

말레이시아 다종족 정당정치와 정치발전적 합의*

황인원**

- I. 문제의 제기
- II. 종족정치체제의 형성과 권위주의의 심화
- III. 종족정치체제에 대한 도전과 한계
- IV. 개혁정국의 구성과 갈등구조의 변화
- V. 다종족 정당정치와 새로운 실험
- VI. 다종족 정당정치와 정치발전적 합의
- VII. 결론

본 연구는 동아시아 경제위기 이후 말레이시아에서 역동적인 정치 변화를 추동했던 새로운 정치세력의 부상과 이의 정치발전적 합의를 분석하는데 목적이 있다. PKR(인민공정당)은 1997년 경제위기와 개혁(reformasi)정국의 와중에 결성되어 1999년, 2004년, 2008년의 총선을 치르면서 말레이시아 정치발전의 고질적인 장애요인으로 작용했던 종족정치를 희석시키는 구심점이 되었다. PKR을 매개로한 다종족적 정치개혁의 추동은 단순히 전통적 종족정치구도의 재편을 넘어서, 독립 이후 지속적으로 공고화되던 일당우위적 해계모니 정치구도의 변화마저 예견하고 있다는 점에서 향후 말레이시아 정치발전의 향배를 가능하게 하는 중요한 함의를 지닌다.

그동안 말레이시아에서 다종족 정당정치와 실험은 어떻게 전개되어왔으며, 왜 실패를 거듭하였는가? 최근의 정치상황은 기존의 정치상황과 어떤 맥락에서 유사성과 차별성을 지니고 있는가? PKR과 연계되어 전개되는 다종족 정치개혁의 실험은 과연 성공할 수 있을 것인가? 이러한 문제들에 대한 분석은 20세기 종반의 범세계적인 민주화 흐름에도 불구하고 권위주의적 통치체제를 공고화했던 말레이시아에서 향후 정치발전의 가능성과 한계를 조

* 이 논문은 포스코 아시아지역전문가(2007년-2008년) 지원프로그램에 의하여 연구되었음.

** 경상대학교 정치외교학과 교수

망하는데 있어서 학문적, 실천적 의미가 크다고 할 수 있다.

주제어 : 말레이시아, 정당정치, 종족대표체제, 인민공정당, 정치발전

I. 문제의 제기

1957년 영국으로부터 독립한 이래 말레이시아는 분열적 사회갈등구조에도 불구하고 지속적인 정치적 안정을 구가해왔다. 대부분의 제3세계 신생독립국들이 파편적이고 분열적인 정치과정을 경험했다는 점을 고려할 때, 말레이시아의 경험은 지극히 이례적인 현상이었다. 한편 말레이시아는, 고도의 정치안정에도 불구하고, 고질적인 종족정치의 한계와 권위주의 정치체제의 지속으로 말미암아 정치안정과 정치발전과 부정적 상관관계를 보여준 대표적 사례이기도 하다.

그러나 1998년 이후 말레이시아의 정치상황은 급격하게 변모하였다. 특히 2008년 3월 8일에 치러진 12대 총선의 결과와 여파는 "정치적 쓰나미"(political tsunami)로 비유될 만큼 충격적이었다(Tan and Lee 2008). 특히 야당세력의 약진과 종족정치의 희석화 현상이 2008년 총선 이후 치러진 일련의 보궐선거에서도 이어지면서 지난 총선의 결과가 일시적인 이변의 수준을 넘어 기존 정치질서의 '패러다임 변화'로까지 이어질 수 있다는 예견마저 나오고 있다. 2008년 총선 이후 양당 연립정치체제의 출현 가능성이 세간에서 광범위하게 퍼져가는 것이 그 단적인 예이다.

이러한 변화는 2008년 총선 결과에서 야기된 일시적 충격의 반영이 아니라 1997년 동아시아 경제위기와 집권여당의 분열에 의해 조성된 새로운 정치적 갈등구조의 형성과 그 맥락을 같이하는데 주목할 필요가 있다. 그리고 1998년 안와르(Anwar Ibrahim) 전 부총

리의 해임 및 구속의 와중에 결성되어 전통적 종족정치의 탈피를 표방해온 인민공정당(Parti Keadilan Rakyat, 이하 PKR)이 이러한 일련의 변화를 추동한 '중추적 역할'을 담당하고 있다.¹⁾

본 연구는 동아시아 경제위기 이후 말레이시아에서 역동적인 정치 변화를 추동했던 새로운 정치세력의 부상과 이의 정치발전적 함의를 분석하는데 목적이 있다. PKR은 경제위기와 개혁(reformasi)정국의 와중에 결성되어 1999년, 2004년, 2008년의 총선을 치르면서 말레이시아 정치발전의 고질적인 장애요인으로 작용했던 종족정치를 희석시키는 구심점이 되었다. PKR을 매개로한 다종족적 정치개혁의 추동은 단순히 전통적 종족정치구도의 재편을 넘어서, 1957년 독립 이후 지속적으로 공고화되던 일당우위적 헤게모니 정치구도의 변화마저 예견하고 있다는 점에서 향후 말레이시아 정치발전의 향배를 가늠하는데 있어서도 매우 중요한 함의를 지닌다.

그동안 말레이시아에서 다종족 정당정치의 실험은 어떻게 전개되어왔으며, 왜 실패를 거듭하였는가? 최근의 정치상황은 기존의 정치상황과 어떤 맥락에서 유사성과 차별성을 지니고 있는가? PKR과 연계되어 전개되는 다종족 정치개혁의 실험은 과연 성공할 수 있을 것인가? 이러한 문제들에 대한 분석은 20세기 종반의 범세계적인 민주화 흐름에도 불구하고 권위주의적 통치체제를 공고화했던 말레이시아에서 향후 정치발전의 가능성과 한계를 조망하는데 있어서 학문적, 실천적 의미가 크다고 할 수 있다.

1) PKR(People's Justice Party)에 대한 한글표기에는 논란의 여지가 많다. 국내의 대표적 인 말레이시아 연구자들 사이에서도 용어표기의 통일이 이루어지지 않고 있다. 기존의 연구에서 홍석준(2008: 64)의 경우 PKR을 국민정의당으로, 황인원(2008: 97)은 인민정의당으로, 이재현(2008: 49)의 경우는 민중정의당으로 각각 표기하고 있다. 그러나 PKR의 공식적인 중국어 표기가 人民公正黨임을 고려할 때, 향후 PKR의 한글표기는 인민공정당으로 통일함이 적절하다.

II. 종족정치체제의 형성과 권위주의의 심화

1957년 독립 당시 말레이계(55%), 중국계(28%), 인도계(8%)를 포함하여 약 60여 소수 종족들의 복합체로 출발한 말레이시아에서 '종족문제'는 각별한 의미를 지닌다. 이들 다양한 종족집단들은 생활 양식은 물론 언어, 종교, 문화, 가치관에 이르기까지 지극히 이질적이었기에 '종족성'(ethnicity)은 탈식민화 이후 말레이시아 현대정치체제의 형성에 있어서 심각한 구조적 제약으로 작용하였다. 이런 맥락에서 근대 민주주의의 산물인 정당체계 역시 종족적 이해관계를 토대로 출발한 것은 지극히 자연스러운 일이었다. 말레이시아 연구자들의 주된 문헌에서 말레이계, 중국계, 인도계 정치엘리트들의 '타협', '홍정', '거래' 등의 용어가 말레이시아 정치를 규정하는 '상수'로 등장하는 것도 이런 맥락에서이다.²⁾

복합사회에서 다양한 종족집단 간의 거래와 연합이 반드시 부정적인 것만은 아니다. 네덜란드, 스위스, 벨기에, 오스트리아 등 서유럽 국가들은 복합사회와 정치발전의 긍정적 상관관계를 보여주는 대표적인 사례이다. 라이파트(Arend Lijphart 1969)에 따르면, 심각한 분열의 가능성이 내재된 복합사회에서 정치안정과 민주주의를 동시에 구가하기 위해서는 주요 종족집단을 대표하는 지배엘리트간의 홍정, 타협과 연합이 필수적이다.³⁾ 협의주의(consociationalism)의

2) 종족적 접근(communal approach)을 취하는 말레이시아 연구는 그 수를 헤아리는 것이 의미가 없을 정도로 많다. 대표적인 문헌으로 Milne(1967), Vorys(1975), Mauzy(1983), Means(1991), Crouch(1996), Case(1996), Milne & Mauzy(1999) 등이 있다. 이에 대한 대안으로 일부 학자들은 정치권력을 장악하는 말레이계나 경제권력을 지배하는 중국계도 사실상 전체 종족사회에서 극히 소수에 불과하며, 말레이시아 정치경제체제는 종족 간의 갈등구조에 편승한 계급동맹에 의해 사실상 지배되고 있다는 계급적 접근(class approach)을 제시한다. 대표적인 문헌으로는 Cham(1975), Jomo(1986), Shamsul(1997) 등이 있다.

3) 라이파트는 각 종족집단의 정치엘리트들이 모두 참여하는 대동맹(grand coalition)체제 하에서, 이들 정치엘리트들이 상당한 정도의 정치적 자율권(autonomy)을 지니며, 상호 견제(mutual veto)와 비례원칙(proportionality)이 효과적으로 작동될 때, 이질적이고 분열적인 다종족 복합사회에서 정치안정과 민주주의가 성공적으로 구현될 수 있다고

주창자인 라이파트 스스로도 1969년 종족폭동의 발발 이전까지 말레이시아에서 협의주의가 비교적 성공적으로 실현되고 있었다고 주장하는 것도 이런 맥락에서이다(Lijphart 1977, 150).

말레이시아에서 협의주의의 핵심은 말레이계, 중국계, 인도계 등 주요 종족집단이 모두 참여하는 종족대표체제로서의 '대동맹'(grand coalition)에서 기인한다. 말레이계를 대표하는 통일말레이국민조직(United Malays National Organization, 이하 UMNO), 중국계를 대표하는 말레이시아화인협회(Malaysian Chinese Association, 이하 MCA), 인도계를 대표하는 말레이시아인도인의회(Malaysian Indian Congress, 이하 MIC)는 동맹당(Alliance)이라는 여당연립의 구성을 통하여 독립 초기 정국의 안정을 주도했다. 비록 정치영역에서 UMNO의 배타적 지배가 두드러졌으나, 막강한 경제력을 바탕으로 MCA 역시 내각이나 여당연립의 주요 당직 구성 등에 있어서 '비례성'(proportionality)과 '상호견제'(mutual veto)의 원칙을 견지하면서 UMNO의 패권적 지위를 효율적으로 견제하였다. 종교, 언어, 교육 등 민감한 사안들에 대해서는 UMNO, MCA, MIC 지도부가 사전조율 혹은 하위정치체제의 '자율성'(autonomy)을 인정함으로써 자신이 속한 종족집단으로부터 지지를 광범위하게 이끌어낸 점도 주목할 만하다.⁴⁾

그러나 협의주의에 기초한 종족대표체제가 반드시 정치발전과 그 맥락을 함께하는 것은 아니었다. 말레이시아의 경우 독립 초기 주요 종족 집단 간 연합은 각 이해집단의 경쟁과 참여를 근간으로 한 민주주의 가치보다는 현실적인 측면에서 찾을 수 있다. 심각한 분열구조를 지닌 복합사회에서 정치행위자들을 통합하는데 있어서 "공공의 적으로 간주되는 외부위협" 혹은 "외부로부터의 압력"은 핵심적인 요인이다(Nordlinger 1972, 43-46). 이런 맥락에서 독립의 조

보았다.

