

## 마하티르의 정치적 유산과 압둘라 바다위의 정치리더십\*

황 인 원\*\*

### I. 들어가는 말

20세기 중반의 동아시아 경제위기 이후 위기의 대상자인 각국의 정치와 경제가 파국적 위기에서 회복의 국면에 달하기까지 10년 가 가까운 시간이 경과함에 따라 위기대응 및 극복과 관련된 다양한 주제들에 관한 연구가 가능하게 되었다. 동아시아 경제위기는 기존의 신흥공업국가의 발전의 성과를 설명하는 이론적 토대였던 발전국가론의 위기와 몰락에 대한 논의를 활성화시키는 중요한 계기를 제공했다.<sup>1)</sup> 하지만 동아시아 경제위기가 단순히 경제적인 측면을 넘어서서 보다 거시적인 측면에서 제3세계 정치변동에 대한 다양한 논의의 장을 제공했다는 점에도 주목할 필요가 있다. 특히 위기의 진단, 대안의 처방, 전략의 선택, 자원의 동원이라는 일련의 정치과정에서 위기의 당사자는 물론 피해국들에서 ‘정치리더십’에 대한 관심이 증폭되었다. 이는 제도화의 수준이 낮은 제3세계 국가들에서 위기관리체계

---

\* 이 논문은 2004년도 한국학술진흥재단 기초학문육성과제(KRF-2004-072-BS3037)의 지원을 받아 연구되었음.

\*\* 경상대학교 정치외교학과 교수

1) 동아시아 경제변동에 따른 국가의 역할 변화에 대한 자세한 내용은 김대환·조희연(2003), 백광일·윤영관(1999)을 참조할 것.

의 허약하고 와해되기 쉬운 속성 때문에 위기 국면에서 정치리더십의 개인적 역할에 더욱 중요성이 부여되는 것을 반영하는 것이다.

최고 지도자의 정치리더십을 논함에 있어서 경제위기를 경험한 동아시아 국가들은 물론 여타 제3세계 국가들 중에서도 말레이시아만큼 주목을 받아온 사례도 드물 것이다. 이는 말레이시아 역사상 처음으로 평민 신분으로 총리에 올라 22년이라는 집권 기간 동안 국내적으로는 ‘근대화의 아버지’ 혹은 ‘권위주의적 통치자’로, 대외적으로는 ‘제3세계의 대변인’ 혹은 ‘전형적인 개발독재자’ 등으로 불리며 제3세계의 어느 통치자보다 ‘이율배반적인’ 정치리더십을 발휘했던 마하티르 모하마드(Mahathir Mohamad)의 존재 때문이었다. 마하티르의 독특한 정치행태는 동아시아 경제위기에 대한 IMF식 처방의 거부와 강력한 자본통제 실시, 자신의 정치적 후계자로 공인되던 안와르 이브라힘(Anwar Ibrahim) 당시 부총리의 해임과 구속이라는 극단적인 정치적 선택을 통해서 또 다시 세계적인 주목을 받았다. 특히 안와르에 대한 마하티르의 가혹한 처리를 계기로 지난 반세기 동안 지속적으로 공고화되었던 통일말레이국민조직(UMNO, United Malays National Organization)의 ‘정치적 위상’과 ‘도덕적 권위’가 급격하게 훼손되면서 마하티르 집권 말기를 심각한 위기상황으로 몰고 갔다는 점에서 말레이시아에서 최고지도자의 정치적 역할에 대한 관심을 더욱 증폭되었다.

한편 말레이시아 정치는 최근 또 하나의 전환기를 맞고 있다. 그간 정치리더십의 대명사로 불리던 마하티르가 22년 장기집권의 종지부를 찍으며 2003년 10월에 압둘라 바다위(Abdullah Badawi) 부총리에게 권좌를 물려준 것이다. 갈등적이면서 강력한 권위주의적 통치를 특징으로 하는 마하티르와는 달리, 평소 압둘라 바다위의 정치스타일은 부드럽고 유화적인 관리형 리더십의 전형으로 인식되어 왔기에 압둘라 바다위의 권력승계는 향후 말레이시아 정치발전에 긍정적

영향을 미칠 것이라는 기대감을 고취시켰다. 하지만 압둘라 바다위에 대한 세간의 관심이 마하티르와 압둘라 바다위 간의 평면적인 정치스타일의 차이에만 국한되는 것이 아니라, 지난 20여 년 동안 말레이시아 정치체제 전반에 걸쳐 너무도 깊게 남겨진 마하티르의 정치적 유산을 압둘라 바다위가 어떻게 승계 또는 극복할 수 있는가에 관심의 초점이 맞춰질 필요가 있다.

