

인도네시아의 민주화 :

교착상태에 빠진 절반의 이행

전제성

인도네시아의 민주화는 세계적인 주목을 받았다. 수하르토가 32년간 장기 집권해서 국제적으로 잘 알려진 독재자였고 1998년 5월에 그의 퇴진과정이 대규모 폭동으로 얼룩졌으며 이듬해의 국회의원선거와 대통령선거를 통해 세계에서 세 번째로 큰 민주국가가 탄생하는 것으로 칭송되고 아울러 동티모르가 주민투표로 분리 독립이 결정됨으로써 20세기 최후의 민족독립이 달성되는 엄청난 드라마가 연출되었기 때문이다.

세계적인 주목을 받고 여러 해가 지났지만 인도네시아의 민주화에 관해서 몇 마디로 단언하는 것은 여전히 어렵다. 권위주의 체제의 붕괴 이후에 민주적인 선거에 의한 신정부의 수립이 민주화라고 최소한으로 정의한다 하더라도 인도네시아에서 권위주의 체제가 붕괴한 것은 확실하지만 새로운 정부가 민주적으로 구성된 것인가에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 총선은 민주적이었지만 대통령선거는 기본적으로 구체제의 제도에 입각하여 간접선거로 치러졌기 때문이다. 그런 의미에서 '절반의 이행'이라 할 수 있는데, 내년 대통령 직접선거를 치를 예정이므로 명실상부한 민주화 이행의 종료를 목전에 두고 있다고 할 수 있다.

전반적으로 인도네시아의 민주화는 2억의 인구가 장기독재와 경제위기의 절망에서 벗어나 미래에 대한 희망과 국민적 자신감을 갖게 된 역사적 사건으로 받아들여지고 있지만 이러한 의견을 강하게 피력하기도 쉽지 않다. 민주화 과정이 각종 폭력과 테러로 점철되면서 많은 인명 피해가 발생했고 지금도 그러하기 때문이다. 민주주의는 피를 먹고 자란다지만 인도네시아 민주화의 경우는 너무 대가가 가혹하다. 또한 인도네시아의 민주화는 아시아 금융위기나 국제적 민주화 후원과 같은 국제적 변수의 영향력이 강하게 작용하는 특성을 보여주었다. 그런데 작금의 ‘테러와의 전쟁’은 국가의 사회 통제와 군부의 정치적 영향력 복원을 촉진하는 작용을 하고 있어 민주주의 발전에 좋지 않은 영향을 줄 것으로 우려되고 있다.

이 글은 기본적으로 시간의 흐름에 따라 민주화 과정을 서술하되 크게 수하르토 체제의 위기, 붕괴 및 이행, 유산청산 과정의 정치불안순으로 단계를 밟아가고자 한다. 우선 수하르토 체제란 어떤 것이었으며, 체제의 정치 경제적 위기가 어떻게 발생했는지를 조망할 것이다. 이어서 체제의 붕괴를 저항과 폭력이 결합한 과정으로 서술하고 그런 뒤에 정치개혁의 주도권이 제도권 내 정치가들에게 넘어가는 과정을 보일 것이다. 그리고 인도네시아 민주주의의 진전과 한계에 관해 논하면서 글을 마감하고자 한다.

수하르토의 ‘신질서’ 체제

수하르토 장군은 1965년에 수카르노 대통령을 무력화시키고 그 이듬해 실권을 장악했으며, 1998년 5월에 물러날 때까지 32년간 집권했다. ‘신질서’라고 불린 수하르토 체제는 군부의 물리력을 앞세워 국민들에게 테러를 가했던 체제였다. 국민이기 때문에 보호받는 것이 아니라 국민이기 때문에 국가에 의해 임의적으로 살해될 수 있다는 역설이 인도네시아에서 통용되었다. 수하르토가 일인자로 등장하는 계기가 되었던 1965년 9·30 사태 때 공산당원에 대한 테러가 자행되어 많게는 백만의 인명이 학살되었고, 동티모

로 강점과 통치과정에서 20만 명, 파푸아에서 7천 명, 아체에서 3천 명, 자바 등지의 범죄자소탕작전에서 7천 명 이상이 살해되었다는 점에서 수하르토 체제는 국가테러 체제의 반열에 오를 만하다.

수하르토는 집권 이후 6년간 공작하여 정치적 자유가 제도적으로 제한된 정치체제를 선보였다. 정치와 사회에 만발하였던 다원주의는 배격되었다. 공산당이 금지되고 이슬람계열의 정당들은 통일개발당(PPP)으로 민족주의와 기독교 계열의 정당들은 민주당(PDI)으로 통합되었다. 정당의 대중동원이 초래할 불안정을 막고 민중 역량을 사회경제적 발전에 집중시킨다는 명분으로 두 야당의 활동을 시·군 단위까지만 허용하였다. 반면에 '직능집단'이라는 이름으로 창립된 여당 골카르(Golkar)는 행정조직 및 군사조직과 관변단체들을 이용하여 마을 구석구석까지 영향력을 행사할 수 있었다. 이익단체들과 대중조직들의 자유도 제한되었는데, 이를테면 하나의 전국노조가 노동자의 이익대표를 독점하도록 하였으며 이러한 국가 코포라티즘 기제들은 민중의 통합보다는 배제를 위한 장치로 기능하였다. 총선은 주기적으로 시행되었으나 유세가 제한되고 부정투표 및 개표조작이 자행되어 공정했던 적이 없었다. 국회 의석의 상당수가 대통령 임명의 방식으로 군부에 배당되었고 대통령선거는 대통령이 임명한 의원이 과반수를 차지하는 국민협의회(MPR)에서 간접선거로 실시되었다. 덕분에 수하르토는 5년 임기의 대통령에 일곱 번 연속 당선될 수 있었다.

