

인도네시아와 말레이시아의 할랄(Halal)인증제 비교연구: 제도운영주체 결정의 정치적 요인을 중심으로

박정훈*

| 목 차 |

- | | |
|---------------------|--------------------|
| I. 서론 | IV. 사례 연구 2: 말레이시아 |
| II. 연구 주제와 목표 설정 | V. 결론 및 시사점 |
| III. 사례 연구 1: 인도네시아 | |

| 논문요약 |

본 연구에서는 이슬람에 관한 많은 특징들을 공유함에도 불구하고 왜 인도네시아가 민간종교단체인 인도네시아 울라마협의회(MUI)가, 그리고 말레이시아에서는 연방정부소속부처인 말레이시아 이슬람진흥부(JAKIM)가 할랄인증을 담당하는지에 대한 요인들을 찾고자 한다.

역사적 자료들의 분석 결과 본 연구는 정치적으로 규정된 국가와 이슬람 시민사회 사이의 관계와 이슬람을 중심으로 한 정치균열이 할랄인증제를 주관하는 행위자의 결정에 영향을 미친다는 점을 확인하였다. 먼저 국가와 종교의 분리를 명시한 헌법과 특정 종교의 우위를 인정하지 않는 국가이념이 유지되어 온 인도네시아에서는 할랄을 비롯한 이슬람 규범에 대한 국가의 공식적인 관리가 제한적으로 진행되었다. 이러한 요인들로 인해 MUI는 비록 수하르토(Suharto) 대통령의 지원으로 설립되었으나 공식적 정부기관은 아닌 모호한 지위를 유지할 수밖에 없었으며, 특히 민주화 이후 MUI가 운영하는 할랄인증제의 공신력에 대한 논쟁을 불러일으켰다. 그러나 말레이 무슬림과 이슬람의 정치적 우위가 관철되어 온 말레이시아의 정치체제는 1970년대 말부터 시작된 이슬람 야당의 이념적 보수화에 대응하기 위해 여당과 마하티르(Mahathir) 정부가 주도한 이슬람화의 구조적 원인으로 작동했다. 할

* 싱가포르 국립대학교 정치학과 박사과정.

랄인증을 포함한 이슬람 규범들을 국가제도로 편입하는 데 공헌한 JAKIM의 설립은 이러한 말레이시아의 정부 주도적 이슬람화 정책을 상징적으로 보여준다.

- 주제어: 할랄, 할랄인증제, 인도네시아 울라마협의회, 말레이시아 이슬람진흥부, 정치체제

I. 서론

세계 종교인 이슬람은 신자들인 무슬림에게 그들의 일상생활을 통한 종교규범의 실천을 강력하게 요구한다. 무슬림에게 이슬람은 삶의 방식 그 자체로서, 신앙고백(shahadah), 기도(salat), 기부(zakah), 단식(sawm), 그리고 순례(haji)로 정의되는 무슬림의 일상적 규범들은 경전인 『꾸란(al-Quran)』과 선지자 무함마드(Muhammad)의 언행을 담은 『하디스(hadith)』, 그리고 이슬람 율법학자들의 해석인 파트와(fatwa)를 통해 구체화된다(Rezai et al. 2012, 34). 따라서 무슬림에게는 종교적 수행과 일상생활의 공간적 구분이 무의미하다.

독립 이후 사회 여러 부분에서 세속화를 동반한 서구화를 경험한 대부분의 이슬람국가들에서는 경제 발전을 통해 성장한 무슬림 시민사회를 중심으로 이슬람을 정치와 사회의 지배적인 가치로 규범화하려는 시도를 꾀하였다. 즉, 자신들의 종교적 규범이자 생활의 지침인 이슬람이 정작 국가의 통치기제 혹은 정치적 이데올로기(ideology)로 발전하지 못하고 있는 상황에 대한 문제의식을 바탕으로 한 무슬림 시민운동이 발생한 것이다.

이러한 시민사회의 요구를 반영하여 이슬람국가들은 시기의 차이는 있으나 추상적인 이슬람 규범을 보다 구체화된 사회제도로 변환했다. 주로 무슬림의 식생활을 관할했으며, 최근에는 화장품과 위생용품을 비롯한 공산품, 그리고 금융상품을 포함하는 모든 소비생활로 그 범주가 넓혀지고 있는 할랄(Halal)인증제의 발전은 이러한 현상을 뒷받침하는 대표적인 사

레이다. 무슬림의 “일상생활 전반을 규제하는 법적 규범인 동시에 특정한 윤리적·미적·종교적 가치와 평가를 표현하는 이슬람적 분류체계”(오명석 2012, 4)로 정의되는 할랄은 이슬람의 규범을 일상생활에서 실천할 수 있도록 하는 가장 중요한 기제 가운데 하나이다. 그러나 과거와 달리 무슬림 스스로 할랄과 하람(Haram, 허용되지 않는 것)을 판단하기에는 현대 산업사회의 경제행위와 상품생산이 너무 복잡해졌으며, 특히 과거에는 찾아볼 수 없었던 합성화합물의 확산으로 인해 종교적 영역을 넘어 보다 전문적인 지식을 바탕으로 한 판단이 필요해졌다. 이러한 필요성과 앞서 언급한 무슬림 시민사회의 발전은 할랄과 하람의 구분을 현대 무슬림 소비자들 스스로가 아닌 보다 종교적으로 권위 있는 기관들의 공식적인 인증을 통해 이루어지는 것으로 정의되는 할랄인증제를 탄생시켰다.

동남아시아의 대표적 이슬람국가들인 인도네시아와 말레이시아는 이슬람 발전의 역사를 공유하고 있으며, 또한 비슷한 시기에 할랄인증제를 도입하였다. 그러나 말레이시아에서는 정부부처인 이슬람진흥부(Jabatan Kemajuan Islam Malaysia, 이하 JAKIM)가 할랄인증제를 운영하고 있는 반면 인도네시아에서는 비슷한 기능을 비정부기관인 인도네시아 올라마협의회(Majelis Ulama Indonesia, 이하 MUI)가 담당하고 있다는 점은 흥미롭다. 본 연구는 이러한 차이가 현재 양국에서 진행되고 있는 이슬람화의 특징을 읽을 수 있는 중요한 단서를 제공할 수 있다는 가정에서 출발한다.

본 연구에서 필자는 장기간에 걸쳐 형성된 정치 제도적 변수들, 그중에서도 국가와 이슬람과의 관계, 그리고 이슬람을 중심으로 형성된 정치 균열이 양국 할랄인증에 대한 행위자의 결정에 큰 영향을 끼쳤다고 주장한다. 먼저 인도네시아에서는 국민의 대다수가 무슬림임에도 불구하고 다양한 사회 구성체들을 통합시키기 위해 이슬람 대신 뻘짜실라(Pancasila)라는 고유의 국가이념을 건국 헌법부터 명시해왔다. 더욱이 이슬람의 정치 세력화를 강력하게 억제한 수하르토(Suharto) 권위주의 정권은 무슬림 지식인들을 중심으로 한 시민사회 형성을 용인하였으나 국가와 종교 사이의 엄격한 분리는 그대로 유지하였다. 이러한 역사적 배경과 더불어 민주화 이후 구체화된 이슬람 세력의 정치균열은 할랄인증제가 국가제도로 온전하게 편입되지 못한 채 민간종교단체인 MUI 주도로 남게 되는 결정적인

요인으로 작용했다.

이와는 대조적으로 이슬람과 말레이인들의 정치적 우위가 헌법에 명시되어 있는 말레이시아에서는 말레이 무슬림의 지지를 획득하기 위한 집권 여당인 통일말레이국민기구(United Malays National Organisation, 이하 UMNO)와 이슬람주의 야당인 범 말레이시아 이슬람당(Parti Islam Se-Malaysia, 이하 PAS) 사이의 이념 경쟁이 1980년대 이후 가속화되었다. PAS의 이념적 급진화를 견제하고, 무슬림 시민사회의 요구를 수용하기 위해 UMNO와 정부는 이슬람의 법, 사회, 경제적 규범들을 적극적으로 국가의 제도로 편입했다. JAKIM의 설립과 이가 주도하는 할랄인증제는 말레이시아가 보여주는 관료주도적 이슬람화의 상징적인 사례이다.

본 연구의 의의 및 기존 연구와의 차별성은 다음과 같다. 먼저 국내 연구가 절대적으로 부족한 상황에서 할랄과 할랄인증제뿐만 아니라 이슬람에 전반에 관한 이해 증진에 기여할 수 있다는 점이다. 전 세계에서 두 번째로 많은 신자를 보유하고 있는 이슬람에 대한 국내의 이해는 이슬람 국가(IS)와 알카에다(al-Qaeda)로 대표되는 지하디스트(jihadist)들의 활동으로 인해 상당히 왜곡되어 있다. 이러한 정보의 왜곡은 2015년 박근혜 대통령의 중동지역 순방 이후 급증하고 있는 할랄 시장에 대한 관심에 부정적인 영향을 미칠 수 있을 뿐만 아니라 불완전한 시장진출 전략의 수립 가능성과 직결된다. 따라서 본 연구는 할랄과 관련된 기본적인 정보 제공을 통해 한국에서 이에 대한 이해의 폭을 넓힐 뿐만 아니라 향후 정부, 기업, 자영업자 등 이해관계자들의 전략 수립에 도움을 줄 것으로 기대한다.

또한 본 연구는 동남아시아의 주요 이슬람국가들인 인도네시아와 말레이시아의 비교 연구를 통해 할랄과 같이 비교적 균질성(homogeneity)을 잘 보존한 초국가적 규범이라고 할지라도 국내 변수, 특히 정치적인 변수들에 의해 상이한 제도화 과정을 경험할 수 있다는 이론적 함의를 보여준다. 국내의 경우 2010년대 이후부터 식품 관련 학계를 중심으로 할랄에 대한 논의가 본격적으로 진행되고 있다는 점은 고무적이다.¹⁾ 그러나 대다수의 연구가 할랄과 할랄인증제의 현황 설명의 수준에 머물러 있어 경험

1) 이에 해당되는 연구로는 한아람·이광원(2016, 87-93), 김은미(2015, 12-24), 김종도·최영길(2014, 183-204), 서민교(2014), 이희열·정장호(2014, 101-140)의 연구가 있다.

적 현상을 통한 이론적 함의를 찾는 작업은 거의 이루어지지 못한 실정이다. 더욱이 기존 문헌에서는 개별 무슬림 국가의 정치·사회·문화적인 배경에 대한 고려 없이 종교적 규범인 할랄의 제도화가 모든 무슬림 사회에서 단선적으로 이루어지고 있다는 암묵적 가정에 바탕을 둔다. 그러나 1980년대부터 전 세계적으로 확산된 지구화(globalization)의 경우에서도 알 수 있듯이, 동일한 규범이라고 할지라도 일국적인 맥락, 특히 한 국가의 정치적인 상황에 따라 규범이 제도화되는 정도는 상당한 차이를 보인다(Mahler 2004). 이러한 점을 고려한다면, 이슬람의 보편적인 종교규범인 할랄과 그 제도화의 올바른 이해를 위해서는 해당 지역, 혹은 해당 국가의 국내적 변수들에 대한 이해가 반드시 선행되어야 한다. 최근 현지조사를 비롯한 민족지적(ethnographic) 방법론을 통해 할랄인증제를 이슬람화의 증거로 확인하고자 하는 연구²⁾들이 발표되었으나, 이러한 연구들 또한 경험적 현상에 대한 정보의 축적에는 기여할 수 있으나 사례 연구의 특성상 연구 결과의 과학적 일반화라는 사회과학의 목표에 기여할 수 있을지 의문이다. 따라서 본 연구와 같이 지리적 인접성을 비롯해 역사적·문화적 특징을 공유하고 있는 인도네시아와 말레이시아의 할랄인증제에 대한 교차비교연구는 레이파르트(Lijphart 1971, 687)가 언급한 ‘비교가능성(comparability)’을 높여줌으로써 관련 연구의 과학성과 할랄과 할랄인증제에 대한 이해도 제고에 기여할 것이다.

본 연구에서는 다양한 문헌자료들을 바탕으로 한 역사적 분석(historical analysis)을 주된 방법론으로 사용하고자 한다. 구체적으로 할랄인증제의 발전으로 대표되는 종교 규범의 제도화 과정에서 드러나는 양국 간의 차이점과 국가의 정치체제적 요인들 사이의 인과적 관계를 설명하기 위해 민족주의의 탄생을 비롯한 근대적 정치 환경이 구축되기 시작한 20세기 초반부터 현재까지의 경험적 자료들을 통시적으로 분석한다. 이를 위해 기존 문헌들과 더불어 정부보고서와 신문기사 등 다양한 자료들을 이용한다.

2) 대표적으로 오명석(2012, 3-62), 전제성·김형준(2012, 61-87)의 연구가 있다.