경제위기의 정치적 전환과정에서 야기된 마하티르 집권 말기의 위기의 본질은 무엇인가? 집권 22년의 마하티르는 말레이시아에 어떠한 정치적 유산을 남겼는가? 집권 4년차에 접어들은 압둘라 바다위는 마하티르가 남긴 정치적 위기와 유산을 어떻게 계승하고 있는가? 본 연구는 이러한 일련의 문제에 대한 접근을 통해서 마하티르에서 압둘라 바다위로의 정치리더십 변화가 정치체제의 변동과 어떠한 상관관계를 지니며, 말레이시아 정치과정에서 어떠한 정치발전적 함의를 지니는가에 대한 평가를 가름하고자 한다. 이를 위해 본 논문은 분석대상과 범위에 있어서 압둘라 바다위의 정치리더십에 대한 본격적인 평가보다는 마하티르에서 압둘라 바다위로의 정치리더십 변화양상에 연구의 초점을 두고자 한다.

## II. 제3세계 정치변동과 정치리더십

정치리더십 연구에 있어서 선구적 입지를 점하고 있는 번즈(Burns 2000: 25)는 “리더십은 지구상에서 가장 많이 관찰되고 있으면서도 가장 적게 이해되고 있는 현상 중 하나”라는 표현으로 리더십의 중요성과 리더십 연구의 열악한 현황을 함축하고 있다. 이처럼 현대정치학에서 정치리더십은 하나의 독립된 정치현상으로써 취급되지 못하고 학문적 연구의 주류에서도 제외되어 왔다. 그동안 소홀히 다루

어진 정치리더십의 문제에 대해서는 2차 세계대전 이후 정치학의 주류를 담당해온 미국 정치학계의 ‘지적 전통’과 그들의 정치적 경험에 따라 ‘과학적 정치학’을 강조한 것에 일차적 책임이 제기될 수 있다(정윤재 2003: 88). 1906년부터 1987년 사이의 『미국정치학회보』에 실린 수 천편의 논문 중에서 “leaders” 혹은 “leadership”을 제목에 사용한 연구가 겨우 22개에 불과하다는 점에서 현대정치학에서의 리더십 연구 홀대를 단적으로 엿볼 수 있다.<sup>2)</sup>

현대정치학에서의 정치리더십 문제에 대한 무관심은 제3세계 국가의 정치체제, 정치변동, 정치과정 등에 대한 기존의 연구에서도 여실히 나타난다. 특히 2차 세계대전 이후 신생독립국들이 경험한 정치변동, 경제발전, 그리고 사회통합의 과정에서 가장 두드러지게 나타났던 현상 중의 하나가 다양한 행태의 정치리더십의 출현과 이에 따른 정치체제의 변동이었음을 고려할 때, 이들 국가들에 관한 연구에서 정치리더십이 간과되었다는 점은 무척이나 의아스럽게 여겨진다. 그나마 정치리더십에 대한 제한적인 학문적 관심이 서구적 정치경험과 가치기준에 준거하여 단순히 정치체제나 국가의 하위개념으로 편입시킴으로써 지나치게 구조적, 제도적 측면에 치중되어 왔다는 점도 간과할 수 없는 현실이다.<sup>3)</sup> 결국 일부 예외적인 경우를 제외하고 대부분의 제3세계 국가들은 위로부터의 혁명·반전(反轉)에 의한 정치과정의 역동적인 발전과 퇴행을 경험했거나 현재도 그러한

2) 현대정치학의 정치리더십 문제에 대한 무관심에 관한 보다 자세한 내용은 정윤재(2003: 87-98)와 Paige(1977: 24-30)을 참조할 것.

3) 현대정치연구에 있어서 당대 사회학을 풍미하던 구조기능주의를 받아들여 개발도상국 정치연구에 확대 적용할 수 있는 분석틀을 개발하여 비교정치학 분야의 선도적 이론가로 부상한 학자로 Almond를 거명할 수 있다. Easton은 정치체제의 일반이론에 관한 저서를 출간하여 체계이론적 분석틀을 비교정치연구에 소개하였다. 그 외에도 Rostow, Lipset 등 제3세계 국가의 연구에 지대한 영향을 주었던 학자들은 공통적으로 서구적 정치경험과 가치기준에 준거하여 신생독립국의 정치발전과정을 분석하였다. 구체적인 내용은 Almond & Coleman (1960); Easton(1953); Rostow(1960); Lipset(1959)을 참조할 것.

