

인도네시아 조코위 정부의 민주적 퇴행:

경험적 분석*

박 정 훈**

요약

이 연구는 최근 분명해지고 있는 인도네시아 민주주의의 질적 하락을 민주적 퇴행(democratic backsliding)의 관점에서 파악한다. 구체적으로 조코 위도도(Joko Widodo, 조코위) 대통령의 임기(2014 - 2024) 동안 전개된 정치 동학을 버메오(Nancy Bermeo)가 제시한 민주적 퇴행의 세 가지 징후, 즉 행정부의 과도한 성장, 반대 세력 괴롭히기, 전략적 선거 조작의 관점에서 경험적으로 분석한다. 분석 결과 집권 초기 양극화된 정치구도 속에서 주로 반대 세력의 약화로 소극적으로 표출되던 조코위 정부의 반민주적 속성은 두 번째 임기 시작 전후로 급격히 권한과 규모가 확대된 행정부와 이를 바탕으로 한 대통령의 3선개헌과 임기연장 시도로 더욱 분명해진다. 개헌과 임기 연장 시도가 무산된 이후 조코위는 왕조화(dynastization)로 대표되는 자신의 정치적 이익을 위해 민주적 절차를 훼손하면서까지 차기 대통령선거에 직간접적으로 개입했고, 결국 초반 판세와는 달리 후계자로 낙점된 프라보워(Prabowo Subianto)와 조코위의 아들인 기브란(Gibran Rakabuming Raka)이 각각 정·부통령에 당선되었다. 이러한 조코위정부의 민주적 퇴행은 여러 민주주의 지수에서 확인되고 있는 제도적 차원의 인도네시아 민주주의

* 이 논문은 부산대학교 기본연구지원사업(2년)에 의하여 연구되었음. 건설적인 평을 해주신 익명의 심사자분들께 감사드립니다.

** 부산대학교 국제전문대학원 조교수, jhpark82@pusan.ac.kr

의 질적 정체에서 저하로의 전환을 경험적으로 뒷받침하며, 차기 뿌라보워 정부에서도 계속될 것으로 보인다.

주제어: 민주적 퇴행, 인도네시아, 조코위, 뿌라보워, 선거

I. 서론

인도네시아의 민주주의에 대한 지역정치와 비교정치학자들의 부정적 평가는 시간이 갈수록 뚜렷해지고 있다. 다이아몬드(Larry Diamond)가 언급했듯이, 1998년 수하르토 권위주의 정권이 붕괴한 후 불과 10여 년 만에 자유롭고 공정한 선거에 바탕을 둔 정당정치와 지방자치제를 정착시킨 인도네시아는 “명백한 위협이나 곧 발생할 반민주적인 도전이 없는 안정적인 민주주의” 체제를 보유하고 있다고 여겨졌다(Diamond 2010, 23). 이러한 긍정적 평가는 그러나 인도네시아의 민주주의가 제도적 정착을 넘어 시민적 자유의 확산을 비롯해 부패, 빈곤과 빈부격차 등 사회의 당면과제들을 해결해주지 못한 채 정체(stagnation)되어있음을 지적한 인도네시아 전문가들의 연구(예: Mietzner 2015; Menchik 2016; Davidson 2018)로 인해 사실상 그 경험적 적실성을 잃었다. 한발 더 나아가 최근 연구들은 인도네시아의 민주주의가 상대적으로 건강하게 운영되고 있다고 여겨졌던 정당정치와 헌법재판소를 비롯한 사법부, 부패 전담 독립수사기구 등 그 제도의 작동마저도 결함에 노출되어 있고, 이에 따라 그 질적 수준이 시간이 갈수록 발전되기는커녕 오히려 저하되고 있음을 지적하고 있다(예: Mietzner 2018; Warburton and Aspinall 2019; Slater 2023).

최근 역사적 지속성, 지역, 정부형태, 경제발전의 정도 등과 무관하

게 전 세계적으로 민주주의의 제도와 규범의 안정성이 크게 훼손되고 있다는 점(Levitzky and Ziblatt 2018; Diamond 2021)을 고려한다면, 현재 인도네시아 민주주의가 겪고 있는 한계는 경험적으로 특별하지 않을 수도 있다. 그러나 최근 인도네시아 민주주의의 지속적 질적 저하는 기존에 학자들에게서 제기된 요인들의 상당수가 통제되고 있음에도 계속되고 있다는 점에서 주목된다. 예를 들어 민주화 이후 인도네시아 정부의 통치 정당성에 고질적인 악영향을 미친다고 보고되고 있는 부패문제(예: Hadiz 2004; Allen 2014)는 점진적이지만 지속적으로 개선되어 부패인식지수(CPI) 기준 2012년 세계 118위에서 2021년 96위를 기록하였다.¹⁾ 또한, 이슬람이 공적 영역에서 더욱 분명한 위상을 가져야 한다고 생각하는 강경 이슬람주의자 역시 그 상당수가 이념적 온건화(moderation)를 거치면서 최소한 제도적으로는 민주주의와 상충하지 않는 태도를 보여주고 있다(Fossati 2019; Park 2021; 길정아·박정훈 2023). 무엇보다도, 최근 10년간(2013-2022) 인도네시아의 연평균 경제성장률(약 4.3%)은 같은 기간 전 세계 평균(약 2.7%)뿐만 아니라 주변 아시아태평양 국가들(약 4.2%)의 그것보다 높았다.²⁾ 그러나 이러한 민주주의 발전에 호의적인 조건이 지속됨에도 불구하고 인도네시아 민주주의의 질적 하락은 지속적으로 진행되고 있는데, 일례로 민주주의 다양성(V-Dem) 연구소의 2024년 보고서는 인도네시아를 독재화(autocratization) 과정 중에 있는 낮은 수준의 선거민주주의 체제로 분류하였다(Nord et al., 2024, 17).

따라서 기존에 제기된 (외부)요인들의 영향력이 최소한 상당히 통제된 상태에서도 관측되는 인도네시아 민주주의의 질적 후퇴를 이해하

1) World Bank Prosperity Data360 웹사이트(<https://prosperitydata360.worldbank.org/en/indicator/TI+CPI+Rank>, 검색일: 2024년 6월 22일).

2) World Bank Databank 웹사이트(<https://databank.worldbank.org/home.aspx>, 검색일: 2024년 6월 22일).

기 위해서는 내부적 요인, 그중에서도 유권자에 의해 선택된 주요 행위자가 과연 민주적 신념(democratic commitment)을 가지고 국정을 운영하고 있는지에 대한 면밀한 검토의 필요성이 제기된다. 이러한 관점에서 최근 연구들은 2014년 취임하여 2024년 10월 임기를 종료할 예정인 조코 위도도(Joko Widodo, 이하 조코위) 대통령과 그를 지지하는 정치 엘리트들이 ‘법치’ 혹은 ‘국민의 뜻’과 같은 명분을 통해 겉으로는 민주적 신념을 보여주지만 실제로는 자신들의 정치적 이익을 위해 민주주의의 안전장치들을 무너뜨리는 데 주저하지 않고 있음을 지적하고 있다(Mietzner 2020; Mujani and Liddle 2021). 이러한 연구결과는 2014년과 2019년 대통령선거에서 양자대결을 벌였던 프라보워 수비안토(Prabowo Subianto)의 노골적인 반민주적인 언행과 사고관에 비한다면 상대적으로 온건한 조코위의 집권이 인도네시아 민주주의에 긍정적일 것이라고 경험적 증거 없이 판단했던 일부 연구(예: Aspinall and Mietzner 2014; Aspinall 2015)에 대한 일종의 반성에서 비롯되었다. 다시 말해, 잘 알려지지는 않았지만, 민주적 신념이 본래 강하지 않은 조코위와 그를 정점으로 하는 행정부의 통치 자체가 인도네시아 민주주의의 지속적인 질적 후퇴를 가져왔다는 것이다. 그러나 10년에 걸친 조코위의 통치기간 동안 반민주적인 통치의 정도가 일정하게 유지되었는지, 혹은 변동하였는지, 그리고 만약 변동이 있었다면 어떤 요인으로 인해 그 변동이 촉발되었는지는 구체적인 연구가 부족한 것이 사실이다.

본 연구는 민주적 퇴행(democratic backsliding)의 개념틀을 통해 조코위 대통령과 엘리트의 낮은 민주적 신념에 비롯된 통치가 어떻게, 왜, 그리고 어느 정도로 인도네시아 민주주의의 질적 수준을 저하했는지 살펴본다. 민주적 선거를 통해 집권한 현직자가 민주주의 체제를 폭력적인 수단을 통해 전복하는 것이 아닌 “민주주의 제도를 합법적

으로 활용하여 민주주의의 가치와 원칙, 그리고 작동을 내부로부터 잠식하는 과정”(권혁용 2023, 34)을 뜻하는 민주적 퇴행은 파시즘과 공산주의로 대표되는 명백한 독재체제가 사라지고 군부를 비롯한 외부 세력으로부터의 체제전복 위협 가능성이 크게 낮아졌음에도 인도네시아를 비롯한 전 세계 민주주의 체제가 여전히 취약한 수준에 머무르고 있는 현 상태를 잘 설명해준다. 더욱이 여러 경험적 지표를 통해 한 국가의 민주적 퇴행의 여부뿐만 아니라 그 정도를 이해할 수 있다는 이점이 있다. 본 연구에서는 버메오(Nancy Bermeo)가 제시한 민주적 퇴행의 세 가지 구체적 특징, 즉 행정부의 과도한 성장(executive aggrandizement), 반대 세력 괴롭히기(opposition harassment), 그리고 전략적 선거 조작(strategic election manipulation)을 통해 조코위의 통치로 비롯된 민주주의의 질적 저하를 이해하고자 한다.

간략한 분석 결과는 다음과 같다. 인도네시아 정치 양극화가 가장 분명하게 드러났던 시기에 출범한 1기 조코위 정부는 여소야대 정국과 이슬람주의자로 대표되는 강력한 반대 세력의 동원으로 재임 초기 국정운영에 어려움을 겪었다. 이러한 상황을 극복하기 위해 조코위는 한편으로는 각종 정부 사업을 통한 발전주의(developmentalism)적 경제 정책을 추진하고, 다른 한편으로는 포섭과 위협을 통해 반대 세력을 점점 약화시키는 데 주력하였다. 한편, 2019년 출범한 2기 조코위 정부에서는 행정부의 과도한 성장과 전략적 선거 조작이 본격화되면서 민주주의 퇴행이 가속화되었다. 이 시기 조코위 정부는 압도적인 대중적 지지를 바탕으로 대연정(grand coalition)을 구성하여 정당정치 기능을 축소하였으며, 부패척결위원회(KPK)를 비롯한 권력 감시기관들의 권한을 약화시켰다. 또한, 지방단체장선거의 동시 시행을 명목으로 각 지자체의 장에 현직 군부대장을 임명하고, 선심성 예산 지급을 늘려 중앙정부로의 권력집중을 도모하였다. 더욱이 조코위는 3선개헌과 임기연장

시도를 통해 기존 정당정치 제도를 자신의 정치적 이익을 위해 사용했으며, 이러한 시도가 여의치 않자 2024년 초 치러진 대통령선거에 사실상 노골적으로 개입하여 자신이 후계자로 지명한 빠라보워와 자신의 아들인 기브란(Gibran)이 불리한 판세를 극복할 뿐만 아니라 각각 정부통령으로 당선되는 데 결정적인 역할을 했다. 이렇게 시간이 갈수록 점점 분명한 조코위와 그의 정부의 민주적 역행으로 인해 인도네시아 민주주의는 여러 계량적 지표에서도 알 수 있듯이 특히 제도적인 측면에서 질적 저하를 경험하고 있다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 먼저 2장에서 민주적 퇴행에 관한 이론과 개념적인 기존 논의들을 검토한다. 이어서 3장과 4장에서 각각 조코위 1기(2014-2019)와 2기(2019-2024) 정부에서 어느 정도로 민주주의 역행이 진행되었는지 경험적 자료를 통해 살펴본다. 결론인 5장에서는 본 연구에서 파악한 점을 바탕으로 2024년 10월 출범할 빠라보워 정부하의 인도네시아 민주주의를 전망하고 나아가 동남아를 비롯한 주변 지역의 민주주의 위기에 대한 함의를 제시한다.

