community, 이하 AC)를 창설한다는 계획을 포함하였다(박변순 2019). 이후 목표를 2015년으로 앞당기고 2015년 제27차 아세안 정상회의에서 AC를 발족시킨다. 3개 공동체 중 진전속도와 과급력에서 경제공동체(ASEAN Economic Community, 이하 AEC)가 가장 중요하게 인식되었다(박변순 2019). AEC는 단일시장으로서 세계 및 동남아시아 경제질서 구축 과정에서 중심적인 역할을 담당하고 이 지역의 경제주체들에게 중대한 영향을 미친다(박변순 2019).

아세안은 이후 역내 통합이라는 아세안의 내부적 목표에서 다른 국가들을 아세안 경제 체제로 끌어들이는 전략을 구상하는데, 이는 아세안과 동북아시아 3국(한국, 중국, 일본)을 포함한 ASEAN+3로 나타난다(곽성일·김제국 2016). 1998년 동아시아의 협력을 표방하는 ASEAN+3가 출범하고 당시에는 중국이 이 연합에 가장 적극적이었다(김도희·최영미 2016). 그러나 이후 중국의 동아시아 영향력을 두려워 한 미국이 인도, 호주, 뉴질랜드, 러시아 등을 이 연합에 포함시키며 아세안이 원래 구상한 동아시아 협력의 목표는 흔들리고 있다(박변순 2019). 이러한 상황에서 미국과 중국이 아세안에서 충돌할 것이고 이는 아세안 경제에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 전망도 존재한다(김도희·최영미 2016). 한편, 인도네시아는 아세안을 통해 중국과 FTA를 맺는 등 경제 협력을 강화하는 것에 소극적인 국가 중 하나인데, 인도네시아에서 생산

하는 공산품 경쟁력에 대한 우려 때문이다(박변순 2019). 인도네시아를 포함한 아세안은 2017년 세계경제회복과 더불어 5%내외의 경제 발전이 이루어지고 있으며, 앞으로도 이런 경향은 계속될 것이라는 예측과 함께 아세안 역내 개발 격차 문제가 아세안 통합과 발전을 저해할 것이라는 우려의 시각이 존재한다(김형중 2018).

다. 사회문화적 변화: 젊은 인도네시아, 그리고 중산층의 출현

인도네시아는 1998년 이후 민주화라는 정치적 변화와 경제위기 극복이라는 경제적 변화를 보였다. 정치적으로는 인도네시아만의 독특한 민주주의를 발전시키며 현재는 이러한 제도가 정착되어가는 시기라고 해석할 수 있다. 경제적으로는 여러 부정적인 대·내외적 요인들에 대응해가며 신흥국의 발전에 대한 의심과 우려의 시선 가운데서도 비교 대상국들에 비해 비교적 안정적으로 경제를 관리해오고 있다고 할 수 있다. 이와 같은 인도네시아의 정치·경제적 격동의 시기는 사회·문화적으로도 변화에도 영향을 미쳤다.

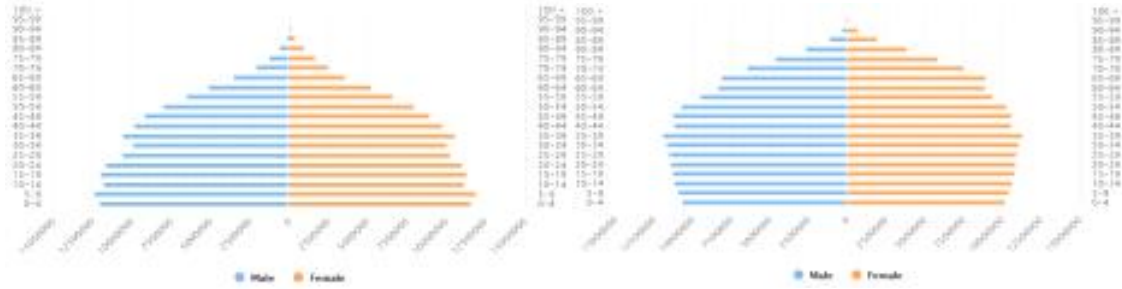
이번 장에서는 1998년 이후 인도네시아의 사회·문화적 변화를 다양한 기준을 통해 살펴볼 것이다. 앞서 언급했듯이 인도네시아의 사회·문화적 변화는 정치·경제적 변화와 연동되어있다. 따라서 사회·문화적 변화에 대한 이해는 이전 두 장에서 정리한 정치·경제적 변화가 함께 고려되어야 한다. 하지만 인도네시아의 사회·문화적 현상을 파악하기란 쉽지 않은 문제이다. 인도네시아의 영토는 가로로 긴 형태인데, 이 길이가 약 5,271km인데, 이는 인천에서 자카르타까지 약 6시간 30분이 걸리는 비행거리인 약 5,300km와 맞먹는 길이이다. 그리고 가로로 긴 영토 사이에는 수많은 섬과 민족들이 존재한다. 이처럼 복잡하고 다양한 구성 요소가 결합하고 충돌하며 만들어낸 사회·문화적 현상을 거시적 지표들 중심으로 큰 틀에서 대략적으로 파악하고자 한다.

1. 인구: 젊고 역동적인 인도네시아

1998년 약 2억 명을 조금 넘는 인도네시아의 인구는 2019년 약 2억 7천 만 명으로 민주화 이후 꾸준히 증가했다. 이는 중국, 인도, 미국에 이어 네 번째로 큰 인구 규모이다. 2019년 성비는 남성이 50.3%, 여성이 49.7%로 균형을 이루고 있으며, 중위연령은 29.7세로 41.8세인 한국, 38.1세인 미국 등과 비교할 때 젊은 편이다. 생산가능인구로 불리는 15세부터 64세까지의 인구는 전체의 약 67.81%로 매우 높은 편이다.

UN의 예측에 따르면, 현재 인도네시아의 인구 피라미드는 15~49세의 생산연령 인구가 많고 도시로 유입되는 인구가 많은 별형에서 2050년에는 출생률과 사망률이 모두 낮아지는 종형이 된다. 따라서 현재와 가까운 미래에 인도네시아는 생산 가능 인구가 많다. 노인과 영유아를 부양하는데 큰 사회적 비용이 발생하지 않는 반면, 노동 인구의 근로복지가 필요하다. 하지만 2050년 이후에는 노인 인구 증가에 따른 노인 문제에 대비해야하며 농촌 공동화문제 등 선진국에서 발생하는 인구 관련 문제에 대응할 수 있어야한다.

<그림 II-11> 인도네시아 2019년, 2050년(예상) 인구 피라미드

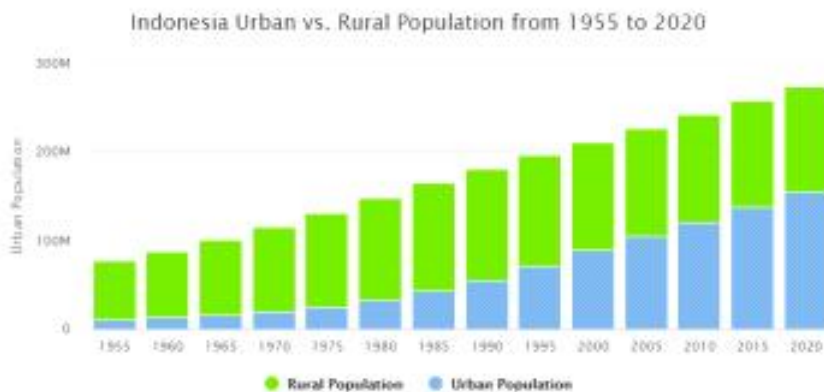


출처:

Worldometers(<https://www.worldometers.info/demographics/indonesia-demographics/#def-population-pyramid>, 검색일: 2019/12/20)

인도네시아의 도시, 농촌 거주 인구 2010년 절반씩 차지하다, 이후 도시 거주 인구가 더 많아지며 현재는 전체 인구의 약 56%가 도시에 거주하고 있다. 인도네시아에서 가장 많은 사람들이 거주하는 지역은 자카르타, 수라바야, 메단, 반둥, 버카시 순이며, 많은 인구가 거주하는 지역은 자바섬 중·서부에 위치해있다. 인도네시아 2019년 인구밀도는 1 제곱킬로미터당 149명이다. 한국의 인구밀도가 2015년 1 제곱킬로미터당 509.2명인 점을 고려하면 인도네시아의 인구밀도는 낮은 편이라 할 수 있다. 하지만 자카르타 인구는 꾸준히 증가해왔으며 2014년 1000만 명을 넘어섰고 UN Projection의 예측에 따르면 2027년 1200만 명을 넘어설 것으로 예측된다. 자카르타의 면적은 661.5km²로 서울의 면적(605.2km²)보다 약간 큰 수준이다. 서울의 도시 문제를 참고할 때 자카르타도 인구 과밀에 따른 도시 문제가 심각할 것이라 예측할 수 있다. 자카르타를 포함한 수도권 지역(Jakarta Metropolitan Area, Jabodetabek) 약 2,800만 명이다(Firman 2011). 전체 인구의 약 10%가 수도권 지역에 모여 살고 있으며 도시 인구 집중은 앞으로 확대될 예정이다.

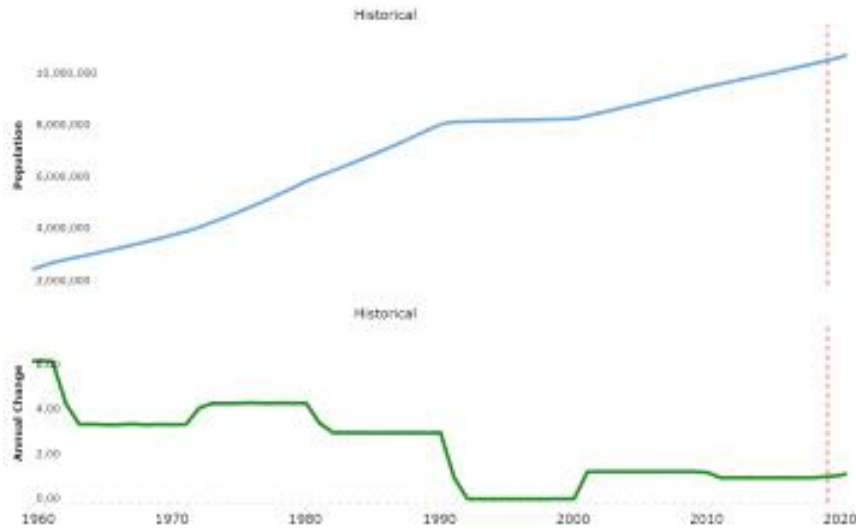
<그림 II-12> 인도네시아 도농 간 인구 비율



출처:

Worldometers(<https://www.worldometers.info/demographics/indonesia-demographics/#def-population-pyramid>, 검색일: 2019/12/20)

<그림 II-13> 1960년 이후 자카르타 인구 변화



출처: Macrotrends(<https://www.macrotrends.net/cities/21454/jakarta/population>,
 검색일: 2019/12/20)

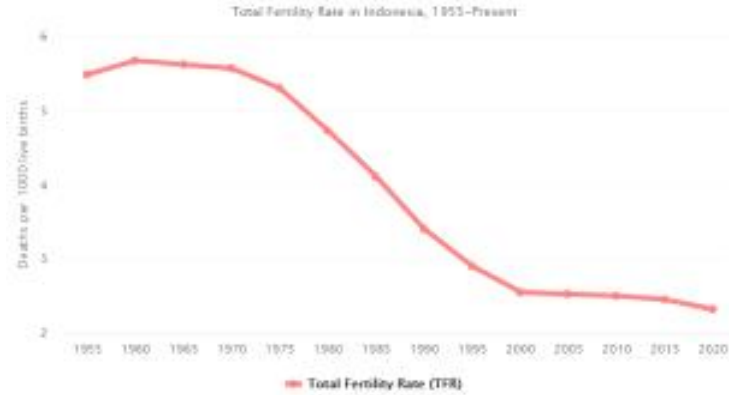
<그림 II-14> 자카르타 수도권 지역(Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi, JABODETABEK)



출처: Bennylin 제작 (<https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Jabodetabek.svg>,
 검색일: 2019/12/20)

인도네시아의 출산율은 2019년 2.3이며, 1960년 5.7명으로 최고 출산율을 기록한 이후 80~90년대 급격한 감소를 겪으며 1995년 이후부터 2명대 출산율을 유지하고 있다. 2016년 OECD국가 평균 출산율이 1.68명인 점을 고려할 때, 인도네시아의 출산율은 높은 편이라 평가할 수 있다.

<그림 II-15> 인도네시아 출산율 변화



출처:

Worldometers(<https://www.worldometers.info/demographics/indonesia-demographics/#def-population-pyramid>, 검색일: 2019/12/20)

현재 인도네시아 기대 수명은 72.3세이며 여성은 74.6세, 남성은 70.1세로 다소 성별간 기대 수명의 차이가 있다. 평균 기대수명은 꾸준히 증가하다 2010년 70세를 넘어섰다. 영아 사망률은 1000명당 15.9명이며, 5세 이하 사망률은 1000명당 21명이다. 한국이 2018년 영아 사망률이 2.8명인 것에 비하면 영아 사망률이 높은 편이다.

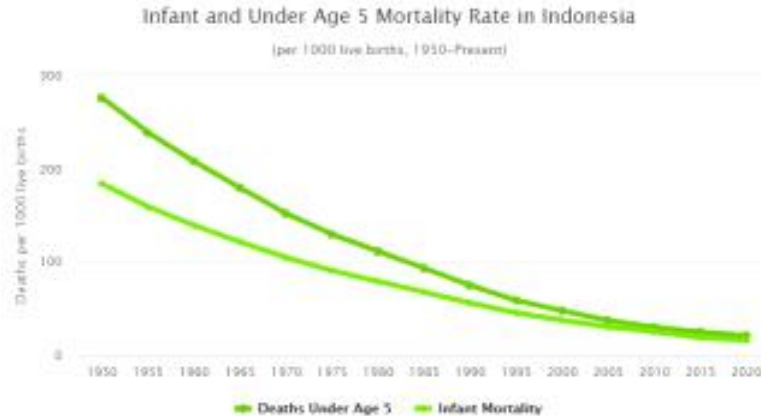
<그림 II-16> 인도네시아 기대 수명 변화



출처:

Worldometers(<https://www.worldometers.info/demographics/indonesia-demographics/#def-population-pyramid>, 검색일: 2019/12/20)

<그림 II-17> 인도네시아 영유아 사망률 변화



출처:

Worldometers(<https://www.worldometers.info/demographics/indonesia-demographics/#def-population-pyramid>, 검색일: 2019/12/20)

인구 관련 지표를 통해 인도네시아는 생산가능연령의 인구가 대다수를 차지하는 젊고 역동적인 인구구조를 갖고 있으며, 젊은층을 중심으로 도시로 인구가 집중되고 있다는 것을 알 수 있다. 인도네시아 사회에서 세대 간의 갈등은 주요 사회문제로 지적되고 있진 않지만, 최근 청년들의 자유주의적 정치 성향을 겨냥한 정당, 예를 들어 인도네시아단결당(Partai Solidaritas Indonesia, 이하 PSI)의 출현과 근본주의적 이슬람으로부터 벗어난 청년들의 자유로운 이슬람 신앙 등의 현상은 세대 분화가 시작되고 있음을 발견할 수 있는 지점이다(Simandjuntak 2019). 또한 기대수명이 늘어나고 출산율, 영유아 사망률이 감소하는 등 선진국형 인구구조로의 변화를 감지할 수 있다.

KPU에 의하면 현재 인도네시아에서 파악되는 종족 수는 633개이다. 가장 큰 민족은 자바족으로써 전체의 약 42%를 차지한다. 뒤를 이어 순다족 15.41%, 말레이족 3.45%, 마두라족 3.37% 등이다. 이 중 자바족이 정치적 우위를 점하고 있으며, 소수 종족인 중국계가 경제적 주도권을 갖고 있다(안승국 2013). 이러한 종족 간 정치·경제·사회적 격차에 따른 갈등은 민주화 이후 강력하게 표출되고 있다(안승국 2013).

<그림 II-18> 인도네시아 종족 거주 분포



출처: Wikimedia

Commons(https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Indonesia_Ethnic_Groups_Map_English.svg, 검색일: 2019/12/20)

인도네시아의 교육은 현재 12년제를 채택하고 있으며, 초등학교(Sekolah Dasar, 이하 SD) 6년, 중학교(Sekolah Menengah Pertama, 이하 SMP) 3년, 고등학교(Sekolah Menengah Atas, 이하 SMA) 3년으로 구성되어있다. 인도네시아는 국공립 교육기관과 사설 교육기관, 그리고 준사설교육기관으로 이슬람 교육 기관이 있다. 인도네시아는 대다수의 국민이 이슬람교를 믿지만, 이슬람 교육기관에서 교육하는 학생의 비율은 약 15%정도이다(ASEAN Secretariat, 2014). 2015년을 기준으로 정부 지출 예산의 약 20.5%를 교육 예산으로 지출하며, 이는 2015년 전체 GDP의 약 3.6%이다(World Bank Data 2019). 초등 교육 기관 교육을 받는 비율은 93%이며, 중등 교육은 79%, 고등 교육은 36%이다. 즉, 대부분의 인도네시아 학생들은 중등교육까지 받지만, 대학 등 고등 교육을 받는 비율은 높지 않다. 2016년 기준 식자율은 95%로 높은 편이다. 중등교육까지 교육받는 비율은 남성이 여성보다 다소 높게 나타나지만, 고등교육(대학 이상)을 받는 비율은 39%와 34%로 오히려 여성이 높다. 인도네시아의 교육 상황은 개선되고 있지만, 섬이 많은 특성상 오지 지역은 여전히 제대로 된 교육을 제공받을 수 없는 어려움에 처해있다(Frederick et al. 2011).

2. 종교: 이슬람, 민주주의에서 살아남기-유연함과 이슬람화

인도네시아는 세계 최대 이슬람 국가이다. 주변국인 말레이시아는 인도네시아에 비해 이슬람 신자의 비율이 낮지만(2010년 기준 약 60%), 말레이시아는 이슬람을 국교로 채택하고 있다. 이와는 반대로 인도네시아는 갑작스럽게 맞이한 독립 과정에서 다양한 민족과 종교를 통합하는 독립국가를 건설할 필요가 있었고, 이에 따라 독립 과정에서 당시에 다수였던 이슬람 종교가 정치에 개입되는 것을 엄격하게 금지하며 다양성 속의 통일을 강조하는 건국이념인 뽀짜실라를 앞세웠다(배동선 2018). 이런 과정에서 이른바 뽀짜실라 세력과 이슬람 세력의 아슬아슬한 갈등도 있었지만, 뽀짜실라를 중심으로 한 국가 운영은 큰 틀에서 유지되어왔다. 인도네시아는 건국 이념인 뽀짜실라에 따라 모든 국민이 주요 종교 6개(이슬람교, 힌두교, 개신교, 카톨릭교, 불교, 유교) 중 하나를 의무적으로 가져야하며, 무교는 허용하지 않는다. 2010년을 기준으로 이슬람교인은 약 2억 명으로 전체의 약 87%를 차지하고 뒤이어 개신교 7%, 천주교 3% 순이다(Badan Pusat Statistik 2010). 이와 같은 사실을 통해 인도네시아의 사회문화는

종교로부터 많은 영향을 받을 것이라 예측할 수 있다.

앞서 언급했듯이 인도네시아 주요 종교는 이슬람으로, 대다수의 사람들이 이슬람 신앙을 갖고 있다. 인도네시아의 무슬림을 설명할 때 자주 언급되는 표현은 ‘산뜨리-아방안’(Santri, 신실한 무슬림-Abangan, 명목상의 무슬림)이다. 그러나 최근 인도네시아 이슬람을 분석하는 학자들을 중심으로 이러한 단순한 이분법적 구분은 현대 인도네시아 이슬람을 온전히 설명하지 못한다는 비판이 나오고 있다(Saat 2019; 김형준 2012). 인도네시아 이슬람 신앙은 먼저 신앙 동기에 따라 크게 두 가지 성향으로 나눌 수 있는데, 이슬람 단체 무함마디아(Muhammadiyah)로 대표되는 경전 중심적 신앙과 NU로 대표되는 신비적 힘을 중시하는 신앙이다(김형준 2012). 신비적 힘을 중시하는 신앙은 신비적 힘을 가진 종교 지도자들이 많은 권한을 갖게 되고, 반면 경전 중심적 신앙을 가진 이들은 경전 해석을 중심으로 비교적 민주적이며 자유주의적인 성향을 갖는다. 또한 인도네시아의 이슬람은 도시와 농촌 간의 비교로 바라보아야 한다는 주장도 존재한다(Saat 2019). 이러한 주장에 따르면 오래 전부터 뻘짜실라 정신을 학습받은 농촌의 무슬림들은 자유주의적 성향을 갖지만, 도시의 무슬림들은 외부적 요인(기독교 중심 문화인 서구에 대한 반감, 중동, 터키 이슬람 신앙 경향)에 영향을 받아 오히려 근본주의적이며 보수적인 신앙을 갖게 된다. 인도네시아 도시 무슬림들이 보수적 신앙을 갖게 되는 다른 요인으로는 농촌, 국외 등에서 도시로 이주해 온 무슬림들이 종교를 매개로 공동체를 이루며 도시 생활에서 겪는 어려움을 종교적 신앙에 의지하며 해소하는 현상이 있다(Saat 2019).

1998년 이후 인도네시아에서 진행된 민주화는 이슬람에게 난감한 사회 변화였다. 자유주의적이고 민주주의적인 질서와 이슬람은 충돌했고, 일부 세력은 이러한 변화에 적대적인 태도를 보이기도 했다(Lane 2019). 그러나 민주화라는 거스를 수 없는 변화에 이슬람 세력은 변화하기 시작했고, 민주화된 인도네시아에 맞게 유연한 태도를 보이며 인도네시아 사회에서 여전히 큰 사회문화적 영향력을 유지하고 있다(Lane 2019). 인도네시아 이슬람의 정치세력화를 위한 유연한 변화는 아랍의 봄 실패 이후 민주국가와 이슬람의 공존 측면에서 주목을 받고 있다(김형준·홍석준 2017).

그러나 최근 인도네시아에서는 이슬람화, 혹은 이슬람 급진세력의 출현 및 확장에 대한 우려의 목소리도 나오고 있다(김형준 2012; Simandjuntak 2019). 수하르토 퇴진 이후 민주화된 공간에서 가장 소리 높여 자기 주장을 펼치고 가시적인 행보를 해온 집단은 이슬람 급진세력 이었고, 이로 인한 인도네시아의 이슬람화는 종교적 이유로 히잡을 착용하는 여성 무슬림의 증가와 아후 사태 등 ‘인도네시아의 이슬람화’는 진행되고 있다(김형준 2012; 김형준 2018). 인도네시아의 이슬람화에 대해 다양한 해석이 존재한다. 아후 전 자카르타 주지사의 신성모독 사건 등 정치적 포퓰리즘 생산 주체가 된 이슬람 급진세력에 대한 우려(Simandjuntak 2019)와 함께, 이슬람 급진세력은 ‘그들만의 시위’에 머물 뿐 대중적 공감은 얻지 못하고 있다는 주장이 공존한다(김형준 2012; Simandjuntak 2019).

인도네시아의 종교는 지역 갈등의 원인이 되기도 한다. 먼저 최대 종교인 이슬람은 보수주의(Conservatism) 이슬람과 진보주의(Progressivism) 이슬람으로 분포가 나뉜다. 인도네시아 전통 신앙의 맥락에서 발전해 온 전통주의 이슬람은 가장 많은 인구가 사는 자바섬의 주요 신앙이며, 주로 중동 지역에서 발전되어 인도네시아로 전해진 근본주의적 이슬람이고, 진보주의 이슬람은 수마트라섬과 보르네오, 슬라웨시 섬에 분포한다. 파푸아 섬과 일부 지역에서는 개신교가 다수이며, 힌두교, 불교 등은 국지적으로 분포한다. 종교가 원인이 된 지역 분쟁의 대표적 사례는 서파푸아 지역과 아체 지역이다. 네덜란드 식민지배의 영향으로 개신교 신앙을 유지하고 있는 서파푸아지역은 최근 이슬람 세력의 서파푸아지역 이슬람화에 대한 시도로 갈

등이 격화되고 있다. 이 지역은 오랜 시간 분리독립을 주장해온 지역이다(조태영 2016). 아체 지역의 경우에는 인도네시아 독립 당시부터 분리독립을 주장해온 지역이며 여기에는 정치·경제적 이해관계가 복잡하게 얽혀있지만, 자바섬과 다른 방식의 이슬람 신앙이 이들의 분리 독립을 주장하는 요인 중 하나로 작용하고 있다(정문태 2015). 아체 지역이 속한 수마트라 섬은 2019년 인도네시아 대선에서 비교적 보수적이고 근본적인 이슬람 가치를 수호하는 프라보워 후보를 더 많이 지지하며 이들의 정치적 판단에 종교가 개입하며 다른 지역과 차이를 보이고 있음을 드러낸다(Simandjuntak 2019).

<그림 II-19> 인도네시아 종교 분포



출처: Marshmir 제작(<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=14546271>,
검색일: 2019/12/20)

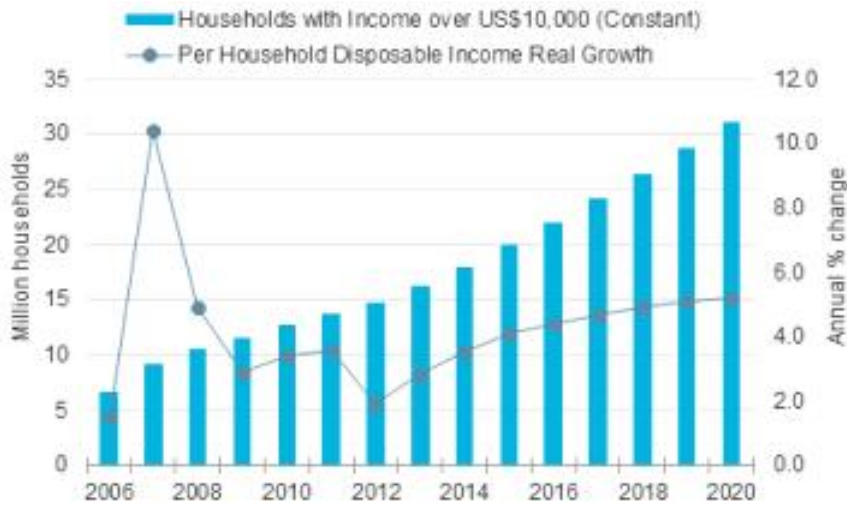
3. 신 중산층의 등장과 정치적 변화

일반적으로 중산층(Middle Class)은 부유층 엘리트(Wealthy Elites)와 빈곤층(Mass of the Poor) 사이에 위치하며, 정치 경제적으로 자유주의적이고 진보적인 성향을 갖고, 상대적으로 교육을 받아 사회 경제적 자원에 접근성을 갖는다(Lane 2019, p.128). 인도네시아도 경제가 발전하면서 중산층이 생겨났고, 이들의 수적 증가는 중산층의 정치적 영향력 확대를 가져왔다. 그러나 인도네시아 중산층은 앞서 서술한 중산층에 대한 일반적 정의로 설명할 수 없는 특성을 갖고 있다(Lane 2019. p.128).

먼저 경제적 의미에서 인도네시아 중산층의 성장은 인도네시아 구매력의 확장을 의미한다. 구매력을 가진 중산층의 증가는 인도네시아가 기존 생산력으로 주목받았다면, 시장으로써 주목받게 하는 효과를 가져왔다(Oxford Business Group 2019). 정치적으로 인도네시아 중산층은 인도네시아의 민주화를 가속화하는 역할을 하는데, 이들의 역할은 2014년 대선에서 여전히 종교와 지역이 중요한 영향을 미치는 인도네시아에서 이로부터 자유로운 선택(민주주의적 가치를 상대적으로 더 수호하는 조코위 후보를 지지)을 함으로 드러났다(Sambodo 2016). 민주화 이후 인도네시아 중산층은 인도네시아 정치에 진출했고 현재는 인도네시아 정치에서 다수를 차지한다. 2014년 총선을 통해 인도네시아 정치에 진출한 중산층은 41세-60세가

70%로 다수이고, 학사 학위 이상을 소유한 이들이 대다수(학사 44.8%, 석사 38%, 박사 2.7%)이며, 직업별로는 사업가 출신이 가장 많다(Lane 2019, p.133). 인도네시아 정치에 진출한 인도네시아 중산층은 다른 국가의 중산층처럼 자유주의적이고 진보적인 정치적 변화를 이끌기보다 보수적인 성향을 보인다. 이는 정치인들이 보수적 성향의 자본가들로부터 정치 자금을 후원받고, 이것이 정치적 부채로 작용하기 때문이다(Lane 2019). 즉, 중산층 정치인들이 이들에게 주어진 정치적 기대와는 다른 정치적 행보를 보이고 있다. 반면, 시민사회영역에서는 사회적 복지 확대와 부정부패 근절, 환경 및 도시 문제 등 진보적 의제를 교육을 받은 중산층들이 이끌고 있다(Lane 2019 p. 140). 결론적으로 인도네시아에서 중산층의 확대는 사회문화적 변화를 이끌고 있음이 분명하게 관찰지만, 직업 정치에 진출한 중산층 정치인들은 계급을 배반하는 모습을 보이는 등 한계도 드러내고 있다.

<그림 II-20> 인도네시아 중산층의 성장



출처: Euromonitor

International(<https://blog.euromonitor.com/indonesias-rising-middle-class-to-transform-the-countrys-consumer-market/>, 검색일: 2019/12/20)

Ⅲ. 조코위 2기 정부의 리더십

2019년 4월 7일 대통령 선거 결과, 기호 1번 조코위 현 대통령과 아민 부통령 후보가 당선되었다. 조코위-아민 후보는 전체 득표수 85,607,362표를 얻었고, 프라보워-우노 후보는 68,650,239표를 얻어 조코위-아민 후보가 16,957,123표 차이로 당선되었다. 득표율은 조코위-아민후보가 55.5%이며, 프라보워-우노 후보가 44.5%로, 약 11%의 차이를 보였다. 조코위 대통령은 지난 2014년 대통령 선거에서 얻은 53.15%의 지지율보다 1.35%의 지지율이 상승했고, 여유 있게 재선에 성공했다.

조코위 대통령의 재선이 가능했던 이유에 대해서는 여러 측면에서 해석이 가능하다. 조코위 대통령은 인도네시아 최초로 직선제로 정권 교체를 이룬 인물로, 최초의 민간인 출신이면서 중산층이며 소도시 출신의 대통령이다. 조코위 대통령이 솔로 시장, 자카르타 주지사, 대통령이 되는 과정에서 이를 지지한 세력들은 새로운 정치적 그룹으로 상징화되었다. 이러한 측면에서 2014년 조코위 대통령의 당선은 새로운 정치에 대한 ‘시민사회의 승리’로 평가받았다.

본 글에서는 조코위 대통령의 당선과 재선이 가능했던 요인을 분석하기 위하여 조코위 1기와 2기 정부를 지지했던 사회적 기반을 설명하고자 한다. 또한 정당정치와 의회정치 속에서 조코위 대통령의 위치성을 분석하고자 한다. 인도네시아의 정당정치와 의회정치의 체계 속에서 조코위가 갖는 위치성의 변화, 즉 PDI-P와 정당연합 구조 속에서 조코위의 리더십의 변화에 대해서 살펴보고자 한다. 그리고 1기 정부와 2기 정부의 인물구성을 바탕으로 2기 정부의 특징에 대하여 분석하고자 한다.

가. 사회적 지지기반과 유권자의 정치적 선택

조코위가 대통령으로 당선될 수 있었던 것은 솔로 시장과 자카르타 주지사로서의 행보가 있어 가능했다. 특히 자카르타 주지사로서의 경험은 조코위 대통령의 기반이 되었다. 조코위는 중부 자바(Jawa)의 수라카르타 출신으로 자바중족(Javanese)이다. 자카르타에 사회 기반을 둔 인물이 아니었다는 점에서 주지사 선거에서 굉장히 큰 약점을 가지고 있었다. 하지만 원주민인 브따위(Betawi) 족에 속했던 파우지 후보를 누르고 자카르타 주지사로 당선되었다.

조코위가 2012년 주지사로 당선되면서 당면했던 문제는 교통체증, 홍수, 빈부격차 등 인구 과밀화로 인한 인프라의 부족문제였다. 조코위는 우선적으로 홍수와 교통체증 문제를 해소하기 위해 인프라 시설 확충을 목표로 자본 유입을 활성화했다. 이러한 조코위의 인프라 구축 정책에 시민들은 열광하였고, 시민들의 열망을 바탕으로 대통령으로 당선이 될 수 있었다. 도에서 거주하면서, 교육 수준이 높고, 중산층으로 대변되는 시민들은 조코위를 통해 시민사회의 의지를 표출하였다. 이러한 지지 기반을 바탕으로 조코위는 1기 정부에서 인프라 구축과 도시 개발 등의 정책을 형성하였다(Sukmajati 2019: 55).

조코위의 대통령 당선이 시민사회의 열망으로 해석된다면, 이번 조코위의 재선이 가능했던 이유는 무엇일까? 조코위 대통령의 재선이 가능했던 이유에 대해서는 여러 해석이 가능하다. 하지만 무엇보다 선거 승리를 가능하게 했던 조코위 대통령의 지지기반과 여러 정치적 상황에 대한 이해가 우선되어야 한다. 이러한 관점에서 이번 조코위 대통령의 재선이 가능했던 2가지의 중요 요인을 분석해 보고자 한다. 하나는 종교와 종족 등으로 나타나는 ‘정체성’(identity)이고, 다른 2017년 지방선거 결과에 영향을 미친 가짜뉴스이다(Hanan 2019). 두 요인을 통

해 2019년 대선에서 나타난 유권자의 정치적 선택과 조코위 대통령의 지지기반에 대해 분석해 보고자 한다.

