

## 인도네시아 2021: 민주주의 틀에 담긴 권위주의 유산\*

이 지 혁\*\*

### 국문초록

많은 이들의 기대와 달리, 코로나19가 확산되는 동안 조코위 대통령은 전면에서 나서서 회의를 주재하고 방역에 필요한 조치를 취하기보다는 군 장성 출신의 정치인을 의지하고, 강력한 사회적 거리두기보다는 백신을 통한 집단면역을 강조하고, 익숙하고 과거의 경험치가 있는 권위주의 유산을 동원했다. 아울러 그는 민주적 절차보다는 현재의 경제적 발전이 추후 민주주의의 토대가 될 것이라고 믿는 모습을 보였다. 그런데 흥미롭게도 그에 대한 비판과 실망에도 불구하고 조코위 대통령은 팬데믹의 비상사국에도 높은 지지율을 유지하고 있다. 본 연구는 2021년 동안 일어난 정치 및 경제 분야의 주요 사건과 현황을 중심으로 인도네시아 사회의 변화와 역동성에 주목한다. 아시아금융위기 이후 급격하게 진행됐던 정치개혁이 장기화되고 있는 팬데믹을 대응하는 과정에서 어떤 변화를 꾀하고 있는지 살펴보고, 아울러 경제 발전과 인프라 건설에 국정 운영의 초점을 두었던 조코위 2기 정권의 경제 정책과 코로나바이러스 방역 사이에서의 갈등과 균형에 대해 고찰한다. 이를 통해 궁극적으로는 기대와 달리 그의 임기 동안 나타난 민주주의의 퇴보, 권위주의 유산을 활용하는 행보, 방역 실패 등에도 불구하고 여전히 민주주의에 대한 열망이 강한 국민으로부터, 조코위 대통령이 어떻게 높은 지지를 받는지에 대한 의문에 답을 구한다.

**주제어:** 인도네시아, 코로나19, 방역, 경제, 권위주의, 민주주의

\* 이 글은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A2A3099176).

\*\* 한국수출입은행 해외경제연구소 책임연구원, tankm@daum.net

## I. 들어가며

2021년은 코로나19의 장기화로 국가의 모든 역량이 방역에 집중되었다. 대선과 총선이 있었던 2019년과 팬데믹의 발발과 확산 그리고 연기되었던 지방자치단체장 선거 등으로 혼란스러웠던 2020년에 비해, 2021년은 정치적으로 다소 안정적이었으며 경제적으로는 코로나19로 인해 아시아금융위기 이후 처음으로 겪은 역성장을 극복하면서 브이(V)자형 반등을 시도한 한해였다. 조코 위도도(Joko Widodo, 이하 조코위) 대통령은 2014년 집권 이후 소극적이었던 외교에 적극성을 보였다. 지난 2월 1일 미얀마 군부 쿠데타를 계기로 외교부 장관을 통해 미얀마에서 벌어지는 반군부 세력 탄압 문제를 해결하려고 노력했으며, 4월 자카르타에서 아세안 특별정상회의를 개최함으로써 외교적 성과와 무관하게 아세안의 리더 국가로서의 존재감을 나타냈다. 10월 말에는 로마에서 개최된 G20 정상회의에 참가하여 차기 의장국의 지위를 넘겨받았다.

초대 대통령 때부터 거론되기는 했지만 아무도 실천으로 옮기지 못했던 수도 이전이라는 야심찬 계획으로 시작된 조코위 2기 정부는 예상치 못한 팬데믹으로 인해 지난 2년 동안 국정 운영의 방향과 정부 예산을 코로나19 대응에 집중하고 할당해야 했다. 코로나19 발발 초기에 나타났던 국정 리더십의 부재, 보건과 경제 중 양자택일의 딜레마, 바이러스가 인도네시아를 비껴갈 것이라는 막연한 기대감(Lindsay and Mann 2020) 등이 어우러진 혼란은, 코로나19가 장기화되면서 백신 접종을 통한 집단 면역력 형성과 경제 활성화를 위한 최소한의 사회적 거리두기로 수렴되었다. 조코위 대통령은 코로나19가 확산되는 동안 전면에서 나서서 신속하게 지휘하기보다는 군 장성 출신의 정치인을 의지하고, 강력한 봉쇄보다는 백신을 통한 집단면역을 강조하고, 익숙하고 과거의 경험치가 있는 권위주의 유산을 동

원했다(Bland 2020a). 아울러 민주적 절차보다는 현재의 경제적 발전이 추후 민주주의의 토대가 될 것이라고 믿는 모습을 보였고, 국민 상당수도 그에 대한 지지로 이러한 정책에 동의하고 있음을 보여주었다.

본 연구는 2021년 동안 일어난 정치 및 경제 분야의 주요 사건과 현황을 중심으로 인도네시아 사회의 변화와 역동성에 주목하고자 한다. 아시아금융위기 이후 급격하게 진행됐던 정치개혁이 장기화되고 있는 팬데믹을 대응하는 과정에서 어떤 변화를 피하고 있는지 살펴보고, 아울러 경제 발전과 인프라 건설에 국정 운영의 초점을 두었던 조코위 2기 정권의 경제 정책과 코로나바이러스 방역 사이에서의 갈등과 균형에 대해 고찰하고자 한다. 이를 통해 궁극적으로는 기대와 달리 그의 임기 동안 나타난 민주주의의 퇴보(Mietzner 2020; Aspinall et al. 2019; Warburton and Aspinall 2019; Power 2018), 권위주의 유산을 활용하는 행보(Bland 2020a), 방역 실패 등에도 불구하고 여전히 민주주의에 대한 열망이 강한 국민으로부터 조코위 대통령이 어떻게 높은 지지를 받는지에 대한 의문에 답을 구하고자 한다. 본 연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 2021년 인도네시아에서의 코로나19 상황, 코로나바이러스에 대한 정책적 대응, 그리고 부분적으로 위헌 결정이 난 옴니버스법에 대해 살펴본다. 3장에서는 인도네시아 거시경제 지표와 최저임금 논란을 분석한다. 4장에서는 국제사회에서 위상이 높아지는 인도네시아의 외교와 한국과의 관계를 고찰한다. 5장에서는 2~4장의 내용을 바탕으로 연구 질문에 대한 답을 모색한다.

## II. 2021년 인도네시아 정치

### 1. 장기화된 코로나19: 실패에서 성공한 정책으로?

리테일 정치(retail politics)<sup>1)</sup>에 탁월한 재능을 보이며(Massola 2019; Bland 2019) 큰 국민적 기대 속에 집권한 조코위 대통령은 집권 2기 출범과 맞물려 발생한 코로나19라는 초유의 사태에서 전면에서 나서서 회의를 주재하는 모습이나 결단력 있는 태도를 보여주지 못했다. 현실을 제대로 파악하지 못하고, 대규모 소요가 발생할 것을 염려해 대중에게 신속하게 정보를 공개하는 것을 망설였고, 과학적 데이터보다는 사회안정을 위해 지휘통솔에 경험이 많은 군 장성 출신 정치인을 전면에서 내세워 코로나바이러스를 진압하려고 했다(Honna 2020; Aritonang 2020).<sup>2)</sup> 정부의 정책에 반대하는 세력을 억압하는 사례가 자주 발생하면서 인도네시아의 세계자유지수(Freedom in the World)도 점차 하락하고 있다(Freedomhouse 2021).<sup>3)</sup>

- 1) 리테일 정치는 유권자와의 직접적인 상호작용을 증시하는 정치 캠페인의 한 형태로 정치인(후보자)은 유권자와 직접 만나고 대화를 나눔으로써 지지를 호소한다. 직접적인 만남을 통해 유권자는 자신이 만난 정치인의 인간적인 측면에 매력을 느끼고 개인적인 관계가 형성된 것처럼 여기는 경향이 있다.
- 2) 코로나19 대응에 군 장성 출신 정치인뿐만 아니라 방역과 관련된 규정을 집행하고 민간인을 감시하는 데 현역 군인이 동원되었다. 예컨대 코로나19에 대응하기 위해 만들어진 중앙정부 차원의 신속대응팀은 지방정부의 신속대응팀을 관리·감독했는데, 신속대응팀장인 도니 모르나르도(Doni Mornardo)는 군 장교 200명을 동원하여 각 지방정부의 신속대응팀 부팀장 역할을 맡겼다(Laksamana and Taufika 2020).
- 3) 인도네시아 언론의 자유와 관련하여 2008년에 제정된 ‘전자정보거래법(UU Informasi dan Transaksi)’이 큰 논란이 되고 있다. 동 법은 온라인에서 무분별하게 생성되고 유포되는 거짓 정보, 혐오 발언, 선동 등을 억제하는 순기능이 있지만, 정부나 권력에 비판적인 언론과 여론을 억압하는 도구로 이용되는 측면이 있다. 무엇보다 법의 해석 및 적용과 관련하여 모호한 부분이 많아 법 개정에 대한 국민적 요구가 커졌으며, 이에 따라 2021년 2월 조코위 대통령은 법 조항 중 적절치 못한 부분이 있다면 수정될 필요가 있다고 언급했다. 동남아 언론자유 네트워크(SAFEnet)에 따르면 2016년부터 2020년까지 전자정보거래법과 관련된 혐의로 기소된 사건이 786회 있었으며, 이중 구속으로 이어진 사건이 88%를 상회한다.

<표 1> 세계자유지수

연도	2017	2018	2019	2021
정치적 권리	31/40	30/40	30/40	30/40
시민 자유	34/60	34/60	32/60	29/60
총점	65/100	64/100	62/100	59/100

\*2020년은 지수를 발표하지 않음.

출처: Freedomhouse.org 2021

우왕좌왕했던 코로나19 발발 초기와 비교해 팬데믹 2년 치는 정책의 방향과 우선순위가 상대적으로 명확해졌다. 조코위 대통령은 사회적 거리두기로는 코로나바이러스 확산을 억제할 수 없다는 자신의 의견을 여러 차례 피력하면서 선진국을 포함한 다른 국가의 정책을 따르지 않겠다는 의지를 표명했다(*Kompas* 2021/06/24). 아울러 방역 강화를 주장하면서 정부 정책에 비판적 목소리를 내는 세력보다는 강력한 방역으로 생계가 어려워질 서민의 목소리에 귀 기울이면서 자신의 정책에 정당성을 부여했다(*VOI* 2021).<sup>4)</sup> 6월 말 델타 변이바이러스가 급격하게 확산함에 따라 다수의 장관이 대통령에게 방역 강화의 필요성을 건의했음에도 불구하고 조코위의 정책은 경제계의 요구 쪽으로 기울어졌다. 사실 방역 정책을 담당하는 핵심 요직에 군 장성 출신뿐만 아니라 기업가 출신 정치인도 대거 포함되었다(*Aditya and Heijmans* 2021).

정부의 방역 정책은 시간이 흐를수록 정교화되었지만, 방역의 효과상에서는 많은 비판과 의문이 제기되었다. 큰 흐름으로 보면 대규모 지역 방역 개념에서 하위 행정단위가 주도권을 가지고 실시하는

4) 조코위 대통령은 2020년 4월 한 TV 프로그램(*Mata Najwa*)에 출연해 봉쇄로 필요한 예산이 대략 하루 5,500억 루피아이고, 자보드타벡(*Jabodetabek*)의 경우 세 배나 더 필요하고, 이를 34개 주로 확대 적용하면 하루에 약 18조 7천억 루피아가 소요된다고 밝혔다. 이에 진행자가 자금의 부족으로 봉쇄 조치를 망설이는지에 대해 질문하자, 조코위 대통령은 자금의 문제는 아니라고 부인하면서 어떤 정부도 봉쇄를 통해 코로나19 확산을 막지 못했으며, 다른 국가가 실시한 방식을 모방하지 않겠다고 밝혔다(*Kompas* 2021/06/24).

