

말레이시아의 정치변동과 의회정치의 발전: 지속과 변화

황 인 원*

I. 머리말

말레이시아는 영국식민지배로부터 독립한 1957년 이후 지난 반세기 동안 고도의 정치적 안정을 구가하고 있다. 1969년 말레이계와 중국계의 유혈폭동 이후 국가운영위원회(NOC, National Operations Council)의 2년간의 예외적 통치기간을 제외하고, 입법과 국가재정의 통제는 단 한 차례의 단절도 없이 의회정치의 틀 내에서 이루어졌다. 종족·종교·언어 등 지극히 분열적인 갈등구조를 지닌 전형적인 복합사회에서 오랫동안 정치적 안정이 유지되었던 근간에 정기적인 선거를 통한 의회정치의 지속이 자리하고 있는 것이다.

그러나 지속적이고 안정적인 의회정치가 반드시 말레이시아의 정치발전과 그 맥락을 같이 하는 것은 아니었다. 독립 이후 매 4-5년을 주기로 치러진 총선에서 1969년을 제외하고 2008년 총선 이전까지 집권연합인 국민전선(BN, Barisan Nasional)이 하원의석의 3분의 2를 얻지 못했던 때가 없다는 점은 의회정치의 한계를 단적으로 드러내는 것이다. 의원내각제를 채택하는 말레이시아는 웨스트민스터 전통에 따라 의회는 입법권을 독점하고, 예산을 통제하며, 행정부에

* 경상대학교 정치외교학과 부교수(hwang@gnu.ac.kr).

책임을 물을 수 있다. 그러나 말레이시아에서 입법과 국가재정에 대한 의회의 통제권은 형식적이었고, 국민전선이 독점하는 행정부가 실질적인 권한을 행사하였다(Harding 1996: 246). 의회의 가장 핵심적인 가치가 정부의 힘을 과시할 수 있는 기회를 제공하는데 있다는 마하티르(Mahathir Mohammad) 전 수상의 주장에서 말레이시아 의회정치의 현주소가 적나라하게 드러난다(Mahathir Mohammad 1970: 11).

이를 반영하여 오랜 의회정치의 경험에도 불구하고 말레이시아의 의회에 관한 학문적 연구는 국내외를 막론하고 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 의회정치의 형식성과 무기력에 비추어볼 때 이는 어찌면 당연한 결과일지도 모른다. 그나마 의회정치에 관한 학문적 관심은 정부의 조직과 기능을 설명하는 연구들을 통해 제한적으로 다루어져 왔다(Abdul Aziz Zakaria 1974; Musolf and Springer 1979; Mauzy 1983; Zakaria 1987; Harding 1996; Funston 2001; Abdul Aziz Bari 2002). 또한 선거와 정당정치를 매개로 집권연합의 배타적 지배체제의 유지에 초점을 맞춘 연구들을 통해서 피상적이거나 무기력한 의회정치의 단면을 엿볼 수 있는 정도였다(Crouch 1996b; Case 1996; Hwang 2003; Puthuachery & Othman 2005).

하지만 최근 변화된 정치상황은 의회정치의 중요성에 대한 관심을 증폭시키고 있다. 2008년 총선에서 야당이 하원의석(222석)의 37%에 달하는 82석을 차지하면서 집권연합의 배타적 의회지배가 위협을 받게 되면서 의회정치의 활성화에 대한 세간의 관심이 고조되고 있는 것이다. 특히 2008년 총선 직후에 그동안 지극히 분열적이었던 주요 야당들이 집권연합인 국민전선에 대응하여 국민연합(PR, Pakatan Rakyat)이라는 야당연합체제를 출범시키면서 의회 내에서 여야가 팽팽하게 대립하는 양상을 보이는 것은 주목할 변화이다. 이를 반영하여 2008년 총선 이후의 각종 여론조사에서 여당연합

과 야당연합의 양자대결구도에 대한 기대감이 상당히 높게 나타나고 있다. 특히 젊은 유권자들 사이에서 정당 및 의회정치의 활성화와 정치발전의 가능성에 대한 관심이 크게 나타나고 있는 것은 무척 고무적인 일이다.

이런 맥락에서 본 연구는 기존의 의회정치가 어떻게 말레이시아 정치에서 종속변수로 취급될 수밖에 없었는지, 또한 최근의 변화된 정치환경이 어떻게 의회정치의 활성화에 기여하는지에 대한 관심을 갖고 있다. 독립 이후 말레이시아의 의회제도는 어떻게 발전하였으며, 어떠한 구조적 특징과 기능적 한계를 지니고 있는가? 그동안 말레이시아 의회의 운영방식이 어떻게 집권연합의 패권적 지배로 귀결되었는가? 2008년 총선에서 분출된 정치변동의 흐름이 의회정치체제의 활성화에 어떠한 변화를 야기하는가? 이러한 문제들에 이 연구는 초점을 맞추고 있다.

의회정치에 관한 기존의 연구가 빈약한 상황에서 학술적 문헌자료의 활용은 매우 제한적일 수밖에 없다. 이에 본 연구 역시 기존의 정부조직과 기능에 관한 연구들과 선거와 정당정치에 초점을 맞춘 문헌들에 일차적인 의존을 하였다. 이러한 문제점을 보완하기 위해서 본 연구는 수차례에 걸친 말레이시아 방문을 통해 현지의 문헌자료 수집은 물론 여야 국회의원을 포함한 전문가들과의 인터뷰를 활용하는 현지조사방식을 사용하였다. 전문가 면담은 기성 정치인들을 포함하되 주로 2008년 총선을 통해 연방의회에 처음 진출한 신진정치인들을 중심으로 수행하였다. 이는 이들 신진정치인들의 경험이 2008년 총선 이후 의회정치의 변화양상을 살펴보는데 많은 시사점을 제공할 수 있기 때문이다.

II. 말레이시아 의회제도의 정착과 발전

말레이시아는 국왕(Yang di-Pertuan Agong)을 국가수반으로 하는 입헌군주제 국가이다. 법적으로 국왕이 최고통치자이기는 하지만 실질적인 국가통수권은 의회의 다수당 총재이자 수상이 행사하는 ‘의회민주주의’(parliamentary democracy) 국가이다. 말레이시아 의회는 상원(Dewan Rakyat)과 하원(Dewan Negara)으로 구성된 양원제를 채택하고 있는데 1959년 9월 11일 104명으로 구성된 하원의회의가 처음 소집된 이래, 현재 222명 정원의 12대 의회까지 이어지고 있다. 2차대전 이후 독립한 대부분 신생국들이 지극히 분열적이고 파편화된 정치과정을 경험했던 것에 반하여, 말레이시아는 정치, 이념, 종교, 종족 등 복잡한 갈등구조 하에서도 1969년 종족폭동을 제외하곤 단 한 차례의 단절도 없이 지극히 안정적인 의회정치를 유지해오고 있다.

포르투갈이 멀라카(Melaka)를 점령한 1511년 이후 말레이반도는 여러 개의 왕국들이 낮은 정도의 자율성을 유지하면서 분화되어 있었다. 이런 왕국들은 인접 국가들의 강성 여부에 따라 영향을 받다가 18세기 후반부터 본격적으로 영국의 영향력 아래에 놓이게 되었다. 영국은 처음에는 교역을 통하여 그리고 18세기 후반에 이르러서는 삐낭(Pinang 1786), 싱가포르(Singapore 1819), 멀라카(1824)에 해협식민지(Straits Settlements)라는 조차지를 건설하면서 본격적인 식민통치를 시작하였다. 영국 식민통치는 말레이반도를 넘어 보르네오 지역의 사라왁(Sarawak 1843)과 사바(Sabah 1881)에까지 미치게 되었고, 20세기 초반에 이르러서는 말레이시아 반도에 위치한 모든 왕국들이 말라야(Malaya)라는 연방국가체제로 통합되었다.

말레이시아 의회정치의 정착에 있어서 가장 두드러진 특징은 영국 식민지배의 영향이라고 할 수 있다. 의회제의 기원은 본격적인

식민지배 이전인 1867년에 만들어진 해협식민지 입법의회(Straits Settlements Legislative Council)로 거슬러 올라간다. 삐낭, 싱가포르, 멀라카로 구성된 해협식민지 입법의회는 말레이 반도에서 ‘협약’과 ‘논쟁’을 특징으로 하는 최초의 현대적 의미의 입법기구 역할을 담당하였다. 이후 페락(Perak), 슬랑오르(Selangor), 빠항(Pahang), 너그리 섬빌란(Negeri Sembilan)이 말레이 연합주(Federated Malay States)로 편입되면서, 영국 식민통치체제 하의 입법기구도 그 명칭이 연방의회(Federal Council), 자문의회(Advisory Council), 연방입법의회(Federal Legislative Council) 등으로 몇 차례 바뀌었고, 구성원과 운영방식 등에서도 변화를 거듭하였다.

