

# 인도네시아 족자까르따의 민주화와 지방자치화 : 새로운 정당정치 그리고 새로운 유형의 '금권정치'

최난경\*

## 1. 서론

민주적 이행과 지방자치화에 따른 제도적 개혁이 제도를 운영하는 사람들의 태도나 행위를 근본적으로 변화시키지는 않는다. 다시 말하면, 형식적인 제도개혁과 지방분권화된 정책결정구조 자체가 민주적 관행의 제도화를 보장하지는 않는다. 수하르또(Suharto)의 권위주의정권이 무너진 이후 인도네시아가 겪어온 정치변동과정 또한 다당제 의회정치의 부활이 투명하고 책임 있는 정책결정과정을 보장하지 않는다는 사실을 잘 보여 준다. 특히, 족자까르따(Yogyakarta)가 최근에 겪어온 정치과정은 인도네시아의 탈권위주의적(post-authoritarian) 정당 및 의회정치에 비민주적 관행이 여전히 지속되고 있음을 보여줌으로써 자카르따[중심의 시각에서 벗어날 수 있게 해준다. 비민주적 관행은 인도네시아 정치에 있어서 전혀 새로운 이슈는 아니지만, 민주화와 지방자치화의 과정에서 새로운

---

\* 싱가포르 난양기술대학교 방위전략연구소 객원 연구원. isnankyungchoi@ntu.edu.sg

권력의 구심점으로 등장한 지방의회(DPRD: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) 의원들의 일상적인 정치활동에서 부활되었을 뿐만 아니라 심지어 제도적으로 뿌리를 내려 왔다는 점에서 주의 깊은 이해와 연구가 필요하다.

민주화와 지방자치화가 동시에 진행되고 상황에서 인도네시아의 지방 정치체도를 규정짓는 특징적인 관행 중 이 글은 ‘금권정치(money politics)’에 초점을 두고자 한다. 이론적으로나 경험적으로 다양한 정의와 해석이 가능한 금권정치의 관행 중에서도, 이 글은 지방의회의원들이 의회의 예산을 편성하고 집행하는 과정에서 지나칠 정도로 특별수당(perks)을 얻기 위해 동원하는 방법들과 지방행정부의 수반-즉, 주지사나 군수 및 시장-을 선출하는 과정에서 지방의회의원들이 소속된 정당의 공식노선을 무시하고 다른 정당의 후보자에게 표를 파는(vote-selling) 행위에 초점을 둘 것이다. 사실, 이미 러시아나 폴란드와 같은 구 공산주의 국가들의 체제이행의 경험을 통해서, 정치변동 초반의 정치적 파행의 상당부분이 정치인들이 공직에 있는 동안 개인적인 부를 늘리는 관행이 광범위하게 확산되는 것과 깊은 연관성을 갖고 있다는 점이 잘 알려져 있다.<sup>1)</sup> 하지만, 정치인들의 ‘스스로 접대하는(self-dealing)’ 관행은 최근에 이르러서야 그것이 체제이행 직후의 정치변동과정의 투명성과 책임성에 미치는 부정적인 영향과 관련하여 학문적인 관심을 얻게 되었다(Rose-Ackerman 1999: 136-7).

이 글의 본문은 세 부분으로 구성되어 있다. 첫 번째 부분에서 필자는 오랜 시간에 걸쳐서 뿌리를 내린 태도와 관행이 갑작스러운 체제변화에 적응해야만 하는 탈권위주의적 환경에서의 금권정치의 의미를 보다 명

1) 예를 들어서, *East European Constitutional Review*의 1997년 가을호에 게재된 “공산주의 이후의 범죄와 부패(Crime and Corruption after Communism)”에 대한 글들을 참고할 수 있다.

확하게 규정하도록 하겠다. 또한, 수하르또가 하야한 이후 전국적으로 변화한 금권정치의 패턴을 살펴보고 부패(corruption)보다 ‘금권정치’라는 용어가 선호되는 이유를 설명하도록 하겠다. 두 번째 부분에서는 ‘지나친 특별수당 챙기기’로 이해하는 것이 적절한 양태들, 즉 개인적인 이해관계에만 집착하는 지방의회의원들이 예산과 관련하여 확대된 지방의회의 권한을 스스로를 재정적으로 보상할 수 있는 권한이 확대된 것으로 해석하고 적용하는 새로운 관행을 살펴보도록 하겠다. 이러한 종류의 관행들은 대부분 직접적으로 법을 위반하지는 않지만 예산의 자율성과 관련된 규정들을 조작한다는 점에 있어서 지방의회로 이양된 권한을 남용하는 것으로 볼 수 있다. 본문에서 자세히 살펴볼 족자까르따 지방의회의원들의 관행은 그들이 과거 수하르또 시절의 지방정치인들에 비해서 훨씬 더 강력한 정통성을 누리고 있지만, 그와 동시에 그들이 이전에 비해서 크게 확대된 정치권력을 그만큼 더 부유해질 수 있는 기회로 이용하고 있음을 보여줄 것이다.

세 번째 부분에서는 두 가지 사례연구를 통해서 주지사나 군수 또는 시장을 선출하는 지방선거와 변화하는 행정부-입법부 관계에서 드러나는 지방의 정당정치를 분석한다. 2001년 족자까르따 시장선거는 지방의회의원들이 지방행정부의 수반을 선출할 수 있는 자신들의 권한을 통해서 어떻게 지방선거의 관행을 변화시켜 왔는지 보여주는 반면, ‘IBC 사건[은 지방의회의원들이 지방자치제가 도입된 이후 변화한 행정부-입법부 관계를 이용해서 자신들의 입법활동에 대한 대가로 ‘수수료(kickbacks)’를 추구해 온 측면을 부각시켜 줄 것이다. 두 사례연구를 통해서 필자는 신질서(Orde Baru) 정권 아래에서 일반적으로 사법부와 관료제로 연결되었던 비민주적이고 부패한 관행들이 이제는 정당의 지구당과 지방의회에서 부활되어 제도화되고 있음을 지적할 것이다. 결론에서는 민주화와 지방자치화의 기본적인 의도와는 달리 인도네시아의 지방정치체도에 금권정

치의 관행들이 여전히 유지되고 있으며 오히려 더욱 광범위하게 뿌리를 내리고 있다는 주장을 제기할 것이다.

## 2. 수하르토 이후의 인도네시아의 ‘금권정치’

부패에 대한 이론적인 분석과 경험적인 분석 모두 일반적으로 두 가지 유형에 초점을 두어 왔다. 첫 번째 유형은 일반적으로 정부관료들에게 대가를 지불하는 것과 관련된 사적영역에서의 부패한 거래이다. 이러한 유형의 부패는 종종 해외투자자들의 관점에서 측정되곤 한다.<sup>2)</sup> 두 번째 유형은 선거과정에서의 대표행위(vote-buying)나 캠페인에 불법자금을 동원하는 관행들이다.<sup>3)</sup> 이 글은 이러한 고전적인 유형의 부패보다는 보다 더 광범위하게 정의될 수 있는 ‘정치적 부패(political corruption)’에 관심을 둔다. 정치적 부패는, 좁게 정의를 내리면, “공적영역의 행위자로부터 정책 결정을 매수하기 위해 사적영역의 행위자가 뇌물을 지불하는 것”을 가리킨다.<sup>4)</sup> 그러나, 이행기, 또는 이행 이후의 사회에서의 정치적 부패를 관찰하고 분석하기 위해서는 이행기의 파행적인 부작용으로 나타나는 다른

2) 예를 들어서, 국제투명위원회(Transparency International)의 부패인식지수를 보면 인도네시아는 1995년에 41개의 국가 중 41번째로 평가된 반면, 1998년에는 85개의 국가 중 80번째로, 그리고 2001년에는 91개의 국가 중 88번째로 평가되었다(Lim & Stern 2002: 21, Table 2).

3) 대표행위(vote-buying)는 19세기의 영국과 미국으로 거슬러 올라가는 오랜 역사를 갖고 있으며, 여전히 많은 나라들에서 선거정치의 한 특징으로 남아있다. 대표행위와 관련한 좀 더 자세한 논의는 Rose-Ackerman(1999: 137-8) 참고. 인도네시아의 1999년 총선은 일반적으로 깨끗하고 공정한 것으로 평가되었음에도 불구하고, 국내의 선거감시단체들은 또한 선거기간 동안 대표행위가 전국적으로 광범위하게 이루어졌다고 보고하였다(YIPIKA & ACILS 2000).

4) 클라우스 오페(Claus Offe)가 2003년 3월 12일 호주국립대학에서 가진 세미나 내용 중에서 발췌. 이와 관련해서 Offe(1997)와 Dick(2001: 26)을 참고할 수 있으며 정치부패의 개념화와 관련해서는 Heywood(1997: 5-10)를 참고할 수 있다.

유형의 부패한 관행들을 포괄하도록 그 정의를 확대해야만 한다. 이와 관련해서, 남미와 동구유럽에서의 다양한 민주화 경험이 선거나 다당제, 의회와 같은 민주적 제도들이 오히려 더 많은 부패의 기회를 제공한다는 것을 보여주었음을 지적해야겠다. 새로이 도입된 민주적 규범과 관행을 지지하는 인센티브가 여전히 약한 상황에서 많은 새로운 행위자들은 다른 행위자들이 그러한 규범과 관행을 채택할 때까지 회피하는 경향을 갖게 된다. 이러한 현상을 설명하는데 있어서 그 사회의 정치문화가 중요한 요인 중의 하나로 간주될 수 있다.

탈권위주의적인 상황에서 정치적 부패를 이해하기 위해서는 대부분의 사회에 공통적으로 존재하는 동기나 기회 이외의 것들을 볼 필요가 있다. 많은 신생 민주주의 국가에서 문제가 되는 것은 바로 민주적인 제도들이 부패의 새로운 기회를 제공할 수 있으며 그러한 민주적 제도와 부패의 관계는 광범위한 차원의 정치적 역동성에 의해 규정된다는 점이다(Hutchcroft 1997: 655). 하워드 딕(Howard Dick) 또한 “민주주의는 몇몇 형태의 부패를 제한할 수는 있지만 다른 형태의 부패들이 보다 광범위하게 확산되도록 할 수도 있다”고 지적한 바 있다(Dick 2001: 26). 여기에서 문제는 사회 전체에 뿌리깊이 박혀 있는 관행들이 갑작스러운 체제변화에 순조롭게 조용하지 않는다는 점이다. 이러한 측면에서 볼 때, 형식적인 정치변동이 정치적 태도와 관행에 실질적인 변화를 가져오는데 곤란할 실 패하는 이유를 설명하는 것이 매우 중요해진다.

수하르토의 신질서 정권은 항상 부패와 연관되어서 그 정체성이 규명되었으며(Hendardi 2000: 217-8), 그리고 독립 이후부터 1998년까지의 인도네시아의 정치사에서 부패는 정치과정의 정상적인 한 부분으로 간주되었다(Rafael 1999: 18-9). 따라서 지난 5-6년 사이의 변화가 이미 고질화된 부패를 아직 척결하지 못한 것이 그다지 놀랍지는 않다(한국의 민주화가 시작된 기점을 1987년으로 볼 때, 15년 이상의 민주주의의 경력을 자랑하

는 오늘날의 한국정치를 보라!). 예를 들면, 수하르또가 하야한 이후의 첫 선거인 1999년 총선이 상대적으로 부패한 관행으로부터 자유로웠던 것으로 평가되기는 하지만, 표의 집계가 완료된 이후 국회와 지방의회의 의석을 배분하는 과정에서부터 정치에서 돈이 차지하는 비중이 급격하게 증대되었다는 사실은 광범위하게 알려진 사실이다. 원칙적으로는 모든 정당명부(*party list*)는 총선 이전에 결정되었어야 했지만 정당별 의석수가 확정된 이후 각 정당의 지도부가 명부상의 순위를 바꾸는 데 별 다른 무리가 없었던 것으로 드러났다. 그리고 그러한 과정에서 기존의 정실관계나 유세기간 동안의 물질적(또는 다른 형태의) 공헌이 우선적인 고려의 대상이 되었던 것으로 보인다. 또한, 국회나 지방의회의 의석을 추구하는 후보자들이 의석배분에 대한 최종적인 결정권을 갖고 있는 중앙당에게 재정적인 기여를 하도록 요구받았다는 점은 공공연한 비밀이기도 하다.

