

ISSN 1229-6899

# 동남아시아연구

The Southeast Asian Review

Volume 33 Number 4 (November 2023)

33권 4호 (2023년 11월)

한국동남아학회 KOREAN ASSOCIATION  
OF SOUTHEAST ASIAN STUDIES

이 학술지는 2023년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 학술지 지원사업 지원을 받아  
발간되었음(NRF-2023S1A8A1097127)

## 차례

### ■ 일반논문

- 캄보디아 노사관계 제도의 구축과 국제 사회의 개입:  
성과와 한계를 중심으로 ..... 박진영 ..... 1
- 미얀마 군부의 외교정책 변화 수준과 전망:  
중국과 러시아 사이에서 ..... 장준영 ..... 43
- 태국의 세대 정치:  
세대의 차이와 유권자의 정치적 관심 ..... 이정우 ..... 85
- Early Penang Mission Works by the London Missionary Society  
in the 19th Century: Focused on Chinese Migrants  
..... Young Mook CHO ..... 123
- 인도네시아 전통시대의 조상숭배와 신분 제도 연구:  
동부 지역을 중심으로 ..... 송승원 ..... 165
- 인도네시아 가사노동자 권리보장운동과 제도-타협 실천  
..... 박준영 · 조규린 · 최태수 ..... 201
- 한국 ICT 공적개발원조 사례: 한-인도네시아 ICT 교육 센터  
..... 고영경 ..... 245
- Navigating the Hydroelectric Dam Disputes in the Mekong River:  
A Psychological Game Theory Analysis  
..... Yujin GUM · Chong-Sup KIM ..... 279
- Tourists' Perceptions towards Smart Tourism Applications in  
Bangkok, Thailand: An Exploratory Study  
..... Wikanda BOONMA · Hyunmi JANG ..... 323

■ 서평

- 이동하는 영웅과 자고들이 쌓아 올린 역사들 ..... 송 승 원 ..... 357
- 개혁 이후 전진과 도전:  
인도네시아의 열 두 가지 이야기 ..... 김 진 오 ..... 361
- 13개 도시들의 유래를 통한 동남아시아 이해 ..... 조 영 목 ..... 371

■ 참관기

- 교토대동남아지역연구소-한국동남아학회 공동학술대회 2023  
..... 전 제 성 ..... 379
- 인도네시아의 국가 이념이 한국 사회에 시사하는 점:  
『뺨짜실라: 인도네시아에서 세계를 위해』 한국어판 출판기념회 참  
관기 ..... 박 희 철 ..... 389
- 동남아시아 영화의 잠재력과 과제:  
2022 및 2023 부산국제영화제 리뷰 ..... 부 경 환 ..... 399

## Contents

### ■ Articles

- Building Cambodian Industrial Relations Systems and the Intervention of the International Actors: Achievements and Limitations ..... Jinyoung PARK ..... 1
- Changing Level of Diplomacy and Prospect of the Myanmar Military Junta's Foreign Policy: Between China and Russia ..... Jun Young JANG ..... 43
- Politics of Generation in Thailand: Generational Differences and Voter's Political Interest ..... Jeongwoo LEE ..... 85
- Early Penang Mission Works by the London Missionary Society in the 19th Century: Focused on Chinese Migrants ..... Young Mook CHO ..... 123
- A Study of Ancestor Worship and Social Divisions in the Pre-modern Indonesia: Focusing on Its Eastern Part ..... Seung-won SONG ..... 165
- Indonesian Domestic Workers' Rights Advocacy Movement and Institutional Compromise Practice ..... Junyoung PARK · Kyulin CHO · Taesoo CHOI ..... 201
- Korean ICT Official Development Assistance (ODA): A Case Study of the Korea-Indonesia ICT Training Center ..... Young Kyung KO ..... 245
- Navigating the Hydroelectric Dam Disputes in the Mekong River: A Psychological Game Theory Analysis ..... Yujin GUM · Chong-Sup KIM ..... 279
- Tourists' Perceptions towards Smart Tourism Applications in Bangkok, Thailand: An Exploratory Study ..... Wikanda BOONMA · Hyunmi JANG ..... 323

■ **Book Review**

- The Histories Constructed by the Mobile Heroes and the Jagos.  
..... Seung-won SONG ..... 357
- Ongoing Progress and Challenges after Reformasi:  
12 Stories of Indonesia ..... JinoH KIM ..... 361
- Understanding Southeast Asia by exploring origins of 13 cities  
..... IYoung Mook CHO ..... 371

■ **Reports**

- CSEAS-KASEAS Joint Conference 2023:  
Participation and Reflection ..... Je Seong JEON ..... 379
- Implications of Indonesia's national ideology to Korean society:  
*Pancasila: Dari Indonesia untuk Dunia* Korean version book  
launching and discussion seminar report  
..... Heecheol PARK ..... 389
- A Review of Southeast Asian Films at the 27th and 28th  
Busan International Film Festival ..... Kyunghwan BOO ..... 399

## 캄보디아 노사관계 제도의 구축과 국제 사회의 개입: 성과와 한계를 중심으로\*

박진영\*\*

### 국문초록

캄보디아의 노사관계 제도는 국제 사회, 특히 미국과 ILO의 적극적 개입을 통해 2000년대 초반 작업장 모니터링 프로그램과 노동중재위원회를 두 축으로 형성되었다. 국제사회의 지속적 지원은 두 제도의 영향력을 지속시켜 왔으며, 캄보디아 정부의 소극적 노동 정책을 배경으로 노사관계 제도는 나름의 균형을 유지하며 운영되어 왔다. 그러나 최근 캄보디아 정부는 적극적 노동 정책으로 선회하였고 이는 중재위원회의 역할과 위상을 약화시킴으로써 그간 유지되어 왔던 제도적 균형에 균열을 일으켰다. 이는 2013/14년 최저임금 인상을 요구하는 대규모 시위에 위기의식을 느낀 정부가 유인과 통제의 노동 정책으로 전환하여 온정주의적인 정책을 적극 도입하여 노동자들의 지지와 지원을 끌어내는 한편, 노동조합의 활동을 위축시키기 위해서 노동조합법을 도입하는 등 노동운동에 대한 공세적인 통제를 실시하고 있기 때문이다. 이와 함께 최저임금도 급격하게 인상시키는데 이는 온정주의 정책의 결과이자 동시에 노동자들의 집단적인 압력이 이루어낸 성과이기도 하다. 캄보디아의 사례는 국제 행위자의 개입을 통한 제도 구축의 성과와 한계를 보여줌과 동시에 노동조건 개선을 위해 국내 행위자인 노동자/노조의 역량을 키우는 것에 보다 많은 관심을 기울일 필요가 있음을 제시하고 있다.

**주제어:** 캄보디아, 노사관계, 노동 정치, 최저임금, 노동중재위원회, 노동운동, 국제 행위자

\* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2022S1A5C2A01092544).  
\*\* 전북대학교 동남아연구소 전임연구원. jinipa2014@gmail.com

## I. 들어가며

1990년대 초반까지 내전으로 초토화된 캄보디아의 경제, 정치, 사회적 재건 과정은 국제적 관심사였다. 선거를 통한 정치의 정상화와 법 정비를 비롯한 국가 제도의 복구 및 구축, 경제 발전 전략 수립, 나아가 평화로운 일상의 삶을 복원하고자 하는 노력에 캄보디아 국민들뿐만 아니라 유엔을 비롯한 많은 국제기구들이 개입하였고, 각국 정부는 인적, 물적 자원을 지원했다.

노동법과 관련 제도, 노동 관행을 포함하는 노사관계 제도 구축은 이 과정에서 중요한 일부를 차지하였다. 국가 재건의 중요한 토대인 경제 발전이 노동 문제를 포함한 고용과 밀접하게 연관되어 있기 때문이다. 1990년대 후반 국제 사회의 지원을 통해 만들어진 노동법은 국제 노동 기준을 준수하고 새로 시작되는 노동조합들이 활발하게 활동할 수 있는 기반을 제공하였다. 이 중 캄보디아의 노사관계 제도 형성에 특히 큰 영향을 미쳤던 것은 미국과 국제노동기구(ILO: International Labour Organisation)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), 혹은 제대로 작동하지 않는 정부 기구에 대응하는 “제도적 혁신 (institutional innovations)”(Adler 2007)이라고 까지 여겨져 왔다. 또한 이 두 제도는 캄보디아를 윤리적인 의류제품의 생산지로 브랜드화하는 데 지대한 역할을 하였다. 국제 의류 산업의 생산 구조가 제3세계 노동자들의 저임금과 장시간 노동으로 이루어진다고 비판받고 있는 상황에서, 캄보디아의 의류 산업은 전문적인 역량을 바탕으로 공정한 판결을 내리는 노동중재위원회와 신뢰할만한 국제기구인



ILO가 운영하는 BFC 프로젝트가 있어 노동자의 기본권을 지키고 있다는 일종의 보증이었던 셈이다. 비록 후술할 바와 같이 2005년 이후로 BFC의 효과성에 대한 의문이 제기되기도 하였으나 두 제도는 캄보디아의 노사관계를 규율하는 대표적인 제도로 자리매김했고, 캄보디아의 노사관계는 이를 바탕으로 나름의 균형을 유지해 왔다.

그런데 2010년대 중반 이후로 그 두 축 중 하나인 노동중재위원회의 위상이 급격하게 약화되고 있다. 중재 건수가 급격하게 감소하는 한편 중재위원회의 판결에 대한 불신이 증가하고 있다. 중재위원회가 다룬 중재 건수는 2003년 설립 이후 2014년에는 361건까지 이르렀으나 2017년 50건으로 감소한 것을 시작으로 급격하게 감소하였고 현재까지도 회복되지 않고 있다. 또한 중재위원회의 기존 판결을 뒤집는 정부의 노동법 해석을 아무런 논쟁 없이 그대로 받아들임으로써 중재위원회의 전문성과 독립성에 의문이 제기되고 있는 상황이다.

그간 노사관계 제도의 중심축 역할을 하던 제도의 약화는 캄보디아 노사관계 제도의 변화뿐만 아니라 나아가 전체 노사관계가 중대하게 재편되고 있음을 드러내는 것으로 볼 수 있다. 본 논문에서는 중재위원회의 역할 변화를 중심으로 검토하면서, 국제사회, 특히 미국과 ILO가 캄보디아의 노사관계 제도 구축에 어떻게 영향을 미쳤으며, 현재 일어나고 있는 변화의 원인과 추이는 무엇인지를 살펴보고자 한다. 이를 통해 본 연구는 국제사회가 일국의 노사관계 제도 발달에 미치는 영향의 성과와 한계에 대해 분석할 것이다.

## II. 노사관계 제도와 국제 사회의 역할

노사관계를 가장 단순하게 정의하면 고용주와 임금 노동자의 관

계이다. 18세기 산업화를 거치면서 시작된 고용-노동의 관계에 대한 관심은 노조를 통한 노동자들의 집단행동과 단체 협상을 통해 가혹한 노동조건을 해결하는 것에서 출발하였다(Webb and Webb 1897). 이후 노사관계 학자들은 노사관계를 노동조합이나 단체협상 뿐만 아니라 보다 폭넓게 하나의 시스템으로 규정한다. 시스템으로서의 노사 관계에는 세 행위자, 즉 정부, 고용주와 그를 대표단체, 노동자와 그를 대표하는 단체, 즉 노조가 있다고 전제한다. 이들 행위자들이 서로 상호작용하면서 각각 사회 안정, 이윤 추구, 임금 인상이라는 자신의 이해를 추구하는 과정에서 법, 규칙, 규범, 행위들을 만들어 간다는 것이다(Dunlop 1993).

이러한 기존의 노사관계 이론은 노사관계를 국내 행위자들에 의한 국내적 사안으로만 간주하고 함으로써 전방위적으로 나타나고 있는 세계화의 영향이 노사관계에 미치는 영향을 적절하게 분석하지 못하고 있다. 이에 일군의 연구자들은 국제적 행위자 연구를 통해 노사관계 이론을 확장시키고자 노력해 왔다. 다국적 기업의 소재 국가에 따른 노사관계 전략, 국제적 행위자들에 의해 구축되는 국제적 노사 관계에 대해 탐색하는 연구 등은 이러한 노력의 일환이다. (Kaufman 2004; Lakhani et al. 2013; Gumbrell-McCormick 2008). 그러나 이들 연구 역시도 국내적 노사관계와 국제적 행위자를 별개로 보아 이 둘 사이의 상호작용에는 주의를 기울이지 못하고 있다(Park 2021).

국제 행위자가 일국의 노사관계에 미치는 영향에 대해 연구한 것은 주로 노동 문제에 관심을 둔 학자들이었다. 이들은 국제 행위자가 국내 노동 조건 개선에 어떻게 영향을 미칠 수 있을 것인가를 집중적으로 탐구하였다. 이는 특히 세계화에 영향에 따라 변화된 생산과 노동 환경과 관련이 있다. 캄보디아를 포함한 신흥 공업국이 세계화를 통해 구축된 국제 공급망(global supply chains)에 참여함으로써

경제 개발을 이루고자 할 때 국제 생산 네트워크를 주도하는 국제 브랜드와 다국적 기업들의 영향력을 무시할 수 없고, 이는 사업장의 노동 관행 나아가 노사 관계에도 영향을 미치게 된다는 것이다(Park 2021). 즉, 북반구의 다국적 기업이 남반구의 노동력을 이용해 공급, 생산을 할 때 북반구의 노동 기준을 남반구에도 적용할 수 있는 가능성이 생기는 것이다. 북반구의 노동조합과 시민사회가 북반구에 소재하는 다국적 기업에 압력을 가해 남반구의 하청업체에서도 국제 노동 기준이 준수되도록 할 수 있는 기회가 만들어진 것이다.

북반구의 브랜드를 위해 남반구의 하청 노동력이 생산하는 구조를 가진 의류 산업은 이러한 국제적 연대 활동의 대표적인 타깃이 되어 왔다. 국제 의류 산업을 단순화해서 보면 최종 바이어인 국제 브랜드, 중간 관리자 역할을 하는 밴더(vender), 생산자인 하청 기업으로 구성된다. 이러한 구성은 국제 의류 산업의 생산 발전 단계에서 만들어졌는데 예를 들어 미국 의류 브랜드들의 하청 공장 역할에서 출발한 동아시아의 홍콩, 한국, 대만의 의류 기업들은 더 낮은 임금과 더 많은 수출 쿼터를 위해 캄보디아를 비롯한 동남아시아에 하청 공장을 세우거나 하청 계약을 통해 기존의 국제 바이어를 위해 생산하는 방식으로 역할을 변화시켜 왔다(Gereffi 1994). 국제 의류 산업의 구조에서 하청기업의 노동 관행에 미치는 영향과 관련하여 주목을 받아 왔던 것은 최종 바이어인 국제 의류 브랜드들이다.

서구 시민 사회는 1960년대부터 기업도 사회 구성원이므로 그들이 가진 사회적 책임을 다해야 한다는 요구를 해 왔고 이러한 압력은 기업의 사회적 책임 프로그램들(CSR: corporate social responsibilities)의 발전으로 이어졌다(Carroll 1999). CSR 프로그램들은 국제 공급 네트워크를 통해 생산, 판매되는 국제 의류 산업에서 특히 주목받았는데, 국제 의류 브랜드들이 사회적 책임 프로그램을 통해 그들의 하청을 받는 공장에 고용된 노동자들의 노동조건을 개

선할 수 있는가에 연구자들의 관심이 집중되었다. 또한 국제 생산망의 말단에 속한 남반구 노동자들과 노조를 지원하고자 하는 북반구의 노조와 시민단체들이 압력을 행사함으로써 이러한 브랜드들에 미치는 영향에 대한 연구도 다수 진행되어 왔다(Campbell 2006; Carroll and Shabana 2010; Fransen and Brian 2012; Anner and Evans 2004; Anner 2007).

이러한 측면에서 국제 사회가 캄보디아 의류 산업 노동권 향상에 적극적으로 개입했던 사례는 많은 연구자들의 관심을 받아 왔다. 캄보디아는 값싼 노동력을 기반으로 의류산업의 국제 공급망의 말단에 참여함으로써 내전으로 초토화된 사회를 재건하고 경제발전을 이루고자 하였다. 이 과정에서 앞서 언급한 바와 같이 국제사회가 깊숙이 개입하였고, 새로운 제도의 구축은 그 결과물 중 하나였다. 특히 연구자들의 관심은 의류산업 작업장 모니터링 프로젝트인 Better Factories Cambodia(BFC)와 노동중재위원회(Arbitration Council)에 집중되었다. 이 제도들이 노동 조건을 개선했는가에 대해서 연구자들의 평가는 일부 엇갈리는 부분이 있기는 하나 대체로 긍정적이었다(Kolben 2004; Polaski 2006; Wetterberg 2011). 부정적인 비판은 주로 BFC를 향한 것으로, BFC와 연계되어 있던 미국 시장으로의 수출 쿼터가 2005년 중단된 뒤 효과적 제재 수단을 잃었다는 점, 정보 공개에 제약을 둔다는 점, 노동자들의 목소리를 제대로 반영하지 못하고 있다는 점, 노동 기본권 중 결사의 자유를 개선하지 못한 점 등이었다(Arnold 2013; Stanford Clinic & WRC 2013; Solidar 2020). 이러한 한계에도 불구하고 BFC가 전반적인 노동 조건을 개선해 왔다는 것에 대해서는 캄보디아 현지의 노조 활동가들 역시도 동의하고 있는 점이었다(CLEC & CCC 2012).

그러나 이러한 연구들은 BFC를 통한 노동 조건 개선에 집중되어 있으며, 노사관계 제도의 다른 한 축인 중재위원회에 대한 연구는

상대적으로 많지 않은 편이다. 또한 중재위원회에 대한 기존 연구의 대다수는 대안적 분쟁 조정 기구(ADR: Alternative Dispute Resolution)로서의 역할이나 기능에 집중되어 있는데 이는 주로 미국 법학자들의 ADR 시스템의 해외 적용에 대한 관심에서 출발한다 (Zack 2009; Paffarini 2016; Ponak and Teras 2016).

이러한 연구들은 국제 행위자가 노사관계 제도에 미치는 영향과 국내 행위자의 대응, 그리고 그에 따른 제도의 변화에 대한 연구로까지 이어지지 않고 있다. 세계화로 인한 생산과 시장의 세계적 통합은 각국의 노사관계도 영향을 미칠 가능성이 크지만 이에 대한 본격적인 연구는 아직은 많지 않다. 본 연구는 캄보디아의 사례를 통해 국제 행위자가 캄보디아의 노사관계 제도 구축에 어떻게 영향을 미쳤으며, 현재 일어나고 있는 변화의 원인과 현 상황을 살펴봄으로써 무엇인지를 살펴봄으로써, 국제 사회가 일국의 제도 발달에 미치는 영향의 성과와 한계, 그리고 국내 행위자의 역할에 대해 분석해 보고자 한다.

### Ⅲ. 캄보디아 노사관계 제도의 구축과 변화

#### 1. 노사관계 제도의 구축 과정

앞서 간략하게 언급한 바와 같이 국제사회가 캄보디아 노사관계 제도의 구축에 개입하게 된 배경에는 캄보디아가 처한 역사적 특수성과 아울러 세계화를 통한 생산 체계의 국제적 통합이라는 국제적 상황이 동시에 영향을 미쳤다. 우선 1970년대부터 1990년대 초반까지 지속된 캄보디아의 내전이 1991년 파리 평화 협정을 통해 종식된 이후 그 복구 과정을 국제사회가 재원과 인적 지원을 통해 주도하였

고 제도의 정비 역시도 그 일부였다(Ear 2009). 이는 부분적으로는 내전으로 인한 캄보디아의 인적, 물질 손실의 결과이기도 하였다. 20여 년간 지속된 내전은 캄보디아 사회를 완전히 파괴시키다시피 했는데, 인구의 1/3이 사망했다고 추정되며 특히 크메르루주에 의해 인민의 적으로 지목되었던 지식인층의 대다수는 사망하거나 도피하여 인적 자원의 손실이 컸다. 단적인 예로, 1979년 베트남이 크메르루주를 수도 프놈펜에서 국경지역으로 밀어냈을 때, 캄보디아의 수도 프놈펜 내에 생존해 있던 법대 졸업생이 10명에 불과했다는 기록이 있을 정도였다(Hall 2000: 120). 또한 1979년 크메르루주를 국경지역으로 밀어낸 베트남이 그 후 10년 간 캄보디아를 실질 통치하면서 구축한 사회주의에 기반을 둔 경제와 제도를 시장경제로 전환하는 과정을 거치면서 유럽과 미국 등 서방 세계의 영향력이 지대해질 수밖에 없었다(Adler and Woolcock 2009; Un 2009).

이 당시 국제 사회의 주도 하에 제정된 법과 제도들은 국제법들을 준거로 하고 있으며 특히 노동 관련법들은 국제 노동 기준에 따르고 있다. 이를 단적으로 보여준 것이 국제연합 캄보디아과도행정기구(UNTAC: United Nations Transitional Authority in Cambodia)가 실질적인 정부 역할을 하던 1993년에 제정된 헌법이다. 헌법에는 고용을 선택할 권리, 동일노동 동일임금, 가사노동과 임금노동의 동일가치, 노조 설립과 파업의 권리, 임신부에 대한 고용 차별 금지와 출산 휴가의 권리가 명시되어 있다. 노사관계를 보다 직접적으로 규율하는 노동법은 1997년 제정되었는데 국제노동기구와 미국 노동조합의 영향이 크게 작용하였다(Adler and Woolcock 2009; Ear 2009). 이 법은 임금, 노동시간, 휴가, 보건, 해고, 노동조합과 단체 행동, 노조 분쟁 해결 체계 등을 다루고 있다.

국내적 요인과 함께 세계화라는 국제적 요인은 캄보디아 노사관계에 국제 행위자가 영향력을 행사할 수 있는 환경을 제공하였다.

이는 캄보디아가 국제 의류 산업의 공급망에 참여함으로써 경제를 발전시키겠다는 전략을 잡았기 때문이다. 내전으로 인해 초토화된 산업 기반 및 인적 자원의 대량 손실, 풍부하지 못한 천연자원 등의 조건에서 캄보디아의 선택지는 그다지 많지 않았다. 미숙련의, 풍부한 젊은 노동력을 기반으로 노동집약적인 의류, 봉제업을 중심으로 한 수출 지향적 산업화로 방향을 잡은 것이다.

이렇게 시작된 캄보디아의 의류 산업은 국제 브랜드들을 위한 하청 생산 위주의 의류 산업을 중심으로 급격하게 성장한다. 1995년 20개에 불과하던 의류 공장은 대만, 홍콩, 말레이시아, 싱가포르, 한국 자본을 바탕으로 한 공장 설립을 통해 2000년에 190개, 2017년에 660여개로 증가하였다. COVID-19 직전인 2019년 정부 등록 의류 수출 기업은 574개로 621,000명을 고용하였다(BFC 2020). 의류 산업은 캄보디아 수출액의 70%를 차지하면서 캄보디아 경제 발달에 견인차 역할을 해 왔다. 이에 힘입어 캄보디아 경제는 1994년~2015년 간 평균 7.6% 성장하여 세계 6위의 경제 성장률을 기록하였으며, 2016년 최빈국에서 벗어나 세계은행 기준 하위중소득국으로 상승하였다(World Bank 2017).

산업화 초기 미국과 유럽의 지원은 캄보디아 의류 산업 발전에 중요한 역할을 하였다. 이들이 부여한 관세 혜택은 의류산업 발전을 지원하였다. 유럽연합은 2001년 무기를 제외한 모든 상품 ‘Everything But Arms(EBA)’에 대해 무관세혜택을 부여함으로써 캄보디아 의류 산업의 가격 경쟁력을 지원하였다. 미국은 일반특혜관세제도 the Generalized System of Preference를 통해 무관세 혜택을 부여하는 것에서 더 나아가 캄보디아 의류 산업에 우호적인 무역협정을 통해 의류 산업의 발전에 지대한 영향을 미쳤다. 1999년 체결된 미-캄보디아 섬유 의류 무역 협정(the US-Cambodia Textile and Apparel Trade Agreement)은 의류 공장에서의 노동 조건이 개선될

경우 미국 의류 시장의 쿼터를 늘려주는 조항을 포함하고 있었다. 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 하였던 것이다.

미국의 이러한 개입은 당시 미국 정부의 정책 방향 및 정치 상황과 크게 관련이 있다. 당시 클린턴 대통령은 세계화를 통한 자유 무역을 강력하게 추진하였다. 그러나 미국의 노동조합은 자유 무역 정책이 남반구 국가들의 저임금 노동력과 경쟁하게 함으로써 미국의 제조업 일자리를 없앨 것이라고 우려를 표명하였다. 노동조합을 설득하기 위해 자유무역이 경제 성장뿐만 아니라 남반구 국가들의 노동권 보호도 가능하게 할 수 있다는 사례가 필요했던 클린턴 행정부는 캄보디아를 선택하고 이 나라를 우수 사례로 만들기 위해 다양한 지원을 아끼지 않았고 그 결과물이 미-캄 섬유무역협정이었던 것이다(Arnold and Shih 2010; Kolben 2004; Polaski 2006; Wetterberg 2011).

무역협정이 규정하는 추가 쿼터를 부여하기 위해서는 노동조건이 개선되었음을 확인해 줄 제도와 이를 운영할 기관이 필요했다. 그러나 캄보디아 정부의 약한 행정력과 심각한 부패로 인해 그 역할을 제대로 수행할 것이라고 기대하기 어렵다고 판단한 미국 정부는 ILO에게 개입을 요청하였다. 미국의 요구에 부응하기 위한 ILO의 실행의 제도적 결과물이 BFC와 노동중재위원회였다.

BFC는 2001년 ILO의 의류 공장 노동 조건 모니터링 프로젝트(ILO Garment Sector Project)로 시작되었는데, 전술한 바와 같이 그 주요 목적은 노동 조건 개선 여부를 미국 정보에 보고하는 것이었다. 2004년 섬유 쿼터를 규율했던 다자간섬유협정(Multi-Fiber Arrangement) 종료 이후 미국이 더 이상 섬유 쿼터를 부여할 수 없게



되자, 2005년 이후 동 프로그램은 BFC로 이름을 변경하여 국제 의류 브랜드들로 타겟을 바꾸어 이들에게 캄보디아 의류 공장의 노동조건을 모니터한 결과를 제공하는 것으로 현재까지 지속되고 있다. 섬유 쿼터 시스템 종료 이후 동 프로젝트가 노동 조건 개선을 유인할 동력을 잃어 더 이상 유효한 역할을 할 수 없을 것이라는 비관적 시각이 제기되었다. 또한 캄보디아 의류 사업체 고용주 연합은 BFC 프로그램이 노동 기준을 위반한 기업들의 이름을 공표하지 못하도록 하는 로비에 성공하였다. 이러한 관행은 내외의 강력한 비판을 받고 2014년부터 철회되었다(Stanford Clinic & WRC 2013; Carmichael 2013). 그러나 여러 제약들과 한계들에도 불구하고 캄보디아 의류 산업의 전반적인 노동조건을 개선해 왔으며 특히 아동노동, 모성보호, 차별 개선 등에서 성과가 있었다는 평가를 받았다(CLEC & CCC 2012).

한편 노동중재위원회는 빈번하게 발생하는 노사 갈등을 규율할 제도가 필요하다는 미국의 요구에 따라 설립되었다. 2003년 ILO는 오랜 준비 끝에 노사정이 추천한 중재위원 30인으로 구성된 노동중재위원회를 발족시켰다. 이후 노동중재위원회는 BFC와 함께 캄보디아 노사관계에서 중추적 역할을 담당해 왔다.

## 2. 캄보디아 노사관계의 특징

국제 사회의 적극적 개입으로 1990년대 후반부터 2000년대 초반에 걸쳐 구축된 캄보디아의 노사관계 제도는 노동권 보호뿐만 아니라 노동조합의 양적 성장에 기여하였다. 앞서 언급한 바와 같이 국제 노동기준에 준거해 만들어진 노동법은 노동권 보호의 기본 틀을 제공하였고, 이렇게 열린 공간에서 캄보디아 노동조합은 비교적 자유롭게 조직화를 진행하였다.

2013년 이전까지 캄보디아 정부는 소극적 노동 정책을 펼쳤다. 정부의 노동 정책이나 노사관계 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 상태였다. 그러나 노동자들의 대규모 시위가 있고 난 2016년부터 사회보험의 시행되기 시작했고, 2023년 현재 의료보험, 산재, 국민연금까지 확대되고 있다.

그간 캄보디아 정부는 노조가 정권의 안정에 위협이 되었던 몇몇 사례를 제외하고는 직접적으로 노동 문제에 개입하기 보다는 친정부 노조를 통해 노사관계를 안정화시키는 방식을 채택하였다. 캄보디아의 노동조합은 그 정치적 성향에 따라 세 그룹으로 구분되는데 친정부, 친 야당, 그리고 정치 세력으로부터 독립적인 노조가 그것이다. 정부는 친정부 노조의 설립과 운영을 직간접적으로 지원해 왔으며 이러한 상황은 자유로운 노조 설립 분위기와 함께 소규모 노조의 난립으로 이어졌다. 2018년 현재 4,351개의 단위노조, 180개의 연맹 28개의 총연맹이 설립되었다. 이들 노조가 대부분 소규모라는 점은 600여개의 의류 산업 공장에 3,000여개의 노조가 존재한다는 점에서 특히 분명하게 드러난다. 이들 노조의 대다수가 친정부 그룹에 속하며 친 야당이나 독립 노조 그룹에 속하는 노조 연맹은 극소수에 불과하다. 친정부 노조의 지도자들에게는 정부에서 노동부 자문위원이라는 직책이 부여되며, 비공식적으로 재정지원도 이루어진다(노조 관계자 인터뷰, 2018년 11월). 또한 친정부 노조의 경우 여타의 노조들에 비해 파업의 빈도가 현저하게 낮다(Nuon and Serrano 2018).

캄보디아 정부가 소극적 노동 정책을 펼치는 동안 노동 조건을 모니터링하고 분쟁을 조정하는 역할을 담당했던 것은 비국가 기구인

BFC와 노동중재위원회였다. 두 제도는 설립 과정과 그 이후의 재정과 운영의 측면에서 캄보디아 정부로부터 독립적으로 존재해 왔다. 2019년 이전까지는 미국과 스웨덴 등 해외 정부와 국제 의류 브랜드가 두 기관의 대부분의 예산을 지원해 왔다. BFC는 ILO가 운영하고 노동중재위원회는 비정부기구인 노동중재위원회재단(Arbitration Council Foundation)이 운영해 왔다.

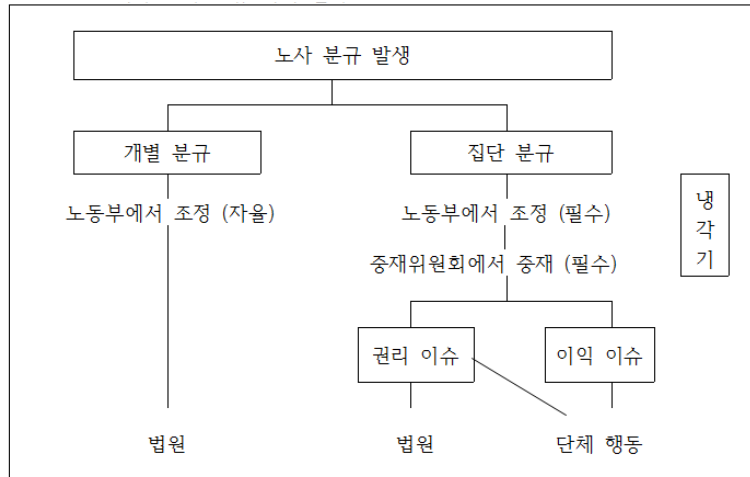
#### IV. 노동중재위원회의 역할과 변화

##### 1. 노사관계에서 노동중재위원회의 역할

캄보디아의 노사분규 조정 제도는 노동중재위원회가 도입되면서 작업장 단위의 협상(negotiation), 노동부에서의 조정(conciliation), 노동중재위원회에서의 중재(arbitration)의 세 단계 구성을 갖추게 되었다.

노동중재위원회는 노사분규를 다루는데 있어 가장 중요한 역할을 하고 있는 것으로 여겨져 왔다. 이들은 공신력과 중립성, 그리고 전문성을 갖춘 기구로 노사 양측에서 높은 신뢰를 받아 왔다. 이는 부패가 만연한 것으로 비판받고 있는 캄보디아 공공 기관에서 극히 예외적인 사례로 받아들여졌다. 특히 사법부가 노동 문제나 노동법에 대한 이해도가 낮고, 사법부에 대한 불신이 만연하여 법정 밖에서 이루어지는 거래가 판결을 결정한다는 의심을 받고 있는 상황에서 노동중재위원회는 노사 분쟁 조정에서 믿을 만한 판결자로서 역할 해왔다(노동법 전문가 인터뷰, 2023년 7월).

<그림 1> 캄보디아의 노사분규 조정과 중재 과정



출처: ADB and ILO(2015: 76)에서 재구성.

그러나 노동중재위원회의 판결 자체는 집행력을 가지지 못한다. 판결 결과는 분쟁 당사자 양측 모두가 동의하는 경우에만 법률적인 구속력을 가지기 때문이다. 이러한 측면에서는 그 영향력이 제한적이기는 하나, 노동조합은 중재 결과를 법률 이외의 방법으로 적극적으로 활용해 왔다. 노동자들은 중재위원회의 판결(주로 노동자들에게 우호적인)을 국제 캠페인에 적극 활용해 왔다. 이는 소규모 노조의 난립으로 인해 협상력이 약한 캄보디아 노동조합에 주요한 전략이기도 했다. 캄보디아 노동조합은 우호적인 판결을 근거로 국제 노동조합과 시민사회에 연대를 호소하고, 다국적 의류 브랜드인 바이어들에게 자신들의 고용주인 하청기업에 압력을 행사해 노동 기준을 준수하도록 요구하였다.

국제 행위자의 역할을 이용하는 캄보디아 노동조합의 협상 전략에서 노동중재위원회의 존재와 그들의 판결은 매우 중요한 역할을 차지해 왔다. 이는 국제 브랜드들 역시도 노동중재위원회를 신뢰하

기 때문에 가능한 것이기도 했다. 현지에서 만난 한 유럽 의류 브랜드 관계자는 “노동중재위원회의 판결이 있으면 우리는 반드시 그것을 존중하며 우리 파트너(하청기업)들도 이를 따르도록 한다”고 말하였다. 캄보디아 노조 간부 역시도 중재위원회의 판결 없이는 국제 브랜드들을 압박하여 하청 기업으로 하여금 노동법을 준수하도록 하는 것이 거의 불가능하다고 말하기도 했다. 이는 특히 캄보디아 정부의 미약한 행정력과 현장에서의 노동법 위반 사례로 인해 발생하는 노사분규 문제를 해결하는 데 가장 효과적인 전략 중 하나로 여겨져 왔음을 보여주는 것이다. 따라서 중재 이전 사업장에서의 협상이나 노동부에서의 조정은 “중재위원회로 가기 위한 다리 역할”로 간주되었다(노조 간부 인터뷰, 2018년 11월). 중재위원회의 결과를 활용하여 국제 브랜드와 국제 노동조합, 해외 소비자 단체에 호소하는 것은 캄보디아 의류공장에서의 노사분규를 해결하는 가장 전형적인 모델이 되어 왔다. 즉, 노동중재위원회가 노동쟁의 해결의 핵심적인 부분 중 하나로 역할 해왔던 것이다.

## 2. 노동중재위원회의 영향력 약화

이처럼 노사관계에서 주요한 위치를 차지했던 중재위원회의 위상이 2010년대 중반부터 변화하기 시작했다. 양적, 질적 측면 모두에서 그 영향력이 감소한 것이다. 우선 중재위원회에 접수된 사례 수가 대폭 감소하였다. 위원회 내부 자료에 따르면 노동중재위원회는 2003년 설립 이후 2016년까지 한 해 평균 190여건의 사례를 다뤘고 특히 2014년과 2015년에는 각각 361건과 338건을 처리하였다. 그러나 2017년부터 접수 사례 수가 급격하게 감소하여 2017년 50건, 2018년 59건이었다가 2019년 117건으로 약간 증가하였으나 2020년 66건, 2021년 44건, 2022년 50건으로 다시 감소한 상황이다(<표 1>

참조).

<표 1> 연도별 노동중재위원회 접수 사례 수(2003~2022)

연도	중재 접수 건수	연도	중재 접수 건수
2003	31	2013	285
2004	114	2014	361
2005	81	2015	338
2006	120	2016	248
2007	148	2017	50
2008	159	2018	59
2009	180	2019	117
2010	145	2020	66
2011	191	2021	44
2012	255	2022	50
총계	<b>3042</b>		

출처: 노동중재위원회 내부 자료

이와 함께 노동중재위원회의 전문성이 흔들리는 상황이 발생하였다. 중재위원회는 그간 노동법의 해석과 적용에 있어 캄보디아 법원보다 더 신뢰를 받아 왔다. 그러나 최근 정부가 위원회의 그간의 판례에 반하는 노동부 지침(instruction)이나 고시(notification)를 하달함으로써 위원회가 노동법을 잘못 해석하고 있는 것으로 만들어 버렸다. 그 예 중 하나가 기한의 정함이 있는 근로, 즉 비정규직 고용의 최대 허용 기한과 관련된 노동법 67조를 둘러싼 해석이었다. 그간 중재위원회는 노동법 67조를 해석하는데 있어, 비정규직으로 2년 이상 고용할 경우 자동으로 기한의 정함이 없는 고용, 즉 정규직으로 전환되는 것으로 판결 내려왔다. 그러나 캄보디아 노동부는 2019년 지침 Instruction 050/19를 통해 이와는 다른 해석을 내놓았다. 즉,

비정규직 고용의 첫 번째 계약은 2년 이상 고용 금지 산정에 포함되지 않으며 재계약에서만 2년 이상 고용 금지가 적용되며 따라서 첫 번째 계약을 2년으로 할 경우 비정규직으로 최대 4년까지 고용하는 것이 가능하다는 지침을 내린 것이다. 이에 대해 중재위원회는 아무런 반박이나 논쟁 없이 조용히 노동부의 지침을 수용하였고, 이에 따라 중재하고 판결을 내리고 있는 상황이다(중재위원회 관계자 인터뷰, 2023년 7월). 이는 판결의 일관성 문제뿐만 아니라 보다 노동법 해석과 적용 관련, 독보적 지위를 인정받아 왔던 위원회의 역할이 부정당하는 상황이 된 것이다.

이와 같이 노동중재위원회의 위상이 급격하게 저하된 데에는 캄보디아 정부의 직간접적인 개입이 크게 영향을 미쳤다. 우선, 노동중재위원회에 접수되는 사례 수 감소가 2016년 도입된 노동조합법과 직접적으로 연관되어 있다는 점은 이를 보다 분명하게 보여주고 있다. 이러한 측면을 이해하기 위해서는 캄보디아 노동법에서의 개별 분쟁과 집단 분쟁에 대한 처리 절차의 차이와 노사분쟁 중 개별 분쟁과 집단 분쟁의 비중의 변화 추이에 대해 살펴볼 필요가 있다.

캄보디아 노동법(제300조~제317조)은 개별 분쟁과 집단 분쟁을 구분하여 정의하고 처리 절차를 달리하고 있다. 개별 분쟁은 사용자와 노동자 개인 혹은 다인과의 사이에서 발생하는 것으로 근로계약서, 단체협상, 노동법의 해석이나 적용과 관련된 분쟁으로 정의한다. 집단 분쟁은 하나 또는 일인 혹은 다인의 사용주와 몇 명의 노동자 간 노동조건, 노동조합의 권리 행사, 사업장 내 노조 인정, 노사관계 등과 관련된 것으로, 기업의 효율적 운영이나 사회 안정을 위태롭게 할 만한 이슈를 둘러싼 분쟁으로 규정된다. 노동부에 접수된 노사분쟁 사례 중 조정 과정에서 합의에 이르지 못할 경우 집단 분쟁만이 노동중재위원회에 중재를 신청할 수 있으며 개별 분쟁은 법원으로 이관된다.

<표 2>는 2014년부터 2022년까지 노동부에 조정을 위해 접수된 총 노사 분쟁 사례 수와 개별 분쟁과 집단 분쟁의 분류 및 그 비중을 제시하고 있다. 이에 따르면 전체 노사 분쟁 사례는 매년 증감을 반복하여 전체 조정 신청 건수는 2015년 1,166건으로 정점을 찍은 후 이후 감소와 증가를 반복해서 보이고 있다. 그런데 이를 개별 분쟁과 집단 분쟁으로 구분하여 볼 경우, 2017년을 기점으로 커다란 변화를 보이고 있다. 집단적 분쟁 비중이 2017년 크게 감소한 후 이전의 비중을 회복하지 못하고 있는 것이다.

<표 2> 노동부 조정 절차에 접수된 노사 분쟁 분류(2014년~2022년)

		2014	2015	2016	2017	2018*	2019	2020	2021*	2022*
개별 분쟁	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 분쟁	합의	307	425	230	56	-	128	156	-	-
	미합의	<b>562</b>	<b>586</b>	<b>406</b>	<b>70</b>	-	<b>123</b>	<b>86</b>	-	-
	무효	6	6	1	1	-	6	5	-	-
	소계	875	1017	637	127	163	257	247	154	225
총 접수 사례	<b>1,070</b>	<b>1,166</b>	<b>853</b>	<b>603</b>	<b>580</b>	<b>828</b>	<b>799</b>	<b>849</b>	<b>906</b>	

출처: 캄보디아 노동부 내부 자료. 필자가 2018년과 2023년 필드워크 동안 해당 업무를 담당하고 있는 노동부 관료와 노동부 공시 자료를 통해 입수한 자료에 근거함.

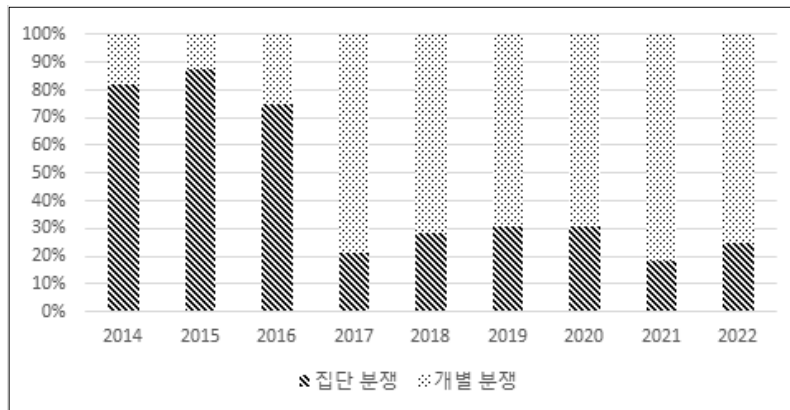
\* 세분화된 자료 없음

<차트 1>에서 보여주고 있는 바와 같이 집단 분쟁으로 분류된 사례는 2016년까지 70~80%에 이르다가 2017년과 2018년에는 각각



21%와 26%로 급격하게 감소하였다. 2020년 30%대로 약간 증가하였으나 2021년, 2022년 18%와 24.8%로 여전히 이전의 집단 사례 비중을 회복하지 못하고 있다.

<차트 1> 노동부 조정 과정 개별-집단 분쟁 비중



출처: 캄보디아 노동부 자료를 바탕으로 재구성

1년 사이에 일어난 이러한 변화를 노사관계의 성숙 등과 같은 환경적인 요인에 따른 자연적 변화라고 보기에는 감소폭이 너무 크다. 그보다는 보다 직접적인 요인이 작용했다고 보는 것이 합리적일 것이다. 우선 노동부 조정 단계에서 많은 사례가 집단적 분쟁이 아닌 개별 분쟁으로 분류되었을 가능성이 있다. 이에 대해 필자와 인터뷰를 했던 당시 조정 업무 담당 공무원 역시 개별 분쟁 사례가 비정상적으로 증가하였다고 인정하고 있었다(조정 담당 공무원 인터뷰, 2018년 12월).

앞서 언급한 바와 같이 2016년 도입된 노동조합법은 이러한 변화에 가장 크게 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 새로운 노조법은 30%를 초과하는 노동자를 조직한 다수 노조만이 노동부에 집단 사례를 위

한 조정 신청을 할 수 있도록 하고 있다. 600여개 사업장에 3,000여개 노동조합이 난립하고 있는 캄보디아의 상황에서 대다수 노조들은 집단적 분류로 조정 신청하기 어려운 상황에 처했다. 노조에 반발에 직면하자 소수 노조들만 존재하고 다수 노조가 없는 사업장의 경우는 30%를 초과하는 노동자들이 지문 날인을 통해 집단적 분류 조정신청을 할 수 있는 예외를 두었다, 그러나 노조의 영향력이 강하지 않을 경우 비조합원인 노동자들을 지문 날인을 하도록 설득하기 쉽지 않은 상황이었다. 또한 노동조합 관계자에 따르면 2016년 노동조합법 이전에는 노조가 개입되어 있는 경우 관련 당사자의 수에 상관없이 통상적으로 집단 분류로 조정을 신청할 수 있었으며 “당연히” 집단적 분류로 간주되었던 노조 간부의 해고 건 조차도 개별 분류로 분류된다고 하였다(노조 간부 인터뷰, 2023년 7월).

이에 따라 작은 노조가 제소한 대다수의 조정 신청이 노동부의 조정 절차를 거치면서 개별 사례로 분류되었으며, 조정 과정에서 개별적 사례로 접수되었다는 것은 조정에서 합의에 이르지 못한다고 해도 노동중재위원회에 접근할 기회가 없음을 의미한다. 이러한 제약에 대한 비판에 직면한 캄보디아 정부는 2021년 노동법을 개정하여 개별 분류도 노동중재위원회에 중재 신청을 할 수 있도록 하였으나 2023년 7월 현재까지도 시행령이 만들어지지 않아 법 시행이 무기한 미뤄지고 있었다.

이는 결과적으로 중재위원회의 중재 사례 축소로 이어졌다. 위 표에서 제시하고 있는 바와 같이 노동중재위원회로 이관 대상이 되는 사례인 미합의 집단 분쟁 사례는 2015년 586건에서 2020년 86건으로 2015년 대비 약 85% 감소하였다. 이 중 중재위원회에 접수된 사례 수는 66건이었다.

### 3. 노동중재위원회와 정부의 개입

새로 도입된 노동조합법의 영향에서 보여주는 바와 같이 노동중재위원회의 약화는 정부의 개입과 밀접하게 연관되어 있다. 실제 정부는 다양한 방법으로 노동중재위원회에 개입하고 영향력을 행사하고자 하였다. 우선 중재위원회의 재정에 캄보디아 정부가 간여하기 시작했다. 그간 해외의 지원으로 운영되었던 중재위원회의 재정에 2019년부터 캄보디아 정부가 예산을 투입하기 시작했다. 이는 2019년 미국 정부가 위원회 예산 지원 중단을 통보하면서 시작되었다. 그간 3년 단위의 프로젝트를 통해 수십만 달러를 지원해 왔던 미국은 방침을 변경하여 지원 중단을 결정하여 위원회 내외에 커다란 충격을 안겼다. 그러한 결정에는 당시 트럼프 행정부 내부의 정치적 상황과 함께 2017년, 2018년에 걸친 중재위원회에 접수된 사례 수의 급격한 감소가 영향을 미쳤을 것으로 중재위원회는 보고 있었다(중재위원회 관계자 인터뷰, 2019년 1월). 그러자 캄보디아 정부가 부족한 재원을 자신들이 충당하겠다고 나섰다. 다양한 통로를 통한 협상을 거쳐 2020년부터 미국 정부의 재정적 지원은 재개되었고, 스웨덴 정부에서도 지원을 받게 되었으나 캄보디아 정부의 예산 투입 역시도 지속되어, 2019년 10%로 시작된 정부의 재정 지원 비중은 2023년 30%까지 증가하였다(Dara 2020; 중재위원회 관계자 인터뷰, 2023년 7월).

둘째, 최근 캄보디아 정부는 중재위원들의 육성 및 교육 훈련을 정부가 직접 담당하겠다고 천명하였다. 2003년 중재위원회가 출범한 시기에 지명된 서른 명의 중재위원들은 이제 곧 은퇴할 시기가 다가오고 있다. 이들이 은퇴한 자리를 채우게 될 차세대 중재위원들을 정부가 육성할 경우 중재위원들이 정부의 입김으로부터 자유로울 수 있을 것인가에 대한 의구심을 불러일으킬 수밖에 없다. 이보다

는 간접적이기는 하나, 그간 공간적으로 독립적으로 존재하던 중재 위원회의 사무실을 정부 소유 건물로 이전하도록 요청하는 것 역시도 정부의 영향력 증대 노력 중 하나로 볼 수 있을 것이다(국제 노동 단체 관계자 인터뷰, 2023년 7월).

셋째, 노동중재위원회를 대체할 제도 구축 시도 역시 그러한 측면에서 이해할 수 있을 것이다. 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 Phnom Penh Post 2018/02/07).

이러한 환경에서 그 동안 독립적으로 운영되었던 노동중재위원회가 캄보디아 정부로부터의 독립성을 지켜낼 수 있을 것인가에 대한 의문이 제기되고 있다. 위원회가 노동법을 해석하고 노사 분쟁을 중재하는데 있어 정부의 눈치를 보지 않고 정당하게 판정을 내릴 수 있을 것인가에 대한 회의적인 시각이 등장하게 된 것이다. 일부 중재위원의 경우 민감한 사례에 대해 기피하고자 하는 경향을 보인다는 의심까지 제기되고 있는 상황이다. 또한 정부의 친정부적인 노동법 해석을 그대로 수용한 것 역시도 향후 위원회가 중립적인 입장을 견

지하지 못할 것이라는 우려어린 시각을 부인하기 어렵게 한다(노조 간부, 국제노동단체 활동가 인터뷰, 2023년 7월).

## V. 캄보디아의 정치상황과 노동 정책

이러한 노동중재위원회의 위상의 변화는 캄보디아 정치상황의 변동과 맞물려 있다. 2013년 노동자의 대규모 시위로 인해 촉발된 정치적 위기를 타파하기 위한 방책으로 캄보디아 정부가 노동 정책을 변화시키는 과정에서 노사관계에서 주요한 역할을 하고 있던 노동중재위원회는 필연적으로 그 영향을 받을 수밖에 없었던 것이다 (Ward and Mouly 2016).

### 1. 2013년 이전의 노동 정책

앞서 언급한 바와 같이, 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 노사관계에 소극적으로 개입하고 있었다.

그러나 이는 캄보디아 정부가 노동운동 및 노동조합에 무한 자유를 허용했다는 의미는 아니었다. 특히 정부는 정권에 도전이 될 만한 사안에 민감하게 반응하여, 노동 이슈가 정치화되거나 노동운동이 정치 세력과 연계될 조짐에 대해서는 공권력을 동원해서라도 막았다. 노동자들의 임금인상과 근로조건 개선 요구가 작업장을 넘어 거리 시위로 이어질 경우 정부는 시위진압 경찰을 동원하여 강경 진압하여 노동 이슈가 정치적 이슈로 확대되는 것을 경계하였다(Voice

of America 2003/11/19). 특히 정부에 도전하는 목소리를 내는 노조 지도자는 폭행당하고, 심지어 목숨을 잃기도 했다(Lawreniuk 2018). 그 가장 극명한 예가 2004년 노동자들의 절대적 지지를 받으면서 빈번하게 거리 시위를 주도하고 최저임금 인상을 주장했던 노조 지도자 체비체(Chea Vichea)의 암살이었다. 특히 체비체는 당시 유력 야당이었던 삼랑시 당과 연계되어 훈센 총리와 집권 여당을 강하게 비판했으며 정부는 그의 영향력을 두려워했다(Nachemson and Sineat 2019). 그의 암살 이후 정부는 소극적이고 부실한 조사로 일관하여 암살의 진범과 배후를 은폐하였고, 이러한 상황이 노조 활동가들에게 던지는 메시지는 명확하였다. 노조 활동가들은 노동 이슈를 사회, 정치적 이슈로 확장시키는 것을 저어하게 되었고, 노동 이슈는 사업장 내 이슈로만 남아 있게 되었다. 이러한 상황은 2010년과 2013년 최저임금 인상을 요구하는 대규모 시위 이전까지 계속되었다.

## 2. 최저임금의 노동 정치화

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 전인하는 결과를 가져오게 된다. 따라서 최저임금 결정은 의류 산업 노동자들뿐만 아니라 전체 노동자들의 가장 큰 관심사가 되었다.

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, 2006년 50불로 인상시키는 계기가 되었다. 특히 2007년과 2008년의 경제 위기 이후 경기가 회복세로 돌아서기 시작한 2010년은 최저임금 인상 요구가 대규모로 확산된 시기였다. 2010년 노조 추산 200,000(경영자 단체 추산 30,000명)이 참여한 대규모 시위 이후 최저임금은 61불로 인상된다. 그러나 이러한 금액은 노동자들의 요구에는 턱없이 못 미치는 액수였다(Chang 2022).

2010년 이후 최저임금은 점점 주요한 사회, 정치적 이슈로 부상하였으며 2013년 총선 국면을 맞아 최대의 정치적인 사안이 되었다. 당시 야당이었던 캄보디아구국당(CNRP: Cambodia National Rescue Party)은 선거에 승리할 경우 당시 80불이던 최저임금을 160불로 인상하겠다고 약속하였다. 비록 야당이 4% 차이로 선거에서 패배하였으나 이는 1990년대 이후 의회의 절대 다수를 장악해왔던 집권 여당에게는 선거 패배와 동일하게 충격적인 결과로 받아들여졌다. 특히나 선거 이후 2013년 9월부터 2014년 1월에 걸쳐 최저임금 인상을 요구하는 수십만 노동자들의 대규모 시위는 집권 여당에게 1985년 집권 이래 최대의 정치적 위기를 가져왔다. 시위대를 향한 경찰의 발포로 인한 희생자를 내고서야 마무리되기는 하였으나, 이 시위는 캄보디아 노동운동사 뿐만 아니라 캄보디아 역사 전반에서 가장 규모가 컸던 시위로 기록되었다(Franceschini 2020; Lawreniuk 2020). 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(노조 관계자 인터뷰, 2017년 5월). 최저임

금 인상이라는 시위대의 요구는 다른 어떤 사안보다도 노동자들에게 호소력이 있는 이슈였던 것이다.

### 3. 유인과 억제의 노동 정책으로의 변화

2013/4년 노동자 시위 이후 캄보디아 정부는 당근과 채찍 전략을 구사하여, 다양한 제도와 정책 도입을 통해 노동자들의 지지를 이끌어 내는 한편 노동조합을 통제하기 위해 노력하고 있다(Ford et al. 2021). 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 것이었다. 해당 날짜에 지정된 사업체들은 하루 휴업하고 노동자들에게 유급 휴가를 주어 행사에 참여시켜야 했다. 한 관계자의 말을 빌리면, 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 한편, 이 때 접수된 노동자들의 요구 사항을 직접 정책에 반영하기도 했다. 대중 행사에 참여한 노동자들에게 현금을 선물로 지불하고, 임신 여성 노동자를 위한 현금 지원을 위해 4백만 달러 이상의 예산을 책정했다고 발표하거나(Allard and Thul 2018) 사업체 폐업으로 인해 퇴직금을 제대로 받지 못한다는 애로 사항에 노동법을 개정하여 해고 수당(indemnity pay)을 근속 보상 수당(seniority pay)으로 변경하고 중간 정산 의무화(2018년)한 것이다.

노동법의 개정을 포함하여 법제도가 적극적으로 이루어졌다. 노동부 산하에 법률팀(Legal Team)이라는 비공식적인 특별 부서를 설치



하여 해외에서 교육받거나 국제 조직에서 일한 경험이 있는 젊은 엘리트들을 채용하여 이들에게 법제도의 검토 및 새로운 법안 수립의 역할을 담당하게 하였다(담당 공무원 인터뷰, 2018년 12월). 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(삼륜 택시) 기사를 포함한 모든 비공식 노동자들에게 의료보험 가입의 문이 열리는 등 대상이 확대되었다. 또한 2022년부터 연금제도가 실시되었다.

<표 3> 캄보디아 최저임금 변동 추이(1997~2022, 단위: USD)

연도	최저임금	전년 대비 증가율 (%)	연도	최저임금	전년 대비 증가율 (%)
1997	40	-	2011	61	0
1998	40	0	2012	61	0
1999	40	0	2013	80	31.1
2000	45	12.5	2014	100	25.0
2001	45	0	2015	128	28.0
2002	45	0	2016	140	9.4
2003	45	0	2017	153	9.3
2004	45	0	2018	170	11.1
2005	45	0	2019	182	7.1
2006	50	11.1	2020	190	4.4
2007	50	0	2021	192	1.1
2008	50	0	2022	194	1.0
2009	50	0	2023	200	3.1
2010	61	22.0	2024	204	2.0

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

또한 최저임금도 지속적으로 인상되고 있다. <표 3>에서 제시하는 바와 같이 최저임금이 가장 큰 폭으로 증가하였던 것은 선거와 대규모 시위가 있었던 2013년으로 당시 최저임금은 전년에 비해 30%가 인상되었고 2014년과 2015년 지속적으로 각각 25%와 28%의 증가율로 최저임금이 도입된 이래 가장 큰 증가폭을 보였다. 이후 다시 최저임금이 두 자리 숫자로 인상된 것은 선거가 있었던 2018년이었다. 인상 과정에 있어서도 온정주의적인 태도를 보여주고 있다. 즉, 노사정으로 이루어진 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. 2023년 10월 결정된 2024년 최저임금은 204불로 인상되었다.

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. 앞서 노동중재위원회에 영향을 미친 것으로 언급한 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. 또한 상급 연맹과 단위 노조의 관계를 효과적으로 단절시켜 이들 사이의 연대를 가로막는 한편 압력에 보다 취약한 단위노조를 정부가 직접 상대함으로써 장기적으로는 노동운동 전반을 원자화시킬 것이라는 우려를 낳고 있다 (노동단체 활동가 인터뷰, 2023년 7월). 또한 앞서 언급한 바와 같이 다수 노조 지위를 가진 노조만이 노사 분쟁 사례를 노동중재위원회에 제소할 수 있다는 조항 역시도 노동중재위원회의 영향력 약화와 소규모 노조의 중재위원회 접근 기회 차단 등의 문제를 야기하고 있다. 이는 그간의 캄보디아 노동운동이 주요하게 사용하던, 국제 연대를 통해 외부의 힘을 이용한다는 전략을 더 이상 활용하기 어려울 수 있음을 의미한다.

이러한 노동자들과 노동조합을 향한 당근과 채찍 전략은 2023년 7월 선거를 앞두고 더욱 강화되었다. 선거 이후 예정되어 있던 훈센 총리의 장남 훈 마넛의 총리직 승계와 권력층 자녀들의 장, 차관직 승계 등 집단적 권력 세습을 위해 선거에서의 압도적 승리가 필요하

였던 만큼 캄보디아 여당인 인민당은 유력 야당을 무력화시키는 한편으로 노동자들의 지지를 유지, 확대하기 위해 공을 들인 셈이다(정연식 2023). 권력 승계 직후인 2023년 9월에 있었던 최저임금 심의에서 최저임금위원회는 202달러를 제안했고, 새로운 수상인 훈 마넛은 여기에 2달러를 더 얹어 204년 최저임금은 204달러로 결정되었다(Sothear 2023).

## VI. 결론

캄보디아의 사례는 국제사회의 개입을 통해 구축된 제도의 성과와 그 한계를 보여주는 예가 될 것이다. 미국을 비롯한 국제사회의 영향력 하에 만들어진 노동중재위원회를 포함한 캄보디아의 노사관계 제도는 캄보디아 국내의 여타 정부 기관과 분리되어 독립적으로 운영되면서 일정한 성과를 거두었다. 노동중재위원회는 전문적이고도 공신력 있는 판결을 통해 노동조합이 국제 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 제기하게 하고 있다.

그간 노사관계 제도의 설립과 운영 과정에 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. 그 과정에서 법제도의 변화는 국제사회의 개입의 주요한 성과

중 하나였던 노동중재위원회의 역할을 무력화시키는 상황으로 이어졌다.

이러한 측면에서 캄보디아의 사례는 국제 행위자들의 제도 도입과 개선을 위한 노력의 성과와 한계를 여실히 보여준다고 할 수 있다. 국제 행위자의 필요에 의해 도입된 제도는 일정 성과를 거둘 수 있으나 국내 정치를 포함한 내부 역동에 취약할 수밖에 없다는 것이다.

이와는 대조적으로 노동자들이 자신들의 힘을 통해 얻어낸 성과인 최저임금은 지속적으로 인상되고 있다. 특히 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, 2023년 200달러로 인상되었다. 캄보디아의 최저임금이 자연적으로 주어지거나 정부의 시혜에 의해서만 인상되었다고 볼 수 없는 점은 캄보디아와 비슷하거나 더 높은 경제 수준 가진 이웃 나라들의 최저임금과 비교했을 때 여실히 드러난다. 캄보디아의 1인당 GDP가 1,625달러인데, 베트남의 GDP는 그 두 배가 넘는 3,756달러이나, 최저임금은 195달러(최고액 기준)로 더 낮다. GDP가 2,458달러인 방글라데시의 최저임금은 캄보디아의 50%에도 못 미치는 95달러이다. 캄보디아보다 GDP가 낮은 미얀마의 최저임금은 62달러로 캄보디아 최저임금의 30%에 불과하다.

이는 노동자들이 선거와 시위를 통해 자신들의 정치적 힘을 보여줌으로 가능한 것이었다. 2013년 노동자들은 선거를 통해 정부 여당에 대한 불만을 표출하였고 선거 이후 이어진 대규모 시위는 동안 간과되었던 노동 대중의 정치적 영향력을 확인할 수 있는 계기가 되었다.

정치 상황이 어떠한든 노동자들이 체감하는 무엇보다도 커다란

변화는 최저임금의 대폭 인상이다. 그리고 이는 외부에서 주어진 것이 아닌 노동자들의 집단적인 압력이 이뤄낸 정치적 성과라고 할 수 있을 것이다. 이는 국제 행위자에 의한 제도 도입과 변화가 국내 정치 상황의 변화에 따라 제한적인 성과를 가진다는 측면과 대조된다고 할 수 있다. 또한 국제 행위자가 일국의 노동 조건 개선을 위해서는 제도적 개선뿐만 아니라 국내 행위자들(특히 노동조합과 노동자들)의 역량을 키우는 것 역시도 중요하게 고려해야 함을 제시하고 있다. 캄보디아 노동자들은 자신들의 정치적 역량을 통해 최저임금을 인상시켰다. 그러한 성과인 최저임금 인상이 정부의 온정주의로 치환되는 것으로 끝나지 않기 위해서는 캄보디아 노동운동의 노력이 필요하다. 이를 노동운동의 역량 강화로 어떻게 이어갈 것인가는 그간 국제연대에 기대어 발전해 왔던 캄보디아 노동조합의 향후 성장을 위한 과제가 될 것이다.

## 참고문헌

- 정연식. 2023. “2023 캄보디아 총선: 선거와 권력 세습.” *전동연 이슈페이퍼* 25. [https://jiseas.jbnu.ac.kr/CrossEditor/binary/files/000010/JISEAS\\_Issuepaper25\\_final.pdf](https://jiseas.jbnu.ac.kr/CrossEditor/binary/files/000010/JISEAS_Issuepaper25_final.pdf) (검색일: 2023.10.13.)
- ADB(Asian Development Bank) and ILO. 2015. Cambodia: Addressing the Skills Gap. Unpublished paper. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/176283/cambodia-addressing-skills-gap.pdf> (검색일: 2023.10.13.)
- Adler, Daniel, 2007. “Informalizing the Formal: Labor Relations in Cambodia.” *Justice for the Poor* 1(3): 1-4. <https://ssrn.com/abstract=1133724> (검색일: 2023.11.01.)
- Adler, Daniel and Michael Woolcock. 2009. *Justice without the role of law? The challenge of rights-based industrial relations in contemporary Cambodia, Justice & development*. The World Bank working paper series 2(2).
- Allard, Tom and Prak Chan Thul. 2018. “Crack Down and Cash: Hun Sen’s Recipe for Victory in Cambodian Election.” *Reuters*. June 15. <https://www.reuters.com/article/us-cambodia-election-rights-insight-idUSKBN1JA3B1> (검색일: 2023.10.13.)
- Anner, Mark. 2007. “Forging New Labor Activism in Global Commodity Chains in Latin America.” *International Labor and Working-Class History* 72(1): 18-41.
- Anner, Mark and Petter Evans. 2004. “Building Bridges Across a Double Divide: Alliances between US and Latin American

- Labour and NGOs.” *Development in Practice* 12(1/2): 34-47.
- Arnold, Dennis. 2013. “Better Work or ‘Ethical Fix’? Lessons from Cambodia’s Apparel Industry.” *Global Labour Column*. <http://column.global-labour-university.org/2013/11/better-work-or-ethical-fix-lessons-from.html> (검색일: 2023.11.01.)
- 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.
- BFC(Better Factories Cambodia). 2020. “Various years. Synthesis Report on Working Conditions in Cambodia’s Garment Sector.” Unpublished report.
- Carmichael, Robert. 2013. “ILO to Publicize Failings at Cambodian Garment Factories.” *Voice of America*. Sep. 27. <https://www.voanews.com/a/un-labor-watchdog-to-publicize-failings-at-cambodian-garment-factories/1758187.html> (검색일: 2023.11.01.)
- Campbell, John L. 2006. “Institutional Analysis and the Paradox of Corporate Social Responsibility.” *American Behavioral Scientist* 49: 925-38.
- Carroll, Archie. 1999 “Corporate Social Responsibility: Evolution of a Definitional Construct.” *Business & Society* 38(3): 268-295.
- Carroll, Archie B. and Kareem M. Shabana. 2010. “The Business Case for Corporate Social Responsibility: A Review of Concepts, Research and Practice.” *International Journal of Management Reviews* 12(1): 85-105.
- Chang, Dae-oup. 2022. “Transnational Labor Regimes and Neo-liberal Development in Cambodia.” *Journal of Contemporary*



*Asia* 52(1): 45-70.

- CLEC (Community Legal Education Center) & CCC (Clean Clothes Campaign). 2012. "10 Years of the Better Factories Cambodia Project." <https://cleanclothes.org/resources/publications/ccc-clec-betterfactories-29-8.pdf> (검색일: 2023.10.20.)
- Dara, Voun. 2020. "Arbitration Council Receives Funds from the US, Sweden." *The Phnompenh Post*. February 27. <https://www.phnompenhpost.com/national/arbitration-council-receives-funds-us-sweden> (검색일: 2023.10.13.)
- Dunlop, John T. 1993. *Industrial Relations Systems*. Harvard Business School Press.
- Ear, Sophal. 2009. "The political economy of aid and regime legitimacy in Cambodia." Öjendal J and Lilja M. (eds), *Beyond Democracy in Cambodia*. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies. 151-188.
- Franceschini, Ivan. 2020. "At the Roots of Labor Activism: Chinese and Cambodian Garment Workers in Comparative Perspective." *Journal of Contemporary Asia* 50(1): 144-167.
- Fransen, Luc & B. Brian Burgoon. 2012. "A market for worker rights: explaining business support for international private labour regulation." *Review of International Political Economy* 19(2): 236-266.
- Ford, Michele, Michael Gillan, and Kristy Ward. 2021. "Authoritarian Innovations in Labor Governance: The Case of Cambodia." *Governance* 34(4): 1255-1271.
- Gereffi, Gary. 1994. "The Organization of Buyer-driven Global Commodity Chains: How US Retailers Shape Overseas

- Production Networks.” Gary Gereffi and Miguel Korzeniewicz (eds.), *Commodity Chains and Global Capitalism*. Westport, CT: Praeger. 95-122.
- Gumbrell-McCormick, Rebecca. 2008. “International Actors and International Regulation.” Paul Blyton, Edmund Heery, Nicolas Bacon, Jack Fiorito (eds.), *The SAGE Handbook of Industrial Relations*. London: Sage Publication Ltd. 325-345.
- Hall, John A. 2000. “Human Rights and the Garment Industry in Contemporary Cambodia.” *Stanford Journal of International Law* 36(1): 119-174.
- Kaufman, Bruce. 2004. *The Global Evolution of Industrial Relations*. Geneva: International Labour Office.
- Khmer Times*. 2016. “Labour Court to be Ready Next Year.” July 06. <https://www.khmertimeskh.com/25492/laborcourt-to-be-ready-next-year/> (검색일: 2023.10.13.)
- Kolben, Kevin. 2004. “Trade, Monitoring, and the ILO: Working to Improve Conditions in Cambodia’s Garment Factories.” *Yale Human Rights and Development Law Journal* 7: 79-107.
- Lakhani, Tashlin, Sarosh Kuruvilla, and Ariel Avgar. 2013. “From the Firm to the Network: Global Value Chains and Employment Relations Theory.” *British Journal of Industrial Relations* 51(3): 440-472.
- Lawreniuk, Sabina. 2018. “‘Hun Sen Won’t Die, Workers Will Die’: The Geopolitics of Labor in the Cambodian Crackdown.” *Made in China* 3(3): 82-85.
- \_\_\_\_\_. 2020. “Intensifying Political Geographies of Authoritarianism: Toward an Anti-geopolitics of Garment

- Worker Struggles in Neoliberal Cambodia.” *Annals of the American Association of Geographers* 110(4): 1174-1191.
- Nachemson, Andrew and Yon Sineat. 2019. “15 years on, justice elusive in Cambodia union leader’s murder.” *Aljazeera*. January 22. <https://www.aljazeera.com/news/2019/1/22/15-years-on-justice-elusive-in-cambodia-union-leaders-murder> (검색일: 2023.10.12.)
- 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.
- Paffarini, Jacopo. 2016. “Justice Reforms and Migration of ADR Models through the New International Conditionality: The Cambodian Arbitration Council.” *Comparative Law Review* 7(1): 1-26.
- Park, Jinyoung. 2021. “International Actors in Cambodian Labor Politics.” *Journal of Asian Sociology* 50(1): 179-202.
- Ponak, Allen, and Daphne Taras. 2016. “Rule of Law and the Arbitration Council of Cambodia.” *Employee Rights and Employment Policy Journal* 20(1): 37-70.
- Polaski, Sandra. 2006. “Combining Global and Local Forces: The Case of Labor Rights in Cambodia.” *World Development* 34 (5): 919-932.
- 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-massfaintings>)

- Solidar. 2020. "Final Public Project Implementation Report for Piloting union capacity building to engage in evidence-based bargaining using public data." unpublished report.
- Sothear, Kang. 2023. "It's official, \$204 is new minimum wage" *Khmer Times*. September 29. <https://www.khmertimeskh.com/501368251/its-official-204-is-new-minimum-wage/> (검색일: 2023.10.13.)
- Stanford Clinic (International Human Rights and Conflict Resolution Clinic of Stanford Law School) & WRC (Worker Right Consortium). 2013. "Monitoring in the Dark." Unpublished report. <https://humanrightsclinic.law.stanford.edu/project/monitoring-in-the-dark/> (검색일: 2023.11.03.)
- Un, Kheang. 2009 "The judicial system and democratisation in post-conflict Cambodia." Öjendal J and Lilja M. (eds), *Beyond Democracy in Cambodia*. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies. 94-99.
- Voice of America. 2003. "Cambodia's Garment Workers Clash With Police." <https://www.voanews.com/a/a-13-a-2003-11-19-47-cambodia-s-66838027/375136.html> (검색일: 2023.10.11.)
- Ward, K., and V. Mouly. 2016. "Employment Relations and Political Transition in Cambodia." *Journal of Industrial Relations* 58 (2): 258-272.
- Webb, Sidney and Beatrice Webb. 1897. *Industrial Democracy*. London; New York: Longmans, Green, and Co.
- World Bank. 2017. *Cambodia - Sustaining strong growth for the benefit of all : a systematic country diagnostic*. Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/>

캄보디아 노사관계 제도의 구축과 국제 사회의 개입: 성과와 한계를 중심으로 39

curated/en/620151496155751423/Cambodia-Sustaining-strong  
-growth-for-the-benefit-of-all-a-systematic-country-diagnostic  
(검색일: 2023.10.10.)

Wetterberg, Anna. 2011. “Public-private Partnership in Labor Standards Governance: Better Factories Cambodia.” *Public Administration and Development* 31: 64-73.

Zack, Arnold. 2009. “How Labor Arbitration Has Changed the Workplace Landscape in Cambodia.” *Dispute Resolution Journal* 64(2): 76-81.

(2023.10.14. 투고, 2023.10.17. 심사, 2023.10.30. 게재확정)

<Abstract>

## Building Cambodian Industrial Relations Systems and the Intervention of the International Actors: Achievements and Limitations

Jinyoung PARK  
(Jeonbuk National University)

This article analyzes the achievements and limitations of international actors' intervention to build industrial relations (IR) systems in Cambodia. International actors, especially the USA and the ILO, have played crucial roles in building and operating two key IR institutions, Better Factories Cambodia, a factory monitoring program, and the Arbitration Council (AC), a dispute resolution system. The institutions have been praised as champions of improving working conditions and instrumental in balancing the IR systems under the passive labor policies of the Cambodian government. However, the government has recently changed to active intervention, resulting in the weakening of the AC after being politically threatened by the massive mobilization of workers demanding the minimum wage (MW) increase in 2013. The government has used both inducements towards workers and constraints of trade unions while steeply and continuously increasing MW. It is not only an outcome of paternalistic policy but also an achievement of the worker struggle, differing from the weakening AC, an institution given by

international actors. The Cambodian case presents the achievements and limitations of institution building by international actors and the importance of the capacity building of domestic actors, especially unions and workers, to improve workers' rights.

**Key Words:** Cambodia, Industrial Relations, Globalization, Labor Politics, Labor Movement, Arbitration Council, International Actors





## 미얀마 군부의 외교정책 변화 수준과 전망: 중국과 러시아 사이에서\*

장 준 영\*\*

### 국문초록

이 글의 목적은 중국과 러시아를 둔 미얀마 군부의 외교정책 변화 수준을 검증하고, 이를 바탕으로 두 국가를 중심으로 한 군부의 외교를 전망하는 것이다. 이를 위해 2017년 로힝자족 학살사태와 2021년 쿠데타를 외교정책의 변화를 유인한 결정적 사례로 선정했다. 두 사례는 모두 외부의 영향이 없는 진공상태에서 발생한 국내 사건이지만, 사건 발생 이후의 외부 충격은 미얀마 외교정책의 변화에 직접적 영향을 미쳤다.

2017년 로힝자족 사태 당시 아웅산수찌 정부는 미얀마 외교에서 금기시되는 외국인에 대한 의존, 국내외 여론에 적극적으로 대응하지 못한 이중적 태도로 국제사회의 고립을 자처했다. 이 사태 이후 정부는 친중화되었으나 외교의 독립 행위자로서 군부는 중국을 대체할 국가로 러시아를 선택했다. 실제로 2021년 쿠데타 이후 군사평의회는 러시아에 밀착하는 행보를 보인다. 러시아도 2000년대부터 추진한 동남아 진출 전략의 일환으로 미얀마와 관계 강화를 추진하고 있다. 그러나 양국은 지정 및 지경학적 측면에서 중국을 대체할 수 없는 태생적 한계에 봉착해 있다. 러시아가 우크라이나와의 전쟁에서 패배하거나 단기적으로 양국 관계의 성과가 목도되지 않는 이상 미얀마의 외교정책은

\* 이 글은 2023 한국동남아학회 연례학술대회(2023.8.25-26, 전북대)에서 발표한 발표문을 수정 및 보완한 것이다. 학술대회 당시 유익한 토론을 주신 최신일 박사님과 논문의 질적 향상을 위해 고견을 주신 세 분의 심사위원께 감사드린다.

이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2021S1A5B5A16077446).

\*\* 한국외대 동남아연구소 학술연구교수. koyeyint@hotmail.com

다시 중국을 우선시하는 방향으로 전환할 가능성이 크다. 따라서 쿠데타 이후 미얀마 외교정책은 중국 일변도에서 러시아로 전환하는 외교 대상의 세분화와 같은 양적인 변화가 감지되지만, 수행 작업과 방법, 그리고 목적 등은 변하지 않는 조정 변화의 기초를 유지한다.

**주제어:** 외교정책, 미얀마, 중국, 러시아, 군사평의회

## I. 문제 제기

미얀마의 민주주의 지연과 인권 탄압에 대한 국제사회의 해결 노력은 동남아시아국가연합(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 군사공격 중단과 실질적 정치 대화의 시작을 요구하는 결의안을 안보리에 상정했다(UN 2007/01/12).

그런데, 2007년 안건에 러시아도 동참한 사실이 흥미롭다. 러시아의 결정은 중국과 마찬가지로 미국을 위시한 자유 진영에 대한 반발로 이해할 수 있지만, 러시아의 동남아 진출 전략과 무관하지 않다. 러시아는 전통적 우방으로서 베트남, 라오스와 관계를 강화하는 동시에 미얀마 군사정부처럼 관계 개선이 유력한 국가에 대해서는 공세적인 태도를 노골화한다. 2006년 4월, 마웅에(Maung Aye) 미얀마 군사평의회 부의장이 러시아를 방문했을 당시 프라드코브(Mikhail Fradkov) 국무총리는 러시아의 동남아 정책에서 미얀마가 최우선 국가라고 언급한 사실이 대표적인 사례이다(Rangsimaporn 2009: 806).

2011년부터 시작된 미얀마의 개혁개방에서 군사 분야를 제외하고 미얀마와 러시아 관계의 진전은 목도되지 않았지만, 2021년 쿠데타는 양국 관계의 새로운 지평을 여는 일대적 사건이었다. 중국과 러시아는 미얀마 군부를 규탄하려는 안보리의 시도를 무마했지만, 이후 두 국가의 행보는 뚜렷한 대조를 보였고, 이에 대한 미얀마의 대응도 눈여겨볼 만하다. 즉 미얀마 군 수뇌부와 각료는 러시아를 방문하여 양국 관계의 실질적 격상을 현실화한 반면, 쿠데타의 배후로 지목된 중국은 국내적으로 시위가 잦아들 때까지 방관하거나 고위급 인사의 방문 자체를 자제했다.

미얀마 군사평의회인 국가행정평의회(SAC: State Administration Council)<sup>1)</sup>는 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 대응 방식은 어떠하며, 각국이 추구하고자 하는 이익은 무엇이며, 실현 가능할 것인가?

위 질문에 근거하여 이 글은 2021년 쿠데타 이후 실질적으로 국정을 운영하는 군사평의회외교정책 변화 수준을 검증하는 데 그 목적을 둔다. 일반적으로 한 국가의 외교정책은 정권 교체와 같은 체제 변동, 동일한 정부 내에서 국내외적 요건에 따라 외교정책의 중대한 변화가 필요하다고 인식할 때 변화한다(Hermann 1990: 4). 이에 근거하여 이 글에서는 2017년 로힝자족 학살사태와 2021년 쿠데타를 외교정책의 변화를 유인한 결정적 사례로 선정했다. 두 사례는 모두

1) 본문에서 논의하겠지만 현재 미얀마는 군사평의회와 민주진영이 대결하는 구도이다. 따라서 이 글에서는 군사평의회외교정책을 중심으로 논지를 전개하지만, 군사평의회가 완전히 국정을 장악하지 않았다는 사실에 근거하여 정부라는 명칭을 사용하지 않는다.

외부의 영향이 없는 진공상태에서 발생한 국내 사건이지만, 사건 발생 이후 외부 충격은 외교정책에 직접적인 영향을 미쳤다. 전자는 아웅산수찌(Aung San Suu Kyi) 정부에서 발생한 사건이지만, 미얀마 정치지형의 특성상 군부는 정부와 별도의 정치행위자로서 기능해 왔고, 쿠데타 이후 군부가 추진해 온 외교정책 전환의 동기가 되었다.

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 군사평의회는 2017년의 학습효과를 외교정책에 적극적으로 활용하고 있다. 따라서 이 글은 급변하는 미얀마 정세가 직접적으로 투영되는 외교정책의 면모를 파악함으로써 군사평의회와 생존 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. 외교정책의 변화를 유인한 결정적 사례

#### 1. 2017년 로힝자족 사태: 민간정부와 군부의 대비되는 대응

2016년 출범한 아웅산수찌 정부는 독립적이고 활동적이면서도 비동맹의 가치를 고수해 온 전통적 외교기조를 바꾸지 않을 것이라고 발표했다(*GNLM* 2016/04/23).<sup>2)</sup> 그럼에도 그는 장기간에 걸쳐 군사

2) 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 떼잉세인(Thein Sein) 정부는 중국에 편승하던 외교 노선을 재조정하면서 중국에는 헤징(hedging)으로 전환했다. 실제 2011년 1월부터 2012년 9월까지 중국 정상급 지도자의 미얀마 방문은 단 한 차례도 없었고, 2011년 9월에는 떼잉세인 대통령이 자연재해나 환경오염 등을 이유로 밋송(Myitsone)댐 개발공사도 중단했다. 그러면서 미국을 위시한 서방세계와 외교 정상화를 추진했다.

정권을 지지한 국가들을 비판했고, 전 정부와 비교하여 국내적 정통성의 수준이 높으며, 서방세계의 적극적인 지지로 인해 정부의 외교정책은 서방, 특히 미국으로 기울 것이라고 예상되었다(장준영 2021: 76; Maung Aung Myoe 2017: 90; Passeri 2021: 225). 미얀마 외교정책의 변화 가능성에 중국은 민감하게 반응했다. 예컨대 왕이(王毅) 외교부장은 정부 출범 일주일 만에 미얀마를 최초로 방문한 외빈이 되었다. 아웅산수찌 국가고문도 2016년 8월, 미국 방문보다 한 달 이른 시점에 미얀마 외교부의 추천으로 중국 방문길에 오르는 등 외부의 관측은 빗나갔고, 양국 관계의 기조 변화는 목도되지 않았다.

특히 2016년 10월과 2017년 8월 등 두 차례에 걸쳐 여카잉주(Rakhine State) 로힝자족 거주지역에서 발생한 폭력사태는 미얀마가 친중 국가로 거듭나는 결정적 계기가 되었다.<sup>3)</sup> 여카잉 문제에 대

3) 2016년 10월 9일 새벽 1시, 약 400명에 달하는 무장괴한이 마웅도(Maungdaw) 지역 짜강뵤(Kyikanpyin), 꼬단까옥(Kotankauk), 응아쿠야(Ngahkuya) 등 국경초소 3곳을 습격했다. 이번 사건의 주동세력은 하라카 알 야킨(Harakah al-Yaqin, 신앙운동, HaY)이고, 지도자는 로힝자족 출신 아타울라(Ataulla, Ataulla abu Ammar Jununi)였다(ICG 2016: 12; Smith 2019: 97). 지역 주민은 불교도를 중심으로 민병대를 조직했고, 한 달 뒤 60여 명의 무장괴한이 다시 출몰하자 땃마도(Tatmadaw)는 군사작전에 돌입했다(ICG 2016: 7-10). 군대와 경찰은 사건 가담자를 색출하고, 실탄을 포함한 사제무기를 회수할 목적으로 마을 수색에 돌입했는데, 그 과정에서 발생한 총격전으로 다수의 사망자가 발생하고 약 8만 7,000여 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 여카잉로힝자지원군(ARSA: Arakan Rohingya Salvation Army)으로 개칭하고 로힝자족의 미얀마 시민권 획득, 교육기회 획득, 거주 이전의 자유 등을 골자로 정부에 요구사항을 제시했다. 이에 군부는 로힝자족이 그들만 거주하는 이슬람 주(state) 건설을 희망하는 것으로 해석했다(Htet Naing Zaw 2017/08/30). 정부는 ARSA의 요구에 어떠한 반응도 내놓지 않았고, 이에 2017년 5월부터 국경초소를 대상으로 국지적 공격이 발생했다. 정부는 추가 병력을 국경초소에 배치했지만 8월 들어 무력충돌이 빈번해지자 정부는 ARSA를 “테러집단”으로 지정했고, 10월 말까지 ARSA에 대한 소탕 작전에 돌입했다. 최초 보름간 동원된 군인은 약 3만-3만 5,000명(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

한 아웅산수찌 정부의 대응은 크게 두 가지에서 문제점을 드러냈다. 첫째, 외국인에 의존하여 국내 문제를 해결하려고 했던 점이다. 전략 문화(strategic culture) 차원에서 미얀마 외교정책의 핵심은 외국의 간섭을 용인하지 않고, 자립적 외교를 고수해야 하며, 독립을 유지하는 것이다(Shang 2022: 100-103). 아웅산수찌 정부 이전까지 모든 정부, 특히 군사정부는 외부의 개입이나 간섭을 병적으로 혐오했고, 평화공존 5원칙이 미얀마의 외교기조로 낙점된 배경도 식민지배에서 비롯된 주권을 침해받지 않겠다는 역사적 교훈의 결과이다.

그런데, 아웅산수찌는 2016년 6월, 여카잉주 자문위원회(Advisory Commission on Rakhine State) 위원장에 코피 아난(Kofi Annan) 전 유엔사무총장을 선임하는 것 이외 위원으로 외국인 2명(내국인 6명)을 임명했고, 2018년 5월에는 2017년에 발생한 폭력사건을 조사할 목적으로 설치한 국가진상조사위원회(National Commission of Inquiry)에 또다시 필리핀과 일본 외교관 출신 2명을 포함했다. 특히 국가진상조사위원회는 1년 전 폭력사태가 발생한 뒤 구성되었으므로 정부는 국제적으로 지명도와 공신력 있는 인물을 기용하고 이들이 미얀마의 상황을 대변해 줄 것을 기대했고, 궁극적으로는 국제사회의 압력을 회피할 목적으로 본 위원회를 구성했다. 그러나 정부의 의도와 달리 여카잉 지역 정당인 여카잉민족당(ANP: Arakan National Party), 제1야당인 연방단결발전당(USDP: Union Solidarity and Development Party), 지역주민, 심지어 군 수뇌부는 외국인이 내정에 간섭한다며 정부를 맹비난했다. 국가진상조사위원회 구성을 두고 연방의회 소속 한 군 인사는 “누가 국가를 통치하는가?”라며 즉각적인 반대 의사를 밝혔다(Htet Naing Zaw 2018/06/12).<sup>4)</sup>

2018: 4-5). 로힝자족의 대탈출은 현대에 들어 볼 수 없었던 최단기간에 발생한 사건이자 방글라데시 난민촌은 세계 최대 규모가 되었다(ICG 2017: 7).