4) 독립 초기 협의주의의 정치행태의 구체적인 내용은 Hwang(2003, 46-90)을 참조.

전으로써 영국식민정부가 제시한 종족간의 타협에 의한 독립정부의 구성이나, 말레이시아연방의 건설과정에서 조성된 인도네시아와의 '대결국면'은 UMNO로 하여금 중국계, 인도계와의 연합과 거래에 적극적일 수밖에 없는 외적 조건을 제공하였다. 독립 당시 지극히 취약했던 말레이계의 경제적 입지 또한 간과할 수 없다. UMNO의 입장에서 탈식민화 이후 국민국가의 형성과정에서 막강한 경제력을 바탕으로 한 중국계 지배엘리트의 지원은 체제유지 차원에서 절실한 것이었다. 결국 독립 과정에서 종족대표체제의 형성은 당시 불안정한 국제정세와 말레이계의 취약한 경제적 상황에서 UMNO로 대변되는 말레이 정치엘리트들이 집권체제 유지를 위한 현실적이고 방어적인 선택이었다.

여당연립이 1969년 5월 종족폭동을 계기로 UMNO 중심의 해계 모니적 지배체제로 급변되는 과정은 종족대표체제의 한계를 단적으로 보여준다. 여당연립인 동맹당은 1969년 총선에서 전체의석의 64%를 차지하였다. 이는 기존의 98%(1955년), 71%(1959년), 84%(1964년)에 달하는 여당의 의석점유율과 비교할 때, 종족간의 타협에 의한 체제유지의 실효성에 대한 심각한 도전이었다(Goh 1971, 12). 특히 MCA는 경선에서 승리한 비율이 1964년 81.8%(연방의석), 81.7%(주의석)에 달했던 것에 비해, 1969년에는 각각 39.4%와 32.5%로 급락했다. 1969년 총선에 처음 참여한 신생 중국계 야당인 민주행동당(Democratic Action Party, 이하 DAP)의 경선대비 의석점유율이 54.2%(연방의석), 54.4%(주의석)에 달했던 점을 고려할 때, MCA에 대한 중국계의 지지하락은 기존의 협의주의 전통에 의한 체제유지 방식에 대한 회의를 고조시키기에 충분하였다.⁵⁾ 이런 와중에 말레이계의 정치적 위기의식의 폭발로 발생된 유혈폭동은 UMNO의 젊은 세대를 중심으로 체제유지의 효율적 방편으로 연립여당 내에서 말레이계의 해계모니를 강화시킬 필요성을 부각시키는 결정적 계기로

5) 1964년과 1969년 총선 결과에 대해서는 Vasil(1972, 73-96)을 참조.

작용하였다.

1969년 종족폭동 이후 UMNO를 중심으로 한 일당우위적 헤게모니체제의 강화가 광범위하게 진행되었다. 여당연립은 MCA, MIC 외에 다른 종족정당들이 대거 포함된 국민전선(Barisan Nasional, 이하 BN)으로 재편되면서 UMNO의 패권적 지위는 더욱 강화되었다. 신경제정책(New Economic Policy, NEP)을 통한 말레이계의 경제·교육·문화적 헤게모니 강화, 사회통제에 관련된 각종 법률의 개악을 통해 권위주의적 정치행태 역시 1970년대와 1980년대에 걸쳐 지속적으로 심화되었다. 물론 이 시기에도 여당연립 내에서 각 종족집단 간의 타협과 양보에 기초한 정치과정은 형식적으로 유지되었으나, 이는 사실상 UMNO에 의한 헤게모니적 통치체제를 정당화하는 방편으로 전략되었다(Hwang 2003, 108-115).

1987년 UMNO의 당권을 둘러싼 극심한 분열과 이후의 정치과정은 종족정치의 미명하에 권위주의 통치가 어떻게 심화되는가를 보여주는 또 하나의 단적인 사례이다. 일당우위적 정치체제가 공고화되면서 UMNO는 1980년대 중반 이후 극심한 파벌경쟁에 돌입한다. 이 과정에서 당시 마하티르(Mahathir Mohamad) 총리는 말레이계의 분열 와중에 고조된 종족갈등을 해결한다는 미명하에 UMNO 내의 자신의 정적은 물론 MCA, Gerakan의 여당인사를 포함해 야당 지도자, 사회운동가, 환경운동가 및 일반 노무자에 이르기까지 총 106명을 구속하는 공안정국을 조성하였다.⁶⁾ 공안정국의 와중에서 마하티르는 자신의 추종세력만을 중심으로 새로운 집권여당인 UMNO Baru(New UMNO)를 창당하였고, 1990년대 중반에 이르기까지 자신을 중심으로 권력을 집중시키는 등 권력의 사유화를 노골화하였다. 1987년 UMNO 위기 당시 종족갈등을 유발하고 악화시켰던 핵심세력이 마하티르를 추종하는 세력이었음을 감안할 때, 1987

6) *Operasi Lalang*으로 명명된 구속정국에 대한 자세한 내용은 SUARAM and K. Das(1989)를 참조.

년의 상황은 집권세력이 위기상황에서 종족문제를 얼마나 편의적으로 권위주의적 통제의 강화수단으로 활용할 수 있는가를 단적으로 보여주는 것이다.⁷⁾

Ⅲ. 종족정치체제에 대한 도전과 한계

말레이시아에서 다종족 정당정치를 구현하려는 움직임은 독립 이전인 1940년대 중반으로 거슬러 올라갈 정도로 긴 역사를 지닌다. 그러나 그만큼 다종족 정당정치의 실패의 역사 또한 길고 험난했다. 이는 종족적 분열구조가 뿌리 깊게 내재된 정치상황에서 '다종족' 혹은 '탈종족' 정치세력이 존립할 수 있는 정치공간이 절대적으로 협소했음을 반영한 결과이다. 기존의 말레이시아 관련 연구문헌은 물론 현실정치에서도 종족정치체제에 대한 도전 세력에 대한 관심이 상대적으로 미흡했던 것도 유사한 맥락에서 이해될 수 있다.

그동안 말레이시아에서 종족정치구도를 탈피하려는 노력이 실패를 거듭했던 이유는 몇 가지 측면에서 이해된다. 첫째, 이질적인 탈종족적 정치세력들의 공조를 효율적으로 견인해 낼 수 있는 정치리더십이 부재하였다. 둘째, 종족정치구도에의 도전이 특정한 이념에 기반을 둔, 특히 사회주의적 성향에 의거한, 정치세력들에 의해서 주도되었다는 점이다. 셋째, 이들에 의해 조직된 정당들 역시 멤버십의 구성에 있어서는 말레이계 혹은 중국계라는 단일 종족집단에 기반을 두고 있었다. 이는 탈종족적 정치개혁을 추구하는 세력들조차 조직 구성 및 활동 범주에 있어서는 종족정치구도의 틀을 벗어나지 못했다는 것이다. 결국 탈종족적 정치개혁세력들의 내적 한계는

7) 1987년 이후 1990년대 중반에 이르는 마하티르의 권력사유화 과정의 자세한 내용은 Hwang(2003, 143-208)을 참조.

다종족사회에서 제공되는 외적 요인들과 맞물리면서 종족대표체제에 기반을 둔 여당연립에 대한 대안으로써 대중의 신뢰를 획득하는데 실패를 거듭했던 것이다.

다종족 정당정치 구현을 위한 의미 있는 실험은 독립말라야당(Independence of Malaya Party, 이하 IMP)에 의해 처음으로 시도되었다.⁸⁾ IMP는 말레이 민족주의의 아버지이자 UMNO의 창설자인 온 자파르(Onn Jaafar)에 의해 창당되었다는 점에서 향후 논의될 여타 다종족 정당들과 차별성을 지닌다. IMP의 창설은 탈식민화 과정에서 말레이 지배엘리트들의 분열의 산물이었다. 특히 탈식민화 이후 UMNO의 위상에 대해 '말레이계의 배타적인 권리 보장'과 '종족 간 타협과 화합'을 강조하는 갈등이 두드러졌다. 후자에 초점을 둔 온 자파르는 비말레이계에 대한 완전한 시민권 보장과 비말레이계의 UMNO 가입 허용을 주창하였고, 이에 대한 UMNO 내 보수적 민족주의세력의 반발에 직면한 온 자파르가 UMNO를 탈퇴하면서 다종족 정당으로서 IMP를 창당한 것이다.⁹⁾

IMP의 창설 배경에는 MCA를 포함한 중국계 지도층의 전폭적인 지지에 대한 기대가 크게 작용하였다. 그러나 1952년 쿠알라룸푸르 시의회 선거를 앞두고 UMNO와 MCA간의 전격적인 선거동맹이 성사되어 총12석 중에서 9석을 차지하면서 반세기 넘게 지속되는 종족대표체제가 형성되는 계기를 마련되었다. IMP는 단 2석만을 획득하였다. MCA가 IMP 대신 UMNO와 전격적인 선거동맹을 맺은 이유는 다종족성에 기반한 단일여당의 구축을 지향하는 IMP에 비해, UMNO와의 연합이 MCA가 종족정당의 정체성을 유지하면서 연립여당에 합류할 수 있다는 현실적 판단에 근거한 것이었다(Vasil

8) 다종족 정당들이 정강, 이념, 정책 등에 있어서 과연 종족 정당과 엄밀한 차이를 지니고 있는가는 논란의 여지가 있으나, 정당원의 구성에 있어서 특정 종족에 국한하지 않는 열린 멤버십을 채택하고 있다는 점에서 종족 정당과 분명한 차별성을 지닌다. UMNO, MCA, MIC는 창당 이후 최근에 이르기까지 각 정당의 구성원을 말레이계, 중국계, 인도계로 엄격하게 제한하고 있다.

9) 자세한 내용은 Means(1970, 124-126)를 참조.

1971, 81). 1952년 선거참패 이후 온 자파르는 IMP를 해체하고 국민 통합을 강조하면서 국민당(Parti Negara)을 창당하였으나, 1955년 총선에서 또 다시 참패하면서 전국적인 지명도를 지닌 말레이 정치지도자에 의한 다종족 정당정치의 실험은 결국 실패로 귀결되었다.¹⁰⁾

종족정치체제에 대한 또 다른 도전은 사회주의적 정향에 기반을 둔 세력들에 의해 추동되었다.¹¹⁾ 1952년에 창당된 범말라얀노동당(Pan-Malayan Labor Party, 이하 노동당)과 1955년에 창당된 민중당(Party Rakyat)이 대표적인 사례이다. 노동당과 민중당은 각각 중국계 사회주의자들과 말레이계 좌파가 주도하여 설립되었으나, 창당 초기만 해도 양당의 구성과 활동이 UMNO와 MCA처럼 종족정치의 틀에 국한되지는 않았다. 비록 대부분의 당원이 중국계였음에도 불구하고, 노동당의 지도부는 말레이계, 중국계, 인도계가 모두 포함된 다종족적 특색이 강했다. 노동당은 1950년대 중반 종족정치의 핵심이었던 시민권, 공용어, 말레이의 정치적 특권 등의 문제에 있어서도 “출생지주의”, “다언어정책”, “모든 시민의 법적·정치적 평등”을 강조하며 탈종족적 정향을 분명히 했다(Means 1970, 238-239). 민중당의 경우도 지도부와 평당원이 말레이계 중심의 배타적 구성임에도 불구하고, 당현상의 기본이념으로 ‘사회주의’, ‘민족주의’, ‘민주주의’의 요소가 혼합된 “사회민주주의”와 “사회민족주의”를 채택함으로써 기존의 종족정치와 질적인 차별화를 꾀하였다(Vasil 1971, 169-170). 그러나 노동당과 달리 민중당은 시민권, 공용어, 말레이의 정치적 특권 등 “거의 모든 [민감한] 종족문제에 있어서 명확하게 ‘말레이계’

10) 1952년 선거에 이어, 재헌의화를 구성하는 1955년 총선에서 MIC가 UMNO-MCA 연합에 가입하면서 동맹당이 만들어지고 총선에서 52석 중 51석을 장악하면서 종족대표체제가 더욱 공고화되었다. 1952년에서 1955년으로 이어지는 선거정국에 대해서는 Means(1970, 132-152)를 참조.

