

## 말레이시아 선거권위주의체제의 변화 가능성: 13대 총선을 중심으로\*

황 인 원\*\*

### I. 문제제기

2013년 5월 5일, 말레이시아에서 제13대 총선이 실시되었다. 약 4년을 주기로 실시되었던 총선이 헌법상 주어진 하원의원 임기 5년이라는 기한을 딱 채우고서야 실시된 최초의 선거였다. 선거 결과는 표면상으로는 집권연립인 국민전선(BN: Barisan Nasional)의 승리였고, 내용상으로는 야당연합인 국민연합(PR: Pakatan Rakyat)의 승리였다. BN은 연방의석 전체득표율에서 과반에 미달하는 47.4%를 득표하고도 60%에 육박하는 의석을 점유하였고, PR은 50.9%에 달하는 전체득표율에도 불구하고 의석점유율이 40%에 그치고 말았다. 동부말레이시아의 사바(Sabah)와 사라왁(Sarawak)을 제외한 반도말레이시아의 여야 간 득표율은 BN(45.7%), PR(53.3%)로 그 격차가 더욱 두드러졌다. 총선 직후 여야 모두 서로의 승리를 주장하였으나, 실질적인 승자가 없는 총선 결과는 향후 정치과정의 불확실성이 심화될 것을 예견하기에 충분하였다.

13대 총선을 앞두고 학계는 물론 정가에서 다양한 논쟁들이 제기

---

\* 이 논문은 한국연구재단 2010년도 선정 신진교수연구지원에 의하여 연구되었음 (NRF-2010-332-B00299)

\*\* 경상대학교 정치외교학과 부교수(hwang@gnu.ac.kr)

되었다. 과연 이번 총선에서 여야 간 수평적 정권교체가 최초로 실현될 것인가? 2008년 12대 총선과 이어지는 보궐선거정국에서 가시화되었던 양대 연립정당체제가 13대 총선을 계기로 더욱 공고화될 것인가? 2008년 총선 이후 활성화된 시민사회의 정치 및 선거개혁 요구가 13대 총선에 어떻게 반영되어 나타날 것인가? 과거 선거과정에서 나타났던 펜듈럼(pendulum) 현상이 재현되면서 13대 총선에서 집권연립이 전통적 지지세를 회복할 것인가? 만약에 13대 총선에서 야당이 승리할 경우 과연 정치적 안정성은 확보될 수 있을 것인가?

말레이시아는 선거권위주의(electoral authoritarianism)가 만연된 제3세계의 대표적인 사례로 분류되어왔다. 1957년 독립 이후 4-5년 주기의 총선이 단 한차례의 단절도 없이 지속되었지만, 말레이시아에서 선거정치는 정치발전과 지극히 부정적인 상관관계를 맺어왔다. 오히려 선거가 패권적 집권세력에게 “정통성의 가면”(a cloak of legitimacy)을 주기적으로 덧씌우며 권위주의 통치를 공고화시키는 역할을 담당했다는 평가를 받아왔다(Crouch 1996: 114). 2013년 총선 역시 표면적인 결과만을 놓고 보면 집권연립이 과반에 못 미치는 낮은 득표율에도 불구하고 안정적인 연방의석수 확보를 통하여 패권적 지배를 연장시킨 선거로 이해될 수 있다.

하지만 역사상 유례없는 부정선거라는 평가에도 불구하고, 2013년 총선을 13차례에 걸쳐 주기적으로 반복된 패권적 지배세력의 통치를 연장시키는 ‘요식적 기제’로만 치부하는 것은 문제가 있다. 이번 선거에서 야당세력이 사바와 사라왁을 포함한 전체 득표율에서 과반을 넘기며 여당연합을 3.5% 앞서고, 2008년 총선에서 가시화되었던 ‘패권적 집권연합체제’의 ‘경쟁적 양대연합체제’로의 재편을 ‘현실화’시켰다는 것은 중요한 정치변동적 함의를 지닌다. 특히 이번 선거는 핵심 야당인 인민공정당(PKR: Parti Keadilan Rakyat), 민주행동당(DAP: Democratic Action Party), 범말레이시아이슬람당(PAS:

Parti Islam Se-Malaysia)이 1999년 총선 이후의 전략적 선거동맹을 넘어서서 PR이라는 야당연합을 제도화시킨 최초의 총선이었다.<sup>1)</sup> 이번 총선은 1997년 동아시아 경제위기, 1998년 마하티르(Mahathir Mohamad)와 안와르(Anwar Ibrahim)의 분열로 촉발된 개혁정국(reformasi), 시민사회의 확장과 선거정치 활성화로 연결되는 정치변동의 지속성과 그 맥락을 같이한다. 결국 2013대 총선 전후에 제기되었던 다양한 논쟁들과 선거 결과는 한마디로 선거권위주의가 오랫동안 지속되었던 나라에서 선거정치의 활성화와 정당정치체계의 재편을 통한 정치변동이 가능하다는 것을 함축적으로 보여주는 것이다.

이 연구는 2013년 총선 결과에 대한 분석을 통하여 짧게는 2008년 총선 이후, 길게는 1998년 개혁정국 이래 말레이시아 선거정치의 변화 과정을 추적한다. 이를 통하여 반세기가 넘게 지속되었던 선거권위주의체제에서 선거정치의 활성화가 어떠한 정치변동적 함의를 지니며, 어떻게 민주화 이행이라는 정치발전의 효율적 수단으로 작동하는가를 살펴본다. 특히 2013년 총선 결과에서 드러난 종족대표 정당체계의 재편과 패권적 집권연합체제의 위기를 통하여 향후 수평적 정권교체의 가능성을 조망하고자 한다.

## II. 선거권위주의체제하의 새로운 선거정치의 실험: ‘추측 게임’의 정치

선거가 현대민주주의의 가장 중요한 정치적 제도이자 민주화 과

1) 1997년 경제위기와 이어진 개혁정국의 와중에서 치러진 1999년 총선에서 야당세력들이 BN에 대항하여 선거 역사상 최초로 여야 간 일대일 대결구도를 성사시켰고, 이후 총선 및 보궐선거에서도 후보자 단일화를 통하여 전략적 선거동맹의 경험을 축적시켜왔다.

정에서 핵심적 역할을 하였다는 것에는 특별한 이견이 없다. 하지만 선거의 의미가 각 국가의 정치변동 경로와 과정에서 각기 다르게 자리매김하고 있다는 것 역시 엄연한 현실이다. 선거는 정치과정에서 정권교체와 같은 권력의 변동을 야기하기도 하지만, 다른 한편으로 기존 집권세력의 정권을 연장시키는 기만적 수단이나 요식적 기제로 활용되곤 한다. 이처럼 선거는 권위주의체제의 유지와 변동에 있어서 ‘양날의 칼’이라는 이율배반적 기능과 역할을 담당하고 있다. 특히 집권세력의 권력을 유지 및 강화하는데 있어서 선거가 매우 중시되고 유용하게 활용되는 체제를 선거권위주의(electoral authoritarianism)라고 부른다.<sup>2)</sup> 선거권위주의를 특징으로 하는 나라들에서는 ‘자유롭고 공정한’ 선거과정과 절차보다는 ‘참여와 경쟁’이 ‘형식적’으로 보장되는 선거제도의 존재 자체에 집착한다.

1990년대 이후 민주화 논의에 있어서 선거권위주의는 그다지 새로운 현상이 아니다. 탈냉전 이후 민주화의 흐름 속에서 대부분의 제3세계 국가들은 완전히 권위주의적이거나 민주적이지 않은, 자유민주주의와 폐쇄적 권위주의체제의 특징이 혼재한 모호한 영역에 자리하고 있다. 대부분의 동남아시아 국가들 역시 이런 혼합체제(hybrid regime)를 특징으로 한다. 민주주의, 권위주의, 전체주의 등 정치체제를 다양한 수준으로 유형화한 학자들 역시 체제의 구분이 설명에 도움이 되는 실례를 보여주기 위한 것이지 명확한 특징을 고려한 엄격한 분류체계는 아니라는데 동의한다(Diamond 2002: 27-8). 다이아몬드(2002)에 따르면 현존하는 거의 대부분의 혼합체제에서 권위주의적 지배라는 현실을 정당화하기 위해 형식적이거나 경쟁적 선거정치와 같은 민주주의적 정치수단을 공존시키고 있다. 전체주의와 민주주의의 중간단계로서 제한된 다원주의(limited pluralism)와

2) 선거권위주의의 개념과 특징에 대한 자세한 논의는 Diamond(2002)와 Schedler(2006)을 참조할 것.

대중동원(popular mobilization)을 두드러진 특징으로 하는 린즈(2000)의 권위주의 역시 혼합체제와 크게 다르지 않다.

말레이시아 역시 혼합체제의 다양한 유형 중의 하나로 분류되어 왔다. 독립 이후 지속된 선거과정에서 야당세력들을 포함한 다양한 정당의 참여와 경쟁이 비교적 자유롭게 보장되었다. 그러나 집권세력에게 전적으로 유리한 불공평한 선거제도와 불공정한 선거 과정은 어느 권위주의체제 못지않았다. 이는 그동안 단 한 차례도 선거를 통한 정권교체는 물론, 정치체제가 선거를 통해 전환될 가능성이 전혀 보이지 않았다는 것이 단적으로 드러난다. 이런 맥락에서 말레이시아는 준민주주의(quasi-democracy), 의사민주주의(pseudo-democracy), 비자유주의적 민주주의(illiberal democracy), 순응적-억압적 체제(responsive-repressive regime), 선거권위주의(electoral authoritarianism) 등 여러 명칭의 혼합체제로 명명되었다(Zakaria 1989; Case 2004; Bell et al. 1995; Ufen 2009; Crouch 1996). 말레이시아 학계에서도 선거정치와 정치변동은 그리 매력적인 연구 주제가 아니었다. 선거제도, 금권정치, 관권정치 등 권위주의 정치체제의 구조적 문제점을 다룬 연구들이 그나마 간헐적이고 제한적으로 제출되었다(Barraclough 1985; Gomez 1994; Gomez et al. 1998; Puthucheary et al. 2003; Lim 2003).

하지만 최근 들어 권위주의체제 하에서도 선거가 단순히 집권연장을 위한 요식적 수단을 벗어나 정치변동의 잠재적 기제로써의 역할을 담당한다는 주장이 제기되고 있다(신윤환 2008). 선거권위주의가 비록 권위주의체제의 한 유형이기는 하지만 민주주의에 가장 근접한 유형으로 선거과정 불공정성과 결과의 정당성에 대한 논란이 가열되면서 결국은 민주주의체제로의 전환이 가시화될 것이라는 것이다. 1990년대 이후 민주화 논쟁에 참여한 많은 학자들 역시 권위주의체제가 자유화의 진전과 더불어 시민사회 활동의 팽창 및 제한된 선거라

는 양면성이 혼재한 “불안정한 중간지점”(unstable halfway houses)을 거쳐 민주주의체제로 진행되는 것이 정치발전의 일반적 흐름이라는 데 큰 이견을 보이지 않는다(Morse 2012: 161; Huntington 1991).