4) 이 건을 두고 민아웅홀라잉 군사령관은 쿠데타를 공모했다는 후문이 있다. 각 지역 군대는 모든 작전을 임시 중단하고 수도 네빠도를 포위하려고 움직였으나 우기 열악



둘째, 아웅산수찌 국가고문의 이중적인 태도로 인해 국내외적으로 그의 위상이 단번에 무너졌다. 그는 여카잉로힝자구원군(ARSA: Arakan Rohingya Salvation Army)을 “테러집단”으로 규정하여 이들을 맹비난하는 성명을 발표하면서 국민적 정서에 동조하여 로힝자족이라는 명칭을 사용하지 않았다. 그러면서도 두 위원회에 소속된 위원을 내국인으로 교체하지 않아 불교도 극단주의자들로부터 이슬람교도를 사랑하는 매춘부(whore)라는 원색적 비난을 받기도 했다(Barany 2018: 14). 더욱 중요한 사실은 테러리스트를 색출한다는 명분으로 땃마도(Tatmadaw, 정부군)의 대규모 군사작전을 용인함으로써 인권 탄압과 난민 발생의 직접적인 책임을 지게 되었다.

본 군사작전 이후 미국과 유럽연합 등 서방은 본 사태에 책임 있는 군부에 대한 표적제재(targeted sanction)를 단행했고, 여행 금지와 신규 투자 금지 등 사실상 미얀마와 교류를 잠정 중단했다. 무엇보다 본 사건으로 인해 지금까지 그를 지지해 온 지도자, 지식인, 시민사회 등으로부터 땃마도의 인권 탄압에 동조하거나 방조했다는 비난을 면치 못했고, 인권과 관련하여 수상한 상(賞)도 박탈되는 등 인권과 민주주의의 지도자로 축적한 정치적·도덕적 자산에 치명적인 타격을 입었다. 그러나 그는 땃마도를 두둔했고, 로힝자족의 피해가 없었다고 주장하거나 국제사회의 조사를 두려워하지 않는다고 언급했다. 나아가 그는 국제사회가 미얀마의 상황을 정확히 알지 못한다고 항변했고(Selth 2018: 17), 2019년 12월, 국제사법재판소(ICJ: International Court of Justice)에서도 이 주장을 반복했다.<sup>5)</sup>

---

한 날씨 사정으로 인해 군사작전을 중단했다(Jagan 2018/06/23). 저테(Zaw Htay) 정부 대변인은 보고서를 통해 이 기사는 “완전히 잘못된”(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 있던 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).

이제 미얀마의 국제적 고립은 기정사실화되었고, 아웅산수찌는 그를 맞아 줄 유일한 국가인 중국으로 기수를 돌렸다(Perlez 2017/11/30). 그는 2016년에 이어 2017년 5월 일대일로(一帶一路) 포럼, 6개월 뒤 12월 초에는 특별 초청객 자격으로 ‘중국 공산당과의 대화’에 참석했다. 또한, 그는 로힝자족 문제로 인해 소집된 안보리의 미얀마 제재안(2017.11)<sup>6)</sup>을 중국이 무력화한 점에 사의를 표했고(USIP 2018: 32), 왕이 외교부장이 제시한 로힝자족 문제 해결을 위한 중국의 3단계 해법<sup>7)</sup>에도 화답했다.

정부가 중국에 치중하는 동안 군부는 외교정책의 다변화를 준비했다. 안보리의 미얀마 제재안 채택이 무산된 2017년 11월 24일, 민아웅홀라잉 군사령관은 아웅산수찌보다 먼저 시진핑(習近平) 주석을 만나 양국의 특수 관계를 의미하는 빠욱포(*paukphaw*, 脯波)를 강조했다. 현재로서 국제사회의 비난을 보호해 줄 유일한 국가이자 전통적 우방국으로서 중국과 밀착하는 군부의 대응은 합리적이다.

- 5) 아웅산수찌의 행보는 국내적으로 절대적인 지지를 얻었다. 그러나 국내 지지자의 응집이나 지지도의 증가와 달리 미얀마의 대외 위상이 크게 하락했고, 중국에는 외교적 고립을 맞게 되었다.
- 6) 2017년 10월부터 안보리는 5회에 걸쳐 미얀마 제재를 시도했지만, 중국과 러시아의 반대로 무산되었다. 구체적으로 의장성명서 초안에는 “미얀마 군부의 야만적인 군사작전”이라는 표현이 유력했으나 중국의 개입으로 인해 최종 발표본에는 “여카잉주에서 발생한 인권 침해와 확대에 대한 중대한 관심(*grave concern*)”, 미얀마 정부에 대해서도 “추가적 군사력 사용을 자제”해 줄 것을 당부하는 등 한 단계 낮은 수준으로 조정되었다(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).
- 7) 정부와 로힝자족 간 정전협정 완성, 피난민의 송환, 여카잉주의 빈곤을 타파하기 위한 경제발전 등이다. 중국은 로힝자족 문제가 지역 질서를 해결 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 짜욱푸(*Kyaukphu*) 항구를 비롯하여 여카잉주를 중국이 주도하여 개발하고자 하는 일대일로 전략의 일환으로 이해할 필요가 있다.

그러나 군부는 중국의 이중노선을 경험했기 때문에 중국에만 의존할 수 없는 상황이었고, 이에 근거하여 새롭게 헤징할 국가로서 러시아를 고려했다. 독점적으로 군사 장비 운용과 군 인력을 양성해야 하는 군부 입장에서 중국을 대체할 수 있는 최적의 국가는 러시아이기도 했으며, 로힝자족 사태는 협력을 확대할 호기였다.<sup>8)</sup> 예컨대 쉐인윈(Sein Win) 미얀마 국방장관은 2016년 4월, 러시아를 방문한 자리에서 2007년 1월 사건을 상기하며 러시아의 지지 의사를 타진했다(Maung Aung Myoe 2017: 106). 중국과 함께 러시아의 비호를 희망하는 미얀마의 의도는 적중했다. 2017년 6월, 민아웅홀라잉 군사령관이 러시아를 방문했을 때 러시아는 로힝자족 문제와 관련하여 미얀마 군부에 대한 지지를 표명했다. 미얀마는 아시아에서 전략적으로 중요한 위치에 있다는 러시아의 반응이 있었기 때문이다(ICG 2022: 11). 이후 민아웅홀라잉 군사령관은 2021년 쿠데타 이전까지 군사협력을 목적으로 매년 러시아를 방문하며 러시아와 가장 가까운 군 인사가 되었다.

2016년부터 미얀마는 제도적으로 민주체제로 전환하면서 과거와 달리 상대적으로 민주주의 국가와 교류하고 협력할 기회가 더 많다. 즉 외부의 정치, 경제, 이념적 지원으로 인해 정치 엘리트들의 정책 선호도는 비민주체제보다 민주체제로 기울 가능성이 컸다(Dossi 2015: 105). 그러나 로힝자족 문제에 대한 아웅산수찌의 미흡한 대처는 외교적으로 열린 기회를 스스로 봉쇄하는 결과를 초래했다. 이에 반해 정부와 경쟁하는 집단으로서 군부는 중국의 정치적 역할을 배척하지 않으면서도 잠정적으로 미얀마가 중국에 종속될

8) 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).

가능성을 차단할 대안으로 러시아를 선택함으로써 외교적 대상과 지평을 넓혔다.

## 2. 2021년 쿠데타: 군부의 이중노선

쿠데타가 발생했을 때 시위대는 중국 대사관뿐만 아니라 중국 기업을 대상으로 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 동의하지 않았다고 배후설을 강력히 부인했다(Reuter Staff 2021/02/03).<sup>9)</sup> 반면, 쿠데타 일주일 전(1.25) 군사협력 강화를 목적으로 쇼이구(Sergei Shoigu) 국방장관이 미얀마를 방문했지만, 그 누구도 러시아의 쿠데타 배후설을 제기하지 않았다. 과거 군사정부동안 중국에 축적된 국민의 부정적 여론은 쿠데타를 임계점으로 분출한 반면, 군사협력에만 치중한 러시아가 미얀마 군부를 움직였을 것이라는 가능성은 상상조차 할 수 없었기 때문이다. 그만큼 미얀마에 대한 중국의 정치적 영향력은 러시아와 비교할 수준이 아니었다.

쿠데타 이후 중국과 러시아는 공동으로 국제사회의 비난에 대응했다. 쿠데타 이후 유엔은 미얀마 군부를 규탄하고 미얀마에 대한 제재를 시도했다(부록 1 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 반

9) 1962년과 1988년 쿠데타의 사례를 반추해 보더라도 미얀마 군부가 중국의 지지가 승인을 얻고 쿠데타를 일으켰을 가능성은 매우 낮다. 지적했듯이 아웅산수찌 정부에서 미얀마는 과거 군사정부나 떼잉쎄인 정부보다 중국과 더 밀착했고, 중국은 미얀마의 협력으로 일대일로 프로젝트를 원활히 추진하면서 정치·경제적 관계를 회복했다(Han 2021/02/06).

대했다. 쿠데타가 발생한 지 2년이 되던 2023년 2월 1일, 일일 언론 브리핑에서 유엔은 미얀마 사태를 특정하지 않고 문답 형식으로 우려를 밝히는 수준에 그치는 등 문제해결 의지는 사실상 상실한 것으로 보인다.

안보리에서의 행적과 별개로 중국은 미얀마 군부와의 관계를 재설정해야만 했다. 근본적으로 중국은 쿠데타 배후가 아니라는 사실을 국제사회에 확인시켜야 했으므로 쿠데타에 대해서는 조심스러운 태도를 넘어 무관심할 정도였다. 특히 2020년 1월, 시진핑 주석이 미얀마를 방문한 이후 양국 협력 관계는 ‘황금기’에 이르렀고, 중국 자본의 미얀마 진출도 빠르게 증가했다.<sup>10)</sup> 그러므로 중국은 쿠데타와 같은 정변은 미얀마에 투자한 중국 자본의 손실로 귀결될 수 있지만, 그렇다고 실권한 아웅산수찌 정부를 지지할 수 없는 딜레마에 봉착했다. 이런 의미에서 쿠데타를 개각으로 표현하거나 미얀마의 내부 문제에 대해 중국의 개입 의지가 없다는 중국 언론의 보도는 당연해 보인다(Su Mon Thazin Aung and Nan Lwin 2022: 8). 중국은 2021년 6월이 되어서야 민아웅홀라잉 군사령관을 미얀마의 지도자로 부르기 시작했다(Strangio 2021/09/02).<sup>11)</sup>

쿠데타 이후 군정은 과거 군사정부와 달리 중국에만 의존하지 않았다. 2021년 8월 21일, 중국 아시아국(Department Asian Affairs) 소

10) 본 방문은 양국 외교관계 수립 70주년을 기념하는 것이지만, 미얀마가 중국의 일대일로 사업에 적극적으로 참여하는 데 주요 목적이 있었다. 총 33건의 합의가 체결되었는데, 특히 중국은 국경지역 경제특구와 뉴양곤시티 프로젝트에 큰 관심을 표명했다. 그뿐만 아니라 일대일로 중의 하나이자 서부지역 개발 전략과 연계한 중국-미얀마경제회랑(CMEC: China-Myanmar Economic Corridor)의 본격적인 추진에도 초점이 맞춰졌다(Kobayashi and King 2022: 1018-1020).

11) 2021년 6월부터 전국 각지에서 시민방위군(PDF: People's Defence Force)과 지역방위군(LDF: Local Defence Force)이 땃마도와 대결 구도를 형성했으나 대규모 시위는 잦아들었고, 땃마도도 대부분 대도시를 장악했다. 이에 중국은 군부가 최종 승자가 되리라 예측하고 외교정책의 중심축을 기존 민간정부에서 군사평의회로 이동했다(Myers 2021/09/10). 즉 중국은 미얀마 국내적 소요가 진정된 6월부터 군사평의회로서 국가행정평의회(SAC)를 인정하기에 이른 것이다.

속 아시아 담당 특사인 쑤궈샹(孫國祥)이 예고 없이 미얀마를 방문했지만, 8일이나 되는 긴 방문에도 불구하고 중국 언론과 달리 미얀마 국영언론은 이와 관련한 어떠한 보도도 하지 않았다. 중국과 아시아 국가 간 외교를 담당하는 아시아국은 그 명칭과 달리 사실상 미얀마 문제, 특히 정전협상을 전담한다는 점에 주목할 필요가 있다. 군사평의회로서는 추가의 EAO가 반군부 진영에 가담하지 않도록 정전협정의 필요성이 제기되는 시점이었다. 그러므로 쑤궈샹 특사의 방문은 각 EAO가 정전협상장에 나오도록 하며 양국 외교 관계가 정상으로 복귀했다는 신호로 해석되었다(Strangio 2021/09/02). 그러나 중국의 정전협상 중재는 2022년 연말이 되어서야 시동을 걸었다.

중국이 미얀마 군정과 외교 관계를 복원하는데 최소 6개월 이상이 걸렸을 정도로 소극적인 행보를 보인 것과 대조적으로 러시아는 군부를 옹호하거나 적극적인 협력 자세를 취했다. 러시아 외교부는 쿠데타를 비난하는 대신 정치적 대화 재개를 통한 상황의 평화적 해결을 제시했고, 총선을 실시할 것이라는 군부의 계획에 동조했다. 나아가 다종족 국가의 화합과 평화를 지켜줄 유일한 존재가 맞마도임을 확신했다(Lukin 2021/04/27).

약 한 달 뒤 러시아 대통령궁은 민간인 사상자 수의 증가에 대한 우려를 표명하고 잠정적으로 군사협력을 포함한 미얀마와의 관계의 재검토를 확인했다(ICG 2022: 11). 후자만 보면 러시아의 미얀마 전략이 수정될 가능성을 열어두었지만, ‘관계의 재검토’는 결국 미얀마와 관계 강화였다. 쿠데타 이후 가장 많은 사상자가 난 76회 국군의 날(2021.3.27) 행사에 국외 외빈으로 유일하게 포민(Alexander Vasilyevich Fomin) 러시아 국방차관이 참석했고, 그 자리에서 미얀마를 “신뢰할 협력국(ally)이자 전략적 파트너”로 정의한 것이 대표적인 사례였다(AFP 2021/03/29). 또한, 2022년 미얀마 독립기념일(1.4)에 축하 전문을 보낸 5개 국가 중 하나도 러시아였다.<sup>12)</sup>

러시아의 전환에 미얀마 주요 인사의 러시아 방문은 줄을 이었다 (부록 2 참조). 2021년 6월 25일, 유엔총회에서 미얀마로 무기 수출을 금지하는 내용이 포함된 결의안<sup>12)</sup>이 통과된 바로 다음 날 민아웅 흘라잉 군사령관은 러시아를 방문하여 군수물자 공장을 시찰하고 무기 구매를 논의했다. 국제사회가 미얀마의 주권을 침해하고 내정에 간섭하는 행위에 러시아와 공동 대응한다는 사실을 공론화한 것이다. 미얀마가 서방의 간섭을 직접 받고 있다는 그의 언급이 이를 증명한다(*GNLM* 2021/06/27).

이제 미얀마는 러시아와 군사협력을 넘어 경제교류까지 추진 중이다. 2022년 6월과 9월, 미얀마 대표단이 각각 상트페테르부르크 국제경제포럼과 동방경제포럼에 참석한 사례가 대표적이다. 특히 처녀 참가한 동방경제포럼에서는 민아웅흘라잉 군사령관이 미얀마의 총리로 소개되었고, 사절단 규모도 중국에 이어 두 번째로 컸다. 동방경제포럼이 주로 극동지역 개발에 초점을 맞춘 것이지만, 미얀마는 러시아와 원유 정제, 천연가스 시추 등 에너지 협력, 통상, 관광 분야까지 협력의 외연을 확장하고자 한다.<sup>14)</sup>

러시아-우크라이나 전쟁 이후 아세안 회원국과 달리 미얀마의 러시아 의존도는 한층 강화되었다.<sup>15)</sup> 러시아가 우크라이나를 침공한

12) 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. 중국은 군사정부를 인정하는 자세를 취하면서 축하 전문을 보내지 않는 등 이중노선을 보이는 듯하다.

13) 원문은 다음 사이트를 참조하라. <https://digitallibrary.un.org/record/3930690>

14) 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 정부 대 정부 간 경제협력의 의지를 피력했다.

15) 2022년 2월, 러시아가 우크라이나를 침공한 뒤 러시아에 대한 국제사회의 여론은 악화했지만, 아세안의 입장은 서방세계와 판이하다. 2022년 2월 유엔총회가 러시아의 침공을 규탄하는 결의안을 채택할 베트남과 라오스는 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*

다음 날, 저민툰(Zaw Min Tun) 군사평의회 대변인은 러시아의 행동을 두고 “러시아의 주권 강화 노력이자 세계에 러시아가 강대국임을 전시하는 행위”라고 언급했다(VOA 2022/02/25). 러시아-우크라이나 전쟁 이후 세계질서의 양극체제 가능성이 더욱 커지는 가운데 미얀마 군부는 기존 우군인 중국과 함께 새로운 외교적 지렛대로서 러시아의 비호를 받아 외부의 압력을 견뎌내고 정권을 유지하려는 목적을 공식화했다. 민아웅흘라잉 군사령관은 중립노선이라는 외교정책의 기조마저 훼손하며 정권의 안위에 시활을 거는 새로운 전략을 채택한 셈이다.<sup>16)</sup> 중국과 비교하여 러시아는 원거리에 위치하여 정치·경제의 의존이나 종속 속도를 걱정할 필요가 없으며, 소수종족 문제와 같은 민감한 현안을 공유하지도 않는다. 무엇보다도 러시아는 중국처럼 이중노선의 기미를 보이지 않기 때문에 현재로서는 신뢰할 수 있는 협력국이다.

미얀마를 장기간 관찰하고 연구한 언론인은 2023년 2월 양국 간 체결한 원자력 개발 협정을 두고 미얀마 군정에 대한 러시아의 명확한 지지라고 평가한다(Lintner 2023).<sup>17)</sup> 2000년부터 시작한 원자력

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 중립적이었던 것에 비해 미얀마만 노골적으로 러시아를 지지했다. 한편, 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.

16) 군사평의회도 전통적인 외교 기조를 고수한다. 이와 관련한 사례는 GNLM(2021/02/19)을 참조하라.

17) 양국의 원자력협력은 2000년으로 거슬러 올라간다. 당시 미얀마는 러시아에 원자력 연구센터 설립 지원을 요청했고, 2002년 러시아 원자력부(Minatom)는 미얀마 머퀘주(Magwe Region)에 원자력 개발과 관련된 시설물(10메가와트급 원자로, 개



개발사업이 정상적인 궤도에 오를지는 지켜볼 일이지만, 본 협의는 양국 관계가 진전되었다는 상징적인 의미로 보아야 할 것이다.

#### IV. 쿠데타 이후 미얀마를 향한 중국과 러시아의 접근

##### 1. 중국: 국익 추구에 근거한 이중노선의 유지

중국은 미얀마와 정경분리와 내정불간섭 원칙을 고수하며 주로 통상과 중국-미얀마경제회랑(CMEC) 내 인프라 구축에 초점을 맞춘다. <표 1>에서 보는 바와 같이 중국의 미얀마 투자 프로젝트는 미린 자이 프로젝트<sup>18)</sup>를 제외하고 모두 폐잉췌인 정부와 아웅산수찌 정부에서 개발 협정을 체결했으며, 미얀마에 대한 해외 투자 여건과 군부가 중국에 대해 가지는 고정관념을 고려하더라도 중단될 가능성은 크지 않다. 또한, 뉴양곤시티 프로젝트를 제외하고 모든 프로젝트는 일대일로와 연계하여 CMEC의 시작과 종료 지점에 위치한다.

---

발 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; Thaung 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.

- 18) 본 프로젝트는 2020년 1월 시주석이 미얀마를 방문했을 때 체결한 33개 합의서 중 하나로써 2021년 5월 군사평의회가 사업을 최종 승인했다. 3개 중국 기업(Yunnan Provincial Energy Investment Group Co. Ltd., UREC, Zhefu Holding Group Co. Ltd.)과 1개 미얀마 기업(Supreme Group)이 컨소시엄을 구성하여 약 25억 달러를 투입하여 1,390MW 규모의 LNG 발전소 3개소, 양곤으로 수송할 각각 80마일과 130마일 길이의 230kV, 500kV의 전력망과 가스관을 건설할 계획이다. 2023년 완공을 목표로하며 생산한 전력의 35%는 에아워디주에 분배되고 나머지는 양곤에서 소비할 계획이다.

&lt;표 1&gt; 2018년 이후 중국의 투자로 개발(예정) 중인 대규모 프로젝트

프로젝트	투자금(US\$)	위치	상황
미린자잉(Mee Lin Gyaing LNG Project)	25억	에야위디주	진행중
짜옥퓨 경제특구(Kyaukphyu Special Economic Zone)	13억	짜옥퓨	진행중
짜옥퓨 발전소	1억8천만		진행중(1단계 완공, 135MW)
짜옥퓨 심해항구 개발	73억→13억		진행중
뉴양곤시티프로젝트 (New Yangon City project)	15억	양곤	계획중(2018)
친쉐호 국경경제협력지구 (Chinshwehaw CBECZ)	-	산주 국경 (분쟁지역)	계획중(2018)
칸바이띠 국경경제협력지구 (Kanpaikti CBECZ)	2,240만	꺼친주 국경 (분쟁지역)	진행중

※ 자료: Banerjee and Rajaura(2021/11/9)에서 수정.

친강(秦剛) 전 외교부장은 양국의 변함없는 우호와 내정불간섭 원칙을 재확인하면서도 중국 기업과 투자 시설에 대한 안전 보장을 요구한다. 다시 말해 중국은 일대일로 성공을 위해 미얀마에 대한 투자를 지속하면서도 국경을 중심으로 2년 이상 전개되고 있는 군부와 EAO 간 군사적 대치 형국을 절대적으로 경계한다. 실제로 쿠데타 이후 18개월 동안 CMEC의 일환으로 공사를 진행 중인 국경 지역에서 총 300건에 달하는 EAO의 공격이 보고되었다(Thant Aung Paing 2023). 나아가 국경 지역은 불법 이주와 마약 밀매 등 비전통 안보 분야의 문제가 꾸준히 제기되고 있으며, 뜻밖의 군사작전에 따라 피난민 발생 가능성은 상시 열려있다. 이에 착안하여 중국은 미얀마 군사평의회가 추진하는 정전협정의 중재자가 되고자 한다. 엄격히 말해 중국은 정전협정의 성공 여부에 관심을 기울이기보다 앞서 언급한 중국의 국가적 이익, 즉 국경지역의 안정을 도모함으로써 경제적 이익을 추구하는 데 방점을 둔다. 따라서 중국이 정전협정

에 참여하는 행위는 미얀마의 평화정착을 위한 진정성에 근거하기보다 그 성과가 미봉책에 그치더라도 일대일로라는 국가전략의 성공을 담보할 수 있는 환경을 구축하기 위한 것으로 보아야 한다.

또한, 중국은 미얀마가 서방의 제재와 같은 외부 요인으로 인해 발생하는 경제적 손실을 별충해 줄 수 있고, 1993년 미국의 미얀마 제재가 개시된 이래 그러한 방식으로 군부를 재정적으로 지원했다. 그렇지만, 미얀마로서는 경제구조의 중국 의존 또는 종속이라는 부작용을 맞을 것이 기정사실화된다. 즉 군부가 중국에 의존할수록 경제적 종속이 가중되어 결국에는 정권 유지라는 군부의 목적이 중국으로 인해 위협받게 된다는 딜레마에 빠진다. 이에 중국은 어떠한 상황의 변화가 있더라도 미얀마 군부를 지원할 것이라고 확인했다(Strangio 2022/07/05). 그러나 미얀마 군부는 최근까지 중국의 행태를 근거로 중국은 자국의 이익을 달성하기 위해 일시적으로 미얀마에 편승하는 것으로 인식하며, 따라서 과거처럼 중국에 일방적으로 의존하거나 중국을 유일한 후견국으로 간주하지 않는다.

중국은 2015년 총선에서 국민민주주의연합(NLD: National League for Democracy)의 승리를 가장 먼저 축하한 국가였고, 쿠데타 이후에도 군사평의회를 완전히 옹호하지 않았다. 중국은 쩌모툰(Kyaw Moe Tun) 유엔 주재 미얀마 대사를 인정했고, 아세안 회담에서 비정치적 분야에 국한하여 미얀마 대표만 참석하는 합의안과 5대 합의안의 조속한 이행 등 아세안이 주도하여 미얀마 문제를 해결해야 한다는 유엔의 결정도 존중한다. 2022년부터 군사평의회가 NLD의 해산을 추진하자 중국은 반대의 뜻을 명확히 했고,<sup>19)</sup> 결정적으로 중국 정부는 공식적으로 미얀마 군사평의회를 정부로 인정한 적이 없다. 이런 행태를 참고할 때 중국은 군사평의회 퇴진이나 전향적 자세로의 전환과 같은 상황의 급변을 대비하는 헤징 전략도 포기하지 않았다.

19) 2023년 3월 말, 개정된 정당법에 의거 NLD는 공식 해산되었다.

한편, 중국의 경제적 영향력 확대에 대한 미얀마의 두려움은 짜옥푸 심해항구 개발과 밋송담 건설사례에서 확인된다. 3건에 달하는 짜옥푸 프로젝트의 경제적 이익은 중국에 귀속될 것이지만, 이 프로젝트를 통해 중국은 인도양 진출이라는 군사·안보적 목적을 추구한다. 경제와 안보적 측면에서 중국은 천연가스관과 송유관을 건설함으로써 중동과 아프리카산 원유 수송에 투입되는 비용과 거리를 단축하고, 안전한 수송 환경을 확보함으로써 말라카 딜레마를 극복했고, 이제 군사적으로 인도를 견제할 목적으로 인도양 접근을 꾀한다. 이를 위해 1990년대부터 중국은 안다만해와 인도양에 소재한 미얀마 해군기지를 현대화하고, 이를 매개로 중국 해군의 접근을 시도해 왔다.

짜옥푸 경제특구에 속하는 심해항구 개발 건은 최초 중국 중신그룹유한회사(CITIC: China International Trust and Investment Corporation)가 100억 달러를 투자할 계획이었다. 그러나 미얀마 정부는 일대일로 사업에 참여한 아시아와 아프리카 국가들이 소위 “빛의 함정”(debt trap)에 빠지는 결과를 목격했기 때문에 2년간의 조정을 거쳐 중국과 미얀마의 지분을 85:15에서 70:30으로, 투자금도 13억 달러로 대폭 축소했다. 또한, 중국은 밋송담 건설 재개를 강력히 희망한다. 군사평의회는 본 건을 두고 유일하게 국민의 반중 정서에 편승 중이지만 정권을 운영하는데 필요한 자금난이 심각해지면, 댐 건설 재개를 비롯하여 중국의 추가적인 개발 프로젝트도 긍정적으로 논의할 것이다. 중국 자본의 미얀마 진출이 확대되면 될수록 국민의 반중 정서는 심화할 것이며, 이는 군부의 국제적 고립도 심화함을 의미한다.

## 2. 러시아: 태생적인 협력 한계

군사협력을 넘어 러시아가 미얀마와 급속히 밀착하게 된 배경은

첫째, 아시아를 중시하는 러시아의 대외정책과 둘째, 우크라이나 침공으로 인한 국제적 고립으로 설명할 수 있다. 전통적으로 러시아 외교의 중심축은 주변국을 중심으로 한 유럽이지만, 냉전 종식 이후에는 동남아를 포함한 아시아도 중요 지역으로 인식됐다. 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 옐친(Boris Yeltsin) 전 대통령의 언급을 복기하며 아시아를 중시하는 외교정책을 공식화했다.<sup>20)</sup>

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 러시아가 미국과 유럽연합을 위시한 서방의 제재를 받자 러시아는 시베리아와 극동지역에 국한하던 아태지역과의 협력을 동남아로 확장했다. 예를 들어 러시아는 아세

---

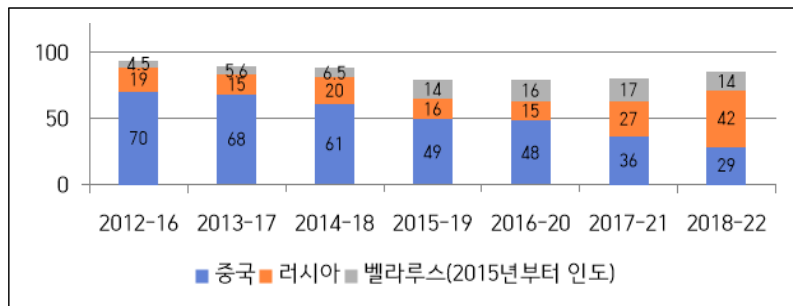
20) 그러나 2005년 동아시아정상회의(EAS: East Asia Summit)가 출범할 당시 러시아의 회원국 자격 요건을 두고 아세안 회원국이 분열하여 회원 가입이 2년간 지연되는 등 러시아를 둔 동남아는 적극적이지 않았다(Rangsimaporn 2009: 791). 리관유(Lee Kuan Yew 2000/11/23) 전 싱가포르 총리도 2000년 한 신문에 기고한 글에서 러시아가 동아시아에서 향후 20년 간 주요 행위자가 되지 못할 것으로 예상한 바 있다.

안으로 농산물 수출 판로를 모색했고(Lutz-Auras 2015: 176), 유라시아경제연합(EAEU: Eurasian Economic Union)은 2017년과 2019년 베트남, 싱가포르와 순차적으로 자유무역협정(FTA)을 체결하는 등 기존 군사와 에너지 분야 협력을 넘은 외연 확장을 시도했다.

한편, 러시아는 중국과 같은 논리로 미얀마의 쿠데타를 반대하는 외부 시각을 내정 간섭과 주권 침해로 해석한다. 또한, 다양한 종족과 사회적 균열을 통합하고 유지할 수 있는 유일한 집단이 군부이고, 군부가 정치권에서 퇴진하면 미얀마는 발칸 반도나 아프가니스탄과 같은 혼란한 상황이 될 것으로 본다. 즉 러시아는 미얀마 군부가 중심이 되어 국론을 모아야 한다는 입장이다(PeaceNexus Foundation 2022: 12). 따라서 러시아는 시위대에 대한 유혈 진압에 우려를 표명하면서도 땃마도가 사회 혼란을 통제하고 총선을 실시함으로써 민주체제로 나아갈 수 있다는 군사평의회의 로드맵을 지지한다.

<그림 1> 미얀마의 무기 수입 동향

단위: 퍼센트(%)



※ 자료: SIPRI.

미얀마는 러시아와 무기 거래, 군사정보 교류 등 군사협력에 우선권을 부여하고 사회문화와 경제로 협력을 확장하려는 시도하지만, 사실상 양국의 협력은 군사 분야에만 국한된다. <그림 1>과 같이 미

얀마는 전통적으로 중국산 무기를 수입했으나 그 비중이 서서히 감소하다가 2018-22년에는 러시아산 무기 수입량이 중국산 무기를 앞질렀다. 쿠데타 이후 러시아는 중국을 제치고 4억 달러 이상의 무기를 미얀마에 판매했다(<표 2> 참조). 거래 건수 면에서 싱가포르에 뒤지지만, 미얀마는 전투기, 레이더 등 고가의 러시아산 방공시스템을 구매함으로써 “날아다니는 관(棺)”(ICG 2022: 5)이라는 오명을 쓴 중국산 전투기를 대체하는 등 중국산 재래식 무기를 러시아산 첨단 무기로 대체할 수 있게 되었다.<sup>21)</sup>

나아가 러시아 해군은 인도양 진출을 위한 전진기지를 확보할 목적으로 중국처럼 미얀마 항구에 접근하고자 한다. 인도양을 중심으로 한 러시아와 중국의 해상 패권에 대한 야망은 비견할 수 있지만 이에 대한 미얀마의 반응은 상이하다. 중국이 천연가스와 중동산 원유의 안전한 수송을 위해 짜옥퍽 항구에 인민군 해군의 접근을 제한하자 미얀마는 외국 군대의 국내 주둔을 허용하지 않는 헌법을 근거로 이를 거절했다. 그런데, 민아웅홀라잉 군사령관은 2022년 9월, 러시아 통신사 리아 노보스티(RIA Novosti)와의 인터뷰에서 헌법 내에서 협력할 수 있는 최선책을 모색하겠다고 언급했다(The Irrawaddy 2023/02/15). 중국에 단호했던 이전 정부의 견해와는 분명한 온도 차였다. 양국은 2018년 각국 군함의 입항 절차 간소화에 합의했고, 이에 근거하여 양국 함정이 상호 방문하기도 했다.<sup>22)</sup> 군 주둔뿐만 아니라 항구를 쉽게 개방하지 않는 뜻마도의 관행을 참고할 때 러시아 군함의 미얀마 접근은 이례적이다.

21) 러시아산 전투기를 비롯한 공군 군수물자의 구매 품목과 양은 PeaceNexus Foundation(2022: 10)을 참조하라.

22) 2019년에는 양국 함정이 안다만해 목뜨마(Mouttama)와 블라디보스토크를 우호 방문했고, 2021년 10월 28일에는 115명이 탑승한 그레미야시호(Gremyashiy)가 양곤 인근의 필러와(Thilawa) 항구에 도착하여 사흘간 정박했다(The Irrawaddy 2023/02/15; PeaceNexus Foundation 2022: 9-10).

&lt;표 2&gt; 쿠데타 이후 미얀마의 무기 수입 현황

국가	미얀마 군과 직거래(달러)	건 수	미얀마 군 공급체와 거래 (달러)	건 수	합계(달러)	건 수
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.

한편, 미얀마가 러시아에 제안하는 경제협력의 방안과 내용은 현실성이 떨어지고, 러시아도 동남아에서 차지하는 자국의 위상과 지리적 위치 등을 고려할 때 다양한 장애에 부딪힌다.<sup>23)</sup> 단적인 예로 미얀마의 러시아 수출입 규모는 중국과 비교할 수 없을 수준이고, 특히 쿠데타 이후 양국의 교역량은 이전보다 더 감소했다(<표 3> 참조). 러시아가 동남아에 진출하는 최단 거리는 극동지역, 즉 한반도 북쪽을 통하는 노선으로 미얀마와 접점을 찾을 수 없다. 나아가 미얀마의 교역은 중국, 태국 등 주로 국경무역에 치중되므로 러시아가 중국을 대체할 수 없다.<sup>24)</sup> 즉, 미얀마 교역의 체질이 개선되지 않는 이상, 또한 러시아가 동남아로 향하는 경제적인 교역로를 발굴하지 않는 한 두 국가 간 교역 확대의 가능성은 크지 않다.

23) 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).

24) 2022-23년 기준 미얀마의 수출 규모는 23억 6,300만 달러였는데 이중 국경 수출량은 전체 수출량의 35%에 해당하는 8억 3,370만 달러, 수입 규모는 23억 9,224만 달러였고, 국경 수입량은 전체 수입량의 11%에 해당하는 2억 7,586만 달러였다 (Ministry of Commerce n.d.).



<표 3> 미얀마-중국·러시아 간 교역 현황 비교

(단위: 천 달러)

연도	중국		러시아	
	수출(%)	수입(%)	수출(%)	수입(%)
2011 <sup>1)</sup>	1,515,277(18.64)	2,303,658(26.88)	8,059(0.10)	2,451(0.03)
2016 <sup>1)</sup>	4,766,681(40.84)	5,403,104(34.42)	5,979(0.05)	25,988(0.17)
2019 <sup>1)</sup>	5,753,615(31.78)	6,447,069(34.64)	32,423(0.18)	18,429(0.10)
2020 <sup>1)</sup>	5,375,505(31.75)	6,527,858(36.34)	30,319(0.18)	27,989(0.16)
2021 <sup>2)</sup>	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).

군사평의회는 서방과의 관계 개선 가능성이 희박하므로 그 대안으로 러시아를 주요 협력국으로 선택했으나 다음과 같은 이유에서 그 관계가 중장기적으로 유지되기는 힘들다. 첫째, 러시아는 전쟁으로 인해 추가의 무기가 필요한 상황이고, 역시 민주진영과 교전 중인 미얀마 군부가 성능이 우수한 러시아산 무기를 지속해서 공급받을 수 있을지 의문이다. 러시아산 무기는 고가이면서 운용에 높은 수준의 기술을 필요하므로 미얀마로서는 적지 않은 비용을 할당해야 하는 부담을 지고, 무기 운용에 필요한 전문가 양성도 필요하다(ICG 2022: 18). 오히려 러시아군이 미얀마산 무기를 사용했다는 정황이 알려져 러시아의 무기 공급이 여유롭지 않다는 사실을 방증했다.<sup>25)</sup>

둘째, 푸틴의 러시아는 세계 강대국 지위를 회복하기 위한 일환으로 동남아로 영향력 확대를 시도한다. 그러나 냉전기 동남아에서 러시아의 영향력은 미미했고, 냉전 해체 이후에도 베트남과 라오스 이외 추가로 우방국을 확보하지 못했다. 그뿐만 아니라 미국과 중국의 경쟁이 본격화한 동남아에서 러시아의 역할은 부상하지 않았다. 공간을 좁혀 미얀마에서 러시아가 중국을 극복할 때 러시아의 동남아

25) 2023년 7월에는 러시아가 우크라이나 전쟁에서 미얀마산 120ER(120mm) 박격포탄을 사용했다(Militarnyi 2023/07/26).

팽창은 청신호가 될 수 있다. 다시 말해 군사 분야 이외 미얀마와 러시아 간 경제와 사회문화교류 등은 양국 관계의 전기를 상징하는 시금석에 불과할 뿐 향후 양적인 관계 발전이나 교류의 질적 심화는 기대할 수 없다.

셋째, 미얀마와 러시아가 급격히 가까워진 동인은 민아웅흘라이잉 군사령관의 개인적인 성향과 정치적 판단에 의한 것이며, 미얀마 군부가 중국에 가진 불신이 그 결정적 배경이었다. 나아가 군사평의회가 국정을 관장하는 현 상황에서 미얀마 외교부도 민아웅흘라이잉 군사령관의 결정에 종속된다고 보아야 할 것이다. 이런 측면에서 러시아는 각고의 외교적 노력 없이 미얀마와 관계를 강화하며 국익을 획득할 수 있고, 미얀마는 단기적으로 안보리와 같은 국제레짐의 비난에서 벗어날 수 있는 공간을 확보했다. 그러나 미얀마의 러시아 전략이 임시변통적인 성격이 짙으므로 군부의 퇴진과 새로운 민간정부의 출현, 또는 군 수뇌부의 교체 등 정치적 격변, 그리고 경제적으로 중국의 영향력 확대 등 국내외 환경의 변화에 따라 러시아에 대한 외교정책도 유동적일 수밖에 없다.

## V. 전망: 외교정책의 미래

1988년 집권한 신군부처럼 2021년 쿠데타로 출범한 군사평의회 최대 과제와 목표는 생존과 자립이다. 1988년 집권한 신군부는 중국에 편승하여 정권을 유지했으나 경제적 종속의 심화가 높아 주권 영속에 위협을 감지했다. 이에 군부는 유사민간정부의 출범을 선택했고, 이후 중국과 등거리 외교를 유지하며 중국에는 헤징으로 선회했다. 아웅산수찌 정부는 대내외 관측과 달리 친서방적인 외교정책을 채택하지 않았을 뿐만 아니라 특히 2017년 로힝자족 사태 이후 중국

과 밀착하는 행보를 보였고, 이런 행태는 군부의 불만을 사기에 충분했다. 2017년 로힝자족 사태는 군부에게 중국에만 의존하지 말아야 하는 교훈을 재확인하는 사건이었고, 쿠데타 이후 군부는 중국과 싸움포 관계는 유지하면서도 러시아를 중시하는 전략으로 나아갔다.

이런 의미에서 미얀마의 외교정책은 기존 중국 일변도에서 러시아로 향하는 프로그램 변화(Program Change)의 형태로 진화하는 것처럼 보인다. 중국에 취했던 외교정책의 방향과 목표 등을 러시아로 분산하고 사회문화와 경제교류 등 군사분야 이외 협력을 강화하는 양적인 변화가 목도되었지만, 기존 군부정권이 추구한 외교정책의 수행 작업, 방법, 목표 등은 변하지 않았으므로 조정 변화(Adjustment Change)의 형태를 유지하는 것으로 정의할 수 있다.

민아웅홀라잉 군사령관의 실권이 존재하는 한 러시아를 향한 미얀마의 밀착 행보는 지속할 가능성이 유력하지만, 근본적으로 미얀마는 중국 의존도를 탈피하지 못하는 구도에 봉착해 있으며 시간의 경과에 따라 이 구도는 고착화될 것이다. 다음과 같이 두 조건에서 미얀마 외교정책의 시계(視界)는 다시 중국으로 향할 수 있다.

첫째, 러시아가 전쟁에 패배하거나 이에 버금가는 상황에서 전쟁이 종료될 경우 양국은 상호 외교 관계를 재검토할 가능성이 크다. 러시아는 외교적 고립뿐만 아니라 전쟁에 대한 물질적 배상과 외교적 책임으로부터 자유로울 수 없고, 국내적으로도 푸틴 대통령의 리더십은 심각한 위기에 처할 것이다. 만약 정권 교체가 발생하면 기존 러시아의 미얀마 정책도 재검토될 수 있다. 또한, 러시아의 패배는 우크라이나를 지원한 미국을 위시한 서방국가의 승리를 의미하므로 이들 국가와 대립각을 세우고 있는 미얀마로서는 효용가치가 사라진 러시아를 외교정책의 우선 국가에서 기각하거나 외교 관계를 전면 수정할 수 있다. 반대로 러시아의 승리로 전쟁이 종료될 경우 러시아는 더욱 공세적이고 위압적인 외교정책으로 나아갈 가능성이

크고, 미얀마는 이러한 러시아의 행보에 편승하려고 시도할 것이다. 그럼에도 양국의 관계 발전 의지와 달리 지리적 원거리, 미얀마의 교역 형태 등 태생적 한계로 인해 군사 분야 이외 협력과 교류는 실질적인 성과를 거두지 못할 것이다.

둘째, 미얀마와 러시아의 태생적 한계는 경제교류의 활성화에 부정적이다. 따라서 군사평의회는 군 수뇌부 결속의 원동력인 자금의 원활한 확보를 위해 다시 중국을 선택할 수밖에 없는 환경에 처할 것이다. 2020년 시주석의 미얀마 방문 이후 중국은 미얀마에서 대규모 프로젝트에 착수했고, 이로 인해 미얀마 군부는 경제적 이익을 취할 것이다. 그뿐만 아니라 미얀마에 대한 국제사회의 제재가 강화할 경우 중국에 대한 미얀마의 경제적 의존도도 비례할 것이 유력하다. 따라서 경제적 측면에서 러시아가 중국의 역할을 대체하지 않는 이상 미얀마는 외교의 중심축을 중국으로 돌릴 수밖에 없다. 나아가 군사평의회가 추진하는 EAO와의 정전협상에서 중국이 긍정적 역할을 하면 외교적 측면에서도 중국의 발언권은 높아질 수밖에 없다.

중국이 미얀마에 대한 이중노선을 철회한다면 미얀마는 중국에 편승할 수 있지만, 이미 국민 전반에 확산한 반중 정서와 군 수뇌부가 중국에 가지는 부정적인 인식을 불식시키기에는 적지 않은 시간이 필요하다. 중국은 미얀마와 외교정책에서 철저한 정경분리와 자국의 이익 추구에 집중하므로 단기적 수준에서 미얀마는 러시아에 의존하며 외교적으로 생존을 위한 공간을 확보하는데 주력하고, 중장기적으로 중국과 경제적 교류를 확대함으로써 안정적인 군부정권의 토대를 마련하고자 할 것이다.

## 참고문헌

- 러시아 외교부. 2023. “The Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation.” 31 March. [https://mid.ru/en/foreign\\_policy/fundamental\\_documents/1860586/](https://mid.ru/en/foreign_policy/fundamental_documents/1860586/)(검색일: 2023.04.12.)
- 성원용. 2022. “러시아의 신동방정책과 대유라시아주의.” 『비교경제연구』 29(2): 205-255.
- 장준영. 2021. “미얀마-중국 관계로 본 미얀마 사태의 현황과 전망: 형제인가, 오월동주인가?” 『성균 차이나 브리프』 9(2): 71-79.
- AFP. 2021. “Russia ‘Concerned’ Over Myanmar Civilian Casualties.” *The Moscow Times*. 29 March. <https://www.themoscowtimes.com/2021/03/29/russia-concerned-over-myanmar-civilian-casualties-a73402>(검색일: 2021.04.27.)
- Banerjee, Sreeparna and Tarushi Singh Rajaura. 2021. “Growing Chinese Investments in Myanmar Post-Coup.” ORF(Observer Search Foundation). 09 Nov. <https://www.orfonline.org/expert-speak/growing-chinese-investments-in-myanmar-post-coup/>(검색일: 2021.11.25.)
- Barany, Zoltan. 2018. “Burma: Suu Kyi's Missteps.” *Journal of Democracy* 29(1): 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: 98-123.
- Eastern Economic Forum News. 2022. “Russia-Myanmar: A New Strategy for Economic Cooperation.” 19 Sep. <https://forumvo>

- stok.ru/en/news/rossija-mjanma-novaja-strategija-ekonomiche  
skogo-sotrudnichestva/(검색일: 2022.10.14.)
- Gjerde, Kristine Lundby. 2017. "Russia's Turn to Asia: Myanmar  
Seen from Moscow." *Policy Brief* 10/2017. Oslo: NUPI.
- Global EDEG. "Burma: Trade Statistics." [https://globaledge.msu.edu/  
countries/burma/tradestats](https://globaledge.msu.edu/countries/burma/tradestats)(검색일: 2023.08.20.)
- GNLM(Global New Light of Myanmar). 2016. "Strength of the  
People." 23 April.
- \_\_\_\_\_. 2021. "Chairman of State Administration Council  
Commander-in-Chief of Defence Services Senior General  
Min Aung Hlaing Answers Questions Raised by Russia 24."  
27 June.
- \_\_\_\_\_. 2021. "Myanmar Continues to Practise Independent, Active  
and Non-aligned Foreign Policy: Senior General." 19 Feb.
- Gubin, Andrey. 2022. "Russia's blossoming ties with ASEAN." East  
Asia Forum. 05 Feb. [https://www.eastasiaforum.org/2022/02/  
05/russias-blossoming-ties-with-asean/](https://www.eastasiaforum.org/2022/02/05/russias-blossoming-ties-with-asean/)(검색일: 2022.04.07.)
- Han, Enze. 2021. "China Does Not Like the Coup in Myanmar." East  
Asia Forum. 06 Feb. [https://www.eastasiaforum.org/2021/02/  
06/china-does-not-like-the-coup-in-myanmar/](https://www.eastasiaforum.org/2021/02/06/china-does-not-like-the-coup-in-myanmar/)(검색일:  
2021.03.18.)
- Hermann, Charles F. 1990. "Changing Course: When Governments  
Choose to Redirect Foreign Policy." *International Studies  
Quarterly* 34(1): 3-21.
- Holsti, Ole. 1996. *Public Opinion and American Foreign Policy*. Ann  
Arbor, Michigan: University of Michigan Press.
- Htet Naing Zaw. 2017. "ARSA Mobilizes Rohingya in Northern

- Rakhine: Army.” *The Irrawaddy*. 30 Aug. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/arsa-mobilizes-rohingya-northern-rakhine-army.html>(검색일: 2017.09.25.)
- \_\_\_\_\_. 2018. “The President's Office Denies Army Chief Threatened a Possible Coup.” *The Irrawaddy*. 27 June. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/presidents-office-denies-army-chief-threatened-possible-coup.html>(검색일: 2018.11.25.)
- \_\_\_\_\_. 2018. ““Who is Ruling the Country?”: Military Representative.” *The Irrawaddy*. 12 June. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/ruling-country-military-representative.html>(검색일: 2018.11.25.)
- Human Rights Council. 2023. “The Billion Dollar Death Trade: The International Arms Networks that Enable Human Rights Violations in Myanmar.” A/HRC/53/CRP.2. 17 May. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/myanmar/crp-sr-myanmar-2023-05-17.pdf>(검색일: 2023.07.20.)
- 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.
- \_\_\_\_\_. 2022. *Coming to Terms with Myanmar's Russia Embrace*. Crisis Group Asia Briefing. No.173. Bangkok/Brussels: ICG.
- Jagan, Larry. 2018. “UN Envoy Averts Possible Military Coup in Myanmar.” *Bangkok Post*. 23 June. <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/1490754/un-envoy-averts-possible-military-coup-in-myanmar>(검색일: 2018.11.25.)

- Joy, Adrienne. 2018. *Understanding China's Response to the Rakhine Crisis. Special Report*. No.419. Washington D.C.: USIP (United States Institute of Peace).
- Ko Ye. 2017. "Will Snr-Gen Min Aung Hlaing's Russia Visit Unlock More Military Cooperation?". *The Irrawaddy*. 24 June. <https://www.irrawaddy.com/opinion/guest-column/will-snr-gen-min-aung-hlaings-russia-visit-unlock-military-cooperation.html> (검색일: 2018.11.25.)
- Kobayashi, Yuka and Josephine King. 2022. "Myanmar's Strategy in the China - Myanmar Economic Corridor: a Failure in Hedging?" *International Affairs* 98(3): 1013-1032.
- Lee Kuan Yew. 2000. "Need for a Balancer on East Asia's Way to World Eminence." *International Herald Tribune*. 23 Nov. <https://www.nytimes.com/2000/11/23/opinion/IHT-need-for-a-balancer-on-east-asias-way-to-world-eminence.html>(검색일: 2018.11.25.)
- Lintner, Bertil. 2023. "China's Aggressive Return to Myanmar." *Global Asia* 18(1). [https://www.globalasia.org/v18no1/feature/chinas-aggressive-return-to-myanmar\\_bertil-lintner](https://www.globalasia.org/v18no1/feature/chinas-aggressive-return-to-myanmar_bertil-lintner)(검색일: 2023.08.25.)
- Lukin, Artyom. 2021. "Why Russia is Betting on Myanmar's Military Junta." *East Asia Forum*. 27 April. <https://www.eastasiaforum.org/2021/04/27/why-russia-is-betting-on-myanmar-military-junta/>(검색일: 2021.05.20.)
- Lutz-Auras, Ludmila. 2015. "Russia and Myanmar: Friends in Need?" *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 34(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* 36(1): 89-121.

Militarnyi. 2023. "Russia Received Ammunition Manufactured by Myanmar." 26 July. <https://mil.in.ua/en/news/russia-received-ammunition-manufactured-by-myanmar/>(검색일: 2023.08.07.)

Ministry of Commerce. n.d. "Border Trade Data." <https://www.commerce.gov.mm/en/dobt/border-trade-data/>(검색일: 2023.08.25.)

Myers, Lucas. 2021. "China Is Hedging Its Bets in Myanmar." *Foreign Policy*. 10 Sep. <https://foreignpolicy.com/2021/09/10/china-myanmar-coup-national-league-for-democracy/>(검색일: 2021.09.20.)

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. 223-233.

PeaceNexus Foundation. 2022. *Russia's Policy in Myanmar and South-East Asia*. Prangins: PeaceNexus Foundation.

Perlez, Jane. 2017. "In China, Aung San Suu Kyi Finds a Warm Welcome (and No Talk of Rohingya)." *The New York Times*. 30 Nov. <https://www.nytimes.com/2017/11/30/world/asia/china-myanmar-aid-sanctions.html>(검색일: 2018.11.25.)

Ramachandran, Sudha. 2017. "Rohingya Crisis: Will China's Meditation Succeed?" *China Brief* 17(15). <https://jamestown>.

- org/program/rohingya-crisis-will-chinas-mediation-succeed/  
(검색일: 2018.11.25.)
- Rangsimaporn, Paradorn. 2009. "Russia's Search for Influence in Southeast Asia." *Asian Survey* 49(5): 786-808.
- Reuters Staff. 2021. "China Rejects Suggestion That It Supported Coup in Myanmar." *Reuters*. 03 Feb. <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-politics-china-idUSKBN2A3115>(검색일: 2021.03.04.)
- Rosenau, James N. 1996. *Public Opinion and Foreign Policy*. New York: Random House.
- 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* 41(1): 88-105.
- Shoji, Tomotaka. 2022. "Southeast Asia and the Russian Invasion of Ukraine - Diverse Relations, Mixed Reactions." *International Information Network Analysis*. 01 Nov. [https://www.spf.org/iina/en/articles/shoji\\_13.html](https://www.spf.org/iina/en/articles/shoji_13.html)(검색일: 2022.11.25.)
- SIPRI(Stockholm International Peace Research Institute). "Trends in International Arms Transfers." 각호(2012-2022). <https://www.sipri.org/taxonomy/term/297>(검색일: 2022.11.25.)
- 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.

- Strangio, Sebastian. 2021. "Chinese Special Envoy Winds Up Unannounced Myanmar Trip." *The Diplomat*. 02 Sep. <https://thediplomat.com/2021/09/chinese-special-envoy-winds-up-unannounced-myanmar-trip/>(검색일: 2022.11.13.)
- \_\_\_\_\_. 2022. "Chinese FM Pledges 'Closer' Ties with Myanmar's Military Government." *The Diplomat*. 05 July. <https://thediplomat.com/2022/07/chinese-fm-pledges-closer-ties-with-myanmars-military-government/>(검색일: 2022.11.13.)
- Su Mon Thazin Aung and Nan Lwin. 2022. *What do the Official Chinese Media's Mixed Messages on the Myanmar Coup Mean?*. ISEAS Perspective 2022(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. 150-155.
- 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>(검색일: 2023.08.25.)
- The Guardian. 2016. "Myanmar Seeking Ethnic Cleansing, Says UN Official as Rohingya Flee Persecution." 24 Nov. <https://www.theguardian.com/world/2016/nov/24/rohingya-flee-to-bangladesh-to-escape-myanmar-military-strikes>(검색일: 2022.11.13.)
- UN. 2007. "Security Council Fails to Adopt Draft Resolution on Myanmar, Owing to Negative Votes By China, Russian

- Federation.” 12 Jan. <https://press.un.org/en/2007/sc8939.doc.htm>(검색일: 2023.05.12.)
- \_\_\_\_\_. “The Situation in Myanmar: Resolution.” <https://digitallibrary.un.org/record/3930690>(검색일: 2023.05.28.)
- 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.
- VOA(Voice of America). 2022. “Myanmar’s Military Council Supports Russia’s Invasion of Ukraine.” 25 Feb. <https://www.voanews.com/a/myanmar-s-military-council-supports-russia-s-invasion-of-ukraine/6458527.html>(검색일: 2023.05.28.)
- Voltaire Network. 2013. The Foreign Policy Concept of the Russian Federation 12 Feb. <https://www.voltairenet.org/article202037.html>(검색일: 2023.05.20.)
- WITS(World Integrated Trade Solution). <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/MMR/Year/2001/TradeFlow/EXPI MP/Partner/by-country>(검색일: 2023.05.20.)

(2023.09.15. 투고, 2023.10.10. 심사, 2023.10.26. 게재확정)

<부록 1>

미얀마 쿠데타와 관련한 안보리내 안건과 합의

일자	종류	주요 내용	특이사항
2021. 2.4	언론 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	언론 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	언론 성명 SC/14697	-즉각적인 폭력 중단 촉구. -최근의 폭력에 대해 깊은 우려	-15개국 찬성
2022. 2.2	언론 성명 SC/14785	-최근 폭력상태와 대규모 피란민 사태에 대해 깊은 우려를 포함 -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, 분쟁해결의 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.
2023. 8.23	결의안 2022S/RES/ 2669에 대한 공동성명 (joint statement)	-미얀마 군정의 “끊임없는 폭력”(unrelenting violence) 비난 -작년 12월 결의안 이행에 “충분한 진전이 없었다.”고 평가하며 폭력 종식과 민간인 살해 중단을 재차 촉구	-중국과 러시아 거부권 행사로 제외 -중부 지방을 강타한 사이클론 모카(Mocha, 5월) 피해 확인을 위한 미얀마 방문(8.14-17)

※ 자료: 안보리 자료를 근거로 필자 작성.

<부록 2>

쿠데타 이후 미얀마와 러시아 주요 인사의 상호 방문 성과

일자	방문자	주요 내용
2021. 5.20-22	-마웅마웅쑈(Maung Maung Kyaw) 공군사령관	-러시아 최대 헬리콥터 전시회 참가
2021. 6.20-27	-민아웅흘라잉 군사령관	-국제안보회의 참석: 러시아 정부로부터 국방 및 과학 기술 분야 협력 확약 -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	-민아웅흘라인 군사령관	-웨이공 불탑 복제품 봉헌(띠다구 승려 동행) -미얀마와 러시아 국영 원자력 기업인 로사툼(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 -외부 간섭 없이 내정을 관리할 수 있도록 서로 돕는 영구적인 우호국이자 영구적인 동맹 표명
2022. 9.7	-민아웅흘라인 군사령관	-러시아 동방경제포럼 참석, 푸틴과 첫 대면 및 그를 “세계의 지도자”로 칭송함. -푸틴은 미얀마를 신뢰하는 오랜 친구로 칭함. -로사툼과 원자력 협력 합의, 양국 간 항공 직항 논의 *2023년 8월 11일부터 양곤-노보시비르스크(Novosibirsk) 간 직항로 개설
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 로사툼	-원자력 분야 협력에 관한 정부 간 협정 서명 -미얀마 양곤에 원자력기술정보센터 개소
2023. 8.15	-떤아웅산(Tin Aung San) 신임 국방장관의 대표단	-러시아 군사기술 포럼 및 11차 모스크바 국제안보회의 참석(60개국 참가, 1,500개 러시아 군수회사 참여) -2차 대전 중 일본군과 교전 중 전사한 미얀마 군인을 기리는 기념비 제막
2023. 8.24.-26	-떤똥우(U Than Tun Oo) 네뻬도 시장의 대표단	-국제교통정상회의 2023 참석

※ 자료: 필자 작성.

<Abstract>

## Changing Level of Diplomacy and Prospect of the Myanmar Military Junta's Foreign Policy: Between China and Russia

Jun Young JANG  
(HUFS)

The purpose of this paper is to prospect the Myanmar military junta's foreign policy focusing on China and Russia, on verifying the change level of the foreign policy toward the two countries. To do this, the Rohingya massacre in 2017 and the military coup in 2021 were chosen as crucial cases that induced changes in foreign policy. Both cases were only domestic incidents without external impact, but the post management on the two incidents directly affected changes in Myanmar's foreign policy.

After the Rohingya massacre in 2017, Aung San Suu Kyi government was eventually isolated from the international community due to its ambiguous attitude on domestic and foreign critique and reliance on foreigners which is a kind of taboo in Myanmar diplomacy practice. Furthermore, the Aung San Suu Kyi government was closer to China after this incident, but the military, as an independent agent of diplomacy, considered Russia as the country to replace China in terms of foreign policy. As matter of fact, the military junta has taken a close approach to Russia after the military coup in 2021. Russia is also pushing to



strengthen relations with Myanmar in an attempt to its strategy to enter Southeast Asia since 2000s. However, the two countries are facing inherent limitations that cannot replace China in terms of geopolitical and geo-economic aspects. Unless Russia loses its war with Ukraine or the results of bilateral relations of Myanmar and Russia are not successful in the short period, foreign policy of Myanmar's military junta is likely to return to China. Therefore, Myanmar's foreign policy maintains a stance of "adjustment change" that does not change in its work, method, and purpose, although quantitative changes are detected, such as the segmentation of diplomatic targets from China to Russia since the coup.

**Key Words:** foreign policy, Myanmar, China, Russia, military junta



## 태국의 세대 정치: 세대의 차이와 유권자의 정치적 관심\*

이 정 우\*\*

### 국문초록

세대 요인은 2019년 총선에서 아나쿿마이당이 약진한 이후 태국의 주요한 사회적 균열 중 하나로 부상하였다. 그렇다면 2019년 이전에는 세대의 차이에 따른 차이점이 발생하지는 않았는가? 세대가 사회적 균열로 나타날 전조증상은 없었는가? 위 질문에 답하기 위하여 본 연구는 2014년과 2018년에 수행된 아시아안 바로미터 조사(Asian Barometer Survey)를 활용하여 세대 차이가 태국 유권자의 정치적 관심에 미친 영향을 분석하였다. 분석 결과, 기존 연구에서 태국 유권자의 정치적 관심에 영향을 미친다고 지적되었던 가족들과의 정치적 대화는 세대에 상관없이 정치적 관심을 높이는 것으로 나타났다. 인터넷 사용은 정치적 관심에 영향을 주지 못했으며 정부에 대한 신뢰는 세대에 따라 다르게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한, 본 연구는 기존 연구에 더해 시위에 참여한 경험이 있는 유권자가 정치에 더 관심이 많을 것이라 주장한다. 분석을 통해 시위에 참여 경험이 있으면 정치적 관심도가 높았으며, 나이가 많은 세대일수록 시위에 참여한 경험이 있을 때 정치적 관심이 낮았다.

**주제어:** 세대 정치, 시위, 아시아안 바로미터 조사, 유권자, 정치적 관심, 태국

\* 본 논문을 작성하는 과정에 도움을 주신 고려대 신재혁 교수님, 서정인 前 대사님, 덕성여대 채현정 교수님, 고려대 길정아 박사님, 박재후 선생님, 한국동남아학회 대학원생 연구모임의 전경진, 박준영 선생님에게 감사를 드린다. 또한, 심사하는 과정에서 유익한 조언을 해주신 익명의 심사위원분들에게도 감사의 말씀을 전한다.

\*\* 고려대학교 정치외교학과 박사과정 수료. jeongwoo\_lee@korea.ac.kr

## I. 서론

2019년, 아나콧마이당의 등장은 태국 정치에 돌풍을 불러일으켰다. 옐로우 셔츠와 레드 셔츠, 혹은 중산층과 저소득층, 도시와 농촌의 대립으로 이루어지던 태국 사회의 균열에 세대라는 변수가 새롭게 등장한 것이다. 세대 변수는 2023년에도 이변을 일으키며 아나콧마이당의 해산 이후 등장한 까우끌라이당이 의회 제1당이 될 수 있게끔 영향을 미쳤다. 기존의 연구들은 젊은 유권자들이 아나콧마이당을 지지하게 된 이유로 그들의 공약을 꼽는다. 아나콧마이당은 젊은 세대에게 밝은 미래의 희망을 주었으며 타나틴 쩡롱르영킷(Thanathorn Juangroongruangkit)을 비롯한 젊은 정치인들이 가진 전문성의 이미지가 그들에게 매력으로 다가온 것이다(McCargo and Chattharakul 2020: 52).

젊은 유권자의 아나콧마이당에 대한 강력한 지지에는 공약과 정치인으로서의 이미지가 영향을 미쳤겠지만, 전조증상 또한 존재하였을 것이다. 이를 살펴보기 위해서는 태국 유권자들의 정치적 관심에 미치는 변수가 무엇인가를 알아볼 필요가 있다. 세대의 차이가 유권자의 정치적 관심에 영향을 미치고, 정치적 관심이 아나콧마이당 지지라는 정치참여로 이어졌을 것이기 때문이다. 정치적 관심이란 정치사회학의 관점에서 선거 참여, 시위 참여, 지역 커뮤니티 활동 참여로 연결되는 변수이다(박선경·신재혁 2019; Prior 2010; Lupia and Philpot 2005). 본 연구는 젊은 세대에 의한 아나콧마이당 지지의 전조증상을 알아보기 위해 2019년도 이전의 태국 유권자들의 정치적 관심에 영향을 미치는 변수를 살펴보고 세대에 따른 차이를 분석한다.

본 연구는 태국 대중의 정치적 관심에 영향을 미치는 변수들의 효과를 함께 살펴보면서 새로운 변수에 대한 검증을 진행한다. 기존 연구는 인터넷의 사용(Dokchaba and Khorpornpraset 2019; Surapreset

et al. 2021), 주변 사람들과의 정치적 대화(박선경·신재혁 2019), 정부에 대한 정치적 신뢰(Bhuket 2013)가 유권자의 정치참여, 관심에 영향을 미친다고 보았다. 본 연구는 이러한 변수들이 세대에 따라서 어떤 효과의 차이를 보이는가를 통계적으로 살펴본다. 통계 분석의 장점은 이러한 효과가 어떤 경향으로 나타나는지 확률적으로 분석할 수 있다는 것이다. 세대의 효과가 어떤 흐름으로 나타나는가를 분석하고자 한다.

본 연구는 또한 기존 연구에서 지적하지 않았던 새로운 변수를 제시한다. 시위에 참여한 경험이 있는 유권자가 정치에 더 관심이 많고, 세대에 따라 시위의 효과가 달라질 수 있다는 것이다. 1963년도 이전에 태어난 세대는 1976년 탐마삿대 학살과 1992년 5월을 경험한 세대이다. MZ세대보다 연령이 높은 세대는 시위에 참여한 경험이 있을수록 과거의 두려움이 자극되어 정치에 관심이 떨어질 가능성이 크다. 가설을 제시하면서 세대의 효과가 어떻게 태국 유권자의 정치적 관심에 영향을 미치는가를 분석한다.

세대 분석에 있어 중요한 점은 각 세대의 평균적인 특성을 살펴보는 것이다. 세대에 속한 개인은 세대가 보이는 경향과는 다르게 행동할 수 있다. 나이 든 유권자가 젊은 유권자와 연대하여 그 세대가 보이는 흐름과는 다른 행동을 보일 수 있다(Rouse and Ross 2018: 5). 그러나 그러한 예외적인 현상에 대해서는 추후 별도의 연구 과제로 두면서 본 연구는 세대가 보이는 평균적인 특징에 집중하고자 한다. 그리하여 태국에서 나타난 세대라는 사회적 균열이 유권자의 정치적 관심에 어떠한 영향을 미치는가를 살펴본다.

태국 정치의 기존 연구, 특히 아나콧마이당을 지지하는 사람들이 어떤 특징을 가지고 있는가의 연구(McCargo and Chattharakul 2020)는 특정 집단을 대상으로 한 집중 인터뷰와 설문(focus interview and survey)의 방법론을 채택하고 있어 한계를 가지고 있다는 지적이 있

었다(Lertchoosakul 2021c). 인터뷰 대상자의 구술은 개인이 어떠한 사건에 대해 기억하는 것이다. 구술은 추후 역사적 해석과 재구성을 위해 사용될 수 있어 의미가 있다고 할 수 있으며(이재성 2007: 181) 따라서 질적 연구를 통한 접근이 중요하다고 볼 수 있다. 본 연구는 이에 상보적인 입장에서 태국 국민의 표본을 수집하고 특정 집단과 대상뿐만 아닌 전반적인 경향이 어떻게 나타나는지를 파악하는 것도 중요하다고 본다. 본 연구는 양적 연구를 방법론으로 채택하여 태국 유권자의 정치적 관심에 미치는 전반적인 경향을 살펴보고 그 중 세대 균열이 미친 영향이 2019년 이전에도 나타나지 않았는지 분석한다.

제2장에서는 기존 연구 검토를 수행한다. 태국 연구뿐만 아니라 미국과 유럽, 동아시아에서 수행된 세대와 정치적 관심을 주제로 한 연구를 살펴보고 이를 통해서 본 연구의 새로운 분석 틀을 제시한다. 제3장에서는 이를 바탕으로 세대가 태국 사회에서 중요한 사회 균열로서 자리매김하게 되었는지를 논의하고 가설을 제안한다. 제4장에서는 자료, 방법론, 변수의 측정을 설명한 다음 가설의 검증을 뒷받침하는 양적 분석의 결과를 보인다. 양적 분석의 결과가 어떤 의미를 갖는가 하는 토론도 함께 진행한다. 제5장에서는 본 연구의 의의와 한계를 설명하면서 추후 수행될 수 있는 연구를 제안하고 논문을 마무리한다.

## II. 기존 연구 검토

### 1. 미국과 유럽에서의 세대와 정치적 관심 연구

세대의 차이점을 논하는 데에 있어서 연구가 활발히 진행된 지역

은 미국과 서유럽의 국가들이다. 미국과 서유럽의 밀레니얼 세대와 Z세대는 비슷한 역사적 배경을 경험하여 어떠한 정치적 행태를 보였는가가 기존 연구의 주된 질문이었다. 밀레니얼 이후 세대는 1981년에 태어난 이들을 일컫는 말로, 밀레니얼 세대를 비롯한 젊은 세대는 이전의 세대에 비해서 낙관적이며 진보적이라는 것(Rouse and Ross 2018)이 미국에서의 연구 결과이다. 미국에서는 이를 바탕으로 Z세대의 유권자들이 후보자를 어떤 기준으로 평가하는지(McDonald and Deckman 2023), 1963년 이전에 태어난 세대와 밀레니얼 세대의 차이점은 무엇인지(Towner and Munoz 2016)에 대해 연구를 수행하였다.

본 연구의 종속변수는 정치적 관심이다. 기존의 연구는 대부분 정치참여(political participation)을 종속변수로 상정을 하고 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 정치참여 대신 정치적 관심을 종속변수로 설정한 이유는, 기존 연구에서 종속변수로 상정한 정치참여에는 많은 범주가 있어 일관되지 못하기 때문이다. 선거에 대한 참여부터 지역 커뮤니티에서 활동하는 것까지 다양하여 종속변수의 설정이 중요하다. 정치사회화 과정에 따르면 정치적 관심이 생겨나고 이후에 정치참여로 이어진다(박선경·신재혁 2019; Lupia and Philpot 2005). 어떠한 요인이 정치적 관심에 영향을 미치는가를 살펴보는 것이 조금 더 근원적인 접근이다(Prior 2010: 747). 본 연구는 우선 정치적 관심에 미치는 영향을 살펴보고, 추후에 후속될 연구로서 그러한 정치적 관심이 유권자의 어떤 정치적 행동 혹은 참여로 이어지는지 살펴볼 수 있을 것이다. 정치적 관심에 영향을 미치는 요인을 보기 위해 정치참여와 같은 종속변수 설정한 연구까지 폭넓게 살펴보고자 한다.

미국과 유럽의 연구를 보게 되면, 젊은이들이 나이 많은 유권자들에 비해 좀 더 시위에 많이 나가고 적극적인 이유는 바로 생애주기

(lifecycle)에 영향이 있다고 본다(Quintelier 2007). 나이가 들수록 사회에서 복잡한 관계를 형성하고 급진적으로 행동할 경우, 그러한 관계를 그르칠 일이 생기니 조심하게 된다는 주장이다. 또한, 젊은 유권자의 정치적 관심을 형성하는 것은 바로 주변 사람들과의 대화이다. 스승, 부모, 친구들과의 정치적 토론이 젊은 유권자들의 정치적 관심을 향상한다는 정치사회학의 주장을 확인한 것이다(Dostie-Goulet 2009). 마지막으로 젊은 세대는 인터넷의 영향을 많이 받는다(Haenschen and Jennings 2019). 그들은 인터넷을 통해서 정보를 수집하고 또래 집단과의 토론을 진행한다. 그러한 토론은 정치적 관심에 영향을 미친다. 또한, 그들은 그 윗세대에 비해서 페이스북과 같은 SNS에서의 정보 수집에 영향을 받는 것으로 나타났다(Towner and Munoz 2016).

이러한 연구 전통을 바탕으로 도출한 요인이 태국 유권자의 정치적 관심을 설명할 수 있을까? 본 연구는 해외의 사례에서 발견한 요인이 태국의 사례에서도 어떤 설명력을 갖는지 확인하면서도 다른 요인 또한 검토한다. 인터넷을 제외하고도 다른 요인 역시 세대에 따른 차이를 보일 수 있다. 이러한 검토를 바탕으로 본 연구는 시위 참가 경험이 세대별로 정치적 관심에 다르게 영향을 미칠 수 있음을 주장한다.

## 2. 동아시아, 태국에서의 세대와 정치적 관심 연구

동아시아 전체 혹은 태국을 포함한 동아시아 개별 국가의 연구에서 보이는 젊은 세대의 특징은 무엇인가, 그리고 윗세대와의 차이점은 무엇인가? 동아시아의 젊은 세대는 일반적으로 정치에 대해 관심을 적게 가진다(Brading 2017). 그러나 이전 세대와는 다르게 기술 발전과 경제 성장을 바탕으로 민주주의에 대한 경험을 더 많이 했다



는 차이점이 있다(Chu and Welsh 2015: 126). 추와 웰시는 그들의 논문에서 이를 동아시아 MZ세대의 정치적 역설(political paradox)라고 표현했는데, 그들은 정치에는 관심을 덜 갖지만(less engaged) 정치 시스템에 대한 평가는 그 어느 세대보다 비판적(critical)이라는 것이다. 동아시아의 젊은 세대들 역시 인터넷을 통해 정보를 수집하고 전파한다. 그리고 그것을 정치 활동의 기회로 활용한다. 홍콩의 우산 혁명과 학생 시위(Lee et al. 2015), 태국에서의 트위터 해시태그 운동 등(Sinpeng 2021a; Phalapong 2022; Charoenthansakul and Natee 2023)도 이러한 예시들이다. 본 연구는 이러한 검토를 바탕으로 태국의 밀레니얼 세대와 Z세대가 어떤 역사적인 배경을 경험하였는지 기술하고, 그들의 정치적 관심에 미칠 수 있는 변수를 검토하고자 한다.

태국에서 수행된 젊은 유권자 혹은 대학생의 정치참여에 미치는 영향을 미치는 요인 연구를 살펴보면, 첫째, 체제에 대한 정치적 신뢰, 둘째, 대학에서의 정치적 사회화, 셋째로 학생의 사회적 네트워크가 높은 수준의 정치참여를 이끌어내는 것으로 나타났다(Bhuket 2013). 기존의 체제에 대한 신뢰가 있으면 정치적 효능감을 느낄 수 있는 활동을 지속할 수 있고, 대학에서의 학생 활동이 정치참여를 이끈다는 것이다. 다음으로 다른 동아시아 지역과 마찬가지로 태국의 대학생들은 인터넷과 그에 따른 뉴스를 통해서 정치적 참여의 동기를 얻는다는 것이다(Dokchaba and Khorpornpraset 2019; Surapreset et al. 2021). 정리하자면, 태국에서는 정치 체제에 대한 신뢰, 정치사회화, 인터넷의 영향이 유권자의 정치적 관심에 영향을 미친다고 볼 수 있다.

본 연구와 같이 아시안 바로미터 데이터를 이용하여 어떤 요인이 태국 대중의 정치참여를 결정하는가를 살펴본 연구를 검토하자면, 대표적으로 태국 대중의 민주주의 인식과 관심을 분석한 서경교 · 고

영준(2020)을 들 수 있다. 두 저자는 군부 쿠데타 이후 태국 국민들은 민주주의를 어떻게 인식하고 있는지를 살펴보고 있다. 태국 대중은 민주주의와 권위주의 정권에 상관없이 높은 경제 성장을 이끌면서 질 높은 공공 서비스를 제공한다면 군부라도 민주주의로 인식한다고 지적했다. 즉, 앞으로의 정국은 군부가 어떻게 끝아가느냐에 따라 달라질 수 있다는 것이 그들의 결론이다. 본 연구는 서경교·고영준(2020)을 통해 유권자가 군부를 위시한 현 정부에 대한 만족이 정치적 관심에 영향을 미칠 수 있다는 유추를 얻는다. 군부에 대한 유권자의 만족도를 변수에 포함하면서 다른 요인이 태국의 유권자에 미치는 영향을 종합적으로 살핀다.

역시 같은 아시안 바로미터 데이터를 이용하는 태국 대중의 정치 참여에 관한 연구는 판케우, 타나니티쑈, 싸딧폰(Pankaew et al. 2022)의 연구를 들 수 있다. 이들은 2002, 2006, 2010, 2014년 4년 주기의 아시안 바로미터 조사를 이용하여 정치에 대한 효능감, 정당 가입 여부, 정치적 의사를 표현할 수 있는 집단에 속하는 것이 태국 국민의 정치적 참여를 높일 가능성이 크다고 분석하고 있다. 그러나 이 연구의 문제점은 바로 종속변수에 있다. 종속변수를 “시위에 참여한 적이 있습니까?”, “이전 선거에서 투표하셨습니까?”와 같은 질문지를 이용하고 있다. 독립변수와 종속변수를 회귀분석에 이용하려면 적어도 독립변수가 시간상으로 종속변수 이전에 떨어진 것이어야 한다. 태어난 성별 혹은 지역은 선행할 수 있어도 심리적 변수 같은 경우에는 종속변수에 선행하는지 알 수 없다. 예컨대, 시위에 참여해 본 경력이 있어서 정치에 관심이 높아진 것일 수도 있고, 이전 선거에서 투표했기 때문에 정치에 관한 관심이 높아질 수도 있기 때문이다. 만약 “앞으로 선거에서도 투표할 의향이 있으십니까?”라는 질문이 별도로 존재한다면 종속변수로 사용할 수 있을 것이다. 아세안 바로미터 설문지는 설문 당시의 태국 국민에게 현재 가지고

있는 정치에 관한 관심 정도를 표시하게 하고 있으며, 그 이외의 변수들은 과거에 정치적 활동을 경험해보았거나 정당과 같은 정치적 집단에 지난 12개월 안에 속한 적이 있느냐를 묻고 있다. 본 연구는 독립변수와 종속변수의 시간적 순서를 보정하면서 태국 국민들의 정치 관심에 영향을 미친 요인을 살펴보고자 한다.

직접적으로 인터넷의 사용이 태국 국민의 정치참여에 미치는 영향은 미수완(Meesuwan 2016)의 연구를 볼 수 있다. 미수완은 개인의 성별과 연령, 사회경제적 변수를 모두 통제하더라도 인터넷의 사용은 태국 국민의 정치적 참여를 더 높인다고 보고하였다. 하지만 미수완의 논문도 같은 문제점에 직면한다. 이전의 판케우 등(Pankaew et al. 2022)의 논문과 똑같은 방법으로 종속변수를 지정하고 있기 때문이다. 독립변수와 종속변수의 시간 전후를 명확히 하지 않았기 때문에, 인터넷을 사용해서 정치참여를 더 잘하는 것인지, 정치참여를 해본 적이 있어 더 관심을 갖고 인터넷을 사용하는지를 알 수 없다. 독립변수와 종속변수의 시간적 관계를 바로잡으면서 태국 유권자의 정치적 관심에 미치는 영향을 살펴보고 MZ세대와 1963년 이전에 태어난 세대의 차이를 살펴보고자 한다.

둘째로, 종속변수가 직접적으로 정치에 관한 관심은 아니지만, 2020년 이후 태국 MZ세대가 시위에 참여하게 된 요인을 질적 인터뷰로 추적하는 연구들이 존재한다. 이번 흐름의 연구에서 시위에 참여하게 된 요인을 분석하면 어떤 요인이 태국 MZ세대의 정치적 관심에 영향을 미치는가에 대해서도 파악할 것이라 기대할 수 있기 때문이다. 렛추싸꾼(Lertchoosakul 2021a)은 1996년 이후에 출생한 유권자를 중심으로 그들이 시위의 중심에 나서게 된 배경에 대해 인터뷰를 수행하였다. 2019년을 기준으로 2014년 군부 쿠데타 이후 1996년생 이후 출생자는 한 번도 투표에 참여해본 적이 없기 때문이다. 대학생들의 경우에는 아나콧마이당의 해산이 시위 참석을 하게 된

주요 요인이라고 답했고 고등학생들의 경우에는 왕실과 기존 질서에 대한 회의가 시위 참여의 원인이 되었다고 밝혔다. 그러나 단순히 아나랏마이당의 해산이라는 일시적인 원인만이 대학생들의, 혹은 젊은 세대의 시위 참여에 원인은 아닐 것이다. 시위 참여 이전에도 높은 수준의 정치적 관심이 있어 시위에 참여했을 것이다. 본 연구의 종속변수가 젊은 세대의 시위 참가 여부는 아니지만, 아나랏마이당의 해산 이전에도 젊은 MZ세대가 정치에 무엇 때문에 관심을 두고 있었는지, 혹은 관심이 없었다면 어떤 요인에 영향을 받았는지 분석하고자 한다. 정치에 관심이 있다면 시위에도 참가하고 선거에서도 표를 행사할 것이기 때문이다. 맥카르고(McCargo 2021)도 랫추싸꾼과 비슷한 관점에서 아나랏마이당의 인터넷 홍보가 젊은 세대의 투표 성향에 영향을 미쳤다고 본다. 하지만 홍보만이 영향을 미쳤다고 보는 것보다는, 쿠데타 이후부터 2019년 총선의 사이에 태국 유권자의 정치적 관심에 미치는 요인이 무엇인가를 살펴보는 것이 더 종합적이고 본질적인 분석이다.

셋째, 2018년과 2019년의 태국 정치를 조망하는 논문의 경우(김홍구·이미지 2019; 한유석 2020)에는 군부의 신당 창당과 기존 정당의 상호작용이 태국 정치에 어떤 결과를 미칠 것인가에 집중을 하고 있었고, 한유석의 경우에는 2019년 총선 결과를 중심으로 태국의 당시 정국을 살펴보면서 기존의 정치 질서를 비판하는 아나랏마이당이 유권자의 마음을 사로잡았다고 적고 있다. 그러나 이것도 근원적으로 당시 태국 유권자의 정치적 관심에 영향을 미친 것을 살펴보았다고 할 수는 없다. 또한, 태국의 민주주의 실험을 다룬 이동운(2020)은 1992년부터 역사적으로 태국의 민주주의가 어떻게 작동하여왔고, 그 시도가 실패하는 과정을 살펴보고 있다. 그러나 이동운의 시각 역시 엘리트와 정당의 상호작용을 중심으로 보고 있으며, 2019년 총선의 결과에 대한 분석 역시 그러하다. 현시내의 지적처럼 태국에서

MZ세대가 정치 세력으로 부상하기 시작했고(현시내 2023), 따라서 이들이 2019년도 총선 이전에 어떤 정치적 관심을 형성하고 있었는지 살펴보는 것은 적실성을 갖는다고 할 수 있다. 본 연구는 당시 태국의 정국을 배경으로 바탕으로 기존 연구에 상보적인 관점에서 태국 유권자들의 정치적 관심을 분석한다.

### 3. 본 연구의 새로운 분석

이상 살펴본 참고 문헌은 다음과 같은 한계점을 갖는다. 첫째, 판케우 등(Pankaew et al. 2022)과 미수완(Meesuwan 2016)의 양적 분석의 연구에서 독립변수와 종속변수의 시간문제가 발생하였다. 둘째, 태국 정치를 조망하는 논문에서 세대와 정치적 관심을 연결 지을 수 있는 지점을 지적하지만(김홍구·이미지 2019; 한유석 2020; 현시내 2023), 어떤 요인이 평균적으로 태국의 각 세대에 미치는 영향에 대해 종합적으로 분석한 논문은 존재하지 않는다. 셋째, 젊은 유권자들이 어떤 배경에서 정치에 참여하게 되었는가에 대한 질적 인터뷰의 연구가 다수 있지만(Lertchoosakul 2021a; McCargo 2021), 양적 연구로서 경향을 파악하는 연구는 부재하다. 질적 연구의 특징에는 현상을 직접 경험한 대상자에 관해 본질적인 인터뷰를 수행하고 구술사를 채록할 수 있다는 점이 있다. 그러나 동시에 다른 국가들과의 비교를 위해 어떤 경향이 통계적으로 발생하는가에 대해서도 살펴볼 필요가 있다. 본 연구는 이러한 한계점을 바탕으로, 기존의 연구에 상보적인 관점에서 다음과 같은 분석을 제시한다.

첫째, 미국과 유럽의 세대, 정치적 관심의 연구에서 제시한 정치사회화와 인터넷의 요인이 동아시아, 특히 태국에서 어떤 의미를 갖는가를 살펴본다. 둘째, 정치사회화, 인터넷 요인뿐만 아니라 태국과 국내에서 수행된 연구들이 지적하는 정부에 대한 신뢰도 역시 변수

로 포함한다. 어떤 요인이 태국 유권자의 정치적 관심에 영향을 미치는가에 관한 종합적인 분석을 수행한다. 셋째, 기존의 요인과 더불어서 본 연구에서는 시위에 참여한 경험이 정치적 관심에 미치는 영향을 제시한다. 정치적 관심이 없었어도 시위의 경험이 있는 유권자라면 앞으로 정치에 관심을 두게 될 것이라 기대할 수 있다. 넷째, 본 연구는 이러한 세 가지 특징을 바탕으로 군부가 지배한 시기에 수집된 2014년, 2018년의 아시안 바로미터 조사 데이터를 활용하여 태국 유권자의 정치적 관심에 미친 영향을 분석한다. 태국의 젊은 세대와 윗세대의 차이점을 또한 분석한다.

### Ⅲ. 태국 유권자의 세대별 정치적 관심 결정 요인

#### 1. 세대는 태국의 중요한 사회적 균열(social cleavage)인가?

사회적 균열이란 어느 사회 내에서 유권자를 포함한 시민들이 집단을 형성하고, 정당을 조직하는 집단적 정체성(shared identity)을 의미한다. 가장 전통적으로 유럽에서 발견되는 사회적 균열은 종교, 도시-농촌, 노동자-자본가 사이의 대립이었는데 개별 국가마다 고유한 사회적 균열이 등장하였다. 이러한 사회적 균열은 중첩될 수도 있으며, 어떤 균열이 다른 균열보다 정치적 결과에 더 많은 영향을 미칠 수도 있다(Ford and Jennings 2020). 태국에서도 유권자들이 집단으로 가지고 있는 정체성이 있으며 그러한 정체성을 바탕으로 정당을 지지하는 사회적 균열이 존재한다.

태국 사회에서 2000년대 이후 가장 중요한 균열은 군부와 왕실을 지지하는 옐로우 셔츠(yello shirts)와 탁신계 정당을 지지하는 레드 셔츠(red shirts)의 대립이었다(McCargo 2019: 120). 표면적으로는 시

위자들의 셔츠 색으로 표현하지만, 탁신에 대한 지지는 북부와 동북부 이싼 지방을 중심으로 저소득층, 농민층의 지지가 두드러졌다. 또한, 레드 셔츠의 한 축은 도시에 거주하고 있는 농촌 출신자들이 담당했다. 그에 반해 옐로우 셔츠의 활동은 경제적으로 중상계층(upper middle class)을 중심으로 이루어졌다. 그들은 탁신에 대한 지지를 바탕으로 성장하는 저소득층, 중하계층(lower middle class)에 대한 반발로 군부와 왕실에 대한 지지를 보내는 것이다(Sinpeng 2021b: 15). 특히, 방콕의 중상계층은 탁신의 중하계층과 저소득층 정책을 자신들에 대한 소외로 느꼈다. 중상계층은 저소득층과 중하계층의 탁신 지지와는 달리 정치적 균열을 형성하지 못했기 때문에 탁신의 민주주의를 지지하지 않았다(Lertchoosakul 2021b). 이러한 대립이 이제까지 태국의 사회적 균열을 형성했다.

