

말레이시아의 정치경제 : 경제위기와 마하티르를 넘어 신자유주의 국가로*

김동엽**

- I. 머리말
- II. 말레이시아 정치경제 모델의 형성과 변화
- III. 경제위기와 말레이시아 정치경제
- IV. 맺음말

한 국가의 정치경제는 성장과 분배에 관한 경제정책을 둘러싼 정치행위자들 간의 상호작용의 관점에서 볼 수 있다. 정치행위자들 간의 상호작용은 권력관계에 의하여 영향을 받으며, 권력관계는 그 국가의 역사나 경제·사회 계층구조와 같은 내적요인과 국제정치경제적 흐름과 같은 외적요인에 의해 형성되고 또한 변화한다. 본 논문은 1997년 경제위기를 전후하여 전개된 말레이시아 정치경제를 국내 정치행위자들 간의 경제정책을 둘러싼 상호작용과 변화를 중심으로 살펴보았다. 이를 통해 경제위기가 말레이시아의 정치경제모델의 변화와 발전에 미친 영향과 향후의 정책방향에 대하여 분석하였다. 말레이시아는 오랜 기간동안 강성국가(strong state)에 의해 성장과 분배의 정책을 적절히 펼친 동아시아 발전국가(developmental state)모델의 한 축을 이루었다. 그러나 변화하는 사회계층구조와 신자유주의적 국제정치경제 질서는 말레이시아 경제정책에 근본적인 변화를 강요하였다. 1997년의 경제위기 상황에서 자본통제라고 하는 극단적인 처방이 나오게 된 원인은 정치행위자들 간의 권력관계에 의한 상호작용의

* 본 논문은 2002년 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었다(KRF-2002-072-BL2058). 본 논문이 미친한 수준에서 시작하여 출판에 이르기까지는 그동안 다양한 발표회나 평가과정을 통하여 실명으로 혹은 익명으로 훌륭한 조언을 아끼지 않은 많은 분들의 도움이 있었음을 밝힌다. 그 분들의 조언이 완벽하게 본 논문에 반영되지 못했음을 고백하며, 미진했던 부분에 대해서는 저자의 차후 학문활동에 중요한 지침으로 삼고자 한다.

** 중앙대학교 강사

결과로 이해할 수 있다. 즉 자본통제정책은 경제적 논리에 의한 선택이라기 보다는 정치적 논리의 선택으로 볼 수 있다. 정치적 결과가 어찌되었든 1997년 말레이시아의 경제위기는 오히려 그동안 미온적으로 진행되어 오던 신자유주의 국가로의 전환을 가속화시키는 계기를 제공하였다고 평가할 수 있다.

주제어 : 말레이시아, 정치경제, 동아시아 경제위기, 발전국가, 신자유주의 국가

I. 머리말

1. 문제제기

2004년 3월 21일에 실시된 말레이시아 제11대 총선에서 바다위(Abdullah Ahmad Badawi)가 이끄는 연립여당인 국민전선(BN: Barisan National, National Front)¹⁾이 전체 의석 219석 중 90%에 달하는 198석을 획득하였다. 이는 말레이시아 역사상 국민전선(BN)이 거둔 최대의 선거 승리였다. 제11대 총선이 더욱 관심을 끌었던 것은 22년 동안 권좌에 있었던 마하티르(Mahathir Mohamad)가 은퇴한 이후 최초로 시행된 총선이라는 점이다. 오늘의 말레이시아는 마하티르의 독단적인 연출과 연기(one-man-show)²⁾로 이룩해 낸 성취라는 평가가 있다.

1) 국민전선은 말레이시아의 여러 정당들이 연합한 집권연합이며, 그 주축으로는 말레이 종족을 대표하는 통일말레이국민조직(UMNO: United Malays National Organization), 화인을 대표하는 말레이시아화인연합(MCA: Malaysia Chinese Association), 그리고 인도계를 대표하는 말레이시아인도인연합(MIA: Malaysia Indian Association) 등이 있고 이 외에도 다수의 정당들이 참여하고 있다.

2) 전 말레이시아 부수상 무사 히탐(Musa Hitam)은 말레이시아를 이끈 이는 마하티르 혼자였고, 나머지는 단지 추종자에 불과했다고 솔회하고 있다. 그러나 그것이 말레이시아

이처럼 한 세대를 풍미한 지도자의 뒤를 이은 바다위의 정치적 위상을 가능하는 선거였기에 더 많은 관심이 집중되었다. 경제위기를 겪은 동아시아의 많은 국가들은 위기와 관련된 직·간접적인 이유로 정권의 교체를 낳았고, 또한 새로운 정부에 의해 경제회복이 주도된 경우가 많았다. 그러나 말레이시아의 경우에는 마하티르에 의해 독단적인 방법으로 경제위기를 극복하고, 일부 국민들의 수평적 정권교체의 요구를 성공적으로 수습한 후 당내 후계자인 바다위에게 정권을 이양함으로써 수직적 정권교체를 이루었다. 제11대 총선에서 바다위가 이끄는 국민전선(BN)이 국민들로부터 압도적인 지지를 받을 수 있었던 배경에는 마하티르 집권 말기에 형성된 불신의 골에서 벗어나 정치적 안정과 경제적 개혁을 바라는 국민들의 기대심이 반영된 것으로 보인다. 현 말레이시아의 정치경제적 상황과 앞으로의 방향은 1990년대 경제위기를 전후하여 나타난 정치적, 사회적 변화와 분리해서 생각할 수 없다. 그러므로 이에 대한 경험적인 분석은 말레이시아의 정치경제적 흐름을 올바르게 이해하는 데 중요한 의미를 갖는다.

1997년 동아시아를 휩쓴 경제위기는 이미 많은 관점에서 분석되고 있다. 경제위기 이전의 동아시아 지역은 유례없는 경제성장을 기록하였기 때문에 이러한 성공이 다시 위기의 도래를 설명하는데 주된 초점이 되기도 했다. 미국을 중심으로 하는 시장주도형 경제나 유럽의 사회주도형 경제와 구분되는 정부주도형 경제발전 전략이 동아시아에서 성장의 원동력이 되었던 것은 동아시아의 역사적 배경과 정치·사회적 여건들이 결합되어 나타난 것으로 볼 수 있다. 그러나 정치·사회적 환경이 경제성장과 더불어 적절한 변화를 이루어 내지 못함으로써 경제성장과 정치·사회적 발전 간의 불균형을 낳았고, 이는 경제성장

국민들의 맹목적인 추종으로 해석할 수는 없으며, 이는 마하티르의 리더십에 대한 국민적 동의에 의한 것이었다고 밝혔다(FEER 2003/10/9).

그 자체를 저해하는 정치적 불안정을 초래했다(안청시 2002, 9).

동아시아적 성장 메카니즘과 1997년 경제위기에 대한 설명은 각 학파별로 다양하다. 신자유주의적 주장에 의하면 정부주도의 자원동원식 공업화는 투입물의 양적 팽창에 의한 급속한 공업화는 이를 수 있었지만, 장기적인 경제발전을 위한 기술진보나 생산성증대에는 실패하였다는 것이다. 발전국가적 견지에서는 정부의 개입이 빠른 공업화를 이룩하였으나 금융부문의 낙후성, 관치금융의 관행이 개선되지 못하여 도덕적 해이 및 정실자본주의(crony capitalism)를 고착화시킴으로써 위기를 초래했다는 분석이다. 이외에도 발전모델에 따라 외자주도형 발전모델에서 주장하는 국제자본과 국내산업 간의 적절한 연계실패나 대외지향적 모델의 외부영향에 대한 취약성 등 여러 관점에서 경제위기의 도래를 설명하고 있다(김종길 2002). 보다 낮은 수준의 분석에 의하면 부실경영의 원인을 제공하였던 정실자본주의나 국제금융시장의 특이성에 의해 파생된 영양데론³⁾ 등으로 동아시아 경제위기를 설명하고 있다. 이외에도 21세기의 세계경제 재편에 따른 동아시아 국가들, 특히 중국의 경제대국화를 견제하기 위한 미국과 이의 사주를 받은 서구 주도의 국제적 금융자본가들에 의한 음모론이 대두되기도 하였다. 또한 1980년대 중반 이후 동아시아 지역의 자본시장 팽창을 주도하였던 일본의 장기적인 경기침체를 이유로 드는 일본책임론도 등장하였다(이상환 2002).

다양한 경제위기의 분석이론들은 지역적 경제위기라고 하는 현상에 대한 개략적인 설명에는 유효할지 모르지만, 각 국가들이 자신의 정치·사회적 특이성에 근거하여 받아들이는 경제위기의 본질에 대한 인식의 차이와 이에 대한 각각의 반응을 설명하는 데는 미흡하다. 실제로 위기의 극복과정에서 나타난 각 국가들 간의 정책적 차이점과 위기극복

3) 한 국가로부터의 자본이탈이 주변 국가들로 그 영향이 파급되어 직접적 이유 없이 동반적 자본이탈이 일어나는 현상으로 1997년 동아시아 지역 경제위기의 일면을 설명하는 확실하다.

양상의 차이점은 개별국가들의 내부적 특이성에 대한 체계적인 고찰이 없이는 이해하기 힘들다. 본 연구는 말레이시아에 도래한 1997년 경제 위기와 이후 전개되는 말레이시아 정치경제를 국내 정치행위자들 간의 경제정책을 둘러싼 상호작용과 변화를 중심으로 살펴보았다. 제1장은 연구의 목적과 방향을 제시하고 또한 논의의 전개에 중요한 개념들을 간략히 정리하고 있다. 제2장에서는 말레이시아의 정치경제 모델이 어떠한 환경에서 형성되고 변화되어 왔는가를 역사적 맥락에서 살펴보았다. 제3장은 1997년 경제위기를 전후하여 전개된 정치적 변동과 사회적 변화 그리고 새로운 정치경제 환경에 관하여 논하였다. 맺음말로써 제4장은 논지에 대한 간략한 요약과 평가로 구성되었다. 전체적으로 본 논문은 경제위기의 도래배경은 무엇이며, 이러한 경제위기가 정치행위자들 사이의 권력관계에 어떠한 영향을 미쳤고, 또한 변화하는 권력관계는 위기에 대한 처방에 어떻게 작용하였으며, 이러한 일련의 사건이 말레이시아 정치경제의 맥락에서 어떠한 의미를 가지는가를 다루고 있다.

2. 중심적 개념들

본 연구에서 한 국가(영토적 의미)⁴⁾의 정치경제를 분석하는 시각은 국가의 경제운영에 관한 정책을 둘러싸고 이루어지는 정치행위자들 간의 상호작용에 초점을 맞춘다. 한 국가에 있어서 정치적 행위자는 그 분석 시각에 따라 다양하게 나타난다. 유물론적 사관에 입각한 마르크스주의는 현 자본주의 사회를 생산관계를 중심으로 한 자본가와 노동자 사이의 투쟁에 입각하여 본다. 상부구조를 형성하는 정치영역에 있어서 행위자는 단순히 자본가와 노동자라는 이분법적인 관점을 나타낸다. 그러나

4) 본 연구에서 “국가”는 주로 통치적 의미(state)로 사용되며 영토적 의미(country)로 사용될 경우도 있으므로 문맥에 주의하여 이해해야 한다.