유사한 맥락에서 2000년대에 접어들면서 말레이시아 학계에서도 1998년 개혁정국을 계기로 선거정치가 오랜 패권적 지배체제를 변화시킬 수 있는 기폭제 역할을 담당하고 있다는 연구들이 간헐적으로 제출되고 있다(Loh 2000; Funston 2000). 말레이시아 선거제도의 비민주성과 비경쟁성은 심각한 제약이지만, 선거를 통하여 NGO의 역할이 증대되고, 선거 관련 제도적 장치 및 기구들에 대한 개편 요구가 분출되면서 선거정치가 정치발전에 긍정적인 기여를 할 수 있다는 것이 이들 논의의 요지이다(Puthuchery et al. 2005). 선거가 정치변동의 기재로서 효율적 수단이 될 수 있다는 개연성이 2008년 총선과 이어지는 보궐선거정국을 거치면서 가시화되면서 13대 총선을 앞둔 나집(Najib Razak) 정권이 심각한 딜레마에 빠진 것은 이를 현실적으로 방증하는 것이었다.

2008년 12대 총선 이후, 2011년 초반부터 말레이시아 정가의 최대 화두는 ‘언제 13대 총선이 실시될 것인가?’였다. 유력한 시기에 대한 예측은 2011년 7월, 2011년 9월, 2012년 초반, 중반 그리고 2011년 11월에 이르기까지 혼란을 거듭하며 학계는 물론 정가에서도 소문만 무성하였다. 나집 총리가 총선 날짜를 확정하지 못했던 주요 이유는 65%에 달하는 총리 개인의 높은 인기에도 불구하고 BN과 통일 말레이국민기구(UMNO: United Malays National Organization)에 대한 지지도가 50%에도 미치지 못하는 현실에 기인하였다. 나집 이전의 압둘라 바다위(Abdullah Badawi) 정부도 2008년 총선 이전의 75%에 달하는 총리 개인의 지지도에도 불구하고 연방 의석의 2/3 달성에 실패했다는 사실에서 총선 시기에 관한 ‘추측 게임’에서 나집의 고민이 깊어만 간 것이다. ‘추측 게임’이 막바지에 다다르면서

야당을 중심으로 정가 전반에 걸쳐 수평적 정권교체의 가능성이 현실감 있게 논의되었다. 하지만 시기와 상관없이 총선을 치를 준비가 되어있다고 자신하였으나, 총선 결과에 대한 불안감은 여야 모두에 광범위하게 퍼져있었다.

총선 결과 및 정권교체 가능성을 둘러싼 불확실은 그간의 선거에서 나타났던 펜듈럼 현상과 무관하지 않다. 이런 현상은 1990년대에 접어들면서 두드러졌다. 1990년 총선에서의 야당 선전과 1995년 총선에서의 여당 압승, 1999년 총선에서의 야당 선전과 2004년 총선에서의 여당 압승은 선거 결과의 펜듈럼 현상을 단적으로 보여주는 것이었다. 이런 맥락에서 야당이 2008년 총선에서 “정치적 쓰나미”(political tsunami)로 불릴 정도로 선전을 한 것이 역설적으로 차기 총선에서 여당에게 유리한 결과로 귀결될 것이라는 기대와 우려가 여야 모두에서 공존하고 있었다(Tan et al. 2008). 그러나 선거 이전부터 야당에게 유리한 정치적 상황이 마련되었던 1990년, 1999년 총선과는 달리, 2008년 총선은 별다른 정치적 여건의 부재에도 불구하고 야당세력이 높은 지지를 받았음에 주목할 필요가 있다. 1990년 총선의 경우는 1987년 UMNO의 분열, 1999년 총선은 마하티르와 안와르의 정치적 균열이라는 극적인 정치상황이 야당 선전의 토대가 되었으나, 2008년 총선은 1998년 개혁정국 이후 꾸준히 축적된 정치개혁 요구가 야당 선전이라는 선거 결과에 반영된 측면이 강했던 것이다.

13대 총선을 앞두고 야당의 선전 혹은 정권교체의 가능성에 대한 전망은 보궐선거정국에서 야당 강세가 지속되었다는데서 엿볼 수 있다. 2008년 총선 이후 총 16차례의 보궐선거가 치러졌다. 이 중에서 PR이 전반부에서 7번 승리하고, BN은 후반부에서 7번 승리함으로써 결과는 대등했다. 통상적으로 보궐선거는 정부여당이 ‘3M’(Money, Media, Machinery)으로 요약되는 수단과 방법을 총동

원하여 절대적 우위를 점해왔던 점을 고려할 때, 2008년 총선 이후 야당의 선전은 놀라운 결과이다. 후반부 결과도 나집 정부에 대한 지지가 회복세에 들었다고 평가하기는 어렵다. 전반부에 실시된 보궐선거들은 2008년 총선 이후 유권자들의 민심을 파악하는 전국적인 선거로 유도되었다. 실제 일부 보궐선거는 중간평가(referendum)의 성격을 띠기도 했는데 빠르마땅 빠우(Permatang Pauh), 부킷 간땅(Bukit Gantang), 훌루 슬랑오르(Hulu Selangor) 보궐선거가 대표적인 사례이다. 하지만 후반부로 접어들면서 유권자들의 관심이 차기 총선에 집중되면서 보궐선거에 대한 관심이 현저히 감소되었다. 지속되는 보궐선거에 대한 유권자들의 정치적 피로감이 누적되었던 것도 여당의 선전에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.<sup>3)</sup>

하지만 보궐선거정국에서 확인할 수 있었던 분명한 사실은 2008년 총선의 ‘정치적 쓰나미’가 지속되고 있다는 것이다. 야당은 보궐선거정국을 통해 2008년 총선의 개혁 아젠다에 대한 유권자들의 관심을 계속 환기시킬 수 있었고, 그럴수록 13대 총선을 앞둔 ‘추측 게임’ 정국에서 나집 정권의 딜레마는 더욱 심화되어 갔던 것이다.

### Ⅲ. 2013년 총선 결과: 1999년 이후 총선과의 비교 분석

2008년 총선 이전까지 말레이시아 역사상 가장 이변은 1969년 총선이였다. 당시 UMNO, 말레이시아화인협회(MCA: Malaysian Chinese Association), 말레이시아인도인의회(MIC: Malaysian Indian Congress)로 구성된 동맹당(Alliance)은 연방의석수 2/3 획득에 실패하였고, 주의회 선거에서도 3개 주(궤란판, 궤낭, 궤락)에서 야당에 패배하였다. 이후 여당세력은 무려 14개 정당을 포함하는 국민전선

3) 보궐선거정국에 관한 자세한 분석은 Wong et al.(2012)와 황인원(2011)을 참조할 것.



(BN) 체제로 확대 개편되었고, 야당세력은 종교적, 종족적, 이념적 분열을 반복하였다. 2008년 총선에서 여당의 헌법적 독단을 저지하는 연방의석 1/3 이상을 획득하는데 무려 40년 세월이 걸린 것이다. 2008년 총선에서 여당은 무려 5개 주(꺄란똌, 꺄낭, 꺄락, 꺄다, 슬랑오르)에서 꺄배하였고, 연방의석 2/3 획득 실패는 물론 전체 득표율도 겨우 꺄반을 넘기는 “정치적 쓰나미”를 경험하였다(Tan et al. 2008).

그런데 40년 만의 정치적 쓰나미가 불과 4년이 조금 지난 시점에 그 위력을 꺄가해서 꺄권적 집권연합체제를 사실상 붕괴 일보직전까지 몰아간 것이다. 야당연합인 PR은 2008년 총선에 비해 연방의석 숫자를 7석 늘려 총 222석에서 89석을 차지하였다. 이는 연방의석 1/3을 넘어 꺄반수 획득에 22석 모자라는 약진이였다. 주의회 선거에서 2008년 총선에 비해 꺄다와 꺄락이 줄어든 3개 주(꺄란똌, 꺄낭,

<표 1> 2013년 제13대 총선 꺄과

	정당	연방 의석수	주 의석수
BN(연합여당) 연방의석수: 133석 주의석수: 275석 전체 득표율(연방): 47.38% 반도말레이시아 득표율(연방): 45.74%	UMNO	88	242
	MCA	7	11
	MIC	4	3
	Gerakan	1	5
	기타*	33	15
PR(야당연합) 연방의석수: 89석 주의석수: 229석 전체 득표율(연방): 50.87% 반도말레이시아 득표율(연방): 53.29%	DAP	38	95
	PKR	30	49
	PAS	21	85
	기타(STAR)*		1
총계 (전체투표율: 84.8%)		222	505

출처: New Strait Times, 2013년 5월 7일

참조: \*기타는 Sabah와 Sarawak에 기반을 둔 정당들을 의미. 2013년 총선에서 Sarawak은 연방의회 선거만 실시함(주의회 선거는 2011년 4월에 독자적으로 실시했음)

슬랑오르)에서 승리하였지만, 의석수는 오히려 196석에서 33석이 늘어 229석을 획득하였다(표1).

무엇보다 두드러진 결과는 야당연합이 연방의석 전체 득표율에서 현정 사상 처음으로 과반이 넘는 50.9%를 획득한 것이다. 이는 여당연합이 획득한 47.4% 보다 3.5% 많은 득표율이다. 사바와 사라왁을 제외한 반도말레이시아의 득표율은 더욱 차이가 두드러진다. 여당연합의 45.7%에 비해 야당연합은 53.3%를 득표함으로써 그 차이가 무려 7.6%까지 벌어진 것이다. 2008년 총선의 경우 BN의 반도말레이시아 득표율은 48.7%로 야당연합의 50.2%에 미치지 못했으나, 전체 득표율에서는 과반을 약간 웃도는 50.27%를 획득하였다. 이 당시에도 UMNO 지도부에서 2008년 총선을 여당의 “사실상 패배”로 규정한 바 있다(New Straits Times 2008/03/08). 그런데 2013년 총선의 경우는 BN에게 극도로 유리하게 작용하는 선거제도의 왜곡 때문에 야당의 연방의석 점유율이 40%에 그치고 말았지만, 전체 득표율의 과반을 넘긴 야당연합의 “실질적 승리”였다고 해도 과언이 아니다(Loone 2013/05/07).

<표 2> 여당연립(BN)과 야당연합(PR) 연방의회 득표율 비교  
(2008년 vs 2013년)

	BN		PR	
	전체 득표율	반도말레이시아	전체 득표율	반도말레이시아
2008년	50.27	48.7	46.75	50.2
2013년	47.38	45.74	50.87	53.29

출처: New Strait Times, 2008년 3월 10일; Malaysiakini.com, 2013년 5월 7일

2013년 총선의 가장 두드러진 결과는 중국계 유권자들의 야당지지 성향의 강화이다. 이는 2004년과 2008년 총선에 이어 중국계 야당인 DAP의 연방의회 및 주의회 의석수가 크게 증가한 반면, BN의

중국계 여당인 MCA가 2008년 총선에 이어 또 다시 50% 이상 의석 수가 감소세를 보인 것에서 단적으로 나타났다(표3). DAP는 2008년 총선에서 2004년에 비해 연방의석은 133.3%, 주의석은 무려 386.7%의 상승세를 보였다. 그리고 2013년 총선에서는 또 다시 연방의석이 35.7%(28석에서 38석으로), 주의석은 30.1%(73석에서 95석으로) 증가함으로써 사실상 제1야당으로 자리매김했다. 반면 MCA의 경우는 2008년 총선에서 2004년에 비해 연방의석이 51.6%, 주의석이 57.9%로 감소했고, 2013년 총선에서 또 다시 연방의석이 53.3%(15석에서 7석으로), 주의석은 65.6%(32석에서 11석으로)로 큰 폭으로 줄어들었다(표3). 또 다른 중국계 여당인 Gerakan의 경우도 예외는 아니었다.

