

인도네시아에 있어서 신질서체제의 해체와 민주화

안 승 국

덕성여자대학교 겸임교수

< 목 차 >

- | | |
|--------------------------|----------|
| I. 서 언 | V. 결 언 |
| II. 민주주의체제 이행에 관한 이론적 논의 | 참고문헌 |
| III. 신질서체제의 권위주의적 통치 | Abstract |
| IV. 신질서체제의 해체과정과 그 결과 | |

Key words(중심용어): 신질서(New Order), 수하르토(Sueharto), 골 까르(Gologan Karya: GOLKAR),
 뽀짜실라(pancasila), 권위주의(Authoritarianism), 민주화(Democratization),
 인도네시아(Indonesia)

국 문 요 약

인도네시아에 있어서 권위주의체제는 지난 32년간 성장주의에 입각해서 독재정치를 정당화해 왔다. 즉, 신질서체제라고도 불리운 권위주의체제의 정치적 정당성은 국민들의 물질적 성장욕구를 충족시키는 것에 있었던 것이다. 1997년에 들어와 인도네시아도 다른 동남아국가들과 마찬가지로 경제위기에 직면하게 되면서 정당성의 기반을 경제성장에 두었던 신질서체제는 심각한 위협에 놓이게 됐다. 따라서 본 논문에서는 신질서체제의 해체를 분석하는 데 있어서 경제위기와 그 영향에 초점이 놓여진다. 소오사태의 직접적인 촉발요인은 극심한 인플레이션과 에너지를 비롯한 물가의 급격한 인상이었다. 이러한 물가인상에 따른 초기의 시위는 정치적 요구를 제기하지 않았지만 근본적인 대책이 제시되지 못했기 때문에 정권에 대한 비판으로까지 확대됐다. 이와 같이 소오사태는 국민들의 정치개혁에 대한 요구와 경제적 불만이 결합되면서 발생됐다. 초기에는 물가폭등과 실업, 통화가치 하락 등 경제적인 문제가 주요 쟁점이었으나 점차 수하르토의 퇴진과 민주화와 같은 정치개혁을 추구하게 됐던 것이다.

I. 서 언

신질서체제라고 불리어졌던 수하르토의 권위주의체제는 수카르노 집권기의 경제적 침체와 정치·사회적 혼란을 해소하는 것을 표방하면서 경제성장과 정치·사회적 안정을 추구했다. 이에 따라 인도네시아는 식량증산, 사회간접자본의 확충과 더불어 본격적인 산업화의 궤도에 들어서게 됐다. 1969년부터 경제개발 5개년계획(Repelita)을 추진한 결과 1973년부터 1981년의 기간 동안 7 퍼센트 대의 급속한 성장이 이뤄졌으며, 특히 1970년대의 급격한 원유가 상승은 인도네시아 경제성장에 크게 기여했다. 그러나 1980년대 원유가의 하락은 성장의 토대를 석유수출에 두고 있던 인도네시아 경제를 위축시켰다. 1990년대에 들어와 다시 성장이 회복되었지만 이면에는 불안정 요인들이 잠재되어 있었다. 즉, 인도네시아는 이미 1980년대부터 석유수출액의 급격한 감소로 산업화에 필요한 재원이 제대로 조달되지 않아 외채의 심화에 놓여 있었다. 또한 1990년대부터 수출에 중점이 놓여 졌으나 저임금을 비교우위로 한 중국의 공세에 밀려 수출성장의 하락에 직면했다. 더구나 1997년 7월 태국을 출발점으로 한 경제위기는 인도네시아에까지 파급되어 심각한 국가부도위기에 빠지게 됐다.

신질서체제는 지난 32년간 성장주의에 입각해서 권위주의 통치를 정당화해왔다. 즉, 신질서체제의 정치적 정당성은 국민들의 물질적 성장욕구를 충족시키는 것에 있었던 것이다. 그러나 인도네시아가 IMF의 관리에 들어가면서 물가폭등, 실업증대, 인플레이션 심화, 수출부진과 같은 위기징후가 더욱 심각하게 촉발되어 국민들의 불만이 급증했다. 이러한 상황은 전국적인 소요사태를 발생시켜 수하르토의 퇴진을 초래하게 됐던 것이다. 결국 인도네시아의 경제위기는 신질서체제를 해체시킨 주 요인이었다.

따라서 본 논문에서는 신질서체제의 해체를 분석하는 데 있어서 경제위기와 그 영향에 초점이 놓여진다. 일단 신질서체제의 권위주의적 특성을 탐색한 다음 체제안정의 배경을 살펴 볼 것이다. 마지막으로 경제위기에 따른 신질서체제의 해체과정과 그 결과에 관해서 논의하고자 한다.

II. 민주주의체제 이행에 관한 이론적 논의

민주주의체제로의 이행은 권위주의체제의 성격, 사회경제적 구조와 정치세력간의 권력관계에 따라 다양한 과정으로 전개된다. 민주화의 유형에 대한 연구들에 따르면 민주화의 경로는 주도 세력에 따라 다음과 같이 구분된다.¹⁾ 첫번째 범주는 위로부터의 민주화로 권위주의정권의 종식과 민주화를 지배세력이 주도하는 경우이다. 지배세력은 정권 내부로부터 민주화를 실시함으로써 가능한 한 자신들의 이익을 유지하면서 체제에 가해지는 압력을 최소화시키려 한다(Huntington, 1984, p. 214). 체제 내부로부터의 민주화는 지배세력의 성격에 따라 각기 민간화된

1) 이러한 범주는 명백하게 구별되지 않으며 현실적으로 하나 이상의 범주가 복합적으로 적용될 수 있다. 또한 동일사례라도 각기 관점에 따라 상이한 범주로 구분되기도 한다.