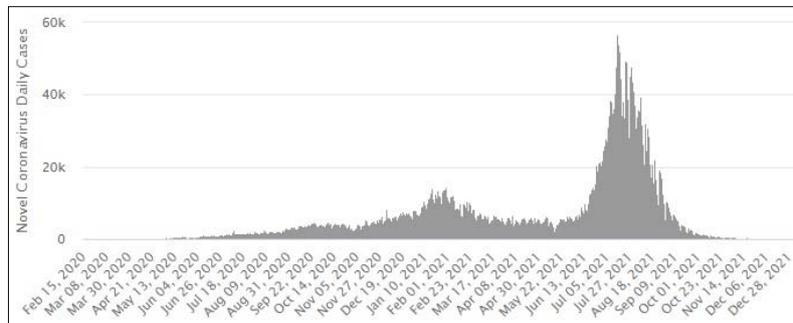
소규모 지역 방역 개념으로 수정되었고 경제적 피해를 최소화하는 방향으로 수립되었다. 예컨대 2020년 상반기에 실시되었던 ‘대규모 사회적 제약(Pembatasan Social Berskala Besar: PSBB)’은 이를 완화한 개념인 뉴 노멀(New Normal)과 ‘새로운 일상(Adaptasi Kebiasaan Bary: AKB)’을 거쳐 2020년 연말부터는 방역의 강도 면에서 PSBB와 뉴 노멀의 중간 정도 수준인 ‘사회활동제한조치(PPKM)’로 정착됐다(김형준 2021).

소극적 방역의 결과는 6월 델타 변이바이러스 출현과 함께 전 세계 일일 최대 확진자 수를 기록하며 인도네시아 방역 당국에 큰 불명예를 안겨다 주었다. 일일 신규 확진자 수는 7월 15일 5만 6천 757명으로 당시 세계에서 제일 많은 확진자 수를 기록했고, 7월 18일에는 1,093명의 일일 사망자가 발생해 세계에서 가장 많은 일일 사망자 수를 기록하기도 했다. 그런데 역설적으로 확진자 수의 급격한 증가는 빠른 집단면역을 형성하면서 7월 중순 이후 확진자 수의 감소를 가져왔다. 확진자 수의 감소가 집단면역에 의한 것인지에 대한 분명한 증거는 아니지만 이러한 현상에 대해 주목할 만한 보고서가 7월에 발표되었다. 이 보고서에 따르면 지난 3월 15일부터 31일까지 자카르타 주민 5,000명의 혈액을 검사한 결과 44.5%가 이미 코로나바이러스 항체를 가지고 있는 것으로 나타났다(Sood 2021).<sup>5)</sup> 더불어 10월에는 인도네시아 국립대의 전염병학자 트리 유니스 미꼬(Tri Yunis Miko)가 자카르타는 이미 감염과 백신을 통해 7월에 집단면역에 도달했다는 견해를 밝혔다(CNN Indonesia 2021). 인도네시아의 일일 신규 확진자는 명절 대규모 이동과 델타 변이 전파가 맞물린

5) 2021년 3월 15일부터 31일까지 자카르타 보건국과 인도네시아 대학(UI) 공공보건학부는 자카르타 시민 5,000명의 혈액 표본을 채취하여 코로나19 감염 여부를 조사했는데, 이 연구에 따르면 조사 대상자의 44.5%가 코로나19 항체를 지니고 있어 적어도 1회 이상 코로나19에 감염되었던 것으로 밝혀졌다. 2021년 3월에는 백신 접종 완료자가 1% 정도에 불과했기 때문에 항체가 백신 접종으로 생성됐다고 판단할 수는 없는 시기다.

5월부터 급격하게 확산하기 시작해서 7월 15일 가장 많은 확진자를 기록한 이후 지속해서 감소하고 있다. 12월 말에는 일일 신규 확진자가 200명대로 줄어들었다.

<그림 1> 2021년 인도네시아 일일 신규 확진자 수



출처: Worldometers.info 2021.

사회적 거리두기에 소극적이었던 조코위 대통령은 백신 접종에는 매우 적극적인 태도를 보이며, 지난 1월 13일 인도네시아 1호 접종자가 되는 것을 자처했다. 인도네시아는 아세안 10개국 중 싱가포르 다음으로 빨리 백신 접종을 시작했지만, 현재 다른 아세안 국가와 비교해 백신 접종률은 낮은 편이다. 12월 26일 기준 전체 인구 대비 백신 2차 접종률이 40.12%(108,412,315명)이고, 코로나19 백신 접종 대상자를 기준으로 하면 1차 접종률은 75%, 2차 접종률은 52%이다.<sup>6)</sup> 인도네시아 정부는 12월 24일부터 6~11세 어린이를 대상으로 한 백신 접종도 시작하겠다고 발표했다(CNBC Indonesia 2021/12/13).

조코위 대통령은 보건과 경제의 균형에 대한 자신의 생각을 여러

6) 내무부의 발표에 따르면 인도네시아 총인구는 272,229,372명이고 코로나19 백신 접종 대상자는 208,265,720명이다(2021년 8월 7일).

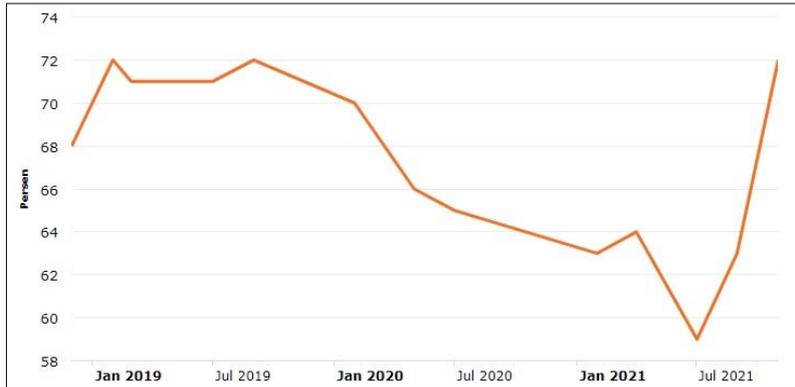
차례 ‘스로틀과 브레이크(throttle dan brake)’라는 비유를 통해 설명했다(*Politik dan Ekonomi Indonesia 2021*; *Jakarta Post* 2020/11/23).

7) 조코위 대통령의 코로나19 대응 정책은 초창기 국내뿐만 아니라 국제사회로부터 비난을 받았지만(Smith 2020; Mietzner 2020), 코로나19가 장기화되면서 이러한 비판은 줄어들었고, 인도네시아는 주변국과 비교해 양호한 경제성장률을 유지했다. ‘스로틀과 브레이크’ 비유는 보건과 경제 사이에서 적절한 균형을 유지해야 한다는 것을 강조했다며, 실제로 대통령이 이 비유를 발화한 시점은 확진자가 증가해서 보건에 더 집중해야 하는 때였다. 하지만 근본적으로 이 비유에는 경제를 발전시키고 싶은, 즉 경제 발전의 속도를 높이고 싶은 강한 열망이 담겨 있다. 때로는 브레이크를 사용해야 하지만 가급적 이를 최소화하고 질주할 수 있을 때 질주하고자 하는 것에 방점이 있다. 스로틀과 브레이크 전략은 초기에는 많은 비판을 받았지만, 결과적으로 국민으로부터 동의와 지지를 얻었다.

경제에 무게를 둔 정책을 펼칠 수 있었던 것은 팬데믹 기간 동안 부침이 있었지만 비교적 높은 지지율을 유지하고 있었을 뿐만 아니라 거대 여당 연합을 견제해야 할 야당의 지리멸렬로 정부 정책에 제동을 걸 수 있는 장치가 미약했기 때문이다. 조코위 대통령의 국정 만족도는 2019년 9월 이후 하락하는 추세였음에도 불구하고 60%가 넘는 높은 수준을 유지했다. 일일 신규 확진자가 정점에 이른 직후에 조사한 2021년 9월 조사에서는 58%까지 감소하기도 했지만, 확진자 수가 급격하게 감소하면서 12월에는 코로나19 이전보다 높은 수준인 72%로 상승했다. 현지 언론은 팬데믹 상황에서 조코위가 민주주의 국가 중 지지율이 가장 높은 지도자라고 보도했다(*Jakarta Globe* 2021/12/06).<sup>8)</sup>

7) 스로틀(throttle)은 흔히 자동차 등의 연료 조절판을 통해 속도를 높이거나 낮추는 역할을 하는 장치를 지칭하는데, 조코위 대통령은 이를 가속페달의 의미로 사용하고 있다.

<그림 2> 조코위 대통령 국정 만족도



출처: Indikator 2021

조코위 대통령의 높은 인기를 반영하는 현상으로 2019년부터 헌법을 수정해서 그가 3선에 도전할 수 있는 길을 제도적으로 만들어야 한다는 주장이 꾸준히 제기되고 있다. 대통령 자신이 3선에 출마할 의사가 없음을 분명히 밝혔음에도 불구하고 2021년까지 이 논쟁이 사라지지 않고 있다. 이러한 논쟁이 시들지 않는 이유 중 하나는 조코위 대통령에 필적할만한 유력 대선 후보가 없다는 것이다. 인디카토르(Indikator)의 11월 설문 조사에 따르면 과반이 넘는 응답자가 개헌을 통한 3선 도전에 반대하지만, 여전히 38%가 넘는 응답자는 3선을 지지하는 것으로 나타났다. 이는 유력 대선 후보로 거론되고 있는 프라보워(Prabowo Sibianto) 국방장관, 간자르 프라노워(Ganjar Pranowo) 중부자바 주지사, 아니스 바스웨단(Anies Rasyid Baswedan) 자카르타 주지사보다 훨씬 높은 지지율이다.

8) 보도에 따르면 조코위 대통령과 비슷한 지지를 받는 세계 지도자로 인도의 모디(Mod) 총리와 멕시코의 로페스 오브라도르(López Obrador) 대통령이 있다(Jakarta Globe 2021/12/06).

## 2. 타협의 민주주의: 상실된 정치개혁의 동력

2014년 대선 후보로 인도네시아 정치에 신선한 바람을 일으켰던 조꼬위 대통령의 이미지는 서민 출신, 행동하는 정치인, 부패 척결, 개혁 등과 같은 단어와 연관되었다. 하지만 지난 7년의 집권 동안 그의 이미지는 타협, 올리가키(oligarchy)<sup>9)</sup> 세력과의 결탁(Asrinaldi et al. 2021), 민주주의의 후퇴(Mietzner 2020; Aspinall et al. 2019; Warburton and Aspinall 2019; Power 2018), 가문정치 세력화(신재혁·박희경 2020) 등과 연결되고 있다. 혼란스러웠던 2019년의 반부패위원회(KPK)의 독립성과 권한을 약화시키는 반부패법 개정, 인도네시아 사회를 보수화시키는 형법 개정 등이 발생했을 때, 인도네시아 민주주의를 지지했던 많은 학자는 예상치 못한 변화에 의아해했다. 이러한 의구심은 2020년 군 장성 출신 정치인과 군부를 동원한 코로나바이러스 진압, 조꼬위 가문의 정치 세력화, 절차를 준수하지 않고 밀어붙인 옴니버스법 통과를 겪으면서 학자들 사이에서 인도네시아 민주주의가 후퇴하고 있다는 공감대가 이루어지고 있다. 인도네시아 정치가 과거 권위주의로 회귀하는 데 조꼬위 대통령이 적극적으로 가담, 동조, 혹은 이를 억제하려는 모습이 복합적으로 나타나지만, 중요한 것은 그의 집권 시기에 연속적으로 이러한 일련의 사건들이 발생하고 있다는 것이다.

조꼬위 대통령이 권위주의의 유산에 기대는 모습은 2021년에도 이어졌고, 정치개혁을 바라면서 그에게 표를 주었던 지지 세력의 바람과는 다른 방향으로 국정을 이끌었다. 이러한 관점에서 지난 1년

---

9) ‘올리가키(oligarchy)’는 그리스어로 소수를 의미하는 어근 ‘oligos’와 지배를 의미하는 ‘arkhein’의 합성어이다. 기원전 800년~650년 사이 대부분의 그리스 도시 국가들은 소수의 사람에 의해 통치되었는데, 이 사람들을 oligarchy고 불렀다. 이들은 종종 권력을 함께 공유하는 왕처럼 통치했다.