변화과정에 있다는 점을 고려해 볼 때, 기존의 정치리더십 연구는 제3세계 국가의 위기·성장·전환이라는 역동적인 정치과정을 현실감 있게 분석해내는데 있어서 극명한 한계를 드러내고 있는 것이다.

최근의 동아시아 경제위기와 그 이후의 상황에 대한 다양한 주제들에 대한 연구에 있어서도 정치리더십 접근의 소홀 현상은 여전히 두드러진다. 동아시아 경제위기 이후 국내·외의 연구는 이념적 경향에 따라 경제적 발전, 위기, 회복에 대한 분석과 평가의 시각이 첨예하게 대립되어 왔다. 예컨대, 경제적 발전과 관련하여서는 ‘발전국가’를 예찬하는 ‘기적적’ 발전론과 ‘약탈국가’를 질타하는 ‘신화적’ 허구론이 대립하고, 위기의 원인과 관련하여서는 ‘워싱턴 콘센서스’를 고발하는 외인론과 ‘아시아적 가치의 도덕적 해이’를 질타하는 내인론이 대립하며, 회복과 관련하여서는 ‘중속의 심화’를 비판하는 수탈론과 ‘위장된 축복’을 낙관하는 개혁론이 대립한다(Islam & Chowdhury 2000). 이렇듯 추상적이고 구조적인 결정론적 시각에 사로잡힌 논쟁구도에서는 동아시아 경제위기와 이후의 상황변화에 대한 구체적이고 역동적인 정치과정에 대한 분석적 설명을 제대로 담보할 수가 없다. 특히 가속적 발전과 파국적 위기 그리고 점진적 회복이 모두 필연적으로 경제적 가치의 분배를 둘러싼 정치적 갈등을 수반한다는 점에서 동아시아 위기에 관한 기존 연구가 현상의 유지 또는 변경을 둘러싼 정치과정의 중요성을 과소평가하는 것은 심각한 문제라 할 수 있다. 추상적이고 구조적인 결정론적 시각의 한계를 극복하고 위기 이후 동아시아 각국의 위기극복 및 대응의 역동적인 정치과정을 분석하는데 있어서 정치리더십에 대한 접근은 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

제3세계 국가의 정치발전을 연구하는데 있어서 정치지도자의 개인적 요인의 중요성에 주목할 필요가 있다. 이는 제도화의 수준의 상대적으로 낮은 제3세계 국가들은 위기적 국면에서 문제의 진단,

대안의 제시, 전략의 선택, 자원의 동원을 통하여 위기로부터의 탈출과 전환을 주도하는데 있어서 정치리더십의 개인적 요인이 제도적 능력보다 더욱 중요하게 부각됨을 고려한 것이다(Ayoob & Chai-Anan 1989). 기존의 정치리더십 연구가 서구적 정치경험과 가치기준에 준거하여 리더십을 단순히 정치체제의 하위개념으로 편입시킴으로써 지나치게 구조적·제도적 측면을 강조함으로써 제3세계의 위기·성장·전환이라는 역동적인 정치과정을 현실감 있게 분석하지 못하고 있다. 물론 급진적 혁명이든 점진적 개혁이든 위기의 대응과 전환이라는 ‘정치적 기회구조’하에서 관료기구, 정당조직, 이익집단 등 구조적·제도적 요인의 중요성을 간과할 수는 없다. 그러나 제도화의 수준이 낮은 제3세계 국가의 경우 경제적 발전·위기·회복의 정치과정을 실질적으로 기획하고 주도했던 핵심적 주체인 최고 지도자의 개인적 품성, 능력, 가치관과 역사인식 등 개인적 요인에 보다 주목할 필요가 있다.

유사한 맥락에서, 페이지는 다양한 유형의 정치리더십의 출현과 변화에 있어서 정치지도자의 “성격”, “가치관”, “임무”, “역할”, “상황” 등과 같은 다양한 변수들의 “쌍방향” 상호작용이 중요함을 지적한다(Paige 1977: 97-153). 그러나 쌍방향 상호작용은 이들 변수들의 관계에만 국한되는 것은 아니다. 일국의 정치지도자의 유형과 특성을 결정하는데 있어서 지도(자)와 추종(자)의 쌍방향적 상호작용은 매우 중요한 의미를 지닌다. 특히 위기적 상황에서 정치지도자들은 집권체제의 정통성을 유지 또는 공고화하기 위하여 밑으로부터의 요구에 더욱 민감하다. 그러나 기존의 정치리더십 연구는 정치과정을 지배하는 소수 집단들이 다수 대중과 추종자들에게 정치적 영향력을 위에서 아래로 행사하는 ‘일방향적인 과정’이 강조되는 엘리트주의적 편향이 주류를 이루어왔다. 이는 지도(자)와 추종(자)의 상호작용에 있어서 지도(자)와 대조적으로 추종(자)은 통합된 정치적 행