MCA와 Gerakan의 연이은 참패는 종족대표체계를 특징으로 하는 연립여당의 존재 가치를 무색하게 만들기에 충분했다. 이른 반영하여 야당은 물론 여당 일각에서도 중국계 정당들이 BN에서 탈퇴해야 한다거나 차기 정부에서 내각이나 정부 임명직을 맡아서는 안 된다는 주장이 공공연히 제기되었다(Koh et al. 2013/10/26; Azman

<표 3> 1999년, 2004년, 2008년, 2013년 선거 결과 비교

	1999년 총선		2004년 총선		2008년 총선		2013년 총선	
	연방 의석	주의석	연방 의석	주의석	연방 의석	주의석	연방 의석	주의석
Gerkan	6	21	10	30	2	3	1	5
MCA	29	69	31	76	15	32	7	11
MIC	7	15	9	19	3	7	4	3
UMNO	71	176	109	302	79	239	88	242
DAP	10	11	12	15	28	73	38	95
PKR	5	4	1	0	31	40	30	49
PAS	27	98	7	36	23	83	21	85

출처: New Strait Times, 2008년 3월 10일; New Strait Times 2013년 5월 7일

2013/05/07). 선거 직후 나집 총리 역시 2008년의 “정치적 쓰나미”에 빗대어 2013년 선거 결과는 “중국인 쓰나미”(Chinese tsunami)라고 규정하며 중국인들이 투표를 통해 정권교체를 시도했다고 주장했다(Ram 2013/05/06). 마하티르 전 총리 역시 중국인들이 “말레이인들의 우호적인 손”(Malay hand of friendship)을 거절했다며 중국계의 투표행태를 비난했다(Ram 2013/05/07).

그러나 2013년 총선 결과를 DAP의 약진만으로 설명하는 것은 문제가 있다. <표3>에서 알 수 있듯이 PR 소속의 다른 야당들 역시 2008년 총선과 비교해서 결코 그 지지세가 감소한 것은 아니었다. PKR의 경우 연방의석수는 31석에서 30석으로 1석이 줄었으나, 주의석수는 40석에서 49석으로 증가하였다. PAS 역시 연방의석수는 23석에서 21석으로 2석이 줄었으나, 주의석수는 83석에서 85석으로 늘면서 2008년 선거 결과와 유사하게 높은 지지를 유지하였다. 특히 PKR은 1998년 창당한 이후 4차례의 선거를 치르면서 상당히 빠른 기간에 반세기 전통의 DAP와 PAS에 버금가는 공고한 지지세를 확보한 것에 주목할 필요가 있다. DAP와 PAS가 중국계와 말레이계라는 종족에 기반을 둔 전통적인 지지표를 확보하고 있는 것에 반해, PKR이 다종족 정당정치를 표방하며 제3의 정치세력으로 출범한 것을 고려할 때 PKR의 안정적이고 빠른 제도화는 놀라운 결과라고 할 수 있다.<sup>4)</sup> 특히 2013년 총선에서 PKR의 연방의석 득표율은 21%로 DAP(15%), PAS(14%)보다 높게 나타났는데 이는 2008년 총선의 PKR(18.58%), DAP(13.77%), PAS(14.05%) 보다 근소한 우위를 보이는 것이다. <표4>에서 나타나듯이 1999년 총선과 2004년 총선에서도 PKR이 획득한 연방의회 득표율은 DAP와 PAS와 비슷한 양상을 보여주었다.

4) 말레이시아에서 다종족 정당정치의 발전과정과 정치발전적 함의는 황인원(2009)을 참조할 것.

<표 4> 주요 야당의 연방의회 의석수 및 득표율(1999년 - 2013년)

총선 년도	PKR*	DAP	PAS
1999년	5(12.3%)	10(13.5%)	27(17.4%)
2004년	1(9.0%)	12(9.9%)	7(15.3%)
2008년	31(18.58%)	28(13.77%)	23(14.05%)
2013년	30(21%)	38(15%)	21(14%)

출처: Zakaria(2000: 9-10); Funston(2000: 50); Vejai Balasubramaniam(2005: 46); New Straits Times, 2008년 3월 10일; The Sun, 2013년 5월 7일

참조: \*1999년과 2004년 총선에서 PKR은 KeADILan이라는 이름으로 선거에 참여하였다.

2008년 총선에 비해 2013년 총선 결과는 말레이계 유권자가 다수인 지역에서 BN의 지지세가 회복되는 경향을 보이고, 중국계와 혼

<표 5> 주(州)별 여야 연방의회 의석수 (2013년 총선)

	BN	DAP	PKR	PAS	합계
Perlis	3	0	0	0	3
Kedah	10(4)	0(0)	4(5)	1(6)	15
Kelantan	5(2)	0(0)	0(3)	9(9)	14
Terengganu	4(7)	0(0)	0(0)	4(1)	8
Penang	3	7	3	0	13
Perak	12	7	3	2	24
Pahang	10	1	2	1	14
Selangor	5	4	9	4	22
F.T Kuala Lumpur	2	5	4	0	11
F.T Putrajaya	1	0	0	0	1
Negri Sembilan	5	2	1	0	8
Malacca	4	1	1	0	6
Johor	21(25)	4(1)	1(0)	0(0)	26
F.T Labuan	1	0	0	0	1
Sabah	22(24)	2(1)	1(0)	0(0)	25
Sarawak	25(30)	5(1)	1(0)	0(0)	31
합계	133	38	30	21	222

출처: The Star, 2008년 3월 9일; New Strait Times, 2008년 3월 10일; Malaysiakini.com, 2013년 5월 7일

참조: 괄호 안은 2008년 총선 득표의석수

합 선거구의 경우 PR의 지지세가 상대적으로 강화되었음을 보여준다. <표5>와 <표6>에서 보이듯이 이번 선거에서 BN은 말레이계가 다수를 차지하는 11곳, 끌란탄, 프렝가누에서 상대적으로 의석수를 증가시켰다. 그러나 중국계 혹은 혼합 선거구가 다수를 차지하는 조호르, 삐낭, 슬랑오르, 너그리 섬빌란 등에서 2008년과 유사하게 낮은 지지를 유지하거나 그 지지세가 감소함을 알 수 있다. 2013년 총선에서 PR이 BN에게 빼앗긴 15개의 연방의회 선거에서 야당 후보 전원이 말레이계 후보였고, BN으로부터 빼앗은 22개 연방의회 선거의 야당후보가 11곳은 중국계, 1곳은 카다잔(Kadazan)계였다는 것에서도 이런 현상을 엿볼 수 있다.

<표 6> 주(州)별 여야 주의회 의석수 (2008년 vs 2013년)

	BN		DAP		PAS		PKR		총의석
	2008	2013	2008	2013	2008	2013	2008	2013	
Perlis	14	13	0	0	1	1	0	1	15
Kedah	14	21	1	2	16	9	4	4	36
Kelantan	6	12	0	0	38	32	1	1	45
Terengganu	24	17	0	0	8	14	0	1	32
Penang	11	10	19	19	1	1	9	10	40
Perak	28	31	18	18	6	5	7	5	59
Pahang	37	30	2	7	2	3	0	2	42
Selangor	20	12	13	15	8	15	15	14	56
Negri Sembilan	21	22	10	11	1	0	4	3	36
Malacca	23	21	5	6	0	1	0	0	28
Johor	50	38	4	13	2	4	0	1	56
Sabah	59	48	1	4	0	0	0	7	60
합계	304	275	73	95	82	85	40	49	505

출처: The Star, 2008년 3월 9일; New Strait Times, 2008년 3월 10일; Malaysiakini.com, 2013년 5월 7일

#### IV. 2013년 총선 결과의 정치적 함의

##### 1. 승자 없는 결과와 불확실한 정치의 심화

2008년 총선을 앞두고 DAP의 류찐퉁(Liew Chin Tong) 연방의원 후보는 결과를 예측함에 있어서 어느 정치세력도 만족할 수 없는 “모두가 패자”가 될 가능성이 크다고 주장했다. 선거 이전에 불거진 정부여당에 대한 많은 악재와 야당 지지세의 분위기에 불구하고 야당의 득표율 상승이 반드시 그에 상응하는 의석수의 증가로 연결되기가 힘들다는 이유에서였다.<sup>5)</sup> 그러나 BN 지지세의 완만한 약화 정도로 예측되던 결과는 여당마저 실질적 패배를 시인할 정도로 야당의 놀라운 선전으로 귀결되었다.

2013년 총선을 앞두고 류찐퉁 의원을 비롯한 많은 야권 인사들은 조심스럽지만 수평적 정권교체에 대한 강한 자신감을 공공연히 표출하였다. 승리를 자신하면서도 여권 일각에서는 정권교체가 현실화될 수 있다는 우려가 심심치 않게 제기되었다. 무엇보다 여야 모두 1969년 총선 이후와 같은 극심한 정치적 불안정이 재현될지도 모른다는 불안감을 어느 정도 갖고 있었다. 외견상 2013년 선거는 야당의 전체 득표율이 과반을 넘으며 실질적인 승리를 거둔 것으로 보인다. 그러나 이번 총선이야말로 어느 정치세력도 만족할 수 없는 ‘승자 없는 결과’로 귀결되었다고 할 수 있다. 특히 이번 선거에 자신들의 정치적 명운을 걸었던 나집 총리와 안와르 야당지도자에게는 “사실상 실패”나 다름없는 결과가 도출되었다.

나집의 전임자인 압둘라 바다위는 2008년 총선에서 연방의석 2/3를 지켜내지 못한 책임을 지고 선거 후 1년 만에 총리직에서 사임하

5) 2008년 Penang에서 당선된 Liew Chin Tong의 *The Sun* 기자들과의 정세분석토론 (2008년 1월29일).

였다. 그 배경에는 당시 부총리였던 나집을 중심으로 한 UMNO 내부의 거센 압력과 마하티르 전 총리의 불신임(?)이 주효하게 작용했다. 흥미롭게도 2013년 총선 결과는 2008년과 매우 유사한 상황을 연출하였고, 총선 직후 정가의 최대 관심사는 나집 총리의 정치적 향배에 집중되었다. ‘나집은 과연 압둘라의 전철을 답습할 것인가?’ 아니면 ‘어떻게 정치적 활로를 모색할 것인가?’라는 물음과 함께 무히딘 야신(Muhyiddin Yassin) 부총리를 중심으로 UMNO 내 파벌갈등이 격화될 것으로 예견되었다. 퇴임 이후에도 여전히 정치적 영향력을 행사하며 압둘라의 사퇴에 실질적 역할을 담당한 마하티르의 태도도 관심거리였다. 총선 이전부터 나집의 미온적인 정치행태에 대한 불만을 간헐적으로 표출하였던 마하티르가 총선 직후부터 나집의 실패에 대해 노골적인 압박을 가하기 시작하면서 나집의 장래는 더욱 불확실해 보였다.