동안의 주요 정치 사건을 살펴보고자 한다. 2020년 12월 23일에 단행된 개각에서 조코위 대통령은 6명의 장관을 교체하면서 뿌라보위를 국방부 장관에 임명한 것에 이어 그의 러닝메이트였던 산디아가우노(Sandiaga Uno)를 관광창조경제부 장관에 임명했다. 이로써 자신의 라이벌이었던 대선 정·부통령 후보 모두를 내각에 포섭했다. 10월에는 많은 논란에도 불구하고 메가와띠(Megawati) 전 대통령을 ‘국가연구혁신청(Badan Riset dan Inovasi Nasional, 이하 BRIN)’의 수석자문으로 위촉했다. 조코위 대통령은 대통령 직속 독립기구인 BRIN에 힘을 실어주기 위해 4월 연구기술부(Kementerian Riset dan Teknologi)를 해체하고 4개의 정부 출연 과학연구기관을 연구혁신청 산하 기구로 통합했다(Prasetyo 2021).<sup>10)</sup> 과학 분야에 아무런 전문성이 없는 메가와띠의 조정위원장 임명은 이를 지켜보는 국민의 냉소를 자아냈다(*Jakarta Post* 2021/10/23). 메가와띠는 2018년 뻘짜실라이념교육청(Badan Pembinaan Ideologi Pancasila, 이하 BPIP)의 운영 위원장으로 위촉되기도 했다. 자카르타국립이슬람대학교(UIN Jakarta)의 아지우마르디 아즈라(Azyumardi Azra) 학장은 메가와띠의 BPIP 관여로 기관이 정치색을 띠면서 국민적 신뢰를 잃은 것처럼 BRIN 역시 BPIP와 같은 운명에 처할 수 있다고 주장했다(Chaterine 2021).

한편 이미 야당이 사라져가는 정당 구도로 인해 의회민주주의가 위협받고 있다는 비판이 꾸준히 제기되었는데, 9월 국민수권당(PAN)이 여당 연합에 합류함으로써 야당 세력은 더욱 약화되었다. 인도네시아 정치사에서 선거 전후로 많은 정당이 여당으로 합류하

10) 2019년에 설립된 BRIN은 네 개의 정부출연 연구기관인 Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI, 과학기술연구원), Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT, 과학기술청), Badan Tenaga Nuklir Nasional (BATA, 국립원자력청), Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN, 국립항공우주연구소)을 통합 관리하는 포괄적인 권한을 가진 기구다. 한편 해체된 연구기술부는 교육문화부와 통합되었다.

면서 정당 카르텔을 형성하는 것이 드문 일은 아니지만(Salter 2004) 현 여당 연합은 대통령 직선제 도입 이후 가장 거대한 여당 세력이 되었다. 2014년 조코위 1기 정부가 출범할 당시 여소야대였던 정당 구도는 국민수권당의 합류로 여당이 국회의원 575석 중 471석(81%)을 차지하면서 더욱 친여로 기울어진 운동장을 만들었다. 야당의 지리멸렬이 전혀 새롭지 않은 인도네시아적인 현상이라고 치부하기에는 그 정도가 지나치다.

2019년 총선에서 봉쇄조항인 4% 이상을 득표한 9개의 정당 중 사회정의당(PKS)과 민주당(Partai Demokrat)만이 야당으로 남게 되었는데, 민주당도 하마터면 여당에 합류할 뻔한 사건이 발생했다. 과거 통합군 사령관을 역임했고 현 조코위 대통령의 비서실장인 몰도코(Moeldoko)가 3월 북부 수마트라 델리 스투당(Deli Serdang)에서 기습적인 특별 전당대회를 통해 민주당의 신임총재로 선출되는 사건이 발생했다. 유도유노 진영은 투표권을 가진 간부들 대부분이 전당대회에 참석하지 않았기 때문에 신임총재 선출을 불법으로 간주하고 이를 쿠데타로 규정했다(Ramadhan 2021).<sup>11)</sup>

인도네시아는 실질적 민주주의에 대한 의구심에도 불구하고, 절차적 민주주의는 어느 정도 안정화되었다는 평가를 받았다. 그런데 최근 절차적인 측면에서도 과거로 회귀하려는 움직임이 여러 곳에서 나타나고 있다. 인도네시아 정부는 코로나19로 중단되었던 신(新)수도 건설을 본 계획대로 2024년까지 마무리(1단계)하겠다는 강한 의지를 내비치며 9월 말에 수도 이전에 관한 입법안을 국회에 제출하고 현재 국회의 승인을 기다리고 있다.<sup>12)</sup> 강력한 야당이 없는 상황에

11) 델리 스투당 소재의 한 호텔에서 특별 전당대회가 개최됐는데 이 자리에 몰도코는 참석하지 않았고 추후 전화로 자신의 총재 선출을 확인했다. 새로 구성된 당 지도부는 전국의 1,200명 당원으로부터 지지를 확보했다고 주장했으나, 아구스(Agus Harimusti Yudhoyono) 총재는 투표권을 가진 간부들 대부분이 당대회에 참석하지 않았다는 증거를 확보했다고 주장했다.

12) 입법안은 수도 변경의 목적, 수도 이전의 각 절차를 조직 및 관리하는 규정, 사업

서 큰 반대 없이 통과될 것으로 예상되나, 법안의 세부 내용에 대해서는 다양한 이견이 있다. 이중 신수도의 행정 수반(주지사 혹은 시장)을 주민이 직접 선출하지 않고 대통령이 임명하는 것에 대해 큰 우려가 있다. 법안의 9항에 따르면 신수도의 행정 수반을 자카르타 주지사처럼 시민이 선출하는 것이 아니라 대통령이 임명한다고 명시하고 있다(Suhenda 2021).

비슷한 맥락에서 2022년과 2023년에 임기가 종료되는 지방자치단체장 선거(Pemilihan Kepala Daerah, 이하 Pilkada)가 2024년까지 연기되는 것에 대해 국회 내에서 열띤 공방이 있었다. 선거 비용 절약, 중앙정부와 지방정부의 연계성 강화, 효율적인 국정 운영 등의 목적으로, 2016년 기존 선거법을 수정하여 서로 다른 해에 분산되어 치러졌던 Pilkada를 모두 같은 해에 전국 동시선거로 치르는 법률(UU No. 10/2016)이 제정되었다.<sup>13)</sup> 그런데 이 법률에 따르면 모든 Pilkada가 같은 해(2024년)에 치러지기 위해 단체장의 임기기 2022년(2017년 선거)과 2023(2018년 선거)년에 끝나는 지자체의 경우 1년 혹은 2년 동안 중앙정부가 임명하는 대행 주지사·시장·군수가 공직을 수행하게 된다.<sup>14)</sup> 이는 많은 논란을 초래했고, 2020년 11월 국회에서 Pilkada를 원래대로 되돌리는 법안(UU Pemilu)이 상정됐다. 하지만 2021년 2월 여당과 대통령은 이를 거부하고 대행 체제의 지방정부를 운영하면서 2024년 모든 선거를 함께 치르는 원안을 고수하기로 결론 내렸다(*Republika* 2021/11/25). 이 결정은 여러 가지 복잡한 사안을 고려한 것이기는 하지만 근본적으로 유권자로부터 투표권을 박

자금의 조달 방법 규정 등 9개 장, 34개 조항으로 구성되어 있다.

13) 2005년부터 지방자치단체장 선거가 시행되었으나 여러 가지 문제로 제대로 정착되지 못하였다. 모든 지역의 단체장이 같은 시기에 선출되는 것이 아니라 34개 주, 514개 시·군의 단체장이 다른 시기에 선출됨으로써 서로 다른 시점에 임기가 종료된다.

14) 내무부 장관이 후보를 추천하고 대통령이 승인하는 방식으로 대행(임시) 지자체장을 임명할 예정이다.

탈한다는 점과 중앙정부가 지자체장을 임명한다는 점에서 수하르토의 신질서(Orde Baru)로 회귀하는 모양새다. 인도네시아는 2005년 주민이 직접 지자체장을 선출하는 Pilkada를 도입한 이후 이를 지방의회가 자치단체장을 선출하는 간선제로 되돌리려는 시도가 여러 차례 있었다. 실제로 유도유노 대통령 임기 말에 국회에서 직접선거를 폐지하는 법안이 통과되었지만, 조코위 정부에서 이를 다시 간선제로 환원했다. 조코위 대통령은 자신이 Pilkada의 산물이라고 강조하면서 Pilkada가 간선제로 되돌아가는 것에 반대했다. Pilkada가 과거로 복귀하려는 것을 강력하게 반대해온 조코위 대통령의 개인적 소신을 고려할 때 신수도 행정수반을 대통령이 임명하는 것과 2022년과 2023년에 임기가 종료되는 지자체장을 중앙정부가 임명하는 것은 아쉬운 부분이다.

한편 2024년 통합선거(대통령, 의회, 지방정부)를 실시할 때 발생할 수 있는 ‘선거의 질’ 문제는 ‘민주주의의 질’ 문제로 이어질 수 있다. 2019년 총선과 대선은 같은 날 치르면서 세계에서 가장 복잡한 선거를 성공적으로 치렀다고 자평했지만, 선거 관리에 투입된 인원 중 수백 명이 과로로 사망하는 믿기 어려운 일이 발생했고 유권자의 관심이 모두 대통령 후보에 집중됨으로써 상대적으로 국회의원에 대한 관심은 매우 낮았다. 벌써 선관위가 과중한 업무량에 대한 걱정을 표출하고 있는(VOI 2021) 가운데 총선과 Pilkada는 대선에 밀려 주변화될 가능성이 크다. 선거 비용을 줄이고 중앙과 지방정부를 효율적으로 운영하는 것은 일리가 있지만, 과거의 경험에 비춰볼 때 선거의 질이 떨어질 것은 자명해 보인다.

### 3. 일부 위험으로 판결 난 옴니버스법

코로나19가 인도네시아를 심하게 강타하는 가운데서도 경제 분야

에서의 개혁은 진행되었다. 조코위 대통령 집권 7년이 흐른 시점에서 지난 정치 여정을 복귀해 보면, 조코위 대통령이 지향하고 마음속에 품고 있던 개혁은 민주화의 가속화가 아닌 자신이 사업가 시절 느낀 인도네시아 사회의 부조리와 효율적이지 못했던 제도를 개혁하는 것이었다고 해석된다. 조코위 정부의 시그니처(signature) 사업이 인프라 건설이라면 기업환경 개선을 위해 심혈을 기울인 그의 플래그십(flagship) 개혁은 옴니버스법(고용창출법, UU Cipta Kerja)이다. 고용창출법에는 경직된 노동시장의 유연화, 규제 완화를 통한 투자환경 개선, 투자 유치 확대 등을 통해 궁극적으로 고용을 창출하겠다는 정부와 대통령의 의지가 담겨 있다.

2020년 10월 고용창출법이 노동계와 일부 환경단체 및 학생들의 반대에도 불구하고 국회를 통과했고, 11월 2일 정식 발효되었다. 해외 투자자 관점에서 고용창출법은 인도네시아 투자를 더욱 매력적으로 만드는 많은 요소를 포함하고 있지만, 국내 노동자에게는 기존 노동법과 비교해 불리한 근무환경을 초래할 조항이 일부 포함되어 있다. 노동계는 퇴직금 삭감, 최저임금 산정방식 변경, 무기한 계약직 허용의 문제점과 더불어 법이 통과될 당시 905쪽 분량이었던 법안이 최종 공포된 시점에는 1천 187쪽으로 늘어난 것을 지적하며 반대 시위를 전개했다. 이에 조코위 대통령은 헌법재판소에 이의를 제기하라고 응수했고, 근로조합총연맹(KSPI)과 전국근로조합총연맹(KSPSI AGN)은 2020년 11월 5일 고용창출법의 위헌 여부를 가리기 위해 헌법재판소에 헌법소원을 제기했다(*Industri all* 2020).

1년이 경과한 2021년 11월 25일 인도네시아 헌법재판소는 고용창출법 자체가 위헌이라는 주장은 기각했지만, 법안을 입법하는 과정에서 절차적 흠결이 있으므로 정부와 국회는 전체 입법 절차를 처음부터 다시 진행해 2년 이내에 완료해야 한다는 판결을 내렸다. 아울러 입법 과정의 개방성과 관련하여 대중의 참여가 형식적인 것이 아

나라 실질적으로 의견이 반영될 수 있도록 제도적으로 보장해야 한다고 덧붙였다. 하지만 개정되어야 할 항목이 무엇인지에 대해서는 언급하지 않았다. 조꼬위 대통령은 기자회견을 통해 헌법재판소의 판결을 존중하고 정부가 즉시 모든 재입법 절차를 진행하겠다고 밝히고 동시에 재입법 과정 동안 해당 법의 효력이 유지됨을 강조하면서 이미 진행되었거나, 진행 중인 투자가 안전하게 보호받을 것이라고 약속했다(Thomas 2021). 청원을 제기한 측의 주장과 헌법재판소 판결의 핵심 부분을 요약하면 다음과 같다.