1. 정체성의 정치

선거정치에서 유권자의 선택에 미치는 영향은 다양하다. 사회계급, 종교, 인종, 지역, 세대 등의 장기적으로 형성된 가치관과 함께 쟁점, 경제상황, 정치지도자들의 개인적 속성 등 단기적인 요인은 유권자의 선택에 많은 영향을 미친다(Rod Hague *et al.* 2016: 371-379). 이들 요인 중 인도네시아에서는 종교와 종족 등으로 나타나는 ‘정체성’이 가장 중요한 유권자 선택 요인으로 설명될 수 있다. 스스로가 가지는 ‘정체성’ 혹은 ‘이념’은 유권자의 정치적 선택에 가장 큰 영향을 미친다. 즉, 이슬람과 비이슬람, 혹은 이슬람 내에서의 스스로의 ‘정체성’은 선거에서 유권자의 선택의 차이를 만들어낸다.

인도네시아에 존재하는 정체성은 크게 이슬람에 의해 구분된다. 하지만 인도네시아 이슬람은 굉장히 넓은 스펙트럼을 가지고 있기 때문에 단순하게 이슬람과 비이슬람을 구분할 수 없다. 민주화 이후 인도네시아의 이슬람은 무함마디야와 NU와 함께 성장하였다. 무함마디야는 순나(무함마드의 관행)를 지향하고 이슬람의 순수성을 회복하고자 하는 이슬람 개혁운동에 편승하여 설립되었다. 이들은 대부분 서구교육을 받은 지식인들로, 교육, 사회, 복지활동, 민주주의 및 인권 등 사회변화의 중심점 역할을 해온 동시에 정치문제에 대해서도 매우 비평적인 집단으로 구성되었다(강영순 2007: 71). 반면에 NU는 이슬람 학파의 종교해석을 지지하고, 종교지도자에 대한 존경과 충성, 전통관행의 고수 등 정통 이슬람을 주장한다(김형준 2012: 102). 특히 NU는 이슬람 교리를 가르치는 전통적 이슬람 교육기관인 뽀뽀산뜨렌(pondok pesantren)을 운영하는 이슬람신학자인 울라마들을 중심으로 구성된 집단으로 이슬람법학체계를 수용하는 부류이다(강영순 2007: 71). 인도네시아의 이슬람은 무함마디야와 NU라는 거대한 두 집단으로 양분된다. 하지만 인도네시아의 이슬람을 무함마디야와 NU로만 단순화시켜 유형화할 수는 없다. 오히려 보수주의와 진보주의를 통해 이념적으로 구분하는 것이 합리적일 것이다(Saat 2019).

보수주의는 NU에서 주장하는 관점으로, 정통 이슬람을 주장한다. 이들은 종교적 가치로서의 이슬람이 인도네시아 사회 전반에 영향을 미쳐야 한다고 주장한다. 반면에 진보주의는 이슬람의 사회적 정의의 요소를 강조하는 한편, 종교적으로 다원주의(Pluralism)를 보장한다(Bruinessen 2013: 7-8). 보수주의와 진보주의라는 이념적 특성은 인도네시아 무슬림이 스스로의 ‘정체성’을 갖게 한다. 보수적 무슬림은 보수주의적 가치를 지향하는 정당과 후보자를, 진보적 무슬림은 진보주의적 가치를 지향하는 정당과 후보자를 지지하게 된다.

이러한 측면에서 민주화 이후의 이슬람 정체성은 매우 중요한 투표행태를 형성하고 있다고 볼 수 있다. 이번 2019년 대통령 선거에서도 ‘정체성’은 선거결과에 지대한 영향을 미쳤다. 보수주의 무슬림은 프라보워-우노를 지지하는 반면, 진보주의 무슬림은 조코위-아민을 지지하였다. 그리고 이슬람 정체성을 가지고 있지 않은 비무슬림은 조코위-아민을 지지하였다. 이는 2014년 대통령선거 결과에서 프라보워와 조코위의 지지율을 비교해보면 확인할 수 있다.

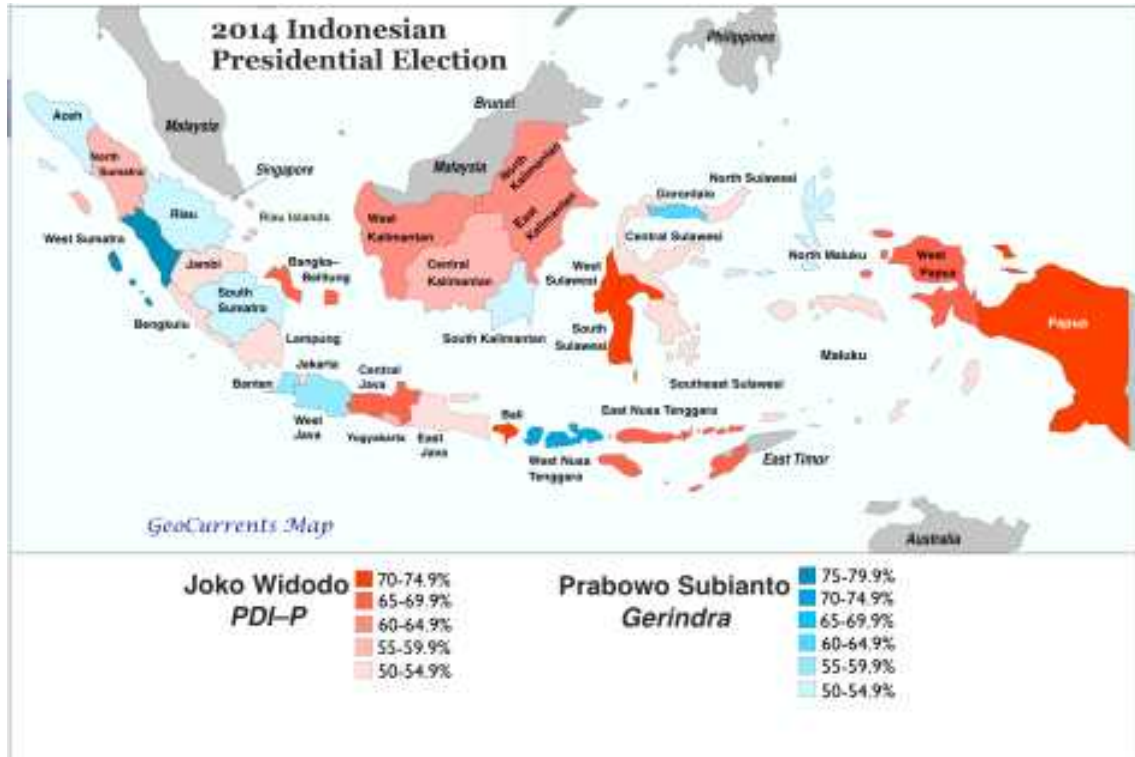
<표 III-1> 2014년 대통령선거 결과

지역		조코위 - 유습칼라 (%)	프라보위 - 라자사(%)
수마트라	아체	45.61	54.93
	북부 수마트라	55.24	44.76
	서부 수마트라	23.08	76.92
	리아우	49.88	50.12
	잠비	50.75	49.25
	남부 수마트라	48.74	51.26
	벵쿨루	54.73	45.27
	람퐁	53.07	46.93
	방카 벨라이퐁	67.26	32.74
	리아우 군도	59.63	40.37
자바	반텐	42.90	57.10
	자카르타 수도특별지구	53.08	46.92
	서부 자와	40.22	59.78
	중부 자와	66.65	33.35
	동부 자와	53.17	46.83
	육자카르타 특별시	55.81	44.19
소순다열도	발리	71.42	28.53
	누사 텡가라 바랏 주	27.55	72.45
	누사 텡가라 티무르 주	65.92	34.08
칼리만탄	서부 칼리만탄	60.38	39.62
	중부 칼리만탄	59.79	40.21
	남부 칼리만탄	49.95	50.05
	동부 칼리만탄	63.38	36.62
	북부 칼리만탄		
슬라웨시	북부 슬라웨시	53.88	46.12
	중부 슬라웨시	54.83	45.17
	남부 슬라웨시	71.43	28.57
	남동부 슬라웨시	54.90	45.10
	서부 슬라웨시	73.37	26.63
	고론탈로	36.90	63.10
말루꾸	말루꾸	50.52	49.48
	북부 말루꾸	45.55	54.45
파푸아	파푸아	72.49	27.51
	서부 파푸아	67.63	32.37
전체		53.15	46.85

출처: KPU(www.kpu.go.id, 검색일: 2019/12/10) 참고하여 저자 작성

2014년 대통령 선거에서 보수주의 무슬림이 많이 분포하는 수마트라 지역에서는 프라보위의 지지율이 높게 나타났다. 반면에 진보주의 무슬림이 많이 분포하는 자바 지역에서는 조코위의 지지율이 다소 높게 나타났다. 또한 비이슬람 지역, 특히 발리에서는 조코위의 지지율이 71% 이상을 보이고 있다. 이러한 선거결과는 보수적이면서 근본적인 이슬람 세력에서는 프라보위가, 진보적이면서 자유주의적 성향을 보이는 지역에서는 조코위가 우세하였음을 증명하고 있다.

<그림 III-1> 2014년 대통령선거의 지지율 분포



※ 출처: Malaysia Today. 2019/4/4

2019년 대통령선거를 위해 조코위 대통령은 종교학자이자 MUI 의장 출신인 아민을 부통령 후보로 지명하였다. MUI는 인도네시아의 63개 무슬림 기관 중 가장 권위 있는 원로 이슬람법학자 평의회로 MUI는 민간이 주도하는 인도네시아 이슬람 총 연합단체이다.³⁾ 조코위 대통령

3) 인도네시아의 각 분야에서 활동하는 학자와 지식인들의 논의 결과 1975년 7월 26일 설립되었다. MUI은 다양한 기능을 수행한다. ① 종교적 법적 견해 제공(Fatwa, Religious Legal Opinion), ② 이슬람 형제에 실현(Ukhuwah Islamiyah, Islamic Brotherhood), ③ 설교와 지역사회 개발(Dakwah dan Pengembangan Masyarakat Islam, Preaching and Community Development), ④ 교육과 이슬람 문화 진과(Pendidkikan dan Pembinaan Seni Budaya, Education and Islamic Culture), ⑤ 연구(Pengajian dan Penelitian, Research), ⑥ 법적 연구(Hukum dan Perundangan-undangan, Legal Research), ⑦ 무슬림 공동체의 경제 강화(Pemberdayaan Ekonomi Umma, Muslim Community Economic Empowerment), ⑧ 여성, 청년, 가족을 강조(Pemberdayaan Perempuan, Remaja dan Keluarga, Women's, Youth and Family Empowerment), ⑨ 정보와 메스미디어 (Informatika dan Media Massa, Informationa and Mass Media), ⑩ 이슬람과 문화적 발전 (Pembinaan Seni Budaya Islam, Islamic and Culture Development), ⑪ 종교간 협력 (Kerukunan Antara Umat Beragama, Interfaith), 외교 관계(Hubungan Luar Negeri, Foreign

이 아민을 부통령 후보로 지명한 것은 보수적인 이슬람 세력을 포용하는 전략의 일환이었다. 조코위는 선거에서의 승리를 위해 무엇보다 중부 자바의 아방안 무슬림의 지지가 필요했다. 프라보위가 서부 자바, 수마트라, 슬라웨시를 아우르는 산뜨리 무슬림의 지지를 얻는 상황 속에서 조코위는 아방안 무슬림과 비무슬림의 지지가 필요했다(Desker 2019: 2).⁴⁾ 물론 2019년 대통령 선거에서 조코위 대통령은 강경한 보수주의 무슬림이 많은 지역에서 오히려 지지율이 큰 폭으로 하락하였다. 하지만 진보주의 무슬림 지역에서는 조코위 대통령의 지지율이 상승한 것을 확인할 수 있다. 이는 진보주의 무슬림이 많이 분포되어 있는 지역에서 아민의 영입 효과가 나타난 것으로 볼 수 있다.

<표 III-2> 2019년 대통령선거 결과

지역		조코위-아민(%)	프라보위-우노(%)
수마트라	아체	14.41	85.59
	북부 수마트라	52.32	47.68
	서부 수마트라	14.08	85.92
	리아우	38.73	61.27
	잠비	41.68	58.32
	남부 수마트라	40.30	59.70
	벵쿨루	49.89	50.11
	람퐁	59.34	40.66
	방카 벨라이퐁	63.23	36.77
	리아우 군도	54.19	45.81
자바	반텐	38.46	61.54
	자카르타 수도특별지구	51.68	48.32
	서부 자와	40.07	59.93
	중부 자와	77.29	22.71

Relations) 등에 대한 의견을 제시한다(Saat 2018: 72).

4) 기어즈(Clifford James Geertz 1960)는 인도네시아 이슬람, 특히 자바 이슬람을 산뜨리와 아방안으로 구분하였다. 산뜨리는 이슬람의 교리에 대해 깊이 알고 있는 사람 또는 정통 이슬람 계율을 실천하는 사람들을 의미한다. 이들은 하루 다섯 차례의 예배와 금요 예배, 금식과 교리의 해석을 중요시하며, 이슬람교는 다른 사상이나 종교와 타협할 수 없는 절대적인 종교라고 믿는다. 이러한 관점에서 산뜨리는 정통 이슬람을 확대하기 위해 여러 방면으로 노력하였다. 1980년대부터 대학생을 중심으로 금식과 히잡(Hijab) 착용을 강조하였고, 1990년대 이후에는 급진 이슬람 정당을 통한 이슬람 세력의 확대를 위해 노력하였다. 2000년대 들어와서는 이슬람 정당을 통해 이슬람의 법 체계를 따르는 '샤리아'(Sharia) 법 적용을 주장하고 있다. 산뜨리는 모든 생활 영역에서 이슬람적 가치를 가장 중요한 덕목으로 생각하고 있으며, 이는 자바 무슬림을 지칭하는 아방안과 구분된다.

아방안은 인도네시아에 거주하고 있는 자바 무슬림을 말한다. 아방안은 표면적으로는 이슬람을 종교로 삼고 있으나, 다양한 종교(힌두교•불교•애니미즘)와 문화를 혼합하여 일상생활에 적용하는 무슬림을 말한다. 이러한 점이 산뜨리와 구별되는 점으로, 전통 무슬림과는 차이를 보이고 있다. 특히 아다트와 케바티난(Kebatinan)이라고 불리는 지역 종교와 규율을 이슬람법인 샤리아보다 우위에 두고 따른다. 산뜨리와 아방안의 차이는 이슬람 내에서도 근본적 이슬람과 세속 이슬람을 구분시키며, 이는 정치적 선택에 영향을 미친다.

	동부 자와	65.79	34.21
	육자카르타 특별시	69.03	30.97
소순다열도	발리	91.68	8.32
	누사 텡가라 바랏 주	32.11	67.89
	누사 텡가라 티무르 주	88.57	11.43
칼리만탄	서부 칼리만탄	57.50	42.50
	중부 칼리만탄	60.74	39.26
	남부 칼리만탄	35.92	64.08
	동부 칼리만탄	55.71	44.29
	북부 칼리만탄	70.04	29.96
슬라웨시	북부 슬라웨시	77.24	22.76
	중부 슬라웨시	56.41	43.59
	남부 슬라웨시	42.98	57.02
	남동부 슬라웨시	39.75	60.25
	서부 슬라웨시	64.32	35.68
	고론탈로	51.78	48.27
말루꾸	말루꾸	60.40	39.60
	북부 말루꾸	47.39	52.61
파푸아	파푸아	90.66	9.34
	서부 파푸아	79.81	20.19
전체		55.50	44.50

출처: KPU(<https://www.kpu.go.id>, 검색일: 2019/12/10) 참고하여 저자 작성.

표 III-1과 표 III-2에서 비교해보면, 조코위 대통령의 지지율이 상승한 지역은 14개 지역, 하락한 지역은 13곳이다. 순위가 변동된 지역은 3곳, 비슷한 지지율을 보이고 있는 지역은 2곳이다. 종교색이 짙은 지역에서는 후보자들 간의 지지율이 극명하게 나뉘어 나타났다. 인도네시아에서 급진 이슬람의 본거지로 불리는 수마트라, 특히 아체 지방에서는 프라보워-우노 후보의 지지율이 높게 나타났다. 그런데 여기서 주목할 점은 2014년 대선보다 2019년 대선에서 프라보워의 지지율이 약 30% 이상 높아져, 85% 이상의 압도적인 지지율을 보이고 있다. 프라보워는 리아우(Riau), 반텐(Banten), 서부 자바(Jawa Barat), 누사 텡가라 바라트(Nusa Tenggara Barat), 남부 칼리만탄(Kalimantan Selatan), 남부 슬라웨시(Selawesi Selatan), 남동부 슬라웨시(Selawesi Tenggara) 주에서 약 60% 정도의 높은 지지율을 보이고 있다.

수마트라의 경우 자바 종족(Javanese, 30.2%), 바타 종족(Batak, 14.4%), 말레이 종족(Malay, 13.2%), 미낭 종족(Minang, 11.4%)이 주요 종족이다. 종교적으로는 이슬람이 87%, 기독교가 10.7%를 차지하고 있으며, 불교, 힌두교, 유교는 매우 소수이다(Simandjuntak 2019: 3). 프라보워와 조코위의 지지기반은 종교와 종족 요인이 결합하여 나타났다. 프라보워

는 자바 종족이 아니면서 보수주의 무슬림에게 강력한 지지를 받았으며, 반면에 조코위는 같은 자바 종족 출신이면서 진보적 무슬림에게 지지를 받았다.

<표 Ⅲ-3> 2019년 대통령선거에서 수마트라 지역의 종교-인종에 따른 투표행태

지역	조코위(%)	프라보위(%)	주요 종교	주요 인종	주요 정당
방카-벨라이퉁	63.23	36.77	이슬람 89.3 불교 4.3 유교 3.3 기독교 3	수마트라 69 자바 8.3 화인 8.2	PDI-P Golkar Nasdem Gerindra
람퉁	59.34	40.66	이슬람 95.7 기독교 2.4 힌두교 1.5	자바 64.1 람퉁 13.6 순다 9.6	PDI-P Golkar PD Gerindra
리아우 군도	54.19	45.81	이슬람 79.6 기독교 13.5 불교 6.7	말레이 30 자바 25 바탁 12.5 미낭 9.7	Golkar PDI-P Nasdem PAN
북부 수마트라	52.32	47.68	이슬람 66.4 기독교 31.1 불교 2.4	바탁 44.8 자바 33.4 니아스 7.1 말레이 6	PDI-P Gerindra Golkar PKS
벵쿨루	49.89	50.11	이슬람 97.6 기독교 2.1	수마트라 55.1 자바 22.6 팔렘방 8.4	PDI-P Golkar Gerindra PAN
잠비	41.68	58.32	이슬람 95.9 기독교 3.1	잠비 43.6 자바 29.1 말레이 5.4 미낭 5.3	Golkar PDI-P Gerindra PAN
남부 수마트라	40.30	59.70	이슬람 97.1 기독교 1.5	팔렘방 55.4 자바 27.4 말레이 8.1	Golkar Gerindra Nasdem PDI-P
리아우	38.73	61.27	이슬람 88.2 기독교 9.6 불교 2.1	말레이 33.2 자바 29.2 바탁 12.6 미낭 12.3	PDI-P PKS Gerindra Golkar
아체	14.41	85.59	이슬람 98.7 기독교 1.2	아체 85.4 자바 8.9 바탁 3.3	PD Gerindra Golkar PAN
서부 수마트라	14.08	85.92	이슬람 97.7	미낭 87.3	Gerindra

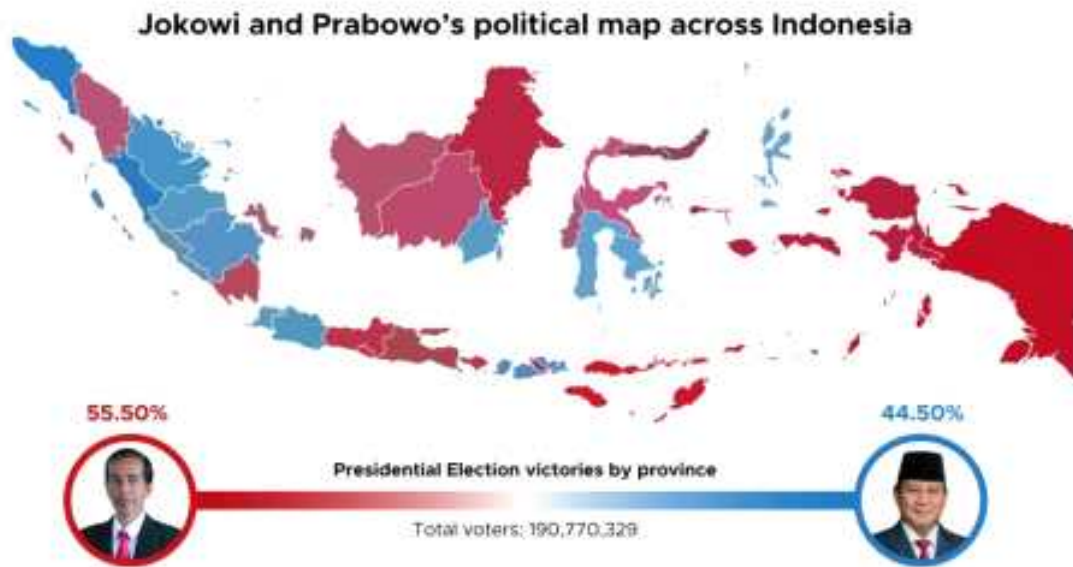
			기독교 2.3	박탈 4.6 자바 4.5	PAN PD PKS
--	--	--	---------	------------------	------------------

출처: Simandjuntak 2019: 3-4를 저자가 재구성.

표 III-3의 결과는 다른 지역에서도 적용된다. 인도네시아에서 종교적으로 힌두 문화가 자리 잡고 있는 발리에서는 조코위가 91% 이상의 압도적인 지지율을 보이고 있다. 역시 마찬가지로 파푸아에서도 조코위가 90% 이상의 지지율을 보이고 있다. 조코위는 람퐁(Lampung), 방카 벨리퐁(Kepulauan Bangka Belitung), 동부 자바(Jawa Timur), 욕자카르타 특별시(Daerah Istimewa Yogyakarta), 누사 텡가라 티무르(Nusa Tenggara Timur), 북부 슬라웨시(Selawesi Utara), 서부 슬라웨시(Selawesi Barat), 말루꾸(Maluku), 서부 파푸아 (Papua Barat) 주에서 60% 이상의 높은 지지율을 보이고 있다.

이번 대선에서 조코위 대통령이 아민을 부통령 후보로 지명함으로써 이슬람 세력의 지지를 얻고자 노력한 전략은 매우 성공적이었다. 물론 보수적 이슬람의 지지를 얻지는 못했지만, 아민의 영입으로 조코위의 약점으로 지적된 이슬람 세력에서의 지지를 얻을 수 있었다. 즉, 조코위 대통령은 비무슬림과 진보주의 이슬람의 지지를 얻어 재선에 성공할 수 있었다. 이러한 측면에서 인도네시아에서 이슬람과 비이슬람, 보수적 이슬람과 진보적 이슬람이라는 정체성은 유권자의 선택에 가장 중요하게 영향을 미치는 요인이며, 자신의 정체성에 따라 지지하는 후보가 달라진다는 점을 확인할 수 있다.

<그림 III-2> 2019년 대통령선거의 지지율 분포



출처: <https://www.kiroyan-partners.com/insights/2019-general-elections-at-a-glance>

2. 2017년 자카르타 주지사 선거와 가짜뉴스

이번 대통령선거에서 유권자의 선택에 영향을 미친 두 번째 요인은 2017년 지방선거 결과에 영향을 미친 가짜뉴스이다. 2017년 실시된 인도네시아 자카르타 주지사 선거는 유례없이 혼탁했다. 재선에 도전하는 아후크 주지사의 신성모독 논란 속에서 야당 후보자들의 흑색 공격이 난무했다. 중국계 기독교도인 아후크 주지사는 2012년 자카르타 주지사 선거에 조코위의 러닝메이트로 출마하여 당선되었으며, 2014년 대선에 조코위가 당선된 이후 주지사로 권한대행을 하다가 조코위의 취임 이후 정식 주지사로 취임했다.

아후크 주지사는 2016년 9월 자카르타 인근의 스리브 섬(Pulau Seribu) 주민들과 대화하던 중 이슬람 경전인 코란을 언급했다가 신성모독 논란에 휘말렸다. 주민들이 코란에서 유대인과 기독교도를 지도자로 삼지 말라고 가르치는 만큼 아후크 주지사에게 투표할 수 없다는 말에 “해당 구절을 정치적으로 악용하는 이들에게 속았다면 내게 투표하지 않아도 된다”고 답하였다. 아후크 주지사의 재선을 끊임없이 반대해 온 보수주의 이슬람 세력들은 아후크가 코란 자체를 부정했다고 주장하였고, 자카르타에서 10만 명 규모의 대규모 시위를 벌였다. 이로 인해 2016년 초에 약 60%에 육박했던 아후크 주지사의 지지율은 급격히 하락했고, 결국 자카르타 주지사 선거에서 1차 투표에서 1위에 올랐음에도 결선투표에서 무슬림 후보에게 큰 차이로 패배해 재선에 실패했다. 선거 이후 아후크는 신성모독 혐의가 확정돼 실형을 선고받아 수감됐다(강혜란 2018).

그러다 지난해 9월 인도네시아 경찰은 아후크를 둘러싼 논란에 ‘가짜뉴스’ 전문 생산업자들이 연루되어 있음이 적발됐다(중앙일보 2018). ‘사라센’(Saracen)이라는 이름의 이 단체는 2015년부터 자체 뉴스포털과 페이스북 그룹 기능 등을 이용해 특정인과 단체, 경찰 등 공공기관을 겨냥한 가짜뉴스를 확산시켜왔다. 이들은 주지사 선거 기간에 80만 개에 달하는 페이스북 계정을 이용해 아후크와 관련한 가짜뉴스를 퍼뜨린 역할을 한 것으로 알려졌다.

인도네시아 혁신정책연구센터(CIPG) 연구에 따르면, 2017년 자카르타 주지사 선거에서 후보들 모두가 이른바 ‘버즈’(Buzz: 소셜미디어 여론 확산)팀을 가동한 것으로 추정된다. 이들은 가짜계정을 운영하고, 실제 영향력 있는 인물을 금전적으로 포섭하여 가짜뉴스의 확산을 유도했다. 인도네시아 사례가 특히 주목받는 것은 인도네시아의 트위터·페이스북 사용자의 규모가 세계 5위권이기 때문이다. 인도네시아는 다른 이슬람 국가들과는 달리 비교적 언론·표현의 자유가 보장되고, 이에 따라 젊은 세대들을 중심으로 소셜미디어의 활용도가 매우 높다. 이런 개방적인 분위기에 힘입어 비주류였던 조코위 대통령과 아후크 주지사가 당선될 수 있었다. 하지만 소셜 미디어를 중심으로 전파된 인종·종교적 정체성 논란은 결국 아후크 주지사의 발목을 잡게 되었다.

아후크 주지사의 신성모독 논란은 야당후보들이 정치적 의도로 논란을 부풀린 측면이 컸으며, 이는 ‘가짜뉴스’를 통해 확산되었다. 조코위 대통령과 아후크 주지사로 대표되는 신진개혁세력에 대해 기득권층과 강경한 보수주의 이슬람 세력들이 의도적으로 논란을 부풀려 선거결과에 영향을 미치게 했다. 즉, 기존의 정치권력 지형에 독자적 정치세력을 형성해가는 조코위 대통령에게 위기감을 느낀 기득권 세력이 보수주의 이슬람 세력을 통해 조코위 대통령의 정치적 동반자인 아후크 주지사를 낙마시킨 것이다. 이러한 상황은 조코위 대통령의 재선에 불리한 영향을 줄 수밖에 없었다. 이에 조코위 대통령은 이슬람 세력을 포용하기 위해 전격적으로 아민을 부통령 후보로 지명하였다. 개혁적인 조코위 대통령이 2기 정부의 국정운영스타일을 결정하는 부통령지명에 있어서, 76세 종교지도자의 선택은 아후크 스캔들이 없었다면 상상할 수 없었을지

도 모른다(최경희 2019). 이러한 상황 속에서 프라보워가 급진적 보수주의 세력을 대변하는 선택을 하면서 조코위 대통령은 이슬람 내에서 활동반경을 넓힐 수 있었고, 이를 통해 지지 세력을 확대할 수 있었던 요인이 되었다. 결국 조코위 대통령은 재선에 성공하였고, 1기 정부에서 보인 개혁정치를 이어갈 수 있게 되었다.

3. 조코위 대통령의 재선의 의미

2019년 인도네시아의 대통령 선거는 종교와 종족 등으로 나타나는 ‘정체성’과, 2017년 자카르타 주지사 선거결과에 영향을 미친 ‘가짜뉴스’라는 요인에 영향을 받았다. ‘정체성’ 측면에서 이슬람과 비이슬람, 그리고 이슬람 내부의 보수적이고 강경한 세력과 진보적이고 자유주의적 세력 간의 ‘정체성’의 차이는 후보자들 간의 지지기반의 차이로 나타났다. 2014년 선거보다 ‘정체성’에 의한 투표행태는 더욱 명확해져, 보수주의 이슬람은 프라보워를 지지하였고 진보주의 이슬람과 비이슬람 세력은 조코위를 지지하는 것으로 나타났다. 그리고 이러한 ‘정체성’이란 요인은 ‘가짜뉴스’라는 요인과 결합하여 선거결과에 더 많은 영향을 미쳤다. 신성을 모독했다는 논란에서 자유로울 수 없던 아후 주지사는 선거에서 패배하게 되었고, ‘정체성’을 극복하고자 노력했던 조코위 대통령은 재선에 성공하였다.

물론 이번 선거에서의 조코위 대통령의 승리를 곧 시민사회의 승리로 해석할 수는 없다. 조코위 대통령이 정치적 조직 기반을 얻기 위해 아민을 영입한 것에 대해 엘리트 정치에 편승했다는 비판이 많기 때문이다. 따라서 조코위 대통령은 2번째 임기 내내 경제적 불평등, 소수자 박해, 인권침해 문제의 해결을 외면했다는 비판에서 자유로울 수 없을 것이다. 결론적으로 이번 대통령 선거는 “자유시장주의자로서 경제정책에 별 차별성이 없는 두 후보가 정체성의 정치, 즉 누가 더 이슬람 보수주의자인가를 두고 경쟁한 오른쪽으로의 질주를 했는지”로 평가할 수 있다(Supriatma 2019). 하지만 조코위 대통령의 재선에는 분명한 이유가 있다고 생각된다. 1기 정부에서 보여준 인프라 정책과 가시화된 성과가 첫 번째 이유이고, 아민영입을 통한 친이슬람적 행보가 두 번째 이유이다. 여전히 인도네시아 국민들은 조코위 대통령에게 기대하는 바가 있으며, 이것이 이번 대통령 선거결과에서 나타난 것이다.

인도네시아의 선거정치에는 현대의 선거에서 중요하다고 평가되는 경제적 요인과 함께 다양한 요인이 작용한다. 특히 ‘정체성’ 요인은 인도네시아 정치적 선택에 있어 가장 핵심적인 요인으로 설명할 수 있다. 이슬람과 비이슬람, 보수주의와 진보주의 이슬람이라는 이념적 스펙트럼은 인도네시아 정치 전반에 영향을 미치기 때문이다. 이와 함께 이번 대통령 선거에서는 2017년 자카르타 주지사 선거를 관통한 ‘가짜뉴스’의 요인도 영향을 미쳤다. 결론적으로 2019년 인도네시아 대통령 선거는 ‘정체성’과 ‘가짜뉴스’의 요인이 유권자의 선택에 가장 많은 영향을 미친 요인으로 볼 수 있다.

나. 정당구조와 의회정치

인도네시아의 정당은 복수정당제로 유지되고 있으며, 현재 인도네시아의 정당은 300~400개로 추정된다.⁵⁾ 너무 많은 정당이 존재하는 인도네시아의 정당구조는 선거정치, 특히 정당 간의 연합 형성에 영향을 미친다. 인도네시아의 정당은 이념적인 스펙트럼이 다양하게 분포되

5) 인도네시아 선거관리위원회(KPU)에서 조차 정확한 정당의 수를 파악하지 못하고 있다.

어 있는데, 다양한 정당의 존재 속에서 선거 때마다 정당 간 연합의 변화를 보이고 있기 때문이다. 정당연합은 선거과정에서 뿐만 아니라 의회 내에서의 입법과정에도 영향을 미친다. 따라서 정당구조와 의회정치를 함께 분석할 필요가 있다.

이러한 관점에서 인도네시아의 정당구조를 다당제적 측면과 이념적 스펙트럼 측면에서 분석하고, 의회의 구조에 대해 설명하고자 한다. 또한 이러한 복잡한 정당체계와 의회정치 속에서 조코위 대통령의 위치성의 변화에 대해서 설명하고자 한다. 즉, PDI-P 내에서 조코위가 갖는 위치의 변화와 정당연합 구조 속에서 나타나는 정치적 합의, 그리고 국회 내의 조코위 리더십을 다층적으로 분석하고자 한다.