탈권위주의적 환경에서 정치권력이 갖는 불확실성은 정치행위자들로 하여금 이전보다 더 많은 것을 요구하도록 만드는데, 이는 탈권위주의적 정치체제에서 종종 발견되는 모순이기도 하다.<sup>5)</sup> 즉, 부패와의 전쟁에 대한 대중적인 요구가 아무리 강해도 “제도들은 여전히 약하고 (부패에 대한) 인센티브는 견고하게 남아있다”(Dick 2001: 39). 더욱이 수하르또가 물러난 이후의 인도네시아에서 부패는 더 이상 숨어있지 않고 오히려 더더

---

5) 동아시아의 네 가지 사례를 통하여, 루시안 파이(Lucian W. Pye)도 민주주의로 이행하는 동안 “꾸물거리며 남아있는 불확실성(*lingering uncertainty*)”이 “부패의 물결을 상승시킨다”고 지적한다. 그러나 필자는 금권정치가 실질적으로 민주주의를 진일보시키는 방식으로 작동할 수 있다는 그의 가정에 회의를 갖는다. 문제는 그가 정치지도자들이 “자신들의 네트워크를 민주적 시민문화에 적합한 책임의 관계(*responsible ties*)로 상승시키고자 하는” 의지가 중요하다고 강조하는 데 있다(Pye 1997: 214, 228). 몇몇 동아시아의 사례를 포함한 많은 탈권위주의적 정치체제들은 민주적인 정치제도 내부에 민주적인 정치관행을 제도화시키는 것이 단지 몇몇 좋은 의도를 가진 깨끗한 정치인들에 의해서만 성취될 수는 없다는 점을 잘 보여주기 때문이다.

욱 많은 행위자들이 가담하고 있는 반면, 민주화와 지방자치는 부패를 차단하는 데 성공하지 못하고 있다(Rodan, Hewison & Robison 2001: 26-7).

부패의 유형 또한 변해 온 것으로 보인다. 신질서 기간 동안에는 통상적으로 중앙 당국이 관료제의 최하층까지 위계적으로 구축된 정실관계 체제를 통해서 부패를 통제하였다. 이제 부패의 근원지는 관료제로부터 중앙의 국회뿐만 아니라 전국 도처의 지방의회로 이동한 것으로 보인다. 정치체제의 변화와 권력의 지방으로의 이전에 따른 정치적 역동성은 지역개발계획이나 세금징수와 같은 일련의 지방현안들과 관련된 정책결정에 있어서 지방의회의원들의 입지를 강화시켜 왔다.<sup>6)</sup> 그러나 이양된 권력은 실질적으로는 종종 “스스로를 대접하는 방식(in self-serving ways)”으로 해석되고 또 행사되어 왔다. 그 이유 중 하나는 권력을 부와 동일시하는 경향을 갖고 있는 지방의회의원들 사이에 광범위하게 퍼져 있는 태도이다. 이것은 행정부의 관료들이 더 이상 부패에 연루되어 있지 않다고 주장하는 것이 아니며 중앙 차원에서의, 즉 국회 내에서의 부패의 심각성을 과소평가하는 것도 아니다.<sup>7)</sup> 그럼에도 불구하고, 이 글은 지방의회 의원들이 크게 확대된 자신들의 권력을 행사하는데 있어서 이용하는 비민주적인 관행들에 초점을 두는데, 그 이유는 지방의 정치제도들에 정착되고 있는 그러한 비민주적인 관행들이 민주적 지방자치화(democratic

6) 레이먼드 피스만(Raymond Fisman)과 로베르타 가티(Roberta Gatti)는 지방자치와 부패의 축소 사이에 강한 상관관계가 존재할 것이라는 가정이 입증되지 않았다는 점을 제시하였는데, 특정한 유형의 지방자치체가 부패를 척결하는 데 보다 더 효율적인가에 대해서는 의문의 여지가 남아있다(Fisman & Gatti 2000: 3, 15).

7) 예를 들어서 족자까르따시의 부시장인 슈끄리 파홀리(Syukri Fadholi)는 고위관료들의 개인적인 정치적 신념의 중요성을 강조하고 부패는 여전히 (입법부보다는) 행정부에 만연하다고 지적하였다(인터뷰 2002/01/09). 전국적 차원에서 이루어지는 금권정치의 관행과 관련하여 Aditjondro & Anggoro(2000: 197-202) 참고.

decentralization)에 대한 정치대중들의 기대를 충족시킬 가능성이 거의 없기 때문이다.

이 글은 다음의 두 가지 이유로 지방의회의원들의 부패한 관행들을 묘사하고 분석하는 데 있어서 부패보다는 ‘금권정치(또는 돈의 정치, money politics)’라는 개념을 이용하기로 한다. 그 첫 번째 이유는, 관련된 법과 규정들이 모호해서 이 글에서 묘사되는 관행들의 상당수가 법적으로 보면 부정부패의 범주에 직접 포함되지 않는다는 점이다. 예를 들면, 지나치게 특별수당을 추구하는 관행들은 종종 의원들에게 배정된 예산의 정확한 액수를 은폐하려는 조작에 의해서 가려진다. 두 번째 이유는, 부패(korupsi)라는 단어가 (물론, 제한된 서클 내에서) 대중적인 담론을 지배하였던 수하르토 시절과는 대조적으로 학자와 기자들, 시민단체 및 학생 활동가들, 그리고 심지어 일반시민들을 포함하여 많은 인도네시아인들이 이제는 금권정치(money politics) – 종종 영어로, 때로는 인도네시아어(politik uang)로 번역해서 – 라는 용어를 선호하고 있다는 점이다. 심지어 인도네시아의 일반대중들까지 생소한 영어단어로 금권정치라는 단어를 쓰고 있다. 따라서 수하르토 이후의 시기, 즉 민주화와 지방자치화가 진행되고 있는 시기에 발생하는 부패를 권위주의적인 정권에서 행해진 부패와 차별시킬 수 있어야 한다는 공통적인 관점이 형성되어 있다고 추정할 수 있다.

필자는 다음에 이어지는 두 부분에서 금권정치의 두 가지 주요유형을 분석할 것이다. 첫 번째 유형은 지방의회에서 지나치게 특별수당을 추구하는 데 이용되는 관행인데, 주로 지방의회 의원들이 자신들의 예산을 편성하고 집행하는 과정에서 이용하는 관행들을 분석할 것이다. 지방자치제의 실시 이후 지방의회의 예산은 물론 지방의 예산편성 및 집행과 관련된 법과 규정들이 매우 모호하다는 점에 있어서 이 범주에 속하는 관행들이 불법인지 아닌지 판단하는 것은 매우 어렵다. 하지만, 불법이든 그렇



지 않든, 그러한 관행들은 지방의회의원들이 급진적으로 확대된 자신들의 권력을 그에 상응할 정도로 늘어난 재정적인 보상으로 해석해 왔음을 입증한다. 반면에, 주지사나 군수 또는 시장의 지방선거에서 지방의회 의원들이 자신들의 표를 파는 행위로 대표되는 다른 유형의 금권정치의 관행들은 명확하게 정치적 부패의 한 범주로 간주될 수 있다. 지방행정부의 수반들은 지방의회 의원들에 의해서 선출되는데, 그러한 간접선거는 후보자들이 지방의회의원들로부터 표를 매수하는 방식으로 당선될 수 있는 기회를 제공한다. 이러한 점에 있어서, 금권정치라는 용어는 1999년 이후 거의 모든 주지사, 군수 및 시장선거에 밀접하게 따라다니면서 무성한 의혹들을 남겼다. 하지만, 아이러니하게도 아직까지 단 한 사건도 처벌되지 않았으며 따라서 부패한 방식으로 선출된 것으로 추측되는 당선자 중 어느 한 사람도 사퇴를 한 사례가 없다(Rasyid 2003: 66). 요컨대, 많은 지역의 선거를 둘러싼 금권정치에 대한 무성한 의혹들은 입법부에 유리하도록 변화한 입법부-행정부 관계가 민주주의에 대한 일반대중들의 기대에 부합하지는 않는다는 점을 잘 입증한다.

### 3. 지방의회 의원들의 지나친 특별수당 추구

이 부분은 지방의회 의원들이 특별수당을 지나칠 정도로 추구하기 위해서 이용해 온 방식들 중 두 가지에 초점을 두겠다. 그 첫 번째는 지방의회가 인플레이션을 반영한 정도를 훨씬 넘을 정도로 자체예산을 급격하게 증가시켜 온 것이다. 예를 들면, 족자카르타[주의회(DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta)는 1999년부터 2001년 사이에 예산을 250퍼센트 정도 증가시킨 반면, 족자카르타 시의회(DPRD Kota Yogyakarta)는 같은 기간 동안 1,000퍼센트가 넘도록 예산을 증가시켰다. 이러한 지방의회의 급격한 예산증가와 관련하여 족자카르타의 지방의회의원들이 자신들의 예산

을 편성하고 집행하는 데 있어서 관련된 법과 규정을 조작해 온 점을 살펴 보도록 하겠다. 이 글이 관심을 두는 또 다른 금권정치의 관행은 일반적으로 지방의회가 이용할 수 있도록 지방행정부가 예산 이외의 돈을 추가로 배정하는 것과 관련되어 있다. 이러한 사례들을 분석한 결과 필자가 제시하는 기본적인 주장은 지방의회의원들이 지나치게 특별수당을 추구하는 것은 동시에 진행되고 있는 민주화와 지방자치화 과정을 자신들의 이해 관계에 따라서 남용하고 있음을 보여준다는 것이다.

1999년에 제정된 지방자치제와 관련한 두 가지의 법(UU. No. 22 & 25/1999)은 지방의회가 지방의회의 운영을 포함하여 지방행정에 필요한 예산을 행정부 수반의 동의하에 결정할 수 있도록 하고 있다. 예산문제와 관련하여 지방의회에 보다 독립적인 입지를 부여한 기본적인 목적은 지방의회로 하여금 행정부의 일반행정을 보다 효과적으로 감독하고 통제할 수 있도록 하기 위한 것이었다. 이러한 관점에서 볼 때, 지방의회의원들이 이용할 수 있는 예산이 증가한 것은 지방의회 내에서의 금권정치의 가능성을 줄이는 반면 동시에 다른 정치제도들에 대한 감독의 효율성을 증진시키기 위한 것으로 이해될 수 있다. 그러나 현실적으로 보면, 예산문제와 관련한 권한이 지방의회로 이양된 결과는 단지 지방의회에 의해서 “성취되어야만 하는 것”과 “실질적으로 성취되어 온 것” 사이의 큰 격차를 보여줄 뿐이다(Yudoyono 2001: 105). 다시 말하면, 확대된 예산의 대부분은 공공서비스와 관련된 활동보다는 개인적인 재정적 보상과 복지를 위해서 이용되어 왔다.

사실, 중앙정부가 주요 재정자원에 대한 통제권을 유지하고 있는 상태에서 예산집행의 책임만 지방으로 이양한다는 점에 있어서, 지방으로의 권력이양이 ‘부패의 지방화’라는 의도하지 않은 결과를 가져올 것이라는 경고가 지방자치제가 실시되기 전부터 제기되었었다(Hill 2002: 32; Aditjondro & Anggoro 2000: 201; Hendardi 2000: 223; Schulte Nordholt 2002:

52). 그리고 대부분의 지역에서 지방의회의 예산이 급격하게 증가한 것에 대한 대응책으로서 중앙정부는 지방의회의 예산을 해당지역의 수입에 비례한 일정한 비율로 제한하는 내용의 정부령(PP No. 110/2000)을 2000년 11월에 발효시켰다.<sup>8)</sup> 그럼에도 불구하고, 몇몇 주의회의 2001년 예산에 대한 한 조사에 따르면, 여전히 중앙정부의 규정에 의해서 부과된 제한을 훨씬 초과하는 예산을 편성한 것으로 드러났다.<sup>9)</sup> 따라서 중앙정부령이 지방자치제의 실시와 더불어서 빠르고 깊게 뿌리를 내린 지방의회의 예산운영 패턴에 별다른 영향을 주지 못한 것으로 보인다.

#### 1) 예산자율성 남용하기

사실, 1999년에 제정된 법 22호와 25호가 의도한 지방자치제의 구도가 예산문제에 대한 지방의회의 권한을 크게 확대시켰다는 점을 고려할 때, 지방의회의원들이 이용할 수 있는 예산이 크게 증가한 것 자체가 아주 놀라운 것은 아니다. 하지만, 필자가 지적하고자 하는 바는 지방의회의원들이 관련된 규정들이 매우 모호하거나 아예 존재하지 않는다는 점을 이용해서 금전적인 추가이득을 얻기 위해서 지방의회의 예산을 크게 증대시켰다는 점이다. 1999년 9월 임기를 시작한 이래 족자까르따의 지방의회들

8) 이 비율은 각 지역이 거둬들이는 자체수입원(PAD: Pendapatan Asli Daerah)에 따라서 결정된다. 주의회의 예산은 그 주의 자체수입원의 1.5퍼센트를 초과할 수 없는 반면, 군이나 시의회의 예산은 그 군이나 시의 자체수입원의 5퍼센트 이상을 초과할 수 없다. 해당 지역의 자체수입원이 클수록 더 낮은 비율이 적용된다(2000년에 발효된 중앙정부령 110호의 14절 참고).

