

정통성 위기와 정치변동: 인도네시아 사례를 중심으로*

이 동 윤**

I. 문제 제기

일반적으로 '정치변동'이라 함은 혁명과 쿠데타, 개혁 등 정치체제의 다양한 변화 양상을 설명하는 포괄적인 개념으로서 정치적 요인들뿐만 아니라 경제, 사회, 문화 등 보다 다차원적인 요인들이 복합적으로 작용하여 발생하는 역동적인 정치과정이다. 그러나 제3세계 권위주의 국가에 있어서 정치변동은 그 다양한 변화 양상에도 불구하고 통상 과거 지속되었던 권위주의 체제로부터 민주주의 체제로의 이행 혹은 전환과정을 상징하게 되며, 그 전개과정 또한 비교적 급격한 양상을 표출하게 된다.¹⁾

* 이 논문은 필자가 2001년 8월에 수행한 인도네시아 현지조사를 토대로 하여 작성되었다. 인도네시아 현지조사과정에서 많은 도움을 주신 한국외국어대학교 마인어과의 양승윤 교수님과 가자마다대학교(Gadjah Mada University) 정치학부의 모마르(Mohtar Mas' oed) 교수님, 그리고 호주국립대학교(Australian National University) 정치·사회변동학과 박사과정의 최난경 양과 인도네시아 법률구조재단(LBH: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia)의 뽕끼(Poengky Indarti) 양 등에게 감사드린다.

** 연세대학교 정치외교학과 강사

1) 제3세계 권위주의국가들의 정치변동 또한 다양한 요인들의 영향을 받아 복잡한 양상으로

한편 인도네시아는 지난 1997년 발생한 외환위기를 필두로 급격하게 확산된 경제위기와 정치적 혼란을 경험하게 되었으며, 이러한 과정에서 일반 국민들의 민주화 요구가 분출되어 1998년 5월 32년 동안 장기 독재를 향유하였던 수하르토(Suharto) 체제가 붕괴되고 본격적인 민주화의 길을 걷게 되었다. 이후 인도네시아는 하비비(B. J. Habibie)의 과도정부 시기를 거쳐 1999년 6월 실시된 민주선거를 통하여 야당세력이 국회(DPR: Dewan Perwakilan Rakyat)의 다수를 차지함으로써 민주화의 커다란 고비를 넘기게 되었다. 또한 최근에는 부패와 권력남용 혐의로 국회와 국민협의회(MPR: Majelis Permusyawaratan Rakyat)의 탄핵을 받은 와히드(Abdurrahman Wahid) 대통령이 대통령직을 물러나게 됨으로써 부통령이던 민주투쟁당(PDI-P: Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan)의 메가와티(Megawati Sukarnoputri)를 중심으로 새로운 정부를 구성하게 되었다.

사실상 1997년 이후 인도네시아에서 전개된 일련의 정치변동 양상들은 장기간 지속된 수하르토의 권위주의 체제가 붕괴되고 민주주의를 위한 새로운 정치체제가 수립되는 민주화 과정이었다고 평가할 수 있다. 그러나 1997년 경제위기와 정치적 혼란 이전의 기존 연구들 중 인도네시아의 급격한 정치변동이나 민주화를 예측했던 논의들은 드물다. 수하르토 체제의 오랜 정치적 안정과 경제발전의 성과를 근거로 하여 기존 논의들은 인도네시아의 민주화 가능성을 보다 먼 미래의 일로 예측하였으며, 1997년 이전 정치과정에서 나타난 몇 가지 이상 현상들도 불구하고 인도네시아의 민주화가 오늘날과 같이 급격한 양상으로 현실화되기는 어려울 것으로 예상하였다(Liddle 1996: 58-72; Santodo 1997: 21-45).

그렇다면 최근 인도네시아에서 발생한 일련의 정치변동과 민주화과정은 어떤 동인들을 통하여 형성되었으며, 어떤 과정을 밟으며 전개되었는가? 인도

전개되지만, 궁극적으로 이들의 정치변동은 다양한 변동 양상에도 불구하고 기본적으로 민주주의로의 정치발전을 상징하게 된다(Cantori 1974: 396; Diamond et al. 1990: 1-37).

네시아의 민주화 과정을 설명할 수 있는 심층동인은 무엇이며, 이것은 어떤 역학관계를 통하여 진행되었는가? 일부 학자들은 정치경제학적 관점에서 인도네시아의 정치변동과 민주화 과정은 1997년 외환위기로 촉발된 경제위기가 심층동인으로 작용하여 수하르토 체제의 붕괴와 민주화 과정을 촉진시키게 된 것이라고 설명하고 있다(Estrade 1998: 78-84; MacIntyre 1999: 143-62; Eklöf 1999). 그러나 이러한 설명들은 같은 시점에 비슷한 경제위기를 경험한 한국, 태국, 말레이시아 등 다른 국가의 사례들을 비교론적인 시각으로 함께 설명함에 있어서 몇 가지 문제점을 표출하고 있다. 즉, 다른 사례들에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 경제위기라는 경제적 요인만으로 반드시 급격한 정치변동이 유발되는 것은 아니기 때문이다.

이에 따라 본 연구에서는 민주화 과정을 포함하여 정치변동과 연관된 기존 논의들을 검토하여 인도네시아의 정치변동을 경제적 요인뿐만 아니라 여타의 다른 관점으로도 포괄적으로 설명할 수 있는 대안적 연구방법을 모색하고, 이를 통하여 인도네시아의 민주화 과정을 보다 다차원적인 관점으로 고찰하고자 한다. 특히 본 연구에서는 정치변동에 따른 정치권력의 '정통성'(legitimacy) 개념을 중심으로 한 논의를 전개시킬 예정이며, 이를 통하여 정통성 위기에 따른 제반 요인들과 그 복합적인 상관관계가 시간 흐름에 따라 인도네시아의 민주화 과정에 어떤 영향을 미치게 되었는가를 살펴보고자 한다.

II. 정통성 위기와 정치변동: 이론적 논의와 연구방법

1. 정치변동에 관한 이론적 논의

일반적으로 '정치변동' 개념은 다각적인 의미와 유형들을 내포하고 있으며, 이것을 설명하기 위한 이론적 논의들 또한 매우 다양한 것이 사실이다. 그것은 각 국가들이 처해 있는 정치구조와 환경이 서로 다르며, 개별 국가들이 지

니고 있는 경제, 사회, 문화적 수준 또한 상이하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 '정치변동' 개념은 공통적으로 한 국가의 정치권력과 정치체제 자체의 크고 작은 변화를 의미하게 되며, 특히 제3세계 권위주의 국가들에 있어서 이것은 일부 서구 중심적 자유민주주의 시각에 대한 비판적 논의에도 불구하고 민주화 과정 및 민주주의 이행과 연관지어 논의되고 있다.

기존 연구에 있어서 제3세계 권위주의 국가의 정치변동과 민주화 과정을 분석한 그 첫 번째 논의는 경제발전과 민주주의 사이의 상관관계를 설명한 발전론적 시각이다. 경제발전의 정도와 민주주의 수준 사이의 상관관계를 경험적으로 분석한 립셋(Lipset 1959: 69-105)은 경제발전의 척도를 부(富)와 산업화, 교육, 도시화 수준 등으로 지표화하여 경제발전으로 파생된 산업화와 도시화가 중산층을 증대시키고, 교육 확산에 따른 정치사회화가 일반 대중의 정치의식과 정치참여 욕구를 향상시킴으로써 민주정치의 발전을 유발시킨다고 주장하였다. 헌팅톤(Huntington 1991: 61-3)은 '민주주의의 제3물결'을 설명함에 있어서 일정한 수준 이상의 경제발전을 이룩한 국가들이 민주주의로의 '이행지대'(transition zone)를 형성하게 된다는 사실을 지적하였으며, 셀릭슨(Seligson 1987: 8) 또한 민주주의에 필요한 '경제적 문턱'(economic threshold)을 주장함으로써 정치발전을 위한 경제적 요인의 중요성을 강조한 바 있다.

이와 더불어 정치변동에 있어서 경제적 요인의 중요성은 마르크스주의나 종속론적 시각에 의해서도 강조되고 있는데, "제3세계 국가들의 정치변동에 있어서 그 동인은 내부적 요인에 있는 것이 아니라 외부적 환경, 특히 자본주의 생산양식의 세계적 확산에 따라 제3세계 국가들에게 경제적 종속구조가 강요됨으로써 심화되는 강압적이고도 권위주의적인 정치체제에 기인한다"는 것이 그것이다(윤진표 1994: 50). 이에 따라 이들은 경제적 종속구조의 탈피와 이를 위한 필연적인 방법론으로서 정치변동을 주장하기도 하였다.

정치변동과 민주화 과정을 설명함에 있어서 두 번째 논의는 사회·문화적 요인들을 강조하는 시각이다. 일부 학자들은 정치문화와 정치발전 사이의 상관관계를 분석함으로써 '정치문화'란 "정치행위가 일어나는 상황을 규정짓는

경험적 신념, 표현적 상징, 그리고 제 가치들의 체계로서 개인이나 집단들이 정치에 대하여 갖게 되는 일정한 신념, 태도, 가치” 등을 의미하며(Almond et al. 1963: 9), 민주주의로의 정치발전을 위해서는 민주적인 정치문화의 성숙이 요구된다고 주장하였다(Pye 1965: 3-26). 그러나 문화 자체는 역사적으로 수동적이기보다 역동적인 것이며, 모든 문화는 일정한 정태적 지속성을 유지하면서도 장기적으로는 정치·사회적 변화에 따라 동태적 가변성을 나타내게 된다. 이에 따라 엑스타인(Eckstein 1988: 789-804)은 정치문화의 지속성보다 가변성에 주목하여 문화변동을 정치변동의 원인이기보다 결과로서 인식하기도 하였다.