II. 연구 주제와 목표 설정

1. 할랄과 할랄인증제

이슬람은 기본적으로 경전인 『꾸란(al-Quran)』과 예언자 무함마드의 삶(순나, Sunah)을 기록한 『하디스(Hadith)』를 그 종교적 바탕으로 간주한다. 주목할 것은 『꾸란』과 『하디스』가 무슬림의 종교적인 삶에만 관여하는 것이 아니라 그들의 의무와 도덕, 그리고 행동 전반을 아우르는 이슬람 법체계의 근간을 이루고 있다는 점이다(Mukhtar & Butt 2012). 따라서 무슬림에게는 일상생활의 장이 곧 종교적 수행의 공간이다.

무슬림들에게 가장 중요한 삶의 원천 가운데 하나인 『꾸란』은 기본적으로 ‘허용된 것(할랄)’과 ‘신과 무함마드의 의지에 어긋나는 것(하람)’의 이분법적인 행동규범을 무슬림들에게 제시하고 있는데, 이러한 규범들은 구체적인 예시들을 통해 설명된다.³⁾

할랄과 하람은 다음과 같은 개념적 특징을 가지고 있다. 먼저 할랄과 하람은 흔히 이해되듯이 비단 무슬림의 식생활에 국한된 개념이 아니라 간통, 도박, 고리대부업 등 무슬림의 경제와 사회활동 전반을 포함하고 있다는 점이다. 『꾸란』에서 하람으로 지정된 행위들은 생명의 위협을 받는 것과 같은 예외적인 상황 이외에는 반드시 금해야 한다. 또한 『꾸란』의 구절들은 할랄이 아닌 하람에 대한 구체적인 예시를 들고 있다. 예를 들

3) 『꾸란』에 의하면 할랄에 속하는 것들은 다시 할랄과 토이반(toyyiban) 혹은 타이브(thayyib)으로 나누어진다. 호센(Hosen 2012, 12)은 토이반은 ‘허용되는 것’의 의미를 넘어 보다 세부적으로 좋은 품질이 보장되고 인체에 무해하며 인간의 가치를 존중하는 상품과 행위들을 지칭한다고 한다. 구체적으로 『꾸란』에서 언급된 할랄과 하람에 관련된 구절들은 다음과 같다: “사람들이여 지상에 있는 허용된 것을 먹되 사탄의 발자국을 따르지 말라.”(2:168); “죽은 고기와 피와 돼지고기를 먹지 말라. 또한 하나님의 이름으로 도살되지 아니한 고기도 먹지 말라.”(2:173); “너희에게 허락되지 아니한 것이 있으니 죽은 고기와 피와 돼지고기와 하나님의 이름으로 잡은 고기가 아닌 것 목졸라 죽인 것과 때려서 잡은 것과 떨어져서 죽은 것과 서로 싸워서 죽은 것과 다른 야생이 일부를 먹어버린 나머지와 우상에 제물로 바쳤던 것과 화살에 점성을 걸고 잡을 것이거늘 이것들은 불결한 것이다.”(5:3), “믿는 자들이여 술과 도박과 우상숭배와 점술은 사탄이 행하는 불결한 것들이거늘 그것들을 피하라.”(5:90)

어 식품의 경우 피, 돼지고기, 알라의 이름으로 도축되지 않은 동물에게서 생산된 고기, 그리고 유일신 이외의 신들을 위한 제물로 바쳐진 음식들을 하람으로 명시하고 있는데, 이는 하람으로 지정하지 아니한 것들은 모두 식용이 가능하다는 점을 암시하고 있다. 비단 식생활뿐만 아닌 다른 영역에서도 하람이라고 특별히 언급이 없는 경우에는 할랄로 간주될 수 있다는 것이 일반적인 견해이다(김중도·최영길 2014, 188).

그러나 이러한 할랄과 하람에 대한 기준이 현대 무슬림에게 완벽하게 적용되는 것은 사실상 불가능하다(De Run et al. 2010). 그 이유로는 우선 합성첨가물이 들어간 식료품, 새로 발명된 공산품, 흡연, 피임기구, 에너지 드링크와 같이 이슬람 법체계에서 할랄 혹은 하람으로 분명하게 구분되기 힘든 제품들과 행위들이 늘어나고 있다는 점을 들 수 있다. 또한 이슬람 율법학자인 율라마(ulama)들의 『꾸란』과 순나에 대한 해석인 파트와(fatwa) 역시 자신들의 종파와 법적 전통에 따라 할랄과 하람에 대한 서로 다른 해석을 내릴 수 있다. 예를 들어, 이슬람의 최대 종파인 수니파에서는 일반적으로 모든 해산물에 대해 할랄이라고 인정하고 있지만 시아파는 장어와 같이 비늘이나 지느러미가 없는 어류나 가재와 같은 갑각류를 하람으로 분류한다(김중도·최영길 2014, 200). 더욱이 같은 수니파라고 하더라도 상태의 변화(이스티할라, istihalah)에 따라 할랄과 하람을 구분하는 하나피(Hanafi) 학파에서는 술의 한 종류인 와인으로 만든 식초나 엄격히 식용을 금하는 돼지의 피부를 가공한 젤라틴을 할랄로 간주하나, 샤피(Syafi'i) 학파는 제품들의 상태 변화가 화학적이고 기계적인 수단 없이 자연스러운 과정으로 볼 수 없기 때문에 하람으로 여긴다(Hosen 2012, 13-14). 이러한 해석의 차이에 기인한 혼선을 방지하기 위해, 보다 권위 있는 공적 기관에서의 할랄과 하람에 대한 인증제도의 필요성이 점차 증대되었다.

이와 더불어 이슬람 시민사회를 중심으로 1970년대부터 두드러진 이슬람화(Islamization) 역시 할랄인증제를 비롯한 이슬람 규범의 제도화를 촉진하는 데 크게 기여했다. 매스미디어와 서적의 보급으로 인해 이슬람국가들 사이의 종교적 교류가 활발해지면서 특히 사우디아라비아와 이집트를 비롯한 중동의 이슬람 사상들이 여타 이슬람국가로 전파되어 당시 급

격한 서구화에 대한 일종의 대안이념으로 자리 잡았다(Hefner 1993; Houben 2003). 이슬람을 보다 사회의 본질적인 가치규범으로 자리 잡기를 원했던 무슬림들은 특히 자신들의 삶의 방식이 과연 이슬람에서 요구하는 것과 부합하는지에 대해 보다 공적인 제도를 통해 확인받기를 원했다(Liow 2004, 186). 할랄인증제는 따라서 이러한 요인들을 통해 점차 가시화 되었다.

2. 연구 목표 설정: 인도네시아와 말레이시아의 할랄인증 운영주체 차이의 원인 분석

인도네시아와 말레이시아는 할랄인증제를 적극적으로 도입한 대표적인 이슬람국가들이다. 세계 최대 이슬람국가인 인도네시아에서는 1989년 1월 인도네시아 울라마협의회(MUI) 산하에 식품·약품·화장품 검사원(Lembaga Pengkajian Pangan Obat-obatan dan Kosmetika, LPPOM)을 설치하여 인도네시아 시중에 유통되는 제품에 대한 자체적인 할랄 검사를 시작하였으며, 1996년부터는 종교부, 보건부 등 정부부처와의 협력을 바탕으로 할랄인증제도를 본격적으로 도입하였다.⁴⁾ 또한 말레이시아에서는 이보다 앞선 1974년부터 총리실 산하 이슬람문제연구센터(Pusat Penyelidikan, Bahagian Hal Ehwal Islam)가 적합한 상품들에 대해 할랄인증서를 발행하기 시작했으며, 2009년 내각회의의 결정에 의거해 모든 제품의 할랄인증 신청부터 관리까지 연방정부부처인 이슬람진흥부(JAKIM)와 각 주(州)의 이슬람종교부(Jabatan Agama Islam Negeri, JAIN)가 운영하고 있다(Liziana & Setapa 2014).⁵⁾

더욱이 지리적으로 인접한 양국은 동일한 시기에 이슬람이 유입되었으며, 이슬람과 기존 전통문화와의 조응과정이 유사하다. 7세기 무렵부터 전래되기 시작한 이슬람은 서기 1300년경 수마트라 북부의 파사이(Pasai)왕국이 처음으로 이슬람을 국교로 채택한 이후 급속도로 세를 확장했다. 이

4) 인도네시아 울라마협의회 식품·약품·화장품 검사부, http://www.halalmui.org/mui14/index.php/main/go_to_section/2/31/page/1. (2016년 3월 29일 검색)

5) 말레이시아 할랄 포털, <http://www.halal.gov.my/v4/index.php/en/korporat/sejarah-halal>. (2016년 3월 29일 검색)

후 16세기 무렵에는 현재의 인도네시아와 말레이시아의 대부분 그리고 필리핀 남부 지역이 이슬람의 종교적 영향권 속에 편입되었다(Houben 2003, 153-154). 이 지역에 도래한 이슬람은 이미 전래된 힌두교와 불교, 그리고 전통신앙과 배타적인 관계를 유지한 것이 아니라 이들의 관습과 의례, 세계관과의 융합과정을 거친 역사적 경험을 바탕으로 중동지역의 이슬람과는 다른 고유의 온건함, 유연성, 다원성을 지니게 되었다(Geertz 1960; Anderson 1990).

이러한 유사점들과는 달리 누가 할랄인증제를 운영하고 있는지에 대해서는 서로 큰 차이점을 보여주는데, MUI가 인도네시아 정부의 지원을 받지 않는 비정부기구인 반면에 JAKIM은 말레이시아 연방정부 소속의 장관급 부처라는 점이다. 할랄인증제를 담당하는 행위자의 차이는 역사적, 지리적, 그리고 종교적으로 서로 긴밀한 관계를 맺고 있는 국가들이라고 할지라도 동일한 초국가적 종교규범의 제도화를 서로 성격이 다른 행위자가 주도할 수 있다는 점에서 흥미로운 함의를 제공해 줄 수 있을 것이다.

이와 관련하여 본 연구는 MUI와 JAKIM의 설립과 이들이 주도하는 할랄인증제의 정착에 영향을 미친 요인들을 분석하여 상이한 경로를 통해 전개되고 있는 양국의 할랄인증제에 대한 경험적인 분석을 시도한다. 구체적으로 필자는 다음과 질문들을 중심으로 논의를 전개시킬 것이다. 왜 인도네시아에서는 민간기구, 그리고 말레이시아에서는 정부기관 주도의 할랄인증제가 정착되었는가? 보다 구체적으로 왜 인도네시아에서는 인구의 90% 가까운 무슬림을 보유하고 있음에도 불구하고 할랄인증제를 정부가 아닌 민간기구인 MUI가, 그리고 인구의 약 40%가 비무슬림인 말레이시아에서는 정부기관인 JAKIM과 할랄인증제를 담당하게 되었는가? 또한 이러한 인증기관에 관한 차이점이 제도 시행과정 및 성과의 차이와 상관관계를 가지지는 않는가?

이러한 질문들에 대한 해답을 찾기 위해 필자는 다음 두 장에서 양국의 정치체제와 관련된 두 가지 변수, 즉 이슬람과 국가와의 관계, 그리고 이슬람 세력의 정치 참여의 정도와 정당구조 내 균열의 정도를 비교할 것이다. 다수의 기존 연구에서 언급하듯이 정치체제는 특정한 의사결정구조와 결합하여 한 국가의 정책의 수립과 제도적 선택에 큰 영향을 끼친다

(Tsebelis 1995). 예를 들어, 알몬드(Almond 1956)는 관료제가 정책수립과정을 주도하는 대륙부 유럽국가들과는 달리 압력단체들과 언론기관의 정치 참여가 제도적으로 보장된 영미(Anglo-American)식 민주주의체제에서는 관료이외의 행위자들의 선호가 향후 수립될 정책기조에 큰 영향을 끼친다고 주장하였다. 또한 캐슬(Castles 2004)은 이민정책 수립에 영향을 미치는 요인들을 설명하면서, 이민문제에 민감한 민족주의자와 자민족중심주의를 선호하는 유권자들이 정당을 통해 정치적으로 동원되는 정도에 따라 이민정책 수립의 적극성과 그 기조가 달라진다고 언급하였다. 이러한 주장에 기초한다면 양국의 할랄인증제와 이를 담당하는 인증기관의 성격 역시 개별국가의 정치적 배경에 영향을 받을 수밖에 없을 것이라 가정할 수 있다. 구체적으로 본 연구에서는 국가와 이슬람과의 관계가 가까울수록, 그리고 이슬람 정치세력의 균열 정도가 낮을수록 할랄인증제는 정부가 주도할 경향이 높다고 가정하고 이를 입증할 경험적인 증거들을 중심으로 논의를 전개한다.

