

인도네시아 수하르토정권의 지역발전정책

고 우 성*

목 차

I. 서 론	IV. 까부빠똌(Kabupaten) 프로그램
II. 경제성장, 균형, 지방분권화	V. 결 론
III. 비마스(BIMAS) 프로그램	

I. 서 론

발전에 대하여 학자들간에 일치된 정의나 전략은 존재하지 않지만, 1950년대는 성장지향적인 발전론이 발전에 관한 연구에서 지배적인 패러다임이었다. 이 패러다임은 발전과 근대화를 동일시하면서 다양한 국가가 가지고 있는 상이한 정치적, 사회·경제적, 문화적 그리고 생태적 조건 등은 무시한채 일인당 국민총생산량이란 관점에서 경제성장에만 주안점을 두었다. 이 패러다임은 또한 발전이란 선진국가의 근대적 가치와 정책 등이 개발도상국에 전이되는 단선적인 분화라고 보았고 중심에서 주변부로 그리고 선진지역에서 후진지역으로의 이러한 분화과정은 모두에게 유익하다고 보았다.¹⁾

따라서 1950년대와 1960년대초 대부분의 개발도상국가에서는 근대화과정을 논할때 농촌지역 자체의 발전에 관해서는 무관심하였다. 왜냐하면 그들은 국가발전이란 서구적 근대화와 동의어이며, 농촌지역의 발전이란 저발전된 농촌지역부분을 근대화된 도시부분에 통합시킴으로써 실현될 수 있다고 믿었기 때문이다.²⁾

이런 점에서 공동체발전론(Community Development Approach)은 농촌지역의 발전을 경제발전의 일부분인 농업의 발전을 통하여 이룩하려고 하였으며, 농촌지역의 복지와 결부시키지는 않았다. 다시 말하면, 이 방법론에 의한 농촌발전의 전략은 민주적 제도를 수립하고, 근

* 아시아연합신학대학교 강사

1) Charles K. Wilber and Kenneth P. Jameson, "Paradigms of Economic Development and Beyond," in Charles K. Wilber and Kenneth P. Jameson (eds.), *New Directions in Economic Development*, pp. 7-9.

2) Rosemary E. Galli, "Rural Development and the Contradictions of Capitalist Development," in Rosemary E. Galli (ed.), *The Political Economy of Rural Development*, pp. 213-16 and Allen D. Jedlicka, *Organization for Rural Development*, p. 2.

대적 기술을 도입하여 농업 생산력을 증진시키는 것이었다. 결과로서 이 방법론은 농업생산, 기술적 진보, 그리고 국민총생산의 성장면에서는 기여하였지만, 농촌지역의 인프라 개선과 농촌빈민층의 일상생활을 향상시키는 데에는 실패하였다. 경제성장은 통상 소수의 사람들에게는 유익했지만, 다수의 농촌빈민층에게는 실업, 불균등한 부의 분배와 가난 등의 심각한 문제를 야기시켰다.³⁾

성장지향적인 발전에 관한 지배적인 패러다임과 공동체발전론에 기초한 농촌지역 발전전략에 따른 노력의 이러한 부정적 결과 앞에 많은 학자들은 경제성장 자체가 발전을 위한 충분조건이 아니며, 발전에 대한 노력은 절대적 빈곤의 퇴치와 소득분배의 불균등을 감소시키는 데에도 관심을 두어야 한다고 지적하였다.⁴⁾

1973-4년의 세계적 식량위기와 발맞추어 공동체발전론의 대안으로서, 농촌지역의 복지 또는 농촌빈곤층의 기본적 욕구를 충족시키는 것에 중점을 두는 종합적 농촌지역발전론(Integrated Rural Development Approach)과 기본욕구충족론(Basic Needs Approach)이 나타났다. 공동체발전론과 달리 기본욕구충족론은 생산과 소비의 목표방향을 돌리고, 외국원조와 투자의 내용과 방향을 재조정하기 위하여 정부의 간섭이 필요하다고 주장한다. 이러한 주장이 있는 후, 농촌지역의 발전문제도 정부의 지도하에 실시되는 국가발전의 일부분으로 간주되었다.⁵⁾

그러나 농촌지역발전을 위한 종합적 농촌지역발전론과 기본욕구충족론의 긍정적 효과 여부는 여전히 불투명하다. 혹자는 이러한 방법 역시 본질적으로는 공동체발전론과 같은 것이라고 주장하고, 또 다른 사람들은 농촌지역의 발전에 대한 정부의 약속이나 노력은 이름뿐이지 실질적이지 못하다고 주장한다.⁶⁾ 따라서 이러한 방법에 대하여 긍정적으로 평가하는 학자들은 경제적 성장은 계속하면서, 빈곤, 실업, 부의 재분배 등의 문제를 동시에 풀 수 있는 실질적인 전략이나 정책이 무엇인가를 찾기에 골머리를 앓고 있다.

똑같은 문제와 딜레마가 인도네시아의 발전과정에서도 나타나고 있다. 2차세계대전 이후 식민통치로부터 독립한 인도네시아는 근대화를 통하여 두가지 지상목표인 국가건설과 사회·

3) Vernon W. Ruttan, "Integrated Rural Development Programmes: A Historical Perspective," *World Development* (April 1984), pp. 393-94.

4) Khadija Haq(ed.), *Equity of Opportunity within and among Nations*, p. 65.

5) Vernon W. Ruttan, *op. cit.*, pp. 394-97.

6) Gali, *op. cit.*, vii-xi and Lane E. Holdcroft, "The Rise and Fall of Community Development, 1950-65: A Critical Assessment," in Carl K. Eicher and John M. Staaz (eds.), *Agricultural Development in the Third World*, pp. 54-57.

경제적 발전을 이룩하려고 노력하여 왔다. 그러나 근대화 과정에서 인도네시아는 사회적·정치적 혼란 때문에 민주적 정치체제를 수립하고 경제발전을 가져오는데 실패했다. 결과적으로 군인들이 국가건설자 또는 근대화론자라는 이름으로 권력을 장악했다. 1960년대 중엽 이후 군사정부의 지도하에 연속적으로 국가발전 5개년 계획이 새가지 주요목표인 안정(stability), 성장(growth), 균형(equity)을 위하여 입안되고 집행되었다.⁷⁾

일련의 국가발전 5개년 계획의 실시 결과, 인도네시아는 정치적으로 안정되고 경제적으로 발전되기 시작했다. 그러나 도시와 농촌 그리고 지역간 소득 격차는 더욱 벌어졌으며, 대부분의 빈곤층은 여전히 농촌지역에 살면서 실업과 극심한 가난에 허덕이고 있다.⁸⁾

인도네시아의 발전과정에 나타난 이러한 긍정적 그리고 부정적 결과는 발전과 균형의 관계 그리고 중앙집권화와 지방분권화와의 관계에 있어서 우선순위와 관련한 많은 연구과제를 생각케 한다. 즉, 1) 정치적 안정을 유지하면서 동시에 어떻게 경제적 성장과 균형을 조화시킬 수 있는가? 2) 인도네시아 사회의 이질성을 감안할 때, 다양성속에서 통합을 이룩하기 위하여는 중앙정부와 지방정부간의 이해갈등을 어떻게 최소화시킬 수 있는가? 그리고 3) 식량부족, 가난, 실업의 문제를 풀기 위하여 근대화를 통한 중앙집권적 방법과 현존하는 사회·문화적 체제의 개발을 통한 지방분권적 방법중 어느 것이 더 이상적인 체제와 절차일까? 하는 것 등이다.