정치변동과 민주화 과정을 설명하기 위한 세 번째 논의는 정치지도자와 엘리트들에 의하여 추구되는 정치적 리더십에 관한 연구들이다. 오도넬과 슈미터(O'Donnell et al. 1986: 19)는 정치변동을 정치엘리트들 사이의 전략적 상호작용과 타협의 산물로 인식함으로써, 권위주의 체제로부터 민주주의 체제로의 이행과정을 고찰하기 위해 정치엘리트의 성향과 정치적 계산, 상호 협약관계 등을 살펴야 한다고 주장하였다. 즉, 정치변동의 전개과정에서 정치엘리트들의 리더십은 제반 행동과 가치, 선택, 기술 등을 결정하게 되며, 정치지도자의 자기 확장적 욕망과 권위주의적 행동양식 등은 민주주의를 부식시키고 파괴하는 데 깊이 작용한다는 것이다(Diamond 1989: 8). 이에 따라 정치변동에 있어서 정치엘리트들 사이의 전략적 상호작용과 정치적 계산, 타협관계 등은 민주화 과정의 방향과 결과를 결정지을 수 있다는 것이다.

네 번째 논의는 정치변동과 민주화의 내부적 정치과정에 영향을 미치는 외부적 요인들에 관한 것이다. 민주화 과정은 기본적으로 한 국가 내부에서 발생하는 정치변동의 한 가지 양식이지만, 그 국가가 처해 있는 시대적 조류와 국제정치적 환경 등에 의하여 영향을 받게 된다. 이에 따라 “제3세계 국가들의 민주화과정에서 그 외부적 요인들이 중요한 영향을 미치게 되는데, 특히 안보와 관련된 제반 여건들과 국제적인 문화양식의 흐름, 그리고 제3세계 국가들의 민주화과정을 지원하는 외부적 후원과 지지 등이 민주화과정에 커다

란 영향을 미칠 수 있다”는 것이다(Koppel 1993: 16-30).

그러나 이들 논의들은 정치변동 혹은 민주화 과정을 설명함에 있어서 그들의 이론과 논의에 기초한 한 가지 요인만을 크게 강조함으로써 제 요인들 사이의 복합적인 상관관계와 역동적인 정치과정으로서의 정치변동을 유기적인 과정으로 설명하지는 못하였다. 즉, 기존 논의들은 정치체제의 변동과정에서 나타나는 제반 현상들을 분석함에 있어서 매우 유용한 변수들을 제공하고 있으나, 정치변동 자체의 인과적 흐름을 단선적으로만 설명함으로써 보다 다양한 변수들 사이의 역학관계를 다차원적으로 설명하지는 못하였다. 사실상 정치변동이나 민주화 과정은 시간의 흐름에 따라 보다 동태적인 변화를 나타내는 정치과정의 하나이며, 따라서 시계열적으로 그 변화 양상을 설명할 수 있는 포괄적인 연구방법이 필요하다.

2. 연구방법: 정통성 위기와 정치변동

이에 따라 본 연구에서는 권위주의 체제의 붕괴와 민주주의 체제로의 이행 과정을 설명하는 포괄적인 연구방법을 모색하기 위하여 정치권력의 ‘정통성’ 개념을 도입하고, ‘정통성 위기’(legitimacy crisis)에 따른 각 요인별 역학관계를 분석함으로써 정치변동의 전개과정을 고찰하고자 한다. ‘정통성’ 개념은 매우 모호한 개념이기 때문에 그 정의(定議) 또한 다양한 방향으로 해석될 수 있으나,²⁾ 몇 가지 해석상의 문제에도 불구하고 한 가지 공통점은 그것이 정치권력을 정당화시켜주는 작용을 한다는 것이다(진미경 1993: 98). 특히 정치권력의 ‘정통성’ 개념은 권위주의 체제로부터 민주주의 체제로의 정치변동 과정을 설명하는데 있어서 매우 유용하게 사용될 수 있는데, 그것은 아무리 물리적인 폭력과 강제력을 동원하여 권위주의 체제를 형성하였다고 할지라도 정치체제

2) ‘Legitimacy’는 그 어원과 사용에 따라 ‘정통성(正統性)’ 혹은 ‘정당성(正當性)’ 등으로 해석되고 있으나, 본 연구에서는 ‘정통성’으로 통일하여 사용하고자 한다.

자체의 안정과 지속적인 유지를 위해서는 장기적인 차원에서 정치권력의 정통성을 확보해야 하기 때문이다(Schaar 1984: 111; Alagappa 1995b: 42).

여기서 정치권력의 '정통성'이란 "단순히 공포나 자기 이익에 따른 이유가 아니라 도덕적 권위와 신념에 따라 국가질서 및 명령에 복종하려는 국가권력의 정당성에 대한 국민들의 믿음 그 자체"이며(Barker 1990: 11), "기존의 정치체제들이 그 사회를 위해 가장 합당한 것이라는 신념을 불러일으키고 유지시키기 위한 정치체제의 역량"을 의미한다(Lipset 1960: 77). 보다 실질적으로 정치권력의 정통성은 일반 국민들이 특정 정권이나 정치체제의 권력 장악이나 통치를 받아들이느냐 저항하느냐에 대한 판단 근거와 기준을 제시해 주는데, 이러한 정통성이 중대한 도전에 직면하여 약화되거나 상실되어 정통성 위기에 처하게 될 경우 그 정치권력과 정치체제는 붕괴되기 쉽다.

한편 본 연구의 기본 전제는 "정치체제가 지속적으로 유지되기 위해서는 정치권력의 정통성을 확보해야 하며, 그것이 약화되거나 상실되어 정통성 위기에 처하게 될 경우 이것은 체제의 붕괴를 초래할 수 있다"는 것이다(Przeworski 1986: 50). 정치권력의 정통성은 정부와 정치엘리트, 그리고 일반 국민들 사이의 상호작용과 역동적인 관계를 통하여 형성되며, 그 상호작용 과정에서 정치지도자와 엘리트들은 일반 국민들로부터 정통성을 획득함으로써 정치적 안정과 체제유지의 근간을 수립하게 된다. 사실상 정치권력의 정통성은 권위주의체제에 있어서도 체제유지 및 붕괴와 직·간접적인 관련이 있는데, 그것은 정치권력의 정통성이 권위주의 체제의 유지에 있어서 유·무형의 존립 기반을 제공해 주기 때문이다. 반면 정치권력의 정통성이 약화되거나 상실되어 정통성 위기를 초래할 경우 이것은 권위주의 정권의 붕괴 및 정치체제의 전환을 통해 민주화를 촉발시키는 직접적인 원인이 된다.

이에 따라 본 연구에서는 정치권력의 정통성을 정치적 요인과 경제적 요인, 사회·문화적 요인 등으로 구분하여 분석함으로써 정통성 위기에 따른 정치변동의 변화 양상과 그 역학관계를 고찰하고자 한다. 우선 정치적 관점에서 정치권력의 정통성은 한 국가의 규범과 가치를 규정짓는 정치이념과 체제유

지 및 제반 정치적 기능을 수행하기 위한 정치구조의 형성을 통해 고찰할 수 있다. 일반적으로 규범과 가치체계는 근본적으로 정치체제를 결정짓는 신념 체계이자 이념체계이며(Alagappa 1995a: 15), 정치이념은 그 정치체제의 정당성을 부여해 줌으로써 정치질서를 안정적으로 유지시키는데 도움이 된다(Neher 1981: 127). 국가권력을 창출함에 있어서 정치지도자와 엘리트들은 국민적 동의와 지지를 이끌어내기 위하여 정치이념과 가치체계를 만들어 내며, 또한 정부구조의 편성, 선거·정당정치·의정·정책의 운용 등을 통하여 제도적·절차적 정통성을 확보하게 된다. 정치변동의 차원에서 정치적 규범과 이념체계가 공고할수록 그 국가의 정치체제는 보다 안정적으로 지속될 가능성이 크며, 제도적·절차적 정통성을 확보하기 위한 정치구조의 기능 및 정치체제의 시행 등이 억압적일수록 그에 대한 저항과 민주화 욕구는 더욱 커질 수 있다.

권위주의 국가에 있어서 경제적 차원의 정통성은 양면적 성격을 지니게 된다. 우선 권위주의 체제는 정치적 차원에서 표출되는 정통성의 부족을 만회하기 위하여 경제성장과 발전을 국가목표로 설정하게 된다. 반면 경제성장은 일반 국민들의 정치사회화와 정치참여 욕구를 증진시킴으로써 궁극적으로 권위주의 체제에 반하는 정치변동을 촉진시킬 수 있다. 또한 경제발전 정책이 실패하여 경제적으로 심각한 위기 국면에 직면하였을 경우 어떤 정치체제이던 지 간에 정통성 위기를 맞이할 수 있다. 단, 권위주의 체제가 당면하고 있는 경제위기가 정통성 위기를 초래하여 정치체제의 붕괴로 이어질 것인가 아닌가의 문제는 전적으로 경제위기가 정치권력의 정통성과 어떤 차원으로 연결되어 있는가에 달려 있다. 경제적 요인이 정치권력의 정통성을 확립하는데 중요한 역할을 한다면 경제적 위기상황은 신속하고도 직접적으로 정치권력의 정통성 위기로 전환되기 쉽고, 이러한 경우 정치체제는 급격하게 붕괴될 수 있다(Haggard et al. 1995: 6-7). 반면 정치권력의 정통성이 경제적 요인 이외의 다른 요인들로 충족될 수 있다면, 경제위기가 필연적으로 정치변동을 초래하는 것은 아니다. 왜냐하면 정치적 영역은 경제적 영역에 완전히 종속되지 않는 그 자체의 자율성을 확보하고 있기 때문이다(진미경 1989: 5). 이러한 상황에

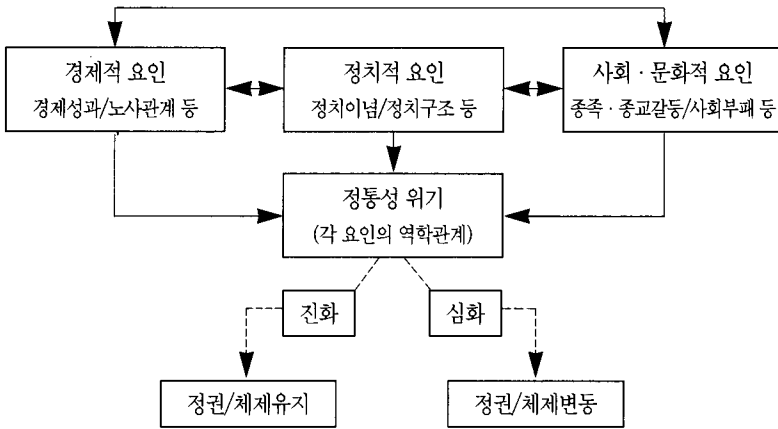
서는 경제위기에 따른 정치적 대응과 사회·문화적 환경이 매우 중요한 기능을 수행하게 되며, 결국 경제적 요인 이외의 다른 정통성 요인들이 어떤 수준으로 어떻게 역학관계를 형성하고 있는가가 정치변동의 중요한 동인이 될 수 있다.