지난 역사를 돌아켜보면, 마르크스가 예견했던 것처럼 자본주의의 심화로 인한 노동자 혁명이 일어난 경우를 발견할 수 없다. 이는 자본주의 체제의 내재적 모순이 국가라고 하는 또 다른 정치행위자에 의해 적절히 보완되어 왔음을 알 수 있다. 또 다른 이분법적 관점은 사회계약론적 시각에서 찾아 볼 수 있다. 이는 한 국가에서 그 구성원들이 사회적 협약을 통해 통치체제, 즉 국가를 만들어냄으로써 통치자로서의 국가와 피치자로서의 사회로 양분하는 시각이다. 이러한 국가와 사회의 이분법적 도식은 봉건적 정치체제에서 자본주의 체제로 이전되는 시기에 통치엘리트와 이에 대항하여 새롭게 등장하는 시민으로서의 자본가 계급간의 대립양상을 설명하는 데 용이하다. 그러나 이는 현대의 자본주의적 혼합경제체제와 민주주의 정치체제 하에서 이루어지는 사회 각 계층간의 이해관계를 둘러싼 상호작용을 설명하는 데는 부족하다. 이러한 분석적 결함을 보완하여 마르크스적 시각에는 국가라는 독립적 정치행위자를 첨가하고, 사회계약론적인 시각에서의 사회를 자본과 시민사회로 분리하여 새롭게 재구성할 수 있다. 그 결과 한 국가가 공공정책을 수립하는데 영향을 미치는 국내 정치행위자는 국가, 자본, 시민사회로 구분할 수 있다.

흔히 국가를 행정부, 혹은 집권당과 같은 정치권력을 쥐고 있는 단체와 동일시하는 경우가 있다. 본 논문에서 “국가”라고 함은 도너(Doner 1992, 399)의 개념을 인용하여 “공공의 정책을 수립하고 집행하기 위해 선출되었거나 임명된 사람들이 구성하는 제도들”을 의미한다. 정치행위자로서의 자본은 자본을 가지고 이윤추구활동을 하는 자본가들로서 다양한 방법으로 국가의 정책결정에 영향을 미친다. 시민사회는 임금을 위해 노동을 제공하는 노동자와 시장에서 상품의 소비주체가 되는 소비자 집단을 묶어 시민사회로 구분하였다. 시민사회는 절차적 민주주의의 근간인 선거제도를 통해 국가의 통치행위를 감시하고 견제하며, 소비자 운동과 같은 시민운동을 통해 자본의 이윤추구행태에도 영향을 미칠 수 있는 강력한 정치행위자로 등장하였다.

이와 같은 국내 정치행위자들 간의 권력관계는 그 국가의 역사나 경제·사회 계층구조와 같은 내적 요인과 국제정치경제적 흐름과 같은 외적인 요인에 의해 형성되고 또한 변화한다. 이러한 권력관계에서 공공정책 수립의 주체가 되는 국가의 능력과 역할에 따라 각 국가들의 정치경제모델은 다양한 모습으로 나타난다. 여러 유형 중 발전국가형 모델과 신자유주의적 모델은 동아시아 국가들의 경제성장과 위기를 설명하는 주요 정치경제 모델들이다.

발전국가에 대한 연구는 국내외적으로 많은 연구들이 이루어졌다(김일영 1999, 2000; 박은홍 1999, 2003; Evans 1997a 등 다수). 발전국가의 대략적인 개념은 “국가목표로서의 경제발전, 사적소유와 시장의 원칙을 무너뜨리지 않는 범위에서의 경제에 대한 국가의 전략적 개입, 정책을 형성·집행하는 선도기구와 관료의 중요성, 관료와 기업사이의 관계는 조직적·제도적으로 밀접(embeddedness)하면서도 적절한 격리성(autonomy)이 보장됨” 등으로 요약된다(김일영 2000, 89). 성공적인 발전국가의 일면에는 강력한 지도력을 가진 리더십이 특징적으로 나타난다. 싱가포르의 리관유, 한국의 박정희, 그리고 말레이시아의 마하티르 등이 대표적인 인물로 거론된다. 발전국가 개념에 수반되는 정실주의 및 이권추구(rent seeking)행위는 국가의 자본과 사회에 대한 역할이 확대됨에 따라 파생되는 부산물이다. 이러한 현상들은 국가경제 발전을 위해 효율적으로 이용된 경우도 있고,⁵⁾ 반대로 공적영역과 사적영역의 구분이 흐려지는 가산제적 국가(patrimonial state)로 전락하는 원인이 되기도 한다. 이처럼 상반된 결과를 낳는 이유는 각 국가별로 특

5) 정치적 후원관계는 권력의 집중을 낳아서 국가의 발전능력을 증가시킬 수 있는 측면이 있는 반면, 국가정책이 정실주의로 흐르거나 권력남용의 현상을 낳을 수도 있는 양면성이 존재한다. 이권추구 행태에 관해서도 특정부문에 대한 투자유도, 사업기회의 확산효과, 유아기산업의 보호, 연구개발(R&D)에 대한 투자조장 등 간접적인 생산성 증대를 가져올 수 있으므로 단순히 비생산적인 활동에 소비되는 낭비로만 간주할 수는 없는 것이다 (Gomez and Jomo 1997, 5-8).

이성에 기초한 다양한 요인들의 분석을 통해서 만이 이해될 수 있다.

신자유주의국가(neo-liberal state) 모델은 경제행위에 관한 국가의 공공정책 결정범위를 최소화하여 시장의 자율적 기능을 최대한 보장한다. 국가가 시장에서 중립적인 위치를 유지하기 위해서는 일정한 정도의 자율성이 보장되는 강성국가의 면모를 유지하기도 한다. 신자유주의적 국가형태는 경제행위를 시장경쟁을 중심으로 운영되게 함으로써 국가주도의 경제행위로 인한 시장왜곡과 시장실패(market failure)를 회피하기 위함이다. 즉 국가의 역할을 시장행위에 대한 보조적인 영역으로 제한하고, 뚜렷한 시장실패의 경우에도 이의 회복을 위해 간접적인 조치나 순수공공재(pure public goods)를 제공하는 정도로 그 역할을 제한한다(Islam 1994, 92-96). 이러한 신자유주의형 국가에서의 리더십은 다양성을 인정하며 화합을 이끌어낼 수 있는 조정자의 역할이 중요시된다. 즉 탁월한 개인적인 능력보다는 제도과 절차를 중시하는 민주적 유형의 지도자를 요구한다. 국가의 역할 변화는 탈냉전과 세계화 시대에 국제적인 흐름으로 인식되며, 이를 국가의 영향력이 약화되는 것으로 파악하기도 하고(Strange 1996), 단순히 역할변화의 측면으로 보는 견해도 있다(Evans 1997b).

경제발전이라는 이상을 구현하기 위해 국가는 고정된 정치경제 모델을 고집하기보다는 시대와 상황에 따라 발전국가모델에서 신자유주의적 모델로, 혹은 그 반대로 국가의 경제정책 방향을 변경한다. 정치경제 모델은 개별 국가의 역사적 배경과 경제·사회 계층구조에 근거하여 형성되고 변화된다. 그러므로 한 국가의 정치경제모델의 형성과 변화를 올바르게 이해하기 위해서는 그 사회가 가지고 있는 특이성과 함께 특정 상황에 대한 깊이 있는 분석이 요구된다. 특히 정치·경제적 위기와 같은 특수한 상황이 이러한 변화과정에 어떠한 영향을 주었는가는 그 위기가 각 정치 행위자들 간의 이해관계에 어떻게 작용하였는가를 분석하는 것이 중요하다. 본 논문은 특정한 가정에 대한 검증이 아닌 분

석적 서술(analytic narrative) 기법을 이용하였다. 이는 이론중심이 아니라 문제중심이며, 일반화를 추구하는 것이 아니라 구체적인 사례를 다룬 것으로서 시간적, 공간적 맥락을 중요시하여 현상을 설명한다.

II. 말레이시아 정치경제 모델의 형성과 변화

어떠한 시각에서 국가의 경제정책과 이의 수행과정을 보느냐에 따라서 경제발전에 대한 평가도 다르게 나타날 수 있다. 말레이시아는 동남아 국가들 중 싱가포르 다음으로 높은 경제발전을 이룩하면서 동남아 신흥 공업 국가의 선두주자로 알려져 있다. 말레이시아의 정치경제 모델에 대한 이해는 그 사회의 복잡한 민족적·계층적 분화현상에 대한 인식이 뒷받침되어야 한다. 동남아에서 일반적인 현상처럼 여겨지는 화인들의 국가 경제권 장악이라는 측면에서 보면 말레이시아의 경우는 주변국에 비하여 그 정도가 그리 심각한 상태는 아닌 것으로 나타난다.⁶⁾ 그러나 이러한 결과가 아무런 국가의 노력 없이 성취되었다고는 볼 수 없다.

〈표 1〉에서 볼 수 있듯이 부미뿌트라(Bumiputera)⁷⁾가 1970년에 말레이시아 전체인구 대비 53.2%의 인구비율을 차지하면서도 회사자산 보유비율은 2.4%에 머물렀다. 그러나 2000년에 20% 가까이 상승한 현상은 같은 기간동안 말레이시아에서 민족간의 경제적 격차를 줄이기 위해 얼마나 많은 노력을 기울였는가를 짐작할 수 있게 한다. 〈표 2〉는 말레

6) 1990년대 중반 동남아 각국의 총 인구 대비 화인인구 비율과 그들의 자본소유 비율을 보면, 태국은 10%의 화인인구에 85%의 자본을, 인도네시아는 3%의 화인인구에 70%의 자본을, 필리핀은 2%의 화인인구에 40%를, 그리고 말레이시아는 28%의 화인인구에 41%의 자본을 소유하고 있는 것으로 조사되었다(Gomez 1999, 8) 각 국가별 산업구조의 차이나 화인들의 현지화, 즉 현지인과의 결혼 등을 통한 동화 정도에 따라 나타나는 차이를 고려할지라도 의미 있는 분석으로 보여진다.

7) 부미뿌트라(Bumiputera)는 토지의 아들(son of soil)이란 의미로 말레이시아의 토착 원주민과 말레이 민족을 통칭하는 말이다.

이시아 사회의 지역별 민족간 빈곤율의 차이를 보여줌으로써 분화된 사회의 단면을 나타낸다. 1970년대의 부미뿌트라¹⁾의 높은 빈곤율과 화인들의 낮은 빈곤율은 사회적 위화감을 조장하기에 충분했고, 빈곤율의 지역적인 편차는 국가적 통합에 부정적인 영향을 주었음을 짐작케 한다.

〈표 1〉 말레이시아의 민족별 인구비율 및 회사자산 보유율 변화, 1970~2002(단위: %)

	부미뿌트라		화인		인도인		외국인		기타 ¹⁾	
	인구	보유	인구	보유	인구	보유	인구	보유	인구	보유
1970	53.2	2.4	35.4	27.2	10.6	1.1	-	63.4	-	6.0
1980	55.3	12.5	33.8	n.a.	10.2	n.a.	-	42.9	-	n.a.
1990	58.3	19.2	29.4	29.4	9.5	1.0	-	25.4	-	8.8
1995	-	20.6	-	40.9	-	1.5	-	27.7	-	9.3
2000	65.0	18.9	26.1	38.9	7.6	1.5	-	31.3	-	0.9
2002	-	18.7	-	40.9	-	1.5	-	28.9	-	0.8

출처: Gomez(1999, 2); 오명석(2000, 273); Mid-term Review of 8MP(2001-2005).

주: 1) 기타에는 대리인회사(Nominee Companies)와 지역공영회사(Locally-Controlled Companies)가 포함된다.

