

지배구조의 자유화, 사회적 신뢰, 민주주의 : 인도네시아와 타이의 비교*

박은홍**

I. 문제의 제기

민주화란 정치지배구조의 시장자유화를 의미한다. 민주화는 권위주의세력에 의해 독점되어 있던 국가권력을 분권화하고 유명무실하였던 정치규칙을 부활시킨다. 이러한 경쟁적 정치규칙의 제도화는 민주화세력과 옛 권위주의세력간의 경합으로 이어진다.

타이와 인도네시아에서의 민주화의 계기는 상이하였다. 인도네시아의 경우 1997년 경제적 실패에 대한 시민사회의 불만이 민주화의 출구를 열었다. 타이의 경우 경제적 성공에 따른 시민사회의 규모화가 민주화의 저수지가 되었지만, 같은 시점인 1997년 경제위기를 계기로 법치의 제도적 수준을 높인 새 헌법이 제정되었다.

* 이 논문은 2002년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음.
(KRF-2002-075-B00006).

** 성공회대 사회문화연구원 연구교수 eunpark5@chollian.net.

요컨대 인도네시아와 타이의 경우 민주적 이행과 심화의 결정적 계기는 경제위기였다. 다시 말해 인도네시아와 타이는 공히 경제위기를 매개로 한 민주주의(crisis-driven democracy)를 경험하였다. 경제위기가 이들 두 나라에서 ‘좋은 지배구조(good governance)’의 조직화를 사회적 의제로 부상시킨 것이다. 이때의 ‘좋은 지배구조’란 ‘민주적 지배구조(democratic governance)’로서 사회적 신뢰(social trust)를 의미하는 사회적 자본(social capital)을 확장할 수 있는 제도이다.¹⁾

민주화 이행은 민주적 지배구조를 구축할 수 있는 제도적 틀과 관련해서 정치 엘리트들이 적절한 합의에 도달할 경우 성공적일 수 있다. 이러한 측면에서 민주화 이행의 단계를 넘어 공고화의 단계를 제도적으로 마련한 타이는 인도네시아보다 ‘민주적 지배구조’에 한 발 앞섰다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 새 헌법 제정 이후 처음으로 출범한 탁신정권은 시민사회에 대해 억압적인 태도를 취하는 기술주의적, 반정치적 노선을 걷고 있다는 비판을 받고 있다(Jayasuriya and Hewison 2004). 탈 신질서(post-New Order)하의 인도네시아 민주주의 역시 개혁보다는 정치적 안정만을 추구하면서 자유민주주의의 점진적 성숙이 아닌 비자유주의적 민주주의(illiberal democracy)로 나아가고 있다는 비판을 받고 있다(Hadiz and Robison 2003; Soesastro 2003).

이들테면 유례없는 압도적 다수의석을 획득, 내각을 구성한 타이의 탁신정부는 대중매체에 대한 통제, 대(對)정부 비판과 시위에 대한 법적, 초법적 규제, 비판적 지식인, 시민사회단체(NGOs) 활동가들에 대한 협박 등 시민사회의 자율성을 억제하고 나섰다. 그리고 이러한 통제장치

1) 사회적 자본은 공공재(public goods)로서 수평적, 시민적 참여의 상호성에 기반한 사회적 연결망(network)을 지칭한다. 사회적 자본은 사유재(private goods)에 해당하는 전통적 자본(conventional capital), 즉 후원-수혜(patron-client) 관계와 같은 위계적, 종속적 연결망과 대비된다(퍼트남 2000: 286-296).

를 청소년 통행금지시간 운용, 비사법적 처형에 의존한 마약과의 전쟁 등과 같은 사회정화 캠페인이 뒷받침해 주었다. 사회정화 캠페인은 일정 정도 대중적 지지를 얻어냈지만 국가의 강압적 성격을 제고시키면서 인권상황을 악화시켰다. 그 결과 역설적이게도 ‘자유주의적’ 헌법하에서 처음으로 탄생한 민선정권이 1950년대 말 등장하였던 싸릿 군부권 위주주의와 닮은꼴인 측면이 있게 되었다(Brown and Hewison 2004: 11).

인도네시아의 신생민주주의 역시 구체제하에서 양성된 반(反)자유주의적 이해당사자들에 의해 점령당했다. 수하르토와 맞섰던 메가와띠 역시 민주화를 이끌어낸 시민사회보다는 수하르토의 지지기반이었던 군부실력자들과 제휴하였다. 인도네시아 민주주의가 군부를 비롯한 과거 권위주의세력의 새로운 발판이 된 것이다(Hadiz and Robison 2004, 11). 그 결과 수하르토의 신질서(Orde Baru) 시기에 저질러진 인권침해 사례에 대한 진상조사 및 책임자 처벌은 고사하고 군부와 군부의 후원을 받고 있는 폭력배들에 의한 인권침해가 계속되고 인권 관련 NGO들이 테러 위협을 받고 있다(Priyono 2003).

나아가 이러한 시민사회에 대한 국가권력의 배제적 접근이 다종족사회인 이 나라에서 소수종족문제에 대한 강권적 접근으로 이어져 민주화를 계기로 기대되었던 국가-종족사회 간의 신뢰구축에도 실패하였다.²⁾

이렇듯 타이와 인도네시아는 정도의 차이가 있을 뿐 민주화 이후에도 시민사회와 종족사회에 대한 국가의 억압기제가 완화되지 않았다. 때로는 권위주의 시기 이상으로 국가가 시민사회와 종족사회 위에 군림하고 있다. 사회적 신뢰와 민주주의의 도덕적 자원이 될 수 있는 민주

2) 2004년 4월 28일 과격 분리주의세력들에 의해 조종되었다고 추정되는 무슬림 청소년들에 대한 타이 군·경의 대학살이 있었다. 인도네시아에서는 동티모르에 뒤이어 독립여부를 묻는 주민투표를 주장해온 아체가 인도네시아군의 점령하에 있다.

화에도 불구하고 공동체의 형성이 억압되고 있거나 파괴되고 있는 것이다.

주목할 것은 인도네시아와 타이에서 보여 지는 민주화 이후 민주주의의 보수화가 경제헌정주의(economic constitutionalism)를 기치로 내건 포스트 발전국가(post-developmental state), 즉 규제국가(regulatory state)가 시장의 자유를 위해 사회적 통제를 강화하는 현상으로 이해된다는 점이다(Hadiz and Robison 2003; Jayasuriya and Hewison 2004).

이 논문은 이러한 사회적 통제의 심화과정을 ‘다원사회(plural society, Furnivall 1967)’로 지칭되는 동남아시아 사회의 특수성을 감안하여 국가-시민사회, 국가-종족사회의 맥락에서 인도네시아와 타이 민주주의가 사회적 신뢰 구축에 실패하게 되는 경로를 비교 검토할 것이다.

II. 이론적 검토

퍼트남 학파(Putnam school)에서 ‘커뮤니티(community)’란 하나하나 쌓아가는 민주주의라는 블록과도 같은 것이다. 이러한 커뮤니티의 확장은 국가적 수준에서 민주주의가 공고화될 수 있는 기반이 된다. 마을공동체(grassroots)는 민주주의가 번성할 수 있는 강력한 도덕적 기반이다. 이때 사회적 자본은 국가와 사회가 시너지 관계를 갖도록 하는 규범이자 연결망이다. 그러나 커뮤니티가 이해관계에 얽혀 갈등 상태에 빠진다면 사회적 자본의 구축은 그 만큼 어렵게 된다. 최소 수준의 해결방식은 정치적 경쟁이다. 정치적 경쟁은 유권자의 의사를 발견해 내야 하는 시그널 문제(signals problem)를 해결해 준다. 즉 정치적 경쟁은 엘리트들의 사회적 자본 축적 노력 여부를 감시하도록 한다(Evans 1997: 198).

사회적 자본의 축적과 관련하여 제도와 역사는 중요한 의미를 지닌다. 이를테면 미국은 지방분권적이고 의회주의적인 영국의 유산을 이

어반아 사회적 자본 구축에 혜택을 누릴 수 있었다면, 남미제국은 이와는 정반대로 중앙집권적 권위주의, 가족주의와 후견주의라는 중세 스페인의 유산을 받았다. 북미가 시민적 전통을 상속하였던 반면 남미는 수직적인 종속과 착취의 전통을 물려받은 것이다(퍼트남 2000: 300). 이 같이 제도는 부존요인(endowments)을 기원으로 하는 경로의존성(path dependency)의 규정을 받는다. 하지만 행위자의 행동(constructability)을 통한 제도 일탈(catastrophe)과 재형성 또한 가능하다.

특히 행위자들의 행위를 통한 제도적 일탈을 보다 용이하게 해주는 구조적 위기가 있게 된다. 동아시아의 경우 보다 민주적인 지배구조로의 전환을 촉진시킨 1997-98년 경제위기 국면이 이에 해당한다. 이때의 ‘전환’이란 과거 국가-기업 중심의 발전패턴이 노동계급 등 사회적 약자까지 포괄하는 신사회계약(new social contract)을 제도화한 발전패턴으로 전환하는 것이다. 이러한 전환의 핵심은 위기 이전의 성장국가(growth state)가 재분배국가(redistributive state)로 대체되는 것이다.