위주체가 아니며, 계급, 계층, 부문, 집단 등 다양한 행위주체로서 균열과 갈등의 내재적 속성을 지닌다는 측면이 반영된 것이기도 하다. 그러나 이러한 접근법은 추종(자)이 경우에 따라서 정치지도자의 변화나 정치적 리더십의 성격을 변모시킬 수도 있다는 지도(자)와 추종(자)의 ‘쌍방향적인 역동성’을 간과하는 결과를 야기하기도 한다. 특히 안정적인 국면에서보다 위기적 상황에서 정치지도자들은 집권체제의 유지 및 공고화를 위해 밑으로부터의 요구에 더욱 민감해진다. 이는 점을 고려해 볼 때, 위기극복의 정치리더십을 연구하는데 있어서 지도(자)와 추종(자), 국가권력과 국민대중의 상호작용의 중요성은 더욱 증폭되는 것이다(Alagappa 1995).

위기와 정치리더십의 역학관계를 분석하는데 있어서 또 하나의 핵심적인 문제로 체제변동을 들 수 있다. 이는 일국의 정치변동을 논하는데 있어서 정치리더십의 성격과 변화는 매우 중요한 요소이며 경우에 따라서는 정치체제의 질적 변모에 결정적인 영향을 미칠 수도 있기 때문이다(Bunce 1981). 정치리더십의 변화에 의해 야기되는 정치변동은 해당 국가의 상황과 조건에 따라 ‘소폭의 보수적 변화’, ‘중간 정도의 개혁적 변화’, ‘대폭의 혁명적 변화’에 이르기까지 다양하다(Paige 1977). 특히 극심한 위기상황에서 정치리더십과 체제변동의 인과관계는 그 변화의 폭과 정도가 정치체제 자체의 성격을 질적으로 변모시킬 정도로 강력하다. 이런 맥락에서 현대정치학의 발전을 주도하고 있는 미국 학계에서 그동안 리더십의 문제를 ‘위기 국면’이라는 상황설정보다는 ‘안정국면’에서 통치엘리트의 권력이 도출되는 자원, 형식, 경로 등을 강조했던 점은 비판적으로 검토되어야 할 것이다.<sup>4)</sup> 이는 정치리더십의 구조적·제도적 측면에 대한 지나친 강조는 리더십과 체제변동의 역동성을 간과하며 정치리더십

4) 자세한 내용은 Sims & Quatro(2005), 정윤재(2003), 한국리더십연구회(2000), Yukl(1999)를 참조할 것.

연구 자체를 ‘화석화’시키는 오류를 범할 수도 있기 때문이다. 미국 학계를 중심으로 한 기존의 리더십 연구가 ‘변화’에 관심을 보였다면 그것은 대개 ‘권력계승’과 ‘권력찬탈’의 정치에 대한 관심의 범주를 크게 벗어나지 않는 수준이었다는 점은 향후 제3세계 정치변동과 정치리더십의 연구에 있어서 비판적으로 검토되어야 할 것이다.

### Ⅲ. 말레이시아 정치리더십의 변화와 정치변동

말레이계, 중국계, 인도계 및 다양한 소수 종족들로 구성된 전형적인 복합사회인 말레이시아에서 정치리더십의 문제는 전통적으로 종족에 기반을 둔 정치엘리트들에 의한, 정치엘리트들 간의 ‘협의적 권력분점’(consociational power-sharing)이라는 측면에서 다루어져 왔다 (Case 1996). 특히 말레이계 집권여당인 UMNO를 정점으로 한 국민전선(BN, Barisan National)이라는 종족연합정권의 독점적인 정치적 위상은 1957년 독립 이래 지난 반세기 동안 단 한 차례도 심각한 위협을 받지 않았다. 식민시대 말라야(Malaya)의 전통적 지배자인 말레이 술탄(Sultan)의 정치적 권위가 UMNO로 계승되고, 중국계 및 인도계와의 권력분점형태인 동맹당(Alliance), 그리고 이의 확대체제인 국민전선(BN: Barisan National)에서 UMNO가 권력의 중추를 이루면서 독립 이후에도 말레이계의 전통적인 지배양식을 이어간 것이 그 주요 이유였다.