1. 정당구조: 다당제와 이념적 스펙트럼

1) 다당제적 정당구조

민주화 이후에 총선에 참여하고 있는 정당을 바탕으로 인도네시아의 주요 정당으로는 PDI-P, Golkar, Gerindra, 국민민족당(Partai Nasional Demokrat, 이하 Nasdem), PKB, PD, PKS, PAN, PPP, 인도네시아통일당(Perindo-Partai Persatuan Indonesia, 이하 PPI), PB, PSI, 국민양심당(Partai Hati Nurani Rakyat, 이하 Hanura), PBB, 인도네시아운동당(Partai Garuda-Gerakan Perubahan Indonesia, 이하 GP), 정의통일당(Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia, 이하 PKPI) 등이 있다.⁶⁾

다당제의 정당체계를 가지고 있는 인도네시아는 KPU를 통해 총선에 참여하는 정당을 심사한다. 이를 바탕으로 1999년 총선에서는 48개 정당, 2004년 총선에서는 24개 정당, 2009년 총선에서는 44개의 정당만이 총선에 참여하였다. 2014년 총선에서는 15개의 정당만이 총선에 참여할 수 있는 자격을 획득하였고, 2019년 총선에서는 16개의 정당만이 총선에 참여하였다.

하지만 총선에 참여하는 정당들이 모두 국회에 입성할 수 있는 것은 아니다. 지난 4월 17일에 시행된 대통령 선거와 총선거에 16개 정당이 참여했지만 전국 득표율 4%를 넘지 못한 정당은 국회입성에 실패했다. 5월 22일 KPU의 집계개표 결과에 따르면 총선에 참여한 16개 정당 가운데 7개 정당이 전국 득표율 4%를 넘지 못해, 국회의석을 차지하지 못했다. 국회문턱을 넘지 못해 국회의석을 차지하지 못하는 정당으로는 Perindo, PB, PSI, Hanura, PBB, Garuda, PKPI이 있다. 2019년 국회에 진입한 정당은 9개 정당으로, PDI-P은 128개 의석으로 제1당이 되었다. Golkar는 85개 의석으로 제2당, Gerindra는 78개 의석으로 제3당, Nasdem은 59개 의석, PKB는 58개 의석, PD는 54개 의석, PKS는 50개 의석, PAN은 44개 의석, PPP는 19개 의석을 차지했다.

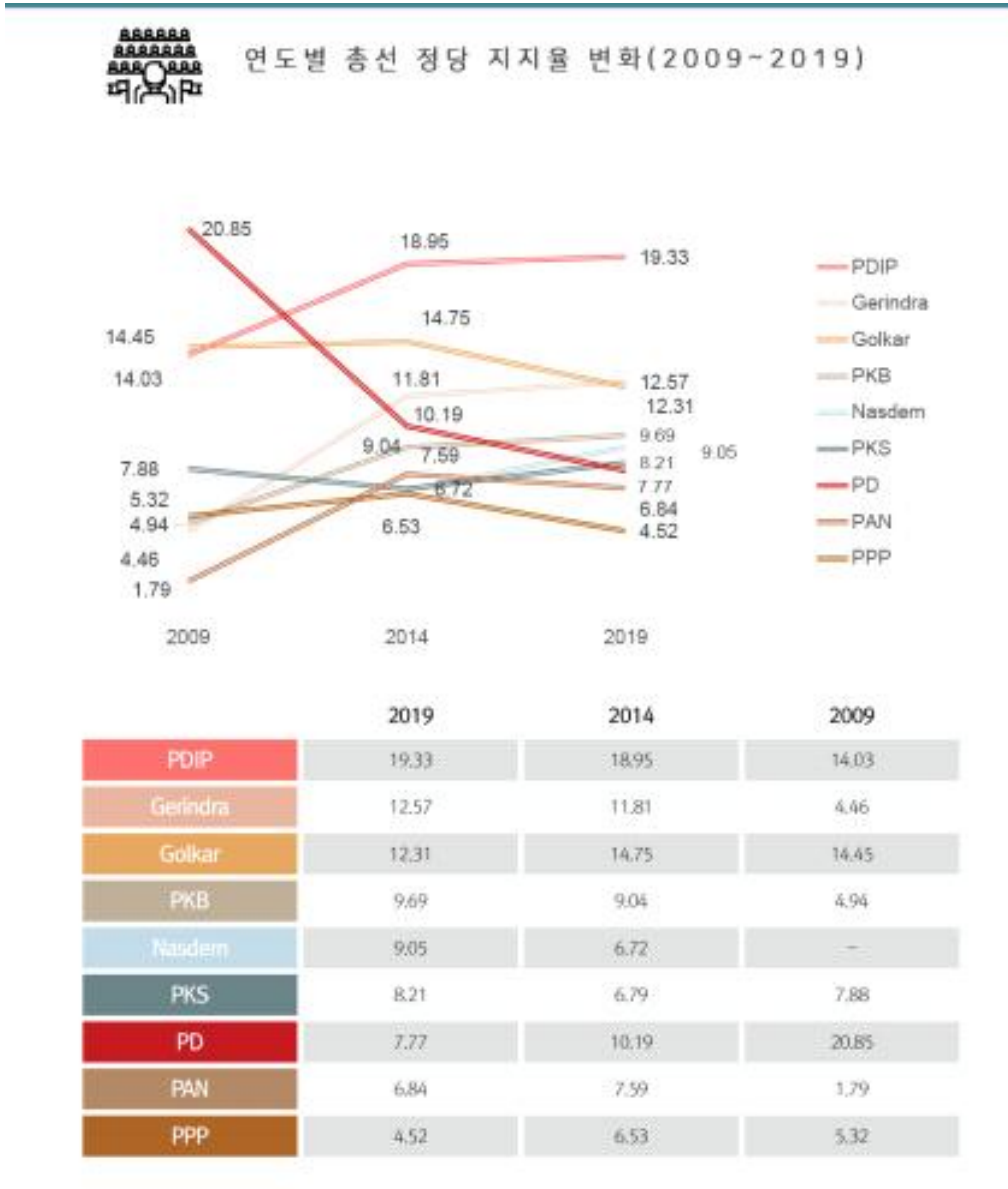
KPU의 심사를 통해 선거에 참여하는 정당의 수를 보더라도 인도네시아는 다당제의 구조를 가지고 있는 나라이다. 다당제는 의석이 있는 정당의 숫자가 2개 이상이면서 그 중 1~2개의 정당이 의석을 독점하지 않은 형태를 말한다. 즉, 의회에 여러 정당들이 진출하여 경쟁하는 정당체계를 말한다(신명순 2010: 241). 인도네시아는 정당명부식 비례대표제의 선거방식을 도입하여 어느 정당도 과반수를 획득하기 어려운 다당제의 특징을 보인다. 또한 특정 정당의 득표율을 모두 합해도 과반 의석을 독점하지 못하는 형태를 보이고 있으며, 이러한 현상은 민주화 이후의 선거에서 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 이러한 다당제적 정당체계의 특징으로

6) 정당의 순서는 지난 2019년 총선에서의 지지율을 바탕으로 한다.

인도네시아는 하나의 정당이 여당 역할을 할 수 있는 구조가 형성되기 어렵다. 따라서 대통령 선거를 위한 후보자를 추천하는 과정에서부터 정당 간의 연합이 이루어지며, 선거 이후에는 승리한 후보자 진영의 정당연합에 기초하여 연립정부가 구성된다.

인도네시아 대통령 선거의 후보는 모두 정당의 추천에 의해 이루어지며, “국회(DPR) 의원 선거에서 25%의 득표율을 획득하거나 혹은 국회(DPR) 의원 선거에서 20%의 의석수를 획득한 정당만이 추천할 수 있다(인도네시아 선거법[Undang-Undang Pemilu tersebut diubah menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017] 제222조).” 하지만 인도네시아는 1~2개의 정당만이 정권을 독점하지 않은 다당제의 구조 속에서 국회의원 선거에서 25%의 득표율 혹은 20%의 의석수를 획득하는 것이 어렵다. 따라서 인도네시아는 정당 간의 연합을 통해 대통령 선거에서 후보자를 추천하고 있으며 이를 통해 정당연합을 기초로 한 정부가 구성되고 있다.

<그림 III-3> 연도별 총선 정당 지지율 변화(2009-2019)



출처: DIVERSE+ASIA (<http://diverseasia.snu.ac.kr/?p=2730>)

2) 인도네시아 정당의 이념적 스펙트럼

인도네시아의 정당은 이념적으로 뻘짜실라와 이슬람 정당으로 구분된다. 뻘짜실라 정당은 세속정당으로 PDI-P, Golkar, Gerindra, Nasdem, PD, Hanura 등이 있고, 이슬람 정당으로는 PKB, PKS, PAN, PPP, PBB 등이 있다. 뻘짜실라 정당에서 Golkar는 수하르토 시절부터 집권정당의 역할을 수행하며 현재에도 보수적인 성향을 보이고 있다. PDI-P와 Gerindra은 진보적인 성향을 보이고 있고, PD와 Hanura는 중도개혁적인 성향을 보이고 있다. 그리고 NasDem은 민족주의 이념을 추구하고 있다(외교통상부 2013: 29). 2019년 새롭게 등장한 정당 중 PSI, GP, PB, PPI 역시 뻘짜실라 이념에 기반을 두고 있다.

인도네시아는 무슬림 신자를 세계에서 가장 많이 보유한 국가이지만, 민주화 이후에야 이슬

람 정당이 활발하게 등장할 수 있었다. 수하르토 시절에는 PPP와 PBB만이 이슬람 정당을 통합 또는 대표하는 기능을 수행하였기 때문이다. 민주화 이후 유도요노 정부에서 PKS, PKB, PAN 등이 정치적으로 새롭게 등장하게 되었다. PKS는 이슬람 정당 중에서 가장 급진적으로 이슬람을 국가이념으로 채택할 것을 주장한다. 반면에 PKB, PAN은 민주화 이후 등장한 정당으로 비교적 온건한 성향을 보이고 있다. 조코위 대통령의 재임 이후 이슬람 정당은 더욱 분화하기 시작한다. 온건한 성향의 PAN과 PKB 역시 같은 진영에 있다고 볼 수 없으며, PKS는 PKB보다는 PAN과 더 친화성을 갖고 있다. 그리고 PPP는 정당연합에 있어서 가장 유동적인 정당이다(최경희 2019). 2019년 총선거에서는 온건한 성향의 PKB가 다른 이슬람 정당보다 가장 많은 득표를 하였으며, PAN 역시 선전하였다. 하지만 급진적 성향의 PKS 역시 높은 지지율을 보이고 있다. 이러한 선거결과는 인도네시아 정치에서의 이슬람의 넓은 스펙트럼을 재확인할 수 있다.

인도네시아 정당간의 연합은 이념에 따라 구분된다. 특히 선거과정에서 나타나는데, 이는 조코위 정부 시절에 더욱 두드러지게 나타난다. 유도요노 대통령의 정당간 연합은 빨찌실라 정당과 이슬람 정당이 함께 공존하는 구조이다. 2004년 대통령 선거와 2009년 대통령 선거 당시의 연합구도를 살펴보면, 2004년 대통령 선거에서는 PD, PKP, PAN, PKS, PKB 등이 유도요노-칼라 후보를 지지하였고, PDI-P, Golkar, PPP, PBR이 메가와티-하심 후보를 지지하였다. 2009년 대통령 선거에는 유도요노-부디오노 진영은 PD, PAN, PKS, PPP, PBR 정당으로 구성되었으며, 메가와티-프라보위는 PDI-P와 Gerindra로 지지구도를 형성하였다. 유도요노 대통령의 정당연합은 보수적인 빨찌실라와 이슬람 정당이 공존하는 구조인 반면, 메가와티 후보의 정당연합은 대부분 진보적 성향의 빨찌실라 정당으로 구성되어 있는 것을 볼 수 있다.

이러한 정당의 이념적 선택은 2014년 선거에서 더욱 분명하게 나타난다. 2014년 대통령 선거에서는 PDI-P, PKB, Nasdem, Hanura이 조코위-칼라 후보를 지지하였고, Gerindra, PD, PKS, PPP는 프라보위-라자사 후보를 지지하였다. 조코위-칼라 진영은 온건한 성향의 이슬람 정당인 PKB, PAN과 빨찌실라 정당으로 구성된 반면에, 프라보위-라자사 후보는 보수적 성향의 이슬람 정당인 PKS와 연합하였다. 2019년 대통령 선거에서는 조코위 대통령이 MUI의 아민을 부통령으로 지명하여 온건한 이슬람 세력을 편입할 수 있었다. 이를 바탕으로 조코위-아민은 PDI-P, Golkar, Hanura, Nasdem, PSI, PKB, PPP 등 다양한 이념적 스펙트럼을 바탕으로 정당연합을 구성하였다. 진보적 혹은 중도개혁적인 빨찌실라 정당부터 온건한 이슬람 정당까지 지지구도를 형성한 것이다. 반면에 프라보위-우노는 보다 보수적인 정당의 지지를 기반으로 하였다. Gerindra, PD, PAN, PKS 등 보수적인 빨찌실라 정당과 급진적 성향의 이슬람 정당을 바탕으로 정당연합을 구성하였다.

선거과정에서 구성된 정당연합은 정부구성에도 영향을 미친다. 선거에서 구성된 정당연합을 바탕으로 정부의 내각이 구성되기 때문이다. 일례로 2014년 대통령 선거과정에서 조코위-칼라의 정당연합이었던 PDI-P, PKB, Nasdem, Hanura는 모두 조코위 1기 정부에서 내각을 함께 구성하였다. 이번 2019년 대통령 선거과정에서 조코위-아민 후보의 정당연합이었던 PDI-P, Golkar, Nasdem은 조코위 2기 정부에서 내각을 구성하였다. 물론 선거과정에서 구성된 정당연합이 정부 구성과 절대적으로 일치하는 것은 아니다. 조코위 1기 정부에서 내각 개편을 통해 Golkar과 PAN이 연합에 포함되기도 하였고, 2기 정부에서 경쟁자였던 프라보위를 국방부 장관으로 임명하여 내각을 구성하기도 하였다. 하지만 선거과정에서 구성된 정당연합은 앞으로의 정부구성을 예측할 수 있다는 측면에서 중요하다고 볼 수 있다.

<그림 Ⅲ-4> 인도네시아 정당연합 구조의 변화

정당연합 구조변화



판차실라 정당



이슬람 정당



유도요노 집권시기

2004



2009



조코위 집권시기

2014



2019



출처: DIVERSE+ASIA (<http://diverseasia.snu.ac.kr/?p=2730>)

2. 의회정치: 양원제와 복합적 상임위원회 제도, 입법과정

1) 양원제와 복합적 상임위원회 제도

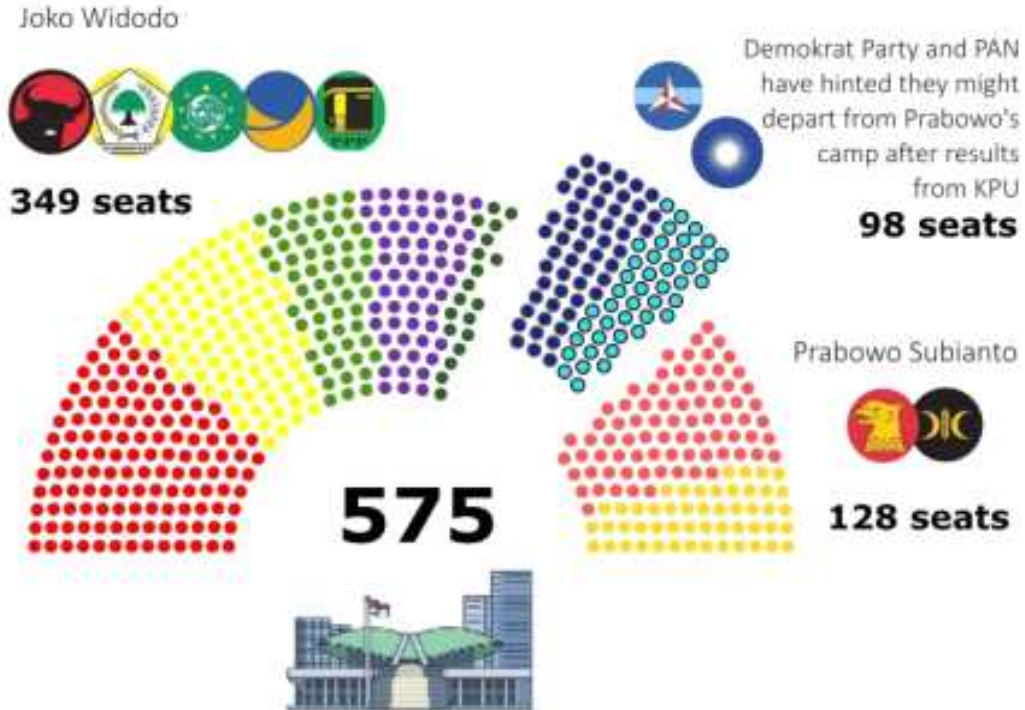
인도네시아 입법부는 크게 MPR, DPR, DPD로 구분되어 있다. MPR는 DPR와 DPD를 포함하는 헌법성 최고주권기관이다. MPR는 헌법 제정 및 개정, 정•부통령 탄핵, 국가주요시책을 결정한다. MPR는 정당명부식 비례대표제로 선출되는 DPR의원 575명과 단순다수제로 선출되는 DPD의원 136명, 총 711명으로 구성되어 있다.

민주화 이후 DPR는 입법권, 예산결정 및 예산집행 감독하고, 행정부를 견제하는 역할을 수행한다. 예산결정권, 의원의 대정부 질의권 및 조사권, 의사표현의 권리와 면책권이 명시되어 있으며, 대법원 판사 후보를 승인하고 확정하는 권한, 사법위원회의 위원들을 임명하거나 파면시키는 권한, 헌법재판소의 판사 3인을 임명할 권한, 국가회계감사원(Badan Pemeriksa Keuangan, 이하 BPK)의 위원들을 선정할 권한을 부여받는다. 선전포고, 종전, 국제조약 체결 시에는 국회의 동의를 받아야 한다는 예전의 조항이 유지되는 가운데, 국제적인 합의도 국회의 동의 없이는 이루어질 수 없다. 심지어 DPR는 인도네시아 대사들을 임명하고 외국정부의 인도네시아주재대사를 거부할 권한을 갖게 되었다(전제성 외, 2011: 16). 대통령이 국회를 해산할 수 없다는 조항도 본문 조항에 분명히 명시하고 있다. 무엇보다도 DPR는 입법과정에서 주도적인 역할을 수행한다. DPR는 모든 법안(Rancangan Undang-Undang)을 검토한다.

DPD는 지방행정과 지자체 관련 사업 심의 및 예산 심의, 입법권, 지방분권 관련 입법권을 가진다. DPD는 DPR의 기능을 보완하고, 지역대표성을 강화하기 위한 2011년 11월 제3차 헌법개정과정에서 신설되었다. DPD는 주별 대표의원들로 구성되며, 34개의 주에서 각 4명씩, 총 136명이 선출된다. 전체의 주에서 똑같은 인원을 선발하는 것은 지역균형의 이유 때문이다. 전체의원 수는 DPR 의원의 1/3을 넘지 못하게 되어 있다. 정당에 소속된 사람만이 선거에 참여할 수 있는 DPR와는 달리 DPD는 정당에 소속되지 않은 개인자격으로 선거에 참여하는 것이 원칙이다.

인도네시아의 입법부는 ‘헌법제정기구’로서 MPR, ‘입법기구’로서 DPR, ‘지방분권자문기구’로서 DPD의 삼각체제를 갖추게 있으며, 그 중심에는 DPR가 있다. 일각에서는 DPR가 모든 입법과정을 주도하기 때문에 단원제로 설명하기도 한다. 하지만 인도네시아의 입법 구조는 DPR가 주도적으로 이끌어가는 가운데 DPD가 보조적인 역할을 하는 구조이기 때문에 불균형 양원제 혹은 준(準) 양원제라고 볼 수 있다(전제성 외, 2011: 17; Sherlock 2010: 161-163; Ziegenhan 2008: 208).

<그림 III-5> 2019년 국민대표회의(DPR) 정당별 분포와 정당연합



Legislative seat gains by political parties

The number of seats in 2019 has risen to 575 seats from 560 in 2014

출처: <https://www.kiroyan-partners.com/insights/2019-general-elections-at-a-glance>

인도네시아의 입법부의 구조는 1명의 국회의장, 4명의 부의장, 협의위원회, 상임위원회, 6개의 위원단, 특별위원회와 작업위원회로 구성되어 있다. 현재 국회의장은 PDI-P의 푸안이다.

국회의장은 최다득표 혹은 최다의석수의 정당 출신으로 임명되는 것을 원칙으로 한다. 부의장은 2, 3, 4, 5위의 득표 혹은 의석수의 정당 소속 출신으로 구성된다. 2019년 총선거의 득표율에 따라 Golkar, Gerindra, Nasdem, PKB 소속 의원이 부의장으로 임명되었다. 현재 부의장은 Golkar의 아지스 샤무스딘(Azis Syamsuddin, 이하 아지스), Gerindra의 수프미 다스코 아흐마드(Sufmi Dasco Ahmad, 이하 수프미), Nasdem의 라츠맛 고벨(Rachmad Gobel, 이하 라츠맛), PKB의 무하이민 이스칸다르(Muhaimin Iskandar, 이하 무하이민)이다. 국회의장은 협의위원회(Bamus: Badan Musyawarah)를 구성하여, 발의된 법안이 어느 위원회에서 다루는 것이 좋을지를 결정한다(DPR, <http://www.dpr.go.id>).

상임위원회(Komisi)는 일련번호를 부여하여 11개로 구성되어 있다. DPR와 MPR 의장단을 제외한 모든 의회의원들은 하나의 상임위원회에 소속되어야 한다. 한국과 같이 부처별로 상임위원회를 구성하는 것과 달리 인도네시아는 의회에서 분과별로 상임위원회를 구성하고, 분과안에 해당되는 여러 분야를 포함하는 구조를 보인다. 이는 내각의 조정장관과 장관들의 관계와 유사한 구조이다. 이러한 의회와 내각에서의 구조는 합의적 의사결정을 지향하는 인도네시아 정치의 특성이라고 볼 수 있다. 무사와라 무파캇(Musyawah Mufakat, Consensus decision-making, 합의 의사결정)이라고 불리는 합의 정치는 인도네시아에서 합의적 민주주의를 위해 얼마나 노력하고 있는지를 보여준다.

제1위원회는 ‘국방, 외무, 정보 분야’로, 9개의 정당으로 구성되어 있다. PDI-P가 10명, Golkar과 Gerindra가 각 7명, Nasdem과 PKB가 각 5명, PD, PKS, PAN이 각 4명, PPP가 2명으로 구성되어 있다. 제2위원회는 ‘내무, 지방자치, 국가기구’ 분야로, 10개의 정당으로 구성되어 있다. PDI-P가 10명, Golkar가 7명이다. PD와 PAN이 각 4명, PKB, PKS, PPP, Nasdem이 각 3명, Gerindra와 Hanura가 각 2명으로 구성되어 있다. 제4위원회는 ‘농업, 임업, 수산업, 식품’ 분야로, 9개의 정당으로 구성되어 있다. PDI-P가 11명, Golkar가 7명, Gerindra가 6명, Nasdem, PD, PKS가 각 5명, PKB와 PAN이 각 4명, PPP 의원이 2명 포함되어 있다. 제5위원회는 ‘운송, 통신, 공공부문, 주택, 농촌 및 낙후지역 개발’ 분야로, 9개의 정당이 포함되어 있다. PDI-P가 10명, Golkar가 7명, Gerindra와 PKB가 각 6명, PD가 5명, Nasdem, PKS, PAN이 각 4명, PPP가 1명으로 구성되어 있다. 제6위원회는 ‘통상, 산업, 투자, 협동조합, 중소기업, 국영기업’ 분야로, 9개의 정당으로 구성되어 있다. PDI-P가 11명, Golkar가 7명, Gerindra가 6명, PKB, PD, PKS가 각 5명, Nasdem과 PAN이 4명, PPP 의원 2명이 포함되어 있다. 의회의 다수의석을 차지하는 정당들, 즉 PDI-P, Golkar, Gerindra가 모든 위원회에서 가장 많은 인원이 포함되는 것을 볼 수 있다. 그 중 PDI-P가 모든 위원회에서 가장 많은 인원을 포함하여, 최대 다수당으로 국회에서 주도권을 갖고 있다고 볼 수 있다.⁷⁾

<표 III-4> DPR 상임위원회의 명칭과 담당 분야

상임위원회	담당 분야	정당별 분포
제1위원회(Komisi I)	국방, 외무, 정보	PDI-P(10명), Golkar(7명), Gerindra(7명), Nasdem(5명), PKB(5명), PD(4명), PKS(4명),

7) 일부 상임위원회는 아직 홈페이지에 게재되어 있지 않아, 정당별 분포를 확인하지 못함.

		PAN(4명), PPP(2명)
제2위원회(Komisi II)	내무, 지방자치, 국가기구	PDI-P(10명), Golkar(7명), Gerindra(2명), PD(4명), PAN(4명), PKB(3명), PKS(3명), PPP(3명), Nasdem(3명), Hanura(2명)
제3위원회(Komisi III)	법무, 인권, 안전	-
제4위원회(Komisi IV)	농업, 임업, 수산업, 식품	PDI-P(11명), Golkar(7명), Gerindra(6명), Nasdem(5명), PKB(4명), PD(5명), PKS(5명), PAN(4명), PPP(2명)
제5위원회(Komisi V)	운송, 통신, 공공부문, 주택, 농촌 및 낙후지역 개발	PDI-P(10명), Golkar(7명), Gerindra(6명), Nasdem(4명), PKB(6명), PD(5명), PKS(4명), PAN(4명), PPP(1명)
제6위원회(Komisi VI)	통상, 산업, 투자, 협동조합, 중소기업, 국영기업	PDI-P(11명), Golkar(7명), Gerindra(6명), Nasdem(4명), PKB(5명), PD(5명), PKS(5명), PAN(4명), PPP(2명)
제7위원회(Komisi VII)	에너지, 광물, 연구, 기술, 환경	-
제8위원회(Komisi VIII)	종교, 사회, 여성	-
제9위원회(Komisi IX)	인구, 건강, 노동, 이주	-
제10위원회(Komisi X)	교육, 청소년, 체육, 관광, 예술, 문화	-
제11위원회(Komisi XI)	통화, 금융, 국가발전계획	-

출처: DPR(<http://www.dpr.go.id>, 검색일: 2019/12/20)을 바탕으로 저자 작성

DPR는 상임위원회 외에도 6개의 위원단(badan)을 두고 있다. 법안처리의 우선순위를 결정하는 입법위원단(Baleg: Badan Legislasi, Legislative Agency), 예산 초안을 짜는 예산위원단(Badan Anggaran, Budget Agency), 국회 운영예산을 수립하는 총무위원단(BURT: Badan Urusan Rumah Tangga, Household Affairs Agency), 국제적 협력 증진을 추진하는 의회간협력위원단(BKSAP: Badan Kerja Sama Antar Parlemen, Inter-Parliamentary Cooperation agency), 국가회계감사원(BPK)⁸의 감사결과를 검토하는 국가재정책임성감독위원단(BAKN: Badan Akuntabilitas Keuangan Negara, State Financial Accountability

8) 인도네시아 국가감사원은 인도네시아 중앙 정부, 지방 정부, 인도네시아 은행, 국유 기업, 공공 서비스위원회 및 주 재정을 관리하는 기관 또는 기타 단체

Agency), 의원윤리문제를 다루는 명예위원단(Badan Kehormatan, Honorary Agency)이 있다(DPR, <http://www.dpr.go.id>).

DPR에는 한시적으로 운영되는 위원회가 있다. 하나는 특별위원회(Pansus: Panitia Khusus, Working Committee, 이하 뺄수스)이고, 다른 하나는 작업위원회(Panja: Panitia Kerja, Special Committee, 이하 뺄짜)이다. 뺄수스는 DPR에 의해 구성되며, 임시적으로 구성되는 DPR 위원회이다. 뺄수스 위원의 최대 30명으로, 총회에서 결정된다. 뺄수스는 정당 간의 분포와 여성대표성을 고려하여 1명의 위원장과 최대 3명의 위원장, 각 진영에서 3명의 위원으로 구성된다. 뺄수스는 본회의에서 결정된 특정 기간 내에 특정 업무를 수행하며, 과제 기간이 끝나거나 완료되면 DPR에 의해 해산된다(DPR, <http://www.dpr.go.id>). 뺄짜는 적은 규모로 운영되지만, 규모가 크고 다루는 사안이 광범위하다.

<그림 III-6> DPR 구조



출처: DPR(<http://www.dpr.go.id>, 검색일: 2019/12/20)을 바탕으로 저자 작성

2) DPR의 입법과정

DPR는 다음의 과정을 통해 입법절차가 이루어진다(변해철 2013; 법제처 2018). 1단계는 ‘국가 입법 프로그램 수립’(Prolegnas: Program Legislasi Nasional, National Legislation Program) 단계이다. ‘국가 입법 프로그램 수립’은 DPR, 대통령, 특정사안에 대해 법률안 목록 작성으로 시작된다. ‘국가 입법 프로그램 수립’ 검토 과정을 통해 법률안 목록을 확정하면 DPR의 결정으로 넘어간다. ‘국가 입법 프로그램 수립’은 의견 수립, 의견 채택, 1차 결정, 공동 심의, ‘국가 입법 프로그램 수립’ 채택 단계로 구성된다.

2단계는 ‘법률안 초안 작성’ 단계이다. 작성 단계에서는 정부와 DPR가 학술검토서와 법률안을 작성하고, 작성된 법률안을 바탕으로 조정 및 합의를 통해 법률안 초안을 작성한다.

3단계는 ‘심의’ 단계이다. 법률안은 DPR와 대통령이 2단계의 회의를 거쳐 심의한다. 이때 특정 사안에 대해서는 DPD의 참여도 가능하다. 제1단계에서는 각 상임위원회의 회의가 이루어지며, 제2단계에서는 본회의에서 토론을 통해 심의한다. 심의 과정에서 법률안에 대한 정당간의 정치적 힘겨루기가 나타나며, 법률안은 정치적 조정을 통해 다양한 견해를 수용하여 수정된다.

4단계는 ‘제정’ 단계이다. 법률안에 대해 DPR와 대통령의 공동 합의가 있으면 대통령은 법률안에 서명한다. 대통령은 DPR와 공동 합의한 날부터 최대 30일 안에 확정된 법률안에 서명해야 하며, 대통령이 이 기간 내 서명하지 않으면 자동적으로 법률로 승인된다. 대통령에 의해 서명된 법률안은 국회의장에게 전달되어 법률로 확정된다. 대통령이 법률안에 서명하면 법률에 일련번호와 연도가 붙어 제정된다. 예를 들어, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Pemilu의 형태이다.

5단계는 ‘공포 및 공포’이다. 공포는 확정된 법률안의 결정과 본문을 관보(Lembaran Negara)에 게재하는 것이고, 공포는 법률안 확정의 모든 과정을 각각 공포하여 국민과 이해관계자들의 참여를 보장하고 있다. 이러한 일련의 과정을 통해 확정된 법률안은 효력이 발생하게 된다.

<그림 III-7>. 인도네시아의 입법구조



출처: 법제처 2018: 15

인도네시아의 입법과정에서의 주목할 점은 국민의 입법참여를 보장한다는 점이다. 2004년 법률 제10호의 제53조는 “사회는 법률안이나 조례안을 준비하거나 토의를 함에 있어 서면으로 또는 구두로 의견을 제시할 권리를 갖는다”는 “공동체의 참여”(Community Participation)를 명시함으로써 국민의 입법참여권을 보장하고 있다. 국민의 입법참여권을 보장함으로써 DPR나 대통령에게 부여된 독점적 입법권을 국민들이 견제하고, 국민이 필요하다고 생각하는 사안에 대해 국민 스스로가 법률안을 제안함으로써 참여정책을 지향함을 알 수 있다(변해철 2013: 11). 2004년 DPR 선거법 제15호 제141조, 제142조, 제143조에 의하면, 국민 참여는 입안 및 토론 단계에서부터 구두 또는 서면 답변의 형태로 법률초안에 나타나야 하며, 국민으로부터 법률안이 발의되면 사회 공동체는 그 취지가 적극적으로 실현되도록 하여야 한다고 규정하고 있다(변해철 2013: 11-12). 이러한 인도네시아 국민의 입법참여 보장은 인도네시아의 민주주의를 규정하는데 중요한 요소이다. 민주주의를 실현 주체가 국민임을 보여주는 제도이기 때문이다. 따라서 이러한 국민의 입법참여 보장은 인도네시아 민주주의를 보여주는 중요한 지표가 되고 있다.

3. 의회에서의 조코위 리더십의 변화

조코위는 2014년 PDI-P의 대통령 후보로 선정되었다. PDI-P는 당대표인 메가와티가 리더십을 가지고 있던 정당으로, 당시 조코위는 PDI-P의 권력지형에서 큰 역할을 수행하지는 못하였다(Lane 2019: 5). 메가와티는 2014년 대통령 선거에서 당선된 조코위 대통령을 통해 ‘상왕정치’를 하고자 했다(황철환 2016). 1기 정부 구성과정에서도 메가와티의 간섭이 심했다고 전해지며, 이는 인적개발과 문화부 조정장관으로 푸안 장관이 임명된 것을 봐도 알 수 있다.