11) 말레이시아에서 종족정치에 대한 저항과 도전은 1920년대 중반부터 활동한 중국계 중심의 말라야공산당(Malayan Communist Party)과 말레이계 좌파(the Malay Left)까지 거슬러 올라간다. 말라야 공산당에 대한 자세한 내용은 Means(1970, 68-80), 말레이계 좌파의 기원과 활동에 대해서는 Firdaus Abdullah(1985)를 참조.

와 이해관계를 같이하였다”는 점에서 실질적으로 종족정당의 틀을 벗어났다고 볼 수는 없다(Means 1970, 240). 이런 맥락에서 민중당은 다종족의 문제보다는 말레이계 좌파세력을 중심으로 급진적인 정치개혁을 추구했다고 이해하는 것이 적절하다.

노동당과 민중당은 1959년 총선을 앞두고 사회주의전선(Socialist Front)이라는 정당연합을 결성함으로써 각각의 지지기반을 중국계와 말레이계로 극명하게 협소화시키는 전략적 오류를 범하게 된다. 비록 사회주의전선의 결성이 UMNO, MCA, MIC의 동맹당 결성에 대한 대항의 현실적 방편이었으나, 양당의 연합은 결국 종족정치 현실에 대한 정치개혁세력 스스로의 한계를 역설적으로 증명해주는 것이었다(Vasil 1971, 120). 결국 선거과정에서 민중당은 말레이계, 노동당은 중국계의 지지를 확산하는데 주력하였으나, 사회주의전선은 동맹당과의 대결에서 참패하였다.¹²⁾ 종족, 종교, 언어가 확연히 구분되는 집단이 혼재한 복합사회에서 종족적 이해관계에 보다 충실한 보수적인 정당연합의 승리는 어쩌면 당연한 귀결이었다.

1959년 총선 패배 이후 다종족, 탈종족 정당정치의 입지는 더욱 협소화되었다. 노동당은 선거과정에서 기존의 다종족적 정책노선의 전환을 통해 보다 “친중국적 입지”(pro-Chinese position)에 기반을 둔 이념정당으로 변모하였다. 1964년 총선 패배 이후 노동당은 사회주의전선을 탈퇴하고, “제도권”(constitutional politics)의 틀을 벗어나 “대중투쟁”(mass struggle)을 통한 권력장악으로 노선을 전환하였다(Vasil 1971, 300). 민중당 역시 노동당과의 동맹이 깨어진 이후 보다 급진적인 방향으로 노선의 전환을 시도하였다. 1968년 당명을 말레이시아민중사회당(Parti Sosialis Rakyat Malaysia, 이하 PSRM)으로 개명하고, ‘과학적 사회주의’(Scientific Socialism)를 기본이념으로 채택한 것도 같은 맥락이다. 그러나 종족적, 사회주의적 요소가 혼

12) 총104석의 연방의석 중에서 동맹당이 74석을 차지한데 비해 사회주의전선은 8석을 획득하는데 그쳤다. 자세한 선거결과는 NSTP Research and Information Service (1990)을 참조.

재된 양당의 '정치적 실험'(political experimentation)은 독립 이후 국민국가의 건설과정에서 조성된 인도네시아와의 대결(Konfrontasi) 국면, 싱가포르의 분리·독립, 반공주의의 확산 등과 같은 불안정한 정국의 와중에서 결국 실패로 마무리되었다.¹³⁾

1969년 총선은 그동안 종족정치체제에 대한 일련의 실험에 종지부를 찍는 결정적 계기가 되었다. 대중투쟁을 선택한 노동당이 1969년 총선에 불참한 상황에서, PSRM은 단 하나의 의석도 차지하지 못함으로써 제도권 내에서 다종족, 탈종족 정당정치는 사실상 그 입지를 상실했다. 양당의 몰락은 말레이시아 정치의 종족화를 구조적으로 더욱 심화시키는 계기로 작용했다(Farish 2002). 한편, UMNO의 주된 정적이 말레이계 좌파세력에서 범말레이시아이슬람당(Parti Islam Se-Malaysia, 이하 PAS)으로 대체되고, 종족적 색채가 보다 강한 중국계 신생야당인 DAP가 제도권 종족정치의 한 축으로 자리를 잡은 것도 1969년 총선에서였다. PSRM은 1970년대 이후에도 그 정치적 명맥을 계속 유지했다. 1990년대 접어들어서는 당명에서 사회주의적 색채를 배제시킨 말레이시아민중당(Parti Rakyat Malaysia, 이하 PRM)으로 바꾸고 지도부와 평당원의 구성도 중국계와 인도계의 참여확대를 통하여 다종족 정당정치의 맥을 이어갔다. 그러나 PRM은 2003년 공정당(Parti Keadilan Nasional, 이하 keADILan)과 통합되어 PKR을 결성할 때까지 그 활동영역과 영향력에 있어서 주변정당의 입지를 벗어나지 못하였다.

13) 1960년대 반공주의정서(anti-Communist sentiment)가 확산되면서 상당수의 노동당, 민중당 지도부가 공산주의 위협(communist threat) 또는 반이슬람(anti-Islam)이라는 명목으로 투옥되었다. 1950년대와 1960년대에 걸친 노동당과 민중당의 형성, 발전, 소멸에 대한 자세한 내용은 Vasil(1971, 93-182)을 참조.

IV. 개혁정국의 조성과 갈등구조의 변화

마하티르와 안와르의 갈등심화로 야기된 1998년 정치위기는 말레이시아에서 다종족, 탈종족 정당정치의 발전에 새로운 기회를 제공했다. 1990년대 UMNO 파벌정치를 견인했던 마하티르와 안와르의 갈등은 UMNO는 물론 말레이계 전반의 분열로 이어지면서 말레이시아 정국의 불안정을 가속화시켰다. 특히 안와르의 출당과 구속에 이르는 과정에서 드러난 마하티르의 가혹한 정치행태에 대한 말레이계의 불만은 UMNO에 대한 총체적 불신으로까지 이어졌다.¹⁴⁾ 출당과 구속에도 불구하고, 안와르가 말레이계의 광범위한 지지를 바탕으로 마하티르의 권위주의 통치에 대한 저항의 중심적 역할을 이어가면서 정치적 갈등구조는 더욱 유동적으로 변모하였다.

안와르 사태를 계기로 조성된 핵심적인 변화로는 종족문제로부터 상대적으로 자유로운 정치공간의 확산, 정치·시민사회의 활성화, 대안적인 정보원천의 확대, 이질적 야당세력들의 정치적 연대 등을 들 수 있다.

안와르 사태는 집권여당이 경험했던 기존의 정치위기와는 분명한 차별성을 지닌다. 독립 이후 UMNO는 몇 차례 심각한 파벌갈등을 경험했었다. 1969년 종족폭동 이후 UMNO 지도층의 분열과 1987년 당권경쟁의 둘러싸고 격화된 UMNO 분당사태가 대표적인 사례이다. 파벌갈등의 강도에서 볼 때 1969년과 1987년의 경우가 1998년보다 오히려 더욱 심각했다. 그러나 1998년의 경우는 위기의 내용과 파장이 UMNO에 국한되지 않고 말레이계 전반에 폭넓게 파급되었다는 점에서 전혀 새로운 것이었다. 독립 이후 그 어느 시기

14) 1997년 경제위기 이후 안와르 부총리와 마하티르 총리의 갈등이 고조되는 와중에 1998년 9월 안와르는 부총리직의 해임과 UMNO로부터의 출당조치를 당했다. 동성애 및 권력남용 혐의에 대한 경찰 조사과정에서 경찰총수에 의해 구타를 당하고, 두 가지 혐의에 대해 15년형을 선고받고 구속되었다. 이후 6년에 걸친 긴 법정공방 끝에 동성애가 연방법원에 의해 무혐의 판결이 내려짐으로써 안와르는 2004년 9월 전격 석방되었다.

도 1998년의 경우처럼 현직 총리에 대한 공개적이고 신랄한 비난이 가해진 것이 없었다. 탈식민화 이전부터 'UMNO는 말레이계의 수호자'라는 등식이 통용될 정도로 특수했던 UMNO와 말레이계의 관계가 안와르 사태를 계기로 변모될 조짐을 보인 것이다.

그렇다면 그토록 공고했던 마하티르정권이 어떻게 안와르 사건을 계기로 말레이계의 광범위한 저항에 직면했는가? 마하티르정권의 초대 부총리를 역임했던 무사 히탐(Musa Hitam)은 말레이계에는 '피지배자의 지배자에 대한 절대적인 복종'과 '지배자는 피지배자를 공개적으로 수치스럽게 대해서는 안 된다'는 전통적 정서가 있다고 주장한다. 그런데 안와르 사태를 접하는 말레이계의 심정은 "잔혹"(cruel), "동정"(pity), "수치"(shame)라는 단어들로 요약되는데, 이러한 용어들은 동성애, 경찰총수에 의한 구타, 피멍든 얼굴 그리고 이를 바깥 세상에 공개적으로 드러내는 과정에서 받은 말레이계의 상처받은 정서를 대변하는 것이다. 결국 안와르 제거 과정에서 드러난 말레이 정서에 어긋나는 마하티르의 정치행태가 말레이계에서 反마하티르를 넘어 反UMNO 정서로까지 이어지는 계기를 제공했다는 것이다.¹⁵⁾ 反UMNO 정서는 1999년 선거에서 UMNO의 연방 및 주의석의 대폭적인 감소로 현실화되었다. 결국 1998년 이후는 UMNO의 전통적 기반인 말레이계의 지지가 현저히 약화되는 상황에서 UMNO 지배엘리트들이 집권체제를 유지하는데 있어서 비말레이계의 지지가 절실한 국면이었다. 이는 1969년과 1987년의 경우와는 달리 집권세력이 위기극복 수단으로써 종족문제를 활용하기가 매우 곤란한 상황으로 연결되었고, 다종족 정치개혁을 추구하는 세력들에게는 종족문제로부터 상대적으로 자유로운 열린 정치공간이 마련된 것이다.

그러나 종족갈등구조의 완화를 안와르 사태에 의한 직접적인 결과로 보는 것은 무리가 있다. 통상적으로 종족갈등은 경제적 위기상

15) 무사 히탐과의 면담(1999년 8월 23일).