이러한 문제들을 염두에 두고 본고에서는 비마스 프로그램(농업집중화 프로그램)과 까부빠튼 프로그램(공공사업 프로그램)을 예로 들어 인도네시아에서의 농촌지역발전의 실상을 파악하고, 그 개선책을 제시하고자 한다.

본고는 경제적 성장과 균형과 지방분권화와의 상관관계를 먼저 취급하고자 한다. 왜냐하면 이들의 관계가 비마스 프로그램과 까부빠튼 프로그램에 적용된 기획, 전략, 프로젝트에 대한 인도네시아 정부의 기본 입장을 이해하는데 실마리를 제공하기 때문이다. 다음으로 본고는 위의 프로그램의 성격과 이들 프로그램이 농촌지역에서 심각한 식량부족, 가난, 실업문제 등의 해결에 미친 구체적 결과를 평가할 것이다. 이러한 평가를 하기 위하여 “정치적 의지(Political Will)” 개념과 건전사회분석법(Social Soundness Analysis)을 적용할 것이다.

7) *Indonesia Development Plans: Repelita I, II & III*, pp. 29-30, 182-83.

8) Gustav F. Papanek (ed.), *The Indonesian Economy*, pp. 28-29; Anne Booth and Peter McCawley (eds.), *The Indonesian Economy during the Soeharto Era*, p. 3; Gary E. Hansen (ed.), *Agricultural and Rural Development in Indonesia*, p. 12; Sumitro Djojohadikusumo, *Structure, Performance, and Prospects of the Indonesian Economy*, p. 21; and Philip J. Eldridge, *Aid, Basic Needs and the Politics of Reform in Indonesia*, p. 14.

II. 경제성장, 균형, 지방분권화

인도네시아는 개인당 국민소득면에서 볼 때, 세계에서 가장 뒤떨어진 나라의 하나이며, 지리적 위치, 생태적 조건, 문화와 언어의 다양성 등의 면에서는 가장 이질적인 사회의 하나이기 때문에, 수하르토 정권은 세 가지의 국가지상목표(안정, 성장, 균형)중에서 경제성장과 안정이 균형보다 더욱 강조되어졌고, 지방분권화는 "다양성속에서의 통합"이라는 모토를 달성하는 것을 목표로 삼았기 때문에, 지역의 자율성보다는 전체로서의 국가발전과정에 지역적 차원에서의 적극적 참여를 독려하였다.

표1과 표2에서 보여주는 발전목표의 우선순위와 정부지출의 양태와의 관계가 경제성장과 균형간의 상관관계를 잘 설명해 준다. 정부지출은 경상비와 개발비로 나누어지며, 개발비는 여러 부문별 지출로 나누어지는데, 이것에는 개발부분, 인간의 기본욕구부분, 그리고 기타 부분이다.

<표1> 정부지출내역

년도	경상비	개발비	년도	경상비	개발비
1966	86.6%	13.4%	1974/75	51.4%	48.6%
1968	72.1	27.9	1976/77	43.1	56.9
(평균)	(79.4)	(21.6)	1978/79	51.8	48.2
1969/70	64.8	35.2	(평균)	(48.8)	(51.2)
1970/71	62.9	37.1	1980/81	52.4	47.6
1972/73	59.5	40.5	1981/82	54.0	46.0
(평균)	(62.4)	(37.6)	1982/83	44.9	55.1
			(평균)	(50.4)	(49.6)

출처: Papanek, *The Indonesian Economy*, p. 21; *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (March 1982), pp. 4-5; *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (July 1981), p. 10.

<표2> 정부지출내역: 부문별

	69/70-73/74	74/75-78/79	79/80-83/84	84/85-
농업 및 관개	31.4 %	20.4 %	14.0 %	12.9 %
산업, 광업, 에너지	8.4	17.9	18.9	20.7
수송 및 관광	18.1	17.6	15.5	12.3
고용 및 이주	0.3	2.0	5.7	5.9
지역발전	21.1	11.1	9.8	6.9
교육	7.7	8.1	10.4	14.7
보건 및 후생	3.3	2.8	3.8	4.4
주택 및 급수	1.7	2.5	2.4	3.8
국방	2.8	3.0	6.8	6.7
경상비	3.4	8.7	2.7	1.3
기타	11.1	6.3	10.0	10.4

출처: Gustav F. Papanek (eds.), *The Indonesian Economy*, pp. 2-3 and *Bulletin of Indonesian Economic Studies*(April 1984), pp. 27.

표1에서 정부지출에서 개발비가 차지하는 비율이 13.4%(1968)에서 55%(1982/3)로 증가했다. 이러한 추세는 제1차 국가발전 5개년 계획기간보다 제2차 국가발전 5개년 계획기간에 더욱 그러한데, 이는 정치지도자의 개발에 대한 실천의지(commitment)에 기인한다. 인도네시아가 독립한 직후인 1945-66년 동안에는 국내의 정치적 갈등과 투쟁으로 인한 혼란 때문에 경제발전이 아무런 노력도 기울이지 못하였다. 그러나 1966년 이후 신질서정권(수하르트 군사정권을 말함)은 성공적으로 정치적 안정을 이룩하였고, 경제개발계획에 의해 재정적 안정과 경제성장을 이룩하였다.

표2에 의하면 1969-1984 기간동안 전체 개발비에서 경제성장부문(농업 및 관개, 산업, 광업 및 에너지 그리고 수송 및 관광)이 차지하는 비율은 약간 하강세이나 여전히 큰 몫 차지하고 있다(54%). 반면 인간의 기본욕구부문(교육, 보건 및 후생, 주택 및 수)은 1969-74기간의 12.7%에서 1979-84기간 동안에는 16%로 증가하였다. 그리고 고용과 지역간 이주 역시 1969-74기간의 0.3%에서 1979-84기간에는 5.7%로 증가하였다.

이러한 추세는 제2차 국가발전 5개년 계획기간(1974/75-78/79)부터 정부의 정책이 균형(인간의 기본욕구충족 또는 가난의 불식)에 더욱 역점을 두고 있음을 시사해 준다. 그러나 균형은 경제성장과 함께 개선되었다. 즉, 경제성장이 이룩되면 필수록 더 많은 자원이 인간의 기본욕구부문에 할당되었다. 이런 점에서 인도네시아의 경우는 토다로(Todaro)와 스트리트튼(Streeten)의 주장과 일치하지 않는다. 그들은 경제성장과 균형사이에는 아무런 상관관계가 없다고 보았지만 인도네시아의 경우는 관계가 깊다.⁹⁾

9) Michael P. Todaro, *Economic Development in the Third World*, pp. 142-44 and Paul Streeten, *First Things First*, pp. 96-108.

표2는 또한 1969-84기간동안 인간의 기본육구부문중 교육부문이 항상 큰 몫을 차지할 뿐만 아니라 지출폭도 매우 크다는 것을 보여준다. 제3차 국가발전 5개년 계획기간(1979/80-83/84)동안 교육비는 보건 및 후생부문보다 3배, 주택 및 급수부문보다 4배 더 지출되었다. 이 경우는 스트리트의 주장을 뒷받침한다. 그는 가난문제를 풀기 위해서는 여타의 인간의 기본육구부문보다 교육에 우선순위가 주어져야 한다고 주장했다.¹⁰⁾

한편 가장 팔목할 감소추세는 지역발전부문이다. 표2에 의하면 제1차 국가발전 5개년 계획기간 동안에는 지역발전부문이 농업 및 관개부문 다음으로 가장 지출 몫이 컸었다. 그러나 제2차 국가발전 5개년 계획기간부터 이 부문에 대한 몫이 급격히 감소하여 제1차 국가발전 5개년 계획기간동안의 21%에서 제2차 국가발전 5개년 계획기간동안에는 11.1%, 제3차 국가발전 5개년 계획기간동안에는 9.8%로 감소했으며, 향후 계속 하강 추세가 예상된다.