수하르토의 장기집권은 미국의 후원으로 가능했다. 베트남전에서 고전하던 미국은 수하르토를 동남아에서 공산주의 도미노를 막을 든든한 동지로서 대접했다. 비동맹운동의 거두였던 수카르노를 하야시키기 위한 공작을 진행하던 CIA는 공산당원 명부를 수하르토 측에 넘겨주어 공산당원들과 그 친지들에 대한 검거와 학살을 효율적으로 진행할 수 있도록 도와주었다. 또한 미국의 핵잠수함이 지나는 통로의 일부가 적화되는 것을 막기 위해 동티모르 침공을 묵인하였다. 국제금융기관들을 동원하여 통화 및 재정정책을 조

언하고 일본 및 서방 국가들과 함께 인도네시아를 위한 별도의 원조기구 IGGI까지 만들어 막대한 원조를 퍼부었다.

공포와 배제의 신질서 정치체제하에서 정치 안정과 함께 경제가 성장하였다. 1970년에서 1996년 사이에 경제성장률이 연평균 6.8%에 달했으며, 1960년에 589불이던 일인당 국내총생산GDP은 1992년에는 2,000불을 넘어서게 되었다. 서방의 막대한 원조와 1970년대의 고유가를 감안해야 하지만 신질서의 산업화 전략도 적절하게 기능했다는 점을 인정할 수밖에 없다. 그러나 성장의 과실은 불균등하게 분배되었다. 경제성장의 최대 수혜자는 수하르또의 가족과 측근 기업인들이었다. 수하르또가 다른 장성들과 정치가들로부터 도전받지 않을 수 있었던 비결은 부패의 몫을 공유하는 것이었다. 또한 중앙과 지방 간에는 부당하고 과도한 불균형이 오랫동안 노정되었다. 중앙 권력은 외방도서에서 자원을 가져갔지만 아주 조금만 보상해 주었다. 이를테면 천연가스와 석유 산지인 아체에 배정된 예산은 중앙정부가 아체에서 얻는 소득의 1%라는 이야기가 있을 정도로 과도한 수탈이 자행되었고 무장 분리주의운동이 지역민심을 얻기 시작하자 10년간 군사작전지역으로 선포하고 게릴라 색출작업을 전개하였다.

신질서의 정치 경제적 위기

성공에 도취된 수하르또는 1980년대 중반에 이르러 자신을 “발전의 아버지”라고 선전하였다. 그러나 몇 년 지나지 않아 체제가 위기의 조짐을 보이기 시작했다. 1988년 대선에서 부통령 내정 문제를 둘러싸고 전에 없이 논란이 일었다. 일흔을 바라보는 수하르또의 권력을 이을 사람이 누구인가에 관한 승계논쟁이었다. 또한 탈냉전으로 인해 수하르또의 반공적 가치가 하락하고 인권, 노동, 동티모르 문제 등에 대한 국제사회의 비판도 거세지기 시작했으며 필리핀, 한국, 태국으로 민주화의 파도가 몰아쳐 인도네시아의 체제변동도 머지않았다는 예감이 널리 확산되었다. 그러나 수하르또는 물러

날 생각이 없었다. 온갖 특혜와 후원 덕분에 거대재벌로 성장하고 있었던 자식들의 사업을 계속 지켜주기 위해 권좌에서 죽기를 원했다는 게 일반의 해석이다. 그래서 수하르또는 언론 자유의 확대, 최저임금제 강화, 동띠모르 부분 공개 등 이른바 “개방”이라는 유화조치로 위기를 슬쩍 넘기고자 했지만 그다지 성공적이지 않았다.

1990년대에 수하르또 체제에 대한 세 가지 상이한 유형의 저항이 분출하였다. 우선 반독재 저항세력의 약진을 이야기할 수 있다. 1992년 총선거에서는 민주당이 크게 약진했으며 다음해에 수까르노 전 대통령의 딸 메가와 띠가 당수로 선출되었다. 1991년에 반정부 지식인 단체 민주포럼의 형성을 시작으로 해서, 1992년에는 정부정책에 정면으로 도전하는 독립노총이 설립되고, 1994년에는 학생운동에 기반을 두는 민중민주당(PRD)이 결성되었다. 두 번째로는 대중들의 자생적인 저항이 증대하여 체제를 간접적으로 위협했다. 노동자들의 파업이 급증하여 해마다 수백 건씩 발생하였다. 폭동이 1996년과 97년 두 해 동안 12건이나 발생하였다. 마지막으로 동띠모르, 아체, 파푸아 지역의 분리주의운동에 대한 지지가 확산되었다. 특히 동띠모르의 딜리에서는 1991년에 군대가 평화적 시위대를 향해 발포함으로써 180여 명의 비무장 시민이 살해되는 사태가 발생하였고 이를 계기로 인권상황 개선을 요구하는 국제적인 압력이 가중되었다.

그러므로 수하르또가 경제위기로 갑자기 몰락했다는 것은 잘못된 인식이다. 특히 1996년은 수하르또 체제의 정치적 잠재력이 한계에 달한 해로서 기억될 만하다. 수하르또 체제는 약진하는 메가와띠를 민주당 총재직에서 몰아내는 공작을 성사시켰다. 그러나 공작의 성공은 곧 실패의 어머니였다. 메가와띠 지지자들이 자카르따의 민주당사에서 농성투쟁을 전개했고 주요 인권운동 및 사회단체들이 가세했고 군대와 농성자들의 충돌은 자카르따 폭동으로 확산되었다. 이 사건은 수하르또 체제가 온건하고 미력한 야당 정치인마저도 포용할 수 없어 노골적으로 탄압하는 편협한 체제로 전락했음을 드

러낸 사건이었다. 국가인권위원회가 자카르다 폭동과 관련하여 당국을 비난하는 보고서를 발표하고 대법원은 구속된 메가와띠 지지자 124명의 석방을 지시하기도 했다. 이런 와중에 동띠모르의 카를로스 벨로 주교와 호세 라모스 호르따 외무담당관에게 노벨평화상이 수상되어 수하르또 정권을 더욱 당혹스럽게 만들었다.