II. 민주적 퇴행에 관한 이론과 개념적 논의

1970년대 말 남부 유럽 국가에서 시작된 민주주의 체제로의 이행은 헌팅턴(Samuel Huntington)이 언급했듯이 마치 거센 물결과 같이 1980년대와 1990년대까지 라틴아메리카와 동유럽, 그리고 아시아 여러 국가에서 관찰되었다(Huntington 1991). 그러나 이러한 연쇄적인 민주주의로의 이행이 권위주의 체제로 회귀할 가능성이 배제되는 공고화 과정을 통해 자유민주주의 체제의 확립으로 이어질 것이라는 낙관론(예; Fukuyama 1989)은 예상치 못했던 다음의 두 가지 경험적 현상으로 인

해 불과 몇 년 만에 그 효용성을 잃었다. 우선 상대적으로 최근에 민주주의 이행을 경험했던 국가들 가운데 상당수가 민주주의의 최소조건을 충족시키지 못한 채 이른바 “회색지대(gray zone)”에서 불안정한 정치 상태를 장기간 유지했다(Carothers 2002, 9). 더욱이 2000년대부터는 기존 민주국가들 가운데 상당수의 민주적 안정성과 질이 낮아지고 중국과 러시아를 비롯한 권위주의 체제가 심화하면서, 전 세계적 수준에서 민주주의는 확산되는 것이 아니라 오히려 후퇴하고 있다(Diamond 2015). 실제로 대표적 민주주의 지수 가운데 하나인 민주주의의 다양성(Varieties of Democracy, V-Dem)의 시대별 평균을 보여주는 <표 1>에서 알 수 있듯이 전 세계의 민주주의는 선거를 비롯한 제도적인 측면이나 개인의 권리를 강조하는 측면 모두 2000년대부터 정체 상태에 진입했으며, 2020년대에는 오히려 질적인 하락을 경험하고 있다.

<표 1> 민주주의의 다양성(V-Dem) 세부 지표 세계 평균 추이 (1971 - 현재)

	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2010	2011-2020	2021 - 현재
선거민주주의	0.297	0.346	0.471	0.516	0.523	0.498
자유민주주의	0.232	0.272	0.369	0.403	0.407	0.386

출처: 민주주의의 다양성 연구소(V-Dem Institute) 홈페이지³⁾

한가지 주목할 점은, 이러한 전 세계 민주주의의 질적 정체 및 하락이 과거와 같이 외부 세력, 특히 군부의 정치개입으로 인해 갑작스럽고 폭력적으로 이루어지는 것이 아니라 선거를 통해 합법적으로 집권한 지도자들과 정부의 행동으로 인해 민주적 규범, 제도, 규칙이 점진적으로 잠식되면서 구체화된다는 것이다(Haggard and Kufman 2021, 4). 실제로 아래의 <표 2>에서 알 수 있듯이, 군부의 “성공적”인 정치개입으

3) <https://v-dem.net/data/the-v-dem-dataset> (검색일: 2024년 6월 22일).

로 기존 정권이 실제로 붕괴된 사례는 1970년대 85건에서 2010년대 18건으로 크게 감소했다. 이와는 대조적으로 선출된 지도자를 통해 독재화(*autocratizing*)를 겪고 있는 국가 수는 2003년 11개에서 2023년 42개로 급증했다(Nord et al. 2024, 7). 인도의 나렌드라 모디, 헝가리의 빅토르 오르반, 터키의 레셉 타이프 에르도한, 그리고 필리핀의 로드리고 두테르테 등은 자신들의 권력 강화를 위해 독재화를 이용한 전형적인 지도자들이다(Diamond 2020).

〈표 2〉 군부로 인한 정권 붕괴 추이 (1971 - 현재)

	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2010	2011-2020	2021 - 현재
정권 붕괴 횟수	85	51	54	22	18	12

출처: Cline Center Coup d'État Project Dataset 홈페이지(<https://databank.illinois.edu/datasets/IDB-8026876>), 검색일: 2024년 6월 22일).

민주적 퇴행은 이렇게 과거와 달리 정권 내부에서 점진적으로 진행되고 있는 민주주의 체제의 질적 저하에 대한 경험적인 분석을 위해 최근 비교정치학자들로부터 제기된 경험적인 분석틀이다. 민주주의 퇴행에 관해 학자들 사이에 통일된 정의는 아직 존재하지 않으나 대체로 선거를 통해 선출된 국가지도자가 정부의 권력을 자의적으로 활용하여 자신이 이끄는 행정부(*executive*)에 주어진 기존의 제도적, 법적 제약을 완화하거나 아예 없애버려 민주적 특성이 점진적으로 잠식되는 현상으로 이해할 수 있다(Bermeo 2016; Haggard and Kaufman 2016; Waldner and Lust 2018; 권혁용 2023). 특히 민주적 퇴행으로 인해 민주주의와 권위주의를 구별하는 가장 큰 기준인 개방과 다원성에 바탕을 둔 (선거를 비롯한) 민주적 참여를 보장할 수 있는 공간이 부지불식간에 줄어든다(Curato and Fossati 2020). 유사한 개념인 민주적 부식(*democratic erosion*)이 외부 요인들에 초점을 맞춘다면, 민주적 퇴행은

민주주의 체제 내 행위자, 그중에서도 선출된 현직자의 행위로 인해 민주주의의 질적 저하가 초래되는 과정을 주목한다(Gerschewski 2021, 49).

해거드(Stephen Haggard)와 카우프만(Robert Kaufmann)은 그들의 최근 연구 *Dictators and Democrats*에서 신생민주주의 국가에서 민주적 퇴행이 발생하는 조건을 제시한다. 선거를 통해 선출된 지도자들은 기존 권위주의 체제와는 달리 여러 정치적 요구가 충돌하는 상황에 놓인다. 우선 억압되어있던 종족, 인종, 종교적 균열이 민주화 과정을 겪으며 정당정치에 구현되며, 경제성장의 성과에 대한 재분배 요구도 대중들로부터 거세지고, 이에 대한 기득권들의 반발도 커진다. 고조되는 정치적 갈등을 기존의 정치적 제도가 제대로 해결하지 못하는 교착상태(stalemate)가 지속되면, 선거를 비롯한 정치적 동원과정에서 우리와 남을 적대적으로 구분 짓는 양극화(polarization)가 발생한다. 이러한 양극화 상황에서 개인적 매력(appeal)과 강력한 대중동원력을 바탕으로 한 포퓰리스트들은 유권자들의 반기득권 정서와 변화에 대한 열망을 자극하여 정계 진출 이후 선거를 통해 빠르게 권력을 쟁취한다. 기본적으로 민주주의에 대한 신념이 낮은 그들은 국제사회의 관심이 낮고 시민사회가 활발하게 작동하지 않을수록 국가를 이용해 자신의 정치적 이익을 위해 반대 세력을 탄압하고, 임기 제한을 비롯한 제도적 견제 장치를 제거하는 데 주저하지 않는다. 중요한 점은 이러한 포퓰리스트들의 민주적 퇴행이 경제적 위기 해결, 정치개혁, 심지어는 민주주의의 발전이라는 명목하에 진행된다는 점이다(Haggard and Kaufmann 2016).⁴⁾

민주적 퇴행은 현재 전 세계 민주주의 체제가 경험하고 있는 현상에 대한 적합한 개념임에는 틀림이 없다. 양극화된 정치환경을 틈타 포퓰

4) 이러한 설명은 레빗츠키(Steven Levitsky)와 지블랏(Daniel Ziblatt)의 (미국)민주주의의 위기 과정에 대한 분석과 일맥상통한다(Levitsky and Ziblatt 2018).

리스트 정치인들이 선거를 통해 권력을 쟁취하고 이후 기존 민주적 제도를 약화하는 현상은 해당 국가의 민주주의 성숙도와 지역적 배경과는 상관없이 관측되고 있기 때문이다(Gerschewski 2021). 그러나 점진적으로 진행되는 특성상 민주적 퇴행의 징후를 미리 포착할 수 있는 경험적 지표가 아직 구축되어 있지 않아 사후적 해석에 그치고 있으며, 민주적 퇴행의 진행 여부를 넘어서 어느 정도로 진행되어 있는지에 대해 그 단계를 경험적으로 측정하는 작업에는 한계가 있는 것이 사실이다(김현섭 2023, 40; Little and Meng 2024). 물론, POLITY와 V-DEM을 비롯한 민주주의 지표들의 하락여부, 그리고 하락폭을 통해 민주적 퇴행을 측정할 수 있지만, 행정부를 이끄는 현직 지도자에 의한 민주주의의 질적저하라는 민주적 퇴행에 정확하게 부합하는 항목이 존재하지 않는 점은 한계이다.

이러한 점에서 민주적 퇴행에 관한 공통된 특정한 형태를 분석하여 이를 보다 객관적인 지표를 제시하고자 한 버메오(Nancy Bermeo)와 리틀(Andrew Little)과 멍(Anne Meng)의 연구는 주목할 만하다(Bermeo 2016; Little and Meng 2024). 이들의 연구결과를 종합하면 민주적 퇴행은 공통적으로 다음과 같은 세 가지 특징을 가지고 있다. 먼저 행정부의 과도한 성장(executive aggrandizement)이다. 민주적 퇴행에서 가장 흔하게 발생하는 행정부의 과도한 성장은 선출된 현직 지도자가 행정부의 권력을 견제하는 장치들을 하나씩 약화시키면서 행정부의 정치적 선호에 대해 도전할 수 있는 반대세력들의 힘을 빼놓는 제도적 변화에 착수할 때 진행된다. 구체적으로 헌법 혹은 기타 제도적으로 이미 정해진 (1) 지도자의 임기제한 (2) 권력 계승 (3) 지도자 해임(탄핵)에 대한 규정이 철폐 혹은 완화되는 현상은 행정부의 과도한 성장의 대표적인 예이다.

두 번째는 반대 세력 괴롭히기(harassment)이다. 이러한 반대 세력에

는 현직 지도자, 그리고 그가 속한 정당에 대해 선거를 통해 경쟁하는 야당과 그 지도자뿐만 아니라 비정부기관(NGO), 종교단체, 학자로 대표되는 시민사회와 언론이 포함된다. 민주적 퇴행을 일으키는 지도자는 야당에 소속된 잠재적 경쟁자들을 수사기관과 사법부를 동원해 법적인 처벌을 통해서 선거에 출마하지 못하게 하거나 출마하더라도 당선가능성을 낮추며, 정부에 비판적인 언론인과 언론사의 활동을 공권력을 동원하여 제한함으로써 자신에게 유리한 언론환경을 조성한다. 또한, 행정부의 활동을 감시하고 비판하는 시민사회의 활동 공간을 축소하거나 자신을 지지하는 세력을 각종 행정적, 재정적 지원을 통해 시민사회 내에 성장시킨다.

민주적 퇴행의 마지막 형태는 전략적 선거조작(strategic electoral manipulation)이다. 현직자, 혹은 그의 정치적 후계자에게 유리하도록 여러 작업들을 통해 ‘선거 운동장을 기울여지게 만드는 것(tilting the electoral playing field)’(Bermeo 2016, 13)을 뜻하는 전략적 선거조작은 언론의 보도분량 차별, 정부 재정을 사용한 현직자와 여당을 위한 선거운동, 야당 인사의 후보등록 방해, 친여 성향 인사들로 구성된 선거위원회, 현직자와 여당에 유리하도록 변경된 선거 규정 등을 통해 구체화된다. 주목할 점은, 이러한 행위들이 선거 권위주의 정권에서 흔히 진행되는 부정투표를 포함한 선거 당일에 벌어지는 정부에 의한 노골적인 조작과는 달리 선거가 실시되기 오래전부터 국제사회를 비롯한 감시자들에게 관찰되지 않을 정도로 ‘전략적’으로 진행된다는 것이다 (Beaulieu and Hyde 2009, 393-94).

본 연구는 상기한 세 가지 형태로 나타나는 민주적 퇴행이 조코위 정부하에서 일어난 인도네시아 민주주의의 질적 하락을 잘 설명해 줄 수 있는지를 경험적 자료의 분석을 통해 밝히고자 한다. 분석에 앞서 다음 장에서는 조코위 정부의 통치 기간 진행되었던 인도네시아 민주

주의의 질적 저하를 소개하고, 이에 관한 기존 연구를 비판적으로 검토한다.