그러나 2019년 총선에 들어서 기존의 사회적 균열에 도전하는 다른 집단의 유권자가 등장하였다. 당시 태국의 젊은 유권자들 중 2011년 총선 이후 열린 선거에 처음으로 투표하는 인원이 많았다. 당시 유권자의 14.7%가 18세에서 25세 사이에 처음으로 투표하는 인원이었다(McCargo and Chattharakul 2020: 62). 이러한 유권자들이 아나콧마이당을 지지하면서 이변을 일으켰다. 김홍구 · 이미지(2020: 93)는 탁신을 지지하지 않으면서도 군부의 개입을 찬성하지 않는 사람들이 아나콧마이당을 지지했다고 진단했다. 그렇다면 탁신과 군부를 모두 지지하지 않는 젊은 유권자인 MZ세대의 특징은 무엇일까? 1981년 이후에 태어난 MZ세대는 어떤 역사적 배경을 공통으로 경험하였으며, 어떠한 특징을 가지고 있는가? 위 질문에 답할 때 기존의 세대와의 차이점을 도출하며 세대의 차이가 태국 사회에서 중요한 균열이 되었는지 살펴볼 수 있다.

&lt;표 1&gt; 2018년 세계 가치 조사(WVS): 젊은 세대의 SNS를 통한 정치참여

질문 번호와 응답	29세 이하	30세-49세	50세 이상	전체 평균
211번	평화적인 시위에 참여할 의사가 있나요?			
할 수 있다	<b>36.6%</b>	26.2%	20.0%	26.2%
219번	SNS를 통해 다른 사람의 행동을 독려할 의사가 있나요?			
할 수 있다	<b>33.5%</b>	26.4%	18.1%	24.9%
220번	SNS를 통해 정치적 행동, 시위를 주도할 의사가 있나요?			
할 수 있다	<b>31.9%</b>	27.2%	18.4%	25.0%

첫째, MZ세대는 1990년대 초반부터 나타난 탁신의 민주주의 시기와 기술의 발달을 경험하면서 표현의 자유를 중요하게 생각한다. 태국은 2004년을 기준으로 언론 자유에 있어 높은 순위인 3위를 기록하던 국가였다(Streckfuss 2014: 116). 그러나 이후 2006년 쿠데타를 경험하고 왕실모독법(lese-majeste law)과 2017년에 강화된 컴퓨터범죄법(Computer Crime Act)에 의한 처벌 횟수가 늘어나면서 젊은 세대의 반발을 부르게 된 것이다. 1981년생이 20세로 대학 교육을 시작할 시기인 2000년대 초반에도 탁신이 집권하던 시기였다. 군부의 지배보다는 조금 더 자유로운 환경에서 인터넷을 통해 정보를 수집하고 토론을 전개할 수 있었던 공간이 존재했다. 2018년의 세계 가치 조사(World Value Survey) 결과를 살펴보면, 20대의 젊은 세대가 다른 세대에 비해서 시위 참여 의사가, 그리고 SNS를 통한 정치참여에 적극적인 것으로 나타났다. 응답자에게 SNS를 이용해 다른 사람의 행동을 독려(encouraging others to take action), 그리고 정치적 행동이나 시위를 주도할 의사가 있는냐고 물었다. <표 1>을 통해서 결과를 살펴볼 수 있다. 이에 각각 20대는 34.6%와 31.9%가 그렇다고 답했다. 전체의 평균이 각각 27.6%와 25.0%인 것으로 20대가 정치



적 행동에 좀 더 적극적인 반응이다. 다른 세대보다 높은 비율로 20대가 SNS를 통해 다른 사람의 정치 활동을 독려하거나 시위를 주도할 의사가 있다고 답한 지점이 결과의 핵심이다.

둘째, 태국도 다른 동아시아 국가와 같이 대학 교육기관에 입학하는 비율이 1990년대 이후 높아지면서 사회에 대해 비판적인 태도를 보이는 지식인층이 증가하게 되었다는 것이다. UNESCO의 통계를 살펴보면, 성별에 상관없이 태국 국민의 대학 교육기관 입학 비율은 1995년 20%에서 지속적인 증가를 거쳐 2001년에 39%를 기록했다. 가장 높았을 때는 2011년인데 51%를 기록했다. 2022년을 기준으로 44%를 기록하고 있다. 동아시아 국가에서는 전반적으로 밀레니얼 세대가 이전 세대에 비해서 더 많이 교육을 받았다. 기술력을 바탕으로 정보를 수집하고 의견을 표출할 능력을 갖췄으며 인터넷을 통한 사회 자본(social capital)을 확보하고 있다(Chu and Welsh 2015: 158). 추와 웰시는 밀레니얼 세대가 이전 세대와 비교해서 정치 체제에 대해 가장 비판적인 세대라고 진단한다. 태국에서도 이처럼 높아지는 대학 교육 비율을 바탕으로 사회에 비판적인 젊은 유권자 세력이 등장한 것이다.

반대로 1963년 이전에 태어난 세대는 어떤 특징을 공유하고 있는가? 첫째, MZ세대의 유권자들과는 다르게 여전히 왕실에 대한 높은 지지를 보내고 있다. MZ세대는 왕실 개혁을 요구하고 있고 심지어는 왕실을 비판하는 내용으로 시위를 진행하기 때문에, 다른 세대와 폭넓은 연대 내지는 동맹(coalition)을 형성하지 못할 것이라는 관측도 있었다(McCargo 2021). 2020년 이후 왕실 개혁을 요구하는 젊은 사람들의 시위와 인터넷 활동에 맞서서 왕실을 옹호하는 활동도 활발하게 이루어져(Sombatpoonsiri 2023) 사회 균열은 왕실 개혁을 둘러싼 대립 구도로 이어지고 있다. 둘째, 1963년 이전에 태어난 세대는 1976년 탐마삿 학살과 1992년 5월을 지켜본 세대이다. 시위가

사람들을 자극하고 민주화를 요구하는 기폭제가 되었다. 그러나 동시에 시위에 참여하면 참변을 당할 수도 있다는 두려움을 같이 느낀 세대이다. <표 1>에서 사용된 WVS의 211번 문항에서 평화적인 시위에도 어떤 경우에도 참여하지 않겠다(would never do)고 답한 비율은 20대가 55%, 30-49세가 63%, 50대 이상이 71.2%였다. 나이가 많을수록 시위에 참여하려는 의향이 약한 것을 알 수 있다.

1964년에서 1980년 사이에 태어난 X세대는 밀레니얼 세대와 유사한 지점을 공유할 것이다. 밀레니얼 세대와 가장 다른 집단은 1963년 이전 탄생의 베이비부머 세대이다. 미국의 세대 연구에서도 보면 밀레니얼 세대와의 비교는 X세대도 대상에 포함되어있지만, 베이비부머 세대이거나 그 전 세대와 이루어졌다(Towner and Munoz 2016; Rouse and Ross 2018). 본 연구도 역시 MZ세대와 베이비부머 세대 사이를 비교한다. X세대는 그 사이에서 두 세대의 중간 효과를 보일 것으로 기대할 수 있다. 세대의 효과는 전적으로 그 세대에서 나타나는 평균적인 경향을 파악하는 데에 있다는 것이다(Rouse and Ross 2018: 5). 세대를 평균적으로 파악하여 젊은 세대와 윗세대의 차이점을 구별하고 그에 따른 정치적 효과가 다를 때에 세대의 차이가 중요한 사회적 균열로 등장했다고 볼 수 있을 것이다.

세대의 차이는 2019년 선거 결과를 통해서 기존과 다른 정치적 결과를 만들어냈다. 이정우·길정아(2023)는 2019년도 총선 결과에 대한 데이터를 활용하여 세대의 차이가 정당 지지에 차이를 보이는가를 분석하였다. 이 분석에서 1963년도 이전 세대는 통계적으로 유의미하게 팔랑 뿌라차랏당을, 1981년부터 1996년 사이의 밀레니얼 세대는 아나콧마이당을 지지한 것으로 나타났다. Z세대에서 흥미로운 결과는 통계적으로 유의미하지 않지만, 프어타이당을 지지하지 않는 계수를 보이는 것으로 나타났다. 사회의 균열이 유권자의 집단이 집단적 정체성을 형성하고, 그를 통해 어떤 정당을 지지하는 것

(Ford and Jennings 2020)이라고 볼 때, MZ세대와 1963년 이전에 출생한 베이비부머 세대의 차이는 2019년 총선을 통해 본격적으로 사회 균열로 등장했다고 볼 수 있다. 그리고 이러한 사회 균열은 세대 간에 정치적 관심 형성에 차이를 일으킬 가능성이 크다는 추론으로 이어진다.

## 2. 가설: 인터넷, 주위 사람들과의 대화, 정부에 대한 신뢰, 시위 참여 경험

기존 연구에서 미국, 유럽, 동아시아, 그리고 지역적으로 태국 유권자의 정치적 관심에 크게 영향을 미치는 요인은 세 가지이다. 인터넷, 주위 사람들과의 대화, 정부에 대한 신뢰이다. 본 요인들이 유권자의 정치적 관심에 영향을 미치는가에 대해 종합적으로 살펴보면 서 동시에 본 연구에서 새롭게 제시하는 ‘시위 참여 경험’이라는 변수의 효과도 확인하고자 한다. 세대의 차이가 태국에서 중요한 사회 균열로 등장한 것으로 보았을 때, 위의 요인들이 세대에 따라 다르게 작용할 수 있다고 볼 수 있다. 이러한 지점에 관해 서술하고 본 연구의 가설을 제시하고자 한다.

첫째, 인터넷은 민주주의 국가뿐만 아니라 선거 권위주의(electoral autocracies)에서도 유권자들이 정보를 수집하고 정치적인 토론을 가능하게 하는 플랫폼의 역할을 하고 있다. 민주주의 국가에서는 지금까지 인터넷의 사용이 정치참여를 독려한다고 알려져 왔다. 기본적으로 소셜 미디어를 통해 유권자는 토론을 진행하고 친밀감을 형성해 정치적 관심을 증대하는 것이다(Bode et al. 2014; Kahne and Bowyer 2018). 민주주의가 아닌 권위주의 국가에서 SNS의 역할을 살펴보면, 유권자들은 정부가 배포하는 공식 자료 이외에 다른 사실에 관해 SNS를 통해 파악할 수 있다. 이러한 정보 습득은 시위로의

참여 등 정치참여와 정부 불신으로 이어진다(Lee et al. 2015). 다른 권위주의 국가에서도 민주주의의 사례와 마찬가지로 정치에 관한 관심을 SNS를 통해서 형성하는 것이다. 그러나 오히려 러시아 선거 권위주의의 경우에는 독재자가 유권자들이 인터넷에 불만을 표출하게 하고 해소하게 하는 작용을 어느 정도 허용하고 있다. 인터넷은 민주주의 국가뿐만 아니라 권위주의 국가에서도 유권자의 정치적 관심을 불러오는 역할을 하고 있다.

여기서 제기하는 가설은 바로 인터넷 사용 역시 세대에 따라서 다르게 작용할 수 있다는 것이다. <표 1>에서도 볼 수 있었듯 MZ세대는 1963년 이전에 태어난 세대에 비해서 인터넷을 통한 정치 활동을 활발하게 하려는 의지를 보인다. 따라서 인터넷의 사용이 MZ세대일 경우에 더 높아지는 교호작용(interaction)을 보일 것이다. 인터넷의 사용이 정치적 관심을 끌어낸다는 기존의 연구에 상보적인 입장에서 아래와 같은 가설을 제시한다.

*H1: 인터넷을 사용하는 MZ세대 유권자는 사용하지 않는 다른 유권자에 비해 더 높은 정치적 관심을 보일 가능성이 크다.*

둘째로 기존 연구에서 제시한 주위 사람들과의 정치적 대화의 경우, 세대에 따른 차이를 보이지 않을 가능성이 크다. SNS의 경우에는 젊은 세대가 윗세대보다 더 자주 사용할 가능성이 있지만, 대화의 경우 일상적으로 벌어지는 것이기 때문에 세대에 상관없이 정치에 관한 대화를 더 자주 나누는 유권자일수록 정치에 대해 더 높은 관심도를 보일 것이다. 셋째로 제시된 정부에 대한 신뢰도 마찬가지이다. MZ세대가 군부에 반대하는 시위를 주도하여 이끌고 있지만, MZ세대 중에도 군부를 지지하는 유권자가 있을 것이다. 현 정부에 대한 신뢰는 세대의 효과와 상관없이 유권자 개인의 정부에 대한 관심을

더 많이 갖게 할 것이고, 따라서 정치적 관심을 더 높일 것이다. 위 논의를 통해 아래의 두 가설을 제시한다.

*H2: 일상에서 나누는 정치적 대화는 세대의 효과와 상관없이 유권자의 더 높은 정치적 관심으로 이어질 가능성이 크다.*

*H3: 정부에 대한 신뢰도는 세대의 효과와 상관없이 유권자의 더 높은 정치적 관심으로 이어질 가능성이 크다.*

마지막으로 기존의 연구에서 제시하지 않았던 변수인 시위 참가 경험에 대해서 가설을 제시한다. 시위에 참가한 경험이 있었던 사람들은 참여한 당시에는 정치에 관심이 없었을 수도 있다. 그러나 참여 이후, 주위 사람들과 함께 구호를 외치고 대화를 나누면서 동질감을 형성할 것이다. 일상적인 대화에서는 상대방과의 충돌과 대립이 있을 수 있는데, 시위의 경우에는 같은 구호의 사람들이 모인 것이기 때문이다. 시위의 참가는 정치에 관심이 없었던 유권자에게는 높은 관심을, 관심이 있었던 유권자에게는 더 높은 관심을 가져오게 하는 결과를 만들 것이다. 미국에서의 연구를 보면, 시위 참여 경험자는 더 진보적인 성향이 있는 것으로 나타났다(Sherkat and Blocker 1997). 이는 시위 참여의 경험이 미국 유권자의 정치적 인지/관심에 영향을 미친 것이며 태국에서도 이러한 경향을 발견할 수 있을 것이다.

그러나 세대에 따라서 시위 참가의 경험이 정치적 관심에 다른 영향을 미칠 것이라 볼 수 있다. X세대와 1963년도 이전에 태어난 세대의 경우 1976년 탐마삿 학살과 1992년 5월을 직접 경험하고 관찰하였기 때문에 시위에 따른 부정적인 결과를 두려워할 수 있다. 정치적 상황에 대한 불만이 있어 시위에 참여할 수 있지만, 동시에 두려움이 있을 것이다. WVS의 211번 문항에서 평화적인 시위에도 어떤

경우에도 참여하지 않겠다(would never do)고 답한 비율이 20대가 55%, 30-49세가 63%, 50대 이상이 71.2%였던 것을 다시 한 번 상기할 때, 1963년도 이전 세대는 다른 세대에 비해서 시위에 참여해본 경험이 있다면 두려움을 느끼고 정치적 관심이 더 줄어들 가능성이 크다. 이러한 논의에 따라서 다음과 같은 두 가설을 제시할 수 있다.

*H4A: 시위에 참여한 경험은 유권자의 더 높은 정치적 관심으로 이어질 가능성이 크다.*

*H4B: 시위에 참여한 경험이 있는 1963년도 이전의 세대는 참여한 경험이 없는 사람에 비해서 더 낮은 정치적 관심을 보일 가능성이 크다.*

#### IV. 경험적 분석 결과

##### 1. 자료, 분석 모델, 변수

태국 국민에 대한 설문조사 자료는 아시안 바로미터 조사(ABS)를 활용할 수 있다. ABS는 4년마다 한 번씩 조사 결과를 발표하고 자료를 공개한다. 본 연구는 2014년에 조사된 제4차(wave 4), 그리고 2018년에 조사된 제5차(wave 5) 데이터의 태국 자료를 이용한다. ABS는 무작위(randomized)로 추출된 태국 국민 응답자에 대해 조사원들이 직접 찾아가 설문지의 질문을 바탕으로 일대일 인터뷰를 진행한 것이어서 통계 분석 사용에 적합하다. 태국의 국립발전행정연구원(NIDA: National Institute of Development Administration)과 같은 여론조사기관이 있지만 ABS와 같이 공개 데이터를 제공하지는 않는다. 추후 태국의 여론 조사 기관에서 제공하는 자료(raw data)의

사용, 그리고 태국에서 직접 수집된 조사 활용이 가능하다면 본 연구의 분석이 폭넓게 이루어질 수 있을 것이다.

본 연구는 “정치에 관한 관심이 있나요?”(How interested would you say you are in politics?)의 문항을 종속변수로 활용한다. Wave 5는 Q46, wave 4에서는 Q44를 활용하는데 응답자가 주관적으로 정치에 관한 관심을 갖고 있는가를 묻는 문항이다. 정치에 관한 관심을 측정하는 데는 본인의 주관적 대답이 가장 정확하다. 응답은 “Very interested”, “Somewhat interested”, “Not very interested”, “Not at all interested”로 나뉜다. 응답이 위계의 순서를 가지고 있어 본 연구는 이러한 형태의 종속변수에 맞는 분석인 순서 로지스틱 회귀분석(ordinal logistic regression analysis)을 사용한다. 양적 방법론 활용을 통해 태국의 사례에서 각 설명변수가 종속변수에 어떤 영향을 미치는가에 대한 경향을 파악할 수 있을 것이다.

설명을 위한 주요한 독립변수는 네 개의 변수, 시위 참여 경험, 정부에 대한 신뢰, 정치적 대화, SNS 사용이다.<sup>1)</sup> ABS wave 4, wave 5에서 해당하는 질문을 추출하여 사용하였다. 가설을 확인하기 위해 각 변수와 세대별 터미 사이의 교호변수(interaction term)를 생성하였다. 교호변수란 두 설명변수 간의 상호작용을 말한다. 본 연구의 첫 번째 가설이 MZ세대 여부에 따라 인터넷 사용의 효과가 달라진다는 것이기 때문에, 인터넷 사용 여부, 주위 사람들과의 정치적 대화, 현 정부에 대한 신뢰 여부와 각각 MZ세대 여부 사이의 교호변수를 포함한다. 교호변수가 통계적으로 유의미하고 양(+)의 계수를 보인다면 MZ세대일 때 각 설명변수의 효과가 더 강해진다는 뜻이고, 음(-)의 계수를 보인다면 오히려 효과가 약하다는 의미이다. 가설

1) 시위 참여 경험은 wave 5(이하 w5)의 Q79, wave 4(w4)의 Q76을, 정부에 대한 신뢰는 두 wave 모두 Q7, 정치적 대화는 w5 Q48, w4 Q46, 마지막으로 SNS 사용은 두 wave 모두에서 50번 문항을 활용하였다.

H4B에 대한 근거를 위해서 시위 참가 여부와 1963년도 이전 세대 여부의 교호변수를 넣어 별도의 모델을 구성하였다.

통제변수는 여섯 가지를 포함한다. 첫째, 응답자 자신의 가족이 경제적으로 몇 년 안에 상황이 더 나아질 수 있는가(Q6)의 질문이다. 태국의 학생 활동가 네띠윳 초띠팻파이싼(Netiwit Chotiphathaisal)은 니케이 아시아(Nikkei Asia)에 기고한 글에서 경제 상황이 불평등하다고 인식하는 청년들이 시위에 나선다고 주장한 바 있다 (Chotiphathaisal and Aneknumwong 2020). 이로 볼 때, 경제 상황이 더 나아질 것이라는 기대가 없다면 정치에 더 관심을 가질 가능성이 크다. 또한, 서경교·고영준(2020)의 연구를 보면 태국 대중은 군부, 민주 정부에 상관없이 경제적인 불평등을 완화한다면 민주주의로 인식한다. 따라서 경제적 상황이 좋아지지 않을 경우, 정치에 더 관심을 가질 가능성이 크다. 더 나아질 수 없다는 인식에 응답하면 1, 아니면 0으로 입력하였다. 부정적으로 인식하면 정치에 관한 관심이 오른다는 양의 상관관계를 기대할 수 있다.

둘째, 대학 교육 이수 여부의 여부이다. 대학 교육을 받았다면 1, 아니면 0으로 입력하였다. 아시안 바로미터 조사 데이터에서 개인 정보를 묻는 부분의 데이터(SE5)를 활용하였다. 응답에서 대학 교육 이상인 값 8 이상으로 답하면 1, 아니면 0으로 입력하였다. 2020년 이후에 태국 정국에 큰 관심을 보이는 것이 대학생이기 때문에, 종속변수와 양의 상관관계를 기대할 수 있다.

셋째, 응답자의 개인적인 특성을 통제하기 위해 성별을 포함하였다. 남성이면 1, 아니면 0으로 입력하였다. 1990년대 이후에 태국에서 여성의 정치적 참여가 증가하였다는 연구(Iwanaga and Suriyamongkol 2008)도 존재한다. 따라서 남녀의 차이에 따라 정치적 관심이 달라질 수 있다고 기대할 수 있기 때문에 통제변수로 포함하였다.



넷째, 소득 수준을 나타내는 지표를 포함하였다. 아시안 바로미터 조사의 SE14 문항을 활용하였다. 소득 수준이 낮으면 1, 높으면 5의 지표이다. 여섯째는 시위에 참여해보았는가의 여부이다. 정치에 불만을 가지고 시위에 참여한 경험이 있으면 정치에 관한 관심이 더 높을 것이라 기대할 수 있다.

다섯째, 응답자가 거주하는 지역에 따른 지역 고정효과를 보기 위하여, 지역 더미를 포함하였다. 아시안 바로미터 조사에서는 방콕, 북부, 북동부, 중부, 남부로 구분하고 있다. 각 지역에 거주한다고 답하였으면 1, 아니면 0으로 입력하였다. 본 연구에서 포함되지 않은 변수를 지역 고정효과로 통제할 수 있다. 여섯째로 본 연구에서 활용하는 데이터가 제4차, 제5차의 다른 시간의 데이터이기 때문에 각 연도의 고정효과를 통제한다. 변수에 대한 세부적인 사항은 <표 2>의 기술 통계를 통해 확인할 수 있다.

<표 2> 변수의 기술 통계(descriptive statistics)

변수	사례 수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
종속변수(정치적 관심)	2308	3.46	0.91	1	4
시위 참여 경험	2242	0.08	0.27	0	1
정치적 대화	2308	0.78	0.58	0	2
정부에 대한 신뢰	2210	1.87	1.41	0	6
인터넷 사용	1024	0.89	0.31	0	1
MZ세대	2308	0.21	0.41	0	1
1963년 이전 세대	2308	0.35	0.48	0	1
경제에 대한 비관적 태도	2081	0.17	0.81	0	1
고등 교육	2272	0.14	0.35	0	1
남성	2306	0.47	0.50	0	1
소득 수준	2150	2.26	1.18	1	5

역인과관계(reverse causality)의 가능성도 존재한다. 개인이 정치적 흥미를 더 많이 가지고 있다면 SNS에서 정치에 관한 토론에 참여를 더 많이 할 가능성이 크기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 도구 변수(instrumental variable)를 사용한 분석, 혹은 패널 데이터를 이용하여 분석할 수 있다. 본 연구의 분석에 사용 가능한 자료는 2014년과 2018년 설문에 한정되어있으며 한계가 있다. 자료 수집을 추가한다면 본 연구를 발전하게 하거나 반박할 연구가 추후에 수행될 수 있을 것이다. 다만, 기존 연구를 살펴보면 정치적 흥미를 결정하는 정치학의 연구는 정치에 관한 대화가 정치적 관심 형성에 선행한다는 전제로 분석하였다(박선경·신재혁 2019: 8). 본 연구 역시 이러한 전제를 바탕으로 두고 분석을 수행한다.

본 연구는 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(Dimock 2019).

## 2. 순서 로지스틱 회귀분석 결과와 토론

<표 3>은 본 연구의 순서 로지스틱 회귀분석을 활용한 경험적 분석의 결과를 담고 있다. 첫 번째 모델은 교호변수를 넣지 않고 우선 기존 연구 검토에 따라 본 연구의 주요한 설명변수들의 효과를 확인하고 있다. 시위 참가 여부, 주위 사람들과의 정치적인 대화는 더 높은 정치적 관심을 유도하는 것으로 나타났다. 이에 반해 인터넷 사용은 통계적인 유의미성을 보이지 않고 정부에 대한 신뢰 역시 0에 가까운 계수를 보여 영향력이 미미한 것으로 나타났다. 통계적 유의미성을 보이지 않더라도 교호변수를 통해서 어떤 변수들이 세대의 차이에 따라 더 강한 효과를 보이는가를 확인할 수 있다. 만약

교호변수에 통계적 유의미성이 발견되지 않지만, 설명변수가 유의미함을 보인다면, 그것은 세대의 차이와 관계없이 정치적 관심도에 양의, 혹은 음의 영향을 미치고 있다는 것이다.

가설 1, 가설 2, 가설 3의 효과를 확인하기 위하여 두 번째 모델에서 각각 인터넷 사용, 정치적 대화, 정부 신뢰와 MZ세대 사이의 교호변수를 추가하였다. 분석 모델 2는 인터넷 사용과 정치적 대화의 교호변수에 통계적 유의미성을 보이지 않는다. 오히려 정부 신뢰의 경우, 정부를 신뢰하는 수준이 높을수록 MZ세대의 정치적 관심이 떨어질 가능성이 컸다. 따라서 가설 1, 가설 2, 가설 3의 효과는 검증되지 않는 것으로 나타났다. 특히 인터넷이 MZ세대에서 더 큰 영향을 미치지 않았다. 반대로 MZ세대가 아닌 1963년도 이전에 태어난 세대와 각 변수의 교호변수를 포함하여 별도의 분석 모델을 실행하였다. 1963년도 이전 세대에서 정부를 신뢰하는 수준이 높을수록 정치적 관심이 올라갈 가능성이 컸다. 가설 3의 기대와는 다르게 세대에서 다른 차이가 나타남을 확인하였다.

세 번째 분석 모델은 가설 4A와 4B의 효과를 확인하기 위하여 수행된 것이다. 기존의 연구가 주장하지 않았던 시위 참가 여부가 태국 유권자의 정치적 관심에 미치는 영향을 보기 위하여 고안된 가설 4A는 분석 모델 1, 2, 3에 걸쳐서 모두 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 분석 모델 3에서 나타난 시위 참가 여부가 종속변수의 미치는 영향은 계수를 통해 승산비(odd ratio)를 계산하면 알 수 있다.<sup>2)</sup> 승산비를 계산하면 2.51이 도출되는데, 이는 시위에 참여하지 않은 응답자에 비해서 참가한 경험이 있는 응답자들이 정치에 더 많은 관심을 보일 확률이 2.51배 높다는 것이다. 이러한 경향을 볼 때, 시위에 참여한 경험이 있는 유권자들이 그렇지 않은 유권자에 비해 더 많은 관심을 보인다는 가설 4a의 주장이 경험적으로 근거를 보이

2)  $\exp(0.92) = 2.51$ .

고 있음을 확인할 수 있다.

<표 3> 경험적 분석 결과

종속변수 설명변수	정치적 관심		
	분석 모델 1	분석 모델 2	분석 모델 3
시위 참가 경험	0.69*** (0.25)	0.64*** (0.25)	0.92*** (0.28)
인터넷 사용 여부	-0.38 (0.27)	-0.27 (0.31)	-0.36 (0.27)
정치적 대화	1.82*** (0.15)	1.71*** (0.18)	1.83*** (0.15)
현 정부에 대한 신뢰	-0.11 (0.09)	-0.05 (0.10)	-0.12 (0.09)
1963년 이전 세대	0.53*** (0.24)	0.56*** (0.24)	0.71*** (0.25)
MZ세대	-0.28* (0.17)	0.38 (0.64)	-0.28* (0.17)
<hr/>			
교호변수			
인터넷 × MZ세대		-0.64 (0.59)	
정치적 대화 × MZ세대		0.29 (0.27)	
정부 신뢰 × MZ세대		-0.18* (0.11)	
시위 × 1963이전세대			-1.20** (0.59)
<hr/>			
통제변수			
경제에 대한 부정적 인식	-0.24 (0.23)	-0.23 (0.23)	-0.23 (0.23)
고등교육	0.11 (0.19)	0.09 (0.19)	0.09 (0.15)
남성	0.01 (0.15)	0.00 (0.15)	0.00 (0.15)
소득 수준	0.08 (0.07)	0.09 (0.07)	0.09 (0.07)
지역 더미	예	예	예
연도 더미	예	예	예
Pseudo R <sup>2</sup> (Nagelkerke)	0.31	0.31	0.31
관찰 수(n)	718	718	718

참고: \*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

세 번째 분석의 교호변수는 1963년 이전에 태어난 세대와 시위 참여 여부 사이의 상호작용을 나타낸다. 가설 4b의 기대처럼 1963년 이전에 태어난 세대는 시위에 참여해본 경험이 있을수록 정치에 더 관심이 없는 것으로 나타났다. 기본적으로 모든 분석 모델을 확인하더라도 나이가 많은 세대는 정치적 관심이 높다는 계수를 보여왔고 통계적으로도 유의미하였다. 하지만 시위에 참여해본 경험이 있으면 나이가 많은 세대더라도 정치적 관심이 떨어지는 것으로 나타났다. 가설 4b 주장의 경험적 근거를 확인하였다. MZ세대와의 교호작용을 확인하고자 별도의 분석을 수행하였으나, MZ세대와 시위 참가 여부의 교호변수는 통계적 유의미성을 보이지 않았다.

위 분석은 다음과 같은 의미가 있다. 첫째, 인터넷의 사용은 세대에 따라 효과를 보이지 않는 것으로 나타났다. MZ세대는 기존 질서에 대한 비판을 트위터와 같은 인터넷을 사용하여 효과적으로 수행하였다(Sinpeng 2021). 이에는 다음과 같은 이유가 있을 수 있다. ABS 데이터에서는 wave 5 데이터부터 응답자에게 어떤 매체를 통해 정치 정보로 수집하는가의 질문을 추가하였다. 응답을 살펴보면 인터넷을 통한 수집이 낮은 것으로 나타났다. 이러한 요인으로 본 연구의 결과가 나타난 것으로 보인다. 또한, 기존의 연구들은 (Pankaew et al. 2022; Meesuwan 2016) 독립변수와 종속변수 사이의 시간문제를 보인다. 이를 보정하지 않으면 그들의 발견은 제1종 오류(Type I error)일 수 있다. 시간 문제를 바로잡으면서 추가적인 통계 분석이 필요하다. 트위터(Twitter), 페이스북(Facebook) 자료를 통해 시위 동향 분석은 수행된 바 있다(Nyblade et al. 2015; Sinpeng 2021). 이에 더해, 인터넷 사용 자체는 정치적 관심에 영향을 미치지 못할 수 있어도, 사용하는 인터넷 SNS의 종류에 따라서 정치적 관심의 정도가 다를 수 있다고 추론할 수 있다. 인터넷이 유권자에게 어떤 영향을 미치는가에 대한 추가적인 통계 분석이 요구된다.

둘째, 주위 사람들과 나누는 정치적 대화는 세대와 관계없이 영향을 미치는 것을 확인하였다. 이는 정치사회학 연구에서 주위 사람들과 나누는 정치적 대화가 정치적 관심에 영향을 미친다는 기존의 발견(박선경·신재혁 2019)이 태국의 사례에서도 유효하다는 것이다. 현 정부에 대한 신뢰 변수 자체는 통계적 유의미성을 보이지 않지만 교호변수에서는 세대 간의 차이를 발견할 수 있었다. MZ세대의 경우에는 정부에 대한 신뢰가 높으면 오히려 정치적 관심이 떨어지고, 1963년도 이전 세대의 경우에는 정부에 대한 신뢰가 높으면 반대로 관심이 높아진다. 세대의 차이에 따른 다른 점을 발견하였지만 이것이 어떤 정치참여로 이어지는가에 대해서는 후속의 질적 연구가 필요할 것으로 보인다.

셋째, 시위 참여한 경험이 정치적 관심을 형성하며, 나이가 많은 세대일수록 시위 참가 경험이 정치적 관심도를 더 낮게 할 가능성이 큰 것으로 나타났다. MZ세대가 시위 참여 여부에 따라 정치적 관심이 더 높다가보다는, 나이 많은 세대가 시위 참여 여부에 따라 정치적 관심이 낮아 상대적으로 MZ세대의 활동이 나이 많은 세대의 활동에 비해서 더 두드러지게 보이는 것으로 분석할 수 있다. 그러나 본 연구의 분석은 정치적 관심에 미치는 영향이다. 더 많은 관심이 어떠한 정치 활동으로 이어지는가에 대해서는 분석이 필요하다.

## V. 결론

본 연구는 군부의 지배 기간에 나타나는 태국 유권자의 정치적 관심의 결정 요인에 대해 살펴보았다. 2019년 총선 이후 세대가 태국 정치에서 중요한 사회적 균열로 나타나게 되었으며, 2020년 이후의 시위로 이어졌다. 2019년과 2020년의 상황으로 볼 때 가장 두드러지는 현상은 젊

은 유권자들이 아나콧마이당을 열광적으로 지지했다는 것이다. 그러나 아나콧마이당을 지지하기 이전에도 젊은 유권자에게 영향을 미치는 요인이 존재하지 않았을까? 아나콧마이당을 지지하거나 2020년 이후에 시위에 참여하게 되는 정치적 관심에 영향을 미친 요인이 그 이전에는 부재하였을까? 그리고 정치적 관심 역시 세대의 차이에 따라 달라지지 않을까? 이러한 질문에 답을 하기 위해 본 연구는 2014년과 2018년에 각각 수행된 ABS의 자료를 활용하여 분석을 수행하였다. 순서 로지스틱 회귀분석의 수행 결과, 주위 사람들과의 정치적 대화는 세대의 차이에 상관없이 정치적 관심에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정부에 대한 신뢰가 높은 1963년도 이전 세대의 경우 더 높은 정치적 관심을 보일 가능성이 컸다. 또한, 시위 참여를 해본 유권자는 더 높은 정치적 관심을 보일 가능성이 컸다. 그러나 나이가 많은 세대의 유권자일수록 시위 참여 경험이 있으면 낮은 정치적 관심을 보이는 것으로 나타났다.

본 연구의 의의는 다음과 같다. 첫째, 기존의 연구에서 제시하는 태국 유권자의 정치적 관심에 영향을 미치는 변수 효과를 확인함과 동시에 본 연구에서 주장하는 변수의 중요성 분석을 통해 확인하였다. 본 연구는 시위를 참여해 본 유권자의 경험이 정치적 관심도에 영향을 미친다고 주장한다. 시위에 참여하고 태국 사회에 대한 비판이 유권자들로 하여금 아나콧마이당과 같은 대안 정당을 지지하게 하였을 것이라 예상할 수 있다. 둘째, ABS의 자료를 활용하여 다른 국가와의 비교 분석의 가능성을 열고자 한다. ABS는 태국 정치 연구에도 잘 활용되고 있으며(Pankaew et al. 2022; 서경교·고영준 2020; Meesuwan 2016) 추후 다른 국가들과의 비교에도 용이할 것이다. 본 연구에서 사용한 질문에 대해 다른 국가의 유권자들은 어떻게 반응하는지, 그리고 태국과 같은 분석 결과를 보이는가에 대해 살펴볼 수 있을 것이다. 셋째, 렛추싸꾼(Lertchoosakul 2021c)이 주장하는 것처럼 기존의 인터뷰 연구들의 경우 특정 집단에 집중을 한 인터뷰

(focus interview, survey)를 수행한 것이기 때문에 한계를 갖는다. 본 연구는 그에 대한 상보적인 관점에서 세대의 효과가 2019년도 이전에 한해 정치적 관심에 어떤 영향을 미치는 경향을 보이는가를 양적 방법론을 통해 분석하였다. 시위에 참여한 경험이 세대에 따라서 다르게 나타났음을 보였다. 2020년 이후 유권자의 정치적 관심도 비슷한 경향을 보일 것이라 유추할 수 있다.

본 연구는 다음과 같은 한계를 갖는다. 첫째, 양적 연구는 경향을 확인하는 것이지 질적 연구와 같이 구술을 통해 직접적으로 확인하는 것은 아니다. 본 연구에서 확인한 경향이 인터뷰를 통해서도 나타나는지를 확인할 필요가 있고 추후 연구를 통해 마땅히 수행되어야 할 것이다. 둘째, 태국 NIDA의 경우에는 자료를 오픈 데이터로 공개하고 있지 않다. 또한, 뿌라차티뵁 왕립 연구소(KPI: King Prajadhipok's Institute)의 경우에는 ABS, WVS 등과의 협력을 진행하여 별도의 오픈 데이터를 생성하고 있지는 않다. 본 연구는 활용이 가능한 자료를 바탕으로 분석을 수행하였다. 추후 태국에서 직접 더 자세한 질문을 통해 조사된 자료를 활용할 수 있다면 본 연구가 확인한 효과를 폭넓게 증명할 수 있을 것이다. 셋째, 2023년도 총선 결과와 관련한 설문조사를 확보하고 2020년 이후의 경향을 확인하고자 여러 기관에 접촉하였으나 자료를 확보하지 못하였다. 추후 자료를 확보한다면, 이번 연구 결과를 바탕으로 2019년도 이전의 결과가 2020년 이후에도 유효한가에 대해서 확인할 수 있을 것이다.



## 참고문헌

- 김홍구 · 이미지. 2019. “태국 2018: 군부의 ‘불완전한’ 민간정부 복귀를 위한 막바지 준비.” 『동남아시아연구』 29(2): 127-159.
- 박선경 · 신재혁. 2019. “가족끼리의 정치에 관한 대화는 투표 참여 확률을 높일까?” 『21세기정치학회보』 29(4): 1-22.
- 서경교 · 고영준. 2020. “태국 민주주의의 본질과 위기상황: 대중 인식을 통한 분석.” 『동남아시아연구』 30(4): 293-333.
- 이동윤. 2020. “태국의 민주주의 실험: 성공과 좌절.” 『아시아연구』 23(2): 249-272.
- 이재성. 2007. “한국정치사와 구술사: 정치학을 위한 방법론적 탐색.” 『한국사회과학』 29: 167-199.
- 이정우 · 길정아. 2023. “태국의 세대 정치: 20·30세대와 미래전진당.” 2023 한국동남아학회 연례학술대회 발표 논문.
- 한유석. 2020. “태국 2019: 군부 중심의 연정체제 확립과 고령화 현상의 가속.” 『동남아시아연구』 30(1): 133-156.
- 현시내. 2023. “태국 2022: 위기가 가지고 온 변화의 기회.” 『동남아시아연구』 33(1): 233-279.
- Bhuket, Pichai Ratnatilaka na, 2013. “The Social Factors influencing Thai Students’ Political Participation.” *NIDA Development Journal* 53(4): 151-169.
- Bode, Leticia, Emily Vraga, Porismita Borah, and Dhavan Shah. 2014. “A New Space for Political Behavior: Political Social Networking and its Democratic Consequences.” *Journal of Computer-Mediated Communication* 19(3): 414-429.
- Brading, Ryan. 2017. “Taiwan’s Millennial Generation: Interests in

- Polity and Party Politics.” *Journal of Current Chinese Affairs* 1: 131-166.
- Charoenthanasakul, Tanaporn, and Wannarat Natee. 2023. “Twitter and the protest movement in Thailand: A thematic analysis of highly retweeted tweets during the pro-democracy protests.” *First Monday* 28(6): 1-17.
- Chotiphathaisal, Netiwit and Suphanut Aneknumwong. 2020. “Why Thai students are prepared to risk everything.” *Nikkei Asia* August 18.
- Chu, Yun-han, and Bridget Welsh. 2015. “Millennials and East Asia’s Democratic Future.” *Journal of Democracy* 26(2): 151-164.
- Dimock, Michael. 2019. “Defining generations: Where Millennials end and Generation Z begins.” <https://pewrsr.ch/2szqtJz> (검색일: 2023.03.25.)
- Dokchaba, Phannapa, and Boonyou Khorpornpraset. 2019. “Political information seeking through new media, political consciousness, political trust with political participation of higher education students in Bangkok and Metropolitan region.” *วารสารนาคบุตรปริวรรต* 11(3): 78-86.
- Dostie-Goulet, Eugenie. 2009. “Social networks and the development of political interest.” *Journal of Youth Studies* 12(4): 405-421.
- Ford, Robert, and Will Jennings. 2020. “The Changing Cleavage Politics of Western Europe.” *Annual Review of Political Science* 23: 295-314.
- Haenschen, Katherine, and Jay Jennings. 2019. “Mobilizing Millennials Voters with Targeted Internet Advertisements: A Field Experiment.” *Political Communication* 36: 357-375.

- Iwanaga, Kazuki, and Morijorie Suriyamongkol eds. *Women and Politics in Thailand: Continuity and Change*. Copenhagen: NIAS Press.
- Kahne, Joseph, and Benjamin Bowyer. 2018. "The Political Significance of Social Media Activity and Social Networks." *Political Communication* 35(3): 1-24.
- Lee, Paul S. N., Clement Y. K. So, and Louis Leung. 2015. "Social media and umbrella movement: insurgent public sphere in formation." *Chinese Journal of Communication* 8(4): 356-375.
- Lertchoosakul, Kanokrat. 2021a. "The white ribbon movement: high school students in the 2020 Thai youth protests." *Critical Asian Studies* 53(2): 206-218.
- \_\_\_\_\_. 2021b. "The Paradox of the Thai Middle Class in Democratisation." *TRaNS: Trans -Regional and -National Studies of Southeast Asia* 9: 65-79.
- \_\_\_\_\_. 2021c. "Book Review: Future Forward: the rise and fall of a Thai political party." *Asian Studies Review* 46(1): 187-189.
- Lupia, Arthur, and Tasha Philpot. 2005. "Views from Inside the Net: How Websites Affect Young Adults' Political Interest." *The Journal of Politics* 67(4): 1122-1142.
- McCargo, Duncan, and Anyarat Chattharakul. 2020. *Future Forward: The Rise and Fall of a Thai Political Party*. Copenhagen: NIAS Press.
- McCargo, Duncan. 2019. "Democratic Demolition in Thailand." *Journal of Democracy* 30(4): 119-133.
- \_\_\_\_\_. 2021. "Disruptors' Deilemma? Thailand's 2020 Gen Z protests." *Critical Asian Studies* 53(2): 175-191.

- McDonald, Jared, and Melissa Deckman. 2023. "New voters, new attitudes: how Gen Z Americans rate candidates with respect to generation, gender, and race." *Politics, Groups, and Identities* 11(2): 345-365.
- Meesuwan, Sanyarat. 2016. "The effect of internet use on political participation: could the internet increase political participation in Thailand?" *International Journal of Asia Pacific Studies* 12(2): 57-82.
- Nyblade, Benjamin, Angela O'Mahony, and Aim Sinpeng. 2015. "Social Media Data and the Dynamics of Thai Protests." *Asian Journal of Social Science* 43(5): 545-566.
- Pankaew, Attasit, Stithorn Thananithichot, and Wichuda Satidporn. 2022. "Determinants of political participation in Thailand: An analysis of survey data (2002-2014)." *Asian Politics & Policy* 14(1): 92-113.
- Phalapong, Pakorn. 2022. "Milk Tea Alliance: Constructing Transnational Identity by Consuming Milk Tea in the Asian Context." *Thai Journal of East Asian Studies* 26(2): 1-14.
- Prior, Markus. 2010. "You've Either Got it or You Don't? The Stability of Political Interest over the Life Cycle." *The Journal of Politics* 72(3): 747-766.
- Quintelier, Ellen. 2007. "Differences in political participation between young and old people." *Contemporary Politics* 13(2): 165-180.
- Rouse, Stella M. and Ashley D. Ross. 2018. *The politics of Millennials: Political Beliefs and Policy Preferences of America's Most Diverse Generation*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Sherkat, Darren, and Jean Blocker. 1997. "Explaining the political and personal consequence of protest." *Social Forces* 75(3): 1049-1070.
- Sinpeng, Aim. 2021a. "Hashtag activism: social media and the #FreeYouth protests in Thailand." *Critical Asian Studies* 53(2): 192-205.
- \_\_\_\_\_. 2021b. *Opposing Democracy in Digital Age*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Sombatpoonsiri, Janjira. 2023. "A lot of people still love and worship the monarchy: How polarizing frames trigger countermobilization in Thailand." *Journal of Peace Research* 60(1): 88-106.
- Streckfuss, David. 2014. "Freedom and Silencing under the Neo-Absolutist Monarchy Regime in Thailand, 2006-2011." Pavin Chachavalpongpun(eds.). *Good Coup Gone Bad: Thailand's Political Development since Thaksin's Downfall*. ISEAS-Yusof Ishak Institute: 109-138.
- Suraprasert, Peeranut, Wanlop Rathachatranon, and Somkiat Wanthana. 2021. "Political Participation of Undergraduate Students in Faculty of Humanity, Kasetsart University." *Management Sciences Valaya Alongkorn Review* 2(2): 1-11.
- Towner, Terri, and Caroline Lego Munoz. 2016. "Boomers versus Millennials: Online Media Influence on Media Performance and Candidate Evaluations." *Social Sciences* 5(4): 56.

(2023.09.26. 투고, 2023.10.10. 심사, 2023.10.31. 게재확정)

<Abstract>

## Politics of Generation in Thailand: Generational Differences and Voter's Political Interest

Jeongwoo LEE  
(Korea University)

Since 2019, generational factors have emerged as one of the key social cleavages in Thailand. While generational factors are associated with the rise of the Future Forward Party, was there no difference based on generational factors before the year of 2019? Was there no precursor of generational factor manifesting as the social cleavage? To answer these questions, this paper analyzes the factors influencing political interest in Thailand based on generational differences, using data from the Asian Barometer Survey conducted in 2014 and 2018. Empirical findings of this paper indicate the following: First, in consistent to what was suggested in existing research regarding the influence of family political discussions on the political interest of Thai voters, such discussions were found to increase political interest regardless of generation. Internet use did not affect political interest, while the effect of trust toward the government varied according to generations. Second, this paper argues that voters with experience participating in protests would likely show greater political interest. The analysis revealed that those with protest experience had higher political interest, and among older generations, having

participated in protests was associated with lower political interest.

**Key Words:** Asian Barometer Survey, Generation, Political Interest, Protest, Thailand, Voters





## Early Penang Mission Works by the London Missionary Society in the 19th Century: Focused on Chinese Migrants

Young Mook CHO\*

### Abstract

This research focuses on how the London Missionary Society took charge of Chinese mission works in Penang in the 19th century. Before meeting Christian missionaries, the Chinese migrants usually worshipped their own gods. The Chinese migrants attempted to harmonize by practising religious activities together. The Christian missionaries began missionary works in Penang from mid-1810s to attract the Chinese migrants. The missionary works included church services, fellowship, educational activities, and medical services so the Chinese migrants could experience Christianity in other ways. Among the missionary activities, the Christian missionaries realized that Chinese migrants were keen to access opportunities for education they established mission schools. While the missionaries helped the Chinese migrants by providing educational opportunities, they caused denominational conflicts among the Chinese Christians. Until the First Opium War forced China to open in 1840s, the missionaries had limited access to China. As an alternative, the missionaries commenced their projects of for the Chinese migrants in Southeast Asia, and Penang was one of the major mission fields.

---

\* Lecturer, Yonsei University MIRAE Campus. youngmook531@hanmail.net

**Key Words:** Penang, Christianity, Missions, Education, Chinese Migrants,  
London Missionary Society

## 1. Introduction

Under the British colonial rule which began in 1786, Penang became a multi-cultural society including Malays, Indians, Eurasians and Chinese migrants. In the years before the British occupation, Chinese had already migrated to the Malay Archipelago since the fifteenth century due to the prosperity of international trade, but Penang was the only place where a Chinese community had not been founded before the eighteenth century. When the British transformed Penang into a free port, they welcomed any migrants to stimulate the economy, and Chinese immigrants were one of many different ethnic groups attracted there; therefore, this historical change created a prominent social group in Penang.

In general, it is known that trade between China and the British East India Company encouraged the British to pioneer a trading base in Southeast Asia (Loh 2009: 90). The volume of trade was expected to increase, and Penang, therefore, was an ideal place for the British, not least as its strategic location would check the Dutch economic dominance in Southeast Asia. Penang was ceded to the British by the Sultan of Kedah, Sultan Abdullah Mukarram Shah, in exchange for military protection from Selangor, who were threatening Kedah. Francis Light became the negotiator tasked with negotiating the handover of Penang, and as someone had engaged in trade between

Madras and Kedah since 1763, he had a good understanding of the Malay world. When Light arrived in Penang, there were only 58 people living there, but the British transformed Penang into a trading base and an imperial base for the extension of their colonial power (Zhou & Tang 2011: 234-235).

When Penang became a free port, the colonial administration needed various people from all levels, such as merchants, labourers or carpenters. As a result, Penang experienced the arrival of diverse migrants with each group tending to be categorized by cultural identity. The migrants divided themselves into subethnic communities, each with its own associations and distinctive occupational specialties. The colonial administration adopted the 'Kapitan system' with a headman (kapitan) appointed for each immigrant community. The colonial authority did not know much about migrants' customs, practices, and traditions; therefore, this system was an effective form of rule. The Kapitan system fostered insularity within the respective communities, each with its own way of living, worldview, characteristics, identity and loyalty with each kapitan acting as a mediator between the colonial administration and community (Gin 2015: 32). This colonial policy meant that the Chinese migrants were unified into one 'Chinese group' under a single community leader.

In the Chinese community, the migrants participated in various religious activities. In Penang, the Chinese migrants built a Buddhist temple, named Kong Hok palace. Apart from Buddhist worship, Chinese migrants practised Confucian worship, and used the temple as a Chinese community centre until the Chinese Town Hall was constructed in 1886. Many wealthy Chinese provided leadership by

building community religious institutions and supporting public hospitals for the poor. They created new forms of religious practice and political participation by using their wealth (DeBernardi 2009: 27-36). They did not care much about religious doctrine, but there were a wide variety of activities in the temple that brought the migrants solidarity. In addition to traditional practices, European Christian missionaries attempted to convert the Chinese migrants especially determined to convert the Chinese population through regular visits, distributing tracts and opening schools. However, DeBernardi focuses on the missionaries' plans and activities rather than how the Chinese migrants approached the new religion (DeBernardi 2020: 73-93). Despite efforts to convert the whole Chinese community, Christianity was not attractive to them. The migrants simply considered Christianity as a foreign religion that became optional among the various religions. For the Chinese, the religious activities aimed at consolidation of unity rather than strengthening the spiritual sense. They could not experience cultural intimacy from Christianity, and as a result there were only a few Chinese Christians in the early years.

My approach will examine how the Christian missionaries attempted to convert the Chinese migrants in Penang in old newspapers and archives. India Office records from the British Library will be employed to explore the lifestyles of Chinese migrants and the colonial government's policy towards the Chinese community in Penang. The *Factory Records: Straits Settlements (1786-1830)*<sup>1)</sup>

---

1) The British Library: African and Asian Studies, *Factory Records: Straits Settlements, 1786-1830, IOR/G/34.*

archive contains records of political, economic and social affairs in the Straits Settlements that became main sources of the research. Furthermore, the records of the London Missionary Society are employed in order to examine the religious activities and education of the Chinese migrants. In particular, the '*Ultra Ganges letters*' and '*Ultra Ganges Journals*'<sup>2)</sup> are the main sources in the LMS records. The Christian missionaries observed Chinese idolatries as competition, distributed tracts and visited their congregations regularly to expand their missionary works. They opened schools as one of the mission methods to contact more non-Christians, and while public or Catholic schools taught students in English, the Protestant missionaries opened different schools for each student's native language or dialect.

This research aims to explore how Christianity affected in religious and educational aspects of Chinese migrants' lives in Penang. The Christian missionaries, both Catholics and Protestants, attempted to convert the Chinese migrants so they distributed tracts and visited the Chinese community regularly. The missionaries often experienced cultural differences during their mission works. As a part of missionary works, the mission schools provided educational opportunities to Chinese children by opening several schools. While the Catholic school taught students in English, the Protestant missionaries opened two Chinese schools, teaching in each dialect.

---

2) School of Oriental and African Studies (SOAS) Archives, '*Ultra Ganges letters, 1815-1887 (CWM/LMS/14/02)*' and '*Ultra Ganges journals, 1813-1841 (CWM/LMS/14/05)*'.

## 2. Multi-ethnic society of colonial Penang

Penang was ceded to the British by the King of Kedah in 1786 with the treaty negotiated on the British side by Captain Light (Correspondence on State of Slavery in Territories under Rule of East India Company, and Slave Trade 1828). By that period, trade between the British East India Company and China had increased with the East India Company importing Chinese tea and exporting Indian opium to China (Webster 1998: 20). Geographically, Penang was a suitable place for trade and the East India Company benefited with company officials believing that a harbour at Penang would be convenient for ships from Madras (IOR/G/34/2 1786). Therefore, the British sought to extend their influence in Southeast Asia by occupying Penang. As the VOC(Dutch East India Company) already controlled some trade in Southeast Asia, the British East India Company had to prevent the Dutch from expanding, in order to protect Britain's economic interests.

When Penang was taken by the British, there were a few Malay families who were already inhabitants there, though it is not evident whether they were originally from Penang or had migrated from elsewhere. They usually lived by fishing and extracting wood-oil but some were pirates who had been disrupting the commerce of Kedah (Correspondence on State of Slavery in Territories under Rule of East India Company, and Slave Trade 1828). However, the British regarded Penang as an uninhabited island as it did not have sufficient land management or occupation which was interpreted as an absence of administrative power by Western standards (Knapman 2016:

29-30).

Aside from the native residents of Penang, the arrival of slaves and migrants changed the social structure of the island. Regardless of their occupations, the newly founded Penang consisted of Malays, Chinese, Indians, and Siamese, and these new residents mainly settled down in George Town, located in the north-eastern part of Penang (IOR/G/34/2 1786). As each migrant group had a different cultural background, the colonial officials had to consider carefully how to rule the new colony effectively. As a result of their cultural differences, it was likely that conflicts might occur between the colonial leadership and migrants, or among the different ethnic communities. Therefore, colonial officials attempted to reduce the cultural gap by adopting the Kapitan system and appointing a headman (*kapitan*) in some ethnic communities. These headmen were appointed in terms of the languages they used, with colonial officials aiming to publish a code of regulations for their guidance. The *kapitans* had to maintain the Registers of Births, Death, and Marriages in each community (Logan 1847: 109).

Since the foundation of Penang, each ethnic community sought solidarity among fellow migrants and they shared cultural homogeneity with their compatriots. As the colonial officials appointed *kapitans* to help govern Asian migrant communities, the migrants were able to settle down in Penang successfully. The colonial officials did not force the migrants to be assimilated and allowed them to sustain their cultural identities; however, they categorized each community without any attempt at a complete understanding. The Kapitan system helped maintain the peace until the law system was officially introduced. The

Chinese community also experienced the same process. It had been one of the smaller ethnic communities in terms of numbers, but it developed into one of the most influential groups in Penang (Turnbull 1972: 8). Apart from the Kapitan system, various architectural styles on the streets and inter-marriages that reflected the diversity in the colony, the development of migrant communities could be influenced by acculturation; therefore, it is necessary to examine how Chinese migrants settled down in Penang's early years.

### 3. Formation of Chinese community in early 19th century Penang

The first Chinese settlers arrived in Penang a few days after Light's arrival. It is not evident where they originated, but it was assumed they came from Kedah because of their quick arrival. Kedah is the nearest state in the Malay Archipelago to Penang and there was already a thriving Chinese community in Kedah (Turnbull 1972: 9). Therefore, it is likely any migrants from there would have likely sought to expand their economic bloc into Penang. Almost all of the Chinese migrants were male, and officials reported that there were no female Chinese migrants at all (IOR/G/34/1351806). The Chinese migrant workers were considered the most valuable as they engaged as merchants, artisans, and labourers, and their reputation suggests that they were trusted by the colonial officials (Select Committee of House of Lords on State of Affairs of East India Company, and Trade between Great Britain, E. Indies and China. Report, Minutes of



Evidence, Appendix, Index. 1830). Sir Ralph Rice, 3rd Recorder of the Prince of Wales Island, described the Chinese merchants as admirable merchants and that they were accurate in their accounts and precise and detailed in their speculations (Select Committee of House of Lords on State of Affairs of East India Company, and Trade between Great Britain, E. Indies and China. Report, Minutes of Evidence, Appendix, Index. 1830). Sir Rice was sure the Chinese could survive anywhere, and he described the Chinese migrants, based on his experience in Penang, during his interview as follows:

Have you reason to think that the Chinese accommodate themselves easily to a change of circumstances? - I think upon all mercantile questions particularly so; indeed I do not know that their mercantile views are very different from ours; they are admirable merchants, most excellent in every respect, so far as I was enabled to judge of merchandize, both as to accuracy of account and minuteness in their speculations (Select Committee of House of Lords on State of Affairs of East India Company, and Trade between Great Britain, E. Indies and China. Report, Minutes of Evidence, Appendix, Index. 1830).

The interview suggested that the Chinese migrants achieved their economic goals by their adaptability. They were ready to accept a new culture for coexisting with any locals or migrants. However, each Chinese migrant did not survive individually, and the migrants formed a group in Penang. The Chinese migrants maintained their identities by relying on each other in the community.

The Chinese migrants created a community under a *Kapitan Cina* ('Captain China'), the first of whom was Koh Lay Huan who was

a wealthy and educated man from Kedah. He exercised his influence in Penang as a merchant, planter and tax revenue farmer, and was known by a number of aliases: Cheki, Chu Kee, Patcan, and Chewan (Hussin 2007: 245). It was not known why he had various names, but he was known as the most respectable person in Chinese society. The colonial officials appointed Chinese *kapitans* to settle the disputes among Chinese migrants, and with the support of the company officials, the *Kapitan Cina* had power to establish laws, albeit for the Chinese community only (IOR/G/34/21786). The *Kapitan Cina* needed to negotiate political compromises with various groups in order to rule the Chinese community effectively. These Chinese groups could face a conflict of interests; therefore, they had to establish a cooperative system. Nevertheless, it should be noted that only a few Chinese settled down in Penang permanently. Some Chinese migrants always wanted to return to their own country and some of them did so. Chinese migrants formed group solidarity based on the *kapitan's* authority, and, although Koh was a Hokkien man, he had to balance the demands of the various Chinese dialect groups in his role as *Kapitan Cina* (Khor 2006: 66).

In April 1789, a census of Chinese residents in George Town was released, with surveys conducted in December 1788 including 425 Chinese residents in total. The list shows that how the Chinese population increased after foundation of Penang in 1786, stating that most Chinese migrants were from Kedah, Malacca, Perak, Perlis, Patani and Songkhla. In addition to the regions in the Malay Archipelago, the last two, Patani and Songkhla, were regions of Thailand. These regions listed were neighbouring states of Penang,

but it was not recorded why they had migrated. The migrants that came from Southeast Asia, on the other hand, were from mainland Chinese regions, such as Guangdong, or unidentified regions in China (IOR/G/34/31789). Most of these migrants did settle down in Penang with their family members. The foundation of Penang attracted Chinese migrants in neighbouring states, which could have caused population fluctuation of those states.

As Penang became a multi-ethnic area, each migrant group had its own religious culture. In Penang, Islam, Hinduism, Buddhism, and Christianity became major religions but the Chinese migrants usually performed ancestral rites or folk beliefs as part of their traditional religion in the early period. Despite many Chinese being Buddhists, most worshipped the ancestors and idols, as described in both the East India Company records and the missionary archives, though these descriptions were often coloured by prejudice. For example, colonial officials described the practices concerning social issues, such as links between worships and disease, and the missionaries were surprised by their passionate faith based on cultural difference. Regardless of religious beliefs, Chinese migrants maintained their cultural identities by continuing to practice their traditional rites, invoking blessings and developing emotional bonds within the community through these traditions.

Francis Light claimed that Chinese and Siamese had almost the same religion and manners, though he did not explain further how this might be the case (IOR/G/34/21786). The relevant texts only state that the Chinese migrants were usually Buddhists or believers in reincarnation; however, Chinese migrants were far from orthodox

Buddhists as Chinese Buddhists usually worshipped a few tutelary and other deities (Low 1836: 282-293). In 1800, Chinese merchants from Fujian (Hokkien) and Guangdong (Cantonese) cooperated to build a Buddhist temple, the Kong Hok Palace (DeBernardi 2020: 79). As Low observed, the Kong Hok Palace was the site for ceremonial and political occasions. The temple served as a religious site, community tribunal and council until the completion of the Chinese Town Hall in 1886. In the palace, the Chinese worshippers propitiated Guanyin on the nineteenth day of the sixth month, dressed in flattish conical caps made of rattan with horsehair dyed red and long white robes. They had a dress code to show their respect for the deity or public occasions (DeBernardi 2009: 40-41). In Chinese Buddhism, various practices are mixed up with Chinese folk religion, and migrants often practised these mixed religious activities in the Chinese temple. For religious purposes, these migrants could maintain their traditions with their compatriots. Chinese Buddhism was syncretized, with several Straits-born Chinese women attending the Dhammikārāma Burmese Temple, the oldest Theravāda Buddhist temple in Penang which still exists today (Khin 1989: 66-67). This case suggests that Chinese Buddhist migrants had different doctrines. As there were various sects in Buddhism, such as Mahāyāna or Theravāda, the Buddhist migrants were not forced to follow certain ways and means within the religion.

According to the factory records and missionary archives or journals, colonial officials and missionaries never understood the Chinese religious culture, being more interested in the economic productivity of the migrants. They cared only how the migrants could raise revenue for the colony and never considered religious influences.

The colonial officials were indifferent to the Chinese migrants, only recording when the migrants accidentally threatened the peace while practising their religious activities.

Chinese migrants inherited the tradition of practicing their religious. Although they had to overcome English prejudice, the migrants cherished these traditions of worshipping idols and ancestors. Instead of sharing temples with other ethnic groups, such as the Burmese, Chinese migrants built a Buddhist temple specifically for themselves, even though several people went to other temples due to differences in doctrine. Most Chinese migrants trusted in their folk beliefs, and this sometimes helped the spread of disease and moral problems. In terms of these folk beliefs, the colonial state and Chinese migrants could not understand cultural differences as both sides could not recognise what they have done wrong. The Chinese migrants could maintain their cultural identities by following the specific traditional rituals. Aside from the occasional extreme activities, the bond of brotherly affection between Chinese worshippers was a great comfort to them. These religious activities became the engine of their lives overseas.

#### 4. Christianity and Chinese migrants in Penang

When Penang was founded by the British, there were various Christian missionaries of different denominations, both Protestant and Catholic. These missionaries aimed to hold services for European residents and evangelize the non-Christians in Penang. Many Chinese

migrants experienced Christianity for the first time, and the missionaries tried to understand what the migrants wanted to convert them to Christianity. The missionary works included education, regular visits and medical services, and as a result of these works, several Chinese migrants became Christians. Christianity was recognized as a new culture to the Chinese migrants, rather than a new religion, as the missionaries aroused the Chinese migrants' interest.

In fact, Staples argues how leprosy patients became Christians in India in the 1950s, indicating the example of Bethany, a leprosy colony in the coastal Guntur District, where the provision of services such as medical care was a way for missionaries to access potential converts. Many hospital patients married fellow converts who were not from their original caste groups. These patients could obtain the treatment and care they needed to survive through conversion (Staples 2014: 1136-1137). European missionaries planned different missionary strategies in Africa and the Pacific Islands. In Africa, most missionaries established settlements to recruit potential converts who lived apart from the larger population, introducing Christianity by ruling the settlements and the residents. Whereas missionaries in the Pacific islands established schools, medical posts, and sometimes plantations, which attracted a rapid growth in interest in Christianity (Barker 2005: 92-93). The missionaries in Penang followed similar patterns as those in the Pacific Islands. Unlike Africa, the living environment was already formed in Penang during the urban development, and the British officials appointed several ethnic Kapitan to maintain public order. Missionaries were allowed to get

involved in missionary works; therefore, they established Christian institutions and printed Christian texts. There were plenty of Chinese who were in trouble that the missionaries might attempt to convert by helping them.

When Penang was founded, the French missionaries in Siam and Christians in Kedah moved to Penang and formed a Catholic community, and Light gave the Catholics land in town so they could build a church (IOR/G/34/91805). In addition to the Catholic migrants, the Catholic missionaries aimed to spread their influence by converting non-Christians. The Catholic missionaries usually engaged in education, following similar patterns to those of the Protestant missionaries. They established the Catholic school in 1825, which became the main mission work of the Catholics, and by 1827, the Catholic population of Penang was assumed to be around 1200, with the Catholic school receiving financial assistance from the government (Hunt, Lee, and Roxborough 1992: 11). Despite their lack of religious influence, the Catholics gradually settled down in Penang, and there were some converts to the Catholicism in later years. Based on their good relationship with the government, the Catholics promoted social contributions by opening a school so that they could prepare for future-oriented missionary works.

As the Catholic missionaries progressed in their activities, they sometimes interacted with Chinese migrants. In terms of their missionary purpose, the Catholic priests built two Roman Catholic chapels in Penang, and 759 Chinese migrants were thought to have converted from late 1820s. Among those converts, 80 of them were residents of Province Wellesley (Low 1836: 293). Although there

were Chinese converts, Catholicism was the least influential religion in the Chinese community. The Catholic missionaries never treated ethnic groups in a particular way, aiming rather to convert any residents, and this simple mission strategy could not arouse the interest of the Chinese migrants.

Whereas the Protestant missionaries in Penang were members of the London Missionary Society (LMS), which had been established during the great Protestant revival in Britain in the late eighteenth century and favoured a simple form of worship with an emphasis on the Scriptures (Hudd 2019: 24). The society was permitted to commence the Chinese and Malay missions at Malacca in 1815, and at Penang one year later, and was given a land by the former governor of Penang, William Petrie, so that the missionaries could expand their missions based on the granted land (CWM/LMS/14/02/02/002). In fact, the LMS attempted to pioneer a missionary route from Southeast Asia to China, a project known as the Ultra-Ganges Mission, with Malacca chosen as its base. The major cities, such as Malacca or Penang, in the Malay Archipelago had sizeable Chinese communities and connected with China for trade. In Penang, the Chinese community was stratified, and the inequitable distribution of wealth caused a division. While wealthy Chinese provided leadership by building community religious institutions and supporting public hospitals for the poor, most Chinese labourers in pepper or pork farms were poor and uneducated. The Protestant missionaries attempted to convert the poor Chinese. In the Malay Archipelago, the missionaries expected to improve their Chinese language and potentially enable some Christian publications to get into China by ship (Hudd 2019: 24).



In 1819, William Milne, an English missionary at Malacca, sent a letter to John Bannerman, the governor of Penang, to explain how the LMS planned a missionary goal in Penang. Milne claimed that the original plan of establishing the mission at Malacca was not solely for the place itself. The missionaries aimed to expand their missions in neighbouring islands and countries, such as Penang (IOR/G/34/70 1819). Moreover, Milne claimed that the LMS had long wished to begin a mission at Penang for Chinese and Malay residents and requested a plot of land near George Town for accommodating schoolhouses, places of worship, and other purposes for Chinese and Malays (CWM/LMS/14/02/02/002). The letter suggested that Penang missionaries were engaged in mission works under the advice of missionaries at Malacca, and there were similarities between Penang and Malacca in that both were composed of Malays and Chinese and therefore the LMS could expand the mission works with a similar approach. The LMS established a missionary route to convert any Chinese in East Asia, but they had as much interest in converting the Malays. Although the LMS was given land by the governor of Penang, the space was not enough for their missionary works. The society considered more support was needed from the government and this led to Milne's letter.

Contrary to expectations, the Protestant missionaries were not welcomed by everyone in Penang. While the missionaries celebrated Christian services or distributed tracts, some Malay parents claimed Islamic doctrines were also taught at mission schools, and opponents were concerned that the Muslim population might decrease as mission schools never taught the Koran. Some parents were forced not to send

their children to the mission schools (Newbold 1839: 93-94). Therefore, the missionaries had to ease the tensions with non-Christians. The purpose of mission schools was evident and therefore non-Christians could be strongly opposed; the missionaries needed to create an innovative curriculum to attract new students.

After the LMS took charge of missionary work in Penang, Chinese migrants had more opportunities to encounter Christianity. The missionaries attempted to convert the Chinese migrants from the late 1810s onwards. On 18 February 1819, Walter Henry Medhurst, an English congregationalist, reported to the directors of the LMS that he had distributed 500 little bundles, containing about 3000 tracts, among the Chinese migrants in Penang. Medhurst did his missionary work in Malacca, but stayed in Penang shortly before the arrival of missionaries who would be in charge. He established two Chinese schools, the Hokkien and Cantonese schools, and there were 20 or 30 children in each on the first day, but the congregationalist expected that more children would join the schools soon (CWM/LMS/14/02/02/002). Medhurst focused his missions on the Chinese migrants in Penang. Although several Chinese elites had established the Chinese poorhouse, there were no educational institutions for the Chinese in the colony, and Medhurst attempted to accommodate more Chinese children by providing a customized service, so he established two Chinese schools. He understood Chinese culture more than the colonial administration as he recognized the various dialects within the Chinese community.

On 22 November 1820, Medhurst sent a letter to the directors in London about his missions in the James Town district, in which he

described James Town as a small village where the principal residents were Chinese migrants. He believed that James Town could be a promising field for missionary exertions because James Town seemed like a desirable place for a missionary when he visited the village in 1819. Medhurst came to Penang with six Malays and two Chinese people from Malacca, expecting that these followers would form the basis of his congregation. The Chinese boys read the New Testament and other Christian books and attended family worship in their tongue daily. Medhurst opened a school in his own house that was for boys in the afternoon, and for young people in the evening. There were 10 young people who had to work during the days and could read Christian books (CWM/LMS/14/02/02/003). When Medhurst moved to Penang, he arrived at his new mission site with several followers, who had become Christians after meeting Medhurst and came along with the missionary for their religious training. If they became mature in terms of their religious lives, Medhurst expected, they could contribute to the ministry. Furthermore, Medhurst opened a school for Chinese migrants of all ages. He did not state which subjects were taught for them but attempted to make Christianity familiar to the Chinese students.

The Chinese migrants' lack of understanding of Christianity was evident. The English missionary, John Ince, shared his experience with a Chinese migrant, whom Ince had once met and asked about the doctrine of the Holy Trinity, in which the one God exists in three divine persons: the Father, the Son, and the Holy Spirit. The Chinese man was confused whether the Christians believed in one or three Gods because the missionary did not answer in exact number of God.

As the Chinese man could not understand the concept, he did not ask the missionary anymore about it (CWM/LMS/14/05/05). Ince's experience suggested the different outlooks between Christians and non-Christians. Chinese migrants were unfamiliar with Christianity; therefore, the missionaries had to explain the doctrine as easily as possible to try and convince the nonbelievers.

After Medhurst went back to Malacca, Ince and fellow English missionary Thomas Beighton took charge of the missionary works in Penang with Beighton focussing on the Malay missions, while Ince worked on the Chinese. In September 1823, the missionaries reported to the directors of the LMS about their missionary works in Penang, stating that they held services in Chinese, Malay and English, but there were very few in the congregations of the English service. There were 12 members of congregation for the Chinese service, but only a few attendants for the Malay one (CWM/LMS/14/02/02/006). The missionaries held services in three languages, and therefore they preached to the few Chinese and Malay believers. They needed to be very patient when trying to attract new members, but the number of believers suggests that Christianity was not influential to the Chinese and Malays. Moreover, the missionaries did not state whether the Chinese service was held in Mandarin or in other dialects. As shown from the case of the Hokkien and Cantonese schools, most Chinese migrants were divided into different dialect groups and the missionaries needed to consider having services in dialects in to attract more church members.

Beighton and Ince continued their missionary activities by visiting every district in Penang. One day, while visiting the district called

Ayer Itam, they met a small group of Chinese migrants. At that time, the migrants were not all interested in learning tracts; therefore, the missionaries had to change conversation topics and consider how they might interest non-Christians in hearing Christian doctrine (CWM/LMS/14/05/08). The Chinese migrants had no reason to convert, and therefore the missionaries needed to prepare alternative evangelist strategies.

After the death of John Ince, his partner Beighton had to continue missionary work alone (DeBernardi 2020: 81). A few weeks after the death of Ince, Beighton sent a letter to the directors of the LMS regarding the Chinese mission in Penang, explaining that the Chinese migrants spoke various dialects and future missionaries needed to learn them. After two years, Samuel Dyer had arrived in Penang for a brief stop on his way to Singapore, but while he stayed in Penang, he found that Beighton was experiencing difficulties with the Chinese mission as the LMS would not send a replacement. Dyer could not leave Beighton alone for his journey, and therefore he changed his travel plan to help Beighton (CWM/LMS/14/02/02/010). As Ince had previously focused on the Chinese mission, Dyer could do the same job.

In September 1827, Dyer informed the LMS directors he was going to stay in Penang as a regular missionary. Dyer found that Chinese missionary work had been interrupted, except for the boys' mission school; therefore, he decided to stay in Penang in order to strengthen the missionary works. After a few years, Dyer preached two sermons in Chinese, even though there were only few in the congregations (Davies 1846: 69). It is not recorded whether the service was in Mandarin or Hokkien, but the missionary was able to see the fruit

of his efforts. The Chinese missions could not be left any longer and the new missionary was passionate about serving the Chinese migrants by studying their language.

While Dyer focused his missions on the Hokkien group, he did not visit the Cantonese group or learn their dialect. Missionaries aimed to convert most Chinese migrants rather than a certain group; therefore, they felt they needed to serve all Chinese migrants without any prejudice. Moreover, the accounts of idolatry and missionary works show a distinct contrast between the Hokkien and Cantonese groups. Compared to the Cantonese, the Hokkiens were open-minded and there were relatively more converts to Christianity in their community, whereas the Cantonese were more conservative in their religious views and the missionaries, therefore, considered them a group of idol worshippers. Regardless of the scale of each dialect group, the missionaries felt more comfortable with the Hokkien speakers than the Cantonese in their missionary works.

Although Dyer started his missions with passion, he experienced difficulties expanding the new congregations. In 1827, there were no new Chinese congregations registered in the church. Dyer was not pessimistic because he could meet the Chinese migrants anytime, and many tracts had already been distributed among them (CWM/LMS/14/02/02/010). He considered it as a passing phase, and he expected to welcome new congregations as soon as he was more devoted to the duties. Since the death of Ince, the Chinese mission had been suspended until Dyer arrived. As Beighton could not handle every activity, the Chinese migrants had been offered fewer chances to come into contact with Christianity. The missionary could not simply

wait for new members in the church and visited any places where the Chinese usually went, including the temple, to spread the gospel, and there were several Chinese followers to assist his mission (Davies 1846: 63). The missionaries were responsible for most parts of the missionary work, but they could be supported by several Chinese converts, who could be mediators between the missionaries and the non-Christians; therefore, they were important as they could help with inviting more Chinese members of the church at a later time.

Dyer visited houses of Chinese migrants regularly to distribute tracts. In fact, he found one Chinese man was reading a tract and the missionary hoped to meet him again (CWM/LMS/14/02/02/012). Dyer decided to meet some Chinese migrants every evening, believing that he could teach the Christian doctrine via increased contact (CWM/LMS/14/02/02/012). Compared to few years ago, the Chinese migrants were more open to Christianity, and Dyer told of an experience when he had a dinner with Chinese converts, without any of the Chinese once disputing his representations. Indeed, he was told to go and visit those converts again, and the missionary hoped to meet more Chinese to convert them (Davies 1846: 65). Although there are no figures showing how many Chinese became Christians, Christianity became a new religion among the Chinese and spread gradually as more migrants attempted to experience it. The hard work and great effort that went into the mission schools or distributing tracts meant the missionaries left a good impression of Christianity and piqued the curiosity of the non-Christians.

In addition to regular visits, Dyer purchased a small house in the Chinese bazaar which functioned as a dispensary. He went to the

dispensary every morning, where was crowded by a group of patients visiting the missionary to get some medicines that were granted by the government. After distributing the medicines, Dyer remained in the house until evening to have more conversations with the Chinese migrants (CWM/LMS/14/02/02/013). The evening visitors, 30 of them at most, were the Chinese congregations that the missionary thanked for their regular visits (CWM/LMS/14/02/02/014). One day, a Chinese visitor asked Dyer about drinking wine as a Christian. In his view, all Englishmen drank freely, and he wondered whether Dyer got drunk, but the missionary answered it was against Christianity (Davies 1846: 69). The house became a meeting point for Dyer and the Chinese migrants, with the missionary providing medical help and opening the house to welcome any Chinese migrants, regardless of their medical condition. As the Chinese visitors had questions regarding Christianity, the missionaries recognized their visits as opportunities to promote religious theology.

As Chinese converts were affected by various Christian denominations, Chinese Christians sometimes held different beliefs, which resulted in arguments. One of Ince's congregation, a man named Seen Sang, had an argument with a Chinese Catholic regarding differences in the Commandments between Protestant and Catholic doctrines. The Chinese Protestant claimed that no other gods should be served according to the Second Commandment, but the Catholics created likenesses of Jesus. He also contended that Catholics did not follow the Scriptures, but the Catholic man did not respond at that time (CWM/LMS/14/05/05). This episode suggests two situations. First, some converts became devout and wanted to show their



loyalties. After all, the missionaries were expected to spread the religion through their converts. Second, religious loyalty could cause conflicts among the Chinese migrants, who already suffered conflicts caused by social levels or region of origin. The Protestant missionaries were wary of the Catholics, as their influence was considerable and the competition in conversions between the two denominations resulted a proxy conflict within the Chinese community (Davies 1846: 67). All Christian missionaries had to be careful whether their religious goals might trigger hostilities.

While the Catholics released approximate numbers of Chinese converts, the number of Chinese Protestants was not recorded. In terms of the extension of religious power, both denominations sent missionaries from neighbouring states, Siam and Malacca, respectively, to Penang to convert the non-believers. However, both denominations had different missionary strategies. The Catholics simply spread the religion to neighbouring regions and did not focus on converting specific ethnic groups, whereas the Protestant missionaries recognized Penang as one of the missionary stations on the route to China. The missionaries attempted to get to know the customs of Chinese by converting the Chinese migrants, hoping to understand the cultural differences before extending their missions into China later.

The Catholic Church and the LMS were interested in converting Chinese migrants. As both Catholics and Protestants converted migrants, the new converts often argued over differences in doctrine. Protestant missionaries, in particular, described how they contacted the Chinese migrants, and the reactions towards Christianity. Most

Chinese were not familiar with the religion, which meant the missionaries had to learn local languages and print translated texts. The Protestant missionaries used their building as a rendezvous for the Chinese converts so that the Chinese Christians could get assistance or religious counsel. Maybe there were not as many Chinese converts as the missionaries expected, but they did successfully introduce Christianity to the Chinese migrants. Both Christian denominations experienced minor religious achievements by insinuating themselves among the Chinese migrants, by providing education, for example, or medical assistance.

Until the First Opium War forced China to open, the LMS missionaries focused on mission works in Southeast Asia instead. In Penang, the LMS missionaries attempted to convert all Chinese, but they extended humanitarian aid to the Chinese migrants regardless of their religious goals. After achieving the intended goals in Penang, the Ultra-Ganges Mission expanded its activities to Ambonya and Singapore as well.

## 5. Mission Schools in early 19th century Penang

As a part of their missionary works, the LMS missionaries opened mission schools in Penang with the aim to contact more non-Christians by providing educational opportunities. As there were not many educational institutions in Penang until the mid-1810s, the schools were an attempt by the missionaries attempted to evangelize the locals. The missionaries could teach what the students wanted to

learn, and they could link Christianity to the curriculum. Certain mission schools taught classes in different Chinese dialects to attract more Chinese students. The function of mission schools was to benefit the missionaries and students by expanding missionary works and providing educational opportunities.

The absence of an education system provided opportunities for the mission schools, the function of which was to attract young people and bring them into contact with Christianity (Holmes 1967: 9). The missionaries had to stir up the students' interest by providing education that showed them Christianity. In Penang, all students in the Catholic school were converted, and the students in LMS schools were taught Christian discipline. However, there is no evidence whether these students practised their new religions. Some students could simulate religious conversion briefly in exchange for the educational opportunities.

The Catholic school was the only mission school which was not built for a certain ethnic group. It was established in 1826, and the Catholic priest, Fr Boucher, reported that there were 97 scholars with the school given a monthly allowance of 100 dollars (IOR/G/34/112 1826). The Catholic school provided basic educational opportunities for religious conversion of the students, and, while the Protestant schools were divided by ethnicity or dialect, the Catholic school did not have entrance requirements of each student before admission. As the school was supported by the government, they had to prepare for annual examinations by committee members and therefore the school had to prove it was educationally competitive.

The LMS opened mission schools in 1819, earlier than the Catholic

version, but while the Catholic school accepted students regardless of their ethnicity, the LMS established different mission schools due to the language barrier. The classes in the Catholic school were taught in English but other ethnic mission schools taught in the mother tongues of the students. Perhaps each ethnic mission school was established for the religious conversion of a certain ethnic group. The ethnic mission schools could then train missionaries so they could exercise their religious influence to their compatriots.

In order to plan missionary activities, the LMS planned to provide a learning system for the Chinese children. On 19 January 1816, William Milne, an English missionary in Malacca, sent a letter to the governor of Penang, William Petrie. As a missionary, he explained in the letter how he had opened Chinese schools in Malacca in August 1815. The English missionary had attempted to teach poor Chinese children reading, writing and arithmetic in their own language, claiming that there were two different dialects among the Chinese children and therefore he established several schools which were taught in different dialects. He aimed to prepare the youth for the better discharge of the common duties in their lives. His colleague also planned to open Malay mission schools (IOR/G/34/54 1816). Before the beginning of the LMS missionary activities, Milne reported how the society took charge of the mission in Malacca. The society planned to begin missionary works in Penang soon and Milne suggested how the missionaries planned to establish mission schools in Penang.

As suggested by Milne's letter, the LMS established several Chinese and Malay mission schools in Penang around 1819. Walter

Henry Medhurst, an English missionary in Malacca, informed the governor of Penang, John Alexander Bannerman, about his arrival and requested 20 dollars for educational awards every month, a request that was approved by the government (IOR/34/70 1819). Furthermore, Medhurst sent a letter to the directors of the LMS to report on his missionary activities, in which he stated that he had established two Chinese schools in Penang: one for Hokkien and the other for Cantonese children. (Fortunately, the Chinese migrants allowed him to use the Chinese temple as a classroom.) On the first day of the school, there were between 20 and 30 children. Medhurst was pleased with his achievement before his return to Malacca (CWM/LMS/14/02/02/002). He was also sent briefly to Penang to establish the Chinese schools there. After completing his first mission, he succeeded in obtaining educational awards from the government; as a result, the Chinese schools got more management expenses. As Milne experienced in Malacca, Medhurst realized that each Chinese child spoke a different dialect and therefore he established two schools. He suggested that the LMS was interested in educating any Chinese children regardless of their dialect.

On 21 September 1822, Beighton sent a letter to Walter Sewell Cracroft, acting secretary of the Penang government, in which he thanked the Penang government for their support, including the allowance, and enclosed a report on the ethnic mission schools in Penang in 1821 and 1822 (CWM/LMS/14/02/02/005). The report stated that the LMS had established two Chinese schools and five Malay schools. In Chinese school No.1, there were 18 boys and a native teacher named Hao Seem Sang. The students studied with

standard Chinese books, and they were also taught catechisms on every Sabbath. The younger children, who were not sufficiently advanced to read books, were taught to read the simplest Chinese characters. In Chinese school No.2, there were 15 boys and a native teacher named Lim Leem Sang. The curriculum at school No.2 was same as No.1, which was established later. In addition to the Chinese schools, the report also explained about five Malay schools and each Malay school had female students (CWM/LMS/14/02/02/005). As there were two Chinese schools, the report did not state which dialect was used in each school. The missing information might suggest how many students were from each dialect group. These Chinese schools taught in the mother languages of the students together with Christianity and provided a special class for poor students. In fact, the Chinese parents hoped that their children would learn to read Confucian classics. While Confucian philosophy teaches that human nature is fundamentally good, in Christianity, humans are sinners until saved by Jesus; therefore, there was a contrast between the ideas of the missionaries and parents (DeBernardi 2015: 59). The missionaries aimed to convert the students in later years based on the curriculum, but the parents believed that a Confucian education was necessary in order to maintain their Chinese identity. Furthermore, the Malay mission schools had female students, while the Chinese schools had only male ones. The report did not explain any reasons for this difference, but it suggests that Chinese girls did not have the opportunities their Malay counterparts enjoyed.

The Chinese mission schools experienced several changes from August 1827. As written in the previous section, Samuel Dyer became

a new missionary who managed Chinese missionary activities, including schools. Also, there were three Chinese schools in total in 1827 as one more Chinese school was established. There were 20 boys in each school, and they were open for two or three days a week. Dyer hoped to open another school for 50 Chinese girls from December that year (CWM/LMS/14/02/02/010). The existing Chinese schools accommodated students in terms of their dialect, but nothing was recorded about the new school. The establishment of a new school suggested that the numbers of Chinese students were increasing. In addition to these three schools, Dyer attempted to provide educational opportunities to the Chinese girls opening a girl's school. The missionaries did not explain why the existing Chinese schools had not accepted any female students, but instead of accommodating the female students at the same places, the missionary planned to open another school for female students only.

Contrary to Dyer's expectations, the missionary was disappointed with the educational environment of Penang. Dyer recounted his experience about Chinese children in Penang as follows:

The number of children in Penang is not remarkably great. I think we have most of the girls who live near enough to our schools to attend (CWM/LMS/14/02/02/011).

Dyer realized that the children in Penang lacked basic education because the wider society or their parents did not care about them much. The missionary believed that these children, including the girls living near schools, had to be sent to any institution, but there were not as many students in the mission schools as he expected. He

attempted to attract more students by improving the quality of education and Dyer was passionate about the school operation; he was always interested in students' academic performances and opened two more schools.

Chinese girl's school was managed by Maria Dyer, Samuel's wife. Maria felt sorry for the absence of education in the lives of the Chinese girls. She aimed to disabuse the Chinese parents of their prejudices towards the female education (Davies 1846: 78). After a year, the girl's school experienced several changes, such as having a new building and a female tutor, and the missionary was satisfied with the academic achievement level of female students. However, the girl's school still had difficulties. The girl's school had to be closed from 1829 to 1830 as there were no new female students or teachers anymore (CWM/LMS/14/02/02/013). While the school was closed, Dyer continued to contact the Chinese parents interested in educating their daughters, promising them the best education when the school reopened (Davies 1846: 80). The situation improved from 1831 as Dyer decided to re-open the girl's school by appointing a new headmaster (CWM/LMS/14/02/02/014). When Maria opened a girl's school, she got the support of a private network of British Christian women who had collected donations. The network shipped handmade goods to Penang to be sold (DeBernardi 2020: 60). This case suggests there were different mission methods between the Protestants and Catholics. While Protestant missions were often staffed by married couples and families, Catholic missions predominantly sent out single, sex-segregated personnel, such with the priests (Johnston 2003: 16). The Catholic priests were celibate so they



could not have spouses as mission partners, whereas Maria managed the girl's school in order to strengthen the missionary work of her husband. The female missionary looked for a sponsor to improve the management and her patience eventually meant she could resume her religious tasks. Furthermore, Maria's commitment could be an opportunity to convert Chinese women, and the missionaries could attempt to convert more Chinese women by providing educational opportunities.