<표 2> 청원 내용과 헌법재판소의 판결

청원 내용	헌법재판소 판결
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 옴니버스법이라는 포맷으로 고용창출법을 입법하는 것이 혼동을 초래; 고용창출법이 기존의 법을 수정하는 것인지 폐기하는 것인지 혼동을 야기함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용창출법은 적절하고 표준화된 법안의 양식에 부합하지 않음; 실상은 대부분 기존 법안을 개정하는 것임에도 불구하고 새로운 법안을 만드는 것 같은 인상을 줌.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대통령과 국회에서 결정한 법안의 내용이 상당 부분 변경됨; 법안의 최종 결정 후 추가되거나 삽입된 조항이 있음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입법된 법안은 대통령과 국회가 승인한 최종 초안과 다른 부분이 있음; 삭제되거나 변경된 조항 발견.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위에 제기한 흠결로 인해 고용창출법은 법의 원칙, 즉 목적의 명확성, 효율성, 효과성, 초안 작성의 명확성, 개방성을 위반함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목적의 명확성, 초안 작성의 명확성, 개방성과 관련된 원칙이 지켜지지 않았다고 판단.</li> <li>• 개방성과 관련하여 대중이 입법 과정에 참여할 수 있는 자리가 제한적이었음. 초안을 소개하는 절차가 있었지만, 내용 공유가 잘 이뤄지지 않아서 대중은 법안에 대한 정보를 충분히 파악하지 못했고 이에 접근하기도 어려웠음.</li> </ul>

출처: Baker McKenzie 2021.

고용창출법 입법과 헌법재판소의 일부 위헌 판정은 조꼬위 대통령의 국정 철학과 비전을 압축해서 보여준다. 민주적 절차에 따른

지난한 과정을 거치기보다는 조금 비민주적인 방식이라 할지라도 효율성을 높일 수 있는 방식을 선호했고, 경제적 발전이라는 목적과 결과의 중요성으로 인해 절차를 생략하거나 축소했다. 조코위 대통령의 표현에 따르면 옵니버스법에 포함된 총 76개의 법률을 인도네시아에서 하나씩 개정하려면 50년보다 더 긴 시간이 소요된다. 따라서 기업환경에 걸림돌이 되는 1천 페이지가 넘는 법률안을 모두 (옵니)버스에 태워 일괄적으로 수정함으로써 자신이 사업을 하면서 느낀 인도네시아에 만연한 부패와 부조리를 개혁하길 원했다. 애초에 정치개혁은 그의 마음에 없었거나, 아니면 대통령에 당선되는 과정까지만 중요했을 수 있다. 그가 생각하는 인도네시아 민주주의 발전은 경제 발전과 등치가 되는 것 같은 인상을 준다(Bland 2020b).

### Ⅲ. 2021년 인도네시아 경제

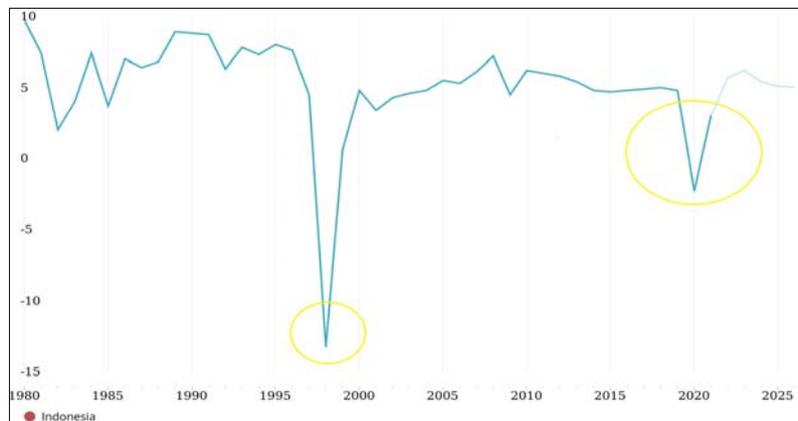
#### 1. 거시경제 지표로 살펴본 인도네시아 경제

지난 20년 동안 탄탄한 성장세를 유지했던 인도네시아는 1997~8년 아시아금융위기 때의 13% 역성장 이후 코로나19로 인해 2020년에 다시 2.1%의 역성장을 기록했다. 그러나 2021년에는 국내 방역 지침이 완화되고 주요 수출국의 경기가 회복되면서 인도네시아 경제도 회복 국면으로 전환됐다. 상반기까지만 해도 경제성장률이 4%를 상회할 것으로 예상됐지만, 델타 변이바이러스 확산에 따른 방역 지침 강화로 3%를 조금 상회할 것으로 추정된다.<sup>15)</sup> 분기별로 살펴보면 지난 2020년 2분기부터 2021년 1분기까지 역성장을 기록했지

15) IMF는 2021년 인도네시아 실질 경제성장률을 3.2%, EIU는 3.1%, OECD는 3.3%, 세계은행(World Bank)은 3.7%로 추정한다.

만, 2분기에 7.1%를 기록하며 V자 반등에 성공했다. 2분기의 7.1% 성장은 전년 동 기간 -5.3% 성장을 기록한 기저효과가 크게 영향을 미쳤지만, 국내 소비 증가와 순 수출 증가도 크게 기여했다. 이후 다시 델타 변이바이러스가 확산하면서 3분기(3.5%)와 4분기(2.7%)에는 성장 속도가 다소 누그러졌다(EIU Viewpoint 2021).

<그림 3> 인도네시아 실질 경제성장률 변화(1980년~2025년)



주) 가로축: 연도, 세로축: 성장률(%)  
출처: IMF, World Economic Outlook 2021.

코로나19 이전 경상수지는 GDP 대비 2%~3%의 적자였으나, 2021년에는 사상 최고 수출액 달성에 힘입어 적자 폭(0.27%, IMF 추정)을 크게 줄였다(IMF World Economic Outlook Database 2021). 1월부터 11월까지의 수출은 2천 92억 달러로 전년 동기 대비 43% 증가했다. 12월 수출액이 더해지면, 2021년 총수출액이 약 2천 250억 달러에서 2천 300억 달러에 이를 전망이다. 이는 인도네시아 수출 역사상 최고액인데, 지금까지 인도네시아의 최고 수출액은 2011년 2천 35억 달러였다. 무역수지도 2007년 이후 가장 큰 액수인 350억 달러의 흑자가 전망된다(Reuters 2021/12/23). 인도네시아는 2020년 5월

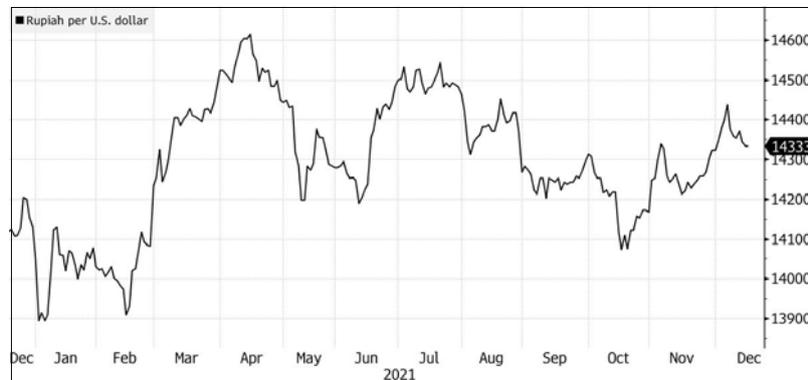
이후 계속해서 무역 흑자를 기록하고 있다. 2021년 인도네시아는 석탄, 팜오일, 주석, 철, 고무 등의 원자재 가격 상승으로 수출 호황을 구가했다.

한편 2020년 이후 코로나19로 인한 긴급재정 지출 확대와 각종 금융 혜택 지원 및 세금 감면으로 재정수지 적자 규모가 늘어나고 있다. 코로나19 이전 GDP 대비 -2%대를 유지하던 재정수지는 2020년 -6.1%, 2021년 -6.0%를 각각 기록했다. 인도네시아는 지난 2003년 재정수지 적자가 GDP의 3%를 초과하지 못하도록 강제하는 재정법을 통과시켰다. 그런데 코로나19로 인해 예산 지출이 늘어나자 2020년 3월 재정법이 정한 재정 적자 상한선을 최대 3년 동안 초과할 수 있다는 새 법안을 제정했다(Christina 2020). 하지만 별도의 특별 법안이 추가로 통과되지 않는 이상 2023년부터는 다시 재정 적자 규모를 GDP의 3% 이내로 줄여야 한다. 스리물리아니(Sri Mulyani Indrawati) 재무부 장관은 2022년 예산을 2021년보다 감축할 것을 시사했을 뿐만 아니라 2023년 예산 역시 전년 대비 축소될 가능성이 크다고 언급했다. 그녀의 설명에 따르면 2022년 재정 적자는 GDP 대비 4.51~4.85% 그리고 2023년에는 2.71~2.97%까지 낮아질 것으로 예상된다(Diela and Guroyo 2021).

국내 경기 침체로 소비자물가 상승률은 1.7%로 중앙은행의 목표 범위인 2~4%를 하회했다. 반면 환율은 큰 변동성을 보였는데, 미국 연방준비제도이사회(FED)가 예상보다 빠르게 테이퍼링 움직임을 보이면서 2021년 루피아는 달러 대비 2% 가까이 약세를 보였고, 11월에는 투자자들이 2020년 3월 이후 가장 많은 액수인 21억 500만 달러어치의 국채를 매도하면서 자금이 유출됐다. 인도네시아 중앙은행(Bank Indonesia)은 인플레이션이 우려할 수준이 아니고 경기회복을 지원하기 위해 지난 2월부터 연말까지 기준금리를 역대급으로 낮은 수준인 3.5%를 유지했다(Sihombing and Jiao 2021). 중앙은행은

2020년 코로나바이러스가 확산하자 2월, 3월, 6월, 7월, 11월에 각각 기준금리를 25bp씩 인하해 총 125bp를 인하했고, 2021년 2월 기준금리를 다시 25bp 인하했다.

<그림 4> 2021년 달러 대비 인도네시아 루피아 환율 변동



주) 가로축: 월, 세로축: 달러 대비 루피아 가치  
출처: Bloomberg 2021.

## 2. 최저임금 논란: 자카르타 주지사의 갑작스러운 임금 인상

인도네시아에서는 매해 11월마다 최저임금이 사회적 논란이 되고 있는데, 이는 주지사 혹은 시장·군수가 관할 지역의 최저임금을 11월에 발표하기 때문이다. 노동자의 상당수가 최저임금과 유사하거나 이보다 조금 더 많은 봉급으로 생활하기 때문에 최저임금은 사측과 노동자가 타협점을 찾기까지 서로 첨예하게 대립하는 사안이다. 최저임금 제도는 도입 후 끊임없이 변경되었는데 큰 흐름은 최저임금을 결정할 수 있는 권한이 지방정부에서 중앙정부로 상향식에서 하향식으로 바뀌고 있고 세분되었던 내용이 점차 단순화되는 방향으로 변하고 있다. 2015년 이전까지의 최저임금은 프로핀시(Propinsi),

꼬따(Kota), 까부빠뎀(Kabupaten) 단위의 노사정 대표와 경제전문가로 구성된 임금위원회에서 적정생계비를 산출하고 이를 토대로 최저임금을 결정하면, 지자체장(Bupati, Walikota)이 제반 여건을 고려하여 주지사에게 최저임금액을 추천했다. 이를 토대로 최종 결정 및 고시권을 가지고 있는 주지사가 최저임금을 결정했다. 이런 상향식은 그 취지가 매우 좋았음에도 불구하고 해마다 반복되는 인상률에 대한 불확실성과 선거 때마다 최저임금이 정치화되는 문제를 야기했다. 이를 해소하기 위해 인도네시아 정부는 2015년에 최저임금을 인플레이션과 국내총생산(GDP)의 증가율로 결정하는 공식을 정부령으로 만들었다. 하지만 2020년 통과된 옴니버스법에 의해 최저임금 산정방식이 또다시 변경됐다.