III. 사례 연구 1: 인도네시아

1. MUI 설립 이전의 정치적 배경

(1) 민족주의 헌법과 뻘짜실라(Pancasila)의 고안

약 300여 년간 네덜란드의 지배를 받아온 인도네시아에서는 20세기 초 반부터 서구교육을 받은 지식인 계층과 공산주의자, 그리고 일부 무슬림들을 중심으로 반제민족주의 운동이 전개되었다. 이들 가운데 정치결사체를 통한 보다 적극적인 저항의 필요성을 느낀 수카르노(Sukarno)와 모함마드 하따(Mohammad Hatta)를 비롯한 민족주의자들은 1927년 6월 인도네시아 국민당(Perserikatan Nasional Indonesia, PNI)을 설립하고, 식민정부와의 비타협 노선 아래 국가(國歌), 언어, 국기의 도입을 통해 종족을 초월한 인도네시아인으로서의 정체성을 함양하고자 노력하였다(SarDesai

1997, 171; Christie 1998, 37). 그러나 이 시기 대부분의 이슬람 지도자들은 이러한 민족주의운동에 가담하는 대신 근대교육을 통한 이슬람의 근대화에 주력하는데, 이는 민족주의자들의 친(親)사회주의적 이념 성향에 대한 반감과 네덜란드 식민정부의 탄압에 대한 두려움, 그리고 무엇보다도 이슬람 내부의 정치적 균열로 인한 단일한 세력을 구축하지 못한 데 그 원인이 있다(Kingsbury 2005, 10-13).

인도네시아의 근대적 무슬림 대중단체의 기원은 1912년 조직된 사레캣 이슬람(Sarekat Islam)과 무함마디아(Muhammadiyah)⁶⁾로 거슬러 올라간다. 사레캣 이슬람이 당시 인도네시아 경제를 주도하던 화교상인들에 대항하기 위한 무슬림의 이익단체로 성장한 반면, 도시지역에 거주하던 보수주의적 무슬림들이 주축이 된 무함마디아는 힌두교와 자바의 전통신앙과 결합하고 있던 인도네시아 이슬람의 순수성을 회복하기 위한 교육과 사회운동에 집중한 종교단체였다. 이후 무함마디아에 움직임에 대응하기 위해 1926년 자바의 농촌 무슬림지도자들을 중심으로 탄생한 나홀다툴 올라마(Nahdlatul Ulama, NU)⁷⁾ 역시 적극적으로 식민정부에 대항하는 정치적인 목적보다는 전통주의적 인도네시아 무슬림의 신앙심을 고취시키는 사업에 주력하였다(Kingsbury 2005, 11-12; Bush 2009, 36-40).⁸⁾ 이러한 인도네시아 무슬림의 균열과 이들을 대표하는 단체들의 민족주의 운동에 대한 소극적인 태도는 독립 이후 이슬람의 정치적 대표성을 상대적으로 약화시키는 주요한 요인이 된다.

6) ‘예언자 무함마드의 추종자’라는 뜻을 가지고 있는 무함마디아는 현재 약 3,000만 명의 회원을 보유한 인도네시아 제2의 무슬림단체로 부상했으며, 민주화 이후 국민수권당(Partai Amanan Nasional, PAN)을 통해 정당정치에 참여하고 있다.

7) 나홀다툴 올라마는 ‘올라마(이슬람 율법자)의 각성’이라는 뜻을 담고 있으며 현재 약 5,000만 명의 회원을 보유한 인도네시아 최대의 무슬림 대중조직으로 부상했다. 무함마디아와 마찬가지로 민주화 이후 정당정치에 참여하여 현재 이슬람 유력정당 가운데 하나인 국민각성당(Partai Kebangkitan Bangsa, PKB)을 지원하고 있다. 본 연구에서는 기존 문헌의 방법에 따라 ‘NU’로 칭한다.

8) 무슬림단체들의 네덜란드 식민정부에 대한 태도는 시간이 갈수록 점점 더 모호해진다. 예를 들어, 사레캣 이슬람은 사회주의자들과의 결별 이후인 1920년대부터 정치적인 활동을 최소화했으며 ‘NU’는 1938년 네덜란드를 지도자와 법체계가 무슬림들에게 적합하게 갖춰진 곳이라는 의미의 ‘da-ral Islam’이라고 선언하였다. 1940년대 초에는 산하 청년조직인 안소르(Ansor)에게 반제민족주의세력과의 정치적 제휴를 금지했다.

제2차 세계대전의 발발과 일본의 인도네시아 점령은 인도네시아 독립을 위한 중요한 계기가 되었다. 진황이 불리해지자 인도네시아 지도자들의 지지가 필요했던 일본은 1945년 5월 인도네시아 독립준비조사위원회(Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, BPUKPI)의 설치를 허용했다. 조사위원회를 이끌던 민족주의자들은 이후 미국의 원폭 투하로 일본의 패배가 분명해지자 같은 해 8월 17일 수카르노를 대통령, 그리고 하타를 부통령으로 하는 독립정부를 선포함과 동시에 새로운 정부를 뒷받침할 제헌헌법(Undang-Undang Dasar, 1945)과 국가이념인 뽀짜실라(Pancasila)를 채택했다.

제헌헌법과 뽀짜실라는 인도네시아 정치체제의 맥락에서 국가와 이슬람과의 관계를 가장 분명하게 설명해주는 단서들이다. 우선 제헌헌법에서는 특정 종교, 즉 이슬람의 헌법적 우위를 보장해주는 대신 인도네시아 사회에서 공인된 모든 종교에 대한 신앙과 종교 활동의 자유를 보장하였으며 국가의 종교적 중립을 선언하였다.⁹⁾ 따라서 인도네시아¹⁰⁾에서 이슬람 율법에 기초한 사법적 판단, 즉 파트와는 무슬림에게 실질적 행위를 규제하는 효과가 있을지 모르나 법적인 구속력을 가지지 못한다(Hasyim 2011, 21). 또한 국정운영의 기본원리로 현재까지 기능하고 있는 뽀짜실라 역시 민족주의와 (일반적인) 신에 대한 믿음을 병기하여 이슬람이 인도네시아의 공식적인 정치이념으로 포함되지 않음을 명시했다.¹¹⁾ 따라서 제헌헌법과 뽀짜실라는 독립 이후 인도네시아의 정치적 분열의 위험성을 최소화하고 종교, 종족, 언어를 넘어선 원초적인(primordial) 인도네시아의 정체성을 확립하기를 원했던 민족주의자들의 정치적 요구가 관철된 결과로 해석할 수 있다(Daulay 2015, 102-114; Christie 1998, 132).

9) 현재 인도네시아에서는 이슬람, 기독교(가톨릭, 개신교 포함), 불교, 힌두교, 유교를 국가에서 공식적으로 인정하고 있다.

10) 수마트라 북부에 위치한 아체(Aceh)주에서는 오랫동안 이 지역에서 무장독립운동을 펼친 자유아찌운둥(Gerakan Aceh Merdeka, GAM)과 중앙정부 사이의 헬싱키평화협정(Helsinki Agreement)에서 체결된 내용을 바탕으로 현재 유일하게 이슬람 율법인 샤리아(Sharia)를 공식적인 법적 해석 근거로 인정하고 있다.

11) 산스크리트어로 ‘다섯 개의 원칙’이라는 의미의 뽀짜실라는 이외에도 형제애적 국제주의, 협의를 바탕으로 한 대의민주정체, 그리고 사회정의를 포함한다(Sukarno 1952).

이러한 세속-민족주의적 정치제도의 성립에 대해 마슈미(Masyumi)와 NU 등의 이슬람정당들은 이슬람의 정치사회적 우위를 명문화하는 헌법개정 요구로 맞섰지만 독립 이후 최초로 실시된 1955년 총선에서 만족할 만한 결과를 얻지 못하여 좌절되었다.¹²⁾ 더욱이 1959년 정당정치의 중단과 수카르노 1인 지배체제의 공고화, 그리고 인도네시아 공산당(Partai Komunis Indonesia, PKI)과 수카르노와의 정치적 제휴로 특징되는 이른바 ‘교도민주주의(Demokrasi Terpimpin)’의 출범으로 인해 이슬람의 정치 참여는 급격히 제한될 수밖에 없었다.

(2) 신질서(Orde Baru)의 등장과 이슬람과의 관계 변화

1965년 윙퉁 삼수리(Untung Syamsuri) 중령을 비롯한 일부 장교들의 쿠데타 시도를 진압한 당시 전략예비군사령부(Konstrad) 사령관 수하르토(Suharto) 장군은 정국안정을 명분으로 정권을 장악했다. 이후 쿠데타 배후에 인도네시아 공산당(PKI)이 있다고 단정한 그와 군부는 대대적인 반(反)공산주의 캠페인을 벌였는데, 쿠데타 이전 수카르노 정부와 PKI 사이의 긴밀한 관계에 불만을 가지고 있던 NU를 비롯한 이슬람세력은 이에 적극적으로 가담하였다(Kingsbury 2005, 54).¹³⁾ 수하르토가 대통령에 취임한 1967년부터 1998년까지의 인도네시아 정치상황을 일컫는 이른바 신질서(Orde Baru)는 수카르노의 구질서(Orde Lama)와는 달리 국가주도적 시장경제체제를 도입하고 친서구화 정책을 추진했으나, 선거를 비롯한 정당정치가 무력화된 상태에서 강력한 권한을 지닌 지도자의 통치로 국정이 운영되는 권위주의적 정치체제와 국가이념인 뽀짜실라는 그대로 유지했다.

쿠데타 진압 이후 적극적으로 수하르토를 지지한 NU의 태도에서도 알 수 있듯이, 인도네시아 이슬람 지도자들은 수하르토 정권의 등장이 이슬람의 영향력을 정치적으로 강화할 수 있는 계기로 보았다. 그러나 이러한

12) 총 257석의 국회의원을 선출한 1955년 선거에서 수카르노와 세속민족주의자들이 이끌던 인도네시아국민당(Partai Nasional Indonesia, PNI)과 이슬람정당인 Masyumi가 각각 57석을 획득했으며 NU가 45석, 그리고 인도네시아 공산당(PKI)이 39석을 차지했다(Ufen 2008a).

13) 킹스버리(Kingsbury 2005)는 1965년부터 1970년까지 최소 30만 명에서 최대 약 150만 명의 공산당원들과 연루의혹을 받은 시민들이 학살된 것으로 추정했다.

기대와는 달리 이슬람을 공산당과 함께 과도한 이념화와 사회분열을 유발할 수 있는 잠재세력으로 본 수하르또는(Liddle 1997, 65), 이슬람세력의 정치적 참여를 다음과 같은 정책들을 통해 최소화하고자 했다. 먼저 1973년 기존 정당들을 정권의 의회 내 지지세력인 골까르(Golkar), 민족주의계열의 인도네시아민주당(Partai Demokrasi Indonesia, PDI), 그리고 무슬림을 대표하는 통일개발당(Partai Pembangunan Persatuan, PPP)으로 통합하는 조치를 단행하고, 의회의석의 일정 부분을 군부에게 할애했다. 또한 선거에서 골까르의 절대 우위를 보장하기 위해 수하르또 정권은 선거운동기간을 이외의 기간 동안 나머지 두 정당들의 농촌지역의 지부설치를 포함한 정당활동을 금지시켰다(Liddle 1996, 44-46; SarDesai 1997, 273). 더욱이 화인토착자본가들과 서구시장자본주의를 지지하는 유학과 경제학자들을 지칭하는 버클리마피아(Berkeley Mafia), 그리고 외자유치를 중심으로 한 경제정책 역시 무슬림들의 지향점과는 거리가 멀었다.

정치활동 통제와 더불어 서구자본주의 경제체제로의 급격한 편입에 대한 무슬림들의 불만은 1967년 서부 아체(Aceh)의 물라보(Meulaboh)와 남부 술라웨시(Sulawesi)의 마까사르(Makassar)에서 발생한 기독교 시설의 파괴와 신자들에 대한 폭력행사와 같은 물리적 충돌로 이어지기도 했다. 또한 이즈음 중동에서 시작된 반(反)서구 이슬람 부흥주의에 영향을 받은 젊은 무슬림들은 인도네시아 이슬람 선교위원회(Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia, DDII)를 비롯한 시민단체들을 조직하여 대학교 캠퍼스를 중심으로 한 선교와 교육 사업을 전개했다. 이들 가운데 일부는 소규모 비밀조직인 우스로(usroh)를 통해 하산 알반나(Hasan al-Banna)와 사이드 꾸툼(Sayyid Qutb) 등 대중조직을 기반으로 하는 정당 설립과 이를 통한 이슬람국가의 건설을 주장하는 이집트 근본주의 사상가들의 주장들을 공유했다(Machmudi 2010).

이러한 무슬림의 움직임이 반정부운동으로 이어질 것을 경계한 수하르또 정권은 1970년대 중반 이후 일련의 조치들을 통해 이슬람과의 관계 변화를 모색했다. 먼저 기독교의 반대에도 불구하고 이미 신앙을 가지고 있는 자들에 대한 전도를 금지하고, 선교활동을 희망하는 외국의 선교사들과 기관들에게 반드시 종교부 장관의 사전 승인을 받도록 하였다(Daulay

2015, 137). 또한 정치적인 요구를 제외한 무슬림지식인들의 의견을 반영하고 이를 통해 무슬림의 수하르또 정권에 대한 지지를 고양할 수 있는 무슬림들의 공적인 대표기구의 설치를 추진했다(Hasyim 2011, 4).