Ⅲ. 조코위 정부와 인도네시아 민주주의

1. 예상하지 못했던 조코위의 낮은 민주적 신념

세계 최대 무슬림 국가인 인도네시아는 1945년 독립 이후 짧은 의회 민주주의 기간을 제외하면 수까르노(Sukarno)와 수하르토(Suharto)가 통치한 1990년대 말까지 자유로운 선거경쟁과 정당정치가 보장되지 못한 권위주의 체제하에 머물렀다. 그러나 외환위기 이후 수하르토 정권이 갑작스럽게 붕괴한 1998년부터 약 십여 년간 진행된 정치적 개혁 과정을 통해 동남아시아에서 제도적으로 가장 안정된 민주주의 체제를 구축했다. 특히 자유로운 정당정치에 바탕을 둔 선거제도를 중앙과 지방 정부와 의회 대표자 선발의 유일한 방식으로 정착시키고 아체(Aceh)를 비롯한 여러 지역에서 벌어진 종족 간 갈등을 평화적으로 해결한 점은 인도네시아 민주화의 가장 큰 소득이었다(Slater 2023, 98-100).

그러나 학자들은 2000년대 후반부터 이러한 민주화 이후 거둔 인도네시아의 제도적 발전이 민주주의의 공고화-선거를 통해 여러 번의 정권교체과정을 거치면서 시민의 정치적 자유와 권리가 지속적으로 보호되고 증진되는 과정으로 이행되지 못하고 있다는 점을 지적하기 시작했다(예: Davidson 2009; Aspinall 2010). 이들에 의하면 민주화 이후 인도네시아에서는 과거 권위주의 통치시기부터 고착화된 후견주의(cilentelism)으로 인해 비공식적이고 부패와 밀접한 관련이 있는 엘리트들 사이 사적 관계에 의존하는 거버넌스가 민주화 이후 큰 개선을 보

이지 않으며, 고질적인 빈부격차가 줄어들지 않았으며, 이슬람 근본/보수주의 세력의 성장으로 인해 종교적 소수자들이 오히려 권위주의 정권 당시보다 각종 폭력과 탄압에 노출될 가능성이 커지고 있다. 권위주의 붕괴 이후 인도네시아가 경험한 민주적 제도의 빠른 정착에 비해 여전히 낮은 수준에 머무르고 있는 시민적 자유는 <표 3>에서도 나와 있는 바와 같이 법치와 시민권의 수준을 대표하는 V-Dem의 자유민주주의 지표가 제도적 수준을 대표하는 선거민주주의 지표보다 줄곧 훨씬 낮은 수준으로 측정된다는 것에서도 확인할 수 있다.

중요한 점은 이러한 인도네시아 민주주의의 질적 수준이 엘리트 가운데 상대적으로 개혁지향적이고 민주주의에 대한 신념이 강할 것으로 보였던 조코위가 대통령에 취임한 이후에 정체를 넘어 퇴보 수준으로 접어들었다는 것이다. ‘정치왕조’로 불릴 만큼 화려한 배경을 가지고 있는 인도네시아의 여타 정치엘리트와는 달리 중부자바 솔로(Solo)의 가난한 가정 출신인 조코위는 솔로 시장 당시 단행한 관료조직 혁신 등을 비롯한 업적으로 인해 정계 입문 이후 불과 십여 년 만에 정치개혁의 아이콘으로 전국적인 인지도를 가지게 되었을 뿐만 아니라 대통령선거에서 유력후보로 부상했다(Fionna and Hutchinson 2019, 503). 한편, 2014년 대통령선거에서 조코위와 양자대결을 벌인 프라보워는 전형적인 엘리트⁵⁾로써 수하르토의 사위이자 특전사령관 지위를 이용하여 수하르토 정권 후기 실세로 군림했던 인물이다. 더욱이 프라보워는 자신의 군재직 시절 당시 학생운동 인사와 소수종족 반군에 대한 각종 인권유린 의혹에 제대로 된 해명을 하지 않았으며, 선거제도가 인도네시아 정치문화에 맞지 않는다고 공공연히 밝히는 등 민주주의에 적

5) 프라보워의 조부인 마르고노 죠조하디꾸스모(Margono Djojohadikoesoemo)는 인도네시아 은행의 창립자이다. 또한 그의 부친인 수미트로 죠조하디꾸스모(Sumitro Djojohadikusumo)는 인도네시아대학교 경제학과 교수이자 인도네시아 사회당(PSI) 당수였으며, 수카르노와 수하르토 정부 당시 재무부와 국영자산부 장관을 각각 역임했다.

대적인 태도를 보였다. 따라서 치열한 양자대결 끝에 조코위가 승리한 2014년 대통령선거를 두고 한 연구는 “인도네시아 민주주의가 구사일생(close call) 했다”고 평가했다(Aspinall and Mietzner 2014). 그러나 이러한 기대에도 불구하고 <표 3>이 보여주듯 인도네시아 민주주의는 제도와 권리 모두 조코위 대통령 임기 내내 질적 하락을 거듭하였으며, 특히 자유민주주의 지수는 2023년 대표적인 동남아시아 선거권위주의 국가인 말레이시아와 같아졌다.⁶⁾

<표 3> 인도네시아의 민주주의 다양성(V-Dem) 세부 지표

	민주화 이전	1998-2014	조코위 정부				
			2015	2017	2019	2021	2023
선거민주주의	0.234	0.662	0.658	0.631	0.601	0.558	0.541
자유민주주의	0.101	0.503	0.513	0.487	0.462	0.407	0.360

출처: 민주주의 다양성 연구소(V-Dem Institute) 홈페이지(<https://v-dem.net/data/the-v-dem-dataset>, 검색일: 2024년 6월 22일).

앞에서 언급했듯이, 인도네시아 민주주의 공고화에 걸림돌로 여겨졌던 여러 요인의 영향력은 조코위 정부에서 상당히 통제되었거나 심지어는 줄어들었다. 그럼에도 불구하고 조코위의 대통령 임기 내내 민주주의의 질적 하락이 계속되자, 학자들은 조코위 대통령과 정부의 비민주적인 성격에 초점을 맞추기 시작했다(예: Mietzner 2018; Power 2018; Warburton and Aspinall 2019; Mietzner 2020; Mujani and Liddle 2021). 이들에 의하면 조코위는 대통령 취임 직후부터 민주주의의 증진보다는 정치안정과 경제발전이라는 이름하에 설령 그 방법이 비민

6) 민주주의 다양성 연구소(V-Dem Institute) 홈페이지 https://v-dem.net/data_analysis/CountryGraph/, 검색일: 2024년 6월 23일).

주적이더라도 취약한 자신의 권력기반을 확대하는 데 초점을 맞추었다. 이를 위해 야당의 당무에 개입하여 자신의 지지세력을 동원해 당권 장악을 시도하는 동시에 자신의 반대세력을 “가짜뉴스” 유포세력, 혹은 반국가세력으로 지목하여 처벌하였고, 시민사회의 반대에도 불구하고 반부패기관의 권한을 약화하여 고질적인 부패문제와 낮은 행정 효율성을 제고하는 데 한계를 보였다. 주로 ‘비자유적(illiberal)’으로 언급되는 이러한 일련의 반민주적인 정책들은 인도네시아 민주주의의 질적 하락이 외부적 요인이 아닌 바로 조코위 정부의 통치에 기인한다는 점을 분명하게 밝혔다는 점에서 의의가 있다. 그러나 조코위 정부의 집권 기간 전반을 다루지 않고 특정한 사건의 경과와 민주주의에 대한 의의를 지적하는 것에서 그치고 있으며, 무엇보다 민주주의의 질적 하락이 얼마나 진행되고 있는지, 그리고 2024년 2월 치러진 인도네시아 총선 과정과 결과에 미루어 어떻게 이해해야 하는지 구체적인 해답을 찾기가 힘들다는 한계가 있다.

따라서 본 연구에서는 조코위 정부가 출범한 2014년부터 재선 이후 퇴임을 앞둔 현재(2024년 7월)까지 민주적 퇴행의 세 가지 형태, 즉 행정부의 과도한 성장, 반대세력 괴롭히기, 그리고 전략적 선거조작이 어떻게, 그리고 얼마나 진행되었는지를 살펴본다. 본격적인 논의에 앞서 다음 장에서는 인도네시아 민주적 퇴행의 배경에는 다른 국가의 사례와 같이 정치적 양극화와 이에 편승한 포퓰리스트의 성장이 있음을 지적한다.

2. 정치적 양극화와 조코위의 부상

2004년 대통령선거에서 승리한 수실로 밤방 유도요노(Susilo Bambang Yudhoyono, 이하 유도요노)는 안정적인 국정운영으로 민주화 이후 재선에 성공한 첫 번째 대통령이 되었다. 그러나 집권 2기 이후 여당인 민

주당(Partai Demokrat) 인사들의 잇따른 비리 스캔들과 더불어 재정 개선을 위한 유류 보조금 인하 정책을 발표했다 서민들의 거센 반발을 받고 철회하는 등 국정 난맥상을 드러내기 시작했다. 이에 따라 2009년 11월 75%에 달하던 유도요노 정부의 지지율은 2010년 4월 63%, 2011년 9월 38%, 그리고 2013년 3월 30%로 크게 하락했고, 민주당의 지지율 역시 독자 대통령 후보 선출 기준인 20%를 크게 밑도는 상황이 장기간 지속되었다(Aspinall and Mietzner 2014, 350; Kompas 2014/01/09). 유도요노와 여권이 원하는 후계 구도가 성립되는 것이 불가능해지자 자연스럽게 야권인사들이 차기 대통령선거 후보군으로 부상하였는데, 그 가운데에서도 당시 자카르타 주지사 조코위와 위대한인도네시아행동당(Gerakan Indonesia Raya, 이하 거린드라)의 당수 뿌라보위의 지지율이 가장 높았다.

조코위와 뿌라보위의 높은 인기는 인물투표현상과 정치적 양극화의 기회를 잘 이용한 포퓰리스트, 즉 기득권을 대표하는 기존 정치인들과 거리를 두는 대신 대중들과의 직접적이고 인간적인 관계를 통해 지지자를 동원하는 정치인의 부상을 단적으로 상징했다. 우선 조코위는 전무한 정치적 자산⁷⁾을 솔로시장과 자카르타 주지사 재임 동안 ‘블루수칸(blusukan)’으로 잘 알려진 계획 없는 현장방문들을 통해 친서민적 이미지와 행정개혁에 대한 의지를 피력함으로써 극복했다(Wicaksana and Wardhana 2021, 413). 신문과 방송, 그리고 소셜미디어를 통해 일약 전국적인 인지도를 가진 정치인으로 발돋움한 조코위는 자신이 속해있던 인도네시아 투쟁민주당(PDI-P)을 비롯한 민족주의와 온건 무

7) 조코위는 1961년 중부자바 솔로(Solo)의 깔리 안야르(Kali Anyar)에서 태어났다. 그의 부친인 위자노 노토미하르조(Wijiatno Notomiharjo)는 지방 하급 공무원이었으나 가난으로 인해 거처를 여러 차례 옮겨야 했고, 집이 강제 철거당하기도 했다. 가자마다대학교(UGM) 입학과를 나온 그는 목재회사에 취직하였고, 이후 고향 솔로에서 가구무역업체를 차려 성공을 거둔 뒤 2005년 솔로 시장 선거에 당선되었다(뿌라소조 2020, 46-7, 75-6).

슬람 정당의 지지를 받고 정계 입문 십여 년 만에 일약 대선후보로 성장했다. 이와는 대조적으로 뿌라보워는 그의 엘리트적 배경에도 불구하고 자신을 기성정치권과는 다른 ‘아웃사이더’로 규정하면서, 만성적인 부패를 해결하고 경제발전을 이루기 위해서는 선거를 비롯한 민주적 제도에서 벗어난 강한 리더십을 가진 인물이 국정을 운영해야 한다는 주장을 지속적으로 펼쳐왔던 인물이다(Miichi 2014; Aspinall 2015, 5). 이러한 그의 주장에 권위주의 정권을 그리워하는 유권자들과 더불어 후견제(patronage)적 투표행태에 상대적으로 의존적이던 농민, 그리고 과거 군정력 시절부터 깊은 관계를 유지하고 있었던 이슬람주의 단체들이 지지를 보냈다.