최저임금제도를 2015년 이전과 2015년부터 옴니버스법이 발효되기 이전인 2020년(2021년 최저임금 포함), 그리고 옴니버스법 이후로 구분해 보면, 우선, 제도의 변경과 상관없이 최저임금의 최종결정권이 주지사에게 있는 것은 동일하다. 그러나 2015년 이전에는 임금위원회에서 결정된 금액을 상향식으로 보고하고 주지사(혹은 시장·군수)가 최종 발표를 하는 방식이었다면, 2015년 이후에는 국가(노동부)가 산정 공식에 따른 인상률을 제시하면 이를 참조해 주지사(혹은 시장·군수)가 결정했다. 가장 최근의 규정(정부령 2021년 36호)에 따르면 최저임금은 ‘경제 상황(kondisi ekonomi)’과 ‘노동 환경(ketenagakerjaan)’에 따라 결정되는데, 경제 상황과 노동환경은 ‘구매력등가(paritas daya beli)’, ‘인력고용률(tingkat penyerapan tenaga kerja)’, ‘중위임금(median upah)’과 같은 사항이 포함된다. 주(州) 최저임금을 산정하는 방식에 있어서 이전에 없었던 최저임금의 상한·하한 개념이 생겨났고, 경제성장률과 인플레이션 중 인상률이 높은 수치를 선택하는 방식이 도입되었다. 아울러 최저임금 최종결정권을 주지사로 일원화했다(Peraturan Pemerintah Tahun No. 36/

2021). 반면 업종별 최저임금은 폐지되었고, 소상공업은 최저임금이 적용되지 않는다. 새롭게 변경된 최저임금 산정 공식을 이전 것과 비교해 보면 다음과 같다.<sup>16)</sup>

<표 3> 주(州) 최저임금(UMP) 산정 공식

법령	산정 공식
정부령 2015년 78호	<b>이듬해 최저임금</b> = 당해연도 최저임금 + [당해연도 최저임금 × (인플레이션 인상률 + 연 경제성장률)]
정부령 2021년 36호	<b>이듬해 최저임금</b> = 당해연도 최저임금 + *경제성장률 또는 인플레이션 인상률 × (최저임금 상한선 - 당해연도 최저임금) / (**최저임금 상한선 - ***최저임금 하한선) × 당해연도 최저임금
최저임금 계산 (예)	[당해연도 경제 상황 및 노동 환경(주어진 수치는 임의의 값임)] 당해연도 최저임금: IDR 4,200,000 1인당 월평균 소비액: IDR 2,500,000, 평균 가구 구성원 수: 4명 가구당 취업자 수: 1명, 주 경제성장률: 5%, 인플레이션: 3% 최저임금 상한선: (IDR 2,500,000 × 4) / 1 = IDR 10,000,000 최저임금 하한선: IDR 5,000,000 이듬해 최저임금 = 4,200,000 + 5% × (10,000,000 - 4,200,000) / (10,000,000 - 5,000,000) × 4,200,000 = IDR 4,443,600

주) \* 해당 주의 경제성장률과 인플레이션 인상률 중 더 큰 값을 선택함.  
 \*\* 최저임금 상한선 = (1인당 월평균 소비액 × 평균 가구 구성원 수) / 가구당 취업자 수  
 \*\*\* 최저임금 하한선 = 최저임금 상한선 × 50%  
 출처: Peraturan Pemerinta Tahun No. 78/2015과 Peraturan Pemerinta Tahun No. 36/2021를 참고로 필자 작성

2022년 최저임금 산정에 새롭게 변경된 공식이 처음으로 적용되

16) 인도네시아는 주정부가 정하는 최저임금과 별도로 특정 요건에 따른 시·군의 최저임금이 있을 수 있다. 특정 요건은 최근 3년간의 해당 시·군의 평균 경제성장률이 주(州) 평균 경제성장률보다 높은 경우, 혹은 최근 3년간의 해당 시·군의 경제성장률에서 인플레이션을 감한 수치가 플러스이거나 주보다 높은 경우가 이에 해당한다.

었다.<sup>17)</sup> 11월 16일 노동부 장관은 기자회견을 통해 2022년 최저임금이 1.09% 인상된다고 발표했고, 자카르타 주정부는 2022년도 최저임금을 법정 시한인 2021년 11월 21일 0.85%를 인상한다고 발표했다. 이는 이전의 최저임금 상승률과 비교해 매우 낮은 수준이다. 코로나19로 인해 역성장을 기록한 2020년을 제외하면 지난 10년 동안 최저임금은 가파르게 상승했다. 임금에 큰 변화가 있었던 자카르타 사례를 살펴보면, 2012년 18.54% 상승을 기점으로 2013년에는 무려 43.87%, 그리고 이후 2014년부터 2020년까지 해마다 8~11%의 상승률을 보였다.<sup>18)</sup> 이에 비해 0.85% 인상은 노동계의 입장에서는 받아들이기 어려운 인상률이었다. 노동자들은 7~10%의 인상을 요구하면서 반발했고, 인도네시아 노동계의 거물인 사이드 이크발(Said Iqbal)은 인상 금액이 공중화장실 사용료로도 부족할 정도라고 표현하면서 노동자들을 자극했다(*Kompas* 2021/11/21).<sup>19)</sup> 아울러 인도네시아 노총(KSBSI, KSPI) 및 노동자조직(OPSI)은 11월 말과 12월 초에 자카르타 주지사 집무실과 지방의회에서 시위를 예고하고 전국에 있는 200만 명의 노동자들이 동참하는 파업을 통해 자신들의 요구사항을 관철시키겠다고 위협했다.

주 청사 앞에서 시위가 이어지자 아니스(Anies) 자카르타 주지사는 시위대 앞에서 임금 인상을 검토해 보겠다고 공개 발언했고, 12월 18일 정부의 가이드라인보다 훨씬 높은 5.1%를 인상하겠다고 발표했다.<sup>20)</sup> 아니스는 “최저임금 인상은 노동자들의 구매력을 높여 경제

17) 고용창출법은 2020년 제11호의 세부 규정인 임금에 관한 정부령 2021년 제36호에 따라 결정되었다.

18) 자카르타 주정부는 2021년 최저임금을 3.27% 인상했지만, 코로나19의 영향을 받은 기업은 2020년의 최저임금을 적용하는 것이 허용되었다. 2020년 총 34개 주 중에서 27개 주는 임금을 동결했다.

19) 사이드 이크발의 주장은 다음과 같다. 0.85%의 인상액은 월 IDR 37,000으로서 이를 일급으로 계산하면 하루에 IDR 1,258 만큼 인상되는데, 이는 자카르타 공중화장실 사용료 IDR 2,000에도 미치지 못한다는 것이다.

20) Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 1517 Tahun 2021 Tentang Upah Minimum

를 활성화하는 것이고, 이는 노동자, 기업, 그리고 자카르타를 위한 정의의 원칙을 고수하는 것”이라고 밝혔다(Wareza 2021). 노동계는 아니스 주지사의 결정이 똑똑하고 현명하고 용기가 있는 처사라고 치켜세웠지만, 경제전문가, 사업가, 그리고 일부 고위직 공무원들은 아니스의 결정이 2024년 대선을 앞둔 정치적 전략이라고 비난했다. 노동부 장관도 대선에 출마를 고려하고 있는 다른 지자체장이 이런 행보를 따라 할 가능성이 있다며 아니스를 맹공했다(Lingga 2021).

21) 인도네시아경영자협회(APINDO)는 인도네시아 상공회의소(KADIN) 자카르타지부와 함께 인상에 반대하면서 자카르타 행정법원에 제소하겠다고 밝혔다. APINDO 자카르타지부 부지부장인 누르자만(Nurjaman)은 “주지사가 정부령을 준수하지 않는다면, 우리도 주지사령을 준수하지 않아도 되느냐고 반문하면서, 제발 우리가 법을 어기도록 가르치지 말라”고 반박했다(VOI 2021/12/28). 아니스 주지사의 최저임금 인상이 다분히 자기 정치로 해석되는 이유는 중앙정부가 최저임금 가이드라인(1.09% 인상 권고)을 발표하고 자카르타 주정부가 최저임금을 발표하기까지 시간적 간격이 있었고, 정말 사회정의를 위해 임금 인상이 필요하다는 생각이 확고했다면 최저임금을 공식적으로 확정하는 11월 19일에 인상안을 발표할 수 있었다. 그런데 주정부가 최저임금 인상을 발표하고 나서 이에 반발하는 노동자의 요구에 화답하는 형식을 취함으로써 전국의 시선을 자신에게 집중시키는 효과를 얻었다.

조코위 대통령으로 대변되는 중앙정부와 아니스 자카르타 주지사의 최저임금에 대한 태도의 차이는 2020년 상반기에 있었던 봉쇄조

---

Provinsi 2022.

- 21) 인도네시아 최대 투자은행이자 증권사인 ‘Bahana Security’는 자카르타의 최저임금 인상은 노동집약적 공장들의 지방 이전을 부추겨 자카르타 노동시장의 문제만 초래할 것으로 전망했다. 아울러 자카르타의 최저임금 308달러는 태국의 214달러, 베트남의 181달러보다 이미 훨씬 높다고 주장했다.

치에 대한 갈등을 연상시킨다. 당시 강력한 봉쇄가 필요하다고 주장한 아니스와 여러 상황을 고려하여 적당한 수준의 사회적 거리두기를 원했던 조꼬위가 대립했다. 코로나19의 팬데믹 상황에도 기업환경을 개선하고 노동 유연화를 통한 외국인투자 유치에 방점을 두었던 중앙정부와 대선 혹은 주지사 재선을 위해 유권자를 관리해야 하는 아니스의 입장과는 분명한 차이가 있다.

한편 과연 새롭게 변경된 최저임금 공식은 인도네시아의 현실을 제대로 반영하고 있는지 의문이 제기된다. 이전의 산정 공식은 경제성장률에 비해 높은 임금 상승을 부추긴 측면이 있다. 코로나19 이전 5년 동안 경제성장률이 5%대에 머물렀음에도 불구하고 해마다 8%가 넘는 최저임금 인상이 있었다. 이러한 문제점을 반영해 새롭게 제정된 공식은 경제성장률과 인플레이션 외에도 구매력평가, 인력고용률, 중위임금을 반영하고 있다. 기관마다 다소 차이가 있기는 하지만 2022년 인도네시아 경제성장률 전망치는 5%를 상회하고 인플레이션이 2~3%가 될 것으로 예상된다. 그런데 정부가 발표한 인상률은 1.09%에 불과하다. 헌법재판소는 옴니버스법이 절차상 위헌 요소가 있다고 판결을 내렸고 처음부터 법 제정 절차를 다시 진행하라고 명령했다. 옴니버스법 제정을 다시 추진하는 과정에 노동계를 포함한 이해관계자들의 요구가 잘 반영된 새로운 공식이 만들어질 필요성이 제기된다.

#### IV. 2021년 인도네시아 외교 및 한-인도네시아 관계

##### 1. 조꼬위 대통령의 국제 정치 데뷔

외교에 관심이 많았던 전임자와 달리 조꼬위 대통령은 국제 정치

무대에서 인도네시아의 영향력을 발휘하는 데 큰 관심이 없었다 (Sulisto 2021). 대통령 취임 후 조코위는 뉴욕에서 열리는 연례 유엔 총회에서 연설한 적도 없다. 복잡한 협상에는 관심을 보이지 않고 국제 문제를 전적으로 외무부 장관 레프노 마르수디(Retno Marsudi)에게 맡겼다(Purba 2021). 외교와 관련된 소극적 태도는 그간 정치 기반의 취약성으로 국내 정치에 함몰된 측면도 있지만, 인프라 건설과 경제개발에 역량을 집중하려는 조코위 대통령의 개인적 성향이 크게 영향을 미쳤다. 그러나 2021년은 지난 6년의 소극적 모습과 달리 조코위 대통령과 인도네시아 정부는 국제 관계에 적극적인 모습을 보였다. 미얀마 사태를 해결하기 위해 아세안 외교를 주도하는 모습을 여러 차례 보여주었다. 10월 30~31일 로마에서 열렸던 G20 정상회담에 참석해 2022년 G20 의장국 의사봉을 넘겨받았고<sup>22)</sup>, 이어서 영국 글래스고에서 열린 제26차 유엔 기후변화협약 당사국총회(COP26)에 참석해 선진국이 개발도상국의 탄소배출 저감을 도와야 한다고 촉구했다. 세계 최대 산림 보유국 중 하나인 인도네시아 대통령의 회의 참석은 큰 주목을 받았다.

2월 1일 미얀마 군부 쿠데타는 아세안의 신뢰성과 위기관리 능력에 대한 리트머스 테스트가 되었다. 인도네시아는 미얀마 사태 초반부터 사태 해결을 위한 적극성을 띠었는데, 쿠데타가 발생한 당일 가장 먼저 우려를 표명했고, 나흘 뒤에는 말레이시아 총리와의 회담에서 조코위 대통령이 아세안의 특별 외교부 장관 회의를 제안하기도 했다. 대통령의 지시를 받은 레프노 마르수디 장관은 아세안 의장국이었던 브루나이, 싱가포르, 그리고 태국을 잇달아 방문했다. 태국에서는 미얀마 군부가 임명한 외교부 장관(Wunna Maung Lwin)을 만났다. 아울러 군부가 약속대로 공정한 선거를 치를 수 있도록 아세안 회원국이 감시단을 파견해야 한다고 제안했다(Allard and Costa

22) 인도네시아는 2022년 10월 30~31일 발리에서 G20 정상회의를 개최할 계획이다.