개발비의 지출양태는 제2차 국가발전 5개년 계획기간이래 국가발전계획의 우선순위가 바뀌고 있음을 보여준다. 제 1~3차 국가발전 5개년계획은 모두 그들의 주된 목표가 안정, 성장, 균형간의 조화라고 표방하고 있지만, 제1차 국가발전 5개년 계획기간 동안에는 재정적 안정과 농업발전 그리고 인프라에 우선순위가 주어졌고, 제2차 국가발전 5개년 계획기간 동안에는 부문별 개발, 특별히 산업, 광업 및 에너지 부문에 역점이 주어졌으며, 동시에 인간의 기본육구부문도 국가계획의 일환으로 관심을 갖기 시작했다. 그렇지만 균형의 문제는 지역간 소득의 균등분배보다는 농촌지역에서 가난을 몰아내는 것으로 이해되었다. 챔버스(Chambers)가 주장하는 정치적 의지의 역할과 지방분권화 문제와의 상관관계가 균형의 문제해결을 위해 왜 인간의 기본육구부문이 지역발전부문보다 더 강조되고 있는가를 설명해 준다.

챔버스에 의하면, 농촌지역의 발전을 위해 진정으로 문제가 되는 것은 어떻게 하면 가난 - 신체적 허약 - 고립 - 취약성 - 무력감 등에 의한 악순환의 고리를 끊고 총체적인 좌절의 늪에서 벗어나느냐에 있다는 것이다. 그리고 이러한 악순환의 고리를 실질적으로 끊기 위해서는 정치적 의지의 결단에 달려 있다. 그런데 정치적 의지는 통상 정치적 엘리트의 이익을 보호하기 위한 방파제 역할을 하기 때문에, 프로그램 선택은 이것으로부터 누가 이득을 보고 누가 손해를 볼 것인가를 우선 계산한 후에 결정하게 된다는 것이다. 따라서 실용가능한 프로그램은 엘리트와 농민 모두가 혜택을 받는 경우나 아니면 엘리트가 그러한 프로그램으로부터 어떠한 불이익도 받지 않을 것이 확실한 경우에만 선택될 수 있다. 이러한 점에서 챔버스는 급식 프로그램, 가족계획, 보건사업, 도로건설, 교육, 계절적 공공사업 등과 같은 프로그램이 새로운 자산의 분배, 과거 자산의 재분배, 무역노조, 법적 원조 및 정치적 유동 등의 프로

10) Streeten, *op. cit.*, pp. 46-51.

그램보다 정치적 의지의 결단면에서 우선권을 갖는다고 주장한다.¹¹⁾

챔버스의 주장은 인도네시아의 경우에 적절하다. 농촌지역의 발전에 대한 정치지도자의 의지는 농업발전(비마스 프로그램)과 공공사업(까부빠든 프로그램)과 여타 인간의 기본욕구부문을 충족시키기 위한 프로그램에 자원을 배분하는 것이지, 토지개혁¹²⁾이나 지역의 자율적 기구의 발전을 기하는 것과 같은 프로그램에는 자금 지원을 하지 않는다. 왜냐하면 인도네시아의 정치지도자는 중앙집권화를 통하여 나라전체를 정치적 그리고 재정적으로 완전히 통제하기를 원하기 때문이다. 이것이 아래에서 설명하겠지만 왜 비마스 프로그램과 까부빠든 프로그램이 국가적 수준에서 시행되게 되었으며, 지역적 특성 또는 지역정부의 관할하에서 시행되지 않았는가 하는 이유이다.

III. 비마스 프로그램

1973년까지 식량자급을 이룩하려는 정치지도자의 실천의지는 소규모의 농업진흥프로그램을 국가적 사업으로서의 비마스 프로그램(식량자급을 위한 대중적 지도)으로 확장시켰다.

비마스 프로그램은 데마스 프로그램(식량자급을 위한 대중운동)으로부터 발전되었다. 데마스 프로그램은 1963-4년에 입안되어 3개 마을(103 헥타르에서 162명의 경작자)을 대상으로한 소규모 파일롯 프로젝트로서 보고르(Bogor) 농업대학의 교수와 학생 12명이 서부 자바의 크라왕(Krawang) 지역(District)에서 시작되었다. 학생들은 근대농업기술을 소개하기 위한 교육과 감독기능을 수행하는 한편 상호간 신뢰를 바탕으로 농민에게 경제적 동기부여를 함으로써 농업협동조합의 결성을 도와주었다. 결과로서 프로그램 참여자의 수확은 비참여자에 비해 40%에서 145%까지 상회하였다.¹³⁾

1964년 9월 크라왕 프로젝트는 15개 지구(Province), 11,000헥타르를 포함하는 데마스 프로그램으로 발전하였다. 이 프로그램은 협의체적 프로그램으로서 이는 위원회의 지시를 받았는데, 농업부 산하 행정위원회가 직접 집행을 담당하였다.

데마스 프로그램은 3가지 접근방법(three-pronged approach)이 동시에 실시되도록 고안되어 있다. 첫번째는 뻠짜 우사하(Panca Usaha: 5가지 경작법)의 도입인데, 즉, 1) 고수확

11) Robert Chambers, *Rural Development: Putting the Last First*, Chs. 5 and 6.

12) E. Utrecht, "Land Reform in Indonesia," *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (November 1969), pp. 71-88.

13) Alexis Rieffel, "The BIMAS Program for Self-Sufficiency in Rice Production," *Indonesia* (October 1969), pp. 107.

품종의 사용, 2) 적절한 비료 살포, 3) 개량된 경작법의 적용, 4) 페스트와 병충해 방지, 5) 관개시설의 활용 등이다. 두번째는 신용제도로써 농업협동조합을 통하여 씨앗, 비료, 살충제를 구입하기 위한 충분한 융자금을 제공하는 것이다. 세번째는 학생들에게 전통적 의무인 교육과 연구 외에 고등교육의 제3의 의무는 사회를 위한 봉사라는 것을 강조함으로써 대중참여 프로그램에의 참여를 독려하는 것이다.

데마스 프로그램 실시지역의 평균 수확량은 헥타르당 7톤으로서 이는 데마스 프로그램 실시 지역의 3톤 및 그라왕 프로젝트의 6톤과 비교하면 더 많은 쌀생산량의 증가를 가져 온 것이다.¹⁴⁾

1965년에 데마스 프로그램은 비마스 프로그램으로 명칭이 변경되면서, 수카르노 대통령의 명령에 의해 대규모 국가프로그램으로 발전되었다. 3가지 동시적 접근방식은 계속되었으며, 다만 비마스 프로그램의 대상지역을 1969-70까지 인도네시아 전지역으로 확장시킨다는 목표이다.