〈표 2〉 말레이시아의 지역별 민족별 빈곤율 변화 추이, 1970~1990(단위: %)

	빈곤율				
	1970	1976	1984	1987	1990
반도말레이시아(전체)	49.3	35.1	18.4	17.3	15.0
부미뿌트라	64.8	46.4	25.8	23.8	20.8
화인	26.0	17.4	7.8	7.1	5.7
인도인	39.2	27.3	10.1	9.7	8.0
기타	44.8	33.8	22.0	24.3	18.0
보르네오-사바(전체)	n.a	51.2	33.1	35.3	34.3
부미뿌트라	n.a	82.9	39.2	41.9	41.2
화인	n.a	5.7	6.2	6.3	4.0
기타	n.a	11.4	12.4	5.0	6.0
보르네오-사라왁(전체)	n.a	51.7	31.9	24.7	21.0
부미뿌트라	n.a	85.9	41.6	33.2	28.5
화인	n.a	14	9.3	6.7	4.4
기타	n.a	0.1	4.0	0.0	4.1

출처: Jomo(1994, 8)

말레이시아에서 민족간 갈등의 원인은 역사적으로 이민 집단인 말레이시아 화인과 토착 말레이와의 관계에서 유래한다(오명석 2000). 민족간 분화를 더욱더 촉발시킨 것은 식민지 정책이었다. 식민정부에 의해 말레이시아 경제가 세계자본주의에 편입되는 과정에서 민족간의 노동 분업을 실시함으로써 민족을 중심으로 한 산업간 분화현상이 생겨났다(Hilley 2001, 29; Jomo and Wee 2002, 2). 이러한 민족간 불화에 대한 문제의식은 식민정부의 말레이시아 독립에 대한 견해에서도 나타난다. 말레이 민족의식이 1948년 이전까지 주로 화인과의 마찰을 통해 발전해 왔다는 사실을 인식한 영국 식민정부는 말레이인과 비말레이인 간의 화합을 통한 정치적 통합이 독립의 전제가 되어야 한다고 지적했다. 말레이시아 독립운동을 이끌었던 옹 자파(Dato Onn bin Jaafar)는 말레이와 비말레이 간의 민족융합을 기초로 한, “말라얀 민족의식”의 창출을 시도하였다. 또한 독립 후 초대 수상이었던 압둘 라만(Tunku Abdul Rahman)은 민족적 상이성을 인정하면서 “신말레이시안”(New Malaysian)이라고 하는 새로운 국민에 기초한 국가를 건설하려 노력하였다. 그러나 이러한 노력들은 개개 민족집단 속에 깊이 뿌리내린 불신과 갈등요인의 실체를 구체적으로 파악하여 이에 상응하는 적절한 정책을 수립하지 못함으로써 실패하였다(소병국 1995). 독립 초기 수입대체 산업화(Import Substitution Industrialization)를 근간으로 하는 경제정책은 민족별 특이성을 인정하면서 분배보다는 성장에 비중을 두었다. 이러한 경제정책은 민족·계층간 빈부격차를 증가시켰고, 결국 1969년 5월 민족폭동을 계기로 전환을 맞게 되었다.

말레이시아의 민족정책과 경제정책은 1969년 민족폭동을 통해 급격한 변화를 겪었다. 민족문제를 현실적인 정치문제로 연결시켜 강력한 권력기반을 이룬 정치엘리트들이 등장하였다. 이는 각종 경제사회적 통제에 기반을 둔 강력한 국가의 출현을 의미하는 것이었다. 1969년 민족폭동 사건이 단순히 민족간 부의 불균등한 분배에서 나온 것이 아니라,

민족 내부적으로 존재하는 계층구조, 특히 도시와 농촌의 빈부 격차나 자본가로부터 느끼는 노동자의 상대적 박탈감 등이 민족이라는 분출구를 통해 표출되었다는 분석이 지배적이다(Brown 1994, 242; Jomo and Wee 2002, 6-7; Weiss 2001, 65; Hilly 2001, 32-33). 즉 정치엘리트들이 경제적 계층문제를 정치적으로 이용하기 용이한 민족문제와 연결시킴으로써 권력기반을 강화하는 데 필요한 정치적 자본으로 삼을 수 있었다. 이러한 정치적 환경의 변화는 정치체제의 변화와 더불어 제도화되었다. 즉, 권력의 분화와 공유에서 권력의 집중과 탈정치화를 근간으로 하는 일종의 권위주의 체제가 등장한 것이다. 이러한 변화의 중심에는 거대한 집권연합인 국민전선(BN)의 탄생이 있었다.

1970년대 이후 말레이시아 정치경제 모델의 전개를 이끌어 온 주요 세력은 국민전선(BN)의 중심 정당인 통일말레이국민조직(UMNO: United Malays National Organization)으로서 정치적 기반을 제공했던 대부분의 말레이 민족 그리고 일부 화인 자본가들과 함께 오랜 기간 동안 말레이시아의 발전연합을 형성하였다. 1970년대 신경제정책(NEP: New Economic Policy)이 민족간의 부의 분배에 정책의 중심을 두었음에도 불구하고 말레이시아가 지속적인 경제성장을 유지할 수 있었던 원인은 석유수출의 시작과 천연자원의 높은 국제시장가격에 힘입어 수출 지향적산업화정책(Export Oriented Industrialization)이 순조롭게 진행되었기 때문이다(Gomez and Jomo 1997, 77). 신경제정책(NEP)의 부미뿌트라 우선정책은 말레이 중산층과 자본가를 산출함으로써 화인들에 대한 적대감을 해소하는 역할을 하였다. 그러나 역으로 이러한 민족간 차별정책은 비부미뿌트라들에 의한 저항으로 표출되면서 새로운 민족갈등의 불씨를 만들기도 하였다(Jomo and Wee 2002, 7-8). 신경제정책(NEP)을 통해 통일말레이국민조직(UMNO)은 말레이 민족으로부터 정치적 지지를 얻었고, 말레이 민족은 그들의 문제해결에 통일말레이국민조직(UMNO)의 힘을 의존하게 되었다. 이러한 관계 속에서 권력

을 둘러싼 집권세력 내의 파당정치, 개인적 네트워크, 그리고 연합 등이 나타나게 되었다. 결국 말레이시아의 민족기반 정치는 후원-수혜관계를 증진시키는 결과를 낳았다(Gomez 1994, 290).

〈표 3〉 말레이시아의 주(State)별 빈곤율¹⁾ 변화 추이, 1970~2002 (단위: %)

주	1970	1976	1984	1987	1990	1995	1997	1999	2002
조호르	45.7	29.0	12.2	11.1	10.1	3.1	1.6	2.5	1.8
틀라카	34.1	32.4	15.8	11.7	12.4	5.3	3.6	5.7	2.7
너그리슴빌란	50.5	33.0	13.0	21.5	9.5	4.9	4.5	2.5	2.2
페락	52.2	43.0	20.3	19.9	19.4	9.1	4.5	9.5	7.9
페낭	52.7	32.4	13.4	12.9	8.0	4.0	1.6	2.7	1.4
슬랑고르	42.7	22.9	8.6	8.9	7.8	2.2	1.3	2.0	1.1
고다	61.1	61.1	36.3	31.3	30.0	12.2	11.5	13.5	10.7
꼴란탄	74.1	67.1	39.2	31.6	29.9	22.9	19.5	18.7	12.4
빠항	56.1	38.9	15.7	12.3	10.3	6.8	4.1	5.5	3.8
베를리스	63.2	59.8	33.7	29.1	17.2	11.8	10.6	13.3	10.1
사바	-	58.3	33.1	35.3	34.4	22.4	22.1	20.1	16.0
사라왁	-	56.5	31.9	24.7	21.0	10.0	7.5	6.7	5.8
드렝가누	65.1	60.3	28.9	36.1	31.2	24.3	17.3	14.9	10.7
말레이시아(전체)	56.7	37.7	20.7	19.3	17.1	8.7	6.8	7.5	5.1

출처: Jomo and Wee(2002, 13); Mid-term Review of 8MP(2001-2005).

주: 1) 2002년도 빈곤율 기준은 반도말레이시아의 경우 RM529, 사바는 RM690, 사라왁 RM600을 기준으로 산정한 것이다.

민족간 경제적 재분배에 초점을 맞춘 신경제정책(NEP)은 새로운 소외계층을 만들어 냈다. 〈표 3〉에서도 볼 수 있듯이 절대적 빈곤율은 감소한 반면 상대적 빈곤율은 오히려 증가하였다. 지역간 불평등의 증가와 더불어 계층간의 불균형도 심화되었다. 신경제정책(NEP)의 빈곤추방정책은 토지개혁과 같은 근본적인 분배정책에 의존하지 않고 주로 생산성 증가에 집중되었다. 결국 신경제정책(NEP)의 민족간 재분배정책과 빈곤추방정책은 단순히 부미뿌트라 기업가들과 중산층의 생성을 의

미했다. 이러한 정책은 민족내의 빈부격차를 증가시켰다. 지역개발정책의 혜택이 그 지역의 토지 소유자에게 집중됨으로써 지방주민들 간의 빈부격차가 심화되었다. 결국 신경제정책(NEP)을 통해 민족간 경제적 격차는 줄었지만 지역간 그리고 계층간 빈부격차는 오히려 늘어났다 (Jomo and Shari 1986).

신경제정책(NEP)이 1980년대 들어서 새로운 길을 모색하게 되는 배경에는 민족중심적인 경제정책이 부작용을 드러내기 시작했기 때문이다. 1970년대 초 말레이시아는 민족간 부의 재분배차원에서 국영기업의 주식을 부미뿌트라에게 정책적으로 불하하였다. 그러나 이들 부미뿌트라 주주들은 기업의 경영에 관심을 보이기보다는 주식거래를 통한 단기적 이윤을 추구함으로써 정책의 의미가 퇴색되는 결과를 낳았다. 이는 곧 화인 기업가들이 국가의 민족차별정책에도 불구하고 경영권을 계속해서 유지할 수 있게 만든 이유이기도 했다(Gomez 1999, 17). 이러한 비효율적인 자본운용은 1980년 중반 심각한 경제적 어려움을 불러왔고, 이는 곧 새로운 정치경제모델의 도입을 필요로 하게 만들었다. 집권초기 당내의 권력기반확대라는 정치적 목적에 따라 기존의 경제정책 기조를 유지했던 마하티르는 이후 제한적이거나 자유주의적 경제정책으로 방향을 선회했다. 이는 1980년대 중반 이후 세계은행(WB: World Bank)과 아시아개발은행(ADB: Asia Development Bank)에 의해 신자유주의적 경제철학이 아시아에 전파되기 시작한 시기와 때를 같이한다. 마하티르의 경제자유화와 민영화 정책은 말레이 민족과 이를 기반으로 하는 정치세력들을 고려하여 신경제정책(NEP)과 보조를 맞추는 형태로 나타났다. 신자유주의적 경제정책을 지향하면서 행태적인 측면에서는 여전히 국가주도형 발전모델을 유지하였다. 1980년대 중반 이후의 민영화 정책이 자유주의적 시장경제의 원칙에 따라 이루어지지 못하고 정치화된 민영화로 변모하였다. 이는 시장경쟁의 촉진을 통한 경제적 효율의 창출과 같은 긍정적인 현상보다는 이권추구 행태의 심화와 더불어

권력과 자본 간의 후원-수혜 관계의 확대를 낳았다.⁸⁾ 이처럼 신경제정책(NEP)과 민영화의 국가주도형, 민족차별적 정책은 독점, 과점 등 불안정한 시장경쟁 상황을 낳았다. 특히 민영화 과정은 정치적인 측면에서도 의미가 크다. 민영화 정책으로 인해 정치적 권력이 행정부에 집중되는 결과를 낳았다. 집권다수당(UMNO) 내부의 파벌들 간의 경쟁의 정치에서 마하티르를 중심으로 한 권력의 독점과 사유화로 변모했다(Gomez and Jomo 1997; Hwang 2003).