일반적으로 성장국가 속에는 발전주의적 속성과 약탈적 속성이 공존한다(박은홍 2003; 조희연 1997). 그러나 가산제적인 약탈적 속성이 발전적 속성을 압도하면서 성장국가는 사회적, 경제적 위기에 봉착한다. 그리고 이때 성장국가의 재분배국가로의 전환의 계기가 있게 되나 보수적 반발에 부딪친다. 경제적 자유화와 맞물려 진행되는 정치적 자유화가 역설적이게도 시장의 보호를 외치는 규제국가(regulatory state)의 반(反)정치적 경제헌정주의의 제약을 받게 되기 때문이다(Jayasuriya 2000). 경제헌정주의는 ‘민주화된 지배구조’의 국가-시장 관계를 보여주는 것으로서 시장의 자유를 보호한다는 명분으로 자유시장이 수반하는 불평등을 사회적 의제로 제기하는 조직노동자, 환경운동집단 등 국가 밖으로부터의 저항을 강압적으로 통제하는 권위주의적 자유주의이다. 즉

그것은 국가와 시장에 대한 사회적 규율(societal discipline)의 제도화를 가로막는 국가규율의 변형된 형태이다(Hadiz and Robison 2003).

〈표 1〉 동아시아 민주화 이후 민주주의의 유형

		군부에 대한 문민통제	
		퇴행적	발전적
시민-종족 사회의 영향력	퇴행적	군부후견형 민주주의 (인도네시아)	민중주의형 민주주의 (타이)
	발전적	위기관리형 민주주의 (민주화 직후의 필리핀)	사회참여형 민주주의 (좋은 지배구조)

위의 <표 1>은 동아시아에서의 안정적인 민주화 이행의 여부를 가름하는 군부에 대한 문민통제 정도, 시민-종족사회의 영향력 정도 등의 변수를 고려하여 민주화 이후 민주주의를 유형화해 본 것이다. 이때 시민사회란 생활세계를 식민화하려는 국가권력과 경제 권력으로부터의 자율성 확보를 지향하고, 나아가 이들 영역을 견제·감시하는 시민사회 결사체의 집합, 혹은 더 포괄적인 비정부영역을 지칭한다. 종족사회(ethnic society)란 다수주의로부터 소외된 소수종족집단을 가리킨다. 이들은 다수종족이 지배하는 사회 내에서 그들 고유의 역사적 과거, 언어, 종교, 친족 등과 같은 상징적인 문화적 자원을 공유하고 있다(Mackerras 2003: 11). 종족사회의 대부분 영역은 시민사회에 포괄되지만 내부 식민 지적 특성을 갖고 있기 때문에 종족사회를 분석의 편의를 고려하여 시민사회와 차별되는 또 하나의 비정부영역으로 간주한다. 종족분쟁은 다원성을 무시하고 통일성을 강조하는 데에서 비롯된다(Bertrand 2004: 221).

위의 <표 1>에서 보자면 권위주의적 자유주의는 시민-종족사회의 영향력이 증가일로에 있는 위기관리형³⁾ 혹은 사회참여형 민주주의보다는 시민-종족사회의 영향력이 퇴보하고 있는 군부후견형 혹은 민중주의형 민주주의와 친화력이 있다. 이때 국가-시민사회 관계에서는 국가구조의 권위주의적 속성을 고수하려는 위계주의(hierarchicalism)와 이를 혁파하려는 수평주의(horizontalism)가 대립한다. 국가-종족사회 관계에서는 국가권력을 장악하고 있는 다수주의(majoritarianism)와 이로부터 소외된 소수자 보호주의(minority protectionism)가 대립한다.

사회적 자본을 전통적 자본, 즉 발전에 대한 국가중심적, 시장중심적 접근의 한계를 뛰어넘는 인간적, 사회적 접근(Francis 2000)의 산물이라고 할 때, 수평주의와 소수자 보호주의에 대한 존중이야말로 사회적 자본과 친화력을 갖는다.

Ⅲ. 국가주도 시민사회로의 변형

인도네시아 국가의 변형은 극적인 것이었다. 경제위기를 민주화 압력의 계기로 적극 활용한 인도네시아 시민사회는 ‘안정된 군부권위주의’(신윤환 2001)를 극적으로 무너뜨렸다. 그러나 수하르토의 퇴진이 군부독재의 종식일지는 몰라도 군부의 정치개입을 정당화하는 ‘이중기능’⁴⁾의 안정성이 깨진 것은 아니었다. 수하르토체제의 붕괴 과정에서 이른바 중립적 혹은 반(反)수하르토 노선을 택했던 군부 엘리트들이 민주화 이후에도 자율성을 구가하면서 민주화된 정부의 행동반경을 제약

3) 위기관리형 민주주의의 대표적인 예로는 민주화 직후 평화협상이 깨지면서 한편으로는 공산계릴라 및 소수종족 반군세력으로부터, 다른 한편으로는 군부로부터 각각 공격을 받게 된 아키노 통치하의 필리핀을 들 수 있다.

4) ‘드위 풍시(dwí fungsi)’라고 하며 수하르토 군부정권이 정당화한 군부의 이중적 기능, 즉 국가안보 기능과 정치사회적 기능을 가리킨다.

하고 있기 때문이다. 특히 수하르토 시기 국가폭력과 연루된 군부 인사에 대한 처벌과 진상조사를 요구하는 인권단체에 대해 군부는 협박과 테러로 맞대응하고 있다. 민주화 이행이 시작되었지만 인도네시아 시민사회는 국가관료와 지방 토호세력에 의해 장악되어 있는 ‘옛 국가(old state)’를 대체할만한 영향력과 대안을 갖고 있지 못하다(Antlov 2003: 76). 1998년에 있었던 시민사회의 부활은 시민사회의 강화가 아닌 퇴행으로 이어지고 있다.

반면 타이 국가의 변형은 민주화와 쿠데타가 반복되면서 장기간에 걸쳐 이루어졌다. 1992년 민주항쟁 이후 병영으로 복귀한 군부는 더 이상 병영이탈을 시도하지 않고 있다. 이러한 측면에서 타이에서는 민주적 공고화의 걸림돌인 군부문제(praetorian problems) 해결이 인도네시아에 비해서 순탄하다. 특히 1997년 새 헌법 제정을 계기로 군부의 의회지배를 가능하게 하던 임명제 상원제가 민선 상원제로 바뀌었다. 물론 1997년 새 헌법은 1992년 5월 민주항쟁을 주도하던 시민사회의 지속적인 압력이 낳은 성과이다. 이러한 측면에서 ‘민중헌법’으로 불리는 1997년 새 헌법은 타이에서 참여민주주의의 실현 가능성을 높일 것이라는 기대를 모았다. 그러나 새 헌법 하에서 첫 출범한 민선 탁신 내각은 농촌과 지방을 겨냥한 민중주의정책을 통해 지지기반을 확고히 하고 시민사회의 참여를 배제하는 국가주도 시민사회를 제도화하려고 시도하였다. 이 과정에서 언론과 시민사회단체들(이하 NGO)의 정치참여가 배제되었다. 1997년 새 헌법은 역설적이게도 시민사회의 강화가 아닌 시민사회의 결빙을 수반한 셈이다.

1. 퇴행: 인도네시아

수하르토의 신질서 시기에 대중매체와 문헌들은 **판차실라(pancasila)**의 이름으로 정부의 감시와 규제 대상이 되었다. 당시 수하르토 군부정권은 200여 종의 서적을 금서로 규정하였다. 당시 주요 일간지들은 자기 검열을 제도화하였고, 이들 일간지 중 일부는 수하르토 가족이나 집권당 골짜르와 공식적, 비공식적 관계를 맺었다.

이렇듯 30년 동안 신질서 정부가 취한 개입과 억압, 그리고 포섭은 인도네시아 정치사회, 시민사회의 독자적 능력을 철저하게 훼손하였다. 정당들뿐만 아니라 이슬람조직, 조직노동자, NGO, 그리고 여타 사회세력들의 자율적 역량이 크게 약화되었다. 단지 학생들만이 정치적 공백에 개입하여 개혁을 압박하였다. 그러나 1997년 5월부터 12월 사이에 기층사회에 불만이 증대하면서 대중폭동이 발생하였다. 대중들의 불만은 이미 1996년 6월 이후 누적되고 있었다. 특히 경제위기가 심화되면서 폭동이 빈발해졌다. 그러나 수하르토 정권은 이러한 위기상황을 감지하지 못하였다. 수하르토 통치와 억압적인 정치관계법의 종식을 요구하는 학생들의 목소리는 커져만 갔다(Aspinall 1999: 229-242).