9) 인도네시아 전역에서 대표적인 주의회들을 선정해서 각 주의회의 2001년 예산의 실질적인 액수를 2000년에 발효된 중앙정부령 110호가 부과한 기준과 비교한 Said(2003)의 <표 3>을 참고. 이 표는 비교대상이 된 모든 주의회의 예산이 중앙정부령 110호가 부과한 기준보다 컸다는 점—중부 술라웨시(Sulawesi) 주의회의 1.1배부터 자카르타(Jakarta) 주의회의 3배까지—을 보여준다.

〈표 1〉 족자까르따 주의회의 예산(1999-2001)

(루뻬아)

	2001*	2001	2000	1999
의회 소계	3,579,418,000	3,579,460,000	1,883,790,000	1,999,909,700
대의활동 지원비	961,200,000	1,490,880,000	304,560,000	409,920,000
종합수당	240,300,000	240,300,000	123,750,000	166,250,000
특별수당**	173,880,000	173,880,000	321,750,000	199,500,000
의료수당	134,500,000	134,500,000	66,000,000	95,750,000
의원유니폼	55,000,000	55,000,000	71,500,000	109,000,000
공식방문과 교통비	927,900,000	927,900,000	694,525,000	589,699,700
활동지원비	557,000,000	557,000,000	250,000,000	347,800,000
급여개선 지원비	332,238,000			
가족, 자녀, 쌀 수당	197,400,000			
기타			51,705,000	81,990,000
의회행정실 소계	6,145,805,550	5,820,523,050	4,037,036,300	2,257,496,260
급여	<b>4,948,531,420</b>	4,670,339,420	681,938,500	695,021,860
물품구입비	795,216,950	810,920,950	1,490,547,800	1,208,114,400
출장지원비	80,918,580	80,918,580	77,515,000	92,000,000
유지비	321,138,600		249,720,000	232,360,000
기타		258,344,100	<b>1,537,315,000</b>	30,000,000
의회와 의회행정실 총계	9,725,265,550	9,399,983,050	5,920,826,300	4,257,405,960

자료: 지역개발위원회 (Bappeda: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah), "Laporan Evaluasi dan Analisa Pelaksanaan Pembangunan di Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun Anggaran 1999/2000," "Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2000," 그리고 "Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2001" ; 족자까르따 주의회(DPRD DIY), "Daftar Usulan Kegiatan Rutin Tahun 2001 DPRD DIY" (27 February 2001).

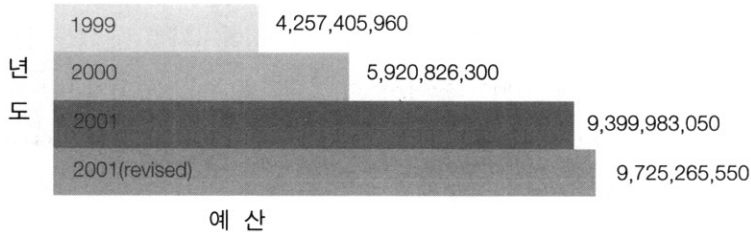
\* 2001년 3월 8일 개정.

\*\* 이 항목은 2001년 예산이 개정되기 이전의 '직급 수당' (Tunjangan Jabatan)과 동일.

도 의회의 운영예산과 의원들의 금전적 이득을 늘리려는 전국적 추세에 동참하였다.

<표 1>과 <그림 1>은 족자까르따 주의회의 예산이 1999년부터 2001년 사이에 증가한 것을 보여주는데, 의회와 의회행정실(Sekwan: Sekretariat

〈그림 1〉 족자카르타 주의회의 예산(1999-2001)



Dewan)을 위한 예산이 급격하게 증가한 것을 알 수 있다. 2000년부터 의회의 예산은 지방정부로부터 분리되었으며, 2001년부터 의회행정실의 예산과 병합되었다.<sup>10)</sup> 하지만, 이미 2001년 이전부터 주의회가 자체예산이 급격하게 증가한 것을 은폐하기 위해서 의회행정실의 예산을 조작한 것을 알 수 있다. 그러한 예 중의 하나가 바로 의회행정실의 2000년 예산에서 ‘기타’ 항목으로 분류된 것인데, 97퍼센트 이상(즉, 15억 루피아 이상)이 ‘공무원 복지(kesejahteraan pegawai)’로 배정되었고 그 수혜 대상은 단지 55명뿐이다. 숫자 55는 그 예산이 의원들을 위한 것이지 16명의 행정실 직원을 위한 것이 아니라는 점을 암시한다.

같은 방법이 2001년 개정예산에도 적용되었다. 예를 들면, ‘공무원을 위한 비용’이라는 항목으로 배정된 예산 중 82퍼센트(즉 40억 이상의 루피아)가 행정실 직원이 포함된 79명이 아니라 55명에게만 배정되었다. 유사하게, 12억 이상이 배정된 ‘회의비(biaya sidang/rapat)’의 항목과 28억 이상이 배정된 ‘공무원 복지(kesejahteraan pegawai)’ 항목도 단지 55명에게만 배정되었음에도 불구하고 행정실의 예산에 포함되었다. 따라서 의원들을 위한 예산이 실질적으로 인상된 액수는 같은 기간 동안에 행정실의 예

10) 의회행정실의 직원들은 지방정부에 의해서 고용된 공무원들이기 때문에 그들을 위한 예산은 지방의회를 위한 예산으로부터 분리되었다.

산이 사실상 거의 인상되지 않았다는 점을 감안할 때 훨씬 더 크다고 봐야 한다.

절대적인 액수가 크게 증가한 것 외에도 논란의 여지가 있는 예산항목들도 지적할 필요가 있다. 예를 들어서, 각 의원들은 ‘지역사회의 여론수령 지원비(biaya penyerapan aspirasi masyarakat)’와 ‘자질향상 지원비(biaya peningkatan kualitas)’의 항목으로 매달 3백 15만 루피아를 추가로 수령하였다. 사실, 이러한 항목들은 2000년에 제정된 정부령 110호가 제시한 중앙정부의 정책뿐만 아니라 주의회가 2000년에 통과시킨 주 정부령 6호마저 위반하는 것이었다(Kedaulatan Rakyat, 2001/04/21). 이러한 예산과 관련된 사안들은, 비록 지역의 언론과 족자까르따부패감시단체(YCW: Yogyakarta Corruption Watch)에 의해서 대표되는 시민단체들이 대중적인 관심을 끌기 위해서 노력하였음에도 불구하고, 대부분 일반 시민들에게 알려지지 않은 채 통과되었다.<sup>11)</sup> 일반대중이 큰 관심을 기울이지 않는 상황에서 기자들이나 활동가들이 비판을 제기하면 의원들은 공통적으로 자신들의 예산편성 및 집행에 법적으로나 절차적으로 문제가 없다고 주장한다.<sup>12)</sup> 예를 들어서, 지역신문과의 인터뷰에서, 인도네시아민주투쟁당(PDI-P) 출신의 수라스모 뿌리안도노(Surasmo Priandono) 주의회 의장과 골까르(Golkar) 출신으로 삼선 의원인 조지 땡가베안(George BL Pangabean)

11) 이러한 이슈들을 다룰 수 있는 기제가 확립되어 있지 않은 상태에서 지역의 활동가들은 일반적으로 기자회견을 갖거나 기자들에게 자신들이 직접 조사활동을 벌임으로써 획득한 정보를 제공함으로써 지역의 미디어를 이용하곤 한다. 특히 족자까르따부패감시단체(YCW)는 지방의회에서의 금권정치에 초점을 두고 있으며 그와 관련된 사안들에 대해서 기자회견을 가짐으로써 대중적인 비판을 불러일으키는 데 노력하고 있다.

12) 절대다수당이 없는 다당제 의회에서 정당간의 이견대립 및 경쟁이 불가피한 것으로 볼 수 있지만, 족자까르따부패만 아니라 상당수의 지방의회에서의 갈등은 정당간의 이견이나 정책대결의 결과로 보기 어렵다. 특히 예산과 관련해서는 절대다수당이 없는 다당제의 의회에서는 보기 드물 정도의 의견의 일치와 서로에 대한 지지를 확인할 수 있다.

의원은 의회의 예산이 중앙정부의 법은 물론 의회의 내부규정을 준수해서 “책임 있게” 결정되었음을 강조하였다(Bernas, 2001/04/11). 하지만, 문제가 되는 것은 그들이 지적하는 법이나 규정들이 너무 모호해서 어떠한 해석이나 적용도 가능하다는 점이다. 지역언론의 보도에 따르면, 족자까르따 주의회의 예산은 이후에도 계속해서 증가하였는데, 2002년의 예산은 130억에 이르렀으며 2003년에는 160억을 초과하였다(Bernas, 2003/1/11).

다음의 <표 2>와 <그림 2>는 1999년부터 2001년 사이의 족자까르따 시 의회의 예산을 보여주는데, 주의회의 예산에 비해서 훨씬 더 극적인 증가를 나타내고 있다. 이와 관련해서, 군 또는 시의회들은 지방자치화의 대상이 주정부가 아니라 군 또는 시정부라는 점에서 자신들의 예산이 주의회보다 훨씬 더 큰 폭으로 인상된 것이 전혀 이상한 일이 아니라고 주장할 수 있겠지만, 그들이 주장하는 바를 그대로 적용하면 큰 폭으로 인상되어야 할 예산항목은 의회의 활동 중 통치(governance)와 관련된 것이어야 할 것이다. 하지만, 족자까르따 시의회는 2000년에 ‘품위유지비(uang kehormatan)’로만 2억 7천 9백만 루피아를 배정하였는데, 이는 1999년의 4천 7백만 루피아에서 5배 가까이 인상된 것이다. 주의회와 유사하게 시의회도 2001년부터 자신의 예산을 의회행정실의 예산과 통합하여 편성하였다. 그리고 더 나아가서 2001년 개정예산에서는 아예 의회와 행정실 사이의 구분이 모호해졌다. 주의회와 유사하게 ‘회의지원비’ 항목이 행정실의 지출로 편성되었다. 또한, 1억 6천 3백만 루피아가 책정된 ‘교육비(biaya pendidikan)’가 행정실로 배정된 ‘물품구입비’ 항목 중의 하나로 편성되기도 하였다. 개정되기 이전은 물론 이후에도 행정실로 배정된 다른 수당들 역시 의원들을 위한 것들과 혼합된 것을 확인할 수 있었다.

〈표 2〉 족자까르따 시의회를 위한 예산 (1999-2001)

(루뻬아)

	2001 <sup>**</sup>	2001 <sup>*</sup>	2000	1999
의회	5,508,347,650	4,527,987,364	1,069,138,766	544,700,000
대의활동 지원비	491,400,000	491,400,000	235,872,000	237,240,000
급여개선 지원비	210,510,000	210,510,000		
패키지	122,850,000	122,850,000	117,936,000	77,250,000
의료수당	163,504,000	163,504,000	127,533,942	90,125,000
건강관리수당			98,111,600	18,025,000
특별수당			<b>279,685,224</b>	47,060,000
활동지원비	400,000,000	400,000,000	210,000,000	75,000,000
회의비 <sup>***</sup>	<b>2,180,127,988</b>	1,460,127,988		
기타	166,474,080	238,447,308		
의회행정실과 의회				
물품구입비	608,557,200	571,741,200		
급여와 기타 수당	<b>560,731,604</b>	327,421,768		
쌀 지원비	84,537,600	36,271,200		
관리비	78,715,750	77,043,900		
출장지원비	440,939,428	428,670,000		
의회와 의회행정실	5,508,347,650	4,527,987,364	1,069,138,766	544,700,000

자료: 족자까르따 시의회(DPRD Kota Yogyakarta), "Keputusan DPRD Kota Yogyakarta No. 35/K/DPRD/2000" (2000/12/21); 족자까르따시 재정관리처(BPKD: Badan Pengelolaan Keuangan Daerah), "Anggaran Pendapatan dan Belanja DPRD Kota Yogyakarta Tahun 2000"; 족자까르따 시의회, "Perubahan Anggaran Belanja DPRD dan Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta Tahun 2001, Keputusan DPRD Kota Yogyakarta No. 24" (30 August 2001).

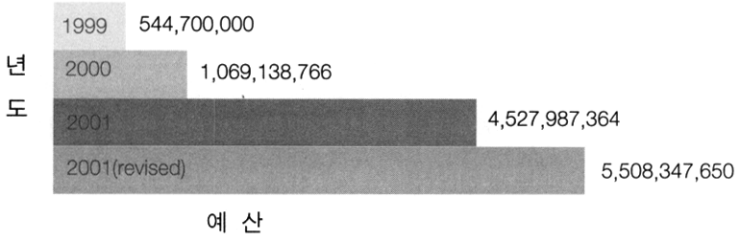
\* 2001년 8월 30일 개정.

\*\* 2001년부터 의회를 위한 예산이 의회행정실을 위한 예산과 통합되면서 의원들만을 위해 배정된 액수를 정확하게 파악하기 어렵게 되었다.