정치적 리더십, 군사정부 또는 군부에 의해 주도된다(Stepan, 1986, pp. 141-153). 위로부터의 민주화는 체제 외부로부터의 압력에 의한 것이 아니라 체제 내부의 역동성에 기인되는 것으로, 지배세력이 반대세력보다 강력하고 강제수단을 통제할 수 있을 때 추진된다.

위로부터의 민주화가 추진되기 위해서는 우선 지배세력 내에 개혁파가 등장해야 한다. 즉 민주화의 필요성을 인식하고 있는 개명된 분파가 존재해야 하는 것이다. 그렇다면 지배세력의 분열은 어떻게 나타나는가? 오도넬과 슈미터(G. O'Donnell and P. Schmitter)에 따르면 권위주의 체제는 지배를 정당화시킬 수 있는 이데올로기를 재생산하지 못하므로 과도체제로 규정된다. 이와 같은 체제의 성격에 따라 서로 대립적인 두 분파가 지배세력 내에 나타난다(Dix, 1985, p. 569). 개혁파는 권위주의체제의 기능적 필요가 소멸되었을 때 정권을 양도할 준비가 되어있는 반면 보수파는 기능적 필요에 상관없이 권위주의체제의 영구화를 추구한다.

개혁파는 왜 민주화가 필요하다고 생각하는가? 첫째, 개혁파들이 체제유지 비용에 대한 한계를 인식하고 있는 경우이다(Huntington, 1991, p. 593). 권위주의체제에서는 정도상의 차이는 있지만 반대세력에 대한 억압, 언론통제, 정치인에 대한 규제에 상당한 비용이 투입된다. 이러한 비용은 체제유지를 위해서 불가피하게 증대되는 것이 필연적이지만 무한정으로 상승될 수 있는 것은 아니다. 특히 체제에 대한 도전이 존재하지 않는 경우에는 지배세력이 이러한 비용을 점진적으로 조정해갈 수 있지만, 아래로부터의 정치적 요구가 증대되고 정당성의 위기가 확산되는 경우에는 상당한 위험부담에 직면하게 된다. 이러한 상황에서 개혁파지도자들은 민주화를 난국에 대한 타개책으로 고려하게 되는 것이다.

둘째, 지배세력이 자신들의 신변에 대한 위험을 최소화하기 위해 민주화를 추진하는 경우이다. 즉 지배세력은 권력을 상실하게 될 경우 민주화를 통해 수립된 체제에서 신변보장이 보다 안정적인 것으로 판단한다. 셋째, 지배세력이 민주화라는 전략을 통해서 약화된 정당성을 회복하고 재집권할 것이라고 기대하는 경우이다.

그렇다면 위로부터의 민주화는 어떠한 과정에 의해 추진되는가? 첫째, 개혁파가 민주화를 주도하지만 보수파는 여전히 권력의 핵심부에 남아있게 된다. 따라서 민주화과정은 매우 완만하고 제한적일 가능성이 높다. 둘째, 지배세력의 일부가 민주화를 추진하더라도 권위주의체제 내부로부터의 민주화를 가능하게 한 요인은 아래로부터의 정치적 요구이다(Kaufman, 1986, pp. 99-100). 특히 권위주의체제의 정당성을 부인하면서 민주화를 요구하는 국민의 광범위한 정치적 반대는 매우 중요한 요인이다. 정치적 반대가 지속적으로 존재하지 않는다면 개혁파의 민주화계획은 성공할 수 없으며 최소한의 자유화도 진전될 수 없다.

보수파는 민주화에 쉽게 동조하지 않으며 개혁파를 몰락시키려고 한다. 따라서 개혁파는 보수파의 음모에 대응하기 위해 국가기구와 당의 고위직을 장악하여 권력을 자신들에게 집중시키게 된다(Stepan, 1986, pp. 42-43). 이러한 과정을 통해서 개혁파는 보수파를 약화시키거나 회유하여 전향을 유도한다. 이러한 상황에서 개혁파는 권위주의체제의 종식과 과도체제를 통해 민주주의 체제의 확립을 역설하며 '정당성의 회복'을 강조한다. 개혁파는 이러한 주장을 통해 다양한 정치세력들의 동의를 확보할 수 있다. 개혁파는 반대세력내의 급진파를 제거하고 불안정성을 최소화시켰다는 사실로 보수파를 설득할 수 있으며 보수파의 저항을 극복하고 민주화의 계기를 마련했

다는 것으로 반대세력의 지지를 확보할 수 있다.

일단 개혁과가 정국을 주도하게 되면 민주화는 진전된다. 이행과정은 개혁과를 중심으로 야당 또는 재야, 주요 사회집단과의 협의를 통해 결정되며 정치적 개방을 통해 새롭게 등장한 정치집단들은 민주화의 포괄적인 진행을 요구하게 되고 이러한 정치적 압력은 보수과의 입지를 약화시키게 된다. 개혁과는 보수과를 약화시키기 위해 반대세력과 협의하여 합의를 도출해낸다. 민주주의체제로의 성공적 이행을 위해서는 야당의 역할도 상당히 중요하다(Share, 1987, p. 544). 대부분의 국가에 있어서 민주화의 일정은 정권과 야당 간의 협의를 통해 정해진다. 체제 내 개혁과가 미약하거나 존재하지 않고 지배세력의 중심이 보수과인 경우 민주화는 체제 내에서 자발적으로 추진되지 않는다. 민주화는 반대세력이 강력한 힘을 분출하여 체제를 전복시킴으로써만이 가능해진다.

