

속표지

2023 한국동남아학회 연례학술대회

- ▮ 개최일: 2023년 8월 25일(금) ~ 26일(토)
- ▮ 장소: 전북대학교 인문사회관
- ▮ 주최: (사)한국동남아학회
- ▮ 공동주최: 전북대 동남아연구소, 서강대 동아연구소, 부산외대 아세안연구원, 부경대 글로벌지역학연구소
동남아시아연구센터, 목포대 도서문화연구원, 고려대 아세아문제연구원 아세안센터
- ▮ 후원: 한아세안센터

학술대회 프로그램

대회 주제	한국과 동남아시아: 협력과 연대의 관계 만들기
1부	
분과회의 1	동남아의 난민위기와 난민보호정책(전북대 동남아연구소)
분과회의 2	아세안 소지역주의의 함의와 대응(부산외대 아세안연구원)
분과회의 3	Indonesian Societies and Institutions(인도네시아 사회와 제도)
2부	
전체회의	한국과 인도네시아 연대구상: 새로운 동반자 관계를 위하여
3부	
분과회의 4	동남아시아 정치 현안(고려대 아세아문제연구원 아세안센터)
분과회의 5	신진연구자 패널
분과회의 6	Languages and Cultures in Indonesia(인도네시아의 언어와 문화)
4부	
총회	(사)한국동남아학회 임시총회
5부	
분과회의 7	한-아세안 경제관계와 개발협력(고려대 아세아문제연구원 아세안센터)
분과회의 8	말레이-인도네시아 해양 세계의 생물문화다양성과 지속가능성(목포대 도서문화연구원)
분과회의 9	Human Rights and Human Security in the GMS(주한 아세안 학자 세션)
분과회의 10	대학원생 패널
6부	
분과회의 11	경계와 사람의 구성, 그리고 물자의 이동(부경대 글로벌지역학연구소 동남아시아연구센터)
분과회의 12	개인 연구 패널 1
분과회의 13	개인 연구 패널 2

일정별 세부 계획

일 시	발표 및 내용	비 고
2023년 8월 25일(금)		
09:30 ~10:00	등록	
제 1 부	분과회의 1 : 동남아의 난민위기와 난민보호정책 (301호) (전북대 동남아연구소)	사회 : 김흥구(부산외대)
	주제 : 태국의 난민 수용과 정책 발전 과정 발표 : 이상국(연세대)	토론 : 김지훈(인하대) 김정현(성균관대) 박진영(전북대)
	주제 : 태국 내 미얀마 난민의 삶과 풀뿌리 난민지원활동 발표 : 김희숙(전북대)	
	주제 : 인도네시아의 난민 상황과 보호 발표 : 전제성(전북대)	
	주제 : 캄보디아의 난민 현황 발표 : 부경환(서울대)	
	주제 : 동남아시아 난민 문제에 대한 아세안의 인식과 대응 발표 : 이진영(전북대)	
10:00 ~11:30	분과회의 2 : 아세안 소지역주의의 함의와 대응 (204호) (부산외대 아세안연구원)	사회 : 구보경(부산외대)
	주제 : 소다자주의(minilateralism)가 아세안중심성(ASEAN Centrality)에 미치는 영향: 한국의 대 아세안 협력 전략의 관점에서 발표 : 김동엽(부산외대)	토론 : 김형종(연세대) 김애진(동서대) 하채균(캠브리지대)
	주제 : 초국경 댐 개발에 관한 수자원 외교: 메콩강위원회(MRC)의 역할과 과제 발표 : 이요한(부산외대)	
	주제 : 한국과 일본의 아세안 소지역협력과 ODA 정책 비교: BIMP-EAGA를 중심으로 발표 : 구보경(부산외대)	
	주제 : South Korea and BIMP-EAGA 발표 : Muhammad Zulfikar Rakhmat(부산외대)	

	분과회의 3 : Indonesian Societies and Institutions (인도네시아 사회와 제도) (205호)	사회 : 이경묵(전북대)
제 1 부 10:00 ~11:30	주제 : Implementation of Government Policy through Cash for Work in the Infrastructure Sector during the COVID-19 Pandemic Indonesia 발표 : Andi Suriadi(Centre for Analysis Policy Implementation, Ministry of Public Works and Housing, Republic of Indonesia)	토론 : Nurchayati Nurchayati (State University of Surabaya) 송승원(한국외대)
	주제 : Islam-dominance in the Public Discourse in the Multi-cultural and Matrilineal Minangkabau Society, Sumatra Barat Province, Indonesia 발표 : Sonezza Ladyanna(한국외대)	
11:30 ~13:00	점심식사	
13:00 ~13:30	개회식 (201호)	사회 : 김희숙(총무위원장)
	개회사 : 전제성(한국동남아학회) 환영사 : 양오봉(전북대학교 총장) 축사 : 김해용(한-아세안센터 사무총장)	
제 2 부 13:30 ~15:00	전체회의 : 한국과 인도네시아 연대구상: 새로운 동반자 관계를 위하여 (201호)	사회 : 박사명(강원대)
	패널리스트: 전제성(전북대), 구보경(부산외대), 김형종(연세대), 고영경(고려대), 최인아(대외경제정책연구원), 정정훈(서강대), 송승원(한국외대), 김형준(강원대)	
제 3 부 15:30 ~17:00	분과회의 4 : 동남아시아 정치현안 (205호) (고려대 아세아문제연구원 아세안센터)	사회 : 서정인(고려대)
	주제 : 두려움과 권위주의 지지: 인도네시아 실험 연구 발표 : 신재혁(고려대), 강준모(LG경영연구원), 한준영(고려대)	토론 : 문기홍(부경대) 정정훈(서강대) 채현정(덕성여대)
	주제 : 이슬람주의와 민주적 지지의 다차원성: 인도네시아 사례를 중심으로 발표 : 길정아(고려대), 박정훈(서강대)	
	주제 : 태국의 세대정치: 20·30 세대와 미래전진당 발표 : 이정우(고려대), 길정아(고려대)	

제 3 부 15:30 ~17:00	분과회의 5 : 신진연구자 패널 (301호)	사회 : 황인원(경상국립대)
	주제 : 조코위 정부의 '발전주의 회귀'와 인도네시아의 경제 유산 발표자 : 김경훈(대외경제정책연구원)	토론 : 나희량(부경대) 정연식(창원대) 김애진(동서대)
	주제 : 캄보디아 노사관계와 국제사회의 개입: 성과와 한계를 중심으로 발표 : 박진영(전북대)	
	주제 : 기후변화적응과 재해위험경감 넥서스를 위한 정책기업가의 역할 발표 : 박지현(전북대)	
	분과회의 6 : Languages and Cultures in Indonesia (204호)	사회 : 김여겸(부산외대)
	주제 : The Application of the Mind Mapping Model in Improving the Quality of Students' Writing 발표 : Munira Hasjim(Hasanuddin University), Muhammad Syahrin(Hasanuddin University)	토론 : Sonezza Ladayana (한국외대) 박광우(부산외대) 김종호(서강대)
주제 : The Use of Swearing by Netizens in Instagram Comments: The Case of Several Indonesian Selegrams 발표 : Nurhayati, M.Hum. (Hasanuddin University)		
주제 : The Changing Urban Experience of New Order Yogyakarta in the Work of Emha Ainun Nadjib 발표 : Sony Karsono(한국외대), Nurchayati NURCHAYATI(State University of Surabaya)		
제 4 부 17:20 ~18:20	한국동남아학회 임시총회 (201호)	
18:40~	저녁식사	
2023년 8월 26일(토)		
제 5 부 10:00 ~12:00	분과회의 7 : 한-아세안 경제관계와 개발협력 (205호) (고려대 아세아문제연구원 아세안센터)	사회 : 신재혁(고려대)
	주제 : 한국 · 동남아시아 경제관계의 시대구분에 대한 예비 연구 발표 : 오윤아(서울대)	토론 : 서정인(고려대) 박지현(전북대) 이한우(서강대)
주제 : 한국 ODA 사례: 한-인도네시아 ICT 교육 센터 발표 : 고영경(고려대)		

제 5 부 10:00 ~12:00	주제 : 중국에 비해 베트남의 과학기술이 뒤처지는 이유는 무엇인가? 발표 : 정준우(고려대), LE Thi Trang(고려대)	
	분과회의 8 : 말레이-인도네시아 해양 세계의 생물문화다양성과 지속가능성 (201호) (목포대 도서문화연구원)	사회 : 오명석(서울대)
	주제 : 앨프리드 러셀 월리스(Alfred Russel Wallace)의 <말레이 제도(The Malay Archipelago)>와 말레이-인도네시아 해양 세계의 생물문화다양성 발표 : 홍석준(목포대)	토론 : 김예겸(부산외대) 육수현(한국섬진흥원) 이경목(전북대)
	주제 : 인도네시아 마두라섬과 연륙교: 섬성(아일랜드니스)의 변화 발표 : 홍선기(목포대)	
	주제 : 인도네시아 자카르타의 생태문화환경과 도시의 지속가능성 발표 : 김재은(목포대)	
	분과회의 9 : Human Rights and Human Security in the GMS (301호) (주한 아세안 학재[CAPK])	사회 : 홍문숙(부산외대)
	주제 : Elevating Border Management in Sub Mekong: Human Security Perspective 발표 : Firstyarinda Valentina Indraswari(Brawijaya University)	토론 : 이진영(전북대) 박민정(숙명여대)
	주제 : Thailand Response toward Rohingya: ASEAN Shortcoming? 발표 : Poengranai Kochchakorn(Royal Police Cadet Academy), Ratih Indraswari(Parahyangan Catholic University)	
	분과회의 10 : 대학원생 패널 (204호)	사회 : 정법모(부경대)
	주제 : 인도네시아 가사노동자 권리보장운동에서 드러나는 자바전통관계의 이동성 발표 : 박준영(서울대)	토론 : 정정훈(서강대) 서지원(서울대) 오현철(전북대) 장준영(한국외대)
주제 : 인도네시아 구 민사등기에 관한 연구: 법률다원주의와 법계수의 관점에서 발표 : 전경진(서강대)		
주제 : 인도네시아의 민주적 혁신 실행 연구: 참여예산제를 중심으로 발표 : 조규린(서울대)		
주제 : 2021년 미얀마 쿠데타 발생 이후: 민 아웅 흘라잉의 국가행정평의회(SAC) 분석 발표 : 박성민(서강대)		

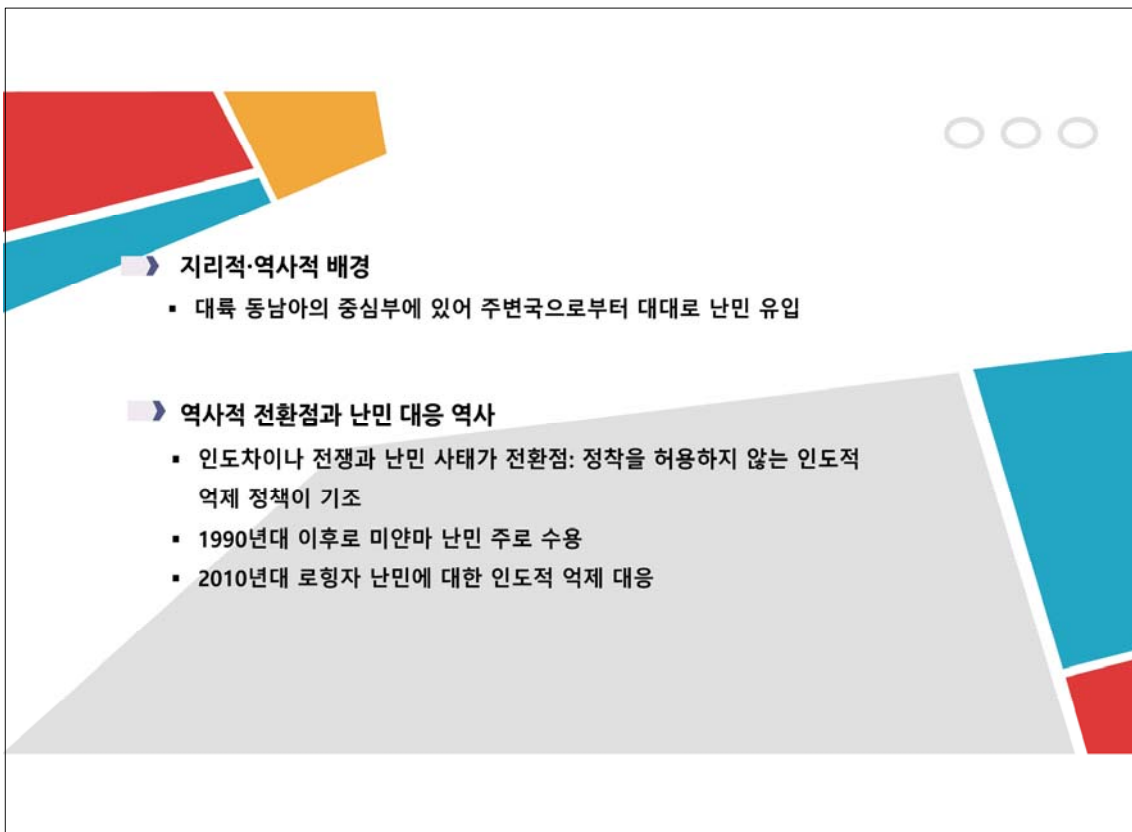
12:00 ~13:30	점심식사	
제6부 13:30 ~ 15:00	분과회의 11 : 경계와 사람의 구성, 그리고 물자의 이동 (204호) (부경대 글로벌지역연구소 아세안연구센터)	사회 : 채수홍(서울대)
	주제 : 식민지 항구도시의 역사적 진화: 말레이시아 페낭을 중심으로 발표 : 백두주(부경대)	토론 : 조영목(태재미래전략연구원) 김희숙(전북대) 이상국(연세대)
	주제 : 항만도시의 형성과 불평등의 탄생: 마닐라와 말라카를 중심으로 발표 : 박하영(부경대), 정법모(부경대)	
	주제 : 태국-미얀마 국경의 다문화 시장: 매숫 파짜런 시장 사례 연구 발표 : 한유석(서울대), 문기홍(부경대)	
	주제 : 국경시장의 리듬으로 보는 국경도시 발표 : 채현정(덕성여대)	
	분과회의 12 : 개인 연구 패널 1 (205호)	사회 : 이재현 (아산정책연구원)
	주제 : 한국 거주 인도네시아 무슬림 여성들의 브이로그가 구현하는 '도덕적인 삶'에 대한 연구 발표 : 서지원(서울대)	토론 : 김형준(강원대) 이재현(아산정책연구원) 김정현(성균관대)
	주제 : 1MDB 스캔들: 구조와 원인 그리고 말레이시아 정치에 미친 영향 발표 : 최기룡(경남도의회)	
	주제 : 동남아시아 화교 기술공 천방상(陳邦興)의 전쟁, 냉전, 국가 발표 : 김종호(서강대)	
	분과회의 13 : 개인 연구 패널 2 (301호)	사회 : 이한우(서강대)
	주제 : 체제변동에 따른 미얀마 외교정책의 변화: 중국과 러시아 사이에서 발표 : 장준영(한국외대)	토론 : 최신일 (Golden Myankor Global) 박사명(강원대) 부경환(서울대)
	주제 : 탈식민화 과정과 뉘비우스띠의 정치학: 한국, 태국, 인도네시아, 버마 4개국 비교를 중심으로 발표 : 박은홍(성공회대)	
주제 : 2023 캄보디아 총선: 선거와 권력 세습 발표 : 정연식(창원대)		

목 차

제1부 분과회의 1 동남아의 난민위기와 난민보호정책	11
제1부 분과회의 2 아세안 소지역주의의 함의와 대응	39
제1부 분과회의 3 Indonesian Societies and Institutions (인도네시아 사회와 제도)	69
제2부 전체회의 한국과 인도네시아 연대구상: 새로운 동반자 관계를 위하여	85
제3부 분과회의 4 동남아시아 정치현안	99
제3부 분과회의 5 신진연구자 패널	141
제3부 분과회의 6 Languages and Cultures in Indonesia	159
제5부 분과회의 7 한-아세안 경제관계와 개발협력	191
제5부 분과회의 8 말레이-인도네시아 해양 세계의 생물문화다양성과 지속가능성	223
제5부 분과회의 9 Human Rights and Human Security in the GMS	253
제5부 분과회의 10 대학원생 패널	265
제6부 분과회의 11 경계와 사람의 구성, 그리고 물자의 이동	293
제6부 분과회의 12 개인 연구 패널 1	333
제6부 분과회의 13 개인 연구 패널 2	355

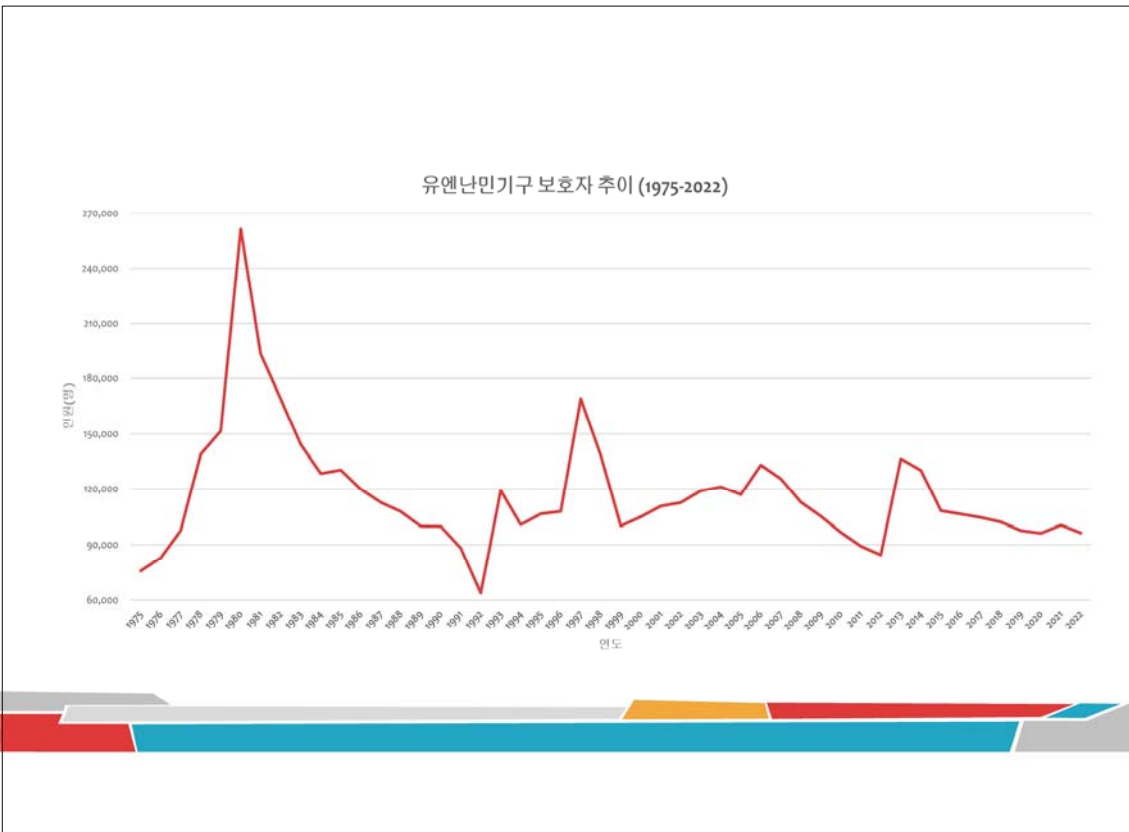
제1부 분과회의 1

동남아의 난민위기와 난민보호정책



태국 난민 통계, 1975-2022

연도	유엔난민기구 보호자	비호신청자	무국적자	기타
1975	75,760	-	-	-
1976	81,800	-	-	-
1977	97,600	-	-	-
1978	138,950	-	-	-
1979	151,620	-	-	-
1980	261,360	-	-	-
1981	392,990	-	-	-
1982	468,980	-	-	-
1983	444,520	-	-	-
1984	428,500	-	-	-
1985	430,420	-	-	-
1986	419,920	-	-	-
1987	412,240	-	-	-
1988	402,299	-	-	-
1989	399,035	-	-	-
1990	399,821	-	-	-
1991	388,164	-	-	-
1992	361,425	-	-	-
1993	319,232	-	-	-
1994	300,817	-	-	-
1995	306,565	-	-	-
1996	307,962	-	-	-
1997	309,114	-	-	200
1998	315,334	-	-	1,200
1999	300,133	-	-	38
2000	304,966	360	-	5
2001	310,711	343	-	5
2002	312,614	1,951	-	5
2003	319,056	2,645	-	5
2004	321,545	1,038	-	5
2005	317,050	31,137	-	135
2006	333,107	18,406	-	288
2007	325,627	13,471	-	-
2008	312,998	12,983	3,590,000	-
2009	305,386	10,245	3,590,000	-
2010	296,666	10,233	342,995	-
2011	289,245	13,331	506,192	-
2012	284,475	14,554	506,192	-
2013	286,489	4,685	506,192	216
2014	280,227	7,997	506,192	395
2015	268,252	8,248	442,862	438
2016	266,431	4,986	487,241	261
2017	264,605	2,046	486,440	109
2018	262,234	934	478,843	98
2019	272,556	832	475,007	119
2020	266,779	852	486,995	146
2021	260,300	677	561,527	198
2022	266,309	680	566,900	214



출신국별 유엔난민기구 보호자, 2022

출신국	인원(명)
미얀마	92,708
파키스탄	1,502
베트남	988
캄보디아	247
팔레스타인	237
시리아	212
중국	177
소말리아	162
아프가니스탄	156
스리랑카	103
기타	289
총계	96,309

난민 관련 제도와 정책 현황

- 태국은 유엔난민협약과 의정서에 미가입
- 난민 관련 국내법과 제도
 - 헌법, 국가인권위원회, 이민법, 범죄인인도법, 추방법, 국가 심사제도 등의 법과 제도에서 난민 보호와 연결할 수 있는 조항 존재
- 국제적인 활동
 - 아시아-아프리카법률자문기구(AALCO, Asian-African Legal Consultative Organization)가 '방콕 원칙'(Bangkok Principles)을 마련하는 장 제공
 - 발리 프로세스 시행 기관으로서 ' 발리 프로세스 지역지원사무소 (RSO, Regional Support Office of the Bali Process)'가 방콕에 설립 운영 중

태국이 승인한 국제협약 및 규약

협약 및 규약 종류	승인일
고문 및 그 밖의 잔인한 비인도적 또는 굴욕적인 대우나 처벌에 관한 협약 Convention against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment	2007.10.02.
시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약 International Covenant on Civil and Political Rights	1996.10.29.
강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 협약 Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance	2012.01.09.
여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women	1985.08.09.
모든 형태의 인종 차별 철폐에 관한 국제 협약 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination	2003.01.28.
경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights	1999.09.05.
아동권리협약 Convention on the Rights of the Child	1992.03.27.
아동의 무력분쟁 참여에 관한 아동권리협약 선택의정서 Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict	2006.02.27.
아동 매춘 및 아동 음란물 판매에 관한 아동권리협약 선택의정서 Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children child prostitution and child pornography	2006.01.11.
장애인 권리에 관한 협약 Convention on the Rights of Persons with Disabilities	2008.07.29.

난민 당사자 활동

- ▶ 자체 난민구호기구 조직
 - ▶ Karen Refugee Committee (KRC)
 - ▶ 난민촌 총괄, 구호물자 전달
 - ▶ 교육, 보건 등에서 유엔난민기구와 국제 엔지오와 연대
- ▶ 매 따오클리닉(Mae Tao Clinic)
 - ▶ 2021년 미얀마 쿠데타 이후 시민불복종운동(Civil Disobedience Movement)에 참여했던 의료진이 매숫의 매따오클리닉에 합류
 - ▶ 이주민과 난민의 치료와 돌봄의 중추적 기관
 - ▶ 코로나 팬데믹에 적극 대처
 - ▶ 태국 보건 당국과 국제엔지오와 연대
- ▶ 이주민학교 활동
 - ▶ 매숫에 거주하는 지식인 난민들 이주민학교에서 교사로 활동
 - ▶ 최근 증가한 이주민 아동을 위한 다방면의 교육 활동 전개
 - ▶ 한국 등 해외 네트워크 활용

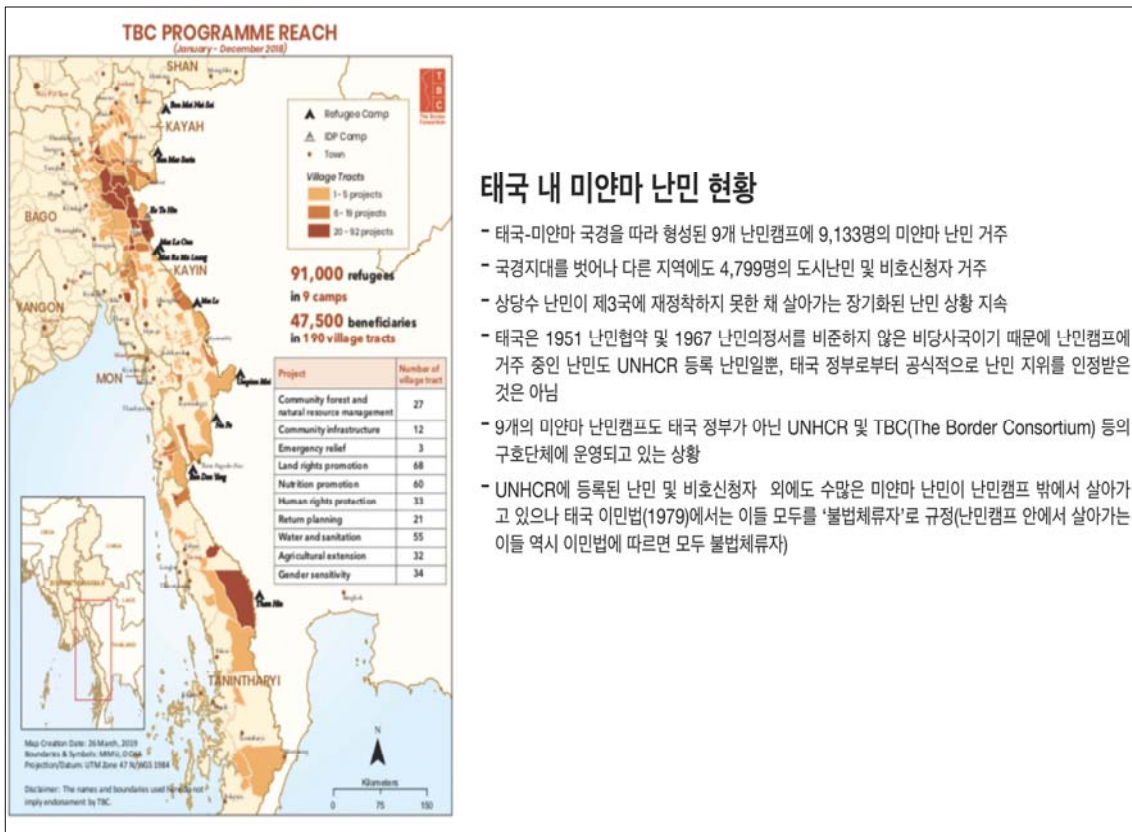
태국 내 미얀마 난민의 삶과 풀뿌리 난민지원활동



김희숙 | 전북대 동남아연구소

태국-미얀마 접경지 매솿의 미얀마 이주민/난민

- 태국과 미얀마(Shan-Kayah-Kaying State 및 Thanintharyi Region)는 총 2,416km의 국경을 접하고 있음
- 양국에서 여러 왕조가 명멸하던 오랜 세월을 걸쳐 사람들의 왕래가 있었지만, 1980년대 이래 미얀마에서 태국으로의 이주 가속화
- 미얀마군이 소수민족주에서 행한 군사작전 및 소수민족무장단체와의 전투를 피해 넘어온 소수민족 이재민들과 1988년 미얀마 민주화운동 이후 망명한 정치인, 학생, 활동가 등이 초기 이주민 사회 형성
- 태국-미얀마 정부간 MoU를 통해 합법적으로 취업한 이주노동자 약 200만 명(2022년 기준) 외에도 수백만 명의 미등록 이주민이 태국에 거주
- 매솿에서 살아가는 미얀마 이주민 수에 대한 공식통계는 부재하나 코로나19 팬데믹 전까지 15만~30만 명 정도로 추정
- 2021년 미얀마 쿠데타 이후 이주민/난민 급증; 현지 CBO에 따르면 쿠데타 이후 5만여 명이 추가로 유입, 40만 명에 육박하는 것으로 추정
- 미얀마 이주민은 매솿 지역의 저임금 노동시장 지탱하는 인력풀 형성(제조업 40%, 농업 40%, 나머지 20%가 가사노동 및 서비스업에 종사)
- 수많은 이주민의 유입에 따른 일자리 경쟁은 미얀마 이주노동자의 임금을 더욱 하락시키고 노동조건을 더욱 악화시키는 요인으로 작용
- 매솿 지역의 집값 상승 및 일자리 부족으로 신규 유입 이주민의 거주지가 주변 지역으로 확장되어가는 추세
- 매솿 지역 공장에서 일하는 미얀마 출신 이주노동자 임금은 법정 최저임금(1일 8시간 332바트)을 훨씬 밑도는 150~250바트 정도
- 농업노동자들은 이보다 낮은 120바트 수준으로, 훨씬 열악한 노동조건과 고립된 환경에서 살아가는 상황



태국 내 미얀마 난민 현황

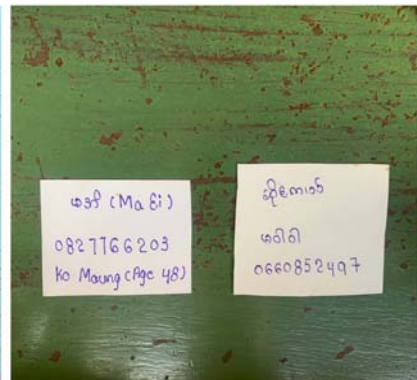
- 태국-미얀마 국경을 따라 형성된 9개 난민캠프에 9,133명의 미얀마 난민 거주
- 국경지대를 벗어나 다른 지역에도 4,799명의 도시난민 및 비호신청자 거주
- 상당수 난민이 제3국에 재정착하지 못한 채 살아가는 장기화된 난민 상황 지속
- 태국은 1951 난민협약 및 1967 난민의정서를 비준하지 않은 비당사국이기에 때문에 난민캠프에 거주 중인 난민도 UNHCR 등록 난민일뿐, 태국 정부로부터 공식적으로 난민 지위를 인정받은 것은 아님
- 9개의 미얀마 난민캠프도 태국 정부가 아닌 UNHCR 및 TBC(The Border Consortium) 등의 구호단체에 운영되고 있는 상황
- UNHCR에 등록된 난민 및 비호신청자 외에도 수많은 미얀마 난민이 난민캠프 밖에서 살아가고 있으나 태국 이민법(1979)에서는 이들 모두를 '불법체류자'로 규정(난민캠프 안에서 살아가는 이들 역시 이민법에 따르면 모두 불법체류자)

2021 미얀마 쿠데타 이후 매솟 지역 난민 현황과 생활 실태

- 2021년 4월 이후부터 매솟으로 난민 유입 시작, 시간이 흐를수록 증가하는 추세
- 2022년 미얀마 쾄잉주에 대한 군부군의 공습 이후 매솟으로 넘어오는 난민 수는 더욱 급증하여 2023년 초 기준 5만여 명이 유입된 것으로 추산
- 미얀마 쿠데타 이후 밀입국자에 대한 태국 정부의 단속이 더욱 강화되어 6만여 명의 밀입국자들이 태국 당국에 체포되었고, 2022년 한 해만 2,000~5,000명이 미얀마로 강제송환된 것으로 추산
- 코로나19로 인해 국경이 폐쇄된 상태였기 때문에 쿠데타를 피해 태국으로 넘어온 사람들 대부분은 공식 서류를 갖추지 못한 불법 체류자 신분
- 태국으로 밀입국하려는 이들이 급증함에 따라 1인당 3,000~5,000바트를 받고 밀입국을 돕는 브로커들 기승, 사기 및 인신매매 등의 범죄 사례도 급증
- 태국으로 들어온 난민들도 태국 경찰의 단속을 피해 숨어지내는 상황
- 매솟 지역의 경찰들은 오래 전부터 미얀마 이주민들을 갈취, 생계를 위해 밖으로 나와야 하는 미얀마인들은 매달 경찰에게 일정금액의 돈을 상납

▶ "Police Card"

미얀마 이주민들이 불법 이주민을 단속하는 태국 경찰에게 매달 일정금액(300바트)을 지불하고 받는 카드로, 돈을 받은 사람의 이름과 연락처가 적혀 있어 다른 경찰에게 붙잡혔을 때 제시하면 보내준다고 한다. 하지만 이렇게 돈을 내고도 체포되지 않는다는 보장은 없다.



난민촌 밖에서 살아가는 이주민/난민의 삶

- 매솟에서 살아가는 미얀마 이주민/난민이 겪는 어려움의 주된 원인은 미등록 외국인 신분
- 경찰의 단속을 피해 숨어지내야 하는 처지도 문제지만 일자리를 구할 수 없어 생계를 유지하기 어렵고, 일자리를 구한다 하더라도 착취, 임금체불, 강제근로 및 인권 침해 등에 취약
- > “난민촌 안에서 살아가는 사람들은 걱정 없다”
- 오랫동안 거주한 사람들은 이주노동자 카드 또는 핑크카드(pink card)를 발급받아 생활하고 있지만, 카드 발급과정까지 횡행하는 부패로 인해 상당한 거래비용 감수해야
- C.I.(Certificate of Identity)의 경우 미얀마 국민임을 보증하는 증서로 이동의 자유, 구직 등에서 핑크카드보다 유리하지만, 태국 소재 미얀마 정부기관을 통해 발급받아야 하므로 반군부 저항운동을 하다 피신해온 이들에겐 발급 자체가 위험한 일. 13,000바트가량의 발급비용이 들고, 1년마다 갱신해야 한다는 점도 큰 부담
- 공식서류를 갖추지 못한 채 밀입국했기 때문에 대다수가 난민 지위를 인정받지 못하는 한 제3국으로의 출국도 어려운 형편 => 한국 대학 재학 중 미얀마에 귀국했다가 반군부 저항운동에 참여했다는 이유로 체포 위협을 피해 매솟으로 넘어왔지만 한국으로 돌아갈 수 없는 유학생 사례

'Bribes' for pink ID cards

PUBLISHED: 20 JUN 2023 AT 04:02
NEWSPAPER SECTION: NEWS/WRITER: POST REPORTERS



Bangkok Post, 2023.6.20.

<https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2505174/bribes-for-pink-id-cards>

미얀마 이주민에 의한 풀뿌리 난민지원활동

- 1990년대 이래 매솟에서 활동 중인 미얀마이주민단체들은 대개 이주노동자 지원 활동으로부터 출발, 이후 이주민을 위한 법률지원, 교육, 직업훈련, 의료 서비스 제공 등으로 활동 범위 넓혀감
- 2021년 미얀마 쿠데타 이후 매솟 내 미얀마 이주민단체들(CBOs)이 비상사태대응기구로 “MCF(Myanmar Community Focus)” 구성하여 난민지원 활동 전개
- OIA(Overseas Irrawaddy Association), NMF(New Myanmar Foundation) 등 여러 단체들이 안전가옥(safe house), 식량과 의류 등 긴급구호물자 제공 및 봉제, 미용 등의 직업훈련교육 등의 활동 전개
- 안전가옥은 보통 3개월, 일부 단체의 경우 6개월까지 제공하는데, 안전을 위해 철저히 신원을 확인한 후 우선순위를 정하여 제공
- 난민지원단체들은 후원금 모금을 위해 다양한 방법 동원: 그림 경매, 지역저항군(PDF) 군복 입고 사진찍기, 스포츠 경기 복권 등
- 태국정부의 단속과 외부 지원이 많지 않은 상황에서 미얀마 난민들이 의지할 수 있는 것은 풀뿌리 난민지원활동뿐인 상황이지만, 미얀마 사태의 장기화와 2021년 말 이후 급증한 난민을 감당하기에는 이들 단체들도 역부족인 상황
- 난민지원활동을 위한 재정 확보를 위해 외부 홍보효과가 큰 공무원, 교사, 군인, 경찰, 국영기업 노동자 등 CDMer 지원을 우선시하는 데 대한 불만도 존재
- 태국 정부의 단속으로 난민지원단체들의 난민 대상 직업훈련 프로그램이나 기금모금운동 등이 중단되기도
- 여러 한계에도 불구하고, 이민법에 근거한 태국 정부의 난민정책과 등록난민 중심의 UNHCR 등 국제기구 및 INGOs 등에 의한 난민 지원의 한계 보완하면서 외부지원과 난민 사이를 매개하는 중요한 역할 수행

Safe House



▶ 공동거실 벽면에는 안전가옥 관리자 번호를 비롯하여 도움이 필요할 때 걸 수 있는 전화번호와 함께 경찰 단속에 걸렸을 때 걸 수 있는 전화번호가 적혀 있다. 폴리스카드 번호인데, 번호가 계속 바뀌기 때문에 관리자가 바뀔 때마다 새 번호를 알려준다. 폴리스카드 전화번호의 수신인은 대부분 미얀마 여성의 이름으로 되어 있다.



미얀마 영토 내 IDPs 지원

- 다양한 방법의 모금운동 및 방콕 거주 미얀마 이주노동자들을 후원 네트워크로 결성, 매주 1회 군부 공습으로 파괴된 마을을 떠나 피신한 실황인에게 식량 지원
- 접선 장소 마을 이장, 국경수비대 등도 국경 너머 피난민들이 태국 영토 내로 넘어오지 않게 하는 방법으로 피난민들이 강을 건너와 식량을 가져가는 것은 목인. **태국으로 건너와 난민으로 살아가는 것을 막는 방법!**
- 사진 속 지원을 받는 IDPs 임시거처에는 약 200여 가구, 400여 명이 거주



인도네시아의 난민 상황과 보호

전제성(전북대)

1. 난민 유입 및 현황

인도네시아는 인도양과 태평양 사이의 통로에 펼쳐진 세계 최대 군도 국가이다. 수많은 섬들은 바다로 열려있고 그 바다는 인도양에서 남중국해와 남태평양으로 이어지는 회랑이다. 수세기에 걸쳐 동남아 역내는 물론이고 중동, 남아시아, 중국으로부터 이주민이 대량으로 바다를 건너 도착했다. 문순이 발달한 인도양은 일찍이 무역풍이라 불릴 정도로 교역을 풍요롭게 만들었고 덕분에 천년 이전에 이미 인도네시아와 동아프리카 사이를 횡단하는 바닷길이 통하였고 이런 해상 교역로를 따라 사람들도 이동하였다. 수마트라섬이 끼고 있는 말라카해협은 이런 인구 흐름의 핵심 회랑이다.

이렇게 열린 군도 인도네시아에 도착하면 다양한 루트를 통해 말레이시아와 호주로 이동이 가능하다. 수마트라에서 말라카 해협을 횡단하면 반도말레이시아로 건너갈 수 있고 보르네오 섬에서는 육로를 통해 말레이시아 사바와 사라왁으로 진입이 가능하다. 인도네시아 동부에 수평으로 펼쳐진 많은 섬들에서는 멀지 않은 호주를 향해 배를 띄울 수 있다. 그래서 요즘의 난민들, 특히 인도양 연안 지역에서 출발하는 난민들에게 인도네시아가 중간 기착지(transit country)로서 전략적인 가치를 지닌다.

독립이후 인도네시아에 대량으로 유입된 난민은 인도차이나 ‘보트 피플’이었다. 인도차이나전쟁이 종결된 1975년부터 1995년 사이에 인도네시아로 건너온 인도차이나 난민의 수가 12만에서 14만여 명 사이로 추산된다(서지원 2018, 164-65). 이후는 중동, 남아시아, 동아프리카로부터 유입된 ‘인도양 난민들’이 대다수였고, 최근에 미얀마 ‘로힝자 난민’이 급증하고 있는 상황이다. 냉전에서 탈냉전으로 시대가 바뀌었을 뿐만 아니라 지리적으로 난민 유입의 주요 통로가 남중국해에서 인도양으로 바뀐 것이다.

2014년 6월 말일자 국제난민기구(UNHCR) 인도네시아지부에 등록된 난민 및 비호신청자(asylum seekers)는 10,116명이었는데, 주로 아프가니스탄, 미얀마, 스리랑카, 이란, 이라크 출신이었다. 수마트라, 자바, 술라웨시 등 각지에 흩어져 있다. 전국에 11개 수용소가 운영되고 있었다. 7년이 지나 2022년 11월에는 12,616으로 2천여명 증가했는데, 이는 아시아에서 방글라데시, 말레이시아, 태국에 이어 네 번째로 많은 수에 해당한다. 이들 가운데 난민은 9,746명이고 비호신청자는 2,870명이고, 출신지는 51개국으로 실로 다양한데 아프가니스탄(55%), 소말리아(10%), 미얀마(6%) 3개국이 다수(71%)이고 무국적자도 약 6%에 이른다. 성인이 71%이고 남성이 74%이다. 같은 해에 인도네시아를 떠나 제3국에 재정착한 이들도 921명에 달한다.¹⁾

인도네시아는 빈번한 재난으로 자국 피난민이 많은 나라이다. 그러다보니 난민이라는 뜻을 담고 있지만, 피난민이나 대피자라는 뜻도 담고 있는 현지어 뽕웅시(pengungsi)라는 단어로 난민 관련 기사를 검색하면 재난 대피자들 관련 기사가 대부분을 차지한다. 그러다보니 일반에게도 난민이 아니

1) UNHCR Indonesia. “Seklias Data.” <https://www.unhcr.org/id/figures-at-a-glance> (검색일: 2023.05.23.)

라 국제 난민(pengungsi internasional)이라는 단어를 사용해야 오해 없이 통용될 수 있다. 긴급 구호가 필요한 내국인들도 많이 발생하는 상황에서 이른바 국제 난민도 구호해야 하는 상황에 처해 있는 것이다.

2. 난민 ‘보호’ 제공

인도네시아는 1951년국제난민협약에 가입하지 않았고 난민법도 마련되어 있지 않은 경우로서 난민이 효과적으로 보호받지 있지 못한 나라로 간주된다. 인도네시아 정부의 공식적 입장도 난민을 밀입국자로서 구금 대상이자 본국으로 추방될 대상으로 간주한다. 그러다보니 난민 정책 연구자들도 대체로 비판적으로 진술하고 있다. 2015년에 인도네시아 난민정책 연구 단행본을 출판하였고 그 후에도 여러 편의 난민 관련 논문들을 연속으로 게재한 바 있는 안체 미스바흐가 대표적인 학자이다. 그녀의 단행본(Missbach 2015)은 인도네시아 유입 난민 상황과 정책에 관한 최초의 종합적인 저서로 난민 유입 역사, 생활상, 정책, 국제관계 등에 관한 소개와 비평을 포함하였다. 그녀는 인도네시아 난민 정책이 법적 보호보다는 물질적 지원 중심으로 추진되는 한계를 비판하고 난민들이 재정착하지 못하고 “트랜짓”(transit) 혹은 “연옥”(limbo)에 갇힌 상태에서 장기간 대기해야 하는 답답한 현실을 비판적으로 조명했다.

그러나 흥미로운 점은 인도네시아 정부가 강경한 공식 입장과 달리 실제로는 난민들을 내치지 않고 수용하고 잔류하는 방향으로 정책을 펼치고 있으며, 난민 문제에 관여하는 국제적 기구나 단체들과 협력하고 있다는 점이다. 이런 상황에서 현지 사회는 환대하고 난민들과 상호작용하며, 현지 시민사회단체들도 역할을 하고 있어서 난민들 나름의 생존과 적응 전략을 펼칠 수 있는 여지가 있다는 점에 주목하는 연구들은 희소하다. 법적이고 공식적인 구조에 주목한 미스바흐의 연구도 사회 문화적 연구에 의해 보충되어야 할 필요가 있다는 지적을 받았다(Realisa 2017).

우리는 국제기준에 부합하는 효과적인 난민보호정책과 완강하게 내치는 난민정책 사이에 난민정책의 다양한 스펙트럼이 펼쳐지고 그 가운데 어딘가에 인도네시아의 난민정책이 놓여있다는 평가가 더 현실적이며, 그런 정책은 중앙 정부만이 아니라 지방 정부와 현지 사회의 대응, 그리고 국제적 행위자들과의 협력까지 함께 고려할 때 온전히 설명될 수 있다는 시각을 취한다. 난민과 구호신청자들을 수용 조치를 취하고 있고 이들을 보호하는 국내외 기관의 각종 보호 활동을 정부가 허용하고 협력하고 있으며, 주민들도 인도적 차원에서 보호하고 지방정부가 관련 비용을 지불하고 있다. 이러한 상황을 ‘부분적(partial) 난민 보호’ 혹은 ‘비공식(informal) 난민 보호’ 정책이라 부를 수 있을 것이다.

최근 몇 년간 수백 명씩 유입되는 로힝자 난민들의 경우에 첫 당도지인 수마트라섬 북부의 아체 지역에서는 어민들이 표류 중인 난민 선박을 육지로 견인하고 주민들은 긴급 구호를 제공하고 있다. 2009년에는 400명에 근접하는 로힝자들을 인도네시아 해군이 설치한 캠프에 수용하기도 했다. 코로나19 상황에서도 말레이시아와 달리 구조와 수용한 바 있다. 2022년 11월부터 3개월간 아체 지역으로 644명의 로힝자 난민들이 5척의 배로 도착하였다(UNHCR Indonesia 2023). 엄밀히 말해 정부의 노력이라기보다는 아체 어민들의 인도주의와 관습(adat)에 준한 대응이었다. 아체 어부들은 해상에서 곤경에 처한 이들에게 필요한 물품을 제공하고 구조해야 한다는 오래된 관습에 따라 행동했다는 것이다. 물론 이 과정에서 답례를 받은 경우 사법적 처벌을 받기도 했다(Bilal 2022). 그렇지만 아체 어민

들은 구조 활동을 그치지 않았다. 육지로 데려와 응급 처치, 음식 제공, 임시 수용의 인도적 조치를 계속 취했다. 이러한 조치는 국제 기구와 단체들로부터 찬사를 받고 있다(Amnesty International 2020; Fikri 2022). 지역사회에서 난민들을 수용하려면 적지 않은 비용이 발생한다. 비용은 지방정부가 처리하고 이런 예산 사용을 허용하는 대통령령(난민보호에 관한 2016년 125호 대통령령)도 발효되었다.

난민 보호를 제공하기 위해서는 국제기구의 활동과 자원이 필요하다. 60여명의 스텝을 둔 유엔난민기구(UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees) 인도네시아 지부는 난민의 지위 결정, 재정착, 귀환을 담당한다. 국제이주기구(IOM: International Organisation for Migration)는 음식, 숙박, 보건 등 난민의 일상적 지원을 담당한다. 인도네시아 정부는 직접 별도의 체류 허가증을 발급하지 않지만 UNHCR이 발급한 등록서류에 근거하여 난민과 망명신청자들의 체류를 2010년부터 인정하고 있다. 종교단체들의 구호 자선 사업도 펼쳐지는데, 예수회난민지원단체(JRS: Jesuit Refugee Service)가 대표적이다. 난민권리보호회(SUAKA), 인권활동그룹(HRWG), 국제사면위원회(Amnesty International) 인도네시아지부도 난민 관련 정책을 제안하고 법률적 지원을 제공하는 활동을 벌이고 있다. 인도네시아는 국제난민협약을 비준하지는 않았지만 고문방지협약(CAT: Convention Against Torture), 아동권리협약(CRC: Convention on the Rights of the Child), 여성에대한모든형태의차별철폐협약(CEDAW: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women), 시민적 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR: International Covenant on Civil and Political Rights), 경제, 사회, 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 장애인권리협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities) 등 인권 관련 국제협약을 강제실종 관련 협약을 제외하고 모두 비준한 상태이다.²⁾ 그래서 이런 협약들을 난민보호 차원에서 활용할 수 있고 인도네시아의 난민인권단체들은 그렇게 하고 있다고 한다(Atika 인터뷰 2022.11).

3. 과제들

(1) 교육과 노동을 통한 사회 통합

난민들이 처한 곤경은 주로 인도네시아 정부가 난민을 인정하고 함께 지내기 위한 장기적인 정책을 결하고 있기 때문에 발생한다. 인도네시아의 난민정책은 “보호가 아니라 수용(bukan proteksi tapi penanganan)” 정책이라는 인도네시아 활동가의 말처럼, 불쌍하게 생각하여 수용하고 생계를 위한 인도적 지원은 있으나 각종 권리에 대한 고려는 취약한 한계를 지닌다는 것이다. 난민들 대다수도 인도네시아를 “거쳐 가는 나라(negara transit)”로 생각하고 있어 장기적인 정책 마련과 대응의 필요성을 약화시킨다.

유엔의 난민 3대 해법은 귀환, 재정착, 지역사회 통합이다. 귀환은 고국의 상황이 개선되지 않는 한 적절한 해법은 아니고 재정착은 난민들이 가고 싶은 나라에서 수용해야 되는 해결책이다. 재정착을 위한 평균 대기 기간이 8년이라고 한다. 이렇게 다른 해법이 장시간을 요하여 난민들이 인도네시아에 장기간 체류하는 상황에서는 지역사회통합이라는 해법의 가능성이 타진되고 모색되어야 한다. 사회

2) Suaka. “Human Rights in Indonesia.” <https://suaka.or.id/human-rights-in-indonesia/> (검색일: 2023.05.23.)

통합은 인도네시아에서 불가능한 해법이 아니다. 난민들은 인도네시아 땅에 상륙할 때부터 이미 사회통합을 시작한다(Castor 2019). 이란에서 피난온 파키스탄인 청년의 말처럼(Sarwari 2020), 인도네시아에 도착한 난민들은 예상치 못한 환대를 경험한다. 무슬림 난민들에겐 더욱 그러하다. 인도네시아는 말레이시아와 함께 로힝자 문제에 빈번하고 강한 목소리를 내는 나라이다. 인도네시아 시민사회단체들도 미얀마 대사관 앞에서 종종 시위를 전개한다. 이른바 “무슬림 연대”(muslim solidarity)라는 것인데, 비판과 항의 시위에 비해 로힝자 난민에 대한 보호는 충분하지 못하기에 무슬림 연대가 상징적 수사에 불과하다는 지적을 받고 있다(Missbach et al. 2021). 그렇지만 무슬림 연대 의식과 행동이 가시적이라는 것은 인도네시아 정부와 사회가 로힝자 난민 문제 해결에 더 적극적인 실천을 수행할 가능성이 있음을 알려준다. 이러한 적극적 관여는 무슬림 연대 관념뿐만 아니라 인도네시아의 ‘자유-능동’ 외교 원칙에도 부합한다(전제성 2009).

레알리사 다레테아 마사르디라는 신진 연구자는 인도네시아에서 난민들은 본국보다는 더 열린 인도네시아 사회에서 전략적 행위를 전개하고 있다는 주목할 만한 학위논문을 발표했다. 난민들이 재정착을 위해 그저 대기하는 것이 아니라 “동적인 대기”(active waiting)를 한다는 것인데, 그것이 가능한 이유는 난민들이 취약하지만 주체로서 행위자성을 갖고 있기 때문이고 다른 한편으로는 인도네시아 사회의 유연하고 협의적인 문화 특성 덕분이라는 흥미로운 주장을 펼쳤다. 그래서 난민들이 상당한 정도의 자유와 안전을 구가할 수 있다고 보았다. 인도네시아의 광범한 비공식 부문(informal sector)은 난민들에게 돈벌이 통로로 활용될 수 있다고도 했다(Realisa 2021, 275-281).³⁾

이런 새로운 주장은 난민들의 인도네시아 사회통합 가능성을 보여준다. 이런 가능성을 현실화시키려면 노동과 교육의 기회가 더욱 확대 제공되어야 한다. 인도네시아에서 난민들은 아직 공식 부문에서 일할 기회는 누리지 못하고 있다. 그래서 난민들이 말레이시아를 더 선호하고 있는 것이다. 다행히 인도네시아 정부는 난민 아동들의 초중등과정 교육기회를 누리도록 조치하였다. 덕분에 2022년 11월에 공인된 학교에 재학 중인 난민 아동들이 818명에 달했다. 그러나 난민들에게 아직 대학 교육 기회를 제공하지 않고 있다. 2022년 11월 기준으로 4,707명이 대학과 사회에서 제공하는 비대면 교육과정을 이수하고 있다.⁴⁾ 이는 난민들이 대학 교육에 대한 열망을 지니고 있다는 사실을 방증한다.

공식적 노동과 고등교육의 기회가 제공되지 않는 난민 청년들의 일상은 극히 지루하다는 것이다. 그리고 미래가 없는 삶이라 느끼며 불안해 한다는 것이다. 극도의 지루함과 불안 상태에서 탈피하기 위해 목숨을 건 밀항도 감행한다는 것이다(Missbach 2015). 그래서 여러 대안들이 제안된다. 인도에서 티벳 난민들에게 신분증을 제공하여 여행과 노동을 허용하고 국내외 기관과 협력하여 교육 기회를 증진시킨 사례나 말레이시아에서 로힝자 난민들에게 단기 노동을 허가하는 조치 등을 참조하여 난민용 일시적 체류허가증(Kartu Izin Tinggal Sementara untuk Pengungsi)을 발급하는 안도 제시되었다(Castor 2019).

(2) 지역 협력

대량 난민 발생은 인도네시아 혼자 감당할 수는 없는 일이다. 난민을 대량 발생시키는 나라들, 난민

3) 레알리사는 초록과 서론 등 학위논문의 일부만 공개하고 있다. 레알리사는 지적하지 않았지만, 인도네시아가 민주주의 체제라는 특성도 난민들의 기동성과 적응성을 높여주는 조건이 될 수 있다.

4) UNHCR Indonesia. “Sekilas Data.” <https://www.unhcr.org/id/figures-at-a-glance> (검색일: 2023.05.23.)

이 일차적으로 도착하는 나라들, 그리고 난민이 궁극적으로 가고자 하는 나라들 사이에 대화와 협력이 필요하다. 인도네시아는 아세안 사무국 유치 국가이자 아세안 리더십을 지닌 국가로서 난민 관련 아세안 협력 작업과 아세안 주도 동아시아지역협력 논의를 주도할 수 있다. 그렇지만 인도네시아 난민보호운동단체들조차 아세안을 활용할 필요성을 느끼지 못하고 있는 점은 놀랍고도 아쉬운 점이다 (Atika 인터뷰 2023.11).

인도네시아는 과거 인도차이나 난민 문제의 해법으로서 아세안 국가들의 협의와 공조를 강조했었다. 인도차이나 난민 문제에 관하여 아세안은 회원국 범위를 넘어 난민 발생국인 베트남과 재정착 가능한 선진국들과 폭넓은 대화와 공조를 달성한 경험을 갖고 있다(서지원 2018). 이런 경험을 되살려 새로운 난민 유입에 관해서도 아세안 내외의 협력을 추진할 필요가 있다.

인도네시아는 2009년에 아세안정부간인권위원회(AICHR) 창설에 기여한 나라이고 유일하게 인권 운동가를 정부대표로 임명한 나라이다. 이 인권위원회가 아세안이 공식적으로 포괄하지 못하는 여러 인권 사안들을 다루는 창구가 되었으며 난민 문제도 포함되었다. 인도네시아가 2023년 아세안의장국을 수입하면서 위원회의 협의와 제안 역할이 강화되고 있다. 이런 소통을 기반으로 난민 문제에 대응하는 아세안 특별 기구의 설립을 추진하는 전략도 고려되어야 할 것이다.

참고문헌

- 서지원. 2018. “아세안 국가의 인도차이나 난민 정책에 대한 연구(1975-1996).” 『국제정치연구』 21(1).
- 전제성. 2009. “인도네시아의 민주화와 ‘아세안 리더십.’” 박사명 외. 『협력에서 공동체로: 동아시아공동체의 동향과 과제』. 이매진.
- Amnesty International. 2020. “Indonesia: Aceh community shows ‘best of humanity’ in pushing for Rohingya rescue.” June 25. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/06/indonesia-aceh-best-humanity-rohingya/> (검색일: 2023.05.23.)
- Bilal Dewansyah. 2022. “Acehnese fishermen and Rohingya rescue at sea.” *Inside Indonesia* 16 November. <https://www.insideindonesia.org/acehnese-fishermen-and-rohingya-rescue-at-sea?mibextid=Zxz2cZ> (검색일: 2023.05.22.)
- Castor, Julio. 2019. “Protection for refugees in Indonesia: A state responsibility.” *The Jakarta Post* 2019.10.10. <https://www.thejakartapost.com/news/2019/10/10/protection-refugees-indonesia-a-state-responsibility.html>
- Fikri Harish. 2022. “UN praises Indonesia for aiding Rohingya, asks other nations to follow suit.” *The Jakarta Post*. December 29. <https://asianews.network/un-praises-indonesia-for-aiding-rohingya-asks-other-nations-to-follow-suit/> (검색일: 2023.05.23.)
- Missbach, Antje, and Gunnar Stange. 2021. “Muslim Solidarity and the Lack of Effective Protection for Rohingya Refugees in Southeast Asia.” *Social Sciences* 10(166).
- Realisa Darethea Masardi. 2017. “Book Review: Antje Missbach. *Troubled Transit*.” Trans.
- Realisa Darethea Masardi. 2021. “Independent Refugee Youth in Waiting: Social navigations while in transit in Indonesia.” Ph.D. Dissertation. University of Amsterdam.
- Sarwari, Abdullah. 2020. “The hidden struggle of refugees in Indonesia.” <https://www.youtube.com/results?>

search_query=indonesia+refugee+ted

Suaka. <https://suaka.or.id/>

UNHCR Indonesia. 2023. “Recent Developments Concerning Rohingya Refugees in Aceh, Indonesia.” 16 February. <https://www.unhcr.org/id/en/16523-recent-developments-concerning-rohingya-refugees-in-aceh-indonesia.html> (검색일: 2023.05.23.)

인터뷰

Angga Reynady. 2023.11. 인도네시아 난민권리옹호단체 Suaka 활동가.

Atika Yuanita. 2023.11. 인도네시아 난민권리옹호단체 Suaka 활동가.

Rizal Sukma. 2023.11. 인도네시아 싱크탱크 국제전략문제연구소(CSIS) 선임연구원.

Yuyun Wahyuningrum. 2023.11. 아세안정부간인권위원회(AICHR) 인도네시아대표.

캄보디아의 난민 현황

부경환 | 서울대학교 인류학과

1. 캄보디아 내 난민 현황

난민인정자 및 비호신청자 추계

	1993-1997	1998-2002	2003-2007	2008-2012	2013-2017	2018-2022
난민인정자	63	308	845	551	319	48
비호신청자	0	1,283	785	203	282	63

국내실향민

· 1993년 총선거 후 캄보디아왕국 재수립 이후에도 정치적 불안정의 여파로 국내실향민 발생 (~1996)

무국적자

· 2018년 이후 베트남 이주민의 법적 신분 무효화로 인한 무국적자 대량 발생

2. 제도 및 정책 현황 _ 국내법

헌법

- 인권 보장과 조약 준수 두 가지 측면에서 난민 문제 관련 제도 및 실천에 영향
- 전문(前文) 및 제3장 일부 조항에서 캄보디아 국적을 뛰어넘는 보편적 인권 내포
- 유엔헌장, 세계인권선언, 그 밖의 조약 및 협약에 대한 인용, 보장 및 준수 명시

이민법

- 난민은 '외국인' 유형 가운데 어떠한 범주에도 속하지 못한 '나머지 범주'로서 수동적으로 규정

난민인정 및 비호권리 제공 절차 시행령(총리령)

- 난민 관련 가장 구체적이고 포괄적인 법적 기반
- 난민 협약 및 의정서에 명시된 모든 의무 준수 및 권리 보장

2. 제도 및 정책 현황 _ 국제법·조약

난민/무국적자 조약

- UNTAC 시기 '난민 협약' 및 '난민 의정서' 가입
- '무국적자의 지위에 관한 협약', '무국적자의 감소에 관한 협약' 미가입

국제 인권 조약

- 9개의 핵심 국제 인권 조약 모두 비준/가입
- 9개의 핵심 국제 인권 조약 선택의정서 가운데 6개 비준/서명
- '국제연합 초국가적 조직범죄 방지 협약', '인신매매 방지 의정서', '불법이민 방지 의정서' 등 비준

→ 동남아 국가 중 유일하게 난민 협약 및 의정서, 핵심 국제 인권 조약 모두 비준/가입

3. 수준별 행위자 분석

정부

- 내무부 이민국 난민과에서 난민 업무 관장
- 2009년 난민인정 시행령 제정 이후 난민인정 업무가 UNHCR에서 캄보디아 정부로 이관
- 매우 더딘 난민인정 절차. 난민인정자, 비호신청자에 대한 경제적/사회적 지원 전무

시민사회

- Jesuit Refugee Service (JRS) Cambodia: 캄보디아 내 난민 문제 관련 유일한 NGO
 - 비호신청자의 행정적 지원은 물론, 생활편의, 교육, 노동 등 다방면에서 지원 (때로는 직접 고용)
- 난민을 직접 대상으로 하지 않더라도 소외계층, 주변화된 집단에 대한 지원 제도/활동
 - [사례] SKY Health Insurance Program (프랑스 NGO인 GRE에서 시작)

4. 난민 당사자 실태

- 초창기 캄보디아는 비자(도착 관광비자)를 받기 쉽다는 이점이 있었으나, 난민인정 절차 진행에 오랜 시간이 걸리며, 정부의 보호나 지원이 전무하기 때문에 선호도가 저하됨
- 수용캠프가 별도로 없고, 난민인정자, 비호신청자 수도 적기 때문에 난민 커뮤니티가 형성되지 않음
- 비호신청자들은 매월 임시등록증을 갱신하며 거주하기 때문에 법적 신분이 불안정하며, 구직은 물론 실생활의 거의 모든 영역에서 임시등록증이 수용되지 않기 때문에 불편하고 한계가 많음
 - 구직, 주택 임차, 은행계좌 개설, 휴대전화 개통, 차량/오토바이 구입 등 → 모두 차명으로 진행
- 공식적으로 난민지위를 인정 받아도 캄보디아 사회의 난민에 대한 인식이 떨어지기 때문에 비호신청자와 크게 다를 바 없이 불편한 생활을 영위함
- 청소년의 교육권이 제한됨 (공립학교 입학 불가, 대학 진학 한계)

4. 난민 당사자 실태

- 기독교인, 무슬림 등 면담 결과 종교 문제는 생각보다 크게 걸림돌이 되지 않는 것으로 보이며, 오히려 다른 종교적 배경이 유리하게 작용하기도 함
 (사례) 캄보디아 내 무슬림들이 A 가족의 할랄 푸드 식당을 애용하면서 결론적으로 경제적 기반이 마련되는 것은 물론 커뮤니티도 자연스럽게 형성됨
- 대신 ‘다른 생김새’, 특히 ‘피부색’에 기반한 인종차별 문제가 상존함

5. 결론

- 캄보디아는 동남아 국가 중 유일하게 난민 협약 및 의정서, 9개의 핵심 국제 인권 조약을 모두 비준/가입했으며, 헌법에서도 인권 보장과 조약 준수를 여러 조항에서 강조, 명시함
- 또한, 2009년 시행령 제정을 통해 난민인정 절차 업무를 UNHCR에서 캄보디아 정부(내무부)로 이관함
- 그러나 이렇게 제정된 법적 제도에 비해 실질적인 조약 준수와 제도 이행은 매우 미약한 실정임
- 캄보디아 정부의 지원이 전무하고 국제기구의 역할도 제한된 상황에서, JRS Cambodia는 직접적인 도움을 제공하는 유일한 곳임
- 정부 담당자(내무부 난민과)와 JRS Cambodia는 긴밀하고 협력적인 관계이지만, 정부의 행정력 혹은 의지가 낮기 때문에 여러모로 한계가 많으며, 난민에 대한 사회 일반의 낮은 인식과 이해도 역시 이들의 생활에 많은 어려움과 불편을 초래함

동남아시아 난민 문제에 대한 아세안의 인식과 대응*

이진영(전북대학교)

1. 들어가며

글로벌 이슈인 난민 문제 대응은 대부분 유럽 지역의 이슈로 회자된다. 하지만 개발도상국은 전 세계 난민 인구의 약 85%를 수용하고 있으며, 이 중 동남아시아 국가는 2021년 약 210만 명의 강제 이주민(forced migrants)을 수용했다(Chen 2021). 동남아시아 지역협력체인 아세안(Association of Southeast Asian Nations)은 공동의 이주(migration) 목표가 없으며, 난민 이슈에 대한 정책 차원의 조정 메커니즘이 부재한 상황이다. 일부 국가(말레이시아, 태국, 싱가포르)는 스스로를 이주민 수용국으로 간주하고 난민을 다른 회원국 및 혹은 수많은 비정규직 노동 이주민으로 간주한다. 반면, 인도네시아, 베트남, 라오스, 캄보디아, 필리핀은 난민은 물론 자국민에게 충분한 일자리를 제공하지 못하는 이주민 송출국으로 간주된다(McMillan and Petcharamesree 2021).

이와 같이, 난민 이슈에 대한 동남아시아 국가의 정책과 대응은 각기 상이하지만, 이는 새로운 현상이 아니다. 아세안 창설 국가인 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국은 1970년대 후반 약 50만 명의 인도-중국 난민을 위한 망명 국가 역할을 했으며, 이는 1990년대 초까지도 지속되었다. 구체적으로 말레이시아, 태국, 인도네시아는 인도계 중국 난민들이 제3국으로 정착하거나 본국으로 송환되기 전 임시 거처를 찾을 수 있도록 더 많은 공간과 기회를 제공했다. 싱가포르는 상대적으로 다른 국가에 비해 영토 규모가 작음에도 불구하고 1979년 약 900명, 1982년 약 480명의 난민을 수용했다(Wahab 2017). 필리핀 또한 1979년 약 5,300명의 난민에게 망명을 허가하고, 1980년 약 20,300명의 강제 이주민을 수용한 경험이 있다.

아래 <표>에서 알 수 있듯이, 아세안 회원국들은 난민 이슈에 각기 다른 입장을 취하고 있다. 2019년 12월 개최된 제1회 글로벌 난민 포럼(Global Refugee Forum)에 아세안 회원국 모두 참여했으며, 그 중 6개국이 서명했다. 말레이시아는 난민 재정착과 난민 탈출의 근본 원인 해결을 촉구했으며, 태국은 미얀마 난민을 지속적으로 수용하고 귀환 및 재통합을 위한 협력을 강화하는 등 여러 대안을 모색했다. 인도네시아는 글로벌 난민 거버넌스 개선과 국가 간 대화 확대를 촉구했다. 필리핀과 베트남은 근본적인 난민 발생 원인 해결과 함께 책임 공유 메커니즘 마련 방안을 제기했다. 반면, 브루나이, 캄보디아, 라오스, 싱가포르는 난민 이슈 해결에 적극적으로 참여하지 않고 있다. 캄보디아는 난민협약 당사국임에도 불구하고 난민 이슈에 큰 관심을 보이지 않고 있다. 싱가포르는 국경 봉쇄 정책을 선호하는 편이며, 베트남은 난민과 관련한 역내 조치를 다른 국가의 내정에 대한 간섭으로 간주한다(McMillan and Petcharamesree 2021).

* 본 발표자료는 현재 진행 중인 연구과제 “아세안 주요국의 난민 지원 정책과 한국에 대한 시사점”의 일부 내용을 발췌, 수정한 것으로 인용을 삼가 주시기 바랍니다.

〈표〉 동남아시아 국가의 난민 보호 관련 국제법 비준 현황

	난민협약 및 의정서*	CAT**	ICCPR***
브루나이	No	No(2015년 9월 22일 서명)	No
미얀마	No	No	No
캄보디아	Yes	Yes	Yes
인도네시아	No	Yes	Yes
라오스	No	Yes	Yes
말레이시아	No	No	No
필리핀	Yes	Yes	Yes
싱가포르	No	No	No
태국	No	Yes	Yes
동티모르	Yes	Yes	Yes
베트남	No	Yes	Yes

* Refugee Convention and/ or Protocol

** CAT: Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment

*** ICCPR: International Covenant on Civil and Political Rights

출처: Taylor 2023(검색일: 2023.5.3.).

1966년 채택된 ‘난민의 지위와 처우에 관한 방콕 원칙(the Bangkok Principles on Status and Treatment of Refugees)’은 아시아 국가들이 포함된 아시아·아프리카 법률 자문 기구(Asian African Legal Consultative Organization)에서 언급한 ‘난민’ 용어 정의와 외국인에 대한 최소한의 대우 기준을 제시하고 있다. 하지만 동남아시아 국가는 아직 국가 간 협정이나 지역 조약 또는 독립적인 사법기관 등을 포함한 난민 보호 시스템을 공식화하는 감독기관이 존재하지 않는다. 따라서 지역 망명 신청자와 난민에 대한 보호는 주로 난민의 권리와 책임을 구체적으로 다루지 않는 일반적인 인권 메커니즘에 의존하고 있으며, 이는 아세안 내 난민의 취약한 지위로 이어지고 있다.

동남아시아 국가 즉, 모든 아세안 회원국가는 세 가지 핵심 인권 조약의 당사국이다. 이는 여성차별 철폐협약(Convention on Elimination of Discrimination against Women), 아동권리 협약(Convention on the Rights of the Child), 장애인권리협약(Convention on the rights of persons with disabilities)으로 이들 모두 여성, 아동, 장애인을 대상으로 하는 일반적인 보호 범위로 이주와 함께 이중 취약성(duplicate vulnerabilities)을 가진 사람들의 위협과 어려움을 반영하지 않고 있다. 아세안 인권 선언(ASEAN Human Rights Declaration)은 “해당 국가의 법률과 해당 국제 협약에 따라 다른 국가에서 망명을 신청하고 받을 권리(the right to seek and receive asylum in another state in accordance with the laws of such state and applicable international agreement)”를 언급하고 있지만, 의무와 실행 가능성을 강제하지 않고 모호한 이행 가능성만을 제시하고 있다. 예를 들어, 해당 국가에서 적절한 법적 지위를 인정받지 못한 난민들은 착취, 추방, 송환 및 처벌과 같은 위협에 노출될 뿐 아니라 노동, 의료서비스, 교육 및 개인 보안에 대한 접근이 제한되어 있다.

2. 동남아시아 내 난민 이슈

2016년부터 2021년까지 유엔난민기구(UNHCR) 보호 하에 동남아시아에 온 난민은 약 150만명에

이른다(Thuy 2022). 이들은 대부분 미얀마로부터 온 난민들이며, 태국, 말레이시아, 인도네시아는 동남아시아에서 가장 큰 규모의 난민 수용 국가이다. 아세안에 거주하는 난민은 그 규모가 크지 않지만 몇 가지 근본적인 문제가 존재한다. 특히 이는 동남아시아 지역 내에 공유되는 공통의 관심사이며 지속적인 이슈로 아세안 차원에서의 협의와 대응 방안 모색이 필요하다.

동남아시아 지역의 첫 번째 난민 위기는 1970년대 인도차이나 ‘보트 피플’로부터 시작한다. 소수의 개인에 의해 비공식적으로 시작된 인도차이나 난민을 위한 ‘포괄적 행동계획(Comprehensive Plan of Action, CPA)’은 인도차이나 난민에 관한 국제회의에서 국제사회 뿐 아니라 아세안 회원국의 지지와 공식적인 승인을 받았다. 특히 인도차이나 CPA는 국제적인 책임 분담의 일환으로 인도차이나 전쟁에 관여한 국가들이 난민 재정착과 재정 지원에 대한 책임을 강조하였다(McMillan and Petcharamesree 2021). 당시 난민 이슈에 대한 아세안 회원국의 빠른 합의는 아세안 회원국이 창설 국가로만 구성되어 있었기 때문이다. 이는 현재 동남아시아 역내 난민 이슈에 대한 합의와 공동의 대응이 어려운 점을 설명하는 하나의 요인으로 볼 수 있다.

1975년 사이공의 함락을 전후로 미군에 의해 약 14만 명의 베트남인들이 자국을 탈출하여 미국에 정착한 것을 시작으로 베트남, 캄보디아, 라오스를 아우르는 인도차이나 반도에서는 1990년대 중반에 이르기까지 140만 명에 이르는 난민이 발생했다. 1977년부터 선박 등을 이용하여 자국을 탈출하여 주변국을 향하는 베트남 난민들이 본격적으로 증가하기 시작하여 정점을 이룬 1979년에는 6월 한 달에만 약 54,000명의 베트남 난민들이 동남아 각국에 도달했다. 이와 같이 급증한 베트남 난민들로 인해 말레이시아나 태국과 같은 주변국들은 자국 영해에 접근하는 보트피플을 돌려 보내거나 유기하는 등 심각한 인도주의 위기가 발생했다. 이에 따라 1979년 UN을 중심으로 소집된 제네바 컨퍼런스에서 65개국이 모여 난민 발생국인 베트남, 1차 수용국인 인접 국가들 및 재정착 수용국(미국, 서방국가들) 사이에 협상이 이뤄졌다.

1979년 제네바 협상 결과 베트남은 불법 탈출을 금지하고 가족결합이나 인도적 이유로 해외 재정착을 원하는 이들에 대한 질서 있는 출국을 허용하고, 1차 수용국들은 베트남 난민들에 대한 강제거부(push-backs)를 중단하고 일시적 체류를 허가하되, 미국을 비롯한 서방국가들이 26만 명 이상의 재정착 난민을 수용하기로 했다(최원근 2020). 하지만 인도차이나 난민 위기는 쉽게 해결되지 않았다. 인도차이나반도의 난민 위기를 극복하기 위해 1989년 제2차 제네바 회의가 소집되었다.

난민 보호에 관한 아세안 지역 메커니즘, 즉 난민에 대한 모든 처리 단계를 포괄하는 의미에서의 메커니즘이 부재한 상황이다. 하지만 일부 아세안 회원국, 인도네시아, 태국, 말레이시아 등은 1980년대부터 1990년대까지의 인도-중국 난민 위기, 2015년의 로힝자 보트피플 위기 등 국내법과 국가 정책을 바탕으로 난민 처리 및 수용 측면에서의 경험이 있다(Dewansyah and Handayani 2018).

태국, 인도네시아, 말레이시아는 난민과 망명 신청자를 강제로 돌려보낸 역사적 사건이 있다. 예를 들어, 2015년과 2020년 미얀마의 억압적인 상황을 피해 안다만(Andaman) 해협과 말라카 해협에서 수천 명의 로힝자 난민이 타고 있던 배가 좌초되었다. 이에 대해 아세안 회원국은 아세안, 국제노동기구 아시아태평양 지역회의, 밀입국, 인신매매 및 관련 초국가적 범죄에 관한 발리 프로세스 하에 보트 이주 위협에 공동으로 대처하고 이주민과 인신매매 피해자의 권리 보호를 약속했다(Human Rights Watch 2020). 하지만 아세안 회원국은 이 문제를 대응하는 데 있어 각기 다른 전략을 취했다. 인도네시아는 건설적이고 조용한(quiet) 개입을 선택했고, 말레이시아는 확장기 외교(megaphone diplomacy), 태국은 연성다자전략(soft multilateral manoeuvre)을 취했다((McMillan and Petcharamesree

2021). 이는 실질적으로 각국 정부 차원, 그리고 지역협력체인 아세안 차원에서 공동의 책임이 실현되지 않음을 보여주는 단편적인 사례이다(Human Rights Watch 2020).

또 다른 예 역시 2020년 11월, 태국 당국은 정치적 박해를 피해 캄보디아를 떠난 야당 소속 캄보디아 활동가 4명을 추방했다. 말레이시아와 태국도 2021년 2월, 3월에 군사 쿠데타 이후 망명 신청자와 난민을 미안마로 추방했다. 이는 국제사회로부터 비난을 받은 사건 중 하나이다. 태국과 미얀마의 활동가 단체인 카렌 정보센터는 태국 정부가 미얀마 군부의 공습을 피해 국경을 넘은 난민 2,000여 명을 추방했다고 보고했다. 2021년 12월 말 태국이 미얀마에서 600명의 난민을 추가로 추방했다는 보도가 나왔다. 이와 동시에 태국은 미얀마-태국 국경을 따라 보안을 더욱 강화했다(Chen 2021).

하지만 아세안은 난민 위기 대응을 위해 회원국 간 지속적으로 논의하고 있다(Human Rights Watch 2020; Al Jazeera 2020). 또한 시민사회 활동가와 변호사들은 난민 및 무국적자 권리 연합(Coalition for the Rights of Refugees and Stateless Persons, CRSP), 난민 권리 소송 프로젝트 등 다양한 협력 활동을 통해 네트워크를 구축하며 정부 심사 메커니즘을 지원할 수 있는 자체 역량을 강화하고 있다(Barbour 2021).

3. 발리 프로세스 등장과 주요 특징: 아세안으로의 확대 가능성 모색

발리 프로세스는 2002년 2월 호주와 인도네시아가 공동 주재한 장관급 회의에서 시작되었다. 이는 출발지, 경유지, 목적지 국가들이 모여 국경 통제를 강화하고 비정규 이주를 억제하기 위한 정책 대화, 정보 공유, 실질적인 협력, 역량 강화를 주목적으로 한다. 발리 프로세스는 45개 회원국과 유엔난민기구, 국제이주기구, 유엔마약범죄사무소(UN Office on Drugs and Crime), 국제노동기구와 그 외 9개의 정부 간 기구 및 옵서버들이 참여하고 있다(Gordyn 2018).¹⁾ 발리 프로세스는 국경 보안에 중점을 두고 수립되었으나, 점차 그 영역을 난민 보호까지 고려하는 포럼으로 발전했다.

발리 프로세스는 밀입국, 인신매매, 관련 초국적 범죄에 초점을 맞추고 있다. 즉 사람들이 국경을 넘는 방식이 정책 대상이 된 것이 아니라 사람들의 필요와 보호가 정책의 대상이 된 것이다. 초기 발리 프로세스는 국경 통제, 비자 및 서류 사기, 불규칙한 이주를 막기 위한 치안 유지에 더 많은 관심을 기울였다. 2004년부터 2009년까지 잠시 중단되었던 발리 프로세스는 호주 해안에 도착한 비정규 이민자 수가 증가하기 시작하면서 다시 시작되었다. 이러한 움직임이 계속되자 발리 프로세스 회원국들은 보호 문제를 고려하지 않고는 상황을 해결할 수 없다는 것을 깨달았다. 그 결과 발리 프로세스는 포괄적이지 않지만, 점점 더 많은 보호 문구를 포함하게 되었다.

앞서 언급한 바와 같이 발리 프로세스는 안보에 초점을 맞추고 있다. 이는 초기 발리 프로세스에서 나타난 주요 특징으로 불규칙한 이주는 모든 국가가 이에 대응해야 하는 사안으로 인식되었다. 이 문제와 직간접적으로 연계된 국가들이 각국의 이익에 부합하는 방식으로 문제를 구성함으로써 국가들이 함께 모여 이 문제를 논의할 수 있다. 또한 난민협약 비당사국인 인도네시아가 발리 프로세스의 공

1) 발리 프로세스에 참여하는 회원국(45개)은 아프가니스탄, 호주, 방글라데시, 부탄, 브루나이, 캄보디아, 중국, 북한, 피지, 프랑스, 홍콩, 인도, 인도네시아, 이란, 이라크, 일본, 요르단, 키리바시, 라오스, 마카오, 말레이시아, 몰디브, 몽골, 미얀마, 나우루, 네팔, 뉴질랜드, 파키스탄, 팔라우, 파푸아뉴기니, 필리핀, 한국, 사모아, 싱가포르, 솔로몬아일랜드, 스리랑카, 시리아, 태국, 동티모르, 통가, 튀르키예, 아랍에미리트, 미국, 바누아투, 베트남이다.

동의장을 맡음으로써 다른 비당사국들도 논의의 장에 함께 할 수 있도록 독려한다는 특징을 보인다. 이는 논의의 방향과 유엔난민기구의 영향력에 따라 난민 보호에 도움이 될 수도 있지만 한편 오히려 의사소통과 협의 과정에 방해가 될 수 있다.

그럼에도 불구하고 발리 프로세스가 갖는 가장 큰 장점은 이해 당사국 또는 이해관계자들을 하나의 협의 테이블로 모일 수 있도록 하는 구심점이 된다는 것이다. 많은 비서명국이 유엔난민기구와 같은 테이블에 앉아 있기 때문에 발리 프로세스는 난민 보호에 대해 발언하지 않는 국가들과 함께 유엔난민기구의 의제를 홍보할 수 있는 장점도 있다. 유엔난민기구가 항상 의제를 성공적으로 추진하는 것은 아니지만 최근 몇 년 동안의 활동을 살펴보면 상대적으로 진전된 모습을 보이고 있다. 예를 들어, 2010년 유엔난민기구는 밀입국 방지 노력에 대한 ‘윈윈(win-win)’ 전략을 제시하고, 보호에 민감한 이주관리 관행을 포함하는 ‘지역협력 프레임워크(Regional Cooperation Framework)’를 제안했다. 이는 2011년 3월, 제4차 지역장관급 회의(Regional Ministerial Conference)에서 최종 합의되고, 2012년 지역 지원사무소가 설립되어 업무를 지원했다(Gordyn 2018).

뿐만 아니라, 2016년 3월, 제6차 지역장관급 회의에서 각국 장관들은 ‘피해자 중심적이고 보호에 민감한 전략(victim-centred and protection-sensitive strategies)’의 중요성을 인식하고, 강제송환금지 원칙과 난민과 비정규 이주민을 포함하는 혼합 이주 흐름에 대한 포괄적이고 장기적인 해결책의 필요성을 엄격히 존중하는 발리선언을 채택했다(Taylor 2023). 이 선언은 비정규 이주에 대해 ‘부담 분담과 공동 책임의 원칙에 기반한 포괄적인 지역적 접근의 필요성’, ‘불규칙적 이동의 근본 원인 해결’과 ‘안전하고 질서 있는 이주 경로를 강화’한다. 또한 보호가 필요한 사람들에 대한 식별과 보호 부여를 개선하는 등 불규칙적 이주 관리를 위해 피해자 중심적이고 보호에 민감한 접근 방식의 필요성을 언급하며, 비정규 해상 이주자들을 위해 ‘보다 예측 가능한 하선 옵션(to identify more predictable disembarkation options)’을 식별하도록 장려하고 있다. 발리 선언은 밀입국 및 인신매매에 대한 범 집행 기관의 대응을 장려하고, 난민을 위한 재정착 장소와 적절한 현지 해결책 제공을 환영하며, 국제이주 자격이 없는 것으로 판단된 사람들이 적시에 안전하고 품위 있게 귀환하는 것이 질서 있는 이주에 중요한 요소라는 점을 강조한다. 또한 긴급 상황에 대응하기 위한 시의적절하고 적극적인 협의를 촉진하기 위한 발리 프로세스의 메커니즘의 필요성을 언급하고 있다. 이와 같이 발리 프로세스는 시간이 지날수록 난민 관련 이슈를 포함한 당사국들의 주요 사회 이슈를 포괄하고 해결하는 모습으로 나아가고 있다.

2017년 3월, 호주와 인도네시아는 인신매매 및 관련 착취에 맞서 정부와 기업이 협력할 수 있도록 발리 프로세스 정부 및 기업 포럼(Bali Process Government and Business Forum)을 추진했다. 이 포럼은 2017년 8월 처음으로 개최되었다. 2017년 9월, 발리 프로세스 운영위원회(호주, 인도네시아, 태국, 뉴질랜드, UNHCR, IOM)는 미얀마에서 방글라데시를 중심으로 한 로힝자족의 새로운 유출(outflow)에 대응하여 발리 선언에서 예고된 협의 메커니즘을 시행하기로 결정했다. 이에 대한 첫 번째 단계로 방글라데시, 미얀마의 고위관리들과 운영위원회 위원들은 2017년 10월 자카르타에서 비공개회의를 통해 이 문제에 대해 논의하기로 합의했다. 2018년 8월, 제7차 발리 프로세스 장관급 회의가 개최되었다.

발리 프로세스 수립 20주년인 2022년 11월, UNHCR, IOM, UNODC는 발리 선언에 명시된 목표가 아직 완전히 구체화 되고 운영되지 않았다는 점을 지적하고 실효성 제고를 위한 6가지 권고안을 담은 공동보고서(joint paper)를 발표했다(Taylor 2023). 제8차 발리 프로세스 장관급회의는 2023년 2월에

개최되었으며, 이 회의의 가장 중요한 성과는 2017년 9월 활성화된 협의 메커니즘을 재가동하기 위해 고위 관리 공동의장에게 임무를 부여하기로 결정한 것이다. 이는 동남아시아 역내 불안정하고 불규칙적인 움직임, 예를 들어 로힝자족의 이슈가 하나의 원동력이 되었다.

발리 프로세스가 수립되기 전 인도네시아는 비정규 이주에 대해 거의 관심을 갖지 않았다. 그러나 2002년 이후 인도네시아는 역내 비정규직 이주에 대해 주도적인 역할을 수행하기 시작했다. 예를 들어, 2013년 8월 인도네시아는 출발지, 경유지, 목적지 13개국 이 모여 비정규 이주의 네 가지 측면인 예방, 조기 발견, 보호, 법적 조치에 초점을 맞춘 비정규 이주에 관한 특별회의(Special Conference on Irregular Movements)를 개최했다. 이 회의 결과, 자카르타 선언(Jakarta Declaration)이 채택되었다. 자카르타 선언의 주요 내용은 국경 관리 및 통제가 주요 초점이었지만, ‘밀입국 및 인신매매 범죄에 대해 밀입국 및 인신매매 당사자가 책임을 지지 않도록 보장’하고 ‘해상에서의 수색 및 구조, 하선, 접수, 처리 및 결과를 지원하기 위한 소통 및 조정을 강화’하겠다고 밝혔다. 이는 비정규 이주에 대한 전반적인(holistic) 접근 방식을 의미한다.

인도네시아는 2016년 난민 처리에 관한 대통령 규정을 통과시켰다. 구체적인 내용은 수색 및 구조, 거주지 마련, 자진 귀환, 사망 난민 장례 준비 등 관련 부서가 인도네시아 내 난민을 어떻게 관리해야 하는지를 설명하는 대통령령을 발표했다(Barbour 2021; Gordyn 2018). 대통령 규정은 몇 년 전부터 준비되어 왔지만, 2015년 안다만해 위기와 아체 지도부 및 지역사회와의 협상이 이 규정을 추동하는 원동력이 되었다(Barbour 2021). 이 법령은 난민협약의 정의를 사용하여 난민을 정의하고 있다. 더불어 난민 문제 처리는 일반적으로 인정되는 국제협약을 고려하면서 인도네시아 정부와 유엔난민기구 간의 협력을 기반으로 해야 한다고 명시하고 있다. 그러나 강제송환금지에 대한 명시적인 보호는 제공되지 않는다. 인도네시아는 발리 프로세스를 적극 활용하면서 동남아시아 지역 내에서 난민 이슈 해결에 적극적으로 개입하는 모습을 보인다. 호주와 인도네시아는 밀입국, 인신매매 및 관련 초국가적 범죄에 관한 발리 프로세스의 공동의장을 맡았다(Gordyn 2018).

발리 프로세스가 갖는 또 다른 함의는 협약 미서명국 간 모니터링이 가능하다는 점이다. 즉 협약 미서명국이 난민협약과 관련된 내용을 실천하지 않을 때 이를 비판할 수 있는 근거를 제공하고 있다. 예를 들어, 인도네시아 관리들은 인도네시아가 협약에 서명하지 않았지만, 실제로 협약의 내용을 따르고 있다고 여긴다. 인도네시아 정부는 호주가 난민들을 돌려보내는 행동을 비인도적이고 위선적이라 여긴다. 인도네시아 관리들은 국내 문제가 있음에도 불구하고 인도네시아가 호주의 귀환 정책을 따르지 않을 것이라고 주장한다(Gordyn 2018).

한편, 발리 프로세스에 대한 부정적인 시각도 존재한다. 부정적인 시각의 주된 이유는 발리 프로세스가 난민을 보호하거나 이들의 재정착을 돕는 것이 아니라 이동 과정의 범죄 예방에 초점을 맞추는 데 있다. 따라서 발리 프로세스가 오히려 국제난민레짐을 약화한다는 비판도 제기된다(Gordyn 2018).

발리 프로세스 관계자들은 난민 지위를 합법화하고 노동력 수용국의 노동력 부족 해소라는 점을 강조하며 이러한 이점이 있는 ‘보완적 경로(complementary pathways)’를 모색하는 방안을 논의 중이다. 이들은 난민 수용을 위해 기존의 양자 노동협정을 확대하여 난민 지위를 불법 또는 비정규 이주자에서 합법 이주노동자로 전환하고 인도네시아 등 이주자 송출국의 난민들이 기존의 이주노동자 양해각서를 통해 태국이나 말레이시아로 이동할 수 있도록 허용하는 작업이 진행 중이다(McMillan and Petcharamesree 2021).

참고문헌

- Barbour, Brian. 2021. "Beyond Asian Exceptionalism: Refugee Protection in Non-Signatory States." *Forced Migration Review* 67.
- Chen, Estey. 2021. "Uneven Refugee Protections Across Southeast Asia Put Migrants at Risk." <https://www.csis.org/blogs/new-perspectives-asia/uneven-refugee-protections-across-southeast-asia-put-migrants-risk> (검색일: 2023. 5. 1.).
- Gordyn, Carly. 2018. "The Bali Process and refugee protection in Southeast Asia." <https://ir.bellschool.anu.edu.au/news-events/news/6485/bali-process-and-refugee-protection-southeast-asia> (검색일: 2023. 5. 1.).
- McMillan, Kate and Sriprapha Petchamesree. 2021. "Towards an ASEAN Model of 'Responsibility-Sharing' for Refugees and Asylum-Seekers." *Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law* 22: 49-68.
- Thuy, Bui Thu. 2022. "Refugee protection in ASEAN: The right to be recognized as a refugee." https://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0011/4356650/BUI-Thu-Thuy.pdf (검색일: 2023.5. 3.).
- Wahab, Andika. 2017. "The future of forced migrants in ASEAN." <https://reliefweb.int/report/thailand/future-forced-migrants-asean>.

제1부 분과회의 2

아세안 소지역주의의 함의와 대응

소다자주의(minilateralism)가 아세안중심성(ASEAN Centrality)에 미치는 영향: 한국의 대 아세안 협력 전략의 관점에서

김동엽(부산외대 아세안연구원)

본 연구는 최근 미·중 전략경쟁으로 인해 국제관계에서 약화되고 있는 다자주의를 대신하여 부상하는 소다자주의가 아세안중심성에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 그리고 이러한 소다자주의가 한국의 대 아세안 협력 전략으로서 어떠한 의미를 가지며, 또한 어떠한 방향으로 추진되어야 하는지에 관한 정책적 제안을 하고자 한다.

그동안 아세안은 내부 결속(unity)을 통해 지역의 다자체제에서 주도적 역할을 수행해 왔다. 이러한 원칙이 곧 ‘아세안중심성’이다. 아세안의 역내·외 상황의 변화와 더불어 최근 부상하고 있는 소다자주의가 아세안중심성에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 연구는 향후 아세안의 입지와 역할을 새롭게 정립해 가는 데 중요한 함의를 제공할 것이다. 아직까지 아세안의 소다자주의가 아세안중심성에 미치는 영향에 관해 직접적인 연구는 찾기 힘들며, 소다자주의와 아세안중심성에 관한 개별적인 연구들은 국내외에 다수 존재한다. 기존 연구에 따르면, 양자 혹은 다자체제와 같은 지역 안보에 대한 전통적인 접근 방식은 아세안이 직면하고 있는 다양하고 진화하는 지역 문제를 해결하는 데 한계가 있다고 본다. 따라서 공동의 이익과 목표를 공유하는 소규모 국가들 간의 소다자주의 협력은 아세안의 단점을 보완하고 효율성을 강화하여 결국 아세안중심성을 강화할 것이라는 주장이 있다(Heydariyan 2017; Lin and Lee 2023; Naim 2009). 반면, 아세안 내의 소지역 그룹이 서로 경쟁함으로써 전체 아세안과 분리된 자체 지역 구조를 수립할 수 있으며, 이는 지역 내 분열을 초래하고 지역 이슈를 주도하는 추진체로서의 아세안의 역할과 능력을 유지하는데 부정적으로 작용한다고 보는 시각이 있다(Jose and Prasetyo 2021; Chen 2021; Ha 2022).

지금까지 논의되어 온 아세안 소다자주의는 그 범위와 주체가 명확하지 않다. 특히 아세안 내부의 소지역 개발과 관련된 소다자주의와 아세안 주변에서 부상하고 있는 퀴드나 오우크스와 같은 소다자 협력을 동일한 소다자주의의 개념으로 인식하는 결과라고 볼 수 있다. 본 글에서는 소다자주의의 개념을 명확하게 규정하고, 아세안 소다자주의가 아세안중심성에 미치는 영향에 한정하여 분석한다는 점에서 기존 연구들과의 구별된다.

탈냉전과 더불어 아세안이 역외 국가들과 협의체를 만들기 시작하면서 등장한 아세안중심성 개념은 지역협력체계 구축과 다자협력체 발전에 있어 아세안이 추동력을 가지고 중심적 역할을 수행한다는 스스로의 원칙과 규범을 의미한다. 이러한 원칙과 규범 하에 1994년 아세안지역포럼(ARF), 1995년 동남아 비핵지대조약(SEANWFZ), 1997년 ASEAN+3, 2005년 동아시아정상회의(EAS), 2010년 아세안 확대국방장관회의(ADMM+), 그리고 2012년에 확대아세안해양포럼(EAMF) 등 아세안이 중심이 된 동아시아 지역 정치·경제협력체를 구축하였다. 한편 소다자주의는 기본적으로 다수의 행위자

간의 합의와 협력관계가 구축되지 않을 때, 이해관계를 공유하는 행위자들 간의 협의를 통해 국제협력의 효율성을 증가시키고자 하는 일종의 축소된 다자주의라고 할 수 있다(김동엽 2022: 255). 인식론적 측면에서 소다자주의를 단순히 참여자의 수와 행태로 구분하기는 쉽지 않다.¹⁾ 소다자주의 또한 일종의 다자주의이기 때문이다. 따라서 다자주의와의 관계 속에서 소다자주의를 인식하는 것이 개념적 명확성을 위해 도움이 된다. 즉 소그룹이 포함되어 있는 모그룹을 먼저 상정하고, 그 모그룹 중 일부가 새로운 협력 기제를 형성할 때 이를 소다자주의로 구분하는 것이다. 이에 따라 아세안이 주도하는 지역 다자체제 내에서의 소다자주의는 아세안 10개국 모두가 포함된 협의체를 다자주의로 간주하고, 10개 회원국 중 일부분만 참여하는 협의체를 소다자주의로 간주한다.

기존 연구들에 근거하면, 아세안의 소다자주의는 아세안중심성에 긍정적인 효과와 부정적인 영향 양 측면을 모두 가지고 있다. 따라서 아세안의 입장에서는 소다자주의 협력의 범위와 운영 원칙을 명확히 하여 아세안중심성에 미치는 긍정적인 효과를 극대화하고 부정적인 영향을 최소화하도록 노력해야 할 것이다. 아세안의 대외 관계에서 작동하는 아세안중심성의 핵심 요소로서 아세안의 내부적 통일성이 있다. 따라서 아세안의 소다자주의의 목적과 작동원리가 아세안의 내부 통일성을 강화하는 방향으로 추진 되어야 할 것이다. 아세안의 통일성을 증진시킬 수 있는 소다자주의적 협력 분야는 아세안공동체의 추진 방향과도 일치하는 회원국 간 혹은 지역 간 개발 격차를 줄이는 개발협력 분야와 국가 간 상호 신뢰를 강화할 수 있는 비전통안보 분야의 소다자 협력일 것이다. 소다자주의 협력의 조직과 운영 원리도 아세안공동체의 기본적인 정신 하에서 상호 존중과 개방성의 원칙을 바탕으로 수립되어야 할 것이다.

아세안 지역에서 소다자 협력이 본격화되기 시작한 것은 탈냉전이라는 국제정세의 변화와도 밀접한 관련이 있다. 그동안 안보 중심의 지역주의가 경제적 이해관계를 중심으로 재편되는 과정에서 지리적 인접성과 개발 현안을 공유하는 초국가적 영역을 중심으로 소다자 협력의 중요성이 강조되었다(Dosch and Hensengerth 2005: 263). 아세안 지역에서 나타난 최초의 소지역주의는 1989년에 경제적 배후지를 만들려는 싱가포르의 제안으로 인도네시아-말레이시아-싱가포르 성장지대(IMS-GT)였다. 이후 1993년에 인도네시아-말레이시아-태국 성장지대(IMT-GT), 1994년에 브루나이-인도네시아-말레이시아-필리핀 동아시아 성장지역(BIMP-EAGA), 그리고 1995년 라오스, 캄보디아, 태국, 베트남을 회원국으로 하는 메콩강위원회(MRC)가 발족하여 초국가적 소지역 개발 협력이 활발히 추진되고 있다(김동엽 2022).

아세안 소지역 경제협력 이니셔티브는 무역, 투자, 관광, 운송 등 다양한 분야를 포함하고 있다. 기능적 차원에서 이는 특정 지역의 경제 협력에 초점을 맞춰 향후 아세안 전반에 적용할 수 있는 새로운 경제 협력모델의 시험 사례를 제공함으로써 아세안 메커니즘에 긍정적인 영향을 미친다고 볼 수 있다. 소다자주의 협력이 아세안중심성에 긍정적인 효과를 낳고 있는 대표적인 사례로 대륙부의 메콩 소지역(GMS)과 해양부의 동아시아성장지역(BIMP-EAGA)을 들 수 있다. 이 두 사례는 아세안 회원국 내부의 협력뿐만 아니라, 이를 중심으로 외부로부터 경쟁적 관심과 투자를 유도함으로써 점에 다른 아세안의 개발 삼각지대(GT)와 구분된다. 경제적 영역에서의 아세안 소다자주의는 기능적 측면에서 아세안중심성을 강화하는 방향으로 추진되고 있는 것으로 평가할 수 있다.

안보적 측면에서의 소다자주의는 각국의 이해관계와 맞물려 훨씬 복잡한 양상을 나타내고 있다.

1) 소다자주의는 보다 스마트하고 목적 지향적(targeted)인 접근법이므로 목적 달성에 가장 큰 효과를 낼 수 있는 가장 작은 수의 국가를 소다자주의의 매직 숫자로 보기도 한다(Naim 2009: 135).

ARF나 APT, EAS나 ADMM+ 등 아세안 주도 다자체제는 참가국들의 합의를 중시하는 메커니즘으로 인해 지역안보에 관한 긴급한 현안이라고 할지라도 안전에서 제외되거나 낮은 우선순위를 두고 진행되는 경우가 많다. 이는 안보문제가 가지고 있는 특수성과 민감성 때문이기도 하다. 전통적 안보(traditional security) 문제의 특수성은 상대적이라는 데 있다. 즉 일국의 안보능력 강화는 그 의도와는 상관없이 상대국 안보에 불안 요인으로 작용한다. 그리고 안보는 국가의 직접적인 생존과 관련이 있으므로 국제관계뿐만 아니라 국내 정치에도 민감하게 반응한다. 아세안 지역에서 여러 국가들이 관여된 전통적인 안보문제는 남중국해(SCS, South China Sea) 문제이며, 이를 둘러싼 이해관계는 아세안중심성에 많은 영향을 미치고 있다. SCS 문제는 아세안 회원국 내의 이해 당사국인 브루나이, 말레이시아, 필리핀, 베트남 등 4국가 간에도 소다자 협력이 이루어지지 못하고 있다. 뿐만 아니라 비록 역외 상대국인 중국에 대한 이들의 입장이 여타 회원국의 입장과 상이할 수 있음을 드러내기도 했다. 그 사례가 2012년 소위 ‘프놈펜 참사’라고 불리는 아세안 정상회담에서의 의장성명 합의불발 사건이다.

반면 비전통적 안보(non-traditional security) 분야에서의 소다자주의 협력은 일정 부분 의미 있는 성과를 내고 있다. ARF와 같은 전통적인 다자간 안보협의체는 지역 안보를 촉진하는 데 중요한 역할을 했지만, 종종 다양한 국가 간의 합의 필요성과 느린 의사 결정 속도로 인해 실효성이 의문시되고 있다. 반면에 소다자주의는 당면한 문제에 더 유연하고 민첩하게 반응할 수 있는 장점을 가지고 있다. 즉 대테러, 재해 구호, 해양 안전과 같은 특정 영역의 안보 문제를 해결하기 위한 소다자주의는 ARF와 같은 아세안 다자체제의 역할을 보완함으로써 아세안중심성에 긍정적으로 작용할 수 있다. 대표적 사례들로 아세안 내의 반테러정보협의체(Our Eyes)와 말라카해상순찰대(MSP, The Malacca Strait Patrol)를 들 수 있다. Our Eyes는 미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 정보기관 간 협력 네트워크(Five Eyes)를 벤치마킹하여 인도네시아 국방장관의 제안으로 술루-술라웨시 해역의 말레이시아, 인도네시아, 필리핀 간 3자 안보 협의체(Three Eyes)로 시작하여, 이후 브루나이와 싱가포르가 합류한 아세안 6개국의 반테러정보협의체이다(Prashanth 2018). 2018년 10월 제12차 ADMM에서 아세안 10개국 국방장관은 Our Eyes에 합의하고, 기존에 구축됐던 ‘공해상의 우발적인 해상분쟁 대응기구’(CUES)와 더불어 추가로 ‘영공상의 군용기 충돌방지 대응네트워크’(GAME)에 서명함으로써 긴장이 고조되고 있는 남중국해에서 아세안의 입지를 강화하는 계기가 되었다(최수진 2018).

한편, 말라카해협은 전 세계 연간 총 해상 무역량의 거의 절반과 아시아 석유 수입량의 70%가 통과하는 전략적 의미가 큰 해협이다. 따라서 말라카해협의 안보는 연안 국가, 사용자 국가 및 국제사회 모두가 관여된 공동의 협력이 필요한 영역이다. 이에 따라 2004년에 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르가 말라카해협 해상 순찰대(MSP)를 출범하였다. 회원국 해군은 정기적인 회의를 통해 작전 수행을 검토하고 조정하며, 의심스러운 접촉이나 사건에 대한 정보를 실시간 교환하고 공유함으로써 해상 위협에 효과적으로 대응하고 있다. MSP는 2008년 태국이 정회원으로 가입함으로써 개방적 특성을 드러내고, 비전통 안보 분야의 협력을 통해 회원국 간의 신뢰를 강화하는 계기가 되었다. 이와 같은 아세안 소다자 해상 안보협의체는 2010년 아세안이 주도하는 아세안 해상포럼(AMF, ASEAN Maritime Forum) 출범의 기반이 되었다. 그리고 2012년 10월에 확대 아세안 해상포럼(EAMF, Expanded ASEAN Maritime Forum)에는 EAS 10개 회원국 정부와 비정부 단체(NGO)들이 참여하는 아세안 주도 지역 안보협의체로 발전했다.

이상에서 살펴본 바와 같이 아세안의 소다자주의는 경제협력 분야와 비전통 안보 분야에서 아세안 중심성을 강화하는 효과를 낳고 있음을 볼 수 있다. 반면 전통적 안보분야는 그 상대성과 민감성으로

인해 소다자주의 협력에 어려움이 있으며, 오히려 강대국과의 관계에 따라 아세안 내부의 분열을 조장함으로써 아세안중심성을 약화시키는 결과를 낳고 있다. 아세안은 동아시아의 지역 안보와 경제 구조를 형성하는 데 중요한 위치를 차지하고 있지만, 역내에서 벌어지고 있는 미·중 전략경쟁으로 인해 그 중심성과 영향력을 유지하는 데 어려움을 겪고 있다. 특정 분야에서의 소다자주의 협력은 아세안이 지역 문제에 있어서 아세안중심성을 강화하는 데 사용할 수 있는 중요한 도구임을 볼 수 있다. 또한 유사한 입장과 생각을 가진 역외 국가들과의 건설적이고 유연한 소다자 협력 강화를 통해 아세안이 주도하는 지역 다자주의 체제를 강화할 수 있을 것이다.

한국은 이미 아세안 소지역인 메콩국가 및 BIMP-EAGA와 소다자주의 협력을 추진하고 있다. 한국과 아세안 메콩국가와의 관계는 2010년대에 들어 본격화했으며, 2011년 10월 제1차 한-메콩 외교장관회의가 서울에서 개최되었다. 여기에서 상호 번영을 위한 한-메콩 간 포괄적 파트너십 구축에 대한 ‘한강선언’(The Han River Declaration)이 채택되었다. 메콩국가와의 관계에 있어서 한국은 아세안공동체의 개발 격차 해소에 기여하고자 다양한 개발 협력, 특히 인프라 건설에 적극 참여하고 있다. 2019년 11월 부산에서 열린 제1차 한-메콩 정상회의에서는 사람·번영·평화의 동반자 관계 구축을 위한 ‘한강-메콩강 선언’(The Mekong-Han River Declaration)을 채택했다. 이 선언에서는 7대 우선협력분야를 선정하였으며, 2011년 한강선언과 다른 점은 수자원 개발과 녹색 성장이 삭제되고, 문화관광, 환경, 비전통 안보가 추가되었다는 점이다. 또한 한-메콩 정상회의를 매년 개최되는 아세안 정상회의와 연계하여 개최함으로써 지속적인 협력을 제도화하였다(이요한 2022: 46). 이처럼 한-메콩국가 협력은 한-아세안 다자간 협력의 큰 틀 하에서 소다자주의 협력을 통해 아세안중심성을 강화하는 방향으로 추진되고 있다고 평가할 수 있다.

한편 한국 정부는 2020년 11월에 개최된 ‘한-아세안 정상회의’에서 해양동남아 국가들과의 협력 강화를 위한 ‘한-해양동남아 소지역 협력 구상 및 협력기금 조성’을 발표하였다. 아세안의 선발 국가들로 구성된 해양동남아 국가들 내에서 낙후된 지역을 개발하기 위한 목적으로 설립된 BIMP-EAGA와의 파트너십을 통해 한국이 해양동남아의 균형적, 포용적 성장에 기여하고, 인도-태평양 국가를 자임하는 한국 정부의 해양 진출의 교두보로 삼고자 하는 의미가 있다. 한국 정부는 2021년 10월 제1차 한-BIMP-EAGA 고위관리회의(SOM)를 계기로 한-BIMP-EAGA 협력을 공식화하고, BIMP-EAGA와 위임 사항(Terms of Reference) 및 양해각서(MOU)를 체결하였다. 또한, 기후변화 대응과 관련한 해양동남아 4개국의 높은 수요를 고려하여 녹색성장 분야에 전문성을 가진 국제기구인 글로벌녹색성장연구소(GGGI)를 협력기금 기탁처로 선정하였다(구보경 2022: 186). 본 협력기금은 환경, 관광, 연계성, 그리고 농수산업 분야 등 4대 중점협력 분야의 협력 사업에 투자될 예정이다(한-BIMP-EAGA 협력 포털).

한국 정부는 2022년 11월 외교 전략의 중심틀로서 ‘인도-태평양 전략’을 공식 발표했다. 이는 탈냉전 이후 지속되어 온 국제체제의 변화 움직임과 인도-태평양 지역을 둘러싼 전략적 선택이 한국의 안보와 경제에 매우 중요하기 때문일 것이다.²⁾ 인태전략을 발표하는 자리에서 박진 외교부 장관은 한국을 “세계 10위의 경제 대국이며, 아시아의 역동적인 민주주의 국가”로 규정하고 국제사회에서 이에 걸맞은 역할과 책임을 강조했다. 이러한 맥락에서 한국은 세계의 자유, 평화, 번영에 기여하는 “글로벌 중추국가”를 지향한다고 밝혔다. 이러한 비전을 실현하기 위한 협력 원칙으로 ‘포용, 신뢰, 호혜’

2) 인도-태평양 지역은 한국 전체 수출액의 78%, 수입액의 67%를 차지하고 있다. 아울러, 한국의 20대 교역 대상국 중 과반수가 위치하고, 우리의 해외직접투자 66%가 이루어지는 지역이다. 인도-태평양 지역에는 전략적으로 중요한 해상물류 통로가 다수 존재하며, 그중에서도 남중국해는 우리나라 원유 수송의 64%와 천연가스 수송의 46%를 차지하고 있다(인태전략 2022).

를 강조하며, 9대 중점 과제를 제시했다³⁾(인태전략 2022).

한국 정부는 인태전략의 세부 이행을 위한 ‘한-아세안 연대구상’을 발표하면서 아세안을 역내 평화와 공동 번영을 가꾸기 위한 주요 파트너로 지칭했다. 향후 통상과 기능적 협력을 넘어 아세안에 특화된 포괄적이고 전략적인 협력을 추진해 나갈 것임을 밝혔다. ‘한-아세안 연대 구상’의 주요 목표로 ① 규칙기반 질서 증진 및 역내 평화 제고를 위한 협력 강화, ② 배터리, 전기차, 디지털 등 공동 발전과 번영을 위한 경제협력 증진, ③ 기후변화·보건 협력에 대한 협력 강화를 제시하였다. 이에 대한 실천 의지로 향후 5년에 걸쳐 한-아세안 협력기금, 한-메콩 협력기금, 한-해양동남아 협력기금을 두 배로 증액하겠다고 밝혔다⁴⁾(인태전략 2022). 이러한 한-아세안 연대구상이 보다 효과적으로 실현되기 위해서는 각 분야에서 보다 전략적인 접근이 요구된다. 이러한 한-아세안 연대구상이 보다 효과적으로 실현되기 위해서는 각 분야에서 보다 전략적인 접근이 요구된다.

우선, 정치·안보 분야에서는 한-아세안이 상호 간 긴밀한 협력을 통해 강대국 간의 전략경쟁이 분쟁으로 이어지지 않도록 공동으로 중재자 역할을 해야 할 것이다. 군사적 긴장이 그 어느 때보다도 고조되고 있는 현 상황에서 전통적 안보 차원의 협력 강화는 자칫 불필요한 오해를 낳고 분쟁의 빌미를 제공할 수도 있을 것이다. 따라서 기후변화나 환경문제, 보건과 자연재해 문제 등과 같은 비전통 안보 분야에서부터 보다 긴밀한 협력 관계를 구축해 나가야 할 것이다. 이러한 협력을 추진함에 있어서 이슈와 관심 영역에 따라 소다자(minilateral) 협력을 적극 추진하여 아세안 체제의 비효율성을 보완하는 방안을 모색하는 것이 필요하다(김동업 2023). 윤석열 정부의 대외정책을 외신들은 “전략적 모호성에서 벗어나 가치외교로 선회한 것”으로 묘사하고 있다(문화체육관광부 2023). 이는 아세안이 ‘인도-태평양 지역’에 대한 입장(AOIP)’에서 추구하고 있는 중립성과 충돌할 여지가 있으며, 한국 정부의 ‘아세안중심성’에 대한 확고한 지지 표명이 수사에 불과하다는 불신의 빌미가 될 수도 있다. 아세안은 회원국 간의 상호 불간섭과 주권 존중의 원칙을 가장 중요한 원칙으로 간주한다. 한국 정부가 기치외교를 명분으로 민주주의와 인권을 주장한다면, 미·중 전략경쟁 속에서 흔들리고 있는 아세안의 통일성과 아세안중심성을 훼손하는 결과를 낳을 수도 있음을 염두에 두어야 할 것이다.

둘째, 경제협력 분야에서는 제4차 산업혁명의 물결에 따라 과거 기술과 노동 그리고 투자의 수직적 상호보완 경제 관계에서 벗어나 첨단 디지털 기술을 활용한 수평적 네트워크 경제 관계로 전환해야 할 것이다. 특히 강대국 간의 기술 패권과 글로벌 공급망을 둘러싼 경쟁이 심화되고 있는 현 상황에서 상호 경제안보를 강화하는 방향으로 협력을 추진해 나가야 할 것이다. 기존의 한-아세안 경제관계는 무역수지 불균형 문제와 특정 국가 위주의 편향된 경제협력 관계라는 문제를 안고 있다. 이러한 불균형 문제를 해결하기 위한 다각도의 노력이 요구된다. 특히 한국의 개발협력 분야 역량을 아세안이 지역 안보와 균형발전을 위해 소지역 단위로 추진하고 있는 메콩국가와 BIMP-EAGA와 같은 소다자 기구들과의 협력에 집중할 필요가 있다. 이는 상호 협력 관계의 효율성과 안정성을 높일 뿐만 아니라, 아세안의 연계성과 통일성을 증진시킴으로써 아세안중심성을 강화하는 결과를 낳을 수 있기 때문이다.

3) 9대 중점과제는 ① 규범과 규칙에 기반한 인도-태평양 지역 질서 구축; ② 법치주의와 인권 증진 협력; ③ 비확산·대테러 협력 강화; ④ 포괄안보 협력 확대; ⑤ 경제안보 네트워크 확충; ⑥ 첨단과학기술 분야 협력 강화 및 역내 디지털 격차 해소 기여; ⑦ 기후변화·에너지안보 관련 역내 협력 주도; ⑧ 맞춤형 개발 협력 파트너십 증진을 통한 적극적 기여 외교; ⑨ 상호이해와 교류 증진 등이다.

4) 한-아세안 협력기금은 약 1,600만 달러(2022년 기준)에서 연 3,200만 달러로, 한-메콩 협력기금은 약 500만 달러(2022년 기준)에서 연 1,000만 달러로, 한-해양동남아 협력기금은 약 300만 달러(2022년 기준)에서 연 600만 달러로 증액할 예정이다.

다(김동엽 2023).

셋째, 사회·문화 분야의 협력은 공공외교의 확대와 더불어 보다 장기적이고 실질적인 계획을 수립하여 추진해 나가야 할 것입니다. 그동안 한국과 아세안 간의 증가한 교류의 양에 비해서 상호 인식과 신뢰의 측면에서는 그다지 큰 성과를 내지 못한 것으로 나타난다.⁵⁾ 인식의 개선은 하루아침에 이루어질 수 없다. 장기적 관점에서 다음 세대에 대한 투자를 확대하고, 상호 교류의 기회를 더욱 많이 마련하는 데 중점을 두어야 할 것이다(김동엽 2023). 아세안 소지역의 인적자원 개발은 중요한 이슈 중의 하나이다. 소지역 단위의 인적 교류를 통해 다양한 문화교류와 더불어 해당 지역 발전을 위해 필요한 인적자원을 개발하고 연계할 수 있을 것이다. 이를 통해 한국과 아세안 간의 미래 지향적 동반자 관계를 심화시켜 나갈 수 있을 것이다.

오늘날 국제사회는 신냉전이라는 불확실한 미래를 향해 달려가고 있다. 국제관계를 주도적으로 이끌어 갈 의지와 역량이 있는 강대국과는 달리 한국이나 아세안과 같은 약소국의 경우 제한된 선택지 가운데 위험을 최소화하고 국익을 극대화하는 전략적 선택을 고민해야 한다. 이러한 시점에 유사한 입장과 같은 생각을 가진 국가들과의 전략적 협력은 상호 간에 큰 힘이 될 것이다. 특히 한국과 아세안은 역사적으로 주변국에 위협적인 존재였던 적이 없었다는 점에서 신냉전 시대에 동아시아 지역의 평화와 안정 그리고 공동 번영을 주도할 가장 유력하고 합리적인 전략적 동반자이다.

한국과 아세안은 1989년 공식 관계 수립 이후 정치, 경제, 사회·문화 각 분야에서 교류와 협력을 크게 증진해 왔다. 오늘날 양적인 측면에서 한국과 아세안은 서로에게 매우 중요한 파트너가 되었다. 이처럼 양적으로 성장한 한-아세안 관계를 더욱 견고하게 뒷받침해 줄 수 있는 질적인 발전을 모색해야 할 시점이다. 이를 위해서는 한국과 아세안이 형식적인 만남과 피상적인 선언을 넘어 보다 긴밀한 상호 협력이 가능한 제도적 틀을 마련하고, 구체적인 중장기 실행 계획을 마련하는 것이 필요하다. 한국의 대 아세안 협력전략으로서 소다자주의는 실질적 협력을 통한 상호 간의 신뢰를 증진시킬 수 있는 방안이 될 수 있다.

소다자주의는 교착상태에 빠진 다자주의와 다시 결합하여 적절한 해결 방안을 제시할 수 있다. 미·중 전략경쟁으로 인해 그동안 아세안이 주도해 온 지역의 다자체제에 대한 불신이 증가하고 있는 현 상황에서 한국의 대 아세안 협력 전략은 아세안중심성을 강화하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 한국은 아세안과의 소다자주의 협력을 통해 아세안이 주도하는 다자주의를 강화함으로써 미·중 전략경쟁의 장에서 외교적 운신의 폭을 넓힐 수 있으며, 인도-태평양이라는 광의의 외교 현장에서 아세안과의 전략적 동반자 관계를 더욱 공고히 할 수 있을 것이다.

[참고문헌] 발표문의 분량 제한으로 생략하였음. 양지해 주시기 바랍니다.

5) 2021년 한-아세안센터에서 조사하여 발표한 청년 상호인식조사에 따르면(한-아세안센터 2022), 아세안 청년의 한국에 대한 관심은 90.4%로 높게 나타나지만, 한국 청년의 아세안에 대한 관심은 52.8%에 불과한 것으로 조사되었습니다. 한편 싱가포르의 동남아연구소(ISEAS-Yusof Ishak Institute)에서 아세안 여론 주도층을 대상으로 조사하여 발표한 동남아조사보고서(The State of Southeast Asia 2023 Survey)에 따르면(Seah, S. et al. 2023), 아세안의 한국에 대한 신뢰도 또한 그리 긍정적이지 않다. 2023년 설문 중, “미·중 경쟁 구도 속에서 전략적 파트너로서 아세안이 가장 선호하고 신뢰하는 제3국은 어느 국가인가?”라는 질문에 대해, 한국(3.2%)은 EU(42%), 일본(26.6%), 인도(11.3%), 호주(9.3%), 영국(6.8%) 다음으로 선택국가 중 최하위를 나타냈다. 아세안 여론 주도층의 한국에 대한 신뢰도의 추이를 통해 교훈을 얻을 수 있다. 2021년 조사에서 한국은 3.2%를 얻어 7개 선택국가 중에서 최하위를 차지하였으며, 2022년 조사에서는 6.8%를 획득하여 6개 선택국가 중 인도를 제치고 5위를 차지했다. 그러나 다시 2023년 조사에서 3.2%로 떨어져 최하위로 밀려났다(김동엽 2023).

초국경 댐 개발에 관한 수자원 외교: 메콩강위원회(MRC)의 역할과 과제

이요한(부산외대 아세안연구원)

1. 서론

메콩강(Mekong river)은 동남아 최대 하천으로 하나의 생태계를 유지하면서 6개 유역국(riparian states: 중국, 베트남, 태국, 미얀마, 라오스, 캄보디아)에 농업용수와 풍부한 어족 자원의 공급 역할을 해왔다. 그러나, Pohl 외(2014)는 메콩강을 나일강(Nile River), 아무다리야강(Amu Darya River)과 더불어 3대 국제하천 분쟁 지역의 하나라고 언급할 만큼(Pohl et al. 2014, 8), 수자원 개발의 가속화에 따른 국별 견해 차이가 큰 지역이기도 하다(Zhao et al. 2021, 1). 메콩 유역은 총 약 6,500만 명이 거주하고 있고, 유역민 농업과 어업의 기반이자 중국과 라오스 등 메콩 상류 국가의 수력 댐 건설의 대상지이기도 하다(Kittikhoun 2020). 메콩 유역의 수력발전 총 잠재력은 28,543MW에 달하고 있으며, 중국의 댐을 제외하고라도 본류에 총 11개(라오스 7개, 라오스-태국 국경 2개, 캄보디아 2개)의 댐이 건설될 계획이다. 메콩강의 연쇄적인 댐 건설이 추진됨에 따라 메콩강의 생태계 보전, 유수량과 침전물에 관한 논쟁은 지속되고 있다(Pohl et al. 2014, 1). 수자원 외교에서 하천유역기구(RBO: River Basin Organization)는 국제하천의 이해관계자가 유역 내에서 국제 조약을 이행하고 상호 협력을 증진시키기 위해 설립한다(Pohl et al. 2014, 11). 메콩강위원회(MRC: Mekong River Commission)는 역내 유일의 RBO로서 메콩강에 관한 정보의 공유, 네트워크 구축, 협력의 중재와 원활화의 역할을 맡고 있다(Keskinen 2021, 1). MRC는 1995년 메콩 유역국(캄보디아, 라오스, 태국, 베트남)이 합의한 메콩 협약(Mekong Agreement)을 기초로 설립되었으며 현재 4개 유역국은 정회원국(membership)으로, 중국과 미얀마는 대화상대국(observer)으로 참여하고 있다. 본 연구는 역내 유일의 초국가 기구인 MRC의 수자원 외교 측면에서의 역할과 성과 그리고 한계와 과제를 고찰하는 데 목적을 둔다. MRC의 역할은 메콩강의 지정학적 환경, 관련국의 권력관계 등에 영향을 받고 있다. 본 연구는 우선 수자원 외교의 개념과 특성 등 이론적 논의를 개괄적으로 살펴보고 RBO로서의 MRC의 목표와 기대 역할을 정리하고자 한다. 또한 MRC의 수자원 외교 프레임워크인 제도적, 법적, 전략적 접근을 통한 기능과 절차를 분석하고, 수자원 외교의 핵심 사례로서 메콩 본류 및 지류에 건설한 수자원 댐 사례를 통해 MRC가 어떤 역할을 해왔는지 살펴보고자 한다. 마지막으로 MRC 수자원 외교의 과제에 집중하여 현재의 한계를 극복하기 위한 제도적 과제, 중국의 부상으로 인한 도전 극복, 수자원 외교 역량 강화의 필요성을 강조하고자 한다. 결론에서는 MRC의 한계에도 불구하고 RBO로서의 지속적인 유효성과 한국과 MRC의 협력 방안도 모색하고자 한다.

2. 메콩강과 수자원 외교

(1) 수자원 외교의 이론적 논의

세계 대부분 국제하천에서 수자원 공급의 감소와 수요의 증가 이슈가 공통으로 발생하고 있다. 기후변화로 인해 강수량(공급량)은 감소 추세를 보이는 반면 도시화와 산업화로 수요량은 증가함에 따라 국제하천을 둘러싼 관련국의 긴장과 경쟁은 더욱 가중되고 있다. 수자원 공급과 수요의 불균형은 농업 생산 및 식수, 위생, 전력 생산은 물론 보건 및 안보까지 위협을 발생시킨다(Pohl et al. 2014, 3). 수자원의 부족은 국내적으로 하천 유역민의 생존 문제는 물론 국가 차원의 정치적·사회적 안정성을 훼손시킬 수도 있으며, 댐 건설 이슈와 같은 수자원 이슈는 국가간 분쟁을 일으키기도 한다(Bajorinas 2021, 5). 이외에도 습지와 범람원(floodplain) 서식지의 훼손, 강변과 해안 보호, 홍수 사고 방지와 같은 다양한 수자원 분쟁 이슈가 존재한다(Li 2021, 40). 수자원은 분쟁의 씨앗이 되기도 하지만, 협력의 발단이 될 수도 있는 양면성이 있으므로 수자원 외교의 중요성은 더욱 주목받을 수밖에 없다(이승호 2021, 2). 수자원 외교는 ‘주로 유역국 정부 및 정부간 조직이 주체가 되어 다수의 외교 수단을 동원하여 국제 이슈를 다루는 것’을 의미한다(Keskinen 2021, 2). 그러나 수자원 외교는 제 3자에 해당하는 역외국 정부나 역외 국제기구의 참여도 포함된다(Leb et al. 2018, 110). 현대의 수자원 외교는 지역안보(regional security), 평화-구축(peace-building), 지역통합(regional integration) 등 단순한 ‘물(water)’ 차원을 넘어서는 포괄적 특성을 갖는다(Mirumachi 2020, 86).

(2) RBO로서의 MRC

메콩강을 둘러싼 최대 이슈는 수력발전 개발을 중심으로 한 에너지 협력 및 투자에 관한 것이다. 베트남·캄보디아를 비롯한 메콩 유역국 대부분은 전력의 부족을 경험하고 있고, 라오스는 수력 댐 개발을 통해 전력 수출국의 입지를 공고히 하고자 한다. 수력 댐 이슈에는 관련국 정부와 투자 기업, NGO 등 다양한 행위자들이 참여하고 있으며, MRC는 유일한 RBO로 참여하고 있다(Kang 2019, 360). 메콩강의 수자원 외교 이슈는 주로 수력 댐과 관련한 정보의 공유, 공동 개발 계획, 환경적 영향에 초점이 맞추어지고 있다. 특히 중국의 상류 댐 건설 논쟁, 라오스 본류 댐 건설 논쟁, 캄보디아의 최대 담수호인 톤레삽(Tonle Sap) 호수의 수심 저하, 메콩 델타(삼각주)의 염분화(salinisation)와 관련된 논쟁이 활발하게 이루어지고 있다(Keskinen 2021, 5). 수자원 외교에 있어 RBO는 국제하천의 주요 이해관계자 간 상호 영향과 관계 형성을 위해 조직된다(Huntjens 2016, 32). 또한 RBO는 정보의 수집과 공유, 개발 과정에 대한 감시를 통해 국제하천 이슈를 조율하고 지원하고(Pohl et al. 2014, 21), 국제하천에서 발생하는 이슈를 지역 합의, 가이드라인, 정책을 통해 공동의 이익이나 협력을 끌어내는 역할을 한다(Keskinen 2021, 2). 통상적으로 RBO는 국가 또는 국경을 넘는 수자원 관리에 관한 다양한 목표와 책임을 갖고 있으며, 공정한 분배(equitable sharing), 환경보호(environmental protection), 갈등 해결(resolution)의 역할을 맡는다(Bajorinas 2021, 10). 현재 메콩 유역국 간 물리적 충돌과 이념적 대립은 사라졌지만, 국경으로 분할된 메콩강 수자원에 관한 국별 상이한 관점은 새로운 경쟁과 긴장을 야기하고 있다. 메콩강 유일의 RBO인 MRC는 수자원 관리와 지속가능한 개발 중심의 프로그램을 진행

하고 있다(MRC 2021, 6). MRC의 임무(mandate)는 유역국의 상호 이익과 국민의 복지를 위해 물과 관련된 자원의 지속가능한 관리 및 개발을 촉진하고 조정하는 것이다(Freeman 2018, 4). 구체적으로 MRC는 수자원 개발 프로젝트의 건설, 하천 유수량, 환경오염 등의 문제 해결을 목적으로 설립되었고, 국제하천에 관한 공동 관리(joint management), 정보 공유(data sharing) 및 환경 보존(environmental conservation)에 초점을 맞추어왔다(Bajorinas 2021, 11; Feng et al. 2019, 62-63).

3. MRC의 수자원 외교(water diplomacy)

(1) 제도적 측면

법적(legal)인 측면에서 1995년 메콩 협약(Mekong Agreement)에서 유수량과 수질의 유지를 위한 감시와 대응, 물 소비 감시, 자료와 정보 공유, 인프라 프로젝트에 대한 자문을 근간으로 하고 있다(Mekong River Commission 1995). 메콩 협약은 ‘지속가능한 개발’ 패러다임을 채택한 최초의 초국가적 물 관리 협약으로 평가받는다(이준표 2015, 192). MRC는 2003년 PNPCA(the Procedure for Notification, Prior Consultation and Agreement)라는 절차를 채택하였다. 이 절차는 대규모 관개(irrigation), 수력발전, 홍수 등 유수량이나 수질에 크게 영향을 주는 프로젝트를 다루기 위해 만들어졌다. PN(Procedure for Notification)은 우기(wet season)의 지류와 국내(intra-state)에서 수행하는 프로젝트에 적용한다(Kittikhoun 2020). PC(Prior Consultation)는 건기(dry season)의 국내에서 수행하거나 우기에 국제 유역(inter-basin State)에서 수행하는 프로젝트에 적용하며, 국가간 영향을 평가하고 논의하여 이를 최소화 또는 완화하기 위한 목적이 있다. PC는 프로젝트 당사국의 정보를 국제적으로 공유하고, 독립적인 전문가의 과학적 평가, 이해관계자의 토론과 토론을 포함한다. 이는 이해관계를 둘러싼 다양한 견해를 수렴하고 해결하는 합법적 절차라고 할 수 있다(Kittikhoun 2020). A(Agreement)는 건기에 국제 유역에서 수행하는 프로젝트로 국가 간 효과적인 협력의 시작점이라고 할 수 있다(Hatda 2020, 1; Huntjens 2016, 10).

(2) 수자원 외교 사례: 수력발전 댐을 중심으로

메콩강의 수력 발전 댐 건설의 증가는 메콩 유역의 지정학적 변화와 국가간 권력 불균형을 노출한 대표적 사례이다. 이는 개별국가 간 이해관계의 영역이 아닌 통합된 공간으로의 영역으로 재구성으로 변화되었다(Bajorinas 2021, 14). 메콩 본류와 지류의 수력발전 댐 건설은 통합된 메콩 유역에서의 ‘경쟁적 주권(competitive sovereignty)’을 나타내는 대표적 사례로서 본 절에서는 연쇄적인 메콩 댐 건설에 MRC의 수자원 외교를 정리하고자 한다.

얄리(Yali) 댐 중국 상류 댐 싸야부리(Xayaburi) 댐 돈사홍(Don Sahong) 댐 팍벵(Pak Beng) 댐 발표 당일 설명

4. MRC 수자원 외교의 과제

(1) MRC의 제도적 개선

MRC는 메콩 유역 내 유일한 RBO로서의 역할을 수행하면서 수력 댐에 관한 평가 시스템을 지속적으로 개선해 왔다. MRC 접근 방식은 과거 사전 평가에 중점을 두었지만, 최근에는 진행 과정에서 관련 회원국의 동의와 감시가 가능하도록 변경되었다. MRC는 중국의 수력발전 프로젝트에 대해서도 “수력 발전시설의 건설과 협력이 부족한 운영은 메콩강의 일부 구간에서 흐름 환경을 변화시키고 수질 및 수생 생물의 적합한 서식지에 영향을 미친다”라며 이전에 비해 비판적인 입장을 내기도 했다(Bajorinas 2021, 30). MRC 시스템의 발전에도 불구하고 초국경 수력댐 발전에 관련한 MRC 수자원 외교는 여전히 다양한 한계점을 노출하고 있다. 우선 MRC는 수자원 외교의 핵심 수단으로 법적 기반을 강조했다지만, 메콩 협력 체계의 모호한 법적 지위가 근본적 문제점으로 지적받고 있다(이준표 2015, 186). 메콩 협약은 정치적 합의로 법적 구속력이 없기 때문에 연쇄적인 본류 댐 건설을 막지 못했다(이승호 2021, 2). 라오스의 연쇄적인 수력발전댐 건설로 인해 PNPCA 원칙이 크게 훼손된 상황도 MRC의 근간을 위협하는 요인이다(Zareba 2020, 2). MRC가 평가시스템을 개선한 TbEIA도 양적 평가를 위한 구체적인 평가지표, 평가 방법 및 평가 기준도 아직 제시되지 않았다(Zhao 2021, 6). TbEIA의 평가 범위는 여전히 기술적인 수준에 치우쳐 있어 초국경 이슈나 경제적 영향을 포함한 종합적인 평가를 제공하지 못한다. MRC는 회원국 간의 협상 기회를 제공하고 주장하지만, 실제적인 해결책을 제시하기보다는 특정국의 입장을 정당화시키는 수단으로 전략하기도 한다(Mirumachi 2021, 90). 앞에 살펴본 알리 댐의 경우 베트남의 입장만 강화하는 등 균형 있는 논의를 제공하지 못했고(Wyatt & Baird 2007), 싸야부리 댐과 돈사홍 댐에 대해서는 라오스의 입장을 대변하는 역할에 그쳤다. 중국이 MRC와의 상류 댐 공동조사 역시 역내외국의 불만과 비판을 완화시키는 수단으로 활용되었다. 이는 MRC가 유일한 RBO로서의 협상력이 부족하고, 개별국가의 이해관계가 MRC의 방식보다 우선순위를 차지하고 있음을 시사하는 것이다(Bajorinas 2021, 29).

(2) 중국의 LMC와 MRC 주변화

중국은 짜우주취(주출거: Go Out)라는 적극적 외교정책으로 전환하면서 메콩 국가와의 관계도 변화를 시도했다(Freeman 2018, 13). 중국은 메콩 국가와의 다자주의 즉 LMC 체제 설립을 주도하면서 적극적 수자원 외교(offensive water diplomacy)로 메콩 이슈에 개입하기 시작했다(Li & Hongzhou 2021, 44). LMC는 2012년 태국의 ‘란창-메콩 소지역(Lancang-Mekong Sub-region)’이라는 아이디어 제안으로 시작되었고, 2016년 3월 첫 정상회담을 시작하였다. 중국은 LMC를 통해 전력 개발을 비롯해 보건, 교육, 빈곤 감소 등 400개 이상의 프로그램을 제공하였다(Li & Hongzhou 2021, 52). 대부분 개발도상국으로 인프라 개발과 경제성장의 과제를 안고 있는 메콩 유역국은 LMC를 통한 중국의 프로젝트 제안을 거절하기 어려운 상황이다(이승호 2021, 3). 특히 라오스와 캄보디아는 전력 인프라 개발을 비롯해 무역과 투자를 비롯해 경제 분야의 대부분을 중국에게 의존하고 있다는 점도 MRC의 위상을 약화시키는 요인이다(Zareba 2020, 4; Freeman 2018, 13). 중국이 MRC에 가입하지 않은 채 LMC

를 중심으로 메콩 유역 이슈를 주도하는 것은 MRC의 주변화(marginalization)를 초래할 수 있다. MRC는 중국과 미얀마가 비회원국이지만, LMC는 메콩 6개국 모두가 참여하고 있다는 점도 두 거버넌스의 명백한 차이를 나타낸다(Freeman 2018, 6). 중국은 LMC 주요 의제 안에 수자원 관리(water resource management)를 포함시켰으며, 이를 관리하기 위해 2017년 3월 수자원 협력센터(Water Resource Cooperation Center), 11월 란창-메콩 환경협력센터(Lancang-Mekong Environmental Cooperation Center)를 각각 설립했다(Middleton 2018, 3-4). 중국의 막강한 외교력과 재정적 능력은 MRC 개별국가에게 포괄적인 인센티브 제안하는 방식으로 메콩 수자원 협상에서 중국에게 유리한 결과를 창출해왔다(Zareba 2020, 2). 중국의 수자원 이슈 개입이 강화함에 따라 MRC의 주변화 위험이 증대되고 EU와 미국과 같은 참여국의 입장을 약화시키고 있다. 게다가 미국은 중국을 MRC로부터 분리시키기 위해 노력해왔다는 점도 MRC의 역할을 제한하는 요인이 되고 있다(Pohl et al. 2014, 13).

(3) MRC 수자원 외교 역량 강화

전술한 메콩 수자원 외교의 핵심 내용 중 하나인 수자원 관리(water resource management)에 관한 MRC의 외교적 역량과 정치적 조정 능력 강화가 이루어져야 한다. 메콩강의 핵심 이슈인 수력 발전 댐 개발은 단순한 경제적·기술적 영역이 아닌 정치적인 수준의 협력이 필수적이다(Bajorinas 2021, 13). MRC는 수자원 관리에 관해 회원국의 환경 부처와 협력해가고 있지만, 일반적으로 환경 관련 부처는 경제부처보다 정치적으로 미약한 위치에 있다. 따라서 경제성장과 환경 보존이라는 이슈가 충돌될 때 MRC 회원국은 대부분 경제적 이익 추구에 우선순위를 두는 경향이 있다(Freeman 2018, 6). 이는 MRC의 수자원 관리 능력을 현저히 저하시키는 요인이 되며 분쟁의 사전 방지와 완화라는 RBO로서의 역할이 제한 될 수밖에 없다. MRC는 수력 댐 건설로 인해 피해를 당한 이해관계자인 지역 농민과 어민의 입장을 반영하는 노력을 보여야 한다. 메콩 유역에는 수천만 명의 거주민이 메콩강을 의존하면서 생존했지만, 수력 댐의 건설은 직간접적인 피해를 양산했다. 국가 및 기업과 같은 이해관계자와는 달리 지역민의 의견을 수렴하는 역할은 NGO에 의해서 주도되었다. MRC가 국가 권리(states' rights)과 인권(human rights) 사이의 균형이라는 본질적 역할을 위해서 또한 메콩 이해관계자의 신뢰를 확보하기 위해서는 상대적으로 소외된 지역민의 입장을 공식화하고 이를 국가(정부) 및 투자 기업과 조율하는 노력이 필요하다. MRC는 유역화(riparianization)라는 개념으로 2030년까지 재정적 독립을 목표로 하고 있지만, MRC의 운영 자금을 회원국 외부에 의존하고 그 기대와 이익을 외면할 수 없다는 것은 MRC의 구조적 약점으로 지적된다(Bajorinas 2021, 28). MRC는 현재 SRF(Stakeholder Regional Forums)를 운영하면서 미국, 일본, 호주, EU와 더불어 세계은행 등이 참여하고 있다. 특히 유럽위원회(European Commission)는 2003년부터 MRC에 재정적인 지원을 하고 있다. EU는 2014-2020년 기간 MRC에 약 17억 유로 상당의 재정을 지원했고, 2021-2025년 전략계획의 시행을 위해 892만 유로를 독일과 함께 추가적으로 지원했다(Soulito 2019, 14).

5. 결론

MRC는 1995년 출범 이래 지난 30년간 역내 유일한 RBO로서의 역할을 해왔다. MRC는 PNPCA 원

칙을 통해 역내 무분별한 수자원 개발을 방지하고 균형있는 조정자의 역할을 하는 메콩 수자원 외교의 핵심 기관이다. 메콩 본류와 지류에 건설된 각 국가의 수력발전댐 건설은 MRC 수자원 외교의 역할을 검증하는 시험대이기도 했다. MRC는 초국경 수력발전댐 개발에 관한 영향과 평가 시스템을 꾸준히 개선하고 보완해왔으며, 프로젝트 주체의 기본 데이터 제출과 영향평가의 엄격성을 강화함으로써 제도적 발전을 이루어왔다. 그럼에도 불구하고 본문에서 살펴본 바와 같이 MRC의 절차는 오히려 특정 국가의 역할을 대변하거나 정당화하는 수단으로 제한되고, 국가의 과도한 수자원 이용을 방지하는 데 실패해왔다고 해도 과언이 아니다. MRC의 법적 구속력의 취약성, 인적·재정적 자원의 부족, LMC의 부상은 앞으로의 역할에 대해서도 긍정적인 결론에 이르기 어려운 상황이다. MRC가 유역내의 모든 현안을 다룰 능력이나 권한을 충분하게 보유하지 않고 있지만, 메콩 유역 내 유일한 공식적 RBO라는 점은 변함이 없다. 세계 국제하천 분쟁 지역 중 단일한 RBO에게 분쟁 예방 및 해결, 위기 관리와 같은 역내 이슈를 해결할 권한이나 책임을 부여한 경우는 존재하지 않는다. 본질적으로 MRC는 메콩 수자원 이슈 중 어느 영역을 어떻게 효과적으로 개입하여 분쟁을 완화하고 균형적 해결책을 찾아갈지에 대한 논의가 지속적으로 이루어져야 한다. 또한 MRC는 특정 이슈에 대한 역내·역외국 간의 다양한 협력 채널을 구축하는 역할을 통해 다른 이해관계자의 참여와 협력을 이끌어내는 역할을 강화해야 한다. LMC에 대한 MRC의 주변화 부분이 우려되지만, 메콩 국가의 중국의 일방적인 힘의 우위에 불안함을 가진 메콩 국가 및 대외 국가와의 연대감을 통해 MRC가 이를 견제하고 보완하는 역할을 통해 여전히 유효한 RBO임을 인식시켜 나가야 한다. 또한 제도적 개선을 지속적으로 추진하여 초국경 영향평가의 구체적인 기준을 마련하고 관련국의 영향과 이익에 대한 종합적인 평가 능력을 향상시켜 MRC의 역할에 대한 신뢰를 높여나가야 한다.

[참고문헌] 지면상 생략

한국과 일본의 아세안 소지역협력과 ODA 정책 비교: BIMP-EAGA를 중심으로

구보경(부산외국어대학교 아세안연구원)

1. 서론

동남아시아국가연합(Association of Southeast Asian Nations: ASEAN, 이후 아세안)¹⁾은 1967년 설립된 이후 회원국의 소지역(Subregion)통합을 통해 정치·사회·경제적 유대를 강화하였다. 브루나이-인도네시아-말레이시아-필리핀 동아시아 성장지대(Brunei-Indonesia- Malaysia East ASEAN Growth Area: BIMP-EAGA)는 해양 동남아의 소지역협력체로, 낙후지역 발전을 통해 역내 개발격차를 해소하고, 나아가 아세안의 경제통합을 목표로 1994년에 설립되었다. 해당 소지역은 브루나이 다루살람 전 지역, 인도네시아의 칼리만탄, 말루쿠, 술라웨시, 파푸아, 말레이시아의 사바, 사라왁, 라부안, 그리고 필리핀 민다나오와 팔라완으로, 지리적으로 수도에서 멀리 떨어져 있지만, 전략적으로 가까운 위치에 있는 저개발 지역이다. 1994년 설립 이후 아시아 금융위기 및 역내 사회갈등으로 적극적인 협력은 미비하였으나, 2017년 아시아 개발은행(ADB)의 지원으로 역내 발전전략 및 행동계획을 담은 VISION2025를 출범하고, 연결, 식량, 관광, 환경, 사회·문화·교육 5개 영역을 중심으로 협력하고 있다(구보경, 2022). EAGA는 풍부한 천연자원과 세계적 규모의 열대우림, 전 세계의 60%에 해당하는 열대 해안선과 산호대가 형성된 해양생태계의 보고이며, 수자원 및 신재생 에너지 개발에 높은 잠재력을 가지고 있다. 더불어, 2022년 인도네시아 정부가 칼리만탄으로 수도를 이전하기 위한 구체적인 계획을 발표하면서, 개별 국가와 아세안은 BIMP-EAGA를 주목하고 있다(BIMP-EAGA, 2022). 하지만, 브루나이를 제외한 EAGA 지역의 빈곤율은 국가 평균보다 높게 추산된다. 특히 말루쿠와 파푸아는 만성빈곤지역²⁾으로, 인구의 28%가 빈곤선³⁾ 이하에 살고 있으며 유아사망률과 문맹률이 EAGA 내에서 가장 낮은 지역이다(Firdaus, 2017).

BIMP-EAGA의 소지역 협력을 촉진하기 위해서 ODA는 중요한 역할을 할 수 있다. VISION 2025의 우선 개발 영역에 따라, 인프라 개발을 통한 연결성을 개선하고, 항만, 관세 시설 등의 무역 관련 경성 인프라 구축, 무역 정책 개선을 위한 기술 지원 제공, 인적자원 개발, 관광산업 개발, 지속가능한 환경 등 영역에 다자협력이 가능하다.

한국 정부는 1989년 아세안과 부분 대화관계 수립을 시작으로 1991년 완전 대화상대국 관계로 격상하여, 한-아세안 전략적 동반자 관계를 유지하고 있다. 더불어 2017년 아세안에 특화된 신남방정책을 발표한 이후 2019년 제1차 한-메콩 정상회의를 개최하고, 2021년 한-해양동남아 협력기금(BIMP-EAGA-R.O.K Cooperation Fund: BKCF)을 발족하여 소지역협력을 강화하고 있다. 한국의 아

1) 본 논문에서 아세안은 지역 기구의 의미와 동남아시아의 지리적 개념을 포괄한다.

2) 만성빈곤(long-term poverty)은 오랜 기간 동안 빈곤에서 벗어날 수 없는 상태를 의미한다(Purwono, 2021: 1)

3) 세계은행(World Bank)의 중하위 소득국가 기준 하루 3.2달러(US) 미만으로 생활하는 사람들의 비율(WB, 2020)

세안 소지역개발 관련 정책은 2023년 신정부에서 발표한 한-아세안 연대구상(Korea-ASEAN Solidarity Initiative: KASI)을 통해서도 지속적으로 추진되고 있다. KASI 전략에 따르면, 한국 정부는 2027년까지 BKCF를 연 600만 불로 증액하여, 안보, 미래산업, 기후변화 대응 등 다양한 분야의 협력 방안을 모색하고 있다. 더불어 공적개발원조(ODA)를 활용한 녹색, 디지털 및 인프라 분야 등 사업을 지속해서 확대할 예정이다(KASI, 2022).

하지만, 2023년 싱가포르 동남아연구소(ISEAS - Yusof Ishak Institute)의 여론조사에 따르면, 아세안 대화상대국 10개국 중 경제적 영향력, 정치·전략적 영향력, 미·중경쟁 상황 등에서 가장 신뢰할 만한 제3의 협력대상국 중 한국을 1% 미만 수준의 낮은 점수와 대화상대국 중 8~10위의 낮은 위치를 부여하고 있다. 이러한 결과는 과거 지난 5년간 조사 결과와 크게 다르지 않다(ISEAS, 2023).