1955년 선거를 통해 새롭게 구성된 연방입법의회는 비록 명칭은 변하지 않았으나 구성원을 말라야 시민들이 직접 선출했다는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 독립의 전단계로 제헌의회의 성격을 지닌 연방입법의회 선거에서 말레이계, 중국계, 인도계를 각각 대변하는 통일말레이국민조직(UMNO, United Malays National Organization), 말라야화인협회(MCA, Malayan Chinese Association), 말라야인도인회의(MIC, Malayan Indian Congress)가 동맹당(Alliance)이라는 연합정당을 결성하여 전체 52석 중에서 51석을 차지하는 압도적인 승리를 거두었다. 나머지 1석은 UMNO에서 탈퇴한 이슬람분과가 창당한 범말레이시아이슬람당(PAS, Parti Islam Se-Malaysia)이 차지하였다. 말레이시아의 대표적인 세 종족을 기반으로 한 UMNO, MCA, MIC가 대동맹(grand coalition)을 구성하여 선거에서 압승을 차지한 것은 독립 이후 현재에 이르기까지 정당체계와 의회제도는 물론 정치체제 전반을 규정하는데 중요한 전기를 마련했다. UMNO가 주도하는 동맹당은 독립과 제헌헌법의 제정 과정에서 영국과 신속한 협상을 통해 1957년 8월 31일 독립을 이루었다. 동맹당은 1969년 종족폭동 이후 1974년 보다 많은 종족정당들을 포괄하는 국민전

선(BN, Barisan Nasional)으로 확대 재편되었으며, 2012년에 이르기까지 집권연립으로 군림하고 있다.

한편 1955년 구성된 연방입법의회에서는 압둘 라만(Tunku Abdul Rahman)을 말라야 연방의 초대 수상으로 선출하였고, 구성원의 숫자도 선출된 52명과 함께 직능단체 대표 및 개별 주를 대표하는 주지사 등 임명직 인사 50명을 포함해 총 98명으로 확대되었다. 단원제로 유지된 연방입법의회는 1957년 독립 이후 약 2년간 더 존속하면서 연방헌법을 제정하고 영국을 모방한 의회제도와 정부형태를 말레이시아에 정착시키는 역할을 수행한 후 말라야 연방체제 하의 첫 번째 총선을 앞둔 1959년 6월에 해산되었다. 1959년 총선 직후인 9월 11일 104명의 하원의원과 38명의 상원의원으로 구성된 말라야 연방의회가 독립 이후 최초로 소집되었다.

말라야 연방은 1961년 싱가포르, 사바, 사라왁과의 통합을 통하여 1963년 9월 16일 말레이시아연방(Federation of Malaysia)의 출범으로 이어졌다. 새롭게 추가된 3개 주로 인해 말레이시아 연방의회는 하원의석이 159명으로(사바 16명, 사라왁 24명, 싱가포르 15명 추가) 증가하였고, 상원의원 수는 14개 주의회를 대표하는 28명과 국왕이 임명한 22명 등 총 50명으로 증가하였다. 2008년 총선을 기준으로 말레이시아 의회는 222명의 하원의원과 70명의 상원의원으로 구성되어 있다.

Ⅲ. 의회의 구조적 특징과 기능적 한계

말레이시아 의회는 상원, 하원과 함께 국왕으로 구성된 3원의 형식을 천명하고 있다(Federal Constitution Article 44). 헌법 제55조에 따르면 의회의 소집과 해산은 국왕의 고유권한에 해당된다. 국왕이

별도로 의회를 해산하지 않는 경우, 의회는 헌법에서 정한 5년을 모두 채운 직후에 자동적으로 해산된다. 총선은 의회가 해산된 후 60일 이내에 실시되며, 새롭게 구성될 의회는 이전 의회가 해산된 시점을 기준으로 120일 이내에 소집되어야 한다(*Federal Constitution* Article 55).

국왕이 비록 의회를 구성하는 세 기관의 하나이지만 국왕 스스로 입법과정, 의회의 소집과 해산, 내각 구성에 있어서 실질적인 권한을 지니는 것은 아니다. 국왕이 실제로 의회에 참석하는 것도 아니고, 그렇다고 입법과정에서 법안을 채택하거나 거부할 수 있는 권한이 있는 것도 아니다. 입법과정에서 국왕의 권한은 내각의 수반인 수상의 권고에 따라서 행사될 수 있도록 제한되어 있다. 입법부와 관련해서도 국왕의 역할은 의회가 개원되는 첫날에 상원과 하원의 의원들이 함께 모인 자리에서 개회사를 하는 정도로 지극히 한정적이다. 이러한 제한적인 국왕의 권한도 마하티르가 수상으로 집권하면서 1990년대 중반에 이르기까지 보다 상징적인 차원으로 더욱 축소되었다.

하원에 비해 상원은 상대적으로 적은 수로 구성되어 있다. 2008년 총선을 기준으로 상원의원의 숫자는 13개 주에서 각각 2명씩 주의회에서 임명한 26명과 국왕이 임명한 44명을 합친 70명에 달한다. 2012년 현재 주의회 임명 지분에서 1명, 국왕의 임명 지분에서 7명이 공석인 상태로 64명의 상원의원이 활동하고 있다. 상원의원의 임기는 연방의회의 해산과 관계없이 3년이 보장되며 1회에 한하여 재임이 가능하다(*Federal Constitution*, Article 43[3A]).

상원은 기본적으로 세 가지 기능을 수행한다. 첫 번째는 ‘직능대표’의 기능이다. 이런 맥락에서 국왕이 임명하는 상원의원들의 구성이 주로 사회 각계의 이해관계를 대변할 수 있는 경험과 연륜이 풍부한 인사들로 이루어진다. 두 번째로 상원은 연방정부에 대하여 개

별 주의 이해관계를 대변하도록 고안되었다. 이런 맥락에서 전체 상원의원 중에서 26명은 13개 주에서 각각 2명씩 할당되고 있다. 마지막으로 상원은 하원에서 제출된 법안에 대한 ‘토의의 공간’(debating chamber)이자 ‘재심의 공간’(revising chamber)으로써 기능한다. 이러한 기능은 상원이 입법과정과 관련되어 수행하는 가장 중요한 역할이다. 하원을 통과한 입법안이 상원에서 또 다시 토의 및 재심을 거침으로써 입법과정이 보다 성숙되고 신중하게 진행된다는 의미가 있는 것이다(Nik Abdul Rashid 1979: 139).

그러나 이러한 일련의 기능과 역할이 실제로 제대로 수행되는가에 대해서는 의심의 여지가 많다. 첫 번째 기능을 달성하기 위해서는 정파를 떠난 다양한 인사들이 상원의원으로 임명되어야 하는데 실질적으로 UMNO를 중심으로 한 집권연립 출신의 인사들이 거의 대부분 기용되고 있는 것이 현실이다. 두 번째로 상원이 연방정부에 대하여 각 주의 이해관계를 대변하거나 연방과 주정부의 이해관계가 충돌을 조정하는 공간으로서의 역할을 수행하는 것 역시 실질적으로 기대하기는 어렵다. 비록 26명이 주정부에 의해서 임명되지만 이들이 각 주의 이해관계를 대변하기 보다는 각자의 소속 정당이나 개별적인 이해관계에 의해서 움직이는 경향이 지배적이라는 것이 엄연한 현실이다(Nik Abdul Rashid 1979: 139).

가장 중요한 입법과정에서도 상원의 권한과 역할은 지극히 제한적이다. 헌법상 상원의 입법권한은 재정에 관한 문제를 제외하고는 하원과 비슷하지만, 실제로 상원이 독자적으로 법안을 발의하는 경우는 드물다. 입법과정에서 상원은 하원에서 제출된 법안을 토의하고 법안의 통과를 지연시킬 수 있을 정도의 제한된 기능과 역할을 담당하는 것이 현실이다. 헌법 제68조에 따르면 상원은 헌법의 개정 에 관해 하원이 발의하는 법안을 거부할 권한을 지닌다. 하지만 거부권이 실제로 사용한 경우는 이제까지 단 한 차례도 없었다. 이는

상원이 대부분 정부여당에 의해 임명된 사람들로 구성되어 있고, 이제까지 권력의 수평적 교체가 단 한 차례도 실현되지 않았다는 점에 기인한 것이다. 이런 맥락에서 말레이시아에서 상원의 역할은 하원의 “고무도장”(a rubber stamp)에 불과하다는 비판이 공공연하게 제기되는 것이다(Milne & Mauzy 1978: 239-240; 핀스턴 2005: 255).

하원의원을 선출하는 연방의회 선거는 매 5년 마다 실시하는 것이 원칙이다. 그러나 통상적으로 수상의 요청에 따라 국왕이 의회를 해산하면 임기 5년을 마감하기 전에 언제라도 총선이 실시될 수 있다. 연방의회의 해산은 국왕의 고유권한이지만 1957년 독립 이후 국왕의 독자적인 결정으로 의회가 해산된 경우는 없었다. 수상의 연방의회 해산 요청을 국왕이 거부한 사례도 존재하지 않았다. 주의회의 경우 연방의회와 달리 독자적으로 선거를 치를 수 있다. 주의회 선거는 통상적으로 연방의회 선거와 동시에 실시되어 왔으나, 동부 말레이시아의 사바와 사라왁의 경우 독자적으로 주의회 선거를 실시하는 경우도 빈번하였다. 주의회의 해산은 주지사의 요청에 의해 해당 주의 술탄이 주의회의 해산을 결정한다. 연방의회와 달리 주의회는 주지사의 의회 해산 요청을 주 술탄이 거절한 경우가 간혹 존재하였다. 또한 연방의회의 해산에도 불구하고 주의회가 해산되지 않고 별도의 선거를 치를 수도 있다. 실제로 2012년 총선을 앞두고 야당이 지배하는 슬랑오르의 경우 2013년에 별도의 주의회 선거를 치르는 방안이 심도있게 논의되고 있다.¹⁾ 이는 연방의회와 달리 주의회가 야당에 의해 장악되는 경우가 있었기 때문에 가능한 일이다.²⁾

1) 테레사 쿡 인터뷰, 2012년 4월 16일 (Petaling Jaya).