2021). 인도네시아는 4월 24일 자카르타에서 미얀마 군부 지도자 민 아웅 흘라잉(Min Aung Hlaing) 장군을 포함한 아세안 특별정상회담 개최를 주도해 5개 항의 합의를 이끌었다. 또한 합의 사항이 지켜지지 않자 10월에 있었던 아세안 정상회담에서 미얀마를 배제하는 데에도 주도적인 역할을 했다.

인도네시아는 아세안의 리더로서 미얀마 문제를 해결하려고 노력했지만 이러한 노력이 항상 의미 있는 결과로 이어진 것은 아니었다. 인도네시아가 미얀마 군부와 해결책을 찾으려는 모습이 미얀마 시민들에게 군부 정권의 정당성을 부여하는 모습으로 인식되어 거친 비난을 받기도 했으며, 아세안의 중요한 원칙인 내정 불간섭, 미얀마에 대한 아세안 회원국의 서로 다른 이해관계, 아세안의 제도적 한계 등으로 군부의 실질적 태도 변화를 이끌지 못했다. 이러한 아세안의 한계에도 불구하고 인도네시아로서는 외교적으로 새로운 변화가 시작된 한해였다. 실용적인 정책과 국내 정치에 전념했던 조코위 대통령이 국제 관계에서 인도네시아의 역할을 찾고 위상을 회복하는 것은 중요하다. 아울러 인도네시아의 외교적 위상을 통해 국가의 실질적 혜택을 추구하는 것도 중요하다. 인도네시아는 아세안 유일의 G20 국가이며 의장국을 수행하는 첫 아세안 국가다. 인도네시아 정부는 G20 의장국 기회를 국내적으로는 탄소세 도입, 대체 연료로서 팜오일과 바이오에탄올 사용 의무화, 전기 자동차 보급 확대, 개인 데이터 정보 보호법 통과 계기로 삼으려고 한다. 또한 대외적으로는 G20 의장국이라는 위상을 이용해 적극적으로 외국자본 유치에 나설 계획이다(Sulisto 2021).

조코위 정부의 외교 정책의 변화에서 몇 가지 사항을 추론할 수 있다. 먼저, 현실적인 관점에서 보면 약한 정치 기반으로 국내 정치에 집중해야 했던 집권 초기와 달리 국제 정치에 적극적으로 참여할 정치적 기반이 조성되었다고 해석될 수 있다. 여전히 자신의 정당이

없는 한계가 있지만, 정당 구도가 집권 초기와는 확연히 다른 상황이고 무엇보다 조코위와 그의 가족이 정치 가문을 형성할 만큼 기성 정치 세력이 되었으며 올리가키와도 깊숙이 관계를 맺고 있다. 한편, 7년 동안의 국정 경험에서 오는 자신감과 인프라 사업과 수도 이전을 넘어서는 국제적 수준의 업적을 이루고 싶은 개인적 욕망과 국제 사회에서 과거와 같지 않은 인도네시아의 외교적 위상 제고를 위한 국가적 욕망이 함께 작용했을 가능성도 있다. 부정적인 관점에서 살펴보면, 인도네시아 정치가 권위주의 시대로 회귀하고 있다는 이미지를 희석하는 방편으로 국제외교, 특히 미얀마 사태를 적극적으로 이용하고 있다고 해석될 수 있다(Takahashi 2021). 즉, 아세안의 리더로서 인권과 법치주의를 옹호하고 아세안 역내의 문제를 적극적으로 해결하려는 모습을 보임으로써 방역 실패와 정치적 후퇴라는 국내외의 비판을 완화시키는 전략일 수 있다.

## 2. 한국과 인도네시아의 관계

코로나19로 인한 글로벌 공급망 붕괴와 원자재 수급에 차질이 발생하였음에도 불구하고 양국의 2021년 교역량은 코로나19 이전 수준으로 회복되었다. 무역협회의 통계에 따르면 2021년 한국의 대(對)인도네시아 총 수출금액(1월~11월)은 약 75억 달러이고, 총 수입 금액(1월~11월)은 약 94억 달러로서 약 18억 달러의 무역수지 적자가 발생했다. 한국의 대인도네시아 수출 상위 5대 품목은 합성수지, 철강관, 석유제품, 편직물, 반도체이며, 한국의 대인도네시아 수입 상위 5대 품목은 석탄, 천연가스, 의류, 동광, 식물성 물질이다(한국 무역협회 2021).<sup>23)</sup> 양국 간 투자현황은 한국의 대인도네시아 투자의

23) MIT 3단위 기준

경우 2021년 한 해 동안 신규 법인 신고 건수는 총 45건이고 투자 규모는 약 11억 달러이며(한국수출입은행 2021), 인도네시아의 대한국 투자는 총 7건이고, 투자 규모는 약 860만 달러이다(산업통상자원부 2021).

<표 4> 한국-인도네시아 수출입 변동

(금액: 천 달러)

년도	수출		수입		수지
	금액	증감율(%)	금액	증감율(%)	
총계	53,228,924		63,706,679		-10,477,755
*2021년	7,548,162	38.4	9,424,320	36.2	-1,876,158
2020년	6,312,901	-17.5	7,594,696	-13.9	-1,281,795
2019년	7,650,051	-13.4	8,819,773	-21.0	-1,169,723
2018년	8,833,195	5.1	11,161,192	16.6	-2,327,997
2017년	8,403,680	27.2	9,570,960	15.5	-1,167,280
2016년	6,608,530	-16.1	8,285,343	-6.4	-1,676,813
2015년	7,872,404	-30.7	8,850,394	-27.8	-977,990

주) 2021년은 11월까지 통계임.

출처: 한국무역협회 2021.

6월 정의용 외교부 장관은 동남아 3개국 순방 중 조코위 대통령을 예방했는데, 이 자리에서 조코위 대통령은 “(그동안) 옴니버스법 등 투자환경 조성을 위해 노력해왔는데, 한국의 투자에 매우 만족한다”고 말했다. 아울러 “인도네시아는 녹색 경제 분야의 투자 협력을 매우 중요하게 생각한다”며 “특히 한국기업이 현지에서 전기차 생태계 조성을 위해 투자를 확대하는 점을 매우 높이 평가한다”고 말했다(한국일보 2021/06/25). 2020년 인도네시아에 진출을 선언한 현대자동차는 현재 완성차 공장 건설이 마무리 단계이다. 인도네시아를 포함한 동남아 자동차 시장을 선점하고 있는 일본 자동차 업체를 상대하기 위해 현대자동차는 전기차 시장을 공략하려는 계획을 세우고 있는데, 이를 위해 현대자동차는 LG에너지솔루션과 8월에 50%의

지분을 보유하는 합작법을 설립하고 인도네시아 까라왕 지역의 신 산업단지(KNIC)에 배터리셀 공장을 건설 중이다.<sup>24)</sup> 합작공장은 세계 최초의 전기차 통합 서플라이체인으로 평가되고 있다. 이 외에도 롯데그룹이 창사 이래 최대 규모의 해외 투자 사업으로 인도네시아 반뎀(Banten)주에 초대형 석유화학단지를 조성하는 사업을 추진 중이고, 유리 전문기업인 KCC글라스가 중부자바 바탕(Batang) 산업 단지에 3천 400억 원을 투자해 생산공장을 건설 중이다. 한국기업의 인도네시아 투자는 과거의 봉제·신발 같은 노동집약 산업에서 점차 기술집약 산업으로 다변화하고 있다.

한편 인도네시아의 분담금 납부 지연으로 교착상태에 있었던 전투기 공동개발사업(KF-X/IF-X)은 뿌라보워 국방부 장관의 4월 방한을 계기로 재개 가능성이 커졌다. 양국 간 전투기 공동개발사업은 2016년 유도요노 대통령 시절 추진한 사업으로서, 개발비와 생산비를 합치면 총사업비가 18조 6천억 원인 초대형 사업이다. 인도네시아는 개발비(8조 8천억 원)의 20%(1조 7,338억 원)를 단계별로 납부하기로 했지만<sup>25)</sup>, 2017년 하반기부터 경제적 어려움을 이유로 분담금 지급을 미루고 있다. 조꼬위 행정부는 전투기 사업에 크게 관심을 보이지 않았고, 2020년 10월 뿌라보워 국방부 장관이 취임하고 나서 인도네시아가 프랑스 전투기 라팔(Rafale) 구매에 큰 관심이 있다는 것이 언론에 보도되면서 공동개발 사업이 위기에 봉착했었다.

오랜 시간 담보 상태에 있었던 사업은 4월 뿌라보워 장관이 KF-21(보라매) 시제기 출고식에 참석하면서 개선될 여지가 생겨났

24) 현대자동차는 15억 달러(약 1조 8천억 원)를 투자해 2019년 연말에 델타마스 공단에 연산 25만 대 규모의 완성차 공장을 착공해 최근 시험생산을 시작했다. 2022년 초 내연기관 승용차와 전기차 양산을 계획하고 있다. 아울러 현대차그룹과 LG에너지솔루션은 배터리셀 합작공장 설립을 위해 약 11억 달러(약 1조 1천 700억 원)를 투자하기로 했다.

25) 인도네시아는 분담금 납부를 대가로 시제기 1대와 기술을 전수받아 현지에서 48대의 전투기를 생산하기로 했다.

다. 한국 정부는 차기 유력한 대선후보이기도 한 빠라보워 장관을 각별하게 대우했는데, 국방부 장관 회담에 앞서서는 의장대 사열 행사로 예포 19발이 발사되었고, 이후 일정으로 대통령, 국무총리, 외교부 장관 면담이 각각 이어졌다. 기대와 달리 빠라보워 장관 방한이 인도네시아 정부의 전향적 태도 변화로 바로 이어지지 않았지만, 이후 인도네시아 측이 기술진을 재과전하는 등 사업 재개의 의지를 보였다. 결과적으로 11월에 자카르타에서 있었던 제6차 실무협약에서 인도네시아가 원래대로 분담금 20% 납부에 최종 합의함으로써 사업이 재개되었다(권혁철 2021).<sup>26)</sup> 최첨단 무기를 함께 개발한다는 것은 그만큼 양국의 관계가 신뢰에 바탕하고 있다는 상징적 의미가 있을 뿐만 아니라 양국 모두에 실제적 혜택이 크다. 천문학적 비용을 들여서 전투기를 개발하는 한국은 규모의 경제를 위해 전투기 판매처 확보가 매우 중요하고 인도네시아는 자체적으로 전투기를 생산할 수 있는 기술력을 보유하는 것이 국가의 위상과 안보에 중요하다. 인도네시아는 동서로 5,000km도 넘는 지역을 차지하는 군도국가라는 지리적 특징으로 인해 공군의 역할이 매우 중요하고 실제로 외국 어선의 불법 어업과 중국과의 남중국해 영유권 문제에 전투기가 동원되고 있다.

2017년 문재인 대통령의 인도네시아 국빈 방문 때 양국의 관계는 ‘전략적 동반자 관계’에서 ‘특별 전략적 동반자 관계(special strategic relationship)’로 격상되었다. 국가 간 관계를 묘사할 때 추가되는 수식어가 양 국가의 관계에 실질적 변화를 야기하는 것은 아니다. 하지만 한국과 인도네시아의 관계는 ‘특별’이라는 수식어의 문자적 의미처럼 매우 돈독해지고 있다. 무엇보다 경제적으로 깊은 관계를 맺고

26) 인도네시아 신수도 사업진출 전략 마련을 위해 금년 2월 행복청을 중심으로 인도네시아 신수도 건설 참여와 투자 의향이 있는 인도네시아 주재 26개 공공기관과 기업들이 함께 ‘인도네시아 수도 이전 협력 팀코리아’ 협약을 체결했다.