특히, '회의비'로 배정된 예산은 지역의 언론과 시민단체들로부터 냉소적인 비판을 받았는데, 그 이유는 그 액수가 2001년 개정예산의 거의 3분의 1(2억 루뻬아)을 차지하였기 때문이다. 이 액수는 같은 해 주의회가 같은 항목으로 배정한 액수(1억 2천만 루뻬아)의 두 배에 달했는데, 시의회의 총 의원수는 40명인 반면 주의회의 총 의원수는 55명이다. 족자까르따 내의 다른 군의회들과 비교해도 시의회의 회의비가 상당히 큰 것으로



〈그림 2〉 족자까르따 시의회를 위한 예산(1999-2001)



확인되었는데, 슬레만(Sleman) 군의회는 같은 항목으로 9천 2백만 루피아를 배정한 반면 반똘(Bantul) 군의회는 1억 8백만 루피아를 배정하였다. 지역의 언론과 시민단체들의 비난이 거세지자 바흐따니샤르 바쉬르(Bahtanisyar Basyir) 시의회 의장은 다음과 같은 발언을 하였는데, 다른 군 또는 시의회 의원들이 자신들의 예산편성에 대한 태도를 반영하는 것으로 볼 수 있겠다.

“우리를 주의회와 비교하지 않도록 하시오. 이제 공공서비스의 책임은 시나 군 차원으로 이양되었으며 따라서 시의회 의원들이 더 바쁘고, 또 그들을 위한 예산도 주의회보다 큰 것이 당연하지 않소”(Kompas, 2001/09/08).

## 2) 특별보너스 추가하기

공식적인 예산을 조작하는 것 외에도 지방의회 의원들은 다른 경로를 통해서 특별보너스를 추가로 획득해 왔다. 그 한 예가 통상적으로 임기를 마치는 의원들에게 지급되었던 퇴직금(pesangon)이다. 이 퇴직금은 공식적인 규정에는 명시되어 있지만 일반적으로 임기를 마치는 시점에 지급되곤 했다. 하지만 2001년 족자까르따 주의회는 5년의 임기가 끝나는 2004년에 퇴임보너스를 한 번에 지급하는 대신 각 의원들에게 매년마다

천만 루피아를 지급하기로 결정하였다.<sup>13)</sup> 지역의 언론과 시민단체들이 비판을 제기하자 팡가베안(George BL Panggabean) 의원은 그러한 결정 덕분에 임기 마지막 해의 예산이 “덜 부담스럽게” 되었다고 항변하였다(*Kedaulatan Rakyat*, 2001/04/21). 다른 한편, 슈끄리 파둘리(Syukri Fadholi) 의원-당시에는 주의회 의원이었으며 2001년 8월 족자까르따 시의 부시장으로 당선되었다-은 주정부의 재정부가 지역개발은행(BPD: Bank Pembangunan Daerah)에 개설되어 있는 자신의 계좌로 천만 루피아를 입금하였다고 언론에 공개하였다(*Kedaulatan Rakyat*, 2001/06/23). 그러한 배경이 모호한 언론공개로 슈끄리 의원은 동료의원들로부터 냉소적인 비난을 면할 수 없게 되었는데, 퇴임보너스를 미리 지급받기로 결정할 때 슈끄리 자신도 동참한 것으로 알려졌다(*Radar Jogja*, 2001/06/26).

지방의회의원들은 자신들이 이용할 수 있도록 배정된 자금과 관련된 규정 이외의 경로를 통해서 추가이득을 챙기기도 한다. 그 한 방법이 그 지역의 전년도 예산으로부터 이월된 돈을 이용하는 것이다. 이와 관련해서, 중앙은 물론 지방에서도 행정부와 입법부 사이의 관계에 한편으로는 지방자치제의 실시에 따른 새로운 변화가, 다른 한편으로는 이전 시기로부터 유지되는 지속성이 동시에 존재한다는 점을 지적해야겠다. 일반적인 수준에서 논의하면, 지방자치제 구도를 통한 몇몇 근본적인 변화에도 불구하고 지방행정부는 지방의회와의 관계에서 여전히 우위를 점하고 있는 것으로 보인다. 지방행정부는 여전히 예산편성에서부터 지방규정의 초안을 작성하는 데에 이르기까지 거의 대부분의 행정영역에서 주도권을 행사하고 있다. 하지만 권력관계의 측면에서 보면, 이제 최종적인 결정권은 의회에 있으며, 따라서 행정부는 입법부의원들이 “필요로 하는 것들”에 대해서 이전보다 큰 관심을 기울이게 되었다. 몇몇 사례들을 통

13) 비교하자면 중부자바의 스라겐(Sragen) 군의회는 2003년 예산에서 퇴임보너스로 45명의 의원 전원을 위해 5천만 루피아를 배정하였다(*Tempo*, 2003/08/14).

해서 족자까르따의 지방의회 의원들이 변화한 행정부 입법부 관계를 이용해서 재정적인 보상을 획득해 왔음을 확인할 수 있었다.

그 중 한 사례가 차량에 대한 세금징수와 관련된 것이다. 1996년에 통과된 지방규정 2호는 지역 내에서 차량으로부터 징수된 세금의 총액이 5백억 루피아를 초과할 경우 그 중 7 퍼센트를 세금징수와 관련된 업무를 맡고 있는 공무원들에게 배분할 수 있도록 허용하고 있다.<sup>14)</sup> 2001년에는 940억 루피아가 징수되었는데, 따라서 65억 루피아가 세 개의 행정부서와 지방의회, 그리고 중앙정부에서 발령된 공무원들에게 배분될 수 있었다. 그 중의 4분의 1에 해당하는 16억 루피아가 세 개의 행정부서로 배분되었으며 7억 루피아가 중앙정부로부터 발령된 공무원들에게 지급되었다. 그런데 족자까르따부패감사단체(YCW)의 보고에 따르면, 문제가 되는 것은 지방세무과(Dinas Pendapatan Daerah)의 과장이 현장에서 업무를 수행한 근로자들에게 배분되어야 할 42억 루피아 중에서 20퍼센트(8억 5천 5백만 루피아)를 가로챈 것으로 드러났다. 회계감사가 주요기능 중의 하나임에도 불구하고 주의회는 그러한 규정위반을 보고하지 않았으며, 그에 따라서 세무과장이 차지한 돈의 일부가 의회 의원들의 주머니로 들어갔다는 의혹이 제기되었다(*Radar Yogyakarta*, 2001/06/24).<sup>15)</sup> 또 다른 사례는 주의회가 2001년 초반에 전년도 주정부 예산에서 이월된 7억 8천만 루피아를 이용해서 각 위원회를 위해서 6대의 새 자동차를 구입한 것이다(*Radar Yogyakarta*, 2001/01/16). 이 사례가 지역사회와의 논쟁거리가 된 이유는 새로 구입된 자동차들이 의회의 공식활동보다는 의원들의 개인적인 목적을 위해서 주로 이용되었기 때문이다. 지역의 시민단체들로부터 비난이 쏟아

14) 65퍼센트가 현장의 근로자들에게, 15퍼센트가 일반행정부, 회계부, 법무부, 그리고 지방의회로, 나머지 10퍼센트가 중앙정부로부터 발령된 공무원들에게 배분되도록 규정되어 있다.

15) 족자까르따부패감사단체(YCW)는 2001년 11월에 기자회견을 갖고 1996년에 통과된 지방규정 2호에 대한 사법심사를 대법원에 신청하였다고 선언하였다.

지자 의회행정실은 의원들에게 자동차를 이용하기 전에 위원회의 위원장으로부터 미리 허가를 받도록 조언했는데, 대부분의 의원들은 그러한 조언을 무시하였다(*Radar Yogya*, 2001/02/08).

족자까르따 시의회도 유사한 사례를 제공한다. 2001년 8월 30일 족자까르따 시의회는 이례적으로 저녁에 총회를 갖고 9월에 퇴임하는 시장에게 명예퇴직금(*sangu*)으로 1억 루뻬아를 지급하고 전 의원들에게 총 8억 루뻬아를 배분하기로 결정하였다. 그러한 결정에 대해 지역사회로부터 비판이 제기되자 바쉬르(*Bahtanisyar Basyir*) 시의회 의장은 배정된 돈이 의원들의 대의활동 및 자문활동, 그리고 시정부와의 협력활동에 이용될 것이라고 주장하였다. 그는 또한 입법부 의원들의 능력이 행정부의 공무원들의 능력과 비교할 수 있을 정도로 향상되어야 한다고 지적하였다(“*kita tak boleh kalah dengan mereka*”)(*Radar Jogja*, 2001/09/01). 그렇다면 의회의 업무수행이 이전에 비해서 얼마나 향상되었는가 라는 문제가 제기될 수 있을 것이다.

지역의 언론과 시민단체들은 지방의회의원들을 재정적으로 후하게 보상하는 것이 의회의 대의성(*representation*)을 증진시키는 반면 부패를 척결하는데 공헌할 것이라는 가정에 회의를 표현한다. 그들은 지방의회의원들을 만나는 것이 여전히 어렵고 그들의 활동에 대한 정보가 불충분하다는 점을 지적한다. 또한 지방의회를 위한 예산이 크게 증가하는 동안 공공서비스를 위한 지역의 예산은 감소하였다는 점을 지적할 필요가 있다. 예를 들어서, 족자까르따 시의 2001년 예산이 개정되는 과정에서 지역발전을 위해서 배정된 돈이 개정 이전에 비해서 절반 이하(420억에서 190억 루뻬아)로 줄어든 반면, 시의회를 위한 예산은 20퍼센트 이상(45억에서 55억 루뻬아로) 늘어났다.<sup>16)</sup> 더욱이 다음에 이어지는 부분에서 살펴보듯

16) “족자까르따 시의 회계년도 2000년 예산에 대한 족자까르따 시의 규정 2호”(2000/03/30); 족자까르따 시의 회계년도 2001년 예산의 수정에 대한 족자까르따 시의

이, 지방의회의원들이 특별보너스를 지나칠 정도로 챙기는 것이 지방의 회로부터 금권정치의 관행을 척결하는 데 공헌한 것으로 보기도 어렵다.

#### 4. 지방선거에서의 금권정치

이 부분은 지방정부의 수반, 즉 주지사(gubener)와 군수(bupati) 또는 시장(walikota)을 선출하는 선거에서의 정당정치와 의회정치를 살펴해보도록 하겠다. 지방의 행정부 수반은 해당 지역의 의회에 의해서 선출되는데 그 과정이 매우 복잡하다.<sup>17)</sup> 그리고 공식적인 후보를 결정하는 과정을 살펴 보기 위해서는 지방의회의 정당대표들과 정당의 지구당간부들 사이의 관계는 물론 의회 내에서의 정당간의 권력구조를 이해하는 것이 필요하다. 따라서 정당의 일반적인 조직구조와 운영원리를 간단하게 설명한 후, 두 가지 사례를 살펴해보도록 하겠다. 첫 번째 사례는 2001년 족자까르따 시장선거로서, 왜 그리고 어떻게 금권정치가 지방선거에 영향을 미치는가 라는 측면에서 분석될 것이다. 두 번째 사례는 ‘JEC(Jogja Export Center, 족자수출센터)’ 사건으로서, 지방의회 의원들이 변화한 행정부-입법부 관계를 이용해서 자신들의 입법활동에 대한 대가로 수수료(kickbacks)를 챙기는 관행이 분석될 것이다.

민주화와 지방자치화가 진행되고 있는 과정에서 치러진 지방선거는 지방으로 이양된 권력이 지방정치인들의 관행에 실질적으로 어떠한 영향을 미쳤는가를 잘 보여주는 사례가 될 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 수하르또가 하야한 이후에 치러진 지방선거의 대부분이 금권정치에 대

규정 7호”(2001/08/31).

17) 지방자치에 대한 법 22호와 25호는 2004년에 개정되었으며 따라서 2005년 6월부터 지방의 행정부 수반은 해당 지역의 유권자들에 의해서 직접선거 방식으로 선출되게 된다.

한 의혹이나 비난으로부터 자유롭지 않다는 사실은 민주적인 관행들이 지방 차원에서 공고화되는 것의 중요성을 역설한다.<sup>18)</sup> 지방선거에서의 금권정치를 살펴보는 데 두 가지 요인을 고려할 수 있다. 첫 번째는 절대 다수당이 존재하지 않는 다당제 의회정치의 구도가 정치인들로 하여금 연합의 가능성을 항상 열어두도록 한다는 점이다. 두 번째는 지방행정부수반을 선출하는 선거가 매우 제한된 수의 사람들—대부분의 경우 100명 미만이고 족자까르파 시의회의 경우에는 단지 40명—에게 국한되어 있다는 점에서 소수당에 의해서 지명된 후보가 표를 매수하는 행위와 같은 불법적인 관행을 통해서 당선되는 것이 충분히 가능하다는 점이다.