정치위기는 인도네시아 역사상 가장 부패하고 폭력적인 1997년 5월 총선을 계기로 더욱 가속되었다. 골카르가 74%의 표를 얻어 압승을 거두었지만, 백지로 내거나 일부러 못 쓰게 만든 무효표가 1992년 선거 때보다 10%나 더 많아졌고, 각종 부정투표와 개표 및 집계조작에 관한 이야기들이 줄을 이었으며, 유세기간 중에 발생한 폭력사태로 많은 수의 인명이 희생되었는데, 특히 깔리만탄 남부의 반자르마신에서 폭동이 발생하여 123명이 사망했다.

수하르또 체제의 대중적 미덕인 ‘안정’은 이렇게 사라져갔으며 경제적 ‘성장’이라는 미덕 역시 1997년 말의 통화위기를 기점으로 심각하게 파손되었다. 전통적인 화전경작이 엘니뇨 가뭄과 겹쳐지면서 수마트라와 깔리만탄에서 수천 건의 산불이 발생하고 그 연무가 싱가포르와 말레이시아까지 뒤덮은 것은 불길한 전조였다. 곧이어 태국에서 시작된 아시아 통화위기에 감염되자 경제 테크노크라트들은 이에 대응하는 경제개혁을 위해 수하르또를 설득하는 것보다는 IMF를 불러들이는 것이 더 손쉬운 길이라고 여겨 구제금융을 받을 것을 건의했다. 결국 10월 31일에 수하르또는 IMF 사상 최대의 구제금융을 받는 협정을 체결하였다.

수하르또는 독자적인 경제회복방안을 마련하고자 했고 IMF의 역할을 금융과 기술적 지원으로 제한하고자 했지만 IMF는 그의 뜻대로 움직이지 않았다. 16개 부실은행의 즉각 폐쇄를 요청하여 금융대란을 일으킨 데 이어 수하르또 자식들의 사업이 관련된 메가프로젝트를 중단할 것을 요구하면서 수하르또를 압박하였다. 12월에 수하르또가 아세안 정상회의에 불참하고 10일간의 휴가를 갖자 와병설이 신빙성이 있는 것으로 여겨지면서 루뻬아 가치

가 급강하하기 시작했다. 1년 전에 달러당 2천5백이었던 루뻬아화 가치가 1만5천까지 떨어졌으며 이렇게 극심한 통화위기는 수하르또 몰락의 경제적 계기가 되었다.

인도네시아의 경제위기는 아시아 최악이었다. 위기 전에 7% 이상이었던 국내총생산GDP 증가가 -13%로 추락했으며, 이는 태국이나 한국보다 더 심각한 수준이었다. 경제위기는 국내외의 여러 변수가 종합적으로 작용한 결과였지만 인도네시아인들은 수하르또 체제의 부패한 행정과 기업관계에 비판을 집중했다. 부패, 유착, 족벌주의를 축약한 용어 “까가엔”KKN이 수하르또 체제에 대한 분노와 수치심을 담아내는 말로서 대중적으로 유행하였다.

수하르또 퇴진 과정의 저항과 폭력

1998년 1월부터 5월 사이에 전개된 생필품 부족과 물가인상에 항의하는 민중들의 폭동과 함께 대학생들의 민주화 요구 시위가 수하르또 체제를 궁극적으로 무너뜨렸다. 1997년 12월 18일, 족자카르따의 국립 가자마다 대학교 학생들이 98년 3월에 있을 대선에서 수하르또가 5년 임기 대통령으로 일곱 번째 당선되는 데 대한 찬반 투표를 실시했는데, 83%의 학생들이 반대한다고 답했다. 그 후 이러한 투표가 여러 지역의 주요 대학들에서 실시되었고 압도적인 다수가 수하르또가 당선되는 데 반대하는 것으로 확인되었다.

이렇게 시작된 학생들의 민주화 요구는 98년 1~2월을 지나면서 점점 규모와 강도를 더해갔다. 2월 말에 이르면 인도네시아국립대에서 3천여 명이 벌인 시위를 기점으로 학생시위가 자카르따로 진입했다. 3~4월에는 전국의 거의 모든 대학교에서 시위가 벌어졌고, 교문 밖 진출을 시도하는 학생들과 군경의 충돌이 계속되었으며, 학생조직의 대학 간 네트워크 조직도 결성되기 시작했다.

같은 시기에 사회운동단체들도 평화적인 캠페인을 전개했다. 특히 젊은 인권변호사 무니르는 폭력피해자 및 실종자대책위원회 폰뜨라스Kontras를

창설하고 군부의 대학생 및 사회운동가 납치에 항의하는 과감한 캠페인과 폭로전을 전개하여 시민사회운동단체들 중 가장 눈에 띄는 저항활동을 전개했다. 사회적 반대에도 불구하고 3월에 수하르또는 일곱 번째 대통령에 출마하여 당선되었으며 내각을 측근들로 채웠고 자신의 장녀를 사회부 장관으로 임명하였다.

경제상황은 더욱 악화되었다. 1998년에는 소비자 물가가 거의 80%나 인상되어 민생고가 극에 달했으며 도소매업에 종사하는 화인들이 생필품을 매점매석하고 있다는 루머가 나돌자, 1월과 2월 사이에 전국 곳곳의 소도시에서 물가 인상과 생필품 공급 부족에 항의하는 작은 폭동들이 발생하기 시작했다. 이런 와중에 수하르또는 자기 자식들의 이익을 침해하려는 IMF에 대항하여 “협박, 자해, 번복, 판전피기, 뒷북치기와 같은 말레이 정치문화에 입각한 대결전략”을 구사하였다. 수하르또가 IMF에 저항할수록 경제상황은 더욱 악화되었다.