두 번째 범주는 아래로부터의 민주화로 반대세력이 주도하는 민주화이다. 이 범주는 각기 사회주도, 정당연합, 개혁정당과의 연합에 의한 조직적인 봉기 등을 포함한다(Stepan, 1986, pp. 153-165). 아래로부터의 민주화의 요인은 권위주의체제에 대한 광범위한 국민의 저항이다. 일반적으로 학생집단은 반대세력으로서 중요한 역할을 수행하지만 여타 계층 또는 다른 사회집단과 연계되지 않는 경우 체제전복에 성공하지 못한다. 그러나 학생시위는 체제에 대한 불신과 혐오감을 확산시키는 효과가 있다. 학생시위에 의해 촉발된 체제의 정당성에 대한 의문은 지식인, 정치인, 전문·사무직 종사자, 자영업자, 노동조합, 종교집단까지 확산된다.²⁾ 이에 따라 권위주의체제에 대한 혐오가 만연되면 체제의 종식을 원하는 다수국민들은 광범위한 반대세력의 연합체를 결성하고 전면적인 동원을 통해 억압적인 체제를 붕괴시키게 된다.

위로부터의 민주화는 구체제와 상당한 수준의 연속성을 유지하면서, 정당성의 복귀를 강조한다(Viola and Mainwaring, 1985, p. 194). 반면에 아래로부터의 민주화는 구체제와의 단절을 강조하며 새로운 정당성의 창출을 추구한다. 위로부터의 민주화과정에서 권위주의체제의 지도자들은 정치일선에서 은퇴하거나 군부지도자들은 군부로 복귀하게 된다. 이와는 달리 아래로부터의 민주화과정에서 권위주의체제의 지도자들은 추방, 망명, 구금, 피살과 같은 상황에 처해지게 된다.

III. 신질서체제의 권위주의적 통치

인도네시아에 있어서 신질서체제의 수립 이전인 1949년부터 1966년까지의 기간은 국가건설과 국민형성을 모색했던 과도기로서 의회민주주의와 교도민주주의, 두 시기로 구분된다. 수카르노와 반대세력들 간의 정치적 타협으로 유지됐던 의회민주주의 시기(1949-1957)에는 선거를 통한 정치적 경쟁이 과열되어 다당제가 형성됐다.³⁾ 사회의 복잡한 갈등구조에 따른 정당의 난립으로 의

2) 반대세력의 역량이 약하거나 경제발전과 같은 성과로써 약화된 정당성을 일시적으로 상쇄할 수 있을 때는 정당성에 대한 의문이 크게 표출되지 않는다. 권위주의체제에 대한 국민의 불만이 확산되어 있더라도 반대세력이 조직되어 있지 않고 정치적 대안이 제시되지 못한다면 체제변동은 발생되지 않으며 정당성은 무력의 위협에 의해 재생산된다. 이에 관해서는 Przeworski(1986, pp. 163-169) 참조.

회에서 다수세력이 형성되지 못해 정국은 불안정했으며 각 정당들의 분파적 이익추구는 부패와 비능률을 초래했다. 더구나 중앙정부의 권위와 국민적 정체성이 확립되지 못했기 때문에 1956년 수마트라 지역에서 분리자치권을 요구하는 반란이 발생했다. 이에 대처하기 위해 수카르노는 1957년 계엄령을 선포하게 됐고 이로써 의회민주주의는 종식됐다. 따라서 의회민주주의의 붕괴는 국가건설과 국민형성의 실패에서 비롯됐다고 볼 수 있다.

1957년의 계엄령선포와 지역반란 진압을 계기로 인도네시아는 이른바 교도민주주의 시기(1957-1966)로 들어서게 됐다. 교도민주주의는 수카르노에게 실질적으로 독점적인 권력을 부여하는 것을 의미했다. 수카르노체제는 민족주의(nasionalisme), 종교(agama), 공산주의(Kommunisme)라는 세 개의 요소로 구성된 이른바 나사콤(Nasakom)에 기반을 두고 있었다(Leifer, 1995, p. 181). 따라서 교도민주주의체제는 수카르노를 중심으로 군부와 공산당 간 세력 균형의 산물이었다. 군부는 교도민주주의체제에 조직적 기반을 제공하면서 지역단위의 행정권을 실질적으로 장악했다. 공산당 역시 수카르노의 반제국주의, 반식민주의 투쟁을 지지함으로써 체제 내에서 정치활동을 보장받았다. <표 1>에서 보는 바와 같이 수카르노는 기간산업을 국유화하고 자주적이고 민족적인 경제체제를 구축하고자 했다. 그러나 수카르노의 극단적인 반제국주의, 반식민주의 노선은 국제적 고립을 초래했고 경제에 심각한 악영향을 미쳤다. 또한 교도민주주의의 양대 지지였던 군부와 공산당 간에 심각한 갈등이 초래됐다. 이러한 상황에서 수카르노가 군부 쿠데타를 견제하기 위해 공산당을 지지하게 되면서 양측 간의 갈등이 더욱 심화됐다. 결국 수카르노체제를 강화하려는 이른바 ‘9.30사태’가 촉발됐으나 수하르토에 의해 진압됐다.