이런 상황에서 나집이 정치적 주도권을 선점하기 위해 개표 직후부터 2013년 총선을 “중국인 쓰나미”로 규정하며 정국을 여야 간 종족 대결로 유도한 것에 주목할 필요가 있다. 사실 민감한 종족문제를 활용한 위기 국면 전환이 나집에게 그리 생소한 것은 아니었다. 나집은 1987년 UMNO 파벌 갈등이 최고조에 달하던 시점에 당시 청년부장(Youth Chief)으로서 “중국인의 피로 목욕을 하자”(bathe it with Chinese blood)는 언동을 불사하며 종족갈등을 격화시키며 공안정국(Operasi Lalang)을 조성하며 위기 국면의 전환을 담당했던 주역이었다(Ram 2013/05/08). 이런 맥락에서 2013년 총선 이후 자신의 정치적 입지가 극도로 위협받는 상황에서 종족갈등이라는 전가의 보도를 활용하여 UMNO 내부의 도전을 관리할 가능성은 충분히 예견되었다.

물론 2013년 총선 이후의 상황은 2008년과는 상당한 차이가 있을 수 있다. 2008년 총선의 경우 여당이 2004년에 압승을 거둔 이후



그 어느 누구도 예측하지 못했던 선거 결과에 대해 누군가는 책임을 져야 하는 상황이었다. 하지만 2013년 총선의 경우 그 결과가 어느 정도 예상되었고, 나집과 그 측근들도 총선 이후의 상황에 대한 대비책을 마련할 충분한 시간이 있었다. 마하티르와의 관계 설정에 있어서도 나집은 압둘라와 달리 갈등이 파국으로 진전되지 않는 수준에서 관리해왔다. 무엇보다 압둘라와 비교할 때 나집은 UMNO 파벌 구조에서 잠재적 도전자인 무히딘 부총리에 비해 결코 뒤지지 않는 세력을 유지하고 있었다는 점에 주목할 필요가 있다. 실제로 2013년 10월 19일에 열린 UMNO 전당대회에서 당총재와 수석부총재에 대한 경선이 현실화되지는 않았다.<sup>6)</sup> 일단 외견상 나집을 중심으로 기존 리더십의 정치적 수명이 연장되는 형국이다. 그러나 이것이 나집의 정치적 장래에 대한 문제가 일단락되었음을 의미하는 것은 아니다. UMNO 내부에서 당권 쟁탈을 위한 파벌갈등이 지속적으로 심화될 것이라는 것에는 큰 이견이 없어 보인다.

야당지도자인 안와르의 입장에서 2013년 총선은 실패한 선거였다. 안와르는 이미 이번 총선에서 정권 교체에 실패할 경우 정계에서 은퇴할 것을 공식화한 바 있다. 그런데 과반이 넘는 득표율이 그대로 의석점유율에 반영되지 않았던 총선은 안와르로서 곤혹스런 결과였다. 야당연합에서 안와르의 위상과 역할을 고려할 때 정계은퇴 역시 현실적인 대안은 아니었다. 안와르의 존재 자체가 PR의 수권 능력과 직접적인 연관을 맺고 있는 상황에서 과연 누가 그 역할을 대체할 수 있는가라는 문제는 안와르 개인 차원을 넘어서는 문제이다. 이번 선거에서 제1야당으로 부상한 DAP에서 그 역할을 대체할 경우 정국

6) 1987년 UMNO 전당대회에서 당시 마하티르 총재의 당권에 대한 도전으로 야기된 UMNO의 분당과 UMNO Baru (New UMNO) 창당 이후, 새로운 UMNO 체제하에서는 당 총재와 수석부총재에 대한 불경선 원칙이 전통으로 이어져오고 있다. 정확히 말해 지금의 UMNO는 1988년 마하티르의 친정체제로 새롭게 출범한 New UMNO이다.

은 그야말로 말레이계 여권과 중국계 야권이라는 종족대결 구도로 전락될 위기에 처할 가능성이 농후하다. PAS가 대체하는 것도 중국계 유권자들의 강한 반발을 고려할 때 현실적인 대안은 아니다. 그렇다고 PKR 내부에서 세대교체가 이루어지기에는 아직 시기상조인 상황이다. 그러나 무엇보다도 안와르 자신이 총선 패배에도 불구하고 정계은퇴 의향이 전혀 없다는 것이다.

결국 안와르는 개표 직후인 5월 6일 정계은퇴 번복을 공식적으로 표명했다. 2013년 총선이 정부여당에 의한 조직적 부정으로 점철된 선거였고, 이를 바로잡는 것이 자신의 역할이라는 이유에서였다(말레이시아끼니 2013/05/06). 전체 222석의 연방의석 중에서 최소한 30석이 넘는 곳에서 부정선거가 발생했으며 이는 정권교체를 위해 야당이 필요한 22석을 넘는 숫자로 이번 총선은 사실상 PR의 승리라는 것이 안와르의 주장이다(말레이시아끼니 2013b/05/08). 유사한 맥락에서 이번 총선에서 5% 이내로 승패가 결정된 연방의석이 26석에 달하며, 이곳 선거구에서 부재자 투표의 부정이 선거결과에 결정적 영향을 미쳤다는 주장도 제기되었다(Hafiz Yatim 2013/05/08). 이런 상황에서 안와르는 투표 마감시간인 5시에서 2시간이 지난 7시경에 이미 총선을 야당승리로 규정하고, 여당에게 유권자의 뜻을 강탈하지 말 것을 경고하였다. 이는 총선 패배 이후의 정국을 대정부 투쟁국면으로 전환하면서 자신의 정치적 활로를 모색할 것을 분명히 한 것이다. 이후 말레이시아 정국은 수만 명이 참여하는 “검은 505”(black 505)라고 명명된 일련의 시위국면으로 빠르게 전환되면서 불확실성의 정치가 심화되었다.

2013년 총선은 여당연합(BN)과 야당연합(PR)의 입장에서도 ‘절반의 성공’과 ‘절반의 실패’라는 양면적 결과를 동시에 보여준 선거였다. 우선 BN의 시각에서 2013년 총선은 아무리 좋게 평가해도 2008년 총선의 재현 혹은 오히려 2008년에도 미치지 못하는 선거였

다. 비록 2008년 총선에서 야당에 패하였던 PP다와 빼락을 탈환했고 재집권에 성공했다고 하더라도, 득표율은 반도말레이시아는 물론 전체 득표율에서도 과반에 미달했고, 연방의석도 7석이나 감소해 정권 교체에 필요한 의석이 22석으로 줄어들었다. 무엇보다 전통적 지지 기반으로 그동안 무소불위의 아성이었던 조호르, 사바, 사라왁에서 PR의 약진이 두드러졌다. 이는 차기 총선에서 승리를 장담할 수 없다는 BN의 위기의식을 고조시키기에 충분하였다.

PR의 입장에서 이번 총선이 그 어느 시기보다 정권교체 가능성이 높았다는 점에서 실질적인 승리라고 자축할 수는 없는 일이다. 개표 직후 선거 결과에 대해서 야당연합 내부에서 서로 다른 분석이 제기되고 있다. 안와르와 PKR 측에서는 2013년 총선 실패의 원인으로 선거제도와 과정의 불공정성에 주목하였다. 하지만 DAP의 실질적 지도자인 림킷샹(Lim Kit Siang)은 이번 선거 결과를 야당이 유권자들에게 제시한 희망에 대한 지지이자 중대한 변화라고 긍정적으로 평가한다(Kuek 2013/05/06). 이러한 인식의 차이는 향후 야당연합 내부의 정치적 역학관계가 불확실하게 전개될 개연성이 있음을 암시하는 것이다.

## 2. 종족대표체제의 위기와 정치적 역학관계의 변화

말레이계, 중국계, 인도계와 기타 소수종족들로 구성된 복합사회의 전형인 말레이시아는 정당들이 종족적 이해관계에 기반한 협의주의(consociationalism)를 전통으로 하는 종족대표체제를 유지해왔다. 이러한 종족대표체제에 기초한 정당구조는 심각한 분열의 가능성이 내재된 말레이시아의 정치적 안정이 유지되는데 중요한 기능을 담당했다. 종족대표체제를 유지하는데 필수적인 요소는 각 종족 집단을 대표하는 지배엘리트간의 타협, 흥정과 연합이라고 할 수 있

다(Lijphart 1977). 특히 대표적인 종족집단이 모두 참여하는 “대동맹”(grand coalition)이 성공적으로 작동하기 위해서 지배엘리트들의 자발적인 타협과 협력과 더불어 이들 정당에 대한 종족집단의 높은 지지와 충성이 필수적이다(Lijphart 1969: 221). 지난 반세기가 넘게 BN이 지속적이고 안정적으로 지배체제를 유지할 수 있었던 근간에 협의주의적 종족대표체계의 기본 요건이 충분히 충족되었기 때문이었다.

그런데 2008년 총선에 이어 2013년 총선에서도 BN에서 중국계와 인도계를 대표하는 MCA, Gerakan, MIC가 각각의 종족집단으로부터 받은 저조한 지지는 종족대표체계의 효율성에 대한 회의를 불러 일으키기에 충분하였다. BN이 효과적으로 작동하는 핵심 요건이 크게 훼손된 상황에서 UMNO, MCA, MIC, Gerakan 그리고 사바와 사라와의 소수 정당들의 정치적 역학관계는 어떻게 표출될 것인가? 1969년 총선 이후에 이미 경험했듯이 연립여당 내에서 UMNO 헤게모니가 더욱 강화되며 BN의 종족 대표성이 희석되고 사실상 일당지배체제로 전환될 것인가? 아니면 강력한 야당연합의 등장으로 인해 종족 간 협의와 타협의 전통을 되살리는 방향으로 정국이 운영될 것인가? 또한 야당연합은 얼마나 효율적으로 대안세력으로서 내부적으로 다양하고 이질적인 현안들을 처리해 갈 것인가? 기존의 패권적 종족대표체계가 변화할 가능성이 높은 상황에서 향후 전치전망과 관련된 다양한 문제들이다.

우선 총선 이후 정치구도의 재편과 연관되어 UMNO 파벌갈등이 어떻게 전개될 것인가는 가장 중요한 변수라고 할 수 있다. 특히 선거 과정에서 UMNO 내부에서 말레이계의 정치적 헤게모니를 더욱 강화시켜야 한다는 보수 강경세력의 주장이 힘을 받고 있던 상황에서, 총선 이후에 예정된 UMNO 당권 경쟁과정이 종족적 갈등을 더욱 심화시킬 것이라는 우려가 제기되었다. 예상대로 총선 이후 나질

과 대부분의 UMNO 지도부는 종족 간 소통과 화합보다는 결과에 대해 책임 소재를 중국계 유권자의 배은망덕이라는 종족 감정을 자극하면서 각자의 당내 입지를 강화하려는 움직임이 두드러졌다. 2013년 10월 중순의 UMNO 전당대회에서 상대적으로 높은 지지를 받는 후보들의 공통적인 특징이 말레이 헤게모니를 강조하며 총선 실패의 책임을 중국계의 변심으로 전가하는 경향을 보였다는 점에서 향후 종족대표체계의 전망이 그리 밝아보이지는 않는다.