The Protestant mission schools showed both the pros and cons. In addition to other schools, the mission schools improved the educational environment of Penang, and the missionaries established various schools so that the students could choose the best option. They also changed the educational perception of Chinese parents regarding female education. However, the missionaries were not much interested in students' final achievements. They simply recorded how the students learnt the Scriptures but did not describe how the former students lived after leaving the schools. The mission schools were established to convert the students as the main goal; the school staff had not considered the future careers of the students.

Compared to other mission methods, education was the most effective way to achieve religious goals. From the perspective of the non-Christians, they saw no reason to be converted and only wanted the educational opportunities; these were the different motives held by the missionaries and the non-Christians concerning the mission schools. The missionaries attempted to change the students' minds by teaching Christian ideas during the classes, and the mission schools were established to educate poor children in Penang so that the

students could be influenced by the Christianity. Although they failed to convert all the Chinese students, they improved the educational environment in Penang. Before the establishment of public and mission schools, the Chinese parents generally sent their children back to China for their education when they could afford it (Select Committee of House of Lords on State of Affairs of East India Company, and Trade between Great Britain, E. Indies and China. Report, Minutes of Evidence, Appendix, Index. 1830). Whereas poor Chinese parents could not afford to send their children back to China. The mission schools relieved much of the heavy burden of educational expenses. Also, Chinese girls were not given educational opportunities at first, but the girl's school was eventually opened. The missionaries tried their best to educate the Chinese students by providing a familiar educational environment, and while the establishment of mission schools did not guarantee conversion of the whole Chinese community, they revived the Chinese migrants' hopes for having a better future in Penang.

## 6. Conclusion

In Penang, there were various religions as each ethnic group had its specific culture. The Christian missionaries had to consider how they should approach the non-Christians so they attempted to convert the non-believers through education. The missionaries opened several influential public schools, and the missionaries introduced new sects of Christianity and new educational systems to Penang. The specific

conditions in Penang linked religions and education to provide educational opportunities to the youth.

Chinese migrants continued their traditional religious rites in Penang, and although they built a Buddhist temple, they utilized the place for non-Buddhist festivals as well. Chinese Buddhists considered ethnic identity more important than the religious identity, and in terms of religious ceremonies, they usually worshipped an idol in the temple or performed ancestral worship rituals. As they started new lives abroad, they needed to find a peace of mind to endure the difficulties. The religious activities of the Chinese migrants strengthened the bonds that maintained the ethnic identities.

The Protestants missionaries began their missionary works from the mid-1810s. The Protestant missionaries were supported by the LMS, who attempted to bring the Chinese migrants into contact with them with the aimed of converting any Chinese migrants in Southeast Asia; therefore, the missionaries in Penang established a cooperative system with missionaries in Malacca. They expected to learn about Chinese culture from the migrants in Southeast Asia before beginning their missions in China. The Protestants distributed printed materials to the Chinese migrants to inform them about Christianity and opened a Chinese service, visiting Chinese houses regularly and providing medical services to attract more Chinese members. Although Christianity did not exercise much influence in the Chinese community, certain classes of Chinese migrants received the missionaries' help.

As part of the missionary works, there were mission schools in Penang. The Protestant missionaries, with the support by the LMS,

established several Chinese and Malay schools, in which the students received a basic education in their native languages. The missionaries also opened an evening English class for adults in another attempt to achieve their religious goals. However, the LMS missionaries experienced several difficulties. First, there were not as many converts as the Catholic school managed, despite the fact they taught Christianity within the curriculum, as the students were more interested in the school classes than the doctrine. Second, the ethnic mission schools did not have proper committee members and therefore had to depend heavily on the missionaries. If anyone was unable to manage the schools, they experienced difficulties.

The LMS considered Penang as a connecting point of mission works between Malacca and China. As the missionaries had limited access to China, the missionaries commenced their projects of translation, publication and education for the Chinese migrants in Southeast Asia. The Christian missionary works affected lives of Chinese migrants in Penang in several aspects. LMS missionaries considered education the best missionary work for converting the Chinese migrants; however, unexpectedly, there were not many Chinese that converted even though they never missed the educational opportunities. The missionaries established mission schools, and therefore the Chinese parents did not have to worry about their children's education. While the Chinese migrants followed traditional religious rites and sent their children back to China initially, they adjusted to the new environment in later years as a result of the missionary work and public education. In the new environment, they had more choices regarding religions and education.

## References

- Barker, John. 2005. "Where the Missionary Frontier Ran Ahead of Empire." Norman Etherington (ed.), *Missions and Empire*. Oxford: Oxford University Press.
- Davies, Evan. 1846. *Memoir of the Rev. Samuel Dyer: Sixteen Years Missionary to the Chinese*. London: John Snow.
- DeBernardi, Jean. 2009. *Penang: Rites of belonging in a Malaysian Chinese community*. Singapore: NUS Press.
- \_\_\_\_\_. 2020. *Christian Circulations: Global Christianity and the Local Church in Penang and Singapore, 1819-2000*. Singapore: NUS Press.
- Doran, Christine. 1996. "'A Fine Sphere for Female Usefulness': Missionary Woman in the Straits Settlements, 1815-45." *Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society* 69: 100-111.
- Gin, Ooi Keat. 2015. "Disparate Identities: Penang from a Historical Perspective, 1780-1941'." *Kajian Malaysia* 33: 27-52.
- Holmes, Brian. 1967. *Educational Policy and the Mission Schools: Case studies from the British Empire*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Hudd, Sandra. 2019. "Revisiting Christian Missionaries in the Straits Settlements: Blurring the boundaries between empire, mission and development." *Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society* 92: 21-39.
- Hunt, Robert, Kam Hing Lee, and John Roxborough. 1992. *Christianity in Malaysia: A denominational history*. Petaling

Jaya: Pelanduk Publications.

- Hussin, Nordin. 2007. *Trade and Society in the Straits of Melaka: Dutch Melaka and English Penang, 1780-1830*. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies.
- Johnston, Anna. 2003. *Missionary Writing and Empire, 1800-1860*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Khin, Benny Liow Woon. 1989. "Buddhist Temples and Associations in Penang, 1945-1948." *Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society* 62: 57-87.
- Khor, Neil Jin Keong. 2006. "Economic Change and the Emergence of the Straits Chinese in Nineteenth-Century Penang." *Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society* 79: 59-83.
- Knapman, Gareth. 2016. *Race and British Colonialism in Southeast Asia, 1770-1870: John Crawfurd and the Politics of Equality*. New York: Taylor & Francis.
- Logan, James Richardson. 1847. *The Journal of The Indian Archipelago and Eastern Asia, Vol V*. Singapore: Kraus Reprint.
- Loh, Wei Leng. 2009. "Penang's Trade and Shipping in the Imperial Age." Yeoh Seng Guan, Loh Wei Leng, Khoo Salma Nasution and Neil Khor (eds.), *Penang and Its Region*. Singapore: NUS Press.
- Low, James. 1836. *A Dissertation on the Soil & Agriculture of the British Settlement of Penang, Or Prince of Wales Island, in the Straits of Malacca: Including Province Wellesley on the Malayan Peninsula. With Brief References to the Settlements*

*of Singapore & Malacca*. Singapore: The Singapore Free Press.

Newbold, Thomas John. 1839. *Political and Statistical Account of the British Settlements in the Straits of Malacca: Viz. Pinang, Malacca, and Singapore, with a History of the Malayan States on the Peninsula of Malacca*. London: J. Murray.

Staples, James. 2014. "Putting Indian Christianities into Context: Biographies of Christian Conversion in A Leprosy Colony." *Modern Asian Studies* 7: 1-18.

Turnbull, CM. 1972. *The Straits Settlements, 1826-67: Indian presidency to crown colony*. London: Athlone Press.

Webster, Anthony. 1998. *Gentleman Capitalists: British Imperialism in Southeast Asia, 1770-1890*. London and New York: Tauris Academic Studies.

Zhou Weimin and Tang Lingling. 2011. *A History of Sino-Malaysian Interactions*. Kuala Lumpur: Centre for Malaysian Chinese Studies.

### **Primary sources**

CWM/LMS/14/02/02. "Ultra Ganges. Incoming Correspondence: Penang."

CWM/LMS/14/05/05. "Ultra Ganges Journals. Journal of Thomas Beighton, Penang, 1819."

CWM/LMS/14/05/05. "Ultra Ganges Journals. Journal of John Ince, Penang, 1819."

CWM/LMS/14/05/08. "Ultra Ganges Journals. Journal of Thomas

Beighton and John Ince, Penang, 1822-1823.”

House of Commons Papers. *Correspondence on State of Slavery in Territories under Rule of East India Company, and Slave Trade.*

House of Commons Papers. *Select Committee of House of Lords on State of Affairs of East India Company, and Trade between Great Britain, E. Indies and China. Report, Minutes of Evidence, Appendix, Index.*

House of Commons Papers. *Select Committee on State of Affairs of East India Company, and Trade between Great Britain, E. Indies and China. First Report (China Trade), Minutes of Evidence, Appendix.*

IOR/F/4/634/17201. 1819. “The Penang Government give financial support to the Chinese and Malay mission schools’.”

IOR/F/4/726/19694. 1823. “Report on the Chinese and Malay mission schools at Penang for the year 1821/22 - proposal that hospital apprentices should be recruited from the pupils of the Free School at Penang.”

IOR/G/34. 1786-1830. “Factory Records: Straits Settlements.”

(2023.10.14. 투고, 2023.10.16. 심사, 2023.10.30. 게재확정)



<Abstract>

## 19세기 초 런던 선교회의 페낭 선교활동 연구: 화인 선교를 중심으로

조영묵

(연세대학교 미래캠퍼스)

본 연구는 19세기 런던 선교회의 선교사들이 페낭에서 화인들을 중심으로 어떻게 선교활동을 펼쳤는지 살펴본다. 런던 선교회는 최종적으로 중국 선교를 목표로하였지만 선교 활동을 곧바로 시작하기 어려웠던 1810년대에 대안 선교지로 중국계 화인 인구가 상당수 거주하던 말라카와 페낭을 선택했다. 1810년대 이전 페낭의 화인들은 주로 불교를 믿거나 자신들의 화합을 위한 목적으로 제사 등, 전통적인 종교 의식을 가졌다. 런던 선교회 선교사들은 1810년대 후반부터 페낭에서 선교활동을 하며 중국인들을 개종시키려 했다. 그들은 주로 예배, 교육, 의료 등을 통하여 화인들에 대한 선교활동을 직간접적으로 하며 접촉을 시도했다. 선교활동을 하며 선교사들은 화인들이 교육열을 특히 가지고 있는 점을 주목하여 교육 선교에 집중하였다. 모든 화인들이 기독교로 개종을 하지는 않았지만 그들이 꼭 필요로 하는 부분에 도움을 주되, 오히려 종교적 충성도로 인해 화인 기독교도들의 종파적 갈등을 야기하기도 하였다. 1840년대 아편전쟁으로 인해 중국이 개방될 때까지, 런던 선교회의 선교사들은 중국 입국에 제한이 있었다. 그 대안으로, 런던 선교회는 우선 동남아시아의 화인 선교에 집중하며 페낭 역시 그들의 주요 선교지역 중 한곳이

164 동남아시아연구 33권 4호

었다.

**주제어:** 말레이시아, 페낭, 기독교 선교, 교육, 화인, 런던 선교회

## 인도네시아 전통시대의 조상숭배와 신분 제도 연구: 동부 지역을 중심으로\*

송승원\*\*

### 국문초록

이 연구는 오스트로네시아 세계에서 공통으로 목도되는 이주(migration)를 개념적 중추로 하는 사회적 신분구조가 어떤 식으로 전근대기의 인도네시아 사례에 나타나는가를 추적한다. 이 시기에 인도네시아의 수많은 사회에서는 귀족과 관습그룹이라는 두 계층의 엘리트가 존재했다. 이들의 관계는 원칙적으로 이주 순서에 따른 도래 우선순위를 바탕으로 형성되었는데, 관습 그룹은 지역에 최초로 도래한 씨족의 후손들이며, 귀족은 사회가 확장되고 왕조가 발달하면서 지역사회에 활기를 불어넣어 줄 문명권 출신의 이방인(후속 이주 세력)에게 정치권력을 이양한 결과 형성된 경우가 많았다. 역사적 흐름 속에서 귀족 그룹은 관습 그룹을 제치고 정치권력을 독점하는 사례가 많았지만 오스트로네시아적인 원문화가 비교적 강하게 유지되었던 동부 인도네시아의 왕조들에서는 관습 그룹이 왕실 관료로 행정에 참여하는 예도 있었다. 북말루구의 띠도레 사례에서 볼 수 있듯, 관습 그룹은 토착민으로서 “땅의 주인”이라는 타이틀과 함께 조상신 숭배를 담당하는 경우가 많았다. 술탄들은 이슬람의 수장이었지만 조상신 숭배에 참여함으로써 토착성으로부터 뺏어져 나오는 축복을 구하는 의무를 지켜야 했다. 이런 차원에서 인도네시아의 조상신 숭배는 토착

\* 이 논문은 2023년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2023S1A5A2A0107428411). 또한 이 연구는 2023학년도 한국외국어대학교 교내 학술비지원을 받았음.

\*\* 한국외국어대학교 말레이인도네시아어통번역학과 교수. swsong@hufs.ac.kr

세력이 후속 이주 그룹에 대하여 그들의 권위와 신분을 유지하는 메커니즘의 일환이었다.

**주제어:** 도래 우선순위, 오스트로네시아 문화, 이주, 이방인 군주, 인도네시아, 조상숭배, 토착 세력

## I. 들어가며

이 연구는 인도네시아의 조상숭배 전통이 전근대 시대에 어떻게 토착-후속 이주 세력 간의 관계를 나타내고 조율하는 제도의 하나로 작동되었는지를 분석한다. 이를 통해 본 연구자는 이 지역의 조상숭배가 오스트로네시아(Austronesia) 문화권에서 발전한 이주(migration)를 철학적 중추로 한 사회 신분 구조의 맥락 속에서 이해되어야 할 함을 밝히고자 한다.

인도네시아 종교 문화를 다룬 많은 기존 연구들은 종교적 혼종성을 큰 특징으로 이야기하며 세계 종교인 불교, 힌두교, 이슬람, 기독교 등이 토착 신앙인 애니미즘과 샤머니즘 등과 혼재된 양상에 대해 분석했다(Beatty 1999; Bowen 1987; Bruinessen 1995; Buijs 2004; Geertz 1960, 1973; Hefter 2008; Recklefs 1981; Woodward 1989 등 참조). 특히 조상숭배는 토착 종교 문화의 핵심을 차지하며, 이슬람화, 기독교화가 일어난 수많은 지역에서도 지금까지 실천되고 있다. 에밀 뒤르켐(Durkheim 1912)은 종교가 사회의 실제 사회구조를 반영한다고 보았는데, 이런 관점에서 인도네시아의 조상숭배는 전통 신분 구조를 드러낼 뿐만 아니라 이를 창출해내며 유지하는 데 핵심적 역할을 해 왔다. 이를 부연 설명해보면 조상숭배는 이주민에 대비되어 토착민이 영토에 대해 우선적 권위를 가졌음을 나타내며 신분 구조를 형성하는 관념적 바탕이 되었다.

조상숭배를 둘러싼 이러한 관념은 인도네시아인들이 속한 오스트로네시아 문화권에서 광범위하게, 그리고 상당히 유사한 방식으로 나타난다. 오스트로네시아인들은 오스트로네시아어 계통의 언어를 쓰는 어족을 의미한다. 이들은 중국 남부에서 기원했으며, 신석기 시대 후반부에 벼농사와 가축업을 세계 최초로 시작하고 관개 문화를 발전시켰다. 그중 일부가 현재의 대만으로 이동 후 네 개의 하위 언어군을 발전시켰다. 이 중 말라요-폴리네시아 언어군(Malayo-Polynesian language group)에 속하는 사람들이 기원전 3-4천 년경부터 기원후 1200년경에 이르기까지 카누를 타고 해양부 동남아-태평양의 섬들 - 인도양의 마다가스카르를 잇는 거대한 해양 삼각 라인을 따라 이주했다(Horridge 1995: 143-145; Kirch 1988). 해양부 동남아 지역은 필리핀, 인도네시아, 말레이시아, 브루나이; 태평양의 섬들은 캐롤라인과 마셜 제도 등이 포함된 미크로네시아, 하와이, 통가, 사모아, 이스터섬 등이 속한 폴리네시아 등을 의미한다. 이들은 또한 주요 인구가 되는 데는 실패했지만 인도네시아 동쪽에 위치한 멜라네시아권역(뉴기니아, 피지, 바누아투, 뉴칼레도니아 등을 포함)의 해안가와 대륙부 동남아 일부 지역에도 거주하고 있다.

지리적으로 서로 가깝지만 오스트로네시아 문화권의 신분 구조는 멜라네시아 문화와 확연한 차이를 보인다. 멜라네시아의 빅맨(big-men) 타입의 리더들은 개인의 역량을 바탕으로 선출되며, 지도자로서의 사회적 지위를 획득하고 권위를 인정받기 위해 마을 잔치(public feasting)나 개인적 정치활동(personal politicking)을 해야 하는 존재로 획득한 지위가 가문이나 아들에게 세습되지 않는다(Terrel 1986: 214).<sup>1)</sup> 그러나 오스트로네시아권의 대부분의 사회는 계층으로 구분된 사회였고, 세습 신분의 특권이 강한 사회였다. 유럽

1) 빅맨은 빅펠라 맨(bikpela man)에서 유래한 단어로, 성인, 마을의 리더, 영향력 있고 권위 있는 인물 등을 뜻한다(Terrel 1986: 197).

인들이 폴리네시아의 통가, 하와이, 소사이어티 제도 등을 발견했을 때, 지역에 세습 신분 구조가 강하게 발전했음을 목격했다.<sup>2)</sup>

그런데 오스트로네시아의 신분구조는 귀족을 유일한 엘리트로 하는 유럽이나 동북아시아, 또는 사제 그룹인 브라민과 귀족 신분인 크샤트리아를 엘리트로 하는 인도의 카스트 제도와 큰 차이를 보인다. 가장 큰 차이로는 오스트로네시아 지역에서 귀족 이외에 “관습 그룹(adat group)” 정도로 통칭될 수 있는 또 다른 엘리트 그룹이 존재했다는 점이다. 수많은 지역에서 귀족과 관습그룹은 일반적으로 견제와 상호 보완을 통한 소위 양두 정치(diarchy)를 펼쳤고, 관습 그룹이 쇠퇴한 지역일지라도 기원 신화나 정치 조직에서 그룹의 흔적이 남아있는 경우가 많다. 이 두 그룹은 권력의 크기보다는 토착 - 후속 이주세력이라는 이분법적 도식 구조로 이해 가능하다. 그리고 지속적이었던 오스트로네시아인들의 이주와 “도래 우선순위 (precedence order of arrival)”는 이러한 신분 구조의 철학적 중추를 형성했다. 이때 토착 세력은 조상숭배 의례를 주도함으로써 권위를 형성하고 이주세력과의 관계를 구축하고 조율했다.

본 연구는 인도네시아의 조상숭배 의례가 어떻게 오스트로네시아적인 이주를 중심으로 하는 관념 속에서 토착민-이주민 간의 관계와 신분을 설정하고 유지하는 기제로 작동했는지를 고찰하고자 한다.

2) 모든 폴리네시아 사회에서 유럽인들이 통가나 하와이, 타히티에서 목격한 것처럼의 정교한 신분 사회가 균일하게 발견되는 것은 아니었다. 또한 모든 멜라네시아 사회가 전부 평등한 사회도 아니었다. 이를테면 멜라네시아 권역의 부건빌(Bougenville) 섬은 대체로 평등한 사회였는데, 남쪽에 위치한 부인(Buin) 지역은 세습 족장이나 영주들이 존재하는 봉건 신분 사회였다. 이에 대해 몇 가지 이론이 충돌하는데 하나는 인근의 신분 사회인 쇼트랜드 제도(Shortland Islands)에서 외지인들이 부인 지역에 도래해 높은 지위를 차지하면서 사회 신분 구조가 생겨났다는 것이다. 두 번째는 접촉 가설(contact hypothesis)에 따라 부인 사회에 지형의 경사도에 따라 신분 문화가 달리 나타난다고 보았는데, 지형이 평평한 해안가 지역은 엄격한 신분 문화가, 경사가 높은 고원 지역은 평등한 사회가 형성되었다는 것이다. 이것은 해안가 주민들이 외지인들과 무역을 하면서 외부의 신분 문화가 유입되었다는 것으로, 주변의 신분 문화가 모방되었다고 본다(Terrel 1986: 224).

이에 관련하여 살펴볼 질문들은 다음과 같다: 1) 오스트로네시아인들의 이주 문화는 어떤 특징을 가지고 있으며 도래 우선순위의 법칙이란 무엇인가?; 토착-이주세력은 어떠한 의미를 지니며, 이들 관계의 특징은 무엇인가?; 3) 귀족과 관습그룹은 역사 속에서 어떻게 상호 견제와 보완적 역할을 수행했고, 경우에 따라 양두정치를 펼쳤는가? 4) 조상숭배 사상은 어떻게 토착 세력의 신분을 유지하는 장치로 기능했고, 그 구체적인 실행 양상은 어떠했는가?

이 연구는 인도네시아의 조상숭배가 오스트로네시아 문화권에서 발견되는 동질적 관념 속에서 작동하는 것임을 밝혀 인도네시아의 토착 문화를 거대한 태평양 문화권의 일환으로 바라보아야 하는 당위성을 제고할 것이다. 이 연구를 위해 오스트로네시아적 원문화의 흔적이 남아 있는 동부 인도네시아의 여러 지역의 사례를 살펴보고자 한다. 수마트라나 자바 등 서부 인도네시아 지역은 일찍이 인도와 아랍, 중국 등 외국과의 국제무역이 번창하면서 외래문화의 영향을 많이 받았다. 이로 인해 오스트로네시아적인 원문화가 많이 퇴색하였고, 이주문화에 기반한 도래우선순위와 이에 바탕을 둔 신분 구조가 변질되었다. 자바의 왕실만 하더라도 역사적 흐름 속에서 관습그룹의 존재는 사라지고 귀족만이 유일한 엘리트가 되었다. 그러나 외래의 영향을 비교적 덜 받은 동부 인도네시아 지역에서는 오스트로네시아적인 원문화에서 비롯된 관념과 전통이 아직까지 발견된다. 이 논문에서 주로 예를 들 지역은 술라웨시와 북말루꾸(North Maluku), 그리고 누사땡가라(Nusa Tenggara) 지역이며, 특히 마지막 부분의 조상숭배의 실행 양상에 대해서는 북말루꾸의 띵도레(Tidore) 섬의 사례를 집중적으로 살펴보고자 한다.

이 논문은 다음의 순서로 구성된다. 우선 챕터 2에서는 오스트로네시아 문화권의 이주 문화에서 파생된 신분 구조의 특징과 도래 우선순위의 의미에 대해 살펴보도록 하겠다. 챕터 3에서는 이주 순서

에 따라 분화된 관습 그룹과 귀족 세력의 의미를 파악해 보고자 한다. 챕터 4에서는 관습 그룹이라는 엘리트 그룹의 형성에 있어서 오스트로네시아인들의 영토성과 조상숭배가 어떠한 관련을 맺고 있는지에 대해 살펴본다. 마지막으로 챕터 5에서는 띠도레의 사례 연구를 통하여 조상 숭배 의례에서 토착 세력과 후속 이주세력(귀족 세력) 간의 도래우선순위를 바탕으로 한 신분 관념이 어떻게 드러나고 있는지를 분석하고자 한다.

본 연구조사는 2016년-2022년까지 본 연구자가 동부 인도네시아 지역인 술라웨시의 부톤섬과 떠나 또라자, 말루쿠의 띠르나떼와 띠도레, 할마헤라 등의 여러 지역에서 수집한 자료와 현지조사 결과를 바탕으로 기술되었다. 왕조가 발달한 해안가 저지대 지역에는 귀족 세력과 관습 그룹에 대한 기억이 아직도 강하게 전해 내려오며, 아직도 귀족과 관습그룹의 구분은 지방 정치에서 중요한 선거 전략으로 사용되고 있다. 이에 따라 이 연구를 위해 귀족 세력과 관습 그룹에 속한 인사들과 많은 인터뷰를 진행하였다. 주요 인터뷰 대상자들은 다음과 같다. 후사인 샤(Husain Sjah, 띠도레 술탄), 아민 파룩(Amien Faaroek, 띠도레 왕실 관료), 소위히 압둘라 마히파(Abdullah Mahifa, 띠도레 주술사), 라 오데 무하마드 자파르(La Ode Muhammad Djafar, 부톤 전 술탄), 무하마드 사브리(Muhammad Sabri, 부톤섬 현지 지식인), 아리프 따실라(Arif Tasila, 부톤 시오림보나 위원), 시라 주딘 안다(Siradjuddin Anda, 부톤 왕실 관료), 포라마디아히 피르만 무다파르 샤(Foramadiahi Firman Mudaffar Sjah, 띠르나떼 왕실 귀족), 부디 안필드(Budi Anfield, 띠도레 공무원) 등.



## II. 오스트로네시아인들의 이주와 신분 문화

18세기 초에 태평양의 먼 섬까지 탐험한 유럽인들은 이 지역과 해양부 동남아, 마다가스카르의 언어, 농경, 관개 기술, 항해술이 유사성을 띤다는 사실을 깨닫기 시작했다. 그러나 이 광대한 해양 문화권이 얼마나 동질적인 문화권을 형성하고 있는지에 대한 본격적인 연구는 1980년대에 들어서야 시작되었다. 제임스 폭스(James J. Fox)를 위시한 호주의 인류학자들은 소위 “오스트로네시아 연구”라고 불리는 새로운 지역 연구를 시작하여 흥미롭고 다채로운 학술 연구 성과를 양산했는데, 이들의 연구를 통해 이 지역들의 왕권과 젠더 관계, 신분 구조는 모두 유사한 원칙에서 수립되고 작동했으며, 기원 신화나 관습 등도 매우 흡사하다는 점이 밝혀졌다(cf. Druce 2009; Fox 1994, 2006, 2008; Lewis 1988; McWilliam 1989; Reuter 1992, 2006).

나침반도, 지도도 없이 오직 별자리와 해류, 수온 등에 대한 지식을 바탕으로 여러 척의 카누를 타고 망망대해를 건넌 오스트로네시아인들의 이주의 동기나 원인은 오랫동안 풀리지 않는 미스터리였다. 기존에 견지되었던 시각은 바람과 해류로 인해 해로에서 벗어난 어부들이 우연히 마이크로네시아나 폴리네시아 섬들을 발견해 이주한 것이라고 보았다. 그런데 최근의 학자들은 일차적으로 대만에서 동남아로 이주한 것이 중국 남부의 인구 폭발이 원인이었다면, 이보다 훨씬 먼 마이크로네시아와 폴리네시아의 섬들로 이주한 것은 다른 이유에서 초래되었다고 분석했다. 그것은 사회에서 더 높은 신분을 차지하고자 하는 인간의 야망 덕분이라는 것이다. 이러한 최근 이론들은 오스트로네시아인들의 이동이 대규모 단위로 이루어진 계획된 이주였다는 것을 설명하고 있다(Bellwood 2006; Fox 2006a; Lewis 2006).

폴리네시아의 신분을 연구한 마셜 살린스(Sahlins 1958)는 지역마

다 환경적 차이로 인해 신분이 정도의 차이를 보인다고 설명했다. 이를테면 타히티와 하와이에서는 폴리네시아의 다른 지역보다 강력한 중앙집권화되고 계급화된 리더십이 발전했는데, 이는 자원의 재분배를 감독할 필요가 있는, 즉 경제적으로 풍요로운 환경적 이유에서라는 것이다. 그러나 다른 학자들은 폴리네시아 사회를 잘 알지 못하는 살린스가 잉여, 자원의 희소성, 경제적 재분배 등의 추상적인 개념들에 대해서만 너무 강조하여 신분을 분석했다는 비판을 제기했다(Finney 1966; Friedman 1982; Terrel 1986: 20). 비판론자 중 한 명인 어빙 골드만(Irving Goldman)은 폴리네시아에서 다양한 형태로 존재하는 세습 귀족과 특권에 대한 전통이 물질적 필요의 산물이라는 주장을 거부하며, 신분 문화는 오스트로네시아인들이 중국 남부에 살던 때부터 형성된 전통을 가져온 결과라고 주장했다(Goldman 1970). 즉 지역의 경제나 잉여는 신분 문화의 직접적 원인이 아니며, 단순히 오스트로네시아인들의 고착화된 전통이 유입된 결과라는 것이다.

골드만의 이론을 수용해 발전시킨 것은 피터 벨우드(Peter Bellwood)였다. 그는 폴리네시아의 강한 신분 구조는 라피타(Lapita) 문화에서 비롯되었다고 보았다. 라피타 문화는 대략 기원전 1600년대에서 기원전 500년경 사이에 멜라네시아 지역에 이주한 오스트로네시아인들이 만든 문화를 의미한다. 라피타족은 멜라네시아의 해안가 지역에 흩어져 정착촌을 만들었고, 돼지와 닭, 개와 같은 동물뿐만 아니라 도자기와 다른 물건들도 실어 날랐다. 이들 중 일부는 멜라네시아계 원주민들과 혼인하기도 했다. 라피타는 이들이 만든 다양한 추상적 문양이 새겨진 토기를 의미한다. 학자들은 이 라피타인들이야말로 더블 아웃리저(double outrigger, 이중 현외장치)가 장착된 카누를 개발하면서 폴리네시아의 먼 바다로 진출하여 오스트로네시아의 신분을 정착시킨 민족이라 보았다(Bellwood 1978: 162).

폴리네시아의 신분은 지역마다 부르는 이름이 다르지만, 그 관념은 유사하다. 더글라스 올리버(Douglas Oliver)는 타히티에 세 개 정도의 신분이 분화되었는데, 신분이 높은 순으로 아리(ari'i, 족장), 라티라(ra'atira, 영주), 그리고 마나후에(manahue, 평민)라고 보고했다. 이 중 아리는 폴리네시아의 원시 귀족으로 세습 엘리트였다(Oliver 1974: 749-98). 이 원시 귀족정은 기술적 행정을 담당하는 기능을 바탕으로 협소하게 해석될 수 있는 것이 아니라 좀 더 광범위하게 전체 사회적 영역에 대해 지휘권과 “자연적” 권위를 부여받은 존재라는 뜻이었다. 타히티의 신분 문화에서 눈에 띄는 것은 라티라(영주) 계층이다. 귀족은 통치를 담당하지만 라티라는 관습을 주관하는 세력으로, 비록 통치하지 않지만 사회에서 가장 높은 권위(authority)를 가진 존재였다. 타히티의 아리-라티라의 구분은 인도네시아의 귀족-관습그룹 간의 관계와 유사하므로, 이들에 대한 관념과 신분 등의 차이에 대해서는 다음 장에서 자세히 설명할 것이다.

벨우드를 위시한 여러 학자는 오스트로네시아 문화권의 신분을 결정지은 것으로 “도래 우선순위의 법칙(precedence order of arrival)”에 대한 이론을 체계화했다(Bellwood 2006; Druce 2009; Fox 1994; Lewis 1988; McWilliam 1989; Vischer ed. 2009). 이 이론에 따르면 무인도에 먼저 도래하는 그룹이 영토와 자원의 소유권을 인정받고 신분의 상층을 차지하는 반면, 후속 이주그룹일수록 신분 사다리의 낮은 위치를 차지했다. 다시 말하면 하와이나 통가에 가장 먼저 도착한 이주 세력이 지역의 엘리트 세력이 되었다는 의미이다. 제임스 폭스는 최초 도래한 씨족 그룹을 “기원 그룹(Origin Groups)”이라고 명명했다(Fox 2006: 135). 이주 순서가 늦은 그룹은 평민이 될 수밖에 없었으므로, 신분 이동의 가능성을 높이기 위해 새로운 무인도를 찾아 나서는 것이 바로 오스트로네시아인들의 이주의 동기였다. 이런 사회적 분위기 속에서 “누가 지역에 최초로 도래했는

가?”에 대한 질문은 사회 질서에 매우 중요해서, 인도네시아의 많은 사회에서는 기원 신화와 구전을 통해 이주 그룹들의 도래 순서에 대한 내러티브가 현대까지 전수되고 있다. 로이터(Reuter 2006: 17-18)는 이주와 신분구조 등 사회제도의 기본이 된 이유에 대해 다음과 같이 설명했다.

오스트로네시아인들은 항상 엄청난 이동성을 가지고 지속적으로 이주했다... 아마도 이런 엄청난 이동성이 기원과 우선순위를 가장 핵심적인 사회 철학의 개념적 중추가 되게 한 이유였을 것이다. 기원과 우선순위의 개념은 사람들이 항상 이동 중이었으며, 그들이 누군가 먼저 섬에 와서 땅에 대한 권리를 주장한 사람들을 맞닥뜨리리라는 것을 의미했다. 지역의 기원 신화들은 다양한 방식으로 초기의 정착자들이 새 이주자들의 도래에 대응했음을 보여주며, 그것은 극단적인 측면에서 동화로부터 사회의 가장 중심으로의 통합까지의 방식을 보여준다.

도래 우선순위에 따라 결정되는 신분은 종종 인도의 카스트와 비교되곤 한다. 후자를 연구한 루이 드몽(Dumont 1980)은 카스트 제도를 “대립적인 것들의 포괄(encompassment of the contrary)”로 이해하면서, 신분을 “순수한 것(상위 카스트)과 오염된 것(하위 카스트)”으로 표현되는 고착적이고 불변동성의 것이라고 설명했다. 그러나 오스트로네시아 세계에서 신분은 선(先)이주 그룹을 향해 반역을 일으킨 후속 이주그룹에 의해 변동 가능한 것이었다(Bellwood 2006; Forth 1981; Fox 1994). 그러나 그럴 경우에 반역을 일으킨 그룹은 기원 신화의 조작을 통해 자신들이 지역에 최초로 도래한 최초 씨족이라고 말해야만 했다. 다음 장에서 살펴볼 수 있듯, 인도네시아에서도 이러한 도래 우선순위는 귀족과 관습 그룹을 중심으로 한 신분구조를 결정지은 원칙이 되었다.

### Ⅲ. 인도네시아의 귀족과 관습 그룹 그리고 양두 정치 문화

인도네시아 동부 지역의 왕조들에서는 귀족과 더불어 관습 그룹이 또 다른 엘리트로 기능한 경우가 많았는데 이들은 앞 장에서 언급한 타히티의 라티나, 즉 영주 그룹과 성격이 유사하다. 앞서 설명했듯, 오스트로네시아인들은 최초 도래 씨족 그룹(오리진 그룹)을 “영토 주인(lords of the land)” 이라 부르며 그 높은 권위를 인정하는 관념을 사회적 이데올로기화했는데, 관습 그룹은 영토에 최초로 진입해 땅을 개간한 씨족의 후손을 의미한다. 마을이나 부족 연맹, 왕국 단위로 사회적 존경을 받는 토착 씨족 그룹이 존재했다. 인도네시아의 수많은 지역에서 주민들은 여전히 어느 씨족 가문이 자신들의 땅에 최초로 도래했는가를 기억하고 있다.

귀족-관습그룹은 지방마다 다른 호칭으로 불렸는데, 이를테면 동남부 술라웨시에 있었던 부톤 왕국에서는 까오무(kaomu)-왈라카(walaka), 북말루쿠의 왕조들에서는 다노(dano)-보바토(bobato), 서부 술라웨시의 발라니파 왕국에서는 다잉(daeng)-푸앙(puang)이라고 각각 불렸다.<sup>3)</sup> 최초 도래자로서 관습 그룹은 초기 역사에서 행정을 담당하고 관습을 조율했지만, 이후 도착한 후속 이주 그룹들과의 관계에서 오스트로네시아 문화만의 독특한 권력 이양 패턴을 보였다. 사회가 확장되고 강력한 정치 권력이 필요해짐에 따라 토착민들은 자신들이 아닌 후속 이주민들을 군주로 앉히는 이방인 군주제(stranger-kingship) 전통이 광범위하게 나타나는 것이다.

살린스(Sahlins 1985: 73)와 하워드(Howard 1985) 등의 학자들은 하와이와 피지의 왕조들에서 태평양을 건너 도래한 이방인 군주들의 존재를 설명하며, 이는 후속 이주세력이 폭력을 동반한 반역을

3) 북말루쿠에서는 네 개의 왕조가 건립되었는데 떠르나페, 띠도레, 자일롤로(Jailolo), 바잔(Bacan)을 포함한다.

통하여 토착 세력을 전복했음을 의미한다고 설명했다. 그러나 이때, 왕이 된 후속 이주민은 상징적 죽음 의례를 통하여 이방인으로서의 정체성을 버리고 토착 신과 군주로 재탄생했음을 만방에 알려야 했다. 그러나 제임스 폭스(Fox 2008)와 포스(Forth 1981), 루이스(Lewis 2006)를 위시하여 말레이 세계의 이방인 군주제를 연구한 학자들은 이 지역에서는 토착인들이 특정한 목적에 따라 후속 이주자 세력에게 자발적으로 권력을 이양한 경우가 더 많다고 분석했다. 예를 들어 동부 누사뎡가라에 있는 로티 섬(Pulau Roti 또는 Rote)에서 토착 씨족인 다에 랑각(dae langgak) 이 마넥(Manek, 이방인 귀족 그룹)에게 세속 권력을 빼앗긴 것은 무력에 패배했기 때문이었지만, 플로레스 지역의 타나 아이(Tana 'Ai)와 시카(Sikka) 지역에서 토착 씨족은 이주 세력에게 자발적으로 권력을 이양했다는 것이다(Fox 2008: 204-6; Lewis 2006: 169).<sup>4)</sup>

토착민들이 이방인을 군주로 앉히는 것은 후자가 토착인 왕들보다 이점을 지닌 존재로 여겨졌음을 암시한다. 우선 오스트로네시아 문화권에서는 이방인에 대한 환대 문화가 존재하는데, 이것은 인구수를 늘리는 것이 매우 중요했던 태평양 사회에서 이주민들을 토착 여성과 혼인시켜 사회를 확장시키는 방안이었다. 두 번째로 데이비드 헨리(Henley 2002: 65)는 토착 사회에서 이방인 군주는 서로 경쟁적인 관계에 놓인 토착 세력 간에 상호 질투로 인한 경쟁을 막을 수 있는 세련되고 이상적인 해결책이었다고 설명했다. 당시 왕들의 역할 중 가장 중요한 것이 주민들의 송사를 판단해주는 재판장이 기능하였는데, 토착민인 왕이 중재할 경우 판단이 공정하지 못할 우려

4) 대륙부 동남아시아에서도 이방인 군주제 신화가 꽤 존재한다. 대표적으로, 오스트로네시아계로 현재 베트남, 캄보디아 남부에 위치했던 푸난(Funan) 왕국의 기원 신화는 토착 나가(Naga)족 족장의 딸인 소마(Soma)가 이끄는 해적으로부터 공격을 받은 인도의 젊은 브라만 청년 카운디니아(Kaundinya)가 신궁으로 소마의 배를 쏘아 물리치고, 이후 그들이 혼인하여 푸난 왕국이 탄생했다는 내러티브를 가지고 있다 (Gaudes 1993: 338-341).

가 존재했으므로 이방인을 선호했다는 것이다. 세 번째로 마샬 살린스(Sahlins 2008)는 이방인 군주들이란 세계의 문명이 발달한 지역에서 도래한 자들이었는데, 실제로 말레이 세계의 이방인 군주들에 대한 신화를 검토해 보면 아랍 무하마드의 직계 후손이나 인도의 브라만 계층, 자바 마자파히트의 왕자 등 상위 문명권에서 온 인물들로 묘사되어 있다. 문명권에서 도래한 이방인들은 세계적 문명 도입을 통해 지역 사회에 새로운 질서와 부를 가져올 수 있는 존재들이었다는 것이다. 제니퍼 노스(Nourse 2008)는 술라웨시 고산지대의 라우제(Lauje)족의 역사에 등장하는 말레이족 출신의 이방인 군주가 당시 군도에서 교통어로 사용되던 말레이어를 구사할 수 있어서 라우제족을 노예로 잡아가던 저지대 종족들과의 대화를 통해 노예사냥을 막았다고 설명했다.

무엇보다 이방인군주제는 국제무역의 발전과 밀접한 관련이 있었다. 남부 술라웨시의 마카사르인(Orang Makassar)들은 저지대 종족으로 국제무역에 종사했는데, 그들의 왕실 기원 내러티브는 하늘에서 신비로운 여성 토마누룽(Tomanurung)이 하강해 머나먼 문명권의 왕실에서 마법의 배를 타고 온 외국 왕자와 혼인하여 왕족이 탄생했음을 알리고 있다. 천상의 여인과 해상 왕자의 결합은 농업과 국제무역에 기반을 둔 왕국의 시작을 알리는 것이다(Gibson 2005: 138 - 41). 여기서 여성은 토착인, 농업, 영토를 상징하고, 외국인 왕자는 이방인, 해상 국제무역 등을 상징한다.

그러나 토착 관습 세력은 권력을 후속 이주민에게 이양한 이후에도 여전히 조상숭배와 관습을 주관했다. 이들은 귀족들의 ‘할아버지’ 또는 ‘손위 형제 또는 자매’라는 은유적 표현을 통해 그 높은 권위가 표현된다. 수포모(Supomo)는 고대 자바 비문의 검토를 통해 외부의 영향으로 오스트로네시아적인 관념이 많아 퇴색된 자바 문화에서도 관습 그룹의 흔적이 남아있음을 설명했다. 비문에는 토착 씨족을 와

누아(wanua) 라고 불렀고, 이들이 개간한 초기 영토 역시 와누아라고 불렀다고 적혀있다는 것이다.<sup>5)</sup> 토착 원로들로 구성된 고대 자바의 관습위원회(adat council)는 라마(Rama)라고 불렀는데, 이는 “할아버지”라는 뜻이었다(Bellwood, Fox, Tryon 2006: 11 에서 재인용).

동부 인도네시아의 수많은 지역에서 토착 세력의 마을 수장으로 구성된 관습 위원회는 이방인 군주의 권력을 감시하고 견제하는 역할을 담당했다. 이 최초 씨족 그룹들은 어떤 지역에서는 종교 의례만 담당할 뿐 평민으로 머물며 정치세력화하지 않는 경우도 많았지만, 왕조가 발달한 지역에서 정치에 참여하는 엘리트 세력으로 성장하기도 했다. 이러한 엘리트 그룹의 분화는 양두정치의 맥락으로 분석해 볼 수 있는데, 이주자 그룹은 정치권력을, 관습 그룹은 의례의 주관자이자 사회적 권위를 가진 그룹으로 역할을 분담했다(Forth 1981; Henley and Caldwell 2008; Lewis 1988, 2006). 스케폴드(Schefold 2001: 373-374)는 이처럼 “권력”과 “권위”가 양분되는 문화를 두고 원초적 이중성(primordial dichotomy)이 존재한다고 설명했다. 이를 오스트로네시아의 문화적 유산이라고 설명했다. 포스(Forth 1981: 236-49)는 동부 수바의 린디(Rindi) 지방에서 정치권력을 가진 귀족 엘리트는 마람바(maramba)라 불렀지만 또 다른 엘리트 그룹인 라뚜는 가장 높은 종교적 권위를 지녔다고 설명했다. 앞서 언급한 로띠섬의 토착 엘리트들인 다에랑각은 이방인 군주를 추대하여 왕인 마넥(manek)으로 삼은 이후에도 관습의회를 통하여 왕의 권력을 견제했다(Fox 2008: 204-6). 헨리와 켈드웰(Henley and Caldwell 2008: 279)은 북 술라웨시의 부울(Buol) 지역에서는 왕의 권력이 “숨겨진 귀족”이라 불리는 옴부 킬라노(ombu kilano)로부터

5) 와누아 또는 바누아(Vanua)라는 용어는 토착 영토를 의미하며, 인도네시아에서부터 태평양의 섬에서까지 공통적으로 많이 쓰이는 용어이다. 대표적으로 바누아투 제도에 그 이름이 쓰이고 있다.



나온다고 하는데, 움부 킬라노는 이 지역의 최초 도래자들의 후손으로, 신분상 평민으로 분류되었다.

관습 그룹이 양두 정치를 이끌며 적극적으로 정치에 참여했던 사례는 동남부 술라웨시 지역에 있었던 부톤 왕국을 들 수 있다. 관습 세력인 왈라카의 원로(elders) 아홉 명으로 이루어진 관습 위원회, 시오림보나(siolimbona)의 권위는 이론적으로 술탄을 필두로 하는 귀족 세력인 까오무보다 컸다. 부톤인들은 술탄이 권력을 가졌지만, 그 권력은 시오림보나에게로부터 나왔다고 설명하는데, 실제로 역사 속에서 시오림보나는 몇 개의 귀족 가문들의 자제 중 능력이 뛰어난 후보를 술탄으로 선출했고, 술탄이 악정을 저지르면 해임하거나 죽이기까지 했다. 시오림보나의 권위에 대해 스콜(Schoorl 1994: 25)은 다음과 같이 기록했다:

그들은 [시오림보나는] 까오무들의 옳은 행위들에 대해 축복을 주는 존재인데 ... 까오무들의 건강과 높은 지위, 그리고 많은 후손을 두는 것 [에 대한 축복]이다. 그러나 [까오무들의] 바르지 못한 행동에 대해서는 질병과 무손(無孫), 지위의 하락 등의 저주를 내린다. 시오림보나들은 [각자의] 집 대문에 대나무 커튼을 치고서는 들키지 않고 까오무들의 행동을 살펴본다.

시오림보나의 높은 권위는 이들이 바로 토착 씨족의 후손이라는 데서 나온다. 기원신화에 따르면 부톤왕조의 시작은 15세기 말에 조호르에서 도착한 4명의 조상으로부터 비롯되었는데, 이들은 미아 파타미아나(mia patamiana: “4명의 사람”이라는 뜻)라고 불린다. 이들은 각각 마을의 수장을 맡고 촌락공동체를 발전시켜 나갔는데, 어느 날 대나무 줄기에서 나온 와카카(Wa Kaa Kaa)라는 신비로운 여성을 발견하고, 그녀를 부톤의 초대 왕으로 지명하면서 왕조가 시작되었다(Zahari 1977 I: 33-42). 와카카가 대나무에서 나왔다는 것은 부톤

의 초대 왕이 이방인 군주였다는 것을 의미한다. 왕조 초기의 부톤의 왕들은 관습 그룹에 의해 권력의 제한을 받는 꼭두각시에 불과했다. 그러나 점차 왕조가 발전하면서 17세기의 라엘랑이(La Elangi, r. 1597-1631)를 비롯한 술탄들은 관습 그룹의 세력을 누르기 위해 다양한 제도를 시행했고, 국제무역이 발전하면서 점차 귀족 세력의 권력은 공고해졌다 (Zahari 2010: 38; Song 2018: 148).

서부 술라웨시의 발라니파 왕국(Balanipa Kingdom, 16세기 초 - 1959년)에서도 관습 세력인 푸앙(puang) 그룹은 식민시기 이전에는 귀족인 다잉(daeng) 보다 권위가 높았던 것으로 보인다. 그런데 언제부터인가 푸앙과 다잉 간에 권력을 쟁취하기 위한 경쟁이 시작되었고, 식민시기에 귀족을 유일한 사회적 엘리트로 하는 유럽식 신분 인식이 사회에 영향을 미치면서 다잉은 신분 구조에서 푸앙을 제치고 가장 높은 지위에 올랐다(Rahman 2005: XI; 송승원 2021).

이방인 군주의 개념은 인도네시아의 전통 정치체제를 바라보는데 새로운 시각을 제시해 준다. 기존에 자바 왕권을 연구한 베네딕트 앤더슨(Anderson 1972)은 자바의 군주를 무한한 권력을 지닌 독재자로 묘사했지만, 인도네시아 동부의 외곽 도서(outer islands)의 대부분의 군주들은 토착인들과 사회 계약을 체결하고 권력에 제한을 받는 존재들이었던 이방인 군주들이었다. 이방인 군주들은 자바의 군주들처럼 절대 권력을 휘두르지 못했고, 지방 토호들의 간섭을 받으며 그들의 관계를 조율하는 역할을 담당했다고 보인다. 토착-후속 이주 그룹 사이에 형성된 이러한 신분 구조 속에서 조상숭배는 전자의 지위를 확인시키고 공고히 하며 권위를 유지시키는 기능을 했다. 아래에서는 관습 그룹의 권위 형성과 유지에 대한 구체적인 관념과 실행 양상에 대해 살펴보도록 하겠다.

#### IV. 관습그룹과 영토성, 조상숭배 전통

관습 그룹이 가진 권위는 최초의 씨족 그룹으로서 조상숭배를 담당하는 권한에서 비롯되며 유지되었다. 그리고 이러한 조상숭배는 오스트로네시아인들의 독특한 영토관 및 종교관에 바탕을 두고 있었다. 이에 따르면 최초의 씨족이 무인도에 도래하여 섬의 소유주가 되지만, 사실상 영토의 실질적 주인은 따로 있었는데 그것은 태곳적부터 이 지역에 거주하던 원주민들인 “야생의 영적 존재들(spirits of the wilderness)”이었다. 이들은 “땅의 영적 주인들(spirit owners of the land)”이라고 불렸다. 자바에서는 이런 영들을 단양(dhanyang)이라고 불렀고, 북말루쿠와 수마트라의 이슬람화 된 여러 지역에서는 진(jin)으로 표현된다(Trigoya 1991: 63; Bowen 1993).

이러한 관념에 의하면 무인도에 처음으로 도래한 씨족 집단은 지역의 원주민들인 영적 존재들과의 교섭 또는 투쟁을 통해 영토의 소유권을 이전받았고 땅을 최초로 개간한 건립자(founders)들이다 (Buijs 2004: 45).<sup>6)</sup> 코우비(Koubi)는 중부 술라웨시의 따나또라자(Tana Toraja)인들의 관념에 대해 다음과 같이 설명했다(Koubi 1982: 391; Buijs 2006: 45에서 재인용).

인간들은 숲, 때로는 그 중심에 도달한다. 아무도 살지 않는 이곳은 자연의 세계인 동시에 초자연의 세계이기도 하다. 여기에는 신들과 선하거나 악한 영들이 거주한다.

판 더르 페인(Van der Veen 1966: 5-6, 35-96)이 채록한 따나또라자의 기원 신화에는 남성 무리를 이끌고 위험한 숲으로 가 영적 존재들과 싸워 영토의 소유권을 획득한 최초 씨족의 여성 조상인 토부라

6) 건립자 숭배는 마을, 종족, 주, 국가 단위 등 여러 레벨에서 일어난다.

케(toburake)의 일화가 담겨있다.<sup>7)</sup> 이런 관념의 바탕 위에 발전한 종교관에 의하면 교섭 과정에서 인간에 협조하여 영토의 소유권을 이 전해준 영들은 인간의 수호신이 되며, 인간들은 소유권을 받은 대신에 이들을 신으로 모시고 충실히 제사를 지낼 의무를 지게 된다. 자연령들은 인간에게 땅을 빼앗기고 영적인 공간으로 쫓겨났지만, 여전히 영토의 소유자로 땅의 풍요와 자연재해 등을 주관하는 “축복의 원천(source of blessing)”으로 여겨졌다(Tannenbaum, Kammerer, and Kammerer 2006; Wessing 2006: 16). 반면 인간에게 비협조적인 영들은 악령으로 취급받게 된다. 자바 왕실의 연대기인 바바드 타나 자위(Bababd Tanah Jawi)를 분석한 클리포드 기어츠(Geertz 1960: 23)는 여기에 나타난 자연령과 인간 간의 영토를 둘러싼 교섭 과정을 보고 이를 인간에 의한 영들의 “식민화 신화(colonization myth)”라고 표현했다. 이 연대기에서는 이주한 인간들이 어떻게 해로운 악령들을 산이나 바다로 쫓아내고, 그들에게 협조적인 영들을 수호령으로 삼았음을 기술하고 있다는 것이다.<sup>8)</sup> 웨싱(Wessing 2006: 18)은 이러한 자연령의 의미에 대해 다음과 같이 설명했다:

이 영들은 땅의 에너지가 신격화한 것이며, 땅의 번영을 의미하고, 그 정수(essence)인 과실과 추수, 가축 등을 생산해낸다. 이는 인간 커뮤니티가 거주하는 토착성의 신성화된 표현이다.

- 
- 7) 수많은 지역의 기원 신화에서는 영들과 교섭하거나 투쟁한 씨족 조상들이 여성들이었다는 것이 전해져 내려온다. 이를테면 떠르나페에서 금 철구공이를 발견하고 최초로 땅을 개간하고 마을을 세운 구나(Guna)라는 조상은 여성으로 알려졌고, 북부 할마헤라의 톨로다(Loloda) 지역에서도 최초 씨족의 조상으로 지역의 기원이 된 것은 바쿠나 말라모(Bakuna Malamo)라는 여성이었다고 전해진다. 여성 지도자는 남성지도자보다 영적 능력이 뛰어났으므로 영들을 상대할 때 더 유리했다고 알려졌다.
- 8) 자연령들이 수호신과 악령으로 분류되는 것에 대한 개념을 잘 보여준 것은 독일 인류학자 티모 두일(Duile 2020)이다. 그는 칼리만탄의 여귀인 쿤틸라낙(Kuntilanak)이 밀립에 거주하는 다약족(Suku Dayak)들이 숭배하는 지역의 풍요를 관장하는 여신이었지만 이슬람화된 해안가의 폰티아낙 왕국에서는 애니미즘을 배척하는 종교 분위기가 반영되어 여성과 아이들을 잡아먹은 악귀로 재탄생했음을 보고하고 있다.

그런데 이런 종교 관념에 따르면 비단 자연령들만 인간의 숭배 대상이 되는 것이 아니다. 최초로 영적 존재와 교섭을 하고 땅을 개간한 토부라케와 같은 최초의 인간은 영토의 조상으로 역시 숭배의 대상이 된다.<sup>9)</sup> 그리고 조상신들(영적 조상, 인간 조상)에게 정기적으로 제사를 지낼 의무는 영에게 땅에 대한 소유권을 이전받고 땅을 최초로 개간한 씨족의 후손들에게 주어지는 특권이였다(Lehman and Hlaing 2003: 16). 이때 “땅의 주인(lord of the soil)”이라는 표현은 영들에만 붙여지는 이름이 아니라 씨족의 후손들에게도 지칭된다. 예를 들어 파나포라자의 제사장직은 토부라케의 씨족 가문의 여성들이 이어받아 왔으며, 이들이 땅과 관련한 모든 풍요제를 주관한다. 수마트라의 고원지대에 거주하는 구마이(Gumai)인들의 씨족 조상의 이름은 디웨 구마이(Diwe Gumai)였는데, 그는 보름달이 뜨던 날, 신성한 팔렘방의 스군탕(Seguntang) 언덕에 처음으로 모습을 드러내었다. 이후 그의 후손들은 강을 따라 여러 지역으로 흩어졌고, 여러 마을이 세워졌다. 이들의 공통된 제사장은 주라이 커발리안(Jurai Kebali'an)이라 불렸는데, 디웨 구마이 씨족의 직계 남성 후손들이 담당했다(Sakai 2006: 39-40). 할마헤라 북부의 톨로다 지역에서는 최초의 씨족 조상인 바쿠나 말라모(Bakuna Malamo) 가문의 남성 후손들이 바쿰 말라모(Bakun Malamo) 라는 타이틀을 달고 관습 지도자 역할을 담당하고 있다(Song 2021: 333).

베우스(Buijs 2004: 43)는 오스트로네시아 사회의 기원 구조(origin structure)를 설명하면서 인간들이 축복을 구하는 대상들이 우선순위(precedence), 즉 기원(origin)에 더 가까운 존재들이라고 설명했다. 이주가 증추적 사회 철학이었던 이 사회에서 토착 세력은 기원

9) “땅을 개간하다”라는 것은 영토와 관련한 우선순위를 나타내주므로 오스트로네시아 사회에서 중요한 의미를 가진다. 자바의 연대기를 뜻하는 바바드(Babad)는 “개간하다”는 의미이며, 부톤의 지배 종족의 이름이었고, 부톤 왕조의 초기 이름이었던 월리오(Wolio)도 땅을 개간한다는 단어인 웰리아(Welia)에서 유래했다.

에 보다 근접한 그룹을 의미하며, 이들이 기원과 거리가 먼 그룹들, 즉 후속 이주 그룹들에게 축복을 주는 존재로 여겼다는 것이다. 이런 관념 속에서 관습 그룹이 가진 중요성은 바로 지역에 도래한 최초의 그룹으로서 영토의 상징적 주인이며 조상신들과 교통할 수 있는 신성한 인간들이라는 인식 때문에 종교적 의례 주관을 통해 특권 계층이 형성될 수 있었다. 아래에서는 토착인과 후속 이주 세력간 종교 의례를 둘러싼 양두적 관념을 관찰하기 위해 북말루쿠 띠도레 지역의 종교 의례를 살펴보도록 하겠다.

## V. 띠도레의 토착-후속 이주 세력간 양두적 관념과 조상숭배 의례

북말루쿠주에 위치한 띠도레는 인구 6만 5천여 명이 사는 작은 섬이다. 현재는 인도네시아 내에서 저개발되고 주변화된 지역에 속하지만, 과거에는 인근의 쌍둥이처럼 닮은 띠르나떼와 더불어 정향과 육두구의 해외 무역으로 막대한 수입을 올리며 향료 제도 중 한 섬으로 이름을 떨쳤다. 일찍부터 무역 거점으로 부상함에 따라 동남아시아에서 상당히 이른 시기인 15세기부터 이슬람 왕조가 등장했고 현재 주민의 대부분이 무슬림이다. 근현대를 거치며 고유의 수많은 전통이 소멸했지만, 토착 세력과 이방인 귀족 세력이 이끄는 양두적 세계관이 아직 의례와 주민들의 관념에 드러난다. 띠도레의 기원 신화에는 이 두 그룹의 도래 순서에 따른 우선순위가 암시되어 있는데, 이에 따르면 띠도레의 술탄은 약 9세기 무렵에 아랍에서 건너온 이방인인 자파르 노(Djafar Noh)였다. 그는 배가 난파하여 띠르나떼의 해안가에 도래했고, 진(jin)들의 공주였던 타수마(Tasuma)와 혼인했다. 이후 부부는 네 명의 아들을 낳았는데, 이들이 각각 띠르나떼,

띠도레, 바잔, 자일톨로 왕실의 시조가 되었고, 귀족 정치가 시작되었다. 자파르 노는 이슬람의 창시자 무하마드의 직계 후손으로 북말루쿠에 이슬람을 전파했다고 알려졌다(Rahman 2006: 4).

영적 존재인 진(타수마)과 아랍인(자파르 노)의 결합은 토착 세력과 후속 이주 세력 간의 연합을 나타내는 은유이다. 진은 원래 알라가 불로 창조했다는 이슬람 세계관 속 피조물이지만 인도네시아의 이슬람화 된 수많은 지역에서는 자연령이나 조상신 등의 광범위한 영적 존재들을 의미하는 용어로 사용된다. 보웬(Bowen 1993: 137)은 수마트라 북부의 고산지대인 가요(Gayo) 지방의 진에 대한 믿음에 대하여 다음과 같이 설명했다.

가요인들은 진을 진 이블리스 세탄(jin iblis setan: 진, 악마, 사탄)이란 표현에서 나타나는 것처럼 하나 또는 그 이상의 해로운 영들이나 유사 영들의 전체 범주를 뜻하는 용어로 사용한다. 그러나 해로운 존재 이외에 선한 진들도 존재한다. 이 [선한] 이슬람 진(jin Islam)들은 살아생전에 [종교적으로] 매우 신실했던 자들이 죽음에서 해방되어 영적 존재로 변모한 것이다. 아울리(aulië), 성자(saints), 또는 신실한 자를 뜻하는 살리힌(salihin)이라고 불리는 영들은 인간이 거의 오지 않은 숲의 일정한 공간에 거주한다.

본 연구자가 인터뷰를 진행한 아민 파룩을 비롯한 여러 띠도레의 주민들은 가요와 마찬가지로 띠도레에서도 진은 해로운 영들이외에도 죽은 무슬림들의 영을 의미하며, 동시에 토착 세력을 의미한다고 설명했다. 띠도레인들의 우주관에 의하면 진들은 인간이 도래하기 수 천 년 전부터 섬에 거주한 토착민들이었는데, 자파르 노가 도래해 시작된 인간 커뮤니티에게 영토를 넘겨주고 영의 세계로 후퇴했다고 전해진다. 현지조사에서 만난 띠도레의 관습 주관자인 아민 파룩은 많은 띠도레인들은 섬의 중앙에 위치한 사회산인 마투부 산(Gunung Matubu)의 정상이야말로 영들의 거주 공간이라고 여긴다

고 설명했다. 진들의 공주였던 타수마는 따라서 토착세력을 상징한다. 수많은 오스트로네시아 세계의 기원신화에서 타수마와 같은 신성한 토착 여성은 이방인 남성과 혼인을 통하여 후자에게 정치권력을 주는 존재이자 지역 사회의 축복의 근원으로 묘사된다. 이를테면 술라웨시 라우제족의 신화에 의하면 토착 공주는 해안가로부터 온 말레이족 이방인과 혼인하여 정치 권력을 넘겨준 후 영토의 풍요를 담당하는 여신으로 추앙받았다(Nourse 2008). 마다가스카르의 신화도 토착 바짐바족의 여왕이 후속 이주그룹인 말레이계 이주민과 혼인한 이후 죽어서 지역의 수호신이 되었다고 전한다(Bloch 1986).<sup>10)</sup>

부톤이나 발라니파 등의 왕조에서와 마찬가지로 띠도레에서도 토착 세력은 보바토(bobato) 라고 불리는 궁중 관료로 정치에 가담했다. 보바토 가문들은 신분상 평민이었지만 소아(soa)라고 불리는 자치지역들의 실질적 통치자들이었고, 이방인 세력인 술탄의 권력은 왕실 주변에만 제한되어 있었다. 보바토들은 술탄과의 협업 속에서 국제무역과 조공 무역에서 큰 역할을 담당했다. 띠도레에서도 보바토들이 술탄들의 할아버지라는 은유가 발달했다(Platenkamp 2013: 210). 말루쿠의 역사를 연구한 안다야(Andaya 1993: 65-66)는 보바토 가문들이 술탄에게 딸들을 혼인시키는 풍습을 이방인 출신의 군주가 토착세력과 융합되는 과정이라고 분석했다. 보바토 가문의 여성들이 술탄들이 낳은 아기들의 수유모 노릇을 하는 전통도 있었는데, 이는 술탄과 토착 세력 간의 긴밀하면서도 전자의 후자에 대한 복종적 관계를 확인시키는 역할을 했다(Andaya 1993: 37).

근대기를 거치면서 점차 술탄의 세력이 커지고 보바토의 세력은 위축되었다. 식민시기에 토착 세력의 높은 권위를 인식하지 못한 유럽 무역상들은 국제무역의 파트너로 술탄을 선택하였고, 이에 따라 술탄

10) 말레이계 이주자들은 18세기까지 마다가스카르 거의 전역을 통일한 메리나 왕조를 세웠다.



의 권한이 강화된 것이다. 이후 식민기를 거쳐 공화국으로 편입된 이후 봉건 신분제가 폐지되었고, 전통 엘리트들은 사라졌다. 띠도레에서는 술탄 자이날 아비딘(Zainal Abidin, 재위: 1947-1967)을 끝으로 술탄이 계승되지 않았으므로 왕조는 역사 저편으로 사라졌다. 그러다가 1998년 수하르토의 퇴임 후 인도네시아에 민주화와 지방자치가 시작되면서 수많은 지방정부는 지역 문화와 관광의 구심점으로 사라진 왕실을 상징적으로 복구시키는 것이 유행처럼 번졌다. 이런 추세 속에서 띠도레에서도 1999년에 자파르 샤희(Djafar Sjah, 재위: 1999-2012)가 수십 년만의 공백을 건너뛰고 술탄에 선출되었고, 그의 사후 현재의 술탄 후사인 샤희(Husain Sjah, 재위: 2012-현재)가 취임했다. 술탄과 함께 보바토 역시 상징적 왕실 관료로 부활했다. 부활한 술탄과 보바토의 관계는 이미 후속 이주세력 대 토착 세력으로서의 의미를 완전히 상실한 채 지역의 문화적 상징으로만 기능하고 있을 뿐이다.

그러나 보바토의 한 씨족 가문은 현재까지도 섬의 제사장 역할을 수행하고 있는데, 이들의 조상숭배 의례는 토착-후속 이주세력 간의 영토성과 우선순위를 드러낸다. 이 가문은 마투부 산기슭의 구라붕아(Gura Bunga) 라는 마을에 거주한다. 원래 마을의 이름은 구루아방아(Gurua Banga)로 “숲속의 호수”라는 의미를 가졌는데, 이 호수는 띠도레의 조상이 처음 마을의 터를 잡은 곳이라 알려졌다. 1980 년대에 한 정부 관료가 마을 이름을 인도네시아어인 구라붕아(“꽃의 정원”이라는 뜻)로 바꾸었다.

구라붕아에는 섬 전체를 아우르는 조상숭배를 주관하는 다섯 명의 제사장, 소위히(sowohi)들이 거주한다. 띠도레에서 행해진 이들과의 인터뷰에서 대표 소위히인 압둘라 마히파는 자신의 그룹이 폴라 소위히(fola sowohi: 다섯 명의 소위히)라고 불리며 띠도레의 최초 씨족의 후손이라고 설명했다. 이들은 진, 즉 조상신들과의 빙의를 통해 대화하고 이들에게 축복을 구하는 의례를 주관하여 띠도레 왕실

과 주민들을 수호하는 역할을 해왔다. 띠도레인들은 축복을 구하거나 환난을 피하고자 할 때, 또는 점을 보고자 할 때 구라봉아를 방문하여 소위히를 통해 조상신에게 기도를 드린다. 띠도레 이슬람의 수장인 술탄도 종종 소위히를 찾아 조상신에게 축복과 기도를 올린다.

소위히는 평민으로 정치적 권한은 없었지만 띠도레 사회에서 여러 은유법을 통해 술탄의 권력과 대등한 권위를 가졌다는 양두적 개념으로 표현되어 왔다. 술탄은 “보이는 세계 또는 이슬람 세계의 리더(leader of the seen or Islamic world)”이자 “빛의 세계의 군주”로 불리는 반면 소위히들은 “보이지 않는 또는 감춰진 세계의 리더(leader of the unseen or hidden world)”이자 “암흑의 군주”라는 대립적 은유로 사회에 회자되어 왔다. 띠도레인들은 술탄은 정치와 행정을 담당하는 군주이지만 소위히는 영적 리더라고 말한다(Probojo 2010: 9). 소위히와 술탄을 둘러싼 대립적 은유는 앞서 설명한 토착 씨족과 이방인 군주의 패러다임과 부합하는데, 조상신인 진에게 제사를 지내는 소위히는 토착민을 대표하는 존재이며, 아랍인의 후손인 술탄은 후속 이주 그룹을 의미하기 때문이다. 술탄의 왕궁은 저지대 해안가에 위치해 있고, 소위히의 허름한 집은 산기슭, 즉 고지대에 있는데, 이 역시 해상 국제무역을 상징하는 이방인 군주와 산 정상에 거주하는 진을 상징하며 이방인 대 토착인의 대립 구조를 보여준다. 아민 파룩과 부디 안필드 등 띠도레의 주민들은 이 대립적 리더들의 힘의 균형과 보완만이 사회를 안전하게 수호한다고 믿는다.

토착 세력을 대표하는 소위히와 후속 이주그룹을 대표하는 술탄과의 관계는 여러 의례에서도 드러난다. 우선 살펴볼 것은 술탄 후사인 샤의 2012년 취임식 과정이다. 그는 술탄에 선출되기 위해 여러 관습 절차를 거쳤다. 먼저 왕실에 속한 보바토들로 구성된 관습 위원회는 4개의 귀족 가문(fola raha)에게 각각 술탄 후보를 지명해달라고 통보했다. 이 위원회는 오랜 심사 과정을 거쳐 후사인을 술탄으로

선택했다. 다음 절차로 후사인은 구라봉아를 방문하여 5명의 소위히의 축복을 받고 술탄직에 대한 재가(dowaro)를 받아야 했다. 2014년 6월 15일에 후사인은 구라봉아에서 열린 “소도헤 롱아 콜라노 토마 보바토 코르노노(sodohe rongka kolano toma bobato komono)”라는 의례에 참여했는데, 이는 띠도레 언어로 “암흑의 보바토 (소위히를 의미)로부터 술탄의 칭호를 인정받다”라는 의미이다. 이 의례에서 소위히들은 진들에게 술탄을 향한 축복의 기도(doa selamat)를 올렸다. 이러한 관습 절차들은 토착 세력이 이방인 군주를 선출하는 오스트로네시아적 전통을 떠올리게 한다. 진과 관련한 의례가 끝난 후 마지막으로 후사인은 샤리아(이슬람) 전통에 따라 왕궁에서 코란을 읽고 왕관을 쓰는 의례를 치른 후 술탄이 되었다(인터뷰: 띠도레 술탄 후사인 샤, 2018/08/16, 장소: 띠도레 왕실).

술탄과 소위히 간의 관계를 살펴볼 수 있는 또 다른 의례로 레구감(Legu Gam)을 들 수 있다. 이 의례는 띠도레의 모든 마을(gam) 주민들이 참여하는 행사로, 현재는 그 의미가 상실되어 지역의 관광 이벤트의 하나로 전락했지만, 사실 이것은 띠도레를 수호하는 조상신에게 제사를 지내는 조상숭배 의례이다. 소위히 압둘라에게 전해 들은 의례의 설명은 다음과 같다: 현재 레구감은 띠도레의 건립일(Hari Jadi Tidore, 4월 12일)에 개최되고 있다. 소위히들은 레구감을 주관하는 제사장이며, 술탄과 보바토들은 마을 골목마다 걸어나며 소위히의 인도 하에 조상신에게 기도를 올린다. 레구 감의 행사 중 아케 당오(ake dango)라는 의례는 토착 세력으로부터 후속 이주세력으로 흐르는 오스트로네시아적인 축복의 관념을 여실히 보여준다. 이 의례를 위해 소위히들은 섬의 조상이 처음 거주지를 만들었다는 지역에 있는 수원(水原)에서 얻은 물을 대나무 통에 담는다. 수원은 산 정상 부근에 있는데, 평상시에는 그곳에 물이 없지만 소위히가 진에게 기도를 드리면 물이 흐르기 시작한다고 전해진다. 소위히는 대나

무 통의 물을 구라봉아의 그들의 거주지인 “관습의 집(rumah adat)”에 하룻밤 보관했다가 다음 날 해안가의 왕궁으로 가져간다. 술탄은 띠도레인들이 보는 앞에서 그 물을 마시며 조상신에게 축복을 구한다(Song 2021: 12).

반스(Barns 1974: 59)는 오스트로네시아 문화권에서 산에서 흐르는 물이 생명의 근원(source of life)이며, 토착 그룹에서 후속 이주 그룹으로 흐르는 축복의 흐름을 나타낸다고 분석했다. 이러한 관념은 앞서 설명한 마다가스카르의 메리나 왕조에서 매년 열렸던 왕실 목욕 의례에서도 찾아볼 수 있다. 이방인 군주들인 말레이인들은 그들에게 왕권을 이양한 토착 바집비족의 여왕이 사후 수장된 산 위의 호수의 물을 떠다가 목욕의례를 수행했다. 이는 이들이 비록 정치 권력을 가졌지만, 영토와 관련한 축복은 여전히 토착인들로부터 나온다는 관념을 의례화한 것이다(Bloch 1986). 아케당오 역시 소위히를 대표로 하는 토착세력으로부터 복을 구하는 이방인들의 의례가 구현된 것이며, 띠도레에서 토착성이 지역의 풍요와 복을 담당하는 축복의 근원으로서의 관념이 살아있음을 보여준다.

## VI. 결어

이 논문에서는 인도네시아에서 오스트로네시아적인 원문화 중 지속적인 이주의 전통이 어떻게 토착·후속 이주그룹과의 관계를 정의하고 조율하는 이데올로기로 작동해왔는지를 탐구했다. 특히 인도네시아의 조상숭배를 둘러싼 관념을 살펴보아, 축복의 관념이 토착성을 토대로 형성되며, 조상숭배 의례가 토착인들이 후속 이주 세력에 대해 영토에 대한 토착 권위를 내세우는 기제로 작동했음을 살펴보았다. 토착민들은 “도래 우선순위”의 원칙에 의거해 관습의 창조자

이자 수호자이고, 영토와 자원의 이론적 소유주로 인정받았다. 최초 건립자의 씨족 후손들은 땅의 풍요와 천재지변을 조율하는 자연령과 이들로부터 영토 소유권을 얻어낸 인간 건립자를 동시에 조상신으로 받드는 조상신 숭배를 수행해야 할 의무가 주어졌다.

사회가 확장하고 왕국이 발전하면서 정치권력은 후속 이주세대에 계 이양되는 경우(이방인 군주제)가 종종 발견되는데, 인도네시아의 경우를 예로 들어 보면 특히 이슬람 문명권에서 온 이방인이 군주가 된 경우가 많았다. 이는 그들이 가져다줄 수 있는 여러 이익이 존재하기 때문이었다. 무엇보다 국제무역을 촉진하고, 새로운 종교인 이슬람과 법 체제를 도입할 수 있었으며, 말레이어 등의 교통어를 구사할 줄 아는 이방인은 여러모로 정치와 사회에 활력을 불어넣어 줄 수 있는 존재들이었다. 그러나 오스트로네시아 사회에서 정치권력을 쥔 이방인들은 여전히 토착 관습그룹의 견제를 받는 수동적 존재였다. 토착세력은 관습 위원회를 만들어 군주를 선출하고, 군주가 잘못 시 이를 해임하거나 심지어 죽이기까지 했다. 무엇보다 이방인 군주들은 이슬람적 축복을 상징했지만 땅의 농사와 천재지변을 조율하는 조상신으로부터 끊임없이 축복을 구해야하는 존재들이었으므로, 이들은 관습 그룹이 주도하는 조상숭배 의례에 참여해야 했다.

띠도레의 술탄과 소위히의 이분법적 관계는 바로 이러한 이주세력과 토착 세력 간의 관계를 보여주는 대표적인 사례이다. 술탄은 이주자 그룹의 후손으로 조상은 아랍인이며, 이슬람을 들여왔지만 토착 세력의 후손인 소위히가 주관하는 레구감 등의 축복 의례에 참여함으로써 섬의 복을 구하는 의무를 지닌다. 이런 사례는 비단 띠도레 뿐만이 아니라 인도네시아의 수많은 지역에서 공통적으로 나타나는 전통이다. 이는 뒤르캠이 이야기했듯 종교가 사회제도와 관계의 기반으로 작동함으로 보여주며, 더 나아가 이주 전통이 종교 문화의 기반이 되었음을 시사한다.

## 참고문헌

- 송승원. 2021. “인도네시아 서부 술라웨시의 발라니파 왕국의 기원 신화에 나타난 엘리트 세력의 형성 과정과 양두정치 양상.” 『동아연구』 40(1): 171-205.
- Andaya, L. Y. 1993. *The World of Maluku: Eastern Indonesia in the Early Modern Period*. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Anderson, B. R.O'G. 1972. *The Idea of Power in Javanese Culture*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Barnes, R.H. 1974. *Kédang: A Study of the Collective Thought of an Eastern Indonesian People*. Oxford: Clarendon Press.
- Beatty, A. 1999. *Varieties of Javanese Religion: An Anthropological Account*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bellwood, P. 1978. *The Polynesians: Prehistory of an Island People*. London: Thames and Hudson.
- \_\_\_\_\_. 2006. “Hierarchy, Founder Ideology and Austronesian Expansion.” J. J. Fox and C. Sather (eds.), *Origins, ancestry and alliance: explorations in Austronesian ethnography*. Canberra: ANU Press. 19-41.
- Bellwood, P., J. J. Fox & D. Tryon. 2006. “The Austronesians in History: Common Origins and Diverse Transformations.” P. Bellwood, J. J. Fox and D. Tryon (eds.), *The Austronesians: Historical and Comparative Perspectives*. Canberra: Australian National University (Department of Anthropology). 1-16.
- Bloch, M. 1986. *From Blessing to Violence: History and Ideology in*

- the Circumcision Ritual of the Merina*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bowen, J. R. 1987. "On Syncretism." *Cultural Anthropology* 2(2): 182-204.
- \_\_\_\_\_. 1993. *Muslims through Discourse: Religion and Ritual in Gayo Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Bruinessen, M. van. 1995. *Kitab Kuning, Pesantren, dan Tarekat: Tradisi-tradisi Islam di Indonesia*. Bandung: Mizan.
- Buijs, K. 2004. *Powers of Blessing from the Wilderness and from Heaven: Structure and Transformations in the Religion of the Toraja in the Mamasa Area of South Sulawesi*. Leiden: KITLV Press.
- Druce, S. C. 2009. *The Lands West of the Lakes: A History of the Ajattappareng Kingdoms of South Sulawesi 1200 to 1600 CE*. Leiden: KITLV Press.
- Duile, T. 2020. "Kuntilanak: Ghost Narratives and Malay Modernity in Pontianak, Indonesia." *Bijdragen tot de Taal-, Land-en Volkenkunde* 176(2-3): 279-303.
- Dumont, L. 1980. *Homo Hierarchicus: The Caste System and Implications*. Chicago: University of Chicago Press.
- Durkheim, E. 1912. *The Elementary Forms of the Religious Life* (Translated by Joseph Swain). London: George Allen & Unwind.
- Finney, B. 1966. "Resource Distribution and Social Structure in Tahiti." *Ethnology* 5(1): 80-86.
- Forth, G. R. 1981. *Rindi: An Ethnographic Study of a Traditional Domain in Eastern Sumba*. The Hague: Nijhoff.

- Fox, J. J. 1994. "Reflections on 'Hierarchy' and 'Precedence'." *History and Anthropology* 7: 87-108.
- \_\_\_\_\_. 2006. "The Transformation of Progenitor Lines of Origin: Patterns of Precedence in Eastern Indonesia." J. Fox and C. Sather (eds.), *Origins, Ancestry and Alliance: Explorations in Austronesian Ethnography*. Canberra: ANU Press. 133-156.
- \_\_\_\_\_. 2008. "Installing the 'Outsider' Inside: The Exploration of an Epistemic Austronesian Cultural Theme and its Social Significance." *Indonesian and the Malay World* 36: 201-18.
- Friedman, J. 1982. Catastrophe and Continuity in Social Evolution. C. Renfrew, M.J. Rowlands, and B.A. Segraves (eds.), *Theory and Explanation in Archaeology*. New York: Academic Press. 175-96.
- Gaudes, R. 1993. "Kaundinya, Preah Thaong, and the" Nāgī Somā": Some Aspects of a Cambodian Legend." *Asian Folklore Studies* 52(2): 333-358.
- Geertz, C. 1960. *The Religion of Java*. New York: The Free Press of Glencoe.
- \_\_\_\_\_. 1973. *The Interpretation of Cultures: Selected Essays*. Basic Books.
- Gibson, T. 2005. *And the Sun Pursued the Moon: Symbolic Knowledge and Traditional Authority among the Makassar*. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- \_\_\_\_\_. 2008. "From Stranger-king to Stranger-shaikh." *Indonesia and the Malay World* 36: 309-21.
- Goldman, I. 1970. *Ancient Polynesian Society*. Chicago and London: The University of Chicago Press.



- Hefner, R. W. 2008. "Islamizing Java? Religion and politics in rural East Java." *Contemporary Islam* 2(2): 141-170.
- Henley, D. 2002. *Jealousy and Justice: The Indigenous Roots of Colonial Rule in Northern Sulawesi*. Amsterdam: VU Uitgeverij.
- Henley, D. and Caldwell, I. 2008. "Kings and Covenants: Stranger-kings and Social Contract in Sulawesi." *Indonesia and the Malay World* 34(105): 269-291.
- Horrige, A. 1995. The Austronesian Conquest of the Sea—upwind. In P. Bellwood, J. J. Fox, and D. Tryon (eds.), *The Austronesians: Historical and Comparative Perspectives*. Canberra: Australian National University(Department of Anthropology). 143-160.
- Howard, A. 1985. "History, Myth and Polynesian Chieftainship: The Case of Rotuman Kings." A. Hooper and J. Huntsman (eds.), *Transformations of Polynesian Culture*. Auckland: Polynesian Society. 39-78.
- Kirch, P. V. 1988. "Long distance Exchange and Island Colonization: The Lapita Case." *Norwegian Archaeological Review* 21(2): 103-117.
- Koubi, J. 1982. *Rambu Solo', 'La Fumee Descend': La Culte des Morts Chex Les Toraja du Sud*. Paris: Centre de Documentation et de Recherches sur l'Asie du Sud-est et le Monde Insulindien.
- Lehman, F. K., and C. Hlaing. 2003. "The Relevance of the Founders' Cult for Understanding the Political Systems of the Peoples of Northern Southeast Asia and Its Chinese borderlands." N.

- Tannenbaum and C. A. Kammerer (eds.), *Founders' cults in Southeast Asia: Ancestors, polity, and identity*. New Haven: Yale University Press. 15-39.
- Lewis, E.D. 1988. *People of the Source*. Dordrecht: Foris. KITLV. Verhandelingen.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Origin Structures and Precedence in the Social Orders of Tana' Ai and Sikka." J. Fox and C. Sather (eds.), *Origins, Ancestry and Alliance: Explorations in Austronesian Ethnography*. Canberra: ANU Press. 157-177.
- McWilliam, A.R. 1989. *Narrating the Gate and the Path: Place and Precedence in South West Timor*. PhD Thesis, Australian National University.
- Nourse, J. W. 2008. "Rogue Kings and Divine Queens in Central Sulawesi and Guinea-Bissau." *Indonesia and the Malay World*, 36(105): 235-252.
- Oliver, D. L. 1974. *Ancient Tahitian Society*. 3 Vols. Honolulu: University Press of Hawaii.
- Platenkamp, J.D.M. 2013. "Sovereignty in the North Moluccas: Historical Transformations." *History and Anthropology* 24(2): 206-232.
- Probojo, L. 2010. "Ritual Guardians versus Civil Servants as Cultural Brokers in the New Order Era: Local Islam in Tidore, North Maluku." *Indonesia and the Malay World* 38(110): 95-107.
- Rahman, D. M. 2005. *Puang & Daeng: Sistem Nilai Budaya Orang Balanipa-Mandar*. Surakarta: Zadhaniva.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Mengenal Kesultanan Tidore*. Tidore: Lembaga Kesenian Keraton.

- Reuter, T. 1992. "Precedence in Sumatra: an Analysis of the Construction of Status in Affinal Relations and Origin Groups." *Bijdragen tot de Taal-, Land-en Volkenkunde*. Leiden 148(3 - 4): 489-520.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Land and Territory in the Austronesian World." T. Reuter ed., *Sharing the Earth, Dividing the Land: Land and Territory in the Austronesian World*. Canberra: ANU Press. 11-38.
- Ricklefs, M. C. 1981. "Mysticism against Magic: Java and Islam in the Historical Perspective." *Indonesia* 32. 35-58.
- Sahlins M. D. 1958. *Social Stratification in Polynesia*. Seattle: University of Washington Press.
- \_\_\_\_\_. 1985. *Islands of history*. Chicago: University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_. 2008. "The stranger-king or, elementary forms of the politics of life." *Indonesia and the Malay World* 36(105): 177-199.
- Sakai, M. 2006. "The Origin Structure of Kute among the Gumai: An Analysis of an Indigenous Territorial Institution in the Highlands of South Sumatra." T. Reuter, (ed.), *Sharing the Earth, Dividing the Land*. Canberra: ANU Press. 39-63.
- Schefold, R. 2001. "Three Sources of Ritual Blessings in Traditional Indonesian Societies." *Bijdragen tot de Taal-, Land-en Volkenkunde* 157(2): 359-381.
- Schoorl, P. 1994. "Power, Ideology and Change in the Early State of Buton." G.J. Schutte (ed.), *State and Trade in the Indonesian archipelago*. Leiden: KITLV Press. 17-59.
- Song, S. W. 2018. "Origin Narratives, Origin Structures, and the

- Diarchic System of Buton kingdom, Indonesia.” *Indonesia and the Malay World* 46(135): 135-153.
- \_\_\_\_\_. 2020. “A Heavenly Nymph Married to an Arab Sayyid: Stranger-kingship and Diarchic Divisions of Authority as Reflected in Foundation Myths and Rituals in North Maluku, Indonesia.” *Indonesia and the Malay World* 48: 116-35.
- \_\_\_\_\_. 2021. “Jin Worship, Founders’ Cults, and Social Relations in Tidore, Indonesia.” *Religions* 12(9): 1-15.
- Tannenbaum, N. B., and C. A. Kammerer (eds). 2003. *Founders’ Cults in Southeast Asia: Ancestors, polity, and identity*. New Haven: Yale University Press.
- Terrel, J. 1986. *Prehistory in the Pacific Islands*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vischer, M. P. (ed). 2009. *Precedence: social differentiation in the Austronesian world*. Canberra: ANU Press.
- Wessing, R. 2006. “A Community of Spirits: People, Ancestors, and Nature Spirits in Java.” *Crossroads: An Interdisciplinary Journal of Southeast Asian Studies* 18: 11-111.
- Woodward, M. R. 1989. *Islam in Java: Normative Piety and Mysticism in the Sultanate of Yogyakarta*. University of Arizona Press.
- Zahari, M. A. 1977. *Sejarah dan Adat fity Darul Butuni*. 3 vols. Jakarta: Department of Education and Culture.

(2023.10.03. 투고, 2023.10.10. 심사, 2023.10.26. 게재확정)

<Abstract>

A Study of Ancestor Worship and Social  
Divisions in the Pre-modern Indonesia:  
Focusing on Its Eastern Part\*

Seung-won SONG  
(Hankuk University of Foreign Studies)

This research explores how social hierarchies centered around the common concept of “migration” often found in the Austronesian cultural sphere, are manifested in the Indonesian context. In the pre-modern era, many societies in Indonesia had two elite strata: nobility and adat (customary) groups. Their relationship was primarily based on the precedence order of arrival, with adat group being the descendants of the first arrivals in the region, while the nobility often emerged as a result of the expansion of society and the development of monarchies, bestowing political power upon latecomers from the civilized world.