일반적으로 말레이시아에서 정치엘리트 혹은 정치적 리더십은 BN이라는 집권연합 내에서 말레이계, 중국계, 인도계 등 각 종족의 이해관계를 대변하고 있는 정치지도자들 혹은 이들의 정치행태로 이해된다. 그러나 보다 엄격한 의미에서의 정치엘리트와 정치리더십은 식민지 독립 이후 현재에 이르기까지 단 한차례의 심각한 정치



적 영향력의 손실도 없이 권력의 핵을 차지하고 있는 말레이 정치엘리트와 이들의 정치적 지배를 의미한다. 지난 반세기 동안 UMNO의 정치적 지배는 전체 인구의 과반수에 달하는 말레이계의 전폭적인 지지를 기반으로 지속적으로 공고화 되었다. 이를 반영하여 최근까지 말레이시아 정치를 분석하는 연구의 주류가 체제변동의 문제보다는 체제유지 혹은 정치안정의 문제에 집중되는 경향을 보이고 있다.

특히 라이파트(Lijphart 1977)가 네덜란드, 스위스, 벨기에 등 분열적 사회구조를 지닌 서유럽 다원주의국가들에서 어떻게 효율적인 정치적 안정이 이루어질 수 있었는가를 분석하기 위해 도입한 협의주의(consociationalism) 모델은 최근에 이르기까지 말레이시아 정치체제의 성격을 규정짓는 가장 강력하고 대표적인 분석틀로 활용되고 있다. 이에 따르면 말레이계, 중국계, 인도계 등 대표적인 세 종족으로 구성된 분열적 정치구도 하에서 말레이시아가 상대적으로 민주적인 틀 내에서 정치안정을 구가하는데 있어서 각 종족 집단을 대표하는 정치엘리트들 간의 타협과 연합이 필수적인 요건으로 인식된다. 식민 모국인 영국으로부터 독립의 전제조건으로써 정치안정의 제도적 보장이 요구되어지는 상황에서 말레이계-중국계-인도계의 “대동맹”(grand coalition) 체제인 동맹당(Alliance)이 형성되었고,<sup>5)</sup> 라이파트가 협의적 민주주의의 핵심요소로 제시하듯이, 동맹당 체제 하에서 각 정치엘리트 간의 “상호거부”(mutual veto)와 “비례원칙”(proportionality)의 조건이 충족되고, 각 정치엘리트들이 자신들의 종족집단으로부터 상당한 정도의 “자율권”(autonomy)을 보장받은 상황이 종족 간 타

5) ‘대외적 위협’ 또는 ‘외적 압력’은 분열적 사회구조에서의 정치적 통합을 돕는 핵심적 요소이다. 이런 맥락에서 식민시대 말기 영국으로부터의 압력 및 독립 직후 인도네시아와의 대결국면은 독립 전후 말레이시아의 동맹당 체제 형성을 설명하는데 매우 유용한 변수로 인식된다. 독립 전후 영국식민정부의 말라야 정치에의 관여는 Stockwell(1995)이 수집한 사료에 자세히 나와 있다.

협과 협상을 용이하게 하면서 말레이시아에서 상대적인 정치적 안정이 유지되어 왔다는 것이다(Mauzy 1983; Ongkili 1985; Means 1991; Case 1996). 이러한 접근시각은 독립 이후 지난 반세기 동안 분열적인 종족적 갈등구조에도 불구하고 말레이시아가 종족 간의 권력분점을 기반으로 고도의 정치적 안정을 유지해왔던 점을 고려할 때 상당한 설득력을 지니고 있다.