IMF는 수하르또에게 압력을 가해 구제금융의 조건을 준수한다는 약속을 다시 받아냈다. 그러자 수하르또는 IMF의 요구를 반영하여 5월 4일에 유류와 전기에 대한 정부보조금을 대폭 삭감하여 휘발유 71%, 디젤유 60%, 식용유 25%, 전기료 20% 인상을 유발했다. 인도네시아에서 세 번째로 큰 도시인 수마트라의 메단시에서 보조금 삭감에 반대하는 시위가 파괴, 약탈, 강간, 살인까지 동반하는 폭동으로 번졌다. IMF는 정부보조금을 점진적으로 삭감하라고 권고했고 정부보조금의 대폭삭감은 대규모 도시폭동을 불러일으킬 것이 뻔했기 때문에 수하르또의 정부보조금 삭감조치는 IMF에 대한 ‘자해 공갈’이라고 할 만했다.

한편 자카르타에서는 5월 12일에 군경이 사립명문 트리삭띠 대학교의 시위대를 해산시키면서 실탄으로 조준사격을 가하여 4명의 대학생이 숨지는 이른바 “트리삭띠의 비극”이 발생하였다. 다음날 메가와띠와 아민 라이스 등 당시 재야인사들이 대거 참가한 추도식이 끝나자 시위대가 도심으로 진

격했고 이는 자카르타 5월폭동을 유발했다. 천6백여 개의 상점, 수백 개의 은행, 40여 개의 쇼핑단지, 천여 채의 민가, 2천여 대의 차량이 파괴되어 4억 불 이상의 피해를 낳았으며, 천여 명 이상이 사망했고, 화인 여성들을 대상으로 하는 64건의 집단강간이 발생했다. 이런 양상의 폭동은 중부 자바의 솔로에서도 반복되었다. 메단, 자카르타, 솔로 폭동에서 화인 여성들에 대한 강간까지 벌어진 것은 혼란을 틈타 권력 장악을 노리는 군 내부 분파가 공작한 결과라는 음모설이 인도네시아인들 사이에 널리 유포되었다.

국회의사당은 수하르토와 민주화요구세력 간의 최종적인 격전장이 되었다. 5월 18일 아침부터 수천 명의 대학생들이 국회 점거 시위에 돌입하자, 각종 시민사회단체들이 학생들을 지원하러 몰려들었다. 어떤 여성운동단체는 의사당의 학생시위대에게 7만여 개의 봉지밥과 음료를 전달했다. 최대의 인권단체 법률구조재단(LBH)도 급전을 구해 학생운동조직들에게 시위자금을 나눠주었는데, 3년이 지나도록 다 갚지 못할 정도의 거금이었다고 한다. 지방의 주요도시에서도 수하르토 퇴진을 요구하는 학생과 인권단체의 시위가 개최되었다. 두 번째로 큰 도시인 수라바야에서는 시위대가 방송국을 장악하여 수하르토 퇴진을 요구하는 연설을 내보내기도 했다. 5월 20일 족자카르타에서는 수만 명이 시위에 참가하여 1998년의 최대규모의 시위가 발생했으며 지역민으로부터 존경받는 족자카르타 술탄 하멩꾸부오노 10세가 시위군중 앞에서 개혁운동에 대한 지지를 천명하여 수하르토의 정통성을 바다로 떨어뜨렸다.

미봉책으로 내놓은 개혁안들은 지지를 받지 못하고 심복들마저 이반하기 시작했다. 수하르토는 결국 5월 21일 아침에 기자회견을 열고 사임을 발표했다. “본인이 인도네시아의 국가와 민족을 이끄는 동안 국민이 보여준 지지와 성원에 감사하며, 실수와 부족함이 있었다면 용서를 구한다”면서 권력을 부통령 하비비에게 이양했다. 뒤이어 위란토 군사령관이 나서서 하비비 신임 대통령을 지지하며 수하르토와 그 가족의 명예와 안전을 보장할 것이

라고 밝혔다. 의회를 점거했던 학생들은 환호했으나 곧바로 하비비 지지자들과 반대자들 사이의 몸싸움이 일어났고 밤이 되자 군경의 보호와 안내를 받으며 의사당으로부터 물러났다.

정치엘리트의 개혁 주도권과 국제적 영향력

수하르토의 퇴진에 따라 마을과 공장에서는 혁신적 민중행동이 연이어 발생했다. 지방에서는 부패한 주지사, 시장, 군수, 면장들이 대학생들과 시민들의 시위와 농성으로 밀려났으며 공장에서는 어용노조가 전복되거나 신규노조가 설립되었다. 학생운동세력과 시민사회운동단체들도 철저한 개혁과 과거 청산을 요구하였다. 이러한 요구는 “총체적 개혁”이라는 유행어를 만들어 냈다. 그러나 정치가들은 점진적인 개혁을 원했다.

총선 일정을 잡고 수하르토 시대의 정치 관계법을 개정하기 위해 11월에 소집된 국민협의회 기간에 민주화의 속도와 개혁의 범위를 둘러싸고 총체적 개혁 요구세력과 점진적 개혁 추진세력 간에 대혈투가 벌어졌다. 수하르토를 몰아냈던 대학생 그룹들 중에서 하비비 지지그룹만을 빼고 거의 모든 그룹이 다시 모였다. 이들은 개혁 철저, 구속 수하르토, 하야 하비비를 요구했다. 군의 “이중기능” 즉각 철폐, 수하르토의 범죄행위와 부정축재에 대한 구속수사와 함께, 수하르토의 양아들인 하비비 치하에서 선거란 무의미하다며 선거 이전에 “존경받는 인물”을 수반으로 하는 과도정권을 수립하자고 주장했다. 빈민들이 가세하면서 대규모 시위가 벌어져 관공서, 은행, 점포 등 105채의 건물이 파손되고, 69대의 차량이 파괴되었다. 시위대에게 진압군경이 발포하여 14명이 사망하고 38명이 총상을 입었다.