반면 일본은 미국과 중국 다음으로 EU와 함께 주요 협력 파트너로 인식되고 있다. 아세안과 일본의 협력 관계는 1950년대 후반 전후처리를 위한 배상 지급에서 시작되었다. 일본 정부는 동남아시아 국가에 상품 및 서비스의 무상원조를 지원하는 배상 협정을 체결하고, 개발이나 사회 인프라 관련 기업의 투자를 촉진하였다. 1960년대에는 ODA를 활용한 경제지원을 확대하여, 1989년 아세안에 대한 최대 공여국이 되었다(이지영, 2018). 또한, ADB를 중심으로 메콩경제권(Greater Mekong Subregion: GMS), 인도네시아-말레이시아-태국 성장지대(Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle: IMT-GT), 브루나이-인도네시아-말레이시아-필리핀 동아시아성장지대(Brunei-Indonesia-Malaysia-Philippines East ASEAN Growth Area: BIMP-EAGA)와 같은 소지역 프로그램에서 실질적인 지원을 하고 있다. 해양 동남아의 통합을 위한 노력의 일환으로 2015년까지 무역 및 투자 촉진, 인프라 확대, 인적자원개발 분야를 강화하여 BIMP-EAGA 회원국이 성장할 수 있도록 지원하였다(Sanchita, 2015) 일본 외교부는 2023년 ‘아세안-일본 우호협력 50주년’을 맞아 소지역 협력을 더욱더 강화할 계획임을 밝혔다.

한국과 아세안은 대화관계 수립 이래 경제·사회 등 분야 전반에서 불가분의 협력 관계를 형성해 왔으며, 상호 강점과 발전 잠재력 등을 감안시 최적의 협력 파트너로서 중요성이 강조되고 있다. 2022년 한국은 아세안에 특화된 KASI 정책을 수립하고, 소지역 협력을 통한 역내 포괄적인 발전을 지원하고자 한다. 특히 해양 동남아를 포괄하는 BIMP-EAGA는 경제 성장이 가장 기대되는 소지역이다. 일본은 아세안에 대한 ODA 최대 공여국으로서, ADB와 함께 소지역개발에 적극적으로 지원하고 있다. 오랜 기간의 경험을 가진 일본의 소지역 지원정책 사례는 한국이 참고할 만한 의미 있는 시사점을 도출할 수 있을 것으로 사료된다. 본 연구는 현재 진행 중으로 구성은 소지역 협력과 ODA의 연관성에 대한 이론적 배경을 살펴보고, 한국과 일본의 해양부 동남아에 대한 소지역 협력 현황과 ODA 정책 사례를 조사 및 비교하여 시사점을 도출할 예정이다.

2. 이론적 배경

소지역 협력은 국가 간 공동 이해관계로 연결된 특정 지역⁴⁾만을 제한적으로 개방하고 경제적 연결성을 강화함으로써 상호이익을 도모하는 국지적 통합의 개발협력 방식이다(송은희, 1996). 주로 개발도상국들이 역내 낙후지역을 개발하여 발전하는 목적으로 협력하고, 상향식접근으로 프로젝트가 진행된다.

4) 본 연구에서 지역이란 의미는 국가 이전에 자연적으로 형성되어 일정한 특성을 공유하는 지리적 구역으로 국가 내부의 소규모 지방 또는 대륙적 규모를 의미하는 무정형적인 개념이다(정찬모, 2016: 2).

ODA는 공적기관에 의해 제공되는 국제적 개발지원으로, 개발도상국의 경제개발 및 복지 증진을 목적으로 한다. 선진국-개발도상국 간, 개발도상국-개발도상국 간, 또는 개발도상국 내에 존재하는 개발 및 빈부 격차를 줄이고, 빈곤 문제 해결을 통해 인간의 기본권을 지키려는 국제사회의 노력과 행동이다. 과거에는 빈곤의 문제를 주로 경제 성장을 통해 해결하려는 경향이 있었으나, 최근에는 경제뿐만 아니라 사회 전반의 발전을 위해 다각적인 노력이 필요하다는 데 공감대가 형성되고 있다. 이에 따라 빈곤감소를 위한 방안으로 ①경제·사회 인프라 구축 ②정치적 안정 ③인적역량 강화 ④지속가능발전 등 여러 분야에서의 접근을 시도하며, 다양한 개발재원을 활용하는 방안도 논의되고 있다. 아세안은 1967년 설립된 이후 역내 소지역 협력을 통해 정치·사회·경제적 유대를 강화해왔다. 해양 동남아에서 가장 낙후된 지역을 포괄하는 BIMP-EAGA는 인프라 개발을 통해 지역 간 교류를 확대하고, 환경, 관광, 사회·문화 영역의 민간 부분 역량을 강화하여 지역을 개발하고 빈곤문제를 해결하고자 한다.

3. BIMP-EAGA 협력 현황

가. 한국

한국은 2020년 한-아세안 정상회의에서 한-해양동남아 소지역 협력 구상을 이행하기 위해, 한-BIMP-EAGA 협력기금(BKCF) 설립을 발표하였다. BKCF를 통한 한-해양 동남아 소지역 협력을 안정적으로 정착하고, 기존의 소지역 협력 구상인 한-메콩 협력과 더불어 한-아세안 협력의 지평을 보다 다층적으로 확대해나갈 것이라 밝혔다. 이후 2021년에는 제1차 한-BIMP-EAGA 고위관리회의(SOM)을 개최하여, 한-BIMP-EAGA 협력을 정례화하고, 위임사항 및 양해각서를 체결하였다. 더불어 기후변화 대응과 관련한 해양 동남아 4개국의 높은 수요를 고려하여 녹색성장 분야에 전문성을 가진 국제기구인 글로벌녹색성장연구소(GGGI)를 협력기금 기탁처로 선정하고, 2차례에 걸쳐 총 10개 사업을 승인하였다(BKCF, 2023).

〈표 1〉 2022-2023년 BKCF 사업목록

	국가	사업명/중점협력분야	추진기관
1차	필리핀	민다나오 지역 카카오 재배를 위한 토지관리기법 개발 사업/환경	남부 민다나오 대학
	다국가	BIMP-EAGA 신재생 에너지 인증서 구축 사업/환경	아세안 에너지센터
2차	인도네시아	영세어업농가의 기후변화 대응력 향상/환경	국가연구혁신청 어업연구센터
	인도네시아	남부 칼리만탄 메라투스산의 지속가능·저탄소 산림 관리 사업/환경	남부 칼리만탄산림청
	말레이시아	사바주 교외 지역 하수 시스템 개선사업/환경	한국 수자원공사
	말레이시아	동말레이시아의 저탄소 학교 진흥 사업/환경	IMT-GT 합동 경영위원회
	필리핀	민다나오의 가정용 태양광 시스템 설치 사업/환경	Light of Hope (필리핀 NGO)
	필리핀	부티그(Butig) 지역 농업생태관광지화 사업/환경, 관광	Peace Corps (사회봉사단체)
	필리핀	영세기업(MSMEs) 건물 에너지 효율성 제고 사업/환경	필리핀 통상산업부
	다국가	BIMP-EAGA 농업기술 공급망 플랫폼 구축 사업/연결성	Project Zaccheus (필리핀 사회적 기업)

출처: BKCF 홈페이지

한국은 BIMP-EAGA의 수요를 반영하여 환경, 관광, 연계성 및 농수산업 등 4대 중점협력분야를 선정하여 분야별 협력사업을 지원하고 있다. 한국 정부는 2022년 11월 개최한 제23차 한-아세안 정상회의에서 기금 규모를 2027년까지 올해 300만 불(US) 대비 2배 규모로 증액할 것을 공약하였다.

나. 일본

일본 정부는 아세안+1 협력체계를 활용하여, 동남아시아 개별 국가에 대한 양자 개발협력과 별개로 아세안 수준에서 발표한 지역통합 목표 및 행동계획(Community Blueprints) 중 각국이 우선시하는 협력 분야에 자금과 기술을 지원하고 있다(배기현, 2016). 지난 50년간 일본과 아세안의 협력 관계는 ODA를 중심으로 여러 단계에 걸쳐 발전했다. 제2차세계대전 이후 일본은 전후 배상의 명목으로 개발도상국에 원조를 시작하였다. 실질적으로 일본 정부는 원조라는 개념보다는 경제협력이라는 개념을 사용하면서 빠른 속도로 ODA 지출을 증액시켰다(강철구, 2014). 1960년대 후반과 1970년대는 ODA를 통한 경제 인프라 확대를 시작으로, 1980년대와 1990년대에는 정치·안보협력으로 관계를 확대함으로써, 아세안의 통합과 공동체 구축에 대한 협력을 강화해왔다. 2010년 이후로는 GMS, IMT-GT, BIMP-EAGA로 대표되는 아세안 소지역 협력을 통해 역내 개발격차를 완화하여 아세안의 통합 및 공동체 구축을 지원하고 있다. 소지역에 해양 경제회랑, 동서, 남방회랑을 수립하여 인프라 프로젝트의 파트너로 협력하고 있다. 아세안 대륙부 소지역인 GMS는 일본이 ADB와 협의하여 개발 원조를 제공하고, 2009년에는 ‘메콩-일본 교류의 해’로 지정하여 현재까지 메콩지역과 우호 관계를 구축하고 있다(DAS, 2015). BIMP-EAGA는 2003년 이래 BIMP-EAGA+일본 대화, 경제협력, 초청사업과 민간투자 등을 이행하고⁵⁾, 2004년 제9차 BIMP-EAGA 각료회의에서 ‘2006-2010년 BIMP-EAGA 개발 로드맵’ 논의 후 중국, 호주 정부와 함께 개발 파트너로서 협력하기로 약속하였다. 하지만, BIMP-EAGA의 느슨한 관계로 인해 역내 뚜렷한 협력은 잘 이뤄지지 않아. 일본을 포함한 개발 파트너는 소지역 전체를 포괄하는 지원 보다는 국가별 지원에 치중하였다(구보경, 2022). 2015년 ADB의 지원으로 역내 발전 협력 전략을 담은 VISIO2025가 수립되면서, 5개의 중점협력 분야가 지정되었다. 그중 소지역의 연결성을 확대하여 민간투자가 활성화하여 지역의 개발을 이끌 수 있도록, 인프라 확장을 중점으로 개발파트너와의 협력이 본격화되었다. 일본은 무역 투자, 인프라 구축을 통한 인적 교류를 지원하고, 더불어 인적자원개발을 통한 지역의 성장을 촉진하고 있다. 하지만, 한국의 BKCF와 같이 협력기금을 설립하여 지원하지는 않고 있다. 주로 ODA와 일본 아세안 협력센터 그리고 민간 협력을 통해 지속적으로 협력하고 있다. 2018년부터는 일본 정부가 발표한 새로운 아시아 전략인 자유롭고 열린 인도 태평양(Free and Open Indo-Pacific, FOIP)과 ‘아세안의 인도-태평양 전략’에 따라, 해양부 아세안, 즉 BIMP-EAGA의 UN에 정한 지속 가능한 발전을 위해 연결성과 경제 성장 촉진을 협력을 더욱더 강화한다(Takagi, 2021). 코로나 팬데믹 이후에는 침체한 관광, 무역 분야의 회복을 위해, BIMP-EAGA 비즈니스 협의회(BEBC)와 협력하여, 세미나, 교육, 포럼 등을 시행하고 있다(BEBC BRUNEI, 2023). (내용 보강 예정)

5) https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press3_000633.html

4. BIMP-EAGA에 대한 ODA 정책 및 현황

가. 한국

한국은 1990년대 후반 OECD 가입 이후 ODA를 공여하기 시작했으며, 2009년 11월 OECD의 개발원조위원회(DAC · Development Assistance Committee)에 가입하면서 본격적인 공여국으로 활동하기 시작했다. 2010년 ODA 정책의 법적 안정성 확보를 위해 ‘국제개발협력기본법’을 제정하여 중점협력국에 대한 국가개발협력전략(Country Partnership Strategy, CPS)을 수립하여 시행하고 있다. CPS는 협력 대상국에 대한 외교전략 및 개발수요를 종합적으로 고려한 전략으로, 공여국의 필요에 따라 ODA를 추진할 수 있는 기반으로 활용되고 있다(원순구, 2015). ODA 추진체계는 크게 양자 간 협력과 다자 간 협력으로 나뉘며 양자 간 협력은 무상원조와 유상원조로 이원화되어 있다. 무상원조는 외교부 주관하에 시행기관인 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA)이 수행하며, 유상원조는 기획재정부 주관하에 시행기관인 한국수출입은행이 기획재정부의 위탁을 받아 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, EDCF)을 운용한다(외교부). 2023년 기준, 아세안 회원국 중 싱가포르와 브루나이를 제외한 8개 국가가 개발협력국이다. 말레이시아는 일반 협력국 그리고 인도네시아와 필리핀은 중점협력국으로 분류되어 주로 농업, 정보기술, 에너지 등 분야의 기술 이전 및 기술 협력, 역량 구축과 인프라 개발을 지원하고 있다.

〈표 2〉 2023년 한국의 BIMP국가 ODA 협력현황

	인도네시아	말레이시아	필리핀
국가 개발전략	2005-2025 장기국가개발계획(RPJPN)	필리핀 발전에 대한 장기국가비전 (AmBisyon Natin 2040)	공동번영 장기비전 2030(SPV2030)
분야별 지원현황	비즈니스 및 서비스(40%), 식수공급 및 위생(11%), 에너지(6%), 운송(5%), 건설(7%)	운송	농업(30%), 운송(24%), 식수공급 및 위생(24%), 보건(23%)
지원사업	환경(16개), 공공행정(11개) 물관리 및 보건 위생(11개) 교통(8개), 기타(24개)	교육(1개)	지역개발(18개), 교통(12개) 물관리 및 보건위생(7개) 재해예방(7개), 기타(20개)

출처:KOICA

나. 일본

일본은 오랜 ODA 역사를 가지고 있다. 1964년부터 원조를 실시했으며, 1991년부터 10년간 원조액 규모에서 세계 1위를 차지하며 세계 5대 공여국 지위를 유지하고 있다. 특히 일본의 아세안에 대한 ODA 전략은 경제적 · 상업적인 이유가 크고, 일본 ODA의 30%가 아세안에 대한 지원이다. 일본은 주로 공공 인프라 구축, 사회 서비스 및 인적 자원 개발을 통한 ODA 제공에 중점으로 한다. 일본 ODA 사업의 수행 주체인 일본국제협력단(JICA)이 지역별 특성에 따라 핵심지원전략을 설정해 모아

보건, 경영철학, 교육, 재해위험 관리, 식수 공급 등 9개 분야에 일본 브랜드 ODA(Japan Brand ODA) 모델을 수립하여 일본의 경험 및 기술을 전파하고 있다. JICA의 아세안 국가 대상 핵심지원전략은 인프라 개발 및 투자 수요 증가, 고령화, 도시화, 국가 간 개발격차 축소, 고등교육의 질 보장 등이다. 일본은 ODA의 양적 확대와 지원 형태의 다양화를 꾀하며 ODA를 적극적으로 활용하고 있다. 2015년 아세안경제공동체가 출범한 이후 JICA는 소지역협력 전략을 수립하여 구체적인 협력방향을 제시하였다. 인프라 확대, 사업환경 개선을 통한 소득증대, 안전한 사회, 인적자원 개발, 기후변화 대응 역량 강화, 새로운 공여기관 발굴 등 EAGA 지역의 수요 따른 우선순위 영역을 수립하여 적극 지원하고 있다(JICA, 2021). 더불어 ‘아세안 해양동남아 경제 회랑’을 설립하여, 항만, ICT 네트워크, 에너지, 해양 산업 발전을 지원하고 있다. 2021년 기준 칼리만탄, 술라웨시 빈둥(Bintung)항, 마카사르(Makassar)항, 말루쿠 딜리(Dili)항, 오에쿠스(Oecusse)항, 쿠팡(Kupang)항, 사라와 빈톨루(Bintulu)항 그리고 민다나오 컨테이너 터미널에 유무상지원을 하고 있다. 더불어 아세안 대학 네트워크(AUN)과 동남아시아 엔지니어링 교육개발 네트워크(southeast Asia Engineering Education Development Network, SEED)와 협력하여 교육 기관 중사자 역량 강화, 연구의 질 향상, 교육기관의 네트워크를 통한 인적자원 교류를 지원하고 있다. 더불어 장애인의 인권 향상을 위해 ‘아시아-태평양 장애인 개발센터(Asia-Pacific Development Center on Disability, APCD)를 태국 사회개발인간안보부와 공동으로 설립하여, 소지역 장애인을 위한 다양한 프로그램을 시행하고 있다. JICA는 BIMP-EAGA의 우선순위 개발영역을 수립하여 개발이 낙후된 지역을 위한 인프라, 환경, 인적자원 개발협력을 적극적으로 시행하고 있다.

5. 시사점

본 연구는 아세안 해양 동남아의 소지역협력체인 BIMP-EAGA를 중심으로 한국과 일본의 소지역 협력 정책 및 ODA 현황을 비교하여 시사점을 도출하고자 하였다. 한국은 2021년 BKCF를 설립하여 해양 동남아의 발전을 위해 협력하고 있다. 하지만, 소지역의 개발수요 및 현황에 관한 연구가 미흡하고, ODA를 연계한 전략은 부재하다. 일본은 오랜 기간 축적된 아세안ODA 경험을 통해, 소지역의 수요에 기반한 ODA 전략을 수립하여 지원하고 있다. 해양 동남아의 경제발전을 위해 경제회랑을 수립하고 경성 인프라 확대를 위한 유·무상 ODA를 적극적으로 활용하고 있다. 또한, 교육 개발에 있어, 아세안 대학과 연계하여 교육기관 및 교육자의 역량 강화를 통해 학생들의 더 나은 교육환경을 개선하고 있다. 특히 교육 접근성이 떨어지는 장애인 교육은 소지역의 포괄적인 발전을 위해 더욱 강화되어야 할 영역으로, 일본은 APCD를 설립하여, 소외계층을 지원하고 있다. 한국은 이러한 일본의 소지역개발을 위한 ODA 정책을 참고하여 아세안과의 긴밀하고 포괄적인 협력방안을 구상할 필요가 있다.

[참고문헌] 지면상 생략하였음. 양해 부탁드립니다.

South Korea and BIMP-EAGA

Muhammad Zulfikar Rakhmat(부산외대)

BIMP-EAGA stands for Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, Philippines - East ASEAN Growth Area, or a collaborative initiative founded in 1994 (BIMP-EAGA, n.d.). This collaboration has the objective of spurring development in remote and less developed areas in the four Southeast Asian countries participating in this cooperation (ibid). The focus of BIMP-EAGA includes eight fields, namely tourism, investment and trade, transportation, agriculture, education and culture, environment, electricity, and ICT (Coordinating Ministry for Economic Affairs of the Republic of Indonesia, 2021). The vision of BIMP-EAGA is to make Southeast Asia a center for food storage and a tourism center not only in Southeast Asia but also in Asia (Indonesian Ministry of Foreign Affairs, 2019). The cooperation that existed between the four Southeast Asian countries also received support and assistance from several countries such as Japan, South Korea and Australia (Editor 1, 2023). In addition, there are the Asia Development Bank and China as development partners and GTZ (German Technical Cooperation) as strategic partners (Indonesian Ministry of Foreign Affairs, 2019 and Hin, 2012).

The scope of the BIMP-EAGA cooperation covers the entire territory of Brunei Darussalam, Indonesian regions such as the provinces in Kalimantan; Sulawesi; Moluccas; and Papua, a Malaysian region such as Sabah; Sarawak; and Labuan, as well as Philippine territories such as the Mindanao Archipelago and Palawan Province (BIMP-EAGA, n.d.). The Kalimantan region covered by the BIMP-EAGA collaboration is West Kalimantan, East Kalimantan, South Kalimantan and Central Kalimantan (Indonesian Ministry of Foreign Affairs, 2019). Meanwhile, the Sulawesi region consists of the provinces of North Sulawesi, Southeast Sulawesi, South Sulawesi, Central Sulawesi, West Sulawesi, and Gorontalo (ibid). Then for the Papua region there are the Provinces of Papua and West Papua and for the Maluku region there are the Provinces of Maluku and North Maluku (ibid). Meanwhile, in 2003 the BIMP-EAGA Facilitation Center (BIMP-FC) or secretariat office was established in Kinabalu, Malaysia (BIMP-EAGA, n.d.). Having been established and continuously developing since 1994, BIMP-EAGA has a vision for 2025 called BIMP-EAGA Vision (BEV) 2025 which is a vision to continue to support the progress of member countries to continue narrowing development gaps, managing natural resources nature in a sustainable manner, and to support closer connectivity with each other with assistance from the Asian Development Bank (BIMP-EAGA, n.d.). From this vision there are three outlines including the development of competitive and “green” manufacturing that can add value to production, the creation of a sustainable, competitive and advertising-resistant agriculture and fishing industry, and modeling a multi-country approach to tourism that benefits less developed areas (ibid).

Why South Korea?

South Korea is a country that is seriously committed to climate change issues and sustainable natural resource management. Green Growth or the concept of green growth in 2005 was first discussed at the Minister of Environment Conference held by the United Nations Economic and Social for Asia and the Pacific (UN ESCAP) as a model of economic development (Putra, 2014). South Korea started implementing this concept in 2008 and made the concept into national policy (ibid). The concept is an attempt to reduce the negative impact of economic development in a country (ibid). To implement the concept of green growth, the South Korean government embraces all parties involved, such as government organizations, industries, and civil society (Min, 2011). The South Korean government's serious steps are evidenced by Statistics Korea (KOSTAT) or the national statistics agency which developed green growth statistics that are useful for measuring the performance of the government's green growth policies (ibid). These statistics will monitor the 'green life' of South Korean society which will then be used to analyze the relationship between environmental conditions and economic development (ibid). Even South Korea has designed a long-term plan for 2050, namely The Korea's National Strategy for Green Growth to 2050 in 2009 (Chaoui, et.al., 2011). The long-term plan has three outlines that will be focused on by the South Korean government, such as synergy of economic growth and protection of the environment, improving the quality of life and a green revolution in the lifestyle of the South Korean people, and contributing to the international arena in fighting climate change and other environmental threats (ibid). Apart from having statistics that will measure and control government policies so that they are in line with the concept of green growth and a long-term plan for 2050, the South Korean government also has short-term plans, namely the Five-Year Plan which has been able to slowly change the energy-intensive industrial structure in the central cities, especially in the transportation, building, and urban planning sectors (Global Green Growth Institute, 2015). If the first period of the Five-Year Plan has been successful in establishing institutional foundations for green growth policies, the second period (2014-2018) is projected to focus on achieving substantial results, especially on the establishment of low carbon socio-economic infrastructure, achieving creative economy through green technology convergence and ICT, and building a climate resilient environment (ibid).

Green growth policies are not only applied domestically, but South Korea formed an institution called The Global Green Growth Institute (GGGI) in June 2010 as an institution to introduce an economic model of green growth as a path to sustainable development (IISD, 2012). Then the institution was inaugurated as an international organization in the sustainable development conference at the United Nations on June 20, 2012 (ibid). Of the four members of BIMP-EAGA, there are two member countries which are also part of GGGI, namely the Philippines and Indonesia (GGGI, n.d.). The Philippines was one of the countries that signed the founding agreement for the first time with South Korea, Qatar, the United Arab Emirates, Great Britain, Australia, Cambodia, Vietnam, Denmark and 8 other countries, of which 16 countries became founding member countries of the GGGI (IISD, 2012). Meanwhile, Indonesia only joined GGGI on September 26 2014 and starting in 2017 until now it has become a contributing country to

GGGI, different from the Philippines, which has only participated from the beginning of joining until now (GGGI, n.d.).

Unlike Japan and China which have been strategic partners of BIMP-EAGA since 2004, South Korea has only become a BIMP-EAGA cooperation partner starting in July 2021 (BIMP-EAGA, n.d.). The occurrence of the COVID-19 pandemic that hit the whole world and paralyzed almost all sectors of life, has hampered the realization and efforts of BIMP-EAGA countries to achieve BEV 2025. South Korea's joining as a strategic partner of BIMP-EAGA in 2021 is intended to help accelerate the economic recovery of member countries after the COVID-19 pandemic (Yuliastuti, 2022). Apart from being a developed country with a high level of economy, South Korea is also a developed country that pays attention to the concept of sustainable development or green growth which has been made into a national policy. The large energy needs resulting from industrial advancement in South Korea also produce large emissions. With this urgency, South Korea became one of the first countries in the world to make green growth a national policy and national development strategy (The World Bank, 2012). These are in line with the 2025 vision of BIMP EAGA or BEV 2025 which also focuses on sustainable economic development (BIMP-EAGA, n.d.).

Why in 2021?

During the reign of President Joko Widodo or Jokowi, Indonesia experienced increased economic cooperation with China. The focus of the Jokowi era government which was based on economic development, especially in the infrastructure sector, made Indonesia's relations with China more intensive (Andika & Aisyah, 2017). Of the many Chinese investments invested in Indonesia, the Jakarta-Bandung high-speed rail project is one of the big projects that was also contested by Japan, which is currently the fastest train that has been tested so that it can operate immediately in August 2023 (Widyastuti, 2023). Apart from China, Singapore is the first country to invest in Indonesia, worth US\$ 4.7 billion in 2020 (Lokadata, 2020). If Indonesia's investor countries are Singapore and China, the largest investor countries are Malaysia and the Philippines, namely the United States. In 2020, the investment value from the United States to Malaysia is US\$ 13.5 billion and US\$ 5.2 billion to the Philippines (Office of the United States Trade Representative, n.d.). As for Brunei's largest investor, namely from Hong Kong SAR which in 2018 contributed 72.5% of the total foreign direct investment (FDI) of BND 902.4 million out of a total of BND 1.245 billion (Eye on Asia, n.d.). Most of the investments made in BIMP-EAGA countries focus on infrastructure, manufacturing, trade, technical services, and others.

Even though Indonesia and the Philippines are already in the same membership with South Korea in GGGI, this has not necessarily made South Korea a strategic cooperation partner for BIMP-EAGA at least until November 2020. Then at the 21st ASEAN-ROK Summit which was held in November 2020 via video conference, there was a discussion regarding plans for cooperation between South Korea and BIMP-EAGA (Ministry of Foreign Affairs Republic of Korea, 2022). Finally, on June 17 2022, the

second virtual meeting was held between representatives from BIMP-EAGA and the Republic of Korea Senior Officials Meeting (SOM) which discussed South Korea's commitment to helping develop the BIMP-EAGA region through a grant of USD 4 million whose mechanism will be regulated through BIMP-EAGA and Republic of Korea Fund (BKCF) (Yuliasuti, 2022). At the 14th BIMP-EAGA Summit which was held virtually, President Jokowi said that Indonesia, which at that time was chairman of the BIMP-EAGA, supported and continued to encourage the collaboration that was created between the member countries of BIMP-EAGA to restore the regional economy which was delayed due to COVID-19 (Kompas.com, 2021). After successfully achieving strengthened cooperation between BIMP-EAGA member countries and new cooperation with South Korea in 2021, at the 15th BIMP-EAGA Summit meeting in Labuan Bajo, ratified a joint statement containing directions to heads of state to achieve the 2025 vision or BEV 2025 (Lombok Post, 2023). Anwar Ibrahim, Prime Minister of Malaysia, also said to enhance BIMP-EAGA collaboration with partner countries such as South Korea, Japan, Australia and the Asian Development Bank (ADB) which has assisted the activities and vision of BIMP-EAGA (ibid).

The development of BIMP-EAGA to date is inseparable from partner countries in supporting every program that will be carried out by member countries. Apart from Japan and China, South Korea will also support programs from BIMP-EAGA, especially in welcoming the 2025 vision, namely sustainable economic development. In line with the Asian Development Bank which will assist BIMP-EAGA in realizing BEV 2025, South Korea through the BIMP-EAGA Republic of Korea (ROK) Cooperation Fund (BKCF) which was formed in 2021, has the goal of contributing to inclusive and balanced growth in the region. Southeast Asia and ASEAN Connectivity through strengthening cooperation between BIMP-EAGA and ROK (GGGI, 2022). The BKCF project is the result of a meeting between BIMP-EAGA and ROK in July 2021 and The Global Green Growth Institute (GGGI) as the institution that will manage BKCF (ibid). The contents of the agreement from BKCF cover several fields, namely environment, tourism, connectivity, agriculture and fisheries and other fields which can then be approved by BIMP-EAGA and ROK (ibid). The collaboration created between BIMP-EAGA and ROK is one of the efforts to accelerate the economic recovery of member countries due to the COVID-19 pandemic (Yuliasuti, 2022). The grant funds that will be managed through the BKCF will be used to fund research projects, work-intensive programs and capacity building (ibid).

The grant funds are divided into two periods. In 2021, a funding grant of USD 1 million has been determined with 67 proposals submitted from all BIMP-EAGA (ibid) member countries. Of the 67 proposals, only 2 proposals were approved by BKCF, namely the cocoa land development project proposal based in Mindanao, Philippines and the renewable energy potential project in the BIMP area as the first period project (GGGI, n.d.). Meanwhile, in 2022, there will be an increase in grants for the second period of projects with the establishment of a funding grant of US\$3 million with 8 project proposals received by BKCF (ibid). Details of the 8 project proposals received by BKCF were published on January 13, 2023 on the BIMP-EAGA official website (BIMP-EAGA, 2023). In the second period, it is distributed for projects in Indonesia, the Philippines and Malaysia, two projects each and one project that

will be implemented in all BIMP countries (ibid).

Two projects in Indonesia approved by the BKCF include the titles Strengthening Social Forestry in Supporting Sustainable and Low-emission Landscape Management in the Meratus Mountains, South Kalimantan and Increasing Resilience of Small-Scale Fisheries to Climate Change Impact with conditionally approved for the second project (ibid.). Two projects in Malaysia that have been approved include the Waterworks Improvement Project of Rural Areas in Sabah and Mainstream Energy Efficiency in MSME Buildings in the Philippines and two projects in the Philippines that have been approved include the titles Creating Livelihood Options through Agro-enterprise Development towards the Reinvention of the Municipality of Butig as a Premier Agro-Ecotourism Destination in Lanao del Sur and Off-grid Solar Home Systems Deployment in Disaster Vulnerable Low-income Communities in Surigao Islands, Mindanao (ibid). And for the joint project that will be implemented in all BIMP countries, namely Firm Connect Agri-Tech Supply Chain Platform for BIMP-EAGA Markets (ibid).

After the approval of the second period project in January, BKCF's 3rd Call for Proposals was reopened and only closed on March 22, 2023 (ibid). Reporting from the GGGI website, in addition to the registration deadline for project proposals, the BKCF guidelines are also listed as well as the documents that need to be submitted as a requirement for the approval of a project by BKCF (ibid). At the BIMP-EAGA ROK Senior Officials Meeting on July 20 2023 in Seoul, South Korea, the South Korean government stated its commitment to increasing funding grants to 6 million per year by 2027 (VOI, 2023). Apart from discussing the approved projects for 2023, the meeting also discussed the development of BKCF, namely the establishment of a logo and official website from BKCF so that more and more people are aware of the collaboration between BIMP-EAGA and South Korea and can have an impact wider (ibid.). Apart from the website, BKCF also launched social media accounts such as Facebook, Instagram and Twitter especially to reach the millennial generation (ibid). This development marks the magnitude of the potential and impact of the cooperation that exists between BIMP-EAGA and South Korea.

Why is Indonesia attractive to South Korea in BIMP-EAGA?

Bilateral relations between Indonesia and South Korea have existed since 1973 (Embassy of The Republic of Indonesia in Seoul, Republic of Korea, n.d.). Indonesia's participation in the membership of BIMP-EAGA has made cooperation between South Korea and BIMP-EAGA a reality. In addition to the good relations that have existed between South Korea and ASEAN, the existence of good relations, especially with BIMP-EAGA member countries, is also one of the driving forces for cooperation between the two parties. Indonesia is one of the interesting BIMP-EAGA members for South Korea. Indonesia is a country with the largest economy in ASEAN as well as one of the 20 countries with the largest economies in the world (Bank Indonesia, 2023). In addition, Indonesia succeeded in becoming the G20 presidency in 2022 which was determined at the 15th G20 Summit in Riyadh, Saudi Arabia in 2021 (Doni003, 2021). With Indonesia being appointed as the G20 presidency, of course, Indonesia's position is increasingly

reckoned with in the international arena, including South Korea. Having established good relations with Indonesia since 50 years ago and Indonesia's increasingly influential position in the world has made South Korea also want to take part in cooperation involving Indonesia such as BIMP-EAGA. Apart from the economic side, Indonesia has also attracted South Korea's attention from the tourism side. There is a high tourism potential between the two countries. Not only is the level of tourists from Indonesia to South Korea at a high rate, but vice versa. Until 2018, tourists from Indonesia to South Korea had increased by 7.9% compared to the previous year (Embassy of The Republic of Indonesia in Seoul, Republic of Korea, n.d.). In addition, an increase in the status of cooperation between Indonesia and South Korea occurred on 9 November 2017 during President Moon Jae-in's official visit to the Bogor Presidential Palace from a strategic partner to a special strategic partner (Ministry of State Secretariat of the Republic of Indonesia, 2017). South Korea's interest in continuing to strengthen cooperative relations with Indonesia results from the common principles and values of democracy, human rights, and an open economy (Embassy of The Republic of Indonesia in Seoul, Republic of Korea, n.d.). The similarities in this regard are in line with the vision that BIMP-EAGA wants to achieve so that it can attract South Korea's interest in working with Indonesia in BIMP-EAGA.

Conclusion

BIMP-EAGA is a collaborative initiative between Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia and the Philippines which has a goal of spurring development in less developed areas in member countries. Along with the development of cooperation between member countries, BIMP-EAGA established the latest version, namely BEV 2025 which was established in 2017. This vision has a focus on the progress of member countries to continue to narrow development gaps, manage natural resources in a sustainable manner and support connectivity continues to be created between the four member countries with the support and assistance of BIMP-EAGA strategic partners. Apart from China, Japan and Australia, South Korea will join as a strategic partner of BIMP-EAGA in 2021 marked by the establishment of the BIMP-EAGA Republic of Korea Fund (BKCF) as an institution that will manage funding for BIMP-EAGA from South Korea. The provision of grants through BKCF from year to year has increased along with the projects submitted by member countries. The joining of South Korea as a strategic partner of BIMP-EAGA provides new impetus to achieve the 2025 vision or BEV 2025. South Korea itself is an advanced industrial country that has started implementing the concept of green growth since 2008. The establishment of The Global Green Growth Institute (GGGI) in June 2010 is proof of South Korea's seriousness in introducing an economic model of green growth as a path to sustainable development. Of the four member countries of BIMP-EAGA, there are two countries that are members of GGGI, namely Indonesia and the Philippines. Even though it already has close cooperation with BIMP-EAGA member countries, South Korea only joined in 2021 as a result of high foreign investment from other countries such as the United States and China which dominate the four BIMP-EAGA member countries. Until

finally when the COVID-19 pandemic hit the whole world and paralyzed the economies of all countries without exception, BIMP-EAGA opened opportunities for cooperation to accelerate regional economic recovery. Having Indonesia as a member country of BIMP-EAGA also encourages South Korea to work together. Indonesia is a country with the largest economy in Southeast Asia and is one of the countries with the largest economies in the world. Indonesia's election as the 2022 G20 presidency in 2021 has made Indonesia's position increasingly reckoned with in the international arena, including South Korea. In addition, the good relations between Indonesia and South Korea that have been established as well as the common principles and values of democracy, human rights and an open economy have made South Korea strengthen the status of cooperation between the two countries from a strategic partner to a special strategic partner. . Several factors of the closeness between the two countries made it more interesting for South Korea to cooperate in a broader field with Indonesia through BIMP-EAGA.

Recommendation

1. BIMP-EAGA should propose more projects with great potential in the Southeast Asian region, for example the tourism industry.
2. Provision of annual grants for the BIMP-EAGA project to be reviewed, given the wide coverage area targeted by BIMP and the great potential that exists in the BIMP area not only in the environmental sector but also in agriculture, maritime, tourism, and others.

REFERENCES

- Andika, M. T., & Aisyah, A. N. (2017). Analisis Politik Luar Negeri Indonesia-China di Era Presiden Joko Widodo: Benturan Kepentingan Ekonomi dan Kedaulatan? *Indonesian Perspective, Vol.2 No.2*.
- Bank Indonesia. (2023). Diakses dari Bank Indonesia: <https://www.bi.go.id/id/asean-2023/default.aspx>
- BIMP-EAGA. (n.d.). Diakses dari BIMP-EAGA: <https://bimp-eaga.asia/goals/what-vision-2025>
- BIMP-EAGA. (n.d.). Diakses dari BIMP-EAGA: <https://bimp-eaga.asia/about-bimp-eaga/history-bimp-eaga>
- BIMP-EAGA . (n.d.). *BIMP-EAGA*. Diakses dari BIMP-EAGA: <https://bimp-eaga.asia/about-bimp-eaga/what-bimp-eaga>
- BIMP-EAGA. (2023, January 13). Diakses dari BIMP-EAGA: <https://bimp-eaga.asia/article/eight-projects-selected-korean-funding>
- BIMP-EAGA. (n.d.). *About BIMP-EAGA*. Diakses dari BIMP-EAGA: <https://bimp-eaga.asia/about-bimp-eaga/history-bimp-eaga>
- Chaoui, L. K., Grazi, F., Joo, J., & Plouin, M. (2011). The Implementation of the Korean Green Growth Strategy in Urban Areas. *OECD Regional Development Working Papers*.
- Doni003. (2021, September 14). Diakses dari Kementerian Komunikasi dan Informatika RI: <https://www.>

kominfo.go.id/content/detail/36956/serah-terima-presidensi-g20-berlangsung-akhir-oktober-2021/0/berita_satker

- Embassy of The Republic of Indonesia in Seoul, Republic of Korea. (n.d.). Diakses dari Ministry of Foreign Affairs Republic of Indonesia: https://kemlu.go.id/seoul/en/pages/hubungan_bilateral/558/etc-menu
- Eye on Asia. (n.d.). Diakses dari Eye on Asia: <https://www.eyeonasia.gov.sg/asean-countries/know/overview-of-asean-countries/brunei-a-country-profile/>
- GGGI. (n.d.). Diakses dari GGGI: <https://ggi.org/global-program/bkcf/>
- GGGI. (n.d.). Diakses dari GGGI: <https://ggi.org/about/governance/the-council/>
- GGGI. (2022). Guideline of the BIMP-EAGA-the Republic of Korea (ROK). *GGGI Ver. 2022.07*.
- Global Green Growth Institute. (2015). *Korea's Green Growth Experience: Process, Outcomes and Lessons Learned*. Seoul: Global Green Growth Institute.
- Hin, C.-a. H. (2012, June 12). *Joint Statement - Sixth Brunei Darussalam - Indonesia - Malaysia - Philippines East Asean Growth Area Summit (6th BIMP-EAGA Summit)*. Retrieved from Asean : <https://asean.org/joint-statement-sixth-brunei-darussalam-indonesia-malaysia-philippines-east-asean-growth-area-summit-6th-bimp-eaga-summit/>
- IISD . (2012, June 26). Diakses dari IISD: <http://sdg.iisd.org/news/global-green-growth-institute-to-become-international-organization/>
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia. (2021, October 28). Diakses dari Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia: <https://ekon.go.id/publikasi/detail/3404/penajaman-kerja-sama-melalui-bimp-eaga-imt-gt-kejar-peningkatan-pembangunan-wilayah>
- Kementerian Luar Negeri Indonesia. (2019, April 8). *Kerja Sama Regional*. Diakses dari Kementerian Luar Negeri Indonesia: https://kemlu.go.id/portal/id/read/151/halaman_list_lainnya/brunei-indonesia-malaysia-philippines-east-asean-growth-area-bimp-eaga
- Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia. (2017, November 10). Diakses dari Kementerian Sekretariat Negara RI: https://www.setneg.go.id/baca/index/indonesia_korea_selatan_sepakat_tingkatkan_status_kemitraan
- Kompas.com. (2021, Oktober 28). Diakses dari Kompas.com: <https://nasional.kompas.com/read/2021/10/28/16065821/di-ktt-bimp-eaga-jokowi-sebut-kerja-sama-kunci-keluar-dari-pandemi>
- Lokadata. (2020, Juni). Diakses dari Lokadata: <https://lokadata.beritagar.id/chart/preview/5-negara-dengan-nilai-investasi-asing-terbesar-di-indonesia-2015-2020-1597724790>
- Lombok Post. (2023, Mei 11). Diakses dari Lombok Post: <https://lombokpost.jawapos.com/ekonomi-bisnis/11/05/2023/dorong-penguatan-bimp-eaga-dengan-korea-selatan-jepang-dan-australia/>
- Min, K. S. (2011). A Measurement Strategy for the Green Economy in Korea . *Unescap*.
- Ministry of Foreign Affairs Republic of Korea . (2022, June 17). Diakses dari Ministry of Foreign Affairs Republic of Korea: https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=322060
- Office of the United States Trade Representative. (n.d.). Diakses dari USTR: <https://ustr.gov/countries-regions/southeast-asia-pacific/philippines>
- Office of the United States Trade Representative. (n.d.). Diakses dari USTR : <https://ustr.gov/countries-regions/southeast-asia-pacific/malaysia>
- Putra, A. (2014). IMPLEMENTASI KEBIJAKAN GREEN GROWTH KOREA SELATAN. *Jom FISIP*

Volume 1 No.2.

- Redaksi 1. (2023, Mei 11). *Dorong Penguatan BIMP-EAGA dengan Korea Selatan, Jepang, dan Australia*. Diakses dari Lombok Post: <https://lombokpost.jawapos.com/ekonomi-bisnis/11/05/2023/dorong-penguatan-bimp-eaga-dengan-korea-selatan-jepang-dan-australia/>
- Sukma, M. D. (2022, September 27). Diakses dari Modern Diplomacy: <https://modern diplomacy.eu/2022/09/27/the-so-called-indonesia-south-korea-special-strategic-partnership/>
- The World Bank. (2012, May 3). Diakses dari World Bank: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/05/09/Korea-s-Global-Commitment-to-Green-Growth>
- UN Environment Programme . (2021, November 9). Diakses dari UN Environment Programme : https://www.unep.org/explore-topics/climate-action/what-we-do/climate-action-note/state-of-climate.html?gclid=CjwKCAjwtuOIBhBREiwA7agf1tn6Ae00IIYsAWp48rwM_rc4PB_ypuZrxpHLmFGQKBM9LgTjfLa-XxoCqWEQAvD_BwE
- VOI. (2023, Juli 24). Diakses dari VOI: <https://voi.id/en/economy/295665>
- Widyastuti, R. Y. (2023, Juni 22). Diakses dari <https://bisnis.tempo.co/read/1740306/pecahkan-rekor-muri-uji-coba-kereta-cepat-jakarta-bandung-tembus-350-kilometer-per-jam>
- Yuliasuti, N. (2022, Juni 18). Diakses dari Antara: <https://www.antaranews.com/berita/2946885/bimp-eaga-kerja-sama-dengan-korea-selatan-akselerasi-pemulihan-ekonomi>

제1부 분과회의 3

Indonesian Societies and Institutions
(인도네시아 사회와 제도)

Implementation of Government Policy through Cash for Work in the Infrastructure Sector during the COVID-19 Pandemic Indonesia

Andi Suriadi(Centre for Analysis Policy Implementation, Ministry of Public Works and Housing, Republic of Indonesia)

Abstract

The Covid-19 pandemic that has hit a number of countries, including Indonesia, has caused various socio-economic problems such as restrictions on community activities, reduction of working hours, reduction of employees, and layoffs that have caused the number of unemployed to increase and people's purchasing power to decline. Therefore, in the context of economic recovery, the Indonesian government has formulated a cash for work program policy, particularly in the infrastructure sector. This program focuses on the utilization of human labor which was previously done by heavy equipment machines. However, in its implementation, there are various problems. For this reason, this paper tries to describe various problems that occur in the process of implementing the program. By using a mixed method (qualitative and quantitative), several problems were found in determining the location of activities, detailed program planning, verification of labor absorption, documentation of attendance, payment system for labor wages, reporting on the progress of program implementation, and the process of submitting work results. As a solution, it is necessary to have an integrated information system at the stages of preparation, implementation, evaluation, and handover of work.

Keywords: cash for work, economic recovery, purchasing power, infrastructure, covid-19, information system

I. INTRODUCTION

The Covid-19 pandemic that has hit in various countries, including Indonesia since the beginning of 2020, has not only had an impact on the health sector but has also had an impact on the national economic sector. The health protocol policies implemented to prevent the spread of Covid-19, such as limiting community activities that have had an impact to workers, especially informal sector, who can not work, and some return to their villages. In Indonesia, the Covid-19 Health Protocol has brought significant changes to people's daily activities, including infrastructure development. Several construction project experienced obstacles due to delays in construction schedules, limited construction workers, construction equipment and supply chain delays, reduce productivity due to social distancing, and delays in infrastructure development.

The impact of the policies, several large and medium scale companies, including micro businesses also stop their operations. The policy implications resulted in millions of workers experiencing termination of employment. The National Development Planning Agency, Republic of Indonesia stated that the unemployment rate due to Covid-19 rose to 3.7 million. This impact causes people purchasing's power to decrease. Therefore, The Government of Indonesia has taken policies, such as providing basic food assistance, cash assistance, and Cash for Work. The Program of Cash for Work is an effort to empower poor communities in villages to help the community's economy, increase purchasing power, and support the reduction of stunting rates. This program prioritizes the utilization of local resources and local workforce, such as the unemployed, female heads of households, members of poor families, and members of marginalized families.

Several ministries issued cash for work program policies to deal with Covid-19 according to their respective duties. One of ministries that implemented this policy was Ministry of Public Works and Housing through sector infrastructure development, namely roads and bridges, water resources, settlements, and housing. Implementation of Cash for Work program is carried out with various type of infrastructure development activities as well as providing the required budget allocations. This program is also a part of the National Economic Recovery. For this reason, it is interesting to study the description of the implementation of this policy and the problems encountered in the field, with the following questions:

- (a) What is the description of implementation of the Cash for Work program policy in the infrastructure development of public works and housing during the Covid-19 pandemic?
- (b) What are the problems encountered in the implementation of the Cash for Work program policy?

2. LITERATURE REVIEW

Cash for Work is a method of employing disaster victims in various kinds of work that occur in the process of response, reconstruction and recovery from disaster and paying them cash as method to support disaster victims. Cash for Work was developed in the field of international humanitarian assistance and its still used today in developing countries at sites that are recovering from disaster and conflict (Nagamatsu, 2014). In Indonesia, Cash for Work program is generally applied in order to reduce poverty in villages (Herdiyana, 2019).

In the context of covid-19 pandemic in infrastructure development, Cash for Work Program is implemented through infrastructure development involving local communities or residents as actors of development, especially for small-scale infrastructure or simple work that do not require high technology. The implementation of Cash of Work divided into five phases, namely planning and budgeting, preparing, implementation, monitoring and evaluation, and handover (PUSAKA, 2021).

3. METHODOLOGY

This study uses a mixed-method namely qualitative and quantitative (Creswell, JW and Creswell JD, 2018 and Bryman, 2012). The qualitative method was used through in-depth interview with key informants, while the quantitative was carried out by distributing questionnaires to 780 respondents in 123 Implementing Agency, Ministry or Public Work and Housing in all regions of Indonesia. In addition, to enrich the data, field visits were also carried out in two sample provinces, namely West Java and Banten Provinces, where the author is a member of the research team.

4. DATA AND ANALYSIS

4.1 Cash for Work Program Policy in of Public Works and Housing Infrastructure Development

As legal basis for implementation of Cash for Work policy, especially in the public work and housing sector during Covid-19 pandemic, several policies were issued by Minister of Public Works and Housing and respective Director General, namely:

- (a) Instruction of Minister of Public Works and Housing Number 03/IN/M/2020 concerning Protocols to Prevent the Spread of Corona Virus Disease (Covid-19) In the Implementation of Government Cooperation with Business Entities in the Infrastructure Provision of Public Works and Housing Infrastructure.
- (b) Instruction of Minister of Public Works and Housing Number 02/IN/M/2020 concerning Protocols to Prevent the Spread of Corona Virus Disease (Covid-19) in the Implementation of Construction Services.
- (c) Regulation of Minister of Public Works and Housing Number 7 of 2022 concerning Implementation of Assistance for Housing Development and Provision of Special Housing.

(d) Decree of Minister of Public Works and Housing Number 115/KPTS/M/2022 concerning Amount and Location of Self-Help Housing Stimulant Program, Fiscal Year 2022.

Cash for work policies continues to be encouraged both of type infrastructure development and the amount of budget. Based on data, since Covid-19 pandemic, the budget of cash for work policy has increased, in fact, almost doubling compared to the previous year, especially from 2020 to 2021. The trend of increasing cash for work budgets can be seen in Figure 1.

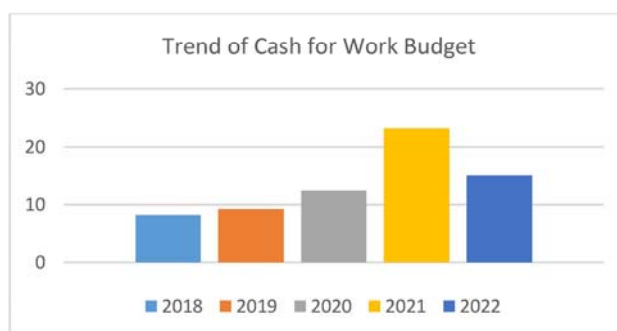


Figure 1. Trend of Cash for Work Budget 2021 – 2022 (in Trillion Rupiahs)

The data in Figure 1 shows that in the years from 2018 to 2021 there has been increase in the budget. However, in 2022 (15.11 trillion) it will decrease compared the previous year, 2021 (23.2 trillion). This is understandable because the impact of Covid-19 has decreased so that people can return to work normally as usual, although still implementing limited health protocol. To see more detail description of the program allocation budget for Cash for Work based on organisational unit of the directorate general in Ministry of Public Works and Housing, it can be seen in Table 1.

**Table 1
Budget Allocation Based on Directorate General, Ministry of Public Works and Housing, 2022**

No.	Directorat General in Ministry of Public Works and Housing	Workers (persons)	Budget (million rupiahs)	Percentage of Budget (%)
1.	Directorat General of Water Resources	293,242	4,596.58	30.41
2.	Directorat General of Higways	59,094	4,284.65	28.35
3.	Directorat General of Human Settlement	72,173	2,199.79	14.56
4.	Directorat General of Housing	373,032	4,032.16	26.68
	Total	797,541	15,113,18	100

(Source: Ministry of Public Works and Housing, 2023)

Data in Table 1 shows that the largest budget allocation among the four directorates general is at the Directorate General of Water Resources at 30.41% with a workers target of 293.242 persons for operation and maintenance of irrigation, rivers, beaches, dams, drilled well, swamps, and ground water. The Directorate General of Highways has an allocation of funds of 28.35% and a workforce of 59,094 persons for routine road maintenance, routine maintenance of bridges, and drainage revitalization. The budget allocation for Directorate General of Housing is 26.68% and a workforce of 373,032 persons to improve the self-help housing. The Directorate General of Human Settlements has budget allocation of 14.56% and workforce of

72,173 persons for Community-Based Water Supply and Community-Based Sanitation, and garbage waste disposal.

For these data, it turns out that the housing sector absorbs the most workers for this Cash for Work Program, even though the budget allocation is in third place. This due to to use of labor to improve the quality of self-help housing required a lot of people. This also means that the distribution of wages is also greater.

4.2 The Problems of Implementation of Cash for Work Policy During Covid-19 Pandemic

The implementation of Cash for Work Policy during Covid-19 pandemic, there were several problems. The problems can be seen at five stages (a) planning and budgeting, (b) preparing, (c) implmentation, (d) monitoring and evaluation, and (e) handover.

a. Planning and Budgetting

Problems in the planning and budgeting stages is in determining the location. Because there is no information system in form of an integrated database from the proposals of People’s Representative Council, ministries, and local government that will be verified before the program is implemented. In addition, location determination is also still done manually it conflict potential.

Table 2
Response Respondents at Determination Location

No.	Description	Response Respondents (%)	
		Manual	Computerized
1.	Preparation of work item recapitulation	70.9	29.1
2.	Location verification method	81.1	12.9
3.	Location information method	90.8	0.2

(Source: PUSAKA, 2021)

b. Preparing

During the preparation stage for program implementation, the problems encountered were the same, that is, most were done manually. Respondent’s answer data can be seen in Table 3.

Table 3
Response Respondents at Preparation Stage

No.	Description	Response Respondents (%)	
		Manual	Computerized
1.	Coordination carried out by the person in charge	90.0	10.0
2.	Labour (workforce) database	56.4	43.6
3.	Scheduling coaching and technical guidance	91.5	8.5

(Source: PUSAKA, 2021)

c. Implementation

At the implementation stage, in each project, the workforce divided into a composition 30% construction workers and 70% local community, especially those affected by Covid-19. The amount of wages paid to workers is based on the regional minimum wage, which is Rp 80,000 – 120,000 per day/person. But, most of the cash for work program activities were carried out manually. Respondent’s answer data can be seen in Table 4.

Table 4
Response Respondents at Implementation Stage

No.	Description	Response Respondents (%)	
		Manual	Computerized
1.	Labor presence	89.6	10.4
2.	Proof of reporting labor payments	82.9	17.1
3.	Reporting of the amount of labor wages	89.7	10.3

(Source: PUSAKA, 2021)

d. Monitoring and Evaluation

At the monitoring and evaluation stage, the reporting mechanism is carried out from the Field Assistant to the Implementing Agency. But in practice most of it still done manually. Data on the answers of the respondents showed that the reporting system was done manually 78.5%, while computerized 21.5%. This causes reporting to be assessed slow.

e. Handover

At this stage, the handover process is still using manual system. Based on the respondent's answer data that 91.7% is still done manually. This also resulted in late handover.

5. CONCLUSION AND POLICY RECOMMENDATION

Based on the data and analysis that has been done, it can be concluded as follows:

- (a) To overcome the impact of the Covid-19 pandemic, the Indonesian Government has issued a policy recovering people's economic conditions through infrastructure development, especially in the sector of Public Works and Housing with Cash for Work program with an increased budget allocation which has been able to increased people's purchasing power and recover the national economy.
- (b) In the implementing the Cash for Work program, there were various problems at each stage of program implementation, namely planning and budgetting, preparing, implementation, monitoring and evaluation, and handover. The problems faced that most of work is done manually causing delay than expected.

As a solution, it is necessary to have a policy regarding:

- (a) The Cash for Work program policy needed to be continued because the impact of the Covid-19 pandemic has not fully recovered, so that the community still needs continuation of the program.
- (b) To expedite and accelerate the implementation of Cash for Work, policies are needed:
 - (1) Policy formulation of readiness criteria for determining project location and to minimize conflict.
 - (2) Policy for preparing a workforce database of each project location region.
 - (3) Policy for providing an integrated information system that can be accessed in real time by stakeholders.

Bibliography

- Bryman, A. 2012. *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Creswell, J. W and Creswell J.D. 2018. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approach*. Thousand Oaks: Sage Publication Inc.
- Herdiyana, Deni. 2019. “Pengaruh Padat Karya Tunai Terhadap Tingkat Kemiskinan di Perdesaan di Provinsi Jawa Barat”. In *Jurnal Ekonomi dan Industri*. Vol. 20. No. 3 September-Desember 2019.
- Nagamatsu, Shingo. 2014. “Are Cash for Work (CFW) Program Effective to Promote Disaster Recovery? Evidence from the Case of Fukushima Prefecture”. In *Journal of Disaster Research*. Vol. 9 No. 2. 2014.
- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. 2023. *Progres Pelaksanaan Program Padat Karya Tunai Kementerian PUPR 2022*.
- PUSAKA (Pusat Analisis Pelaksanaan Kebijakan), Sekretariat Jenderal, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. 2021. *Policy Brief: Penguatan Akuntabilitas Penyelenggaraan Program Padat Karya Tunai Infrastruktur PUPR*.

Islam-dominance in the Public Discourse in the Multi-cultural and Matrilineal Minangkabau Society, Sumatra Barat Province, Indonesia

Sonezza Ladyanna(한국외대)

Abstract

This study aims to explore why it is only Islam that is used as the supplementary rhetoric in the public discourses in Minangkabau society, Sumatera Barat Province, Indonesia although the society has different religious groups and also strong matrilineal customs. Whenever talking about things in public spheres, the Minangkabau people tend to start or end their speaking by using Islamic elements, i.e., quoting the Quran or Hadith, while reluctant to use other religious elements like Christian ones, although the speaker and the audience may be Christians. Furthermore, although strongly operating in social organizations, the matriline elements are not reflected in those public discourses. The dominant use of Islam in the public sphere which appears to contradict the state philosophy of Pancasila, which promotes religious and social freedom, actually shows how tolerance as one of the foundations of Pancasila is the key to the development of public discourse. I will discuss the socio-political background of this Islam's dominance in the public discourse.

Keywords: Islam_dominance; Public_discourse; Multi-cultural; Matrilineal_society; Democracy_Pancasila

Introduction

Public discourse refers to communicated issues of public culture and public concern that affect individuals and groups in civilization (Cap, 2016, p. 1). Public discourse is located in forums that are open to inspect the communication process because public discourse emerges from and forms a public sphere and time that discusses those whose consent is requested and optimally provides sufficient knowledge to be informed (Goodnight, 1987, p. 431). Discussions about public discourse are related to society as a public, a place where everyone has a voice or a public sphere or public space, and of course, the philosophy that is adhered to there. The public sphere is a field of social life where something close to society's opinion can be formed, including when private individuals get together and express their opinions freely, with guaranteed access for all citizens (Habermas, 1974, p. 49).

Secular studies and Islamophobia dominate the study of the public sphere and Islam. In Turkey, for example, during the Kemalist reforms, the public sphere had narrowed to the point where Muslims felt there was no longer any general public culture that would provide a context in which they could engage in communication and debate to influence a new government at that time (Yavuz, 2000, p. 24). The results of critical discourse analysis of two recent incidents in Canada (2021) and New Zealand (2019) show that various linguistic strategies are used to build negative images of Muslims and Islam (Sufi & Yasmin, 2022). Many public interventions are visible from the public debate in the European mass media regarding the

issue of Muslim demands for cultural rights because they tend to be at the lower end of the economic and social rankings (Cinalli, 2013, p. 132).

Meanwhile, Islamic discourse in the post-reform Indonesian public sphere has contributed to strengthening democratic practices and diverting public attention from the temptations of radicalism and violence in the name of religion (Ansor, 2016, p. 471). Islamic discourse dominates public discourse in one part of Indonesia, namely on the mainland of Sumatera Barat Province. The Minangkabau community, as the majority community in the region, uses Islamic elements such as quoting the Quran or Hadith in public discourse both in public speaking, bulletin boards, campaigns, and other public service advertisements, even though the audience is not Muslim such as Christian or other religions. Even though it is not a religious topic, public discourse in this area is often alluded to by religious knowledge in Islam according to the beliefs of the majority of the population (Ladyanna & Almos, 2019); (Ladyanna, 2008). Even though Minangkabau society is famous for its matrilineal system, Islamic discourse remains dominant in public discourse.

Furthermore, the dominant use of Islam in the public sphere contradicts the state of the philosophy of Pancasila, which promotes religious and social freedom and tolerance. However, Islam dominates public discourse in this area and continues to live and develop in society. Therefore, in this article, I will discuss why only Islam is dominantly used as a rhetorical supplement in the public discourse of the Minangkabau people, Sumatera Barat Province, Indonesia, while there are also people with different religions and matrilineal cultures. Minangkabau society is known for their matrilineal system, which attracts Southeast Asian anthropologists to study it through several aspects, such as the kinship system, economy, agriculture, and changes (Kahn, 1976, pp. 64-65).

The results of this discussion aim to explain the dynamics of the implementation of public discourse in areas where most Muslim communities are in democratic countries, especially Pancasila democracy. This is different from the many debates about narrowing the public sphere for positive Islamic discourse, such as in Western secular countries. The public course data in this article was obtained from field research conducted in several stages, starting in 2008, then continuing in 2016-2018, and in 2021 in line with public discourse research during the Covid-19 pandemic (Ladyanna & Almos, 2021). The data analyzed in this article are public discourse in oral public speaking and announcements on bulletin boards.

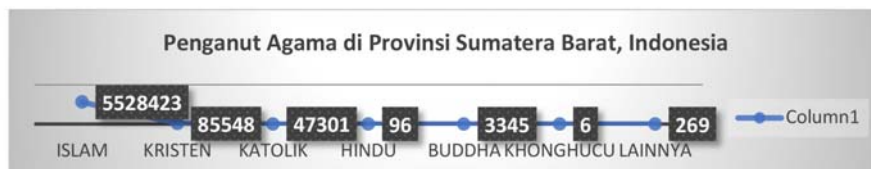
Minangkabau Society and the multi-cultural in Sumatera Barat Province, Indonesia

The culture referred to Minangkabau culture, one of the ethnic cultures in Indonesia, originating from the west coast of the island of Sumatra, Indonesia. People identifying themselves as Minangkabau populate the contemporary Indonesian province of Sumatera Barat and are found in immigrant communities throughout the archipelago, Malaysia, Australia, and further afield and they are known for their Islamic

piety, matrilineal kinship system, astute trading abilities, proclivity to migrate, democratic practices, and spicy food (Fraser, 2015, p. 3). Instead, the Minangkabau is famous for their matrilineal family system, and this ethnic group adheres to the Islamic religion, which previously had a long history of animism and Hinduism.

Islam came to this community through peaceful trade and accepting local residents without coercion, not by sudden conversion (Bonate, 2017). Another opinion stated that Islam was made into a supernatural law so that local practices before Islam entered were not replaced so that the arrival of Islam added a new dimension to Minangkabau society, and during the initial implementation of Islam, there was a conflict between religious people and indigenous people (Abdullah, 1966). The Minangkabau society has a philosophy of "Adat (a local custom) based on sharia, sharia-based on the Quran." Thus, the Minangkabau society is a follower of Islam, and if members of this society convert to another religion or do not adhere to Islam, the community member is expelled from the society so that all identities and rights to traditional inheritance are lost. The synchronization of Islam with the social system (*adat/adaik*) that defines kinship, property, ritual life, and etiquette has been going on for more than 200 years (Simon, 2009, p. 262). In this modern era, Minangkabau society is present as a society that makes religion and culture the basis of life by living simultaneously.

Sumatera Barat Province is one of the provinces on the west coast of Sumatra Island, Republic Indonesia. Although the Minangkabau cultural community is the majority in this province, there are also people from other tribes and religions, such as the Mentawai tribe, who are also native people but are in the archipelago (not on the mainland), the Javanese who moved to Sumatera Barat Province on a large scale—the amount in the context of the transmigration program during the reign of President Suharto, as well as the Batak and Mandailing ethnic groups, the Malay people, and other ethnic groups. Based on data for 2022, the population by religion can be seen in the following diagram.



(source: <https://satudata.kemenag.go.id/dataset/detail/jumlah-penduduk-menurut-agama>)

Even though Islam is the majority religion, followers of other religions also exist and there may be more data than what is in the available data. For example, for adherents of Christianity, the data collected by BPS (Indonesian statistical non-ministry government agency directly responsible to the president), the Ministry of Religion of the Republic of Indonesia, and Christian Denominations are different (Seo, 2013, p. 20).

As globalization progresses, Indonesia's development, and the social impact of the culture of migrating the Minangkabau people themselves, the mobility of society is increasing so that migration and

marriage between different tribes are also increasing. This has contributed to increasing multiculturalism in Sumatera Barat Province. As part of the Republic of Indonesia, society uses and implements the foundations of a state based on Pancasila Democracy, which contains tolerance regardless of the majority and minorities. However, the Minangkabau people are still the majority of people who try to uphold traditional traditions and try to practice Islam with piety. In politics, for example, in political campaigns, Islamic discourse is often used to win the people's hearts to achieve victory. Next, it discusses Islam-dominance in the public discourse in this province.

Islam dominance in the public discourse in the multi-cultural and matrilineal Minangkabau Society, Sumatera Barat Province, Indonesia

Public discourse can be seen as a product of language. Language products are interactive systems connected to linguistic, social, socio-cultural, and cognitive contexts, so we need to reconstruct meaning in interactions (Fetzer, 2006, p. 148). By analyzing acceptable language products in a society, we can suggest how discourse shows the socio-political situation of a society. In public discourse in the public sphere of Sumatera Barat Province, Islamic teachings dominate, at least quotes in Islam are used simultaneously, both orally and in writing. This shows that Islam is an important matter in the socio-political community in this region.

In speeches or remarks delivered formally by government officials or legislature members, it begins and closes with prayer and praise of the Islamic religion even though the audience is not only Muslim. Generally, Islamic religious teachings are also included in the discourse delivered, even state affairs are also touched upon with Islamic religious teachings, for example, regarding corruption, then the discourse on corruption will be alluded to with Islamic quotes against acts of corruption. Government programs and political campaigns are disseminated through discourses that use Islamic studies. Most public service announcements, appeals, and advertisements on bulletin boards in various public places contain teachings and quotes based on the Islamic religion.

The following are some of the contents of the notice board in the public space of Sumatera Barat province.

1	The community movement back to the <i>surau</i> embodies Islamic and customary values.
2	Make <i>dzikrullah</i> for physical and spiritual strength in Padang, our beloved city.
3	Increase <i>dzikrullah</i> to reject immorality.
4	Clean is beautiful and <i>Allah SWT</i> likes beauty.
5	<i>Allah</i> loves those who are clean and pious.
6	Clean is part of faith.

7	Have you prayed?
8	From some of our assets there is the right of the poor, pay <i>zakat</i> !
9	Islam forbids immoral acts.
10	Cover your nakedness may <i>Allah</i> be pleased with you!
11	Obey the commands of <i>Allah</i> and your <i>Rasul</i> and leader!

There is almost no use of discourse regarding matrilineal-related traditions in public discourse in this area of matrilineal society. Even though matrilineal is a system that forms the background of Minangkabau society, Islam dominates public discourse in their public sphere. Quotations about the piety of other religions were also not found even though adherents of that religion were there except to wish happy religious holidays.

Islam in public discourse in Minangkabau serves as a means to differentiate it from areas with wider Islam, especially how to carry out customs, religion, and the state in the management of natural and human resources, thus emphasizing how uniquely being Minangkabau is considered as a guarantee for peaceful transformation (von Benda-Beckmann, 2012, p. 356). The results of this study agree with what von Benda-Beckmann said that public discourse in Minangkabau can be considered unique. Public discourse in this area is dominated by Islam, as is the case with the dominant number of adherents of Islam in this province, but that does not mean that the Minangkabau people reject other things. They continue to practice the customs and culture handed down by their ancestors, obey the government and Pancasila, and accept adherents of other religions present in social life; besides that, they still maintain Islam as a basis in public discourse.

As stated by Cap (Cap, 2016) that public discourse refers to issues and public concerns, the dominance of Islam in public discourse in Sumatera Barat Province refers to the public in this region who are predominantly Muslim. What often applies is that Islam, as the religion of the majority of society is often used to attract public sympathy both in discourse and through religious symbols. In Indonesian politics, using the hijab as a symbol of piety in the public sphere is very important so that politicians are well-received in society, so it is often used in political campaigns (Dewi, 2017, p. 342). The dominance of Islam in public discourse in areas with a majority religious community can be understood for this reason, but what about the beliefs of minority communities.

The debate about content in public discourse in a multicultural democratic country is interesting because the public sphere belongs to all citizens. Discourse in the public sphere in a democratic country must involve as many citizens as possible and acknowledge the differences in society (Ferree, 2002, pp. 315-318). This should also be the case with public discourse in Indonesia, a country with diverse ethnic groups with diversity numbers exceeding hundreds of different groups. Indonesia is a country that adheres

to democracy, especially Pancasila democracy. In Pancasila democracy, in politics, the use of democratic rights should always be in line with the sense of responsibility towards God Almighty according to the respective faith; uphold human values in line with human dignity; guarantee and strengthen national unity; and be aimed at realizing social justice for the whole of the people of Indonesia (Fatlolon, 2016, p. 89).

Pancasila democracy is presented as an idealization of patterns of political behavior in which individualism must yield to shared interests (Weatherbee, 1985, p. 134). However, the implementation of Pancasila in the life of the Indonesian state did not run smoothly, for example, at the end of the New Order period (1997s) in Indonesia, the subject of Pancasila sometimes became a contradiction and existed as an empty concept in state service due to the actions of government elite elements (Song, 2008, p. 401). After more than two decades have passed after the end of the New Order period, Pancasila is faced with new challenges regarding freedom of expression in public discourse regarding issues of religion and beliefs of different people.

Freedom of expression about religion in the public sphere in areas where one religion is the majority is a challenge in implementing Pancasila democracy. On the one hand, the discourse of the majority of people in the public space cannot be stopped, such as the dominance of Islamic discourse in the public discourse of Sumatera Barat Province, which is dominated by Muslim communities. On the other hand, minority communities seem to have no freedom in the public space even though the Pancasila philosophy promises justice for all people. However, the public sphere is a site where social meanings are generated, circulated, contested, and reconstructed so that how relations of social domination affect culture and social structure can be studied (Fraser N. , 1995, p. 288). Pancasila is the basis for ensuring tolerance between adherents of different religions to understand each other so that public discourse can be put to good use without causing conflict due to differences that arise in plural situations.

Conclusion

The public sphere belongs to the public, and public discourse cannot be separated from the socio-political community, which is the public of that sphere. The dominance of Islam in public discourse in public spheres based on Pancasila democracy, especially in multicultural societies and thick with customs such as matrilineal, cannot be separated from the social politics of the majority community. Most people in the public sphere are Muslim people with a Minangkabau cultural background with a long history of harmonization between custom and religion. Previous studies show that Minangkabau public discourse differs from other Islamic areas because customs, culture, religion, and state-run together while maintaining religious piety without reducing adherence to customs, culture, and the state despite differences.

Something close to people's thinking can be formed in the public sphere, and citizens are free to express their opinions (Habermas J. e., 1974). However, the public sphere is public property and public discourse in the public sphere will be acceptable if it communicates what the community wants. When public discourse rhetoric favors the majority community, the message conveyed, including propaganda, will be more readily accepted by that community. Even though it appears to be against the ideals of Pancasila democracy, this situation makes Pancasila democratic principles the basis for maintaining tolerance to keep it away from conflict.

References

- Bonate, L. J. (2017). Islam and matriline along the Indian Ocean rim: Revisiting the old 'paradox' by comparing the Minangkabau, Kerala and coastal northern Mozambique. *Journal of Southeast Asian Studies*, 48(3), 436-451.
- Abdullah, T. (1966). Adat and Islam: an examination of conflict in Minangkabau. *Indonesia*, 2, 1-24.
- Fraser, J. A. (2015). *Gongs and pop songs: sounding Minangkabau in Indonesia*. Columbus: Ohio University Press.
- Cap, P. (2016). *The Language of Fear: Communicating Threat in Public Discourse*. Springer.
- Habermas, J. e. (1974). The Public Sphere: An Encyclopedia Article (1964). *New German Critique*, 3, 49-55.
- Yavuz, M. H. (2000). Cleansing Islam from the Public Sphere. *Journal of International Affairs*, 54(1), 21-42.
- Ansor, M. (2016). Post-Islamism and the remaking of islamic public sphere in post-reform Indonesia. *Studia Islamika*, 23(3), 471-515.
- Sufi, M. K., & Yasmin, M. (2022). Racialization of public discourse: portrayal of Islam and Muslims. *Heliyon*, 8(12).
- Cinalli, M. a. (2013). Public discourses about Muslims and Islam in Europe. *Ethnicities*, 13(2), 131-146.
- Kahn, J. S. (1976). Tradition", matriline and change among the Minangkabau of Indonesia. *Bijdragen tot de Taal-, Land-en Volkenkunde Iste Afl*, 64-95.
- Simon, G. M. (2009). The soul freed of care Islamic prayer, subjectivity, and the contradictions of moral selfhood in Minangkabau, Indonesia. *American Ethnologist*, 36(2), 258-275.
- von Benda-Beckmann, F. a.-B. (2012). Identity in dispute: law, religion, and identity in Minangkabau. *Asian Ethnicity*, 13(4), 341-358.

- Fetzer, A. a. (2006). Political discourse as mediated and public discourse. *Journal of Pragmatics*, 38(2), 143-153.
- Habermas, J. (2006). Religion in the Public Sphere. *European Journal of Philosophy*, 1-25.
- Ferree, M. M. (2002). Four models of the public sphere in modern democracies. *Theory and Society*, 35(4), 289-324.
- Weatherbee, D. E. (1985). Indonesia: the Pancasila state. *Southeast Asian Affairs*, 133-151.
- Song, Seung-Won. (2008). *Back to basics in Indonesia? Reassessing the Pancasila and Pancasila State and society, 1945-2007*. Ohio University.
- Goodnight, G. T. (1987). Public discourse. *Critical Studies in Mass Communication*, 4(4), 428-432.
- Ladyanna, S., & Almos, R. (2019). Language in the Provincial Capital Public Space in the Perspective of Local Wisdom. In P. E. Herry Nur Hidayat (Ed.), *INCOLWIS 2019: Proceedings of the 2nd International Conference on Local Wisdom, INCOLWIS 2019, August 29-30, 2019, Padang, West Sumatera, Indonesia* (pp. 371-375). European Alliance for Innovation.
- Ladyanna, S. (2008). *Iklan layanan masyarakat di Kota Padang: Tinjauan sosiopragmatik*. thesis, Universitas Gadjah Mada.
- Ladyanna, S., & Almos, R. (2021). Language, Social Media and Citizens in the Covid Pandemic 19. *2nd Annual Conference on Education and Social Science (ACCESS 2020)* (pp. 354-356). Atlantis Press.
- Seo, M. (2013). *State management of religion in Indonesia*. Routledge.
- Dewi, K. H. (2017). Piety and Sexuality in a Public Sphere: Experiences of Javanese Muslim Women's Political Leadership. *Asian Journal of Women's Studies*, 37(1), 43-67.
- Fatlolon, C. (2016). Pancasila Democracy and the Play of the Good. *Filocracia*, 3(1), 70-92.
- Fraser, N. (1995). Politics, culture, and the public sphere: Toward a postmodern conception. *Social postmodernism: Beyond identity politics*, 291, 295.

제2부 전체회의

**한국과 인도네시아 연대구상:
새로운 동반자 관계를 위하여**

한국과 인도네시아 연대구상: 새로운 동반자 관계를 위하여 (외교 · 안보 협력분야)

구보경(부산외국어대학교 아세안연구원)

1. 한국과 아세안의 관계

아세안은 경제, 무역, 인적교류 등 다양한 분야에서 중요한 지역으로 한국과 불가분의 협력파트너이다. 특히 아세안의 리더인 인도네시아와 관계는 더욱 중요해지고 있다. 지역 질서와 글로벌 질서가 변하는 환경에서 한국이 새로운 아세안 전략을 모색하고, 인도네시아는 의장국으로서 다양한 위기를 극복하기 위해 한국과의 양자 협력은 더욱더 필요한 시기이다. 더불어 한국과 아세안의 관계를 발전시키는 것은 한국과 아세안 회원국이 양자관계를 발전할 수 있는 핵심적인 요소로 여겨진다. 신정부가 발표한 한-아세안 연대구상(KASI)은 이전 정부가 추진한 신남방정책의 성과를 기반으로 한 단계 나아가는 방향성을 제시하고 있다. 더불어 아세안의 3대 공동체(정치 · 안보, 경제, 사회 · 문화) 지향성을 추진, 아세안과 한국 그리고 인도 태평양 지역의 번영에 기여하는 것을 목표로 한다.

KASI는 아세안의 AOIP 비전과 전략에 있어서 주체성, 재정적 지원 및 자원 마련 등 부족한 부분을 채워주며, 실질적 협력을 강화할 것으로 기대된다. KASI와 AOIP는 강대국과의 전략적 경쟁 속에서 공동의 전략으로 제시되고 있다. 하지만 KASI 에 대한 우려사항도 제시되고 있다. 한반도 긴장 고조 속에서 안보적 요인이 강화되면서, 규범적 요인보다는 군사 안보적 요인의 중요성이 더욱더 부각 될 것으로 예측된다. 그러므로 수용성, 비배타성은 문서상의 원칙뿐 아니라, 실제 강대국이 지배하는 한미일 정책 속에서 발생하는 지역의 불안정에 대한 대안으로서 반영되어야 한다. 국제정세의 불안정 속에서 인도네시아는 한반도의 정직한 중재자 역할을 하고 있다. 아세안 의장국으로 지역이 당면하고 있는 강대국 전략경쟁의 심화와 다양한 지역 차원의 도전과 현안에 대한 실질적인 협력 방안을 모색하고 있다. 예를 들어 2019년 한-아세안 특별정상회의에 북한 주석 초청, 아시안 게임에 남북한 지도자 초청 등은 한반도 평화를 위해서 인도네시아가 정치적 중재자 역할을 통해 긴장 완화와 평화에 기여하였다.

2. 한국과 인도네시아의 관계

한국과 인도네시아는 2017년 양국 정상들의 ‘공동 번영과 평화를 위한 공동 비전 성명’을 통해 양국 간의 협력을 전략적 동반자 관계로 격상시켰고, 2023년에는 포괄적 경제 동반자 협정으로 격상되었다. 한국과 인도네시아의 관계는 다양한 협력 가능성을 열어주는 양국의 정치 경제적 안정이 보장될 때 이루어질 것으로 예상된다. 인도네시아는 한국이 자유롭고 평화로운 번영된 인도 · 태평양 지역을

지지하는 글로벌 중추 국가로서, 인도·태평양 지역이 개방적이며 포괄적이어야 한다는 비전은 조코 위도도 대통령의 비전과도 일맥상통한다. 한·인니 관계를 구축하고 격상하기 위해 안보와 번영 부분에 있어서 상징적인 우호 관계가 필요하다. 더불어 한국은 아세안과 양자 협력을 비롯하여, 다자 협력, 국제기구와의 협력 방안 구상도 필요하다.

나아가 양국의 공동 번영, 안정, 평화를 위한 방안을 모색하고, 경제 위기, 팬데믹 회복, AI 분야와 같은 다양한 분야에서의 협력해야 한다.

3. 한국과 인도네시아 간 협력 분야 제안

가. 문화교류

과거 인도네시아는 일본의 드라마를 선호하였으나, 현세대는 한국의 문화를 더욱 선호한다. 한국 드라마, 영화, 가수 등 한류의 확대와 다른 국가에 비해 자국 문화를 알리는 거점센터를 아세안 국가에 설립하여 한국문화를 더욱더 알리는 계기가 되었다. 하지만 아세안 회원국이 한국의 문화에 많은 관심이 있는 것에 비해, 한국은 아세안 문화에 관심이 부족하여, ‘한국문화의 일방성’ 현상이 발생하고 있다. 이러한 문화의 일반성은 지난 한-베트남 회의에서도 제기된 문제로, 문화 부분뿐만 아니라, 국제 무역에 있어서도 한국은 아세안에 후자를 창출하지만 아세안 입장에서는 무역 역조가 발생하고 있다. 문화는 인위적으로 확대할 수 없으므로, 젊은 세대들이 서로를 이해할 수 있는 자연스러운 기회를 제공해주는 것은 하나의 방안이다. 더불어 학생교류에 있어서도 그 차이점이 나타난다. 아세안 학생이 한국의 대학으로 오는 것뿐만 아니라, 한국 학생이 아세안으로 유학할 수 있도록 정부 지원도 고려해야 할 사항이다.

아세안 내에서 한국은 일본과 중국에 비해 상당히 긍정적인 이미지를 가지고 있다. 한국의 긍정적인 이미지는 현재 아세안의 청년에게 더욱더 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예측된다. 인도네시아의 젊은 세대들이 한국의 문화를 사랑하는 만큼 한국도 아세안의 문화에 관심을 가질 수 있도록, 다방면으로 정부 간 협력방안을 구상하여야 한다.

나. 안보협력

최근 한국의 마약 문제가 급부상하고 있어, 이와 관련한 다방면의 경험을 가진 인도네시아와 한국의 경찰청 간 협력 강화가 필요하다. 현재 한국은 인도네시아 경찰 사이버 교육을 지원하고 있는 등 다양한 방위산업의 협력이 이뤄지고 있지만, 마약 퇴지, 문화 산업 등 더 많은 분야로 확대되어야 한다. 한국의 마약 문제 해결을 위해 관련하여 경험이 많은 아세안 학자들과 협력하여 Drug Control에 관한 연구가 필요하다. 현재 이러한 방향으로 논의 중으로, 아세안 국가에서 사업을 제안한다면, 한-아세안, GMS, BKCF 차원에서 지원할 계획이다.

다. 인적자원교류

한국의 고용허가제로 아세안 국가 중 인도네시아 근로자들이 가장 높은 비율을 차지한다. 인도네시아 근로자는 다른 아세안 국가의 노동자에 비해 근면성을 높게 평가받고 있어, 한국 고용주가 선호한다. 이러한 현상은 근로자와 고용주의 이해가 일치하는 현상으로, 고용기회를 확대가 필요하다. 현재 고용 노동부와 관련 부처에서 인도네시아 근로자 쿼터 확대를 논의 중으로 확인된다.

4. 한국과 인도네시아 간 정책적 합의 의견

‘시장경제’와 ‘민주주의’가 한국과 인도네시아의 공유된 가치로서 양국 관계의 황금기를 만들 수 있었던 요인으로 언급된다. 그런데 경제적 공유 가치는 잘 인지되고 자주 고려되고 있지만, 민주주의라는 정치적 공유 가치는 충분히 강조되고 활용되고 있지 못하고 있다. 한국의 시민들은 1980년대 일련의 항거를 통해 1987년에 권위주의를 무너뜨리고 민주주의로 나아갔고, 인도네시아 시민들은 1990년대에 다양한 투쟁을 통해 1998년 수하르토의 권위주의 체제를 무너뜨리고 성공하고 동남아에서 가장 역동적인 민주주의 체제를 형성하였다. 이후 한국과 인도네시아는 민주주의를 향한 투쟁이라는 공통의 경험과 민주주의 심화라는 공동의 과제를 공유하게 되었다고 외교적으로 언급되기 시작하였다.

민주주의라는 공유 가치는 단지 외교적 언사에 그치지 않았다. 한국과 인도네시아의 민주주의 연대가 정부 차원에서 추진된 가시적인 사례는 발리민주주의포럼 공동개최, 유도요노 대통령이 발리민주주의포럼(Bali Democracy Forum)을 개최할 때 이명박 대통령 시기의 한국 정부는 두 번이나 공동개최국으로 참여한 바 있다. 안타깝게도 이전 시기에 비해 발리민주주의포럼은 규모와 강도 면에서 소박한 수준으로 위축되었는데, 양국 정부가 이를 다시 강화하는 방안을 논의해야 한다.

한국 측도 민주주의 포럼들을 매년 개최하고 있다. 대표적인 포럼이 518 기념재단이 마련하는 광주민주포럼과 민주화운동기념사업회가 마련하는 서울민주포럼. 인도네시아 활동가들도 이 포럼들에 매년 참여하고 있다. 그러므로 아시아의 친민주주의 인사들의 정기적인 만남과 숙의의 네트워크로서 발리-서울-광주 축이 구상될 수 있을 것으로 사료된다.

특히 한국은 민주화 과정에서 ‘이행기 정의’(transitional justice: 혹은 ‘과거청산’) 실현 측면에서 큰 성과를 보여주었기 때문에 이와 관련하여 최근 적극적 행보를 보이는 인도네시아 정부에 도움을 줄 수 있을 것으로 예측된다. 양국의 국가인권위원회가 현재의 중요한 통로가 될 수 있을 것이나, 만약 한국의 민주화기념재단을 참조하여 (혹은 한국 정부가 지원하여) 가칭 ‘인도네시아민주주의재단’이 건설된다면, 이런 재단이 더 효과적인 통로로서 기능할 수 있다. 국가 차원의 민주주의 협력은 정당, 선거관리위원회, 중앙 및 지방 의회 등 정치과정에 관련한 여러 기관 사이의 교류를 통해 진전될 수 있다. 그런데 민주주의는 정치과정에 국한되지 않고 사람들의 일상에 깊이 관련되는 체제이므로 다양한 부서 간 협력이 민주연대라는 명목에서 추진될 수 있고 그해야 바람직하다. 민주주의는 국민들의 웰빙(well-being) 증진에 기여할 때 그 가치가 인정받고 활력을 지닐 수 있기 때문이다.

이번 포럼에 참석한 인도네시아대통령직속 국가경찰위원회(Kompolnas: Komisi Polisi Nasional) 위원 제안했듯이 법치와 인권 및 치안 보장의 주요 집행 기관인 경찰 간의 교류 협력도 강화될 필요가

있다. 중앙경찰에 집중된 연수프로그램도 각 지방 경찰까지 확대되어야 한다. 2022년에 한 달 간격으로 압사 사고의 비극을 공유하게 된 양국의 경찰은 효과적인 인명 보호를 위한 협력 사업을 강화할 필요가 있다. DNA은행 설치도 인도네시아 경찰의 역점사업이므로 과학수사 진전을 위한 지식 공유 사업도 추진되어야 한다. 인도네시아와 한국 사이의 국민 건강 보장을 비롯한 사회보장 제도 발전을 위한 지식 공유 역시 중요하다. 인도네시아는 2010년대 이후 세계 최대 단일 공급자 건강보험의 설립을 성사시키고 보편적 건강보장을 향해 전진하고 있다(전제성, 김형준 2022). 이에 따라 한국과 인도네시아 사이의 건강보험과 연금공단 간의 협력도 추진되어 왔는데, 의료인력 양성 지원 및 보호 대책 수립처럼 더 구체적이고 실질적인 방향으로 협력이 강화되어야 한다.

양국의 민주주의 연대를 실질적으로 발전시키기 위해 시민사회 간의 협력도 중요하다. 한국의 시민사회단체는 1990년대부터 ‘아시아연대운동’을 전개하였는데, 그 출범 활동 가운데 하나는 인도네시아 시민사회와의 협력이다. 인도네시아 노동운동단체들이 인도네시아투자 한국기업의 노동인권 문제를 제기하였고, 이 문제를 개선하는데 기여하려는 한국시민사회단체의 활동이 그 대표적인 사례(전제성 외 2021; Yang 2015)이다. 즉, 인도네시아 시민사회는 한국 시민사회의 사회적 글로벌화 혹은 “아래로부터의 세계화”(Brecher et al. 2000)에 기여하였다 할 수 있다. 이렇게 출발한 한국과 인도네시아의 시민사회 간의 연대와 협력은 지난 30년간 노동권, 이주노동자보호, 선거감시, 환경보호, 개발협력 등 전방위적으로 확산되었다. 이런 연대 경험을 지닌 시민사회단체들을 양국 외교의 자원으로 포함하기 위한 정부차원의 노력 즉, ‘트랙3 외교’가 병행될 필요가 있다. 한국과 인도네시아의 민주주의 연대는 지역과 세계 민중들의 권리와 복지를 신장시키는데 기여할 수 있다. 특히 우리 지역에서 발생한 세계적 비극인 미얀마 위기 대응에서 효과가 있기를 기대한다. 한국 정부와 사회는 미얀마 쿠데타로 시작된 인권 침해와 대량 난민 발생이 조속히 종식되기를 바라고 있다. 인도네시아 정부도 아세안의 의장국가이자 민주주의 회원국으로서 미얀마 위기를 해결하기 위해 최선의 노력을 하고 있다. 우리의 민주주의 협력은 목표를 좁히고 연대는 넓히는 방향으로 추진되어야 효과적일 것임. 주요 타겟은 가장 나쁜 체제이다. 그것은 자국민들을 상대로 국가 테러를 가하는 극단적 권위주의 체제. 이런 극단적 권위주의 체제에 맞서는 자유민주주의, 선거민주주의, 반민주주의(semi-democracy) 등 다양한 수준의 민주주의 국가들의 포괄적 연대를 만들어 가는 전략적 사고가 필요하다.

미얀마 위기 해결을 위한 공동 대응의 경험은 우리의 민주 연대의 수준을 더욱 격상시켜줄 것이다. 이리하여 한국과 인도네시아의 연대의 힘이 양국 국민의 권리와 복리 신장은 물론이고 지역과 세계를 이롭게 만드는 데도 기여할 수 있기를 희망한다.

[참고문헌]

518기념재단. <http://eng.518.org/>

민주화운동기념사업회. <https://en.kdemo.or.kr/>

전제성 외. 2021. [한국 시민사회의 동남아시아연대운동: 노동 및 보건 분야를 중심으로]. 전북대 동남아연구소.

전제성, 김형준. 2022. “인도네시아의 보편적 건강보장 체계의 형성.” 서보경 편. [동남아시아의 건강 보장]. 전북대 동남아연구소.

- Brecher, Jeremy, Tim Costello, and Brendan Smith. 2000. *Globalization from Below: The Power of Solidarity*. Boston: South End Press.
- Yang, Youngmi. 2015. "ASEAN-Korea Civil Society Solidarity Activities: Towards Democracy and Human Rights for All in Asia." Lee Choong Lyol et al. eds. *ASEAN-Korea Relations: Twenty-five Years of Partnership and Friendship*. Seoul: KASEAS (Korean Association of Southeast Asian Studies).

한국과 인도네시아 연대구상: 새로운 동반자 관계를 위하여 (사회·문화 협력분야)

정정훈(서강대학교 동아연구소)

1. 포럼 개요

대한민국 외교부와 주한인도네시아 대사관이 공동주최한 『한-인도네시아 수교 50주년 기념 포럼』이 2023년 6월 26일 개최되었다. 총 3개의 세션(외교·안보, 경제, 사회·문화)이 진행되었고, 이 중 사회·문화 분야는 2명의 발표자와 2명의 토론자에 의해 이루어졌다.

첫 번째 발표자는 이인혁 한국국제교류재단 아세안문화원장으로 차세대를 위한 한-인도네시아 문화교류협력 방안에 대해 제시하였다. 두 번째 발표자는 라티 인드라스와리 파라향안 가톨릭대학 교수로 함께 열어나가는 한-인도네시아의 미래: 고등교육의 실질적 기여 방안에 대해 제시하였다. 토론은 와이팁즈 파트너인 방정환과 가자마다대학 교수인 수라이 아궁 누그로호가 각각 디지털 교육의 중요성과 K-문화에 대한 수요 증대와 유지 방안에 대해 논의하였다.

2. 사회·문화 협력 정책 제언

Ⅱ 한국과 인도네시아 사회문화협력의 현황

1) 한국과 인도네시아 문화교류에 있어 역사적 관점

- 인도네시아 문화교류의 역사
 - 인도네시아 지역은 역사적으로 인도, 아랍, 중국, 유럽의 문화적 영향력과 교류를 지속해 왔음. 21세기 들어 한국의 문화가 절대적인 영향력과 교류를 이어온다고 가정할 때, 과거 이 지역에서 외래 영향과 어떤 차이와 공통점을 보이고 있는지에 대한 분석이 필요함
 - 상기한 4개의 문화권(인도, 아랍, 중국, 유럽)은 모든 국제무역을 중심으로 한 경제교류에 문화교류가 동반한 형태를 보임. 국제무역을 산업의 근간을 이루던 시기 인도와 아랍 그리고 유럽의 종교가 인도네시아에 유입되었음. 또한 이 지역들의 법체계와 사상들도 큰 영향을 미쳤음
- 국제무역으로 시작된 인도네시아 문화교류
 - 인도는 출라 왕국시대부터 동남아시아와의 국제무역에 큰 관심을 가졌고, 브라마 계층의 동남아시아 유입을 통해 인도의 종교와 법, 문학과 제도 등 고급 지식이 전수되었음. 아랍

도 마찬가지로 무역상 뿐만 아니라 이슬람 학자들이 유입되어 아랍의 고급 문명이 전파됨

- 중국과 인도네시아 교류의 역사와 시사점
 - 하지만 중국의 경우는 다른 세 지역과 차이점을 보임. 중국의 무역상들이 일찍이 인도네시아에 도래했고, 화인 밀집 거주지인 캄퐁 짜나(Kampung Cina)가 곳곳에 만들어졌음. 인도네시아에 사는 화인들의 독특한 생활양식인 빠라나칸(peranakan) 문화가 생성되었지만, 중국의 종교와 철학이 이주민의 생활권을 넘어 인도네시아 전역에 전방위적으로 전파되고 유행되지는 못함
 - 이러한 요인은 무엇보다 동남아시아인들을 천대하던 중국인들의 중화사상과 해상무역을 그다지 장려하지 않거나 아예 금기시했던 중국 왕조들 때문에 보다 적극적인 문화 교류가 일어나지 않은 것으로 보임. 이를 통해 중국-인도네시아 교류는 지식인 교류가 아니라 무역상들의 교류에 한정되어 이루어졌음. 물론 어려운 한자 체계도 주요 요인으로 여겨짐

2) 상호이해의 기반_문화 분야

- 한국-인도네시아 수교 50주년 포럼의 사회문화협력 분야에서 발제자와 토론자가 공통으로 지적한 문제점은 양국 사회문화교류의 비대칭성이 더욱 두드러진다는 점임
- 인도네시아를 비롯한 아세안 국가에서 한국의 대중음악, 방송드라마, 영화의 영향력은 인도네시아에서 문화적 헤게모니를 장악할 만큼 영향력이 점차 증가하고 있음. 그에 반해 인도네시아를 비롯한 아세안의 사회문화에 대한 한국인의 관심은 매우 낮은 수준에 머물러 있음. 인도네시아의 다양한 종족이 내세우는 문화역량은 뛰어나고 다채롭지만 한국인에게 인도네시아 문화는 여전히 낯설고 흥미로운 문화콘텐츠로 자리매김하지 못하고 있음
 - 인도네시아 사회에서 한국의 문화는 일본 문화를 향유하던 기존의 관념을 뛰어넘고 있음 (토론자 2 의견). 특히 세대별로 이러한 특징은 더욱 극명하게 나타나는데 1960년~1980년에 태어난 중장년층에게 일본의 대중문화는 절대적이었음. 이 세대에게 일본의 J-Pop, 만가(漫畫), 게임 등은 주요한 놀이문화였고, 이후 이러한 경험은 산업생산품인 가전과 자동차의 선택과 소비에 있어 절대적인 영향을 미쳤음
 - 하지만 1990년대 이후의 세대에게 한류의 영향력은 막강하고 이는 한국의 문화콘텐츠 산업 규모의 확장으로 이어짐. 나아가 문화소비의 경험이 점차로 한국산 가전, 자동차, 일상생활용품의 소비로 확장되고 있음
 - 이에 반해 인도네시아의 대중문화는 한국인에게 문화콘텐츠로서 매력적이게 받아들여지지 않음. 물론 과거와 달리 넷플릭스, 디즈니플러스, 왓차 등 스트리밍 OTT(Over the Top) 서비스에서 인도네시아 관련 콘텐츠를 접할 수 있음. 하지만 한국인이 이의 소비에 있어 문화적 낯설음이 ‘상상력’과 ‘창의성’의 원천이 아닌 ‘어색함’과 ‘관심 없음’으로 분류되는 것이 현실임
 - 한국인이 가장 많이 방문하는 인도네시아 지역은 관광지로 세계적인 명성을 가진 발리 지역임. 발리 관광에 있어 한국인은 하얀 백사장, 푸른 해안, 열대우림을 관광매력물로 받아들임. 오랜 역사성과 세계적인 평판을 지닌 발리 회화(토론자 1)는 한국 관광객에게 잘 알려지지 않았거나 좀 더 친숙한 서구의 회화보다 저평가되거나 아류로 여겨짐

- 결국 인도네시아의 다양한 문화적 요소는 한국인에게 여전히 낯선 문화이고 이를 경험하고자 하는 동기를 유발하지 않음. 이에 따라 문화적 관심이 문화콘텐츠 나아가 산업생산품으로 소비되는 선순환 구조를 만드는데 여러 한계점이 보임

3) 인적교류의 발판_교육 분야

- 인적교류 나아가 문화교류의 발판이 되는 교육분야에서 발제자와 토론자들이 공통으로 지적한 문제점은 교수, 학생, 기관 등 교육 분야 이해관계자의 절대적인 수의 부족임. 더불어 상호 교류 프로그램 운영을 위한 예산 부족과 함께 일회성 혹은 단기프로그램에 한정되어 있음을 지적함
 - 문화산업 분야와 유사하게 교육 분야의 교류 역시 양국의 교류는 여전히 비대칭성이 뚜렷하게 나타남. 한국 학생이 인도네시아로 유학을 가거나 인도네시아어(Bahasa Indonesia) 교육프로그램에 참여하는 비율은 극히 미비함. 이와 반대로 인도네시아 학생의 한국 유학과 한국어 교육프로그램 점차적으로 증가함
 - 학자 교류는 타지역·타문화 연구의 필요성 때문에 점차로 증가하지만 여전히 극소수의 연구자에 의해 진행됨. 또한 양국 학자들이 공동으로 진행하는 프로젝트, 학술대회, 학자 교류 프로그램 등 역시 여전히 활성화 되어 있지 않음
 - 인도네시아에서 K-문화에 대한 관심과 수요가 명백한 상황에서(토론자 2) 이를 인적교류의 발판이 되는 교육 분야로 확장할 수 있는 정책과 이의 실현을 위한 필요성과 의지가 부족함. 인도네시아 혹은 아세안 관련 인적교류를 위한 전문기관과 교육기관이 극히 제한적으로 운영됨
- 결국 한류의 확산으로 인한 인도네시아 사회의 한국에 대한 관심 증대, 인도네시아 가진 인적·물적 자원 활용을 위한 인적교류의 활성화가 필요하고, 이를 위해 교육 분야의 상호 교류가 그 발판이 되어야 함

Ⅱ 문화 분야 공적개발원조(ODA)

- 한국과 인도네시아의 사회문화협력 활성화는 기존의 한류와 관련된 문화산업 분야의 질적 성장과 장르의 다양화를 통해 지속적인 관심과 성장을 도모해야 함. 이와 반대로 한국인이 겪는 인도네시아 문화에 대한 낯설음과 문화적 매력도를 높일 수 있는 방안 모색이 필요함
- 이를 위해 정부-기업-시민사회가 공동으로 양국의 사회문화협력 활성화를 위한 방안을 모색해야 함. 특히 정부는 예산과 정책 제언 등을 통해 활성화 방안을 모색할 필요성이 있음. 특히 예산 확보를 위한 다양한 방안 중 하나가 문화 분야 ODA 자금을 적극적으로 활용할 필요성이 있음
- 공적개발원조(Official Development Assistance: 이하 ODA)는 정부를 비롯한 공공기관이 개발도상국의 경제 발전과 사회복지 증진을 목표로 제공하는 원조를 의미
- 과거에는 개발도상국이나 최빈국에 경제적 지원을 통해 빈곤의 문제를 해결하는데 치중하

였으나 최근 들어 사회 전반의 변화에 좀 더 초점이 맞추어져 있음

- 사회기반시설 구축, 인적역량강화, 지속가능발전 등이 주요 의제로 제시되었고, 한국 역시 2010년 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC)에 가입하여 지속가능 개발, 환경의제, 개도국의 건전한 거버넌스 배양 등의 역할을 수행하고 있음
- 이러한 흐름은 유엔이 채택한 일련의 결의안과 관련되어 있음. 유엔은 21세기에 들어서 빈곤문제 해결을 최우선 과제로 제시하면서 ‘새천년개발목표(MDGs: Millennium Development Goals)을 제시하였음. 이는 최빈국과 개발도상국 원조를 통한 경제개발에 초점이 맞추어져 있었음
- 이후 2011년 제 66회 UN 총회는 ‘문화와 발전 결의안’을 채택함으로써 발전의제로 지속가능발전목표(SDGs: Sustainable Development Goals)를 제시함. 이는 기존의 경제발전의 패러다임에서 환경과 문화의 성장에 초점이 맞추어져 있음
- 이 중 문화 분야는 지속가능한 발전의 필수 요건으로 제시됨(유네스코 세계문화다양성 선언<2001>, 문화적 표현의 다양성 보호와 증진을 위한 협약<2005>). 특히 주목되는 점은 문화의 관점에서 지속 가능한 발전의 대안을 마련하기 위해 연구와 정보 공유, 정책 개발, 국가 및 지역 내 협력 강화 등을 촉구하였음(제 66회 UN 총회)

■ 한국의 문화/교육 분야 ODA 현황

- 한국의 문화 분야 ODA를 주도하는 부처와 기관은 문화체육관광부, 문화재청, 한국국제협력단(이하, KOICA) 등이 있음. 이외에도 기업 역시 수원국의 경제발전을 위한 자본투자자와 함께 현지 직원의 문화적 수준 고양을 위한 여러 ODA 사업을 펼치고 있음
- 한국의 문화 분야 공적개발원조 규모는 2022년 기준 전체 ODA 예산의 0.42%인 156억원 수준임(국무조정실 ODA 통계 홈페이지 참조). 문화체육관광부는 역량강화, 문화예술교육, 연수사업을 주로 진행하였음. 문화재청은 동남아시아와 중앙아시아 지역의 문화유산 보존 및 관리를 위한 사업을 진행하였음. KOICA는 인프라 구축 프로젝트 및 연수사업·기자재 지원 등 복합적·장기적 사업을 진행함
- 한국의 교육 분야 ODA를 주도하는 부처와 기관은 교육부, KOICA, 한국수출입은행 대외경제협력기금(EDCF) 등이 있음. 대한민국의 위상 강화에 발맞춰 국제협력선도대학 육성 및 지원사업, 정부초청장학생 지원사업, 교육정보화 지원사업, 교원 해외파견 사업 등과 같은 정책사업을 주로 진행함
- 교육 분야 공적개발원조 규모는 2022년 기준 전체 ODA 예산의 8.4%인 3,149억원임(국무조정실 ODA 통계 홈페이지 참조)

■ 사회문화 상호교류 증진 정책 제언

- 인도네시아의 문화교류 역사에서 도출한 정책의 방향성

- 앞서의 논의처럼 인도네시아 지역은 역사적으로 인도, 아랍, 중국, 유럽의 문화적 영향력과 교류를 지속해 왔음. 인도, 아랍, 유럽의 문화가 오랜 시간 인도네시아 사회와 문화에 많은 영향을 준 것과 달리 중국의 문화는 여전히 인도네시아 화인들의 문화에 한정되어 나타남
- 이를 근거로 다음과 같은 정책 방향성이 제시될 수 있음
 - 1) 적극적인 해외 교류를 위해서는 경제 교류와 같은 양국이 실질적으로 이익을 동반할 수 있는 방안이 필요함
 - 2) 정부에서 교류를 위한 적극적인 정책 제안이 필요함
 - 3) 단순 경제, 문화교류가 아닌 지식 교류가 함께 이루어져야 함
- 문화 중심의 전략적 접근(새로운 문화교류협력 방안 모색)
 - 한국과 인도네시아의 교류, 특히 한국이 ODA 공여국으로 에너지, 금융, 보건, 식수 등 경제와 서비스 분야의 인프라 지원이 상당수를 차지함. 하지만 문화가 가진 힘에 주목할 필요가 있음. 문화의 영향력은 단순히 문화산업을 통한 경제적 이윤을 획득하고 사회 발전의 도구로 활용하는 것에 머물지 않음. 발전의 밑바탕에 문화를 설정함으로써 상대국 주민의 자긍심과 전통을 존중하고 문화 상대주의적 관점을 견지하는데 있음(이태주 2014: 147)
 - 인도네시아 국민에게 한국의 대중음악, 드라마, 영화와 같은 다양한 문화콘텐츠는 막강한 영향력을 지니고 있음. 그에 비해 경제, 민주주의, 인권, 교육 등과 같이 심도 있는 사회문화 분야는 높은 평가와 인식을 받지 못하는 상황
 - 강점을 지닌 대중문화 분야의 지속적 성장을 위한 정책적 협력이 필요하며, 동시에 새로운 분야 또는 지속가능하고 영향력 있는 새로운 문화교류협력 방안을 발굴할 필요가 있음
 - 인도네시아는 한국에서 관광교류, 투자유치 부문에 강점이 있으나 그 외 사회문화, 산업·경제 분야는 여전히 한국인에게 강점을 지니지 못함. 향후 차세대 인적교류와 인도네시아 학 연구지원 등 인적·학술교류 분야를 통한 對인도네시아 인식 강화의 전략적 방향성이 제시되어야 함
- 교육 중심의 전략적 접근(지식 교류)
 - 인도네시아 고등교육 수요는 서구권에 집중되어 있음. 즉 한국의 고등교육에 대한 수요가 매우 낮은 것이 현실임. 이를 위해서 포럼에서는 장학금 확충이나 교수진 교류, 유학생 유치 등 다양한 제시되었음
 - 하지만 이보다 한국이 서구보다 선진적인 학문 분야가 무엇인지에 대한 세심한 고찰이 필요함. 예를 들어, 한국의 반도체 관련, 문화산업, 의학 관련 학과들은 세계적인 명성을 지니고 있음. 이런 분야를 널리 홍보하여 인도네시아 유학생을 적극 유치할 필요가 있음
 - 고등교육 분야의 지식 교류의 측면에서 현재 한국의 대부분의 동남아 관련 학과에서는 언어 수업을 제외하고 동남아 출신 교수진 초빙율이 극히 미비함. 하지만 동남아 출신의 우수 학자에 대한 초빙과 이들과의 교류를 통해 한국의 동남아시아학 발전에 여러 이점이 있음
 - 양국 교과서에 상대국에 대한 정확하지 않은 정보가 기술되어 있음. 양국의 학자들이 교과서 검증과 오류 시정에 대한 사업을 추진해 볼 수 있음
- 인도네시아 문화에 대한 한국인 인식의 저변 확대(인도네시아 문화의 대중화)
 - 아세안문화원, 국립아시아문화전당, 한-아세안센터는 각각 부산, 광주, 서울에 위치해 있

어 한국인에게 인도네시아, 아세안, 아시아의 문화를 좀 더 밀접하게 향유하는 시설로 이용할 수 있음

- 더욱이 이들 기관들은 한국에 아시아의 문화를 바로 알리고 문화교류와 관련한 공공외교 협력 활성화를 담당하고 있음. 이의 수행을 위해 다양한 전시, 공연, 체험 프로그램 등을 운영 중임. 결국 아시아 관련 문화시설은 한국인에게 인도네시아의 문화를 경험할 수 있는 공간이 될 것이며, 한국에 거주하는 인도네시아인의 만남의 장소이자 문화플랫폼으로서 역할을 동시에 수행할 수 있을 것임
- 앞서 제시한 3개의 문화교류 거점과 함께 대중을 위한 온라인 교육의 활성화 방안 역시 모색되어야 함. 코로나19 시기를 겪으면서 온라인 교육이 보편화 되어 있고 효율적임을 확인할 수 있었음. 대중 교육을 위한 온라인 무료 교육프로그램 가칭) ‘동남아시아 스쿨’ 등의 운영이 필요함

● 양국 국민의 상대국 방문의 편의성 모색(사증면제를 위한 전향적 정책)

- 한국은 아세안 10개국 중 4개국(태국, 싱가포르, 말레이시아, 브루나이)과 일반여권 소지자에 대한 사증면제를 실시하고 있음
- 사증면제를 통해 한국과 태국의 경우, 1982년 한국인의 태국입국은 6,074명 정도였으나, 10년 후인 1992년에는 119,944명으로 20배 가까이 증가하였음, 코로나 이전인 2017년에는 연간 태국방문 한국인의 수가 1,514,352명으로 35년 사이에 250배 가까운 방문자 수 증가를 보임
- 태국인의 한국방문도 1982년 8,014명에서 10년 후인 1992년 33,230명, 다시 10년 후인 2002년에 74,843명으로 빠르게 증가하였고, 2017년에는 한국방문 태국인 수가 503,777명을 기록하여, 35년 사이에 약 63배의 방문자 수 증가를 보였음. 싱가포르, 말레이시아 그리고 브루나이 역시 사증면제 이후 인적교류가 크게 증가하여, 현재는 한국과 활발하게 인적교류를 하는 대표적인 국가가 되었음
- 물론 사증면제가 전적으로 양국의 인적교류 증가 요인으로 단정할 수는 없음. 세계화와 경제규모의 증가에 따른 당연한 현상으로 해석될 여지도 있음. 그럼에도 사증면제가 양국 인적교류에 직·간접적으로 긍정적 영향을 준 것은 명확함
- 한국인이 단기관광을 위해 인도네시아 방문시 일반여권 소지자는 무사증 혹은 도착비자를 통해 입국이 가능함. 이에 반해 인도네시아인의 한국 방문은 영사관 방문, 비자 관련 서류 제출, 보증금 등의 많은 비용과 복잡한 절차가 동반됨
- 인도네시아 국민에 대한 전향적인 사증면제 제도의 시행 방식과 시기는 다양하게 제시될 수 있음. 한시적 시행과 전면적 시행 방식이 있을 수 있으며 또한 불법체류율, 입국거부율, 전자여권 소지 여부 등의 단계별 시행도 추진해 볼 수 있음. 본 정책제언에서는 사증면제 시행이 양국 관계에 어떤 이점을 주는지에 대한 부분만 제시함
- 인도네시아 국민에 대한 사증면제 시행은
 - 1) 對 인도네시아 외교 우위 선점이 가능
 - 2) 국내경제 활성화
 - 3) 인도네시아 한인사회의 일자리 확대
 - 4) 인도네시아에서 대한민국 영향력 확대

- 5) 현지의 한국 이미지 개선
- 6) 외교행정 효율성 제고
- 7) 사증취득 과정의 불법행위 감소

참고문헌

- 박양우. 2014. “문화 ODA에 관심을 기울이자.” 『서울신문』. 2월 13일.
<https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20140213030004>(검색일: 2023. 7. 25)
- 이철호 · 박소윤. 2020. “글로벌 발전의제와 로컬 문화정책 - 지속가능발전목표(SDGs)를 위한 유네스코 창의도시네트워크(UCCN)의 도전.” 『로컬리티 인문학』. 24: 7-49.
- 이태주. 2014. “문화와 발전을 위한 ODA 구상: 국제개발협력의 담론과 정책.” 『국제개발협력』 1: 138-157.
- 국무조정실 홈페이지. ODA 통계 자료. <https://stats.odakorea.go.kr>(검색일: 2023. 7. 25)
- 대한민국 ODA 통합누리집. <https://odakorea.go.kr>(검색일: 2023. 7. 25)

제3부 분과회의 4

동남아시아 정치현안

두려움과 권위주의 지지: 인도네시아 실험 연구

신재혁(고려대학교) · 강준모(LG경영연구원) · 준영 (고려대학교)

I. 서론

이 논문은 권위주의 유지와 민주주의 후퇴 원인을 설명하기 위하여 다수 국민이 권위주의를 지지하는 조건에 관한 이론을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 “리바이어던”(Leviathan)에서 제시한 홉스(Thomas Hobbes)의 주장에 착안하여, 자신의 생명을 잃을지 모른다는 두려움을 더 강하게 느끼는 사람이 권위주의를 더욱 지지하는 경향을 보인다는 주장을 제기하고, 인도네시아에서 실시한 실험 연구를 통하여 이 주장을 뒷받침할 것이다. 이것이 사실이라면, 전쟁이나 폭동, 테러 등으로 다수 국민이 극심한 두려움을 경험한 나라에서 권위주의가 오래 유지되거나 민주주의가 후퇴할 가능성이 높을 것이라고 예측할 수 있다.

한때 “제3의 물결”이나 “역사의 종언”에서 주장하였듯이 민주주의가 대세로 자리 잡아 권위주의를 압도하는 듯이 여겨졌으나, 오늘날 전 세계 절반 정도의 사람들은 여전히 권위주의 국가에서 살고 있다.¹⁾ 특히 동남아시아에서는 여전히 권위주의가 대세이다. 2023년 7월 현재 동남아시아 11개국 가운데 네 개국(동티모르, 말레이시아, 인도네시아, 필리핀)만 민주주의로 분류되고, 나머지 일곱 개국에서는 야당이 허용되지 않거나(미얀마, 베트남, 브루나이, 라오스), 야당이 허용되지만 언론 통제와 반대파 탄압, 군부 개입 제도적 보장 등으로 인하여 야당이 집권할 수 있는 현실적 가능성이 없다(싱가포르, 캄보디아, 태국). 심지어 동남아시아 민주주의 4개국 중 인도네시아와 필리핀에서는 최근 정부가 비판적인 언론과 반대파를 탄압하거나 범죄 용의자 인권을 유린하는 등 상당한 민주주의 후퇴를 경험하였다(신재혁 2022).

동남아시아 국가들을 포함하여 전 세계 많은 나라에서 여전히 권위주의가 지속되거나 민주주의가 후퇴하는 이유는 무엇인가? 브루나이나 카타르, 쿠웨이트와 같은 부유한 산유국에서 지속되는 권위주의는 자원의 저주론(resource curse thesis)으로 설명할 수 있지만, 대부분의 권위주의는 개발도상국에서 관찰되고 있으며,²⁾ 이 경우 근대화이론(modernization theory)에 따라 그 나라 국민의 낮은 경제 수준이 권위주의가 지속되는 이유로 꼽힐 수 있다(신재혁 2019).

근대화이론은 민주주의를 추동하는 중산층과 자본가 계급의 역할에 주목하여, 나라의 경제가 성장할수록 민주주의 가능성이 더 커진다고 주장한다(Przeworski et al. 2000). 중산층과 자본가는 독재자의 자의에 의한 통치를 거부하고 자신의 대표가 정한 법에 따른 통치를 요구하는데, 나라 경제가 성장함에 따라 이들의 규모가 커지기 때문에, 권위주의가 민주주의로 전환될 가능성과 민주주의가 지속

1) 이 연구에서 민주주의란 (1) 행정부 수반이 유권자로부터 직접 선출되거나 선출된 의회로부터 선임되고, (2) 복수의 정당들이 참여하는 입법부가 선출되며, (3) 야당이 허용되고 야당이 집권할 수 있는 현실적인 가능성(realistic chances)이 있는 정치체제로 정의하고, 민주주의가 아닌 정치체제를 권위주의로 간주한다(Cheibub et al. 2010).

2) 저개발 국가(less-developed country)도 개발도상국에 포함한다.

될 가능성은 부유한(근대화된) 나라에서 더 크다는 것이다(Clark et al. 2017).

문제는 비슷한 경제 수준을 가진 개도국 중에서도 어떤 나라에서는 민주주의로 전환을 경험하지만 어떤 나라에서는 권위주의가 유지된다는 것이다. 예를 들어 2022년 1인당 국민총생산(GDP) 각각 4,788달러와 4,164달러로 비슷한 경제 수준을 지닌 인도네시아와 베트남의 경우,³⁾ 인도네시아에서는 1990년대 말 권위주의가 민주주의로 전환되어 오늘에 이르고 있지만, 베트남에서는 권위주의가 여전히 굳건하게 유지되고 있다. 이 차이는 근대화이론으로 설명할 수 없다.

나라 경제가 성장함에도 불구하고 민주주의가 후퇴하는 현상 역시 근대화이론으로 설명하기 어렵다. 예를 들어 동남아시아 민주 국가 가운데 인도네시아와 필리핀의 경우, 지난 20여 년간 경제가 급속하게 성장하였음에도 불구하고 최근 민주주의 후퇴를 경험하였다. 이는 경제가 성장할수록 민주주의 확률이 높아진다는 근대화이론의 예측과 다르다. 그뿐만 아니라 세계에서 가장 부유한 나라 중 하나로 성장한 싱가포르에서 여전히 권위주의가 유지되고 있는 것도 근대화이론으로 설명할 수 없다.

이 연구에서 우리는 이처럼 근대화이론으로 설명할 수 없는 권위주의 유지와 민주주의 후퇴 현상의 원인을 설명하기 위하여, 시민이 권위주의를 지지하는 조건으로 근대화이론이 초점을 두는 경제 수준이 아닌 ‘두려움’에 주목하였다. 이는 홉스(Hobbes 2009)가 “리바이어던”에서 주장한, 인간이 자연 상태(state of nature)에서 자기 생명을 잃을지 모르는 두려움을 의미한다. 그는 인간이 자연 상태에서 갖는 그러한 두려움에서 벗어나기 위해서는 리바이어던(Leviathan)이란 괴물처럼 강력한 권력을 지닌 절대왕정을 수립해야 한다고 주장하였다. 홉스가 이렇게 주장한 이유와 논리에 착안하여, 이 연구에서는 이와 같은 두려움을 느끼는 사람은 (홉스처럼) 권위주의를 지지하는 경향을 지닐 것이라 주장한다. 그리고 인도네시아에서 실시한 설문 실험을 통하여 이 주장을 뒷받침하였다.

II. 두려움이 권위주의 지지에 미치는 영향에 관한 이론

홉스가 말한 자연 상태란 강압(공권력)을 행사하는 국가가 없는 상태이다. 먼저 자연 상태에서 인간이 왜 두려움을 갖는지를 이해하는 데 게임 이론 모형이 도움이 된다. <표 1>은 甲과 乙 단 두 사람만 사는 자연 상태에서도 두 사람은 서로 협조하지 못하고 배반을 하게 될 가능성이 높고, 그 결과 각각 자신의 생명과 재산을 잃을지 모른다는 두려움 속에서 살게 된다는 것을 보여준다.

자연 상태에서 甲과 乙이 각자 5만큼의 재산을 소유하고 있다고 가정하자. 각자에게는 ‘협조’와 ‘배반’이라는 두 개의 선택지가 있다. 여기서 협조란 상대에게 아무런 해를 끼치지 않는 것을, 배반은 상대 재산을 훔치는 것을 의미한다. 이때 두 사람 다 아무 해를 끼치지 않으면(협조, 협조) 각자 5의 재산을 지킬 수 있다(5, 5). 만약 甲이 아무런 해를 끼치지 않는 가운데 乙이 甲의 재산을 훔친다면(협조, 배반), 甲의 재산은 0이 되고 乙의 재산은 10이 된다(0, 10). 반대로 乙이 아무 해를 끼치지 않는 가운데 甲이 乙의 재산을 훔친다면(배반, 협조), 甲의 재산은 10이 되고 乙의 재산은 0이 된다(10, 0). 끝으로 두 사람이 모두 상대방의 재산을 훔친다면(배반, 배반), 각자 0보다는 크고 5보다는 적은 재산을 갖게 될 것이다(3, 3).

3) World Bank. “GDP per capita (current US\$).” <https://data.worldbank.org> (검색일: 2023.07.09.)

<표 1> 자연 상태 게임

		乙	
		협조	배반
甲	협조	5, 5	0, 10
	배반	10, 0	3, 3

(출처: Clark et al. 2017)

이러한 상황에서 둘 다 협조하면 얻을 보상(5, 5)이 둘 다 배반하면 얻을 보상(3, 3)보다 크지만, 甲과 乙은 모두 배반을 선택할 가능성이 높다. 왜냐하면 상대방이 어떤 선택을 하든지 자신이 배반할 때 더 큰 보상을 얻을 수 있기 때문이다. 예를 들어 乙이 협조할 경우 甲은 협조할 때(5)보다 배반할 때(10) 더 큰 보상을 받고, 乙이 배반할 경우에도 甲은 협조할 때(0)보다 배반할 때(3) 더 큰 보상을 받는다. 이를 알고 있는 乙은 설사 협조하고 싶어도 甲이 배반할 가능성, 즉 乙의 재산을 훔칠 가능성 높기 때문에, 자신의 재산을 잃을지 모른다는 두려움에 사로잡히게 된다. 乙 역시 甲의 선택과 무관하게 배반할 때 더 큰 보상을 받기 때문에, 甲 역시 乙이 자신의 재산을 훔칠 것이라는 두려움을 느끼게 된다. 자신이 협조하더라도 상대가 배반하면 최악의 결과(0)를 얻게 된다는 두려움 때문에 자신도 배반을 선택하고, 결국 두 사람 모두 배반을 선택함으로써 자연 상태에서는 홉스가 말한 ‘만인의 만인에 대한 투쟁’ 상태에 빠지게 되는 것이다(Clark et al. 2017).

인간은 이 투쟁 상태를 벗어나기 위해 국가가 필요하다. 사회 계약을 통해 권한을 위임받은 국가는 공권력을 행사하여 남의 재산을 훔치는 사람에게 처벌을 가함으로써 협조의 보상이 배반의 보상보다 크게 만들 수 있기 때문이다(Clark et al. 2017). <표 2> 시민 사회(civil society)에서 국가가 배반, 즉 남의 재산을 훔치는 사람에게 p만큼의 처벌을 가하고 p가 5보다 크다면, 甲과 乙은 모두 상대가 어떤 선택을 하든 협조할 때 얻을 보상이 배반보다 크게 되어 둘 다 협조를 선택할 것이다. 이때 비로소 각자 상대가 자신에게 아무런 해를 끼치지 않을 것이라 믿을 수 있게 되어 자신의 재산을 잃을지 모른다는 두려움에서 해방될 수 있다.

<표 2> 사회 계약 게임

		乙	
		협조	배반
甲	협조	5, 5	0, 10-p
	배반	10-p, 0	3-p, 3-p

(출처: Clark et al. 2017)

하지만 국가 유지를 위해서는 각자 세금을 납부해야 한다. 각자 t만큼 세금을 납부한다면, <표 3>의 5-t가 자연 상태의 보상인 <표 1>의 3보다 클 때 국가는 유지될 수 있을 것이다. 만약 국가가 있을 때 보상(5-t)보다 자연 상태의 보상(3)이 크다면 사람들은 국가 대신 자연 상태를 선택할 것이기 때문이

다. 따라서 $5-t > 3$ 이어야 국가가 유지될 수 있는데 이는 $t < 5-3$ 과 같기 때문에, 결국 이 경우 국가 유지를 위해서는 세금(t)이 2보다 적어야 한다.

〈표 3〉 국가 유지 게임

		乙	
		협조	배반
甲	협조	5-t, 5-t	0-t, 10-p-t
	배반	10-p-t, 0-t	3-p-t, 3-p-t

(출처: Clark et al. 2017)

여기서 사회계약론자 가운데 로크(John Locke)나 루소(Jean-Jacques Rousseau)처럼 의회 민주주의를 지지한 사람들과 홉스처럼 절대왕정을 지지한 사람의 차이를 설명할 수 있다. 위에 제시된 국가가 유지되기 위한 조건인 $t < 5-3$ 에서 5는 사회 계약으로 인하여 법질서가 확립되었을 때 얻을 보상이고(표 2), 3은 자연 상태의 보상이다(표 1). 영국 내전 시기 극심한 혼란을 목격한 홉스는 비교적 평화로운 시기를 산 로크와 루소보다 자연 상태에서 인간의 삶이 극히 힘들다고 생각하였다(“solitary, poor, nasty, brutish, and short”). 만약 홉스가 생각한 것처럼 자연 상태가 매우 나빠서 자연 상태에서 개인이 얻을 보상이 3이 아니라 -100이라면, $t < 5-(-100)$ 이므로 국가 유지를 위한 세금의 최대치는 2에서 105로 증가한다. 이는 시민이 자연 상태가 몹시 나쁘다고 믿을 때 국가는 시민에게 엄청나게 많은 세금을 징수할 수 있음을 의미하는데, 이것이 국가가 아무리 가혹하게 착취하더라도 자연 상태보다 낫기 때문에 시민은 국가 지도자에 복종하여야 한다는 홉스의 논리인 것이다.

이상 논의를 통해 홉스처럼 자연 상태가 나쁘다고 생각하는 사람은 권위주의를 지지할 가능성이 클 것이라 예상할 수 있다. 홉스는 영국 내전 시기 빈곤과 폭력, 질병 등으로 인하여 수많은 사망자가 발생하였다는 사실을 알게 되었기 때문에 자신도 생명을 잃을지 모른다는 두려움을 크게 가졌고, 그로 인하여 자연 상태가 것처럼 나쁘다고 생각하였다. 따라서 자국 내에 전쟁이나 테러, 전염병에 인하여 대규모 사망자가 발생하였다는 사실을 알게 되어 홉스와 같은 두려움을 느낀 사람은 권위주의를 지지하는 성향을 가질 것이다. 이러한 인과관계가 사실이라면 다음을 관찰할 것이라 기대할 수 있다.

가설 1. 테러로 인한 사망자에 관한 기사를 접한 사람은 그렇지 않은 사람보다 권위주의적 가치와 체제에 대한 지지가 더 강한 경향이 있다.

가설 2. 전염병으로 인한 사망자에 관한 기사를 접한 사람은 그렇지 않은 사람보다 권위주의적 가치와 체제에 대한 지지가 더 강한 경향이 있다.

Ⅲ. 실험 디자인

위에서 제시한 가설들을 검증하기 위해 우리는 인도네시아 성인 남녀를 대상으로 설문 실험을 실

시하였다. 설문 참가자 모집은 온라인 설문 전문 회사인 쉐트릭스(Qualtrics)를 통해 이루어졌으며 인도네시아 전역에서 1921년부터 2001년 사이에 출생한 1,640명이 분석에 활용되었다. 실험 참가자들을 아무런 기사에 노출되지 않은 통제 집단, 국내 테러로 인한 사망자 관련 기사에 노출된 집단, 그리고 Covid-19 전염병으로 인한 사망자 관련 기사에 노출된 집단 중 하나에 무작위로 배정되었다. 실제 실험 참가자들이 노출된 처치물은 아래 <그림 1>과 같다. 두 가지 처치물은 모두 실제 신문 기사 내용을 차용하여 작성하였으며, 인도네시아 언론에서도 널리 다룬 내용으로써 인도네시아인들이 실제 현실에서 마주할 가능성이 높은 정보들이다.

INDONESIA • SOCIETY

Indonesia Suffers Its Worst Terrorist Attack in a Decade



Grieving relatives mourn the death of victims murdered by suspected members of an Islamic State-linked terror group

Share this article
 News Desk (The Jakarta Post)
 Jakarta • Thu, April 7, 2022
 Act of terrorism from extremists is a serious crisis in Indonesia. According to recent statistics, nearly 330 people have died from terrorist acts committed by extremists since Bali Bombing in 2002. Numerous people were victimized as a result of the terrorist acts by them. (...)

INDONESIA • SOCIETY

More than 6 Million Indonesians Got Covid-19 and 156,000 have died



Relatives wearing face masks mourn a coronavirus victim at Borotan public cemetery in Jakarta.

Share this article
 News Desk (The Jakarta Post)
 Jakarta • Thu, April 7, 2022
 Covid-19 is a serious crisis in Indonesia. According to recent statistics, more than 6 million Indonesians got Covid-19, and among them, 156,000 have died. Numerous people were victimized as a result of the Covid-19. (...)

<그림 1> 실험 처치물 (테러 위협 기사(좌), Covid-19 사망자 관련 기사(우))

본 연구에서는 권위주의적 가치와 체제에 대한 사람들의 선호 및 태도를 측정하기 위해 종속 변수로 Dunwoody and Funke (2016)이 제시한 ASC(Aggression, Submission, Conventionalism) 척도 중에서, Aggression과 Submission에 해당하는 12가지 항목에 ‘권위주의 정권’의 제도적 특징에 대한 6가지 항목을 추가한 18가지 항목을 활용하였다. ASC 척도 중 Conventionalism은 사회적 규범의 유지와 관련된 태도를 묻는 문항들로 구성되는데, 해당 문항들은 본 연구에서 주된 관심을 갖는 홉스식의 논리와 큰 관련성이 없어 설문에서 제외하였다. 본 연구에서는 개인의 권위주의적 성향과 별개로 권위주의 정권의 제도적 측면에 대한 사람들이 선호를 포착하기 위해 6가지의 문항을 추가하였다. 구체적으로, Cheibub et al. (2010)이 제시한 이론적 논의를 따라 본 연구에서는 민주주의 국가의 제도적 특징과 양립 불가능한 제도적 특징에 대한 진술을 제시한 뒤, 설문 참가자들이 해당 진술에 동의하는 정도를 종속 변수로 활용하였다.

종속 변수로 활용한 설문 문항의 내용은 아래 <표 4>에 제시되어있다. 표에서 알 수 있듯이 몇몇 문항들은 응답자들이 더 동의할수록 권위주의적 가치 및 체제를 덜 지지함을 나타내는 역문항이다. 이

들 문항은 역코딩하여 종속 변수로 활용하였다. 예컨대 Aggression을 측정하는 문항 중 “Police should avoid using violence against suspect”에 대한 답변은 동의하는 정도가 클수록 낮은 Aggression 값을 갖도록 코딩되었다. 본 연구에서는 처치물의 효과를 세부적으로 살펴보기 위해 크게 종속 변수를 4가지로 나누어 살펴보았다. 먼저 18가지 문항에 대한 응답 평균을 Overall Attitude라는 변수로 설정하였고, 각 하위 범주에 해당하는 Aggression과 Submission 6개 문항에 대한 응답 평균 또한 따로 분석에 활용하였다. 그리고 권위주의 체제에 대한 선호를 묻는 6가지 문항에 대한 응답 평균을 Attitude toward Authoritarian Regime라는 변수로 만들어 분석에 활용하였다. 이외에도 연령, 민족, 거주지역, 교육 수준, 소득 수준의 기본적인 인구사회학적 변수들과 정치적 태도 및 정치 폭력에 노출되었던 경험을 묻는 문항들이 설문 문항에 포함되었다.

본 연구의 이론적 예측이 맞다면 테러 위협 기사에 노출된 참가자들과 Covid-19 사망자와 관련된 기사에 노출된 참가자들은 아무런 기사에 노출되지 않은 참가자들에 비해 종속 변수의 평균이 더 높게 나타날 것이다.

〈표 4〉 ASC 척도 및 권위주의 정권 선호 설문 문항

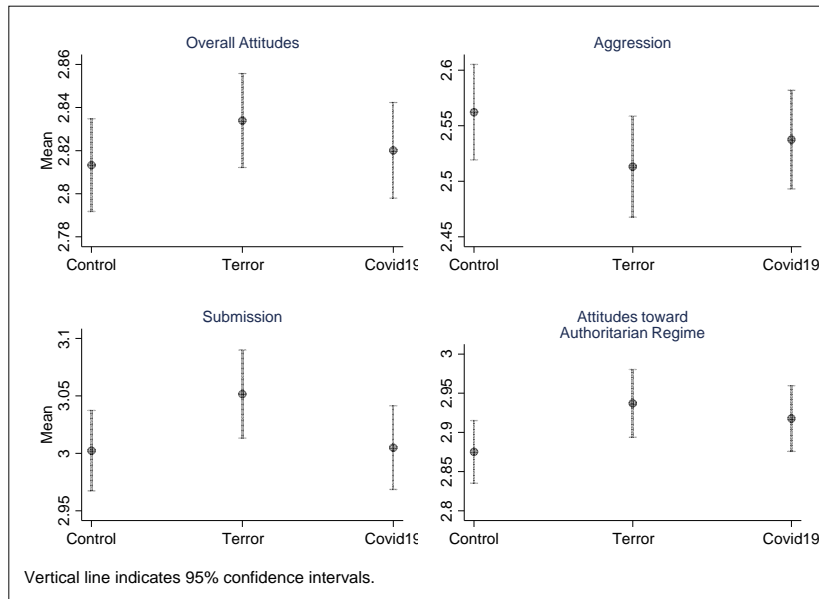
<i>Aggression</i>	Strongly disagree	Disagree	Somewhat disagree	Neither disagree nor agree	Somewhat agree	Agree	Strongly agree
Strong force is necessary against threatening groups	1	2	3	4	5	6	7
It is necessary to use force against people who are a threat to authority	1	2	3	4	5	6	7
Police should avoid using violence against suspect (*역코딩)	1	2	3	4	5	6	7
People should avoid using violence against others even when ordered to do so by the proper authorities (*역코딩)	1	2	3	4	5	6	7
Using force against people is wrong even if done so by those in authority (*역코딩)	1	2	3	4	5	6	7
Strong punishments are necessary in order to send a message	1	2	3	4	5	6	7

<i>Submission</i>	Strongly disagree	Disagree	Somewhat disagree	Neither disagree nor agree	Somewhat agree	Agree	Strongly agree
We should believe what our leaders tell us	1	2	3	4	5	6	7
Our leaders know what is best for us	1	2	3	4	5	6	7
People should be critical of statements made by those in positions of authority (*역코딩)	1	2	3	4	5	6	7
People in positions of authority generally tell the truth	1	2	3	4	5	6	7
People should be skeptical of all statements by those in positions of authority (*역코딩)	1	2	3	4	5	6	7
Questioning the motives of those in power is healthy for society (*역코딩)	1	2	3	4	5	6	7

<i>Attitude toward authoritarian regime</i>	Strongly disagree	Disagree	Somewhat disagree	Neither disagree nor agree	Somewhat agree	Agree	Strongly agree
Political opposition is essential for Indonesia (*역코딩)	1	2	3	4	5	6	7
Political Leader must be selected by free and fair election (*역코딩)	1	2	3	4	5	6	7
A turnover of political power should be possible only by election (*역코딩)	1	2	3	4	5	6	7
Competent authoritarian leader is much better than incompetent democratic leader	1	2	3	4	5	6	7
Using SNS like Youtube, Facebook or Twitter could be monitored for public purpose	1	2	3	4	5	6	7
Mass media censorship is essential to prevent social turmoil	1	2	3	4	5	6	7

IV. 실험 결과

본 연구의 가설들을 검증하기 위해 우선 우리는 t-test를 통해 실험 집단 간 종속 변수의 평균 비교를 진행하였다. <그림 2>와 <표 5>에서 알 수 있듯이 t-test 결과, 테러로 인한 사망자에 대한 기사를 읽은 집단은 아무런 기사를 접하지 않은 집단보다 ASC 척도 중 Submission의 가치에 더 동의하고(p=.062), 권위주의 체제에 더 찬성하는 것으로 나타났다(p=.039).



<그림 2> 종속 변수 평균에 대한 실험 집단 간 t-test 결과 (그래프)

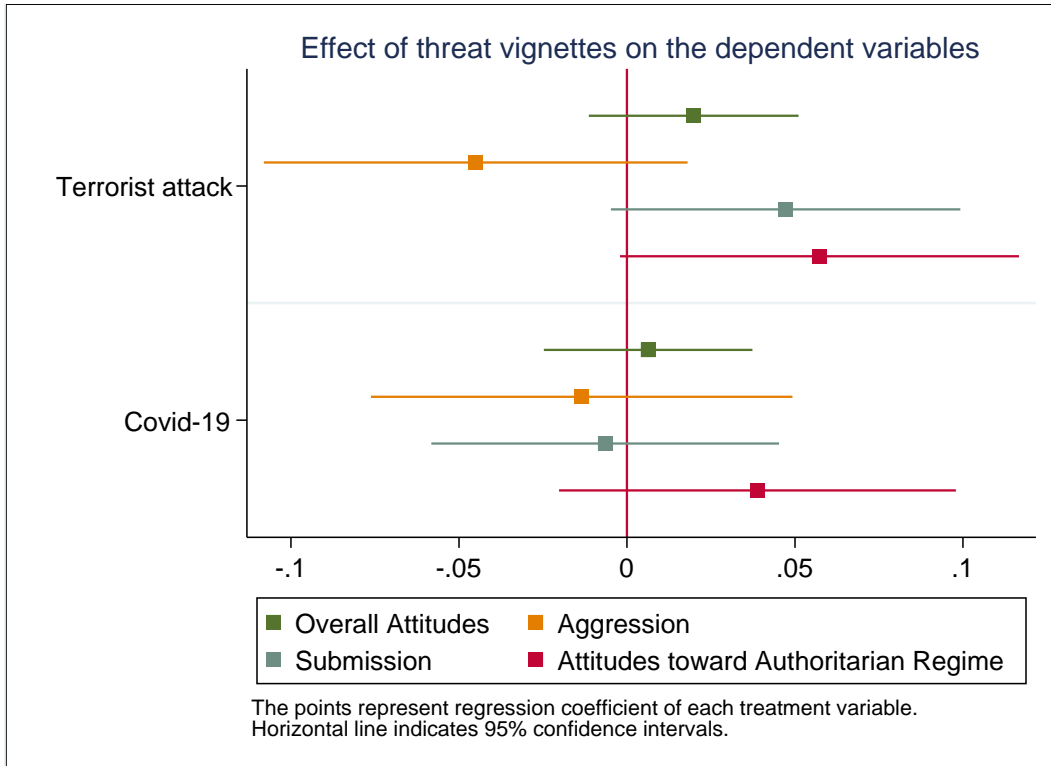
<표 5> 종속 변수 평균에 대한 실험 집단 간 t-test 결과 (표)

	Baseline Mean	Terror Attack Mean	Standard error	p value
Overall Attitude	2.813	2.834	.015	.185
Aggression	2.562	2.513	.032	.123
Submission	3.002	3.051	.026	.062
Attitude toward Authoritarian Regime	2.875	2.937	.03	.039
	Covid19 Mean			
Overall Attitude	2.813	2.82	.015	.664
Aggression	2.562	2.538	.032	.432
Submission	3.002	3.005	.026	.918
Attitude toward Authoritarian Regime	2.875	2.918	.03	.149

반면, 코로나19 사망자에 대한 기사를 읽은 집단과 아무런 기사를 접하지 않은 집단 간에는 종속 변수들의 평균에서 통계적으로 유의한 차이를 발견할 수 없었다. 이러한 결과는 주요 인구사회학적 변수들을 포함한 회귀분석 결과에서도 동일하게 확인되었다.

<그림 3>과 <표 6>에서 알 수 있듯이, 회귀분석 결과, 테러 사망자에 대한 기사는 인도네시아인들로 하여금 Submission의 가치와 권위주의적 정치 체제에 더 동의하게 만드는 효과를 갖는 것으로 나타났다. 그러나 코로나19 사망자와 관련된 기사는 인도네시아인들의 권위주의적 가치와 체제에 영향을 미치지 않는 것으로 확인되었다.

<그림 3> 테러 사망자 기사와 전염병 사망자 기사의 효과(회귀분석 결과)



<표 6> 테러 사망자 기사와 전염병 사망자 기사의 효과(회귀분석 결과)

	(1) Mean DV	(2) Aggression	(3) Submission	(4) Attitude toward Authoritarian Regime
Terrorist attack	0.02 (0.02)	-0.04 (0.03)	0.05+ (0.03)	0.06+ (0.03)
Covid-19	0.01 (0.02)	-0.01 (0.03)	-0.01 (0.03)	0.04 (0.03)
Observations	1640	1640	1640	1640
R ²	0.012	0.018	0.021	0.019

괄호 안은 표준 오차이며 통제 변수로 포함된 연령, 성별, 소득 수준, 교육 수준, 거주 지역, 종교, 직업은 표에서 제외됨. + p<0.1, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

V. 토론 및 결론

이 연구에서 우리는 흡스가 주장한 자연 상태에서의 두려움에 초점을 두어 권위주의 유지와 민주주의 후퇴 현상의 원인에 관한 미시적 이론을 제공하였다. 대규모 폭력이나 전염병으로 인하여 자신의 생명을 잃을지 모른다는 두려움이 강한 사람이 흡스처럼 권위주의를 지지한다는 것이다. 인도네시아에서 실시한 설문 실험은 그러한 주장을 뒷받침하였다. 테러로 인한 사망자에 관한 기사를 접한 사람은 그렇지 않은 사람보다 권위주의적 가치와 체제에 대한 지지가 더 강한 경향을 드러낸 것이다. 코로나-19로 인한 사망자에 관한 기사를 접한 사람은 예상과 달리 그렇지 않은 사람과 큰 차이를 보이지 않았다. 이는 이후 설명이 필요한 부분이다.

이러한 발견은 독립 전쟁이나 독립 후 내전, 또는 종족 간의 폭력적 갈등이나 테러를 겪은 많은 개발도상국에서 왜 아직도 권위주의가 굳건하게 유지되거나 민주주의가 후퇴하는지에 대하여 새로운 시각을 제공한다. 심지어 싱가포르처럼 고도로 발전한 국가에서도 과거 극심했던 중국계와 말레이계 간의 폭력적 갈등이 오늘날까지 권위주의 체제를 지탱하는 중요한 원천이 된다는 사실도 시사한다.

실제 싱가포르 집권 여당 인민행동당(People's Action Party, PAP)이나 과거 말레이시아를 오랫동안 지배했던 통일말레이국민조직(United Malays National Organization, UMNO)은 과거 중국계-말레이계 폭동을 상기시키며 안정과 질서 유지를 위해 자신들을 지지해 달라고 유권자에게 호소하였다. 한국의 과거 권위주의 정당들도 한국전쟁의 참화를 상기시키기 위하여 선거철마다 북한의 위협을 강조하는 이른바 '북풍'을 이용하였다.

참고문헌

- 신재혁. 2022. “동남아시아 민주주의 퇴행의 원인과 전망.” 한국동남아학회 연례학술대회 발표문.
- 신재혁. 2019. “싱가포르는 왜 민주화되지 않는가? 비교연구 방법을 활용한 지역연구.” 『동남아시아연구』 29권 2호, 161-91.
- Cheibub, José Antonio, Jennifer Gandhi, and James Raymond Vreeland. 2010. “Democracy and Dictatorship Revisited.” *Public Choice* 143(1-2): 67-101.
- Clark, William Roberts, Matt Golder, and Sona Nadenichek Golder. 2017. *Principles of Comparative Politics*. 3rd edition. Washington, DC: CQ Press.
- Dunwoody, P. T., & Funke, F. (2016). The Aggression-Submission-Conventionalism Scale: Testing a new three factor measure of authoritarianism. *Journal of Social and Political Psychology*, 4(2), 571-600.
- Hobbes, Thomas, 최공웅 · 최진원 역. 2009. 『리바이어던』. 서울: 동서문화사.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub, and Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950- 1990*. New York: Cambridge University Press.

이슬람주의와 민주적 지지의 다차원성: 인도네시아 사례를 중심으로

길정아(고려대학교 아세아문제연구원)

박정훈(서강대학교 동아연구소)

요약: 세계 최대 이슬람 국가인 인도네시아는 최근 1998년 민주화 이후 안정적으로 유지되었던 민주주의 체제의 불안정성이 점차 커지고 있다. 엘리트 사이 정치적 역관계에 지나치게 집중한 기존연구의 한계를 극복하기 위해 본 연구는 여론조사 데이터를 이용하여 이슬람주의의 부상이 대중들의 민주적 지지(democratic support)에 어떠한 영향을 미치는지 살펴본다. 분석 결과 인도네시아 대중들은 이슬람주의에 호의적일수록 민주적 통치의 성과에 대해 부정적으로 인식할 가능성이 높았으나, 이러한 부정적 인식이 민주주의 체제 전반에 대한 반대로 이어지지는 않는 것으로 확인되었다. 이러한 분석 결과는 인도네시아를 비롯해 사회 전반에 이슬람적 경건성이 높아지고 있는 민주주의 국가에서 현 정치체제가 지금보다 대중이 체감할 수 있는 성과를 생산할 수 있다면 이슬람주의와의 양립과 정치체제의 안정성을 확보할 수도 있다는 점을 시사한다.

I. 서론

인도네시아는 이슬람과 민주주의 사이의 관계라는 측면에서 예외적이지만 의미 있는 경로를 걸어왔다. 전인구의 약 87%인 약 2억 3천만 명이 무슬림인 세계 최대 이슬람 국가인 인도네시아는 1998년 수하르토 대통령의 권위주의 체제, 즉 이른바 신질서(Orde Baru)가 몰락한 이후 자유로운 정당정치와 중앙과 지방 단위에서의 주기적 선거 시행으로 대표되는 일련의 정치개혁을 성공적으로 진행했다. 이 과정에서 주류 무슬림단체들이 보여준 민주주의에 대한 강한 신념과 높은 관용성은 이슬람도 민주주의의 공적 덕목인 시민성(civility)을 갖추 수 있음을 보여주는 중요한 사례로 인식되었다(Hefner 2000). 이후 지금까지 안정적이지 않지만, 꾸준히 진행된 인도네시아의 민주적 이행과정은 이른바 '민주화의 제3의 물결' 과정에서 상대적으로 소외된 권위주의 체제를 공고히 해가던 아랍, 북부 아프리카, 그리고 중앙아시아의 이슬람 국가들과는 큰 차이를 보여줬다(Diamond 2010).

그러나 최근 인도네시아 민주주의의 질적 수준이 정체, 혹은 퇴보 상태로 접어들고 이에 대한 원인을 규명하는 연구들이 활발해짐에 따라 이슬람과 민주주의의 이른바 양립가능성(compatibility)에 대한 기존의 긍정적인 시각이 수정되고 있다. 물론 인도네시아가 비슷한 시기에 민주화를 겪은 이웃 국가들인 태국과 필리핀과 같이 갑작스러운 군사 정변을 겪거나 확실한 권위주의적 통치 스타일을 가진 지도자가 국정을 장악한 것은 아니다. 하지만, 종교와 문화적 소수 집단에 대한 법적·정치적 차별의 심화, 정당정치에 대한 신념이 약한 대중주의적 정치지도자의 부상, 시민적 자유에 제약을 가하는 법률의 제정 등이 동시다발적으로 발생하고 있다는 점은 인도네시아 민주

주의에 관한 최근 연구가 공통으로 지적하는 바이다(예: Aspinall and Mietzner 2014; Davidson 2018; Warburton and Aspinall 2019). 학자들은 이러한 ‘비자유주의적 전환(illiberal turn)’으로 인한 민주주의의 질적 수준 저하의 주된 원인 가운데 하나로 인도네시아 무슬림 사회의 전반적인 보수화를 바탕으로 이슬람을 정치, 경제, 사회적 행위를 규율하는 이념적 대안으로 받아들이는 사상적 조류, 즉 이슬람주의(Islamism)의 성장을 꼽는다(Mietzner 2018; Menchik 2019).