2) 1961년 트렝가누(Terengganu) 주의회의 해산과 1977년 끌란탄(Kelantan) 주의회의 해산 요청이 해당 주의 술탄이 기각한 것이 대표적인 사례이다. Nik Abdul Rashid(1979), p. 160 footnote 28 참조.

<표 1> 제12대 하원의원의 의석 구성

주	여당연합													야당연합				독립정당			의석수		
	UMNO	MCA	MIC	Gerekan	PRS	PBDS	SUPP	PBB	PBRS	LDP	UPKO	SPDP	PBS	PPP	DAP	PAS	PKR	PSM	SAPP	KITA		무소속	
Perlis	3																						3
Kedah	3	1													6	3						2	15
Kelantan	2														8	3						1	14
Terengganu	6														2								8
Pulau Pinang	2														7	2				1	1	1	13
Perak	8	3	1	1											6	2	1					1	24
Pahang	9	2	1														2						14
Selangor	4	1	1												4	4	8						22
Kuala Lumpur	1														5	1	3					1	11
N.Sembilan	5														2	1							8
Melaka	4	1													1								6
Johor	16	7	1	1											1								26
Labuan	1																						1
Sabah	13								1	1	4		3		1						2		25
Sarawak					6		5	14				4			2								31
Putrajaya	1																						1
합계	78	15	4	2	6	0	5	14	1	1	4	4	3	0	29	23	23	1	2	1	6		222

출처: <http://www.parlimen.gov.my/pages.php?view=76&uweb=dr>

독립 이후 최초의 총선은 1959년에 실시되었으며 이때 하원의원은 104명이었다. 이후 1963년 싱가포르, 사바, 사라왁을 포함하는 말레이시아연방이 출범하면서 1964년 총선에서 의원 수는 159명으로 증가하였다. 하원의원의 숫자는 1969년, 1974년, 1978년, 1982년, 1986년, 1990년, 1995년, 1999년, 2004년 총선을 거치면서 말레이시아 인구의 증가에 따라 지속적으로 증가를 거듭하였다. 2004년 총선의 219명에 이어 가장 최근에 치러진 2008년 총선에서는 222명의 하원의원을 선출하였다(표 1).

하원의원과 상원의원은 서로 겸직할 수 없으며, 1개의 선거구에서 1인만이 선출되는 소선거구제를 채택하고 있다. 하지만 주의회 의원이 연방 하원의원을 겸직하는 것은 허용된다. 예를 들어 슬랑오르 주의 주의원인 테레사 콕(Teresa Kok)이 슬랑오르 주 서브페(Seputeh) 지역구의 하원의원을 겸직하고 있는 것이다. 최근 주의원

과 하원의원의 겸직에 대하여 여당은 물론 야당 내부에서도 비판적 의견이 속출하고 있으나, 주로 중국계 야당인 민주행동당(DAP, Democratic Action Party)에서 주의원과 하원의원을 겸직하는 경우가 빈번하게 발생하고 있다. 이는 DAP가 UMNO, PAS, PKR과는 달리 대중정당을 지향하지 않고 엘리트 중심의 정당정치체계를 운영하고 있기 때문이다.

의회의 핵심적인 기능으로 입법, 예산심의, 행정부 견제, 협법 개정 등을 들 수 있다. 입법은 주로 하원 또는 내각에서 법안이 발의되어 통과되면 상원을 거쳐 국왕의 동의를 받아 제정된다. 이때 국왕의 동의가 입법에 반드시 필요불가결한 것은 아니고, 국왕의 동의가 없어도 일정 기간이 지난 후에 법으로 제정된다. 하딩(Harding 1996: 246)의 주장대로 말레이시아 입법부는 “내각의 장관에게 위임입법을 할 수 있는 폭넓은 권한을 부여”해 왔고, 이에 따라 행정부가 종종 입법에 관한 주도권을 행사해 왔다. 이런 맥락에서 독립 이후 집권연합이 하원의 절대다수를 지속적으로 차지함으로써 입법에 대한 하원의 독립적 권한이 사실상 형식적이었음을 알 수 있다. 한편 의원 개인이 법안을 발의(Private Member's Bill)하는 경우도 있다. 주로 야당 의원들에 의해서 발의되는 경우가 있는데 패권적 의회구성에 비추어 볼 때 말레이시아에서 최근에 이르기까지 개별 야당위원의 법안 발의가 의회에서 신중하게 받아들여지는 경우는 드문 것이 현실이었다.

재정에 관한 통제권 역시 의회의 핵심 기능이라고 할 수 있다. 매년 행정부는 차년도의 정부 예산안을 의회에 제출하여 승인을 받아야 한다. 예산에 대한 토의(budget debate)는 의원들로 하여금 단순히 예산안의 세부항목에 대한 검토뿐만 아니라, 정부의 정책들과 행정기제에 대한 다각적인 논의를 할 수 있는 기회를 제공한다 (Muhamad Fuzi Omar 2008: 110). 의회에 제출된 정부 예산안의 의

회에서 부결되었을 경우, 수상은 즉시 국왕에게 사직서를 제출하거나 의회의 해산을 요청해야 한다는 점에서 재정에 대한 하원의 통제권은 매우 중요하다. 한편, 행정부에 대한 의회의 견제는 재정에 관한 통제와 함께 내각에 대한 불신임투표, 청문, 동의유보 등을 통해서 행사될 수 있다. 연방헌법 43조 3항에 따르면 수상은 의회의 다수로부터 불신임을 받을 경우 사임안을 제출하고 내각의 해산을 국왕에게 요청하여야 한다고 명시되어 있다. 하지만 지난 반세기 동안 패권적 집권연합체제가 유지되어왔던 말레이시아에서 의회의 행정부 견제가 아닌, 행정부에 의한 의회의 통제가 실질적으로 관철되어 왔던 점은 의심할 여지가 없다.

IV. 패권적 지배체제의 강화와 의회정치의 축소

제3세계의 여타 신생독립국들과 달리 말레이시아는 독립 이전부터 이미 다양한 종족을 대변하는 정당체제와 영국의 영향을 받은 의회제도가 사회내의 상이한 이해관계를 대변하는 동맹의 역할을 담당했다. 독립 직후에는 이러한 정당체제와 의회제도로 인해 말레이시아에서 협의적 민주주의가 상당한 정도로 작동하고 있다고 평가를 받았다(Lijphart 1977). 그러나 1969년 종족폭동을 계기로 말레이시아 정당정치는 UMNO의 패권적 지위를 중심으로 주변에 위성적 종족정당들이 집권연합의 형태로 운영되는 일당우위 정당체제의 전형으로 변모하였다. 4년 혹은 5년마다 주기적으로 치러지는 선거는 지속적으로 야당에게 불리하게 개악되어온 선거제도 때문에 정권교체와는 거리가 멀었고, 선거는 점차 “권위주의 통치에 정통성을 부여하기 위한 일련의 의례(ritual) 행위”로 전락했다(Crouch 1996a: 114). 이를 통해서 정착된 의회제도 역시 집권연합의 패권적 지위를

유지, 강화하기 위한 통치기제의 일부로 치부되기에 충분하였다.

집권연합이 하원의석의 절대다수를 차지한다는 것은 행정부와
관계에서 입법, 재정 및 행정부의 견제 등 모든 분야에 있어서 입법
부가 사실상 독립적인 역할을 수행할 수 없다는 것을 의미하는 것이
다. 단적인 예로 1991년부터 1995년 사이에 정부에 의해 제출된 법
안의 80%가 의회에서 단 하나의 수정도 없이 통과되었던 사실을
들 수 있다. 나머지 20% 중에서 15%는 의회의 견제가 아닌 비정부
기구(NGO)나 외국의 압력에 의해서 취소된 경우이고, 단 5%만이
의회의 독회과정에서 일부 수정되었던 것이다. 이는 말레이시아에
서의 “입법과정”(legislative process)이 의회의 고유한 기능이 아닌
사실상 “행정과정”(executive process)의 일부였음을 반증하는 것이
다(Ahmad & Phang 2005). 의회에 대한 행정부의 인식은 마하티르
전 수상의 아래와 같은 증언에서 상징적으로 엿볼 수 있다.

대체로 의회 출석은 다분히 형식적인 것으로 여겨졌고 의회는 의
원들에게 자신의 이야기를 하고 또 그 이야기가 인용될 수 있는
기회를 제공하기는 했지만, 정부의 일에는 전혀 아무런 영향을 미
치지 못했다. ... 의회 참석은 거추장스러운 의회민주주의에 대한
작은 양보쯤으로 생각되었다. 의회의 가장 주된 가치는 정부의 힘
을 과시할 수 있는 기회를 제공한다는 데 있었다(Mahathir
Mohammad 1970: 11; 편스턴 2005: 283에서 재인용).

입법부의 권한을 제약하는 일련의 조치들은 1990년대 이후 마하
티르 집권 기간에 더욱 가속화되는 경향을 보였다. 이는 1987년
UMNO 내에서 마하티르 수상의 권위에 도전하는 파벌갈등이 정점
에 달한 이후 마하티르가 정치과정 전반에 걸쳐 수상 개인을 중심으
로 권력의 사유화가 노골적으로 진행되었던 시기였다(Hwang 2003:
209-275). 우선 마하티르 정부는 1987년 UMNO 위기 이후 대법원장
탄핵이라는 헌정 사상 초유의 조치를 취하고, 국내보안법, 언론정간

및 정당운영과 관련된 사항들에 대한 행정부의 결정을 사법적 심사 대상에서 제외시키는 등 사법부의 권한을 대폭 축소시킴으로써 사법부에 대한 행정부의 통제를 본격화하였다. 마하티르를 수반으로 한 행정부로의 권력집중은 1994년 5월의 헌법 개정에서 두드러졌다. 즉, 대법원 판사의 임기를 규정하는 헌법 125조항에 ‘윤리강령’(code of ethic)에 어긋나는 판사에 대한 처벌 조항을 첨가하고 이러한 윤리강령 위반에 대한 판단 권한을 법원이 아닌 수상에게 부여함으로써 행정부에 대한 사법부의 독립을 사실상 유명무실화한 것이다(Legal Research Board 1995: 151).