1998년 5월 독재와 부패로 얼룩진 수하르토의 신질서체제는 극적으로 무너졌다. 수하르토의 뒤를 이었던 하비비도 헌정절차에 따라 퇴진했다. 이어 이슬람 지도자 압두르라만 와히드와 메가와띠가 각각 대통령, 부통령에 취임했다. 와히드 시기는 대중의 정치적 참여가 절정에 이르던 시기였다. 잠재되어 있던 대중들의 요구는 다양하게 표현되었다. 공무원 수당, 노동정책, 최저임금, 도시빈민 등과 같은 사회경제적 이슈뿐만 아니라 수하르토 재판 및 인권침해 문제에 대한 진상조사 등과 정의에 입각한 법 적용 등을 요구하였다(Kusumah 2001: 63-64). 독립성을 보장받은 국가인권위원회(Komnas-HAM)에서 과거 인권침해에 관한 조

사위원회를 구성하여 여러 군장성들을 인권범죄 혐의로 지목하였다. 법무부도 법무인권부로 명칭을 바꾸었다(전제성 2002: 58). 바야흐로 와히드가 취한 ‘민족화해정부’ 노선이 의회-정부 밖의 요구를 어느 선까지 수용할 것인지 시험대 위에 올려졌다. 특히 그의 연방제안은 자바중심적 국가주의에 대한 혁신적 제안이었다(Global Intelligence Update 1999/12/9). 와히드는 ‘사회적 대화’라고 표현할 수 있을 정도로 공개토론회에도 직접 참여하였다(Hadiwinata 2003: 81). 적극적 노동정책도 시행하였다. 이를테면 노사정 3자 협력포럼에 등록된 모든 노조들을 차별 없이 협의의 장으로 끌어들였다(전제성 2003: 10).

그러나 와히드의 정치적 화해 노선은 일차적으로 군부의 도전을 받았다. 군부에 대한 문민통제의 시도가 강화되기 시작한 와히드정권 출범 이듬해 2000년에 들어와 폭탄테러가 두드러지게 증가하였다. 관공서, 쇼핑센터, 성전, 기타 공공장소에서의 폭탄테러로 인해 법치의 근간을 흔드는 혼란상황이 조성되면서 와히드 정권의 신뢰도가 추락하였다(Kontras 2001). 여기에서 더 나아가 인권단체들을 비롯한 NGO들이 타깃이 되었다. 2001년에 인권및법률구조회(PBHI)와 인권침해사례 조사에 집중하고 있는 대표적인 인권단체 꾀뜨라스가 습격을 받았다(Imparsial and Frontline 2003: 23).

이러한 배경하에서 군부에 대해 유화적 태도를 취한 메가와띠가 와히드의 뒤를 이어 집권하였다. 그녀는 수하르토의 권위주의적 발전주의의 정치이념과 같은 맥락에 있는 ‘인도네시아 단일국가주의(NKRI: Negara Kesatuan Republik Indonesia)’를 군부의 지지하에 전면내세웠다. 그 효과는 일차적으로 주요 도시에 빈발하였던 폭탄테러가 현저히 감소하는 것으로 나타났다.⁵⁾ 그러나 꾀뜨라스와 도시빈민연대(UPC) 등

5) 자카르타 소재 인권단체 임파르시알(Imparsial) 소속 오토(Otto)와의 면담(2004/2/11).

과 같은 인권단체들에 대한 정체불명의 민간인들의 습격은 계속되었다. 많은 인권테러 범죄자들이 법정에서 선고를 받았지만 경찰이나 법정은 그들의 범죄 동기를 밝혀내지 못했다. 그렇다고 회복된 법치와 질서의 안정이 외자유치와 경제적 불확실성을 줄일 수 있는 부패를 감소시킨 것도 아니었다. 침체 일로의 사회적 상황 속에서 인도네시아 시민단체들과 인권단체들은 군과 경찰의 노골적인 공격 대상이 되고 있다 (Imparsial and Frontline 2003: 24-25; amnesty international 2003/10).

이렇듯 인도네시아에서는 민주화 이행이 시작되었지만 여전히 과거 권위주의세력이 민간정부를 통제하고 시민사회 영역의 자율성이 확대되는 것을 견제하고 있다. 주목할 것은 개혁을 명분으로 민주화 이후 적잖은 NGO 관련자들이 국민협의회(MPR)이나 정당에 들어갔으나 기대만큼의 역할을 해내지 못하고 있다는 점이다. 국가와 정치사회가 시민사회의 상당부분을 포섭해 내면서 시민사회 스스로의 정체성과 투쟁의 방향성이 흔들린 결과이다(Munir 2001).

반면 1998년 5월 수하르토 퇴진 직후 군부 내 개혁파 그룹은 수하르토 신질서 시기에 정당화되었던 군의 이중적 기능의 수정을 선언하였다. 즉, 군의 정치적 기능을 축소하고 군이 민주화 과정과 인권신장에 참여하겠다고 공언하였다. 그리고 군 개혁의 골자로서 군이 반드시 정치 전면에 나설 필요가 없으며, 지배로부터 영향력 행사로, 직접적 영향력 행사에서 간접적 영향력 행사로, 국가 내 다른 부문과의 정치적 역할 분담 등을 제안하였다(伊藤述史 2002: 245-246). 이처럼 인도네시아 군부는 군의 정치적 역할을 포기한 것이 아니라 그 방식을 다소 바꾸었을 뿐이다. 결국 군부의 직접적 대결을 시도하였던 와히드도 초기의 대결노선을 수정하였다. 일부 정치인들과 지식인들도 “경제나 살려라”라는 식의 냉담한 반응을 보였다(전제성 2002: 59).

수하르토 이후 신생민주주의는 과거 군부권위주의하에서 양성된 반(反)자유주의적 이익집단들에 의해 포획되었다. 새로이 동맹을 맺은 정치관료와 자본은 이슬람의 평등주의적 상징과 국가주의를 동원한다. 이른바 군부에 의존한 신생민주주의, 즉 군부후견주형 민주주의하에서 공적 자원이 군부의 약탈적 통제의 대상에서 벗어나지 못하고 있는 것이다.

2. 결방: 타이

1980년대부터 타이는 정치·사회적으로 빠른 변화를 보였다. 특히 정치적 영역에서의 변화의 결실은 1997년 새 헌법 제정을 통해 절정에 이르렀다. 새 헌법은 행정의 안정성과 정책적 연속성을 보장하는 데 목표를 두었다. 또한 정치적 자유주의에 기초하여 정치권력상에 견제와 균형의 묘를 살리고자 하였다. 대표적인 견제장치로서 선거관리위원회, 헌법재판소, 부패방지위원회, 인권위원회 등이 설치되었다. 이러한 기구들에 보수적 혹은 자유주의적 성향의 재계가 영향력을 행사하였지만 어쨌든 보수적 정치체제가 보다 개방화되는 계기가 되었다.

그러나 새 헌법이 ‘헌정상의 전환(constitutional transition)’에만 치중하고 제도권 밖의 참여정치에 고려가 취약하다는 비판의 목소리도 만만치 않았다. 대표적인 예가 국회의원의 자격조건으로서 학사 이상을 명시해놓은 규정이다. 노동부문은 이 규정이 사실상 노동자, 농민 등 민중부문의 정치참여를 제약하고 있다고 비판한다. 이를 입증이라도 하듯이 새 헌법하에서 처음 치러진 2001년 1월 총선에서 통신사업분야의 최대 재벌인 탁신 친나왓의 타이사랑당이 신생정당으로서 유례없는 압도적 의석 확보에 성공하였다. 1997년 경제위기 직후 들어섰던 추언 민주당 정부의 신자유주의노선에 대한 대중적 반감을 등에 업고 제1당으로

급부상한 것이다.⁶⁾ 이로써 타이 내각의 고질적인 취약점이었던 다양한 정파연합에 따른 지도력 쇠퇴(coalitional immobilism) 문제를 해결할 수 있는 정국구도가 형성되었다. 이렇듯 강한 리더십을 형성할 수 있는 정치적 기반을 확보한 탁신이었지만 군부의 재정치화를 우려하여 군부 내 파벌 만들기로 악명이 높은 차왈릿 용차웃 전(前)육군사령관을 국방 장관에 임명하고 탁신의 옛 사관학교 동기생들을 승진시켰다(McCargo 2003: 145).

어떻든 탁신 시기에 군부의 공공연한 정치개입을 찾아보기는 힘들게 되었다. 보다 주목해야 할 것은 과거 탁신이 과거 케인즈주의적 처방을 연상케 하는 민주주의 프로그램을 통해 확고한 정치적 기반을 마련하는 데 일단 성공하였다는 점이다.⁷⁾ 우선 출범한 지 일 년 이내에 탁신내각은 2백40만 농민들에게 채무지불 유예를 보장해주었다. 동시에 30바트만으로 기본진료를 해결할 수 있는 저렴한 의료체계를 도입하는가 하면, ‘한 마을 한 특산품(OTOP: One Tambon One Product)’ 운동을 지원 하는 차원에서 면단위 대상으로 1백만 바트의 농촌개발기금을 할당하였다. 이 프로젝트에는 6,340개 촌락이 참여하였다.

이러한 탁신정권의 민주주의 프로젝트는 1998년 중반부터 두드러진 국제곡물가격의 급격한 하락에 따라 위기에 놓인 농촌경제를 회복시키고 동시에 국내경제와 세계경제 사이의 관계를 발전시킨다는 이른바 ‘복합노선(dual track)’을 반영한 것이다. 특히 복합노선 중 국내경제 부흥을 위한 포괄적 정책으로서 빈곤, 부패, 마약과의 전쟁을 선언하였다. 애초 탁신은 농촌 프로그램을 갖고 있지 않았다. 그러나 1999년 농민들

6) IMF 처방은 정치인들, 기업사회, 노조, 관료사회 등 타이사회 전반에 경제민주주의 감정을 자극하였다(Dixon 2004: 61).

7) 새로운 형태의 민주주의는 개인적, 가부장적 지배, 다계급연합, 애매모호한 이데올로기, 정치적 기반을 확고히 하기 위한 재분배정책 등을 특징으로 한다 (Roberts 1995; Jayasuriya and Hewison 2004: 3에서 재인용).

