

인도네시아(印尼)의 軍隊와 政治

金 一 鐵

(서울大學校 社會大 教授)

印尼의 歷史에서 軍隊가 政治에 介入하기 始作한 것은 상당한 歷史的 背景을 가지고 있다. 約 三百年동안의 「화란」 植民地統治期間, 그리고 獨立을 선포한 1945年以後의 初期 革命期에 있어서 軍隊는 곧 獨立運動의 최선봉에 선 獨立運動團體였다. 印尼에 있어서의 獨立運動은 政治的 運動이며 同時に 軍事的 活動이기도 하였다. 이것은 軍隊로 하여금 政治와 不可分의 관계를 맺게 한 歷史的 契機가 된다.

1949年 「화란」으로부터 完全한 獨立을爭取한直後에 軍隊는 原則의으로 國內의 政治不干涉原則을 잡정적으로 취했으나 그 이후 民間政治人們이 中心이 되어 구성된 議會制度가 혼란에 빠져 派爭과 對立으로 인한政局의 혼미 상태가 계속되면서 軍隊는 軍隊內部의 여론과 國民들의 기대를 背景으로 서서히 政治表面에 나서기 시작하였다. 결국 議會制度가 붕괴되면서 政府는 1957年에 戒嚴令을 선포하게 되고 이때부터 軍隊는 積極的으로 國內政治 一線에 나오게 된다.

當時의 陸軍總司令官이었던 30代의 「나스티온」(Abdul Haris Nasution)將軍은 有名한 「軍의 中道論」(Middle Way)을 제창하였던 바, 이에 의하면 軍은 「政權을 장악하고자 하지 않으며 그렇다고 政治的으로 無關心하지도 않다」라는 것이다. 이러한 軍의 政治에 대한 態度는 特定個人의 意思表示라기 보다는 外國의 統治下에서부터 生命을 바쳐 獨立運動의 一線에서 활약해온 全體 軍隊 엘리트의 共通된 意見의 集約으로 보아야 하며 國內政治人에 대한 커다란 不信에서 근거하고 있다고 보아야 할 것이다.

이와 같은 軍의 中道論은 그 이후 軍의 「二重機能論」으로 發展하게 되었던 바 이는, 軍隊는 外部의 침략에 대한 國토방위 및 國內治安維持라는 軍事的・治安維持的 機能을遂行해야 함과 同時に 또한 社會改革과 政治發展에 대하여도 積極的인 공헌을 해야 한다는 것이다.

이와 같은 軍隊의 政治擔當勢力으로서의 등장은 「화란」 植民地當局과의

오랫동안의 獨立鬪爭運動過程을 통하여 가능하였다. 즉 獨立運動過程을 통하여 軍事的 活動과 政治的 活動의 重復이 불가피하였던 것에서 그 遠因을 볼 수 있다.

獨立運動에 가담한 젊은青年들은 곧 하나의 비밀 軍事組織으로 發展되었으며 이들은 一生을 軍隊에 바칠 職業軍人이 아니라 오직 獨立爭取를 위한 침정적手段으로 軍隊를 利用하였고 同時に 이들의 獨立鬪爭 軍事活動은 곧 政治理念集團에 의한 軍事活動이었다고 볼 수 있다. 換言하면 軍事集團에 의한 軍事活動이었다가 보다는 政治集團에 의한 軍事活動이었던 것이다. 이러한 現象은 어느 나라에서나 獨立運動過程에서 흔히 볼 수 있는 것이다.

獨立運動에 가담한 印尼青年들은 理念的으로 투철하여 낮에는 市民으로活動하고 밤에는 ケ릴라軍으로 變身하는 비밀軍事 및 政治活動組織을 가지고 있었으며 私生活과 軍事活動 및 政治活動에 뚜렷한 限界가 없는 狀態였다. 그리하여 이들에게 가장 重要한 目標는 獨立爭取였고 이것은 軍事活動과 함께 政治活動을 의미하는 것이었다.