1965년 9월 30일 불발 구태타로 말미암아 수카르노 정권이 붕괴되었지만, 비마스 프로그램은 18지구 158,000헥타르에 1,500명의 학생이 참여한 가운데 계속 실시되었다. 당시 여러 가지 사정으로 비마스 실시지역의 평균수확량이 헥타르당 5.5톤으로 다소 감소하였지만, 1966-67년에 비마스 프로그램의 대상지역은 오히려 확장되어 20지구, 480,000헥타르에 2,000명의 학생이 참여하였다.

이와 함께 콜록나스(Kolognas: 공무원과 군인들에게 지급할 봉급의 일부분으로 쌀을 구입하여 배급하는 것을 책임지는 부서)의 기능이 확대되어 국영은행과 함께 도지사와 지역책임자를 통해 비마스 프로그램 참여자에게 융자를 하는 업무를 담당하게 되었다.¹⁵⁾

1969년 비마스 프로그램의 실시지역은 더욱 확장되어 2백만 헥타르에 이르렀고, 콜록나스는 대통령 직속의 불록(Bulog: 여러가지 생활 필수품, 특히 쌀을 구입하고 분배하는 것을 책임지는 조달청)으로 대체되었다.

제1차 국가발전 5개년 계획기간중 비마스 프로그램은 만성적 식량부족을 해결하기 위한 중요한 수단으로 여겨졌으며, 불록은 식량가격을 안정시키는 기관으로 알려졌다. 3가지 동시 접근법 중 뻥짜 우시하는 수하르토 정권하에서도 식량정책의 지침으로 남았으며, 모든 대학생들은 졸업하기 전에 6개월간 대중을 지도하는 것도 의무화되었다. 그러나 비마스 신용제도는 신 비마스(BIMAS Baru: 바루는 새것이라는 뜻)와 비마스 짜바(BIMAS CIBA: 짜바는 외

14) *Ibid.*, pp. 103-104, 108-112.

15) *Ibid.*, pp. 113-117.

국인 회사이름) 또는 비마스 고통 로용(BIMAS Gotong Royong: 고통로용은 상부상조라는 뜻) 등의 새로운 신용제도로 탈바꿈하였다.¹⁶⁾

신 비마스 신용제도는 필리핀의 국제쌀연구소(IRRI: The International Rice Research Institute)에서 개발한 신품종인 기적의 벼품종인 IR-5와 IR-8을 사용하여 수확을 극대화하도록 계획되었다. 신 비마스 신용제도의 용자액은 종래의 비마스 제도의 용자액보다 25% 상회한다. 이것은 또한 비료공급에 있어서도 종전보다도 50%가 더 많았다.

비마스 찌바 또는 비마스 고통 로용 신용제도는 스위스 화학 컨소시엄(CIBA)과의 계약에 의한 것이다. 지역기관에 의존하는 대신, 찌바 자신이 비료, 살충제, 기술적 자문을 제공하였고, 광범위한 쌀재배지역에 공중살포방식을 택했다.

1968-69년에 비마스 고통로용 신용제도에는 서부, 중부, 동부 자바지역의 300,000헥타르에 1백여만명의 농민이 참여하였다. 이 제도는 비료와 고수확 신품종의 사용과 함께 근대 기술을 소개함으로써 쌀 산출량을 30% 정도 증가시켰다.¹⁷⁾

그러나 이 제도는 비마스 신용제도 토착화의 어려움 때문에 1970년에 폐기되었다. 이러한 어려움은 신품종에 반대하는 농민들의 보수주의와 감독과 지도 등 행정적 문제에 기인한다. 새로운 쌀생산 기술방법 역시 자바의 모든 농민에게 일률적으로 이익을 가져다 주지는 못하였다. IRRI 신품종은 속성 품종이기는 하지만, 다수확을 가능케 하는 계절적 변화에는 민감하지 못하였다. 따라서 가뭄, 병충해, 홍수, 잡초 등에는 매우 취약하였다. 또한 신품종의 쌀은 기존의 쌀보다 그 맛이 떨어졌다. 나아가 신품종이 쌀가격을 낮춘다고는 하지만, 비료와 관개 시설 이용비용 등을 감안하면 오히려 전체 생산가는 더욱 증가하였다. 결과로서 많은 농민들은 적은 량의 비료만 사용해도 재배가 가능한 재래품종을 다시 찾기 시작했다.¹⁸⁾

행정의 문제는 대규모 농업발전 프로그램으로 자금을 이룩하려는 인도네시아 중앙정부의 지나친 기준설정에서 비롯된다. 신 비마스 프로그램은 신품종과 근대 기술의 도입에 따른 감독과 지도를 위해 막대한 인력과 숙련이 요구되지만, 학생의 참여란 일시적이기 때문에 행정적 개선은 거의 이루어지지 않았다. 결과적으로, 불완전한 의사소통과 취약한 정부행정은 비마스 신용제도를 농촌지역에 실시하는데 결코 능률적이 못되었으며, 반면 농민들은 그들 수확의 1/6을 이러한 신품종과 기술의 도입비용으로 내 놓아야만 했다. 따라서 실망한 많은 농

16) *Ibid.*, pp. 118-122 and Leon A. Mears and Sidik Moeljono, "Food Policy," in Booth and McCawley (eds.), *op. cit.*, pp. 29-32.

17) *Ibid.* and H.W. Arnt, *The Indonesian Economy*, pp. 236-37.

18) Hanish McDonald, *Suharto's Indonesia*, p. 170 and Garry Hansen, "Indonesia's Green Revolution," *Asian Survey* (November 1972), p. 941.

민들은 비마스 신용제도로부터 받은 용자금을 갚지 않거나 또는 실제로 갚을 능력이 없었다.¹⁹⁾

다른 한편, 비마스 신용제도의 집행을 외국회사에 의뢰한 것은 농촌지역의 자율성에 장애가 되었고, 생태학적 문제도 일으켰다. 원래 비마스 프로그램은 농민들의 협동조합 운동이었다. 농업협동조합은 비마스 프로그램을 운영하는데 필요한 의사결정의 기능을 수행해 왔다. 그러나 비마스 고통 로용 신용제도하에서는 기존의 농업협동조합의 역할이 농민들의 동의도 없이 외국회사에게로 이전되었다. 나아가 외국회사는 지역의 농업조건(토양상태, 관개 및 생태적 환경 등)을 무시한채 일률적으로 그들의 정책을 농촌지역에 실시하였다. 예를 들면, 살충제의 공중살포는 작은 논에서 또다른 논으로 살충제를 선택적으로 사용하는 것을 허용하지 않는다. 그리고 광범위한 지역에 대한 공중살포의 시기와 장소에 대한 임의적 결정은 종종 잘못된 시간에 잘못된 장소에 살포되곤 하였다.