이와 관련하여 중국계 여당인 MCA의 입장도 주목할 필요가 있다. 일단 2013년 총선의 최대 피해자는 MCA이고, 향후 연립여당 내에서 중국계의 입장은 더욱 약화될 전망이다. MCA 내부의 파벌갈등도 총선 패배를 여파로 심화될 것이 분명하다(Loone 2013/05/08). 이런 상황에서 MCA 지도부 역시 UMNO와 마찬가지로 2013년 총선 이후 정국을 종족 간 대립구도로 몰아갈 가능성이 농후하다. 이는 선거 과정에서도 이미 극명하게 드러났다. MCA는 중국계의 야당 지지는 이슬람법에 투표하는 것이나 다름없다는 주장을 되풀이 하면서 종족적 민감성을 자극하는 슬로건을 핵심 전략으로 활용했다. 나집 총리와 유사한 맥락에서 MCA는 BN 내부에서 자신들의 약해진 위상을 회복하기 위해 향후 정국을 말레이계와 중국계 간의 종족 갈등으로 몰아가면서 정국을 유리한 국면으로 전환시켜야 한다는 공통의 정치적 이해관계를 지니고 있다. 단적인 예로 MCA는 이미 총선 전에 열린 전당대회에서 13대 총선 결과가 만족스럽지 못할 경우 향후 BN 정부에서 어떠한 내각이나 정부 임명직을 맡지 않을 것이라는 입장을 공식화하였다. 이는 중국계 유권자를 압박하는 동시에, BN의 대주주인 UMNO를 압박하려는 이중적 정치 전략으로 이해될 수 있다.<sup>7)</sup> BN 내에서 MCA의 미약한 존재감과 위기의식은 결국 기존

7) MCA 지도부는 총선 이후 열린 비상전당대회(extraordinary general meeting)에서 내각에 대한 입장은 고수하되 정부 임명직에 한해서는 기존의 입장을 철회한다고 결

의 종족대표체계가 더욱 불안정하게 전환될 가능성과 직접적인 연관을 지니고 있다고 할 수 있다.

Gerakan은 빼놓을 수 없는 중국계 여당으로 2008년 총선 이후 DAP의 약진으로 이미 그 입지가 상당히 좁아져 있었다. 그런데 이번 선거에서 2008년보다 더 고전하며 사실상 정당 존폐의 위기에 처했다. 연립여당 내에서 중국계 지지를 견인하는 기여도가 사실상 유명 무실한 상황에서 2013년 총선 이후에 UMNO는 물론 MCA로부터도 연정 상대로 제대로 인정을 받지 못하는 형국이 조성되었다(말레이시아끼니 2013c/10/26). 이런 맥락에서 2013년 10월에 치러진 전당 대회에서 지도부 일각에서는 차라리 이번 기회에 BN에서 탈퇴해서 “제3의 정치체력”(political third force)로 남는 것이 좋다는 의견들이 개진되었다. 이들의 논지는 향후 정국이 BN과 PR의 비등한 대치정국으로 이어질 가능성이 높고, 차기 총선에서 BN과 PR이 단독으로 과반을 획득하지 못하거나 백중세의 대치국면이 조성될 경우 Gerakan의 정치적 입지 강화를 위해서는 BN 밖이 오히려 유리하다는 것이다(말레이시아끼니 2013d/10/26).

이해 반해 연립여당 내의 인도계 파트너인 MIC의 경우는 MCA와 차별화된 입장을 보이고 있음에 주목할 필요가 있다. MIC 전 총재인 사미 벨루(Samy Vellu)의 아들인 벨 빠리(Vell Paari)는 중국계의 야당지지 강화를 BN에 대한 거부로 치부하면서 중국계 유권자 전체를 비난해서는 안 된다고 주장한다(Chooi 2013/05/07).<sup>8)</sup> 물론 이것이 MIC의 전반적인 의견을 반영하는 것은 아니지만, BN 내부에서도 총선 이후의 정국이 종족적 분열로 변질될 것을 우려하는 목소리가 다양하게 제기되는 것은 분명하다.

정하면서 한걸음 물러서는 정치적 제스처를 취하며 타협의 여지를 남겼다.

8) UMNO 내에서도 소수 의견이지만 이와 유사한 주장이 제기되기도 한다. 단적인 예로 사이푸딘 압둘라(Saifuddin Abdullah) 고등교육부차관은 총선 결과를 중국인 유권자에 대한 마녀사냥 방식으로 몰고 가서는 안 된다는 점을 강조했다.

야당연합 내 DAP, PKR, PAS의 개별 입장 역시 향후 정국의 향배에 어떤 영향을 미칠 것인가를 조망하는데 중요한 변수이다. DAP의 경우 현저하게 증가한 중국계 지지가 향후 오히려 정치적 부담으로 작용할 가능성을 배제할 수 없다. DAP가 총선 승리를 어떻게 자리매김할 것인가? 1969년에는 승리 자축이 종족 유혈폭동으로 이어지는 빌미를 제공했었다. 2013년 총선의 경우는 학습효과로 인해 그런 방향으로 가지는 않을 것이다. 오히려 안와르가 주도하는 부정선거에 대한 대정부투쟁에 동참하는 것도 그런 맥락이다. 그러나 대정부투쟁이 중국인이 주도하는 양상으로 전개된다면 이는 말레이계로부터 역풍을 맞을 가능성이 높을 것이다.

이런 맥락에서 PAS가 어떤 입장을 보이는가는 중요한 문제이다. 특히 2013년 총선에서 야당연합을 주도했던 당내 온건파들이 선거에서 대거 탈락하면서 PAS 내 정치적 역학관계가 첨예의 관심으로 떠오를 수 있다.<sup>9)</sup> 이들은 선거 과정에서 이슬람 후두드법, 비무슬림의 알라 용어 사용 여부 등 종교적으로 예민한 문제를 대처하는데 상대적으로 곤란한 입장에 처해있었다. 무엇보다 이런 이슈들이 친정부적 주류언론에 의해서 집중 조명되면서 PAS 지도자들은 상대적으로 자신들의 입장을 표명할 기회가 적었다. 특히 PAS는 야당연합의 효과를 가장 적게 본 경우로 향후 정치적 활로를 이슬람 근본주의 및 종족주의 강화를 통해서 모색할 개연성을 배제할 수 없다. 이미 주류언론을 통해서 2008년 총선 이후 UMNO와 PAS 사이에서 논의가 있었던 “말레이 단합”(Malay unity) 논의가 재연될 것이라는 소문도 심심치 않게 흘러나온다. 이 경우 DAP 역시 야당연합보다는 종족적 이해관계에 더욱 집착할 가능성이 농후해지는 것이다. 그러나 일

9) 선거에서 패배한 대표적인 온건파 인사는 모하마드 사부(Mohamad Sabu) 수석부총재, 살라후딘 아유(Salahuddin Ayub) 부총재, 후삼 무사(Husam Musa) 부총재, 즐크 프리 아흐마드(Dzulkefly Ahmad) 중앙위원 등이다.

단 총선 이후 PAS 내부에서 종족 문제에 집착하면서 내부 결속을 다지려는 움직임은 별다르게 감지되지 않고 있다. 오히려 정부여당의 종족 분열책에 대한 경계 움직임이 눈에 띄곤 한다. 이브라힘 투안 만(Ibrahim Tuan Man) PAS 정보위원장이 공식적으로 PAS의 말레이 후보에 대한 중국계 유권자들의 높은 지지에 대해 감사를 공개적으로 표명한 것이 그 단적인 예이다(말레이시아끼니 2013a/05/08).

PKR의 경우는 총선 이후 안와르 정치리더십의 대안을 둘러싼 당내 갈등이 조기 점화될 가능성이 있다. 개표 직후 정계은퇴를 반복하였으나, 안와르의 연령을 고려할 때 차기 야당지도자에 대한 논의는 잠재적인 갈등요인이다. 주류언론에서 PKR 수석부총재인 아즈민(Azmin Ali)과 슬랑오르 주지사 사이의 갈등이 종종 보도되는 것도 이런 맥락을 반영하는 것이다. 주목할 점은 야당연합 내에서 안와르의 위상은 PR의 수권능력과 직결될 정도로 예민하고 중요하다는 것이다. 안와르의 거취문제는 PKR만이 아니라 야당연합 및 향후 정국 전반의 정치적 역학관계의 변화와 불가분의 관계에 있다(고메즈 인터뷰 2010년 1월 31일).

물론 안와르의 정치적 역할에 대한 부정적 의견도 PKR과 PR 내부에서 점차 힘을 얻어가고 있음에 주목할 필요가 있다. BN과 달리 야당세력은 1998년 “개혁세대”(reformasi generation)로 분류되는 정치신인들이 각 개별 정당에서 꾸준히 정치적 입지를 강화해왔고, 특히 2008년 총선을 계기로 이들이 당내에서 차세대 리더들로서 야당연합체계의 틀을 공고화하는 역할을 담당하고 있다는 것이다. 이들은 종족정치의 틀에서 정파적 이해관계의 족쇄에 매여 있던 기성세대와 달리, 야당연합 내의 다양한 공조체계를 통하여 정파적 이해관계를 극복하여 합의를 도출하는 경험을 쌓아가고 있다(누를 이자 인터뷰 2010년 12월 3일). 특히 2008년 총선에서 야당이 장악한 주정부의 핵심 인력으로 활동하면서 수권의 경험과 능력도 착실히 쌓아



가고 있다. 1998년 개혁세대가 배출한 차세대 지도자층이 BN에 비해 PR이 풍부하다는 것은 향후 정치전망에 있어서 매우 중요한 변수라고 할 수 있다.

### 3. 선거의 불공정성과 개혁정국의 지속

2013년 총선은 사실상 야당의 승리였고 이는 총선 이후 야당 및 시민사회의 선거 결과에 대한 불복종 투쟁으로 이어졌다. 야당 일각에서는 13대 총선이 역대 가장 불공평한 선거라고 주장한다. 그러나 역대 경험에 비추어 말레이시아 선거는 지속적으로 불공평하고 불

<표 7> 역대 연방의회선거 여야 의석점유율 및 득표율 비교(1959-2013)

년도	여당			야당			전체 의석수
	의석수	의석 점유율	득표율	의석수	의석 점유율	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	66.00	49.3	49	34.00	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	140	63.06	51.40	82	36.94	48.61	222
2013	133	59.9	47.38	89	40.09	50.87	222

출처: The Sun, 2013년 5월 7일; New Strait Times, 2013년 5월 7일  
 참조: \*Sabah와 Sarawak은 1959년, 1964년 총선에 참여하지 않았음

균등한 과정과 결과를 특징으로 한다. 1999년 총선 이후 여당 의석수와 득표율은 지속적으로 줄고, 야당 의석수와 득표율은 지속적으로 증가하고 있다. 특히 야당의 의석점유율과 득표율의 격차가 1999년 총선을 계기로 지속적으로 감소함에 주목할 필요가 있다(표7). 이는 1999년 총선부터 여야 간 대결이 일대일로 이루어진 것이 반영된 결과이다.

