

인도네시아의 민주화와 헌법개정

최난경*

- I. 서론 : 민주화와 헌법개정
- II. 1945년 헌법과 인도네시아의 정치체제
- III. 민주화와 헌법개정
- IV. 결론 : 2004년 총선거와 향후과제

I. 서론 : 민주화와 헌법개정

이 글은 1966년 이후 32년 동안 장기 집권한 수하르토(Soeharto)가 1998년 5월 21일 대통령직에서 하야한 이후 현재까지 진행되고 있는 인도네시아의 정치변혁과정을 지난 8월 11일 막을 내린 국민협의회(MPR : Majelis Permusyawaratan Rakyat) 정기회기에서 개정된 헌법을 중심으로 살펴보고자 한다. 헌법은 정치체제의 골격을 이루는 것으로 지난 4년간 4차례에 걸쳐서 개정된 내용은 그간의 정치변혁의 내용을 반영하는 동시에 앞으로 어떤 방향으로 인도네시아 정치사회가 변화할 것인지 가늠할 수 있는 중요한 척도를 제시한다. 특히 2002년 국민협의회 정기회기에서 결정된 개정 내용은 인도네시아 국가구조에 근

* Australian National University의 Research School of Pacific and Asian Studies 박사과정

본적인 변화를 가져온 것으로 특별한 분석을 요구한다. 이번에 개정된 내용은 일차적으로 2001년 정기회기에서 합의된 사항들인데, 그 기본 내용은 독립 이후 수하르토 정권에 이르기까지 국민협의회가 유지해 온 절대적 지위가 폐지되고, 입법·행정·사법부 사이의 권력배분 및 ‘견제와 균형’의 원칙이 보장되는 체제로 전환되었다. 권위주의 통치의 기반을 제공한 것으로 평가되어 온 1945년 헌법이 규정한 인도네시아만의 독특한 대통령제 역시 보다 전통적인 의미에서의 대통령제로 정비되었다.

이번 헌법개정은 지난 4년여간 진행되어온 인도네시아의 민주화 혹은 개혁(reformasi)과정이 결정화된 것으로 볼 수 있는데, 이 글은 2002년 인도네시아 헌법개정이 1998년 체제이행과 더불어서 인도네시아 정치사의 중대한 전환점을 의미하는 배경과 근거를 제시할 것이다. 따라서 2002년 정기국회에서 결정된 개정 내용을 살펴보기에 앞서서 1945년 헌법(UUD 1945 : Undang-Undang Dasar 1945)이 예상외로 앞당겨진 독립을 위해서 갑작스럽게 준비된 과정을 먼저 간략하게 서술하겠다. 그리고 1950년에서 1959년까지의 ‘의회민주주의’(Constitutional Democracy 혹은 Parliamentary Democracy : Feith 1962) 시기 동안 몇 차례 개정되었음에도 불구하고 수카르노(Soekarno)에 의해서 1945년 헌법으로의 회귀가 선포된 정치적 배경, 그리고 1966년 권력을 이양한 수하르토가 권위주의 체제의 근거로 이용한 과정을 살펴보겠다.

이러한 1945년 헌법의 역사는 1998년 정권교체와 동시에 그것의 개정에 대한 논의가 활성화된 배경을 일부분 설명해 준다. 그럼에도 불구하고 1999년 10월 새 정권이 수립된 직후 시작된 1차 개정부터 최근의 4차 개정을 둘러싼 정치적 논의와 협상과정은 1998년 이후 형성된 레포르마시(reformasi), 혹은 개혁정국에 대한 특별한 이해를 요구한다. 따라서, 이 글은 지난 4년간 해마다 열린 국민협의회 정기회기를 시간적 순서에 따라서 나누어서 각 회기에서 논의되고 결정된 내용을 중심으로 살펴보도록 하겠다. 이 글의 결론 부분은 이번 헌법개정이 지난 4

년여 동안 인도네시아가 겪어온 정치적 변화의 내용을 반영하였다는 점에서 그 의의를 부여하는 동시에 2004년 총선거를 비롯한 향후의 민주화 과정에 함의하는 바를 추측하도록 하겠다.

II. 1945년 헌법과 인도네시아의 정치체제

1945년 헌법은 예상보다 독립이 앞당겨지자 훗날 재정비할 것을 염두에 두고 인도네시아 독립을 위한 준비위원회(Preparatory Committee for Indonesian Independence)가 준비하고 있던 초안을 수카르노와 무하마드 하타(Mohammad Hatta)가 일시적 성격(untuk sementara)으로 독립이 선언된 다음날인 1945년 8월 18일 선포하였다. 이 헌법에 의해서 수카르노와 하타는 각각 대통령과 부통령으로 임명되었다. 이후 1959년 수카르노가 건국이념으로의 복귀를 위해 1945년 헌법으로 회귀할 것을 선포할 때까지 인도네시아는 독립국가 형성과정에서 제기되는 과제들을 해결하기 위해 여러 차례에 걸쳐서 1945년 헌법을 수정, 보강하였다. 예를 들어, 같은 해 포고령 10호(Maklumat No. X)를 통해서 인도네시아의 정치체제를 대통령제에서 의회제로 바꾸었으며, 1949년에는 네덜란드가 독립을 인정하는 조건으로 제시한 연방제(negara serikat)를 채택하기로 합의하였다. 1950년 인도네시아는 다시 단일국가체제(negara kesatuan)로 복귀할 것을 결정하는 한편 일시적인 성격의 1945년 헌법을 대체할 보다 영구적인 새 헌법을 마련하기로 하고 그것을 위한 헌정위원회(Konstituante)가 설립되고 준비작업에 들어갈 때까지 1950년 임시헌법(UUDS 1950: Undang-Undang Dasar Sementara)을 발효시켰다. 하지만, 1959년 7월 5일 수카르노는 1955년 총선거¹⁾의 결과로 형성된 헌정위원회를 해체하는 한편, 1950년 임

1) 인도네시아의 1955년 총선거는 독립이후 최초로 민주주의 원칙에 따라서 치러진 선거로서, 독립국가 형성의 과제를 둘러싸고 수십개의 정당들이 다양한 정치이데올로기와 정책을 제시, 경합을 벌였다. 1955년 선거와 관련한 보다 자세한 논의는 Feith(1962; 1963), Ricklefs(2001), 그리고 Lev & McVey(1996) 참조.

시헌법을 무효화시키고 1945년 헌법으로의 회귀를 선언하였다. 1945년 헌법으로의 회귀는 일시적 성격으로 미처 정비되지 않았음에도 불구하고 인도네시아 건국이념과 국가운영의 원리를 명시한 것으로 신성화, 절대화되기 시작한 기점이며, 그 절정은 1966년 집권한 수하르토의 신 질서(Orde Baru) 정권에 의해서 이루어졌다.