이 시기 자본가 집단의 내부적인 변화로는 마하티르의 정책적인 추구하고 더불어 말레이 중산층과 자본가들이 더 이상 주식거래로 의한 단기 이익에 만족하지 않고 기업경영에 관심을 돌리는 긍정적인 변화도 볼 수 있다(Gomez 1999, 18-21; Searle 1999, 154-174). 1980년대 중반 이후 정부의 각종 규제 완화로 외국자본(특히 동아시아)의 대거 유입과 문화적 자유화를 낳았고, 이는 곧 내부경기의 활성화를 진척시켰다. 수출증대와 더불어 정부주도에 의한 대규모 기간산업의 추진은 1988년 이래 말레이시아의 연평균 경제성장율을 8% 이상으로 유지시켰다. 이러한 고도성장과 더불어 완전고용, 실질임금 상승, 사회적 이동의 증가, 사업 기회의 확충 등으로 중산층의 저변이 확대되었다.⁹⁾ 중산층의 증가는 사회적으로 개인주의의 발달을 낳았다. 자유화의 흐름이 개인적인 자유, 개인적인 성취, 자아의 표출에 대한 추구로 나타나면서 민족이슈를 정치적 차원보다는 개인적인 문제로 치부하는 경향이 생겨났다. 즉 말레이시아 정치가 국가의 개념을 민족을 중심으로 한 배재적 의미에서

8) 이권추구 현상은 특정한 제도적 기반 아래에서 나타나는 데, 이는 가치 창출을 위한 개인적인 노력이 정부의 시장진입장벽이나 시장규율 때문에 사회적 잉여보다는 손실을 가져오는 환경 하에서 나타난다. 이러한 정부의 간섭은 정치적 힘의 공백 상태에서는 나타나지 않으며 이권의 중요성을 인식한 특정한 집단에 의해 효과적인 정치적 결합을 통해 반영함으로써 나타난다(Gomez 1994, 297).

9) 말레이시아 중산층은 1980년도에 30%, 1988년에 36%, 그리고 1995년에는 45%인 것으로 조사되었다(Loh 2002, 41-42 참조).

포용적 의미로 만들어 나가야 한다는 생각들이 생겨났다(Loh 2002, 41-42).

국가와 자본의 관계는 극도로 집중화되는 현상을 낳았다. 1990년대 중반 대부분의 거대기업들은 마하티르, 다임(Daim Zainuddin), 또는 안와르(Anwar Ibrahim) 등의 정치적 핵심인물들과 연계되어 있었다. 기업들의 흥망도 정치적 후원자의 권력유지 여부에 따라 좌우되는 현상이 나타났다. 기업들이 투자자들의 이익보다는 마하티르의 경제적 비전에 보다 관심을 두게 되었으며, 행정부로의 권력집중은 부패나 기업활동에 대한 규율기관의 독립성을 약화시키는 결과를 초래하였다(Gomez 2003, 14-27). 산업화의 가속과 경제자유화 그리고 민영화 정책의 추진 과정에서의 집권다수당(UMNO)의 지속적인 관여는 자본의 정치화를 가속시켰다. 이러한 구조적 취약성은 경제위기를 통해 극명히 드러났다(Cheah 2002, 191; Hilly 2001, 59).

1970년부터 1990년까지 감소추세를 보였던 소득 불균형 구조가 1990년대 들어 다시 증가하였다(〈표 2〉, 〈표 3〉 참조). 이러한 계층간의 분화가 심화되는 것과 더불어 지역간의 불균형도 문제로 대두되었다. 끝판의 예처럼 야당이 지배적인 주(state)에 대해 연방정부가 차별적 개발지원을 함으로써 연방정부에 대한 반감을 고조시키는 결과를 낳기도 했다. 또한 정부의 개발지원금이 사회개발보다는 경제개발에 집중됨에 따라 빈곤층에게는 제대로 혜택이 돌아가지 않는 현상을 낳았다. 사바, 사라왁 지역의 빈곤층, 특히 비 모슬림 부미뿌트라들은 연방정부와 지역엘리트들(모슬림 말레이와 화인)간의 정치적 협약으로 인해 더욱 차별을 받음으로써 연방편입의 의미에 의문을 불러일으키게 하였다(Jomo and Wee 2002, 43-45). 이러한 상황에서 그동안 집권 대체세력으로 거론되지 못했던 야당이 정책적 변화를 통해 새로운 정치세력으로 등장하기 시작했다. 범말레이회교당(PAS: Parti Islamic Se-Malaysia)의 정책이 1990년 이전에는 신경제정책(NEP)의 협소한 민족주의를 비

관하고 이슬람 형제애의 이상을 구현하는 것이 목표였으나, 1990년대 이후에는 이슬람국가 구현에 대한 입장을 다소 유보하고 야당연합을 모색함으로써 집권연합(BN)의 대안세력으로서 면모를 갖추었다. 화인 중심의 야당인 민주행동당(DAP: Democratic Action Party)도 민족보다는 계층을 앞세운 사회민주주의적 이념을 바탕으로 말레이계 리더들을 적극 영입하는 등 정치적 책임감, 정치적 자유화, 경제적 정의와 함께 민족적 평등을 주장했다(Weiss 2001, 74). 1990년 총선에서 처음으로 범말레이회교당(PAS)과 민주행동당(DAP)간의 선거연합이 이루어져 집권세력을 위협하기도 하였다. 이러한 집권 대체세력의 등장은 경제발전과 더불어 새롭게 형성된 경제·사회적 환경을 반영한 것으로 새로운 정치권력구조에 대한 희망을 갖게 했다.

쿠부택(2000, 214)은 말레이시아의 경제발전전략을 “민족주의적 야망이 포함된 자본주의 전략” 혹은 “자본주의적 충동에 의한 민족주의적 전략”으로 규정하였다. 이는 말레이시아의 정치경제를 내부의 민족과 계층간 갈등을 제한하면서 점증하는 세계경제의 압력에 대응하는 전략으로 분석한다. 이러한 말레이시아의 정치경제모델의 중심이었던 범말레이국민조직(UMNO)은 민족정치를 통하여 경제발전의 필요조건인 정치적 안정을 효과적으로 제공할 수 있었다. 권력의 보호 아래 말레이 자본가 계층과 보수적 중산층이 성장하였고, 일부 화인 자본가 계층 등 정치적 안정 희구 세력들이 집권연합(BN)의 장기집권을 뒷받침하여 왔다. 말레이시아 시민사회의 발전은 오랫동안의 국가 주도형 민족정치에 따라 효과적으로 정치 세력화하지 못하였다(Sheila 1999, 84-106). 그러나 경제성장에 따른 도시화와 중산층의 증가는 새로운 정치세력으로서 시민사회의 등장 가능성을 낳았고, 이들 시민사회는 1997년 경제위기를 전후하여 국가권력 변화를 추동하는 세력으로 등장하였다. 1997년 경제위기 직전의 말레이시아 정치경제적 상황은 신경제정책(NEP)을 대체한 비전2020(VISION2020)의 제한적 자유화정책이 추진되고 있었다. 이러

한 상황에서 닥친 경제위기는 정치행위자들 간에 각각의 정치적, 경제적 이해관계를 중심으로 한 극단적 대결양상으로 나타났다.

III. 경제위기와 말레이시아 정치경제

1. 경제위기와 말레이시아 정치변동

말레이시아의 경제위기는 주변국들과 마찬가지로 자국 통화인 링깃화의 추락에서 시작되었다. 1997년 4월에 1달러 당 2.49링깃이었던 것이 1997년 7월에 2.64링깃, 그리고 1998년 1월에는 4.55링깃으로 추락하였다. 말레이시아 주식시장(KLSE)의 자본도 썰물처럼 빠져나가는 현상을 보였다. 1996년 자본 규모가 8,060억 링깃이었던 것이 1997년에는 3,758억 링깃으로 단기간 내에 절반 이상이 빠져나가는 현상을 나타냈다(Khoo 2000, 223). 경제위기 직전의 거시경제 지표는 그리 심각해 보이지 않았다. GDP 성장률은 1995년에 9.5%이었고, 1996년에는 8.2%로 고성장을 이어왔다. 물가상승률도 1995년에 3.4%, 1996년에 3.5%로 비교적 안정세를 유지하고 있었다. 또한 1995년과 1996년은 실업률이 거의 완전고용에 가까울 정도로 건실한 것으로 나타났다. 외환보유고도 말레이시아 중앙은행이 보유하고 있는 외환보유고가 700억 링깃으로 4.4개월 정도의 수입을 감당하기에 충분한 정도였다. 채무수준에 있어서도 그리 염려할 정도는 아니었다. 1995년 총 채무가 680억 링깃으로 국민총생산(GNP)의 40%를 나타냈다. 채무지불액이 수출소득의 6.3%로서 세계은행(WB)에서는 이것이 20%가 넘어서야 위험수위로 판단하는 점을 고려할 때 비교적 안정된 수준이었음을 알 수 있다(FEER 1996/4/4, 1996/7/25, 1997/4/10).

말레이시아는 이미 1993년 주식시장 붕괴의 경험에 따라 자본유출 규제정책을 일시적으로 취한 적이 있고, 단기 외자도입도 제한하고 있었지만, 1997년 중반 대규모의 자본 유출은 이미 이전에 들어와 있던 포트폴리오 자금이 주도한 것으로 보인다(Jomo 2003/10/26: Malaysiakini.com에서 재인용). 한편으로 말레이시아의 경제위기는 외환 유동성의 문제라기보다 동남아 위기의 전염과 말레이시아 정부의 미숙한 대응에 의한 신용하락이 자본유출을 부추김으로써 촉발한 것으로 파악한다(박변순 2000). 여기에서 말레이시아의 경제위기 문제를 보다 근본적으로 분석할 필요가 있다. 이는 마하티르의 경제 자유화와 민영화에 대한 초기구상이 공공부문의 지출을 줄이며, 비효율적인 공공부문 사업을 줄여 보다 효율적인 민간부문을 늘리기 위한 것이었으나, 민영화가 수익성 높은 사업의 민간이양으로 변색되면서 새로운 유형의 재벌을 탄생시켰다. 이들의 사업은 국가의 보호와 지원에 의지하고 있으며 자체의 기술혁신이나 연구개발을 통한 경쟁력 향상에는 주의를 기울이지 않았다. 즉 말레이 관료와 정치적으로 연결된 자본가들의 강화는 기업운영과 국가기업 관계에 투명성을 저하시켰고, 이로 인한 부작용이 1997년 경제 위기로 나타났다(Khoo 2000; Gomez and Jomo 1997).