1999년 이후 지방선거의 많은 사례에서 다수당—대부분의 경우 인도네시아민주투쟁당(PDI-P)—의 후보가 당선되는 데 실패했는데, 그 이유로 가장 많이 지적되는 것은 지방의회의원들이 자신들이 대표하는 정당의 공식노선을 따르지 않을 뿐만 아니라 심지어는 경쟁당의 후보자에게 표를 매매하기 때문이다. 몇몇 경우에는 금권정치에 대한 소문이나 의심으로 정당내부의 분열이 심각해지면서 선거에 패배하기도 하였다. 2001년 족자까르파 시장선거에서는 이러한 두 가지 이유가 복합적으로 작용해서 다수당의 후보가 당선되는 데 실패하였다. 좀 더 넓은 시야에서 보면, 이 사례는 여전히 지속되고 있는 비민주적인 관행들이 새로이 도입되거나 부활된 민주적인 정치제도들과 지방의 정치발전에 광범위한 영향을 미치고 있다는 점을 잘 보여준다.

18) 골카르(Golkar) 출신으로 족자까르파 주의회의 의원인 카이루딘(H. Khairuddin)은 많은 지방선거에서 “매표행위(vote-selling)”의 관행이 무성하게 이루어지고 있다는 점을 인정하면서도 그러한 사례들은 대부분 군수나 시장선거에서 제기되어 왔다고 주장하면서 주요한 책임을 군 또는 시 차원의 의회로 돌렸다(인터뷰 2001/08/22).

### 1) 지방선거에서의 정당정치

세 가지 이유로 지방선거의 과정을 살펴보기에 앞서서 정당의 조직구조와 운영원리를 이해하는 것이 중요하다. 첫 번째, 정당 혹은 정당연합의 단위로 구성되는 분과(fraksi)만이 후보자를 지명할 수 있는 권리를 갖고 따라서 선거과정에서 정치적 협상이나 거래를 주도한다. 두 번째, 대부분의 정당들은 위계적인 조직질서와 운영원리를 통해서 지방의회로 진출한 자신들의 대표들을 통제하고자 한다. 세 번째, 여러 가지 이유로 지방의회 의원들은 자신이 소속된 정당의 공식노선을 따르지 않는 경향을 보이는데, 특히 주지사나 시장 선거와 같이 정치적, 경제적 대가가 높은 경우 그러한 경향은 더욱 커진다.

지방에서의 정당정치와 관련하여 두 가지를 지적하고자 한다. 첫 번째는 정당의 조직관리에서 종종 발견되는 모순이다. 원칙적으로 주지구당(DPD: Dewan Pimpinan Daerah)과 군지구당(DPC: Dewan Pimpinan Cabang)이 각 단위의 정당별 분과의 정치적 입지와 관련된 결정을 하고 중앙당(DPP: Dewan Pimpinan Pusat)으로부터 승인을 얻도록 되어 있다. 하지만, 현실적으로 정당조직의 기본적인 단위로서 전략적으로 중요한 위치를 점유하고 있는 것이 바로 구(kecamatan) 단위의 지구당(PAC: Pengurus Anak Cabang)인데, 그 이유 중의 하나가 바로 구 차원에서의 득표를 바탕으로 국회와 지방의회에서의 의석수가 결정된다는 점이다. 구 차원의 정당활동가들은 종종 자신들이야말로 총선에서의 기여에 대한 대가로 더 큰 목소리를 낼 수 있어야 한다고 주장한다. 하지만, 상명하달의 정당운영방식은 이 단위에 있는 정당활동가들을 소외시키는 결과를 가져오곤 한다. 구 차원의 정당조직이 중요한 다른 이유는 지방선거를 위한 후보자 선정과정의 시작이 종종 그 단위에서부터 시작되기 때문이다. 민주화 시대의 민주적인 정당운영의 원칙으로서 대부분의 인도네시아 정당들은 구 단위

에서 추천된 후보자들이 구 또는 지구당에서 심사를 받고 중앙당에 의해서 최종적으로 결정되는 방식을 채택하고 있다.

두 번째는 지방의회에서 정책을 결정하는 데 있어서 핵심적인 역할을 하는 단위는 정당별 분과인데, 대부분의 정당들은 지구당에게 지역의 특수한 상황을 고려해서 정책결정에 참여할 수 있는 자율성을 허용하지 않는다.<sup>19)</sup> 반면에, 지방의 정당정치인들, 특히 의회로 진출한 정치인들은 가능한 한 최대한 정당조직—중앙당뿐만 아니라 지구당의 지도부—으로부터의 간섭으로부터 벗어나고자 한다. 지방의회 의원들은 곧잘 지구당의 지도부가 의회 내의 의원들을 지도할 수 있을 정도로 충분한 경험이 나 지식을 갖고 있지 않다고 주장한다. 그들은 또한 자신들이 의회에서 처리해야 하는 일상적인 업무가 무척 과중한데도 불구하고 정당으로부터 충분한 지원을 받지 못하고 있다고 불평하기도 한다. 이러한 지구당의 지도부와 지방의회내의 정당정치인들 사이의 갈등을 보다 복잡하게 만드는 것은 바로 구 단위(PAC)의 정당활동가들이 총선에서의 자신들의 봉사 와 공헌에 대해 충분한 보상이 이루어지지 않은 것에 대해 적지 않은 실망감, 심지어는 불만을 느끼고 있다는 사실이다.<sup>20)</sup>

따라서 최소한 두 가지 다른 차원의 갈등이 지방에서의 정당정치의 역동성에 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 하나는 정당조직 내에서 구 차원과 그보다 높은 차원 사이의 갈등이며, 다른 하나는 지방의회 내의 정당정

19) 이는 족자까르파 시의회의 인도네시아민주투쟁당분과(FPDI-P)의 수나르조노(TH Sunardjono) 의원, 튀리노 유나이디(Turino Junaidy) 의원, 그리고 분과위원장인 신테 라라스 율리안토(Cinde Laras Yulianto) 의원(인터뷰 2001/08/31) 등을 포함한 많은 지방의회 의원들과의 대화와 인터뷰를 통해서 확인할 수 있었다.

20) 많은 족자까르파의 지방의회의원들이 이러한 정당조직과 지방의회의 정당대표들 사이의 갈등을 지적하였는데, 그 중에서 족자까르파 시의회의 인도네시아민주투쟁당 분과(FPDI-P)의 라하정 아르후나 아다닝가르(Rahajeng Arhuna Adaninggar) 의원과의 인터뷰를 예로 들 수 있다(2001/08/30).



치인들과 지구당 지도부 사이의 갈등이다. 중앙당은 지방의 당원들에 대한 통제권을 늦추고 지방의 독특한 상황에 따른 지방의 지도력을 인정하려고 하지 않는 반면, 지방의회 내의 정당정치인들은 자신들의 정치적 영향력과 경제적 이득을 추구하기 위해서는 배신과 음모를 서슴지 않는다. 그 중간에서 주 또는 군지구당의 지도부는 지방의회 내의 정당대표들에게 지도력을 행사하는 것은 물론 원활한 대화마저 이루어지지 못하는 반면, 바로 아래 단위의 정당활동가들의 실망감과 그에 따른 이탈이 증가하는 것을 지켜볼 수밖에 없다.

## 2) 2001년 족자까르따 시장선거

2001년 족자까르따 시장선거는 시의회 내에 선거와 관련된 규정의 초안을 작성하는 특별위원회를 구성하는 것으로부터 시작되었다. 5월에 구성된 선거위원회는 네 개의 위원회—등록, 후보선정, 집행, 취임—로 구성되었으며, 각 위원회는 9명의 의원이 참여하였다. 의회의 의장과 세 명의 부의장은 네 개의 위원회를 감독하는 역할을 맡았다. 따라서 족자까르따 시의회의 선거위원회는 이례적으로 40명의 전 의원으로 구성되었는데, 다른 군 또는 시 차원의 의회들은 일반적으로 훨씬 더 작은 규모의 선거위원회를 구성하였다.<sup>21)</sup>

21) 이와 관련해서 몇몇 지역 시민단체들은 족자까르따 시의회 의원들이 단순히 좀 더 많은 금전적 보상을 받기 위해서 이례적으로 규모가 큰 선거위원회를 구성한 것으로 추측하였다(Bernas, 2001/05/18). 사실 필자가 직접 확인한 결과, 선거위원회에 참가할 경우 평의원은 55만 루피아를 받았는데, 다른 특별위원회에 참가할 경우 평균적으로 받을 수 있는 수당은 17만 5천 루피아이다(족자까르따 시의회 지도부 결정 16호 및 16a호, 16 & 16a/K/PIMP/DPRD/2001, 2001/05/18).

## (1) 후보자 선정

두 단계를 거쳐서 시장과 부시장의 후보가 선정된다. 의회 내에 의석을 확보한 정당만이 후보를 지명할 수 있는데, 누구든지 후보가 되기를 원하는 사람은 하나 혹은 그 이상의 정당에 신청할 수 있다. 이 단계는 후보자 지명을 위한 ‘사전검열 과정’으로 볼 수 있으며 의회 밖에서 이루어진다. 몇 가지 내부적으로 치러지는 시험을 통해서 신청자들을 고려한 후 각 정당이나 정당연합은 일반적으로 두 쌍의 후보팀 – 한 명의 시장후보와 다른 한 명의 부시장후보 – 을 지명한다. 여기에는 전략적인 이유가 있다. 의회 내에 절대 다수당이 존재하지 않은 상황에서 두 쌍의 후보팀을 지명하는 것은 다른 정당들과 ‘승리의 연합’을 형성할 수 있는 협상의 여지를 남겨두기 위해서이다. 그런 후, 의회의 선거위원회 – 족자까르파 시의회 경우에는 전 의원이 참가한 – 가 공식적으로 경합을 벌이게 될 최종 후보팀들을 선정한다. 일반적으로 후보팀은 한 정당으로부터의 시장후보와 다른 연합 – 혹은 연합의 가능성이 있는 – 정당으로부터의 부시장후보로 구성된다.

2001년 6월 8일부터 28일까지 49명의 시장 및 부시장 후보자들이 등록하였다. 후보자가 되기 위한 특별한 자격요건은 없으며 다만 현역 군인이거나 공무원 – 의회의 의원을 포함하여 – 은 시장이나 부시장으로 당선될 경우 사임해야 한다고 규정되어 있다. 따라서 원칙적으로는 누구든지 ‘잠정적인 후보(bakal calon)’로 등록할 수 있었는데, 최소한 한 정당 혹은 정당연합으로부터 추천을 받아야 했다. 등록 이후 잠정적인 후보자들은 각 정당이 실시하는 심리테스트를 비롯한 여러 가지 시험을 거쳐야 했다.<sup>22)</sup>

22) 사실 대부분의 정당에 의해서 실시된 심리테스트와 다른 종류의 시험이 후보자를 지명하는 데 있어서 절대적인 중요성을 갖는 것으로 보이지는 않았다. 많은 후보자들이 하나 이상의 정당에 신청했기 때문에 각 정당별 분과들은 다른 정당의 지지를 확보할 수 있는 뛰어난 후보자를 찾아낼 때까지 시간을 벌 필요가 있었던 것으로 보였다.

그러한 과정을 거친 후, 의회 내에 의석을 확보하고 있는 정당이나 정당연합의 분과가 선거위원회에 공식적인 후보를 추천하였다. 족자카르타 시 의회에는 6개의 정당별 분과가 존재하였다: 인도네시아민주투쟁당 분과(FPDI-P, 15명), 국민여망당 분과(FAN, 9명), 골까르당 분과(FPG, 4명), 그리고 소수정당들로 구성된 두 개의 연합블럭(이슬람통일분과[FPI: Fraksi Persatuan Islam, 4명]<sup>23)</sup>과 정의와 민주각성분과[FKDK: Fraksi Kebangkitan Demokrasi dan Keadilan, 4명]<sup>24)</sup>), 그리고 군과 경찰 분과(FTNI/Polri, 4명). 첫 번째 후보추천 단계에서 각 정당별 분과는 두 쌍의 후보팀을 지명할 수 있었으며 따라서 원칙적 최대한 12쌍의 후보팀이 지명될 수 있었다.

하지만, 정당간의 협상(혹은 협상에 대한 기대)의 결과로 2001년 7월 30일에 다섯 개의 정당별 분과가 7쌍의 후보팀을 지명하였다. 군과 경찰 분과는 선거과정에서 중립을 지킬 것을 선언하였다. 모든 다른 분과들은 두 쌍의 후보팀을 지명하였는데, 3쌍의 후보팀이 하나 이상의 정당별 분과로부터 지지를 받음으로써 최종적으로 7 쌍의 후보팀이 지명되었다(<표 3> 참고). 어느 한 정당별 분과도 의회에서 절대다수를 확보하지 않은 상황에서 이러한 전략은 다른 정당별 분과와의 협상이나 거래 가능성을 열어주었다. 예로, 인도네시아민주투쟁당 분과는 엔당 다르마완(Endang Dharmawan)과 골까르 출신의 하르요 사송꼬(Haryo Sasongko)를 동시에 시장후보로 추천하고 FKDK의 와히드(M. Wahid)를 부시장후보로 추천하였다. 반면에 국민여망당 분과는 해리 주디안또(Herry Zudianto)를 시장후보로 추천하고 통일개발당의 슈끄리 파홀리(Syukri Fadholi)와 골까르의 밤방 뿌르왓모조(Bambang Purwoatmojo)를 부시장후보로 추천하였다.