따라서, 1998년 수하르토가 퇴진할 때까지의 인도네시아의 정치체제를 설명하기 위해서는 1945년 헌법을 논의하지 않을 수 없는데, 1945년 헌법 자체에 대한 분석보다는 그것이 인도네시아 정치체제를 어떻게 규정해 왔는가 라는 측면에 보다 집중해서 논의를 이끌도록 하겠다. 첫째, 1945년 헌법은 '견제와 균형'의 원리와 그것에 필요한 기제를 명시하지 않고 대통령에게 너무 많은 권한을 부여함으로써 '행정부 과도체제'를 낳았다. 둘째, 1945년 헌법은 각 핵심 국가기구의 역할과 기능, 그리고 각 기구가 행사할 수 있는 권위의 경계선을 명확하게 규정하지 않음으로써, 집권세력의 해석에 따라서 운영될 수 있는 여지를 남겼고, 결과적으로 권위주의적인 정권을 정당화시키는 도구로 이용되었다. 예를 들면, 총선거를 통해서 구성되는 국회(DPR: Dewan Perwakilan Rakyat)의원 500명과 기능대표의원들(Utusan Golongan)과 지역대표의원들(Utusan Daerah) 500명으로 구성되며, 국가의 원수이자 정부대표인 대통령과 부통령을 선출할 수 있는 국가의 최고결정기구인 국민협의회(MPR)는 다시 이 1945년 헌법에 의해서 통제될 수 있는 것으로 되었다.²⁾ 또한, 사법부의 독립은 기능적 독립으로 국한되며 구조상으로는 행정부 산하의 조직으로 편성됨으로써 정부가 필요하다면 정치적 논리에 따라서 개입할 수 있는 여지를 열어두었다(Mahfud 1999, 6).

셋째, 앞에서 지적한 두 측면은 기본적으로 1945년 헌법이 제정, 선포된 역사적 배경에 기인한 것으로 보인다. 즉, 1945년 헌법은 독립 국가 건설 이후 보다 영구적인 성격의 헌법을 제정할 수 있을 것으로

2) 신질서 정권 동안 수하르토 대통령은 이 기능대표의원과 지역대표의원들을 국회의 동의하에 직접 임명함으로써 국민협의회(MPR)를 정치적으로 통제할 수 있었다.

기대하면서 선포된 것으로, 세부적인 후속작업은 건국의 아버지들의 의지(semangat)에 맡겨버렸다. 결과적으로 독립국가 형성과 체제정비는 소수의 초기 집권세력에게 부여되었으며, 건국의 아버지들이 복잡한 이데올로기 논쟁, 그리고 권력다툼에 휘말리면서 새 헌법을 제정하여 1945년 헌법을 대체하고 그에 따라서 인도네시아의 정치체제를 정비하는 과제는 1998년 수하르토가 퇴진할 때까지 미완의 숙제로 남게 되었다. 결국, 1945년 헌법은 1959년 수카르노가 1955년 총선거 결과 형성된 새 국회와 헌법준비위원회를 해체하고 강력한 대통령제로의 복귀를 선언한 이후 집권세력의 정치적 이해관계에 따라서 해석 — 때로는 재해석 — 되고 적용되는 한편, 민주적 정치체제의 발달에 기본적인 법치주의나 인권보장과 같은 문제에 대한 논의를 억압하는 도구로 이용되었다.

III. 민주화와 헌법개정

1998년 수하르토의 퇴진은 새로운 정치질서가 논의되고 형성되는 길을 열었는데, 크게 세 가지 측면에서 새로이 형성된 정치체제를 논의할 수 있다. 첫째, 1945년 헌법이 강력한 대통령제가 아니라 의회주의의 토대를 제공하는 것으로 새로이 해석되었다.³⁾ 둘째, 수하르토 정권은 1973년 당시 존재하던 10여 개의 정당을 2개의 정당(PDI와 PPP)으로 통합하여 집권정당의 역할을 한 기능집단(Golkar: Golongan Karya)과 함께 3당 체제를 유지해왔는데, 1998년 정권이행으로 다당제가 다시 부활하였다. 따라서, 새롭게 부활한 다당제는 수하르토 정권이 구축해온 ‘순종의 정치’ 풍토를 ‘협상과 타협의 정치’ 풍토로 새로이

3) Mohtar Mas'ood(Political Science, Gadjah Mada University-Yogyakarta)와의 인터뷰. 그는 1945년 헌법이 수하르토의 권위주의 체제가 무너진 이후 “대통령을 더 이상 강력하기 않은 것으로 보는 새로운 해석”(tafsir baru yang membuat Presiden tidak kuat lagi: new interpretation that has made President not strong any longer)이 개혁정국의 정치적 담론을 지배해 왔음을 지적하였다.

조성하였다. 다당제와 의회주의의 부활은 정당으로 하여금 정책결정과 국가운영의 핵심으로 복귀할 수 있도록 하였는데, 이제 정당은 정권의 통제와 개입으로부터 벗어나서 사회의 다양한 정치, 경제적 이해관계를 조성하고 정책결정 과정에 반영하는 역할을 맡게 되었다.

1998년 권위주의 정권의 붕괴 이후 인도네시아의 정치체제에 큰 변화를 가져온 다른 요인들 중의 하나는 2001년 1월부터 실행되기 시작한 '지방자치제'(otonomi daerah)로,⁴⁾ 대중의 정치참여의 기회가 확대되는 것과 동시에 지방의 엘리트들이 중앙의 통제와 간섭으로부터 자유로운 상태에서 지역의 정치와 경제발전에 보다 실질적인 영향력을 행사할 것으로 기대되고 있다. 실행된 기간이 짧고 여전히 많은 관련법들이 제정, 혹은 수정되고 있는 상황에서 지방자치화가 가져온 변화를 논의하기에는 아직 시기상조이다. 그럼에도 불구하고, 한가지 언급해야 할 점은 지방자치화가 실행 이전부터 대중매체와 비판적 지식인들에 의해서 '부정부패의 지방화'를 가져올 것이라고 우려되어 온 사실이다. 과거 권위주의적 정권 아래에서 정착된 부정, 부패, 그리고 혈연주의의 관행이 청산되지 않은 상태에서 지방자치화가 오히려 지방의 엘리트들이 각 지역의 '작은 군주(raja-raja kecil)'로 성장할 수 있는 가능성을 열어주는 반면 대중의 정치참여를 격려하고 보장하는 제도는 여전히 제한될 것이라는 점이 공통적으로 지적되어 왔다(Hadiz 2001). 따라서, 1999년 10월부터 2002년 8월까지 4차에 걸쳐서 진행된 1945년 기본헌법의 개정작업은 개혁정국의 불확실함과 혼란을 극복하고 더 나아가서 정치적 안정과 경제적 번영을 보장할 수 있도록 법적, 제도적 기반을 재정비한 것으로 평가할 수 있다.

4) 2001년 1월부터 시행되고 있는 인도네시아의 지방자치화는 1999년 하비비 정부가 입법, 통과시킨 '지방자치화와 관련한 법 22번과 25번'(Undang-Undang No. 22 & 25/1999 tentang Otonomi Daerah)에 근거한다. 관련 법규들이 논의되고 제정되어 왔는데, 그 핵심내용은 시/군(kabupaten/kotamadya) 단위의 지방정부에게 예산책정과 집행, 교육과 종교 등의 분야에 상당한 자율성을 부여하며, 지방의원들은 시장/군수(bupati/walikota) 선출 및 해임의 권한 등을 통해서 지방행 정부를 감독할 수 있게 되었다.

각 정기회기에서 결정된 내용을 세부적으로 논의하기에 앞서서 4차에 걸쳐서 결정된 사항들을 종합해서 향후 인도네시아 정치체제에 중요한 변화를 미칠 내용을 영역별로 나누어서 간략하게 표로 정리하였다(〈표 1〉 참조).