지금까지 인도네시아 이슬람주의와 민주주의의 상호관계를 다룬 기존 연구들은 이슬람주의자들의 정치적 동원과정에서 특히 시민적 자유와 관용을 비롯한 민주적 규범이 쇠퇴하는 과정을 효과적으로 밝혔다. 그러나 이슬람주의의 성장이 정당과 종교 지도자 등 소수 엘리트의 정치적 이익을 둘러싼 역학관계의 결과라는 점을 지나치게 강조한 나머지 인도네시아 시민들이 이슬람주의와 민주주의를 어떻게 바라보고 있는지는 상대적인 관심이 적었다. 이러한 상황에서 2016년 말 수도 자카르타에서 잇따라 개최된 중국계 기독교도 정치인-예명 아훅(Ahok)으로 더 잘 알려진-바수키 짜하야 뿌르나마(Basuki Tjahaja Purnama)에 대한 대규모 반대 집회의 개최 이후 비무슬림 정치인에 대한 인도네시아 대중들의 여론이 크게 악화한 점(Nastiti and Ratri 2018), 그리고 인도네시아 무슬림들의 생활 방식이 이슬람의 규율과 가치관에 점점 수렴하고 있는 점(Brown 2019)을 고려한다면 엘리트가 아닌 대중들의 이슬람주의에 대한 인식을 면밀하게 관찰하는 것은 그 어느 때보다 중요하다. 더욱이 최근 인도네시아 민주주의의 질적 하락에도 불구하고 여전히 절대적인 대중들의 민주주의에 대한 지지(Aspinall et al. 2020)는 과연 인도네시아에서 시민들이 이슬람과 민주주의 사이의 관계를 구체적으로 어떻게 바라보고 있는지에 관한 연구의 필요성을 시사한다.

이에 본 연구는 최근 인도네시아 사회에서 강화되고 있는 이슬람주의가 시민의 민주주의에 대한 선호, 즉 민주적 지지(democratic support)에 어떠한 영향을 미치는지를 면밀하게 살펴본다. 구체적으로 본 연구는 민주적 지지가 민주주의의 체제 자체에 대한 선호와 민주적으로 구성된 정부의 수행력에 대한 선호라는 두 가지 차원으로 구성되어 있음을 가정한 뒤 이슬람주의적 가치 지향에 따라 인도네시아인들의 민주적 지지가 어떻게 변화하는지를 관찰한다. 여론조사 데이터를 분석한 결과 인도네시아인들은 전반적으로 높은 수준의 민주적 지지를 보였으나, 이슬람주의에 호의적일수록 민주주의 체제의 경제발전, 효율성, 결단력 등으로 대표되는 성과에 대해서 부정적으로 인식할 가능성이 유의미하게 큰 것으로 드러났다. 그러나 이슬람주의들의 민주주의 체제의 성과에 대한 부정적 인식이 민주주의 체제 전반에 대한 반대로 이어지지는 않았다. 이러한 분석결과는 인도네시아를 비롯해 사회 전반에 이슬람적 경건성이 높아지고 있는 민주주의 국가에서 현 정치체제가 지금보다 대중이 체감할 수 있는 성과를 생산할 수 있다면 이슬람주의와의 양립과 정치체제의 안정성을 확보할 수도 있다는 함의를 제공한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저, 기존 연구를 통해 인도네시아에서 민주주의와 이슬람의 관계와 더불어 민주적 지지의 개념적 다면성을 살펴본다. 제3장에서는 가설

설정과 변수조작을 비롯한 연구방법을, 제4장에서는 여론조사 데이터를 경험적으로 분석한 결과를 자세히 설명한다. 마지막으로 결론에서는 연구결과가 인도네시아, 나아가 동남아시아를 비롯한 비서구 민주주의 체제의 불안정한 민주주의의 이행을 이해하는 데 어떠한 함의를 가지는지 후속 연구의 가능성과 함께 요약한다.

II. 이론적 논의

1. 인도네시아의 민주주의와 이슬람주의

1998년 수하르토 권위주의 체제가 종식된 후 민주화의 길에 들어선 인도네시아는 민주주의와 이슬람 사이의 조화로운 관계, 즉 양립가능성(compatibility)을 입증하는 중요한 사례로 인식되었다. 약 10세기부터 인도와 아랍 상인들로부터 점진적으로 이슬람을 받아들인 인도네시아에서는 기존의 불교, 힌두교, 그리고 토속신앙과 큰 마찰 없이 비교적 온건한 종교적 전통을 유지하였다. 이러한 인도네시아의 다원주의적 이슬람 전통은 19세기 말부터 진행된 서구 민족주의와 이슬람 부흥주의의 유입에도 유지되어 1945년 네덜란드로부터의 독립 과정에서 제정된 헌법을 바탕으로 이슬람 신정국가 체제 대신 의회민주주의 체제를 도입하는 데 큰 영향을 주었다(Hefner 2020). 더욱이 수하르토 정권 붕괴 당시 양대 무슬림 사회단체인 나흘다톨 올라마(Nadhlatul Ulama, NU)와 무함마디야(Muhammadiyah)가 보여준 민주주의 체제에 대한 강한 신념은 일부 국제정치학자들의 우려와는 달리 안정적 민주적 이행에 필요한 시민성(civility)이 이슬람 국가에도 뿌리를 내릴 수 있음을 보여주었다(Hefner 2000). 2009년 당시 미국 국무장관이었던 힐러리 클린턴의 “이슬람, 민주주의, 근대성, 그리고 여성 권리가 공존할 수 있는지 알고 싶으면 인도네시아로 가보라”는 발언은 인도네시아에서 민주주의와 이슬람 사이의 양립가능성을 상징하는 예시로 널리 회자되었다(Hoesterey 2013, 157).

순조롭게 진행될 것으로 보였던 인도네시아의 민주화 이행은 그러나 2010년대 이후 본격화된 이른바 ‘정치적 이슬람(political Islam)’의 부상과 이슬람주의의 정치적 주류화로 인해 새로운 국면을 맞게 되었다. 무슬림 사회 내부의 정치적 동원을 통해 이슬람주의의 궁극적 목표인 신을 경배하는(God-fearing) 사회 건설을 목적으로 하는 운동(Sadowsski 2006, 219)을 뜻하는 정치적 이슬람은 1928년 이집트의 무슬림 형제단의 창설과 함께 여타 이슬람 국가로 확산하였다. 인도네시아 역시 상대적으로 경건성을 강조했던 서부 자바와 수마트라를 중심으로 이슬람 연맹(Persatuan Islam)과 같이 이슬람 율법인 샤리아(sharia)에 바탕을 둔 국가건설을 목표로 하는 정치단체들이 독립 이전부터 활동하고 있었다. 그러나 인도네시아의 이슬람주의는 비교적 최근까지 대중적 기반을 확보하지 못한 채 일부 무슬림 지식인과 과격주의자들의 사상적 전유물로 인식되었던 것이 사실이다.¹⁾ 이렇듯 주변부에 머물러있던 인도네시아의 이

1) 보다 자세한 내용은 박정훈(2021, 107-113)을 참고할 것.

슬람주의는 수하르토 권위주의 정권의 붕괴와 정치적 자유화 과정을 거치면서 차츰 대중적인 기반을 구축해나갔다. 이슬람주의 지하 대학생운동 출신으로 유력 정당으로 성장한 복지정의당(PKS), 그리고 특히 2014년 대통령 선거를 기점으로 급격히 양극화된 정치 지형을 적극적으로 이용하여 주요 정당과 정치인들과의 연대를 통해 자신들의 입지를 강화한 이슬람 수호전선(FPI), 인도네시아 율법학자평의회(MUI)과 같은 단체들은 인도네시아에서 정치적 이슬람의 주류화를 대표하는 행위자들이다(Fionna and Njoto-Felliard 2015; Park 2021).

지금까지 진행된 관련 연구의 대부분은 이슬람주의의 확산이 특히 정치 엘리트들에게 비자유주의(illiberalism)적 요소가 농후한 공식적 혹은 비공식적 제도들을 도입하도록 유도하여 인도네시아의 민주주의의 안정성을 저해한다는 점에 초점을 맞춰왔다. 이들 연구에 의하면 민주화 이후 인물 중심의 선거 경쟁이 치열해지고 있는 인도네시아에서 작지만 강한 조직동원력을 가지고 있는 이슬람주의 단체들은 특정 후보자에 대한 지지를 조건으로 자신들의 정치적 목소리가 제도적으로 반영되도록 시도하면서, 초기에는 상대적으로 적은 표로 당선할 수 있으면서도 지방조례(Perda)를 제정할 수 있는 지자체장과 의원 선거에 초점을 맞췄다. 예를 들어 민주화 이후 지방정치를 연구한 하산(Noorhaidi Hasan)과 부흘러(Michael Buehler)는 종교에 상관없이 여성공무원에게 질باب(jilbab, 이슬람식 헤드 스카프)의 착용을 강제하는 등의 이른바 ‘샤리아 지방조례(Perda Sharia)’의 전국적 확산이 이슬람의 사회적 지위를 공고화하려는 보수 무슬림 지도자들과 과격 행동가들의 적극적 로비의 결과임을 지적한 바 있다(Hasan 2013; Buehler 2016). 더욱이 이러한 제도들이 인도네시아 지역사회에 자리 잡으면서, 과거에는 억제되어 있었던 무슬림 보수주의 행동가들의 아흐마디아(Ahmadiyah)²⁾와 시아파 등 종교적 소수 세력에 대한 배타적 태도와 폭력이 지방정부의 묵인과 방조를 통해 증가하고 있다는 점은 주목할 만 하다(Tanuwidjaja 2010).

최근 연구들은 2010년대부터 이슬람주의가 인도네시아 중앙정치 엘리트들과도 본격적으로 깊은 관련을 맺고 있음을 지적하고 있다. 2006년 여성의 표현의 자유를 광범위하게 제한하는 이른바 ‘반(反)포르노그래피법(RUU APP)’의 제정과정에서 영향력을 행사한바 있는 이슬람 단체들은(Allen 2007), 2014년 대통령 선거운동 과정에서 중앙정치 무대의 전면에 부상했다. 당시 민주주의에 대한 비교적 강한 신념과 이념적 온건함을 대표하던 조코 위도도(Joko Widodo, 조코위)와 민족주의와 반서구정서를 앞세운 프라보워 수비안토(Prabowo Subianto)간 양자 대결의 구도 속에서 FPI를 비롯한 이슬람주의 단체들은 조코위에 대한 이념공세를 통해 (비록 패배하였지만) 프라보워의 지지율 상승에 큰 역할을 담당했다(Mietzner and Muhtadi 2018, 492). 전임 유도요노(Yudhoyono) 대통령과는 달리 연립내각과 공공기관 인사에 배제당한 이슬람주의 인사들은 조코위 정부에 대한 강력한 반대 세력으로 부상했고, 2016년 말 자카르타 주지사 선거에서 앞서나가던 중극계 기독교 정치인이자 조코위의 강력한 우군

2) 인도 편자브 지역에서 발전한 이슬람계 종교로 이슬람의 공인된 해석과는 달리 무함마드가 아닌 창시자 미르자 굴람 아흐마드(Mirza Ghulam Ahmad)를 마지막 예언자로 본다. 이에 따라 무슬림 주류에서는 이단으로 간주한다.

이었던 아후³⁾에 대한 대규모 장외 반대집회 개최를 주도함으로써 그 세를 과시하였다. 이슬람주의 세력뿐만 아니라 NU와 무함마디아 내부의 보수주의자, 그리고 뿌라보워와 유도요노 등 일부 야당 지도자들까지 가세하여 독립 이후 인도네시아 역사상 최대 규모로 치러진 반(反)아후 집회는 특히 비무슬림의 공무 담임의 자유에 대한 인도네시아 무슬림 엘리트들의 강한 반감의 상징이었다(Menchik 2019, 426-28).

더욱이 기존 연구는 정치적 이슬람의 부상과 비자유주의의 확산에 대한 인도네시아 정부의 대응 역시 비자유주의적으로 전개되고 있으며, 인도네시아 민주주의 발전의 또 다른 걸림돌로 작용하고 있음을 보여준다. 일례로 재임 이후 조코위 대통령의 민주주의에 대한 신념의 변화와 그 원인을 분석한 미츠너(Marcus Mietzner)의 연구는 반아후집회 이후 조코위가 이슬람 세력의 결집을 막기 위해 사용한 정책의 상당 부분이 정치적 자유를 상당히 억압했음을 지적한다. 조코위 정부는 NU와 무함마디아같이 대중적 지지기반을 가지고 있는 단체들을 위해 행정과 재정적 지원을 강화하였으나, FPI와 같이 비타협적인 이슬람주의 세력들은 철저히 탄압하는 양면적인 정책을 실시하였는데, 특히 후자의 활동을 제한하는 과정에서 사법적인 판단 없이 정부가 자의적으로 시민단체를 해산할 수 있는 대통령령을 시행했다(Mietzner 2018). 미츠너의 후속 연구 역시 여러 사례를 통해 당시 재선을 앞둔 조코위 정부가 가짜뉴스와 사이버 명예훼손에 관련한 법규정을 활용하여 이슬람주의자들을 비롯한 반대 세력들의 정치적 자유를 억압하고 있음을 밝혔다(Mietzner 2020).

인도네시아의 이슬람주의와 민주주의를 다룬 기존 연구는 신생민주주의 체제의 급격한 질적 하락이 민주적 원리와 가치 대신 단기간의 정치적 이익을 우선시하는 정치 엘리트들의 이른바 ‘권위주의적 혁신(authoritarian innovation)’ 전략에 기인한다는 주장과 맥이 닿아있다(Curato and Fossati 2020). 그러나 민주주의의 안정성을 결정하는 또 다른 요인인 시민들의 민주주의에 대한 신념과 지지에 대해서는 큰 관심을 보이지 않는다는 한계를 지닌다. 이미 많은 비교연구가 지적하듯이, 민주주의 체제의 안정과 발전 정도는 시민들이 얼마나 민주적 가치를 내면화하는지에 따라 좌우된다(예: Putnam 1993; Inglehart and Welzel 2003; 조영호·김용철 2017). 인도네시아의 경우 당시 수하르토 권위주의 체제의 정치적 탄압에 대한 일종의 우회로로 이미 1970년대 중반부터 “일상생활에서의 이슬람의 중요성과 종교적 의무 실천에 대한 강조(김형준 2013, 183)”를 뜻하는 이른바 ‘이슬람 부흥(Islamic revival)’ 현상이 특히 중산층을 중심으로 교육(Hadiz 2014), 여성의 의복(Brown 2019), 주거 형태(Weng 2018) 등에서 구체화하였다. 주목할 점은, 이러한 일상생활의 이슬람 부흥과 정치적 이슬람의 부상에도 불구하고 민주주의에 대한 인도네시아 국민의 지지가 최근까지 압도적이며, 시간이 갈수록 강화되었다는 것이다.⁴⁾ 이렇게 엘리트 수준의 정치 동학과

3) 신성모독 혐의로 고발당한 아후는 자카르타 주지사 선거 낙선 이후 2017년 5월 법원에 의해 2년 형을 선고받고 수감되었다. 2019년 1월 크리스마스 사면으로 석방된 그는 인도네시아 국영 석유기업인 페르타미나(Pertamina)의 최고경영진으로 복귀했다.

4) 아스피날(Edward Aspinall)과 그의 동료들의 연구(Aspinall et al., 2020, 508)에 의하면 2019년 4월 실시한 여론조사에서 응답자의 85%가 “민주주의가 완벽하지는 않지만 인도네시아 정부를 구성하는데 있어 최선이다”는 문장에 찬성하였다. 이는 5년 전 같은 기간의 조사보다 12% 늘어난 수치이다.

는 달리 전개되는 것처럼 보이는 인도네시아 시민들의 이슬람과 민주주의에 대한 관계 설정에 대한 경험적 연구는 인도네시아 민주주의를 이해함에 있어 우리에게 새로운 시사점을 제공해 줄 것이다.

2. 민주적 지지(democratic support)의 다차원성: 체제 vs. 수행력

상술한 바와 같이, 본 연구는 인도네시아 시민들의 이슬람주의와 민주주의에 대한 태도의 관계를 살펴봄에 있어, 민주적 지지의 다차원성에 주목한다. 구체적으로, 인도네시아 시민들의 민주적 지지가 특히 어떠한 차원에 기반을 두고 있는지, 그리고 그에 대한 이슬람주의의 영향력이 어떻게 상이한 영향력을 가지는지를 분석하려는 것이다. 그 이유는, 민주적 지지가 민주주의 체제에 대한 선호라는 규범적 측면에서 형성되기도 하고, 민주주의의 효율성 혹은 효과성이라는 수행력의 차원에서 형성되기도 하는 점을 고려할 때(Easton 1965; 1975; Norris 1999), 이슬람주의의 강화가 민주주의의 질적 하락으로 이어진다는 평가에도 불구하고 민주주의에 대한 시민들의 절대적인 지지가 여전히 견고하게 유지되고 있다는 일관되지 않은 현상에 대한 하나의 설명을 제공해 줄 수 있을 것으로 기대되기 때문이다.

민주적 지지는 이스턴(Easton 1965)이 이론화한 정치적 지지(political support)를 구성하는 하위 개념 중 하나이다. 이스턴에 의하면, 정치적 지지의 대상은 정치 공동체(political community), 통치 체제(regime), 현직 정부로 대표되는 통치 당국(authorities)으로 구분된다. 이 중, 통치 체제는 권위의 구조를 정당화하는 가치와 운영의 규범을 의미하며, 민주주의는 그러한 통치 체제의 유형 중 하나이다. 한편, 노리스(Norris 1999; 2011) 또한 정치적 지지 개념의 구분을 시도하였는데, 이 중 본 연구가 주목하는 것은 민주적 가치와 이상(democratic values and ideals)을 포함하는 정치체제의 원칙과 규범에 대한 지지와, 정치체제의 수행력(performance of political regime) 혹은 민주주의의 작동 양식에 대한 지지이다. 요컨대, 민주주의에 대한 시민들의 태도를 규명하고 있는 기존 이론들은 정치 체제 중 하나로서의 민주주의를 상정하는 가운데, 그것이 본질적으로 내포하고 있는 가치에 대한 선호와 더불어 그것이 얼마나 효과적인 정치 체제인지에 대한 평가적 측면이 구분될 수 있음을 논의하고 있다.

민주적 지지에 영향을 미치는 요인은 다음과 같이 밝혀져 왔다. 먼저, 자유롭고 공정한 선거는 시민들의 민주적 지지에 영향을 미친다(Linde and Ekman 2003). 또한, 선거에 있어서의 절차적 공정성에 기반한 선거의 규범과 질(electoral integrity)도 민주적 지지를 높이는 중요한 요인으로 검증되었다(Tyler and Trinkner 2017). 한편, 민주주의의 경제적 수행력에 대한 평가가 시민들의 민주적 지지에 영향을 미친다는 것이 경험적으로 검증되어 왔다(Armineon and Guthmann 2014; Clarke et al. 1993; Quaranta and Martini 2016; Yap 2012). 그 이유는, 경제적 발전은 체제의 수행력을 평가함에 있어 가장 가시적인 지표이며, 따라서 유권자와 정치엘리트 사이

의 가장 높은 반응성을 보이는 것은 경제이슈이기 때문이다. 이에 높은 경제적 성과는 효과적이고 효율적인 민주주의에 대한 선호를 이끌어낼 수 있다. 이에 더하여, 경제적 불평등 또한 민주적 지지에 중요한 영향을 미친다(Anderson and Singer 2008; Anderson 2012; Cordova and Layton 2016). 최근의 한 연구는, 인도네시아 사례를 중심으로 하여 경제적 불평등에 대한 인식이 민주적 지지에 미치는 영향력을 경험적으로 밝히기도 하였다(Muhtadi and Warburton 2020).

이러한 개념적 구분에 근거할 때, 최근 강화되고 있는 이슬람주의가 민주주의의 어떠한 측면과 관계를 맺는지에 대해 보다 면밀하게 살펴볼 필요가 있다. 구체적으로, 본 연구는 인도네시아 시민들의 민주적 지지가 주로 어떠한 차원에서 형성되어 있는지, 나아가 이슬람주의가 민주주의의 정치 체제적 선호와 민주주의의 효과성 혹은 수행력에 대한 선호 중 어떠한 차원과 보다 밀접하게 연관되는지에 대해 살펴보고자 한다. 상술한 바와 같이, 인도네시아에서 이슬람주의의 강화는 민주주의적 선호를 저해한다는 평가와, 이슬람주의의 강화에도 불구하고 여전히 국민들은 민주주의에 대한 높은 지지를 보이고 있다는 상반된 평가가 대립하고 있다. 이렇듯, 이슬람주의의 강화가 민주주의에 대해 미치는 영향력이 일관된 결론에 이르지 못하는 것에 대하여, 본 연구는 시민들의 민주적 지지의 다차원성에 주목하여 이슬람주의가 민주주의적 태도와 맺는 관계를 보다 면밀하게 밝힘으로써 그에 답하고자 하였다. 구체적으로, 본 연구는 이슬람주의의 강화가 민주주의의 효과적인 수행력에 대해 부정적인 인식을 높일지라도, 이러한 이슬람주의적 태도의 강화가 민주주의 체제 자체에 대한 반대로 이어지지 않을 것임을 예측한다. 경험적 분석 결과가 본 연구의 예측을 지지한다면, 인도네시아를 비롯한 신생 민주주의 국가에서 이슬람주의적 경건성이 높아짐에도 불구하고 민주주의 체제가 정치사회적 성과를 산출하여 대중들의 만족을 이끌어낼 수 있을 것이며, 이는 나아가 이슬람주의와 민주주의의 양립 가능성, 그리고 시민들의 민주적 지지는 민주주의 정치 체제의 안정적인 존립을 뒷받침하는 토양임을 이해하는 데 기여할 것이다.

III. 데이터 및 분석 방법

본 연구는 고려대학교 아세안센터에서 인도네시아 국민들을 대상으로 설문조사하여 수집한 데이터를 사용하였다. 설문조사는 온라인 방식으로 진행되었으며, 총 표본의 수는 2,445명이다.⁵⁾

분석의 종속변수는 민주주의에 대한 선호, 즉 민주적 지지(democratic support)이다. 특히, 본 연구에서는 이를 효용적 가치로서의 민주주의와 규범적 가치로서의 민주주의로 구분하여 살펴보기 위해, 다음의 네 가지를 설정하였다. 첫째, 민주주의가 경제발전에 유리하다는 평가이다. 둘째, 민주주의가 질서와 안정을 유지하는 데 있어 효율적이라는 평가이다. 셋째, 민주주의가 결단력이 있는 정치 체제라는 평가이다. 마지

5) 자료에 대한 구체적인 정보 필요

막으로, 민주주의 체제가 다른 정치체제보다 우월하다는 평가이다. 이 중에서, 앞의 세 가지 종속변수는 효용적 가치로서의 민주주의에 대한 태도를 측정하는 변수로 상정하였으며, 네 번째의 종속변수는 정치 체제 자체로서의 민주주의에 대해 지지하는 태도를 의미한다. 네 개의 종속변수는 모두 각각 순서를 가진 네 개의 범주로 구성되어 있다. 네 개의 영역에 대해 동의하는 바가 가장 낮은 경우에서 높은 경우가 될수록, 낮은 숫자에서 큰 숫자를 부여하였다.

주요 독립변수는 다음과 같다. 본 연구는 민주적 지지에 영향을 미치는 요인으로서 이슬람주의적 태도에 초점을 맞춘다. 따라서 다음과 같은 두 가지 독립변수를 상정하였다. 첫째, 이슬람 율법인 샤리아(Sharia)에 의한 통치를 얼마나 지지하는지의 정도이다. 지지하는 정도가 강할수록 보다 큰 숫자를 부여하여 조작화 하였다. 둘째, 인도네시아의 중앙정부와 지방정부에서 주요 관직을 무슬림이 아닌 사람들에게 개방하는 것을 반대하는 정도를 측정한 두 문항을 합산하여 응답자들의 이슬람주의적 태도를 측정하였다. 따라서 이러한 개방을 반대할수록, 즉 이슬람주의적 태도가 강할수록 보다 큰 숫자로 코딩하였다.

이 외에도, 응답자들의 민주적 지지를 비롯한 정치사회적 태도와 관련될 것으로 생각되는 외국의 영향력에 대한 평가, 종교생활의 정도, 미국에 대한 호감도 및 관심, 2019년 대통령선거에서 조코 위도도 후보에게 투표한 여부(조코 위도도 선택=1), PDIP를 지지하는 정도, 정부의 역할에 대한 선호, 정부/의회/사법부에 대한 신뢰, 종교적 관용의 태도, 표현의 자유에 대한 지지, 성별(여성=1), 연령, 교육수준, 소득수준, 인종(자바인=1), 지역(자바 거주=1), 무슬림 여부(무슬림=1)를 통제변수로 설정하였다. 주요 변수들의 조작화 방식은 하단의 <표1>에 정리하였으며, 기술통계량은 <표2>에 나타난 바와 같다. 범주형 변수의 경우는 빈도와 비율을 제시하였으며, 연속형 변수는 평균과 표준편차, 그리고 최솟값과 최댓값을 보고하였다.

<표1> 주요 변수의 조작화

변수		조작화 내용
종속변수	민주적 지지: 경제발전	민주주의가 경제발전에 좋다고 생각: 전혀 동의하지 않음=1, 별로 동의하지 않음=2, 다소 동의함=3, 매우 동의함=4
	민주적 지지: 결단력	민주주의는 문제 해결의 결단력이 있다고 생각: 전혀 동의하지 않음=1, 별로 동의하지 않음=2, 다소 동의함=3, 매우 동의함=4
	민주적 지지: 효율성	민주주의는 질서와 안정을 유지하는 데 효율적이라고 생각: 전혀 동의하지 않음=1, 별로 동의하지 않음=2, 다소 동의함=3, 매우 동의함=4
	민주적 지지: 체제 우월성	민주주의는 다른 정치체제보다 우월하다고 생각: 전혀 동의하지 않음=1, 별로 동의하지 않음=2, 다소 동의함=3, 매우 동의함=4
독립변수	이슬람주의	인도네시아 중앙정부와 지방정부의 주요 관직을 무슬림이 아닌 사람들에게 개방하는 것을 반대: 전혀 동의하지 않음=1, 별로 동의하지 않음=2, 다소 동의함=3, 매우 동의함=4 두 변수를 합산하여 조작화
	샤리아	샤리아에 의해 통치되어야 한다. 전혀 동의하지 않음=1, 별로 동의하지 않음=2, 보통=3, 다소 동의함=4, 매우 동의함=5

<표2> 주요 변수의 기술통계

변수		사례수	평균 혹은 비율	표준편차	최솟값	최댓값
종속변수	민주적 지지: 경제발전	2,378	(100.00)	-	-	-
	전혀 동의하지 않음	232	(9.76)	-	-	-
	별로 동의하지 않음	401	(16.86)	-	-	-
	다소 동의함	965	(40.58)	-	-	-
	매우 동의함	780	(32.80)	-	-	-
	민주적 지지: 결단력	2,384	(100.00)	-	-	-
	전혀 동의하지 않음	320	(13.42)	-	-	-
	별로 동의하지 않음	586	(24.58)	-	-	-
	다소 동의함	826	(34.65)	-	-	-
	매우 동의함	652	(27.35)	-	-	-
	민주적 지지: 효율성	2,387	(100.00)	-	-	-
	전혀 동의하지 않음	257	(10.77)	-	-	-
	별로 동의하지 않음	503	(21.07)	-	-	-
	다소 동의함	871	(36.49)	-	-	-
	매우 동의함	756	(31.67)	-	-	-
	민주적 지지: 체제 우월성	2,384	(100.00)	-	-	-
전혀 동의하지 않음	131	(5.49)	-	-	-	
별로 동의하지 않음	281	(11.79)	-	-	-	
다소 동의함	1,076	(45.13)	-	-	-	
매우 동의함	896	(37.58)	-	-	-	
독립변수	샤리아 통치	2,255	2.555	1.168	1	5
	이슬람주의	2,291	3.684	1.945	2	8

각 종속변수는 순서를 가진 네 개의 범주로 구성되어 있으므로, 순서 로지스틱 회귀분석(ordered logistic regression)을 적용한다. 이 모형의 분석결과는 각 변수들의 회귀계수, 그리고 종속변수에서 상위의 범주로 변화하게 되는 임계값(cut points)이 추정된다. 본 연구의 이론적 예측을 뒷받침하는 결과는 샤리아 통치에 대한 지지와 이슬람주의적 태도의 강화는 민주주의의 효과성 및 수행력에 대한 지지에는 부정적인 인식으로 이어질지라도, 민주주의 체제 자체에 대한 반대에는 유의미한 영향력을 미치지 않을 것으로 나타나는 것이다.

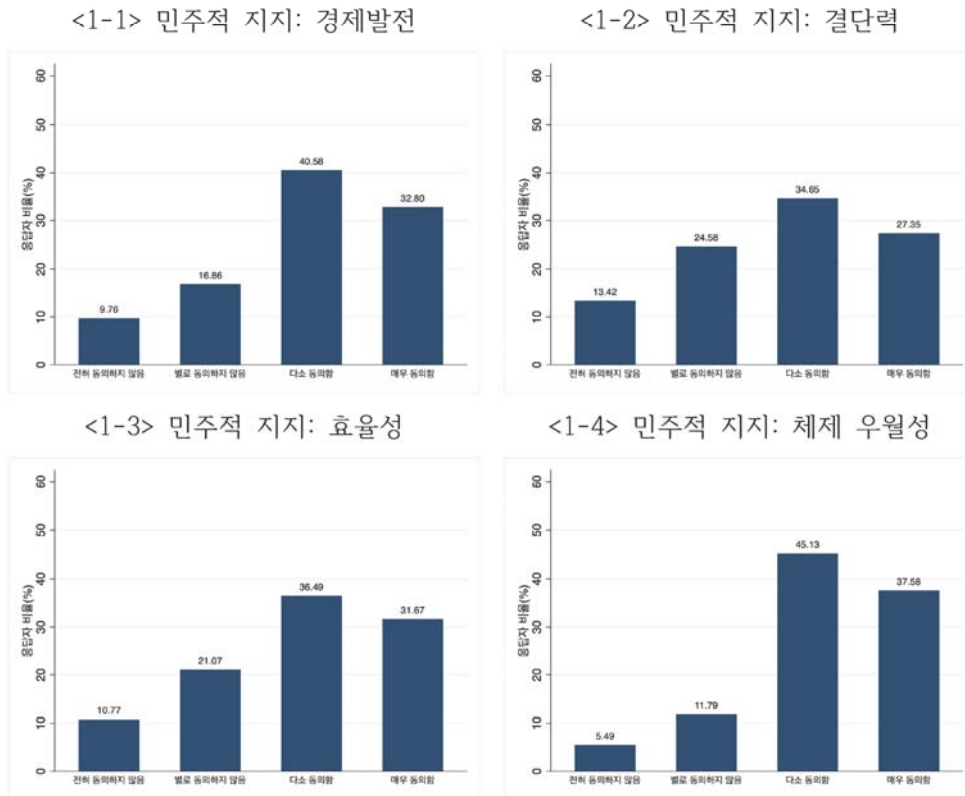
관용 및 자유라는 가치가 효용으로서 개념화되는 민주주의에 대한 지지에 미치는 영향력은 미미한 데 비하여, 이것이 규범으로서의 민주주의에 대한 지지에는 보다 명확한 영향력을 미치는 것으로 나타나는 것이다. 반대로, 이슬람주의는 효용적 민주주의에는 명확한 영향력을 미치나, 규범적 가치의 민주주의에 대해서는 유의미한 영향

력을 미치지 않거나 혹은 그 영향력이 현저히 작을 것을 기대한다. 다음 장에서, 경험적 분석 결과를 보고한다.

IV. 분석 결과

먼저 응답자들의 민주적 지지의 분포 패턴에 대해 살펴보았다. <그림1>에서 볼 수 있듯이, 민주주의에 대해 긍정적으로 인식하고 있는 응답자의 비율이 그렇지 않은 응답자의 비율보다 전반적으로 높게 나타남을 확인할 수 있다. 그런데 특기할 만한 점은, 특히 정치 체제로서의 민주주의에 대한 선호는 가장 현저하게 높은 동의의 비율을 기록하였다. 민주주의가 가장 우월한 정치체제라는 것에 동의하지 않는 응답자들의 비율은 17.28%에 그치는 반면, 이에 동의하는 응답자들은 87.71%에 달하는 것으로 나타났다. 따라서 전반적으로, 응답자들은 높은 민주적 지지를 보이고 있으면서, 특히 민주주의의 효과성 혹은 수행력에 대한 차원보다 정치 체제로서의 민주주의에 대해 보다 긍정적인 태도를 가지고 있음을 짐작할 수 있다.

<그림1> 응답자의 민주적 지지



이에 다음에는 통제변수들을 포함하여, 응답자들의 민주적 지지에 대해 샤리아 통치에 대한 지지와 이슬람주의적 태도가 미치는 영향력을 추정한다. 상술했듯이, 본 연구에서 설정한 네 개의 종속변수는 각각 순서를 가진 네 개의 범주로 구성되어 있으므로, 순서 로지스틱 회귀분석 방법을 적용하였다. 전체 응답자들을 대상으로 수행한 분석 결과는 <표2>에, 그리고 무슬림 응답자들만을 대상으로 하여 추가적으로 분석한 결과는 <표3>에 제시되어 있다.

먼저, 두 주요 독립변수를 중심으로 <표2>의 분석 결과를 살펴본다. 경제발전, 효율성, 결단력의 차원에서 측정된 민주적 지지, 즉 수행력으로서의 민주주의에 대한 선호를 나타내는 세 개의 종속변수 모두에 대해, 샤리아 통치에 대한 지지와 이슬람주의적 태도는 모두 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 응답자가 샤리아에 대한 통치를 보다 강하게 지지할수록, 그리고 이슬람주의적 태도가 강할수록 민주주의가 경제발전에 유리하지 않고, 효율적이지 않으며, 문제 해결에 있어 결단력이 없는 체제라고 이해할 것임을 의미한다. 이와는 달리, 두 개의 독립변수는 체제로서의 민주적 지지에 대해 통계적으로 유의미한 영향력을 미치지 않는 것으로 확인되었다.

<표2> 민주적 지지에 대한 순서 로지스틱 회귀분석
(전체 응답자)

	민주적 지지: 경제발전		민주적 지지: 효율성		민주적 지지: 결단력		민주적 지지: 체제 우월성	
	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.
샤리아 통치	-0.142**	0.048	-0.219***	0.048	-0.165**	0.048	-0.079	0.048
이슬람주의	-0.333***	0.030	-0.274***	0.030	-0.252***	0.030	-0.019	0.029
외국의 영향력	-0.543***	0.080	-0.825***	0.081	-0.912***	0.081	0.362***	0.080
종교생활	0.144	0.086	0.182*	0.086	0.133	0.085	-0.002	0.087
미국 호감도	0.117	0.087	0.145	0.088	0.118	0.087	-0.090	0.086
미국에 대한 관심	-0.011	0.101	-0.091	0.101	-0.095	0.100	0.256*	0.100
투표선택(조코위=1)	-0.592***	0.143	-0.367*	0.142	-0.482**	0.139	-0.109	0.141
PDIP 지지도	0.007	0.050	-0.114*	0.050	-0.032	0.049	0.052	0.050
정부 역할	0.229	0.138	0.248	0.139	0.103	0.137	0.239	0.141
정부 신뢰	0.206*	0.087	0.251**	0.087	0.160	0.087	0.293**	0.087
의회 신뢰	-0.080	0.080	0.032	0.079	0.062	0.079	-0.112	0.080
사법부 신뢰	0.062	0.082	0.213*	0.082	0.239**	0.082	-0.012	0.082
종교적 관용	0.201	0.209	0.200	0.206	0.223	0.201	0.678**	0.206
표현의 자유	0.308	0.164	0.219	0.161	0.298	0.160	0.360*	0.156
성별(여성=1)	0.030	0.098	0.099	0.098	0.089	0.097	-0.016	0.098
연령	0.011*	0.005	0.009	0.005	0.014**	0.005	0.006	0.005
교육수준	0.032	0.051	0.000	0.050	-0.020	0.050	-0.142	0.051
소득수준	0.048	0.028	0.056*	0.028	0.082**	0.028	0.049**	0.028
자바인	-0.032	0.106	-0.147	0.105	-0.268*	0.104	0.053	0.106
자바 거주	0.114	0.110	0.147	0.109	0.168	0.109	0.156	0.111
무슬림	0.360*	0.143	0.403**	0.143	0.494***	0.141	-0.049	0.144
/cut1	-0.818	1.080	-1.449	1.067	-1.145	1.057	3.644	1.074
/cut2	0.579	1.078	0.147	1.064	0.499	1.054	4.933	1.074
/cut3	2.629	1.080	1.943	1.066	2.231	1.056	7.047	1.083
N	1,599		1,605		1,606		1,606	
Pseudo-R ²	0.0899		0.1016		0.1021		0.0253	
Log Likelihood	-1805.6112		-1872.5469		-1922.0139		-1790.7255	

*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

다음으로, 무슬림 응답자들만을 대상으로 하여 추가적으로 분석을 수행한 결과는 다음의 <표3>에 제시되어 있다. 본 연구가 응답자들의 정치적 선호와 이슬람주의적 태도에 주목하고 있기 때문에, 무슬림들에 초점을 맞추어서도 또한 살펴보아야 할 필요가 있기 때문이다. 총 2,445명의 응답자 중, 무슬림 응답자는 1,958명으로 총 80.08%를 차지하고 있다. 이들을 대상으로 분석한 결과를 다음의 <표3>에서 살펴본다.

<표3> 민주적 지지에 대한 순서 로지스틱 회귀분석
(무슬림 응답자)

	민주적 지지: 경제발전		민주적 지지: 효율성		민주적 지지: 결단력		민주적 지지: 체제 우월성	
	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.
샤리아 통치	-0.148**	0.052	-0.215***	0.052	-0.146**	0.051	-0.087	0.052
이슬람주의	-0.325***	0.032	-0.274***	0.032	-0.256***	0.032	-0.028	0.031
외국의 영향력	-0.605***	0.089	-0.905***	0.091	-1.000***	0.091	0.463***	0.090
종교생활	0.153	0.099	0.198*	0.099	0.154	0.098	-0.016	0.101
미국 호감도	0.154	0.095	0.173	0.095	0.141	0.095	-0.141	0.094
미국에 대한 관심	-0.098	0.113	-0.124	0.112	-0.098	0.111	0.317**	0.113
투표선택(조코위=1)	-0.471**	0.148	-0.371*	0.148	-0.414**	0.145	-0.085	0.147
PDIP 지지도	-0.027	0.054	-0.117*	0.055	-0.078	0.054	0.068	0.055
정부 역할	0.274	0.155	0.231	0.156	0.049	0.154	0.293	0.159
정부 신뢰	0.104	0.098	0.230*	0.098	0.113	0.099	0.230**	0.099
의회 신뢰	-0.070	0.091	0.040	0.091	0.053	0.091	-0.117	0.092
사법부 신뢰	0.056	0.092	0.154	0.093	0.239*	0.093	0.036	0.092
종교적 관용	0.178	0.248	0.222	0.237	0.275	0.240	0.628*	0.248
표현의 자유	0.363	0.188	0.168	0.179	0.255	0.181	0.336	0.176
성별(여성=1)	0.032	0.111	0.056	0.111	0.106	0.110	-0.055	0.112
연령	0.009	0.005	0.006	0.005	0.010	0.005	0.009	0.005
교육수준	0.078	0.056	0.030	0.056	0.020	0.056	-0.138*	0.057
소득수준	0.037	0.033	0.055	0.033	0.063	0.033	0.046	0.033
자바인	0.022	0.116	-0.113	0.117	-0.278*	0.116	0.087	0.118
자바 거주	0.128	0.127	0.122	0.126	0.225	0.124	0.113	0.128
/cut1	-1.424	1.224	-2.401	1.199	-2.060	1.195	3.809	1.225
/cut2	0.003	1.221	-0.805	1.194	-0.428	1.191	5.159	1.225
/cut3	1.984	1.223	0.974	1.195	1.225	1.193	7.254	1.234
N	1,253		1,258		1,260		1,259	
Pseudo-R ²	-1440.3928		-1482.439		-1522.106		-1410.3546	
Log Likelihood	0.0927		0.1054		0.1057		0.0283	

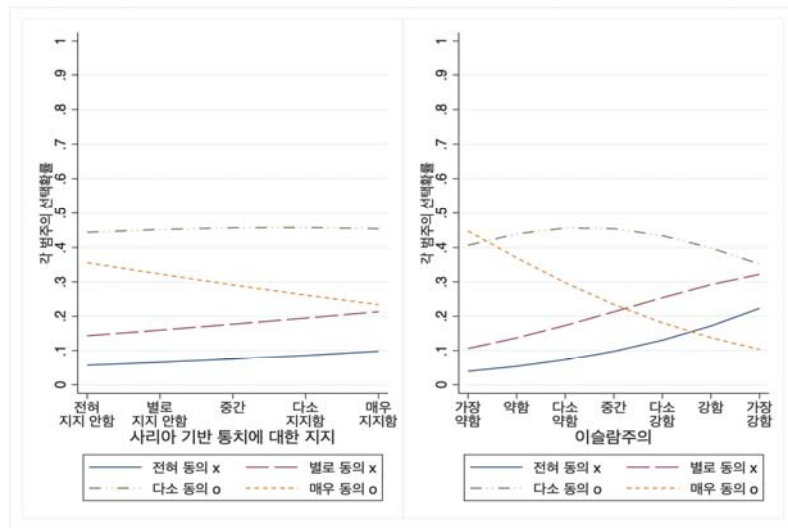
*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

무슬림 응답자들만을 대상으로 실시한 분석의 결과는 전체 응답자들을 분석한 앞선

결과와 별다른 차이를 보이지 않았다. <표3>의 분석결과 또한, 샤리아 통치에 대한 지지 및 이슬람주의적 태도는 민주주의의 효과성 및 수행력과 연관된 지지를 낮추는 방향으로 영향력을 미쳤으며, 이는 모두 통계적으로 유의미하였다. 그와는 달리, 이러한 두 독립변수는 민주주의 체제에 대한 부정적인 인식을 이끌어내지는 않았다.

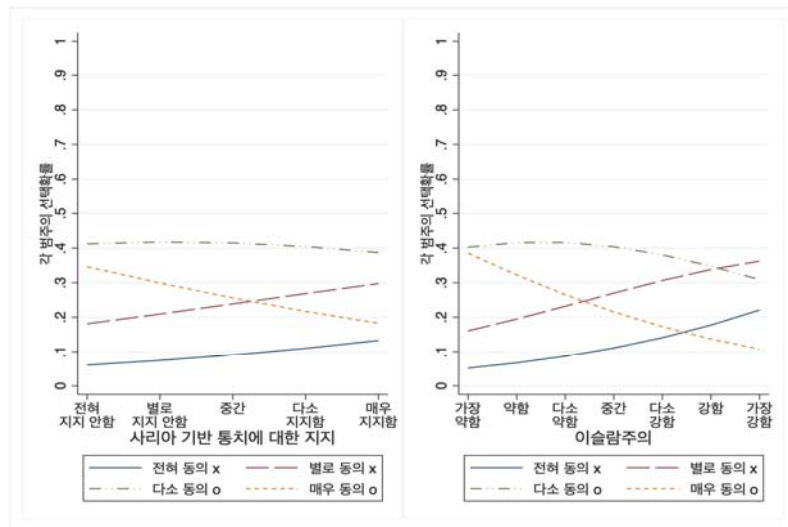
분석의 결과를 보다 직관적으로 확인하기 위해 다음의 <그림2>에서부터 <그림5>까지 주요 독립변수 값의 증가에 따른 종속변수의 상대적 선택확률을 도해한 그래프를 제시하였다. <그림2>를 보면, 샤리아 기반 통치에 대한 지지가 높아질수록, 그리고 이슬람주의가 강화될수록, 민주주의가 경제 발전에 유리하다는 인식에 동의하는 범주를 선택할 확률은 낮아지는 반면, 이에 동의하지 않는다는 범주를 선택할 확률이 높아지는 것으로 나타났다.

<그림2> 민주적 지지: 경제발전



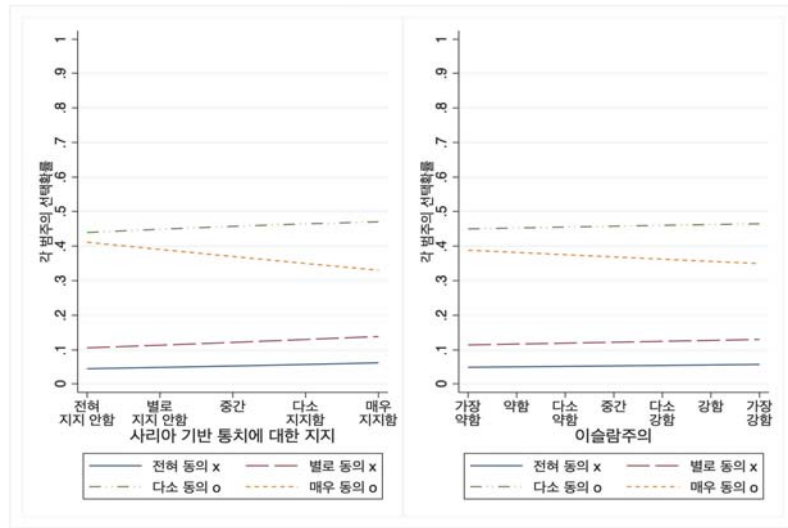
하단의 <그림3>은 샤리아 기반 통치에 대한 지지와 이슬람주의적 태도의 강화에 따라 민주주의가 효율적인 제도라는 의견에 동의하는 확률이 감소하는 것을 보여주고 있다. 또한, <그림4> 역시 마찬가지로 응답자들의 샤리아 통치 지지와 이슬람주의적 태도의 강화는 민주주의가 우리 사회의 문제를 다루는 데 대해 보다 결단력이 있다는 의견에 동의할 확률을 낮추는 것을 의미한다.

<그림3> 민주적 지지: 효율성



한편, 체제 우월성의 차원에서 측정된 민주적 지지를 대상으로 분석한 결과를 도해한 <그림5>는 위의 세 개의 그래프들과는 상이한 결과를 보여주었다. 샤리아 통치에 대한 지지 및 이슬람주의적 태도는 민주주의 체제 자체에 대한 지지에 영향을 미치지 않는 것을 확인할 수 있다. 구체적으로, 앞서 <표2>의 기술통계량과 <그림1-4>에서 살펴본 바와 같이, 체제 우월성의 차원에서 측정된 민주적 지지에 대해서 응답자들은 높은 동의를 보였다. 이러한 태도는 하단의 <그림5>에서처럼, 종속변수를 구성하고 있는 네 개의 범주의 예측 선택확률은 독립변수의 값에 관계없이 동일하게 유지되고 있다. 다시 말하면, 샤리아 통치의 지지 정도에 관계없이, 그리고 이슬람주의가 약하거나 강한 정도에 관계없이, 민주주의의 체제 우월성에 대해 매우 동의할 확률(점선)은 약 30%에서 40% 사이에서 나타나고 있으며, 다소 동의할 확률(대시.점선)은 약 45%에서 50% 사이의 값을 가지고 있다. 이는 이슬람주의적 정향성이 매우 강한 응답자의 경우에도 여전히 체제로서의 민주주의에 대해서는 높은 지지를 표명하고 있음을 의미한다.

<그림5> 민주적 지지: 체제 우월성



본 연구가 제시한 분석결과들은 인도네시아의 민주적 지지의 구성이 균질적인 차원에서 형성되어 있는 것은 아니며, 따라서 시민들의 이슬람주의적 태도가 최소한 두 가지 차원으로 개념화 된 민주적 지지에 대해 영향력을 행사하는 여부가 상이할 수 있음을 일관되게 보여주고 있다. 특히, 체제로서의 민주주의에 대한 응답자들의 지지가 현저히 높으며, 이슬람주의적 태도가 체제로서의 민주주의에 대한 지지에 부정적인 영향력을 주지 않는다는 발견은 이슬람주의와 민주주의가 양립 불가능한 것이 아닐 가능성을 시사하고 있다.

V. 결론 및 시사점

본 연구는 최근 인도네시아에서 이슬람주의가 강화되고 있는 현상에 근거하여, 이슬람주의와 민주주의의 공존 가능성에 대한 의문에서 출발하였다. 구체적으로, 이슬람주의가 민주적 태도와 부(-)의 상관관계를 가진다는 것이 알려져 온 동시에, 이슬람주의의 강화에도 불구하고 인도네시아 시민들이 여전히 민주주의에 대해 높은 민주적 지지를 표명하고 있다는 일관되지 않은 현상에 근거하여, 본 연구는 이슬람주의적 태도가 민주적 지지를 구성하는 차원 중 어느 측면과 보다 밀접한 관계를 가질 것인지에 대해 분석하였다. 최근 강화되고 있는 이슬람주의적 태도가 과연 민주주의 체제 자체에 대한 부정적인 인식을 이끌어낼 것인지, 혹은 민주주의의 수행력과 관련된 부정적 태도와 연관될 것인지는 향후 인도네시아에서 민주주의와 이슬람주의의 공존 가능성을 살펴보는 데에 중요한 작업이 될 것이기 때문이다.

분석의 결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저, 인도네시아 시민들의 민주주의에 대한

선호는 선호하지 않는 경우보다 높게 나타났다. 그 가운데, 효율성 및 수행력과 관련된 민주적 지지보다, 민주주의 체제 자체에 대한 지지는 현저하게 높은 수준이었다. 따라서 설문조사가 실시된 2021년의 시점에서, 인도네시아 시민들의 정치적 지형은 민주주의에 대해 상당히 호의적인 수준임을 확인할 수 있었다.

보다 중요한 발견점은, 순서 로지스틱 회귀분석의 결과 두 주요 독립변수가 민주적 지지의 두 차원에 대해 영향력을 미치는 여부가 상이하게 나타났다는 것이다. 응답자들의 샤리아 통치에 대한 지지 및 이슬람주의적 태도의 강화는 효과성 혹은 수행력과 관련된 민주적 지지를 낮추는 데에 명확한 영향력을 미쳤다. 그러나 응답자들의 이러한 태도는 이들의 민주주의 체제의 선호를 감소시키는 영향력을 나타내지 않았다.

본 연구가 제시한 분석결과들은 다음과 같은 점들을 시사한다. 첫째, 인도네시아 시민들의 민주적 지지가 균질적인 차원에서 구성되어 있는 것은 아니며, 최소한 체제 자체에 대한 지지와 효율성 및 수행력에 대한 지지로 구분될 수 있음을 의미한다. 둘째, 민주적 지지에 영향을 미치는 시민들의 태도 또한 상이하다는 것을 의미한다. 결론적으로, 체제로서의 민주주의에 대한 응답자들의 지지가 현저히 높으며, 이슬람주의적 태도가 체제로서의 민주주의에 대한 지지에 부정적인 영향력을 주지 않는다는 발견은 이슬람주의와 민주주의가 양립 불가능한 것이 아닐 가능성을 나타내고 있다. 본 연구의 결과는 인도네시아의 무슬림과 민주주의에 대한 이해에 기여하고, 나아가 비교정치적 관점에서 민주주의의 안정적인 정착을 위한 선결조건으로서 시민들의 정치적 태도를 면밀하게 고찰해야 할 필요성을 촉발한다.

참고문헌

- 김형준. 2013. “이슬람 부흥의 전개와 영향: 인도네시아의 사례.” 『동남아시아연구』 23(3): 181-215.
- 박정훈. 2021. “민주주의와 이슬람은 양립할 수 있는가? 인도네시아 무슬림에 대한 여론조사 분석을 중심으로.” 『동아연구』 40(2): 103-137.
- 조영호·김용철. 2017. “한국 민주주의 불안정의 문화적 기반: 한국인들은 어떤 민주주의를 지지하는가?.” 『한국정치연구』 51(5): 5-28.
- Allen, Pam. 2007. “Challenging Diversity?: Indonesia’s Anti-Pornography Bill.” *Asian Studies Review* 31(2): 101-15.
- Armineon, Klaus and Kai Guthmann. 2014. “Democracy in Crisis? The Declining Support for National Democracy in European Countries, 2007-2011.” *European Journal of Political Research* 53(3): 423-442.
- Aspinall, Edward, and Marcus Mietzner. 2014. “Indonesian Politics in 2014: Democracy’s Close Call.” *Bulletin of Indonesian Economic Studies*

- 50(3): 347-69.
- Aspinall, Edward, Diego Fossati, Burhanuddin Muhtadi, and Eve Warburton. 2020. "Elites, Masses, and Democratic Decline in Indonesia." *Democratization* 27(4): 505-26.
- Brown, Gustav. 2019. "Conforming Choices: Peer Influence, Adoption, and Interpretation of the Islamic Headscarf in Indonesia." *Sociology of Religion* 80(3): 372-98.
- Buehler, Michael. 2016. *The Politics of Shari'a Law: Islamist Activists and the State in Democratizing Indonesia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cordova, Abby and Matthew L. Layton. 2016. "When is "Delivering the Goods" Not Good Enough? How Economic Disparities in Latin American Neighborhoods Shape Citizen Trust in Local Government." *World Politics* 68(1): 74-110.
- Curato, Nicole, and Diego Fossati. 2020. "Authoritarian Innovations: Crafting Support for a Less Democratic Southeast Asia." *Democratization* 27(6): 1006-20.
- Davidson, Jamie S. 2018. *Indonesia: Twenty Years of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Diamond, Larry. 2010. "Indonesia's Place in Global Democracy." In *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society*, eds. Edward Aspinall and Marcus Mietzner. Singapore: ISEAS Publishing, 21-50.
- Easton, David. 1965. *A System Analysis of Political Life*. University of Chicago Press.
- Easton, David. 1975. "A Re-assessment of the Concept of Political Support." *British Journal of Political Science* 5(4): 435-457.
- Fionna, Ulla, and Gwenael Njoto-Fellard. 2015. "Junctures of the Old and New The 2014 Indonesian Elections." *Southeast Asian Affairs* 2015: 139-53.
- Hadiz, Vedi R. 2014. "A New Islamic Populism and the Contradictions of Development." *Journal of Contemporary Asia* 44(1): 125-43.
- Hasan, Noorhaidi. 2013. *The Making of Public Islam: Piety, Democracy and Youth in Indonesian Politics*. Yogyakarta: SUKA-Press.
- Hefner, Robert W. 2000. *Civil Islam: Muslims and Democratization in Indonesia*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- _____. 2020. "Islam and Covenantal Pluralism in Indonesia: A

- Critical Juncture Analysis.” *Review of Faith and International Affairs* 18(2): 1-17.
- Hoesterey, James B. 2013. “Is Indonesia a Model for the Arab Spring? Islam, Democracy, and Diplomacy.” *Review of Middle East Studies* 47(2): 157-65.
- Inglehart, Ronald, and Christian Welzel. 2003. “Political Culture and Democracy: Analyzing Cross-Level Linkages.” *Comparative Politics* 36(1): 61-79.
- Menchik, Jeremy. 2019. “Moderate Muslims and Democratic Breakdown in Indonesia.” *Asian Studies Review* 43(3): 415-33.
- Mietzner, Marcus, and Burhanuddin Muhtadi. 2018. “Explaining the 2016 Islamist Mobilisation in Indonesia: Religious Intolerance, Militant Groups and the Politics of Accommodation.” *Asian Studies Review* 42(3): 1-19.
- _____. 2020. “The Myth of Pluralism: Nahdlatul Ulama and the Politics of Religious Tolerance in Indonesia.” *Contemporary Southeast Asia* 42(1): 58-84.
- Mietzner, Marcus. 2018. “Fighting Illiberalism with Illiberalism: Islamist Populism and Democratic Deconsolidation in Indonesia.” *Pacific Affairs* 91(2): 261-82.
- _____. 2020. “Authoritarian Innovations in Indonesia: Electoral Narrowing, Identity Politics and Executive Illiberalism.” *Democratization* 27(6): 1021-36.
- Nastiti, Aulia, and Sari Ratri. 2018. “Emotive Politics: Islamic Organizations and Religious Mobilization in Indonesia.” *Contemporary Southeast Asia* 40(2): 196-221.
- Norris, Pippa. (ed.) 1999. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford University Press.
- Park, Jung Hoon. 2021. “Stuck in Place? Normalization and the Changing Voter Profile of Indonesia’s Islamist Prosperous Justice Party.” *Journal of East Asian Studies* 21(3): 449-75.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Quaranta, Mario and Sergio Martini. 2016. “Does the Economy Really Matter for Satisfaction with Democracy? Longitudinal and Cross-Country Evidence from the European Union.” *Electoral Studies* 42: 164-174.
- Sadowski, Yahya. 2006. “Political Islam: Asking the Wrong Questions?”

- Annual Review of Political Science* 9: 215-40.
- Tanuwidjaja, Sunny. 2010. "Political Islam and Islamic Parties in Indonesia: Critically Assessing the Evidence of Islam's Political Decline." *Contemporary Southeast Asia* 32(1): 29-49.
- Warburton, Eve, and Edward Aspinall. 2019. "Explaining Indonesia's Democratic Regression: Structure, Agency and Popular Opinion." *Contemporary Southeast Asia* 41(2): 255-85.
- Weng, Hew Wei. 2018. "'Islamic Ways of Modern Living': Middle-Class Muslim Aspirations and Gated Communities in Peri-Urban Jakarta." In *Jakarta : Claiming Spaces and Rights in the City*, eds. Jürgen Hellman, Marie Thynell, and Roanne van Voorst. New York: Routledge, 195-213.
- Yap, O. Fiona. 2012. "Economic Performance and Democratic Support in Asia's Emerging Democracies." *Comparative Political Studies* 46(4): 486-512.

태국의 세대정치: 20·30 세대와 미래전진당

이정우(고려대학교 정치외교학과 박사과정)

길정아(고려대학교 아세안센터 연구교수)

I. 문제의 제기

2019년 태국 총선은 Z세대와 밀레니엄 세대가 만든 의외의 결과로 마무리되었다. 이제까지 선거에서 군부 계열의 정당과 친 탁싌 친나왓(Thaksin Shinawatra) 계열의 정당 간의 경쟁이 주를 이루었는데, 새롭게 등장한 미래전진당(Future Forward Party)의 약진이 도드라진 것이다(한유석, 2020: 139). 미래전진당의 타나턴 쥘롱르엉킷(Thanatorn Juangroongruangkit)은 태국 정치의 분열을 상징하는 레드 셔츠와 옐로우 셔츠 유권자에게 새로운 시작을 제시했다. 미래전진당은 SNS를 통해 정당의 정책을 홍보하면서, 군 예산을 삭감하고 징병제를 폐지하며 공정한 사회를 만들 것을 유권자에게 약속했다. 군부가 총선을 여러 차례 미루면서 2019년을 기준으로 투표 경험이 한 번도 없었던 26세 이하의 태국 청년들에게 미래전진당은 새로운 자극으로 다가왔다(McCargo, 2021: 177).

그렇다면 2019년 총선에서 기존의 세대와는 다른 Z세대와 밀레니엄 세대의 약진이 두드러지고 미래전진당을 지지한 원인은 무엇일까? 기존의 태국 정치에 Z세대와 밀레니엄 세대가 불만을 느끼고 있었으며, 프어타이당과 군부의 팔랑 뿌라짜랏당이 아닌 미래전진당을 지지하였을 것이다. 본 논문에서 주장하는 MZ세대의 주요한 불만은 바로 표현의 자유에 관한 것이다. 젊은 세대는 SNS를 중심으로 활발하게 정치적 의사를 표현한다. 군부의 통제로 선거를 통해 정치적 의사를 표현할 수 없다면 표현의 자유가 심각하게 훼손되고 있다고 인지할 것이다. 따라서 젊은 세대는 태국 정치에 불만을 가질 것이다.

2020년 이후 발생한 젊은 세대를 중심으로 확대된 대규모의 반정부 집회는 미래전진당의 해산으로 촉발되었다(Lertchoosakul, 2021: 210). 이는 2006년 이후 발생한 사법의 정치 개입, 군부와의 정치적 결탁에 대한 젊은 세대의 불만을 보여준다(김홍구·이미지, 2021: 85-86). 2020년 이전에도 표현의 자유에 대한 젊은 세대의 염려는 오랫동안 누적되어왔다. 2020년 이후 수많은 젊은 시위대를 연행하는 왕실모독죄는 2014년 이후 기소 사건이 증가하였는데, 2014년부터 2016년까지 99건, 116건, 101건이었다(김홍구, 2018). 2019년까지 총선이 여러 차례 연기되고 젊은 세대는 민주주의에서 권위주의로의 회귀를 경험하였다. 군부가 왕실모독죄를 이용하여 군부 반대를 탄압하면서 젊은 세대를 중심으로 표현의 자유에 대한 염려가 나타나게 된 것이다. 본 논문은 표현의 자유에 대한 젊은 세대의 우려가 2019년 총선에서의 세대 정치를 만들어냈음을 주장한다.

II. 기존 연구 검토

2019년 태국 총선의 결과에 관련하여 분석한 연구는 다수 존재한다. 첫째, 사와스디(Sawasdee,

2020: 63-64)는 기존 정치에 실망한 젊은 유권자들이 프어타이당(Pheu Thai Party) 대신에 팔랑 뿌라짜랏당과 미래전진당 중에서, 좀 더 매력적인 공약을 제시하는 미래전진당을 대안으로 선택하게 되었다고 주장한다. 이런 지점에서 세대 간의 차이가 발생하였다고 주장한다. 맥카르고(McCargo, 2019: 131) 또한 젊은 세대의 미래전진당 지지를 사와스디와 같은 관점에서 바라본다. 본 논문은 사와스디와 맥카르고의 분석에 보충하여 미래전진당을 젊은 세대가 선택하게 된 요인을 경험적으로 분석해보고자 한다. 매력적인 공약을 제시하는 것은 젊은 층이 미래전진당을 지지하는 원인 중의 하나이다. 하지만 근본적으로 젊은 세대가 당시 태국 정치에 어떤 불만을 느끼고 있었는지를 알아보는 것이 중요하다.

라르손과 타나니티쑈트(Larsson and Thananithichot, 2022)은 종교가 태국의 2019년 총선 결과에 미친 영향을 제시한다. 이 연구는 가설의 제시보다는 데이터를 통해 경험적으로 확인해보는 것을 목표로 하고 있다. 분석 결과, 종교를 열심히 믿는다고 대답한 유권자는 팔랑 뿌라짜랏당을, 불교 신자는 프어타이당과 미래전진당을 더 지지하는 것으로 나타났다. 이 연구에 더해서, 본 연구는 태국의 2019년 총선 결과에 연령 효과, 특히 젊은 세대의 효과에 대해서 알아보고 젊은 세대가 태국의 민주주의에 어떤 불만을 느끼고 있었는가를 살펴보고자 한다. 종교에 관한 변수는 통제변수로 포함될 것이다.

제이콥 릭스(Ricks, 2019)는 2019년 태국 총선이 민주화를 가져왔다기보다는 오히려 군부가 통치를 지속하게 하는 계기가 되었으며, 여당과 야당의 대립이 심화되는 결과를 가져왔다고 지적한다. 릭스는 미래전진당이 당시 비례대표(party-list) 선거에서 표를 얻는 전략을 택했기 때문에 별도의 세력이라기보다는 프어타이당과 함께 범야당세력에 가깝다고 본다. 그래서 기존의 대립이 심화하는 결과를 낳았다는 것이다. 릭스가 간과하는 지점은 바로 Z세대와 밀레니엄 세대가 주로 미래전진당을 지지했다는 것이다. 1963년 출생 이전 세대와는 분명 다른 투표 행태를 보였으며, 이들이 왜 미래전진당을 선택하게 되었는가에 대해서는 설명을 하지 못한다. 본 논문은 젊은 세대가 선거에서 높은 세대와는 다른 선택을 하게 되었는가에 관해 살펴보고자 한다.

한유석(2020: 137-140)은 2019년 태국 총선의 특징을 첫째, 미래전진당의 약진, 둘째, 기존 거대 정당이었던 민주당의 참패, 셋째, 뿌라우트 찬오차(Prayut Chan-o-cha)의 총리 취임으로 들고 있다. 이 중에서도 특히 미래전진당이 군부통치에 지친 사람들의 마음을 사로잡았다고 보고 있다. 본 논문은 여기에 보충하여 미래전진당의 약진을 이끈 젊은 세대가 당시 태국 정치에 어떤 불만이 있었는가를 살펴보고자 한다. 본 논문이 제시하는 젊은 세대의 불만은 표현의 자유의 측면을 중심으로 한 군부 반대이다.

마지막으로, 서경교와 고영준(2020)은 2014년까지의 아시안 바로미터 조사를 활용하여 태국 대중이 민주주의를 어떤 의미로 인식하고 있는가를 2001년부터 2014년도 조사를 통해서 폭넓게 살펴보고 있다. 분석에 따르면 태국 대중은 개인의 자유보다는 국가를 중요시하며, 민간정부와 군사정부에 상관없이 안정적으로 경제 성장을 이끌고 빈부격차, 불평등을 완화하며, 양질의 공공서비스를 제공하면 민주주의라고 인식했다. 군부에 대한 대중의 신뢰도 높은 것으로 나타났지만 현재 군부의 통치가 권위주의적임을 볼 때, 두 저자는 뿌라우트 정부의 행보가 태국 민주주의의 미래를 결정지을 것이라 진단했다. 이 논문이 설명하지 못하는 지점은 2019년에도 저자들의 분석과 같이 태국 대중이 자국을 민주주의라고 인식했고, 군부에 대한 지지율이 높지만, 동시에 왜 젊은 세대가 군부가 아닌 다른 정당을 지지하였는가이다.

서경교·고영준(2020)에 포함되지 않은 2018년 제5차 아시안 바로미터 조사에서도 조사자 1200명 중 “당신이 생각하시기에 태국의 민주주의는 어떤 수준이라고 생각하십니까?(Q100)”의 질문에 82.67%에 해당하는 992명이 태국은 완전한 민주주의 혹은 문제가 있는 민주주의라고 인식했다. 또한, 군부에

대한 신뢰를 묻는 조사에서도(Q13) 74.25%인 891명이 신뢰한다고 답했다. 그렇다면 태국 대중 대부분이 자국을 민주주의라 생각한다면 젊은 세대가 보이는 민주주의에 대한 불만은 무엇인가? 그들은 태국의 민주주의에 어떤 불만을 느끼고 있으며, 2019년에서 윗세대와 다른 투표 행태를 보였는가?

III. 배경: 2019년 총선의 세대정치

세대의 구분을 퓨 리서치 센터(Pew Research Center)의 분류에 따라 Z세대는 1997년 이후 탄생한 사람, 밀레니얼 세대는 1981년부터 1996년까지, X세대는 1964년부터 1981년까지, 그 이전 세대는 1963년 이전에 탄생한 자로 구분하였다.¹⁾ <표 1>은 세대별로 선거에서 어느 정당에 투표하였는가를 묻은 결과를 통해 분석한 경험적 결과이다. 자료는 Comparative Study of Electoral Systems(CSES)의 제5차 설문(Module 5)을 이용하였다. 종속변수는 “이전 선거에서 어떤 정당에 투표하셨습니까?”라는 질문에서 추출하여, 네 개로 만들어 분석하였다. 각 정당을 지지하면 1, 아니면 0으로 입력하였다.

<표 1> 세대 차이와 선거에서의 정당 지지

	종속변수			
	(1) 팔랑 뿌라짜랏당	(2) 프어타이당	(3) 미래진진당	(4) 민주당
1963년 이전 세대	0.300 (0.296)	0.381 (0.290)	-1.296** (0.517)	-0.291 (0.432)
밀레니얼 세대	-0.820** (0.329)	0.076 (0.291)	0.673** (0.315)	-0.005 (0.346)
Z세대	-0.637 (0.806)	-1.165 (1.075)	1.091 (0.685)	0.719 (0.675)
남성	-0.357 (0.239)	0.321 (0.230)	0.200 (0.285)	0.007 (0.291)
고등교육	0.287 (0.305)	-0.341 (0.318)	0.993*** (0.320)	-0.294 (0.352)
북부	-0.732*** (0.266)	1.399*** (0.246)	0.750** (0.309)	-1.849*** (0.396)
종교적 신념	0.734*** (0.261)	-1.084*** (0.284)	0.182 (0.324)	0.352 (0.337)
상수	-0.767*** (0.242)	-1.318*** (0.255)	-2.465*** (0.346)	-1.138*** (0.277)
관찰 수	404	404	404	404
로그 우도	-215.544	-227.265	-162.262	-155.642

참고: *p < 0.1; **p < 0.05; ***p < 0.01

통제변수로는 개인의 성별(남성이면 1, 아니면 0), 대학 이상의 고등교육을 받았는지(받았으면 1, 아니면 0), 탁권을 지지하는 북부, 혹은 북동부 출신인지, 종교적 신념을 강하게 가졌는지를 포함하였다. 마지막 변수를 포함한 이유는 라르손과 타나니티췌(Larsson and Thananithichot, 2022)의 연구에서 보이는 것처럼, 태국에서 개인이 종교적 신념을 강하게 가지고 있을수록 팔랑 뿌라짜랏당을 지지하

1) <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/01/17/where-millennials-end-and-generation-z-begins/> (마지막 검색일: 2023년 2월 14일)

는 경향을 보이기 때문이다.

통계변수를 포함한 결과에서 세대 차이는 다른 정당에 대한 투표를 보였다. 1963년 이전에 출생한 세대는 미래진당을 오히려 유의미하게 지지하지 않는 것으로 나타났다. 반대로 1981년 이후 출생한 밀레니얼 세대는 팔랑 뿌라짜랏당에 투표하지 않았으며, 미래진당에 적극적으로 투표하였다. 2020년 이후에 반군부 시위를 주도적으로 이끈 1996년 이후에 출생한 Z세대를 밀레니얼 세대와 분리하여 분석하였다. 기울기(coefficient)는 밀레니얼 세대와 같은 것으로 나타났지만 통계적으로 유의미하지는 않았다. 심지어 Z세대는 프어타이당을 지지하지 않는 기울기를 보인다.

Ⅳ. 20·30세대의 표현의 자유와 태국 민주주의에 대한 불만

20대와 30대 세대 역시 군부에 대한 높은 신뢰 보인다. 제5차 아시아안 바로미터 조사를 살펴보면, 설문문에 응답한 20·30세대 331명 중에서 약 72%에 달하는 239명이 군부를 신뢰한다고 답했다. 그러나 이는 젊은 세대가 군부에 대한 신뢰가 없다는 응답에 돌아올 수 있는 예측 불가능한 불이익 때문에 답변을 회피하거나 오히려 군부에 대한 신뢰가 있다고 답변했을 가능성도 있다. 본 논문에서 사용한 아시아안 바로미터 조사에서도 설문문에 “어느 정당을 지지하십니까?”(Q56)를 포함하고 있다. 총 응답자인 1187명 중에서 65.03%인 772명이 대답을 회피하였다. MZ세대의 경우에도 응답자 237명 중에서 67.51%인 160명이 대답을 거부하였다. 위 답변지를 활용한다면 세대의 효과가 없다고 나타날 것이다.

따라서 젊은 세대가 태국을 민주주의라고 믿는지, 그리고 민주주의에 대해 만족한지를 살펴보았다. 만약 그들이 태국을 민주 국가라고 믿는다면, 민주주의에 대한 만족도의 질문은 군부가 이끄는 2011년 이후의 정국에 만족하는지, 정국 운영이 민주적이었는지를 묻는 것이기 때문이다. 20대와 30대는 군부에 대한 직접적인 비판을 피하고 당시 정국에 대한 불만을 “태국의 민주주의에 어떤 불만을 갖고 있는가”를 통해 답변하였을 것이라 짐작해볼 수 있다. 기존 연구 검토에서 살펴보았듯, 젊은 세대의 83%가 군부 통치하의 태국을 민주주의 정체라고 생각하며, 74%가 군부를 신뢰한다고 답변했다.

그렇다면 20·30세대는 태국의 민주주의에 어떤 불만을 느끼고 있었을까? 어떤 요인이 태국 민주주의에 대한 불만족에 영향을 미칠까? 20·30세대의 특징은 기존 세대와는 달리 인터넷과 소셜 네트워크(SNS)를 이용하여 정보를 수집하고 정치에 참여하는 것이다. 제5차 아시아안 바로미터의 설문문에서도 “SNS를 무엇을 위해 주로 이용하느냐”는 질문에 31명(9.4%)이 “정치 토론을 위해 이용(Q51b)”한다고 답하고, 121명(36.56%)이 “뉴스 확인을 위해 이용(Q51c)”한다고 답했다. 같은 질문을 1963년도 이전에 태어난 세대 411명에게 한 결과, 정치 토론을 위해 SNS를 사용하느냐는 질문에는 4.1%인 17명이, 뉴스 확인을 위해 이용하느냐는 질문에는 13.4%인 55명이 그렇다고 답했다.

2014년 쿠데타 이후 총선도 네 번이나 연기되었으며, 이후 군부는 왕실모독죄를 이용하여 군부에 반대하는 집회를 탄압하고 있다. 왕실모독죄로 인해 기소되는 건수는 2014년부터 2016년까지 99건, 116건, 101건으로 2014년 이전에 비교해서 증가하는 추세를 보이고 있었다(김홍구, 2018). 왕실모독죄는 SNS를 통해서 자유롭게 표현하는 20대와 30대에게는 표현의 자유에 대한 탄압으로 느껴지게 한다. 당시의 20대와 30대에 대한 조사는 없지만, 2020년 미래진당의 해산 이후 특히 Z세대를 중심으로 한 시위는 표현의 자유를 전면에 내세우고 있기 때문이다(경향신문, 2021). 이를 통해 미루어보았을 때, 2019년 이전에도 20대와 30대는 표현의 자유를 중심으로 태국 정치에 불만을 느끼고 있었을 가능성이 크다.

2019년을 기준으로 1996년도 이후에 출생한 성인은 모두 투표의 경험이 없었다. 2011년 총선을 마지막으로 2014년에는 군부가 쿠데타를 감행하고, 이후 선거가 계속 군부에 의해 여러 번 연기되었기 때문이다. 군부에 대한 불만이 표현의 자유를 중심으로 누적되는 가운데에 친 탁신과 반 탁신의 프레임 넘어서는 정당이 등장하게 되는데, 바로 미래전진당이다. 투표의 경험이 없었고 불만이 많은 젊은 세대에게 미래전진당은 새로운 자극으로 떠올랐다. 당 대표 타나턴 쯡룽루엥킷은 많은 유권자에게 빨간색과 노란색의 사이인 오렌지색을 보이며 새로운 태국 정치의 출발을 할 수 있다는 선거 유세를 했다(McCargo, 2021: 177).

공약이 유권자의 마음을 사로잡은 것도 있지만 그것이 20대와 30대가 미래전진당을 지지하게 된 유일한 요인은 아니다. 위에서 언급한 것처럼 왕실모독죄를 이용한 군부의 탄압이 젊은 20대와 30대로 하여금 표현의 자유에 대한 억압을 받는다고 인식하게 한 것이다. 그리고 그러한 인식은 2014년부터 누적되었을 가능성이 크다. 2018년에 수행된 제5차 아시안 바로미터 조사에서 젊은 세대가 태국 민주주의에 어떤 불만을 느끼고 있었는지를 분석한다면, 그들이 보인 2019년의 총선 결과의 이변을 설명할 수 있을 것이다. 아래와 같은 가설을 제시한다. 가설 1은 20대와 30대가 보일 효과를 나타낸 것이고, 가설 2a와 2b는 각각 X 세대, 1963년 이전 세대와 MZ 세대 사이의 비교의 기대를 나타낸 것이다.

- H1: 표현의 자유가 억압받고 있다고 인식하는 태국의 20대와 30대는 민주주의에 대한 만족도가 떨어진다고 인식할 가능성이 크다.
- H2a: 표현의 자유에 대한 억압 인식은 태국의 20대, 30대와는 다르게 1963년 이전에 태어난 세대의 민주주의 만족도에 영향을 미치지 않을 것이다.
- H2b: 표현의 자유에 대한 억압 인식은 X 세대보다 1981년 이후 태어난 MZ세대에서 민주주의 만족도에 더 크게 영향을 미칠 것이다.

<표 2> 2030의 표현의 자유에 대한 억압 인식과 민주주의 만족도

	종속변수: 민주주의에 대한 만족도 (만족=1, 불만족=0)		
	(1)	(2)	(3)
표현의 자유에 대한 억압 인식	-1.146** (0.525)		-1.247** (0.543)
군부에 대한 신뢰		1.543*** (0.482)	1.557*** (0.500)
분배의 공정성 인식	1.836*** (0.419)	1.484*** (0.427)	1.611*** (0.456)
남성	0.528 (0.406)	0.411 (0.419)	0.563 (0.438)
소득 수준	0.296 (0.191)	0.232 (0.193)	0.367* (0.204)
고등교육 이수 여부	-0.058 (0.501)	-0.452 (0.481)	-0.122 (0.519)
복부 출신	0.346 (0.509)	0.292 (0.505)	0.237 (0.522)
상수	-0.691 (0.617)	-1.643** (0.747)	-1.917** (0.785)
관찰 수	167	166	163
로그 우도	-82.301	-79.307	-74.490

참고: *p < 0.1; **p < 0.05; ***p < 0.01

제5차 아시안 바로미터 조사 자료를 활용하여 다중회귀분석을 수행하였다. <표 2>의 분석 결과는 군부에 대한 신뢰가 있는 20대, 30대는 민주주의에 대한 만족도가 높은 것으로 나타났다. 그리고 본 논문의 가설 1처럼 표현의 자유에 대한 억압의 인식이 높을수록 민주주의의 만족도가 떨어지는 것으로 나타났다. 이처럼 20대와 30대는 군부에 대한 지지와 표현의 자유에 대한 우려의 양가감정을 느끼고 있는 것으로 보인다. 이처럼 20대와 30대는 표현의 자유에 대한 우려가 있으며 이것이 2019년 총선에도 영향을 미쳤을 것이다.

<표 3>은 1963년도 이전에 태어난 세대의 표현의 자유에 대한 억압 인식이 민주주의 만족도에 미치는 영향을 살펴본 분석이다. 분석 결과, 1963년도 이전의 세대는 표현의 자유가 민주주의 만족에 영향을 미치고 있지 않은 것으로 나타났다. 따라서 가설2a의 주장이 <표 2>의 결과에 더해 경험적 분석을 통해 뒷받침되는 것을 확인할 수 있다. 1963년도 이전의 세대와 X세대를 비교할 필요도 존재한다. 이러한 결과를 <표 3>에 함께 제시하였다. X세대는 1963년도 이전 세대와는 다르게 표현의 자유가 영향을 미치는 것으로 나타났지만, 계수(coefficient)는 20대와 30대의 분석 결과보다 작은 것으로 나타났다. 따라서 가설 2b가 뒷받침되는 결과를 확인할 수 있었다.

<표 3> 표현의 자유에 대한 억압 인식과 민주주의 만족도: X세대와 1963년도 이전 세대

종속변수: 민주주의에 대한 만족도	1963년도 이전 출생 세대			X세대		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
표현의 자유에 대한 억압 인식	-0.48 (0.42)		-0.54 (0.47)	-0.86*** (0.32)		-0.92*** (0.34)
군부에 대한 신뢰		2.03*** (0.40)	2.30*** (0.43)		1.60*** (0.331)	-1.68*** (0.35)
분배의 공정성 인식	1.81*** (0.34)	1.29*** (0.36)	1.44*** (0.38)	1.57*** (0.28)	1.34*** (0.30)	1.25*** (0.30)
남성	-0.24 (0.38)	-0.09 (0.35)	-0.20 (0.33)	0.39 (0.30)	0.34 (0.29)	0.40 (0.27)
소득 수준	-0.15 (0.15)	0.02 (0.16)	-0.02 (0.17)	-0.06 (0.12)	-0.12 (0.12)	-0.09 (0.11)
고등교육 이수 여부	-0.75 (0.74)	-1.32* (0.79)	-1.29 (0.84)	-0.08 (0.50)	0.07 (0.49)	-0.15 (0.47)
북부 출신	-0.56 (0.47)	-0.34 (0.49)	-0.61 (0.54)	-0.11 (0.45)	-0.06 (0.41)	-0.11 (0.45)
상수	1.24*** (0.45)	-0.64 (0.55)	-0.52 (0.61)	-0.61 (0.48)	-0.64 (0.45)	-0.61 (0.48)
관찰 수	288	289	281	341	343	332
로그 우도	-116.81	-108.96	-95.87	-167.33	-154.68	-145.57

참고: *p < 0.1; **p < 0.05; ***p < 0.01

참고문헌

경향신문. 2021.11.01. “태국 시위대, 오징어게임 의상 입고 왕실모독죄 폐지를.”

<https://m.khan.co.kr/world/asia-australia/article/202111011411001#c2b> (검색일: 2023년 2월 16일).

- 김홍구. 2018. “태국호 어디로 가나?” 『Asian Regional Review DiverseAsia』 1(1): 1-6.
- 김홍구 · 이미지. 2021. “태국 2020: 의심받는 ‘타이식 민주주의’와 정치과정의 변화.” 『동남아시아연구』 31(1): 81-112.
- 서경교 · 고영준. 2020. “태국 민주주의의 본질과 위기상황: 대중 인식을 통한 분석.” 『동남아시아연구』 30(4): 293-333.
- 한유석. 2020. “태국 2019: 군부 중심의 연정체제 확립과 고령화 현상의 가속.” 『동남아시아연구』 30(1): 133-156.
- Larsson, Tomas and Thananithichot, Stithorn. forthcoming. “Who votes for virtue? Religion and party choice in Thailand’s 2019 election.” *Party Politics OnlineFirst*.
- Lertchoosakul, Kanokrat. 2021. “The white ribbon movement: high school students in the 2020 Thai youth protests.” *Critical Asian Studies* 53(2): 206-218.
- McCargo, Duncan. 2021. “Disruptors’ dilemma? Thailand’s 2020 Gen Z protests.” *Critical Asian Studies* 53(2): 175-191.
- _____. 2019. “Southeast Asia’s Troubling Election: Democratic Demolition in Thailand.” *Journal of Democracy* 30(4): 119-133.
- Ricks, Jacob. 2019. “Thailand’s 2019 Vote: The General’s Election.” *Pacific Affairs* 92(3): 443-457.
- Sawasdee, Siripan Nogsuan. 2020. “Electoral integrity and the repercussions of institutional manipulations: The 2019 general election in Thailand.” *Asian Journal of Comparative Politics* 5(1): 52-68.

제3부 분과회의 5

신진연구자 패널

DRIVERS BEHIND THE RE-EMERGENCE OF ECONOMIC NATIONALISM IN INDONESIA

Kyunghoon Kim

(Korea Institute for International Economic Policy)

- Please do not cite or distribute without permission -

Indonesia is increasingly adopting resource protectionist policies that aim to increase the benefits that the domestic economy gains from selling natural resources. These policies often involve measures to go downstream and develop manufacturing capacity. In this talk, I place Indonesia's recent nationalistic economic policies within broader historical, economic, and political contexts. My aim is to provide the background of the emergence of the nickel sector's industrial policies, and more broadly the so-called resource protectionism in Indonesia. Today's talk is based on a chapter of my book 'State Capitalism in Factories' (Cambridge University Press) that I am currently writing.

HISTORICAL BACKGROUND

To understand Indonesia's resource protectionism, the obvious point from which to start is the country's colonial history. There are obvious, uncanny similarities between now and then, namely the flow of natural resources from Sulawesi and Moluccas to richer countries, with a large part of rent residing with the latter. Not only that, today's Indonesian leaders in charge and support of nickel sector industrial policies have often emphasized that these measures are required to escape the 'extractive trap' that characterized the colonial era.

The Dutch colonisation of Indonesia lasted over three centuries and was centred on exploiting Indonesia's vast natural resources. In the early 17th century, small areas of East Indies were under the influence of the Dutch United East Asia Company, also known as VOC, which was attracted to the spices found in the archipelago. State-sponsored VOC's spice monopoly flourished commercially during the 17th century, and this company-state's military presence and political control grew dominant in the archipelago by the end of century. Between 1795 and 1820, the archipelago's dominant controller shifted from the Dutch to France and Britain, and back to the Dutch with the currents of European conflicts involving the Napoleonic Wars. The following century was characterised by colonial expansionism as the Dutch extended control to the territory of modern-day Indonesia by 1920. Among the numerous

motivations behind the Dutch colonial expansion that have been presented, the strongest driver was unarguably financial profits. East Indies' production of cash crops, metals, and petroleum were an important revenue source for the Dutch as much of the value could be extracted by the coloniser through forced labour, resource exploitation, and taxation.

By independence in 1945, Indonesia had been stuck for more than three centuries at the bottom of what is now known as the global value chain run by one of the world's first multinational companies, namely VOC, the Dutch government, and other imperial powers. Indonesia was heavily dependent on the natural resource sector during colonisation and struggled to get out of this structure for several decades after independence.

Considering Indonesia's long, bloody, and arduous colonisation period, it is unsurprising then to find anti-imperial sentiments and decolonisation movements acting as core drivers of Indonesia's economic policymaking during the decades following independence. While the pendulum has swung between economic liberalism and statism over the past 70 years, the pendulum has never swung too far towards economic liberalism as the gravity of economic nationalism that has been embedded in Indonesia as strongly as the colonial exploitation had been, continued to hold the pendulum steady.

The geographical area the Europeans spent much of energy centuries ago was Spice Islands where nutmegs and cloves were found. Fast forward to the 21st century, the global race towards this area is happening again. Much of Indonesia's nickel is found here, now known as the Maluku Islands, as well as in the neighbouring island to the west called Sulawesi.

ECONOMIC BACKGROUND

Indonesia's economic performance during the first two decades of the 21st century was impressive. Indonesia's average GDP growth rate was higher than the average for developing countries, and the growth trajectory has shown significant stability, as reflected in a very low standard deviation. At the same time, however, Indonesia has failed to display the explosive growth that some East Asian countries, including China, have shown. In the late 2000s, China's PPP GDP per capita overtook Indonesia's, and the gap has been widening since then.

In this context, policymakers and the general public have begun to ask themselves what Indonesia is not doing that other East Asian countries have done to accelerate economic development. Perhaps the most visible difference is the role that manufacturing has played in Indonesia and East Asian countries. While East Asian countries have experienced sustained structural transformation spearheaded by the manufacturing sector, Indonesia has not. Indonesia's manufacturing sector began to grow rapidly from the 1970s, but this manufacturing-led structural transformation came to an end in the 1990s, when Indonesia was hit by the Asian financial crisis. Manufacturing value added share declined in the first half of the 2000s and stagnated, while the service sector, centred around low-productivity service subsectors, expanded rapidly. Sectoral employment shares have seen a similar pattern.

These patterns of economic structural transformation and mediocre economic growth acted as a wake-up call to policymakers in the early to mid-2010s and encouraged them to start tinkering with industrial policy.

POLITICAL BACKGROUND

There have been efforts to view the recent economic nationalism through a political lens. A main line of explanation points to the electoral strategy of political parties in young democratic Indonesia.

Fossati et al (2020) shows that since there is a limited cleavage in the ideological stance of Indonesia's major political parties on economic issues, nationalism is often used to signal parties' dedication to improving the economic situation for the general population.¹⁾ In other words, in Indonesia, where there is no clear left-right economic division in the political arena, nationalism is, according to Aspinall (2015), a 'useful legitimating device by which [the major parties and presidential candidates] can try to distinguish themselves from rivals and court public support.'²⁾ During the 2014 Presidential election, the two candidates put out equally nationalistic rhetoric on economic challenges and solutions. They both emphasised their attachment to 'Soekarnoist nationalism'.

For the political elite, the promotion of economic nationalism is a sound strategy considering the anti-foreign sentiment that has been entrenched across Indonesian society over decades since independence. Just after the beginning of Jokowi's first administration, results of an international survey confirmed Indonesian society's strong support for economic nationalism. The percentage of respondents who said that their country 'should be able to meet all of its own needs without needing to rely on imports from other countries' was highest in Indonesia at 78%, 38 percentage points higher than the average across 19 countries. 42% of Indonesian respondents felt that it is 'unacceptable for foreign investors to buy companies' in their countries. This figure was third highest and 29 percentage points higher than the average. In a separate survey conducted around the beginning of Jokowi's second administration, 88% of Indonesian respondents said that their government should 'protect its economy more strongly against foreign competitors,' the highest level across 14 countries.

LOGIC

Against this background, one may quickly reach the conclusion that these industrial policies are simply outcomes of historical bitterness, economic dissatisfaction, and political populism rather than rational decisions. However, policymakers do have rationality in mobilising industrial policies in the natural

1) Fossati, D., Aspinall, E., Muhtadi, B., & Warburton, E. (2020). Ideological representation in clientelistic democracies: The Indonesian case. *Electoral Studies*, 63: 102-111.

2) Aspinall, E. (2015). The new nationalism in Indonesia. *Asia & the Pacific Policy Studies*, 3(1): 72-82.

resource sector.

Focusing on the mining sector, which is often at the centre of the so-called ‘resource protectionism’ in Indonesia, there are two main areas of policy decisions, namely how much to produce or export and who benefits from mining.

The reasons for controlling the level of production or exports are relatively straightforward. Suppliers may control output in an attempt to determine the price. Nationalists argue that the country’s resources should be sold at appropriate prices; to do that, the producers must have a say in determining these prices. However, this strategy is not easy to implement as its success depends on various factors such as the future demand and price elasticity and is potentially viable only if the producer is a dominant market player and its outputs are not easily substitutable. Nationalist export controls may also be linked to societal reasons such as securing resources for domestic demand. More generally, governments may also control overall production levels based on concerns related to environmental degradation, land exploitation, and deterioration of working conditions. Another related rationale is that international consumers of mining products do not appropriately compensate for these negative externalities.

The issue of who should be in charge of and benefit from mining is more complex. The views of many foreign actors, including multinational corporations, and nationalistic domestic actors are different. *Figure 1a* summarises foreign investors’ views. External investors’ logic is that, because they have superior industrial knowledge, technology, and financing capacity, they can exploit resources more efficiently than local actors. If the domestic government designs adequate contracts to collect taxes and loyalty, its economy can enjoy a sufficient proportion of benefits. These benefits would be larger than in when resources were developed by domestic players with inferior capabilities, particularly when there is weak domestic competition and transparency. This view suggests that the most appropriate policy option for commodity-rich developing countries is to not only focus on mining in which they have a comparative advantage, but also allow international companies to do that mining. This logic leads to a conclusion that government intervention favouring domestic producers will lead to a lose-lose situation.

Nationalistic domestic actors have a different view, as shown in *Figure 2a*. They acknowledge the superior production and financing ability of international companies. However, foreign investors often hold a strong position during negotiations with the government because of their business power. Therefore, the government would struggle to demand a proportion of benefits large enough to justify foreign companies’ participation. So, contempt towards foreign companies tends to be strong when international commodity prices are high and foregone domestic benefits seem large. Based on this assessment, economic nationalists argue that the government needs to provide preferences to local entities. Even if operations are less efficient under this strategy, it is argued that a larger domestic proportion of smaller total profits may be more beneficial for the country.

There are further rationales, particularly for situations in which the domestic benefits in the immediate future are expected to be weaker than an alternative scenario in which foreign companies lead operations. Geological products are not plump strawberries that need to be picked soon so that they do not go to waste. Also, they are finite and their proven reserves tend to be stable. If these products are not dug up

quickly because of limited efficiency, then they can wait underground, and profits can be reaped in the future. The main interest, from a nationalist perspective, is more about who benefits from these resources.

Moreover, mining, from upstream to downstream, requires specific skills and technology. A strong emphasis is often put on links to downstream segments as they can contribute to industrialisation. Nationalists have argued that acquiring capacities and benefiting from learning-by-doing, spill overs and positive externalities require significant investment with a long-term horizon. This view suggests that weak domestic benefits in the short term are the price that a country should accept during the transition.

CONCLUSION

The abovementioned historical, economic, and political background and the rationales are acting as the basis of recent emergence of nationalist economic policies in Indonesia. Moreover, the recent achievement in the nickel and electric vehicle battery sectors is likely to give the government more room to adopt protectionist policies in other natural resource sectors. Therefore, do not expect Indonesia's nationalistic economic policies to weaken anytime soon.

FIGURES

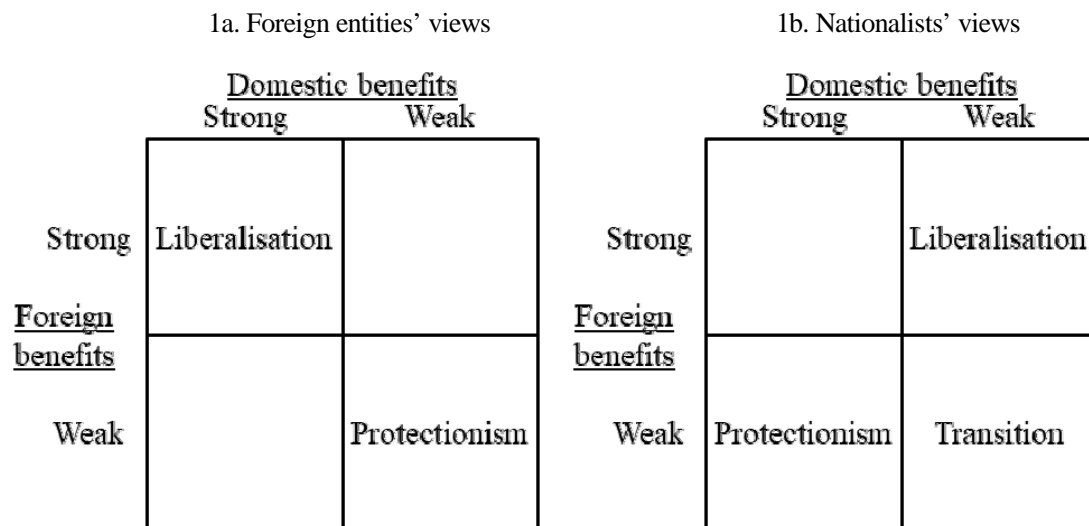


Figure 1. Views on domestic and foreign benefits of liberalisation and protectionism in the mining sector

캄보디아 노사관계와 국제 사회의 개입: 성과와 한계를 중심으로

박진영(전북대 동남아연구소)

1. 들어가며

1990년대 초반까지 내전으로 초토화된 캄보디아의 경제, 정치, 사회적 재건에 국제사회의 영향력은 상당하였다. 선거를 통한 정치의 정상화와 국가 제도의 복구 및 설립, 경제 개발을 위한 산업화 전략, 일상의 삶을 복원하고자 하는 노력에 유엔을 비롯한 많은 국제기구들이 개입하고 각국 정부는 인적, 물적 지원을 했다.

이 중 캄보디아의 노사관계제도 형성에 커다란 영향을 미쳤던 것은 미국과 국제노동기구(International Labour Organisation, ILO)였다. 미국과 ILO에 의해 2000년대 초에 설립된 노동중재위원회(AC, Arbitration Council)는, 노동 조건 모니터 프로젝트인 Better Factories Cambodia (BFC)와 더불어, “유일하게 제대로 기능하는 노사관계 제도”(캄보디아 주재 외국대사관 관계자 인터뷰, 2018년 9월)라고 까지 여겨져 왔다. 또한 이 두 제도는 캄보디아를 윤리적인 의류제품의 생산지로 브랜드화하는데 커다란 영향을 미쳤다. 국제 의류 산업의 생산 구조가 제3세계 노동자들의 저임금과 장시간 노동으로 이루어진다고 비판받고 있는 상황에서, 캄보디아의 의류 산업은 전문적인 역량을 바탕으로 공정한 판결을 내리는 노사중재위원회와 신뢰할만한 국제기구인 ILO가 운영하는 BFC 프로젝트가 있어 노동자의 기본권을 지키고 있다는 일종의 보증이었던 셈이다.

그런데 2017년을 기점으로 그 두 축 중 하나인 노동중재위원회의 역할이 급격하게 약화되고 있다. 이는 중재위원회의 중재 건수에서 분명하게 드러나고 있다. 중재위원회가 다룬 중재 건수는 2003년 설립 이후 2014년에는 361건까지 이르렀으나 2017년 50건으로 감소한 것을 시작으로 급격하게 감소하였고 현재까지도 회복되지 않고 있다. 노사관계의 중심축 역할을 하던 제도의 약화는 캄보디아 전체 노사관계의 변화, 나아가 제도가 중대하게 재편되고 있음 있음을 드러내는 것으로 볼 수 있다. 본 논문에서는 국제 사회, 특히 미국과 ILO가 캄보디아의 노사관계 제도 구축에 어떻게 영향을 미쳤으며, 현재 일어나고 있는 변화의 원인과 추이는 무엇인지를 살펴봄으로써, 국제 사회가 일국의 제도 발달에 미치는 영향의 성과와 한계에 대해 분석해 보고자 한다.

2. 캄보디아 노사관계 제도의 형성 배경

앞서 언급한 바와 같이 캄보디아 노사관계 제도에 가장 큰 영향을 미친 것은 미국과 ILO이었다. 이는 캄보디아의 경제, 산업 발달 과정과 연관이 있다.

1970년대부터 1990년대 초반까지 지속된 내전이 끝난 이후에야 본격적으로 시작된 경제 개발과 산업화 과정에서 이 나라가 가질 수 있는 선택지는 그다지 많지 않았다. 내전은 전체 인구의 1/3의 사망을 초래했을 정도로 캄보디아 사회 전반을 초토화시켰으며 특히 크메르루즈에 의해 인민의 적으로 지목되었던 지식인층의 대다수는 사망하거나 도피하여 인적 자원의 손실이 컸다. 예를 들어, 베트남이 크메르루즈를 수도 프놈펜에서 국경지역으로 밀어냈던 1979년 국내에 생존해 있던 법대 졸업생이 10명에 불과했다는 기록이 있을 정도였다(Hall 2000: 120).

초토화된 산업 기반 및 인적 자원, 풍부하지 못한 천연 자원 등의 조건에서 캄보디아는 노동집약적인 의류, 봉제업을 중심으로 한 수출 지향적 산업화로 방향을 잡는다. 또한 미국과 유럽은 캄보디아 의류 수출품에 대해 관세 혜택을 부여함으로써 의류산업 발전을 지원하였다. 이에 따라 국제 브랜드들을 위한 하청 생산 위주의 의류 산업이 급격하게 성장한다. 1995년 20개에 불과하던 의류 공장은 대만, 홍콩, 말레이시아, 싱가포르, 한국 자본을 바탕으로 한 공장 설립을 통해 2000년에 190개, 2017년에 660여개로 증가하였다. 이러한 산업화 구조는 현재까지도 지속되고 있다. 의류 산업은 최근 캄보디아 수출 재정의 90%를 차지하며 70만 명을 고용하고 있는, 제조업의 가장 큰 부문으로 성장하였으며, 고용주의 95%가 중국, 대만, 한국 등에서 온 외국인이다.

미국과 유럽 정부의 지원, 특히 미국은 클린턴 행정부 시절 캄보디아를 자유 무역을 통한 경제 성장과 노동권 보호 우수 사례로 만들기 위해 다양한 지원을 아끼지 않았는데, 의류 공장에서의 노동 조건이 개선될 경우 미국 의류 시장의 쿼터를 늘려주는 미-캄보디아 섬유 의류 무역 협정(the US-Cambodia Textile and Apparel Trade Agreement)이 대표적이었다(Arnold and Shih 2010). 그리고 이 협정은 캄보디아 노사관계제도의 구축에 영향을 미치는 두 제도, 즉 BFC와 노동중재위원회 설립에 직접적인 영향을 미치게 된다. 이 제도들은 무역협정 협정의 요구 조건을 충족시키기 위해 미국이 요구하고 ILO가 지원하여 만들어지게 되었기 때문이다.

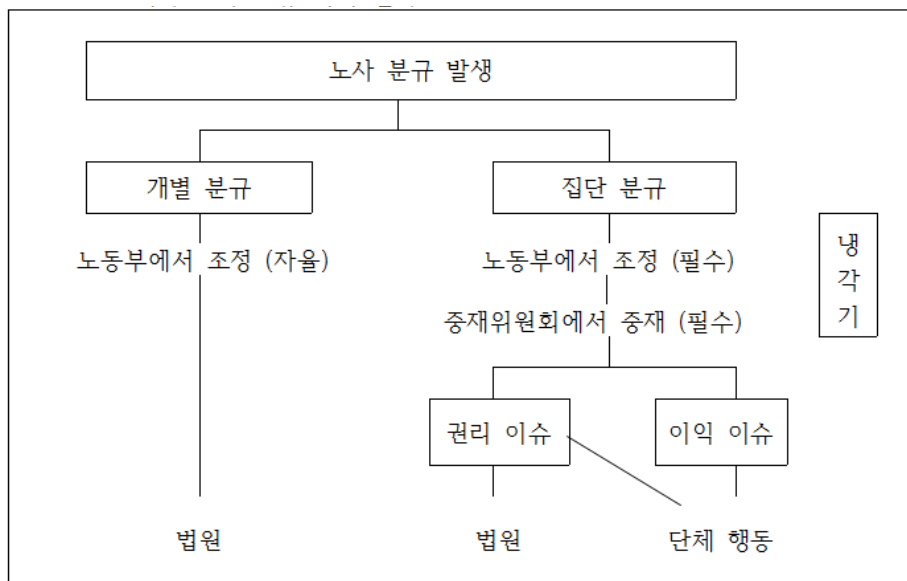
미-캄 섬유무역협정에 따르면, 미국은 캄보디아 의류 수출에 대한 무관세 쿼터를 매년 6% 증가시키는 것과 동시에 노동조건이 실질적으로 개선될 경우 최고 14%까지 추가로 쿼터를 늘려주기로 하였다. 이에 따라 노동조건을 보장할 제도와 이를 운영할 신뢰할 만한 기관이 필요하였고, ILO가 그 역할을 담당하였다. 2001년 ILO의 의류 공장 노동 조건 모니터링 프로젝트(ILO Garment Sector Project)의 주요 목적은 노동 조건 개선 여부를 미국 정부에 보고하는 것이었다. 2004년 섬유 쿼터를 규율했던 다자간섬유협정(Multi-Fiber Arrangement) 종료 이후 미국이 더 이상 섬유 쿼터를 부여할 수 없게 되자, BFC로 이름을 변경한 동 프로젝트는 국제 의류 브랜드들로 타겟을 바꾸고 현재까지 지속되고 있다. 이와 함께 빈번하게 발생하는 노사 갈등을 규율할 제도가 필요하다는 미국의 요구에 따라, ILO는 오랜 준비 끝에 2003년 노사중재위원회를 발족시켰다.

3. 캄보디아 노사중재위원회의 발전과 변화

캄보디아 노사분규 조정제도는 작업장 단위의 협상(negotiation), 노동부에서의 조정(conciliation), 노동중재위원회에서의 중재(arbitration)의 세 단계로 구성되어 있다. 캄보디아 노동법(제300조~제317조)은 개별 분규와 집단 분규를 구분하여 정의하고 처리 절차를 달리하고 있다. 개별 분규는 사용자와 노동자 개인 혹은 다인과의 사이에서 발생하는 것으로 근로계약서, 단협, 노동법의 해석이나 적용과

관련된 분쟁으로 정의한다. 집단 분류는 하나 또는 일인 혹은 다인의 사용주와 몇 명의 노동자 간 노동조건, 노동조합의 권리 행사, 사업장 내 노조 인정, 노사 관계 등과 관련된 것으로, 기업의 효율적 운영이나 사회 안정을 위태롭게 할 만한 이슈를 둘러싼 분쟁으로 규정된다. 개별 분류와 집단적 분류 모두 노동부에 조정 신청을 할 수 있는데, 조정 과정에서 합의에 이르지 못한 집단 분류만이 노동중재위원회로 이관되게 된다. 2016년 노동조합법 도입 이전까지 노조가 개입되어 있는 경우 통상적으로 집단 분류로 조정을 신청할 수 있었다(노조 간부 인터뷰 2018년 9월).

〈그림 1〉 캄보디아의 노사분류 조정과 중재 과정



출처: 노동중재위원회 보고서 2013.

1) 노동중재위원회의 역할과 현 상황

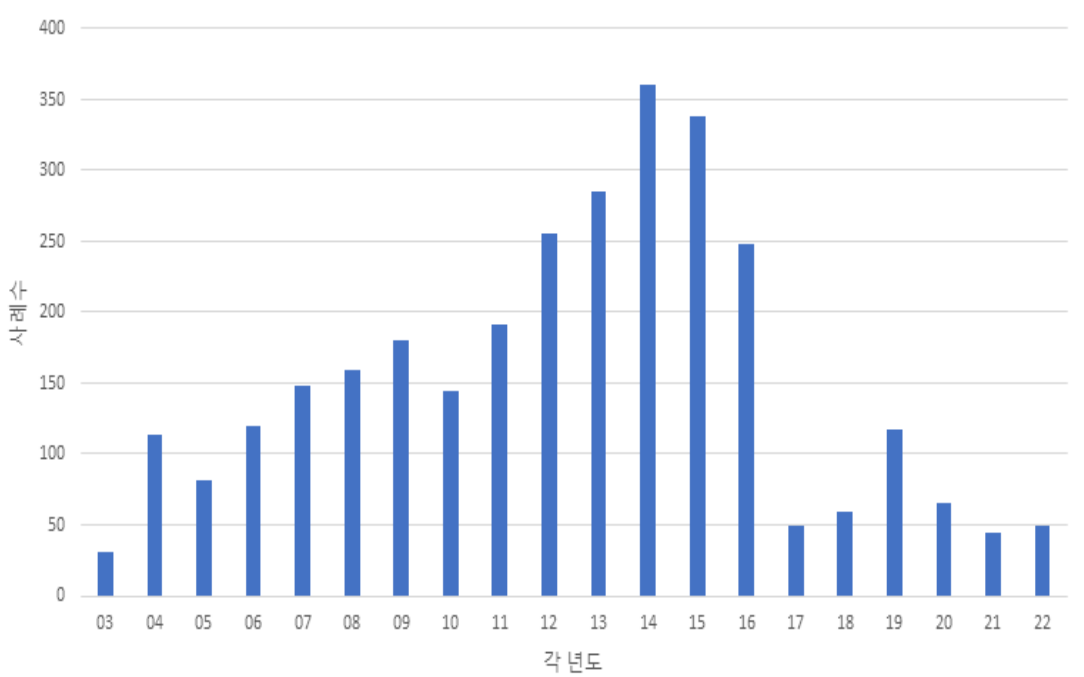
노동중재위원회는 노사분규를 다루는데 있어 가장 중요한 역할을 하고 있는 것으로 여겨져 왔다. 위원회는 노사 양측에서 높은 공신력을 얻고 있는데 이는 부패가 만연한 것으로 비판받고 있는 캄보디아 공공 기관에서 극히 예외적인 사례로 인정받아 왔다. 노동중재위원회의 판결 결과는 분쟁 당사자 양측 모두가 동의하는 경우에만 법률적인 구속력을 가진다는 점에서 그 영향력이 제한적이기는 하나, 노동조합은 중재 결과를 법률 이외의 방법으로 적극적으로 활용하였다.

캄보디아 의류공장에서의 노사분규를 해결하는 가장 전형적인 모델 중 하나는 중재위원회의 결과를 이용하는 것이었다. 노동자들은 중재위원회에서 얻은 주로 노동자들에게 우호적인 결과를 근거로 다국적 의류 브랜드인 원청 기업으로 하여금 자신들의 고용주인 하청기업에 압력을 행사해 중재 결과를 이행토록 하는 전략을 사용해 왔다. 따라서 노동쟁의 해결에 있어 노동중재위원회가 핵심적인 역할을 해 왔다고 할 수 있다. 현지 조사 과정에서 만난 주요 노조의 간부에 따르면, 노조들은 사업장에서의 협상이나 노동부에서의 조정을 “중재위원회로 가기 위한 다리 역할”(노조 간부 인터뷰 2018년 11월)로 간주하고 있었다.

위원회 내부 자료에 따르면 노동중재위원회는 2003년 설립 이후 2016년까지 한 해 평균 190여건의

중재를 실시하였으며 특히 2014년과 2015년에는 각각 361건과 338건을 중재하였다. 그러나 2017년부터 중재 건수가 급격하게 감소하여 2017년 50건, 2018년 59건이었다가 2019년 117건으로 약간 증가하였으나 2021년 44건, 2022년 50건으로 다시 감소한 상황이다 (아래 도표1 참조)

〈도표 1〉 년도 별 노동중재위원회 중재 사례 수 (2003~2022)



출처: 노동중재위원회 내부 자료

2) 노동조합법의 도입과 노동 중재의 변화

노동중재 건수의 감소에 대해 혹자는 캄보디아의 노사 관계가 성숙하여 노사 분규가 줄어들었다고 주장하기도 하나 노동부에 접수된 분규 건수가 증감을 계속하고 있다는 점을 보았을 때 그러한 주장은 설득력이 떨어진다. 그보다는 이러한 변화를 가져온 것은 앞서 언급한 2016년 도입된 노동조합법으로 보인다. 새로운 노조법은 30%를 초과하는 노동자를 조직한 다수 노조만이 노동부에 집단 사례를 위한 조정 신청을 할 수 있도록 하고 있다. 다수의 소수 노조들만 존재하고 다수 노조가 없는 사업장의 경우 30%를 초과하는 노동자들이 지문 날인을 통해 집단적 분규 조정신청을 할 수 있는 예외를 두었다. 600여개 사업장에 3,000여개 노동조합이 난립하고 있는 캄보디아의 상황에서 대다수 노조들은 집단적 분규로 조정 신청을 하기 어려웠고, 이들이 제소한 대다수의 조정 신청이 노동부의 조정 절차를 거치면서 개별 사례로 분류되었으며, 이는 결과적으로 중재위원회의 중재 사례 축소로 이어졌다.

아래의 표는 2014년부터 2022년까지 노동부의 조정 절차에서 개별 분규와 집단 분규로 분류된 사례들을 제시하고 있는 표이다. 자료는 필자가 2018년과 2023년 두 차례에 걸친 필드워크를 하는 동안 해당 업무를 담당하고 있는 노동부 관료와 노동부 공시 자료를 통해 입수한 노동부 데이터이다.

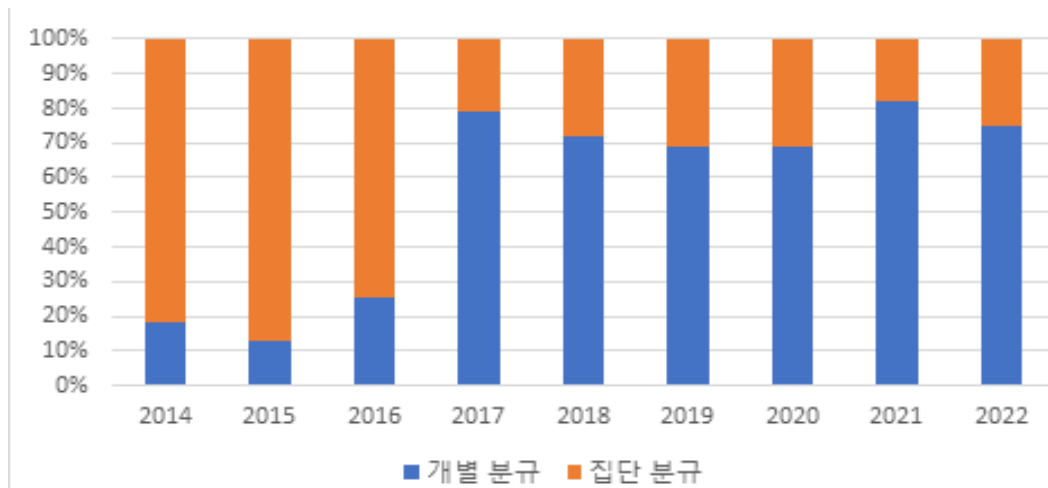
〈표 1〉 노동부 조정 노사 분류 분류 (2014년 ~ 2022년)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
개별 분류	합의	94	102	89	228	-	287	329	-	-
	미합의	87	42	123	191	-	254	182	-	-
	무효	17	5	4	57	-	30	41	-	-
	소계	195	149	216	476	417	571	552	695	681
집단 분류	합의	307	425	230	56	-	128	156	-	-
	미합의	562	586	406	70	-	123	86	-	-
	무효	6	6	1	1	-	6	5	-	-
	소계	875	1017	637	127	163	257	247	154	225
계 (집단 사례 %)	1,070 (81.8%)	1,166 (87.2%)	853 (74.7%)	603 (21.1%)	580 (28.1%)	828 (31.4%)	799 (30.9%)	849 (18.1%)	906 (24.8%)	

출처: 캄보디아 노동부 내부 자료

이 표가 보여주는 바와 같이, 노동부에 조정을 위해 접수된 사례는 2015년 1,166건으로 정점을 찍은 후 감소와 증가를 반복해서 보이고 있지만, 집단적 분류 비중은 2017년 21%로 감소한 후 이전의 비중을 회복하지 못하고 있다. 조정 절차에 접수된 전체 분류 사례 중 집단적 분류 사례의 비중은 2016년까지 70~80%에 이르다가 2017년과 2018년에는 각각 21%와 26%로 감소하였다. 2010년 2020년 30%대로 약간 증가하였으나 2021년, 2022년 18%와 24.8%로 여전히 이전의 집단 사례 비중을 회복하지 못하고 있다(아래 차트 2 참조). 이 중에도 특히 노동중재위원회로 이관 대상이 되는 사례인 미합의 집단 분류 사례는 2015년 586건에서 2018년 46건으로 2015년 대비 약 8%의 수준으로 감소하였다.

차트 2. 노동부 조정 과정 개별-집단 분류 비중



출처: 캄보디아 노동부 자료를 바탕으로 필자가 재구성함

이는 노동부의 조정 단계에서 많은 사례가 집단적 분류가 아닌 개별 분쟁으로 접수되었을 가능성이 있음을 의미한다. 조정 담당 공무원 역시 개별 분류 사례가 비정상적으로 증가하였다고 인정하고 있었다(조정 담당 공무원 인터뷰 2018년 12월). 노동조합 관계자에 따르면 2016 노동조합법 이전에는

“당연히” 집단적 사례로 간주되었던 노조 간부의 해고 건조차도 개별 사례로만 다뤄진다고 하였다 (노조 간부 인터뷰 2023년 7월). 조정 과정에서 개별적 사례로 접수되었다는 것은 조정에서 합의에 이르지 못한다고 해도 노동중재위원회에 접근할 기회가 없음을 의미한다. 위 표에서 제시하고 있는 바와 같이 2017년 노동부에 조정 신청을 한 총 603건의 사례 중 집단적 분류는 127건이었으며, 이 중 합의에 이르지 못한 70건의 사례만이 노동중재위원회로 이관될 기회를 얻을 수 있었다. 앞서 언급한 바와 같이 2017년 중재위원회에서 중재한 사례 수는 50건이었다.

3) 노동중재 사례 축소의 영향

노동중재 대상 사례의 대폭 축소는 여러 가지 측면에 영향을 미쳤다. 우선 노동중재위원회 운영 관련 어려움을 야기하였다. 2000년대 초반 ILO와 미국 정부 등 해외의 인적 물적 지원에 기반하여 설립된 이후 미국 정부의 지속적인 재정적 지원을 받아왔던 노동중재위원회에 대한 미국 정부의 재정지원 중단 결정이 그 중 하나이다. 미국 정부는 2003년 이후 지속되었던 중재위원회에 대한 재정 지원을 2019년 중단하기로 결정하여 커다란 충격을 주었다. 그러한 결정에는 트럼프 행정부 내부의 정치적 상황과 함께 중재 건수의 급격한 감소가 영향을 미쳤을 것으로 중재위원회는 보고 있었다(중재위원회 관계자 인터뷰 2019년 1월). 다양한 통로를 통한 협상을 거쳐 2020년부터 미국 정부의 재정적 지원은 재개되었고, 스위스 정부 기금 등의 지원을 통해 운영되고 있는데 이 시기 동안의 변화 중 하나는 캄보디아 정부가 재정 지원을 하기 시작한 것이다. 이에 대해 그 동안 독립적으로 운영되었던 노동중재위원회가 캄보디아 정부로부터의 독립성을 지켜낼 수 있을 것인가에 대한 의문이 기되었다.

보다 중요한 문제는 노동조합이 그간 이용해왔던 효과적인 도구를 잃게 되었다는 점이다. 캄보디아의 노조들은 노동중재위원회의 판결을 활용하여, 원청 브랜드들에게 하청 기업에서 발생한 부당 노동행위 구제를 위해 개입하도록 요구하는 국제캠페인을 전개해왔다. 위원회의 판결은 그 법적 구속력이 없음에도 불구하고 노동중재위원회의 공신력과 중립성, 그리고 전문성 덕분에 현지 노사뿐만 아니라 원청 브랜드들의 신뢰를 얻고 있었다. 현지에서 만난 한 유럽 의류 브랜드 관계자는 “노동중재위원회의 판결이 있으면 우리는 반드시 그것을 존중하며 우리 파트너(하청기업)들도 이를 따르도록 한다”고 말하였다. 현지에서 만난 노조 간부 역시도 중재위원회의 판결 없이는 원청 브랜드들을 압박하여 하청 기업으로 하여금 노동법을 준수토록 하는 것이 거의 불가능하다고 말하기도 했다. 이는 특히 캄보디아 정부의 미약한 행정력과 현장에서의 노동법 위반 사례로 인해 발생하는 노사분규 문제를 해결하는 데 가장 효과적인 전략으로 여겨져 왔다. 그러나 최근의 변화는 캄보디아 노동조합의 주요 성과 중 하나였던 국제 캠페인과 브랜드에 대한 압력을 통해 즉각적이고 가시적인 성과를 얻어낼 기회를 제약하게 된다.

4. 캄보디아의 정치 상황 변동과 노동 정책

이러한 노사관계 제도의 변화는 캄보디아 정치 상황의 변동과 맞물려 있다. 의류 수출을 통한 산업화 및 경제 발전 과정에서 외국, 특히 미국의 입김이 강하게 작용하는 상황에서 1990년대 이후 장기 집권을 하고 있는 훈센 총리 하의 캄보디아 정부는 노사 관계에 소극적으로 개입하고 있었다. 정부의

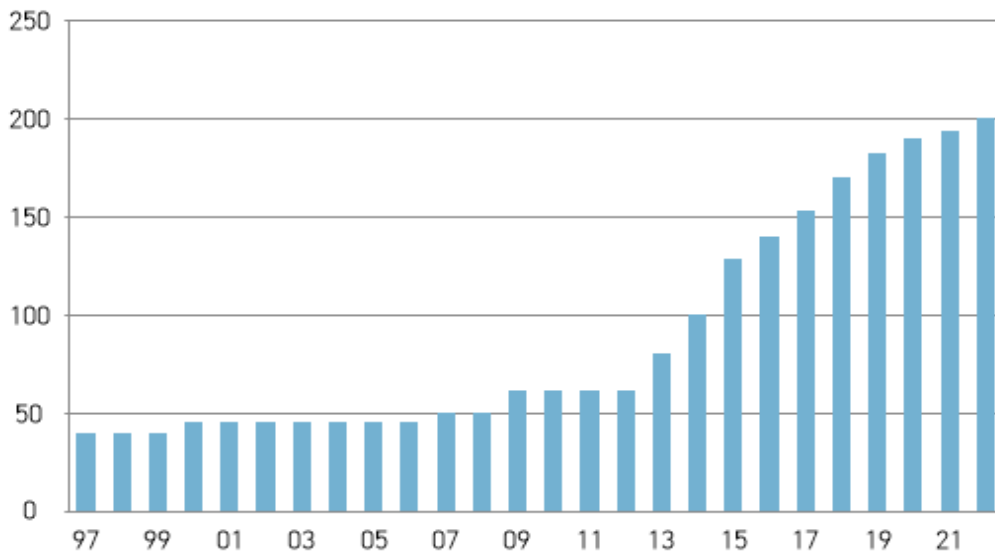
노동 정책이나 노사 관계 정책은 오랫동안 정책적인 우선순위에서 밀려나 있었다. 노동 관련법의 제·개정은 물론이고, 제정된 법의 시행조차도 무기한 연기되는 일이 빈번했다. 그 예 중 하나가 2002년 제정된 사회보장법(National Social Security Law)이다. 동 법은 노동자들을 위한 사회 보장 제도를 담고 있으나, 그 시행 관련 일정이 불투명한 상태였다가 노동자들의 대규모 시위가 있고난 2016년부터 시행되게 된다.

그간 캄보디아 정부는 적극적으로 노동 정책을 시행하기 보다는 친정부 노조를 통해 노사 관계를 안정화시키는 방식을 채택하였다. 캄보디아의 노동조합은 그 정치적 성향에 따라 세 그룹으로 구분되는데 친정부, 친야당, 그리고 정치 세력으로부터 독립적인 노조가 그것이다. 이 중 친정부 노조가 절대 다수를 차지하는데, 3,000여개의 단위노조, 120여개 노동조합연맹 중 대다수가 이 그룹에 속하며 나머지 두 그룹에 속하는 노조 연맹은 극소수에 불과하다. 친정부 노조의 지도자들에게는 정부에서 노동사안 자문위원이라는 직책이 부여되며, 친정부 노조의 경우 여타의 노조들에 비해 파업의 빈도가 현저하게 낮다(Nuon et al. 2018). 이러한 정부의 노동 정책에 변화를 가져온 것은 2013년에 시작된 노동자들의 대규모 파업과 시위였다.

1) 2013/14년 노동자 시위와 최저임금

2013년 노동자들의 대규모 시위는 정부의 이러한 소극적 노동 정책을 극적으로 변화시키는 계기가 되었고, 노동 이슈는 중요한 정치 이슈로 대두되었다. 2013년 노동자들의 대규모 시위를 촉발시킨 계기는 최저임금 인상 요구였다. 캄보디아의 최저임금은 산업 노동자들의 절대 다수를 차지하는 의류 산업 종사 노동자들에게 적용된다. 최저임금은 그 명목과는 달리 노동자들이 받는 기본급이 된다. 즉, 최저임금에 몇 가지 수당을 더한 금액이 노동자들이 실질적으로 받게 되는 임금인 셈이다. 또한 의류 산업에서의 최저임금 인상은 다른 산업에서의 임금을 견인하는 결과를 가져오게 된다. 따라서 최저임금 결정은 노동자들의 가장 큰 관심사가 되었다.

차트 3. 캄보디아 최저임금 변동 추이 (1997~2022, 단위: USD)



출처: ILO, <https://tradingeconomics.com/cambodia/minimum-wages> 데이터

캄보디아의 최저임금이 최초로 도입된 것은 1997년으로, 노조와 협의 과정 없이 정부와 기업은 최저임금을 40달러로 결정하였다. 이후 최저임금은 부정기적으로 인상되었는데 인상의 동인은 노동자들의 시위였다. 노동자들의 시위는 최저임금을 2000년 45불, 2009년 56불로 인상시키는 계기가 되었다. 특히 2010년은 최저임금 인상 요구가 대규모로 확산된 시기였다. 2010년 노조 추산 200,000명(경영자 단체 추산 30,000명)이 참여한 대규모 시위 이후 최저임금은 61불로 인상된다. 이는 그 때까지의 노동자 시위 중 가장 대규모였다.

2010년 이후 최저임금은 점점 주요한 사회, 정치적 이슈로 부상하였으며 2013년 총선 국면을 맞아 최대의 정치적인 사안이 되었다. 당시 야당이었던 Cambodia National Rescue Party (CNRP)는 선거에 승리할 경우 당시 80불이던 최저임금을 160불로 인상하겠다고 약속하였다. 비록 야당이 4% 차이로 선거에서 패배하였으나 이는 1990년 이후 의회의 절대 다수를 장악해왔던 집권 여당에게는 선거 패배와 마찬가지로 충격적으로 받아들여졌다. 특히나 선거 이후 이어졌던 2013년 말부터 2014년 초까지 지속적으로 이어졌던, 최저임금 인상을 요구하는 수십만 노동자들이 참여한 대규모 시위는 집권 여당의 절대적인 정치적 위기로 등장하였다.

2) 최근의 정치 국면과 노동정책의 변화

2014년 이후 캄보디아 정부는 다양한 제도와 정책 도입을 통해 노동자들의 지지를 이끌어 내는 한편 노동조합을 통제하기 위해 노력하고 있다. 노동자들의 지지를 유도하기 위한 유화 정책으로 대표적인 것은 훈센 총리가 2주에 한 번씩(2018년 총선 국면에는 주 2회) 모든 공장 노동자들을 직접 만나는 자리를 마련하여 정부 정책을 선전하고 노동자들의 애로를 청취하며 직접 해결해 주는 것이다. 해당 날짜에 지정된 사업체들은 하루 휴업하고 노동자들에게 유급 휴가를 주어 행사에 참여시켜야 했다. 한 관계자의 말을 빌리자면, 정부 고위 관리가 노동자들을 직접 만나는 일조차 없었던 캄보디아에서 총리가 움직이는 초유의 상황인 것이다. 훈센 총리는 이 행사에서 노동자들을 “내 조카들”(nephews and nieces)이라고 호칭하며, 노동자들의 애로를 위로하고 보살피는 자애로운 모습을 연출하는 한편으로, 이 때 접수된 노동자들의 요구 사항을 직접 정책에 반영하기도 한다. 대중 행사에 참여한 노동자들에게 현금을 선물로 지불하고, 임신 여성 노동자를 위한 현금 지원을 위해 4백만 달러 이상의 예산을 책정했다고 발표하거나(The Japan Times 2018/06/15) 사업체 폐업으로 인해 퇴직금을 제대로 받지 못한다는 애로 사항에 노동법을 개정하여 근속보상금제도 도입과 중간 정산 법제화한 것도 그 예이다.

법제도 개선 역시도 적극적으로 이루어졌다. 노동부 산하에 법률팀(Legal Team)이라는 비공식적인 특별 부서를 설치하여 해외에서 교육받거나 국제단체에서 일한 경험이 있는 젊은 엘리트들을 채용하여 이들에게 법제도의 검토 및 새로운 법안 수립의 역할을 담당하게 하였다(담당 공무원 인터뷰 2018년 12월). 노동법을 개정하여 해고 수당(indemnity pay)을 근속 보상 수당(seniority pay)으로 변경하고 중간 정산 의무화(2018년)와 앞서 언급했던 2002년 제정된 이후 제대로 시행되지 못했던 사회보장법(National Social Security Law)에 근거한 직장의료보험(2016년) 등도 시행되었다(OECD 2017). 2023년부터는 가사서비스 노동자나 뚝뚝(사설 택시) 기사를 포함한 모든 비공식 노동자들에게 의료보험 가입의 문이 열리는 등 대상이 확대되었다. 또한 2022년부터 연금제도가 실시되었다.

또한 최저임금 인상에 있어서도 온정주의적인 태도를 보여주고자 하고 있다. 즉, 노사정으로서 이루

어진 최저임금결정기구(LAC, Labor Advisory Committee, 2019년부터는 최저임금위원회)가 논의를 통해 결정해 정부에 승인을 요청한 금액에 정부가 일정 금액을 더 얹어 최종 인상 금액을 발표하는 것이다. 예를 들어 2019년 정부 발표 최저임금은 182불이었는데 이는 최저임금 결정 기구가 논의를 통해 정부에 요청한 177불보다 5불 많은 금액이었으며, 2020년 최저임금은 최저임금위원회가 요청한 187불보다 3불 많은 190불로 발표되었다. 2022년 최저임금은 200불로 결정되었는데 이는 환율을 고려할 때 베트남보다도 높은 금액이다.

이러한 유인책과 함께 정부는 노동조합 통제도 적극적으로 진행하고 있는데 주로 법, 제도의 틀을 이용하고 있다. 우선 2013년과 2014년에 걸친 대규모 노동자 시위와 관련하여 다수의 주요 노조 간부들을 사회 안정 저해 혐의로 기소하고, 이후에도 파업 관련하여 노조 연맹 대표를 기소하는 등의 방식으로 노조 활동을 위축시키고 있다. 노동조합 통제에 가장 주요한 역할을 하고 있는 법 중 하나는 앞서 언급한 노동조합법이다. 1997년 제정된 노동법 이외에는 노동조합을 규율할 법이 없는 상황에서 노동조합법의 제정은 이전에도 몇 차례 논의되었으나 모두 무산된 상태였다. 2016년 노동조합법은 노조, 특히 친정부 노조 이외의 노조들이 반대하는 상황에서도 정부의 강력한 정책적 의지로 제정되었다.

노조들은 동법이 노동조합의 설립과 운영, 해산에 정부의 개입 여지를 확대하고 노조 활동에 여러 가지 제약을 두어 노조 활동을 위축시키고 있다고 비판한다. 동법 시행 이후, 노조 설립 시 이전보다 훨씬 더 많은 서류를 요구하거나 접수된 서류를 빈번하게 반려함으로써 친정부 노조 연맹에 연계되지 않은 단위노조들의 설립을 어렵게 하는 한편, 노조 운영 관련해서 다양한 자료와 문서를 정부에 보고토록 의무화하며, 파업 요건을 강화하는 등 노조 운영에 많은 제약을 가함으로써 노동자의 기본권을 침해하고 있다는 것이다.

가장 논란이 되고 있는 내용 중 하나가 앞서 논의한 노사 분류의 협상과 조정과 관련된 내용이다. 노동조합법은 분쟁 협상과 조정 과정에서 상급 연맹의 개입을 금지하여 상대적으로 법적 지식과 관련 전문 인력이 부족한 단위 노조는 분쟁 처리 절차에서 고용주에 비해 상대적인 어려움에 직면하게 되었다. 보다 심각하게 받아들여지고 있는 부분은 앞서 언급한 다수 노조 지위를 가진 노조만이 노사 분쟁사례를 노동중재위원회에 제소할 수 있다는 조항이다. 소규모 노조가 난립하고 있는 캄보디아 노동 운동 상황에서 대다수의 노조들은 노사 분류를 노동중재위원회에 제소하기 어려운 상황에 처해 있다. 이는 특히 캄보디아 노동운동의 전략이 작업장 내 분쟁 해결을 위해 내부 협상력보다는 국제 연대를 통한 외부의 힘에 크게 의존하고 있는 상황에서 노동조합이 사용할 수 있는 가장 영향력 있는 도구를 잃는 것을 의미한다는 점에서 그 영향이 더욱 크다고 할 수 있다.

2016년 노동조합법을 둘러싼 논란 중 하나는 노동법원의 설립이었다. 노동법원은 1997년 제정된 노동법에 처음 언급되고 있으나 설립 관련한 논의가 본격적으로 시작된 것은 2016년 노동조합법이 노동법원의 역할을 보다 구체적이고 포괄적으로 제시하면서부터였다. 동 법은 노동법원이 노조의 등록 취소, 노조와 사용자 단체의 해산 권한, 노조 관련 선거 관할, 파업과 직장 폐쇄의 합/불법 판단 권한 등을 가진다고 규정하고 있다. 이에 따라 캄보디아 정부는 2017년 노동법원을 개원할 것이라고 발표하였다(Khmer Times 2016/07/06). 그러나 국제 사회는 부패가 만연한 캄보디아 사법 체계를 고려할 때 노동법원의 설립이 노동권을 보호하는데 도움이 될 것인가에 대해 회의적인 한편, 노동법원 설립이 중재위원회를 약화시킬 것에 대한 우려를 표명하였다(국제기구 관계자 인터뷰 2018년 9월). 결국 캄보디아 정부는 2018년 노동법원이 필요하지 않다는 입장으로 선회하였다(The Phnompenh Post

2018/02/07).

5. 나가며

캄보디아의 사례는 국제 사회의 개입을 통해 구축된 제도의 성과와 그 한계를 보여주는 예가 될 것이다. 미국을 비롯한 국제사회의 영향력 하에 만들어진 노동중재위원회를 포함한 캄보디아의 노사 관계 제도는 캄보디아 국내의 여타 제도에서 분리되어 독립적으로 운영되면서 일정한 성과를 거두었다. 노동중재위원회는 전문적이고도 공신력 있는 판결을 통해 노동조합이 원청 브랜드와 국제 사회에의 호소를 통해 노동 분쟁을 해결할 수 있는 도구를 제공하였고, 작업장 모니터링 프로젝트는 일정 정도 노동 조건의 개선을 이루었다고 평가받고 있다. 그러나 캄보디아 정치 상황의 변동은 이러한 성과의 지속성에 대한 의문을 제기하고 있다.

가장 큰 요인은 캄보디아 내부 정치 상황의 변화이다. 2013년 9월부터 2014년 1월에 걸쳐 수십만 노동자들이 참여한 대규모 시위는, 시위대를 향한 경찰의 발포로 인한 희생자를 내고서야 마무리되었다. 이 시위는 캄보디아 노동운동사 뿐만 아니라 캄보디아 역사 전반에서 가장 규모가 컸던 시위로 기록되었다. 한 가지 특기할만한 점은 이 시위가 노조에 의해 주도되기 보다는 노동자들의 자발적인 참여로 폭발적으로 확대되었다는 점이다. 노조가 시위를 계획했던 시점인 10월보다 한 달 앞서 9월부터 시위가 촉발, 확산되었던 것이다. 최저임금 인상이라는 시위대의 요구는 다른 어떤 사안보다도 노동자들에게 호소력이 있는 이슈였다. 2013/14년 노동자들의 시위는 캄보디아의 노동운동뿐만 아니라 정치, 사회적으로 여러 가지 변화를 가져오게 된다. 최저임금 이슈는 특히 선거와 결합하여 폭발적인 양상으로 나타나 1990년대 후반 현 정권이 수립된 이후 최초의 심각한 정치적 도전으로 대두되었으며, 선거 이후 이어진 대규모 시위는 동안 간과되었던 노동 대중의 정치적 영향력을 확인할 수 있는 계기가 되었다.

그간 노사 관계 제도의 설립과 운영 과정에서 소극적으로 개입하였던 캄보디아 정부는 노동 이슈가 정치 영역으로 확산되자 그동안의 입장을 바꾸어 유인과 통제를 통한 적극적 정책으로 방향을 전환하였다. 노동자들과의 직접적인 접촉을 늘리고 온정주의적인 정책을 적극 도입하여 그들의 지지와 지원을 끌어내고 있다. 노동조합의 활동을 위축시키기 위해서 법제도를 통한 공세적인 통제를 실시하고 있다. 특히 법제도의 변화는 노동중재위원회의 역할을 무력화시킬 수 있는 상황으로 이어졌다. 이러한 당근과 채찍을 동시에 사용하는 움직임은 2023년 7월 선거를 앞두고도 계속되었다.

무엇보다도 커다란 변화는 최저임금의 대폭 인상이다. 1997년 도입 이후 40달러로 시작되어 세 번의 부정기적인 인상을 제외하고 지속적으로 정체되어 있다가 2012년 61달러에서 2013년 80달러, 2014년 100달러로 급격히 상승하게 된다. 그 이후 최저임금은 매년 상승하여 2019년 182달러로 인상되었다. 이러한 최저임금의 인상은 코로나 시국에도 꾸준히 이어져 2020년 190달러, 2022년 200달러로 인상되었다. 이는 다른 무엇보다도 노동자들의 집단적인 압력이 이뤄낸 정치적 성과라고 할 수 있을 것이다. 그 성과를 정부의 온정주의로 치환되지 않게 하기 위해서는 캄보디아 노동운동의 노력이 필요하다. 이를 노동운동의 역량 강화로 어떻게 이어갈 것인가는 그간 국제 연대에 기대어 발전해 왔던 캄보디아 노동조합의 향후 성장을 위한 과제가 될 것이다.

참고문헌

- Arnold, Dennis and Toh Han Shih. 2010. "A Fair Model of Globalisation? Labour and Global Production in Cambodia." *Journal of Contemporary Asia* 40 (3): 401-424,
- Hall, John A. 2000. "Human Rights and the Garment Industry in Contemporary Cambodia." *Stanford Journal of International Law* 36(1): 119-174.
- Khmer Times. 2016. "Labour Court to be Ready Next Year." July 06. ([https:// www.khmertimeskh.com/25492/labor-court-to-be-ready-next-year/](https://www.khmertimeskh.com/25492/labor-court-to-be-ready-next-year/))
- Nuon, Veasna and Melisa Serrano. 2018. Unions and Development in Cambodia. Unpublished report: Friedrich Ebert Stiftung.
- OECD. 2017. *Social Protection System Review of Cambodia*. Paris: OECD Development Pathways, OECD Publishing.
- The Japan Times. "Crack Down and Cash: Hun Sen's Recipe for Victory in Cambodian Election." June 15. (https://www.japantimes.co.jp/news/2018/06/15/asia-pacific/politics-diplomacy-asia-pacific/crackdown-cash-hun-sens-recipe-victory-cambodian-election/#.XvABK_1K ipo)
- The Phnompenh Post. 2018. "Hun Sen says no need for labour courts, proposes solution to mass faintings." Feb. 07. (<https://www.phnompenhpost.com/national/hun-sen-says-no-need-labour-courts-proposes-solution-mass-faintings>)
- The Phnompenh Post. 2020. "Arbitration Council Receives Funds from the US, Sweden." 02/27. (<https://www.phnompenhpost.com/national/arbitration-council-receives-funds-us-sw eden>)

제3부 분과회의 6

Languages and Cultures in
Indonesia

The Application of the Mind Mapping Model in Improving the Quality of Students' Writing

Munira Hasjim · Muhammad Syahrin
(Hasanuddin University, Indonesia)

ABSTRACT

One of the academic tasks that students must complete is to compose scientific papers. Scientific papers are part of the learning process in higher education institutions and their quality should be measurable. However, based on observations, it has been found that many students struggle to produce high-quality scientific papers. An effort that can be made is to test the implementation of the mind mapping model in Indonesian language classes for General Course Subjects (MKU) that are programmed for all first or final semester students in the academic year of 2023 at Hasanuddin University. The aim of this research is to prove that the implementation of the mind mapping model in writing scientific papers can improve the quality of students' papers, especially at Hasanuddin University. This research applies an experimental method with a pretest-posttest control group design mechanism. The research sample consists of 49 students. The experimental group is given training and applies the mind mapping model in composing their papers, while the control group is only given regular lecture materials on scientific paper writing. The research findings show a significant difference between the experimental group and the control group in terms of the quality of their papers. The experimental group shows a significant improvement in the quality of their papers with an average score of 85.63 after the implementation of the mind mapping model, while the control group's average score for scientific paper writing is 78.65, indicating no significant improvement. It can be concluded that the implementation of the mind mapping model is effective in improving the quality of students' papers, especially at Hasanuddin University. The mind mapping model can be an effective alternative method in the learning process in higher education, particularly in scientific paper writing.

Keywords: Implementation, Mind Mapping Model, Research Paper, Students

Introduction

Students are expected to be able to produce academic assignments that have scientific qualifications.

This is because students are required to contribute to the development of knowledge. However, not all students are able to produce good and quality written works. There are many factors that influence the quality of written works, including mastery of proper Indonesian language rules, understanding of the theme/topic, knowledge of writing techniques, and the ability to organize information in writing.

In order for students to be able to write quality academic works, they must be able to overcome the problems that often arise in writing. The problems referred to are the lack of ability to apply sentence rules and grammar in writing; the lack of systematic development of thoughts, leading to incoherence and incoherence in the sentences used. In addition, the ability to organize ideas or concepts that are still chaotic, resulting in students' writing not being categorized as scientific works.

Mind mapping is a visualization technique used to organize information and develop ideas (Smith: 2022). This technique can be used in various fields, including learning to write. Therefore, this paper will discuss the influence of applying the mind mapping model in improving the quality of students' written works, especially at Hasanuddin University.

Theoretical Framework

1. Definition of Mind Mapping

Michalko in Buzan (2006: 1) defines Mind Mapping as “the whole-brain alternative to linear thinking. [it] reaches out in all directions and catches thoughts from any angle.” Concept mapping is an alternative to linear thinking that allows the brain to reach out in all directions and capture experiences from any angle. Mind mapping is a visualization technique used to organize information and develop ideas. This technique was developed by Tony Buzan in the 1970s. Mind mapping combines images, text, and colors to visualize information and ideas. This technique can be used in various fields, including academic writing (Buzan, 2012).

Mel (2009: 188) explains that Mind Mapping is a creative way for individual learners to generate ideas, take notes, or plan new research. By instructing learners to create mind maps, they will find it easier to clearly and creatively identify what they have learned and what they are planning. Mind mapping is one of the visualization techniques that can help students organize ideas and information systematically and structurally. By using mind mapping, it is expected that students can produce better written works that meet the established criteria. Additionally, the implementation of the mind mapping model can also help students develop critical and creative thinking skills.

2. Benefits of Mind Mapping in Writing Learning

The application of mind mapping in writing learning offers several benefits, including:

- a. Assisting students in developing initial ideas and planning the structure of their written work.
- b. Helping students organize information and clarify the relationships between concepts.
- c. Assisting students in evaluating and improving their written work.

3. Stages of Implementing the Mind Mapping Learning Model

According to Buzan (2006:9), the steps to making a mind map are as follows: (1) Start in the middle of a blank page turned sideways; (2) Use an image or picture of your central idea; (3) Use colors throughout; (4) Connect your main branches to the central image and connect your second and third level branches to the first and second levels, etc.; (5) Make your branches curved rather than straight lines; (6) Use one keyword per line; and (7) Use images throughout.

These stages mean that the main thing to do in creating a mind map is to start with a blank paper and write the theme right in the middle of the paper. You can use images for the main ideas or themes. Use colors to make the mind map visually appealing. Connect and link the main ideas to various branches. The branches formed should be curved instead of straight lines. The last step to consider is to use one keyword for each branch of the mind map.

Figure 1. Concept Mapping on Global Warming



Based on the explanation above, we can easily systematize ideas related to the topic/theme to be written. By applying the mind mapping model to writing activities, it can help students in organizing and connecting information visually, making it easier for them to understand and remember the subject matter.

Research Method

This research is experimental. Referring to Sugiyono's (2011) assertion that experimental research is “a

research framework aimed at discovering the influence of a treatment on controlled conditions.” This study used an experimental methodology using a control group pretest-posttest design. According to Arikunto (2006:12), “one group pre-test post-test design is an experiment conducted on only one group without a comparison group.”

This research is designed so that each subject sample receives the same treatment regardless of the basic abilities possessed by the students. In other words, the students as subjects sampled in the study receive the same treatment, namely each one undergoes an initial test before the treatment is given (O1) called a pretest, and after receiving the treatment with the implementation of the mind mapping model (O2) called a posttest.

The data source of this research is second-semester students (even semester) in the final semester of 2022-2023 academic year who are enrolled in the Indonesian Language course, class 22. Class 22 is a combined class of several study programs such as the Faculty of Law, Psychology, Agriculture, Animal Husbandry, Public Health, and Social and Political Sciences, with a total of 49 students.

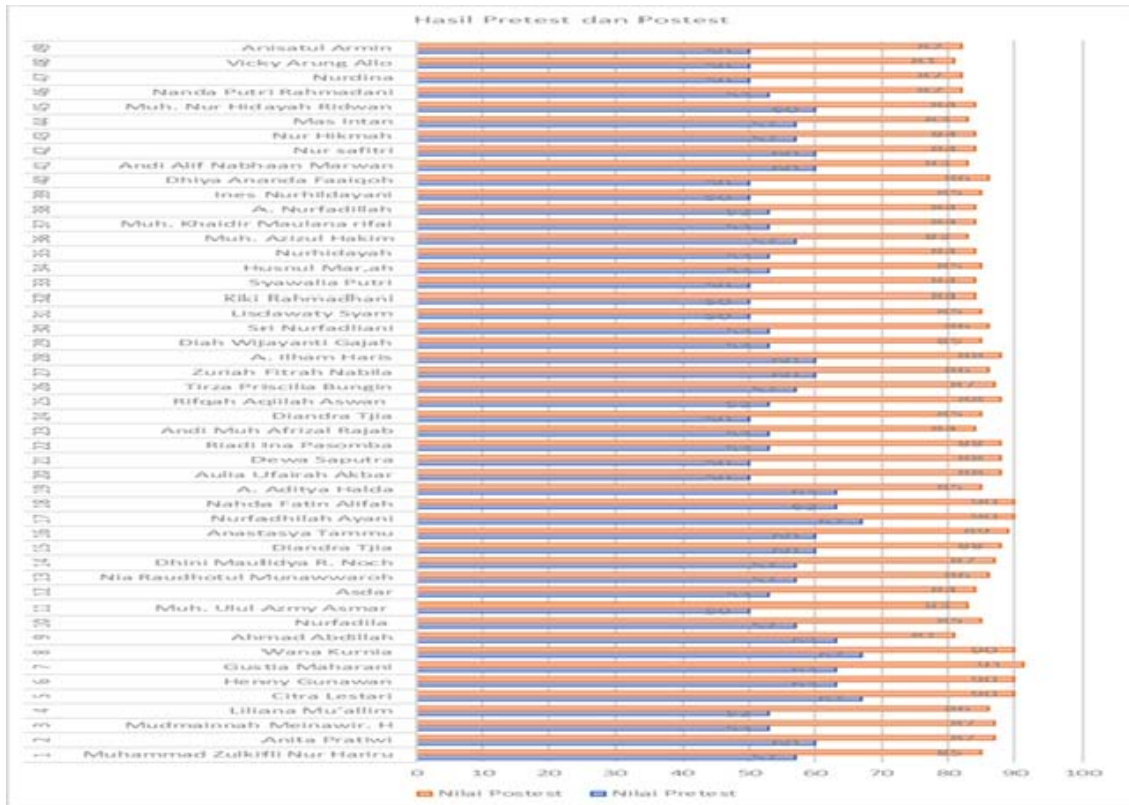
The sampling technique used is random sampling (class randomization). With random sampling technique, data is collected through observation, interviews, and document analysis. The steps for determining the research sample are through the mechanism of grouping the experimental class and the control class. The experimental class is given treatment using the mind mapping model in composing written works, while the control class carries out learning activities as usual, especially in the subject matter of writing scientific papers.