사회·문화적 차원에서 정치권력의 정통성은 매우 다양한 측면으로 고려될 수 있으나, 우선 민주주의의 전제조건이라 할 수 있는 국가통합의 관점에서 정통성을 고찰할 수 있다(Rustow 1970: 350). 다민족·다종교 국가에서 인종주의와 민족주의의 심화는 의심할 여지없이 정치체제의 변동에 커다란 영향을 미치게 되며(Alagappa 1995c: 57), 종교·계층간 갈등 또한 정치권력의 정통성을 약화시키는 중요한 요인으로 작용할 수 있다. 특히 이들 요인들은 정통성의 위기 국면에서 국가의 내부적 갈등과 분열을 확장시킴으로써 위기의 영향력을 증폭시킬 수 있다. 이와 더불어 사회·경제적 부패는 즉각적으로 정통성 위기를 초래하는 것은 아니지만, 오랜 기간 지속적으로 작용하여 위기의 국면을 형성하는데 영향을 미치게 된다(Basri 1999: 28). 사회·경제적 부패와 불신 등 국민들이 감지하는 국가에 대한 불만과 사회적 박탈감 등은 그들로 하여금 현재의 정치체제에 반하는 저항적 가치관과 신념체계를 형성케 하며, 이러한 저항적 가치체계는 정통성의 다차원적인 위기 국면에서 정치변동을 증폭시키는 결정적인 역할을 수행할 수 있다.

한편 한 국가에 있어서 정치권력의 정통성은 <그림 1>에서 보는 바와 같이 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 요인들의 상호작용과 역학관계에 따라 보다 다차원적으로 형성되며, 정치변동을 초래할 수 있는 정통성 위기 또한 이들 요인들의 역동적인 관계 변화와 수준 차이에 따라 그 영향력을 달리하게 된다. 정통성을 형성하는 제 요인들이 상호 보완적 관계를 형성하여 한 가지 요인이 약화되거나 상실된다 하더라도 다른 요인들이 이를 충족시킬 수 있다면, 정통성 위기는 보다 완화되어 정권 및 정치체제가 지속적으로 유지될 수 있다. 반면 이들 요인들이 서로 상충적인 관계를 형성하여 한 가지 요인의 약화가 다른 요인들의 약화나 상실을 촉진시킨다면, 정통성 위기는 보다 심화되어

결과적으로 정치변동을 촉발시킬 수 있다.

〈그림 1〉 정통성 위기와 정치변동



여기서 중요한 것은 정치권력의 정통성을 형성하고 있는 다양한 요인들의 복합적인 역학관계인데, 이들 요인들의 상호관계와 변화 양상은 정통성의 위기 수준에 중대한 영향을 미침으로써 정치변동의 방향과 특성을 규정짓게 된다. 정치적 정통성의 부족을 경제성장이라는 경제적 정통성을 통하여 보완하고 있는 국가의 경우 경제위기는 경제적 정통성뿐만 아니라 정치적 정통성의 위기를 심화시켜 보다 큰 정치변동을 초래할 수 있다. 반면 정치적 정통성을 확고하게 형성하고 있는 국가의 경우 경제위기의 여파는 전자의 경우보다 그 위기 수준이 약화되어 체제변동에까지 이르지 않을 수 있다. 사회·문화적 정통성 또한 정치·경제적 정통성과 다각적인 역학관계를 형성하며, 정통성의 위기 국면에서 그 위기 수준을 증폭시키는 역할을 수행할 수 있다.

Ⅲ. 수하르토 체제와 정치권력의 정통성

1. 정치적 요인으로서의 정통성

인도네시아의 국가이념은 ‘뻠짜실라’(Pancasila)이다. 1945년 6월 22일 인도네시아 독립준비위원회에 의하여 ‘자카르타헌장’(Piagam Jakarta)의 기본 이념으로 채택된 이래 1945년 8월 18일 헌법 전문(前文)에 수록된 ‘뻠짜실라’ 이념은 수카르노(Sukarno) 정권의 ‘교도민주주의’(Guided Democracy) 체제에 뒤이어 수하르토 정권의 신질서(Orde Baru)체제가 수립된 이후에도 공식적인 국가이념으로서 국가통치의 근원이자 정치권력의 정통성과 정당성을 부여하는 중요한 기능을 수행하였다(고우성 1998: 45). 특히 수하르토 정권은 1980년대 중반부터 모든 조직과 정당들이 오직 국가이념으로서 ‘뻠짜실라’ 이념만을 조직의 이념으로 채택해야 하며, 그것에 반하는 다른 이념을 주장하는 것은 반국가적 범죄행위로 규정하는 ‘대중조직법’(Law of Mass Organizations)을 시행함으로써 민주세력들의 저항활동과 민주화운동을 철저히 규제하였으며, 이를 통하여 독재체제를 정당화하는 ‘뻠짜실라 민주주의’(Pancasila Democracy)를 추구하였다(Vatikiotis 1993: 95; Bertrand 1997: 443).

한편 수하르토는 그의 통치기간 동안 일관되게 경제발전의 필수조건으로서 정치적 안정을 강조하여 이를 이룩하기 위한 제반 정책을 강력하게 추진하였다(Vatikiotis 1996: 45; Syamsuddin 1999: 12). 특히 군부와 관료기구에 기반을 둔 수하르토의 신질서체제는 정치적 안정을 형성하기 위하여 정치·경제·사회·법·안보 등 ‘오형질서’(five forms of order)의 중요성을 강조하였으며, 국가정보부(Bakin: Badan Koordinasi Intelijens Negara), 안보·질서 회복을 위한 작전사령부(Kopkamtib: Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Keterbitan), 특수작전사령부(Kopassus: Komando Pasukan Khusus), 내무성 산하 사회정치총국 등을 억압적 기제로 활용하여 국민들의 정치참여와 활동을 철저히 통제하였다(박성관 1999: 241-2). 신질서체제에서 인도네시아 군부는 ‘이중기능’(dwi

fungsi)이라는 미명하에 합법적으로 국가안보 기능과 정치·사회적 역할을 함께 수행하였으며, 직능집단(functional group)의 일원으로서 정치에 관여할 수 있는 제도적 장치를 보장받았다.

이와 더불어 수하르토 정권은 정치권력의 제도적·절차적 정통성을 확보하기 위하여 외형상 정기적인 선거를 실시하였으며, 정당법 상으로 야당의 존립 근거를 마련하기도 하였다(Suryadinata, 1997b: 191). 우선 수하르토 정권은 정기적인 선거를 통하여 신질서체제의 정치적 정통성을 확보하기 위한 목적으로 군부의 직능집단을 재편한 골카르(Golkar: Golongan Karya)를 창설하였으며,³⁾ 1973년에는 강압적인 방법으로 정당 통폐합을 단행하여 골카르 우위의 패권적 3당체제를 형성함으로써 명목상의 야당을 허용하였다.⁴⁾ 그러나 이들 야당의 정치활동은 군부 및 정보기관에 의하여 철저한 감시와 통제를 받음으로써 단지 최소한의 활동만이 허용되었을 뿐이다.

〈표 1〉 인도네시아 수하르토 체제의 국회의원선거 결과 (1977년~1997년)

	골카르(Golkar)		인도네시아민주당(PDI)		통일개발당(PPP)	
	득표율	의석수	득표율	의석수	득표율	의석수
1977	62.11	232	8.60	29	29.29	99
1982	64.34	246	7.88	24	27.78	94
1987	73.16	299	10.87	40	15.97	61
1992	67.98	282	14.97	56	17.05	62
1997	74.51	325	3.07	11	22.42	89

출처: 양승윤 2001: 167-74를 참조하여 재작성.

- 3) 골카르는 1964년 당시 인도네시아공산당(PKI: Partai Komunis Indonesia)의 독세에 공동으로 대항하기 위하여 군부가 육성한 정치·사회적 직능단체들을 모태로 한 것이며, 1969년 10월 정당 형태로 변신하였다(양승윤 1998: 163; Juoro 1998: 197).
- 4) 1973년 1월 수하르토 정권은 정당 통폐합을 단행하여 기존의 9개 정당을 골카르로 흡수하고, 이슬람계 4개 정당은 통일개발당(PPP: Partai Persatuan Pembangunan)으로, 비이슬람계 5개 정당은 인도네시아민주당(PDI: Partai Demokrasi Indonesia)으로 통합하였다.