1. 민주적 정권으로의 이행과 1차 헌법개정(1999년 10월)⁵⁾

1999년 6월, 44년만에 처음으로 민주적으로 진행된 총선거의 결과를 바탕으로 같은 해 10월 국민협의회는 압두라흐만 와히드(Abdurrahman Wahid)와 메가와티 수카르노푸트리(Megawati Soekarnoputri)를 각각 대통령과 부통령으로 선출하였다. 이 회기동안 국민협의회는 1945년 헌법이 수카르노(1959~1966)와 수하르토(1966~1998)에 의해서 권위주의 정권의 기반으로 이용된 측면에서 개혁의 일차적 과제라는 점에 인식을 같이하고 헌법개정작업에 착수하기로 합의하였다. 일부 시민단체들과 지식인들은 태국이나 필리핀의 경우처럼 새 헌법의 제정을 주장하였는데, 상당히 많은 정치인들과 일반시민들이 1945년 헌법을 인도네시아 독립의 상징으로 간주하고 있다는 점에서 완전히 포기하기보다는 개정하는 것이 합리적인 선택으로 받아들여졌다.⁶⁾

5) 1차에서 3차에 이르는 헌법개정 내용은 에드워드 아스피날(Edward Aspinall)이 운영하는 인도네시아를 연구하는 사람들의 인터넷 토론그룹에서 다운로드받은 해롤드 크라우치(Harold Crouch)가 개인적으로 정리한 노트에 많이 의존하였다 (August 5, 2002).

6) 앞서서 민주적 이행에 성공한 필리핀이나 태국의 경우에는 신헌법 제정이 시민단체와 지식인의 연합에 의해서 추진되었는데, 이들의 경우에는 구헌법이 독재정권(필리핀의 마르코스 정권)이나 쿠데타로 집권한 권위주의 정권(태국의 군부정권)에 의해서 제정되었다는 점에서 독립국가를 형성하는 과정에서 제정된 인도네시아의 1945년 헌법과는 다른 맥락에서 이해될 수 있다. NDI의 2002년 1월 보고서 참조.

〈표 1〉 영역별로 살펴본 인도네시아의 1945년 헌법개정내용

(1999년 1차 ~ 2002년 4차)

	1945년 헌법	개정된 내용
대통령의 권한	국민협의회에 의해서 선출되고 국민협의회에 책임을 진다.	- 국민에 의해서 직접 선출 - 대법원장이나 대사의 임명 등에서 반드시 국회의 동의를 얻어야 함 - 정부령은 국가비상사태에서만 가능하며 다음해 국회에서 인준받아야 함 - 최고자문위원회를 비롯한 행정부 내 대통령자문위원회 폐지
국회(DPR)의 권한	입법권과 행정부가 제안하는 입법초안을 심사·제정하는 권한을 가졌으나 사실상 정부가 요청하는 입법에 그대로 동의하는 데에 그쳤다.	- 입법초안 제출권 및 입법권 - 대통령을 포함한 대정부 질의권, 질문발동권, 면책권 - 정부의 국제협정 승인권 - 대통령/부통령 탄핵과 관련하여 대법원에 심사요청 및 국민협의회 임시회기 소집요청
국민협의회(MPR)의 권한	국가의 최고결정기구로서 총선거의 결과로 구성된 국회와 대통령이 임명한 기능/지역대표의원들로 구성, 5년에 한 번 소집하여 대통령과 부통령을 선출하고 국가정책과 관련한 지침을 결정하였다.	- 국회와 지역대표의회의 합동회기 - 국가의 최고결정기구로서의 기능 폐지 - 헌법개정 - 대통령/부통령 선거 - 대통령 혹은 부통령의 공백이 발생할 경우 임시 대통령 혹은 부통령 임명 - 대통령/부통령 탄핵여부를 결정한 임시회기 소집
사법부의 독립성	기능적으로는 독립되었지만 구조적으로는 행정부 산하조직으로 편성되었다. 대통령이 대법원장의 임명권을 행사하였다.	- 구조적 독립보장 - 대법원으로부터 독립된 헌법재판소 신설(제정된 법의 사법적 재고, 국가기구 사이의 분쟁해소·정당해체·선거분쟁 해결·탄핵청구에 대한 결정) - 사법위원회 신설(3명의 대법원 판사후보 지명, 사법적 윤리강화)
군부의 이중기능	이중기능원칙, 즉 군부는 국가 안보는 물론 사회의 정치질서 확립을 책임져야 한다는 원칙에 기반해서 국회 내에 비선출 의원으로 국가정책 결정과정에 참여해 왔다.	- 군부석을 포함한 모든 비선출 의원석의 폐지, 대신 2004년부터 군인과 경찰의 투표권 인정 - 군-경의 조직적 분리(군은 국가의 안보를, 경찰은 치안과 사회의 질서확립)
정당과 선거	하위법인 정당법과 선거법에 의해서 규정되어 왔다.	- 개정된 헌법에 근거해서 새로운 정당법과 선거법이 심사, 논의 중 - 대통령 직선제와 모든 국회내의 의석은 선거를 통해서 선출된다는 원칙적 합의 - 선거관리위원회의 조직적, 기능적 독립보장
지방자치제	단일국가체제에 대한 원칙적 고수, 따라서 연방제의 가능성을 합의하는 지방자치의 원칙을 부정하였다.	- 지방자치제의 원칙적 인정(군이나 시 단위의 정부와 의회로 군수/시장 선출 및 예산결정·입법·실행·감독의 권한 이전) - 중앙에는 지역대표의회를 새로 구성해서 지방의 요구를 정책결정과정에 반영시킬 수 있도록 함 - 지역사회의 관습법 인정

1차 개정의 핵심 내용은 행정부에 과도하게 부여된 권력을 입법부로 이전하는 한편, 헌법개정 추진위원회(Badan Kerja)를 구성해서 추후의 헌법개정을 위한 세부적인 작업을 위임하였다. 이 추진위원회는 다시 제1특별위원회(PAH I 혹은 Ad Hoc Committee I)를 구성해서 국민협회의 2000년 정기회기 때까지 헌법의 내용분석, 관련단체와의 자문, 타국의 헌법과의 비교연구 등의 임무를 부여하였다. 반면, 제2특별위원회(PAH II 혹은 Ad Hoc Committee II)는 국민협회의 정기회기에서 논의, 결정되어야 할 새로운 국민협회의 포고령(TAP MPR)의 초안을 작성하는 임무를 맡았다.⁷⁾ 1차로 개정된 내용을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대통령직은 5년 임기를 위해서 2번 출마, 선출될 수 있도록 제정되었다(제7조 : Pasal 7). 둘째, 국회(DPR)를 비롯한 다른 정치기구가 대통령에 대해서 가질 수 있는 상대적 권위를 강화하였는데, 이전에는 대통령이 국회의 동의하에 법률을 제정할 수 있는 권한을 갖고 있었는데 개정된 내용에 따르면 국회가 입법초안(rancangan undang-undang)을 제출할 수 있다(제5조 : Pasal 5). 셋째, 대통령은 이전과는 달리 대사를 임명하거나 타국으로부터의 대사를 받아들이는데 있어서 국회의 견해를 고려할 의무가 있다(제13조 : Pasal 13). 이제 대통령은 사면권을 행사하기 위해서는 대법원(Mahkamah Agung)의 견해를 고려해야 할 의무가 있다(제1조 : Pasal 14). 특별한 직위나 훈장을 수여하는 일은 더 이상 대통령의 권한으로 결정되지 않으며 관련 법규에 근거하도록 되었다(제15조 : Pasal 15). 그리고, 모든 법률제정은 국회의 동의를 얻어야만 하기 때문에 입법권이 전적으로 국회에 위임되었다(제20조 : Pasal 20).⁸⁾

7) 이 시기 동안 결정된 국민협회의 포고령에 대한 논의와 관련해서는 NDI의 2000년 10월과 2002년 1월의 보고서에 첨부된 부록을 참고.