말레이시아의 경제위기에 대한 처방은 다른 동아시아 국가들과는 상반된 것이었다. 주변 국가들이 정권의 교체와 같은 집권세력에 대한 정치적 심판이 뒤따랐던 것과는 달리 마하티르는 정권을 유지하는 데 성공하였다. 경제위기 도래 이전 말레이시아의 경제정책 기조 자체가 경제자유주의를 추구하고 있었기 때문에 경제위기 초기에는 국제통화기금(IMF)식의 위기극복 처방이 말레이시아 정부의 선택이었다. 고금리를 통한 거시경제의 안정과 금융, 기업, 노동부문의 구조조정, 그리고 무역과 자본계정의 자유화는 당시 부수상이자 재무장관이었던 안와르가 주도하는 위기대처 방안의 근간을 이루었다. 경제정책에 대한 마하티르와 안와르의 불화는 경제위기와 더불어 시작된 대기업들의 구제금

용지원을 둘러싸고 시작되었다. 경제위기가 확산되자 마하티르는 성장 지속과 기업구제에 나섬으로써 환율악화를 가속시켰다. 1997년 7월에 링깃화 방어를 위해 90억 링깃을 소비했고, 8월에는 600억 링깃의 공적자금을 부실기업구제에 이용할 수 있도록 승인하였다. 또한 구제금융의 집행이 정실주의로 흐르는 것이 표면화되었다. 1997년 10월 차기년도 예산에서 안와르는 구제금융 부문을 무시하였다. 그러나 11월 전 재무장관이자 마하티르의 측근인 다임의 후원기업으로 알려진 레농(Renong)의 구제를 위해 공적자금이 집행됨에 따라 정부에 대한 신인도가 추락하였고 링깃화와 주식시장이 더욱 악화되는 현상을 낳았다. 이처럼 마하티르와 안와르 사이의 위기처방에 대한 초기 불협화음은 말레이시아 경제정책의 불확실성으로 비추어 짐에 따라 위기사태를 더욱 악화시켰다(Jomo 2003/10/16: Malaysiakini.com에서 재인용).

레농(Renong)의 구제 이후 국제적인 압력에 따라 말레이시아 정부 관료들은 1997년 12월 3일 전원일치로 안와르의 국제통화기금(IMF)식 경제정책에 지지를 표명하였다. 이는 1997년 말의 상황에서 다임을 포함한 모든 경제관료들이 안와르의 국제통화기금(IMF)식 위기처방에 공감을 표명하고 있었음을 의미한다. 그러나 안와르의 위기처방이 단기일 내에 효과를 거두지 못하고 경기침체가 지속되자 사회적 동요가 증가하였다. 국내의 언론에서 안와르의 위상이 급부상하고, 마하티르 정권의 부정부패에 대한 대중적인 공감대가 확산됨에 따라 경제위기가 정치적 위기로 전이되는 현상을 낳았다(Hilly 2001, 70-75). 주변국, 특히 인도네시아의 수하르토 정권이 무너지는 사태는 말레이시아의 정치적 지각변동을 예고하는 분위기로 몰고 갔다. 외국의 언론들은 안와르를 마하티르로부터 말레이시아를 구할 인물로 추켜세웠으며, 안와르의 추종자들은 인도네시아의 개혁(reformasi)을 표방하여 부패추방운동(KKN: corruption, collusion, and nepotism)을 펼치게 되었다. 이러한 분위기는 마하티르에게 정치적 도전으로 인식되었고, 이는 곧 안와르의 정치

생명을 앞당기는 결과를 낳았다.

1998년 6월 통일말레이국민조직(UMNO) 총회를 계기로 안와르의 세력이 약화되었으며,¹⁰⁾ 경제정책의 주도권이 안와르의 통제 하에 있는 중앙은행과 재무부로부터 다임이 위원장인 경제특별위원회(National Economic Action Council)로 이전됨으로써 안와르의 국제통화기금(IMF)식 처방은 마하티르의 민족주의적 자본주의 정책으로 대체 되었다. 1998년 9월 1일 자본통제라는 극단적인 처방이 나왔다. 자본통제 정책은 외환관리 규정의 일부를 개정한 것으로 해외시장에서 외국인이 말레이시아 링깃화를 차입하여 투기적 공격활동을 못하도록 대외계정의 자금이체를 통제하였고, 말레이시아 비거주자가 소유하고 있는 링깃화 증권의 매각대금은 대외계정에 예치하며 1년 이상 보유한 후 유출을 허용하였다. 또한 달러 당 환율을 3.8링깃으로 고정하였다. 이러한 정책은 금리인하와 더불어 대출을 증가시키고 채무상환 부담을 줄여 경기회복에 대한 경제주체들로부터의 신뢰회복을 목표로 한 것으로 보인다(박번순 2000, 113).

자본통제 정책이 발표된 다음날인 1998년 9월 2일에 마하티르는 안와르를 모든 정부직위에서 해임하고 얼마 후 전격 구속함으로써 정치적 인 숙내를 드러냈다. 이는 곧 정적의 제거와 마하티르 정권에 가까운 부미뿌트라 기업의 구제 등 비경제적인 요인이 포함되었음을 표현한 것이다(박번순 2000; 진영재·조진만 2002). 자본통제가 마하티르에게 안와르 축출을 위한 경제적 보호막(firewalls)을 제공하였다. 즉 자본통제 없는 안와르의 축출은 주식시장을 더욱 심하게 추락시켰을 것이라는 분석이 가능하다(Jomo 2003/10/16: Malaysiakini.com에서 재인용). 마하티르가 자본통제 정책을 선택하게 된 원인은 결국 장기집권과 권위주의적

10) 1998년 통일말레이국민조직(UMNO) 총회를 전후하여 마하티르와 안와르의 권력투쟁 양상에 관해서는 황인원(Hwang 2003, 297-306)을 참조하십시오.

통제로 인한 국민들의 반감이 고조된 상태에서 경제위기를 내적 요인으로 돌리기에는 정치적 부담이 컸던 것이다. 특히 정치적 도전자인 안와르가 위기의 원인을 부정부패, 연고주의의 만연, 경제운용의 방만성, 정경유착 등 내부적으로 돌리는 것에 대한 국내외적인 공감대가 형성됨에 따라 결국 위기의 원인을 외부적으로 돌려 민족주의를 자극하고 정적을 제거하는 극단적인 결정을 내렸던 것이다(진영재, 조진만 2002).

이러한 정책선택은 자유주의적 시장논리를 정치적으로 왜곡시켰던 부미뿌트라 정책을 정치적 정당성의 발판으로 삼고 있던 마하티르 정권이 경제의 주도권을 국제통화기금(IMF)에게 넘겨줄 수 없는 말레이시아 고유의 정치사회적 역학 때문으로 보여진다(이선향 1999). 마하티르 주도의 말레이시아식 발전국가 모델은 말레이시아주식회사(Malaysia Inc.)로 표현되는 국가와 민간부문의 유기적 관계에 기반을 두고 있었다. 이러한 형태의 경제구조는 많은 기업엘리트들에게 환영받는 것이었고, 개혁을 부르짖는 안와르 추종자들에게는 비판의 대상이었다(Abidin and Ahmad 1999). 마하티르의 말레이시아 경제에 대한 민족주의적 관점은 이미 여러 차례 표현되었다.¹¹⁾ 마하티르의 선택은 애국적인 집단과 현실적인 집단들로부터 지지를 받았다. 이는 국제통화기금(IMF)식 처방이 결국 말레이시아 대기업들의 몰락을 낳을 것이고, 외국자본에 의한 국내기업들의 매수로 이어질 것이라는 예상 때문이었다(Khoo 2000, 227).

11) "(우리의 오늘은) 기적이 아니다. 이는 단지 근면하게 일했고, 올바른 정책을 선택한 것에서 기인한다. 기적은 하늘이 내리는 것이다. 우리가 한 것은 올바른 정책, 올바른 동기 부여, 올바른 방향의 발전을 통해 경제를 일으킨 것이다. 그런데 왜 갑자기 이것이 사라지는 것처럼 보이는가? 이러한 성취는 없어지는 것이 아니라, 아직도 견재하다. 슬픈 현실은 어떤 세력이 지금 것 발전을 이룩해 왔던 우리의 노력들을 멈추려고 한다는 것이다"(마하티르, *Asia Week* 98/3/27; Khoo 2000, 212에서 재인용).

2. 경제위기 극복과 사회적 변화

위기극복의 수단으로서 마하티르의 자본통제 정책은 경제자유화를 기조로 하는 세계화의 물결에도 역행할 뿐더러 1990년대 말레이시아 경제정책 방향에서 벌어지는 예외적인 조치였다. 이러한 극단적 처방은 국내외적으로 관심의 초점을 모으기에 충분했다. 이는 마하티르의 정치적 운명을 좌우할 수 있는 중대한 결정이었음이 분명했다. 많은 염려와 예측과는 달리 자본통제가 말레이시아 경제에 비극적인 결과를 초래하지 않았다. 이는 그동안의 세계적 금융시장의 주도세력이자 금융위기의 구원자를 자처했던 국제통화기금(IMF)과 세계은행(WB)의 위기관리 방법에 대한 논란을 불러일으키기도 했다. 세계은행(WB)의 스티글리츠(Joseph Stiglitz)에 따르면 말레이시아의 경험은 단기적 자본이동과 자본통제라는 국가개입 방법에 대한 기존의 생각에 근본적인 변화를 가져왔다는 것이다. 또한 국제통화기금(IMF)의 간부들도 단기적 자본통제가 생각했던 것보다 많은 긍정적인 결과를 낳았다고 인정했다(Ooi 2001, 111-113).

말레이시아의 위기극복에 대한 평가는 여러 관점에서 볼 수 있다. 링깃 환율을 달러화에 대해 저평가된 상태로 고정시킴으로써 투기를 막고 수출경쟁력을 향상시켰으며, 링깃화의 역외거래금지 조치는 자본유출을 효과적으로 차단했고, 저금리정책으로 국내산업의 확장을 조장하였다. 또한 자본통제 정책과 함께 효과적으로 금융개혁이 이루어졌고, 1999년 이후 수출이 호전됨에 따라 급속한 경제회복을 이룰 수 있었다(Case 2003, 8). 1998년 9월 링깃화의 역외거래금지는 일면 성공적인 것으로 평가된다. 이 조치가 우려했던 것처럼 외국인 직접투자를 줄이는 결과를 낳지 않았다. 또한 말레이시아의 자본통제 정책은 단순히 갑작스러운 자본유출을 막기 위한 일시적 조치로서 1999년 초에 수정되었으며 1년을 넘지 않고 대부분의 조치들이 철회 되었다. 동아시아 지역 경제위기는 1998년 말을

고비로 하여 회복되는 추세를 보였다. 이러한 경제회복 추세를 이끈 이유 중의 하나는 1998년 후반부터 국제자본이 다시 동아시아로 유입되는 현상을 들 수 있다. 이는 이전에 투자금지 분야였던 금융부문이나, 환율저하로 인한 기업들의 저가매입이 외국인 투자의 주요한 대상이 되었기 때문이다(Jomo 2003/10/16: Malaysiakini.com에서 재인용).

비록 마하티르가 자유주의적 경제흐름에 반하는 경제정책을 펼치면서 세계화에 대한 비판적인 입장을 표현했지만 이는 일시적인 조치였던 것으로 보여진다. 2003년도에 말레이시아 대외교역 규모가 국내총생산(GDP)의 200% 이상인 것으로 나타났다. 이는 경제위기 이전의 190%보다 증가한 것이고, 마하티르가 집권할 당시에는 110%에 불과했던 것을 감안하면 마하티르가 폐쇄적 경제를 추구하기보다는 대외 개방적인 경제정책을 지속적으로 추구하고 있음을 보여준다. 말레이시아는 동아시아 지역에서 싱가포르 다음으로 자본축적(capital formation)에서 외국인직접투자(FDI)의 비율이 높은 것으로 나타난다. 이러한 점들을 고려할 때 말레이시아가 경제위기 이후 마하티르에 의해 독단적이고 폐쇄적인 경제 발전을 추구하고 있다는 인상은 잘못된 것이다(Jomo 2003/10/16: Malaysiakini.com에서 재인용).