황에서 악화되는 경향이 있다. 그러나 1997년 경제위기를 전후로 말레이시아에서 종족갈등의 악화조짐은 찾아보기가 어렵다. 이는 비슷한 시기에 종족폭동을 경험한 인도네시아의 경우와 비교해도 특이한 현상이다. 이에 대한 이해를 위해서는 1990년대 접어들면서 마하티르정권이 실시했던 일련의 문화적 자유화 조치로까지 거슬러 올라갈 필요가 있다. 흔히 마하티르정권을 평가할 때 정치적 측면에서의 부정적 요소들이 집중 부각된다. 그러나 마하티르에 대한 평가에 있어서 종족정치의 완화라는 긍정적 측면도 함께 고려할 필요가 있다. 특히 1990년대에 들어서서 고도의 경제성장을 바탕으로 한 우호적인 종족정책에 힘입어 말레이시아 역사상 그 어느 시기보다 민감한 종족문제를 둘러싼 말레이계와 중국계의 갈등이 완화되었음이 사실이다. 1990년대 '문화적 자유화'(cultural liberalization)의 최대 공헌자인 마하티르가 집권 말기에 직면했던 극심한 정치위기에서 종족문제를 '체제유지의 안전판'으로 사용하지 못하는 역설적인 상황을 맞이하게 된 것이다.

안와르 사태가 야기한 두 번째 중요한 변화는 정치·시민사회의 활성화이다. 이 시기 정치·시민사회의 활성화에 가장 큰 영향은 미친 요인은 개혁(reformasi)운동이었다. 특히 개혁운동의 중심에 말레이 중산층이 주류를 형성하고 있었다는 점은 향후 다종족 정당정치의 발전가능성과 한계를 전망하는데 있어서 중요한 의미를 지닌다. 통상적으로 중산층은 제3세계의 정치발전에서 '양날의 칼'과 같은 변수이다. 중산층은 권위주의 개발독재의 안정적 유지에 있어서 긍정적인 역할을 담당해왔고 말레이시아의 경우도 예외는 아니었다(Gomez & Jomo 1998). 그러나 권위주의체제 붕괴와 민주화 이행에 있어서 중산층이 담당하는 역할 또한 지대하다. 과연 말레이 중산층이 개혁운동의 주류를 형성하였는가의 문제에는 논란의 여지가 있으나, 도시의 젊은 말레이들이 개혁운동의 진행과정에 적극 참여했다는 점은 부인할 수 없는 사실이다.

정치·시민사회의 활성화가 다종족, 탈종족적 특성을 띠고 있다

는 점 역시 주목할 만한 변화이다. 물론 개혁운동을 다종족적 시민 운동으로 정형화하거나 개혁운동의 전개과정에서 말레이와 중국인의 연결고리도 현실적으로 미약할 수 있다(오명석 2005, 99-100). 그러나 말레이계만큼은 아니었으나 도시의 젊은 중국계와 인도계 역시 개혁운동이 실천되는 과정에 적극 참여했다. 이들의 활동은, 말레이계 중심으로 전개된 대중집회보다는, 인권·자유·정의·민주적 가치의 고양을 위한 각종 토론회와 정치행사에의 참여를 통해 활발하게 전개되었다. 이를 통하여 개혁운동이 안와르의 석방이라는 제한된 이슈를 넘어서서 광범위한 정치, 경제, 사회개혁으로 확산될 수 있는 새로운 정치공간의 장을 여는 기초를 제공했다. 1999년 총선을 앞두고 실시된 선거인명부 등록에서 예년 대비 50만에 달하는 증가치를 보인 것은 정치·시민사회가 개혁운동의 와중에서 얼마나 활성화되었는가를 단적으로 증명하는 사례이다.

개혁운동의 전개과정에서 기존의 갈등구조를 변모시키는데 영향을 미친 또 다른 핵심 변수는 대안적인 정보원천의 활성화이다. 전통적으로 언론매체(media)는 정치자금(money), 통제기계(machinery) 등과 함께 여당연립체제를 지탱하는 '3M'으로 분류되어왔다. 정부여당이 주요 일간지와 방송국을 포함하여 거의 모든 '주류 언론매체'(mainstream media)의 지분을 직접 소유하고 있는 것이 말레이시아의 현실이다. 반면에 야당의 기관지, 진보성향의 정기간행물, 인터넷 등 '대안적 언론매체'(alternative media)들은 정부의 직·간접적 통제, 영세적 영업구조 및 취약한 재정 등의 이유로 정치적 역할이 지극히 미약했다. 그러나 1999년 이후 인터넷, 비디오, 카세트테이프, VCD 등 다양한 대안적 정보원천이 기하급수적으로 증가하였다. 야당의 기관지와 진보성향의 정기간행물에 대한 대중의 관심도 급증하였다. PAS의 기관지인 *Harakah*의 경우 평균 발행부수가 개혁정국 이전보다 무려 6배가 늘어난 30만부에 달했고,¹⁶⁾ 진보성향의 정기간행물인

16) Zulkifli Sulong(*Harakah* Editor)과의 면담(1999년 8월 27일).

*Aliran Monthly*도 평균 2배가 넘게 정기독자수와 가판수가 증가했다.¹⁷⁾ 특히 상당수의 대안적 언론매체들은 개혁정국의 파고가 훨씬 지난 2000년대 초반의 시점에도 여전히 왕성한 활동을 보이며 정치·시민사회의 열린 공간을 유지하는데 기여했다(오명석 2005, 91).

안와르 사건이 야기한 또 하나의 중요한 변화는 지난 반세기 동안 민감한 종족문제를 둘러싸고 지속적으로 반목하던 PAS와 DAP의 정치적 연대형성이다. PAS, DAP, keADILan, PRM은 1999년 총선을 계기로 여당연립인 BN에 대항하여 야당연합인 대안전선(*Barisan Alternatif*, 이하 BA)을 결성하였다. DAP와 PAS의 직접적인 정당동맹은 말레이시아 역사상 초유의 사건이었다. 1990년 총선에서도 야당은 선거연합을 결성한 경험이 있었다. 그러나 당시에는 1987년 UMNO 파벌경쟁에서 패배한 세력들이 만든 Semangat 46(46년의 정신)이 PAS와는 무슬림연합운동(*Angkatan Perpaduan Ummah*), DAP와 PRM과는 말레이시아국민전선(*Gagasan Rakyat Malaysia*)이라는 각기 상이한 2개의 선거연합을 결성한 것이었다.¹⁸⁾ 이는 각기 종족적 지지기반이 다른 PAS와 DAP의 현실적 한계를 여실히 드러낸 결과였다. 그러나 1999년의 경우는 직접적인 정당연합이었고, 양자 간의 정치적 연결고리 역할을 담당한 것이 바로 keADILan이었다.

keADILan은 UMNO를 탈당한 안와르 추종세력, 안와르에 우호적인 이슬람청년운동세력(*Angkatan Belia Islam Malaysia*, 이하 ABIM) 그리고 개혁적 성향의 시민운동세력들을 주축으로 결성되면서, 출범 당시부터 말레이계, 중국계, 인도계를 포함한 다양한 종족 집단이 참여하는 다종족 개혁정당으로 자리매김하였다. 온 자파르가 독립 이전 IMP를 매개로 다종족 정당정치의 가능성을 실험한 이래, 다시 한 번 전국적인 지명도와 수권능력을 인정받은 UMNO의 최고지도자가 주도하는 종족대표체제에 대한 도전이 실험대에 오른

17) Francis Loh Kok Wah(*Aliran Monthly* 편집위원)과의 이메일 교신 (2000년 6월 17일).

18) 자세한 내용은 Khong(1991)를 참조.

것이다. 물론 안와르가 구속된 상황에서 keADILan 및 야당연합의 리더십은 제한적일 수밖에 없었으나, 개혁운동은 전개과정에서 안와르 석방이란 문제를 넘어서서 고질적인 종족갈등구조의 변화를 추동하며 종족정치의 굴레를 넘어설 수 있는 “신정치”(New Politics)의 가능성을 제시했다는 데 주목할 필요가 있다(Loh 2003).

V. 다종족 정당정치의 새로운 실험

1999년 11월 총선은 안와르 사건이 추동한 다종족 개혁운동의 성과와 한계의 양면을 모두 살펴볼 수 있는 흥미로운 사례이다. 1999년 총선은 여당연합인 BN의 승리로 귀결되었다. 그러나 <표 1>에서 나타나듯이 UMNO는 총선의 최대 피해자였다. 이는 안와르 사태가 야기한 말레이계의 분열에서 충분히 예견된 결과였다. 반면 BN의 중국계(MCA)와 인도계(MIC)는 1995년과 비교해 별 차이를 보이지 않는다. 흥미로운 점은 이슬람당인 PAS의 놀라운 약진이다. 야당연합을 매개한 keADILan이 기대에 못 미치는 결과(5석)를 얻은 것을 고려할 때, UMNO에서 이반된 말레이계의 표가 대거 PAS로 향한 것으로 보인다. 이는 개혁운동이 다종족적 성향을 보였음에도 불구하고 선거에서는 여전히 종족투표행태가 강력하게 반영하는 것이었다.

<표 1> 주요 정당별 연방의회 의석수(1995총선 vs. 1999총선)

| | UMNO | MCA | MIC | PAS | DAP | keADILan | PRM |
|-------|------|-----|-----|-----------|-----------|----------|---------|
| 1995년 | 89 | 30 | 7 | 7 | 9 | - | 0 |
| 1999년 | 72 | 28 | 7 | 27(17.4%) | 10(13.5%) | 5(12.3%) | 0(1.2%) |

Source : Zakaria(2000), pp. 9-10; Funston(2000), p. 50.

Note : 괄호안의 수치는 각 야당들이 얻은 득표율

그러나 여기서 주목할 점은 keADILan이 얻은 12.3%에 달하는 실질 득표율이다. 전통야당인 PAS와 DAP의 17.4%, 13.5%와 비교할 때 결코 낮은 비율이 아니다. 이는 keADILan이 1999년 총선에서 실패했다고 선불리 판단할 수 없음을 반증하는 것이다. 이런 결과는 keADILan의 주된 출마지역이 다종족 혼합지역이었고, 이들 지역에서 비말레이계의 여당지지 성향에 강했던 점을 반영하는 것이다. 결국 다종족 정당으로 출범한 keADILan은 1999년 총선에서 '절반의 성공'을 거둔 것이다.¹⁹⁾ 한마디로 1999년 총선은 UMNO에 대한 불만의 고조는 표심으로 표출되었으나 다종족 정치개혁의 열망이 종족정치의 한계를 넘어서지는 못했다고 요약된다.

또한 총선 이후 DAP와 PAS의 공조가 깨지고, keADILan에 대해 정부여당은 물론 전통야당들의 견제가 강화되었던 것에서 권위주의 정권하의 종족정치의 속성을 잘 보여주고 있다. 특히 타 야당들에 비해 미흡한 성과를 거둔 DAP가 총선 후 PAS의 이슬람국가 건설이라는 정당을 문제 삼으며 야당연립에서 탈퇴를 한 사례는 말레이시아에서 종족이라는 변수가 정부여당만이 아닌 전통야당들에게도 생존의 수단으로 활용된다는 점을 여실히 반증하는 것이다. PAS 역시 총선 이후 말레이계의 지지를 공고화하기 위해 야당공조보다는 다양한 행태로 종족적·종교적 정서를 자극함으로써 DAP와의 동맹이 '전략적 동거'였다는 세간의 비판에서 자유롭지 못하였다. 이처럼 1999년 총선 이후 DAP와 PAS를 중심으로 전개된 분열적 정치행태는 개혁운동이 너무 성급하게 정당정치와 결합되어 UMNO의 분열이 제공한 정치발전의 기회를 상실했다는 우려를 야기하기에 충분했다.