23) 통일개발당(PPP), 월성당(PBB), 정의당(PK)으로 구성.

24) 국민각성당(PKB), 민주주의를 사랑하는 국민당(PDKB: Partai Demokrasi Kasih Bangsa), 정의통일당(PKP: Partai Keadilan dan Persatuan)으로 구성.

<표 3> 2001년 족자까르따 시장선거에서 정당별 분과에 의해 지명된 후보자들

정당별 분과	구성 정당(의석수)	시장후보	부시장 후보
인도네시아민주투쟁당 분과	인도네시아민주투쟁당(15)	엔당 다르마완 하르요 사송꼬	와히드
국민여당당 분과	국민여당당(9)	해리 주디안또	슈끄리 파둘리 밤방 뿌르왓모조
골까르당 분과	골까르(4)	하르요 사송꼬 해리 주디안또	밤방 뿌리바디 밤방 뿌르왓모조
이슬람통일분과	통일개발당, 월성당, 정의당(4)	해리 주디안또 수삐안또	슈끄리 파둘리 수완도노
정의와 민주각성분과	국민각성당, 민족민주사랑당, 정의통일당(4)	엔당 다르마완 해리 주디안또	와히드 밤방 수반당
군과 경찰 분과	군과 경찰(4)	중립선언	

자료: 족자까르따 시의회 행정실 자료와 *Bernas*(2001/07/31).

<표 4> 2001년 족자까르따 시장선거에서 선거위원회에 의해서 선정된 후보자들

정당별 분과	후보자
인도네시아민주투쟁분과	엔당 다르마완/와히드
정의와 민주각성분과	엔당 다르마완/와히드
국민여당당 분과	해리 주디안또/슈끄리 파둘리
이슬람통일 분과	해리 주디안또/슈끄리 파둘리
골까르당 분과	하르요 사송꼬/밤방 뿌리바디
군과 경찰 분과	

자료: 족자까르따 시 의회 행정실자료와 *Bernas*(2001/8/5).

7월 31일부터 8월 4일까지 닷새 동안 각 후보팀은 40명의 의원들과 일반 청중들 앞에서 족자까르따 시의 발전을 위한 자신들의 프로그램을 발표하였다(*penyampaian visi dan misi*). 그 사이 정당들은 연합을 형성할 수 있는 정당을 찾기 위해 노력하였다. 2001년 8월 4일 선거위원회는 최종적으로 세 쌍의 후보팀을 선정하였다(<표 4> 참고).

## (2) 21 표를 위한 유세활동

선거가 의회에서 치러졌기 때문에 후보자들은 광범위한 유권자들의 지지를 얻기 위한 유세활동을 벌일 필요가 없었다. 대신, 그들은 다른 후보자를 지지하는 의원들로부터 표를 얻기 위해 총력을 기울였다. 그러한 노력에는 정치적 거래와 다양한 인센티브를 제공하는 것이 포함되었다. 유세활동이 시작되기 이전부터 선거는 이미 금권정치에 대한 문제와 특정 후보의 자격에 대한 의문들로 점철되기 시작하였다.

우선, 후보자들이 자신들의 프로그램을 발표하는 과정에서 특정 후보의 자격과 금권정치에 대한 의혹과 관련해서 몇몇 논쟁적인 문제들이 대두되었는데, 특히 인도네시아민주투쟁당 분과의 의원들이 연루되었다. 그 중의 하나가 바로 인도네시아민주투쟁당의 시장후보인 엔당 다르마완의 배경과 관련된 것이었다. 인도네시아민주투쟁당의 지지자들은 몇몇 분파로 나뉘어져 있었는데, 그 이유는 군지구당(DPC)은 엔당 다르마완을 공식후보로 선정한 반면, 의회 내 의원들은 그러한 결정에 동의하지 않았다. 의회 내 의원들이 엔당을 정당의 공식후보로 지지하기를 꺼려한 이유는 엔당이 정당에서 활동한 경력이 전혀 없으며 족자카르타 시민들에게도 전혀 알려지지 않은 인물이었기 때문이다. 따라서 그들은 잘 알려진 정당간부들 중에서 적절한 후보를 찾아야 한다고 주장하였다. 하지만, 정당의 조직운영 차원에서 보면 정당이 선호하는 후보를 최종적으로 결정할 수 있는 것은 의회 내의 정당대표들이 아니라 군지구당이였다.<sup>25)</sup>

다른 한편, 선거과정을 보도한 지역의 언론인들은 군 장교 출신인 엔당 다르마완의 배경과 막대한 부를 자랑하는 내막에 대해서 의문을 제기하였다. 엔당은 자신의 이력서에서 1979년 12월부터 육군의 행정개발을 위한 계획센터(Perencanaan Pusat Pengembangan Administrasi Angkatan Darat)

25) 인도네시아민주투쟁당의 기본규칙과 내부규정(Anggaran Dasar & Rumah Tangga) 중 16장의 37절 참고.

에서 부서장(Kabiro)으로 근무했으며 1989년 4월에 전역하였다고 밝혔다. 족자까르따 시장후보로 출마할 당시 그는 자신을 쿠알라룸푸르(Kuala Lumpur)와 자카르따(Jakarta) 그리고 족자까르따에 회사를 갖고 있는 기업인으로 소개하였다. 하지만 인도네시아상공회의소(Kadin: Kamar Dagang Indonesia)의 족자까르따 지역사무소는 그에 대한 어떠한 기록도 갖고 있지 않다는 점에서 그러한 사실에 회의를 표명하였다.<sup>26)</sup> 따라서, 그러한 모호하고 논쟁의 여지가 있는 배경에도 불구하고 그가 정당의 공식후보로 당선되었다는 사실은 인도네시아민주투쟁당 내부에서의 후보자 선정 과정에 대해 의혹을 제기할 수밖에 없었다.

그는 족자까르따 시민들에게 이방인(pendatang)이었다. 많은 사람들은 그가 자신을 후보로 결정할 수 있도록 영향력을 행사할 수 있는 의원들과 정당의 간부들에게 뇌물을 주었다고 의심하였다. 지역의 언론(가장 대중적인 일간지로 *Bernas*와 *Kedaulatan Rakyat*)이나 의회감시기구(ParWI)와 같은 시민단체들은 인도네시아민주투쟁당의 구(kecamatan) 단위의 지도부 중 11명의 대표가 후보를 결정하는 회의에 참석하기에 앞서서 엔당으로부터 오토바이를 한 대씩 받았다는 소문의 진상을 추적하였다. 오토바이의 가격은 일부만 지불되었으며 나머지는 그가 당선된 후에 지불되기로 약속된 것으로 추측되었다. 같은 수법이 군지구당의 지도부 중 일부에게 뇌물을 주는 데 이용되었다. 회의의 결과는 11명의 잠정적인 후보자들 중에서 엔당 다르마완을 당의 공식적인 시장후보로 결정하였다.

사실, 엔당 다르마완에게 패배한 경쟁자들 중에는 인도네시아민주투쟁당 분과위원장이었던 신데 라라스 율리안또(Cinde Laras Yulianto)와 군지구당의 위원장이었던 안드리 수비안또로(Andrie Subiyantoro)가 포함되었다. 율리안또는 학생시절부터 인도네시아전국학생운동 (GMNI :

26) 후보자들이 선거위원회와 의회의 행정실에 제출한 자기소개 및 지역개발의 계획을 담은 팸플릿과 지역의 일간지 *Bernas*(2001/08/02, 2001/08/03, 2001/08/15) 참고.

Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia)과 1996년 7월 27일까지 인도네시아 민주당(PDI: Partai Demokrasi Indonesia)의 다른 하부조직들에서 활동했으며 그 이후로는 인도네시아민주투쟁당을 위해서 활동해 온 것에 대해 큰 자긍심을 보였다.<sup>27)</sup> 하지만 그는 자신의 정치적 지지기반인 곤도마난(Gondomanan) 지부로부터 추천을 받는 데 실패하였고 결국 당의 공식후보가 되지 못하였다. 엔당이 후보로 선정된 후 그는 다수당임에도 불구하고 당 내부에서 후보를 찾을 수 없는 점을 납득할 수 없다고 불평하였다.<sup>28)</sup> 안드리 수비안또로도 군지구당 간부들로부터 지지를 얻지 못하였다. 따라서 족자까르따 시 차원에서 인도네시아민주투쟁당이 여러 분파로 나뉘어져 있음을 확인할 수 있다: 엔당의 지지자들, 신데 라라스 율리안또의 분파, 그리고 오랫동안 정당활동을 해 온 경험 많은 수나르조노(TH Sunardjono)와 같은 몇몇 정당간부들.<sup>29)</sup>

이러한 상황에서 엔당 다르마완은 자신이 족자까르따 시를 살 수 있을 정도로 부유하다는 발언("seandainya Yogyakarta hendak dijual, saya mampu membeli kok")을 하는 결정적인 실수를 범하였고, 그러한 발언으로 일반 시민들은 물론 지역의 존경받는 사람들도부터도 날카로운 비난을 초래하였다(Bernas, 2001/08/02). 그러한 발언은 대부분의 족자까르따 토박이들(asli)에게는 받아들일 수 없는 것이었는데, 족자까르따 특별지역의 주지사인 술탄 하멩꾸 부오노 10세(Hamengku Buwono X)는 엔당의 태도를

27) 율리안또는 1996년 7월 27일 수하르또 정부가 인도네시아민주당(PDI)의 본사를 공격한 이후 인도네시아민주당으로부터 분리한 매가와떠 분파를 지지하였는데, 이 분파는 수하르또가 하야한 이후 인도네시아민주투쟁당으로 창당하였다: Lea & Milward (2001: 58-80) 참고

28) 신데 라라스와의 인터뷰(2001/08/31).

29) 인도네시아의회감시기구(ParWI)—족자까르따 주에 국한된 지역 시민단체로 2001년 족자까르따 시장선거를 참여관찰하고 관련된 자료를 구하는데 큰 도움을 주었다—의 야우리 따파넬(Yauri G.P. Tatanel)과의 인터뷰(2001/09/05).

“부적합(tidak pas)”하다고 지적하고 그를 공개적으로 무시하였다(Bernas, 2001/08/03). 비난의 여론이 고조되자 인도네시아민주투쟁당 출신의 의원들은 군지구당이 엔당의 후보자격을 재고하고 다른 인물로 대체해야 한다고 주장하였다.

8월 8일 수백 명의 지역시민들이 보다 더 투명한 선거과정을 요구하면서 시청 앞에서 시위를 벌였다. 이 시위는 여러 가지로 해석될 수 있는데, 시위자들이 주장하는 그대로, 선거과정에 관심을 갖고 있던 지역민들이 시위를 주도했을 가능성을 생각해 볼 수 있다. 하지만, 엔당이 야기한 부정적인 이미지를 걱정한 몇몇 인도네시아민주투쟁당 간부들이 시위를 동원했을 가능성도 있다. 여하튼, 시위자들을 맞이해서 신데 랄라스 울리 안또 분과 위원장은 군지구당이 엔당의 후보자격을 취소하였다고 발표하였다(Bernas, 2001/08/08). 하지만, 나중에서야 그러한 결정을 내린 군지구당의 회의가 정족수를 채우지 못하였다는 사실이 밝혀졌는데, 그러한 사실은 당시 군지구당의 지도부내에 존재한 깊은 분열을 입증하는 것으로 볼 수 있겠다. 또 다른 문제는 엔당의 후보자격을 취소하기 위해서는 의회의 총회를 열어야만 했고(Kompas, 2001/08/08), 총회가 열리더라도 최소한 다른 한 정당 혹은 정당연합으로부터 지지를 구해야 했다. 투표일이 일주일밖에 남지 않았기 때문에 시간이 부족하였다. 따라서 의회 내의 의원들과 군지구당의 지도부는 난관에서 빠져나갈 수 있는 방안을 찾기 위해서 고심하였으며, 모두가 수용할 수 있는 유일한 해결책으로 중앙당(DPP)으로부터 추천서나 지침서를 받기로 하였다.