어떠한 植民地統治下에서도 被植民國民은 자기들의 純粹軍隊組織을 가질 수 없으며 이것은 印尼에서도例外는 아니다. 軍事活動을 通한 積極的 獨立運動에 가담하는 「강경파」와 非軍事的 活動(政治活動)을 通한 消極的 獨立運動에 가담하는 「온건파」는 어느 國家에서나 있게 마련이고 또 이들간에는 目標는 共通되더라도 手段과 戰略에 현격한 差異를 보여주어 이것은 결국 政治理念自體가 현저히 區別되는 것을 볼 수 있다.

印尼에서도 이것을 똑똑히 볼 수 있다. 軍事活動을 통한 獨立運動에 투신한 初期의 指導者들은 주로 「차바」지역의 가난한 農民出身으로 植民地當局에서 배우는 高等教育을 전연 받아보지 못한 小農出身이었고 그렇기 때문에 화란語도 유창하지 못했다. 이에 反해 都市出身으로서 「화란」式 高等教育을 받고 行政官僚로서 植民地當局과도 協力하였던 經驗을 가진 知識層乃至 官僚出身의 獨立運動家들과는 根本의으로 그 政治理念이 差異가 있을 수 밖에 없었다. 前者は 鬪爭的이며 後자는 協商的이다. 前者は 가난하고 後자는 가난하지 않았다. 前者は 生命을 걸었고 後자는 生命과는 관계가 없었다.

이와 같이 印尼의 獨立運動軍隊는 無教育·無資產의 農民出身으로 形成되어 있었기 때문에 非暴力的·순수政治的 獨立運動集團과는 文化的·社會的·經濟的 背景이 다르며, 이로 인한 兩者間의 政治理念의 差異는 不可避하였다.

다고 볼 수 있다. 勿論 都市出身으로서 華人에서 高等教育을 받은 政治家들이 獨立軍事集團과 밀접한 관계를 맺으면서 共同活動을 한 경우도 더러 있으나一般的으로 보면 兩者는 嚴格히 區分되고 있다. 獨立直前인 1948年 온 전파 政治人們이 「華人」軍에 의하여 대량 체포되고 난 뒤에도 印尼軍隊는 계속 軍事鬭爭을 계속하였으며 1949年 政權이 正式으로 「華人」으로부터 인계되고 난 뒤에도 軍隊는 소위 온전파 政治人們을 不信하게 되었던 것이다. 어떻든 이들 兩者들 간에는 政治理念, 出身背景, 鬪爭方式 등에 있어서相當한 差異를 보여 주었다.

印尼軍隊는 이러한 歷史的背景을 가지고 獨立된 연후에도 계속 政治에 깊은 關心을 가지고 國家發展과 安定의 “保護者”로서 政治에 깊이 간여하기 시작하였다. 獨立後에도 地方軍隊의 反亂, 軍隊內部의 不和, 中央 및 地方軍隊간의 不和등 軍隊內部의 수많은 곡절을 겪는 동안 中央軍隊의 통솔·지휘體系를 서서히 確立하고 따라서 軍隊의 政治參與도 이와 더불어 增大되어 간다.

印尼는 수많은 크고 작은 섬들이 1,300개나 있고 文化的으로 相異한 部族이 200餘個나 있어 一個國家로서 獨立하기까지는相當히 組織된 軍事力を必要로 한다. 地理的 條件, 種族的·文化的 背景이 다른 各種 部族이 극히 多樣하게 제각기 獨特한 歷史的 背景을 가지고 生存해 온 廣大한 群島를 物理적으로, 또 政治的으로 統一한다는 것은 매우 어려운 課題이며 이를 위한 軍隊의 役割은 매우 큰 것이다. 獨立以前에는 對外的 獨立鬪爭이라는 共同目標하에 軍事的 鬪爭을 통한 團結은 쉬웠으나 獨立된 후에는 各己 地域的·部族的 利害가 相異하여 統一된 國家와 政府를 이루는 데 있어서는 여리가지 갈등과 긴장사태가 많이 있었던 것이다.

獨立을 爭取한 1949年부터 約 10年間에 걸쳐 印尼는 内部統合을 위한 커다란 試練期에 접어 듈다. 이동안 政治人們相互間, 軍隊內部間, 軍隊와 政治人們 간에는 수많은 갈등, 不和, 투쟁이 연속되다가 드디어 1957年 政局 혼란이 극치에 달했을 때 戒嚴令이 宣布되면서 軍隊는 政治와 行政에 直接參與하게 되는 것이다.