After the control class and experimental class have completed their scientific writing tasks, the data obtained is processed and analyzed using the t-test based on the following steps: the pretest and posttest results are accumulated in a table, then the average score values of the pretest and posttest variables are calculated. After determining the average values, the standard deviation values of the pretest and posttest variables are calculated. In addition, tests for normality, homogeneity, and hypothesis are conducted using the t-test.

Results and Discussion

The writing of scientific papers is transformed into a project-based learning in the Indonesian Language course programmed by all students. The pretest is conducted by asking students to determine the topic of their writing and then they write a concise paper based on their understanding of the chosen topic. After they have written their papers, an examination is conducted regarding 1) The organization of the writing, including: a) the relevance of the topic to the described problem; b) the organization of sentences; c) the coherence of sentence relationships; d) the coherence of paragraph relationships. In addition, aspects of the application of EYD rules in the writing and the determination of vocabulary are also examined. 2) The structure of the writing, which includes the main body of the writing and supplementary sections. From the examination of the students' writings, very low scores were obtained with an average score of 55.94.

Based on these pretest scores, treatment is given by providing the material "Writing Scientific Papers" along with the regulations that meet the requirements of scientific writing as shown in the diagram below.



To determine whether the implementation of the mind mapping model is successful, a post-test is conducted. The data obtained is the scientific papers of second-semester students in the academic year 2022-2023 from several study programs in the Indonesian Language General Education Course (22).

The sample size taken in this study is 49 people. The data on the ability to write scientific papers, specifically articles, before (pre-test) and after (post-test) receiving treatment in the study are presented in the following table:

Normality Test

	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
	Statistic	df	Sig.	Statistic	df	Sig.
Pretest	.225	49	.008	.891	49	.061
Postest	.148	49	.009	.956	49	.066

The Basics of Decision Making: Normality Test using Shapiro-Wilk

1. If the p-value < Alpha Research (0.05), then the data is not normally distributed.
2. If the p-value > Alpha Research (0.05), then the data is normally distributed.

The Alpha Research value is typically 5% (0.05). Meanwhile, the p-values for both variables using Shapiro-Wilk are 0.061 and 0.066. These values are larger than the Alpha Research (0.05). Therefore, both variables in this example are normally distributed.

Homogeneity Test

Test of Homogeneity of Variance

	Levene Statistic	df1	df2	Sig.
Based on Mean	31.434	1	96	.000
Based on Median	14.513	1	96	.000
Nilai Based on Median and with adjusted df	14.513	1	63.742	.000
Based on trimmed mean	30.809	1	96	.000

Based on the above output, it is known that the Significance (Sig) Based on Mean value is $0.000 < 0.05$, therefore it can be concluded that the variance of the experimental group Post-test and the control group Post-test is the same or HOMOGENEO

T-Test

Paired Samples Correlations

	N	Correlation	Sig.
Pair 1 Sebelum & Sesudah	49	.504	.000

Paired Samples Test

	Paired Differences			
	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean	95% Confidence Interval of the Difference
				Lower
Pair 1 Sebelum - Sesudah	-29.694	4.182	.640	-30.981

Paired Samples Test					
	Paired Differences	t	df	Sig. (2-tailed)	
	95% Confidence Interval of the Difference				
	Upper				
Pair 1	Sebelum - Sesudah	-28.406	-46.372	48	.000

Correlation: The correlation coefficient between the two variables is 0.504, indicating a strong positive relationship.

1. Sig.: The level of significance of the relationship is 0.000, which is significant at the 0.01 level.
2. Df: Degree of freedom: For paired T-test analysis, it is always N-1, where N is the sample size.
3. T = t-value: The result is 1.000. It should be compared to the t-table at DF 19. If the calculated t-value is greater than the t-table value, it is significant.

Sig. (2-tailed): The probability value or p-value of the Paired T-test is 0.000. This means there is a significant effect, as the p-value is less than 0.05 (95% confidence level).

Based on the “Paired Samples Test” output table, the value of Sig. (2-tailed) is $0.000 < 0.05$, so H_0 is rejected and H_a is accepted.

The calculations above indicate that there is a considerable difference between the outcomes before and after the mind mapping paradigm was used. The students' average score, 54.30, falls into the “fair” category. The outcomes of the students' article writing are as follows: Average scores for the title were 55.25, for the introduction were 56.50, for message organization they were 69.57, for article composition they were 68.50, for thoughts they were 58.60, and for the conclusion they were 57.50.

After the implementation of the mind mapping model, the average score of the students is in the “excellent” category with an average score of 85.63. The assessment indicators used to measure the quality of the students' scientific papers are: title with an average score of 85.70, introduction with an average score of 85.63, message organization with an average score of 85.63, article composition with an average score of 84.50, ideas with an average score of 87, and conclusion with an average score of 85.

Hypothesis testing shows that $t_0 > t_{table}$, which is $28.33 > 2.04$. This indicates that the use of mind mapping techniques to improve scientific writing skills has a positive impact, resulting in a significant change. This can be seen in the increase in the average score of the students before and after the implementation of mind mapping, from 55.94 to 85.63.

CONCLUSION

Based on the data analysis in the results and discussion section above, it can be concluded that the writing skills of students, particularly in scientific papers, in class 22 of Indonesian Language MKU at

Unhas University, were categorized as sufficient before using the mind mapping model (pre-test), with an average score of 55.94. After using the mind mapping technique (post-test), the writing skills, especially in scientific papers, of the students were categorized as excellent, with an average score of 85.63. These results indicate a significant improvement. It can be concluded that the students' writing skills in scientific papers have significantly increased and are of very good quality.

REFERENCES

- Arikunto, Suharsimi. 2006. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Buzan, Tony. 2012. *Buku Pintar Mind Map*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Johnson, R. (2023). Concept Mapping for Research Papers: A Practical Guide. *Research in Science Education*, 57(2), 90-105.
- Lee, S., & Kim, M. (2023). Visualizing Concepts: The Use of Concept Mapping in Scientific Writing. *Journal of Research in Education Sciences*, 40(1), 56-70.
- Mel, S. 2009. *Active Learning 101 Strategi Pembelajaran Aktif*. Yogyakarta: Pustaka Insan Madani.
- Nurhayati, N., & Anwar, S. (2020). Penerapan Mind Mapping untuk Meningkatkan Kemampuan Menulis Karangan Narasi pada Siswa Kelas VIII MTsN 1 Palu. *Jurnal Pendidikan Bahasa dan Sastra*, 20(2), 153-161.
- Smith, J. (2022). The Role of Concept Mapping in Scientific Writing. *Journal of Scientific Communication*, 45(3), 120-135.
- Sugiyono, P. 2011. *Metodologi penelitian kuantitatif kualitatif dan R&D*. Alfabeta, Bandung.

The Use of Swearing by Netizens in Instagram Comments: The Case of Several Indonesian Selegrams

Nurhayati, M.Hum.(Hasanuddin University)

ABSTRACT

The Use of Swear Words by Netizens in Instagram Comments on Some Instagram Selegrams in Indonesia is the title of this study. Due of the frequent usage of profanity by users of social media, this study is fascinating. It is quite terrible that there are so many offensive or swear words on social media, which serves as a learning tool for the community. Everyone in society uses social media, but children and teenagers use it the most. Children frequently imitate this swearing. Swearing is the use of profane words or words that are used to express emotion (anger, disappointment, annoyance, or reproach). Swearing usually occurs when someone does or says something that makes us angry. The aim of this study is to identify the varieties of swear words. The see technique of research is employed. The approach is to keep an eye out for user-generated content on social media for the program. capturing notes and capturing screenshots are the data collection methods. Descriptive analysis was used to examine the data. The study's findings indicate that: 1) There are four ways in which netizens swear at selegrams, including words, phrases, clauses, and sentences; the types of swearing given are direct and indirect swearing; and 2) There are Selegram posts that prompt swearing from netizens, 2) Carry out Selegrams, 3) Telegram controversies, and 4) Benefit both parties.

Keywords: profanity, internet users, celebrities, semantics

INTRODUCTION

Language or swear words according to the Big Language Dictionary (KBBI) are vile, dirty words and so on. These words are said because of feelings of anger (annoyed, disappointed, annoyed, and disagree) towards a person or group. The occurrence of this swear language as an outlet for anger or overflow from a word or an unpleasant situation both verbally and nonverbally.

These swear words can be found on social media by netizens towards a person or group who says or acts unpleasantly, including celebrities on social media. Selegrams say words or act that are not in accordance with the norms that apply in society. They use social media to provoke the anger of netizens. Netizens were also provoked and threw swear words or language.

Internet social media is an effective medium in conveying information. It is said to be effective because it is not limited by space and time when it comes to posting something via internet social media, the information to be conveyed is spread throughout the world, both to children and to adults and the elderly. Social media according to McQuail, (2023) is a communication medium for netizens to interact quickly.

There are 7 functions of social media according to Kietzmann (2011), namely: 1) identity, 2) conversation, 3) sharing, 4) presence, 5) relationship, and 6), group. Identity is meant to reveal someone's identity through social media. Conversation is social media that can function as a place to communicate with one another. Sharing is meant by social media being able to share information with others. Through social media, users can build

relationships with fellow netizens. Meanwhile, some people or groups say that through social media you can create groups to strengthen one's existence

The use of swearing language on social media by netizens to the program is often found. This can be seen in several Indonesian Selegrams. The swear language used by netizens can have a negative impact on society, especially on children. Therefore, this research will reveal the forms and types of swear language and the factors that influence netizens to use swear language. This is expressed in the following problem formulation.

Formulation Of The Problem.

1. What are the forms and types of utterances expressed by netizens towards the Selegram?
2. What are the factors that influence netizens to say swear words?

Writing Purpose

1. Explaining forms of swearing language by netizens against Selegrams.
2. Explaining what factors caused netizens to swear at celebrity in Indonesia.

Research Methods

The data collection method used to get swear words is the listening method. The listening method according to Mahsun (2009) is a method by listening to the use of language. The data collection techniques are note-taking techniques and screenshot techniques. The note-taking technique is to record swear words from netizens against the program on Instagram. Adapun screenshot is a screen capture technique by directly taking swear words from netizens on social media screens.

Literature Review

Semantics

Semantics is the study of meaning. As stated by Verhar (in Pateda, 2010) that semantics is a theory of meaning or a theory of meaning. According to Pateda (2001) that semantics is the study of meaning. As for Kambartel (in Pateda, 2010) says that semantics assumes that language has structures in which the appearance of meaning can be linked to objects in the experience of the human world. Based on the opinions of several experts above, it can be concluded that semantics is the study of the meaning of words.

Meaning

According to Grice (1957) and Bolinger (1981) in Aminuddin (1985) the meaning is "the relationship between language and the outside world that has been mutually agreed upon by the users of the language so that they can be mutually understood. Thus it can be seen that 1) meaning is the result of the relationship between language and the outside world, 2) the determination of the relationship occurs because of the agreement of the users, and 3) the embodiment of that meaning can be used to convey information so that they can understand each other.

Humans in thinking activities use language and in communication. The activity of processing messages through language is called encoding. Delivery of messages through language is called coding. The process of understanding the message is called decoding (Aminuddin, 1985). Here's the process.



Such is the process of a speaker to his interlocutor.

There are three approaches to meaning according to Alston (1979) there are 3 approaches to meaning namely: 1) referential approach, 2) ideational approach, and 3) behavioral approach. The referential meaning approach means that meaning is defined as a label that is in human consciousness to refer to the outside world. According to Lubis (2011) referential is between words and things. In the ideational meaning approach, meaning is a picture of ideas from a form of language that is arbitrary but has conventions

so that they can be mutually understood. The behavioral meaning approach places more emphasis on the social and situational context. This is very important in determining meaning.

Figure of speech

Figure of speech is synonymous with figurative language. Figure of speech according to Tarigan (in Suhardi, 2015) is language that is used imaginatively not in the real sense. The types of figure of speech are: 1) a figure of speech for comparison, 2) a figure of speech for contradiction, 3) a figure of speech for linking, 4) a figure of speech for repetition, 5) a figure of speech for satire,

Swear Language

Swearing language is also known as swearing language. Swearing language is vile words or dirty words due to anger (KBBI). As in Wijana and Rohmadi (2006:125) is a form of language used by speakers to express displeasure or annoyance as a reaction as a phenomenon that gives rise to these feelings. Swear words are used by someone because of feelings of anger, whether because of annoyance, annoyance, or actions that are unpleasant to the other person. Expressive. The peak of that anger someone cursed. The use of this swear language is the realization of an expressive function.

The forms of swearing according to Wiyana (2006:115) are in the form of words and phrases. Swear words are in the form of basic words and swear words are in the form of invented words. The swear words are in the form of phrases in the form of 1) basic words plus swear words and 2) swear words plus you

Social Media

Social media according to Cross (2013) is a term that describes a variety of technologies used to bind people in collaborating to exchange information, interact through message content. Social media allows people to interact without space and time limits. Wherever we can send info via web-based social media.

According to Hayes (2018) social media is internet-based media that allows users the opportunity to interact and present themselves. Social media users can be famous for expressing their existence through the internet. In fact, it's not uncommon for them to go viral because of something they have strengths or weaknesses.

Netizens

Netizens are also called netizens which refers to a person or group who is active in cyberspace or the internet. The word netizen is an acronym for the words internet and citizen. Netizens are also called active residents who are involved in online communities on the internet.

RESULTS AND DISCUSSION

The results of research on swearing language on 6 Indonesian delegates namely: LL, AT, KD, ABAB, NM, and IG. In the following, the forms and types of swearing language and the factors that influence the occurrence of swearing language by netizens on Indonesian Selegrams will be presented.

Form Of Saying Of Netizens Against Indonesian Selegram

1. Shaped Words

Swear words in the form of words from the research results are all basic words. Unadjusted words. The use of swear words with these basic words is shorter, denser, and firmer.

Example:
Coquettish
Proud
Rubbish
Bitch

Disgusting.

The word coquettish and is a curse in the form of words. Coquettish swear words aimed at the ABAB celebrity when he posted treatment at a price of 250 million. A man, if body care is so expensive, of course he is coquettish, @Sbawono swears at him. In KBBI (Big Indonesian Dictionary) coquettish means flirty. Netizens use coquettish swearing at ABAB because he is flirty like a woman. The use of the word coquettish as a direct meaning of ABAB's flirtatiousness. As for arrogant words, swear words are also aimed at ABAB because they use money of 250 million for one treatment and show off on Instagram so that the @Niketutnetipadma account. Arrogant swear words include swear words with direct meaning.

Swear words, lonthe in Englishs *bitch*, and disgust are addressed to the celebrity NM in his post. "Adu pusing gua bisa salah satu perempuan yang selalu diberitakan di Indonesia." Transliterate in English (Oh, my headache, I could be one of the women who are always reported in Indonesia. Garbage according to KBBI means goods or objects removed from the @Dior_Ces account. So this NM is cursed like trash and things that are thrown away. The word *lonthe* is also a swear word in KBBI which means bitch, prostitute, prostitute, jobong. Account @ Pixxsstore06 calls NM a bitch because her behavior is always looking for sensations. Swear words of disgust were conveyed by the account @Anubism because. The word disgust in KBBI means dislike to see, dirty, and vile. The word disgust is used by netizens to see NM's behavior, which is always changing boyfriends or husbands. Swearing trash, and disgust are indirect swear words included in a comparative figure of speech, namely equating NM with trash and dirt. Swearing trash, doesn't mean that NM is trash but as a foreshadowing of its existence. Wholesome swearing is direct swearing for a bitch.

2. Form a Phrase

The swearing language used by netizens for posts on Instagram is also in the form of phrases. Phrases are combinations of two or more words that have only one sentence-forming element. For example as Subject, Predicate, Object, or Description.

Example:

Handsome brother
like grandmas
just agree single
like a sissy
like a girl

Account @ 28_oktober uttered a handsome swear phrase. This netizen cursed handsomely at celebrity LL because in fact he is a transvestite who always beautifies himself. So the account swears that it's actually not pretty but handsome. Handsome swears as a joke to LL's program that he's a man. If you only use handsome it is less effective, but if you add bangs it will lead to men. In the phrase how come it's like a grandmother raised account @veezelia. LL has had several plastic surgeries (plastic surgeries) so that instead of being pretty she looks like a grandmother. This swearing is LL's foreshadowing like a grandmother because of the frequent plastic surgery and indirect swearing, which equates LL with grandmothers.

The swear word agree to just agree single was uttered by the account @rita adnan when NM's program was at the Labuan Bajo tourist attraction because when NM was single he also liked traveling, so netizens swore that he agreed that NM was single. The word agree doesn't feel like a swear word after being single this phrase becomes a swear phrase. This word is a direct swear word so that NM is single.

@.4Change's curse phrase is effeminate and @.4change's swear phrase is like a girl was thrown by account @Nurulfarani to Seleggram IG. These two accounts cursed that a man's IG program in his post Gold and Fest after doing plastic surgery like a sissy and like a women many times. The swearing of sissy and women is a direct expression that IG after plastic surgery looks like a woman and is also a sissy.

3. In the Form of a cClause

A clause is a grammatical unit that contains a predicate that has the potential to become a sentence.

Example

Too bad it doesn't work on TV
 Too bad it's confusing
 His eyebrows are wide.. too big.
 Duh, her eyebrows are scary sis
 Like a tomato nose
 It's like a living corpse

The @mas_bim account brought up the unsavory clause on TV to Selegram NM in his post "Adu dizzy, I'm usually one of the women who is always reported in Indonesia". The bait clause does not present the Subject, namely the NM according to the post. One more bait for the NM program "Like a tomato nose" made by a netizen with the account @fery_Sanjaya. Swearing at NM because NM had nose surgery and the results according to him were like tomatoes. This swearing is included in the curse of women or indirectly, namely using a comparative figure of speech, namely comparing NM's nose with a tomato.

The swear clause "Too bad you'll get confused" was brought up by ak. The account swore at the clause account@ hadi_rumnan directly to the AT celebrity who in his post "knows what the debate is about... basically met me with munaroh (Najwa Shihab). This was raised by AT in relation to going forward in the DPR legislative elections. The netizen doubted AT to argue with NS, a seasoned reporter from Indonesia. So that netizens swear at him with swearing clauses, sorry, they will be confused.

Selegram KD in his post titled Wish You the Best received a curse in the form of a clause whose eyebrows were wide, "too big" from the netizen account @ Umiard66. KD gets cursed at because KD's fashion style is always blaring, overdone, and everything is shaky. Likewise, the account @ lov330.s1ck5 uttered a curse in the form of a clause. Oh, the eyebrows are scary, miss. This curse was included in direct swearing, namely swearing at the existence of KD's eyebrows.

4. Sentence Forms

Sentence is a grammatical form that has decided a lack of understanding.

Example

You are cheating so fake.
 Queen Salomeh shuddered.
 You debate with the wall, bro.
 Crazy people are looking for the stage.

Swearing in the form of the sentence "You cheated to be fake was uttered by a netizen with the account @Zahrafatma to celebrity LL who likes to do plastic surgery. Always copying people's faces when they oplaanya, so the account cursed him in the form of a sentence. The word you as the subject, which cheats as the predicate, so the adverb is fake. So, the pattern is S-P-K (Subject, Predicate, Description). Swearing with the word cheat means imitating. This swearing is direct swearing.

Selegram LL with his post " Sabar ajja hadapin netizen yang ngomong buruk, toh aku urusannya sama Tuhan" in English 'Just be patient with netizens who speak badly, after all, I'm dealing with God'. got curses in the form of the sentence "Queen Salomeh trembles blaring" from netizens with the account @Merliiii. Ratu Salomeh as the Subject, shudders blaring as the predicate. So the pattern is S-P (Subject-Predicate). Ratu Saloma's swearing is indirect swearing. The swearing was direct swearing because it directly said NM salome. This means not directly using the word that stands for salome which is short for one hole together.

Netizens with the account @ Ahussanjaya to the AT program with the swear words "You debate and just the tempo" You are the subject, the debate is the predicate, just the wall is the description. So the sentence pattern is S-P-K (Subject- Predicate – Description). This netizen threw a phrase because AT challenged NS to debate. Netizens know AT's ability to argue is far below NS. Still swearing at AT from the netizen account @adv_romi.Anumanaillos with the swear words Orangers are looking for a stage. Selegram AT with a post wanting to argue with NS, netizens swore that they wanted to find a stage. Crazy person as the Subject and look for the stage as the Predicate so that the swearing pattern is S-P (Subject-Predicate). In your swearing, just debating with tempok, you're debating with tempok, it's a direct swearing at the AT program. Meanwhile, swearing on stage is an allusion to AT, so it's an indirect swear word. Swearing looking for the stage including satire figure of speech.

Factors That Influence The Occupation Of Swear Language By Netizen On Selegram Indonesia

1. Selegram Posts.

Selegram posts are one of the factors that netizens swear at. This post is a show off. Is it showing off wealth or showing off something great. For example, ABAB posts up to 250 million for its maintenance costs. As an ABAB man, it is too outrageous to use this much money. This includes showing off maintenance costs. Statements that invite swear words, such as those posted by LL with the post "Just be patient with netizens who say bad things, after all I'm in business with God. This post angered netizens so much that they cursed LL for involving netizens by calling him bad words in his posts.

2. Selegram's Behavior

The occurrence of swearing language from netizens is due to the behavior of the program itself. For example LL and IG like to do plastic surgery. AT is looking for a stage.

3. Selegram Controversy

The controversy over the Selegram was one of the triggers for netizens to swear at him. For example, AT wants to argue with NS, of course this is a controversy. NS is of the caliber of arguing on television. While AT is not his field of debate so netizens swear at him. Thus LL and NM are both elements of controversy in life. LL is a man who becomes a woman through several plastic surgery, while NM always creates controversy, for example always getting married. Children of 3 people with each different father. This provoked netizens to curse.

5. Benefits of Both Parties.

This is due to posts from Selegrams and netizens responding to them by swearing. Both of them get attention and can even go viral.

CLOSING

The forms of swearing by netizens at Selegram are: in the form of words, in the form of phrases, in the form of clauses and in the form of sentences. The factors that influence the occurrence of swearing language from netizens are: posts, behavior, and program corruption. So that there is no swearing from netizens, it's better if the lelegram doesn't provoke netizens with posts that offend netizens, behave well. There are many posts that are good, netizens welcome them well and with good posts too. Don't just because you want to go viral, both celebrity and netizens make posts that are detrimental to swear words.

REFERENCES

- Akila, D. 2017. "Perilaku Pengguna Media Sosial Beserta Implikasinya Ditinjau dari Perspektif Psikologi Sosial Terapan". *Jurnal Buletin Psikologi*. 25 (1): 36-44. DOI 1022146.
- Alston, P. William. 1979. *Phylosophy of Language*. London: Prentice Hall, Inc.
- Aminuddi. 1985. *Semantik: Pengantar Studi tentang Makna*. Bandung: Sinar Baru Algensindo Offset.
- Biber, Douglas, Fenegan Edward. 1994. *Sociolinguistics Perspektive on Register*. Oxford University Press.
- Bloomfield, Leonard. 1933. *Language*. New York: Henry Holt.
- Chaer, Abdul. 2009. *Pengantar Semantik. Bahasa Indonesia*. Jakarta: Rineka.
- Djajasudarma, Fatimah. 1999. *Semantik 2: Pemahaman Ilmu Makna*. Bandung Aditama.
- Effendi, S. 1995. *Berbahasa Indonesia dengan baik dan Benar*. Jakarta: Pustaka.
- Keraf, Gorys. 2010. *Diksi dan Gaya Bahasa*. Jakarta: PT Gramedia.
- Lubis, A. Hamid. Hasan. 2011. *Analisis Wacana Pragmatik*. Bandung: Angkasa.
- Roudhonah. 2018. *Ilmu Komunikasi*. Depok: PT Rajagrafindo Perkasa.
- Sabariyanto, Dirgo. *Kebakuan dan Ketidakbakuan Kalimat dalam Bahasa Indonesia*. Yogyakarta: Mitra Gama Widya.
- Cross, Michael. 2013. *Social Media Securuti*. Safari, an O'Realy: Media Company.
- Hayes, Rebecca. 2018. "Internet and Society, Crime, in the Criminal Legal System".
- Mahsun. 2019. *Metode Penelitian Bahasa: Tahapan, Strategi, Metode, dan Tekniknya*. Depok: Rajawali Press.
- McQuail, D. 2003. *Teori Komunikasi Massa*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Nurgiyantoro, Burhan. 2019. *Stilistika*. Yogyakarta: Gaja Mada University Press.
- Parera, J.D. 2004. *Teori Semantik. Ed. 2*. Jakarta: Erlangga.

The Changing Urban Experience of New Order Yogyakarta in the Work of Emha Ainun Nadjib

Sony Karsono(Hankuk University of Foreign Studies, Global Campus, Yongin, Korea)

Nurchayati(Independent Scholar, Yongin, Korea)

Abstract

Working at the intersection of society and culture; and highlighting the interplay of biography and history; this paper looks into how the writer Emha Ainun Nadjib used poetry, the essay, and interviews to help himself and his mass audience, in Yogyakarta and beyond, to come to grips with Indonesia's transformation, under Soeharto's authoritarian rule (1966-1998), from a primarily rural-agricultural society to an increasingly urban-industrial one. A peripheral, non-Jakarta perspective may offer a different view of New Order Indonesia's capitalist transformation.

Keywords: capitalist transformation; urban experience; New Order Indonesia; Yogyakarta; Emha Ainun Nadjib

1. Introduction: The Aim of the Paper

One of things that Soeharto's New Order regime did to the Indonesian society in 1966-1998 was accelerate its capitalist transformation. This paper has as its goal a nuanced understanding of how, why, and to what effects popular literature was used by public intellectuals in 1966-1998 to help themselves and their urban (or urbanizing) mass-audiences to make sense of their psychological journey from a proto-industrial way of life to a more industrial mode of existence. As it has happened elsewhere in the modern era, this kind of a mental journey involved, among other things, joys and pains, promises and dangers, gains and losses, re-orientation and disorientation.

We, the authors, believe that we can reach our abovementioned goal bringing into "conversation" four sets of New Order historical data, which include Indonesia's capitalist transformation, social change in urban Yogyakarta, the biography of writer Emha Ainun Nadjib, and his popular writings (in particular, his poetry and op-ed columns). In our analysis, we shall focus our attention to the social, psychological, and cultural impact – both positive and negative – of New Order Indonesia's capitalist transformation.

Our approach is inspired by our reading of American sociologist C. Wright Mills' *Sociological*

Imagination, in which he claims that

[...]he biographies of men and women, the kinds of individuals they variously become, cannot be understood without reference to the historical structures in which the milieu of their everyday life are organized. Historical transformations carry meanings not only for individual ways of life, but for the very character—the limits and possibilities—of the human being.¹⁾

The reason we adopt Mills' approach is that it promises to help us pay equal attention to both macrosocial forces on one hand and human agency on the other.

2. Indonesia's Capitalist Transformation under the New Order, 1966–1998

Under Soeharto's rule (1966-1998), Indonesia experienced capitalist transformation. We can see the evidence of this transformation in a set of indicators. As a share of GDP, industry increased from 13% to 43% and services from 36% to 41%, while agriculture dwindled from 51% to 16%.²⁾ Indonesia's GNP grew at a yearly rate of 6.7%, and its per capita GNP rose from US\$ 100 to US\$ 1000.³⁾ At the same time, the country's real GDP increased at a yearly rate of 5%, while its real per capita GDP rose threefold.⁴⁾

The rapid growth of the Indonesian economy during the New Order era did *not* depend on private foreign investment. As economist historian Anne Booth has noted, the influx of private foreign funds constituted a small proportion of [the country's] "total capital formation."⁵⁾ From 1966 to 1998, domestic private investment formed a significant share in Indonesia's total investment.⁶⁾ By the 1980s, domestic private investment had become "the most important source" of [the country's] overall investment.⁷⁾ As a percentage of GDP, gross domestic investment rose from 8% in the mid-1960s to 35% in the early 1990s.⁸⁾

The New Order era saw the changing role of the private sector. Whereas in 1969-1988, private

1) C. Wright Mills, *The Sociological Imagination*, 40th anniversary ed. (New York, NY: Oxford University Press, 2000), 158.

2) Thee Kian Wie, "The Soeharto Era and After: Stability, Development and Crisis 1966 - 2000," in *The Emergence of a National Economy: An Economic History of Indonesia, 1800 - 2000*, ed. Howard Dick et al. (Crows Nest: Allen & Unwin, 2000), 199.

3) *Ibid.*, 198.

4) William H. Frederick, "Historical Setting," *Indonesia: A Country Study*, ed. William H. Frederick and Robert L. Worden (Washington, DC: Library of Congress, 2011), 77.

5) Anne Booth, *The Indonesian Economy in the Nineteenth and Twentieth Centuries: A History of Missed Opportunities* (London: Palgrave Macmillan, 1998), 287-288.

6) *Ibid.*, 262.

7) *Ibid.*, 263.

8) Hal Hill, *The Indonesian Economy*, 2nd ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), 5.

investment, both domestic and foreign, constituted a small portion of national investment funding, the percentage grew, by 1993, to be 70%.⁹⁾ Indeed, the period from the late 1980s to the early 1990s saw the rise of Indonesia's large domestic capitalists, who organized their businesses into "conglomerates." The top five of these included the Salim, Astra, Lippo, Sinar Mas, and Gudang Garam groups, which focused on, respectively, cement, finance, motor vehicles, and agroindustry; motor vehicles and estates; finance; agroindustry, pulp and paper, and finance; and clove cigarettes.¹⁰⁾ The advertising expenditures of these conglomerates added fuel to the growth of New Order Indonesia's print media industry.

One of the key elements in the New Order's economic modernization was the expansion of physical infrastructure. Between 1969 and 1992, for example, the number of international phone calls rose from 0.3 to 134.1 million minutes,¹¹⁾ facilitating Indonesia's integration to the global economy. In 1968-1995, "[k]ilometers of asphalt roads increased more than eightfold."¹²⁾ "The percentage of roads in 'good' condition" grew from 5% in the mid-1960s to 30% in the early 1990s.¹³⁾ Meanwhile, the number of motor vehicles increased 421,000 in the mid-1960s to 13.2 million in 1995.¹⁴⁾ Between the mid-1960s to the early 1990s, domestic air travel rose from 400,000 to 7.8 million departures.¹⁵⁾ The expansion of transport infrastructure intensified intercity, inter-village, and urban-rural connections and accelerated the circulation of people, goods, services, and information. This development played a role in the rise and development of artists-cum- public intellectuals—a theme to be explored in the next section of this paper.

From the late 1960s to the mid-1990s, the production of electricity increased from 2.9 million to 41.9 million megawatt hours.¹⁶⁾ One of the consequences of this development was that by 1995, 70% of households used electricity for lighting,¹⁷⁾ which enabled family members to watch TV and—if they were literate—read a newspaper, magazine, comic book, or novel. The increasing electrification of households contributed to the growth of Indonesia's mass-media audiences, some of whose members looked to popular "thought leaders," such as Emha Ainun Nadjib, for emotional, intellectual, and spiritual guidance.

One key facet to the story of Indonesia's industrialization in the New Order was the expansion of print capitalism. In his 1991 dissertation, Daniel Dhakidae notes that the circulation of the Indonesian print media increased from 5,561,000 in 1965 to 5,963,400 in 1973, and to 9,765,817 in 1987.¹⁸⁾ "In 1985," he

9) Frederick, "Historical Setting," 80.

10) Hill, *The Indonesian Economy*, 113.

11) Hill, *The Indonesian Economy*, 187.

12) Anne Booth, "Development: Achievement and Weakness," in *Indonesia beyond Suharto*, ed. Donald K. Emmerson (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1999), 119.

13) Hill, *The Indonesian Economy*, 5.

14) Hill, *The Indonesian Economy*, 5; Anne Booth, "Development: Achievement and Weakness," in *Indonesia beyond Suharto*, ed. Donald K. Emmerson (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1999), 119.

15) Hill, *The Indonesian Economy*, 5.

16) Booth, "Development," 119.

17) *Ibid.*

18) Daniel Dhakidae, "The State, the Rise of Capital, and Politics: The Case of Indonesia" (PhD diss., Cornell University,

adds, “69% of newspapers, 69% of weekly newspapers, and 73% of magazines were sold in Java.”¹⁹⁾

The destruction of the Indonesian Communist Party in 1965 – 1966 paved the way for the influx into the country of transnational corporations and transnational advertisement firms. As Michael H. Anderson put it in 1980,

Partly under pressure from major TNC clients, additional [transnational advertisement agencies] (particularly American and Japanese) “followed the flag” into Indonesia around the early 1970s. Fortune arrived to serve its major regional client, Cathay Pacific airlines; McCann-Erickson came to help Coca-Cola, Goodyear, and Gillette; Japan’s Hakuodo wanted in to service Mitsubishi and Matsushita; and the world’s largest ad agency – Tokyo-based Dentsu – arrived to help out its major home nation clients like Toyota and Kao. Expatriates ... accompanied these [transnational advertisement agencies]. In 1970, no work permits had been issued for advertising specialists, but in 1977 the number was at least eighteen.²⁰⁾

In his 1991 dissertation, Daniel Dhakidae observes:

[...]these transnational [advertisement] agencies ... [intensified] the competition...among [Indonesia’s newspapers and magazines] and changed [their character from] message-based...into audience-based... [This was the first time in [Indonesia’s] history [that these newspapers were] competing to be the largest in circulation... [For] circulation meant audience[, which...] had been transformed into [a...] commodity [bearing exchange value].²¹⁾

This change was made possible by advances in printing technology. The late 1960s saw the introduction of web-offset printing technology.²²⁾

Owing in part to this development, in 1972-1977 alone Indonesia’s total spending on advertising in the printed and electronic media rose from US\$ 13.7 million to US\$ 38.5 million.²³⁾

Not only did Soeharto’s rule bring about capitalist transformation, but it had its own social achievements as well. For example, under its direction, Indonesia experienced a decline in absolute poverty, rural and urban, from 40.1% in 1976 to 11.3% in 1996.²⁴⁾ In 1970-1997, infant mortality rate went from 118 per thousand down to 47 per thousand. Between 1960 and 1996, life expectancy at birth rose from 40 (male and female) to 63 (male) and 67 (female).²⁵⁾ From the early 1960s to the late 1980s,

1991), 551.

19) Ibid., 69.

20) Michael H. Anderson, “Transnational Advertising and Politics: The Case of Indonesia,” *Asian Survey* 20, no. 12 (December 1980): 1261.

21) Dhakidae, “The State.” 74.

22) Krishna Sen and David T. Hill, *Media, Culture and Politics in Indonesia* (Singapore: Equinox, 2007), 64.

23) Ibid., 74.

24) Thee Kian Wie, *Indonesia’s Economy since Independence* (Singapore: ISEAS, 2012), 70.

average per capita calorie supply increased from 1816 to 2605 per day. During the same period, average per capita protein supply rose from 37.1 grams to 56.3 grams each day.²⁶⁾ Relative inequality, however, remained constant, with Gini ratios of 0.35 in 1964/65 and 0.37 in 1996.²⁷⁾

Between 1960 and the late 1990s, adult literacy rose from 47% (male and female combined) to 90% (male) and 78% (female). From 1961 to 1990, percentages of Indonesians completing primary, secondary, and tertiary education increased, respectively, from 11.8%, 3.3%, and 0.1% to 30.1%, 24.8%, and 1.6% of the total population.²⁸⁾

By 1996, the New Order revolved around compromises and commitments. To get stability and economic growth (that is, capitalist transformation), Indonesia had to give up political freedom.²⁹⁾ To some degree, urban Indonesia displayed the trappings of technological society. “Indonesian satellites,” James Clad observed in 1996, “relay telephone messages and TV images in [the Indonesian language].” People in major cities began sending and receiving faxes and emails. The county now had the Jakarta-Bogor “superhighways.” Increasingly, urban Indonesians were exposed to—and participated in—“global culture,” which involved the “information revolution” and “mass commercialism.”³⁰⁾ Many Jakartans now worked in bank buildings, shopped at shopping plazas, traveled in motor vehicles, and read glossy magazines. Owing to the Green Revolution, Indonesia enjoyed self-sufficiency in rice.³¹⁾

From the early 1980s to 1997, Indonesia experienced an “export-led boom.”³²⁾ Indonesia’s big cities experienced “export-led industrialization.” Factories produced for global brands: Nike shoes, Motorola electronics, and Matsushita electrical appliances.³³⁾ Reliance on oil for export income dropped from 75% in the late 1970s to 20% in the mid-1990s.³⁴⁾

By the mid-1990s, in their own ways, many Indonesians had to cope with the discontents of capitalist transformation. They included the growing urban middle class, “industrial workers” in the country’s export-processing zones, “restive Muslims anxious about rapid modernization,” NGOs concerned with rural-urban inequality, environmentalists anxious about the destruction of rainforests.³⁵⁾

25) Thee, “The Soeharto Era,” 202.

26) Hill, *The Indonesian Economy*, 204.

27) Thee, “The Soeharto Era,” 227.

28) Hill, *The Indonesian Economy*, 211.

29) James Clad, “The End of Indonesia’s New Order,” *The Wilson Quarterly* 20, no. 4 (Autumn 1996): 47.

30) *Ibid.*, 53.

31) *Ibid.*, 53.

32) *Ibid.*, 51.

33) *Ibid.*, 53.

34) *Ibid.*, 51, 53.

35) *Ibid.*, 48-49.

3. Social Change in New Order Yogyakarta

This section presents part of the preliminary data that we have so far managed to collect with regard to aspects of social change in the Special Region of Yogyakarta and the city of Yogyakarta during the New Order era (1966-1998). We look here into the local impact of Indonesia's capitalist transformation.

In a 1968 article, two economists of the prestigious, state-owned Gadjah Mada University, Mubyarto and Atje Partadiredja, use these words to describe the Special Region of Yogyakarta of the late 1960s:

[L]ocated in Southern Central Java, [it is] a region of arid limestone mountains and fertile lowlands covering some 3,158 square kilometers. A rice deficit area, it is known for chronic and sometimes serious food shortages. It also has had a reputation as a potential trouble spot, a center for revolutionary movements [in 1945-1949].³⁶⁾

The central government, in Mubyarto's and Partadiredja's perception, had been giving the Special Region what they call the "remote treatment."³⁷⁾ While only half an hour of flight away from Jakarta, the Special Region seemed a long way away from the capital, even from "the twentieth century."³⁸⁾ As a consequence, they argue, the Special Region of Yogyakarta were faced with two challenges. The first was how to provide enough food for the population.³⁹⁾ Rice, it is true, was cheap in the Special Region, costing 20 - 30% lower than it did in Jakarta. The trouble was, the prices of textiles, cooking oil, and sugar were higher than they were in the capital.⁴⁰⁾ So, in 1967/68, 17,000 inhabitants of the Special Region suffered from hunger oedema.⁴¹⁾ The second challenge was for the Special Region of Yogyakarta to stop relying on Jakarta for its public revenues.⁴²⁾ In its budget, 62.8% of the Special Region's revenue came from the subsidy of the central government, and 6.6% from the subsidy of the Department of the Interior.⁴³⁾

No less than 52% of the Special Region's expenditure was on infrastructure.⁴⁴⁾ In August 1968, the government of the Yogyakarta Special Region opened the new road connecting two remote areas in Gunung Kidul (Semin and Ngawen) with Klaten.⁴⁵⁾ Since 1 June 1967, the luxurious airconditioned, night-express train Bima transported tourists between Jakarta and Surabaya via Yogyakarta. It was a joint

36) Mubyarto, and Atje Partadiredja, "An Economic Survey of the Special Region of Jogjakarta," *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 4, no. 11 (1968): 29.

37) *Ibid.*, 29.

38) *Ibid.*, 46.

39) *Ibid.*, 29.

40) *Ibid.*, 30.

41) *Ibid.*, 42.

42) *Ibid.*, 29.

43) *Ibid.*, 32.

44) *Ibid.*, 32.

45) *Ibid.*, 43.

venture of PNKA and Compass Travel.⁴⁶⁾ In 1968, seven intercity night bus lines connected the city of Yogyakarta with Jakarta via Bandung. Six of these were privately owned. They also offered express mail services. But transport within the city of Yogyakarta, Mubyarto and Partadiredja note, “remain[ed] poor.” Most registered vehicles—buses, trucks, taxis—connected Yogyakarta with other cities. No taxi services were available for in-city transportation.⁴⁷⁾ In 1967-1968, Garuda Indonesian Airways (GIA) increased its Jakarta-Yogyakarta flight schedule from 3 to 4 a week. For these flights, GIA operated DC 3 aircrafts. In 1967-1968, the number of passengers increased by 50%.⁴⁸⁾

Apart from transport infrastructure, in the late 1960s, the people of the Special Region of Yogyakarta used telecommunication technology to connect themselves with the outside world. The number of radios in the area rose by 9% in 1965 - 1966 and 33% in 1966 - 1967 and 45% in the first seven months of 1968. In 1968, the region of Yogyakarta had 52,258 radios, that is, 1 for every 48 people. By 1968, even Gunung Kidul, the poorest regency in the Special Region with a population of 400,000, owned 2,000 radios.⁴⁹⁾

The Special Region of Yogyakarta had its own industrial sector, no matter how small. This dealt with batik, weaving/spinning, flour, soft drinks, ice making, candy, clove cigarettes, cigars, tobacco, soap, woodcutting, printing/stenciling, silverworks, concrete and cement floor tiles, and bicycle assembling.⁵⁰⁾ Of these, batik the “most important.” Yarn and raw cotton made up for the majority of the region’s industrial imports. Tobacco leaves, manganese, and leather contributed, respectively, 83%, 4%, and 3% of the Yogyakarta Special Region’s export revenue.⁵¹⁾

In 1968, sugar cane and tobacco were the only significant cash crops it had. The latter served as a source of foreign exchange. The former provided the raw material for sugar industry. Madukismo was the only active sugar mill in the entire region. With capital from the central government and technological aid from East Germany, Sultan Hamengkubuwono IX founded Madukismo in May 1958. In 1962-1968, Madukismo was owned by Badan Pimpinan Umum Perusahaan Perkebunan Negara. But in 1968 it was returned to the sultan.⁵²⁾ For the sultan, as well as for other national leaders, the consumption and production of white sugar was a symbol of “modernity.”⁵³⁾

In 1968, the Yogyakarta Special Region was home to small and medium enterprises:

46) Ibid., 44.

47) Ibid., 44.

48) Ibid., 44.

49) Ibid., 44.

50) Ibid., 38.

51) Ibid., 31.

52) Ibid., 36.

53) G. Roger Knight, “A House of Honey: White Sugar, Brown Sugar, and the Taste for Modernity in Colonial and Postcolonial Indonesia,” *Food and Foodways: Explorations in the History and Culture of Human Nourishment* 17, no. 4 (2009): 202.

Type	Number
clothing	2,379
food	394
handicraft*	315
building and construction	130
services and others	102
pharmaceuticals	62

Source: Mubyarto & Partadiredja 1968.⁵⁴⁾

Fifteen of these companies were owned by the local government. Some of them belonged to private entrepreneurs and were run by families.⁵⁵⁾

In 1950-1968, compared to the industrialization in, say, Jakarta and Surabaya, that in the Special Region of Yogyakarta was anything but impressive. No foreign companies “dare[d] venture into the [area].” This was due to several factors: a lack of resources other than “unskilled labor”; long distance between Yogyakarta and Java’s major harbors; and hostility toward foreign investment.⁵⁶⁾

Having looked at the Special Region of Yogyakarta, let us now look at the city of Yogyakarta itself. It occupies an area of 32.5 square kilometers. Between 1961 and 1971, the city’s population grew from 312,698 to 342,267. Its population density increased from 9,621.5 per sq km to 10,531.3 per sq km.⁵⁷⁾

Since the late 1950s, the city of Yogyakarta has been playing a role as one of Indonesia’s centers of modern, secular education. As such, it has a reputation as a “city of education” and a “city of intellectuals.” During the period 1968 - 1991, the number of the city’s higher education institutions rose from 44 to 59; the size of its total student body increased from 33,888 to 130,000.⁵⁸⁾

In the early 1970s, as the painter F.X. Harsono recalled in 2017, Yogyakarta was a “lonely” city, “not yet polluted by street lights” and by “motor vehicle noise.” All one saw in the streets were “bicycles and horse-drawn carriages.”⁵⁹⁾

By the early 1990s, local observers express their disappointment with the kinds of changes they saw in the city of Yogyakarta. One of these was the advent of what appeared to be commercial orientation and consumerist lifestyles among university students. For example, on 23 March 1991, the daily *Pelita* reported that college students in Yogyakarta would eat out in starred hotels to celebrate their graduation.

54) *Ibid.*, 37.

55) *Ibid.*, 39.

56) *Ibid.*, 39.

57) Ida Bagoes Mantra, “Population Movement in Wet Rice Communities: A Case Study of Two Dukuh in Yogyakarta Special Region” (PhD diss., University of Hawai’i, 1978), 35.

58) D.W. Fryer, “Jogjakarta: Economic Development in an Indonesian City State,” *Economic Development and Cultural Change* 7, no. 4 (July 1959): 463; “Mahasiswa Yogya dan ‘Komoditas’ Bernama Seminar,” *Pelita*, 23 March 1991; Mubyarto and Partadiredja, “Economic Survey,” 45.

59) F.X. Harsono, Facebook account, 30 December 2017.

Every month, from their parents, they would receive money transfers into their bank accounts. On average, the amount was more than IDR 100,000 a month. At Gadjah Mada University, half of the psychology majors would drive their own car to campus. And, these young kids were “business-oriented,” too. They ran a seminar business, catering to Indonesia’s urban middle classes, showcasing celebrities discussing the hottest issues of the day.⁶⁰⁾

More about the urban experience in Yogyakarta of capitalist transformation, local and national, during the New Order will be discussed in the next section, which centers around how Emha Ainun Nadjib life and works may shed some light on that transformation.

4. Emha Ainun Nadjib: His Life, Works, and Critique of Capitalist Transformation

Born into a modernist Muslim family in rural Jombang, East Java on 27 May 1953 as Muhammad Ainun Nadjib, Emha would stand out as one of New Order Indonesia’s most popular poets, essayists, and stage actors. His rise to fame and influence during the New Order era coincided with Indonesia’s capitalist transformation, the emergence of Islamic revival, the expansion of the urban middle classes, and the growth of pro-democracy movement.

Between 1959 and 1965, Emha completed his primary education in Jombang and Ponorogo. Then, from 1966 to 1971, he received his secondary education in Ponorogo and Yogyakarta. In 1974 Emha spent no more than four months at Gadjah Mada University studying economics, before he dropped out of the program. The most important professional training he has ever had was his apprenticeship in 1969-1975 with poet Umu Landu Paranggi in Yogyakarta.

The first literary work Emha published was the poem “Tahun Baru,” which appeared in the weekly newspaper *Pelopor Jogja* in late 1969. In 1969 - 1974, he got his literary works published in various periodicals based in Jakarta and Yogyakarta. The year 1975 saw the publication of “*M*” *Frustrasi!* – a book of poems in which he had found his own poetic voice. In 1977 Tifa Sastra published his poetry collection *Sajak-sajak Sepanjang Jalan*.

In acknowledgement of his achievements, Emha was invited to attend international literary programs. From 1 September 1981 to 10 January 1982,⁶¹⁾ he participated in the University of Iowa’s International

60) *Pelita*, “Mahasiswa Yogya.”

61) Emha Ainun Nadjib, “Surat dari Iowa: Keasingan di Tepi Sungai,” *Dewan Sastera* (15 December 1981), 41 - 43; B. Zain, “Bringing Light to a Multidimensional Picture,” *Silent Pilgrimage*, 11 May 2009, <http://thesilentpilgrimage.blogspot.com/2009/05/emha-ainun-nadjib-bringing-light-to.html>.

Writing Program. During the 1980s, he continued writing poetry. The decade saw the publication of his books of poems *Nyanyian Gelandangan* (1982) and *99 untuk Tuhanku* (1983).

For one year and a half—from June 1984 to late 1985⁶²⁾—Emha led a bohemian life in Europe, moving from city to city: Amsterdam, Rotterdam, The Hague, Utrecht, Amstelveen, and West Berlin.

While away in The Netherlands and West Germany, Emha criticized the kind of modernization going on in his home country, Indonesia:

[...]Modernisasi yang kita selenggarakan adalah semacam modernisasi karbitan. [...]Kita terlalu cepat-cepat menyesuaikan diri dengan tatanan berpikir dan pandangan hidup “internasional” di mana kita menjadi bagian dari strukturnya. Kita lakukan semacam lompatan sejarah di hampir semua bidang kehidupan, di mana lembaga pendidikan merupakan salah satu pionernya.

[...]Tidak dari semula kita berangkat dengan membenahi diri sendiri terlebih dahulu. Kita langsung ambil segala sesuatu dari luar dan kita tancapkan di sini. Kita penjadi epigon. [...] Kita berubah...tapi tidak dengan ...meneruskan dari diri kita sendiri. Kita kurang bersabar berangkat modern dengan terlebih dahulu membenahi ‘diri bangsa’ itu. Kita lebih cenderung menggincu.⁶³⁾

From 25 June to 1 July 1984, Emha took part in the 15th Poetry International festival in Rotterdam.⁶⁴⁾ The performance left a trace in a video documentary.⁶⁵⁾ On 17 - 23 June 1985 at the Berliner Staatsbibliothek,⁶⁶⁾ he participated in the Third Horizonte Festival in West Berlin.⁶⁷⁾ On 23 June 1985, he was scheduled to declaim, one more time, his poems in the Poetry International festival in Rotterdam.⁶⁸⁾

During the 1980s, Teater Dinasti performed most of Emha’s plays. During those years, he wrote 10 plays for the troupe and provided it with editorial, intellectual, and spiritual guidance.⁶⁹⁾ The plays Emha staged with Teater Dinasti included *Geger Wong Ngoyak Macan*⁷⁰⁾ (1983), *Patung kekasih*⁷¹⁾ (1983), *Keajaiban Lik Par* (1984), *Mas Dhukun* (1986), and *Calon Drs. Mul* (1987).

62) See the back cover of Emha Ainun Nadjib, *Syair Lautan Jilbab* (Yogyakarta: Sipress, 1991).

63) Emha Ainun Nadjib, “Modernisasi Karbitan,” in *Dari Pojok Sejarah* (Bandung: Mizan, 1985).

64) https://poetryinternationalweb.org/pi/site/festival_archive/item/25019/15th-Poetry-International-Festival-Rotterdam/en.

65) Stadsarchief Rotterdam, “TV-Mozaïek,” 16 August 1984, https://www.archieven.nl/nl/zoeken?%2520mivast=0&mivast=0&mizig=317&miadt=184&miaet=14&micode=4020&minr=39484116&milang=nl&misort=num%7Casc&mi_zk_alle=trefwoord%3ADichtkunst&miwiew=ff

66) Nafisatul Wakhidah, “34 Tahun Pasca-Horizonte Festivals di Berlin Barat,” *Cak Nun*, 25 October 2019, <https://www.caknun.com/2019/34-tahun-pasca-horizonte-festivals-di-berlin-barat/>.

67) https://www.zeit.de/1985/27/mauern-und-bruecken/seite-3?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F.

68) “Verschillende culture aan bod op Poetry-Park,” *De Stem*, 6 June 1985, <https://krantenbankzeeland.nl/issue/stm/1985-06-06/edition/null/page/19>

69) Evan Darwin Winet, *Indonesian Postcolonial Theatre: Spectral Genealogies and Absent Faces* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010), 186.

70) Written by Gadjah Abiyoso and Emha; see Emha Ainun Nadjib, “Dinasti: Dari Budaya Jamaah sampai Ayat-ayat Kesenian,” *Horison* 18, no. 6 (June 1984): 241.

71) Co-authored by Simon Hate, Fajar Suharno, and Emha; see *ibid.*

By the 1980s, Emha had established himself as one of Indonesia’s major poets and oppositional cultural activists.⁷²⁾ During the 1980s, in addition to championing what he called “contextual literature,” Emha advocated literature of liberation (*sastra yang membebaskan*).⁷³⁾

In May or June 1986, at Gadjah Mada University, as a contribution to the Pentas Seni Ramadhan di Kampus (Ramadan Art Performances on Campus) organized by Jamaah Shalahuddin, Emha improvised and declaimed the poem “Syair Lautan Jilbab,” the literary embryo of the *Lautan Jilbab* poem cycle.⁷⁴⁾

In mid-1988, Emha and Agung Waskito helped Jamaah Shalahuddin form the student theater group Sanggar Shalahuddin. In July 1988, Nadjib turned *Lautan Jilbab* into a play intended to be Sanggar Shalahuddin’s first production. On 10 - 11 September 1988 at the Gadjah Mada University Student Hall, the play was first staged.⁷⁵⁾ And it was by Sanggar Shalahuddin. Five thousand spectators attended the show. By comparison, in those days, 3,000 was the highest number of spectators that the highly popular Teater Gandrik managed to attract.⁷⁶⁾

The Theatrical Performances of *Lautan Jilbab*

Time	Places	Spectators and Tickets	Performers	Notes
10-11 Sep 1988	Yogyakarta, Gadjah Mada University Gelanggang Mahasiswa (Student Center) ⁷⁷⁾	5,000 spectators over two nights (students, mothers, children, etc.)	Performed by Sanggar Shalahuddin	
Dec 1988	Malang	9,700		
9-10 Aug 1989	Ujung Pandang	Over 10,000 spectators		
19 Apr 1991 ⁷⁸⁾	Yogyakarta at Senisono		Performed by Teater Jiwa (est. 1990 by Agung Waskito)	
27-28 Apr 1991	Madiun at the Wilis Stadium	17,000 spectators per night or 35,000 in two nights Ticket price: IDR 5,000 (USD 2.5)	(Guest star: Neno Warisman) and 90 young Madiuners	Funded by B.J. Habibie (IDR 2.5 million) (Bodden 2010, 97)
12-13 Aug 1991	Surabaya, Go Skate ⁷⁹⁾	Spectators: 10,000 Ticket: IDR 5,000 and IDR 10,000 ⁸⁰⁾	(Guest star: Christine Hakim & Gito Rollies) Performed by Kelompok Titian & Yayasan Ababil	Sponsored by Universitas Muhammadiyah Surabaya

72) Winet, *Indonesian Postcolonial Theatre*, 186.

73) Ian Leonard Betts, “Emha Ainun Nadjib: An Incomplete Curriculum Vitae,” *The Silent Pilgrimage*, 9 May 2009, <https://thesilentpilgrimage.blogspot.com/2009/05/emha-ainun-nadjib-incomplete-curriculum.html>.

74) Emha Ainun Nadjib, *Syair Lautan Jilbab* (Yogyakarta: Sipiress, 1991), v; Jabrohim, *Tahajjud Cinta Emha Ainun Nadjib: Sebuah Kajian Sosiologi Sastra* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), 30; Barbara Hatley, *Javanese Performances on an Indonesian Stage: Contesting Culture, Embracing Change* (Leiden: KITLV, 2008), 149; Michael Bodden, *Resistance on the National Stage: Theater and Politics in Late New Order Indonesia* (Athens, OH: Ohio University Press, 2010), 339, fn. 2.

75) Bodden, *Resistance*, 109.

76) “Lautan Jilbab Diharapkan Meraih 40 Ribu Penonton,” *Surabaya Post*, 27 April 1991.

In the late 1980s, Emha offered his thoughts on the local manifestation of capitalist transformation he was observing in the city of Yogyakarta. In 1988, in an interview with Dorothea Rosa Herliany, he contended that Yogyakarta's collective self-perception was torn between myth and reality. He said, "Torn between the mirror of myths and the mirror of truth, Yogya...has not...found...a distinctive face of its own."⁸¹⁾ He added that "Yogya"—as a multiethnic city—"always feels itself to be some kind of laboratory-in-miniature for Indonesianness." There was the cliché about the city as "the cradle of national artists."⁸²⁾

What Emha saw in the city of Yogyakarta was what he dubbed "the dialectic of 'modernism' and 'traditionalism' at its sharpest." By this he meant the clash between "conservatism" and "liberalism," and the conflict between "Pancasila modernity" on one hand and "liberalism, secularism, and individualism" on the other.⁸³⁾

Many Indonesians were borrowing certain forms of global modernity. One of these was the rise of "urban culture" made possible by the expansion of transportation infrastructure and of motorization, and whose middle- and upper-class practitioners relied on the nightlife industry (e.g., local discotheques) to kill their psychological pains.⁸⁴⁾

In Emha's judgment, the city's bureaucrats had done little to keep tradition alive. All they had been doing, he claimed, was commodify the tradition through acts of conservation, standardization, and immobilization.⁸⁵⁾

Emha claimed that as far as the pursuit of modernity was concerned, the municipal bureaucrats had contributed little "beyond building highways and issuing licenses for discotheques."⁸⁶⁾

Several years later, on 28 June 1990, in a discussion forum at the BPPT (The Agency for the Assessment and Application of Technology) in Jakarta, Emha talked about technology and its social impact.⁸⁷⁾ Emha argued, "Technology does not make people cultured; it does the opposite." He went on to say:

77) Bodden, *Resistance*, 109.

78) Tim Harian Kompas, "Seragam Sekolah dan Cermin Kemajemukan Indonesia," *Kompas Interaktif*, 15 March 2021, <https://interaktif.kompas.id/baca/seragam-sekolah/>.

79) "Christine Hakim di *Lautan Jilbab*: Karya Cak Nun Digelar di Go Skate," *Jawa Pos*, 23 July 1991.

80) Rony K. Pratama, "Lautan Jilbab sebagai Fenomena Kebudayaan," *Cak Nun*, 24 September 2019, <https://www.caknun.com/2019/lautan-jilbab-sebagai-fenomena-kebudayaan/>

81) Dorothea Rosa Herliany, "Emha Ainun Nadjib: Perlu Mencari Apa yang Terindah dan Terbaik dalam Kebudayaan Pancasila," *Suara Pembaruan*, 24 October 1988.

82) *Ibid.*

83) *Ibid.*

84) *Ibid.*

85) *Ibid.*

86) *Ibid.*

87) Ray Rizal, "Dialog Budayawan-Teknologi: Keintiman Manusia Semakin Berkurang," *Mutiara*, 1 July 1990.

Do people buy TV sets to quench their thirst for information? When people buy radios, do those tools serve their proper function? The way I see it, those TV sets and radios are a mere substitute for the zebra doves we used to find in the countryside. Owing to the destruction of the ecosystem, zebra doves have gone extinct. That's why people buy TV sets.

Emha was of the opinion that as people had failed to see the “essence” of technology.” People failed to see that “technology is just a means to an end...” Ideally, human beings behave as subjects, who use technology as an object. People should realize that they are living in a world with two kinds of knowledge: the objective one and the occult one.⁸⁸⁾

Several months later, on Saturday, 17 November 1990, at the seminar “The Qur’anic View of the Relationship between Human Quality Improvement dan the Takeoff Stage of Economic Development,” in East Java Regional Development Bank, Semarang, Emha examined the interplay between religion and economic modernization.⁸⁹⁾ In Emha’s view, the takeoff stage signified the “transformation of society from an agricultural to a way of life.” The transformation, he claimed, involved “mass mobility and globalization” bound to bring about social disintegration. Under such circumstances, human beings were going to be dehumanized. For they had been thoroughly instrumentalized; they had become a tool among other tools.

Emha claimed that the dehumanization of human beings by capitalist modernity had already happened in the Western Europe. He recalled his 1980s observation of West Germany, one of the most industrialized societies on earth at the time. West Germans, in his view, felt a deep longing for a sense of humanity. Every day they would work like machines. To regain the sense of being human, they would fill up the local discotheques, bars, and clubs. They needed this to overcome their fatigue and to regain their humanity, which had been crushed by industrialization. “Of course, this is not the kind of a society we want for us.” “As Muslim Indonesians, who have accepted Pancasila, we must fill the ongoing economic development with wisdom.”

Islam, in Emha’s opinion, must not be used as a mere tool to provide economic development with “legalization” and “justification.” Islam, instead, must guide economic modernization by providing it with a spiritual framework.⁹⁰⁾

In 1991, Emha offered his social diagnosis urban Yogyakarta. Owing to capitalist transformation, the city had by now become “more structured” and “more mechanistic” “Malioboro [Street],” he claimed, had become “thoroughly technologized.” The street had turned into a “structural” [that is, modern] site,

88) Ibid.

89) “Emha Tak Sependapat Ajaran Agama Jadi Instrumen Pembinaan Pembangunan,” *Surabaya Post*, 19 November 1990.

90) Ibid.

where people suffered “alienation”: They were reduced to mere “buyers of commodities”, “targets of mechanistic political mobilization,” and artificial and superficial figures.⁹¹⁾

Emha looked back nostalgically to the Yogyakarta of the late 1960s to the entire 1970s: a “natural environment” that nurtured “instincts,” spontaneity, “intuition,” and “wildness.” This was a Yogyakarta not yet abused by “technological machinery” — a Yogyakarta in which Malioboro Street, still “natural” and “unregulated,” accommodated itself, to a great degree, to the natural phenomena within human beings.” In those “natural” days, “buskers enjoyed life on Malioboro Street. Now, in the structural era, they are crushed by poverty.”⁹²⁾

5. Conclusion

At this stage in our research, we have not drawn any conclusion.

References

- Anderson, Michael H. “Transnational Advertising and Politics: The Case of Indonesia.” *Asian Survey* 20, no. 12 (December 1980): 1253 – 1270.
- Booth, Anne. “Development: Achievement and Weakness.” In *Indonesia beyond Suharto*, edited by Donald K. Emmerson, 109 – 135. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1999.
- Dhakidae, Daniel. “The State, the Rise of Capital, and the Fall of Political Journalism: Political Economy of Indonesian New industry.” PhD diss., Cornell University, 1991.
- Frederick, William H. “Historical Setting.” In *Indonesia: A Country Study*, edited by William H. Frederick and Robert L. Worden, 1-93. Washington, DC: Library of Congress, 2011.
- Hill, Hal. *The Indonesian Economy*, 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Knight, G. Roger. “A House of Honey: White Sugar, Brown Sugar, and the Taste for Modernity in Colonial and Postcolonial Indonesia.” *Food and Foodways: Explorations in the History and Culture of Human Nourishment* 17, no. 4 (2009): 197 – 214.
- Mantra, Ida Bagoes. “Population Movement in Wet Rice Communities: A Case Study of Two Dukuh in Yogyakarta Special Region.” PhD diss., University of Hawai’i, 1978.
- Mills, C. Wright. *The Sociological Imagination*, 40th anniversary ed. New York: Oxford University Press, 2000.
- Pelita. “Mahasiswa Yogya dan ‘Komoditas’ Bernama Seminar.” 23 March 1991.
- Sen, Krishna, and David T. Hill. *Media, Culture, and Politics in Indonesia*. Singapore: Equinox, 2007.

91) “Emha Ainun Nadjib: Kebudayaan Telah Mati,” *Berita Buana*, 25 March 1991.

92) Ibid.

Thee, Kian Wie. "The Soeharto Era and After: Stability, Development and Crisis 1966-2000." In *The Emergence of a National Economy: An Economic History of Indonesia, 1800-2000*, edited by Howard Dick, Vincent J. H. Houben, J. Thomas Lindblad, and Thee Kian Wie, 194-243. Crows Nest: Allen & Unwin, 2002.

제5부 분과회의 7

한-아세안 경제관계와 개발협력

한국 · 동남아시아 경제관계의 시대구분에 대한 예비 연구

오윤아(서울대학교)

초록

이 연구는 독립 이후 한국과 동남아시아의 경제관계에 대한 시대구분의 문제를 검토한다. 경제관계는 현대 한국과 동남아 관계의 기반을 이루고 있음에도, 국내에서 일관된 기준과 체계를 가지고 통사적으로 다루어진 경우는 많지 않았다. 이 연구에서는 한동남아 관계를 다룰 때 필요한 시대구분법의 구성요소와 이와 연관된 개념적 이슈를 다룬다. 정치, 경제, 기술과 같은 분야(domain)를 한 축으로 삼고, 국내와 국제라는 공간적 수준(scale)을 두 번째 축으로 설정하여 그 조합결과를 사용하여 시대구분에 사용할 주요 이정표를 유형분류하고 이 작업을 바탕으로 분석적으로 유용한 시대구분의 예를 제시한다.

주제어: 동남아시아, 아세안, 한국, 경제관계, 시대구분

연구의 필요성과 목적

한국과 동남아시아(동남아)의 안보, 경제, 문화 관계 중 경제분야는 한국-동남아 관계의 핵심적 동인으로 작동해왔다. 그러나 국내에서 동남아에 대한 관심과 지식의 상당한 증가에도 불구하고, 한국-동남아 경제관계에 대한 체계적인 접근이나 역사적 이해는 여전히 부족한 편이다. 국내뿐 아니라 동남아 또는 역외의 독자들에게 한국-동남아 경제관계의 성격을 통사적이면서도 체계적으로 규명하고 밝히는 학술적 저술은 사회와 학계의 높아지는 수요에는 부응하지 못하고 있다(박변순 2019). 물론 한국-동남아 사이의 교역, 투자, 개발협력, 노동이동 등에 대한 분야별 연구는 활발하게 전개되고 있지만, 대체로 그 성격이 분절적이다. 전체적 성격을 조망하는 연구는 있다고 해도 10년 이전에 출간되어 2010년대 이후 진전된 역동적 한동남아 경제관계를 제대로 파악하기는 어렵다(Kim 2010).

한동남아 관계가 최근 성숙기에 접어들면서 한국에서 이 주제에 대해 대중적으로 존재하는 인식은 다음의 주요한 특성을 보인다. 그것은 일종의 “현재주의적 편향”(‘presentist bias’)으로 동남아가 서방의 탈중국 의존을 위한 공급망 다변화의 수혜지로 경제적으로 부상하고 있으며, 이 지역이 한국의 주요 경제파트너가 된 것이 비교적 최근의 일이라는 것이다. 더불어 한국과 동남아의 경제교류 및 협력이 일방향적으로 확대되어왔다는 인식도 존재한다. 놀랍게도 동남아와 현장에서 접촉하는 정부와 사회 구성원들 제외하고 이러한 비역사적 인식은 상당히 널리 퍼져있다. 그 원인은 여러 가지가 있겠으나 모두에서 언급한 한동남아 경제관계에 대한 통사적이고 체계적인 연구의 부족도 문제에 기여했다고 생각된다.

이 연구는 이러한 문제의식에서 출발하여 한동남아 경제관계를 재구성하고자 하며 그 주요 수단으

로 “시대구분”에 주목한다. 이 연구에서는 현대 한동남아 경제관계의 시대구분(시기구분)에 대한 연구이다. 한동남아 경제관계라면 한동남아 전체적 관계의 시대구분을 따라야겠지만, 여기서는 경제관계를 중심으로 보기로 한다. 이 연구에서는 한동남아 관계를 다룰 때 필요한 시대구분의 성격과 기본 구성요소를 고려하여 시대구분의 기준이 되는 이정표를 유형분류하고 이를 바탕으로 시대구분을 시도한다.

시대구분의 일반원칙

시대구분(periodization)은 역사를 일정한 시간적 단위(시기)로 구분하되 동일 단위의 동질성과 다른 단위간의 상이성을 유의미하게 최대화하는 작업이라고 정의해볼 수 있다.¹⁾ 다른 단위간의 상이성을 최대한다고 하지만, 특히 한 시기가 있을 때 그 전후 시기와의 차이가 설득력 있게 제시되는 것이 중요할 것이다. 이러한 구분을 통해 해당 시기에 대한 이해를 높이는 것이 목표이며, 보통 구분된 단위 즉 시기에 그 기간의 특성이 드러나는 특별한 명칭을 붙인다. 구분된 시기의 길이는 예정된 것은 아니고 수십 년에서 수백 년, 수천 년, 수만 년 또는 지질학적 연구에서는 그 이상으로 설정되기도 한다.

시대구분에서 핵심은 구분의 기준을 무엇으로 하는가의 문제이며, 이를 통해 동일 시대 내의 동질성과 다른 시대 간의 상이성을 설득력 있게 주장하는 것을 중요할 것이다. 물론 기계적인 시대구분의 출발점은 시간의 단위로 끊어 구분하는 것이다. 10년(decade), 세기(century), 천년(millennium) 등의 단위를 이용하는 것은 직관적이지만, 사실 이 단위의 독자적인 실질적인 의미는 없다. 예를 들어 한국의 80년대나 90년대가 시대구분으로 의미가 있다면 그것은 저자와 대다수의 독자가 모두 동의하는 참고 지점(reference)이 사회적으로 확립되었다는 것을 의미한다. 이에 반해 실질적인 기준의 예는 왕조교체나 사회경제적 제도, 기술문명으로 역사학이나 고고학에서 가장 기본적으로 사용되고 있다.

시대구분 이정표 유형분류

이 연구는 역사적 관점에서는 비교적 “짧은” 최근의 70년간의 시간을 다루고는 있지만 세계, 한국, 동남아 매우 격변의 시기였기 때문에 고려할 요인이 많다. 일단 분야(domain)의 축에서는 크게 정치, 경제, 기술의 세 분야로 나누어볼 수 있다. 그리고 이와 함께 국내와 국제라는 분석의 수준 또는 공간적 차원(scale)의 두 번째 축을 생각해볼 수 있다. 역사학 연구에서는 국내와 국제를 분리하여 보는 경우가 많아 한 연구에서 이 둘을 같이 고려하는 경우는 일반적이지 않은 것 같다.²⁾ 시대구분에서 국내적 차원과 국제적 차원(양자를 포함)을 동시에 고려해야 하는 이유는 양자 간, 지역 간 경제관계는 상호작용의 결과이기 때문이다. 이러한 근거에서 분야(domain)와 공간적 수준(scale)의 두 축을 설정하

1) 한국민족문화대백과사전에서는 “역사 진행상 동질성이 강한 특정 시기를 앞뒤의 시기와 차별하여 파악하는” 것이 시대구분이고 그 수행방식이나 근거가 되는 이론을 “시대구분론”이라고 정의했다(<https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0032329>).

2) 국가 간, 지역 간, 문화 간 어떻게 보편적인 시대구분을 도입할 수 있는지는 역사학에서 중요한 연구과제인 듯하다.

고 가능한 조합을 생성한 결과가 표 1에 제시되어 있다. 이 분류의 대상은 2차 세계대전 이후의 시기에 한정한다.

표 1. 양자경제관계에 관련된 시대구분 이정표의 유형분류

		분야(domain)		
		정치	경제	기술
공간적 수준 (scale)	국내	정부, 정치체제, 사회구성	경제성장, 소득수준, 경제위기	?
	국제	전쟁, 국제정세	경제위기, 국제협정	생산수단, 과학기술

자료: 저자

표 1의 조합은 양자경제관계를 시대구분을 할 때 고려해야 할 기준의 6가지 구성요소를 제시한다. (1) 국내정치의 경우 정부(administration)교체, 정치체제(독재, 민주정) 변화 등이고, (2) 국내경제의 경우 한 국가의 경제성장 또는 소득수준, 그리고 국내에 영향이 한정된 경제위기라고 할 수 있다. (3) 기술의 경우 국내에만 적용되는 유의미한 경우는 현실적으로 찾기 어려울 것이라고 생각된다. (4) 국제정치 요인은 당연히 전쟁, 그리고 국제정세가 될 수 있으며, (5) 국제경제는 지역 또는 국제경제위기, 양자 간 경제협정이거나 다자협정이 될 수 있다. (6) 시대구분에 관련된 국제적 수준의 기술이란 생산수단 또는 과학기술의 변화 및 전환을 생각해볼 수 있다.

한동남아 경제관계 이정표 분류 예시

표 2에서는 한동남아 경제관계에 대한 기술(description)과 분석에서 많이 사용되는 구성시기를 이룬 유형분류에 근거해서 실제 예시로 재분류해보았다. “한국 민주화”, “아시아외환위기”, “한아세안FTA”, “전기차 전환”등에서 보듯이 이들은 전후의 시기를 가르는 주요 이정표로 흔히 사용된다. “한국 민주화 이후 한국의 동남아 투자가 크게 늘고”, “중국의 WTO 가입 이후 한국의 동남아 투자가 감소했다”라는 분석은 유용한 예이다(Lee 1994). (1) 국내정치에서는 인도네시아 민주화나 미얀마 개혁개방, 미얀마 쿠데타와 같은 예가 있고, (2) 국내경제에서는 베트남 도이머이, 인도네시아 중진국 진입, 한국의 고령화 시대 진입 등의 예가 있겠다. (3)은 건너뛰고 (4) 국제정치에서는 냉전과 탈냉전, 미중 전략경쟁의 예가 있고, (5) 국제 경제차원에서는 2007년 한아세안FTA 발효와 같은 좁은 의미의 양자관계 이벤트부터 2015년 아세안경제공동체 출범이나 1997년 아시아외환위기와 같은 지역적 이벤트, 그리고 1985년 플라자합의(Plaza Accord)나 2001년 중국의 WTO가입과 같은 한국과 동남아가 아닌 제3의 국제적 이벤트도 포함할 수 있다.

표 2. 한동남아 경제관계 시대구분과 관련된 주요 이정표 유형분류

		분야(domain)		
		정치	경제	기술
공간적 수준 (scale)	국내	인도네시아 민주화, 미얀마 쿠데타, 한국 민주화	베트남개혁개방, 저소득국가, 중진국, 고령화시대	?
	국제	2차대전, 냉전, 베트남전쟁, 탈냉전, 미중 전략경쟁	플라자합의, 아시아외환위기, 중국WTO가입, 글로벌금융위기 한아세안FTA, 아세안경제공동체 출범	인터넷, 모바일, 전기차 전환

자료: 저자

배경지식 조직(organization)의 문제

시대구분에서 국내와 국제적 수준의 분류를 도입한 것은 관계사의 상호작용을 고려할 때 너무도 당연한 것이고 동시에 구분작업의 어려움을 예고한다. 이는 당연한 시대구분의 작업에서 적어도 세 가지의 “지식”이 필요하기 때문이다. 한국의 정치사 및 경제사, 동남아 각국과 아세안 차원의 정치사 및 경제사, 그리고 한국과 동남아에 영향을 미치는 지역 및 세계 수준의 정세에 대한 지식이 필요하다. 이를 한동남아 관계라는 주제와 관련하여 어떻게 명료하고도 정확하게 생산자가 아닌 이용자의 입장에서 활용해야 하는가의 문제가 발생한다. 이러한 상황에서 위에서 제시한 시대구분 기준의 후보가 될 수 있는 이정표 또는 구분점(cutoff point)의 유형분류는 세 가지 배경지식 자체에 휩쓸리지 않고 한동남아 경제관계의 시대구분에 집중하여 유의미한 결과를 도출할 수 있는 수단이 될 수 있다.

참고문헌

- 박변순. 2019. 『아세안의 시간: 동남아시아 경제의 어제와 오늘 그리고 내일』. 서울: 지식의 날개 한국민족문화대백과사전. 시대구분론(時代區分論). <https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0032329>
- Kim, Jong-Kil. 2010. “Korea's Economic Relations with Southeast Asia” in Steinberg, David I. ed. Korea's changing roles in Southeast Asia: expanding influence and relations. Institute of Southeast Asian Studies (2010).
- Lee, Keun. “Structural adjustment and outward direct foreign investment.” *Seoul Journal of Economics* 7, no. 2 (1994).

한국 ODA 사례: 한-인도네시아 ICT 교육 센터*

고영경(고려대학교 아세아문제연구원 아세안센터 연구교수)

1. 서론

한국은 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA) 수혜국에서 공여국으로 전환한 보기 드문 사례로 국제사회에서 기여도를 높이라는 요청을 받고 있으며 한국 정부도 그러한 기대에 부응하기 위해 ODA 규모를 증가시키기로 하였다. 한국의 원조규모는 1991년 1.1억 달러에서 이던 2021년 28.6억 달러로 크게 증가했다. 특히 2023년 한국정부는 ODA 사업 총 규모를 4조 7천771억 원으로 확정했는데 이는 전년대비 무려 21.3% 늘어난 액수이다. 여기에 그치지 않고 매년 꾸준히 증액하여 2030년까지 1조원 이상으로 확대한다는 계획을 발표하였다. 한국의 ODA 사업에서 중추적 역할을 하는 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, 이하 KOICA) 예산과 협력사업비는 1조원을 넘어섰다.

개발도상국을 지원하는 원조는 빈곤감소와 사회적 약자를 돕고 지속가능한 발전을 지원하는 등 다양한 분야에서 진행되지만, 국제개발협력이 공여국과 협력국간 주고받는 활동인 만큼 협력국이 필요로 하는 분야에 지원하면서 공여국이 갖고 있는 비교우위 분야에 집중하는 것이 유리하다는 연구결과와 정책 제언이 꾸준히 제시되어 왔다. 다시 말해 ODA는 수혜국가 필요로 하는 것에 초점을 맞춘 프로젝트에 집중할 때 그 효과가 극대화되기 때문에 맞춤형 전략을 수립할 필요가 있다.

교육과 보건, 농촌개발, 인프라 구축, 성평등, 기후행동 및 환경, 인권 등 개발도상국가 정부와 제도가 뒷받침하기 어려운 분야의 사업이 ODA 주요 사업 영역으로 분류되지만, ICT(Information Communication Technology) 부문도 지원이 시급한 분야로 자리잡았다. ICT는 단순히 기술개발의 영역이 아니라 삶의 질을 높이는 필수 인프라이면서 국가경제 발전에 중요한 산업이자 개인 차원에서는 소득창출을 위한 중요한 일자리를 가져올 수 있는 분야이다. 따라서 동남아 개발도상국가들이 필요로 하는 분야도 ICT 지원이며 사회구성원들이 더 나은 일자리를 찾을 수 있는 직업교육의 일환으로써 ICT 교육에 대한 수요가 크다. 한국의 경우 다른 분야보다 ICT 섹터에서 비교우위에 있으므로 ICT ODA를 지속적으로 확대할 때 그 효과가 더 크다는 평가를 받고 있다.

한국이 가진 강점을 살리면서 협력 대상국가의 필요를 채우는 ICT 교육은 OICA의 집중 지원 분야 가운데 하나이며 인도네시아 개발협력 사업으로 추진되어 왔다. 총 약정액을 기준으로 KOICA가 집중 지원하는 분야는 기술환경 에너지, 공공행정 그리고 교육 클러스터 순이다. KOICA ODA사업 개별 포트폴리오 평가보고서(2019)에 따르면 인도네시아 개발협력 사업의 목표 정합도는 97%, 전략정

* 영문으로 Korea-Indonesia ICT training Center, 인도네시아어로는 초창기 KORINA 사업으로 불리웠으며 인도네시아 정보통신부 산하 Balai Pelatihan dan Pengembangan Teknologi Informasi dan Komunikasi (BPPTIK) 명칭을 갖고 있다. 한국의 ODA 사업으로는 그 이름이 버카시 ICT 교육센터 혹은 치까랑 ICT 교육센터 등 여러 이름으로 문서에 등장하였으나 본 연구에서는 한-인도네시아 ICT 교육센터 및 BPPTIK 이름을 사용하였다.

합도와 국가협력전략 정합도가 82%에 달한 것으로 분석되었다. 이는 KOICA가 사업발굴시 대상국이 인도네시아의 국가개발계획에 맞춰 적합한 수요를 파악하였을 뿐만 아니라 우리 정부의 정책과 전략도 협력사업에 반영하였다고 해석할 수 있다.

그러나 ICT분야 ODA 사업이 여러 차례 진행되었지만 장기적이고 큰 틀에서의 전략 기반 위에서 추진된 것은 아니며 ICT부문의 특성이나 전문성이 고려되지 않은 상황에서 여러 관련 부처와 기관들이 경쟁적으로 진행되는 경우가 많았다. 따라서 일회성, 단기적이고 분절화된 사업 추진과 지원이 이루어져 ICT부문 ODA의 효과와 효율성이 낮아지며 기대에 미치지 못하는 결과를 낳았다는 비판이 제기되었다(강주홍, 2011). ICT ODA가 한국과 협력대상국 양측 모두가 성과를 거두기 위해서는 이러한 저해요인을 제거한 성공 사례를 연구해 노하우를 개발, 각국 현지 상황에 맞게 적용하는 방법론이 필요하다. KOICA ICT ODA의 대표적 성공사례로 자카르타 ICT 교육센터가 있다. 국가간 협력사업에서 협력사업간 연계는 일부 이루어진 경우가 있으나 국별협력 사업과 연수 및 봉사단 사업을 담당하는 수원기관이 달라 실질적으로 연계가 원활히 이루어지기가 매우 어렵다. 그러나 자카르타 ICT 센터의 경우에는 승계, 연계되어 지속적으로 추진되고 있으면서 성과를 내고 있다. 본 연구는 2장에서 교육 ODA의 효과성에 관한 기존 연구를 살펴보고, 3장에서는 협력대상국 인도네시아의 특수성을 고찰할 것이다. 그리고 4장에서는 자카르타 ICT 교육센터의 설립과 성장과정, 5장에서는 그 성과를 제시하면서 개발도상국에서 ICT ODA의 성공요인과 활용방안을 제시한다.

2. 기존연구 - ICT ODA

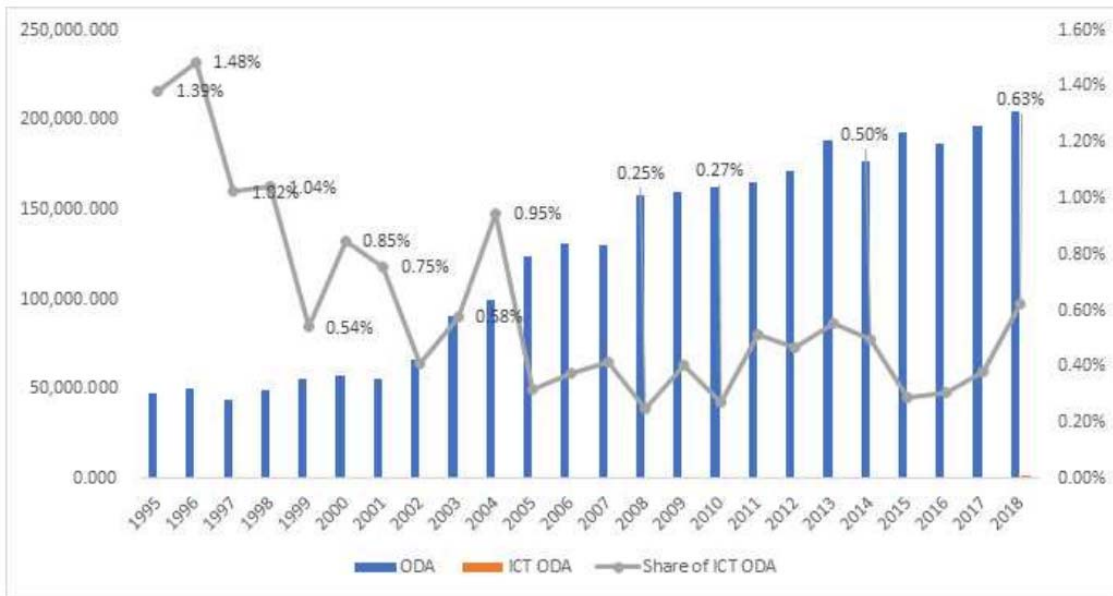
원조의 효과성에 관한 기존의 연구는 원조가 개발도상국의 경제와 사회발전에 기여하는가에 대한 답을 제시하려는 방향으로 진행되어 왔다(Chatterjee & Turnovsky, 2005; Teboul, & Moustier, 2001; Moyo, 2010; Mohamed & Mzee, 2017). 긍정적 인과관계와 부의 인과관계가 대립하는 등 원조의 영향에 대한 논쟁은 현재 진행형이다. 기존 연구를 검토해보면 여러 연구가 ODA가 수혜국 경제발전에 기여한다는 긍정적 영향에 대한 근거를 제시한다(Dalgaard et al., 2004; Loxley & Sackey, 2008; Arndt et al., 2015). 경제적인 측면에 더해 공적원조가 정치 및 경제 등의 제도 개선을 가져오며(Bearce & Tirone, 2010; Bermeo, 2011; Dietrich & Wright, 2014)과 교육 및 삶 등 사회적 발전에도 긍정적인 영향을 미친다는 연구결과도 있다(Shirazi et al., 2008; Mohamed & Mzee, 2017). 원조의 역할에 대한 논쟁과 더불어 원조의 형태에 따라서 효과에 차이를 가져올 수 있으며, 수원국의 정책환경 및 발전 수준도 원조 효과에 영향을 미친다는 연구결과도 제시되었다(Burnside & Dollar, 2000) 그와는 반대로, 원조의 부정적 효과를 제시한 연구는 원조의 효과가 매우 미미하거나, 실질적 효과가 없고 오히려 원조가 개발도상국의 발전 역량을 저해하거나, 공여국에 종속되는 관계를 가져온다는 점을 강조한다(Rajan & Subramanian, 2008; Booth, 2011; Doucouliagos & Paldam, 2008; Djankov et al., 2008; Moyo, 2010).

최근 몇 년 동안 저소득(low income) 및 중위소득 국가의 주민들이 정보통신기술을 이용할 수 있는 기회가 증대되어 왔으며, ICT는 국제사회가 주목하고 있는 빈곤, 건강, 경제, 사회 등에 걸친 다양한 범주의 문제 해결에 중요한 역할을 수행한다. 교육 인프라가 제대로 갖춰지지 않은 밀립 지역에서도 온라인 수업이 가능해지고 라이드헤일링(ride-hailing)으로 이동의 편리성이 증가하거나 깃이코노미(gig economy)를 통한 수입원 확보와 일자리 창출, 핀테크(fintech)의 발전으로 금융포용성이 증가하

고, 헬스텍 덕분에 보건서비스를 수월하게 받을 수 있는 것이 그 예이다. 국제사회는 지속가능한 발전과 포용적 성장을 달성하기 위해 전통적인 ODA 분야에서 벗어난 차별화된 사업, 특히 4차 산업혁명의 확산과 기술발전에 따라 ICT 부문에 대한 ODA의 중요성이 더욱 커지고 있다. 개발도상국과 선진국 사이의 정보 및 디지털 격차가 점점 더 벌어지지 않거나 줄여가는 것이 공여국 과제 가운데 하나로 자리잡았다(이희진 외, 2007; 강인수 외, 2015; 주한나 외, 2020).

국제사회에서는 ICT를 범분야 이슈(Cross-cutting Issue)로 판단하고 실제로 ICT가 교육, 농업, 보건 등 다양한 분야의 발전을 위해 폭넓게 활용되고 있다. ICT 적용 범위에 따라 ICT ODA 규모를 과소 또는 과대평가되는 경향이 있으나, 사업 자체에 ICT 요소가 포함될 때 ‘ICT 요소가 내재화된 ODA(ODA with ICT)’로 분류한다. <그림 1>은 ODA의 연도별 규모와 ICT부문 비중을 보여준다. 전세계 ODA는 지속적으로 증가하고 있으나 ICT ODA의 비중은 점차 감소한다. 그러나 이는 ODA 전체 금액이 증가분이 커서 비중이 낮아지는 것으로 <그림 2>에서 보이는 ICT ODA 규모 자체가 줄어든 것은 아니며 금액 기준으로는 증감을 거듭하면서도 추세적으로는 증가하는 모습을 보여준다.

<그림 1> ICT 부문 ODA의 추세(1995-2018) (단위: 100만 달러, %)



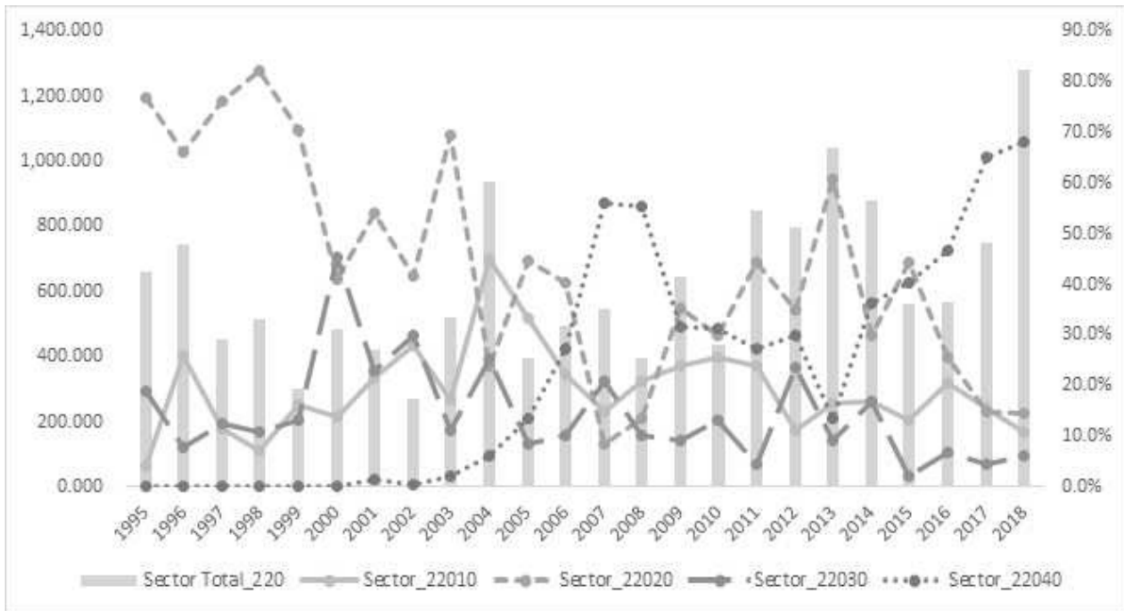
* OECD/DAC에서 제공하고 있는 ODA와 관련한 통계는 CRS(creditor reporting system, CRS) 코드에 근거하여 분류. ICT 관련 부문에 대한 ODA는 CRS의 220(II.2. Communications) 코드 항목 사용. 출처: OECD CRS data, 박건우(2020)에서 재인용

섹터별로 살펴보면, 코드 22020 커뮤니케이션(communication) 부문이 평균적으로 43.5%를 차지해 비중이 가장 높고, 2000년 이후 추가된 22040 정보통신 (Information and communication technology, ICT) 분야가 ICT ODA에서 차지하는 비중이 증가되어 왔으며, 2018년 68.1%를 차지했다.

ICT ODA 지역별 배분을 보면 1995-2018년 사이 아시아 지역에 대해서 평균 41.2%가 배정되어 가장 많은 지원을 받았지만, 비중과 금액의 증감이 매년 반복되면서 변동성이 매우 큰 것으로 나타났다. 1995년부터 2018년 사이 가장 많은 ODA를 받은 국가는 1위가 인도(약 1,040억 달러), 2위가 이라크, 아프가니스탄 순이며 ICT ODA를 중심으로 상위 10개국을 살펴보면 7억 5,600만 달러를 받은 터키가

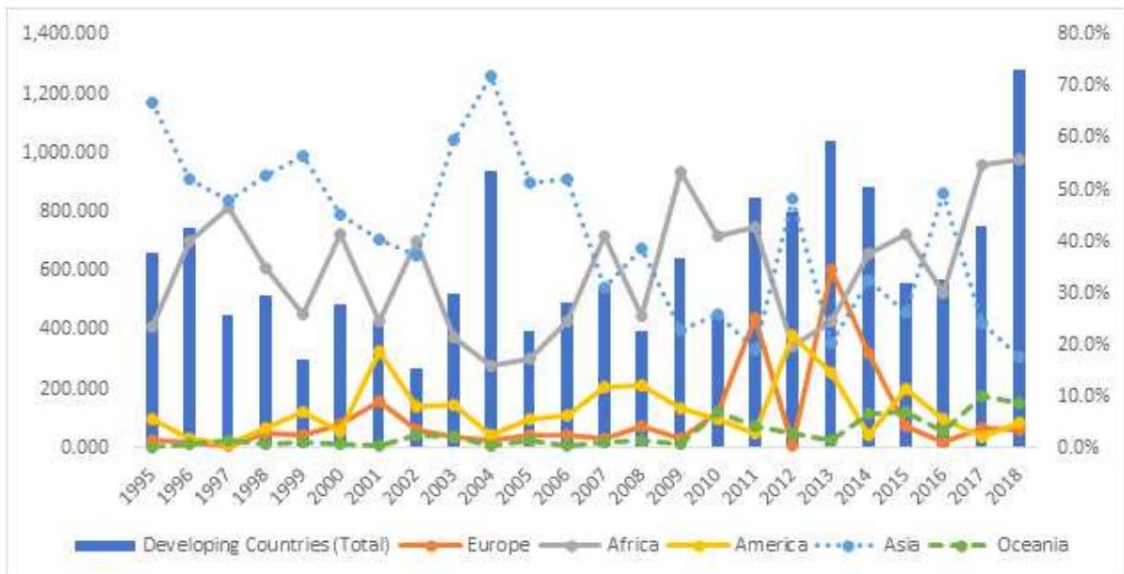
1위, 이라크와 베트남이 각각 2위와 3위를 차지했다. ODA 및 ICT ODA 수혜국 상위 10개국 가운데 7개 국가가 아시아 대륙에 속해 있다. 개발도상국 지원에서 아시아에 대한 집중도가 높다는 것을 알 수 있다.

<그림 2> ICT 부문 ODA: 섹터별 현황(1995-2018) (단위: 100만 달러, %)



출처: OECD CRS data, 박건우(2020)에서 재인용

<그림 3> ICT 부문 ODA의 지역별 배분 (1995-2018) (단위: 100만 달러, %)



출처: OECD CRS data, 박건우(2020)에서 재인용

ICT ODA의 증가는 개발도상국가의 인프라와 정보통신 격차를 줄이는데 도움을 주고 이것이 경제

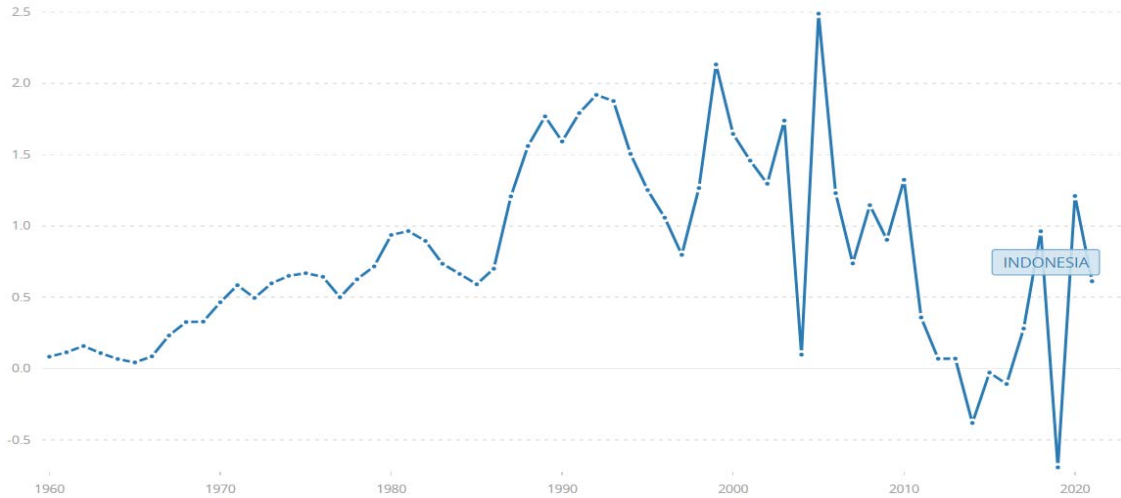
발전에도 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 전제가 있기 때문에 수행된다. Dedrick et al.(2013)은 신흥국(emerging economies) 그룹이 선진국 그룹보다 상대적으로 ICT의 높은 산출 탄력성이 나타난다는 결과를, World Bank(2018) ICT가 경제성장에 대해서 긍정적인 영향을 미친다는 실증결과를 보여주었다. 그러나 ICT 투자와 개발도상국 경제개발 사이의 관계는 논쟁적이다. Roller and Waverman (2001)와 Indjikain and Siegel(2005)의 연구는 선진국(advanced economies) 그룹이 상대적으로 후진국 그룹보다 ICT에 따른 경제적 효과가 크다는 것을 보여주었다. 박건우(2020)는 아시아 지역에서만 ICT ODA가 긍정적인(+) 영향을 미친다는 것을 밝혀냈다. 이 연구결과를 통해 ICT ODA가 무조건적으로 경제성장을 촉진하는 수단이라고 일반화할 수는 없지만 기존의 연구(Roller & Waverman, 2001; Wade, 2002; Dedrick et al., 2013)에서와 마찬가지로 국가의 특성에 따라 그 경제적 효과 차이가 발생 경제발전에 주요한 인프라를 구성하는 ICT부문은 경제 개발과 혁신의 주요 원천이므로 ODA가 일시적인 지원으로 끝나지 않고 수원국의 역량과 ICT 활용가능성을 극대화할 수 있도록 연계되는 것이 중요하다. 이를 구현하기 위해서는 지속적인 투자와 함께 인력양성이 필요하여 ICT 교육부문에 대한 지원이 핵심적인 ODA의 효과 및 목표에 부합하는 최선의 수단으로 지목되고 있다.

3. 인도네시아 ODA

우리나라의 대 인도네시아 ODA 전략은 인도네시아 중기 개발계획의 성공적인 수행에 기여함을 제1목표로 두고 있으므로 인도네시아의 경제성장정책과 전략을 살펴볼 필요가 있다. 인도네시아 6대 대통령인 수실로 밤방 유도요노(2004.10~2014.10)는 정치·경제·사회 등에 걸친 개혁을 위해 2005-2025 장기개발계획(RPJM)을 발표하였다. RPJM은 4단계로 구성되어 있으며, 단계별 국가 상황에 따라 핵심분야 또는 전략이 차별화되어 있지만 인프라 부문인 공통사안으로 들어 있었다. 인도네시아는 17500여개의 섬으로 이루이고 동서 길이가 5,300Km라는 지리적 조건의 특성으로 인해 국가의 개발과 산업의 발전에 있어서 통신 인프라가 무엇보다 중요하다. 그러나 통신 인프라 및 인터넷 등 ICT 발전이 뒤쳐진 상황에서 인도네시아 정부는 1단계 중기개발계획(RPJM 2005-2009)인프라 확대와 더불어 ICT 산업을 발전시키기 위한 인적자원개발(HRD)을 통하여 2008년까지 4만 명의 ICT 관리 및 교육 전문가를 교육시켜 2010년까지 60만 명의 ICT 기술전문가를 양성한다는 계획을 세웠다. 2단계(RPJM 2010-2014) 및 3단계 중기개발계획(RPJM 2015-2019)에서는 ICT 산업 발전에 대한 지원계획과 도시 개발 로드맵을 강조하며 도시개발과 ICT 기술을 접목한 스마트시티 구축 계획 등 인프라를 넘어선 다양한 산업발전 지원정책이 등장했다. ICT 산업 발전에는 해당 분야의 교육과 전문성을 갖춘 인력이 필수적이며 인력 양성의 일부는 ODA에 의존해왔다.

인도네시아는 양자협력국을 중심으로 개발정책과 원조사업 조정 역할을 하는 국가개발기획부(BAPPENAS)와 기술협력국을 중심으로 인력파견 ODA사업 조정 역할을 하는 국가사무처(SETNEG)가 함께 국제개발협력을 담당하고 있다. 국가사무처는 기술협력을 총괄하는 부서로 이와 관련한 연수생 모집 및 선정 등을 포함하는 행정업무를 전담하면서 정부가 주력하는 남남협력의 주축기관이기도 하다.

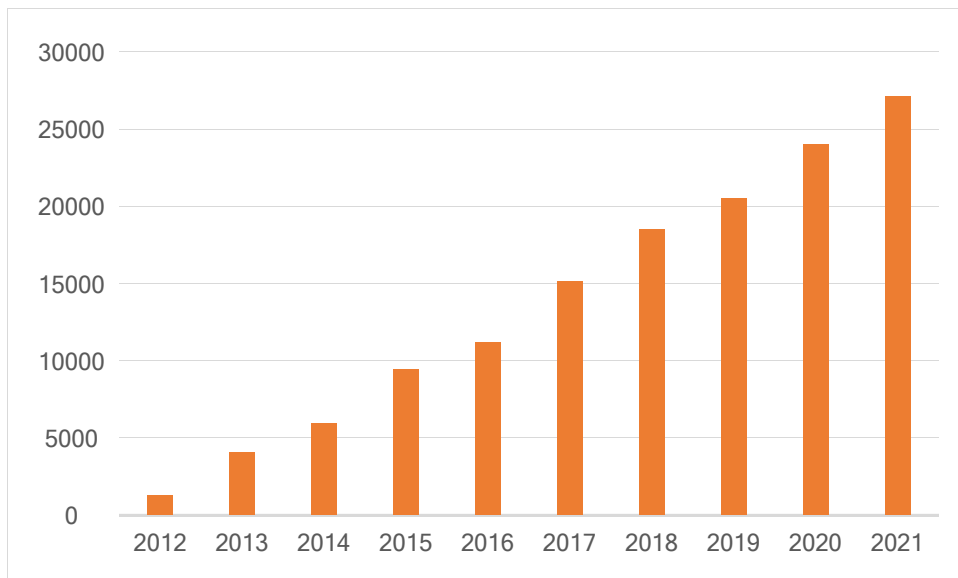
〈그림 4〉 인도네시아 ODA 사업: 국가별 인니 ODA 지원 현황(1960~2021) (단위: 십억 달러)



출처: World Bank (검색일 2023년 7월 20일)

2012년부터 2021년 사이 국제사회의 對인도네시아 ODA 지원 누적 금액은 271.2억 달러이며 경제 인프라 개선(에너지, 교통 등)과 사회인프라(교육, 위생, 공공행정 등) 등 2개 분야가 전체 지원의 약 2/3을 차지하고 있다. 한국의 ODA 상위 3개 지원 분야(유·무상 통합)는 농업(1억달러, 32%), 식 수 공급 및 위생(97백만달러, 30%), 공공행정 및 시민사회(52백만달러, 16%)이다.

〈그림 5〉 對인니 ODA 누적액 (2012-2021) (단위: 백만 달러)



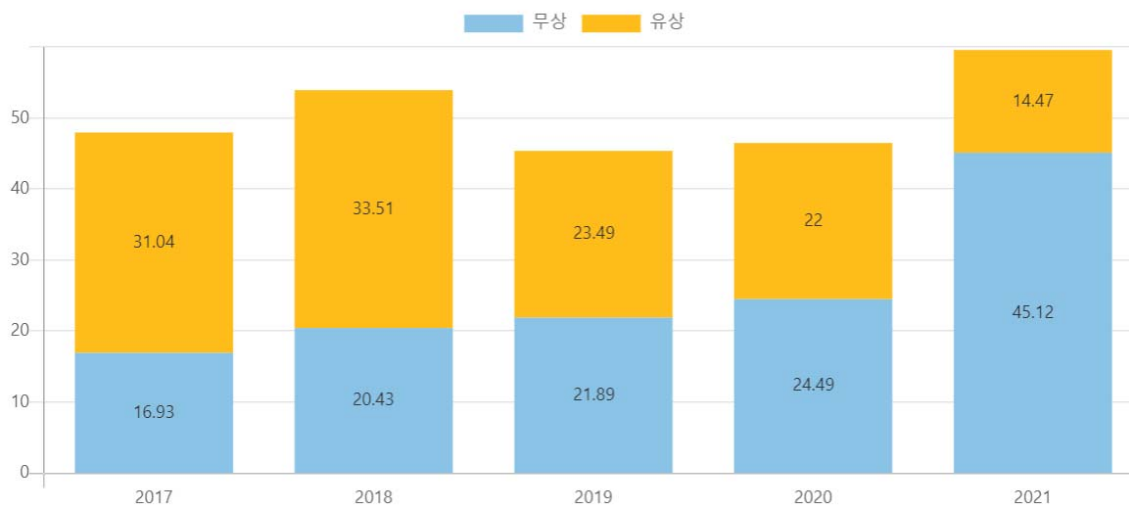
출처: OECD

〈표 1〉 2017-2020 주요 공여국(기관) 인도네시아 지원 추이 (단위: 백만 달러)

구 분	2017	2018	2019	2020	총 계
일본	1,826.94	1,599.56	1,515.91	2,504.94	7,447.35
IBRD	2,049.41	1,417.12	1,519.81	2,402.22	7,388.56
ADB	363.91	1,001.85	1,237.88	2,012.1	4,615.74
독일	40.4	896.14	156.56	892.85	1,985.95
미국	2.25	129.66	487.54	103.7	723.15

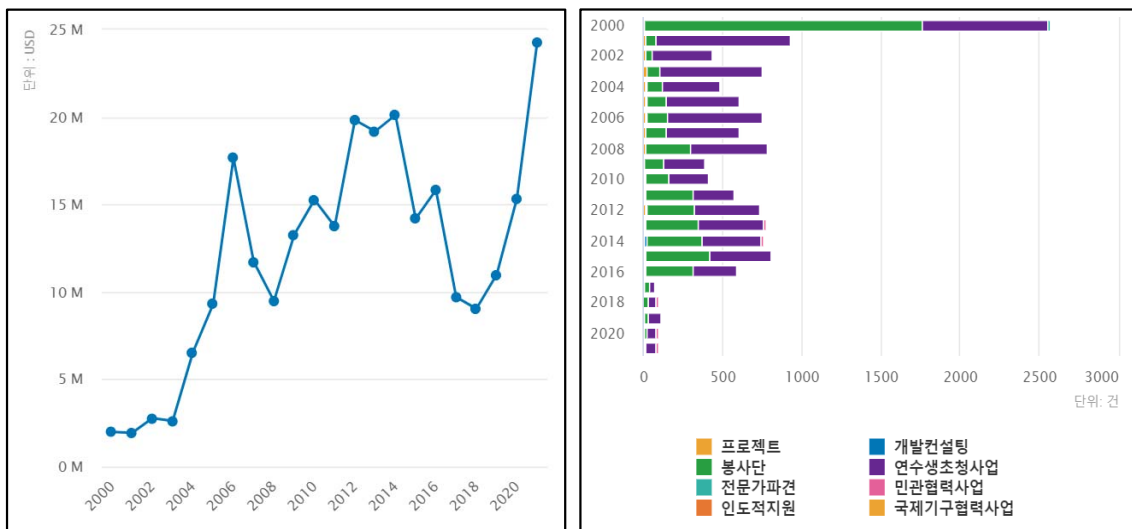
출처: 인도네시아 재무부(MOF) 통계, 총 지원액 기준.

〈그림 6〉 2017-2021년 대 인도네시아 총 지원실적 (총지출 기준, 백만 달러)



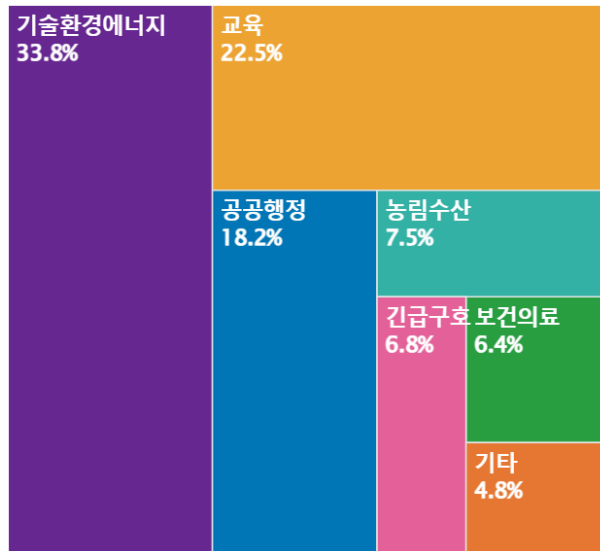
출처: OECD 통계, K-ODA portal

〈그림 7〉 KOICA 대 인도네시아 연도별 지원액(백만 달러) 및 연도별 사업수(건)



출처: KOICA 오픈데이터포털 (검색일 2023년 7월 20일)

〈그림 8〉 2000-2021년 KOICA 분야별 지원액 비율



출처: KOICA 오픈데이터포털 (검색일 2023년 7월 20일)

〈표 2〉 2000-2021년 KOICA 유형별 지원액 비율

분야	지원비율
프로젝트	1.81
개발컨설팅	0.74
봉사단	37.11
연수생초청사업	58.51
전문가파견	0.51
민관협력사업	1.07
인도적지원	0.11
국제기구협력사업	0.01

출처: KOICA 오픈데이터포털 (검색일 2023년 7월 20일)

한국의 인도네시아 원조는 2010년 2,841만 달러에서 2021년 8.3억 달러로 증가했다. 특히 지난 5년간(‘17-’21년) 33개의 부처·기관에서 2억 5,416만달러 규모의 개발협력사업을 추진했으며, 2021년 무상원조 사업으로 총 1억 7,683만 달러 (54.7%), 유상원조 사업으로 총 1억 4,739만 달러(45.3%)를 지원했다. 중점분야는 교통, 공공행정, 환경보호, 그리고 물관리 및 보건위생분야 등 네 개 분야로 정리되어 있다. 이 가운데 ICT 관련해서는 한국 정부의 디지털 ODA 사업 추진전략을 인도네시아 현지 실정에 부합하면서 포용적 디지털 전환을 지원하는 디지털 공공서비스 강화, 주요 분야에 ICT 융합 확대, 경제·사회인프라의 디지털화 지원, 취약계층의 디지털 접근성강화 등의 원조 전략을 수립, 추진하고 있다.

KOICA의 교육분야 지원은 기초교육 제공, 기술인력 양성 그리고 고등인재 양성 등 세 가지 목표와 분야로 구분된다. 기술인력 지원 전략은 경우 직업훈련 기회를 제공하고, 훈련교사를 키우고 이들의 역량을 강화하는 등 질적 향상을 지원하고, 기존의 직업훈련 정책이나 제도를 개선 지원까지 포함한다. 교육분야 지원은 단기 투자로 효과를 거두기 어렵고 중장기 계획에 따른 지원이 필요할 뿐만 아니라 한국의 지원 이후에도 꾸준히 진행될 수 있도록 기틀을 다지는 것이 궁극적인 사업의 비전이기도 하다.

4. 한-인도네시아 ICT 교육센터 (BPPTIK)

2006년 10월 인도네시아 정부는 ICT 교육인프라를 구축하고 이 분야에서 한국의 기술과 경험을 전수받고자 우리 정부가 인도네시아의 ICT 교육센터 건립을 지원해줄 것을 요청해왔다. 『한·인도네시아 ICT교육센터 건립사업』은 2006년 12월 인도네시아 자카르타에서 개최된 한·인니 정상회담을 통하여 양국 정상 이 사업의 추진에 합의함으로써 2007년부터 KOICA를 통한 사업 지원이 시작되었다.

ICT 교육센터는 기존 ICT 분야 인력의 재교육을 통한 자질 향상 및 관련 기업에서 필요한 기술인력 양성 등 인도네시아의 ICT 분야 인적자원 개발하고 전문인력 양성을 통한 글로벌 시장에서의 국가경쟁력 강화시키는데 기여하겠다는 목표 하에 추진된 사업이다. 처음 논의될 당시 인도네시아 ICT 분야는 무선통신을 중심으로 발전이 시작되고 있었으므로 폭넓은 ICT 산업 발전과 시장의 인력개발 수요를 충족할 수 있는 ICT 고급인력 양성이 어느 때보다 필요한 시점이었다. 전문 인력양성이 자리를 잡으면 ICT 교육센터를 인도네시아의 'ICT 교육모델'로 선정하여 향후 이와 같은 교육 시스템을 전국적으로 확대해 나가는 계획, 시범적인 온라인 교육 과정의 발전을 통해 e-learning 서비스를 통한 원격 교육 시스템의 구축에도 기여할 수 있을 것으로 기대되는 사업이었다.

한-인도네시아 ICT 교육센터가 원대한 사업 목표를 갖고 출발했지만 지난 15년의 과정이 단계별로 순탄하게 진행된 것은 아니었다. 2007년부터 2009년까지는 센터 건립과 사업 시작을 위한 준비단계, 2009년부터 2011년 센터 개원 및 교육이 시작된 2단계는 운영상의 문제점이 발견되었다. 그 뒤로 2년간 한국의 지원이 이루어지지 않았고 2013년부터는 문제점에 대한 원인 진단과 이를 해결하면서 지속적인 센터 운영 발전을 위한 전략에 근거한 지원이 재개되었다.

4.1 1단계- 준비 2007-2009년

한국과 인도네시아, 양국의 합의로 890만 달러 기금으로 한-인도네시아 ICT 교육 센터 (Korea-Indonesia Information Communication Technology Training Center, 이하 BPPTIK) 건립 사업이 추진되었다. 사업 개요는 <표 3>에 정리되어 있다.

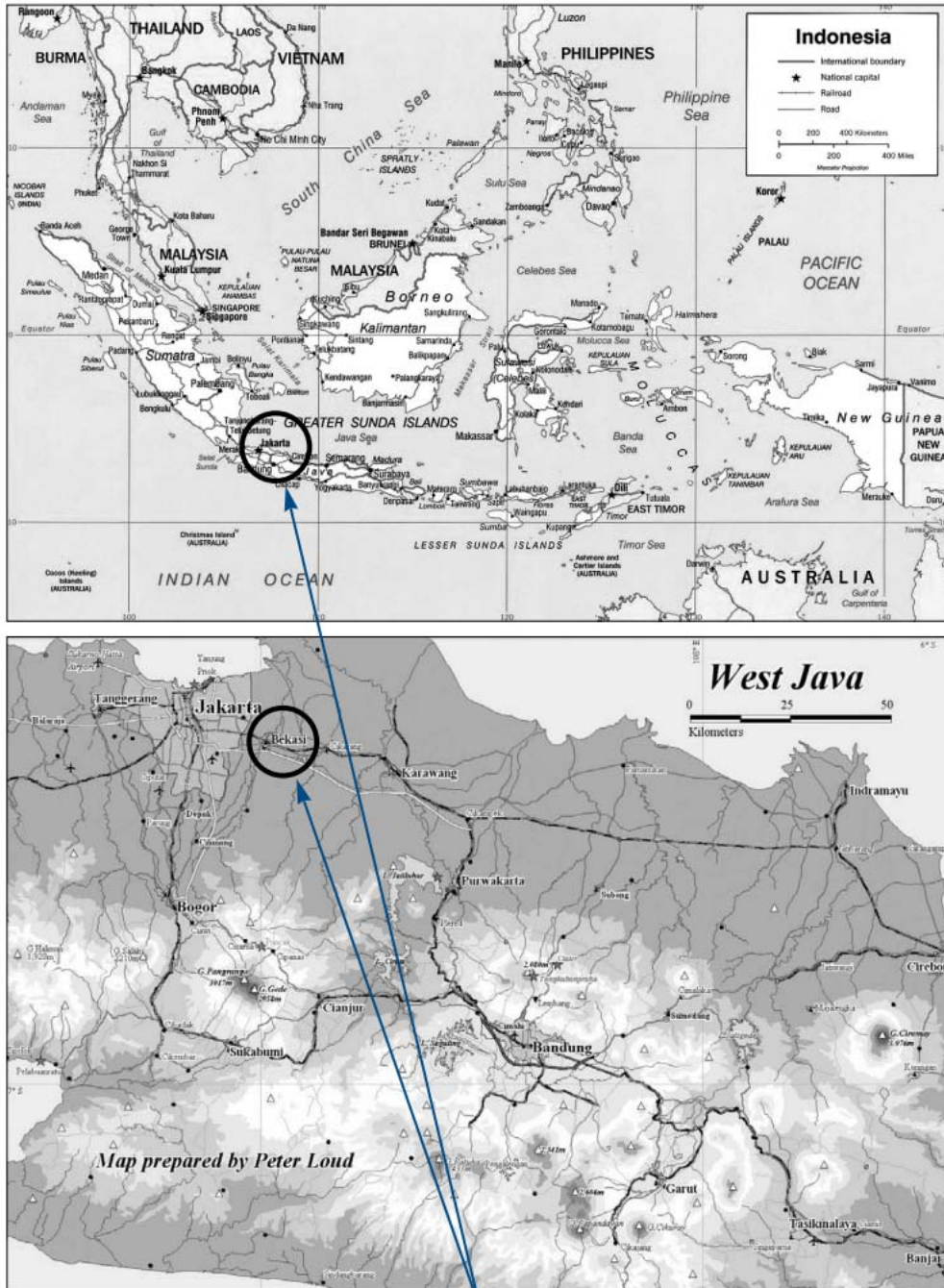
<표 3> 한-인도네시아 ICT 교육센터 2007-2009년 사업 개요

사업명	한·인도네시아 ICT교육센터 건립사업 (The Project for Establishment of Korea · Indonesia ICT Training Center)
사업규모	890만 달러
사업기간	2007-2009 ('08 : 158만불, '09 : 732만불)
사업목표	자카르타 인근지역에 최첨단 ICT 교육센터 구축 ICT 교육센터 운영을 위한 기술 및 노하우 이전
사업의 수혜자	인도네시아 정보통신부, 유관 대학교 및 산업체 자바베카 공단 산업체 및 연관 산학기관
주요 투입	수원국 건축 부지 및 사전작업(부지정지, 기반시설 구축) 기자재 : 면세 및 통관절차 추진 전문가 지원 : 우리측 전문가 파견시, 자료제공 등 활동 지원 사업종료 후 ICT교육센터 시스템, 센터 교육운영(예산/인력배정 등) 기타 : 행정인력 지원

	한국 (KOICA) ICT교육센터 건축 시스템 개발, 기자재 지원, 초청연수, 전문가 파견
사업 시행기관	한국국제협력단, [LS전선, 신동아종합건설] 인도네시아: 정보통신부 (Ministry of Communication and Information Technology, MCIT)

출처: KOICA

〈그림 9〉 버카시 (Bekasi) 짜카랑(Cikarang) 지역 위치



사업대상지 : 인도네시아 버카시

ICT 센터는 수도 자카르타 인근의 벵카시 (Bekasi)의 찌카랑(Cikarang) 지역에 건립하는 것으로 결정되었다. 벵카시 지역은 인도네시아 정부가 지정하여 육성하고 있는 주요 개발지역으로 대규모의 산업공단이 인접하고 있어 동 ICT 교육센터는 공단내 ICT 분야 종사자를 주요 교육대상자로 하여 운영하기에 적합하다는 판단해 사업지역으로 선정되었다. 따라서 학생, 주민, 공무원 등을 대상으로 하는 정보화기본 교육과정을 개설하여 다양한 계층을 대상으로 하는 교육프로그램에 ICT 네트워크, 멀티 미디어, 데이터베이스, 프로그램 등 IT 분야 5대 핵심 부문에 교육 과정을 계획하였다.

4.2 2단계- 2009-2011년

2009년 6월, 2009년 ICT 교육센터가 완공되어 KOICA에서 인도네시아 정부로 "한국 인도네시아 ICT 교육 센터"(KORINA) 건물이 이양되면서 정식으로 문을 열었다. ICT 교육센터는 25,000m2 대지에 465명을 수용할 수 있는 규모이며, 교육장으로 활용된 건물 1개동과 부속건물 5개로 구성되어 있다. 강당 및 체육관, 기숙사 2개와 모스크와 관리/경비실이 부속건물에 속한다. 벵카시 ICT 교육센터 시설의 특징은 각지에서 교육을 받으러 오는 수강생들과 강사들을 위한 기숙사 건물이 준비되어 있다는 점이다. 최첨단 교육용 실습서버와 교과 과정에 필요한 각종 소프트웨어 프로그램 및 교육 장비가 갖추어진 교육시설은 준비가 되었으나 이를 운영하기 위한 교육운영 및 개발 전문가가 필요했다. 현지에 전문가를 파견할 뿐만 아니라 한국초청 연수가 실시되었다. 전문가 파견 및 국내초청연수에 총 75만 달러가 책정되었다. 인도네시아 최초의 온라인 교육과정도 시범적으로 개설, 운영되었다.

〈표 4〉 주요사업 내용

<p>• 기자재 지원(3,550천불)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - PC, 서버, 네트워크, OA 장비 등 IT기자재 및 교육기자재 지원 - E-learning 시스템, 포탈시스템, 취업관리시스템 개발 - 최첨단 강의실 지원 및 건물간 강의실별 네트워크 구성 지원
<p>• 전문가 파견(400천불) 및 국내초청연수(350천불)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ICT교육센터 운영과 기술이전을 위한 교육운영 및 개발 전문가, 기자재 전문가, 시스템 전문가를 파견 및 인도네시아 건축현장 관리를 위한 건축 관리자 현지 상주 파견 - ICT센터 운영과 전문 인력 양성을 위한 운영자, 관리자, 강사 및 시스템개발자를 한국 초청 연수 <ul style="list-style-type: none"> · 관리자 및 실무자(각 10명 총 20명/ '08.3월) · 강사 (10명/'08.11월) · 시스템 개발자 (2명/'09.2월)

출처: KOICA

통신 정보 기술부 정보의 조직 및 작업 절차에 관한 규정(09/PER/M.KOMINFO/03/2011)에 따라 교육센터의 이름은 KORINA에서 통신 기술 교육 및 개발 센터(BPPTIK)로 바뀌었고 정보통신부 HR 연구개발부의 Technical Implementation Units (UPT)중 하나가 되었다.

2009년 개원 이후 교육실적은 연간 300명 수준에 머물렀다. 수강생을 충분히 모집하지 못했고 교육기관의 시스템이 자리잡는데 상당한 시간이 소요될 수 있다는 점을 고려하더라도 5천명 교육이라는 장기목표와는 거리가 멀었다. 2012년 실태점검 결과에 따르면 공무원과 일반인(민간인)에 대한 일반적인 ICT무료교육(무료위탁교육포함)을 실시하면서 2011년 센터의 교육실적은 총 33개과정 1,766명의 교육생으로 늘어난 상황이었다. 그러나 총 33개 교육과정 가운데 6개과정만이 센터가 주최한 교육과정이고 나머지과정은 기업체에서 ICT교육센터의 시설을 이용한 위탁교육훈련 덕택이었다. 교육과정은 photoshop CS4, DB(MS, Access), Cisco Network, Mail Server, MS Office 2007, Web Programming(Basic), Network Security, CBT base on Multimedia ,Java, C#, AutoCAD, Web Design, 및 3D Animation 등 기술과정과 일반과정으로 구성되어 있었다. 그러나 정부 온라인화(e-Government)에 특화된 센터에 근무하는 인원은 총 10명으로 일반행정 4명, 교육과정 및 대외협력 3명, 교육진행 3명으로 구성되어 있으며, ICT전문교육강사가 없는 상태였다.

한국의 IT ODA 사업으로 최초로 건립된 교육센터가 문을 열었지만 현지 강사 부족과 프로그램 준비, 수강생 모집 등 센터의 시스템이 안정화되는데 시간이 소요되었다. 5천 명의 IT 전문인력을 양성하고 공무원들의 역량을 강화하기 위한 목표가 있었지만 센터의 활성화와 장기적 발전을 도모하기에는 몇 가지 한계가 드러났다. 먼저 지역적인 센터의 여건과 예산과 인증자격에 관한 정부정책의 규제가 활성화 장애요인으로 발목을 잡았다. 본래의 설립목적인 산업체의 ICT 산업인력(민간인)을 위한 교육센터로의 역할을 위해서는 교육훈련의 수익금을 통해 선순환적인 ICT교육센터로 발전하여야 하나 교육훈련의 수익금에 대한 정부규제정책(non-tax government revenue license regulation)에 따라, 원천적으로 정부에서 지원된 예산 범위내에서 무료교육을 실시할 수밖에 없기 때문이다. 2012년 센터가 받은 예산은 약 37억 루피아였으며, 6개 교육과정을 계획했으나 예산관계상 3개 과정만 승인을 받았다. 지속적인 ICT교육을 위해서는 국가행정교육훈련원(LAN) 통한 공무원과 일반인들에게 교육수료 인증이 필요했지만, 이를 허가할 법적 근거가 없으므로 교육 수요자들의 기대를 충족시킬 수 없었다는 점이 또 하나의 걸림돌이 되었다. 두번째 활성화 저해요인은 시설 대비 운영 능력 준비 부족이었다. 한-인도네시아 ICT 교육센터는 IT라는 단일 교육센터로는 규모가 크고 사업규모대비 건축 및 IT인프라시설 등이 훌륭히 갖춰줘 주재국에 사업이 인계되었다. 그러나 인도네시아 사업 주체 운영 능력 부족, 교육시설로의 활용 부족으로 사업종료 후 1년동안 제대로 시설이 활용되지 않았으며 2012년 실태점검 조사 당시 IT전문 교육강사가 없었다.

KOICA 조사단의 사후평가결과에 따르면 사전조사 당시 주재국 측의 과대한 사업계획 및 포부 등에 따라 교육시설에 과도한 투자를 실패요인으로 지목했다. 2006년 당시, 주재국의 사업요청시 정부 및 민간의 IT산업 수요 폭증으로 부족한 IT인력양성을 고려해 인도네시아 정부가 2개의 교육시설을 요청했다. 수출입은행의 차관지원으로 설립된 NICT(National ICT) 훈련원과 KOICA의 무상원조로 지어진 Korea-Indonesia ICT training center가 각각 유상, 무상 ODA 사업으로 추진되었다. 그러나 2개 사업 모두 시설에 역점을 두고 추진되면서 실질적인 운영주체의 능력 부족에 직면하면서 운영에 어려움을 겪었다. 무엇보다 인도네시아 사업주체인 정보통신부의 ICT전문인력 부족은 제도적 한계로 인한 운영예산 부족과 맞물려 어려움을 가중시켰다. 게다가 사업추진시점과 운영 및 조정시점에서 담당 장관 교체, 잦은 담당부서장 및 직원 교체로 인한 책임회피 등 여러 문제가 발생하였으며, 이러한 장애요인 탓에 KOICA 조사단은 이 사업의 종합평점에 70점이라는 낮은 점수를 매겼다.

4.3 3단계 2013~2017년

인도네시아 정부는 ICT 산업의 발전과 더불어 적극적으로 전자정부, 스마트 정부시스템 구축을 정부 목표로 삼았고 대통령 역시 강력한 의지를 표명, 지원이 강화하기로 하였다. 이러한 기조를 바탕으로 한국과 인도네시아는 인도네시아 유일의 한-인도네시아 IT 교육센터를 IT 행정역량강화사업의 대상으로 활용해 인도네시아 공무원 역량개발을 통해 정부 효율성 제고 목표 향해 함께 나아가기로 합의하였다. 2012년 인도네시아 IT 행정역량 강화사업 일환으로 사전조사 실시 이후 인도네시아는 정보통신부는 ICT 교육센터 운영문제 해결을 위해 KOICA에 운영 및 교육전문가 파견, ICT분야 석사과정을 통한 전문인력 양성 등을 신규사업으로 요청하면서 향후 한국정부로부터의 지속적인 지원을 필요하다는 점을 강조하였다.

치카랑 ICT교육센터가 전자정부에 특화된 공무원교육센터로 전환하기 위해서는 ICT 전문교육강사 및 센터 운영기술인력이 보완되어야 하며, LAN을 통해 법적으로 인증된 특화 교육과정 개발과 운영이 요구된다는 점은 사전조사에서 명확하게 드러났다. 2013년 인도네시아의 정보통신부와 국가행정처(LAN), 한국국제협력단(KOICA)은 “중앙정부 및 지방정부 IT역량강화”에 관한 협의의사록(Record of Discussion)에 서명하였으며 이로써 공무원 연수의 근간이 마련되었다.

한편으로 ICT센터의 하드웨어와 소프트웨어 인프라는 기본적으로는 충분히 갖추어져 있으므로 시설 활용하되 기초 OA 교육 이외 현장기술 중심의 ICT교육을 위해 PC의 성능과 OS 업그레이드, 각종 Server 및 DB Program의 버전 업그레이드가 필요했다. 최소 실습실 1개실 이상은 PC의 그래픽카드가 내장된 규격으로 설치되어 현지에서 A/S가 가능한 제품으로 교체하는 방안도 제시되었다. 따라서 인도네시아 정부당국과 교육 인증문제를 해결하고 전문강사와 기술인력, 소프트웨어와 기자재 업그레이드를 위한 투입이 요구되었고 KOICA는 IT역량강화사업 이름으로 370만 달러 기금을 조성했다.

2015년 12월 정보통신부 인적자원연구개발원을 정보통신분야 기술훈련 및 교육 인정기관으로 지정되었고 이번 인증으로 정보통신부 인사연구개발국 산하 BPPTIK는 인도네시아 전역의 공무원을 대상으로 ICT 부문 기술 교육을 조직할 수 있고, 교육 기관 인증을 부여 및 취소할 수 있는 권한을 갖게 되었다. ICT 분야의 기술 교육을 포함하는 인도네시아 전역 IT역량강화사업 추진과 함께 ICT 센터는 2015년 12월 인니 국가공공행정원(LAN)으로부터 인증을 받아 인도네시아 최초의 공식 공무원 대상 IT교육센터이자 인도네시아 유일의 IT교육전담센터로 법적 지위를 확보하게 되었다. 교육 수료 시 발급되는 인증서는 공무원 승진 등 인사고과에 도움이 되므로 교육 참여 유인이 강화되었다고 볼 수 있다. 무엇보다 중요한 변화는 예산규제조항 대상에서 풀려나¹⁾ 민간인에 대한 유상교육도 가능해졌으며 사업 종료 이후 자체적인 운영예산도 확보할 수 있게 되었다는 점이다.

교육센터의 지위가 변화되었고, 인증전자정부 체계를 실제 운영하고 관리할 역량 육성에 초점을 맞춘 CIO(Chief Information Officer) 과정, 관리자과정, 강사양성과정(Training of Teachers, ToT), 개발자 및 운영자 과정 등 총 5개 영역 교육 프로그램이 구성되었다. 이 과정에 약 430만 명에 달하는 인도네시아 내 IT 관련 공무원 가운데 2015년 10월 중앙 및 지방정부의 IT 행정과 기술을 담당하는 공무원들의 역량 배양 연수과정을 포함해 연간 1500명이 참여했다²⁾.

1) 통신 정보부의 PNPB 유형 및 관세에 관한 PP80 (2015년)에 근거해 BPPTIK의 가용한 인프라 사용과 교육 서비스에 대한 Non-Tax State Revenue (PNBP) 요금이 결정됨.

2016년 이 교육센터에서는 동티모르 정부에 역량강화 교육을 실시되었다. IT 역량강화 사업을 통해 한국이 인도네시아와 협력해 30명의 동티모르 공무원을 초청, 연수를 실시한 것이다. 비록 BPPTIK IT 교육센터가 한국과 공동이기는 하나 제3국에 교육을 제공할 수 있을 정도로 자체 역량이 강화되었다고 볼 수 있다. 또한 인도네시아가 한국에서 전수받은 IT기술을 제3국 개발도상국가에도 전수하는 남남협력방식으로 진행되는 업그레이드되었다는 평가를 받았다.

4.4 4단계 2018년 이후

2018년 ICT역량강화사업은 계획대로 종료되었고 KOICA로부터의 유상지원은 줄어들었고 필요 PC 및 기자재 조달을 포함 ICT 교육센터 운영과 관리를 위한 345,204 달러 기금만 지원되었다. 인도네시아 BPPTIK ICT교육센터를 지원하는 IT 역량강화 사업은 한국의 공적개발원조 국가협력전략 (Country Partnership Strategy, CPS) 2기 기간 내 공공행정 분야에서 실시된 대표적인 사업으로 꼽혔다. 교육센터라는 물리적 ICT 인프라 구축과 더불어 강사 교육과 연수, 공무원 교육이라는 인적자원 개발을 통해 공공행정 분야의 제약요인인 열악한 사회 및 정부 인프라 개선에 실질적인 기여를 했다고 평가를 받았다. 특히 BPPTIK 센터에서 장애인들을 위한 IT 교육을 제공해왔는데, 이 장애인 교육생으로 구성된 팀이 2018년 인도에서 개최된 글로벌IT챌린지(GITC: Global IT Challenge)에 참가하여 eTools 와 eLife, eCreative 챌린지의 일반 부문과 개인부문 우승을 차지하는 쾌거를 거두었다. 2021년과 2022년에도 BPPTIK팀은 온라인으로 열린 GITC 대회에서 수상했다. 교육센터 건립과 ICT역량강화사업의 성과로 인도네시아와 한국 양측의 노력의 결실 가운데 하나로 볼 수 있다.

현재 BPPTIK는 장애인 교육을 포함 70개 이상의 교육 프로그램을 운영하고 있으며 오프라인 및 온라인 교육을 제공하고 있다. 1. Training for the general public 2. Training for ASN 3. Training for Persons with Disabilities 4. PNBP-Based Training (Untaxed State Revenue) 교육 이수 후 자격증을 주는 코스는 16개가 있다. 교육프로그램을 지도하는 강사는 총 20명이

〈표 5〉 BPPTIK IT 자격증 교육 프로그램

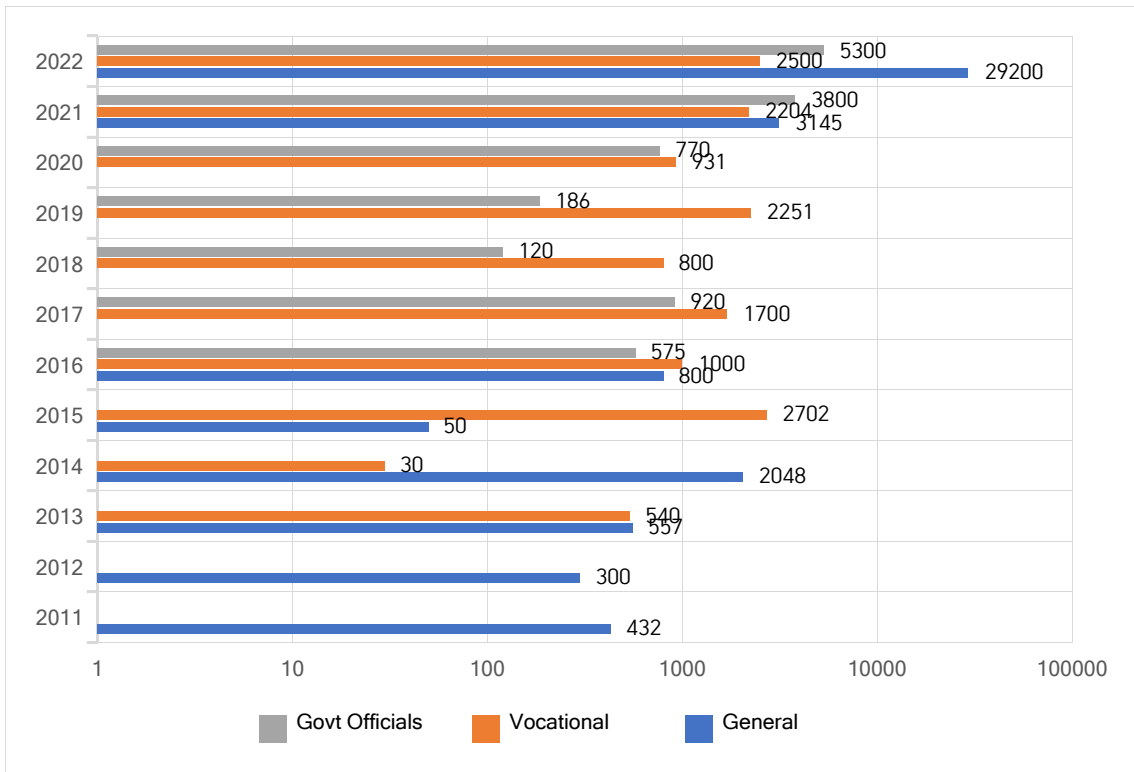
Offline Certification	Online Certification
Junior graphic designer	Junior graphic designer
Junior network Administrator	Junior network Administrator
Junior Web Developer	Junior Web Developer
Junior Mobile Programmer	Junior Mobile Programmer
Junior Cyber Security	Intermediate Animator
Junior Office Operator	Main Computer Network Technician
Intermediate Animator	
Main Computer Network Technician	
Cyber Security Analyst	

2020년 시작된 팬데믹은 경제성장에 부정적인 영향을 미쳤지만, 온라인 교육이 강화되는 계기가

2) 주인도네시아 대한민국 대사관(2017.02.21.). “KOICA, 인도네시아 IT행정역량 강화사업 현지연수 최종 성과공유 워크숍 개최.” “국가협력전략 종료평가 보고서”에서 재인용

되었다. BPPTIK의 온라인 프로그램의 수강생도 증가했다. 2011년에는 432명으로 출발했지만 2015년 LAN으로부터 교육기관 인증을 받은 후부터 빠르게 교육생이 증가했다. 2020년 팬데믹으로 교육생이 줄어들었지만, 온라인 프로그램과 취업 희망자가 늘면서 2021년 일반 3145명, 2024명, 그리고 정부 공무원 3,800명으로 크게 증가했다. 2022년에는 일반 교육생이 29,200명으로 급증하면서 전체 교육생 규모가 37000명에 달했다. BPPTIK 교육의 실효성이 입증되었다. BPPTIK는 2023년 교육생이 11,400명에 달한다고 밝혔다.³⁾

〈그림 10〉 연도별 BPPTIK 교육 졸업생 수



출처: BPPTIK

5. 결론

2007년 한국 KOICA ODA 사업 중 하나로 시작된 버카시 ICT 교육센터는 2009년 교육센터 건물의 완공과 개소를 거쳐 오늘날에도 유지되고 있는 대표적인 성공사례이다. 한국에서의 지원은 종료되었고 인도네시아 정보통신부의 산하로 이관되었지만 Korea-Indonesia ICT Training Center라는 이름이 남아있으며 2022년 3만7천명의 수료생을 배출하면서 인도네시아의 대표적인 ICT 교육기관으로 자리잡았다. 또한 동티모르의 공무원 연수 진행, 글로벌 챌린지 대회 수상 등 그 운영역량과 성과가 분명하게 드러났다. 이 사업이 교육 및 ICT 지원의 성격을 담은 ODA 프로젝트로서 수혜국가에서 안정화된 이유는 세 가지로 정리될 수 있다. 먼저 공여국가의 역량과 수혜국가의 필요성이 일치된 맞춤 전

3) 2023년 1월 13일 BPPTIK 방문 현지조사

략이다. 한국은 IT 역량에서 강점을 갖고 있었고 인도네시아는 전자정부로의 전환 및 ICT 인력 보강이라는 정책적, 사회적 과제가 있었다. ICT 교육센터 사업은 인도네시아의 정책 목표와 부합하였고, BPPTIK는 인터뷰에서 한국 지원 사업이 오히려 교육생들에게 신뢰를 주었기 때문에 지금까지 그 이름을 유지하고 있다고 전했다.

두번째 성공요인은 2009년 개소 이후 교육센터의 한계와 문제점을 파악하고 적절히 대응했기 때문이다. 사업평가에 드러난 제도적 한계, 교육 이수자격 부여 그리고 운영능력과 강사 육성 등 장애요인을 분석하고 이를 해결하기 위해 한국과 인도네시아 양측에서 노력, 대응하였다. 인도네시아 정보통신부는 교육기관 인증을 통해 공무원과 일반인들이 프로그램에 참여할 유인을 제공하였고 예산상의 제약을 풀어냈다. 한국도 ICT 역량강화 사업으로 전환해 기 교육센터가 안정화될 수 있도록 계속 지원했다. 세번째 요인은 교육 기회의 확대전략 덕분이다. 인도네시아 ICT 교육센터는 기숙사를 제공하므로 버카시 외 다른 지역에서도 교육생들이 찾아와 프로그램에 참여할 수 있는 여건을 제공하였고, 온라인 교육도 확대했다. 그리고 장애인을 위한 교육과 프로그램의 다양화 등을 통해 교육생들의 참여 범위가 넓어졌으며 취업에 도움이 된다는 점이 참여 유인으로 분명하게 작동했다.

ICT 교육 ODA 사업의 효과성에 대한 기존연구가 제한적인 성과를 보여주는데 그쳤으나 한국-인도네시아 ICT 교육센터는 장기적인 비전을 가지고 공여국과 수혜국 모두가 지속적인 후원과 문제해결을 해나갈 때 해당 국가가 기대하는 인재육성과 디지털 정부 및 경제 전환에 기여한다는 모범적 사례를 남겼다고 평가할 수 있다. 한국은 ODA 공여 규모를 지속적으로 증가시키고 있고 교육사업을 확대하고 있으므로 향후 다른 지역이나 분야의 교육사업에 인도네시아 ICT 교육센터 사업 경험의 노하우가 적용된다면 효과 및 효율성을 증진시킬 수 있을 것으로 보인다.

참고문헌

- 강주홍 (2011) “ICT부문 공적개발원조(ODA)의 효과성 제고방안” 국제개발협력 2011년 제3호 167 - 193
- 김종일, 윤미경 (2013) “인도네시아 산업분야 개발협력 방안” ODA 정책연구 13-09
- 박건우(2020) “개발도상국의 경제발전에 ICT부문 ODA가 미치는 영향에 관한 연구 - 패널문턱회귀모형을 통한 실증적 접근”
- 이희진 · 장승권 · 고경민. (2007). 정보통신기술은 개발도상국 발전을 가져올까?: 한국의 ICT4D 프로그램 수립을 위한 고찰. 국제지역연구. 16(4): 113-141.
- 강인수 · 김태은 · 정아영 · 심수민 · 유성훈 · 김세원 · 김종일 · 김정민 · 김진기. 2015. ICT 개발협력 패러다임 변화에 대응한 ODA 사업 추진 전략(I). 정보통신정책연구원
- 주한나 · 정효림 · 권호 · 이희진. (2020). 한국의 ICT 국제개발협력 연구 동향 분석. 국제개발협력연구, 12, 33-55.
- 대한민국정부 관계부처 합동 (2022) ‘인도네시아 국가협력전략’
- 한국국제협력단 (2012) ‘인도네시아 IT행정역량 강화사업’
- 한국국제협력단 (2019) ‘ODA사업 국별 포트폴리오 평가보고서’
- Arndt, C., Jones, S., & Tarp, F. (2015). Assessing Foreign Aid’s Long-run Contribution to Growth and Development. World Development, 69, 6-18.

- Bearce, D. H., & Tirone, D. C. (2010). Foreign Aid Effectiveness and the Strategic Goals of Donor Governments. *The Journal of Politics*, 72(3), 837-851.
- Bermeo, S. B. (2011). Foreign Aid and Regime Change: A Role for Donor Intent. *World Development*, 39(11), 2021-2031.
- Booth, D. (2011). Aid, Institutions and Governance: What Have We Learned?. *Development Policy Review*, 29, 5-26.
- Chatterjee, S., & Turnovsky, S. J. (2005). Financing Public Investment Through Foreign Aid: Consequences for Economic Growth and Welfare. *Review of International Economics*, 13(1), 20-44
- Dalgaard, C. J., Hansen, H., & Tarp, F. (2004). On the Empirics of Foreign Aid and Growth. *The Economic Journal*, 114(496), F191-F216.
- Dedrick, J., Kraemer, K. L., & Shih, E. (2013). Information Technology and Productivity in Developed and Developing Countries. *Journal of Management Information Systems*, 30(1), 97-122
- Dietrich, S., & J. Wright. 2014. Foreign Aid Allocation Tactics and Democratic Change in Africa. *The Journal of Politics*, 77(1), 216-234.
- Djankov, S., Montalvo, J. G., & Reynal-Querol, M. (2008). The Curse of Aid. *Journal of economic growth*, 13(3), 169-194
- Doucouliaqos, H., & Paldam, M. (2009). The Aid Effectiveness Literature: The Sad Results of 40 Years of Research. *Journal of economic surveys*, 23(3), 433-461
- Indjikain, R. & Siegel, D. S. 2005. "The Impact of Investment in IT on Economic Performance: Implications for Developing Countries". *World Development* 33(5): 681-700
- Loxley, J. & H. A. Sackey. (2008). Aid Effectiveness in Africa, *African Development Review*, 20(2), 163-199.
- Mohamed, M. R., & Mzee, S. S. (2017). Foreign Aid and Human Welfare: A Quantile Regression Approach. *International Journal of Economics, Management and Accounting*, 25(1), 27-41.
- Moyo, D. (2010). *Dead Aid: Why Foreign Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*. Farrar, Straus and Giroux.
- Rajan, R. G., & Subramanian, A. (2008). Aid and Growth: What Does the Cross-country Evidence Really show?. *The Review of Economics and Statistics*, 90(4), 643-665
- Roller, L. H., & Waverman, L. (2001). Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach. *American economic review*, 91(4), 909-923]
- Shirazi, N. S., Mannap, T. A. A., & Ali, M. (2009). Effectiveness of Foreign Aid and Human Development. *The Pakistan Development Review*, 853-862
- Teboul, & Moustier, 2001; Moyo, 2010; Mohamed & Mzee, 2017
- Wade, R. H. (2002). Bridging the Digital Divide: New Route to Development or New Form of Dependency?. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 8(4), 443-466.
- K-ODA portal
 KOICA 오픈데이터포털
 OECD
 World Bank
 BPPTIK 현지조사 면담자료

What Makes Vietnam's Science and Technology Fall behind China?

Jung Junwoo · Le Thi Trang(고려대학교)

Introduction

Before opening their economies in 1979 and 1986, China and Vietnam shared similar economic situations: they faced poverty, stagnant production, centrally controlled economies, soaring inflation rates, rising debt, and isolation from the global economy. To solve those problems, the two countries decided to open their economies to the world (Opening up in China and Doi Moi reform in Vietnam). Since then, they have strived to attract foreign capital and incorporate foreign technologies to drive economic growth.

Despite having a similar developmental background and shared goal of economic reforms, there is now a significant disparity between the economies of these two communist countries after 30 years of opening up. One of the most noticeable differences is the level of science and technology (S&T) development. China has experienced rapid advancements in science and technology since opening up, leveraging technology transfers from foreign direct investment (FDI) firms and implementing various initiatives to foster S&T growth. On the other hand, Vietnam has struggled to break free from a cycle of dependence: witnessing impressive economic growth but becoming increasingly reliant on foreign companies. Despite a significant increase in FDI inflow since the Doi Moi reform, Vietnam has derived limited benefits from technology spillovers. After nearly 40 years of reform, Vietnam's S&T sector remains lagging, with relatively low expenditure on S&T and research and development (R&D). Given their shared starting point with China, the question arises: what factors have contributed to Vietnam falling behind in science and technology? In this article, we examine the differences in the FDI policies of the two countries to address this question.