따라서 조코위와 뿌라보워의 양자 대결로 치러진 2014년 대선은 민주화 이후 유권자의 사회경제적 배경에 바탕을 둔 정치적 선호의 양극화가 투표행태로 그대로 이어진 첫 번째 전국단위 선거였다(Warburton 2020, 64). 뿌라보워의 지지세력은 조코위가 2012년 자카르타 주지사 선거에서 중국계 크리스천 정치인인 아훅(Ahok, 본명 Basuki Tjahaja Purnama)과 함께 출마한 점, 그리고 상대적으로 이슬람의 정치적 참여에 소극적이라는 점을 이유로 그가 중국인 공산주의자라는 유연비어를 소셜미디어를 중심으로 퍼뜨렸고, 뿌라보워를 지지하는 정치인들이 소유한 언론⁸⁾에서 이를 대대적으로 보도함으로써 반조코위 정서를 퍼뜨렸다. 이에 조코위 진영은 종교적 정체성에 대한 해명 대신 행정개혁과 경제발전에 대한 의지를 보여주는 것으로 대응하는 전략을 사용하였으나 보수 무슬림 유권자들의 우려를 불식시키는 데 실패했고, 결국 선거 두 달 전 20%에 가까운 지지율 격차는 선거 2주 전 0.5% 차이로 좁혀졌다(Fukuoka and Thalang 2014, 233). 선거 막판 개혁지향적인 젊은 유권자들과 온건 무슬림 시민사회단체의 활동으로 인해

8) 아부리잘 바끄리(Aburizal Bakrie)의 TV One과 해리 따누수디쵸(Hary Tanoesoedibjo)의 MNC Group이 대표적이다.

53.15%의 득표율을 획득한 조코위가 승리했지만 뿌라보워 측이 부정 선거를 이유로 헌법재판소에 제소하는 등 양극화된 정치 구도는 조코위의 당선 이후에도 계속되었다.

국내외 학자들과 언론 모두 권위주의를 대표하는 뿌라보워 대신 '민중의 남자'를 대통령으로 선출한 인도네시아의 민주주의 발전은 조코위의 당선으로 새로운 전기를 맞을 것으로 기대했다. 그러나 이러한 기대는 그가 민주주의적 신념 대신 포퓰리스트적인 성향을 취임 직후부터 드러내면서 현실화하지 않았다. 오히려 조코위는 민주주의에 대한 적대적인 자세를 드러냈는데, 일례로 그는 대통령 취임연설에서 인도네시아가 시급히 해결해야 할 다섯 가지 중요 문제 가운데 하나로 “과도한 언론의 자유”를 꼽았다.⁹⁾ 대신 그는 국가권위의 회복, 경제발전, 편협한 국민성의 극복, 그리고 직업윤리와 문화재건이라는 비정치적 아젠다를 국정의 최우선 과제로 선택했다(프라소조 2020, 112). 더욱이 그의 첫 번째 내각 인선 역시 개혁 지향적 인사들을 배치하기 보다는 그를 재정적으로 지원했던 기득권들에 대한 보은인사적인 성격이 짙었다(Tapsell 2015, 50). 따라서 양극화된 정치구도에서 최고지도자로 부상한 포퓰리스트 조코위가 이끌어 갈 인도네시아는 결코 민주주의 발전에 호의적인 환경에 놓여있지 않았다. 후술하겠지만, 인도네시아의 민주주의는 오히려 퇴행의 길로 본격적으로 접어들게 되었다.

9) 2014년 당시 Freedom House가 측정한 인도네시아 언론자유지수는 49로, 전 세계 공동 98위였다. 인도네시아와 같은 순위를 받은 국가는 결코 자유로운 언론환경이 구축되었다고 평가하기 힘든 알바니아, 코모로, 코소보, 시에라리온 이다(Freedom House 2014, 21).

IV. 경험적 분석: 조코위 정부의 민주적 퇴행

1. 과도하게 성장한 행정부

2014년 10월 대통령에 취임한 조코위는 곧바로 세 가지 정치적 걸림돌을 마주해야 했다. 첫 번째는 과거와 달리 정권 출범에 호의적으로 반응하지 않은 야당의 움직임이었다. 민주화 이후 인도네시아 정당정치는 각료직 분배와 국정 참여 과정을 통해 얻을 수 있는 각종 이권을 차지하기 위해 대통령선거 이후 상당수의 야당이 여당 연합에 편입되는 것이 정례화 되어 있었다(Slater and Simmons 2013). 이는 <표 4>에서도 잘 나타나 있는데, 민주화 이후 네 명의 대통령 모두 의회 내 압도적인 의석 비율에 바탕을 둔 정부를 구성한 것을 확인할 수 있다. 그러나 1기 조코위 정부는 최초로 여당 연합의 의석 비율(44.1%)이 과반에 못 미치는 여소야대 국면에서 시작했으며, 프라보워가 이끄는 야당 연합은 의회 내 다수의석을 이용하여 신정부의 국정운영을 견제했다. 일례로 2014년 10월 야당 연합은 여당 연합과의 협의 없이 의회 상임위원회 위원장을 단독으로 선출하였고, 이에 항의한 여당 연합의 의회 일정 보이콧으로 인해 두 달 동안 의회가 공전에 빠졌다(Muhtadi 2015, 356-57).

<표 4> 민주화 이후 정부별 부처 각료(장/차관)수와 여당 연합 국회의원 의석 비율

	와히드	메가와티	유도요노 (1기)	유도요노 (2기)	조코위 (1기)	조코위 (2기)
각료수 ^{주1)}	장관: 37	장관: 33	장관: 38	장관: 41 차관: 17	장관: 43 차관: 3	장관: 43 차관: 17
여당 연합 의석비율	95.0%	95.0%	72.0%	75.5%	44.1% → 60.4%	74.3% → 91.3%

주1: 장관급 직책인 통합군사령관과 검찰총장 등 포함.
출처: 인도네시아 내각부(Sekretariat Kabinet) 홈페이지(<https://setkab.go.id/>, 검색일: 2024년 6월 25일).

조코위가 맞닥뜨린 두 번째 걸림돌은 여당인 투쟁민주당 내의 좁은 입지였다. 앞에서 언급한 것과 같이 조코위는 높은 대중적 인기를 유지하고 있었지만, 주류 정치인과는 달리 가문과 재력을 통한 정치적 자산을 구축하지 못한 탓에 선거자금과 인력의 동원에 있어 자신의 후원자, 그중에서도 전 대통령이자 투쟁민주당의 당수인 메가와띠 수카르노뿌트리(Megawati Sukarnoputri)와 부통령 당선자이자 비(非)화인계 정치인 가운데 가장 큰 자금력을 가진 유슈프 깔라(Yusuf Kalla)에게 크게 의존할 수밖에 없었다(Muhtadi 2015, 357). 따라서 조코위는 당선 이후 이들에게 정부 각료 구성에 있어서 상당한 권한을 위임했는데, 특히 막후 영향력을 행사하고 싶어 했던 메가와띠는 조코위를 그녀의 관저로 수시로 불러 자신이 원하는 인사를 국가 요직에 기용하도록 했다.¹⁰⁾ 이렇게 취임 초반부터 정치적 후견인들의 영향력에서 자유로울 수 없었던 조코위는 불필요한 정부부처 통폐합과 같은 자신의 선거공약을 지키는 대신 <표 4>에서 알 수 있듯이 오히려 각료 수가 전임 유도요노 정부보다 증가하는 것을 허용할 수밖에 없었다.

마지막 세 번째 걸림돌은 심화되는 정치적 양극화였다. 조코위의 당선과 취임 이후에도 여전히 상당수의 유권자는 그에 대한 비판적인 견해를 바꾸지 않았다. 오히려 2015년 초부터 정부 재정부담 완화를 위한 유가 보조금 축소가 거론되자 조코위와 정부에 비판적인 여론이 확산되어 한때 탄핵 논의가 거론될 정도였으며(Tempo.co 2015/01/29), 국민들의 여론도 악화하여 2015년 1월 61%에 달하던 지지율이 2015년 6월 41%로 급락했다(Lembaga Survei Indonesia 2024). 더욱이 그의 종교적 경건성에 대해 이슬람수호전선(FPI)과 인도네시아이슬람해방당(HTI)을 비롯한 이슬람주의 단체들의 공격은 지속되어, 당시 FPI의

10) 대표적인 인사가 국가정보국(BIN) 국장으로 임명된 부디 구나완(Budi Gunawan)이다. 메가와띠의 심복 가운데 한 명으로 알려진 그가 국장으로 임명된 이후 투쟁민주당 인사가 연루된 부패사건 수사가 크게 줄어들었다.

지도자 리직 쉬합(Rizieq Shihab)은 조코위를 “비무슬림과 결탁하여 무슬림 사회에 재앙을 가져오는 말썽꾼”으로 공개 비판한바 있다(Mietzner 2018, 270). 조코위에 대한 이슬람주의자들의 부정적인 정서는 2016년 자카르타 주지사 선거 당시 유력후보였던 아후의 꾸란 구절에 대한 부주의한 해석에 대해 무슬림 단체들이 신성모독 판단을 내리고 대대적으로 낙선운동에 나선 이후 극대화되었다. 2016년 11월과 12월 자카르타에서 수십만 명의 무슬림들이 아후에 대한 체포와 처벌을 요구한 집회가 열렸고, 곧 정권 전반에 대한 퇴진 운동으로 확산할 가능성으로 커지자 무시로 일관하던 조코위는 결국 집회에 참여하는 등 유화적인 태도를 보일 수밖에 없었다(Tehusijirana 2018).

조코위는 자신에게 주어진 권력과 행정부를 이용하여 이러한 걸림돌들을 하나씩 제거해나갔다. 우선 고질적인 내부 갈등을 겪고 있는 골까르(Golkar)와 통일개발당(PPP)을 비롯한 야당들의 당무에 개입하여 자신을 지지하는 지도부를 구성하고, 궁극적으로 여당연합에 가입하도록 유도하였다(Mietzner 2020, 1029). 먼저 2016년 초 부통령 깔라와 정치법률안보 조정장관인 루훗 판자이탄(Luhut Panjaitan)등 골까르 출신 골까르 주요 인사들은 뿌라보위를 지지해 온 아부리잘 바끄리(Aburizal Bakrie) 대신 세프야 노반토(Setya Novanto)를 총재로 선출하는 데 결정적인 역할을 했다. 이 과정에서 특히 조코위와 루훗은 바끄리가 소유한 기업의 정부 사업권 입찰을 제한하면서 골까르에 간접적으로 압박을 가했다(Warburton 2016, 301). 당 지도부를 장악한 세프야는 곧 공식적으로 조코위를 지지하며 골까르의 연립정부에 참여를 승인했다(The Jakarta Post 2016/05/15). 고질적인 당파싸움으로 몸살을 앓던 통일개발당 역시 정부의 유권해석과 개입으로 친조코위 파벌을 이끌던 무함마드 로마후르무지(Muhammad Romahurmuziy)가 당권을 장악할 수 있었다(The Jakarta Post 2016/02/06). 이슬람 정당인 국

민수권당(PAN) 역시 2016년 의견을 바꿔 연립정부에 참여를 결정했다. 이러한 막후공작에 따라 조코위 정부는 안정적인 의회지지 세력을 구축하는 데 성공했다(<표 4> 참고).