독립 이후 입헌군주의 제한적 권한과 역할 역시 권한 1990년대에 들어서서 더욱 축소되었다. 대표적인 조치가 1993년의 헌법 개정에 의해 국왕의 면책특권을 박탈한 것이고, 1994년 헌법 개정은 의회를 통과한 법안 발효에 필요한 국왕의 재가권을 사실상 박탈하였다. 기존에 국왕은 법안에 대한 재가 보류와 의회에서의 재심사를 요구할 수 있었던데 반해, 새로운 헌법 개정은 의회를 통과한 법안이 국왕의 재가에 관계없이 30일 이내에 자동적으로 법률화되게 한 것이다. 비록 이제까지 국왕의 재가보류와 재심요구권이 입헌군주제하의 상징적인 것이었음에도 불구하고, 마하티르는 이러한 상징적인 견제와 균형의 요소마저 제한해 버린 것이다. 사실 행정부의 권력 강화는 독립 이후 꾸준히 나타난 현상이었지만, 1990년대에 들어서서 말레이시아 정치과정에서 명맥상이나마 견제와 균형의 외향을 지탱하던 요소들조차 마하티르 개인으로의 권위주의적 통제의 공고화 과정에서 체계적으로 제거되어 갔던 것이다.

입법과정 및 입법심의절차와 관련된 의회의 운영에 있어서도 구조적인 제약이 두드러진다. 의원들의 입법활동에 있어서 가장 큰 문제점은 발의된 법안의 심사에 지극히 제한된 시간만이 주어진다(3)는 것이다.3) 특히 야당의원들은 제출된 법안의 심의에 있어서 충분한

시간이 필요한데 실제로 의원들에게 법안이 제출되는 것은 심의를 앞두고 불과 며칠 전이라고 불만을 표시한다. 대부분의 법안 발의가 정부발의 입법안인데 이를 위한 의원들의 심사기간이 지나치게 짧은 것은 사실상 입법부가 행정부의 정책과 결정을 정당화하기 위한 고무도장의 역할만을 행사하라는 것과 마찬가지로 하는 것이다.⁴⁾ 말레이시아 의회가 상임위원회나 특별위원회와 같이 위원회 중심으로 운영되는 것이 아니라 본회의 중심의 전체위원회 심의제도를 채택하고 있는 점을 고려할 때, 제출된 법안이 불과 며칠 만에 심의, 수정, 결의된다는 점은 절차상은 물론 심각한 구조적 문제인 것이다.

인민공정당(PKR, Party Keadilan Rakyat) 소속의 초선 하원의원인 누를 이자(Nurul Izzah)는 대부분의 법안들이 전체위원회(Committee of the Whole)에서 다루어져야 하기 때문에 상당히 비효율적이라고 지적한다. 종종 법안의 심의과정이 지연되는 것도 이와 밀접한 관련이 있다는 것이다. 특히 의원들이 자신들의 전문영역이 없이 의회 내에서 제기되는 모든 현안들을 처리해야 하는데 의정경험이 적은 초선의원들의 경우는 이런 상황에서 더욱 취약할 수밖에 없다.⁵⁾ 물론 말레이시아 의회에서도 간혹 특별위원회 제도가 운용되기도 한다. 그러나 이러한 특별위원회는 교육, 국방, 재정 등 국가 행정의 주요 이슈에 대한 것이 아니라, 주로 의회 운영에 관한 행정적 문제와 관련된 사안을 주로 다루어 왔다는 점에서 의회정치의 전문화와 활성화와는 직접적인 연관성이 떨어진다고(Heufers 2002: 50).

입법심의절차와 관련하여 의원들의 질의와 응답시간이 지나치게 짧다는 것도 효율적인 의회정치를 제약하는 심각한 문제이다. 통상적으로 발의된 법안에 관한 질의는 최대 20개까지 허용되는데, 이에

3) 입법과정과 절차에 대한 자세한 내용은 말레이시아 헌법 66조, 67조, 68조와 Muhamad Fuzi Omar(2008), pp. 113-118을 참조할 것.

4) 띠안 추아(Tian Chua) 인터뷰, 2012년 2월 14일(Petaling Jaya).

5) 누를 이자(Nurul Izzah Anwar) 인터뷰, 2012년 2월 15일(Petaling Jaya).

대한 구두 응답시간은 불과 1시간으로 제한되어 있다. 이러한 상황에서는 의원들의 질의 순서가 매우 중요한데 야당의원들의 질의시간이 대부분 뒤에 배정되는 경향이 있다. 특히 필자가 면담한 대부분의 조선의원들은 자신들의 질의 시간이 주로 전체 질의의 뒷부분으로 배정되는 것에 대해 심각한 우려와 좌절감을 표출하고 있었다. 결국 제한된 구두 응답시간에 야당의원들의 질의에 대한 충분한 답변이 이루어지는 것이 사실상 불가능한 경우가 비일비재하다는 것이다(Heufers 2002: 51).

야당원이 입법활동을 수행하는데 있어서 제약은 이에 국한되는 것이 아니다. 현재 말레이시아의 국회의사당 내에서는 하원의원들을 위한 별도의 의원 사무실이 제공되고 있지 않다. 이는 여당의원들이 정부 내의 다양한 공식조직에 속해 있으면서 의회 내의 공간사용에 있어서 상대적으로 여유가 있다는 점에서 야당의원들에게 불리한 것이다. 결국 야당의원들은 야당지도자에게만 제공되는 제한된 공간(opposition room)을 공유하거나, 의회 내의라운지에 모여서 의정활동을 협의해야 하는 열악한 환경에 처해 있다.⁶⁾ 이와 더불어 말레이시아 의회가 의원들의 입법 활동에 필요한 자료조사와 연구를 보조하는 전문보좌관 제도를 별도로 운영하고 있지 않는 것도 전문인력의 수급에 있어서 상대적으로 열악한 입지에 있는 야당의원들에게는 불리하게 작용한다. 한편, 1969년 종족폭동 이후 1971년 헌법과 보안법의 개정을 통해 종족문제 등 특정한 민감한 사안들에 대해서 의원들의 의회 내의 면책특권을 제한하는 것도 의회정치를 제약하는 심각한 문제이다(Milne & Mauzy 1978: 236).

6) 물론 역설적으로 이런 환경 때문에 야당의원들이 제한된 공간 내에서 보다 활발한 의견교환을 할 수 있다는 장점도 있다고 한다. 류진통(Liew Chin Tong) 인터뷰, 2012년 2월 8일(Kuala Lumpur).

V. 정치변동과 의회발전의 동학: 변화와 지속

오랫동안 권위주의적 통치를 경험하고 있는 국가들이 어떠한 조건에서 정치변동(political transformation)을 경험하는가는 학자들의 오랜 관심사였다. 집권 엘리트 내부의 분열과 권위주의체제의 붕괴에 관한 긍정적 상관관계도 이런 맥락에서 이해된다(Przeworski 1986). 말레이시아의 경우도 1988년 UMNO 내의 최고위층 엘리트들 간의 분열이 정치변동의 열린 공간을 제공한 적이 있었다. 하지만 당시 UMNO 내부의 분열은 야당을 비롯한 시민사회의 개혁 요구와 결부됨이 없이 철저하게 집권층 내부의 권력투쟁적인 경향을 띠면서 오히려 마하티르 수상을 정점으로 한 정치권력의 집중으로 변질되었다.

2008년 총선을 계기로 말레이시아는 또 다른 차원에서 정치변동의 열린 공간을 맞이하고 있다. 길게는 1998년 마하티르와 안와르(Anwar Ibrahim)의 정치적 분열, 짧게는 2008년 총선을 통해서 야기된 정치변동의 가능성은 1988년의 경우와는 전혀 다른 상황에서 이해되어야 한다. 가장 큰 차이점은 1998년의 경우는 최고 권력층의 분열이 시민사회의 정치적 활성화를 촉진시켰다는데 있다. 이러한 시민사회의 활성화가 야당세력들로 하여금 오랜 고질적 분열성을 극복하고 정치적 공조체제를 만들어내는 압박요인(push factor)으로 작용하였다는 점에 주목해야 한다. 이런 맥락에서 UMNO 내부로부터의 개혁의지가 미약하다는 이유를 들어 아래로부터의 정치변동 혹은 수평적 정권교체의 가능성이 예견되기도 한다. 물론 정부 내에서 개혁세력이 취약하거나 부재하고 반정부세력 내에서 온건한 개혁파가 주도권을 행사할 때 아래로부터의 민주화가 이루어질 가능성이 높다(Huntington 1991-92). 그러나 최근 말레이시아의 정치상황을 이러한 맥락에서 이해하기에는 논란의 여지가 크다. 집권여당

의 주도로 위로부터의 민주화를 기대하는 것은 요원하더라도 2008년 총선 이후, 특히 13대 총선을 앞두고, 집권여당 내에서 개혁 추진을 위한 노력이 점증되는 것도 부인할 수 없다. 이 장에서는 2008년 총선 이후 정부 및 야당세력을 둘러싼 변화의 내용을 중심으로 향후 말레이시아의 정치변동의 향방을 가늠해보고자 한다.