8) 정치제도의 변화 이외에도 논란이 되어 온 이전의 조항들이 개정되었는데, 원래 대통령과 부통령은 국민협회의 앞에서 선서를 하도록 되어 있었지만 개정된 조항에 따르면 선서의례는 국민협회의 지도부와 대법원의 지도부가 참석하도록 하는 반면 국민협회의(MPR)와 국회(DPR)는 소집되지 않는 것으로 되었다. 이 부분은

2. 의회주의의 강화와 2차 헌법개정 (2000년 8월)

2차 개정을 위한 2000년 8월의 국민협의회(MPR) 정기회기는 결국 계획된 내용의 3분의 1을 논의하고 7개의 장에 대한 합의를 이끌어내는 데 성공하였다. 5개의 장이 수정되었으며 2개의 장이 새로 추가되었다. 2차 개정이 가져온 가장 큰 변화는 지역자치의 기본원칙들과 인권에 대한 보편적 선언이 헌법에 반영된 점이다. 또, 1945년 헌법이 인도네시아의 정치체제를 ‘의회주의적 성격을 띤 대통령제’라는 모호한 해석을 가능하게 한 반면에, 2차 개정을 기점으로 인도네시아의 정치체제가 대통령제를 기본 골격으로 하고 있음을 분명히 하였다. 하지만, 다른 한편으로는, 입법부의 실질적 권한이 상당히 강화되었는데, 국회(DPR)의 입법권이 강화된 것과 동시에 대통령을 포함한 대정부질의권(hak interpelasi)을 갖게 되었고 정부령은 국가비상사태와 같은 상황에서만 제정될 수 있으며 그 다음 회기의 국회(DPR)에서 인준을 얻도록 규정하였다. 2차 개정에서 결정된 내용을 자세히 분석하면 다음과 같다.

우선, 대통령의 권한이 제한된 내용을 보면, 대통령이 새로 입법된 법률에 서명하는 것을 거부할 경우 새로 제정된 법은 30일 이후 자동적으로 효력이 발생한다(제20조 : Pasal 20). 반면, 국회(DPR)는 대정부 질의권(hak interpelasi), 조사발동권(hak angket), 그리고 면책권(hak imunitas)을 추가로 갖게 되는데(제20조 A항 : Pasal 20A), 이것은 2차 개정이 이루어지던 당시 대통령이었던 와히드가 바로 직전에 그의 부정부패 혐의를 조사하기 위해 열린 청문회가 무효라고 주장한데 대해서 국회가 대응하면서 개정과정에 반영되었다. 두 번째로, 모든 국회(DPR)의 구성원은 총선거를 통해서 선출된다는 조항이 특별히 추가되었는데, 이것은 군부(TNI : Tentara Nasional Indonesia)가 더 이상 국회에 임명되지 않을 것이라는 국회포고령 7호(TAP VII/2000)에 따른 결정이다(제19조 : Pasal 19).⁹⁾ 하지만, 같은 포고령은 국민협의회

수하르토 대통령이 갑작스럽게 퇴진한데 이어서 하비비(B. J. Habibie) 대통령이 선서한 경우에도 적용된다(제9조 2항 : Pasal 9.2).

(MPR)에서 군-경에게 배당된 비선출 의석이 2009년까지 유지되도록 하였다.

세 번째로, 지방자치화와 관련해서, 주지사와 시장 및 군수의 민주적 선출과정, 지방정부가 갖게 될 자치권의 내용, 지방정부들이 갖게 될 권한은 각 지역의 독특한 성격을 고려해서 조율될 것이라는 점, 특별자치지역 인정, 그리고 각 지역사회의 관습법(hukum adat)을 존중할 것이라는 점 등을 포괄하는 보다 자세한 조항들이 마련될 것임을 명시하였다. 네 번째로, 경찰(Polri : Kepolisian Republik Indonesia)이 군부(TNI : Tentara Nasional Indonesia)로부터 분리되었는데, 군부는 국가의 통일(keutuhan)과 평화(kedaulatan)를 책임지는 반면, 경찰은 사회를 보호하고(melindungi dan mengayomi) 봉사하며(melayani) 법치질서를 확립하는(menegakan hukum) 책임을 맡게 되었다(제30조 : Pasal 30). 마지막으로, 인권에 대한 보편적 선언이 회고적 소송(retrospective prosecution)을 금지하는 28조 I항과 타인의 권리를 존중하기 위해서는 자유를 제한할 수 있다는 28조 J항과 함께 새로운 장으로 첨부되었다(28조 A-J 항 : Pasal 28A-J).

2차 개정과 관련해서, 국민협의회 2000년 정기회기는 추가로 네 개의 국민협의회 포고령을 제정, 발표하였는데, 그 중 포고령 2호(TAP II/2000)는 국민협의회 정기회기와 특별회기와 관련한 사항들을 규정한 것으로, 특히 1945년 헌법에서는 명시되어 있지 않은 대통령과 부통령의 탄핵과 관련한 절차를 포함하였다. 국민협의회는 특정사안을 위해서 특별회기를 소집하고 대통령에게 국정수행보고서(accountability report)를 제출하도록 요구할 수 있는데, 이 보고서가 거부될 경우 대통령은 한 번의 수정의 기회를 갖게 되며, 이 수정된 보고서가 다시 거부될 경우 국민협의회는 탄핵을 위한 절차에 들어갈 수 있게 되었다.

9) 수하르토 정권 하에서 인도네시아 군부(ABRI : Angkatan Bersenjata Republik Indonesia)는 군인의 선거권을 포기하는 대신 국회(DPR)내에 비선출 의원(75석)을 임명할 수 있었으며, 개혁정국이 형성된 이후에도 그 수가 절반으로 축소된 36석을 유지할 수 있었다.

포고령 3호(TAP III/2000)는 1945년 헌법에 따르면 기능적으로는 독립되어 있지만 구조적으로는 행정부 산하로 소속되어 있던 사법부와 관련한 조항들이 다음 정기회기로 연기됨에 따라서 한시적인 목적으로 제정, 발표된 것으로 일시적이거나 법치주의와 사법부의 독립을 강화하였다. 마지막으로 포고령 4호(TAP IV/2000)는 2001년 1월부터 시행되기로 예정되어 있던 지방자치화의 실행과 관련된 사항들을 명확히 하였는데, 중앙정부가 지방자치화의 관련규정들을 2000년 12월까지 마련하지 못할 경우, 지방정부와 의회가 직접 관련규정을 제정, 실행할 수 있도록 하였다.