위기극복 이후 전개된 말레이시아의 경제개혁 과정에서 가장 큰 타격을 입은 계층은 말레이 기업가들이었다. 이들은 대체로 정부의 민영화 정책과 더불어 은행융자를 통해 1990년대 이후 기업을 팽창하고 다각화를 꾀해 왔다. 경제위기 이후 나타난 기업구조의 변화를 보면 자본 집중 현상보다는 100대 기업 내에 자본분산이 이루어진 것으로 나타난다. 2001년 상위 20대 자본가들 중 안와르 혹은 다임과 후원관계에 있는 기업가는 없는 것으로 조사되었다. 이는 집권엘리트들 간의 권력투쟁으로 인해 안와르와 다임의 후원기업들이 정부기구나 다른 자본가들에게로 자본분산이 이루어진 것이다(Gomez 2003, 26). 경제위기를 계기로 부미뿌트라 소유자본이 감소하고 화인자본이 증가하는 현상도 주

목할 만하다. 정부는 어려움에 처한 말레이 기업들을 화인 자본가들이 인수할 수 있도록 허락하였다. 이러한 관행은 경제적 위기에 처했던 1994년에도 있었던 것으로 단순히 화인들에 의한 말레이 기업의 흡수로 이해하기에는 문제가 있다. 다임의 말에 따르면 “비록 화인자본가들로 하여금 (말레이 기업들) 인수하게 하지만, 회사가 정상화되면 그 때 다시 소유권에 대한 논의를 하겠다”고 말함으로써 화인자본을 말레이 기업을 구출하는데 이용하겠다는 인상과 함께 화인자본의 말레이 해계 모니에 대한 인상을 대외적으로 나타내기도 했다(FERR 1998/2/19; Gomez 1999, 196-197).

경제위기로 가장 심각한 피해를 입은 산업은 제조업 분야로서 1998년도 전체 실직자 중 53.8%가 이 분야에서 배출되었다. 중·소규모의 유통 및 숙박업이 12.4%를 차지했고, 그 다음으로 건설업이 11.1%의 실직자를 낳았다(Ragayah Mat Zin 2002, 16). 이들 산업 종사자들은 대부분 도시의 빈민층으로서 그 중 많은 수는 외국인 단순노동자들이다.¹²⁾ 경제위기와 더불어 많은 외국인 단순노동자들을 본국으로 송환하고 그 자리를 자국민들로 채우는 정책 때문에 빈곤율의 급격한 증가를 피할 수 있었다. <표 4>에서 볼 수 있듯이 경제위기 직후 일시적으로 빈곤율이 상승했지만 2000년 들어 다시 안정되는 현상을 나타낸다. 그러나 2002년도에 다시 극빈층이 증가하는 현상은 일부 빈곤층이 극빈층으로 전락하는 현상으로 설명될 수 있다. 경제위기를 맞아 경제발전을 위한 정부지출이 줄어들었음에도 불구하고 빈곤대책 프로그램에 대한 지출은 줄지 않았다(Ragayah Mat Zin 2002, 43). 그러나 이러한 지원에서도 소외된 극빈층의 증가가 사회적 문제를 유발할 여지를 남겼다.¹³⁾ 극빈층의 증가는 주로 경제위기로 인한 구조조정과 노동수요의

12) 1990년 말레이시아에 거주하는 외국인 비율은 전체 인구의 7.0%로 추정되며, 1995년에 12.6%, 그리고 1997년에는 17.7%에 달한다(Ragayah Mat Zin 2002, 137).

13) 한 예로 2001년 3월에 수도 쿠알라룸푸르 인근의 빈민가(Old Klang Road)에서 발생한

감소로 인해 피해를 본 도시빈민, 중·하층민, 그리고 이주 노동자들이었다. 이와 같은 성장과 위기, 그리고 새로운 성장의 순환과 같은 경제적 변화는 새로운 유형의 빈곤층, 즉 불완전 가정, 이주 노동자, 비숙련 노동자, 그리고 일부 지역 토착민(특히 사바와 사라왁), 등을 양산하여 새로운 사회적 분화를 심화시키는 결과를 낳았다(Yahaya 2001, 15).

〈표 4〉 말레이시아의 빈곤을 변화 추이, 1990-2002 (단위: %)

	외국인거주자 포함(전체)						말레이시아인(국민)					
	평균		도시		농촌		평균		도시		농촌	
	빈곤	극빈 ¹⁾	빈곤	극빈	빈곤	극빈	빈곤	극빈	빈곤	극빈	빈곤	극빈
1990	17.1	4.0	7.5	1.4	21.8	5.2	16.5	3.9	7.1	1.3	21.1	5.2
1995	9.3	2.1	4.1	0.9	15.6	3.5	8.7	2.1	3.6	0.9	14.9	3.6
1997	6.8	1.4	2.4	0.5	11.8	2.4	6.1	1.4	2.1	0.4	10.9	2.5
1999	8.1	1.4	3.8	0.6	13.2	2.4	7.5	1.4	3.4	0.5	12.4	2.4
2000	6.0	0.5	2.4	0.1	11.1	1.0	5.5	0.5	2.2	0.1	10.3	1.0
2002	5.1	1.0	2.0	0.4	11.4	2.3	-	-	-	-	-	-

출처: Ragayah Haji Mat Zin(2002, 12); Mid-term Review of 8MP(2001-2005).

주: 1) 극빈층은 빈곤층 소득의 절반 이하의 소득층을 말한다.

3. 경제위기 이후 말레이시아 정치경제

경제위기의 국면을 어느 정도 벗어났다고 평가한 마하티르는 1999년 총선을 실시하여 정국의 안정과 권력의 공고화를 추구하였다. 마하티르는 경제위기의 원인을 서구의 경제 제국주의의 비도덕적 공격 때문으로 간주하고, 대처방안으로 민족주의적 감정에 호소하였다. 이는 정치적 도전자 안와르의 추방과정에서 불거진 마하티르에 대한 부정적 인

말레이와 인도계 민족간의 폭동은 지난 30년 동안에 있었던 사건 중에 가장 심각한 것으로서 그 원인은 경제에 대한 비판에서 기인한 것이다. 이는 민족간의 갈등보다는 1990년대 경제적 성장 동안에 불균형한 발전과 저소득층의 생활여건 악화로 인한 불만의 폭발로 보인다(FEER 2001/3/21).

식을 외부적 공격으로부터 위협받고 있는 국가경제 쪽으로 관심을 돌리기 위함으로 볼 수 있다. 반마하티르 진영에서는 마하티르 정권의 무책임성, 부패와 불투명성, 그리고 정의롭지 못한 사법권의 남용을 이슈로 부각시켰다(Ooi 2001, 105-106). 선거결과는 마하티르에게 실망과 도전 그 자체였다. 마하티르의 소속당인 범말레이국민조직(UMNO)이 집권연합(BN)에서 획득한 전체 의석수의 과반수에도 못 미쳤고(148석 중 71석), 정부각료들의 득표율 감소와 선거패배가 두드러짐에 따라 총리인 마하티르의 위상에 큰 타격을 주었다. 또한 야당연합(BA: Barisan Alternatif, Alternative Front)이 그동안 부재하였던 집권대체세력으로 부상함에 따라 정치적으로 의미 있는 대립구도를 형성하게 만들었다. 이러한 선거결과는 경제적 위기가 정치발전에 긍정적으로 작용한 것으로 볼 수도 있다(진영재 · 조진만 2002). 즉 경제위기를 계기로 권위주의적 통제정치에 대한 시민사회의 심각한 도전이 일어났으며, 정권에 대한 비판과 개혁에 대한 요구가 사회 저변에 형성되었기 때문이다.

1999년 총선은 그동안 집권연합(BN)의 최대 지지층이었던 말레이 민족의 많은 부분이 마하티르 정권의 정치행태에 실망하고 야당으로 돌아선 것을 입증하였다. 이는 외환위기의 극복과정에서 나타난 대자본가 위주의 기업구제 정책이 일반 국민들의 박탈감을 부추겼고, 안와르의 축출과정에서 보여준 마하티르 정권의 부도덕성에 대한 실망에 기인한 것이었다. 경제위기 이전에는 집권다수당(UMNO) 정치가들과 말레이 자본가들의 연합에 의한 정치적 안정과 이들이 낳은 경제적 성과에 대해 말레이 대중들이 만족함으로써 정권의 안정을 유지할 수 있었다. 경제위기가 닥치자 정부 고위층과 대자본가들 그리고 말레이 대중들 사이에 경제정책을 둘러싼 이해관계로 분열이 일어나기 시작하였다. 즉 신자유주의적 개혁의 추진은 그동안 정치권력에 의존해 특권을 누려 왔던 자본가들의 이해를 침해하는 결과를 낳고, 개혁의 지체는 시민사회의 불만을 가중시킬 수 있게 됨에 따라 국가의 경제정책에 대한 선택의 폭

이 줄어드는 결과를 낳았다(Case 2003, 16).

외국계 투자자들의 압력과 외국인 투자유치에 대한 절실함은 마하티르로 하여금 자본통제 정책의 많은 부분을 조속히 철회하게 만들었고 다시금 신자유주의적 경제정책으로 선회하게끔 하였다. 마하티르는 2002년 6월 자신의 최측근이자 그동안 말레이시아 정치경제 모델의 설계자 역할을 해 왔던 다임을 재무장관직에서 사임케 함으로써 과거의 정치경제적 틀에서 벗어나 새로운 개혁의 의지를 표명하였다. 경제정책 측면에서의 변화는 아지즈(Rafidah Aziz) 상공부 장관의 말에서 분명히 드러난다. 그녀는 말레이시아 주식시장(KLSE)의 상장조건인 30%의 부미뿌트라 자산비율 규정에 대한 질문에 대해 “30%는 상장 시에만 적용되고 상장 이후에는 무관하다”고 말함으로써 변화를 시사했다. 이는 보다 많은 외국인 투자를 유치하기 위해 30년간 지켜온 말레이 우선정책에 대한 변화의 징후로 볼 수 있다(FEER 2003/8/21). 교육정책에 있어서도 변화를 읽을 수 있다. 그간의 말레이 민족주의에 입각한 교육정책은 말레이 젊은층의 영어능력을 약화시키는 결과를 가져옴으로써 국제화 시대의 기업세계에서 경쟁력을 상실하게 만들었다. 특히 경제위기와 더불어 공공부문의 취업문이 좁아짐에 따라 대량의 실업자를 양산하는 사태를 낳았다. 말레이시아 정부의 발표에 따르면 2002년 4월 44,000명의 대학 졸업생이 미취업 상태에 있는데 이들 중 90% 이상이 말레이 민족인 것으로 나타났다. 이러한 평가를 바탕으로 정부는 대학입학에 있어서 민족간 쿼타제를 자율화하고 말레이어 위주의 학교교육에서 영어교육을 강화시키고 있다. 더불어 민족혼합학교를 추진하는 등 교육정책을 신경제정책(NEP) 이전으로 복귀시키는 듯한 양상을 보이고 있다(FEER 2002/6/27).