2. MUI의 설립과 민주화 이후의 변화

(1) 관제 무슬림단체로서의 성장과 한계

1975년 5월 인도네시아 모스크회의(Dewan Masjid Indonesia) 대표자들과의 면담에서 수하르또 대통령은 전국 각지의 이슬람 율법학자들이 연합한 새로운 파트와 선포기관의 설치에 동의했다. 이후 같은 해 7월 1일 준비위원회 설치에 관한 종교부의 결정이 공표되었고 7월 26일 무함마디아 출신의 올라마인 압둘 말릭 카림 암룰라(Haji Abdul Malik Karim Amrullah) 박사를 초대 의장으로 하는 인도네시아 올라마협의회(Majelis Ulama Indonesia, MUI)가 공식적으로 출범하였다(Lindsey 2012, 257).

출범 당시 MUI는 NU와 무함마디야를 비롯한 기존 무슬림조직들과 다음과 같은 차이점을 가지고 있었다. 우선 서로 다른 종교관을 바탕으로 성립된 기존 무슬림조직들과는 달리 다양한 성향의 올라마들을 아우르는 공론장을 지향하였다(Hasyim 2011, 4). 따라서 근대주의적 무함마디야와 전통주의적 NU 출신은 물론이고, 보다 근본주의 노선을 지지하던 인도네시아 무자헤딘협의회(Majelis Mujahidin Indoneisa, MMI), 이슬람방어전선(Front Pembela Indonesia, FPI)과 같은 소수단체 출신 올라마들에게도 그 문호를 원칙적으로 개방하였다(Lindsey 2012, 260). 이러한 통합적 속성과 정권의 후원을 바탕으로 MUI는 단기간에 인도네시아 무슬림 사회에서 가장 권위 있는 파트와를 선포할 수 있는 조직으로 발전할 수 있었다.

또한 정당을 통해 현실정치에 참여하고자 했던 기존 무슬림조직들과는 달리 MUI는 철저하게 탈정치화 노선을 견지하면서 동시에 수하르또 정권을 종교적으로 지원하는 역할을 수행했다. MUI를 이슬람과 정권 사이의 우호적인 관계 건설의 매개로 간주했던 수하르또는 MUI의 주된 기능은 이슬람 자체에 있는 것이 아니라 정권의 지역과 국가 발전정책들을 무슬

림 공동체에게 ‘해석(translate)’해 주는 것이라고 강조했다(Lindsey 2012, 257). 수하르토 정권의 재정적인 지원을 받은 MUI는 당시 중요한 정부정책들을 지지하는 파트와를 다수 공표함으로써 수하르토의 기대에 부응했다.¹⁴⁾ 결정적으로 종교적 다원성과 인도네시아 민족주의를 대변하는 뻘짜 실라를 자신들의 이념적 근거로 채택한 점은 MUI의 친정부 성향을 드러내는 단적인 사례이다.

그러나 MUI 역시 기존 무슬림단체들과 마찬가지로 법적으로 운영에 대한 근거가 없는 독립적인 비정부기관이었다(Nur Ichwan 2005, 48-9). 따라서 다른 무슬림단체들을 규율할 수 있는 법적 권한이 존재하지 않았으며, MUI 의장을 포함한 주요 간부들은 원칙적으로 정부가 선임하는 것이 아니라 회원들의 선거에 의해 선출되었다. 더욱이 MUI의 파트와와는 별개로 NU와 무함마디아에게도 독자적인 파트와를 공표할 수 있는 권한이 여전히 존재했을 뿐만 아니라 정치와 종교를 분리한 인도네시아 정치체제의 특성상 MUI가 공표하는 파트와 역시 무슬림에 대한 종교적 구속력 이상의 법적 구속력은 가지지 못했다. 이러한 MUI의 공식 정부기관이 아닌 관제(官製) 무슬림단체로서의 모호한 성격과 법적 권한의 한계는 민주화 이후 할랄인증제를 두고 벌어진 MUI와 정부, 그리고 다른 무슬림단체들 사이에서 일어난 갈등에 구조적인 영향을 미쳤다.

(2) 민주화 이후 MUI와 정부 간의 관계 변화

1997년부터 시작된 동아시아 재정위기는 경제발전의 논리로 견고하게 유지되어 오던 신질서(Orde Baru)의 통치정당성을 무너뜨려 마침내 이듬해인 1998년 수하르토 대통령이 31년간 유지해오던 대통령직에서 물러나는 정치 변동을 초래했다. 갑작스러운 수하르토 정권의 붕괴 이후 말루꾸(Maluku)와 서부 깔리만탄(Kalimantan Barat) 등 일부 지역에서 종족 혹은 종교간 유혈분쟁과 같은 혼란도 일어났으나 분명한 것은 정치제도적

14) 호센(Hosen 2012, 9)에 의하면 MUI는 이러한 정부에 대한 지지를 종교적으로 정당화하기 위해 이슬람 법 전통 가운데 하나로 위정자가 내린 결단에 대한 무조건적 존중을 뜻하는 ‘hukm al-hakim ilzamun wa yarfa’ al-khalaf’를 파트와 선포의 주된 기준으로 삼았다고 한다.

측면에서 인도네시아는 자유로운 정치활동을 지향하는 민주주의의 길로 들어섰다는 점이다(Sherlock 2009).

자유로운 정당 설립과 선거 참여의 허용은 수하르토의 통치기간 동안 시민사회 영역에서 머물러 있던 다양한 집단들의 정당 설립을 촉진했다. 각각 국민각성당(Partai Kebangkitan Bangsa, PKB)과 국민수권당(Partai Amanat Nasional, PAN)의 창당 기반이 된 NU와 무함마디야를 포함한 무슬림조직들 역시 정당 설립을 통해 선거에 적극적으로 참여했는데, 주목할 것은 선거를 실시하는 여타 이슬람국가들의 경우처럼 무슬림단체들이 연합하여 단일한 혹은 소수의 이슬람정당을 구성한 것이 아니라, 각각의 조직과 종교적 전통에 기반을 둔 이슬람정당들이 난립하는 양상을 보여준 것이다.¹⁵⁾

강력한 후원자가 사라지면서 정부와의 관계가 끊긴 MUI 역시 민주화 이후 큰 변화를 겪을 수밖에 없었다. 그러나 여타 이슬람단체처럼 정치세력화를 선택하는 대신 이슬람 시민사회 내의 울라마들의 포럼으로 변화하는 길을 택했다. 이는 MUI가 출범 당시 또 다른 무슬림 대중조직으로 발전할 수 있다는 우려로 인해 계서제적 조직체계를 보유하지 못한 채 설립된 역사적 배경과 민주화 이후 급격한 사회변동과정에서 살아남기 위한 일종의 ‘생존전략’에 기인한 것으로 보인다(Hasyim 2011, 6). 주목할 것은 이 과정에서 기존 국가의 정책을 대변하던 것에서 벗어나 무슬림공동체인 움마(ummah)를 대표하고 이슬람의 순수성을 보호하는 이념적 변화를 겪은 것이다. 우선 2000년에 열린 전국회의(Kongres Nasional)에서 MUI는 반짜실라를 조직의 공식적 이념에서 삭제하면서, 더 이상 정부의 심부름꾼(pelayan)이 아닌 움마의 심부름꾼임을 공식적으로 선언했다(Daulay 2015, 196). 민주화 이후 MUI가 공표한 파트와의 내용상의 변화는 MUI의 이념적 보수화를 보여주는 또 다른 증거인데, 2005년 이슬람의 순수성을 훼손한다는 이유로 민주주의의 핵심적 가치들인 다원주의(pluralism), 세속주의(secularism), 자유주의(liberalism)를 금지한 파트와(No. 7/MUNAS/VII/MUI/11/2005)는 대표적인 사례이다(Hasyim 2011, 18). 마지막으로 파

15) 한 연구에 의하면, 민주화 이후 최초로 실시된 1999년 국회의원선거에 무려 48개 정당이 참여했는데, 이 가운데 8개 정당이 이념과 조직적 기반을 기준으로 이슬람 정당으로 분류된다(Ufen 2008b, 28).

트와 위원회(Komisi Fatwa), 이슬람형제애포럼(Forum Ukhuwah Islamiyah)을 비롯한 MUI의 주요 조직에 민주화 이후 급속히 성장한 이슬람 급진 주의자들이 대거 진출한 것도 주목할 만한 변화였다(Lindsey 2012, 259-261).

3. MUI 주도 할랄인증제의 전개와 현황

앞서 살펴본 바와 같이 MUI는 수하르토 정권의 붕괴와 민주화를 기점으로 조직의 성격과 이념에 있어서 상당한 변화를 겪었다. 그러나 전국적으로 공신력 있는 파트와를 선포할 수 있는 종교적 위상에는 큰 변화가 없었는데, 오히려 수하르토 정권에 부정적이었던 보수적 올라마들이 대거 참여하게 된 민주화 이후 MUI는 파트와 공표에 관해 인도네시아에서 가장 권위를 가진 무슬림조직으로 부상했다(Hasyim 2011, 8).

이러한 종교적 공신력과 민주화 이전부터 보유하고 있던 할랄인증기관의 지위가 더해져 MUI는 1990년대부터 본격적으로 발전한 할랄인증제의 독점적인 운영자로 자리매김할 수 있었다. 1975년 창설부터 할랄 관련 사업이 기부, 정부지원과 더불어 단체의 주요 수입원임을 천명한 MUI는 (Linsey 2012, 258), 돼지고기가 함유된 인스턴트 라면과 분유가 시장에 대량 유통된 사실이 폭로된 이후인 1989년 1월 정부의 지원 아래 설치된 식품·약품·화장품 검사원(LPPOM)을 통해 할랄인증을 위한 자체 성분 검사를 수행할 수 있는 기반 시설을 구축할 수 있었다(전제성·김형준 2014, 77). 더욱이 NU와 무함마디야가 MUI에서 이미 공표한 파트와에 대해서 원칙적으로 재론하지 않는다는 암묵적인 합의를 맺은 이후 할랄인증제에 관한 MUI의 독점적 지위는 더욱 강화되었다(Hasyim 2011, 8).

현재 MUI는 각종 법률로 규정된 할랄인증제도에 관해 정부를 대신하여 제품검사, 인증마크 제공, 광고를 포함한 전반적인 사업을 책임지고 있다. 예를 들어, 2001년 발효된 동물 건강과 축산에 관한 법률은 인도네시아에서 생산되거나 인도네시아에 수입되는 모든 육류제품은 반드시 인도네시아 국내 할랄인증기관에서 인증을 받아야 함을 명시하고 있는데, 이 법률의 구체적 시행령에 의하면 특히 인도네시아로 제품을 수출하고자 하는

사업체는 반드시 MUI, 혹은 MUI가 선임하는 해외 할랄인증기관의 인증을 받도록 명시하고 있다(Linsey 212, 266-267). 또한 2014년 통과된 할랄 제품보장법 제1조 7항과 10항에서는, 할랄인증서를 받기 위해서는 올라마, 종교 지도자, 무슬림 지식인들의 협의(musyarawah)기관인 MUI에서 공표한 파트와가 반드시 필요하다고 명시하고 있다. 따라서 인도네시아에서 할랄인증은 원칙적으로 ① LPPOM을 비롯한 검사기관의 사업체 방문과 검사, ② 검사 결과를 바탕으로 한 MUI 소속 파트와 위원회의 심사와 파트와 공표, ③ MUI 명의의 인증서 발행으로 이루어진다(Hosen 2012, 14).