3. 와히드의 탄핵, 메가와티의 정부이양, 그리고 3차 헌법개정 (2001년 11월)

2001년 8월로 예정되었던 정기회기는 국민협의회가 와히드 대통령을 탄핵하기 위한 절차에 들어가면서 연기되었으며 7월에는 국회의 제청으로 국민협의회 비상회기가 소집되어 결국 와히드를 탄핵하고 당시 부통령이었던 메가와티를 대통령으로 추대하였다. 와히드의 탄핵과 메가와티의 대통령 선출과정은 비상회기를 전후로 해서 복잡하게 진행된 주요정당간의 권력다툼과 협상으로 점철되었으며, 따라서 11월에 열린 국민협의회 정기회기에서의 헌법개정에 대한 논의와 최종적으로 결정된 내용 역시 이러한 당시의 정치적 상황이 반영된 것으로 볼 수 있다. 사실, 2001년 11월 회기 동안 결정된 헌법개정과 국민협의회 포고령들은 1945년 헌법은 물론 인도네시아 정치체제에 근본적인 변화를 가져오는 것들이었는데, 몇 가지 핵심사안들에 대한 합의점을 찾지 못하고 2002년 정기회기로 연기한 점과 많은 국내외 언론이 정당정치인들간의 혼잡한 협상과정을 회의적으로 다룬 점에서 전반적으로 부정적인 평가를 받았다(Van Zorge Report, 28 June 2002; NDI, 2002a). 정기회기에 앞서서 일부 국회의원들이 부정부패(KKN: Korupsi, Kolusi,

dan Nepotisme)에 대한 논란을 불러일으키거나 상당수의 의원들이 헌법개정을 위한 논의에 참석하지 않은 점 역시 시민들의 정치적 불신을 심화시킨 것으로 평가되었다.

객관적인 시각에서 볼 때, 국민협의회가 2001년 정기회기를 통해서 결정한 3차 헌법개정은 1999년부터 시작된 헌법개정 과정의 정점을 이루는 것으로 평가되어야 한다. 특히, 제1 특별위원회 의원들은 2000년 정기회기에서 얻은 경험을 바탕으로 주요정당간의 합의를 이끌어내는 데 심혈을 기울였으며, 어느 정도의 성과를 거두었다. 헌법의 기본정신과 관련해서, 인도네시아 국민협의회는 헌법의 서문과 단일국가체제, 그리고 대통령제에 대한 기본적인 입장을 확인하였다. 새로이 형성될 헌법재판소(Mahkamah Konstitusi)를 기존의 대법원(Mahkamah Agung)으로부터 분리하는데 합의를 이끌어낸 점은 3차 개정이 가져온 큰 성과 중 하나로 평가될 수 있다. 또, '전제와 균형'의 원리가 헌법의 기본원리로 수렴되었으며 사법부의 독립이 인정되었다. 그리고, 무엇보다도, 대통령이 국민협의회에 의해서 선출되는 인도네시아만의 독특한 대통령제가 직접선거를 통해서 선출되는 보편적 의미에서의 대통령제로 바뀌게 된 점이 3차 개정이 가져온 가장 큰 변화라고 할 수 있다. 인도네시아 국민협회의 2001년 정기회기에서 결정된 내용을 살펴보면 다음과 같다.

우선, 국민주권은 이제 더 이상 국민협의회(MPR)를 통해서 행사되지 않으며 헌법에 따라서 행사되는 것으로 개정되었다(제1조 2항 : Pasal 1.2). 두 번째로, 대통령과 부통령을 선출하고 탄핵하는 절차를 명확히 하였다. 대통령과 부통령은 단일 팀으로 선출되며, 정당 혹은 정당연합에 의해서 후보로 추대될 수 있다. 당선되기 위해서는 전체 투표의 50 퍼센트 이상, 그리고 과반수 이상의 주에서 20 퍼센트 이상을 득표해야 한다(제6조 A항 : Pasal 6A).¹⁰⁾ 대통령과 부통령의 탄핵은

10) 1차 투표에서 당선조건을 충족시키는 대통령-부통령 후보단이 없을 경우에 대한 열띤 공방이 있었는데, 가장 많이 득표한 두 팀이 2차 투표를 통해서 결정되어야 한다는 주장과 1차 투표에서 결정이 되지 않을 경우에는 국민협의회(MPR)를 소집

국회(DPR)가 제안하고 국민협의회가 결정하는데, 탄핵절차에 들어가기 위해서는 다음 두 가지 사항 중 하나에 적용되어야 한다. ① 국가를 배신하거나(pengkhianatan), 부패나 뇌물수수, 혹은 다른 내용의 심각한 위법, 아니면 국가의 수장으로서 위신에 어울리지 않는 행동(perbuatan tercela)을 한 것이 입증되거나, ② 대통령 혹은 부통령으로 당선되기 위해 필요한 조건을 충족시키지 못한 것으로 판명되는 경우에 탄핵절차가 시작될 수 있다(제7조 A항 : Pasal 7A). 국회는 탄핵을 제안하기에 앞서서 대법원에 대통령이나 부통령이 제7조 A항의 요구조건들을 충족시키지 못한다는 점을 심사, 결정하도록 요청해야 한다. 국회의 제안은 3분의 2 이상이 참석한 상태에서 참석인원의 3분의 2 이상 찬성으로 결정될 수 있다. 대법원은 최소한 90일 이내에 국회의 제안에 대한 입장을 결정해야 한다. 만일 대법원이 대통령이나 부통령이 유죄임을 발견할 경우, 국회는 회기를 열어 국민협의회에 탄핵절차를 추진하기로 한 결정을 보내고 30일 이내에 국민협의회회의의 임시회기가 소집되도록 요청할 수 있다. 대통령이나 부통령은 국민협의회에서 변론할 기회를 갖게 된다. 탄핵결정을 위한 국민협의회회의 회기는 4분의 3 이상이 출석한 가운데 출석 인원의 3분의 2 이상 찬성으로 탄핵여부를 결정한다. 대통령이 탄핵될 경우 부통령이 대통령직을 맡게 되며 두 명의 부통령 후보를 국민협의회에게 제안할 수 있다(제8조 : Pasal 8). 와히드가 집권한 기간 동안 국회의원들은 대통령과 입법부의 관계가 심각한 갈등의 상황으로 악화될 수 있다는 사실을 깨닫게 되었고, 그 결과 2001년의 독특한 정치적 상황으로 두 가지 새로운 조항이 헌법에 반영되었다. 따라서, 이제 대통령과 부통령은 그들의 임무를 수행할 수 있도록 정신적·육체적으로 건강해야(rohani dan jasmani) 하며(제6조 1항 : Pasal 6.1), 대통령은 국회를 연기하거나 해체할 수 없으며, 장관직을 새로이 구성, 변화 혹은 폐지하는 것은 대통령의 임의가 아니라 법에 의해서 규정되어야 한다(제17조 : Pasal 17). 반면, 국회의 권한은 한층

해서 대통령과 부통령을 선출해야 한다는 주장이 의견의 차이를 좁히지 못하고 다음 정기회기로 결정을 미루었다.

더 강화되었는데, 실질적인 영향을 가져오는 중요한 국제협정은 반드시 국회의 승인을 얻어야 한다는 조항이 새로 첨부되었다(제11조 : Pasal 11).