시기적으로 군지구당에게 유리하지 않았다. 마침 중앙당은 메가와띠 수까르노뿌뜨리(Megawati Sukarnoputri) 의장이 대통령직을 인수하면서 새 내각을 구성하느라 정신이 없는 상황이었다. 다른 한편으로는, 몇몇 의원들의 주장에 따르면, 중앙당은 군지구당이 제안한 후보 중 그 누구도 지지하고자 하지 않았다. 엔당 다르마완은 족자까르따 일반대중은 물론



당원들에게도 친숙한 인물이 아니었고 또 다른 후보자인 하르요 사송꼬는 학자와 변호사로서 높은 명성을 갖고 있기는 하지만 이전에 경쟁당인 골까르에서 오랫동안 활동한 경력을 갖고 있었다.<sup>30)</sup> 결국, 궁극적인 문제는 다수당임에도 불구하고 시장의 지위나 역할에 적합한 자격을 갖춘 인물을 당내에서 찾을 수 없었다는 점이다.<sup>31)</sup> 인도네시아민주투쟁당 족자까르타 주지구당(DPD)의 비서이고 주의회의 의원인 따땅 스피아완(Tatang Setiawan)에 의하면 투표일 전날 밤에 구나완 위로사로요(Gunawan Wirosaroyo)라는 전령이 자카르타에서 직접 추천서를 전달하기 위해 도착하였다. 하지만, 그 추천서는 선거에서 이기는 것은 물론 당 내부의 갈등을 치유하기에는 이미 너무 늦었다. 중앙당이 최종적으로 추천한 후보자가 누구인지 알기 위해서 자카르타로부터 온 전령을 만난 사람은 없었던 것으로 보도되었다.<sup>32)</sup> 하지만, 중앙당이 추천한 후보가 하르요 사송꼬라는 얘기를 들었는데, 그가 골까르에서 활동한 경력을 갖고 있으며 두 정당간의 연합을 형성하기 위해서 별다른 노력을 기울이지 않았다는 점에서 그 신빙성에 의문을 갖지 않을 수 없었다.

투표일 이틀 전인 8월 13일 인도네시아민주투쟁당 출신의 의원들은 선거를 보이콧하기로 했다는 군지구당의 결정을 발표하고 다른 의원들로

30) 하르요 사송꼬(Haryo Sasongko)는 인도네시아민주투쟁당 내에 강력한 지지기반을 갖고 있었던 것으로 보이지만 그는 가자마다대학(Universitas Gadjah Mada)의 교수로서 높은 명성을 유지하고 있었다.

31) 족자까르타 주의회의 아구스 수바기요(Agus Subagyo) 의원과의 인터뷰(2001/08/14).

32) 따땅 스피아완과의 인터뷰(2001/8/18). 다른 한편, 시의회의 의원인 수나르조노(TH Sunardjono)는 지방선거와 관련된 중앙당의 추천은 지방자치화의 시대를 맞아 더 이상 적합하지 않다고 주장하였다(인터뷰 2001/08/31). 몇몇 다른 정보원에 따르면, 주 지구당(DPD)이 엔당 다르마완으로부터 받은 뇌물 때문에 의도적으로 중앙당(DPD)과 군 지구당(DPC) 사이의 원활한 의사소통을 방해한 것으로 추측할 수도 있다(그러한 의견을 피력한 사람 중의 하나가 의회감시기구[ParWI]의 야우리 따타넬[Yaury G.P. Tatanel])이다. 인터뷰 2001/11/19).

하여금 15일로 예정된 총회에 참석하지 않도록 권유하였다. 또 그러한 지침을 따르지 않을 경우 제재조치를 취하겠다고 위협하기도 하였다. 그러한 결정은 군지구당에 의해서 결정되었지만 이번에도 정족수를 채우지 못함으로써 합법성에 대한 의문의 여지를 남겼다. 아무튼, 다음날인 8월 14일 족자까르타 시에 위치한 14개의 구 지부 중 11개 지부의 대표들의 의원들에게 총회에 참석할 것을 요구하였으며 심지어 투표 당일 자신들이 직접 의원들을 시청까지 데려다주겠다고 위협하였다(Bernas, 2001/08/15). 그들은 엔당 다르마완의 실망스러운 유세활동과 논란에도 불구하고 여전히 그가 당선되기를 바라며 따라서 그러한 결과를 위해서 물리적인 실행사까지 감행할 준비가 되어 있었던 것으로 보였다.

### (3) 투표

8월 15일 아침, 투표가 진행될 의회 주변은 경찰과 경비원들에 의해서 봉쇄되었고 초대권을 소지한 사람만이 의회 건물 안으로 진입할 수 있었다. 한편 일반지지자들은 건물 밖에 준비된 천막 아래에서 텔레비전을 통해서 투표가 진행되는 것을 지켜볼 수 있었다. 결국 15명의 인도네시아민주투쟁당 분과 의원들 중 11명이 자발적으로 투표에 참석하였다. 인도네시아민주투쟁당 출신의 바쉬르(Bachtanisyar Basyir) 시의회 의장은 지지자들이 원하기 때문에 투표에 참여하는 것이라고 자신의 참석을 정당화시켰다(Kompas, 2001/08/18). 여하튼 예정대로 투표가 진행되었고, 1차 투표에서 어느 후보팀도 절대 다수의 표를 얻지 못하였다. 인도네시아민주투쟁당의 엔당-와히드 팀은 13표를 얻으면서 2위를 차지한 반면, 국민여당과 (통일개발당을 포함한) 이슬람통일분과에 의해서 추천된 해리-슈끄리 팀은 16표를 얻음으로써 선두를 차지하였다. 한편, 1차 투표가 진행되는 동안 의회 밖으로는 인도네시아민주투쟁당의 깃발을 든 작은 무리

〈표 5〉 2001년 족자까르따 시장선거의 투표결과

후보팀	1차 투표	2차 투표
엔당 다르마완/와히드	13	14
해리주디안또/슈끄리 파둘리	16	21
하르요 사송꼬/밤방 뿌리바디	7	-
행사된 총 투표수	36	35

자료: 족자까르따 시의회 행정실, "Risalah Rapat Paripurna Khusus DPRD Kota Yogyakarta Tentang Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta 2001~2006" (2차 투표에서는 1표가 무효표로 처리되었다).

의 지지자들이 오토바이를 타고 바리케이트가 쳐진 곳까지 왔다가 별다른 소란 없이 물러갔다. 10분으로 예정되었던 휴식 시간이 30분 정도로 지연되면서 의회 안에서 강도 높은 정치적 로비와 협상이 진행되고 있음을 짐작케 하였다. 이어진 2차 투표에서 해리-슈끄리 팀이 21표를 얻음으로써 14표를 얻는데 그친 엔당-와히드 팀에 대해 승리를 거두었다(〈표 5〉 참고).

투표결과를 분석해 보면, 당락을 결정하는 투표가 골까르와 군/경찰의 원들의 손에 있었다는 점을 알 수 있는데, 국민여망당(PAN)이 그들의 표를 얻는 데 성공한 것으로 드러났다. 선거 후 국민여망당의 간부들과 인터뷰를 가진 결과 국민여망당이 골까르에게 통일개발당(PPP)과 국민각성당(PKB)이 점유하였던 시의회의 부의장 자리를 약속해 준 것을 확인할 수 있었다.<sup>33)</sup> 사실, 선거 초반부터 국민여망당이 이길 가능성은 낮게 평가되었다. 15석을 확보하고 있던 인도네시아민주투쟁당이 6표를 더 확보하

33) 국민여망당(PAN)의 족자까르따 시 지구당의 총무인 헤루 뿌르와디(Heru Purwadi)와의 인터뷰(2001/08/16). 그는 2001년에 제정된 정부규정 21호에서 명시된 의회의 의장직의 구성에 대한 중앙정부의 새로운 규정(Komposisi Pimpinan Dewan)을 인용하였다. 2001~2006년 임기로 선출된 해리 주디안또 시장도 취임 이후에 이루어진 인터뷰에서 이러한 사실을 인정하였다(2002/01/09).

는 데 큰 무리가 없으리라고 본 것이다. 하지만, 지역의 유력한 사업가이기도 한 해리 주디안또(Herry Zudianto)는 지역의 사업가 집단으로부터 지지를 얻은 것으로 보인다. 선거결과를 결정한 가장 중요한 요인은, 인도네시아민주투쟁당이 내부적으로 심하게 분열되어 다른 정당과의 협상은 커녕 오히려 표를 잃고 있었던 반면에 국민여당당은 결정적인 순간에 경쟁하는 정당과 정치적 합의에 도달할 수 있었던 것이다.

### 3) ‘JEC’ 사례

수하르토 시절과는 달리 예산을 포함하여 대부분의 정책결정이 이제는 지역의회의원들의 손에 달려있다. 지방행정부의 수반들은 매년 새 회계연도의 예산안에 대한 의회의 승인을 구하기 앞서서 ‘업무보고서(laporan pertanggungjawaban)’를 의회에 제출해야만 한다. 민주화 과정 속에서 진행된 지방자치제의 실시는 지방에서의 행정부-입법부 관계에 최소한 두 가지 변화를 가져왔다. 한편으로는 많은 지역들이 행정부와 입법부 사이에 고조되는 갈등을 목격해 왔는데, 특히 의회가 행정부 수반의 업무보고서에 만족하지 못하고 그(녀)를 해임하기 위한 절차를 밟을 때 그러한 갈등은 정점에 이른다(Rauf 2002: 150). 또한 지방의회는 지역의 예산을 결정하고 행정부의 업무를 감독하는 데 있어서 우위의 입지를 점유하고 있다. 족자까르따 주의회의 예산위원회 부위원장인 헤르만 압둘라흐만(Herman Abdurrahman)이 주장하듯이, “원칙적으로 행정부는 의회가 제안하는 예산을 거절할 어떠한 권리나 권한을 갖고 있지 않다”(Kedaulatan Rakyat, 2000/03/22). 다른 한편으로는 크게 확대된 권력을 갖게 된 지방의회와 원활한 관계를 유지하기 위해서 지방정부가 의원들에게 재정적인 보상을 제공하는 관행을 이용하는 것이다. 정부가 의회의 협력에 대한 대가로 보상하는 관행 자체가 전혀 새로운 것은 아니지만, 민주화와 지방자

치화의 결과로 증대된 의회의 권력만큼이나 이용되는 돈의 규모도 상당히 커진 것으로 나타났다.

족자까르따에서 한동안 뜨거운 논쟁을 불러일으켰던 소위 말하는 ‘JEC’ 사례는 지방의 변화한 행정부·입법부 관계뿐만 아니라 지방의회에서 금권정치가 얼마나 심각하게 뿌리를 내리고 있는지 잘 보여주는 예이다. 2002년 1월, 족자까르따 주의회는 족자수출센터(JEC: Jogja Expo Center)에서 세계수출박람회(AFTA)를 개최하였다. 이어지는 몇 달 동안 지방검찰(Kejati DIY)은 건설회사가 JEC 건설프로젝트에 대한 추가비용과 관련해서 주의회가 “무난하게” 승인할 수 있도록 몇몇 의원들에게 뇌물을 제공하였다는 정보를 입수하였다고 발표하였다. 2002년 2월 27일 지방검찰은 이 사건을 조사하기로 결정하고 한 명의 주의회 의원과 건설회사인 아디 까르야(PT Adhi Karya)의 직원 한 명을 혐의자로 지명하였다.

JEC가 425억 루피아가 투입된 프로젝트이며 추정되는 뇌물의 액수가 1억 5천만 루피아라는 점만으로도 이 사건은 큰 논란을 불러일으켰다. 이미 JEC 사건에 대한 수사가 착수되기 이전부터 뇌물수수에 대한 의혹이 광범위하게 제기되고 있었는데, 지명된 압둘라흐만(통일개발당[PPP] 출신)은 JEC 사건이 알려지기 전에 치러진 부 주지사 선거기간 동안 10억 루피아의 뇌물을 받았다고 주장하였다(Bernas, 2002/01/30). 사실, 족자까르따 부 주지사 선거에서의 금권정치는 족자까르따 지역사회에서는 공공연한 비밀이었으며, 또 다른 주의회 의원인 부디 데완토로(Boedi Dewantoro, 정의당[PK] 출신)는 선거가 치러지기 일주일 전에 3천 5백만 루피아를 받은 적이 있지만 이를 후에 돌려보냈다고 공식적으로 인정하기도 하였다(Bernas, 2002/01/19). 압둘라흐만은 고의로 자신의 뇌물수수를 공식적으로 인정하였는데 그 배경으로 추측되는 것은 바로 부 주시사가 JEC 사건과 관련해서 지방정부 차원에서 진상조사에 들어갈 것인지에 대한 결정권을 갖고 있었기 때문이다. 부 주시사도 금권정치에 연루될 경

우 협상의 가능성이 있을 수 있다고 계산한 듯하다. 압둘라흐만의 뇌물수수가 폭로된 배경으로 추측된 또 다른 시나리오는 통일개발당(PPP)이 부주지사 선거에서의 금권정치에 대한 스캔들을 폭로하려고 하자 골까르와 인도네시아민주투쟁당이 반격하였다는 것이다(*The Jakarta Post*, 2002/03/14). JEC 사건에 대한 수사계획을 발표한 날 지방검찰은 2001년 부주지사 선거 동안 금권정치에 대한 의혹이 제기되었다고 언급하였다.