The article is organized as follows. Firstly, we present a theory that elucidates the influence of FDI policy on S&T development in developing countries. We discuss how FDI policy can have both positive and negative effects on S&T development. To support our theory, we conduct an analysis of the FDI policies implemented by China and Vietnam during the initial phase of their economic reforms. Finally, we conclude by discussing the findings and examining the current changes in Vietnam's FDI policy.

Theory (Argument)

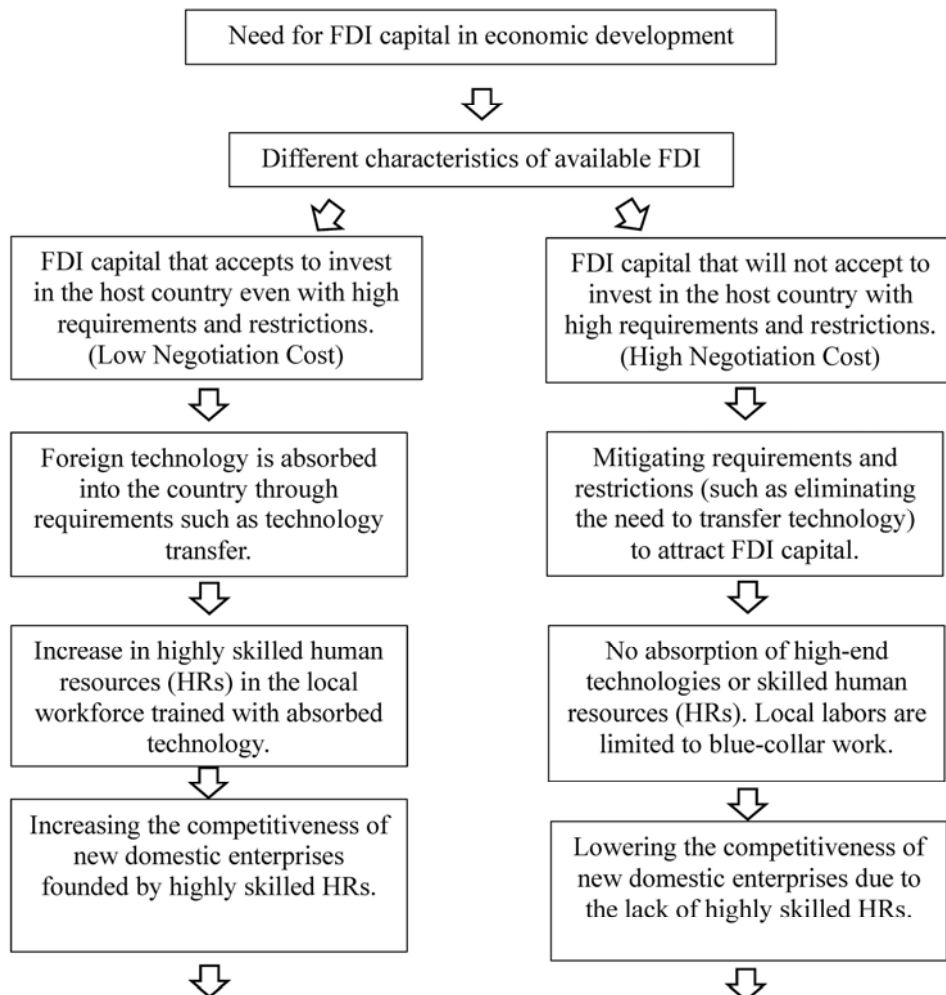
The reason why some developing countries succeed in developing their S&T sector while others struggle lie in the varying characteristic of FDI inflows, which play a significant role in the initial economic development of states. We recognize that FDI capital is undoubtedly important for the economic development of developing countries. However, the different characteristics of FDI attraction policies can have diverse impacts on the technology spillover effects of FDI to the host country.

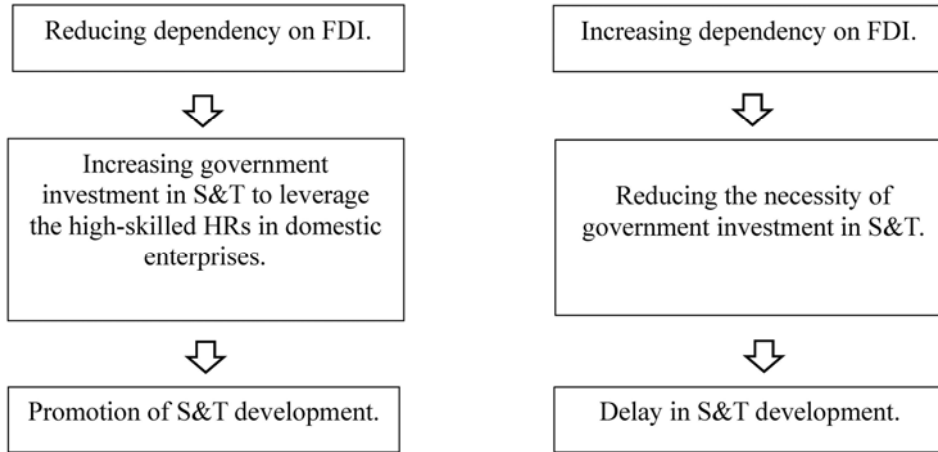
The first trajectory that FDI investment can take is when foreign firms are willing to invest in a host country despite the presence of high requirements and restrictions on FDI inflows. In other words, even if the country imposes strict regulations such as technology transfer and the establishment of R&D centers within the host country, foreign firms are still willing to invest. In this case, the host country incurs low negotiation costs as it can attract FDI capital and benefit positively from FDI firms. The process of S&T development runs smoothly due to these regulations, requiring foreign firms to transfer technology and engage in R&D activities within the host country. As a result, technology spillover effects occur as local employees are trained to work with advanced technology and equipment, leading to an increase in highly skilled human resources. These skilled workers, having acquired knowledge from foreign firms, may then choose to start their own businesses rather than work for other foreign entities. Consequently, the domestic enterprise market is activated, reducing the country's reliance on FDI as there is now an abundance of skilled workers in the S&T sector. Recognizing the potential of the domestic S&T sector, the government can provide more incentives and resources to boost this sector, reducing dependence on foreign technology and creating more opportunities for domestic S&T development.

The second trajectory occurs when foreign firms refuse to invest due to the host country's high requirements and restrictions. In this case, the host country needs to relax its FDI policy in order to attract foreign capital for economic growth. However, doing so incurs high negotiation costs as protectionist measures are reduced to attract FDI inflows. Alongside tax incentives, the host country may offer various attractive conditions to foreign firms, such as no requirement to transfer high-end technology, no restrictions on the mode of entry, no need to interact with domestic firms. This structure of FDI agreements makes new technology transfers less likely to

occur, limiting the opportunities for domestic firms to benefit from the spillover effects of FDI. Consequently, this decreases the competitiveness of new domestic enterprises due to the scarcity of highly skilled human resources, leading to an increasing reliance on FDI. The lack of potential in the S&T sector reduces the government's motivation to invest in and allocate resources to this sector. Consequently, the domestic S&T sector in the host country has limited chances to develop.

Figure 1. Foreign Direct Investment and Science & Technology Development





We argue that China follows the first trajectory, while Vietnam adopts the second trajectory. Therefore, we hypothesize that Vietnam's liberal FDI policy is the reason behind its lagging S&T sector compared to that of China.

Preliminary findings

We have identified two important reasons behind the significant disparity in S&T development between China and Vietnam.

Firstly, overseas Chinese (OC) plays a crucial role in promoting S&T investment in China. The majority of FDI inflows into China originate from OC. In 1987, FDI inflows from Hongkong and Macau accounted for 69% of China's total FDI inflows (Zhao, 2022). Many OC left China due to economic difficulties and political instability, establishing their economic foundations in their host countries, primarily in Southeast Asia, Hong Kong, Macau, or Taiwan. However, they maintained a strong connection with their homeland through shared culture, language, and origin. These components helped 'Low negotiation cost' between Chinese government who wants to attract the FDI. As the desire to return China grew, the Chinese government implemented various economic incentive policies to attract OC and protect overseas Chinese firms. This led to many OC settling down in China and actively investing in S&T and R&D activities to contribute to the development of their homeland. In fact, even now, OC

accounts for the majority of FDI in China. FDI size from OC including Hong Kong and Macau is approaching more than 60 percent of the total.

Conversely, in Vietnam, most FDI comes from foreigners who invest solely due to FDI incentives and location advantages. They lack the same connection and motivation to share know-how or transfer modern technology to Vietnam unless required by the government. Thus, Vietnam government had to lower their thresholds, to induce FDI and achieve economic development first.

The second factor that contributes to Vietnam's lagging S&T sector compared to China is the difference in FDI policy characteristics. China's FDI policy provides ample opportunities for domestic firms to benefit from foreign firms. In the early stages of opening up, China introduced the 1979 Law of the People's Republic of China on Chinese-Foreign Equity Joint Ventures (EJV Law), which allowed FDI firms to enter the Chinese market through equity-based joint ventures that aligned with China's development path. Strict regulations were imposed on FDI firms, including the transfer of advanced technology and equipment tailored to China's needs and prioritizing the purchase of required materials from China. China further eased restrictions with the issuance of the Law on Wholly Foreign-Owned Enterprises (WFOE Law) in 1986 and the Law of the People's Republic of China on Chinese-Foreign Contractual Joint Ventures (CJV Law) in 1988. While these laws relaxed certain restrictions, regulations on technology transfer and the involvement of domestic firms in FDI firms' supply chain remained stringent. As a result, Chinese domestic firms benefited from FDI inflows through knowledge transfer and technology spillover effects, enhancing their ability to absorb advanced technology and fostering self-development in science and technology.

In contrast, Vietnam's FDI policy is relatively liberal compared to China and other countries in the region. The 1987 Law on Foreign Investment (LFI) was the first foreign investment attraction law introduced in Vietnam. This law is considered liberal as it does not impose significant restriction on foreign firms regarding entry mode, technology transfer, or the use of Vietnam materials. The LFI underwent several amendments in 1990, 1992, 1996, and 2000, moving towards an even more liberal FDI policy. Obstacles hindering the operation of foreign investors were eliminated to improve the investment climate in Vietnam, including the provision of more tax incentives and the simplification of licensing procedures for foreign firms. While a liberal FDI policy may attract more FDI capital, it fails to adequately protect vulnerable

domestic firms, which inherently lack competitiveness. Consequently, domestic firms have limited opportunities to collaborate with foreign firms and thus cannot benefit from the technology spillover effects brought by FDI firms.

Learn from China: Vietnam’s “2.0 Doi Moi”, Moving towards inward-looking policies

In recent years, Vietnam has recognized its increasing reliance on foreign technology and has taken steps to address this issue and leverage benefits of FDI inflows. These actions involve imposing more requirements on FDI firms and providing increased incentives to domestic firms for growth. Instead of an unfocused FDI policy, Vietnam is shifting towards a more targeted approach, giving priority to large firms with advanced technology and encouraging interaction between foreign and domestic firms to enhance the technology absorption capabilities of domestic firms and achieve technological autonomy.

Vietnam has also placed emphasis on nurturing domestic private firms, taking advantage of the thriving entrepreneurial environment in the country. One notable example is Vingroup, the largest private conglomerate in Vietnam. Originally a dried foods producer in Ukraine, Vingroup returned to Vietnam in 2000 after securing significant capital from abroad. Since then, the company has expanded its operations across various sectors, including technology, industry, real estate development, retail, and services. Vingroup has been at the forefront of technology investment and R&D in Vietnam. In 2017, the company announced its plan to develop a national car and electric vehicles under the brand of Vinfast, showcasing its commitment to contributing to Vietnam’s prosperity. Vingroup’s chairman Pham Nhat Vuong, once expressed, “As one of the largest enterprises in Vietnam, we are aware of our responsibility to contribute to our country by creating a national high-tech brand. If we were solely driven by profit, we would never venture into such a challenging and arduous field like electric vehicles. Vinfast represents our social responsibility and patriotism for the country. There is no calculation involved” (Tuoi Tre, 2023). With a strong nationalist spirit and robust government support, there is hope for Vietnam to realize its ambitions for industrialization.

References:

- Zhao, S. (2022). The Impact of Foreign Direct Investment on Local Entrepreneurship: Blessing or Curse? *Asia-Pacific Journal of Accounting & Economics*. 1-13.
- Aitken, B. J., & Harrison, A. E. (1999). Do Domestic Firms Benefit from Direct Foreign Investment? Evidence from Venezuela. *American Economic Review*. 89(3). 605-618.
- Das, S. P. (2002). Foreign Direct Investment and the Relative Wage in a Developing Economy. *Journal of Development Economics*. 67(1). 55-77.
- Laffont, J. J., & Qian, Y. (1999). The Dynamics of Reform and Development in China: A Political Economy Perspective. *European Economic Review*. 43(4-6). 1105-1114.
- National Bureau of Statistics of China. 1984, 1988, 2018, 2019. China Statistical Yearbook. Beijing: *China Statistics*.
- General Statistics Office of Vietnam. 1994, 1996, 2010, 2021. Statistical Yearbook. *Statistical Publishing House*.
- Nguyen, Van Chien. 2019. Improving the Quality of Attracting FDI into Vietnam in The Coming Future: From an Institutional Perspective. *National Institute for Finance*. Retrieved at https://mof.gov.vn/webcenter/portal/vclvcstc/pages_r/l/chi-tiettin?dDocName=MOFUCM155703
- Do, Nhat Hoang. 2014. The formation and evolution of Vietnam's Foreign Investment Law. *Ministry of Planning and Investment*. Retrieved at <https://fia.mpi.gov.vn/Detail/CatID/80a3a429-cc68-4621-94a8-9ebecf86aae6/NewsID/1b85b856-4f4f-4a34-a162-c1851888298b>
- Robyn Klingler-Vidra & Robert Wade. (2020). Science and Technology Policies and the Middle-Income Trap: Lessons from Vietnam. *The Journal of Development Studies*. 56:4. 717-731
- Duc Than Hoang et al. 2021. Spillover Effects of FDI on Technology Innovation of Vietnamese Enterprises. *Journal of Asian Finance, Economics and Business*. 8(1). 655-663
- 허흥호(許興鎬). (2007). 화교기업의 대중국 투자 현황과 특징. *신아세아*, 14(3), 125-153.
- 김화섭. (1997). 東北아시아 中華經濟圈과 韓國經濟 / 産業研究院 [編].

이재유, & 김영태. (1998). 동남아 화교자본의 경영특성과 이들과의 제휴를 통한 중국시장 진출방안의 모색-일본기업의 사례를 중심으로: 화교경제의 발전 현황과 문제점. 연구총서, 51, 49-68.

위에. (1996). 중국의 화교정책과 해외 화인의 경제협력. 중소기업, 20(1), 15-32.

제5부 분과회의 8

말레이-인도네시아 해양 세계의
생물문화다양성과 지속가능성

앨프리드 러셀 월리스(Alfred Russel Wallace)의 〈말레이 제도(The Malay Archipelago)〉와 말레이-인도네시아 해양 세계의 생물문화다양성

홍석준(목포대학교 도서관문화연구원장, 고고문화인류학과 교수)

목차

- I. 머리말
- II. <말레이 제도>의 특징과 의미
- III. <말레이 제도>와 월리스의 진화론, 그리고 말레이-인도네시아 해양 세계의 생물문화다양성
- IV. 맺음말에 대신하여: <말레이 제도>와 말레이-인도네시아 해양 세계
<참고문헌>

I. 머리말

진화론의 숨은 창시자 앨프리드 러셀 월리스(Alfred Russel Wallace)(이하 월리스)의 <말레이 제도>(원제: The Malay Archipelago)가 국내 초역이자 완역본으로 출간되었다(Wallace 2005). 월리스는 최초로 ‘자연선택에 의한 진화’에 관한 논문을 작성하고도 진화론 창시라는 위대한 업적에서 찰스 다윈보다 한발 물러나 거의 알려지지 않았던 과학자라고 할 수 있다.

이 책은 월리스가 1854년부터 1862년까지 무려 8년에 걸쳐 말레이반도 남쪽 지역에서부터 뉴기니 섬 북서부 지역에 이르기까지 수마트라 섬, 보르네오 섬, 자와 섬(자바 섬), 티모르 섬, 술라웨시 섬(셀레베스 섬) 등 적도를 가로지르는 수많은 섬으로 이루어진 세계 최대의 군도(群島)인, 말레이 제도(諸島), 즉 말레이-인도네시아 해양(해역 포함) 세계(Nusantara: Malay maritime world)를 세밀하고 치밀하게 탐사하고 그 결과를 기록한 책이다.

이 책은 각 섬의 화산, 지질, 생물지리, 동식물, 종족(민족), 역사, 문화 등을 포괄하는 생물문화다양성(biocultural diversity)¹⁾에 대해 생생하게 서술, 분석하고 있는데, 이러한 탐사를 통해 월리스는 진화론을 직접 발견할 수 있었고 더 나아가 자연사의 신비와 지리, 지질, 생태, 동식물, 종족의 역사와 문화

1) ‘생물문화다양성(biocultural diversity)’이라는 용어 또는 개념은 기존의 ‘생물다양성(biodiversity)’과 ‘문화다양성(cultural diversity)’이라는 용어 또는 개념을 상호 통합하여 새로이 만들어낸 용어 또는 개념이라고 할 수 있다(김억수 외 2020, 홍선기 2019 참조). 실제로 아시아 문화권(Asian cultural area)에서는 “자연과 인간, 생태환경과 인간 삶이 하나의 전체”라는 인식과 실천에 기반을 둔 삶과 문화가 오래전부터 지속되어왔다. 근래에는 생태계의 파괴가 인류의 소중한 생활방식과 생계 수단에 위협이 되고 있고, 문화다양성 감소의 원인이 된다는 점이 많은 연구와 사례를 통해 발표된 바 있다. 이와 함께 과학, 문화, 철학, 예술 등 다양한 학문과 활동 분야에서 생물문화다양성에 대한 통찰의 필요성이 점점 더 강조되고 있다(출처: <https://www.unesco.or.kr/news/press/view/974/page/>).

를 파악할 수 있었다는 점에서 큰 의의를 지닌다. 또한 종족(또는 민족, 생물학적인 의미를 포함하면 인종)에 대한 어떠한 편견 없이 원주민의 생활과 문화를 적나라하게 기술하고 진화론적 관점에서 종족학적(민족학적) 특징을 풀어내는 대목은 지성인으로서의 윌리스의 진면목을 알 수 있도록 한다. 이외에도 매우 흥미진진하고 기이한 모험담과 다양한 사람들과 교류하는 낭만적인 여행담이 펼쳐진다.

1869년에 초판이 출간되고 나서 1890년에 제10판이 출간되었으며, 이후로도 여러 번쇄를 거듭하여 인쇄되었고, 8개국 이상 언어로 번역·출간되면서 베스트셀러가 되었다. 제10판을 한국어로 번역한 이 책은 윌리스의 연보와 논문, 초판 원본에 실린 윌리스의 항해 경로 지도와 새로 제작한 지도를 추가로 실었다.

윌리스에 대한 한국 과학사학계의 관심도 찰스 다윈(Charles Darwin)에 비해 상대적으로 미약하기 그지없다. 다윈탄생 200주년을 기념하여 영국과 한국을 비롯하여 전 세계적으로 대규모 학술대회가 열렸던 것을 감안할 때, 다윈보다도 먼저 진화론을 창안한 것으로 알려진 윌리스에 대한 한국 내의 연구는 빈약하기 짝이 없을 정도이다. 특히 윌리스가 진화론을 창안했던 공간이 동남아시아의 해양 세계였음을 인식한다면, 윌리스의 학문적 작업과 그 성과에 대한 정당한 평가가 절박하게 요구된다고 하겠다. 이런 이유로 이 글은 학문적으로는 생물지리학과 과학사, 진화생물학, 진화생태학, 문화인류학의 융합적 지평에서, 그리고 지역적으로는 동남아시아 해양 세계(해역 포함), 특히 말레이-인도네시아 해양 세계의 문화의 생물문화다양성(bio-cultural diversity)이라는 관점에서, 말레이-인도네시아 해양 세계의 생물문화다양성과 지속가능성의 상호 관련성에 주목하여 해양 인문지형의 변동과 지속가능성에 대한 학제적 접근을 시도한 것이다. 또한 이 글은 앨프리드 러셀 윌리스(Alfred Russel Wallace)의 책 <말레이 제도(The Malay Archipelago)>를 통해 동남아시아 해양 세계, 특히 말레이-인도네시아 해양 세계의 생물문화다양성의 특징과 의미를 도서해양문화의 맥락에서 이해하기 위한 것이다. 이를 위해 이 글에서는 <말레이 제도>가 말레이-인도네시아 해양 세계의 생물문화다양성과 지속가능성의 형성과 변화에 어떠한 영향을 미쳤는지를 학제적 관점에서 논의하고자 한다.

나아가, 이 글은 ‘윌리시아’(Wallacea)²⁾로 상징되는 생물지리학적 공간이 ‘술루 지대’(Sulu Zone)로 대표되는 역사지리적 공간과 어떻게 연관성을 갖는지를 탐구하기 위해, 술루 지대의 역사지리적 공간에 대한 윌리스의 생물지리학이 동남아시아의 생물문화다양성을 어떻게 인식했는지를 서술, 분석하고자 한다. 이를 통해 생물문화다양성이라는 개념 또는 용어가 말레이-인도네시아 해양 세계의 다양하고도 복합적인 생물학적 차원과 문화적인 차원을 동시에 이해하기 위한 개념적 틀로 광범위하면서도 다각적이고 다층적인 설명력을 갖고 있음을 제시하고자 한다.³⁾

2) ‘윌리시아’는 19세기의 위대한 박물학자로 다윈과 함께 진화론을 주장했던 윌리스의 이름을 붙인 지역이다. 윌리시아는 생물지리학 상 동양 구(球)와 오스트레일리아 구의 중간에 위치한다. 정확히 말하면, 발리 섬과 롬복 섬 사이를 지나 보르네오의 동쪽을 북상하는 윌리스 선(Wallace Line)과 몰루카 제도와 서파푸아 사이에 있는 라이데커 선 사이에 있는 지역이다. 윌리시아는 다도해 해역으로 다양한 자연과 복잡한 인류사를 특징으로 하며, 생물다양성이 높은 지역으로도 유명하다. 생물의 다양성을 낳은 중요한 원인 중 하나는 다도해라는 지역적 특성에서 찾을 수 있다. 역사적으로 이 지역은 향료 군도로서 오래전부터 많은 주목을 받았던 곳으로 널리 알려져 있다(출처: <https://www.ypbooks.co.kr/book.yp?bookcd=1109300151>). (검색일: 2023년 7월 16일)

3) 이종찬은 이를 열대성(tropicality)이라는 개념으로 설명한 바 있다(이종찬 2012, 2013 참조).

II. <말레이 제도>의 특징과 의미

이 책은 현대 진화론의 첫 번째 증거 중 일부를 제공하는 학술적 범위와 독창성을 보여주는 작품이다. 다윈과 동시대의 인물인 윌리스는 ‘말레이 제도(The Malay Archipelago)’의 독특한 지리적 지역에 서식했던 식물과 동물 종의 목록을 작성하는 데 8년 이상을 보냈고, 이러한 작업 결과인 이 책은 오늘날까지도 가장 광범위한 자연사 저작 중 하나로 남아 있다.

이 책(번역본)의 목차 중 특징적인 측면 중 하나는 자연지리와 말레이 제도(또는 군도) 및 민족으로 크게 구분되어 서술, 분석되었다는 점일 것이다. 1장 자연지리는 <인도말레이 군>(싱가포르 섬, 플라카와 오빌 산, 보르네오 섬-오랑우탄, 보르네오 섬-내륙 탐사, 보르네오 섬-다야크족, 자와 섬, 수마트라 섬, 인도말레이 군의 자연사, <티모르 군> (발리 섬과 롬복 섬, 롬복 섬-민족적 풍습, 롬복 섬-라자의 인구 조사, 티모르 섬, 티모르 군의 자연사, <술라웨시 군>(술라웨시 섬-마카사르, 술라웨시 섬-마로스, 술라웨시 섬-마나도, 술라웨시 군의 자연사, <말루쿠 군> (반다 제도, 암본 섬, 말루쿠 군-트르나테 섬, 할마헤라 섬, 트르나테 섬에서 카요아 제도와 바찬 섬으로, 바찬 섬, 스람 섬, 고롱 제도, 와투벨라 제도, 부루 섬, 말루쿠 군의 자연사, <파푸아 군>(재래식 프라우션을 타고 마카사르에서 아루 제도까지, 카이 제도, 아루 제도-도보 체류, 아루 제도-내륙 탐사와 체류, 아루 제도-도보 이차 체류, 아루 제도-자연지리와 자연적 특성, 뉴기니 섬-도리, 스람 섬에서 와이게오 섬까지의 항해, 와이게오 섬, 와이게오 섬에서 트르나테 섬까지의 항해, 극락조, 파푸아 제도의 자연사 등으로 구성되어 있다. 그리고 제2부에 해당하는 말레이 제도의 민족이 제40장으로 배치되어 있다. <부록>으로 말레이 제도 여러 민족의 두개골과 언어, 윌리스 연보 및 윌리스 논문 등이 수록되어 있다.

이 책의 핵심 내용 중 하나는 청개구리를 비롯한 말레이 제도의 동식물을 비롯한 자연생태와 환경에 대한 세밀하고 정밀한 서술과 분석이다. 예를 들면, “나이가 별로 다르지 않은 두 녀석의 행동이 사뭇 다르다니 신기했다. 새끼 미아스(보르네오 섬에 사는 오랑우탄)는 어린 아기처럼 무방비 상태로 누워 무언가를 잡으려는 듯 네 발을 허공으로 뻗은 채-하지만 손가락으로 구체적인 물체를 가리키지는 못했다-이쪽저쪽으로 한가롭게 뒤척였으며, 불만이 있을 때면 이빨이 거의 나지 않은 입을 크게 벌려 아기처럼 고함을 질러 욕구를 표현했다. 반면에 새끼 원숭이(필리핀원숭이)는 늘 분주했다. 내키는 대로 달리고 뛰어오르고 모든 것을 살펴 보고 아무리 작은 물체라도 정확하게 집었으며 상자 귀퉁이에서 균형을 잡거나 기둥 위로 기어올랐고 먹을 수 있는 것을 발견하면 다짜고짜 입에 넣었다. 이보다 더 대조적일 수는 없었다. 새끼 미아스는 상대적으로 더 아기 같아 보였다”(윌리스 2017: 78).

이러한 서술과 분석이 등장하기도 한다. “자와 섬의 동쪽 끝에 자리 잡은 발리 섬과 롬복 섬은 매우 흥미로운 곳이다. 말레이 제도를 통틀어 힌두교가 아직 남아 있는 유일한 섬이며, 동반구의 두 거대한 동물학적 구분에 해당하는 두 극점을 이룬다. 겉모습과 모든 자연적 특징은 비슷하지만 두 섬의 동식물은 판이하게 다르다. 나는 보르네오 섬, 플라카, 싱가포르 섬에서 2년을 보낸 뒤에 마카사르로 가는 길에 본의 아니게 두 섬에 들렀다. 싱가포르 섬으로 곧장 가는 항로를 탈 수 있었다면 결코 두 섬 근처에 가지 않았을 테고, 그랬다면 동양 탐사를 통틀어 가장 중요한 발견을 놓쳤을 것이다.”(윌리스 2017: 205).

<말레이 제도>의 파푸아인 민족에 대한 서술과 분석은 더욱 세밀하고 정치하다. 예컨대, “티모르 섬의 산악 부족은 파푸아인 유형의 민족으로, 몸매가 호리호리하고 머리카락이 덩수룩하고 곱슬곱슬하며 피부는 탁한 갈색이다. 코가 길고 콧부리가 튀어나왔는데 이는 파푸아인의 특징으로 말레이 계

통의 민족에게서는 전혀 찾아볼 수 없다. 해안에는 말레이 민족과 아마도 힌두인, 포르투갈인이 많이 섞였다. 키는 대체로 작고 머리카락은 반곱슬이며 이목구비가 덜 뚜렷하다. 집은 땅바닥에 짓지만, 산악 부족은 9~12미터 높이의 말뚝 위에 집을 짓는다. 평소 복장은 사진을 모사한 257쪽 삽화에서 보듯 긴 천을 허리에 감고 무릎까지 늘어뜨린다. 두 사람 다 전통 우산을 가지고 있는데, 이것은 부채모양 야자 잎을 통째로 써서 만들었으며 찢어지지 않도록 작은잎의 겹친 부분을 꼼꼼히 꿰매다. 소나기가 오면 이것을 펼쳐 머리 위에 비스듬히 치켜든다. 작은 물바가지는 벌어지지 않은 야자 통잎으로 만들었으며, 뚜껑 덮은 대나무 통에는 내다 팔 꿀이 들어 있을 것이다. 다들 신기하게 생긴 지갑을 들고 다니는데, 네모난 천을 단단히 꿰매고 네 모서리를 끈으로 묶고는 곧잘 구슬과 술로 화려하게 장식한다. 오른쪽 사람 뒤쪽으로 벽에 기대어 있는 대나무들은 물통 대용품이다.”(월리스 2017: 256~258).

다음과 같은 묘사와 분석 역시 탁월하다. “한편으로는 이렇게 빼어난 피조물(왕극락조)이 이 야생의 인적 없는 지역에서, 오래도록 미개한 채로 남아 있을 이곳에서만 삶을 살아가고 매력을 드러낼 수밖에 없지만, 다른 한편으로는 문명인이 이 오지를 찾아와 이 원시림 귀퉁이에 도덕적, 지적, 물질적 빛을 가져다주면 유기적 자연과 무기적 자연의 조화로운 관계가 교란되어 그만이 즐기고 감상할 수 있는 놀라운 구조와 아름다움을 지닌 바로 이 존재가 사라지고 결국 멸종할지도 모른다는 사실이 서글프다. 이렇게 생각해 보면 모든 생물이 인간을 위해 만들어진 것이 아님을 분명히 알 수 있다. 많은 생물은 인간과 아무런 관계가 없다. 이들의 생명 순환은 인간과 별개로 흘러왔으며 인간의 지적 발달이 진행될 때마다 교란되거나 파괴된다. 이들의 행복과 기쁨, 사랑과 미움, 생존 투쟁, 격렬한 삶과 이른 죽음은 자신의 안녕과 영속과만 직접적 관계를 맺으며, 서로 밀접하게 연관된 수많은 생물의 동등한 안녕과 영속에 의해서만 제약될 것이다.”(월리스 2017: 558).

이 책은 다윈의 『비글호 항해기』에 비견할 만한 선구적인 항해 탐사기이기도 하다. 월리스는, 새로운 세기의 생각을 일깨운 진화라는 혁명적인 발견을 담대하게 이룩한 다윈, 헉슬리, 스펜서, 이엘, 오웬 등 지성인 집단에 소속된 마지막 거인이라는 평가를 받았다. 그는 “아무런 특권도, 부(富)도, 인맥도 없이 홀로 길을 개척해 진화 현상 외에도 수많은 놀라운 것들을 발견한 경이로운 인물”이라는 평가를 받기도 했다. 그는 자연선택과 진화를 연결한 진화론을 주창하는 논문을 가장 먼저 작성하고도 찰스 다윈의 그늘에 가려졌던 비운의 과학자로 탄생 거의 200년, 사후 100년이 지나서야 <말레이 제도>라는 책으로 한국에 처음 정식 소개되었다.

<말레이 제도>는 신기하고 아름다운 생물의 낙원 말레이 제도의 자연과 문화를 생생하게 보여준다. 독보적인 화려함으로 ‘천국의 새’라 불리는 극락조가 날아다니고 오랑우탄이 제왕으로 군림하는 말레이 제도에서 월리스는 상상력을 자극하는 새로운 종을 수도 없이 발견했다. 그 중 월리스날개구리, 월리스덤불닭, 월리스흰깃발극락조 등 월리스 이름이 붙은 종만 해도 1백 종이 넘는다.

월리스의 업적은 섬들의 수많은 신종을 발견한 것에 그치지 않는다. 발리 섬과 롬복 섬 사이를 가르는 해협을 분기점으로 아시아 대륙과 오스트레일리아 대륙 간 두 동물군의 극명한 차이를 나타내는 경계선, 즉 월리스 선(Wallace Line)을 발견했는데, 이는 생물지리학계의 중요한 업적으로 꼽힌다(Wallace 2005).

월리스는 훔볼트의 식물지리학으로부터 큰 영향을 받았음을 고백하였다. 공간적으로 훔볼트의 식물지리학은 유럽, 아메리카, 아시아, 아프리카 등에서 공통으로 볼 수 있는 식물을 기후대나 고도대별로 나타내준다. 그의 식물지리학은 월리스의 진화론을 위한 예비 단계를 잘 보여준다. 식물지리학은 매우 다양한 식물 형태의 배후에 어떤 원초적 형태를 인정할 수 있는지, 나아가서는 종의 다양성을 진

화 또는 퇴화(우연히 생긴 변종이 시간이 지나면서 안정되는 과정으로 퇴행적 진화라는 의미를 담고 있기도 하다)의 과정으로 볼 수 있는지를 검토하는 학문 분야에 속한다.

식물지리학에서 가장 중요한 핵심 단어 중 하나가 식생(植生, vegetation)인데, 그것은 “온갖 종류의 자연의 풍경을 전개하는” 열대 아메리카와 “식물을 눈뜨게 하는 봄의 부드럽고 온화한 감각을” 경험할 수 있는 온대 유럽 사이의 독특한 식생으로 구별될 수 있다. 식생은 “민족의 취향이나 독창성”에도 영향을 미친다는 점에서, 식물지리학은 정치사와 문화사와도 밀접히 연관된다고 할 수 있다. 윌리스는 이러한 식물지리학의 식생을 동남아시아의 동식물계와 관련시키고, 동남아시아의 식생의 특징과 의미를 동식물분류학이나 생태환경사와 문화사 등과도 결부시켜 설명한다.

다른 한편으로, 이 책의 고유하면서도 독자적인 또 하나의 묘미는 자유주의, 식민주의, 과학주의가 팽배했던 19세기 서구 지성인의 관점에서 기술한 동식물에 대한 자연사와 원주민에 대한 민족지(ethnography)가 자유분방하게 넘나들고 있다는 점에서 찾을 수 있다. 특히 원주민들의 원시적인 삶 속에서 이상적인 사회를 발견하고는 문명인들의 야만성을 꼬집으며 비판할 줄 아는 진정한 지성인(그람시의 용어를 빌리자면 유기적 지식인)의 태도를 보여준다.

III. <말레이 제도>와 윌리스의 진화론, 그리고 말레이-인도네시아 해양 세계의 생물문화다양성

자연선택이 진화의 시작이라는 사실은 다윈과 윌리스가 찾아낸 위대한 발견에 속하는 것이다. <코스모스>의 저자 칼 세이건이 잘 지적했듯이, 100년도 더 전에 그들은 자연선택, 즉 대자연이 생존에 더 적합한 종들을 선택한다는 점을 알아냈다. 하지만 다윈의 진화론과는 달리, 당시 윌리스의 진화론은 엄청난 반대의 목소리에 부딪혔다.

윌리스는 싱가포르에서 출발하여 말라카를 거쳐서 보르네오, 자바, 수마트라, 발리, 롬복, 티모르, 술라웨시, 몰루카, 파푸아에 대한 생물학적 수집과 조사, 인류학적, 민족학적 관찰과 탐구, 자연사적 고찰과 분석을 실행하였다. 먼저 프랑스도 마찬가지였지만 영국의 제국주의와 과학은 동심원을 그리고 있었음에 주목해야 하는데, 이런 맥락에서 제국의 지리학기관인 왕립지리학회가 윌리스의 생물지리학적 탐사를 처음부터 끝까지 지원한 것이다.

동인도회사를 통한 무역, 식민주의, 과학적 활동은 빅토리아 시대 영국 사회에서 밀접히 연관되면서 발달해갔다. 당시 왕립지리학회장이었던 로데릭 머치슨(Roderick Murchison, 1792-1871)은 윌리스의 이 탐험을 전적으로 지원했다. 머치슨은 빅토리아 시대에 과학이 영국의 제국화 과정에서 핵심적인 역할을 할 수 있다고 내다보았는데, 그는 특히 지질학과 지리학이 제국주의의 기초가 되어야 한다고 주장했다. 머치슨이 윌리스의 동남아시아 탐사를 마다할 리 없었다. 그의 지원을 받아 윌리스가 보르네오의 사라왁(Sarawak)을 찾아왔을 때, 이 지역을 통치하였던 영국의 제임스 브룩(James Brooke, 1803-1868, 통치 기간은 1841-1868)은 머치슨의 지원을 받은 윌리스의 탐험을 흔쾌히 도와주었다.

평소 자연사에 대해 깊은 관심을 가졌던 브룩은 싱가포르의 통치자였던 토마스 스탬포드 래플스(Thomas Stamford Raffles)가 쓴 <자바의 역사(History of Java)>(1817)와 이 책의 모델이 되었던 윌리엄 마르스덴(William Marsden)의 <수마트라의 역사(History of Sumatra)>(1783)를 읽고 난 후에

(Hampson 2000: 58), 식민 통치에서 자연사에 대한 지식이 얼마나 중요한지를 알게 되었다. 그렇기에, 브룩은 윌리스가 자신에게 찾아와서 보르네오의 자연사를 조사하겠다고 말했을 때 흔쾌히 도와주었던 것이다. 이처럼 머치슨과 브룩의 적극적인 지원에 의해 윌리스의 동남아시아에서의 생물지리학이 가능하게 된 것이다.

당시 왕립지리학회에 큰 영향력을 끼쳤던 조지 윈저 얼(George Windsor Earl)은 1832년부터 1834년까지 싱가포르, 자바, 방콕, 보르네오 등을 여행하고 돌아와 수마트라, 자바, 보르네오는 아시아 대륙과 연결되어 있으며 뉴기니는 오스트레일리아와 연결되어 있다고 주장했다. 윌리스는 얼의 논의를 수용하여 1859년에 전자를 인도-말레이(Indo-Malay), 후자를 오스트로-말레이(Austro-Malay) 지역으로 각각 나누었다. 그는 이런 경계선이 발리와 롬복 사이의 해협을 지나가며 술라웨시는 전자에 속한다고 강조했다. 이렇게 그어진 선이 소위 ‘윌리스 선’(Wallace Line)이다.

윌리스에게 지도란 말레이 제도(말레이 군도)에서의 곤충, 조류, 포유류 등이 각각 보여주는 서로 다른 생물학적 정보들을 하나의 통합된 틀로 담기 위한 도구였다. 19세기 유럽의 자연사가 지도를 통해 발달했듯이, 윌리스의 생물지리학도 지도를 통해 더욱 구체적인 형태로 가시화되었다. 윌리스는 <말레이 제도>를 통해서 생물지리학에 대한 자신의 이론적 입장을 발전시켜 나갔다. 지리학의 복합적인 성격은 어느 정도 파악했던 것으로 전해진다.

윌리스는 자바 섬을 세계에서 가장 멋지고 흥미로운 열대 섬으로 서술하면서, 이런 열대 지역을 통치하는 데에는 ‘네덜란드 체계’(Dutch system)가 적합한 식민 체계라고 네덜란드의 인도네시아에 대한 식민 지배를 옹호하기도 했다(이재원 2012; 이종찬 2012, 2013 참조하여 재구성). 이런 입장을 취하고 있는 윌리스에게 네덜란드의 멀타툴리(Multatuli)가 1860년에 쓴 <막스 하벨라르>의 내용에 찬동하기는 어려웠을 것이다(멀타툴리 1994). 그는 이 소설의 내용이 지루하고 장황하며, 특정한 시기와 장소가 제대로 언급되어 있지도 않다고 비판하기도 했다고 한다.

콘라드가 소설가로 활동하고 있었던 빅토리아 시대의 문학가들은 다윈의 『비글호 항해기』는 물론이거니와 윌리스의 <말레이 제도>를 즐겨 읽었을 뿐만 아니라, 거꾸로 다윈과 윌리스는 당대의 문학가들로부터 문학적 은유와 유비의 방식을 차용하였다. 이렇게 문학과 과학자들의 언어는 상호간에 침투하는 데 전혀 거리낌이 없었다.

한편, 지도, 센서스, 박물관 등과 같은 권력의 세 제도는 신생 식민지역에서 새롭게 등장했다. 베네딕트 앤더슨은 피식민지에서 이러한 세 제도가 이어가는 과정에 대해 서술하면서, 지도, 센서스, 박물관이란 일종의 통제장치(앤더슨 2002: 211 참조)라고 규정했다. 센서스는 식민지 거주민을 분류하는 일이다. 식민국가는 과거에는 주로 종교를 중심으로 분류되던 식민 지배를 점차 인종에 따라 분류한다.

지도는 국경을 바꾸고 만들어낸다. 과거의 국경은 일종의 표석이었다. 지도는 지리적 사실과 무관한 세계관을 드러내는 지도나 해도만이 있었다. 메르카토르의 지도제작법에 의한 지도가 등장하고 나서, 나라의 국경은 지도상에 직선으로 표기되며, 분명한 분리를 드러낸다. 지도는 로고화되어, 지도상에 로고 형태로 표시된다. 이런 로고로 표시된 지역을 동일한 공동체로 상상하게 되며, 그것이 신생

4) 이 책은 1860년 초판 발행 이후 무려 10만 판을 넘게 찍었으며, 출간 즉시 당시 유럽 전역을 충격으로 뒤흔들었던 세기적 반식민주의 소설이다. 인도네시아에 대한 네덜란드의 식민 통치를 비판한 실화에 기반을 둔 소설로, 당시 유럽 전역에서 선풍적인 인기를 끌었다고 전해진다. 멀타툴리를 하루아침에 일약 불후의 대작가로 부각시킨 세기의 문제작이다. 130여 년 전에는 네덜란드 정부가 금서로 낙인찍었으나 이후 네덜란드 중등교육과정에서 필수적으로 읽어야 할 교육부 지정 도서가 될 정도의 명작으로 인정받고 있다(멀타툴리 1994).

국으로 이어진다. 지도는 식민국가의 땅을 중심부가 만들어 놓은 분류표의 한 곳에 위치하게 함으로써 식민국가를 통제하는 대표적인 장치 중 하나였다. 신생국은 이 지도라는 땅의 통제 장치를 이어받아 유지 발전시키면서, 자신들의 ‘상상의 공동체’를 형성하게 된다(앤더슨 2002 제10장 요약 정리).

한편, 윌리스의 진화론에 대해 살펴보자. 동남아 지역에서 채집활동을 마치고 영국으로 돌아온 윌리스는 1864년에 모든 인종이 한 줄기의 조상으로부터 자연선택 과정을 거치면서 분화되어 나왔지만, 피부색이나 체형의 차이는 인간의 정신적 능력이 형성되기 전에 이미 분화되어 있었으리라는 의견을 발표했다. 인간이 정신적 능력을 갖추게 된 후에는 더 이상 신체적 형질의 진화는 진행되지 않았을 것이니, 그 후 인간의 진화란 이들 사이의 지적, 도덕적 경쟁을 통해 진행되었기 때문이라는 주장이었다(김기운 2009a: 270에서 재인용).

윌리스는 상류 사회의 혼인 시장 모델을 자연에 대입하는 다윈의 자료에 전혀 흥미를 보이지 않았다. 다윈의 성 선택 이론이나 미남형 사내들이 귀족층에 몰려 있다는 식의 다윈의 상상력에 기반을 둔 생각이라 간주했고, 성 선택과 관련된 체질적 특징이나 그에 대한 의미 부여를 다윈의 착각에서 비롯된 사소한 것으로 간주했다. 그는 동물들의 판별력이 심미적 감각을 통해 이루어진다는 다윈의 주장을 인정하지 않았다. 동물들이 왜 굳이 심미적인 판단을 거쳐 어떤 선택을 해야 한단 말인가? 라는 질문을 던지면서 이는 자의적인 인간중심적인 판단에 지나지 않을 것이라고 생각했다(김기운 2009a: 270에서 재인용).

이 책 표지에 윌리스를 ‘숨은 창시자’라고 했지만, 윌리스는 진화론의 창시자라기보다는 생물 진화의 실마리를 확인했고, 진화 개념을 공식적인 문서로 기록하는 일을 다윈보다 먼저 했다는 의미에서 그를 ‘최초 창시자’라는 문구로 표제에 붙여 기념한 것이라 볼 수 있다. 다윈 또한 생물 진화의 실마리를 확인했고, 그가 당시 종교로 인해 읽을 수 있는 여러 가지를 생각하며 머뭇거리고 주저하고 있던 차에, 윌리스의 논문이 담긴 편지를 전달받은 후에 바로 서둘러 학회에 발표하게 되면서 출판된 것이 다윈의 진화론이다. 편지를 받은 다윈은 자신의 미발표 원고를 이리저리 모아 자신의 것을 앞으로, 윌리스 논문을 뒤로해서 학회에 발표했으며, 학회는 관행상 최초 발표자인 다윈을 인정했다. 하지만, 진화에 대한 연구와 아이디어는 다윈이 오래전부터 하고 있었다. 그러나 진화라는 개념을 공식화된 문서로 먼저 기록한 이는 윌리스였다는 의미에서 윌리스가 진화론의 ‘최초 창시자’라는 문구를 표제에 붙인 것이라 보는 것이 더 타당할 것이라는 의견이 제시되기도 했다.⁵⁾

IV. 맺음말에 대신하여: <말레이 제도>의 말레이-인도네시아 해양 세계

2013년 런던박물관은 윌리스 업적에 대한 예우와 명예 회복 차원에서 다윈의 조각상 옆에 윌리스

5) 진화론을 지지했던 당대 최고의 과학지식인 토마스 헉슬리(Thomas Huxley)와 소설가인 허버트 웰즈(Herbert G. Wells)와도 교류를 해왔던 콘라드는, 다음과 같은 세 가지 이유로 다윈보다도 윌리스의 진화론을 더 선호했다고 한다(이종찬 2012, 2013 참조하여 재구성). 첫째, 윌리스의 탐사 지역은 콘라드 자신도 앞으로 항해를 할 지역이기 때문이며, 둘째, 당시 영국의 많은 문학가들이 빅토리아 시대의 진화론을 수용하고 있었는데, 콘라드는 동남아시아에서 탐사 활동을 했던 윌리스가 이 지역의 열대 자연을 설명하는 데 더욱 적합하다고 보았으며(김기운 2009b, 이재원 2012, 이종찬 2012, 2013, 하세봉 2017 참조). 셋째, 콘라드는 영국의 기득권 계층이 지지했던 다윈보다는 불운한 삶을 살았던 윌리스에게서 동질성을 느끼면서 그의 사회 인식에도 크게 공감을 했기 때문이다. 콘라드로서는 윌리스 선이 단순히 지리학적·지질학적 경계에 머무는 것이 아니라, 문화적 표식(icon)으로서 작동하는 기호라고 보았을 것으로 추정된다.

의 초상화를 걸었다. 다윈과 함께 윌리스를 진화론의 창시자로 공히 인정하고 존중한다는 의미로 볼 수 있다. 윌리스의 대표적인 업적이 <말레이 제도>이다.

한마디로 말해서, <말레이 제도>는 윌리스가 다윈의 진화론에 비견될만한 매우 광범위하고 심도 있는 탐사 여행기라고 할 수 있다. 섬과 섬이 연결된 종들의 변화, 비슷한 환경이지만 인간을 비롯한 생물 종이 확연히 달라지는 윌리스 선이라는 경계선은 훗날 대륙이동과도 연결되는 경험을 선사한다. 또한, 그는 이 탐사가 자연과학자로서의 연구목적과 필요성을 지니고 있었기 때문에 우랑우탄에게 총을 쏘며 표본을 만들려는, 다소 잔인한 면을 보인 반면에, 다른 한편으로는 극락조의 풍채에 감탄을 자아내기도 하는, 이른바 인간의 이중적 측면을 잘 드러내 보여준다.

이런 의미에서 이 글에는 문명과 야만이라는 이분법적 구분과 그에 따른 통찰이 담겨 있다고 할 수 있다(이태주 2006 참조). 문명과 야만을 넘어 문화 읽기가 중요한 이유다. 유럽 문명이 '야만'을 발견하고 정복하는 과정은 매우 극적인 과정을 통해 이루어졌다. 그들은 자신들의 정복 전쟁을 정당화하는 계몽주의의 신화로 아프리카 흑인들을 노예선에 태웠다. 1천만 명이 넘는 흑인 이주의 역사와 아메리카 원주민 학살이 정말로 그들이 신으로부터 부여받은 문명화를 위한 사명 때문이었을까?⁶⁾

인도양과 말레이 제도 인근을 포함하는 말레이-인도네시아 해양 세계의 풍경과 경관, 생태와 환경, 역사와 문화에 관심을 갖고 여행을 떠나는 사람들에게 이 책은 여행안내서 이상의 의미를 지닌다. 이 책은 학문 분야의 분류에 따르면, 자연지리학, 혹은 초기 진화생물학과 민족지학, 문화인류학, 지리학 등을 포괄하는, 소위 생물문화학이라는 큰 범주에 포함시킬 수 있는, 인류 지성사 발전에 마치 다윈의 <종의 기원>처럼 큰 공헌을 남긴 위대한 고전 중 하나라고 할 수 있다.

이 책은 말레이-인도네시아 해양 세계의 생물문화다양성에 관한 멋진 이야기를 선사한다. 이 책은 말레이 제도의 광활함과 원대함을 경험하기 위해 인근 해역이나 지역을 찾고자 하는 독자에게, 이 책에 서술된 다양하고 풍성한 사연과 자연지리와 생태, 그리고 어느덧 뇌리에 자리잡힌 풍경과 경관들을 떠올릴 수 있을 정도로, 다양하고 다채로운 자연환경, 생태, 역사, 민족, 종족, 문화 등에 대해 흥미롭게 접근할 수 있도록 배려한다.⁷⁾

수마트라 섬 일대에는 다양한 원숭이 종들이 분포되어 있다. 윌리스는 귀엽거나 기이하게 들 생김 각종 원숭이의 외양을, 친한 친구나 반려동물처럼 생생하게 묘사한다. 다윈의 <종의 기원> 여러 대목도 요긴히 인용하고 있다.

윌리스는 소(小) 순다 열도에 속하고 롬복(Lombok) 섬 마따람(Mataram)에 위치한 암빠난(Ampenan)⁸⁾으로 옮겨, 유허앵무, 오리올루스 브로델리피 등 이 섬에만 살다시피 하는 희귀종을 만난

6) 에드워드 사이드(Edward W. Said)는 자신의 저서 <오리엔탈리즘>에서 '상상의 동양과 날조된 지식'에서 비롯된 유럽 중심의 잘못된 세계관과 편견을 체계적으로 분석하면서 동양에 대한 계몽을 정당화하는 이데올로기를 비판했다(사이드 2007). 여기서 우리는 문명과 야만의 이분법에 대한 비판적 성찰을 엿볼 수 있다. 문화 상대주의를 기준으로 우리는 얼마나 문명과 야만의 이분법적 구분을 넘어서 타문화에 대해 관용적 태도를 유지하고 있는지 자문할 필요가 있다. 그들의 문화를 제대로 읽어내기 위해선 문명과 야만의 이분법에 대한 비판적 성찰이 반드시 선행되어야 할 것이다(이태주 2006 참조).

7) 이 책에는 진화론과 관련된 동식물 군집의 다양하고 다채로운 이야기만 펼쳐져 있는 것은 아니다. 책에서는 19세기 싱가포르의 도심이 상세하게 묘사되기도 하고, 현지 원주민들(싱가포르뿐 아니라 말레이반도, 말레이-인도네시아 해양 세계의 여러 섬과 해안, 해협 등을 포함한 해양 세계 포함)을 포함하여 유럽인들과 화인들의 사회경제적 구조와 신분 질서에 대해서 언급하기도 한다. 유럽인들의 신분 과시와 경제적 풍요를 드러내기도 한다. 화인과 원주민 사이의 사회적 갈등과 대립 구도에 대해 말하기도 한다. 이 대목에서 우리는 윌리스가 이러한 현지의 사회경제적 불균등 구조에 대해서도 과학자의 눈으로 조망하고 있음을 엿볼 수 있을 것이다.

8) 암빠난은 예전에는 롬복 섬의 중심지 역할을 하던 곳이다. 암빠난 올드타운(Ampenan Oldtown)에는 네덜란드 식민

다. 할리온풀기두스, 메로스 오르나투스 등을 보고서 윌리스는 황홀한 기색을 감추지 못하는데, 이 답사에 앞서 그는 오스트레일리아 일대의 생물군을 충분히 연구한 바 있기에, 곳곳에서 양 지역의 생태를 대조하는 언급을 하고 있다. 자연사학자로서 그가 느끼는 감개무량함은 대단히 절제된 어조이지만, 그 흥분과 감격은 현재까지 고스란히 전해지는 것 같다.

한편, 윌리스는 자연사학자이자 생물학자이면서 인류학자이기도 하기에 그가 말레이 제도의 해역과 수역, 지역 등에서 관찰하고 채집한 다양한 생물군에 대한 서술과 분석은 매우 치밀하고 정치한 것이다.⁹⁾ 동티모르 섬과 거의 붙어 있으며 오스트레일리아 서부와 같은 경도를 지나는 쿠팡에 대한 묘사와 분석 역시 탁월하다. 인류학자답게 윌리스는 이런 지역에 들를 때마다 인종, 국적 구성이 어떻게 되는지부터 먼저 눈길을 주고 세심하게도 기록하여 독자에게 상세한 과학적 정보를 제공한다. 이 책은 진귀한 생물군과 자연상을 체계적이면서도 아름답게 묘사한 ‘자연’의 기행문이기도 하고, 진화의 가설을 설파한 과학 서적일 뿐만 아니라 ‘사람’을 만나고 느끼며 깨달은, ‘사람’에 대한 그의 정신 편력을 담은 책이기도 하다.¹⁰⁾

이처럼 윌리스는 ‘자연’을 접하면서도, 표본을 채취하면서도, 암석의 성분을 측정 검사하면서도, 이를 매개로 한 ‘사람’과의 소통을 놓치지 않으려고 노력했다. 그에게 인류의 기원과 자연의 출발을 더듬는 작업의 동기 중 하나는, ‘사람’이고, 다른 하나는 ‘자연’이었던 것이다.

결론적으로, 이 책은 동식물을 포함한 자연과 환경친화적인 인간이나 사람을 만날 수 있게 해 준다. 그 주요 대상은 말레이-인도네시아 해양 세계의 생물문화다양성이라 할 수 있다. 이 책은 인류가 만물의 영장이 아니라 자연의 일부, 환경생태의 일부로 자연과 함께 살아가야 할 존재임을 일깨워준다. 문명과 야만의 이분법이나 자연과 인간의 이분법적 관계나 구도, 나아가 생물다양성과 문화다양성의 경계를 넘어 사람 또는 인간들로 하여금 지구를 포함한 우주의 생물문화다양성, 특히 말레이-인도네시아 해양 세계의 생물문화다양성의 가치와 의미를 되새겨 볼 수 있는 기회를 제공해주는 책이라 할 수 있다.

참고자료

1. 참고문헌

김기윤. 2009a. “다윈과 윌리스의 성선택: 진화론적 상상력의 힘과 한계”, 『한국과학사학회지』 31(2):

지 시절의 건물이 아직도 남아 있다. 압빠난 해변(Pantai Ampenan)은 현지인들에게 인기있는 관광지라 주말이나 휴일에 관광객들로 붐빈다고 한다.

9) 예컨대, 책 속에 삽화로 제시된 열대 나비의 모습에 대한 상세하고 치밀한 묘사를 들 수 있다(윌리스 2017: 158 참조).

10) 예를 들어,자와 섬과 호주 대륙의 조류 분포를 개략적으로 분석한 표에 대한 설명 중에서 “종의 변화는 느린 과정이다...”로 시작하는 문장은 윌리스의 진화론을 포함한 다양한 그의 이론적 틀의 단초를 제공하는 표현과 내용을 담고 있다. 그는 동물 종 분포의 유사성을 들어 티모르 섬과 호주 대륙, 술라웨시 섬의 고대 위치에 대해(당시의 열악한 자료, 환경을 고려하면) 실로 치밀하고 집요하다 할만한 가설과 추론을 시도한다. 그의 이러한 의지와 신념, 학문적 엄밀성을 추구하는 방법론은 이 책의 이론적 과학적 특성과 의미를 배가한다는 평가를 받을 만한 것이다. 예컨대, 스람(Seram) 섬이나 살라와띠(Salawati) 섬에서 그가 만나고 애정을 심은 대상은, 물론 아름다운 극락조나 여치 같은 희귀 생물, 아름다운 경관과 풍경에 대한 서술과 분석 역시 훌륭하지만, 그는 ‘사람’에 대한 강조 역시 소홀히 하지 않았다.

261-277.

- 김기윤. 2009b. “야심찬 연구 기획서-이종찬, 『열대와 서구: 에텐에서 제국으로』, 새물결 2009)-”, 『서양사론』 102: 431-440.
- 김억수, 여형범, 주용기. 2020. 『생물문화다양성과 전통생태지식(금강하구의 생물문화적 접근)』, 그물코.
- 멀타틀리 저. 지명숙 역. 1994. 『막스 하벨라르』. 문학수첩.
- 베네딕트 앤더슨 저. 윤형숙 역. 2002. 『상상의 공동체: 민족주의의 기원과 전파에 대한 성찰』. 나남.
- 엘프리드 러셀 윌리스 저. 노승영 옮김. 2017. 『말레이 제도』. 도서출판 지오북.
- 에드워드 W. 사이드 저. 박홍규 옮김. 2007. 『오리엔탈리즘』. 교보문고.
- 이재원. 2011. “비평 논문: 열대학 연구의 가능성을 모색하다-이종찬, 『열대와 서구: 에텐에서 제국으로』, 『동방학지』 155: 323-331.
- 이종찬. 2012. “알프레드 윌리스와 조셉 콘라드의 ‘熱帶性’에 대한 인식: 생물지리학과 문학적 상상력의 융합적 지평”, 『문화역사지리』 24(2): 93-110.
- 이종찬. 2013. “알렉산더 훔볼트의 라틴 아메리카 탐험-‘존재론적’ 열대와 ‘인식론적’ 열대”, 대한지리학회 학술대회 논문 요약집. pp. 55-58.
- 이태주. 2006. 『문명과 야만을 넘어서 문화 읽기』, 프로네시스.
- 하세봉. 2017. “열대학은 세계사를 어떻게 전복시켰는가? 이종찬 저, 『열대의 서구 조선의 열대』 (서강대학교 출판사, 2006)” 『역사와경계』 104: 295-308.
- 홍선기. 2019. 『도서연안의 생물문화다양성과 생태가치(지속가능발전을 위한 제언)』, 민속원.

Wallace, Alfred Russel.

2005(1908) *My Life: A Record of Events and Opinions*. London: Chapman & Hall.

Wallace, Alfred Russel.

2016(1898) *The Malay Archipelago: The Land of the Orang-Utan and the Bird of Paradise*, John Beaufooy Publishing.

2. 참고 사이트

<https://www.ypbooks.co.kr/book.yp?bookcd=1109300151>

<https://www.unesco.or.kr/news/press/view/974/page/>

인도네시아 마두라섬과 연륙교: 섬성(아일랜드니스)의 변화*

Suramadu Bridge and Pulau Madura: Changing Islandness

홍선기(목포대학교)

초록

섬의 정체성을 결정하는 것은 자연 자원, 생태계의 특성과 함께 섬에 사는 주민들의 성격이다. 또한 객체로서 섬을 바라보는 육지인들의 시각과 관점이 특정 섬의 섬성을 결정한다고 생각된다. 섬의 물리적, 지리적, 생태적 특성 등 자연 현상은 오랫동안 섬 주민의 생물문화와 연결되어 섬성을 결정한다. 그러나, 최근 섬의 다양한 개발행위로 인하여 오래된 전통과 인식, 정체성이 변하고 있다. 섬과 섬, 섬과 육지(mainland)를 연결하는 다리의 존재는 섬의 정체성에 큰 변화를 준다. 섬에서 수확한 각종 채소나 과일 등 생산물을 육지로 신속하게 배달할 수 있고, 기상 악화로 출발이 지연되거나 취소되기 쉬었던 여객선과 무관하게 차량으로 종일 섬과 육지를 오갈 수 있다. 한편 연륙 연도의 건설 이후, 부정적인 결과도 발생하고 있음은 다양한 연구 결과에서 나타나고 있다. 인도네시아 마두라섬은 인구 300만이 넘는 큰 섬이다. 이 섬은 2009년 인도네시아 제2의 도시 수라바야와 연륙되었다. 본 연구에서는 이 수라마두교의 건설에 따른 마두라섬 주민의 인식 변화, 연륙에 의한 주민들의 평가를 조사한 결과를 간단히 소개하였다. 산업과 관광 등 경제 활성화 차원에서 마두라섬 원주민들 대부분은 긍정적인 평가를 나타냈지만, 오토바이 교통사고 증가, 대도시 수라바야의 서양 문화의 섬 유입으로 인한 마두라 청년들의 정체성 변화 등 부정적인 평가를 보였다. 한편 수라바야시 시민들은 연륙교에 큰 관심은 없었다. 특히 마두라섬에는 볼 곳이 없다, 즉 관광지가 없어서 관광지 개발이 필요하다는 의견이 있었다.

핵심어 : 섬성, 생물문화다양성, 마두라섬, 수라마두교, 아일랜드니스, 인도네시아

1. 섬성(Islandness)은 생물문화다양성의 지표

‘섬성이 바르다’, ‘섬성이 곱다’라는 표현이 있다. 사람의 됬됨이는 즉 그의 마음에서 나온다는 말이다. 섬성은 타고난 마음씨이고, 참되고 변하지 않은 마음의 본체로 해석된다. 한국에는 3,400여 개의 섬이 있다. 크고 작은 유·무인도에는 몇백 년 전 그 섬에 처음 입도(入島)한 성씨(姓氏)부터 최근 새롭게 유입된 성씨들까지 다양하게 마을을 형성하고 살고 있다. 어떤 섬은 인구가 200여 명 정도인데, 성씨는 25개 이상이 나타나는 경우가 있다. 대부분 처음 입도한 성씨가 섬 사회의 주류를 형성한다. 그 사람 다음 입도한 사람들은 대개 다른 곳에 터전을 형성한다. 즉, 나름의 성씨별 영역이 있는 것

* 홍선기, 국립목포대학교 도서관문화연구원, 교양학부 교수 (landskhong@gmail.com)

이다. 이러한 영역은 마을을 형성한 성씨의 입도 배경과 그들의 심성에 의하여 결정된다. 초기 입도한 사람들이 포용적이면, 다음 입도한 사람들과 이웃으로 함께 살아갈 것이다. 지금까지 하나의 성씨만으로 이뤄진 섬은 못 봤다. 만일 있다면 매우 흥미로운 섬성 연구의 주제가 될 것이다.

‘섬이 폐쇄적이다’라는 사람도 있고, 또한 바다를 보고 열려 있으니 ‘개방적이다’라고 주장하는 사람도 있다. 폐쇄성과 개방성은 섬이 가지고 있는 양면적 특성이며, 그 양면성 자체가 섬성(아일랜드니스)이다. 섬은 고유한 지리적 특성 때문에 폐쇄적이면서도 개방적이다. 특히, 섬을 둘러싸고 있는 것이 무엇인가에 따라서 그러한 섬성이 차별화된다. 큰 섬과 작은 섬, 육지와 인접한 섬, 군도로 이뤄진 섬 등등 섬을 정의하는 배경은 섬과 바다, 그리고 지정학적 역할에 따라서 매우 다르다. 그러나, 섬성에 직간접적으로 영향을 미치는 것은 거주하는 주민들의 심성이다. 즉, 처음 그 섬을 밟은 사람들의 정체성과 사회성과도 매우 관련 있다고 본다. 동네 인심이라는 말이 있듯이 섬마다 인심과 감성이 다르다. 사람마다 유전자가 다르듯, 섬 사회를 형성한 사람들의 조합에 따라서 섬다움, 즉 섬성의 특성은 정착되고 또한 분화된다.

섬성은 육지에 사는 사람들에 의해 과도하게 의식화되어 결정되는 때도 있다. 즉 본인의 마음속에서 표현하고자 하는 심성을 섬에 대응하여 표현하는 경우이다. 주로 소설이나 시와 같은 작품 속에서 표출된 섬의 표현이 곧 특정의 섬성을 고정하는 역할도 한다. 섬에 살지 않았어도 마치 섬에 오래 산 것처럼 섬의 속살을 묘사하는 예도 있다. 따라서 ‘당신이 이 섬에 살아봤어!’라고 한다면 변명 못 할 작가들도 많을 것이다. 섬이 가지고 있는 폐쇄성과 개방성을 이분법적인 관점에서 분리하여 생각하는 것은 옳지 않다고 본다. 섬성은 단순히 지리적인 특성이나 공간적 접근성으로 결정되는 것이 아니고, 그 섬에 거주하는 주민들의 심성에 의해서도 결정된다. 섬이 폐쇄적이라 섬 주민이 폐쇄적인 것은 아닐 것이고, 바다가 열려 있기에 개방적인 것은 아니다.

섬은 매우 다면적인 특성과 색깔을 가지고 있다. 마치 변화무쌍한 자연과 같다고 할까. 여기에 섬에 거주하는 주민들의 마음, 즉 심성은 섬의 다면적 섬성을 숙성시키는 효소의 역할을 할 것이라 본다. 세계 여러 섬을 답사, 관광하면 섬마다 색깔이 다르다는 것을 느낀다. 특히 거리상 인접한 섬이지만 서로 별개의 문화와 풍습을 가지고 있는 경우도 많다. 우리나라에서 유일하게 섬으로 이뤄진 행정구역인 전라남도 신안군은 최근 연륙, 연도교 사업이 한창이다. 인접한 섬을 연결하는 연도교, 섬과 내륙을 연결하는 연륙교에 의하여 조만간 일일 생활권역에 진입하게 된다. 그럼에도 불구하고, 섬은 섬으로 남는다. 각각의 섬에는 초기 원조 입도 성씨와 마을을 비롯하여 다양한 성씨의 문화권이 혼재되어 있다. 이처럼 유구한 세월 속에서 유전자 사회의 버무림이 섬 하나의 섬성을 형성하는 것이다. 연륙, 연도교 사업에 의하여 이러한 섬별 특성, 즉 섬성이 사라지지 않을까 고민한다.

2. 섬과 섬 사이의 생태지식 정보인 생물문화

최근 섬은 기후 위기에 의한 해양환경의 변화, 고령화·인구감소에 의한 사회변화, 접근성 증가에 의한 문화적 변화를 동시에 경험하고 있다. 우리나라를 비롯하여 세계 섬들은 내재적·내외적 원인에 의한 섬 정체성의 변화를 겪고 있는데, 연륙·연도, 방조제, 공항 등에 의하여 고도화되는 접근성과 관광정책으로 인하여 그 변화의 폭은 증폭되고 있다. 그럼에도 불구하고, 내·외적 압력에도 영향을 받지 않는 섬의 고유한 특성, 변화의 속도, 빈도에 대한 민감성이 다른 섬들도 있다. 섬의 정책을 수

립하고 실행할 때는 섬의 고유성, 독자성에 초점을 맞춰야 한다. 섬으로서 갖춰야 할 것은 물리적 특성뿐 아니라 섬의 정체성이다. 섬 정체성, 즉 섬성(islandness)을 지정하고, 평가하는데 필수적인 것은 ‘섬의 지식, 섬 속의 지식’이다.

지식은 한 시대의 고유한 문화 유전자이며, 세대를 거쳐서 전승된다. 지식에는 인간이 척박한 자연 환경 속에서 제한된 자원을 이용하여 적응해 온 전통적인 인지체계가 포함되어 있고, 그러한 지식은 미래 생존을 위한 도구로 후세에 전달된다.

도서 해양 지역의 전형적 생업인 채취와 어로는 생태학적으로, 문화적으로 가치를 갖는 전통지식이 포함되어 있다. 지금까지 전승되는 단순 도구와 채취 및 어로 기법, 사회제도, 토착 지식(indigenous knowledge) 등은 자연 과정에 대한 인간 최소한의 개입을 통해 높은 효율의 생존자원을 얻고 생태학적 균형을 유지하는 기능을 수행하고 있다. 이러한 사실을 볼 때 생태계의 전체 체계(eg. 학계에서는 생태계 더 확대된 의미로 경관 “landscape” 혹은 해역 “seascape”라는 용어를 사용함) 속에 인간과 문화를 포함해 놓고 그 전체에 대한 생태계 접근(ecosystem approach)을 해야만 도서지역의 지식체계를 규명할 수 있다. 또한 이러한 문화적 요인들을 창조적으로 계승하여 현대와 미래의 생업·환경문제에 대비하고 생태적 보전, 경제적 요구, 문화적 다양성을 조화롭게 충족시키는 방법을 찾는 것이 곧 섬 지식의 전승과 보존의 방안이다.

전통지식은 미래지식으로 발전한다. 현재 우리나라의 어업과 양식 관련 과학 기술은 지역사회의 특수한 생태계를 살리고 환경친화적, 생태학적 방식으로 이용할 수 있는 수준에까지 도달해 있다. 문화적으로도 전통문화 요소를 살리거나 주민의 자치조직과 규범, 정부, 비정부 조직을 살려서 생태학적 어업과 양식을 정착시킬 수 있는 인적, 사회적, 문화적 여건들이 조성되어 있다. 단지, 자원 착취 쪽으로 행위와 의사를 이끌어가는 현대문화와 경제적 동인들 때문에 이들이 발현되지 않았을 뿐이다. 그런 의미에서 어민과 어촌공동체의 해양생태계 보전에 대한 의식 고양에 더욱 필요할 때이다.

음식은 바다와 섬의 생물자원을 이용하고 주민들의 전통지식으로 만들어진 지식유산이다. 어류, 어패류, 해조류, 소금 등 바다 및 갯벌에서 얻는 음식 재료는 단백질, 비타민, 미네랄 등 인간 생존에 필수적인 영양소들의 원천이다. 이들이 획득되고 유통되며 소비되는 경제체계를 어떻게 구성하는가에 따라 환경친화적, 생태학적 발전 가능성이 달려 있다. 예로부터 다도해는 섬이 많고 지형과 바닷물의 유로가 다양하며 갯벌 등 영양분을 내장한 지질학적 토대가 다양하여 매우 뛰어난 어류 다양성을 보여주고 있다. 이러한 해역의 생태지리적 특성은 우리나라뿐 아니라 일본의 세토내해, 베트남 메콩강 하류나 중국 주산군도 등 다른 아시아 지역에서도 나타난다. 특히 갯벌이 발달한 이 지역들은 먼바다에서의 어업활동뿐 아니라 갯벌에서의 다양한 활동도 함께 이어왔다. 일전에 필자도 제안했지만, 해양인(海民), 도서민 등의 고유어가 있듯이 ‘갯벌인’이라는 용어도 함께 사용하면 좋겠다는 생각이다.

바다의 경계, 섬의 지형지리, 인문지형, 생물자원을 파악하는 것은 섬 생활에 매우 중요한 지식의 하나이다. 반도는 바다를 통한 물류의 통로이고, 섬은 바다를 통하여 반도로 들어가는 길목의 징검다리이다. 이처럼 섬과 반도는 물류와 사람의 소통과 교류의 중요한 회랑(corridor)의 역할을 해 오고 있다. 어패류, 해조류, 어류와 함께 다도해의 주요한 특징을 이루는 것이 소금이다. 한국의 다도해 지역 특히 신안군에서 생산되는 소금은 천일염으로서 바닷물과 갯벌 흙과 태양열이 산출해내는 산물로 자연 과정에 거의 의존하는 생산체계를 갖추고 있다. 소금을 일궈내는 것도 일종의 농사이다. 소금이 익을 무렵, 벼도 익어간다. 갯벌인은 펄에서 해산물도 채취하고, 소금도 키워내고, 쌀도 키워내는 그야말로 자연을 읽어내는 전통생태지식의 달인들이다.

3. 인도네시아 마두라섬의 섬성 변화

마두라섬(Pulau Madura)은 인도네시아 자와섬 동북부에 있는 큰 섬이다. 면적은 5,025 km², 인구는 2014년 기준으로 3,720,000명으로 인도네시아 수많은 섬 중에서도 인구가 많은 큰 섬에 속한다. 이 섬은 인도네시아 제2의 도시라고 할 수 있는 수라바야시에서 한 시간 거리에 건설된 연륙교를 이용하여 갈 수 있다. 수라바야시(Surabaya)와 마두라섬 사이의 마두라 해협을 연결했다고 하여 명명된 ‘수라마두교(Suramadu Bridge)’는 중국의 자본으로 2003년 착공해서 2009년 완공되었으며 길이는 5,438m 정도 된다. 마두라섬의 민족은 대부분 마두라족으로 구성되었다. 역사적으로 자바부족의 식민지였지만, 독립심이 매우 강하고 생활력이 강해서 인도네시아뿐 아니라 전 세계에 분포하여 생활한다. 마두라족 한사람이 어딘가 이주해서 살게 되면, 이후에 차츰 마두라족이 늘어나 30~40년쯤 지나면 마두라족이 그 지역을 점유하게 된다고 한다.



그림 1. 인도네시아 마두라섬과 수라바야시에서 조사한 위치와 조사자 번호.



그림 2. 수라바야시 어촌마을에서 바라본 수라마두 브릿지(2019.01.07, SK Hong)

수라마두교 건설 전후에 대한 주민들의 인식변화를 조사하고자 2019년 1월 마두라섬 전역과 수라바야시를 방문하여 주민과 직접 인터뷰를 하였다. <그림 1>과 같이 마두라섬에서는 다리와외의 거리에 따라서 4개의 주요 도시(Bangkalan, Sampang, Pamekasan, Sumenep)를 방문, 조사하였다. 수라바야시에는 연륙교 주변 해안마을 주민을 대상으로 조사를 하였다. 조사내용에는 연륙교 건설 전, 후의 변화, 수라마두교의 긍정적인 점, 부정적인 점, 개인적인 관심사, 산업과의 관련성에 대하여 질문을 하였다. 참고로 마두라섬 지역의 주요 산물에 대하여 질문을 하여 향후 수라바야시와의 관계에서 산업으로 발전할 가능성을 살펴보았다(표 1).

표 1. 수라마두교 건설 전후에 대한 주민들의 인식변화를 위한 조사표

No	Name	Ages	Occupation	Location	Questionnaire				
					Positive impact	Negative impact	Personal perceptions	Relation with industry	Bio-resources

인도네시아는 크게 수마트라, 자바, 칼리만탄, 레서 순다 등으로 구분되고, 지질지형에 따라 토양과 식생이 달라지기 때문에 생물다양성도 달라진다. 토양비옥도가 풍부한 자바에 비하여 석회암 지역으로 된 마두라섬은 환경이 척박하다. 그래서 오히려 열악한 환경에서 살아남기 위한 처절한 생존 DNA가 마두라족에게 남겨졌다고 본다. 마두라섬은 수라바야와 다리로 연결되어 상당한 섬 인구가 자바로 이주했지만, 그런데도 인구가 줄지 않은 것은 조혼, 다산하는 부족의 전통풍습 때문이다. 보통 14~17세에 결혼, 4~5명의 아이를 낳고 키운다. 그런데도 여기 주민들 이야기로는, 다리가 연결되어 외지인들이 많이 들어올 것을 기대하고 있다. 마두라족의 독특하고 강인한 정체성은 점차 변할 것으로 생각된다.

마두라섬의 주요 산업은 어업과 염업, 그리고 옥수수 생산 등 농작물이다. 염전은 건기(6~9월)에 소금을 생산하고, 나머지는 물은 대어서 새우양식장으로 이용한다. 농업은 주로 밭농사가 많은데, 옛날부터 마두라섬 토양이 척박하여 옥수수만 먹고 살았다고 한다. 그 전통은 지금도 이어지고 있다. 우기엔 옥수수, 건기엔 담배를 심어서 소득을 올린다. 계절을 잘 이용하여 전통 농·어업을 계승하는 마두라섬 주민들의 지혜이다. 마두라족의 칼은 자바섬과 다르게 매우 독특합니다. 마치 낫처럼 생겼는데, 풀베기도 쉽고, 또 전쟁 시에 무기로 사용되기도 합니다. 염전 주변에는 맹그로브숲이 잘 발달하여 그곳에 서식하는 게를 잡아서 가공, 자바로 보내는 곳이 많다. 이처럼 소금, 어업을 이용한 가공식품에도 마두라 주민들이 관심이 있다.

마두라섬의 주요 도시인 방칼란(Bangkalan)은 17세기 네덜란드 동인도회사에 의해 점유되면서 중국 상인도 들어와서 살게 되었다. 섬에는 당시의 네덜란드 건축물, 중국식 건축물 등이 즐비하게 남아 있는데, 관리 부재로 황폐화 되고 있다. 이러한 다양한 시대 건축물의 존재만으로도 충분히 유네스코 세계문화유산의 등재 가치가 있는 섬 도시가 아닐까 생각을 해봤다. 과거 번성했던 무역항이어서 그런지 당시 건축도 많고, 다양한 종교시설물도 남아 있다. 중국 마조(媽祖)를 모시는 사당, 가톨릭교회, 이슬람 모스크, 불교 사찰 등 다양하다. 이곳은 마치 “melting pot of diverse cultures” 같다고 생각했다. 마두라섬 해안가 인근 어촌마을을 방문하여, 방금 잡아 온 어류들을 조사했고, 연륙교 영향에 대하여 주민들과 인터뷰를 진행하였다.

표 2. 섬 주민들의 인식 조사표. 마두라섬 Bangkalan과 Sumenep 지역의 일부 조사 자료.

No	Name	Age	Occupation	Location	Questionnaire				
					Positive impact	Negative impact	Personal perceptions	Relation with industry	Bio-resources
1	Local 1	67	trader	Bangkalan	Happy with Suramadu bridge because it is able to increase income, especially for trader Distance between Madura and java become close, compared to the past	No feel bad impact	With the establishment of bridge it is expected many people come and increase trading activity	Accessories from mollusk shell, accessories, including SAKERA clothes Aksesoris	Coconut, rice
2	Local 2	60	trader	Bangkalan	Bangkalan become big town/city since many people come and visit Suramadu bridge Success of trading, especially among small and medium enterprises, increase income among local trader	-	Suramadu safe, without terrorist and vandalism attack. It is important to facilitate vehicle movement safely	Madura Herbal medicine (Jamu Madura UD. Ny. Nurul Zakiyah) Madurese Garment	Rice, corn, manioc, coconut
3	Local 3	32	trader	Bangkalan	Increase income. After opening Suramadu, I fell trading activity increase and I get more money Access to Java more easy	Increase of car and motorbike potentially increase road accident in Bangkalan.	Increasing safety of Bridge	Tofu factory	Coconut, corn, rice, soybean
4	Local 4	47	trader	Bangkalan	Increase accessibility and people mobility Surabaya-Madura. Increase tourist flow to Madura, and therefore contribute to income	Increase of pollution.	I wish all of people who pass bridge safe	Madurese scarf	Rice, corn
19	Local 19	33	Lectures in university	Sumenep	Transportation become easy, cheap	Recent generation of Madura follow outside culture	Maintenance of bridge and road regularly	Crispy manioc, tofu and tempe	Manioc, soybean, corn, rice, tobacco
20	Local 20	22	Graduate student	Sumenep	Distance of Java and Bali more close.	Ferry Income decrease	We wish all people passing Suramadu safe	Keris, manioc crispy, batik	Corn, manioc, rice
21	Local 21	26	Female hose keeping	Sumenep	Transportation easy, effective in time, cheap, free	Many local culture under threats, decrease of local culture due to outsider impact	Increase of Madurese prosperity, in economic and culture and tourism	Tofu factory, tempe,	Red onion, pepper, rice, soybean

연륙교에 대하여 주민 대부분 긍정적인 평가이지만, 내부적으로 마두라섬의 경제, 문화가 변하고 있음은 당연한 결과이다. 태생적으로 생활력이 강한 마두라족의 문화는 변하지 않고, 오히려 다리건설로 인해서 부족이 더욱 단결하지 않겠냐는 것이 일부 결과이다.

수라마두 연륙교와 가까운 Bangkalan 지역의 주민들은 연륙이 되면서 무역 활동이 활발해지고 관광객이 증가하여 지역민들의 수입이 증가했다는 긍정적인 평가가 많았다(표 2). 그러나, 한편 차량이 많아지면서 도시에 차 사고가 증가하고, 대기오염이 증가했다는 부정적인 부분을 밝혔다. 마두라섬 내부에 있는 Sampang 지역의 주민들도 비교적 긍정적인 평가였다. 다리를 이용하여 수송이 편리해졌고, 마두라섬에 대한 긍정적 인식이 높아졌다고 평가한다. 무엇보다도 선박보다 속도와 비용이 절감하여 무역의 효율성이 증가하였다는 평가이다. 그러나 한편으로는 대도시 수라바야의 서구문화가 마두라섬의 전통문화를 흐려놓을 수 있음을 경고하고 있어서 마두라섬 주민들도 섬 정체성에 대한 문제의식을 느끼고 있음을 확인하였다. 마두라섬의 Pamekasan과 Sumenep 지역은 수라마두교와 가장 많이 떨어진 지역이라 무역 활동의 증가, 이슬람 관광객의 증가 등 기존의 긍정적인 평가와 함께 다른 지역에 비하여 더욱 도시화에 따른 마두라 젊은 세대의 도덕성 변화 등을 위협적인 요소로 평가를 보였다.

대체로 연륙교에 대한 긍정적인 평가는 마두라섬 경제의 활성화와 섬 인식 개선 측면에 있었지만, 한편으로는 대도시 수라바야의 서구문화 유입에 대한 도덕성과 전통문화 등 정체성 변화에 대한 우려가 나타나고 있었다. 연륙교 건설 후 효과에 대하여 섬 주민들의 인터뷰를 들어 봤는데 한 가지 사례만 소개하고자 한다. 다리 건설 전에는 부두에서 짐꾼 일로 하루 30,000루피아(한국돈 3,000원 정도)를 받았지만, 다리가 생기면서 가게를 열어 잘 팔리는 시즌에는 하루 200,000루피아(한국돈 2만원)를 번다고 한다. 지금은 다리 주변에 많은 섬 주민들이 불법 가게를 차려서 관광 상품을 팔고 있다. 조만간 정비가 들어가겠지만, 다리 건설로 인해서 마두라 섬사람들에겐 당분간 엄청난 수익의 기회를 준 것이다.

석유, 목재 등 엄청난 자원을 가진 인도네시아는 공직자의 비리와 부패로 부의 불균형이 매우 심각하다. 다리 건설을 계기로 마두라와 수라바야 해변에는 엄청난 신도시, 리조트 건설이 진행되고 있다. 어디에든 개발에는 그림자가 드리워지게 마련이고, 늘 원주민은 그 그림자 밑에 있게 된다. 인도네시아 연륙된 섬 ‘마두라’의 미래는 과연 어떻게 변할 것인지, 자바인들조차 두려워하는 마두라족의 강인하고, 독특한 생활문화와 자연자원 이용은 과연 어떤 방향으로 변형될 것인지 관심의 대상이다.

4. 결론

섬성은 섬이 가지고 있는 고유한 정체성이다. 이러한 정체성은 섬 자체의 물리적, 생태적 자원의 특성을 반영할 뿐 아니라, 이러한 자원을 이용하는 섬 주민의 사회경제적 활동으로 정해진다. 섬의 형상이 변하게 되면 섬성도 변하게 된다. 섬성은 세대를 거치면서 전승되고 발전한다. 이러한 섬성의 진화는 환경의 변화, 사회경제의 변화를 수반하면서 오랜 시간이 걸린다. 최근 섬과 육지 사이를 연결하는 다리 건설이 늘어나면서 섬 정체성에 대한 이슈가 증가하고 있다. 다리 건설은 오랫동안 고립된 섬 주민들에게는 여러 가지로 편리한 이점이 있지만, 한편으로 육지의 문화와 습합되어야 하는 과정을 거치게 된다. 다리에 의한 섬과 육지의 연결은 섬 정체성의 변화에 가속도를 준다. 섬 주민들에게는 평

생 경험해 볼 수 없었던 많은 문화적 변화를 체험하게 되고, 시간이 갈수록 전통적인 공동체 사회의 변화와 해체를 유발한다.

인도네시아 Suramadu 다리 건설을 통하여 마두라섬과 수라바야 도시 사이의 접근성이 향상되어 산업적으로 긍정적인 효과를 나타내고 있으나 한편으로 서구화된 수라바야의 청년 문화가 마두라섬의 전통사회에 영향을 미칠 수 있다. 이러한 섬 사회의 문화 변동을 긍정적으로 평가하는 주민들도 있지만, 오랫동안 고유한 문화를 지켜온 마두라섬 주민의 입장에서는 우려가 되는 부분이다. 일본의 세토내해나 한국의 다도해에서도 다리 건설 이후의 섬 사회의 변화에 대한 논의가 진행되고 있다. 마두라섬에서도 이러한 선진적인 사례를 잘 평가하여 고유한 섬성을 보전하고, 전승되어 나아가길 바란다.

감사의 글

본 조사와 연구에 도움을 준 인도네시아 브라위자야대학 Luchman Hakim 교수와 BRIN의 관계자에게 감사를 드립니다. 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구입니다 (NRF-2020S1A6A3A01109908).

Suramadu Bridge and Pulau Madura: Changing Islandness*

Sun-Kee Hong(Mokpo National University, Korea)

e-mail : landskhong@gmail.com

Abstract

The natural resources and the nature of ecosystem in the island as well as the mind of islanders determine the identity of the island. It is thought that the views and perspective of the people on the land, who look at the island as an object, determine the islandness of a specific island as well. Natural phenomena, including the physical, geographical and ecological characteristics of the island, determine the islandness, having been associated with the biological culture of the islanders for a long time. However, the island's old traditions, perceptions and identities are changing due to various development activities in the island recently. The existence of bridges connecting the island to the island, and the island to the main land significantly changes the identity of the island. Products such as various vegetables and fruits harvested from the islands can be quickly delivered to the mainland, while we can travel to and from the island by vehicles all day, regardless of the ferry which was delayed or cancelled due to bad weather. On the other hand, a number of studies have shown that negative results have been also occurred since the construction of bridges connecting the land to the islands. Pulau Madura in Indonesia is a large island with a population of more than 3 million, which was connected to Surabaya, Indonesia's second largest city, by a bridge in 2009. This study briefly introduces the results of the survey on the changes in the perception of residents in Pulau Madura, and their evaluation on connection to mainland due to the construction of Suramadu Bridge. In terms of economic activation, most of the natives in Pulau Madura expressed positive assessment, but some of them gave positive feedback because of the increased motorcycle traffic accidents and identity alteration of Madura youths due to the influx of Western culture from the metropolitan Surabaya. Meanwhile, Surabaya citizens were not much interested in the bridge. Especially, there are no places to see on Pulau Madura, which means there are no tourist designations, so in their opinion, it is necessary to develop some tourist destinations.

* A whole part of article is included in the following book. (Saiful Arif Abdullah · Amin Setyo Leksono · Sun-Kee Hong, Editors. 2022. *Conserving Biocultural Landscapes in Malaysia and Indonesia for Sustainable Development*. ISBN 978-981-16-7242-2, ISBN 978-981-16-7243-9 (eBook), <https://doi.org/10.1007/978-981-16-7243-9>)

인도네시아 자카르타의 생태문화환경과 도시의 지속가능성*

김재은

(목포대학교 도서관문화연구원 HK연구교수)

목차

1. 서론
2. 자카르타의 도시 현황
3. 도시녹지의 중요성과 가치
4. 도시녹지의 지속가능성
5. 결론

1. 서론

도시는 사회적, 경제적 등 여러가지 이유로 일정한 공간에 모여 살면서 넓은 인위적 공간이 생기게 되었다. 현대의 도시는 정치, 경제, 사회의 중심이 되었고 전 세계 인구의 50% 이상이 현재 도시에 살고 있다(WHO 2017). 과거 도시가 자리잡기 시작할 때는 인구가 모여 살아야 했기 때문에 식량이 필요하였다. 그 이유로 초기 대부분의 도시는 환경적으로 식량 재배가 쉬운 아열대 지역에서 발달하였다. 특히, 초기 도시는 이집트와 중국의 경우에서 보면 담수와 비옥한 토양을 구할 수 있는 강 가쪽에 위치하였다(Kaplan and Holloway 2014).

현대의 도시는 높은 인구밀도와 함께 경제를 기반으로 사회문화적 요소를 공유하는 공간이다. 따라서 도시 경관은 인구밀도가 높아지면서 주택, 공기, 교통, 쓰레기 등 다양한 문제를 발생시켰다. 도시가 경제발전을 지속하면서 사람들의 삶의 질에 대한 욕구가 증가하면서 도시환경 개선에 대한 요구도 증가하게 되었다. 이를 해결하고자 도시 녹지에 대한 중요성이 나타나게 되었다.

도시의 녹지에 대한 관심이 증가하면서 그 역할이 중요하게 인식되었다. 최근의 도시녹지에 대한 이슈는 단순히 녹지의 면적을 늘리는 양적인 것 이외에도 생물다양성과 문화다양성 등에 대하여 논의하게 되었다. 자카르타는 인구밀도 증가와 환경오염 등의 문제가 심각한 상태이다. 또한 자카르타의 경우에는 낮은 해발고도로 도시 전체가 기후변화에 따른 해수면 상승으로 인한 침수 문제로 어려움을 겪고 있다. 여러 논문들에서 보면 자카르타의 경우 공기오염의 문제와 해수면 상승에 따른 문제가 도시에 거주하는 주민들의 삶에 직접적으로 영향을 미치는 것으로 알려졌다(Kusuma et al. 2019; Setiowati et al. 2018).

최근 인도네시아의 자카르타 같은 메가도시에 거주하는 주민들의 삶의 질 개선을 위해서 도시 녹지 공간의 중요성이 강조되고 있다 (Arifin and Nakagoshi 2011; Kusuma et al. 2019; Setiowati et al.

* Kim, JE. (2022). Urban Green Space Planning and Management for Biocultural Diversity in Jakarta, Indonesia. In: Abdullah, S.A., Leksono, A.S., Hong, SK. (eds) Conserving Biocultural Landscapes in Malaysia and Indonesia for Sustainable Development . Springer, Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-16-7243-9_13에 실린 논문을 재편집한 것임

2018). 아열대지역에 위치한 도시들은 생물다양성을 기반으로 하는 도시 녹지에 대하여 생각하게 되었다(Mabuhay and Isagi 2005). 도시경관에서 녹지공간은 미적 경관을 개선할 뿐만 아니라 공기의 질에도 영향을 미친다. 또한, 열대지역의 경우에는 생물종다양성, 네트워크구축 등 녹지공간의 질을 향상시키기 위한 다양한 연구도 진행하고 있다(Kim 2016; Mabuhay and Isagi 2005).

아열대 지역에서 생물다양성이외에도 생태계를 인식하는 문화다양성도 높은 것으로 알려져 있다. 생물문화다양성과 관련된 주제는 주로 열대지역에 국가들을 대상으로 연구되었다(Maffi 2005). 특히 열대지역의 자연과 원주민 사이의 오랜 시간 관계에 대하여 연구된 논문이 많다(Maffi 2005). 아시아의 열대지역을 연구한 결과 언어다양성과 생물종다양성과 관련이 있음이 연구되었다(Maffi 2005; Maffi and Woodley 2010). 이러한 논문은 열대우림지역에서 생물다양성과 문화다양성을 설명하는 사례로 활용되고 있다.

Biocultural diversity는 1992년 Convention on Biological Diversity에서 논의되었다. 생물다양성은 지역주민들과의 다양한 관계와 관련이 있다. 1999년 출판된 United Nations Environment Programme에서 지구 전체의 생물종다양성은 인간의 문화적이고 영적 상황과 관련되어 있다. 즉 생물다양성과 문화다양성은 오랫동안 서로 단단하게 연결되어 있다. 이러한 다양한 논의를 바탕으로 생물문화다양성이 정의되고 개념이 성립되었다. 이것은 지속가능한 경관을 유지하는데 매우 중요한 요소로 인식되고 있다.

이 논문은 자카르타의 도시 환경 현황을 알아보고, 더 나은 도시 환경과 주민들의 삶의 질 개선을 위한 녹지 계획의 전략에 대해 논의해 보고자 한다. 특히, 도시 경관을 더 지속가능하게 만들고 삶의 질을 향상시킬 수 있는 방안으로서 도시 녹지 조성에서 생물문화다양성을 고려하는 것이 적절한지 논의해 보고자 한다.

2. 자카르타의 도시 현황

자카르타는 인도네시아의 수도로서 다른 동남아시아의 국가들 중에서도 인구가 급격히 증가한 지역 가운데 하나였다(Fig 1). 1950년대는 인구 성장률이 6% 이상을 보였고 1960, 1970, 1980년대 까지 3%, 4%, 3% 이상의 인구 성장률을 보인다(Fig 1). 2000년대에 들어서서는 꾸준히 1%대의 인구성장률을 보이고 있다. 자카르타의 인구는 2020년에 10,770,000명으로 기록되었다.

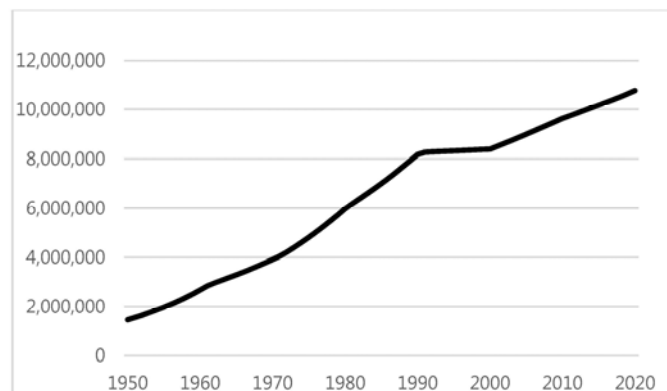


Fig 1. 자카르타의 인구 추이 (자료: United Nations–World Population Prospects)

인구가 증가하면서 일상생활을 위한 생활기반 기능 등 다양한 기능을 창출하기 위해 자카르타의 토지이용 형태는 많은 변화를 겪고 있다. 특히, 개발지의 경우는 1992년에 17,956ha에서 2005년 7,166ha로 약 60% 정도 감소하였다. 또한, Maheng et al.(2021)에 따르면, 1995년과 2014년의 토지이용 변화를 살펴보면 개발지가 44.30%가 증가한 반면 농경지는 32.27%, 초원지대 36.11%, 숲은 58.05% 등이 감소하였다. Setiowati et al. (2018)에 따르면 자카르타의 녹지는 1983년부터 2013년에 걸쳐 녹지의 23%가 줄어들었다.

이러한 도시의 변화는 도시의 기능이 강화되면서 더욱 가속화되어 간다. 수도로서 경제적 기능과 정치적 기능 등 다양한 기능의 요구와 더불어 인구증가와 이에 따른 다양한 토지이용 변화가 수반되었다. 특히, 인구 증가는 주택건설 등 다양한 인프라 요구에 따라 도시의 개발지는 증가하게 되었다. 개발지에 대한 요구도 증가는 도시내의 토지를 주택, 상업건물, 도로 교통지 등 기본 인프라 확충을 위한 면적이 필요하게 되었다. 이러한 도시생활을 위한 면적의 증가는 당연히 도시 내에 다른 토지이용의 감소와 함께 개발지는 증가하게 된 것이다.

특히, 도시 내에 녹지의 감소는 증가하는 차량과 산업관련 시설들의 증가와 함께 도시 환경에 나쁜 영향을 미치게 되었다. 도시 환경 악화는 시민들의 삶의 질에 영향을 미치기 시작했다(Setiowati et al. 2018). 특히, 최근에 도시환경은 시민들의 건강에 크게 영향을 미치면서 더 나은 환경에 대한 요구가 증가한다. 표 1은 WHO의 공기 질에 따른 건강 영향력 수준이다.

표 1. 공기질 지수(AQI, Air Quality Index)값에 따른 개인별 영향 (자료: 미국환경보호국, EPA, United States Environmental Protection Agency)

Individual Air Quality Index (AQI) Values	24 Hour Average PM2.5 Concentrations Range	Levels of Health Concern	Health Implications
0 to 50	0 to 35	Good	Air Quality is considered satisfactory, and air pollution poses little or no risk.
51 to 100	35 to 75	Moderate	Unusually sensitive people should consider reducing prolonged or heavy outdoor exertion
101 to 150	75 to 115	Unhealthy for Sensitive Groups	The following groups should reduce prolonged or heavy outdoor exertion: People with lung disease, such as asthma Children and older adults People who are active outdoors
151 to 200	115 to 150	Unhealthy	The following groups should avoid prolonged or heavy outdoor exertion: People with lung disease, such as asthma Children and older adults People who are active outdoors Everyone else should limit prolonged outdoor exertion.
201 to 300	150 to 250	Very Unhealthy	The following groups should avoid all outdoor exertion: People with lung disease, such as asthma Children and older adults

			People who are active outdoors Everyone else should limit outdoor exertion
301 to 500	Above 250	Hazardous	Health alert: everyone may experience more serious health effects

표 1에는 PM 2.5이하와 PM 2.5이상이 서로 다른 기준임을 알 수 있다. PM 2.5이하가 사람들의 건강에 훨씬 더 나쁘다고 알려져 있다. 입자가 큰 것 보다 작은 것이 폐 속 깊이 들어가 건강에 더욱 해로운 영향을 미치는 것으로 알려져 있다 (Setiowati et al. 2018; United States Environmental Protection Agency; World Health Organization 2017).

표 2. 월별 자카르타의 평균 공기 수준 (자료: 2019 World Air Quality Report, <https://www.reenpeace.org/static/planet4-thailand-stateless/2020/02/91ab34b8-2019-world-air-report.pdf>)

Month	Monthly average ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	WHO Standard Risk
January	24.2	Moderate
February	34.5	Moderate
March	31.2	Moderate
April	46.2	Unhealthy for Sensitive Groups
May	58.3	Unhealthy
June	67.2	Unhealthy
July	63.4	Unhealthy
August	53.5	Unhealthy for Sensitive Groups
September	57.1	Unhealthy
October	60.4	Unhealthy
November	53.3	Unhealthy for Sensitive Groups
December	43.2	Unhealthy for Sensitive Groups

주로 북반구가 여름으로 접어들 때 자카르타의 공기질은 나빠지는 것으로 보인다.

3. 도시녹지의 중요성과 가치

녹지 기능은 다양한 이유로 도시 환경에 영향을 미친다. 특히, 도시 녹지는 기후변화에 대한 대응과 도시 환경 개선을 통한 인간의 삶의 질 향상을 위해 필요하다 (Bertram and Rehdanz 2015). 도시경관에서 녹지는 여러 가지 방법으로 주민들의 삶의 질 향상에 긍정적으로 영향을 미친다 (Tzoulas et al. 2007). 자연과의 접촉이 증가할수록 사람들에게 긍정적 의미에서 이익이 발생할 수 있다. 또한, 대기오염, 열섬현상, 소음과 같은 불리한 환경조건들을 조절하는 측면에서 삶의 질 향상을 위해 이익을 가져다 준다.

또한, 도시 녹지는 물리적 환경의 개선을 통해 삶의 질 향상을 높여주는 것 이외에도 정신적으로도 좋은 영향을 미치는 것으로 알려졌다. Bowler et al. (2010)에 따르면 감정적으로 나쁜 상태인 화남, 슬픔 등의 감정들이 인공적 환경에서 보다 자연적 환경에서 더 긍정적으로 영향을 미칠 수 있다고 하였다. 물론 도시녹지가 꽃가루에 의한 알러지, 가로수 쓰러짐 등 다양한 이유로 삶의 질에 부정적인 영향을 미치기도 한다.

경제발전과 사회가 안정되면 도시녹지에 대한 투자가 증가하게 된다(Shuvo et al. 2020). 즉, 경제적으로 더 부유하거나 사회적으로 더 안정된 도시는 자연에 대한 요구가 증가된다. 인도네시아의 자카르타 같은 도시의 경우에는 도시 녹지가 매우 부족한 것으로 알려졌다 (Manan 2016; Setiowati et al. 2018). 최근 인도네시아 정부는 도시내에 녹지가 중요한 영향을 미치는 것을 파악하고 도시내 녹지 면적을 증가시키기 위한 계획을 발표하였다(Setiowati et al. 2018). 양적인면에서 도시내 녹지 면적의 증가가 최우선의 방법이다. 그러나 인간에 건강이나 삶에 영향을 미칠 수 있는 잠재력이 있는 도시 녹지의 질은 도시경관이 어떻게 계획되고 또한, 도시녹지가 어떻게 계획되고 구현되는지에 따라서 영향을 미칠 수 있다 (knobel et al. 2021).

자카르타의 녹지 관리는 자카르타시의 Park Service, Forest Service, Agricultural Service 세 곳에서 담당하고 있다. 자카르타 도시 녹지의 주요 문제는 개발에 의한 녹지의 절대적 감소와 관리 주체의 적절한 관리 부재, 지역사회 주민의 인식부족 등이 주요 원인으로 간주되고 있다(Manan 2016). 개발에 의한 녹지 감소를 줄이고자 정부는 녹지조성 계획을 세우고 단계별로 녹지를 증가시키기 위한 계획을 실시한다(Setiowati et al. 2018).

도시 경관에서 녹지 면적의 증가와 함께 녹지의 구조와 기능에 대하여 고려하여 계획하여야 한다. 도시경관에서 녹지는 자연적인 경관요소가 아니고 목적을 가지고 조성된 인공적 경관요소이기 때문에 녹지 계획시 이 점을 유의하여야 한다. 경관생태학에서 경관구조를 평가하여 기능을 짐작할 수 있게 하는 경관지수 등을 활용할 수 있다. 녹지 조성은 작은 면적보다는 큰 면적을 인공적이지 않게 직선보다는 곡선을 파편화되지 않도록 네트워크 구축을 고려할 수 있다.

그러나, 이러한 절대적인 녹지 면적의 증가와 함께 고려되어야 할 것이 관리 전략과 지역사회 주민들의 인식증진이다. 이러한 노력 없이 면적 증가만으로는 녹지의 질을 적절하게 유지할 수 없을 것이다. 특히, 지역 주민의 녹지에 대한 이해와 생물과 이를 인식하고 활용하는 문화의 영향력 없이는 지속가능하게 도시녹지를 활용하는 것이 어려울 수 있다. 또한, 지역주민들에게 자연을 접할 기회를 제공함으로써 더 나은 정신적 여유를 누릴 수 있는 기회를 제공할 수 있다(Bertram and Rehdanz 2015; Stålhammar and Brink 2020).

4. 도시 녹지의 지속가능성

도시에서 태어나서 도시에서 생활하고 있는 많은 수의 사람들은 실제로 도시가 아닌 다른 지역인 농촌이나 삼림지대에 사는 즉 자연과 더 밀접하게 일상생활을 하고 있는 사람들보다 생물문화다양성에 대하여 멀게 느껴질 것이다. 또한, 도시생활이 삶의 대부분이었다면 자연과 더불어 살아가는 방법을 아는 것은 매우 어려운 것이 현실이다. Elands et al(2015)에 따르면 도시에서Biocultural diversity 개념은 높은 도시화와 인공적 경관이 주를 이루는 도시에서는 생물문화다양성이 보전적 의미보다는 창의적인 개념을 내포하고 있다고 하였다. 이렇게 도시에서 생물문화다양성을 논의하는 것은 기존에 있던 생물과 문화의 보전에 의존하는 것이 아니고 창조적의미에서의 생물문화다양성을 고려하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

생물문화다양성은 생물다양성이 문화다양성을 촉진하거나 저하시키는 방향으로 진행되는 것이 아니다. 농촌경관의 경우처럼 일정한 인간의 간섭 즉 문화적 측면의 접근이 도시 환경에 영향을 미쳐

종다양성을 높이는 방향으로 진행되기도 한다. 다시 말하면, 생물문화다양성은 생태계서비스에서 말하는 자연이 인간에 영향을 주는 한 방향의 관계가 아니고 인간 교란의 정도에 따라 쌍방향으로 긍정적인 영향을 주고 받을 수 있다는 것이다(Stålhammar and Brink 2020). 자연과 인간과의 관계에 대한 개념을 논의할 때는 상호작용 측면에서 본다면 생물문화다양성의 관점이 더 적절하다고 판단된다. 특히 생물문화다양성이 도시녹지 인프라 계획과 경관 관리를 강화할 수 있다(Vierikko et al. 2017). 그러나 유럽에서는 생물문화다양성이 도시 녹지의 지속가능성과 관리 방안에 매우 유용한 전략이라는 사실임에도 아직까지 이를 적용하는 정책적 시도가 없었다 (Elands et al. 2015; Agnoletti and Rotherham 2015).

과거의 농촌은 자연과 인간의 상호작용이 활발하여 생물문화다양성이 높다고 알려져 있다 (Kim 2016; Elands et al. 2015; Agnoletti and Rotherham 2015). 열대도시에서 생물문화다양성에 대한 인식은 주로 열대지역 국가의 전통적인 토지이용과 관련이 있다 (Elands et al. 2015). 특히, Agnoketti and Rotherham (2015)에 의하면 농촌경관의 경우, 과거 오래전의 토지이용과 관리가 생물문화다양성과 관련이 있으며 생물문화다양성의 자원이기도 하다.

도시경관에서 생물문화다양성은 도시의 복잡하고 다양한 환경과 특성에 맞춰 생각해야 한다 (Stålhammar and Brink 2020). 특히, 생물문화다양성이 상대적으로 높은 열대 지역의 도시녹지는 도시의 복잡하고 다양한 환경과 문화적 배경에 맞춰 경관을 조성하는 것이 필요하다. 인도네시아 등 생물문화다양성이 풍부하다고 알려져 있는 자카르타와 같은 도시는 sub-urban과 전통적 토지이용과 생물 서식공간을 참고로 한 녹지 공간 디자인을 고려해 볼 수 있을 것이다. 그리고 도시 녹지는 그 지역과 주변지역의 문화적 정체성이 포함된 녹지 계획을 통해 지역주민들에게 긍정적이며 지속가능한 녹지로서 역할을 할 수 있을 것이다(그림 1).

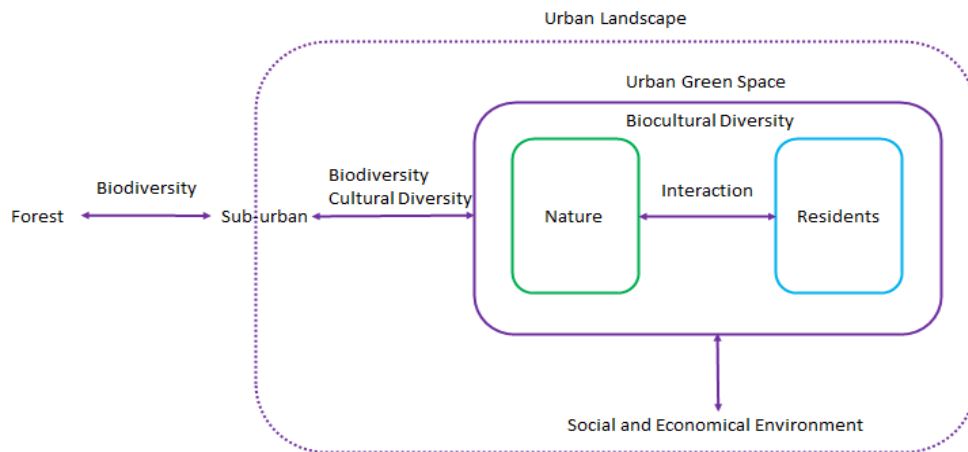


그림 1. 도시녹지의 생물문화다양성을 통한 지속가능한 경관계획 및 관리의 개념도

5. 결론

자카르타와 같이 녹지의 절대적 면적이 부족한 곳은 녹지의 면적을 늘이는 것이 가장 중요하다. 그리고 도시 경관을 계획할 때 녹지의 네트워크나 서식지로서의 규모 등을 고려한 전체 경관계획이 효

과적일 것이다. 도시 녹지를 조성하는데 있어서 생물문화다양성의 개념이 자연과 인간 모두에게 매우 유익한 것으로 알려져 있다. 또한 생물문화다양성을 기초로 녹지를 조성하면 녹지관리와 지역주민에게 더 효과적인 공간을 조성할 수 있다.

자카르타와 같은 열대지역은 생물문화다양성이 다른 지역의 도시에 비교하여 더 높은 것으로 알려져 있다. 그 주변 지역의 전통적인 토지이용을 참고로 적용하면서 도시와 sub-urban 지역의 경사도를 활용한 녹지 디자인을 통해 생물문화다양성을 향상시키는 도시녹지 공간을 만들 수 있다. 또한, 도시를 기반으로 살아가는 주민들에게 끊임없는 자연과의 접촉을 증가시켜 줌으로써 도시녹지의 중요성을 인식하면서 스스로 삶의 질 향상에 선순환을 할 수 있는 구조를 만들므로써 지속가능한 도시녹지를 만들 수 있을 것이다.

참고문헌

- Agnoletti M, Rotherham ID (2015) Landscape and biocultural diversity. *Biodiversity Conservation* 24: 3155-3165
- Arifin HS, Nakagoshi N (2011) Landscape ecology and urban biodiversity in tropical Indonesian cities. *Landscape Ecological Engineering* 7:33 - 43. <https://doi.org/10.1007/s11355-010-0145-9> = 더 좋은 도시의 녹지공간 확보를 위한 정책은 생물다양성 등 환경에 더 좋은 잇점을 제공한다.
- Austin G (2014) *Green infrastructure for Landscape Planning: Integrating Human and Natural Systems*, Routledge, London, UK
- Bertaram C, Rehdanz K (2015) The role of urban green space for human well-being. *Ecological Economics* 120: 139-152.
- Carrus G, Scopelliti M, Laforteza R, Colangelo G, Ferrini F, Salbitano F, Agrimi M, Portoghesi L, Semenzato P, Sanesi G (2015) Go greener, feel better? The positive effects of biodiversity on the well-being of individuals visiting urban and peri-urban green area. *Landscape and Urban Planning* 134: 221-228.
- Dallimer M, Davies ZG, Irvine KN, Maltby L, Warren PH, Gaston KJ, Armsworth PR (2014) What personal and environmental factors determine frequency of urban greenspace use? *International Journal of Environmental Research and Public Health* 2014, 11(8): 7977-7992
- De Vries, Van Dillen SME, Groenewegen PP, Spreeuwenberg P (2013) Streetscape greenery and health: Stress, social cohesion and physical activity as mediators, *Social Science & Medicine* 94: 26-33
- Douglas I (2011) The role of green infrastructure in adapting cities to climate change, in: I Douglas, D Goode, M Houck, R Wang (Eds.) *The Routledge Handbook of Urban Ecology* pp. 583-588. Routledge London, UK.
- Elands BHM, Van Koppen DSA (2012) Biocultural diversity in the Netherlands: from ecologically noble savages towards biocultural creatives, In: Arts BJM, Van Bommel S, Ros-Tonen MAF, Verschoor GM (eds) *Forest-people interfaces; understanding community forestry and biocultural diversity*, Wageningen Academic Publishers, Wageningen
- Elands BHM, Wiersum KF, Buijs AE, Vierikko K (2015) Policy interpretations and manifestation of biocultural diversity in urbanized Europe: conservation of lived biodiversity. *Biodiversity and*

Conservation 24:3347-3366

- EPA (2018) Technical Assistance Document for the Reporting of Daily Air Quality - the Air Quality Index(AQI). United States Environmental Protection Agency
- Forman RTT (2014) Urban Ecology: Science of Cities, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Forman RTT (1995) Land Mosaics: The Ecology of Landscape and Regions, Cambridge University Press, Cambridge, UK
- Fuller RA, Irvine KN, Devine-Wright P, Warren PH, Gaston KJ (2007) Psychological benefits of greenspace increase with biodiversity, *Biology Letters* 3(4): 390-394
- IQAir AirVisual (2020) 2019 World Air Quality Report : Region & City PM2.5 Ranking. <https://www.greenpeace.org/static/planet4-thailand-stateless/2020/02/91ab34b8-2019-world-air-report.pdf>
- James P, Banay RF, Hart JE and Laden F (2015) A review of the health benefits of greenness, *Current Epidemiology Reports* 2: 131-142
- Kaplan DH, Holloway S (2014) *Urban Geography*. 3rd edition, Wiley & Sons.
- Kim JE (2012) Green network analysis in coastal cities using least-cost path analysis: a study of Jakarta, Indonesia. *Journal of Ecology and Environment* 35:141-147
- Knobel P, Dadvand P, Alonso L, Costa L, Español M, Maneja R (2021) Development of the urban green space quality assessment tool (RECITAL). *Urban Forestry & Urban Greening* 57: 126895
- Kusuma WL, Chih-Da W, Yu-Ting Z, Hapsari HH, Muhamad JL (2019) PM2.5 Pollutant in Asia - A comparison of metropolis cities in Indonesia and Taiwan. *International Journal of Environmental Research and Public Health* 16:4924 - 공기의질변화측정
- Kusumaningtyas SDA, Aldrian E, Wati T, Atmoko D, Sunaryo (2018) The resent state of ambient air quality in Jakarta, *Aerosol and Air Quality Research* 18(9): 2343-2354
- Lian Pin Koh, and Navjot S. Sodhi (2004) Importance of reserves, fragments, and parks for butterfly conservation in a tropical urban landscape. *Ecological Applications* 14(6):1695-1708. <https://doi.org/10.1890/03-5269>= 다양한 종류의 나비를 얻기 위해서는 다양한 종류의 수종을 심어 애벌레들의 서식처가 다양해야 다양한 종류의 나비를 볼 수 있다.
- Mabuhay J, Isagi Y (2005) Biodiversity in urban green space in Jabotabek area, Indonesia. 2005 WSEAS Int. Conf.on ENVIRONMENT, ECOSYSTEMS and DEVELOPMENT, Venice, Italy, November2-4, pp54-59
- Maas J, Verheij RA, Groenewegen PP, De Vries S, Spreeuwenberg P (2006) Green space, urbanity, and health: how strong is the relation?, *Journal of Epidemiology & Community Health* 60(7): 587-592.
- McGarigal K, Marks B (1995) FRAGSTATS: spatial pattern analysis program for quantifying landscape structure. Gen Tech Rep PNW-GTR-351, Portland, OR: US Department of Agriculture, Forest Service, Pacific Northwest Research Station 122p
- Maffi L (2005) Linguistic, cultural, and biological diversity. *Annual Review of Anthropology* 34:599-617
- Maheng D, Pathirana A, Zevengergen C (2021) A preliminary study on the impact of landscape pattern changes due to urbanization: case study of Jakarta, Indonesia. *Land* 2021 10: 218, <https://doi.org/10.3390/land10020218>
- Manan RH (2015) Effective management of green spaces Jakarta City. *International Journal of Engineering Research & Technology* 9(11):477-484

- Manan RH (2016) Policy analysis of urban green open space management in Jakarta City, Indonesia. *International Journal of Engineering Research & Technology* 5(4):241-248
- Nutsford D, Pearson AL, Kingham S (2013) An ecological study investigation the association between access to urban green space and mental health, *Public Health* 127(11): 1005-1011
- Ottitsch A, Krott M (2005) Urban Forest Policy and Planning, in: CC Konijnendijk, K Nilsson, TB Randrup, J Schipperijin (Eds.) *Urban Forests and Tress: A Reference Book*, pp. 117-148, Springer, Berlin
- Ramdhoni S, Rushayati SB, Prasetyo LB (2016) Open green space development priority based on distribution of air temperature change in capital city of Indonesia, Jakarta. *Procedia Environmental Sciences* 33:204-213. - 토지이용변화
- Rukmana D, Fahmi FZ, Firman T (2019) Suburbanization in Aisa: A Focus on Jakarta, in: B Hanlon, TJ Vicino(Eds.) *The Routledge Companion to the Suburbs*, pp. 110-120, Routledge, London, UK
- Stålhammar S, Brink E. (2020) ‘Urban biocultural diversity’ as a framework for human - nature interactions: reflections from a Brazilian favela. *Urban Ecosyst* . <https://doi.org/10.1007/s11252-020-01058-3>
- Setiowati R, Hasibuan H S, Koesoer R H(2018) Green open space masterplan at Jakarta capital city, Indonesia for climate change mitigation. 200 012042 --- 1983년부터 2013년까지 지속적으로 도시녹지가 감소하였다. 도시녹지를 증가시키는 계획을 세웠지만 아직 완전하지 않다. 정부는 2030년 까지 이산화탄소 배출을 감소시킬 계획이다.
- Shuvo FK, Feng X, Akaraci S, Astell-Burt T. (2020) Urban green space and health in low and middle-income countries: A critical review. *Urban Forestry & Urban greening* 52: 126662
- The World Bank (2011) Jakarta - Urban Challenges in a changing Climate - 토지이용변화녹지면적감소
- Turner MG, Gardner RH, O'Neill RV. (2001) *Landscape ecology in theory and practice. Pattern and process.* Springer-Verlay, New York, 401pp.
- Van Bueren E, Van Bohemen H, Itard L, Visscher H (2014) *Sustainable urban Environments: An Ecosystem Approach*, Springer, Dordrecht, The Netherlands.
- Van den Berg M, Wendel-Vos W, Van Poppel M, Kemper H, Van Mechelen W, Maas J (2015) Health benefits of green spaces in the living environment: A systematic review of epidemiological studies, *Urban Forestry & Urban Greening* 14(4): 806-816
- Vierikko K, Elands B, Niemeijä J, Andersson E, Buijs A, Fischer LK, Haase D, Kabisch N, Kowarik I, Luz AC, Stahl AO, Száraz L, Van der Jagt A, Van der Bosch CK. (2016) Considering the ways biocultural diversity helps enforce the urban green infrastructure in times of urban transformation. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 22:7-12
- WHO (2017) *Urban Green Space Interventions and Health - A review of impacts and effectiveness.* World Health Organization Regional Office for Europe, Copenhagen, Denmark
- Wiederkehr F, C L Wilkinson, Y Zeng, Darren C J Yeo, R M Ewers, E J. O'Gormand(2020) Urbanisation affects ecosystem functioning more than structure in torpical streams. *Biological Conservation* 249:1-19 <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2020.108634>
- Zhang Y, Van den Berg AE, Van Dijk T, Weitkamp G (2017) Quality over Quantity: Contribution of urban green space to neighborhood satisfaction, *International Journal of Environmental Research and Public Health* 14(5): 535.

제5부 분과회의 9

**Human Rights and Human Security
in the GMS**

Thailand Response toward Rohingya

Poengranai Kochchakorn(Royal Police Cadet Academy),

Ratih Indraswari(Parahyangan Catholic University)

The ASEAN, founded in 1967, aims to promote economic growth and regional stability among its members. Currently, it includes Brunei, Cambodia, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, the Philippines, Singapore, Thailand, and Vietnam. ASEAN Plus Three coordinates cooperation with China, South Korea, and Japan, while ASEAN Plus Six includes India, Australia, and New Zealand. The Rohingya refugee crisis has escalated into a regional crisis, prompting ASEAN members to strengthen regional cooperation to improve protection for the region's refugees. The government of Myanmar does not recognize the estimated one million Rohingya, a Muslim minority group from Rakhine State, as one of its 135 ethnic groups and they lack legal documentation. In 2012 and 2015, large-scale violence against them led to forced displacement into IDP camps or neighboring countries. In 2016, the UNHCR estimated that over 168,000 Rohingya had fled Myanmar, and since August 2017, hundreds of thousands have crossed the border to Bangladesh. International responses to the violence have been mixed, with governments focusing on supporting Myanmar's democratic reforms.

Myanmar's Rohingya, a Muslim minority group from Rakhine State, are stateless and unrecognized by the government. In 2012 and 2015, large-scale violence against them led to many being forced into IDP camps or neighboring countries. The UNHCR estimated that over 168,000 Rohingya had fled Myanmar since 2012, and since August 2017, hundreds of thousands have crossed the border to Bangladesh. International responses to the violence have been mixed, with governments focusing on supporting Myanmar's fragile democratic reforms. Critics argue that the government is doing too little to protect the Rohingya population, and reports suggesting violations of their human rights may suggest crimes against humanity. Myanmar's de facto leader, Aung San Suu Kyi, has also been criticized for not sufficiently condemning the renewed violence. To protect the rights of the Rohingya Muslim population, the government must resolve the protracted statelessness of the Rohingya population, as their lack of citizenship has left them vulnerable to discrimination and abuse. As a newly recognized democratic state, Myanmar must respect different ethnicities and religions within the country without systematically discriminating against any one group. Years of conflict and violence in Rakhine State have sapped international goodwill. As Rohingya Muslims have fled to neighboring countries, Myanmar must work with ASEAN members to address the situation.

The Rohingya crisis has become a full-blown humanitarian crisis with regional consequences, posing a critical test for ASEAN and its institutions. The crisis highlights the lack of a political and legal framework to deal with refugees, with only two ASEAN nations, the Philippines and Cambodia, being

parties to either the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees or its 1967 Protocol. The 2007 ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers only focuses on migrant workers and does not mention refugees or asylum seekers. As a result, Southeast Asian nations turned away boats carrying thousands of desperate Rohingya in 2015, leading to increased international pressure and media scrutiny. This led to Indonesia and Malaysia permitting temporary land for Rohingya refugees and crackdowns on human traffickers involved in transporting them. In May 2015, Thai and Malaysian authorities found mass graves believed to be those of Rohingya at abandoned human trafficking camps along their shared border. The Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons, and Related Transnational Crime, which has 45 state members, acknowledged the need for an urgent and collective response on such issues.

The 2015 Rohingya refugee crisis has put into question the ASEAN Charter's principle of non-interference in the internal affairs of ASEAN Member States. Muslim-majority countries like Malaysia and Indonesia have taken a stronger stance on the protection of Rohingya Muslims, focusing on constructive engagement rather than pressure on Myanmar. Malaysia, however, has been vocal in condemning Myanmar's treatment of the Rohingya, stating that the world cannot sit by and watch genocide take place. The Organization of Islamic Cooperation held an emergency ministerial meeting in Kuala Lumpur in January 2017, urging ASEAN to coordinate humanitarian aid and investigate alleged atrocities committed against Rohingya Muslims. This increased regional and international criticism led to Myanmar's actions to ease concerns. Aung San Suu Kyi called a special informal meeting with ASEAN foreign ministers in December 2016 to discuss international concerns over the situation. Myanmar provided regular updates on the crisis to fellow ASEAN members and allowed pre-approved media members to visit Maungdaw, one of the main sites of the conflict. In August 2017, the Advisory Commission on Rakhine State, chaired by Kofi Annan, recommended several ways to improve accountability and find long-term solutions to the protracted statelessness of the Muslim community in Rakhine State. It also suggested improving bilateral relations with Bangladesh and facilitating the voluntary return of refugees from Bangladesh to Myanmar through joint verification. The commission also recommended Myanmar's continued engagement with its ASEAN neighbors, briefing them regularly on the broader dimensions and regional implications of the situation in Rakhine State.

Numerous international legal instruments derived from the UDHR already regulate refugees, asylum seekers, and people without citizenship (stateless persons). These include the Declarations on Territorial Asylum, the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, the most extensive and universal document ever adopted to protect refugees' fundamental rights and govern their status in asylum-seeking nations. But even now, seventy years after it was adopted, many nations—the majority of them in Asia—refuse to abide by it. One requirement of the 1951 Convention's definition of a refugee is that the applicant must be unable or unwilling to request protection from their country of origin or previous habitual residence. Because the state of Myanmar denies them citizenship status, the Rohingyas are not protected by their countries of origin. Without citizenship, the Rohingyas are not protected nationally by any nation. As a result of the aforementioned

identifications, the Rohingya people may be classified as refugees. After all, those nations that have ratified the 1951 Convention and its protocol ought to grant them the status of refugees.

Under the UNHCR's mandate, there were approximately 1.5 million refugees from ASEAN between 2016 and 2021, the majority of whom were from Myanmar. The main host nations for refugees in Southeast Asia are Thailand, Malaysia, and Indonesia. While these countries host the majority of refugees in the region, they are not signatories to the 1951 Refugee Convention and its Protocol. In this instance, UNHCR engages with states to provide temporary protection and implement Refugee Status Determination (RSD) procedures for arriving asylum-seekers, but unwilling state cooperation and unsupportive policies impede the progress of such engagement. Although the number of refugees in ASEAN is not particularly large in relation to the global refugee population, there are a few underlying problems with the status of refugees in these nations that need discussion.

The concept of human security was formally introduced in the Human Development Report 1994 as “human security is people-centered” (United Nations Development Programme, 1994, p. 23). It represents a broader concept of security that prioritizes the individuals at the center of all efforts. Human security includes the freedom from fear (security from violence), the freedom from want (adequate food, housing, and health care), and the freedom to live in dignity (promotion and protection of human rights) (Austrian Embassy Washington). Therefore, human security is not just the absence of war and violence in a nation. In addition, there are two major aspects of human security to consider. It entails not only protection from chronic threats such as hunger, disease, and repression but also protection from sudden and harmful disruptions in daily life patterns. This changed the focus from the protection of the state by the military to protecting individuals from a wider range of threats to their well-being and security. To achieve human security, a wider range of measures and policies, from the local and community levels to the national and international arenas, should be properly implemented.

In Thailand, the human security concept gained popularity in the aftermath of the 1997 Asian economic crisis. Surin Pitsuwan, a minister of foreign affairs at that time, promoted the human security concept as an attempt to advance the idea to the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) regional forum rather than as a primary goal of domestic development (Jumnianpol & Nuangjamnong, 2015). The Thai government adopted a balanced but comprehensive approach to human security that incorporated both political and developmental dimensions. Thailand used two strategies to promote human security: relying on international initiatives and taking the lead at the regional level (Jumnianpol & Nuangjamnong, 2015). The Thai government at that time used the 1997 crisis as an opportunity to promote a new regional agenda for human security. In 1998, Surin Pitsuwan proposed the ASEAN-PMC Caucus on Human Security, aiming to alleviate human suffering from economic crises like unemployment, poverty, and a lack of social safety nets. Later, the title of the caucus was changed to Social Safety Nets, as most members were uncomfortable with the term and its implications, fearing it might negatively affect state sovereignty. Non-interference in the internal affairs of member states was one of the founding principles when ASEAN was founded in 1967 (Ramcharan, 2000). The policy was implemented due to security concerns in particular. Human rights and democracy were less of a priority for the founding members than

nation-building (Kipgen, 2017).

After Thailand attempted to promote human security at regional levels but failed, Thailand participated in the Human Security Network (HSN) coalition, which included 12 other countries, including Austria, Canada, Chile, Costa Rica, Greece, Ireland, Jordan, Mali, the Netherlands, Norway, Switzerland, and Slovenia (Austrian Embassy Washington). The network emphasized the political aspect of human security, with notable accomplishments including the Ottawa Process, the Rome Statute to create the International Criminal Court, United Nations Security Council resolutions on children, and armed conflict. Apart from its involvement in the Human Security Network, Thailand also supports the R2P agenda. The responsibility to protect principle, outlined in the 2005 World Summit Outcome Resolution, states that each State has the responsibility to protect its citizens from genocide, war crimes, ethnic cleansing, and crimes against humanity. The international community should encourage and help states exercise this responsibility, and the international community should use appropriate humanitarian, diplomatic, and other peaceful means to protect populations from atrocity crimes. The responsibility to protect principle has been elaborated in annual reports, academic literature, and resources developed by civil society organizations. However, the practical steps that governments should be expected to take to uphold their duty to protect have not yet been outlined in a single, generally applicable, and easily accessible resource for States.

In Thailand, the Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS) was established in 2002, potentially becoming the first human security ministry globally. This ministry exemplifies the next step in promoting the human security concept in Thailand. Thailand has incorporated human security into national policy activities, with the country's national strategy incorporating human security (Nishikawa, 2009). In 2008, the ministry created a human security strategy for Thailand with three components: self-reliance, community empowerment, and dedication to society through a participatory process involving national seminars and networking (United Nations Development Programme, 2010). This report surveys the state of human security in Thailand in six dimensions: economic security, food security, environmental security, health security, personal security, and political security. The results of the report showed that Thailand faces major problems not related to meeting basic needs but rather due to its success as a semi-industrialized country in a globalized world. Five human security issues are identified, including the problem related to non-citizens in Thailand (Jumnianpol & Nuangjamnong, 2015).

Globalization has reduced national borders' effectiveness as barriers to people's movements. Non-citizens face severe human insecurity, causing citizens to feel insecure, with limited awareness and debate on solutions. Thai policymakers demonstrate humanitarianism, guiding non-citizens' issues in light of changing international circumstances. Ethnic minorities' citizenship rights are granted by cabinet orders, but implementation is slow. Proper implementation of citizenship rights, proper registration of migrant laborers, and equal legal and social protection for migrant workers are crucial to preventing statelessness and promoting economic growth. Thailand hosts a large number of people of other nationalities, including long-standing residents without full citizenship, illegal labor migrants, stateless persons, and displaced persons. These individuals face limited rights and potential risks due to

competition, crime, and disease exposure. The groups of non-Thai nationals who have been in Thailand for over ten years and cannot return to their country of origin are considered ethnic minorities by the government. They can request legal migrant status and apply for Thai nationality, as well as have Thai descent and children born in the country. Some fifteen ethnic minority communities, including Chinese Kuomintang army remnants and displaced Myanmar nationals with Thai ancestry, have been granted special permission to stay under this definition. They are issued identification cards, which grant temporary or permanent residence but not full citizenship. Most live in the north or in the hills on the western fringe of the country. Other group is the group of migrant workers from Myanmar, Lao PDR, and Cambodia who can apply for temporary stays in Thailand, including spouses and children. They are eligible for social services such as healthcare. Stateless and rootless are those who have lived in Thailand for a long time but have no paperwork. These people come from hill communities that either missed their opportunities to register as Thai citizens at birth. These people can apply for Thai nationality using certain procedures, including the children born to stateless persons inside Thailand. The last group consists of displaced people, which includes the Rohingya. Officially, Thailand has no "refugees," as the country has decided not to adhere to the 1951 UN Convention Relating to the Status of Refugees because Thai government believes that the incorporation this convention will restrict its national sovereignty and national security (Imran, 2022)

Thailand has not actively engaged in any legislative or signatory attempts to recognize the status of refugees or stateless individuals. Even though Thailand hosts refugees, often stateless, within its borders, it has not signed onto any international treaties protecting their rights. Under the Refugee Convention, a refugee is "someone who is unable or unwilling to return to their country of origin owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion." (The UN Refugee Agency, 1951, p. 3) A refugee under such a definition does not need to have a nationality as long as she or he possesses a well-founded fear of being persecuted for reasons of nationality or, more applicably, the lack thereof. The reason for granting asylum to an individual is not because he or she has a nationality but because the individual is suffering in his or her home country and can no longer remain there. The Rohingya people fall squarely into this definition and should therefore be protected by asylum. Accordingly, Thailand has not accepted the Refugee Convention or its 1967 Protocol. Under the Convention, Thailand would have the right to oblige the refugees to conform to Thai laws and regulations, but it would also have the duty to ensure that those individuals enjoy basic human rights.

OHCHR stated in its Thailand overview report that Thailand's current immigration law (Immigration Act 1979) subjects asylum seekers and refugees to arbitrary arrest, detention, and deportation. Even though the law itself neglects to mention the option to enter Thailand as a refugee or stateless person, it lays out strict regulations that disqualify the majority of such groups from entering Thailand through a legal immigration process. Under Section 12 of the Act, the government has excluded any person as an immigrant who has "no valid and subsisting passport or travel document," has "no appropriate means of living on entering the Kingdom," "the Kingdom to earn livelihood as a laborer or to be hired to do

physical work and not skilled, or technical work, or to do other works in violation of alien working laws” (Krisdika, 1979). These categories eliminate almost any chance for stateless individuals, like the Rohingya, to immigrate to Thailand lawfully. Such individuals do not have passports and tend to be unskilled due to a lack of access to education from their home country. Because stateless individuals are not able to legalize their status, they remain in Thailand illegally for many years. Hence, under Thailand’s current immigration law, lacking any acknowledgement of refugees or stateless persons, the Kingdom is not obligated to accept refugees under the declaration.

Thailand's official policy has not supported hosting Rohingya refugees, as former Prime Minister Prem Tinsulanonda stated in 1980. Despite providing shelter to displaced people like Karen, Karenni, Mon, and Shan from Myanmar, the number of sheltered Rohingyas remains low. Rohingyas are referred to as 'temporary displaced' to clarify Thailand's reluctance to accept them. Even though Thailand implemented Cabinet resolutions from 1992 to 1999 to register illegal migrants, these policies were not sustainable. In 1997, Thailand attempted to deport illegal migrants from Myanmar. Since 1992, Thailand has denied refugees who would face systematic human rights abuses, constrained UNHCR's operational space to support Rohingya refugees, and promoted cease-fire agreements between ethnic insurgents and the Myanmar Government to resolve the refugee crisis.

In 1998, the Thai Government implemented a policy of arresting and detaining illegal migrants to maintain internal security. In 2004, Thailand imposed pressure on the UNHCR to suspend screening new asylum seekers from Myanmar and later stopped registering new refugees. In 2007, hundreds of Rohingyas were deported near Ranong and sent to a detention center at Mae Sot. The allegation of a nexus between Rohingya Muslims and southern Thai Muslim separatist militants intensified law enforcement agencies' close observations of Rohingyas. In 2007, the Royal Thai Navy Vice Admiral revealed that authorities were closely monitoring a group of Burmese Muslims called Rohingyas, who were not coming to work but to help insurgents in three provinces. These Rohingya mercenaries, aged 20 - 40, had a violent past and were willing to do anything in exchange for money.

In 2008, Thailand implemented a policy of deportation and forced the return of Rohingya refugees. The former Thai Prime Minister emphasized the need to keep the Rohingyas in a difficult environment to prevent an influx. A meeting in November 2008 decided that the Thai Navy would push back Rohingyas near the border zone, with administrative, Marine Police, and military forces responsible for pushing those apprehended near the second zone. Villagers were expected to monitor the Rohingya boat people on the coast and nearby islands, and those who refused would face punishment. The policy led to the deportation of over 1,100 Rohingya boat people between December 2008 and January 2009. However, only 126 Rohingya boat people were pushed back to sea in January 2009. Thailand temporarily stopped the pushback policy in 2011, but faced international condemnation in January 2009, prompting a restart in 2011.

Thailand's immigration policy after the 2012 riots negatively affected the Rohingyas, detaining over 1,800 Rohingyas who fled Myanmar by sea. The Thai Foreign Ministry reported that around 1,000 Rohingyas were arrested in January 2013 for illegal entry, and since January to August 2013, around

2,055 have been detained on the same charge. In February 2014, Thai security forces detained 1,752 Rohingyas for unlawful entry. The policy aimed to deter Rohingyas from escaping Myanmar and promote their rights. Thailand's government has reaffirmed its policy of deporting illegal Rohingya immigrants, with the Royal Thai Police admitting an unofficial soft deportation policy. This policy involves voluntarily sending Rohingyas back to the Andaman Sea and declining to provide temporary shelters or basic services. Human Rights Watch terms this a 'beggar-thy-neighbor approach' towards Rohingyas. Thailand also uncovered a clandestine policy to remove Rohingya refugees from immigration detention centers, forcing them to leave the country at the earliest, leading to their eventual deportation to transnational smuggling networks and human traffickers at Thailand's secret border camps. The Thai Ministry of Foreign Affairs implemented a 'help on' policy in 2012, allowing temporary shelter for Rohingyas for up to six months and providing temporary protection to 2,000 Rohingyas in immigration detention centers. The policy provided basic humanitarian services, including food, water, and supplies, to push Rohingyas to Malaysia or Indonesia without landing on Thai shores. The Thai Navy was ordered to capture Rohingya boats near the coast and order Rohingya boat people to remain on their boats while providing facilities. Thailand granted UNHCR access to southern provinces after the 2012 Rohingya influx. The Thai Foreign Ministry's permanent secretary announced their willingness to cooperate with international humanitarian agencies to provide humanitarian assistance to refugees.

It appears that Thailand's current immigration legislation precludes the Rohingya and any other stateless individuals from being lawfully present in the Kingdom. Even if they are able to remain in the country, they are likely to endure discriminatory behavior. The Thai government has long regarded refugee situations as temporary humanitarian issues to be handled outside of the realm of foreign affairs. Thailand has rarely helped as a member of the international community, with protection falling under the jurisdiction of the international community rather than Thailand. As a result, there are no long-term judicial or administrative frameworks in place to handle asylum decisions or protect refugee rights. As a result, it has been criticized for its "ad hoc and inadequate" treatment of refugees (Human Rights Watch, 2012). Accepting Rohingya refugees aligns with Thailand's commitment to upholding human rights and protecting vulnerable populations. The Rohingya crisis involves widespread persecution, violence, and displacement, leaving the Rohingya population in dire need of safety and assistance. The lives of the refugees are quite restricted because they usually cannot go out, and the Thai police might arrest them if they do. If adults want to earn money, they have to do it in secret outside the camps. Most of the refugees don't take the risk. They rely heavily on the weekly food distributions and the humanitarian assistance provided by international NGOs and community-based organizations, which makes them feel dependent. By providing refuge to Rohingya refugees, Thailand can fulfill its moral and humanitarian obligations.

Civil wars involving oppressed ethnic minorities have plagued Myanmar for five decades while it has been under military rule. Thailand, a constitutional democracy since 1932, has traditionally seen coups as a necessary instrument to correct excesses in democratic politics. The parallels between Myanmar and Thailand are stronger than ever, with their policies mutually reinforcing due to similar methods and close personal relations among their leaders. In 2011, Myanmar's junta announced political liberalization,

aiming to create “disciplined democracy” to expand the military's prerogatives (Mathieson, 2011). In 2014, Thailand's general Prayuth overthrew a democratically elected government, promising to create a “genuine democracy” with the endorsement of the king (Fuller, 2014). Furthermore, General Min Aung Hlaing, the commander of Myanmar's armed forces, sought the adoption of General Prem Tinsulanonda, a Privy Council, former Thai prime minister and former Thai Army chief. This established a godson-godfather relationship with broader political implications since 2012 (Haacke, 2018). After the 2014 coup in Thailand, General Min Aung Hlaing was the first ASEAN official to meet with the Thai junta and congratulate it for doing the right thing, stating that “they are duty-bound to maintain national security and ensure safety for the public” (Nanuam, 2014). In February 2018, Thailand anointed General Min Aung Hlaing with the Knight Grand Cross (First Class) of the Most Exalted Order of the White Elephant (Office of the Command-in-Chief of Defence Services, 2018). These personal ties have strengthened ties between the two military governments. The similarities between the rhetoric, methods, and goals of Myanmar and Thailand suggest more action in tandem and less chance for a return to political liberalization in either country.

Close institutional and personal ties between the militaries of the two countries and the Thai government's adherence to ASEAN's “non-interference” principle have all influenced the Thai government's policy toward Myanmar. The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) is set to host an emergency summit in Jakarta, Indonesia, to discuss the crisis in Myanmar after the military coup. Senior General Min Aung Hlaing, Myanmar's commander in chief and leader of the coup, is expected to attend the meeting. However, the self-proclaimed national unity government of Myanmar, a group of deposed legislators, has not been invited, prompting analysts and human rights groups to argue that ASEAN is legitimizing the military government. The generals in Myanmar know they can count on more than the tacit support of their counterparts in Thailand. More than two years after the military coup of February 2021, the administration of Prime Minister Prayut Chan-o-cha has taken an accommodating stance toward the military junta, while proclaiming to practice “quiet diplomacy” (Sanglee, 2021). Thailand has remained muted in the face of the Myanmar military's frequent atrocities against civilians and the destabilization of regions directly bordering Thailand.

In conclusion, this paper examines the complex issue of refugee protection, human security, and statelessness in Southeast Asia, focusing on the Rohingya crisis as a case study. It highlights the existence of international legal instruments aimed at regulating the rights and status of refugees, including the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. However, despite these instruments, numerous nations, particularly in Asia, continue to disregard their obligations. The challenge of promoting the idea of human security in South-East Asia is the dominance of national and state security, which is reflected in figures for military spending versus spending on health and social services (UNESCO, 2008). There is also concern that, under the guise of serving humanitarian goals, human security may be used as a justification for foreign intervention in domestic affairs and that the establishment of the institutions required to promote human security may result in a surrender of national sovereignty. The plight of the Rohingya people is explored in the context of the 1951 Convention's definition of a refugee, which

requires the inability or unwillingness to seek protection from their country of origin. The Rohingya, denied citizenship by Myanmar, lack national protection. It argues that the Rohingya meet the criteria for refugee status and should be granted protection under the Convention by nations that have ratified it.

The concept of human security is introduced, emphasizing a people-centered approach that encompasses freedom from fear, want, and the ability to live with dignity. Thailand adopted the human security concept and its incorporation into national policies, particularly after the 1997 Asian economic crisis. Thailand's treatment of refugees and stateless individuals. It critiques the country's immigration laws, which do not acknowledge refugees or stateless persons and result in arbitrary arrest, detention, and deportation. The lack of a comprehensive framework for refugee protection and the absence of long-term strategies to address asylum issues are highlighted. It argues that despite these challenges, Thailand should uphold its moral and humanitarian obligations by accepting Rohingya refugees. However, the relationship between Thailand and Myanmar is explored, revealing parallels in political methods and leaders' interactions. The close ties between the two countries' militaries and Thailand's adherence to ASEAN's "non-interference" principle shape its policy towards Myanmar, raising questions about ASEAN's role in legitimizing military regimes.

제5부 분과회의 10

대학원생 패널

인도네시아 가사노동자 권리보장운동에서 드러나는 자바전통관계의 이동성(Mobility)

박준영(서울대학교 지리학과 박사 수료)

1. 인도네시아 가사노동자와 권리보장운동

인도네시아에는 2015년을 기준으로 약 400만 명의 국내 가사노동자가 존재한다(ILO 2018). 이 중 대부분은 여성이며 (약 300만 명), 인도네시아의 사회, 경제적 자원이 집중된 자바섬에서 노동한다 (약 311만 명). 인도네시아 가사노동자는 주로 가사노동자 고용의 수요가 높은 도시 지역에서 노동하며, 다수는 농촌에서 이주한 가사노동자이다.

인도네시아에서 가사노동자는 비공식 노동자로 다양한 경제적, 물리적 피해를 겪는다. 과거 인도네시아에서 가사노동자의 고용은 ‘불우한 이웃을 돌보는’ 비공식 사회보장제도로 여겨지며 이들의 불안정성은 비가시화됐다. 그러나 현대 인도네시아 사회에서 가사노동자(피고용인)와 고용인의 관계는 근대적 계약 관계로 재편되었고, 이로 인해 과거에는 비가시적이었던 가사노동자의 불안정성이 노출되며 사회적 문제로 부상했다.

이와 같은 상황에서 2000년대 초반부터 가사노동자 권리보장운동이 출현했다. 권리보장운동은 가사노동자들의 주요 노동 지역에서 발생했고, 같은 직업군의 노동자들이 노동 현실을 개선하기 위한 운동이라는 점에서 그 형태와 전개 방식이 노동조합과 비슷했다. 각 지역에서 산발적으로 구체적인 문제를 중심으로 활동하던 권리보장운동 단체들은 2000년대 후반부터 느슨한 전국 연대 조직을 구성한다.

이 조직은 2004년 가사노동자 권리보장법안 입법을 목표로 형성됐다. 이 법안은 제출 이후 약 20년이 지난 현재까지 통과되지 못하고 국회에서 계류중이며 따라서 권리보장법안 입법을 목표로 형성된 권리보장운동 전국 조직은 현재까지 연대 활동을 이어오고 있다. 이 조직은 지역에서 자생적으로 결성된 단체와 결합하거나 이 조직의 주도로 지역 단체를 만드는 등의 방식으로 확대해오고 있다.

2. 사적 공간과 공적 공간

한나 아렌트는 근대 국민 국가로부터 ‘주어지는’ 천부 인권의 유효성을 문제삼으며 구체적 권리에 대한 자발적 요구의 필요성을 주장했다(Arendt 2017). 이는 ‘권리를 가질 권리’ 개념으로 구체화되며, 특정한 정치적 공동체에 구성원이 될 권리로 요약할 수 있다. 아렌트에 따르면, 정치 공동체의 성원 자격에 접근하기 위한 권리로서 권리를 가질 권리는 거기에서부터 구체적인 권리들을 추구해나갈 수 있는 위치에 개인들이 접근할 수 있게 해 주는 유일한 권리이다. 나아가 아렌트는 개인들이 숙고, 행

위할 수 있고 다른 사람들의 의견과 행위를 교환할 수 있는 정치체(polity), 즉 공적 공간인 정치적 공간을 주장한다.

아렌트의 권리를 가질 권리를 비판적으로 수용하며 구체적인 실천론으로 발전시킨 주디스 버틀러는 이 개념에서 사적, 공적 공간의 분리를 문제삼는다. 버틀러에게 ‘사적 공간과 구분되는’ 공적 공간이 문제적인 이유는 정치 영역인 공적 공간의 신체는 자유롭게 창조하는 자립적인 남성의 신체로 추정되는 반면, 재생산 공간인 사적 공간의 여성, 노인, 외국인, 혹은 아이들은 선(先)정치적인 존재로 추정되기 때문이다(Butler, 2020). 대신 버틀러는 정체성의 정치와 대비되는 ‘연대의 정치’를 통해 사적 공간과 공적 공간의 경계를 넘나드는 정치적 실천을 주장한다. ‘권리를 가질 권리’에 대한 아렌트와 버틀러의 실천론 사이에서 발견되는 긴장은 이 사례를 해석하는 분석 틀로 활용할 수 있다.