하지만 대통령 당선 이후 조코위는 대통령직을 바탕으로 PDI-P에서 영향력을 확대시켜 나갔다. 취임 후 2년여 메가와티에 의해 제대로 된 개혁정책을 추진하지 못했던 조코위는 2016년 개각을 단행하였다. 메가와티와 상의 없이 자신의 측근인 리니 수마르노(Rini Soemarno, 이하 리니)를 국영기업장관으로 임명하기도 한 조코위는 이번에 단행된 개각에서도 유입시키며 메가와티와 대립각을 세웠다. “리니 장관의 유입은 조코위 대통령이 자신이 소속된 PDI-P의 지시를 받지 않고 자신만의 정치를 하겠다는 메시지”라고 볼 수 있다(황철환 2016). 이번 2019년 대통령 선거에서는 PDI-P 내에서 조코위 세력들이 선거를 주도하였으며, 2기 정부도 조코위 세력들이 중심으로 구성되었다.

조코위 대통령은 자신의 통치 연합을 넓히기 위해서도 꾸준히 움직였다. 조코위는 PDI-P가 아닌 다른 당들과의 연합을 통해 자신의 힘을 키워나갔고, Golkar와 PAN의 지지를 확보해 독자적인 정치세력을 구축해 나갔다. 1기 정부 당시 ‘최소 연합’을 통해 정부를 구성한 조코위 대통령은 국회에서 정책추진에 어려움을 겪었다. 2015년 발의된 37개의 법안 중 오직 14개만이 통과되었던 사실이 이를 증명한다(Mada 2019: 55). 조코위 대통령은 이러한 상황을 타개하기 위하여 2016년 개각을 단행하였다. Golkar의 아이르랑가 하르타토(Airlangga Hartarto, 이하 아이르랑가)를 산업부 장관(Kementerian Perindustrian, Ministry of Industry)으로 임명하였고, PAN의 아이스만 아브노르(Asman Abnur, 이하 아이스만)를 행정·국가개혁부 장관(Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Ministry of Administrative and Bureaucratic Reform)으로 임명하였다.

<표 III-5> 조코위 1기 정부의 정책에 대한 정당들의 입장

정책	정당	입장
2016년 예산안 (2016 Budget)	PDI-P	찬성, with notes
	PKB	찬성, with notes
	PAN	찬성, with notes
	Nasdem	찬성, with notes
	Golkar	찬성, with notes
	Gerindra	반대
	PKS	찬성, with notes
인프라 개발	PDI-P	찬성

(Infrastructure Development)	PKB	찬성
	PAN	찬성
	Nasdem	찬성
	Golkar	찬성
	Gerindra	반대
	PKS	반대
교육과 건강관리 (Education and Healthcare)	PDI-P	찬성
	PKB	반대(교육 부분만)
	PAN	찬성
	Nasdem	찬성
	Golkar	찬성
	Gerindra	반대
	PKS	입장을 찾을 수 없음
리아우 군도의 간접선거와 관련한 정부규제에 대한 2014년 1번 법안 (Government Regulation in Lieu of Law No.1/2014 regarding Indirect Elections)	PDI-P	찬성
	PKB	찬성
	PAN	반대
	Nasdem	찬성
	Golkar	반대
	Gerindra	반대
	PKS	반대
리아우 군도의 공동체 조직과 관련한 정부규제에 대한 2017년 2번 법안 (Government Regulation in Lieu of Law No.2/2017 regarding Community Organizations)	PDI-P	찬성
	PKB	찬성, with Notes
	PAN	반대
	Nasdem	찬성
	Golkar	찬성
	Gerindra	반대
	PKS	반대

출처: Mada 2019: 61

조코위 대통령의 정당인 PDI-P는 조코위의 모든 정책에 지지를 표명하였다. 조코위와 메가와티의 갈등이 나타나기는 했지만, 여당으로써 조코위의 정책추진에 힘을 실어주었다. 1기 정부연합을 구성한 Nasdem 역시 대부분의 법안에 찬성 입장을 유지하였다. PKB는 교육관련 법안에만 반대를 표명하였고, 나머지 법안에 대해서는 찬성 입장을 보였다. 내각 개편 단행으로 정부구성에 포함된 Golkar와 PAN 역시 조코위 대통령의 정책추진에 힘을 실어 주었다. Golkar은 '리아우 군도의 간접선거와 관련한 정부규제에 대한 2014년 1번 법안'만 반대의사를 표명하였고, PAN 역시 리아우 군도와 관련된 2개의 법안에 대해서만 반대하였다. 그러나

1기 정부 내내 조코위의 1기 정부연합에 포함되지 않은 Gerindra와 PKS는 대부분의 법안에 반대하였다. Gerindra는 모든 법안에 반대의사를 표명하였고, PKS는 ‘교육과 건강관리’ 법안에 대해서만 찬성하였다. 정부의 정책에 대한 정당들의 입장은 정당간 연합구도 속에서 나타난다. 이러한 구도 속에서 조코위 대통령에게 리더십이 요구되었으며, 조코위 대통령은 Golkar와 PAN을 여당연합으로 포용한 것을 통해 응답하였다. 조코위 대통령의 바람대로 Golkar와 PAN은 조코위 대통령이 추진하는 정책에 찬성하였고, 정책추진을 위한 포용정책은 성공적이었다.

조코위 대통령은 당선이후 꾸준히 자신의 리더십을 변화시켰다. 메가와티의 허수아비라는 비판도 있었지만, PDI-P 내에서 점차 자신의 세력을 구축해나갔다. 또한 내각의 개편을 통해 정부 구성에서도 자신에게 힘을 실어줄 수 있는 인물을 적극적으로 기용하여 정부운영의 주도권을 가져왔다. 뿐만 아니라 조코위 대통령은 통치 연합을 넓히기 위해 정당 간의 연합지형도 변화시켰다. 내각 개편을 통해 과감하게 Golkar와 PAN을 영입하였고, 이를 통해 원활하게 정책을 추진하였다. 이러한 조코위 대통령 리더십은 PDI-P 내부, 정당간 연합, 의회정치에서 점차 강력하게 발휘되었고, 이는 2기 정부에서도 나타날 것으로 기대된다.

다. 행정부와 내각: 최소연합정부에서 최대연합정부로

인도네시아의 내각은 연합정부의 형태로 나타난다. 메가와티 정부 시절부터 정당간 장관직이 골고루 배분되었고 군부 이익도 가급적 건드리지 않았다. 유도요노 대통령은 거대연합정부의 구도, 즉 무지개 연합(rainbow coalition)으로 내각을 구성하였다. PD-Golkar-PKS-PAN-PPP-PKB으로 구성된 유도요노 정부의 거대정당연합내각은 2기 정부 출범초기까지 유지되었다. 2기 정부 시절인 2011년 10월 내각개편을 추진하였지만 집권여당의 이해를 골고루 조정하고 유지하는 의미 내에서 내각 개편이 이루어졌을 뿐이다(고우정 2017: 142). 실제로 무지개 내각을 유지한 형태로 정부구성이 이루어진 것이다. 이러한 연합정부의 형태는 조코위 정부까지 이어지고 있다. 그러나 1기 정부와 2기 정부는 정당연합 측면에서 차이를 나타낸다. 이러한 관점에서 1기 정부와 2기 정부의 특징을 살펴보고, 2기 정부의 내각구성을 평가해보고자 한다.

1. 조코위 1기 정부: 짧은 내각

조코위 1기 정부는 연합정부의 형태로 나타난다. 2014년 총선에서 PDI-P는 대통령 후보를 단독으로 추천할 수 있는 25% 이상의 지지율 확보에는 실패하였다. PDI-P는 PKB, Hanura, Nasdem과 연합하였다. PKB의 9.04%, Hanura의 5.26%, Nasdem의 7%의 지지율을 바탕으로 대통령 후보로 조코위를 추천하였다. 연합정당의 지지 속에 대통령으로 당선된 조코위는 유도요노 내각과는 다른 소수정당으로 이루어진 연합정부를 구성하였다. 새로운 내각에서 야당연합을 완전히 배제하였으며, 이 과정에서 ‘여소야대’ 국회가 나타나게 되었다. 정부의 구성 이후 야당연합을 버리고 여당연합과 연정한 PPP만이 종교장관직을 확보하였다.

조코위 대통령은 1기 정부를 ‘일하는 내각(Kabinet Kerja 또는 Working Cabinet)’으로 명명하였고, 30명의 장관과 4명의 조정장관(Coordinating Minister), 4명의 장관급 인사를 임명하였다. 조정장관은 서로 연관되어 있는 부서를 통합하여 관리하는 직책으로 한국의 부총리

개념과 유사하다. 1기 정부에서 임명된 각료들의 특징은 전문가와 기술관료들이 많고 자바 출신이 절대 다수를 차지하며, 45세 이하의 젊은 장관들이 주류를 형성하고 있다는 점이다(박재봉 2014: 1). 인도네시아는 전문가와 기술관료 출신들이 내각의 다수를 구성한다. 이는 1970-80년대 수하르토 정권 시절 발전국가의 관료제 시스템이 정착되었기 때문이다. 민주화 이후에는 유도요노 대통령이 적극적으로 전문가와 기술관료 출신들을 내각에 등용하였고, 이들을 수하르토 정권 당시 내각을 구성했던 관료들(구중간층)과 구분하여 신중간층이라 부른다. 인도네시아의 전문가와 기술관료들은 인도네시아 경제성장의 원천이 되고 있다.

각료들의 배경을 세분해서 구분해보면 24명은 전문가 또는 관료 출신이 임명되었고 정당 소속의 정치가는 14명이다. 정당별 분포는 PDI-P 출신이 5명으로 가장 많고, Nasdem과 PKB 출신이 각각 3명, Hanura 출신이 2명으로 여당연합의 정당에 장관직을 골고루 배분하고 있다. 나머지 1명은 PPP 출신의 종교부 장관을 유임시켰다. 임명된 장관들의 출신지역을 살펴보면, 자바 출신이 26명으로 76%를 차지하여 압도적인 수치를 보이고 있다. 다음으로 수마트라 출신이 4명이고, 파푸아 출신이 처음으로 장관으로 임명되었다. 남성이 26명이고 여성은 8명이 장관에 임명되었으며 연령은 45세 이하가 20명이나 임명되어 한층 젊어진 내각을 구성하였다. 전체적으로 이번에 임명된 각료들은 참신한 인사들이란 평가를 받고 있지만, 한편으로는 중량감이 부족하고 적재적소에 배치되지 않았다는 평가도 받고 있다(Kompas 2014/10/28). 이러한 현상은 조코위 대통령과 칼라 부통령이 기용하려고 시도했던 몇몇 핵심 인사들이 부정부패에 연루된 것으로 밝혀지면서 교체되었기 때문이다.

조코위 1기 정부의 특징으로는 해양투자 조정장관(Coordinating Ministry for Maritime Affairs and Investment, Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi)을 신설되었다는 점을 들 수 있다. 이는 조코위 대통령의 해양산업 발전에 대한 의지를 엿볼 수 있는 대목이다. 해양투자 조정장관은 조코위 대통령이 설정한 아시아-태평양의 '해양 주축' 국가가 되기 위한 다양한 사업을 관장하고 조정하는 역할을 부여받고 있다. 이에 에너지광물 자원부가 경제조정장관 소관에서 해양업무조정장관 소관으로 변경되었다.

<그림 III-8> 인도네시아 정부 구조 및 조직도

정치법부, 안보 조정장관	경제 조정장관	해양 투자 조정장관	인적개발과 문화부 조정장관
내무부	재정부	교통부	보건부
외무부	산업부	해양수산부	사회부
국방부	무역부	관광, 창조, 경제부	문화, 교육부
법무, 인권부	노동부	에너지, 광물자원부	연구, 기술, 고등교육부
정보통신부	중소기업부		종교부
행정, 국가개혁부	국유기업부		여성, 아동보호부
	공공사업주력부		지방건설, 이주부
	국토부		정년, 체육부
	환경/산림부		
대통령 비서실장	내각 사무총장	투자 조정청장	검찰총장

출처: 언론보도를 통하여 저자 작성

장관 임명과정에서 조정장관들 중에서 인적개발과 문화부 조정장관(Coordinating Ministry for Human Development and Culture, Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan)에 임명된 푸안 장관에 대해서는 많은 논란이 야기되었다. 푸안 장관은 PDI-P 의원으로, PDI-P의 대표인 메가와티의 딸이다. 다른 조정장관들이 해당 분야에서 오랜 경험을 바탕으로 유능한 전문가임에 비하여 푸안 장관은 42세의 젊은 나이로, 해당 분야의 경력이 미비하여 잘못된 임명이라는 비판을 받았다. 푸안 장관의 임명은 조코위 대통령의 의지보다는 메가와티 대표의 의지가 반영된 것으로 보이며, 푸안 장관을 통해 메가와티가 각료들을 통제하려는 의도로 해석될 수 있다.

장관 임명에서 눈에 띄는 인사는 다음과 같다. 첫 번째는 인도네시아 여성 최초로 외교부장관(Ministry of Foreign Affairs, Kementerian Luar Negeri)에 임명된 레트노 마르수니(Retno Marsudi, 이하 레트노) 장관이다. 레트노 장관은 노르웨이, 아이스란드, 네덜란드 대사를 역임한 외교 관료로 풍부한 경험을 가지고 있는 것으로 평가받아 2기 정부에서도 유임되었다. 두 번째는 무역부 장관(Minister of Trade, Kementerian Perdagangan)에 임명된 라츠맛 장관이다. 라츠맛 장관은 인도네시아의 재벌 중의 하나인 Gobel 그룹의 소유주이다. Gobel 그룹은 화인이 아닌 인도네시아 원주민이 소유한 대표적 기업 중의 하나로, 일본기업과의 협업을 통해 성장하였다. 조코위 대통령은 일본과의 관계 증진을 위해 의도적으로 라츠맛 장관을 임명했던 것으로 보인다. 세 번째는 야당연합에 속한 PPP 출신의 종교부 장관(Ministry of Religious Affairs, Kementerian Agama)인 사이푸딘(Lukman Hakim Saifuddin, 이하 사이푸딘)의 유임이다. 이는 PPP를 여당연합으로 포섭하기 위한 조치였고, 이후 PPP는 여당연합으로 이동하였다. 조코위 대통령은 PPP를 통해 Golkar과 PD를 영입하려는 정치적인 시도를 하였지만, 여당연합과 야당연합 간 국회의석 비율은 여당 43.5% 대 야당 56.5%로 여전히 야당연합이 우위에 있었다. 뿐만 아니라 MPR와 DPR의 의장과 부의장직

을 모두 차지한 야당 연합은 DPR 뺀수스와 뺀자를 구성하는 과정에서 여당연합을 강도 높게 배제하기도 하였다.

<그림 III-9> 조코위 1기 정부 장관들

		
푸안 마하라니	레트노 마르수니	라츠맛 고벨

출처: 언론보도를 통하여 저자 작성

이러한 상황 속에서 조코위 정부는 두 번의 개각을 통해 야당연합의 국회의원에게 장관직을 임명하여 여야의 관계를 개선하도록 노력하였다. 2015년 8월 12일에 이루어진 1차 개각에서는 Golkar의 DPR 의원 1명을 장관으로 임명하였고, 2016년 7월 27일에 이루어진 2차 개각에서는 Golkar의 국회(DPR)의원 2명⁹⁾, PAN의 DPR의원 1명을 장관으로 임명하였다. 야당연합의 국회의원에 대한 장관직 임명은 야당연합의 지지율이 우위에 있는 연립정부의 불안정한 상황을 야당연합과의 관계 개선을 통해 극복하려는 것으로 보인다.

2. 조코위 2기 정부: ‘가도-가도’ 내각

2019년 총선거에 참여한 16개 정당 중 9개의 정당이 의회 의석 확보에 성공했으며, 의석 확보에 성공한 정당 중 여당이 5개, 야당이 4개로 여야의 입장이 조화를 이루고 있다. 흥미로운 사실은 의석 확보에 성공한 정당 중에서 득표율 순위에서 야당인 Gerindra가 2위를 차지했으며, 의석 확보에 실패한 정당 7개 중 5개가 여당인 점이다. 이러한 의회의 구성은 차후 내각 인선 임명 과정에도 영향을 주었으며, 여당과 야당의 인사 비율이 균형을 이루게 되었다. 지난 1기 정부에서 여소야대인 정치적 현실을 극복하지 못하고 타협했다는 여론이 지배적인 상황이었고, 실제로 집권 기간 동안 4차례나 인선을 교체했음에 따라 이를 참작해 인사가 임명되었다.

2기 정부의 구조는 1기 정부와 동일하게 30명의 장관과 4명의 조정장관, 4명의 장관급 인사를 임명하였다. 1기 정부에 이어 유임된 장관은 6명이었고, 경제부 장관은 4번째로 유임되었다. 2기 정부에서도 전문가와 기술관료 출신들이 상당이 많이 배치되었지만, 연령대가 높아졌다는 특징을 보이고 있다. 각료들의 배경을 세분해서 구분해보면 22명은 전문가 또는 관료 출신이 임명되었고 정당소속의 정치가는 16명이다. 정당별 분포는 PDI-P가 5명으로 가장 많았다. PKB와 Nasdem 출신이 각각 3명, Gerindra 출신이 2명, Golkar와 PPP 출신이 각각

9) 2차 개각 임명 중에서 Golkar(Golkar)의 루훗 빈사르 뺀자이탄(Luhut Binsar Panjaitan)은 2016년 8월 15일 에너지자원장관으로 임명되었다.

1명으로, 여야에서 골고루 등용되었다. 여성은 5명으로 1기 정부에 비해 여성장관의 수가 줄었다. 경제부 장관(Ministry of Finance, Kementerian Keuangan)으로 스리 물라니(Sri Mulyani Indrawati) 장관은 유임되었고, 이번이 그녀의 4번째 임기이다.

2기 정부에서 눈에 띄는 점은 장관들의 평균연령이 높아진 점이다. 1기 정부에서는 젊은 인사를 바탕으로 내각을 구성한 반면, 2기 정부에서는 경험이 풍부하고 중진급 인사들을 대거 임명하였다. 평균연령은 대략 56세로, 50세 이하가 고작 3명에 불과하였다. 이는 1기 정부에서 임명된 장관들이 경험과 중량감이 부족하다는 비판을 수용한 것으로 보인다. 하지만 30~40대의 젊은 기업인을 등용하는 의외성을 보이고 있다(이지혁 2019: 2). 한편, 1기 정부에서 8명이었던 여성장관의 수는 5명으로 줄었다.

조코위 2기 내각의 장관임명의 특징은 크게 2가지로 나타난다. 첫째, 경쟁자를 포용하는 특징을 보인다는 점이다. 이번 2기 내각 장관임명에서 가장 화제가 되었던 것은 국방장관(Ministry of Defense, Kementerian Pertahanan)에 프라보워가 임명된 점이다. 프라보워가 육군장성 출신이기는 하나 이는 매우 의외의 임명이었다. 프라보워는 조코위와 2차례 선거에서 맞붙었던 경쟁자이자, 야권 정당연합의 대표이다. 특히 이번 대통령 선거결과 공식 발표 직후 프라보워 지지자들이 선거결과에 항의하는 폭동을 일으켰고, 그 과정에서 9명이 사망했다. 이런 혼란을 겪고도 조코위 대통령은 두 번째 임기를 안정적으로 운영하기 위해 프라보워에게 지속적인 러브콜을 보냈고, 프라보워는 국방장관직을 수락했다. 지난 10월 17일 자카르타 대통령궁에서 조코위 대통령과 독대한 후 프라보워는 경쟁자를 국무장관으로 기용했던 링컨의 사례를 언급하며, “나라를 사랑하는 마음은 링컨이나 (링컨의 경쟁자였던) 윌리엄 수어드나 모두 같다”라는 말로 장관직을 수락할 것을 밝히기도 했다(이현택 2019).

프라보워와 함께 등용된 에디 프라보워(Edhy Prabowo, 이하 에디) 역시 Gerindra의 핵심 인물로, 해양수산장관(Ministry of Maritime Affairs and Fisheries, Kementerian Kelautan dan Perikanan)에 임명되었다. 에디 장관은 2008년 프라보워가 Gerindra를 창립한 후 입당하였고, 2009~2014년 기간 동안 남부 수마트라 1구역(South Sumatra I)의 국회의원으로 선출되었다. 에디 장관은 2014년부터 2019년까지 DPR 제4위원회 의장을 역임했으며, Gerindra의 사무총장을 역임했다.

조코위 2기 내각 장관임명의 두 번째 특징은 새로운 인물의 등장이다. 그 중 나디엠 마카림(Nadiem Anwar Makarim, 이하 나디엠)의 교육문화부 장관(Ministry of Education and Culture, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan)으로의 임명은 주목할 만하다. 하버드대학교 MBA 출신인 나디엠 장관은 2010년 우버로 불리는 고젝(Go-Jek)의 창업자이다. 나디엠 장관은 고젝을 운송 네트워크 회사이자 물류 스타트업의 기업으로 키워냈고, 큰 성공을 거두었다. 나디엠은 이번 2기 내각에서 최연소 장관으로, 불과 36세이다.

위스무타마 쿠수반디오(Wishnutama Kusubandio, 이하 위스무타마)의 임명 역시 의외라는 평가이다. 위스무타마는 전직 기자 출신으로 NET의 공동 창업자이다. 2013년부터는 Mediatama Televisi를 설립하여 운영하였다. 조코위 대통령은 미디어 관련 분야에서 오랜 시간동안 활동한 위스무타마를 관광부 장관(Ministry of Tourism and Creative Economy, Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif)에 임명하였다. 한편, 이탈리아 세리에 A의 명문구단인 인터밀란의 구단주로, 2018년 아시안게임 조직위원장을 역임했던 미디어계이 거물 에릭 토히르(Erick Thohir) 역시 국영기업부장관(Ministry of State-Owned Enterprises, Kementerian Badan Usaha Milik Negara)에 임명되었다. 이들은 기업가 혹은 미디어 관련 분야 출신으로 해당분야에 특별한 경험이 없는 인물들이다. 일각에서는 이들의 미비한 경력에

대해 우려의 시선을 보이고 있다. 하지만 이들의 능력을 아직은 평가하기 이르다. 이번에 임명된 신진세력들이 새로운 아이디어를 바탕으로 정치와 정책추진 과정에서 역동적인 흐름을 만들지도 모른다(Jefferson and Adhi 2019: 3). 따라서 새로운 인물들의 임명에 대한 평가는 이들의 행보를 통해 지켜봐야 할 것이다.

3. 조코위 2기 정부에 대한 평가

조코위 대통령은 1기 정부에서 '최소연립'을 통해 내각을 구성하였다. 하지만 조코위 대통령의 추진 정책은 내각을 구성하지 않는 야당 연합에 의해 좌절되는 경우가 많았고, DPR의 부패 스캔들은 조코위 대통령의 입지를 더욱 약화시켰다. 이러한 상황을 타개하기 위해 조코위 대통령은 Golkar와 PAN을 내각구성에 포함하였고, 이를 통해 원활한 정책수행을 추진하려 하였다.

이번 조코위 2기 정부에서도 조코위 대통령의 '최대연립정부'는 계속되었다. 조코위 대통령은 다양한 세력을 포용하여 '최대 연합'을 통해 내각을 구성하고 있다. 여당의 연합정당 뿐 아니라 야당을 내각에 포함하였고, 기성정치인과 신진세력을 골고루 임명하였다. 이러한 조코위의 전략에 대해서는 여러 평가가 나타나고 있다. 기성정치인과 신진세력, 여당과 야당 정치인 간의 균형적 견제라는 시각도 있으며, 새로운 인물의 등장과 경쟁자의 영입에 대한 우려 섞인 시선도 존재한다. 다양한 세력들이 혼합되어 '타협의 내각'(cabinet of compromise)이라는 긍정적 평가와 함께 '가도-가도'(Gado-gado) 내각이라는 평가도 존재한다(Arshar 2019). 가도-가도는 다양한 야채를 땅콩 소스에 버무려 먹는 인도네시아 전통 샐러드로, 조코위 대통령의 2기 내각 구성에서 다양한 사람들이 함께 구성된 점을 빗대어 말하는 것이다. 다양한 세력을 포함한 조코위의 2기 정부의 성공여부는 현재로서는 알 수 없다. 하지만 이번 선거를 통해 조코위 대통령은 연립에 성공하게 되었고, 1기 정부에서 추진하고자 했던 개혁과제를 2기 정부에서도 수행할 것이 기대된다.

<그림 Ⅲ-10> 조코위 2기 내각

<p>대통령</p>  <p>Joko Widodo</p>		<p>부통령</p>  <p>Ma'ruf Amin</p>						
<p>정치법무안보조정장관</p>  <p>Mahfud MD</p>		<p>경제조정장관</p>  <p>Airlangga Hartanto</p>						
<p>해양.투자조정장관</p>  <p>Luhut Pandjaitan</p>		<p>인력개발.문화부조정장관</p>  <p>Muhadjir Effendy</p>						
<p>내무부 장관</p>  <p>Tito Karnavian</p>	<p>외무부 장관</p>  <p>Retno Marsudi</p>	<p>재무부 장관</p>  <p>Sri Mulyani</p>	<p>산업부 장관</p>  <p>Agus Gumiwang</p>	<p>무역부 장관</p>  <p>Agus Suparmanto</p>	<p>고통부 장관</p>  <p>Budi Karya Sumadi</p>	<p>해양수산부 장관</p>  <p>Edhy Prabowo</p>	<p>보건부 장관</p>  <p>Terawan Putranto</p>	<p>사회부 장관</p>  <p>Juliar Batubara</p>
<p>국방부 장관</p>  <p>Prabowo Subianto</p>	<p>법부.인권부 장관</p>  <p>Yasonna Laoly</p>	<p>농업부 장관</p>  <p>Syahrul Limpo</p>	<p>노동부 장관</p>  <p>Ida Fauziyah</p>	<p>중소기업부 장관</p>  <p>Teten Masduki</p>	<p>관광.창조 경제부 장관</p>  <p>Wishnutama Kusubandio</p>	<p>에너지, 광물자원부 장관</p>  <p>Arifin Tasrif</p>	<p>문화교육부 장관</p>  <p>Nadiem Makarim</p>	<p>연구.기술, 고등교육부 장관</p>  <p>Bambang Brodjonegoro</p>
<p>정보통신부 장관</p>  <p>Johnny G. Plate</p>	<p>행정, 국가개혁부 장관</p>  <p>Tjahjo Kumolo</p>	<p>국영기업부 장관</p>  <p>Erick Thohir</p>	<p>공공사업주택부 장관</p>  <p>Basuki Hadimuljono</p>	<p>국토부 장관</p>  <p>Sofyan Djalil</p>			<p>종교부 장관</p>  <p>Fachrul Razi</p>	<p>여성, 아동보호부 장관</p>  <p>Gusti Darmawati</p>
		<p>환경.산림부 장관</p>  <p>Siti Nurbaya Bakar</p>					<p>지방건설.이주부 장관</p>  <p>Abdul Halim Iskandar</p>	<p>청년.체육부 장관</p>  <p>Zainudin Amadi</p>
<p>대통령 비서실장</p>  <p>Moeldoko</p>		<p>내각 사무처장</p>  <p>Pramono Anung</p>		<p>투자조정청장</p>  <p>Bahil Lahadalia</p>		<p>검찰총장</p>  <p>ST Burhanuddin</p>		

출처: 언론보도를 통하여 저자 작성

IV. 조코위 2기 정부의 주요 정책

조코위 2기 정부의 출범에는 1기 정책에 대한 긍정적 반응이 내포된 결과라고 볼 수 있다. 그러나 조코위 1기 정부의 경제정책이 인프라 개발중심의 실용주의적 접근이 강조됨으로써 관료개혁 및 반부패 개혁 등 민주성 강화에 대한 기대감을 갖고 있었던 지지층에게는 상대적으로 실망스러운 결과였다는 견해도 분명 존재한다.

조코위 2기 정부 정책 방향은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 1기 정부의 정책기조를 유지하면서도 1기 정부에서 취약하게 다루어졌던 부분을 보완 및 강화하는 방향이다. 이러한 맥락에서 1기 정부에서 강조해왔던 ‘인프라 강화’ 정책은 여전히 주요한 정책기조로 유지될 뿐만 아니라 본격적으로 ‘인프라에 대한 구상’을 넘어서 ‘많은 실천’이 이어져야 하는 단계이다. 무엇보다 이러한 인프라개발을 통한 경제구조변화는 인도네시아 전체를 새로운 경제구조로 전환시키는 전략인 ‘디지털 경제’로의 전환과 함께 연동되어 진행되고 볼 수 있다.

둘째, 무엇보다 조코위 2기 정부의 가장 두드러진 정책은 ‘샤리아경제(Sharia Economy)’의 강화이다. 샤리아경제를 강화하는 원인은 경제적 측면은 물론 사회문화적 원인도 중요하다. 조코위가 지난 2019년 대선을 위해 부통령으로 이슬람지도자를 선택하여 재선에 성공한 것도 ‘이슬람적 가치’를 공공적 영역에서 실현하기를 기대하는 유권자의 요구에 대한 직접적 반응일 수 있다. 향후 글로벌 이슬람경제에서 인도네시아가 현재보다 더 나은 경제적 지위를 획득한다면, 조코위 2기 정부의 샤리아경제정책은 국가적 차원에서 이니셔티브를 발휘하여 얻어진 성과이기 때문에 최대 무슬림 보유 국가인 인도네시아에게 매우 큰 의미를 갖는다.

셋째, 여전히 조코위 2기 정부에게 기대하는 ‘개혁성’을 어떻게 실현할 것인가의 문제이다. 정부관료의 개혁성, 반부패 개혁 그리고 빈곤해소, 빈곤층의 교육 및 의료 등 사회정책의 혁신에 대한 기대감을 어떻게 현실화할 것인가의 문제이다. 그래서 조코위 2기 정부의 최우선적 정책은 ‘인적자본개발(human capital development)’에 있다고 밝힌다(CSIS 2019). 사실 조코위 대통령이 자카르타 주지사 1년 만에 대통령 후보로 국민적 관심을 한층 부여받은 것도 친서민적 정책이었던 의료보장제도, 교육제도 개혁에 있었다. 조코위 2기 정부의 가장 우선한 정책이 인적역량개발에 있다는 것은 이러한 정신이 유지되는 것을 의미하지만 구체적인 정책적 결과물을 생산해야 하는 것이 2기 정부의 과제이다.

결론적으로 2기 조코위 정부의 5가지 우선정책(priority policy)은 첫째, 인적자원개발(human resources development) 둘째, 인프라 개발(Infrastructure development) 셋째, 규제개혁(regulation simplification) 넷째, 관료개혁(bureaucracy simplification) 다섯째, 경제전환(economic transformation)이다(Bali times 2019). 이러한 5가지 우선정책은 서로 긴밀하게 연관된 것이다. 이러한 맥락에서 본 장에서는 조코위 2기 정부의 국내 정책적 차원에서 경제정책과 사회정책을 5가지 우선정책의 맥락에서 주로 소개하고, 이러한 국내정책을 실현하기 위한 대외 정책인 외교정책을 언급하고자 한다. 즉, 조코위 2기 정부의 외교정책을 1기와의 연속성과 차이점에서 설명하고, 인도네시아 외교가 갖는 시대적 차원의 함의도 언급하고자 한다.

가. 경제정책: 인프라와 디지털 경제로의 전환

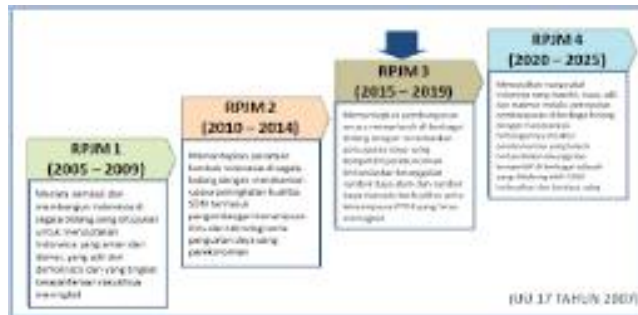
인도네시아 정부정책이 매력적인 지점은 모든 정책에 있어서 이전 정부와의 연속성이 어느

정도 작동된다는 점과 또한 현 정부의 미래지향적 측면이 동시에 작용한다는 점이다. 즉, 유도요노 1 정부 때, 2025년까지의 장기적인 비전(Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025, 이하 RPJPN 2005-2025)을 제시했고, 그 장기비전의 일환이었던 MP3EI의 인프라정책이 조코위 1기 정부에 반영되어 집행되었다. 그리고 2017년 조코위 1기 정부에는 'Visi Indonesia 2045'을 발표하여, 독립 100주년이 되는 2045년에 대한 인도네시아의 비전을 제시하였다. 그리고 2기 조코위 정부 출범은 2045년의 인도네시아 비전과 함께 구체적인 'RPJMN 2020-2024' 정부정책을 발표하였다.

1. 조코위 2기 정부의 중기정책

조코위 1기 정부 때는 'RPJMN 2015-2019' 플랜 안에서 움직였다. 그리고 RPJMN의 네 번째 시기인 조코위 2기 정부는 'RPJMN IV 2020-2024'로 명명되면, “복지, 정의 그리고 지속성이 높은 인도네시아 구현”이라는 부제가 달려있다.

<그림 IV-1> 인도네시아 장기발전계획 속 조코위 2기 정부의 위치성



출처: 인도네시아 장기발전계획(RPJPN) 2005-2025

RPJMN IV 2020-2024은 아래 <그림 IV-1>에서처럼 큰 방향성 4가지를 지향하고 있다. 첫째, 정치적 법률적 기반 마련 둘째, 계속적으로 증진하는 국민복지 셋째, 견고한 경제구조로의 계속적인 전진 넷째, 실존적인 다양색의 다양한 삶의 기반 실현 등이다.