안정적인 정책 시행의 기반이 마련되자, 그의 '발전주의적' 전략이 본격적으로 가동되었다. 즉 국가 주도적 경제정책의 수립과 시행을 통해 빠른 경제발전을 추구하는 대신 그 외의 정치사회적 목표는 모두 부차적으로 간주한 것이다(Warburton 2016, 307). 2016년 8월 국정연설에서 조코위는 당해를 국가 경제발전이 가속화되는 원년으로 선포하면서, 약 411억 달러(한화 약 57조 원) 규모의 항만, 공항, 도로, 경전철 및 전력시설을 비롯한 인프라 건설 프로젝트, 탈규제를 통한 외국자본 유치, 탈관료주의에 바탕을 둔 마을(지역)단위 발전계획 수립을 통해 불평등과 가난 해결을 국정의 최우선 과제로 둘 것을 천명했다. 이러한 발전주의적 경제정책은 여러 가시적인 성과를 거두었다. 먼저 코로나-19 감염증 사태로 전 세계적인 경기침체를 겪는 와중에도 연평균 4%가 넘는 경제성장률과 이전 정부보다 훨씬 낮은 실업률(2014년~2023년 평균: 4.03%)을 기록했다.¹¹⁾ 또한 조코위 정부 기간 인도네시아 전체 고속도로망(총연장 약 2,499km)의 68%인 약 1,700km가 의해 건설되었으며, 자카르타와 반둥을 잇는 인도네시아 최초의 고속철도망이 개통되었다. 더욱이 자연보호, 실업망 구축, 교육 및 공공사업 등의 명목으로 지방정부에게 지급하는 지방교부금을 해마다 증가시켜왔다. 일례로 2023년에는 중앙정부 예산의 약 4.2%인 약 85조 7600억 루피아(한화 약 7조 3600억원)를 광역 및 기초지자체에 지급하였다(<표 5> 참고). 이러한 성과들을 발판으로 조코위 정부는 2016년 4월을 기점으로 임기말을 앞둔 현재(2024년 7월)까지 60%가 넘는 지지를 확보하였

11) 민주화 이후 출범한 와히드, 메가와티, 유도요노 정부의 연평균 실업률은 6.22%였다 (<https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.NE.ZS?locations=ID>, 검색일: 2024년 7월 1일).

으며, 특히 2023년 이후에는 지지율이 70%를 상회하고 있다(Lembaga Survei Indonesia 2024).

〈표 5〉 연도(시기)별 지방교부금 총액 추이

시기(연도)	메가와띠 (연평균)	유도요노 1기(연평균)	유도요노 2기(연평균)	2015	2016	2017
금액(루피아)	11조 7100억	24조 1300억	47조 1200억	64조 3800억	52조 2800억	71조 5600억

시기(연도)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
금액(루피아)	76조 6200억	82조 6800억	85조 6900억	79조 5500억	81조 4700억	85조 7600억

출처: 인도네시아 재정부 재정균형청(Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan) 홈페이지(<https://djpk.kemenkeu.go.id>) 자료를 재구성(검색일: 2024년 7월 20일).

높은 지지율을 발판으로 뿌라보워와의 재대결이 일찌감치 결정된 2019년 대선에서 비교적 여유 있게 승리한 조코위¹²⁾는 행정부의 확장을 통해 자신의 정치적 영향력을 더욱 공고히 했다. 주목할 것은 조코위의 재선 이전과 비교해 볼 때 이러한 행정부의 확장으로 인해 훼손되는 민주적 제도와 가치가 더욱 분명하고 광범위해졌다는 점이다. 상대적으로 권력 기반이 취약했던 재산 이전에는 자신의 지지를 확보하기 위해 특정 집단 혹은 조직을 희생양으로 한 행정력의 확장이 주가 되었다. 이 과정에서 경찰력의 확장이 눈에 띄었는데, 독립 사정기관으로 부패사건에 대한 전방위적인 수사를 통해 국민들의 신망을 얻고 있었던 부패척결위원회(KPK)¹³⁾의 영향력이(정치엘리트들의 비호를 받던)

12) 조코위와 그의 러닝메이트인 마루프 아민(Ma'ruf Amin)은 55.5%를 득표한 반면 뿌라보워-산디아가우노(Sandiaga Uno)의 득표율은 44.5%에 머물렀다. 자연스럽게 득표율 차(11%)는 2014년 선거의 6.3%보다 크게 벌어졌다.

13) 2019년 KPK의 위원장으로 임명된 페를리 바후리(Firli Bahuri)는 경찰 출신으로는 최초로 위원장으로 임명되었으며 임명 전에는 경찰 중장 보임 직위(16개) 가운데 하나인 치안 유지위원회(Baharkam)의 의장이었다. 다시 말해 조코위 정부는 바후리의 임명을 통해 KPK가 경찰로부터 자유로울 수 없고 위원장의 직위 역시 경찰 최선임 계급인 대장보다 한 단계 낮음을 간접적으로 확인한 것이다.

2015년 경찰의 조직적인 저항을 통해 축소된 것과 2017년 조코위가 경찰에게 마약 단속 작전 중에 저항하는 용의자들은 즉결처분할 수 있도록 내린 지시는 대표적인 사례들이다(Muhtadi 2015, 360; Kompas.com 2017/07/21). 이와는 대조적으로 집권 2기의 조코위는 기존 민주적 제도 전반의 위협을 가할 수 있는 행정적 조치를 시행하는 것도 주저하지 않았다. 2022년 행정력과 재정낭비를 절감한다는 명분으로 지역마다 실시날짜가 달랐던 지자체장 선거 일자를 단일화하는 과정에서 임시 지자체장을 해당 지역에 주둔하고 있는 육해공군 부대의 장을 임명하여 민주화 이후 확립해 온 문민통제 원칙을 훼손한 것은 그 시작이었다(Mujani and Liddle 2021, 75).

2020년부터 막후에서 진행된 조코위의 3선 연임과 임기연장 시도는 앞서 언급한 행정부의 과도한 성장이 민주적 퇴행으로 진행된다는 것을 인도네시아에서 분명하게 확인할 수 있는 대표적인 사례이다. 2019년 대선 이후 빠로조(Projo)를 비롯한 조코위의 열성 지지단체들이 개헌을 통한 조코위의 3선 연임을 주장했다지만, 당시 조코위는 “(개헌) 논의는 내 뺨을 때리는 것”이라며 강한 거부감을 드러낸바 있다(Yahya 2022). 그러나 코로나-19 감염증 사태로 수도 이전사업을 비롯한 주요 정책들의 추진이 지지부진해지자 조코위와 정부 핵심 인사들은 당초 견해를 바꿔 개헌의 가능성을 본격적으로 타진하기 시작했다(Mietzner and Honna 2023, 121). 물론 공식적으로 조코위는 3선 연임에 관해 관심이 없다는 뜻을 드러냈지만, 대통령 비서실장 몰도코(Moeldoko)와 1기에 이어 2기 정부에서도 요직(해양투자 조정장관)을 맡은 루훗을 비롯한 정권의 막후 실력자들은 여당 연합에 속한 정당들에 지지를 요구했다. 그러나 개헌에 필요한 복잡한 절차¹⁴⁾에 대한 부담과 더불어 조코위가 속한 투쟁민주당의 지도자 메가와띠의 반대로 무산되면서, 상대

14) 개헌을 위해서는 국회(DPR, 575명)와 지방대표회(DPD, 136명) 의원들로 구성된 국민대표회(MPR) 회의에서 구성원의 2/3를 넘는 찬성표를 확보하여야 한다.

적으로 간소한 임기연장이 대안으로 등장했다. 즉, 2024년에 실시될 예정인 대통령과 국회의원 동시선거를 3년 미루는 대신, 코로나-19 감염증 사태로 인한 비상 상황에서 실시되는 한시적인 임기연장이라는 것을 국회 동의로 명문화하자는 계획이었다(Mietzner and Honna 2023, 122). 이 계획은 개헌시도보다 더욱 공개적으로 진행되었으며 정당들로부터도 광범위한 지지를 확보하였으나 투쟁민주당과 메가와티의 지지를 확보하지 못해 결국 무산되었다. 후술하겠지만, 조코위와 정부 핵심 엘리트가 추진한 개헌과 임기연장 시도와 그 실패는 그 자체로도 인도네시아 민주주의 발전에 악영향을 주었지만 이후 2024년 대통령선거에서 조코위의 선거 개입을 불러와 또 다른 형태의 민주적 퇴행을 가져왔다.

2. 반대 세력의 급격한 축소와 친정부 외곽조직의 성장

2016년 말 두 차례에 걸쳐 전례 없는 규모로 진행되었던 이슬람세력의 반(反)아후 시위는 조코위 정부에게는 큰 충격이었다. 특히 2014년 대선에서 조코위를 지지했던 인도네시아 최대 무슬림 조직인 나흘다 풀 올라마(Nahdlatul Ulama, NU)의 일부 보수주의 인사들이 시위에 합류한 점, 그리고 뿌라보위의 거린드라와 전임 대통령 유도요노 가문의 민주당이 FPI를 비롯한 이슬람주의자들과의 연대를 통해 자신들의 영향력을 정당정치 밖으로 확대를 시도한 점은 2019년 대통령선거에 큰 악영향을 끼칠 것으로 보았다(Mietzner and Muhtadi 2018, 493). 이에 조코위 정부는 야당과 더불어 정부에 대척점을 선 사회단체들을 행정력을 통해 한편으로는 지원을, 그리고 다른 한편으로는 탄압을 통해 그들의 결속력을 약화시키는 한편, 시민사회내에 친정부 성향의 단체를 성장시켜 나갔다.

먼저 유화책을 통해 조코위 정부에 대한 지지로 입장을 선회한 세력

은 NU와 무함마디아(Muhammadiyah), 그리고 인도네시아올라마협의 회(MUI)로 대표되는 주류 무슬림단체와 지식인들이었다. 2016년 11월 1차 대규모 집회 이후 조코위는 이들과의 접촉을 통해 (1) 국영기업을 포함한 정부기관장에 무슬림 단체 간부 기용 (2) (중국계) 자본가와 무슬림 저소득층 사이의 경제 격차 완화 (3) 아후에 대한 수사 의뢰¹⁵⁾ (4) 야당들과의 회동을 통한 정국 현안 논의 및 해결을 약속했다 (Mietzner 2018, 274). 이후 무슬림 단체들의 근본적인 요구가 전임 유도요노 정부 시기와 같이 직접적인 경제적 지원임을 파악한 조코위 정부는 2017년 초 이슬람 단체들에게 토지공급을 비롯한 지원책을 약속했다(Ibid 278). 한편, 정치적으로도 조코위는 이슬람 세력과의 화해를 넘어 그들의 지지를 얻고자 했는데, 반아후 집회를 주도한 NU 인사 가운데 하나이자 MUI의 의장인 마루프 아민(Ma'ruf Amin)을 2019년 대통령선거의 러닝메이트로 깜짝 발탁한 것은 그 대표적인 예이다 (Fionna and Hutchinson 2019, 507). 조코위가 막판까지 전 헌법재판소 재판관 마흐푸트 엠데(Mahfud MD)와 언론 재벌 짜이를 판중(Chairul Tanjung)과 같은 자신을 지지하는 인물들을 부통령 후보로 고심했던 점을 고려한다면(Power 2018, 325), 아민의 지명은 NU를 비롯한 주류 무슬림단체와 지도자들의 지지를 확보하겠다는 정치적 계산에서 비롯된 것이라 할 수 있다.

이와 동시에 조코위는 자신을 노골적으로 반대하는 이슬람주의 단체들을 범죄단체로 규정하며 행정과 사법적 수단을 동원해 철저하게 탄압했다. 우선 정부는 집회에 참석한 주요 인사 가운데 반정부 성향을 뚜렷이 드러낸 일부를 반역혐의로 체포한 직후 FPI의 지도자 리직 쉬합을 국가이데올로기인 Pancasila(모독과 여성회원과의 외설적인 사진을 교환한 혐의로, 이슬람공동체포럼(FUI) 의장이자 전 HTI 지도

15) 그 후 기소된 아후는 2017년 5월 신성모독과 폭력 조장 혐의로 징역 2년을 구형받았으며, 2019년 1월 가석방되었다.

자인 알-카트타트(Al-Khaththath)를 반역혐의로 기소했다(Mietzner 2018, 275-76). 사실상 시위 주모자들을 모두 형사처벌하는 데 성공한 조코위 정부는 2017년 초부터 경찰과 무슬림단체(특히 NU) 회원을 동원하여 FPI와 HTI의 활동을 규제하기 시작했으며(Purbaya 2017), 2017년 7월 뽀짜실라에 어긋나는 대중단체를 법원의 판단 없이도 정부에게 자의적으로 해산할 수 있도록 권한을 부여한 대중단체에 관한 대통령령(Perppu 2/2017 tentang Organisasi Masyarakat)을 공포했다. 이후 HTI는 공식적으로 해산되었으며, 여타 이슬람주의 단체 회원들 역시 국가와 여타 무슬림단체로부터의 각종 폭력에 노출되었다. 2020년 12월 10명의 FPI 회원이 탄 차 두 대를 경찰이 수색하는 과정에서 2명이 현장에서 사살당하고, 4명이 식별되지 않은 경찰에 연행되는 도중 사살당한 사건은 대표적 사례이다(Mawangi 2022).