Throughout the historical trajectory, there were numerous instances where the nobility group dominated political power over the adat group. However, in the eastern Indonesian dynasties where Austronesian indigenous culture remained relatively strong, there were cases where the adat group also participated in administration as royal officials. As seen in

---

\* This work was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea (NRF-2023S1A5A2A0107428411) and Hankuk University of Foreign Studies Research Grant of 2023.

the case of Tidore in North Maluku, the customary group held the title of “lords of the land” as indigenous people and were responsible for ancestor worship. Although they were Islamic leaders, the sultans had an obligation to participate in ancestor worship to seek blessings emanating from indigeneity. In this context, ancestor worship in Indonesia served as a mechanism for indigenous forces to maintain their authority over subsequent immigrant groups.

**Key Words:** Ancestor worship, Austronesian culture, indigenous force, Indonesia, migration, precedence order of arrival, stranger-kingship

## 인도네시아 가사노동자 권리보장운동과 제도-타협 실천\*

박준영\*\* · 조규린\*\*\* · 최태수\*\*\*\*

### 국문초록

이 연구는 인도네시아의 건국, 국가 운영 원칙인 판차실라의 시민사회 단위의 실천 사례로 가사노동자 권리보장운동을 분석한다. 판차실라의 원칙 중 ‘협 의와 대의의 지혜를 바탕으로 한 민주주의’는 인도네시아 사회의 여러 단위에서 민주주의 실천 방법으로 구체화됐다. 이와 동시에 판차실라 민주주의의 개념은 지나치게 모호하여 자의적인 해석에 의해 남용되거나 구체적인 실천에 적용할 수 없다는 비판이 존재한다. 이 연구는 시민사회 단위에서 판차실라 민주주의 실천 방법으로 제도-타협 실천을 개념화하고 이를 통해 권리보장운동의 목적과 전략, 실천을 분석한다. 제도-타협 실천은 인도네시아의 주요 정치, 사회 제도를 비판하고 변화를 요구하는 시민사회의 민주주의 실천에서 주요 제도와 타협하는 실천을 의미한다. 인도네시아에서 가사노동자는 대표적인 비공식, 불안정 노동자로 인식되는 가운데, 권리보장운동은 이들의 비공식성과 불안정성을 지속, 확대시키는 주요 제도와 갈등하기보다 적극적으로 타협하며 운동의 목적을 실현하고자 한다. 권리보장운동의 제도-타협 실천은 권리

\* 본 연구는 서울대학교 아시아연구소 동남아시아센터(0448A-20230007)의 연구소 모임 지원을 받아 수행되었다.

\*\* 서울대학교 지리학과 박사과정. disciple0411@snu.ac.kr

\*\*\* 서울대학교 정치외교학부 정치학전공 석사과정. kyulc@snu.ac.kr

\*\*\*\* 서울대학교 농경제사회학부 농업·자원경제학전공 및 글로벌 스마트팜 융합전공 석사과정. tschoi9601@snu.ac.kr

보장법안의 내용과 집회 도구 및 발언 내용, 제도 정치권과의 타협 과정 등에서 발견된다. 이러한 실천은 효과적인 소수자 운동 전략으로 평가할 수 있지만, 당사자의 절박한 문제를 도외시한 엘리트 중심 실천 전략이라는 비판을 받을 수 있다. 판차실라 민주주의의 시민사회 단위 실천 방법인 제도-타협 실천을 통해 가사노동자 권리보장운동이라는 구체적 사례를 분석한 이 연구의 결과는 판차실라 민주주의에 대한 비판적 비판에 반박하며, 인도네시아 사회의 다중적 스케일에서의 판차실라 민주주의 구현 과정에 대한 후속 분석을 요청한다.

**주제어:** 인도네시아, 판차실라, 제도-타협 실천, 가사노동자, 권리보장운동

## I. 서론

이 연구는 인도네시아 판차실라 민주주의의 한 실천 형태인 제도-타협 실천 분석 틀로 인도네시아 가사노동자 권리보장운동 사례를 분석한다. 인도네시아에는 약 400만 명의 가사노동자가 있다 (Suhaimi and Farid 2018). 인도네시아 가사노동자는 현대 도시의 대표적인 비공식, 불안정 노동자로 인식된다. 이들의 불안정성으로 인한 피해 사례는 오랜 시간 동안 존재해 왔다. 피해 사례는 2000년대부터 가시화되며 권리보장운동을 촉발했다. 2000년대 초반부터 가사노동자 권리보장법안 입법을 요구하며 전국적인 조직을 형성한 권리보장운동은 약 20년이 지난 현재(2023년 11월)까지 동일한 목표를 두고 활동하고 있다. 이 연구에서 권리보장운동은 인도네시아 시민사회의 민주주의 실천의 사례로 분석된다.

‘다양성 속의 통합’으로 요약되는 인도네시아의 건국이념이자 헌법 전문에 포함된 국가 운영 원리인 판차실라(Pancasila)는 선언적 가치일 뿐만 아니라 인도네시아 사회의 다양한 단위에서 실천되는 실질적 가치이다(변해철 2012; Fatlolon 2016). 판차실라의 원칙에서는 협의와 대의(Permusyawaratan, Perwakilan)로 민주주의 실천 방식



을 구체화한다(Fatlolon 2016). 판차실라 민주주의는 인도네시아가 참여하는 초국가 공동체, 국가, 지방정부, 시민사회 등 다양한 단위에서 실현된다. 이 연구에서는 시민사회 단위에서 판차실라 민주주의가 실현되는 한 방식으로 인도네시아의 주요 정치, 사회, 문화 제도를 비판하고 변화를 요구하면서도 이 제도와 타협하는 민주주의 실천 방식을 개념화한다. 이를 제도-타협 실천으로 명명하고 가사노동자 권리보장운동 사례에 대입하여 그 의미를 분석한다. 이상의 배경을 갖는 연구는 다음과 같은 목적으로 수행한다. 1) 판차실라 민주주의의 시민사회 실천 방식인 제도-타협 실천을 통해 인도네시아 가사노동자 권리보장운동 사례의 출현과 전개 과정을 분석한다. 2) 인도네시아 가사노동자 권리보장운동의 제도-타협 실천 특성을 평가하고 인도네시아 사회에서 갖는 의미를 드러낸다.

인도네시아의 판차실라를 분석하는 여러 관점의 선행 연구가 존재한다. 판차실라와 관련된 연구는 주로 판차실라의 법적, 사회적 의미를 분석하는 연구가 주를 이룬다(변해철 2012; Morfit 1981; Weatherbee 1985). 특히 판차실라가 현실 민주주의 실천에서 갖는 한계와 부작용을 분석하는 연구가 많다(송승원 2009; Cipriani 2009; Iskandar 2016). 이 비판의 요지는 판차실라 민주주의의 개념이 지나치게 모호하여 정치, 경제적 목적으로 남용되거나 인권 개선이나 민주주의 발전을 위한 실천으로 이어지기 어렵다는 주장이다. 그러나 이 연구는 제도-타협 실천 분석 틀을 활용하여 시민사회의 판차실라 민주주의 실천 사례를 분석하며 이러한 비판적 비판에 반박을 시도한다. 한편 인도네시아 가사노동자 권리보장운동 사례를 분석한 기존 선행 연구는 권리보장운동의 출현, 발전 과정과 그 의미를 설명했다(Austin 2017; Jordhus-Lier 2017). 따라서 판차실라 민주주의가 실현되는 구체적인 방식을 개념화하여 인도네시아 시민사회의 민주주의 실천 사례인 가사노동자 권리보장운동에 대입하여 그 의미를 분

석하는 이 연구는 기존 관련 연구의 범위를 확장하는 시도로 이해할 수 있다.

이 연구는 연구 목적을 달성하기 위해 질적, 양적 연구 방법을 함께 활용한다. 먼저 가사노동자의 노동, 생활 상황에서의 불안정성을 인구 통계 자료로 설명한다. 이를 위해 미국의 싱크탱크인 랜드연구소(RAND Corporation)가 1993년부터 2014년에 걸쳐 5차례 수집한 IFLS(Indonesia Family and Life Survey) 데이터를 활용하였다. IFLS 조사는 30,000명이 넘는 표본을 대상으로 진행되고 샘플링 측면에서 인구의 83%를 대표할 수 있는 대규모 조사라는 점, 가사노동자 여부를 추정하기 위한 근거가 될 수 있는 항목 및 소득, 취학 여부 등에 대한 종합적인 정보를 제공한다는 점, 5차례 걸쳐 조사를 진행하였다는 점 등에서 인도네시아 가사노동자의 사회경제적 조건의 변화 과정을 비교적 정확하게 파악하는 데 적합하다고 판단한다.<sup>1)</sup>

질적 연구 방법으로는 심층 인터뷰와 참여 관찰을 실시했다. 심층 인터뷰는 권리보장운동 활동가 3명과 여성 인권, 노동 등 관련 분야의 전문가 3명으로 총 6명을 대상으로 진행했다. 권리보장운동 활동가를 대상으로 한 심층 인터뷰는 가사노동자의 전반적인 노동, 생활 현실과 권리보장운동의 출현 및 전개 과정, 그리고 이 과정에 대한 자평 등을 확인하기 위해 실시했다. 이 인터뷰 답변을 통해 가사노동자의 불안정성과 권리보장운동 전략 및 실천의 의도 등을 분석, 서술

1) 분석 방법으로는 가사 노동자로 추정된 표본에 대한 기초통계량 제시, 소득에 대한 평균 비교(이분산 t-검정), 소득에 대한 다중회귀분석(OLS: Original Least Squares)이 사용되었다.

$$(1) Y_i = \alpha + \beta D_i + u_i$$

이분산 t-검정의 경우 가사 노동자 여부( $D_i$ )에 따른 소득( $Y_i$ )의 차이가 분석되었다(<부표 1> 참고).

$$(2) Y_i = \alpha + \beta D_i + X' \gamma + u_i$$

이분산 t-검정은 여타 조건에 대한 통제가 어렵다는 점에서 한계를 가진다. 따라서 통제변수( $X'$ )를 포함한 다중회귀분석을 이어 시행하였다(<부표 2> 참고).

했다. 관련 분야 전문가로는 여성, 노동 인권 전문가를 인터뷰했다. 이들 중 일부는 가사노동자 권리보장운동의 연대 활동에 참여하는 전문가이다. 여성, 노동 인권 분야의 전문가를 인터뷰 대상으로 선택한 이유는 이 연구의 대상인 가사노동자가 여성이며 비공식 노동자라는 정체성이 불안정한 상황과 권리보장운동 전개 과정에 큰 영향을 미치기 때문이다. 전문가 인터뷰는 가사노동자의 노동과 생활을 둘러싼 전반적인 여성, 노동 인권 현실, 권리보장운동이 인도네시아 현대 도시에서 갖는 의미 등을 파악하기 위해 실시했으며, 인터뷰 답변은 권리보장운동의 출현 및 전개 과정에 영향을 미치는 외부적 요인과 이 과정에 대한 객관적 평가와 사회, 정치적인 수용 등의 내용을 서술하는 데 활용했다. 또한 전문가들의 권리보장운동에 대한 평가는 활동가들의 자평을 검토하는 데 활용했다. 심층 인터뷰는 약 1시간 동안 진행됐으며 인터뷰 참여자의 상황과 선호를 고려하여 대면 혹은 비대면으로 진행됐다. 인터뷰 참여자는 비식별화를 위해 본문에서는 알파벳 부호로 표기했다. 참여 관찰로는 인도네시아 자카르타에서 진행되는 가사노동자 권리보장운동의 옥외 집회를 대상으로 실시했으며, 사전에 참석, 조사에 대한 동의를 얻었다. 참여 관찰은 권리보장운동에 대한 활동가들의 의도의 구체적인 실현을 관찰하고 연구자의 관점에서 이를 평가하기 위해 진행했다. 부가적으로 연구 사례를 이해하고 이상의 질적 연구 방법을 교차 검증하기 위해 관련 선행 연구, 보고서, 언론 보도 자료 등을 활용하여 문헌 조사를 실시했다.

다음 장에서는 이 연구의 분석 틀인 제도-타협 실천을 개념화한다. 이어서 이 연구의 사례인 가사노동자와 권리보장운동을 소개한다. 다음으로 4장은 이 연구의 결과를 설명하는 본론으로, 제도-타협 실천 분석 틀로 가사노동자 권리보장운동 사례를 분석한다. 마지막으로 결론에서는 이 연구를 요약하고 이 연구의 결과가 갖는 의미와

한계를 설명한다.

## II. 이론적 분석 틀

### 1. 판차실라와 판차실라 민주주의

이번 장에서는 인도네시아 가사노동자 권리보장운동을 분석하기 위한 이론적 분석 틀로 ‘제도-타협 실천’을 제시한다. 이는 인도네시아의 ‘판차실라(Pancasila) 민주주의’로부터 구체화된다. 인도네시아 헌법 전문에 담겨있는 판차실라는 산스크리트어로 다섯 가지(Panca)의 원칙(Sila)이라는 의미다.<sup>2)</sup> 인도네시아는 종족, 종교, 언어 등 다양한 문화적 다양성이 존재하는 대표적인 다문화 국가이며 이러한 다양성 속에서도 조화로운 국민 국가의 건설이 독립 인도네시아의 최대 과제였다(소병국 2020). ‘다양성 속의 통일(Bhinneka Tunggal Ika)’로 요약할 수 있는 판차실라는 이러한 독립 인도네시아의 과제를 잘 표현하고 있다. 인도네시아의 독립 영웅이자 초대 대통령인 수카르노(Sukarno)가 건국, 국가 운영 이념으로 판차실라를 제시했다. 독립 인도네시아는 판차실라를 통해 “세속적 민족주의”를 채택함으로써 다른 문화와 종족을 이해하고 국가 통합에 기여하는 국가

---

2) 판차실라의 다섯 가지 원칙은 다음과 같다: (1) Ketuhanan yang Maha Esa(유일신에 대한 신앙 아래 국민에게 주권이 있고) (2) Kemanusiaan yang adil dan beradab(공정하고 향상된 인류애와) (3) Persatuan Indonesia dan(인도네시아 통합과) (4) Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan(협의/대회의 지혜를 바탕으로 한 민주주의) (5) Serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia(모든 인도네시아 국민을 위한 사회 정의를 기초). 세계법제정보센터 번역: [https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?A=A&searchType=all&searchPageRowCnt=10&CTS\\_SEQ=36038&AST\\_SEQ=1142&searchNtnl=ID&searchLgslCode=](https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?A=A&searchType=all&searchPageRowCnt=10&CTS_SEQ=36038&AST_SEQ=1142&searchNtnl=ID&searchLgslCode=)

운영 원칙을 세웠다(소병국 2020: 461). 판차실라는 인도네시아 독립 이후 근대 국가를 형성하는 과정에서 인도네시아의 건국이념이자 국가 운영 원리로 천명됐다(변해철 2012; 소병국 2020; 양승윤 2014: 354). 특히 판차실라는 독립 이후 인도네시아 국가 건설의 주요 쟁점 이었던 이슬람 국가와 세속적 국가에 대한 구상의 타협점을 제시한 원칙으로 평가받는다(Intan 2006: 40).

이후 수카르노의 정적이자 쿠데타를 통해 집권한 인도네시아 제2대 대통령인 수하르토(Suharto) 정권에서 초대 정부와는 상반된 정치·경제적 정책을 펼치면서도 판차실라만은 그대로 국가 운영 원칙으로 삼으며 현대 인도네시아 정치에서 주요한 국가 운영 이념으로 확고하게 자리 잡는다(Song 2010; Muhaimin 2013; 소병국 2020: 713).<sup>3)</sup> 판차실라는 민주주의를 발전시키는 논의와 결합하며 인도네시아의 경제적 이념인 자유민주주의와 더불어 현대 인도네시아의 주요 작동 원리로 여겨진다(Song 2010). 현대 인도네시아에서 판차실라는 단순히 국가 단위에서 선언적으로 천명된 민주주의 원리일 뿐만 아니라 인도네시아 사회의 다양한 단위에서 실천되는 실질적 민주주의 실천론으로 작용하고 있다(Ramage 1995: 136). 특히 1990년대 비국가 행위자(non-state actors)가 정부에 대한 도전에서도 판차실라에 기반한 실천론을 내세우는 등 판차실라는 인도네시아 사회의 다양한 단위에서 실질적으로 작용하고 있다(Ramage 1995: 124).

3) 일부 비판적 인도네시아 정치학자들은 판차실라를 초대 정부의 판차실라와 수카르토 시대(신질서 시대)의 판차실라로 구분한다(고우성 1998; Suryakusuma 2011: 12). 이러한 논의에 따르면 ‘다양성 속의 통일’을 추구한 수카르노 정부의 판차실라가 신질서 시대에 와서 그 의미가 변화했다. 이는 신질서 시대에 권위주의 정부와 반대 세력에 대한 폭력적이고 억압적인 사회적 분위기를 정당화하고, 허용하는 다양성의 범위를 자의적으로 제한하고 통제한다는 비판이다. 현재 인도네시아에서 판차실라의 의미는 여기서 구분한 판차실라의 두 가지 의미 사이에서 균형과 갈등을 일으키며 이어져 오고 있다. 이 연구에서는 이러한 두 가지 판차실라를 구분하기보다 인도네시아 현대사에서 절충되어 온 판차실라의 현재적 의미에 집중한다.

Setiawan과 Tomsa(2022: 5)는 ‘다양성 속의 통일’을 기치로 하는 판차실라가 다원주의 및 관용과 같은 현대 민주주의 가치와도 공명한다고 설명한다. 제7대 인도네시아 대통령인 조코 위도도(Joko Widodo, 이하 조코위[Jokowi])도 여러 기회를 통해 인도네시아의 다양한 사회적 맥락에서 다원주의의 토대인 판차실라의 적용과 실천을 강조한다(서지원·김형준 2018; Setiawan & Tomsa 2022: 8). 판차실라는 현실과 이상 사이에서 유동적으로 대응하는 열린 이념이라는 평가가 존재한다(Welianto 2020). 따라서 판차실라는 다양한 실천, 방법론으로 구체화된다. Fatlolon(2016)은 판차실라에 기반한 제도적, 실천적 민주주의의 실행을 ‘판차실라 민주주의’라 설명한다. Fatlolon(2016)은 판차실라 민주주의를 효율성을 추구하는 서구의 자유주의와 구별되는 개념으로 설명한다. 이처럼 판차실라는 서구의 자유주의적 민주주의의 한계를 극복할 수 있는 대안적 민주주의 실천론으로 논의되기도 한다(최경희 2014: 153, 2020; Fatlolon 2016). 판차실라의 속의 민주주의 실천적 요소에 집중한 최경희(2020)는 인도네시아의 방대한 다양성을 평화적인 방식으로 통합하는 판차실라 민주주의에서는 상호존중, 평등, 대화, 공론화, 공적 영역에서의 협력 등과 같은 속의 민주주의적 요소를 발견할 수 있다고 설명한다.

한편 판차실라 민주주의의 실행에 대한 비판적인 관점도 존재한다. 대표적으로 Iskandar(2016)은 판차실라 민주주의를 ‘판차실라 망상(delusion)’이라 부르며, 판차실라가 불가침적인 특성으로 국가의 정치 환경과 그 이상에서 판차실라를 남용하도록 만들며 정치 개혁 자체를 잠재적으로 위협에 빠뜨릴 수 있다고 본다. 또한 판차실라의 원칙은 지나치게 모호하기 때문에 구체적인 민주주의 실천과 인권 보호로 이어지기 어렵다는 비판도 존재한다(Mutaqin 2016). 이러한 판차실라 민주주의에 대한 비판은 인도네시아 국가의 운영 이념인 판차실라 민주주의가 다중적 미시 스케일에서 다양한 방식으로 실

천되는 사례를 통해 반박할 수 있다. 이 연구는 판차실라 민주주의의 다중적 미시 스케일에서의 실현을 논의하기 위해 제도-타협 실천 분석 틀을 구체화한다.

## 2. 제도-타협 실천

판차실라 민주주의의 구체적인 실행 방식은 판차실라의 네 번째 원칙인 ‘협의(Permusyawaratan)와 대의(Perwakilan)의 지혜를 바탕으로 한 민주주의’로부터 발견할 수 있다. 이 원칙에서 구체화한 판차실라 민주주의에서는 협의와 대의가 긴장과 조화를 이루고 있다. 즉, 현실적이고 효율적인 민주주의 실천론인 대의 민주주의는 협의 민주주의를 통해 보완된다. 이러한 판차실라 민주주의의 특수성을 이해하기 위해 인도네시아어로 ‘협의’를 의미하는 ‘무샤와라(Musyawah)를 이해할 필요가 있다. 협의의 의미를 가진 무샤와라는 ‘서로 상이한 입장을 가진 사람이나 집단이 토론과 협의를 통해 동의할 수 있는 결론에 도달하는 관행’을 의미하는데(김형준 2014; Kawamura 2011), 대의제 민주주의 실천에서 결론과 합의에 도달하기 위한 절차적인 과정이라기보다 논의에 참여하는 행위자들이 자발적으로 동의해 합의를 이끌어내기 위한 절충을 의미하며, 이는 보다 실질적인 민주주의 과정이라고 이해할 수 있다. 무샤와라는 합의를 의미하는 무파캇(Mufakat)을 위한 과정이다. 인도네시아 판차실라 이념 개발청(Badan Pembinaan Ideologi Pancasila Republik Indonesia)에서는 무샤와라와 무파캇이 인도네시아의 오랜 전통이며, 이는 다양한 정체성에서 조화로운 민주주의를 실현하기 위한 가치라고 소개한다(BPIP 2023: 123). 협의(무샤와라)가 합의(무파캇)로 이어지기 위해서는 의사 결정 과정에 참여한 구성원 간 설득과 조정의 과정이 필요하다. 따라서 무샤와라는 논의 과정의 모든 구성원의

자발적인 동의를 이끌어내기 위한 구성원 간 활발한 타협을 의미한다. 무샤와라와 무파캇은 인도네시아의 전통적인 의사 결정 시스템이며, 현대에는 효율성을 추구하는 서구의 현대적 민주주의(대의제 민주주의)와 보완 관계로 작동하고 있다(Anggita & Hatori 2020). 이러한 민주주의 실천 방식에 대해 논쟁과 갈등을 피하는 자바인의 태도에서 도출된다고 해석하기도 한다(Koentjaraningrat 1961: 30; Logsdon 1978). 무샤와라와 무파캇은 서구 민주주의의 한계를 극복하기 위해 인도네시아 자바의 전통문화에서 발견한 대안적 민주주의 실천으로 구체화, 적용됐다(Duile & Bens 2017).

무샤와라는 인도네시아가 참여하는 초국가 지역 공동체인 아세안(ASEAN, 동남아시아국가연합), 인도네시아 중앙·지방 정부의 제도 정치, 시민사회, 마을 공동체 등 다양한 스케일에서 논의 원칙으로 작동하고 있다. 이처럼 판차실라 민주주의의 다중적 미시 스케일에서의 실천은 판차실라 민주주의 공고화의 영향을 미쳤다고 평가받는다(Kawamura 2011). 먼저 무샤와라는 인도네시아 의회 공식 의사 결정 과정에서 작동하고 있는데, 이는 수카르노 초대 정부에서 공식화한 이후 수하르토 신질서 시대에도 지속적으로 적용됐다. 카와무라는 인도네시아 국회에서 다수결이 아닌 무샤와라와 무파캇의 원칙이 적용되며 모든 정당과 정치인에게 공평한 기회를 보장함으로써 안정적인 의회 민주주의를 위한 제도적 기반이 마련됐다고 평가한다(Kawamura 2011).

다음으로 무샤와라는 미시적 스케일의 실천에서 실제적인 협의에 기반을 둔 민주적 성격의 분쟁 해결 방식으로 작동할 수 있으며 이를 가능하게 하는 핵심적 요소로 참여자 간의 평등성 인정, 타협을 포기하지 않으려는 경향, 공동체적 관계의 유지라는 사회적 압력, 시시비비의 확인이 아닌 해결책 모색을 우선시하는 태도 등이 실현된다(김형준 2014). 카와무라에 따르면, 구성원들은 무샤와라-무파캇의 의



사결정 방식을 통해 거부권(veto power)을 행사할 수 있으며, 서로 다른 입장 간의 합의를 도출하기 위한 로비를 하기도 한다. 이는 무샤와라와 무파카티 실현되도록 하는 조치이다(Kawamura 2011). 무샤와라가 보다 미시적 스케일에서 구현되는 대표적 예시로, 인도네시아 마을 단위의 연간 발전 계획 협의인 무스렌방(Musrenbang: Musyawarah Perencanaan Pembangunan)을 들 수 있다. 다층 구조의 속의 민주주의 실천 방식인 무스렌방을 통해 여러 사회 구성원은 의사 결정 과정에 참여한다(Antlov & Wetterberg 2022: 39; Karman et al. 2022). 무스렌방은 헌법 전문에 담긴 이념인 판차실라가 마을 행정 단위 수준에서 구현되고 있는 사례라 이해할 수 있다. 무스렌방의 실현 과정에서 상위 단위의 의사 결정은 허용된 일부의 사람만 참여할 수 있다는 점에서 한계가 지적되지만(Karman et al. 2022), 무스렌방은 판차실라 민주주의 원칙 중 무샤와라를 실현하기 위한 미시 단위에서의 실천 사례임은 분명하다. 이처럼 판차실라 민주주의 구체적인 방법론인 무샤와라는 다양한 단위의 의사 결정에서 발견할 수 있다.

이 연구에서는 무샤와라, 무파카티 원칙에 기반한 판차실라 민주주의가 인도네시아, 특히 시민사회 단위에서 어떤 방식으로 작동하는지 분석하기 위해 시민사회에서 판차실라 민주주의의 구체적 작동 방식으로 제도-타협 실천을 개념화한다. 제도-타협 실천은 판차실라 민주주의가 실현되는 다양한 스케일 중 시민사회의 영역에 집중하여 구체화하는 분석 틀이다. 이 연구에서 분석하는 시민사회 사례는 인도네시아의 주요 사회, 정치 제도를 비판하거나 변화를 요구하는 시민사회 운동이다. 주요 제도의 변화를 요구하는 시민사회 운동은 다양한 전략을 활용한다. 먼저 시민사회는 비판하는 주요 제도와 이 제도를 만들어 가는 행위자들에 대항하며 갈등한다. 동시에 시민사회에서는 이들이 비판하는 제도와 관련된 행위자들과 타협하기도

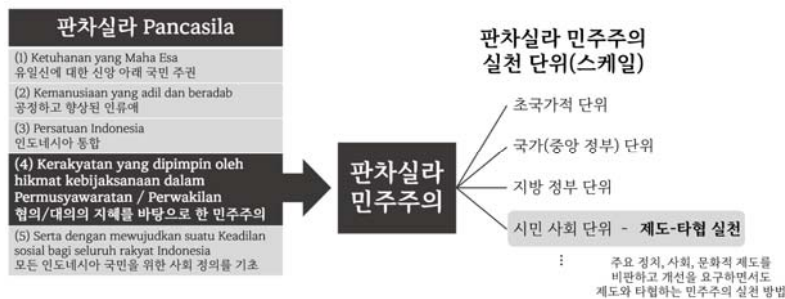
한다. 이러한 실천은 현실적인 전략이거나 시민사회 역량의 한계로 지적되기도 한다. 이 연구에서는 판차실라 민주주의가 구체화된 제도-타협 실천 분석 틀을 통해 주요 제도를 비판하고 변화를 요구하는 시민사회 활동에서 타협의 실천을 시민사회 전략의 한계로 평가하기보다 목표 달성을 위한 의도된 전략으로 해석한다.

타협의 전략은 시민사회 운동이 갈등이 아닌 실질적인 상황 개선을 목표로 할 때 채택된다. 즉, 이 전략은 주요 제도를 갈등의 대상이 아닌 시민사회 운동이 목표로 하는 상황의 개선을 위한 협의와 합의의 대상으로 인식하는 실천 방식이다. 이 연구에서 분석 틀로 활용하는 제도-타협 실천은 주요 제도를 대상으로 하는 시민사회의 민주주의 실천에서 목적의 실현을 위해 이러한 제도와 타협하는 실천 전략을 의미한다. 제도-타협 실천은 시민사회의 타협 전략을 판차실라 민주주의의 원칙인 무샤와라가 시민사회 스케일의 실천과 전략에까지 영향을 미치는 상황으로 분석한다. 이 연구의 사례인 가사노동자 권리보장운동에서 운동의 대상이 되는 주요 제도는 정치적 제도와 사회적 제도로 구분할 수 있다. 먼저 정치적으로는 제도 정치권(행정부와 입법부[정당, 국회 등])의 절차를 의미하며, 사회적으로는 전통 문화와 관습 등으로 형성된 사회적 규범을 의미한다. 이 연구에서는 인도네시아 전통문화에 기반한 비공식적 관계에 의해 발생하는 가사노동자의 불안정성을 해결하기 위해 권리보장법안의 입법을 요구하는 권리보장운동에서 제도와 능동적이고 유연하게 타협하는 과정을 제도-타협 실천으로 해석하고자 한다.

이처럼 제도-타협 실천 분석 틀은 인도네시아 시민사회 타협 전략의 의도와 실천 과정, 그리고 결과를 분석하며 판차실라 민주주의의 다중적 미시 스케일에서의 실현을 증명한다. 이를 통해 판차실라 민주주의에 대한 주요 비판인 개념의 모호성과 남용으로 인한 부정적 상황 개선 난망이라는 비판을 반박할 수 있다. 즉, 제도-타협 실천

분석 틀을 통해 시민사회 단위에서 판차실라 민주주의 원칙인 무샤와라에 기반한 타협 전략으로 시민사회 운동의 주요 목표 달성을 실현하는 과정을 제시하며 판차실라 민주주의 실현과 효과에 대한 비판을 극복한다.

<그림 1> 분석 틀: 제도-타협 실천



### Ⅲ. 사례 소개: 인도네시아 가사노동자와 권리보장운동

#### 1. 인도네시아 가사노동자

이번 장에서는 이 연구의 대상인 인도네시아 가사노동자와 권리보장운동을 소개한다. 전반부에서는 이후 논의의 배경을 제시하고자 인도네시아 가사노동자의 규모 및 특성을 제시한다. 가사노동자를 공식 직업군으로서 주기적으로 추적하는 정부의 통계자료가 부재하므로, 인도네시아 가사노동자의 규모를 정확하게 파악하기는 어렵다. 다만 기존의 설문조사 자료를 기반으로 전체 가사노동자 규모를 추정한 결과를 통해 가사노동자의 현황을 확인할 수 있다. 이 연구에서는 Suhaimi와 Farid(2018)의 National Labor Survey(Sakernas) 설문

조사 및 자체 조사를 통해 2015년 가사노동자의 통계 규모를 추산한 자료<sup>4)</sup>와 앞서 소개한 IFLS(Indonesia Family and Life Survey) 자료를 활용한다.

Suhaimi와 Farid(2018)의 조사에서 2015년 기준 가사노동자의 규모는 약 400만 명이며, 여성의 비율은 80% 이상인 것으로 파악된다. 아울러 IFLS 결과에서는 1993년부터 2014년에 이르는 5차례의 조사 모두에서 가사노동자 표본의 85% 이상이 여성인 것으로 나타났다(<부록 그림 1> 참고). 해당 결과는 전 세계 가사 노동자의 약 76%가 여성이라는 점과 비교할 때 큰 차이가 나지 않는, 일반적인 현황으로 이해할 수 있다(ILO 2021). 전체적인 가사노동자 집단의 연령 특성 변화를 확인하기 위하여 IFLS의 가사노동자 표본을 검토한 결과, 조사 기간 동안 가사노동자의 평균 연령이 증가하는 추세가 관찰되었다. 1993년 1차 조사 당시에는 전체 표본에서 10~20대 인구집단이 가장 높은 비중을 차지하였으나, 2~4차 조사(1997년~2007년)에 이르기까지는 20~30대 인구집단이, 그리고 5차 조사(2014년)에서는 30~40대 인구집단이 전체 연령 집단 중 가장 높은 비중을 차지하였다(<부록 그림 2> 참고). 이와 같은 점에 비추어 볼 때 전체 가사노동자 중 아동노동자<sup>5)</sup>의 비중은 지속적으로 감소하고 있다고 추정할 수 있다. Suhaimi와 Farid(2018)는 2015년 기준으로 약 8만 5천명 이상의 미성년자가 가사노동에 종사하고 있다고 추정하였는데, 이는 2009년 기준의 추정 결과인 27만 6천명에서 크게 감소한 수치이다.

노동 조건 면에서 가사노동자는 다른 직업에 비해 노동 강도가 높고 임금은 낮은 것으로 관찰된다. Suhaimi와 Farid(2018)는 가사노동자의 근무 여건을 파악하기 위하여 주당 6일 이상 근무하는 노동자

4) 해당 자료는 기존 설문조사의 문항을 통해 가사노동자 여부를 정확하게 파악할 수 없기 때문에 관련 조사를 보정하여 가사노동자의 규모를 추정한 자료이다.

5) 17세 이하 미성년 노동자를 의미한다.

의 비중 및 주당 근무시간이 40시간을 초과하는 노동자의 비중, 월 소득이 100만 루피아(약 84,000원) 이상인 노동자의 비중을 검토하였는데, 그 결과 가사노동자의 근무 여건은 더 열악한 반면, 소득은 오히려 더 낮은 것으로 관찰되었다. IFLS 자료의 가사노동자 표본을 분석한 결과 <부표 1>에서 확인할 수 있듯이 위 결과와 유사하게 가사노동자로 추정되는 표본의 평균 임금이 여타 부문 노동자의 평균 임금보다 지속적으로 낮은 것으로 확인되었으며, 임금 격차는 2~4차 조사기간 동안(1997년 ~ 2007년) 통계적으로 유의한 것으로 판단되었다( $p < 0.05$ ).

그러나 연령, 성별, 혼인 상태, 교육 수준 등의 여타 변수가 통제될 때에 가사노동자 여부는 오히려 소득과 양의 상관관계를 유의미하게 갖는다는 점이 확인되었는데(<부표 2> 참고, ( $p < 0.05$ ), 이를 통해 가사노동자의 열악한 노동 환경 및 경제적 여건이 가사노동자라는 직업적 특성 자체에 기인하기보다는 임금 수준에 영향을 미치는 연령, 성별, 교육 수준 등 여타 요인에 매개된 복합적인 결과일 수 있다고 해석할 수 있다. 이는 더 나아가 가사노동자 집단의 노동 환경 및 경제적 여건을 개선하기 위해서는 건강, 젠더, 교육 등 다각적인 부문이 동시에 고려되어야 함을 의미한다. 이러한 해석을 뒷받침하는 사례로 가사노동자 표본 집단의 취학 여부를 분석한 결과, 취학연령에 해당하는 10~17세 가사노동자의 경우 동일 연령대의 아동에 비하여 취학률이 현저하게 낮다는 점을 확인할 수 있었는데(<부록 그림 3> 참고), 이와 같은 결과는 가사노동자의 불안정성이 복합적인 요인의 결과라는 해석을 지지한다.

이상의 설명을 종합하면, 인도네시아 가사노동자 집단은 주로 여성으로, 평균 연령은 증가하고 있으며, 아동 노동의 비중은 지속적으로 감소하고 있다. 가사노동자는 노동 강도가 높고 임금이 낮은 등 노동 매우 불안정한 노동 환경에 처해있으며, 이는 연령 및 성별과

같은 인구통계학적 특성 및 교육에 대한 접근성과 같은 요인이 복합적으로 작용하는 것으로 볼 수 있다.

## 2. 권리보장운동의 출현

인도네시아에서 가사노동자는 비공식 노동자로 다양한 피해를 겪는다. 가사노동자들이 주로 겪는 피해는 경제적 피해이다(인터뷰 참여자 A; D). 임금 체불이나 미지급, 분할 지급 등이 빈번하게 발생한다. 또한 일부 가사노동자는 물리적(육체적) 피해를 겪기도 한다(인터뷰 참여자 A; B). 이러한 피해는 종속적이고 불안정한 지위로 인해 발생한다. 특히 고용자의 사적 공간인 집에서 노동, 생활하는 입주 가사노동자들은 이와 같은 피해를 겪을 위험에 더욱 취약하다(인터뷰 참여자 A; B). 가사노동자들이 겪은 일부 피해는 사회적으로 큰 논란이 되기도 했지만, 뚜렷한 구조, 제도적 해결책은 마련되지 않았다.

이러한 비공식 노동자인 가사노동자의 불안정한 상황은 가사노동자 권리보장운동 출현의 배경이 되었다. 인도네시아에서는 전통적으로 자바(Java) 지역을 중심으로 중산층 이상의 가정에서 가사노동자 고용이 보편적인 관행이었다(Elmhirst 2003). 과거에는 가사노동자의 고용이 공식적인 계약으로 이루어지기보다 마을 단위에서 불우한 이웃을 돌보는, 일종의 비공식적 사회보장제도로 기능했다. 이처럼 고용자와 피고용자(가사노동자)가 호혜적인 관계를 맺고 있다고 인식되는 상황에서는 가사노동자의 불안정성이 비가시화됐다(Elmhirst 2003). 그러나 인도네시아가 정치, 경제적으로 근대화가 이루어지며 특히 도시 지역에서는 가사노동자의 고용과 노동은 공식 계약 관계로 재편되었고, 이러한 배경에서 가사노동자 권리보장운동이 출현했다.

가사노동자 권리보장운동의 초기 형태는 가사노동자의 주요 노동

지역인 도시 지역에서 개별적인 가사노동자 피해 사건에 대응하기 위한 임시적인 지역 기반 모임이었다(인터뷰 참여자 A; B). 대표적인 지역은 자카르타와 족자카르타로, 주로 대학의 학생회, 종교(주로 이슬람)를 매개로 조직이 결성되고 관련 활동이 이루어졌다(인터뷰 참여자 A). 이 단체들은 지역 내에서 연대 활동을 시도하기도 했다. 그러나 이러한 단체들은 방대하고 다양한 가사노동자 관련 문제에 충분히 대응하지 못했고, 이러한 한계를 보완하기 위해 2000년대 초반 지역 단체 간 느슨한 연대가 시도된다. 이러한 연대는 점차 확장되어 전국 조직으로 발전한다. 권리보장운동은 같은 직업군의 노동자들이 노동 현실을 개선하기 위한 운동이라는 점에서 그 형태와 전개 방식이 노동조합과 비슷했다.

이처럼 가사노동자 권리보장운동이 전국 연대 조직으로 확대되는 데에는 권리보장법안 입법 시도가 주요한 계기가 됐다. 2004년 가사노동자 권리보장법안(RUU tentang Perlindungan Pekerja Rumah Tangga)이 인도네시아 국회인 DPR(Dewan Perwakilan Rakyat, 국민대표회의)에 처음 제출된다. 이 법안은 당시 야당이던 투쟁민주당(PDI-P: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, 현재는 집권여당)이 주도로 제출, 추진했다. 가사노동자 권리보장운동 단체의 전국 조직화는 권리보장법안 입법 시도를 계기로 활성화된다. 이 조직의 이름은 JALA PRT로, 전국 가사노동자 보호 네트워크를 의미하는 Jaringan Nasional Advokasi Pekerja Rumah Tangga의 약자이다. JALA PRT는 2004년 7월 14개 단체의 연대로 출범하였고, 지속적으로 확대되어 현재(2023년 9월)는 44개 단체, 수천 명의 회원이 소속되어 있다. JALA PRT가 결성되던 초기 단계인 2000년대에는 주로 단체 단위로 연대 조직을 확장했지만, 2010년대부터 가사노동자 당사자들을 위주로 개인 가입자들을 늘려왔다(인터뷰 참여자 A; B). 다음 장에서는 권리보장운동의 발전 과정에서 주요 특징을 설명하

고 이를 제도-타협 실천으로 설명한다.

#### IV. 연구 결과

##### 1. 권리보장운동의 발전과 주요 특징

권리보장운동의 전국 조직인 JALA PRT의 운영 목표는 ‘사회정의와 성평등을 위한 가사노동자의 노동권과 상황을 보호하는 제도 구현’이다. 이를 통해 이 조직의 구성과 활동에서 권리보장법안 입법은 주요하게 작용하고 있음을 확인할 수 있다. 이를 위해 JALA PRT는 관련 정책 지지 활동, 구성원 역량강화 활동, 우호적 여론 형성을 위한 캠페인, 관련 단체와 네트워크 구축 등을 실시한다. JALA PRT는 2004년 가사노동자 권리보장법안이 국회에 처음으로 제출된 이후 입법 활동을 주요 활동으로 전개했다. 가사노동자 권리보장법안의 제안 이유와 목적은 다음과 같다. 먼저 가사노동자는 근무 시간, 장소, 관계 등에서 다른 직업과 다른 특수한 특성으로 인해 노동자와 고용자 모두에게 피해가 발생하고 있지만, 이를 규제하고 관리, 보호하는 법안이 없다. 따라서 권리보장법안을 통해 가사노동자에게 명확한 법적 권리를 부여하여 공식화하고 폭력 행위로부터 보호하여 가사노동자의 권리와 인권을 실현해야 한다.

권리보장운동은 현재(2023년 11월)까지 입법되지 않았지만, 몇 차례 입법 과정의 진전이 있었다. 먼저 ILO(International Labour Organization, 국제노동기구)가 2011년 6월 “가사노동자를 위한 양질의 일자리 협약(Convention Concerning Decent Work for Domestic Workers, Convention. No. 189)”을 채택하며 권리보장법안 입법 요구의 정당성이 커졌다. 또한 2010년대에는 인도네시아의 국외 가사



노동자의 수가 증가했는데, 이와 동시에 국외 이주 가사노동자의 인권 침해 피해 사례가 증가했다. 이에 대처하기 위해 인도네시아 당국은 국외 이주 가사노동자의 이동과 노동을 관리하고 보호하는 정책을 펼친다. 특히 사우디아라비아 등 일부 국가에서 인도네시아 가사노동자들이 심각한 피해를 입자 인도네시아 당국은 해당 국가로 가사노동자 취업을 금지하는 ‘모라토리엄’을 선언하기도 했다(Kriswanto 2015). 인도네시아 국내 가사노동자 권리보장운동은 국외 가사노동자에 대한 당국의 적극적인 관리, 보호 정책이 국내 가사노동자 보호로 이어질 것이라 기대했지만, 인도네시아 당국은 여전히 국내 가사노동자 보호에 미온적인 모습을 보였다. 따라서 권리보장운동은 당국의 차별적 보호 조치를 비판하며 국내 가사노동자 보호에도 형평성 있는 조치를 요구했다(인터뷰 참여자 A; D).

다음으로 이 운동은 2010년대 중·후반 인도네시아 정치 지형의 변화에도 영향을 받았다. 가사노동자 권리보장법안은 2004년 당시 야당이던 PDI-P에 의해 제출됐고, PDI-P 소속의 조코위가 당선되며 PDI-P는 여당이 된다. 그러나 2014년 대선과 함께 진행된 국회의원 선거에서는 집권 연합이 다수 의석을 차지하지 못하며 임기 동안 이 법안이 통과되지 못한다. 그러나 2019년 조코위 대통령의 재선과 동시에 PDI-P를 비롯한 집권 연합이 국회의 다수 의석을 차지한다. 이에 따라 가사노동자 권리보장법안 통과에 대한 기대가 모아졌다(인터뷰 참여자 A; C). 2기 조코위 행정부는 법안 통과에 보다 적극적인 모습을 보인다. 예를 들어, Jokowi 대통령은 행정부 관련 부처 간에 가사노동자 권리보장법안이 입법과 실행을 위한 임시 대응 조직(Task Force)을 만들어 운영했다. 또한 대통령과 부통령은 가사노동자 권리보장법안 입법을 공개적으로 지지하는 성명을 발표했다(Ramadhan and Rastika 2023). 이어서 인도네시아 국회 DPR에서 권리보장법안을 2020년부터 다시 우선순위법안(Prioritas)에 포함시켰다.

권리보장운동 활동가들은 이 기간 동안 권리보장법안이 마침내 통과될 것으로 기대하고 적극적인 행동을 펼쳤다(인터뷰 참여자 A; D). 가사노동자 권리보장운동은 자연스럽게 대통령궁과 국회 등 중앙 정부 기관이 밀집된 자카르타로 집중됐다. 이상의 계기들은 가사노동자 권리보장법안의 입법이 임박했음을 암시하지만, 이 법안은 현재(2023년 11월)까지 국회에 계류되어 있다. 즉, JALA PRT가 2000년대 중반 결성된 계기이자 주요 목표인 권리보장법안 입법은 약 20년 동안 실현되지 않으며 여전히 주요 목표로 남아있다.

가사노동자의 불안정성은 제도적 보호책의 미비로 인해 지속, 확대된다. 따라서 권리보장운동은 행정부와 입법부 등 제도적 보호책을 마련할 책임이 있는 정치적 제도를 대상으로 활동했다. 또한 권리보장운동은 사회, 경제적 제도로부터 활동의 제약을 받고 있다. 가사노동자의 권리 보장은 고용인의 경제적 부담을 증가시키고, 다른 비공식, 불안정 노동자 집단과의 형평성 문제가 발생하여 사회적 갈등이 발생한다는 이유로 가사노동자 권리보장운동에 대한 비판적 시각이 존재한다(인터뷰 참여자 C; F). 또한 주로 고용인의 입장에서 인도네시아의 전통 문화에서 고용인과 가사노동자는 가족 구성원과 같은 관계로 가사노동자는 공식적 계약 관계의 노동자보다 인격적으로 더 나은 대우를 받고 있다는 인식이 존재한다. 이러한 가사노동자 고용, 노동관계에 대한 사회문화적 인식은 국회에서 권리보장법안 입법을 지연시키는 논리로 활용되기도 한다(인터뷰 참여자 B; C).

“(가사노동자 권리 보장에는) 문화적 장벽이 존재합니다. 인도네시아의 많은 가정은 어린 가사노동자를 고용하고 있고, 그들을 가족으로 생각합니다 ... 실제로 친척을 데려오기도 합니다 ... 따라서 (가사노동자는) 공식 노동자로 여겨지지 않습니다. 이것이 권리보장운동이 사회적으로 큰 지지를 받지 못하는 이유입니다 ... 또한 (고용인들은) 가사노동자가 권리보장법안으로 인해 최저

임금이 적용되면 경제적으로 부담될 것이라 우려합니다.”

(인터뷰 참석자 E, 2023/01/09)

이를 통해 권리보장운동은 정치, 사회적 주요 제도와 갈등, 대항 관계에 있을 것이라 예상할 수 있다. 권리보장운동의 관점에서 가사노동자의 비공식성과 불안정성을 지속, 확대하는 사회적 인식과 이 인식에 기반한 제도 정치의 보호 조치에 대한 책임 방기는 비판의 대상이기 때문이다. JALA PRT의 권리보장운동은 표면적으로는 제도에 대항하는 모습을 보인다. 예를 들어, 대통령의 권리보장법안 입법에 대한 지지 발언을 요구하기 위해 대통령궁 앞에서 시위를 열거나, 국회 앞에서 권리보장법안 입법 촉구 시위를 한다. 그러나 권리보장운동의 전략과 실천에서는 이러한 예상과는 다른 양상이 관찰된다. 권리보장운동의 구체적인 활동 전략과 실천에서는 주요 정치, 경제, 사회적 제도와 갈등, 대항하는 동시에 적극적으로 타협, 협상하려는 실천이 관찰된다. 아래에서는 권리보장운동의 제도-타협적인 측면을 설명하고 이를 제도-타협 실천으로 해석한다.

## 2. 권리보장운동의 제도-타협 실천 해석

아래에서는 권리보장운동의 제도-타협 실천을 설명한다. 이 분석은 시민사회 스케일에서 판차실라 민주주의의 실현을 증명하며, 이를 통해 판차실라 민주주의의 구체적인 실현을 비판하는 ‘판차실라 망상’을 반박하는 목적으로 진행한다. 이 연구에서 관찰한 권리보장운동의 제도-타협적인 특성은 두 측면으로 나뉘어 설명할 수 있다. 먼저 이 운동은 정치 제도와 적극적으로 타협한다는 점에서 제도-타협적이다. 운동의 목적을 달성하기 위해 정치 제도와 소통, 협력, 타협하는 과정은 다른 사회 운동에서도 발견할 수 있는 과정이다. 그러나

이 운동에서 정치 제도와 협력적 관계를 통해 타협하는 과정은 특별한 의미가 있다. 이 운동의 주요 목표인 권리보장법안의 입법은 20년이 넘는 기간 동안 달성되지 못했고, 이에 대한 책임은 전적으로 제도 정치에 있다. 특히 2019년 이후 그동안 권리보장법안을 제출, 입법 추진한 PDI-P 정당이 행정, 입법 권력을 장악하게 되면서 법안 통과와 기대는 높아졌고 그럼에도 여전히 법안이 통과되지 않은 상황은 활동가들이 실망과 좌절을 경험하고 이를 운동의 방식에도 반영됐을 것이라 예상할 수 있다. 즉, 이 운동에서 정치 제도는 책임 방기를 문책하는 비판의 대상으로 여겨질 것이라 예상할 수 있다.

그러나 권리보장운동의 실천에서 이러한 예상과는 다른 방식이 발견된다. 먼저 권리보장운동이 입법을 요구하는 권리보장법안의 문구에서 제도타협 실천의 특징이 드러난다. 권리보장운동이 입법을 요구하는 권리보장법안의 초안은 총 12장, 34조로 구성되어있는데, 1장과 2장에서는 법률의 취지와 목적이, 12장에서는 결론이 서술되어있으며 3장부터 11장까지 총 9장에서 가사노동자의 업무 범위, 노동 시간, 계약, 임금, 분쟁 해결, 사법 절차 등 권리 보장의 구체적인 내용이 서술되어있다. 이 중 9장에서는 노동, 고용 관계에서 분쟁 해결에 대해 다루는데, 여기서 분쟁 해결 원칙을 무사와라와 무파카트로 제시하고 있다(법안 원본은 부록 참고). 9장 26조의 1, 2항에서는 ‘분쟁 해결은 무파카트를 위한 무사와라를 거쳐 진행되며, 무사와라, 무파카트 과정은 최대 7일 이내에 진행’된다고 명시하고 있다. 또한 9장 27조 1, 2항에는 고용 관계에서 ‘무사와라, 무파카트로 인한 분쟁 해결이 이루어지지 않을 경우, 지방 정부의 조정으로 분쟁 해결을 진행하며, 이 조정은 무사와라의 방법으로 분쟁을 해결’한다고 언급한다. 이처럼 권리보장운동은 가사노동자의 불안정성 해결을 무사와라와 무파카트에 기반한 타협적인 방식으로 실현하겠다는 의지를 권리보장법안에 명시하고 있다. 특히 권리보장운동의 입장에서 분쟁

은 주로 가사노동자가 피해를 입는 과정에서 발생하는데, 이를 해결하는 원칙과 방법을 무사와라와 무과갓으로 명시했다는 점에서 권리보장법안의 제도-타협적 특성이 선명하게 드러난다.

다음으로 권리보장운동이 정치 제도와 직·간접적으로 소통하는 실천에서 제도-타협적인 특성을 발견할 수 있다. 이 운동은 행정부와 입법부에 권리보장법안 입법을 촉구하기 위해 대통령궁과 국회 앞에서 집회를 열었다(참여관찰 A; B). 이 집회에서 참석자들은 가사노동자 피해 사실을 촬영한 사진을 들거나 물리적 폭행 피해자가 참석하여 발언하는 등의 방식으로 권리보장법안의 미비로 인한 가사노동자의 피해 사실을 강조했다(참여관찰 A). 피해 사실의 강조는 권리보장법안을 조속히 마련하지 않은 제도 정치의 책임을 묻는 발언과 구호로 이어졌다. 동시에 대통령과 국회의장 등 권리보장법안 입법에 책임 있는 정치인들에 대한 신뢰와 지지를 표하는 발언도 덧붙여졌다(참여관찰 A; B, <그림 2> 참고). 제도 정치의 무책임과 태만을 지적하는 동시에 제도 정치의 권한을 존중하고 책임 있는 역할을 독려했다. 이러한 전략은 요구의 대상과 대결의 구도를 만들기보다 같은 입장에 서길 지속적으로 요청하는 온화 전략이라 이해할 수 있다.

<그림 2> 정치 제도와 타협적인 방식의 집회



설명: 집회 현장에 참석한 국회의원을 지지하는 모습(좌), 국회의장의 사진과 권리보장법안 통과를 요청하는 문구를 활용한 집회 현장(우). 출처: 저자 촬영

권리보장운동은 또한 주요 정치인들과 권리보장법안의 입법을 촉

구하기 위한 직접적인 소통을 추진했다. 정당과 대통령 사무국(Secretariat) 등 권리보장법안 입법과 관련한 정치인들을 적극적으로 만나 법안의 필요성을 지속적으로 설득하고, 이 과정에서 필요할 경우 이 운동의 요구를 조절했다. 이 운동에서 해당 정치인을 만나 설득하고 타협하는 과정은 매우 중요한 기회로 여겨지는데, 이는 여러 활동 중 정치인과의 만남이 우선순위로 결정되는 과정을 통해 확인할 수 있다. 이러한 제도 정치와 직접적인 만남에서 권리보장운동 활동가들은 제도 정치의 책임 방기를 추궁하는 적대적인 표현보다는 가사노동자들의 피해 사례를 통해 권리보장법안의 필요성을 설명하고 상대방에게 지원을 요청하는 보다 온화하고 타협적인 표현을 활용한다(인터뷰 참여자 A; D). 또한 권리보장법안 초안을 정치인과 협상하는 과정에서도 제도-타협적 특성이 발견된다. 앞서 언급한 바와 같이 권리보장운동의 주요 반대 논리는 가사노동자의 임금 상승으로 인한 경제적 부담이다. 이에 대응하기 위해 권리보장운동에서는 권리보장법안에서 최저임금제 적용에 대한 내용을 제외했다. 법안 초안에서 임금과 관련한 내용은 고용인과 노동자의 합의로 결정되고 반드시 금전의 형태로 지급되어야 한다는 내용만 명시되어있다. 이러한 선택은 비록 임금이 가사노동자의 권리 보장에서 매우 중요한 요소이지만, 법안 초안에서 민감한 요구 사항 중 하나인 최저임금제 적용을 양보하며 포괄적인 권리 보장 실현 가능성을 높이는 타협적 전략이다(인터뷰 참여자 A).

다음으로 이 운동에서 사적 담론의 활용도 제도-타협 실천으로 이해할 수 있다. 이 운동은 비공식, 불안정 노동자의 권리 보장을 요구하는 운동이라는 점에서 기본적으로 공적 지위와 권리를 요구하는 운동이다. 이 요구는 이 운동의 주요 구호인 “가사노동자도 노동자다(Pekerja Rumah Tangga adalah Pekerja)”에서도 잘 드러난다(참여 관찰 A; B). 그러나 동시에 이 운동에서 가사노동자를 가족 구성원으

로 묘사하기도 한다. 예를 들어, “가사노동자도 한 집에 같이 사는 가족이다”, “가사노동자는 누군가의 어머니이며, 노동 가정에서도 어머니와 같은 역할을 한다” 등의 구호와 발언이 그 예시이다(참여 관찰 A; B). 이러한 발언은 가사노동자를 가족 구성원과 같이 인격적으로 대우해달라는 요구이다. 또한 집회 참석자들의 복장과 집회 도구를 통해서도 사적 담론의 활용이 드러난다. 일부 집회에서 참석자들은 전통 복장을 착용하고,<sup>6)</sup> 권리보장법안 입법을 촉구하는 문구가 적힌 검은 우산을 집회 도구로 활용했다(참여관찰 A; <그림 3> 참고).

<그림 3> 전통 복장을 착용하고 검은 우산을 도구로 활용한 집회



출처: 저자 촬영

6) 인도네시아에서 전통 복장의 착용은 비교적 일상화되어 있다. 일상화된 전통 복장은 전통 문양(Batik)이 인쇄된 현대적 복장(티셔츠, 셔츠, 바지 등)이다. 한편 이보다 더 엄격한 전통 복장은 착용 방식에서 차이가 있다. 여성의 경우 가벼운 소재의 천과 레이스 등의 소재로 몸에 꼭 조이는 상의 Kebaya와 전통 문양이 새겨진 긴 천을 치마 형식으로 착용하는 sarong을 착용하면 보다 엄격한 방식의 전통 복장이라고 인식된다. 이 집회의 참석자 중 일부는 이러한 방식의 전통 복장을 착용했다.

“가사노동자도 노동자다’라는 구호는 가사노동자의 권리를 강조합니다 ... 동시에 가사노동자도 가족 구성원이라고 말하는 것은 봉건적 자바 전통 문화와 관련되어 있습니다. 이것은 일종의 전략(manipulation)입니다. 만약 가사노동자가 가족구성원으로 인정된다면 다른 가족들과 같은 권리가 있다는 주장을 설득시킬 수 있을 것입니다 ... 검은 우산은 보호를 요청하면서 현재 보호 법안이 없는 어두운 현실을 상징합니다.”

(인터뷰 참석자 D, 2023/01/06)

집회에서 전통 복장을 착용한 의미는 이들이 ‘어머니’라는 사실을 가시화하려는 의도이고, 검은 우산은 우산이 비로부터 ‘보호’하듯 이들이 노동하는 가정을 ‘보호’하고 있지만, 그럼에도 불구하고 정당한 대우를 받지 못해 어두운(검은색) 현실을 드러내는 의미이다(인터뷰 참석자 A; B; D). 이는 권리보장운동이 가사노동자가 사적 존재가 아니라 공식 노동자임을 주장, 요구하는 목적의 운동이지만, 구체적인 운동 전략과 실천에서는 이 목적과 달리 사적인 존재와 역할을 표현하고 있는 상황으로 이해할 수 있다.

이와 같은 사적 담론의 활용은 이 운동에서 공적 요구의 의미를 다소 퇴색시키는 것처럼 여겨진다. 가사노동자는 노동 공간이나 노동관계에서 공식(공적 공간 혹은 지위)과 비공식(사적 공간 혹은 지위)이 명확히 구분되지 않는 경계적 상황에 놓여있다(Jordhus-Lier 2017). 이러한 모호한 위치성이 가사노동자의 불안정성을 지속, 확대하고 있다. 또한 가사노동자의 사적 지위는 권리보장법안을 반대하는 논리로 활용되기도 한다. 일부 반대자들은 가사노동자를 ‘가족’이라고 표현하며 가사노동자 권리보장운동은 어려운 이웃을 돌보는 전통 미덕을 상업화와 교환의 논리로 접근하는 것이라 비판한다. 이는 가사노동자가 고용 가정의 가족 구성원으로서 계약 노동자보다 더 나은 대우를 받고 있다는 주장이다(인터뷰 참석자 A; B; D). 이러한 사회, 문화적 제도는 권리보장운동이 극복해야 할 대상이다. 따라



서 가사노동자의 사적 지위는 이 운동에서 마땅히 거부되어야 하지만, 이 운동의 활동가들은 오히려 반대 논리를 이 운동을 지지하는 논리로 전유하며 재생산한다. 이는 권리보장운동의 출현 배경이자 목적 달성을 위해 극복해야 할 억압적 사회, 문화적 제도와 갈등하기 보다 타협할 수 있는 지점에서 자신들의 주요 요구를 관철시키는 제도-타협 실천의 또 다른 전략이라고 이해할 수 있다.

이 운동의 활동가들을 인터뷰하면 제도-타협 실천은 의도된 전략이라는 점을 확인할 수 있다. 이 운동에서 나타나는 제도-타협 실천에 대해 한 활동가는 “적을 만들기보다 친구를 만드는” 전략이라 설명했다(인터뷰 참여자 A). 이 운동의 목적을 달성하기 위해 더 많은 여론의 지지를 확대해야 함과 동시에 운동의 대상도 적극적으로 “친구”로 끌어들이는 전략이라는 설명이다. 특히 이 법안 통과에 직접적인 책임이 있는 국회의원들을 “약한 지지자”(soft advocates)로 확보하는 게 중요하다는 생각이다. “친구”를 만드는 과정에서 불가피하게 협상이 필요하지만, 이는 핵심 목표를 달성하기 위한 효과적인 전략이라 설명한다. 여기서 핵심 목표는 단기적으로는 권리보장법안의 입법을 의미한다.

“우리가 이 운동에서 이기고 싶으면 우리는 많은 친구를 만들어야 합니다. 우리는 적을 만들기보다 친구를 만들고자 합니다. 우리는 이를 위해 유연한 방식을 채택합니다. 이를 통해 우리는 그들에게 우리의 목소리에 귀 기울이길 바랍니다. 이는 우리의 목표를 달성하기 위한 전략입니다. 우리는 이러한 전략이 꽤 성공적이라고 평가합니다 ... 권리보장법안은 우리 운동의 가장 우선순위에 있는 가치입니다. 이를 위해 다른 것은 협상할 수 있습니다 ... 법적, 행정적 보장이 필요하기 때문에 우리는 그들과 협상할 수밖에 없습니다.”

(인터뷰 참석자 A, 2023/05/09)

활동가들이 이러한 전략이 효과적이라고 여기는 이유는 가사노동자가 정치, 사회, 문화 제도적으로 소수자라는 점과 관련된다. 앞서 설명한 바와 같이 인도네시아에서 가사노동자는 정치, 사회문화 제도로부터 차별받는다. 이에 더해 권리보장운동은 비슷한 목적의 다른 시민사회와 연대를 시도하는 과정에서 어려움을 겪기도 했다. 권리보장운동의 활동가들은 이 운동을 노동조합 운동의 성격을 갖는다고 인식했고, 이에 따라 기성 노동조합과 연대를 시도했다. 그러나 일부 기성 노동조합에서는 연대 제안에 미온적인 태도를 보였고, 권리보장운동 활동가들은 이에 대한 원인을 기성 노동조합의 주요 간부들이 가사노동자를 고용하고 있기 때문이라고 판단했다. 이처럼 주요 정치, 사회, 문화 제도에서뿐만 아니라 비슷한 지향의 시민사회로부터도 전폭적인 지지를 얻지 못하는 상황에서 권리보장운동이 선택할 수 있는 실천 전략은 타협하고 협상하는 운동 전략이었을 것이라 예상할 수 있다.

“인도네시아는 노동 문제를 논의하는 사회적 협의 기구(social dialogue)가 존재합니다. 그러나 가사노동자와 같은 비공식 노동자는 여기의 구성원으로 인정되지 않습니다. 사회적 협의 기구에 참여하는 주요 노동조합은 가사노동자의 문제를 외면합니다. 그들도 가사노동자의 고용인이기 때문입니다.”

(인터뷰 참석자 F, 2023/01/11)

이처럼 권리보장운동은 주요 정치, 사회 제도로부터 지지받지 못하는 상황에서 운동의 목적 실현을 위해 타협적 실천 전략을 활용한다. 이는 운동의 핵심 목적을 달성하기 위한 효과적인 운동 방식으로 실천된다. 이 실천 전략은 권리보장운동의 목표를 일방적으로 요구하고 관철시키기보다 무사와라적 접근으로 ‘가사노동자 권리보장’이라는 무과갓에 이르는 과정으로 해석할 수 있다. 그러나 권리보장

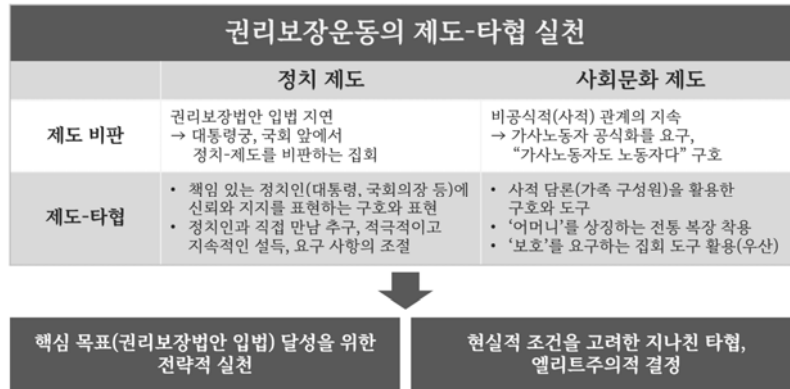
운동의 제도-타협 실천은 이 운동의 한계로 해석하는 주장도 존재한다. 권리보장운동이 정치, 사회, 문화적으로 소수자 운동이기 때문에 불가피하게 제도와 타협하지만, 이 운동이 타협하는 정치, 사회, 문화적 제도들이 궁극적으로는 이 같은 운동이 극복해야 할 대상이라는 주장이다(인터뷰 참여자 F). 권리보장운동은 약 20년이라는 긴 시간 동안 권리보장법안 입법이라는 동일한 목표로 활동했다. 이 기간 동안 권리보장법안 입법에 대한 요구는 더 절실해졌을 것이며, 이에 따라 제도-타협 실천은 긴 시간 동안 지연된 목표 달성을 위한 현실적 타협이라 해석할 수 있다. 이러한 주장에 따르면 권리보장운동의 제도-타협 실천은 이 운동의 효과적인 전략이라기보다 한계로 평가되어야 한다.

또한 권리보장운동의 제도-타협 실천은 엘리트주의적이라는 비판을 받을 수 있다. 권리보장운동의 활동가는 크게 가사노동자 활동가와 비가사노동자 활동가로 구분할 수 있다. 여기서 비가사노동자 활동가는 대부분 대학 교육을 받은, 엘리트 전문 활동가이다. 비가사노동자 엘리트 활동가들은 권리보장운동의 주요 담론과 실천 전략을 결정하고, 언론 인터뷰와 정치 제도와 논의 등 대외적으로 노출된다. 이는 가사노동자 활동가가 권리보장운동에 전념하기 어려운 상황에서 엘리트 활동가와 역할 배분이 이루어지고 있다고 해석할 수 있지만, 제도-타협적 실천이 엘리트 활동가에 의해 결정되고 있는 점은 분명하다. 인도네시아 시민사회 활동에서 제도-타협 실천은 주로 특정 의제에 단기적으로 집중해, 정치적 로비와 같은 엘리트주의적인 전략에 의해 전개된다는 비판이 존재하는데(Mdhoffir 2022), 가사노동자 권리보장운동 또한 이러한 비판으로부터 자유롭지 않다. 권리보장운동의 제도-타협 실천은 가사노동자의 현실과는 동떨어진, 엘리트 활동가의 전략이라고 비판할 수 있다. 따라서 권리보장운동의 제도-타협 실천은 이상의 비판적 평가와 함께 다면적으로 해석할

필요가 있다.

권리보장운동에서 판차실라 민주주의의 시민사회 스케일에서의 실천론인 제도-타협 실천이 관찰되며, 이에 대한 다양한 평가가 존재한다. 이 연구의 결과는 판차실라 민주주의의 다중적 미시 스케일에서 실현을 증명하며, 나아가 판차실라 민주주의는 개념의 모호성으로 인해 지나치게 남용되며 구체적인 민주주의 실천으로 이어지기 어렵다는, ‘판차실라 망상’이라는 표현으로 제기되는 비판을 극복할 수 있다. 권리보장운동의 제도-타협 실천에는 비판과 한계가 지적되지만, 판차실라 민주주의가 시민사회에서의 구체적인 실현을 증명하여 판차실라 망상의 비판을 극복한다는 점에서 의미가 있다. 이상의 연구 결과를 요약하면 아래 그림과 같다.

<그림 4> 연구 결과



## V. 결론

이 연구는 판차실라 민주주의의 시민사회 단위의 실천 방식인 제도-타협 실천 분석 틀을 통해 인도네시아 가사노동자 권리보장운동

사례를 분석했다. 제도-타협 실천은 판차실라 민주주의 원칙인 협의(무사와라)와 합의(무파캇)를 실현하는 시민사회 단위의 민주주의 실천 방식으로, 정치, 사회의 주요 제도를 비판하고 개선을 요구하는 시민사회의 활동에서 제도와 갈등하기보다 협상하고 타협하는 방식의 민주주의 실천을 의미한다. 이 연구의 사례인 가사노동자 권리보장운동은 두 측면에서 제도-타협 실천의 특징을 보인다. 먼저 권리보장운동은 이 운동의 주요 요구인 권리보장법안 입법 지연에 책임이 있는 주요 정치 제도와 우호적인 관계를 유지하고 이들과 협상 과정에서 요구 조건을 타협한다는 점에서 제도-타협 실천 특성을 보인다. 또한 권리보장운동은 사적 담론을 활용, 가시화하며 가사노동자의 불안정성을 지속시키는 인도네시아 사회의 문화와 타협한다. 이 운동의 활동가들은 이러한 실천은 현실적인 타협이라기보다 이 운동의 주요 목표를 관철시키기 위한 전략적 실천이라고 주장한다. 한편 이러한 실천은 이 운동이 추구하는 가사노동자의 불안정성을 해소하는 데 한계가 있을 것이라는 비판이 존재한다.

이 연구는 그동안 주로 이론, 개념적으로 논의된 판차실라 민주주의 실천 방법론을 구체화하고 이를 시민사회의 실천 사례에 대입하여 설명했다는 점에서 의미가 있다. 이 연구는 판차실라 민주주의가 실현되는 다중적 미시 스케일 중 시민사회 스케일에서의 실천 전략으로 제도-타협 실천을 개념화하고 이를 실제 사례에 대입하여 분석했다. 이 분석은 판차실라 민주주의 개념이 모호하여 구체적 민주주의 실천으로 이어지기 어렵다는 판차실라 망상을 반박한다. 이 연구의 결과는 인도네시아의 여러 스케일에서 판차실라 민주주의 실천론에 대한 조명과 분석을 촉진할 것으로 기대한다. 또한 이 연구는 이어지는 후속 연구에서 다양한 사례를 통해 다중적 스케일에서의 판차실라 민주주의 구현의 개념화와, 시민사회 영역에서 제도-타협 실천의 적용과 재증명을 요청한다.

부록 1. 전문가 인터뷰 명단

인터뷰 참여자 A, 가사노동자 권리보장운동 활동가, 2022/12/29; 2023/05/09

인터뷰 참여자 B, 가사노동자 권리보장운동 활동가, 2023/01/04

인터뷰 참여자 C, 가사노동자 여성 인권 전문가, 2022/01/04

인터뷰 참여자 D, 가사노동자 권리보장운동 활동가, 2023/01/06

인터뷰 참여자 E, 가사노동자 노동 인권 전문가, 2023/01/09

인터뷰 참여자 F, 가사노동자 노동 인권 전문가, 2022/01/11

부록 2. 참여 관찰 명단

참여관찰 A, 대통령궁 앞 집회, 2023/12/21

참여관찰 B, 국회 앞 집회, 2023/07/12

부록 3. 권리보장법안 원본 중 Musyawarah 관련 내용

**BAB I  
KETENTUAN UMUM**

(중략)

12. Mediasi adalah penyelesaian Perselisihan melalui musyawarah yang ditengahi oleh aparat pemerintah daerah yang berwenang.

(중략)

**BAB IX  
PENYELESAIAN PERSELISIHAN HUBUNGAN KERJA**

**Bagian Kesatu  
Musyawarah Mufakat**

**Pasal 26**

(1) Penyelesaian Perselisihan dilakukan dengan cara musyawarah mufakat  
 (2) Proses musyawarah mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari.

**Bagian Kedua  
 Mediasi**

**Pasal 27**

(1) Dalam hal musyawarah mufakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) tidak tercapai, penyelesaian Perselisihan dilakukan dengan cara Mediasi melibatkan RT/RW tempat PRT bekerja.  
 (2) Dalam hal musyawarah mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, penyelesaian Perselisihan dilakukan dengan cara Mediasi melibatkan mediator pada satuan kerja Pemerintah Daerah bidang ketenagakerjaan.

(하락)

**부록. 통계분석 결과**

<부표 1> 가사노동자와 비가사노동자의 연 소득 비교 (이분산 t-검정)

	2차 조사 (1997)		3차 조사 (2000)		4차 조사 (2007)		5차 조사 (2014)	
	(1) 연 소득 로그값 (10,000 IDR)		(2) 연 소득 로그값 (10,000 IDR)		(3) 연 소득 로그값 (10,000 IDR)		(4) 연 소득 로그값 (10,000 IDR)	
가사 노동자 여부)	-0.494*** (0.128)		-0.213** (0.093)		-0.583*** (0.093)		-0.075 (0.140)	
표본 규모	137	12397	245	20324	152	23,583	81	28,819

주 1: 가구 구성원 중 가장과의 관계를 ‘하인 (Servant)’로 응답한 경우를 가사노동자로 간주함.

주 2: 괄호 안은 표준오차임.

주 3: \*\*\*, \*\*, \*는 각각 1%, 5%, 10%에서 유의함을 의미함.

주 4: 임금 수준은 모두 2010년 기준으로 GDP 디플레이터를 적용하여 실질 임금으로 나타냄.

주 5: 연 소득(10,000 IDR)을 로그 변환하여 종속변수로 사용함.

7) 가사노동자=1, 비가사노동자=0으로 처리되었다.

<부표 2> 임금 노동자의 연 소득에 대한 최소제곱법(OLS: Original Least Squares) 분석

	2차 조사 (1997) (1) 연 소득 로그값 (10,000 IDR)	3차 조사 (2000) (2) 연 소득 로그값 (10,000 IDR)	4차 조사 (2007) (3) 연 소득 로그값 (10,000 IDR)	5차 조사 (2014) (4) 연 소득 로그값 (10,000 IDR)
가사노동자 여부	0.645*** (0.159)	1.387*** (0.120)	0.283** (0.116)	0.570*** (0.138)
성별 <sup>8)</sup>	0.841*** (0.038)	1.346*** (0.035)	0.443*** (0.017)	0.544*** (0.015)
연령	0.112*** (0.007)	0.156*** (0.007)	0.084*** (0.003)	0.082*** (0.004)
연령의 제곱항	-0.001*** (0.0001)	-0.002*** (0.0001)	-0.001*** (0.00004)	-0.001*** (0.00004)
혼인 상태 <sup>9)</sup>	0.042 (0.044)	0.037 (0.043)	0.143** (0.021)	0.140*** (0.021)
최종 학력: 초등교육	0.540*** (0.058)	0.651*** (0.060)	0.437*** (0.038)	0.433*** (0.053)
최종 학력: 중등교육	1.005*** (0.071)	1.088*** (0.071)	0.796*** (0.043)	0.784*** (0.055)
최종 학력: 고등교육	1.648*** (0.065)	1.773*** (0.069)	1.252*** (0.042)	1.175*** (0.057)
최종 학력: 대학교육	2.269*** (0.079)	2.636*** (0.072)	1.846*** (0.044)	1.716*** (0.057)
최종 학력: 그 외	0.588 (0.418)	0.871*** (0.273)	0.793*** (0.091)	0.923*** (0.085)
표본 규모	12510	20501	23664	28692

주 1: 가구 구성원 중 가장과의 관계를 '하인 (Servant)'로 응답한 경우를 가사노동자로 간주함.

주 2: 괄호 안은 가구 단위에서 군집화된 표준오차임.

주 3: \*\*\*, \*\*, \*는 각각 1%, 5%, 10%에서 유의함을 의미함.

주 4: 임금 수준은 모두 2010년 기준으로 GDP 디플레이터를 적용하여 실질 임금으로 나타냄.

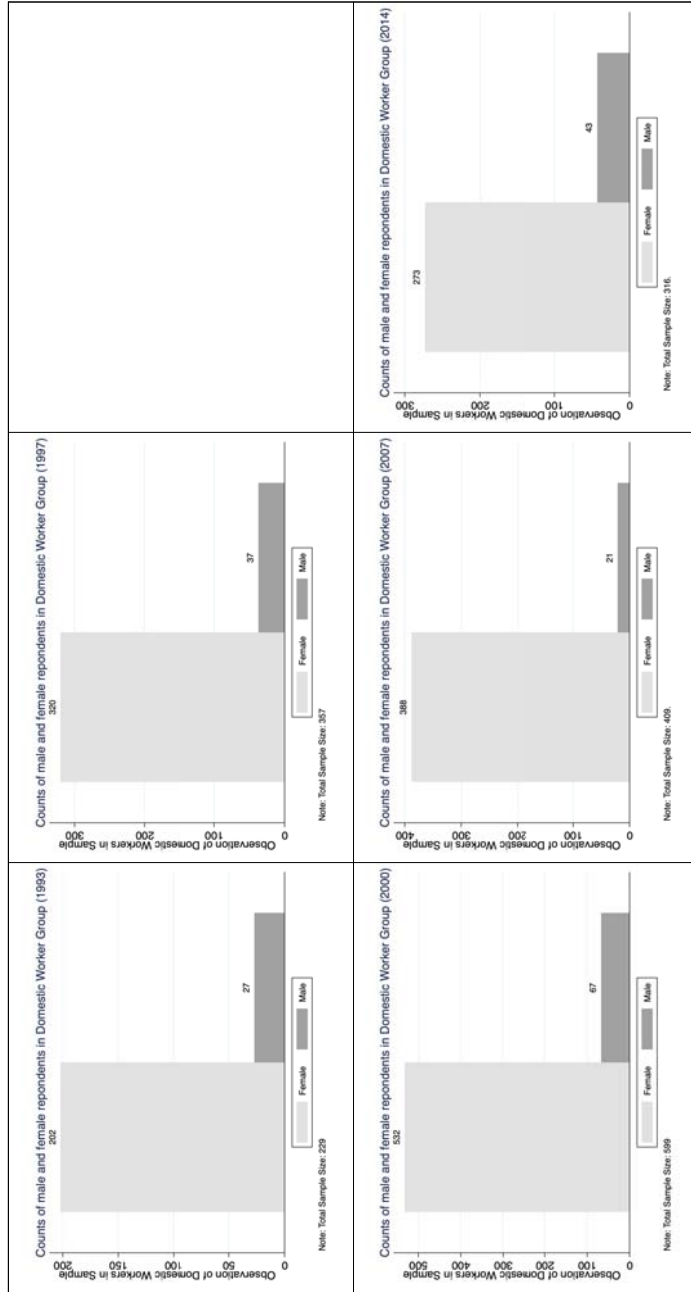
주 5: 연 소득(10,000 IDR)을 로그 변환하여 종속변수로 사용함.

8) 남성=1, 여성=0으로 처리되었다.

9) 현재 혼인 상태인 경우=1, 현재 혼인 상태가 아닌 경우=0으로 처리되었다.

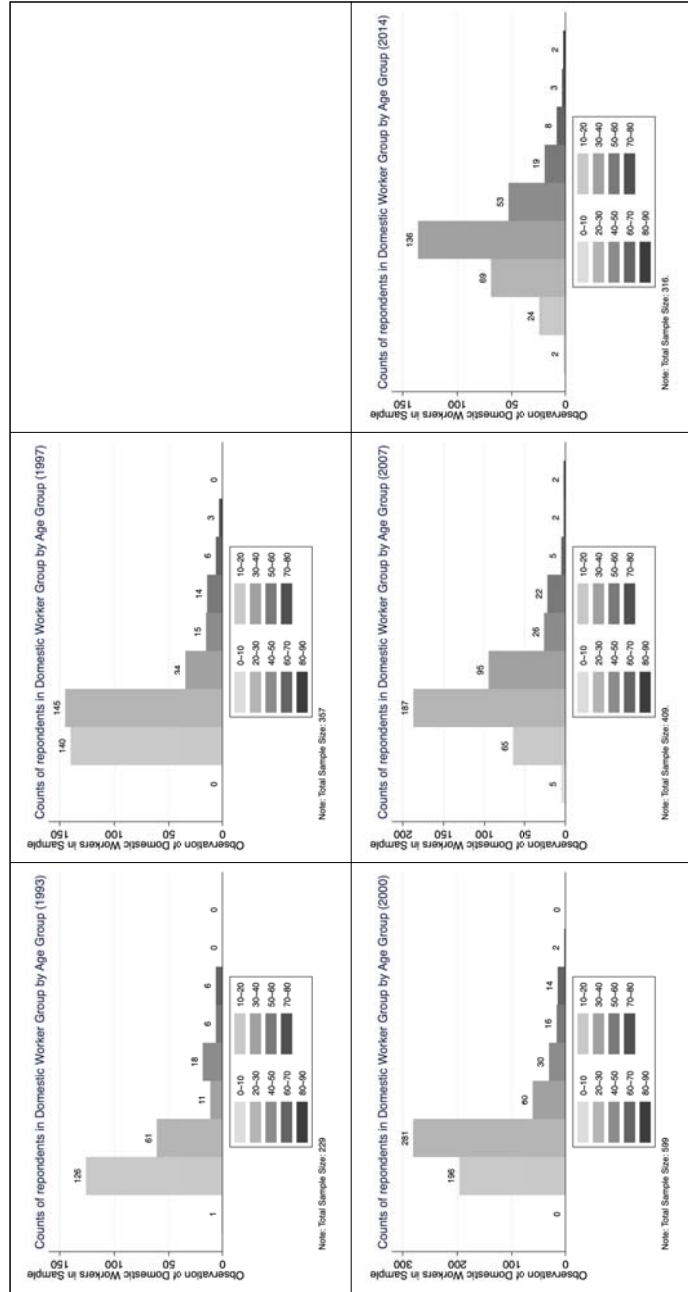


<부록 그림 1> 가사노동자의 성별 분포



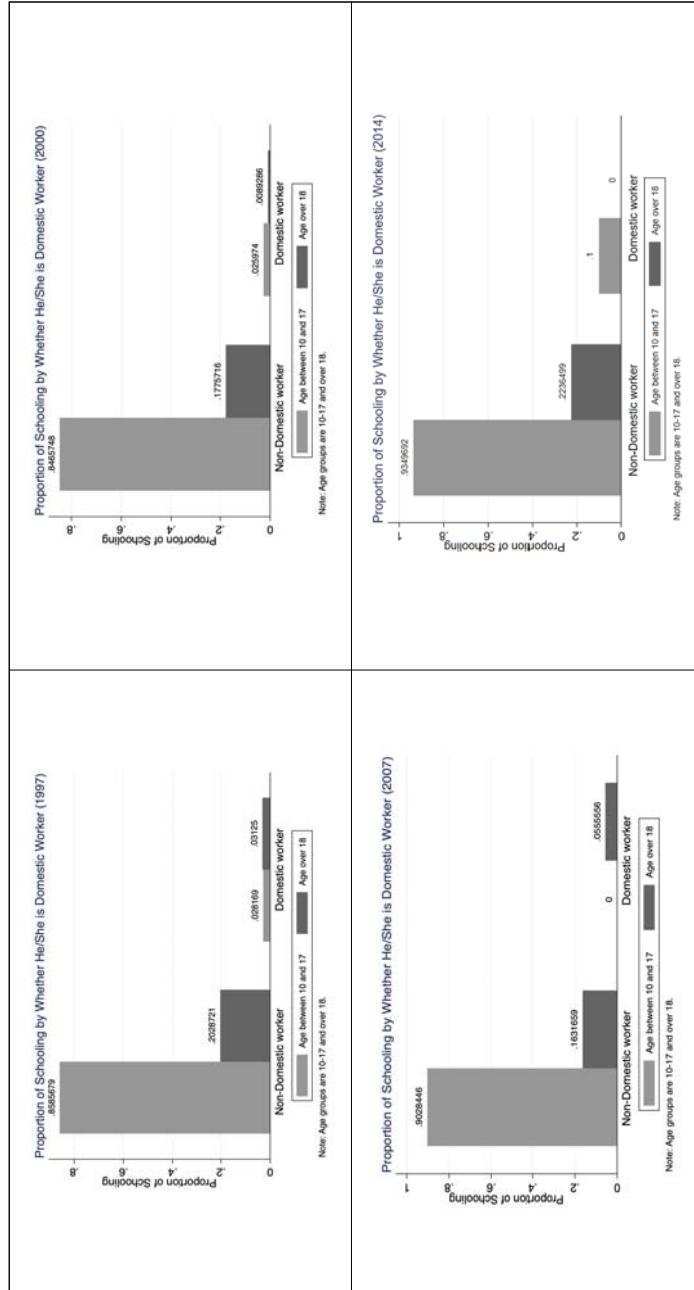
주 1: 가구 구성원 중 가장과의 관계를 ‘하인 (Servant)’로 응답한 경우를 가사노동자로 간주함.

<부록 그림 2> 가사노동자의 연령대별 분포



주 1: 가구 구성원 중 가장과의 관계를 '하인 (Servant)'로 응답한 경우를 가사노동자로 간주함.

<부록 그림 3> 가사노동자의 취학을 분포



주 1: 가구 구성원 중 가장과의 관계를 '하인 (Servant)'로 응답한 경우를 가사노동자로 간주함.

## 참고문헌

- 고우성. 1998. “정치적 이데올로기로서의 뻠짜실라: 수카르노와 수 하르토체제 하에서의 활용방법 비교.” 『동남아시아연구』 6(1): 33-47.
- 김형준. 2014. “무사와라: 인도네시아 자비의 분쟁해결방식.” 『韓國文化人類學』 47(2): 3-44.
- 변해철. 2012. “인도네시아 헌법의 기본 이념인 뻠짜실라(Pancasila)의 형성과정과 의미.” 『土地公法研究』 56: 421-441.
- 서지원·김형준. 2018. “인도네시아 2017: 뻠짜실라의 귀환과 대선 국면의 도래.” 『동남아시아연구』 28(2): 147-179.
- 소병국. 2020. 『동남아시아사』. 서울: 책과함께.
- 송승원. 2009. “인도네시아식 민주주의: 그 담론의 함의와 골롱안(Golongan) 정치.” 『동남아연구』 18(2): 127-174.
- 양승윤. 2014. 『인도네시아사』. 서울: 한국외국어대학교출판부.
- 최경희. 2014. “인도네시아 민주주의 심화와 헌정공학: 권력공유와 책임성을 중심으로.” 『동남아의 헌정체제와 민주주의』. 서울: 명인문화사. 133-194.
- \_\_\_\_\_. 2020. “민주주의 질 연구: 인도네시아 사례를 중심으로.” 『비교민주주의연구』 16(1): 287-318.
- Anggita, Citra and Tsuyoshi Hatori. 2020. “Customary Practices of Musyawarah Mufakat: An Indonesian Style of Consensus Building.” *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 589(1): 1-9.
- Antlöv, Hans and Anna Wetterberg. 2022. “Indonesia: Deliberate and Deliver - Deepening Indonesian Democracy through Social

- Accountability.” Baogang He, Michael Breen and James Fishkin eds., *Deliberative Democracy in Asia*. New York: Routledge. 38-53.
- Austin, Mary. 2017. “Menantang Pengabaian: Jurnalisme Advokasi dan Kampanye Legislasi Pekerja Rumah Tangga di Indonesia (Challenging Disregard: Advocacy Journalism and the Campaign for Domestic Worker Legislation in Indonesia).” in *Pekerja Rumah Tangga Domestik dan Migran. Perempuan* 94: 201-213.
- Badan Pembinaan Ideologi Pancasila Republik Indonesia(BPIP). 2023. *PANCASILA: Dari Indonesia untuk Dunia*. Badan Pembinaan Ideologi Pancasila Republik Indonesia.
- Cipriani, Roberto. 2009. “Review of ‘Public Religion’ and the Pancasila-Based State of Indonesia. An Ethical and Sociological Analysis, by Benyamin Fleming Intan.” *Implicit Religion* 12(2): 242-244.
- Duile, Timo and Jonas Bens. 2017. “Indonesia and the ‘conflictual consensus’: a discursive perspective on Indonesian democracy.” *Critical Asian Studies* 49(2) 139-162.
- Elmhirst, Rebecca. 2003. “‘Learning the ways of the Priyayi’: Domestic servants and the mediation of modernity in Jakarta, Indonesia.” Momsen, Janet H. eds., *Gender, Migration and Domestic Service*. London: Routledge. 237-257.
- Fatlolon, Constantinus. 2016. “Pancasila Democracy and the Play of the Good.” *Filocracia* 3(1): 70-92.
- ILO(International Labour Organization). 2021. Making decent work a reality for domestic workers: Progress and prospects ten

- years after the adoption of the Domestic Workers Convention, 2011(No. 189).
- Intan, Benyamin Fleming. 2006. *“Public religion” and the Pancasila-Based State of Indonesia: an Ethical and Sociological Analysis*. New York: Peter Lang.
- Iskandar, Pranoto. 2016. “The Pancasila Delusion.” *Journal of Contemporary Asia* 46(40): 723-735.
- Jordhus-Lier, David. 2017. “Claiming industrial citizenship: The struggle for domestic worker rights in Indonesia.” *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography* 71(4): 243-252.
- Karman, Mireille M., Sylvia Yazid and Rizky Widian. 2022. “Deliberative Democracy in Action: The Case of Musrenbang in Bandung, Indonesia.” *Asian International Studies Review* 23(1): 1-24.
- Kawamura, Koichi. 2011. “Consensus and Democracy in Indonesia: Musyawarah-Mufakat Revisited.” *IDE Discussion Paper* 308.
- Koentjaraningrat. 1961. *Some social-anthropological observations of gotong rojong practices in two villages of central Java*. New York: Cornell University.
- Kriswanto, Juni. 2015. “Indonesia to stop sending domestic workers to Middle East.” *The Guardian*. May 5.
- Logsdon, Martha G. 1978. “Traditional Decision Making in Urban Neighborhoods.” *Indonesia* 26: 95-110.
- Mdhoffir, Abdil M. 2022. “Indonesia demonstrates that civil society as a backbone of democracy is a myth.” *The Jakarta Post*. December 5.