세 번째로, 2004년 선거부터 새로이 구성될 지역대표의회(DPD : Dewan Perwakilan Daerah)의 구성원은 각 주에서 총선거를 통해서 선출된다. 모든 주에 배정된 지역대표의회의원 수는 같고 국회의원 총수의 3분의 1 이상을 초과할 수 없다. 그리고 지역대표의회는 최소한 일년에 한 번 이상 소집된다(제22조 C항 : Pasal 22C). 지역대표의회는 지방자치 · 중앙과 지방의 관계 · 주의 형성과 통합 · 천연자원이나 다른 경제자원의 운영 · 지방과 중앙간의 재정균형과 관련한 법률을 제안하고 논의하며 그 실행과정을 감독할 수 있다. 또한, 지역대표의회는 예산과 관련한 법률 · 세금징수 · 교육 · 종교와 관련한 법률을 심의하고 그 실행과정을 감독할 수 있다. 그리고 이러한 사안들과 관련해서 국회(DPR)에 건의할 수도 있다(제22조 D항 : Pasal 22D).¹¹⁾

네 번째로, 총선거와 관련한 개정내용을 보면, 국회(DPR)와 지방의회(DPRD : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)를 위한 선거는 정당간의 경합 — 즉, 정당명부식 비례대표제 — 인 반면, 지역대표의회(DPD)를 위한 선거는 개인이 출마할 수 있다. 모든 선거는 독립적 지위와 권한을 갖게 될 선거관리위원회(KPU : Komisi Pemilihan Umum)에 의해서 실시될 것이다(제22조 : Pasal 22). 다섯 번째로, 예산운영과 국가회계감사국(BPK : Badan Pemeriksaan Keuangan)에 대해서 조항들이 개정되었는데, 우선, 예산은 반드시 공개적으로(secara terbuka) 집행되어야 한다는 원칙(제23조 : Pasal 23)과 더불어서, 세금과 의무적으로 징수되는 것들은 엄격하게 법에 의해서 규정되어야 한

11) 지역대표의회(DPD)는 국회(DPR)와는 달리 상당히 제한된 입법권을 갖게 되는데, 국회(DPR)와 지방의회(DPRD)가 실질적으로 어떻게 기능적 · 제도적 구분을 갖게 될지는 향후 주목해야 할 사항 중의 하나로 남아있다. 데위 포르투나 안와르(Dewi Fortuna Anwar, Assistant Minister/State Secretary for Foreign Affairs during the Habibie administration)의 세미나에서 발췌(16 September 2002, ANU-Canberra, Australia).

다고 명시함으로써 기존의 조항을 보다 명확히 하였다(제23조 A항 : Pasal 23A). 그리고 기존의 1945년 헌법에서는 간단하게 서술된 국가 회계감사국에 대한 조항들이 보다 자세하고 구체적으로 서술되었다. 국가회계관리국의 지도부는 국회에 의해서 임명된 구성원들이 직접 선출할 수 있다(제23조 F항 : Pasal 23F).

마지막으로, 사법부의 독립과 관련한 조항들을 살펴보면, 대법원과 관련된 기존의 짧고 간단한 조항들이 보다 자세하게 명시되었다. 이제 대법원은 법에 근거해서 청원을 듣고 관련된 규정들을 재심하는 명백한 권력을 갖게 되었다. 사법위원회(Judicial Commission)가 제안한 판사 후보들은 반드시 국회(DPR)에 의해서 승인되어야 하며 대통령이 최종적으로 확정한다. 주심 판사와 부심 판사는 임명된 판사들이 직접 선출한다(제24조 A항 : Pasal 24A). 사법위원회의 구성원은 9명으로 대법원 · 국회 · 대통령이 각각 3명씩 제안할 수 있다. 의장과 부의장은 구성원들에 의해서 직접 선출된다. 사법위원회는 독립적인 지위를 가지며 대법원의 판사후보들을 제안할 수 있는 권한을 갖는다. 이 위원회의 구성원들은 법 분야의 지식과 경험을 갖추어야만 하며 국회의 승인에 기반해서 대통령에 의해서 임명 또는 해임된다. 헌법재판소는 ① 헌법과 대치되는 법률들을 심사하고, ② 헌법에 의해서 형성된 기구들이 가질 수 있는 권한의 범위에 대한 논쟁을 해결하고, ③ 정당을 해체할 수 있으며, ④ 총선거의 결과에 대한 논쟁을 해결하고, 그리고 ⑤ 국회가 대통령이나 부통령의 탄핵을 위해서 제기하는 혐의를 심사, 결정할 수 있다.

2001년 정기회기에서 결정되지는 않았지만, 주요 논쟁점을 형성하고 이후 정기회기에서 결정되어야 할 사안들 중 하나가 바로 새 선거법과 정당법의 제정이다. 앤드류 엘리스(Andrew Ellis)의 분석에 따르면, 인도네시아의 지리정치학 측면에서 단일후보 지역대표제(a single-member district representation system)는 자바/발리(Java/Bali) 지역과 그 외의 지역으로 양분시킬 가능성이 크기에 적합하지 않으며, 주

요정당을 운영하는 정치지도자들 역시 지역대표제를 선호하지 않는다.¹²⁾ 따라서, 현재의 비례대표제와 지역대표제가 혼합된 체제가 일부분 수정된 상태로 유지될 가능성이 크다. 여러 가지 수정안 중의 하나는 새 선거법의 초안에서 제기된 것으로, 유권자들이 현재의 제도에서와 같이 선호하는 정당을 선택하되 동시에 그 정당이 추천하는 해당지역의 후보들 중 선호하는 사람을 선택할 수 있는 '공개명단(open list)' 제도이다. 하지만, 무효투표가 너무 많이 나올 것이라는 우려가 제기되었다. 정당정치인들의 책임의식과 정당정치의 안정화를 높이기 위한 방안들도 논의되었지만, 기본적으로 주요정당의 정치지도자들이 당중앙에 절대적 권한을 부여하는 현재의 선거법과 정당법을 포기하지 않으려 한다는 점에서 실질적으로 합의된 사항은 없다. 예를 들어서, 현재의 선거법에 따르면, 미리 제출된 후보자 명단을 갖고 선거결과에 따라서 각 정당으로 배분된 의석을 채우게 되어 있지만, 당선된 후보가 의석을 포기할 경우 대체할 의원은 중앙당에 의해서 결정된다. 이러한 제도는 정당정치인들이 유권자의 지지보다는 정당에 대한 충성과 기여에 보다 관심을 기울이게 하는 경향을 보인다. 그리고, 이러한 유권자에 대한 무책임한 태도는 정당정치인들이 개인적인 이해관계를 위해서 부정부패에 쉽게 연루되는 경향을 설명해 준다. 선거법에 대한 논의와 관련해서 마지막으로 지적해야 할 점은 2001년 1월 지방자치화가 실시된 이후 지방정부의 대표, 즉 도지사 와 시장이 지방의회(DPRD) 의원들에 의해서 선출되고 있음에도 불구하고 관련된 선거규정에 대한 논의가 빠져 있었던 점이다.¹³⁾

12) Van Zorge Report(28 June 2002), p.9 참고.

13) 지방정부의 대표 선출과 관련해서는 2000년에 결정된 정부령(PP: Peraturan Pemerintah) 151 호가 관련법규의 전부이며, 각 지방의회는 선거에 앞서서 이 규정에 기반하여 자체적으로 지방자치단체장 선거에 관한 지방령(Peraturan Daerah tentang Pemilihan Kepala Daerah)을 입법하여 선거를 치른다.