그러나 법적으로 국가기관이 아닌 민간 종교단체인 MUI가 할랄인증제를 독점적으로 관리하는 상황에 대한 논란은 여전하다. 우선 NU와 무함마디야가 MUI의 파트와의 내용과는 다른 파트와를 공표하는 사례가 늘어나고 있는데, 2010년 메카와 메디나로 성지순례를 가기 이전 실시하는 뇌수막염(meningitis) 예방접종에 대해 NU는 할랄이라고 공표한 반면, MUI는 백신의 제조과정에서 돼지에서 추출된 성분과 접촉할 수 있는 가능성을 언급하며 하람으로 규정한 것은 대표적인 사례이다(Majelis Ulama Indonesia 2010).¹⁶⁾ MUI가 벌어들이는 인증수수료 또한 논란의 대상이다. 예를 들어, 인도네시아 국내 식품 관련 업체가 할랄인증을 받기 위해서는 매출에 따라 150만 루피아(한화 약 13만원)에서 500만 루피아(한화 약 44만원)까지 수수료를 MUI에 지불해야 하는데, 대부분 영세사업자 위주인 인도네시아의 식품산업을 고려한다면 2년마다 갱신해야 하는 MUI의 할랄 규정은 큰 부담이 아닐 수 없다(*The Jakarta Post* 2013/12/27). 가장 큰 문제는 MUI가 공표하는 파트와에 대한 법률적 효력 유무에 관한 것이다. 정교 분리를 고수하고 있는 인도네시아의 정치체제상 이슬람 율법의 해석인 파트와는 법적인 구속력을 가질 수 없으며, MUI 역시 여전히 다른 이슬람단체들을 규율할 공식적인 권한을 보유할 수 없다. 따라서 할랄인증제 자체는 법적 규정을 통해 인도네시아에서 공식적인 제도로 자리 잡고 있음에도 불구하고 정작 제도를 뒷받침해 줄 근거는 법적으로 보장받을 수 없는 모순적인 상황이 일어나고 있다. 이러한 문제점으로 인해 무함마디

16) Majelis Ulama Indonesia, <http://halalmui.org/images/stories/pdf/fatwa/fatwa%20vaksin.pdf>. (2016년 5월 19일 검색)

야 출신 종교부(Kementerian Agama) 장관인 수르야다르마 알리(Suryadharma Ali)는 2014년 MUI가 아닌 정부 주도의 자체적인 할랄인증제를 도입해야 한다고 주장한바 있다(*The Jakarta Post* 2014/03/28).

지금까지 살펴본 인도네시아의 사례들은 MUI의 설립과 MUI가 주도하는 할랄인증제의 전개과정에서 인도네시아의 정치제도적 요인, 특히 국가와 이슬람 간의 분리와 이슬람세력 내부의 정치 균열이 큰 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다. 이러한 제도적 요인들의 영향력은 다음 장부터 소개되는 말레이시아의 사례에서도 분명하게 드러난다.

IV. 사례 연구 2: 말레이시아

1. JAKIM 설립 이전의 정치적 배경

(1) 말레이 무슬림의 정치적 우위와 국교로서의 이슬람

19세기 초부터 삐낭(Penang), 말라카(Malaka), 싱가포르(Singapore) 등의 해협식민지(Straits Settlements)들을 중심으로 확대된 말레이지역의 영국식민통치는 인도네시아를 지배한 네덜란드의 경우와 같이 근대적 교육을 받은 민족주의자들을 배출했다. 그러나 이슬람과 민족주의 세력이 결별한 인도네시아와는 달리, 말레이 민족주의는 말레이족의 단결과 새로운 사회구성을 위해 이슬람의 순수성을 회복하려는 젊은 이슬람 개혁주의자들(까움무다, Kaum Muda)과 식민정부와 협력적인 태도를 취하는 전통주의적 무슬림 엘리트들(까움뚜아, Kaum Tua)과의 갈등을 통해 발전했다(Roff 1998). 이는 이슬람이 곧 말레이족의 정체성을 대표하는 것처럼 종족 간 종교적 구별이 매우 뚜렷할 뿐만 아니라 소수종족인 화인과 인도인을 아우르는 다종족적 민족주의 조직이 부재한 상황을 반영한 결과이다(Christie 1998, 181).¹⁷⁾ 당시 중국 본토의 국민당과 공산당의 이념 대립에

17) 말레이 무슬림을 곧 말레이 종족 구성원으로 동일시하는 관습은 독립 이후 제도화되었는데, 말레이시아 연방헌법 제160조에 의하면 “말레이인”은 이슬람을 신봉

직접적으로 영향을 받은 화인들은 말레이 민족주의운동에 가담하는 대신 1930년 말라야공산당(Malayan Communist Party, MCP) 창설에 주도적인 역할을 했다(Wang 1970, 17).

제2차 세계대전 발발 이후 한때 말라야를 점령했던 일본군이 물러난 뒤 다시 돌아온 영국은 1945년 10월 말라야에 대한 종주권 회복과 정치안정을 위해 새로운 정치체제인 말레이연합(Malay Union)을 제안하였다. 이는 기존의 말라야 9개 지역의 군주들인 술탄(sultan)과의 개별적인 보호조약을 토대로 전통적 왕정과 영국의 행정체제가 공존했던 구조에서 벗어나 술탄의 주권을 인정하지 않음과 동시에 (싱가포르를 제외한) 해협식민지들과 말라야와의 합병을 통한 영국의 직접통치로의 전환을 의미했다. 또한 영국정부는 말레이 무슬림과 토착인, 즉 부미뿌뜨라(bumiputra)에게만 인정했던 시민권 취득을 10년 이상 체류한 외국인에게도 허용하여 화인과 인도인들의 정치적 권리신장을 도모했다(SarDesai 1997, 196-198).

이러한 영국정부의 제안에 향후 말라야의 정치사회적 정통성의 훼손을 우려한 말레이 무슬림들은 대규모 시위를 통한 전국적인 저항운동을 전개했다. 정치결사체를 통해 보다 조직화된 반대의 필요성을 느낀 온 빈 자파르(Onn bin Ja'afar)와 안와르 빈 압둘 말릭(Anwar bin Abdul Malik)을 비롯한 말레이 민족주의자들은 1946년 5월 통일말레이국민기구(United Malays National Organization, UMNO)를 조직했다. 말레이인들의 강력한 저항에 부딪힌 영국은 결국 1948년 타종족에 대한 말레이인들의 특권과 술탄의 주권을 인정하는 대신 싱가포르를 제외한 말라야지역의 합병을 골자로 하는 말라야연방(Malayan Federation)안을 제시하였다(Fernando 2012, 280-281). 독립국가로 향하는 과도기적 정치체제인 말라야연방의 성립은 말레이 무슬림과 이들을 대표하는 UMNO의 정치적 우위를 보여주는 단적인 사례라 할 수 있다.

말레이 무슬림의 정치적 우위는 1957년까지 진행된 독립협상과 이후 제

하고 말레이어로 소통하며 말라유의 관습을 따르는 자"로 규정하고 있다(김용운 2011, 180). 현재 말레이시아는 말레이인 약 50.1%, 화인 약 22.6%, 토착인 약 11.8%, 인도인 약 6.7% 등으로 구성되어 있다. 또한 각 종교 신자별 인구 구성은 무슬림이 약 61.3%, 불교도가 약 19.8%, 기독교(가톨릭과 개신교 포함)인이 약 9.2%, 힌두교도가 약 6.3%를 차지한다.

정된 제헌헌법에서 이슬람을 국교로 명시한 사례에서도 드러난다. 1949년 식민정부와 UMNO, 말라야화인협회(Malayan Chinese Association, MCA),¹⁸⁾ 남아시아인 등 각 종족 대표들로 구성된 공동체교섭위원회(Communities Liaison Committee)는 독립 이후 종족 간 갈등을 최소화하기 위해 몇 가지 타협을 이루어냈다. 우선 참정권과 공무담임권을 누릴 수 있는 시민권자의 범위를 말라야지역에서 태어난 모든 사람들로 확대하는 대신 종족적 정체성을 초월하는 말레이 ‘국민성’을 함양하기 위해 말레이어와 영어를 정부기관과 각급 교육기관에서 의무적으로 사용하도록 합의했다. 또한 식민통치 이전부터 고유의 정치체제를 유지해온 말레이인들의 ‘특별한 지위’를 인정하고 이러한 지위가 독립 이후에도 보장받아야 함을 천명했다(Fernando 2012).

공식적으로 인정된 말레이 무슬림의 특별한 지위는 곧 제도적으로 구체화되었다. 1956년부터 2년간 계속된 영국과의 제헌헌법 제정 실무협상에서 UMNO, MCA, 그리고 말라야인도인회의(Malayan Indian Congress, MIC)¹⁹⁾로 구성된 다종족 정당연합인 동맹당(Alliance Party)은 말레이 무슬림의 요구를 반영하여 이슬람을 말라야연방의 공식적 종교로 헌법에 명시되어야 함을 지속적으로 주장했다. 이에 비무슬림의 종교적 권리 침해를 우려하여 완고한 반대 입장을 표명하던 영국정부도 무슬림 주도의 신정주의(theocracy)국가가 아닌 대의민주주의 정치체도를 바탕으로 한 세속주의국가를 건설하겠다는 동맹당 지도자들의 확인을 받은 이후 동맹당의 요구를 수용했다(Fernando 2006).²⁰⁾ 양자 간 제헌헌법에 대한 합의가 있는 뒤인 1957년 8월 31일 UMNO의 당수이자 동맹당의 지도자인 압둘 라만(Abdul Rahman)을 초대 총리로 하는 독립국가인 말라야연방²¹⁾이 출범

18) MCA는 1949년 초 탄첵록(Tan Cheng Lock, 陳禎祿)을 비롯한 반(反)공산주의 화인자본가들이 중심이 되어 설립한 정당이다.

19) MIC는 1946년 초 티비(John A. Thivy)를 주축으로 한 인도인 민족주의자들이 설립한 정당이다. 초기에는 기존 정당들과 비타협적 노선을 유지했지만 1952년 실시된 쿠알라룸푸르 지방선거에서 참패한 뒤 1954년 동맹당에 가입하였다.

20) 건국헌법 제3조 제1항의 전문은 다음과 같다. “Islam is the religion of the Federation; but other religions may be practiced in peace and harmony in any part of the Federation”(Fernando 2006, 249). 이 조항은 현행헌법에서도 그대로 유지되고 있다.

21) 말라야연방은 다시 1963년 보르네오(Borneo)섬의 사바(Sabah)와 사라왁(Sarawak),

하였다.

위의 사례에서도 알 수 있듯이, 말레이시아가 경험한 독립 이전과 이후의 정치적 경로는 인도네시아의 그것과는 상당히 달랐다. 이슬람과 국가와의 분리를 실현시켰던 인도네시아 민족주의자들과는 달리 말레이 무슬림 민족주의자들은 화인을 비롯한 타종족들과의 타협을 통해 자신들의 정치적 우월과 이슬람의 국교화를 관철시켰다. 이슬람이 헌법상 지위를 얻음에 따라 자연스럽게 무슬림 여당이 주도하는 정부와 이슬람의 관계도 인도네시아보다 훨씬 가까워졌다. 또한 민주화 이전까지 민주적 정치체도가 사실상 유명무실했던 인도네시아와는 달리 말레이시아에서는 선거를 통해 말레이 무슬림이 이끄는 다수당인 UMNO와 화인과 인도인 등 여러 종족 정당들이 연합하여 집권하는 정치체제가 독립 이후부터 현재까지 지속되고 있다.

(2) 말레이 무슬림사회의 정치 균열 변화

독립 이후 말레이시아를 이끈 압둘 라만 정부는 말레이시아인으로서의 정체성을 확립하는 것 이외에도 화인들에 비해서 상대적으로 열악했던 말레이인들의 생활수준을 향상시켜 그들의 정치적 불만족을 최소화해야 했다. 따라서 정부직책 임명과 각종 자격할당, 그리고 보조금과 장학금의 분배 등을 비롯한 정부사업에 말레이인들이 일정 수준 이상 참여할 수 있도록 하였다. 그러나 말레이인들의 정치적 지배(ketuanan Melayu)를 인정하는 대신 민간부문에서 화인자본의 경제력을 침범하지 않는 암묵적 타협을 통해 성립한 압둘 라흐만 정부는 경제구조를 근본적으로 바꾸는 정책을 실시하는 데 한계가 있을 수밖에 없었다(Milne 1970, 564; Case 1995, 72).

독립 이후에도 개선되지 못한 경제적 구조에 대한 말레이인들의 불만은 결국 화인들에 대한 분노로 이어져 1969년 약 2,000여 명 이상의 화인이 사망한 대규모 종족폭동을 야기했다. 이에 책임을 지고 물러난 압둘 라만

그리고 싱가포르와의 합병 이후 말레이시아 연방(Federation of Malaysia)으로 개칭한다. 그러나 인구의 대다수가 화인으로 구성된 싱가포르는 연방정부와 여러 차례 갈등을 겪은 이후 1965년 연방에서 퇴출되어 독립정부를 구성하였다 (SarDesai 1997, 284-285).

에 이어 총리직에 오른 압둘 라작(Abdul Razak)은 말레이인들의 정부의 지원을 통해 1990년까지 부미뿌트라(bumiputra) 소유 기업의 이윤을 전체 기업이윤의 30% 이상을 차지하는 것을 골자로 하는 신경제정책(New Economic Policy)과 이슬람과 토착문화가 말레이시아 문화의 근간임을 선언한 국가문화정책(National Culture Policy)을 도입했다.