의 저항이 절정에 이르자 비로소 농촌 지도자들, NGO 활동가들과 면담을 갖기 시작했다. 이어 농촌을 겨냥한 민중주의적 개발정책을 선언하였다(Bangkok Post 2000/8/17).

2001년 1월 선거에서 탁신의 타이사랑당은 낡은 면모와 새 면모를 모두 보여주었다. 낡은 면모라고 한다면 그의 정당에 마피아 두목과 같은 옛 정치인들이 영입되었다는 점이다. 그들은 선거운동 과정에 대표행위를 주저하지 않았다. 그렇지만 앞서와 같이 농촌 프로그램에 초점을 맞춘 정책 캠페인을 주도하였다(Pasuk and Baker 2002: 7). 이러한 선거운동 방식은 타이 정치사에 새로운 지평을 여는 것이었다.

2001년 중반에 탁신은 이제 값싼 상품을 수출해서 선진경제로 나아가겠다는 아시아식 성장모델로부터 전환해야 함을 강조하면서 타이 고유의 생산기술에 주목할 것을 요청하면서 토착기능과 국제적 기술을 결합시켜 “부가가치 사슬의 쇄신”을 제안하고 나섰다. 탁신내각이 추진한 농촌지역에 대한 연성대부(soft loan), ‘한 마을 한 특산품’ 등은 타이인들이 보다 기업가적인 의식을 갖도록 유도하는 차원의 사회정책이었다(The Nation 2001/5/10).

같은 맥락에서 탁신이 개발한 ‘최고경영자(CEO)식 국가경영’이라는 정치적 신상품이 타이 사회 깊숙이 침투했다. 일단 탁신의 국가경영 이념은 성공적인 기업운동을 방해하는 정치적 장애물을 만들어내는 빈곤, 불평등 등의 문제를 극복하는 경로로 기대되었다(Pasuk and Baker 2002: 10). 이렇듯 경제회복의 한 경로로서 경제활동인구의 다수를 점하고 있는 농촌사회의 의사를 반영한 탁신의 민중주의 노선은 일견 사회자본 축적에 우호적인 환경을 만들어내고 있는 것으로 인식되었다. 이는 계속해서 상승곡선을 그리는 탁신내각의 지지도에서 확인되었다.

그러나 탁신내각과 타이사랑당에 대한 높은 지지율은 국가를 교사(schoolmasters)로 만들었다. 이를테면 탁신은 권위주의적 국가 통치하에

있는 싱가포르와 말레이시아의 발전방식의 미덕을 공공연히 칭찬하였다. 특히 싱가포르의 비자유주의적 정치모델을 추켜세우면서 정부와 야당은 국민의 최대이익을 위해 함께 일해야 하며, 적대적 정치는 국민에 대한 배신을 의미한다고 주장하였다(Brown and Hewison 2004: 8-9). 자연스럽게 야당과 시민사회진영으로부터 탁신정부가 여러 언론매체의 기사 및 언론사 간부 및 기자들 인사, 방송위원회 위원 선정 등에 개입하고, 그가 소유하는 친나왓 그룹의 광고물을 지렛대로 언론보도를 조종하는 등 사실상 시민사회에 대한 통제에 나섰다라는 비난이 터져 나왔다. 그뿐만 아니라 탁신내각은 독립기관인 헌법재판소, 선거관리위원회, 반부패위원회 등에 대해서도 다양한 방식으로 부당한 영향력을 행사하였다(Brown and Hewison 2004: 10).

이러한 탁신의 국가주도 시민사회(state-led civil society) 패러다임이 빛은 민주주의와 인권 침해문제는 국내 시민사회단체와 유엔인권위원회의 고발 대상이 되었다. 2004년 1월 치앙마이에서 열린 비공식 워크숍에 참여한 비판적 지식인, NGO 활동가, 언론인들은 탁신의 민주주의 프로그램이 소비주의를 넘어 국가의 사유화로 나아가고 있다고 경고하였다(The Nation 2004/1/20). 이미 민중민주주의연맹(CPD)은 마약과의 전쟁 캠페인 기간에 무고하게 희생된 피해자들에 대한 진상조사와 이와 연루된 경찰관들에 대한 처벌과 정부의 책임을 물은 터였다(The Nation 2003/12/21). 역설적이게도 ‘민중헌법’이라고 칭한 새 헌법 제정 이후 군경에 의한 고문이 확대되고, 정부가 주도한 마약과 전쟁으로 인해 2,500명 이상이 비사법적으로 처형되는 등 인권상황이 심각한 수준에 이르렀고⁸⁾, 이로 인해 정부와 인권단체들 간에 긴장이 고조되고 있는 것이다

8) 타이경찰청 대변인의 보고에 따를 것 같으면, 2003년 2월 1일부터 4월 15일까지 전개된 마약과의 전쟁 기간 동안 2,245명이 살해되었다(Bangkok Post 2003/4/24).

(amnesty international 2002/6/11; The Nation 2004/4/17). 이외에도 2004년 1월 민중민주주의연맹(CPD)은 탁신정권이 NGO들을 통제하려는 NGO 등록법을 준비 중이라고 비난하였다(The Nation 2004/1/19). 최근에 탁신정부는 경제자유화 노선으로 회귀하면서 공기업 민영화에 다시 박차를 가하고 있다. 때문에 효율성 증진을 명분으로 전력공사(EGAT)를 민영화하려는 정부 측과 수익성 높은 전력공사의 민영화는 타당성이 없다는 전력공사 노조와 이들을 지지하는 NGO간의 대립이 심화되고 있다.⁹⁾

IV. 국가억압적 종족사회의 지속

인도네시아, 타이 모두 민주화 이후 종족정치(ethnic politics) 문제가 전면에 부상하였다. 인도네시아 중앙정부의 경우 소수종족들, 특히 아체족에 대해 유화정책 없는 통합정책을 폈다면 타이 중앙정부는 유화정책과 통합정책을 병행하였다. 특히 인도네시아의 경우 민주화 이행 이후 동티모르, 아체, 이리얀자야의 독립요구는 그 어느 때보다도 거셌다. 무장투쟁도 격렬하게 진행되었다. 하지만 민주화된 정부는 군부정권 시기와 별 다른없이 다원사회(plural society)로 이루어진 인도네시아의 현실을 무시하고 ‘분리주의세력’ 제거에 나섰다.¹⁰⁾ 오히려 군부는 종족, 종교문제를 자신의 기득권을 방어하는 데 이용하기 시작했다(Munir 2001). 그러나 국제사회의 압력으로 인해 동티모르가 독립을 허용해야

9) 전력공사 노조의 반민영화 투쟁은 빈민회의, 민중민주주의연맹(CPD), 소비자연맹 등 대다수 시민사회진영의 지지를 받으면서 ‘반(反)탁신’ 운동의 세를 넓혀나가고 있다.

10) 인도네시아는 인구 2억의 인구대국으로서 전 인구의 63%가 국토면적의 7%에 불과한 자바에 거주하고 자바족(3700만), 순다족(1200만)을 위시하여 240여 종족으로 구성되어 있다.

했다. 이후 아제가 인도네시아에서 대표적인 소수종족문제로 떠올랐다. 민주화 이후 타이 남부에서는 간헐적으로 테러와 방화사건이 일어나고 있다. 최근 군경에 의한 무슬림 민간인 대학살이 있게 되면서 타이남부는 혼돈상태에 빠졌다.

민주화 이후에도 인도네시아와 타이에서는 소수종족의 참여를 보장하는 신사회계약이 제도화되지 못함으로써 신뢰구축에 실패하였다.

1. 해체: 인도네시아

수하르토 신질서 시기(1966-1998)에 인도네시아에서는 소수종족의 정체성을 고려하는 어떠한 명시적인 정책도 없었다. 종족분쟁에 대한 지적 관심도 없었다(Klinken 2003: 64).

1998년 민주화는 수하르토 군부정권의 강압적 통합주의에 억눌려 있던 소수종족들의 행동반경을 넓혔다. 1999년 동티모르가 독립여부를 묻는 주민투표를 실시한 이후 와히드 정부는 분리주의운동, 특히 아제문제에 대해 어떻게 대처할 것인가를 두고 온건파와 강경파로 나뉘었다. 와히드 대통령은 극도로 중앙집권적인 현재의 인도네시아를 연방제로 전환할 것을 제안했다. 그러나 그의 제안은 수카르노 시기의 단일 국가주의자들을 연상케 하는 메가와띠 부통령과 군부의 견제를 받았다. 결국 와하드는 의회에서 최다 의석을 갖고 있는 민주투쟁당의 메가와띠와 여전히 상당한 통제력을 행사하고 있는 군부에 굴복하고 연방제안을 철회하였다. 그의 연방제안 철회는 인도네시아가 결코 단일한 인민들로 구성되어 있는 것이 아니라는 현실을 인정하고 다양한 인종, 언어 집단, 역사적 배경, 종교, 정치적 신념을 가지고 있는 인민들 모두가 법 앞에 동등한 시민권을 행사할 수 있기를 기대하는 종족사회 공동체의 기대를 저버리는 것이었다.