- Morfit, Michael. 1981. "Pancasila: The Indonesian state ideology according to the new order government." *Asian Survey* 21(8): 838-851.
- Muhaimin, Hendro. 2013. "Indonesia now: Between Pancasila and crisis of democracy in Indonesia." *International Journal for Public Management and Politic Development* 1(1): 22-37.
- Mutaqin, Zezen Z. 2016. "The strong state and pancasila: Reflecting human rights in the Indonesian democracy." *Constitutional Review* 2(2): 159-188.
- Ramadhan, Ardito and Icha Rastika. 2023. "Jokowi: Pemerintah Berkomitmen Lindungi Pekerja Rumah Tangga." *Kompas*. January 18.
- Ramage, Douglas E. 1995. *Politics in Indonesia: Democracy, Islam and the Ideology of Tolerance*. London: Routledge.
- RAND Corporation. 1994~2014. The Indonesia Family and Life Survey (IFLS). <https://www.rand.org/well-being/social-and-behavioral-policy/data/FLS/IFLS.html>.
- Setiawan, Ken MP. and Dirk Tomsa. 2022. *Politics in Contemporary Indonesia: Institutional Change, Policy Challenges and Democratic Decline*. London: Routledge.
- Song, Seung-Won. 2010. "A Discourse on the Pancasila State and Its Contemporary Appeal in Indonesia." 『아시아연구』 13(3): 1-32.
- Suhaimi, Uzair and Muhammad N Farid. (eds). 2018. *Toward a better estimation of total population of domestic workers in Indonesia*. ILO (International Labour Organization).
- Suryakusuma, Julia. 2011. *State ibuism: The social construction of womanhood in New Order Indonesia*. Jakarta: Komunitas

242 동남아시아연구 33권 4호

Bambu.

Weatherbee, Donald. E. 1985. "Indonesia: the Pancasila state."  
*Southeast Asian Affairs* 1985: 133-151.

Welianto, Ari. 2020. "Pancasila sebagai Ideologi Terbuka." *Kompas*  
March 11.

(2023.09.25. 투고, 2023.10.10. 심사, 2023.10.30. 게재확정)



<Abstract>

## Indonesian Domestic Workers' Rights Advocacy Movement and Institutional Compromise Practice

Junyoung PARK · Kyulin CHO · Taesoo CHOI  
(Seoul National University)

This study analyzes the practical cases of Indonesian domestic workers' rights advocacy movement as a manifestation of the founding and governing principles of Pancasila in civil society scale. One of the principles of Pancasila, "democracy guided by the inner wisdom in the unanimity arising out of deliberations among representatives," has been concretized as a method of practicing democracy in various units of Indonesian society. However, criticism exists regarding the ambiguity of the concept of Pancasila democracy, suggesting that it can be subject to arbitrary interpretations and may not be readily applicable in specific practices.

This research conceptualizes the "institutional compromise practice" within civil society scale as a method of realizing Pancasila democracy and employs it to analyze the objectives, strategies, and practices of rights advocacy movement. Institutional compromise practice involves engaging with major political and social institutions while criticizing and demanding change in those institutions in Indonesia. In a context where domestic workers are predominantly perceived as informal and

precarious laborers, the rights advocacy movement seeks to actively negotiate and compromise rather than confront the major institutions that perpetuate their informality and precarity in order to achieve its main objectives. The practice of institutional negotiation within the labor rights movement is evident in the content of rights advocacy legislation, the tools and content of protests and demonstrations, as well as the negotiation processes with institutional political institutions. This practice can be evaluated as an effective strategy for a minority movement, but it also faces criticism for being elitist and potentially disregarding the urgent issues faced by the domestic workers.

By analyzing the specific case of domestic workers' rights advocacy movements through the lens of institutional compromise practice, this study counters pessimistic criticisms of Pancasila democracy and calls for further analysis of the implementation of Pancasila democracy at the various scales of Indonesian society.

**Key Words:** Indonesia, Pancasila, institutional compromise practice, domestic workers, rights advocacy movement

## 한국 ICT 공적개발원조 사례: 한-인도네시아 ICT 교육 센터\*

고 영 경\*\*

### 국문초록

본 논문은 정보통신(ICT) 교육 공적개발원조 부문의 중요성과 효과에 대한 실증논의를 배경으로 한-인도네시아 ICT 교육센터 사업을 분석한 사례연구이다. ICT부문은 경제 개발과 혁신의 주요 원천이나 개발도상국의 ICT 산업 발전을 위해 인프라 구축과 함께 인력양성이 요구된다. 따라서 개발도상국가에서는 ICT 교육에 대한 수요가 더욱 증가하고 있다. 그러나 기존연구에 따르면 ICT ODA 투자는 국가의 특성에 따라 경제적 효과 차이가 발생한다. 교육 ODA 사업의 경우 단기 투자로 효과를 거두기 어렵고 중장기 계획에 따른 지원이 필요하다. ‘한·인도네시아 ICT 교육센터 건립사업’은 2006년 정상회담에서 합의된 이후 890만 달러 기금으로 자카르타 인근에 최첨단 ICT 교육센터가 구축되었고 2009년 인도네시아 정부가 운영을 이어받았다. 그러나 현지 시설 대비 운영능력 부족, 인도네시아 정부의 지원예산 부족과 인증자격 규제로 인해 ICT 교육센터는 활성화되지 못했다. KOICA 조사단은 사후평가를 진행해 실패요인을 파악, 보고하였고 인도네시아 정보통신부는 운영문제 해결을 위해 한국 정부의 지원을 요청했다. 전자정부에 특화된 공무원교육센터로 활용되었고 KOICA는 시설 업그레이드와 전문강사 교육을 지원하는 ICT 역량강화사업이 추진되며 교육센터는 활성화되었다. 한-인도네시아 ICT 센터는 장애인 교육

\* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2020S1A5A2A03045536).

\*\* 고려대학교 아세안센터 연구교수. youngkyung.ko@gmail.com

과 자격증 코스 16개를 포함 70개 이상의 교육 프로그램이 오프라인 및 온라인을 통해 제공되고 있으며, 교육생 규모는 2011년 432명에서 2022년 36,800명으로 증가했다. 한국에서의 지원은 종료되었고 인도네시아 정보통신부의 산하로 이관되었지만 Korea-Indonesia ICT Training Center라는 이름이 남아있으며 2022년 3만 8천명 일 수료생을 배출하면서 인도네시아의 대표적인 ICT 교육기관으로 자리 잡았다. 교육 및 ICT 지원의 성격을 담은 ODA 프로젝트로서 한·인도네시아 ICT 교육센터가 수혜국가에서 안정화된 이유는 공여국가의 역할과 수혜국가의 필요성이 일치된 맞춤 전략, 2009년 개소 이후 교육센터의 한계와 문제점을 파악 이후 적절한 대응, 교육 기회의 확대전략 세 가지로 요약될 수 있다.

**주제어:** ICT 공적개발원조, 인도네시아 ODA, 한-인도네시아 ICT 교육센터, BPPTIK, 수혜국 맞춤전략

## I. 서론

한국은 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA) 수혜국에서 공여국으로 전환한 최초 사례로 국제사회에서 기여도를 높이려는 요청을 받고 있으며 한국 정부도 그러한 기대에 부응하기 위해 ODA 규모를 증가시키기로 하였다. 한국의 원조규모는 1991년 1.1억 달러에서 이던 2022년 27.9억 달러로 크게 증가했다<sup>1)</sup>. 특히 2023년 한국정부는 ODA 사업 총 규모를 4조 7천771억 원으로 확정했는데 이는 전년대비 무려 21.3% 늘어난 액수이며<sup>2)</sup>, 2023년 예산 안에는 6조 8400억 원으로 반영했다<sup>3)</sup>. 2030년까지 6조 4천억 원 공여목표를 6년 앞당겨 조기 달성한다는 계획이다. 한국의 ODA 사업

1) 국무조정실 국제개발협력본부 ODA 통계

2) 관계부처합동 『'23년 국제개발협력 종합시행계획(확정액 기준)』 국제개발협력위원회 의결안건(제44-1호)

3) 2023년 6월 30일 개최된 제46차 국제개발협력위원회에서 의결된 2024년 ODA 예산

에서 중추적 역할을 하는 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, 이하 KOICA) 예산과 협력사업비는 2023년 1 조원을 넘어섰다.

개발도상국을 지원하는 원조는 빈곤감소와 사회적 약자를 돕고 지속가능한 발전을 지원하는 등 다양한 분야에서 진행되지만, 국제 개발협력이 공여국과 협력국간 주고받는 활동인 만큼 협력국이 필요로 하는 분야에 지원하면서 공여국이 갖고 있는 비교우위 분야에 집중하는 것이 유리하다는 연구결과와 정책 제언이 꾸준히 제시되어 왔다(류제명 2014; 박건우 2020). 다시 말해 ODA는 수혜국가가 필요로 하는 것에 초점을 맞춘 프로젝트에 집중할 때 그 효과가 극대화되기 때문에 맞춤형 전략의 필요성이 강조되었고(강경표·강준모 2018), 한국의 경우 발전경험을 기반으로 한 한국형 ODA 모델을 적용하는 것이 제안되었다(주동주 외 2012; 국제개발협력위원회 2012; 윤순갑 2012; 권일웅 외 2016).

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 자리 잡았다. 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 개발도상국들이 필요로 하는 분야도 ICT 지원이며 사회구성원들이 더 나은 일자리를 찾을 수 있는 직업교육의 일환으로서 ICT 교육에 대한 수요가 크다. 한국의 경우 다른 분야보다 ICT 분야에서 비교우위에 있으므로 ICT ODA를 지속적으로 확대할 때 그 효과가 더 크다는 평가를 받고 있다.

한국이 가진 강점을 살리면서 협력 대상국가의 필요를 채우는 ICT

교육은 KOICA의 집중 지원 분야 가운데 하나이며 인도네시아 개발 협력 사업으로 추진되어 왔다. 총 약정액을 기준으로 KOICA가 집중 지원하는 분야는 기술환경 에너지, 공공행정 그리고 교육 클러스터 순이다. KOICA ODA사업 국별 포트폴리오 평가보고서(2019)에 따르면 인도네시아 개발협력 사업의 목표 정합도는 97%, 전략정합도와 국가협력전략 정합도가 82%에 달한 것으로 분석되었다. 이는 KOICA가 사업 발굴시 대상국가 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 진행하는 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 자카르타의 한-인도네시아 ICT 교육센터<sup>4)</sup>가 있다. 국가간 협력사업에서 협력사업간 연계는 일부 이루어진 경우가 있으나 국별 협력 사업과 연수 및 봉사단 사업을 담당하는 수원기관이 달라 실질적으로 연계가 원활히 이루어지기가 매우 어렵다. 그러나 한-인도네시아 ICT 교육센터의 경

4) 영문으로 Korea-Indonesia ICT training Center, 초창기 KORINA 사업으로 불렸으며 인도네시아어로는 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 교육센터라는 이름을 사용하였다.

우에는 승계, 연계되어 지속적으로 추진되고 있으면서 성과를 내고 있다. 본 연구는 1장에서 ICT 분야 ODA 및 교육 ODA의 효과성에 관한 기존 연구를 검토하고 2장에서는 협력대상국 인도네시아의 ODA의 현황을 살펴본다. 3장에서는 한-인도네시아 ICT 교육센터의 설립과 성장과정 그리고 성과, 4장 결론에서는 그 성과를 제시하면서 개발도상국에서 ICT ODA의 성공요인과 활용방안을 제시한다.

## II. ICT 분야 ODA에 관한 기존 연구

원조가 개발도상국의 경제와 사회발전에 기여하는가라는 원조 효과성에 대해서는 긍정적인 인과관계와 부의 인과관계가 대립하고 있어 논쟁은 현재 진행형이다. 여러 연구가 ODA가 수혜국 경제발전에 기여한다는 긍정적 효과를 제시한 연구가 있으며(McGillivray 2004; Dalgaard et al. 2004; Loxley & Sackey 2008; Arndt et al. 2015) 경제적인 측면에 더해 공적원조가 정치 및 경제 등의 제도 개선을 가져온다는 주장도 제기되었다(Bearce & Tirone 2010; Bermeo 2011; Dietrich & Wright 2014). 더 나아가 교육 및 삶 등 사회적 발전에도 긍정적인 영향을 미친다는 연구도 있다(Shirazi et al. 2008; Mohamed & Mzee 2017). 그와는 반대로, 부정적 효과성을 주장하는 연구는 원조 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).

상반된 연구결과가 나타나는 이유는 국제사회의 지원에도 여전히 국가 간의 불평등과 역량 차이가 줄어들지 않거나 더 벌어지고 있기

때문이며, 원조의 성격이나 분야에 따라, 수혜국과 수원국의 이해관계와 개발 정도에 따라 그 효과성이 다르게 발현되기 때문이다. 불평등과 격차는 소득수준에 국한된 것이 아니라 정보통신 인프라와 기술수용에서도 벌어지고 있다. 기술발전과 더불어 정보통신기술(ICT) 확장은 세계적 저소득(low income) 및 중위소득 국가의 주민들이 더 나은 삶을 영위할 수 있도록 만드는 중요한 도구이자 그 자체가 목표로서 필요성이 더욱 부각되고 있다. 이미 인터넷을 이용할 수 있는 기회가 늘어나고 있으며, ICT는 국제사회가 주목하고 있는 빈곤, 건강, 경제, 사회 등에 걸친 다양한 범주의 문제 해결에 중요한 역할을 수행하고 있다. 교육 인프라가 제대로 갖춰지지 않은 밀림 지역에서도 온라인 수업이 가능해지고 라이드헤일링(ride-hailing)으로 이동의 편리성이 증가하거나 킷코노미(gig economy)를 통한 수입원 확보와 일자리 창출, 핀테크(fintech)의 발전으로 금융포용성이 증가하고, 헬스테크 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 분야에 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; 박건우 2020).

국제사회에서는 ICT를 범분야 이슈(Cross-cutting Issue)로 판단하고 실제로 ICT는 교육, 농업 및 수산업, 보건과 의료 등 다양한 분야의 발전을 위해 폭넓게 활용되고 있다. ICT 적용 범위에 따라 ICT ODA는 세 가지로 분류된다. ICT를 활용하기 위한 인프라 구축 등을 포함한 ODA for ICT, 효과적인 ODA 사업 추진을 위한 ICT 솔루션을 이용하는 ODA by ICT, 그리고 사업 자체에 ICT 요소가 포함될



때 ‘ICT 요소가 내재화된 ODA(ODA with ICT)’이다 (Khaltar & 김태형 2019; 박건우 2020; 허원영·김남은 2021). ICT ODA를 어떻게 정의, 분류하느냐에 따라 그 규모는 과소 혹은 과대평가되기도 한다. OECD 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee) 회원국들 ODA 통계 시스템<sup>5)</sup> 섹터 분류에 따르면 ICT에 해당되는 분야는 커뮤니케이션(communication, 220)에 속한다. 물론 ICT가 매우 다양한 분야에서 활용되고 있기 때문에 커뮤니케이션 코드 항목으로 정확한 수치를 파악하는데 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 객관적으로 비교가능한 지표로 사용하기에는 가장 적합하다고 할 수 있다.

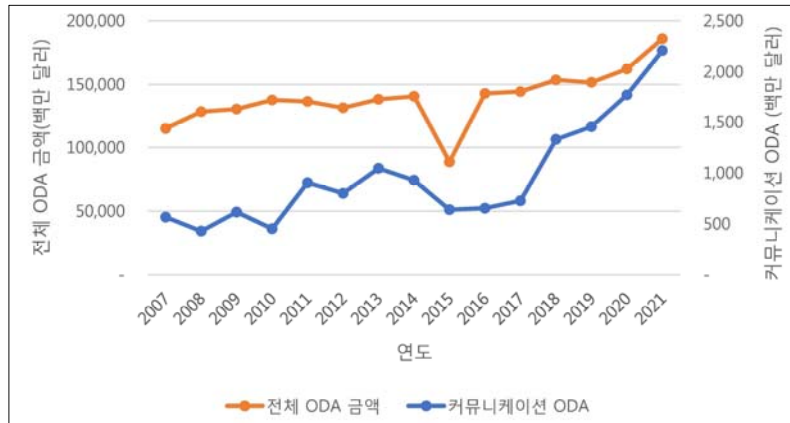
OECD 발표에 따르면 2022년 ODA 총 지원금은 2,040억 달러이며 2021년 대비 무려 13.6%가 증가하였다. 경제상황에 따라 증감을 보였지만 1960년 이래 ODA 총액은 꾸준히 증가추세를 보여왔다. 이 가운데 ICT를 포함하는 커뮤니케이션(communication) 부문에 2021년 22억1천만 달러가 투입되었다. 전체 ODA에서 커뮤니케이션 부문이 차지하는 비중은 1.08%로 매우 적으나 2013년 10억45백만 달러에 비해 금액으로는 약 두 배, 비중도 0.49%에서 두 배 이상 증가하였다. OECD 보고서(2005)에 따르면 1990~2002년 동안 전체 ICT 인프라에 대한 양자 ODA 가운데 평균 50%는 아시아 지역에 집중되어 있는 것으로 드러났으며, 박건우(2020) 역시 1995-2018년 ODA 및 ICT ODA<sup>6)</sup> 수혜국 상위 10개국 가운데 7개 국가가 아시아 대륙에 속해 있음을 지적하고 있다. 즉 ICT ODA의 개발도상국 지원에서 아시아에 대한 집중도가 높다는 것을 알 수 있다. 비록 아시아 지역

5) 공여자 보고 시스템(CRS: Creditor Reporting System)

6) 커뮤니케이션 섹터에서 다음 세 개 세부적인 코드 분류에 해당하는 항목을 ICT ODA로 구분하였다: Communication policy and administrative management(22010), Telecommunication(22020), Radio/television/print media(22030), Information and communication Technology(22040)

이 가장 많은 지원을 받았지만, 비중과 금액의 증감이 매년 반복되면서 변동성은 상당히 큰 것으로 나타났다. 허원영과 김남은(2022)은 2010-2019년 사이 한국과 일본이 다른 어떤 국가보다도 커뮤니케이션 ODA 지출 비중이 높다는 것을 보여주었고, 특히 한국이 지속적으로 집중 지원해왔다는 사실을 보여주었다. 양국의 커뮤니케이션 ODA 지출규모 차이에 비해 한국의 ICT ODA<sup>7)</sup> 규모가 일본보다 크다는 점에서 지원 방식에 차이가 있음도 드러났다. 일본의 경우 커뮤니케이션 분야에는 속하지만 ICT에는 속하지 않는 통신 정책 및 행정(2010)이나 정책 및 기술, 인적 협력에 속하는 분야 지원이 많은 뜻이고 한국은 보다 ICT 실행에 직접적 연관성이 있는 분야에 집중하고 있다는 뜻이다. 아세안 국가에 대한 지원을 보더라도 전체 ODA 규모는 일본이 크지만 ICT 분야에서는 한국의 지원규모가 더 크다.

<그림 1> 전체 ODA 및 커뮤니케이션 섹터 ODA 금액 (단위: 백만 달러)



출처: OECD Data

7) 박건우의 연구(2020)에 사용된 동일한 기준을 적용하였음.

ICT ODA의 증가는 개발도상국가의 인프라와 정보통신 격차를 줄이는데 도움을 주고 이것이 경제발전에도 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, 세계은행(2018)은 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. ICT ODA의 결정요인과 효과성에 대한 분석을 실시한 류제명(2014)과 Odkhuu와 김태형(2019)은 한국의 경제적 이해관계가 높은 국가일수록 더 많은 ICT ODA 지원을 받았음을 보여주었다. 또한 수원국의 ICT 필요성, 그리고 1인당 ODA 지원액과 경제적 세계화 지수 등 국제규범의 확산 요소들이 ICT ODA 배분에 영향을 미친다는 결과를 제시하였으며, 경제성장 잠재력이 있는 국가에 제공되는 ICT ODA 규모가 더 컸다. 한편 박건우(2020)는 ICT ODA가 개발도상국의 경제성장에 긍정적인(+) 영향을 미친다는 분석결과를 제시하였으나 지역별로 나누어 보면 아시아 지역에서만 유의한 영향력을 보였다. ICT ODA가 무조건적으로 경제성장을 촉진하는 수단이라고 일반화할 수는 없으나 기존의 연구(Roller & Waverman 2001; Wade 2002; Dedrick et al. 2013)에서와 마찬가지로 국가의 특성에 따라 그 경제적 효과 차이가 발생하였다. 경제성장 잠재력이 높은 아시아 지역에 ICT ODA가 집중되어 규모가 커지고 수혜국 발전에 긍정적 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 그러나 ODA의 효율성 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 인프라 구축과 함께 인력양성이 필수적이다. 선진국과 개발도상국가 및 저개발국가 사이의 정보기술 격차는 인프라 차이에서 기인하지만, ICT 분야가 국가 경쟁력 향상에 기여할 수 있도록 적합한 정책을 수립하고, 기술수준을 발전시키는 핵심 요소는 전문인력의 역량이다. ICT 역량강화는 수혜국의 수요가 크기 때문에 ICT 전문인력 양성사업은 핵심적인 ODA의 효과 및 목표에 부합하는 최선의 수단으로 지목되고 있다.

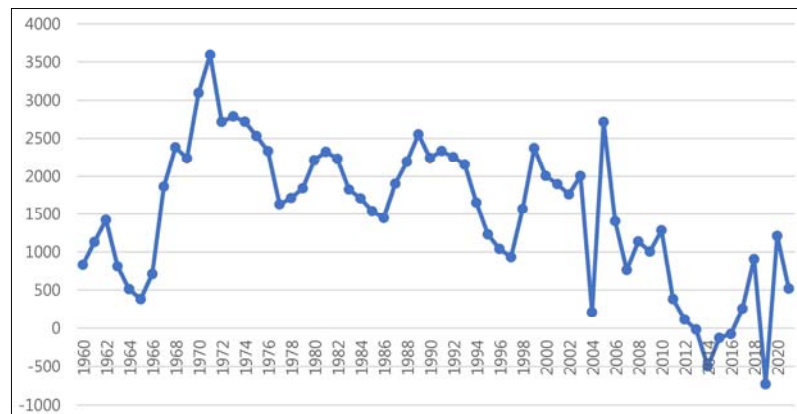
### Ⅲ. 인도네시아 ODA

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(RPJPN)을 발표하였다. RPJMN는 4단계로 구성되어 있으며, 단계별 국가 상황에 따라 핵심 분야 또는 전략이 차별화되어 있지만 인프라 부문인 공통사안으로 들어 있었다. 인도네시아는 17,500여개의 섬으로 이루어져 있고 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 RPJMN(2005-2009)은 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 RPJMN

(2010-2014) 및 3단계 RPJMN(2015-2019)에서는 ICT 산업 발전에 대한 지원계획과 도시 개발 로드맵을 강조하며 도시개발과 ICT 기술을 접목한 스마트시티 구축 계획 등 인프라를 넘어선 다양한 산업 발전 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 인력과전 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 2> 인도네시아 순 ODA 지원금\*의 연도별 추이 (단위: 백만 달러)

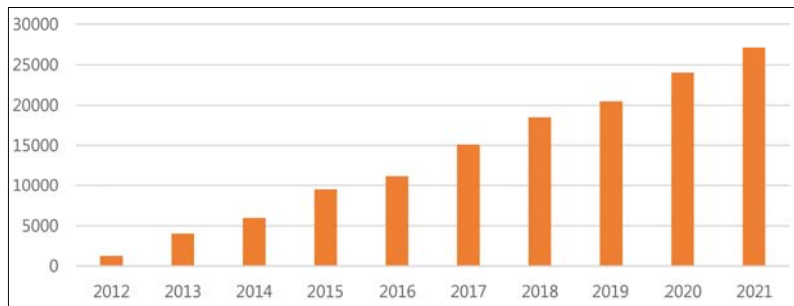


\* net official development assistance received (current US\$): OECD DAC가 정한 ODA 정의를 충족하고 DAC 수혜국 목록에 있는 국가 및 지역에 지급되는 지출흐름  
출처: World Bank(검색일: 2023/11/13)

2012년부터 2021년 사이 국제사회의 對인도네시아 ODA 지원 누

적 금액은 271.2억 달러이며 경제인프라 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(1억 달러, 32%), 식수공급 및 위생(97백만 달러, 30%), 공공행정 및 시민사회(52백만 달러, 16%)이다.

<그림 3> 對인니 ODA 누적액(2012-2021) (단위: 백만 달러)



출처: OECD Stats (검색일 2023년 7월 20일)

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

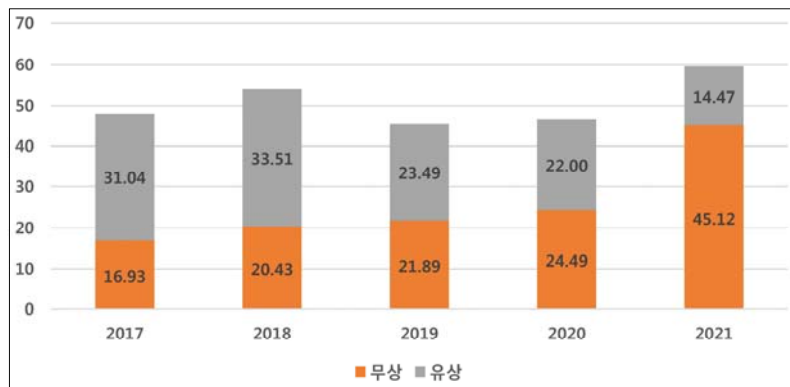
구 분	2017	2018	2019	2020	총 계
일본	1,826.94	1,599.56	1,515.91	2,504.94	7,447.35
IBRD	2,049.41	1,417.12	1,519.81	2,402.22	7,388.56
ADB	363.91	1,001.85	1,237.88	2,012.1	4,615.74
독일	40.4	896.14	156.56	892.85	1,985.95
미국	2.25	129.66	487.54	103.7	723.15

출처: 인도네시아 재무부(MOF) 통계, 총 지원액 기준.

한국의 인도네시아 원조는 2010년 2,841만 달러에서 2021년 8.3억 달러로 증가했다. 특히 지난 5년간('17-'21년) 33개의 부처·기관에서 2억 5,416만 달러 규모의 개발협력사업을 추진했으며, 2021년 무상

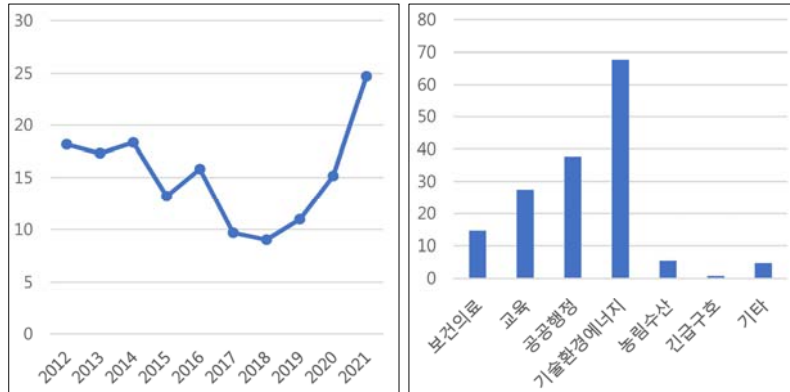
원조 사업으로 총 1억 7,683만 달러(54.7%), 유상원조 사업으로 총 1억 4,739만 달러(45.3%)를 지원했다. 중점분야는 교통, 공공행정, 환경보호, 그리고 물관리 및 보건위생분야 등 네 개 분야로 정리되어 있다. 이 가운데 ICT 관련해서는 한국 정부의 디지털 ODA 사업 추진전략을 인도네시아 현지실정에 부합하면서 포용적 디지털 전환을 지원하는 디지털 공공서비스 강화, 주요 분야에 ICT 융합 확대, 경제·사회인프라의 디지털화 지원, 취약계층의 디지털 접근성강화 등의 원조 전략을 수립, 추진하고 있다. ODA 교육사업도 추진되고 있으나 대표 중점분야로 지목되지 않고, 포용적 디지털 전환 지원을 위한 하위 사업, 원조효과성 제고를 위한 연계 강화 차원에서 연수생 초청 등 이행전략 차원에서 교육사업이 진행되고 있거나 계획이 수립되어 있다. 이는 한국이 경제협력 측면에서 인도네시아의 중요성에 초점을 맞추고 있기에 정부의 개발계획이나 인프라 및 비즈니스 연계 사업에 우선순위를 부여하고 있기 때문이다.

<그림 4> 2017-2021년 대 인도네시아 총 지원실적  
(총지출 기준, 백만 달러)



출처: OECD 통계, 대한민국ODA 누리집(검색일: 2023/07/20).

<그림 5> 2012-2021년 KOICA 대 인도네시아 연도별 및 분야별 지원액 (백만 달러)



출처: KOICA 오픈데이터포털(검색일: 2023/07/20).

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.

#### IV. 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·인도네시



아 ICT교육센터 건립사업』은 2006년 12월 인도네시아 자카르타에서 개최된 한·인니 정상회담을 통하여 양국 정상이 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 분야의 인적자원 개발과 전문인력 양성을 통한 글로벌 시장에서의 국가 경쟁력을 강화시키는데 기여하겠다는 목표 하에 추진된 사업이다. 처음 논의될 당시 인도네시아 ICT분야는 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.

### 1. 1단계- 준비 2007-2009년

한국과 인도네시아, 양국의 합의로 890만 달러 기금으로 한-인도네시아 ICT 교육 센터(BPPTIK: Korea-Indonesia Information

Communication Technology Training Center) 건립 사업이 추진되었다. 사업 개요는 <표 2>에 정리되어 있다.

<표 2> 한-인도네시아 ICT 교육센터 2007-2009년 사업 개요

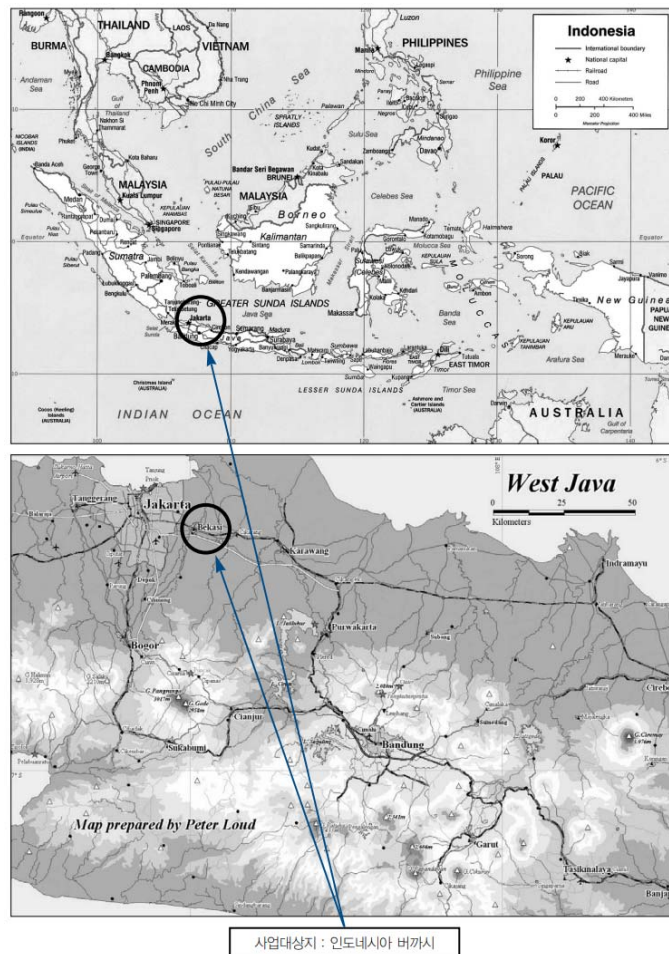
사업명	한·인도네시아 ICT교육센터 건립사업(The Project for Establishment of Korea · Indonesia ICT Training Center)
사업규모	890만 달러
사업기간	2007-2009 ('08 : 158만 불, '09 : 732만 불)
사업목표	자카르타 인근지역에 최첨단 ICT 교육센터 구축 ICT 교육센터 운영을 위한 기술 및 노하우 이전
사업의 수혜자	인도네시아 정보통신부, 유관 대학교 및 산업체 자바베카 공단 산업체 및 연관 산학기관
주요 투입	수원국 건축 부지 및 사전작업(부지정지, 기반시설 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(MCIT: Ministry of Communication and Information Technology)

출처: KOICA

ICT 센터는 수도 자카르타 인근의 벵카시(Bekasi)의 씨카랑(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 하

는 교육프로그램에 ICT 네트워크, 멀티미디어, 데이터베이스, 프로그램 등 IT 분야 5대 핵심 부문에 교육 과정을 계획하였다.

<그림 6> 버카시(Bekasi) 짜까랑(Cikarang) 지역 위치



2. 2단계- 2009-2011년

2009년 6월 ICT 교육센터가 완공되어 KOICA에서 인도네시아 정부로 “한국 인도네시아 ICT 교육 센터”(KORINA, 초기 명칭) 건물 이 이양되면서 정식으로 문을 열었다. ICT 교육센터는 25,000m2 대 지에 465명을 수용할 수 있는 규모이며, 교육장으로 활용된 건물 1 개동과 부속건물 5개로 구성되어 있다. 강당 및 체육관, 기숙사 2개 와 모스크와 관리/경비실이 부속건물에 속한다. 버카시 ICT 교육센 터 시설의 특징은 각지에서 교육을 받으러 오는 수강생들과 강사들 을 위한 기숙사 건물이 준비되어 있다는 점이다. 최첨단 교육용 실습 서버와 교과 과정에 필요한 각종 소프트웨어 프로그램 및 교육 장비 가 갖추어진 교육시설은 준비가 되었으나 이를 운영하기 위한 교육 운영 및 개발 전문가가 필요했다. 현지에 전문가를 파견할 뿐만 아니 라 한국초청 연수가 실시되었다. 전문가 파견 및 국내초청연수에 총 75만 달러가 책정되었다. 인도네시아 최초의 온라인 교육과정도 시 범적으로 개설, 운영되었다.

<표 3> 주요사업 내용

기자재 지원 (3,550천 달러)	PC, 서버, 네트워크, OA 장비 등 IT 기자재 및 교육기자재 지원 E-Learning 시스템, 포탈시스템, 취업관리시스템 개발 최첨단 강의실 지원 및 건물간 강의실별 네트워크 구성 지원
전문가 파견 (400천 달러) 국내초청연수 (350천 달러)	ICT 교육센터 운영과 기술이전을 위한 교육운영 및 개발 전문가, 기자재 전문가, 시스템 전문가를 파견 및 인도네시아 건축현장 관 리를 위한 건축 관리자 현지 상주 파견 ICT센터 운영과 전문 인력 양성을 위한 운영자, 관리자 ac 실무자 (각 10명 총 20명/2008년 3월) 강사(10명/2008년 11월) 시스템 개발자(2명/2009년 2월)

출처: KOICA

통신정보기술부의 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 자리 잡는데 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 33개 과정 1,766명의 교육생으로 늘어난 상황이었다. 그러나 총 33개 교육과정 가운데 6개 과정만이 센터가 주최한 교육과정이고 나머지 과정은 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 산업체

의 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 범위 내에서 무료교육을 실시할 수밖에 없기 때문이다. 2012년 센터는 약 37억 루피아 예산을 받고, 6개 교육과정을 계획했으나 예산관계상 3개 과정만 승인을 받았다. 지속적인 ICT교육을 위해서는 국립행정연구원(LAN: National Institute of Public Administration) 통한 공무원과 일반인들에게 교육 수수료 인증이 필요했지만, 이를 허가할 법적 근거가 없으므로 교육 수요자들의 기대를 충족시킬 수 없었다는 점이 또 하나의 걸림돌이 되었다. 두 번째 활성화 저해요인은 시설 대비 운영 능력 준비 부족이었다. 한-인도네시아 ICT 교육센터는 IT라는 단일 교육센터로는 규모가 크고 사업규모대비 건축 및 IT 인프라시설 등이 훌륭히 갖춰줘 주재국에 사업이 인계되었다. 그러나 인도네시아 사업 주체 운영능력 부족, 교육시설로의 활용 부족으로 사업종료 후 1년 동안 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 ICT전문

인력 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.

### 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 기초를 바탕으로 한국과 인도네시아는 인도네시아 유일의 한-인도네시아 IT 교육센터를 IT 행정역량강화사업의 대상지로 활용해 인도네시아 공무원 역량개발을 통해 정부 효율성 제고 목표를 향해 함께 나아가기로 합의하였다. 2012년 인도네시아 IT 행정역량 강화사업 일환으로 사전조사 실시 이후 인도네시아 정보통신부는 ICT 교육센터 운영문제 해결을 위해 KOICA에 운영 및 교육전문가 파견, ICT분야 석사과정을 통한 전문인력 양성 등을 신규 사업으로 요청하면서 향후 한국정부로부터의 지속적인 지원을 필요하다는 점을 강조하였다.

ICT교육센터가 전자정부에 특화된 공무원교육센터로 전환하기 위해서는 ICT 전문교육강사 및 센터 운영기술 인력이 보완되어야 하며, LAN을 통해 법적으로 인증된 특화 교육과정 개발과 운영이 요구된다는 점은 사전조사에서 명확하게 드러났다. 2013년 인도네시아의 정보통신부와 국립행정연구원, KOICA는 “중앙정부 및 지방정부 IT역량강화”에 관한 협의의사록(Record of Discussion)에 서명하였으며 이로써 공무원 연수의 근간이 마련되었다.

한편으로 ICT센터의 하드웨어와 소프트웨어 인프라는 기본적인

로는 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 정보통신 분야기술훈련 및 교육 인정기관으로 지정되었고 이번 인증으로 정보통신부 인사연구개발국 산하 한-인도네시아 ICT 교육센터(BPPTIK)는 인도네시아 전역의 공무원을 대상으로 ICT 분야 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 국립행정연구원으로부터 인증을 받아 인도네시아 최초의 공식 공무원 대상 IT교육센터이자 인도네시아 유일의 IT교육전담센터로 법적 지위를 확보하게 되었다. 교육 수료시 발급되는 인증서는 공무원 승진 등 인사고과에 도움이 되므로 교육 참여 유인이 강화되었다고 볼 수 있다. 무엇보다 중요한 변화는 예산규제조항 대상에서 풀려나<sup>8)</sup> 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(ToT: Training of Teachers), 개발자 및 운영자 과정 등 총 5개 영역 교육 프로그램이 구성되었다. 이 과

8) 통신 정보부의 PNBP 유형 및 관세에 관한 PP80(2015년)에 근거해 BPPTIK의 가용한 인프라 사용과 교육 서비스에 대한 Non-Tax State Revenue(PNBP) 요금이 결정됨.



정에 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 참여했다<sup>9)</sup>. 2016년 이 교육센터에서는 동티모르 정부에 역량강화 교육을 실시되었다. IT 역량강화 사업을 통해 한국이 인도네시아와 협력해 30명의 동티모르 공무원을 초청, 연수를 실시한 것이다. 비록 ICT 교육센터가 한국과 공동이기는 하나 제3국에 교육을 제공할 수 있을 정도로 자체 역량이 강화되었다고 볼 수 있다. 또한 인도네시아가 한국에서 전수받은 IT 기술을 제3국 개발도상국가에도 전수하는 남남협력방식으로 진행되는 업그레이드되었다는 평가를 받았다.

#### 4. 4단계 2018년 이후

2018년 ICT역량강화사업은 계획대로 종료되었고 KOICA로부터의 유상지원은 줄어들었고 필요 PC 및 기자재 조달을 포함 ICT 교육센터 운영과 관리를 위한 345,204달러 기금만 지원되었다. 인도네시아 ICT교육센터를 지원하는 IT 역량강화 사업은 한국의 공적개발원조 국가협력전략(CPS: Country Partnership Strategy) 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 센터에서 장애인들을 위한 IT 교육을 제공해왔는데, 이 장애인 교육생으로 구성된 팀이 2018년 인도에서 개최된 글로벌 IT 챌린지

---

9) 주인도네시아 대한민국 대사관(2017/02/21.). “KOICA, 인도네시아 IT행정역량 강화 사업 현지연수 최종 성과공유 워크숍 개최.” “국가협력전략 종료평가 보고서”에서 재인용.

(GITC: Global IT Challenge)에 참가하여 eTools와 eLife, eCreative 챌린지의 일반 부문과 개인부문 우승을 차지하는 쾌거를 거두었다. 2021년과 2022년에도 BPPTIK 팀은 온라인으로 열린 GITC 대회에서 수상했다. 교육센터 건립과 ICT 역량강화사업의 성과로 인도네시아와 한국 양측의 노력의 결실 가운데 하나로 볼 수 있다. 현재 ICT 교육센터는 장애인 교육을 포함 70개 이상의 교육 프로그램을 운영하고 있으며 오프라인 및 온라인 교육을 제공하고 있다. 교육 이수 후 자격증을 주는 코스는 16개가 있으며 교육프로그램을 지도하는 강사는 총 20명으로 늘어났다.

<표 4> 한-인도네시아 ICT 교육센터(BPPTIK) IT 자격증 교육 프로그램

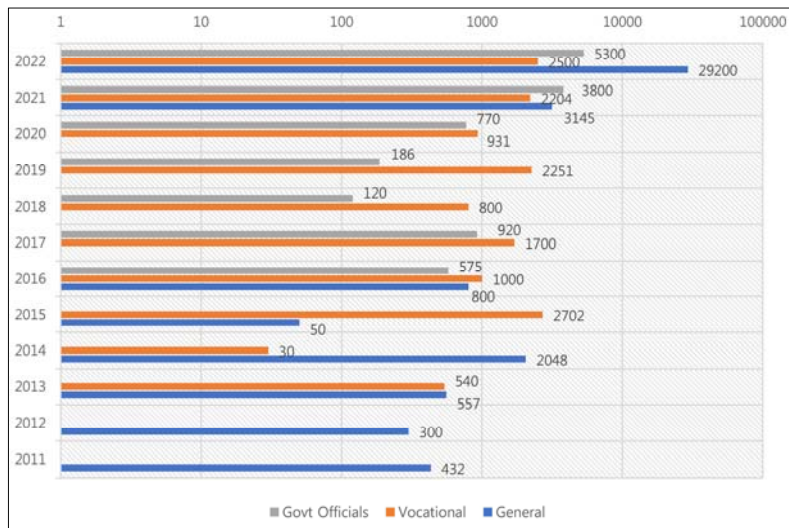
오프라인 자격증	온라인 자격증
Junior graphic designer	Junior graphic designer
Junior network Administrator	Junior network Administrator
Junior Web Developer	Junior Web Developer
Junior Mobile Programmer	Junior Mobile Programmer
Junior Cyber Security	Intermediate Animator
Junior Office Operator	Main Computer Network Technician
Intermediate Animator	
Main Computer Network Technician	
Cyber Security Analyst	

출처: BPPTIK 홈페이지

2020년 시작된 팬데믹은 경제성장에 부정적인 영향을 미쳤지만, 온라인 교육이 강화되는 계기가 되었다. 한-인도네시아 ICT 교육센터의 온라인 프로그램의 수강생도 증가했다. 2011년에는 432명으로 출발했지만 2015년 국립행정연구원으로부터 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 급증하였고 전체 졸업생은 38,000명에 달했으며, 2023년 1월 등록 교육생이 11,400명을 돌파하는 등 교육생의 증가는 ICT 교육센터의 교육의 실효성을 입증하는 하나의 지표로 제시되고 있다.<sup>10)</sup>

<그림 8> 연도별 한-인도네시아 ICT 교육센터(BPPTIK) 졸업생 수



출처: BPPTIK

## V. 성공요인 분석 및 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

10) 2023년 1월 13일 BPPTIK 방문 현지조사

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 전략이다. 한국은 IT 역량에서 강점을 갖고 있었고 인도네시아는 전자정부로의 전환 및 ICT 인력 보강이라는 정책적, 사회적 과제가 있었다. ICT 교육센터 사업은 인도네시아의 정책 목표와 부합하였고, 현지조사 과정에서 진행된 인터뷰에서 한국 지원 사업이 오히려 교육생들에게 신뢰를 주었기 때문에 지금까지 그 이름을 유지하고 있다고 전했다.

두 번째 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. 세 번째 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 성과

를 보여주는데 그쳤으나 한국-인도네시아 ICT 교육센터는 장기적인 비전을 가지고 공여국과 수혜국 모두가 지속적인 후원과 문제를 해결해 나갈 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.

비록 본 연구는 사례연구에 국한되어 있어 실증분석의 한계가 있으나, 5~7년 단기 혹은 중기 ODA 사업 프로젝트 사례연구가 일반적인데 비해 프로젝트가 수혜국으로 이전된 이후 기간까지 포함한 장기 사례연구라는 측면에서 의의가 있다. 다른 국가에서 실시된 ICT ODA 사업과의 비교분석 통해 성공요인과 실패요인을 파악하는 후속연구가 필요하며, 이를 통해 한국형 ICT ODA의 수혜국 맞춤형 모델을 개발하는데 기여할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 강경표 · 강준모. 2018. “우리나라의 對 개도국 원조는 경제협력 증진에 기여했는가?: 우리나라 ODA가 중점협력국 수출 및 해외직접투자에 미친 영향 실증 분석.” 『행정논총』 56(3): 169-203.
- 강인수 · 김태은 · 정아영 · 심수민 · 유성훈 · 김세원 · 김종일 · 김정민 · 김진기. 2015. 『ICT 개발협력 패러다임 변화에 대응한 ODA 사업 추진 전략(I)』. 정보통신정책연구원.
- 강주홍. 2011. “ICT부문 공적개발원조(ODA)의 효과성 제고방안.” 『국제개발협력』 3: 167-193.
- 국제개발협력위원회. 2012. 『제 13차 국제개발협력위원회 안건 13-1호: 한국형 ODA 모델 추진방안』.
- 권일웅 · 이재완 · 이윤석 · 정일환 · 정술 · 허수정 · 신재은 · 조문영 · 문서영 · 김은솔 · 이은아. 2016. 『한국형 ODA 모델 평가』. 국제개발협력평가센터. 서울대학교 산학협력단.
- 김종일 · 윤미경. 2013. “인도네시아 산업분야 개발협력 방안.” ODA 정책연구 13-09. 대외경제정책연구원.
- 남현동 · 김대철. 2018. “공적개발원조 사업의 효율성 분석을 통한 미래 정책 방향성: 우리나라 ODA 사업 수혜국을 중심으로.” 『한국산업경영시스템학회지』 41(3): 1-10.
- 대한민국정부 관계부처 합동. 2022. “인도네시아 국가협력전략.”
- 류제명. 2014. “우리나라 ICT 국제개발협력사업(ODA)의 결정요인에 관한 연구.” 『사회과학연구』 40(3): 1-24.
- 박건우. 2020. “개발도상국의 경제발전에 ICT부문 ODA가 미치는 영향에 관한 연구: 패널문턱회귀모형을 통한 실증적 접근.” 과학기술정책연구원.
- 윤순갑. 2012. “새마을운동을 통한 한국형 국제개발협력 모델 모색.”

- 『대한정치학회보』 19(3): 249-275.
- 이희진 · 장승권 · 고경민. 2007. “정보통신기술은 개발도상국 발전을 가져올까?: 한국의 ICT4D 프로그램 수립을 위한 고찰.” 『국제지역연구』 16(4): 113-141.
- 주동주 · 차문중 · 권율 외. 2012. 『한국형 ODA 모델』. 경제인문사회연구회 미래사회 협동연구 총서, 12-02-01(1).
- 주한나 · 정효립 · 권호 · 이희진. 2020. “한국의 ICT 국제개발협력 연구 동향 분석.” 『국제개발협력연구』 12: 33-55.
- 한국국제협력단. 2012. “인도네시아 IT행정역량 강화사업.”  
\_\_\_\_\_. 2019. “ODA사업 국별 포트폴리오 평가보고서.”
- 허원영 · 김남은. 2021. “한국과 일본의 대 동남아시아 ICT ODA 정책 비교- 베트남 전자정부에 대한 관여를 사례로.” 『아시아 연구』 25(1): 193-210
- Khaltar, Odkhuu·김태형. 2019. “한국의 ICT ODA의 결정요인에 관한 연구.” 『한국국정관리』 20(1): 137-164.
- Arndt, C., S. Jones & F. Tarp. 2015. “Assessing Foreign Aid’s Long-run Contribution to Growth and Development.” *World Development* 69: 6-18.
- Bearce, D. H., & D. C. Tirone. 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., & S. J. Turnovsky. 2005. “Financing Public Investment

- Through Foreign Aid: Consequences for Economic Growth and Welfare.” *Review of International Economics* 13(1): 20-44.
- Dalgaard, C. J., H. Hansen & F. Tarp. 2004. “On the Empirics of Foreign Aid and Growth.” *The Economic Journal* 114(496): F191-F216.
- Dedrick, J., K. L. Kraemer & E. Shih. 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. & J. G. Montalvo & M. Reynal-Querol. 2008. “The Curse of Aid.” *Journal of economic growth* 13(3): 169-194.
- Doucouliaqos, H. & M. Paldam. 2009. “The Aid Effectiveness Literature: The Sad Results of 40 Years of Research.” *Journal of economic surveys* 23(3): 433-461.
- Indjikain, R. & D. S. Siegel. 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.
- McGillivray, Mark. 2004. “Descriptive and prescriptive analyses of aid allocation: Approaches, issues, and consequences.” *International Review of Economics & Finance* 13(3): 275-292.
- Mohamed, M. R. & S. S. Mzee. 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. & A. Subramanian. 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. & L. Waverman. 2001. "Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach." *American economic review* 91(4): 909-923.
- Shirazi, N. S. & T. A. A. Mannap & M. Ali. 2009. "Effectiveness of Foreign Aid and Human Development." *The Pakistan Development Review* 853-862.
- 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.
- World Bank. 2018. *Information and Communications for Development 2018*. Data-Driven Development.

대한민국 ODA 통합누리집 <https://odakorea.go.kr/main>

KOICA 오픈데이터포털 <https://www.oda.go.kr/opo/nmasc/main.do>

OECD Data <https://data.oecd.org/>

OECD Stats <https://stats.oecd.org/>

BPPTIK 현지조사 면담자료

(2023.10.15. 투고, 2023.10.16. 심사, 2023.10.30. 게재확정)

<Abstract>

## Korean ICT Official Development Assistance (ODA): A Case Study of the Korea-Indonesia ICT Training Center

Young Kyung KO  
(Korea University)

This paper presents a comprehensive case study analyzing the Information and Communication Technology (ICT) education center project in Indonesia, focusing on the efficacy and significance of Official Development Assistance (ODA) in the ICT education sector. The ICT industry serves as a pivotal driver of economic growth and innovation, necessitating concurrent investment in both human resources and infrastructure for its sustainable development, particularly in emerging economies. Consequently, the demand for ICT education has surged within these nations. However, prior research indicates that the economic impact of ICT ODA investments varies based on a country's unique characteristics. In the context of educational ODA initiatives, achieving substantial effects necessitates a shift from short-term investments towards a strategic focus on mid- to long-term plans. The inception of the "Korea-Indonesia ICT Education Center Construction Project" was established through a 2006 summit agreement, resulting in the establishment of a cutting-edge ICT education center near Jakarta, funded

by \$8.9 million, and subsequently transitioned to Indonesian government oversight in 2009. However, ICT education centers faced challenges such as operational capacity, insufficient support budgeting from the Indonesian government, and regulatory constraints on certification. Post-evaluation by the KOICA team led to the Indonesian Ministry of Information and Communication seeking assistance from the Korean government, resulting in the center specializing in e-government education. KOICA drove ICT capacity enhancement projects, improving facilities and training instructors, ultimately activating the center. The center now offers a broad range of 70+ educational programs, including 16 specialized courses for education and certification for the disabled. Trainee numbers surged from 432 in 2011 to 36,800 in 2022. Although Korean support phased out and transitioned to an Indonesian subsidiary, the “Korea-Indonesia ICT Training Center” thrived, becoming Indonesia's leading ICT educational institution, graduating 38,000 students for general course by 2022. This stability and success of the Korea-Indonesia ICT Education Center, as an ODA initiative amalgamating education and ICT support, can be attributed to three principal factors: a tailored strategy aligning with the donor country's capabilities and the beneficiary country's needs, agile responses upon identifying limitations and challenges post-establishment in 2009, and a strategic approach to broaden educational opportunities.

**Key Words:** ICT Official Development Assistance, Indonesia ODA, Korea-Indonesia ICT Training Center, BPPTIK, Beneficiary Country Customization Strategy



## Navigating the Hydroelectric Dam Disputes in the Mekong River: A Psychological Game Theory Analysis

Yujin GUM\* · Chong-Sup KIM\*\*

### Abstract

The hydroelectric dam dispute in the Mekong River has escalated, posing threats to dam development, economic growth, and regional security. In pursuit of understanding the pivotal factors impeding sustainable dam construction, this study performs a comparative analysis of three mainstream hydroelectric dams in Laos: Xayaburi, Don Sahong, and Pak Beng Dams. The psychological game theory (PGT) proves instrumental in dissecting the fundamental rationale underpinning each country's strategic yet occasionally irrational decision. By applying PGT to the three dams, this study uncovers that political asymmetry, mainly due to the inclusion of a powerful country, prompts participants to shift from a neutral to a fearful state of mind, leading to a seemingly irrational decision; the cessation of the Pak Beng Dam. The research findings hold substantial implications for hydroelectric dam discourse, as they open the avenue for fostering sustainable dam development, enhancing economic development, and bolstering regional security in the Mekong River.

**Key Words:** Mekong River, Hydroelectric dam, Psychological game theory, Political asymmetry, Regional Security

\* M.S., Graduate School of International Studies, Seoul National University.  
keumkeum@snu.ac.kr

\*\* Professor, Graduate School of International Studies, Seoul National University.  
chongsup@snu.ac.kr

## I . Introduction

The conflict over transboundary water resources is an increasingly critical global issue. The Mekong River water resource conflict is particularly contentious due to ongoing debates concerning hydroelectric dams. Laos and China are actively involved in dam construction, while Cambodia and Vietnam, and Thailand at times, oppose these projects. The crux of the disagreement revolves around the potential repercussions these dams may have. Laos argues that the construction of hydroelectric dams is crucial for economic development, citing significant export potential for the electricity generated. Laos acknowledges that the construction does entail certain adverse effects, but contends that these can be effectively mitigated. However, Cambodia and Vietnam vehemently express their deep concerns regarding the detrimental environmental and social impacts, particularly in the river's mainstream.

The political tension in the Mekong region has steadily escalated, despite efforts such as establishing inter-governmental institutions and convening governmental meetings among riparian countries. This political instability poses threats to regional cooperation and economic development and would cause potential conflicts. Therefore, it is imperative to devise measures to mitigate hydroelectric dam disputes in Laos. While numerous studies have focused on the hydroelectric dams in Laos, the majority of them have primarily concentrated on assessing the potential environmental or social negative impacts. These previous studies have provided invaluable insights by shedding light on the repercussions and advocating for the development of

comprehensive standards for dam construction. However, there is a lack of emphasis on the planning stage of dam. The analysis on the planning stage is also pivotal for achieving sustainable dam construction without hampering regional stability as it contains exchange of riparian governments' controversial opinions. Therefore, this research conducts an in-depth comparative analysis of the planning stages of the three mainstream hydroelectric dams in Laos: Xayaburi, Don Sahong, and Pak Beng Dams.

Resolving the Mekong River disputes is challenging as it contains diverse sovereign nations that cannot be easily controlled. Therefore, it is crucial to estimate the logics behind each nation's behavior for peaceful dam construction. To unravel the decision-making logic and identify pivotal factors in the dam construction process, this paper employs the psychological game theory methodology. Psychological game theory effectively unravels incentive for player behavior based on expected behavior of other players. Furthermore, due to its dual characteristics encompassing both economic and psychological concepts, it adequately explains an individual's irrational behavior. Therefore, psychological game theory fits well with the complex circumstances in the Mekong Region. By addressing this research gap and offering a comprehensive analysis of the three key hydroelectric dams located in Laos, this paper aims to provide invaluable and pragmatic solutions for mitigating political tension while continuing with the construction of hydroelectric dams in the region.

In summary, this paper focuses on applying the PGT to three hydroelectric dams in Laos with the aim of figuring out the logic tree in the dam dispute and providing effective solutions to alleviate

political tensions in the region. To achieve this, this research will progress in the following structured manner: First of all, it will commence by offering an introductory overview of the hydroelectric dam dispute within the Mekong River Basin. This section will set the basic stage by providing essential concepts and background. Secondly, the research framework, psychological game theory, will be elaborated in detail. Additionally, each of the mainstream dams - namely, the Xayaburi, Don Sahong, and Pak Beng Dams - will be exhaustively examined. Based on the examination, the subsequent section will involve the application of the psychological game theory framework to assess the strategic decisions employed by the stakeholders in each dam project. By comparing the application results, the research aims to discern the most plausible reasons for the cessation of the Pak Beng Dam. Finally, the research will conclude by providing the invaluable insights and implications for the realm of hydroelectric dam construction in the Mekong Basin.

## II. Major stakeholders in dam disputes in the Mekong River

The Mekong River has gained global recognition as one of the most significant transboundary rivers. It stretches through Southeast Asia and ranks as the twelfth-longest river worldwide. Originating in Tibet, it traverses Myanmar, Lao PDR (Laos), Thailand, Cambodia, and Vietnam. The river's water resources play a pivotal role in sustaining the communities residing within its basin who are heavily dependent



on agriculture and fishing industry. In recent times, the water resources of the Mekong River have increasingly been harnessed as a source of electricity, particularly by China and Laos. This development is driven by the rising energy demands stemming from rapid population growth and economic expansion in the region (Lacombe et al. 2014). Commencing with the Nam Pung Dam in November 1965, more than 160 hydroelectric dams have been erected along the river (Soukhaphon et al. 2021; Cowan 2023). However, this surge in dam construction has met with strong opposition from Cambodia and Vietnam, all located downstream.

The lower riparian countries, particularly Cambodia, Vietnam, and occasionally Thailand, assert that the construction of hydroelectric dams exerts a detrimental impact on the Mekong River and its communities across social, environmental, economic, and political spheres. In 1995, these concerns led to the establishment of the Mekong River Commission (MRC), an inter-governmental organization comprising Cambodia, Lao PDR, Thailand, and Vietnam. MRC members signed an agreement known as the “Agreement on Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin.” underscoring cooperation for sustainable development in the region. One key tool arising from this agreement is the Procedures for Notification, Prior Consultation, and Agreement, a mechanism used to facilitate discussions to address potential adverse effects and acceptance for mainstream dam projects (MRC 1995). Before dam construction, feasibility studies which evaluate the potential impact of dams are prepared for the meeting: for instance, Environmental Impact Assessments (EIA) and Social Impact Assessments (SIA) are

representative. Based on the findings of feasibility study reports, the riparian countries convene to discuss any mitigation measures to minimize the adverse effects and determine the acceptability of dam construction (Yu & Chen 2022). However, despite the MRC's eagerness to mitigate the disputes, severe disputes among riparian countries have actively arisen and unresolved.

Laos underscores the critical importance of hydroelectric dams as a vital strategy for achieving sustainable development, not only within its own borders but also for the broader Mekong region. Laos argues that environmental and social risks will be adequately addressed through the implementation of additional measures devised by expert teams. In addition to this, Laos asserts its sovereignty to construct dams, generate electricity, and utilize or export it for its own economic benefit. As an emerging nation heavily reliant on traditional industries such as agriculture and fisheries, Laos continues to grapple with underdevelopment. The advent of hydroelectric dam has transformed electricity into Laos' primary export item, with Thailand serving as its largest trading partner. With countries in the Mekong region undergoing ongoing development, the demand for electricity is steadily increasing. Consequently, for Laos, the construction of hydroelectric dams is not a pursuit that can be easily abandoned.

Cambodia and Vietnam strongly contend that the negative impacts are significant and enduring, extending beyond the realm of control or mitigation. Moreover, they maintain that the involvement of Laos in supervising the feasibility study raises doubts about its objectivity. In this sense, the feasibility study investigated by Laos-friendly institutions is superficial which does not fully measure the

repercussions. Additionally, they point out that the assessments primarily concentrate on the immediate vicinity of the dam location, failing to fully capture the potential impacts that could extend to neighboring countries. In response, Laos refutes these criticisms by asserting that their assessments do include an examination of the cumulative impact of dam on the lower riparian countries. Furthermore, they emphasize that they have contracts with third-party institutions to implement EIA and SIA, reinforcing the reliability of these feasibility studies. The lack of consensus on these factors has deepened the political tension in the region, further complicating efforts to reach a resolution in the hydroelectric dam dispute.

While China plays a significant role in the dam construction in the Mekong River, this paper focuses on the dam projects conducted by Laos government and will not delve into China's dam construction projects. It is essential to note that this paper analyzes each state's ability to adjust their behavior based on their beliefs and the beliefs of others, necessitating the existence of behavioral responses. China's limited participation in discussions concerning hydroelectric dams within the Mekong Basin is well-proven (OpenDevelopment Mekong, 2016). It is because China considers utilizing the Mekong River is their own sovereignty which cannot be shared with the lower riparian countries (Soukhaphone et al., 2021). China is even known for lack of transparency and collaboration between central and local government (Tilt, 2015). Consequently, it presents a challenge to analyze China who rarely participate in the communication. Therefore, this paper will concentrate on Laos' dam projects, which promises meaningful insights for the Mekong Basin countries.

The escalating political tensions surrounding hydroelectric dams in the Mekong basin indeed present a growing concern, potentially transforming the region into an arena of hostility rather than peaceful cooperation. The resolution of these conflicts should be a top priority, given that they hinder regional development and elevate the risk of further conflicts. However, it is remarkably intricate to resolve dam disputes in the Mekong River as it encompasses diverse stakeholders who hold sovereignty. The research aims to address this intricate issue by investigating the logic behind the decisions made in three hydroelectric dam disputes. By addressing this issue, the research aims to contribute to conflict resolution in a region where the need for regional cooperation for sustainable development is urgent.

### III. Psychological game theory applied to hydroelectric dam construction

Game theory proves invaluable in elucidating how individuals make strategic decisions concerning their behavior, taking into account the potential profits they would gain. It rationalizes specific actions by individuals with key concepts such as rationalization, self-interest, and equilibrium (Gibbons 1992). It fundamentally operates on the premise that individuals act in a rational and self-interested manner. Diverse studies in the field of water resources have used game theory as the theoretical framework to analyze water resource disputes among diverse players (Zahedi et al. 2023).

The existing literatures have analyzed dams or water resource

disputes by applying game theory. Zahedi and colleagues (2023) figure out that water resource conflicts were caused by ignorance of the interest parties towards the environment by applying game theory to the Shafarood Dam case study. Parrachino et al. (2016) demonstrate how to achieve cooperation over scarce water resources with cooperative game theory. Another study concludes that utilizing game theory is the most effective tool for water resource allocation management (Mahjouri & Ardestani 2010). Moreover, Zanjanian and colleagues (2018) utilize the game theory and GMCR+ model to study the actions of stakeholders in resolving water resource conflicts. Existing research on dam disputes and game theory effectively figures out the logic or cause of the existing active dam disputes by analyzing the behavioral responses among participants in dam disputes. However, there is limited research on the conflict in the dam construction process which is vital for sustainable dam construction. Therefore, this study aims to figure out the main conflict causes during dam construction by applying game theory to three mainstream hydroelectric dams located in Laos.

While the traditional assumption in game theory posits that individuals act rationally and selfishly, it is essential to acknowledge that human behavior often deviates from this assumption due to factors such as humanitarian values, guilt aversion, and social norms (Azar 2019). In the context of hydroelectric dams, as Zanjanian (2018) reveal, justice, which is far apart from pursuing selfishness, could be the most influential factor that resolve the conflicts. Such instances of economic irrationality are commonplace, highlighting a limitation in the traditional game theory to comprehensively explain

human behavior. To address this limitation, a new approach to game theory has emerged, placing greater emphasis on incorporating psychological considerations. In this sense, this paper determines to adopt psychological game theory as the main theoretical framework.

Psychological Game Theory (PGT) delves into how psychological factors, including emotions, reciprocity, and concerns about one's image, influence the process of human strategic decision-making (Battigalli & Dufwenberg 2022). This paper focuses on the fear-focused PGT that categorizes an individual's state of mind into two types: a neutral state of mind and a fearful state of mind.<sup>1)</sup> Typically, individuals maintain a neutral state of mind in the normal situation. In this state, they exhibit composure and can make rational decisions with sufficient time for consideration. However, unexpected situations can arise, which are recognized as perilous. Whether an individual transitions from a neutral to fearful state of mind can be determined by two factors: the degree to which peril is recognized and an individual's fear threshold (Andersson 2021). The fear threshold, also known as fear sensitivity, represents the maximum level of fear an individual can tolerate. If the perceived level of peril for an event surpasses an individual's fear threshold, they will shift from a neutral to a fearful state of mind. The fear threshold varies

---

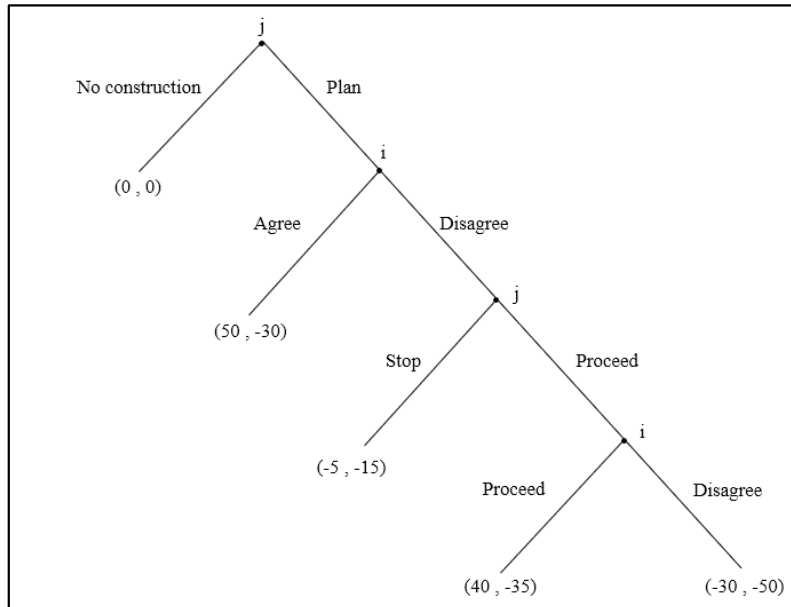
1) This paper's primary aim is to apply Psychological Game Theory (PGT) as a framework to analyze real-world case studies. PGT can involve complex mathematical formulations, which may not be easily digestible for non-experts. Therefore, in this paper, we have simplified the mathematical explanations as much as possible and have presented them in a narrative, accessible manner. For those interested in a more detailed mathematical exposition of Psychological Game Theory and the Fear-Focused Theory, we recommend referring to the works of Battigalli & Dufwenberg (2022) and Andersson (2021).

among individuals due to differences in their backgrounds and inherent traits (Geer 1965). Therefore, each person may respond differently depending on the event, time, or other external stimuli.

Fear is a potent emotion known to significantly influence one's behavior. When fear becomes activated in an one's mind, their subsequent behavior is often oriented towards eliminating that fear (Green & Kim 2006; Ruiters et al. 2014). Therefore, when the perceived level of peril associated with an event surpasses an individual's fear threshold, the behavioral pattern can deviate from the normal toward the way for eliminating fear, resulting in unconventional decision-making. Fear-focused PGT provides insights into these situations, logically explaining that individuals in a fearful state of mind prioritize minimizing their own material payoff. It is precisely for these reasons that this paper underscores the fear-focused PGT methodology in the analysis of hydroelectric dams, a complex and multifaceted topic that involves diverse stakeholders, including considerations of the environment, society, and politics.

Here, the following paragraphs provide a detailed account of how PGT is applied to analyze the hydroelectric dam dispute in the Mekong Region. The analysis begins with stage 1 which represents the plain situation. To aid in visualizing the decision-making process, a decision tree diagram below, outlining the fundamental structure of possible scenarios in the hydroelectric dam construction dispute, is presented. In this context, 'Player *i*' and 'Player *j*' represent the governments or countries involved, with *i* typically representing the electricity-purchasing country (e.g., Cambodia or Thailand), and *j* indicating the dam-constructing country (Laos).

<Figure 1> The possible scenario in the dam construction dispute



Consider a scenario where Laos and Thailand are on the verge of entering an electricity purchasing contract with electricity generated by newly planned hydroelectric dam. In the first stage, Laos, denoted as 'j', faces a critical decision: whether to start the dam construction in the Mekong River or refrain from doing so. If Laos opts not to build the dam at this initial stage, the circumstances remain unchanged, resulting in no material payoff for either country. However, if Laos chooses to advance with dam construction, the situation moves on to the second stage, where Thailand is confronted with a decision of whether to support or oppose the construction. Should Thailand decide to 'Agree,' it bears a negative material payoff. This is because dam construction has adverse social and



environmental impacts on Thailand, despite the economic benefits derived from electricity imports. For instance, Thai citizens may be forced to change their jobs due to the spillways that prevent fish from swimming to downstream, and the river's ecosystem could be disrupted. Conversely, Laos receives a positive payoff since it can export electricity generated by the new facility.

If Thailand chooses to 'disagree', Laos faces a critical decision in the third stage: whether to proceed with or halt the dam construction in light of Thailand's objection. Should Laos decide to cease construction due to Thailand's opposition, its payoff will be slightly negative as Laos has to put an effort into implementing retaliation toward Thailand. Due to Thailand's objection, Laos foregoes the opportunity for economic profit. Laos is well aware of this objection, which could lead to political retaliation or escalate political tensions. Therefore, as well as Laos, Thailand's payoff will be negative. However, the severity of political tensions is likely to be less than the environmental and social negative impacts. This distinction arises from the fact that retaliation level is not significantly high as Laos did not start the construction in earnest. Therefore, Lao's emotion may diminish over time. In contrast, the environmental and social repercussions are enduring and may persist until the dam is removed.

Thailand faces a crucial decision whether to support or oppose the dam's progress in the final stage if Laos chooses to proceed with the construction against Thailand's opposition. If Thailand decides to 'proceed,' Laos' payoff is positive but reduced compared to the second stage. This reduction occurs because, even though both the dam in the second and fourth stages yield the same amount of

electricity and economic profit, Laos must invest more effort into advancing the dam construction and mitigating the political tensions generated by opposing countries. On the other hand, Thailand's payoff is negatively affected compared to the second stage, but to a trivial extent. The negative payoff considers two factors: first, Thailand also invested considerable effort in the dispute process, and second, the dam would yield environmental and social repercussions. In this sense, the negative payoff should be upheaved compared to the second stage. However, Thailand can negotiate for more advantageous terms or compensation from Laos in exchange for acquiescing to the dam's progress. clearly works as positive payoff for Thailand. Consequently, although the dispute and construction were delayed, the payoffs for Thailand may not significantly decrease.

The most challenging scenario lies in the 'disagree' option, where Thailand chooses to halt the entire dam construction. As illustrated in the figure, this results in the most negative payoffs for both countries among all stages. Initially, Laos incurs a negative payoff as it spends resources on advancing dam construction, which includes conducting research on negative impacts and contracting construction companies. Furthermore, the heightened political tension and the cost on retaliation contribute to Laos' negative payoff in stage 4. However, the most substantial negative payoff is borne by Thailand. Firstly, Thailand could face economic retaliation from Laos, including reluctance to contract for electricity—an essential resource for Thailand's industry and economy. Additionally, Thailand may experience heightened political tension in the region. The importance of regional cooperation in Southeast Asian countries for mutual

regional development has been widely emphasized (Bakker et al. 2017). Consequently, an escalated political tensions would yield negative outcomes for Thailand. Finally, the costs incurred by Thailand to oppose Laos are counted as a strong negative payoff.

<Table 1> The components of each decision’s payoff in every stage

Stage		Components	
Stage 1	Plain	Laos	(0) None
		Thailand	(0) None
Stage 2	Agree	Laos	(+) Economic gains: generating and exporting electricity
		Thailand	(+) Economic gains: importing electricity (-) Environmental and social repercussions
Stage 3	Stop	Laos	(-) Costs on retaliation toward Thailand
		Thailand	(-) Experiencing retaliation; Political tension
Stage 4	Proceed	Laos	(+) Economic gains: generating and exporting electricity (-) Efforts to sustain dam construction project
		Thailand	(+) Compensation provided by Laos: electricity (-) Environmental and social repercussions; Efforts to prevent the construction project
	Disagree	Laos	(-) Economic loss for every planning activity; Political tension; Costs on retaliation toward Thailand
		Thailand	(-) Economic retaliation from Laos; Political tension; Costs to prevent Laos from building a dam

The costs preventing Laos from building a new dam are substantial compared to the other components. It is exceptionally challenging to halt a dam construction project, as it falls under the realm of a nation’s sovereignty. Consequently, the opposing country, in this case Thailand, must exert significant efforts to contest Laos’ dam construction plans. At first glance, Thailand’s choice of the “disagree” scenario in stage 4 may seem irrational, as it contradicts the traditional game theory premise of maximizing utility. However, the fear-focused psychological approach helps rationalize this decision. When an unexpected perilous event

occurs, Thailand transitions from a neutral to a fearful state of mind. The example of perilous event could be serious oppression from neighboring countries not to proceed dam project, severe repercussions caused by dams, involvement of a powerful nation in the dam construction, and so on. In this fearful state, Thailand's decision is driven by the desire to minimize its payoff. The table 1 outlines the factors considered when calculating each payoff in every stage of the analysis.

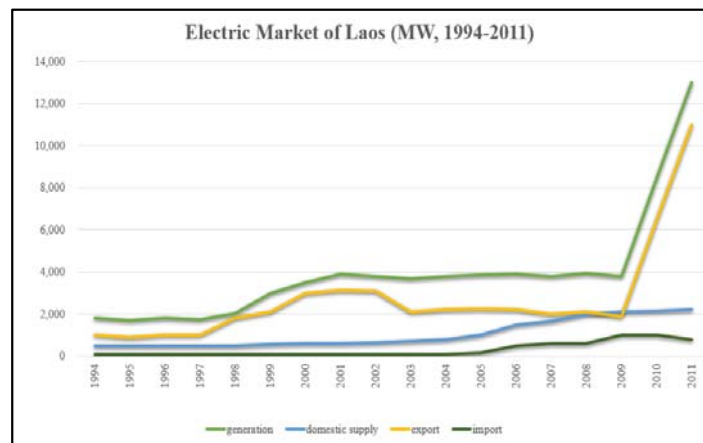
#### IV. Exploring the three mainstream hydroelectric dams in Laos

Lao PDR, situated in Southeast Asia, is a landlocked country with a population of approximately 6.3 million. The majority of its residents heavily depend on the agriculture and fishing industries. Consequently, a significant portion of the Laotian population lives in impoverished conditions. According to the World Bank (2023), in 2010, access to electricity in Laos stood at 70%, with rural areas reporting even lower rates, falling below 60%. However, since the hydroelectric dam operation has begun, even rural areas have witnessed a remarkable increase, with rates exceeding 95%. This positive transformation can be attributed to the active development of hydroelectric dams in Laos. The country has designated itself as the 'Battery of Southeast Asia', given its abundant hydroelectric resources. This national strategy is aimed at eradicating persistent poverty in Laos and fostering comprehensive national development. Hydroelectric power has emerged as the linchpin of Laos' economy,

playing a pivotal role in its national development.

Electricity generated by hydroelectric dams, as time passes by, stands as Laos' principal export item, underscoring the country's determination to continue developing hydroelectric projects. The Nam Ngum Dam, situated in a tributary river, was the beginning of this endeavor. Furthermore, the operation of the Nam Theun II dam in 2010 resulted in a remarkable increase in electricity generation within Laos, as demonstrated in figure 2. A substantial portion of the electricity generated by these hydroelectric dams is exported to neighboring countries, where the demand for electricity continues to escalate. Laos has been exporting a substantial portion of the electricity generated by these hydroelectric dams to neighboring countries, where the demand for electricity continues to escalate.

<Figure 2> Trend of the electric market of Laos from 1994 to 2011



Source: Giovannini, 2018

The profits generated by dams illustrates why Laos is reluctant to relinquish its right to construct additional dams in the Mekong River,

despite encountering substantial opposition from Cambodia and Vietnam. Three dams have attracted significant attention and protests from neighboring countries due to their planned locations in the mainstream of the River; Xayaburi, Don Sahong, and Pak Beng Dam. Of these three dams, the Xayaburi and Don Sahong Dams managed to withstand serious criticism and proceeded with construction, while the Pak Beng Dam was forced to halt. To discern the primary differences among the three dams, this research will examine each dam and specifically two key documents (Environmental Impact Assessment - EIA and Social Impact Assessment - SIA). Additionally, various research studies primarily conducted by opponents of the dams will be reviewed. The figure 3 provides a visual representation of the locations of these hydroelectric dams.

<Figure 3> The location of three hydroelectric dams in Lao PDR



Source: RFA, 2019

## 1. Case study 1: Xayaburi Dam

The Xayaburi Dam, located in the Xayaburi province and designed to generate 1,285MW, was initially proposed in the early 2000s and received approval from the Mekong River Commission (MRC) in 2010. As the first dam proposed for construction in the mainstream of the Lower Mekong Basin, the Xayaburi Dam underwent extensive evaluations and faced strong opposition from the lower Mekong countries. The government of Laos entered into a Memorandum of Understanding (MoU) with CH Karnchang, a Thai company, to oversee the EIA and SIA. In 2008, the Thai company enlisted TEAM Consulting and the Swiss company Colenco to assess the feasibility of the dam. Additionally, Laos signed an agreement with Thailand to export electricity generated by the dam.

According to the EIA, dam construction is expected to have certain environmental impacts, including surface water quality, fishery loss, and aquatic ecology. However, the assessment categorizes these impacts as minor or moderate and suggests mitigation measures identified to alleviate adverse effects. The SIA also acknowledges negative effects on the local population in the absence of mitigation measures, including the destruction of agricultural land, fishing areas, and disruption to social assets such as hospitals, schools, and temples. Nevertheless, the research suggests that appropriate mitigation methods, including resettlement, can significantly mitigate the social impact, making it feasible to proceed with the dam project. Furthermore, the report highlights the positive effect of new road construction prompted by the dam on local villages by improving

connectivity with other communities. Based on these two documents, the Xayaburi Dam's negative impact is assessed as minor or manageable.

Cambodia and Vietnam, however, expressed substantial dissatisfaction with the EIA and SIA, voicing significant concerns about the Xayaburi Dam's potential impact. They called upon the MRC to discourage its construction. Moreover, a number of researchers have issued warnings on the long-term sustainability of the Mekong River ecosystem. They argue that the assessments inadequately address the potential impacts on the cross-border regions in Cambodia and Vietnam. In response to the non-recognition of the EIA and SIA, another investigation known as the Strategic Environmental Assessment was initiated. This assessment suggests that the two previous documents may have overlooked critical environmental impacts associated with the Xayaburi Dam. Stone (2011) asserts that the dam could result in fisheries losses and food security erosion. Herbertson (2012) highlights the potential disruption of sediment and nutrient flow, as well as the blocking of fish migration resulting from dam construction. Furthermore, Le (2013) argues that while the Xayaburi Dam brings significant benefits to Laos, it simultaneously threatens food security and regional stability. The literature on the Xayaburi Dam predominantly delves into the environmental and social damage posed to fisheries and local communities. Despite these significant objections, the Xayaburi Dam was ultimately constructed and is now operational.



## 2. Case study 2: Don Sahong Dam

The Don Sahong Dam is a run-of-river hydroelectric dam located in the Khong District of Champasak Province, Laos. Designed to generate 260 MW of power, it straddles the border between Laos and Cambodia. The electricity produced by the Don Sahong Dam is primarily earmarked for export to Thailand and Cambodia. In 2006, the Lao government entered into a MoU with the Malaysian firm Mega First Corporation Berhad (MFCB) to launch dam construction. EIA and SIA for the project were conducted by the National Consulting Company in Vientiane, Lao PDR. The Don Sahong Dam also underwent a prior consultation process with the MRC members. However, similar to the situation with the Xayaburi Dam, a consensus could not be reached. Despite the controversy, Laos initiated the project and, in 2015, signed an additional contract with the Chinese company Sinohydro for technical support (N.H. 2015). Construction was completed in 2019, and the dam started operations in 2020.

The EIA concludes that while there are some minor side effects, they can be easily reduced or eliminated with having no significant cumulative impact on neighboring countries. Additionally, it notes that the initial environmental condition is somewhat poor, especially concerning wildlife, aquatic animals, and fisheries (National Consulting Company Vientiane, Lao PDR, 2013). The document highlights the benefits of constructing the dam, such as reducing the use of fossil fuels and alleviating poverty. On the other hand, the SIA acknowledges the need to resettle some villages and negative impact on fisheries. However, the necessity of resettlement will be mitigated

through compensation. It also underscores the potential benefits of the project, particularly the enhancement of social infrastructure. The document suggests that improved transportation will increase the income levels of local people by connecting them to other villages and markets. The dam construction is also expected to expand employment opportunities, enabling local people to earn more than before. In summary, both documents indicate that the dam's impact is not significant and can be effectively mitigated.

Prior research on the Don Sahong Dam, however, presents a different perspective compared to the assessments. Ian (2011) raises concerns about the dam's repercussions on fisheries, including losses in nutrition and income, leading to increased poverty. The dam is also seen as impeding fish migration and affecting dolphins (World Wildlife Fund 2014; Ryan 2014). Intralawan and colleagues (2017) argue that the dam is not essential for Laos and the potential fishery losses outweigh the economic benefits. The majority of literature on the Don Sahong Dam focuses on its adverse impact on fisheries. Nonetheless, the Don Sahong Dam was completed and has been operational since 2020, despite facing opposition.

### 3. Case study 3: Pak Beng Dam

The Pak Beng Dam is the hydroelectric project situated in the mainstream of the Mekong River. Designed to generate 912MW, it is a run-of-river type dam located in the Oudomxay Province of Laos. In 2007, the government of Laos signed a MoU with the Chinese firm Datang International Power Generation Company to commence

the construction of the Pak Beng Dam (Suhardiman & Geheb 2021). However, unlike the other two dams, the Thai government, which was intended to be the subject of the Power Purchase Agreement (PPA), exhibited hesitancy in the process. Consequently, the construction of the Pak Beng Dam was halted, and the anticipated completion year, originally set for 2023, is now expected to be in 2029 or possibly further delayed due to unforeseen factors. It was not until September 2023 that the PPA was finally signed between Thailand and Laos (BenarNews 2022). The dam construction is now set to commence after a 16-year hiatus from 2007. However, the delay in the PPA for the Pak Beng Dam, compared to the other two dams that had their agreements in place from the outset, has garnered significant attention. Therefore, it is meaningful to examine the significant obstacles that the Pak Beng Dam encountered.

The feasibility study, titled 'Transboundary Environmental and Social Impact Assessment & Cumulative Impact Assessment', was conducted by the Chinese firm Kunming Engineering Corporation Limited. Independent reports on the EIA and SIA are not publicly available in the MRC's open database. However, the aforementioned document consolidates the findings of the EIA, SIA, and cumulative impact assessment, allowing for an examination of the repercussions of the Pak Beng Dam. According to the report, the environmental and social impact of the dam is considered insignificant, similar to the other two dams (Kunming 2015). The document indicates minor impacts on water flows, fish migration, and fisheries without adverse effects anticipated in Cambodia. Consequently, no distinctive features of the Pak Beng Dam, compared to the other two dams, were

identified in the investigation.

Given that the dam construction has not progressed, there is limited availability of peer-reviewed journals focused on the Pak Beng Dam. However, cautionary media reports have raised concerns about the potential environmental and social impacts, particularly related to fisheries. One interesting point is that media coverage has shown an unusual pattern by highlighting the nationality of the construction company of the Pak Beng Dam, often using terms like ‘China-backed’ (Gerin 2022; BenarNews 2022). This emphasis on the company’s nationality is not observed in the case of the other two dams.

#### 4. Discussion

When examining three hydroelectric dams in Laos, it becomes evident that there are no significant differences in terms of their environmental and social repercussions. Environmental and social impact assessments for all three dams produced similar results, suggesting that potential effects can be effectively mitigated. In terms of opposition, the volume of warning research on Pak Beng Dam was meaningfully less than the other dams. To sum up, when scrutinizing official documents, this paper finds that there is insignificant insight that highlights the reason of Pak Beng Dam construction’s failure.