1. 패권적 집권연합체제의 변화 가능성

2008년 총선에서 야당은 전체 하원의원(222석)의 37%에 달하는 82석을 차지하였다. 사라왁을 제외하고 실시된 12개 주의회 선거에서도 전체 의석수(503석)의 39%에 해당하는 196석에서 승리하였다. 이는 2004년에 비해 4배가 넘는 하원의석을 차지하는 수치로 1969년 이후 처음으로 야당이 하원의석의 3분의 1 이상을 차지한 이변이었다(표 2). 야당은 또한 전체 12개 주의회 중에서 무려 5개 주에서 승리하였고, 주의회가 없는 연방지역구(Federal Territories)에서는 전체 12개 의석 중에서 11개에서 승리하였다.

2008년 총선 결과는 1957년 독립 이후 야당이 거둔 최대의 성과

<표 2> 연방의회 및 주의회 총선결과 비교(1999년, 2004년, 2008년)

		1999		2004		2008	
		연방의회	주의회	연방의회	주의회	연방의회	주의회
여당연립 (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

였다. 이는 UMNO가 파벌갈등으로 양분된 상태에서 실시되었던 1990년 총선과 마하티르와 안와르(Anwar Ibrahim)의 갈등으로 야기된 개혁정국의 와중에서 치러진 1999년 총선보다도 더 좋은 결과였다. 사바와 사라왁을 제외한 말레이 반도에서 야당의 실질득표율은 51%에 육박하면서 집권연합인 국민전선에 사실상 승리를 거두었다. 반도 말레이시아 하원의석의 경우, 국민전선이 85석, 야당이 80석을 획득함으로써 지난 반세기 동안 공고했던 패권적 집권연합체제에 커다란 흠집이 생기게 된 것이다. 2008년 총선 결과만을 갖고 본다면 적어도 반도 말레이시아에서는 집권연합의 패권적 지위는 이미 붕괴한 것이나 다름없는 것이다.

<표 3> 의석수의 변화와 증감률(2004년 총선과 2008년 총선 비교)

	2004		2008		2004-2008(연방)		2004-2008(주의회)	
	연방	주	연방	주	의석수	증감률	의석수	증감률
UMNO	109	302	79	239	-30	-27.5%	-63	-20.9%
MCA	31	76	15	32	-16	-51.6%	-44	-57.9%
Gerakan	10	30	2	3	-8	-80%	-27	-90%
MIC	9	19	3	7	-6	-66.7%	-12	-63.2%
PKR	1	0	31	40	+30	3000%	+40	-
DAP	12	15	28	73	+16	133.3%	+58	386.7%
PAS	7	36	23	83	+16	228.6%	+47	130.6%

출처: Gomez 2006: 73-99; *New Straits Times*, 2008년 3월 10일.

2008년 선거결과는 이러한 집권연합 내의 종족대표체계가 위기에 봉착하고 있음을 단적으로 보여준다. <표 3>에서 보이듯이 국민전선 내에서 중국계를 대표하는 Gerakan과 MCA 두 정당의 의석수를 합친 것이 중국계 야당인 DAP에 턱없이 모자라는 수준이었다. 이는 과연 Gerakan과 MCA가 정부 내에서 얼마나 중국계의 이해관

계를 대변할 수 있을지에 강력한 회의를 제기하기에 충분한 것이었다. 국민전선 내에서 유일하게 인도계를 대변하는 MIC의 경우도 연방의석과 주의석 모두 2/3 정도 감소하면서 명실상부한 미니정당으로 전락했다. 말레이계를 대변하는 UMNO 역시 연방의석의 경우 2004년의 109석에서 30석이 감소한 79석으로, 주의석의 경우는 302석에서 63석이 줄어든 239석을 점하는데 그쳤다.

아래의 <표 4>에서 나타나듯이 득표율에 있어서는 1969년의 선거에는 미치지 못하는 못하지만, 2008년 선거에서 야당이 차지한 의석 점유율은 독립 이후 역대 선거에서 가장 높은 비율을 기록했다. 1969년 종족폭동 이후 현 국민전선체제의 출범 이후 야당은 득표율과 의석점유율에서 최고의 성적을 기록했다. 또한 2008년 선거는 기존의 어느 선거보다도 야당의 득표율과 의석점유율이 상대적으로 근접한 결과를 보이고 있다. 이제까지 선거에서 집권연합은 예외 없

<표 4> 역대 선거에서 집권연합과 야당의 실적, 1959-2008

	국민전선			야당			총의석
	의석	의석비율	득표율	의석	의석비율	득표율	
1959	74	71.15	51.7	30	28.85	48.3	104
1964	89	85.58	58.5	15	14.42	41.5	104
1969	95	66	49.3	49	34	50.7	144
1974	135	87.66	60.7	19	12.34	39.3	154
1978	130	84.42	57.2	24	15.58	42.8	154
1982	132	85.71	60.5	22	14.29	39.5	154
1986	148	83.62	55.8	29	16.38	41.5	177
1990	127	70.55	53.4	53	29.45	46.6	180
1995	162	84.38	65.2	30	15.62	34.8	192
1999	148	76.68	56.5	45	23.32	43.5	193
2004	198	90.41	63.9	21	9.59	36.1	219
2008	137	61.71	51.2	82	36.94	47.5	222

이 자신들의 실질득표율보다 15%에서 20% 이상 초과된 의석점유율을 유지했다. 하지만 2008년에는 의석비율과 득표율의 차이가 약 10% 정도로 줄어들었다. 이런 현상은 사표의 수가 그만큼 줄어들면서 유권자의 의사가 기존의 선거에 비해서 훨씬 더 높은 비율로 의석수로 전환되고 있음을 의미한다.

2. 야당연합체제의 출현과 제도적 실험

2008년 총선은 야당의 약진에 따라 하원의회는 물론 주의회에서 야당의 대표성이 높아졌다는 단기적인 결과 이상의 정치적 의미를 지닌다. 오히려 2008년 총선 그 자체보다 선거 이후의 정국의 변화에 더욱 주목할 필요가 있다. 2008년 총선 이후 과거 분열적인 행태를 보였던 야당세력들이 본격적인 공조체제를 가시화시키고 있는 것이다. 가장 대표적인 변화는 2008년 총선 직후 PKR, DAP, PAS가 여당연합인 국민전선(BN)에 대항하여 야당연합체제인 국민연합(PR)을 출범시킨 것이다. PR은 출범 직후부터 BN에 대한 대안적 정치세력으로써 제도적 장치를 마련하는데 주력하였다.

특히 야당연합은 2008년 총선 이후 2010년 말까지 이어졌던 보궐선거정국에서 야당 단일후보를 내세움으로써 여당과의 양자대결구도를 정착시켰다. 이는 야당연합이 2008년 총선에서 가시화된 패권적 집권연합체제의 약화를 BN과 PR 간의 ‘경쟁적 양당연합체제’로의 재편시키려는 전략의 일환이었다. 여기서 주목할 점은 2008년 총선 이후의 보궐선거정국이 사실상 PR에 의해 의도적으로 창출되거나 적극적으로 주도된 것이라는 것이다. 야당연합은 2010년까지 치러진 13차례의 보궐선거 중에서 8곳에서 승리함으로써 2008년 총선의 민심이 일시적인 이변이 아니고 오랜 권위주의 통치에 대한 변화를 반영하는 것임을 증명하고 있다. <표 5>에서 나타나듯이

2008년 총선 이후 보궐선거에서 야당의 약진은 실로 놀라울 정도였다. 1986년 총선 이후 2008년 총선까지 치러진 총 63차례의 보궐선거에서 여당은 50차례 승리함으로써 무려 80%의 승률을 기록하였다. 통상적으로 보궐선거는 전국적으로 치러지는 것이 아니고 한정된 지역에 국한되어 실시되기에 정부여당의 집중적 공세가 이루어진다는 점에서 권위주의적 통치체제하에서 여당의 절대적 우위는 자연스런 현상이다. 이런 점을 고려할 때 2008년 총선 이후의 보궐선거 정국은 말레이시아 정치과정에서 좀처럼 경험하지 못했던 새로운 현상이라고 할 수 있다.

<표 5> 역대 보궐선거 결과(1986-2010)

	1986 - 1990	1990 - 1999	1999 - 2008	2008 - 2010
Total	13	36	14	13
BN	11	27	12	5
PAS	1	3	1	4
Semangat 46		3		
DAP		2		
PBS		1		
PKR			1	4
Independent	1			

출처: <http://www.undi.info>

2008년 총선 이후 야당의 공조체제는 보궐선거정국의 양자대결 구도 정착에만 한정된 것은 아니었다. 더욱 중요한 사실은 야당연합의 출범 이후 의회 내에서 PKR, DAP, PAS의 공조체제가 최고위급은 물론 실무자 차원에 이르기까지 제도적으로 강화되고 있다는 점이다. 가장 모범적인 공조의 사례로 ‘그림자 위원회’(Shadow Committee)의 구성을 들 수 있다. 이는 영국과 호주 등 내각책임제를 실시하고 있는 국가들의 ‘예비 내각’(Shadow Cabinet)과 유사한

것이다. 단지 이들 나라들과 다른 점은 말레이시아의 종족적 구성의 특수성을 반영하여 그림자 위원회가 PKR, DAP, PAS에서 각각 1명씩 3인으로 구성된다는 것이다. 3인 1조로 구성된 그림자 위원회는 실질적으로 예비 각료(Shadow Minister)의 역할을 수행하며 의회 내에서 주요 현안에 대한 야당연합 내부의 의견을 조율하고 공동의 의정활동을 수행하고 있다. 2012년 현재 그림자 위원회는 25개에 달하는 정부 부처와 같은 숫자만큼 운영되면서 실질적인 그림자 내각(Shadow Cabinet)으로써 집권여당(BN)에 대한 대안적 수권정치 세력으로써 야당연합(PR)의 경험을 축적하는데 중요한 역할을 담당하고 있다.