軍隊는 이 때를 계기로 하여 「스카르노」大統領을 中心으로 1945年的 憲法을 再導入하여, 所謂 말하는 教導民主主義(Guided Democracy)體制를 굳히게 된다. 「스카르노」의 教導民主主義體制의 政治的 基盤은 軍隊와 共產黨이

었다.

軍隊가 1957~1963年 사이의 戒嚴令下에서 積極的인 政治 및 行政參與를 하면서 政治的 基盤을 굳혔고 이를 배경으로 1964년의 改正된 戒嚴令을 계기로 印尼軍隊는 政治와 行政뿐 아니라 經濟에까지도 적극 參與할 수 있게 되었다. 이동안 共產黨 역시 「스카르노」의 積極的 支持下에 庶民大衆속으로 그 基盤을 擴大해 나갔으며 全國이 거의 共產黨의 組織網속으로 들어갈 程度로 그 政治集團으로서의 勢力과 影響力이 莫強해져서 軍隊와 맞설 수 있는 唯一한 政治集團으로 成長된다. 1965年에 오면 印尼 共產黨員이 非公式統計에 의하면 300萬名이나 될 정도로 肥大하여졌으며 이때부터 軍隊와 共產黨 間에는 치열한 暗鬭가 시작된 것이다.

軍隊도 그간 正規軍으로 編成되어 외국의 많은 원조를 받아들여 強化되었으나 軍隊 内部의 和合이 완벽하지 못하였고 또 庶民大衆속에 깊이 뿌리를 내린 共產黨의 莫強한 政治的 영향력을 고려하여 軍隊에 의한 共產黨의 爪痕은 탄압은 볼 수가 없었다. 「스카르노」는 軍隊와 共產黨이라는 두 개의 莫強한 政治集團을 상호견제시키면서 그自身的 政治基盤을 유지하고 있었으며 「스카르노」個人이 가지고 있는 神話者·카리스마的 指導力を 軍隊와 共產黨은 서로 자기편에 유리하게 利用코자 하였고 「스카르노」自身은 또 個人的으로 軍隊와 共產黨을 各己利用하고 있었다. 말하자면 1965年까지 印尼에는 「스카르노」, 軍隊, 그리고 共產黨이란 세 개의 政治核이 있었으며 이들 三者の相互견제, 갈등, 그리고 協商과 그 균형에 의하여 「스카르노」의 教導民主主義體制는 存續되고 있었다고 말할 수 있다.

行政과 經濟分野에 먼저 參與하기始作한 軍隊는 中央政府, 地方政府, 國營企業體, 議會 등 모든 國家 主要機能에 대거 진출하여 實務經驗 및 政治術을 蕊積하는 한편 그들의 政治的 基盤을 確固히 해 나가고 있었다. 軍人們이 政府의 一線에서 활약하고 있는 동안 共產黨 또한 全國의 農村地域과 都市庶民層으로 그 組織을 확대하면서 中國共產黨과 밀접한 관계를 유지하고 「스카르노」大統領의 측근에까지 그 영향력과 기반이 弹창되어 갔던 것이다.

한편 國民의 90%가 「모스렘」教徒인데도 共產黨이 그 基盤을 강력하게 구축할 수 있었던 것은 역시 貧困이 심각한 社會問題로 基本國民生活을 위협하고 있었기 때문이다, 이스람教는 基本的으로 共產主義와는 理念上 상치하는 것이다. 그렇기 때문에 1965년의 共產黨反亂事件 때에는 「모스렘」教徒들

이) 積極的으로 共產黨 탓도에 앞장섰던 것이다.

그리고 軍隊와 「모스렘」間의 關係를 보면 이것 亦時 異質의이라 볼 수 있다. 특히 軍事指導者들의 出身背景이 大多數「자바」地域의 「프리야이」(Priyayi)* 출신이기 때문에 保守的인 「이슬람」宗教勢力層인 「산트리」(Santri) 출신과는妥協되기 어려우며 極端的이며 保守的인 「산트리」階層에 의한 回教에 의한 政權爭奪企圖은 軍隊의 支持를 받지 못하며 軍에 의하여 恒常 制止당하기 마련이다. 90%의 「모스렘」教徒를 가지고도 印尼는 「이슬람」을 國教로 認定하지 않고 있으며, 軍事政權은 모든 宗教의 自由를 同等히 認定하고 있는 것이다.