반대세력에 대한 조코위 정부의 강온 양면책은 정당정치 내부에서도 찾아볼 수 있다. 2018년 중반부터 민주당과 거린드라등 야당 정치인들 가운데 상당수가 당적을 이탈함과 동시에 2019년 대선에서 조코위를 지지할 것을 선언했다. 자이눌 마즈디(Zainul Majdi) 전 서(西)누사똥가라(Nusa Tenggara Barat) 주지사는 이러한 인사들 가운데 대표적이다. 그가 2016년 반 아후집회에 적극적으로 참여한 인사 가운데 하나였으나, 2018년 5월 KPK가 그의 주지사 재임 당시 다국적 광산업체인 뉴몬트(Newmont)의 지역 내 사업권 판매과정에서 뇌물을 수수했다는 의혹을 수사할 수 있다는 것을 밝힌 직후 조코위에 대한 지지를 표명했다는 점에서 흥미롭다(Power 2018, 330). 2019년 대통령선거 패배 이후 여당 연합에 참여한 뿌라보워와 그의 거린드라 역시 국방장관에 임명된 뿌라보워를 포함하여 총 3개의 장관직과 2개의 차관직을 배정받았는데, 이는 조코위가 속한 투쟁민주당이 배정받은 각료수(장관직 4개, 차관직 1개)와 같았다. 이와는 대조적으로 조코위 정부는 여당 연합에 참여하기 거부한 민주당에 대해 2021년 3월 당 내부의 파벌 다

틈을 이용하여 임시전당대회를 통해 유도요노 가문 대신 대통령비서실장 물도꼬가 당권을 장악하려는 정치공작을 펼쳤다(CNN Indonesia 2021/02/03). 비록 이 계획은 반대 여론으로 철회되었지만, 극히 예외적 사례를 제외하고 국가로부터의 간섭으로부터 자유로워야 할 정당 활동이 정치적 이익을 위해 얼마든지 침해당할 수 있다는 것을 보여준 대표적 사례였다.

마지막으로, 지지세력의 성장과 반대 세력의 약화를 동시에 꾀하는 조코위 정부의 전략은 시민사회에서도 엿볼 수 있다. 2019년 대통령선거를 앞두고 일부 무슬림 시민사회 세력을 중심으로 전개되었던 “2019 대통령을 바꾸자(2019GP)” 운동에 대해 정부와 경찰은 현 공화국체제를 대신 신정체제를 건설하겠다는 이슬람주의자들의 의도가 숨어있다고 판단하고, 가수이자 사회운동가인 네노 와리스만(Neno Warisman)을 비롯한 운동의 주요 인사들에 대해 소환을 통보하는 한편, 전국 각지에 계획되어 있었던 집회를 원천적으로 봉쇄하였다(BBC News Indonesia 2018/08/27). 이러한 정부의 압력은 2019GP 운동 측에서 선거를 통한 정권교체가 자신들의 목표임을 명확하게 밝힌 이후에도 계속되었다(Power 2018, 332). 또한, 2020년말 통과된 옴니버스법(UU No. 11 Tahun 2020)이 통과된 직후 환경파괴와 고용불안정을 우려한 노동계와 시민단체를 중심으로 조직된 시위대를 경찰력을 동원해 무자비하게 진압하고, 약 660명의 시위참여인원을 대통령에 대한 모욕혐의로 체포한 사건은 인도네시아 시민사회의 약화에 큰 영향을 끼쳤다(Slater 2023, 105). 이렇게 시민사회 내부에서 형성된 공백은 조코위가 스스로 밝혔듯이 약 2,300여 개가 넘는 크고 작은 친정부단체들로 채워졌다(CNN Indonesia 2023/10/14). 그중에서 2014년 전직 언론인 부디 아리 스티아디(Budi Arie Setiadi)가 설립한 프로조(Projo)는 현재 약 850만 명의 회원을 보유하고 있는 대표적인 친조코위 단체이다. 조코위의 절대적인 신임을 받는 프로조는 단순한 시민사회 단체를 넘어

국정에도 관여하고 있으며¹⁶⁾, 후술하듯이 2024년 대통령선거 과정 동안 벌어진 조코위의 선거 개입의 도구 가운데 하나로 사용되었다.

3. 조코위의 2024년 대통령선거 개입

앞서 언급했듯이 조코위가 내심 바랐던 3선개헌과 임기연장 시도가 무산되고 2024년 2월 차기 대통령선거의 시행이 계획되자 인도네시아 정계는 2021년 말부터 후보군을 의논하기 시작했다. 인도네시아 중앙과 지방 정치무대의 유력인사들이 거론되었지만, 일찌감치 대중적 지지도가 가장 높았던 국방장관 프라보워, 중부자바 주지사 간자르 프라노워(Ganjar Pranowo), 그리고 자카르타 주지사 아니스 바스웨단(Anies Baswedan)으로 압축되었다. 조코위는 그의 1기 정부에서 교육부 장관을 역임했지만 코로나-19 감염증 대책과 수도이전에 사실상 반대해온 아니스를 배제하고, 당시 지지율이 상대적으로 높았던 간자르를 대통령 후보로, 그리고 프라보워를 부통령 후보로 지명하는 방안을 구상했지만, 대통령 후보 지명권이 있는 원내 정당¹⁷⁾들의 합의를 실행에 옮기지 못했다.¹⁸⁾ 결국 대통령선거는 거린드라, 골까르, 그리고 민주당의 지지를 받은 프라보워, 투쟁민주당의 간자르, 그리고 국민민주당(NasDem)과 이슬람 정당들로부터 추대된 아니스의 3파전으로 치러지게 되었다.

조코위는 재선 이후에도 그가 속한 투쟁민주당과 순탄한 관계를 맺

16) 뿌로조의 설립자 쓰띠아디는 2019년 출범한 2기 조코위 정부에서 촌락, 소외지역, 이주부(Kemendesa PDTT) 차관으로 발탁되었다가 2023년 개각에서 정보통신부(Kominfo) 장관으로 영전하였다. 문제는 그가 정보통신 비전문가라는 점인데, 실제로 2024년 6월 발생한 해커의 랜섬웨어를 통한 국가데이터센터 공격으로 인해 정부 서비스가 마비된 상황에서 개인신상을 비롯한 주요 정보들이 전혀 백업되어있지 않다는 점이 드러나면서 그의 비전문성에 대한 부정적 여론이 현재(2024년 7월)까지 거세다.

17) 인도네시아 선거법상 직전 국회의원선거에서 20% 이상 득표를 했거나 국회 총 의석의 25% 이상 획득한 정당 혹은 정당 연합의 지지를 얻은 후보만이 대통령선거에 출마할 수 있다.

18) 조코위 정부 대통령 자문위원회 위원과의 익명 인터뷰 (2023년 12월 17일).

지 못했다. 오히려 그의 높은 지지율에도 3선 연임과 임기연장에 실패한 사례에서도 알 수 있듯이 그가 기존 제도적 틀을 벗어나 정치적 이익을 추구할 때마다 투쟁민주당의 거센 반발에 직면해야 했다. 이는 투쟁민주당의 당권을 장악하고 있는 메가와띠의 민주적 신념이기보다는 조코위가 ‘당의 대리인’으로 국정을 운영하기를 원했던 메가와띠의 바람에서 비롯된 것이다(Mietzner and Honna 2023, 124). 메가와띠가 2023년 4월 열린 투쟁민주당의 간자르 후보 공식지명식에 조코위를 초청한 것은 잘 정돈된 방식으로 투쟁민주당을 통해 권력을 조코위에서 간자르로 이양하겠다는 함의가 숨겨져 있었다. 그러나 조코위는 자신의 당적과 무관하게 간자르와 뿌라보워 중 어느 인물을 지지하는 것이 퇴임 이후에도 자신의 정치적 영향력을 보전하기 위해서 유리한지 전략적으로 판단했다. 이는 그가 살아온 궤적과 출신 지역이 비슷한 간자르¹⁹⁾를 내심 선호하면서도 공식적인 지지를 유보하고, 오히려 2022년 말 외곽조직 뿌로조에게 뿌라보워를 선거에서 지지하라는 지시를 내린 것에서도 엿볼 수 있다(Baker 2023, 356; Slater 2023, 107). 더욱이 조코위는 지역 투쟁민주당의 반발에도 불구하고 2021년 자신의 후광(coattail)을 이용하여 정치 경력이 전혀 없는 첫째 아들인 기브란 라까부밍 라까(Gibran Rakabuming Raka)와 사위 보비 나수찌온(Bobby Nasution)을 각각 솔로(Solo)와 메단(Medan) 시장으로 당선시킴으로써, 향후 독자적인 정치왕조를 구축하겠다는 의사를 보인 바 있다.²⁰⁾

뿌라보워와 간자르 사이에서 저울질하던 조코위의 마음이 뿌라보워로 기운 시기는 2023년 3월부터이다. 당시 인도네시아가 같은 해 5월 주최하기로 예정된 청소년(U-20) 축구 세계선수권 대회에 인도네시아와 외교관계를 맺고 있지 않은 사실상의 적성국 이스라엘의 참여가 확

19) 간자르는 조코위의 고향인 솔로와 그리 멀지 않은 중부 자바 까랑안야르(Karanganyar)에서 하급 경찰관의 아들로 태어났으며 조코위와 같은 가자마다대학교를 졸업했다.

20) 특히 메단 시장 선거의 경우 보비의 투쟁민주당 후보 공천에 반발하여 상당수의 지역 당원이 탈당했다(Saputro 2020).

정되면서, 이스라엘 선수단의 훈련과 숙소 문제뿐만 아니라 선수단의 입국에 대한 찬반 여론이 거세게 대두되었다. 내심 이스라엘 선수단을 초청하여 순조로운 대회 진행을 바랐던 조코위와는 달리, 메가와띠와 투쟁민주당은 선수단 자체의 입국을 반대하는 입장을 공식화했다. 중 부자바주 지사인 간자르 역시 이에 적극적으로 동참했는데, 문제는 그의 이러한 결정이 그동안 여러 미디어를 통해 구축한 “젊고 개혁지향적이며, 유행에 뒤처지지 않는” 이미지와는 상반될 뿐만 아니라, 그 역시 수십 년 동안 인도네시아 정치의 막후 실력자로 군림한 메가와띠의 그늘에서 벗어날 수 없다는 인상을 대중들에게 심어줬다는 점이다. 이에 정치적 논란에 예민한 국제축구연맹(FIFA)이 인도네시아의 개최권을 박탈하면서 인도네시아에서 “몇십 년 만에 한 번 있을” 세계적인 축구 이벤트를 볼 기회가 사라진 젊은 유권자를 중심으로 한 간자르의 지지율 하락이 발생했다(Muhtadi 2023)(<표 6> 참고). 이와는 대조적으로 투쟁민주당 소속이지만 자신이 시장으로 있는 솔로에 이스라엘 훈련장과 숙소를 제공하겠다고 나선 기브란의 대중적 인지도와 호감도는 상대적으로 크게 상승했다. 이에 조코위를 지지하는 시민사회 단체들은 빠라보워와 기브란이 한 팀이 되어야 한다는 성명을 발표했고, 빠라보워는 자신의 관저로 기브란을 저녁 식사에 초청하여 친밀도를 언론에 과시했다(Lai 2023).