이에 불만을 품은 농민들은 소극적 대응으로서 사용하지 않은 비마스 투입물(package)을 지역 변두리에 쌓아두거나, 암시장에 내다 팔거나, 또는 비마스 용자금을 제때에 갚는 것을 늦추거나 하였다. 결국 1970년 4월 서부와 동부 자바지역의 쌀재배지역을 방문하여 이러한 사실을 목격한 대통령에 의해 비마스 고통 로용 신용제도는 정지되었고, 새로운 프로그램인 개선된 비마스 프로그램(Improved BIMAS program)이 등장하였다.²⁰⁾

개선된 비마스 프로그램이 비마스 고통 로용 프로그램과 그 규모면(자바 쌀재배지역의 25%)이나, 프로그램의 재정적·행정적 과제에 대한 중앙정부의 통제면에서는 비슷하지만, 첫째, 개선된 비마스 프로그램은 비마스 투입물에 대한 융통성을 허용하였고, 협동조합의 설립 등을 통하여 농민들에게 얼마간의 자유재량권을 부여하였다. 그리고 개선된 비마스 프로그램은 무엇보다도 먼저 외국회사들 이 신용제도에서 배제시키고, 살충제의 공중살포를 중단하였으며, 농민들이 살충제를 자기 손으로 직접 뿌림으로서 그들 스스로 비마스 투입물을 관리하도록 허용하였다. 둘째, 이 프로그램은 농민들에게 프로그램에의 참여를 강요하는 대신, 융통성 있는 비마스 투입물에 대한 경제적 동기부여를 제공하는데 역점을 두었다. 따라서 농민들은 시장구조와 관련하여 그들의 생산량을 계산하여 비마스 투입물을 조절할 수 있게 되었다. 셋째, 개선된 비마스 프로그램은 농민들의 자발적 참여를 충동하고, 비마스 투입물 구입, 시장에서의 판매 그리고 용자받는 것 등을 돕기 위하여, 농촌은행과 농촌지역 조합단위(BUDD)를

19) Gary Hansen, "Episodes in Rural Modernization Problems in the BIMAS Program," *Indonesia* (April 1971), pp. 64-65.

20) Gary Hansen, "Bureaucratic Linkages and Policy-Making in Indonesia: Bimas Revisited," in Karl D. Jackson and Lucian W. Pye (eds.), *Political Power and Communications in Indonesia*, pp. 326-31.

설립하였다.

농촌은행은 농촌지역에서 더욱 용이하게 용자를 얻을 수 있게 하기 위하여 자바 전역에 설치되었다. BUDD는 농촌지역의 준조합으로서 1명의 정부은행 대표, 2명의 지방에서 온 보좌관, 1명의 노동자 그리고 1명의 비료소매업자로 구성되며 20,000명에서 35,000명 (또는 1000헥타르의 쌀재배지역)을 한 지역단위로 하고 있다. BUDD의 주요기능은 대내적 쌀 판매와 조달행위이다. BUDD는 근대화된 탈곡기를 구입하고, 비마스 투입물을 분배하고, 지방시장으로부터 쌀을 사거나 또는 팔거나 하는 기능을 수행한다.²¹⁾

1973년말까지 2,361개의 BUDD가 운영되었으며 개선된 비마스 프로그램의 대상지역은 1970년 자바의 쌀재배지역의 25%에서 1973년에는 55%로 확대되었다. 쌀생산량 역시 1968-70년동안 12백만톤에서 1981년에 21백만톤으로 증가하였다. 그러나 개선된 비마스 프로그램도 여전히 식량의 자급자족을 이룩하지는 못하였다. 1968-77년동안 쌀수입이 0.5백만톤에서 2백만톤에 이르렀다.²²⁾

1972년 식량위기이래 BUDD는 불록과 마찬가지로 조달기관이 되어 시장가격보다 싼 원산 지시세로 총수확량의 10%에 이르는 쌀을 구입하였다. 다시 말하면, 소비자 중심의 식량정책은 더이상 BUDD가 농민의 이익을 대변하는 기관이 되지 못하게 하였다.

다른 한편 신품종(즉, IR-5, IR-8 and C4(인도네시아 자체품종))과 함께 시작된 개선된 비마스 프로그램은 농촌의 복지, 특별히 소작농과 무토지소유 노동자의 고용과 소득을 증진시키는 데는 전혀 기여하지 못하였다. 1973년 70%이상의 농민들은 새로운 쌀재배 기술로부터 혜택을 받지 못하였다.²³⁾

새로운 쌀재배기술이 미친 사회적·경제적 효과는 쌀추수방식을 바윈(Bawon) 제도에서 뜨바산(Tebasan) 제도로 바꾼 것이다.

전통적인 바윈 추수제도하에서 추수는 일종의 공동체적 행위이다. 토지소유자는 추수에 참여하기를 원하는 모든 사람에게 기회를 제공하며, 추수자는 일정량의 뭉(Bawon)을 받게 된다. 곡식이 무르익으면, 무제한적인 추수자가 논에 들어가 ani-ani(손칼)를 사용하여 이삭 끝의 줄기를 자른다. 그러나 1970년대 이후 인구증가와 더불어 바윈 추수제도는 특별히 중부 자바의 족자카르타와 서부 자바의 북부해안지역에서 뜨바산 추수제도로 바뀌었다.

21) *Ibid.*, pp. 331-33 and Randolph Barker and Robert W. Herdt, *The Rice Economy of Asia*, p. 251.

22) *Ibid.* and Mears and Moeliono, *op. cit.*, p. 36 and Yoshinori Murai, "The Bimas Program and Agricultural Labor in Indonesia," *The Developing Economies* (March 1980), p. 23.

23) McDonald, *op. cit.*, p. 172.

뜨바산 추수제도에서는, 토지소유자가 그들의 곡식을 빼네바스(Penebas: 중간상인)에게 추수시기 이전에 입도선매한다. 빼네바스는 농촌지역의 전통적 의무로부터 초연할 수 있기 때문에, 그들은 제한된 수의 추수노동자를 선별적으로 고용하고 고정임금을 지불하며 낫을 제공한다. 신품종 벼를 추수하는데 ani-ani보다 낫을 사용하는 것이 더 적당하다는 데에는 여러 가지 이유가 있다. 첫째, 재래식 품종은 자라는 시기가 일정치 않은데 반하여, 신품종은 성장 속도가 매우 일정하다. 따라서 한번에 전체 논에 벼를 추수하는 데는 낫이 ani-ani보다 더 적합하다. 둘째, 신품종은 이삭의 줄기대가 짧기 때문에 ani-ani로 줄기를 찌르는 것이 어렵다. 셋째, 재래품종은 크고 이삭이 무겁지만, 신품종은 많은 수의 줄기와 적은 양의 알곡을 가진 이삭을 생산하기 때문에 흩어질 위험성이 높다. 따라서 ani-ani가 벼이삭을 베는데 낫보다 더 편리하다. 이런 면에서 빼네바스는 고도의 효율성을 위하여 낫을 사용하는 것을 선호한다. 이것이 뜨바산 추수제도를 발전시켰다. 그러나 낫을 사용하는 것은 추수자의 수를 감소시키기 때문에, 뜨바산 추수제도는 소작농과 무토지소유 노동자들의 실업을 증대시키는 결과를 초래했다.²⁴⁾

IV. 까부빠튼 프로그램

농업생산력 향상과 더불어 경제적 인프라의 재정비가 제1차 국가발전 5개년계획의 주된 목표중의 하나였다. 군사정권은 경제적 인프라의 건설이 농업발전을 자극할 뿐 아니라, 이것을 통해 농촌지역의 자원과 노동력을 활용한다면 경제적 발전과 함께 실업문제도 해결할 수 있을 것으로 믿었다.

이러한 관점에서 1970년 까부빠튼(인도네시아의 행정단위로서 농촌의 시 또는 군) 프로그램이 시작되었다. 이것은 인쁘레스(Inpres) 보조프로그램이라고 알려진 대통령령 1호에 의한 중앙정부 보조금에 의해 특별히 고용창출을 위해 시작된 프로그램이었다. 까부빠튼 프로그램은 281개 도시와 지역에서 실시되었고, 인쁘레스 보조금은 계속적으로 증액되어 1970년에는 15.8백만불에서 1969/70-1983/84년 동안에는 1,550억 8천 3백만불에 달했다.²⁵⁾

24) Murai, *op. cit.*, pp. 24-26 and Yujiro Hayami and Masao Kikuchi, *Asian Village Economy at the Crossroads*, pp. 156-57.