학생들은 수하르토 퇴진 과정에서 그들을 지지했던 개혁지향적 정치가들에게 기대를 걸었다. 그러나 11월 10일 짜간주르에서 회동한 와히드, 메가와띠, 라이스, 술탄 하멩꾸부오노 10세 등은 하비비로부터 권력을 접수하라는 시위학생들의 요구를 “무정부주의”라고 거부하고 제도와 절차에 따른 점진

적 개혁을 옹호했다. 덕분에 대통령 간선제와 군에 할당되는 임명직 의석이 존속되고 의회법, 정당법, 선거법은 부분적으로만 손질되었다. 하비비는 과도권력 수반의 자리를 굳히고 수구세력들은 시간을 벌 수 있었다. 이후 정치권에서 “개혁파”와 “수구파”의 구분이 모호해지고 총체적 개혁의 구호는 정치적 지지를 잃어버리게 되었다. 당시 가장 확실한 개혁파는 역설적이게도 수하르토의 심복 하비비였다. 재집권을 노렸던 하비비는 복수노동조합을 허용하고 동띠모르의 운명을 결정할 주민투표를 허용하는 등 파격적인 개혁 조치를 통해 그가 구체제의 인물이란 사실이 잊혀지길 바랐다.

민주주의의 형태는 본시 다양한 것이지만, 정치가들은 인도네시아가 추구할 민주주의가 자유공정선거, 조직과 표현의 자유, 입헌주의 등 “좁은 의미의 민주주의”라는 데 의견을 같이했다. 정당자유화에 따라 정당설립 붐이 일어 123개의 정당이 설립신청서를 제출했고 선거관리위원회의 심사를 거쳐 1999년 6월 총선에 참가할 수 있게 된 정당이 48개나 되었다. 민주화를 요구했던 정치가들도 제각기 정당을 결성하고 총수가 되었다. 메가와띠의 민주투쟁당(PDIP), 와히드의 민족각성당(PKB), 라이스의 국민수권당(PKB)이 개혁 3당 연대를 선언했지만 담론적 수준의 연대였지 실제로 정책과 권력의 분점에 대한 협약을 바탕으로 한 실질적 연대는 아니었다.

민주화운동권 역시 선거민주주의에 참여하기 위한 준비로 부산했다. 학생운동의 한 분파에 기반을 둔 민중민주당은 필리핀 신인민군(NPA)이 택했던 선거 보이콧 전술을 비판하면서 정당 등록과 총선참가를 추진했다. 노동자정당도 네 개나 설립되었다. 대부분의 학생운동세력들도 대학생선거감시단(UNFREL)을 결성하여 공정선거감시활동에 돌입했다. 민주화운동세력의 통합정당 건설은 추진되지 않았으며 부문별 민주화운동단체들을 포괄하는 거대규모의 전국조직도 결성되지 않았다.

민주주의의 성격과 진로를 정하는 데 국제적인 “민주화 후원금”이 중요한 영향을 미쳤다. 선거원조를 총괄 관리 집행한 유엔개발계획(UNDP)을 통해

서 일본, 미국, 유럽, 호주, 한국 등 17개국의 원조금 약 9천만 불이 인도네시아 총선에 투입되었다. 그 중에서 1천7백만 불 이상이 비정부단체의 프로젝트로 지원되었는데 대부분 다 사용하지 못하고 반납할 정도로 많은 액수였다. 당시 미국무부 산하 국제개발처(USAID)가 한 해 동안 인도네시아에 투여하는 돈이 1억3천만 불에 달했으며 대부분 비정부단체를 지원하는데 사용되었다. 막대한 해외 펀드 때문에 민주화운동이 타락하고 있으며 국제자본과 그 대행기구에 대항하는 운동을 전개하지 못하고 독자적인 의제가 아니라 국제자본이 선호하는 의제를 따라가고 있다는 비판이 제기된 것은 최근의 일이다.

‘절반의 이행’ 과 정치 불안

1999년 6월에 치러진 44년 만의 자유총선은 애초의 우려와 달리 비교적 안전하고 공정하게 치러졌기 때문에 국제적인 호평을 받았다. 국민들의 개혁열망이 반영되어 메가와띠의 민주투쟁당이 선출직 462석 중에서 154석을 차지하여 제1당이 되고, 와히드의 민족각성당(51석)과 라이스의 국민수권당(35석)도 4당과 5당을 차지하여 이른바 “개혁 3당”이 거대정당의 자리를 굳힐 수 있었다. 그러나 골카르당이 120석으로 제2당의 자리를 차지하고 통일개발당이 59석으로 제3당의 자리를 차지하는 등 구세력들의 완강함도 과시되었다. 민중민주당의 득표율은 0.1% 이하였고 노동자정당들도 마찬가지였다.

총선 전과 후에 실시된 대국민설문조사를 보면, 총선을 거치면서 국민들이 미래에 대한 기대로 희망에 부풀었다는 것을 알 수 있다. 민주주의를 선호한다고 답한 이들이 선거 전에 70%였는데 선거 후에 86%로 상승했고, 민주주의가 무엇인지 모르겠다고 답한 이들이 17%에서 8%로 줄어들었다. 선거방식에 대한 만족도가 36%에서 88%로 늘어났고, 선거결과에 대한 만족도도 84%로 나타났다. 선거 후에 인도네시아의 장래가 개선될 것이라고 답한

이들이 응답자의 78%였다.