One notable distinction, however, emerges concerning the Pak Beng Dam. Unlike the other dams, which primarily involve stakeholders from politically and economically similar countries, the Pak Beng Dam project is financed and managed by a Chinese enterprise. China’s significant influence and resources set it apart from

neighboring Asian countries in all aspects. While the Don Sahong Dam has also been associated with a Chinese firm due to the late involvement of Sinohydro, the official management rests with a Malaysian firm creating a noteworthy difference compared to the Pak Beng Dam's official documentation as a Chinese-financed project. Furthermore, various media outlets emphasize that the Pak Beng dam is being developed by a Chinese firm, whereas articles about the other two dams only highlight the negative impacts of the dams on the environmental and social sectors. This indicates that, even though the dam is officially controlled and owned by the government of Laos, there are concerns regarding China's participation in the project. Considering these factors, it has become crucial to investigate the political variable as the major influencing stimulus.

## V. Application to psychological game theory

In this section, this paper applies fear-focused psychological game theory based on the information and construction outcomes of each dam. A concise table below provides essential information on the three dams. It is important to note that within each row of variables, except for the 'Progress' variable, any of these factors could potentially trigger a state of fear.

&lt;Table 3&gt; Summary of three hydroelectric dam projects in Laos

	Xayaburi Dam	Don Sahong Dam	Pak Beng Dam
Progress	Completion	Completion	Delayed *PPA made: <i>Sept. 2023</i>
Location	Middle	Most downstream	Most upstream
Capacity	1,285MW	260MW	912MW (planned)
Main construction company	Thailand “CH Karnchang”	Malaysia “Mega First Corporation Berhad” + Technical help : Sinohydro (Chinese)	China “Datang International Power Generation Company”
EIA & SIA	Positive	Positive	Positive
Literature review	Negative	Negative	Cannot evaluate
Increased # of dams	(2000) $\Delta = 18$	(2010) $\Delta = 18$	(2020) $\Delta = 36$

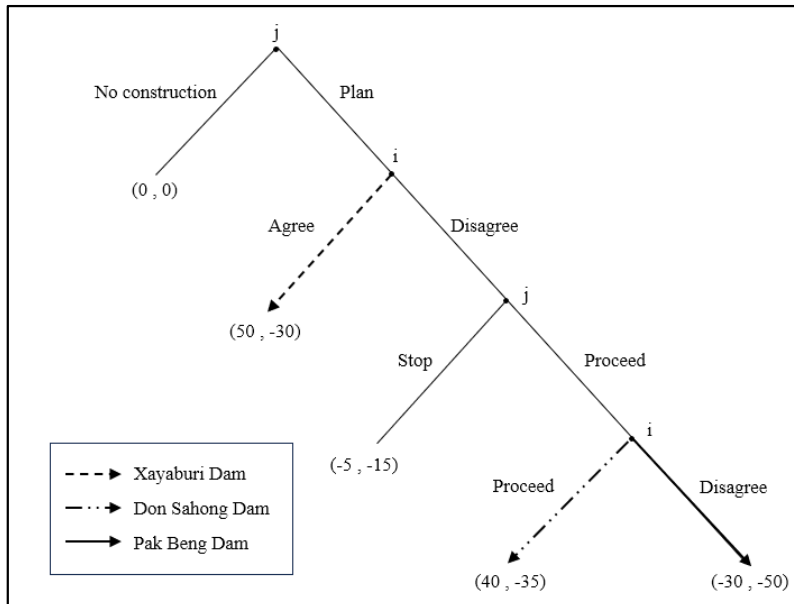
To control the time variable when assessing the peril associated with constructing hydroelectric dams, this paper added data on the increased number of hydroelectric dams constructed in the Mekong Basin during three distinct time periods (OpenDevelopment Mekong 2022); until 2000, from 2001 to 2010, and from 2011 to 2020. The results elucidate that the hydroelectric dam constructions is not negatively affected by the cumulative history of dam disputes. The fear threshold of dam opposing countries did not significantly increase as time passed. In other words, it is not plausible to attribute the cessation of the Pak Beng Dam solely to the strengthened hydroelectric dam dispute. There must be other factors that may interfere with the dam construction. This paper identifies several significant fear stimuli variables that exist in the hydroelectric dams in Laos: physical location, electricity generation capacity, environmental and social repercussions, literature review, and the main constructing partner.

To begin with, the physical location has the potential to evoke fear in lower riparian countries. If a hydroelectric dam is situated closer to these nations, the likelihood of recognizing the construction of a new dam becomes more pronounced, subsequently increasing the perceived peril. In this context, the perceived peril, with respect to the location variable, is most pronounced in the case of the Don Sahong Dam and least significant in the case of the Pak Beng Dam. Furthermore, the planned capacity generated by each dam serves as a fear-inducing factor. It is reasonable to assume that a dam with a larger capacity would have a more substantial environmental impact on neighboring and downstream countries, given its larger infrastructure, land requirements, reservoir size, and groundwater usage. Therefore, as a significant fear stimulus, the perceived peril related to the capacity variable is highest for the Xayaburi Dam, followed by the Pak Beng and Don Sahong Dams.

The environmental and social negative impacts are typical factors that can evoke fear in dam-opposing countries. Numerous studies have drawn attention to the environmental and social repercussions associated with hydroelectric dam (Wolanski et al. 1998; Hecht et al. 2019; Huy et al. 2022). While the energy generated by these dams is considered renewable, the dam construction and operation can have detrimental effects on the Mekong River's ecosystem and people whose livelihoods depend heavily on the river. Additionally, continuing media coverage and numerous research that raise concerns against the dams contribute to the heightened sense of peril associated with these projects. This is why this paper considers variables such as the EIA, SIA, and literature review as major factors in the analysis.

Finally, the choice of a major construction partner is a significant fear-inducing factor in this analysis. When a new hydroelectric dam is planned, the government enters into a contract with a construction company. Additionally, the construction company is responsible for contracting with a monitoring firm to carry out the EIA and SIA. This underscores the pivotal role that the construction company plays in shaping the identity of the hydroelectric dam construction project. For example, if the construction company has a reputation for being meticulous and stringent in adhering to regulations, there is a lower likelihood of generating negative impacts or neglecting adequate mitigation measures. Conversely, if the construction company is known for environmental and social abuses, concerns about the repercussions of the project are likely to escalate, leading to

<Figure 4> Application result of PGT on three hydroelectric dams





heightened worry among stakeholders. Therefore, information related to the construction company functions as a major fear stimulus.

The variables discussed above have now been incorporated into the analysis, and this paper determines which of these variables serves as a significant determinant influencing the progress of dam construction. The figure 4 presents the application results for each hydroelectric dam, and the subsequent section will provide a detailed explanation and the underlying logic behind each dam construction project, step by step.

### 1. The Xayaburi Dam

In the case of the Xayaburi Dam, Laos (*j*) planned to construct the dam in the mainstream of the Mekong River, and Thailand (*i*) was the country that entered into a power purchase agreement with the Laos. When Laos announced its plan to build the Xayaburi Dam, it triggered opposition from the lower riparian countries, Cambodia and Vietnam, primarily because it was the first mainstream dam planned by Laos. Despite their objections, the level of concern expressed by Cambodia and Vietnam was not significant enough to prevent the contract between Laos and Thailand. Thailand, in particular, had a strong need for electricity to support its industrial and economic development, so it chose to agree with the dam construction in stage 2. Consequently, Laos entered into a MoU with the Thai company CH Karnchang, indicating that Thailand prioritized electricity supply over concerns about environmental and social impacts. This ultimately led to the successful completion and

operation of the Xayaburi Dam.

Despite being the first mainstream dam with the largest planned capacity among the three dams, the Xayaburi Dam did not pose a significant peril that would surpass Thailand's fear threshold. Its location, which was relatively upstream and closer to China than Cambodia or Vietnam, contributed to this. Additionally, the EIA and SIA indicated that while there were some negative consequences for the environment and local communities, these could be effectively mitigated with appropriate measures. Most importantly, the primary stakeholders involved in the construction were Mekong Basin countries, and the dam was monitored and operated by a Thai company, a member of MRC. This gave the impression that the project would adhere to MRC rules and regulations, reducing the level of criticism from Cambodia and Vietnam. Consequently, the increased peril for Thailand did not exceed its fear threshold. Thailand, in a neutral state of mind, rationally considered the material payoff it would gain from the Xayaburi Dam project.

## 2. The Don Sahong Dam

In the case of the Don Sahong Dam, Cambodia (*i*) initially strongly opposed the proposed hydroelectric dam located in the mainstream of the Mekong River, with Laos (*j*) as the country planning its construction. Despite being planned with the smallest capacity among the three dams, the Don Sahong Dam's proposed location at the national border between Laos and Cambodia significantly increased

the perceived peril of Cambodia. This geographical proximity was one of the key reasons why Cambodia initially declined to agree to the dam's construction. However, in stage 3, the Lao government successfully negotiated and compromised with the Cambodian government. They offered a power purchase agreement for electricity generated from the Don Sahong Dam, which appealed to Cambodia due to its economic benefits and increased domestic demand for electricity resulting from industrial development. Furthermore, the main construction company chosen for the Don Sahong Dam was a Malaysian firm. While Malaysia is not a member of the MRC, its involvement did not introduce significant political asymmetry in the region, and thus, its participation did not raise the peril to a level that would surpass Cambodia's fear threshold.

The EIA and SIA reports concluded that the Don Sahong Dam's impact is not significant. Additionally, the literature review did not significantly alter the perceived peril. One unanticipated fear-arousing variable was the late involvement of a Chinese firm in the project, although its role was limited to providing technical feedback on the dam's construction. Considering that the main construction company was officially identified as Malaysian, the perceived peril associated with China's participation was relatively lower. Also, unlike the Pak Beng Dam, media does not give attention on the participation of Sinohydro to the Don Sahong Dam. As a result, Cambodia and Laos made decisions to proceed with the construction in stage 4. Although the payoffs for both countries were slightly decreased compared to stage 2, all decisions made by both players were rational and understandable in each stage.

### 3. The Pak Beng Dam

The case of the Pak Beng Dam is particularly intriguing within this study. In this case, *i* represents Thailand, and *j* represents Laos. Being located far upstream and having a capacity between that of the Xayaburi and Don Sahong Dams, there was initially no apparent reason for significant opposition to its progress. Moreover, the volume of articles criticizing the Pak Beng Dam was substantially lower compared to the other two dams. Given these factors, it would seem logical for the Pak Beng Dam to progress smoothly. However, it faced a delay of over 15 years, primarily due to Thailand's hesitation in making a power purchase agreement with Laos. Even with the recent contract between Laos and Thailand, the dam's construction still faces a considerable level of opposition, including from the Thai population. Therefore, the completion of the dam remains uncertain.

One significant difference in the level of fear-arousing variables between the Pak Beng Dam and the Xayaburi and Don Sahong Dams was the major construction company. The Pak Beng Dam was planned to be constructed under the control of the Chinese firm "Datang International Power Generation Company." This marked the first China's involvement in the mainstream hydroelectric dam within Laos. China's inclusion reasonably aroused fear among the Mekong Basin countries. China's role as a regional hegemon added the pressure on these countries, establishing a clear power asymmetry in the region. While China had been involved in dam construction projects in the past, all of them were located in tributaries rather than the mainstream of the river. This difference led Thailand to hesitate

in signing the PPA. The fear of China's inclusion is robustly evidenced by media reports, as mentioned earlier. Unlike the other two dams, the Pak Beng Dam was frequently referred to as "China-backed" in several articles. This naming convention highlights the concerns people have regarding China's participation in hydroelectric dam construction, and Thailand was no exception. China's lack of cooperation in hydroelectric dam construction projects led Thailand to increase its perceived peril regarding the dam.

Consequently, the increased peril surpassed Thailand's fear threshold. Transitioning to a fearful state of mind, Thailand chose the "disagree" option in stage 4 to halt the dam's progress until 2023, despite the negative consequences associated with this decision. Thailand's choice to disagree may seem irrational given that it leads to political tension with Laos and a reduction in electricity returns. Thailand remained in this irrational state until 2023 when it finally changed its decision by entering a power purchase agreement with the Lao government. This change indicates that Thailand overcame its fearful state of mind and transitioned to a neutral state. In this neutral state, Thailand could change its action from pursuing a minimized payoff to maximizing payoff. However, as there is no sign of further progress in building the Pak Beng Dam, whether Thailand truly overcomes the fearful state of mind should be kept monitoring. The case of the Pak Beng Dam illustrates the logic behind irrational actions and discloses that fear drives a state to make such decisions.

#### 4. Application results

In each section, the scenarios of the three hydroelectric dams were analyzed using fear-focused psychological game theory. The Xayaburi Dam completed its decision tree in stage 2, representing the most peaceful decision process among the three dam cases. The Don Sahong Dam progressed to stage 4, resulting in a successful construction despite some conflicts between Laos and Cambodia. On the other hand, the Pak Beng Dam reported over about 15-year delay in its progress, and even though Thailand and Laos eventually made a contract to trade electricity generated by the Pak Beng Dam, construction has not yet commenced. To identify the major differences among the dams, this paper compared all potential fear-arousing variables, including the dam's location, capacity, EIA and SIA, literature review, and the main construction company while controlling the time variable. The most significant difference between the two completed dams and the delayed Pak Beng Dam was related to the main construction company. Specifically, the power asymmetry resulting from the inclusion of China in the discussion was a powerful fear stimulus for countries affected by the dams.

The power asymmetry significantly increased the peril associated with building the Pak Beng Dam, clearly surpassing Thailand's fear sensitivity. China's full participation in the project led Thailand to feel fearful about the construction, primarily because of China's historical lack of cooperation on water resources in the Mekong River. This lack of cooperation has resulted in numerous side effects for lower-riparian countries over the decades. Given this history, Thailand

had significant concerns about China's major involvement in the Pak Beng Dam project, and this fear was a driving force behind Thailand's irrational behavior. While various researchers have emphasized the environmental and social negative impacts as critical factors influencing hydroelectric dam progress, the application of psychological game theory to the three dam cases suggests that it was political asymmetry, typically caused by China, that led to the 15-year delay in the construction of the Pak Beng Dam.

## VI. Conclusion

Hydroelectric dam construction remains a highly contentious issue in the Mekong River region. Laos, driven by its economic and developmental needs, emphasizes the importance of hydroelectric power generation, positioning it as a key export. However, Cambodia and Vietnam strongly oppose dam construction due to the potential negative environmental and social impact. As a result, it is expected that disputes over hydroelectric dam construction will intensify in the future, further threatening regional security. As riparian countries are actively pursuing economic development, it becomes increasingly important to foster regional cooperation. Therefore, addressing the disputes related to dam construction and finding ways to reduce political tensions in the region should be prioritized. This requires careful consideration of the concerns and interests of all parties involved, as well as seeking diplomatic and cooperative solutions to ensure the sustainable development of the Mekong River basin.

To comprehend decisions of two governments in dam construction, this research utilized the fear-focused psychological game theory and conducted comparative analysis of three mainstream dams in Laos. In order to understand the underlying reasons behind Thailand's reluctance to enter into a contract with Laos for the Pak Beng Dam, this study thoroughly examined all potential fear-arousing stimuli related to hydroelectric dam construction. These variables encompassed the dam's location, capacity, EIA and SIA reports, literature reviews, and the main construction company. When considering all variables except for the main construction company, the Pak Beng Dam was evaluated as having the lowest level of perceived peril. The dam was planned to be located at the most upstream point of the river, and its planned capacity fell in the middle range between the Don Sahong and Xayaburi Dams. There were no significant differences in the EIA and SIA variables among the three dams. Additionally, the volume of research focused on the Pak Beng Dam was notably lower than that of the other two dams. The analysis indicates that the main construction company was the most significant factor capable of increasing the peril associated with the construction.

The Lao government entered an MoU with the Chinese company to build the Pak Beng Dam. The involvement of China as the primary stakeholder has introduced a significant power asymmetry that heightens concerns among the Mekong countries. The Don Sahong Dam, while also receiving some assistance from the Chinese company "Sinohydro," had its main construction management overseen by the Malaysian company. This difference in management significantly reduced the perceived peril associated with the Don Sahong Dam,



keeping it below the fear threshold. However, the pronounced power imbalance introduced by China's central role in the Pak Beng Dam project has substantially elevated the perceived peril of its construction. This increased peril has been sufficient to shift Thailand's state of mind from neutral to fearful, making the construction of the Pak Beng Dam politically unacceptable to Thailand. This application of PGT underscores the critical importance of effectively managing and addressing political asymmetry in hydroelectric dam construction in the Mekong River.

In conclusion, this paper has shed light on the critical role of political asymmetry as a key fear stimulus in hydroelectric dam construction dispute. This finding highlights that effective management of political variables is not only essential for the success of dam construction but also crucial for regional security by mitigating political tensions. The political instability can hinder Laos' long-term development by impeding foreign investment, capital inflow, and international cooperation, all of which are vital for national prosperity. Therefore, the Lao government must proactively manage the political aspect when embarking on hydroelectric dam projects. Furthermore, this conclusion opens new avenues for future study on how to reduce the political variable's level of peril. Suggestions include finding ways to enhance cooperation with powerful stakeholders like China, sharing information transparently with lower riparian countries, and seeking collaborative solutions to address concerns effectively. Moreover, while this research limits the scope to Lao's dam projects, further research on China's dam project perspective is also necessary. With such efforts, the hydroelectric dam

disputes in Mekong region would be resolved in more sustainable way, and riparian countries can collectively achieve economic prosperity and regional stability.

## References

- National Consulting Company Vientiane, Lao PDR. 2013. "Don Sahong Hydropower Project, Lao PDR Environmental Impact Assessment Final." <https://www.mrcmekong.org/assets/Other-Documents/Don-Sahong/DSHPP-EIA-FINAL.pdf> (accessed on 2023.08.04.)
- World Bank. 2023. *World Development Indicator* [database]. Retrieved from <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>
- Andersson, L. 2021. *Fear and Economic Behavior*. USA: University of Gothenburg, Department of Economics.
- Azar, O. H. 2019. "The influence of psychological game theory." *Journal of Economic Behavior & Organization* 167: 445-453.
- Bakker, Stefan and Mark Major, Alvin Mejia & Ruth Banomyong. 2017. "ASEAN Cooperation on Sustainable Transport: Progress and Options." *Transport and Communications Bulletin for Asia and the Pacific* 87(2017): 1-16.
- Battigalli, P & M Dufwenberg. 2022. "Belief-Dependent Motivations and Psychological Game Theory." *Journal of Economic Literature* 60(3): 833-882.
- BenarNews. 2022. "Another Mekong River dam in Laos begins review process." <https://www.benarnews.org/english/news/thai/dam-review-04282022144417.html>(accessed 2023.09.18.)
- Cowan, Carolyn. 2023. "As hydropower dams quell the Mekong's life force, what are the costs?" <https://news.mongabay.com/2023/03/as-hydropower-dams-quell-the-mekongs-life-force-what-are-the-costs/>(accessed on 2023.09.18.)

- Geer, J. H. 1965. "The development of a scale to measure fear." *Behavior Research and Therapy* 3(1): 45-53.
- Gerin, Roseanne. 2022. "As Lao Dam plans progress, farmers worry about compensation for lost land." *Radio Free Asia*. April 13.
- Gibbons, Robert. 1992. *A primer in game theory*. London: Pearson Academic.
- Giovannini, Gabriele. 2018. "Power and Geopolitics along the Mekong: The Laos - Vietnam Negotiation on the Xayaburi Dam." *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 37(2): 63 - 93.
- Green, E. C. & Kim Witte. 2006. "Can Fear Arousal in Public Health Campaigns Contribute to the Decline of HIV Prevalence?" *Journal of Health Communication* 11(3): 245-259.
- Hecht, J. S. and G. Lacombe, M. E. Arias, T. D. Dang & T. Piman. 2019. "Hydropower dams of the Mekong River basin: A Review of their hydroelectrical impacts." *Journal of Hydrology* 568: 285-300.
- Herbertson, K. 2012. "The Xayaburi dam: Threatening food security in the Mekong." *International Rivers* 11.
- Huy, B. L. and Hung Le & H. N. Xuan. 2022. "The harmful effect of the Hydro-Electric Dams Upstream of the Mekong River: Effect on the Ecosystems and Livelihoods of People in Mekong Delta, Vietnam." *Water Conversation Science and Engineering* 7: 1-20.
- Ian, G. B. 2011. "The Don Sahong Dam: Potential Impacts on Regional Fish Migrations, Livelihoods, and Human Health." *Critical Asian Studies* 43(2): 211-235.
- Intralawan, A and D Wood & R Frankel. 2017. *Economic Evaluation*

*of Hydropower Projects in the Lower Mekong Basin.* Chiang Rai: Mae Fah Luang University.

- Kunming. 2015. *Pak Beng Hydropower Project: Transboundary Environmental and Social Impact Assessment & Cumulative Impact Assessment.* China: Kunming Engineering Corporation Limited.
- Lacombe, G and S Douangsavanh, C. T. Baker, R Hoanh, M. J. Bartlett & C Phongpachith. 2014. "Are hydropower and irrigation development complements or substitutes? The example of the Nam Ngum River in the Mekong Basin." *Water International* 39(5): 649-670.
- Le, Nhina. 2013. "Xayaburi and the Mekong Critical Point." *Peace Review* 25(2): 275-283.
- Mahjouri, N. & M. Ardestani. 2010. "A game theoretic approach for interbasin water resources allocation considering the water quality issues." *Environmental Monitoring and Assessment* 167: 527-544.
- Mekong River Commission (MRC). 1995. *Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin.* Bangkok: Mekong River Commission Secretariat.
- N.H. 2015. "Laos to Build Don Sahong Dam (Thanks to Chinese Help)." [https://www.asianews.it/news-en/Laos-to-build-Don-Sahong-dam-\(thanks-to-Chinese-help\)-33128.html](https://www.asianews.it/news-en/Laos-to-build-Don-Sahong-dam-(thanks-to-Chinese-help)-33128.html) (accessed on 2023.08.03.)
- OpenDevelopment Mekong. 2016. "China's lack of cooperation causing problems for Vietnam's water resources programming." <https://opendevelopmentmekong.net/news/>

- chinas-lack-of-cooperation-causing-problems-for-vietnams-water-resources-programming/#!/story=post-2395837&loc=22.5898016,103.855296,7 (accessed on 2023.09.20)
- OpenDevelopment Mekong. 2022. "Hydropower dams on primary rivers in the Mekong basin in 2022." <https://data.opendevopmentmekong.net/dataset/hydropower-dams-in-the-mekong-region-in-2022> (accessed on 2023.09.20.)
- Parrachino, I. and A. Dinar & F. Patrone. 2016. "Cooperative Game Theory and its Application to Natural, Environmental and Water Resource Issues: 3. Application to Water Resources." *World Bank Policy Research Working Paper* 4074.
- RFA. 2019. "Two large Mekong River Dams in Laos to start operations by end of year." <https://www.rfa.org/english/news/laos/xayaburi-don-sahong-dams-to-go-online-10152019175848.html> (accessed on 2023.07.02)
- Ruiter, R. A. C. and L. T. Kessels, G. J. Y. Peters & G. Kok. 2014. "Sixty years of fear appeal research: Current state of the evidence." *International Journal of Psychology* 49(2): 61-139.
- Ryan, G. E. 2014. *The Don Sahong Dam and the Mekong Dolphin*. Switzerland: World Wildlife Fund.
- Soukhaphon, A and I. G. Baird & Z. S. Hogan. 2021. "The Impacts of Hydropower Dams in the Mekong River Basin: A Review." *Water* 13(3): 265.
- Stone, R. 2011. "Mayhem on the Mekong." *Science* 333(0): 814-818.
- Suhardiman, D & K Geheb. 2021. "Participation and Politics in Transboundary Hydropower Development: The Case of the Pak Beng Dam in Laos." *Environmental Policy and*

*Governance* 32(4): 320-330.

- Tilt, B. 2015. *Dams and Development in China: The Moral Economy of Water and Power*, New York: Columbia University Press.
- Wolanski, E and N. H. Nhan & S Spagnol. 1998. "Sediment Dynamics during Low Flow Conditions in the Mekong River Estuary, Vietnam." *Journal of Coastal Research* 14(2): 472-482.
- World Wildlife Fund. 2014. *Don Sahong Dam Brief: Very High Risk for Cambodia*. Switzerland: World Wildlife Fund.
- Yu, Haomiao & Shaojun Chen. 2022. "PNPCA Consultation and Improvement for Hydro-power Development on Mekong River." *E3S Web of Conference* 346(2022): 02014.
- Zahedi, S and F Farzam Babaei Semiromi, R Arjmandi, & H Fahmi. 2023. "Analysis of Actor's Conflicts in the Construction of Large Dams with the Help of Game Theory and GMCR II Model (Case Study: Shafarood Dam)." *Journal of Environmental Research* 13(26): 211-229.
- Zanjanian, H and H Abdolabadi, M. H. Niksokhan & A Sarang. 2018. "Influential third party on water right conflict: A game theory approach to achieve the desired equilibrium (case study: Ilam dam, Iran)." *Journal of Environmental Management* 214: 283-294.

(2023.09.29. 투고, 2023.10.10. 심사, 2023.10.25. 게재확정)

<Abstract>

## 메콩 강 유역 수력댐 건설 분쟁: 심리학적 게임 이론을 통한 분석

금유진 · 김종섭  
(서울대학교 국제대학원)

현재 메콩 강 유역에서의 수력댐 분쟁은 과열되어 댐 개발뿐 아니라 경제발전, 심지어 지역 안보까지 위협을 가하고 있다. 본 연구는 성공적인 댐 건설을 방해하는 중요한 요소를 분석하기 위해 메콩강 본류에 위치한 세 개의 수력댐(Xayaburi, Don Sahong, Pak Beng)에 대한 비교 연구를 진행하였다. 심리학적 게임 이론(PGT)은 댐 건설 분쟁에 참여하는 국가가 선택한 전략적인 결정과 비이성적 결정의 논리를 파악하는 데 효과적인 역할을 수행한다. 심리학적 게임 이론을 연구 분석틀로 사용하여 사례 연구를 진행한 결과, 정치적 불균형이 댐 건설 방해의 주요 요인으로 나타났다. PGT는 댐 건설 과정에서 발생한 정치 불균형으로 인해 참여 국가가 중립적 상태에서 공포의 상태로 전환되고, 따라서 비이성적으로 보이는 Pak Beng 댐 건설을 중단하는 결정 과정을 논리적으로 보여준다. 본 연구 결과는 메콩 유역에서 지속적인 댐 건설, 경제발전 및 지역 안보 증진을 위한 새로운 장을 제시하였다는 점에서 중요한 정책적 시사점을 준다.

**주제어:** 메콩 강, 수력댐, 심리학적 게임 이론, 정치적 불균형, 지역 안보



## Tourists' Perceptions towards Smart Tourism Applications in Bangkok, Thailand: An Exploratory Study\*

Wikanda BOONMA\*\* · Hyunmi JANG\*\*\*

### Abstract

Smart tourism applications (STAs) are becoming a new trend in Thailand as a result of the rapid growth of smartphone users. Bangkok, the capital city of Thailand, and Hong Kong are the top two most visited cities worldwide in 2023, but these two countries are completely different in terms of technology development. Thailand had limited innovative technology improvement for tourism even though Thailand is considered one of the countries having the highest revenues from mobile applications. The main objective of this paper is to present the findings of an initial analysis carried out to assess the features of smart tourism applications, perceived value and the current level of satisfaction and loyalty among tourists towards Bangkok. The five attributes of smart technologies in order to enhance tourists' satisfaction and destination loyalty consist of informativeness, accessibility, interactivity, personalization, and security. In addition, the analysis considers the differences in demographics. Data from a total of 234 completed questionnaires were analyzed utilizing t-tests.

\* This work was supported by a 2-Year Research Grant of Pusan National University.

\*\* 부산대 국제전문대학원 박사과정생. wikanda@pusan.ac.kr

\*\*\* 교신저자, 부산대 국제전문대학원 부교수. jangh01@pusan.ac.kr

The results showed that accessibility is the most satisfying element affecting the smart tourism application experience, while security was the least. The study found that certain variables of STAs produced different results based on the personal characteristics of the participants. According to the study, respondents' perceived value differed based on gender, while tourist destination loyalty varied based on prior experience. This study provides theoretical and practical contributions to the development of smart tourism in the future.

**Key Words:** Smart Tourism Applications, Perceived Value, Tourist Satisfaction, Destination Loyalty, Bangkok

## I. Introduction

Since the outbreak of COVID-19, changes in travel habits have been challenged in the tourism industry to meet the demands of travelers from different age groups. Tourists have started to rely more on mobile apps. The greater tourism applications will influence increasingly individualized travel tourist satisfaction and destination loyalty. As tourism is the main economic sector for several countries in the world, many countries use tourism as a key driver for creating job opportunities and infrastructure enhancements. COVID-19 has severely affected tourism in 2020 (UNWTO 2020). To overcome this crisis, technology has received attention to bring new adaptive developments for tourism recovery. Tourists are generally concerned about their inexperience with the destinations, especially during post-pandemic; they are particularly seeking relevant information and recommendations. The concept of smart tourism is given in several definitions. The European Union (EU) described the smart tourism

concept as a destination facilitating access to tourism and hospitality products, services, spaces, and experiences through ICT-based tools. Additionally, the World Tourism Organization (UNWTO) stated clean, green, ethical, and high-quality tourism. In tourism content, smart tourism is designed to engage more locals and tourists' relationships and is customer-centric to fully satisfy gastronomic, accommodation, travel, shopping, and entertainment needs. Technological advances and the widespread use of the internet cause tourism information to be more accessible to tourists. Smart devices, including wearable and portable, are currently necessary for tourists, especially smartphones, due to smart tourism applications (STAs) becoming more popular (Jeong and Shin 2020). Tourists can use their smartphones to manage their trip plans and receive information from others for decision-making. With the rapid growth of mobile internet and smart device users, the integration of tourism and smart technologies can provide interconnectivity among tourism stakeholders by using advanced information and communication technologies (ICT). The STA refers to a type of software that tourism providers use operating in their own platforms for facilitating tourists' all stages of traveling. Travelers use the STAs for tourism information search to help make better travel decisions and touchless commercial transactions anywhere and at any time by obtaining real-time information and making mobile payments through QR codes and apps.

Bangkok, Thailand's capital city, has ranked the second top of the world's most visited cities in 2023. The Mastercard's Global Destinations City Index (Mastercard 2023) revealed their analytical

studies and reports by counting the number of international visitors spent at least overnight once in a city but not exceeding a year. Hong Kong was the top of the most visited city, surpassing Bangkok. Not only researching the number of international arrivals can benefit travelers in terms of interest in the destination decision, but the Smart City Index (SCI) also can demonstrate the economic and technological aspects of each city. The SCI 2023 has gauged the smartness of 141 cities globally. Hong Kong, the most visited city, has climbed up the ranking of smartness in its city every year from 2019 to 2023 with 38th, 34th, 33rd, and 19th, while Thailand unfortunately stepped back from 75th, 78th, 86th till 88th in 2023. The city of Thailand, Bangkok, receives a high number of visitors but is not considered a smart city. Improvements are necessary to enhance travel quality. Worldcitiesranking.com also rated 107 tourist destination cities by 14 criteria and researched an overview of the sights in each ranked city. Bangkok was in the 28th in this ranking with poor scores of ease of travel (World Cities Ranking 2023/02/25).

Previous studies found the most mentioned keywords in current tourism research composed of NFC (Near Field Communication), mobile devices, smart technology, and open innovation in the articles during 2015-2020 (Yen 2020). Furthermore, the number of smartphone users in Thailand by 2026 is also expected increasing whereas little smart tourism research was conducted in developing countries, including Thailand (Statista 2022). Therefore, the technological development of smart tourism applications (STAs) in Thailand needs to be more effective and enhance its tourism industry following the global trend. While mobile applications and smart

devices have become indispensable in daily life and smart tourism development is underway in Bangkok, there has not been much effort made to evaluate or understand tourists' perception of this new environment. This is mainly because the concept of smart tourism is still in its infancy in this country. To fill this gap, the main objective of this paper is to present the findings of an exploratory analysis carried out to assess the attributes of smart tourism applications and the current level of tourist satisfaction and destination loyalty in Bangkok, taking into account demographic variations in these aspects. The findings of this study would be useful in order to further enhance the quality of STAs and meet the right demands of differences among tourists. The findings of this paper also provide several managerial implications. The importance of smart tourism applications benefits tourists in facilitating more efficient and smoother processes of planning trip decisions, reducing the time and effort of decision-making, and enhancing their travel experiences. Thus, tourism authorities and involved stakeholders must see the upgrading and improving of the tourism facilities as important to meet tourists' expectations and promote tourist destinations. This research structure consisted of this section for the introduction of this study. Section 2 describes the literature reviews of conceptual variables in this study. Section 3 presents research methodology, which is composed of questionnaire design, sampling, data collection, and methodology. Section 4 is the results of this study. Lastly, Section 5 is the conclusion, limitations, implications, and future research.

## II. Literature review

### 1. Overview of Tourism and Smartness in Bangkok

A smart city is an innovative city of information and communication technologies to improve the quality of life for citizens and tourists. The smart city consists of a smart economy, smart environment, smart government, smart living, smart mobility, and smart people. The concept of smart tourism is an outcome of the smart city concept. Smart tourism is considered a part of smart living, which is an element of a smart city. Smart tourism refers to a phenomenon in which tourism destinations, stakeholders, and tourists depend on ICTs in order to generate, store, and retrieve big data that serve various tourism purposes, such as tourist experience enhancement, destination competitiveness, and sustainability improvement (Ye et al. 2020).

The Mastercard's Global Destination Cities Index 2023 has revealed the most visited cities in the world based on overnight visitors and cross-border spending in <Table 1>. Surprisingly, Hong Kong jumped to the top of most visited destinations with the reason of a flux of travelers from mainland China in late 2022 and surpassed by Thailand, which has been the top-ranked for many consecutive years. Hong Kong dethroned Thailand in 2023, which used to be the most visited city five times and is expected to reach at least 31 million tourists in the near future. Whereas tourism in Thailand abruptly stopped in March 2020, no travelers were allowed to enter Thailand due to the raging Covid-19 pandemic except only under exceptional

and stringent conditions.

<Table 1> List of The Most Visited Cities in The World 2023

City	Country	No. of Visiting Arrivals (Million)
Hong Kong	China	26.6
Bangkok	Thailand	21.2
London	United Kingdom	19.2
Singapore	Singapore	16.6
Macau	China	15.4
Dubai	United Arab Emirates	14.9
Paris	France	14.4
New York	America	12.7
Shenzhen	China	12.6
Kuala Lumpur	Malaysia	12.3

Source: Wagecentre (2023).

In 2019, the International Institute for Management Development (IMD) launched a Smart City Index (SCI), which gathers hard data and surveys on the residents' perceptions of their smart city's technology application to assess the economic and technological aspects. The SCI also includes the Human Development Index (HDI), both at country and city levels, provided by the United Nations Development Programme (UNDP) to disclose an overview of the socio-economic environment of specific cities. The last update in 2023 was the fourth edition of this Index. The SCI Report revealed the expansion of the number of smart cities worldwide by 20 per cent, from 118 in 2019 to 141 cities in 2023 distributed across the world. Bangkok, Thailand's capital city, was rated 88th out of 141 with the B class of technological aspect. Compared to Hong Kong, an Asian country similar to Thailand, developed technology advances to boost the tourism sector after the COVID-19 pandemic. However, it was

shown that Thailand has fallen from 75th, 78th, 86th, and 88th in every year since 2019 till now (IMD 2023). This demonstrates Thailand has lagging development in technology and no intention to deploy new efforts to encourage diversity and smart strategies to its potential capital city, Bangkok.

<Table 2> The Scores of Bangkok in the Best Cities to Visit in 2023

Criteria	Score (Out of 10)
Sights	7.55
Location	7.5
Pedestrian Zones	3.75
Affordability	6.5
Safety	6
Cleanliness	4
Shopping	8.75
Climate	4
People	6
Nightlife	7.75
Cuisine	7.5
Transport	5.5
Ease of Travel	5
Size	8.5

Source: World Cities Ranking (2023)

The World Cities Ranking has assessed the Best Cities in the World to Visit in 2023. This assessment was conducted by travel experts to solve the lack of material on the Internet in comparison of cities based on criteria for traveling decision-making. Every city is thoroughly rated by 14 criteria and presented an overview of the 107 ranked cities with scores of each criterion comparable throughout other cities. <Table 2> demonstrates there were four criteria of Pedestrian Zones, Cleanliness, Climate, and Ease of Travel, that were below 5 out of 10, respectively.



Nevertheless, the Ease of Travel is the most relevant criterion in this study. The score of these criteria could definitely manifest that Bangkok needs to take more actions to enhance tourism with more smart strategies to meet travelers' demands.

## 2. Overview of Smartphone Users and Tourism Applications in Thailand

Mobile technology plays a significant role in the tourism experience. It has evolved and transformed the tourism experience through smartphones that can be accessed via reliable and unlimited Internet anytime and from anywhere. As a result, mobile phones have developed gradually in the past few years with a variety of input capabilities and large screens to support a wider range of information services of mobile applications (apps). The increased capabilities of mobile phones assist tourists at every tourism experience stage throughout the pre-trip or anticipatory stage, on-site or experiential stage, and post-trip or reflection stage. Smart tourism applications (STAs) are mobile applications that emerge of many concepts such as smart tourism, smart destinations, smart hotels, and smart applications, which allow users to access all types of travel-relevant information and activities more efficiently at all stages of pre, during, and post-travelling. The STAs can also provide location-based services (LBSs), and tourists can share their tourism experiences almost instantaneously (Patil et al. 2022). Tourists are able to use smartphones, which have extended the functionality of location awareness, information search, online booking, commercial

transactions, and social networks through the STAs to make informed decisions on their trip itineraries. Thailand is rated as the 15th country with a high revenue of travel apps worldwide and the highest for Southeast Asia country (Statista 2023). Therefore, Thailand is a country that has attention in the STAs because these apps positively impact the number of tourists to a particular tourist site. Importantly, the STAs can be considered for opportunities in marketing, sales, and promotion for the destination via its online platforms.

The growth of smartphone users in Thailand is increasingly expected to reach approximately 60 million of its total 70 million population within 2026 (Statista 2022). It has been shown that the forecast lines of its population and smartphone users grow in the same direction (Statista 2022). The percentage of the comparison of smartphone users divided by population demonstrates that almost everyone uses smartphones, especially in 2022 at the beginning of the pandemic, with over 80%. The population rate in Thailand has risen steadily, while the number of smartphone users dramatically increased from 42 to 60 million within ten years from 2017 to 2026. The STAs offer tourists tourism services through smartphones, tablets, or other mobile devices. Moreover, the statistics of internet traffic distribution by devices in 2022 reveal the smartphone is the most popular device, with 68% followed by laptops, desktops, and tablets (Statista 2021).

### 3. Five Attributes of Smart Tourism Applications

Smart technologies used in tourism are classified into two categories:

traditional online platforms and new technologies. Previous studies have summarized the conceptualization of the five attributes of smart technologies. There are informativeness, accessibility, interactivity, personalization, and security respectively (Pai et al, 2020). The prior study also concluded the three most expected and preferred information quality attributes of tourism websites were the ease of website accessibility and reliable information, including less response time (Chaiprasit et al. 2011). This research has emphasized the study of smartphone applications in tourism, a type of smart technology which enhances tourists' satisfaction and destination loyalty. Mobile technology has rapidly growth and caused online platforms and social media to be popularly used because people can use smartphones, tablets, and other mobile devices to interact and share experiences with any person at any time from anywhere. The definitions of five user-required attributes for smart tourism applications are stated in the following. Informativeness refers to the degree of the quality, frequency, credibility, and accuracy of the information about the destination provided by the STAs to travelers. Accessibility is defined as the degree of difficulty of tourists accessing the tourist information about the destination provided by the STAs. Interactivity represents the attribute that helps tourists take immediate action, such as active two-way communication and real-time feedback. Personalization is described as the ability to provide specific information and personalized service to suit the tourists' requirements through using the STAs. Security refers to the degree to which the STAs can prove themselves trustworthy in protecting users' personal information (Zhang et al. 2022). There are few prior studies on the relation of

ICT and tourism in Thailand. The existing study targeted the Eastern Economic Corridor (EEC) zone in Thailand and found the relationship between smart tourism destination perceiving, tourism experience, satisfaction, and loyalty through revisiting intention. The research findings informed that perceiving components, informativeness, accessibility, personalization, and security influenced the travel experience, affecting tourist satisfaction and behavioral revisiting intention (Suanpang et al. 2021).

#### 4. Perceived Value

The concept of perceived value is the root of consumer behavior and satisfaction. The perceived value is the most cited of the customer satisfaction study. Its definition represents the consumer's overall assessment of the required attributes of products and services in the whole process of travelling based on the perceptions of what benefits they get and what cost they lose (Yang and Peterson 2004). The common characteristics for customers who would evaluate the value of products and services are not only pricing but psychological factors that influence purchasing decisions, such as quality, emotional response, and product or service reputation. Customer satisfaction can emerge from two classifications of value perception (Uzir et al. 2020), starting with the ideal value (IV), which is the customers' expectation of the product quality or service performance that individuals have before purchasing, while the actual value (AV) is the value that customer perceived from the product quality or service performance provided to them. Finally, the difference between these two categories

of perceived value is called perceptual discrepancy (PD).

## 5. Tourist Satisfaction, and Tourist Destination Loyalty

Tourist satisfaction with the tourism content means the emotional response of tourists when they use tourism products or services while traveling. The feeling could be pleasure and disappointment from comparing the perception of product or service performances with what the tourism providers promised early at the initiate tourism stage of traveling (Zhang et al. 2022). Additionally, tourist satisfaction can result from comparing the tourists' expectations with their actual consumption experience from the destination. Positive tourist satisfaction is considered as the output from the judgment of the product or service performance that meets their requirements and preferences. Prior studies have mentioned several factors affect satisfaction. They mainly are tourist expectation, pricing, value perception, tourism destination image, nervousness, and remembrance. In the field of tourism research, it has been investigated that infrastructures and amenities in tourism destinations could affect tourist satisfaction (Rajesh 2013). Tourist satisfaction has an important role in predicting behavioral intention, known as loyalty to the tourism destination. Destination loyalty is composed of the intention of recommending to others and revisiting. Recommendation to others refers to word of mouth of tourists; if they are highly satisfied with the destination, it positively influences the recommendation intention to others. Moreover, destination loyalty also refers to revisit intention, which is the degree of the tourist' willingness to revisit the destination.

The measurement items were adopted from the previous literature in <Table 3> and modified for this study.

<Table 3> Research Constructs and Measurement Items

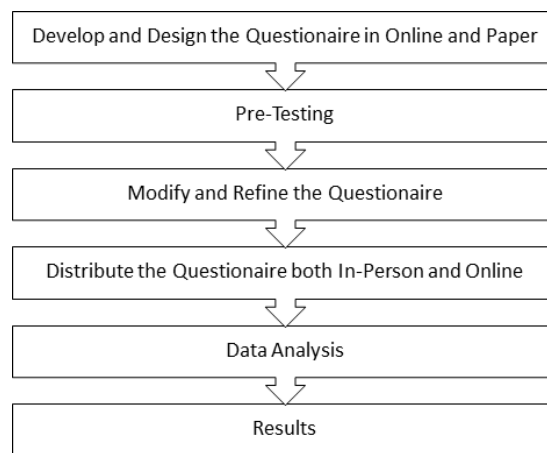
Variables	No. of Items	Measurement Item(s)	Reference (s)
Informativeness	4	Smart tourism apps provide me with helpful information about traveling in Bangkok. Smart tourism apps contribute to minimizing my travel concerns. Smart tourism apps enable me to complete my trip in Bangkok with the reliable and detailed information provided. Smart tourism apps can provide all the information of Bangkok that I need.	Pai et al. (2020), Zhang et al. (2022)
Accessibility	3	I can use smart tourism apps anywhere and at any time during my trip in Bangkok. Smart tourism apps are easily accessible during my trip in Bangkok. I can easily find smart tourism apps without complicated processes when traveling in Bangkok.	Pai et al. (2020), Zhang et al. (2022)
Interactivity	4	Smart tourism apps are highly responsive to me during my traveling in Bangkok. I can find many others' questions, answers, and feedback in tourism content of Bangkok from the apps. Smart tourism apps are interactive while I am traveling in Bangkok. It is easy to share tourism information and content on smart tourism during my traveling in Bangkok.	Pai et al. (2020), Zhang et al. (2022)
Personalization	3	I can receive customized information on smart tourism apps when I am traveling in Bangkok. I can get personalized information through interaction with smart tourism apps while traveling in Bangkok. Smart tourism apps provide me with easy-to-follow links and tips while traveling in Bangkok.	Pai et al. (2020), Zhang(2022)

Security	3	Smart tourism apps are trustworthy and reliable. Smart tourism apps respect my privacy and the safety of my transactions. I am confident in the security offered on smart tourism apps.	Pai et al. (2020), Zhang et al. (2022)
Perceived Value of Smart Tourism Applications	3	I have a very good feeling about my experiences with smart tourism apps. The use of smart tourism apps is pleasant and entertaining. I use smart tourism apps to explore attractions and activities in Bangkok.	Zhang et al. (2022)
Tourist Satisfaction	3	Gaining unique experiences via smart technology apps is one of my ideals and makes me happy. I think using smart tourism apps in Bangkok meets my expectations. I am satisfied with the experience and service quality provided by smart tourism apps in Bangkok.	Zhang et al. (2022), Torabi et al. (2022)
Tourist Destination Loyalty	4	I want to experience smart tourism apps in Bangkok in the future. I will post positive reviews and comments about smart tourism apps in Bangkok on social media. I will recommend smart tourism apps in Bangkok to my family, friends, and peers. If I visit Bangkok again, one of my main motivations is to use smart tourism apps again.	Lee and Xue (2020), Zhang et al. (2022)

### III. Method

The objective of this research is to present the results of an initial analysis conducted to assess the features of smart tourism applications, perceived value, the level of satisfaction and loyalty among tourists towards Bangkok. To achieve this, tourists who had

visited Bangkok and used tourism applications on their smartphones were chosen as the target population. The survey was conducted in English and a pre-test was performed to ensure the respondents understood the questionnaire and to eliminate any confusing word mistakes. Ten questionnaires were distributed to lecturers and experts in the tourism and technology field for the pre-test. Minor changes were made based on their feedback and the finalized survey was implemented, as shown in <Figure 1>.



<Figure 1> Questionnaire Survey Process

Between January and February 2023, 400 paper questionnaires were distributed in the Bangkok Municipal Area, while an online questionnaire was posted on Facebook group pages focused on tourism in Thailand. Both local and international tourists were included in the distribution. Out of the 400 questionnaires, 234 were returned and analyzed, yielding a response rate of 58.5%. The



questionnaire was divided into two parts. The first part gathered demographic information such as gender, age, race, education level, previous travel experience, length of travel, and travel party. The second part utilized a five-point Likert scale, with responses ranging from strongly disagree (1) to strongly agree (5), to measure the respondents' perception on STA's attributes, perceived value, satisfaction, and destination loyalty. The questions in the second part were adapted from various relevant literature studies. Descriptive statistics were used to analyze the demographic profiles of the respondents in terms of gender, age, academic degree, length of travel, travel party. In addition, the study utilized the IBM SPSS Statistics version 29 to conduct t-tests to determine any significant differences in the perceived value, satisfaction, and destination loyalty based on the demographic profile of the respondents.

#### IV. Results

The descriptive analysis of demographic data is shown in <Table 4>, over 50% of them (53.8%) were men born in generation Y or known as millennials generation during the year of 1981 - 1996 aged between 27 and 42 years (54.7%) followed by the ones in Gen Z between 1997 - 2012 (44.9%) and only 1 person in Gen X between 1965 - 1980 (0.4%). In term of education level, 80.3% of the total respondents had a university education background and 17.9% of them were postgraduates followed by few high school and junior school students respectively. A total of 159 respondents (67.9%) had

first time experience travelling in Bangkok while 75 respondents (32.1%) visited repeatedly in Bangkok. Among all the subjects were 130 foreigners (55.6%) and 104 Thais (44.4%). From the total of 234, 92 travelers spent 4-5 nights traveling in Bangkok (39.3%) as majority and most came with friends (42.7%).

&lt;Table 4&gt; Tourist Respondent Profiles

Respondent Characteristics	No. of Respondents	(%)	Respondent Characteristics	No. of Respondents	(%)
<b>Gender</b>			<b>Previous Experience</b>		
Male	126	53.8	First-time visitors	159	67.9
Female	108	46.2	Repeat visitors	75	32.1
<b>Age</b>			<b>Length of Travel</b>		
Gen Z (1997 - 2012)	105	44.9	1-3 nights	77	32.9
Gen Y (1981 - 1996)	128	54.7	4-5 nights	92	39.3
Gen X (1965 - 1980)	1	0.4	6-7 nights	26	11.1
<b>Race</b>			8-9 nights	16	6.8
Thai	104	44.4	Over 10 nights	23	9.8
International	130	55.6	<b>Travel Party</b>		
<b>Education Level</b>			Alone	39	16.7
Junior school	1	0.4	Couple	31	13.2
High school	3	1.3	Family	42	17.9
University	188	80.3	Friends	100	42.7
Master and above (Postgraduate)	42	17.9	Colleagues	22	9.4

The <Table 5> shows that five attributes for perceived smart tourism application in Bangkok had similar averages which meant

most of respondents have perception of each attribute in alike levels. Accessibility was the element that had highest satisfactory with mean 3.76 compared to others with slightly lower. According to the result of mobile internet access analysis in Thailand since 2011 (Srinuan et al. 2012), its finding supported to this paper that accessibility and availability of Wi-Fi hotspots were fully covered in populated areas then people in that area can access the Internet through mobile Internet devices effectively. On the other hand, security had the lowest minimum at 1.67 out of 5 compared to other elements which meant the respondents distrusted in the application security. Similarly to the study of Internet banking in Thailand (Subsorn and Limwiriyakul 2012), some Thai banks were still deficient in providing internet banking security to their customers. The recommendation was to strengthen at least a minimum of 8 characters in password security requirement.

<Table 5> Respondents' Perception of Five Attributes

	Informativeness	Accessibility	Interactivity	Personalization	Security
Mean	3.69	3.76	3.69	3.69	3.62
S.D.	0.605	0.583	0.473	0.653	0.623
MIN	2.00	2.00	2.25	2.00	1.67
MAX	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00

<Table 6> presents the T-test results of each of the five attributes for perceived smart tourism applications in Bangkok: accessibility, informativeness, interactivity, personalization, and security. This analyses them based on the users' characteristics: gender, age, race, education level, and previous experience. The results showed that

accessibility and security have no difference among the users' features, while education level has an influence on informativeness, interactivity, and personalization.

<Table 6> T-Test of Differences across Respondent Characteristics on Five STAs Attributes

Accessibility		N	Mean (M)	SD	t	p
Gender	Female	108	3.77	0.634	0.115	0.053
	Male	126	3.76	0.539		
Age	Before 1996	129	3.78	0.533	0.436	0.476
	1997 and beyond	105	3.75	0.624		
Race	Thai	104	3.69	0.567	-1.762	0.753
	International	130	3.82	0.592		
Education Level	University or below	192	3.75	0.570	-0.404	0.311
	Master and above (Postgraduate)	42	3.79	0.646		
Previous Experience	First-time visitors	159	3.83	0.556	2.689	0.283
	Repeat visitors	75	3.61	0.615		
Informativeness		N	Mean (M)	SD	t	p
Gender	Female	108	3.62	0.630	-1.725	0.189
	Male	126	3.75	0.577		
Age	Before 1996	129	3.70	0.573	0.205	0.157
	1997 and beyond	105	3.68	0.633		
Race	Thai	104	3.67	0.587	-0.471	0.837
	International	130	3.71	0.621		
Education Level	University or below	192	3.70	0.576	0.471	0.021*
	Master and above (Postgraduate)	42	3.64	0.727		
Previous Experience	First-time visitors	159	3.72	0.593	1.202	0.331
	Repeat visitors	75	3.62	0.628		
Interactivity		N	Mean (M)	SD	t	p
Gender	Female	108	3.66	0.637	-0.843	0.026*
	Male	126	3.72	0.513		
Age	Before 1996	129	3.72	0.516	0.662	0.030*
	1997 and beyond	105	3.67	0.617		
Race	Thai	104	3.77	0.579	1.735	0.460
	International	130	3.64	0.564		

Education Level	University or below	192	3.70	0.548		
	Master and above (Postgraduate)	42	3.65	0.683	0.494	0.004**
Previous Experience	First-time visitors	159	3.67	0.553		
	Repeat visitors	75	3.74	0.616	-0.835	0.254
Personalization		N	Mean (M)	SD	t	p
Gender	Female	108	3.60	0.668	-1.811	0.665
	Male	126	3.76	0.633		
Age	Before 1996	129	3.77	0.617	1.738	0.361
	1997 and beyond	105	3.62	0.678		
Race	Thai	104	3.72	0.683	0.760	0.293
	International	130	3.66	0.629		
Education Level	University or below	192	3.71	0.625		
	Master and above (Postgraduate)	42	3.57	0.766	1.123	0.005**
Previous Experience	First-time visitors	159	3.71	0.693		
	Repeat visitors	75	3.65	0.561	0.629	0.067
Security		N	Mean (M)	SD	t	p
Gender	Female	108	3.61	0.632	-0.259	0.283
	Male	126	3.63	0.617		
Age	Before 1996	129	3.70	0.590	1.651	0.478
	1997 and beyond	105	3.57	0.636		
Race	Thai	104	3.60	0.603	-0.578	0.606
	International	130	3.64	0.639		
Education Level	University or below	192	3.65	0.623		
	Master and above (Postgraduate)	42	3.48	0.608	1.688	0.778
Previous Experience	First-time visitors	159	3.64	0.597		
	Repeat visitors	75	3.60	0.676	0.454	0.170

\*p<0.05

<Table 7> presents the perceived value, tourist satisfaction and destination loyalty between genders; males and females have different perceived values with a p-value of 0.036, which is lower than 0.05. In prior studies, gender influences perceived value due to different gender roles of socialization, information processing, and risk avoidance. Men tend to enjoy technology perception, have higher

computer self-efficacy and are perceived as easier to use (Zhang et al. 2014), whereas women tend to have difficulty accurately judging the quality of online products and services, leading to higher functional risk (Fang et al. 2016).

<Table 7> T-Test of Differences across Respondent Characteristics on Perceived Value, Tourism Satisfaction and Tourist Destination Loyalty

Perceived Value of STAs		N	Mean (M)	SD	t	p
Gender	Female	108	3.688	0.690	-2.107	0.036*
	Male	126	3.868	0.613		
Age	Before 1996	129	3.713	0.673	-1.869	0.063
	1997 and beyond	105	3.873	0.623		
Race	Thai	104	3.814	0.660	0.610	0.543
	International	130	3.762	0.651		
Education Level	University or below	192	3.800	0.648	-0.722	0.441
	Master and above (Postgraduate)	42	3.714	0.685		
Previous Experience	First-time visitors	159	3.784	0.630	-0.028	0.977
	Repeat visitors	75	3.787	0.707		
Tourist Satisfaction		N	Mean (M)	SD	t	p
Gender	Female	108	3.642	0.606	0.183	0.855
	Male	126	3.627	0.640		
Age	Before 1996	129	3.664	0.666	0.820	0.413
	1997 and beyond	105	3.597	0.567		
Race	Thai	104	3.644	0.649	0.226	0.821
	International	130	3.626	0.604		
Education Level	University or below	192	3.606	0.615	1.473	0.142
	Master and above (Postgraduate)	42	3.762	0.651		
Previous Experience	First-time visitors	159	3.639	0.606	0.196	0.844
	Repeat visitors	75	3.622	0.663		
Tourist Destination Loyalty		N	Mean (M)	SD	t	p
Gender	Female	108	3.919	0.610	-0.695	0.488
	Male	126	3.972	0.561		
Age	Before 1996	129	3.892	0.611	-1.639	0.103
	1997 and beyond	105	4.017	0.543		
Race	Thai	104	3.887	0.586	-1.425	0.155
	International	130	3.996	0.579		

Education	University or below	192	3.948	0.579		
Level	Master and above (Postgraduate)	42	3.646	0.608	-0.015	0.988
Previous	First-time visitors	159	4.017	0.563		
Experience	Repeat visitors	75	3.800	0.601	2.095	0.008*

\*p<0.05

In this study, the result in <Table 7> further shows no differences in age range for the perceived value, tourist satisfaction, and destination loyalty. Additionally, both Thais and international visitors had no difference of perceived value, tourist satisfaction, and destination loyalty. The finding of this study has also shown no difference in perceived value, tourist satisfaction, and destination loyalty according to educational background, even though the previous study mentioned that the educational level of respondents could influence the behavioral intention toward technology (Hashim 2008). This paper has revealed that first-timers and repeat visitors had the same direction in perceived value and tourist satisfaction except for destination loyalty, in that they show difference. <Table 7> presented the p-value of 0.008, which is lower than the required 0.05.

## V. Conclusion

Even though Thailand is one of the top countries for highest number of smartphone users including a country with high revenue of apps as well, but this paper revealed that internationals also use tourism apps commonly during their traveling. Whereas the prior study revealed that Thai people increasingly use mobile technology

compared to the past (Chayomchai et al. 2020) but currently foreigners would rather increasingly surf an application that offers them updated search, booking, and hotels including points of interesting especially among those who never had experience with traveling in Bangkok as before. They are able to get all information readily available in travel apps on their devices with seamless services in 24/7 availability and there is no need to visit an agent. Moreover, foreigners prefer to use STAs for the simplification of transactions and payment methods in overseas.

The study's main purpose was to investigate the most productive STAs' attributes among the application users, including the unsatisfied ones that need to be enhanced. Additionally, the demographic profiles have been assumed to have different attitudes toward perceived value, tourist satisfaction, and destination loyalty. Among the five attributes of STAs, accessibility was found to be the strongest satisfied element; similarly, the existing study concluded accessibility was the most important aspect of tourists' movement at the destination (Virkar and Mallya 2018), whereas security was poorly rated as unsatisfactory. In recent, Thailand has reported millions of baht in damages from money-siphoning gangs. There are several mobile app users who unknowingly installed harmful apps that siphoned money from their accounts a, result in the lowest score of security that needs to be improved and protect users from criminal gangs. This study's findings are consistent with those of previous studies. Tourists can easily access and stay connected to the STAs anytime and anywhere with Wi-Fi hotspots provided in Bangkok. Smart tourism applications should be provided more security as it



relates to users in commercial transactions; then, trustworthiness and effectiveness of security are required from application users in order to protect their sensitive information.

In the study conducted, it was discovered that certain variables of STAs (i.e., informativeness, interactivity and personalization) yielded varying results, depending on the personal characteristics of the respondents. Furthermore, the study found that there was a distinction in perceived value among respondents based on their gender, and that tourist destination loyalty differed depending on previous experience. In particular, regarding the findings which demonstrated that gender and age differences affect interactivity, prior studies have found the role of gender has influenced online consumer behavior on interactivity and advertising effectiveness, and Generation Y has considerable power in online communications as they are considered computer savvy (McMahan et al. 2009).

The above-outlined findings of this study have both theoretical and practical implications. From an academic perspective, this study provides researchers with the attributes of smart tourism applications. The findings allow us to acquire a better understanding of mobile application perception in the tourism field. Practically, the study provides insights that could benefit the tourism department, stakeholders in tourism, and tourism app developers to enhance the tourism experience and increase visitor satisfaction in Bangkok. This research has its own limitations. The first limitation is the data collection and survey technique, which was affected by social distancing measures during the COVID-19 pandemic. For future research, the study should be sampled in more respondents. The

second limitation is that the research area focused only on Bangkok. Other popular tourism areas in Thailand, such as Phuket and Chiangmai provinces, may need to be further studied in the future.

## References

- Chaiprasit, Kemakorn, Nittaya Jariangprasert, Apichart Chomphunut, Damrongsak Napatrat and Jairat Jaturapataraporn. 2011. "Tourist Expectations Toward Travel and Tourism Websites In Thailand." *International Business & Economics Research Journal (IBER)* 10(3): 41-50. <https://doi.org/10.19030/iber.v10i3.4099>.
- Chayomchai, Ampol, Wilaiwan Phonsiri, Arnon Junjit, Rujirek Boongapim and Ubonwan Suwannaputit. 2020. "Factors Affecting Acceptance and Use of Online Technology in Thai People During COVID-19 Quarantine Time." *Management Science Letters* 10(13): 3009-3016. doi:<https://doi.org/10.5267/j.msl.2020.5.024>.
- Fang, Jiaming, Chao Wen, Benjamin George and Victor R. Prybutok. 2016. "Consumer Heterogeneity, Perceived Value, and Repurchase Decision- Making in Online Shopping: The Role of Gender, Age, and Shopping Motives." *Journal of Electronic Commerce Research* 17(2): 117-131. [http://www.jecr.org/sites/default/files/17\\_2Paper2.pdf](http://www.jecr.org/sites/default/files/17_2Paper2.pdf).
- Hashim, Junaidah. 2008. "Factors Influencing the Acceptance of Web-based Training in Malaysia: Applying the Technology Acceptance Model." *International Journal of Training and Development* 12(4): 253-264. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2419.2008.00307.x>.
- IMD Smart City index. 2023. "IMD Smart City Index 2023: Methodology." <https://www.imd.org/wp-content/uploads/2023>

/04/Smart-City-Index-Methodology\_2023.pdf (accessed on: 2023.02.03.)

- Jeong, Miyoung and Hyejo Hailey Shin. 2020. "Tourists' Experiences With Smart Tourism Technology at Smart Destinations and Their Behavior Intentions." *Journal of Travel Research* 59(8): 1464-1477.
- Lee, Say Wah and Ke Xue. 2020. "A Model of Destination Loyalty: Integrating Destination Image and sustainable tourism." *Asia Pacific Journal of Tourism Research* 25(4): 393-408. <https://doi.org/10.1080/10941665.2020.1713185>.
- Mastercard Data & Services. 2023. "Travel Industry Trends 2023." June 16. <https://www.mastercardservices.com/en/reports-insights/economics-institute/travel-industry-trends-2023>(accessed on: 2023.02.06.)
- McMahan,Carolynn, Roxanne Hovland and Sally McMillan. 2009. "Online Marketing Communications." *Journal of Interactive Advertising* 10(1): 61-76. <https://doi.org/10.1080/15252019.2009.10722163>.
- Pai, Chen-Kuo. Yumeng Liu, Y., Sangguk Kang and Anna Dai. 2020. "The Role of Perceived Smart Tourism Technology Experience for Tourist Satisfaction, Happiness and Revisit Intention." *Sustainability* 12(16): 6592. <https://doi.org/10.3390/su12166592>
- Patil Yashraj, Nehal Patil, Amish Palkar and Amol Pande. 2022. "Smart Tourist Application." *International Journal of Creative Research Thoughts* 10(4): 898-902. <https://ijcrt.org/papers/IJCRT2204569.pdf>.

- Rajamohamed, Hazanal Rashid Khan. 2016. "Analyzing the Importance of ICT in Tourism Industry with Reference to Thailand." *Available at SSRN 2739491*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2739491>.
- Srinuan, Chalita, Pratompong Srinuan and Erik Bohlin. 2012. "An Analysis of Mobile Internet Access in Thailand: Implications for Bridging the Digital Divide." *Telematics and Informatics* 29(3): 254 - 262. <https://doi.org/10.1016/j.tele.2011.10.003>
- Statista Research Department, & 1, J. 2023. "Global: Travel Apps Revenue 2022." June 1. <https://www.statista.com/forecasts/1309625/worldwide-revenue-of-travel-apps-in-selected-countries> (accessed on: 2023.02.06.)
- Statista Research Department, & 14, D. 2022. "Smartphone Users in Thailand 2017-2026." December 14. <https://www.statista.com/statistics/467191/forecast-of-smartphone-users-in-thailand/> (accessed on: 2023.02.06.)
- Statista Research Department. 2022. "Thailand: Share of Internet Traffic by Device 2021." <https://www.statista.com/statistics/804041/share-of-internet-traffic-by-device-thailand/>. (accessed on: 2023.02.06.)
- Statisticstimes. 2021. "Thailand Population 2021" [StatisticsTimes.com](https://statisticstimes.com/demographics/country/thailand-population.php). <https://statisticstimes.com/demographics/country/thailand-population.php>. (accessed on: 2023.02.03.)
- Suanpang, Pannee, Titiya Netwong and Thinnagorn Chunhapatragul. 2021. "Smart Tourism Destinations Influence a Tourists Satisfaction and Intention to Revisit." *Journal of Management Information and Decision Sciences* 24(1S): 1-10.

<https://www.abacademies.org/articles/smart-tourism-destinations-influence-a-tourists-satisfaction-and-intention-to-revisit-11510.html#:~:text=The%20findings%20supported%20the%20revisiting> (accessed on: 2023.02.08.)

- Subsorn, P. and S. Limwiriyakul. 2012. "A Comparative Analysis of Internet Banking Security in Thailand: A Customer Perspective." *Procedia Engineering* 32: 260-272. <https://doi.org/10.1016/j.proeng.2012.01.1266>
- Torabi, Zabih-Allah, Ali Asghar Shalbfafian, Zaheer Allam, Zahed Ghaderi, Beniamino Murgante and Amir Reza Khavarian-Garmsir. 2022. "Enhancing Memorable Experiences, Tourist Satisfaction, and Revisit Intention Through Smart Tourism Technologies." *Sustainability* 14(5): 2721. <https://doi.org/10.3390/su14052721>
- UNWTO. 2020. "Tourism and COVID-19 - unprecedented economic impacts." <https://www.unwto.org/tourism-and-covid-19-unprecedented-economic-impacts>. (accessed on: 2023.02.03.)
- Uzir, Md. Uzir Hossain, Ishraq Jerin, Hussam Al Halbus, Abu Bakar Abdul Hamid and Ahmad Shaharudin Abdul Latiff. 2020. "Does quality stimulate customer satisfaction where perceived value mediates and the usage of social media moderates?" *Heliyon* 6(12). <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2020.e05710>.
- Virkar, Anjali R. and Prita D. Mallya. 2018. "A Review of Dimensions of Tourism Transport Affecting Tourist Satisfaction." *Indian Journal of Commerce and Management Studies* 9(1): 72-80. <https://www.ijcms.in/index.php/ijcms/article/view/157/151>.

- WageCentre.com. 2023. "Most Visited Cities in the Qorld." <https://wagecentre.com/immigration/country/most-visited-cities-in-the-world> (accessed on: 2023.02.08.)
- World Cities Ranking. 2023. "Best Cities in the World to Visit as a Tourist in 2023." February 25. <https://worldcitiesranking.com/> (accessed on: 2023.02.08.)
- Yang, Zhilin and Robin T. Peterson. 2004. "Customer Perceived Value, Satisfaction, and Loyalty: The Role of Switching Costs." *Psychology and Marketing* 21(10): 799-822. doi: <https://doi.org/10.1002/mar.20030>.
- Ye, Ben Haobin, Ye, Ivy Huiyue and Rob Law. 2020. "Systematic Review of Smart Tourism Research." *Sustainability* 12(8): 3401. <https://doi.org/10.3390/su12083401>
- Zhang, Lu, Peter Nyheim and Anna S. Mattila. 2014. "The Effect of Power and Gender on Technology Acceptance." *Journal of Hospitality and Tourism Technology* 5(3): 299-314. <https://doi.org/10.1108/jhtt-03-2014-0008>.
- Zhang, Yuwen, Marios Sotiriadis and Shiwei Shen. 2022. "Investigating the Impact of Smart Tourism Technologies on Tourists' Experiences." *Sustainability* 14(5): 3048. <https://doi.org/10.3390/su14053048>

(2023.08.27. 투고, 2023.10.11. 심사, 2023.11.03. 게재확정)

<국문초록>

## 스마트 관광 애플리케이션에 대한 방콕 관광객의 인식에 대한 탐색적 연구

Wikanda BOONMA · 장현미  
(부산대학교)

스마트 관광 애플리케이션(STA)은 스마트폰 사용자가 증가함에 따라 태국에서 새로운 트렌드로 자리 잡고 있다. 2023년 전 세계 관광객이 가장 많이 방문한 도시는 태국의 수도 방콕과 홍콩이지만, 이 두 나라는 기술 발전 측면에서 전혀 다른 양상을 보여주고 있다. 태국은 모바일 애플리케이션에서 높은 수익을 올리는 국가임에도 불구하고 관광 부문과 관련한 기술 혁신이 여전히 제한적인 것으로 드러났다. 본 논문은 스마트 관광 애플리케이션의 주요 속성과 인지된 가치, 방콕에 대한 관광객의 만족도 및 충성도를 탐색하는 것을 목적으로 한다. 관광객의 만족도와 관광지 충성도를 높이기 위한 스마트 기술의 5가지 속성은 정보성, 접근성, 상호작용성, 개인화, 보안으로 구성하였다. 분석에서는 인구통계의 차이도 고려하였다. 수집된 총 234개의 설문지 결과는 t-테스트를 활용하여 분석되었다. 분석 결과, 스마트 관광 애플리케이션의 주요 속성 중 접근성이 가장 만족스러운 요인인 반면, 보안성관련 인식이 가장 낮은 것으로 나타났다. 또한 STA의 일부 변수가 응답자의 개인적 특성에 따라 달리 인식되는 것으로 나타났으며, 응답자의 인지된 가치는 성별에 따라, 관광지 충성도는 응답자의 이전 방문 경험 유무에 따라 다르게 나타났다.



다. 본 연구는 향후 스마트 관광 발전을 위한 이론적, 실무적 시사점을 제시한다.

**주제어:** 스마트 관광 애플리케이션, 인지된 가치, 관광 만족도, 관광 목적지 충성도, 방콕



<서평>

이동하는 영웅과 자고들이 쌓아 올린 역사들  
진 테일러 저. 여운경 옮김. 『인도네시아: 사람들과  
역사들』. 서울: 진인진 출판사, 2023.

송 승 원\*

서울대 아시아언어문명학부의 여운경 교수가 번역한 진 테일러의 『인도네시아: 사람들과 역사들』은 현재 우리가 인도네시아라 부르는 거대한 지역의 선사시대부터 수하르토 시기의 격동기까지 2천여년의 역사를 한 권의 책에 담아낸 것이다. 2003년에 이 책이 출판된 이후 인도네시아사를 가르치는 전 세계의 학자들은 마침내 학생들을 위한 교과서로 쓸 수 있는 제대로 된 역사서의 등장에 환호했다. 그도 그럴 것이 인도네시아 통사를 쓴다는 것은 너무나 도전적인 일 이어서 2001년에 출판된 리크레프스(M.C. Ricklefs)의 『A History of Modern Indonesia since c. 1200년』 이후 유사한 시도도 거의 없었기 때문이다. 따라서 이 책이 한국어로 번역된 것은 한국의 인도네시아 연구와 교육을 위해서도 크나큰 경사가 아닐 수 없다.

총 12장으로 구성된 이 책은 신석기 시대에 시작된 오스트로네시아인들의 이주, 공동체와 왕국의 발전, 다양한 종교와 지식 체계의 도입, 유럽인의 도래와 식민, 그리고 공화국 수립 이후 수카르노와 수하르토 시기의 역사에 대해 다루고 있다. 테일러는 수많은 기존

---

\* 한국외국어대학교 말레이-인도네시아어 통번역학과 교수. swsong@hufs.ac.kr

연구 문헌에서 학자들이 날카로운 통찰력을 가지고 분석한 인물과 역사적 사건들을 수많은 씨실과 날실로 만들어 하나의 아름다운 패브릭으로 짰다. 또한 이 패브릭에 각 장의 내용에 부합하는 인물이나 사건, 문헌을 소개하는 94개의 미니 에세이를 보석 단추처럼 달아 넣었다. 이를 통해 독자들은 이토록 많은 사건과 인물들이 어떤 메타 내러티브 속에 위치되어 이해되어야 하는지를 알게 된다.

역운경 교수가 옮긴이의 글에서 밝혔듯, 이 책은 “왕조의 교체와 식민 지배, 국민국가를 기준으로 한 일국사의 관점, 그리고 중심부(자바, 자카르타)와 정치 엘리트를 초점으로 한 정치사 중심의 서사에서 탈피해서 대중, 물질문화, 일상을 포함한 사회사적 시각으로 인도네시아 역사를 조망”한, 다층적, 사회문화사적 접근방식에 의거한 역사서술이다(p. 515). 테일러는 군도의 역사를 설명하면서 “이동성”을 키워드로 삼았다. 그녀는 역사의 에이전시로 이동하는 왕자, 성자, 학자, 보부상, 자고(strong men)들의 활약을 꼽았다. 그녀는 이들이 교류, 교환, 혼인, 전쟁, 반란, 동맹 등을 통해 종교, 통치, 저항 담론 등을 전파함으로써 사회가 역동적으로, 그리고 점차 하나의 국민국가로 만들어져 가는 과정을 섬세하게 그려내었다. 이를 보고 역자는 이 책을 “인도네시아 군도라는 느슨한 사회문화적 권역이 앤더슨이 말한 ‘상상된 공동체’ 즉 ‘인도네시아’라는 국가로 변해가는 한 과정을 기술한 것으로 그 복잡하고 다양한 과정을 ‘복수성’과 ‘이동성’이라는 키워드를 중심으로 풀어” 놓은 것이라 평가했다(p. 522).

테일러는 자신의 멘토였던 존 스메일(John Smail)이 주창한 동남아인들을 중심으로 한 “자율사관”을 기반으로, 유럽 세력이 기존 관점에서처럼 동남아시아의 무역 질서를 뒤흔들어 인도네시아의 전신을 창조한 절대 세력이 아니라 막강하게 구축되어 있던 무역 네트워크에 올라탔을 뿐인 또 하나의 “자고”로 그리고 있다. 또한 테일러는 개별적 역사를 지닌 종족, 왕국 공동체들이 하나의 민족이 되어가는

과정을 지나긴 역사적 호흡 속에서 바라보았지만, 결코 민족주의적 사관을 강조하지 않는다. 그녀는 이 책의 곳곳에 인도네시아의 국사 서술에서 보이는 민족주의 사관에 입각한 심각한 역사서술의 오류를 암암리에 비판하고 있다. 이를테면 수카르노와 야민 등의 민족주의자들이 마자파힛과 스리위자야 등의 왕조를 인도네시아의 전신으로 간주하면서 두 왕국이 군도에 미친 영향력을 “영토적 통일성”으로 해석하는 민족사관을 비판하며, 일각에 드막이나 파사이와 같은 왕조들을 국가의 전신으로 해야 한다는 대안적 시각이 존재함을 설명한다(pp. 135-136). 또한 네덜란드 식민 통치가 350년가량 지속되었고 군도인들은 일괄적으로 네덜란드인들의 희생자였다는 식의 민족사 서술은 19세기 이전 왕조들의 자율적 역사를 무시하고 서양의 영향을 수용해 창의적 융합을 하고자 했던 수많은 인물의 노력을 헛되이 한다고 비판한다(pp. 183-4).

테일러는 역사적 사건의 주인공으로 다양한 계급, 종족, 인종, 젠더 배경의 다채로운 인물들을 소개하고 있는데, 이 과정에서 서발턴 역사서술 접근방식이 도드라지게 나타난다. 또한 인도네시아 국사에서 전혀 다루어지지 않는 비주류의, 또는 저항적 역사와 담론에 대해서도 많은 공간을 할애해 설명한다. 테일러가 ‘자고’란 누군가에게 악당이었지만 누군가에게는 영웅이었다고 설명한 부분(p. 219)에서 암시되듯, 그녀는 국사 속 영웅(pahlawan) 들과 대비되어 “민족의 배신자(pengkhianat nasional)”로 취급되며 전혀 언급되지 않는 사람들이 가졌던 비전에 대해서도 설명한다. 예를 들어 네덜란드 동인도회사와 동맹을 맺었던 17세기 부기스족의 영웅 아룽 팔라카나 반텐의 라텐 하지는 자신들에게 패배했지만 민족 영웅으로 기억되는 술탄 하사누딘이나 술탄 아쟁과 동등한 자격으로 역사의 주역으로 책에 등장한다. 사회주의자 탄말라카나 다룰 이슬람 봉기를 일으킨 카르 투수위르요 등도 반체제 인사가 아닌, 그저 인도네시아라는 나라에

대한 다른 비전을 가진 사상가로 등장한다. 인도네시아 국사에서는 전혀 이름을 찾아볼 수 없는 영국 여성 크툽 탄투리는 “단독 혁명가”라는 타이틀과 함께 책에 소개된다. 테일러는 민족사뿐만 아니라 자신의 지방인 트르나테의 역사 서술에서도 제외된 나칠리 보키 라자가 어떻게 이슬람 사회에서 남성 독점의 왕권에 도전하기 위해 당시 강력한 자고였던 포르투갈 세력을 끌어들이고, 심지어 도나 이사벨이라는 이름으로 세레까지 받았는지를 설명한다. 또한 군도의 아랍인, 중국인, 유럽인들 역시 때로는 자고의 모습으로, 때로는 군도를 활기차게 만든 이방인들로 설명함으로써 인도네시아 역사란 각기 다른 배경과 비전을 가진 공동체와 개인들이 함께 구축한 역사임을 알리고자 한다.

이 책이 수카르노와 수하르토 시기를 <마자파히트 비전>이라는 마지막 한 장으로 짧게 요약할 수밖에 없었던 점은 매우 아쉬운 지점이다. 또한 자바 중심적 역사서술을 지양하며 수마트라, 칼리만탄, 술라웨시, 파푸아 등 많은 지역의 역사를 고루 등장시킨 반면 누사퉁가라 지역은 유독 적게 소개하고 있는 점도 조금 아쉽다. 그럼에도 여타의 인도네시아 개론서에서 찾아볼 수 없을 정도로 다양한 지역과 인물들이 객관적이고 역동적인 시선으로 그려지고, 이들이 한 그루 한 그루 나무가 되어, 이 나무들을 찬찬히 살펴보고 나면 마침내 거대한 인도네시아라는 숲을 이해할 수 있게 되는 것이 이 책이 지닌 매력일 것이다.

동남아시아연구 33권 4호(2023) : 361 ~ 369  
DOI : 10.21652/kaseas.33.4.202311.361

<서평>

## 개혁 이후 전진과 도전: 인도네시아의 열 두 가지 이야기

Okamoto Masaaki and Jafar Suryomenggolo (eds) .  
*Indonesia at the Crossroads Transformation and Challenges.*  
Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2022.

김진오\*

### I. 들어가며

Reformasi 이후 인도네시아는 성공적인 민주적 통합을 이루고 비교적 안정적인 정치체제를 유지하면서 경제 발전을 추진 중이다. 그러나 지난 20년 동안 이루어진 압축적인 발전은 억제할 수 없는 도시화와 불평등의 심화를 가져왔다. 자바섬의 시원스레 뚫린 고속도로와 플로레스섬 북쪽과 남쪽으로 구불구불하게 난 도로를 체험해보면 불평등한 인프라 차이를 확연하게 느낄 수 있다. 그 격차는 점점 더 커지고 있으며 이러한 극단적 차이의 경관들은 현재 인도네시아가 해결해야 하는 과제를 보여주고 있는 듯하다.

*Indonesia at the Crossroads Transformation and Challenges*는 1998년부터 2019년 말까지 인도네시아 사회가 맞이한 변화, 그리고

---

\* 전북대학교 고고문화인류학과 박사수료. bbokkng7@gmail.com

그들이 이룬 민주화라는 성과와 그에 따른 과제들을 다루고 있다. 이 책은 2017년 11월 10일 일본 정책연구대학원대학(National Graduate Institute for Policy Studies)에서 진행된 “Two Decades after 1998 Reformasi: Achievements and Challenges”의 워크숍에서 논의된 내용을 엮은 것이다. 이 책은 인도네시아 연구자들 사이의 토론을 활성화하고자 하는 그간의 노력이 맺은 결실이라고 볼 수 있다. 그리고 학계뿐만 아니라 현장 종사자들 간의 교류를 통해 각기 다른 관점으로 인도네시아가 걸어온 길을 조망하고 다학제적 차원에서 인도네시아 연구를 공유하겠다는 역자의 생각도 반영된 것으로 보인다.

## II. 열두 가지 이야기

각 12장의 연구내용을 살펴보겠다. 1부는 ‘거버넌스와 사회 동학’이라는 대주제 아래 1998년 민주화 이후 제도와 사회 조건의 변화를 논하고 있다. 인종 다양성의 거버넌스, 욱야카르타(Yogyakarta)의 사례를 통해 보여준 도시 경관에 참여할 권리와 미학 정치의 작동, 마두라(Madura) 지역의 종교적 소수 집단인 시아(Shia)와 공동체에 대한 폭력, 정치적 영역에서 파푸아인을 지원하기 위한 우대 정책의 문제를 보여주고 있다.

1장 Thung Ju Lan은 1998년 비극적인 5월 폭동 이후 인종·종교 간의 갈등에 대한 해결책으로 도입된 다문화주의의 한계성을 주장하고 다민족국가인 인도네시아의 다원적 사회를 관리하는 데 따른 복잡성을 설명하고 있다. Thung은 인도네시아 정부가 문화적, 민족적 차이를 민족주의와 인도네시아의 통합에 대한 위협으로 간주하는 경향이 있다고 본다. 그래서 국가가 공공정책에서 다원주의를 장



려하여 노력할 것을 제안한다.

2장 Brigitta Isabella는 욕야카르타 최초의 고가도로인 렘푸양안(Lempuyangan)의 벽에 그려진 벽화를 통해 젊은이, 예술가, NGO 활동가, 지방 정부 공무원을 포함한 다양한 그룹에서 각각의 정체성이 충돌한 사례를 들고 있다. 1998년 이후 민주화의 결과가 어떻게 벽이라는 공적 공간에서 확대되고 있는지를 보여준다. 그리고 문화유산으로 여겨지는 케웍(Kewek) 다리의 벽을 정부가 통신 기업에 판매한 것에 반대하는 시민들의 정치적 투쟁 과정을 보여주었다. 마지막 사례인 왕궁 근처 포족 베텡 웨탄(Pojok Beteng Wetan)의 버려진 건물의 벽에서는 폭력적인 지역후원 네트워크와 급진적 무슬림 단체와 같은 다양한 행위자에 의한 시각적 경쟁 현상이 나타난다. 이는 행위자들 사이의 복잡한 권력 관계가 작동하고 있음을 보여준다. Isabella는 오늘날 인도네시아의 공간 정치의 과제는 공동 소유권을 결정하는 자율 규제 원칙과 민주적 절차를 구성하는 것이라고 주장한다.

3장 동부 자바에 위치한 마두라 삼팡(Sampang)의 시아(Shia) 커뮤니티의 박해를 다룬 Kayane Yuka의 글은 지역 사회의 지도자인 Tajul Muluk이 어떻게 신성 모독죄로 기소되어 2년의 징역형을 선고 받았는지, 다양한 정치 행위자들이 반시아파 캠페인을 어떻게 통합하고 활용했는지 묘사하고 있다. 시아파와 수니파(Sunni)의 반목 원인은 종교적 문제가 아니라 권력이 동기임을 이 사례를 통해 드러난다. 종교라는 성스러운 외피를 둘러싸고 시아파 공동체에 대한 폭력을 정치적으로 정당화하는 일련의 과정은 종교적 불관용이 인도네시아에서 예민한 문제임을 알게 해준다.

4장 Rosita Dewi는 파푸아에서 파푸아화(papuanization)를 통해 정치적 대표성을 획득하는 과정을 여러 측면에서 고찰하고 있다. 파푸아화는 2001년 파푸아특별자치법으로 규정되었다. 이 법은 표면적

으로는 파푸아인을 파푸아의 주인으로 인정하고 있다. 그러나 여전히 중앙정부와 지방정부, 지방의회, 아닷(adat)<sup>1)</sup> 차원에서 벌어지고 있는 OAP(Orang Asli Papua: 파푸아 원주민)의 정의에 관한 논쟁은 2005년 지방 선거가 시행된 이후로 증가했다. 이로 인해 파푸아 부족들 사이에서는 파푸아인을 대표하기 위한 아닷 조직 간의 경쟁이 심화되고 있다. 이에 따른 대책으로 중앙정부는 파푸아를 관리하기 위해 아닷의 역할을 축소하는 등의 새로운 통치방식을 고민 중이다.

2부는 인도네시아가 중진국 함정에서 탈출하는 데 해결해야 할 문제들, 즉 빈곤, 불평등, 생산성 문제를 타파하기 위해 인도네시아 개발 정책의 경제적 배경을 조사하는 4개의 장으로 구성되어 있다.

5장 Abdul Wahid Pajar Amin은 1999년에 시작된 분권화 프로그램의 중요한 결과인 교육 부문의 변화를 분석하고 있다. 다양한 지역 데이터를 활용하여 1인당 소득과 가계와 지방자치단체의 교육비가 입학률을 높이는 중요한 요인이라는 사실을 발견했다. 그는 교육정책이 지역 특화적으로 이루어져야 한다고 제안한다.

6장 Asep Suryahadi와 Cecilia Marlina에 따르면 자보데타벡<sup>2)</sup>(Jabodetabek: Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, South Tangerang, Bekasi)의 도시화로 인해 이 지역의 인구는 급격히 증가하였지만, 빈곤율은 전국 수준보다 낮다. 연구자들은 자보데타벡에서 고등교육 이수자가 일자리를 얻는데 중요하게 작용하며 빈곤에서 벗어날 수 있다는 것을 발견하였다. 그러나 사회와 경제 정책이 거주자들의 높은 교육 수준을 달성하는 동시에 제조업 부문의 성장을 촉진할

1) 인도네시아의 다양한 민족 집단을 위한 관습법 체계를 말하며, 국내법, 이슬람법과 함께 인도네시아 법적 다원성의 세 가지 주요 요소 중 하나로 간주되는 경우가 많다 (Bowen 2003).

2) Jabodetabek은 Jakarta-Bogor-Depok-Tangerang-Bekasi, 즉 자카르타의 대도시 지역과 그 주변 지역의 약어이다. 이 지역에는 DKI Jakarta, Tangerang Regency, Tangerang City, Depok City, Bogor City, Bogor Regency, Bekasi City 및 Bekasi Regency의 행정 구역이 포함된다.

수 있도록 맞춤화되어야 하고, 위생과 같은 기본적인 인프라의 개선이 자보데타벡의 빈곤 문제를 해결하는 데 필요하다고 보고 있다. 자보데타벡에서 이러한 정책을 설계하고 시행하는 것은 3개 도, 10개 도시, 4개 군의 정부가 참여하기 때문에 어려운 일이다. 따라서 이들 정부 간의 정책을 조정하기 위해서는 지역 상황을 고려한 메커니즘 개발이 최우선 과제라고 주장한다.