25) Richard Patten, Belinda Dapice and Walter Falcon, "An Experiment in Rural Employment Creation: The Early History of Indonesia's Kabupaten Development Program," in Papnek, *The Indonesian Economy*, pp. 156-57, Y.B. de Wit, "The Kabupaten Program," *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (March 1973), p. 65 and Michael Morief, "Strengthening the Capacities of Local Government in Indonesia: Issues, Strategies and Experiences," *Contemporary*

대통령령에 의하면 까부빠튼 프로그램의 목표는 1) 통신시설과 인프라의 생산성을 통해 고용의 창출과 확대, 2) 분배와 수송수단의 증진, 3) 확장, 4) 생활환경의 개선, 5) 시민참여 수준의 고양, 그리고 6) 국가발전 계획에 따른 지역개발과 관련한 여타 프로젝트의 개발과 지원 등이다.²⁶⁾ 대통령령은 까부빠튼 프로그램의 운영에 책임을 지고 있는 내무, 재무, 그리고 국가기획원에 의해 더욱 보완되었다. 3개 부처로부터의 명령은 자금의 할당, 고용의 종류, 프로젝트 종류와 프로젝트의 집행과정에 대한 기본 원칙을 제공하고 있다.

프로그램을 위한 자금할당의 원칙은 전국적, 도시와 농촌별, 그리고 개인별 기준으로 구분되어 있다. 이 프로그램의 전국적 실시는 실업과 불완전 고용은 전국에 걸쳐 매우 심각하다는 사실에 기인한다. 도시와 농촌별 기준은 모든 지역과 도시와 농촌이 한결같이 위의 문제로 고통을 당하지만 특정지역이 여타 지역보다 더욱 심각하다는 사실에 기인한다. 개인별 기준은 바람직한 기준의 선택이 어렵다는 데서 기인한다. 즉 인구가 산만하게 분산되어 있는 자바섬 밖의 지역과 인구가 집중되어 있는 자바지역내의 노동력사이에는 필요가 서로 다르기 때문이다. 그러나 개인별 기준으로 자금을 할당하는 경우에 2가지 예외가 있다. 첫째, 적은 인구를 가진 지역을 보호하기 위하여 최소한의 자금이 모든 까부빠튼에 할당되어진다. 둘째, 지역에 대한 경제적 동기부여를 위한 자금지원은 이빠다(Ipeda: 토지세) 수입을 증가시키기 위하여 채용되었다.²⁷⁾

까부빠튼 프로그램은 고용과 관련하여 또다른 일련의 원칙들을 만들었다. 인도네시아에서의 고용문제는 실제적인 실업문제라기 보다는 불완전 고용문제이기 때문에, 까부빠튼 프로그램은 보충적인 고용기회를 특별히 농번기에 제공하려 하고 있다. 인도네시아에서 지방 인프라는 전통적으로 고통 로용(자발적인 노동력의 제공방식)에 의하여 건설되어져 왔다. 그들의 공공사업 프로젝트에 임금을 지불하지 않고, 고통 로용체제를 활용하는 여타 인쁘레스 프로그램(농가보조 프로그램 또는 노동집약적 프로그램 등)과 마찬가지로 까부빠튼 프로그램도 이 제도를 적용하였다. 이것이 해당지역에게 일인당 할당되는 같은 노임으로 더많은 고용을 창출하도록 허용하였다. 왜냐하면 주어진 지역 프로젝트에서 지불되는 임금수준이 일상적인 지방임금보다 낮기 때문이다.²⁸⁾

또다른 기본원칙은 프로젝트의 종류에 관한 것이다. 까부빠튼 프로그램의 목적은 도로, 교

Southeast Asia (June 1984), p. 61.

26) R. A. Richards, "The Kabupaten Program and Administrative Reform," *Indonesia* (April 1978), p. 184.

27) de Wit, *op. cit.*, pp. 67-68.

28) *Ibid*

량, 관개시설, 시장건설, 재식림, 항구건설, 배수처리, 하수처리, 홍수방지 등의 경제적 인프라를 건설하는 것이다. 모든 프로젝트는 총 자금의 2/3를 임금에 배당하는 노동집약적인 원칙에 따르게 했고 또한 한시적 고용뿐만 아니라 가능하면 영구적 고용도 창출할 수 있도록 고려하였다. 왜냐하면 이론상 모든 경제적 인프라의 개선은 높은 수준의 경제적 행위와 고용을 가져오기 때문이다.

더 나아가 모든 프로젝트는 외부로부터의 도움이 없이 보충적인 고용창출원칙에 입각하여 추진하기 위하여 기술적으로 단순하고, 빠른 결과가 얻어지는 소규모 프로젝트 위주로 하였다. 기술적으로 단순한 프로젝트는 대부분 계절적 농업 일꾼이고 대부분이 보충적인 고용을 필요로 하는 비숙련 노동자들에게 많은 고용기회를 제공할 수 있기 때문이다. 빠른 결과를 얻게 되는 소규모 프로젝트는 또한 즉각적인 보충적 고용을 제공해 주고 손쉽게 실시할 수 있다. 빠른 결과를 얻는 프로젝트란 6개월 이내에 완성되는 프로젝트를 말하고, 소규모 프로젝트란 1970-73년의 경우 5,500불에서 27,500불까지의 것을 말한다.²⁹⁾

마지막으로 행정절차의 원칙이란 중앙정부는 광범위한 정책과 자금을 책임지고, 특별한 프로젝트의 기획과 실천은 지역(Kabupaten)에서 담당하는 협력원칙에 기반을 두는 것을 뜻한다. 까부빠튼 프로그램이 중앙정부에 의하여 시작되고 자금도 지원되지만, 공식적 프로그램 지도자로서의 부빠띠(Bupati: 지방군수)는 상급기관인 지구 도지사에게 제출하기 위한 프로젝트의 우선순위표를 작성한다. 이러한 순위표는 도지사에 의해 검토되고, 궁극적으로 중앙정부에 의해 선택되어, 지구 도지사를 통하여 다시 부빠띠에게 돌아온다. 그 다음 부빠띠는 프로젝트를 실천에 옮기기 위하여 민간업자를 선정한 후 도지사의 승인을 받는다. 다른 한편 부빠띠와 스태프들은 도지사에게 매월 보고서를 제출할 의무가 있다. 도지사 역시 월별 보고서를 내무부, 재무부, 그리고 국가기획원에 제출한다. 그리고 나면 내무부장관이 최종적으로 대통령에게 보고한다. 이와같은 일련의 행정적 보고와 감독과정은 까부빠튼 프로그램의 기본원칙 중의 하나인 부정부패를 최소화하도록 도와준다.³⁰⁾

표3과 표4에서 보여주는 바와 같이 까부빠튼 프로그램은 경제적 인프라의 재정비와 고용 창출에 기여하였다. 표3에 의하면, 프로젝트의 수는 1970/71년의 1,791개에서 1976/77년에는 3,443개로 증가했으며, 도로, 교량, 관개시설이 경제적 인프라 재정비의 주 프로젝트였다(전체 프로젝트의 80%). 3가지 경제적 인프라중 도로가 교량과 관개시설보다 더 중시되었다. 1970/71-1976/77기간동안 도로관련 프로젝트는 8,425개인 반면에 교량과 관개시설은 각각

29) de wit, op. cit., pp. 68-70 and Patten et al., op. cit., p. 157.