있다. 과거의 노동집약적 분야의 투자가 아닌 인도네시아를 거점으로 동남아 시장을 선점하기 위한 기술집약적 분야의 투자가 활발하게 진행되고 있고, 수도 이전을 앞둔 인도네시아 정부는 한국의 수도 건설 경험과 스마트시티 건설 노하우를 가진 한국기업의 참여를 독려하고 있다. 특히 논란에도 불구하고 통과시킨 옴니버스법을 통해 외국인투자 유치에 총력을 기울이는 인도네시아 정부는 한국기업의 공격적 투자에 매우 만족감을 보였다. 한국 정부도 기업의 수도 이전 사업 진출을 지원하기 위해 산·관이 협력하여 팀코리아를 만들고 인도네시아에 대한 유상원조(EDCF) 자금 증액<sup>27)</sup>을 논의하고 있다.

## V. 나가며

지난 20년 동안 인도네시아가 보여준 정치개혁의 역동성, 그리고 만연된 부패와 올리가키 정치에서 2014년 조코위 대통령이 보여준 신선함과 변화에 대한 가능성으로 인도네시아 민주화에 대한 기대감은 인도네시아를 넘어 이슬람과 민주주의의 조화를 기대하는 국제사회에도 큰 반향을 일으켰다. 하지만 조코위 대통령은 많은 이들이 기대했던 정치개혁보다는 기존 정치와 타협하고 경제 발전을 위해 실용적인 정책에 역량을 집중시켰다. 팬데믹 위기 상황에서 일선에 나서서 리더십을 발휘하기보다는 익숙한 권위주의 유산을 통해

27) 한국과 인도네시아 양국 정부는 금년 11월 24일 화상으로 개최된 '제5차 한-인도네시아 ODA 통합 정책회의'를 통해 양국 간의 중장기 ODA 정책방향, EDCF 기본약정 갱신, 중기 EDCF 지원 후보사업 발굴, 무상원조 협력방안 등에 대해 논의했다. 현재 양국 정부는 EDCF 기본약정에 따른 EDCF 차관 지원한도액을 기존 2016~21년간의 6억 달러에서 향후 5년간(2022~26년) 15억 달러로 증액하는 것을 추진 중이다(외교부 보도자료 2021).

문제를 해결하려는 모습을 보였고, 코로나바이러스 확산을 차단하기 위해 강력한 봉쇄보다는 백신 접종률을 높여 경기 침체를 막는 데 총력을 기울였다. 이러한 정책은 실패했고, 일시적이기는 하지만 지난 7월 세계 최대 규모의 일일 신규 확진자와 사망자가 발생하기도 했다.

그런데 흥미로운 것은 많은 비판과 실망에도 불구하고 조코위 대통령이 팬데믹의 비상시국에도 높은 지지율을 유지하고 있다는 것이다. 11월 헌법재판소에서 조코위 대통령의 경제 개혁의 집합체라 할 수 있는 옴니버스법의 일부가 위헌이라고 판단했음에도 12월에 실시된 국정 만족도 조사에서 응답자의 72%가 그에게 만족한다고 응답했다. 9월 야당이었던 국민수권당(PAN)이 여당 연합에 합류하면서 여당 연합은 국회의석 수의 81%를 점하게 되었고, 현실 가능성은 희박하지만, 본인의 부인에도 불구하고 헌법을 개정해서 조코위가 3선에 도전하는 길을 제도화해야 한다는 주장이 사라지지 않고 있다.

권위주의 유산을 활용하고 개혁보다는 타협하려는 모습을 번번이 보였음에도 불구하고 국민이 여전히 조코위 대통령에게 높은 지지율을 보내는 현상은 인도네시아 정치와 사회를 이해하는 데 많은 시사점을 준다. 우선, 조코위 대통령이 마치 비판으로부터 코팅된 테플론(Teflon) 대통령으로 묘사되는 것처럼(Gammon 2021), 그가 가지고 있는 선한·서민적 이미지는 쉽게 사라지지 않는 큰 정치적 자산이다. 본인이 직접 연루된 부패 혐의가 드러나지 않는 한 이러한 이미지는 임기 말까지 유지될 가능성이 크다. 2024년 대선에 출마할 것으로 거론되는 유력 후보 중에서 아직 조코위 대통령의 지지율에 필적할 후보가 없다는 것도 그의 인기가 계속 유지되는 이유 중 하나다.

둘째, 인도네시아 주민들이 일상에서 접하는 민주주의와 비평가들

이 바라는 민주주의에는 간극이 존재한다. 인도네시아인들 상당수는 민주주의를 이념보다는 도구와 수단으로 인식하는 경향이 강하다(Bland 2020b). 연구 논문에 따르면 인도네시아 정치 엘리트와 국민의 민주주의에 대한 열망은 여전히 높다. 그런데 그들이 생각하는 민주주의는 서구에서 추구하는 일반적인 자유민주주의와는 다른 ‘비자유 민주주의(illiberal democracy)에 가깝다(Waburton and Aspinall 2019). ‘비자유 민주주의’는 국민이 자유롭고 효율적으로 그들의 지도자를 선택할 수 있지만, 시민의 자유와 법치에는 심각한 제약이 있는 시스템이다(Zakaria 1997). 조코위 대통령은 ‘인도네시아 민주주의에서 강력한 야당은 중요하지 않다’, ‘경제 발전이 민주주의다’라는 말을 하기도 했다(Bland 2020b). 2014년과 2019년 대선, 그리고 2017년 자카르타 주지사 선거에서 나타난 정체성 정치는(서지원·전제성 2017; 이지혁 2018) 국민을 두 갈래로 양분했고, 대선마다 빠라보위가 선거 결과에 승복하지 않음으로써 인도네시아 사회는 극심한 갈등을 겪었다. 이러한 국민적 트라우마로 인해 대립보다는 정치적 안정을 원했던 국민은 조코위 대통령이 대선 라이벌 빠라보위와 산디아가 우노를 내각에 임명하는 것이 전략적인 행동이라고 할지라도 옳은 결정으로 받아들였다. 결과적으로 두 번의 대선 라이벌을 여당에 합류시킴으로써 야당의 약화를 이끌었고, 이는 현 정부의 정책을 비판하고 견제할 세력의 부재로 이어졌다. 요컨대 타협과 절충에 대해 비아냥거림으로도 해석될 수 있는 ‘고똥로용 민주주의(Gotongroyong Democracy)’ (Bland 2019), ‘가도가도 내각(Gado-gado cabinet)’(Arshad 2019; 이지혁 2020)이 현지인들에게는 ‘상부상조의 민주주의’와 ‘조화로운 내각’으로 인식될 수 있다.

셋째, 경제에 중점을 둔 정책에 국민 다수는 동의하고 있다. 팬데믹은 문자 그대로 팬데믹으로서 인도네시아만의 현상이 아니고 일정부분 희생을 감내하고 경제를 살려야 한다는 데 국민적 공감대가

있다. 방역보다는 경제에 방점을 둔 정부의 코로나19 대응은 코로나 19의 장기화로 초기의 실패가 희석되고 2021년 후반부에는 잘한 정책으로 평가되고 있다. 주변국에 비해 양호한 경제 성과를 거두었고 역대 최고 수출액을 기록했다. 7월에는 세계 최대 일일 신규 확진자가 발생하기도 했지만, 후반기로 가면서 확진자 수가 200명대로 감소했다. ‘경제 발전이 민주주의다’라는 대통령의 말에 모두가 동의하는 것은 아니지만 시민들도 경제 발전의 토대 위에 이룩될 민주주의에 큰 가치를 두고 있다.

마지막으로 권위주의 유산에 대한 현지인들의 태도이다. 개혁을 통해 민주주의가 도입되고 20년이라는 꽤 긴 시간이 지나 외형적으로 민주주의가 성숙한 듯 보였다. 하지만 인도네시아인들에게 익숙한 권위주의 유산은 쉽게 사라지지 않고 민주화가 성숙하지 못한 토양에서 회귀본능을 일으킨다. 권위주의 유산은 팬데믹이라는 비상시기에 더욱 두드러지게 나타났다. 예컨대 외부적 관찰자와 인도네시아 학자들이 함께 군부를 동원한 방역 프로토콜 실천과 감시, 그리고 군부를 이용한 백신 조달 및 공급에 대해 비판했지만 인도네시아 주민들에게 군의 ‘이중기능(Dewifungsi)’은 지금도 익숙한 유산이고, 아직도 군이 가장 신뢰받는 집단으로 인식되고 있다(Cove 2021). 개혁으로 인해 민주주의의 틀은 빠르게 정착되었지만, 그 틀 안에 아직도 익숙하고 이용하기 편한 과거의 유산이 사라지지 않고 있다.

## 참고문헌

- 권혁철. 2021. “한국형 전투기 사업, 왜 인도네시아와 함께 할까.” 『한겨레』. 11월 11일. <https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/1019007.html>(검색일 2021. 11. 23)
- 김형준. 2021. “끝없는 1차 유행: 인도네시아 코로나19 전개와 정부의 대응.” 『전동연 이슈페이퍼』 12.
- 서지원·전제성. 2017. “인도네시아 2016: 조코위의 기반 다지기과 ‘정체성의 정치’의 도전.” 『동남아연구』, 27(2): 213~243.
- 신재혁·박희경. 2021. “인도네시아 2020: 전염병이 위협하는 민주주의와 경제.” 『동남아연구』, 31(2): 1~38.
- 외교부 보도자료. 2021. “제5차 한-인도네시아 공적개발원조(ODA) 통합 정책협의 결과.”
- 이지혁. 2018. “세 가지 화두로 살펴본 2017년 자카르타 주지사 선거: 신성모독, 탈-진실(post-truth), 정체성 정치.” 『아시아리뷰』, 7(2): 87~116.
- \_\_\_\_\_. 2020. “인도네시아 2019: 오른쪽으로의 선회?” 『동남아연구』, 30(2): 39~87.
- 한국일보. 2021. “조코위 대통령 “녹생경제 중요 . . . 韓전기차 투자 매우 만족.” 6월 25일. <https://m.hankookilbo.com/News/Read/A2021062521030004259>(검색일 2021. 10. 23)
- Aditya, Arys. and Heijmans, Philip. 2021. “How Anti-Lockdown Elites Swayed Jokowi, Fueling Indonesia Crisis.” *Bloomberg*. July 22.
- Allard, Tom and Costa, Agustinus Beo Da. 2021. “Indonesia Says No Regional Consensus Yet on Myanmar Crisis.” *Reuters*. February 23.

- Aritonang, Margareth S. 2020. "In COVID-19 Response, Can Jokowi Avoid Military 'Star Wars'?. *Jakarta Post*. March 26.  
<https://www.thejakartapost.com/news/2020/03/26/in-covid-19-response-can-jokowi-avoid-military-star-wars.html>(검색일 2021. 11. 23)
- Arshad, Arlina. 2019. "Jokowi's 'Gado-Gado' Cabinet of Technocrats and Politicians Shows Compromise: Experts." *Straitstimes*. October 23.
- Aspinall, Edward. and Fossati, Diego. and Muhtadi, Burhanuddin. and Warburton, Eve. 2019. "Elites, Masses, and Democratic Decline in Indonesia." *Democratization*, 27(4): 505-526.
- Asrinaldi. and Yusoff, Mohammad. and Karim, Zamzami Abdul. 2021. "Oligarchy in the Jokowi Government and Its Influence on the Implementation of Legislative Function in Indonesia." *Asian Journal of Comparative Politics*, 20(10): 1-15.
- Baker Mckenzie. 2021. "Indonesia: What to Expect After Constitutional Court Decision on the Omnibus Law." December 07.
- Bland, Ben. 2019. "Joko Widodo 2.0: Indonesia's Struggle to Keep Reform on Track." *Global Asia*, 14(4).
- \_\_\_\_\_. 2020a. "Historical Tensions and Contemporary Governance Challenges in Southeast Asia: The Case of Indonesia." *Foreign Policy*.
- \_\_\_\_\_. 2020b. *Man of Contradistinctions: Joko Widodo and the Struggle to Remake Indonesia*. Lowy Institute.
- Bloomberg*. 2021. "Bank Indonesia Holds Rate Steady to Shield Rupiah From Outflow. December 16.