7장 Ernoiz Antriandarti와 Susi Wuri Ani는 중부 자바의 Cilacap과 Grobongan, 동부 자바의 Jember와 Lamongan의 4곳에서 농촌 지역의 농지 청산 문제를 해결하기 위해 쌀 생산조건을 조사하였다. 농지 청산을 늘리는 핵심 요소는 농촌 지역의 농지 외 일자리 개발이다. 너무 작은 토지를 소유한 농민들이 농지를 빌려주도록 하여 농지의 규모 확대를 촉진하는 것은 인도네시아 쌀 부문의 글로벌 경쟁력을 향상시키기 위한 조치라고 보고 있다.

8장 Maxensius Tri Sambodo와 Latif Adam은 인프라는 장기적이고 지속적인 경제 성장을 지원하는 가장 중요한 기본 사항 중 하나이며 사회 정의를 증진하는 핵심 요소라고 주장한다. 문제는 경제적 이익과 사회적 이익의 균형을 유지하면서 인프라를 보다 지속 가능한 방식으로 제공하는 방법이다. 강력한 거시경제적 안정성과 우수한 거버넌스는 인프라 개발 가속화의 중요한 결정 요인이다. 인도네시아는 인프라 개발을 위한 재정적 지원을 제공하기 위해 수년 동안 세수에 의존해 왔다. 따라서 인프라 재정, 특히 정부 예산의 지속가능성을 확보할 필요가 있다고 제안한다.

3부에서는 구조적인 개선이 필요한 인도네시아의 민주주의를 방해하는 부패 문제, 인권 기관의 모순, 안보 및 군사 개혁 문제에 대해 논의하고 있다.

9장 Adnan Topan Husodo는 인도네시아 정부가 개혁 시대에 부패척결위원회(Komisi Pemberantasan Korupsi)를 포함하여 여러 가

지 새로운 기관을 설립하고, 2006년에는 UN 부패 방지 협약(UNCAC)을 비준하고 여러 가지 반부패 노력에 착수했지만 부패 척결의 실효성과 효율성은 여전히 모호하다고 말한다. 이는 개혁 기간 내내 정치개혁 의제와 민주화 과정이 정체되었음을 반영한다. 2010~2016년 동안 인도네시아 부정부패 감시단(Indonesian Corruption Watch)에서 보고한 부패 동향 데이터를 바탕으로 반부패 개혁을 조사하였다. 과두정치는 책임성과 투명성의 메커니즘을 약화시켰다. 이러한 맥락에서 법적 정의를 넘어서는 부패가 더 많이 발생하여 부패 방지 조치를 시행하는 데 구조적인 문제가 발생하게 되었다. 성공적인 반부패 프로그램을 수립하려면 정치적으로 실행할 수 있게 하는 시민사회의 압력이 뒷받침되어야 한다고 제시한다.

10장 Suh Jiwon은 인권법원, 군사법원, 인권도시, 마약과의 전쟁의 네 가지 사례를 들어 1998년 이후 인권 실천과 증진 전략에서 드러나는 모순에 대해 이야기한다. 인도네시아 정부가 UN 인권 조약을 비준하고 인권 보호를 개선하기 위해 여러 인권 기관을 설립하는 등의 인권 증진 전략을 펼치고 있지만 개혁이 이루어지지 못한다면 인권 기관들은 저자가 명명한 “human rights enclaves”라는 개념과 같은 고립된 지역에 지나지 않는다고 설명한다.

11장 1990년대 후반과 2000년대 초반의 불안정한 민주적 전환 이후 사회에 대한 불확실성과 불안감의 증가로 인해 새로운 폭력 자경단 집단이 대거 등장하게 되었다. Okamoto Masaaki는 신질서 이후 인도네시아는 국가의 이익을 위해 사설 보안 제공기관과의 관계를 지속적으로 육성하고 구축해 왔다고 분석한다. 국가와 사설 보안 제공기관 사이의 끊임없이 변화하는 네트워크 안에서 인도네시아 정부는 급증한 사설 보안 제공기관들을 다시 길들이기 시작했고, 이는 앞으로 계속 직면하게 될 문제로 남았다고 강조하고 있다.

12장 Muhamad Haripin과 Dianda Megaputri Mengko는 국가 정보

원(BIN, Badan Intelijen Negara)의 제도 개혁을 조사하고, 후원 정치(patronage politics)가 정보 개혁의 발전을 크게 훼손했으며, 대테러 활동에서 BIN의 역할 확대가 여전히 문제로 남아 있음을 지적한다.

### III. 나가며

필자는 현지 조사 중이던 2022년에 욕야카르타에서 이 글들을 읽게 되었다. 여러 분야의 학자와 현장 연구가들은 12편의 글에서 인종 다양성의 거버넌스, 공간 정치의 현상과 과제, 종교적 소수 집단에 대한 폭력, 파푸아화의 정치적 논쟁, 지역에 맞는 교육 정책의 중요성, 대도시의 빈곤, 생산성 향상을 위한 농업 정책, 인프라 개발, 부패 척결의 노력, 인권기관의 모순, 정보기관과 군사적 개혁의 필요성을 담아내고 있다. 그리고 새롭게 발생한 갈등과 문제들을 모색할 해결책도 제시해주고 있다. 하지만 교육과 관련된 5장의 글에서 잠시 언급된 것을 제외하고 수마트라, 술라웨시, 누사 텡가라 티무르(Nusa Tenggara Timur) 지방의 변화상은 알 수 없다는 것이 아쉬웠다.

민주화가 인도네시아인의 공공 공간을 어떻게 형성하고 변화시켰는지를 다루고 있는 Brigitta Isabella의 글은 필자의 연구 주제인 거리예술과 맞닿은 지점이 많아 흥미롭게 읽었다. 우연하게도 필자가 살던 하숙집 바로 옆이 그녀가 근무하던 KUNCI Cultural Studies Center였는데 어쩌면 한 번쯤은 서로 스쳐 지나쳤을지도 모른다는 생각이 들었다. 그녀에게 생생한 거리의 규칙을 설명해준 Anti-Tank는 상당히 젊고 독립적으로 활동하는 작가로 거리 예술가 사이에서도 거리정치에 뛰어난 전문가로 알려진 인물이다.

Rosita Dewi의 파푸아화에 대한 글은 필자를 파푸아로 이끌었다. 그곳에서 한 아닷 대표를 만나볼 기회가 있었다. 그는 네덜란드 NGO에서 오랜 기간 근무했으며 10년 이상 한 지역의 부패티

(Bupati: 군수급 지역 행정 대표)를 역임하였다. 4장에서 그려지는 파푸아화와 그의 정체성은 일치한다. 파푸아인들에게 소외와 인권 침해 문제를 해결하고 파푸아인의 권리를 지키기 위해 중앙정부와 협력할 수 있는 길이라고 여겼던 파푸아화가 파푸아 엘리트들에게는 지역 정치를 지배하는 독점적인 도구로 작용하고 있음을 보여준다. 필자 또한 비파푸아인들의 아낙 아닷(anak adat)의 입회에 따른 갈등의 문제가 잠재적으로 커져갈 것으로 예상한다. 이러한 현상은 파푸아에서 민족주의란 관념이 고정된 것이 아니라 필요에 의해 새롭게 변화되고 있음을 보여준다고 할 수 있다.

불평등과 교육 기회의 관련성은 5장 Amin과 6장 Asep Suryahadi와 Cecilia Marlina 연구에서도 잘 나타나 있다. 특히 5장 Amin의 연구에서 인상적이었던 점은 2005년 아체(Aceh)를 강타한 대규모 지진과 쓰나미에도 불구하고 아체 지역의 거의 모든 중학교와 고등학교에서 전국 수준보다 높은 등록률을 기록하고 있다는 것이다. 이는 지역 사회의 헌신이 이루어낸 결과이고, 교육의 순기능은 선순환되어 아체의 교육환경은 점점 경쟁력을 갖게 되었다. 한편, 파푸아 및 누사 텡가라 티무르 지역은 나머지 지역에 비해 뒤처져 있었는데 실제로 필자가 이 지역을 거쳐 파푸아에 가면서 관찰한 현상과 일치했다. 인도네시아 동부 지역의 학생들은 지방 정부의 지원 부족과 제한된 학교 수 그리고 가장 가까운 학교까지의 통학 거리, 높은 빈곤율 등으로 교육받는 기회가 줄어들고 있다. 이러한 문제는 인도네시아의 불평등 문제를 계속해서 양산하고 있는 원인으로 작동하고 있다.

이 책의 연구 범위는 1998년부터 2019년 말까지이다. 인도네시아는 민주화라는 성과를 얻었으며 지속적인 정치적 변화와 경제 발전을 기반으로 새로운 미래로 나아가고자 한다. 이러한 인도네시아의 희망을 실현하기 위해서는 시민사회의 참여가 필수적이다. 인도네시

아 국민의 감시를 통한 지지는 부정부패가 만연한 권력 집단의 문제들을 해결하고 민주화를 더욱 촉진하는 힘을 가지고 있다. 후속 연구에서는 경제적 목표를 달성하고, 성숙한 민주주의를 이룩한 인도네시아를 만나게 될 것이라는 기대를 하며 서평을 마친다.

### 참고문헌

- Bowen, J. R. 2003. *Islam, law, and equality in Indonesia: An Anthropology of public Reasoning*. Cambridge University Press.





<서평>

## 13개 도시들의 유래를 통한 동남아시아 이해 강희정 · 김종호 외. 『도시로 보는 동남아시아사 2』. 서울: 사우, 2023.

### 조영목\*

동남아시아 주요 도시들을 소개했던 『도시로 보는 동남아시아사』의 폭발적인 반응에 힘입어 1년 만에 『도시로 보는 동남아시아사2』가 출간되었다. 과거에 비해 동남아시아에 대한 다양한 정보가 한국에 전해졌지만, 여전히 주요 도시들의 탄생과정에 대한 정보가 부족한 것은 사실이다. 이 책은 전작에서 다루지 않았던 도시 열세 곳을 이해하기 쉽게 설명하였다.

그동안 국내에서 동남아시아 관련 서적들은 주로 개별 국가 혹은 사건을 위주로 서술되어 있었으며, 주요 도시의 관련된 책들은 주로 관광용으로 출판되었다. 이번 책에서 다루는 도시 열세 곳 대부분은 해당 국가의 수도 또는 과거의 수도의 위상을 가지고 있던 장소다. 수도는 각 나라에서 가장 현대화된 도시로서, 해당 국가의 특징을 축약해서 보여준다. 특히, 도시의 탄생과정과 현재의 모습을 비교하면 일부 흔적에도 불구하고 도시가 확장하며 점차 다른 위상을 가지게 되었다. 책에서 설명된 도시는 캄보디아 두 곳, 태국 두 곳, 필리핀 두 곳, 말레이시아 한 곳, 미얀마 한 곳, 인도네시아 두 곳, 베트남

---

\* 연세대학교 미래캠퍼스 동아시아국제학부 강사. youngmook531@hanmail.net

두 곳, 라오스 한 곳이다.

이 책의 저자는 총 7명으로 각자의 전공 지식에 기반하여 해당 도시들의 특징을 설명하는 특징을 가지고 있다. 또한 필자들이 개인 경험과 도시의 구조를 연결 지어 읽기 쉽게 독자들에게 전달하고 있다. 해당 도시들을 가지 못한 독자들에게는 필자들이 대신 경험을 공유하는 듯한 인상을 준다.

책에서 첫 번째로 소개하는 도시는 캄보디아의 프놈펜이다. 프놈펜은 1834년 당시 캄보디아를 지배하던 크메르 제국에 의해 수도가 되었다. 저자는 프놈펜으로 수도를 이전한 크메르 제국의 결정을 크게 두 가지 이유로 추측한다. 첫째, 이웃 아유타야 왕국의 팽목할 만한 성장은 크메르 제국에게 끊임없는 위협이 되어 수도를 이전하여 공격에 대비할 목적이 있었다. 둘째, 교역량이 증가했다. 메콩강과 툰레사프강이 합류하는 지점에 위치한 프놈펜은 이 물길을 통해 베트남 및 남중국해와 연결된다. 지리적인 강점을 발견하여 교역을 목적으로 유럽, 아랍, 동북아시아 등에서 사람들이 정착해 프놈펜을 국제적인 도시로 변화시켰다. 당시 교역품이 모두 캄보디아 현지에서 생산되지는 않았지만, 메콩강을 통해 유입된 면직물, 향신료, 코끼리 상아, 코풀소의 뿔 등 동남아시아의 특산물이 주요 교역품이었다. 지정학적인 중요성으로 인해 프랑스가 식민 통치했던 시절에는 4개의 주요 국도와 3개의 철도 노선을 프놈펜에 개설하였다. 하지만 프놈펜은 ‘크메르 루즈’라는 캄보디아의 슬픈 역사를 간직하고 있다. 미국의 지원을 받은 론 놀은 1970년대 쿠데타를 일으켜 캄보디아 전역을 분란에 휩싸였다. 하지만 5년 후, 크메르루주가 론 놀을 몰아내고 프놈펜을 점령하며 캄보디아의 절대 권력으로 등극한다. 정권을 잡은 크메르루주는 자신들의 뜻에 반대하는 무고한 시민들을 향해 대학살에 나섰다. 크메르루주의 폭정은 행삼린과 훈센이 1979년에 프놈펜을 탈환하면서 끝이 났다. 캄보디아 왕국으로 재편된 1993

년부터 프놈펜은 과거의 상처를 딛고 과거의 아픔을 조금씩 회복하고 있다. 저자는 강대국들과 국내 권력자들에 의해 고통 받던 도시의 모습을 역사적 사건들을 정리하여 독자들에게 전달하였다.

두 번째로 소개하는 도시는 태국의 수코타이다. 오늘날 인구가 3만 7000명에 불과한 작은 도시지만, 한때 이곳을 기반으로 동남아 대륙에 막강한 영향력을 끼치던 수코타이 왕국의 중심지였다. 과거 왕국의 도시였던 장소는 현재 ‘수코타이 역사도시’라는 이름으로 유네스코 세계문화유산으로 지정되었다. 이 지역은 과거 크메르의 지배를 받았으나, 태국 최초의 통일 왕국을 건설한 의미가 있다. 비록 당시의 영광을 현재까지 지속하지는 않으나, 필자는 수코타이 유적지의 광대한 규모에 주목했다. 수코타이의 전성기를 이끌던 람캄행 왕의 흔적을 살리되, 오랜 시간에 걸쳐 현대화된 성채 내외부가 함께 조화를 이뤄 오늘날 태국의 대표적인 세계문화유산으로 꼽힌다.

세 번째로 소개하는 도시는 캄보디아의 시엠립이다. 과거 수도로서 현재는 캄보디아에서 두 번째로 큰 도시이다. 시엠립은 과거 앙코르 왕조의 중심지로서, 앙코르 와트를 비롯한 앙코르 유적이 현재까지 대부분 보존되고 있다. 하지만 캄보디아의 ‘크메르루주’의 역사적 비극을 거치고, 1980~1990년대에 도굴꾼들이 훼손시키며 앙코르 와트 관리에 어려움을 겪기도 하였다. 국가 위기를 경험해도 과거의 영광을 기반으로 국가 재건의 발판으로 삼을 수 있었던데 반해, 1970년대 이후 캄보디아 지도자들의 근시안적인 시각과 권력욕으로 인해 소중한 세계유산이 완벽하게 보존되지 못한 점은 오늘날에도 아쉬움을 남긴다. 그래도 다행스러운 점은 현재 캄보디아 정부는 앙코르 유적의 보존과 유지에 많은 노력을 기울이고 있다. 기존에 알려졌던 앙코르 유적 외에도 저자는 시엠립 주변 톤레사프 호수의 수상 마을을 소개한다. 주로 어업과 양식에 생계를 의존하는 이 마을 사람들 중, 베트남 난민도 있다는 점이 아픈 내전의 역사를 다시 한 번

상기시켰다.

네 번째로 소개하는 도시는 필리핀의 세부다. 저자는 한국인들에게 휴양 도시로 알려진 세부의 역사적 특징을 서술했다. 세부는 스페인이 가장 먼저 점령하고, 가장 먼저 가톨릭을 받아들였지만 식민지 시대 초에는 마닐라를 중심으로 통치가 이루어졌기 때문에, 도시 발전은 더디었다. 또한, 작은 항구, 부족한 물산 그리고 적은 인구 때문에 스페인 식민정부가 중점을 둔 깬리온 무역에 적합하지 않았다. 스페인 정부의 깬리온 무역 독점으로 인해 폐쇄되었던 세부는 전 세계에 개방된 1863년부터 본격적인 도시 개발을 경험한다. 특히 19세기 말부터 비자야의 섬들 및 민다나오섬 북부에서 생산될 물품이 집결해 세계 시장으로 수출되는 항구로 거듭났다. 그 당시부터 토지와 상업 네트워크를 형성한 중국계 메스티소의 영향력은 오늘날까지 토지 소유, 도·소매업, 교통업에 드러나고 있다. 도시의 발전에도 불구하고 상하수도 시설 및 도로 등 인프라 구축은 미국이 지배했던 1900년대부터 시작되었다. 저자는 스페인령 시기와 미국령 시기의 건축된 각 각의 건축물들이 조화를 이루는 세부의 모습을 묘사하며 도시의 역사적 흔적을 전달했다.

다섯 번째로 소개하는 도시는 필리핀의 마닐라다. 역사의 흔적을 많이 간직하고 있는 마닐라를 가리켜 저자는 ‘살아 있는 박물관’으로 지칭했다. 스페인령 동인도 시절부터 필리핀의 수도인 마닐라는 전 세계의 모든 물품이 교역되는 장소였다. 하지만 식민 지배의 모순과 현대사의 어두운 면은 마닐라의 거주민들의 바람을 늘 외면하였다. 스페인의 수탈에 대항했던 호세 리잘과 에밀리오 아기날도의 기념비는 필리핀 국민들에게 애국심의 기반이며, 오늘날까지 차량과 인파가 끊이지 않는 마닐라에서 가장 바쁜 도로인 에드사대로는 민주화의 열망을 표출했던 상징적인 곳이다. 저자는 마닐라 곳곳에 나타난 역사의 흔적을 더 나은 미래를 염원하던 과거 필리핀인들의 열

망으로 묘사했다.

여섯 번째로 소개하는 도시는 말레이시아의 쿠알라룸푸르다. 쿠알라룸푸르는 1857년부터 시작된 광산 개발을 위해 유입된 이주민들로 인해 도시로 형성되었다. 주석 채굴과 고무 플랜테이션 등 식민지 수탈경제의 중추 역할을 하며 다양한 문화적 배경을 가진 사람들이 함께 지내던 쿠알라룸푸르는 갈등을 오랫동안 겪었다. 중국계 화인과 말레이인들 사이의 벌어진 경제적 격차 및 민족 갈등은 독립 이후인 1957년까지 지속되었고, 결국 1969년 종족 간 폭력 사태를 겪는다. 이후, 말레이시아 정부는 경제성장을 바탕으로 민족 간 경제 격차를 줄이려 노력했으며, 쿠알라룸푸르에는 다른 문화 및 종교가 존중과 관용을 바탕으로 공존하는 도시로 탈바꿈했다.

일곱 번째로 소개하는 도시는 미얀마의 만달레이다. 쏘바웅 왕조의 마지막 수도였던 만달레이는 동남아시아에서 마지막으로 만다라 개념이 적용된 계획도시였다. 만달레이의 도시 구조는 왕권과 종교적 영향력이 결합된 형태로 경계가 뚜렷하지 않은 특징이 있다. 만달레이의 핵심은 왕궁이며, 왕궁을 중심으로 다양한 건축물이 왕의 권위와 불국 세계의 실현을 위해 건설되었다. 하지만 영국의 식민 지배 이후 왕성 바깥 곳곳에는 서구식 근대 건축물이 지어졌으며, 오늘날에는 중국에서 대량으로 이주한 사람들에 의해 도시가 과거와 전혀 다른 모습을 갖추고 있다. 하지만 저자는 만달레이의 도시 특성과 영국의 식민 지배 이후 건설된 코스모폴리탄 도시들을 비교하며 차이점을 강조한다.

여덟 번째 도시는 인도네시아의 우붓이다. 발리섬 중남부에 위치한 우붓은 문화예술 활동이 가장 활발한 곳이다. 우붓 왕족인 라카수카와띠는 20세기 초에 서구의 예술가들을 우붓으로 초청하고, 초청된 예술가들은 발리의 자연을 배경으로 다양한 작품을 선보였다. 발리의 화가들 역시 그들의 영향을 바탕으로 ‘우붓 양식’이라는 새

로운 화풍을 창조했다. 하지만 저지는 관광지로 발전한 우뚝에서 더 이상 자연 친화적인 예술의 향기를 느낄 수 없는 사실에 아쉬움을 나타낸다.

아홉 번째 도시는 베트남의 다낭이다. 이전까지 베트남의 주요 항구 역할을 했던 호이안을 대신하여 프랑스 식민정부는 다낭을 대체지로 선정했다. 다낭은 프랑스 식민정부가 전략적 위치와 해상무역의 잠재력을 인식해 항구로서의 인프라 개발에 힘을 기울였다. 따라서 항구, 철도, 도로 등 도시의 기반 시설을 구축하여 외국인들에게 최적의 무역 도시가 되었다. 프랑스로부터 독립 이후, 베트남 전쟁을 수행하던 남베트남군과 미군에게도 주요 공군기지과 물류의 중심지로서 역할을 했다. 하지만 전쟁 중 다낭은 막대한 피해를 경험했으며, 보트피플 난민들의 주요 해상 탈출로였다. 1980년대부터 도시 재건이 되면서 오늘날에는 베트남 경제와 관광의 중심지로 성장하였다. 근현대사에서 다낭은 물류와 군사적 요충지였지만, 현재는 대표 관광지로서 역경 극복의 상징이 되었다.

열 번째 도시는 베트남의 후에다. 아직 후에에 대한 인지도는 높지 않지만, 베트남 최초의 통일 왕조인 응우옌 왕조의 수도였다. 하지만 프랑스의 식민 지배를 거치고 베트남 전쟁 등을 겪으며 후에는 근현대 베트남 격전지의 중심이 되었다. 베트남이 남북으로 갈라졌던 시기에는 북베트남 인민군에 의해 ‘후에 대학살’이 자행되었고, 베트남 전쟁 중에는 미군의 폭격으로 엄청난 수의 민간인 피해자가 발생하고 응우옌 왕조의 역사 유물의 파괴 되었다. 다행히도 베트남 정부의 쇄신을 통해 응우옌 왕조의 유적 복원 작업이 진행 중이지만, 저지는 전쟁의 참상을 겪은 민간인 희생자에 대해 침묵하고 있는 점을 지적한다.

열한 번째 도시는 인도네시아의 자카르타다. 400년 전 네덜란드 동인도회사의 식민도시 ‘바타비아’로 개발되었던 자카르타는 화인

의 이주 및 전염병 확산 방지 등의 목적으로 19세기부터 도시 규모가 확장되었다. 독립을 한 1949년 이후로도 해수면 상승과 인구 증가에 대비하기 위해 도시의 확장은 지속되었다. 도시 확장과 더불어 경제가 성장했지만, 물가도 동시에 상승하며 도시의 빈부격차가 커졌다. 저자는 시기별로 가상의 자카르타 거주민을 글에 등장시키며 일반 서민들이 자카르타에서 경험한 경제적 어려움을 묘사하였다.

열두 번째 도시는 태국의 치앙마이이다. 란나 왕국의 수도였던 치앙마이는 정복자들이 점령하고 싶어하던 곳 이었다. 1588년 란나 왕국이 버마의 따웅우 왕국의 지배를 받게 되어, 치앙마이는 약 200년간 버마의 영토가 되었다. 그때부터 도시에 버마 양식의 건물들이 지어졌다. 이후, 티크 목재 주산지로서 영국, 프랑스, 중국도 이 지역을 탐냈다. 영국-버마 전쟁으로 인해 영국이 태국과 ‘보우링 조약’을 체결하면서 이 곳은 태국의 영토가 되었고, 미국인 기독교 선교사가 선교활동도 했다. 다양한 문화적 배경을 가진 사람들이 치앙마이를 거처하며 건축한 건물들을 놓고 저자는 ‘국제 박람회장’ 같은 도시의 모습을 전한다.

열세 번째 도시는 라오스의 비엔티안이다. 저자는 개인의 경험을 바탕으로 비엔티안 곳곳에 녹아든 역사의 흔적을 설명한다. 아직까지 라오스의 역사가 전 세계에 제대로 알려지지 않았지만, 프랑스의 보호령과 베트남 전쟁을 겪으며 역사의 혼돈을 겪은 비엔티안이 역사를 만드는 라오스 사람들의 중심임을 강조하고 있다. 저자는 역사의 혼돈을 극복하고 밝은 미래를 꿈꾸는 현재의 비엔티안의 모습으로 글을 마무리 한다.

이 책의 특징은 기존에 각 도시의 알려진 부분은 더 자세히 설명하고 독자들이 알기 힘든 부분까지 추가로 설명한 점이다. 무엇보다 저자 개인이 직접 현장을 방문하여 역사적 사실과 결합하여 서술한다. 도시의 일반적인 모습은 인터넷으로 검색하거나 관광책을 통해

접할 수 있지만, 이 책을 통해 각 도시의 아픈 역사를 공감할 수 있게 만든다. 방문하는 도시의 역사를 통해 현지의 거주민들을 더 이해하면서, 직접 방문하게 될 경우 해당 도시와 그곳의 구성원들을 존중하게 되는 마음이 생길 것이다.

이 책을 접하고, 후속 연구에 대한 기대가 커졌다. 기존의 1, 2권은 어느 정도 알려진 도시의 숨겨진 이야기를 전달했다면, 다음 연구에서는 현지인들 사이에서만 알려진 도시의 내용이 나오면 흥미로울 것이다. 이 책의 특징은 저자가 직접 방문하여 현장감 있는 현지 상황을 전달하기 때문에, 다음 연구도 비슷한 방식으로 서술된다면 더 흥미로운 결과물이 나올 가능성을 기대하고 있다.



<참관기>

## 교토대동남아시아지역연구소-한국동남아학회 공동학술대회 2023

전 제 성\*

교토대 동남아시아지역연구소와 한국동남아학회가 공동으로 개최하는 연례학술대회(CSEAS-KASEAS Joint Conference 2023)가 올해 5월 26일(금요일)과 27일(토요일) 양일간 교토대 동남아시아지역연구소에서 개최되었다. 한국동남아학회(KASEAS) 측에서는 8명의 회원이 스스로 항공운임을 부담하여 참가했다. 교토 측은 17명을 참여시켰고 한국 측 참가자에게 숙식, 일비, 투어를 제공하였다.

올해 대회는 여덟 번째 동남아시아연구 한-일 교류였다. 2009년 경상대에서 첫 대회를 개최하며 우리가 일본 학자들을 초청한 이래 양 측이 번갈아 초청하는 방식으로 추진되었는데, 다섯 번을 격년으로 진행한 뒤에 약간 쉬었다가 매년 개최하는 회의로 발전했다. 일시 중단된 적이 있고 코로나19 대유행 시기에 화상으로 두 차례 진행한 지라 대면 행사는 6년 만에 이루어진 것이었다. 이 글을 통해 이번 대회 참가 소감을 밝히고 동남아시아연구한일공동학술대회의 역사도 돌아보고자 한다.

---

\* 전북대 동남아연구소장, 제17대 한국동남아학회회장. jjeseong@gmail.com



<사진 1> 2023동남아시아연구한일공동학술대회 개최식

## I. 동남아시아연구 한-일 교류의 출범

동남아시아연구 한-일 교류는 개인적인 친분이 조직적인 관계로 발전한 경우에 속한다. 필자는 2003년에 자카르타의 커피숍에서 코스케 미주노(Kosuke Mizuno) 교수를 만났다. 교토대 동남아연구소의 미주노 교수는 동부자바 수라바야시에서 노동운동 조사 중에 활동가들로부터 필자의 이야기를 듣고 이메일을 보내 면담을 요청했다. 여느 인도네시아연구자들이 그렇듯이 우리도 금방 친해졌고 같은 주제의 연구자니 더욱 나눌 말이 많았다.

필자보다 열두 살 연상인 미주노 교수는 쾌활하고 개방적이었고 신진학자를 격려하고 초대하길 좋아하는 이였다. 그는 2005년에 국립인도네시아대학교에서 개최되는 인류학저널국제학술대회의 노동운동연구 패널에 필자를 발표자로 초대하였다(당시 발표문은 Jeon 2023). 같은 해에 교토대에서 개최하는 동남아연구 중점대학 컨퍼런스에도 발표자로 초대하였고, 이듬해 방콕에서 개최된 후속 학술대회

에도 초대하였다. 이러한 일련의 만남을 거치며 필자는 교토대 동남아연구소 소장이 된 미주노 교수에게 새로 설립된 사단법인 한국동남아연구소와 교류협정을 맺을 것을 제안하였고 미주노 교수가 이를 기꺼이 수용했다. 이에 따라 윤진표 당시 소장과 황인원 박사가 한국동남아연구소를 대표하여 교토를 방문하고 교류협정을 체결한다.

방콕에서 만났을 때 미주노 교수가 한국을 방문한 적이 없다는 사실을 알게 되었고 이를 아쉽게 여겨 필자는 미주노 교수를 한국으로 초대하기로 약속한다. 마침 한국동남아학회장 임기를 시작한 서울대 인류학과 오명석 교수는 학회와 교토대 동남아연구소 사이의 공동학술대회를 추진해 보자고 제안한다. 필자는 학회 연구상임이사로서 미주노 교수를 전북대에서 2008년에 개최되는 춘계학술대회 때 주제 강연자로 초청한다. 미주노 교수는 자비로 온 가족을 동반하여 서울을 거쳐 진주를 방문한다. 그리고 이 때 ‘한국발’ 동남아시아연구 한-일 교류를 위한 학술대회 개최 방안에 합의하게 된다.

오명석 회장은 첫 학술대회를 한국에서 열기로 하였고 2009년 7월에 경상대에서 개최된 춘계학술대회에 교토 측 학자들을 초대하기로 한다. 이 첫 대회의 주제는 “Interdependency of Korea, Japan, and Southeast Asia: The Migration, Investment, and Cultural Flow”였다. 당시 미주노 소장을 비롯하여 요코 하야미, 준코 고이주미, 히로 슈미즈, 이토 마사코, 조조 아비날레스, 오카모토 마사아키 교수 등 교토대 동남아시아지역연구소의 핵심 학자들이 대거 방한했고, 리츠메이칸대의 준 혼나 교수도 동행했다. 한국학술진흥재단의 지원을 받아 항공운임과 행사비를 한국 측에서 부담하고 교토 측 학자들이 자신들의 숙박비를 부담했다. 한-일 동시통역도 제공되었다. 학술대회를 마치고 함께 진주성을 관람하며 일본의 조선 침략사를 공부했다. 이 첫 대회가 한-일공동학술대회의 모델이 되었다.



<사진 2> 경상대에서 2009년에 개최된 제1회 공동학술대회

## II. 한-일 교류의 전개

첫 대회의 성과에 만족한 양 측이 격년으로 번갈아 초청하는 방식으로 한일교류를 이어가자는데 합의했다. 2년 뒤인 2011년에 교토대 측이 약속대로 우리를 초청하였다. 주제는 “Green and Life in ASEAN: Coexistence and Sustainability in East Asian Connections” 였는데, 당시 교토의 연구 특성을 잘 담은 타이틀이었다. 학술대회를 마치고 제일한인 거주지인 우토로 마을을 방문했고 미주노 교수가 일어-영어 통역에 직접 나섰다. 박승우 회장 재임기에 이루어졌던 제2회 대회의 참가 소감을 필자가 작성하여 우리 학회지에 게재한 바 있다(전제성 2011). 한-일 교류는 공동학술대회에 그치지 않고 학

문후속세대 교류로 확장되었다. 교토대 동남아시아지역연구소는 동남아시아 현지연수 프로그램인 Southeast Asia Seminar에 한국의 대학원생과 신진학자를 초청하고 비용을 부담해 주었다(그 참관기는 엄은희 2012).

2013년 5월에는 홍석준 회장 시기에 목포대에서 개최된 한국동남아시아학회 춘계학술대회에 교토 측 학자들이 초대되었다. 학술대회를 마치고 함께 적산가옥을 둘러보았다. 교토발 동남아연구아시아학술대회(SEASIA: Southeast Asian Studies in Asia Conference)에 우리 학회가 참여하면서 한일 협력은 더 넓은 범위로 확장된다. 교토의 캐롤린 하우(Caroline Hau)와 박승우 학회장이 협의를 시작하고 박장식 학회장이 서명하여 우리 학회가 동남아연구아시아컨소시엄(SEASIA Consortium) 회원단체가 되고 2015년에 교토에서 개최된 제1회 컨퍼런스에 우리 학회원들도 참여하게 되었다.

이어서 교토 측이 2016년에 우리를 다시 초대하였으나 준비 과정에서 발생한 소통 부족으로 “Japan-Korea-Southeast Asian Conference”라는 명칭의 교토 측 단독 행사로 개최되었다. 당시 대회에 필자를 비롯한 한국 학자 8명이 개인 자격으로 참여하였다. 같은 해에 학회는 행정적 부담을 이유로 동남아연구아시아컨소시엄에서도 탈퇴한다. 신윤환 학회장이 2017년 서울대에서 개최된 연례학술대회에 코노 야수유키 소장을 포함한 4명의 교토대 동남아시아지역연구소 소속 학자들을 초대하면서 양 측의 교류가 재개되었다. 그러나 코수케 미주노 교수가 은퇴하자 우리 학회와 교토의 교류가 다시 중단된다.

2019년에 오카모토 마사아키 교수가 필자를 인도네시아 세랑에서 열린 국제학술대회에 초대하였고 이때 참여한 요코 하야미(Yoko Hayami) 교토대 동남아시아지역연구소장과 전북대 동남아연구소의 교류협정이 체결되었다. 같은 해 자카르타에서 개최된 국제학술회의에 초대되어 하야미 소장을 다시 만난 필자는 동남아연구자 한-일 교류

의 재개를 제안한다. 우리 학회의 행정 부담을 고려하여 전북대 동남아연구소가 한국 측 간사 역할을 할 것이라 했다. 하야미 소장은 제안을 수락하며 젊은 세대 중심의 학술대회로 만들자고 제안했다. 필자와 하야미 소장은 공동학술대회를 매년 개최하기로 합의했다.

교토 측이 개최할 차례라는 필자의 기억에 따라 교토대 동남아시아연구소가 우리 학회와의 2020년 공동학술대회를 “Connectivity and Transformation in Southeast Asia”라는 주제로 준비에 돌입한다. 그러나 코로나19 대유행으로 인해 지연되다가 결국 11월에 화상으로 개최하게 된다. 교토대 동남아시아연구소 사상 최초의 화상 학술대회였다. 같은 해 전북대 동남아연구소는 동남아연구아시아컨소시엄에 적지 않은 분량의 회원 가입 신청서를 제출했고 컨소시엄 13개 회원단체들의 심의와 동의를 거쳐 멤버가 된다. 자카르타 회동 때 필자가 한국 측의 참여 필요성을 거론했고 학회보다는 전북대 동남아연구소가 지속성과 반응성에서 더 적합한 멤버일 수 있다는 하야미 소장의 제안을 수용한 것이다.

전북대 동남아연구소가 실무를 담당하여 “A Multifaceted Crisis in Southeast Asia: Challenges and Responses”라는 주제로 김형준 학회장 재임기였던 2021년 11월에 화상 공동학술대회를 개최하였다. 2022년은 교토대가 우리를 초대할 차례였다. 그러나 소장 교체와 담당 교수의 이적으로 인해 개최되지 못했다. 필자가 기억을 되살려 주었으나 이미 시기를 놓쳤고 어차피 늦어진다면 이듬해에 대면으로 개최할 것을 하야미 교수가 제안하였다.

### Ⅲ. 올해 대회의 면모

한-일 교류 재개에 합의했던 하야미 교수가 소장 임기를 마쳤음에도 공동학술대회를 계속 책임지는 역할을 수행했다. 그녀는 “Engaging Southeast Asian Studies in an Age of Uncertainties”라는 주제를 제안했다. 한국 측은 필자와 박장식(동아대), 유민지(전북대), 김용균(서울대), 구보경(부산외대), 박정훈(부산대), 현시내(서강대), Edo Andrisse(서울대) 회원이 참여하였다.



<사진 3> 공동학술대회 2023 포스터

개회식에서 필자는 “The Asian Solidarity Movement of Korean Civil Society: Observations of 30 years of Development”라는 제목으로 주제 강연하는 영광을 누렸다. 요코 하야미 교수가 필자의 발표 내용이 대회의 주제에 부합하고 필자의 학회장 당선을 함께 축하하는 기회를 갖자는 제안에 따른 것이었다.

이어서 총 18편의 연구가 발표되었다. 민주주의 후퇴와 권위주의 복귀, 환경 변화와 재난, 경제적 불평등, 감염병 발흥, 종교 갈등, 가짜 뉴스 등 여러 난제가 제기되었다. 난관을 극복하는 동남아 사람들의 창의적 시도도 아울러 검토되었다. 동남아 지역연구 방향과 현지 조사 방법에 관한 논의도 이루어졌다. 그 내용은 대회 실무를 담당했던 키쇼 쯔치야 교수가 정리한 뉴스레터 리포트에 잘 요약되어 있다

(Tsuchiya 2023).

이번 대회에서 실감한 인상적인 변화는 교토대 측 발표자들이 모두 젊은 학자였고 동남아 출신(박사과정 및 박사후과정)이 대거 참여했다는 것이다. 일본 동남아 학계의 현지 학자 포괄성(inclusiveness)이 우리보다 높다는 사실을 보여주는 것 같았다. 첫날 회의 종료 후 메이지 유신 시대에 조성된 아름다운 정원이 딸린 식당에서 푸짐한 저녁을 나누며 환담을 나눴다.

둘째 날 회의를 마친 뒤에 교토대 동남아지역연구소는 공동학술대회 참가자들에게 우토로평화기념관을 둘러볼 기회를 제공하였다. 한 달 전에 개관 1주년을 맞이했던 평화기념관은 우토로 마을 재일 코리안의 삶과 투쟁을 기록하고 보존하는 곳이었었는데, 우토로 사람들의 투쟁 과정이 그랬듯이 기념관의 설립과 운영도 한국과 일본의 시민연대가 가동된 사례였다. 우리를 직접 안내하면서 하야미 교수는 2009년 한국동남아학회가 제공한 진주성 관람이 몰랐던 사실을 접하고 일본 역사를 다시 볼 기회를 제공했다고 회고했다.

학술대회 막간에 실무 협의도 이루어졌다. 교토대 동남아지역연구소 후미하루 미에노(Fumiharu Mieno) 신임 소장은 전북대 동남아연구소가 한국동남아학회를 연결하듯이 교토 측도 일본동남아학회나 일본동남아정치경제학회를 연결시켜 더 넓은 교류의 장을 제공할 계획인 이야기를 했다. 더 많은 일본 학자와 교토 외의 지역에서도 만나자는 것이었다. 필자는 미에노 소장의 아이디어를 지지하였다. 그리고 다음 한국 대회는 일본 학자의 편의를 위해 국제공항이 있는 도시에서 개최될 것이며 부산을 고려 중이라고 알려주었다. 하야미 교수에게 감사를 표하며 한국에서 꼭 다시 만나자 했더니 하야미 교수는 내년엔 정년퇴임한다 했다. 이번 공동학술대회는 하야미 교수가 우리에게 선사한 ‘마지막 선물’이었던 것이다.



## 참고문헌

- 전제성. 2011. “참관기: 제2차 한국동남아학회-교토대동남아연구소  
공동 국제학술회의.” 『동남아시아연구』 21(3): 299-303.
- 엄은희. 2012. “2011 Southeast Asia Seminar 참관기.” 『동남아시아  
연구』 22(1): 317-323.
- 우토로평화기념관. <https://www.utoro.jp/ko/> (검색일: 2023.11.28.)
- Jeon, Je Seong. 2023. “Kebangkitan Kepemimpinan Kelas Buruh di  
Indonesia: Kasus PT Maspion Unit I, Sidoarjo, Jawa Timur.”  
Yoon Hwan Shin dan Sony Karsono eds. *Indonesia dalam  
Transisi: Catatan Para Indonesianis Korea*. Yogyakarta:  
UAD Press.
- SEASIA Consortium. <https://seasia-consortium.org/> (검색일: 2023.11.  
28.)
- Tsuchiya, Kisho. 2023. “CSEAS-KASEAS Joint Conference 2023:  
Engaging Southeast Asian Studies in an Age of  
Uncertainties.” *Newsletter* 81(3). [https://kyoto.cseas.kyoto-u.  
ac.jp/en/news/2023/07/nl-81-cseas-kaseas/](https://kyoto.cseas.kyoto-u.ac.jp/en/news/2023/07/nl-81-cseas-kaseas/) (검색일: 2023.11.  
28.)



<참관기>

## 인도네시아의 국가 이념이 한국 사회에 시사하는 점:

『**뽀짜실라**: 인도네시아에서 세계를 위해』 한국어판  
출판기념회 참관기

박 희 철\*

올해는 한국과 인도네시아의 수교 50주년이 되는 해이다. 지난 50년간 양국은 우호적인 관계 속에서 긴밀하게 교류해 왔고, 현재의 양국 간 정치, 경제, 사회, 문화적 중요성 및 의존도를 고려하면 향후 협력과 우호 관계는 더욱 강화될 것으로 전망된다. 그러나 양국 국민 간 상호 인식의 수준은 매우 큰 차이를 보이며, 상호적이지 않은 일방적인 불균형 관계의 특성을 보인다. 한류의 영향으로 인도네시아에서는 젊은 층을 중심으로 한국과 한국인에 대한 높은 호감과 관심을 보이는 데 반해, 한국인 대다수는 인도네시아를 잘 알지 못할뿐더러 경제력에 따른 우월함에 기초하여 인도네시아인을 무시하고 관심을 두지 않는 경향을 보이기 때문이다.<sup>1)</sup> 비록 최근 한국에서도 인도네시아의 많은 인구와 풍부한 자원에 따른 시장성과 잠재성이 주목되고 있지만, 이는 경제 분야에 국한된 관심에 불과하다. 향후 한

\* 강원대학교 문화인류학과 박사과정. aceppga@yahoo.co.kr

1) 고찬유. “인도네시아의 짝사랑과 한국의 무지.”

<http://www.journalist.or.kr/news/article.html?no=49279>

국과 인도네시아 사이의 성공적인 협력과 강화된 우호 관계 구축을 위해서는 이러한 양국 국민 사이의 상이한 인식의 격차를 좁히고, 현재의 일방적 관심의 관계로부터 양국이 상호 이해와 관심을 갖는 관계로의 전환이 필요하다. 특별히 한국 사회에 인도네시아를 더 많이 접하고 이해하려는 태도와 노력이 요구된다.

이러한 노력의 시작으로, 지난 10월 28일 주한 인도네시아대사관과 한국동남아학회의 주최로 『뻘짜실라: 인도네시아에서 세계를 위해』(Pancasila: Dari Indonesia untuk Dunia)의 한국어판 출판기념회가 경기도 가평에서 열렸다. 이 책은 주한 인도네시아대사관이 인도네시아의 국가 이념이자 사회의 기초인 뻘짜실라(Pancasila)를 한국 사회에 소개할 목적으로 제작한 것으로, 인도네시아 뻘짜실라 이데올로기 개발청(BPIP: Badan Pembinaan Ideologi Pancasila)이 집필하고, 국내의 인도네시아를 연구하는 학자들이 한국어로 번역하여 출간되었다. 이날 출판기념회는 번역 작업에 참여한 연구자들을 초대하여 책 소개 및 토론의 시간을 갖기 위해 마련되었으며, 대사관 관계자, 한국과 인도네시아의 연구자 및 학생, 그리고 기업인 등 약 70여 명이 참석하여 성황리에 진행되었다. 공식 행사는 전제성 한국동남아학회장(전복대)과 간디 술리스트티안토(Gandi Sulistiyanto) 주한 인도네시아대사의 환영사로 시작되었고, 토론 세션은 최경희 교수(서울대)의 진행으로 김남영 대표(금성), 김형준 교수(강원대), 송승원 교수(한국외대)의 발표와 질의응답이 이루어졌다.

이 글은 이날 출판기념회에서 논의된 내용을 소개하고자 작성되었다. 우선 독자의 이해를 돕기 위해 뻘짜실라의 의미와 내재되어 있는 가치들을 간략히 소개하고, 『뻘짜실라: 인도네시아에서 세계를 위해』의 한국어판 출간의 의미, 뻘짜실라가 한국 사회에 주는 시사점과 적용 가능성, 그리고 앞으로의 과제에 관한 논의를 소개하도록 하겠다.

## 판짜실라의 의미와 내재된 가치

인도네시아의 국가 이념인 판짜실라는 인도네시아 초대 대통령을 역임한 수카르노(Soekarno)에 의해 구상되어 1945년 6월 1일 공식적으로 제정되었다. 판짜(panca)는 숫자 다섯, 실라(sila)는 원칙이라는 의미를 갖기에 다섯 가지 원칙으로 이해될 수 있으며, 그 다섯 원칙의 내용은 다음과 같다: ①유일신에 대한 믿음(Ketuhanan Yang Maha Esa), ②공정하고 문명화된 인본주의(Kemanusiaan yang adil dan beradab), ③인도네시아의 통합(Persatuan Indonesia), ④대표자들의 협의에 따른 민주주의(Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan), ⑤사회 정의(Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia). 이상의 다섯 원칙은 이후 인도네시아의 1945년 헌법의 기초가 되었으며, 국가적 수준에서 법률 제정, 정책 결정 등 국가가 나아갈 방향에 대한 지침이 되어 왔다. 또한 풀뿌리 수준에서도 인도네시아 국민의 정서적, 이념적 토대가 되어 개인의 생활방식, 사회와 공동체에서의 행동과 태도 등을 규정해 주는 기제로 작용해 왔다.

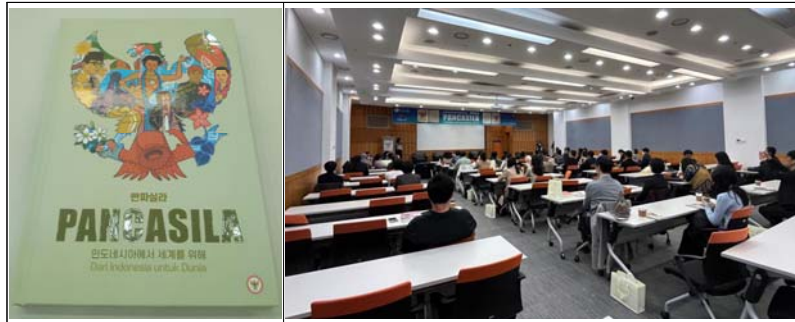
다문화 국가인 인도네시아는 국가 내 종족적, 언어적, 종교적 차이에 따른 분열 가능성이 국가 번영에 위협이 될 수 있기에, 이질적인 요소들을 하나로 포용하고 통합하기 위한 수단으로 판짜실라를 최상위 국가 이념이자 단일한 원칙으로 삼았다. 판짜실라의 각 원칙에는 다양성 속의 통일(다원주의), 상호 존중과 형제애(인본주의, 관용), 공익을 위한 상호 협력(공동체, 공생), 평화적 방식의 의사결정 및 문제해결(협의민주주의) 등과 같은 통합과 평화를 지향하는 가치가 내재되어 있으며, 이는 국가 내 다양한 구성원들의 조화로운 공존을 실현하고자 하는 목표를 갖는다. 그 결과 인도네시아인에게서 상대적으로 높은 수준의 관용, 공존의 정신, 타협적 태도, 포용적 태도

가 나타난다고 할 수 있다.

출판기념회의 환영사에서 전제성 학회장은 한국인이 인도네시아로부터 배워야 할 점으로 타인에게 베푸는 미소, 망망대해의 로힝야 난민을 구조해 준 아체 어부들의 환대와 인도주의적 태도, 너그럽고 여유로운 문화, 겸손함과 소박함, 협의의 문화, 다문화 공존 등을 제시하였다. 이상의 사례들은 인도네시아에서 쉽게 발견되는 인도네시아인의 대표적 특성으로서, **뻘짜실라**와 매우 긴밀한 관계를 갖는다. 인도네시아인의 미소와 너그러움은 관용, 어부들의 구조와 환대는 인본주의, 협의는 민주주의, 다문화 공존은 다원주의에 각각 기반하는 행태이며, 이는 **뻘짜실라**에 내재된 가치들이 인도네시아인의 일상 곳곳에 체화되어 실천되고 있음을 잘 보여준다.

**뻘짜실라**에 내재된 관용과 포용, 인본주의, 공동체 등의 가치는 출판기념일 당일에도 확인할 수 있었다. 의도치 않게 이날 행사는 행락철 나들이객이 몰리는 주말과 겹쳤고, 교통 정체로 다수의 참석자가 지각하는 해프닝이 벌어졌다. 그에 따라 오후 1시로 예정된 행사가 2시 이후에 시작하게 되었는데, 인도네시아인 참석자들은 물론 인도네시아의 관대한 시간 운용에 익숙한 대부분의 한국인 참석자들도 별 문제 아니라는 듯 삼삼오오 인사와 답소를 나누며 아직 도착하지 못한 참석자들을 기다려주었다. 일각에서는 느슨한 시간 개념을 **잠까렛(jam karet: 고무줄 시간)**이라고 조소하기도 하지만, 이러한 관행은 인도네시아인들이 타인의 불가피한 상황을 이해하고 받아들이는 관용적, 포용적 특성을 가지며, 시간 엄수보다 중요한 것은 모두와 함께함이라는 인본주의적, 공동체적 가치를 우선시함을 잘 드러내 준다.

사진 1. 『뽀짜실라: 인도네시아에서 세계를 위해』 한국어판(좌), 출판기념회(우)



### 『뽀짜실라: 인도네시아에서 세계를 위해』의 한국어판 출간의 의미

이 책은 한국에 처음 소개되는 뽀짜실라 관련 서적으로서, 한국 및 국외의 독자를 고려하여 주로 국제적 맥락에서 뽀짜실라를 이야기하고 있다. 책의 전반부는 뽀짜실라를 국제사회에 전파하기 위한 인도네시아의 외교적 노력이 소개되며(1-2장), 후반부는 인도네시아에서의 뽀짜실라 구현 양상을 다루고(3-4장), 뽀짜실라에 기반한 대안적 세계질서를 제안한다(5장). 간디 숄리스트티안토 대사는 이 책을 통해 한국인들이 인도네시아를 더욱 잘 이해해 주길 바란다고 당부하며, 책에 소개된 뽀짜실라가 보편적 가치를 지향한다는 점에서 한국을 포함한 전 세계 어디에서든 적용 가능할 것이고, 세계 평화의 기초 역할을 할 것이라 강조하였다.

이 책은 한국뿐만 아니라 인도네시아에도 의미가 크다고 생각된다. 여러 종족, 언어, 종교로 구성된 다문화 국가의 통합 이념과 함께 인도네시아의 조화로운 다문화 공존의 모범 사례 및 노하우를 국제

사회에 소개함으로써 세계 평화에 기여함과 동시에 인도네시아의 국제적 위상도 높일 수 있기 때문이다. 또한 고통로용(Gotong royong: 상부상조), 무샤와라(Musyawahar: 협의), 무파캇(Mufakat: 합의)과 같은 인도네시아에만 존재해 온 토착적 공생 개념과 타협의 관행을 소개함으로써 인도네시아의 정신과 전통을 세계에 홍보하는 효과도 기대해 볼 수 있다.

출판기념회의 발표자들도 공통적으로 지구촌의 갈등과 분쟁, 차별과 불공정이 일어나는 현실 속에서 뻘짜실라의 소개가 전 세계에 교훈과 영감을 줄 수 있다고 강조하였다. 김남영 대표는 뻘짜실라가 인도네시아의 소프트파워로서 국제사회에 적용 가능성을 주장하였고, 송승원 교수도 말레이시아에서 뻘짜실라를 참고하여 루꾼 국가(Rukun Negara: 국가 원칙)<sup>2)</sup>라는 국가 이념이 만들어진 전례가 있다고 언급하며, 뻘짜실라가 인도네시아의 주요 수출 아이템이 될 수 있으리라 전망하였다.

사진 2. 출판기념회 토론 세션



2) 1970년 8월 31일 말레이시아의 국가 이념으로 제정되었다. 세부 원칙은 ① 신에 대한 믿음, ② 왕과 국가에 대한 충성, ③ 헌법의 최고 권위, ④ 법 규정, ⑤ 예의와 도덕으로 구성된다.



## 뻘짜실라가 한국 사회에 주는 시사점

김형준 교수는 책의 후반부 내용이 인도네시아 사회의 여러 모습을 뻘짜실라를 통해 해석하고 있다고 평가하면서, 실질적으로 인도네시아인의 삶에 뻘짜실라가 적용되고 있음을 지적하였다. 그는 협의의 통한 의사결정과 분쟁 해결의 방식인 무사와라를 연구한 개인적 경험에서 이상적인 민주주의 관행이 현실에서 실행되는 것을 직접 목격하게 되었다고 밝혔다. 이를 통해 뻘짜실라의 다른 가치와 관행들도 현실에서 실천되고 적용될 수 있으며, 인도네시아만이 아니라 한국과 다른 지역에서도 적용될 수 있을 것으로 전망하였다. 따라서 한국 사회도 뻘짜실라에 대한 이해를 통해 사회의 문제점을 파악함과 동시에 보다 건강한 사회로 나아가기 위한 교훈과 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 오늘날 한국 사회가 뻘짜실라로부터 배울 수 있는 대표적인 가치는 다음과 같다.

첫째, 다문화 사회에 대한 인식과 이해이다. 한국은 단일종족의 국가적 배경을 가지므로, 일반적으로 다문화 사회에 대한 이해가 부족할뿐더러 거부감도 매우 심한 편이다. 그러나 대외적으로는 전지구화의 영향으로 외국인의 유입이 증가하고, 내부적으로는 저출산으로 인한 인구감소의 상황에 놓여있기에, 점차 다문화 사회로 전환되는 과정에 있으며 이는 필연적인 변화로 여겨진다. 게다가 북한과의 통일이 실현된다면 한국 사회는 관습, 관념, 경제력 등에서 큰 차이를 갖는 북한 주민들과 함께 공존해야 하는 과제에 직면할 것이다. 이러한 상황에서 한국 사회는 뻘짜실라의 다원주의 가치를 통해 다른 문화를 가진 사람들과 함께 공존하는 지혜는 물론 관용과 환대의 정신을 배울 수 있다. 또한 다문화라는 분열적 요소를 국가의 자산이자 경쟁력으로 탈바꿈시킨 인도네시아의 사례를 벤치마킹하여, 다문화 사회에서 일어날 수 있는 부작용을 최소화하고 이후 다문화를 강점

으로 활용하는 방안을 마련할 수 있을 것이다.

둘째, 정신문화와 인본주의 등 잃어버린 가치의 회복이다. 한국 사회는 자본주의에 기반하여 급속한 산업화와 경제성장, 물질적 풍요를 이뤄냈으나, 그 부작용으로 경제적 성과와 효율, 물질적 가치를 우선시하는 물질주의와 황금만능주의, 그리고 소유욕에 기반한 이기주의가 만연하게 되었다. 그 결과 산업화 이전에 존재하던 도덕, 윤리, 철학 등 정신문화가 쇠퇴하였고, 공동체와 같은 사회 관계망의 붕괴로 개인의 고립과 인간 소외가 나타나고 있다. 뻘짜실리는 그동안 물질적 가치에 매몰되어 온 한국 사회에 정신적 가치의 중요성을 깨닫게 해주며, 이를 통해 국가적으로는 국가와 사회가 나아갈 방향과 철학을 정립하고, 국민의 일상에서는 도덕과 양심의 회복을 기대해 볼 수 있다. 또한 각자도생에 빠진 개인들에게도 서로 연결되고 함께 살아가는 사회에 대한 시사점을 제공해 준다.

셋째, 대안적인 의사결정 및 갈등 해결의 방식이다. 앞서 언급했다시피 인도네시아에서의 의사결정 방식은 무사와라와 무파캇, 즉 협의와 합의의 방식을 따른다. 이는 이해당사자들이 대화와 협의를 통해 상호 합의된 타협안을 도출하는 관행으로서, 의견이 어긋날 때 서로가 한발씩 양보하여 타협에 이르는 방식을 취한다. 물론 지난한 토론 과정을 거쳐야 하기에 효율성이 떨어진다는 비판이 존재하지만, 타협을 통해 이해당사자 모두가 만족하고 지지하는 결론을 얻을 수 있다는 점에서 한쪽의 의견만을 취하는 다수결이나 승패가 갈리는 법원의 판결보다 민주적일 수 있다. 또한 일상에서 갈등 발생 시 당사자들이 직접 대화하여 자신들의 문제를 외부 권위에 의존하지 않고 자체적으로 해결한다는 점, 그리고 갈등 이후에도 당사자들이 서로 원만한 관계를 유지할 수 있다는 점에서 유용하다. 이러한 협의의 방식은 극한의 대립 속에서 대화와 타협이 실종된 현재의 국내 정치에 시사하는 바가 크며, 그 외에 민사 사법 시스템과 지역사회

일상에서의 의사결정과 갈등 해결에도 대안적인 시각을 제공해 준다.

### 앞으로의 과제

송승원 교수는 2000년대 초반을 전후하여 인도네시아에서 뻘짜실라를 다루는 방식에 큰 변화가 일어났다고 언급하였다. 그 이전은 수하르토(Soeharto)의 독재 시기로서 뻘짜실라가 정권의 도구로서 민주주의와 인권을 억압하고 정부를 선전하는 수단으로 악용되었지만, 2000년대의 개혁 시기 이후부터는 풀뿌리 사회의 주도로 뻘짜실라의 순기능을 강화하는 방향으로 발전이 이루어져 왔다고 소개한다. 그리고 이러한 변화의 계기를 2000년대 초반 과거 정권에 억눌린 불만으로 발생한 종교 및 종족 갈등과 이슬람주의 대두로 보았다. 종교 및 종족 갈등과 이슬람주의는 뻘짜실라의 가치와 지향에 역행하는 움직임이었으며, 위기감을 느낀 시민사회로부터 자발적으로 뻘짜실라를 재해석하고 실천하려는 노력이 시작되었다는 것이다.

이상의 논의는 뻘짜실라의 적용과 실행에 있어 위로부터의 일방적, 하향적 방식을 지양하고, 아래로부터의 자발적 필요에 따라 상향식으로 이루어져야 함을 시사한다. 정부 또는 국가로부터의 강압적이고 일방적인 실행 방식은 오히려 분열과 갈등을 초래하며, 그 취지에 역행하는 결과로 이어질 수도 있다. 한국 사회에 뻘짜실라를 전파하고 적용하는 방식 역시 일방적이어서는 안 되며, 한국의 시민사회와 학계, 민간 수준에서 충분한 담론 형성을 통해 이해를 거친 뒤, 한국 사회의 필요성에 따라 현실에 맞게 적용되는 방식을 취해야 할 것이다.

이를 위해서는 양국 간, 특히 한국의 인도네시아에 대한 깊은 이해

가 요구된다. 뻘짜실라를 다룬 책이 한국에 번역된 사실은 매우 뜻깊은 일이지만, 이 한 권으로는 뻘짜실라 전체를 이해하기에는 부족하다고 여겨진다. 사실 인도네시아에는 뻘짜실라를 다룬 책들이 대형 서점의 한 코너를 차지할 만큼 수많은 문헌이 존재하며, 이를 다루는 학문 분야도 철학과 정치학 외에도 법학, 사회학, 종교학, 역사학 등 다양한 영역에서 활발한 연구가 이루어지고 있다. 한국 사회가 인도네시아를 더욱 깊이 이해하고, 뻘짜실라의 가치를 한국 사회에 올바르게 적용하기 위해서는 앞으로 뻘짜실라를 비롯한 다양한 주제의 인도네시아 도서가 한국에 소개되어야 한다. 이번에 번역된 『뻘짜실라: 인도네시아에서 세계를 위해』를 시작으로 더 많은 책이 번역될 수 있기를 기대하며 글을 마친다.

<참관기>

## 동남아시아 영화의 잠재력과 과제: 2022 및 2023 부산국제영화제 리뷰

부 경 환\*

10월은 많은 영화인과 영화 팬이 기다리는 달이다. 바로 국내 최대의 영화제이자 아시아에서 가장 권위 있는 영화제인 부산국제영화제가 개최되기 때문이다. 비단 영화인뿐만이 아니다. 국내에서 접하기 어려운 최신의 수준 높은 동남아시아 영화를 가장 많이 만날 수 있기에 동남아시아 지역연구자에게도 반가운 기회이다. 필자는 2020년 제25회 영화제를 시작으로 올해까지 4년째 부산국제영화제에 참여하게 되었다. 프로그램 노트를 쓰거나 관객과의 대화(Guest Visit, 이하 ‘GV’)를 진행한 덕분에 많은 작품을 감상하고, 각국에서 온 감독, 프로듀서, 배우 등과 교류할 수 있었다. 이전에도 한 차례 글을 쓴바 있지만(부경환 2021), ‘포스트 코로나19’ 체제에 접어든 작년과 올해에는 GV 횟수가 예년 수준으로 회복되면서 더 많은 작품을 보고 이야기를 들을 수 있었기에 미약하나마 지난 두 차례의 영화제 참여 소회를 남기고자 한다. 정리한 동남아시아 작품 목록과 정보 역시 도움이 되길 바란다.

---

\* 서울대학교 인류학과 박사과정 수료. boo@snu.ac.kr

## 동남아시아 초청작 개요

작년 제27회 영화제의 공식 초청작은 71개국 242편이다(부산국제영화제 2022). 이 가운데 ‘동남아시아 영화’라고 할 수 있는 작품은 장편 16편, 단편 2편, 시리즈 1편으로 모두 19편이다. 국가별로 따져 보면, 인도네시아 4편, 태국 3편, 말레이시아, 싱가포르, 캄보디아, 필리핀 각 2편, 미얀마와 베트남 각 1편이다. 그리고 말레이시아·인도네시아·한국 3개국 합작 영화가 1편, 싱가포르·한국 합작 영화가 1편씩 초청되었다(<표 1> 참고).<sup>1)</sup> 특정 국가에 지나치게 쏠리지 않고 고루 배분되었으며, 거장의 신작부터 그해 베를린<sup>2)</sup>, 베니스<sup>3)</sup>, 로카르노<sup>4)</sup> 등 주요 영화제에서 수상하거나 호평받은 중견 및 신인 감독의 작품이 두루 망라되었다. 부산에서 세계 최초로 상영하는 월드 프리미어(world premiere) 작품도 다수 포함되었다.

올해 제28회 영화제의 공식 초청작은 70개국 209편으로 전해에 비해 규모가 조금 축소되었다(부산국제영화제 2023). 그러나 특별기획 프로그램 가운데 하나로 <인도네시아 영화의 르네상스>가 마련되면서 동남아시아 초청작은 오히려 증가했다. 장편 16편, 단편 7편, 시리즈 1편으로 모두 24편이다. 국가별로는 특별전 대상인 인도네시아가 15편에 이르며, 그밖에 태국 3편, 미얀마와 필리핀 각 2편, 말레

---

1) 영화 제작이 초국적화된 상황에서 영화의 ‘국적’을 특정하는 방식은 여러 기준이 있을 수 있으며, 때로는 공식 정보와 불일치하기도 한다. 이를테면 브리안테 멘도사(Brillante Mendoza) 감독의 <만찬>은 홍콩국제영화제와 중국의 헤븐픽처스(Heaven Pictures)의 지원을 받아 제작되었기 때문에 영화제에서 제공하는 제작국가 정보는 홍콩과 중국으로 표기되어 있지만, 필리핀 감독이 필리핀에서 필리핀 배우 및 스태프와 제작한 ‘필리핀 영화’이다.

2) <나나>: 조연상(Silver Bear for Best Supporting Performance)  
<에브리씽 윌 비 오케이>: 예술공헌상(Silver Bear for Outstanding Artistic Contribution)

<미얀마 다이어리>: 다큐멘터리상(Berlinale Documentary Award)

3) <자서전>: 국제비평가연맹상(FIPRESCI Award)

4) <돌거북이>: 국제비평가연맹상(FIPRESCI Award)

이시아와 베트남 각 1편이다(<표 2> 참고). 특히 올해 칸 영화제에서 황금카메라상(Caméra d'Or)을 수상한 <노란 누에고치 껍데기 속>이 초청작에 포함되면서 큰 관심을 불러일으켰다.

한편 엄밀한 의미에서 '동남아시아 영화'로 정의 내리기는 어렵지만 추가로 언급할 만한 작품이 몇 있다. 작년 초청작 가운데 <리턴 투 서울(Return to Seoul)>은 캄보디아계 프랑스 감독 데이비 추(Davy Chou)가 한국 입양아를 소재로 만든 작품으로, 극의 배경이나 등장인물에서 동남아시아와의 관련성은 찾아볼 수 없다. 그러나 감독의 개인적 배경에 더하여 그가 속한 캄보디아 영화제작사 안티아카이브(Anti-Archive)가 공동 제작사 가운데 하나로 참여했기에 '범(汎) 캄보디아 영화'로 간주되기도 한다.<sup>5)</sup> 일본 영화 <내가 돌아갈 곳(Passage of Life)>은 민주화 운동 참여 이후 일본에서 난민 인정을 기다리는 미얀마인 가족의 실화를 바탕으로 한 작품이다.

올해 초청작 가운데 <프렌치 수프(The Pot-au-Feu)><sup>6)</sup>는 공식적으로는 프랑스 영화이지만, <그린 파파야 향기>(1993), <씨클로>(1995) 등으로 유명한 베트남 출신 쩐 아인 흥(트란 안 흥, Trần Anh Hùng) 감독의 작품이라는 점에 주목할 만하다. 필리핀계 영국 감독 패리스 자실라(Paris Zarcilla)의 장편 데뷔작으로 필리핀 출신 미등록 이주노동자를 극중 인물로 내세운 <레이징 그레이스(Raging Grace)>, 애플(Apple) TV+ 오리지널 시리즈 드라마 <파친코(Pachinko)> 시즌 1을 연출한 한국계 감독 저스틴 전(Justin Chon)이 인도네시아 출신 래퍼를 소재로 만든 <자모자야(Jamojaya)> 역시 넓은 의미에서 '동남아시아 관련 영화'라고 할 수 있을 것이다.

5) 캄보디아 당국은 제95회 아카데미 국제영화상(Academy Award for Best International Feature Film) 부문 후보에 출품할 '자국' 영화로 <리턴 투 서울>을 선정했다(Kereya 2022).

6) 북미 개봉 제목은 <The Taste of Things>

&lt;표 1&gt; 제27회 부산국제영화제 동남아시아 초청작 목록

섹션	제목	국가
아이콘	만찬(Feast)	필리핀
	부서지는 파도(When the Waves are Gone)	"
지식	6명의 등장인물(Six Characters)	태국
아시아 영화의 창	나나(Before, Now & Then)	인도네시아
	돌거북이(Stone Turtle)	말레이시아
	룩앳미 터치미 키스미 (Look at Me Touch Me Kiss Me)	말레이시아, 인도네시아, 한국
	모범생 아논(Arnold is a Model Student)	태국
	자서전(Autobiography)	인도네시아
뉴 커런츠	다시 찾은 블루(Blue Again)	태국
	메멘토 모리: 어스(Memento Mori: Earth)	베트남
	아줌마(Ajoomma)	싱가포르, 한국
	침묵의 장소(A Place Called Silence)	말레이시아
아시아 단편 경쟁	꿈의 고향(A Cambodian Night's Dream)	캄보디아
	어떤 장례식(Smoke Gets in Your Eyes)	싱가포르
다큐멘터리 경쟁	베이비 드랙 퀸(Baby Queen)	싱가포르
다큐멘터리 쇼케이스	미얀마 다이어리(Myanmar Diaries)	미얀마
미드나잇 패션	사탄의 노예: 영의 조우(Satan's Slaves: Communion)	인도네시아
온 스크린	피의 저주(Blood Curse)	"
특별기획 프로그램	에브리씽 윌 비 오케이(Everything will be OK)	캄보디아

\* <표 1>과 <표 2>는 부산국제영화제 웹사이트 정보를 바탕으로 했으며, 국가 정보는 본 글의 목적에 맞게 수정·정리함.



<표 2> 제28회 부산국제영화제 동남아시아 초청작 목록

섹션	제목	국가
아이콘	호수의 깊은 진실(Essential Truths of the Lake)	필리핀
지석	가스퍼의 24시간(24 Hours with Gaspar)	인도네시아
	도이 보이(Doi Boy)	태국
	모로(Moro)	필리핀
아시아 영화의 창	10년: 미얀마(Ten Years Myanmar)	미얀마
	노란 누에고치 껍데기 속 (Inside the Yellow Cocoon Shell)	베트남
	뒷골목의 알리 토폰(Ali Topan)	인도네시아
	로테섬의 여인들(Women from Rote Island)	"
	모리슨(Morrison)	태국
	사라의 수난(Sara)	인도네시아
뉴 커런츠	솔리드 바이 더 씨(Solids by the Seashore)	태국
	지금, 오아시스(Oasis of Now)	말레이시아
아시아 단편 경쟁	누구나 때로는 사랑이 필요하니까 (Everybody's Gotta Love Sometimes)	미얀마
	뿌리 없는 꽃(The Rootless Bloom)	인도네시아
온 스크린	시가렛 걸(Cigarette Girl)	"
특별기획 프로그램	(불)건전한 연애(Posesif)	"
	사랑에 대해 이야기할 때 말하지 않는 것들(What They Don't Talk About When They Talk About Love)	"
	임페티고어(Impetigore)	"
	자바섬으로의 순례(Tales of the Otherwords)	"
	리마 거리의 바니아(Vania on Lima Street)	"
	바다가 나를 부른다(The Sea Calls for Me)	"
	바스리와 살마의 네버엔딩스토리 (Basri & Salma in a Never-ending Comedy)	"
	야생화가 꽃피는(Where the Wild Frangipanis Grow)	"
	춤추는 컬러(Dancing Colors)	"

## 사회 비판과 검열의 그림자

영화는 인간의 꿈과 환상, 낭만을 재현하고 대리만족시켜 주지만, 때로는 현실의 어두운 면을 들춰내고 불편한 진실과 마주하게 하기도 한다. 작년과 올해 영화제에서도 여러 작품이 직·간접적으로 동남아시아의 다양한 사회 문제를 다루었다. 그중 몇 작품을 골라 살펴보겠다.

제목부터 중의적이며 역설적인 <모범생 아논>은 태국의 교육 문제, 나아가 태국 사회를 정면으로 비판한다. 여러 단편을 통해 태국 사회를 유머러스하게 풍자했던 소라요스 프라파판(Sorayos Prapapan) 감독은 마침 이번 작품을 기획하는 과정에서 일어났던 ‘불량 학생’ 운동(‘Bad Student’ Movement)을 극의 소재로 활용하고 실제 현장 푸티지를 삽입하면서 내러티브와 형식 모두에서 비판적 시각을 강화했다. 권위주의적 문화와 성적 지상주의하에 목인되는, 혹은 오히려 조장되는 부조리 및 부패의 여러 모습은 한국 관객에게도 공감되는 부분이 많을 것이다.

그에 반해 <도이 보이>는 일견 사회 비판적 작품이라기보다 감각적인 누아르 정도로 보일지 모르겠다. 그러나 극을 구성하는 사회적 배경에는 태국과 미얀마 접경 지역의 다양한 문제가 얽혀 있다. 화전으로 인한 환경 문제, 산죽 반군, 미등록 이주민의 비공식 영역에서의 노동, 특히 성 산업 종사 문제(Jirattikorn and Tangmunkongvorakul 2023 참고)가 태국 내에 편재한 경찰의 부패나 의문의 실종 등의 요소와 맞물린다.

<10년: 미얀마>는 10년 뒤 미얀마의 미래를 상상한 옴니버스 영화이다. <10년> 시리즈는 2015년 홍콩에서 시작해 2018년 일본, 대만, 태국으로 이어졌는데, 지역 정체성 말살, 고령화 사회와 노인 안락사, 핵폐기물과 방사능 오염, 이주노동자, 전체주의적 국가 통제 등 다양한 주제를 통해 오늘날 각 사회가 당면한 문제를 반추하게 만들

어 주목받았다. 미얀마 편은 경우 영화를 구성하는 5개의 에피소드는 서로 다른 소재와 스타일을 지니고 있지만, 결국 핵심은 군부 치하에서 폭력과 공포, 억압이 편재하는 미얀마의 현실로 귀결된다.

그 밖에도 라브 디아즈(Lav Diaz) 감독의 연작 <부서지는 파도>와 <호수의 깊은 진실>은 두테르테 정부의 ‘마약과의 전쟁’ 및 부조리한 필리핀 사회를 비판적으로 묘사하고 있으며, 또 다른 필리핀 영화 <모로>는 민다나오에서 오랜 세월 지속된 모로족 무슬림 반군 분쟁의 비극적 역사를 배경으로 하고 있다. 인도네시아 영화 <자서전>은 여전히 벗어나기 힘든 권위주의와 폭력의 굴레를 묵직하게 담아내며, <로테섬의 여인들>은 인도네시아 최남단에서 벌어지는 여성에 대한 억압적 성폭력 문제를, 단편 <야생화가 꽃피는>은 발리의 종교 공동체 내에서 은밀하게 자행되는 동성 성폭력 문제를 제기한다. 프랭카누 지역의 설화를 모티브로 한 <돌거북이>에도 성폭력, 명예 살인, 밀거래, 미등록 이주민(혹은 난민) 등의 요소가 녹아 있다.

한편 이처럼 사회 비판적 요소가 포함된 작품은 필연적으로 보수적인 국가의 심의와 검열 문제와 맞닥뜨릴 때가 많다. 비판적 시각이 직설적으로 드러난 <모범생 이논>의 GV에서는 태국 내 상영 가능성에 대한 질문이 나왔다. 당시 감독과 프로듀서는 자신들이 결정할 수 없는 문제이기 때문에 원론적으로 답하는 수밖에 없었는데, 세계 여러 영화제를 통해 영화가 공개되고 1년도 더 지난 지금 드디어 극장 개봉 소식을 접했다. 반가운 마음이 드는 동시에 한편으로 어떻게 심의를 통과했는지 궁금했는데, 듣자 하니 극장 개봉 버전은 영화제 버전과 차이가 있다는 후문이 있다. <호수의 깊은 진실>의 GV에서도 비판적 성격의 영화 작업에 대한 어려움을 묻는 질문이 나왔는데, 답변 과정에서 이 작품이 필리핀의 한 영화제에 초청될 예정이었으나 심의 문제로 인하여 철회되었다는 안타까운 이야기를 들을 수 있었다.<sup>7)</sup>

7) 부산국제영화제 초청작은 아니었으나, 올해 칸 영화제 비평가주간에서 대상(Grand

<10년: 미얀마>는 에피소드 하나가 아예 검열을 소재로 삼고 있다. 비록 코믹하게 풀어냈다고 할지라도 이렇게 직접적으로 검열을 다루는 것 자체가 미얀마에서는 매우 드물고 파격적인 일이다. 게다가 이 작품은 완성 후가 아니라 제작 단계에서부터 큰 난관이 자리하고 있었다. 미얀마에서 촬영 허가를 받기 위해서는 작품 정보와 시나리오를 사전에 제출해야 하는데, 작품 성격상 불허될 것이 뻔한 상황이었기 때문이다. 결국 제작진은 ‘나름의 방법’을 사용해서 사전 심의를 통과하고 무사히 제작을 마칠 수 있었다고 한다.

동남아시아 영화인들이 술하게 겪는 이러한 어려움은 비단 제도적 영역 내에서만 발생하는 것이 아니다. 자신이 속한 공동체 내에서의 사회적 감시와 비난은 또 다른 압력이다(부경환 2021: 301-303 참고). 일례로 <야생화가 꽃피는>을 만든 나라타 바스 디왕카라(Nirartha Bas Diwangkara) 감독은 발리를 부정적으로 그렸다는 이유로 주변의 비난과 성화를 감수해야 했다.

## 역동하는 동남아시아 영화계

무겁고 부정적인 이야기에 많은 부분을 할애했지만, 사실 지난 두 차례의 영화제는 긍정적 에너지와 열기, 흥분이 넘치는 장이었다. 무엇보다 코로나19 대유행으로 인하여 영화제에 제대로 참여하지 못했던 시절에 대한 보상이라도 받겠다는 듯이 이전보다 더 많은 동남아시아 영화인이 부산을 찾아 더 열정적으로 자신들의 축제를 즐겼다. 이 과정에서 포착하게 된 것 중 하나는 영화제를 매개로 동남아시아

---

Prix)을 수상하고, 국내에는 부천국제판타스틱영화제에서 소개된 말레이시아 영화 <호랑이 소녀(Tiger Stripes)>는 극장 개봉 시 검열 문제가 불거져 많은 영화인의 공분을 불러일으켰다.

영화계의 초국적 협력이 매우 활발하게 일어나고 있다는 것이었다.

상대적으로 영화산업이 발달하고 자금이 풍부한 유럽의 지원 기구, 제작사 및 독립 프로듀서와 재능 있는 동남아시아 연출자 간의 결합은 흔히 볼 수 있는 것이었고, 지금도 많은 동남아시아 예술영화 제작의 한 축을 이루고 있다. 그런데 동남아시아 권역 담당 프로그래머의 귀뜸에 따르면 최근에는 동남아시아 역내 공동제작 역시 매우 활발하게 일어나고 있으며, 그 중심에는 싱가포르, 필리핀, 인도네시아 등이 자리하고 있다. 또한 태국의 경우 독립·예술영화 제작사 겸 국제배급사인 다이버전(Diversion), 동남아시아 영화인을 지원·교육하는 퓨린 재단(Purin Foundation) 등이 동남아시아 영화 생태계 발전에 큰 몫을 하고 있다.

국적에 상관없이 각 분야 전문가 개개인 간의 협력도 증가하는 모습이다. 예컨대 <돌거북이>의 경우 말레이시아의 우밍진(Woo Ming Jin) 감독이 연출을 맡았지만, 프로듀서와 배우는 말레이시아, 인도네시아에서, 촬영감독과 음악감독은 태국에서 모인 ‘다국적군’이다. 영화제에서 제공하는 제작국가 정보에 표기된 수많은 국가는 어떻게 보면 이러한 국제 협력의 증표인 셈이다. 맥락이 조금 다르긴 하지만, <10년: 미안마>는 프로그램 노트에 표현한 것처럼 동(남)아시아 영화인의 ‘밀크티 동맹’이 뒷받침되어 탄생한 결과물이라고 할 수 있다.

신인 감독이나 배우의 데뷔를 지켜보는 것도 이번 영화제에서 느꼈던 또 하나의 즐거움이었다. 애초에 신예 감독의 작품을 소개하는 ‘뉴 커런츠’ 섹션의 <다시 찾은 블루>, <메멘토 모리: 어스>, <이즘마>, <솔리드 바이 더 씨>, <지금, 오아시스> 외에도 ‘아시아영화의 창’과 ‘지식’ 섹션에 소개된 <모범생 아논>, <자서전>, <도이 보이>, <노란 누에고치 껍데기 속>, <로테섬의 여인들> 등이 장편 극영화 데뷔작이다. 모두가 흥미로운 작품이었지만, 개인적으로 특히 더 인상적이었던 것은 <다시 찾은 블루>와 <노란 누에고치 껍데기 속>이

었다. 두 작품 모두 러닝타임이 3시간이나 되지만, 관객을 몰아치는 긴박한 사건 없이 차분하고 담담하게 이야기가 흘러감에도 불구하고 전혀 지루하지 않았다. 끝까지 시선을 붙잡아 두는 이러한 몰입감은 상당 부분 감독의 연출력에서 나오는 것이기에 이들의 다음 행보가 더욱 기대되는 바이다.

비전문 배우를 기용한 작품이 눈에 많이 띈 것도 특기할 만한 지점이었다. 물론 태어날 때부터 배우인 사람은 없지만, 전문적인 연기 수업을 받거나 연기 경험이 없는 ‘일반인’을 캐스팅하는 것은 해당 배우는 물론 제작진에게도 큰 모험이자 도전이다. 그럼에도 <리마 거리의 바니아>의 아역 배우, 20대 초반의 성장영화 <다시 찾은 블루>의 두 주연배우, 그리고 <자바섬으로의 순례>에서 남편의 무덤을 찾기 위해 여정을 떠나는 90대 노인 역을 맡은, 지금은 작고하신 뿐쪼 수띠엠(Ponco Sutiye) 할머니까지 모두 인상적인 연기를 선사하며 감동을 더했다. <로테섬의 여인들>의 경우 여러 조연 역할을 실제 지역 주민들이 연기함으로써 로테섬에서 사상 처음 촬영된 영화라는 의의가 한층 더 살아났다.

<10년: 미얀마>의 여러 에피소드에서도 비전문 배우가 등장했다. 뒷이야기를 들어보니 미얀마의 기성 배우는 예전 스타일로 연기와 발성이 굳어져 고치기 힘들니 차라리 기존의 ‘안 좋은’ 연기 습관에 물들지 않은 이들을 캐스팅하게 되었다고 한다. 궁여지책에 대한 과장된 해석일 수 있겠으나, 이러한 모습 하나하나가 새로운 세대로 나아가는 전환기의 상징적인 장면처럼 느껴졌다.

## 글을 마무리하며

부산에서 좋은 작품을 만날수록 한편으로는 더욱 아쉬운 마음이

들곤 한다. 영화제에서 상영이 끝나고 나면 이 작품을 국내에서 다시 볼 수 있는 길이 거의 없기 때문이다. 유럽, 북미, 일본 영화와 달리 여전히 국내에서 인지도가 낮은 동남아시아 영화의 극장 개봉은 요원한 꿈이다. 몇몇 중소 규모의 영화제에 다시 초청받는 것만으로도 소중한 기회이다.<sup>8)</sup> 그나마 최근에는 넷플릭스(Netflix)를 비롯한 글로벌 OTT 서비스의 확대로 동남아시아 영화나 드라마를 접할 수 있는 기회가 이전보다 늘어났지만, 여전히 작품 수가 한정되어 있으며, 영화제 초청작은 그중에서도 소수이다.<sup>9)</sup>

그러던 중 최근 가뭄 속 단비처럼 반가운 소식이 전해졌다. 작년에 초청되었던 <아줌마>와 <룩앳미 터치미 키스미>가 국내에서 정식으로 개봉한다는 것이다. <아줌마>는 부산국제영화제 상영 당시는 물론 올봄에 개최된 제3회 아세안 영화주간에서도 가장 인기 많았던 작품이다. 한류에 빠진 싱가포르 ‘아줌마’의 좌충우돌 여행기라는 흥미로운 소재에 더해, 강형석, 여진구 등 청춘스타가 출연한다는 점이 대중의 많은 관심을 끄는 요인일 것이다. 여기에 한국과 싱가포르의 첫 합작 영화라는 상징성도 빼놓을 수 없다. 3개국 합작 유니버스 영화 <룩앳미 터치미 키스미> 역시 코로나19 대유행이라는 어려움을 뚫고 말레이시아, 인도네시아, 한국의 영화인이 합심해 만든 결과물이라는 점에서 의미 있는 작품이다.

2년 전 한국과 태국 모두에서 화제작이었던 <랑중(The Medium)>에 대한 관심은 나홍진과 반쥁 삐산타나꾼(Banjong Pisanthanakun)

---

8) 올해 초청작의 경우 <누구나 때로는 사랑이 필요하니까>, <야생화가 꽃피는>, <춤추는 컬러> 등 단편 세 작품이 서울국제프라이드영화제(11.2~11.8.)에서, <노란 누에 고치 껍데기 속>이 서울독립영화제(11.30~12.8.)에서 다시 관객을 맞이한다.

9) 현재 한국의 넷플릭스에서 제공하는 부산국제영화제 초청작은 태국 영화 <너를 정리하는 법>(2020년, 이하 영화제 초청 연도), <다시 찾은 블루>(2022년), <도이 보이>(2023년)와 인도네시아 영화 및 시리즈 <복사기>(2021년), <시가렛 걸>(2023년) 등 모두 다섯 편뿐이다(2023.11.15. 기준). 국내 다른 영화제나 상영회 작품으로 폭을 넓혀도 몇 편 추가될 뿐 유의미하게 큰 차이는 없다.

두 감독의 유명세에 기대 바가 크다. 그러나 세계적인 작가의 반열에 오른 아피차퐁 위라세타쿤(Apichatpong Weerasethakul) 정도를 제외하면 국내에서 인지도와 소구력을 갖춘 동남아시아 감독이나 배우는 거의 찾아보기 어렵다. 따라서 특정 인물에 의지하는 일회성 관심이 아니라 동남아시아 영화, 나아가 동남아시아 대중문화 및 예술 전반을 접할 수 있는 기회가 증가하고 지속되면서 저변이 확대되어야 할 것이다. 그런 점에서 올해 부산국제영화제가 기획한 인도네시아 특별전은 현재의 위치를 가늠하는 것은 물론 미래의 잠재적 수율을 개발하는 측면에서도 큰 의의가 있다. 내심 우려했던 흥행 성적(좌석점유율) 역시 기대 이상의 수준이라고 한다. 이를 계기로 아무쪼록 한국과 동남아시아 영화계 간 교류가 더욱 활성화되고, 대중과 학계의 관심도 늘어나길 기대하며 글을 마친다.

## 참고문헌

- 부경환. 2021. “동남아시아 영화의 오늘: 제26회 부산국제영화제에서 만난 영화와 영화인.” 『동남아시아연구』 31(4): 295-304.
- 부산국제영화제. 2022. “제27회 부산국제영화제 결산 보도자료.” \_\_\_\_\_ . 2023. “제28회 부산국제영화제 결산 보도자료.” 부산국제영화제 웹사이트. <https://www.biff.kr/>
- Jirattikorn, Amporn and Arunrat Tangmunkongvorakul. 2023. “Shan Male Migrants’ Engagement with Sex Work in Chiang Mai, Thailand, Pre- and Post-Pandemic.” *Critical Asian Studies* 55(3): 377-396.
- Kereya, Keo. 2022. “‘Return to Seoul’ Chosen as Cambodian Entry for Oscar.” *The Phnom Penh Post*. Oct 19.



한국동남아학회의 회칙, 학회지 『동남아시아연구』의 간행규정, 원고집필원칙,  
연구윤리규정은 한국동남아학회 홈페이지([www.kaseas.org](http://www.kaseas.org))에서 열람하실 수 있습니다.

## 동남아시아연구

33권 4호 (2023년)

2023년 11월 25일 인쇄

2023년 11월 30일 발행

발행인 전제성

편집인 이한우

발행처 한국동남아학회

(54896) 전주시 덕진구 백제대로 567

전북대학교 글로벌인재관 321-2호

tel 063-219-5601

[www.kaseas.org](http://www.kaseas.org)

[kaseas2021@gmail.com](mailto:kaseas2021@gmail.com)

(편집위원회: [kaseasedit@gmail.com](mailto:kaseasedit@gmail.com))

ISSN 1229-6899

