

<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 Antriyandarti와 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 욱야카르타에서 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 젊잡고 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 부파티

(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.