아찌지역 역시 수하르토체제의 붕괴의 여파로 1989년 이래 지속되어 온 군사작전지역(DOM: Daerah Operasi Militer)을 면할 수 있었다. 수하르토의 뒤를 이은 하비비는 아찌에서 행해진 지나친 군사작전에 대해 공개적으로 사과하였다. 그는 비정규군을 철수시키고 인권유린에 연루된 자들을 처벌하겠다고 약속하였다. 그러나 인도네시아 중앙정부는 아찌 학살사건과 관련된 진상조사와 책임자 처벌에 소극적 태도로 일관했다. 오히려 연루자로 지목된 위란또의 지위는 확고해졌다. 나아가 중앙정부는 평화적인 운동에 참여하고 있던 인권단체들을 탄압하였다. 경찰의 활동도 강화되면서 인권침해와 테러가 급증하였다. 군병력이 다시 배치되기 시작하였다. 2002년에는 32,000명의 병력이 배치되었다. 군지역 사령부가 반다 아찌에 신설되었다. 아찌에 엄청난 병력이 주둔하게 되면서 자연히 무고한 주민들의 희생이 늘어났다. 비사법적 처형만 하더라도 군사작전지역(DOM)에서 해제된 1998년 8월부터 2002년 4월 사이에 군사작전지역(DOM) 시기(1989-1998) 보다 두 배 가까이 발생하였다. 이 시기에 비사법적 처형이 2,500여 건, 불법 감금이 1,500여 건, 실종자가 400여 건, 고문이 2000여 건, 방화사건이 5000여 건에 이르렀다. 이러한 인권유린의 대부분은 아찌해방운동(GAM: Gerakan Aceh Merdeka)을 제거하려는 작전 수행과정에서 저질러졌다(Priyono 2003: 519-521).

특히 군 정보기구들은 아찌에서 전쟁에 반대하고 인권운동을 하는 시민사회 인사들의 영향력을 차단하고, 준(準)군사조직을 통해 폭력사태를 악화시켜 이것이 정치적, 사회적 갈등으로 발전하도록 유도하였다(Kontras 2003). 현지 정치지도자, NGO 활동가들에 대한 무차별적인 테러는 이 지역을 공포 분위기로 몰아갔다. 마침내 2003년 5월 메가와띠 정권은 이 지역에 다시 계엄령을 선포하였다. 이렇듯 인권상황이 극도로 심각해지면서 이 지역 지식인들과 학생들은 오직 아찌인들의 인권

보장과 2004년 4월 선거를 자유롭게 치를 수 있도록 계엄령을 철회해줄 것을 요구하였다.¹¹⁾

인도네시아 수마트라 섬 북단에 위치하고 있는 아제는 특별주로서 석유, 가스 등 풍부한 천연자원을 갖고 있다. 독립 직후 ‘하나의 국가’를 추구하고 있던 자카르타 중앙정부는 ‘특별자치권’을 약속하고 그들을 통합해냈다. 그러나 자카르타 중앙정부는 약속을 저버렸다. 1967년 수하르토 신질서체제가 시작되면서 이들에 대한 탄압은 더욱 강화되었다. 다수종족인 자바족을 제외한 나머지 240여 종족의 정체성을 무시하는 중앙정부의 ‘자바화’ 정책은 아제지역을 빈곤의 땅으로 전락시켰다. 이러한 사회경제적 배경하에서 1976년 아제해방운동(GAM)이 인도네시아 공화국으로부터의 분리와 독립국가 건설을 목표로 무장투쟁을 전개하기 시작하였다. 인도네시아 군부는 게릴라운동 가담자와 그들의 가족, 그리고 지지자들 체포에 나섰다. 1989년 수하르토 군부정권은 아제지역을 군사작전지역(DOM)으로 선포하였다.

수하르토의 신질서체제는 아제지역의 자율성과 개발을 무시하고 단일한 국가성(persatuan nasional)만을 강조하였다. 무엇보다 수하르토의 신질서 시기에 석유, 가스, 목재, 여러 광물질 등 아제지역의 풍부한 천연자원이 중앙정부에 의해 철저히 착취되었다. 인도네시아 국가수입의 11%에 이를 정도였다. 천연가스만 보더라도 매년 26억 달러가 재정수입으로 들어갔다. 반면 무차별적인 개발은 영세농민들에 대한 적절한 보상 없이 이루어졌고 심각한 수준의 환경파괴를 가져왔다. 여기에다가 자바화정책 추진 과정에서 자바인을 이 지역에 이주시키는 등 과도한 통합정책을 강행하였다. 아제 지역에 새로이 임명되거나 부임하는

11) 자카르타에서 활동하고 있는 아제지역의 대표적인 지식인이자 ‘민주주의를 위한 시민사회동맹(Yappika)’ 대표인 오토 시암수딘(Otto Syamsuddin Ishak)과 아제지역에서 나온 학생운동가들과의 인터뷰(2004/2/13). 오토 교수는 계엄령철폐를 요구하는 그의 주장을 자카라타포스트에도 게재하였다(Jakartapost 2004/2/16).

관료들은 아찌인들의 정서를 반영하기보다는 자카르타 중앙정부의 눈치를 보았다. ‘특별자치지역’은 말뿐이었다. 결국 소외와 착취에 대한 아찌인들의 불만이 1976년에 분리주의운동으로 다시 나타났다. 그리고 아찌해방운동(GAM)은 인도네시아의 단일성을 위협하는 가장 도전적인 세력이 되었다. 그러나 1990년 이래 자카르타 정부가 취한 노골적인 군사개입은 아찌인들에게 깊은 정신적 외상을 입혔다. 아찌인들은 1992년에 들어와 사실상 인도네시아 정부가 아찌해방운동을 소탕하였음에도 불구하고 왜 계속해서 엄청난 병력이 주둔하고 있는지 납득하지 못하였다. 자연히 보안군과 지방자치 정부가 인권유린을 계속해서 범하자 군과 자카르타 정부에 대한 불만이 고조되었다(Sukma 2003: 169).

민주화 이후에도 아찌 상황은 개선되지 않았고 오히려 더욱 악화되었다. 이러한 상황은 아찌문제 해결의 핵심 당사자인 인도네시아 중앙정부와 아찌해방운동 사이에 분쟁종식을 위한 다양한 교섭이 실패한 결과이기도 하였다(Bertrand 2004: 182). 하지만 보다 근본적 문제는 자카르타 중앙정부가 군부와 함께 ‘인도네시아 단일국가주의’ 이념을 결코 포기하고 않고 다른 대안으로서의 연방제, 자치주 등을 진지하게 고려하지 않았다는 데에 있다.¹²⁾ 반면 아찌해방운동(GAM)은 아찌주가 ‘인도네시아 단일국가주의’ 틀 안에 있는 한 어떠한 대화도 무의미하다고 주장한다(제대식 2003: 94). 사실상 군부에 대한 문민적 통제를 포기하고 ‘인도네시아 단일국가주의’를 적극 지지하는 메가와띠 집권시기에 들어와 주요 도시에서의 폭탄테러는 감소하였지만 아찌에서는 군부에 의해 자행되는 불법연행, 납치, 고문, 사살 등과 같은 인권유린 사례가 심각한 수준에 이르렀다. 아찌인들의 정체성이 해체될 위기에 있는 것이

12) 국립 인도네시아대학 정치사회학부 땀린 아말 토마콜라 교수와의 인터뷰(2004/2/14).

다. 아쎬 안팎의 NGO들은 모든 폭력을 부정하면서 분쟁을 해결하기 위한 대화와 평화협상을 강조하고 있다(Thaib 2003).

2. 혼돈: 타이

타이는 비교적 동질적인 인종구성을 보인다.¹³⁾ 타이에서의 근대국가의 수립과정은 영토 내 인민들에게 국가, 종교, 국왕 세 가지 원리에 대한 충성으로서의 타이인다움을 각인시켰다. ‘국가(랏)’의 경우 타이어를 구사할 때 구성원으로 인정받을 수 있고, ‘종교(싸싸나)’의 경우 불교도로서의 타이인을 의미하며, ‘국왕(쁘라마하까삿)’, 즉 왕실에 대한 충성이 타이인의 의무이다(Pinkaew 2003: 157). 이러한 타이인의 정체성 형성이 위로부터 국가 주도로 구조된 시점에서 소수종족, 특히 말레이무슬림들의 소외감과 피해의식은 상당했다.

민주화는 무슬림사회에 차이와 다원성에 대한 긍정적 인식이 확대될 수 있는 계기를 마련하였다. 이를테면 ‘민중헌법’이라고 불리운 1997년 새 헌법은 지역사회에 교육행정에 대한 자율성을 부여하였다(Pinkaew 2003: 168). 각각의 지역사회는 그 지역사회에 가장 적합하다고 생각되는 교과내용을 선택할 수 있게 되었다. 따라서 무슬림사회는 학교 교과내용에 이슬람에 관한 과목을 넣을 수 있게 되었기 때문에 예전처럼 무슬림 어린이들이 방과 후에 따로 이슬람교육을 받지 않게 되었다.

그럼에도 불구하고 2004년 1월 4일 타이 남부 무슬림지역 20개 학교에 동시에 불이 나고 무기고가 습격을 받는 예기치 않은 사건이 발생하였다. 이후 타이 남부사태의 해결은 미궁에 빠졌고 테러와 폭력이 가중

13) 1990년도 인구 및 주택 센서스에 따르면 인구의 95%가 타이어를 사용하는 불교도이고 나머지 4%가 무슬림이다(Pinkaew 2003: 158).