<그림 IV-2> RPJMN IV 2020-2024의 4가지 축



출처: RPJMN 2020-2024, p.2

조코위 2기 정부는 RPJMN IV 2020-2024에는 <그림 IV-3>에서처럼 7개 우선 아젠다가 있다. 첫째, 지속가능한 경제 둘째, 지역불균형완화와 지역발전 셋째, 인적자원개발과 인적자원의 경쟁력강화 넷째, 민족문화증진 다섯째, 경제 및 기초 서비스 발전을 위한 인프라개발 여섯째, 지속가능한 환경 일곱째, 공공서비스 및 관료개혁 등이다.

<그림 IV-3> 조코위 2기 정부 중기발전계획 속 7개 아젠다



출처: RPJMN 2020-2024, p.3

2. 연계성과 인프라 개발

이렇듯 위에서 언급한 것처럼 조코위 정부의 중기발전전략 속에는 질 좋은 그리고 지속가능한 경제발전이 매우 중요하게 자리를 잡고 있다. 이를 위해서 1기 정부 때부터 계획된 인프라 개발정책은 여전히 중요하다. 무엇보다 이러한 인프라 개발정책의 실현과정에서 ‘제4차 산업혁명’과 결합하여 인도네시아 전체 경제구조를 ‘디지털 경제’로 전환하는 것을 목표로 하고 있다. 앞서서도 언급하였듯이 인프라 개발정책은 유도요노 정부부터 구상된 것이지만, 유도요노 정부시기에는 인프라 정책 실현을 위한 ‘재정 및 투자’ 환경을 마련하는 데는 실패했고, 적어도 가시화된 성과를 마련한 것이 조코위 1기 정부 때부터이다. 주요투자국은 일본과 중국이었다. 일본은 MRT를 포함하여 철도 프로젝트에 10억불 투자를 계획했고, 중국은 자카르타와 반둥을 잇는 고속철도뿐만 아니라 에너지, 해양 인프라 등과 관련하여 인도네시아와 양해각서를 체결했다. 특히 인도네시아 정부는 AIIB에 회원국으로 가입함으로써 자금조달 노력을 경주하였다(Siwaga 2016).

가시적인 성과로 아래 <그림 IV-4> 2700km 수마트라 횡단 고속도로 중에서 2015년 150km가 완성되거나, 2000메가와트 에너지 개발을 위한 석탄연료플랜트 준공식 열리거나, 조코위 정부의 가장 핵심적인 해양인프라 계획인 해양 톨 개발 등이 진행되었다(Siwaga 2016). 그리고 올해 2019년 4월에는 자카르타 MRT 13개 구간이 개장되었다.

<그림 IV-4> 트랜스 수마트라 횡단 도로



출처: Berita Satu

<표 IV-5> 30개 우선 인프라 프로젝트 2016-2019

No	Projects
1	Belikpapan-Samarinda Toll Road
2	Manado-Bitung Toll Road
3	Serang-Panimbang Toll Road
4	Trans-Sumatera Toll Road
5	Soekarno Hatta International Airport (SHIA) Express Railway
6	Jakarta Mass Rapid Transit (MRT), the South-North Line
7	Makassar-Parepare Railway
8	Kuala Tanjung International Hub Port
9	Bitung International Hub Port
10	Karangates Hydroelectric Power Plant
11	Kesamben Hydroelectric Power Plant
12	Lodoyo Hydroelectric Power Plant
13	Inland Waterways Cikarang-Bekasi-Laut (CBL)
14	Light Rail Transit (LRT) in the Province of South Sumatera
15	Light Rail Transit (LRT) Jakarta
16	National Capital Integrated Coastal Development (NCICD), Phase A
17	Waste Water Treatment System Jakarta
18	Water Supply System (SPAM) in the region of West Semarang
19	High Voltage Direct Current (HVDC)
20	Sumatera Electricity Transmission Line
21	Central-West Java Electricity Transmission Line
22	Batang Steam Power Plant (PLTU)
23	Indramayu Steam Power Plant (PLTU)
24	South Sumatera Steam Power Plant (PLTU)
25	Bontang Oil Refinery
26	Refinery Development Master Plan (RDMP)/ Revitalisation of Existing Refineries
27	Ports in the Northern Coast of West Java
28	Tuban Oil Refinery
29	Palapa Ring Broadband
30	East Kalimantan Railway

출처: Committee for Acceleration of Priority Infrastructure Provision
 (<https://beltandroad.hktdc.com/en/insights/asean-focus-indonesia-investment-destination>)

그러나 현재까지 인프라 정책은 효과적인 리더십의 부재, 장기적으로 제공될 수 있는 자금부재, 이러한 일들을 실현할 수 있는 인적역량과 제도적 능력의 부재 등으로 성공적으로 진행되었다고 볼 수 없다(Siwaga 2016). 그래서 여전히 <표 IV-1> 처럼 미완의 인프라 계획들이 존재하고 이러한 인프라 계획들이 실현되기 위해서는 책임성과 투명성이 준비된 관료제와 제도적 역량, 자금마련을 위한 조세개혁 및 금융정책 등이 계속적으로 종합적으로 준비되어야 하는 것이다.

또한 MP3EI에서 기획된 경제회랑 외에 조코위 정부의 인프라 정책 중에서 강조되는 부분은 ‘해양경제권’ 확보로 ‘해양경제회랑’의 구상이다. 인도네시아는 지구상 최대의 다도국가로서 인도네시아 국가 내의 섬들을 연결하여 경쟁력을 높이고, 전체 세계 해양 네트워크를 연결하고자 하는 것이다.

<그림 IV-6> 해양 네트워크 속 인도네시아



Source: BKPM

<그림 IV-7> 인도네시아 해양 틀과 항만



Source: BKPM, Ministry of National Development Planning (BAPPENAS)

인도네시아 해양 연계성 강화는 국가적 차원에서는 인프라 개발정책과 관련된 것이고, 아세안 역내 차원에서는 항만연계성 강화와 관련된 것이고, 국제적 차원에서는 중국의 일대일로 구상 중에서 해양실크로드와 연결되었다고 볼 수 있다.

3. 지속가능성과 디지털 경제로의 전환

RPJMN IV 2020-2024 속에 나타난 전체적인 기조는 지속가능한 경제와 환경 속에서 안전한 삶을 유지하는데 있다. 그 속에서 7개 우선적인 아젠다에서 이를 가능하게 하는 ‘디지털 사회 및 디지털 경제’로의 전환과 관련되어 있다. 그래서 조코위 2기 정부의 최우선 프로젝트가 ‘4.0 산업 성장(Penerapan Industri 4.0)’에 있다.

사실 인도네시아 사회는 다른 어떤 사회보다 국민들이 디지털화된 삶을 살고 있고 기대감도 높지만 건실한 디지털 기반을 갖고 있다고 볼 순 없다. 2018년 기준으로 인터넷 사용자가 세계적 차원은 55%라고 한다면, 인도네시아는 54.7%이고, 스마트폰 사용자가 세계적 차원에서 67%라면 인도네시아는 67.9%이다(RPJMN 2020-2024 2019:309). 이러한 사회변화는 오래전의 일이 아니다. 1980년대는 1G세대가 시작되어 2009년 4G세대 진입하여 100Mb/s이며, 2020년에 5G세대에 진입할 계획을 갖고 있고, 디지털 경제 기반 4.0 산업으로의 전환은 조코위 1기 정부부터 시작되었다.

이러한 맥락에서 디지털경제로 상상될 수 있는 모든 산업들은 현재 인도네시아에서 진행된다 고 볼 수 있다. e-거버넌스, 전자상거래, 핀테크 산업, 고객 및 그랩 등으로 대표되는 공유경제, 빅데이터에 기반한 서비스 산업, 사물인터넷, 그리고 스마트 농장, 공장 그리고 시티 구상과 실현 등이다.

<그림 IV-8> 인도네시아 스마트 시티



출처: <https://theaseanpost.com/article/future-asean-smart-cities>

아세안 스마트 시티 35개 구상 중에 인도네시아는 15개 도시가 차지하고 있다. 자카르타, 반다르 람퐁, 바탐, 보고르, 덴파사르, 마카사르, 말랑, 메단, 파당, 팔름방, 페칸 바루, 사마린다, 수라바야, 타식 말라야 등이다. 2012년부터 스마트 시티 구상이 시작되었지만, 이 중에서 구상이 실현되는 도시는 자카르타, 반둥, 스마랑, 수라바야, 보조네고로, 마카사르 등이다. 조

코위 정부의 스마트 시티는 주정부 차원에서 ICT를 통한 거버넌스와 정책결정을 효율적으로 증진하고, e-거버넌스를 통한 ‘시민중심의 발전’을 추구하는 전략이라고 설명하고 있다. 특히 아세안 스마트 시티 구상 도시로는 상정되지 않은 동부자바의 보조네고로시에서 e-거버넌스를 통해 거버넌스 문화를 바꾸고 있다(Nugroho and Hikmat 2017). 현재까지 인도네시아 스마트 도시는 보건, 교통, 교육, 기후 등 복합적인 기능으로 발전하고 있지는 못하다.

나. 이슬람 가치의 강조와 샤리아 경제

2기 조코위 정부정책 중에서 이전 1기와 가장 차별화되는 정책 중의 하나가 전면적인 “샤리아경제” 강화정책이라고 볼 수 있다. 집권 1기 경우에는 ‘인도네시아 샤리아은행 로드맵 2015-2019(Roadmap of Perbankan Syariah 2015-2019)’로 이슬람경제를 금융·은행 분야만으로 국한하여 정책화하였다고 한다면, 2기부터는 ‘인도네시아 샤리아경제 마스터플랜 2019-2024(Masterplan Ekonomi Syariah Indonesia 2019-2024)’로 전면적으로 재편 확장된 계획을 발표하였다.

샤리아 경제란?

○인도네시아에서는 이슬람경제를 샤리아경제라고 부른다. 샤리아(Sharia)는 이슬람의 율법을 의미하는 것으로 많은 학자들은 샤리아경제와 이슬람경제를 같은 의미로 받아들이고 있다.

○이슬람경제에 대한 학적 논의를 발전시킨 마우두디(Adul A'la Maudūdi)로부터 시작된다. 그는 1920년대 무슬림공동체(Muslim Ummah) 재건운동을 시작으로 이슬람사상을 발전시켰다. 1929년 『Law of War and Peace in Islam』 첫 저서를 쓴 이래, 1979년까지 140여권 이상의 책과 논문을 발표했다. 그는 이슬람경제철학의 창시자라고 볼 수 있고, ‘삶으로서의 이슬람(Islamic way of life)’의 한 부분으로서 이슬람경제의 제도와 원리를 체계화하였다.

○무엇보다 그는 아담 스미스(Adam Smith)와 칼 맑스(Karl Mark)가 전제로 삼고 있는 호모 에코노미쿠스(homo economicus) 개념에 대안으로 호모 이슬람미쿠스(homo Islamicus)를 제창했다. 즉, 경제에 관한 인간적, 정의로운 그리고 효율적인 접근뿐만 아니라 모든 인간의 복지와 필요의 충족이라는 개념으로 경제를 이해하는 것이다. 그는 신성에 기초한 인간의 경제원리 즉, 이슬람 경제원리를 체계화하였다. 관련한 글을 1930년대부터 쓰기 시작하였고, 이것을 집대성하여 영어본으로 발표된 책이 1969년 『First Principles of Islamic Economics』 이다(Ahmad 2011).

○그로부터 현재까지 이슬람경제에 관한 논의는 매우 다층적으로 발전했다고 볼 수 있다. 이슬람경제는 그 출발부터 자본주의와 사회주의에 대한 대안원리로서 제출되었기 때문에 이에 관한 논쟁은 지속된다고 볼 수 있다. 그리고 이자(riba), 불확실성(Gharar) 등 이슬람금융원리와 무라바하, 무다라바, 수쿱 등 이슬람금융상품에 대한 논쟁은 여전히 활발하다. 그리고 이슬람경제원리가 한 국가의 재정, 통화, 금융정책 등으로 발전할 수 있는가를 논한 것(Chapra 1985)과 이슬람금융의 시작과 확산을 1970년대 세계자본주의 시장의 정치경제맥락에서 분석하는 것(Warde 2000) 등이다.

1. 변화의 인식: 국가의 경제발전전략

조코위 1기 정부의 경우는 이슬람은행 및 금융시스템을 중심으로 ‘금융감독원(Otoritas Jasa Keuangan, 이하 OJK)이 업무를 총괄하였다고 한다면, 조코위 2기 정부에서는 국가개발부

(Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 이하 PPN/Bappenas)가 중추적인 역할을 맡게 된다. 조코위 2기의 샤리아경제는 그 범주와 정부기관의 획기적인 큰 변화를 갖게 된 것이다. 샤리아경제를 진두지휘하는 부서는 PPN/Bappenas이고, 그 중에서도 특별히 이슬람금융을 활성화하기 위해서 대통령직속으로 샤리아금융위원회(Komite Nasional Keuangan Syariah, 이하 KNKS)를 출범시켰다. 그리고 이전까지 이슬람경제를 이슬람금융 영역에서만 국한하여 다루어왔다고 한다면, 향후 샤리아경제는 현재 「글로벌 이슬람경제(Global Islamic Economy, 이하 GIE)」의 7가지 범주로 논의되는 할랄음식, 이슬람금융, 할랄여행, 무슬림패션, 할랄 미디어와 레크레이션, 할랄의약품, 할랄화품을 기초하여 인도네시아 전체 산업영역에서 샤리아경제를 활성화할 것이라는 계획을 마련한 것이다.

인도네시아 이슬람 역사에서 ‘사회적 이슈에 대한 종교적 논의 또는 종교적 결정(fiqh muamalah)’을 전 사회적 차원에서 논의하게 된 것이 1980년대부터이고, 이러한 이슬람 경제에 대한 논의와 요구가 가장 가시화된 성과로 나타난 것이 1992년 이슬람은행(Bank Muamalat Indonesia)의 창립이고, 이것은 ‘경제의 이슬람화’에 대한 하나의 성과이고, 인도네시아 이슬람 경제사에서 매우 중요한 사건이다(Choiruzzad and Nugroho 2013). 이 과정에서 ‘인도네시아 무슬림지식인연합(Ikatan Cendekiawan Muslim Se-Indonesia, 이하 ICMI)’과 ‘MUI’의 역할은 중요했다. 그러나 MUI가 이슬람경제에서 중요한 역할을 실행하기까지 시민사회에서 자발적인 이슬람경제운동이 시발되었다는 점도 중요하다. 시민사회 내 이슬람경제운동은 1970년대 말과 1980년대 초부터 시작되었고, 현재에는 2001년에 만들어진 ‘Masyarakat Ekonomi Syariah(MES)’가 시민사회영역에서 활발히 이슬람경제 어웨어니스(awareness) 활동을 하고 있다.

그러나 인도네시아 이슬람경제에 관한 논의가 시작된 이래 40년이 지났지만, 지금까지 뚜렷한 경제적 성과를 획득했다고 보긴 어렵다. 예를 들어, 2017년 OJK의 보고에 따르면, 전체 금융산업 중에서 이슬람은행이 차지하는 비율은 5.78%이다. 인도네시아가 ‘무슬림’을 가장 많이 보유한 국가인데, 40년 동안에 이 정도의 성장 밖에 없었다는 것은 그 동안 이슬람경제를 활성화하는데 부족한 부분이 있었다는 것이다. 그 동안 국가적 차원에서 위로부터 적극적인 정책을 추진하지 않은 것이 사실이지만, 최근의 ‘이슬람적 가치’가 공공적 영역에도 구현되기를 바라는 사회문화적 변화양상은 이러한 정책이 만들어지는데 중요한 기저 원인으로 작용하였다. 무엇보다 인도네시아는 인구학적 이유만으로도 ‘이슬람경제성장’ 가능성은 무궁무진하다. 따라서 새로운 경제구조를 창출하고자 하는 조코위 정부에게 이슬람경제는 매력적인 영역의 하나인 것이다. 또한 지난 2016년 아후 주지사 사건 이후 대선 과정까지 불거진 정치적 상황으로 보았을 때, ‘급진적 이슬람주의자’들의 요구 또한 이러한 경제정책으로 반응함으로써 ‘이슬람화’에 대한 요구에 부응하는 계기로도 작용한다고 볼 수 있다.

조코위 정부이전까지 이슬람경제에 나타난 특징은 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 경제활동의 이슬람화는 이슬람부흥이라는 종교적 흐름의 일부로 진행되었기 때문에 앞으로도 계속 진행되리라 본다. 둘째, 이슬람식 경제개념은 금융분야에서 처음 정착된 후 소비분야로 확산되었다. 셋째, 말레이시아와 비교할 때 인도네시아의 이슬람경제발전은 정부와 정치권이 아닌 민간부문의 이슬람세력이 주도했다. 하지만 할랄제품보장법 입법화를 사회에 강제하려는 방향으로 전환될 가능성은 배제할 수 없다(전제성·김형준 2014). 이러한 분석에 기초해서 보았을

때, 조코위 정부는 매우 뚜렷한 변화를 선택했다. 할랄제품보장법 입법화를 넘어서, 샤리아경제를 전면화하려고 하는 과정에서 국가의 주도성은 뚜렷하게 나타나고 있다. 또한 금융을 넘어 소비뿐만 아니라 GIE 7가지 영역으로 이슬람경제의 영역과 범주를 고도화 체계화하고 있다.

GIE 2018/19년 보고서에 따르면, 2017년 이슬람경제 시장규모는 2.1조 달러규모이고, 2023년까지 3조 달러규모로 성장할 것이며, 전 세계 인구의 24%를 차지하는 시장이라고 본다. GIE 조사대상 국가는 15개 국가로 1위는 말레이시아로 127점, 2위는 UAE 89점이고, 인도네시아는 45점으로 10위이다. 할랄음식분야의 1위는 UAE, 이슬람금융분야의 1위는 말레이시아, 인도네시아는 10위이다. 할랄여행의 1위는 UAE이고, 인도네시아는 4위이다. 할랄패션에 1위는 UAE이고 2위가 인도네시아이다. 할랄미디어와 레크레이션분야에 1위가 UAE이고, 2위가 싱가포르이다. 할랄의약품과 화장품에 1위는 UAE이다.

<그림 IV-9> GIE 2017년 순위

TOP 15 COUNTRIES	GIE Indicator Score	Halal Food	Islamic Finance	Halal Travel	Modest Fashion	Halal Media and Recreation	Halal Pharmaceuticals and Cosmetics
Malaysia	127	81	173	92	33	51	96
UAE	89	91	83	97	106	109	104
Bahrain	68	45	86	30	19	44	45
Saudi Arabia	54	48	64	34	16	33	47
Oman	51	62	52	28	25	28	43
Jordan	49	60	49	36	28	25	58
Qatar	49	49	55	27	12	63	35
Pakistan	49	68	68	15	22	9	56
Kuwait	46	42	67	12	12	30	34
Indonesia	46	48	46	65	34	16	44
Brunei	46	62	43	26	12	27	67
Sudan	37	56	34	29	8	11	21
Iran	34	36	37	19	11	22	37
Bangladesh	32	38	33	19	28	7	34
Turkey	31	44	21	71	32	26	41

출처: State of the Global Islamic Economy Report 2018/19, p.10.

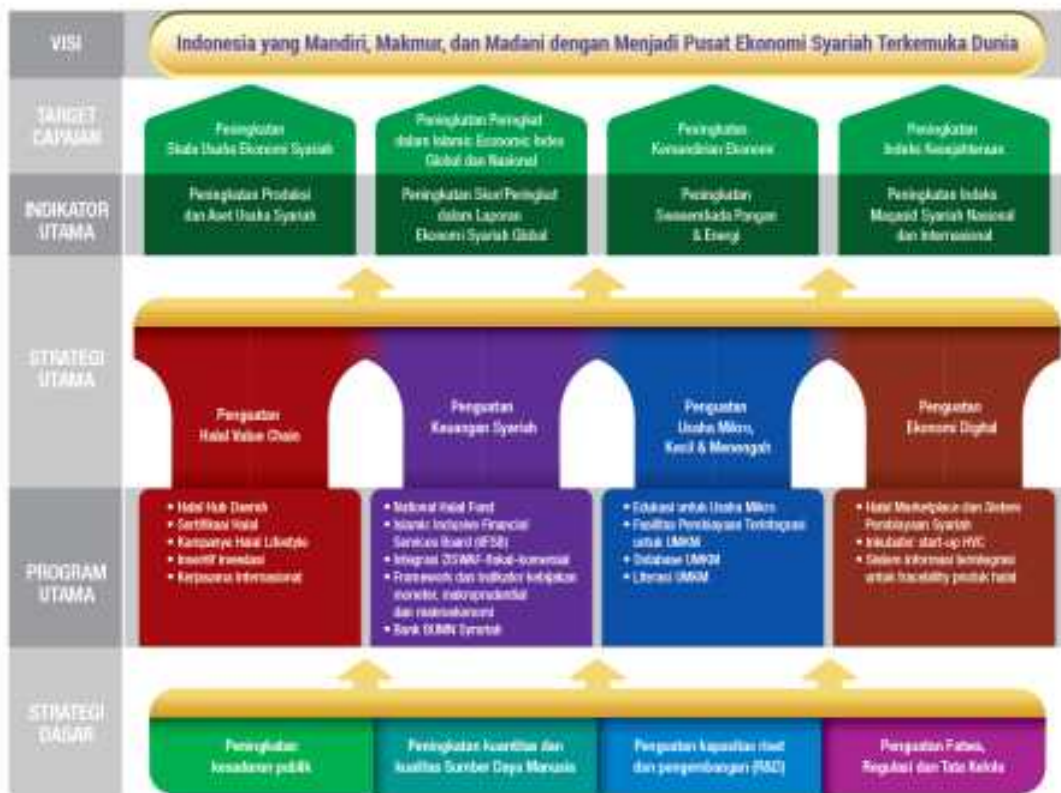
2017년에 있어 인도네시아는 전체 15개 GIE 국가에서 10위를 차지했는데, 이 중에서 강한 분야에 속하는 것이 할랄패션과 할랄관광이고, 약한 분야가 이슬람금융과 할랄미디어 등이다. 인도네시아는 2015년부터 이슬람금융에 관한 체계적인 로드맵을 중심으로 노력을 해왔고, 조코위 2기 정부에서 새로 확장된 전략 속에서 진행될 예정이다.

2. 조코위 2기 정부의 샤리아 경제 발전전략

아래 <그림 IV-9>은 조코위 2기 정부 샤리아경제발전전략의 큰 틀이다. 첫째, 인도네시아가 ‘자립적(mandiri)이며, 풍요로운(makmur) 그리고 시민적인(madaini)’ 샤리아경제를 구축하여

전 세계에서 핵심적이며, 주도적인 위상을 갖고자 한다고 비전을 제시하고 있다. 둘째, 샤리아 경제의 목표는 1) 샤리아경제 기업규모의 증진 2) 글로벌과 국가적 차원의 이슬람경제 지표 내에 등급 상승 3) 자립적인 경제 증진 4) 복지지표(Maqasid Syariah) 증진이다. 셋째, 전략과 프로그램에는 1) 할랄 벨루체인(halal value chain) 확장: 할랄허브단지 조성, 할랄인증제, 할랄 라이프스타일 캠페인, 투자인센티브, 국제협력 2) 샤리아금융의 확장: 할랄펀드 조성, IIFSB(Islamic Inclusive Financial Services Board), ZISWAF(Zakat, Infaq, Shadaqah, Wakaf)-재정-금융의 통합관리, 거시경제·재정정책의 틀과 지표개발 등 3) 중소기업 확장 4) 디지털경제 확장: 할랄마켓과 샤리아 자금조달시스템, 할랄벨루체인 스타트업 인큐베이팅, 할랄상품 정보시스템구축 등이다. 넷째, 전략적 기초로는 공적의식의 증진, 인적자원 증진, 연구개발증진 그리고 파트와(Fatwa)·법제도 기반마련이다.

<그림 IV-10> 조코위 2기 정부의 샤리아경제 발전전략



출처: Masterplan Ekonomi Syariah Indonesia 2019-2024, p.xiv

조코위 정부의 샤리아경제에 대한 전략은 글로벌 이슬람경제의 7가지 지표와 연관성을 가지면서도, 새롭게 분야를 추가하기도 하였다. 샤리아금융과 할랄음식과 음료수, 할랄관광, 무슬림패션, 할랄미디어와 레크레이션, 할랄의약품과 화장품, 에너지분야이다. 기존 글로벌 이슬람경제 지표에서 할랄음식에 ‘음료수’ 카테고리를 더 추가했고, 에너지분야는 새로 추가한 분야이다.

<그림 IV-11> KNKS 구조



출처: <https://knks.go.id/beranda>

인도네시아 정부는 이슬람 금융산업을 세계적 수준으로 활성화하기 위해서 ‘KNKS’를 만들었다. 2016년 8월에 출범한 KNKS는 인도네시아 샤리아금융을 국내적 차원과 국제적 차원에서 증진시키기 위한 대통령 직속 위원회이다. KNKS는 대통령과 부통령이 KNKS의 각각 대표와 부대표이다. 위원회 구성은 경제조정장관, 재무부장관, 중앙은행총재, OJK 위원장, 국가개발부장관, 종교부장관, 국영기업부 장관, 예금보험공사위원회 위원장, 중소기업부 장관, MUI 대표로 구성되어 총 10개 기관 대표로 구성되었다. 사실 이 구조의 방대함에 준하는 실효성이 있는지, 각 부처별 견해의 차이 속에 갈등과 협력의 양상은 어떤지가 KNKS 성공의 비결이 될 것이다. 무엇보다 인도네시아 이슬람 금융을 강화하려고 하는데는 인프라 개발과 긴밀히 연관된다고 볼 수 있다. 인프라 개발을 위해서는 ‘장기적으로 안정적인 자금 확보’라는 문제를 해결해야 하는데 이슬람개발은행(IDB)의 활용, 이슬람 수쿱자본 활성화는 이를 위해서 매우 유용한 방법이 될 것으로 보인다.

3. 샤리아 경제 실현을 위한 제도와 정치

이슬람경제는 경제행위와 관련되어 제기되는 법, 상품, 제도 등이 이슬람경전에 기초해 보았을 때 허용된 것인지 금기된 것인지를 판단하는 종교적 결정(fatwa)이 중요하다. 인도네시아에서 이러한 역할을 하는 기관은 국가샤리아위원회(Dewan Shariah Nasional-MUI, 이하 DSN)로서, MUI 내에 이슬람 경제 및 금융에 관한 종교적 결정을 담당하는 특별위원회로 1999년 법령에 기초한다.

우선 MUI는 1975년 수하르토가 종교적 권고 기능을 할 수 있는 국가기관을 만들었다. 그 이전에는 1965년 아체울라마위원회(Aceh Ulama Council)가 있었는데, 전국적 범위의 국가적 차원의 제도는 MUI가 처음이다. MUI의 기능은 신질서(New Order) 시기와 민주화 이후로 변화하였다. 신정부시기 동안 MUI의 역할은 정부의 입장과 정책을 국민에게, 즉 다수의 무슬림들에게 설명해주고, 조언해주고, 종교생활에 관한 정부의 의견을 잘 전달해 주고, 정부와 올라

마 사이를 중재하고, 울라마 의무에 관한 사안을 논의하는 등 이러한 기능을 전국적인 차원에서 실행하는 것이다. 그렇다고 MUI가 전적인 국가기관은 아니다. 그래서 당시 MUI는 비정부 조직이긴 했으나 완전히 자유로운 조직은 아니었다. 그러나 민주화 이후 MUI는 종교적 역할을 더 강화하면서, 좀 더 자유로운 지위로 종교적 이슈에 대한 연구와 토론, 종교적 결정, 종교적 조언 등을 활발하게 한다(Saat 2018).

MUI 안에 ‘파트와 위원회(Komisi Fatwa)’가 있는데, 한 명의 위원장, 5명의 부위원장, 51명의 위원으로 구성되고, 종교적 결정은 위원 모두의 합의(ijtihad)로 결정된다. 1975년에서 2014년까지 MUI의 파트와 숫자를 보면, 민주화 이후 파트와의 수가 훨씬 많아서 신질서보다 민주화 이후 MUI의 역할이 활발해지고 있음을 알 수 있다. 파트와 외에 종교적 조언활동을 많이 하는데, 충고(tausiyah), 훈계(tazkirah), 호소(himbauan), 사유의 기여(himbauan pemikiran) 등이다. 그리고 자선, 선교, 교육, 연구 등 12개의 위원회를 갖고 있어서 다양한 사회적 기능을 한다(Saat 2018). 또한 MUI 안에는 5개의 제도-LPPOM-MUI, DSN-MUI, Basyarnas, Badan Penerbit MUI, YDDP-를 갖고 있는데, 이러한 5개의 제도의 역할이 MUI를 더욱 특별한 역할을 할 수 있도록 한다. 이 중에서 파트와를 담당하는 DSN-MUI와 할랄인증제를 관할하는 LPPOM-MUI는 MUI의 핵심적인 역할을 수행하는 제도이다. 특히 몇 가지 파트와는 국가의 정책과 법규에 영향을 주기 때문에 정치적 영향력을 갖고 있고, DSN-MUI는 이슬람은행과 금융상품과 관련된 직접적 파트와를 담당하고 있기 때문에 국가와 MUI 사이의 상호관계를 볼 수 있는 곳이다.

MUI의 조직구조는 자체 규정에 따라 리더들이 선임된다. MUI 리더들은 공무원이 아니기 때문에 종교부와는 달리 국가로부터 월급을 받지 않는다. MUI는 한 명의 의장과 두 명의 부의장이고, 이들은 최고집행위원회(Dewan Pimpinan) 구성원이고, 그 밖의 최고집행위원 구성원은 12개 위원회의 위원장으로 구성되었다. 그리고 MUI 사무총장은 이 최고집행위원회로부터 독립되어, 최고집행위원회 구성원과 겹치지 않게 위원회별로 구성되었다. 무엇보다 MUI는 최고집행위원회 위에 ‘자문위원회(Dewan Penasihat)’가 있다는 점이 중요하다. 이 자문위원회에는 울라마, 지식인, 학자, 정치인 등으로 구성되어, 의장과 8명의 부의장, 4명의 사무총장과 그 밖의 56명의 멤버로 구성되었다. 수하르토 시절에는 MUI 자문위원회가 수하르토의 확실한 후원자(patron) 역할을 했지만, 민주화 이후 이 역할은 변화하였다(Saat 20018). 그러나 민주화 이후에도 MUI와 국가 사이의 상호작용을 보기 위해서는 MUI-자문위원회의 구성과 역학관계에 주목하는 것이 필요하다.

이렇듯 MUI는 샤리아경제 실현을 위해서 매우 중요한 역할을 하는 종교기관인데, 현 2기 조코위 정부의 부통령이 MUI 의장출신으로서 MUI의 역할은 더욱 강조될 것으로 보인다. 다시 말하자면, 인도네시아 정치와 경제를 이해하는데 있어 이슬람적 종교변수는 여러 측면에서 영향력이 증가될 것으로 보인다.

다. 사회정책: 빈곤극복과 인적자원개발, 자캇과 외환

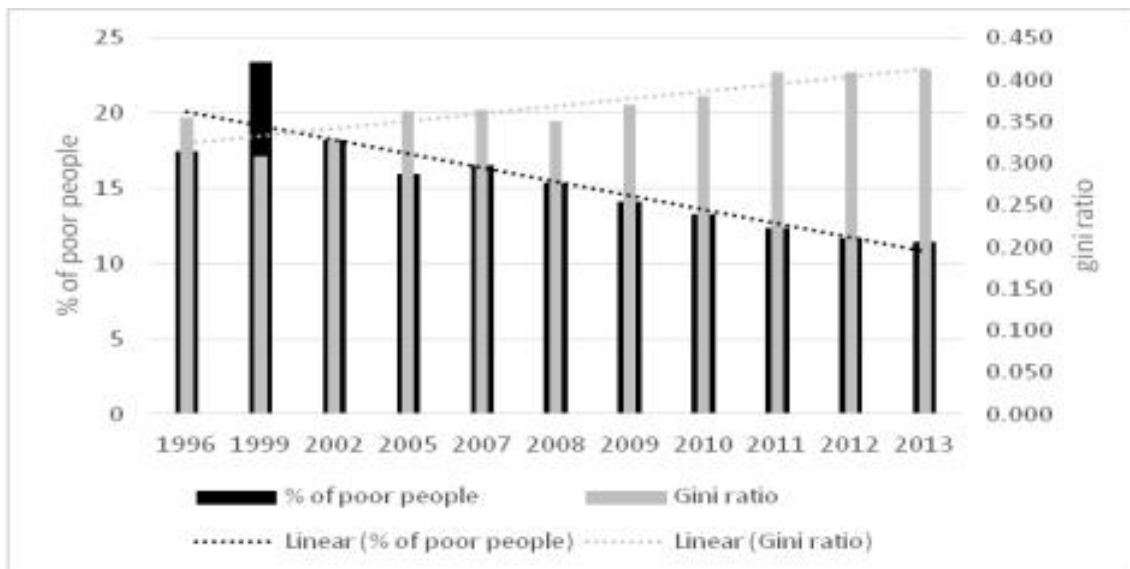
인도네시아 정부정책 중에서 가장 늦게 발달한 영역이 있다면 사회정책이라고 볼 수 있다. 인도네시아 사회정책출현은 민주화 이행의 산물이라고 평가된다. 1997년 IMF 외환위기 이후 1998년 민주화 요구로 권위주의체제에서 민주화로의 이행이 시작됨에 따라, 당시 심각한 경제

적 상황을 반영하여 빈곤정책을 기반으로 사회정책이 국가적 차원에서 만들어지기 시작하였다. 그리고 획기적인 사회적 관심을 갖게 된 것이 조코위 대통령이 대통령직 수행이전에 자카르타 주지사를 약 1년간 수행하면서, 자카르타 빈곤층에 대한 교육 및 의료 정책을 획기적으로 실행함으로써 더 많은 관심을 갖게 되었다. 본 절에서는 조코위 정부 이전 시기와 이후 시기로 크게 구분하여 사회정책의 변화를 설명하고자 한다.