19) 1999년 총선에서 BA가 얻은 득표율은 44.4%에 달했으나 의석 점유율은 21.8%에 불과했음에 주목할 필요가 있다. 이는 BN이 절반을 겨우 넘기는 득표율로 무려 76.7%에 달하는 의석을 차지한 것과 극명히 대조되는 것이다. 이런 현상은 선거인수 할당상의 왜곡, 지속적으로 개악되는 선거구 분할 등 여당에게 유리하고 야당에게 불리한 말레이시아의 선거제도에서 기인하는 것이다. 자세한 내용은 선유환(2008, 46-52)을 참조.

1999년 총선 이후 keADILan에 대한 DAP와 PAS의 경계는 더욱 노골화되었다. 이는 DAP와 PAS의 지지층이 서로 중첩되지 않는데 반해, 다종족 정당을 표방하는 keADILan의 주된 지역구가 다종족 혼합지역으로 DAP와 PAS와 겹치는데 따른 자연스런 결과였다. 특히 keADILan이 도시의 젊은 중산층을 주요 공략대상으로 삼음으로써 DAP와의 갈등은 더욱 두드러졌다. 이런 맥락에서 DAP가 정부여당보다 keADILan을 오히려 더 적대적인 존재로 인식하고 있다는 불만이 야당세력 내에서 제기되는 것도 결코 근거 없는 주장은 아니었다. 타정당과의 관계와 무관하게 신생 정당으로서 keADILan이 극복해야 할 문제 또한 적지 않았다. 안와르의 수감으로 인한 직접적인 리더십의 부재, 안와르 사건에 대한 시민들의 무관심 증대, 새로운 정치적 이슈의 빈곤 및 이질적 구성에서 야기되는 파벌갈등의 심화 등이 keADILan이 직면했던 대표적인 문제들 이었다.

정부여당의 keADILan에 대한 통제 역시 점차 그 강도를 높여갔다. 2001년 4월 keADILan 핵심인사 6인에 대한 전격적인 ISA 구속은 그 대표적인 사례이다. 구속의 명분은 이들이 “가두시위를 통해 정부전복을 꾀하였다”는 것이다.²⁰⁾ 그러나 당시는 keADILan이 PRM과의 사실상 통합작업을 마치고, 중국계 여당중의 하나인 Gerakan의 일부까지 포함하여 다종족 개혁정당으로써 구조개혁을 앞둔 시점이었다.²¹⁾ 이는 keADILan 핵심인사에 대한 구속이 다분히 정부여당의 “선점 공략”(pre-emptive strike)차원이었음을 단적으로 보여주는 사례이다.²²⁾ 당시 ISA 구속 상황에 대해 전혀 대비하지 못하고, 구속 이후 keADILan의 정치활동이 급격히 위축되었던 상황은 이들의 구조적 한계를 적나라하게 드러내는 것이었다. 2003년 8월 keADILan

20) *New Straits Times*(2001년 4월 11일). 당시 구속된 대표적인 keADILan 인사에는 피안 추아(Tian Chua, Vice President), 모하마드 이잠(Mohamad Eram, Youth Chief)이 포함되었다. 이들은 안와르 구속 이후 중국계와 말레이계를 대표하는 개혁정당의 핵심 인물이었다.

21) 피안 추아, 모하마드 이잠과의 면담(2001년 4월 9일).

22) 자세한 내용은 Saravanamuttu(2001, 2-6)를 참조.

은 PRM과의 통합을 통해 PKR(Parti Keadilan Rakyat)로 제2의 창당을 하였다. PRM과의 통합으로 PKR은 리더십, 당의 이념, 당원의 구성 등에 있어서 다종족 개혁정당으로서의 속성을 보다 분명히 하였다. 그러나 통합의 찬반을 놓고 안와르 지지세력, 시민운동세력, 이슬람청년운동(ABIM)세력 등 당내 주요 계파들 간의 갈등이 심화되는 진통을 겪어야만 했다.²³⁾

야당의 분열과 다종족 개혁세력의 한계는 2004년 총선결과에 여실히 반영되었다. 2004년 총선에서 BN은 1999년 대비 26개의 선거구가 늘어난 219개의 연방선거구 중 198석에서 승리하였다. 이는 무려 90.4%에 달하는 연방의석 점유율로써 1974년 총선 이후 여당연립이 보인 최대의 승리였다. 반면 DAP, PAS, PKR은 총20석의 연방의석을 차지했고 이는 연방의석율의 약9.1%에 불과한 수치였다. 특히 PAS의 연방의석수는 27석에서 7석으로 줄었고, PKR의 연방의석수는 5석에서 1석으로 그리고 주정부선거에서는 단 1석도 얻지 못하는 참패를 당하였다. 종족정치로의 분명한 회귀현상을 보인 DAP만이 의석수를 10석에서 12석으로 약간 늘렸다. 반면 UMNO의 연방의석은 72석에서 109석으로 크게 늘어 말레이계의 지지를 완전히 회복한 듯 보였다.

(표 2) 주요 정당별 연방의회 의석수(1999년 vs. 2004총선)

| | UMNO | MCA | MIC | PAS | DAP | keADILan |
|-------|------|-----|-----|-----------|-----------|----------|
| 1999년 | 72 | 28 | 7 | 27(17.4%) | 10(13.5%) | 5(12.3%) |
| 2004년 | 109 | 31 | 9 | 7(15.3%) | 12(9.9%) | 1(9.0%) |

Source : Zakaria(2000), pp. 9-10; Funston(2000), p. 50; Vejai Balasubramaniam (2005), p. 46.

Note : 괄호안의 수치는 각 야당들이 얻은 득표율

23) keADILan과 PRM의 통합에 대해서는 Muzaffar Tate(2003, 2-5)를 참조.

그러나 2004년 총선에서 BN이 혼합선거구(mixed constituencies)와 말레이계가 비교적 우세한 선거구에서 강세를 보인 점에 주목할 필요가 있다<표 3>. 반면 비록 단 1석에 불과했지만 PKR의 실질득표율은 9%로 DAP의 9.9%와 별 차이가 없었다<표 2>. 이는 DAP가 전통적인 지지기반을 효과적으로 결집시켰음에 반해, 혼합선거구에 집중했던 PKR의 경우 비말레이계의 지지를 획득하는데 실패했음을 의미한다. 이는 2004년 선거에서 UMNO의 회복세가 뚜렷함에도 불구하고, 말레이계의 신뢰를 여전히 확신할 수 없음을 간접적으로 보여주는 대목이기도 하다.²⁴⁾

<표 3> 연방의회 의석수 및 득표율 비교(1999총선 vs. 2004년 총선)*

| Bumiputera(%)** | 1999 | | 2004 | |
|------------------------|------------|------------|------------|------------|
| | BN | Opposition | BN | Opposition |
| Minority < 30% | 11(50.74%) | 8(49.25%) | 10(50.43%) | 12(49.56%) |
| Mixed 30-59% | 56(60.12%) | 2(39.87%) | 67(69.64%) | 1(30.35%) |
| Majority 60-79% | 38(58.62%) | 7(41.37%) | 49(67.73%) | 1(32.26%) |
| Absolute Majority 80+% | 42(52.92%) | 28(47.06%) | 55(58.75%) | 7(41.24%) |
| TOTAL | 147 | 45 | 181 | 21 |

Source : Vejai Balasubramaniam(2005), pp. 51-52.

Note : * Sabah와 Sarawak을 제외한 반도말레이시아의 선거결과임

** Bumiputera는 중국계와 인도계를 제외한 말레이계와 기타 토착종족을 포괄하는 개념으로 사용됨

2004년 총선에서 드러난 야당의 한계는 분명하다. 그러나 2004년 총선이 압둘라(Abdullah Badawi) 집권 이후 치러진 첫 선거라는데 주목할 필요가 있다. 권위주의적 리더십을 상징했던 마하티르와 달리, 압둘라는 'Mr. Nice Guy'로 불리며 부드럽고 유화적인 리더십

24) 2004년 총선에서 UMNO에게 이롭게 작용하는 말레이계 절대우세의 상대적 우세지역이 11개, 혼합선거구가 10개, 중국계 우세지역이 6개로 늘어났다. 구성되었다. 중국계 우세지역 5, 혼합선거구 1을 제외한 19개 선거구에서 BN이 승리하였다. 2004년 총선에 대한 자세한 내용은 Liow(2005, 907-930)을 참조.

을 대변해 왔다. 더욱이 1998년 이후의 개혁정국이 마하티르의 권위주의적 리더십에 대한 반발의 성격이 강했다는 점을 고려할 때, 압둘라의 유순하고 부드러운 스타일에 대한 대중의 기대가 선거정국을 주도했다. 결국 2004년 총선은 야당의 분열상과 함께 '마하티르가 없는 상황'에서 치러진 선거였던 것이다.

2008년 3월에 치러진 제12대 총선은 놀라운 반전을 가져왔다. 2004년 총선이 1974년 총선 이후 BN의 최대 승리였던 반면, 2008년 총선은 독립 이후 야당의 최대 승리로 기록되었다. 불과 4년 만의 변화라고는 믿기지 않을 정도의 실로 극적인 변화였다.

〈표 4〉 연방의회 및 주의회 총선결과 비교(1999년, 2004년, 2008년)

| | | 1999 | | 2004 | | 2008 | |
|------------------|---------|------|-----|------|-----|------|-----|
| | | 연방의회 | 주의회 | 연방의회 | 주의회 | 연방의회 | 주의회 |
| 여당 연립 (BN) | UMNO | 71 | 176 | 109 | 302 | 79 | 239 |
| | MCA | 29 | 69 | 31 | 76 | 15 | 32 |
| | Gerakan | 6 | 21 | 10 | 30 | 2 | 3 |
| | MIC | 7 | 15 | 9 | 19 | 3 | 7 |
| 야당 | PKR | 5 | 4 | 1 | 0 | 31 | 40 |
| | DAP | 10 | 11 | 12 | 15 | 28 | 73 |
| | PAS | 27 | 98 | 7 | 36 | 23 | 83 |

야당은 전체 연방의석의 37%에 달하는 82석에서 승리함으로써 1969년 총선 이래 처음으로 여당연립의 연방의석 2/3 점유율을 붕괴시켰다. 반도말레이시아만 놓고 보면, 야당은 50.2%의 득표율을 기록함으로써 압둘라총리가 선거 직후 "사실상 여당이 패배"한 것이라는 자인도 결코 무리는 아니었다 〈표 5〉. 사라왁을 제외하고 치러진 12개의 주의회 선거에서도 야당은 총503석의 39%에 달하는 196석을 차지하였고, 끌란탄, 삐낭, 삐락, 끄다, 슬랑오르 등 무려 5개의 주정부 부를 장악하였다. 주의회가 없는 연방지역구(Federal Territories) 역시 전체 12개 의석 중 11개에서 야당이 승리하였다. 더욱 놀라운 점

은, <표 4>에서 보이듯이, PKR이 연방의석 31석을 차지하면서 제1 야당으로 부상했다는 점이다. PKR의 정치적 재기는 지난 10년간 다 종족 정당정치에의 실험과 도전이 여전히 유효함을 반증한다는 점에서 중요한 의미가 있다.