1969년의 폭동과 일련의 정책적 변화는 당시 말레이시아의 정치균열이 독립 이전과 직후와 같이 종족 간, 특히 말레이인과 화인 사이에서 진행되었다는 것을 알려준다. 종족과 정당 선호가 밀접한 관계를 가지고 있는 말레이시아에서 1980년대 말에 일어난 UMNO의 당내 분열 이전까지 말레이 유권자들이 선거에서 선택할 수 있는 정당은 여당인 UMNO와 이슬람 야당인 범(凡)말레이시아 이슬람당(Parti Islam Se-Malaysia, PAS)뿐이었다. 1951년 종족 간 연대에 반대한 UMNO의 이슬람주의자들을 중심으로 창당한 PAS는 끌란탄(Kelantan), 트렝가누(Trengganu), 꼬다(Kedah) 등 주로 북부와 북동부 농촌지역 무슬림들을 중심으로 발전했다. 1980년대 이전까지 PAS는 UMNO와의 이념 대립을 지향하기보다는 농어민과 교직자를 비롯해 신경제정책에서 소외된 말레이인들의 권익 신장과 같은 민족주의적 정당정책을 강조했다(Martinez 2001, 481). 또한 1972년부터 6년간 UMNO가 이끄는 동맹당 연합정권에 참여하여 당수인 아스리 무다(Asri Muda)가 토지개발부 장관으로 재임했는데, 이러한 PAS와 UMNO의 우호적 관계는 1970년대 말까지 계속되었다.

1982년 무다의 출당으로 대표되는 올라마와 이슬람 급진세력의 PAS 당권 장악은 말레이계 내부 정치 균열의 심화를 알리는 사건이었다. 인도네시아와 마찬가지로 1970년대 이후 이슬람 부흥주의에 영향을 받은 말레이 무슬림 중산층들은 말레이시아 청년무슬림운동(Angkatan Belia Islam Indonesia, ABIM), 이슬람대표자회의(Islamic Representative Council, IRC)를 비롯한 무슬림 시민단체를 조직하여 말레이 사회의 세속화를 막고자 했다. 이들 가운데 하디 아왕(Hadi Awang)과 유소프 라와(Yusof Rawa)를 비롯한 젊은 올라마들은 정당정치를 통해 이슬람 율법인 샤리아를 바탕으로 한 이슬람국가의 건설을 실현시키고자 1970년대 말 PAS에 입당했다(Abdul Hamid 2008, 217-218). 이들은 1979년 이란의 이슬람혁명 성공

이후 당내에서 급격히 부상했고, 무다를 비롯한 민족주의 계열은 1982년 총선 직후 축출되었다.

PAS의 당권을 장악한 ulama들은 곧바로 마하티르(Mahathir Mohamad) 총리를 비롯한 UMNO 지도자들의 종교적 신실성에 대해 의문을 제기하고, 특정한 종족, 즉 말레이인들만의 정당인 UMNO 대신 유일신 알라를 위한 공동체(ummat)을 건설할 수 있는 정당은 PAS뿐임을 천명했다(Milner 1991, 112-113). 또한 그들은 무슬림 공동체의 건설과 거만한자(mustakbirin)들에게 훼손된 사회정의 회복을 위한 유순한자(mustaah'afin)들의 정치적 결집을 촉구했으며, 하디 아왕은 UMNO의 주요 간부들을 '이교도(kafir)'로 규정하는 파트와를 공포하기도 했다(Abdullah 1999, 269). 급진세력이 주도한 이러한 PAS의 이념적 변화에 대해 UMNO와 마하티르 정부는 특히 PAS의 지지세가 강한 말레이반도 북부지역에서 PAS 당원들의 모임(ceramah)을 금지시키고 PAS의 지지세가 높은 마을들에 대한 정부 원조를 보류하는 것으로 대응했다(Case 1995, 75). 이러한 UMNO와 PAS의 대립은 1985년 머말리 사건(Memali Incident)과 같은 유혈충돌로 이어지기도 했다.²²⁾

UMNO와 PAS의 대립으로 특징되는 말레이계 내부의 정치균열 심화는 각급 단위 선거 결과에서도 드러난다. 주목할 것은 PAS의 이념적 보수화가 가시화된 1982년 이후 말레이 무슬림의 PAS에 대한 지지는 예전과 비슷했거나, 오히려 증가했다는 점이다. 예를 들어, 민족주의 계열과 ulama들의 당권 경쟁이 있던 1982년 총선에서 PAS는 총 투표자의 약 14.7%를 획득한 반면, 머말리 사건 직후 치러진 1986년 총선에서는 이보다 많은 약 16%를 득표했다. 또한 1992년 끌란탄(Kelantan) 주의 이슬람형법체계(hudud) 도입은 처음으로 PAS가 과반수 의석획득에 성공한 1990년 주 의

22) 머말리 사건은 PAS의 유력당원이자 쁘다 주 이슬람 지도자인 이브라힘 마흐무드(Ibrahim Mahmud)를 국가보안법(Internal Security Act) 위반혐의로 체포하는 과정에서 경찰과 이에 저항하는 머말리 마을주민들 사이의 발생한 무력충돌을 일컫는다. 이로 인해 마흐무드를 포함한 주민 14명과 경찰 4명이 사망했는데, 정부와 UMNO는 마흐무드가 마을주민들을 선동하여 무장투쟁을 통한 이슬람 정부건설을 꾀한 범죄자로 규정한 반면, PAS는 마흐무드와 마을주민들을 정부의 탄압으로 희생된 순교자로 명명하고, 정부의 과잉진압을 강력하게 비난했다(Abdullah 1999, 271-272; Aslam 2009, 149-150).

회선거 결과를 반영한 것이었다. 이러한 PAS의 선거 결과는 보다 급진적인 이슬람화를 지지하는 보수적 말레이 유권자들의 정치적 선호를 반영한 것이라 할 수 있다.

2. UMNO-정부 주도 이슬람화와 JAKIM의 설립

1970년대부터 진행된 무슬림 시민운동의 성장과 이를 바탕으로 한 PAS의 이념적 변화는 말레이인들을 정치적으로 대표하면서 집권해 온 UMNO와 말레이시아정부에게는 큰 정치적 위협이었다. 따라서 UMNO와 정부는 1980년대부터 정치, 사법, 행정 등 다방면에서 이슬람의 종교적 규범을 제도적으로 구체화시켜 무슬림들의 이익을 대변하는 주체는 PAS가 아닌 자신들을 각인시키고자 했다(Crouch 1996, 126-128). 1996년 설치된 이슬람진흥부(JAKIM)는 이러한 정부의 이슬람화 정책들의 종교적 권위를 신장시켰을 뿐만 아니라 지역마다 편차가 큰 이슬람화의 정도를 연방정부의 주도로 표준화하는 데 크게 기여했다.

리우(Liow 2004, 189)는 UMNO와 PAS 사이의 이념 갈등을 ‘이슬람화 경쟁(Islamisation race)’으로 정의하면서, 1982년 말레이시아 청년무슬림운동(ABIM)의 지도자였던 안와르 이브라힘(Anwar Ibrahim)의 UMNO 입당이 양당 간 경쟁의 본격적인 출발점이었다고 지적한다. 1970년대 말레이시아 무슬림 시민운동의 상징인 ABIM은 이슬람 선교사업과 더불어 샤리아 중심의 사법개혁 등 정치적 요구들을 관철시키기 위해 대규모 시위를 벌이는 등 본래 정부와는 대립적인 관계에 있었다(Abdul Hamid 2008, 255). 그러나 UMNO가 1982년 총선 이후 열린 전당대회를 기점으로 무슬림 시민단체들과의 관계 개선을 통한 PAS와의 경쟁에 본격적으로 돌입하면서 양자 간 관계는 급변했는데, 안와르의 입당은 이러한 UMNO의 정치 전략 수정의 첫 사례였다.²³⁾ 이외에도 유쉴 누르(Yusuf Noor), 자이날 아비딘 카디르(Zainal Abidin Kadir)를 비롯한 올라마 출신 시민운동가들 또한 비슷한 시기에 정부에 등용되었다(Abdullah 1999, 266).

23) 입당 이후 안와르는 마하티르와의 정치적 대립이 본격화된 1998년 이전까지 교육부와 재무부장관, 그리고 부총리 등 정부 주요직책을 역임하면서 말레이시아 이슬람 국제대학(IUIM)의 개교와 이슬람 금융제도의 시행에 중요한 역할을 담당했다.

또한 정부와 UNMO는 사법제도 개혁과 헌법 개정을 통해 샤리아법정의 권한을 대폭 증대시켰다. 독립 이후 말레이시아의 사법제도는 무슬림의 상속을 비롯한 가족 내 문제들과 이슬람 신앙에 관련된 사건들을 다루는 샤리아법원과 그 밖의 사건들을 다루는 일반 법원의 이원적 체계로 구성되어 있었다. 그러나 술탄의 권한을 약화시키기 위해 샤리아 적용에 상당한 제약을 가한 영국 식민통치의 영향과 3심제도의 부재와 사법전문가의 부족으로 인해 사실상 샤리아법원에 대한 일반법원의 지배가 지속되었다(김용운 2011, 200-2). 따라서 이슬람 시민단체들은 정치제도에 비해 상대적으로 확립되지 못한 이슬람의 사법적 지위에 지속적으로 문제를 제기해왔다. 이에 UMNO와 정부는 1986년부터 샤리아 법원의 3단계 체계 확립과 각 주 샤리아법원과 이슬람종교청과의 분리, 고도의 전문성을 갖춘 샤리아 법전문가의 양성, 샤리아 적용 형사법제도 개정 등을 포함한 일련의 사법개혁을 단행하였다. 이러한 개혁안은 1988년 샤리아 법원에서 결정된 법적 판단을 일반 법원에서 다시 다룰 수 없게 하는 것을 골자로 한 헌법 제121조 제1A항의 수정으로 뒷받침되었다(Mohamad 2010, 514-515).

UMNO와 정부가 주도하는 이슬람의 제도화는 이슬람에 관련된 국가기관의 증가와 역할 강화에서도 찾아볼 수 있다. 특히 행정 부분에서의 이슬람화는 단순히 이슬람의 말레이시아 사회의 영향력 증대가 아닌 과거 이슬람 문명이 누렸던 영광을 교육과 경제 발전을 통해 재현하고 싶었던 마하티르 총리의 의도를 반영했다. 예를 들어, 1985년에 설립된 정책발전연구원(Insitut Kajian Dasar, IKD)은 무슬림 시민운동가, 기업의 중견간부, 공무원 등을 대상으로 한 교육프로그램들을 통해 무슬림 인적자원 개발에 주력했으며, 1992년 창설된 또 다른 정부 산하 연구기관인 이슬람이해연구원(Institut Kefahaman Islam Malaysia, IKIM) 역시 학술활동과 국내외 연구기관과의 협업을 통해 비무슬림에 대한 이슬람의 이해 증진과 이슬람에 바탕을 둔 국가정책 개발에 힘썼다. 이외에도 정부는 이슬람 금융제도의 도입과 이슬람경제개발재단의 발족을 통해 장기경제발전계획인 비전(Vision) 2020을 뒷받침하고자 했다(Camroux 1996, 858-862).

정치·사법·행정 등 다방면으로 전개되던 정부와 UMNO의 이슬람화 정책은 이슬람진흥부(JAKIM)의 설립 이후 새로운 국면을 맞이했다. JAKIM

의 전신이었던 이슬람센터(Pusat Islam)는 본래 이슬람 시민단체들의 급진주의적인 선교활동을 견제하기 위한 정부 차원의 이슬람 선교를 위한 교육기관이었다. 그러나 끌란판과 프렝가누를 비롯한 PAS의 영향력이 강한 지방에서 이슬람식 형벌처벌규정(hudud)의 도입을 비롯한 독자적인 이슬람화에 나서자 연방정부 차원에서 이러한 움직임을 견제하고 각 주별로 상이한 이슬람화를 규율할 연방기관의 필요성이 제기되었다(Abdullah 1999, 266). 이에 마하티르 총리는 1996년 이슬람센터와 총리실 소속 이슬람사무국(Islamic Affairs Division)을 합병하여 총리 직속 장관급 부처인 이슬람진흥부로 확대 개편하고, 이슬람과 관련된 정부의 공식적인 창구로 자리매김할 수 있도록 지원했다.

스스로를 “연방정부의 이슬람 관련 사무를 총괄하는 핵심기관”으로 소개하고 있듯이,²⁴⁾ JAKIM은 ① 이슬람법의 입법화와 표준화, ② 이슬람과 관련된 행정업무의 조정, 그리고 ③ 이슬람 교육의 발전과 조정 등의 광범위한 기능을 수행한다. 따라서 JAKIM은 단순한 국가의 이슬람 선교기관이 아닌 이슬람과 관련된 입법·사법·행정적 사안들에 대해 적극적으로 개입하는 국가의 종교적 대리인이다. 예를 들어, 2000년 4월 JAKIM은 무슬림이 이슬람의 규범에 배치되는 이탈적인(deviating) 종교행위를 했다는 상당한 증거가 입증될 경우 신앙회복센터(Faith Rehabilitation Center)에서 일정 기간 교육을 받게 하도록 강제하는 법안을 모든 주 의회들이 통과하도록 촉구했다(Martinez 2001, 482). 그러나 JAKIM은 특정지역의 급진적인 이슬람화 또한 경계하고 있는데, 대표적으로 PAS의 정치적 근거지인 끌란판과 프렝가누에서 도입된 이슬람형벌규정(hudud)을 연방정부의 이름으로 반대하여 규정의 실질적 시행을 무산시킨 사례를 들 수 있다.