<표 6> 2024년 인도네시아 대통령선거 후보군 지지율 추이 및 선거 결과

	2022년 7월	2023년 1월	2023년 4월	2023년 9월	2023년 10월	2023년 12월	대통령선거 (2024년 2월)
빠라보워-기브란	24.6	23.2	30.3	34.0	35.9	45.6	58.6
아니스-무하이민	28.6	24.2	25.3	22.0	19.6	22.3	25.0
간자르-마흐푹	29.6	36.3	26.9	30.4	26.1	23.8	16.5

주: 음영 처리는 당시 지지율 1위 후보군을 나타냄.
출처: Lembaga Survei Indonesia (2024)

이후 조코위는 빠라보위를 식사에 초청하거나 지방 순시에 동반함으로써 자신의 후계구도에 대한 더욱 분명한 신호를 보냈고, 빠라보위 역시 자신이 조코위와 부통령 후보에 관해 ‘상당’하고 있음을 숨기지 않았다(Rahayu 2023). 다시 말해 퇴임 이후에도 정치적 영향력을 잃고 싶지 않았던 조코위와 대통령 당선이 평생의 숙원이었던 빠라보위의 이해가 기브란의 부통령 지명을 통해 일치된 것이다. 그러나 기브란의 부통령 후보 지명은 현행 제도로는 적으로 불가능했는데, 그가 1987년 생으로 인도네시아 선거법에서 규정한 정·부통령 피선거권 획득 연령인 만 40세에 미달했기 때문이다. 이에 조코위와 빠라보위 측은 투쟁민주당을 비롯한 원내정당의 반대가 분명할 국회 대신 헌법재판소의 헌법소원을 통한 선거법 개정을 시도했다. 이는 조코위가 임명한 재판관 3인 이외에 조코위의 매제인 안와르 우스만(Anwar Usman)이 헌법재판소 소장으로 조코위가 원하는 판결을 유도할 수 있을 것이라는 전략적 판단에 기인했다. 결국, 후보자 등록 마감 시한을 불과 열흘도 남겨두지 않은 10월 17일 선출직 공직자 경협이 있는 인물에 대해서는 대통령선거 피선거권 연령 제한을 없애는 헌법재판소의 판결 이후 빠라보위는 곧바로 기브란을 부통령 후보로 지명했다. 안와르가 이해상충에 대한 우려가 있음에도 불구하고 기피신청을 하지 않고 오히려 주심 재판관으로 활동했을 뿐만 아니라 충분한 숙의기간을 거치지 않고 사실상 특정 인물을 위해 제도를 변경했다는 점에서 국내외의 비판이 쏟아졌고, 실제로 안와르는 윤리규정 위반으로 헌법재판소 소장직에서 해촉되었으나, 판결 자체가 번복되지는 않았다(Baker 2023, 451).

여러 논란에도 불구하고 기브란이 빠라보위의 러닝메이트로 대통령선거에 출마할 수 있게되자, 조코위의 선거 개입은 더욱 분명해졌다. 조코위의 의중이 빠라보위의 지지로 기울어졌다는 것이 대중들에게 확산된 이후 정부는 엘리노피해보상금, 저소득층 쌀 무료지

급, 농촌직불금(BLT Desa), 식량물가위험경감보조금(BLT Mitigasi Risiko Pangan)등 각종 현물·현금지원사업(Bansos) 사업을 가동했다(Tempo.co, 2024/02/02). 이러한 프로그램은 빠라보워-기브란의 지지율 상승에 유의미한 결과를 가져왔는데, 한 여론조사에 의하면 이러한 지원사업의 혜택을 받은 유권자의 빠라보워-기브란의 지지율은 69.3%로, 그렇지 않은 유권자의 지지율(54.0%)보다 무려 15%가량 높았다(Lembaga Survei Indonesia 2024). 이는 인도네시아 유권자들의 상당수는 조코위 정부의 지원사업이 빠라보워와 기브란에 대한 사실상의 선거운동이라는 점을 알고 있었다는 것을 의미한다. 여기에 조코위가 2014년 1월 24일 자카르타 할림(Halim) 공군비행장을 빠라보워와 함께 순시한 자리에서 “대통령도 특정 후보를 위해 선거운동을 할 권리가 있다”고 천명한 것은 사실상 빠라보워에 대한 공개적인 지지와 다름이 없었다(Nugraheny and Setuningsih 2024). 이렇게 분명해진 조코위의 선거 개입으로 인해 <표 6>에서 알 수 있듯이 2023년 하반기를 기점으로 그를 지지하는 유권자들이 간자르에서 빠라보워로 지지후보를 바꿨으며, 결국 2024년 2월 치러진 대통령선거에서는 빠라보워-기브란이 60% 가까운 압도적인 득표율을 바탕으로 각각 대통령과 부통령에 당선되었다. 대통령의 개입으로 불과 1년 만에 선거 판세가 바뀐 것이다.

V. 결론

비교정치학자들이 제기하고 있는 민주적 퇴행을 최근 인도네시아 민주주의가 경험하고 있는 질적 저하에 적용할 수 있는가? 만약 그렇다면 인도네시아의 민주적 퇴행은 어떻게, 그리고 어느 정도로 진행되

고 있는가? 이러한 물음에 답하기 위해 본 연구는 2014년부터 시작된 조코위 정부 동안 일어난 사건들을 버메오가 제시한 민주적 퇴행의 분석틀에 적용하였다. 행정부의 과도한 성장, 반대세력 괴롭히기, 전략적 선거조작으로 대표되는 민주적 퇴행의 세 가지 주요한 형태가 조코위 정부 동안 관찰되었는지를 경험적으로 분석한 결과 조코위는 2014년 집권 이후 행정부의 권한을 적극적으로 활용하여 한편으로는 경제발전을 통한 민심 확보를 도모하고, 다른 한편으로는 정치공작(political maneuvering)을 통해 여당 연합의 확장을 꾀했다. 이러한 “소극적”인 행정부의 성장은 2019년 조코위가 재선에 성공하면서 3선개헌 및 임기연장시도를 통해 보다 분명해졌고, 행정적 편의를 위해 군부대장을 임시지차재장으로 임명하는 등 민주적 제도와 규범을 침해하면서도 별다른 저항을 받지 않는 수준에 이르렀다. 또한, 조코위 정부는 야당과 이슬람주의 세력의 정치적 동원이 최고조에 이른 2016년 말 이후 각종 지원을 통한 유화책과 행정적·사법적 수단을 동원한 탄압을 동시에 사용하여 반대 세력을 사실상 와해시켰고, 시민사회 역시 친정부 조직의 영향력에서 벗어날 수 없도록 재구성하였다. 마지막으로 2024년 대통령선거 과정에서 알 수 있듯이 조코위와 정부는 특정한 목적을 달성하기 위해 선거에 개입했고, 그 결과 초반 3명의 후보가 각축전을 벌이던 선거 판세가 크게 변화하여 조코위의 정치후계자인 빠라보워와 기브란이 압승을 거두게 되었다. 따라서 본 연구는 1기 조코위 정부(2014-2019)에서 민주적 퇴행이 시작되었으며, 2기 조코위 정부(2019-2024)에서 민주적 퇴행의 세 가지 형태가 모두 분명하게 확인됨을 지적한다. <그림 1>은 상기한 본 연구의 결과를 도식화한 것이다.

〈그림 1〉 조코위 정부의 민주적 퇴행

임기	2014	2015	2017	2019	2021	2023	2024 (현재)
	1기				2기		
행정부의 과도한 성장							
반대세력 괴롭히기							
전략적 선거조작							

본 연구의 함의는 다음과 같다. 먼저 인도네시아 민주주의의 질적 수준 저하가 가속화되는 주요 원인이 무엇보다도 조코위와 그가 이끄는 정부에 있다는 점을 보여준다. 기존 연구들은 민주화 이후 인도네시아 민주주의의 질적 정체, 혹은 퇴보를 설명함에 있어 빈부격차, 후견제와 부패, 근본주의적 이슬람주의의 성장, 정당체제와 같이 인도네시아의 정치사회에 구조적으로 착근된 요인들에 초점을 맞추었다. 그러나 본 연구에서는 지도자, 즉 조코위의 민주주의에 대한 신념과 그가 이끄는 정부의 행태적 동기와 정향이 그의 집권 동안 민주주의의 질적 수준에 큰 영향을 미쳤다는 것을 보여준다. 또한, 본 연구의 결과는 각종 지표에서 알 수 있듯이 해가 갈수록 인도네시아 민주주의의 질적 저하가 뚜렷해지는 상황(<표 3> 참고)은 특히 2기 조코위 정부에서 더욱 명확하게 관찰되는 민주적 퇴행과 큰 관련이 있다는 점을 시사한다.

추가로 본 연구는 선거를 비롯한 제도의 지속성이 민주주의의 질적 수준을 담보하지 않는다는 점을 지적한다. 다수의 연구는 설령 결함이 있다고 할지라도 주기적인 선거의 실시가 민주주의 체제로의 전환과 이미 전환된 신생민주주의 체제의 지속가능성을 높일 수 있다고 지적한다(예: Edgell et al., 2018; Howard and Rossler 2006). 그러나 최근

민주적 역행을 겪고 있는 많은 국가에서 볼 수 있듯이, 공정하고 경쟁적인 선거가 역설적으로 민주주의에 부정적인 결과를 초래할 수 있다 (Kim 2019). 본 연구에서 살펴본 2024년 대통령선거 과정과 그 결과는 엘리트의 이익에 포섭(co-optation)된 선거는 설행 절차의 자유와 공정성이 보장되는 경우라도 민주주의에 부정적인 영향을 끼칠 수 있음 보여준다. 민주화 이후 유지되었던 선거제도가 특정 인물의 출마를 위해 갑작스럽게 변경되었으며, 그 변경되는 과정 역시 대의민주기관인 국회가 아닌 대통령의 인척이 장으로 있는 헌법재판소의 판결을 통해 진행되었다. 또한 대통령은 자신이 속한 당의 후보 대신 자신의 정치적이익에 부합하는 인물과 자신의 아들을 정·부통령 후보로 사실상 공개적으로 지지하였고, 결국 자신이 희망하는 선거 결과를 만들어냈다. 따라서 본 연구의 결과는 선거가 민주주의 제도에 대한 강한 신념을 보유하지 못한 정치엘리트들에 의해 작동될 경우 민주주의의 질적 심화에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 시사한다.

그렇다면, 2024년 10월 출범할 뿌라보워 정부는 조코위 정부의 민주적 퇴행을 극복하고 인도네시아 민주주의 발전의 새로운 전기를 마련할 수 있을까? 조코위의 정책기조를 그대로 유지할 것을 천명한 뿌라보워가 과거 자신이 가졌던 민주주의 제도에 대한 적대적 태도를 바꿨다는 증거는 찾아볼 수 없다. 오히려 그는 대통령 당선 이후에도 “인도네시아의 민주주의 체제는 너무 지치게 할 뿐만 아니라 큰 비용을 소모”한다고 밝힌 바 있다(Rachman and Yanwardhana 2024). 훗날의 상황을 상세하게 예측할 수는 없지만, 최소한 그가 이끌 인도네시아 정부의 민주주의에 대한 신념이 그리 높지만은 않으리라는 것은 확실하다.

투 고 일: 2024년 07월 22일

심사완료일: 2024년 08월 20일

게재확정일: 2024년 08월 20일

참고문헌

- 권혁용. 2023. “한국의 민주주의 퇴행.” 『한국정치학회보』 57(1): 33-58.
- 길정아·박정훈. 2023. “이슬람주의와 민주적 지지의 다차원성: 인도네시아 사례를 중심으로.” 『한국정치학회보』 57(4): 191-216.
- 김현섭. 2023. “민주주의의 퇴행이란 무엇이고, 어떻게 발생, 진행되며, 왜 문제인가?: 조망과 평가.” 『한국정치연구』 32(3): 29-67.
- 다르마완 프라소조. 2020. 『조코위가 꿈꾸는 인도네시아: 휴머니즘적 가치를 중심으로』. 부산외국어대학교 출판부.
- Aspinall, Edward, and Marcus Mietzner. 2014. “Indonesian Politics in 2014: Democracy’s Close Call.” *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 50(3): 347-69.
- Aspinall, Edward. 2010. “The Irony of Success.” *Journal of Democracy* 21(2): 20-34.
- _____. 2015. “Oligarchic Populism: Prabowo Subianto’s Challenge to Indonesian Democracy.” *Indonesia* 99: 1-28.
- Baker, Jacqui. 2023. “Reformasi Reversal: Structural Drivers of Democratic Decline In Jokowi’s Middle-Income Indonesia.” *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 59(3): 341-64.
- BBC News Indonesia. 2018. “Gerakan 'ganti presiden' tak dapat izin polisi, politis atau pelanggaran demokrasi?” August 27. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-45312977> (검색일: 2024.07.11.).
- Beaulieu, Emily, and Susan D. Hyde. 2009. “In the Shadow of Democracy Promotion: Strategic Manipulation, International Observers, and Election Boycotts.” *Comparative Political Studies* 42(3): 392-415.
- Bermeo, Nancy. 2016. “On Democratic Backsliding.” *Journal of Democracy* 27(1): 5-19.
- Carothers, Thomas. 2002. “The End of the Transition Paradigm.” *Journal*