<표 1> 수카르노체제와 수하르토체제의 비교

	구질서(수카르노)체제	신질서(수하르토)체제
체제의 특성	1949년-1957년 의회민주주의 1957년-1966년 교도민주주의 나사콤(Nasakom) : 민족주의, 이슬람, 공산당 비동맹/반제국주의/ 반식민주의 노선	1967년-1998년 성장주의 군부의 이중기능 자바 중심주의 탈정치화 및 정치적 통제 대의 개방/친서방 노선
경제적 특성	사회주의적 민족경제 : 주요산업의 국유화 만성적인 인플레이션과 경기침체	국가주도 산업화와 경제개발계획 (Repelita) 차관 및 투자유치 지역 간, 계층 간 경제격차 심화, 정경유착 및 부정부패

3) 의회민주주의 시기에는 두 개의 문화를 대표하는 네 개의 주요정당이 존재했다. 즉, 자바를 지지기반으로 하는 국민당(Partai Nasional Indonesia: PNI)과 공산당(Partai Komunis Indonesia : PKI), 자바 이슬람교도를 기반으로 하는 나흐다툴 울라마(Nahdatul Ulama: NU), 외곽도서의 이슬람교도를 기반으로 하는 마슈미(Majelis Syuro Muslimin Indonesia: MASYUMI)였다. 의회민주주의 시기의 정치는 이들 정당들 간의 경쟁에 놓여 있었다.

1965년 10월 반 쿠데타에 성공한 수하르토와 군부는 공산당을 불법화했고 친공산세력과 친수카르노세력에 대한 대규모 숙청을 단행함으로써 권력기반을 구축했다. 1967년 수하르토는 수카르노의 뒤를 이어 임시대통령에 취임했고 1968년 5월 국민협의회 임시특별총회에서 임기 5년의 대통령으로 선출됨에 따라 공식적으로 신질서체제가 출범했다.⁴⁾ 수하르토는 1968년 6월 개발내각을 구성하고 구질서청산과 정치 및 경제의 안정을 과제로 설정했다. 또한 수카르노의 반제국주의, 비동맹 외교노선에서 탈피하여 미국 등 서방과의 관계개선을 추구했다. 국내에서는 정당을 통폐합하고 언론통제와 같은 강력한 억압정책을 실시했다.

공산당은 불법화됐으며 수하르토는 100개의 의석을 임명할 수 있는 권한을 갖게 됐다. 16년 만에 시행된 1971년 총선이후 정당구도는 세 개의 정당으로 정리됐다. 네 개의 이슬람정당들의 통합으로 통일개발당(Partai Persatuan Pembangunan: PPP)이 형성됐으며 다섯 개의 비 이슬람정당들이 통합하여 인도네시아 민주당(Partai Demokrasi Indonesia: PDI)을 수립했다. 지배세력은 다수의 기능집단들을 통합하여 골카르(Golongan Karya: GOLKAR)⁵⁾라는 집권당을 구성했다. 골카르는 정부기관과 군부의 지원에 힘입어 총선에서 안정적인 의석을 확보할 수 있었다. 따라서 골카르의 의석수와 군 장교들로 지명되는 의석수를 합하면 지배세력은 의회에서 안정적인 위치를 구축할 수 있었다(양승윤, 1994, pp. 157-158).

신질서체제는 군부의 이중기능(Dwi Fungsi)과 대중의 부유성에 기초해 있었다. 즉, 군부는 본연의 임무인 국가안보 이외에 사회, 경제, 정치부문의 발전에 책임이 있기 때문에 전반적인 개입이 가능하다는 것이었다(고우성, 1996, p. 115). 군부의 이중기능은 의회민주주의가 붕괴되었을 때 육군참모총장이었던 나수티온(Abdul Nasution)의 중도개념(Jalan Tengah)에 의해 구성됐다. 즉, 군은 정치적 역할을 수행해야 하지만 결코 정치적 통제권을 장악해서는 안된다는 것이었다. 그러나 신질서체제에서는 이러한 이중기능의 원리가 보다 확대되고 강화됐다.⁶⁾ 또한 농촌지역에는 계몽되지 않은 대중이 인구의 대부분을 차지하고 있었기 때문에 정당의 정치활동은 사회적 혼란을 초래하기 쉬우므로 제약되어야 한다는 것이었다. 신질서체제는 1945년 헌법에 명시된 뽀판짜실라(Pancasila)를 탈정치화에 활용했다. 뽀판짜실라는 대중참여를 고취하지도 않았고 국민들의 활성화를 의도하지 않았다는 점에서 동원 이데올로기가 아니라 일종의 봉쇄 이데올로기였다(Mortif, 1981, p. 846).

지난 32년간 신질서체제가 심각한 도전에 직면하지 않고 유지될 수 있었던 것은 몇 가지 요인에 기인된다. 첫째, 이른바 뽀판짜실라는 국민들의 획일적 통합을 이끌어냈을 뿐만 아니라 야당을 무력화시켰다.⁷⁾ 1985년 단일 이데올로기법이 제정된 이후로 인도네시아 민주당은 뽀판짜실라와 이

4) 수하르토정부는 수카르노의 구질서(Orde Lama)인 교도민주주의(Demokrasi Terpimpin)와 대비되어 신질서(Orde Baru)체제로 불리었다.

5) 골카르는 신질서체제 출범 후 집권세력의 이익을 대표할 수 있는 정당이 부재한 상황에서 1971년 총선에 대비한 선거조직으로 구성되었으나 점차 정당으로 발전되었다.

6) 신질서체제에서 군은 정치참여가 법적으로 보장되어 있었다. 국회의원과 국민협회의회의 일정비율을 군대표로 선출하도록 돼있었고 정부 내 장관급의 30-40%, 주지사의 50%이상이 현역군인이나 군 출신인사로 충원됐다.

7) 뽀판짜실라(panca: 다섯 sila: 원리)는 유일신에 대한 신앙(Belief in the One and Only God), 인간의 존엄성(Just and Civilized Humanity), 인도네시아의 통합(The Unity of Indonesia), 대의민주주의

념적으로 근접해 있었기 때문에 존립명분이 될 수 있는 독자적 정체성을 갖지 못했으며, 이슬람주의를 표방하는 통일개발당도 정체성이 약화될 수밖에 없었다.