30) de Wit, op. cit., pp. 70-72.

4,848개와 3,713개였다.

<표3> 까부빠튼 프로그램의 인프라 재정비 실적

		1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	총계	프로젝트 수
도로	km	3,016	3,748	4,408	5,030	6,848	5,970	6,687	34,707	8,425
교량	M	12,259	15,330	18,754	20,920	22,037	18,285	17,712	135,277	4,848
댐	M3	238,803	479,741	356,218	447,723	207,581	249,205	237,783	2,217,056	1,619
운하	km	507	229	332	568	668	1,190	776	4,289	1,238
구조물		124	163	281	790	1,164	2,638	1,188	6,348	856
지역보수	Ha	57,806	114,828	87,126	124,376	128,243	138,377	111,395	762,153	-
시장	M2	87,266	106,343	274,052	50,090	128,861	137,721	387,617	1,171,980	810
배수처리	M	21,849	42,362	86,732	83,353	121,160	254,069	306,020	863,696	580
재식림	Ha	4,095	2,581	7,134	164,264	32,200	22,643	10,774	243,531	346
홍수방지	Ha	2,980	2,716	6,071	9,503	20,695	14,838	15,778	72,503	182
버스정류장		15	36	27	17	8	62	32	197	207
강의 부두		9	13	14	28	19	21	31	135	135
배수거	M	441	632	2,555	2,113	-	3,875	3,666	13,282	1,137
기타		105	145	136	636	3,998	1,369	986	8,175	826
프로젝트 수		1,791	2,393	2,833	2,863	4,072	5,861	3,443	-	21,255
보조액 (백만Rp)		5,700	8,823	12,866	19,208	42,500	59,072	62,400	210,569	

출처: A. Richard, "The Kabupaten Program and Administrative Reform," *Indonesia* (April 1978), p. 189.

<표4> 까부빠튼 프로그램의 고용창출(1일 100명기준)

1970/71	210,568	1974/75	905,130
1971/72	302,758	1975/76	1,017,131
1972/73	436,612	1976/77	824,398
1973/74	533,737		

출처: A. Richard, "The Kabupaten Program and Administrative Reform," *Indonesia* (April 1978), p. 190.

이것은 까부빠튼 프로그램이 인도네시아국가발전 계획의 일부분, 특별히 고용 또는 농업생산력 향상의 한 방편이 되는 전반적 인프라 재정비의 일환임을 반영한다. 그러나 이 프로그램의 주된 관심사는 소작농과 무토지소유 노동자를 위한 고용창출이다. 표4는 까부빠튼 프로그램의 고용효과는 1976/77년을 제외하고는 계속해서 증가하고 있음을 보여준다. 1일 100명 단위로 동원된 인력은 1970/71년의 210,568명에서 1975/76년에는 1,017,131명이며 1974/75-1976/77기간동안의 평균 고용증가율은 1970/71-1973/74기간에 비해 거의 2배(185%)에 이른다.

마지막으로 까부빠튼 프로그램의 지방분권화의 성격은 본질에 있어서 중앙집권화로 보는

것이 타당하다. 왜냐하면 자율적 지역공동체의 정치적 대표들은 프로그램에의 참여가 배제되었다. 그리고 부빠띠에 의하여 설계된 프로젝트는 검토, 보고·감독, 자금지원 그리고 중앙정부의 지침등의 절차를 밟아가는 동안에 국가발전계획의 일부분으로 되어갔다. 더욱이 대통령령과 관계부처의 명령 그리고 국가은행의 대출조건 등에 의해 재정자원의 활용을 위한 조직과 관리 그리고 그들 자신의 스태프를 선정하는 면 등에서 지역의 자율성이 규제당하고 있는 것이다.

V. 결 론

인도네시아 수하르토 정권은 지역발전 즉, 만성적인 식량부족과 가난 그리고 실업문제를 해결하기 위하여 비마스 프로그램과 까부빠띠 프로그램을 국가발전계획의 일부분으로 입안하고 집행하였다. 위의 프로그램들은 농업 생산성과 경제적 인프라의 재정비 그리고 경제적 성장을 이룩하는 데는 기여하였지만 농촌 빈곤층의 생활수준을 향상시키는 면에서는 실패하였다.

위의 프로그램들의 긍정적 그리고 부정적 결과를 두고, 많은 학자들은 인도네시아에서 가난을 몰아내는 것이 농촌지역 발전의 핵심되는 문제이며, 가난은 식량부족, 실업과 불안전 고용, 소득의 불균등 분배, 그리고 특별히 자바지역에서의 인구압력 등으로부터 비롯되었다고 지적하였다. 그들에 의하면 이러한 프로그램의 실패는 정치지도자의 과도한 기준설정 또는 낙관적 태도, 무능, 정부기관의 부정부패, 녹색혁명의 부정적 효과, 농민의 보수주의, 경제적 동기부여의 부족, 잘 발달되지 않은 협동조합과 시장, 복잡하고 긴 예산결정 절차, 지역의 특성과 자율성의 무시 등등에 연유한다는 것이다. 이러한 점에서 그들은 이러한 문제들은 프로그램의 성공을 위하여 반드시 재고되어야 한다고 주장하면서, 여러가지 장기적 대안들 즉, 농업의 다양화, 관개시설의 개발, 관련부서 직원에 대한 훈련과 재교육 실시를 위한 프로그램 개발, 농촌지역의 산업화, 이주 및 토지개혁 등을 제시하였다.

가난퇴치를 위한 그들의 주장은 본고의 주장과 깊은 연관이 있고 바람직하기도 하다. 그러나 그들의 주장과 제안은 프로젝트를 설계하는데 있어서 정치적 고려와 실용가능성 그리고 역사적, 사회·문화적 관점 등을 고려하지 않았다. 따라서 본고는 비마스 프로그램과 까부빠띠 프로그램의 실상과 이에 대한 여러가지 대안들의 실용가능성은 "정치적 의지" 개념과 건전 사회분석법에서 제시하는 기준에 의할 때에만 가장 잘 이해되고 평가될 수 있다고 주장하는 것이다.

인도네시아에서 정치적 의지는 중앙집권화를 통하여 단일국가를 건설하였고, 계획경제로서

경제성장을 가속시키고 있다. 제2차 국가발전 5개년 계획이 시작된 이래, 균형의 문제가 제기 되어 농촌지역 발전문제가 중시되기 시작했다. 그러나 농촌지역 발전을 위한 기본전략은 여전히 정부의 지도하에 실시되는 전체 경제발전의 일부분이라는 입장이다. 다시 말하면, 인도네시아의 정치지도층은 경제성장과 균형간에는 아무런 이해상충이 없기 때문에 경제성장을 통해 가난을 퇴치할 수 있을 것이라고 믿었다. 그리고 균형이란 인간의 기본적인 욕구의 개선이라고 생각하였지, 지역간 또는 빈부간의 소득재분배 문제로 보지는 않았다.

비마스 프로그램과 까부빠튼 프로그램은 “정치적 의지”의 역할을 설명해 주는 좋은 예가 되었다. 위에서 본 바와 같이 정치적 의지는 이러한 프로그램을 경제발전을 위한 중요한 수단으로 보았다. 왜냐하면 농업발전과 경제적 인프라의 재정비는 경제성장을 위한 전제조건이 되기 때문이다. 이러한 관점에서 정치적 의지는 비마스 프로그램을 소규모 프로젝트로부터 국가적 규모의 프로젝트로 발전시켰고, 까부빠튼 프로그램은 대통령령에 의해 실시되는 인프레스 프로그램의 하나로 시작하였다.