수사 초반에는 인상적일 정도로 빠른 진전이 있었다. 압둘라흐만은 공식적으로 건설회사인 아디 까르야의 지역사무소장인 돌지만(Duljiman)으로부터 1억 5천만 루피아를 받았다고 인정하였는데, 보다 흥미로운 사실은 그 돈을 20여 명의 다른 주의회 의원들에게 나누어주었다고 시인한 점이다. 이에 대해서 골까르 출신의 카이루딘(Khaeruddin) 의원은 한 동료 의원으로부터 5백만 루피아가 들어있는 봉투를 받았다고 공식적으로 인정하였다. 그는 다른 의원들도 JEC 프로젝트의 비용으로 국고에서 95억 루피아를 국영 건설회사인 아디 까르야에게 추가로 지급하기로 한 결정을 승인하는 대가로 유사한 액수의 돈을 받았다고 말했다.<sup>34)</sup> 그에 이어서 슈끄리 파둘리(Syukri Fadholi) 의원이 이끄는 통일개발당의 자체 진상조사팀은 건설회사가 만디리(Mandiri) 은행의 계좌에서 1억 5천만 루피아를 발리(Bali) 은행의 압둘라흐만의 개인계좌로 이체한 영수증을 발견하였다고 발표하였다(*The Jakarta Post*, 2002/03/14).

하지만, 초반의 인상적인 출발과는 달리 수사의 범위는 계속해서 두 명의 혐의자에게만 국한되었으며 부주지사 선거와 관련된 사건은 간과되었다. 일 년 넘게 걸린 수사의 초반부터 지역언론과 시민단체들은 압둘라흐만이 다른 의원들을 구하기 위해 희생당하고 있다고 지적하였다. 지방의회에서의 금권정치가 집단적으로 이루어지는 경향이 있음을 주지할

34) 추후에 아디 까르야(PT Adhi Karya)는 2003년 후반에 시작되기로 예정된 민영화 대상의 하나로 포함되었다.

때(Bernas, 2002/02/28), 수사가 다른 의원들로 확대되지 않은 점은 의혹의 여지를 남긴다. 게다가 JEC가 국가기금을 이용한 주정부의 프로젝트였음에도 불구하고 왜 행정부가 수사 대상이 되지 않았는지도 불투명하다. 다른 한편, 지방정부의 관점에서 보면, 수사의 시점이 2002년 예산초안(RAPBD DIY 2002)을 논의하기 위해 의회와 회의일정을 조율하던 시기와 맞물렸다. 다른 의원들로 수사가 확대되는 것은 지방통치에 정체를 가져올 수 있었다. 주지사 술탄 하멩꾸 부오노 10세는 이 사건과 관련해서 어떠한 구체적인 의견도 갖고 있지 않다고 밝히면서도 주의회 전체보다는 개별적인 의원들을 조심스럽게 비판하였다(Bernas, 2002/03/04). 주지사의 입장에서는 2001년 부 주지사 선거에서의 금권정치와 관련해서 풀리지 않은 의혹이 고려되었을 수도 있다. 사건의 수사가 정체된 또 다른 이유는 지방검찰의 검찰청장이고 이 사건의 수사를 총괄한 한뜨로 수마르요(Hantoro Soemaryo)가 불법도박 운영업자들로부터 뇌물(upeti)을 받았다는 의혹에 연루되어 비난을 받고 있었던 것이다. 게다가 그는 2002년 4월 1일로 은퇴할 예정이기도 했다(Bernas, 2002/03/01).

수사와 대중적인 논란이 일년이 넘게 지속된 후 2003년 3월 17일 샤흐란 사이드(Syahlan Said SH) 판사가 주재한 지방법원은 결국 압둘라흐만에게 2년의 징역형과 천 만 루피아의 벌금을 선고하였다. 조사를 받은 다른 25명의 주의회 의원들의 연루에 대한 어떠한 언급도 없었다. 그 의원들은 자신들이 받은 돈을 주 행정부로부터 온 선물로 생각했으며 추후에 돌려줬다고 주장하였기 때문에 법원은 다른 의원들이 부패에 관해 2001년에 제정된 법 20호의 12절을 위반하지 않았다고 결론지었다(Bernas, 2003/03/18, 2003/03/19). 헤르만 압둘라흐만은 정말로 동료들을 구하기 위해서 희생된 것처럼 보였다.

## 5. 민주화와 지방자치화 과정에서의 돈과 지방정치

수하르토가 하야한 이후의 족자까르따 주의회 및 시의회에서 관찰된 사례들은 권위주의적인 정권의 몰락하고 그에 따라서 위계적인 정실관계(patronage system)가 해체되는 과정에서 금권정치의 관행이 지방으로 확산되고 심지어 더 강화되는 경향을 보여준다. 지방의회들이 권력의 새로운 중심으로 성장하는 동안 그렇게 지방으로 이양된 권력이 실제로 어떻게 사용되는지 감시하고 통제하기 위한 노력은 상대적으로 매우 적었다. 금권정치의 관행과 관련한 법적 통제수단들은 여전히 거의 아무런 역할을 하지 못하고 있는 한편, 민주화와 지방자치화로 급격하게 확대된 권력을 갖게 된 지방정치인들은 새로운 권력을 금전적 보상의 증대와 동일시하는 경향을 보여왔다.

필자가 족자까르따에서 이야기를 나누거나 인터뷰를 한 지방의회의원들의 상당수는 일말의 주저함도 없이 자신들이 대표하고 있는 제도를 비판하곤 하였다. 예를 들면, 주의회에서 통치위원회(Komisi Pemerintahan)의 위원장을 맡고 있던 크리스남(Krisnam)은 지방의회를 “부패의 주요 근원지(biang korupsi)”라고 비판하였다(Bernas, 2002/02/25). 또한, 지방의회 의원들은 행정부에 대한 자신들의 협상지위가 강화된 결과로 공식적인 예산 이외에 추가로 마련된 돈을 받는 것을 당연한 것으로 받아들이는 것처럼 보였다. 한 예로써, 주의회의 아구스 수나르또(Agus Sunarto) 의원은 “우리는 함께 일하는 파트너이기 때문에 (입법부 의원들이) 행정부로부터 선물을 받는 것은 매우 당연하다(wajar saja)”고 주장하였다(Bernas, 2002/11/26).

반면에, 자신들의 정당이나 지지자들에 대해 강한 애착심을 갖는 일은 드문 것으로 보였다. 대신 정당은 단지 정치적 영향력과 그에 동반하는 경제적 이득을 획득하기 위한 도구라는 견해를 암묵적으로 공유하고 있는



것으로 보였다. 정당은 정치적 야심을 가진 사람들이 권력을 얻기 위해 경쟁하는데 있어서 핵심적인 정치제도로 성장하였지만, 정당정치인들은 그러한 경쟁의 결과가 여전히 자신들의 업적에 대한 공평하고 민주적인 평가가 아닌 다른 것들에 의해서 결정된다는 회의적인 태도를 극복하지 못하고 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 민주화와 지방자치화가 동시에 진행되고 있는 인도네시아의 지방에서 관찰된 최근의 정치변동과정은 다시 한 번 제도적(혹은 형식적) 민주화와 그것이 일상적인 정치관행에 미치는 구체적인 결과사이의 관계에 대한 풀리지 않는 의혹을 제기한다. 정치변동이 궁극적으로 추구하는 것—즉, 민주적 태도와 관행이 민주적 정치제도의 일상적인 운영과정에서 제도적으로 그리고 실질적으로 정착되는 것—이 현실화되는 것은 제도적 정비 차원에서 이루어지는 형식적 개혁에 비해서 더 오랜 시간을 필요로 한다. 하지만, 이 글에서 논의된 사례들은 정치제도가 단지 개인적인 이해관계를 위한 수단으로 간주될 경우 민주화와 지방자치화가 궁극적으로 추구하는 것이 현실화되는 데 훨씬 더 오랜 시간이 걸릴 것이라는 점을 시사한다.

주제어: 민주화, 지방자치, 정당정치, 지방선거, 족자까르따, 인도네시아.

참고문헌

*Bernas*

*Kedaulatan Rakyat*

*Kompas*

*The Jakarta Post*

*Radar Jogja(Yogya)*

Aditjondro, George Junus and Kusnanto Anggoro. 2000. eds. *Indonesia di Tengah Transisi*. Jakarta: Propatria.

Damien Kingsbury & Arief Budiman, eds. *Indonesia: The Uncertain Transition*. Adelaide: Crawford House Publishing.

Hendardi S.H. 2000. "Menegakkan Hukum, Menangkal Korupsi." George Junus Aditjondro and Kusnanto Anggoro, eds. *Indonesia di Tengah Transisi*. pp. 217-224. Jakarta: Propatria.

Heywood, Paul. 1997. "Political Corruption: Problems and Perspectives." Paul Heywood, ed. *Political Corruption*. pp. 1-19. Oxford & Malden: Blackwell.

Hill, Hal. 2002. "Spatial Disparities in Developing East Asia: A Survey." *Asian-Pacific Economic Literature* 16(1): 10-35.

Hutchcroft, Paul. 1997. "The Politics of Privilege: Assessing the Impact of Rents, Corruption, and Clientelism on Third World Development." *Political Studies* 45(3): 639-58.

Lim, Linda Y.C. and Aaron Stern. 2002. "State Power and Private Profit: The Political Economy of Corruption in Southeast Asia." *Asian-Pacific Economic Literature* 16(2). November: 18-52.

Pye, Lucian W. 1997. "Money Politics and Transitions to Democracy in East Asia", *Asian Survey* 37(3). March: 213-228.

- Rafael, Vicente L. 1999. "Introduction: Criminality and Its Others." Vicente L. Rafael, ed. *Figures of Criminality in Indonesia, the Philippines, and Colonial Vietnam*. pp. 9-22. Ithaca, NY: Southeast Asia Program, Cornell University.
- Rasyid, Muhammad Ryaas. 2003. "Regional Autonomy and Local Politics in Indonesia." Edward Aspinall and Greg Fealy, eds. *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation & Democratization*. pp. 63-71. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Rauf, Maswadi. 2002. "Pemerintah Daerah dan Konflik Horizontal." Syamsuddin Haris, ed. *Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintah Daerah*. pp. 145-153. Jakarta: AIPI (Asosiasi Ilmu Politik Indonesia).
- Rodan, Garry, Kevin Hewison, and Richard Robison. 2001. "Theorising South-East Asia's Boom, Bust, and Recovery." Garry Rodan, Kevin Hewison, and Richard Robison, eds. *The Political Economy of South-East Asia: Conflicts, Crises, and Change* (2nd Edition). pp. 1-41. Oxford: Oxford University Press.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York: Cambridge University Press.
- Schulte Nordholt, Henk. 2002. "A Genealogy of Violence." Freek Colombijn and J. Thomas Lindblad, eds. *Roots of Violence in Indonesia: Contemporary Violence in Historical Perspective*. pp. 33-61. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- YIPIKA & ACILS. 2000. *Scatter Money, Reap Voters: An Analysis of Money Politics during the 1999 General Election in Eight Monitored Areas*. Eight PUSKOM in collaboration with YIPIKA and ACILS.

Yudoyono, Bambang. 2001. *Otonomi Daerah: Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Abstract

## Democratization and Decentralization in Yogyakarta Indonesia: New Party Politics and New Patterns of 'Money Politics'

Nankyung Choi

(Visiting Research Fellow, Institute of Defence and Strategic Studies,  
Nanyang Technological University, Singapore )

Institutional reform brought by democratic transition and decentralization is not of itself a sufficient condition for significant attitudinal and behavioral changes among those who operate the institutions. In another words, formal democratic reforms and decentralized political decision-making do not by themselves ensure the institutionalization of democratic practices. The political developments in post-Soeharto Indonesia have shown that the practical effects of the revitalization of multi-party parliamentary politics in many regions have not always led to transparent and accountable decision-making. More specifically, the recent history of Yogyakarta has shown a persistence of undemocratic practices in the regions post-authoritarian party and parliamentary politics. Although undemocratic practices are not new to Indonesian politics, they have been reactivated and institutionalized within local political institutions that have claimed

dramatically expanded influence over the decision-making processes since 1998.

This article investigates several cases observed at the provincial and municipal assemblies of post-Soeharto Yogyakarta, proving that the fall of the authoritarian regime and the following dissolution of Soeharto's hierarchical patronage system have reactivated and dispersed money politics into the regions. While local assemblies have grown as new loci of power, there has been much less effort to monitor and control the actual use of the devolved power. Legal restraints regarding the practices of money politics still play a negligible role and, more significantly, many local party politicians have shown an inclination to equate their expanded power with correspondingly increased financial rewards.

Key words: democratization, decentralization, political parties, local politics, local elections, Yogyakarta, Indonesia.