둘째, 체제의 정당성을 검증하는 선거가 형식적인 것으로 전락되었다는 점이다. 헌법상으로 대통령은 의회 의석수의 3분의 1을 지명할 수 있었으며 공무원들의 광범위한 개입으로 이루어지는 관련선거는 언제나 정권의 의지대로 선거결과를 조작할 수 있었다. 실제로 1970년대부터 1990년대까지의 선거에서 집권당인 골카르는 60퍼센트 이상의 안정적인 득표율을 획득했고 경제적으로 침체되었던 1987년에도 73퍼센트의 높은 지지를 획득했다. 또한 대부분이 집권세력으로 구성되는 국민협의회(Majelis Permusyawaratan Rakyat: MPR)에서의 대통령 간선은 실질적으로 정권 교체를 불가능하게 했다.⁸⁾

셋째, 신질서체제의 통제와 억압능력이었다. 1965년 이후 수하르토와 군부는 공산당을 제거함으로써 억압능력을 실질적으로 확인시켜주었다. 특히 학생시위와 이슬람과격분자에 대해서는 단호하고 엄격하게 대응했다. 인도네시아의 군은 약 46만명으로 이중 18만명은 시위진압에 동원될 수 있는 경찰군이었다. 따라서 이와 같은 잠재적 무력이 체제도전을 억제할 수 있었던 것이다. 또한 언론을 철저히 통제함으로써 사회 내의 갈등과 긴장을 조정하고 부정부패를 은폐했다.

넷째, 신질서체제의 가장 중요한 토대는 군부의 지지였다. 수하르토는 군통수권의 확립을 위해 군의 규모를 축소했고 군부의 불만을 무마하기 위해 전·현직군 출신인사들을 내각이나 정부 기관이나 지방행정기관, 의원직에 기용했다(Sundhaussen, 1995, p. 769). 이와 같이 대부분의 관료들은 군에 복무했거나 사관학교에서 강의한 경험이 있었기 때문에 군부와의 협력이 용이할 수 있었던 것이다(Emmerson, 1983, p. 1231).

다섯째, 현실적으로 수하르토 정권을 대체할 수 있는 대안의 부재였다. 국민협의회에 의한 대통령 선출방식은 수하르토의 장기집권을 가능하게 했기 때문에 정권교체는 이루어지기 어려웠다. 수하르토에 의해 임명된 대의원들로 구성되는 국민협의회만이 대통령 선출권을 갖고 있었으므로 사실상 현직대통령 스스로 자신의 선출을 결정했던 것이다(Djiwandono, 1995, pp. 230-31).

IV. 신질서체제의 해체과정과 그 결과

1990년대에 들어서 신질서체제는 정치적 도전에 직면하기 시작했다. 1992년의 총선에서 56석을 얻은 인도네시아 민주당은 1993년 수카르노의 장녀인 메가와티(Megawati Sukarnoputri)를 당수로 선출하여 수하르토정권에 도전했다. 이러한 상황은 수하르토의 장기집권, 족벌체제, 정부의 부정부패, 심각한 빈부격차에 혐오감을 느낀 국민들의 지지를 받았다. 그러나 수하르토는 정부의

(Democracy guided by the Inner Wisdom in the Unanimity arising out of Deliberations amongst Representative), 사회정의(Social Justice for the Whole of the People of Indonesia)로 구성된다(Morfit, 1981, pp. 840-841).

8) 국민협의회는 대통령과 부통령을 선출하는 형식상의 최고권력기관으로 상근직 국회의원 500명과 비상근직 대의원 500명으로 구성되어 대선을 위해 5년마다 소집됐다.

승인을 받은 정당과 후보만이 선거에 참여할 수 있다는 규정을 이용하여 1996년 6월의 민주당 전당대회에서 수르야디(Suryadi)를 신임당수로 선출하도록 하여 메가와띠를 축출했다. 이것은 그녀가 1998년의 대선에서 후보로 지명되는 것을 우려했기 때문이었다(Eklof, 1997, p. 1183). 수하르토정권은 메가와띠가 이끄는 민주당이 체제유지에 심각한 장애가 될 것이며 수하르토의 7선을 위협할 것으로 인식했다. 수하르토는 민주 대 반민주의 구도를 우파 대 좌파의 구도로 전환시키기 위해 좌파의 폭력시위 배후설을 제기했다. 그러나 메가와띠의 축출은 중산층과 빈민층의 반발을 불러일으켰다

<표 2> 인도네시아 총선 득표율(1971-1997)

정당 \ 년도	1971	1977	1982	1987	1992	1997
골까르당	62.80	62.11	64.34	73.16	68.1	74.5
민주당	10.09	8.60	7.88	10.89	14.9	3.1
통일개발당	27.11	29.29	27.78	15.97	17.0	22.4

출처 : Suryadinata(1988, p. 272); Eklof(1997, pp. 1181-82)에서 재구성. 단위: %

<표 2>와 같이 1997년 5월의 총선에서는 골까르가 압승함에 따라 다시 신질서체제의 안정적인 기반이 마련됐다. 골까르는 1992년의 총선에 비해 득표율이 6퍼센트 이상 상승했고 의석수도 40석 이상 증가됐다. 골까르는 자카르타, 자바 중부, 발리, 수마트라 남부와 북부와 같은 이전의 민주당 우세지역에서도 대량득표를 함으로써 승리의 기반을 확고히 했다. 통일개발당도 전체 유권자의 60퍼센트를 차지하고 있는 자바에서 우세를 보여 득표율의 상승을 기록했다. 그러나 민주당은 득표율이 10퍼센트 이상 하락했을 뿐만 아니라 의석수도 45석이나 감소됐다. 특히, 민주당의 아성이었던 자카르타에서도 1.8퍼센트의 득표에 그쳐 최소한의 정치적 기반을 구축하는 데도 실패했다. 민주당의 패배는 당의 분열과 수르야디의 인기부재라는 요인도 작용했지만 수하르토 정권의 정치공작에 더욱 영향을 받았다.