되었다. 이로써 타이 남부 소수종족 말레이무슬림사회 문제가 전면에 부상하였다.

1786년까지 타이 남부는 무슬림 종교지도자 올라마(ulama) 지배하의 독립왕국 빠따니 영토였다. 하지만 빠따니를 정복한 싸암왕국은 이 지역의 무슬림 영향력을 약화시키기 위해 옛 빠따니 영토를 7개 행정구역으로 분할하고 관료를 파견하여 하나의 지방행정 단위로 구축시켰다. 그리고 이 지역 고유의 이슬람법 샤리아(Shariah)와 아닷(adat)을 싸암왕국 법으로 대체하였다. 또한 이 지역 어린이들이 싸암 초등학교에 다니도록 하면서 타이언어를 배우고 세속 교육을 받도록 하였다. 이 지역 이슬람학교인 뿐독을 폐쇄함으로써 종교 지도자 올라마의 영향력을 근원적으로 제거하기 위해서였다. 그리고 7개 행정구역으로 관할하던 무슬림사회를 다시 3개 행정구역(현재는 사탄을 포함 4개 지역)으로 재편하였다. 특히 2차대전 기간에 타이정부는 말레이 의상, 이름, 언어 등의 사용을 금지함으로써 이 지역주민들의 불만이 고조되었다.

전통적 엘리트들과 종교학교 뿐독 교사들은 학교에 타이어와 세속교육을 도입하는 것에 대해 완강히 반대하였다. 결국 이슬람종교협의회가 타이정부에 대해 다음과 같은 7개 요구사항을 제출하였다. 첫째, 네 개 지역에 대한 통치권을 1인에게 전적으로 위임하고 정권을 위임받은 당사자는 네 개 지역 중 1개 지역 출신이어야 하며 주민들에 의해 선출된 자여야 한다. 둘째, 이 지역 공무원의 80%는 무슬림 출신으로 한다. 셋째, 말레이어와 싸암어를 공용어로 한다. 넷째, 말레이어를 초등학교 교육언어로 한다. 다섯째, 이슬람법이 무슬림 법정에서 적용되도록 한다. 여섯째, 네 개 지역에서 생산된 부가가치는 이 지역에 재투자되도록 한다. 일곱째, 무슬림위원회(Muslim board)를 구성한다.

그러나 이를 제출한 이슬람종교협의회 지도자들은 반역죄로 체포되었다. 2차 세계대전이 끝나면서 빠따니분리운동은 타이 군이 주둔하면서 진압되었다(Syed 1998).

이후 중앙정부는 유화정책을 폈으나 무슬림 지도자들을 배제한 상태에서의 정치참여 유도는 어떠한 성과도 내지 못했고 오히려 경찰과 빠따니 무슬림들 사이의 물리적 충돌만 가져왔다. 특히 타이 중부지역에서 파견된 관료들은 말레이어를 몰랐고 종종 이슬람문화를 무시하였기 때문에 무슬림사회로부터 불신을 받았다(Pinkaew 2003: 168).

1948년 중앙정부는 빠따니에 비상사태를 선포하고 무슬림들로 하여금 타이국가를 수용하도록 강요하였다. 그러나 비상사태가 해제되면서 종교지도자들과 전통 엘리트들의 지지를 받는 지하조직 빠따니민족해방전선(BNPP)이 출범하였다. 빠따니민족해방전선의 목표는 빠따니의 완전한 독립과 이슬람국가 수립에 있었다. 빠따니민족해방전선은 게릴라전을 펴면서 1960년대 내내 중앙정부의 공권력과 마찰을 빚었다. 지역경제가 피폐해지고 다른 지역에 비해 소득 수준이 추락하였다. 무슬림사회는 자신들이 중앙정부의 투자대상이 되거나 기술적 지원을 받기 보다는 이 지역 광물자원인 양철, 고무 등이 수탈되고 과세의무 부과를 통해 착취되고 있다고 인식하였다.

중앙정부는 이집트, 인도, 파키스탄 등에서 유학하고 귀국한 빠따니 청년들을 고용하는 데도 주저하였다. 이러한 중앙정부의 태도는 청년들로 하여금 분리주의운동에 몰두하도록 하였다. 이들 청년들의 정치적 성향은 전통적 무슬림 지도부인 귀족계급과 달리 세속주의 흐름을 형성하였다. 후자는 빠따니이슬람공화국 수립을 목표로 하는 민족혁명전선(Barisan Revolusi Nasional)을 조직하였다. 이들의 주요지지기반은 이슬람학교 뿐독이었다. 반면 전자에 해당하는 세속주의자들은 매복작전을 주요 임무로 하는 ‘보이지 않는 정부’ 빠따니통일해방기구(PULO)

를 결성하였다. 대졸자들과 유학 출신들 대부분이 이 조직을 지지하였다. 이들은 타이 중앙정부를 타협할 수 없는 ‘내부식민주의자’로 규정하고 무장투쟁이야말로 빠따니 독립을 이룰 수 있는 유일한 길임을 천명하였다. 이에 대해 중앙정부는 빠따니, 알라, 사틴, 나라티왓 4개 도를 국가안보를 위협하는 위험지역으로 간주하였다. 중앙정부는 곧바로 이들에 대한 탄압에 나섰고 분리주의자들을 테러를 일삼는 날강도들이라고 칭하였다(Pinkaew 2003: 168).

하지만 이러한 분리주의운동에 대해 중앙정부가 군사적 수단만을 사용한 것은 아니다. 유화정책도 병행하였다. 1961년 중앙정부는 타이 관습령을 폐기하고 뽀독학교가 세속교육과 이슬람교육을 병행할 경우 학교 운영을 재가하였다. 1970년대에 들어와서 중앙정부는 대학 입학과 공무원 충원 시 무슬림 할당제 실시, 이슬람문제위원회 설치, 정부 지원 하에 방콕 학습 여행, 이슬람문제 국가위원 창설 등 몇 가지 혁신적 제도를 만들었다. 이와 함께 정부는 무슬림 주요 지역에 도로, 학교, 대학, 관개시설 건설 사업을 추진하였다. 국왕 역시 이 지역 고무농장 산업에 대한 기술 지원 등을 포함한 특별 프로그램을 공급하였다(Ferrer 2001). 무슬림 문화에 대한 포용정책도 진척되었다. 1980년대 말에 히잡(hijab) 착용을 요구하는 학생들과 이를 금지시킨 대학당국 사이의 충돌이 1만에 이르는 말레이무슬림들의 대중시위로 발전하게 되자 히잡 착용이 허용되었다. 그러나 히잡 착용을 허용하는 특별 규정이 마련된 것은 무슬림이자 타이남부 나라티왓 지역구 의원이 교육부 차관직을 맡게 된 1997년에 들어와서였다. 이후 중앙정부가 모든 종족들에게 단일한 신념을 요구하는 통일성 개념이 수정되기 시작하였다(Preeda 2001: 109).

1980년대에 들어와 정치적 개방화가 조금씩 진전되면서 예전보다 많은 말레이무슬림들이 지방공직에 임명되었다. 특히 많은 말레이무슬림

들이 남부지역을 정치적 기반으로 하는 민주당에 참여하였다. 그들 중 일부는 의회와 정부에 진출하였다(Pinkaew 2003: 168).

그렇다고 이러한 모든 조치들이 무슬림들에게 긍정적으로 비추어진 것은 아니다. 대부분의 무슬림들은 이러한 조치를 타이정부가 빠따니의 문화, 경제, 사회에 침투해 들어오기 위한 술수로 인식하였다. 이와 함께 빠따니의 완전한 독립과 이슬람국가 수립을 목표로 하는 게릴라 활동이 계속되었다. 1997년 후반에는 정치적 스펙트럼을 달리하는 분리주의자들이 모여 빠따니무슬림인민위원회(MPRMP)를 조직하였다. 필리핀 모로해방운동세력의 영향력에 고무 받아 중앙정부로부터 빠따니 무슬림의 정체성을 용인받기 위해 보다 거센 압력을 행사하기 시작하였다. 경찰서와 관공서를 습격하는 게릴라 전술도 계속되었다.

타이 남부 무슬림 사회에는 여전히 이슬람원리와 이슬람 도래 이전의 말레이 관습들이 강고하게 남아 있다. 이들은 주류사회인 타이 불교 사회로부터 계속해서 소외감을 느끼고 있다.¹⁴⁾ 이를테면 일부 타이인들로부터 무슬림인들은 ‘손님’이란 의미의 ‘객’으로 불리운다. 좀더 심한 경우에는 ‘바보’라는 의미의 ‘객응오’라고 불리거나 불만을 갖고 있는 무슬림 지식인들에 대해서는 ‘골치덩어리’란 의미의 ‘객후어머’로 불린다.¹⁵⁾

이러한 차별문화의 유제가 청산되지 않은 가운데 2004년 1월 4일 20개 학교에 동시적으로 방화가 일어나고 군부대가 습격을 당하면서 군인이 피살되고 400정의 총이 탈취되는 사건이 발생하였다. 물론 1993년에 36개 학교에 동시에 방화가 일어난 사건이 있었다. 그리고 탁신 새

14) 1980년도 인구조사에 의하면 송클라를 포함한 타이 남부 5개 도 인구의 52.3%가 무슬림이며, 송클라를 제외한 4개 도의 경우 71.2%가 무슬림이다. 말레이 무슬림은 타이 국적을 가졌지만 이 중 약 65%가 타이어를 모르며, 40%는 문맹으로 말레이어도 쓸 줄 모른다(김영애 2000: 88)

15) 타이 남부에서 익명의 면담자(2004/2/25).