4. 4차 헌법 개정 (2002년 8월) : 대통령 직선제와 군부의 정치적 영향력 축소

인도네시아 국민협회의회의 2002년 정기회기는 1999년 새 민주정권을 형성하면서 시작된 헌법개정에 대한 논의를 마무리하고 민주적 공고화의 기점이 될 2004년 총선거를 위한 제도적 준비에 들어가는 전환점을 마련한 것으로 평가할 수 있다(NDI 2002b; 2002c). 이번 회기에서 개정된 내용을 살펴보면 다음과 같다. 우선, 1차 개정 이후 꾸준히 진행되어 온 국민협회의회의(MPR)의 권한을 축소시키는 작업이 마무리되었는데, 이제 국민협회의회의는 헌법개정·대통령과 부통령 선서·부통령 직위의 임시 공백 혹은 대통령과 부통령 직위의 이중 공백이 발생할 경우 임시 대통령과 부통령 임명·대통령에 대한 탄핵청구에 대해 헌법재판소가 내리는 결정에 따라서 필요한 조치를 결정하는 권한을 갖는다. 반면, 국가정책과 관련한 포괄적인 지침서(GBHN : Garis-Garis Besar Haluan Negara)를 마련하는 기능은 폐지되었다. 국민협회의회의는 총선거를 통해서 선출된 국회의원들로 구성된 국회(DPR)와 새롭게 형성될 지역대표의회(DPD)로만 구성되며 따라서, 국회와 지역대표의회의의 합동회기 형식으로 소집된다. 사회를 구성하는 다양한 기능에 따라서 임명되는 기능대표직(Utusan Golongan)과 군부에게 배정된 모든 비선출 의석은 폐지된다. 지역대표의회는 지방자치·중앙과 지방의 관계·천연자원 관리와 관련된 사안들에 대한 입법권을 갖게 되는데, 지방예산 운영과 교육과 종교와 관련한 사안들에 대한 감독권도 갖게 된다. 아직 국회(DPR)와의 기능적인 구분이 명확하지는 않지만 원칙적인 측면에서 볼 때, 이 지역대표의회의의 형성은 국가정책을 결정하는 과정에 지방의 목소리를 높여줄 것으로 기대된다. 특히, 1945년 헌법에 대한 여러 가지 비판 중 하나가 바로 중앙정부와 대통령에게 너무 큰 권력을 부여해왔다는 점에서 지역대표의회의의 형성은 인도네시아의 민주화 전망에 무척 고무적인 것으로 평가되고 있다(Economist, 17-23 August 2002).

두 번째로는, 대통령과 부통령의 직접선출과 관련한 조항들로서,

인도네시아의 대통령과 부통령은 2004년부터 직접선거를 통해서 선출될 것이다. 따라서, 2004년 이후 선출될 인도네시아의 대통령과 부통령은 보다 광범위한 대중적 지지를 기반으로 정부를 운영할 수 있을 것으로 보인다. 선거절차는 3차 개정의 내용을 보강해서 1차 투표에서 전국적으로 50퍼센트 이상, 그리고 각 주에서 최소한 20퍼센트 이상 득표한 후보자가 없을 경우에는 2차 투표를 통해서 가장 많이 득표한 두 팀 중 한 팀을 선출하도록 하였다. 대통령과 부통령의 탄핵여부는 새로이 성립될 헌법재판소에 의해서 결정되며, 따라서 정부의 정책적 과실을 이유로 한 정치적 탄핵은 불가능하게 되었다. 2002년 4차 개정이 가져온 세 번째 큰 변화는 바로 대의민주주의 원칙을 강화한 점인데, 이제 선거관리위원회(KPU : Komisi Pemilihan Umum)는 헌법이 보장하는 독립성을 갖게 되었다. 국회(DPR)의원선거는 정당간의 경쟁이 될 것이며 지역대표의회(DPD)의원선거는 후보들이 개인적으로 출마할 수 있다.

네 번째로, 3차 개정에서 원칙적으로 합의된 사법부의 독립과 법치주의가 2002년 4차 개정을 통해서 한층 더 강화되었다. 새로 설립될 헌법재판소는 기존의 대법원으로부터 독립되어 구성되며 헌법해석, 새로 제정된 법에 대한 사법적 재고, 국가기구 사이의 분쟁해소, 정당해체와 관련한 결정, 선거와 관련한 분쟁해결, 그리고 탄핵청구에 대한 결정이 주요 권한으로 설정되었다. 사법위원회가 독립적인 조직으로 설립되어 대법원 판사들의 임명과 법적 윤리와 관련된 사안들을 다룰 것이다. 그리고 행정부의 한 부서로 운영되어 온 최고자문위원회(DPA : Dewan Pertimbangan Agung)와 다른 대통령 자문기구들은 영구적으로 폐지될 것이다.

다섯 번째로, 중앙은행의 독립성이 법적으로 보장되었다. 여섯 번째 개정 내용은 추후로 헌법을 다시 개정하는데 필요한 절차에 관한 것인데, 우선 국민협의회(MPR) 구성원의 3분의 1 이상 찬성으로 헌법개정을 제안할 수 있으며, 구성원의 3분의 2 이상이 참석한 가운데 참석

인원의 절반 이상의 찬성으로 개정이 결정될 수 있다. 헌법 서문과 단일국가체제에 대한 원칙은 개정논의에서 영구적으로 제외된다.

마지막으로 2002년 4차 개정이 가져온 큰 변화 중의 하나는 인도네시아 군부의 정치적 역할을 폐지한 점이다. 따라서, 2004년 선거결과를 통해서 구성될 국민협의회에는 더 이상 군부로 배정된 의석이 없으며, 대신 군인들은 2004년부터 투표권을 행사할 수 있게 되었다. 2001년 3차 개정 때까지만 해도 국민협의회 포고령을 통해서 군-경에 배정된 비선출 의석이 2009년까지 유지되는 것으로 결정되었던 만큼, 2004년 4차 개정이 군부가 국회에서 유지해 온 정치적 입지를 영구적으로 폐지한 것에 대해서 의외라는 반응과 더불어서 다양한 해석이 제기되고 있다. 그 중의 하나로서, 국제위기관리센터(International Crisis Group)의 자카르타 지부를 책임지고 있는 시드니 존스(Sydney Jones)의 개인적 평가에 따르면, 헌법개정에 대한 군부의 입장은 단일국가체제와 영토의 통일성이 보장되는 한, 즉 연방제를 위한 움직임이 없는 한, 헌법개정을 지지하는 입장으로 일관했다고 한다.¹⁴⁾

개정된 내용은 즉각적으로 효력이 발생되며 아직 새로운 법이 제정되지 않았거나 관련기구가 설립되지 않은 곳에서는 기존하는 기구들이 일시적으로(*pro tem*) 대신할 것이다. 그 한 예로, 대법원은 헌법재판소가 2003년 8월에 설립될 때까지 그 기능을 대체하도록 되어 있다. 다른 한편, 현존하는 국민협의회(MPR)와 국회(DPR)는 2004년 선거를 치를 때까지 유지될 것이다. 예상외로 급진적인 개혁을 가져온 이번 헌법개정에 대한 다양한 해석 중의 하나는 바로 무슬림 대학생 연합(HMI : Himpunan Mahasiswa Islam)에서 활동했던 경력을 갖고 있는 젊은 정치인들¹⁵⁾이 국민협의회(MPR)의장이고 동시에 근대이슬람 정당인 국

14) 에드워드 아스피날(Edward Aspinall)이 운영하는 인터넷토론에서 인용(14 August 2002).