그러나 인도네시아식 게임이 남아 있었다. 10월에 대선은 과거의 방식대로 700명의 의원들로 구성된 국민협의회에서 간선으로 치러지게 되었다. 많은 이들이 메가와띠가 당선될 것으로 추측했지만 예상을 뒤엎고 압둘라흐만 와히드 민족각성당 후보가 대통령에 당선되었다. 총선에서 12.6%의 표밖에 얻지 못한 제4당의 당수가 34%의 표를 확보한 제1당의 당수를 이긴 것이다. 게다가 와히드는 앞서 거의 보이지 않고 혼자서는 걸을 수 없을 정도로 건강이 좋지 않았다. 와히드는 메가와띠를 부통령으로 추천하여 당선시킴으로써 포용하고, 주요 정당에 장관직을 배분한 “국민통합내각”을 출범시킴으로써 야당 없는 정치를 실현시켰다.

그럼에도 불구하고 와히드 대통령 재임 기간 내내 정당 간 권력경쟁이 계속되었고 사회는 연발하는 폭탄테러와 폭동으로 얼룩졌다. 각료들은 대통령에게 충성하기보다는 각자의 소속 정당에 충성했다. 이에 대항해 와히드가 각료들을 교체하자 그를 후원했던 정당들과의 갈등도 시작되었다. 정당 간 연합 내부에서 2년간 전개된 지리한 권력투쟁은 총선 직후 인도네시아의 국민들이 품었던 기대와 자신감을 시들게 했다. 와히드는 국민협의회 지지자를 받아서 당선되었기 때문에 그의 운명은 국회에 종속될 수밖에 없었다. 물론 와히드가 정부를 효율적으로 이끌고 개혁에 박차를 가했다면 인도네시아의 정치체제는 의회보다 대통령 쪽으로 무게중심이 이동했을 수 있다. 그러나 와히드는 집권 초기에 수하르토의 심복이었던 위란또 장군을 권력연합에서 밀어낸 것 외에 대중적 지지를 받는 업적을 남기지 못했다. 수하르토의 죄가 규명된다면 그를 용서하겠다고 하여 개혁파들을 황당하게 만들었고 공산주의를 합법화하겠다는 발언으로 무슬림들과 군부의 반발을 사기도 했다. 경제 정상화에 치중해야 한다는 비판을 받으면서도 막대한 경비를 지출하며 외국순방을 계속 감행했다. 업적 부재의 와히드를 비웃는 농담이 나돌았다. “첫 번째 대통령 수카르노는 정치가, 두 번째 대통령 수하르토는 사업가, 세

번째 대통령 하비비는 과학자였는데, 네 번째 대통령 와히드는 해외관광객이다.”

와히드의 마지막 업적은 수하르또의 아들 또미를 수사하고 폭탄테러 시주 혐의로 구속하도록 지시한 점이었다. 그러나 그는 더이상 진격할 수 없었다. 수하르또와 그 가족의 처벌과 재산몰수를 요구하는 대학생 시위대가 수하르또 옹호세력과 투석전을 벌이고 있을 때 다른 한편에서 와히드 대통령이 조달청 공금을 유용했고 브루나이 국왕의 회사금을 고지 없이 개인적으로 보관했다는 스캔들이 제기되었다. 정치권의 관심은 전직 대통령 처벌 문제에서 현직 대통령의 탄핵 문제로 전환되었다. 와히드를 대통령으로 당선시켰던 정당들이 그의 부패혐의를 제기하고 무능에 대해 비판하는 데 앞장섰다. 정당들은 제각기 시위대를 동원하기 시작했다. 학생운동조직들도 두 입장으로 나누어졌다. 한편은 부패를 일소하려면 와히드를 하야시켜야 한다고 주장했고, 다른 한편은 와히드-메가와띠 개혁연정을 유지하여 '진짜 적'인 골까르와 '진짜 도둑' 수하르또에 대한 투쟁에 집중하여 과거청산에 매진하자고 맞섰다. 양 진영의 갈등은 폭력사태로까지 이어졌다. 학생운동이 경제 위기로 고통받는 민중들을 대변하는 것이 아니라 정치가들을 대변하고 있다는 내외의 비판이 제기되는가 하면 정치가들로부터 돈을 받고 시위를 벌이고 있다고 계속 보도되어 학생운동의 도덕성이 크게 손상되었다. 법률구조 재단을 비롯한 주요 시민사회단체들은 중립을 선언했지만 권력투쟁으로부터 완전히 자유로울 수 없었다.

7월 23일 월요일, 또 한편의 정치 드라마가 상연되었다. 이날은 국민협회의 회가 와히드 대통령에게 조달청 공금 유용과 브루나이 국왕의 기부금 착복 혐의에 대한 소명연설을 위해 출석토록 요구한 날이었다. 만약 출석을 거부하면 탄핵절차가 시작되도록 예정되어 있었다. 당일 새벽, 와히드 대통령은 이른바 '의회 쿠데타'를 막기 위해 국가비상사태를 선포하였으나 군과 경찰은 대통령의 명령을 어기고 오히려 국민협의회를 보호하고 나섰다. 국민협

의회는 곧바로 와히드 대통령을 탄핵하고 메가와띠 부통령의 권력 승계를 투표로 결정하였다. 이로써 의회를 해산하려던 와히드 대통령의 시도는 무위로 그치고 메가와띠가 인도네시아의 다섯 번째 대통령이 되었다. 메가와띠도 와히드처럼 “상호부조 내각”이라는 미명하에 거대정당들의 대연정을 실현하였다.

국민들로부터 가장 많은 지지를 받은 정당의 당수가 합법적인 절차에 의해 대통령이 되었다면 민주주의의 진전이라고도 할 수 있을 것이다. 메가와띠는 대통령 직선제에 관한 법을 통과시키고 정치관계법을 개정하는 등 추가적인 정치개혁을 단행하여 절반의 이행을 완전한 이행으로 이끌어가고 있다. 그러나 메가와띠는 총선 때의 민중지향적 이미지와 달리 군과 연대를 쌓는 데 공을 들여온 인물이며, 와히드와 달리 자유주의와 거리를 두고 인권보다는 안정을 중시하는 보수적인 정치가이다. 메가와띠가 총선 시절부터 초지일관하게 주장한 것은 연방제 반대와 강력한 민족통합이었기 때문에 지역분리주의와의 일전이 불가피했다.