1997년 총선에서 골까르의 압승은 몇 가지 요인에 기인된다. 첫째, 근대화와 경제성장을 이룩한 신질서체제 대한 유권자들의 지지였다. 유권자들은 극좌노선(공산주의)과 극우노선(이슬람 근본주의)을 회피하기 위해 골까르를 선택했던 것이다. 둘째, 군부와 공무원의 공개적인 지지였다. 골까르의 간부는 대부분 군 출신이었기 때문에 군부의 골까르 지지는 예상된 결과였다. 또한 골까르의 핵심조직 중 하나인 공무원단체(Korps Pegawai Republik Indonesia: Korpri)의 지지는 농촌지역에서 특히 효력을 발휘했다. 대중의 부유성에 따라 농촌지역의 정치활동이 금지되어 있는 상황에서 공무원조직은 유일한 정치조직이었기 때문이었다. 결과적으로 골까르는 농촌지역에서 지지기반을 용이하게 구축할 수 있는 반면 야당들은 열세에 놓이게 됐던 것이다. 이러한 조직을 기반으로 골까르는 지역개발을 유인책으로 하여 지지를 획득할 수 있었다. 셋째, 조직적인 관권선거와 부정선거였다. 다수의 공무원들은 거주지와 직장에서 이중 또는 삼중으로 투표를 했으며 후보자, 유권자, 참관인들에게 폭력과 협박을 자행하고 농촌지역의 선거구에서 개표를 조작

했다(Eklöf, 1997, p. 1192).

1997년 후반기에 들어와 인도네시아도 다른 동남아국가들과 마찬가지로 경제위기에 직면하게 되면서 정당성의 기반을 경제성장에 두고 있었던 신질서체제는 심각한 위협에 놓이게 됐다. 신질서체제에서 강력한 국가개입이 합리화될 수 있었던 것은 경제성장에 위한 필수적인 요소로서 물질적 풍요와 발전주의에 기인하는 것이었다(Huat, 1993, p. 134). 그러나 이러한 유사이데올로기의 효력이 상실되면서 신질서체제는 정치적 위기에 직면하게 됐던 것이다.

<표 3> 신질서체제의 해체과정

1997년 7월 2일	태국 바트 폭락
8월 14일	인도네시아 변동환율제 도입
8월 20일	루피아의 달러당 환율 3천대 돌파
10월 8일	IMF 구제금융 신청
10월 31일	IMF 인도네시아에 대한 2백30억달러의 금융지원 발표
11월 1일	인도네시아 16개 은행 폐쇄
1998년 1월 8일	루피아의 달러당 환율 1만대 돌파
1월 26일	루피아의 달러당 환율 1만2천9백 5십으로 최저치 기록
2월 13일	수하르토 하야시위
3월 11일	수하르토 7선 대통령 선출
3월 12일	학생과격시위 발생
3월 15일	신임내각 출범
4월 8일	IMF와 구조조정합의
5월 1일	수하르토 정치개혁거부
5월 4일	유가인상발표
5월 7일	전국적 시위발생
5월 14일	자카르타에서 유혈시위 사태
5월 20일	수하르토 조기총선 실시 후 조건부 사임선언
5월 21일	수하르토 전격 사임선언
5월 22일	하비비 내각개편

그러나 수하르토는 기득권수호를 위해 IMF식 자유시장경제가 협동조합과 가족주의를 중심으로 하는 인도네시아 경제에 부적합하다고 주장하면서 개혁을 거부했다. 그는 7선을 계기로 국가 주도 성장전략과 개발독재체제를 더욱 강화하고자 했던 것이다. 이미 정치공작으로 반체제세력이 유명무실화된 상황에서 군부와 부통령 하비비를 중심으로 한 친위내각으로 체제위기를 극복하겠다는 것이었다. 그러나 경제위기는 수하르토의 전략을 무산시켰다. IMF개혁의 일환으로서 정부보조금의 폐지가 초래한 물가폭등은 전면적인 정치적 위기를 불러일으키는 계기가 됐다.

수하르토의 7선 이후 학생과 일부 지식인, 야당지도자들은 민주주의 도입과 족벌체제의 해체를 주장했다. 인도네시아의 소요사태는 이와 같은 정치개혁에 대한 요구와 국민들의 경제적 불