軍隊는 그들의 經濟的 基盤을 牢固히 하기 위해 各種 主要產業과 企業活動에도 깊이 간여하였으며 政府豫算에 의한 軍事豫算 뿐 아니라 軍隊自體가 運營하는 經濟·產業活動도 獨自의으로 전개하고 있었다. 뿐만 아니라 印尼에 있어서 가장 重要한 企業인 國營石油會社(Pertamina)와 國營米穀收買會社(Bulog)는 完全히 軍人들의 統制下에 놓이게 되었던 것이다.

이러한 軍隊에 의한 政治와 經濟에 대한 積極的인 參與와 統制는 都市勞動者 및 庶民層과 農民下層階級에 압도적인 支持基盤을 가지고 또 「카리스마的 存在인 「스카르노」의 絶對的인 保護下에 急成長하고 있던 共產黨勢力을 極力 향유하고 있던 원대한 計劃의 一部였다고 해석할 수 있다.

軍隊에 의한 政治·經濟에의 參與를 正當化乃至合法화시키는 것은 벌써 現實的으로 받아들여진 것이었지만 1965年の 軍隊指揮官會議에서 한번 더 確認되고 있다. 이들의 決議文에 의하면 軍의 役割을 軍事的, 政治·社會的 力으로 規定하고 특히 政治·社會的 力의 機能은 理念的, 政治的, 社會的 經濟的, 文化的, 宗教的 領域에까지 擴大되고 있음을 천명하고 있다(Angkatan Darat, 1965). ⁽¹⁾ 이것은 初期의 中道論에서 進一步하여 軍隊의 機能을 國家發展의 中추세력으로 擴大規定하고 있는 것으로 볼 수 있다.

1966年 軍事指揮官들이 「스카르노」大統領의 辞任을 要求하면서 채택한 宣言文에서는 이것이 더욱 發展하여 「……軍隊는 國家安定에만 몰두하는 죽은

* 「자바」에서 Santri란 이슬람宗教에 全的으로 헌신하며 이슬람教理에 따라 政治와 社會改革을 信奉하는 사람들을 말하며 非 Santri는 形式上 「모스렘」으로 표방하지만 「이슬람」教 以前에 「자바」固有의 힌두教 및 民俗信仰에 더 애착을 가진 非「모스렘」的, 世俗的, 自由主義的 集團이며 이들을 가리켜 「아방간」(Abangan)이라 하고 이들중 上流層의 사람들을 「프리야이」(Priyayi)라 한다.

(1) Angkatan Darat, 1965. Doktrin Perjuangan TNI. "Tri Upaya Cakti"

道具가 아니며, 自由의 戰士인 軍隊는 國家政策의 方向, 政府의 質, “판차 실라”(Pancasila)⁽²⁾에 기반을 둔 國家의 安定에 관하여 中立的인 立場만을 취할 수 없다. 軍은 軍事義務만을 가진 것이 아니라 社會生活에도 꼭 같이 참여해야만 한다」(Angkatan Darat, 1966)라고 의치고 있는 것이다.⁽³⁾

이러한 軍의 立場은 「스하르토」(Suharto) 大統領時代에 오면 소위 말하는 軍의 「二重機能」(Dual function)이란 새로운 用語로 變하면서 軍에 의한 政治, 行政, 經濟 및 社會에 대한 參與는 더욱 노골화하는 것이다. 이제 國家一線에 나선 軍隊는 莫強한 政治集團으로 성장하였으며 이에 맞선 唯一한 強力 政治集團인 共產黨과 軍隊의 노골적인 戰爭은 1965年的「共產黨 쿠데타」로 發展되었다.