메가와띠는 와히드가 성사시켰던 아체독립운동세력(GAM)과의 평화협정을 깨버렸다. 2003년 5월 19일에는 아체 지역에 계엄령을 선포하고 5만 명의 육해공군과 경찰력, 그리고 전투기와 탱크를 동원한 전면적인 군사작전을 개시하였다. 미국이 이라크와 전쟁을 시작하자 그 분위기를 타고 단행된 일이었다. 동티모르의 경우와 달리 아체는 무슬림 지역이기 때문에 서방의 관심을 끌지 못하고 있다. 게다가 외국기자들의 취재를 불허하고 국내기자도 취재허가를 받아야 하기 때문에 전쟁의 참상이 제대로 알려지지 않고 있다. 다만 곧뜨라스 아체 지부만이 유일하게 계엄령 선포 후 한 달 동안에 176명의 시민이 살해된 것을 포함하여 342명의 민간인 사상자가 발생했다고 주장한 바 있다. 11월에 계엄령이 연장됨으로써 아체에서의 전쟁이 계속되게 되었다. 이 전쟁을 통해 군부는 정치 사회적 영향력 확장을 노리고 있다는 소문이 파다하다. 아체 문제는 수하르토 체제의 과오가 얼마나 치명적이고

청산되기 어려운 것인지를 예시하고 있다.

메가와띠는 어머니의 땅이자 정치적 지지기반인 발리가 테러당하는 것을 목도해야 했다. 민주화 이행기에 발생한 폭탄테러 중에 가장 규모가 크고 잔인한 테러였다. 또한 자카르따 도심의 메리엇 호텔에서 폭탄테러가 발생하여 경제에 심각한 타격을 줄 것으로 예견되었다. 수하르또 집권기에 폭탄테러는 19건에 불과했고 하비비 집권기(1998.5.21~99.10)에는 6건에 불과했지만, 와히드 집권기(99.10~2001.7)에 87건으로 급증하고, 지난 3월까지 집계된 메가와띠 집권기(2001.7~2003.3)의 폭탄테러는 58건이었다. 수하르또 퇴진 이후에 총 151건이나 폭탄이 터졌다. 메가와띠가 집권한 뒤에 건수가 줄어들긴 했지만 규모가 커지고 강도가 높아지고 있다. 와히드 집권기의 폭탄테러가 민주화로 인해 “가슴 아픈 집단” 즉 수하르또의 가족과 친구들, 그리고 밀려난 군 장성들과 그의 수하들이 자행한 것으로 여겨졌다면, 메가와띠 집권기의 폭탄테러는 국제적인 테러리즘과 연계된 것으로 파악되고 있다. 와히드 집권기에 발생한 빈번한 폭탄테러가 국제테러리즘을 유인하는 일종의 페르몬이 되었다면 이른바 “가슴 아픈 집단”이 작금의 테러에 대해서도 간접적인 책임을 면할 수 없다.

민주주의의 진전과 한계

수하르또의 퇴진 이후 5년간 인도네시아에서는 실질적인 정치개혁이 추진되었다. 정당 설립이 자유화되고 자유 총선이 시행되었으며, 대통령 선거 방식이 간접선거에서 직접선거로 바뀌었고 중임만 가능하도록 제한했으며, 대통령의 거수기에 불과했던 헌법상 최고의결기구 국민협의회가 국회의 제안을 받아 대통령을 탄핵할 수 있는 권한을 갖게 되었으며, 다음 총선부터는 국민협의회와 국회 및 지방의회의 임명직 의석이 폐지되고 모든 의원이 국민에 의해 선출되게 되었다. 따라서 국민협의회와 국회 및 지방의회에 대통령이 임명하는 방식으로 군에 배정되던 의석들도 없어지게 되었다. 군과 경

찰이 분리되고 군은 안보를, 경찰은 치안을 분담하게 되어 정치사회적 사안에 대한 군의 개입 가능성이 줄어들게 되었다. 지방자치가 강화되어 중앙권력의 이양이 추진되게 되었으며 언론의 자유가 확대되고 노동조합이 자유화되었으며 국가인권위원회가 독립적인 기관으로서 내실화되었다.

그러나 민주주의는 희망과 함께 실망과 우려도 안겨주었다. 44년 만의 민주적으로 실시된 1999년 6월 총선에서 국민의 절대다수가 경제위기를 해소하는 데 민주주의가 가능할 수 있길 희망하였지만 그 성과는 미미한 수준에 그쳤다. 경제인들은 정치 불안과 법집행의 불확실성이 경제를 망치고 있다고 비판하면서 경제위기의 정치적 요인을 지적한다. 위기를 벗어나던 경제는 정치 사회적 불안정으로 다시 추락하길 반복하였다. 그러다 보니 구제금융을 받은 지 6년이 지난 뒤에야 IMF 관리경제의 졸업을 요구하고 실사를 받게 되었다.

가장 심각한 문제는 인도네시아의 민주주의가 국민들의 목숨을 너무 많이 요구한다는 사실이다. 민주화 과정에서 엄청난 폭력이 분출하였고 그 이후에도 폭동, 종교분쟁, 인종분쟁, 범죄자 즉결처형, 폭탄 테러의 연속으로 인해 많은 인명이 목숨을 잃었다. 수하르토가 물러난 뒤부터 2000년 7월까지 2년 남짓 동안에 큰 규모의 폭동이 35건이나 발생했다. 또 2000년 한 해 동안에 군중의 범죄용의자 즉결처형으로 124명이 목숨을 잃었다. 내년 7월에 역사상 처음으로 직선제 대선이 시행되면 또 얼마나 많은 시민들이 죽게 될지 우려하는 사람들이 많다. 지방자치제의 시행이 외방도서의 지역분리주의를 포섭하지 못하고 있으며, 특히 아체에서의 전면적인 군사작전으로 인해 많은 시민들과 병사들이 죽어가고 있다.