반면 수하르또에 의하여 장기 독재가 지속되자, 신질서체제는 점진적으로 민주세력의 도전을 받게 되었다. <표 1>에서 보는 바와 같이 1992년 국회의원 선거에서 골까르는 1987년 선거결과와 비교하여 -5.18%의 득표율 하락과 17석의 의석수 감소를 기록하였으며, 야당인 민주당은 4.10%의 득표율 상승과 더불어 16석의 의석을 더 획득하여 수하르또 정권을 긴장시켰다. 특히 1992년 선거과정에서는 수하르또 체제의 정치적 기반이었던 군부가 사상 처음으로 골까르에 대한 지원을 최소화함으로써 중립적인 자세를 취하기 시작하였으며, 이에 놀란 수하르또는 1993년 10월 골까르 의장을 선임하는 과정에서 군부세력을 배제하고 처음으로 민간인 출신인 하르모꼬(Harmoko)를 의장으로 임명하는 등 점차 군부세력을 견제하게 되었다. 또한 수하르또의 노령화와 건강 문제에 기인하여 체제 내부에서 권력승계 문제가 가시화되자, 신질서체제는 점차 균열 양상을 표출하기 시작하였으며 야당세력에 대한 견제 또한 심화되었다(Liddle et al. 1997: 167-72; Suryadinata 1997a: 269-80).

1997년 5월 실시된 제7차 국회의원선거에서 집권 여당인 골까르는 선거과정에서 야당세력의 선거운동을 철저히 탄압하고 통제함으로써 득표율 74.51%에 325석의 의석을 획득하는 압도적인 승리를 거둘 수 있었다. 그러나 1997년 국회의원선거는 그 이전 선거들과 비교하여 엄청난 정치자금과 폭력이 어우러진 최악의 부정선거였으며(Singh 2000: 32-4), 이것은 국민적 반발과 민심의 동요를 증폭시키는 계기가 되어 수하르또 정권의 정치적 정통성이 점차 약화되기 시작하였다.

2. 경제적 요인으로서의 정통성

수하르또 정권은 집권 초기부터 정치적 안정과 정통성을 확보하기 위하여 개발 논리와 경제성장을 강력하게 주장하였다(Uhlin 1997: 55). 인도네시아 정부는 1973년 쌀값 폭등으로 경제적 어려움을 겪고 난 이후 1980년대 중반부터 국제 원유가 하락에 따른 재정위기에 직면하자 기존의 수입대체화 산업전

락을 약화시키고 외자를 적극적으로 끌어들이 수 있는 수출 지향적 산업전략을 강화하였다. 특히 1981년과 1982년 사이 국제 원유가 하락에 뒤이어 1986년에도 또 다시 원유가 폭락이 거듭되자 수하르토 정권은 석유 수출에 의존하던 국가 재정에 큰 타격을 입게 되었으나, 점진적인 산업구조 조정과 의류, 섬유, 제화 등 비석유 제품들을 중심으로 한 새로운 수출산업의 호황으로 지속적인 경제성장을 이룩할 수 있었다. 이에 따라 수하르토 대통령은 1983년 중반부터 '개발의 아버지'(Bapak Pembangunan)로 지칭될 만큼 경제성장과 발전을 통하여 정치권력의 정통성과 통치의 지속성을 정당화시킬 수 있었다 (Pabottingi 1995: 226; 고우성 1996: 127).

〈표 2〉 인도네시아의 주요 경제지표 (1991년~2000년)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
국민총소득 (GNI: US\$10억)	122.6	133.0	141.9	161.1	184.0	208.9	196.4	89.4	129.0	147.1
1인당 국민총소득 (US\$)	676	721	756	845	932	1,042	966	433	616	694
국내총생산 (GDP: US\$10억)	128.2	139.1	158.0	176.9	202.1	227.4	215.7	95.4	141.3	153.3
1인당 국내총생산 (US\$)	707	754	842	928	1,023	1,135	1,061	462	675	723
경제성장률 (GDP 기준: %)	7.0	6.5	6.5	7.5	8.2	7.8	4.7	-13.1	0.8	4.8
물가상승률 (%)	9.53	4.3	9.8	9.24	8.64	6.47	11.05	77.63	-	-
실업률 (%)	3.7	3.5	3.2	3.1	7.2	4.86	4.68	5.46	-	-
외채(US\$100만)	65,697	73,359	80,592	96,500	107,832	110,171	134,794	150,886	-	-

출처: 통계청 2001; 전국경제인연합회 1998, 1999, 2000을 참조하여 재작성.

사실상 인도네시아 경제는 〈표 2〉에서 보는 바와 같이 1994년 국제경기의 침체에도 불구하고 7.5%의 경제성장률을 기록하였으며, 1995년 8.2% 성장

에 뒤이어 정부의 긴축재정과 통화안정정책에도 불구하고 1996년에도 7.8%의 높은 경제성장을 이룩하였다. 1991년부터 1996년 사이 국민총생산(GNP) 및 1인당 국민총소득도 지속적인 상승세를 나타냈으며, 물가상승률도 안정적인 모습을 나타내어 적어도 거시경제지표 상으로는 1997년 외환위기 이전까지 아무런 문제가 없는 듯 보였다.

그러나 이러한 고속 성장의 이면에는 몇 가지 부정적인 문제점들이 내재되어 있었다. 우선 인도네시아 경제의 가장 큰 문제점은 만성적인 외채 문제였다. 인도네시아의 외채는 1990년대 초반부터 급격하게 증가하기 시작하였는데, 이들 외채의 대부분은 공공 부문이 아닌 사적 부문에 집중되어 나타났다. 특히 1988년 이후 60% 이상의 외채가 사적 부문에 집중되어 있었으며, 이들 중 90%는 단기성 투자에 기인하는 비금융 부문에 치중되어 있었다(Mallarangeng et al. 1996: 109-10; Nasution 2000: 149). 또한 이들 단기성 자본들의 대부분은 일반 사기업의 무분별한 사업 확장이나 부동산 투기에 사용됨으로써 경제위기 이후 심각한 국민적 반발과 경제적 정통성의 위기를 초래하기도 하였다.

이와 더불어 실업률 문제도 또 다른 문제점으로 등장하였다. 경제지표에서 인도네시아의 실업률은 경제성장 추이에 따라 계속 감소하고 있는 것으로 나타났다으나, 이러한 정부측 발표의 실업률은 1주일에 1시간 이상 근무를 취업으로 간주한 결과이며 실질적인 실업률은 이것보다 훨씬 높은 것으로 추산되었다. 특히 고학력 실업은 인도네시아의 커다란 사회적 불안요소로 등장하여 1995년의 총 구직자 중 1.5%인 30만 명만이 정규직으로 고용되었을 뿐이며, 15~20세 사이의 실업자수가 52%에 이르는 733만 명인 것으로 추정되었다(전국경제인연합회 2000: 782; 연합통신사 1997: 837). 이에 따라 경제성장이 오히려 고용 기회의 불평등과 빈부 격차를 확대시켰다는 불만이 발생하였으며, 실업 문제가 경제적 정통성뿐만 아니라 사회·문화적 정통성을 약화시키는 요인으로 등장하였다.

〈표 3〉 인도네시아의 노사관계 현황 (1991년~2000년)

	단체해고		노동쟁의		
	건수	인원	건수	참가인원	작업손실시간
1991	783	19,070	130	64,474	534,610
1992	764	25,192	251	176,005	1,019,654
1993	836	26,971	185	103,490	966,931
1994	1,135	31,410	278	136,699	1,226,940
1995	1,040	27,733	276	128,855	1,300,001
1996	1,332	38,869	350	209,257	2,796,488
1997	1,207	41,716	161	100,440	875,512
1998	2,012	127,735	234	141,495	1,375,654
1999	-	-	125	48,232	915,105
2000	-	-	173	60,817	727,504

출처: Ministry of Manpower 2000: 117-8.

인도네시아의 노동 부문 또한 고도 경제성장의 이면에 가려진 커다란 문제점들 중 하나였다. 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 1990년대부터 인도네시아의 노동상황은 크게 변화하여 1986년부터 1990년까지 5년간 일어난 노동과업수가 총 46건이었던 것에 반하여 1991년부터 노동쟁의가 크게 증가하기 시작하였다. 특히 1991년까지의 노사분규는 경공업 위주의 산업화지대인 자보따벡(Jabotabek) 지역에 집중되어 나타났으나, 1992년부터는 서부 자바(West Java) 및 동부 자바(East Java) 지역, 수마트라(Sumatra) 지역 등지로 크게 확산되어 나타남으로써 경제적 정통성과 더불어 사회·문화적 정통성을 약화시키는 요인으로 등장하였다(전계성 1998: 167-8).

3. 사회·문화적 요인으로서의 정통성

인도네시아는 242개 종족이 515개 언어를 사용하며 함께 살아가는 다종족 국가이다. 이에 따라 인도네시아의 국가 이념인 ‘뻐짜실라’도 “다양성 속의 통일”(Bhinneka Tunggal Ika)을 다섯 가지 원칙 중 하나로 채택하고 있으며,

종족 및 종교에 대한 주장이 엄격히 금기시되면서 민족통합과 국가통일을 추진하여 왔다. 이에 따라 수하르토의 신질서체제 또한 억압적이고 상징적인 방법을 동원하여 종교적이고 인종적인 갈등을 꾸준히 억제시켜 왔는데, 1965년 '9·30 사태' 이후에는 화인들의 정치활동 및 상업활동에 대하여 전면적인 규제조치가 실시되기도 하였으며, 동티모르(East Timor), 아체(Aceh), 이리안자야(Irian Jaya) 등 종족·종교 분쟁이 심화되어 있는 지역에는 군부와 경찰을 동원한 강력한 통제가 실시되어 종족·종교갈등의 확산을 억제하여 왔다(대외경제정책연구원 1994: 114-8; 권울 1999: 83-5).