선거권위주의와 정치변동의 상관성을 관련하여 제기되는 핵심적인 사안은 ‘과연 총선 과정과 결과에서 드러난 불공정성을 어떻게 극복할 것인가?’라는 문제이다. 물론 2008년 총선 이후 나집 정부의 각종 개혁정책에 대한 평가를 간과할 수는 없다. 국내보안법, 선동법, 출판법 등을 폐지 혹은 대체입법을 추진한다거나, 선거개혁 요구에 부응하는 차원에서 의회 내에 특별위원회(Parliamentary Select Committee)를 구성하는 등 나집 정부의 행보는 이전과는 달리 변화의 요구에 비교적 적극적이었다. 그러나 이번 총선에서도 선거의 공정성과 공정성이 이전에 비해 뚜렷하게 개선되었다고 판단할 근거는 미약했다.

2013년 총선에서도 여전히 매표, 부재자 투표 부정, 부정 선거인단 등록, 투표용지 부정사용, 관변 언론 편파적 보도와 정부기제의 불법적 선거운동 동원 등 전형적인 불공평하고 불공정한 방법들이 대거 사용되었다. 특히 이번 선거에서 부재자 투표는 총선 결과를 뒤집을 정도의 막강한 영향력을 끼쳤다. 여론조사 전문기관인 메르데카센터(Merdeka Center)는 부재자 투표가 아니었으면 이번 선거에서 BN이 패배했을 것이라는 분석하였다. 선거관리위원회의 자료에 따르면 군경, 선거관리 종사자, 언론매체 종사자 등 약 372,000명의 부재자 투표가 행사되었는데 이는 개별 연방지역구에 평균 1,100명씩에 해당하는 숫자이고 전체 유권자의 2.8%에 달하는 것이다. 만약에 이들 부재자 투표가 여당에게 일방적으로 유리하게 나오지 않고 공정하

게 행사되었다면 BN의 연방의석은 약 30석 정도 감소했을 것이라는 것이 메르테카센터의 분석이다(Faisal 2013: 8). 수평적 정권교체에 필요한 연방의석이 22석이었음을 감안하면 이는 결코 무시할 수 없는 수치이다. 2008년 총선에 비해 2013년 총선에서는 5% 이내에서 승패가 결정된 연방의석이 63석에서 81석으로 늘었고, 81석 중 51석이 BN이 승리한 지역구라는 점을 고려하면 향후 부재자 투표의 공정성은 더욱 예민하고 심각한 문제라고 할 수 있다.

2013년 총선 이후 야당연합과 시민사회는 선거제도 개혁의 요구를 담은 거리투쟁과 의회 내에서의 투쟁이라는 양면적 접근을 취하고 있다. 거리투쟁이 정치개혁과 연관된 이슈들에 대한 시민사회의 정치 활성화에 초점이 맞추어져 있다면, 의회 내에서의 투쟁은 수평적 정권교체를 실현하는데 보다 현실적이고 실질적인 측면에 주안점을 두고 있다. 여기서 주목할 사안은 2013년 말부터 시작되는 선거구 경계 재조정 작업이다. 말레이시아는 매 8년을 주기로 유권자 구성의 변동에 따른 선거구 조정을 실시하고 있다. 이번에 조정되는 선거구를 바탕으로 차기 14대 총선이 치러질 예정이기에 BN과 PR 모두 선거구 경계 재조에 관심이 초점을 맞추고 있다.

정당들의 득표율과 의석점유율의 차이를 야기하는 중요한 요인 중의 하나는 도시와 농촌 지역의 선거구 크기이다. 통상적으로 도시에 비해 농촌지역은 15% 정도의 적은 유권자로 선거구 규모가 정해지는데 이러한 원칙이 지켜지지 않은지는 오래되었다. 2013년 선거에서 BN이 승리한 연방의석의 평균 유권자수는 46,510명으로 PR의 77,655명에 비해 현저히 적다. 이는 BN의 득표율이 PR에 비해 무려 60% 정도 불공평하게 높게 반영되었음을 의미한다. 말레이시아에서 선거구 경계 조정 권한은 법률에 의해 선거위원회(Electoral Commission) 만이 행사하고 의회는 이에 대한 승인 여부만을 결정한다.<sup>10)</sup> 선거위원회의 구성이 총리의 선임에 의해 이루어지고, 독립

이후 지난 반세기 동안 여당의 연방의석 점유율이 항상 2/3를 넘었다는 것은 이제까지 선거구 경계 조정이 정부여당에게 극단적으로 유리하게 진행되었음을 의미하는 것이다.

단적인 예로 2003년 선거구 경계 재조정 당시 1999년 선거에서 PAS에 대한 높은 지지를 보냈던 끌란탄, 꼬다, 뜨렁가누, 빠를리스 주에서는 단 하나의 선거구도 추가되지 않았고, 여당의 강세 지역인 조호르, 사바에서 추가된 선거구 수가 전체 26개 중 11석에 달했다. 2004년 총선에서 여당이 추가된 26개 선거구 중 25곳에서 승리한 것은 당시 선거구 재조정이 여당에게 극히 유리하게 진행되었음을 의미한다. 증가한 26개 선거구 중 유권자 구성으로 볼 때 다종족 선거구에 해당하는 곳이 21개에 달했는데, 이는 1998년 개혁정국 이후 말레이계의 BN 지지가 크게 감소하면서 BN이 인도계와 중국계 유권자가 상대적으로 많은 다종족 선거구에 의존할 수밖에 없었던 현실을 반영한 것이다(한선영 2009: 26). 한 가지 흥미로운 사실은 2008년 총선에서 야당세력이 크게 약진한 배경에는 중국계와 인도계의 야당지지가 크게 강화되었고, 이런 현상은 2013년 총선에서도 그대로 반영되었다는 점이다. 이런 맥락에서 다가오는 선거구를 새롭게 조정하는데 있어서 정부여당의 딜레마를 엿볼 수 있다. 이번 총선에서 연립여당이 연방의석 2/3를 차지하지 못했기에 선거구경계 재조정 문제는 그 어느 때보다 치열한 공방을 거쳐 진행될 예정이다.

#### 4. 패권적 집권연합체제의 경쟁적 양대 정당연합체제로의 재편

멀게는 1998년 개혁정국 이래, 가깝게는 2008년 총선에서 야당세

10) 선거구 경계 조정에 대한 자세한 내용은 Abdul Rashid(2013: 81-4)를 참조할 것.

력이 높은 지지를 받으면서 종족정치의 틀에 얽매인 패권적 집권연합체제가 변모하고 있다는 증거와 분석들이 늘어나고 있다. 그러나 복합사회와 이에 편승한 정당정치구도가 상수로 남아있는 상황에서 어떤 형태로든 종족대표체계의 틀은 지속될 것이 현실적 무게감이 더 실린 주장이다. 따라서 2013년 총선에 남긴 숙제는 패권적 집권연합체제의 붕괴나 지속보다는 종족정치의 기반한 기존의 패권적 집권연합체제가 경쟁적인 양대 정당연합체제로 변모하는 과정에서 종족적 색채의 탈색이 얼마나 가능한가라는 것이다.

2013년 총선 결과를 통해 드러난 가장 두드러진 특징은 정당정치구도가 여야 양대 정당연합체제로 구조화되었다는 것이다. 2008년 총선은 물론 이번 총선에서도 연방의회 당선자가 모두 BN과 PR에서 나왔고, 제3의 후보는 단 한 석도 차지하지 못했다는 것이 이를 단적으로 방증한다. 대부분의 무소속 혹은 소수 정당의 후보들은 주의회 선거에서도 무시해도 무관할 정도의 득표만을 기록했다. 이러한 현상은 1998년 개혁정국의 와중에서 실시되었던 1999년 총선에서 주요 야당세력들이 여야 간의 단일후보 경쟁구도를 만들면서 시작되었다. 이후 2004년과 2008년의 경험을 바탕으로 2013년 총선에서는 선거 역사상 최초로 PR이라는 야당연합을 결성하면서 본격적인 제도화 과정으로 접어들었던 것이다.

1998년 마하티르와 안와르의 분열 이후 태동한 PKR의 존재는 기존의 분열적인 야당세력들을 물리적으로 매개시키며 지난 10년 간 정치변동의 초석으로 작용하였다. 2008년 총선 직후 독립 이후 최초로 PAS, DAP, PKR이 국민연합(PR)의 결성을 통하여 야당세력의 화학적 결합을 가시화하는 상황은 BN에게 결코 간과할 수 없는 위협이었다. 실제적으로 PR은 2008년 총선 이후 의도적으로 보궐선거정국을 조성하면서 그 공조체제의 효율성을 실험하면서 야당연합체제의 제도화를 가시화했다.

PR이 경쟁적 양대 정당연립체계의 한 축으로 정착하는데 있어서 유권자들의 투표성향이 중요한 변수로 작용할 것이다. 1974년부터 2004년까지 반도말레이시아의 투표성향을 살펴보면, 말레이계는 산업화되지 않은 일부 농촌지역(끌란탄과 트링가누)을 제외하고 UMNO에 대한 강한 지지를 보였다. 중국계는 PAS보다는 UMNO에 대한 지지가 압도적이었다. 1990년대에 접어들면서 2004년에 이르기까지 중국계의 DAP에 대한 지지세가 감소하는 반면, MCA Gerakan, MIC 등 BN 후보에 대한 지지가 늘어나는 추세였다. 인도계는 전통적으로 BN에 대한 압도적 지지를 보였다(한선영 2009: 24). 그러나 2008년 총선을 전후로 투표성향이 변화하고 있다. 특히 2008년의 선거에서 PKR은 중국계가 과반에 달하는 지역, 인도계가 약 20%에 달하는 지역, 말레이계의 비중이 상대적으로 큰 지역에 이르기까지 종족에 구애받지 않는 탈종족적 지지를 받았다(황인원 2009: 339). 당선자 분포에 있어서도 DAP와 PAS에 비해 PKR은 말레이계 20명, 중국계 7명, 인도계 4명으로 다종족적인 색채가 뚜렷했다(이재현·황인원 2008: 84). 이런 경향은 2013년 총선에서도 여전히 지속되고 있다(표5, 6). 오히려 2013년 총선에서 PR에 대한 탈종족적 지지 성향이 2008년에 비해 강화되었다고 보는 것이 적절할 것이다. 이런 상황을 고려할 때 PR이 보다 공고하게 제도화되는데 있어서 PKR의 매개 역할은 매우 중요하다.