15) 골카르당(Golkar)의 안디 마따라타(Andi Mattalata), 코마루딘(Komarudin), 그리고 아타지리안토(Atajirianto), 국민수권당(PAN)의 파트리알리스 악바르(Patrialist Akbar)와 새무엘 포토(Samuel Poto)가 인도네시아 무슬림연합 출신의 정치인들로서 이번 헌법개정과정에서 가당적 연합의 주축세력으로 활동한 것으로 알려졌다. 시드니 존스

민수권당(PAN)의 대표인 아민 라이스(Amien Rais)와 협력해서 정당을 초월하는 친(親)개정 블록을 형성함으로써 인도네시아 민주투쟁당(PDI-Perjuangan)의 일부세력을 중심으로 형성된 반(反)개정 세력을 무력화시키는데 성공하였다는 것이다.

IV. 결론 : 2004년 총선거와 향후과제

인도네시아의 1945년 헌법의 개정과정은 1998년 형성되기 시작한 개혁정국과 1999년의 제제이행, 그리고 그 이후 지속되고 있는 민주화와 지방분권화 과정이 반영되어 왔다는 점에서 각 개정이 이루어진 시기의 정치적 상황을 배경으로 개정논의과정과 결정된 내용을 분석하였다. 일단 지난 2002년 8월 11일 막을 내린 인도네시아 국민협회의회의 2002년 정기회기를 끝으로 1945년 헌법에 대한 개정논의는 일단락 되었다. 1945년 헌법은 건국의 아버지들에 의해서 구상되던 당시 그들이 가졌던 독립국가에 대한 낭만적인 이상과는 달리 1959년 수카르노에 의해서, 그리고 1965년 쿠데타를 진압하면서 정권을 잡은 수하르토에 의해서 권위주의적 정권의 이데올로기적 기반으로 이용되어왔다. 따라서, 1999년 이후 4차에 걸친 1945년 헌법의 개정과정은 지난 40년간 미완의 상태로 머물러 왔던 인도네시아의 정치체제를 새로이 정비하는 과정으로 그 의미를 부여할 수 있다. 특히, 주권이 국민에게로 돌려진 점과 국가기구간의 견제와 균형의 원리가 보장된 점, 그리고 보다 대중적인 기반을 통해서 안정된 정부를 이끌어 나갈 수 있는 대통령과 부통령을 갖게 될 것이라는 점이 향후 인도네시아의 민주화 전망을 한층 밝게 한다.

하지만, 이러한 고무적인 성과에도 불구하고 추후과제로 미루어져 있는 사안들의 중요성을 감안한다면 이제까지의 헌법개정이 실질적으로 인도네시아 국가운영과 정치체제에 미칠 영향에 대한 판단은 최소한

(Sydney Jones)의 인도네시아 정치와 관련한 인터넷 토론에서 인용(14 August 2002).

2004년 총선거까지 기다려야 할 것이다. 그 사이 인도네시아 정치인들이 논의하고 결정해야 할 사안들은 이제까지 헌법을 개정하는 것 못지 않게 중요하고 시급한 것들이다. 우선, 국민협의회(MPR)는 앞으로 정책방향을 제시하는 기능을 상실하게 되는 만큼, 기존에 제정된 국민협의회 포고령들을 재고하고 필요한 경우 적절한 법령으로 대체해야 한다. 새로이 개정된 헌법에 따라서 국민협의회는 2003년 대통령의 보고서를 이의 없이 수용해야 하며, 2004년 총선거 이전에 대통령으로부터 국정수행보고서를 청취하기 위한 회기는 소집되지 않을 것이다. 국민협 의회의 권한이 축소되는 만큼, 정부와 국회(DPR)가 논의하고 입법해야 할 과제들이 많다. 그 중에서도 새로운 선거법과 정당법을 마련하는 것이 가장 시급한 과제중 하나이다. 이미 그 초안이 국회에 제출되어 있으며 두 개의 특별위원회가 심사 중이지만, 각 정당들은 물론 선거관리 위원회와 선거감시를 위한 시민사회단체들이 2004년 선거를 준비할 수 있기 위해서는 가능한 한 빨리 법적 근거를 정비해야 할 것이다. 대통령 직접선거와 관련한 입법과 새로이 형성될 지역대표의회(DPD)의 구조와 구성과 관련한 입법, 그리고 헌법재판소의 설립과 관련한 입법 역시 시급한 과제들에 속한다.

국민들의 여론이 충분히 반영되지 않았다는 시민단체들의 비판과 더불어서 국민협의회(MPR)는 개정된 내용의 상당부분이 좀 더 세심한 작업을 필요로 한다는 점에 동의함에 따라서 헌법위원회를 구성하기로 하였다. 이 헌법위원회와 관련한 사항들은 향후 국민협 의회의 추진위원회에 의해서 결정되고 2003년 국민협 의회 정기회기에서 인준 받을 예정이다. 이 헌법위원회의 보고서는 2004년 선거 이후 새로이 형성되는 국민협 의회에 제출될 것이다. 하지만, 인도네시아 법률학자인 데니 인드라야나(Denny Indrayana)가 지적하듯이, 새 정당법과 선거법을 제정하기 위한 특별위원회의 작업기간이 두 달로 제한되어 있다는 점에서 대중의 여론을 수렴할 수 있는 가능성이 현실적으로 상당히 제한되어 보인다. 또한 헌법위원회의 구성 역시 국민협 의회에 위임되어 있다는

점에서 1945년 헌법개정은 아직 완료되지 않았으며, 오히려 보다 중요한 사안들은 여전히 결정되지 않은 상태에 있음을 주목할 필요가 있다 (The Jakarta Post, 14 August 2002).

참고문헌

- Economist*, 17-23 August 2002, "Indonesia : Back to Barracks,"
- Feith, Herbert, 1962, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Ithaca : Cornell University Press.
- _____. 1963, "Dynamics of Guided Democracy," Ruth T. McVey ed, *Indonesia*, New Haven : Southeast Asia Studies, Yale University by arrangement with Harf Press, 309-409.
- Hadiz, Vedi R, 2001, "Reorganizing Power in Indonesia : National and Local Dynamics," prepared for a conference on Consolidating Democracy in Indonesia(Columbus, Ohio), 11-13 May 2001.
- Lev, Daniel S. & Ruth T. McVey, eds., 1996, *Making Indonesia*, Ithaca: Southeast Asia Program, Cornell University.
- Mahfud MD., Moh, 1999, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara(국가운영원리 개혁을 위한 헌법개정)*, Yogyakarta: UII Press.
- NDI(National Democratic Institute for International Affairs), 2000, "Indonesia's Road to Constitutional Reform: The 2000 MPR Annual Session," October.
- _____. 2002a, "The Fundamental Changes that Nobody Notices: The MPR Annual Session, November 2001," January.
- _____. 2002b, "MPR Annual Session 2002: An Initial Note," August 12.
- _____. 2002c, "The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia as Amended by the First Amendment of 1999, the Second Amendment of 2000, the Third Amendment of 2001, and the Fourth Amendment of 2002," September.

- Ricklefs, M.C., 2001, *A History of Modern Indonesia Since C. 1200*,
Third edition, Hampshire : Palgrave.
- The Jakarta Post*, 14 August 2002, "A step forward and all home-
work after MPR session."
- Van Zorge Report*, 28 June 2002, "Constitutional And Electoral
Reforms : Successes and Failures," written by Andrew Ellis
(Senior Advisor, National Democratic Institute).