인도네시아에서는 저항이 폭동의 불씨를 당기고 이러한 사회폭력이 국가 폭력을 강화시키는 악순환이 빈번하게 확인되고 있다. 또한 민중저항의 폭력화는 연대의 대상인 중간층 엘리트들을 위축시키게 되고 민중들은 역사의 담지자가 아니라 경제의 대상으로 여겨지게 된다. 이런 논리에 입각하여 물

리력의 확장을 추구하는 군부는 수하르또 퇴진 직전에 그랬듯이 사회폭력이 만연되길 기대하고 때로는 조장한다. 이렇게 폭력이 만연된 사회에는 테러리즘이 준동할 여지가 다분하다.

인도네시아의 민중들의 폭력적 저항은 좌절의 자생적 표출이다. 제도만 바뀌었을 뿐 구체제의 인물들이 살아남아 행세하고 있기 때문에 변화를 실감하기 어렵고 반면에 희망을 제시하는 인물과 조직이 새로운 대안세력으로 형성되지 못하고 있기 때문에 저항은 쉽게 폭력적으로 돌변하곤 한다. 다시 말해 폭력적인 민중저항의 발생은 민중들이 오랫동안 인내했다는 것을 의미하며 폭력의 행사 외에 인내를 지속할 만한 다른 대안이 부재하다는 것을 의미한다.

정치엘리트들은 국민통합과 상호부조의 이름으로 정치엘리트 야합의 정치를 구현하여 뚜렷한 야당이 없는 정치를 주조하였다. 이 과정에서 정치제도의 개혁은 가능했지만 구체제의 인물들이 청산되지 못했고 심지어 민주주의의 실행자로서 한자리씩 차지하게 되었다. 경제위기와 시민학살의 주범이자 동티모르의 전범인 수하르또의 신변과 재산에 손도 대지 못하고 부패한 재벌들인 여섯 자녀 중에 한 명만 구속되었을 뿐이다. 그의 정치기제였던 골카르가 민주총선에서 제2당이 되었고 그 당의 대표 악바르 탄중은 온갖 부패혐의에도 불구하고 국회의장의 자리에서 잘 버티고 있다. 또한 지역정치에서도 구시대의 인물들과 조직들이 민주주의 문양의 새 옷으로 갈아입고 새 시대를 살아가는 데 성공하고 있다. 1996년 7월 자카르타 폭동 때 투입된 군부대를 관찰했던 저는 현재 자카르타의 시장으로 장수하고 있다. 사회 이익단체들에도 낡은 인물들이 잔류하고 있다. 구시대 어용노총이 복수노조 시대에도 불구하고 최대의 노총으로 살아남고 인력부 장관을 두 명이나 배출하였다. 그러니 부패한 정치가들은 보호받고 민주주의의 핵심인 책임성의 원리는 조롱당하게 된 것이다. 구체제의 인물들은 민중들에게 희망을 제시할 수 없다. 모름지기 구체제의 청산은 제도의 청산뿐만 아니라 인물들의

청산과 처단이 동반되어야 한다.

구체제의 인물들이 정치적으로 생존한다 하더라도 실질적인 변화를 추구하는 인물, 정당, 사회운동조직이 등장하고 세력을 확장해 간다면 민중들이 대안세력에 대한 지지와 기대로 불만을 승화하면서 인내를 연장할 이유를 발견할 수 있을 것이다. 그러나 그러한 대안이 존재하지 않는 게 인도네시아 민주주의의 비극이다. 메가와띠 대통령이 유일하게 수하르토로부터 가장 극명한 탄압을 받은 정치인이었기 때문에 민중들은 동병상련의 마음으로 그녀를 지지했지만 대통령이 된 뒤에 그녀는 체제의 안정과 보수에 관심을 집중하고 군부와 유대를 강화하는 데 주력하고 있으며 아체 문제를 전쟁과 같은 치명적인 수단으로 해결하고자 한다. 이러한 방식으로는 민중을 달래고 지역분리주의를 포용할 수 없다.

대안을 제시하지 못하기로는 사회운동세력도 마찬가지다. 민주화 이후 시민사회가 활성화된 것은 사실이지만 그들은 과거에 그랬던 것처럼 전형적으로 활동가 중심의 소규모 조직 형태로 전국적 세력화보다는 풀뿌리역량강화 사업에 주력하고 포괄적인 연대는 오로지 느슨한 네트워크형 연대를 반복하고 있어서 피플 파워의 전국적 조직화를 달성하지 못하고 전국적 영향력을 발휘할 수 있는 간판급 지도자를 배출하지 못하였다. 이러한 방식의 사회운동은 방어력이 강한 진지를 구축함으로써 민주주의의 역진은 막을 수 있을지라도 민주주의의 전진에 있어서 두각을 나타낼 수 없다. 이런 연유로 인도네시아에서는 민주주의는 역진도 전진도 없는 교착상태에 빠져들고 민중들로 하여금 희망의 소진에 따른 좌절과 방만한 분노의 표출을 반복하게 만들어 더 많은 생명을 앗아가게 될 것이다. 바로 이런 교착상태를 돌파하는데 인도네시아 민주주의의 미래가 달려 있다. ■

전제성 jeseong@hotmail.com | 서강대 동아연구소 상임연구위원, 정치학 박사. 학위논문: 「민주화이행기 인도네시아의 노동정치」