그러나 2008년 총선 이후 13대 총선으로 이어지는 과정에서 야당 연합체제의 실험은 빛과 그림자가 공존하고 있다. 말레이시아 정치 과정에서 야당세력의 분열은 새삼스러운 변수가 아니다. 특히 PAS와 DAP의 오랜 반목과 불신은 말레이시아 정치에서 상수와 같은 요인이었다. PR 출범 이후에도 야당 내부의 갈등이 노골적으로 표면화하는 사례는 꾸준히 목격되었다. 특히 이슬람형법인 후두드(Hudud)의 실행에 관한 PAS와 DAP의 반목은 의견상은 물론 실질적

으로도 심각한 수준이었다. 민감한 종족적, 종교적 현안에 대한 PAS와 DAP의 반목은 여전히 야권 분열의 잠재적 뇌관이다.

야당연합 내에서 안와르가 이끄는 PKR의 위상과 역할에 대한 논란 역시 야당연합의 내적 신뢰도를 떨어뜨리는 주요 요인이다. 특히 유권자 지지층에서 다종족적 성향을 띠고 있는 PKR과 DAP의 반목은 향후 야권연대의 심각한 걸림돌이 될 개연성이 충분하다. 상대적으로 덜 하지만 PKR과 PAS와의 관계 역시 예외는 아니다. 2011년 1월 30일 실시되었던 뜨낭(Tenang) 보궐선거에서 PAS가 말레이가 다수인 지역에서 PKR의 지원유세에 대해 우호적이지 않았다. 결국 PAS는 말레이계 다수지역, DAP는 중국계 다수지역, PKR은 인도계가 다수인 지역에서 역할 분담을 하여 선거운동을 전개하는 상황이 초래되었다(누를 이자 인터뷰, 2011년 1월 23일). 이러한 역할분담은 PAS가 말레이계에서의 지지에 다소 과장된 자신감에 기인한 것으로 PR이 내부적으로는 종족적 이해관계에서 자유로울 수 없음을 반증하는 것이다. 야당연합 내부에서 DAP와 PAS의 공조관계가 잘 작동하면 할수록 PKR의 존재가치는 하락한다는 주장이 공공연하게 제기되는 것도 야당연합체제의 한계를 보여주는 사례이다. 이러한 주장은 “PKR이 근본적으로 과도기적인(transitional) 역할을 담당할 수 밖에 없는 역사적 운명과 사명을 지니고 탄생한 정당“이라는 인식과 그 맥락을 같이하는 것으로 야당연합의 지속성에 대한 불신을 보여주는 것이다(류썬똥 인터뷰, 2010년 9월 3일).

##### 5. 조호르, 사바, 사라왁: 정권교체의 현실적 대안과 BN의 딜레마

말레이시아는 크게 반도말레이시아(Peninsular Malaysia)와 동부 말레이시아(Sabah, Sarawak)로 구분된다. 독립 이후 지난 50년 동안 반도말레이시아가 핵심적인 위치를 점하고 있었으나, 최근 들어서

도서부 말레이시아의 정치적 중요성이 부각되고 있다. 최근 총선에서 반도말레이시아가 여야 간의 50:50이라는 치열한 득표경쟁을 벌였던 점을 고려할 때 향후 정치과정을 전망하는데 있어서 동부말레이시아의 위상과 역할은 매우 중요하다. 13대 총선에서도 BN은 물론 PR에서도 동부말레이시아 유권자들의 표심을 잡기위해 다양한 유인정책들을 제시하였다. 그동안 사바와 사라왁은 정부여당의 절대적인 우세지역이었다. 이들 지역이 정부여당의 “정기예금”(fixed deposit) 역할을 담당했다는 사실이 이를 단적으로 반영하는 것이다 (Puyok 2012: 2-9).

그런데 이들 지역에서 지난 2008년 총선 이후 BN에 대한 지지가 현저하게 흔들리는 등 유권자들의 민심이반 현상이 가시화되고 있다. 특히 비무슬림계 지역구와 도시화 정도가 상대적으로 진행된 곳을 중심으로 변화의 조짐이 일어나고 있다. <표8>에서 보이듯이 사바의 경우 무슬림 부미뿌뜨라 유권자가 다수를 차지하는 선거구의 경우는 여전히 BN이 압도적인 지지를 획득했으나, 중국인 유권자가 다수인 곳에서는 야당지지 성향이 두드러지게 증가하였고, 카다잔계가 다수인 곳에서도 야당지지 투표성향이 강화되면서 정치지형의 변화를 보여주었다(Puyok 2013: 15-9). 이들 지역의 도시화가 앞으로 빠르게 진행될 것이라는 사실을 고려할 때 정부여당의 고민은 깊어만 갈 것으로 예견된다. 한 가지 흥미로운 점은 사바와 사라왁의 정당들은 반도 말레이시아에 비해 BN에의 귀속감이 상대적으로 낮다는 것이다(리보뽕 인터뷰 2012년 2월 2일). 이는 이들 지역의 정당들이 PR이 대안적 수권세력이 될 수 있다고 판단할 경우 언제든지 여당연합에서 야당연합으로 소속을 옮길 개연성이 크다는 것을 의미한다.



<표 8> 2013년 총선 사바주(州) 유권자 구성과 정당별 의석수  
(연방의회 & 주의회)

	연방의회			주의회			
	BN	PKR	DAP	BN	PKR	DAP	Star
Muslim Bumiputra Majority	15	0	0	30	1	0	0
Kadazandusun Majority	5	1	0	12	4	0	1
Chinese Majority	0	0	2	5	1	2	0
Mixed	2	0	0	1	1	2	0
합계	22	1	2	48	7	4	1

출처: Aliran Monthly, 2013: Vol., 33 No.4, pp. 16-17 (Table 2 & 3)

주(州)별 연방의회 및 주의회 의석분포에서 주목할 만한 또 다른 현상은 BN의 정치적 기반이 조호르, 사바, 사라왁이라는 3개 주에서 지나치게 의존적이라는 것이다. 동부말레이시아의 사바와 사라왁을 제외하면 반도말레이시아에서 BN과 PR의 연방의석수는 86석 대 80석으로 매우 근소한 격차를 보이고 있다(표5, 6). 이는 향후 BN의 정치적 입지가 상당히 불안정할 수 있음을 의미하는 것이다. 실질적으로 야당이 2008년 총선에서는 이들 3개 주의 연방의회선거에서 각각 1개의 의석밖에는 차지하지 못하였으나, 이번 총선에서는 조호르에서 5석, 사바에서 3석, 사라왁에서 6석을 획득하면서 BN의 절대적 우위에 대한 잠식을 가시화해가고 있다(표5). 주의회의 경우 야당이 조호르에서 24%(50석에서 38석으로) 사바에서 18.6%(59석에서 48석으로) 의석점유율을 늘리면서 BN의 아성을 보다 빠르게 잠식하고 있음을 알 수 있다(표6).

## V. 맺는 말

13대 총선 결과만을 놓고 보면 말레이시아에서 선거와 민주주의의 긍정적 상관성은 회의적일 수밖에 없다. 오랫동안 권위주의체제를 경험한 국가에서 과연 선거를 통한 민주주의 달성이 가능한 것인가라는 근본적인 문제가 제기된다. 강력한 권위주의 통치기제를 갖춘 집권세력이 선거제도와 과정은 물론 선거 결과까지도 조작을 가능하게 하기 때문이다. 집권여당에게 유리한 선거구 획정, 부재자 투표 조작은 물론이고, 매표, 야권 후보에 대한 협박, 테러, 심지어 망자에게까지 투표권을 부여하는 실로 다양한 방법들이 선거정치를 왜곡시켜 왔다. 말레이시아에서 선거가 집권세력의 정권 연장의 도구와 형식적인 정통성을 확인하는 기제에 불과했다고 평가받는 것도 과언은 아니다.

그럼에도 불구하고 현대정치에서 선거를 통하지 않는 민주주의의 실현은 불가능하다. 민주주의를 실현하는데 선거만이 정치권력 교체의 유일하고 정당한 수단이다. 선거제도와 과정이 아무리 불공정하고 부정으로 얼룩졌다고 해도 선거라는 과정을 통해서 정치가 활성화되고, 선거 과정과 결과로부터 변화와 개혁의 요구를 확산시킬 수 있기에 선거권위주의체제 하에서라도 선거는 정치변동을 달성하는데 꼭 필요한 수단이자 방법이다.

이런 맥락에서 PKR 소속 연방의원인 띠안 추아(Tian Chua)는 2013년 총선을 앞둔 시점에서 “한국과 인도네시아 등과 달리 정치발전을 달성하는데 있어서 속도가 빠르지는 않으나, 말레이시아 역시 민주화의 세계적인 흐름에서 예외가 될 수 없다. 13대 총선 결과는 그 자체로 절대적인 중요성을 지니는 것은 아니다. 만약 총선 결과가 PR에게 불리하게 나타나더라도 정치발전은 시간의 문제이지 역행하지는 않을 것이다. 그리고 그 시간은 PR의 편에 있다”라며 향후 정치

발전의 가능성을 긍정적으로 예견하였다(따안 추아 인터뷰 2013년 4월 26일). 비록 선거권위주의체제 하에서 선거가 정권교체의 직접적인 수단은 되지 못하더라도 정치발전의 큰 흐름 속에서 다른 중대한 정치적 의미와 기능을 담당한다는 것이다.

1998년 개혁정국 이전까지 말레이시아에서 선거의 기능과 역할은 분명 집권세력의 정통성을 확인하는 주기적인 의례행위에 불과했다. 그러나 지난 15년에 걸쳐 선거권위주의체제가 변모할 긍정적인 조건과 상황이 만들어지고 있는 것도 부인할 수 없다. 13대 총선 결과만 놓고 보면 야당연합의 패배였다. 그러나 보다 장기적이고 비교적인 관점에서 본다면 이번 총선은 패권적 지배연합체제의 변모를 통한 야당연합의 승리로 귀결될 가능성이 높다.

지난 반세기 동안 말레이시아 야당세력이 수평적 정권교체를 달성할 수 없었던 가장 치명적인 문제는 ‘신뢰의 부족’이었다. 여기서 신뢰의 부족은 일반 대중들이 야당세력들에게서 느끼는 수권정당으로서의 한계와 야당세력 내부에서 서로에 대해 갖고 있는 불신과 분열이라는 두 가지 측면을 의미하는 것이다. 2013년 총선은 외견상 야당세력과 시민사회의 정치개혁의 요구에 미치지 못하는 실패한 선거였다. 그러나 분열적 야당세력들이 1998년 이래 보여준 정치적 행보를 독립 이후 40년간 벌어지기만 했던 신뢰의 간극을 좁혀가는 과정으로 이해한다면 2013년 선거 결과는 오히려 곧 다가올 정권교체의 마지막 준비단계로 평가할 수 있을 것이다.

2008년 총선 이후 여야 모두가 직면했던 문제는 개혁의 요구에 부응할 수 있는 젊은 정치엘리트의 충원이었다. 2013년 총선에서 BN이 연이어 낮은 지지를 받았던 주요한 이유 중의 하나는 바로 젊은 차세대 정치엘리트의 충원을 통한 정치개혁의 요구에 순응하지 못했기 때문이었다. 반면에 야당들은 개혁세대(reformasi generation)를 중심으로 새로운 정치엘리트들을 충원에 비교적 성공적이었다.