이와 같은 경제·문화적 자유화의 배경에는 1999년 선거에서 보인 화인들의 선거성향과도 연결하여 볼 수 있다. 화인들은 전통적인 안정 회구 세력으로서 소수민족이면서도 자신들의 영향력이 선거에서 중요한 역할을 한다는 것을 인식하고, 이를 효과적으로 이용해 온 것으로 알

려져 있다. 1999년 총선 결과에서 화인들만의 특정 정당 지지도를 정확히 알 수는 없지만, 화인이 다수인 선거구에서 집권연합인 국민전선(BN)의 지지도가 1986년 이후 지속적으로 증가한 것으로 나타난다. 화인다수 선거구에서 1986년에 33.6%였던 국민전선(BN) 지지도가 1999년에는 46.5%로 증가한 반면, 화인 중심의 야당인 민주행동당(DAP)는 1986년 64.1%였던 지지도가 1999년에 51.3%로 감소했다. 이러한 현상은 1980년대 중반 이후 마하티르 정권의 자유화 정책이 화인들에게 우호적인 것으로 인식됨으로써 나타난 형상으로 볼 수 있다(Ng 2003, 92). 즉 집권세력이 정치적 기반으로 더 이상 말레이 민족에게 모든 것을 기대할 수 없는 사회적 상황이 도래하였음을 알 수 있다.

〈표 5〉 말레이시아의 계층별 소득분포 및 불평등 지수, 1979~1999

	소득 분포(%) 및 불평등 지수							
	1979	1984	1987	1990	1993	1995	1997	1999
전체								
상위 20%	55.8	53.2	51.2	50.4	n.a.	51.3	52.4	50.5
중간 40%	32.4	34.0	35.0	35.3	n.a.	35.0	34.4	35.5
하위 40%	11.9	12.8	13.8	14.3	n.a.	13.7	13.2	14.0
불평등 지수 ¹⁾	0.505	0.483	0.458	0.446	0.464	0.459	0.470	0.443
농촌								
상위 20%	53.2	49.5	48.3	47.1	n.a.	47.4	48.2	47.9
중간 40%	34.4	36.4	36.7	37.1	n.a.	37.1	36.6	36.5
하위 40%	12.4	14.1	15.0	15.8	n.a.	15.5	15.2	15.6
불평등 지수	0.482	0.444	0.427	0.409	n.a.	0.414	0.424	0.418
도시								
상위 20%	55.6	52.1	50.8	50.6	n.a.	49.8	50.2	48.7
중간 40%	32.1	34.5	35.0	35.1	n.a.	35.7	35.6	36.5
하위 40%	12.3	13.4	14.2	14.3	n.a.	14.5	14.2	14.8
불평등지수	0.501	0.466	0.449	0.445	n.a.	0.431	0.427	0.416
도시/농촌 격차	1.77	n.a.	n.a.	1.70	1.75	1.95	2.04	1.81

출처 : Ragayah Haji Mat Zin(2002, 20).

주 : 1) Gini Coefficient로서 1이면 완전 불평등을 나타내며 0에 가까울수록 평등한 소득분포를 나타낸다. 2000, 2001, 2002년의 전체 불평등 지수는 각각 0.452, 0.450, 0.461이다(Mid-term Review of 8MP, 437).

〈표 5〉에서 볼 수 있듯이 1990년대까지 감소추세를 보이던 불평등 지수가 1990년대 이후 불안정한 모습을 보이며 증가하는 추세를 나타내고 있다. 또한 〈표 6〉에서 민족별 소득수준과 소득증가율의 늘어나는 격차는 또 다른 갈등의 요소를 내포하고 있다. 이처럼 계층간, 민족간, 그리고 지역간 불균등이 1990년대 이후 심화되는 현상은 기존의 발전 국가형 정치경제모델이 신자유주의 경제모델로 변환되어 가는 과정에서 나타나는 부작용으로 보인다. 세계화 되어 가는 국제적 경제현실 속에서 자유주의적 개혁과 개방화는 어찌할 수 없는 흐름으로 받아들여지고 있다. 경제위기 처방과 더불어 민족주의와 반세계화의 대변인 역할을 했던 마하티르가 이러한 흐름 속에서 자신의 역할을 재창조하기 힘들었음을 짐작할 수 있고, 이는 정권이양으로 나타난 것으로 볼 수 있다. 마하티르는 은퇴를 결정한 이유로 “당의 강화와 화합을 위하여”라고 했다. 그러나 그의 비평가들에 의하면 후계자 바다위에게 많은 문제를 남기고 떠나는 것으로 평가했다(FEER 2003/7/3). 즉 줄어든 외국인 투자와 정부의 재정적자 증가로 지역개발사업에 차질이 예상되었으며, 또한 야당의 강력한 도전이 예상되는 총선을 얼마 남겨두지 않은 퇴임 시기가 이러한 평가를 가능하게 하였다.

〈그림 6〉 말레이시아의 민족간, 계층별 소득수준(RM) 및 소득증가율 (단위: %)

	1995			1999			증가율 (1995~ 1999)	증가율 (2000~ 2002)
	상위 20%	중위 40%	하위 40%	상위 20%	중위 40%	하위 40%		
부미뿌트라	3,986	1,461	572	4,855	1,810	742	5.5	6.2
화인	7,270	2,560	1,062	8,470	3,168	1,271	4.6	7.4
인도인	5,100	1,954	868	6,456	2,460	1,092	6.0	4.1
기타	3,106	1,131	539	3,242	1,204	616	1.7	16.5
말레이시아(전체)	5,202	1,777	693	6,268	2,204	865	5.2	6.8

출처: Siti Rohani Yahaya(2001, 9-10); Mid-term Review of 8MP(2001-2005).

그동안의 말레이 민족주의를 정치적 기반으로 삼아 경제정책을 펼쳐 왔던 말레이시아 주식회사가 변화하는 국제적 환경과 국내의 민족문제 이외의 많은 문제들을 효율적으로 관리하면서 지속적으로 경제발전을 이어갈 수 있느냐가 문제로 제기되었다. 정치 평론가 레만 라쉬드(Rehman Rashid)에 따르면 “마하티르에서 바다위로의 정권이양은 상명하달식 체계(top-down management)에서 집단의사결정 체계(collective decision-making)로, 혹은 군림하는 정부(magisterial government)에서 관리적 정부(managerial government)로의 변화”라고 표현하였다(FEER 2003/7/3). 바다위는 당내에서 특별한 반대세력이 없으며, “미스터 클린”(Mr. clean)으로 정평이 나 있는 인물이다. 1998년 말 바다위가 안와르의 부총리 자리를 승계했을 당시 그의 측근은, “바다위가 정치적으로 생존하면 부패를 용납지 않을 것이며, 언론의 자유를 보다 보장할 것이고, 개인우상화 같은 것은 하지 않을 것이다”라고 말한 바 있다(FEER 1999/1/21). 마하티르에게는 이런 바다위가 자신의 업적을 발전적으로 계승하고 당의 화합을 가져옴은 물론 목전에 있는 총선에 대비하여 가장 적절한 인물로서 여겨졌을 것이다.

바다위 집권 이후 말레이시아 경제정책의 기초는 마하티르의 대규모 기간산업 투자와는 달리 중·소규모 기업과 농업부문에 대한 강조로 마하티르의 정치적 이미지에서 벗어나려는 노력을 보이고 있다. 바다위의 경제자문관에 따르면, “1990년대의 수출주도형 고성장시대는 끝이 났다. 국제시장에서 중국과 인도에 의한 외국자본의 투자유치 경쟁이 더욱 심해질 것이므로 말레이시아는 새로운 유형의 발전원천을 개발해야 한다”고 밝힘으로써 정보기술에 대한 투자를 염두에 두고 있음을 드러냈다(FEER 2003/11/6). 더불어 바다위 정권하에서 정경유착의 고리가 완전히 끊어질 것으로 보지는 않지만 상당부분 줄어들 것으로 예견한다. 결국 1970년대 이후 말레이시아 경제정책의 근간을 이루며 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 동시에 드러냈던 발전국가형 모델이

변화하는 국내외적 환경에 맞추어 신 자유주의적 경제모델로의 전환을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

IV. 맺음말

한 국가의 경제정책은 국내외적인 상황과 필요에 따라 성장과 분배라는 두 가지의 가치를 동시에 추구한다. 말레이시아의 경우 뚜렷한 민족적 분화가 독립국가의 설립초기부터 사회적 갈등의 불씨로 간주되었기 때문에 이에 대한 적절한 통제와 규율에 국가가 많은 노력을 기울였다. 분화된 말레이시아의 사회구조는 국가의 힘이 다른 정치행위자들에 비해 상대적으로 강하게 나타나는 데 기여했다. 즉 인구의 과반수가 넘으면서도 경제적으로 약자였던 말레이 민족이 정치권력의 지지기반이 됨에 따라 국가가 주도하는 부의 재분배 정책이 정치적으로 정권에 대한 안정적 기반을 제공하였다. 이는 1970년대 이후 말레이시아에서 발전국가가 태동하는 정치적 토대와 물질적 기반이 되었다.

발전국가적 경제정책에 의존하여 성장한 말레이 자본가 계층과 일부 화인 자본가들은 정치엘리트와의 후원-수혜 관계를 통하여 오랜 기간 동안 발전연합을 이루었다. 국가와 자본간의 관계에서 국가가 주도적 역할을 함으로써 경제성장 뿐만 아니라 분배의 측면에서도 상당한 성과를 나타냈다. 이러한 형태의 발전은 동아시아적 발전모델에서 흔히 볼 수 있는 것으로서 국가가 주도적으로 자본과 시민사회를 적절히 통제하고 또한 육성하는 방식이다. 그러나 산업화의 진전과 함께 서구적 자유주의 사상의 확산은 그동안의 집단적 가치로서의 민족적 결속력이 감소되고, 오히려 경제적 차이에 의한 계층간의 구분이 보다 중요시 되는 현상이 나타났다. 이는 그동안 민족을 기반으로 한 국가주도의 성장

과 분배정책이 새로운 경제적 소외계층을 생성시키면서 사회적 갈등과 정치적 위협으로 부각되었던 것이다.

마하티르는 자신의 총리시절 가장 큰 업적으로 “다민족국가인 말레이시아에서 민족간의 조화를 이룬 것”을 꼽았다(한겨레21 2004/4/7). 지난 22년 동안 독재적 권력을 누리고 퇴임한 마하티르에 대해 조모는 “어떠한 자신만의 신념에 의해 과거에 집착하는 지도자가 아니라, 문제를 과감히 직면하여 해결하는 지극히 실용주의자”로 평가했다(FEER 2003/10/9). 이는 그가 경제정책에 있어서 일관성이 없이 상황에 따라 유연하게 대처해 왔다는 데서 그 이유를 찾고 있다. 마하티르의 이러한 경제정책의 변동에는 정치적인 도전과 응전이라는 문제와 복합적으로 나타나기도 했다. 또한 말레이시아 사회의 변화 추세, 즉 민족간 적대감의 감소 그리고 계층간 분화의 심화 등에 맞추어 정치적 기반을 효과적으로 유지하는 방향으로 경제정책을 펼쳐 왔다. 마하티르는 오랜 기간 동안 강성국가를 유지하면서 자본과 시민사회를 효율적으로 지배하여 온 것이다. 이러한 강력한 국가는 분화된 말레이시아 사회에 정치적 안정을 제공함으로써 국가의 경제적 성장에 긍정적으로 작용했다.