지역의 자율성을 규제하기 위하여, 비마스 신용제도는 비마스 짜바 또는 비마스 고통 로용 신용제도로 바꾸어, 기존의 자율적 지역기관이나 협동조합이 수행하던 역할을 외국회사 또는 중앙정부기관에게 이전, 그들을 통해 비마스 투입물을 분배하도록 하였다. 농촌지역 조합단위가 1969년에 개선된 비마스 프로그램을 위해 설립되었지만 시간이 흐름에 따라 점차 중앙정부의 기관이 되었다.

까부빠튼 프로그램도 인프레스 보조금에 의존하고 있을 뿐만 아니라, 프로젝트의 종류와 프로젝트 집행을 위한 스태프의 임명은 중앙정부의 승인을 받아야 했다. 나아가, 공식적인 프로그램의 입안자인 부빠띠 역시 프로그램의 입안, 집행, 보고활동 등을 하는 동안 점점 중앙정부의 가장 중요한 하부기관화 되어갔다.

결국 비마스 프로그램과 까부빠튼 프로그램은 원래 의도한 지역의 자율적 기관의 지도하에 행하여지는 농촌 발전 프로그램의 성격을 벗어나, 정치적 의지의 기대에 부응하여 중앙정부의 지도하에 실시되는 국가차원의 프로젝트로 되어 버렸다.

그러나 정치적 의지의 공과를 평가하기 위하여 진정으로 문제가 되는 것은 농촌지역의 복지증진에 미친 이러한 프로그램의 효과문제이다. 건전사회분석법에 의하면, 상호적응성(mutual adaptability), 참여(participation), 확산(diffusion), 그리고 균형(equity)이라는 4개의 기준이 프로젝트가 집행되기 전 계획단계에서부터 반드시 고려되어야 한다는 것이다.

인도네시아의 경우 “상호적응성” 기준은 근대화 방식의 도입문제와 농촌지역 자체의 사회적·문화적 체제를 발전적으로 개발하는 문제와의 상호관계와 관련이 있다. 원래 그라와프 프로

젝트와 데마스 프로그램은 상호신뢰에 바탕을 두고 실시되었으며, 학생들에 의하여 경제적 동기부여가 주어졌다. 그러나 현재의 비마스 프로그램은 3가지 동시적 접근법중 뾰족우사하의 실시는 계속 강조되었지만, 외국인 또는 외부인이 주도하는 표준화된 비마스 신용제도를 채택함으로써 지역적 특수성은 무시되었다. 나아가 새로운 쌀생산기술의 도입은 전통적인 추수방식을 변화시켜 무토지소유 노동자나 소작농민에게는 불리하게 작용하였다. 다른 한편 까부빠튼 프로그램은 임금체제 대신에 상부상조체제를 활용하여 노동비를 감축하였지만, 고용에 있어서 무토지소유 노동자와 소작농민을 분리시키는 데는 실패하였다. 이러한 사실은 모든 프로그램은 실시 전에 반드시 이전의 경험과 실시지역의 현존하는 사회적·문화적 체제를 우선 발전적으로 개발하여야 한다는 것을 암시한다.

인도네시아에서의 “참여”기준은 중앙집권화와 지방분권화와의 관계와 관련이 깊다. 정치지도자의 중앙집권화 선호는 지방분권화 과정을 막았고, 지방에게는 중앙집권화한 프로그램에의 참여만을 강조하였다. 끄라왕 프로젝트와 데마스 프로그램은 협동조합의 형태이며, 까부빠튼 프로그램 역시 집행을 책임지는 내무부, 재무부, 국가기획원 등 3개부처의 명령은 협력의 원칙하에 실시되었다. 그러나 신 비마스 프로그램은 제한적인 집행기관때문에 행정문제를 야기시켰고, 지역기관의 무능과 중앙정부에의 재정적 의존은 까부빠튼 프로그램을 중앙집권화 또는 가부장주의적인 것으로 몰고 갔다. 이러한 사실은 비마스 프로그램은 지역의 특수성에 맞추기 위하여 반드시 세분화되어야 하며, 까부빠튼 프로그램도 스텝진의 능력향상을 위한 훈련프로그램이 개발되어야 한다는 것을 알려준다.

“확산”기준은 비마스 프로그램의 지속성과 까부빠튼 프로그램 종류의 빈번성과 관련이 있다. 비마스 프로그램의 역사는 이것의 규모와 집행된 정책이 정치지도자의 과도한 기준설정 또는 낙관적 태도 및 소비자 위주의 정책으로 인해 자주 변한 사실을 보여준다. 한편, 까부빠튼 프로그램의 특정한 종류에 대한 강조도 정치지도자의 선호에 따라 결정되어졌다. 이러한 사실은 비마스 프로그램은 농촌지역의 특수한 사정(토양 상태, 관개시설, 생태적 조건 등)에 기초를 두어야 하고, 식품은 다양화 하여야 한다는 것을 지적하며, 까부빠튼 프로그램은 인간의 기본욕구를 충족시키기 위하여 도로, 교량, 관개시설, 시장건설 프로젝트를 계속하면서 동시에 더욱 더 배수시설, 하수시설, 재식림, 홍수방지 프로젝트에 역점을 두어야 한다고 암시한다.

마지막으로 “균형”기준이란 인도네시아 발전과정의 일환으로 실시된 비마스 프로그램과 까부빠튼 프로그램의 경우 매우 심각한 문제이다. 반복적으로 언급한 바와 같이, 이러한 프로그램의 우선순위는 경제성장을 촉진시키는 것이지 직접적인 빈곤퇴치가 아니었다. 그러나 일

련의 국가발전 5개년 계획을 통해 이룩한 경제적 성장과 정치적 안정을 바탕으로 하여, 정치지도자도 점차 지역적 다양성을 고려한 인간의 기본욕구 충족면에 관심을 집중하기 시작했다. 이러한 사실은 빈곤의 퇴치가 균형기준의 우선순위가 되어야함을 시사하고 있다.

인도네시아정부가 권위주의적 성격을 가진 정권임을 감안할 때, 정치지도자의 실천의지 또는 후원이 빈곤퇴치를 위한 프로젝트의 입안에 가장 중요한 결정요소가 되며, 결정된 프로젝트를 집행하는데 있어서는 정부기관의 효율적 능력이 결정적임을 알 수 있다.

따라서, 빈곤퇴치를 위한 단기적 해결책은 정치지도자가 농촌지역의 상황과 필요를 파악하기 위하여 직접 현지를 방문하거나, 정치적 선언을 하거나, 또는 상설 훈련소의 설립과 더불어 관련기관의 확장등을 통해 동기를 부여함으로써, 프로그램에 대한 그의 약속을 강화해 나가는 것이다.

나아가 장기적 해결책은 모든 빈곤퇴치 프로젝트는 건전사회분석법에서 제시하는 4가지 기준(상호적응성, 참여, 확산, 균형)을 고려하여 이러한 기준에 맞도록 입안되어야 하며, 법률 또는 여타 정부규칙에 의하여 프로그램의 스텝, 실시지역의 지도자 및 협동조합의 지위와 역할이 분명하게 규정되고 보장되어야 한다.