- CNBC Indonesia*. 2021. “Vaksin Covid Anak 6-11 Tahun Dimulai Besok, Ini Wilayahnya!” December 13. <https://www.cnbcindonesia.com/tech/20211213095329-37-298744/vaksin-covid-anak-6-11-tahun-dimulai-besok-ini-wilayahnya>(검색일 2021. 12. 27)
- CNN Indonesia*. 2021. “Pakar UI Ungkap DKI Jakarta Sudah Herd Immunity Covid-19.” October 01. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20211001115019-12-701991/pakar-ui-ungkap-dki-jakarta-sudah-herd-immunity-covid-19>(검색일 2021. 12. 27)
- Chaterine, Rahel Narda. 2021. “Azyumardi Azra: Seharusnya Ketua-Anggota Dewan Pengarah BRIN adalah Ilmuwan Berkaliber Internasional.” *Kompas*. October 13. <https://nasional.kompas.com/read/2021/10/13/15064751/azyumardi-azra-seharusnya-ketua-anggota-dewan-pengarah-brin-adalah-ilmuwan?page=all>(검색일 2021. 12. 29)
- Christina, Bernadette. 2020. “Indonesia Plans to Relax Budget Deficit Limit Amid Coronavirus.” *Reuters*. March 31. <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-indonesia-budget-idUSKBN21I0R4>(검색일 2021. 11. 27)
- Cove*. 2021. “KYR: Indonesia-Military.” November 07. <https://cove.army.gov.au/article/kyr-indonesia-military>(검색일 2021. 12. 27)
- Diela, Tabita and Suroyo, Gayatri. 2021. “UPDATE 2-Indonesia Aims to Cut Spending, Budget Deficit in 2022.” *Reuters*. April 29. <https://www.reuters.com/article/indonesia-economy-budget-idUSL1N2MM089>(검색일 2021. 11. 15)

- Gammon, Liam. 2021. "Indonesia's Teflon Resident Rides Out the Pandemic." *EastAsiaForum*. January 2021.  
<https://www.eastasiaforum.org/2021/01/03/indonesias-teflon-p-resident-rides-out-the-pandemic/>(검색일 2021. 12. 27)
- Honna, Jun. 2020. "Military Politics in Pandemic Indonesia." *Asia-Pacific Journal*, 18(5).
- Industri all*. 2020. "Unions File Constitutional Challenge Against Omnibus Law Calling It 'Modern Slavery.'" <https://www.industrialunion.org/unions-file-constitutional-challenge-against-omnibus-law-calling-it-modern-slavery>(검색일 2021. 12. 27)
- Jakarta Globe*. 2021. "Good Economy, Covid-19 Handling Place Jokowi Among World Leaders With The Highest Approval Rating." December 06. <https://jakartaglobe.id/news/good-economy-covid19-handling-place-jokowi-among-world-leaders-with-the-highest-approval-rating/>(검색일 2021. 12. 27)
- Jakarta Post*. 2020. "Jokowi Orders Task Force, Governors To Balance Handling Pandemic, Economy." November 23.  
<https://www.thejakartapost.com/news/2020/11/23/jokowi-orders-task-force-governors-to-balance-handling-pandemic-economy.html>(검색일 2021. 11. 15)
- \_\_\_\_\_. 2021. "Science-Obsessed Mega." October 23.  
<https://www.thejakartapost.com/academia/2021/10/22/science-obsessed-mega.html>(검색일 2021. 11. 15)
- Kompas*. 2021. "Ini Perkiraan Biaya Lockdown yang Pernah Diungkap Jokowi." June 24. <https://nasional.kompas.com/read/2021/06/24/11132481/ini-perkiraan-biaya-lockdown-yan>

- g-pernah-diungkap-jokowi?page=all(검색일 2021. 11. 15)
- \_\_\_\_\_.2021. “UMP DKI Cuma Naik Rp 1.500, KSPI: Bayar Toilet Umum Saja Enggak Cukup.” November 22. <https://money.kompas.com/read/2021/11/22/185519826/ump-dki-cuma-naik-rp-1500-kspi-bayar-toilet-umum-saja-enggak-cukup>(검색일 2021. 12. 15)
- Laksamana, Evan and Rage Taufika. (2020) “How “militarized” is Indonesia’s Covid-19 management? Preliminary Assessment and Findings.” CSIS Commentaries DMRU-075-EN, *Center for Strategic and International Studies*. May 20.
- Lindsay, Tim and Mann, Tim. 2020. “Indonesia Was in Denial Over Coronavirus. Now It May be Facing a Looming Disaster.” *Conversation*. April 9. <https://theconversation.com/indonesia-was-in-denial-over-coronavirus-now-it-may-be-facing-a-looming-disaster-135436>(검색일 2021. 07. 23)
- Lingga, Vincent. 2021. “Anies’ ‘Labor Politics’ and the Questionable Wage Formula.” *Jakarta Post*. December 23. <https://www.thejakartapost.com/opinion/2021/12/23/anies-labor-politics-and-the-questionable-wage-formula.html>(검색일 2021. 12. 15)
- Massola, James. 2019. “The Shopkeeper Vs the Showman: Can Jokowi Win with Retail Politics?.” *Sydney Morning Herald*. April 14. <https://www.smh.com.au/world/asia/the-shopkeeper-vs-the-showman-can-jokowi-win-with-retail-politics-20190410-p51cvo.html>(검색일 2021. 12. 15)
- Mietzner, Marcus. 2020. “Populist Anti-Scientism, Religious Polarisation, and Institutionalised Corruption: How

Indonesia's Democratic Decline Shaped Its COVID-19 Response." *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 39(2): 227-249.

Musani, Saiful and Liddle, William R. "Indonesia: Jokowi Sidelines Democracy." *Journal of Democracy*, 32(4): 72-86.

*Politik dan Ekonomi Indonesia*. 2021. "Kegiatan Ekonomi Dibuka Bertahap Mulai September." August 3.

<https://chriscoxfordcongress.com/2021/08/03/kegiatan-ekonomi-dibuka-bertahap-mulai-september/>(검색일 2021. 12. 15)

Power, Thomas P. 2018. "Jokowi's Authoritarian Turn and Indonesia's Democratic Decline." *Bulletin of Indonesia Economic Studies*, 54(3): 307~338.

Prasetyo, Andhika. 2021. "Empat Lembaga Riset Dilebur, Megawati Jadi Dewan Pengarah BRIN." *Median Indonesia*. May 05.

<https://mediaindonesia.com/humaniora/403255/empat-lembaga-ri-set-dilebur-megawati-jadi-dewan-pengarah-brin>(검색일 2022. 01. 05)

Purba, Kornelius. 2021. "Jokowi, ASEAN's First Chief Negotiator on Myanmar." *Jakarta Post*. April 26. <https://www.thejakartapost.com/academia/2021/04/26/jokowi-aseans-first-chief-negotiator-on-myanmar.html>(검색일 2022. 01. 05)

Ramadhan, Ardito. 2021. "Kudeta di Demokrat: Penunjukan Moeldoko hingga Rasa Bersalah SBY." *Kompas*. March 06.

<https://nasional.kompas.com/read/2021/03/06/08430311/kudeta-di-demokrat-penunjukan-moeldoko-hingga-rasa-bersalah-sby?page=all>(검색일 2022. 01. 05)

*Republika*. 2021. "UU Pemilu Tak Direvisi, Pemilu Serentak Tetap

Lima Kotak.” November 25.

- Reuters*. 2021. “Indonesia Sees Commodities Driving 2021 Exports to Record \$230 Billion.” December 23. <http://br.mobile.reuters.com/article/APAC/idUSKBN2J20GZ?il=0>(검색일 2022. 01. 05)
- Sihombing, Grace and Jiao, Claire. 2021. “Bank Indonesia Holds Rate Steady to Shield Rupiah From Outflows.” *Bloomberg*. December 16. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-12-16/bank-indonesia-holds-rate-steady-to-shield-rupiah-from-outflows>(검색일 2021. 12. 25)
- Slater, Dan.. 2004. “Indonesia’s Accountability Trap: Party Cartels and Presidential Power After Democratic Transition.” *Indonesia* 78: 61~92.
- Smith, Nicola. 2020. “Indonesia President Admits He Suppressed Data on Covonavirus Spread.” *Telegraph*. March 16. <https://www.telegraph.co.uk/news/2020/03/16/indonesian-president-admits-suppressed-data-coronavirus-spread/>(검색일 2022. 02. 04)
- Sood, Amy. 2021. “Almost Half of This Capital City's Population May Have Contracted Covid-19, Survey Finds.” *CNN World*. July 14.
- Suhenda, Dio. 2021. “New Capital Bill Lead Critics to Question People’s Diminishing Rights.” *Jakarta Post*. October 28. <https://www.thejakartapost.com/news/2021/10/27/new-capital-bill-leads-critics-to-question-peoples-diminishing-rights.html> (검색일 2021. 12. 15)
- Sulisto, Alisha. 2021. “Indonesia and the G20 Presidency: Jokowi on

the World Stage.” *Indo-Pacific Analysis Briefs* 29.

Takahashi, Toru. 2021. “Indonesia Ramps Up Diplomacy to Solve Myanmar Crisis.” *NIKKEI Asia*. March 11.

<https://asia.nikkei.com/Spotlight/Comment/Indonesia-ramps-up-diplomacy-to-solve-Myanmar-crisis>(검색일 2021. 12. 15)

Thoma, Vincent Fabian. 2021. “Jokowi Assures Investors After Court Ruling on Job Law.” *Jakarta Post*. November 30.

<https://www.thejakartapost.com/indonesia/2021/11/29/jokowi-assures-investors-after-court-ruling-on-jobs-law.html>(검색일 2021. 12. 15)

VOI. 2021. “Jokowi Rejects Lockdown Option, Then What Are the Results of Micro PPKM?” June 25.

<https://voi.id/en/news/61828/jokowi-rejects-lockdown-option-then-what-are-the-results-of-micro-ppkm>(검색일 2021. 12. 15)

\_\_\_\_\_. 2021. “Governor’s Decree Revision Of DKI UMP 5.1 Percent Issued, Entrepreneur Prepares Lawsuit For Anies.” December 28.

<https://voi.id/en/news/118141/governors-decree-revision-of-dki-ump-51-percent-issued-entrepreneur-prepares-lawsuit-for-anies>(검색일 2021. 12. 15)

Warburton, Eve. and Aspinall, Edward. 2019. “ Explaining Indonesia’s Democratic Regression.” *Contemporary Southeast Asia*, 41(2): 255-285.

Wareza, Monica. 2021. “Tok! Anies Naikkan Upah Minimum DKI Jadi Rp 4.641.854.” *CNBC Indonesia*. Decmber 18.

<https://www.cnbcindonesia.com/news/20211218104348-4-300>

198 동남아시아연구 32권 1호

249/tok-anies-naikkan-upah-minimum-dki-jadi-rp-4641854(검  
색일 2021. 12. 18)

Zakaria, Fareed. 1997. “The Rise of Illiberal Democracy”, *Foreign  
Affairs*, 76(6): 22-43.

### 인터넷 자료

산업통상자원부 외국인투자통계. <http://www.motie.go.kr/>

한국무역협회. <https://www.kita.net/>

한국수출입은행 해외직접투자통계.

<https://stats.koreaexim.go.kr/main.do>

EIU View Point. <https://www.eiu.com/n/solutions/viewpoint/>

Freedom House. <https://freedomhouse.org/>

IMF World Economic Outlook Databases.

<https://www.imf.org/en/Home>

Indikator. <https://indikator.co.id/>

Worldometers. <https://www.worldometers.info/>

(2022.01.16. 투고, 2022.02.03. 심사, 2022.02.08. 게재확정)

<Abstract>

## Indonesia 2021: the Lingering Authoritarian Legacy in the Framework of Democracy

LEE, Jihyouk  
(Korea Eximbank)

Contrary to many's expectations, during the spread of COVID-19, President Joko Widodo relied on politicians with military backgrounds instead of presiding over meetings and taking the initiative to flatten COVID-19 curve, emphasizing herd immunity through vaccination rather than implementing strong quarantine, and mobilized a familiar and past-experienced authoritarian legacy. In addition, rather than pursuing democratic procedures, he seems to believe that current economic development would be the basis for democracy in the future. Interestingly, however, despite criticism and disappointment about him, President Joko Widodo maintains high support from the citizens aspiring democracy even in the pandemic emergency. The study focuses on changes in political reform, which have progressed rapidly since the Asian financial crisis, while Indonesia's responding to the pandemic. It also examines the conflict and balance between mitigating the economic downturn caused by the pandemic and strong quarantine to curb the spread of coronavirus. Based on the finding, this study ultimately seeks to answer a question on how President Joko Widodo has been highly

200 동남아시아연구 32권 1호

supported by the citizens who still have a strong desire for democracy despite democratic regression, reliance on authoritarian heritage, and quarantine failures that emerged during his term.

**Key Words:** Indonesia, Covid19, Quarantine, Economy,  
Authoritarianism, Democracy