경제위기가 휩쓸고 지나간 지 수년이 지닌 지금 말레이시아는 새로운 정권하에 새로운 발전의 방향을 모색해 가고 있다. 경제위기를 전후하여 형성된 새로운 정치·사회적 환경은 이전과 동일한 경제발전 정책의 실효성에 많은 의문을 제기하였다. 국제적인 환경 변화와 더불어 국내 정치세력들 간의 경제운영에 대한 각자의 견해가 상호 충돌하겠지만, 새롭게 형성된 권력구조 내에서 일정한 방향을 잡아갈 것으로 보인다. 경제위기 이전의 확일적 발전전략과 이에 대한 맹목적인 추구가 강압적인 정치구조 하에서 가능했지만, 경제위기를 겪으면서 분화된 사회의 각 그룹들이 자신의 목소리를 내게 됨에 따라 새로운 유형의 경제운영 정책이 절실히 요구된다고 하겠다.

결국 경제위기는 말레이시아 경제정책을 일시적으로 회귀시키는 모

습을 보였지만 신자유주의적 경제질서를 향한 큰 흐름을 완전히 돌려놓을 수는 없었다. 오히려 그동안 파행적으로 진행되어 오던 새로운 정치경제모델의 도입에 대한 분명한 계기를 제공하였다. 마하티르와 같은 발전국가형 지도자의 퇴진과 새로운 지도자로서의 바다위의 부상은 큰 의미를 가진다. 국가 주도형 발전전략의 원활한 추진을 위해서는 강력한 의지와 추진력을 가진 리더십이 요구되지만, 신자유주의형 국가의 리더십은 다양한 목소리를 수렴하고 조정하는 민주적 리더십이 요구된다. 이러한 의미에서 바다위의 리더십이 어떠한 유형으로 드러날 지는 좀더 지켜볼 일이지만, 말레이시아의 변화된 경제·사회적 환경은 분명 신자유주의 국가로의 전환을 예고하고 있으며 이에 적합한 리더십을 요구하고 있다.

참고문헌

- 김일영. 1999. "1960년대 한국 발전국가의 형성과정: 수출지향형 지배연합과 발전국가의 물리적 기초의 형성을 중심으로." 『한국정치학회보』 33(4).
- _____. 2000. "한국에서 발전국가의 기원, 형성 그리고 전망." 『한국정치외교사논총』 23(1).
- 김종길. 2001. "경제위기 이후의 아세안과 동아시아 성장메카니즘." 『동남아시아연구』 11.
- 박변순. 2000. "말레이시아의 자본통제: 내실없는 일탈." 『동남아시아연구』 10.
- 박승우. 2003. "필리핀의 발전전략과 국가와 사회간 관계의 재평가." 윤진표 편. 『동남아의 경제성장과 발전전략: 회고적 재평가』. 도서출판 으뜸.
- 박은홍. 1999. "발전국가론 재검토: 이론의 기원, 구조, 그리고 한계." 『국제정치논총』 39(3).
- 박은홍. 2003. "개방경제, 발전국가, 그리고 민주주의: 싱가포르와 말레이시아의 국가-사회 관계." 『한국정치학회보』 37(5).
- 소병국. 1994. "말레이시아 국가건설과 정치적 리더십." 동남아지역연구회 편. 『동남아의 정치변동』. 재단법인 21세기한국연구재단.

- 안창시. 2002. “동아시아의 경제위기와 발전전략: 민주주의와 지역협력에 대한 합의.” 『동남아시아연구』 12(2).
- 오명석. 2000. “말레이시아 화인사회: 다종족국가 내에서의 공존과 갈등.” 조흥국 편. 『동남아의 화인사회』. 전통과 현대.
- 이상환. 2002. “동아시아 경제위기와 그 해법: 한국 말레이시아 사례에 관한 비교연구.” 『한국정치학회보』 36(2).
- 이선향. 1999. “한국과 말레이시아의 경제위기 대응방안에 대한 비교연구.” 『한국정치학회 추계 학술회의 발표논문집』.
- 진영재·조진만. 2002. “경제적 위기와 정치적 결과: 한국과 말레이시아.” 『동남아시아연구』 12(1).
- 황인원. 2003. “UMNO 파벌주의와 마하티르 정치리더십의 권위주의화 경향에 관한 연구.” 『한국정치학회보』 37(3).

- Brown, David. 1994. *The State and Ethnic Politics in Southeast Asia*. London and New York: Routledge.
- Case, William. 2003. “Malaysia: New Reforms, Old Continuities, Tense Ambiguities.” *Working Paper Series No. 51*. Southeast Asia Research Center. City University of Hong Kong.
- Cheah, Boon Kheng. 2002. *Malaysia, The Making of a Nation*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Doner, Richard F. 1992. “Limits of State Strength: Toward an Institutionalist View of Economic Development.” *World Politics* 44(3).
- Evans, Peter. 1997a. “State Structures, Government-Business Relations, and Economic Transformation.” Sylvia Maxfield, and Ben Ross Scheider, eds. *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- _____. 1997b. “The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization.” *World Politics* 50.
- Francis Loh Kok Wah. 2002. “Developmentalism and the Limits of Democratic Discourse.” Francis Loh Kok Wah and Khoo Boo Teik, eds. *Democracy in Malaysia: Discourses and Practices*. Richmond: Curzon Press.
- Khoo, Boo Teik. 2000. “Economic Nationalism and Its Discontents Malaysian Political Economy After July 1997.” Richard Robison, Mark Beeson, and Hyuk-Rae Kim, eds. *Politics And Markets In The Wake Of The Asian Crisis*. London and New York: Routledge.
- Gomez, Edmund Terence. 1994. *Political Business Corporate Involvement of*

- Malaysian Political Parties*. Townsville, Queensland: Centre for South-East Asian Studies, James Cook University of North Queensland.
- Gomez, Edmund Terence. 1999. *Chinese Business in Malaysia Accumulation, Ascendance, Accommodation*. Singapore: Curzon Press.
- Gomez, Edmund Terence. 2003. "The State, Governance and Corruption in Malaysia." Presented at "아시아의 기업집단 국제심포지움." Seoul: Korea University.
- Gomez, Edmund Terence, and K. S. Jomo. 1997. *Malaysia's Political Economy Politics, Patronage and Profits*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hilley, John. 2001. *Malaysia: Mahathirism, Hegemony and the New Opposition*. London, New York: Zed Books.
- Hwang, In-Won. 2003. *Personalized Politics, The Malaysian State under Mahathir*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Islam, Iyanathul. 1994. "Between the State and the Market: the Case for Eclectic Neoclassical Political Economy." Andrew MacIntyre, ed. *Business and Government in Industrializing Asia*. London: Allen and Unwin.
- Jomo, K. S. 1994. *U-Turn? Malaysian Economic Development Policy After 1990*. Townsville, Queensland: Center for East and Southeast Asian Studies, James Cook University of North Queensland.
- Jomo, K. S., and Ishak Shari. 1986. *Development Policies and Income Inequality in Peninsular Malaysia*. Kuala Lumpur: Institute of Advanced Studies.
- Jomo, K. S., and Chong Hui Wee. 2002. *The Political Economy of Malaysian Federalism: Economic Development, Public Policy and Conflict Containment*. Helsinki: United Nations University, World Institute for Development Economics Research.
- Mahani Zaninal Abidin and Zakaria Ahmad. 1999. *The Financial Crisis in Malaysia: The Economic and Political Consequences*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. <http://www.iseas.edu.sg/pub.html> (검색일: 2003/12/20).
- Migdal, Joel S. 1987. "Strong States, Weak States: Power and Accommodation." Myron Weiner and Samuel P. Huntington, eds. *Understanding Political Developments*. Boston: Little Brown.
- Nair, Sheila. 1999. "Constructing Civil Society in Malaysia: Nationalism, Hegemony and Resistance." Jomo, K. S., ed. *Malaysian Studies I, Rethinking Malaysia*. Kuala Lumpur: Malaysian Social Science Association.

- Ng, Tien Eng. 2003. "The Contest for Chinese Votes: Politics of Negotiation or Politics of Pressure?" Francis Loh Kok Wah and Johan Saravanamuttu, eds. *New Politics in Malaysia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Ooi, Kee Beng. 2001. "New Crisis and Old Problems in Malaysia." Ho Khai Leong and James Chin, eds. *Mahathir's Administration, Performance and Crisis in Governance*. Singapore and Kuala Lumpur : Times Books International.
- Searle, Peter. 1999. *The Riddle of Malaysian Capitalism, Rent-seekers or real capitalists?* Honolulu: Allen & Unwin and University of Hawai Press.
- Siti Rohani Yahaya, 2001. "Status of Poverty and Income Distribution In Malaysia." <http://sunsite.nus.edu.sg/eggs/pdf/Malay1.PDF> (검색일: 2003/12/20).
- Strange, Susan. 1996. *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Weiss, Meredith L. 2001. "Overcoming Race-based Politics in Malaysia: Establishing Norms for Deeper Multiethnic Co-operation." Ho Khai Leong and James Chin, eds. *Mahathir's Administration, Performance and Crisis in Governance*. Singapore and Kuala Lumpur: Times Books International.

간행물 및 정부문서

"마하티르와의 인터뷰: 큰 놈이 다 먹는 게 서양적 가치." 『한겨레 21』. 2004/04/07).

Mid-term Review of the Eighth Malaysia Plan 2001-2005.

Far Eastern Economic Review

S. Jayasankaran. "Economic Monitor." 1996/04/04).

S. Jayasankaran. "Economic Monitor." 1996/07/25).

S. Jayasankaran. "Economic Monitor." (1997/04/10).

Murray Hiebert. "Policies: Warning Shot: Malaysia's economy needs a does of discipline." (1997/08/21).

Murray Hiebert. "The Fourth Victim?" (1999/01/21).

S. Jayasankaran. "Pressure Point." (2001/03/22).

S. Jayasankaran. "Bahasa Blues." (2002/06/27).

Leslie Lopez. "Behind Daim's Fall." (2002/06/27).

Michael Vatikiotis. "The Last Hurrah." (2003/07/03).

S. Jayasankaran, "Rule Roll-Back," (2003/08/21).
"Farewell, Dr. M-Pride and Despair : Nine Views of Dr. M." (2003/10/09).
S. Jayasankaran, "The New Way: Think Small," (2003/11/06).
Malaysiakini.com. (검색일: 2003/12/19).
"Interview with KS Jomo - Q&A: Jomo on Mathathir, Anwar and the IMF." (검색일: 2003/09/26).
"Interview with KS Jomo - Q&A: Mahathir's initial measures intensifies 1997 financial crisis." (검색일: 2003/10/16).
<http://thestar.com.my> (검색일: 2003/12/19) .
"The Star Online: A mood of optimism prevails." (검색일: 2003/12/25).

The Political Economy of Malaysia:
Beyond Economic Crisis and Mahathir, Towards Neo-liberal State

KIM Dong Yeob

Lecturer,
Chung-Ang University

Political economy could be seen as interactions between and among political players—the state, capital, and civil society—surrounding a certain economic policy for growth and distribution. Such interaction could be affected by the power relations among the political players, which is formulated and changed by endogenous factors such as history and socio-economic stratification and exogenous factors such as international political economic trends. This article analyzes the political economy of Malaysia in a historical perspective. By doing so, the economic crisis of 1997 finds its place in the context of political economy of Malaysia. Malaysia has been a model case of East Asian developmental state, which is characterized by strong state that has orchestrated economic growth and distribution. Changing internal socio-economic structure and emerging international political economy of neo-liberalism, however, urged Malaysia to change and adjust itself to the new environment. The economic crisis of 1997 provided Malaysia a clear momentum for heading straight forward to a neo-liberal state.

Key Words : Malaysia, Political Economy, East Asian Economic Crisis, Developmental State, Neo-liberal State