그러나 1997년 경제위기와 정치적 혼란을 전후하여 인도네시아의 종족·종교갈등은 급격하게 확산되어 무력충돌과 군부의 강제진압에 따른 대규모 살상이 전개됨으로써 국제적인 관심과 개입을 초래하게 되었다(Bertrand 1997: 445-6). 경제위기 직후 화인들에 대한 폭력과 테러가 자행되었으며, 이미 오래 전부터 분리·독립을 주장하여 온 몇몇 지역에서는 폭력적 시위와 종족간 충돌이 확산되어 강제진압을 위해 군 병력이 동원되는 사태까지 발생하였다. 1997년 경제위기 이후 이러한 종족·종교간 갈등은 결과적으로 인도네시아의 사회적 혼란과 정치적 불안을 확산시킴으로써 정통성 위기를 심화시키는 동인으로 작용하였다.

〈표 4〉 동남아시아 주요국가의 부패 지수 추이 (1995년~2000년)

	인도네시아		필리핀		태국		말레이시아		싱가포르		전체 조사국수
	순위	점수	순위	점수	순위	점수	순위	점수	순위	점수	
1995	41	1.94	36	2.77	34	2.79	23	5.28	3	9.26	41
1996	45	2.65	44	2.69	37	3.33	26	5.32	7	8.8	54
1997	46	2.72	40	3.05	39	3.06	32	5.01	9	8.66	52
1998	80	2.0	55	3.3	61	3.0	29	5.3	7	9.1	85
1999	96	1.7	54	3.6	68	3.2	32	5.1	7	9.1	99
2000	85	1.7	69	2.8	60	3.2	36	4.8	6	9.1	90

출처: [Http://www.transparency.de](http://www.transparency.de) (검색일: 2000/10/20).

수하르토 체제의 또 다른 사회·문화적 정통성 위기는 부패 문제로부터 기인하였다. 수하르토는 집권 초기부터 사회에 만연되어 있는 부패 문제를 깨끗이 청산하여 '좋은 정부, 깨끗한 정부'(good government, clean government)를 만들겠다고 공언한 바 있으나, 결과적으로 그가 통치한 32년 사이 인도네시아는 '부패와 결탁, 족벌주의(KKN: Korupsi, Kolusi, Nepotisme)'로 특징지어질 만큼 부패가 만연된 국가로 지목되었다(Robertson-Snape 1999: 589). <표 4>에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 국제투명성기구(TI: Transparency International)에서 조사한 인도네시아의 부패지수(CPI: Corruption Perception Index)는 다른 동남아시아 국가들보다 크게 낮은 수준이어서 사회 전반에 걸쳐 부패가 만연되어 있는 것으로 평가되었다. 이러한 부패 문제는 온정주의적 정치문화와 정경유착, 수하르토의 권력승계 문제 등과 무관하지 않는데, 수하르토는 과거 협력자들과 조연자들이 죽거나 은퇴하면서 권력승계 문제가 가시화되자 군부세력을 견제하고 측근과 친족들에 의존하여 국가권력을 통치함으로써 정치권력 자체가 부패의 온상으로 전락하게 되었다(박은홍 외 1999: 103-4; 최은영 2000: 63). 특히 이러한 부패 문제는 결국 경제위기 상황에서 언론을 통해 가시화되면서부터 수하르토 체제의 사회·문화적 정통성뿐만 아니라 정치적 정통성을 잠식시키는 심각한 결과를 초래하였다.

IV. 정치권력의 정통성 위기와 정치변동

1. 수하르토 체제의 붕괴와 하비비 과도정부

1965년 '9·30 사태'로 수하르토로부터 정권을 인수한 수하르토는 집권 초기부터 정치적 안정과 경제성장이라는 두 가지 목표를 설정하여 지속적으로 추진함으로써 정치권력의 정통성을 확보하고 32년간 장기 독재를 향유할 수 있었다. 수하르토는 해외에서 공부한 경제관료들을 대거 영입하고, 다양한 출

신 배경의 정치보좌관들을 기용하여 수까르노로부터 물려받은 경제과탄을 성공적으로 극복함으로써 그의 정치적 역량과 경제적 정통성을 넓혀 나갈 수 있었다. 또한 수하르토 정권은 정기적인 선거를 실시하고 제한적이거나 야당의 선거참여를 허용함으로써 부족한 정치적 정통성을 만회하였으며, 국가통합을 저해하는 종족·종교갈등을 강력하게 억제함으로써 사회·문화적 정통성을 확보할 수 있었다.

그러나 집권 말기에 이르러 수하르토의 권위주의체제에 대한 비판세력이 성장하고 측근과 친족에 의존한 통치가 여러 가지 부정적인 결과를 양산하자 수하르토 정권의 정통성은 점차 약화되기 시작하였다. 우선 경제적인 차원에서 1997년 촉발된 경제위기는 그 동안 정치적 정통성과 사회·문화적 정통성을 담보하였던 경제적 정통성의 심각한 위기를 초래함으로써 수하르토 체제 전반에 걸친 다차원적 정통성 위기를 형성하였다. 이러한 외중에서 수하르토 정권은 경제위기의 탈출보다는 정치적 안정을 우선적으로 고려하는 제반 정책들을 추진함으로써 보다 큰 위기를 초래하였다(Liddle 1999: 21). 자신의 측근인 하비비를 부통령으로 지명한 수하르토 대통령은 외환위기가 고조되어 국제통화기금으로부터 긴급 구제금융의 자금 지원을 받아야 하는 상황에서도 1998년 예산안을 결정함에 있어서 국제통화기금의 긴급 권고안을 무시한 채 팽창 예산을 편성함으로써 구제금융 및 해외투자 분위기를 위축시키고 경제 상황을 더욱 악화시켰다. 이에 따라 인도네시아의 경제성장률은 1998년 들어 -13.1%로 급격히 하락하였으며, 물가상승 및 대량 실업이 발생하여 국민들의 불만을 사는 등 경제적 정통성의 심각한 타격을 받게 되었다.⁵⁾

정치적인 차원에서도 집권 여당인 골카르의 압도적인 승리로 끝난 1997년 선거결과에도 불구하고 수하르토 정권은 야당에 대한 탄압과 선거부정 등으

5) 인도네시아 중앙통계국 조사에 따르면 1998년 중반 이후 인도네시아 국민들 중 최저 빈곤 수준 이하의 국민들이 2,000만 명에서 5,000만 명으로 크게 증가하였으며, 이러한 빈곤계층은 자바 지역을 중심으로 도시지역에 집중되어 나타남으로써 사회적 불안요소로 등장하였다(Sadli 1999: 16-7).

로 국민들의 강력한 반발과 저항을 불러일으킴으로써 오히려 정치적 정통성이 악화되는 상황을 맞이하였다. 인도네시아 국민들은 경제 운영의 경험이 미숙하고 이미 장관시절부터 여러 가지 실정을 저지른 하비비를 부통령에 임명한 사실에 대하여 불만을 토로하기 시작하였으며, 1997년 12월 해외 방문과 메카 순례를 마치고 돌아온 이후 수하르토의 건강이 악화되자 그의 장녀인 시띠(Siti Hardiyanti Indra Rukmana)가 그녀의 측근들로 내각을 구성한다는 소문이 보도됨으로써 권력승계 문제를 둘러싸고 집권세력 내부의 분열이 촉진되기도 하였다(윤진표 외 2000: 323).

사회·문화적 차원에서 수하르토 정권의 정통성은 경제위기 이후 측근과 친족들의 부패 문제가 언론에 가시화되면서 본격적으로 악화되기 시작하였다. 인도네시아 국민들은 수하르토 대통령의 실정과 그 측근들의 부정·부패를 비판하였으며, 대통령의 하야를 요구하는 시위를 전개하였다. 또한 동떠모르를 위시하여 지방 각지에서 종족·종교분쟁이 심화됨으로써 수하르토 정권의 사회·문화적 정통성은 보다 큰 위기 국면을 형성하게 되었다(Cotton 2000: 1-22). 전국적으로 확산된 반정부·민주화 시위와 종족·종교갈등은 인도네시아의 정국을 견잡을 수 없는 혼란 속으로 휘몰았으며, 이러한 과정에서 군부의 무력 사용과 발포로 이어지는 강제진압은 결국 수하르토 대통령의 하야와 체제 붕괴를 촉진시키게 되었다.

1998년 5월 21일 수하르토의 하야 성명에 뒤이어 대통령직을 승계한 하비비는 전면적인 정치개혁과 경제구조 조정을 통하여 무너진 정치권력의 정통성을 회복하려고 노력하였으나, 이미 돌아선 민심을 수습하고 새로운 질서와 정치적 안정을 복원하기에는 역부족이었다. 하비비는 일단 정치범 석방과 언론규제 철폐 등 일련의 민주화 조치를 단행하였으며, 각종 법규들을 개정하여 정치개혁을 추진하였다.⁶⁾ 이에 따라 인위적으로 끌가르 우위의 3당체계를 형성하였던 정당정치의 제한들이 철폐되었으며, 1999년 6월 공정한 국회의원선

6) 하비비가 단행한 정치개혁의 주요 내용들은 국회와 국민협의회 의장단을 각각 분리하고,

거를 다시 실시하되 국회의 군부대표 할당제를 점진적으로 축소하기로 결정되었다. 또한 1998년 9월 21일 하비비는 부정축재 의혹과 관련하여 수하르또 전대통령에 대한 조사를 전격적으로 착수하였으며(*Jakarta Post* 1998/09/22), 1999년 6월 3일에는 수하르또의 친족들에 대한 조사도 시작하였다(*Jakarta Post* 1999/06/04).