내각이 들어선 이래 2002년과 2003년에 걸쳐 소규모의 방화와 테러사건이 계속되었다(The Nation 2004/1/5). 하지만 1월 4일 사태는 1980년대 이래 가장 큰 사건이었다. 2004년 1월 사태 이후 중앙정부는 계엄령을 선포하였지만 타이 남부는 관공서 폭파, 경찰관 살해와 무슬림지도자 피살 등이 반복되면서 지방행정당국과 무슬림 주민 사이에 불신이 고조되었다. 사태 발생 1개월 사이에 적절한 절차를 거치지 않고 51명이 체포되고 101명이 납치되거나 실종되었다.¹⁶⁾ 체포된 말레이무슬림들은 동남부에 근거지를 두고 있는 제마 이슬라미야(JI) 요원이라는 혐의를 받았다. 2004년 3월에는 1월 4일 사태 주범으로 혐의대상에 오른 말레이 무슬림인들을 변호하던 타이 남부 출신의 인권변호사가 실종되면서 상황은 더욱 악화되었다. 대표적인 인권단체 시민자유연맹(Union for Civil Liberty)은 폭도혐의로 체포된 말레이무슬림들이 고문 등 심각한 인권침해를 받고 있음을 경고하였다(Bangkokpost 2004/4/29).

한편 일부 무슬림 지식인들은 1월 4일 사태를 이 지역 사업권을 둘러싼 군과 경찰의 알력이 물리적으로 충돌한 것이고 그 희생은 무슬림사회라고 인식하고 있다. 전통적으로 이 지역에서는 무기 및 마약밀매사업을 둘러싸고 경쟁을 했는데, 경찰출신인 탁신이 집권하면서 군의 영향력이 급격히 약화되었다는 것이다. 특히 주도권이 군에서 경찰로 이동하면서 공권력의 피해를 입은 말레이무슬림들의 민원창구 역할을 하던 ‘남부지역행정센터(ACASBP)’가 없어졌다.¹⁷⁾

탁신 내각은 남부사태를 해결하기 위한 무마책으로 무슬림사회에 대해 다양한 지역개발 공약을 약속하고 있지만 진실성이 결여된 기회주

16) 2004년 2월 24일 타이 남부 송클라나카린 대학교 피라웃 교수와의 인터뷰. 반면 언론에서는 2004년 1월 4일 타이 남부 나라티왓에서 있는 무기고 탈취 사태 이후 4월 중순까지 60명이 넘는 인명피해가 있었는데, 피살자의 대부분은 경찰이라고 보도하고 있다(The Nation 2004/4/16).

17) 타이 남부에서 익명의 면담자(2004/2/25).

의적인 응급처방으로 이 지역사회에 받아들여지고 있다. 왜냐하면 남부 지역에 있는 천연자원을 타이 중부와 다른 지역의 타이 대자본들이 수탈하고 현지 무슬림들은 낮은 수준의 임금만을 받고 이들에게 고용되어 있다는 현실에 대한 불만이 현 정부에 대한 불신을 쉽게 거두지 못하도록 하기 때문이다. 이 지역 대다수 말레이무슬림들이 원하는 것은 분리독립보다도 생명과 재산에 대한 안전보장, 보다 풍요로운 삶의 질, 교육 등이다.¹⁸⁾ 지역상황이 계속 악화되자 탁신은 타이 남부지역을 분리주의세력의 영향력으로부터 차단하기 위해서라는 명분하에 이 지역 공무원들의 75%를 현지 무슬림으로 교체하는 방안을 내놓았다(Bangkokpost 2004/4/25). 그럼에도 불구하고 2004년 4월 28일 말레이무슬림 폭도로 지목되는 청소년 107명과 5명의 군경이 사망하는 최악의 상황이 발생하였다. 타이 남부 무슬림사회는 극도의 혼돈상태로 빠져들었다. 이러한 상황 속에서 타이 남부 내 여러 분리주의세력을 포괄하는 베사뚜(Bersatu)의 압둘(Wan Abdul Kadir Che Man) 의장이 타이 중앙 정부에 대해 정치적 대화를 제의하고 나섰다.

V. 결론

경제위기는 인도네시아와 타이에 각각 민주적 이행과 심화의 계기가 되었다. 인도네시아에서는 시민사회의 부활이 종족사회의 부활로 이어졌다. 마침내 동띠모르가 독립을 얻었다. 그러나 동띠모르에서 자행된 인권침해에 연루된 군부 엘리트들에 대한 처벌은 고사하고 동띠모르에서와 같이 독립여부를 묻는 주민투표 실시를 요구하는 아찌에 재차 인

18) 타이 남부 송클라나카린 대학교 피라웃, 치차녹, 워라윗 교수와의 면담(2004/2/24). 전(前) 송클라나카린 대학교 이슬람학부 솜분 아마드 교수, 말레이 무슬림 출신의 타이사랑당원 압둘라림 민사와의 면담(2004/2/25).

도네시아 군이 주둔하였다. 특히 군은 분리주의세력을 제거한다는 명분하에 군사적 수단을 무리하게 사용함으로써 수하르토 신질서 시기와 마찬가지로 종족사회의 자율성을 해체하고 있다. 군부가 다수주의에 대한 소수자 보호주의의 도전에서 비롯되는 갈등국면을 더욱 확대시키면서 ‘이중적 기능’을 정당화할 수 있는 명분을 만들고 있는 것이다.

민주화 이후 인도네시아에서 다수주의는 인도네시아단일국가주의(NKRI)로 표현되고 있다. ‘자바제일주의’나 다름없는 인도네시아단일국가주의(NKRI)는 민주화를 이끌었던 시민사회에 대한 억압, 즉 위계주의로 나타나고 있다. 자연히 군부와의 밀월관계를 선택한 메가와띠 집권 이후 국가권력과 인권단체들 간의 대화가 소원해졌다. 인도네시아단일국가주의(NKRI)에 대한 강조는 절차적 정당성을 전제로 경제회복과 정치질서 확보를 위해 더 이상의 분권화를 허락하지 않겠다는 안정회복 논리의 대중적 위력을 의식한 집권세력의 자신감에서 비롯된 것이다. 실제 이러한 안정과 질서 논리는 군부로부터 전폭적인 지지를 받고 있다. 군부후견형 민주주의의 정치·사회적 현상인 것이다.

반면 새 헌법 제정을 계기로 타이 민주주의는 군부에 대한 문민통제를 인도네시아보다 훨씬 진척시킬 수 있는 제도적 장치를 마련하였다. 그러나 새로운 헌정제도하에서 선거를 통해 첫 출범한 탁신정부는 최대 소수종족인 말레이무슬림 사회의 소외문제를 개선하려고 노력하기는커녕 그나마 있던 의사소통구조를 제거하였다. 저개발문제, 자치권 확대와 관련된 타이 남부 무슬림사회의 목소리에도 주의를 기울이지 않았다. 그 결과 타이 남부 무슬림사회에서 간헐적으로 발생하였던 소규모의 테러와 방화는 극한 상황에 이르게 되었다. 주목할 것은 비판적 성향의 타이 남부 무슬림 지식인들의 경우 이 지역의 군과 경찰, 그리고 공공기관에 대한 정체불명의 테러와 방화를 분리주의세력의 행위로 보지 않고 군과 경찰 간의 힘겨루기로 바라본다는 것이다. 그러나 ‘보이지

많은 저항이 공공연한 저항으로 표출되기도 하면서 국가권력은 이를 엄청난 물리력을 동원하여 진압하였다.

여기에다가 새 헌법하에서 신자유주의 노선과 일정하게 거리를 둔 민주주의적 정책 공약의 성과로 유례없이 확고한 의회기반을 토대로 출범한 탁신정부는 그 어느 역대 정부보다 개혁성이 기대되었지만 이들은 분권화와 다원성을 명문화한 새 헌법을 무시하였다. 특히 경제의 정상화와 자립화를 슬로건으로 하는 탁신의 최고경영자(CEO)형 국가 경영방식은 의회는 물론이고 새 헌법이 낳은 다양한 독립적 기관의 자율성까지 침해할 정도로 권위주의적 행태를 보였다. 나아가 민주주의 프로그램과 마약과의 전쟁 등 다양한 캠페인을 주도하면서 언론을 통제하고 비판적 지식인집단과 NGO의 자율성을 억압하는 담론을 생산해 냈다.

요컨대 인도네시아와 타이에서 지배구조의 자유화란 절차적 민주주의의 확립과 그 안정화를 의미했다. 그러나 시민사회 주도로 이루어진 이 지역에서의 민주적 이행은 군부와 자본에 의해 각각 포획되었다. 이 과정에서 인도네시아 시민사회와 종족사회는 각각 퇴행과 해체의 증후를 타이의 시민사회와 종족사회는 결빙과 혼돈의 양상을 보였다. 군부 후견형 민주주의와 민주주의형 민주주의하에서의 시민사회와 종족사회의 존재형태인 것이다.