<표 5> 말레이계가 60% 미만인 주별 연방의회 야당 득표율(1995-2008)

| 주별 말레이계(%)* | 1995 | 1999 | 2004 | 2008 | 2004-2008 득표율 증감 |
|------------------------------|------|------|------|------|---------------------|
| Melaka (57.9%) | 31.7 | 43.4 | 28.8 | 42.6 | +13.8 |
| Johor (52.4%) | 20.5 | 27.1 | 20.4 | 34.7 | +14.3 |
| Negri Sembilan (52.1%) | 29.7 | 40.8 | 30.1 | 45.1 | +15.0 |
| Selangor (50.7%) | 24.7 | 44.8 | 34.0 | 55.4 | +21.4 |
| Perak (47.0%) | 31.7 | 44.1 | 40.5 | 53.3 | +12.8 |
| Kuala Lumpur (33.9%) | 41.1 | 49.4 | 41.2 | 62.0 | +20.8 |
| Penang (33.7%) | 39.0 | 48.4 | 43.2 | 63.0 | +19.8 |
| **Peninsular Malaysia(59.6%) | 33.4 | 44.4 | 36.2 | 50.2 | +14.0 |

Source : Khoo(2008), p. 4(table 1) & p. 6(table 2).

Note : * 2008년 총선 당시의 말레이계(%);

** 사바와 사라왁을 제외한 반도말레이시아의 연방선거 득표율

2008년 총선의 두드러진 특징은 기존 선거에 비해 말레이계가 상대적으로 적은 혼합선거구에서 야당 지지도의 상승폭이 컸다는 점이다(<표 5>). 쿠알라룸푸르, 슬랑오르, 페낭, 페락, 너그리 섬빌란 등이 대표적인 지역이다. 이는 그동안 BN에 우호적인 투표성향을 보였던 중국계와 인도계에서 야당지지 성향이 강화됐음을 보여주는 것이다. 끌란탄, 켄다, 프렝가누 등 말레이 인구가 압도적인 주에서 야당이 강세를 유지하면서, 혼합선거구에서 야당의 지지가 현저하게 증가했음은 전통적인 종족대표체제의 변화가능성을 보여주는 것이다. <표 4>에서 나타났듯이 여당연립내의 중국계와 인도계를 대변하는 MCA, Gerakan, MIC가 2008년 총선에서 지극히 저조한 지지를 받은 것 또한 이러한 조짐을 반영하고 있다.

(표 6) PKR이 2008년 선거에서 승리한 지역구의 종족 비율

| 지역구 | 종족 구성비 | | |
|---------------------|-------------|---------------|---------------|
| Gopeng | Malay: 22.0 | Chinese: 48.0 | Indians: 8.6 |
| Sungai Siput | Malay: 31.5 | Chinese: 41.4 | Indians: 22.5 |
| Wangsa Maju | Malay: 32.4 | Chinese: 39.8 | Indians: 1.0 |
| PJ Selatan | Malay: 39.6 | Chinese: 44.1 | Indians: 14.5 |
| Telok Kemang | Malay: 40.6 | Chinese: 36.1 | Indians: 22.2 |
| Bayan Baru | Malay: 41.4 | Chinese: 48.5 | Indians: 9.6 |
| Kelana Jaya | Malay: 41.9 | Chinese: 38.7 | Indians: 17.9 |
| Batu | Malay: 44.3 | Chinese: 40.8 | Indians: 14.3 |
| Subang | Malay: 50.0 | Chinese: 35.9 | Indians: 13.5 |
| Kapar | Malay: 51.4 | Chinese: 35.4 | Indians: 13.0 |
| Hulu Selangor | Malay: 53.9 | Chinese: 26.7 | Indians: 19.0 |
| Lembah Pantai | Malay: 54.5 | Chinese: 27.0 | Indians: 18.2 |
| Padang Serai | Malay: 54.7 | Chinese: 22.6 | Indians: 22.3 |
| Selayang | Malay: 55.1 | Chinese: 32.8 | Indians: 11.5 |
| Kuala Langat | Malay: 55.1 | Chinese: 26.4 | Indians: 17.1 |
| Ampang | Malay: 56.2 | Chinese: 34.2 | Indians: 8.9 |
| Sungai Petani | Malay: 59.8 | Chinese: 29.0 | Indians: 10.8 |
| Balik Pulau | Malay: 60.7 | Chinese: 35.3 | Indians: 3.4 |
| Indera Mahkota | Malay: 65.4 | Chinese: 28.5 | Indians: 5.8 |
| Merbok | Malay: 65.7 | Chinese: 16.1 | Indians: 17.3 |
| Kulim-Bandar Baharu | Malay: 69.5 | Chinese: 18.6 | Indians: 11.7 |
| Bagan Serai | Malay: 74.4 | Chinese: 15.8 | Indians: 10.4 |
| Gombak | Malay: 76.0 | Chinese: 13.5 | Indians: 9.9 |
| Kuala Kedah | Malay: 78.9 | Chinese: 19.6 | Indians: 1.3 |

Sources : *New Straits Times*(2008년 3월 10일); 이재현·황인원(2008), p. 84에서 재인용.

특히 2008년 총선에서 PKR이 강세를 보인 지역을 살펴보면 기존의 종족적 선거패턴의 변화가 뚜렷하게 감지된다. <표 6>에서 보듯이, PKR은 말레이계의 비중이 상대적으로 낮고 중국계가 거의

과반을 육박하는 지역, 인도계가 약 20%에 달하는 선거구, 말레이계가 지배적인 지역에 이르기까지 지지기반의 종족구성이 상당히 크게 분포되어 있다. 당선자 구성에서도 DAP의 당선자 중 중국계가 75%를 차지하고 PAS의 경우 당선자 전원이 말레이계인데 반해, PKR의 경우는 말레이계 20명, 중국계 7명, 인도계 4명으로 종족적으로 고른 분포를 보이고 있다(이재현·황인원 2008, 84).

Ⅶ. 다종족 정당정치의 정치발전적 함의

2008년 총선은 지난 10년간의 정치변동을 평가하는데 있어서 중요한 의미를 지닌다. 특히 2008년 총선을 계기로 해계모니적 여당연립체제의 변화가능성이 가시화되었다는 점이 주목할 만하다. 2008년 총선의 중요성은 단순히 야당세력의 약진 때문만은 아니다. 사실 독립 이후 2004년까지 치러진 11차례의 총선에서 여·야의 정치적 부침은 그리 특이한 일이 아니었다. 말레이시아 정치변동을 가름하는데 있어서 2008년 총선이 지니는 중요한 함의는 바로 PKR의 약진에서 찾을 수 있다. 독립 이후는 물론이고 그 이전에도 다종족, 탈종족 정당정치에 기반을 둔 정치세력이 주류정치의 중심에 놓인 적이 없었다. 이런 맥락에서 2008년 총선에 내포된 정치발전적 함의는 PKR을 매개로 기존의 해계모니적 종족대표체제가 새로운 양당연합체제로 변모할 가능성의 부각에서 찾을 수 있다.

물론 PKR의 정치적 급부상에 너무 성급한 의미를 부여하는 것은 경계되어야 한다. 종족이라는 변수가 상수로 자리매김하고 있는 체제에서 과연 다종족적 정치세력에 의한 정국주도가 현실성이 있는가? 1999년과 2004년 총선에서 이미 경험했듯이 PKR의 약진이 '일시적' 혹은 '주기적' 현상에 불과한 것은 아닐까? 이에 대한 대답은 2008년 총선을 전후로 전개되었던 정치상황 속에서 살펴볼 필요

가 있다. 이는 PKR이 매개하는 종족대표체제의 변화 혹은 여야 양당연립체제 형성의 가능성과 한계를 전망하는 것보다도 그 맥락을 같이하는 것이다.

2008년 총선에 영향을 미쳤거나 총선 이후 정국변화를 이해하는데 중요한 요인들로는 마하티르와 압둘라의 갈등, 안와르 출감, 압둘라정권에 비우호적인 정치·사회적 현안, 시민사회의 활성화, 야당연합의 결성과 안와르 정계복귀 등을 들 수 있다.

우선 압둘라의 집권은 야당 및 시민사회에 또 다른 기회를 제공했다. 압둘라는 출범초기부터 부패척결, 투명한 정부운영, 민생치안 개선, 사회경제적 불평등의 해소 등을 최우선 과제로 내세웠으며, 2004년 총선 승리 역시 이런 기대의 반영이었다. 그러나 압둘라는 당내 경선을 거치지 않은 마하티르에 의한 지명총리라는 태생적 한계를 지니고 있었다. 더구나 부패척결 및 투명한 정부운영의 강조가 마하티르의 정치적 유산에 대한 도전으로 비춰지면서 2004년 총선 직후부터 압둘라와 마하티르의 갈등관계가 조성되었다. 이런 와중에 안와르가 연방법원으로부터 동성애혐의 무죄판결을 받고 석방되는 것을 계기로 양자의 갈등이 더욱 심화된다. 비록 법원의 판결에 정치적 중립을 지킨다는 명목을 내세웠지만, 압둘라의 입장에서 안와르 석방은 자신에 대한 UMNO내 강력한 파벌세력들을 간접적으로 견제하려는 의중이 반영된 것으로 비춰졌다. 결국 안와르 석방 이후 압둘라에 대한 마하티르의 공세는 더욱 강화되었고, 이에 효과적으로 대처하지 못한 압둘라의 정치적 입지는 UMNO 내에서 더욱 협소화되었다.²⁵⁾

안와르의 석방은 1999년 총선 이후 분열상을 보이던 야당세력을 매개할 수 있는 새로운 동력을 제공하였다. 2004년 9월 석방된 안와르는 법적으로 2008년 4월까지 당직 및 피선거권이 제약되는 등 공식적인 정치활동에 제한이 있었다. 그러나 안와르가 1998년 UMNO

25) 자세한 내용은 황인원(2006b, 54-58)을 참조.

축출 이후에도 공격적으로 자신의 정치적 활로를 모색해왔던 점을 고려할 때, 안와르의 석방은 그 자체만으로도 말레이시아 정가에 폭풍전야와 같은 긴장감을 야기하기에 충분했다. 특히 그의 석방은 2004년 총선을 전후로 당세가 현저히 약화되었던 PKR과 그동안 침체되었던 다종족 정치개혁을 활성화시키는 직접적인 계기로 이어졌다.²⁶⁾ 2005년 12월 글란탄의 보궐선거 지원유세에서 전체 유권자의 절반이 넘는 10,000여명의 청중을 동원하면서 본격적인 정치활동을 재개한 안와르의 행보는 2008년 총선을 앞두고 압둘라정부에 적지 않은 부담으로 작용했다.