1. 빈곤의 사회적 문제와 사회안전망 도입

아래 <그림 IV-11>을 보면, 소위 민주화 이후 지니계수는 계속적으로 악화되는 양상을 보이다가 2015년 이후에서야 조금 좋아진 것으로 보인다. 다시 말하자면, 민주화가 되었지만, 빈곤층에게 민주화는 더 힘들었던 시기로 기록되었다. 특히 외환위기 당시였던 1997년과 1998년 당시는 경제성장률은 각각 -1%, -11%였기 때문에 빈곤층에게는 매우 심각한 상황이었다 (World Bank 2002).

<그림 IV-12> 인도네시아 빈곤층과 지니계수 추이



출처:

https://www.researchgate.net/figure/Percentage-of-Poor-People-and-Gini-Ratio-in-Indonesia-1996-2013-Source-Calculated-from_fig2_323635455

또한 위의 <그림 IV-11>에서 보면, 빈곤층은 2007년도 이후 순차적으로 줄어드는데, 지니계수는 높아지는 것으로 나타난다. 즉, 사회가 계속적으로 불평등이 가속화된다는 것을 의미한다.

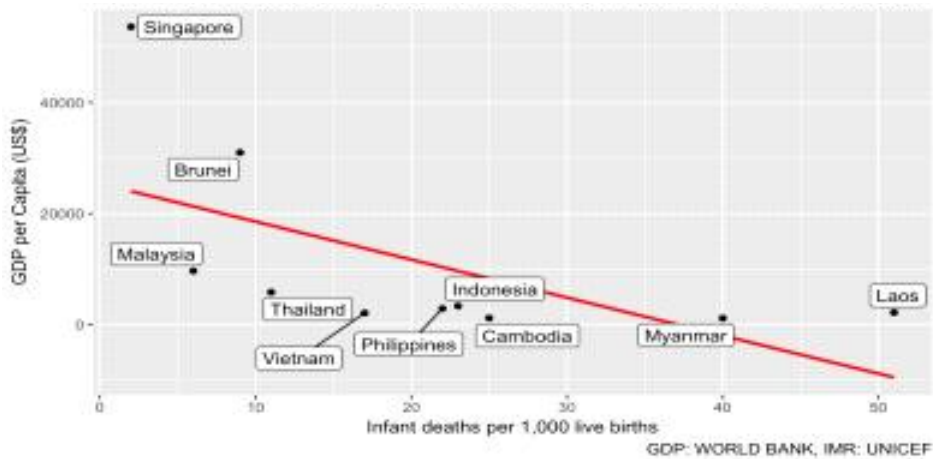
인도네시아가 본격적으로 빈곤에 대한 사회정책을 마련한 것이 1997년 IMF 외환위기로 빈곤층이 20% 이상 발생함에 따라 1998/1999년 사회안전망(Jaring Pengaman Sosial, 이하 JPS) 프로그램이 실시되었다. 위기 당시에는 무조건 현금이전과 조건부 현금이전 프로그램이 실시되어 위급한 상황을 대응했다. 그 이후 빈곤감소 전략은 세 개의 클러스터로 작동되었다. 첫 번째 클러스터는 JPS 프로그램 운영이다. JPS의 4가지 전략은 1) 충분한 식료품 접근성 보

장 2) 일자리 창출을 통한 가구의 구매력 개선 3) 보건과 교육 등 주요 사회서비스에 대한 접근성 강화 4) 지역보조금 및 소액대출의 확대를 통한 지역경제 활동의 지속가능성 확대 등이다. 두 번째 클러스터는 공동체 권한부여 프로그램으로, 각 지역의 우선사항에 따라 기본적인 사회경제적 서비스를 개선하는데 사용할 수 있도록 사회적 기금을 가난한 공동체에 제공하는 것을 목적으로 한다. 세 번째 클러스터는 영세기업 역량강화 프로그램으로 담보 제공 조건 없이 영세 기업에 대출을 제공하는 목적을 가지고 있다(홍석표 외 2011:135-136). 빈곤감소 세 가지 클러스터 전략은 단계별로 과정을 지나서, 빈곤을 탈출하는 전략인 것이다.

1998년 JPS 프로그램이 도입된 이래 다양한 정책들이 시행되었다. 나열해 보면, 쌀 보조금 프로그램, 일종의 일자리 창출인 노동심화프로그램, 보건부문 사회안전망프로그램(JPS Bidang Kesehatan), 빈곤층 자녀들에게 학자금을 제공하는 교육부문 사회안전망프로그램(JPS DBO) 등이 1998년부터 실시되었다. 2005년 연료보조금 감축 보상프로그램으로 무조건부 현금이전과 빈곤층을 위한 건강보험, 장학금 및 학교운영기금 등 있다. 2007년 인도네시아 정부는 처음으로 조건부현금이전(Conditional Cash Transfer)프로그램을 도입했는데, 그 명칭은 가족희망프로그램(Program Keluarga Harapan, 이하 PKH)이다. 이 프로그램의 목적은 인적자원의 질을 향상하고 세대 간의 빈곤세습을 단절하는 것이다. 따라서 빈곤계층을 대상으로 하며, 교육 및 건강과 관련하여 설정된 조건에 따라 현금을 이전하였다. PKH 프로그램은 빈곤가구의 월평균 지출이 증가하였으므로 본 프로그램 수급자의 복지가 개선되고 있다고 평가한다(노대명 외 2015:109-117). 하지만 이러한 빈곤정책들이 더 많은 실질적인 실효성을 가지려고 한다면, 첫째, 신뢰할 만한 정보의 축적과 활용과 실효적인 모니터링 시스템 운영 둘째, 중앙정부의 제도적 역량 셋째, 지방 및 지역의 역할 결합 등이 잘 운영되어야 한다.

인도네시아 사회안전망 및 사회보장제도가 체계화된 시기는 2004년이다. 국가사회보장시스템(Sistem Jaminan Sosial Nasional, 이하 SJSN)에 관한 법률안 UU Nomor 40/2004가 마련되었고, 이에 기초하여 2011년 사회보험공단(Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, 이하 BPJS)이 만들어져서 분야별로 국가적 차원에서 사회보장제도가 실행될 수 있는 기회가 만들어졌다. 이러한 흐름에서 건강보험공단(Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan, 이하 BPJS Kesehatan)이 만들어졌다.

<그림 IV-13> 인도네시아 유아사망률



출처: https://iecolab.org/gcs-projects/KEO_Final_Project.html

그러나 위의 <그림 IV-11>에서 보면, 2015년 기준 GDP 대비, 출생하는 신생아 1000명당 유아 사망률을 볼 수 있다. 가장 상태가 좋은 국가는 싱가포르이고, 가장 심각한 상태의 국가는 라오스이다. 라오스의 경우 1000명당 50명 이상의 유아가 사망하고 있고, 인도네시아의 경우는 1000명당 약 23명 정도의 유아가 사망한다. 인도네시아의 유아사망률로 유추해 보았을 때, 인도네시아 국민의 의료혜택이란 여전히 매우 취약한 상태라는 것을 알 수 있다. 전체 인구 사망률, 유아사망률, 5세 미만의 아동 영양상태, 병원환경, 제약보급상태 등 인도네시아 보건 분야 전체에서 사회적 기대를 높일 수 있을 만한 상황은 아니다.

2. 조코위 정부의 등장과 적극적 사회부조정책 그리고 교육혁신

2014년 조코위 정부가 시작되면서 3개의 빈곤감소 프로그램이 도입되었다. 첫째, 건강한 인도네시아 프로그램(Program Indonesia Sehat, 이하 PIS)이다. 2014년 1월부터 운영된 BPJS Kesehatan을 통하여 그 동안 관리해온 국민건강프로그램을 개선하고 확대한 것이다.¹⁰⁾ 정부가 보험료를 대신 내주는 빈곤층을 제외하고, 모든 국민은 건강보험의 의무가입대상자이다. PSI 프로그램의 대상자는 빈곤가구 뿐만 아니라 복지문제를 안고 있는 취약계층도 포함된다. 본 프로그램은 단순히 진료차원의 보건 서비스뿐만 아니라 예방접종 서비스도 가능하다. 이러한 제도가 발달하여 국민건강보험카드(Jaminan Kesehatan Nasional-Kartu Indonesia Sehat, 이하 JKN-KIS)를 발급하여 운영하고 있다. 2018년 11월 기준으로 2억 6만 정도 가입되었다.

둘째, 스마트 인도네시아 프로그램(PIP)이다. 이것은 빈곤층 학생을 위한 장학금 제도를 개선한 것이다. PIP가 이전보다 그 대상범위를 확장한 것이다. 그리고 PIP는 정규학교뿐만 아니라 종교학교 및 교육센터도 적용범위에 포함된다. 셋째, 가족복지저축프로그램(PSKS)이다. 과거의 무조건부 현금이전 프로그램(UCT)을 유지·개선하여 2014년 11월부터 PSKS를 실시하였다. 수급대상자는 전자화폐가 들어있는 SIM카드를 받게 되며, 은행이나 은행에서 지정한 대리인을 통해 돈을 인출할 수 있다. PSKS 실시로 이전에 비해 2배 지급받게 되었다. 무엇보다 조코위 정부가 이러한 사회보장제도가 적극적으로 도입한데는, 연료보조금지급으로 국가재정을 압박받고 있었던 구조적 문제를 해결하기 위해 연료보조금을 폐지하고, 이에 따른 부정적 문제를 해결하기 위해 사회보장제도를 체계화하였다고 볼 수 있다.

무엇보다 조코위 정부는 빈곤문제의 근본적인 해결과 인도네시아 사회의 질적 발전을 위해서 인적자원개발 즉, 사람에 투자하는 것이 무엇보다 중요하다고 판단하였고, 2기 정부의 최우선 과제도 ‘인적자원개발’에 두었다. 인도네시아말로 표현하자면, 인간능력의 원천(Sumber Daya Manusia, 이하 SDM)을 강화하는 전략인 것이다. 이에 직업학교, 직업교육, 폴리테크닉, 전문직 교육 등을 적극적으로 강화할 필요와 교육전반의 시스템과 교육의 질을 강화하는 것이다. 조코위 정부는 이를 위해 정부재정을 적극적으로 투자하고 있다. 그래서 조코위 2기 정부 내각구성 중에 고젝 공동창업자 나디엠은 35세라는 젊은 나이에 문화교육부장관직에 임명되었

10) 인도네시아에 공공보건에 관한 공공기관은 네덜란드 식민지 시절부터 존재했다. 독립이후 1968년 Badan Penyelenggara Dana Pemeliharaan Kesehatan) 이 만들어져 운영되어 왔고, 빈곤층 보건에서 일반인 보건 까지 그 대상 범위를 넓혀갔다. 그러다가 2004년 사회보장법이 정비되어 2011년 사회보험공단(Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, 이하 BPJS)이 만들어졌고, 그 이후 2014년에 BPJS Kesehatan이 별도로 보건분야의 공공정책을 체계적으로 운영되게 되었다. (<https://bpjs-kesehatan.go.id/bpjs/pages/detail/2013/4>)

다. 이는 조코위 대통령이 그를 인적자원역량개발이란 최우선 정책을 실현시킬 책임자라고 판단했다고 본다. 인도네시아 교육의 혁신을 이끌어내길 기대하는 것이다. 결국 조코위 2기 정부의 성공은 ‘디지털 기반 한 새로운 경제구조’로의 전환을 꿈꾸는데, 이러한 목적을 실현할 수 있는 인적역량에 달려있고, 그러한 인적역량을 개발하는 다양한 교육 및 기술혁신 정책에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 문화교육부장관은 인도네시아기술프로그램(Program Teknologi Indonesia)를 가동하면서, 이를 위한 일을 시작하였다.

<사진> 조코위 2기 내각의 문화교육부 장관



출처: <https://www.youtube.com/watch?v=qMFRurVETb4>(2019/11/23 게시 영상)

3. 자캇과 와캅

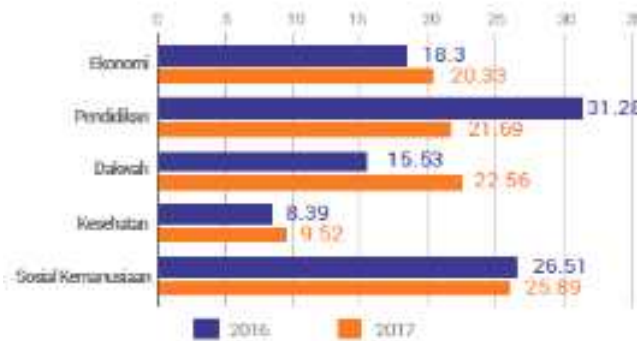
위에서도 언급하였듯이 조코위 2기 정부는 샤리아경제를 국가적 차원에서 실시하려고 한다. 이러한 발전전략에는 이슬람금융의 한 가지 영역인 사회적 금융을 적극적으로 활용하는 전략을 갖고 있다. 인도네시아 정부는 이슬람금융의 범주를 1)이슬람 은행(Islamic banks) 2)이슬람 자본시장(Islamic capital market) 3) 보건의, 노동, 노인보험, 연금 등 사회안전망(Social security) 4) 자캇(Zakat)과 와캅(Waqf)으로 구분한다. 이 중에서 3)과 4)를 이슬람적 사회적 금융(Islamic Social financing)의 영역이다. 이슬람 사회금융은 사회복지를 위해 사용하고자 하는 목적으로 이슬람경제의 제1원리인 사회적 정의를 실현하는데 그 의미를 두고 있다. 이슬람 사회적 금융은 이슬람적 박애주의 기반 한 제도(Islamic philanthropic-based institution)와 이슬람적 협동에 기반 한 제도(Islamic cooperation-based institution)로 구분된다. 전자에 해당되는 것이 자캇(zakat), 인파크(infaq), 사다크(sadaqah), 와캅(waqf)이고, 후자에 해당되는 것이 쿼드(qard), 카팔라(kafalah), 이슬람적 소금융(Islamic micro-finance)이다. 인도네시아는 이 중에서 종교적 의무로 1년에 한 번씩 자기의 자산의 일정정도를 사회에 환원하는 자캇과 자기의 자산의 일부를 사회에 기부하는 와캅을 활성화하여 빈곤층의 빈곤해소, 교육확대 등 사회복지에 적극적으로 활용할 계획을 갖고 있다.

1) 자카트 제도(Zakat Institution)

자카트 운영에 관한 법률 UU No 23/2011은 2011년에 제정되었다. 자카트는 정부적 차원에서 국가자카트운영기관(Badan Amil Zakat Nasional, 이하 BAZNAS)에 의해 운영된다. BAZNAS는 중앙-주정부-카부파텐/코타 등 행정부 체계로 만들어져 있다. 하지만 자카트가 실질적으로 운영되는 기관은 BAZNAS가 허가한 민간기관인 LAZ가 운영한다.

아래 <그림 IV-12>는 2016-2017년 사이 자카트가 사용되는 용처이다. 교육(Pendidikan)분야와 인적자원(Social Kemausiaan)에 가장 많이 지출하고 있다. 이것이 자카트기금이 대개의 경우 빈곤층의 필요를 채우는데 기여하고 있음을 보여주고 있다. 무엇보다 흥미로운 지점은 조코위 2기 정부의 샤리아경제플랜에 따르면, 이러한 자카트기금 및 운영을 촉진하여 할랄산업을 확장하려는 전략을 갖고 있다는 점이다. 이러한 전략이 실현된다면, 인도네시아는 매우 독특한 사회보장제도를 갖게 되는 것이다.

<그림 IV-14 > 2016-2017년 자카트기금 사용분야



출처: Masterplan Ekonomi Syariah Indonesia 2019-2024, p.244

2) 와캅 제도(Waqf Institution)

<그림 IV-15 > 2016-2017년 와캅기금 사용분야



출처: Masterplan Ekonomi Syariah Indonesia 2019-2024, p.245

와카프에 관한 법률도 2004년 사회보장법이 체계화되는 시점에서 UU Nomor 41/2004로 만들어졌다. 와카프도 운영에 있어서는 자카트와 같은 구조로 운영된다. 국가적 차원의 기관이 존재하고, 그 기관이 허용한 기관에서 와카프를 운영하는 것이다. 국가적 차원에는 인도네시아 와카프 기관(Badan Waqf Indonesia, 이하 BWI)이 있고, 허락받은 샤리아기금조직-와카프운영(Lembaga Keuangan Syariah Pengelola Wakaf Uang, 이하 LKS-PWU)가 운영한다.

위의 <그림 IV-14>에서 보면, 와카프는 사원과 관련된 기금으로 가장 많이 쓰인다. 그 다음이 교육 그리고 장례식과 관련된 것이다. 이렇듯 와카프의 사용처를 보았을 때, 이 기금을 필요로 하는 사람들의 이슬람적 사회생활을 가능하게 하는데 쓰여진다. 와카프 기금운영도 자카트처럼, 새로운 할랄산업의 새로운 모델로 계획 중이다. 이러한 전략이 광범위한 차원에서 구체적으로 실현된다면, 인도네시아는 매우 독특한 사회보장제도를 갖게 되는 것이다.

라. 외교정책: 실용주의적 노선강화와 인도-태평양 전략

조코위 1기 정부 초기는 외교에 많은 강조점보다는 국내정책에 더 많은 노력을 기울인 것으로 평가된다. 그러나 해양강국노선을 제1기에 제시하면서, 다양한 대외적인 해양이슈와 연관되면서, 외교무대에 점점 더 가시화된 양상으로 드러났다. 조코위 2기 정부는 1기보다 더 외교에 집중할 의지를 밝혔다. 역사적으로 아세안 중시정책이 재강화되면서, 역내 문제를 좀 더 적극적으로 해결하고자 하는 의지를 밝히고 있으며 미국과 중국의 갈등 속에서 ‘인도-태평양 전략’의 인도네시아 시각을 제시하고 있다.

1. 외교 네트워크와 방향성

인도네시아 외교부 홈페이지에는 현 외교정책의 방향을 ‘RPJPN 2005-2025’에 기초한 전략적 외교노선에 기초하고 있다고 밝히고 있다. RPJPN 2005-2025는 2004년 시작한 유도요노 정부로부터 시작된 것으로 조코위 정부의 외교노선은 큰 차원에서 민주화 이후 첫 정부로부터 계속 이어진다고 볼 수 있다. 인도네시아 외교가 RPJPN 2005-2025에 기초하고 있다는 기초는 경제외교를 매우 중시 여기고 있다는 점이다. 현재 인도네시아 국가의 외교관계는 매우 다차원적이며, 역동적인데, 아래의 <표 IV-2>는 인도네시아 외교관계 구도이다.

<표 IV-2> 인도네시아 외교네트워크

분석수준	대상
양자관계	162개 국가와 외교관계
ASEAN	ASEAN, ASEAN+1, ASEAN+3, ASEAN+6 등
UN	UN 안보위원회 2019-2020년 비상임국가로서 활동(1974-75, 1995-1996, 2007-08 활동)
지역협력	ARF(ASEAN Regional Forum, 1994년), MSG(Melanesian Spearhead Group, 1988), CICA(Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia, 1992), PIF(Pacific Island Forum, 1971년), CTI(Coral Triangle Initiative, 2006), SwPD(Southwest Pacific Dialogue, 2004년),

	FEALAC(Forum for East Asia and Latin America Cooperation, 2001년), ASEM(Asia-Europe Meeting, 1996년), BIMP-EAGT(Brunei-Indonesia-Malaysia-Philippine East Asia Growth Area, 1994), IMT-GT(Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle, 1993), NAASP(The New Asian-African Strategic Partnership, 2005), AMED(Asia-Middle East Dialogue, 2003/2004), ACD(Indonesia-Asia Cooperation Dialogue, 2002), APEC(Asia-Pacific Economic Cooperation, 1989), IORA(Indian Ocean Rim-Association, 1997) 등
다자협력	WTO, UN, G77-China, G15, G20, Developing 8, Colombo Plan, World Tourism Organization(WTO), OIC(Organization of Islamic Conference), Non-Aligned Movement 등

출처: <https://kemlu.go.id/portal/en>, 검색일: 2019/12/20

<표 IV-2>에서 보듯 인도네시아는 양자, 지역 그리고 다자 외교관계를 전방위적으로 펼치고 있다. 특히 2015년 12월에 출범한 아세안 공동체(ASEAN Community)는 인도네시아에게 있어 다른 지역협력체와 달리 상당히 깊이 있게 관여하고 있는 지역협력체임은 주지의 사실이다. 특히 동남아 해양부에 자리하고 있는 인도네시아는 인도로 향하는 서남아시아, 태평양에 있는 많은 다도국가들 그리고 최대 다수의 무슬림 보유국답게 “태평양 포럼(PIF)”, “이슬람조직(OIC)” 등 다양한 회의체에서 활동하고 있다. 인도네시아는 세계에 존재하는 ‘강대국, 중견국 그리고 약소국’ 모든 국가와 ‘이슈와 필요’에 따라 외교관계를 구축하고 있다고 볼 수 있다. 그 중에서 ‘중견국 외교’에 기초한 몇 가지 회의체를 볼 수 있다. 1997년에 출범한 D-8(Developing Eight)은 방글라데시, 이집트, 인도네시아, 이란, 말레이시아, 나이지리아, 파키스탄 그리고 터키가 회원국이다. D-8의 기본원칙은 평화(peace instead of conflict), 대화(dialogue instead of confrontation), 정의(justice instead of double-standards), 동등성(equality instead of discrimination), 민주주의(democracy instead of oppression)이다. 이 8개 국가는 무슬림이 다수를 구성하는 국가들끼리 연합을 구성하여, 공동의 행동을 취할 것을 목적으로 하였다. 그러나 종교적 활동이 목적이 아니라 사회 및 경제협력이 핵심목적이다. 다만, 이슬람에 대한 서구적 편견과 이중 잣대로부터 자유로운 협력체를 만든 것이다.

다음으로는 CTI의 사례이다. 모든 회원국이 중견국이 아니라 중견국 회의체에 매우 부합하는 사례는 아니지만, ‘이슈와 쟁점’에 기초한 문제해결을 위한 국가연합이라는 데는 잘 부합하는 사례이다. CTI는 유도요노 대통령의 발상으로 주도된 것인데, 생물다양성 보존을 강화하기 위해 특히 산호(Coral) 보유국 6개 국가인 인도네시아, 필리핀, 말레이시아, 동티모르, PNG와 솔로몬제도의 회의체이다. 다음으로 G-15의 예를 제시하고자 한다. G-15는 1989년에 개최했던 제9차 비동맹 정상회의의 결과로 만들어진 회의체이다. 알제리, 아르헨티나, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 인도, 인도네시아, 이란, 자메이카, 케냐, 말레이시아, 이집트, 멕시코, 나이지리아, 페루, 세네갈, 스리랑카, 베네수엘라, 짐바브웨의 개발도상국의 연합체이다. 현재 회원국은 15개 국가 이상이지만, 최초 협의체의 이름을 지금까지도 유지한다. G-15는 선진국과의 협상력을 높이기 위한 목적과 내부 회원국의 직접적인 이익을 위해서 연대하는 것을 목적으로 하고 있다.

주지하는 바와 같이 전통적으로 인도네시아 외교는 매우 영향력을 갖고 있다. 1948년 당시

부통령인 하타(Mohammed Hatta)를 통해 “독립적이고 활동적인(Independent and Active, *Bebas-aktif*) 외교”라는 기본 노선이 천명된 바 있다. 이러한 외교노선은 제1대 대통령 수카르노로부터 제8대 대통령 조코위로 이어지는 인도네시아 국가의 기본 외교정신이다. 이러한 인도네시아 외교의 기본노선은 각 정부의 특성에 맞게 좀 더 구체적인 특징과 개념을 만들어 내었다. 주지하는 바와 같이, 수카르노는 1955년 제3세계 비동맹(Non-Aligned Movement) 노선을 이끌었던 것으로 유명하다. 이러한 외교적 전통은 현재까지도 이어지면서, 2014년 10월 출범한 조코위 정부는 2015년에 60주년 “반동 기념회의”를 자카르타와 반동 두 공간에서 대대적으로 치러 내었다. 109개국 참가, 15개국 참관, 17개 국제기구가 참여한 매우 큰 국제회의였다. 그리고 수하르토 정부 시기 외교적으로 매우 중요한 사안은 2017년에 창립 50주년을 맞는 아세안의 창립이다. 아세안은 1967년 8월 인도네시아, 말레이시아, 태국, 필리핀, 싱가포르 5개 국가로부터 시작되었고, 당시 아세안 창립에 있어서 인도네시아는 매우 현격한 공헌을 하였다. 1965년 9월 쿠데타로 수하르토에게 권력이 이양되면서, 수하르토 정부는 수카르노가 중요시 설정했던 ‘제3세계 비동맹’노선에서 ‘독자적인 지역공동체 건설’ 노선으로 전회시켰다. 즉, 수카르노 집권 시기(1945년-1967년)와 수하르토 집권 시기(1967-1998년) 외교노선을 비교해 보았을 때, 전자의 시기가 소련, 중국, 북한, 인도 등 사회주의 및 제3세계 노선을 표방한 국가들과 우호관계를 강화해왔다고 한다면, 후자의 시기는 지역적으로는 독자적인 지역공동체를 건설하면서도 상대적으로 미진했던 미국을 대표하는 서방진영 국가들과의 관계를 회복하고, 우호관계를 형성했던 시기라고 볼 수 있다. 이러한 수카르노의 반제국주의 외교와 수하르토의 반공산주의 외교는 인도네시아의 “독립적이고 활동적인 외교” 노선과 잘 부합된다고 볼 수 있다.

1998년 민주화 이행 이후 두 정부인 유도요노 정부와 조코위 정부는 각각 “균형적이고 역동적인(Dynamic Equilibrium) 외교” 그리고 “민중 중심적 외교(People-centered Foreign Policy)”를 밝히면서, 인도네시아 국익에 필요한 외교관계를 구축하고 있다. 이와 같이 인도네시아는 미국과 중국과 같이 강대국 지위로서 외교를 수행하지는 않지만, 인도네시아를 둘러싼 양국, 지역, 세계를 향하여 주권국가로서 이익을 수호할 외교를 매우 적극적으로 수행하고 있다는 것은 분명한 사실이다. 따라서 인도네시아 국가의 외교 전략과 방법은 현대 국제정치에서 매우 새롭게 주목될 필요가 있다. 현실주의가 국제정치질서를 설명하는 지배적인 접근법이지만, 이것과는 너무나 대조적인 “아시아-아프리카 회의(Asian African Conference)”와 “아세안”의 예에서 인도네시아 외교가 “사회적 차원”을 강조하는 외교적 틀을 만들어냈다고 볼 수 있다(Wicaksana 2016). 이러한 외교노선을 실현하기 위한 인도네시아 외교부는 매우 중추적인 역할을 하고 있다. 1945년 일본으로부터 독립 이후 근대국가를 선포하였지만, 1950년까지 네덜란드로부터 다시 독립까지 인도네시아 외교부(Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 이하 Kemlu)는 근대국가성립에 있어서 외교적으로 중요한 기능을 담당하면서 주요 국가기관으로서 출발하였다. Kemlu 역사에서 ‘2001년’은 의미 있는 해인데, 1998년부터 시작된 민주화 이행과 관련성이 높다. 1999년 민주적 총선거 이후 새롭게 총원된 국회는 ‘신 헌법’을 제정하고 있는 과정이었다. 이러한 정치사회변화에 맞춰 Kemlu는 2001년부터 ‘내부 개혁’을 진행하였고, 2004년이 되면, 체계와 능력을 갖춘 현재의 Kemlu가 완성되었다.

2. 조코위 1기 정부 외교정책: 해양강국건설을 위한 외교노선

인도네시아는 민주화 이후 유도요노 정부 10년을 보냈고, 두 번째 민주정부로서 조코위가 통

치하고 있다. 현재까지 분석에 따르면 두 정부는 매우 대조적인 성격을 갖는 것으로 평가된다. 유도요노 정부는 직선제로 선출된 민주정부이지만, 그는 엘리트 군출신으로서 기존 기득권 엘리트 범주를 뛰어넘는 신분은 아니다. 유도요노 정부는 최초 직선제 대통령으로 선출된 정부로서 매우 많은 기대감으로 출발했던 것도 사실이고, 개혁정치를 시도했던 것도 사실이다. 그러나 조코위는 인도네시아 최초 민간인 출신 대통령으로, 평범한 중부자바 솔로 지역의 성공한 중견 가구기업 비즈니스맨 출신이다. 조코위 대통령은 과거 인도네시아 엘리트와는 질적으로 다른 출신 신분이다. 솔로 시장과 자카르타 주지사를 수행하면서 지방에서 중앙으로 그 이름이 알려졌고, 그야말로 인도네시아 국민이 선택해서 만들어진 대통령인 것이다. 향후 두 인물과 두 정부의 정책에 대한 연구는 인도네시아 연구영역에서 매우 흥미로운 주제가 될 수 있는데, 특히 현재까지 두 정부의 외교는 전혀 다른 스타일이다.

유도요노 집권 10년 동안 인도네시아에 있어 ‘외교’는 매우 중요한 부분을 차지했다고 평가되고, 1기보다는 2기에 더 많은 외교무대에서 활동한 것으로 평가된다. 인도네시아가 주도하는 ‘발리 민주주의포럼(Bali Democracy Forum)’을 시작으로, 2003년 인도네시아 외교부 장관의 구상으로부터 시작된 ‘아세안 정치안보공동체(ASEAN Political-Security Community)’ 건설, G20에서 매우 적극적인 활동상을 보인 유도요노 대통령 그리고 2013년에는 APEC의 장국으로 ‘연계성(Connectivity)’ 개념을 아시아태평양지역에 사회화하는데 현격한 공헌을 하였다. 유도요노 외교스타일은 “a thousand friends and zero enemies and an all directions foreign policy”라는 그의 언급으로 추론될 수 있는데, 그는 세계적 위치에서 인도네시아를 적대국은 하나도 없고, 많은 국가들과 우호관계를 수립하기를 원했다. 그래서 그는 미국과 중국과의 관계개선은 물론 이란과 북한과도 외교관계를 만들어갔다(Connolly 2015, 3). 뿐만 아니라 말레이시아, 싱가포르 등 이웃 국가들과 아세안을 중심으로 훨씬 더 우호관계를 돈독히 하였다. 이러한 유도요노의 외교는 인도네시아를 외교적으로 ‘신흥파워’, 경제적으로 ‘신흥시장’으로서 지위를 올려놓는데 현격한 공헌을 한 것은 사실이다. 그러나 이러한 유도요노 외교스타일의 문제는 ‘외교적 마찰’을 피함으로써, 정작 양자적 그리고 다자적으로 문제가 있는 외교현안을 풀지 못하는 한계를 노정했다. 예를 들면, 말레이시아에 있는 인도네시아 이주노동자의 처우와 인권 문제, 남중국해 문제 등이다.

그러나 조코위 정부의 외교는 위에서 언급한 유도요노 정부의 외교노력에 비하면 훨씬 더 ‘국내정치’에 집중된 ‘민족주의’ 외교노선을 선택하였다고 볼 수 있다. 이러한 선택에는 여러 가지가 있을 수 있지만, 이전 정부였던 유도요노 정부의 정책적 결과로부터 기인하기도 한다. 그 이유는 다음과 같다. 유도요노 집권 10년 동안 대체적으로 경제성장률은 높았지만 집권 말 2013년과 2014년에는 경기가 심각한 침체 상태를 보였다. 경제성장률 하락, 물가상승, 루피아 약세, 수출부진 등이다. 유도요노는 인도네시아 경제의 새로운 성장동력과 새로운 거버넌스를 만들지 못했고, 오히려 심각한 재정위기와 무역적자 등 인도네시아 경제는 ‘위기’적 상황에 이르렀다고 집권당과 집권세력은 부패스캔들로 지지율이 심각한 상태에 이르렀다. 따라서 권력을 수임 받은 조코위는 당면한 인도네시아의 심각한 경제상태를 극복하고 새로운 성장이 가능한 경제구조로 전환시켜야했고, 이러한 목적을 수행하기 위한 반부패 행정개혁은 동시에 너무나도 시급한 과제이다.

조코위 정부는 2015년에 RPJPN 2015-2019를 발표했고, 이 중기 경제발전계획의 핵심은 인도네시아를 ‘해양강국’으로 만들고자 하는 데 집중되어 있다. 대략 1만 7천여 개의 섬으로 구성된 최대 다도국가인 인도네시아를 2030년 제7대 경제대국으로 성장시키기 위한 목적을 실현하기 위해 설정된 주요 코드는 ‘국제해양허브로서 인도네시아’, ‘해양강국’건설이다. 기존 6

개 경제회랑 건설 중심의 경제발전계획에서 특별히 해양인프라건설을 추가하여 인프라 구축에 최대 자원을 투입하고, 해양관광을 개발하고, 해양자원을 확보하고 에너지 강국으로 등장하는 것이 조코위 정부의 집권목표이다. 결국 조코위 정부의 외교는 인도네시아를 해양강국으로 만들려고 하는 그 목표에 충실한 외교에 초점이 맞춰져 있다.