이러한 JAKIM의 적극적인 활동에는 부처 승격 전후로 이뤄진 올라마들의 관료 등용과 이를 통한 국가의 종교적 권위 신장이 중요한 원인으로 작용했다. 이슬람화 정책이 본격적으로 추진된 1980년대 중반 이후 올라마들은 샤리아법원과 검찰을 비롯한 사법기관과 이슬람이해연구원을 비롯한 정부연구기관에 대거 진출하였다. 이들 가운데는 하루사니 자카리아

24) 말레이시아 이슬람진흥부, <http://islam.gov.my/en/about-jakim/jakim-functions>. (2016년 5월 15일 검색)

(Harrusani Zakaria)를 비롯한 정부에 비판적인 저명 율라마들도 포함되어 있었다(Saat 2011, 137-138). JAKIM과 예하기관인 국가파트와협의회(National Fatwa Council)의 설치에 이러한 율라마들의 정부 진출을 더욱 가속화시켰는데, 따라서 이들이 공표하는 파트와는 국가의 공식적인 방침으로서의 구속력이 있을 뿐만 아니라 종교적 권위 또한 보장받을 수 있었다. 이러한 JAKIM의 종교적 권위는 할랄인증제의 빠른 정착과 체계적 표준화에도 큰 영향을 미쳤다.

3. JAKIM 주도 할랄인증제의 전개와 현황

이슬람과 관련된 사무를 총괄하는 JAKIM의 역할은 할랄인증제에서도 찾아볼 수 있다. 인도네시아의 경우와는 달리, 1974년 제정된 상품표시법(Trade Description Act)에서 할랄 식품의 개념이 도입된 이후 지금까지 말레이시아의 할랄인증제는 정부기관이 주도해 왔다. 1994년 JAKIM의 전신인 이슬람사무국이 본격적으로 도입한 할랄인증제는 1998년부터 인증제의 감사업무를 민간기업인 일함다야(Ilham Daya)로 위탁했으나 2002년 내각의 결정으로 인증제의 모든 업무를 JAKIM이 담당하게 되었다. 그러나 할랄인증의 수요폭증으로 인해 2008년 국영기업인 할랄산업발전공사(Halal Industry Development Corporation)으로 관련 업무가 독립되었다가 이듬해인 2009년부터 다시 JAKIM이 정부의 할랄인증제를 책임지고 있다(Iberahim et al. 2012, 762). 관련 규정에 JAKIM이 유일한 할랄인증 주체라는 명시가 없기 때문에 Bahtera Lagenda을 비롯한 민간 인증업체들도 활동하고 있으나 JAKIM만이 신청, 검사, 승인을 비롯한 할랄인증 절차의 전 과정에 대한 공신력 있는 가이드라인(garis panduan)을 제공하고 있다(Hasan 2008, 3; 오명석 2012, 25).

JAKIM의 할랄인증제는 관료화, 표준화의 특징을 가지고 있다. 먼저 정부부처인 JAKIM은 인증 신청, 검사, 파트와의 공표, 인증 허가와 사후 관리로 이루어지는 할랄인증과정 전반을 담당하며 이에 대한 책임을 진다. 또한 식품안전(보건부, Ministry of Health), 식품원료 분석(화학부, Department of Chemistry), 할랄제품의 수출입과 인증취득 장려(통상산업부, Ministry

of Trade and Industry), 연구개발(농업연구발전연구원, Malaysian Agricultural Research and Development Institute) 등 관련 업무들 또한 민간이 아닌 정부기관에서 담당하고 있다. 더욱이 JAKIM은 할랄인증에 대한 법적인 강제력을 바탕으로 관련 규정 위반에 대한 처벌권한을 가지고 있다. 예를 들어, 2004년 JAKIM은 할랄인증 로고를 인증 취득 없이 무단으로 사용한 혐의로 한 유명 식품업체의 시가 약 230만 링깃(한화 약 6억 7천만원) 상당의 껌 제품을 압류하였다(Rezai et al. 2012, 34).

또한 말레이시아의 할랄인증제는 표준화된 지침에 의거한다. 예를 들어, 식품에 관한 JAKIM의 할랄인증제에 관한 내부 규정은 2004년 관련 기관들의 협조 아래 말레이시아표준부(Department of Standards Malaysia)가 제정한 말레이시아 국가표준인 MS 1500:2004(할랄 음식 생산·조리·저장에 관한 일반지침)으로 격상되었다. 이 지침은 할랄인증제를 운영하고 있는 이슬람국가들 가운데 최초로 국제표준기구(International Standard Organization)의 방법론을 따라 원재료의 선정과 가공, 운송, 포장, 진열, 그리고 시장에서 판매까지 전 과정에 대한 상세하고 포괄적인 기준을 제시하였다. 이후 2009년 말레이시아 정부는 위해요소 중점관리기준(Hazard Analysis Critical Control Point: HACCP)과 식품위생에 관한 규칙들을 반영한 개정된 표준(MS 1500)을 발표하였다(Samori et. al 2014, 483-484). 더욱이 말레이시아 정부와 JAKIM은 두바이를 비롯한 할랄 무역의 중심지들과의 협력을 바탕으로 자국의 할랄인증제의 국제표준지정을 적극적으로 추진하고 있다(*The National* 2014/10/28).

이러한 관료화·표준화로 대표되는 말레이시아의 할랄인증제의 전개과정은 이슬람과 말레이인의 정치적 우위라는 정치 제도적 특징 아래 이슬람화를 통해 선거에서 말레이인들의 지지를 얻고자했던 UMNO와 정부의 전략과 궤를 같이한다. 다시 말해, 말레이시아 할랄인증제의 실시와 발전은, ‘세속적’ 정당이라고 비판받아 왔던 UMNO가 이슬람적 정당성을 확보하고 보다 철저한 이슬람적 삶을 추구했던 말레이 중산층들의 사회적 요구를 수용하고 정치적 지지를 이끌어내기 위한 정치적 대응의 결과였다(오명석 2012, 11-12).

V. 결론 및 시사점

본 연구는 문화적 유사성과 이슬람 발전의 역사를 공유하고 있는 인도네시아와 말레이시아에서 각기 다른 성격의 할랄인증제 담당기관이 탄생하게 된 요인들을 양국의 역사적인 사건들을 통시적으로 분석하여 찾아보았다. 국가와 이슬람과의 관계, 그리고 정치균열을 중심으로 살펴본 결과 양국의 할랄인증기관, 즉 MUI와 JAKIM의 성립에 있어서 정치제도적 요인이 큰 영향을 끼쳤다는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 말레이시아의 사례가 대표하듯이 국가와 이슬람의 관계가 제도적으로 보장되어 있고 내부 균열수준이 낮은 이슬람 세력의 정치적 우월이 유지되어 있다면 국가가 이슬람화를 주도하기 위해 JAKIM과 같은 국가기관을 동원할 경향이 높아진다. 이와는 대조적으로 인도네시아와 같이 국가와 이슬람과의 제도적인 분리가 이루어진 상태에서 민족(세속)주의의 정치적 우위가 지속될 경우 MUI와 같이 시민사회의 행위자들을 중심으로 한 이슬람 규범의 제도화가 발생할 가능성이 높아진다. 따라서 본 연구는 할랄과 같이 초국가적으로 단일한 종교규범이라고 할지라도 개별 국가의 정치적 요인들로 인해서 다른 성격의 제도화를 경험할 수 있다는 것을 보여주고 있다.

본 연구에서 찾은 이론적 함의는 할랄인증제와 관련된 다른 사례에도 적용 가능하다. 전 세계적으로 분포되어 있는 할랄인증기구들은 정확한 수치를 가늠하기 힘들 정도로 난립되어 있는데, JAKIM은 MUI와 한국의 한국무슬림재단 등 73개 인증기관을 공식적으로 인정하고 있다(Halal Hub Division 2015).²⁵⁾ 이 가운데 카타르, 오만, 사우디아라비아, 쿠웨이트, 바레인, 세네갈, 말리 등의 중동과 아프리카 이슬람국가들의 할랄인증기구들은 모두 정부소속인 반면 무슬림이 소수인 독일과 미국은 물론 인도네시아와 더불어 인구의 절대다수가 무슬림인 터키의 경우 인증기구인 KASCERT International과 GIMDES 모두 영리를 목적으로 하는 민간기관이다. 주지하다시피 정부 소속 할랄인증기구를 보유하고 있는 국가들 모두 정치와 이슬람 사이의 경계가 불분명한 왕정체제를 보유하고 있거나

25) 할림과 살레(Halim & Salleh 2012)는 전 세계적으로 122개의 할랄인증기구가 활동하고 있다고 주장한 반면 김은미(2016)는 그 숫자를 약 300여 개로 추산했다.

1970년대 말부터 이슬람주의자들의 정치 참여가 활발하여 이슬람 세력의 정치적 우위가 지속되어 왔다. 그러나 터키의 경우 무슬림이 인구의 절대 다수를 차지하지만 1923년 공화국 선포 이후 줄곧 세속적 민족주의인 케말리즘(Kemalism)이 국가의 공식적인 이데올로기로 헌법상 명시되어 있다. 반면 이슬람 내부에서는 지방과 도시사이의 문화적 균열과 함께 투르크족과 쿠르드족 간의 종족적 균열이 동시에 진행되었다(Mardin 1973). 본 연구에서 확인한 것들을 적용한다면, 장기간 유지되어 온 이러한 터키의 정치제도적 특징이 무슬림 시민사회의 정치적 요구에도 불구하고 이슬람 규범이 국가에 의해 제도화되는 것을 방해하는 주요한 원인으로 작동했다고 가정할 수 있다. 다른 국가들에 대한 이론적 적용은 후속 연구들에 의해 보다 자세하게 밝혀져야 할 것이다.

본 연구의 함의는 또한 다음과 같은 시사점과 연결된다. 우선 학문적으로 기존의 국내 문헌들이 간과한 국가 간 할랄인증제의 차이점에 대해 지적인 본 연구는 할랄인증제에 대한 전략 수립을 위해서는 이슬람국가들을 단일한 정치·문화적 범주로 보는 시각에서 벗어나 개별국가의 정치사회적 배경에 대한 이해가 반드시 필요하다는 점을 역설하고 있다. 따라서 할랄과 할랄인증제, 그리고 이슬람 전반에 대한 보다 정밀한 이해와 연구를 위해서는 반드시 해당 국가 혹은 지역에 대한 지식을 바탕을 둔 학제적(interdisciplinary) 시각이 요구된다.

마지막으로 본 연구는 실무적인 전략 수립을 위해서도 이슬람과 할랄에 대한 추상적인 접근보다는 개별 할랄인증제의 특징과 이러한 특징을 가지게 된 배경과 요인을 더욱 정밀하게 고려할 필요가 있다는 점을 지적한다. 전 세계적으로 급속히 성장하고 있는 할랄시장에 대해 이미 해외에서는 개별 국가 혹은 기관들의 성과에 대해서 평가하고 있는데, 2013년 미디어회사인 톰슨-로이터(Thomson Reuter)가 발표한 할랄음식지수(Halal Food Indicator)는 그 대표적인 사례이다. 흥미로운 점은, 세계 할랄시장에 대한 객관적인 데이터를 제공하기 위해 개별국가에서 생산되는 할랄식품의 품질과 할랄인증제의 관리 수준 등을 계량화하여 상위 15개국의 순위를 매긴 이 지수에서 말레이시아가 1위를 차지한 반면, 세계 최대 무슬림 국가이자 할랄시장을 가지고 있는 인도네시아는 순위에 들지 못했다

(Thomson Reuters 2013). 후속 연구에서 보다 자세하게 다루어져야 하나 양국의 이러한 차이는 인접한 말레이시아와 인도네시아라고 하더라도 할랄인증제에 관한 양국의 사정이 크게 다르기 때문에 전문적인 지식을 갖춘 지역연구자와의 협업을 통해 개별국가의 사정에 맞는 전략을 수립해야 한다는 점을 시사한다.