한편, 2004년 총선 이후 민심의 변화에 주목할 필요가 있다. 여론조사 전문기관인 Merdeka센터의 설문조사는 2006년 중반 이후 민심의 향배를 단적으로 보여준다. 2006년 5월-6월, 18세 이상 32세 미만의 젊은이들을 대상으로 '가장 관심 있는 이슈가 무엇인가?'를 묻는 질문에 (1) 유가인상 12%, (2) 물가인상 9%, (3) 범죄와 민생치안 8%, (4) 전기세 인상 6%, (5) 사회, 도덕적 문제 5%, (6) 경제전반 3%, (7) 지방정치 3%, (8) 실업 2%, (9) 교육 2% 등으로 우선순위가 나타났다.²⁷⁾ 종족문제에 대한 관심이 순위에 들지 않은 것은 특이한 현상으로 이는 6개월 후 일반인을 대상으로 한 설문조사에서도 유사하게 나타난다. 당시 조사대상자의 3%가 종족문제, 1%가 이슬람 문제에 대한 관심을 표명했는데 이는 경제관련 분야의 관심이 대부분 10% 넘게 나온 것과 지극히 대조적이다.²⁸⁾ 이런 특징은 여론주도층(opinion leaders)을 대상으로 한 조사에서도 공통적으로 나타난다. 2007년 3월 여론주도층을 대상으로 '압둘라정부가 개선시켜야 할 분야'에 대한 설문조사에 의하면 (1) 경제관련 분야 36%, (2) 정부운영의 투명성 23%, (3) 교육문제 14%, (4) 종족문제 8% 순으로 결과가 나왔다.²⁹⁾

26) 안와르 석방을 둘러싼 정치적 역학관계에 대해서는 황인원(2006a, 54-57)을 참조.

27) Merdeka Center for Opinion Research(May-June 2006, 17).

28) Merdeka Center for Opinion Research(December 2006, 5).

여론조사 결과는 당시 압둘라정부가 각종 사회·경제적 악재로부터 자유스럽지 못했음을 반영하는 것이었다. 그리고 이는 압둘라정부에 대한 일반대중의 불만고조로 이어질 수밖에 없었다. 압둘라정부에 대한 불만 내용은 종족별로 다소 차이를 보인다. 그러나 중국계, 인도계, 말레이계를 막론하고 압둘라정부에 대한 불만이 공통적으로 높게 나타나고 있음에 주목할 필요가 있다. 2006년 12월 일반 유권자를 대상으로 한 조사에서 중국계는 경제문제와 관련해서 높은 불만을 나타내면서 약2/3 정도의 응답자가 다가오는 총선에서 야당에 투표할 의향이 있다고 답했다. 흥미로운 점은 인도계의 경우 무려 64%가 자신들의 종족문제에 대한 우려를 표명하면서 전체 응답자의 1/3정도가 야당에 투표할 의사가 있음을 밝혔다. 이는 지난 반세기 동안 인도계가 압도적으로 정부여당을 지지했던 것을 고려할 때, 2008년 총선을 앞두고 인도계의 표심이 상당히 유동적이었음을 암시하는 대목이다. 말레이계는 40% 정도가 야당지지 의사를 밝혔는데, BN에 대한 대안부재, 야당의 미약한 소통구조, UMNO 파벌 갈등 등을 자신들의 투표행태에 영향을 미치는 요인으로 지목했다.

2007년에 접어들면서 집권여당 관련 인사들을 둘러싼 각종 스캔들로 압둘라정부에 대한 불만은 더욱 고조되었다. 대표적인 사건은 연방대법원장의 임명을 둘러싸고 행정부, 사법부, 재벌의 거래가 담긴 비디오테이프가 공개된 링감(Lingam)스캔들로서 이는 정부여당의 총체적 부패상을 단적으로 드러내는 것이었다. 2007년 말에 접어들면서 발생했던 일련의 반정부시위는 당시 압둘라정부에 대한 민심의 흐름을 그대로 반영하고 있다. 특히 2007년 11월 10일 발생한 버르시(Bersih : Coalition for Clean and Fair Election) 집회는 1998년 이후 최대의 대중집회였다. 시민사회단체와 야당 등 총67개의 단체가 선거제도 개혁을 위해 2005년 출범시킨 버르시가 2008년 총선을 앞두고 주도한 시위에 4-5만 명에 달하는 인원이 참석한 것이다.

29) Merdeka Center for Opinion Research(March 2007, 40).

버르시 집회의 대부분 참가자는 말레이계로 이들 중 약50% 정도는 PAS나 PKR과 직접적인 연관이 없는 도시의 젊은 말레이층이었다는 점에서 1998년 개혁운동의 재현으로 비쳐졌다. 특히 버르시 집회와 일련의 반정부활동에 DAP, PAS, PKR의 야당지도부가 적극 참여함으로써 2008년 총선을 앞두고 그동안 분열되었던 야당의 공조가 상당히 회복되었다.³⁰⁾

2008년 총선을 앞두고 버르시와 함께 압둘라정부를 곤혹스럽게 했던 단체는 힌드라프(Hindraf: Hindu Rights Action Front)였다. 힌드라프는 독립 이후 인도계가 말레이시아에서 가장 소외되고 박해를 받았던 이유가 영국의 잘못된 식민정책에 기인한다고 주장하며, 이에 대한 손해배상을 영국정부에 청구하는 과정에서 압둘라정부와 마찰을 빚었다. 이 과정에서 70년 된 힌두교 사원이 개발의 명목으로 파괴되는 일이 발생하면서 힌드라프가 주도하는 대규모 항의시위가 발생하였다. 2007년 11월 25일에 열린 시위에 약3만의 인도인이 참여하였고, 힌드라프 핵심인사 5명이 ISA로 구속되었다. 이 사건은 인도인들의 반정부 정서를 광범위하게 확산시키는 결정적 계기로 작용하였고, 그 여파는 2008년 총선에 여실히 반영되었다(표4).

총선 이후 다종족 정당정치的发展가능성을 전망하는데 있어서 가장 핵심적인 요인은 DAP, PAS, PKR에 의한 국민연합(Pakatan Rakyat, 이하 PR)의 결성과 안와르의 정계복귀이다. 1990년과 1999년의 사례에서 보이듯이 야당의 연합전선 구축은 처음이 아니다. 그러나 2008년 4월에 결성된 PR은 기존의 야당연합과 질적인 차이가 있다. 가장 현저한 차이는 1990년과 1999년의 경우 야당연합이 여당의 분열이라는 정치적 기회가 제공한 '선거연합'(electoral pact)이었던 것에 반해, PR은 총선 이후에 결성된 야당의 '집권동맹'(ruling coalition)이라는 점이다. 즉, PR은 야당이 사상 처음 5개 주에서 승리한 상황에서 주정부의 구성과 운영에 있어서의 수권능력을 시험

30) 2005년 이후 버르시 활동의 자세한 내용은 Mustafa(2008)를 참조.

받는 중요한 의미를 지니고 있다.

출범 초기 PR은 선거 이후 정책적 공조, 주정부의 구성 및 운영 방식의 결정 등에 있어서 크고 작은 불협화음을 표출하였다. BN의 경우 의사결정에 있어서 UMNO가 결정하면 나머지 군소정당들이 이에 따를 수밖에 없는 상황이지만, PR의 경우는 사소한 사안조차 사전조율이 필수적이었다. 뼈라 주정부를 구성하는 과정에서 주지사의 선임을 두 차례나 연기하는 등 PR의 운영은 출발부터 순조롭지 않았다. 이런 맥락에서 1999년 이후 BA의 실패 경험처럼 PR도 그리 오래가지 않을 것이라는 우려도 적지 않았다.

그러나 BA로부터 얻은 학습효과와 더불어 주정부의 운영이라는 현실적 공조의 필요성 등에 의해 그동안 PR의 운영이 상당히 순조롭게 정착하는 모습을 보이고 있다. 오히려 중요 사안들을 사전 조율하는 과정에서 BN과 다른 차원의 협의체를 정착시킬 수 있는 가능성을 제시하고 있는 형국이다. 유사한 맥락에서 PKR의 공보책임자(Information Chief)인 피안 추아는 BA의 미성숙했던 경험이 결코 부정적인 것만은 아니라고 주장한다. 그는 기존의 야당세력과 시민사회의 내적 한계는 상당부분 지난 전통적인 종족정치의 틀과 마하티르의 권위주의적 유산에 의해서 규정되었던 측면이 있는 바, 마하티르 퇴임 이후 말레이시아의 정치구도도 새롭게 변모할 수밖에 없을 것이라고 전망한다. 물론 DAP는 종족, PAS는 종교, PKR은 이념에 주안점을 두는 상황에서 각 정당간의 파열음이 야기되는 것은 피할 수 없으나, PR은 과거 BA와 달리 계속 진화할 것이라는 주장한다.³¹⁾

한편 2008년 4월 보궐선거의 승리를 통한 안와르의 정계복귀는 BN의 대안세력으로서 PR의 위상을 재고하는데 결정적 요인으로 작용하고 있다. 안와르는 2004년 출감 이후 일련의 정치활동을 통해 이미 자신의 정치적 역량을 상당부분 회복해 왔다. 2006년 여론조사에서 말레이계 응답자로부터 안와르는 여야 지도자를 통틀어서 신

31) 피안 추아와의 면담(2009년 2월 8일).

임 총리인 나집(Najib Razak)과 더불어 최고의 능력을 평가받는 것으로 나타났다.³²⁾ 설문조사 분석에 따르면 향후 “대안적인 말레이 리더십”(alternate Malay leadership)을 발전시키는데 있어서 안와르가 “결정적인”(critical) 역할을 담당할 것으로 나타난다.³³⁾ 2008년 삐낭주 국회의원에 당선된 DAP 초선의원인 류찐퉁(Liew Chin Tong)은 안와르가 원내의 야당지도자로서 PR을 대표하는 것은 야당연합의 수권능력에 대한 일반대중의 불신을 낮추는 “상징적”이면서도 “실질적”인 효과가 있다는 말로 안와르의 존재가치를 평가하고 있다.³⁴⁾

안와르의 정계복귀와 직접적인 연관은 적지만 2008년 총선 이후 반도말레이시아에서 치러진 4차례의 보궐선거에서 PR이 모두 승리함으로써 2008년에서의 선전이 일시적 현상이 아니었음을 증명하고 있다. 통상적으로 보궐선거에서는 집권당의 활용가능한 모든 선거기제가 총동원된다는 점을 고려하면 4차례의 보궐선거에서 PR의 전승은 2008년 총선 이후 변화된 정치상황을 단적으로 보여주는 놀라운 결과이다. 더욱이 PR에 대한 지지세력이 비말레이계, 고학력층, 젊은 말레이계 등에 걸쳐 폭넓게 퍼져있는 것은 향후 정치발전의 가능성을 전망하는데 있어서도 매우 중요한 함의를 지닌다.

Ⅶ. 결 론

종족, 종교, 언어 등이 확연히 구분되는 집단이 복수로 존재하는 복합사회의 정치과정은 민주주의 일반이론과 다르게 운용된다. 협의주의에 근거한 복합사회의 정치발전 논의 역시 민주주의의 일반

32) Merdeka Center for Opinion Research(December 2006, 21).

33) Merdeka Center for Opinion Research(December 2006, 17).

34) 류찐퉁과의 면담(2009년 2월 4일).

적인 다수결 원칙에 수정을 가한 것이다. 말레이시아의 경우 복합사회와 정치적 불안정이라는 통상적인 상관성의 예외적인 사례로 인식된다. 그러나 말레이시아에서 정치안정이 정치발전과 직결되었던 것은 아니다. 오히려 정치안정의 기반인 종족대표체제가 UMNO 중심의 집권엘리트에 의한 권위주의 통치의 심화와 밀접한 상관성을 지니고 있다. 말레이시아에서 종족정치체제를 탈피하려는 일련의 노력들은 탈종족, 다종족 정치세력들이 직면했던 내·외적 한계로 말미암아 지속적인 실패로 귀결되었다.