조코위 정부는 핵심 외교 5가지 강조점이 있다. 첫째, 해양 외교이다. 다도국가인 인도네시아는 10개의 이웃 국가들과 마주한 것으로, 해양강국을 위해서는 대륙을 포함하여 해양 국경분쟁해결에 대한 조속한 해결이 필요하다. 둘째, 단일한 인도네시아 공화국을 위한 영토적 통합을 확보하는 것이다. 결국 다도국가로서 해양주권(maritime sovereignty)을 확보하고 모든 섬들의 안보와 번영을 단일한 국가시스템 안에서 작동하게 하는 것이다. 셋째, 해양자원의 보호이다. 경제적 배타수역(EEZ) 안의 천연 및 해양자원에 대한 확보와 개발이다. 넷째, 방위외교력 강화이다. 결국 위와 같은 것을 수행하기 위해서는 인도네시아의 방위력을 증진할 수밖에 없다고 본다. 다섯째, 해양영토분쟁 해결을 위한 주요국가들 사이의 외교력을 높이는 것이다(Connelly 2015, 8). 해양강국건설을 위한 위와 같은 외교는 결국 관련된 이웃국가들과의 대결과 갈등 국면을 양산할 수 있는 가능성이 충분하다.

그래서 조코위 1기 정부의 외교를 민족주의적 성향으로 평가될 수 있는 것이 분명하고, “해양주권” 확보를 위해서 “주권”개념이 외교에 있어서 전면 앞으로 등장하게 된 것이다. 이와 같은 맥락에서 인도네시아는 IORA(Indian Ocean Rim Association)를 강화하려는 목적을 갖고 있고, IORA가 “인도양을 위한 APEC”이 될 수 있다고 말한다. 이러한 배경에서 인도네시아는 중국과 불법어업과 남중국해 이슈로 갈등을 드러내기도 하였다. 2017년 3월 나투나 해역에서 불법어업을 하는 중국어선을 견인하다가 중국해경의 무려개입으로 놓아 주게 되었다거나, 6월에는 중국선박 한 척과 선원 7명을 억류했고, 이 사건 이후 조코위 대통령은 나투나를 방문하여 중국해경과 충돌한 군함 ‘이만본줄’ 호 선상에서 국문회의를 개최하는 등 긴장이 고조되었다(서지원·전제성 2017).

3. 중견국 외교 MIKTA 속의 인도네시아와 한국

중견국 외교의 필요성 대두는 분명 강대국 중심의 외교질서에 대한 한계로부터 기인한다고 본다. 20세기 강대국 중심의 냉전체제, 탈냉전 이후의 미국과 중국 G2체제는 여전히 강대국 중심의 외교질서이다. 그러나 주지하바와 같이 1970년대 후반부터 시작된 강대국 중심의 세계경제 위기대응 메카니즘의 한계, 1990년대 이후 환경, 기후변화, 식량, 에너지 등 비전통적 안보 이슈의 대두는 새로운 국제 거버넌스의 기능을 필요로 했고, G20과 같은 다양한 거버넌스가 출현하였다. 또한 유럽연합(EU), 아세안과 같은 지역기구는 지역적 그리고 글로벌 이슈를 지역적 차원에서 문제해결능력을 키워가고 있었다. 변화하는 21세기 국제정치에서 중견국의 역할과 기능이 요구되고 있는 것은 분명하나 ‘중견국의 개념’, ‘중견국 외교의 차별적 방법 및 역할’, ‘강대국과의 관계’, ‘기존 지역 질서와의 관계성’ 등 다양한 차원에서 여전히 논의되어야 할 또 하나의 접근으로 볼 수 있다.

이승주(2016)는 중견국 범주에 속하는 국가를 한국, 호주, 터키, 멕시코, 인도네시아, 아르헨티나, 사우디아라비아 등으로 보았다. 그리고 중견국은 강대국이 아니기에 독자적으로 세계정치의 변화를 이끌어낼 수 있는 하드파워적 역량이 부족하기 때문에, 대안으로서 연합(coalition)형성외교를 추구하는 것으로 설명한다. 한국정부는 중견국 협의체(MIKTA)의 회원국으로 멕시코, 인도네시아, 터키, 호주를 설정한 것도 유사한 맥락으로 설명한다. 또한

MIKTA 외교는 다음과 같은 세 가지 특징을 갖는다고 설명한다. 첫째, 상호보완성에 기반한 쟁점 중심적 접근으로서, MIKTA가 현재까지 추구한 협력분야는 개발협력, 기후변화, 사이버안보 등이다. 둘째, 글로벌 거버넌스의 유동적인 균열 구조의 전략적 활용이다. 예를 들어 G20도 내부의 균열구조로 인해 회원국들 사이의 이합집산이 존재한다. 실제로 이러한 이합집산은 결국 한국과 같은 중견국들의 연합형성으로 이어진다. 셋째, MIKTA는 초지역적 협력을 이끌어낼 수 있다(이승주 2016).

그렇다면 가장 기본적인 질문은 한국은 MIKTA를 통해서 무엇을 얻고 싶은 것인가가 설정되어야 한다. 정치군사적으로, 경제적으로, 사회문화적으로 한국정부가 MIKTA를 통해서 무엇을 얻고자 하는지를 구체적으로 설정되어 있을 때, 특정한 중견국이 모여 있는 회의체 안에서 한국의 외교목적은 이루어진다고 볼 수 있다. 따라서 한국정부는 MIKTA를 통해서 전체 얻을 수 있는 외교이익과 한국과 멕시코, 한국과 인도네시아, 한국과 터키, 한국과 호주관계뿐만 아니라 그 안에서 한국을 제외하고 다른 국가들끼리 상호 외교 이익관계는 어떠한지 그리고 복합적인 상호관계를 충분히 파악할 때만이 MIKTA를 통한 한국의 국익은 현실화될 수 밖에 없다. 무엇보다 MIKTA 5개 회원국이 '연합적'으로 세계무대에서 회원국의 이익을 관철시킬 '사안'에 대한 구체성이 밝혀지는 것이 일차적으로 중요해 보인다.

2013년부터 시작한 MIKTA 제8차 회의가 호주 시드니에서 2016년 11월 25일에 개최되었다. 제8차 공동성명서에서 설명된 MIKTA는 매우 흥미로운 국제 거버넌스이다. 멕시코, 인도네시아, 한국, 터키, 호주 5개 회원 국가는 우선 지리적으로 특정 지역에 집중되어 있는 국가들이 아니기에 자기가 속한 지역공동체가 있다면 그러한 지역공동체를 초월한 협의체인 것이다. 즉, 지역도 다르고, 문화도 다르고, 종교, 역사적 배경이 다른 국가들이다. 특히 국가의 발전상태도 다르다. 그럼에도 불구하고 이러한 다양성을 넘어 '공유된 이익(shared interests)'의 개념이 바로 MIKTA의 존재이유일 것이다. 제8차 공동성명서에 나타난 "공유된 이익"은 크게 '평화'와 '번영(또는 개발)'로 해석될 수 있다. 특히 후자와 관련해서는 2015년 UN이 향후 15년간 목적으로 삼고 있는 "2030 지속가능한 발전(2030 Agenda for Sustainable Development Goals, 이하 SDG)"와 관련하여 MIKTA는 UN 또는 G20와의 유기적 관계 속에서 공유된 의제들을 삼고 있다. 개발도상국과 중진국 사이에 존재하는 인도네시아로서 SDG 아젠다는 매우 중요한 국가적 아젠다이다. 인도네시아에게 있어서 SDG 아젠다는 UN은 물론 아세안공동체 차원에서도 다층적으로 다뤄지고 있는 이슈이기도 하다. 그러나 인도네시아에게 있어 MIKTA가 유용할 수 있는 것은 '프로그램집행의 실효성'에 있을 것이다. 추상적으로 존재하는 SDG 아젠다의 실현과정은 '실질적으로 MIKTA가 운영된다면', 인도네시아에게 있어 MIKTA는 UN, 아세안공동체보다 더 훨씬 실질적인 결과물을 얻어오는 테이블이 될 수 있다.

위에서 언급한 것처럼 MIKTA 5개 국가들의 공유된 이익과 관련된 이슈들을 "평화"와 "번영(또는 개발)"이란 맥락에서 제8차 공동성명서의 내용을 중심으로 정리하고자 한다. 평화 관련하여 첫째, 한반도 평화, 터키의 정치적 안정, 테러리즘과 폭력적 극단주의에 대한 반대이다. 번영(또는 개발)과 관련하여 첫째, 무역 및 투자, 기후변화대응, 에너지, 이주와 인간이동, 여성과 아동보호, 자연재해, 기술변화, 젊은 기업가 육성, 양질의 일자리 창출, 빈곤극복, 불평등 해소, 지속가능한 환경, 학자·학생·미디어 교류 등이다. 특히 MIKTA는 이러한 일을 가능하게 하기 위한 네트워크 구축을 향후 진행하는데, 우선적으로 국회의원, 수출 전문가, 개발전문가, 학자들 사이의 만남과 교류를 증진하고자 한다.

그러나 인도네시아 입장에서도 이러한 평화와 개발 이슈를 다루는 회의체는 지역적, 다자적 수준에서 다수 존재한다고 앞서서도 언급하였다. 따라서 문제는 MIKTA 거버넌스의 차별화된

존재이유와 실효성이다. 반대로 한국의 입장에서 MIKTA는 어떤 의미에서 정말로 필요한 것일까를 다시 제기할 수 있다. MIKTA와 같은 중견국 회의체는 보완재이다. 다시 말하자면, 인도네시아 입장에서 MIKTA는 UN, G20, 아세안공동체 등등 다른 회의체의 보완재이지 대체재는 아니다.

이러한 측면에서 인도네시아와 한국 두 국가의 측면에서 MIKTA를 보았을 때, ‘평화’와 ‘개발’이라는 이슈는 서로 어떤 의미를 갖고 있는지를 주목해볼 필요가 있다. 무엇보다 인도네시아는 ‘평화’라는 국제정치의 핵심적 이슈에서 중요한 행위자라는 점에 주목할 필요가 있다. 한국정부가 국제정치무대에서 하는 대개의 행위는 북한 핵실험과 도발이 있을 때, 그에 대한 비난성명을 이끌어 내거나 북한에 대한 제재를 이끌어내는 행위를 하는 소극적인 국제정치행위를 한다. 제8차 MIKTA 공동성명서에서도 예외가 아니었다. 이러한 활동에 비하면, 인도네시아는 2000년대부터 활발한 국제정치활동에 힘입어 평화이슈에 관하여 리더 국가의 위치에 있다는 점이다. 그 근거로는 첫째, UN 평화 유지활동(UN Peace Keeping Operations)에 있어서 인도네시아는 1956년부터 오랜 개입의 역사를 갖고 있다. 그리고 지난 최근 10년 동안 UN 평화정책의 중요한 변화에 인도네시아는 큰 영향력을 끼쳤다. 둘째, 평화에 대한 인도네시아 관점은 더 광범위한 차원에서 전 지구적 질서로 확대되고 있다. 다시 말하자면, 주인 국가의 동의(host country consent), 불편부당(impartiality), 폭력의 제한적 사용(limited use of force)이라는 세 가지 원칙은 유엔안전이사회에서 받아들여졌고, 유엔 평화유지군의 청색모자(Blue helmet)는 이러한 원칙을 상징한다. 셋째, 평화에 대한 인도네시아의 규범을 동남아로 확장하고 있다. 2003년 아세안정치안보 공동체 구상, 아세안 국방장관회의(ASEAN Defence Ministers' Meeting, 이하 ADMM), 2011년 아세안 평화유지 센터 네트워크 출범(ASEAN Peacekeeping Centres Network, 이하 APCN) 등이다. 따라서 인도네시아는 평화유지 권력(Emerging Peacekeeping Power)으로 부상하고 있다(Capie 2016).

또한 비전통적 안보이슈로서 환경, 기후변화, 에너지, 식량안보는 지금의 상황에서는 SDG 의제와 긴밀히 연관되어 있다. MIKTA 5개 회원국이 모두가 공동의 이익을 만들어낼 수 있는 이슈를 찾아내는 것도 MIKTA가 앞으로 발전하는데 있어 중요한 고려요소인데, 이를 위해서는 MIKTA 회원국 사이에 개별적으로 또는 부분적으로 공유된 경험이 중요할 것이다. 예를 들면, 중견국 외교의 또 다른 하나의 예로 설명되는 2013년 공식출범한 국제녹색성장기구(Global Green Growth Institute, 이하 GGGI)의 KIA이다. 즉 한국, 인도네시아, 호주의 경험이다. 한국, 인도네시아, 호주는 아시아태평양지역에서 경제규모가 4번째, 5번째, 6번째 국가이다. GGGI 속의 KIA는 중견국 외교를 대표한다(Watson 2015). MIKTA 속에는 KIA 사례만 있는 것이 아니다. 인도네시아와 터키는 1997년부터 시작된 D-8(Developing Eight)의 회원국이고, D-8은 무슬림이 다수인 국가이자 개발도상국들의 연합체이다. 최근 국제경제의 핫이슈인 할랄 시장과 이슬람금융 및 경제 이슈는 MIKTA가 공유할 수 있는 공동의 경제적 아젠다일 수 있다. 정리하자면, MIKTA가 국제거버넌스 기능의 보완재로서 다른 중견국 연합체, 약소국 연합체 그리고 중·약연합체 등 소규모 회원을 갖고 있는 국제 거버넌스의 경험과 이슈를 빠르게 공유한다면, MIKTA 자체의 기능 또한 매우 활성화될 것으로 보인다.

4. 인도네시아 외교의 시대적 함의와 조코위 2기 정부의 실용주의적 외교정책

마지막으로 조코위 2기 정부의 외교정책을 논하기에 앞서, 전반적으로 인도네시아 외교의 특징이 갖는 함의를 다시 주목해 보아야 한다. 조코위 1기 정부의 외교를 국내 천연자원보호 또

는 해양주권강조 등을 보면서 너무 민족주의적 경향이 큰 것은 아닌지 하는 우려를 갖고 있다. 이러한 외교행위가 드러나는 저변 기저에는 인도네시아 외교를 결정하는 가장 근저적인 원인이 있다는 것을 주목해야 한다. 즉, 인도네시아 외교는 인도네시아 사회발전을 이끌어 가는데, 중추적인 공헌을 하고 있다. 다시말 하자면, 국내정치 또는 국익에 필요한 외교를 충실히 수행하고 있다. 조코위 정부는 1기에 이어 2기에도 가장 ‘실용주의적 외교’를 선택할 것으로 보인다.

최근 역내 지역과 세계에서 외교적 강점을 보여주고 있는 인도네시아는 주요한 연구 및 관심의 대상이다. 인도네시아 대학에서 국제관계(IR)을 가르치고, 연구하는 분야에서 어떤 특징이 있었는지를 밝혀낸 연구는 인도네시아 외교특성을 읽어낼 수 있는 주요한 근거가 된다. Wicaksana는 인도네시아 주요 5개 대학의 IR 프로그램을 학과성립시기부터 현재까지 면밀히 검토 분석하였다. 인도네시아 외교정책결정에 미친 인도네시아 IR의 지적전통은 냉전시기와 탈냉전시기로 크게 구분되고, 냉전시기에는 “역사적 실재론(Historical Realism)”과 “지역주의(Regionalism)”가 강조되었고, 탈냉전시기에는 “개혁(Reform)”과 “저항(Resistance)”의 코드, “실용주의(Pragmatism) 또는 절충주의(Eclecticism)” 등이 강조되고 있다(Wicaksana 2016)고 분석하였다.

첫째, IR을 바라보는 역사적 실재론은 무엇을 의미하는가? “신생 독립된 제3세계 국가”라는 자각으로부터 시작되었다. 따라서 탈식민화와 국가건설은 매우 중요한 시대적 화두가 될 수밖에 없었다. 따라서 정치적 사건을 해석하고 설명하는데, “역사”와 “철학”은 중요한 기준이 되었다. 둘째, 인도네시아 IR의 두 번째 단계는 지역주의론의 대두와 성장이다. 제3세계 국가로서 인도네시아가 국제질서에서 발전할 수 있는 지적자원으로 “기능주의 통합이론”을 연구하면서, 주지하는 바와 같이 인도네시아는 국가와 지역의 회복력과 안정성을 위해서 아세안이라는 지역협력체를 탄생시키는데 현격한 공헌을 하였다. 탈냉전 시기가 도래하면서 인도네시아 IR의 강조점이 변화되었다. 셋째, 기존 인도네시아 IR에 대한 개혁요구이다. 두 가지 차원으로 하나는 지구적 거버넌스(Global governance)와 다른 하나는 권력정치(Power politics)의 강조이다. 즉, 탈냉전 이후 세계질서의 변화 속에서 인도네시아 주권국가가 어떤 위치에 서야할 것인가, 세계 정치의 주요흐름은 무엇을 의미하는가를 파악하고 외교적 전략을 수립하는 것이다. 이에 인도네시아는 국제 거버넌스 성립에 깊이 있게 관여하고 역할 하였다. 이러한 과정에서 아세안은 주요한 도구인 것은 분명하다. 넷째, 국제 거버넌스, 자유주의 패러다임이 지배적이었던 IR 상황에 대한 저항으로서 2000년대 등장한 비판주의 사고이다. 특히 유럽-미국 중심의 역사와 문화, 서구중심주의 IR에 대한 비판이다. 무슬림을 최대로 보유한 인도네시아로서 기존 IR의 지배적인 패러다임의 한계를 지적하고, 새로운 패러다임을 제기하는데 충분한 인적·지적자원의 국가이다. 다섯째, 탈냉전기 이후 인도네시아 IR의 마지막 특징은 실용주의 또는 절충주의 노선이다(Wicaksana 2016). 이러한 맥락에서 보았을 때, 1945년부터 현재까지 인도네시아 외교는 이상적인 외교전략을 보여주고 있다고 간주해도 무방해 보인다. 당면한 국가의 과제가 무엇인가를 인식하고, 이것을 극복하기 위해 지역 및 국제관계 질서를 만들고 유지하고 변화시키는 정치가 외교라고 보았을 때, 인도네시아는 충분히 그 역할을 하고 있다. 이러한 분석에 기초해서 보았을 때, 조코위 정부는 실용주의 때로는 절충주의 노선에 기초하고 있다. 예를 들면, 조코위 정부의 당면과제는 “해양강국건설을 위한 인프라 개발”이 최우선 과제이고, 그에 맞는 외교관계를 더욱 활성화하려고 할 것이다. 인도네시아는 중국과 상대적으로 가까워 질 것이다. 조코위 정부의 해양강국건설은 중국의 “일대일로 비전”과 연계된 부분이 있고, 인프라개발을 위해 중국 주도로 만들어진 다자개발은행 AIIB의 투자를 적극 유치

하고자 하기 때문이다. 그러나 인도네시아는 중국에 종속된 외교를 선택하는 국가가 결코 아니다. 최근 인도네시아 바다에 출몰하는 불법어선을 폭파했는데, 그 배들 중에 상당수는 중국 어선들이다. 결론적으로 인도네시아는 자기가 원하는 그림이 있고, 그 그림을 만들어갈 수 있는 방향으로 외교력을 행사하는 국가이다. 이렇듯 한 국가를 상대로도 때로는 모순적이라고 느낄 수 있는 태도를 취할 수 있다는 것을 인지해야 한다.

조코위 2기 정부의 외교정책도 1기처럼 실용주의적 노선을 선택할 것이다. 충분히 예측할 수 있는 것은 조코위 2기 정부의 RPJMN 2020-2024를 실현하기 위한 경제외교의 가속화일 것이다. 그 중에서 ‘4.0 산업혁명’을 위해서 전방위적인 외교관계를 활용할 것으로 보인다. 일본차가 아성인 인도네시아에 한국 현대차 진출을 적극적으로 유치한다거나, 유도요노 정부 2기 때 포스코와 인도네시아 국영기업인 크라카타우 스틸의 합병에 기반 한 투자를 이끌어냈지만, 동시에 유도요노 정부는 그 이후 철강산업 분야에 일본의 투자를 또 유인하여 한국과 일본의 경쟁을 부추겼다. 또한 조코위 정부 1기의 인프라 개발 중시정책에서 중국과 일본은 매우 중요한 파트너였고, 최근에는 한국도 그 범주의 한 국가로 끼어들었다. 또한 투자를 위해 미국과도 적극적으로 논의 중이다.

그리고 조코위 2기 정부의 외교정책에서는 그 동안 아세안 역내 외교를 상대적으로 덜 집중하였다고 한다면, 외교부 장관 레트노(Retno Marsudi)가 주도하여 “인도-태평양 전략에 대한 아세안의 입장(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)”을 만들어내었다(CSIS 2019). 2019년 6월 인도-태평양 전략에 대한 아세안 입장이 제시되면서 미국과 중국 갈등 및 갈등 구도에서 아세안은 이 지역의 주인은 아세안이며, 이 지역에서는 지금까지처럼 ‘아세안 중심의 지역협력체(ASEAN-centered regional architecture)’를 적합하게 만들어 운영하겠다는 입장을 천명하여, 아세안의 중심성에 대한 가치를 재확인시켜주었다. 또한 아세안정치안보 공동체가 인도네시아의 제안으로 만들어졌고, 그 이전에 원천적으로 1967년 아세안이 출범할 당시 인도네시아의 역할이 매우 중요하였듯이 이번 미국과 중국 갈등 위기국면에서 이러한 입장을 제시함으로써 인도네시아 외교적 판단의 중요성도 재확인되었다고 볼 수 있다. 또한 이러한 부분은 인도네시아 개별국가의 외교정책의 표명과도 연결된다. 인도네시아는 존재론적으로 ‘인도-태평양 전략’의 주최국이다. 다시 말하자면 지정학적으로 인도-태평양 전략의 대상국이 아니라 주최국이다. 그래서 조코위는 2019년 대통령 경선 레이스에서 이러한 외교전략을 표명했으며, ‘환인도양연대(IORA)’ 강화전략의 입장을 밝혔다(최경희 2019). 이에 조코위 2기 정부에는 로힝야 이슈와 같은 아세안 역내 문제적 이슈에 더 많은 기여와 관심, 입장과 활동이 전개될 것으로 예측된다.

V. 결론: 요약 및 정책적 함의

‘새로운 정치(New Politics)’

32년간 집권한 수하르토 체제가 붕괴된 이후의 인도네시아 정치체제를 ‘개혁기(Era Reformasi)’라고 명명해왔다. 그러나 개혁기는 형식적 명명일 뿐, 이러한 개혁기를 통해서 만들어진 인도네시아 정치의 내용을 무엇으로 규명할지는 논쟁 중이라고 볼 수 있다.

우선, 정치적으로는 큰 틀에서 민주주의가 발전해왔으며 현재는 ‘새로운 정치(New Politics)’로 표현되는 인도네시아의 특별한 정치 문화를 만들어내고 있다고 평가할 수 있다. 2000년대 초반까지 여러 차례 헌법개정을 통해 인도네시아의 민주주의를 위한 제도적 틀을 마련했고, 이후 유도요노 정부 10년, 조코위 1기 정부를 거치며 제도적 민주주의를 사회적으로 안착시켰다. 인도네시아 권력구조는 다당제를 기반으로 한 의회주의적 정치특성이 강한 대통령제이다. 다시 말하자면, 독특한 선거제도로 인해 총선결과와 대선 레이스는 상호작용하고 있고, 대선 이후 만들어지는 내각은 정당연합에 기초한 정부구성을 이루어내고 있다.

이 과정에서 인도네시아 정당은 고정된 이념을 수호하기보다 정치적 상황 변화에 유연하게 대응하는 모습을 보였고, 정당의 지도자, 혹은 주요 후보의 개인 성향이 유권자의 선택에서 정당의 이념적 위치보다 더 중요하게 고려되었다. 이로 인해 인도네시아 정치는 ‘논쟁 없는 거래(교환)의 정치’를 의미하는 ‘새로운 정치’가 형성됐으며 이는 1998년 이후 현재까지 발전해온 인도네시아 정치를 설명하는 대표적 수사가 되었다.

또한 인도네시아 정치에서 개인의 성향이 강한 영향력을 발휘하는 만큼, 개인의 성향을 정치적 유산으로 이어가는 가문 정치가 활발하다. 조코위의 정치적 출현은 이중적인 의미를 갖는데, 한 가지는 변화의 의미이고 다른 하나는 지속의 의미이다. 변화의 의미를 보았을 때, 기존 인도네시아 정치엘리트와는 전혀 다른 사회적 배경을 갖고 있는 정치신인의 출현이 갖고 있는 의미이다. 이는 개혁과 혁신을 주장하는 새로운 정치신인이 ‘절차적 정당성’을 통해 최고의 권력의 자리로 등장할 수 있다는 점이다. 다른 하나는 지속의 의미로 보았을 때, 여전히 인도네시아 정치에 있어서는 ‘인물’ 그리고 ‘개인’이 갖는 영향력이 상당히 중요하다는 점이다. 유도요노도 군인출신이지만 최초 직선제 대통령제로 당선된 대통령으로 상당히 흥미로운 정치인이었지만, 유도요노도 기존 가문정치 구조에 편승하여 그의 아들도 정치일선에 뛰어들었다. 조코위 집안도 마찬가지이다. 조코위의 아들도 솔로시장에 도전할 예정이다. 이러한 요소는 기존 세계 정치 발전사에서 민주주의 발전을 저해하는 요인으로 작용하기도 했지만, 인도네시아에서는 이와 같은 요소가 민주주의를 심각하게 훼손하고 있다고 보기 어려우며, 오히려 인도네시아 민주주의 특성을 구성하는 요소로 평가할 수 있다고 본다.

지속가능한 인프라에 기반 한 디지털과 샤리아경제 그리고 인적개발

인도네시아의 민주화가 ‘경제위기’로부터 배태되었다는 지점은 민주화 이후 ‘새로운 경제구조로의 전환’을 시대적으로 요구받았다는 것과 일맥상통하다. 인도네시아 경제는 1990년대 위기를 포함하여 현재까지 크게 세 번의 경제 위기를 경험했다. 1990년대 후반 외환위기, 2008년 세계 금융위기, 2010년대 중반 경제위기가 그것이며, 이 세 번의 경제 위기의 원인에는 다양한 분석이 있지만, 공통적으로 인도네시아 경제가 외국 자본에 의존적인 구조로부터 기인한

다. 따라서 인도네시아는 경제 내실을 다지는 것이 경제 발전의 주요 과제였다.

이러한 경제전환 구상은 유도요노 정부부터 시작되었다. 국가장기발전계획인 RPJPN 2005-2025속에서 유도요노 10년을 지나왔고, 조코위 2기 정부는 국가중기발전계획의 4번째 단계(RPJM IV 2020-2024)를 지나가고 있다. 이러한 장기적인 발전계획에서 관통하는 문제 의식은 '인프라 개발'에 있다. 유도요노 정부 때는 인도네시아 전체를 6개의 경제회랑으로 구획하고, 산업 및 경제인프라를 만들고자 하는 계획을 세웠고, 조코위 1기 정부 때부터 이에 대한 구체적인 정책을 실행하게 되었다. 무엇보다 조코위 1기 정부는 '해양강국 인도네시아'를 국정목표로 삼아서 '해양경제권'을 확보하고자 하였다. 이에 '해양경제회랑'에 대한 구상을 추가하였다. 이에 조코위 2기 경제정책에서는 이미 인도네시아 사회 내부로 확산되고 있는 '디지털 경제로의 변모'를 핵심적인 아젠다로 삼고 '4.0 산업혁명' 프로젝트 중시여기고 있다. 그리고 조코위 2기 정부가 갖는 가장 새로운 정책지향은 샤리아경제로의 전환에 있다고 볼 수 있다. 국가적 차원에서 샤리아경제개념을 전 산업영역에 결합하여 샤리아경제의 제도 및 기반 마련 및 산업효과성 제고, 연계산업 확대 등을 전면적으로 시작하는 것은 조코위 2기 정부 때부터인 것이다. 전 세계 최대 무슬림 보유국인 인도네시아가 샤리아경제로의 전환을 전면적으로 실시한다는 것은 이후 무슬림 세계 내에서 인도네시아의 경제 및 외교적 지위변화를 기대해 볼 수 있는 것이다.

조코위 2기 정부의 최우선 정책은 '인적개발', '인적자원역량강화'에 있다고 밝혔다. 이에 대한 문제의식은 집권 1기 후반부터 매우 강조된 바 있다. 주지하는 바와 같이 조코위의 가장 큰 지지기반은 빈곤층에 있고, 자카르타 주지사 시절 빈곤층에 대한 무상의료, 무상교육정책이 큰 호응을 얻은 바 있다. 하지만 이러한 빈곤층의 기대와 요구가 파퓰리즘으로 전환되지 않기 위해서는 이러한 문제를 해결하기 위한 구조적 합리적 정책의 구상과 실천이 필요한 것이다. 조코위 대통령은 한편으로는 사회보장 및 사회복지 시스템을 강조하여 빈곤층의 긴급한 요구에 부응하면서도, 교육과 인적역량개발을 통해 '지속가능한 경제' 시스템을 만들기 위한 인적자원을 만들어 놓겠다는 입장을 제시하고 있다. 조코위 2기 정부 내각구성 중에 최고 주목할 만한 대상은 고졸 공동창업자 나디엠이다. 35세라는 젊은 나이에 문화교육부장관직에 임명되었다. 조코위 대통령은 그를 인적자원역량개발이란 최우선 정책을 실현시킬 책임자라고 판단했다고 본다. 인도네시아 교육의 혁신을 이끌어내길 기대하는 것이다. 결국 조코위 2기 정부의 성공은 '디지털 기반 한 새로운 경제구조'로의 전환을 꿈꾸는데, 이러한 목적을 실현할 수 있는 인적역량에 달려있고, 그러한 인적역량을 개발하는 다양한 교육 및 기술혁신 정책에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

이슬람 가치의 영향력 확대 그리고 정체성 정치

1998년 이후 인도네시아의 사회문화는 정치·경제가 선도한 변화에 영향을 받아 변화해왔다. 인도네시아는 출산율이 높고 생산가능인구가 다수를 이루고 있다. 현재는 서서히 출산율이 낮아지고 기대수명이 높아지는 등 '선진국형' 인구구조로 변화해가고 있다. 인도네시아의 많고 젊은 인구는 인도네시아의 가장 큰 잠재력이다. 또한 인도네시아는 경제 발전과 함께 교육 수준이 올라가며 중산층이 출현했고 이들의 성장은 인도네시아 구매력을 확대시키고 자유주의적이고 진보적인 정치적 선택을 하며 인도네시아의 변화를 이끌고 있다. 인도네시아는 종교, 종족의 다양성을 보장하고 있으며, 종교, 종족에서 다수를 차지하는 집단과 소외받는 집단 간 갈등이 빈번하게 발생하여 이 갈등을 조정하는 것이 인도네시아 사회를 통합하는 데 가장 중

요한 과제 중 하나이다.

조코위 대통령의 당선요인은 솔로 시장과 자카르타 주지사로서의 행보를 통해 새로운 정치적 그룹이 상징화되면서 가능하였다. 하지만 인도네시아 정치와 선거에서 가장 중요하게 작용하는 변수는 ‘정체성’과 ‘이념’이다. 이번 2019년 대통령선거에서 조코위의 재선이 가능했던 이유 역시 조코위를 지지한 정치적 그룹의 ‘정체성’이었다. 스스로가 가지는 ‘정체성’ 혹은 ‘이념’은 개인의 정치적 선택에 가장 큰 영향을 미친다. 즉, 이슬람(Islam)과 비이슬람(Non-Islam), 혹은 이슬람 내에서의 어떤 이념적 스펙트럼 내에서 스스로 어떻게 위치지울 것인가 하는 ‘정체성’은 유권자로서 선거에서의 선택의 차이를 만들어냈다.

인도네시아의 정체성은 종교와 종족으로 나타난다. 이는 보수주의와 진보주의로 설명될 수 있는데, 보수주의는 정통 이슬람 집단으로 종교적 가치로서의 이슬람이 인도네시아 사회 전반에 영향을 미쳐야 한다고 주장한다. 반면에 진보주의는 세속적인 관점에서 이슬람의 사회적 정의의 요소를 강조한다. 보수주의와 진보주의라는 ‘정체성’은 인도네시아 무슬림이 스스로의 정체성을 갖게 하는 중요한 요인이다. 보수주의 무슬림은 보수적 이슬람 가치를 지향하는 정당과 후보자를 지지하고, 진보주의 무슬림은 진보적 가치를 지향하는 정당과 후보자를 지지한다. 이번 대통령 선거에서 조코위 대통령은 아민을 부통령 후보로 지명하여 이슬람 세력의 지지를 얻고자 노력하였다. 조코위 대통령은 보수주의 이슬람의 지지를 크게 얻지는 못하였지만, 아민의 영입으로 진보주의 이슬람 세력의 지지를 얻을 수 있었다.

한편, 이번 인도네시아 대통령 선거를 관통한 주요 이슈는 2017년 자카르타 주지사 선거에서 나타난 ‘가짜뉴스’였다. 자카르타 주지사였던 아후의 신성모독 논란은 야당후보들이 정치적으로 의도로 논란을 부풀린 측면이 컸으며, 이는 ‘가짜뉴스’를 통해 확산되었다. 조코위 대통령과 아후 주지사로 대표되는 새로운 정치적 그룹에 대해 반대하던 기득권층과 보수주의 이슬람 세력들이 논란을 키웠고, 결국 아후는 주지사 선거에서 패배하게 되었다. 이러한 상황은 조코위 대통령의 재선에 불리한 영향을 줄 수밖에 없었고, 조코위 대통령은 이슬람 세력을 포용하게 위해 아민을 영입하게 된다.