1965年的「共產黨 쿠데타」는 5名의 핵심 軍將星을 共產黨이 殺害하여 「스카르노」의 保護下에 共產政權을 수립코자 한 데서 발단되었다. 이때相當 内部의 不和를 안고 있던 軍隊는 「스하르토」將軍의 指揮下에 共產黨 타도에 일제히 단결하였다. 이 때의 충돌로 死亡者가 數十萬名에 이를 만큼 軍隊와 共產黨과의 충돌은 치열하였으며 이 때를 계기로 모스크教徒들에 의한 共產黨 숙청도 地方 곳곳에서 일어났으며 이것은 印尼 歷史上 가장 치열한 内戰의 性格을 띠고 있다.

1965~1967年 사이에 軍隊는 共產黨과 이에 약합한 일부 軍將星 및 「스카르노」 측근實力者들을 숙청하는 데 성공하고 나아가 國民들의 神話的 우상인 「스카르노」를 共產黨으로부터 完全 孤立시켜 軍隊는 名實共허 唯一한 政治集團으로 그 기반을 확고히 하게 되는 것이다. 이전 軍隊의 唯一한 장애 要因은 國民의 絶對的인 支持를 가지고 있는 個人「스카르노」를 어떻게 제거시키느냐는 문제만 남았다. 「스카르노」와 共產黨과의 제휴에 관하여는 많은 논란이 있으나 共產黨을 적극 保護·育成하고 있었다는 點, 그리고 「스카르노」에 의한 經濟의 파탄 등이 明白한 國民의 지탄대상이 되고 있는 점을 교묘히 利用하여 「스카르노」를 國民으로부터 孤立시키는 作業이 進行된다.

(2) 「판차실라」(Pancasila)는 印尼의 五大國家理念 혹은 目標를 말하는데 이는
 ① 唯一神에 대한 信仰(信仰主義)
 ② 民族主義
 ③ 國際主義(兄弟主義)
 ④ 全國民을 위한 政府(民主主義)
 ⑤ 社會正義

(3) Angkatan Darat, 1966. Sumbangan Fikiran TNI-AD Kepada Kabnet Ampera.

이와는 反對로 共產黨타도에, 그리고 共產主義社會에로의 전환을 防止하는 데 있어서 第一線에서 指揮하고 있던 「스하르토」의 地位를 相對的으로 格上시키는 조치들을 취하게 된다. 이 모든 作業을 「스하르토」指揮下의 陸軍이 주축으로 되어 進行시키게 되었으며 「자바」의 格言처럼 “천천히 그러나 確實히” (alon alon asal kelakon) 인내와 설득을 통하여 이루어졌다. 1968年에 오면 모든 群小政黨은 軍隊의 黨制下에 들어 간다.

「스하르토」將軍은 1966年 마침내 당시 감금되어 있던 「스카르노」大統領으로부터 政權을 正式으로 인양 받았고 1967年 임시로 구성된 國民總會(MPR: People's Consultative Assembly)에서 大統領職務代理로 그리고 1968年에는 正式大統領으로 선출되면서 바야흐로 「스하르토」體制의 구축과 함께 「새로운 秩序(New Order)」時代로 들어 가는 것이다.

「스하르토」의 「새秩序」時代에 오면서 軍隊는 合法的으로, 또 正正當當하게 그들이 일찍 친명한 軍의 「二重機能論」을 앞세워 國家의 모든 主要機關을 직접 운영하게 되었다. 「스하르토」는 1971年 最初로 실시된 총선거를 통하여(여당의 압승) 正式으로 구성된 國民總會에서 1973年 五年任期의 大統領으로 다시 선출되면서 「스하르토」體制는 이제 完全한 기반구축을 보는 것이다. 1971年 총선거가 실시되었을 때에는 이미 政黨改編이 있었고 政府現職官僚들이 中心이 된 골카(Golkar)라는 機能集團이 與黨으로서 全國的인政黨役割을遂行하고 있었다.