그러나 1998년 마하티르와 안와르의 갈등심화로 인한 UMNO의 위기상황과 이어지는 개혁정국은 다종족, 탈종족 정당정치에의 새로운 도전과 실험에 전기를 마련하였다. 그리고 10여년의 시간이 흘렀다. 그동안 마하티르에서 압둘라, 그리고 나집으로 두 차례에 걸친 정부교체와 1999년, 2004년, 2008년 등 세 차례에 걸쳐 총선이 실시되었다. 독립 이후 10여 차례에 걸친 총선에서 드러나듯 여당과 야당이 주기적으로 정치적 부침을 반복했다는 점에서 세 번에 걸친 총선 결과가 전혀 새삼스러운 것은 아니다. 그러나 1998년 이후 뚜렷하게 변모한 정치적·종족적 갈등구조와 2008년 총선 이후에도 지속되는 집권여당에 대한 민심이반은 결코 간과할 수 없는 현상이다. 특히 분열적 야당세력들이 PR이라는 야당연립체제를 결성해 '집권동맹'을 실험하고 있는 점에서 2008년 총선과 이어지는 변화를 '일시적' 혹은 '주기적' 현상으로 치부하는 것은 문제가 있다.

종교·종족·이념적으로 분열적인 야당세력들의 '집권동맹'은 크고 작은 난관에 봉착하거나 붕괴의 가능성 또한 적지 않다. 그러나 1998년 개혁정국 이후 반정부 연합전선의 구축에 있어서 개별 야당의 선택권이 상당히 제한적이었다는 점에 주목할 필요가 있다. 1999년 총선을 전후해서 DAP 당수인 림킷상(Lim Kit Siang)은 '야당공조에서 얻을 수 있는 이점'보다 '야당분열에서 야기되는 정치적 부담'이 너무 크기 때문에 keADILan, PAS 등과 연합전선을 구축할 수밖에 없는 현실적 고충을 토로하였다. 이는 개별 야당의 당파적 이해

관계만으로 1998년 이후의 다종족, 탈종족 정당정치의 전개과정을 설명할 수 없음을 단적으로 보여주는 것이다. 10년이 지난 2008년 총선 이후의 정국에서도 여전히 유효한 상황이다. 오히려 1998년 개혁정국에서 촉발되어 최근까지 지속되는 정부여당에 대한 민심이반이 점차 종족적 경계를 넘어 확산되고 있다는 측면에서 기존의 종족 대표체제의 변화가능성이 높아지고 있는 실정이다.

2008년 총선 이후 고조되는 정치적 위기는 2009년 4월 나집정권의 조기 출범에 기여했다. 나집은 집권 이후 전통적 지지기반인 말레이계는 물론 비말레이계의 지지회복을 위한 노력을 다각도로 경주하고 있다. 구속되었던 힌드라프 지도자 5인의 석방과 비말레이계에 대한 차별과 투자규제의 완화조치 등 일련의 비말레이계 포용정책의 실시가 대표적인 사례이다. 그러나 정부여당에 대한 민심이반은 여전히 팽배한 실정이다. 집권 초기임에도 불구하고 나집 개인의 지지율은 50% 미만에 머물고, 정부여당의 부패성에 대한 여론의 인식 역시 70%에 육박하고 있다(The Sun, 2009년 6월 4일). 나집이 총리에 취임한 이후 실시되었던 몇 차례의 보궐선거에서 야당의 강세가 여전히 지속되는 것에서 민심의 향배를 단적으로 엿볼 수 있다. 2008년 총선 이후 BN과 PR로 양분되는 여·야 양당연립체제가 말레이시아 정당정치의 발전을 위해서 보다 바람직할 수 있다는 의견들이 보수적인 여론주도층으로부터 심심찮게 제기되는 것 또한 무척 고무적인 현상이다.

[투 고 일 : 2009년 7월 10일]

[심사완료일 : 2009년 8월 12일]

[계재확정일 : 2009년 8월 14일]

참고문헌

- 신윤환. 2008. "말레이시아의 선거제도와 정당체계: 신제도주의적 분석." 『동남아의 선거와 정치과정』, 서강대학교 출판부.
- 오명석. 2005. "말레이 중산층과 개혁운동." 『동남아의 중산층, 시민운동, 지역사회』, 폴리테이아.
- 이재현. 2008. "스캔들, 국민의 불만 그리고 압둘라 바다위의 끝없는 추락." 『동아시아브리프』, 제3권 1호.
- 이재현·황인원. 2008. "2008년 말레이시아 총선 분석과 정치적 함의." 『신아세아』, 15권 4호.
- 홍석준. 2008. "2008년 제12대 총선 이후 말레이시아 종족정치의 변환과 부미뿌트라 정책." 『동아시아브리프』, 제3권 4호.
- 황인원. 2006a. "징가의 태풍의 눈: 안와르 정계복귀." 『동아시아브리프』, 제1권 1호.
- . 2006b. "마하티르-압둘라 갈등심화와 말레이시아 정국." 『동아시아브리프』, 제1권 3호.
- . 2008. "2008년 말레이시아 총선의 결과와 의의." 『동아시아브리프』, 제3권 2호.
- Case, William. 1996. *Elites and Regimes in Malaysia: Revisiting a Con-sociational Democracy*. Clayton: Monash Asia Institute.
- Cham, B. N. 1975. "Class and Communal Conflict in Malaysia." *Journal of Contemporary Asia* 5(4).
- Crouch, Harold. 1996. *Government and Society in Malaysia*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Firdaus Abdullah. 1985. *Radical Malay Politics: Its Origins and Early Development*. Petaling Jaya: Pelanduk Publications.
- Funston, N. J. 2000. "Malaysia's Tenth Elections: Status Quo, Reformasi or Islamization?." *Contemporary Southeast Asia* 22(1).
- Goh Cheng Teik. 1971. *The May Thirteenth Incident and Democracy in Malaysia*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Gomez E. T. and Jomo K. S. 1998. "Authoritarianism, Elections and Political Change in Malaysia." *Public Policy* 2(3).
- Hwang In-Won. 2003. *Personalized Politics: The Malaysian State under Mahathir*. Singapore: ISEAS.

- Jomo, K. S. 1986. *A Question of Class: Capital, State and Uneven Development in Malaya*. Singapore: Oxford University Press.
- Khong Kim Hoong. 1991. *Malaysia's General Election 1990: Continuity, Change, and Ethnic Politics*. Singapore: ISEAS.
- Khoo Boo Teik. 2007. "Rage Against the Machine." *Aliran Monthly* 27(9).
- Khoo, Philip. 2008. "A New Dawn?" *Aliran Monthly* 28(3).
- Lijphart, Arend. 1969. "Consociational Democracy." *World Politics* 21(2).
- _____. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven and London: Yale University Press.
- Liow, Joseph. 2005. "The Politics behinds Malaysia's Eleventh General Election." *Asian Survey* 45(6).
- Loh Kok Wah, Francis. 2003. "Towards a New Politics of Fragmentation and Contestation." Francis Loh Kok Wah and Johan Saravanamuttu, eds. *New Politics in Malaysia*. Singapore: ISEAS.
- Mauzy, Diane K. 1983. *Barisan Nasional: Coalition Government in Malaysia*. Kuala Lumpur: Marican & Sons Sdn. Bhd.
- Means, Gordon. 1970. *Malaysian Politics*. London: Hodder and Stoughton.
- _____. 1991. *Malaysian Politics: The Second Generation*. Singapore: Oxford University Press.
- Merdeka Center for Opinion Research. December 2006. *National Voter Opinion Poll: Perspectives on the State of the Economy, Leadership, Women in Politics and the Opposition*.
- _____. May-June 2006. *National Youth Opinion Poll on Civic Engagement*.
- _____. March 2007. *The National Poll: Multi-sector Survey of Opinion Leaders*.
- Milne, R. S. and Diane K. Mauzy. 1999. *Malaysian Politics under Mahathir*. London and New York: Routledge.
- Milne, R. S. 1967. *Government and Politics in Malaysia*. Boston: Houghton Mifflin.
- Mustaffa, Faisal. 2008. *Selak: Bersih's Journey towards Clean and Fair Elections*. Kuala Lumpur: REPSA.
- Muzaffar Tate. 2003. "New Politics and a New Party." *Aliran Monthly* 23(7).
- Nordlinger, Eric A. 1972. *Conflict Regulation in Divided Societies*. Cambridge Mass.: Center for International Affairs, Harvard University.

- NSTP Research and Information Service. 1990. *Elections in Malaysia: A Handbook of Facts and Figures on the Elections 1955-1986*. Kuala Lumpur: Balai Berita.
- Saravanamutru, Johan. 2001. "Reformasi Activists under Detention." *Aliran Monthly*, 21(3).
- Shamsul, A. B. 1997. "The Economic Dimension of Malay Nationalism: The Socio-historical Roots of the New Economic Policy and its Contemporary Implication." *The Developing Economies* 35(3).
- SUARAM and K. Das, eds. 1989. *The White Paper on the October Affair and The Why? Papers*. Kelana Jaya: SUARAM Komunikasi.
- Tan, Nathanie and Lee, John, eds. 2008. *Political Tsunami: An End to Hegemony in Malaysia?*. Kuala Lumpur: Kinibook.
- Vasil, R. K. 1971. *Politics in a Plural Society: A Study of Non-Communal Political Parties in West Malaysia*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- . 1972. *The Malaysian General Election of 1969*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Vejai Balasubramaniam. 2005. "The Politics of Locality and Temporality in the 2004 Malaysian Parliamentary Elections." *Contemporary Southeast Asia* 27(1).
- Vorys, Karl. 1975. *Democracy Without Consensus: Communalism and Political Stability in Malaysia*. New Jersey: Princeton University Press.
- Zakaria Haji Ahmad. 2000. "The 1999 General Elections: A Preliminary Overview." *Trends in Malaysia: Election Assessment*. Singapore: ISEAS.

Revisiting Multi-Ethnic Politics in Malaysia

HWANG In-Won

Assistant Professor

Department of Political Science, Gyeongsang National University

There has been dynamic changes in Malaysian political process since the 1997 East Asian economic crisis. This study analyses the rise of new politics in Malaysia for a last decade. In particular, this paper focuses on a multi-ethnic Parti Keadilan Rakyat (PKR) and its political implications on political development in Malaysia. Since its formation in 1998, PKR has played a pivotal role in cooperating long-lasting deeply divided opposition parties, such as DAP, PAS, PRM, during a series of general elections in 1999, 2004, and 2008. After a decade-long cooperation of opposition parties, it is cautiously expected that a fundamental change, from a singly dominant coalition system to a two coalition party system, in Malaysian political landscape might be realized in a near future.

This paper examines why, and how, the previous experiences of multi-ethnic party politics in Malaysia had been failed before and after independence of 1957. To what extents, a decade-long political experiment led by PKR has similar, and different, to the previous experiences of multi-ethnic party politics. Will the rise of new multi-ethnic politics be able to lead a fundamental change of Malaysian political landscape? The analysis of these questions raised in this paper will provide meaningful clues in anticipation of political development in an authoritarian Malaysian political system.

Key Words : Malaysia, Party Politics, Multi-Ethnic Politics, Political Development, Parti Keadilan Rakyat.