한편 하비비는 경제회생을 위하여 국제통화기금이 제시하는 모든 제안들을 조건 없이 수용하여 외자유치 및 투자환경을 조성하기 위해 노력하였으며, 금융개혁과 경제개혁을 통해 국내경제의 구조조정을 단행하였다. 종족·종교갈등이 심화되고 있는 동띠모르 지역에 대해서는 분리·독립을 시사하는 주민투표제를 제시함으로써 유혈사태를 진화하는데 노력하였으며(*Kompas* 1999/01/28), 사회 전반에 퍼져 있는 국민들의 불만과 불신을 완화시키기 위해 노력하였다.

그러나 하비비 과도정부에 대한 국민들의 태도는 불신 그 자체였으며, 이미 붕괴된 정치권력의 정통성을 다시금 회복하지는 못하였다. 하비비는 정치적으로 부통령 선임 이전부터 이미 국가운영 능력에 대한 회의를 받아왔으며,⁷⁾ 군부 출신이 아니기에 군부에 대한 영향력 또한 미미하였다. 경제적으로도 경제위기를 극복하기 위한 그의 노력은 가시적인 성과를 거두지 못함으로써 경제적 정통성을 확보할 수 없었다. 또한 사회·문화적으로도 1966년 이후 수하

대통령과 부통령의 임기를 5년 임기의 1회에 한하여 중임까지 허용하며, 군부의 임명직 국회의원수를 점진적으로 축소한다는 것이었다. 또한 선거법에 있어서도 정당득표율에 따른 전국 비례대표제에서 비례대표제를 유지하되 각 선거구별로 정당이 후보를 공천하고, 각 정당이 득표율에 따라 정당후보 중 순서대로 국회의원직을 배정받으며, 국회 내의 군부 임명직을 75명에서 38명으로 감축하고, 국민협의회 대의원수를 1000명에서 700명으로 축소한다는 것 등이었다.

7) 하비비는 기획청 장관시절 중형 항공기 개발과 조선·방위산업과 관련하여 수십 억 달러를 헛되게 지출하는 등 경제 실정(失政)에 대한 비판을 받아 왔으며, 국제통화기금 또한 국가 주도의 산업정책을 펼치려 한 하비비에 대하여 부정적 시각을 표출한 바 있다(중앙일보 1998/01/23).

르또 체제에 의하여 금지되었던 종족·종교갈등이 일시에 분출함으로써 커다란 혼란이 야기되었으며,⁸⁾ 1999년 6월 실시된 국회의원선거에 임박하여 하비비와 관련된 기업에 대한 발리은행의 불법대출 사건과 그 일가의 부패 문제가 언론에 공개됨으로써 하비비 정부는 정치권력의 전반적인 정통성을 크게 상실하게 되었다.

2. 와히드 정부의 몰락과 메가와띠 정부의 탄생

1999년 6월 7일 실시된 인도네시아의 제8차 국회의원선거는 48개 정당들이 참여하여 경합을 벌이는 가운데 비교적 평온하고 자유로운 분위기 속에서 선거가 진행되었다. 새롭게 개정된 헌법과 선거법이 처음으로 적용된 이번 선거는 그 이전 선거들과 비교하여 어느 때보다도 자유롭고 공정한 선거였으며, 독립된 선거관리위원회(KPU: Komisi Pemilihan Umum)와 각종 시민단체들이 선거감시에 참여하여 비교적 공정한 선거경쟁을 보장하였다. 물론 일부 지역에서는 종족·종교갈등이 확산되어 선거 거부 및 일부 일탈적인 현상들이 표출되기도 하였으나, 모든 정당들은 경제위기와 정치적 혼란이라는 인도네시아의 현 시국을 반영하여 정치쇄신과 경제개혁을 주장하며 자유로운 선거운동을 전개할 수 있었다(Zenzie 1999: 245-7).

선거결과는 <표 5>에서 보는 바와 같이 가장 큰 민주화세력이었던 메가와띠의 민주투쟁당(PDI-P)이 득표율 37.4%로 154석의 의석을 차지하여 제1당이 되었으나, 집권세력이었던 골카르당(Partai Golkar) 또한 득표율 20.9%로 전체 의석 중 120석을 획득함으로써 아직도 무시할 수 없는 세력을 과시하였다. 득

8) 동띠모르 지역에 대한 분리·독립 협상이 1999년 8월 중 주민투표를 통하여 최종적으로 결정짓는 방향으로 가시화되자, 1980년대부터 '자유아체운동(GAM: Gerakan Aceh Merdeka)' 등 독립운동이 이루어진 아체 주(州)와 '자유파푸아운동(OPM: Organisasi Papua Merdeka)'이 전개된 이리안자야 주 등에서도 분리·독립을 요구하는 시위와 무력 충돌이 확산되었다(중앙일보 1999/09/18).

표율 10.7%로 58석을 차지한 통일개발당(PPP)은 제3당이 되었으며, 득표율은 17.4%로 통일개발당을 앞섰으나 의석수에서 51석을 차지한 국민각성당이 제4당의 지위를 확보하였고, 국민여망당(PAN)은 득표율 7.3%에 35석을 획득하였다. 종합적으로 1999년 선거 결과의 특징은 군소정당들을 제외하고 대략 5~6개 정당들이 정국을 주도하는 주요 정당으로 자리를 잡는 다당제 정당정치가 형성되었으며(이동운 2002: 137-8), 어느 한 정당도 현격한 힘의 우위를 나

〈표 5〉 1999년 6월 7일 국회의원선거 결과

정당명	득표율 (%)	의석수 (석)
민주투쟁당(PDI-P)	37.4	154
골카르당(Golkar)	20.9	120
국민각성당(PKB)	17.4	51
통일개발당(PPP)	10.7	58
국민여망당(PAN)	7.3	35
월성당(PBB)	1.8	14
정의당(PK)	1.3	6
정의단결당(PKP)	0.9	6
나흐다똘 공동체당 (PNU)	0.6	3
통일당 (PP)	0.5	1
민주당 (PDI)	0.4	3
마슈미 이슬람당 (PPIIM)	0.4	-
마르헨주의민족전선 (PNIFM)	0.4	1
국민당 (PNI)	0.4	0
마사 마르헨 국민당 (PNIMM)	0.4	0
이슬람연합당 (PSII)	0.3	1
국민주권당 (PDR)	0.3	2
회교공동체각성당 (PKU)	0.3	1
독립선도당 (PIPKI)	0.3	1
민주애국당 (PDKB)	0.3	3
다양성통일당 (PBI)	0.2	1
군부 대표		38
합 계	100.0	500

출처 : <http://www.agora.stm.it/elections/election/indonesia.htm> (2000/02/05).

타내지 못한 상태에서 조정과 타협에 의한 국정 운영을 피하게 되었다는 점이 었다.

한편 1999년 10월 20일 실시된 대통령선거는 인도네시아 정치변동에 있어 서 또 다른 파란을 불러일으켰다. 1999년 10월 14일 대통령 국정보고에 대한 국민협회의 평가 거부와 위란또(Wiranto) 국방장관의 부통령 후보직 수락 거부로 이미 힘이 빠진 하비비와 골까르당은 대통령선거에 후보를 내지 못한 상태에서 아민 라이스(Amien Rais)는 제3당인 통일개발당 등 8개 이슬람 정당의 지도자들을 설득하여 이슬람 정파연합을 구성하고 와히드를 대통령 후보로 추대하였으며, 메가와띠는 민주투쟁당의 대통령 후보로 대통령선거에 출마하였다. 국민협회의 선거결과 총 700명 중 689명이 참석한 가운데 373표를 얻어 와히드가 대통령에 당선되었으며, 연이어 진행된 부통령선거에서 메가와띠가 다시 부통령 후보로 출마하여 부통령에 당선되었다.

이번 대통령선거 결과의 특징은 1999년 6월 국회의원선거 결과와 상관없이 제4당인 소수정당의 대통령 후보가 다수정당의 후보를 제치고 연합세력을 형성하여 대통령에 당선되었다는 점이다. 메가와띠는 국회 제1당인 민주투쟁당의 후보였음에도 불구하고 여성 대통령을 꺼리는 이슬람 정서와 과거의 기득권 세력이었던 골까르당의 저지로 대통령에 당선되지 못하였다. 또 한 가지 특징은 이슬람정당의 연합이다. 이번 선거연합을 통하여 이슬람 정파의 양대 세력이었던 나흐다툴 올라마(NU: Nahdatul Ulama)의 와히드는 대통령이 되었으며, 무함마디야(Muhammadiyah)의 아민 라이스는 국민협회의 의장에 선출됨으로써 과거 경쟁관계에 놓여 있던 양대 세력이 정치권력을 놓고 상호 협력하는 양상을 표출하였다.

집권 초기부터 와히드 정부의 정통성을 확보하기 위한 노력은 과거 수하르또 체제의 청산과 민주주의의 확대 등 정치개혁과 악화된 경제 상황의 회복으로 귀착되었다(Mietzner 2001: 29-31). 와히드는 1999년 10월 28일 대통령선거 직전 중지된 수하르또에 대한 조사를 재개하여 2000년 8월에는 그를 부정축재 혐의로 기소하였으며, 부족한 외화를 유치하고 경제를 회생시키기 위하여

26개국을 순방하기도 하였다(중앙일보 2000/02/11). 또한 종족·종교분쟁의 해결을 위하여 아제 주의 분리·독립운동단체와 협상을 시도하기도 하였으며, 군부개혁을 위하여 동티모르(East Timor) 유혈사태에 대한 책임을 물어 위란또 장군을 축출하고 군부 인사개편을 단행하기도 하였다.⁹⁾

그러나 와히드 정부는 집권 초기부터 정치권력의 정통성이 매우 빈약한 상황이었다. 비록 와히드 대통령은 민주적인 선거를 통하여 대통령에 당선되었으나 이미 국회 내에서 숫자의 논리에 위배되는 소수정당 연합으로 대통령직을 획득하였기 때문에 정치적으로 많은 제약을 받을 수밖에 없었으며, 국내적으로도 크고 작은 시위와 정치적 혼란, 부패 문제 등이 끊임없이 발생함으로써 경제 회생을 추진하는데 많은 어려움을 겪었다. 집권기간 중 말루꾸 제도에서는 종교분쟁이 격화되어 많은 희생자를 발생시켰으며, 아제와 이리안자야, 깔리만탄 등지에서도 분리·독립을 주장하는 대규모 시위와 종족분쟁이 연일 계속되어 사회적 혼란을 가중시켰다(중앙일보 2000/06/21; 2001/02/27).