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

- 김용운 (2011). “말레이시아 이슬람사법제도에 대한 연구.” 『법조』. 제60권. 8호, pp. 175-215.
- 김은미 (2015). “할랄 식품을 둘러싼 국내외 시장 현황.” 『식품과학과 산업』. 제48권. 제2호, pp. 12-24.
- 김종도·최영길 (2014). “신앙과 음식: 이슬람 음식법에 관한 연구 - 꾸란을 중심으로.” 『한국중동학회논총』. 제34권. 4호, pp. 183-204.
- 오명석 (2012). “이슬람적 소비의 현대적 변용과 말레이시아의 할랄인증제: 음식, 이슬람법, 과학, 시장의 관계.” 『한국문화인류학』. 제45권. 3호, pp. 3-62.
- 이희열·정장호 (2014). “할랄인증제도와 할랄인증 강화에 따른 우리의 과제.” 『중동연구』. 제33권. 제1호, pp. 101-140.
- 전제성·김형준 (2014). “경제활동의 이슬람화: 인도네시아 사례 연구.” 『세계지역연구논총』. 제32권. 1호, pp. 61-87.
- 한아람·이광원 (2016). “한국 기업의 할랄시장 진출을 위한 할랄 식품시장과 할랄 인증제도에 관한 연구.” 『식품과학과 산업』. 제49권. 제1호, pp. 87-93.
- Abdul Hamid, A. F. (2008). “Islamist Realignment and the Rebranding of the Muslim Youth Movement of Malaysia.” *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 30. No. 2, pp. 215-240.
- Abdullah, Kamarulnizam (1999). “National Security and Malay Unity: The Issue of Radical Religious Elements in Malaysia.” *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 21. No. 2, pp. 261-282.
- Almond, Gabriel A. (1956). “Comparative Political Systems.” *The Journal of Politics*. Vol. 18. No. 3, pp. 391-409.
- Anderson, Benedict R. (1990). “The Idea of Power in Javanese Culture.” *Language and Power: Exploring Political Cultures in Indonesia*. Ithaca, NY: Cornell University Press, pp. 17-77.
- Aslam, Mohd M. (2009). “The Thirteen Radical Groups: Preliminary Research in Understanding the Evolution of Militancy in Malaysia.” *Journal of Southeast Asian Studies*. Vol. 14. No. 1, pp. 145-161.
- Bush, Robin (2009). *Nahdlatul Ulama and the Struggle for Power within Islam and Politics in Indonesia*. Singapore: Institute of Southeast Asian

Studies.

- Camroux, David (1996). "State Responses to Islamic Resurgence in Malaysia: Accommodation, Co-Option, and Confrontation." *Asian Survey*. Vol. 36. No. 9, pp. 852-868.
- Case, William (1995). "Malaysia: Aspects and Audiences of Legitimacy. M. Alagappa (ed.). *Political Legitimacy in Southeast Asia: The Quest for Moral Authority*. Stanford, California: Stanford University Press, pp. 69-107.
- Castles, Stephen (2004). "The Factors that Make and Unmake Migration Policies." *International Migration Review*. Vol. 38. No. 3, pp. 852-884.
- Christie, Clive J. (1998). *Southeast Asia in the Twentieth Century: A Reader*. New York, NY: I. B. Tauris Publishers.
- Crouch, Harold (1996). "Malaysia: Do elections make a difference?" R. H. Taylor (ed.). *The Politics of Elections in Southeast Asia*. New York, NY: Woodrow Wilson Center Press and Cambridge University Press, pp. 114-135.
- Daulay, Richard M. (2015). *Agama & Politik di Indonesia: Umat Kristen di tengah kebangkitan Islam*. Jakarta: PT BPK Gunung Mulia.
- De Run, Ernest C., Muhammad M. Butt, Kim S. Fam and Hui Y. Jong (2010). "Attitudes Towards Offensive Advertising: Malaysian Muslims' views." *Journal of Islamic Marketing*. Vol. 1. No. 1, pp. 25-36.
- Fernando, Joseph M. (2006). "The Position of Islam in the Constitution of Malaysia." *Journal of Southeast Asian Studies*. Vol. 37. No. 2, pp. 249-266.
- _____ (2012). "Elite intercommunal bargaining and conflict resolution: The role of the communities liaison committee in Malaya, 1949-51." *Journal of Southeast Asian Studies*. Vol. 43. No. 2, pp. 280-301.
- Geertz, Clifford (1960). *The Religion of Java*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Halim, M. A. A. and M. M. Salleh (2012). "The possibility of uniformity on halal standards in organization of Islamic countries (OIC) country." *World Applied Sciences Journal*. Vol. 17. No. 17, pp. 6-10.
- Hasyim, Syafiq (2011). "The Council of Indonesian Ulama (Majelis Ulama Indonesia, MUI) and Religious Freedom." *Irasec's Discussion Papers*.

- Hefner, Robert W. (1993). "Islam, State, and Civil Society: ICMI and the Struggle for the Indonesian Middle Class." *Indonesia*, Vol. 56, pp. 1-36.
- Hosen, Nadirsyah (2012). "Hilal and Halal: How to manage islamic pluralism in Indonesia?" *Asian Journal of Comparative Law*. Vol. 7. No. 1, pp. 1-20.
- Houben, Vincent J. H. (2003). "Southeast Asia and Islam." *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 588, pp. 149-170.
- Iberahim, H., R. Kamaruddin and A. Shabudin (2012). "Halal development system: The institutional framework, issues and challenges for halal logistics." *Business, Engineering and Industrial Applications (ISBEIA)*. 2012 IEEE Symposium, pp. 760-765.
- Kingsbury, Damien (2005). *The Politics of Indonesia*. Melbourne: Oxford University Press.
- Liddle, William R. (1996). "A Useful Fiction: Democratic Legitimation in New Order Indonesia." R. H. Taylor (ed.). *The Politics of Elections in Southeast Asia*. New York, NY: Cambridge University Press, pp. 34-60.
- _____ (1997). *Islam, Politik, dan Modernisasi*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Lijphart, Arend (1971). "Comparative Politics and the Comparative Method." *The American Political Science Review*, Vol. 65. No. 3, pp. 682 - 693.
- Lindsey, Tim (2012). "Monopolising Islam: The Indonesian Ulama Council and state regulation of the "Islamic economy." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Vol. 48. No. 2, pp. 253-274.
- Liow, Joseph C. (2004). "Political Islam in Malaysia: Problematising Discourse and Practice in the UMNO - PAS 'Islamisation race'." *Commonwealth & Comparative Politics*. Vol. 42. No. 2, pp. 184-205.
- Machmudi, Yon (2010). "Islamism and Political Participation: A Case Study of Jemmah Tarbiyah in Indonesia." *International Workshop on Islamism and Political Participation in Southeast Asia*.
- Mahler, Vincent A. (2004). "Economic globalization, domestic politics, and income inequality in the developed countries a cross-national study." *Comparative Political Studies*. Vol. 37. No. 9, pp. 1025-1053.
- Mardin, Şerif (1973). "Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics?" *Daedalus*. Vol. 102. No. 1, pp. 169 - 90.
- Martinez, Patricia A. (2001). "The Islamic State or the State of Islam in

- Malaysia.” *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 23. No. 3, pp. 474-503.
- Milne, R. S. (1970). “National Ideology’ and Nation-Building in Malaysia.” *Asian Survey*. Vol. 10. No. 7, pp. 563-573.
- Milner, A. C. (1991). “Inventing Politics: The case of Malaysia.” *Past & Present*. Vol. 132, pp. 104-129.
- Mohamad, Maznah (2010). “The Ascendance of Bureaucratic Secularization of the Islam and of the Sharia in Malaysia.” *Pacific Affairs*. Vol. 83. No. 3, pp. 505-524.
- Mukhtar, Arshia and M. Mohsin Butt (2012). “Intention to Choose Halal Products: The role of religiosity.” *Journal of Islamic Marketing*. Vol. 3. No. 2, pp. 108-120.
- Nur Ichwan, Moch (2005). “Ulama, State and Politics: Majelis Ulama Indonesia after Suharto.” *Islamic Law and Society*. Vol. 12. No. 1, pp. 45-72.
- Rezai, Golnaz, Mohamed Zainalabidin and Shamsudin Mad Nasir (2012). “Assessment of Consumers’ Confidence on Halal Labelled Manufactured Food in Malaysia.” *Pertanika Journal of Social Sciences & Humanities*. Vol. 20. No. 1, pp. 33-42.
- Roff, William R. (1998). “The Origins of Malay Nationalism.” C. J. Christie (ed.). *Southeast Asia in the Twentieth Century: A Reader*. London and New York: I. B. Tauris Publishers, pp. 17-27.
- Saat, Norshahril (2011). “Islamising Malayness: Ulama Discourse and Authority in Contemporary Malaysia.” *Contemporary Islam*. Vol. 6. No. 2, pp. 135-153.
- Samori, Zakiah, Amal Hayati Ishak and Nurul Himmah Kasan (2014). “Understanding the Development of Halal Food Standard: Suggestion for Future Research.” *International Journal of Social Science and Humanity*. Vol. 4. No. 6, pp. 482-486.
- SarDesai, D. R. (1997). *Southeast Asia: Past & Present* (4th ed.). Boulder: West View Press.
- Sherlock, Stephen (2009). “Parties and Elections in Indonesia 2009: The consolidation of democracy.” *Research Paper of Parliament of Australia*. No. 35, pp. 1-20.
- Tsebelis, George (1995). “Decision Making in Political Systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism.

British Journal of Political Science.” Vol. 25. No. 3, pp. 289-325.

Ufen, Andreas (2008b). “From Aliran to Dealignment: Political Parties in Post-Suharto Indonesia.” *South East Asia Research*. Vol. 16. No. 1, pp. 5-41.

Wang, Gungwu (1970). “Chinese Politics in Malaya.” *The China Quarterly*. Vol. 43, pp. 1-30.

2. 기타

툼슨 로이터 (2013). *State of the Global Islamic Economy: 2014-2015 Report*. Thomson Reuter.

Halal Hub Division (2015). “The Recognized Foreign Halal Certification Bodies & Authorities.” Department of Islamic Development Malaysia (JAKIM).

Hasan, Zulkifli (2008). “Undang-Undang Produk Halal di Malaysia: Isu Penguatkuasaan Dan Pendakwaan.” *Universiti Sains Islam Malaysia*.

Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia (2010). “Fatwa Majelis Ulama Indonesia No. 06 Tahun 2010 tentang penggunaan vaksin meningitis bagi jamaah Haji atau Umrah.” Majelis Ulama Indonesia.

Ufen, Andreas (2008a). “The Evolution of Cleavages in the Indonesian Party System.” *GIGA Working Papers*. No. 74. German Institute of Global and Area Studies.

President Sukarno (1952). “The Birth of Pancasila.” (Extract from speech given on 1 June 1946, Ministry of Information) Republic of Indonesia.

“W. Java’s Foods Still Need Halal Certification.” *The Jakarta Post*. December 27, 2013.

“Religious Minister: Govt to Issue Halal Certification.” *The Jakarta Post*. March 28, 2014.

“Dubai in Talks with Malaysia on Halal Food Standards.” *The National*. October 28, 2014.

말레이시아 이슬람진흥부. <http://islam.gov.my/en/about-jakim/jakim-functions>. (2016년 5월 15일 검색)

말레이시아 할랄 포털. <http://www.halal.gov.my/v4/index.php/en/korporat/sejarah-halal>. (2016년 3월 29일 검색)

인도네시아 올라마협의회 식품·약품·화장품 검사부. <http://www.halalmui.org/mui1>

4/index.php/main/go_to_section/2/31/page/1. (2016년 3월 29일 검색)
Majelis Ulama Indonesia. <http://halalmui.org/images/stories/pdf/fatwa/fatwa%20vaksin.pdf>. (2016년 5월 19일 검색)

| 논문투고일 : 2016년 05월 20일 |

| 논문심사일 : 2016년 05월 27일 |

| 게재확정일 : 2016년 06월 27일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 23 No. 3 (2016)

A Comparative Study on Determining a Key Player of the Halal Certification Policy between Indonesia and Malaysia: Focusing on political factors

Jung Hoon Park

(Dept. of Political Science, National University of Singapore)

This study aims to find political factors that affected different paths of developing a Halal certification policy between Indonesia and Malaysia. Despite their common histories regarding Islam and other cultural aspects, the Halal certification in Indonesia has been driven by Indonesian Ulama Council (MUI hereafter), a non-governmental association of Islamic scholars (ulama), whereas Malaysian government has been a dominant player of the Halal certification in Malaysia by establishing Department of Islamic Development (JAKIM hereafter), a government agency that deals with Islamic affairs.

In this article, I found that both a relationship between the government and the Islamic civil society and the extent of social and political cleavages have an significant influence on determining the extent of the state's role in involving the issues of Islam in two countries. While the Indonesian state embraced Pancasila, a state ideology that puts an emphasis on religious freedom, nationalism, and secular constitution, Muslim nationalists in Malaysia accomplished their political ascendancy over other ethnic groups by mentioning Islam as a state religion and Malay-favored political systems. Furthermore, in contrast Indonesia, where political Islam has faced limits of Islamization due to a fragmentation of the cleavages within a Muslim society, a

clear political rivalry between United Malays National Organisation (UMNO) and Pan-Malaysian Islamic Party (PAS) played an key role in establishing a state-led Islamization, including the establishment of JAKIM.

- Key words: Halal, Halal Certification Policy, MUI(Majelis Ulama Indonesia), JAKIM(Jabatan Kemajuan Islam Malaysia), Political System