그림자 위원회와 별도로 PKR, DAP, PAS 지도부는 각 정당의 최고위급이 참여하는 ‘PR 지도자 협의회’(PR Leadership Council)를 출범시켰다. 이는 그동안 이들 세 정당이 종교와 종족 문제 등 민감한 현안들에 대해서 충돌하는 양상을 보였던 점을 감안하여 야당공조체제 하에서는 최고위급 차원에서 이견을 최종 조율하겠다는 의지가 반영된 것이라고 할 수 있다. 이와 더불어 2008년 총선에서 야당이 승리한 주의회의 최고책임자가 참여하는 ‘PR 주수상 정상회의’(PR Menteri Besar Summit)를 별도로 운영하면서 국정 운영의 경험을 공유하거나 현안문제에 대한 공조체제를 강화하는데 활용하고 있다. 2009년 11월 29일에 야3당은 PR 주수상 정상회의를 분기별로 정기적으로 개최하기로 결정하면서, 실무자 차원의 협의체는 보다 빈번하게 운영하기로 합의를 하는 등 야당연합의 공조체제를 더욱 활성화시키고 있다(Lew 2010).

국민연합이 의회 내에서 국민전선의 대안으로 자리매김을 하기 위한 또 다른 시도는 다양한 정책공약(policy manifesto)을 제시하는 것이다. 이러한 정책공약은 의회 내에서 여야 간의 활발한 토론과 공방을 유도하면서 중요한 국정 현안에 대한 정부의 적극적 대응과

답변을 유도하는데 효과를 발휘하곤 하였다. 비록 제한적이기는 하지만 의회 내에서 야당연합의 공조체제가 활성화되면서 여야 간의 대결구도에 대한 주류 언론들의 관심이 점차 높아지는 현상도 나타나고 있는 것이 현실이다.

2008년 총선 이후 의회정치의 활성화를 보여주는 사례들 중에서 대표적인 것으로 야당연합이 2012년 정부예산안의 발표 시기에 맞추어 대안예산(alternative budget)을 마련하여 발표를 한 것을 들 수 있다.⁷⁾ 이와 더불어 국민연합은 논란의 여지가 있는 사안들에 대해서는 비상발의(emergency motion)의 활용을 통해 의회 내에서 여야 간의 토의와 토론을 유도하는 등 구조적 제약 속에서도 의회정치의 활성화에 노력을 경주하고 있다. 단적인 예로 2011년 6월 13일부터 6월 30일까지 소집된 하원의회 회기 중에 야당이 10개에 달하는 비상발의를 한 것을 들 수 있다. 비록 대부분의 비상발의들은 여당 출신의 하원의장에 의해 기각되곤 하였으나, 12대 의회가 출범한 이래 5개의 비상발의에 대한 논의가 허용되었던 것은 예전과 비교해볼 때 주목할 만한 현상이다.

3. 신진정치세력의 원내진출과 의회정치의 변화

2008년 총선이 의회정치를 활성화시키는데 긍정적으로 기여하는 또 다른 중요한 요인으로 비교적 많은 신진 정치세력의 원내 진입을 들 수 있다. 특히 야당의 경우 다양한 활동 경험을 지닌 정치신인들이 2008년 총선을 통해서 대거 주류정치에 합류함으로써 의회정치에 새로운 활력을 불어넣고 있다. 대표적인 인물들로 정부에 비판적인 블로거로 명성을 날렸던 제프 우이(Jeff Ooi), 대학교수 출신인

7) <http://www.malaysiakini.com/news/172171>

라마사미(P. Ramasamy), 30대 초반의 정치평론가 류진퉁(Liew Chin Tong) 등은 DAP의 후보로 빼낭 하원의원 선거에 처음으로 출전하여 모두 당선되는 기염을 토하였다. 또 다른 유명한 정치관련 블로거인 토니 푸아(Tony Pua, DAP), 엘리자베스 왕(Elizabeth Wong, PKR), 닉 나즈미(Nik Nazmi, PKR) 등도 선거 직전에 야당에 참여하여 당선되었다. 시민운동가 출신의 찰스 산티아고(Charles Santiago, DAP), 에드워드 리(Edward Lee, DAP), 인권변호사인 시바라사(Sivarasa, PKR) 등도 당선자 명단에 이름을 올렸으며, 안와르와 함께 1999년 개혁정국의 상징으로 유명해진 노동운동가 출신의 띠안 추아(Tian Chua, PKR)도 하원의원에 진출하였으며, 안와르의 장녀인 누를 이자(Nurul Izah, PKR) 역시 당시 여성가족부장관을 물리치고 하원의원에 당선되었다.

야당연합의 경우 기존의 기성정치인들과 함께 신진 정치세력들이 원내에 골고루 포진하면서 의회정치를 활성화는 물론 야당의 공조체제를 더욱 공고화시키는데 긍정적인 효과를 보이고 있다. 사실 국민연합의 출범 이후 정부여당은 친정부 성향의 주류언론을 통하여 야당의 공조체제는 물론 야당이 장악한 주정부의 운영에 있어서 분열양상에 대해 연일 집중적 보도를 하고 있다. 많은 경우 이런 보도가 왜곡되고 과장된 측면도 있으나, 야당연합 내부의 고질적인 이견의 표출에서 기인하는 측면도 무시할 수는 없다. 특히 국민연합의 출범 초기에 PAS와 DAP의 최고위급 지도자들이 종족과 종교 문제와 관련해서 노골적인 불협화음을 내면서 분열상을 고조시켰던 측면도 있었다. 그러나 일련의 보궐선거정국에서 야당공조의 긍정적 효과를 경험하고 의회 내에서 야당의 공조체제가 점차 제도화되면서 이러한 분열상과 파열음은 점차 정제되어가는 경향을 보이고 있다.

특히 원내에서 정파를 초월한 정치신인들의 공조는 주목할 만하

다. 물론 이들도 오랫동안 지속되어온 개별 정당의 민감한 문제들에 대해서 그리고 전통적인 이해관계의 충돌로부터 결코 자유로운 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 이들은 최소한 민감한 현안들에 대해서 직접적인 토론의 과정을 통해서 이견을 좁혀 가는데 기성 정치인들과 확연한 차이를 보이고 있다. PKR 부총재인 띠안 추아는 야당 연합 내부에서 다양한 이견이 표출되는 것이 결코 부정적이지만은 않다고 주장한다. BN의 경우 내부의 의사결정과정은 UMNO 중심으로 지극히 위계적이기 때문에 MCA, MIC 등 여타 정당들의 불만이 가중되고 있음을 고려할 때, PR 내부에서 다소 과열음이 있을지라도 이견에 대한 공개적인 토론이 결국 합의에 이르는 경험과 학습 효과를 축적해가는 과정이므로 장기적으로 긍정적이라는 것이다. 단적인 사례로 의정활동의 경우, PR은 그림자 위원회 내에서 이견에 대한 치열한 논쟁이 이루어지지만 PR의 논쟁적 의사결정구조가 BN의 일방적 의사결정구조에 비해 결코 부정적이지 않다는 것이다.⁸⁾

이처럼 2008년 총선 이후 신진정치세력의 대규모 원내진입은 의회민주주의의 발전에 긍정적으로 기여하고 있다. 특히 야당의 경우 다양한 활동 경험을 지닌 정치신인들이 대거 원내 주류정치에 합류함으로써 의회정치에 새로운 활력을 불어넣고 있다. 지난 반세기 동안 종족적, 종교적, 이념적으로 고질적인 분열양상을 크게 벗어나지 못했던 야당세력들은 상대적으로 종족적 성향이 열린 신진정치세력들의 원내진입으로 의회 내에서 야당의 공조체제를 제도화시키는데 결정적 기여를 하고 있다. 이들은 오랫동안 지속되어온 개별 정당의 전통적 이해관계로부터 상대적으로 자유로운 상황에서 민감한 정치 현안들에 대해서 보다 직접적인 토론과 협의의 과정을 통해서 이견을 좁혀가고 있는데 이는 기성 정치세력과 뚜렷한 차이를 보이고

8) 띠안 추아 인터뷰, 2011년 1월 18일(Petaling Jaya).

있는 것이다. 보다 적극적으로 의정활동에 참여하는 야당세력의 움직임은 집권연합에게도 적지 않은 부담으로 작용하면서 정부여당이 보다 의회 내에서 보다 적극적으로 대응하는 긍정적인 변화도 견인해내고 있다.

4. 정부여당의 대응양식 변화

2008년 총선 이후 의회 내에서 야당의 지분이 상대적으로 증가하고 이들의 원내 공조체제가 공고화되면서 역설적으로 정부여당의 의정활동 역시 활성화되는 계기를 마련하고 있음에 주목할 필요가 있다. 이는 기존의 의회 운영이 단순히 행정부와 집권연립의 이해관계를 반영하는 종속적인 방향으로 전개된 것에 비하면 현저하게 눈에 띄는 변화라고 할 수 있다. 이는 의회의 구성에 있어서 야당원의 참여가 증가했고, 특히 야 3당의 공조체제가 점차 제도화되어 가는 상황에서 어찌면 자연스런 결과이다.