와히드 정부의 급격한 정통성 상실은 부패 사건의 폭로로부터 시작되었다. 이른바 '블록 게이트'로 명명된 조달청 공금 350억 루피아(Rupia)의 유용 의혹과 '브루나이 게이트'로 지칭되는 브루나이 국왕의 200만 달러 기부금 착복 의혹은 와히드의 퇴진을 요구하는 대규모 시위를 촉발시킴으로써 정권의 생명을 단축시켰다. 국회 내에서 자신의 지지세력이 부족한 와히드는 국회 특별조사위원회의 조사활동을 무시하고 반대세력을 견제하였으나, 2001년 2월 1일의 제1차 해명요구서 발송과 4월 30일 제2차 해명요구서 발송 이후 국회가 대통령 탄핵을 위한 국민협의회 특별총회를 소집함으로써 와히드의 정치적 정통성은 급격하게 약화되었다. 와히드는 4,000만 명의 회원을 거느린 인도네시아의 최대 이슬람단체인 나흐다똘 올라마와 자신의 국민각성당 등을 동원

9) 와히드 정부는 과거 인권 탄압의 상징적인 존재였던 육군 특수부대를 90% 가까이 감축하기로 결정하였으며, 군부 인사에 대한 대대적인 개편을 단행하였다(Jakarta Post 2000/03/29).

하여 지지시위를 전개하기도 하였으나, 결국 7월 23일 국민협회의 탄핵투표가 실시되어 재적의원 695명 중 와히드 대통령을 지지하는 100여 명이 불참한 가운데 찬성 591표, 반대 0표로 탄핵이 결정되었다(Kompas 2001/02/09: 2001/07/24).

이후 국민협회는 곧바로 대통령선거를 다시 실시하여 메가와띠 부통령을 대통령으로 선출하였다. 메가와띠는 국민들의 신망을 받는 수카르노 전대통령의 딸로서 그 후광을 받고 있었으며, 정치적으로도 과거 수하르또 시기부터 민주화운동을 전개함으로써 국민적 신망이 두터운 상황이었다. 사실상 메가와띠는 지난 1999년 6월 국회의원선거 결과 자신의 민주투쟁당이 제1당이 됨으로써 10월 대통령선거에서 대통령에 당선될 수 있었음에도 불구하고 이슬람 정당들과 골까르당의 정치연합에 의하여 대통령 당선에 실패하였으나, 결국 와히드의 실정(失政) 및 정통성 부족으로 대통령직을 승계하게 된 것이다.

그러나 새로 출범한 메가와띠 정부가 정치권력의 정통성을 원활하게 유지하며 재임기간 동안 국가정책을 성공적으로 운영하기 위해서는 산재되어 있는 많은 문제점들을 처리해야만 한다. 수하르또 일가의 부정축재와 와히드의 부패사건 연루 의혹을 깨끗하게 해결해야만 하며, 1997년 외환위기 이후 빈사상태에 놓여 있는 인도네시아 경제를 시급히 회생시켜야 하고, 다민족·다종족 국가인 인도네시아의 곳곳에서 전개되고 있는 종족·종교갈등을 원만하게 해소해야만 한다.

V. 맺음말

1997년 경제위기로 촉발된 인도네시아의 정치변동은 단순히 경제위기가 정치변동을 초래하였다기보다는 정치·경제·사회·문화적으로 깊이 내재되어 있는 다양한 문제점들이 수하르또 정권의 정통성을 상실시킴으로써 권위주의 체제의 붕괴와 민주주의체제로의 전환을 이끌게 된 민주화과정이었다고 평가

할 수 있다. 32년간 급속한 경제성장과 정치적 억압으로 체제유지와 정치적 안정을 향유하였던 수하르토 정권은 1997년 이후 급격하게 몰아닥친 경제위기와 정치구조의 분열, 그리고 사회·문화적으로 내재되었던 종족·종교갈등 및 부패 문제 등이 일시에 폭발하여 국민적 불만과 저항을 증폭시킴으로써 정치권력의 정통성을 상실한 채 붕괴의 길을 걷게 되었다.

이후 인도네시아의 정치과정은 경제위기와 정치적 혼란을 해결하고 새로운 정치질서와 정치권력의 정통성을 수립하기 위한 일련의 진통과정이었다. 수하르토 정권을 계승한 하비비 정부는 체제전환과정에서 과도정부의 역할을 수행하였으나, 정권 차체의 대생적 한계와 정치·경제·사회·문화적으로 이미 누적된 제반 문제점들을 해결하지 못한 채 단명하게 되었다. 또한 1999년 6월 국회의원선거와 10월 대통령선거를 통하여 합법적으로 탄생된 와히드 정부 역시 국회 제1당이 배제된 소수정당연합의 구조적 한계를 극복하기 못한 채 정치권력의 정통성을 완벽하게 확보하지 못함으로써 그 동안 축적된 경제 문제 및 종족·종교갈등 문제와 더불어 부패사건과 연루되어 국회와 국민협의회에 탄핵을 받게 되었다.

이제 인도네시아 정치변동의 귀결과 민주주의 공고화의 과제는 메가와띠 정부의 수중으로 그 책임이 넘어간 상태이다. 이전 정부와 정치세력들에 비하여 메가와띠 정부는 정치권력의 정통성을 비교적 잘 확보하고 있는 셈이다. 국민들의 신망을 받던 수카르노 전대통령의 딸로서 정치적 후광을 안고 있으며, 1999년 6월 국회의원선거에서도 그녀의 민주투쟁당이 국회 제1당을 차지함으로써 제도적·절차적 정통성을 확보해 놓은 상태이다. 그러나 메가와띠 정부에게는 이전 정부로부터 물려받은 수많은 문제점들이 산재되어 있다. 가장 시급한 문제는 당면한 경제위기를 극복하고, 사회 저변에서 증폭되고 있는 종족·종교갈등과 부패 문제에 대한 국민적 불만을 해소하는 일이다.

결국 1997년 이후 인도네시아에서 발생한 일련의 정치변동 양상들은 과거 권위주의 정권의 정치·경제·사회·문화적 문제점들이 일시에 분출되어 정통성 위기를 초래함으로써 권위주의체제의 붕괴와 민주주의체제로의 전환이

이루어진 것이라고 평가할 수 있다. 국가 내부의 다차원적인 문제점들에 기인하여 정통성을 상실한 수하르토 정권은 급격한 붕괴의 길을 걷게 되었고, 이후 집권한 하비비와 와히드 대통령 역시 집권 초기의 산재되어 있는 문제점들을 해결하지 못한 채 새로운 정치권력의 정통성을 창출하지 못함으로써 메가와띠 정부가 들어서게 되었다. 따라서 앞으로 인도네시아의 메가와띠 정부가 당면한 제반 문제점들을 해결하고 남은 임기 동안 성공적으로 국정을 운영하기 위해서는 흩어져 있는 민심을 조속히 수습하고 새로운 국가질서와 정치권력의 정통성을 보다 강건하게 수립해야 할 것이다.

주제어: 인도네시아, 정통성, 정통성 위기, 민주화, 정치변동

참고문헌

- 고우성. 1996. "인도네시아의 정치적 리더십과 정치변동: 수하르토 군부권위주의 체제의 민주화 가능성을 중심으로." 김성주 외. 『동남아의 정치리더십』 pp. 109-136. 서울: 21세기한국연구재단.
- . 1998. "정치적 이데올로기로서의 뽀짜실라: 수카르노와 수하르토체제 하에서의 활용방법 비교." 『동남아시아연구』 6: 33-47.
- 권 울. 1999. "인도네시아 대선 이후 주요현안과 개혁과제." 『세계경제』 2(12): 81-88. 대외경제정책연구원.
- 대외경제정책연구원. 1994. 『인도네시아 편람 1994』 서울: 대외경제정책연구원.
- 박성관. 1999. "수하르토 정권하의 총선과 정당정치: 하나의 정치학적 지역연구." 『한국정치학회보』 33(3): 241-165.
- 박은홍·김지훈. 1999. "동남아 경제성장의 '결빙' 과 금융위기: 타이와 인도네시아 사례를 중심으로." 『동남아시아연구』 8: 81-116.
- 연합통신사. 1997. 『연합연감: 1997년 각국 현황』 서울: 연합통신사.