「스하르토」體制가 일단 자리를 잡기까지는 軍隊內部의 各種 理念的 不和가 있었고 이로 인한 權力鬭爭은 國家經濟의 지속적 발전을 크게 위태롭게 하는 경우도 있었으며(그 좋은例가 1970年的 國營石油會社의 파산) 이를 계기로 軍隊는 지나친 經濟政策에 대한 간섭에서 서서히 물러나는 경향을 보였는데, 이는 「스하르토」의 「테크노크라트」에 의한 經濟運營의 原則이 일단 실효성을 보는 것을 말하며 同時に 이는 「스하르토」體制의 확고한 기반구축을 말해 주는 信號가 되기도 한다. 그러나 軍隊는 國家豫算만으로는 운영되지 못하고 각 部隊가 獨自의 經濟活動을 함으로써 自身들의 部隊를 어느 程度維持하고 나아가 自身들의 정치적 위치를 확보해야 하는立場에 있는 軍指揮官들을 어떻게 통제하며, 이를 國家經濟의 發展과 軍指揮官들의 상호견제와 어떻게 연결시키는 線에서 調和시키느냐 하는 것은 「스하르토」의 가장重要한 「잇슈」라 할 수 있다. 순수民間經濟專門家에 의한 經濟政策을 指向

하면서 軍隊의 利益과 간섭을 어느 정도 용인하지 않을 수 없는 이러한 「딜 렘어」는 곧 印尼의 近代化에 있어서 가장 큰 도전이며 課題이다.

軍隊固有의 國防機能을 수행하면서 동시에 軍의 政治勢力으로서의 政治機能을 許用하는 데서 그 기반을 가진 「스하르토」로서는 軍隊의 機能에 어떤 急激한 變化를 가져올 수 있으며, 그렇다고 經濟문제를 經濟專門家에만 맡길 수도 없는 立場이다. 이것은 곧 印尼가 앞으로 어떻게 그 體制를 民主화 시켜 나가느냐 하는 문제와 直結된다고 할 수 있다.

<參 考 資 料>

1. 印尼의 國家組織

1945年에 제정된 憲法(1959年度에 「스카르노」에 의하여 再導入)에 의하면 國家의 最高權力은 國民總會(People's Consultative Assembly: MPR)에 있고 이는 每五年마다 열리며 여기에서 大統領・副統領을 選出하고 國政施政方針을 채택하게 되어 있다. 또한 憲法에 의하면 國會(People's Representative Council: DPR)를 두어 行政府를 견제하게 하고 있다. 國民總會는 460名의 國會議員과 460名의 政府가任命하는 代表로서 구성되며(총 920名)任命議員은 地域代表, 職能代表, 그리고 國會議員當選比率에 따른 政黨代表들로 구성된다. 國會議員은 五年任期로서 1971年의 第一回총선거에 이어 1977년 第二回 총선거가 있었다.

2. 印尼의 軍隊組織

印尼國軍은 陸軍, 海軍, 空軍, 警察로 구성되고 1967年 以前까지는 以上 三個軍과 경찰의 責任者는 國軍總司令官인 大統領 直屬下에 있었다. 그러나 1967年 以後부터는 國軍總司令官이 國防長官으로 되었으며 1969年 地域別司令官制度가 창설되면서 三軍과 경찰지휘권이 地域別로 하나의 指揮體系 밑에 統合되었다. 六個軍團으로 始作되었다가 1973년 以後 四個軍團으로 축소・조정되었다.

陸軍은 司令官(Commander) 아래 副司令官 一名, 그리고 三名의 司領官補(Deputies: 作戰, 行政, 非軍事活動), 七名의 補佐官(assistants: 情報, 作戰, 人事, logistics, 政治, 非軍事活動, 財政)을 두고 있다. 1969年 以後부터는 司令官 및 副司令官을 Chief of Staff, Deputy Chief of Staff으로 改稱하였다.

全國에 十七個 地域司令部(Kodam)가 있으며 이 중 가장 有名한 것은 西部「자바」의 Siliwangi 司令部, 中部「자바」의 Diponegoro 司令部, 東部「자바」의 Brawijaya 司令部이다. 各地域司令部는 3~4個 관할司令部(Korem)로 분할되고 그 밑으로 郡 및 市單位司令部(Kodim), 面單位部隊(Koramil)가 있다. 이러한 軍隊體制는 廣大한 國土를 効率의으로 방어하고 國內治安을 維持하기 위해 不可避한 編制이겠으나 거의 政府行政體制와 比等할 程度의 肥大한 組織을 말한다.

<참 고 문 헌>

「크라우치」의 著書에서 전재
Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia*. Cornell Univ. Press. Ithaca
and London, 1978.