- of Democracy* 13(1): 5–21.
- CNN Indonesia. 2021. “4 Faksi Demokrat dan Ketidakpuasan Terhadap AHY.” February 3. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210203070542-32-601589/4-faksi-demokrat-dan-ketidakpuasan-terhadap-ahy> (검색일: 2024.07.11.).
- _____. 2023. “Jokowi Klaim Punya 2.300 Organ Relawan, dari Kecil hingga Besar.” October 14. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20231014153231-617-1011255/jokowi-klaim-punya-2300-organ-relawan-dari-kecil-hingga-besar> (검색일: 2024.07.11.).
- Curato, Nicole, and Diego Fossati. 2020. “Authoritarian Innovations: Crafting Support for a Less Democratic Southeast Asia.” *Democratization* 27(6): 1006–20.
- Davidson, Jamie S. 2009. “Dilemmas of Democratic Consolidation in Indonesia.” *The Pacific Review* 22(3): 293–310.
- _____. 2018. *Indonesia: Twenty Years of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Diamond, Larry. 2010. “Indonesia’s Place in Global Democracy.” In *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society*, eds. Edward Aspinall and Marcus Mietzner. Singapore: ISEAS Publishing, 21–50.
- _____. 2020. “Breaking out of the Democratic Slump.” *Journal of Democracy* 31(1): 36–50.
- _____. 2021. “Democratic Regression in Comparative Perspective: Scope, Methods, and Causes.” *Democratization* 28(1): 22–42.
- Edgell, Amanda B. et al. 2018. “When and Where Do Elections Matter? A Global Test of the Democratization by Elections Hypothesis, 1900–2010.” *Democratization* 25(3): 422–44.
- Fionna, Ulla, and Francis E. Hutchinson. 2019. “Indonesia’s 2019

- Elections: A Fractured Democracy?” *Asian Affairs* 50(4): 502–19.
- Fossati, Diego. 2019. “The Resurgence of Ideology in Indonesia: Political Islam, Aliran and Political Behaviour.” *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 38(2): 119–48.
- Freedom House. 2014. *Freedom of the Press 2014*. Washington, D.C.: Freedom House.
- Fukuoka, Yuki, and Chanintira na Thalang. 2014. “The Legislative and Presidential Elections in Indonesia in 2014.” *Electoral Studies* 36: 210–39.
- Fukuyama, F. 1989. “The End of History?” *The National Interest* 16: 3–18.
- Gerschewski, Johannes. 2021. “Erosion or Decay? Conceptualizing Causes and Mechanisms of Democratic Regression.” *Democratization* 28(1): 43–62.
- Haggard, Stephan, and Robert Kaufman. 2021. *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2016. *Dictators and Democrats: Masses, Elites, and Regime Change*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Howard, Marc Morje, and Philip G. Roessler. 2006. “Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes.” *American Journal of Political Science* 50(2): 365–81.
- Huntington, Samuel P. 1991. “Democracy’s Third Wave.” *Journal of Democracy* 2(2): 12–34.
- Kim, Nam Kyu. 2019. “Reassessing the Relationship between Elections and Democratization.” *International Political Science Review* 41(3): 305–20.
- Kompas.com. 2014. “Survei 'Kompas', Elektabilitas Demokrat Terus Turun.” January 9. <https://nasional.kompas.com/read/2014/01/09/0837452/>

- Survei.Kompas.Elektabilitas.Demokrat.Terus.Turun (검색일: 2024. 06.22.).
- _____. 2017. “Jokowi: Saya Sudah Katakan, Tembak di Tempat Saja...” July 21. <https://nasional.kompas.com/read/2017/07/21/17295801/jokowi-saya-sudah-katakan-tembak-di-tempat-saja-> (검색일: 2024. 06.21.).
- Lai, Yericia. 2023. “PDI-P, potential partners look to grassroots Ganjar supporters.” *The Jakarta Post*. June 2.
- Lembaga Survei Indonesia. 2024. “Survei Nasional: Sikap Publik Terhadap Putusan KPU, Persidangan MK, dan Isu Nasional.” <https://www.lsi.or.id/post/rilis-lsi-18-april-2024> (검색일: 2024.06.30.).
- Levitsky, Steven, and Daniel Ziblatt. 2018. *How Democracies Die*. New York: Crown Publishing Group.
- Little, Andrew T., and Anne Meng. 2024. “Measuring Democratic Backsliding.” *PS - Political Science and Politics* 57(2): 149–161.
- Mawangi, Genta Tenri. 2022. “Ahli pastikan 6 anggota FPI korban "unlawful killing" tewas tertembak.” *Antara*. January 4. <https://www.antaranews.com/berita/2623125/ahli-pastikan-6-anggota-fpi-korban-unlawful-killing-tewas-tertembak> (검색일: 2024.06.22.).
- Menchik, Jeremy. 2016. *Islam and Democracy in Indonesia: Tolerance without Liberalism*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Mietzner, Marcus. 2014. “How Jokowi Won and Democracy Survived.” *Journal of Democracy* 25(4): 111–25.
- _____. 2015. “Indonesia: Democratic Consolidation and Stagnation under Yudhoyono, 2004–2014.” In *Routledge Handbook of Southeast Asian Democratization*, ed. William Case. London and New York: Routledge, 370–83.
- _____. 2018. “Fighting Illiberalism with Illiberalism: Islamist

- Populism and Democratic Deconsolidation in Indonesia.” *Pacific Affairs* 91(2): 261-82.
- _____. 2020. “Authoritarian Innovations in Indonesia: Electoral Narrowing, Identity Politics and Executive Illiberalism.” *Democratization* 27(6): 1021-36.
- Miichi, Ken. 2014. “The Role of Religion and Ethnicity in Jakarta’s 2012 Gubernatorial Election.” *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 33(1): 55-83.
- Muhtadi, Burhanuddin. 2015. “Jokowi’s First Year: A Weak President Caught between Reform and Oligarchic Politics.” *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 51(3): 349-68.
- _____. 2023. “PDI-P’s Own Goal? Controversy over Indonesia’s Loss as U-20 FIFA World Cup Host.” *Fulcrum*. <https://fulcrum.sg/pdi-ps-own-goal-controversy-over-indonesias-loss-as-u-20-fifa-world-cup-host/?fbclid=IwAR2xDlqfvPsenVOkYVSWIZXnYtLLKmnPIzBPiIBl1Gk1mN8vhjLIS9b1uJs> (검색일: 2024. 07.02.).
- Mujani, Saiful, and R. William Liddle. 2021. “Indonesia: Jokowi Sidelines Democracy.” *Journal of Democracy* 32(4): 72-86.
- Nord, Marina, Martin Lundstedt, David Altman, Fabio Angiolillo, Cecilia Borella, Tiago Fernandes, Lisa Gastaldi, Ana Good God, Natalia Natsika, Staffan I. Lindberg. 2024. *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*. University of Gothenburg, V-Dem Institute.
- Nugraheny, Dian Erika, Novianti Setuningsih. 2024. “Jokowi: Presiden Boleh Kampanye, Boleh Memihak, tapi...” *Kompas*, January 23. https://nasional.kompas.com/read/2024/01/24/09350771/jokowi-presiden-boleh-kampanye-boleh-memihak-tapi#google_vignette (검색일: 2024.06.12.).

- Park, Jung Hoon. 2021. "Stuck in Place? Normalization and the Changing Voter Profile of Indonesia's Islamist Prosperous Justice Party." *Journal of East Asian Studies* 21(3): 449-75.
- Power, Thomas P. 2018. "Jokowi's Authoritarian Turn and Indonesia's Democratic Decline." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 54(3): 307-38.
- Prubaya, Angling Adhitna. 2017. "Ditolak Massa, Pembentukan FPI Semarang Digagalkan Polisi." *Detik.com*. April 14. <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-3474434/ditolak-massa-pembentukan-fpi-s-emarang-digagalkan-polisi> (검색일: 2024.06.30.).
- Rachman, Arrijal and Emir Yanwardhana. 2024. "Kesaksian Prabowo: Demokrasi Indonesia Sangat-sangat Melelahkan." *CNBC Indonesia*. March 5. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20240305171457-4-519867/kesaksian-prabowo-demokrasi-indonesia-sangat-sangat-melelahkan> (검색일: 2024.07.05.).
- Rahayu, Kurnia Yunita. 2023. "Ditawari Cawapres dari PAN, Prabowo Segera Konsultasi ke Presiden." *Kompas*. June 7.
- Saputro, Febrianto Adi. 2020. "PKS Dukung Eks Kader PDIP di Pilkada Kota Medan." *Republika*. August 29. <https://news.republika.co.id/berita/qftgiw436/pks-dukung-eks-kader-pdip-di-pilkada-kota-medan> (검색일: 2024.06.29.).
- Slater, D., and E. Simmons. 2013. "Coping by Colluding: Political Uncertainty and Promiscuous Powersharing in Indonesia and Bolivia." *Comparative Political Studies* 46(11): 1366-93.
- Slater, Dan. 2023. "What Indonesian Democracy Can Teach the World." *Journal of Democracy* 34(1): 95-109.
- Tapsell, Ross. 2015. "Indonesia's Media Oligarchy and the 'Jokowi Phenomenon.'" *Indonesia* 99: 29-50.

- Tehusjarana, Karina M. 2018. "Anti-Ahok protesters, opposition camp mark 212 rally anniversary." *The Jakarta Post*. December 2. <https://www.thejakartapost.com/news/2018/12/02/anti-ahok-protesters-opposition-camp-mark-212-rally-anniversary.html> (검색일: 2024.07.06.).
- Tempo.co. 2015. "Presiden Jokowi Terancam Digulingkan?" January 29. <https://nasional.tempo.co/read/638522/presiden-jokowi-terancam-digulingkan> (검색일: 2024.07.11.).
- Tempo.co. 2024. "Cair Februari 2024, Begini Cara Cek Status Penerimaan BLT Mitigasi Risiko Pangan Rp 600 Ribu." <https://nasional.tempo.co/read/1828817/cair-februari-2024-begini-cara-cek-status-penerimaan-blt-mitigasi-risiko-pangan-rp-600-ribu> (검색일: 2024.06.22.).
- The Jakarta Post. 2016. "Jokowi cracks jokes at Golkar's congress." May 15. <https://www.thejakartapost.com/news/2016/05/15/jokowi-cracks-jokes-at-golkars-congress.html> (검색일: 2024.06.25.).
- Waldner, David, and Ellen Lust. 2018. "Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding." *Annual Review of Political Science* 21: 93–113.
- Warburton, Eve, and Edward Aspinall. 2019. "Explaining Indonesia's Democratic Regression: Structure, Agency and Popular Opinion." *Contemporary Southeast Asia* 41(2): 255–85.
- Wicaksana, I. Gede Wahyu, and Agastya Wardhana. 2021. "Populism and Foreign Policy: The Indonesian Case." *Asian Politics and Policy* 13(3): 408–25.
- Yahya, Achmad Nasrudin. 2022. "3 Pernyataan Jokowi Terkait Wacana Perpanjangan Masa Jabatan Presiden." *Kompas*, March 6. <https://nasional.kompas.com/read/2022/03/06/08200511/3-pernyataan-jokowi-terkait-wacana-perpanjangan-masa-jabatan-presiden?page=all> (검색일: 2024.06.16.).

Abstract

Democratic Backsliding in Indonesia:

An Analysis of Political Dynamics under Jokowi

Jung Hoon PARK

Pusan National University

This article attempts to shed light on the recent deterioration of democratic quality in Indonesia through the lens of democratic backsliding. It delves into the political landscape during Jokowi's presidency (2014-2024) using the three key indicators of democratic backsliding, that is, executive aggrandizement, opposition embarrassment, and strategic election manipulation, as proposed by Nancy Bermeo (2016). Findings indicate that signs of democratic backsliding emerged early in Jokowi's first term as the government implemented a series of developmental policies and maneuverings to overcome hurdles created by polarization and disadvantages from the minority coalition government. During Jokowi's second term, the trend of backsliding became more evident when the president actively engaged in not only repressing opposition forces in party politics and civil society but in intentionally mobilizing electoral support for his *de facto* designated successors, Prabowo Subianto and Gibran Rakabuming Raka. The article concludes by indicating that Indonesian democratic

backsliding is likely to continue at least in the first phase of Prabowo's presidency.

Keywords: democratic backsliding, Indonesia, Jokowi, Prabowo, election