인도네시아 가사노동자의 불안정성은 공적 공간과 사적 공간의 경계에 놓여있다는 현실로부터 발생한다. 이들이 노동, 생활하는 공간인 고용인의 가정은 사적 공간과 공적 공간의 경계가 명확하지 않다. 또한 이들의 지위 역시 공적 지위(노동자)와 사적 지위(도우미)의 불안정한 경계 지대위에 놓여있다. 이러한 경계적 위치와 지위는 특정 상황마다 주로 고용인의 입장에서 가사노동자들에게 불리한 방식으로 자의적으로 해석·적용된다.

따라서 이와 같은 상황을 개선하기 위해 출현한 권리보장운동은 사적 공간(지위)에서 공적 공간(지위)으로의 일방향적 이동을 추구하는 운동이라고 해석할 수 있다. 이러한 운동의 목표는 이 운동의 주요 구호인 “가사노동자도 노동자다!”에서 잘 드러난다. 그러나 이 운동의 세부적인 내용에서 이러한 일방향적 경로를 이탈하는 지점이 발견된다. 이탈의 지점은 운동의 구호로서 사적 지위의 활용이다. 여기서 말하는 사적 지위는 가사노동자 활동가들이 스스로를 ‘어머니’, ‘누이’와 같은 가족 구성원으로 표현할 때 강조된다. 예를 들어, 시위 과정에서 “우리는 당신들의 가족 구성원(어머니, 혹은 누이)이다, 가족을 대하듯 가사노동자를 존중하라”는 구호나 “우리는 누군가의 소중한 가족이다.”라는 발언이 이어진다. 또한 가사노동자 활동가들은 자신이 ‘어머니’임을 표현하기 위해 전통 의상을 입고 시위에 참석한다 (Interviewee A).

이러한 일방향적 운동 경로의 이탈은 운동 목적의 선명성을 퇴색시키는 것처럼 보인다. 사적 공간과 지위를 거부하고 공적 공간과 지위를 요구하는 집회에서 느닷없는 사적 지위의 강조는 이 운동의 목적과 상충하는 것처럼 보이기 때문이다. 이 발표에서는 이러한 일방향적 운동 궤적의 이탈에 집중하여 이를 인도네시아 자바 전통문화의 이동성으로 설명하고자 한다.

3. 후견-피후견 관계로서 Priyayi-Wong Cilik 관계

동남아시아 국가의 사회 작동 방식을 설명할 때 후견-피후견 관계(Patron-Client)가 자주 언급된다. 이는 국가 간의 관계, 제도 정치에서 정당 혹은 정치인 개인 간 관계, 더 낮은 스케일에서는 마을 공동체에서 개인 간 관계 등을 설명할 때 자주 활용된다. 인도네시아 자바 전통문화에서 후견-피후견 관계는 Priyayi-Wong cilik 관계에 대입할 수 있다 (Hartatik & Shintawiiwi 2021). Priyayi는 지배 계급, 엘리트 계층 등으로 해석할 수 있으며, Wong cilik은 사회 경제적으로 상대적으로 낮은 계층을 의미한다.

한편 Geertz (1960)는 Priyayi와 Santri, Abangan을 인도네시아 자바 전통 문화의 주요한 세 사회 집단(Aliran)으로 구분했다. 이 구분에 따르면 신앙의 방식에서 Santri는 정통 이슬람교적 요소를,

Abangan은 정령숭배적 요소를, Priayi는 힌두교 혼합적 요소가 강조된 집단을 의미한다. 그러나 현대 인도네시아 자바 문화에서 Priyayi는 Santri-Abangan 구분과는 다른 기준으로 구분되는 사회 집단이다. Santri와 Abangan은 이슬람 교리를 실천하는 엄격성의 여부에 따라 구분된다. 이에 따라 Santri는 이슬람 교리에 충실한 사회 집단을, Abangan은 이슬람 교리를 일상의 지침 수준으로 여기며 실천하는 사회 집단으로 구분된다. 한편 Priyayi는 종교 집단이라기보다 관료층이나 넓은 의미로 사무직 노동자를 지칭하는 사회경제적 집단을 의미하는 용어로 상대적으로 낮은 경제적 계층을 의미하는 Wong Cilik과 대응하는 집단이다.

여기서 주목할 점은 Priyayi와 Wong Cilik은 단순히 사회경제적으로 분리된 집단(계층)이라기보다 두 계층은 후견-피후견 관계로 묶여 있으며, Priyayi는 후견자로서 Wong cilik을 ‘돌봐야’하는 일정한 책임감을 갖는다는 점이다(Interviewee E). 이 관계는 봉건적 관계로 종속적이고 착취적인 구조로 작동하기도 했지만, Wong cillik을 돌보는 Priyayi의 역할이 강조될 때 마을 단위의 비공식적 사회보장제도로 기능하기도 했다(Interviewee E).

또한 자바 전통 문화에서 후견-피후견 관계의 작동을 설명하는 Ngenger(엔에르) 제도가 존재한다. Ngenger란 과거 자바에서 장인이 자신의 제자들을 합숙시키며 기술을 전수하는 일종의 도제 제도를 의미한다. Ngenger에서 기술을 배우는 제자들은 특정 기술을 습득하려는 목적으로 이 제도에 들어가기도 하지만, 많은 경우에는 경제적으로 어려운 가정의 자녀들이 가정 경제의 부담을 줄이기 위해 ‘출가’하는 방편으로 Ngenger 제도를 활용하기도 했다. Ngenger는 점차 지칭하는 상황의 범위가 넓어져 경제적 여유가 있는 가정에서 어려운 가정의 자녀를 맡아 돌보며 가사노동을 제공받는 상황까지도 포괄하여 지칭하는 표현이 됐다.

이처럼 자바 전통 문화에서 풍부한 후견-피후견 관계의 흔적은 이러한 관계가 보편적인 관계로 존재했음을 방증한다. 그 기원에 대해서는 분명히 밝히기 어렵지만, 자바 전통 문화에서 불우한 이웃에 대한 돌봄의 책임감이 보편적이었다는 사실은 분명하다(Interviewee E; F). 이러한 관계는 길고 혹독한 식민 시기를 견디기 위한 비공식적 사회 보장 제도로서 기능했다는 주장도 존재한다. 이러한 관계는 현대 인도네시아 가사노동자 고용, 노동 관계를 설명하는 데 도움을 준다. 과거 자바에서 Wong cilik 계급의 여성 피후견인은 가사노동자의 초기 형태로 ‘돌보아졌다’.

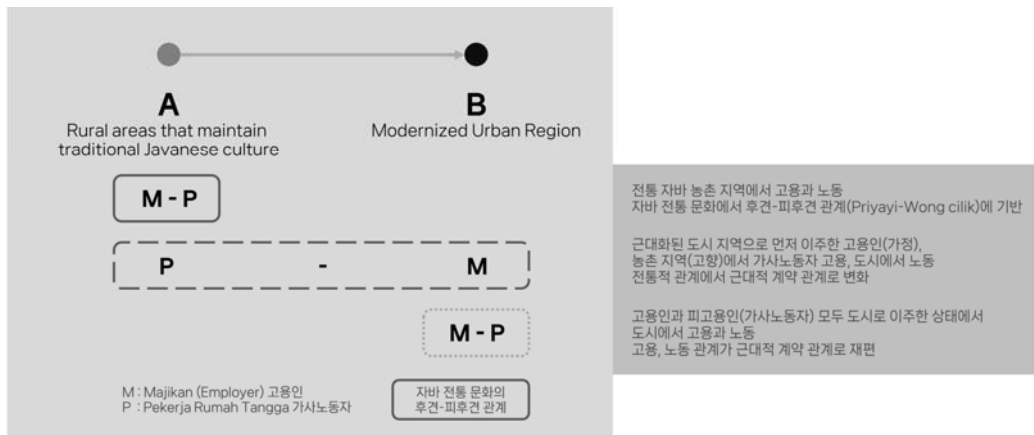
이에 대한 분명하고 대표적인 흔적은 수카르노 대통령의 가사노동자이자 보모였던 Sarinah 에 대한 기록에서 발견할 수 있다. 수카르노 대통령은 식민 시기 당시 교사로 사회 지도층이었던 부모님이 가정을 제대로 돌보기 어려울 정도로 바빴는데, 이 때 Wong cilik으로 자신의 집에서 가사노동자로 노동했던 Sarinah로부터 돌봄을 받았다. Sarinah의 돌봄과 교육은 수카르노 대통령에게 큰 영향을 주었으며, 수카르노 대통령은 그녀를 가족 구성원(누이)으로 인식했고, 대통령이 된 이후에도 공개적으로 여러 차례 그녀에 대한 존경심을 표현했다(Interviewee D). 대표적으로 인도네시아 공산품의 판매와 수출을 위해 설립된 국영 기업의 이름을 Sarinah로 지었다.

이러한 점은 인도네시아 자바 문화에서 가사노동자는 계약 관계 이상의, 가족 구성원에 준하는 존재로 받아들여졌음을 방증한다. 이러한 전통문화는 인도네시아가 근대화, 도시화되며 자연스럽게 그 실천의 엄격성은 약화되고 있다. 특히 인도네시아의 최대 도시권인 자카르타 대도시권역(JABODETABEK)에서는 가장 많은 자바 출신 이주자가 거주하고 있지만, 인도네시아의 다양한 문화와 서구의 근대적 문화 등을 수용하며 이 변화가 가장 빠른 속도로 가시화된다.

과거 식민 시대와 공식적 사회보장제도가 미비하던 시기에는 Priyayi-Wong cilik 관계가 가정 내에

서 고용인-가사노동자의 형태로 호혜적 관계로 존재했다. 그러나 인도네시아에서 산업화, 도시화에 따라 주로 Priyayi 계층이 먼저 도시 지역으로 이주하며 마을 공동체 단위의 관계에 변화가 생긴다. 도시로 이주하여 일정한 정착 기간 이후 Priyayi 계층은 Majikan(employer)으로 변화하여 기존의 가사노동자, 혹은 새로운 가사노동자를 과거 전통 마을 공동체에서 고용하여 도시로 이주시킨다. 이러한 고용이 반복될수록 고용자와 가사노동자의 공동체적 유대관계는 약화된다. 또한 과거 자바 전통 마을의 Wong cilik은 개별적, 자발적으로 도시 지역으로 이주하여 도시 지역에서 Priyayi, Wong cilik이 계약 관계로 맺어지기도 한다. 이 과정에서 호혜성에 기반한 고용, 노동 관계는 근대적 계약 관계로 점차 대체된다.

이상의 내용을 요약하여 도식화하면 아래 그림과 같다. 아래 그림은 마을 공동체 단위에서 이루어졌던 가사노동자의 고용과 노동 관계는 자바 전통 관계인 후견-피후견 관계로 작동했다면, 고용인과 피고용인(가사노동자)이 차례로 근대화된 도시 지역으로 이주하면서 이 관계는 약화되고 점차 근대적 계약 관계로 재편되는 과정을 표현한다.



이처럼 자바 전통 관계의 이동성은 일정한 방향성을 갖고 매끈하게 변화하는 것처럼 묘사할 수 있지만, 실제 사회의 변화 과정은 다양한 논쟁과 갈등을 유발한다. 현재는 착취 관계에서 여러 피해를 유발하기도 하는 자바 전통 관계(고용-피고용인의 유대 관계)가 과거에는 어려운 시기를 함께 이겨내는 ‘미덕’으로 여겨졌다. 따라서 권리보장운동에서 이러한 관계의 전면적인 거부는 그리 간단한 문제가 아님을 예상할 수 있다. 즉, 가사노동자의 공적 지위 요구는 권리 보장을 위한 요구를 넘어서 자바의 전통 문화에 대한 도전하는 의미로 여겨질 수 있기 때문에 공적 공간으로 나아가는 일방향적 경로의 이탈은 자바 전통 문화(관계)의 지역간(도-농 간), 시대적 이동의 맥락 속에서 다차원적으로 해석할 필요가 있다.

4. 타협 혹은 전략?

근대적 계약 관계에서 공식 노동자로서의 지위를 요구하는 가사노동자 권리보장운동의 요구는 종종 자바 전통 문화에 기반한 반대 논리에 부딪힌다. 권리보장법안에 대해 비판적 입장을 가진 언론인

이나 정치인 등은 가사노동자 권리보장법안과 운동을 ‘아름다운 자바 전통’에 대한 도전으로 해석한다. 또한 이들은 가사노동자들이 공식 노동자로서 권리를 인정받으면 다른 비공식, 불안정 노동자들과의 형평성에 문제가 생긴다는 논리로 이 법안에 반대한다. 이러한 논쟁 속에서 약 20년이 넘는 긴 기간 동안 권리보장법안은 국회에 계류되어 있다.

자바 전통 문화의 후견-피후견 관계가 약화되며 이에 대한 폐해를 개선하고자 근대적 계약 관계에서의 공적 지위를 요구하는 권리보장운동이 출현했지만, 여전히 자바 전통 문화의 영향력으로 인해 그 요구는 충분한 설득력과 영향력을 갖지 못하는 상황이다. 이처럼 인도네시아 자바 문화의 영향을 받는 도시 지역에서는 가사노동자 권리 보장과 관련하여 변화와 지체의 지점이 동시에 발견된다. 임금 주고 노동력을 제공 받는 계약 관계로 변화하고 있는 점은 분명 변화하는 지점이지만, 가사노동자는 여전히 비공식 노동자이며 이에 따라 노동 과정에서 계약 내용의 실천은 매우 유동적이고 이러한 유동성은 가사노동자의 불안정성을 야기한다는 점은 변화가 지체되는 지점이라고 할 수 있다.

이러한 상황에서 가사노동자 권리보장운동의 공적 공간으로의 이동 경로 이탈은 현실적 상황을 고려한 전략적 선택이라고 이해할 수 있다. 권리보장운동의 활동가들은 전통 문화에 기반하여 권리보장법안을 반대하는 정치인과 대립하기보다 적극적으로 만나 설득하거나 요구 사항을 절충한다. 또한 앞서 소개한 바와 같이 이 운동의 과정에서 자신들을 익숙하고 친근한 사적 존재로 표현한다. 이러한 방식의 운동 전략에 대해 한 활동가는 ‘더 많은 친구를 만드는’ 전략이라고 설명했다(Interviewee A). 이 전략에서 요구의 선명성은 약화될 수 있지만, 피해 받는 가사노동자들의 문제를 해결하기 위한 절박하고 시급한 핵심 요구 사항(권리보장법안 입법)은 실현될 수 있다(Interviewee A; B). 권리보장운동을 연구한 전문가는 이 전략에 대해 현재의 상황에서 활동가들이 선택할 수 있는 ‘유일한 전략’이라고 주장했다(Interviewee C). 이들의 요구는 여론의 지지와 정치인들의 입법 활동으로 실현될 수 있는만큼 과거 전통 문화에 전면적으로 도전하지 않으면서도 핵심 주장을 관철시키는 온건한 방식으로 진행될 수밖에 없다는 주장이다.

이러한 전략은 피지배계급의 저항 전략으로 은닉 대본과 하위 정치를 분석한 Scott(1972)의 주장으로도 설명할 수 있다. 그에 따르면, Patron-Client 관계는 주로 수직적으로 묘사되며 피지배자들 사이에는 어떤 수평적 연계도 없을 것이라 예상되지만, 피지배자들의 소통과 저항 전략은 활발히 존재하고 이는 저항 실천으로도 이어진다(Scott 1972; 122). 이 과정에서 피지배자들은 자신의 요구를 전달할 때 폭력에 대한 암묵적 위협과 공손한 어조의 호칭이라는 두 가지 모순적 요소를 혼합하는 경향이 있는데, 이는 일반적으로 피지배 집단들은 자신들의 투쟁과 저항을 순종의 의례 속에 감추어 한편으로는 자신들의 목적을 위장하고 다른 한편으로는 퇴로를 준비해 만약 실패할 경우 초래할 결과를 순화하려는 의도의 전략이다(Scott 1972; 172-173). 이 전략은 피지배자들의 후퇴적 전략이라기보다 지배자들의 ‘공개 대본’을 전유하려는 시도이기도 하다. Scott은 ‘갈등은 대화의 형태를 띠며, 이때 대화의 언어는 주로 공개 대본을 언제나 장악하고 있는 지배 이데올로기의 용어들을 빌려 쓰게 된다... 우리는 지배 언설을 엄청나게 다양한 의미가 적재 가능한, 모양을 마음대로 만들 수 있는 하나의 관용구 혹은 방언이라 간주해도 무방’하다고 주장한다(1972; 182).

즉, 인도네시아 가사노동자 권리보장운동에서 공개 대본으로 작용하는 자바 전통 문화를 넘어서기 위한 활동가들의 은닉 대본은 때로 타협적이고 조심스러운 모습을 보이지만, 이는 교묘하면서도 전략적인 전술이라고 해석할 수 있다. 그러나 권리보장운동에서 현실적 조건인 자바 전통 문화의 잔존을 고려하는 운동의 방식을 치밀한 전술이라고만 평가할 수 있을까. 이러한 운동 방식은 가사노동자

의 권리보장을 위한 변화를 추구하기보다 이 과정에서의 지체를 긍정한다고 비판받을 수 있다. 이러한 전략의 목적인 권리보장법안이 통과되어도 착취 구조를 재생산하는 자바 전통 관계가 청산되지 않는다면 현재 가사노동자의 피해와 불안정성을 온전히 방지할 수 있을지 의문이다. 따라서 자바 전통 문화의 이동성의 맥락에서 권리보장운동의 전개 과정을 타협과 전략의 관점에서 면밀히 관찰할 필요가 있다.

Reference

- Scott, J. C. (1972). Patron-client politics and political change in Southeast Asia. *American political science review*, 66(1), 91-113.
- Hartatik, E. S., & SHINTASIIWI, F. A. (2021). Wong Cilik in Javanese History and Culture, Indonesia. *KEMANUSIAAN: The Asian Journal of Humanities*, 28(2).
- Geertz, Clifford. *The Religion of Java*. Glencoe, IL: The Free Press, 1960
- Arendt, Hannah. *전체주의의 기원*. 서울: 한길사, 2017.
- Butler, Judith. *연대하는 신체들과 거리의 정치*. 경기도: 창비, 2020.
- Scott, J. C. (1990). *Domination and the arts of resistance: Hidden transcripts*. Yale university press.
- International Labour Organization, ILO (2018) *Toward a better estimation of total population of domestic workers in Indonesia*. Eds. Uzair Suhaimi, Muhammad N. Farid

전문가 인터뷰 명단

- Interviewee A, 권리보장운동 활동가, 2022.12.29.
- Interviewee B, 권리보장운동 활동가, 2023.01.06.
- Interviewee C, 권리보장운동 연구자, 2023.05.26.
- Interviewee D, 자바 전통 문화 연구자, 2023.01.20.
- Interviewee E, 자바 전통 문화 연구자, 2023.01.31.
- Interviewee F, 자바 전통 문화 연구자, 2023.05.25.

인도네시아 구 민사등기에 관한 연구 : 법률다원주의와 법계수의 관점에서

전경진(서강대학교 동남아시아학 박사과정)

1. 들어가며

본 연구는 인도네시아 법률 2006년 제23호 「주민등록에 관한 법률(Undang-undang tentang Kependudukan)」 제정되기 이전의 인도네시아 민사등기의 제도적 특성을 고찰하는데 목적을 둔다. 민사등기는 인도네시아의 신분등록제도로 1849년 네덜란드 총독부의 민사법체계 정비 및 확립과정에서 네덜란드 본국에서 운용되던 대륙식 민법을 그대로 계수하며 시작된 인도네시아의 민사등기제도는 독립 후 60여 년이 지난 시점인 2006년까지 식민통치시기 구성된 법규정에 근거하여 운용되고 있었다. 민사등기제도, 특히 출생등록은 식민통치시기부터 독립이후 인도네시아 건국 이후에도 민사법 부분에서의 법률다원주의는 물론 국적문제와 결부되고, 나아가 식민통치시기는 물론 독립이후 1998년 민주화 이전까지 에스닉그룹에 따른 차별의 장치로 활용되었다. 신질서 시기 이주민혈통 내국인을 차별하는데 사용한 이 민사등기제도는 역설적으로 원주민 에스닉그룹의 출생등록을 어렵게 만드는 제도적 장벽이기도 하였다. 2006년 통일법규정 도입 이전의 인도네시아의 민사등기제도는 식민통치시기 각 인구분류별로 개별적인 민사법 법원을 적용하기 위해 도입되었고, 법제도적 관점에서 인도네시아 근현대사의 중요쟁점을 이해하는데 반드시 살펴보아야 한다. 따라서 본 연구에서는 식민통치시기부터 신질서시기까지 확립된 민사등기제도의 구성과정과 그 내용을 보고자 한다.

2. 네덜란드 식민통치시기 확립된 민사등기제도

인도네시아의 민사등기를 이해하기 위해서는 구 종주국이었던 네덜란드의 19세기 당시 상황을 먼저 이해해야 한다. 서구권에서 출생·혼인·사망 등 사람의 신분변동과 관련된 주요사항은 전통적으로 교회가 운용하던 교적부에 의해 이뤄졌다. 교회에 의해 운용되던 신분등록제도가 국가로 운영주체가 바뀌게 된 것은 프랑스혁명으로, 1792년 프랑스 혁명정부가 교회의 교적부를 지방정부로 이관시키면서 국가가 관장하는 신분등록제도가 정착하기 시작했다. 지금의 인도네시아 지역을 통치하던 네덜란드 본국은 1810년 프랑스의 통치를 받기 시작하며 1804년 제정된 프랑스의 민법 일명 ‘나폴레옹법전’의 적용을 받기 시작했다. 이와 동시에 프랑스식 신분등록제도도 동시에 이식되었으며, 1813년 프랑스의 통치가 종료되었음에도 불구하고 프랑스식 민법체계를 네덜란드 실정에 맞게 수정하여 자체적인 법체계를 구성하였다. 이렇게 구성된 네덜란드의 민사법 체계는 민법(Burgerlijke wetboek, BW)을 중심으로 1846년부터 1848년까지 네덜란드총독부에 의해 네덜란드령 동인도(현 인도네시아)

에도 이식되었다. 그러나 네덜란드 동인도의 헌법역할을 했던 1848년 제정 「입법의 일반원칙 (Algemene Bepalingen van wetgeving)」, 1855년 제정 「통치규정(Regeering Reglement)」, 1926년 제정 「네덜란드령 동인도 통치법(Wet op de Staatsinrichting van Nederlandsch-indie)」에서 유럽인과 원주민, 외래동양인의 법적지위와 적용받는 법원(法源)을 엄격하게 구분하고 있었고, 이에 따라 처음부터 모든 인구가 유럽식 신분등록제도인 민사등기의 적용대상은 아니었다.

1) 1849년 조례 – 유럽인만을 대상으로 시작된 민사등기

19세기 중엽부터 네덜란드가 국가적으로 현재의 인도네시아를 통치하기 시작하면서 네덜란드식 제도가 이식되기 시작하였고, 사법제도 역시 네덜란드식으로 계수(繼受)되었다. 민법과 밀접한 관계를 맺고 있는 신분등록제도 역시 이러한 맥락에서 프랑스식 신분등록제도를 기초로 만들어진 네덜란드식 신분등록제도 민사등기(Burgerlijke Stand)가 도입되었다. 관보 1849년 제25호 「유럽인의 민사등기부에 관한 조례(Reglement op het houden der registers van den Burgerlijken Stand voor Europeanen)」를 통해 시작된 민사등기는 민법상 가족법 적용을 받는 유럽인만을 대상으로 1850년 1월 1일부터 운용되기 시작되었고, 후술할 화인 및 원주민 대상 민사등기제도의 뼈대가 되었다.

1850년 시행된 민사등기는 프랑스식 신분등록제도의 몇 가지 특성을 반영하고 있었다. 1) 출생신고는 출생일로부터 3일 이내 경료해야하며 2) 출생신고 기간이 지연될 경우 법원의 결정문을 받아 민사등기소에 등기할 수 있으며 3) 강력한 부성추정의 원칙으로 혼인 외 자녀의 경우 출생증서에 생물학적 부의 성명을 기재할 수 없고 모의 성명만 기재할 수 있었다.¹⁾

본 규정을 적용받는 인구는 1) 네덜란드인 2) 유럽인 및 유럽인을 혈통으로 하는 국가의 국민 3) 일본인 4) 네덜란드와 유사한 가족법을 도입한 국가의 국민 5) 전술된 1)에서 4)을 부계혈통으로 둔 인도네시아 거주자이다. 이 중 3)과 4)에 대해 자세히 보자면 일본인의 경우 명치유신 이후인 1898년 프랑스 나폴레옹 법전과 독일민법전을 계수하여 일부일처제를 근간으로 하는 일명 “명치민법”이 도입되었고, 이후 상호 최혜국대우를 골자로 하는 일란통상항해조약에 따라 해당규정을 적용받게 되었다. 4)의 경우 태국이나 터키와 같이 해당국가의 가족법이 일부일처제 등 유럽식 가족법과 상통하는 경우에 해당되었다. 즉 통치규범상 공법상 유럽인에 해당되지 않더라도 네덜란드 민법전 가족편과 상통하는 경우에는 민사법적으로는 유럽인으로 보았던 것이다.

2) 1917년 조례 – 화인으로 적용대상이 확대된 민사등기

네덜란드 동인도회사가 현재의 인도네시아 지역을 장악하기 시작할 때부터 화인(華人)은 중요한 존재였다. 네덜란드 동인도회사는 1717년부터 화인을 통제하기 위하여 화인 중 유력인사를 “까삐탄”(Kapitan)이라는 무급직책에 임명하였고, 이들을 통해 동인도 내 화인사회를 간접적으로 지배하였

1) 본 규정과 관련하여 요시다 마코토(吉田信, 2002)의 연구는 상당한 의의를 갖는다. 네덜란드계 남성을 부로 둔 혼혈 여성의 경우 자동으로 네덜란드국적을 취득했는데, 이들이 원주민남성과 법적으로 혼인할 경우 부계국적주의·부부국적동일주의에 의해 여성도 네덜란드 국적을 자동으로 상실하고 인구분류에서도 원주민 대우를 받게 되는 결과가 발생하였다. 네덜란드 국적법이 혼외자의 경우 모의 국적을 따르도록 하는 규정을 명문화하고 있었기 때문에 이러한 통혼에서 부부는 사실혼관계를 유지하고 자녀의 경우 모의 국적을 따르도록 혼외자로 출생등기를 하여 모와 자는 법적으로 유럽인 처우를 유지하였다.

다. 동인도 내 화인집단과 네덜란드 총독부를 연결하는 이 까삐탄 및 화인관리들이 속한 관청이 공관(Kong Koan)으로, 공관은 화인사회의 대소사를 담당하는 역할을 하였다. 이 중 하나는 화인의 동인도 내 정착, 퇴거, 출생, 혼인 및 이혼, 사망에 대해 기록 및 관리하였고, 공관에서의 기록은 공문서로서 인정되었다.

그러나 신해혁명을 계기로 1910년대 동인도 내에서 화인에 대한 사회적지위 및 법적지위에 관한 논쟁과 사회적 변화가 발생하였고, 네덜란드 총독부에서도 전체 세입 중 징세청부에 의한 수입의 비중이 점차 감소함에 따라 기존처럼 화인을 간접적으로 통제하는 대신 유럽인과 마찬가지로 민법을 적용받도록 하고, 이와 동시에 공관을 통해 신분을 등록하는 대신 총독부가 운영하는 민사등기소를 통해 출생·혼인·입양·사망신고를 하도록 의무화했다. 화인의 출생등기는 정주권(Ingezetenschap)과 신민권(Onderdaanschap), 이어 독립 후 이들의 국적과 밀접하게 연관된다는 점에서 주목해야 한다. 네덜란드령 정주권을 가진 부모에게서 출생한 자의 출생지가 네덜란드령일 경우 부모의 국적과 관계 없이 네덜란드신민의 자격을 자동으로 취득하게 되었고, 이는 훗날 독립 직후 출생지주의(Ius Soli) 국적주의를 취했던 인도네시아에서 화인의 국적취득 근거로 중요하게 활용되었다. 민사등기소에서 발행한 출생등기증서(Acte van Geboorte)나 총독부에서 발급한 정주권증서(Verklaring Van Ingezetenschap)에 표기된 출생지는 각 화인이 대륙태생인지 동인도태생인지 명확하게 설명해주는 근거자료로 요구되었던 것이다.

3) 1920년 조례 - 상류계층을 대상으로만 적용된 원주민의 민사등기

원주민에 관한 출생·사망신고는 1920년 제정된 원주민의 민사등기에 관한 조례에 의해 1927년부터 시행되었으나 모든 원주민이 민사등기의 대상이 되었던 것은 아니다. 원주민 자바 및 마두라에 거주하는 원주민 중 최하위 작위인 마스(Mas)를 제외한 뿌리야이(Priyayi) 계층과 화란총독부와 밀접한 관련이 있는 대상만 1920년 민사등기의 적용대상이 되었다.²⁾ 원주민의 민사등기는 적용되는 가족법이 화인이나 유럽인과 달리 아다트법(Hukum Adat)과 이슬람 샤리아를 적용받았기에 출생 및 사망등기의 운용방법도 전자와는 확연한 차이를 보여주었다. 가시적인 차이점은 출생신고의 기일에 차이가 있으며, 지연출생신고 시 법원을 통한 결정문을 통한 지연신고에 관한 규정이 없다는 것이었다. 전자의 경우 화인과 유럽인이 10일 이내 출생신고가 의무였던 것과 달리 원주민의 경우 출생으로부터 2개월 이내 출생신고를 하도록 규정되어 있으며, 원주민의 경우 총독부가 운영하는 법원의 재판대상이 아니었으므로 법원의 결정문을 통한 지연신고 자체가 성립되지 않았던 것이다.

4) 1933년 조례 - 가족법 적용에 따라 별도의 규정이 적용된 기독교신자 원주민

원주민 중 기독교 신자의 경우 전술된 1920년 원주민의 민사등기에 관한 조례의 적용을 받았으나,

2) 구체적으로 ① 자바·마두라에 거주하는 ‘마스’(Mas) 작위 이상의 작위를 가진 뿌리야이 ② 월 100굴덴 이상 급여를 받는 원주민 공무원 및 연금수령자 ③ 모든 군인 및 군인연금을 수령하는 원주민 ④ 기독교신자 원주민 ⑤ 동인도 관보 1917년 제12호 조례에 따라 유럽인과 동등하게 민사법을 적용받는 원주민 그리고 ①에서부터 ⑤에 해당되는 자를 부계혈통으로 둔 원주민이 적용대상이었다. 그러나 기독교신자 원주민은 가족법과 관련하여 1933년 별도의 법규를 적용받게 됨에 따라 관보 1933년 제76호 조례에 의해 본 규정의 적용대상에서 제외되었다.

1933년 기독교신자 원주민의 결혼에 관한 조례(*Huwelijke Ordonantie Christen Inlanders, HOCI*)가 도입되면서 보통의 원주민과는 다른 별개의 법령을 적용받게 되었다. 1933년 규정 이전의 경우 자바 및 마두라에 거주하는 원주민 기독교신자만 출생 및 사망신고 대상이었으나, 해당규정의 도입으로 인해 마나도, 미나하사, 암본 등 당시시점으로 기독교 전파가 상당히 진척되었던 말루쿠 제도의 대부분 지역이 민사등기 대상지역으로 확장되었다. 주목해야할 점은 당시 기독교 전파가 이뤄진 수마트라의 지역의 경우 본 조례의 적용지역에서 제외되었다. 이는 말루쿠제도의 기독교신자 원주민의 경우 일부일처제를 골자로 하는 가족유형을 취하고 있었으나, 수마트라의 경우에는 기독교신자라도 모계혈통을 따르거나 일부다처제를 유지하는 경우가 있었기 때문에 본 조례를 적용하기 곤란했기 때문이다.

3. 인도네시아 독립과 신질서 시기까지 유효했던 민사등기에 관한 구법령

수카르노가 집권하던 일명 ‘구질서’(Orde Lama)기간 동안 민사등기법령에 관한 개정이나 통합에 관한 논의에 관한 연구는 전무하다. 이는 수하르토가 9.30사태로 인해 막 집권하기 시작했던 1966년 12월 민사등기 및 화인을 대상으로 한 창씨개명에 관한 내각령의 존재감이 매우 막강했기 때문이며, 구질서 체제에서 식민지시기 법령은 1945년 헌법과 상충하지 않는 이상 유효성을 그대로 인정했기 때문이다. 1963년 대법원에 의해 다수의 개별 법조항이 헌법에 부합하지 않는다는 이유로 무효화하는 조치가 이뤄지는 과정에서 유럽인 부(父)가 혼외자를 인지하였을 경우 해당 자녀와 친모와의 법적 관계를 절단시키는 법조항을 무효화되었음에도 불구하고 민사등기제도 자체는 유지되었다.

수하르토 집권과 동시에 시작된 ‘신질서’(Orde Baru) 체제에서 민사등기는 새로운 변화를 맞이하게 되었다. 대통령지시(Insturksi Presiden Kabinet) 제31/U/IN/XII/1966호는 인도네시아화인의 성명을 인도네시아식 성명으로 강제개명하도록 한 지침이지만, 한편으로는 인도네시아 내 모든 민사등기소에서 인구분류 구분 없이 모든 에스닉그룹의 민사등기를 취급하도록 하며, 동시에 민사등기 상 각종 증서 상부에 직접적으로 표시했던 인구분류가 나타나지 않게 하고 이를 대신하여 인도네시아 국적자(Warga Negara Indonesia, WNI)와 외국국적자(Warga Negara Asing, WNA)로만 명시하게 변경했다. 이와 더불어 각 규정 별 대상지역의 제한을 폐지하고, 자바 및 마두라에 거주하는 뿌리야이 계층에만 적용되던 1920년 규정의 일부 조항을 폐지하여 인도네시아 내 모든 원주민이 해당규정을 통해 출생 및 사망등기를 하도록 하였다.

그러나 전술한 내각령은 자체적인 법률을 마련하기까지 기존 법령을 의용하기 위한 목적으로 도입되었다는 한계가 있었다. 2006년 자체법령을 마련하기까지 민사등기 증서에 표기된 등기근거에 따라 제도적으로 에스닉그룹별 사회적 차별이 발생하기도 하였고, 식민통치시기 민사등기의 대상이 되지 못했던 아랍계, 인도계 등 비화인 외래동양인의 경우 1986년 내무부지침이 마련되기 이전까지 법령근거의 부재로 신분등록에서 완전히 배제되는 ‘포용적 배제’ 현상이 발생했다.

4. 법률다원주의와 민사등기의 관계성과 그 한계점

네덜란드 총독부가 식민통치시기 점진적으로 도입한 민사등기는 총독부가 직접통치대상을 점진적으로 확장해나가면서 동시에 민사등기의 적용대상도 확장되어 나갔다. 그러나 각 통치대상 인구분류에게 적용되는 민사법 상 법원(法源)이 상이했으며, 사법권의 적용범위도 상이했기 때문에 모든 인구분류에게 일괄적으로 동일한 기준으로 민사등기를 적용할 수는 없었다. 그러나 구 민사등기의 문제점을 분석한 파리드(Farid, 1998)나 수곤도(Sugondo, 2005)의 연구에서는 제도가 구성되는 과정에서 입법의도나 그 배경에 대해 감안하지 않았다는 한계점을 갖는다. 화란령 동인도에 정착한 화인에 대해서는 이들의 이주사유는 물론 현지인들과 융합되지 않은 이들에게 대륙법식 민사법을 적용하여도 원주민 사회의 분란을 야기하지 않았을 것이라는 확신에 의해 화인에 대해서는 민사등기를 적용하였고, 일정수준 유럽식 가족법체계를 받아들인 기독교신자 원주민에 대해서도 가족법 및 민사등기의 대상으로 확장하였지만, 이슬람 및 관습법을 따르는 자바 원주민 사회에 대해서는 총독부 스스로도 분쟁의 가능성을 인지하여 이를 강제할 수도 없었고, 원주민 엘리트 사회에서도 이에 대한 논의가 나올 때마다 강력하게 반발하였다.

출생신고기한과 관련하여도 당시 식민지 상황 상 각 인구분류별로 동일한 기준을 적용할 수 없었다. 유럽인과 화인에 대해서는 18세기부터 총독부에서 지정한 지역에 한하여 거주할 수 있도록 하였으나, 민사등기의 적용대상으로 포함된 뿌리아이계층 원주민에 대해서는 유럽인 및 화인과 동일한 기준을 적용할 수 없던 것이다. 구체적으로 유럽인과 화인에 대해서는 관할지역 민사등기소에서 10팔(Paal) 이하 거리에 거주하는 자에 대해서는 출생으로부터 3일 이내, 10팔 이상 거리에 거주하는 자에 대해서는 10일 이내 출생신고를 경료하도록 하였다.³⁾ 출생신고기한을 3일로 정한 것은 네덜란드가 계수한 프랑스 민법에서 그 연원을 찾을 수 있다. 프랑스혁명 이전 출생기록은 가톨릭교회의 세례대장에 의존하였다. 당시 높은 영아사망율로 인해 출생한 아동의 구원관과 관련하여 논란을 최소화하기 위해 가톨릭교회는 시노드를 통해 부모에게 자녀가 출생했을 경우 가급적 빠른 시일 내에 세례를 주도하도록 지시하였고, 왕실의 칙령으로도 반포되어 프랑스에서는 출생 후 48시간 이내 영아세례를 주는 것이 문화적으로 정착되었다. 따라서 교회의 세례대장은 출생등록부와 동일한 역할을 하였던 것이다. 프랑스혁명이 진행되면서 교회가 지닌 권한을 국가로 이양하는 과정에서 세례대장은 국가가 관장하는 민사등기의 출생등록으로 대체되었고, 영아세례와 마찬가지로 출생 이후 3일 이내 출생신고를 경료하도록 하게 된 것이 본 규정의 연원이라고 할 수 있다.

법원의 결정문을 요구하는 지연신고와 관련하여서도 당시 프랑스의 상황이 반영되어 있다. 민사등기를 관장하는 시장 및 하위공무원의 허위등재를 견제하기 위해 법원에게 지연신고에 관한 통제권을 부여한 것이 그 시초로, 프랑스의 나폴레옹 법전을 그대로 계수한 네덜란드에서도 동일하게 적용되었다. 따라서 통치규정 상 “일치의 원칙”에 의해 본국의 법령을 그대로 적용받는 유럽인들에게도 본 규정이 동일하게 적용되었고, 네덜란드령 동인도에 경제적 이유로 이주해온 화인에 대해서도 동일하게 본 규정을 적용했던 것이다.

그러나 외래동양인 중 소수였던 아랍계와 인도계에 대해서는 민사부문에서 이들의 관습법에 따르도록 했기 때문에 화인처럼 민사법에 의한 민사등기를 적용할 수 없었다. 이들의 출생 및 사망등기는

3) 1팔은 자바의 경우 1506.94m, 수마트라의 경우 1851.85m가 적용되었다. 유럽인을 제외한 나머지 인구분류는 자바 및 기타지역에서 주로 이뤄졌기 때문에 이 경우 10팔은 15.06킬로미터로 보아야 한다.

1980년대 내무부가 지침을 마련하기 전까지 민사등기소에 등기되지 못하는 대신 이와 관련한 증명서류가 필요할 때마다 성인 두 명을 증인으로 필요로 하는 인우보증을 통해 민사등기소가 등기에 관한 관련법규 미비라는 사유를 기재한 출생 및 사망사실에 대한 확인서(Surat Kenal Lahir · Surat Kenal Mati)를 발행하는 방식으로 처리하였다.

1980년대 원주민에 대한 지연신고 및 아랍계와 인도계를 비롯한 비화인 외래동양인의 출생 · 사망 등기에 관한 내무부 지침이 마련되면서 법규 밖 구성원에 대해서도 비로소 민사등기의 권원이 마련되었다. 구체적으로 이들에 대해서는 지연신고 시 법원의 결정문을 요구하는 유럽계 · 화인과 별개로 지역별 민사등기소를 관장하는 시장 · 군수의 허가로 민사등기를 진행하도록 하였다. 비화인 외래동양인에 대해서는 신고기일도 원주민과 동일하게 60일을 적용하게 되었는데, 이들의 민사등기 증서에는 “관보 외”(Non-staatsblad) 민사등기 대상자라는 것이 명기되었다. 1966년 민사등기에 관한 대통령 지시가 하나의 인도네시아인을 주창하면서 전 민사등기소가 모든 에스닉그룹에 대해 민사등기를 제공하도록 하였음에도 불구하고, 식민지 시기 진행된 인구분류에 따른 분리통치의 유산을 그대로 계승했던 것이다.

5. 나가며

개혁시기인 2006년 민사등기에 대한 통일법률이 도입되기 이전까지 운용된 인도네시아의 민사등기제도는 오래된 식민지유산이자 동시에 법제도 측면에서도 국가건설과정에서 어떻게 다종족사회를 통합시켜야하는지 보여주는 전형적인 사례였다. 혼인과 관련해서는 1974년 제1호 법률로 각 구성원별 종교에 따라 진행되는 종교혼을 민사혼으로 인정하는 방식으로 이를 해결하고자 했으나, 출생과 사망에 관해서는 여전히 에스닉그룹별로 적용되는 별개의 법규를 유지하고 있었다. 종전 연구에서는 이를 단순히 차별적인 법제도로만 인식하고 이를 통일하여야만 한다고 보고 있었으나, 본 연구는 각 에스닉그룹별로 민사등기에 적용되는 각종법규가 역사적으로 어떻게 도입되었고, 차별적 요소라고 보았던 요인들의 배경에는 무엇이 있었는지 보고자 하였다. 연구대상인 구 민사등기에 관한 법규들이 이미 폐지된 법규정이라고 하나 법계수와 법규의 경로의존성을 생각한다면 연구를 통해 인도네시아 사회에서 빈번한 취약계층의 법적제도 접근성 제약을 고려하는데 기여할 수 있을 것으로 본다.

참고문헌

- Farid, Mohammad. 1999. *Birth registration in Indonesia*. Jakarta:PLAN Indonesia.
- Gautama, Sudargo. 1963. *A legal status of foreigners in Indonesia*. Djakarta:PT.Kinta.
- Gautama, Sudargo and Robert N. Hornick. 1983. *An Introduction to Indonesian Law:Unity in Diversity*. Jakarta:Alumni.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2011. *An Introduction to Indonesian Law*. Malang:Setara Press.
- Mingaars, P., Heij, J., Smith, M., & Posthumus, P. (2005). “P”. In *Indisch Lexicon*. Leiden, The Netherlands:

Brill.

- Sugondo, Sulistyowati. 2005. *Catatan Sipil Nasional*. Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.
Inpres No. 31/U/IN/12/1966 (Indonesia)
- Reglement houden der registers van den Burgerlijken Stand voor de Europeesche en daarmede gelijkgestelde bevolking in Nederlandsch-Indië op 10 Mei 1849 (1849 Staatsblad 25).
- Reglement op het houden der registers van den burgerlijken stand voor de Chineezzen op 29 Maart 1917 (1917 Staatsblad 130)
- Reglement op het houden van de registers van den burgerlijken stand voor eenige groepen van de niet tot de onderhoorigen van een zelfbestuur behorende Inlandsche bevolking van Java en Madoera op 15 October 1920 (1920 Staatsblad 751).
- Reglement op het houden van de registers van den burgerlijken stand voor de Christen-Inlanders op Java en Madoera, in de Minahassa en in Amboina, Saparoea en Banda op 15 Februari 1933 (1933 Staatsblad 75).
- Surat Edaran Bersama No. Pemdes 51/1/3 and J.A. 2/2/5 (Indonesia).
- Benoit. Laplante. 2018. From France to the Church: The Generalization of Parish Registers in the Catholic Countries. *Journal of Family History*. 44(1). 24-51.
- Gourdon, Vincent and Catherine Rollet. 2009. Les mort-nés à Paris au XIXe siècle : enjeux sociaux, juridiques et médicaux d'une catégorie statistique. *Population*, 64, 687-722.
- Hisyam, Muhamad. 2014. Nahdlatul Ulama dan Problematika Relasi Agama-Negara di Awal Kemerdekaan RI. *Jurnal lektur keagamaan*. 12(1). 149-184.
- Noiriel, Gérard. 2002. "2. The Identification of the Citizen: The Birth of Republican Civil Status in France" In *Documenting Individual Identity: The Development of State Practices in the Modern World* edited by Jane Caplan and John Torpey, 28-48. Princeton: Princeton University Press.
- 박희호. 2012. "인도네시아의 법률다원주의". 『외법논집』. 36(1). 115-132.
- 장창민. 2019. "인도네시아 혼인법제에 관한 연구". 『법학연구』. 29(1). 37-62.
- 近藤敦. 1994. "「国民」と「住民」の参政権をめぐるヨーロッパと日本の比較研究：外国人の地方参政権の導入は憲法改正か法律改正か?". 『九州産業大学商経論叢』. 35(2). 261-305.
- 吉田信. 2002. "オランダ植民地統治と法の支配-統治法109条による「ヨーロッパ人」と「原住民」の創出". 『東南アジア研究』. 40(2). 115-140.

인도네시아의 민주적 혁신 실행 연구 : 참여예산제(participatory budgeting)를 중심으로

조규린(서울대학교 정치학 전공 석사과정)

민주적 혁신(Democratic Innovation) 논의는 '선호'가 '숙의'로 얼마나 바뀌고 있는지, 민주주의 시스템과의 상호작용이 얼마나 잘 이뤄지고 있는지 등과 관련해, 범위가 확장되고 있다. 이러한 맥락 속에서, 본 글은 민주적 혁신의 한 형태인 참여예산제(participatory budgeting)에 초점을 맞춰보고자 한다. Shin(2015)의 연구는 후견주의 정치 논의에서 어떤 행위자(유권자 또는 정치인)가 후견주의의 원인이 되는지 인도네시아 정치 환경에서 살펴봤다. 해당 연구에 따르면, 정치 활동(정치 참여의 변수 중 투표(vote)와 정당(party)이 유의미)에 참여한 유권자가 후견주의 네트워크를 요구했다. 이에 착안해, 정치 참여의 범위가 민주적 혁신의 '참여성'¹⁾의 형태도 포함할 수 있다면, '참여예산제 참여'도 적용해 볼 수 있다고 생각한다. 정치 일반뿐만 아니라, 참여예산제 작동에 있어서도 후견 정치가 나타난다면, 어떤 행위자에 의한 것인가? 인도네시아 유권자는 참여적인 환경에서도 후견주의 행태를 보일 것인가? 한편, 인도네시아 정치 행위자는 참여적인 환경에서도 자신의 정치적이고 재정적으로 강력한 힘을 이용해, 후견-피후견 관계를 지속할 것인가? 참여예산제라는 실질적인 제도에서의 후견 정치 및 후견 네트워크가 나타난다면, 어떤 행위자에 의해 어떻게 작동되는 것인지 문제를 제기해 보고자 한다. 위의 두 가지 차원(유권자 혹은 정치인)의 질문 중, 본 글은 인도네시아 유권자의 측면에서 우선 생각해 보고자 하며, 추후 실험 방법을 통해 연구를 진행할 예정이다.

인도네시아의 참여예산제, 그 속의 후견 정치에 주목하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 세계 최다 무슬림 국가인 인도네시아는 이슬람교와 민주주의가 공존할 수 없다는 기존의 관념에서 벗어나고 있다는 평가를 받고 있기 때문에, 인도네시아 민주주의의 실천 방식은 이슬람 세계에 시사점을 줄 수 있다고 본다. 또한, 종족과 지역, 관습이 다양하기 때문에, 여러 사회집단의 민주적 혁신 실천 사례로 알아볼 필요가 있다. 둘째, 인도네시아 헌법 전문에 나오는 '뻘짜실라(Pancasila, 이후 뻘짜실라)'의 네 번째 원칙에서 참여예산제라는 '제도' 실천의 근거를 찾아볼 수 있다. 다섯 가지 원칙을 의미하는 뻘짜실라 중, 네 번째 원칙(Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan)은 '협의와 대의 안에서 지

1) 김주형·서현수(2021)는 민주적 혁신 중에서도 '참여예산제(Participatory budgeting)'를 '참여성'을 보이는 한 가지 유형으로 분류하고 있다.

혜를 바탕으로 한 민주주의'로 해석되는데(최경희, 2020), 토의 혹은 협의를 뜻하는 '빠르무사와라판(permusyawaratan)'의 어근인 '무사와라(musyawah)'가 참여예산제 실행의 민주적 혁신 요소를 담고 있다고 볼 수 있다. 셋째, 발전 계획 및 예산 할당(development planning and budget allocation) 작동 과정에는 잠재적 유권자를 포섭하기 위한 비공식 '후견-피후견 네트워크(patron-client networks)'가 있다는 연구가 있다(Djani et al, 2009). 지방에서 이뤄지는 발전 계획 협의인 '무스렌방(musrenbang, Musyawarah Perencanaan Pembangunan)'에서의 과정이 정치인들의 이익에 포획돼 있다는 것이다(Aspinall and Berenschot, 2019). 앞서 기술한 것과 같이, 민주적 혁신의 시행과 그 범위가 시민의 선호에서 속의로 확대되고 있음에도 불구하고, 후견주의 행태가 인도네시아 참여예산제에서 나타나고 있다면 주목할 필요가 있다고 본다. 이는 참여예산제 시행과 별개로 질적인 차원의 고찰이라 볼 수 있다.

인도네시아에서는 권위주의 정권²⁾ 때부터 참여예산제의 원리를 담은 '커뮤니티 주도의 발전 프로그램(community-driven development program)'이 실시됐다(Wampler et al., 2021). 이후 국제기구 및 국제비정부기구³⁾를 통해 참여예산제 메커니즘을 학습했고, 중앙정부보다는 지방 단위에서 참여예산제 실행에 힘썼다(Sintomer et al., 2013). 2000년, 솔로(Solo)⁴⁾ 시와 두마이(Dumai) 시, 반둥(Bandung)시의 한 지역(kabupaten)에서 참여예산제인 '무스렌방(musrenbang)'이 파일럿 프로젝트(pilot project)로 시작됐다(Rifai et al, 2016). 참여예산제의 전신이라 볼 수 있는 KDP(Kecamatan Development Program)와 PNPM(Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat, National Program for Community Empowerment)⁵⁾를 통해 시민 사회는 발전했지만, 이후 참여예산제가 마을에 미친 실질적인 영향력은 확인할 수 없다는 논의도 있다(Touchton et al., 2023). 이후 2014년에는 제6호 마을법(Law No. 6/2014 on Villages)을 통해 자치권(autonomy)과 재정권 이양(fiscal devolution)이 이뤄졌다(Antlöv, 2019). 즉, 인도네시아에서의 참여예산제는 확장 적용됐다고 볼 수 있다.

2) 1980년대 권위주의 정권에서 시작했으며(Antlöv & Wetterberg, 2022), 1990년대에는 참여예산제의 특징을 지닌 시스템이 인도네시아 지방으로 확산됐다고 한다(Wampler et al., 2021).

3) 국제비정부기구(NGO) 관련해서는, 2003년 국제투명성기구(Transparency International)를 통해 브라질의 참여예산제 사례를 습득했다고 한다.

4) 수라카르타(Surakarta)라고도 불리는 솔로(Solo) 시는 자와섬의 1/3을 차지하는 중부 자와(Jawa)에 위치해 있고, 제2의 도시이자 상업 도시로 자바 문화(Javanese culture)를 꽃피우고 있다. 파일럿 프로젝트로 참여예산제가 시행된 솔로 시는 앙콧(angkot) 운전자, 길거리 사람들과 같은 주변화 된 사람들의 참여를 포괄하며 운영됐다(Rifai et al, 2016).

5) 세계은행(World Bank)의 Kecamatan Development Program(KDP)으로 처음 시작해서, 2008~2015년 동안 인도네시아의 빈곤 줄이기 의제의 플래그십 커뮤니티 임파워먼트(flagship community empowerment)였다(Antlöv & Wetterberg, 2022).

인도네시아의 분권화 이후 지방 정부는 정치적으로, 또 재정적으로 강력해졌으며 지방의 결정권자로서 군수(bupati) 또는 시장(walikota)은 지방 거버넌스(governance) 측면에서 중요해졌다(Aspinall and Berenschot, 2019). 그러한 중요성에도 불구하고, 상급 관료 후보자는 RW(Rukun Warga)/RT(Rukun Tetangga)로 대표되는 지역의 하급 대표들을 포섭해, 자신을 위한 투표를 보장("guarantee" the votes)하고 하급 지역에 대한 기부금을 지급하거나 지역에 도움이 되는 프로그램 혹은 패키지를 제공하는 거래 정치(transactional politics)가 일어나고 있다(Aspinall and Berenschot, 2019). 인도네시아 정부 관료가 하급 단위인 RW(Rukun Warga)/RT(Rukun Tetangga)에 참여예산제 절차를 주입하는 방식이기 때문에, '국가-사회' 관계에 묶여 사회 변화가 어려울 수 있다는 점도 지적된다(Wampler et al., 2021).

한편, 유권자 측면에서의 기존 연구를 살펴보면, Van & Kantorowicz(2021)는 네덜란드 시민의 참여예산제에 대한 지지(혹은 지지하지 않음) 원인을 알아봤는데, 시민들의 도구적인 동기 및 고려(instrumental motivation/considerations)로는 사리 추구(self-interest)와 사회적 의존(sociotropy)이 있으며, 사회적 의존보다 사리 추구가 지배적이라는 예비적 결과(preliminary evidence)를 내놓는다. Kim(2015)은 '사리 추구(self-interest)'에 대한 다층적인 심리적 구조를 보여주는데, 자신의 실제 이익 및 경제적 상황과 별개로, 사회 전체의 이익을 위한 투표(현직자 투표에 반대)를 하기도 한다고 주장한다. 도구적 동기는 사리 추구뿐만 아니라 사회적 의존을 의미한다고 볼 수 있기 때문에(Kim, 2015), 중층적이고 복합적이다. 따라서, 참여예산제 실행에서 인도네시아 유권자가 후견주의를 바란다고 가정했을 때, 도구적 동기의 다층성을 나눠서 살펴볼 필요가 있다. 인도네시아 유권자의 도구적 동기 내막을 후견주의로만 단정 지을 수 없을 가능성도 있기 때문이다.

유권자의 측면을 분석하기 위해, 인도네시아 유권자의 RW/RT 투표에 대한 컨조인트(conjoint) 실험 방법을 적용해 볼 수 있다. 앞서 기술한 것과 같이, 상급 관료와 하급 단위의 연결성이 참여예산제에서도 나타난다는 점에서, 컨조인트를 통해 여러 속성(attribute)을 제시하면, 유권자 선택의 세밀한 인과관계를 분석할 수 있기 때문이다. Auerbach & Thachil(2018)은 인도 슬럼 지역에서의 지역 브로커(슬럼 리더)에 대한 사람들(client)의 선호를 분석했는데, 슬럼 리더의 도시 관료와의 '연결성'을 구체적인 직업의 형태로 구체화해, 컨조인트 실험 프로필로 제시했다. 이처럼 상급 관료와의 연결성을 보여줄 수 있는 속성을 활용한다면, 인도네시아 유권자 선택의 인과 효과를 알아볼 수 있을 것이다. 실제 연구에 있어서, 후견주의에 대한 정의는 보다 구체화될 필요가 있으며, 컨조인트 외에도 설문 실험(survey experiment)과

같은 실험 방법이 실시된다면 연구의 정확성이 높아질 것이라 기대한다.

본 글은 인도네시아에서 후견-피후견 네트워크가 민주적 혁신의 종류 중 하나인 참여예산제에서도 드러나고 있을 경우, 어떤 행위자가 참여예산제의 실제 시행에 영향을 주고 있는지 문제를 제기해 봤다. 특히, 인도네시아 유권자의 측면에서 도구적 동기의 다양성에 대해 생각해 봤는데, 이와 관련해 추후 실제 연구를 진행하고자 한다. 연구의 목표는 인도네시아의 민주적 혁신 그 자체와 별개로, 민주적 책임성에 대한 고찰이다. 즉, 참여적 속의 민주주의를 시행하는 데 있어서도 후견주의 네트워크가 나타난다면 인도네시아의 민주적 책임성은 어떻게 평가될 수 있는가? 민주적 책임성의 질적인 차원에 있어, 참여예산제의 내부 동학에 대한 재고가 필요하다.

<참고문헌>

- 김주형 · 서현수. 2021. "민주적 혁신의 개념과 유형: 민주주의의 회복과 재발명 사
이에서." 『현대정치연구』 14(3): 53-95.
- 최경희. 2020. "민주주의 질 연구: 인도네시아 사례를 중심으로." 『비교민주주의연
구』 16(1): 287-318.
- Antlöv, Hans. 2019. "Community Development and the Third Wave of
Decentralization in Indonesia: Local Politics and Citizen Responses in the
Implementation of the 2014 Village." *Law Swedish Journal of
Anthropology* 2(1-2): 17-31.
- Antlöv, Hans, and Anna Wetterberg. 2022. "Indonesia: Deliberate and Deliver –
Deepening Indonesian Democracy through Social Accountability." In
Deliberative Democracy in Asia, edited by, Baogang He, Michael Breen
and James Fishkin, 38-53, Routledge.
- Aspinall and Berenschot. 2019. *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and
the State in Indonesia*. Cornell University Press.
- Auerbach and Thachil. 2018. "How Clients Select Brokers: Competition and
Choice in India's Slums." *American Political Science Review* 112(4):
775-791.
- Djani, Luky, Ian Douglas Wilson, and Teten Masduki. 2009. "Governing Favors:
An Investigation of Accountability Mechanisms in Local Government
Budget Allocation in Indonesia." *AIGRP Policy Brief 8*. Canberra.
- Kim A. 2014. "The curious case of self-interest: Inconsistent effects and
ambivalence toward a widely accepted construct." *Journal for the Theory
of Social Behaviour* 44(1): 99-122.
- Rifai, A., Asterina, N. and Hidayani, R. 2016. *Improving the transparency,
inclusivity and impact of participatory budgeting in Indonesian cities*.
Yayasan: Kota Kita.
- Shin, J. H. 2015. "Voter Demands for Patronage: Evidence from Indonesia." *Journal of East Asian Studies* 15(1): 127-151.
- Sintomer Y, Herzberg C, Allegretti G. 2013. *Participatory Budgeting Worldwide*,
Bonn: ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH.
- Touchton, M., McNulty, S., and Wampler, B. 2023. "Participatory Budgeting and
Community Development: A Global Perspective." *American Behavioral
Scientist* 67(4): 520-536.
- van der Does, R., and Kantorowicz, J. 2021. "Why do citizens (not) support
democratic innovations? The role of instrumental motivations in support
for participatory budgeting." *Research and Politics* 8(2): 1-9.
- Wampler B., McNulty S., Touchton M. 2021. *Participatory budgeting in global
perspective*. Oxford University Press.

2021년 미얀마 쿠데타 발생 이후: 민 아웅 흘라잉의 국가행정평의회(SAC) 분석

박성민(서강대학교 동남아시아학협동과정 석사과정생)

1. 들어가며

지난 2021년 2월 1일, 민 아웅 흘라잉(Min Aung Hlaing) 최고사령관의 지도 아래 미얀마 군부(땃마도)는 쿠데타를 일으켜 국가 고문이었던 아웅산 수찌(Aung San Suu Kyi)와 대통령 윈민(Win Myint)을 구금하고 권력을 장악하였다.

쿠데타 발생 이후 현재까지 민 아웅 흘라잉 군부 정권에 대한 시민들의 반대 시위뿐 아니라 미얀마 전역에서 교사, 의사를 비롯한 전국의 공무원과 노동자들이 시민불복종운동(CDM)에 동참하였다(New Mandala 2021). 더불어 미국과 유럽을 포함해 여러 국가와 국제기구들의 제재와 비판 성명도 끊임없이 이어지고 있으며, 군부에 반대하는 소수민족 무장단체와 내전 또한 여전히 진행 중이다. 그러나 역설적으로 이런 상황 속에서도 민 아웅 흘라잉이 지도하는 군부 정권은 2년이 지난 현재까지 비교적 안정적으로 권력을 유지하고 있다는 평가를 받고 있다. 2021년 2월 2일 민 아웅 흘라잉은 국가 최상위기관이자 최고 통치기구인 국가행정평의회(SAC, the State Administration Council)를 설치하였고, 국가행정평의회는 내·외부적으로 거센 비판과 저항에도 불구하고 비교적 안정적으로 집권을 이어 오고 있다.

본 발표에서는 현재 군부 정권이 당면한 도전들 가운데 군부의 장기간 권력 유지에 기여하는 요인들을 국가행정평의회(SAC)를 통해서 검토하고, 2021년 쿠데타 이후 조직된 신군부의 이해를 목표로 한다. 먼저, 2021년 쿠데타가 발생하게 된 배경과 이후 동향을 살펴본다. 둘째, 민 아웅 흘라잉이 쿠데타로 정권을 잡은 직후 설치한 최고 통치기구인 국가행정평의회(SAC, the State Administration Council)의 인적 구성 중 고위급 군인과 민간인들의 개인적 특징을 살펴보고 군부의 안정성을 유지하기 위해 민 아웅 흘라잉 군부 정권이 선택한 행동과 역사적인 유사점도 살펴보고자 한다. 이로 인해 비교적 안정적으로 정권을 유지해 올 수 있었던 요인들에 대해서 분석하여, 미얀마의 현 상황과 민 아웅 흘라잉 정권의 안정성에 대해 이해하고자 한다.

2. 2021년 쿠데타 발생 배경과 이후 동향

아웅산 수찌가 이끄는 민주주의민족동맹(NLD)은 지난 2020년에 2008년 신헌법 내용을 개헌하려 시도하려 했지만, 군부의 반대에 통과하지 못했다. 2008년 신헌법의 군부와 관련된 주요 사항은 다음과 같다. (1) 땃마도의 국가의 정치적 리더십 역할 참여 규정, (2) 국민의회(Pyidaungsu Hluttaw) 의석 중 25%는 군부에 할당(최대 440명 중 군 총사령관이 지명한 군의원 110명이 포함), (3) 군 총사령관이

국방장관, 안보내무장관, 국경장관 등 3개의 장관 후보자를 지명, (4) 군 총사령관 지명 3개 부처 장·차관은 군인 신분 유지, (5) 국방안보위원회(NDSC)는 대통령을 포함해 총 11인 중 5명은 군부인사, (6) 군 총사령관은 부통령급, (7) 국가 비상사태시 대통령은 국방안보위원회와 협의 후 전국에 1년간 비상사태를 선언하고 대통령은 입법, 행정, 사법권을 군 총사령관에게 이양함을 선언한다. 이처럼 2008년 신헌법을 통해 미얀마 군부는 언제든지 합법적으로 정치에 개입할 수 있게 하였다. 군부는 전권을 민간정권에 이양하는 모습을 보였으나 사실상 여전히 군부의 개입을 가능하게 하는 의도이자 제도적 장치를 마련해 둔 것으로 볼 수 있다.

2020년 11월 총선거에서 아웅산 수찌 집권당 민주주의민족동맹(NLD)이 총 476석 가운데 83.2%인 396석을 차지하면서 친군부이자 보수주의 성향의 정당인 연방단결발전당(USDP)은 33석을 차지하며 참패했다¹⁾. 뜻밖에도 2020년 총선거에 부정 선거가 있으므로 결과를 인정하지 않았고, 2021년 2월 1일 민 아웅 흘라잉은 아웅산 수찌와 원민 대통령을 구급하고 1년간 국가비상사태를 선포했다. 국가비상사태 선포에 따라서 부통령인 민 쉐(Myint Swe)가 대통령 권한을 얻어 최고사령관 민 아웅 흘라잉에게 전권을 이양했다.

민 아웅 흘라잉은 2008년 신헌법에 근거해 국가비상사태를 선포하고 국가행정평의회(SAC)를 설치했다, 미얀마의 행정, 입법, 사법 등 국가기관을 모두 장악하고 정부 기관 장·차관을 교체하였다. 현지 매체 이라와디(the Irrawaddy)는 국가행정평의회(SAC)를 스스로 ‘과도 정부(caretaker government)’라 명명하고, 민 아웅 흘라잉 최고 사령관은 2023년 8월까지 비상사태 선포를 해제하고 총선 실시를 예정하며 폐지되었던 총리직을 부활하고 스스로를 총리직으로 임명했다고 전했다. 이는 1958년 과도 정부를 구성하고 권력 이양 약속했던 과정은 과거 쿠데타로 정권을 잡았던 네윈의 행동과 비슷한 특징을 갖고 있다²⁾.

미얀마 헌법 425조에 따르면 국가비상사태는 최장 2년까지 가능하다. 민 아웅 흘라잉 최고사령관은 2021년 2월 1일 비상사태를 1년간 선포했고, 이후 6개월씩 두 차례 연장했다. 2008년 신헌법에 따르면 2023년 2월 1일 국가비상사태는 종료되어야 했지만, 군부는 “국가가 여전히 비정상적인 상황에 있다”고 언급하며, 비상사태를 연장하고 2023년 8월로 예정되어 있던 총선도 미룰 수밖에 없다는 의미를 전달했다. 발표 이후 선거법을 개정하고 군부가 언급한 새 정당등록법에 따라서 야당 민주주의 민족동맹과 수십 개의 정당에 해산 명령을 내렸다. 군부가 임명한 이민부 장관 민 짜잉(Myint Kyaing)은 인구조사가 2024년 10월에 실시될 것이라 발표했다. SAC의장인 민 아웅 흘라잉은 유권자 명부를 정확하게 작성하기 위해 인구조사가 필요하다 언급했다³⁾. 이는 2023년 8월 예정이었던 총선은 적어도 2024년 인구조사를 시행하고 유권자 명부를 작성한 이후에 총선을 실시 할 가능성이 높아 보인다.

3. 민 아웅 흘라잉의 국가행정평의회(SAC)

민 아웅 흘라잉은 2021년 2월 1일 쿠데타로 정권을 잡은 직후 헌법 418조와 419조를 참조하여 고위

1) Zsombor Perer. 2020. "Aung San Suu Kyi, NLD Win Second Landslide Election in Myanmar," VOA News, 15 November.

2) The Irrawaddy. 2021. "Myanmar Junta's Caretaker Government Follows in Footsteps of Former Dictator Ne Win," 3 August.

3) The Irrawaddy. 2023. "Myanmar Regime Paves Way for Election With Census Next Year," 7 March.

급 군 관료로 구성된 국가의 최고 통치기구인 국가행정평의회(SAC)를 설치하였다. 국가행정평의회 의 의장인 총사령관 민 아웅 흘라잉(Min Aung Hlaing)은 문민정부의 24명의 장·차관을 해임하고 11명의 새로운 장관을 임명하였다 이러한 군부 정권의 행동은 과거의 군부 정권에서도 관찰된다. 1962년 쿠데타로 정권을 잡은 네윈(Ne Win)은 혁명평의회(Revolutionary Council, RC)를 설치하였으며, 1988년 쏘마웅(Saw Maung) 장군은 국가법질서회복위원회(SLORC)를 설치하여 정권을 장악했다. 이와 같은 군부 정권의 행동은 군부의 권력을 보장하고 유지하기 위한 전략으로 보인다.

2021년 2월 2일 국가행정평의회를 설치했을 당시 초기 인적 구성은 민 아웅 흘라잉 최고사령관을 포함하여 여덟 명의 고위 군부 관계자와 세 명의 민간인⁴⁾을 임명하였다. 다음 날인 2월 3일에도 현직 군인이 아닌 다섯 명의 민간인⁵⁾을 추가로 임명하였고 같은 해 3월 17일 민간인 한 명⁶⁾을 추가로 임명하였다. 3월 30일에는 민간인 한 명과 군 장교 한 명⁷⁾을 추가로 임명하여 2021년 기준 총 군인 9명과 민간인 10명으로 19명으로 구성되었다. SAC의 구성 중 민간인의 수가 더 많은 것은 이례적이라고 볼 수 있다. 국가행정평의회를 크게 군사령관과 민간인(非 군인)으로 살펴보겠다.

3.1 국가행정평의회(SAC) 군사령관 회원

<표 1> 국가행정평의회(SAC) - 군사령관

서열	이름	SAC 내 직위	계급	출신교
1	민 아웅 흘라잉(Min Aung Hlaing)	의장	국방부 최고 사령관	DSA19기
2	소 윈(Soe Win)	부의장	국방부 부사령관	DSA22기
3	먀툽우(Mya Htun Oo)	회원	육해공군 합동참모총장	DSA25기
4	띤 아웅 산(Tin Aung San)	회원	해군 총사령관	DSA23기
5	마웅 마웅 쩌(Maung Maung Kyaw)	회원	공군 총사령관	DSA26기
6	모 민 튜(Moe Myint Htun)	회원	육군 참모총장, 특별작전국장(2)	DSA30기
7	아웅 린 뉘(Aung Lin Dwe)	서기	법무감*	DSA25기
8	예 윈 우(Ye Win Oo)	합동 서기관	군정보국장	OTS77기

* Judge advocate general, 法務監, 법률 문제에 관한 참모총장의 보좌관, 또는 법무병과의 장.

※ 출처 : 미얀마 국영신문 The Global New Light of Myanmar에서 정리

<표1>은 민 아웅 흘라잉이 설치한 국가행정평의회 의 인적 구성 중 군인의 명단이다. 서열 1위인 SAC의장 민 아웅 흘라잉을 비롯하여 서열 8위 예 윈 우(Ye Win Oo)까지 전부 군사령관으로 구성되어 있다. 이들의 출생지에 대한 정확한 정보가 없지만 미국 재무부의 특별지정대상 명단(Specially

4) *The Global New Light of Myanmar*. 2021. "Order No (9/2021), Office of the Commander-in-Chief of Defence Services, Republic of the Union of Myanmar," 3 February.

5) *The Global New Light of Myanmar*. 2021. "Order No (14/2021), Office of the Commander-in-Chief of Defence Services, Republic of the Union of Myanmar," 4 February.

6) *The Global New Light of Myanmar*. 2021. "Order No (104/2021), Office of the Commander-in-Chief of Defence Services, Republic of the Union of Myanmar," 18 March.

7) *The Global New Light of Myanmar*. 2021. "Order No (106/2021), Office of the Commander-in-Chief of Defence Services, Republic of the Union of Myanmar," 31 March.

Designated Nationals List)에 따르면 고위급 군인 대부분은 버마족 출신이다⁸⁾9). 네윈(Ne Win)의 혁명평의회(RC)의 초기 위원 구성은 17명의 고위급 군인들로 구성되었고 1988년 국가법질서회복위원회(SLORC)의 초기 위원 구성에서도 위원 대부분을 군 장성들로 임명하였다(Steinberg 2013). 국가평화발전위원회(SPDC)는 1997년 SLORC에서 명칭을 변경하면서 이전 군사정부와는 다른 이미지의 유희적이고 개혁적인 성향을 강조하기 위해 민간 출신 인사들을 등용하기 시작했다(장준영 2015).

그럼에도 여전히 군사평의회의 구성은 군사령관들의 비중이 압도적이며 군부 내에서의 영향력도 높다. 이와 같은 군부 통치기구의 구성은 과거의 혁명평의회(RC), 국가법질서회복위원회(SLORC), 국가평화발전위원회(SPDC)에서 위원의 구성을 고위급 군인들을 임명한 것을 통해 이해할 수 있다. 군사 정부가 정권을 장악한 후 군부정권의 성격은 국가마다 다르겠지만 미얀마의 경우는 군부 자체의 조직적 특성이 1962년 네윈의 정권부터 현재까지 이어져 왔을 가능성이 높아 보인다.

국가행정평의회(SAC)의 군인 8명의 출신을 살펴보면 간부후보학교(Officer's Training School, OTS) 출신 예윈우(Ye Win Oo)를 제외한 7명은 모두 군사관학교(Defence Service Academy, DSA) 출신이다. 군정의 조직적 특성 중 군 엘리트 채용은 크게 군사관학교(Defence Service Academy, DSA)와 간부후보학교(Officer's Training School, OTS)로 양분된다. 군사관학교(DSA)는 군부 정권 후반기부터 군사관학교 출신 인사들이 군사평의회에서 두각을 나타내기 시작했고, 2004년 간부후보학교(OTS) 출신의 총리 킨뉘(Khin Nyunt)을 축출한 이후 간부후보학교 출신 인사는 내각과 고위 인사에서 자취를 거의 감추었다(장준영 2015). Taylor(2009)는 킨뉘가 축출된 이유는 군부 내의 파벌 경쟁 관계로 인해 발생했다고 말한다. SAC 구성 중 고위관료 7명은 군사관학교 19기 출신 민 아웅 흘라잉의 개인적인 선택으로 결정됐을 가능성이 크다. 즉, 쿠데타로 정권을 잡은 신군부는 특정 출신을 기준으로 특권을 보장하고 단합을 끌어낼 수 있으며, 군 내부의 파벌 간의 갈등 발생 확률을 낮추고 군부의 안정성을 강화하기 위한 목적으로 보인다.

군을 통제하기 위해서는 다양한 방법이 사용되지만 주로 포섭, 숙청의 방법을 사용하는 것으로 알려져 있다(Haber, 2008). 민 아웅 흘라잉은 국군사관학교(DSA) 출신의 인사들을 포섭하였고, 군부에 반대하는 정당을 해체하며 고위 공무원, 특정 정당 위원을 체포하고 구금하는 것은 숙청의 모습으로 볼 수 있을 것이다. 이러한 군 엘리트 채용 방식은 군 내부의 특정 그룹들 간의 유대를 증진시키며, 군의 충성과 단결을 강화할 수 있다. 더불어 군부의 반대 세력과 군정 내부의 갈등을 억제하고, 군부에 반대하는 의견을 진압하는데 사용되는 것으로 보인다.

앞에서 언급한 특정 출신의 채용 방식들은 때로는 군 내부의 갈등과 분열을 더욱 심화시키고, 군부의 안정성을 약화시킬 수 있을 것이다. 따라서 SAC 지도부 사이의 관계를 확인하는 것이 중요하며, 특히 의장인 민 아웅 흘라잉과 부의장 소윈 사이의 상호작용에도 주목할 필요가 있다. 총사령관인 민 아웅 흘라잉은 60세에 퇴직해야 할 시점이었으나 이를 거부하고 정년퇴임기간을 폐지하였다. 이러한 결정은 부의장 소윈에게 총사령관 자리를 차지할 기회를 미치지 못하게 하였다고 볼 수도 있다. 그럼에도 소윈은 국영 매체를 통해 민 아웅 흘라잉의 결정을 만족스러운 것으로 발표하였으며, 민 아웅 흘라잉이 은퇴하게 되면 자신이 차례대로 총사령관 자리에 오를 것으로 예상했을 것으로 보인다¹⁰⁾.

8) U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. 2021. "Issuance of Executive Order 'Blocking Property With Respect To The Situation In Burma;' Burma-related Designations and Designations Updates," 11 February.

9) U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. 2021. "Burma-related Designation," 22 February.

10) The Irrawaddy. 2022. "Don't Bet on Myanmar Junta No. 2 Ousting His Boss," 16 August.

3.2 국가행정평의회(SAC) 민간 회원

〈표 2〉 국가행정평의회(SAC) - 민간인

	이름	SAC 내 직위	소속	가입일
9	만 네인 마웅(Mahn Nyein Maung)	회원	Kayin People's Party	2021.02.02
10	떼인 닐(Thein Nyunt)	회원	New National Democracy Party	2021.02.02
11	킨 마웅 쉘(Khin Maung Swe)	회원	National Democratic Force	2021.02.02
12	에 누 쉘(Aye Nu Sein)	회원	Arakan National Party	2021.02.03
13	젠 판 너 따웅(Jeng Phang Naw Taung)	회원	-	2021.02.03
14	몽 하(Moung Har)	회원	-	2021.02.03
15	싸이 룡 싸잉(Sai Lone Saing)	회원	Union Solidarity and Development Party	2021.02.03
16	쏘 다니엘(Saw Daniel)	회원	Kayah State Democratic Party	2021.02.03
17	반야 아웅 모(Banyar Aung Moe)	회원	Mon Unity Party	2021.03.17
18	쏘 툃(Soe Htut)	회원	군인	2021.03.30
19	쉐 쉘(Shwe Kyein)	회원	Union Solidarity and Development Party	2021.03.30

※ 출처: 미얀마 국영신문 The Global New Light of Myanmar에서 정리

〈표2〉의 국가행정평의회 회원 중 현역 군인인 쏘 툃(Soe Htut)을 제외한 10명은 모두 민간인으로 이루어져 있다. 미얀마의 주요 민족인 까친(Kachin), 까야(Kayah), 카렌(Karen), 친(Chin), 몬(Mon), 버마(Bamar), 라카인(Rakhine), 샨(Shan)족을 대표하는 민간인이다. 이는 버마족을 포함하여 다른 소수 민족과의 균형을 보여주며 표면적으로 그들과 협력하고 있는 모습을 외부에 보여주기 위한 것으로 보여진다. 에야와디(the Irrawaddy) 기사에 따르면, 이들을 군부의 지도자인 민 아웅 흘라잉과 군정의 범죄 행위에 방조하고 있으며 살인범의 공범으로 비판하고 있다¹¹⁾.

위원들 중 과거에 아웅산 수찌가 이끌었던 민주주의민족동맹(NLD) 소속 출신인 떼인 닐(Thein Nyunt)은 새해 신년사에서 국민통합정부(National Unity Government, NUG)와 입법 기관인 연방의회 대표 위원회(the Committee Representing Pyidaungsu Hluttaw, CRPH), 그리고 무장 세력인 시민 방위군(People's Defence Force, PDF)의 해체를 기원하는 말을 전했다. 킨 마웅 쉘(Khin Maung Swe)는 외국의 간섭에 대한 경고와 군대를 옹호하는 기사를 작성한 것으로 알려져 있다. 이와 더불어 군부와 오랫동안 갈등을 빚어온 무장단체인 카렌민족연합(KNU)의 전 중앙위원이었던 만 네인 마웅(Mahn Nyein Maung)은 무장투쟁을 포기하고 국가행정평의회에 가입하겠다고 발표했으며 카렌민족연합에서는 더 이상 그를 우리의 사람이 아니라 전했다(Min Naing Soe 2021). 카렌민족연합은 미얀마에서 가장 큰 소수민족 무장 단체 중 하나이며 미얀마 군부와 현재까지 끊임없이 내전 중이다¹²⁾. 에 누 쉘(Aye Nu Sein)은 변호사 겸 정치인이며 체포된 민간인과 NLD 정부를 비판했다. 더불어 라카인의 국익을 위해 필요에 따라 군사 정권에 협력할 것이라 말하였다¹³⁾.

11) The Irrawaddy. 2022. "The Accomplices of Myanmar's Murderer-in-Chief," 21 January.

12) Min Naing Soe. 2021. "Phado Mahn Nyein Maung not part of KNU." Eleven Media Group, 5 February.

13) The Irrawaddy. 2021. "Anti-NLD Ethnic Politicians Picked by Military Regime for Governing Council," 5 February.

전반적으로 국가행정평의회 소속 회원 중 군인이 아닌 민간인들은 민 아웅 흘라잉이 이끄는 SAC가 장기간 안정적으로 권력을 유지할 수 있는 방법에 대해서 도움을 주는 것으로 보인다. 표면적으로는 국가행정평의회 회원 중 민간인을 많이 포함함으로써 기존의 버마족 중심의 군 장교들 위주의 쿠데타 정권과는 다르다는 점을 보여주고 군부에 의해 단독으로 통제되지 않고 있음을 보여준다. 그러나 내면에서는 이들이 모두 군부와 깊은 연관이 있다는 것을 알 수 있다.

4. 결론

2021년 미얀마 쿠데타 발생 이후, 민 아웅 흘라잉 지도 아래 설립된 국가행정평의회(SAC)는 다양한 도전과 반대에 직면하면서도 비교적 안정적으로 정권을 유지하고 있다. 이러한 군부의 안정성과 현재 미얀마 상황을 이해하기 위해 군부 정권의 권력 유지 요인들을 SAC 인적 구성을 통해 살펴보았다.

국가행정평의회(SAC)의 인적 구성을 분석한 결과, 민 아웅 흘라잉은 군부 내에서 국군사관학교 출신 고위급 군인들을 중심으로 구성된 조직을 구성하여 권력 유지를 위해 유기적으로 활용하고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 또한 민간인들을 구성원으로 포함시킴으로써 군정의 정당성을 강화하고, 국제적 비판에 대처하는 노력을 보이고 있다. 더불어 미얀마 주요 소수 민족을 인사로 임명하면서 인종적 균형의 모습도 보여주고자 하는 것일 가능성이 크다. 그러나 내면에서는 군부와 깊은 연관을 가진 인사들로 구성된 것을 확인하였다.

민 아웅 흘라잉이 쿠데타로 정권을 잡은 이후 현재의 군부 정권에서 보여주는 행동들은 역사적으로 비슷한 패턴과 유사성을 가지고 있다. 예전 군부 지도자들과 비슷한 방식으로 현재의 신군부를 운영하고 있으며, 미얀마 군부 정치의 지속적인 패턴임을 보여주는 사례이기도 하다.

그러나 현 군부 정권은 여전히 다양한 도전과 문제들에 직면하고 있으며, 국내에서의 반대 시위와 시민불복종운동(CDM)은 군정의 합법성과 권력 유지에 어려움을 겪고 있을 것으로 추측한다. 또한 국제사회로부터 지속적인 제재와 비판을 받고 있으며, 소수민족 무장단체와의 내전도 정권의 안정성에 큰 영향을 미치고 있을 가능성도 존재할 것이다.

참고문헌

- 장준영. (2015). 미얀마 신정부하 군부의 역할 변화: 통치자에서 수호자로. *아시아연구*, 18(3), 39-74.
- Haber, S. (2008). *Authoritarian government*.
- Min Naing Soe. 2021. "Phado Mahn Nyein Maung not part of KNU."
<https://elevenmyanmar.com/news/phado-mahn-nyein-maung-not-part-of-knu>
- New Mandala. 2021. "The Centrality of the Civil Disobedience Movement in Myanmar's Post-Coup Era," 19 October.
- Steinberg, D. (2013). *Burma/Myanmar: What everyone needs to know*®. Oxford University Press.
- Taylor, R. H. (2009). *The state in Myanmar*. NUS Press.

- The Irrawaddy. 2021. "Anti-NLD Ethnic Politicians Picked by Military Regime for Governing Council," 5 February.
<https://www.irrawaddy.com/news/burma/anti-nld-ethnic-politicians-picked-military-regime-governing-council.html>
- _____. 2022. "The Accomplices of Myanmar's Murderer-in-Chief," 21 January.
<https://www.irrawaddy.com/specials/the-accomplices-of-myanmars-murderer-in-chief.html>
- _____. 2022. "Don't Bet on Myanmar Junta No. 2 Ousting His Boss," 16 August.
<https://www.irrawaddy.com/opinion/analysis/dont-bet-on-myanmar-junta-no-2-ousting-his-boss.html>
- _____. 2023 "Myanmar Regime Paves Way for Election With Census Next Year," 7 March.
<https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar-regime-paves-way-for-election-with-census-next-year.html>
- The Global New Light of Myanmar. 2021. "Order No (9/2021), Office of the Commander-in-Chief of Defence Services, Republic of the Union of Myanmar," 3 February.
- _____. 2021. "Order No (14/2021), Office of the Commander-in-Chief of Defence Services, Republic of the Union of Myanmar," 4 February.
- _____. 2021. "Order No (104/2021), Office of the Commander-in-Chief of Defence Services, Republic of the Union of Myanmar," 18 March.
- _____. 2021. "Order No (106/2021), Office of the Commander-in-Chief of Defence Services, Republic of the Union of Myanmar," 31 March.
- U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. 2021. "Issuance of Executive Order 'Blocking Property With Respect To The Situation In Burma;' Burma-related Designations and Designations Updates," 11 February.
<https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20210211>
- U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. 2021. "Burma-related Designation," 22 February.
https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20210222_33
- Zsombor Perer. 2020. "Aung San Suu Kyi, NLD Win Second Landslide Election in Myanmar,' VOA News, 15 November.
https://www.voanews.com/a/east-asia-pacific_aung-san-suu-kyi-nld-win-second-landslide-election-myanmar/6198393.html

제6부 분과회의 11

경계와 사람의 구성, 그리고 물자의 이동

식민지 항구도시의 역사적 진화: 말레이시아 폐항을 중심으로

백두주(부경대)

1. 서론

세계의 바다는 ‘가치의 순환과 실현을 위한 표면(surfaces)’ 역할을 한다. 이 과정에서 항구 및 항구 도시는 구조화된 상품 순환의 특성을 뒷받침하는 핵심 노드 지점(key nodal points)을 구성한다. 그러나 역사적으로 세계 또는 지역의 연결성은 지역, 국가, 도시별로 차등적으로 이루어져 왔다. 분명한 것은 항구가 상품순환의 광범위한 물류 아키텍처(logistical architecture) 내에서 중요한 노드역할을 해왔다는 것이다. 항구는 시장을 연결하고 국제무역경로의 통합을 위한 ‘공간-경제 구조조정(spatial-economic restructuring)’을 촉진하는 특성을 갖는다(Ziadah, 2022).

연결성의 지정학(Geopolitics of connectivity)은 역사적 항구도시 연구에서 의미있는 분석 관점을 제공한다(Godehardt and Postel-Vinay, 2020). 연결성을 시간적으로 보면 새로움과 ‘친숙한 옛 것’이 뒤섞여 흥미로운 내용을 발견할 수 있다. 연결성 경쟁은 지역들 및 세계와 연결하기 위한 경쟁이며, 이는 결국 연결성의 범위, 속도, 영향력, 강도 수준을 높이기 위한 경쟁이라 볼 수 있다. 역사적으로 글로벌 도시들은 연결성의 수준을 높여 왔고 일부 도시들은 연결성 경쟁에서 밀려나 쇠퇴국면을 경험한다. 물론 어떤 도시들은 상승과 쇠퇴의 진자운동적 과정을 거칠 수도 있다.

연결성은 사람, 상품, 지식, 가치 등을 지리적으로 상호 순환을 가능하게 한다. 연결성은 고정되지 않고 불안정하며 때로는 불평등한 효과를 보인다. 역사는 연결성을 조직하고 규제하는 것이 통치의 본질적 특성을 구성한다. 따라서 연결성을 위한 전략과 결과는 경제적 측면뿐만 아니라 권력의 문제이다. 또한 연결성의 확장과 심화는 그 자체로 해당 지역, 국가, 도시의 발전 척도가 된다. 특히 항구 도시는 오랫동안 사회적, 문화적, 경제적 교류의 장소로서 기능을 해왔으며 역사적으로 상품, 사람, 가치 및 제도의 내부 및 외부 흐름 모두를 위한 관문이었다.

아시아의 상당수 항구도시들은 식민지 시대 제국의 식민지 전략의 관문이자 탈식민지 시대에는 지역 및 글로벌 연결성을 위한 핵심노드로서 역할을 부여 받았다. 따라서 항구도시의 진화과정을 이해하기 위해서는 항구의 역사적 변천과정에 대한 이해가 필수적이다. 싱가포르의 경우 과거 제국의 식민 항구도시에서 세계적 항만도시로 이행한 사례(백두주, 2022a)이나 다른 항구도시들의 경우 진화의 경로가 상이하며 그 원인을 분석하는 것은 의미있는 연구대상이다. 항구도시의 공간적 진화는 환경적 조건에 따른 적응능력(adaptive capacity)과 연관되어 있으며, 항구도시의 적응능력은 “항구가 변화하는 조건, 압력, 위험 또는 기회에 잘 대처하고 관리 또는 조정하기 위한 과정, 조치 그리고 결과”(Notteboom, 2016: 298)를 의미한다. 세계의 항구도시의 역사적 진화는 단일하고 단선적인 경로를 경험하는 것이 아니라 “동형화(isomorphism)와 차별화의 이중적 흐름” 속에 이루어져 왔음에 주목할

필요가 있다(백두주, 2022b: 38). 항구도시는 단순히 해안성에 있던 도시가 아니라 해양적 성향 (maritime orientation)을 가진 경제적 정치체(economic politics)이다(Leng, 2009).

초기 항구도시의 경우 바다를 통한 지역 및 국제무역은 도시성장을 촉진하는 엔진 역할을 담당했다. 도시의 성장은 본질적으로 상업사회의 직접적인 표현이었고 항구는 지역 산업발전과 도시 건설을 위한 견고한 기반을 마련했다(Zhao et al., 2019). 많은 도시의 흥망성쇠는 교통과 관련이 있다. 초기 항구도시는 무역항을 중심으로 공간이 확장되고 사람들이 모인다. 항구도시는 자원수출의 중심지이자 산업제조업의 현장 역할을 수행했다. 동남아시아 항구도시는 서아시아와 동아시아 지역간의 대외 무역으로 인해 해안 및 강 근처에 형성되었다. 이 도시들은 두 고대문명, 즉 중국과 인도 사이에 위치해 있었다. 또한 토지이용 변화와 상품교환을 빈번히 이루어지며 항구, 시장, 창고 및 정착지는 해안선에서 계층적으로 분산 배열되었다. 초기 식민시대 항구는 국제 또는 지역 내 무역 기능을 하며 각 지역의 상인들과 노동자들을 끌어들이었다. 항구도시는 ‘근대화의 시간’을 거치면서 역사적 건물은 현대 상업건물로 변화하고 일부는 철거되어 이전 활동을 잃었다. 항구도시들은 점진적으로 해안가 재개발 프로젝트에 관광활동을 통합하는 사례가 많아졌다(Salim and Mohamed, 2018). 초기 무역항들은 현대 해상운송 기술혁신의 결정체라 할 수 있는 ‘컨테이너’ 항구로 발전하여 도약하거나 새로운 환경 변화에 적응하지 못하는 경우 쇠퇴의 길을 걷게 된다.

본 연구의 대상은 말레이시아 북부지역 항구도시인 페낭이다. 페낭은 역사적으로 이질적 정체성이 형성된 항구도시의 특성을 잘 보여주는 사례이다. 항구도시 페낭은 1786년 영국의 식민 항구도시부터 현재까지 다민족·다문화·다종교적인 특징들이 혼합된 용광로로 평가받고 있다(Gin, 2015). 식민지 시대 항구가 위치해 있던 조지타운은 ‘문명의 교차로’라 명명될 만큼 다양한 문명이 공존하면서 문화적으로 독특한 삶의 방식을 유지하고 있다. 현재 유네스코 세계문화유산으로 지정된 이 지역은 18세기 이후 시작된 항구도시 건설, 문화적 융합 그리고 문명 진보의 결과를 보여준다(Long, 2018).

페낭은 말레이시아 반도의 북서쪽 해안 근처에 위치한 13개 주 중 하나이며 페낭섬과 본토의 서베랑 페라이(Seberang Perai)로 구성된다. 총 면적은 1,031km²이며 페리서비스와 13.5km 길이의 페낭다리, 24km 길이의 Sultan Abdul Halim Muadzam Shah 다리로 연결되어 있다. 말레이시아 주중 두 번째로 면적이 작지만 여덟 번째로 인구가 많은 주이다. 페낭주는 5개의 시(district)를 두고 있으며 2020년 현재 총 인구는 1,740천명으로 2000년(1,231천명)에 비해 41.4% 증가했다. 이는 말레이시아 전체 인구(32,447천명)의 5.36%에 해당하는 수치이다. 종교현황은 이슬람 46.05%로 가장 많고 다음으로 불교 38.06%, 힌두교 8.48%, 기독교 4.38% 순이다. 말레이시아 전체 종교비율이 이슬람 63.5%, 불교 18.7%, 기독교 9.1%, 힌두교 6.1%임을 감안하면 다른 지역에 비해 불교의 수치가 매우 높게 나타난다. 종족집단별 인구구성(2019년 기준)은 말레이계 토착민인 부미푸트라(Bumiputera) 46.2%, 중국계 42.96%, 인도계 10.28%, 기타 0.3%순이다. 말레이시아 전체(부미푸트라 69.4%, 중국계 23.2%, 인도계 6.7%)¹⁾에서 중국계 비율이 가장 높다²⁾.

본 연구의 목적은 과거 식민지 항구도시인 페낭의 역사적 진화과정을 ‘항구의 변화’에 초점을 맞춰 탐색하는 것이다. 주요 연구내용은 두 부분으로 구성된다. 우선, 제국의 페낭 점령 및 전략적 이익, 초기 식민지 항구도시의 형성, 페낭항구와 무역경로 등을 내용으로 하는 식민지 항구도시의 형성과 발전과정을 살펴볼 것이다. 다음으로 탈식민지 시대로 진입하면서 항구도시 페낭의 위기와 적응전략을

1) Ministry of Economy Department of Statistics Malaysia Official Portal. MyCensus 2020 Portal.

2) 페낭 인구 센서스 자료(http://www.citypopulation.de/en/malaysia/admin/07_pulau_pinang/).

분석하여 항구도시인 페낭의 장기적 진화과정을 확인한다.

2. 식민지 항구도시의 형성과 발전

1) 제국의 페낭 점령 및 전략적 이익

18세기 후반~19세기 초반, 영국은 말레이시아에서 네덜란드를 서서히 몰아내고 마지막 정복자가 되었다. 영국의 점령 이전 페낭은 원래 케다(Kedah)의 말레이 술탄국의 일부였다. 페낭이 1786년 이후 항구도시로 부상하기 오랜 전에 케다 항구는 말라카 해협을 통한 무역로와 관련된 전략적 위치로 인해 주목받는 항구였다. 프랜시스 라이트(Francis Light)는 케다를 위협하는 삼과 버마 군대로부터 군사적 보호를 받는 대가로 페낭을 동인도회사(EIC: East India Company)에 양도하도록 케다의 술탄을 설득했다. 1790년 케다의 술탄 압둘라는 영국이 보호해 주지 않을 것이라는 소식을 듣고 네덜란드와 영국을 제거하기 위해 군대를 조직하여 전투를 벌였으나 패배했고 그 결과 1791년 조약을 맺고 페낭섬을 영국에 넘겼다. 케다 해안의 전직 아편 무역상이던 라이트 선장은 영국의 EIC를 대신하여 1786년 페낭섬을 점령했다. 3척의 함대(그 중 2척은 EIC 선박, 1척은 자신 소유의 무역선), 150명의 세포이(sepoys), 5명의 유럽 장교, 2명의 조수를 대동했다(McPherson, 1997). 페낭 점령 후 라이트는 말라카 해협에 위치한 작은 섬을 ‘프린스 오브 웨일즈(Prince of Wales)’로 명명했다.

제국은 식민지 국가들로부터 빠르고 효율적으로 천연자원을 수집하고 그들의 영토에서 새로 가공된 상품들을 판매하고자 했다. 그들은 본토와 해외지역 사이에 연결이 잘 되는 접근하기 쉬운 장소가 필요했다. 영국은 1786년 페낭 점령 이후 1819년 스탬퍼드 래플스(Thomas Stamford Raffles)를 통해 싱가포르를 제국의 지배블럭으로 편입시켰다. 영국은 1826년 말라카, 딘딩(Dinding), 페낭, 싱가포르 식민지를 영국 동인도회사가 지배하는 영토의 일부로서 ‘해협식민지(Straits settlements)’를 구축했다. 말라카 해협을 따라 있는 해협 식민지들은 영국의 무역로를 단축시켰고, 영국 동인도 아대륙 사이의 무역 네트워크와 영국 해협, 군도, 중국과의 무역 연결성을 강화했다(Long et al., 2018). 1867년에는 이들 지역에 대한 영국의 직접 통치가 이루어졌고 1874년 팡코르 조약을 통해 말레이반도 전역에 식민지배를 확장하면서 이전과 다른 ‘개입주의 정책’을 강화했다.

19세기 ‘제국의 시대’는 ‘산업의 시대’이자 세계 경제의 경이적인 성장의 시기였으며 많은 지역들이 세계 무역 시스템으로 통합된 시기였다. 동남아시아의 궤적도 외부 세력에 의해 통합의 수준을 높여 갔다(Leng, 2009). 라이트는 페낭섬 점령을 통해 영국이 동남아시아에서 네덜란드와 프랑스의 영토 야망을 견제할 수 있다고 생각했다. 동남아시아에서 영국의 확장은 일반적으로 영국의 상업·산업 자본주의의 세계적 확장, 영국령 인도의 번창, 중국에 의해 제공된 기회, 19세기 국제적인 경쟁, 특히 영국과 프랑스 경쟁에 의해 형성되었다고 설명된다(Kawamura, 2015).

다른 한편, 페낭 점령을 통한 전략적 이익은 EIC의 재정 및 정치상태와 직접적인 관련이 있었다(McPherson, 1997). 18세기 후반 EIC는 독점무역기업에서 인도 아대륙의 광대한 영토를 지배하는 기업으로 변모했으나 식민지 관리를 위한 재정이 부족했으며 인도 화물에 대한 유럽의 수요 감소와 인도양과 많은 아시아 시장에서 프랑스, 네덜란드, 스페인의 무역방해로 인해 사정이 더욱 악화되고 있었다. 1760~1770년대 EIC의 최대 전략적 이익은 새로운 시장에 진출하는 것이었고 그중 가장 크고 수

익성이 높은 시장은 급성장하는 중국 차 무역으로 판단했다. 중국무역은 인도의 주요 수출품인 면제품과 아편이 중국에서 수요가 많지 않거나 불법 수입품이라는 점에서 문제가 있었다. 중국에서 차를 구입하기 위한 은을 얻기 위해 EIC는 중국에 팔 수 있는 후추와 주석과 같은 상품 또는 인도 상품의 대체 시장을 찾아야 했다. 이와 같은 상황적 조건에서 EIC가 주목한 잠재 시장이 동남아시아였다. 이 지역에서는 인도 면직물과 아편에 대한 수요가 증가하고 있었고 중국에서 좋은 가격에 판매되는 이국적인 상품들이 풍부했다. 페낭항구는 중국 무역에 이상적으로 적합하고 더불어 인도 범죄자들의 형벌 정주지로 매력적인 지역이었다.

2) 초기 식민지 항구도시의 형성

1786년 조지타운 설립 이후 상업 상점들이 격자 모양으로 늘어선 항구 근처에 마을들이 모여 있었다. 중국인과 출리아스(Chulias, 타밀 무슬림), 정부건물과 유럽인 거주지, 말레이인 마을은 공간적으로 분리되는 되었지만 주로 무역항의 경제적 필요에 의해 형성되었고 인종차별에 따른 의도적인 정책이라기보다 경제적 분업 기능에 더 가까웠다. 페낭에 모여든 상인과 사람들은 새로운 페낭의 발전을 위한 공동의 관심사를 공유하고 있었고 영국 무역상들도 아시아인들과 긴밀한 관계를 유지하면서 페낭은 벵골만의 주요 항구로 빠르게 자리 잡아 나갔다(Goh, 2014).

초기 조지타운 개발은 웰드 키(Weld Quay) 해안가를 따라 집중되었다. 당시는 물이 주요 교통수단이었던 때문에 항구는 매우 분주했고 해안가는 지역 및 국제 상인들의 유명한 무역 중심지였다. 1821년 조지타운의 도시화는 더 많은 행정건물이 지어짐에 따라 도심 쪽으로 계속 확산되어 갔다. 급기야 19세기 후반 조지타운은 개발할 땅이 부족해졌으며 이러한 상황은 해안선을 바깥쪽으로 밀어내는 대규모 매립으로 이어져 비치 스트리트(Beach Street)와 월드 키 사이에 고다운(godowns)³⁾ 건설을 위한 새로운 땅이 만들어졌다. 고다운은 작업속도를 높이고 가능한 인적 작업량을 줄이도록 설계되었다(Salim and Mohamed, 2018). 도시경관 측면에서 다양한 민족 집단의 문화적 관습은 도시형태와 발전, 특히 종교 건물의 발전에 영향을 미쳤다.

라이트는 자유항구 아이디어를 페낭에 도입했다. 자유항구는 유럽인, 중국인, 인도인, 부기스인, 아랍인, 미국인, 페르시아인, 시엠레이프, 버마인, 수마트라인, 말레이인 등 다양한 지역 및 종족의 사람들을 빠르게 끌어들이었다. 그 결과 1786년 점령 당시 986명에 불과했던 인구가 1792년에 1만명에 달했고 1805년에는 3만명까지 증가했다(Long et al., 2018; McPherson, 1997). 페낭이 주석·고무산업으로 번성한 시기에는 이주민의 양적 증가세가 더욱 가팔랐다. 18세기 후반부터 조지타운의 다문화적 맥락이 성장하기 시작했고, 서로 다른 문화들이 도시발전과정에서 얽히고 도시경관에 반영되면서 ‘도시는 동서양 문화의 만남을 위한 완벽한 교차로’로 되었다. 세계적 힘, 민족 공동체의 가치, 종교 그리고 예배, 의식 상징성 및 건설 전통과 같은 다차원적 문화양식들이 도시경관에 그대로 반영되었다(Long et al., 2018). 당시 소수의 부유층과 지배층은 대중문화와 가치를 지배했다. 항구도시 조지타운에는 유럽양식의 각종 건축물을 비롯하여 요새, 묘지 등이 차례로 들어섰다. 유럽인들은 그들의 문화

3) 고다운은 초기 단순한 주거 및 상품 저장 공간으로 활용되었지만 이후 상품의 가치를 높이기 위해 등급을 매기고, 가공·포장하는 노동집약적 생산공장으로 진화해 나갔음. 이러한 고다운은 식민지 항구도시 성장에 크게 기여한 공간이었고 ‘교차문화의 접촉 구역으로 역할을 담당했음(백두주, 2022a: 47). 오늘날 남아 있는 고다운 중 일부는 카페, 주택, 커뮤니티 홀과 같은 창의적인 허브로 변모해 있다.

를 식민지에 심었지만 토착문화와 이민문화가 점차 혼합되어 갔다. 이어서 유럽, 동아시아, 남아시아 및 동남아시아의 문화가 조지타운의 포괄성(inclusiveness) 특징을 구현하게 된다.

다양한 종족 중에서도 중국 이민자들은 페낭의 ‘자본의 시대’를 만드는데 핵심적인 역할을 했다(강희정, 2019). 1740년~1840년 사이 유럽 제국의 지배력이 확고히 확립되어 갔음에도 불구하고 이 시기는 중국의 정크무역과 이주가 확대되는 이른바 ‘중국의 세기(Chinese century)’라고 평가된다(Reid, 2004). 이 기간 동안 동남아시아 전체 상업화 속도는 높아졌는데 주로 중국의 경제성장에 영향에 받았기 때문이다. 18세기 후반부터 동남아시아 해역에서 중국 해운의 증가, 중국인 이주자와 정착지의 증가, 그리고 많은 항구도시와 그들의 배후지역에서 중국인 인구의 증가가 목격되었다(Kawamura, 2015). 특히 중국 남부에서 이주해 온 페낭 내 ‘빅 5 성씨들(Khoo, Cheah, Yeoh, Lim, Tan)’은 페낭을 지역 중계무역항뿐만 아니라 농장과 농업, 광물생산을 개발하고 통제하기 위한 비즈니스 및 금융기반에 주도적인 역할을 했다. 이들은 페낭과 그 주변 주(버마 남부, 시암 남서부, 말레이 서부 주, 수마트라 북부 및 동부해안)를 연결하여 하나의 경제적으로 통합된 지역을 형성하는 네트워크를 구축했다. 더불어 혈연과 결혼을 매개로 하는 가족관계 확장을 통해 다른 민족적 배경의 그룹을 통합하고 신뢰할 수 있는 파트너 풀을 확대해 나갔다(Wong, 2007)⁴⁾. 토착권력으로 견고하게 성장한 ‘빅 5 성씨들’은 제국의 권력과 복잡하고 미묘한 협력과 갈등 관계를 유지했다.

3) 페낭항구와 무역: 지역 상업거점항

고대 중국과 서역을 연결하던 실크로드 교역이 주로 육로를 통해 이루어졌다면 말라카해협은 바닷길로 동양과 서양의 ‘가교’역할을 수행했다. 페낭은 다른 제국 항구로의 운송연결 뿐만 아니라 산업 국가들의 시장에 접근할 수 있는 이점을 토대로 북쪽의 중계항(entrepot)으로 성장해 나갔다(Leng, 2009). 영국의 점령 이전에 페낭은 해적들의 항구 수준이었고 점령 이후에 가장 큰 과제는 사람을 끌어오는 것이었다. 식민정부는 이주를 통한 정착민 확대를 위해 항구에 면세 지위를 부여했고, 이주민에게는 개간할 수 있는 토지를 제공했다.

동남아시아에서 새로운 상업 기반을 구축하기로 한 EIC의 결정은 전통적인 상업 및 전략적 이익의 맥락에서 이루어졌다. 자유항구에 대한 아이디어는 1787년 당시 인도 총독이었던 존 맥퍼슨(John Macpherson) 경의 의도에서도 확인된다. 그는 페낭에서 수출입하는 상품에 대해 어떠한 종류의 세금도 부과하지 않기를 바랐으며 모든 국가가 무료로 항구를 자유롭게 왕래하기를 권고했다(McPherson, 1997). 즉 페낭항은 점령 당시부터 중국 무역의 문을 여는 자유항으로 구상되었다. 페낭에서 이러한 ‘실험’이 있었기에 이후 싱가포르가 아시아 무역의 거대한 교차로가 되었다는 해석도 가능하다.

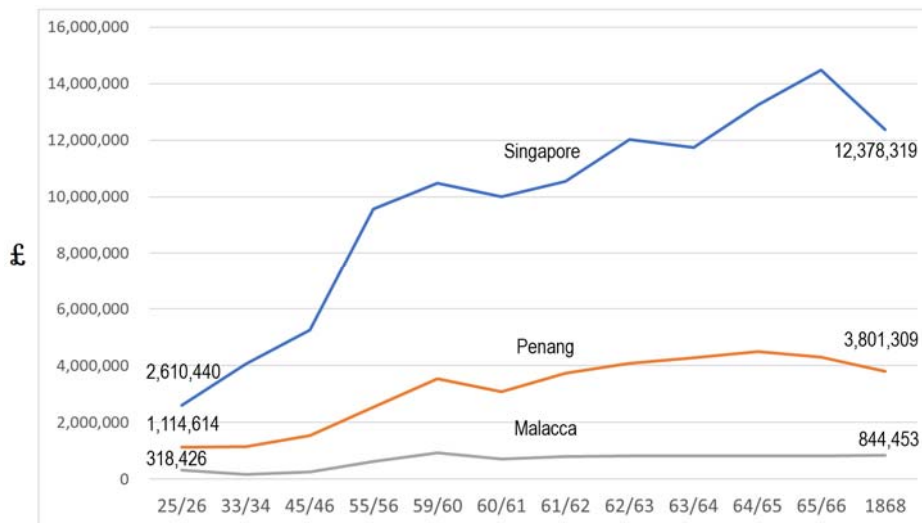
페낭항구는 늪지대의 매립을 통한 건설되었다. 점령 이후 콘월리스 요새(Fort Cornwallis)가 건설되었고, 이 요새는 곧 분주한 무역항의 중심이 되었다. 페낭항구 창고와 고다운은 비치 스트리트에서 바다 인근에까지 건설되었다. 19세기 말까지 많은 토지 매립 활동으로 인해 비치 스트리트가 드라이 도

4) 지역무역 중심지로서 페낭의 부상에는 중국 이주민들뿐만 아니라 말레이인 상인들과 무역인의 역할도 매우 중요했다. 군도의 주요 항구마을에 도착한 상품수집과 유통인들이 바로 이들이었다. 말레이 상인들은 군도에서 온 중요한 무역인 집단이었다. 19세기에는 말레이 상인과 무역인들 중 장거리 무역에 참여할 수단과 자원을 가진 사람 적어 말레이인 상인과 무역인들의 쇠퇴가 뚜렷하게 나타났다(Hussin, 2005).

크가 되었기 때문에 페낭항구를 위해 새로운 워터프론트 부두를 만들어야 했다. 페낭항구 근처는 해운회사, 수출입 상인 및 도매상들이 남부 비치스트리트 사실상 지배했다. 19세기 말까지 페낭항구 북부 비치 스트리트 주변지역은 유럽 상점과 백화점이 상품을 판매하는 ‘번화가’로 발전해 나갔다. 번성하는 페낭항구와 조지타운은 무역을 위해 온 상인들을 매료시키기에 충분했다.

상품에 대한 세금과 관세 없이 거래할 수 있는 페낭 자유항은 상인을 유치하기 위한 것이었으며 그 결과 선박수는 1786년 85척, 1802년 3,569척으로 기하급수적으로 증가했다 19세기 초 페낭항은 동남아 향신료 수출을 위한 주요 통로였으나 페낭항의 이러한 지위는 오래가지 못했다. 1819년 스탬포드 래플스(Stamfor Raffles)가 싱가포르를 ‘발견’한 후, 싱가포르항은 페낭항 보다 우수한 지리적 위치로 기반으로 페낭항 무역액을 빠르게 추월해 나갔다. 그럼에도 불구하고 페낭항은 19세기 내내 계속 주요 지역 무역항으로서의 지위를 유지했다. 수에즈 운하의 개통과 증기선의 출현과 같은 외부 개발로 페낭항구는 인도 아대륙 동쪽의 첫 기항기였다. 한편 말레이 반도와 남부 시암의 주석 채굴 붐은 페낭항을 주요 주석 수출 항구로 성장시켜 싱가포르항에 직접 도전하기도 했다. 키타벨리(Kinta Vally)와 시암의 주석은 페낭항구를 통해 유럽과 미국에 수출되기 전 제련을 위해 조지타운으로 운송되었다. 19세기 후반 및 몇 년동안 페낭항구의 주석 수출량과 조지타운으로의 주석 수입량은 싱가포르를 능가했을 정도였다.

〈그림 1〉 해협식민지 무역액(수입) 변화 추이(1825-1868년)



출처: Leng, L.W. and Seow, J.(2018). p. 56 자료를 토대로 작성.

싱가포르 성장은 페낭항의 위기요인이었으나 페낭항은 ‘지역 거점항’으로의 빠르게 전환했다. 1819년 영국의 싱가포르 발견 후 싱가포르가 페낭을 능가할 것이라는 일반적인 가정은 단기적인 상승과 하락의 순환을 고려해야 한다. 페낭 무역은 1819년 싱가포르 설립 후 처음에는 어려움을 겪지 않았다. 페낭은 1819-19년 무역액은 £949,109이었으며, 1824-25년에는 £1,182,370로 증가했다. 싱가포르에 거의 즉시 빼앗겼던 동쪽 무역의 손실분은 아친(아체)와의 무역과 수마트라 동쪽 해안에 있는 항구들과의 무역관계 개선으로 보충했다. 그 당시(1821~23년) 후추에 대한 수요 증가는 페낭의 후추 재배 확산을 촉진했고 이는 중국 무역에 추가되었다(Leng and Seow, 2018: 56-57). 싱가포르는 전략적

위치를 활용해 지역 및 전 세계에서 비즈니스와 투자를 빠르게 유치해 나갔다. 1822년 싱가포르의 무역량은 처음으로 페낭을 넘어섰고, 그 후 싱가포르가 페낭을 대체하여 상품을 환적할 수 있는 중계항이 되면서 페낭은 유럽과 아시아를 연결하는 무역 중심지에서 점차 지역 상업 거점으로 변모했다(Zhao et al., 2019). 즉 페낭은 수마트라 북부, 버마 남부, 시암 남서부, 말레이주 서부 주 사이의 현지 및 원주민 무역상을 위한 중계센터로 역할을 재정립했다.

〈표 1〉 페낭 무역의 지리적 분포(1841년~1914년)(%)

연도	동남아시아		서 & 동아시아		서구(West)		기타(Others)	
	수입	수출	수입	수출	수입	수출	수입	수출
1841	41.22	38.66	45.00	34.75	13.79	17.25	0.00	2.33
1851	54.13	50.15	24.40	24.00	19.99	25.47	1.48	0.38
1868	63.17	54.74	17.27	13.49	8.57	26.87	11.00	4.90
1878	47.61	66.38	21.44	7.52	30.60	26.07	0.34	0.03
1888	51.91	55.53	30.54	17.26	17.07	27.06	0.48	0.15
1898	52.51	51.23	30.42	18.06	16.17	30.67	0.90	0.04
1908	72.70	58.53	15.76	14.28	11.02	27.02	0.52	0.17
1914	69.62	36.92	17.55	9.77	11.82	52.58	1.01	0.73

출처: Leng, L.W.(2009) p. 30.

19세기 초까지 페낭은 인도-중국 무역의 기항지 역할을 했다. 영국의 ‘무역전환’ 이후 Aceh(아체), Pedir Coast(페디르 해안지역), 팡아(Pungah), 모울메인(Moulmein) 및 페구(Pegu)와 무역은 1819년부터 1840년까지 그리고 그 이후에도 지속적으로 이루어져 상당 정도의 ‘연속성’을 유지했다. 페낭 중국인의 지역 상인 네트워크(하위그룹으로 페라나칸 중국인 포함) 20세기까지 지역(local) 항구가 아닌 지역(regional) 항구였다는 점을 무시할 수 없다. 영국이 페낭을 케다를 대신하는 항구로 추진함에 따라 결과적으로 페낭은 식민지 이전 시대와 동일한 방식으로 무역을 수행한 셈이다(Leng, et al, 2009). 페낭은 국제무역보다는 지역 무역을 위한 주요 중계지로 성장했으며 더 많은 무역은 인도 및 중국에 있는 항구와 직접 연결보다 수마트라에서 버마 및 인도 남부에 인접한 항구에서 이루어졌다(McPherson, 1997).

3. IMT-GT 관문 항구도시

1) 항구도시 페낭의 위기

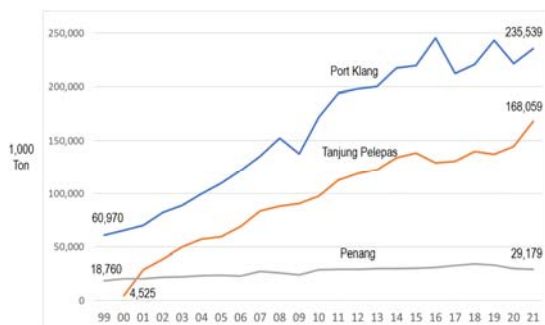
제2차 세계대전 이후 페낭은 장기적인 경제침체 겪었다. 특히 말레이시아 독립 이후 연방정부 내에서 ‘경제적 민족주의’가 출현하면서 자유항구 지위가 잠식되었고, 페낭 주의 경제적 토대였던 중계무역은 심각한 수준으로 악화되었다. 영국은 페낭의 자유항 지위에 대해 공식적으로 인정했지만 전후 정권은 페낭의 이익에 반하는 무역규제를 부과했다. 경제적 민족주의의 바람은 무역과 상업의 중앙

집중화를 초래하면서 페낭의 중계무역을 더욱 제한하여 경제위기를 심화시켰다(Lyn and Tuan, 2019). 이와 같은 맥락에서 1969년 연방정부는 갑자기 페낭의 자유항 지위를 박탈하였고 1970년~80년 항구도시 중심지역인 조지타운의 쇠퇴는 가속화되었다. 1960년대 초 경제 민족주의는 수마트라, 태국, 버마에 있는 페낭의 중계 파트너를 강타했다. 새로 독립한 대부분 국가들은 여러 방식으로 경제적 자립을 추구하고 수입대체 산업을 구축하려고 했기 때문에 무역규모의 축소는 결국 항구도시 페낭의 위기로 이어졌다.

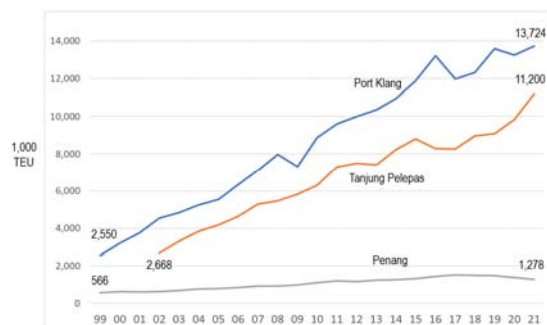
다른 한편 항만물류의 컨테이너화(containerization)는 항만산업을 대규모 자본집약적 산업으로 전환시켰으며 기존 항구와 달리 더 깊은 수심과 넓은 항구공간, 기계화된 설비에 대한 투자를 요구했다. 페낭섬에 위치한 구 항구는 새로운 환경변화에 대응할 수 없는 한계에 봉착했다. ‘항구이전’이 불가피한 상황에서 신항구들이 본토 세브랑 페라이(Seberang Perai)에 들어서면서 기존 구 항구의 기능은 사실상 종료되었다. 항구이전과 산업화가 조지타운에서 떨어진 섬 남부지역과 본토에 집중되면서 구 도심 젊은 주민들의 이주현상이 눈에 띄게 증가했으며 공동화 현상마저 보였다. 1974년 조지타운을 활성화하기 위해 쇼핑 및 상업단지를 건설하는 프로젝트를 실시했으나 이 과정에서 수백 개의 역사적인 상점, 학교 및 사원이 철거되고 손상되었을뿐 조지타운을 활성화 하는데 사실상 실패했다(Goh, 2014)

연방정부의 항구정책도 페낭지역의 위기요인으로 작용했다. 연방정부는 수도 쿠알라룸푸르 발전을 위한 인프라 제공을 위해 구 포트스웨덴햄(Port Swettenham)인 포트클랑(Port Klang)을 개발하는데 집중했다(Lyn and Tuan, 2019). 식민지 시대 최대항구였던 페낭항은 ‘국가적 의제의 변두리’에 불과했다. 포트클랑과 PTP(Port of Tanjung Pelepas)는 국가의 적극적인 육성정책에 따라 해상무역과 환적을 위한 말레이시아의 주요 관문으로서 입지를 공고히 해나갔다. 이 두 항구는 정부의 정책개입의 최대 수혜항구였다. PTP는 말레이시아의 국제환적 허브로서 부분적으로 싱가포르 항에서 넘쳐나는 화물을 수용하기 위한 것이기도 했다. 항구의 전략적 지원여부는 연방정부 수준에서 결정되었다. 야당이 주도한 페낭정부와 BN(Barisan Nasional, 국민전선) 연방정부 사이의 정치적 갈등으로 인해 페낭항구의 전략적 방향은 길을 잃었다. 시간이 지남에 따라 페낭항과 달리 포트클랑과 PTP는 각각의 시장에서 점점 더 지배력을 발휘하고 전 세계적으로 강력한 항구로 성장했다(Ming et al., 2020). 2022년 전 세계 컨테이너 항구 순위에서 포트클랑 13위(13,220천TEU), PTP는 15위(10,512TEU)를 기록하면서 세계적 항구로 도약했다(Lloyd, 2023). 아래 <그림 2>와 <그림 3>은 정부의 항구정책에 따른 결과를 명확히 보여주고 있다.

<그림 2> 총 물동량 변화 추이(천톤)



<그림 3> 컨테이너 물동량 변화 추이(천TEU)



출처: Ministry of Transport Malaysia. Malaysia Transportation Statistics 각년도

페낭항의 중계무역 감소와 자유항구 지위의 잠식은 페낭 경제상황에 그대로 반영되었다. 예를 들어 페낭은 당시 반도 주에서 가장 낮은 고용률을 기록했다. 1967년 인구 791천명에 취업자 수는 230천명에 불과했고 심지어 2년후 인구는 837천명으로 증가했지만 취업자 수는 거의 증가하지 않은 248천명에 그쳤다. 이러한 위기를 돌파하기 위해 페낭 주정부는 1964년 12월 소위 먼로 보고서(The Munro Report)를 통해 중장기 발전계획을 수립했으나 결과적으로 큰 성과를 거두지는 못했다(Lyn and Tuan, 2019). 이 계획에 따르면 페낭을 우수한 항구와 보조서비스를 제공하여 자본과 소비재 모두를 공급하고 관광주도의 지역으로 육성하는 것이다. 1950년대 후반부터 시행한 수입대체산업화(ISI: Import-Substituting Industrialization) 정책의 일환으로 제조업을 육성하는 정책이 핵심적인 내용이다. 그러나 중계무역의 돌이킬 수 없는 하락, ISI 정책의 한계, 페낭의 자유항구 지위의 완전한 상실 등은 먼로보고서에 불리하게 작용했다. 무역손실은 페낭항구의 전반적인 침체를 구조화했다. 불균형한 수입-수출 무역 패턴은 페낭의 중계무역을 회생시키지 못했고, 제조업을 통한 산업화 역시 초과노동력을 흡수할 만큼 충분한 일자리를 창출하지 못했다.

2) 항구도시의 페낭의 적응전략

(1) 공간의 재구조화 : UNESCO WHS

다문화 역사도시(multi-cultural historic city)인 조지타운은 1969년 자유무역 항구 지위가 취소된 후 지역발전 전략의 하나로 풍부하고 다양한 문화유산에 주목했다. 조지타운은 말라카 해협에서 500년 이상 무역과 동서 간의 문화 교류를 발전시켜 왔다. 아시아와 유럽의 영향으로 도시 내부에 유·무형의 다문화 유산이 풍부했고 독특한 건축과 문화가 도시 경관에 녹아 있었다(Hosagrahar, 2021). 일부에서는 도시 ‘위기’에 대응한 ‘적응능력’을 높이기 위해 구도심 철거와 재개발 논의가 이루어지기도 했다(Jenkins, 2019). 그러나 이는 시민사회에서 아래부터의 유산보전 운동을 활성화하는 계기가 되었다. 1980년대 초부터, 조지타운 건축(건물) 유산 보전문제가 제기되어왔다. 1987년 조지타운 페낭 내부 도시의 보존지역 설계지침에서 5개 유산 보존지역이 확인되었고, 이후 6개로 늘어났다. 1990년대 초부터 주정부는 건축유산을 관광상품으로 적극적으로 홍보하려는 노력도 있었다. 2005년 페낭주 의회는 구시가지지를 실제 ‘살아있는 유산 도시(Living Heritage City)’로 방향을 잡았고 그 결과 조지타운은 2008년 유네스코 세계문화유산(UNESCO WHS)으로 등재되었다(Long et al., 2018).

구 항구 도심지역인 조지타운은 도시 유산 워터프론트(urban heritage waterfront)로 분류될 수 있다. 도시의 인프라 확대는 기존 해안가 근처에 위치한 중심업무지구를 내륙으로 이동시켰다. 이로 인해 구도심은 경제불황에 시달리고 사람들의 이주로 고유한 장소성과 정체성마저 흔들리는 상황에 직면하게 되었다. 다른 한편 이러한 항구도시의 쇠퇴는 수변지역을 따라 개발을 활성화하려는 아이디어의 확산을 가져왔다(Salim and Mohamed, 2018). 조지타운을 구한 것은 조지타운의 경제개발 정책의 의도하지 않은 결과였다. 페낭 힐(Penang Hill)을 변형하려는 개발계획은 시민사회에 활력을 불어넣었고, 조지타운의 역사적, 유산적 가치에 대한 담론이 결합되어 유산 보존 주장이 힘을 얻어갔다. 그 결과 페낭 힐 개발계획은 결국 보류되었다.

2000년 조지타운의 임대료 통제가 폐지되고 약 6만여명의 구도심 세입자들이 떠나기 시작하면서 부동산 소유주들은 도심을 유행 도시로 만들었다. 이에 대응한 시민사회의 페낭 도시개발 목표는 문

화적 차이에 대한 관용, 민주주의의에 대한 믿음, 그리고 사회의 상호 공존을 증가시키는 것이었다. 정체성을 위한 유산보존과 관광 사이에 일종의 타협지점도 모색되었다. 페낭 시민사회는 조지타운이 UNESCO WHS 지위를 유지하는 것이 유산보존과 관광산업 사이의 ‘균형 행위(a balancing act)’라 생각했다(Goh, 2014). 2008년 조지타운의 UNESCO WHS 등재는 관광산업에 새로운 방향을 제시했다. UNESCO WHS 등재 이후에는 모든 유산 건물은 보존되었으며 유네스코의 보존법에 따라 변경 및 개발행위는 규제를 받았다. 경제위기 극복을 위한 관광산업의 잠재력이 증가함에 따라 유산 건물은 주거용에서 상업용으로 용도가 변경되어 많은 유서 깊은 건물이 부티크 호텔, 카페, 갤러리, 박물관, 게스트하우스 등 비즈니스 공간으로 개조되었다(Salim and Mohamed, 2018). 식민 유산에 기반한 문화적 다양성과 유형의 유산들은 도시 홍보를 위해 비교적 성공적으로 활용되고 자본화되었다(Ismail, et al., 2011).

조지타운이 UNESCO WHS로 지정된 후 공동화의 위협에 직면했던 구도심은 세계적인 관광지를 부상했고 구 항구도심의 공간재구조화는 성공한 것으로 인식되지만 관광에 대한 의존도가 높아지면서 조지타운의 장기적 균형을 위협한다는 평가도 존재한다. 조지타운의 젠트리피케이션은 1966년 제정된 임대료관리법이 폐지된 이후 1997년부터 시작되었고 UNESCO WHS 등재되면서 그 속도가 더욱 심화되었다. 자본유입과 투자로 인한 젠트리피케이션은 장기 거주자들의 이주를 유도하여 지역문화의 잠식을 초래할 수 있어 향후 사회적 논의가 필요한 의제이다(Chan et al., 2017). 역사적으로 항구 도시 페낭은 섬과 식민지 초기 정착지, 식민지 무역항, 식민지 상업중심지, 식민지 또는 탈식민지 근대도시 그리고 마지막으로 말라카해협의 역사적 도시로의 발전과정을 경험했다. 이와 함께 도시경관도 열대섬 경관, 농업경관, 무역항 도시경관에서 근대도시경관, 역사적 도시경관으로 변화해 왔다. 이러한 진화과정은 사회적, 경제적, 정치적 힘에 의해 영향을 받았다. ‘도시는 시간의 산물’임을 감안하면 시간에 따른 공간의 역동성, 인간활동의 과정에 대한 이해가 필요한 대목이다(Long et al., 2018).

(2) 항구의 재구조화와 IMT-GT 관문항

페낭항구는 대형 컨테이너 선박의 수용을 위해 1974년 본토 지역으로 이동했다. 본토지역 항구개발은 1960년 후반에서 1977년까지 시행되었다. 페낭항은 1786년부터 전통적인 항구로 운영되기 시작했으며 개발단계에서 액체 벌크(liquid bulk) 및 벌크화물(bulk cargoes) 처리를 시설도 구축했다. 1974년에 갠트리 크레인 등을 이용한 컨테이너 화물운송 서비스를 시작했다. 페낭항에는 1966년~1977년 사이에 항구확장 및 현대화를 위한 자본투자가 이루어졌고, 그 결과 심해 부두의 건설, 컨테이너 선석 개발, 현대적인 컨테이너 취급장비가 도입되었다(Jeevan, et al., 2021). 페낭항의 시작단계(introduction stage)는 1978년 전용 컨테이너 터미널이 완공되면서부터이다. 컨테이너를 위한 접안공간이 마련된 이후 컨테이너 처리량이 상당히 증가했다. 1974년부터 1993년까지 페낭항의 연간 물동량 처리 증가율은 36%에 달했다. 시작단계 기간 동안 현대적인 컨테이너 취급장비, 북해협 준설, 버터워스에 새로운 컨테이너 터미널 건설 여러 가지 중요한 투자가 있었다⁵⁾. 페낭항의 성장단계는

5) 페낭항구를 관리하는 페낭항구위원회(PPC: Penang Port Commission)는 1956년 말레이시아 교통부 산하 법정기구로 법에 의해 설립되었다. PPC는 페낭항구 관리, 항구 및 페리서비스 제공, 항구 개발 및 시설개선, 항구 홍보를 담당한다. 1994년부터 페낭항구 운영 및 페리 서비스는 1990년 항구 민영화법에 따라 페낭항구주식회사(PPSB: Penang Port Sdn Bhd)에서 운영하고 있다. PPC는 현재 관리 및 규제, 홍보 역할을 담당하며 자유상업구역(FCZ: Free Commercial Zone) 역시 관리분야이다(페낭항구위원회 <https://www.penangport.gov.my/en/profile/vission-mission>)).

1994년 완전 민영화된 이후 1994년부터이다(Jeevan, et al., 2021). 1994~2017년 기간 동안 항구확장 및 건설, 인프라 및 시설, 운영 프로세스 표준화와 혁신을 위한 지속적인 투자가 이루어졌다. 2004년에는 새로운 NBCT 터미널 운영이 시작되었으며 페낭항의 내륙 접근성을 위해 철도 및 도로 건설로 배후지와 Dry port로 연결되었을 뿐만 아니라 많은 도시로 연결성이 확대되었다⁶⁾.

현재 페낭항의 핵심 모토는 “세계로 향하는 북부지역의 관문항”⁷⁾이다. 이는 페낭항의 전략적 위치를 IMT-GT(IMTGT: Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle)의 중심항구로 포지셔닝한 것과 연계되어 있다. IMT-GT는 인도네시아-말레이시아-태국을 경제회랑으로 연결하는 프로젝트로 5개의 우선적 경제회랑으로 구성되어 있다. 각 회랑들은 지리적 위치와 비교 우위로 정의되는 고유한 특성을 가지고 있으며 경제회랑간 연결성을 강화하고 회랑을 따라 산업클러스터 및 초국경 생산네트워크를 구축한다. IMT-GT는 지역경제 통합과 포용적 성장을 통해 초국경적 지역의 성장을 촉진을 목표로 하고 있다⁸⁾. 해당 3개국 정상들은 1993년 지역통합 및 경제협력 가속화를 위해 IMT-GT를 공식화 한 후 현재 다양한 프로젝트를 추진중에 있다.

동남아시아 항구는 허브항, 관문항, 피더항으로 구분할 수 있다(BMT, 2018). 허브항은 말라카 해협 내 환적 허브항구들(싱가포르, 포트클랑, PTP)로 주요 대륙간(아시아-유럽, 환태평양) 및 아시아 역내 서비스를 제공한다. 관문항은 주로 국가의 OD화물을 취급하며 아시아 내 무역 환적센터 역할을 한다. 페낭항이 여기에 속한다. 마지막 피더항은 직접적인 서비스 연결은 거의 없고 대외 무역은 대부분 허브항과 관문항에서의 환적에 의존한다. 동남아시아와 말라카해협은 세계 동서 무역로와 남북 무역로의 기로에 있어 위치적 우위성은 매우 높다. 현재 이 지역 허브항(53%), 관문항(37%), 피더항(10%)들이 방대한 화물운송을 담당하며 전 세계 해운 중심에 있다.

페낭항은 말레이시아 북부지역 배후지⁹⁾는 물론 현재 태국 남부 14개 지역의 수출 관문역할을 하고 있다. 태국 남부의 건축 재목, 몰딩 목재, 라텍스, 고무제품, 고무를 페낭항으로 운송하여 유럽, 중동 및 극동으로 수출하고 있으며 이 지역의 63% 이상의 물량이 페낭항을 통해 수출되고 있다(MMC Group, 2023). 뱅골만으로부터의 신규 사업과 환적물량 유치를 주요 목표로 하고 있으며 역내 급유항으로서 입지를 넓혀나가고 있다(Chen et al., 2016; Penang Institute, 2022). 여기서 주목할 점은 페낭항의 현재 전략적 위치가 역사적으로 연속성을 가지고 있다는 점이다. 페낭 무역망 초기 역사에서부터 인도네시아 북부와 태국 남부의 연결성이 매우 높은 수준이었으며 따라서 현재 IMT-GT의 중심항구 전략은 페낭으로서는 새로운 내용이 아니다. 페낭은 수마트라 북부와 태국 남부의 경제성장과 사회변혁 가속화를 위한 핵심적 기여자 역할을 해왔다(Hussin, 2007). 페낭항은 환적화물을 제외하면 PTP를 능가하여 말레이시아 제2의 항구 지위를 유지하고 있다.

6) 페낭항의 연결성을 위한 인프라는 말레이시아-태국 국경에서 말레이시아-싱가포르 국경까지 남북 고속도로와 NBCT과 국가 철도망인 버터워스(Butterworth) 기차역을 연결하는 2.5km 철도 트랙, 바얀 레파스(Bayan Lepas) 국제공항과 35km 거리에 있으며 전 세계 200개 이상의 항구와 연결되어 있다(페낭항구위원회. <https://www.penangport.gov.my/en/profile/>)

7) 페낭항구위원회(<https://www.penangport.gov.my/en/profile/vission-mission>)

8) Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle(<https://imtgt.org/economic-corridor/>)

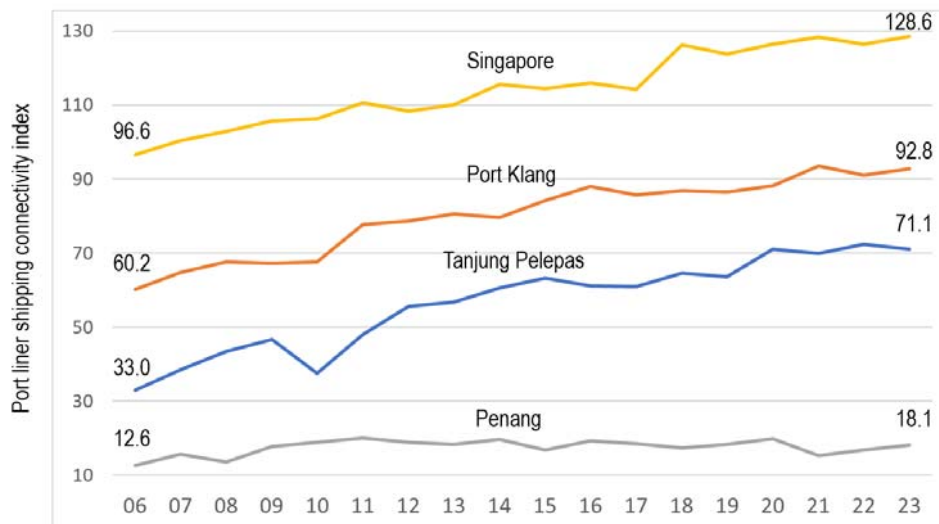
9) 페낭항은 페틀리스(Perlis), 케다(Kedah), 페낭, 및 페락(Perak)주를 포함하는 말레이시아 북부경제회랑(NCER: Northern Corridor Economic Region)의 관문항 역할을 하고 있다. 경제회랑은 지정된 지역이 국가, 지역, 세계무역과 효율적으로 연결되도록 접근성을 개선하기 위한 정책이다. 전략적으로 태국과 국경을 접하고, 말라카 해협을 마주하고 있는 이 지역은 수마트라, 인도네시아, 태국과의 긴밀한 연결을 목표로 한다. 이들 지역간 상호보완성, 지리적 접근성, 역사적·문화적 유대를 고려할 때 ‘아시아의 교차로’ 역할을 할 수 있다(NCIA, 2020). IMT-GT를 비롯하여 ASEAN, 인도 및 중국시장에 대한 접근성이 매우 높은 경제회랑이며 그 중심에 페낭항이 있다.

페낭항이 말라카해협에 위치한 첫 번째 항구라는 점을 고려할 때 벵골만과 잠재적으로 중동에서의 환적 활동이 가능할 것으로 전망되고 있다. 2021년 4월 29일 에버그린 미란사로부터 223TEU급 첫 환적화물을 공급받았다. 포트클랑과 PTP가 주로 중국에서 유럽으로 가는 많은 동서항로에 취항하는 반면 페낭항의 초점은 주로 벵골만이다. 벵골만은 스리랑카에서 시작해 태국 남부까지 이어지며 2020년 벵골만 처리량은 약 810만TEU로 추정된다. 페낭항은 매일 극동서비스를 제공하고 있으므로 어떤 선사라도 중국, 일본, 한국 또는 대만에 화물을 보내려면 페낭항을 이용할 수 있다(Bernama, 2021).

페낭항 자유상업구역(FCZ: Free Commercial Zone)의 활성화는 IMT-GT 목표달성을 위한 유력한 초국적 공간전략이다. FCZ 지위는 1990년 자유지역법에 의해 규제되며 관세, 소비세, 판매세 또는 서비스세 부과없이 재화와 서비스를 반입, 생산, 제조할 수 있다. 페낭항의 FCZ는 1996년 Butterworth Deep Water Wharves에 이어 2021년 NBCT이 지정되어 운영중이다. 이 구역에서는 관세 없이 브레이크 벌킹(break-buling), 분류(grading), 재포장, 라벨링(relabelling), 환적 및 재수출이 가능하다. 이와 같은 정책적 조치는 벵골만과 극동지역을 오가는 컨테이너 환적활동을 활성화하여 물동량 유치 및 지역 내 연결성을 강화하고자 하는 전략적 노력의 일환이다(BERNAMA, 2021; Dermawan, 2021; MMC Group, 2023, Netherlands Enterprise Agency, 2022). 일종의 자유항구 지위가 복원되는 셈이다.

항구연결성(PLSCI)은 글로벌 정기선 운송네트워크에서의 항구 위치를 나타낸다. 값이 높을수록 연결성이 높다는 의미이다. 2006년 1분기 최대값을 기준(100)으로 산정하며 세계 주요 항구의 순위는 상하이항(145.9), Ningbo항(133.4), 싱가포르항(128.6), 부산항(125.0), 칭다오항(105.5) 순이며, 말레이시아 항구 중에는 포트클랑 8위(92.8), PTP 20위(71.1), 파시르구당(Pasir Gudang, 18.4) 204위, 페낭항(18.1) 207위이다. 페낭항은 세계적 수준의 허브항과는 큰 격차를 보이고 있을뿐만 아니라 말레이시아 항구 중에서도 포트클랑, PTP와도 항구연결성 지수의 차이가 매우 크다¹⁰⁾.

〈그림 4〉 페낭항의 항구연결성 지수(PLSCI) 변화 추이(2006-2023년)



주: 매년 1분기 결과치 기준이며, 2006년 1분기 최대값= 100(Hong Kong)

출처: UNCTAD STAT. Port liner shipping connectivity index 각년도 수치를 토대로 작성.

10) PLSCI는 다음과 같은 6개 항목으로 구성된다. 매주 예정된 선박 기항 횟수, 항만 처리 능력, 항만을 오가는 정기선 운송서비스 수, 정기선 운송서비스 회사 수, 항만 내 입항 가능한 최대 선박 크기, 정기선 운송서비스를 통해 항만에 연결된 다른 항만 수(UNCTAD, STAT).

4. 결론

1786년 제국의 점령으로 시작된 식민지 항구도시 페낭의 역사적 진화는 상품, 사람, 가치(문화)의 흐름 및 연결성의 구축·조정과 연계된 과정이었다. 제국의 페낭 점령은 제국의 전략적 이익을 실현하기 위한 연결성 구축과정으로 볼 수 있으며, 제국은 이를 통해 무역로 단축 및 효율화, 시장접근성을 높이고자 했다. 같은 맥락에서 초기 페낭의 자유항 전략은 상인과 사람의 유입증가와 연결성을 극대화하려는 조치였다. 제국과 연결된 페낭은 ‘동서양 문화의 만남을 위한 교차로’가 되었고 이는 현재 페낭의 ‘문화적 포괄성’의 토대가 되었다. 페낭이 말레이시아에서 비말레이계 비율이 가장 높은 이유도 여기에 있다. 제국의 전략적 이익과 함께 ‘빅 5 성씨들’을 포함한 중국인 이주자들은 자본의 페낭의 ‘자본의 시대’를 선도한 핵심적 주체들이었다. 19세기 초까지 페낭은 인도-중국 무역의 기항지 역할을 했으나 싱가포르항의 빠른 성장은 페낭항의 연결성 범위를 조정하는 결과를 초래했다. 즉 페낭은 유럽과 아시아를 연결하는 무역중심지에서 점차 지역 상업거점항으로 전략적 위치를 변경했다.

탈식민지 시대 페낭항의 ‘연결성 위기’는 항구도시의 경제 및 공간위기로 이어졌다. 전후 경제적 민족주의의 대두는 페낭의 자유항구 지위를 잠식했고 중계무역 기능을 축소시켰다. 그 결과 항구도시 페낭은 고용위기를 포함한 심각한 경제위기를 경험했다. 연방정부의 포트클랑과 PTP 항구 중심의 항구정책도 페낭항의 연결성 확대를 위한 인프라 투자를 제한했다. 연방정부의 집중적인 지원을 받은 두 항구는 글로벌 연결성 수준이 높은 세계적 항구로 성장했으나 페낭항의 경우 상대적으로 처리물동량과 항구연결성지수 모두 낮은 수준에 머물러 있다. 구 항구도시의 공간위기에 대한 페낭의 새로운 적응전략은 UNESCO WHS 지정을 통한 위기극복으로 나타났으며 조지타운은 세계적 관광도시로 성장했다. 페낭항은 항구이전과 함께 인프라 확충을 진행 중이며 IMT-GT 관문항을 목표로 한다. 페낭항은 무역망 초기 역사에서부터 이들 지역들과의 연결성이 높은 수준이었으며 IMT-GT 관문항 목표가 이와 같은 역사적 ‘연속성’을 내포하고 있는 점은 주목할만 하다. 페낭항의 FCZ 정책도 일종의 ‘자유항구 복원’ 조치로 지역 내 연결성을 강화하고자 하는 노력의 일환이다. 향후 항구도시 페낭의 미래는 연결성 확대 또는 심화를 위한 전략과 내용에 따라 상이한 경로로 진화해 나갈 것으로 보인다.

참고문헌

- 강희정(2019). 『아편과 강통의 궁전: 동남아의 근대와 페낭 화교사회』. 푸른역사
- 백두주(2022a). “환태평양 도시국가의 역사적 진화(1819-2020년): 싱가포르 항만을 중심으로”. 『용봉논총』. 제60집: 39-79.
- 백두주(2022b). “동북아 항만도시의 성장과 재구조화: 부산항을 중심으로”. 『인문사회과학연구』. 23(2): 31-65.
- An, W. X.(2003). *Chinese Business in the Making of a Malay State 1882-1941: Kedah and Penang*. RoutledgeCurzon: 1-256.
- BERNAMA(2021). FCZ status a game changer for Penang port. *The Malaysian Reserve* 17 May.

- BMT(2018) *Port Planning Consultancy for the Conceptual Master Plan of Westports Expansion CT10-CT19*.
- Chan, J. H. et al.(2017). Transition of economic structure and demography: The case of tourism gentrification in George Town, Penang. In: International Society for the Study of Chinese Overseas Conference 2017, 18-19 November 2017, Nagasaki, Japan.
- Chen, S. L. et al.(2016). Malaysian Container Seaport-Hinterland Connectivity: Status, Challenges and Strategies. *The Asian Journal of Shipping and Logistics*. 32(3): 127-138.
- Dermawan, A.(2021). Penang port set to be focal point for shipping and transshipment activities. *New Straits Times*. 8 Feb.
- Gin, O. K.(2015). Disparate identities: Penang from a historical perspective, 1780-1941. *Journal of Malaysian Studies*. 33: 27-52.
- Godehardt, N. and Postel-Vina, K.(2020). Connectivity and Geopolitics: Beware the “New Wine in Old Bottles” Approach. *SWP Comment*, No. 35 July 2020
- Goh, D.P.S(2014). Between history and heritage: post-colonialism, globalisation, and the remaking of Malacca, Penang, and Singapore. *Trans-Regional and National Studies of Southeast Asia*. 2(1): 79-101.
- Hosagrahar, J. et al.(2021). From port city to World Heritage site: case study of Georgetown(Malaysia). UNESCO Project Team(<https://whc.unesco.org/en/canopy/georgetown-2/>)
- Hussin, N.(2005). Networks of Malay merchants and the rise of Penang as a regional trading centre. *Southeast Asian Studies*. 43(3): 215-237.
- Hussin, N.(2007). Charting the early history of Penang trading networks and its connections with the new ASEAN growth triangle(Malaysia-Indonesia-Thailand). *Malaysian Journal of Society and Space*. 3: 75-83.
- Ismail, Sumarni et al.(2011). Heritage conservation for city marketing: The imaging of the historic city Georgetown, Penang. *Procedia Engineering*. Vol. 20: 339-345.
- Jeevan, J. et al.(2021). Extension of the seaport life cycle (SLC) by utilising existing inland capacity for current and future trade preparation. *The Asian Journal of Shipping and Logistics*. 37(1): 45-60
- Jenkins, G.(2019). *Contested Space Revisited: George town, Penang, before and after UNESCO World Heritage Listing*. Areca Books.
- Leng, L. W. and Seow, J.(2018). *Through Turbulent Terrain: Trade of the Straits Port of Penang*. Think city & MBRAS
- Leng, L. W.(2009). Penang as commercial centre: trade and shipping networks. *Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society*. 82(2): 25-37.
- Lloyd(2023). One Hundred Ports 2023.
- Long, Z. et al.(2018). The townscape evolution of historic port settlement of George town, Pulau Pinang, Malaysia. *Alam Cipta* 11(2): 62-77.
- Lyn, K.S. and Tuan, W.Y.(2019). Chapter 2 From Munro to Nathan: The Rise of a Modern Economy in Penang. in Singh, C. et al. eds.(2019). *From Free Port to Modern Economy: Economic Development and Social Change in Penang, 1969 to 1990*. Penang Institute & ISEAS.
- McPherson, K.(1997). Penang 1786-1832: a promise unfulfilled. Broeze, F. eds. *Gateways of Asia: Port cities of Asia in the 13th-20th centuries*. Routledge.
- MMC Group(2023). Welcome to Penang port: Selamat Datang!. Penang port corporate profile: 1-35.