결국 2019년 인도네시아 대통령 선거결과는 ‘정체성’과, 2017년 자카르타 주지사 선거결과에 영향을 미친 ‘가짜뉴스’라는 요인을 통해 설명될 수 있다. ‘정체성’ 측면에서 이슬람과 비이슬람, 그리고 이슬람 내부의 보수적이고 강경한 세력과 진보적이고 자유주의적 세력 간의 ‘정체성’의 차이는 후보자들 간의 지지율로 나타났다. 그리고 이러한 ‘정체성’이란 요인은 ‘가짜뉴스’라는 요인과 결합하여 선거결과에 더 크게 영향을 미쳤다. 하지만 조코위 대통령은 ‘가짜뉴스’에서 만들어진 정체성을 극복하고자 노력했고, 그래서 선거에서 승리할 수 있었다.

조코위의 리더십

조코위 대통령의 리더십은 정당정치와 의회정치 구조에서 발전하여왔다. 인도네시아 정당정치는 다당제적 정당구조와 넓은 이념적 스펙트럼으로 복잡한 구조를 만들어낸다. 인도네시아 정당은 이념적으로 뻘짜실라와 이슬람 정당으로 구분된다. 뻘짜실라 정당은 세속정당으로 볼 수 있으며, PDI-P, Golkar, Gerindra, Nasdem, PD, Hanura를 포함한다. 반면에 PKB, PKS, PAN, PPP, PBB 등의 이슬람 정당은 이슬람이라는 종교적 가치가 정치적으로 수용되어야 한다고 입장이다. 인도네시아 정당간의 연합은 이념에 따라 구분되며, 특히 선거과정에서 나타난다. 이는 조코위 정부 시절에 더욱 두드러지게 나타난다. 뻘짜실라 정당 혹은 진보주의 이슬람 정당은 조코위를 지지하였고, 보수적 뻘짜실라 혹은 보수주의 이슬람 정당은 프라보워

를 지지하였다. 인도네시아의 의회구조 역시 복잡적으로 구성되어 있다. 인도네시아의 입법부는 ‘헌법제정기구’로서 MPR, ‘입법기구’로서 DPR, ‘지방분권자문기구’로서 DPD의 삼각체제를 갖추고 있다. 하지만 입법과정을 주도하는 것은 DPR이다. 따라서 양원제나 단원제로 단순하게 설명하기 어려운 것이 사실이다. 이러한 측면에서 불균형 양원제 혹은 준 양원제라고 보기도 한다.

이러한 복잡적 정당구조와 의회정치 속에서 조코위 대통령은 자신의 리더십을 변화, 발전시켜왔다. PDI-P 내에서 점차 자신의 세력을 확장시켜 나갔으며, 내각 개편을 단행하여 자신의 개혁정치를 이끌어 나갔다. 뿐만 아니라 대통령직을 수해하면서 정치적 영향력을 높이기 위해서 내각의 정당지형도도 변화시켰다. 즉, 야당이었던 Golkar와 PAN을 영입하였고, 이를 바탕으로 원활한 정책을 추진하고자 노력하였다. 1기 정부에서 조코위 대통령은 PDI-P 내부, 정당간 연합, 의회정치에서 점차 강력한 리더십을 발휘하였고, 이는 2기 정부에서도 나타날 것으로 기대된다. 다시 말하자면, 조코위 1기 정부는 개혁을 추동해 내기 위해서 ‘최소연합내각’을 구성하였다. 새로운 내각에서 야당연합을 완전히 배제하였으며, 45세 이하의 젊은 장관들이 주류를 형성하는 등 ‘젊은 내각’을 구성하였다. 하지만 조코위 대통령이 추진하고자 했던 정책은 내각에 구성되지 않은 야당 연합에 의해 좌절되는 경우가 많았다. 이러한 상황을 타개하기 위해 조코위 대통령은 내각 개각을 단행하여 Golkar와 PAN을 내각구성에 포함하는 노력을 기울였다.

이번 조코위 2기 정부에서는 1기 내각과는 달리 출발부터 ‘최대연합정부구성’을 시도했다. 조코위 대통령은 여당의 연합정당 뿐만 아니라 야당을 내각에 포함하였고, 기성정치인과 신진세력을 골고루 임명하였다. 이러한 다양한 세력을 포함한 정부구성에 대해 균형적 견제라는 시각도 존재하며, ‘타협의 내각’ 혹은 ‘가도-가도’ 내각이라는 평가도 존재한다. 다양한 세력을 포함한 조코위의 2기 정부를 평가하는 것은 아직 시기상조이다. 앞으로 2기 정부가 추구할 개혁정치의 수행능력을 보고 판단할 문제이기 때문이다. 하지만 조코위 대통령이 1기 정부에서 추진하고자 했던 개혁과제가 2기 정부에서도 수행되는 만큼 인도네시아의 발전을 위한 정책추진이 기대된다.

조코위 2기 정부 출범이 갖는 한국적 함의

조코위 2기 정부는 인도네시아의 새로운 정치경제구조의 전환을 가능하게 할 주요정책을 실현할 중요한 시기에 놓여 있는 정부이다. 사실 이러한 국가목표를 실현하기 위해서 조코위 대통령은 매우 실용적인 대외전략 및 외교정책을 추진할 것이다. 인도네시아 외교부는 현재의 외교를 ‘경제외교’로 초점을 맞추고 있으며, 인도네시아 경제에 도움이 되는 지점에서 각 이슈별로 매우 유연하면서도 실용주의적으로 접근하고 있다. 조코위 2기 정부의 외교도 매우 실용주의적인 방향으로 나아갈 것으로 보인다. 따라서 한국도 조코위 2기 정부와 긴밀하게 관계를 유지하면서, 한국정부가 필요로 하는 경제적 정치적 이익을 도모할 필요가 있다.

[수도이전 구상에 대한 적극적인 개입] 조코위 2기 정부가 주도하고자 하는 ‘디지털경제로의 전환’과 ‘효율적이며 지속가능한 인프라 기반마련’ 구상은 한국경제에게도 기회로 작용할 것이기 때문이다. 인도네시아 입장에서 이러한 모든 구상과 기대감이 칼리만탄 수도이전 담론으로 모아진다. 한국도 이러한 인도네시아 기대와 구상에 적극적으로 반응할 필요가 있다. 왜냐하면, 인도네시아의 해양경제회랑과 해양네트워크 구축은 지정학적으로 매우 중요한데, 자카르

타 수도이전 한 이후의 칼리만탄 섬이 해양네트워크의 중추적인 역할을 할 지역으로 보이기 때문이다. 따라서 수도이전구상에 대한 집행초기단계부터 한국정부는 매우 긴밀하게 개입할 필요가 있다. 한반도 신경제지도 구상 중에서 바닷길에서 만나는 인도네시아는 해양국가로서 가장 성공가능성이 높은 국가이다. 한국정부는 한국의 해양네트워크 구축을 위해서 인도네시아 칼리만탄 수도이전 프로젝트에 실질적이고 광범위한 협력을 도모해야 할 것이다.

[교육혁신과 교육개혁에 대한 적극적인 개입] 조코위 2기 정부의 최우선정책은 ‘인적자원개발’이다. 즉, 교육의 혁신을 통한 인도네시아 여성, 청년, 아동 등의 역량을 강화하고자 하는 것이다. 청년을 위한 직업교육, 직업센터 및 전문가 교육, 초·중·고등학생의 질 좋은 교육내용과 환경 마련, 여성의 사회적 진출을 위한 역량 강화 등 ‘새로운 인도네시아’를 위해서는 필수적인 과제들이다. 한국정부는 한국의 교육시스템, 교육산업, 교육컨텐츠 등이 조코위 2기 정부의 핵심정책과 어떻게 조우할 수 있는지를 파악하여 구체적인 교류협력이 필요할 것으로 보인다. 가장 빠른 시간 내에 조코위 2기 정부의 문화교육부 장관인 나디엠을 한국으로 초대하여 사회적 분위기를 형성하고, 관련한 한국과 인도네시아 교육협력사업을 진행할 필요가 있다고 본다.

[한국 사회의 이슬람에 대한 이해증진을 위한 노력] 인도네시아 사회는 빠르게 변화하는 과정에서 ‘이슬람적 가치’를 자기 삶의 영역과 공공의 영역에서 구체화하려는 노력을 계속적으로 보이고 있다. 이것은 서구화와 도시화, 글로벌화에 대한 반응으로서 인도네시아 무슬림의 정체성 형성과 관련되어 있다. 그래서 ‘할랄산업’의 강조는 이미 인도네시아 사회에서 오랜 담론이었고, 조코위 2기 정부에서는 국가적 차원에서 새롭게 ‘샤리아경제’를 전면화하려고 한다. 만약 한국과 인도네시아의 지속가능한 그리고 계속적인 교류와 협력이 가능하려고 한다면, 한국 사회는 이슬람의 가치, 생활방식, 문화적 특징, 종교적 의식 등 이슬람에 대한 이해도를 높여야 한다. 사실 ‘무지’는 ‘공포’를 조장하기에 매우 쉬운 도구이다. 한국정부가 인도네시아와 미래적 관계를 지향한다면, 지구상 최대 무슬림을 보유한 인도네시아 국가의 사회문화적 이해를 위해서 ‘이슬람’에 대한 이해를 높이는 노력을 수행해야 한다.

[민주주의 발전을 위한 노력, ‘발리 민주주의 포럼’] 인도네시아는 민주화 이후 민주주의의 제도적 구축을 바탕으로 민주주의의 질적 수준 향상에도 노력을 지속하고 있다. 이를 위해 2008년 발리 민주주의 포럼(Bali Democracy Forum, 이하 BDF)을 창설하고, 매년 아시아 태평양 지역에서의 민주주의 구축을 위한 대화의 창구 역할을 수행하고 있다. 12년 동안 BDF는 평등, 상호 이해 및 존중을 장려하는 다양성의 경험과 모범 사례를 참가국들과 공유하며 민주주의 원칙을 옹호하는데 적극적으로 노력을 기울였다. BDF는 민주주의를 아시아 태평양 지역의 전략적 안건으로 만드는데 성공하였으며, 이를 통해 국가들의 경제와 정치 발전, 평화와 안보 창출, 인권과 자유 증진, 인도주의적 가치 존중 사이의 균형을 이루도록 장려하고 있다.

인도네시아가 자랑하는 BDF를 한국정부도 매우 중시 여기고 있다. 한국은 2010년 12월 제3차 BDF에서 인도네시아와 함께 의장국의 역할을 수행하였다. 제3차 BDF의 주제는 “민주주의와 평화, 그리고 안정성의 증진”으로, 한반도의 정치 위기 속에서 개최되어 그 의미를 더했다. 무엇보다 BDF가 아세안 역내뿐만 아니라 무슬림 세계에서도 민주주의 가치를 확산하는데 매우 큰 기여를 하고 있다는 측면에서, BDF에 대해 한국정부는 한국의 시민사회가 더 많은

관심을 가질 수 있도록 노력하며, 공동의 성과를 획득할 수 있는 다양한 방법을 모색할 필요가 있다. 그래서 BDF를 한국의 민주주의 경험을 아세안뿐만 아니라 세계적 차원으로 공유 및 확산하는데 중요한 통로로 활용할 수 있다고 본다.

[MIKTA 속의 한국과 인도네시아] 2020년에는 한국정부가 MIKTA 의장국이다. MIKTA를 중견국 외교의 실질적인 국제 거버넌스의 반열에 올릴 수 있는 절호의 기회이다. MIKTA 회원국인 멕시코, 인도네시아, 터키, 호주는 각 지역적 차원에서 외교적 영향력이 상당히 큰 국가들로서 한국정부의 입장에서 MIKTA를 통해 전 세계적인 중견국 외교라인을 강화하는 것은 매우 중요하고, 특히 신남방정책 차원에서도 한국과 인도네시아 외교라인을 각별히 강화하는 것은 의미하는 바가 매우 크다고 본다. 인도네시아는 ‘국민을 위한 외교(Diplomat untuk Rakyat, Diplomacy for people)’, ‘중견국 외교’의 강점을 갖는 국가이다. 따라서 한국정부는 인도네시아 국민과 한국 국민을 ‘공공외교적 차원’에서 조직적 연계성을 높일 수 있는 사업들을 구상하고 진행해 볼 수 있을 것이다. 인도네시아 시민사회에 존재하는 관련 민간외교조직, 예를 들면 ‘인도네시아외교공동체(Foreign Policy Community of Indonesia, FPCI)’와 한국의 ‘국민외교센터’ 활동과의 교류협력을 추진해 보는 것도 의미가 있다고 본다.

참고문헌

- 강영순. 2007. “현대 인도네시아 선거정치에서 이슬람조직의 경쟁과 협력: 나흐다똘 율라마와 무함마디야를 중심으로.” 『동남아시아연구』 17(1). 한국동남아학회.
- 고우정. 2017. “한국과 인도네시아의 민주주의에 관한 비교연구: 기본권, 경쟁성, 권력공유, 책임성을 중심으로.” 성신여자대학교 박사학위논문.
- 곽성일·김제국. 2016. “아세안 경제공동체(AEC)의 미래와 우리의 대응”. 『오늘의 세계경제』 . 1-13
- 김도희·최영미. 2016. “동아시아 경제협력체 형성을 위한 중국과 아세안의 역할 : 중-아세안 경쟁과 협력의동학”. 『평화학연구』 , 17(1), 95-118
- 김성민. 2001. “인도네시아 정치균열의 변화 연구 : 1999년 총선과 대선을 중심으로”. 서강대학교 석사학위논문
- 김영훈. 2014. “조코위 시대 개막 : “친(親)서민 개혁 정치의 시작” 여소야대 정국, 화교자본 등 개혁추진 걸림돌“. 『CHINDIA Plus』 , 96(0), 10-13.
- 김유미. 2013. “최근 인도네시아의 경제성장 둔화와 정부의 대응”. 『지역경제포커스』 . 13(51). 대외경제정책연구원
- 김태균. 2016. “인도네시아 엘리트 카르텔의 지속과 변화”. 서울대학교 석사과정학위논문
- 김형중. 2018. “아세안 2017년: 민주주의 위기와 아세안 규범”. 『동남아시아연구』 , 28(2), 119-145.
- 김형준. 2012. "인도네시아 이슬람 조직의 구조와 특성: 엔우와 무함마디야를 중심으로." 『동남아시아연구』 . 22(2). 95.
- _____. 2013. “인도네시아에 있어서 정부정책과 종족갈등관리”. 『비교민주주의연구』 , 9(2), 73-107.
- 노대명 외. 2015. “제5장 인도네시아 소득보장체계,” 『아시아 각국의 복지제도 비교연구: 소득보장체계를 중심으로』 서울: 한국보건사회연구원.
- 박경서. 2014. “여소야대, 조코위 정권의 불안한 출발”. 『CHINDIA Plus』 , 98(0), 50-50.
- 박번순. 2019. 『아세안의 시간: 동남아시아 경제의 어제와 오늘 그리고 내일』 . 서울:지식의 날개
- 박재봉. 2014. “인도네시아 신임 대통령 조코위(Jokowi) 정부의 출범.”
- 박재수. 2015. “화교의 비즈니스 네트워크 변화에 관한 연구”. 『디아스포라연구』 , 9(2), 257-281
- 배동선. 2018. 『수카르노와 인도네시아 현대사』 . 서울:아모르문디
- 백유진. 2009. “인도네시아 제2기 유도요노 정부의 경제정책방향”. 『지역경제포커스』 . 09(52). 대외경제정책연구원
- 법제처. 2018. “인도네시아 법체계와 입법절차.” 법제처, 법령정보센터.
- 변해철. 2012. “인도네시아 헌법과 종교”. 『외법논집』 , 36(1), 59-70.
- _____. 2013. “인도네시아의 입법절차에 관한 연구,” 『세계헌법연구』 19(3), 서울: 국제헌법학회.
- _____. 2018. “인도네시아 대통령선거제도의 현황과 과제”. 『외법논집』 , 42(3), 193-211.
- 서지원. 2018. “인도네시아 이행기정의와 수하르토 민족영웅 논쟁”. 『아시아연구』 , 21(4),

- 서지원·김형준. 2019. “인도네시아 2018: 수하르토 퇴진 후 20년, 일상화된 선거민주주의와 경제발전”. 『동남아시아연구』, 29(2), 55-87.
- 신명순. 2010. 『비교정치』, 서울: 박영사.
- 안승국. 2009. “성장과 위기의 인도네시아 정치경제”. 『아태연구』, 16(2), 139-151.
- 여운경. 2017. “1950-60년대 인도네시아의 정치 변화와 수카르노의 “혁명””. 『동양사학연구』, 139(1), 93-125.
- 외교통상부. 2013. 『인도네시아 개황』. 서울: 외교통상부.
- 이동윤. 2013. “대통령제에서 헌정제도의 변화와 권력구조의 재편: 필리핀과 인도네시아의 사례 비교”. 『21세기정치학회보』. 23(1). 93-114
- 이정원·한재진·박용정·천용찬. 2019. “신흥국 경제의 함정(TRAPS)을 경계하자! - 신흥국 경제의 5대 리스크 요인과 시사점”. 『한국경제주평』, 828(0), 1-23.
- 이지혁. 2015. “인도네시아 인프라 현황과 시사점”. 『동남아시아 정책보고서』. 3. 서울대학교 아시아연구소 동남아센터 신흥지역연구단
- _____. 2019. “2기 조코위 정권 출범과 내각 구성.” 서울: 대외경제정책연구원.
- 전제성 외. 2011. “동남아시아 의회의 구조와 운영방식 비교연구: 인도네시아, 말레이시아, 베트남을 중심으로,” 『국회연구용역과제 연구보고서』. 서울: 한국정치학회.
- 전제성. 2007. “인도네시아의 총체적 위기와 메가와티의 정치리더십”. 『동아연구』. 53. 255-292
- 전제성·서지원. 2017. “인도네시아 2016” 『동남아시아연구』 Vol. 27, No.2.
- 전제성·서지원. 2018. “인도네시아 2016: 조코위의 기반 다지기과 `정체성의 정치`의 도전”. 『동남아시아연구』, 27(2), 213-243.
- 조태영. 2016. “서 파푸아 무슬림과 기독교도 간 긴장과 갈등의 원인”. 『동남아시아연구』, 26(4), 217-277.
- 최경희. 2006. “인도네시아의 민주적 체도와 사회적 의제해결.” 『비교민주주의연구』 2(1). 33-62.
- _____. 2008. “인도네시아 유도요노(Yudhoyono) 정부의 반부패전략과 성과에 대한 중간적 평가.” 『국제정치논총』 48(1). 325-347.
- _____. 2017a. “인도네시아 디지털 산업 전망,” 『동남아 신흥 산업의 현황과 전망』, 서울: 서울대 신흥지역연구사업단.
- _____. 2017b. “인도네시아 이슬람식 정치실천: 이데올로기와 조직형태에 따른 정치개입방식의 차이,” 김형준 외 엮음. 『동남아의 이슬람화 2』. 서울: 눌민출판사.
- _____. 2018. “인도네시아 중부자바 로컬정보: 스마랑과 족자카르타 한인기업 활동의 성과와 전망을 중심으로”. 『로컬이슈페이퍼』. 1. 서울대학교 사회과학연구원 비교문화연구소 신흥지역연구사업단.
- _____. 2019. “인도네시아 조코위 대통령 재선은 어떤 의미를 갖는가?.” 『다양성+Asia』 12월 (7호). 서울: 서울대 아시아연구소.
- 최정욱. 2013. “인도네시아 정당체계의 연속성과 정치균열의 문제: 도시부문 설문조사를 바탕으로”. 『동남아시아연구』. 15(1). 105-130
- 홍석표 외. 2011. “제4장 인도네시아 사회보장제도,” 『아시아국가의 사회보장제도』 서울: 한국보건사회연구원.

- 황대일. 2001. “[해외특파원 보고] 와히드 印尼대통령의 몰락 전말”. 『관훈저널』 . (80), 188-195
- Ahmad, Khurshid. ed., 2011. “Forward,” *First Principles of Islamic Economics*(Ahmad Imam Shafaq Hashemi by trans). Leicester: The Islamic Foundation.
- Anggraeni, Dewi. 2017. “Chinese Indonesians after May 1998– How they fit in the big picture”. 『Wacana』 . 18(1). 106-130
- Anwar, Ratih Pratiwi . 2014. “경제건설을 위한 인도네시아 정부의 마스터플랜과 인력분야에서의 도전과 전망”. 서울대학교 아시아연구소 동남아시아지식정보센터
- ASEAN. 2014. “ASEAN State of Education Report 2013,” Jakarta:ASEAN Secretariat.
- Bruinessen, Martin van. 2013. “Contemporary Developments in Indonesia Islam and the ‘Conservative Turn’ of the Early Twenty-first Century.” *Contemporary Developments in Indonesian Islam*. Singapore: ISEAS.
- Capie, David. 2016. “Indonesia as an Emerging Peacekeeping Power: Norm Revisionist or Pragmatic Provider?,” *Contemporary Southeast Asia* 38(1)
- Chapra, M. Umer. 1985. *Towards a Just Monetary System*. Leicester: The Islamic Foundation.
- Choiruzzad, Shofwan Al Banna and Bhakti Eko Nugroho. 2013. “Indonesia’s Islamic economy project and the Islamic scholars,” *Procedia Environmental Sciences* 17, 957-966.
- Connelly, Aaron L. 2015. “Sovereignty and the Sea: President Joko Widodo's Foreign Policy Challenges,” *Contemporary Southeast Asia* 37(1).
- Desker, Barry. 2019. “Another term for Jokowi: Some significant Developments.” *RSIS Commentary*. Singapore: RSIS.
- Emmers, Ralf. 2014. “Indonesia's role in ASEAN: A case of incomplete and sectoral leadership,” *The Pacific Review* 27(4).
- Frederick, William H. ·Worden, Robert L. . 2011. *Indonesia a country study*. Federal Research Division Library of Congress
- Geertz, Clifford. 1960. *The Religion of Java*, Chicago: University of Chicago Press.
- Guild, James·Chen, Jonathan. 2019. “Jokowinomics’: Has It Worked?”. 『RSIS Commentary』 . 156(8)
- Harits, Imron Wakhid·Chudy, Stefan ·Juvova, Alena·Andrysova, Pavla. 2016. “Indonesia Education Today: Dating Back Its History of Islam and Imparting European Education System”. 『Asian Social Science』 . 12(5)
- He, Kai. 2007. “Indonesia's foreign policy after Soeharto: international pressure, democratization and policy change,” *International Relations of the Asia-Pacific* 8(1).
- Hefner, Robert W. 1993. “Islamic, State and Civil Society: ICMI and the Struggle for the Indonesian Middle Class,” *Indonesia* No.56, 1-35.
- Jefferson Ng and Adhi Priamariki. 2019. “Jokowi’s New Cabinet: Guiding Two

- Visions of Indonesia to 2024.” *RSIS Commentary*. Singapore: RSIS. 2019/10/24.
- Kahf, Monzer. 2004. “Islamic Banks: The Rise of a New Power Alliance of Wealth and Shari’a Scholarship,” *The Politics of Islamic Finance*. Henry, Clement M., and Rodney Wilson. eds. Edinburgh: Edinburgh University Press. 17–36.
- Lane, Max. 2019. *Continuity and Change after Indonesia's Reforms: Contributions to an Ongoing Assessment*. Singapore: ISEAS Publishing
- _____. 2019. “President Joko Widodo’s New Cabinet: Some Implications for Indonesian Politics.” *ISAES Perspective*. Singapore: ISEAS.
- Latif, Yudi. 2008. *Indonesian Muslim Intelligentsia and Power*. Singapore: ISEAS.
- Lee, Jones. 2010. “ASEAN's unchanged melody? The theory and practice of ‘non-interference’ in Southeast Asia,” *The Pacific Review* 23(4).
- Mietzner, Marcus. 2016. “Coercing Loyalty: Coalitional Presidentialism and Party Politics in Jokowi's Indonesia,” *Contemporary Southeast Asia* 38(2).
- Negara, Siwage Dharma. 2016. “Indonesia’s Infrastructure Development Under the Jokowi Administration,” *Southeast Asian Affairs 2016*. Singapore: ISEAS.
- Norshahril Saat. 2018. “The Official Ulama in Indonesia and Malaysia Emergence, Perception and Authority.” *The State, Ulama and Islam in Malaysia and Indonesia*. Singapore: ISEAS.
- Nugroho, Yanuar and Agung Hikmat. 2017. “2. An insider’s view of e-governance under Jokowi: political promise or technocratic vision?,” Jurriëns, Edwin and Ross Tapsell, eds., *Digital Indonesia: Connectivity and Divergence*. Singapore: ISEAS.
- Ping, J.H. 2005. *Middle Power Statecraft: Indonesia, Malaysia and Asia-Pacific*. Aldershot: Ashgate.
- Rod Hague et al. 2016. *Comparative Government and Politics*. Palgrave.
- Saat, Norshahril. 2018. *The State, Ulama and Islam in Malaysia and Indonesia*. Singapore: ISEAS.
- Sambodo, Maxensius Tri. 2016. “Middle Class and Democracy: An Assessment on the 2014 Indonesian’s Presidential Election”. 『Economics and Finance in Indonesia』 . 62(1). 1–16
- Sherlock, Stephen. 2010. “The Parliament in Indonesia Decade of Democracy: People’s Forum of Chamber of Cronies?.” Edward Aspinall and Marcus Mietzner (eds.), *Problems of Democratization in Indonesia: Elections, Institutions and Society*. Singapore: ISEAS.
- Shin, Soon-ok. 2016. “South Korea's elusive middlepowermanship: regional or global player?” *The Pacific Review* 29(2).
- Simandjuntak, Deasy. 2019. “Jokowi’s Defeat in Sumatra and the Future of Religiously Charged Binary Politics”. 『Perspectives』 . 2019(70)
- Sukmajati, Mada . 2019. “Ideologies of Joko Widodo and Indonesian Political Parties.” Max Lane (ed), *Continuity and Change After Indonesia’s Reforms*.

Singapore: ISEAS.

Undang-Undang Pemilu tersebut diubah menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

Warde, Ibrahim. 2000. *Islamic Finance in the Global Economy*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Watson, Lain. 2015. "Middle powers and climate change: the role of KIA," *International Relations of the Asia-Pacific* 15(3).

Wicaksana, I Gede Wahyu. 2016a. "International society: the social dimensions of Indonesia's foreign policy," *The Pacific Review* 29(5).

Wicaksana, I Gede Wahyu. 2016b. "The changing perspective of international relations in Indonesia," *International Relations of the Asia-Pacific* 16(3).

World Economic Forum. 2019. "Global Competitiveness Report 2019: How to end a lost decade of productivity growth"

Ziegenhen, Patrick. 2008. *The Indonesian Parliament and Democratization*. Singapore: ISEAS.

언론 기사

강혜란, 2018. "월 30만원 받고 매일 120개 트윗" 주지사 선거 뒤흔든 '가짜뉴스' 공작단, 『중앙일보』, <https://news.joins.com/article/22831205>. (검색일: 2019/12/14)

정문태. 2015. "아제 항쟁사, 포르투갈·네덜란드·일본의 침략 그리고 인도네시아의 배신". 『한겨레신문』. http://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/672993.html (검색일: 2019/12/20)

이현택. 2019. "인도네시아 조코위 대통령의 '통큰 協治'... 대선 불복했던 경쟁자를 국방장관 임명." 『조선일보』. https://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/10/24/2019102400332.html. (검색일: 2019/12/23)

황철환. 2016. "'상왕정치' 반기 든 조코위 인니대통령 홀로서기 '가속'," 『연합뉴스』. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20160729070900104>. (검색일: 2019/12/20)

Arshar, Arlina. "'Gado-gado' cabinet shows compromise." *Stat Online*. <https://www.thestar.com.my/news/regional/2019/10/24/gado-gado-cabinet-show-s-compromise>. (검색일: 2019/12/20)

Bali Times. 2019. "President Jokowi sets five priorities for his second term," (October 21, 2019). <https://www.thebalitimes.com/national/president-jokowi-sets-five-priorities-for-his-second-term/>. (검색일: 2019/12/19)

BBC Indonesia. 2019. "Gibran Rakabuming ikut pilkada 2020, 'itu kompetisi, bukan penunjukan', kata Jokowi". <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-50754380> (검색일: 2019/12/20)

Dewi, Sita W. 2018. "Who is Ma'ruf Amin, Jokowi's running mate?". 『The Jakarta P o s t

- <https://www.thejakartapost.com/news/2018/08/09/who-is-maruf-amin-jokowi-is-running-mate.html> (검색일: 2019/12/20)
- Firman, Tommy. 2011. "Population growth of Greater Jakarta and its impact". 『The Jakarta Post. <https://www.thejakartapost.com/news/2011/03/26/population-growth-greater-jakarta-and-its-impact.html> (검색일: 2019/12/20)
- Jensen, Fergus·Kapoor, Kanupriya. 2014. "Indonesia's Jokowi gets election boost from VP pick". 『Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-indonesia-election-jokowi/indonesias-jokowi-gets-election-boost-from-vp-pick-idUSBREA4I01C20140519> (검색일: 2019/12/20)
- Kompas. "Pro-Kontra Menteri Jokowi di Kalangan Masyarakat." 2014/10/28.
- Kurlantzick, Joshua. 2019. "Indonesia's Jokowi Seeks a Second Chance to Live Up to His Reformist Brand." 『World Politic Review. <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/27758/indonesia-s-jokowi-seeks-a-second-chance-to-live-up-to-his-reformist-brand> (검색일: 2019/12/20)
- Malaysia Today. "The Mind-Boggling Challenge of Indonesia's Election Logistics." <https://www.malaysia-today.net>. (검색일: 2019/12/14)
- Oxford Business Group. 2019. "The Report 2019 Indonesia. Indonesia's growing middle class boosts consumer spending". <https://oxfordbusinessgroup.com/analysis/loosening-belt-growing-middle-classes-boosts-consumer-spending> (검색일: 2019/12/20)
- pwc. 2019. "RPJMN 2020-2024 remains focusing on infrastructure development". <https://www.pwc.com/id/en/media-centre/infrastructure-news/july-2019/rpjmn-2020-2024-remains-focusing.html> (검색일: 2019/12/20)
- Shubert, Atika· Quiano, Kathy. 2002. "Tommy Suharto jailed for murder". 『CNN. <http://edition.cnn.com/2002/WORLD/asiapcf/southeast/07/26/indonesia.tommy/> (검색일: 2019/12/20)
- Suparto, Idayu. 2015. "5 things to know about Indonesian Vice-President Jusuf Kalla". 『The StraitsTimes. <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/5-things-to-know-about-indonesian-vice-president-jusuf-kalla> (검색일: 2019/12/20)
- Supriatma, Made. 2019. "Indonesia's election focuses on: Who will be more Islamic?." 『Los Angeles Times. 2019/4/15.
- The Jakarta Post. 2012. "Jusuf Kalla may run for president, Golkar says". <http://www.thejakartapost.com/news/2012/02/29/jusuf-kalla-may-run-president-golkar-says.html> (검색일: 2019/12/20)
- The Jakarta Post. 2019. "No need for reconciliation: Titiek Soeharto". <https://www.thejakartapost.com/news/2014/06/23/no-need-reconciliation-titiek-soeharto.html> (검색일: 2019/12/20)
- The New York Times. 2007. "Jakarta holds first direct election for governor". <https://nyti.ms/33Hp97C> (검색일 2019/12/20)
- Wibawa, Tasha. 2018. "Why has Indonesian President Joko Widodo picked a hard-line cleric as his running mate?". 『ABC News. <https://www.abc.net.au/news/2018-08-18/joko-widodo-picks-a-hardline-muslim-cleric-as-his-running-mate/10117820> (검색일: 2019/12/20)

인터뷰 대상자

Hanan, Djayadi (Director, LSE, 2019/12/11)

Simandjuntak, Deasy (Associate Fellow, ISEAS, 2019/12/16)

Saat, Norshahril (Fellow, Regional Social&Cultural Studies Programme, ISEAS, 2019/12/18)

인도네시아 정부발간자료

Kemunterian PPN/Bappenas. 2019. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020–2024*: Indonesia Berpenghasilan Menengah–Tinggi yang Sejahtera, Adil, dan Berkesinambungan. Jakarta: Menteri PPN.

Kemunterian PPN/Bappenas. 2018. *Indonesia Islamic Economic Masterplan 2019–2024*. Jakarta: Menteri PPN.

Badan Pusat Statistik. 2010. “Kewarganegaraan, Suku Bangsa, Agama, dan Bahasa Sehari–hari Penduduk”. 『Indonesia–Hasil Sensus Penduduk』

홈페이지

국민대표의회(DPR) 홈페이지 <http://www.dpr.go.id>

선거관리위원회(Komisi Pemilihan Umum) 홈페이지 <https://www.kpu.go.id>

인도네시아건강보험공단 <https://bpjs-kesehatan.go.id/bpjs/>

인도네시아 외교부(<https://kemlu.go.id/portal/id>)

인도네시아 올라마 협의회 MUI 홈페이지 <https://mui.or.id>

키로난파트너 홈페이지 <http://www.kiroyan-partners.com>

Masyarakat Ekonomi Syariah <http://www.ekonomisyariah.org/>

KNKS <https://knks.go.id/beranda>

PPN/Bappenas <https://www.bappenas.go.id/id/>

MUI <https://mui.or.id/>

DSN–MUI <https://dsnmui.or.id/>

CSIS. 2019. “Jokowi 2.0: Policy, Politics and Prospects for Reform,” (October 18, 2019).

<https://www.csis.org/analysis/jokowi-20-policy-politics-and-prospects-reform>

외교부연구용역과제
2019. 12.



인도네시아 조코 위도도 대통령 2기 정부 정책 전망