- 양승윤. 1998. 『인도네시아 현대정치론』 서울: 한국의국어대학교 출판부.
- . 2001. “인도네시아의 정당과 정당정치.” 고우성 외. 『동남아의 정당정치』 pp. 131-179. 서울: 오름.
- 윤진표. 1994. “태국의 정치변동과 민주화의 과제.” 김성주 외. 『동남아의 정치변동』 pp. 47-85. 서울: 21세기한국연구재단.
- . 고우성. 2000. “인도네시아의 민주화 연구: 군부와 이슬람세력 간의 동학.” 『국제정치논총』 40(3): 317-336.
- 이동윤. 2002. “동남아시아의 정당정치와 민주주의: 필리핀, 태국, 인도네시아의 사례 비교.” 연세대학교 대학원 정치학과 박사학위논문.
- 전국경제인연합회. 1998. 『한국경제연감, 1998』 서울: 전국경제인연합회.
- . 1999. 『한국경제연감, 1999』 서울: 전국경제인연합회.
- . 2000. 『한국경제연감, 2000』 서울: 전국경제인연합회.
- 전제성. 1998. “경제성장과 정당성 사이에서: 1990년대 ‘노사분규’의 폭증과 인도네시아 정부.” 『동남아시아연구』 6: 167-192.
- 진미경. 1989. “권위주의 체제와 정당성의 위기.” 『한국정치학회보』 23(1): 147-166.
- . 1993. “현대 민주주의와 정당성이론.” 『한국정치학회보』 27(2): 97-108.
- 최은영. 2000. “경제위기, 제도, 그리고 정치변동: 1997년 태국과 인도네시아의 민주화 이행에 관한 비교분석.” 연세대학교 대학원 정치학과 석사학위논문.
- 통계청. 2001. 『국제통계연감, 2001』 서울: 통계청.
- Alagappa, Muthiah. 1995a. “The Anatomy of Legitimacy.” In Muthiah Alagappa (ed.), *Political Legitimacy in Southeast Asia*. pp. 11-30. Stanford: Stanford University Press.
- . 1995b. “The Base of Legitimacy.” In M. Alagappa (ed.), pp. 31-53.
- . 1995c. “Contestation and Crisis.” In M. Alagappa (ed.), pp. 54-65.
- Almond, Gabriel A. and Verba, Sidney. 1963. *The Civic Culture: The Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University

Press.

Barker, Rodney. 1990. *Political Legitimacy and the State*. Oxford: Clarendon Press.

Basri, Muhammad Chatib. 1999. "Indonesia: The Political Economy of Policy Reform." In Arief Budiman, Barbara Hatley, and Damien Kingsbury (eds.). *Reformasi: Crisis and Change in Indonesia*. pp. 27-37. Clayton: Monash Asia Institute.

Bertrand, Jacques. 1997. "'Business as Usual' in Suharto's Indonesia." *Asian Survey* 37(5): 441-452.

Cantori, Louis J. 1974. "Political Change: Introduction." In Louis J. Cantori (ed.). *Comparative Political Systems*. pp. 396-399. Boston: Holbrook Press.

Cotton, James. 2000. "The Emergence of an Independent East Timor: National and Regional Challenges." *Contemporary Southeast Asia* 22(1): 1-22.

Diamond, Larry. 1989. "Introduction: Persistence, Erosion, Breakdown, and Renewal." In L. Diamond, J. J. Linz, and S. M. Lipset (eds.). *Democracy in Developing Countries: Asia*. pp. 1-52. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Diamond, Larry, Linz, Juan J. and Lipset, Seymour Martin. 1990. "Introduction: Comparing Experiences with Democracy." In L. Diamond, J. J. Linz, and S. M. Lipset (eds.). *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*. pp. 1-37. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Eckstein, Harry. 1988. "A Culturalist Theory of Political Change." *American Political Science Review*. 82(3): 789-804.

Eklöf, Stefan. 1999. *Indonesian Politics in Crisis: The Long Fall of Suharto, 1996~1998*. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies.

Estrade, Bernard. 1998. "Fragmenting Indonesia: A Nation's Survival in Doubt."

- World Policy Journal* 15(3): 78-84.
- Haggard, Stephan and Kaufman, Robert R. 1995. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Juoro, Umar. 1998. "Indonesia." In Wolfgang Sachsen der and Ulrike E. Frings (eds.). *Political Party System and Democratic Development in East and Southeast Asia, Vol. I : Southeast Asia*. pp. 194-225. Brookfield: Ashgate.
- Koppel, Bruce M. 1993. "The Prospects for Democratization in Southeast Asia: Local Perspectives and International Roles." *Journal of Northeast Asian Studies* 12(3): 3-33.
- Liddle, R. William. 1996. "Indonesia: Suharto's Tightening Grip." *Journal of Democracy* 7(4): 58-72.
- . 1999. "Indonesia's Unexpected Failure of Leadership." In Adam Schwarz and Johnathan Paris (eds.). *The Politics of Post-Suharto Indonesia*. pp. 16-39. Singapore: The Council on Foreign Relations.
- Liddle, R. W. & Mallarangeng, Rizal. 1997. "Indonesia in 1996: Pressures from Above and Below." *Asian Survey* 37(2): 167-174.
- Lipset, Seymour Martin. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *American Political Science Review* 53(1): 69-105.
- . 1960. *Political Man: The Social Bases of Politics*. Gouden City, N.Y.: Doubleay.
- MacIntyre, Andrew. 1999. "Political Institutions and the Economic Crisis in Thailand and Indonesia." In T. J. Pempel (ed.). *The Politics of the Asian Economic Crisis*. pp. 143-162. Ithaca: Cornell University Press.

- Mallarangeng, Rizal and Liddle, R. William. 1996. "Indonesia in 1995: The Struggle for Power and Policy." *Asian Survey* 36(2): 109-116.
- Mietzner, Marcus. 2001. "Abdurrahman's Indonesia: Political Conflict and Institutional Crisis." In G. Lloyd and S. Smith (eds.), *Indonesia Today: Challenges of History*. pp. 29-44. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Ministry of Manpower, Republic of Indonesia. 2001. *Manpower and Employment Situation in Indonesia 1998~1999*. Jakarta: Ministry of Manpower, Republic of Indonesia.
- Nasution, Anwar. 2000. "The Meltdown of the Indonesian Economy: Causes, Responses, and Lessons." *ASEAN Economic Bulletin* 17(2): 148-162.
- Neher, Clark D. 1981. *Politics in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnel, Guillermo and Schmitter, Philippe C. 1986. "Tentative Conclusions about Uncertain Democracies." In G. O'Donnell, P. C. Schmitter, and L. Whitehead (eds.), *Transition from Authoritarian Rule: Perspectives for Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Pabottingi, Mochtar. 1995. "Indonesia: Historicizing the New Order's Legitimacy Dilemma." In M. Alagappa (ed.), pp. 224-256.
- Przeworski, Adam. 1986. "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy." In G. O'Donnell, P. Schmitter, and L. Whitehead (eds.), *Transition from Authoritarian Rule: Perspectives for Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Pye, Lucian W. 1965. "Introduction: Political Culture and Political Development." In Lucian W. Pye and Sidney Verba (eds.), *Political Culture and Political Development*. pp. 3-26. Princeton: Princeton University Press.

- Robertson-Snape, Fiona. 1999. "Corruption, Collusion, and Nepotism in Indonesia." *Third World Quarterly* 20(3): 589-602.
- Rustow, Dankwart A. 1970. "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model." *Comparative Politics* 2(3).
- Sadli, Mohammad. 1999. "The Indonesian Crisis." In H. W. Arndt and Hall Hill (eds.), *Southeast Asia's Economic Crisis*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Santodo, Amir. 1997. "Democratization: The Case of Indonesia's New Order." Anek Laothamatas (ed.), *Democratization in Southeast and East Asia*. pp. 21-45. Chiang Mai: Silkworm.
- Schaar, John. 1984. "Legitimacy in the Modern State." William Connolly (ed.), *Legitimacy and the State*. pp. 104-133. New York: New York University Press.
- Seligson, Mitchell A. 1987. "Democratization in Latin America: The Current Cycle." In James M. Malloy and Mitchell A. Seligson (eds.), *Authoritarians and Democrats*. London: University of Pittsburgh Press.
- Singh, Bilveer. 2000. *Succession Politics in Indonesia: The 1998 Presidential Elections and the Fall of Suharto*. New York: St. Martin's Press.
- Suryadinata, Leo. 1997a. "Democratization and Political Succession in Suharto's Indonesia." *Asian Survey* 37(3): 269-280.
- . 1997b. "Golkar of Indonesia: Recent Developments." *Contemporary Southeast Asia* 19(2): 190-204.
- Syamsuddin, M. D. 1999. "Political Stability and Leadership Succession in Indonesia." *Contemporary Southeast Asia* 15(1): 12-23.
- Uhlin, Anders. 1997. *Indonesia and the 'Third Wave of Democratization': The Indonesian Pro-Democracy Movement in a Changing World*. Surrey: Cruzon Press.

Vatikiotis, Michael R. J. 1993. *Indonesian Politics under Suharto: Development and Pressure for Change*. New York: Routledge.

———. 1996. *Political Change in Southeast Asia*. New York: Routledge.

Zenzie, Charles U. 1999. "Indonesia's New Political Spectrum." *Asian Survey* 39(2): 243-264.

『중앙일보』 1998/01/23; 1999/09/18; 2000/02/11; 2000/06/21; 2001/02/27.

Jakarta Post, 1998/09/22; 1999/06/04; 2000/03/29.

Kompas, 1999/01/28; 2001/02/09; 2001/07/24.

[Http://www.agora.stm.it/elections/election/indonesia.htm](http://www.agora.stm.it/elections/election/indonesia.htm) (2000/02/05).

[Http://www.transparency.de](http://www.transparency.de) (2001/10/20).

Abstract

Legitimacy Crisis and Political Change in Indonesia

Dong-Yoon Lee

The purpose of this study is to propose a new approach to analyze political change, and to review the process of political change in current Indonesia. Especially, this study introduces the concept of 'legitimacy' for investigating various factors to form the political power and reviews dynamic process of Indonesian political change, which is caused by legitimacy crisis. According to the result of this study, political change of Indonesia since 1997 is not a linear process that political crisis is caused by economic crisis in 1997, but multi-lateral dynamic process that political change is influenced by the relations and changes of various 'legitimacy' factors: political, economic, Social, and cultural factors etc. Suharto's New Order System has fallen down by multi-lateral legitimacy crisis. And current Indonesia is undergoing the new period to establish new legitimacy of political power.

Key Words: Indonesia, Legitimacy of Political Power, Legitimacy Crisis, Democratization, Political Change