- NCIA(2020). Northern Corridor Economic Region Strategic Development Plan (2021-2025). Northern Corridor Implementation Authority.
- Netherlands Enterprise Agency(2022). *Port Development in Malaysia: An Introduction to the Country's Evolving Port Landscape*
- Notteboom, T. E.(2016), "The adaptive capacity of container ports in an era of mega vessels: The case of upstream seaports Antwerp and Hamburg", *Journal of Transport Geography* 54.
- Penang Institute(2022). *Penang's Logistics Industry: connecting the parts*. Penang Ecosystem Studies Series.
- Reid, A.(2004). Chinese Trade and Southeast Asian Economic Expansion in the Later Eighteenth and Nineteenth Centuries: An Overview," in Nola Cooke and Li Tana (eds.), *Water Frontier: Commerce and the Chinese in the Lower Mekong, 1750 - 1880*. Rowman & Littlefield Publishers
- Salim, N. and Mohamed, B.(2018). The evolution of historic waterfront: a case of study of George Town, Penang. *Journal of the Malaysian Institute of Planners*. 16(4): 40-54.
- UNCTAD STAT. *Port liner shipping connectivity index*.
- Wong, Y. T.(2007). The rise and fall of the big five of Penang and their regional networks, 1800s-1900s. A thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy of the Australian National University: 1-214.
- Zhao, L. et al.(2019). The evolution of George Town's urban morphology in the Straits of Malacca, late 18th century-early 21st century. *Frontiers of Architectural Research*. 8(4): 513-534.
- Ziadah, R.(2022). Logistical Landscapes: Corporate Power and Capital in the Maritime Industry. in Albo, G. et al. eds.(2022). *Capital and Politics*, Socialist Register 2023. Monthly Review Press.

항만도시의 형성과 불평등의 탄생: 마닐라와 말라카를 중심으로

박하영 · 정법모(부경대학교)

I. 서론

동서양의 중계무역을 담당하는 항구도시였던 말레이시아의 말라카에는 포르투갈, 네덜란드, 영국의 식민지배의 흔적과 당시의 역사와 문화를 간직한 문화유산이 많이 남아 있다. 1989년 마하티르 총리는 말라카를 “말레이시아의 역사 도시, 국가의 탄생과 모든 것이 시작된 곳”이라고 언급했다. 이후 ‘모든 것이 시작된 곳’이라는 슬로건 아래 말라카의 개발이 시작되었다. 말라카 주 정부와 중앙정부는 말라카를 말레이시아의 정체성을 지닌 역사 도시로 명명하며 문화유산의 보전과 재건을 위한 여러 개발정책을 실시하였다.

필리핀의 세부시는 말라카만큼의 위상은 아니지만 해역을 기반으로 항구 기능을 갖던 도시였다. 도시 이름 자체가 ‘교역’을 뜻하는 만큼 고전시대 때부터도 스리비자야 왕국 등과 관계하며 해상 교역에서 중요한 위치를 차지하고 있었다. 하지만, 두 도시는 유럽 열강이 동남아 지역에 진출한 시기 이후 급격한 변화를 겪게 되어, 작은 권역의 중심이던 곳이 글로벌 무역 체계에 편입되면서 중요성이 상대적으로 약해졌으며, 페낭이나 마닐라로 중심이 옮겨 갔다. 말라카는 19세기 중후반 고무 산업의 쇠퇴로 경제적인 기반을 잃어 침체기를 겪었는데 이를 회복하기 위해 말라카 주 정부는 관광산업을 위해 유산을 지정하고 홍보하기 시작하였다(Worden, 2001). 말라카는 곧 말레이시아의 시작이라고 하지만 말라카에서 새롭게 형성된 공간이 과연 말레이시아의 전통적 정체성과 어느 정도 일치하는가라는 의문이 제기된다. 말라카 왕국의 유산은 포르투갈 침략 이후 상당 부분 소실되었고, 이후 독립까지 지속된 식민지배로 인한 유산이 잔재하고 있기 때문이다. 본 논문에서는 식민지배를 경험한 도시의 역사적 공간에 어떤 가치가 부여되는가에 대한 문제의식에서 시작한다. 역사적 공간에 대한 가치 부여 필요성과 방식에 대해서는 국가나 도시마다 다른 입장과 태도를 견지하고 있기에 각 도시마다 역사적 공간의 의미와 역할은 다르게 나타난다.

이에 본고에서는 글로벌 경제 안에 포함되기 전과 후의 도시 형성 과정의 차이를 비교해 보면서 식민체제 이후 도시 변화는 어떻게 문화적, 구조적으로 변했으며 현재의 도시 모습으로 어떻게 이어지는지 비교 관점에서 살펴보기로 한다. 이를 위해 권역을 대표하던 항구도시가 식민 시기 전후로 어떻게 기능이 변화하며, 새로운 광역 무역 체계에서 어떻게 쇠퇴하면서 새롭게 만들어진 항구도시에 기능을 내주게 되는지의 과정을 주로 분석할 것이다.

II. 이론적 배경 및 연구방법

말라카에 대한 기록은 1511년 포르투갈 점령 전후로 크게 구분된다. 오랜 역사와 무역 중심지로서 찬란한 과거를 가졌지만, 문헌 기록에 의존하는 이른바 ‘역사 기록’은 많이 없다. 식민 시기 동안에는 대부분 서구 학자들에 의한 서술이 중심이었을 것이며, 또한 식민지에서 해방된 이후에 설립된 국민 국가에서는 식민과 연관된 역사는 축소 또는 배제하는 경향이 있었을 것이다. 장소로서의 말라카에 대한 연속적인 서술이 많지 않은 이유이다. 동남아시아 도시들은 식민지 이미지를 탈피하기 위해 식민정부의 청사나 잔재를 철거하거나 새로운 것으로 재건축하는 방식을 선택했다. 이러한 과정은 아시아적 가치와 정체성의 상실이라는 비판을 받기도 했지만, 1980년대 후반에는 도시 유산 보호와 재건 전략으로 ‘역사지구’ 또는 ‘문화유산’이라는 이름으로 보호되었다. 식민지배의 흔적을 지우는 동시에 도시공간은 국가 정체성의 문화적 생산의 공간이 되었다. 오랜 식민지배 이후 독립과정에서 국가 정체성을 배양하는 것은 신생독립국의 최우선 목표였다. 국가 정체성을 문화적으로 생산하는 작업은 자본주의 국가에서 매우 중요한 사안이었으며, 이는 도시공간을 매개로 해서 구현되었다(Yeoh, 2005).

항구도시(port city)를 정의하는 것이 쉽지 않지만, 브레제(Broeze)는 지금까지의 정의에는 경제적인 측면이 강조되면서, 항구 도시의 사회적, 문화적, 정치적 차원을 무시하는 경향이 있다고 보았다(Broeze 1997). 항구도시를 문화와 연결시키고자 하는 사람들은 단순히 집합적 사회적 정체성이나 시민에 초점을 두는 것이 아니라 공간적, 인프라 성격까지 동시에 고려하고자 한다(Hein et al, 2021: 9). 여기에서 문화는 단지 관념적인 것뿐만이 아니라 물질적이고 공간적 실천을 포함하는 것이다. 항구 도시에는 다양한 집단이 모이게 되어 나름의 문화적 경관을 형성하게 된다. 그런 의미에서 웨스트테르 달은 해양을 둘러싼 문화유산을 일컫는 말로 해양문화경관(maritime cultural landscape)이란 단어가 사용하기 시작했다(Westerdahl, 1992). 해항도시의 다양성이나 글로벌 연계는 혁신의 역사이기도 하지만 불평등이나 사회 갈등과도 연관되어있다. 특히 문화유산이 되는 과정에서 어떤 것이 선택되는냐는 매우 정치적인 문제이었을 수 있다. 항구는 식민도시의 종주도시(primite city)가 되는 것이 일반적이어서, “서로 다른 집단이 생태적으로 상이한 지역에 거주하는” 특징을 갖고 있으며 토착민과 이주집단이 수직적으로 분리되는 경향이 있다고 한다(킹, 1999 : 48; 신진숙, 2010: 171에서 재인용). 식민지에 이한 도시화는 소수의 유럽인이 원주민과 구분되어 거주하는 것을 의미하며, 특히 지배 권력은 필리핀에서처럼 식민청사, 교회 등의 건축을 통해서 분명하게 시각화한다(Stockwell, 1998: 341). 정주도시의 형성에서 있어 소수의 유럽인의 유입도 중요했지만, 중국인의 유입은 동남아에 큰 변화를 가져왔다. 필리핀의 중심이 세부에서 마닐라로 전환하는 과정에서 중국은 교역의 파트너에서, 마닐라에 거주하는 이주민의 주요 송출국이 되었다(Nguyen, 2022: 104).

앤소니 킹은 식민도시의 유형은 외부지향형 항구도시로 상품이 중심부로 유출되는 곳과, 행정, 군사 중심지가 구축되는 유형으로 나눌 수 있다고 보았다(킹, 1999: 27). 그는 “식민화된 사회나 지역 내의 도시”를 식민도시(colonial city)라고 했으며 “사회, 지역과 입지, 식민화과정, 결과물로서의 도시”라는 점에서 구분된다고 했다. 다만 한국어로의 번역은 ‘식민지도시’와 ‘식민도시’를 구분하기도 하는데 전자가 식민지에 있는 도시나 식민지배 아래의 도시를 의미한다면, 후자는 식민권력에 의해 만들어진 도시라고 이해할 수 있다(현재열 · 김나영, 2011: 661).

홍석준(2004)은 항구도시 말라카의 시공간 체계가 현대성과 도시성을 획득하는 과정에서 어떻게

형성되어 각 종족집단의 문화정체성을 어떻게 재편하였는지에 대해 분석하였다. 이를 통해 말라카의 지역사(local history), 도시성(urbanism), 민족정체성 사이의 관계에 대해 고찰하였다. 또한 말라카를 다문화사회로 규정하고 이러한 문화적 특성이 형성된 배경과 이를 외래문화의 수용과 통합이라는 매커니즘 속에서 분석하였으며, 말라카를 '만남과 교유의 기능'을 수행하는 해상 네트워크의 결절로 보았으며 육지의 도시와는 다른 역사와 문화 공간이라고 보았다. 초기 무역 중심의 식민지는 1799년 네덜란드 동인도회사의 멸망으로 19세기에 산업자본주의가 본격화되면서 원료와 식량의 축적, 그리고 노동력 확보를 위해 국가 중심의 식민정책을 실시하게 된다. 식민지도시는 식민지와 식민본국 사이를 연결하는 분배 지점으로 기능했고, 화물집산 도시를 후배지에 있는 광업 중심지 같은 자원 기지와 커피나 설탕 같은 환금작물 생산하는 지역과 연결하는 철도망을 발전시켰다.

Ⅲ. 항만도시의 형성과 불평등의 탄생

1. 고전시대에서의 항구 도시 형성

1) 해양실크로드의 중심 말라카

말라카는 말레이 반도의 작은 어촌이었지만, 수마트라, 자바, 보르네오를 잇는 바닷길의 네트워크 기능을 담당했다. 아랍이나 인도 사인과의 교역을 통해 문명과 문화를 형성한 곳으로, 교통, 물자, 화폐, 종교 등이 연결된 해상 네트워크를 조성했다고 한다(홍석준, 2004). 시대적 변화에 따라 어촌마을에서 조공을 바치는 번국이나 향신료의 집산지이자 수출항으로 변화하였다. 포르투갈이나 네덜란드의 식민지 기간 동안에는 권역의 중심 항구로서 기능했지만, 영국 식민지배 시기 이후 해상교역에서 영향력이 축소되고 고무산업이 쇠퇴함에 따라 경제적 침체기를 겪었다. 국제 네트워크상에서 말라카의 비중과 영향력은 약화되었지만, 국내에서는 역사도시로 국내/국제 관광객의 관광목적지로 기능하고 있다.

말라카는 싱가포르(Singapura)의 마지막 왕으로 알려진 파라메스와라(Parameswara)가 1402년 말라카를 거점으로 삼고 왕국을 세우면서 역사에 등장했다¹⁾. 파라메스와라는 현지에 살고 있던 오랑 라우트(orang laut)²⁾의 협조를 얻어 말라카 일대의 해상력을 장악하였고, 이를 기반으로 말라카는 중계 무역의 거점이 되었다(강희정 외, 2022; 소병국, 2021; 최병욱, 2018). 이후 말라카는 국제무역의 중심지로서 그리고 이슬람 전파의 중심지로서 인도네시아 군도와 동부, 필리핀 남부, 북부까지 영향력을 미쳤다. 해상무역이 이슬람 전파의 가장 중요한 동인이었으며 이를 통해 말라카는 동남아시아 이슬람 세계의 중심지가 되었다(소병국, 2020). 말라카 왕국이 해상교역에서 핵심적인 역할을 한 데에는 지리적인 이점이 크게 작용했지만, 국제교역을 위한 말라카왕국의 노력이 뒷받침되었기에 가능했다.

1) 말라카해협은 당나라(618-907) 시기 중앙아시아와 중국 대륙을 연결하는 육상교역로의 해체로 인해 육상교역로를 대체하기 위해 개척된 해상교역로이다. 말라카해협은 인도해와 남중국해를 연결하는 해상교역로로 다양한 지역의 상품뿐만 아니라 종교와 문화가 전파되는 통로였다(한광야, 2022)

2) 말레이반도, 수마트라, 자바, 보르네오, 필리핀 등으로 이어지는 해상로를 영토 삼아 돌아다니는 이른바 해상의 유목민이라 불리는 사람으로 기록으로는 잘 남아 있지는 않지만 어부이자 상인이었던 존재로 이야기된다. 글자 그대로는 사람을 뜻하는 '오랑'과 바다를 뜻하는 '라우트'가 합쳐진 말이다.

말라카왕국은 국제 교역상의 안전 보장, 교역 기반 시설 확충, 효율적인 법과 행정 체계, 말레이반도의 풍부한 자원을 바탕으로 국제무역항으로서 비약적인 발전을 보였다(최병욱, 2018). 르투갈인이 1511년 말라카에 대한 지배권을 얻었을 때는 기존의 이맘(imam)을 주교(bishop)가 대신하고 술탄을 총독이 대체하고 소도시 위에 요새와 교회를 건설하는 것이었다고 한다. 당시에는 무역을 중시한 일반적 사영회사에 기초하여 식민지배를 시작했을 뿐, 대대적인 유럽인의 이주나 정주를 포함하지는 않았다(현재열 · 김나영, 2011: 666).

2) 무역과 교역의 중심 세부

필리핀의 세부 지역에는 이미 30,000년 전에 말라요-폴리네시아인이 거주하고 있었다. 그리고 이 세부는 일본, 인도, 중국, 말레이시아, 아라비아 등과 진주와 산호를 비단이나 향료 등과 교환하는 장소였다. 국가로서의 세부는, 라자 체제로 수마트라를 지배했던 인도의 출라(Chola) 왕조의 아들인 스리 루마이(Sri Lumay)에 의해 설립되었으며 힌두의 영향을 받아 만달라(Mandala) 체제를 이루고 있었던 라자국(Rajahnate)이었다. 중국의 기록에서는 ‘속부(Sokbu)’라고 기록되어 있다. 이 국가의 수도는 싱하팔라(Singhapala)로 현재는 세부시에 있는 마블로(Mabolo)라는 지역이다. 일본과는 향수와 유리 주방기구를 세부 지역의 토산품인 상아제품, 가죽, 돌 등과 교역하였다. 항구는 ‘무역하는 장소’라 직역할 수 있는 시니부양 힝핏(sinibuyang hingpit)을 줄여 시부(sibu)나 시보(sibo)라 부르게 되었다. 따라서 세부는 마젤란이 발견한 뒤에 스페인에 의해서 항구도시로 발전한 곳이 아니라 이전부터 교역의 장소였다는 것을 알 수 있다.

처음에 마닐라는 라구나 호수 근처에 많은 사람이 살고 있는 곳이었으며, 세부는 작은 기항지였으며 사회내의 계층분화도 분명하지 않았다. 도시로서 존재감은 약한 곳이었으나, 문화적으로 필리핀 남부에 이슬람이 가장 큰 영향을 미치고 있었다. 여전히 힌두 체계에서의 만달라 시스템이었다고 할 수 있다.

2. 유럽의 진출 이후 식민항구도시(colonial port city) 형성

일반적으로 식민도시는 이중도시, 공간적 격리 특징을 갖고 있으며, 개방공간(open space)을 두어 일종의 방역선(cordon sanitaire)으로 활용한다고 한다. 이러한 근대성과 식민성이라는 근본적인 문제에 대한 해답을 찾기 위한 일반론을 제기하지만 각각의 특성에 맞는 연구를 바탕으로 해야한다고 지적하고 있다(현재열 · 김나영, 2011). 식민항구도시는(colonial port city)는 원거리의 해양 교역 네트워크를 특징적으로 하고 외국인을 위한 배타적 공간이며, 다른 지역과 사회적으로 문화적으로 다른 곳으로 분류되는 대신, 경제나 정치에 있어서는 통제권을 갖는다. 또한 제국주이나 글로벌한 경제 생산 방식이나 소비를 가능하게하여, 역사적으로 유럽제국의 지역 수도로서 기능을 했다. 이러한 식민항구도시는 16세기와 19세기 사이에 발달한 곳으로 일반적인 항구도시와는 구분되는 특징을 갖고 있다. 다른 지역에 대한 통제권이 다르며, 상업적, 재정적, 사회문화적 기능이 다르다.

식민도시는 그 이전과는 달리, 중국과 교역의 중심이 되는 곳이었다. 그리고 이러한 항구 타운의 형성에 중요한 영향을 미치게 되어 페라나칸과 같은 문화를 형성하게 했다. 스마랑, 수라바야 등에서도 비슷한 유형의 역사를 보여 코스모폴리탄 성격을 가졌다고 한다. 소수의 유럽인이 아시아를 지배하

기 위해서, 무역회사나 지역 리더 사이의 컨설팅을 통해 분쟁을 해결하게 되면서, 메스티조가 이러한 통합의 중심이 된다. 서로 다른 종족간 결혼이 이러한 혼합의 이유가 되었다. 그들은 국내의 다른 지역을 다스리는 중심이 되지 못했다. 식민도시와 유럽의 항만 타운과는 도시에 대한 지배, 경제 규모, 항만 기능, 글로벌정치경제면에서 다르다. 페낭은 18세기와 19세기 초반에 해협의 중심지가 되었고 싱가포르가 부상했으며, 이는 네덜란드가 관리하던 말라카의 위상을 변화시켰다. 영국과 네덜란드 사이의 협약을 통해 영국이 통제하기에 이르렀다. 중국과의 관계를 통해서 싱가포르가 부상이 되었고 페낭은 중국노동력 등을 이용하여 말레이시아 북부에 대한 필요로서 유지할 수 있었다. 유럽 시장을 위한 중심지가 변화하면서 도시의 기능도 변했다.

마닐라의 성장은 식민지 확장과 궤적을 같이한다. 항만의 네트워크를 강화하면서 상업적, 행정적, 종교적으로 식민지 필리핀의 중심이 되었다. 그리고 식민지에서 독립한 이후에도 새롭게 구성된 항구도시로서의 위상은 이후에도 지속되었다고 볼 수 있다. 식민 통치에 대한 민족적 저항에도 불구하고, 식민시기 동안 형성된 다른 국가와의 관계나 해상 네트워크는 유지되었음을 확인하게 된다. 필리핀에서 항만도시는 원거리 무역을 담당하는 곳으로 아시아 항구 중에는 칸톤, 마카오, 말라카 등의 도시, 아메리카 대륙과는 아카폴코와 교역하는 곳이었다. 스페인의 필리핀 지배시기 동안, 근 대적 격자 형태로 도시가 형성된 곳은 마닐라와 바탕가스 정도였다. 기존의 항구들의 효용은 달라졌고 스페인의 교역 필요에 따라 재편되었다.

스페인의 배는 태평양을 건너 멕시코의 아카폴코 항구까지 들어왔다. 베라크루즈에서 스페인까지는 압나 항구를 거쳐서 움직인 것으로, 인도양을 통해 항해한 포르투갈과는 달랐다. 소비와 생산, 무역 루트 그리고 해군기지의 필요성 등의 요인이 이 차이를 만들어 냈다. 식민 항구도시의 가장 큰 특징 중의 하나는 내륙 교통과의 연계가 되지 않았다는 점이다. 기존의 항구와는 연계가 있었지만 내륙과는 단절되어 있어, 도시의 발달이 파편화되거나 고립된다는 특징이다. 일반적으로 항구는 대륙 교통과 이어져 농업지역과 연결되는 것이 일반적이다. 무역집산지(entrepot), 방파제, 부두, 건선거(dry dock) 등이 건설되면서 발전했다. 담배는 카가얀에서 생산되어 마닐라, 아바나, 세비(Seville)에서 교역되었다. 아메리카 대륙에서처럼 일반적인 격자 방식이 아니라 방어벽에 의해서 휘어진 경우가 많았으며 불규칙적으로 설계되었다. 일반적으로 지리적, 기후 조건을 이용하도록 설계되었으며 지진 피해를 최소화하는 것을 목표로 했다.

유럽 국가가 진출하기 이전 세부는 필리핀에서 가장 오래된 도시이자 가장 먼저 수도가 된 도시이었다. 1521년 마젤란이 도착한 곳은 세부 섬에 있는 막탄이란 곳이었다. 세부는 유럽의 진출과 함께 알려졌으며 이전까지는 필리핀 영토에 전국적 규모의 통일 왕조가 없었기 때문에 고전 시기의 필리핀에 대해서는 서방에 알려진 바가 별로 없다. 그러나 필리핀의 고대 세부나 마닐라에도 왕국은 존재한 것은 사실이었다. 마젤란은 스페인에서 세부에 도착했으나 1521년 4월 27일 라푸라푸(Lapu-Lapu) 추장을 비롯한 원주민과의 막탄전투(Battle of Mactan)에서 사망했다. 마젤란이 이끄는 탐험대는 5천 척의 배와 270명으로 시작했지만 1522년 돌아갔을 때는 한 척의 배와 18명만 남게 되었다(Robertson, 1906). 스페인은 1527년과 1529년 항해를 통해 사마르, 레이테, 세부, 막탄, 민다나오 등을 발견했다. 1565년 스페인은 레가스피(Legazpi)를 파견해 비로소 스페인의 최초 정주 지역을 완성했다. 1521년부터 1565년까지 시간이 꽤 걸렸으며 오랜 준비 기간 끝에 찾아온 곳은 역시 세부였다. 하지만 길게 준비하여 필리핀을 지배하고 세부를 시작으로 식민통치를 시작했지만 중심지로서의 세부는 오래 지속되지 못했다. 스페인 식민정부는 1571년에 마닐라를 수도로 정하고 개발하기 시작했기 때문이었다.

1565년 향료 제도를 향한 항해를 다시 시작했고, 1568년 엔코메엔다 제도를 허락했다. 스페인제도에 서는 노예제가 폐지되었으나 필리핀에서는 유지되었다. 이런 와중에 1567년 2,100명의 스페인인과 멕시코인이 1567년 세부에 도착하였다. 세부는 멕시코로부터 오는 배가 도착하는 항구로 이용되었지만, 1568년 포르투갈과의 경쟁 때문에 방해받자 상인들은 파나이로 이동했다. 그리고 루손섬으로 이동해서 마닐라를 정복한다. 당시 루손섬에 있던 마닐라 왕국과 톤도 왕국을 점령하여, 마닐라를 필리핀의 수도이자 스페인 동인도제도의 수도로 정했다. 중국과의 교역이 대안이었으나 접근할 방법을 찾지 못하다가 스페인의 은으로 중국과 교역할 수 있다는 것을 알게 되었다. 그리고 스페인, 중국을 잇는 교역 장소로 세부보다는 루손섬에 있는 마닐라가 선택되었다. 필리핀에 있는 상인들을 이용했다. 그리고 이러한 세력은 1570년 마닐라를 탈환하는데 큰 힘이 되어, 당시 루손섬에 있는 부족국가들을 물리칠 수 있었다.

필리핀에서는 1565년에서 1572년 동안 사회체제에 있어 큰 변화가 있었다. 1572년 필리핀 전역에 대한 지배가 완성되었으며 본격적으로 기독교화 과정을 겪었다. 사회 전반에 영향을 끼친 요인에는 종교가 컸지만 경제부문에서 토지의 이용방식 변화도 있었다. 스페인의 엔코미엔다(encomienda) 체제는 식민지배 이후 토지 소유나 이용에 있어 큰 변화를 상징하는 것중 하나였다. 레가스피가 세부의 땅을 스페인에게 할당할 때 도입된 이 시스템은 1558년 스페인 펠리페2세의 명령을 받아 실행된 것으로, 스페인인은 세금을 징수할 수 있고 노동력을 활용할 수 있는 권한을 받게 되었다(Lozada, 2011). 이 제도를 통해 대농장 체제인 아시엔다(hacienda)가 확립되면서, 소수의 지주가 대토지를 소유하고 절대 다수는 소작농으로 전락하게 되었다. 신(God), 영광(Glory), 금(gold)이 필리핀을 통치하게 된 배경이 되었다(Del Pilar, 1889). 토지소유가 확대되고 단일작물이 재배되기 시작하면서 필리핀은 글로벌 시장에 연계되기 시작했다(Guzman, 2021). 라틴아메리카에서 아시엔다 체제는 폐지되었지만 필리핀에서는 미국 식민지 시기에도 계속되었다.

마젤란의 최초의 항해 목적은 스페인을 위한 향신료 섬을 찾는 것이었다. 마젤란이 사망한 이후, 스페인의 1565년의 항해에서 세부에서 멕시코로 돌아가는 항로를 발견했으며, 이것이 갤런 무역을 시작하게 된 계기가 되었다. 수에즈 운하가 열린 것과 증기선이 개발된 것도 스페인과 필리핀의 항해 시간을 단축시켰다. 오히려 필리핀 경제는 이로 인하여 위축되었는데 모든 경제성장의 결과가 중국과의 물품 교역에만 집중되었기 때문이다. 1565년에서 1815년까지 마닐라에서 아카폴코로 이어지는 갤런 무역을 위해 110개의 갤런선이 출발하였다. 이제 필리핀은 유럽이나 태평양 건너의 멕시코 아카폴코 항과 연결되었다. 포르투갈은 인도양을 이용했던 것과 다르게 쿠바의 아바나를 거쳐 베라크루즈에서 스페인으로 화물을 이동했다.

마닐라와 아카폴코를 연결하는 갤런 무역은 마닐라 경제의 중심이 되었다. 마닐라에 있는 중국 상인들은 아메리카 대륙에서 온 금을 이용해서 비단이나 도자기를 샀다. 매년 아카폴코에서 마닐라까지 50톤의 은을 운반했으며 태평양을 횡단하는 가장 값어치 있는 항해가 되었다. 1700년 중반 현금 작물 위주의 경제로 전환하기까지 이 갤런 무역은 2세기 동안 부흥했다. 도시가 팽창함에 따라 이를 지탱하기 위한 노동자, 목공, 농부, 재단사 등이 중국에서 유입되었고, 프린시팔레스(principales)가 교회를 대신했다(Hoh, 2021).

마닐라가 왜 스페인 시기에 성장했으며 도시의 구성이 빠르게 변했을까? 엄밀히 이야기하면 세부와 마닐라 항은 모두 고전시대부터 중요한 항구 도시였으나, 필리핀 전역이나 말레이 권역에서는 더 중요했던 세부보다 마닐라가 더욱 팽창된 것으로 볼 수 있다. 그리고 마닐라의 변화는 결국 필리핀 내

에서의 변화가 아니라 필리핀이 식민 본국에 의해서 어떻게 이용할 것인지에 대한 관점이 변했다고 할 수 있다. 식민도시로의 전환은 몇 가지 특징이 있다. 식민지 항구는 몇 가지 공통된 특성이 있다. 자국보다는 식민 본국의 이익을 우선으로 한다는 것이며, 실제 시민의 지위가 도시 구획의 주거지역 구분에도 드러난다는 특징이다. 실제 보다 많은 종족이 혼종되는 공간에서 배타적인 구분이 노골적으로 드러나는 특징이 존재한다. 한편 마닐라의 중요성이 커지면서 세부의 중요성은 감소했으며, 1565년부터 1821년까지 필리핀은 뉴스페인 지배 아래 있었다. 세부는 이렇게 국가 전체면에서 중요성이 상대적으로 낮아지면서, 역사나 문화면에서 여전히 중요한 곳이지만 권역내에서의 항구로서는 기능이 적어졌다.

3. 탈식민화 과정에서의 말라카와 세부의 역사 복원

Worden(2001, 2003)에 따르면 말라카는 말레이시아의 국가 정체성 형성 프로젝트에 이용된 대표적인 사례이다. 말라카는 말레이시아의 독립 이후 새로운 국면을 마주하게 되었다. 독립 이후 말레이시아는 국민국가 건설과 다종족 사회에서 말레이인의 특별한 지위를 위한 근거와 정당성을 찾아야 했다. 영국의 식민지배 시기 중국 대륙과 인도로부터 대규모 이민자들이 유입되어 다종족 사회가 형성되었지만, 식민정부는 술탄의 지위는 유지하고 실제 행정은 영국 식민관료가 수행하는 간접통치 방식을 선택했다. 또한 식민정부의 경제와 정치과정을 합리화하는 국가적 장치 설치를 위해 인구를 종족별로 분류하여 통치하였는데 이는 주별 독립성과 객체성을 유지시키는 기반을 마련함(김유미, 2013)과 동시에 종족 갈등의 원인이 되었다. 이후 탈식민화 과정에서 말라야연합안을 거쳐 최종적으로 말라야연방협약을 통해 독립을 성취하게 되었다. 말라야연방협약은 말레이인들의 특권과 술탄의 주권을 인정하는 대신, 그 외의 기타 종족의 강화된 시민권 획득조건(오명석, 1999)이 반영된 것으로 탈식민화 과정에서 말레이인이 말레이시아의 핵심임을 알 수 있다.

말레이시아의 독립을 성취한 지배 엘리트 집단은 말레이시아의 시작을 말라카에서 찾았다. 말레이시아의 근원을 말라카, 즉 말라카술탄왕국에서 찾음으로써 말레이인의 특별한 지위를 보장하려 했다. 게다가 말라카는 말레이시아 건국 과정에서 민족주의 운동이 시작된 민족적 발상지로서 현대적인 특징들이 강조되었다. 예를 들면, 민족주의 운동의 리더 압둘 사이드는 자신을 말레이 신화의 영웅과 동일시하고, 식민지 당국에 대항하는 힘을 상징적으로 표현하기 위해 말라카의 술탄들이 사용한 칭호를 사용하였다. 또한 말레이시아의 초대 지도자 툰쿠 압둘 라만(Tunku Abdul Rahman)은 1956년 말레이시아의 독립을 발표할 장소로 말라카의 영국 식민지 클럽 앞을 선택했다. 이 사건으로 인해 말라카는 새로운 국가 말레이시아의 미래를 상징하게 되었으며, 말라카는 말레이시아의 시작이라는 이미지와 결합되었다(Worden, 2001).

하지만 말라카왕국의 유산과 역사적 근거의 부재로 인해 말레이인의 역사적 기원의 정당성을 찾는 데 문제가 발생했다. 이를 해결하기 위해 말라카의 역사적 공간은 국가의 지배적인 이데올로기 하에서 재구성되었다. 말라카의 유산 중심에는 식민시기 지어진 요새, 스타더스(stadthuys)³⁾, 식민관리청과 같은 건물이 위치해 있다. 말라카 왕국의 물리적 유산은 식민지배의 산물로 대체되었다. 다시 말해, 말라카 왕국의 정당성과 가치를 부여하기 위해서는 식민지배의 공간에 말라카왕국의 유산이 인

3) 네덜란드어로 '시청'이란 뜻으로, 1650년 건립되어 식민지 총독의 관저와 시청으로 사용되었다.

위적으로 삼입되어야 했다. 따라서 민족학/역사박물관과 말레이 문학박물관은 복원된 VOC 건물의 회의실과 네덜란드의 스타더스 내부에 위치하고 있으며, 독립박물관은 영국클럽하우스 내에 있다. 식민시대의 유산은 독립 이후 말라카 왕국에서 기원을 찾는 말레이 유산으로 재건되었다. 술탄궁전 역시 말라카의 역사적 공간의 재구성의 한 사례이다. 독립 이후 복원된 술탄궁전은 세인트 바울 언덕 아래에 자리 잡았다. 말라카 왕국 시기 술탄궁전은 언덕의 꼭대기에 위치하고, 언덕 아래에는 낮은 계급의 귀족들이 거주했지만 식민시기에 지어진 교회와 요새로 인해 복원된 술탄궁전은 언덕 아래에 위치하게 되었다(Worden, 2003).

독립 이후의 신경제정책에서도 볼 수 있듯이 말레이인은 계속해서 특별한 지위를 보장받았고, 이를 위한 근거로 말라카가 선택되었다. 식민지배 시기 탄생했던 페낭과 달리, 말라카에서는 말라카 왕국에 뿌리를 둔 유산이 강조되고 이는 국가 정체성 형성에 핵심적인 역할을 했다. 말라카 주 정부는 1970년대 말부터 도시 내의 역사유적 보전 및 복원 프로젝트를 추진했다. 1979년 말라카의 건축 보전 개념을 정의하고 이를 보완하여 1985년 건축보전에 관한 행정정책을 추진했다. 1988년에는 국제 세미나가 개최되었으며 세인트 폴 언덕이 유산지역으로 지정되었다. 같은 해 말라카 주 정부가 문화유산 보호 및 보존법을 제정하였고, 1993년 새로 설립된 말라카박물관공사(Melaka Museums Corporation)가 보존을 위해 신탁 기금을 형성하여 2001년부터 건물 보존 사업 자금으로 활용하였다.

필리핀의 세부는 말라카와 달리 스페인의 세부 진출 이전에 있었던 왕국의 역사를 증명할 만한 것이 많지 않다. 말라카와 세부 모두 해상 왕국이기 때문에 왕궁, 신전 등 육상의 건축물이 상대적으로 많지 않은 특성이 있다. 또한 세부는 독립된 왕국으로는 당시 동남아시아 지역에 있던 왕조보다 세력이나 규모가 크지 않은 면도 전통적인 세부를 강조하면서 역사적 위상을 높이는 쉽지 않았다. 오히려 세부는 필리핀내에서 가톨릭이 전수된 곳이며 서양문화가 처음으로 본격화된 곳으로의 위상이 있어, 역사 문화적인 기원을 강조하면 강조할수록 서구 문화의 중심이 되는 역설이 존재한다. 세부를 찾는 외국인을 비롯하여 내국인 관광객에게도, 산토니뇨 성당, 마젤란 십자가 등이 주요 명소가 된다. 각각은 필리핀 내 최초로 세워진 가톨릭 성당이나, 마젤란이 처음 필리핀에 들어와 세례를 제공하는 곳 등의 의미를 지닌 곳이다. 말라카가 고전시대의 해상왕국으로서나 말레이 무슬림 정체성을 강조하는 곳으로 활용된다면, 세부는 “동아시아에서의 기독교 요람”으로서의 위상을 강조하게 되어 해방 이후에 오히려 식민지성을 강조하는 상황이 되었다.

반면 하마바르 광장(Hamabar)은 10세기 경의 라자 후마본의 이름을 기린 장소이다. 세부가 시암, 중국, 보르네오 등과 교역하던 항구로서 기능할 때 지역의 리더였다는 것을 강조하면서 광장에는 그의 동상이 있다. 후마본은 고전시대 무역지로서 기능했던 세부의 역사를 상징하는 인물이기도 하지만, 동시에 마젤란에 의해서 최초로 가톨릭 세례를 받고 카를로스(Carlos)라는 세례명을 받은 인물이기도 하다. 마젤란과 교전했던 라푸라푸 추장의 동상은 전통적이고 민족적인 상징의 대표물이라고 할 수 있다. 1951년 세운 마젤란의 비문에는 “라푸라푸 추장이 1521년 4월 27일 스페인의 침략자들을 이곳에서 물리치고 그들의 지도자 마젤란을 죽였다. 라푸라푸는 유럽의 침략을 물리친 최초의 필리핀이다”라고 적혀있다. 19세기에 스페인이 “하나님, 스페인과 페르디난드 마젤란에게 영광을”이라고 적거나, 1941년 미국이 “마젤란이 1521년 라푸라푸 추장과 교전에서 부상을 입고 죽었다”라고 표기한 것에 비해, 사건의 주체와 의미에 대해서 다른 관점과 의미를 부여하고 있는 것으로 볼 수 있다. 막탄 성지(Mactan Shrine)가 1969년 세워지거나, 1981년에 막탄의 동상이 세워진 것도 필리핀 정부가 스페인 식민 이전의 역사를 강조하기 위한 맥락에서 시도된 것이라 할 수 있다. 막탄 전투가 500주년

이 되는 2021년 필리핀국가역사위원회(NHCP, National Historical Commission of the Philippines)는 막탄 성지를 재단장하고, 라푸라푸 기념비를 새로 만들기 위한 공모사업을 벌이기도 했다. 그리고 이곳에 영구적으로 필리핀 국기가 게양되도록 하는 결정을 내리기도 했다.

IV. 맺음말

말라카는 과거 해상 교역의 중심지로서, 이슬람 전파의 중심지로서 다문화적인 요소도 많지만, 긴 식민지배 시기의 잔재 역시 많이 남아 있다. 말라카의 대표적인 다문화적 요소는 다양한 종교공간과 숭하우스(shop house) 형태의 건축물이다. 현재 말라카의 다종교적 특성은 네덜란드 지배시기 이주자들에게 종교 공간을 허용하면서 생겨났다. 이에 중국 사원을 시작으로 인도 힌두사원, 이슬람 모스크가 들어섰다. 말라카 술탄왕조의 요새와 말라카 언덕은 포르투갈 점령 이후 파모사요새(Fort Famosa, 1511)로 개조되고 마리아언덕(Monte Maria)으로 개명되었다.

세부는 필리핀 영토 전체로 볼 때 중간 위치에 처해 있어 교통이나 교역에 있어서 중요한 위치를 점하고 있는 곳이다. 하지만 식민 시기 동안 형성된 경제 구조하에서 세부는 중남부 지역의 중심부 정도의 기능만을 수행하고 있다. 세부에는 중국, 일본, 스페인 계열의 후손이 많을 만큼 다양한 종족이 거주했던 역사가 깊고, 특히 중국 남부 지역 사람들이 세부에 이주해서 상업에 종사하면서 다종족의 혼종 기능을 지녀왔다. 하지만 역사 유산의 면에서 볼 때, 세부에서 가장 관광객에게 주목을 받거나 문화적으로 가치를 받는 것은 대부분 초기 가톨릭이 전수된 흔적을 보여주는 공간이다. 최근에 다소 민족주의적 역사 복원의 시도가 일부 있지만, 필리핀 대중이나 일반인에게 이 노력은, 가톨릭이 유입된 기원지라는 가치를 뛰어넘을 만큼 크다고 보기는 힘들 것 같다.

말라카와 세부의 역사적 공간은 현재 어떻게 해석되고 있는가? 말라카는 유네스코 세계문화유산 지위를 획득함으로써 세계적인 인정을 받게 되었다. 유네스코 문화유산 지정에 대한 다양한 평가가 있지만, 해당 문화유산이 세계적으로 인정받고, 보호해야 할 가치가 있다는 것을 인정받았다는 사실은 틀림이 없다. 하지만 말라카의 오랜 식민역사가 말레이시아의 국가적 관점에서 재해석되고 재구성되어 현재의 모습을 지니고 있다는 사실 역시 알 수 있다. 식민지배를 겪은 도시라면 모두 식민지배의 유산을 근대의 산물로 볼 것인가, 아니면 외면할 것인가라는 선택의 기로에 놓이게 된다. 하지만 말레이시아는 식민지적 공간에 말라카 왕국의 요소를 삼입함으로써 말레이시아의 기원과 말레이인의 특별한 지위에 대한 정당성을 획득하려 했다. 또한 유네스코 문화유산으로 등재하는 과정에서, 중앙정부와 주 정부가 함께 도시개발프로젝트와 유산보존 프로젝트를 병행함으로써 성공적인 문화유산도시가 되었다. 이러한 과정에서 말라카의 역사적 공간은 관광자원이 되어 하나의 관광상품으로 소비되고 있다.

말라카 사례에서 특징적인 것은 국가주도의 개발정책이라는 것이다. 말레이시아의 네이션빌딩 과정에서 말라카의 지위와 말레이인의 정체성을 말라카에서 찾는 것 역시 말레이시아에서는 국가 주도로 만들어졌다. 다음으로는 역사적 공간에 대한 입체적인 해석이 아닌, 단편적이고 그저 하나의 관광지가 되면서 유산의 맥락이 해체된다는 것이다. 관광자원화를 위해, 그리고 국가의 네이션 빌딩이라는 목적을 위해 유산이 흐름에 맞지 않게 배치된 결과라고 볼 수 있다. 말라카는 계속해서 현대적 도시 건설을 위해 노력하고 있지만, 관광객 유치와 말레이시아 건국과 말레이 유산의 우월성을 주장

하는 것이 목적이며, 특정 과거만을 위주로 관광객들의 소비를 위해 만들어진 문화 테마파크 도시라고 평가한다. 이처럼 말라카는 300여년의 식민지배의 유산을 배경으로, 15세기 왕성했던 말라카술탄국의 유산을 주인공으로 만들었다. 주인공이 된 말라카왕국의 유산은 유네스코 문화유산 지위를 획득함으로써 완성되었다고 볼 수 있고, 흔적들이 중첩(multi-layered)된다. 최근의 막탄 성지의 복원이나 기념관을 세우는 필리핀 정부의 사업은, 두테르테 정부 이후 강화된 국가주의의 한 상징이었다고 할 수 있다. 아직 시행 초기라 이 진행과정에 대한 의미를 해석하기에는 시간이 필요할 것으로 보인다. 하지만 말레이시아의 말레이 종족과 무슬림을 기초로 한 역사 복원과 필리핀의 전통 정체성 작업은 차이가 날 수밖에 없다. 현재의 국가 기초가 가톨릭을 기반으로 한 현대 체제에 기반을 두고 있기 때문이다. 하나의 장소에 중첩된 여러 역사성들은 시기적 맥락과 주체의 목적에 따라 문화유산의 의미는 다시 쓰일 수 있다(Bruce and Creighton, 2006; 윤지환 · 김숙진 2020 재인용). 시기와 주체에 따른 유산의 해석은 여러 국가와 도시에서 찾아 볼 수 있는 사례이며 현재도 반복되고 있다.

참고문헌

- 강희정(2020), 『아편과 강통의 궁전: 동남아의 근대와 폐낭 화교사회』, 서울: 푸른사.
- 강희정 · 김종호(2022), 『도시로 보는 동남아시아사』, 서울: 사우.
- 김나영(2013), “도시계획적 측면에서 본 아시아 식민지 해항도시 비교”, 『해항도시문화교섭학』, (8): 203-246.
- 김석수(2012), “해적 문제 해결과 민간군사기구 (PMCs: Private Military Companies)의 역할: 말라카해협과 아덴만을 중심으로”, 『동남아연구』, 21(3): 161-193.
- 박배균(2005), “세계도시 형성의 다규모적 과정에 대한 연구: 공간 선택적 세계화와 쿠알라룸푸르의 세계 도시화”, 『지리학논총 (Journal of Geography)』, 45: 347-373.
- 서용모 · 천명환 · 김형준(2010), “도시 정체성을 통한 도시마케팅 전략 도출: 근대역사물의 활용 사례를 중심으로”, 『한국콘텐츠학회논문지』, 10(6): 297-306.
- 소병국(2021), 『동남아시아사: 창의적인 수용과 융합의 2천년사』, 서울: 책과 함께.
- 신진숙(2010), “‘항구도시’를 통해 본 식민지 감각의 체계: 1930년대 시를 중심으로”, 『한국현대문학연구』, 31: 171-202.
- 양승윤(2002), “동아시아 무역거점으로서의 말라카 왕국에 관한 연구”, 『동남아연구』, 11(0): 1-22.
- 앤소니 킹(1999), 『도시문화와 세계체제(이무용 역)』, 서울: 시각과언어.
- 유현석 · 강지연(2011), “말라카해협을 둘러싼 연안삼국의 전략: 약소국 외교정책의 관점에서”, 『동서연구』, 23(1): 1-34.
- 윤지환 · 김숙진(2020), “기억의 선택적 재현과 다층적 기억 해석을 둘러싼 갈등: 일본 메이지 산업혁명 유산 유네스코 등재를 중심으로”, 『문화역사지리』, 32(2): 116-132.
- 이용중(2014), “말라카해협 해상테러의 최근 경향과 국제법적 대응 전략에 관한 연구”, 『법학연구』, 22(4): 177-202.
- 최병욱(2018), 『동남아시아사: 전통시대』, 서울: 산인.
- 파라하나 슈하이미(2020), 『15세기 동남아 무역왕국 말라카』, 서울: 산지니.
- 한광야(2022), 『동남아시아 도시들의 진화: 인간과 문화를 품은 바닷길: 열두개의 거점들』, 서울: 지의회랑.

- 현재열 · 김나영(2011), “비교적 전망에서 본 식민지도시의 역사적 전개와 공간적 특징”, 『석당논총』, 50: 655-690.
- 홍석준(2004), “말레이시아의 지역사(local history)와 도시성(urbanism), 그리고 민족정체성(ethnic identity): 멀라카(Melaka) 도시문화의 형성과 변화에 대한 사례연구”, 『국제지역연구』, 8(1): 183-203.
- 홍석준(2006), “다문화사회로서의 항구도시: 말레이시아 멀라카(Melaka)에서의 외래 문화의 수용”, 『국제지역연구』, 10(2): 672-688.
- 홍석준(2008), “근대 문화유산 관련 담론을 통해 본 도시 정체성의 형성과 변화: 개항도시 목포의 사례”, 『한국학연구』, 19: 77-106.
- Goh, D. P.(2014), “Between history and heritage: Post-colonialism, globalisation, and the remaking of Malacca, Penang, and Singapore”, 『TRaNS: Trans-Regional and-National Studies of Southeast Asia』, 2(1): 79-101
- Hein, Carola & Sabine Luning & Paul van de Laar(2021), “Port City Cultures, Values, and Maritime Mindsets: Defining What Makes Port Cities Special”, 『European Journal of Creative Practices in Cities and Landscapes』, 4(1): 7-20.
- Hoh, Anchi(2021), “From magellan to the Founding of Manila, 16th-19th centuries”, <<https://blogs.loc.gov/international-collections/2021/11/negotiating-empire-part-ii-translation-in-the-philippines-under-spanish-rule-16th-19th-centuries>(2022.8.1.검색)>.
- Worden, N.(2001), “‘Where it all Began’: the representation of Malaysian heritage in Melaka”, 『International Journal of Heritage Studies』, 7(3): 199-218.
- Nguyen, thi Minh Nguyet(2022), “The Chinese Diaspora in Southeast Asian Colonial Primate Cities: Their Role and Relationships with the Ruler of manila (Philippines) during 1571-1640s”, 『Journal of Global and Area Studies』, 6(3): 101-117.
- Stokwell, A. J.(1998), “Conception of Community in Colonial Southeast Asia”, 『Transactions of the Royal Historical Society』, 8: 337-355.
- Yeoh, B. S.(2005), “The global cultural city? Spatial imagining and politics in the (multi) cultural marketplaces of South-east Asia”, 『Urban Studies』, 42(5-6), 945-958.

태국-미얀마 국경의 다문화 시장(?)

: 매솟 파짜런 시장 사례 연구

문기홍(부경대 글로벌지역학연구소) · 한유석(서울대 아시아연구소)

1. 들어가며

태국-미얀마 국경도시 매솟은 미얀마의 정치적 불안정으로 인해 오랜 기간 난민과 이주민의 이주의 물결이 지속되어 왔다. 특히 2021년 2월 1일 미얀마 군부 쿠데타로 인해 기존 이주민에 더해 수많은 피난민들이 매솟으로 유입되었으며, 이로 인해 매솟 내 태국인과 미얀마인의 잠정 거주 인구 비율도 어느 때보다 미얀마인의 수가 압도적으로 많은 상황이다. 특히 시민불복종운동(Civil Disobedience Movement) 활동가들과 같이 본국으로 귀환하기 힘든 사람들의 수가 증가하면서, 통계에 잡히지 않는 미얀마인들의 수치는 가늠하기 힘든 정도이다.

이러한 상황에서 매솟 지방 정부는 10년 거주증 등을 비롯한 임시 거주증 발급을 최소화하라는 권고에도 불구하고 다양한 방식으로 임시 거주증을 발급하고 있으며, 임시 거주증 발급을 돕는 중개 회사도 더불어 증가하고 있다. 이로 인해 합법적 이주민의 수도 증가함과 동시에 가난 등의 이유로 합법적인 방식으로 거주증을 만들 수 없는 피난민의 수도 계속 증가하고 있다. 현재도 미얀마 측 국경도시 미야와디(myawaddy)를 비롯한 미얀마 국경 안쪽에서 포탄 소리가 들리고, 미얀마 정부군과 카렌해방군 사이에 총격전이 실시간으로 매솟 주민들에게 SNS 등을 통해 전해진다. 이러한 정치적 불안정의 장기 지속은 미얀마 피난민의 태국 이주를 지속·장기화시키는 원인으로 작동한다.

매솟은 1980년대 이래로 역사적 과정을 거치면서 미얀마 이주민, 특히 카렌족과 버마족의 이주로 인해 매솟의 태국 영토지만 미얀마 인구가 더 많은 일종의 미얀마화가 서서히 진행되어 왔으며, 국민 국가의 틀로 이해하기 힘든 다양한 현상이 발생하였다. 이에 매솟을 공식성과 비공식성이 공존하는 국경사회체제(이상국 2008)로 인식하거나, 국경지대에 작용하는 다양한 권력의 양상과 국경지대의 특수성 및 역동성을 강조하는 연구(Pongsawat 2007) 등이 주를 이루었다. 이러한 연구들은 국경의 다중성과 역동성을 ‘국가의 눈으로 바라보는’(seeing like a state)(스콧 2010) 한계에서 벗어나 ‘국경의 시각에서 바라보는’(seeing like a border)(Rumford 2012) 다각적인 관점의 중요성을 강조하면서, 국경 지역에서의 각기 다른 주체들의 다양한 일상적 실천들에 의해 국경이 만들어진다고(Sandberg 2012)고 강조한다.

분명한 점은 매솟이 이른 시기부터 다양한 종족들이 혼재된 ‘다종족사회’라는 점이다. 이러한 다종족사회에서는 종족 집단의 차이가 계급을 비롯한 다양한 기제와 상호 교차하는 과정에서 종족 간 경계가 형성된다(박경환 외 2012: 116). 특히 태국 영토에 카렌족과 버마족, 즉 미얀마 출신 인구가 3~4배 더 많은 매솟의 현 상황에서는 수적으로는 미얀마 인구가 우세하지만, 주류 종족인 타이족과의 관

* 이 글은 초기 기획 단계의 글입니다. 정치한 분석이 결여되어 있는 글이니 인용을 삼가시기 바랍니다.

계에서 종족 간 위계가 형성되고, 이 위계로 인해 종족의 차이가 경제적·정치적 자원의 접근을 결정 (Turner 1986: 47)할 가능성이 존재한다.

이 연구는 국경 도시 매솟의 종족 간 경계 및 위계 형성을 매솟 파짜런(Pha Charoen) 시장의 사례를 통해 설명하고자 한다. 즉 파짜런 시장이라는 한 공간에서 다양한 종족이 함께 공존하되 그 안에서는 종족 간 구분이 공간에 의해 어떻게 재현되는지 살펴본다.

2. 파짜런 시장의 형성과 미얀마화

매솟은 태국 방콕과 미얀마 양곤의 중간에 위치한 국경도시이자 무역 거점도시이다. 이 일대를 차지하기 위해 버마족, 몬족, 카렌족, 타이족이 역사적으로 치열한 경쟁을 갖춘 도시이며, 특히 티크재의 중요성이 부각된 19세기 말 이후 티크재의 수출입 통로로 부각되었다.

매솟에 거주 등록을 한 태국인의 수는 약 11만 명이다. 현지인들의 제보에 따르면, 놀랍게도 태국 영토인 매솟에 미얀마 출신 이주민들이 등록된 인구수만 약 2배에 달하며, 미등록 인구를 포함하면 최소 4배에 달한다고 한다. 이는 매솟이 ‘태국 속의 미얀마’와 같은 경관을 자아낼 가능성과 연관된다.

태국과 미얀마의 정치경제적 이해관계로 인해 태국 정부는 미얀마 이주민에 대한 배제도 지원도 하지 않는 정책을 고수하고 있다. 그저 국경 지역의 상황에 맞게 이주민의 수를 조절하고 그때그때 새로운 상황에 대해 후조치하는 방식을 택하면서 일종의 조절의 원리를 적용한 통치성이 구현되는 장소다.

매솟에서 가장 중요한 시장은 국경에 위치한 림므어이(Rim Moei) 시장과 매솟 시내에 위치한 파짜런 시장이다. 림므어이 시장은 국경선 바로 옆에 위치해 있기에 미얀마에서 매솟으로 들어올 때 관문 격인 시장이다. 현재 이 시장은 관광객을 위한 시장으로 변모한 지 오래된 상태이다. 다만 국경시장으로서 미얀마에서 유입되는 가짜 술과 담배, 물품, 식품 등이 유통되고 있으며, 불법이지만 암묵적으로 승인되는 상태다.

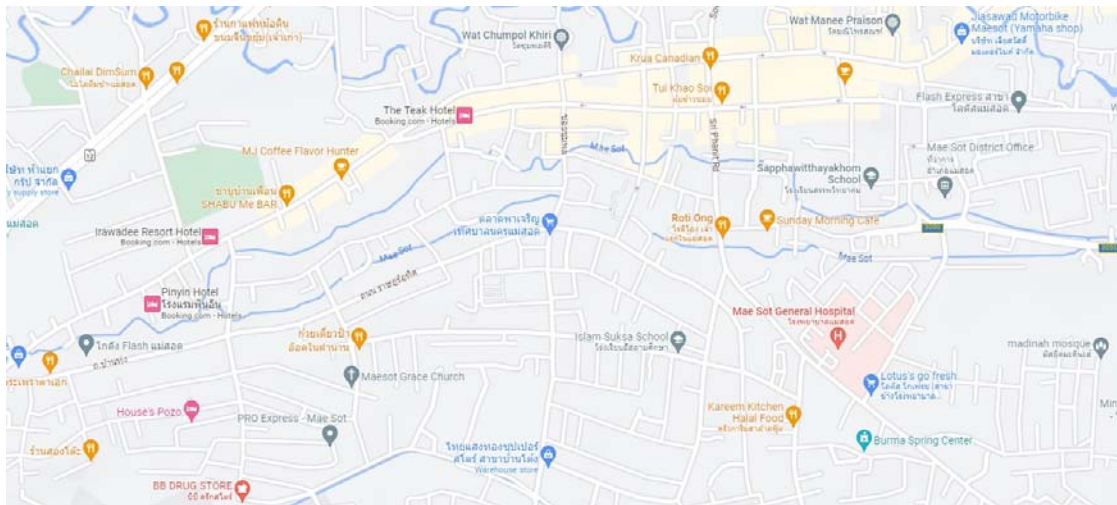
파짜런 시장은 매솟 시내 중앙에 위치한 시장으로 매솟에서 가장 큰 상설 시장이다. 파짜런(Pha Charoen)이라는 명칭의 의미는 태국어로 “발전·개발을 도모하다”, “이끌어가다”라는 의미이다. 이 의미는 파짜런 시장의 설립 과정을 보면 보다 쉽게 이해할 수 있다.

A는 현재 매솟 화인 학교 이사장이며, 파짜런 시장에서 가장 강력한 영향력을 미치고 있는 무역회사의 대표다. 태국 시장은 지역 내 유력한 업체들이 공동으로 상인회를 운영하는 시스템인데, A는 상인회의 대표 격인 사람이다. 그는 파짜런 시장이 처음 만들어질 때 주도적으로 참여했던 인물로, 1975년에 태국 남부 핫야이(Hat Yai)에서 매솟으로 이주해왔다. 국경도시의 특수성을 활용해 사업을 하기 위해서였다. A에 의하면, 1975년 매솟으로 이주할 때 이미 이 지역에 중국인 공동체가 존재하고 상당히 활성화되어 있었으며 무역에 굉장히 유리한 위치였다. 이런 측면에서 파짜런 시장은 태국과 미얀마의 경제 활동을 이어주는 중심지 역할을 약 50년 가까이 수행해 왔다고 평가할 수 있다. 현재 이 시장에서는 미얀마 돈(꺄, kyat)도 사용할 수 있으며 온라인으로 미얀마 안으로 송금도 가능하며 반대로 미얀마에서 송금하는 돈을 받는 것도 가능하다. 특히, 태국에 합법, 비합법적으로 거주하는 미얀마인들의 해외 송금 창구 역할을 하고 있는 곳이 매솟이다.

초창기 시장 조성을 위해 협력한 사람은 20명으로 자금을 모아 약 2천 평 정도의 땅을 구입해 시장을 조성했다고 한다. 20명의 종교 구성은 태국인 불교도 16명, 무슬림 2명, 기독교도 2명이었다. 불교도 중심이긴 하지만 무슬림과 기독교도가 각각 2명씩 포함되어 있다. 현재도 파짜런 시장의 한쪽 부분은 무슬림 상권이 형성되어 있다.

그러나 현재 파짜런 시장은 태국 시장이라기보다는 미얀마 시장이라고 느껴질 정도로 미얀마화되고 있다. 1990년대 이후 경제적 이주노동자가 증가하면서 미얀마인의 수가 점증하였고, 미얀마인의 수가 태국인의 수보다 우세해지면서 점차 미얀마화가 진행되었다. 이로 인해 일부 태국인들 사이에서 파짜런 시장 이용을 불편해하는 시선이 생겨났다. 시장 내에 미얀마 거리(?)가 자연스럽게 조성될 정도로 미얀마화가 심해지면서 태국인들 중 일부는 더 이상 이 시장을 이용하지 않고, 다른 태국인들이 여전히 우세한 시장(예를 들어, 딸랏반느아)을 이용한다고 한다. 이는 명칭에서도 확인할 수 있는데, 태국인들 사이에서 파짜런 시장은 더 이상 태국 시장이 아니다. 태국인들은 일상적으로 이 시장을 ‘파짜런 시장’이 아닌, ‘미얀마 시장’이라고 명명한다.

3. 파짜런 시장의 공간 분포



위의 그림은 매솟 시내 지도이다. 파짜런 시장은 매솟 시내에 위치하고 있기 때문에 접근성이 뛰어난 편이며 시장 근처에 매솟 종합 병원, 매솟 군청 등 관공서가 자리 잡고 있다. 파짜런 시장은 다양한 종족이 한 데 섞여 있는 상황을 가장 잘 보여주는 공간이라고 할 수 있는데 하나의 시장은 여러 주요 공간으로 구분된다.

우선 시장 입구부터 남쪽으로 일직선으로 뻗은 거리는 시장을 관통하는 중심가 지역이다. 중심 지역에는 태국인과 미얀마 출신 인구가 섞이는 주요 공간이라고 할 수 있다. 그러나 시장에서 활동하는 인구는 미얀마 출신 인구, 특히 카렌족과 버마족 인구가 훨씬 많다. 상점에서 일하는 피고용인은 대부분 미얀마 출신인데다, 소비자도 미얀마 출신 인구가 점점 더 많아져왔다. 이 과정에서 일부 구역이 완전히 미얀마 상점으로 가득 들어찬 일종의 미얀마 거리가 형성되었다. 시장 중심에서 서쪽 공간에

위치한 한 골목은 미얀마 상점으로 완전히 변모하였고, 이 골목을 찾는 사람들의 대다수가 미얀마 출신 인구다.

시장의 중심가를 기준으로 동쪽 공간은 크게 무슬림이 사는 공간으로 구분할 수 있다. 이들이 거주하고 생활하는 공간이 명확하게 구분되는 기준은 없으나, 시장 중심 거리 중간쯤 위치한 썬태오 버스 정류장 및 채소 도매상을 기준으로 시작되는 오른쪽(동쪽) 공간은 주로 무슬림이 주인인 가게가 대부분이다. 무슬림 상가가 많은 시장의 동쪽 끝은 무슬림 커뮤니티와 연결된다. 무슬림 학교(이슬람씩씩 학교)와 매숯 중앙 모스크(누룬 이슬람 모스크)가 위치해 있고 거리의 이름도 ‘이슬람밤룽’이다. 매숯의 무슬림 정착은 약 160년 전으로 거슬러 올라가며, 주로 파키스탄과 방글라데시, 미얀마 출신 무슬림들이 이주해 와 현재에 이르고 있다.

전체적으로 파짜런 시장은 태국인과 미얀마 출신 인구, 그리고 (비록 국적은 태국이지만) 사실상 불교 국가 태국의 오래된 타자로 인식되어 온 무슬림들이 한 데 섞여 있다. 한편 공간의 구석구석을 다니다보면 일부 공간은 특정 집단에게 전유된 형태로 변모하였음을 알 수 있다. 더불어 함께 섞여 있다고 인식되는 공간에서조차 국적·종족에 따른 분화가 발생한다.

4. 국적·종족 경계의 형성과 미얀마화

전 장에서 기술하였듯이, 매숯 파짜런 시장은 다양한 종족들이 혼재되어 섞여 있는 일종의 다문화 공간처럼 보인다. 그러나 그 공간의 구석구석을 들여다보면 주로 두 국가(태국과 미얀마)의 인구들이 한 데 섞여 있을 뿐, 그 안에서는 여전히 국적과 종족에 따른 위계가 형성되어 있음을 알 수 있다. 즉, 마치 헬기를 타고 위에서 내려다봤을 때 한 지역에 함께 공존하는 것처럼 보이되 그 안에서는 국적과 종족에 따른 물리적·심리적 경계가 나타나며, 혼합되어 있지만 긴밀하게 결합되지 않고 그저 시장 거리에서 조우하는 경우가 대부분이다(Furnivall 1948: 304-305; 한유석 2022: 166에서 재인용). 이러한 경계의 형성은 다음과 같은 특징을 통해 두드러진다.

첫째, 상점 내 국적·종족의 차이에 따른 위계 형성이 나타난다. 상점에서 일하는 사람들, 즉 피고용인은 미얀마 출신 인구가 대부분이지만 상점 공간을 물리적으로 소유하고 있는 사람, 즉 주인이자 고용인은 태국인의 수가 압도적이다. 미얀마화가 진행되면서 일부 미얀마 상인들이 상점을 소유하게 되면서 그 수가 점점 늘어나고 있지만 여전히 국적·종족 간 위계, 즉 종족과 계급의 일치가 나타난다. 즉, 고용인은 주로 태국인이고, 피고용인은 미얀마인, 특히 카렌족과 버마족이 주를 이룬다.

그렇다고 미얀마 출신 인구들이 상점을 소유하지 못하는 건 아니다. 태국법에 따르면 태국 국적이 없는 사람의 경우 개인 자격으로 상가나 대지를 구입할 수 없지만, 외국인도 법인을 통해 상가나 대지 구입이 가능하다. 그러나 현실적으로 미얀마 출신 인구가 법인을 통해 구입하는 경우는 많지 않다. 그렇다면 미얀마 출신 인구는 어떤 식으로 상가를 구입할까? 미얀마 출신 인구의 상점 소유 방식은 중국계 상인회 회장을 역임한 a의 인터뷰 내용을 통해 확인할 수 있다.

“이 가게 주인들이 태국 이름이 아니면 가게를 사고 팔 수 없어서 다 태국 사람이 가게 주인인데, 빠져 나가는 구멍이 있다. 태국에서 태어난 아이들은 태국 시민권을 획득할 수 있으니까 애들이 크면 애들이름으로 이제 가게를 구입한다. 미얀마 사람 중에 여기 와서 장사하는 사람 중에, 그리고 10년 거주증을

가진 사람들은 가게에서 임대는 할 수 있다. 한 가게를 두 집이 쓰는 건데 한 가게를 아침부터 오전까지 특정 품목을 팔고 오후부터 저녁까지는 또 다른 품목을 팔고 이런 식으로 지금 운영하는 가게가 많다.”

위의 인터뷰 내용에서 확인되듯이 현재 미얀마 출신 인구들의 상점 소유가 점증하고 있기는 하지만, 소유주의 국적은 태국이다. 미얀마 국적의 부모, 주로 카렌족과 버마족이 태국으로 이주해서 자녀를 낳고 그 자녀들이 성인이 된 후 태국 국적을 취득하면 그 자녀의 이름으로 상점을 구입할 수 있다. 국적은 태국이되, 종족은 미얀마 출신 종족인 아이러니가 발생한다. 즉 국적과 종족 중 어느 쪽에 기준을 두느냐에 따라 소유주의 통계는 얼마든지 달라질 가능성이 존재한다. 한 가지 흥미로운 점은 국적이거나 영주권이 아닌 임시 거주증을 가지고 있더라도 임대는 가능하다.

둘째, 국적·종족에 따라 유통 경로가 구분되고 미얀마인들만의 간설 시장이 형성된다. 먼저 유통 경로의 구분에 대해 살펴보자. 매솟 내 태국인과 미얀마인들 간 별도 무역 및 유통 경로가 존재한다. 예를 들어, 카지노와 중국인 집단 거주지에는 태국 물품이 들어가는데, 온갖 생필품과 식품 등이 들어간다. 이를 취급하는 태국인 유통업자가 있는데, 국경지대 바로 안쪽 미얀마 영토에 있는 태국인과 중국인을 위한 서비스로, 미얀마인들을 대상으로 하지 않는다. 대상 고객이 완전히 분리된 형태로, 1.5배에서 2배에 이르는 가격이 책정되지만, 편의와 접근성 등의 문제로 인해 이 서비스를 이용하는 사람이 많고, 그래서 유통업체 간 경쟁도 치열한 상황이다. 한편 미얀마 쪽 국경도시인 미야와디로 들어가는 생필품은 태국인들이 아닌 미얀마인 유통업자들이 담당한다. 이처럼 유통에 있어서도 태국인과 미얀마들 간 유통은 대체로 별도로 이루어지며, 대상 고객 국적과 종족에 따라 여러 개의 층위가 존재한다.

한편 매솟 내부의 미얀마 인구들을 위한 간설 시장도 여러 곳에서 열리고 있다. 매솟 내 미얀마 출신 이주민을 위한 교육 센터인 BMWEC(Burmese Migrant Worker's Education Center) 근처, 아시아 하이웨이에 위치한 대형마트 로터스 인근에 있는 빈 공터, 국경 옆 공터, 매빠 면(Mae Pa district)에 있는 공터 등에서 매주 하루씩 미얀마 시장이 열린다고 한다. 이들 간설 시장에서는 태국인을 찾아보기가 쉽지 않다. 간설 시장을 찾는 사람들은 대부분 미얀마 출신 인구다. 다만 이들 간설 시장에서 판매되는 물품은 대부분 파짜런 시장에서 도매나 소매로 구입해 온 물건들이다. 그만큼 파짜런 시장은 가격 면에서 여전히 경쟁력이 있다.

그럼에도 불구하고 태국인들의 파짜런 시장으로의 발걸음은 점점 더 뜸해지고 있다. 전술한 바와 같이 태국인들 사이에서 파짜런 시장은 더 이상 태국 시장이 아닌 ‘미얀마 시장’으로 인식되며 일상적으로 그렇게 명명한다. 태국인이자 타이족인 B는 몇 년 전부터 파짜런 시장을 거의 가지 않는다. 주차 문제도 있지만, 가장 큰 이유로 무슬림과 ‘콘파마’(버마인, 즉 미얀마 출신 인구)로 가득 차서 가고 싶지 않다는 것이다. 그는 파짜런 시장을 더럽고 질서를 찾아보기 힘든 곳으로 묘사했는데, 질서를 파괴하는 주변으로 미얀마인들을 꼽았다. C도 마찬가지로 의견을 제시하면서 태국인들은 이제 파짜런 시장보다는 대형마트(매크로, 로터스 등)나 태국인들이 더 많은 시장을 이용한다고 한다. 이처럼 태국인들은 파짜런 시장의 미얀마화를 크게 환영하지는 않는 분위기다.

5. 나오며

상공회 회장인 A가 강조했던 시장의 가장 큰 특징은 이 파짜런 시장이 “공존의 땅”이라는 것이다. 이는 시장 및 상인회가 처음 설립된 순간에서부터 알 수 있는데, 다양한 이해관계를 가진 다양한 출신 성분의 사람들이 모여 시장을 설립하였지만, 시장이라는 공간 안에서만큼은 평화적으로 공존할 수 있다는 것이다. 예를 들어 정치적으로는 카렌족과 바마족이 대결하는 상황이고, 태국과의 긴장 관계도 있지만, 이들의 일상적 생활공간인 시장은 그러한 정치적, 사회적 갈등으로부터 비교적 자유롭다는 것이다. 국적, 종족, 계급, 언어에 상관없이 누구나 와서 함께 활동할 수 있는 공간이라는 것이다.

그러나 현실은 A가 꿈꿔왔던 공존의 모습과는 사뭇 다른 모습을 보이는 것 같다. 다문화 공간이자 다문화 시장의 외피를 쓰고 있지만, 그 안에서는 종족과 국적의 차이에 따라, 혹은 종교의 차이에 따라 끊임없이 분화되고 파편화된다. 위에서 봤을 때는 마치 다양한 색깔이 중첩되어 채색되어 있는 것처럼 보이지만, 막상 그 거리를 걸어보면 섞이지 않고 한 공간 안에 그저 함께 위치해 있는 경향이 더 강하게 느껴진다.

참고문헌

- 박경환 · 진종현, 2012, “다문화주의의 지리에서 인종 및 민족집단의 지리로: 인종 및 민족집단에 대한 사회공간적 논의의 성찰,” 『문화 역사 지리』, 24(1), 116-139.
- 스콧, 제임스 C. (전상인 역), 2010, 『국가처럼 보기: 왜 국가는 계획에 실패하는가』, 서울: 에코리브르.
- 이상국, 2008, “이주민, 비합법성, 그리고 국경사회체제: 태국-미얀마 국경지역 사회체제의 특성에 관한 연구,” 『동남아시아 연구』 18(1): 109-150.
- 한유석, 2022, “태국-미얀마 국경도시 매솿의 공간 분화와 종족 경계의 구성,” 『동남아연구』 32(1): 161-193.
- Furnivall, J.S. (1948). *Colonial policy and practice: A comparative study of Burma and Netherlands India*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pongsawat, Pitch. (2007). *Border Partial Citizenship, Border Towns, and Thai-Myanmar Cross-Border Development: Case Studies at the Thai Border Town*. PHD Dissertation. University of California, Berkeley.
- Rumford, Chris. (2012). Towards a Multiperspectival Study of Borders. *Geopolitics*, 17(4), pp. 887-902.
- Sandberg, Marie. (2012). Border Orderings: The Co-existence of Border Focusing and Letting Border Issues Take the Back Seat at the German-Polish Border. *The Border Multiple: The Practicing of Borders between Public Policy and Everyday Life in a Re-scaling Europe*, NY: Routledge.
- Turner, Brayn S. (1986) *Citizenship and Capitalism: The Debate Over Reformism*. London: Allen & Unwin Ltd.

국경시장의 리듬으로 보는 국경도시

채현정(덕성여자대학교 문화인류학 전공)

국경도시의 리듬

국경은 상식적으로 국가 간 경계가 그어진 가로막힌 곳으로 인식된다. 하지만 국경이 어떠한 것의 경계라는 것은 역설적으로 그 경계를 가로지르는 어떠한 움직임이 존재할 때에 의미를 갖는다. 국경 도시는 국경에 인접한 도시만을 의미하기보다 그 존재가 국경에 어느 정도 의존하고 있는, 즉 국경 때문에 존재하는 도시이다(Buursink, 2001: 8). 국경에 의존적이면서 국경을 가로지르는 움직임은 국경 도시를 특징짓는 요소이다. 국경을 가로지르는 움직임을 규제하는 여러 규칙과 제도에 의존적인 관계는 국경도시에 시간적, 공간적 리듬을 부여한다. 장소와 시간, 에너지의 소비의 상호작용이 있는 곳이라면 어디나 리듬이 있다(르페브르 2013: 80). 국경을 여닫는 시간, 국경을 넘어 수행하는 일상의 경제적, 사회적 활동이 국경의 여러 시장과 연결되어 선형적이고 순환적이며 반복적인 흔적을 남기는 국경도시에는 그 나름의 리듬이 있다.

국경도시가 국경과 다른 도시와의 관계 속에 있다는 것은 도시에서 나타나는 삶 속에도 그대로 나타난다. 국경교역의 거점이 되는 국경시장들의 연결, 그리고 그 시장들을 연결하는 상인들의 일상적인 거래 모습은 국경도시의 특정한 리듬을 만들어낸다. 시장의 상점은 국경교역 상인들의 교환장소이자 이동경로이다. 이 공간들은 상인들이 국경교역을 위해 국경을 넘고 이동하는 시간과 맞물려 연결되어 있다. 상인의 이동패턴은 그들이 지나가는 공간에 시간대별로 리듬감있는 활력을 불어넣는다. 국경의 시간, 상인의 이동경로와 시간, 시장의 시간은 하나로 이어져 있으며, 이 흐름이 곧 국경도시라고 보아도 과언이 아니다. 어리(2014)는 전지구화와 탈근대화의 상황이 모빌리티(이동성)를 새로운 의제로 부상시키고 있다고 지적한다. 모빌리티 패러다임은 “사람, 생각, 사물, 정보의 이동이 수행하는 역할을 광범위하게 분석(어리 2014: 49)”하는 것을 의미한다. 사회학 연구의 새로운 방법론으로서 모빌리티를 고찰한 그는 “사회적 경계의 내부와 그 경계들 사이를 관통해 움직이는 다양한 네트워크와 흐름 각각의 불균등한 도달 범위에 대해, 그리고 이것들이 시간적, 공간적으로 어떻게 상호연결되는가(ibid.: 35)”의 문제가 모빌리티 연구의 주제라고 주장한다. 국경은 이동의 공간이자 모빌리티를 통해 다양한 네트워크가 작동하는 공간이며, 국경을 가로지르는 이동성은 네트워크와 함께 국경도시의 성격을 규정하는 주요한 요소이다.

공간의 행위자와 그 실천을 강조한 인류학의 고전적인 도시 연구의 기본적인 관점은 국경도시를 다양한 관계들의 망이라는 시각에 구체성을 부여한다. 보행자의 ‘발화 행위’가 지형학적인 시스템을 전유하는 것처럼, 공간의 고정적인 요인들이 보행을 좌우하는 것이 아니라, 행위자의 선택과 이용이 공간의 활동과 장소의 특징을 결정할 수 있다. 치앙라이 교역 상인의 종족 네트워크와 이동 경로는 국경이라는 사회적, 역사적, 지리적 지형에 대한 ‘발화’로 읽을 수 있다. 태국 북부에 분포된 종족 네트워크와 그 교역을 연구한 예들은 치앙라이의 교역 역사와 개인적 실천이 국가의 경계를 넘나들며 국

경의 침투성을 보여주었는가를 연구했지만(Lertchavalitsakul 2015, Pongsawat 2007, Sangkamanee 2009, Walker 1999), 이러한 궤적이 일상의 리듬을 만들고 국경의 도시화 과정에 어떻게 기여하는지 주목하지 않았다. 국경 상인의 이동경로와 그 구체적인 발화행위, 그것이 만들어내는 리듬이 국경도시에 특정한 공간적 성격을 남기는지 설명할 필요가 있다.

지역경제협력 개발 과정과 도시와 국경의 상호의존적 발전

라오스, 미얀마와 국경을 접하고 중국과 지리적으로 가까운 치앙라이는 과거부터 국경교역의 중요한 루트로 기능해 왔다. 메콩유역개발이 활발하게 진행되면서 치앙라이는 과거의 국경교역 루트로서의 명성을 회복하고, 태국 북부 국경의 변방에서 지역 경제의 새로운 중심지로 주목받게 되었다. 아세안 경제협력의 일환인 메콩유역개발에 따라 중국의 쿤밍부터 태국으로 연결되는 남북경제회랑(the North-South Economic Corridor)이 놓였고, 도로는 미얀마와 라오스를 통과하는 두 개의 지류로 나뉘며 메콩유역의 국가들을 가로지른다. 개발의 맥락 속에서 치앙라이는 이 도로가 태국으로 진입하는 매사이와 치앙콩 국경이 포함된 지역으로 메콩유역의 중심적인 입지를 차지하는 장소가 되었다. 특히, 이와 유사한 개발이 이루어지는 태국 내 다른 국경도시와는 달리, 치앙라이 지역은 교역에서 중심적인 역할을 하는 세 곳의 국경도시가 위치하고 있어 국경교역의 다양한 흐름을 관찰할 수 있는 곳이다. 세 국경도시에서 이루어지는 국경교역 물자가 치앙라이 도의 중심 도시인 므앙 치앙라이(Muang Chiang Rai)를 통해 유통되면서, 치앙라이의 여러 장소가 국경교역을 통해 다층적으로 연결되어 있음을 관찰할 수 있었다.

도시와 지역을 ‘관계적’으로 읽어내는 장소에 관한 이론(Jones 2009, Massey 2005)은 국경을 중심으로 이동하는 물자와 사람, 국경교역을 매개로 엮이는 다양한 도시와 장소들, 국경을 향한 연결의 목표와 그것을 구체화하는 도로와 같은 산물이 만들어내는 국경지역의 개발과 국경도시의 변화를 설명할 수 있도록 한다. 치앙라이의 국경이지만 땀본 위앙 치앙센, 매사이, 치앙콩 세 국경의 역사와 장소적 특징은 상이하다. 이는 각 마을에 구별되는 역할을 부여하여 개발 사업이 추진되도록 하는 배경이 된다. 세 국경 모두 교역의 중심지이지만, 치앙센은 항구도시, 치앙콩은 물류도시, 매사이는 교역도시로 불리우며 특화된 방향으로 기획된다. 이 세 국경도시는 역사와 지리적 특징에 따라 각기 다른 역할을 부여받으면서도 통합적으로 연계되어 계획된다. 교역항이었던 치앙콩은 육로의 관문이 되었고, 역사도시 치앙센은 항구로서의 정체성이 강화되었으며, 매사이는 시장 개방으로 교류가 강화된 미얀마와의 국경교역 관문이 되었다. 국경교역에서 세 도시가 각기 다른 역할과 중요성을 갖기 때문에 치앙라이의 개발은 어느 한 장소에 집중되어 나타나지 않는다. 복수의 국경도시와 므앙 치앙라이, 그리고 치앙라이 외부의 지역을 연결시키는 것이 국경개발의 주요 화두이다. 농업을 제외하고는 도소매 상업이 차지하는 역할이 크기 때문에 세 국경도시의 국경교역 활동과 이를 뒷받침하기 위한 사업은 치앙라이 전반의 경제 개발 계획에서 중요한 비중을 차지한다. 교역 활동에서 상품이 통과하는 지점

1) 치앙라이 지역은 도의 명칭과 도청 소재지인 도시의 명칭이 모두 치앙라이이다. 본 논문에서는 치앙라이 지역 전체를 일반적으로 언급할 때에 치앙라이라고 적고, 치앙라이 도시를 칭할 때에는 도시를 의미하는 현지어 ‘므앙’을 붙여 므앙 치앙라이라고 적는다. 문맥 상 치앙라이가 중복되어 표기될 때에는 므앙으로 적어 치앙라이 도시를 표기하기로 한다.

으로서 국경도시의 역할이 중요하지만, 국경교역은 단순히 국경도시라는 제한된 공간에서 발생하지 않는다. 국경은 그곳으로 이동하고 통과하고 가로지르는 움직임 속에서 구성되기 때문에 국경도시의 개발과 국경교역의 성장은 국경 외부의 다른 상업 중심지와와의 긴밀성 속에서 상호영향을 받는다.

국경과 도시를 연결하는 국경교역의 시공간적 유동

국경도시의 특징은 개발 계획 상에만 나타나는 것이 아니라 국경교역이 일상적으로 행해지는 실천에 반영된다. 국경개발이 다중 장소를 연결하며 진행되는 근원에는 유동적이고 상호의존적인 국경의 삶이 깔려 있기 때문이다. 국경교역은 치앙라이 시내와 국경을 오가는 상인들의 이동과 교환과정의 연쇄로, 그 시공간적인 흐름을 통해 도시와 국경이 상호연결되어 있음을 보여준다. 므앙의 시장과 상점은 국경교역 상인들의 교환장소이자 이동 경로로서 공간적으로 연결된다. 므앙 치앙라이의 상인은 국경교역만을 전담하지 않더라도 국경도시의 상인과 거래 관계를 맺음으로써 국경교역에 참여하고 있다. 국경상인의 이동 궤적에 따라 국경의 각 장소는 시간대별로 유기적인 모습을 보이는데, 이는 국경교역 상인의 이동과 교환으로 국경과 므앙의 공간이 구성되는 것을 보여준다. 국경상인의 보행은 국경에 연결을 만드는 발화를 통해 시공간별로 에너지의 흐름을 남기고 국경지역 속에서 특정한 리듬을 만든다.

국경도시의 일상은 국경의 개방과 교역 이동 추이와 연결되어 있다. 국경에서 시장이 열리는 시간, 국경상인이 국경을 건너는 시간, 국경과 시장을 이동하는 시간은 공간적 궤적을 만드는 데 중요한 변수이자 구성요소이다. 국경과 어느 정도 떨어져 있는가, 이동이 얼마나 걸리는가, 국경의 어느 시장과 연결되어 있는가, 국경검문소의 개방 시간과 어떻게 연동되는가에 따라 국경도시에서의 일상적인 공간실천이 나타난다. 국경은 교환의 장이자 드나듦의 장소로서, 사람과 물자가 이동하고 이동 주체들이 기착하는 다른 장소들과 연결될 때에 비로소 국경이라는 사회적 의미를 획득한다. 매일같이 이동하는 상인들의 이동 경로는 교환의 사회적 관계들이 공간적으로 배치된 것이며, 이러한 공간적 연결은 국경 통제의 행정적 시간과 교차하며 국경과 도시의 일상에 일정한 리듬을 만들어낸다. 이 리듬은 도시 간의 연결과 상호의존적인 관계를 보여주며 도시를 구성하는 실천을 담고 있다.

관계적 국경도시의 운동과 흐름

로빈슨은 “세계 도시 지도 밖에 존재했던(off the world cities map)” 주변부 도시들이 새로이 ‘글로벌 도시’의 기능을 차지하기 시작한다고 지적하면서, 주변부 도시들이 단순히 1세계 도시의 질서를 따라 성장하는 것이 아니라, 국가적, 지역적 차원에서 도시가 영향을 주고받으며 발전한다고 주장한다. 이러한 장소들이 전지구적 자본주의로부터는 배제되어 있는 것으로 여겨질 수 있지만, 사실은 전지구적인 경제 과정에서 영향을 받고 있다는 점을 강조하는 것이다(Robinson 2002: 536~538). 치앙라이는 농업 경제가 주를 이루고 산업과 유통의 측면에서는 주변화된 지역이었다. 경제적인 투자나 개발이 상대적으로 덜 이루어졌고, 정치적으로도 영향력을 갖지 못했다. 그러나 지역경제협력이 국내

적, 초국가적으로 중요한 의제로 부상하면서, 치앙라이는 경제 규모가 상이한 여러 장소들과 다양한 방식으로 연결된다. 뿐만 아니라, 소자(Soja 2018)는 도시의 발전 양상이 변화하고 있음에도 여전히 도시의 중심에 대한 고착된 시각이 도시 발전상을 제대로 그리지 못하고 있다고 지적한다. 도심으로 모든 기능과 발전을 집중시키는 방식의 도시화는 도시화의 여러 양상 중 하나의 모델일 뿐이다. 사람들의 이동, 여러 장소 간의 기능의 분산과 연결, 대규모적인 경제협력의 요인과 같이, 도시의 연결이 어떠한 특성을 가지고 있는가에 따라 다양한 도시화의 방향과 양상을 설명하는 관점이 중요해지고 있다. 국경을 중심으로 이동하는 물자와 사람, 국경교역을 매개로 엮이는 다양한 도시와 장소들, 국경을 향한 연결의 목표와 그것을 구체화하는 도로와 같은 산물이 만들어내는 국경도시의 변화를 설명하기 위해서는 도시를 관계적으로 읽어내고 연결이 만들어내는 리듬을 파악해야 한다.

국경경제가 언제나 다른 장소들의 경제를 연결함으로써 유지될 수 있다는 점은 국경도시 역시 독립적으로 존재하거나 확장될 수 없는 조건이 된다. 국경지역의 발전은 국경도시와 므앙 치앙라이를 얼마나 빠르게, 어떠한 경로로 연결할 것인지, 각각의 장소에 어떠한 기능을 부여할 것인지 등을 통해 구상된다. 주변 지역과 국경지역을 어떻게 연결시킬 것인가의 경합적인 속성은 장소 간의 네트워크를 지속적으로 변화시킨다. 치앙라이 국경교역의 네트워크가 주변 도시로 더욱 확장될 때, 도시의 성격도 주변 다른 도시들과 함께 맺고 있는 네트워크에 따라 변화한다. 국경도시는 ‘운동이 안정이자 흐름이 생명(이상국 2020: 294)’인 공간이며, 그 리듬을 통해 국경을 둘러싼 다양한 장소, 경제적 관계, 사회적 차이, 정치적 연대와 차별을 바라보게 하는 ‘틈새’라는 점을 치앙라이가 잘 보여주고 있다.

참고문헌

- 이상국. 2020. “변경에서 꽃이 피다: 틈새에서 바라보는 동남아.” 오명석 외. 『인류학자들, 동남아를 말한다』. 247-298. 서울: 놀민.
- 르페브르, 앙리. 정기현 옮김. 2013. 『리듬분석: 공간, 시간, 그리고 도시의 일상생활』. 서울: 갈무리
- 어리, 존. (강현수, 이희상 역), 2014. 『모빌리티』, 서울: 아카넷
- Buursink, Jan. 2001. “The Binational Reality of Border-Crossing Cities.” *GeoJournal*, 54(1), 7-19.
- Jones, Martin, 2009, “Phase Space: Geography, Relational Thinking, and Beyond,” *Progress in Human Geography*, 33(4): 487-506.
- Lertchavalitsakul, Busarin, 2015, “Shan Women Traders and Their Survival Strategies on the Myanmar - Thailand Borderland,” *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia*, 30(3): 675-709.
- Massey, Doreen, 2005, *For space*, London: SAGE
- Pongsawat, Pitch, 2007, *Border Partial Citizenship, Border Towns, and Thai-Myanmar Cross-Border Development: Case Studies at the Thai Border Towns*, Berkeley: University of California.
- Robinson, Jennifer, 2002, “Global and World Cities: A View from off the Map,” *International Journal of Urban and Regional Research*, 26(3): 531-554.
- Sangkhamanee, Jakkrit, 2009, *Border Riverscape: Negotiating Space and Identity Construction of the Long-distance River Traders Under the Greater Mekong Subregional Trade Regime*, Chiang Mai: Graduate School, Chiang Mai University.

- Soja, Edward W.. 2018. "Regional Urbanization and the End of the Metropolis Era." *My Los Angeles: Urban Restructuring to Regional Urbanization*, Berkeley: University of California Press, 194-218.
- Walker, Andrew, 1999, *The Legend of the Golden Boat: Regulation, Trade and Traders in the Borderlands of Laos, Thailand, China, and Burma*, Hawaii: University of Hawaii Press.

제6부 분과회의 12

개인 연구 패널 1

한국 거주 인도네시아 무슬림 여성들의 브이로그가 구현하는 ‘도덕적인 삶’에 대한 연구*

서지원(서울대학교 아시아언어문명학부)

1. 연구의 배경

브이로그(vlog)는 ‘비디오 블로그’의 줄임말로, 개인의 일상을 동영상의 형태로 기록한 미디어 콘텐츠이다. 이 연구의 목적은 한국에 거주하는 인도네시아 무슬림 여성 유튜버 2인의 브이로그 채널에 표현된 그들의 일상, 그리고 댓글 반응에서 ‘도덕적인 삶’이 구현되는 방식을 살펴보는 것이다. 브이로거들은 해외에 거주하며 겪는 일상에서 어떠한 부분을 소통하기를 선택하는가? 그들은 자신의 젠더화된 사회적 역할을 어떻게 선보이는가? 여성 무슬림 브이로거들이 구독자들과 맺는 관계에서는 그들의 일상이 어떻게 평가되고, 어떤 질문이 제기되는가? 이러한 질문과 함께 이 연구는 결혼이주여성과 이주노동자 등 엘리트 위주의 인채매체나 상업 방송을 통해 구현되지 못했던 주변화된 주체들의 목소리를 듣는다는 필요성에 응답하고, 이를 통해 기존 아시아 이주여성 연구의 가설들을 재점검하는 한편, 동시적으로 진행되는 세계화와 사회적 이슬람화의 추세 속에서 인도네시아 무슬림 여성들의 정체성이 변화하고 재확립되는 방식에 대해 인도네시아 대중문화 연구의 틀을 빌려 탐구하려고 한다.

한국 관련 일상을 올리는 인도네시아인 브이로거들은 결혼이주자, 유학생, 공장노동자, 사무직 노동자 등 다양한 프로필을 갖고 있다(<표1> 참조). 흥미로운 것은 인도네시아인 인기 브이로거의 다수가 여성이라는 것이다. 다른 동남아 국가 출신자에 비해 한국 거주 인도네시아인 중 여성은 소수인 편이다. 결혼이주여성의 경우, 한국 체류자 중 ‘국민의 배우자’인 베트남인이 4만 명 이상, 필리핀인이 1만 명 이상인 데에 비해 양국보다 인구가 2배 이상 많은 인도네시아인 배우자는 1천 명 수준이다.¹⁾ 비전문취업비자인 E-9비자로 한국에 체류하는 2만여 명의 인도네시아인 중 여성은 3%인 600명 정도에 지나지 않는다. 그런데도 인기 있는 한국 일상 브이로거들이 대부분 여성이라는 사실은 인도네시아어 한국 브이로그가 젠더화된 현상이라는 점을 보여 준다.

* 2023 한국동남아학회 연례학술대회 발표문. 이 연구는 2022년 3월 10일 교토대학 동남아시아연구소가 온라인으로 주최한 7th CSEAS Online Seminar on Indonesia에서 “Showcasing Muslim life in diaspora: Indonesian female vloggers in South Korea”라는 제목으로 처음 발표하였으며, 이 발표문은 교토대 발표를 토대로 2023년도 한국연구재단 중견연구지원사업에 제출 후 최종선정되어 현재 연구 진행 중인 같은 제목의 계획서를 수정, 보완하여 편집한 것임을 밝힙니다.

1) 법무부가 제공하는 “2023년 1월 출입국외국인정책 통계월보” 자료(2023.02.24. 작성)에 따르면, 인도네시아 국적의 E-9비자 소지자 28,850명 중 28,173명이 남성이며, 여성은 677명이다. 인도네시아 국적의 결혼이주자는 1,044명이며 이 중 여성이 930명, 남성이 114명이다.

〈표 1〉 한국 관련 내용을 다루는 인도네시아어 브이로거들(구독자 수는 유튜브, 2023년 8월 초)

채널명	구독자	브이로거의 특성	콘텐츠 내용
SunnydahyeIn	605만	한국 여성	떡방, 여행 등
Korea Reomit	532만	한국 남성	한국 시사, 떡방 등
Hari Jisun	338만	한국 여성	떡방, 여행 등
Kimbab Family	242만	한국 남성과 결혼하여 아이가 셋 있는 인도네시아 여성	육아, 요리 등
Bianca Kartika	132만	남편과 함께 서울에 거주하는 인도네시아 유학생 여성	떡방, 쇼핑 등
Bandung Oppa	131만	한국 남성	떡방, 여행 등
Ayana Moon	69만	한국 여성 무슬림 (현재 업로드 중단)	일상, 패션 등
Zhiee Leely	63만	공장노동자로 한국에서 일하던 인도네시아 여성(현재 귀국)	쇼핑, 농사, 육아 등
Gokil Abis	62만	공장노동자로 한국에서 일하던 인도네시아 남성(현재 귀국)	농사, 가족의 일상 등
Amelicano	56만	한국 유학 후 서울에서 직장생활을 하는 인도네시아 여성	여행, 떡방 등

도덕성에 대한 젠더화된 관념들이 여성의 이주를 바라보는 방식에 영향을 끼친다는 것은 기존 연구를 통해 잘 알려져 있다. 아시아 여성의 노동이주에 대한 선행 연구들(Chan 2014; Platt 2018; Picos 2021)에 의하면, 이주 여성노동자의 도덕성에 대한 우려는 크게 두 가지 측면에서 나타난다. 하나는 여성의 섹슈얼리티로서, 가족을 떠나 자율성을 획득한 여성들이 여러 형태의 혼외관계를 통해 성적으로 ‘문란한’ 생활을 하게 될 가능성에 대한 우려이다. (Chan 2014; Picos 2021). 다른 하나는 어머니로서의 여성의 역할이다. 해외 노동이주를 택하는 여성들 다수는 이미 기혼자로서, 자신의 아이들이 더 나은 교육을 받고 중산층의 생활방식을 누릴 수 있게 하기 위한 수단으로 이주를 선택한다. 그러나 원거리 양육을 하는 부양자로서의 역할을 선택한 이주여성 어머니들은 돌봄이라는 기본적인 어머니 역할을 제대로 수행하지 못한 실패자라는 비판을 받으며, 어머니의 이주로 인해 가족 구성원들이 떨어져 사는 가정은 정상 가정, 또는 아버지가 이주한 가정에 비해 비참한 상태에 있다는 평가를 더 자주 받곤 한다(Parreñas 2005).

한편 무슬림 여성들은 이주로 인해 일상적인 측면에서 종교적인 도덕성을 실현하지 못할 가능성에 대해 우려하며, 이는 그들의 이주 경로를 결정하기도 한다. 이슬람의 전통이 강한 서부자바와 남부술라웨시에서 이주자들을 면접 조사한 Silvey(2007)는 가사노동자로서 이주하는 여성들이 이주한 사회에서 무슬림들에게 금지된 돼지고기를 만지거나 먹게 될 가능성, 개를 키워야 할 가능성에 대해 매우 우려하며, 이러한 우려는 브로커들이 비무슬림 가정에서 일해야 할 가능성이 큰 말레이시아가 아닌 사우디아라비아로 이주자들을 유도하는 데에 유용한 근거로 쓰인다고 밝힌다.

도덕적인 삶의 방식에 대한 관심은 비단 이주여성에게만 적용되는 것은 아니다. 이슬람 부흥이라는 사회적 추세가 인도네시아에서 심화되면서 금융과 식습관, 옷차림 등 생활의 모든 영역에서 종교적 가치를 추구하기 위한 움직임이 커지고 있으며, 이는 관련 산업의 성장을 낳기도 했다(전제성·김형준 2014). 젊은 세대를 중심으로 그전에는 일반적이지 않았던 히잡 착용이 당연한 것으로 정착하는 등 여성이 옷차림 등의 일상적인 실천을 통해 ‘종교적으로 요구되는 도덕성과 가치를 실현’(김형준 2018, 101)해야 한다는 관념이 퍼졌으며, 이는 자유연애의 제한 등 여러 형태의 도덕률을 낳았다.

그런데 이처럼 보수적인 이슬람화가 일어나던 1990년대 이후는 상업방송의 발달과 뉴미디어의 출현으로 많은 인도네시아인들이 처음으로 외국 문화컨텐츠를 접하게 되고, 인도네시아가 중위소득국가로 발돋움하면서 이주노동 이외에도 여행과 유학 등의 경로를 통해 외국 생활을 경험하게 될 가능성이 높아진 시대였다. 특히 독실한 무슬림 정체성을 추구하는 인도네시아인들 다수는 자신들의 정체성을 전근대적인 농촌이 아니라 근대적이고 도시적인 중산층의 라이프스타일, 소비문화 등과 관련된 것으로 생각했기에(송승원·전태현 2012, 170; Heryanto 2014, 32), 글로벌화된 자기 정체성과 종교적이고 도덕적인 라이프스타일을 조화시키는 것은 하나의 과제였다. 2000년대에 베스트셀러 소설로 등극하고, 영화로도 제작되어 당시로서는 인도네시아 영화 역사상 최대 관객을 동원한(Heryanto 2014, 52) *Ayat-Ayat Cinta*(아얏-아얏 찐따, 사랑의 구절)가 외국을 배경으로 한 것도 그러한 맥락에서 읽을 수 있을 것이다. 독실한 무슬림 남자 주인공을 내세운 이 ‘이슬람 대중문학’ 소설의 무대는 주인공이 이슬람학을 공부하러 유학을 떠난 이집트로서 비무슬림 사회는 아니지만, 주인공은 이곳에서 미국인, 이집트 콥트기독교인 등 여러 사람들과 교류하면서도 모범적인 신앙생활을 영위하며, 무슬림과 비무슬림의 공존에 대해 이집트인들에게 설교하기도 한다(송승원·전태현 2012, 174-180).

‘세계 속에서 당당한, 그러나 독실한 생활을 지키는 무슬림’이라는 이상은 무슬림 자기계발서 등을 통해 반복적으로 재현되었다. Heryanto(2014, 36)는 도시 중산층 무슬림들이 사회개혁을 위한 이슬람이라는 프로젝트보다는 데이트, 식습관, 옷차림 등 개인적 영역에서의 종교적인 가치 실현을 주로 추구한다는 영화평론가 에릭 사소노(Eric Sasono)의 의견을 소개한다. Schmidt(2017, 95-105)는 인도네시아의 이슬람 근대성의 사례로서 3권의 자기계발서를 소개하는데, 이 중 아스마 나디아(Asma Nadia)가 저술한 책은 젊은 무슬림 여성들에게 유용한 삶의 지침을 소개하고 있다. 여성들은 유행을 따르거나 연애에 시간을 낭비하지 말고 자기계발에 매진해야 한다. 그런가 하면 무슬림들도 할랄과 기도를 잘 지키고, 올바른 태도를 견지하면서 충분히 세계를 여행할 수 있다. 아스마 나디아는 세련되고 야심차면서도 가족 지향적이고, 코스모폴리탄적이지만 신앙에 충실한 근대적 여성 주체를 제안한다.

2. 연구의 내용

인도네시아 무슬림 여성들의 젠더화된 사회적 역할과 신앙에 충실한 삶이 브이로그를 통해 구현되는 방식에 관심을 두고 여러 브이로그 채널의 동영상상을 시청한 연구자는 아이 셋을 키우는 중산층 사무직 출신 결혼이주여성 기나 쉘비나 가족의 ‘김밥패밀리’(Kimbab Family) 채널과 고향에 아이를 두고 남편과 함께 이주하여 공장에서 일하는 이주노동자 여성인 켈리 레스타리가 운영하는 ‘지에 켈리’(Zhiee Leely) 채널을 주요 분석 대상으로 선택했다. 두 여성의 채널은 4년 이상 안정적으로 운영되

면서 50만 명 이상의 구독자를 확보했으며, 부부가 함께 운영하면서도 여성을 주인공으로 내세우는 공통점이 있다.

한국의 일상을 소통하는 인기 브이로거라는 공통점 이외에 두 사람의 이력은 많은 차이가 있다. 렐리 레스타리는 직업고등학교를 졸업하고 한국행을 결심했으며, 남편과 함께 한국에서 오랜 기간 공장노동에 종사한 것이 20대 이후의 주요 경력이다.²⁾ 부부는 대구와 천안 등 공장이 있는 지방에서 월급을 얻어 생활했다. 한국에서 일하는 동안 딸은 중부자바의 친정에서 돌보았고, 렐리 부부는 한국에서 번 돈으로 고향에 집을 짓고 땅을 사서 농사 밭전을 마련했다. 렐리가 2022년 초 귀국한 후에는 남편이 한국에 혼자 남아 동영상 업로드하고 있으며, 렐리는 틱톡에서의 의류 판매에 집중하고 있다. 반면 반둥 출신의 기나 셀비나는 한국에 오기 전에 국영전력회사인 PLN(PT Perusahaan Listrik Negara) 사장 비서였고, 회사에서 파견으로 나간 중국 텐진 어학연수에서 한국인 남편을 만났다. 한국의 시부모는 서울 대치동의 대형아파트에 살고 있고, 기나 부부는 한국의 신축아파트에서 세 아이를 키우며 브이로그를 운영한다(Kimbab Family 2021).

두 사람의 서로 다른 사회경제적 특성, 그리고 그에 따른 관객층의 차이에도 불구하고 무슬림으로서 이들이 꾸려나가는 일상에서 종교적인 도덕성의 실현가능성 여부는 이들의 브이로그에서 이루어진 소통 중 가장 두드러진 주제의 하나였다. 육아와 해외 생활에 관심있는 인도네시아인 일반인들이 많이 유입되는 것으로 생각되는 김밥패밀리 채널에는 한국에서 무슬림 가정을 꾸리고 아이들을 키우며 살아가는 기나에 대한 찬사가 자주 올라오는 반면, 무슬림으로 개종한 기나의 남편이 신앙생활을 충실하게 영위하는지에 대한 의구심도 표현되었다.³⁾

이주노동자인 렐리의 채널에는 한국을 비롯한 각국에서 이주노동자로 생활하고 있는 남녀 노동자들과 한국으로의 노동이주를 희망하는 인도네시아 청년층이 주로 방문하는 것으로 생각된다. 렐리의 채널에서는 주로 비무슬림 사회로의 이주 이후 무슬림으로서의 도덕적인 생활을 제대로 할 수 있는지 우려하는 이주노동 희망자들의 질문과 이에 대한 대답이 이루어지는 편이며, 이주여성 문헌에서 언급되는, 그리고 기나의 채널에 자주 등장하는 ‘도덕성 경찰’(morality police)들의 등장은 드문 편이다. 이 두 여성의 채널은 “해외에 거주하는 여성 무슬림이 종교적으로 도덕적인 생활을 할 수 있는가?”라는 질문에 대한 소통이 이루어진다는 점에서는 공통점을 갖지만, 소통이 이루어지는 방식(‘도덕성 경찰’에 의한 ‘평가’인가, 정보 공유인가)에 있어서는 차이를 보이기 때문에 좋은 비교 대상이 된다.

〈표 2〉 연구 대상 채널인 ‘김밥패밀리’와 ‘지에렐리’의 기초 특성(구독자 수와 총 조회수는 유튜브, 2023년 8월 초)

채널명	Kimbab Family	Zhiee Leely
브이로거 이름	기나 셀비나(Gina Selvina)	렐리 레스타리 (Leli Lestari)

2) Zhiee Leely, “Perjalananku Terdampar di Korea,” <https://youtu.be/OsebxeePaxI> (2018.4.6. 게시).

3) ‘무슬림으로 개종하여 신앙생활에 충실한 한국인’이라는 테마는 김밥패밀리 채널의 주요 테마는 아니지만, 개종 무슬림을 표방하고 히잡 패션사업을 하고 있는 아야나 문(Ayana Moon, 문지혜) 채널의 사례처럼 인도네시아어 브이로그에서 큰 인기를 끌 수 있는 컨셉이기도 하다. 그러나 아야나 문은 2022년에 한국에서 생활할 때 제대로 히잡을 착용하지 않고 후드티 등으로 대체한다는 비난을 받고 현재 브이로그 업로드를 중단한 상태이다(인스타그램은 운영 중).

브이로거 출신지	서부자바 반둥	중부자바 반자르느가라
구독자 수	242만 명	63만 명
총 조회수	433,676,021	122,507,141
최초 동영상 업로드 날짜	2018/08/20	2017/08/20
언어	인도네시아어, 한국어	인도네시아어
한국 이주 동기	한국 남성의 배우자	공장노동자
한국에 처음 온 해	2015	2010 (*2022년 귀국)
종교	이슬람	이슬람
가족관계	남편, 자녀 3명(한국 거주)	남편, 자녀 1명(남편은 한국, 딸은 고향 거주)
남편의 역할	공동제작, 공동 출연	공동제작, 별도 출연

이주자 본인들도 여성의 이주와 도덕성에 대한 담론에 개입한다고 주장하는 기존 연구는 존재하지 만(Platt 2018), 내부 담론과 비당사자가 생산하는 담론의 차이에 대해서는 세심한 주목이 이루어지지 못했다. 이 연구에서는 이주(노동)자 커뮤니티 내부적으로는 이주여성의 젠더화된 역할 수행, 특히 돌봄의 직접 수행을 통한 모성 실현에 대해 유연하고 포용적인 태도를 보이는 등 당사자와 비당사자가 어느 정도 다른 태도를 드러낸다는 점을 지적한다.

1절에서 소개한 *Ayat-Ayat Cinta* 등의 ‘이슬람 영화’(film Islami)들은 사실주의적인 영화가 아니라 “다수의 사람들이 [규범적으로] 이래야 한다고 믿는 무슬림의 삶을 표현한다”(Hoesterey and Clark 2012, 221)라는 평가처럼, 브이로그에서의 소통은 있는 그대로의 삶이 아니라 다수의 청중이 만족할 것이라고 생각하는 무슬림 여성의 삶을 구현한다. 브이로그라는 매체의 특성은 이 연구의 함의와 범위에 일정한 제한을 가한다. 이주여성이 직접 제작한 콘텐츠라는 점은 같다고 하더라도 기존 연구(Suryomenggolo 2019; Picos 2021)에서 초점을 맞춘, 동인지나 문예지에 실린 수필, 소설 등의 텍스트와 달리 더욱 많은 청중을 끌어모아야 성공할 수 있는 브이로그의 경우 대중적으로 공감할 수 있는 내용, 그리하여 기존의 젠더역할을 재생산하는 내용이 주로 담길 것이라고 연구자는 생각한다.⁴⁾ 특히 기혼여성이라는 이들의 특성상 섹슈얼리티가 주제로 등장하는 것은 불가능하다. 그러므로 이 연구에서는 ‘도덕적인 삶’ 중 이주여성의 모성, 그리고 무슬림 여성의 개인적인 종교적 도덕성 두 측면에만 집중할 것이며, 브이로그에서 이루어지는 보수적인 젠더이미지의 재생산을 들어 여성의 이주경험이 낳을 수 있는 해방적 가능성에 대한 가설들을 반박하지도 않을 것이다.

종합하자면, 이 연구는 ‘김밥 패밀리’와 ‘지에 펠리’ 두 유튜브 채널에 게시된 브이로그 동영상과 그 동영상에 달린 댓글을 통해 이루어진 소통을 통해, 인도네시아 무슬림 여성의 ‘도덕적인 삶’이 바

4) 2021년에 출간한 인도네시아어 책 *Kimbab Family*의 내용과 브이로그의 간극은 이 점을 더욱 분명히 드러낸다. 이 책은 기획된 대중서이며, 책에 묘사된 기나의 삶은 아스마 나디아의 자기계발서와 크게 다르지 않은 내용이다. 그러나 기나가 책에서 아들을 낳기 전 두 딸을 시댁에서 키우던 당시의 생활이 얼마나 고통스러웠는지 묘사하는 반면, 브이로그에는 그런 내용이 없다. 딸만 둘을 낳았다고 말도 걸지 않던 시아버지, 임신 중인 기나가 인도네시아 음식을 전혀 못 만들어 먹을 정도로 매사에 눈치를 주던 시어머니의 모습은 브이로그에서 며느리가 만든 인도네시아 음식이 맛있으며 호평을 하는 이상적인 시부모의 모습으로 탈바꿈하고, 인도네시아인들은 댓글을 통해 인도네시아 시부모와 달리 좋은 시부모라며 그들을 칭찬한다.

람직한 모성과 개인적 영역에서의 종교적 도덕성 관철 두 측면에서 구현, 논의되고 있는 방식을 관찰한다. 이주여성의 브이로그가 종교적으로 (개인화된) 도덕적인 삶, 그리고 젠더화된 역할을 실현하는 삶을 다소 이상적인 형태로 내보이고 소통하는 미디어로 기능한다는 것, 그리고 채널의 성격에 따라 노동자 계층이 주로 유입되는 이주노동자 채널의 경우 도덕성에 대한 평가가 포용적인 방식으로 이루어진다는 것이 이 연구의 결론이다.

참고문헌

- 김형준. 2018. 『히잡은 패션이다: 인도네시아 무슬림 여성의 미에 대한 생각과 실천』. 과주: 서해문집.
- 송승원 · 전태현. 2012. “인도네시아 팝이슬람 문화 속에 표상된 무슬림의 정체성 연구: 소셜 아얏아얏전 따의 분석을 중심으로.” 『세계문화비교연구』 41: 163 - 92.
- 전제성 · 김형준. 2014. “경제활동의 이슬람화: 인도네시아 사례연구.” 김형준 · 홍석준 편, 『동남아의 이슬람화 1: 1970년대 이후 종교와 경제의 변화』, 147 - 84. 눌민.
- Chan, Carol. 2014. “Gendered Morality and Development Narratives: The Case of Female Labor Migration from Indonesia.” *Sustainability* 6(10): 6949 - 72.
- Heryanto, Ariel. 2014. *Identity and Pleasure: The Politics of Indonesian Screen Culture*. Singapore: NUS Press in association with Kyoto University Press, Japan.
- Hoesterey, James B., and Marshall Clark. 2012. “Film Islami: Gender, Piety and Pop Culture in Post-Authoritarian Indonesia.” *Asian Studies Review* 36(2): 207 - 26.
- Kimbab Family. 2021. *Kimbab Family: (Bukan) Kisah Drama Korea*. Bandung: Mizan.
- Parreñas, Rhacel Salazar. 2005. *Children of Global Migration: Transnational Families and Gendered Woes*. Stanford: Stanford University Press.
- Piocos III, Carlos M. 2021. *Affect, Narratives and Politics of Southeast Asian Migration*. New York: Routledge.
- Platt, Maria. 2018. “Migration, Moralities and Moratoriums: Female Labour Migrants and the Tensions of Protectionism in Indonesia.” *Asian Studies Review* 42(1): 89 - 106.
- Schmidt, Leonie. 2017. *Islamic Modernities in Southeast Asia: Exploring Indonesian Popular and Visual Culture*. London: Rowman & Littlefield.
- Silvey, Rachel. 2007. “Mobilizing Piety: Gendered Morality and Indonesian - Saudi Transnational Migration.” *Mobilities* 2(2): 219 - 29.
- Suryomenggolo, Jafar (ed.). 2019. *At a Moment's Notice: Indonesian Maids Write on Their Lives Abroad*. Copenhagen: NIAS Press.

Muslim life



Kak kerja dikorea apa boleh pakek jilbab? (6)

MBA MINTA TOLONG BIKIN VIDEO TENTANG VIDEO TENTANG MIE YANG HALAL DIKOREA DONG 🙏🙏🙏 KARENA WAKTU AKU KE KOREA KATANYA HAMPİR SEMUANYA BABI 🙏🙏🙏 TE RIMA KASIH 🙏🙏 (5 likes)



Morality police?



BALIK KE KOREA | AUTO NANGIS BERPISAH SAMA ANAK & KELUARGA 485,453 views • Aug 15, 2019



"Nak, beginilah ibumu kerja dari malam ke pagi buat kamu yg di indo, jadilah anak yg berbakti." (283)

1MDB 스캔들: 구조와 원인 그리고 말레이시아 정치에 미친 영향

최기룡(경남도의회)

I. 문제제기

말레이시아 국부펀드 1MDB(Malaysia Development Berhad) 부패 스캔들은 말레이시아 정치에 큰 충격을 불러왔다. 나집 라자(Najib Razak)이 총리직에서 물러나야 했을 뿐만 아니라 말레이시아 독립 이후 줄곧 정권을 잡아온 통일말레이국민조직 UMNO와 국민전선 BN이 희망연대 PH(Pakatan Harapan)에 정권을 넘겨주는 일도 벌어졌다. 나집은 말레이시아 역사상 총리로서는 최초로 수감되는 인물로 기록됐다. 나집의 돈세탁을 도왔던 조 로(Jho Low 혹은 Low Taek Jho)는 인터폴에 적색수배가 내려진 상태로 긴 도피 생활 중이다. 말레이시아, 미국, 싱가포르 등 6개 국가가 관련 수사에 나섰으며, 나집 체포 당시 관련자 81명의 은행계좌 400여개가 동결되는 등 천문학적 규모의 사건으로 발전했다.

나집의 개인적 비위는 말레이시아 정국을 크나큰 쓰나미 속으로 몰아넣었다고 해도 과언이 아니다. 나집이 집권하던 시기까지 말레이시아 총리는 평균 3,384일의 긴 재위기간을 유지하며 다민족·다종교 국가인 말레이시아 정치의 안정을 이뤄왔다. 그러나 나집이 물러난 2018년 5월 9일 이후 2023년 7월까지 약 1,900여일이 지난 현재까지 무려 4명의 총리가 연달아 바뀌며 재위 기간이 평균 470일에 불과한 상황이다. 쓰나미를 몰고온 큰 지각변동이 언제 안정화 될 것인지 아직 예측하기는 성급해 보인다. 주목해야 할 것은 쓰나미가 잦아질 때 쯤 말레이시아 정치가 한 단계 성장해 있을 것인지 정체가 혹은 혼란기에 있을 것인지라 생각된다.

다양한 연구가 1MDB 스캔들의 구조와 이유에 대해 분석하고 있지만, 체계적으로 이해할만한 한국에서의 연구는 부재한 것으로 보인다. 이에 본 연구는 1MDB 스캔들의 구조가 무엇이었는지? 이것이 가능할 수 있었던 이유가 무엇이었는지? 1MDB 스캔들이 말레이시아에 미친 영향이 무엇인지를 검토하고자 한다.

II. 1MDB 스캔들 전개과정

1MDB의 등장부터 말레이시아 역사상 가장 큰 스캔들이 될 토대가 마련되고 있었다고 해도 과언이 아니다. 정상적으로 만들어진 테렝가누 주 채권이 연방정부 채권으로 전환되는 과정에서부터 나집과 조 로의 입김이 작용했기 때문이다. 1MDB 국부펀드의 시작은 2009년 2월 테렝가누 주의 술탄인 미잔 자이날 아비딘(Mizan Zainl Abidin)이 유정(oil well)이 고갈할 때를 대비하기 위해 만든

Terengganu Investment Authority(이하 TIA)이다.

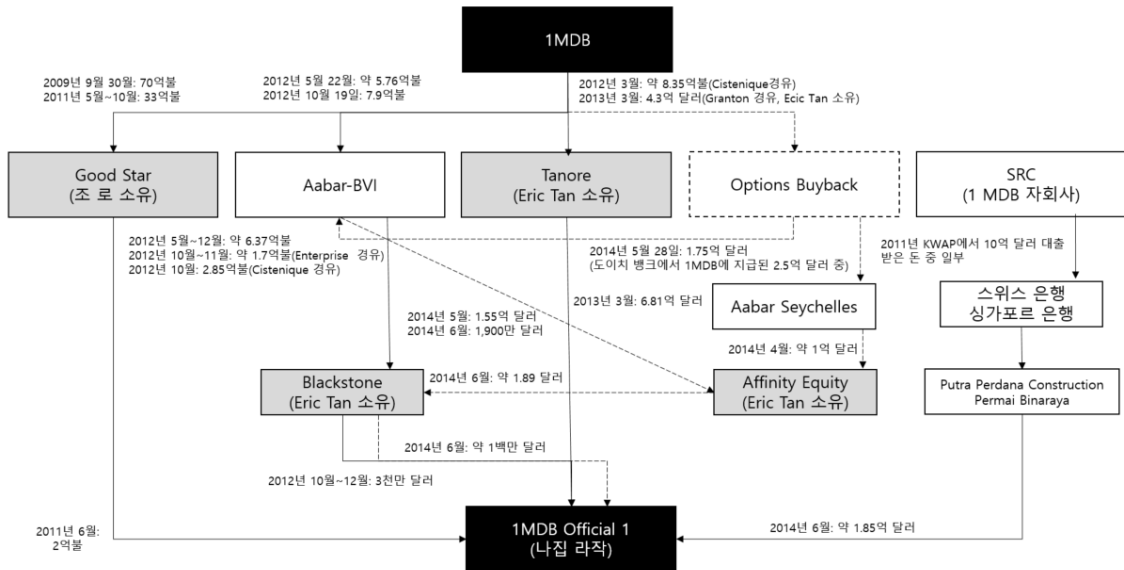
2009년 7월 당시 총리이던 나집은 TIA를 1MDB라는 이름으로 바꾸고 테렝가누 주채권을 국부 채권으로 확대하려는 계획을 수립한다. 나집은 1MDB의 목적을 말레이시아 발전을 기초로 2020년 선진국에 진입하는 것에 두었다. 이를 위해 국제금융, 발전소, 경제특구 등을 설치하기 위한 외국투자를 끌어들이는 것을 1MDB의 목표로 설정했다(Tan 2021).

1MDB가 설립되고 나서 가장 먼저 한 일은 사우디아라비아의 정유회사인 PetroSaudi International(이하 PSI)과 합작벤처회사를 설립하여 1MDB가 40%의 지분을 갖고 PSI가 60%의 지분을 갖는 10억 달러 투자를 한 것이다(Aljazeera, 2020). 이 과정에서 나집의 측근인 조 로가 계약에 관여한 것으로 드러났다.

나집 전 총리가 2009년 TIA를 1MDB 국부펀드로 변경한 뒤 대내적으로 1MDB가 투명하고 효율적으로 운영될 수 있을 것인지와 관련된 우려와 함께 여러 의혹이 제기됐다. 대표적으로 1MDB가 설립된 바로 이듬해인 2010년 야당 정치인 안와르 이브라힘(Anwar Ibrahim)은 나집이 총리이면서 재무부장관인 상황에서 1MDB가 투명성이 부족하며 부적절하게 운영되고 있다고 비판했다. 2010년 또 다른 야당 주요 인사인 토니 푸아(Tony Pua) 역시 4억 2,500만 링깃(9,970만 달러)의 1MDB 수익은 다른 정부 자산을 1MDB로 이전한 결과일 뿐이라며 비판의 날을 세웠다(Choudhury 2015).

2015년 2월에는 1MDB 스캔들의 세부적 내부 정보와 핵심 인물인 조 로의 연관성을 밝힌 사라와 리포트(Sarawak Report)가 온라인을 중심으로 퍼져나갔다. Malaysiakini, The Rakyat Post와 The Star 등 지역일간지 등에서도 나집의 부패와 축재 그리고 이 과정에서 조 로가 관여한 정황 등을 밝히는 보도들이 쏟아지기 시작했다. 나집은 쏟아지는 의혹에 대해 부정했으며 수사당국과 수사과정에 개입하며 비난을 무마하고 정치적 생명을 이어가기 위해 자신의 정치력을 이용하기 시작했다(Maksum 2020).

그림 1. 1MDB 스캔들 구조



1MDB가 대내적 의혹을 넘어 전 세계적 스캔들로 주목받을 수 있게 된 것은 해외 주요 언론과 미국을 중심으로 8개 정부의 수사가 진행되면서 부터라고 할 수 있다. 미국 일간지 월스트리트 저널은 2015년 7월 2일자 기사에서 1MDB에서 나집의 개인 계좌로 자금이 흘러들어간 정황이 나타났다고 밝히며 미국을 비롯한 말레이시아의 관심을 촉발했다(Wright et al 2015).

미국 법무부(이하 DOJ, Department of Justice)는 2009년에서 2014년에 걸쳐 45억 달러가 횡령됐고 돈세탁이 이뤄졌다고 밝히며 수사에 들어갔다. DOJ는 돈세탁이 미국을 포함한 글로벌 금융 시스템을 통해 이뤄진 것으로 파악하고 자산 회복제도(Kleptocracy Asset Recovery Initiative)를 통한 몰수에 나섰다(Hui 2018). DOJ는 1MDB 자금 세탁 프로세스를 “Good Star 단계”, “Aabar BVI 단계”, “Tanore 단계” 및 “옵션 환매 단계”의 4단계로 분류하고 있다. 여기에 스위스 정부가 SRC 단계도 수사를 했던 것을 포함하면 총 5개의 자금 세탁 과정이 있었던 것으로 파악된다. 이 과정에 나집 전 총리와 조 로가 돈 세탁의 주모자로 등장하며, 나집의 의붓아들인 리자 아지즈(Riza Azia), 조로의 아버지와 형제 등이 복잡한 구조 속에서 등장한다.

Ⅲ. 1MDB 스캔들 수사과정과 원인

2015년 3월 1MDB가 상환해야 할 자금 5억 5천만 달러를 상환하지 못하는 일이 발생한다. 언론을 중심으로 각종 의혹이 제기되며 스캔들이 서서히 수면 위로 떠오르게 되었다. malaysiakini KINIBIZ가 1MDB 채권가격 책정이 매우 비정상적이며, 에너지 자산관련 지급이 초과되어 이뤄지고 있으며, 기타 의심스러운 거래가 있다는 일련의 기사를 보도하였다. 사라와 리포트는 골드만 삭스가 채권 발행에 대해 과도한 지불이 이뤄지고 있다는 폭로를 이어갔다(Jones, 2020). 가디언, 데일리 텔레그래프 및 월스트리트 저널 등 해외언론에서 1MDB의 금융 거래와 관련된 보도 자료를 쏟아냈다.

언론 보도는 스캔들이 대중의 관심을 끌게 되는 계기가 되었다. 그리고 1MDB의 투자 정책에 의문을 제기하고 금융 거래의 비리 의혹을 제기하는 중요한 정보가 야당 의원과 집권여당 국민전선(BN, Barisan Nasional)의 일부 의원들로부터도 제기되기 시작하면서 나집을 압박하기 시작했다(Ramesh, 2016). 일련의 사태로 1MDB가 발행한 채권이 투자 부적격 등급인 정크 등급으로 떨어지자 나집은 국가 감사와 의회의 회계위원회 조사를 명령했다.

그러나 1MDB 사태가 횡령 스캔들로 나아가기 시작하고, 심지어 부총리였던 무히딘 야신도 공개적으로 이에 대해 답할 것을 요구하기에 이르자 나집은 갑자기 수사를 이끌어 가던 법무부 장관을 해임해버린다. 나집은 이어 무히딘 야신 부총리를 비롯한 많은 비판자들을 해임시켜 버린다. 그리고 말레이시아 반부패 조사 위원회(MACC, the Malaysian Anti-Corruption Commission) 조사관에 영향력을 행사하여 조사 결과를 변경하거나 조사를 포기하도록 종용한 것으로 알려졌다. 그리고 고위 및 하위급 관리들을 경질하며 부패 관련 증거를 공개하거나 공개 조사에 나서려던 시도를 사전에 차단시키면서 조사를 방해했다.

정부 관료들뿐만 아니라 언론에 대한 통제도 시도됐다. 1MDB 스캔들 관련 보도를 하던 Edge Media Group 임원 5명이 선동 혐의로 체포됐고, 2015년 7월 Edge Weekly는 출판이 금지되었으며, 테러리스트를 겨냥한다는 명목으로 새로운 법률 도입하여 용의자를 무기한 구금할 수 있도록 하는 강경책을 이어갔다(Ramesh, 2016). 사라와 리포트 홈페이지도 정부에 의해 폐쇄되고 알 수 없는 해킹 시

도들이 발생했다.

나집의 수사 방해가 있었으나 해외에서의 수사는 피해갈 수 없었다. 말레이시아 수사당국과 달리 같은 해 미국 법무부가 밝힌 것은 전혀 달랐다. 미국 DOJ는 2009년부터 2015년까지 1MDB에 속한 45억 달러 이상의 자금이 횡령된 것으로 보고 수사에 착수했다. 미국 DOJ는 1MDB로부터 유용된 자금으로 구입한 자산을 압류하기 위한 소송을 제기했고 6억8100만 달러가 나집의 계좌로 흘러들어갔다고 밝혔다(Aljazeera, 2020).

2018년 말레이시아 정부도 마침내 나집을 기소하게 되고, 14대 총선거 이틀 후 나집과 그의 아내 로스마 만소르는 출국이 금지된다. 당국은 나집의 재산에서 목걸이 1,400개, 핸드백 567개, 시계 423개, 반지 2,200개, 브로치 1,600개, 왕관 14개 다른 통화로 된 현금 3천만 달러를 포함하여 최대 11억 링깃(2억 7천만 달러)의 사치품을 압수했다. 7월에는 약 11억 링깃이 포함된 81명의 사람과 55개 회사와 관련된 400개 이상의 은행 계좌가 1MDB 자금의 오용과 관련된 의혹으로 인해 동결되었다(Aljazeera, 2020).

나집은 1MDB 자회사인 SRC에 대한 조사와 관련하여 체포되어 다음 날 기소되며 8월에는 더 많은 혐의가 추가돼 5개의 개별 재판을 받아야 하는 상황이 됐다. 10월에 그의 아내 로스마는 자금 세탁 및 탈세 혐의로 기소되었다. 2019년 4월 나집은 마침내 말레이시아 고등법원에서 1심 재판을 받는다. 1심에서는 배임, 자금세탁, 직권남용 등 7개 혐의에 대해 유죄가 선고됐다. 2020년 7월 재판이 시작된 지 거의 16개월이 지난 시점에 쿠알라룸푸르 고등법원은 나집에 12년 형을 선고하고 벌금 2억 1천만 링깃을 부과했다. 재판부는 중개 회사를 통해 전 1MDB 산하의 SRC에서 나집의 은행 계좌로 4,200만 링깃을 유용한 것과 직권 남용 그리고 배임, 자금세탁 등의 7건의 혐의와 관련하여 제기된 혐의에 대해 모두 혐의가 인정된다고 판결했다(Ratcliffe, 2020).

1MDB 스캔들이 발생한 이유에 대해서는 여러 가지가 지적되고 있다. 첫째 1MDB의 재원 마련과 지출 관련 내부통제 거버넌스가 취약하고 결함이 많았다는 점이다. 2016년 1MDB에 대한 감사원(AGM)의 보고서에 따르면 1MDB는 기업법, 말레이시아 기업지배구조 강령 및 기업지배구조 등을 위반하고 있었다. 이사회는 경우 반복적으로 거짓되고 부정확한 정보를 제공받았고 일부 주요 재정 및 투자 결정은 이사회는 참조나 승인 없이 이루어졌다. 수상이던 나집이 이사회를 맡고 있던 점과 느슨한 통제 시스템으로 자금 횡령을 식별하고 방지하기 위한 거버넌스가 작동할 수 없었다(Jones, 2020).

두 번째로 말레이시아의 전체 금융 거버넌스도 원인으로 지적된다. 말레이시아 및 기타 지역의 은행에서 자금세탁에 대한 규제가 약한 것으로 평가된다. 그리고 자금세탁 규제관련 법령이 존재하더라도 이러한 규칙이나 자금세탁 방지법을 준수하지 않으려는 행위를 제대로 걸러내지 못하고 있다. 기존 금융 거버넌스가 자금세탁에 취약한 것은 다른 동남아 국가와 마찬가지로 말레이시아도 적절한 시스템 운영보다는 거래 성사를 우선하는 비즈니스 문화와 정부와 민간 엘리트 사이의 부패 관행 자금세탁에 대한 문제의식이 낮은 이유로 평가된다(Jones, 2020).

세 번째로 중국의 의도가 작용했다는 점이다. 1MDB가 자금난에 허덕이기 시작한 상황에서 이를 구제해 주겠다는 제안이 중국의 고위 관리들에게서 나왔다고 월스트리트저널(WSJ)은 비공개회의에서 나온 일련의 의사록을 통해 보도했다. 나집은 중국과의 거래를 통해 개인적으로 약 26억 링깃을 착복한 것으로 취재진은 밝히고 있다. 말레이시아 대중들이 1MDB 부채 문제에 집중하면 이는 경제적 문제에 국한되지만, 이는 정치적인 측면이 강한 스캔들로 이해되는 것이 더욱 정확하다는 것이 월스

트리트 보도의 관점이다. 중국 정부는 이 기회를 통해 나집 정부와 관계를 강화해 말레이시아에서 중국의 영향력을 확장하려고 했기 때문이다. 소식통에 따르면 나집 정권이 ECRL과 파이프라인 프로젝트를 수주한 것 외에도 두 개의 말레이시아 항구에 중국 해군 선박이 기항하는 것을 허용하기 위한 비밀회담을 추가로 열었던 것으로 알려지고 있기도 하다(Wright et al, 2019).

네 번째로 정치적인 의지가 부족했다는 점이 지적된다. 나집이 총리이자 1MDB 자문위원회 의장이며 자신이 횡령의 수혜자로 의심되는 상황에서 1MDB의 부패를 처리하려는 최고위층의 정치적 의지가 없었다고 지적된다. 과도할 수도 있다고 할 수 있는 권력의 집중이 부패를 차단하기보다 조장하는 역할을 했다고 평가할 수 있다. 특히 총리가 재무부 장관이 되면서 견제와 균형이 제대로 이뤄지지 않을 수밖에 없었던 것이다. 사실 총리를 견제하려면 집권여당인 UMNO와 BN의 지배구조 자체를 바꿔야 하는데 집권당의 패권적 체제가 역사적으로 이어져 오던 상황에서 이러한 점이 가능하지 않았을 것이라고 평가된다(Jones, 2020).

IV. 1MDB 스캔들의 영향

1MDB 스캔들에 분노한 유권자들에 의해 나집이 2018년 GE14 선거에서 축출당한 것뿐만 아니라 1957년 독립 이후 61년 동안 한번도 정권을 넘겨준 적이 없는 UMNO와 BN 연합도 역사상 처음으로 수평적 정권 교체를 당하며 야당 신세로 전락하게 된다. 이로써 1955년 직접 선거가 처음 실시된 이후 말레이시아 역사상 처음으로 정부가 교체된 역사적 사건이 일어났다.

그러나 말레이시아 정치의 격변은 마하티르의 귀환과 나집의 퇴장으로 끝나지 않았다. 서두에서도 지적했지만, 짧은 기간 동안 4명의 총리가 바뀌고 정계 재편도 복잡하게 이뤄지는 등 지각변동 여파가 이어지고 있기 때문이다. 가장 처음 문제가 된 것은 2018년 총선 승리를 앞두고 마하티르가 후계자 안와르 이브라힘에게 권력을 이양한다는 약속이 이행되지 않은 것부터 촉발되었다(김형중 외 2021).

이후 집권 연합 구성에 대한 내분이 발생하며 1MDB 쓰나미는 정국을 더욱 혼란으로 빠져들게 했다. 정권교체를 이룩한 PH는 갑작스럽게 몰락했는데 이는 2020년 2월 23일, 일반적으로 셰라톤 회동(Sheraton Move)이라고 불리는 의회 쿠데타로 이뤄졌다. 무히딘 야신(Muhyiddin Yassin) 내무부장관을 추종하는 여권 의원들의 쿠데타로 PH 정권은 붕괴되었다. 그러나 의회 쿠데타를 주도한 국민동맹(PN, Perikatan Nasional) 역시 전체 하원의석의 과반수를 겨우 2석 넘기는 ‘불안정한’ 집권연합으로서 정국은 여야 간 ‘초박빙’의 대결구도 속에서 그야말로 권력다툼과 혼란의 소용돌이에 빠져들었다(김형중 외 2021).

권력다툼의 결과 2021년 8월 나집(Najib Razak) 전 총리와 자히드(Zahid Hamidi) 총재로 대변되는 UMNO 기득권 세력이 주도하여 무히딘 정부를 몰락시키고 이스마일 사브리 야콥이 총리가 된다. 이에 말레이시아 정치지형이 2018년 5월 총선 이전의 구체제로 다시 복귀될 수도 있다는 우려가 증폭됐다. 그러나 투표 연령을 18세로 낮추고 유권자의 자동 등록을 허용하는 조항을 포함하는 2019년 헌법(개정)법이 국회에서 제정된 후 처음으로 치러진 15대 총선에서는 안와르가 이끄는 PH가 다시 정권을 잡아 집권을 이어오고 있다(김형중 외 2021).

나집 전 총리의 1MDB 스캔들은 나비효과를 넘어서 엄청난 쓰나미를 몰고온 거대한 지각변동과도 같았다고 평가할 수 있다. 아직 이 지각변동의 여파가 사그라들지 않고 있는 상황이다. 말레이시아 민

주주의가 혼란을 정리하고 한 단계 성숙한 모습을 보일 것인지 취임한지 얼마되지 않은 안와르의 임기 역시 이전 3명의 총리와 같이 조기에 마감하며 또 다른 혼란의 수렁으로 빠져들지가 또 다른 관전 포인트가 될 것이다.

참고문헌

- 김형중 · 황인원. 2023. “말레이시아 2022: 안와르의 집권과 개혁과제” 동남아시아연구 33(2): 1-29.
- 김형중 · 황인원. 2022. “말레이시아 2021: 무히딘 정부 몰락과 희망연합(PH)의 위기 심화” 동남아시아연구 32(1): 201-237.
- 김형중 · 황인원. 2021. “말레이시아 2020: 의회쿠데타의 발생과 딜레마의 정치”, 동남아시아연구 31(2), 39-75.
- Aljazeera. 2020. “Timeline: How Malaysia’s 1MDB financial scandal unfolded”
- Choudhury, Saheli Roy. 2015. “Timeline: The twists and turns in the tale of 1MDB. CNBC”
- Department of Justice. 2017. U.S. Seeks to Recover Approximately \$540 Million Obtained From Corruption Involving Malaysian Sovereign Wealth Fund
- Hui, Lee Dong. 2018. “‘Stolen’ 1MDB Funds: The DOJ Lawsuit Revisited”. malaysiakini
- Jones, David. 2020. “1MDB corruption scandal in Malaysia: a study of failings in control and accountability.” Public Administration and Policy: An Asia-Pacific Journal. Vol. 23 No,
- Maksum, Ali. 2020. “1MDB, Scandal, and Its Impact on Malaysian Domestic Politics.” Politika Jurnal Ilmu Politik
- Ramesh, Randeep. 2016. “1MDB: The inside story of the world’s biggest financial scandal.” The Guardian.
- Ratcliffs, Rebecca. 2020 “1MDB Scandal: Najib Razak Handed 12-Years Jail Sentence” The Guardian.
- Tan, Chea-Mun. 2021. “The 1MDB Scandal: Exploring Malaysia’s 2018 General Elections and The Case for Sovereign Wealth Fund.” Seattle Pacific Library
- Wright, Tom and Clark, Simon. 2015. “Investigators Believe Money Flowed to Malaysian Leader Najib’s Accounts Amid 1MDB Probe.” The Wall Street Journal

동남아시아 화교 기술공 천방싱(陳邦興)의 전쟁, 냉전, 국가

김종호(서강대학교)

서론

1930년대 후반에서 1960년대까지 동북아시아와 동남아시아는 계속되는 전쟁과 전후 냉전의 절정을 경험하는 혼돈의 공간이었다. 제국이 해체되어감과 동시에 그 영향과 권역을 각 지역 신생 독립 국가들의 민족주의자들이 이어받아 가고 있었다. 또한, 탈식민과 내셔널리즘을 외치며 독립한 아시아의 신생국가들은 그 과정에서 냉전이라는 제국 말기부터 숨어있던 변수들로 인해 각지에서 다양한 갈등과 비극을 경험하고 있었다. 그리고 그 속에서 아시아의 개개인들 역시 휩쓸리고 있었다.

본 연구는 그 혼란의 시기에 제국적 질서와 전쟁, 냉전의 파도를 겪은 한 인물의 일대기를 좇아보고자 한다. 특히 역사의 중요한 변곡점을 만든 유명한 인물이 아닌, 그 어떠한 역사서에도 단 한 줄의 이름도 기재된 바 없는 평범한 인물의 삶을 통해 이러한 시대적 흐름에 휩쓸리는 한 개인의 삶을 어떻게 볼 것인지를 고민해볼 것이다. 개인의 삶이라는 차원에서 바라보았을 때, 과연 국가의 경계, 민족의 경계, 이념의 경계에 따라 그 시대를 흑백논리에 맞춰 규정짓는 것이 가능한 것인가라는 의문으로부터 시작하는 본 연구는 화교 기술공으로 버마에서 중일전쟁과 2차 대전을 겪고, 중국대륙에서 국공내전, 한반도에서 한국전쟁에 참전한 뒤, 문화대혁명 기간 탄압을 받는 천방싱이라는 인물의 삶의 궤적을 좇고자 한다.

1. 천방싱의 약력 및 생애의 특징

천방싱은 거의 알려지지 않은 인물이었기 때문에, 그에 대한 연구나 전기는 거의 없다. 그 삶의 궤적을 짐작할 만한 1차 사료로는 그가 한국전쟁 참전 직전에 그의 삶을 짧게 작성하여 남긴 <자전(自傳)>과 그의 아들인 천용이 2009년 싱가포르에 방문하였을 때 남긴 구술자료가 있다. 이 두 자료에 기반하여 천방싱의 약력을 재구성하면 아래와 같다.

1912년 중국 하이난 문창현 방매촌 2남 2녀의 셋째로 출생하였다. 가족관계는 부모, 형, 누나, 여동생으로 모두 6명이었다. 부친은 농업에 종사했지만, 농경지가 너무 적어 생활을 유지하기 어려울 정도였고, 그 때문에 부친이 몇 개월 동안 품팔이를 하고 돌아옴으로써 생계를 유지할 수 있었다. 천방싱 역시 생계에 보탬이 되고자 소 치는 일을 일 년 정도 하였으나 부친이 갑작스레 사망하면서 태국으로 노동이주를 떠난 형 대신 가장이 되었다.

1924년 12세에 숙부를 따라 싱가포르로 이주하였고, 그곳에서 운전을 습득하였다. 이후 운수업에 종사하기 시작한다.

1925년 영국령 말라야 페락주(Perak) 타이핑(Taiping) 및 이포(Ipoh)로 이주하여 포드 공장에서 일한 것으로 보인다.

1939년 27세에 숙부가 소개해 준 푸젠 출신 여성과 결혼하였는데, 부인은 당시 그가 일하던 운수회사 사장의 딸이었다. 이 시기 1938년에서 39년 사이 장제스(蔣介石)가 이끄는 국민당(國民黨) 정부에 의해 버마-윈난도로(滇緬公路)가 건설되기 시작한다. 이 도로는 일본과의 중일전쟁으로 난징(南京)에서 내륙부 충칭(重慶)으로 수도를 이전한 국민당 정부가 일본의 제해권 장악으로 해로를 통한 보급이 힘들어지자 인도와 버마를 윈난의 쿤밍과 연결함으로써 미국과 영국으로부터 보급을 받기 위해 건설한 도로였다. 그러나 높고 깊은 산지를 오가는 보급 트럭의 운전 및 정비를 담당할 전문 기술공이 절대적으로 부족했다. 이에 당시 장제스는 동남아시아의 거부 탄카키(Tan Kah Kee)에게 부탁하여 화교 기술공의 모집을 요청한다. 소위 남교기공(南僑機工) 파병의 시작이다. 1939년부터 시작된 모집에 천방싱 역시 자원하였다. 자료에 따르면, 전쟁기 총 3,192명의 화교 기술공들이 전쟁 기간 파견되었다.

1941년 윈난(雲南) 쿤밍(昆明) 서남운수처(西南運輸處) 소속 운전병으로 군사훈련을 받고, 버마 카친주 바모(Ba Maw)와 쿤밍을 오가는 트럭병 및 정비병 직무 수행하였다.

1942년 연합군의 패배와 일본의 버마 점령으로 병기고를 모두 불태우고 쿤밍으로 맨몸 탈출하였는데, 당시 서남운수처에 소속된 수백 명의 화교 기술공 가운데 144명만 생존했다고 한다.

1943년 장제스의 명령으로 인도 람가(Ramgarh)의 인도 주둔 중국군으로 편입되었고, 일본을 향한 반격을 노리던 미군과 함께 중국 신병들에게 운전 교육을 담당하였다.

1944년 주인도 중국군 소속으로 윈난의 중국원정군과 함께 아시아 태평양 전쟁의 중요한 변곡점인 버마 주둔 일본군 섬멸전에 참전하였다.

1945년 소속 부대와 함께 중국 구이저우(貴州)에 주둔하였다.

1946-47년 국공내전이 본격적으로 시작되었고, 천방싱은 중국 인민군 소속으로 국공내전을 수행하였다. 그가 중국 인민군 소속으로 공산당 진영에 속하게 된 이유는 명확하게 밝혀지지 않았지만, 그를 비롯한 화교 기술공들을 파견한 탄카키가 전쟁기뿐 아니라 전쟁 이후에도 계속해서 화교들을 이용만 하려는 장제스에 반기를 들고 친공 선언과 함께 공산당을 지원했기 때문으로 짐작된다.

1951년 중국 인민해방군 소속으로 한국전쟁에 참전하였으나, 큰 부상으로 고향인 하이난으로 귀향하였다.

1952-66년 상이용사로 인정되어 안정된 직장(운수업)과 풍족한 생활을 영위한다.

1961년 아들인 천용(陳勇)이 출생하였다.

1966-76년 문화대혁명이 시작되면서, 천방싱을 비롯한 화교 기술공들이 국민당 정부의 요청으로 참전한 것과 더불어 버마 섬멸전 당시 미군과 함께 미군의 보급 장비로 전쟁을 수행한 것이 문제가 되어 ‘항일전쟁’에 참전한 이들이 반혁명분자로 몰리게 되면서 공격의 대상이 되었고, 그와 가족들은 긴 침묵의 시간을 갖게 된다.

1970년 기술공으로 함께 참전했던 처남이 문화대혁명 시기 감옥에서 극단적 선택을 하였다.

1978년 문화대혁명의 종료와 함께 개혁개방 노선을 채택한 11기 3중전회 이후 화교 기술공에 대한 공식적 복권이 이루어졌고, 그들을 전쟁영웅으로 여기는 방향으로 분위기가 이어졌다. 이후 화교 기

술공의 주요 주둔지였던 윈난성 쿤밍에는 그들을 기리는 박물관과 탑이 세워지기도 했다. 그러나 천방싱과 가족들은 여전히 침묵의 시간을 보내고 있었다.

1985년 천방싱이 72세의 나이로 사망하였다.

2005년 그의 이야기가 세상에 나오게 된 계기는 천방싱의 아들인 천용이 베이징에서 공무원으로 근무하다가 우연히 홍콩 봉황TV에서 화교 기술공, 즉 ‘납교기공’에 대해 방송한 것을 보고 아버지의 삶과 ‘납교기공’의 애국적 공헌을 공개하기로 한 것이 계기가 되었다.

2009년 싱가포르 국립기록원에서 ‘납교기공’들을 기리는 전시회를 개최하였고, 여기에서 천용은 아버지 천방싱 관련 자료를 공개하였고, 구술자료를 남겼다.

싱가포르 및 말레이반도 타이핑에서 주로 활동한 화교 기술공 천방싱은 신해혁명 직후 태어나 동남아시아 이주하여 현지의 중국계 여성과 결혼하였다가 중일전쟁, 국공내전, 한국전쟁에 참전하여 애국 화교로써 전쟁영웅의 대우를 받았지만, 문화대혁명 기간 국민당 잔존 분자로 핍박받는 삶을 살기도 했다. 그 과정에서 함께 전쟁에 참전한 그의 처남이 핍박을 견디지 못하고, 자살하였다. 천방싱은 그의 생애에 걸쳐 그가 다닌 곳만 해도 하이난 - 싱가포르 - 말레이 페락 - 쿤밍 - 버마 바모 - 인도 랍가 - 중국 - 한반도에 걸쳐있다. 사실 그가 역사에 큰 족적을 남긴 위인이나 주목할 만한 인물인 것은 아니다. 보통의 개인일 뿐이지만, 그 삶의 궤적은 곧 제국이 해체되고 내셔널리즘과 탈식민, 냉전을 차례로 겪는 아시아인들의 비극을 함축적으로 보여준다.

2. 1939년-1945년 버마 전선 참전 및 전쟁 수행

화교 기술공 천방싱은 1939년 중일전쟁에 참전하여 화교제3대대(華僑第三大隊)에서 운전 및 정비병으로 복무하였다. 주요 임무는 버마 카친주 바모의 탄약 및 병기 창고에 근무하면서 험난하기로 악명높았던 버마-윈난 도로를 통해 쿤밍으로 보급품을 전달해 주는 것이었다. 당시 바모는 주변에 병기 창고로 둘러싸인 포인트였고, 국제원조로 받은 온갖 무기, 트럭, 탄약, 대포 등이 바모의 병기고에서 바모 -> 완딩(畹町) -> 쿤밍 -> 충칭 -> 옌안으로 이동하였다.

그러나 이 임무는 1942년 끝이 나는데, 그해 3월 국민당군, 영국군, 미군, 버마 저항군으로 구성된 연합군이 버마를 두고 벌인 일본군과의 전쟁에서 일패도지해버렸기 때문이다. 천방싱과 대대원들은 당시 5월에 내려진 전보 명령에 따라 모든 병기고와 탄약을 불태우고 맨몸으로 탈출해야 했는데, 이미 장제스는 전보 명령을 내리자마자 버마와 윈난 사이의 도로 건설을 중지한 상태였다. 일본이 쿤밍으로 밀려올 것을 두려워했기 때문이었다. 천방싱을 비롯한 화교대대의 부대원들은 나신으로 끊긴 도로를 피해 험난한 산과 강을 건너 20일 만에 겨우 쿤밍에 도착하게 된다. 수백 명의 대대원 가운데, 살아남은 이는 겨우 144명이었다. 그렇게 쿤밍에 왔지만, 별다른 조치없이 화교제2대대에 소속된 채 방치되었다. 게다가 국민당 정부는 인원 파악을 제대로 하지 않아 보급이 부족하였고, 굶어 죽는 이들이 속출하였다고 한다. 이들을 모집하여 보낸 탄카키 역시 직접 장제스에게 어떻게든 이들을 해결하라고 촉구하기도 하였다.