만이 결합되면서 발생한 것이었다. 소요사태의 직접적 촉발요인은 첫째 에너지와 교통비, 생필품을 비롯한 물가의 급격한 인상이었고, 둘째 40퍼센트 대의 극심한 인플레이션과 50퍼센트의 고금리에 대한 국민들의 불만이었으며, 셋째 경제위기에 따라 870만명까지 증대된 대량실업이었다. 물가인상은 달러당 루피아 환율급등이 요인이었다. 특히 엘니뇨 영향에 따라 50년만의 최악의 가뭄으로 식량부족이 초래되어 농산물의 상당부분을 수입에 의존하고 있는 상황에서 식품가격의 폭등은 불가피한 것이었다. 그 동안 경제위기에도 불구하고 비교적 안정적인 물가가 유지될 수 있었던 것은 조달청(Bulog)이 농산물 교역에 대한 독점권을 갖고 국가보조금을 통해 가격을 조정했기 때문이었다. 그러나 IMF와의 합의에 따라서 독점권과 보조금 지급이 삭감되면서 루피아의 약세는 식품가격 인상요인으로 작용하게 됐던 것이다(안승국, 2002, 68). 특히 5월 4일의 물가 인상은 IMF와의 합의에 따라 루피아 환율하락 분만큼 정부보조금을 대폭 삭감함으로써 이루어진 것이었다.⁹⁾ 이러한 물가인상에 따른 초기의 시위는 정치적 요구를 제기하지 않았지만 근본적인 대책이 제시되지 못했기 때문에 정권에 대한 비판으로까지 확대됐다. 즉, 초기에는 물가폭등과 실업, 통화가치 하락 등 경제적인 문제가 주요 쟁점이었으나 점차 수하르토의 퇴진과 민주화 요구와 같은 정치개혁에 초점이 놓여지게 됐던 것이다. <표 3>에서와 같이 5월 들어서 자카르타의 40여개 대학에서 학생시위가 촉발되었고 학생뿐만 아니라 공무원과 지식인 화이트칼라까지 가세했다. 5월 3일 자카르타의 트리삭티 대학에서 5천명의 학생이 경찰 및 보안군과 충돌해 학생 5명이 사망하는 유혈사태가 촉발됐다. 5월 4일부터 6일까지는 상권을 장악한 화교들의 영향력이 가장 큰 메단시에서 1만여명이 참여한 대규모의 폭력시위가 발생했다. 이어서 5월 8일에는 자바 동부 수라야바시 아이랑가대학에서 2천여명이 민주화와 경제개혁을 요구하며 평화행진을 벌였다. 또한 그 동안 정부의 거수기 역할을 해왔던 의회가 물가인상조치의 백지화를 요구했고 끝까지 소속 의원들까지 정부와 축벌체제를 비판했다.

소요사태의 악화에 따라 1998년 5월 16일에는 이드리스 예비역 육군중장 등 군부지도자 15명은 학생들의 정치개혁 요구를 지지하며 신임 대통령 선출을 위한 국민협의회 소집을 요구했다. 수하르토는 5월 19일 하르모코 국회의장의 퇴진주장 이후 조건부사퇴를 선언했다. 즉, 수하르토는 선거를 통해 신임 대통령을 선출할 때까지 대통령직을 수행하면서 내각개편을 단행하고 개혁위원회를 구성한다는 것이었다. 그러나 개혁의 세부일정과 퇴진시점을 구체적으로 제시하지 않아 불신이 초래됐다. 결국 국민들이 이에 만족하지 않고 즉각적인 퇴진을 촉구함에 따라 5월 21일 수하르토는 전격적인 사임을 선언하게 됐다. 이러한 결과는 이미 국민들의 요구가 실업이나 물가와 같은 경제적 문제해결에 한정되지 않고 정치개혁으로까지 확대됐다는 것을 의미하는 것이었다.

9) 항목별 물가인상률을 보면 전기료의 추가인상이 60퍼센트, 시내버스 요금이 66퍼센트, 도시전철 요금이 82퍼센트, 여객선요금이 82퍼센트, 도시철도요금이 100퍼센트, 단거리 페리요금이 117퍼센트, 제트유 43퍼센트, 휘발유 71퍼센트, 등유 25퍼센트, 디젤유 58퍼센트였다(조선일보 1998년 5월 6일).

V. 결 언

신질서체제는 연 평균 7퍼센트라는 놀라운 경제성장률을 기록했지만 성장의 이면에는 인플레이션이나 경상수지 적자와 같은 불안정요인들이 존재했다. 적자폭이 증대된 것은 외국직접투자의 급증에 따라 자본재의 수입이 증대된 결과였고 또 다른 원인은 수출성장률 감소였다(Mallarangeng and Liddle, 1996, p. 110). 성장주의와 효율성에 기초했던 신질서체제는 경제위기가 표출되자 국민들의 강력한 반발에 직면하게 됐다. 메가와띠의 축출도 국민들의 저항을 불러일으킨 바 있었으나 전국적으로 확산되지는 못했다. 그러나 경제상황의 악화는 지역과 계층을 초월하여 전국민적인 공감대를 형성시켰다. 신질서체제의 부패와 무능이 경제위기의 궁극적 원인으로 간주됐던 것이다.

특히 신질서체제의 권력기반이었던 군부 내의 분열과 대립은 수하르또의 퇴진을 촉진시켰다. 군부 내에서는 위란또(Wiranto) 중심의 온건파와 뿌라보오 수비안또(Prabowo Subianto) 중심의 강경파간의 대립이 존재했었고 민주화운동에 대한 대응과정에서 갈등이 첨예화됐다. 결국 온건파는 강경파를 제압하고 반대세력을 지지했다(윤진표 외, 2000, pp. 324-325). 또한 신질서체제가 해체되었을 때 정권을 담당할 수 있는 야당이 존재하여 정치적 저항을 확산시킴으로써 권위주의 체제를 대체할 수 있었다. 아민 라이스(Amien Rais)와 메가와띠 등 반대세력의 대표인물들은 수하르또의 7선 직후부터 공개적인 비판을 통해 체제의 존립을 위협했다. 결국 수하르또가 퇴진함으로써 억압적 권위주의체제는 종결됐다. 언론, 집회, 결사의 자유 등이 보장됐고 의회, 선거, 정당의 정상화가 추진됐다. 군부의 정치적 역할도 축소되어 민간주도의 정치개혁이 이뤄졌다. 위란또를 중심으로 하는 군부 온건파는 군의 정치개입을 축소하는 조치를 받아들임으로써 군부는 정치일선에서 퇴진하게 됐다. 권력집중적인 군부 권위주의체제가 권력분산적인 민주주의체제로 전환됐던 것이다.