결국 민주화의 핵심이 수평주의의 확대와 소수자에 대한 보호일진대 이들 지역에서의 민주주의는 위계주의와 다수주의를 고착시키고 있다. 즉, 인도네시아와 타이의 경우 경제위기를 계기로 민주화 이행과 심화의 경로를 각각 밟게 되고 지배구조가 자유화되었지만 경제헌정주의의 규정을 받는 절차적 민주주의의 제한성으로 인해 사회적 신뢰구축과 거리가 먼 민주주의가 고착화되고 있다.

**주제어 : 사회적 신뢰, 시민사회, 종족사회, 위계주의, 다수주의, 수평주의,
소수자 보호주의.**

참고문헌

The Nation

Bangkokpost

- 김영애. 2000. “소수종족.” 한국태국학회 편. 『태국의 이해』. 서울: 한국외대 출판부.
- 김영애. 2003. “말레이무슬림에 대한 태국의 통합정책: 1960년 이후를 중심으로.” 『한국태국학회논총』. 한국태국학회.
- 박은홍. 2003. “개방경제, 발전국가, 그리고 민주주의.” 『한국정치학회보』 37(5) (겨울).
- 신윤환. 2001. 『인도네시아의 정치경제』. 서울: 서울대출판부.
- 전제성. 2002. “수하르또체제의 붕괴와 민주-인권운동단체.” 성공회대 아시아NGO정보센터, 『인도네시아 NGO리포트』. 서울: 성공회대출판부.
- 전제성. 2003. “수하르또 퇴진 이후 인도네시아 노동정책의 변화.” 한국동남아학회 추계 학술대회 발표문(2003. 10. 25).
- 제대식. 2003. “인도네시아 아체(Aceh) 분리독립운동의 배경과 전개.” 『동남아시아연구』 13(1).
- 조희연. 1997. “동아시아 성장론의 검토: 발전국가론을 중심으로.” 『경제와 사회』 36(겨울).

- 퍼트남, 로버트 안칭시 외 역. 2000. 『사회적 자본과 민주주의』, 서울: 박영사.
- Amnesty International. 2003. "Thailand: Grave Developments-Killings and Other Abuses." (2003. 11. 5).
- Antlov, Hans. 2003. "Not Enough Politics! Power, Participation and the New Democratic Polity in Indonesia." Edward Aspinall and Greg Fealy eds. *Local Power and Politics in Indonesia*. Singapore: ISEAS.
- Aspinall, Edward. 1999. "The Indonesian Student Uprising of 1998." Arief Budiman et al. eds. *Reformasi: Crisis and Change in Indonesia*. Clayton: Monash Asia Institute.
- Bertrand, Jacques. 2004. *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brown, Andrew and Kevin Hewison. 2004. "Labour Politics in Thaksin's Thailand." Working Paper Series no.62. (March), City University of Hong Kong.
- Dixon, Chris. 2004. "Post-Crisis Restructuring in Thailand." *Contemporary Southeast Asia* vol.26, no.1 (April).
- Evans, Peter. 1997. *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. (UC Berkeley: International and Area Studies Publication).
- Ferrer, Miriam Coronel. 2001. "Framework for Autonomy in Southeast Asia's Plural Societies." IDSS Working Paper.
- Francis, Paul. 2000. "Social Capital, Civil Society and Social Exclusion." Working Paper, draft revised 29 September.
- Furnivall, S. 1967. *Netherlands India: A Study of Plural Economy*. (Cambridge: Cambridge University Press).
- Imparsial and Frontline. 2003. *Front Line Indonesia: Murders Death Threat and Other Forms of Intimidation of Human Rights Defenders*. (Jakarta).

- Jayasuriya, Kanishka. 2000. "Authoritarian Liberalism, Governance and the Emergence of the Regulatory State in Post-Crisis East Asia." Richard Robison et al. eds. *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis*. (London and New York: Routledge).
- Jayasuriya, Kanishka and Kevin Hewison. 2004. "The Anti-Politics of Good Governance: From Global Social Policy to a Global Populism." Working Paper Series no.59. (January), City University of Hong Kong.
- Kontras. 1998. "Unite to Struggle for Human Rights and Democracy." (Jakarta).
- Kontras. 2003. "Reconciliation & Poor Parliament." Berita Kontras no.8.
- Kontras. 2001. "The Bombing Terror: The Failure of the State to Explain the Bombing." (September).
- Kusumah, Mulyana W. 2001. "The Prospect of Institutionalising Democracy in Indonesia." Uwe Johannsen & James Gomez ed. *Democratic Transitions in Asia*, Singapore: Select Books.
- Hadiwinata, Bob S. 2003. *The Politics of NGOs in Indonesia*. London: RoutledgeCurzon.
- Hadiz and Robison. 2003. "Neo-Liberal Reforms and Illiberal Consolidations: The Indonesian Paradox." Working Paper Series no.52 (May), City University of Hong Kong.
- Hewison, Kevin. 2001. "Nationalism, Populism, Dependency: Old Ideas for a New Southeast Asia?" Working Paper Series no.4. (May), City University of Hong Kong.
- Klinken, Gerry van. 2003. "Ethnicity in Indonesia." Colin Mackerras ed. *Ethnicity in Asia*. New York: RoutledgeCurzon.
- Man, W.K. Che. 1990. *Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand*. Oxford: Oxford Univ. Press.

- Mackerras, Colin. 2003. "Introduction." Colin Mackerras ed. *Ethnicity in Asia*. New York: RoutledgeCurzon.
- McCargo .2003. "Balancing the Checks: Thailand's Paralyzed Politics Post-1997." *Journal of East Asian Studies* 3.
- Munir, Meraih. 2000. "The Slow Birth of Democracy." *Inside Indonesia*. (Sep.-Jul.).
- Pasuk Phongpaichit and Chris Baker. 2002. "The Only Good Populist is a Rich Populist." Working Paper Series no.36. October. City University of Hong Kong.
- Pasuk Phongpaichit. 2004. "A Country is a Company, a PM is a CEO." *Bangkokpost* (2004. 4. 21).
- Pinkaew Laungaramstri. 2003. "Ethnicity and the Politics of Ethnic Classification in Thailand." Colin Mackerras ed. *Ethnicity in Asia*. New York: RoutledgeCurzon.
- Preeda, Prapertchob. 2001. "Islam and Civil Society in Thailand." Nakamura Mitsuo, Sharon Siddique, and Omar Farouk Bajunid eds. *Islam and Civil Society in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS.
- Priyono, A.E. 2003. "Post-DOM Aceh: The Escalation of State Terror and Resistance of Civil Society Movements." Stanley Adi Prasetyo et al. *Indonesia's Post-Soeharto Democracy Movement*. Jakarta: Demos.
- Putnam, Robert D. 1994. *Making Democracy Work*. New Jersey: Princeton University Press.
- Roberts, Kenneth M. 1995. "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America." *World Politics* vol.48, no.1.
- Soesastro, Hadi. 2003. "Introduction: Indonesia under Megawati." Hadi Soesastro, Anthony L. Smith, and Han Mui Ling eds. *Governance in Indonesia*. Singapore: ISEAS.

- Sukma, Rizal. 2003. "Secessionist Challenge in Aceh." Hadi Soesastro, Anthony L. Smith, and Han Mui Ling eds. *Governance in Indonesia* Singapore: ISEAS.
- Syed, Serajul Islam. 1998. "The Islamic Independence Movements in Patani of Thaliand and Mindanao of the Philippines." *Asian Survey* vol.38, no.5, (May).
- Thaib, Lukman. 2003. "Democratization, Civil Society and the Future of Aceh." paper presented at the Third Convention of Asian Scholars-National University of Singapore, August 19-22.
- 伊藤述史. 2002. 『東南アジアの民主化』. 東京: 近代文藝社.

Abstract

Liberalization of Governance, Social Trust, and Democracy: A Comparative Analysis of Indonesia and Thailand

Park Eun Hong

(Sungkonghoe University)

After democratization in Indonesia majoritarianism expressed the interpretation of the state as characterized by the term NKRI(Unitary State of the Republic of Indonesia). NKRI no better than Java-first ideology is represented as hierarchicalism which oppress ethnic society as well as civil society led democratization. Particularly after Megawati, who came to lean on military, had taken office, her conservative line estranged central government from human rights defenders and justified terrors and intimidations committed by state.

In contrast Thai democracy succeeded to strengthen the institutional arrangements for the progress of civilian rule with new constitution-building as a momentum. However Thaksin government, which came to be really first elected power group under new constitution, attempted to surveil and harass civil society, and even got rid of communication channel far from trying to improve the alienation problems of the Malay Muslim minority in the southern border provinces. Under the Thai democracy human rights environment is being worsened like indonesian democracy.

In brief Indonesian and Thai democracy were captured by military and capital respectively even though the transition and deepening of each democracy could be created by each civil society. In these processes the civil society and ethnic society in Indonesia showed the syndromes of regress and disintegration respectively, those in Thailand also was expressed in freezing and dislocation respectively alike.

To conclude the existing currents that hierarchicalism and majoritarianism are being fastened in Indonesian and Thai democracy run counter to the democratic principles of expanding horizontalism and protecting minority. Despite that each governance in Indonesia and Thailand was being liberalized a kind of democracy distant from social trust building is realized in these societies on account of the limits of procedural democracy regulated by economic constitutionalism.

Key Words: social trust, civil society, ethnic society, hierarchicalism, majoritarianism, horizontalism, minority protectionism.