이후 천방싱을 포함한 기술공들은 1942년 초 버마에서의 대일본 결전을 위해 설립된 중국원정군(中國遠征軍)에 가입되기 시작하였다. 그들은 차를 몰고 정비할 수 있었기 때문에 자동적으로 포차를

모는 중국원정군 포이영(炮二營)으로 편입되었다. 중국원정군 소속으로 그들은 1943년 인도의 산악 도시 람가로 이동하도록 조치되는데, 당시 람가에는 미군이 수만명의 중국인들에게 군사훈련을 시켜 주고 있었다. 장제스는 국민당군의 부대원들을 계속해서 이곳으로 신병이나 교관으로 보내고 있었다. 그렇다면 왜 인도의 산악도시 람가에서 중국인들이 미군에게 훈련을 받고 있었을까.

1942년 3월 버마를 두고 벌인 전쟁에서 연합군이 일본에 패배하면서 양곤(Yangon)과 만달레이(Mandalay)와 같은 주요 도시 역시 모두 함락된다. 이후 버마는 일본에 의해 장악되어 가는데, 영국군은 황급히 인도로 철수하였고, 국민당의 중국원정군 가운데 일부는 버마-윈난 도로를 통해 쿤밍으로 귀환하였지만, 천방싱과 같은 일부는 일본군과 산악지역 사이에서 고립되었다가 산을 넘어 쿤밍으로 건너갔다. 어느 곳으로도 가지 못한 나머지 패잔병들은 바로 인도로 건너가게 된다. 이때 이 패잔병들을 모아 악전고투 끝에 인도 임팔(Imphal)로 건너간 이가 바로 당시 동방의 톰뎀이라 불리던 국민당군 소속 쑤리런(孫立人) 장군이었다. 그는 임팔에 주둔하면서 주변에 흩어진 중국원정군을 모으고 있었는데, 그렇게 모인 숫자가 수만 명이었다. 인도로 건너간 패잔병들의 존재를 알게 된 장제스는 영국을 믿을 수 없어 산을 넘어 다시 쿤밍으로 돌아오라고 했지만, 쑤리런은 일본이 막고 있어 힘들다는 이유로 거절하였고, 장제스 역시 더이상 강권하지는 않았다.

영국의 입장에서는 장제스와 국민당군이 그리 편하지 않았는데, 장제스가 당시 전쟁 직전 인도로 건너가 네루와 간디를 만나 민족주의 운동 지원을 약속하는 등 영국에게 반하는 행동을 했기 때문이다. 영국은 장제스의 군대가 인도에 있는 것도 불안하고, 맨몸으로 탈출한 이들이 전쟁에 도움이 될 것 같지도 않았기 때문에 국경인 레도(Ledo)에 배치시키고 그대로 방치한다. 이 방치된 상황에 불만이 있던 쑤리런 장군이 장제스에게 현 상황을 보고하였고, 갈등이 촉발되려는 찰나에 개입한 것이 바로 미국이었다.

당시 버마-인도-윈난 국경의 연합군을 이끌던 총사령관은 미국 출신 조지프 스틸웰(Joseph Stilwell) 장군이었다. 그는 총사령관으로서 일본에 패했다는 책임감, 다시 버마를 수복해야 한다는 복수심을 품고 있었지만, 패배한 영국군이나 연합군은 복수를 할 만한 상황이 아니었다. 게다가 그에게 소속된 군대도 없었다. 그런 그의 앞에 쑤리런 장군의 제38대대가 패잔병일지언정 수만에 달하는 중국군들을 이끌고 나타난 것이다. 스틸웰은 이 군대를 미국의 무기로 무장시킨 뒤 미국식 훈련을 몇 달 동안 시키면 정예가 될 것이라 생각하였고, 아울러 이들을 이끌고 일본을 동쪽에서 공격하고, 서쪽에서는 국민당의 중국원정군이 포위하면 일본을 버마에서 몰아낼 수 있을 것이라는 작전을 구상하게 된다. 미국 정부는 스틸웰의 작전을 승인하였고, 장제스 역시 바라던 바였기 때문에, 10만 명의 신병을 보내 주겠다고 호언장담하였다. 당시 장제스의 숨겨진 의도는 전쟁 이후 이 10만의 미국 화기와 훈련으로 무장한 군대가 자신의 힘이 될 것이라는 데에 있었다.

문제는 이 훈련캠프의 위치를 어디에 둘 것인가였다. 여기에서 장제스와 스틸웰 사이에 이견이 있었다. 장제스는 중국으로 빨리, 그리고 쉽게 올 수 있도록 하기 위해 티벳과 가까운 아쌈(Assam) 지방의 다즐링(Darjeeling)에 둘 것을 주장하였다. 그러나 스틸웰의 목적은 이들을 이용해 버마를 재점령하는 것이었기에 보급이 어려운 다즐링이 아닌, 람가를 주장한다. 스틸웰은 잘 훈련 시켜 놓은 인도 주둔 중국군을 장제스가 버마에서 싸우지도 않고 흡수해 버릴까 경계한 것이다. 람가는 산악지역에 위치해 있지만, 여러 철도가 지나가는 요충지라 보급 및 물자 이동에 유리했다. 게다가 당시에는 비어있었으나, 람가는 과거 인도 군대가 주둔해 있었던 지역이었기에 군 관련 인프라가 이미 어느 정도 마련되어 있었던 것도 중요하게 작용하였다.

또 다른 걸림돌은 영국의 입장이었는데, 사실 영국과 장제스의 불편한 관계는 연합군 형성 이전부터 이어져 온 것이었다. 이전 장제스는 1937년 중일전쟁 이후 일본이 대륙을 공격하고 있는 상황을 영국이 수수방관한다고(실제로 영국은 홍콩과 동남아시아만 침략하지 않으면 상관없다는 입장에 가까웠다) 여겨 소련과 손을 잡았고, 소련과 곳곳에서 대립하고 있던 영국은 이에 일본과 몰래 밀사를 주고받는 상황이었다. 그 순간에 일본이 진주만 침공을 일으키면서 아시아 태평양 전쟁이 시작되었고, 공동의 적 앞에서 영국과 장제스의 국민정부는 어쩔 수 없이 연합군에 속하게 된 것이다.

이런 상황에서 영국은 수만 명의 현대화기로 무장한 중국군의 탄생 가능성이 부담스러웠다. 런던과 뉴델리의 영국인들은 이 군대로 인해 아시아에서 중국의 힘이 커지고, 그들이 인도 내부 민족주의적 움직임을 지원할 것을 걱정하고 있었다. 이에 주둔지 바로 옆에 수만 명의 이탈리아와 독일군 포로를 수용한 포로수용소가 있다는 것을 명분으로 거절한다. 그러나 스틸웰은 끝까지 설득하였는데, 심지어 본국 총사령관 마셜(Marshall) 장군을 통해 영국을 압박하기까지 한다. 사실 영국 역시 아시아에서의 전쟁 수행은 전적으로 미국으로부터의 지원으로 간신히 버티고 있었던 상황이었기에 결국 수락하게 되고, 이렇게 람가에 중국군 훈련캠프가 세워졌다. 1942년 6월 말의 일이다.

훈련캠프의 병력은 대부분 쑨리런 장군이 모아 온 38대대와 장제스가 충칭 서남부의 학생, 청년들을 모아 항공기로 실어 온 신병들로 이루어져 있었다. 이 수만 명의 병력이 인도 람가에서 수백 명 미군 교관의 훈련 아래 1942년부터 군사훈련을 받기 시작한다. 라이플을 시작으로 각종 화기의 사용법, 총검술, 탱크 전술, 특수부대 운용, 정글 전투, 메디컬 등 20개가 넘는 병과에 각 병과 당 최소 10명 이상의 미군 교관과 이를 보조하는 중국군 조교가 붙어서 1944년까지 훈련한 것으로 알려졌다. 훈련을 수료하면 수료증도 주었다. 이 람가의 인도 주둔 중국군, 즉 ‘중국주인군(中國駐印軍)’에 1943년 천방싱이 파견되었고, 그는 그곳에서 특기를 살려 차량 운전 및 정비 훈련을 보조하는 조교의 역할을 맡았던 것으로 보인다.

1944년, 실제 스틸웰의 계획대로 잘 훈련받은 6만의 중국주인군이 서쪽에서, 충칭에서 병력을 모으며 버틴 장제스가 보낸 중국원정군이 윈난을 넘어 동쪽에서 버마의 일본군을 포위섬멸하면서 아시아 태평양 전쟁의 중요한 변곡점을 넘게 된다. 당시 각각 X군 Y군이라 불렀고, 이 섬멸작전을 ‘XY작전’이라 하였다. 당시 중국주인군은 보급이나 화기가 모두 미국식이었고, 중국원정군은 당시 국민당식 복장이라 당시 사진을 통해 비교해서 보면 확연히 차이가 난다. 결국, 천방싱은 XY작전 포함 버마전쟁까지 경험하고 난 이후 1945년 중국대륙으로 진입하면서, 3월에서 6월 사이 소속 부대와 함께 구이저우에 주둔하였다. 그리고 8월 일본의 항복으로 전쟁이 끝나면서 7년의 전쟁 경험이 끝을 맺게 된다.

3. 2차 대전 이후 천방싱의 삶과 문화대혁명의 비극

구이저우에 주둔한 천방싱이 소속된 중국포사단(中國砲四團) 천 여명의 병력과 백여 대의 포차는 병력 및 장비를 정비하였고, 동시에 주변 마을 사람들을 도와 도적들을 토벌하면서 지내고 있었다. 1946년 이후 중국 대륙에서는 전쟁 이후 국민당과 공산당 사이 내전의 기운이 감돌고, 1947년 루난전투(魯南戰役)를 시작으로 본격적인 내전에 돌입하게 된다. 천방싱 역시 이 전쟁에 참전을 하는데, 국민당군 소속이었던지 공산당 소속 인민군이었던지는 불분명하다. 다만 분명한 것은 1948년 화이하이 전투(淮海戰役)에서는 확실히 중국인민화동야전군(中國人民華東野戰軍) 제4중대 소속으로 ‘기의(起

義)하여 국민당군과 전투를 벌였다. 이 군은 이후 제3야전군이 되는 부대로 그는 1949년까지 중국인 민해방군으로서 장강을 건너 남부지역을 점령하는 데에 참전하였다.

국공내전이 공산당의 승리로 막을 내린 이후에도 천방싱은 계속해서 중국인민해방군에 소속되어 있었는데, 이후 중국이 한국전쟁에의 참전을 결정하면서 1951년 천방싱 역시 참전하였다. 본 연구의 주요한 사료가 되는 <자전>을 쓰게 된 것도 바로 이 시기다. 그가 한국전쟁의 어떤 전투에서 어떤 역할을 했는지는 불분명하지만, 그의 아들인 천용의 증언에 따르면 크게 부상을 당해 전역과 동시에 하이난 고향으로 귀향하였다. 1952년에서 1966년까지 안정된 직장과 전쟁 참전 용사라는 명예를 바탕으로 풍족한 생활을 한 것으로 보인다.

그러나 1966년에서 76년 사이 문화대혁명 시기가 되면서 상황이 급변한다. 사실 천방싱과 같은 화교 기술공의 참전은 한동안 애국 화교의 상징으로 여겨져 대부분 중국 대륙이나 동남아시아에서 풍족한 생활을 하였다. 그러나 천방싱과 같이 중국의 고향에 남은 기술공들의 경우 1966년부터 시작된 문화대혁명 시기에 큰 고초를 겪는다. 국민당군의 부름을 받아 전쟁을 수행한 반혁명분자, 특히 인도 주둔 중국군의 경우 미군의 화기로 무장하고 미군으로부터 훈련을 받은 반동분자 등으로 몰려 홍위병의 주요 공격대상이 된 것이다. 천방싱의 처남 역시 같은 참전 화교 기술공 출신이었지만, 감옥에서 스스로 목숨을 끊었다. 천용의 증언에 따르면, 천방싱은 처남의 죽음을 계기로 죽은 듯이 침묵하고 살았다. 그의 가족들 역시 처남의 시체도 찾지 못하고, 죽음을 슬퍼하지도 못한 채 모른 척하고 살아야 했다. 이는 천방싱 가족만의 상황은 아니었다. 당시 중국에 남은 화교 기술공 가운데에는 이와 같은 문화대혁명 시기의 모욕을 이기지 못하고 목숨을 끊는 경우가 있었던 듯한데, 가장 비극적인 사례가 바로 여성으로 참전했던 리요메이(李有美)다.

광둥 출신 페낭 화교인 리요메이 역시 싱가포르를 통해 화교 기술공으로 지원하였는데, 당시 현지에서는 현대판 물란이라고 크게 홍보되기도 했다. 당시 총 3,200여 명의 화교 기술공들 가운데 여성은 단 4명이었기에 더욱 주목을 받았다. 그렇게 참전한 전쟁에서 리요메이는 목숨을 잃을 뻔한 위기를 겪기도 하지만, 이후에는 간호사로 활약하며 전쟁 시기를 잘 버티게 된다. 그 전쟁의 수행과정에서 같은 화교 기술공이었던 하이난 출신의 남성으로부터 목숨의 구함을 받고 사랑에 빠졌다고 하는데, 전쟁이 끝난 이후에 결혼하였다. 이후 그들은 그대로 버마에 커피숍을 열고 풍족하게 살고 있었다. 자식도 10명이나 낳았다고 한다. 그러나 비극은 1954년 저우언라이(周恩來)가 중국에서 버마에 방문하면 서부터였다. 당시 저우언라이를 환영하는 대표단의 인사로 참석한 리요메이에게 저우언라이는 자식이 많으니 그중 일부를 중국에서 교육시키는 것이 어떻겠냐고 제안했고, 리요메이는 흔쾌히 허락하고 자식들을 중국에 보낸다.

그 후 거의 10년이 지난 1965년 자식들을 돌보기 위해 중국으로 건너가기로 결심한 리요메이는 남편의 만류에도 불구하고 귀향하였다. 그러나 자식을 만난 바로 다음 해 문화대혁명이 발생하면서 그녀는 하방(下放)을 당하게 되고, 하방을 당한 이후에도 자식들과 함께 홍위병의 정신적, 물리적 공격의 대상이 된다. 여성으로서 참전했다는 상징성 때문에 더욱 눈에 띄는 존재였기 때문인 것으로 보인다. 이를 견디지 못한 리요메이는 자식들이 잠든 사이 그 옆방에서 스스로 목숨을 끊었다고 한다. 다음날 자식들은 홍위병들이 피에 젖은 시체를 가지고 들에다 묻는 것을 보고 도망치듯 아버지의 고향인 하이난으로 피신하였다. 이후 1978년 중국의 개혁개방과 함께 1979년 화교 기술공들의 명예와 지위 역시 서서히 복권되기 시작하였고, 리요메이의 자식들 역시 어머니가 버려진 곳을 찾아 그 유골을 모아 돌아갔다고 한다.

상술한 것처럼 1985년 천방성의 사망 이후에도 그의 아들인 천용을 비롯한 그 가족들은 그 지위가 복권된 것조차도 모른 채 침묵의 시간을 보내었다. 그러다가 우연히 아들인 천용이 2005년 홍콩의 TV 프로그램을 통해 그 사실을 접하고, 아버지인 천방성의 삶을 세상에 공개하기로 마음먹은 것이다.

결론

전쟁과 전쟁 이후 계속되는 혼돈의 시기, 아시아적 맥락 속 천방성과 같은 개인의 삶을 통해 우리가 알 수 있는 것은 무엇일까. 흔히 교과서나 개설서, 혹은 연구논문이라 하더라도 국가 단위, 혹은 지역 단위로 전쟁과 냉전기를 보게 될 경우 놓칠 수 있는 부분이 분명히 있다. 즉, 1930년대 후반 이후 수십 년 동안 전쟁을 거쳐 국가가 형성되고, 냉전이 지역의 질서를 만들어가는 과정을 간단하게 민족 단위, 혹은 국가 단위, 혹은 냉전에 따른 이데올로기를 기준으로 그들 집단의 삶을 획일화하는 것이 일반적이다. 동북아와 동남아의 각 국가들이 각자의 공동체성과 내셔널리즘을 기반으로 독립을 하거나, 이념을 매개로 분리되었을 때 그렇게 만들어진 경계를 민족, 국가, 애국, 친공, 반공 등으로 단순하게 분류하는 것이 당시의 시대적 맥락을 제대로 이해하는 것일까.

본 연구를 통해 그 시대를 살아간 개개인의 삶을 들여다본다면 꼭 그렇게 말할 수만은 없다는 점을 강조하고 싶었다. 필자의 이전 연구에서도 밝혔지만, 천방성에 비해 잘 알려져 있고, 역사 학계에서도 중요하게 다루어져 온 화교 기업가인 탄카키가 친공인사인 것처럼 행세했지만, 그의 행동이나 말을 가만히 들여다보면 그가 공산주의를 표방했다기보다는 기업가로서의 이익추구와 푸젠, 즉 호키엔이라는 지역 정체성에 더욱 민감하게 반응하는 모습을 보인다. 그는 국가가 성립되던 시기에도 여전히 제국의 시간에 갇혀 살고 있었던 사람이었다. 그는 배타적 경계를 바탕으로 성립한 국민국가의 시기였음에도 이전처럼 자유롭게 상행위를 하고, 남중국해를 건너고 싶을 때 건널 수 있었던 것으로 생각한 것이다.

천방성이 자원입대한 것은 애국심, 조국을 위기에서 구해내야 한다는 영웅심의 발로였을 수도 있다. 그러나 일본의 버마 침공과 연합군의 패배 이후 조국이라 생각한 국민당 정부가 그를 비롯한 버마의 국민당군을 버렸을 때, 그리고 나라를 위해 희생하고 끊임없이 전쟁에 참전했었는데도 불구하고 문화대혁명시기 그와 그 가족들이 그렇게 숨죽이고 살아야 했을 때 그의 삶은 민족, 국가, 애국, 이념과 같은 가치로는 단순하게 재단할 수 없는 것이 되었다. 국가단위, 민족단위, 이데올로기 단위를 기준으로 그들의 삶을 재단했을 때 나타나는 간극이 개인의 삶을 들여다보면 좀 더 뚜렷해지는 것이다. 본 연구는 이 시기를 설명하는 기존 개념으로는 완전히 설명되지 않는 것들을 개인의 삶을 통해 드러내고자 하였다.

제6부 분과회의 13

개인 연구 패널 2

체제변동에 따른 미얀마 외교정책의 변화: 중국과 러시아 사이에서

장준영(한국외대)

I. 문제제기

미얀마의 민주주의 지연과 인권 탄압에 대한 국제사회의 해결 노력은 동남아국가연합(ASEAN: Association of Southeast Asian Nation, 이하 아세안)과 같은 지역 협력체보다 서방국가가 주도해 왔다. 일례로 2004년 10월, 미국은 미얀마 문제를 유엔 안전보장이사회(UNSC: UN Security Council, 이하 안보리)에서 논의할 것을 비공식적으로 제안했고, 2007년 1월에는 미국과 영국이 주도하여 미얀마 소수종족 지역 내 민간인을 대상으로 한 군사 공격의 중단과 실질적인 정치 대화의 시작을 요구하는 결의안을 안보리에 상정했다(UN 2007/01/12). 전자를 두고 중국은 “협의”(consultation) 자체를 부정했고, “미얀마 내 상황”(The Situation in Myanmar)으로 축약한 2007년 1월 안건에 대해서도 미얀마의 최대 우방국으로서 같은 입장을 반복했다.

그런데, 후자를 두고 러시아도 반대에 동참했다. 러시아의 결정은 미국을 위시한 자유 진영에 대한 반발로 이해할 수 있지만, 러시아의 동남아 진출 전략과 무관하지 않다. 러시아는 전통적 우방으로써 베트남, 라오스와 관계를 강화하는 동시에 관계 개선이 유력한 국가에 대해서는 공세적인 태도를 노골화한다. 예컨대 2006년 4월, 마웅에(Maung Aye) 미얀마 군사평의회 부의장이 러시아를 방문했을 당시 프라드코브(Mikhail Fradkov) 국무총리는 러시아의 동남아 정책에서 미얀마가 최우선 국가라고 언급했다(Rangsimaporn 2009, 806). 당시 미얀마는 유엔 내에서 러시아의 지지를 희망했고, 이에 대한 급부로서 러시아는 동남아 진출을 위한 추가의 교두보로 미얀마를 낙점했다.

그러나 2011년부터 시작된 미얀마의 개혁개방 상황에서 군사 분야를 제외하고 미얀마와 러시아는 공동 관심사나 현안이 없었다. 하지만 2021년 쿠데타는 미얀마 외교정책의 새로운 국면을 예고하는 일대적 사건이었다. 중국과 러시아는 미얀마 군사정부를 규탄하는 유엔 안보리의 시도를 무마했지만, 이후 두 국가의 행보는 뚜렷한 대조를 보였다. 미얀마는 군 수뇌부와 각료가 러시아를 방문하면서 양국 관계의 실질적 격상을 추구한 반면, 쿠데타의 배후로 지목된 중국은 미얀마 국내적으로 시위가 잦아들 때까지 방관하거나 고위급 인사의 방문 자체도 자제했다.

미얀마 군사정부는 왜 전통적 우방인 중국을 대신하여 상호 신뢰와 우호의 수준이 높지 않은 러시아와 밀착하는가? 이를 통해 미얀마가 추구하는 국가적 이익은 무엇이고, 어떤 방식으로 구체화하는가? 미얀마는 러시아와 관계를 강화하면서 중국과의 관계는 재조정하여 중국에는 외교정책의 변화를 피할 것인가? 미얀마를 둔 러시아와 중국의 대응방식은 어떠하며, 각국이 추구하고자 하는 이익은 무엇이며, 실현 가능할 것인가?

위 질문에 근거하여 이 글은 2016년 민간정부가 출범한 뒤 이 글을 쓰는 2023년 현재까지 중국과

러시아에 대한 미얀마 외교정책의 변화 수준을 검증하는 데 그 목적을 둔다. 일반적으로 한 국가의 외교정책은 정권 교체와 같은 체제변동, 동일한 정부 내에서 국내외적 요인에 따라 외교정책의 중대한 변화가 필요하다고 인식할 때 변화한다(Hermann 1990, 4). 이에 근거하여 이 글에서는 2017년 로힝자족 학살 사태와 2021년 쿠데타를 외교정책의 변화를 유인한 결정적 사례로 선정했다. 두 사례는 모두 외부의 영향으로부터 진공상태에서 발생한 국내 사건이지만, 사건이 발생 이후 외부의 충격은 미얀마 외교정책에 직접적인 영향을 미쳤다. 그러므로 각 사건을 둔 당시 정부의 대응을 외교 정책적 관점에서 분석할 필요가 있다. 나아가 외교정책이 국가 간 상호관계의 결과라는 점에서 미얀마 군사정부에 대한 중국과 러시아의 대응방식을 비교 분석함으로써 미얀마와 관계 발전의 양상과 방향을 전망할 것이다.

2021년 쿠데타 이후 미얀마를 둘러싼 지역 환경, 주요국과의 관계와 관련한 현상 기술적인 언론 기사와 칼럼 등은 다양하게 관찰되지만, 미얀마 외교정책의 역동성에 대한 학술적 성과는 발견되지 않는다. 더군다나 미얀마의 외교정책은 2017년 로힝자족 학살사태 이후부터 전환기에 진입했고, 쿠데타를 일으킨 군사정부는 2017년의 학습효과를 외교정책에 적극 활용하고 있다. 따라서 이 글은 급변하는 미얀마 정세가 그대로 투영되는 외교정책의 면모를 파악함으로써 군사정부가 생존하려는 전략과 함께 미얀마 외교정책의 변화 가능성을 예측하는 데 의의가 있다.

II. 외교정책의 변화 수준과 요인

한 국가 외교정책의 변화 수준은 1) 조정 변화(Adjustment Changes), 2) 프로그램 변화(Program Changes), 3) 문제/목표 변화(Problem/Goal Changes), 4) 국제적으로 목표하는 방향 변화(International Orientation Changes) 등 네 가지로 구분할 수 있다.

조정 변화에서 외교 대상의 세분화와 같은 양적인 변화가 감지되지만, 수행 작업과 방법, 그리고 목적 등은 변하지 않는다. 프로그램 변화에서는 외교정책의 목표나 문제를 해결하는 방식에서 변화가 생기는데, 예를 들어 국정운영(statecraft)에서 기존의 군사력에 의존하는 전략을 포기하고 외교적 협상 등과 같은 질적인 측면의 변화를 추구할 수 있다. 즉 프로그램 변화에서 외교정책의 목적은 변하지 않지만, 도구는 변경할 수 있다. 문제/목표 변화에서는 정책이 다루는 초기 문제 또는 목표는 대체되거나 폐기되어 외교정책의 전면적인 목적이 변화하지만, 이는 국내에 국한된다. 마지막으로 국제적으로 목표하는 방향 변화는 가장 극단적인 형태로서 국제문제에 대한 행위자의 전면적인 방향 전환을 포함한다. 이러한 변화에서는 행위자의 국제적 역할과 활동의 근본적인 변화를 수반하고, 다수의 정책이 거의 동시에 변화한다(Hermann 1990, 5-6).

한편, 외교정책의 변화 요인은 국내적 수준과 국제적 수준으로 구분할 수 있다. 전자는 다시 정치체제의 유형, 정치 변화를 추동할 권한이 부여된 유권자의 태도나 신념으로 구성되는데, 주로 여론의 형태로 공식화된다. 먼저 정치체제와 관련하여 비민주체제의 해체와 민주주의로의 전환과 같은 이행과정에서 전임 정부의 정치 엘리트는 권력에 남거나 유지하는 방안에 골몰하는 대신 신흥 엘리트들은 이들을 배제하고 정책 결정에 있어서 주도적으로 관여하고 그 결과에 따라 외교정책은 새롭게 구성된다(Dossi 2015, 105). 정부의 관료주의가 외교정책을 변화시킬 수 있는 변수가 되지만, 정치 엘리트가 차지하는 역할에 비하면 상대적으로 크지 않다(Hermann 1990, 7-8). 그러므로 군부 쿠데타와 같은

정치적 쇠퇴가 발생했을 때 외교정책은 주로 국가의 제도나 관행을 따르기보다 최고 지도자의 세계관, 지도력, 정책 운용 유형 등 주관적 잣대에 근거하고 정책의 지속성이나 전문성이 보장되지 않을 수도 있다.

여론과 외교정책의 인과관계를 증명할 수 있는 연결고리와 관련한 직접적이고 실증적 단서는 발견하기 어렵다(Holsti 1996; Rosenau 1996, 4). 그렇지만 현대사회에서 정치엘리트는 정치적 전환이나 자신의 정당성을 획득 또는 강화하기 위해 민족주의에 호소하기도 한다. 반대로 체제의 민주화가 완성되고 공고화될 경우 민주주의에 집착하는 경향은 완화된다(Dossi 2015, 101). 따라서 민족주의에 호소하여 여론을 형성하고 이를 외교정책에 반영하는 행위는 정치발전의 수준과 반비례한다.

국제적 수준에서 외교정책은 외부환경에 적응하기 위한 국가 노력의 산물로서 국제체제와 같은 외부의 직접적인 영향을 받는다. 국제적 수준에서 외교정책은 학문적 영역에 따라 정치적 요인과 경제적 요인, 분석 대상에 따라 국제적 수준과 지역적 수준으로 나눌 수 있다. 정치적 요인으로는 현실주의적 시각에 근거하여 국가 안보와 군사적 측면을 주목하고, 경제적 요인으로는 국가 간 경제 관계 또는 이를 통제하는 다양한 제도를 다룬다. 냉전의 종식처럼 전 세계 외교정책에 직접적인 영향력을 미칠 수 있는 전환적 사건은 국제적 수준의 접근으로 볼 수 있고, 지역 정치체계의 변화를 유인할 수 있는 중요 사건은 지역적 수준으로 본다. 지역마다 문화, 역사, 가치 등은 타지역과 배타성을 가지므로 지역 수준의 분석은 지역 간 특수성이 대변된다.

III. 외교 노선 변화를 유인한 결정적 사례

1. 2017년 로힝자족 사태: 민간정부와 군부의 대비되는 대응

군 수뇌부 사이에는 20년 이상 지속한 중국 일변도의 외교로 인해 경제적 종속을 넘어 주권까지 잃을 수 있다는 위기의식이 확산했다(Lintner 2023). 이런 배경에서 2011년 출범한 떼잉썬인(Thein Sein) 정부는 중국에 편승하던 외교 노선을 재조정하면서 헤징(hedging)으로 전환했다. 실제 2011년 1월부터 2012년 9월까지 중국 정상급 지도자의 미얀마 방문은 단 한 차례도 없었고, 2011년 9월에는 떼잉썬인 대통령이 자연재해나 환경오염 등을 이유로 밋송(Myitsone)댐 개발공사도 중단했다. 그러면서 미국을 위시한 서방세계와 외교 정상화를 추진했다.

이에 중국도 군사정부에만 치중하던 외교정책을 폐기하고 아웅산수찌(Aung San Suu Kyi)를 중심으로 하는 야당도 대화 상대로 인정함으로써 권력의 주체에 유연하게 대응하려는 헤징을 선택했다. 구체적으로 미얀마 내 민주진영 야당과의 관계 강화, 미얀마 시민사회와 소통, 중국 기업의 기업의 사회적 책임(CSR) 관행 장려, 미얀마 내 각 주 정부와 소수종족무장단체(EAO: Ethnic Armed Organization) 간 평화협상 중재 등이다(Li and Char 2016, 63-104). 그러면서도 중국은 떼잉썬인 정부까지 아웅산수찌에 대한 기대가 크지 않았다. 중국에 따르면, 그는 국민 통합과 같은 현안을 효율적으로 해결하지 못할 것이며, 외부로부터 경제적 지원을 유도했지만, 실제 경제발전을 달성할 역량은 부족할 것으로 인식했다. 그러나 2015년 8월, 아웅산수찌가 중국을 방문했을 때 중국은 그를 유력한 차세대 지도자로 인정했다(Bai 2017, 119-120).

한편, 2016년 출범한 아웅산수찌 정부는 독립적이고 활동적이면서도 비동맹의 가치를 고수해 온

전통적 외교기조를 바꾸지 않을 것이라고 발표했다(*GNLM* 2016/04/23). 그럼에도 그는 장기간에 걸쳐 군사정권을 지지한 국가들을 비판했고, 전 정부와 비교하여 국내적 정통성의 수준이 높으며, 서방 세계의 적극적인 지지로 인해 정부의 외교정책은 서방, 특히 미국으로 기울 것이라고 예상되었다(장준영 2021, 76; Maung Aung Myoe 2017, 90; Passeri 2021, 225).

그 가능성을 불식시키기 위해 중국은 재빠르게 대응했다. 왕이(王毅) 외교부장은 정부 출범 일주일 만에 미얀마를 최초로 방문한 외빈이었고, 아웅산수찌도 2016년 8월, 미국 방문보다 한 달 이른 시점에 미얀마 외교부의 추천을 존중하여 중국 방문길에 올랐다. 아웅산수찌는 정전협정을 통한 평화정착을 국정운영의 최우선 과제로 채택했으므로 중국이 정전협상의 중재자 역할을 해 줄 것으로 기대했다. 이에 중국은 밋송담 건설 재개를 비롯하여 중단되다시피 한 경제교류의 재개를 희망하는 등 양국의 이해관계는 상충했다.

2016년 10월과 2017년 8월 등 두 차례에 걸쳐 여카잉주(Arakan State) 로힝자족 거주지역에서 발생한 폭력사태는 미얀마가 친중 국가로 거듭나는 결정적 계기였다.¹⁾ 그뿐만 아니라 두 사건을 겪으며 아웅산수찌와 군 수뇌부 간 갈등도 증폭했다. 갈등의 시작은 2016년 6월, 아웅산수찌가 아난(Kofi Annan) 전 유엔사무총장을 여카잉주 자문위원회(Advisory Commission on Rakhine State)의 위원장으로 선임하면서부터이다. 지역 정당인 여카잉민족당(ANP: Arakan National Party)과 군 수뇌부는 지역 여론을 수렴하지 않고 독단적으로 자문위원회를 구성하고 위원장에 외국인을 선임한 아웅산수찌의 행태를 맹비난했다. 실제로 9월 6일, 아난 위원장이 여카잉주를 방문하자 2,000명이 넘는 불교도 주민이 위원장직 사퇴와 자문위원회 해체 등을 요구하며 시위를 벌였다. 1년 뒤 자문위원회가 제출한 보고서에 권고된 로힝자족 시민권 부여를 두고도 형평성에 어긋나거나 사실이 왜곡됐다는 비난이 일었다.

나아가 2018년 5월에는 작년에 발생한 폭력사건을 조사할 목적으로 국가진상조사위원회(National Commission of Inquiry)를 설치했는데, 여기에 또다시 외국인 3명이 포함되었다. 그러자 연방의회 소

1) 2016년 10월 9일 새벽 1시, 마웅도(Maungdaw) 지역 짜강뻘(Kyikanpyin), 꼬단카욱(Kotankauk), 응아쿠야(Ngahkuya) 등 국경초소 3곳이 약 400명에 달하는 무장 괴한의 습격을 받았다. 이번 사건의 주동세력은 하라카 알 야킨(Harakah al-Yaqin, 신앙운동, HaY)으로 지도자는 로힝자족 출신 아타울라(Ataulla, Ataulla abu Ammar Jununi)였다(IGC 2016, 12; Smith 2019, 97). 이 사건 이후 지역 주민은 불교도를 중심으로 민병대를 조직했고, 약 한 달 뒤 60여 명의 무장 괴한이 다시 출몰하자 땃마도는 이들을 소탕하기 위해 군사작전에 돌입했다(IGC 2016, 7-10). 군대와 경찰은 사건 가담자를 색출하고, 실탄을 포함한 사제무기를 회수할 목적으로 마을 수색에 돌입했는데, 그 과정에서 발생한 총격전으로 다수의 사망자가 발생하고 약 8만7,000여 명에 달하는 로힝자족이 방글라데시로 탈출했다. 이를 두고 방글라데시 주재 유엔난민기구(UNHCR) 맥키식(John McKissick) 대표는 미얀마 국경에서 대규모 인종청소가 진행되고 있다고 평가했다(The Guardian 2016/11/24).

2016년 10월 사건을 조사한 최종보고서가 정부에 제출된 다음 날인 2017년 8월 25일, 또다시 국경초소 습격 사건이 발생했다. 2017년 3월 HaY는 여카잉로힝자구원군(ARSA: Arakan Rohingya Salvation Army)으로 개칭하고 로힝자족의 미얀마 시민권 획득, 교육기회 획득, 거주 이전의 자유 등을 골자로 정부에 요구사항을 제시했다. 이에 정부군은 로힝자족이 그들만 거주하는 이슬람 주(state) 건설을 희망하는 것으로 해석했다(Htet Naing Zaw 2017/8/30). 정부는 ARSA의 요구에 어떠한 반응도 내놓지 않았고, 이에 2017년 5월부터 국경초소를 대상으로 국지적 공격이 발생했다. 아웅산수찌 국가고문은 8월 들어 추가의 충돌을 방지하는 차원에서 500명의 병력을 국경초소에 배치하고 순찰을 강화하라는 지시를 내렸다(IGC 2017, 4-5). 8월 들어 무력충돌이 빈번해지자 정부는 ARSA를 “테러집단”으로 공식 지정했고, 10월 말까지 1개월이 넘는 기간 동안 ARSA에 대한 대대적인 소탕 작전에 돌입했다. 최초 보름간 동원된 군인은 약 3만-3만5,000명(70개 대대 이상)이었고, 군대를 피해 북부 3개 지역 인구의 85% 이상에 해당하는 약 60만 명 이상의 로힝자족이 방글라데시로 피난을 떠났다(Martin, Maragesson and Vaughn 2018, 4-5). 로힝자족의 대탈출은 현대에 들어 볼 수 없었던 최단기간에 발생한 사건이자 방글라데시 난민촌은 세계 최대 규모가 되었다(IGC 2017, 7).

속의 한 군 인사는 “누가 국가를 통치하는가?”라며 즉각적인 반대 의견을 냈다(Htet Naing Zaw 2018/06/12).²⁾ 제1야당인 연방단결발전당(USDP: Union Solidarity and Development Party)과 여카잉 민족당(ANP)도 외국인의 개입은 주권 침해라며 군부의 입장에 동조했다.

이에 반해 아웅산수찌의 태도는 이중적이었다. 그는 ARSA를 “테러리스트”로 규정하여 이들을 맹 비난하는 성명을 발표했고, 국민적 정서를 고려하여 로힝자족이라는 명칭을 사용하지 않았다. 여카잉주 자문위원회와 진상조사위원회의 구성과 활동에 대해서는 자신의 결정을 고수함에 따라 불교도 극우주의자들로부터 이슬람교도를 사랑하는 매춘부(whore)라는 원색적 비난을 받기도 했다(Barany 2018, 14). 로힝자를 외국인으로 보는 국민적 여론 앞에서 이 문제를 해결하기 위해 외국인에 의지하는 모순적 행태를 두고 전략문화 관점에서 그는 외국의 간섭을 용인하지 말아야 한다는 미얀마의 외교기조를 위반했다고 본다(Shang 2022, 100; 103).³⁾ 그뿐만 아니라 그는 로힝자족을 대상으로 하는 땃마도의 대규모 군사작전을 용인함으로써 군부의 행동에 대한 정부 차원의 정당성을 마련해 주었고, 국외적으로는 그간 쌓아 올린 그의 정치적·도덕적 자산을 단번에 무너뜨렸다. 미국과 유럽연합 등 서방은 본 사태에 책임 있는 군부에 대한 표적제재(targeted sanction)를 단행했고, 이로 인해 미얀마는 다시 국제적 고립 위기에 처했다. 그는 서방과 관계 개선을 등한시하고 국제사회가 미얀마의 상황을 정확히 알지 못한다고 항변했다(Selth 2018, 17).

결국, 아웅산수찌는 그를 따랐던 유일한 국가인 중국으로 기수를 돌렸다(Perlez 2017/11/30). 그는 2016년에 이어 2017년 5월에는 일대일로(一帶一路) 포럼에 참석했고, 6개월 뒤인 12월 초에는 ‘중국 공산당과의 대화’ 개막식에 특별 초청객으로 중국을 방문하는 등 중국으로 치우친 행보를 보였다. 그는 2017년 11월, 안보리의 미얀마 제재안⁴⁾을 중국이 무력화한 것에 감사를 표하고(USIP 2018, 32), 왕이 외교부장이 제시한 로힝자족 문제 해결을 위한 중국의 3단계 해법⁵⁾에 대해서도 적극적인 자세를 보였다.

2) 이 건을 두고 민아웅홀라잉 군사령관은 쿠데타를 공모했다는 후문이 있다. 각 지역 군대는 모든 작전을 일시 중단하고 수도 네빠도를 포위하려고 움직였으나 우기 열악한 날씨 사정으로 인해 군사작전을 중단했다(Jagan 2018/06/23). 저테(Zaw Htay) 정부 대변인은 보고서를 통해 이 기사는 “완전히 잘못됨”(totally wrong) 것이라고 반박했다. 그에 따르면 6월 8일 회담에서 정부측 인사는 진상조사위원회에 3명의 외국인이 참여하는 방안을 군사령관과 부사령관에게 설명했고, 이들도 정부의 의도를 이해했다. 나아가 본 회담이 있는 며칠 후 민아웅홀라잉 군사령관은 전 스위스 외교관 출신의 버기너(Christine Schraner Burgener) 유엔사무총장 미얀마 특사를 만난 자리에서 진상조사위원회에 외국인 참가를 수용했다(Htet Naing Zaw 2018/06/27).

3) 미얀마 외교정책의 전략문화(strategic culture)의 핵심은 외국의 간섭을 용인하지 않고, 외교에서 자립적이어야 하며, 독립을 추구하는 것이다(Shang 2022).

4) 2017년 10월부터 안보리는 5회에 걸쳐 회의를 소집하여 미얀마를 제재하려고 시도했지만, 중국과 러시아의 반대로 무산되었다. 구체적으로 의장성명서 초안에는 “미얀마 군부의 야만적인 군사작전”이라는 표현이 유력했으나 중국의 개입으로 인해 최종 발표본에는 “여카잉주에서 발생한 인권 침해와 학대에 대한 중대한 관심(grave concern)”으로 교체되었고, 미얀마 정부에 대해서도 “추가 군사력 사용을 자제”해 줄 것을 당부하는 등 한 단계 낮은 수준이었다(Joy 2018, 2; Ramachandran 2017, 9). 이와 함께 로힝자족 구호를 위해 유엔을 중심으로 한 국제기구의 즉각적이고, 안전하며, 방해받지 않는 접근을 허용하도록 미얀마 정부에 요구했으며, 2018년 2월에 안보리는 여카잉 문제를 폭넓게 논의하는데 합의했다(Selth 2018, 18).

5) 정부와 로힝자족 간 정전협정 완성, 피난민의 송환, 여카잉주의 빈곤을 타파하기 위한 경제발전 등이다. 중국은 로힝자족 문제가 지역 질서를 해칠 가능성은 작다고 보면서 경제적 불평등을 본 사태의 본질로 보았다. 그러나 로힝자족 문제는 구성원 간 역사문화적 갈등이 그 기원이며 미얀마 정부는 원칙적으로 로힝자족을 자국민으로 인정하지 않으므로 당연히 로힝자족은 정전협상의 대상이 될 수 없고, 중국도 피난민의 송환 방법과 계획을 제시하지 못했다. 따라서 중국이 제시한 해결안은 짜옥퓌(Kyaukhypu) 항구를 비롯하여 여카잉주를 중국이 주도하여 개발하고자 하는 일대일로 전략의 일환으로 이해할 필요가 있다.

군 수뇌부는 오롯이 중국에 천착하지 않았다.⁶⁾ 2017년 11월 24일, 민아웅홀라잉 군사령관은 아웅산수찌보다 먼저 시진핑 주석을 만나 양국의 특수관계를 의미하는 빠옥포(*paukphaw*, 脯波)를 강조했다. 현재로서 국제사회의 비난을 보호해 줄 유일한 국가이자 미얀마의 전통적 우방국인 중국이므로 군부의 대응은 매우 합리적이다. 그러면서 군부는 중국과 헤징할 수 있는 국가로 러시아를 선택했다. 독점적으로 군사 장비 운용과 군 인력을 양성해야 하는 군부 입장에서 중국을 대체할 수 있는 최적의 국가는 바로 러시아이고, 이를 바탕으로 군부는 정부와 차별화하는 그들만의 노선을 발굴할 것으로 기대했다. 이에 근거하여 2013년 3월, 쇼이구(Sergei Shoigu) 러시아 국방장관이 미얀마를 방문하여 민아웅홀라잉 군사령관과 군사협력 강화에 합의했고, 3개월 뒤 민아웅홀라잉은 러시아를 답방했다. 2014년 11월과 2016년 아웅산수찌 정부 출범 직후 미얀마 연방의회는 양국 간 군사정보 분야와 군사 분야 협력에 관한 협정을 승인하면서 군사 분야에서 협력은 새로운 국면을 맞았다(Ko Ye 2017/06/24).

쎄인윈(Sein Win) 미얀마 국방장관은 2016년 4월, 러시아를 방문했을 당시 2007년 1월 미얀마 문제가 안보리에 상정되었을 때 중국과 함께 러시아가 거부권을 행사한 사실을 상기했다(Maung Aung Myoe 2017, 106). 나아가 2017년 6월, 민아웅홀라잉이 러시아를 방문했을 때 러시아는 아시아에서 전략적으로 중요한 위치에 있는 미얀마와의 관계를 심화하는 차원에서 로힝자족 문제와 관련하여 미얀마 군부에 대한 지지를 표명했다(ICG 2022a, 11). 이후 민아웅홀라잉은 2021년 쿠데타 이전까지 군사 협력을 목적으로 매년 러시아를 방문하면서 러시아와 가장 가까운 군 수뇌부가 되었다. 즉 미얀마 군부는 군사협력에서부터 시작하여 정치영역으로 확장하며 러시아를 새로운 협력국의 명단에 올려놓았다.

2016년부터 미얀마는 민주체제로 전환하면서 과거와 달리 상대적으로 민주주의 국가와 교류하고 협력할 기회가 더 많았다. 즉 외부의 정치, 경제, 이념적 지원으로 인해 정치 엘리트들의 정책 선호도는 비민주체제보다 민주체제로 기울 가능성이 크다(Dossi 2015, 105). 그러나 로힝자족 문제에 대한 아웅산수찌의 미흡한 대처는 외교적으로 열린 기회를 스스로 봉쇄하는 결과를 초래했다. 나아가 국내 문제에 관해 외국인을 중용하고 국제적 고립 위기를 중국을 통해 해소하려는 아웅산수찌의 행태는 군부의 반감을 사기에 충분했다. 정부와 경쟁하는 집단으로서 군부는 중국의 정치적 역할을 배척하지 않으면서도 잠정적으로 미얀마가 중국에 종속될 가능성을 차단할 대안으로 러시아를 선택하는 외교적 기회의 가능성을 넓혔다.

2. 2021년 쿠데타: 군사정부의 이중노선

쿠데타가 발생했을 때 시위대는 중국 대사관뿐만 아니라 중국 기업까지 접근하여 시위를 벌였다. 쿠데타 한 달 전 왕이 외교부장이 미얀마를 방문하여 민아웅홀라잉 군사령관을 만났다는 이유로 쿠데타의 ‘중국 배후설’은 빠른 속도로 확산했다. 이에 중국 외교부는 쿠데타를 지지하거나 암묵적으로

6) 군사정부(1988-2011) 당시 중국은 근본적으로 미얀마 군부가 부패한 집단이고, 그들의 통치로 인해 지역 질서가 불안해질 수 있다고 관측했다. 그러면서도 군부만이 미얀마를 안정적으로 유지할 수 있는 유일한 집단으로 믿는 이중적인 태도를 견지했다. 예를 들어 2007년 샤프론 혁명(Saffron Revolution) 당시 탕자쉬안(唐家璇) 외교부장과 왕광야(王光亞) 유엔주재 중국대사는 미얀마의 정치 개혁을 요구함으로써 미얀마 군 수뇌부를 놀라게 했다. 이때부터 미얀마 군사정부는 중국 의존도를 탈피하려고 시도했고, 2011년 페잉쎄인 정부가 출범한 뒤 실천에 옮겼다.

동의하지 않았다고 배후설을 강력히 부인했다(Reuter Staff 2021/02/03).⁷⁾

한편, 쿠데타 일주일 전(1.25) 군사협력 강화를 목적으로 쇼이구 국방장관이 미얀마를 방문했지만, 그 누구도 러시아의 쿠데타 배후설을 제기하지 않았다. 군사정부동안 중국에게 축적된 부정적 여론은 쿠데타를 임계점으로 폭발한 반면, 군사협력에만 치중한 러시아가 미얀마 군부를 움직였을 것이라는 가능성은 상상할 수 없었기 때문이다.

쿠데타 이후 중국과 러시아는 공동으로 국제사회의 비난에 대응했다. 쿠데타 이후 유엔은 미얀마 군부를 규탄하고 미얀마에 대한 제재를 시도했다(부록 참조). 그러나 2022년 12월 21일, 단 한 차례의 안보리 결의안(Resolution)이 채택된 것을 제외하고 대부분은 ‘립서비스’에 불과한 언론 성명에 그쳤고 그마저도 중국과 러시아는 반대했다. 쿠데타가 발생한 지 2년이 되던 2023년 2월 1일, 일일 언론 브리핑에서 유엔은 미얀마 사태를 특정하지 않고 문답 형식을 통해 우려를 밝히는 수준에 그치는 등 문제 해결 의지는 사실상 상실한 것으로 보인다.

쿠데타 이후 안보리에서의 행적과 별개로 중국은 미얀마 군부와의 관계를 재설정해야만 했다. 쿠데타가 발생했을 때 민아웅홀라잉의 호칭을 군사령관으로, 4월에는 군사평의회인 국가행정평의회(SAC: State Administration Council) 의장, 그리고 6월 들어 비로소 미얀마의 지도자로 부르는 등 군사 정부를 즉각 인정하는 데에는 조심스러웠다(Strangio 2021/09/02).

2021년 8월 21일, 중국 아시아 담당 특사인 쑤궈샹(孫國祥)이 예고 없이 미얀마를 방문했는데, 8일이나 되는 긴 방문에도 불구하고 미얀마 국영언론은 이와 관련한 어떠한 보도도 하지 않았다. 중국은 양국 간 현안에 관한 의견 교환, 코로나19 퇴치 협력 등이 주요 방문 성과라고 보도했다. 그렇지만, 아세안의 미얀마 특사로 임명된 유소프(Erywan Yusof) 브루나이 제2외교장관의 방문을 앞두고 그의 방문이 이뤄졌다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉 중국은 미얀마가 아세안과 협력하여 국내 문제를 조속히 해결해 줄 것을 촉구하거나 아니면 중국 방식의 해법을 미얀마에 제시했을 가능성이 있다. 또한, 중국의 아시아국(Department Asian Affairs)은 사실상 미얀마의 정전협상을 지원하는 기구로서 쿠데타 이후 중단된 소수종족무장단체(EAO)와 군부 간 대화 재개를 중재하기 위한 목적도 있다. 미얀마의 정전협정은 중국 입장에서는 국경을 비롯한 원난성의 안정과 직결되기 때문이다.

2021년 6월부터 전국 각지에서 시민방위군(PDF: People's Defence Force)과 지역방위군(LDF: Local Defence Force)이 땃마도와 대결 구도를 형성했으나 대규모 시위는 잦아들었고, 땃마도는 대도시를 대부분 장악했다. 이에 중국은 군부가 최종 승자가 되리라 예측하고 외교정책의 중심축을 국민민주주의연합(NLD: National League for Democracy)에서 군사정부로 이동했다(Myers 2021/09/10). 이에 따라 쑤궈샹 특사의 미얀마 방문을 두고 양국 외교 관계가 정상으로 복귀했다는 신호는 합리적이다(Strangio 2021/09/02).

중국이 미얀마 군정과 외교 관계를 복원하는데 최소 6개월 이상이 시간이 걸린 것과 대조적으로 러시아는 안보리에서 미얀마를 옹호한 행위와 별개로 군부에 공세적 태도를 보였다. 쿠데타 이후 가장 많은 사상자가 난 2021년 3월 27일, 76회 국군의 날(2021.3.27) 행사에 국외 외빈으로 유일하게 포민(Alexander Vasilyevich Fomin) 러시아 국방차관이 참석했고, 그는 미얀마를 “신뢰할 협력국(ally)이자

7) 1962년과 1988년 쿠데타의 사례를 반추해 보더라도 미얀마 군부가 중국의 지지나 승인을 얻고 쿠데타를 일으켰을 가능성은 매우 낮다. 지적했듯이 아웅산수찌 정부에서 미얀마는 과거 군사정부나 떼잉쎄인 정부보다 중국과 더 밀착하는 관계로 나아갔고, 중국은 미얀마의 협력으로 일대일로 프로젝트를 원활히 추진하면서 미얀마와 정치·경제적 관계를 회복했다(Han 2021/02/06). 또한, 양국은 평화공존 5원칙에 입각한 외교 관계를 유지하고 있으므로 내정에 간섭할 명분이 없고, 무엇보다 중국 입장에서 최고조에 이른 양국 관계를 굳이 현상 변경할 필요가 없었다.

전략적 파트너”로 정의했다(AFP 2021/03/29). 나아가 2022년 미얀마 독립기념일(1.4)에 축하 전문을 보낸 5개 국가 중 하나도 러시아였다.⁸⁾

미얀마 주요 인사들의 러시아 방문도 쿠데타 이후 증가했다. 2021년 6월 25일, 유엔총회에서 미얀마로 무기 수출을 금지하는 내용이 포함된 결의안⁹⁾이 통과된 바로 다음 날 민아웅홀라잉은 러시아를 방문하여 군수물자 공장을 시찰하고 무기 구매 등을 논의했다. 러시아와의 군사협력을 통해 국제사회가 미얀마의 주권을 침해하고 내정에 간섭하는 행위를 정면으로 돌파하려는 의도가 있었다. 미얀마가 서방의 간섭을 직접 받고 있다는 그의 언급이 이를 증명한다(GNLM 2021/06/27).

미얀마는 군사협력을 넘어 러시아와 경제교류까지 확대하고자 한다. 2022년 6월과 9월, 미얀마 대표단이 각각 상트페테르부르크 국제경제포럼과 동방경제포럼에 참석한 사례가 대표적이다. 특히 다녀 참가한 동방경제포럼에서는 민아웅홀라잉 군사령관이 미얀마의 총리로 소개되었고, 사절단 규모도 중국에 이어 두 번째로 많았다. 동방경제포럼이 주로 극동지역 개발에 초점을 맞춘 것이지만, 미얀마는 러시아와 원유 정제, 천연가스 시추를 넘어 통상, 관광 분야까지 협력을 추구한다. 이미 미얀마 군사정부는 서방세계에 낙인찍혔고, 그렇다고 중국에 완전히 의존할 수 없는 상황에서 군사 분야뿐만 아니라 경제 영역까지 러시아와 협력을 추구하며 고립을 돌파하고자 시도한다.

동방경제포럼 홈페이지에는 2022년 상반기에만 양국 간 무역 규모가 140% 증가했다고 한다(Eastern Economic Forum News 2022/09/19). 양국은 2014년 무역 및 경제협력 공동위원회를 설치했고, 쿠데타 이후 회담이 재개함으로써 정부대 정부 간 경제협력의 의지를 피력했다. 특히 쿠데타 이후 미얀마 군부의 주요 자금줄로 지목된 천연가스를 개발하는 다국적 기업이 국제사회의 압력에 못 이겨 미얀마에서 철수하기 시작했다. 이에 러시아 기업의 미얀마 진출 환경은 유리할 수도 있다(ICG 2022a, 16).

그러나 미얀마가 러시아에 제안하는 경제협력의 방안과 내용은 현실성이 떨어지고, 러시아도 동남아에서 차지하는 위상과 지리적 위치 등을 고려할 때 미얀마와 경제협력을 확대하기에는 다양한 장애 요인이 있다. <표>와 같이 미얀마의 러시아 수출입 규모는 중국과 비교할 수 없을 수준이다. 러시아가 동남아에 진출하는 최단 거리는 극동지역, 즉 한반도 북쪽을 통하는 길이지만, 미얀마의 교역은 주로 국경무역에 치중된다.

<표> 미얀마-중국·러시아 간 교역 현황

(단위: 천 달러)

연도	중국		러시아	
	수출(%)	수입(%)	수출(%)	수입(%)
2011 ¹⁾	1,515,277(18.64)	2,303,658(26.88)	8,059(0.10)	2,451(0.03)
2016 ¹⁾	4,766,681(40.84)	5,403,104(34.42)	5,979(0.05)	25,988(0.17)
2019 ¹⁾	5,753,615(31.78)	6,447,069(34.64)	32,423(0.18)	18,429(0.10)
2020 ¹⁾	5,375,505(31.75)	6,527,858(36.34)	30,319(0.18)	27,989(0.16)
2021 ²⁾	4,470,848(29.50)	4,205,761(29.40)	23,449(0.16)	10,995(0.08)

※자료: 1) WITS(소수점은 반올림함), 2) Global EDEG(소수점은 반올림함).

8) 축하 전문을 보낸 국가는 러시아, 세르비아, 벨라루스, 북한, 캄보디아 등 5개국이었다. 참고로 2021년 쿠데타 이전 125개 정식외교 수립국 중 38개 국가가 미얀마 독립기념일 축하 전문을 발송했다.

9) 원문은 다음 사이트를 참조하라. <https://digitallibrary.un.org/record/3930690>

이런 현상은 아세안 전체적으로 유사하여 러시아가 동남아와 무역에서 고전하는 공통적 배경이 되기도 한다. 예를 들어 러시아와 아세안은 2021년 무역 및 투자 협력 로드맵에 서명했지만, 무역 거래가 가장 많았던 연도는 2014년으로 230억 달러였고, 2020년에는 150억 달러에 머물렀다. 같은 시기 아세안과 중국, 한국의 교역 규모는 각각 6,850억 달러, 1,550억 달러였다(Gubin 2022/02/05). 또한, 미얀마는 해상과 함께 국경무역이 적지 않은 비중을 차지하므로, 미얀마 교역 행태의 체질이 개선되지 않는 이상 러시아와 교역이 확대될 단기적 가능성은 크지 않다.¹⁰⁾

특히 러시아가 우크라이나를 침략한 뒤 미얀마는 동남아 국가 중 드물게 러시아를 공개적으로 지지했다. 러시아가 우크라이나를 침공한 다음 날, 저민툰(Zaw Min Tun) 군사평의회 대변인은 “첫째, 러시아가 주권을 강화하기 위해 노력한 것이며 둘째, 러시아가 강대국임을 세계에 보여주는 행위”라며 러시아의 행동을 강하게 옹호했다(VOA 2022/02/25). 미얀마를 장기간 관찰하고 연구한 언론인은 2023년 2월 양국 간 체결한 원자력 개발 협정을 두고 미얀마 군정에 대한 러시아의 명확한 지지라고 평가한다(Lintner 2023).¹¹⁾ 2000년부터 시작한 원자력 개발사업이 정상적인 궤도에 오를지는 지켜볼 일이지만, 본 협의는 양국 관계가 진전되었다는 상징적인 의미로 보아야 할 것이다.

IV. 쿠데타 이후 중국과 러시아의 미얀마 접근

1. 중국: 헤징에서 편승으로

2020년 1월 시진핑 주석의 미얀마 방문으로 인해 양국 관계는 최고조에 달했다.¹²⁾ 2001년 장쩌민(江澤民) 주석의 미얀마 방문 후 중국의 미얀마 진출은 확대되었는데, 20년 만에 성사된 중국 국가주석의 방문은 양자 관계의 또 다른 전기를 마련하는 계기였다. 특히 이번 시주석의 방문은 중국의 국가 전략인 일대일로 중의 하나이자 서부지역 개발 전략과 연계한 중국-미얀마경제회랑(CMEC: China-Myanmar Economic Corridor)의 본격적인 추진에 초점이 맞춰졌다(Kobayashi and King 2022, 1018-1020). 이미 아웅산수찌가 2017년 일대일로 포럼에 참석한 뒤 중국은 국경 지역을 중심으로 산업단지 건설을 시작했고, 여카잉주 해상에서 시추한 천연가스도 육상로를 통해 윈난성으로 수송하기로 합의했다. 이처럼 아웅산수찌 정부에서 중국은 막대한 투자를 했기 때문에 쿠데타와 같은 미얀마

10) 2022-23년 기준 미얀마의 수출 규모는 23억6,300만 달러였는데 이중 국경 수출량은 전체 수출량의 35%에 해당하는 8억3,370만 달러, 수입 규모는 23억9,224만 달러였고, 국경 수입량은 전체 수입량의 11%에 해당하는 2억7,586만 달러였다(Ministry of Commerce n.d.)

11) 양국의 원자력협력은 2000년으로 거슬러 올라간다. 당시 미얀마는 러시아에 원자력 연구센터 설립 지원을 요청했고, 2002년 러시아 원자력부(Minatom)는 미얀마 머궤주(Magwe Region)에 원자력 개발과 관련된 시설물(10메가와트급 원자로, 개발 연구실 두 동, 폐기물장, 미얀마 기술자 교육 시설 설립 등) 건설 지원에 합의했다. 2003년 재정 부족으로 사업 자체를 포기했지만, 2007년 러시아 로사톰(Rosatom)이 미얀마에 원자력 개발과 관련한 부대시설을 갖춘 10메가와트급 경수로(20% 미만의 우라늄235 연료) 건설을 지원하겠다고 발표했다. 그러자 미국의 강력한 비난 앞에 개발계획을 중지되었다(Gjerde 2017, 2; Thaug Tun 2012, 152-153). 2015년 양국은 다시 원자력 분야 협력을 약속했는데, 군사정부에 들어 원자력 개발사업이 재개된 것이다. 미국 국무부는 원자력 협력과 물질적 지원을 확대하는 러시아의 행보에 깊은 우려를 표명했다.

12) 본 방문은 외교관계 수립 70주년을 기념하는 것이지만, 중국의 일대일로 사업에 미얀마가 적극적으로 참여하는데 집중되었다. 방문동안 총 33건의 합의가 체결되었는데, 특히 중국은 국경지역 경제특구와 뉴양곤시티 프로젝트에 큰 관심을 표명했다.

의 급변은 경제적 손실로 이어질 가능성이 있었다. 따라서 쿠데타를 개각으로 표현하거나 미얀마의 내부 문제에 대해 중국의 개입 의지가 없다는 중국 언론의 보도는 당연하다(Su Mon Thazin Aung and Nan Lwin 2022a, 8). 중국은 불필요하게 미얀마 군부의 심기를 불편하게 할 필요가 없기 때문이다.

중국이 미얀마와 관계에서 주력으로 삼는 분야는 통상과 CMEC 내 인프라 구축과 같은 경제 영역이며, 미얀마에 대한 서방세계의 제재와 같은 외부 요인에 직접적인 영향을 받는다. 쿠데타 이후 미국과 유럽연합은 과거처럼 포괄적인 제재 대신 군 수뇌부와 고위 각료, 그들의 가족, 군 기업 등 특정 직군과 기업에 대해서는 제재를 단행 중이다.¹³⁾ 그러나 미얀마에 대한 신규 투자가 사실상 중단되었고 투자한 기업도 철수하는 등 시장 공백 현상이 발생했다. 예를 들어 미얀마 군 기업과 합작한 일본 기린(Kirin)이 51%의 지분을 모두 매각하자 회사 가치가 최대 20억 달러에서 1억6천400만 달러까지 하락했다(ICG 2022b, 11). 이제 군사정부는 자금난에 봉착할 가능성이 커졌고, 이에 따라 경제적으로 중국에 의존할 수밖에 없게 되었다.

<표> 2018년 이후 중국의 투자로 개발(예정) 중인 대규모 프로젝트

프로젝트	투자금(US\$)	위치	상황
미린자잉(Mee Lin Gyaing LNG Project)	25억	에아워디주	진행중
짜옥퉁 경제특구(Kyaukphyu Special Economic Zone)	13억	짜옥퉁	진행중
짜옥퉁 발전소	1억8천만		진행중(1단계 완공, 135MW)
짜옥퉁 심해항구 개발	73억→13억		진행중
뉴양곤시티프로젝트(New Yangon City project)	15억	양곤	계획중(2018)
친쉐호 국경경제협력지구(Chinshwehaw CBECZ)	-	산주 국경	계획중(2018)
칸바이띠 국경경제협력지구(Kanpaikti CBECZ)	2천240만	꺼친주 국경(분쟁지역)	진행중

※ 자료: Banerjee and Rajaura(2021/11/9)에서 수정.

<표>와 같이 중국의 대 미얀마 투자 프로젝트는 미린자잉 프로젝트¹⁴⁾를 제외하고 모두 폐업적인 정부와 아웅산수찌 정부에서 개발 협정을 체결한 것으로서 미얀마에 대한 해외 투자 여건을 고려할 때 현 군사정부가 중단할 가능성은 크지 않다. 또한, 뉴양곤시티 프로젝트를 제외하고 모든 프로젝트는 CMEC의 시작과 종료 지점에 위치한다. 3건에 달하는 짜옥퉁 프로젝트의 경제적 이익은 중국에 귀속될 것이지만, 이보다 더 주목할 점은 중국의 군사·안보적 목적이다. 이미 중국은 천연가스관과 송유관을 건설함으로써 중동과 아프리카산 원유 수송에 투입되는 비용과 거리를 단축하고, 안전한 수송 환경을 보장받는 말라카 딜레마를 극복하며, 나아가 인도를 견제할 목적으로 인도양 접근을 꾀한다. 이를 위해 중국은 1990년대부터 안다만해와 인도양에 소재한 미얀마 해군기지를 현대화하고, 이를 매개로 중국 해군의 접근을 시도해 왔다.

2023년에 들어서 경제적으로 미얀마의 중국 의존도는 심화한다. 친강(秦剛) 외교부장은 양국의 변

13) 미국과 유럽연합의 대 미얀마 제재는 미국 국무부, 유럽연합 의회 사이트를 참조하라.

14) 중국이 25억 달러를 투자하여 LNG 발전소와 양곤으로 수송할 가스관을 건설할 계획이다(Eleven 2022/04/24).

함없는 우호와 내정불간섭 원칙을 재확인하면서도 중국 기업과 투자 시설에 대한 안전 보장을 요구한다. 즉 중국은 일대일로 성공을 위해 미얀마에 대한 투자를 포기할 의지는 없어 보이지만, 국경을 중심으로 2년 이상 전개되고 있는 군부와 EAO 간 군사적 대치가 내전에 가깝게 비화하는 형국을 절대적으로 경계한다. 실제로 쿠데타 이후 18개월 동안 CMEC의 일환으로 공사를 진행 중인 국경 지역에서 총 300건에 달하는 소수종족의 공격이 보고되었다(Thant Aung Paing 2023). 나아가 국경 지역은 불법 이주와 마약 밀매 등 비전통안보 분야의 위협이 꾸준히 제기되고 있으며, 땃마도의 군사작전에 따라 피난민 발생 가능성은 상시 열려있다. 따라서 중국은 미얀마 군사정부가 추진하는 정전협정에 적극적으로 참여하고자 한다. 엄격히 말해 중국은 정전협정의 성공 여부에 관심을 기울이기보다 앞서 언급한 중국의 국가적 이익, 즉 경제적 이익과 국경지역의 안정을 추구하는 데 방점을 둔다.

중국은 어떤 상황의 변화가 생기더라도 미얀마 군사정부를 지원할 것이라고 확인했다(Strangio 2022/07/05). 그러나 미얀마 군사정부는 어떠한 환경에서도 중국이 그들을 지지하기보다 자국의 이익이라는 목적을 달성하기 위한 과정으로서 미얀마에 편승하는 것으로 확신하며, 따라서 중국을 절대적인 후견국으로 간주하지 않는다. 이미 2007년부터 미얀마 군부는 중국에 대한 맹목적인 지지를 철회했지만, 아웅산수찌 정부가 다시 친중노선을 추구하면서 군부의 불만은 증폭되었다.

앞서 언급했듯이 중국의 이중 노선은 미얀마 군사정부의 신뢰를 얻기에는 부족하다. 2015년 총선에서 NLD가 승리했을 때 가장 먼저 축하를 한 국가는 중국이었다. 쿠데타 이후에도 중국은 쯔모툰(Kyaw Moe Tun) 유엔 주재 미얀마 대사를 인정했고, 아세안 회담에서 비정치적 분야에만 미얀마 대표만 참석하는 합의안과 5대 합의안의 조속한 이행 등 아세안 차원에서 미얀마 문제를 해결하는 유엔의 결정도 존중한다. 미얀마 군사정부가 NLD 해산을 추진할 때도 중국은 반대 뜻을 명확히 했고, 결정적으로 중국 정부는 공식적으로 미얀마 군사정부를 인정한 적이 없다. 이런 행태를 복기할 때 중국은 미얀마 상황의 급변을 대비하는 헤징 전략도 완전히 포기하지 않은 것 같다.

한편, 중국의 경제적 영향력 확대에 대한 미얀마의 두려움은 짜옥퍽 심해항구 개발과 밋송담 건설 사례에서 확인된다. 짜옥퍽 경제특구에 속하는 심해항구 개발 건은 최초 중국 중신그룹유한회사(CITIC: China International Trust and Investment Corporation)가 100억 달러를 투자할 계획이었으나 2년간의 조정기를 거쳐 중국과 미얀마의 지분을 85:15에서 70:30으로, 투자금도 13억 달러로 대폭 낮추었다. 미얀마 정부는 일대일로 사업에 참여하는 아시아와 아프리카 국가들이 소위 “빚의 함정”(debt trap)에 빠지는 결과를 목격했기 때문이다. 또한, 중국은 2011년 9월 중단된 밋송담 건설 재개를 강력히 희망하고 있으나 이는 미얀마 국민의 반중 정서와 맞물려 있다. 군부는 유일하게 사회 저변에 확산한 국민의 반중정서에 편승하고 있으나 자금난이 심각해지면, 댐 건설 재개도 조심스럽게 논의될 것이다. 명확한 사실은 중국 자본의 미얀마 진출이 확대되면 될수록 국민의 반중 정서는 심화할 것이며, 이는 군부의 국제적 고립도 심화된다는 것을 의미한다.

2. 러시아: 협력의 태생적 한계

군사 분야를 넘어 러시아가 미얀마와 급속히 밀착하게 된 배경은 러시아의 대외정책과 우크라이나 침공으로 인한 국제적 고립과 연계된다. 전통적으로 러시아 외교의 중심축은 주변국과 유럽을 향하고 있지만, 냉전이 종식된 후 동남아를 포함한 아시아로의 진출을 꾀했다. 이에 러시아는 1994년 아세안지역안보포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)에 가입하고, 1996년 7월에는 아세안과 대화 상대

(dialogue partner)가 되는 등 1990년대부터 동남아를 중요 지역으로 인식했다. 나아가 2001년 푸틴(Vladimir Putin) 대통령은 크라스노야르스크(Krasnoyarsk) 연설에서 1998년 엘친(Boris Yeltsin) 전 대통령의 언급을 복기하며 아시아를 중시하는 외교정책을 공식화했다.¹⁵⁾

2012년 푸틴 대통령은 자신의 세 번째 임기가 시작된 4개월 만인 9월 9일-10일 아시아태평양경제협력체(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation) 정상회담에서 ‘동진’(turn to the East), 즉 신동방정책(또는 아시아 중시정책)을 발표했다. 이듬해 발표된 러시아의 『외교정책 개념』(Concept of the Foreign Policy)에는 서방이 중요성을 잃고 지정학적 축이 태평양으로 이동함에 따라 점진적 다극 체제가 형성되고 있다고 평가했고(Voltaire Network 2013/02/12), 2016년 12월에 발표한 『외교정책 개념』에서도 다극질서의 출현을 기정사실로 수용하며, 아태지역에서 러시아의 지위 강화와 역내 국가들과의 관계 활성화를 공식화했다(성원용 2022, 220).

2014년 3월, 크림반도 병합이후 러시아는 미국과 유럽연합을 위시한 서방세계의 제재를 받았다. 이때부터 러시아는 시베리아와 극동지역에 국한하던 아태지역과의 협력을 동남아로 확장하게 된다. 예를 들어 러시아가 농산물 수출 제재를 받아 아세안으로 판로를 모색했다(Lutz-Auras 2015, 176). 나아가 러시아가 포함된 유라시아경제연합(EAEU: Eurasian Economic Union)은 2017년 베트남과 자유무역협정(FTA)을 체결했고, 싱가포르와 협상을 진행하는 등 경제적으로도 동남아 진출의 포문을 열었다. 군사와 에너지 안보 분야는 이미 동남아와 협력체계를 구축한 상황이다.

2022년 2월, 러시아가 우크라이나를 침공한 뒤 러시아에 대한 국제사회의 여론은 악화했지만, 아세안의 입장은 서방세계와 판이하다. 2022년 2월 유엔총회에서 러시아의 침공을 규탄하는 결의안을 채택하려고 시도했을 때 베트남과 라오스가 기권했고, 2월 26일 아세안은 사태에 대한 깊은 우려와 관련 당사자 간 대화를 추구하고 최대한 갈등을 자제하며 긴장 완화를 요구하는 저수준의 공동성명을 발표했다(Storey and Choong 2022, 3-5). 이후 3월 3일, 4월 8일 등 아세안은 두 차례 더 공동성명을 발표했지만, 러시아를 비난하거나 교전 당사국으로도 적시하지 않았다(Shoji 2022/11/01). 개별 국가로 볼 때, 러시아가 국제법과 유엔 헌장을 준수하지 않았다고 싱가포르만 유일하게 러시아를 맹비난하고 제재를 단행했고, 그 외 회원국은 중립적인 태도를 보이거나 심지어 미안마는 러시아의 편에 섰다.

최소한 러시아의 우크라이나 침공과 관련한 동남아의 ‘중립적 태도’는 러시아의 맞대응으로 구체화되었다. 2023년 발표한 『외교정책 개념』에서 러시아는 아태지역을 동남아지역으로 한정하고 러시아 제재에 동참하지 않는 아세안과 경제, 안보, 인도주의 등에서 협력을 강화할 것이라고 밝혔다. 이른바 “글로벌 사우스”(Global South)와 연계하겠다는 것이다(러시아 외교부 2023/03/31). 즉 우크라이나 침공에 대해 중립적이지 않은 한국을 아태지역에서 배제하는 대신, 러시아의 편이 될 수 있는 국가들과 선별적으로 협력을 강화하는 전략을 명시했다.

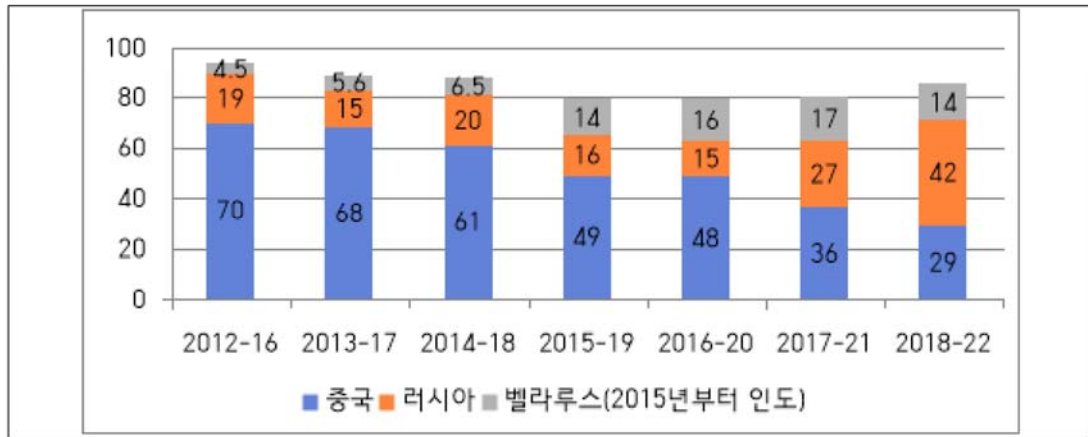
중립노선을 표방하는 미얀마가 외교기조를 깨고 노골적으로 러시아의 편에 섰기 때문에 이에 대한 화답 차원에서 러시아는 미얀마를 포용한다. 미얀마 국내상황과 군부를 보는 러시아의 시각도 중국과 유사하다. 러시아는 근본적으로 민주주의를 수출하려는 서방의 시도에 대해 불간섭과 주권 존중의 원칙을 유지한다. 다양한 종족 집단과 사회적 균열을 통합하고 유지할 수 있는 유일한 집단이 미얀

15) 그러나 2005년 동아시아정상회의(EAS: East Asia Summit)가 출범할 당시 러시아의 회원국 자격 요건을 두고 아세안 회원국이 분열하여 회원 가입이 2년간 지연되는 등 러시아를 둔 동남아는 적극적이지 않았다(Rangsimaporn 2009, 791). 리관유(Lee Kuan Yew 2000/11/23) 전 싱가포르 총리도 2000년 한 신문에 기고한 글에서 러시아가 동아시아에서 향후 20년 간 주요 행위자가 되지 못할 것이라고 예상한 바 있다.

마 균부이며, 이러한 구도가 성공적이지 않을 경우 미얀마는 발칸 반도, 또는 아프가니스탄과 같은 상황이 될 것으로 본다. 이 기준에 따르면, 국민이 시위를 통해 권력을 장악하는 것은 바람직하지 않다 (PeaceNexus Foundation 2022, 12). 따라서 러시아는 반정부 시위대의 진압과 유혈사태에 대한 우려를 표명하면서도 군이 사회 혼란을 통제하고 총선을 실시함으로써 민주체제로 나아갈 수 있다는 미얀마 군사정부의 로드맵과 맥락을 공유한다.

〈그림〉 미얀마의 무기 수입 동향

단위: 퍼센트(%)



※자료: SIPRI.

쿠데타 이후 양국의 협력은 군사 분야에서 두드러진다. 〈그림〉에서 보는 바와 같이 미얀마는 전통적으로 중국산 무기를 수입해 왔지만, 그 비중이 서서히 감소하는 대신 2018-22년에는 러시아산 무기 수입량이 중국산 무기를 앞질렀다. 나아가 쿠데타 이후 러시아는 중국을 제치고 4억 달러 이상의 무기를 미얀마에 판매했다(〈표〉 참조). 건수 면에서 싱가포르에 뒤지지만, 미얀마는 전투기, 레이더 등 고가의 러시아산 방공시스템을 구매함으로써 “날아다니는 관(棺)”(ICG 2022a, 5)이라는 오명을 쓴 중국산 전투기를 대체할 수 있게 되었다.¹⁶⁾

〈표〉 쿠데타 이후 미얀마의 무기 수입 현황

국가	미얀마 군과 직거래(달러)	건수	미얀마 군 공급체와 거래(달러)	건수	합계(달러)	건수
러시아	370,031,116	15	35,934,723	18	405,965,839	28
중국(홍콩 포함)	251,753,469	41	15,361,324	1	267,114,793	41
싱가포르	248,675,213	138	5,233,556	9	253,908,769	138
인도	49,013,545	14	2,291,012	9	51,304,557	22
태국	27,745,214	25	-	-	27,745,214	25
합계	947,218,557	233	58,820,615	34	1,006,039,172	254

※ 자료: Human Rights Council 2023/05/17, p.11.

러시아 해군은 인도양 진출을 위한 전진기지를 확보하고자 하며, 그 일환으로 미얀마 항구에 접근

16) 러시아산 전투기를 비롯한 공군 군수물자의 구매 품목과 양은 PeaceNexus Foundation 2022, p.10을 참조하라.

을 시도한다. 언급했듯이 해상 패권에 관한 관심은 중국도 동일하지만, 두 국가 시도에 대한 미얀마의 반응은 상이하다. 미얀마와 러시아는 2018년 각국 군함의 입항 절차 간소화에 합의했고, 이후 양국 함정이 상호 방문하기도 했다.¹⁷⁾ 중국이 천연가스와 중동산 원유의 안전한 수송을 위해 짜옥퍽 항구에 자군 해군의 접안(docking)을 제안하자 미얀마는 외국 군대의 국내 주둔을 허용하지 않는 헌법을 들어 이를 거절했다. 그런데, 민아웅홀라잉 군사령관은 2022년 9월, 러시아 통신사 리아 노보스티(RIA Novosti)와의 인터뷰에서 헌법 내에서 협력할 수 있는 최선의 방법을 모색하겠다고 언급했다(*The Irrawaddy* 2023/02/15). 즉답을 피하는 행위로 간주할 수 있으나 중국에 단호했던 이전 정부의 견해와는 분명한 온도 차였다.

군사정부가 유지되는 한 미얀마는 서방과 관계 개선의 가능성이 희박하므로 중국과 함께 러시아를 주요 협력국으로 선택했다. 그러나 그 관계가 중장기적으로 유지될 것인지는 미지수이다. 첫째, 러시아는 전쟁으로 인해 추가의 무기가 필요한 상황이고, 역시 내전에 버금가는 교전을 벌이고 있는 미얀마가 성능이 우수한 러시아산 무기를 지속해서 공급받을 수 있을지 의문이다. 러시아산 무기는 고가이면서 운용에 높은 수준의 기술을 필요하므로 적지 않은 비용과 전문가 양성이 필요하다(ICG 2022a, 18). 무엇보다 유엔이 미얀마로 무기 유입을 원천적으로 차단하는 결의안을 채택했기 때문에 미얀마 군부의 무기 수입은 국제적 감시의 대상이 될 수밖에 없다.

둘째, 푸틴의 러시아는 세계 강대국 지위를 회복하기 위한 일환으로 동남아로 영향력을 확대하려고 하지만, 냉전시기에도 동남아에서 러시아의 영향력은 절대적이지 않았고, 이미 동남아는 미국과 중국의 경쟁이 본격화한 상황이다. 따라서 러시아는 미얀마에서 중국을 극복할 때 독점적 공간을 마련할 수 있을 것이다. 미얀마가 러시아와 추진하는 경제, 문화교류 등은 양국 관계가 새로운 단계에 진입했다는 상징적 수준에 머무를 것이다.

셋째, 미얀마와 러시아가 급격히 가까워진 동인은 민아웅홀라잉 군사령관의 개인적인 판단에 의한 것이며, 그 배경으로는 미얀마 군부가 장기간 가진 중국에 대한 불신이다. 군사평의회가 국정을 관장하는 현 상황에서 미얀마 외교부도 군 수뇌부의 결정에 종속된다고 보아야 할 것이다. 이런 측면에서 러시아는 각고의 외교적 노력 없이 미얀마와 협력을 강화하며 국익을 취득할 수 있었다. 다시 말해 미얀마의 정권 교체, 미얀마에서 중국의 영향력 확대 등 국내외 환경이 변화할 경우 러시아와 관계는 재설정될 수 있다.

V. 전망: 중국과 러시아를 둔 미얀마 외교정책의 미래

- 미얀마 군부의 최고 목표: 생존과 자립. 중국이 있으므로 생존 문제는 해결됨. 그러나 지나친 중국화는 다시 생존의 위협. 따라서 러시아와 관계를 강화하면서 시간을 벌고 자국의 외교정책 확대 및 공고화, 군부의 활동폭 확대. 총선 이후 아세안과 관계 강화 등 러시아는 지렛대로 활용할 가능성이 큼.
- 미얀마 외교정책 변화 수준: 조정 변화의 형태를 유지하지만, 기존 중국일변도에서 러시아를 추가하면서 프로그램 변화의 형태로 진화함. 그러나 수행 작업, 방법, 목적 등은 변하지 않는다는 측면에

17) 2019년에는 양국 함정이 안다만해 목뜨마(Mouytama)와 블라디보스토크를 우호 방문했고, 2021년 10월 28일에는 115명이 탑승한 그레미야시호(Gremyashiy)가 양곤 인근의 띠러와(Thilawa) 항구에 도착하여 사흘간 정박했다(*The Irrawaddy* 2023/02/15; PeaceNexus Foundation 2022, 9-10).

- 서 조정 변화에 더 가까움.
- 중국과 관계: 군부의 자금줄이 악화하면 중국 투자 유치 확대, 이 경우 반중정서 확대 및 군 수뇌부 내 중국 견제구도 강화
 - 러시아와 관계: 러시아-우크라이나 전쟁의 결과에 영향 받음. 러시아가 패배 또는 이와 상응한 상황 일 경우 러시아와 관계 재설정 가능성이 높음.
 - 중국과 러시아 사이에서 헤징: 양국의 외교노선 기조가 변화할 가능성이 낮으므로 미얀마는 두 국가의 우산 아래서 활동하기를 희망함. 그러나 2011년 이후 미얀마가 정상화한 외교관계의 축소가 불가피함에 따라 국제적 고립이 가속화할 것임.

참고문헌

- 성원용. 2022. “러시아의 신동방정책과 대유라시아주의.” 『비교경제연구』 29권 2호. 205-255.
- 장준영. 2021. “미얀마-중국 관계로 본 미얀마 사태의 현형과 전망: 형제인가, 오일동주인가?” 『성균 차이나 브리프』 9권 2호. 71-79.
- Bai, Xuefeng. 2017. “An Emerging Relationship: China and Aung San Suu Kyi.” *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, Vol. 157, pp.118-121.
- Barany, Zoltan. 2018. “Burma: Suu Kyi's Missteps.” *Journal of Democracy* 29(1), pp.5-19.
- Dossi, Simone. 2015. “Regime Change and Foreign Policy: Explaining the Fluctuations in Myanmar's Economic Cooperation with China.” *European Journal of East Asian Studies*. 14. pp.98 - 123.
- Gjerde, Kristine Lundby. 2017. “Russia's Turn to Asia: Myanmar Seen from Moscow.” *Policy Brief* 10/2017. Oslo: NUPI.
- Hermann, Charles F. 1990. “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy.” *International Studies Quarterly*, Vol.34, Iss1, pp.3 - 21.
- Holsti, Ole. 1996. *Public Opinion and American Foreign Policy*. Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press.
- ICG(International Crisis Group). 2016. *Myanmar: A New Muslim Insurgency in Rakhine State*. Asia Report No.283. Yangon/Brussels: ICG.
- _____. 2017. *Myanmar's Rohingya Crisis Enters a Dangerous New Phase*. Asia Report No.292. Brussels: ICG.
- _____. 2022a. *Coming to Terms with Myanmar's Russia Embrace*. Crisis Group Asia Briefing. No.173. Bangkok/Brussels: ICG.
- _____. 2022b. *Crowdfunding a War: The Money behind Myanmar's Resistance*. Crisis Group Asia Report. No.328. Yangon/Melbourne/Brussels: ICG.
- Joy, Adrienne. 2018. *Understanding China's Response to the Rakhine Crisis. Special Report*. No.419. Washington D.C.: USIP(United States Institute of Peace).
- Kobayashi, Yuka and Josephine King. 2022. “Myanmar's Strategy in the China - Myanmar Economic Corridor: a Failure in Hedging?” *International Affairs* Vol.98, No.3. pp.1013 - 1032.
- Li, Chenyang and James Char. 2016. “China-Myanmar Relations since Naypyidaw's Political Transition: How Beijing Can Balance Short-Term Interests and Long-Term Values.” Li, Chenyang, Chaw Chaw Sein

- and Zhu Xianghui. eds. *Myanmar: Reintegrating into the International Community*. New Jersey et. al: World Pacific. pp.63-104.
- Lutz-Auras, Ludmila. 2015. "Russia and Myanmar: Friends in Need?" *Journal of Current Southeast Asian Affairs*. 2015(2). 165-198.
- Martin, Michael F., Rhoda Maragesson and Bruce Vaughn. 2017. *The Rohingya Crises in Bangladesh and Burma*. Washington D.C.: Congressional Research Service.
- Maung Aung Myoe. 2017. "The NLD and Myanmar's Foreign Policy: Not New, But Different." *Journal of Current Southeast Asian Affairs*. Vol.36, No.1, pp.89-121.
- Passeri, Andrea. 2021. "Myanmar's Foreign Policy under the NLD Government: A Return to Negative Neutralism?" Singh, Daljit and Malcolm Cook. eds. *Southeast Asian Affairs*. Singapore: ISEAS. pp.223-233.
- PeaceNexus Foundation. 2022. *Russia's Policy in Myanmar and South-East Asia*. Prangins: PeaceNexus Foundation.
- Rangsimaporn, Paradorn. 2009. "Russia's Search for Influence in Southeast Asia." *Asian Survey*. Vol.49, No.5. pp.786-808.
- Rosenau, James N. *Public Opinion and Foreign Policy*. New York: Random House, 1996.
- Selth, Andrew. 2018. *Myanmar's Armed Forces and the Rohingya Crisis*. Peaceworks No.140. Washington D.C.: USIP.
- Shang, Po P. 2022. "Myanmar's Foreign Policy: Shifting Legitimacy, Shifting Strategic Culture." *Journal of Current Southeast Asian Affairs*. Vol. 41, No. 1. pp.88-105.
- Smith, Martin. 2019. *Arakan(Rakhine State): A Land in Conflict on Myanmar's Western Frontier*. Amsterdam: TNI.
- Storey, Ian and William Choong. *Russia's Invasion of Ukraine: Southeast Asian Responses and Why the Conflict Matters to the Region*. ISEAS Perspective, Iss.2022, No.24. Singapore: ISEAS.
- Su Mon Thazin Aung and Nan Lwin. 2022a. *What do the Official Chinese Media's Mixed Messages on the Myanmar Coup Mean?*. ISEAS Perspective, Iss.2022, No.74. Singapore: ISEAS.
- Taung Tun. 2012. "Myanmar-Russia Relations in a Changing World: Growing Ties Based on Strategic Partnership and Economic Prospects." Sumsry, Victor, Mark Hong, and Amy Lugg. eds. *ASEAN-Russia: Foundations and Future Prospects*. Singapore: ISEAS.
- USIP(United States Institute of Peace). 2018. *China's Role in Myanmar's Internal Conflicts*. USIP Senior Study Group Final Report. Washington D.C.: USIP.

인터넷 자료

- 러시아 외교부. "The Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation." 2023/03/31.
https://mid.ru/en/foreign_policy/fundamental_documents/1860586/
- 미국 국무부. "Burma Sanctions."
<https://www.state.gov/burma-sanctions/>
- 유럽연합 의회. "Myanmar/Burma: EU imposes sixth round of sanctions against 9 individuals and 7 entities."
2023/02/20

- <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/02/20/myanmar-burma-eu-imposes-sixth-round-of-sanctions-against-9-individuals-and-7-entities/>
- AFP, "Russia 'Concerned' Over Myanmar Civilian Casualties." *The Moscow Times*. 2021/03/29.
<https://www.themoscowtimes.com/2021/03/29/russia-concerned-over-myanmar-civilian-casualties-a73402>
- Banerjee, Sreeparna and Tarushi Singh Rajaura. "Growing Chinese Investments in Myanmar Post-Coup." ORF(Observer Search Foundation). 2021/11/09.
<https://www.orfonline.org/expert-speak/growing-chinese-investments-in-myanmar-post-coup/>
- Eastern Economic Forum News. "Russia-Myanmar: A New Strategy for Economic Cooperation." 2022/09/19.
<https://forumvostok.ru/en/news/rossija-mjanma-novaja-strategija-ekonomicheskogo-sotrudnichestva/>
- Eleven. "Myanmar proposes to include \$2.5-bn Mee Lin Gyaing Project in early projects of China-Myanmar Economic Corridor." 2022/04/24.
<https://elevenmyanmar.com/news/myanmar-proposes-to-include-25-bn-mee-lin-gyaing-project-in-early-projects-of-china-myanmar>
- Global EDEG. "Burma: Trade Statistics."
<https://globaledge.msu.edu/countries/burma/tradestats>
- GNLM(Global New Light of Myanmar). "Strength of the People." 2016/04/23
- _____. "Chairman of State Administration Council Commander-in-Chief of Defence Services Senior General Min Aung Hlaing Answers Questions Raised by Russia 24." 2021/06/27.
- Gubin, Andrey. "Russia's blossoming ties with ASEAN." *East Asia Forum*. 2022/02/05.
<https://www.eastasiaforum.org/2022/02/05/russias-blossoming-ties-with-asean/>
- Han, Enze. "China Does Not Like the Coup in Myanmar." *East Asia Forum*. 2021/02/06.
<https://www.eastasiaforum.org/2021/02/06/china-does-not-like-the-coup-in-myanmar/>
- Htet Naing Zaw. "ARSA Mobilizes Rohingya in Northern Rakhine: Army." *The Irrawaddy*. 2017/08/30.
<https://www.irrawaddy.com/news/burma/arsa-mobilizes-rohingya-northern-rakhine-army.html>
- _____. "'Who is Ruling the Country?': Military Representative." *The Irrawaddy*. 2018/06/12.
<https://www.irrawaddy.com/news/burma/ruling-country-military-representative.html>
- _____. "The President's Office Denies Army Chief Threatened a Possible Coup." *The Irrawaddy*. 2018/06/27.
<https://www.irrawaddy.com/news/burma/presidents-office-denies-army-chief-threatened-possible-coup.html>
- Human Rights Council. "The Billion Dollar Death Trade: The International Arms Networks that Enable Human Rights Violations in Myanmar." A/HRC/53/CRP.2. 2023/05/17.
<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/myanmar/crp-sr-myanmar-2023-05-17.pdf>
- Jagan, Larry. "UN Envoy Averts Possible Military Coup in Myanmar." *Bangkok Post*. 2018/06/23.
<https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/1490754/un-envoy-averts-possible-military-coup-in-myanmar>
- Ko Ye. "Will Snr-Gen Min Aung Hlaing's Russia Visit Unlock More Military Cooperation?". *The Irrawaddy*. 2017/06/24.
<https://www.irrawaddy.com/opinion/guest-column/will-snr-gen-min-aung-hlaings-russia-visit-unlock-military-cooperation.html>
- Lee Kuan Yew, "Need for a Balancer on East Asia's Way to World Eminence." *International Herald Tribune*. 2000/11/23.
<https://www.nytimes.com/2000/11/23/opinion/IHT-need-for-a-balancer-on-east-asias-way-to-world-eminence>

html

- Lintner, Bertil. 2023. "China's Aggressive Return to Myanmar." *Global Asia*. Vol.18, No.1
https://www.globalasia.org/v18no1/feature/chinas-aggressive-return-to-myanmar_bertil-lintner
- Ministry of Commerce. n.d. "Border Trade Data."
<https://www.commerce.gov.mm/en/dobt/border-trade-data>
- Myers, Lucas. "China Is Hedging Its Bets in Myanmar." *Foreign Policy*. 2021/09/10.
<https://foreignpolicy.com/2021/09/10/china-myanmar-coup-national-league-for-democracy/>
- Okka Min Nyo. "Myanmar Junta's Changing Relations with China." *Mizzima*. 2023/03/16.
<https://mizzima.com/article/myanmar-juntas-changing-relations-china>
- Perlez, Jane. "In China, Aung San Suu Kyi Finds a Warm Welcome (and No Talk of Rohingya)." *The New York Times*. 2017/11/30.
<https://www.nytimes.com/2017/11/30/world/asia/china-myanmar-aid-sanctions.html>
- Ramachandran, Sudha. 2017. "Rohingya Crisis: Will China's Mediation Succeed?" *China Brief*. Vol.17, Iss.15.
<https://jamestown.org/program/rohingya-crisis-will-chinas-mediation-succeed/>(검색일: 2018.11.25.).
- Reuters Staff. "China Rejects Suggestion That It Supported Coup in Myanmar." Reuters. 2021/02/03.
<https://www.reuters.com/article/us-myanmar-politics-china-idUSKBN2A3115>
- Shoji, Tomotaka. "Southeast Asia and the Russian Invasion of Ukraine — Diverse Relations, Mixed Reactions." *International Information Network Analysis*. 2022/11/01.
https://www.spf.org/iina/en/articles/shoji_13.html
- SIPRI(Stockholm International Peace Research Institute). "Trends in International Arms Transfers." 각호 (2012-2022).
<https://www.sipri.org/taxonomy/term/297>
- Strangio, Sebastian. "Chinese Special Envoy Winds Up Unannounced Myanmar Trip." *The Diplomat*. 2021/09/02.
<https://thediplomat.com/2021/09/chinese-special-envoy-winds-up-unannounced-myanmar-trip/>
- _____. "Chinese FM Pledges 'Closer' Ties with Myanmar's Military Government." *The Diplomat*. 2022/07/05.
<https://thediplomat.com/2022/07/chinese-fm-pledges-closer-ties-with-myanmars-military-government/>
- Thant Aung Paing. 2023. *Analysis of CMEC on the Development of Myanmar*. Cornell Policy Review.
<http://www.cornellpolicyreview.com/analysis-of-cmec-on-the-development-of-myanmar/?pdf=6468>
- The Guardian*. "Myanmar Seeking Ethnic Cleansing, Says UN Official as Rohingya Flee Persecution." 2016/11/24.
<https://www.theguardian.com/world/2016/nov/24/rohingya-flee-to-bangladesh-to-escape-myanmar-military-strikes>
- UN. "Security Council Fails to Adopt Draft Resolution on Myanmar, Owing to Negative Votes By China, Russian Federation." 2007/01/12.
<https://press.un.org/en/2007/sc8939.doc.htm> 접속일 2023.5.12.
- _____. "The Situation in Myanmar: Resolution."
<https://digitallibrary.un.org/record/3930690> 접속일 2023.5.28.

VOA(Voice of America). "Myanmar's Military Council Supports Russia's Invasion of Ukraine." 2022/02/25.
<https://www.voanews.com/a/myanmar-s-military-council-supports-russia-s-invasion-of-ukraine/6458527.html>

접속일 2023.5.28.

Voltaire Network. The Foreign Policy Concept of the Russian Federation 2013. 2013/02/12.

<https://www.voltairenet.org/article202037.html> 접속일 2023.5.20.

WITS(World Integrated Trade Solution).

<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/MMR/Year/2001/TradeFlow/EXPIMP/Partner/by-count>
 ry

〈표〉 미얀마 쿠데타와 관련한 안보리내 안건과 합의

일자	종류	주요 내용	특이사항
2021. 2.4	인론 성명 SC/14430	-원민 대통령과 아웅산수찌 국가고문을 포함하여 구금된 미얀마 정부 인사들의 석방을 촉구	-군부 쿠데타를 비난하는 성명 초안 마련, 중국과 러시아가 반대
2021. 3.10	의장 성명 S/PRST/2021/5	-미얀마 군부의 유혈진압 비판, 무분별한 폭력사용 자제 촉구	-찬성: 15표(만장일치) -초안에 명시한 쿠데타, 제재 등 “추가 조치”를 경고하는 내용 삭제 -동 건에 대해 중국, 러시아, 인도, 베트남이 반대
2021. 4.1	인론 성명	-급속히 악화하는 미얀마 상황에 깊은 우려 표명 -시위대에 대한 무력 사용, 여성과 어린이를 포함한 민간인 사망을 강력히 규탄하고, 군부의 자제 촉구 -모든 구금자의 즉각적인 석방	-영국이 작성한 초안에는 추가 조치가 준비되었다는 문구가 포함되었으나 중국의 반대로 삭제
2021. 4.30	화상회의(VTC)	-아세안 5대 합의안(4.24)의 즉각적인 이행 촉구 -구금자 즉각 석방 요구	-부르제너(Christine Schraner Burgener) 유엔 미얀마 특사와 유소프(Erywan bin Pehin Yusof) 브루나이 외교부 제2장관 참석
2021. 11.10	인론 성명 SC/14697	-즉각적인 폭력 중단 촉구. -최근의 폭력에 대해 깊은 우려	-15개국 찬성
2022. 2.2	인론 성명 SC/14785	-최근 폭력사태와 대규모 피란민 사태에 대해 깊은 우려를 표함 -미얀마 전역에 발생한 모든 형태의 폭력을 즉각 중단, 민간인의 안전 보장 촉구	-15개국 찬성
2022. 5.27	의장 성명 시도	군부에 평화적 해결을 촉구하는 내용의 추가 성명 채택 시도 → 초안에 아세안 5대 합의안과 관련 ‘제한적 진전’만 달성된 것에 대해 안보리가 깊은 우려를 표한다는 문구 작성	-중국과 러시아는 ‘제한적’이 아닌 ‘느린’이란 문구로 고집하며 채택 무산
2022. 12.21	결의안 2022S/RES/2669	-모든 형태의 폭력 행위를 즉각 중단 및 긴장 완화 -원민 대통령과 아웅산수찌 국가고문을 포함하여 구금자의 즉각 석방 촉구	-찬성 12표, 기권 3표(중국, 러시아, 인도) -중국: 문제의 조속한 해결법은 없고, 분쟁 해결의 당사자는 미얀마임. -러시아: 미얀마 문제가 국제 평화와 안보를 위협하지 않음. -인도: 정치지도자 석방과 정치 활동 재개 허용, 미얀마의 불안정으로 인해 이웃 국가의 이익을 고려해야 함.

※ 안보리 자료를 근거로 필자 작성.

〈표〉 쿠데타 이후 미얀마와 러시아 주요 인사의 상호 방문 성과

일자	방문자	주요 내용
2021.5.20-22	-마웅마웅쨌(Maung Maung Kyaw) 공군사령관	-러시아 최대 헬리콥터 전시회 참가
2021.6.20-27	-민아웅홀라잉 군사령관	-국제안보회의 참석: 러시아 정부로부터 국방 및 과학기술 분야 협력 협약 -타타르스탄공화국 방문: 양자간 무역, 투자, 천연가스 탐사, 제조업, 교육 등 협력 논의
2021.8.24	-마웅마웅에(Maung Maung Aye) 3군 합동참모	-국제군사기술포럼 “Army21” 참석 -러시아는 미얀마에 23억 달러 상당 무기 판매.
2021.9.1-7	-쏘윈(Soe Win) 군부사령관	-국제육군대회(International Army Games) 폐막식 참가 -군사기술협력 외 문화협력까지 확대 -고승 띠다구 서야도(Sithagu Sayadaw) 동행
2021.10.24-29	-해군 부사령관 카사토노프(Vladimir Kasatonov) 부제독 -러시아-미얀마 우호 및 협력협회	-미얀마 군사관학교가 개최한 과학기술회의 참석 -러시아의 미얀마 투자 및 협력 논의, 양국 간 직항편 협의 -관광, 보건, 교육, 문화 등 협력 -해양 기술 및 정보, 군함 건조를 위한 기술 협력
2022.4.29	-민니하노프(Rustam Minnikhanov) 타타르스탄 대통령	-타타르스탄 소재한 군수기업(KAMAZ, Kogogin 등) 고위관리자 동행 -원유, 천연 가스 등 에너지 분야 협력 논의
2022.6.15-18	-미얀마 에너지 관련 장관 5인	-상트페테르부르크 국제경제포럼 참석 -미얀마의 연료, 전력 문제 해결을 위한 러시아와 협력 -양국 화폐의 직불(direct payment)안 협의
2022.7.10-16	-민아웅홀라잉 군사령관	-웨이공 불탑 복제품 봉헌(띠다구 승려 동행) -미얀마와 러시아 국영 원자력 기업인 로사톰(Rosatom)과 원자력 협력을 위한 양해각서 체결 -민나하노프 타타르스탄 대통령 접견, 헬리콥터 회사 방문
2022.8.3	-라브로프(Sergey Lavrov) 러시아 외교장관	-러시아-우크라이나 전쟁에서 러시아를 지지한 미얀마에 사의 표명
2022.9.7	-민아웅홀라잉 군사령관	-러시아 동방경제포럼 참석, 푸틴과 첫 대면 및 그를 “세계의 지도자”로 칭송함. -푸틴은 미얀마를 신뢰하는 오랜 친구로 칭함. -로사톰과 원자력 협력 합의, 양국 간 항공 직항 논의
2022.11.23-24	-러시아 학자 대표단	-미얀마 학생의 러시아 대학 유학 논의 -양국 언어 교사 교류 프로그램 논의 ※2000년 이후 러시아는 약 7천 명 이상의 미얀마 군장교에게 석박사 학위를 수여함.
2022.11.29	-러시아 군 대표단	-9월 이후 양국 군 최고위급 회담 -지역과 세계 평화를 위해 양국 간 군사협력 강화 합의
2023.2.6	-러시아 로사톰	-원자력 분야 협력에 관한 정부 간 협정 서명 -미얀마 양곤에 원자력기술정보센터 개소

※ 다양한 자료를 근거로 필자 작성.

탈식민화 과정과 뫼비우스띠의 정치학: 한국, 태국, 인도네시아, 버마 4개국 비교를 중심으로

박은홍(성공회대 정치학과)

1. 박정희의 민족적 민주주의와 수카르노의 교도 민주주의

아시아 지역의 탈식민화 과정에서 발흥한 우파민족주의와 좌파민족주의를 막론하고 공통적으로 포착되는 것은 국가주의이다. 이때의 국가주의는 좌, 우 양쪽의 민족주의자들이 조직해낸 탈식민 담론의 중심을 이루면서 진영을 넘어 시민사회의 자율성에 대한 통제를 공히 강조했다. 이를테면 1961년 5월 16일 군부 쿠데타 이후 박정희 군부세력이 띄웠던 정치담론이 ‘민족적 민주주의’였다. 이들은 윤보선을 지도자로 한 민정당이 내세우는 자유민주주의는 남한 상황을 고려하지 않고 무분별하게 수입한 외국의 정치이념이라고 비판하면서 그 대안으로 민족적 민주주의를 내세웠다. 그러기에 학생들은 한일회담 반대시위 때 박정희정부에 대한 반대의 의미로 민족적 민주주의 장례식까지 치루었다.

1950년대 이후 《사상계》는 한국 사회의 ‘사상’과 관련한 좌담회를 1952년, 1962년 두 번에 걸쳐 개최하는데, 첫 번째 좌담회에 참석한 김기석¹⁾은 공산주의와 민주주의가 모두 ‘구라파 사상’으로서, 공리주의적 원리를 따른다는 점에 있어 본질적으로 큰 차이가 없으며, 세계 1·2차 대전은 공리주의적 사상이 만들어낸 인류의 대참화이기에 공리주의적 사상은 대체의 대상이라고 주장했다. 그는 이를 대신하는 새로운 시대이념으로 동양적 순수이념을 제시하면서 한국 민족의 지도이념이자 고유한 전통인 ‘협동체 정신’과 ‘가족체 정신’을 들었다.

반면 김기석의 관점에서 5·16은 여러 병폐에 찌든 병든 민족성을 경유하여, ‘인간성 혁명’과 ‘민족성 혁명’을 달성하는 적극적 계기로 평가된다. 그가 볼 때 민족성의 후진성을 탈피하고, 국민성을 향상시켜야 한다는 모토는 그 자체로 국가통치술의 당위가 된다. 식민지배로부터 정치적으로 독립, 해방되기 위한 내셔널리즘이 일차적 해방이라면, ‘빈곤탈피 내셔널리즘’은 경제적 자립과 생활수준의 향상이라는 이차적 해방이 된다.²⁾ 이승만정권 시기부터 위로부터의 계몽을 통한 민족주의, “뭉치면 살고 흩어지면 죽는다”는 국민의식의 고양이 정당화되고 추진된 바, 박정희 군정시기에는 이것이 개발주의의 동의구조를 만드는데 적극적으로 활용되었다. 이러한 ‘빈곤탈피 내셔널리즘’은 개발도상국의 경우 산업화와 민주화라는 두 마리의 토끼를 동시에 잡을 수 없기에 빵의 문제를 해결하기 위해 민주화는 과도기적으로 유예할 수 밖에 없다는 ‘개발독재’ 이데올로기 혹은 서구형 자유민주주의와 차별화된 ‘우리식 민주주의’ 논리구조와 맞닿는다.

1) 김기석은 1951년 문교부 산하 국민사상지도원의 중심 멤버로 활동하였고, 5·16 직후에는 국가재건최고회의 고문으로 활약하였다.

2) 공임순. “4.19와 5.16, 빈곤의 정치학과 리더십의 재의미화.” 『서강인문논총』 38집.

자유민주주의는 서구의 민주주의이고 그렇기에 이를 대체할 우리식 민주주의가 필요하다라는 논리는 박정희 군부세력에 앞서 네덜란드 식민주의 치하 독립운동의 주역으로서 인도네시아의 건국의 아버지이자 아시아에서 반서구, 반미운동을 주도했고 공산주의자들과 우호적이었던 수카르노가 내걸었다. 자유민주주의를 대신해서 교도민주주의(guided democracy)를 구현하고자 했던 수카르노였다.

자유민주주의 대체제로 간주되었던 교도민주주의는 분열을 넘어 통합을 위해서는 강력한 지도자(strong man)가 필요하다라는 논리로 이어졌다. 인도네시아 국민은 절대적 지도자로 추앙된 수카르노의 계몽 대상이었다. 그는 의회를 해산하고 최고 입법기관인 임시국민자문회의(MPRS)를 설치해 독재의 길을 열었고, 결국 종신 대통령에 올랐다. 남한의 이승만과 다를 바 없었다. 수카르노의 반제국주의 민족운동과정의 동지였던 하타도 수카르노에 실망하여 등을 돌렸다. 흥미로운 것은 수카르노가 북한의 김일성과 대단한 친분을 누렸다는 점이다. 그런데 박정희 군부세력이 이렇듯 다분히 용공(容共)적인 수카르노의 교도민주주의에 대해 호의를 보이면서 ‘민족적 민주주의’ 슬로건을 내걸었다는 점에 주목할 필요가 있다.

수카르노정권을 군부 쿠데타로 붕괴시켰던 인도네시아의 박정희라고 할 수 있는 수하르토 장군은 수카르노 체제하에서 강조되었던 합의와 만장일치를 의미하는 무샤와라 무파캇(musjawarah mufakat)과 고통로용(gotong royong)의 원칙은 그대로 계승했다. 반공주의자 수하르토가 실용적 차원에서 용공으로 몰았던 수카르노의 국가주의를 계승했던 것이다. 1955년 4월 18일 아시아·아프리카지역의 29개국 대표들을 초청한 반동회의를 계기로 비서구 지역내에서 반서구, 반미정서를 조직해내고 있던 제3세계 지도자 수카르노의 국가주의적 민족주의를 남한과 북한이 공유하고 있었다는 사실은 가히 아이러니라고 할 수 있다.

그런데 1980년대 군정 시기 극좌 운동권은 이러한 민족적 민주주의 개념과 반식민주의 개념을 다시 소환하였다. 여기에는 자유민주주의를 자처하면서도 광주5·18을 유혈진압한 전두환 군부세력을 목인한 미국에 대한 반발과 민족해방운동을 지원하였거나 당사자였던 소련, 중국, 베트남, 쿠바 등 공산권 국가들에 대한 우호적 정서가 깔려있었다. 그리고 이러한 우호적 정서는 사회주의와 민족을 매개로 남한과 북한이 하나가 될 수 있다는 정치적 낭만주의도 일조를 하였다. 그러나 이들은 수카르노 1인 독재체제를 굳힌 교도민주주의가 민족주의와 사회주의의 결합의 산물임을, 20여년 전 박정희 군부세력이 민족적 민주주의를 내세우면서 교도민주주의에 우호적이었음에는 무관심했다.

민족주의와 사회주의의 실험은 1962년 버마에서는 네윈 군부세력이 주도하는 ‘버마식 사회주의’라는 슬로건으로 시작되었다.³⁾ 1962년 3월 2일 쿠데타를 일으켜 집권한 네윈은 수카르노와 마찬가지로 청년 시절에 영국식민주의 세력과 무장투쟁을 벌였던 급진적 민족주의자였다. 그는 제국주의 영국에 대한 불신만큼 자유민주주의

3) 성향의 군부 지도자로서 쿠데타로 집권한 예는 페루의 후안 벨라스코 알바라도 장군을 들 수 있다. 그는 군부 주도 혁명 정부를 구축하고 농지 개혁, 국가주도 계획경제, 대중 동원을 시도했다

와 자유시장경제에 대한 불신도 컸다. 박정희처럼 그들도 쿠데타를 혁명이라고 불렀고 혁명위원회도 설치하였다. 수카르노처럼 또 박정희처럼 자유민주주의를 정치적 불안의 원인으로 보았다. 의회와 정당들과 언론의 자유가 제거되었다.

‘버마식 사회주의’를 내건 네윈 치하의 버마는 빠른 속도로 일괴암적(monolithic) 사회로 돌변했다. 그들이 내건 민족주의는 사실상 ‘버마화’ (Burmanization)를 주도한 ‘버마족 제일주의’ (Burman centrism)였다. 버마족 제일주의는 타종족에 대한 배타적 정책으로 나타났다. 경제적으로는 세계자본주의체제와의 철저한 단절을 추구하였다. 일종의 자력갱생모델이었다. 쿠데타 직후 랭군 수도를 뒤덮었던 구호는 ‘인민’이었다. 사회주의 혁명에 성공한 국가들에서 볼 수 있는 흔한 장면이었다. 그렇지만 네윈군부 하에서 인민은 주인이 아닌 종의 대접을 받았다. 소수민족은 더 가혹한 대우를 받았다.

1950년대, 60년대에 수카르노와 네윈이 좌파민족주의를 구현하였다면 타이의 짜릿 타나랏은 우파민족주의를 대표하였다. 박정희보다 4년 먼저 쿠데타를 일으켜 집권한 짜릿 타나랏 장군은 계엄 통치하에서 반공과 개발을 전면에 내세움과 동시에 노동부문을 비롯한 시민사회에 대한 탄압을 본격화하였다. 반정부운동은 용공으로 간주되었고 ‘용공분자’에 대해서는 재판없이 사형집행이 가능했다.

1932년 쿠데타 주도세력과 달리 서구식 민주주의에 대한 경험이 없고 왕실을 추앙하고 짜릿은 쿠데타 직후 그 사실을 제일 먼저 국왕에게 알려 쿠데타를 인정받고자 했으며 국왕은 친서로 그를 신임하였다. 쿠데타 세력은 전기료, 전화료, 철도요금, 수업료 등의 인하를 단행하고, 길거리 정화 캠페인을 벌이는가 하면 폭력배 소탕에 나서면서 국민들의 마음을 사고자 하였다. 또 다양한 방법으로 국왕의 권위를 끌어올리고 왕실과 관련된 전통의례를 부활시켰다. 국왕이 1959년말부터 1963년 사이에 무려 23개국을 공식 방문하였는가 하면 푸미폰 국왕의 생일인 12월 5일이 아버지의 날로, 시리깃 왕비의 생일인 8월 12일이 어머니의 날로 정해졌다. 왕실의 위엄은 1932년 입헌혁명 이전 수준으로 격상되었다. 군은 국민의 군대가 아닌 국왕의 군대가 되었다. 왕실-군부 동맹이 빠른 속도로 다져졌다. 국왕은 민족을 상징했고, 심지어 살아있는 부처로 추앙되었다. 왕실의 권위는 19세기 말 위로부터의 근대화를 주도한 쫄라롱껀대왕 시기에 버금갈 정도가 되었다. 군부와 왕실이 한 목소리로 반공을 외쳐댄만큼 미국과의 관계도 더 가까워졌다. 1973년 10월 14일 학생주도의 반군부독재 시위 때 푸미폰 국왕이 위기 정국에 개입하여 군사정부의 퇴진을 성사시키자 국왕의 카리스마는 한층 고조되었다.

군부정권을 몰아낸 학생들은 점점 급진적 성향을 띄었고 맑시주의, 마오주의, 김일성 저작에 관심을 보였다. 타이공산당(CPT)에 대한 심정적 동조도 있었다. 인도차이나 공산혁명의 여파 속에서 ‘유와탕’ (청년이라는 의미)이라는 학생 잡지에는 자본가, 봉건세력, 부루주아에 맞서기 위해 무기를 들 것을 선동하는 시가 실렸다. 급진적 성향의 학생 신문 ‘아티뻏’ (주권이라는 의미)에서도 무력혁명의 필요성이 암시되었다.

2. 좌-우 진영을 넘어 국가테러의 대유행

1975년 베트남과 함께 공산화된 캄보디아에서는 혁명을 주도하였던 폴포트세력에 의해 왕정이 부정되고 이른바 반혁명분자에 대한 학살이 진행되고 있었다. 이른바 ‘킬링필드’가 태국의 인접국인 캄보디아에서 벌어지고 있었다. 이 과정에서 인구 7백만명 중 2백만명이 ‘불순분자’로 지목되어 살해되었다고 추정되고 있다. 극단적 좌파민족주의가 빚어낸 제노사이드이다. 당시 타이의 급진적 청년들이 국경 넘어 캄보디아에서 이러한 제노사이드가 진행되고 있었음을 인지하고 있었는지, 인지하고 있었다면 이에 대한 입장이 어떠한지 아직까지 확인된 바 없다.

이렇듯이 국가권력 밖의 대중적 혹은 저항적 민족주의에서 진화한 관주도 민족주의(official nationalism)는 좌파의 전유물도 우파의 전유물도 아니었다. 반면 우파민족주의에 대해 저항적이었던 민주주의세력들은 좌파 국가들의 관주도민족주의를 묵인하였다.

다시 말해 아시아에서의 탈식민화 과정에서의 민족주의는 그 이념적 성향(disposition)과 무관하게 국가주의 혹은 관주도 민족주의로 수렴되는 경향을 보였다. 관주도 민족주의를 깊이 들여다 본 저명한 동남아시아 연구자 베네딕트 앤더슨(Benedict Anderson)은 대표적인 관주도 민족주의 시기로 태국의 라마6세 왓치랴웃 국왕 통치시기를 들었다. 국가가 통제하는 초등의무교육, 국가가 조직하는 선전, 역사의 공식적 재편찬, 과시를 위한 군국주의, 왕조와 민족의 정체성에 대한 부단한 확인 등이 그 예라는 것이다.⁴⁾

탈식민화 과정에서, 나아가 근대화 과정에서 국가주의를 정당화한 문화정치학이 바로 싱가포르를 진원지로 하는 ‘아시아적 가치론’이다. 아시아적 가치론은 동양에 대한 서구사회의 왜곡된 시선이라는 의미를 담고 있는 서구중심주의, 즉 오리엔탈리즘(Orientalism)에 대한 비판에서 시작한다. 오리엔탈리즘에 일찍이 눈뜬 안중근 역시 당대를 동서대립의 시대이자 약육강식의 시대로 보았다. “약육강식의 풍진의 시대이다. 세계는 동서로 나누어져 있고 지금 서양세력이 동양으로 뻗쳐오는 시대”로 보았다. 그는 이러한 동양 민족의 위기를 극복하기 위한 방도로 한중일 3국간의 연대의 필요성을 제기하였다.⁵⁾

하지만 오리엔탈리즘의 대표적 관점이었던 아시아정체론은 일본을 비롯한 한국, 대만, 싱가포르, 홍콩 등 기러기떼 모형의 경제기적의 궤적을 보여준 동아시아 국가군들에 의해 반박되었다. 여기에다가 G2(兩國集團)로서의 중국의 급부상은 오히려 오리엔탈리즘의 반대편 극단에 있는 옥시덴탈리즘에 힘을 실어주었다.

요컨대 산업화 수준이 서구중심주의의 배경이 되었듯이 서구중심주의에 대한 도전 역시 동아시아에서의 경이적인 산업화 수준이었다. 그런데 추격성장으로 표현되는 동아시아 경제기적에 강력한 국가의 역할이 지대했다는 아시아적 가치이론의 주

4) 베네딕트 앤더슨. 윤형숙 역. 『민족주의의 기원과 전파』. 나남. 1991. 131쪽.

5) 김형목. “안중근의 동양평화론과 오늘의 의미.” 서보혁·이찬수 편. 『한국인의 평화사상』. 인간사랑. 2018. 379-380쪽.

장은 자유권을 통제하는 국가주의 시기가 피할 수 없는 터널과 같았다는 이른바 ‘개발독재’ 혹은 ‘잔인한 선택’을 정당화시키는 역할도 하였다. 이때의 ‘잔인한 선택’이란 ‘빵이없는 자유’와 ‘자유없는 빵’ 둘 중 어느 하나만을 선택해야 하는 상황을 지칭한다.

발전국가(developmental state)는 탈식민화의 경로로서 ‘빵이없는 자유’보다는 ‘자유없는 빵’을 선택하는 것이 보다 합리적이 하고 본다. 빵의 문제 해결을 제1의 목표(telos)로 설정하는 발전국가의 추동력은 시장을 지도할 수 있는 능력있는 경제관료집단에서 나온다. 이들 테크노크라트를 학자들은 ‘효율성의 주머니’ (pocket of efficiency)라고도 부른다. 경제관료집단은 철저하게 능력주의에 토대한다. 시장은 능력을 원하고 교육기관은 이에 부응한다. 시장을 독재와 착취와 연관시키고 배제의 대상으로 본 구좌파에게 시장에 대한 지도란 무의미하다. 그러나 ‘효율성의 주머니’를 근간으로 하는 발전국가는 시장을 키우고 또한 적절히 통제한다. 시장과 국가의 시너지 효과를 노리는 것이다. 경제적 성과의 측면에서 시장을 악으로 간주했던 계획이데올로기국가와 현저히 차이를 보인 계획합리적국가가 바로 발전국가였다.⁶⁾

신식민주의 혹은 종속이론에 의지했던 계획이데올로기국가는 약탈국가로 추락한 반면 계획합리적 국가인 발전국가는 동아시아 기적을 일구었다. 약탈국가로 추락한 대표적인 예가 버마이고, 기적을 일군 대표적인 예가 남한과 대만이다. 남한과 대만은 냉전의 최전선에 위치하는 전쟁국가(warfare state) 상황에서 복지국가(welfare state)의 기초가 되는 경제성장을 단기간에 이루어냈다. 이들 국가의 경제기적을 두고 미국에 의해 초대되었다는 시각도 있다. 이른바 외인론이다. 그러나 내인론에서 보자면, 약탈국가와 발전국가 공히 관주도 민족주의를 동원했지만, 전자인 약탈국가가 고립주의를 불사하면서 자유시장과 자유민주주의를 적으로 돌리는 관주도 민족주의를 추진했다면, 발전국가는 자유시장과 자유민주주의를 적절히 통제하면서 개방을 유지하는 선에서 관주도 민족주의를 추동했다. 발전국가가 취한 기회포착을 통한 상승은 대외개방이라는 조건과 결합된 관주도 민족주의의 성과였다.

좌파민족주의가 약탈국가로 추락시킨 버마의 예를 보자. 1962년 네윈 주도의 군부 쿠데타를 계기로 서구에 대한 불신 심지어 사회주의권에 대한 불신까지 있었던 버마식 사회주의의 대외정책은 식민지시대의 경험과 인접 열강들의 힘의 우위를 의식한 쇄국정책을 기조로 하였다. 네윈을 비롯한 군부내 좌파 민족주의자들은 서구의 퇴폐적 물질문명이 버마인의 정서를 훼손시키지 못하도록 한다는 명분 하에 고립의 벽을 높이 세웠다. 미인대회나 경마 등과 같은 ‘향락업’을 금지시켰고 외국인의 관광용 입국도 극도로 제한했다. 그 진정성에 있어서 논란이 있겠으나 군 수뇌부는

6)박은홍. “제1장 동아시아 위기와 발전국가론 재검토.” 『동아시아의 전환-발전국가를 넘어』. 아르케. 2008.

다른 사회주의 국가들을 모델로 삼아 무비판적으로 추종할 경우 버마가 위성국가로 전락할 수 있다고 우려했다. 버마의 폐쇄적 대외정책은 1979년에 비동맹운동(NAM) 탈퇴로까지 이어졌다.

2011년 미얀마가 개혁·개방을 시작하던 시기, 현재 2021년 2월 쿠데타 이후 출범한 미얀마 임시정부 민족통합정부(NUG) 교육부 차관이 된 사카잉 묘툰 교수는 국제학술지에 수하르토 치하의 인도네시아와 미얀마를 발전국가의 시각에서 다룬 논문을 게재했다. 그는 이 논문에서 발전국가가 ‘동아시아 기적’을 설명하는 강력한 이론적 개념이 됐음을 소개했다. 그는 개혁과 개방을 주도한 당시 군부 출신의 대통령 테인세인이 한국의 박정희와 같이 미얀마의 압축성장을 위한 기반 구축을 기대했는지도 모른다.

3. 피비우스띠의 정치학

요컨대 아시아에서의 탈식민화 과정은 좌파민족주의 혹은 우파민족주의의 형성 과정이기도 하였다. 이는 좌와 우를 구분하는 것을 무의미하게 하는 피비우스띠의 정치학을, 분절(dichotomy)이 아닌 연계(continuum)의 정치학을 연상케한다. 이때의 연계의 매개가 되는 관주도 민족주의는 대중적 민족주의 혹은 저항적 민족주의에서 시작되었음에도 불구하고 좌, 우를 막론하고 국가주의로 귀결되는 양상을 보인다. 이러한 국가주의는 시민사회를 안정, 안보, 질서의 이름으로 정당화는 억압적 국가, 리바이어던(Leviathan) 국가를 옹호한다. 중요한 것은 이때의 국가주의가 자유시장(LM, Liberal Market), 자유민주주의(LD, Liberal Democracy)와의 관계를 어떻게 맺느냐에 따라서 발전국가의 길로 나아가기도 하고 약탈국가로 추락하기도 한다는 점이다. 공산주의의 깃발을 내려놓지 않고 있는 중국과 베트남은 약탈국가로의 추락을 피해 발전국가의 길을 선택함으로써 경제영역에서의 탈독점은 수용했지만 정치영역에서의 탈독점은 부정하고 있다.

탈식민화 과정에서 아시아는 분명히 그 변화의 속도를 달리하는 불균등속도의 아시아(multi-speed Asia)이다. 1980년대 들어와 많은 아시아 국가들에서 볼 수 있듯이 국가주의를 낳은 관주도 민족주의는 시민사회의 도전을 받는다. 국가로부터의 자율성과 독립성을 추구하는 시민사회의 도전은 냉전시기에 좌와 우를 갈라놓았던 진영론의 이면에 놓여 있던 국가주의이라는 공통분모를 전면부에 부각시켰다.

‘피비우스띠의 정치학’은 국가주의 혹은 극단주의에 의해 과잉화된 ‘정치적 올바름’(political correctness)에 대한 교정과 인식론적 화해를 겨냥한다. 이는 과학과 비과학의 경계를 무너뜨리는 아나키즘적 인식론, 강한 보편주의(strong universalism)과 대비되는 약한 보편주의(weak universalism), 강한 상대주의(strong relativism)과 대비되는 약한 상대주의(weak relativism)와 상통한다. 아나키즘적 인식론, 약한 보편주의, 약한 상대주의는 식민주의와 반식민주의 양 진영간 대립이 남겨놓은 긴 그림자인 국가주의를 견제하는 자유주의와 민주주의의 원리에 기초한다. 이것은 평화의 전제조건이기도 하다. 아시아에서 이념적, 종족적 종교적 분절을 넘

어 연계의 지도를 만들어내는 것이야말로 인식론적 화해와 탈식민화의 완결 지점이 될 것이다.

2023 캄보디아 총선: 선거와 권력 세습

정연식(창원대학교)

1. 총선 결과

7월 23일 캄보디아의 7대 총선이 실시되었다. 선관위가 발표한 결과는 다음과 같다. 캄보디아인민당(Cambodian People's Party, 이하 인민당)이 6,398,311표를 얻어 득표율 77.89%를 기록했고, 이어서 훈신뻬(FUNCINPEC)이 716,490표, 득표율 8.72%로 2위에 올랐다. 그 외 134,285표(1.63%)를 획득한 크메르국가통합당(Khmer National United Party)부터 최저 득표 12,786표를 기록한 농민당(Farmer's Party)까지 16개 정당이 뒤를 이었다. 선관위 계산으로는 전체 하원 의석 125석 중 인민당이 120석, 훈신뻬가 5석을 얻게 된다. 인민당의 압도적인 승리이지만 충분히 예견된 결과였고, 국내외 시선은 선거일 직전 전격 발표된 훈 마넷(Hun Manet)의 총리직 승계에 집중되었다. 5년 후로 예정되어 있던 권력 세습이 당장 현실화된 것이다. 결과적으로 이번 2023년 총선은 권력 세습을 위한 선거였으며 훈 센 정부의 권위주의적 속성이 극적으로 부각되었다는 것이 중론이다.

2. 권력 세습

선거일 이틀 전, 공식적인 선거운동이 끝난 훈 센(Hun Sen) 총리가 물러나고 훈 마넷이 새 총리가 될 것이라는 발표가 있었다. 이미 수일 전부터 훈 센 총리가 물러날 것이라는 소문이 돌았고 훈 마넷을 총리로 하는 내각 명단까지 유출되었던 터라 그리 충격은 크지 않았지만, 선거를 둘러싼 모든 논의가 권력 세습으로 집중되었다.

예고했던 대로 훈 센 총리는 7월 26일 사임했고, 8월 7일 왕명에 따라 훈 마넷이 총리가 되었다. 1952년생 훈 센은 1985년에 총리가 되었으니 무려 38년간 총리를 지냈고, 보도에 따르면 정확히 14,099일 만에 총리에서 물러났다. 훈 센의 장남 훈 마넷은 1977년 민주 캄뻬찌어(Democratic Kampuchea) 때에 태어나 미국 육군사관학교를 졸업한 후 뉴욕대학교와 브리스톨대학교에서 경제학으로 각각 석사와 박사 학위를 받았고, 군 요직을 두루 거쳐 사성장군으로 육군총사령관까지 역임한 후 이번 총선에서 프놈펜 선거구 1번 후보로 하원의원에 당선되었다.

권력 세습을 위한 준비는 이미 오래전 시작되어서 훈 마넷은 2022년 인민당 전당대회에서 공식적으로 2028년 총리 예정자로 추대된 후 꾸준히 차기 총리 후보의 자격으로 공개 행보를 벌여왔고, 특히 이번 총선 기간 실질적인 당 지도자의 역할을 맡아 선거운동을 주도했다. 선거운동 기간을 돌이켜보면 훈 마넷 총리의 등장은 충분히 예견할 수 있었을 만큼 훈 마넷이 항상 선거운동의 최전면에 있었

다. 하지만 일찍 김새를 알아차리지 못한 것은 그만큼 훈 센 총리가 여러 차례 권력 승계 시기를 2028년으로 못을 박았던 데다 보안까지 철저했던 탓이다. 선거운동이 끝난 후 권력 승계를 공개한 것은 이번 총선이 권력 세습을 위한 선거로 규정되는 것을 막기 위한 고도의 책략이었던 것으로 보인다. 실제로 구국당 인사들을 포함해 누구도 권력 세습을 선거 쟁점으로 부각하기는커녕 거론조차 하지 않았다.

2023년 총선이 권력 세습을 위한 선거였다는 것은 권력 세습의 집단적 성격에서 더욱 뚜렷이 확인할 수 있다. 훈 센 총리에서 훈 마넷 총리로 이어지는 권력 세습은 사실 다수의 장관직 세습을 담보로 성립된 것이다. 훈 센 가문의 권력 세습에 대한 인민당 권력층 내부의 반발을 사전에 차단하고 오히려 복종과 결속을 다지기 위한 차원에서 장관직 세습이 동시에 이루어진 것이다. 현재 내각 명단이 공식 발표되기 전 알려진 대표적인 사례로는 우선 사르 켕(Sar Kheng) 내무장관과 띠어 반(Tea Banh) 국방장관을 꼽을 수 있다. 사르 소카(Sar Sokha) 현 교육청년체육부 차관보(40세)는 아버지 사르 켕의 내무부 장관직과 부총리직을 그대로 물려받는다. 현 시엠 리엵 주지사인 띠어 세이하(Tea Seiha, 41세)는 아버지 띠어 반의 국방부 장관과 부총리 자리를 승계한다. [추가 사례 확인 후 기재]

인민당 발표에 따르면 부총리 10, 장관 30명, 선임 장관 11명 중 90% 정도 젊고 참신한 인물로 교체될 것이라고 한다. 권력 세습이라는 비판에 대해 인민당은 권력 세습이 아니라 세대교체이며 이웃 동남아시아 국가들뿐만 아니라 일본을 비롯한 다수의 국가에서 선거를 통해 선대의 역할을 계승하는 현실과 다르지 않다고 하며 캄보디아에 대해서만 왜곡된 관점이 적용된다고 비판했다. 인민당의 주장처럼 이번 총선은 선거라는 형식을 통해 집단적 권력 세습에 형식적 합법성을 부여하는 선거가 되었다. 선거를 통한 권력 세습이다.

3. 선거의 공정성

선거 직후 각종 선거감시단은 2023년 총선을 자유롭고 공정하게 치러진 선거로 규정한 데 반해 미국과 EU, 그리고 UN은 불공정한 선거였다는 비판 성명을 발표했다. 사실 선거 현장에서는 과거와 달리 부정선거로 의심할 만한 일이 전혀 일어나지 않기 때문에 선거감시단의 감시 결과가 완전히 틀린 것은 아니다. 반면 불공정한 선거라는 비판은 촛불당(Candlelight Party)이 선거에서 배제된 사실을 근거로 자유롭고 공정한 경쟁이 이뤄지지 않았다는 것이다.

촛불당의 전신은 삼랑시당(Sam Rainsy Party)으로 삼랑시당과 인권당(Human Rights Party)이 2013년 총선을 앞두고 캄보디아구국당(Cambodian National Rescue Party)으로 합당한 뒤 2017년 강제 해산되자 2018년 촛불당으로 개명해 재창당한 정당이다. 비록 선거법에 따라 삼랑시를 대표로 세울 수 없지만, 이력에서 알 수 있듯이 촛불당은 삼랑시의 당이다. 그런데 가택 구금 상태에 있는 켄 소카(Kem Sokha) 전 구국당 대표와 삼랑시는 완전히 결별한 상태여서 촛불당이 전 구국당을 온전히 대체한다고 보기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 합당 전 켄 소카가 이끌었던 인권당 세력은 정당으로 재조직화되지 않고 있어서 촛불당이 반 인민당 세력의 구심점 역할을 할 수 있는 유일한 정당이다.

인민당이 일방적으로 지배하는 선거 구도에서 그나마 인민당과 경쟁할 만한 유일한 정당인 촛불당이 선거에서 배제된 것이다. 5월 선관위는 총선 참여를 신청한 20개 정당 가운데 촛불당을 포함한 두 개의 정당에 대해 자격 미달로 선거 참여 불가 판정을 내렸다. 사유는 서류 미비다. 선관위에 따르면 촛불당은 정당 등록증 원본이 아닌 사본을 제출했고 법에 명시된 바에 따라 원본 제출을 요구했지만 제출하지 못했다는 것이다. 촛불당은 헌법위원회에 선관위 결정에 대한 적법 심사를 요청했고, 헌법위원회는 적법 판정을 내렸다. 촛불당은 무기력하게 결과에 순응했다.

지난 2022년 지방선거에서 득표율 22.2%를 기록한 정당을 서류 미비를 이유로 선거 참여 자격을 박탈한 것은 선거와 공정한 경쟁이 갖는 가치를 기준으로 판단할 때 분명 과도한 법 집행이라 할 수 있으며, 따라서 이번 총선의 공정성 결여는 분명한 사실이다. 그러나 촛불당 선거 배제가 야기한 불공정성 문제가 선거 자체를 부정하기에 충분한지에 대해서는 부정적이다. 2017년 구국당을 해산할 목적으로 선거법을 개정 후 새 선거법에 따라 구국당을 해체했을 때에도 선거 불공정성 문제가 강력히 제기되었고 EU는 경제 제재까지 가했지만, 결과는 바뀌지 않았으며 구국당 해산은 정당하게 의법 처리되었다는 인민당의 논리를 제압하지도 못했다. 하물며 이번 촛불당 참여 불허 판단은 기존의 규정을 엄격하게 집행한 것에 불과하다는 인민당의 주장에 대해 더 이상의 비판은 이미 실종된 상태다.

4. 인민당의 압승

(1) 대안 세력의 소실

2013년 총선에서 인민당 장기 집권을 위협했던 캄보디아구국당은 법적으로 해산되었을 뿐만 아니라 인민당의 집요한 탄압으로 인해 실질적으로도 거의 와해한 상태다. 구국당의 두 축이었던 삼 랑시와 껌 소카는 완전히 결별한 상태로 서로 상대에 대해 언급조차 않을 정도의 견원지간이 된 듯한 느낌이다. 껌 소카가 장기간의 구금과 재판에 겪는 동안, 그리고 지난 3월 27일 가택구금형과 피선거권 박탈이 선고되었을 때에도 삼 랑시는 껌 소카에 대한 언급을 회피했다. 두 세력 간 연대와 협력은 거론조차 된 적이 없다.

삼 랑시를 비롯한 구국당 망명 인사들은 5년이라는 시간이 흐르는 동안 캄보디아 국민들로부터 지리적 거리만큼 심정적으로도 멀어졌다. 소셜미디어에 의존하는 적극적 지지자들과의 소통조차 빈도와 규모에서 모두 쇠락하는 모양새다. 아울러 지적되는 문제는 뚜렷한 전략조차 없는 무력한 세력으로 전락했다는 점이다. 삼 랑시는 두 차례나 공언했던 귀국 시도에서 모두 실패했는데 그 어설픈 과정은 지지자들을 실망케 했고, 훈 마넷 미국 육사 졸업 허위와 같은 근거가 박약한 주장들을 남발하며 스스로 신뢰도를 갉아먹었다. 2018년 총선에서는 ‘깨끗한 손가락’ 캠페인을 벌이며 선거 보이콧 운동을 전개했는데, 손가락 잉크 유무가 사회적 주목을 받을 수밖에 없는 현실을 전혀 고려하지 못한 비현실적인 전략으로 오히려 투표율을 높이는 결과를 초래해 인민당에 면죄부만 선사한 꼴이 되었다. 만약 당시에 무효표 운동을 벌였더라면 결과는 크게 달라질 수도 있는 상황이었다. 구국당 인사들은 뒤늦게 이를 깨닫고 이번 총선에서는 무효표 운동을 벌였으나 인민당의 적극적인 방어책에 막힌 표심

은 무효표 운동에 동참하지 않았다.

(2) 인민당 지지층 확대

2013년 총선에서 주목해야 할 부분은 투표율, 그리고 무효표와 인민당 득표율이다. 우선 투표율을 보면 2018년 83.02%에서 2023년 84.58%로 증가했다. 이는 투표를 독려하는 대대적인 캠페인이 장기간 이어졌고 그에 따라 깨끗한 손가락이 받게 될 유무형의 사회적 압력이 증가한 것이 가장 큰 이유라고 할 수 있다. 훈 센 정부는 득표를 극대화하여 정통성을 확보하는 것이 최우선의 목적이기 때문에 모든 매체를 동원해 투표 독려에 나섰다. 선거일인 7월 23일 전후로 사흘을 묶어 공휴일로 지정하고 유권자들이 귀향하는 데 무료 교통편을 제공하는 등 투표율을 높이기 위해 모든 수단을 동원했다. 이런 분위기에서 7월 24일부터 최소 일주일간 깨끗한 검지가 초래할 시선과 압력은 누구도 감당할 수 없는 것이 되었다.

그러나 기표소는 비밀이 보장되는 공간이기 때문에 인민당 정부에 적극적으로 반대하는 유권자라면 무효표 운동에 동참하는 것도 불가능하지 않았다. 그럼에도 불구하고 무효표는 440,154표(5.36%)에 그쳤고 이는 2018년 총선의 8.59%에 비해 오히려 감소한 수치다. 무효표 운동 실패의 최대 수혜자는 훈신뻬이다. 2018년 5.89% 득표에 그치며 소멸 직전까지 갔던 훈신뻬은 8.72%로 득표율을 끌어올리며 5석을 확보하고 극적으로 소생했다. 2021년 말 라나룻(Ranariddh) 왕자 사망 이후 짜끄라웃(Chakravuth) 왕자가 훈신뻬 재건에 나서 결국 의석을 확보하는 수준으로까지 회복하는 데 성공했다. 쏫불당, 즉 과거 삼랑시당의 뿌리가 훈신뻬이었으니 쏫불당 지지자들이 차선책으로 훈신뻬을 선택한 것은 자연스러운 결과라 할 수 있다. 무엇보다도 중요한 것은 무효표가 5.36%에 그쳤다는 사실이며 과거 구국당을 지지했던 유권자들 다수가 구국당을 포기한 것으로 해석되어야 할 것이다.

인민당은 6,398,311표를 얻어 77.89%의 득표율을 기록했다. 이는 2018년 총선의 76.85% 대비 1%포인트 이상 증가한 것이다. 사실 일곱 차례 총선을 치르는 동안 인민당 지지율은 삼랑시당과 인권당이 구국당으로 통합해서 도전했던 2013년 총선을 제외하고 꾸준히 상승세를 이어왔다. 특히 인민당을 지지하지 않는 유권자들은 선택지가 제거된 2018년 총선에서 대거 인민당 지지로 선회했고, 그 추세가 2023년 총선에서 반복된 것이다.

〈표1〉 인민당 역대 총선 득표율

연도	1993	1998	2003	2008	2013	2018	2023
득표율	38.23	41.42	47.35	58.11	48.83	76.78	77.89

이러한 현상은 대세에 대한 승복과 편승 효과로 설명할 수 있다. 대안이 사라진 상황에서 적극적인 저항을 선택하기에 충분한 명분과 사유가 없다면 대세 편승은 그리 어려운 선택이 아니다. 특히 저항의 대가가 크고 전향에 대한 보상도 크다면 더욱 그러하다. 인민당 정부는 집요하고도 치밀하게 반대

자들을 탄압하는 한편 전향자들에게는 큰 보상을 제공하며 반대 세력을 와해시키는 전략에 주력해왔고, 총선을 통해 그 효과는 확인되었다. 2023년 총선을 앞두고도 수개월 전부터 야당 탈당, 인민당 입당 사례들이 줄을 이었다. 전향자들에게는 반드시 보상이 주어진다. 훈 쎌 총리는 인민당은 삼 랑시를 제외하고 누구든지 환영한다고 수시로 공언한다. 최근 사례를 하나 소개하자면 다음과 같다. 한국에서 반정부 활동을 이끌었던 임 시난(Yim Sinan)은 총선 3개월 전 인민당 지지로 전향하면서 노동부 차차관보(Undersecretary of State)로 임명되었고 총선 직후 차차관(Secretary of State)으로 승진했다.

전향에 필요한 명분은 인민당이 제공한다. 발전과 평화의 수사는 모든 매체를 동원해 무한 반복된다. 성장과 발전은 모두가 체험하는 것이며 그 성과를 인민당 정부에서 분리하는 것은 불가능하기에 발전의 수사는 인민당 지지에 충분한 명분을 제공한다. 인민당 정부가 특히 강조하는 것은 산티피엠포, 즉 평화다. 캄보디아에서 평화라는 단어는 전쟁과 죽음의 부재를 가리키며 그것은 곧 민주 깎뿌찌어의 종식, 그리고 그 끔찍했던 시대를 끝낸 인민당과 베트남의 공로를 함축한다. 이는 반 베트남 정서에 의존하는 반대 세력은 캄보디아를 평화가 실종된 과거로 회귀시킬 것이며 인민당만이 이를 막을 수 있다는 논리로 이어진다. 각종 행사와 저작물이 이 산티피엠포의 수사를 재현하며 기억의 정치를 구현한다.

77.89%의 득표율은 이렇게 구축된 것이며 인민당에 대한 유권자들의 압도적인 지지는 부인할 수 없는 사실이다. 압도적 지지 위에 구축된 권위주의 체제가 그리 특별하거나 불가능한 현상은 아니다. 2023년 총선을 통해 캄보디아 정치체제에 관해 가장 주목해야 할 점은 인민당 정부의 권위주의적 속성이 아니라 인민당 일당지배체제의 불가해성이다.

5. 의사민주주의의 고착화

(1) 선거권위주의와 입법독재

훈 쎌 가문이 지배하는 인민당은 영구집권을 추구하고 있으며, 그 수단으로 선거를 활용한다. 선거에서의 승리는 정통성과 합법성을 부여하며 통치 비용을 최소화할 뿐만 아니라 입법 권력을 이용해 비판을 제거하고 경쟁자를 제거함으로써 차기 선거에서의 승리를 보장한다.

선거권위주의체제로 지칭할 수 있는 이 기제는 2017년 구국당 강제 해산에서부터 시작되었다. 2017년 지방선거에서 구국당이 43.83%를 득표하며 50.76%를 얻은 인민당을 위협하자 인민당은 선거법을 개정해 구국당을 해산한 후 2018년 총선을 경쟁 없는 선거로 만들어 125석 전체를 석권했다. 입법 권력을 독점한 인민당은 차기 선거 승리에 필요하다고 판단되는 모든 조치를 법제화했다. 2022년 지방선거에서 쏫불당이 22.2%를 득표하며 급부상했다. 인민당 계산으로는 총선에서 최소 20석을 확보할 수 있는 득표율이었다. 그러던 차에 선관위에서 쏫불당의 선거 참여를 불허한 것이다. 쏫불당에 정당 등록증 원본이 없다는 사실을 인민당이 사전에 인지하고 기획한 것인지 아니면 쏫불당을 제거할 명분을 찾고 있던 훈 쎌 정부에게 우연히 찾아온 횡재인지 단정하기는 어렵다. 어쨌든 정당 등록

중 원본이 없는 촛불당은 총선에서 배제되었고, 결과적으로 인민당은 안정적인 입법 권력을 다시 확보할 수 있게 되었다. 촛불당이 배제된 후 무효표 운동이 전개되자 인민당은 7월 초 선거 직전에 선거법을 개정해 무효표 선동죄를 추가한 후 바로 무효표 운동에 가담한 인사들을 색출하는 작업에 나섰다. 아울러 미투표자에 대해 추후 총선 2회 피선거권을 박탈한다는 조항도 추가했다. 7월 17일 선관위는 선거법 개정안에 의거해 삼 랑시를 포함한 전 구국당 인사 17명에 대해 무효표 선동 혐의로 피선거권 20년 정지를 명령했다. 선거가 끝난 후에도 무효표 운동에 대한 추적, 색출 작업을 벌여 선관위는 해외 거주 활동가 21명에 대해 같은 혐의로 피선거권 20년 정지를 명령했다. 경찰은 무효표 선동 혐의로 국내 거주자 44명을 공개 수배하고 검거에 나섰다.

영구집권을 위한 입법 권력 행사는 언론법과 시민사회단체법에서도 위력을 발휘한다. [언론법을 통한 언론 탄압 사례] [통신법을 통한 개인 미디어 단속 사례] [LANGO와 시민단체 활동 위축] 모두 인민당 정부에 대한 비판을 제거하기 위한 입법과 집행이다.

(2) 합법적 의사민주주의

인민당 정부의 권위주의적 지배는 모두 입법 권력이 제공하는 합법성을 획득한다. 모든 비민주적이고 반인권적인 행위가 법의 테두리 내에서 이뤄지며, 원초적 권위주의체제에서 빈번히 행사되는 초법적, 탈법적 지배는 불필요하다. 요컨대 인민당 정부는 항상 합법적이다. 명백히 비민주적이고 반인권적인 행태에 대한 내외부의 비판과 제재도 이 형식적 합법성의 논리를 넘지 못한다. 총선 참여 불가 통보를 받은 후 촛불당은 뻔한 결론이 예상되는 헌법위원회 재심을 청구하는 것 외에는 아무것도 없었다.

이러한 형식적 합법성을 격파하는 방법은 선거 승리 혹은 혁명적 전환뿐이다. 입법 권력을 장악한 안정적인 선거권위주의체제에서 선거를 통해 그 체제를 무너뜨리는 것은 실현 가능성이 지극히 낮다. 선거를 통한 권력 교체 가능성이 보인다면 체제는 입법을 통해 그 가능성을 제거하기 때문이다. 혁명적 전환의 가능성도 마찬가지다. 77.89%가 지지하는 체제를 전복하기 위해서는 그야말로 비상한 상황이 전제되어야 하기 때문이다. 2023년 캄보디아 총선은 인민당 영구집권을 향한 선거권위주의체제 궤도를 완성한 선거가 되었다. 이제 캄보디아는 전형적인 의사민주주의로 고착되어 장기간 지속할 것이다.