정부여당이 보다 적극적으로 의정활동에 임하게 된 결정적인 계기는 2009년도 정부예산의 심의와 의결과정에서 나타났다. 말레이시아 정부는 매년 9월에서 10월경에 차년도 예산안을 의회에 제출하여 심의와 의결을 거친다. 의회의 승인이 없이 행정부는 어떠한 예산도 집행할 수 없고, 재정에 관한 통제권은 행정부에 대한 의회의 견제에 있어서 가장 핵심적인 사안이라고 할 수 있다. 차년도 예산안에 대한 토의는 의원들로 하여금 단순히 예산안의 세부항목에 대한 검토뿐만 아니라, 기존의 정부 정책들과 행정기체에 대한 다각적인 검토와 논의의 기회를 제공한다. 의회에 제출된 차년도 정부 예산안이 부결되었을 경우 수상은 즉시 국왕에게 사직서를 제출하거나 의회의 해산을 요청해야 한다는 점은 재정에 대한 하원의 통제권의 중요성을 상징적으로 보여주는 것이다. 물론 집권연합 소속의

의원수가 전체의석수의 3분의 2를 항상 넘었던 지난 반세기 동안의 의회구성을 고려할 때 예산안을 통한 행정부의 견제는 말레이시아에서 사실상 유명무실한 사안이었다.

그런데 2009년도 정부예산안을 심의하고 논쟁하는 과정에서 야당이 전격적으로 예산안에 대한 찬반 표결을 제안했고 결과적으로 정부여당은 66대 63이라는 근소한 차이로 우호적인 결과를 얻을 수 있었다. 자칫 잘못하면 정부예산안의 의회 통과가 부결되고 수상이 사퇴하고 의회가 해산될 수 있는 상황이 벌어질 수도 있었던 것이다. 사태가 이렇게 된 이유에는 그동안 정부여당 소속의 의원들, 특히 각료들이 의정활동을 소홀히 하는데서 비롯된 것이었다. 이 사건은 정부여당 소속의 의원들이 보다 적극적으로 의회의 참석을 강제하는데 결정적인 계기로 작용했다.

2008년 총선 이후 또 다른 변화로 재정을 통한 의회의 행정부 견제를 언급할 수 있다. 즉, 야당연합인 국민연합(PR)이 정부예산안에 대해 매년 대안예산(alternative budget)을 제출함으로써 정부의 차년도 예산안 작성에 직, 간접적으로 영향을 미치는 것이다. 특히 야당연합은 정부의 공식 예산안이 발표되기 전에 대안예산을 제출함으로써 정부가 예산안을 준비하는데 부담을 주고 있다. 야당의 대안예산은 비록 주류언론의 주목을 받지 못하지만 1998년 이후 광범위하게 확산되어온 인터넷 매체 등 대안언론을 통해 유권자들에게 전달되는데 큰 문제는 없었다. 특히 야당연합의 대안예산안은 점차 유권자들에게 야당연합이 수권능력이 있다는 신뢰도를 제고하는데 적지 않은 기여를 할 수 있다. 이런 배경 하에서 정부여당은 정부예산안을 마련함에 있어서 야당연합의 대안예산을 참조하는 등 보다 적극적으로 대응하는 경향을 보이고 있다. 2011년 10월 7일에 발표된 2012년 정부안도 이런 맥락에서 이해될 수 있는 측면이 있다.

정부여당의 의회정치에 대한 인식과 대응의 변화를 단적으로 엿

볼 수 있는 사례는 지난 2011년 중반 공명선거를 위한 시민운동의 일환으로 벌어졌던 버르시 2.0 집회를 통해서도 드러난다. 앞서서도 언급했듯이 말레이시아 의회는 상임위원회나 특별위원회 중심이 아닌 본회의 중심의 전체위원회 제도를 운영하고 있다. 특별위원회의 경우도 교육이나 국방 등 중요 분야가 아니라 의회의 운영에 관한 사안에 제한적으로 국한되어 운영되곤 하였다. 그러나 시민 수만 명이 민주주의와 선거개혁을 요구하는 버르시 2.0 집회 이후 정부여당은 의회에 이와 관련된 특별위원회(Parliamentary Select Committee)를 구성하는 등 이전과 다른 적극적인 대응을 하였던 것이다.⁹⁾ 물론 이는 제13대 총선을 눈앞에 둔 상황에서 일어난 특수한 사례일 수도 있으나 분명 이전과 다른 정부의 대응이었다. 정부여당의 입장에서 2011년 버르시 2.0 집회는 마치 2008년 총선을 앞두고 2007년 11월 버르시가 대중집회를 강행함으로써 선거결과에 큰 영향을 끼쳤던 것을 염두에 두지 않을 수 없었을 것이다.

한편, 정부여당의 적극적 대응이 야당세력들에게 마냥 반가운 일은 아니다. 정부여당의 적극적인 대응에 힘입어 2009년 중반 이후로 접어들면서 나집 수상에 대한 대중적 지지도가 점차 회복세를 보이는 것도 주목할 필요가 있다. 2009년 3월 사바와 사라왁을 제외한 반도말레이시아에서 나집 수상의 국정수행에 대한 지지도는 34%에 불과했으나, 2009년 9월에는 56%로 증가했고, 2010년 12월에 이르러서는 69%까지 상승한 것으로 여론조사에서 나타난다(Merdeka Center 2010). 특히 2010년 중반에 접어들면서 나집 수상과 BN정부

9) 버르시 2.0이 공명선거 달성을 위해 주창하는 대표적인 요구는 (1) 유령투표자(phantom voter) 방지를 위한 투명한 선거인 명부 작성 (2) 부재자 투표 개혁 (3) 부정투표를 방지하기 위해 지워지지 않는 투표용 잉크 사용 (4) 현행 8일간의 선거 운동 기간을 21일로 연장 (5) 모든 정당에게 공정하고 자유로운 언론보도의 보장 (6) 관련 선거 방지를 위한 정부기관의 독립성 보장 (7) 금품 선거를 포함한 각종 부정행위의 중단 (8) 부패정치 척결 등이다. 요구안이 선거제도의 구체적인 개혁은 물론 민주주의 달성을 위한 보다 근본적인 처방을 포함하고 있다.

는 야당연합인 PR의 ‘변화’(change)라는 슬로건에 대해 ‘변화 능력’(ability to change)이라는 슬로건으로 적극 대응하는 경향을 보이고 있다. 안와르 전 부수상의 딸이자 PKR 초선의원인 누를 이자(Nurul Izzah)가 나집정권이 2010에 접어들면서 그동안 PR이 “선점”(preempt)했던 각종 개혁 프로그램을 상당히 적극적으로 “모방”(copy)하는 경향을 보이고 있다면서 13대 총선에 대한 우려를 표명하고 있는 것도 이런 맥락에서 이해될 수 있다.¹⁰⁾

2008년 총선 이후 변화를 선도하는 주체가 반드시 야당의 독점물이 아니라는 것에 주목할 필요가 있다. 체육청소년부 장관인 샤퍼리 썸(Shabery Chik)은 나집 수상이 집권 초기와 달리 점차 중요한 현안 문제들에 대해서 보다 적극적이고 실용적인 태도를 취하고 있다고 주장한다. 특히 정부여당 내에서도 개혁이 진행 중이며, 정부여당의 개혁은 야당의 “선전”(propaganda)과 달리 “변화의 내용”(content of the change)을 담보할 수 있다는 점에서 상대적으로 강점을 갖는다는 점을 간과하지 말라고 강조한다.¹¹⁾

VI. 맺음말

독립 이후 말레이시아 정치사회는 변화에 둔감했다. 오히려 UMNO 중심의 패권적 지배가 지속적으로 강화되면서 정치적 환경은 지속적으로 악화되어 왔다. 하지만 최근 들어 말레이시아 정치사회가 급격한 변화를 경험하고 있다. 변화는 권력층 최고엘리트들의 내부 분열에 의해서 촉발되었다. 특히 1997년 동아시아 경제위기의 와중에서 마하티르 수상과 안와르 부수상의 정치적 파국이 정치변

10) 누를 이자 인터뷰, 2011년 1월 23일(Petaling Jaya).

11) 샤퍼리 썸(Shabery Chik) 인터뷰, 2011년 1월 26일(Kuala Lumpur).

동을 야기한 직접적인 요인이었다. 1987년에도 유사한 상황이 연출되었으나 집권 엘리트의 분열이 오히려 권위주의적 통치체제를 강화시키는 것으로 귀결되었다. 그러나 최근 UMNO 내부에서 촉발된 정치변동의 조짐은 시민사회의 정치적 활성화로 이어지면서 1987년의 상황과 전혀 다른 경로를 향해가고 있다. 마하티르와 안와르의 분열로 구성된 개혁정국(reformarsi)이 해를 거듭할수록 말레이계 중심에서 탈종족적 개혁운동으로 변모하면서 분열적인 야당세력들의 공조체제를 견인하였고, 2008년 총선을 거치면서 그토록 견고하기만 하던 패권적 지배연합체제의 붕괴 가능성이 가시화되기에 이르렀다.