수하르또의 사임 직후 대통령직은 집권세력의 일원이었던 하비비 부통령이 승계했다. 하비비는 골카르에서만 각료를 선출해 온 관행에서 탈피하여 야당인 통일개발당과 인도네시아 민주당 소속의 정치인들을 영입함으로써 거국내각을 구성했다. 또한 정치참여를 대폭 확대하여 다수 정당들이 선거에 참여할 수 있게 했으며 정치범 석방, 언론규제 철폐, 정치개혁법안 정비 등의 조치를 취했다. 특히 시민사회의 요구와 각계 전문가들의 자문을 거쳐 정당법, 선거법, 국회법 등 정치개혁법을 마련함으로써 민주적 이행에 기여했다. 이와 같이 하비비정권은 과도체제로서의 역할을 수행하고 퇴진했으며 이후 와히드와 메가와띠 등이 순차적으로 대통령에 선출됐다. 또한 2004년 실시된 최초의 대통령 직선에서는 유도요노가 당선됨으로써 민주화의 공고화 기반이 마련됐다. 이제 민간정권의 기반이 구축됐고 민주화가 확대됐기 때문에 정치적 안정과 통합을 형성시키는 것이 과제라고 할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 고우성. “인도네시아의 정치적 리더십과 정치변동.” 김성주 외. 『동남아의 정치리더십』 서울 21세기한국연구재단, 1996.
- 안승국. “동아시아 경제위기에 대한 통합적 분석: 대내적 요인과 대외적 요인의 연계를 중심으로.” 『국제정치논총』, 42: 3(2002).
- 양승윤. “인도네시아 군부와 정치변동.” 김성주 외. 『동남아의 정치변동』서울: 21세기한국연구재단, 1994.
- 윤진표·제대식. “인도네시아의 민주화 연구: 군부와 이슬람세력 간의 동학.” 『국제정치논총』, 40: 3(2000).
- 『조선일보』, 1998. 5. 6.
- Dix Robert. “The Breakdown of Authoritarian Regimes.” *Western Political Quarterly*, 34: 4(1985).
- Djiwandono, S. “Indonesia in 1994.” *Asian Survey*, 35: 2(1995).
- Eklof, S. “The 1997 General Election in Indonesia.” *Asian Survey*, 37: 2(1997).
- Emmerson, D. “Understanding the New Order: Bureaucratic Pluralism in Indonesia.” *Asian Survey*, 23: 11(1983).
- Huat, Chua Beng. “Looking for Democratization in Post-Soeharto Indonesia.” *Contemporary Southeast Asia*, 15: 2(1993).
- Huntington Samuel. “Will more Countries become democratic?” *Political Science Quarterly*, 99: 2(1984).
- Huntington Samuel. “How countries Democratize.” *Political Science Quarterly*, 106: 4(1991).
- Kaufman Robert. “Liberalization and Democratization in South America.” *Transition from Authoritarian rule: comparative perspective*. G. O'Donnell, P. Schmitter, and L. Whitehead. eds. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.
- Leifer, M. *Dictionary of the Modern Politics of South East Asia*. London: Routledge, 1995.
- Mallarangeng R. and R. Liddle. “Indonesia in 1995: The Struggle for Power and Policy.” *Asian Survey*, 36: 2(1996).
- Morfit, M. “Pancasila: The Indonesian State Ideology According to the New Order Government.” *Asian Survey*, 21: 8(1981).
- Przeworski, Adam. “Some Problems in the study of the Transition to Democracy.” *Transition from Authoritarian rule: comparative perspective*. G. O'Donnell, P. Schmitter, and L. Whitehead. eds. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

- Share, Donald. "Transition to Democracy and Transition through Transaction." *Comparative Political Studies*, 19: 4(1987).
- Stepan Alfred. "Paths Toward Redemocratization." in *Transitions from Authoritarian Rule: comparative perspective*. Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter and Laurence Whitehead. eds. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.
- Sundhaussen, U. "Indonesia's New Order: A Model for Myanmar?" *Asian Survey* 35: 8(1995).
- Suryadinata, L. "Indonesia's Political System: Continuity and Change." *Contemporary Southeast Asia*, 9: 4(1988).
- Viola Eduardo and Scott Mainwaring. "Transition to Democracy: Brazil and Argentina in the 1980s." *Journal of International Affairs*, 38: 2(1985).

Abstract

The Break Down of the New Order Regime and Democratization in Indonesia

Ahn, Seung Gook*

This paper analysed the break down of Soeharto's New Order regime and transition to democracy in Indonesia. The New Order regime was founded by former President Soeharto in 1965. Soeharto built his regime on the basis of "Guided Democracy" left by his predecessor, Soekarno. The imposition of Guided Democracy in 1959 ushered the collapse of parliamentary democracy and replaced it with a system that provided no real checks on the executive presidency. In 1997 and 1998, Indonesia was hit with a severe economic crisis and also faced with political turmoil. In May 1998, President Soeharto had resigned after thirty-two years of dictatorship, brought down by a coalition of students, politicians, Muslim reformers, and moderate military commanders. Soeharto's downfall was accompanied by outbreaks of civil violence. The fall of President Soeharto created the opportunity for democratic reform. Since the demise of the New Order regime, Indonesia has had Four presidents—B.J. Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Sukarnoputri, and Susilo Bambang Yudhoyono—all of whom took power by free election.

■ 논문접수일 : 2008 10월 2일, 논문심사일 : 2008년 10월 20일, 게재확정일 : 2008년 11월 20일

* Adjunct Professor, Duksung Women's University