그러나 전통적으로 분열적이었던 야당세력들이 내외적으로 신뢰의 문제를 극복하면서 수권능력을 지닌 대안세력으로 자리매김을 하는데 2008년 총선 이후 5년의 시간은 충분하지 않았다. 여야 모두에게 차기 총선까지 짧으면 2-3년 길면 4년의 시간이 주어졌다. 향후 정치과정에서 누가 주도권을 행사하며 2013년에 달성하지 못했던 승리를 획득하는가는 여야 모두 기존의 리더십과 새로운 리더십의 세대교체가 얼마나 효율적으로 불신의 간극을 줄일 수 있는가에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

2013년 선거가 2008년 선거 결과가 그대로 유지되는 상황으로 귀결되었으나, PR의 입장에서 선거 결과는 개혁정국에 수혈된 새로운 정치엘리트들이 주정부의 운영과 야권 공조체제의 경험을 쌓으며 내외적 신뢰의 문제를 극복하는 시간을 벌어준 효과가 있다. PR은 물론 BN도 시민사회의 변화 요구에 민감하게 반응하지 못하고 기득권을 유지하기 위한 정치적 행보를 보인다면 차기 총선에서 더욱 심각한 문제에 직면할 것이다. 일단 총선 이후 현재까지 진행되는 상황은 BN이 변화에 둔감한 것으로 보인다. 단적인 예로 야당의 경우 개혁세대들이 개별 정당의 전당대회를 통해 당내의 중견으로 거듭나고 있으나, UMNO를 비롯한 BN 소속 정당들은 기존 정치엘리트들 중심으로 정치적 기득권이 유지 혹은 강화되는 경향을 보이고 있다. 이러한 흐름이 지속된다면 띠안 추아의 주장대로 말레이시아에서 정치변동은 단지 시간의 문제일 뿐이다.

**주제어:** 말레이시아 선거정치, 선거권위주의, 13대 총선, 정치변동, 국민전선, 국민연합

〈참고문헌〉

- 신윤환 편. 2008. 『동남아의 선거와 정치사회적 변화』. 서울: 서강대학교 출판부.
- 이재현·황인원. 2008. “2008년 말레이시아 총선 분석과 정치적 함의.” 『신아세아』 15권 4호.
- 한선영. 2009. “2008년 말레이시아 총선 분석: 다종족선거구를 중심으로.” 서강대학교 석사학위논문.
- 황인원. 2009. “말레이시아 다종족 정당정치의 정치발전적 함의.” 『동아연구』 제57집.
- \_\_\_\_\_. 2011. “말레이시아 선거정치와 정치변동: 2008년 총선 이후 보궐선거정국을 중심으로.” 『사회과학연구』 제35집 1호.
- Abdul Rashid Abdul Rahman. 2013. *Electoral Reforms: Facts & Fallacies*. Petaling Jaya: MPH Publishing.
- Balasubramaniam, Vejai. 2005. “The Politics of Locality and Temporality in the 2004 Malaysian Parliamentary Elections.” *Contemporary Southeast Asia* 27(1).
- Barracough, Simon. 1985. “The Dynamics of Coercion in the Malaysian Political Process.” *Modern Asian Studies* 19(4).
- Bell, Daniel A., D. Brown, and K. Jayasuria (eds.). 1995. *Towards Illiberal Democracy in Pacific Asia*. London: Macmillan.
- Case, William F. 2004. “Testing Malaysia's Pseudo-Democracy.” Edmund Terence Gomez (ed.). *The State of Malaysia: Ethnicity, Equity and Reform*. London: Routledge Curzon.
- Crouch, Harold. 1996. *Government and Society in Malaysia*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Diamond, Larry. 2002. “Thinking about Hybrid Regimes.” *Journal of*

*Democracy* 13(2).

- Faisal S. Hazis. 2013. "Contested Dominance: The 2013 Malaysian Elections." Paper presented at the 20th ASEAN Forum held on 20 December in Seoul.
- Funston, N. J. 2000. "Malaysia's Tenth Elections: Status Quo, Reformasi or Islamization?" *Contemporary Southeast Asia* 22(1).
- Gomez, E. T. and Jomo, K. S. 1998. "Authoritarianism, Elections and Political Change in Malaysia." *Public Policy* 2(3).
- Gomez, E. T. 1994. *Political Business: Corporate Involvement of Malaysian Political Parties*. Townsville: James Cook University of North Queensland.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Lijphart, Arend. 1969. "Consociational Democracy." *World Politics* 21(2).
- \_\_\_\_\_. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven and London: Yale University Press.
- Lim, Hong Hai. 2003. "The Delineation of Peninsular Electoral Constituencies: Amplifying Malay and UMNO Power." *New Politics in Malaysia*. Singapore: ISEAS.
- Linz, Juan J. 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder: Lynne Rienner.
- Loh, Kok Wah. 2000. "Post-NEP Politics in Malaysia: Ferment and Fragmentation." Paper presented at the Second Australia-Malaysia Conference. Canberra: ANU.

- Morse, Ynatan L. 2012. "Review Article: The Era of Electoral Authoritarianism." *World Politics* 64(1).
- Puthucheary, Mavis and Norani Othman. 2003. *The Electoral System of Malaysia: A Report*. Bangi: IKMAS.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Elections and Democracy in Malaysia*. Bangi: Penerbit UKM.
- Puyok, Arnold. 2012. "Sabah: Still a Fixed Deposit?" *Aliran Monthly* 32(7), pp. 2-9.
- \_\_\_\_\_. 2013. "GE13: Political Awakening in Sabah?" *Aliran Monthly* 33(4), pp. 15-9.
- Schedler, Andreas (ed.). 2006. *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder and London: Lynne Rienner.
- Tan, Nathaniel and John Lee (eds.). 2008. *Political Tsunami: An End to Hegemony in Malaysia?* Kuala Lumpur: Kinibooks.
- Ufen, Andres. 2009. "The Transformation of Political Party Opposition in Malaysia and its Implications for the Electoral Authoritarian Regime." *Democratization* 16(3), pp. 604-627.
- Wong, Chin Huat and Soon Li Tsin. 2012. *Democracy at Stake?: Examining 16 By-elections in Malaysia, 2008-2011*. Petaling Jaya: Strategic Information and Research Development Centre.
- Zakaria Haji Ahmad. 1989. "Malaysia: Quasi Democracy in a Divided Society." Larry Diamond, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset (eds.). *Democracy in Developing Countries: Asia*. Boulder: Lynne Rienner.
- \_\_\_\_\_. 2000. "The 1999 General Elections: A Preliminary

Overview.” *Trends in Malaysia: Election Assessment*.  
Singapore: ISEAS.

### 신문기사

- Azman Ujang. 2013. “MCA mustn’t leave the cabinet.” *The Sun* 5월 7일.
- Chooi, Clara. 2013. “Don’t blame Chinese for rejecting BN, MIC’s Vell Paari says.” *The Malaysia Insider* 5월 7일.
- Hafiz Yatim. 2013. “Doubts on security of ballot boxes for early votes.” *Malaysiakini* 5월 8일.
- Koh, Jun Lin & Lee Way Loon. 2013. “Some Gerakan delegates urge party to quit BN.” *Malaysiakini* 10월 26일.
- Kuek, Kuang Keng. 2013. “Kit Siang: Don’t racialise electoral results.” *Malaysiakini* 5월 6일.
- Loone, Susan. 2013. “Pakatan deserves to be in Putrajaya.” *Malaysiakini* 5월 7일.
- \_\_\_\_\_. 2013. “Quit now, six Penang MCA divisions tell Soi Lek.” *Malaysiakini* 5월 8일.
- Malaysiakini. 2013. “Ali Rustam edging Hisham, Mukhriz in VP race.” 10월 17일.
- \_\_\_\_\_. 2013. “All but two of six Umno VP candidates agree to TV debate.” 10월 8일.
- \_\_\_\_\_. 2013. “My work is not done, says Anwar.” 5월 6일.
- \_\_\_\_\_. 2013a. “PAS thanks Chinese for voting in Malay reps.” 5월 8일.
- \_\_\_\_\_. 2013b. “Putrajaya slams Anwar ahead of opposition rally.”



5월 8일.

\_\_\_\_\_. 2013c. “Gerakan to seek government post for its sole MP.”

10월 26일.

\_\_\_\_\_. 2013d. “Some Gerakan delegates urge party to quit BN.” 10

월 26일.

Ram Anand. 2013. “Najib blames polls results on Chinese tsunami.”

*Malaysiakini* 5월 6일.

\_\_\_\_\_. 2013. “Chinese rejected Malay hand of friendship.”

*Malaysiakini* 5월 7일.

\_\_\_\_\_. 2013. “Don’t repeat the 1987 ‘fire’, Kit Siang tells Najib.”

*Malaysiakini* 5월 8일.

#### 인터뷰

고메즈(Terence Gomez), Universiti Malaya 교수, 2010년 1월 31일,

Petaling Jaya.

리보뽕(Lee Poh Ping), Universiti Malaya 교수, 2010년 2월 2일,

Kuala Lumpur.

류진퐁(Liew Chin Tong), DAP 연방의원, 2010년 9월 3일, 서울.

누룰 이자(Nurul Izzah Anwar), PKR 연방의원, 2010년 12월 3일, 서울.

누룰 이자(Nurul Izzah Anwar), PKR 연방의원, 2011년 1월 23일,

Petaling Jaya.

띠안 추아(Tian Chua), PKR 연방의원, 2013년 4월 26일, Petaling

Jaya.

(2014.01.19 투고, 2014.02.04 심사, 2014.02.11 게재확정)

<Abstract>

The Possible Change of the Electoral  
Authoritarianism in Malaysia:  
By Focusing on the 13th General Election

HWANG In-Won  
(Gyeongsang National University)

This study traces the possibility of political change in the Malaysian electoral history, especially by focusing on the 13th general election held in May 2013. The results of the 13th general election was another turning point in the history of Malaysia's electoral politics. Following after the 12th general election held in 2008, opposition coalition(PR) achieves a remarkable electoral result by obtaining over 50% of the total votes.

Opposition parties also successfully collapsed the ruling coalition(BN)'s two-third majority in parliamentary. It was de-facto defeat of the ruling coalition and victory of the opposition coalition. More precisely, the 2013 election results show that the reformasi movement, which was active in 1998-99 period, are still alive and its impact on Malaysian electoral politics get stronger.

Malaysia has long been considered as a typical electoral authoritarian regime since its independence in 1957. It is because that there has been negative relations between electoral politics and political change through

out its electoral history. As shown in the most recent two general elections held in 2008 and 2013, however, Malaysia's hegemonic political system can be possibly changed through electoral politics. This article examines the detailed results of the series of post-reformasi general elections(1999, 2004, 2008, 2013) and its political implications towards the nexus of electoral politics and political change under the electoral authoritarian regime in Malaysia.

**Key Words:** Malaysian Electoral Politics, Electoral Authoritarianism, 13th General Election, Political Change, Barisan Nasional, Pakatan Rakyat