2008년 총선이 지니는 정치적 중요성은 선거 결과에 국한된 것이 아니라 총선 이후에 출범된 야당연합(PR)에 의한 정치지형의 재편에 있었다. 야당연합은 임의적으로 보궐선거정국을 창출하면서 2008년 총선에서 드러난 정치변동의 민심을 이어가는데 주력하였다. 특히 야당연합은 보궐선거정국에서 집권여당과 일대일 대결구도를 지속적으로 유지하면서 보궐선거의 절반을 넘게 승리로 이끌면서 일당우위적 여당연립체제가 경쟁적 양당연립체제로의 전환에 대한 기대를 고조시켰다. 한걸음 더 나아가 이들은 집권연합인 국민전선에 대한 대안적 수권세력으로서 다양한 정치적 실험과 경험을 축적해가고 있다.

2008년 총선 이후 변화된 정치환경은 그동안 무기력했던 의회정치의 활성화에도 긍정적으로 기여하고 있다. 야당연합이 예비내각과 유사한 그림자 위원회를 운영하면서 각종 국정현안에 관하여 내부의 이견을 조율하고 공동의 의정활동을 수행하는 것은 무척 고무적인 일이다. 정부예산안에 대응하는 대안예산안을 마련한다든지, 다양한 정책공약들을 제시함으로써 의회 내에서 여야 간의 활발한 토론과 공방을 유도하는 것도 2008년 총선 이후 변화된 의회정치의

내용들이다. 의회정치가 패권적 연립여당이 주도하는 정치과정의 종속변수에서 벗어나서 정부여당의 정치적 행태의 변화를 견인해갈 수 있는 독립변수로 변화하는 조짐을 보이는 것이다. 물론 아직은 상당히 미흡한 수준이지만, 과거 국민전선의 수적 우세에 의한 일방적 의회운영이 여야 간의 쌍방적 의회운영방식으로 변화될 여지가 점차 늘어나고 있다는 것은 부인할 수 없다.

하지만 간과하지 말아야 할 점은 변화의 추동이 항상 야당의 전유물이 아니라는 사실이다. 말레이시아가 독립 이후 정치체제의 별다른 변화 없이 정치적 안정을 유지해오고 있는 것처럼 보여도 그동안 몇 차례에 걸쳐 지배체제의 속성은 질적인 변화를 경험하였다. 독립 초기 종족적 타협에 근거한 협의민주주의 성향이 강했던 정치체제가 1969년 종족폭동을 계기로 UMNO 중심의 일당우위적 연립정당 체제로 변화했고, 이는 다시 1987년 UMNO의 분열을 계기로 마하티르 개인을 중심으로 권력이 집중되는 체제로 탈바꿈하였다. 이 과정에서 기존의 패권적 지배체제가 계속 유지되었던 배경에는 체제 유지를 위한 집권세력 내부의 대응양식이 지속적으로 변화했기 때문이었다. 독립 이후 말레이시아의 정치과정을 돌이켜볼 때 정치적 변화의 추동에 있어서 분열적인 야당세력보다는 오히려 UMNO를 정점으로 한 국민전선의 대처가 훨씬 역동적이었다. 물론 그러한 정치적 대응의 경로가 정치발전과 의회민주주의를 지향하는 것이 아닌 권위주의체제의 강화로 이어졌다는 점은 부인할 수 없다.

길게는 1997년 동아시아 경제위기를 기점으로, 짧게는 2008년 총선을 계기로 말레이시아 정치사회는 또 다른 정치적 변화의 기회를 맞이하고 있다. 그러나 지난 역사에서 경험했듯이 이제까지 정치변동을 견인했던 주역은 야당과 시민사회가 아니었다. 다행히 2008년 이후 정치개혁의 요구를 정치적으로 활성화된 시민사회와 야당연합이 주도적으로 견인해가고 있다. 그러나 정치변동의 동력은 단순히

‘변화’(change)라는 슬로건만으로는 지속될 수 없다. 제13대 총선을 눈앞에 두고 있는 시점에서 말레이시아 유권자들이 더 이상 ‘변화’라는 슬로건에만 만족하지 않고 여당은 물론 야당이 어떠한 내용의 변화를 추동할 수 있을지에 보다 관심을 갖는다는 것에 주목할 필요가 있다.

주제어: 2008년 총선, 의회정치, 국민전선, 국민연합, 정치발전

〈참고 문헌〉

- 펀스턴 위음. 정연식 외 역. 2005. 『동남아의 정부와 정치』. 서울: 심산.
- Abdul Aziz Bari. 2002. *Cabinet Principles in Malaysia: The Law and Practice*. Kuala Lumpur: The Other Press.
- Abdul Aziz Zakaria. 1974. *An Introduction to the Machinery of Government in Malaysia*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa Dan Pustaka.
- Ahmad Zainon and Phang Llew Ann. 2005. “The All-powerful Executive.” *The Sun*. October 1.
- Case, William. 1996. *Elites and Regimes in Malaysia: Revisiting a Consociational Democracy*. Clayton: Monash Asia Institute.
- Crouch, Harold. 1996a. “Malaysia: Do Elections Make a Difference?” R. H. Raylor ed. *The Politics of Elections in Southeast Asia*. Cambridge: Woodrow Wilson Press and Cambridge University Press.

- _____. 1996b. *Government and Society in Malaysia*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Funston, John. 2001. *Government and Politics in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS.
- Gomez, E. T. 2006. "The 2004 Malaysian General Elections." Saw Swee Hock & K. Kesavapany eds. *Malaysia: Recent Trends and Challenges*. Singapore: ISEAS.
- Harding, Andrew. 1996. *Law, Government and the Constitution in Malaysia*. London: Kluwer Law International.
- Heufers, Rainer. 2002. "The Politics of Democracy in Malaysia." *ASIEN(Oktober 2002)* 85: 39-60.
- Huntington, Samuel P. 1991-1992. "How Countries Democratize." *Political Science Quarterly* 106(4).
- Hwang, In-Won. 2003. *Personalized Politics: The Malaysian State under Mahathir*. Singapore: ISEAS.
- Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven and London: Yale University Press.
- Legal Research Board. 1995. *Federal Constitution*. Kuala Lumpur: International Law Book Services.
- Lew, Chin Tong. 2010. "Building Pakatan States." *The Edge Financial Daily*. December 17.
- Mahathir Mohammad. 1970. *The Malay Dilemma*. Singapore: Asia Pacific Press.
- Mauzy, Diane K. 1983. *Barisan Nasional: Coalition Government in Malaysia*. Kuala Lumpur and Singapore: Marican & Sons Sdn. Bhd.
- Milne, R. S. & Diane K. Mauzy. 1978. *Politics and Government in*

- Malaysia*. Singapore: Times Books International.
- Merdeka Center. 2010. *Peninsular Malaysia voters Opinion Poll, Q4/2010* (30 Nov-11 Dec 2010).
- Muhamad Fuzi Omar. 2008. "The Bicameral Legislature." Abdul Rasid Moten ed. *Government and Politics in Malaysia*. Cengage Learning.
- Musolf, Lloyd D. & J. Frederick Springer. 1979. *Malaysia's Parliamentary System*. Boulder: Westview Press.
- Nik Abdul Rashid. 1979. "The Malaysian Parliament." Suffian, Lee & Trindade eds. *Constitution of Malaysia: Its Development 1957-77*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Prezowski, Adam. 1986. "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy." O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead eds. *Transition from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. pp. 47-63. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.
- Puthucheary Mavis and Norani Othman eds. 2005. *Elections and Democracy in Malaysia*. Bangi: UKM Press.
- Zakaria Haji Ahmad. 1987. *Government and Politics of Malaysia*. Singapore: Oxford University Press.
- <http://www.malaysiakini.com/news/172171>
- <http://www.malaysiakini.com/news/172171>
- <http://www.undi.info>

인터뷰

누를 이자(Nurul Izzah Anwar). PKR 하원의원 겸 부총재. 2011년

1월 23일; 2012년 2월 15일.

띠안 추아(Tian Chua). PKR 하원의원 겸 부총재. 2011년 1월 18일;
2012년 2월 14일.

류진퐁(Liew Chin Tong). DAP 하원의원. 2012년 2월 8일.

샤버리 찌크(Ahmad Sharbery Chik). UMNO 하원의원 겸 체육청소년
부장관. 2011년 1월 26일.

테레사 콕(Teresa Kok). DAP 하원의원 겸 슬랑오르 주의원. 2012년
4월 16일.

(2012. 05. 01. 투고; 2012. 06. 28. 심사; 2012. 06. 28. 게재확정)

<Abstract>

Political Change and the Development of
Parliamentary Politics in Malaysia:
Continuity and Change

Hwang In-Won
(Gyeongsang National University)

This study analyses the nexus between political change and development of parliamentary politics in Malaysia. The continued and stable parliamentary politics did not necessarily associated with political development in Malaysia for the last five decades. Except the 1969 general election, the ruling coalition, Barisan Nasional(BN), has never been failed to obtain the two-third majority of parliamentary seats even though there has been regular general elections in every 4-5 years without any interruption. It is, however, worth noting that there has been dramatic political changes since the late 1990s. In particular, the 2008 general election showed the remarkable results, collapsing the two-third majority of BN's parliamentary seats. The opposition parties even took over the 5 state governments out of 12 in total. The more distinguished feature was the emergence of opposition coalition, called Pakatan Rakyat(PR), right after the 2008 general election. It was the first united coalition in Malaysia's modern political history among the severely divided

opposition parties. Since its emergence, the PR has initiated various changes leading towards a more active parliamentary politics. In this regards, this study argues that parliamentary politics is no more regarded as a dependent variable in Malaysia's political process.

Keywords: 2008 General Election, Parliamentary Politics, Barisan National, Pakatan Rakyat, Political Democracy