그러나 협의주의 모델에 기초한 연구는 분명한 한계를 노정한다. 특히, 외견상 보이는 정치안정에도 불구하고, 말레이시아 정치체제의 성격이 그동안 집권엘리트를 둘러싼 갈등구조의 변화에 따라 몇 차례 변모해 왔다는 점을 간과하고 있다는데서 협의주의적 접근은 치명적인 결함을 보인다. 엄격히 말해서, 협의주의 모델이 말레이시아에 적절하게 적용될 수 있던 시기는 독립 이후 1960년대 말에 이르는 비교적 짧은 시기에 불과하다. 비록 논란의 여지는 있지만, 이 기간 말레이계를 대변하는 UMNO와 중국계 및 인도계를 대변하는 말레이시아화인협회(MCA, Malaysian Chinese Association)와 말레이시아 인도인회의(MIC, Malaysian Indian Congress)는 동맹당이라는 연립정권 내의 정책결정 및 내각 배분 등에 있어서 상호견제와 비례원칙이 비교적 의미 있게 관철되었다(Funston 1980: 13).<sup>6)</sup> 그러나 협의주의적 권력분점은 1969년 총선 이후 중요한 전기를 맞이하였다. 즉, 1969년 선거에서 중국계 야당이 선전하자 말레이계 내부에서 경제는 물론 정치적 지분에서 중국계로부터의 위협이 고조되며 총선 직후 말레이계와 중국계간의 종족폭동이 발생한 것이다. 그리고 종족폭동의 일차적 책임은 중국계와의 타협과 양보를 통해서 말레이계의 상대적 박탈감을 고조시킨 UMNO지도부에게 집중되었다. 결국 1969년 종족폭동은 UMNO의 젊은 지도자들에게 집권체제의 유지를 위해서 타 종족집단과의 타협보다는 말레이계 내부의 지지를 공고화하는

6) 보다 자세한 내용은 Enloe(1970)을 참조할 것.

것이 절실하다는 공감대를 형성하면서 UMNO내의 리더십 교체를 야기하였다. 복합사회에서의 종족폭동이라는 비극적 상황이 UMNO 정치엘리트들에게는 자신들의 정치적 입지를 공고화할 수 있는 “유리한 상황”(circumstantial advantage) 혹은 “불행 중 다행”(blessing in disguise)인 여건을 제공한 것이다(Horowitz 1985: 659).

이를 반영하여 1969년 종족폭동 이후 말레이시아 정치체제는 UMNO를 중심으로 한 말레이 정치리더십의 노골적 강화를 특징으로 질적인 변모를 경험한다. 1970년대를 거쳐 1980년대 중반에 이르기까지 말레이시아의 정치과정은 기존의 말레이계와 비말레이계의 상대적 권력균형이 현저하게 말레이계 중심으로 재편되는 과정을 거치게 된다.<sup>7)</sup> UMNO를 정점으로 한 권력구도의 재편은 정치적 측면은 물론 경제적, 법적 그리고 이념적 차원에 이르기까지 말레이시아 전반에 영향을 미칠 정도로 광범위한 변화를 야기하였다. 신경재정정책(NEP, New Economic Policy)의 실시로 정치, 경제적 영역은 물론 사회, 문화적 측면에서조차 말레이계와 비말레이계의 차별을 강화하였고, 동맹당으로 대변되던 기존의 권력분점 체제는 그 구성원이 13개로 대폭 확대된 국민전선(BN, Barisan Nasional)체제로 재편되면서 UMNO의 정치적 헤게모니를 강화시켰다. BN체제는 UMNO의 말레이계 유일 대표성은 그대로 유지(혹은 강화)되면서, 중국계, 인도계 및 여타 소수종족을 대표하는 정당들을 연립정권에 추가시킴으로써 지배구조가 UMNO를 정점으로 한 일당우위적, 패권적 정당체제로 사실상 탈바꿈되는 결과를 야기하였다. 외견상으로는 여전히 정치적 안정을 구가하는 것으로 보였으나, 이 시기의 정치안정은 1970년대 이전의 정치적 안정과는 질적으로 다른 협의주의적 정치행태의 종식과 권위주의 통제의 강화를 수반한 것이었다.

7) 1969년 종족폭동 이후 UMNO 지배의 공고화에 대한 자세한 내용은 Barraclough(1985), Hwang(2003: 91-135)을 참조할 것.

한편, 말레이시아 정치체제는 마하티르의 총리직 승계 이후 1980년대 후반으로 이어지면서 UMNO 중심의 권력체제가 마하티르 개인 중심으로 재편되는 질적 변모를 경험하게 된다. 이는 연립정권 내에서 UMNO의 패권적 지위의 강화가 1980년대 이후 UMNO의 파벌갈등 고조로 이어지면서 불가피하게 나타난 현상이었다. 그리고 이러한 일련의 변화는 마하티르라는 최고지도자의 이율배반적인 정치행태에 의해 촉진되었다고 할 수 있다. 1981년 집권 당시 UMNO 내의 정치적 입지가 열악했던 마하티르는 권력유지를 위한 방편으로 UMNO 파벌경쟁을 적절히 활용하는 전략을 사용하며 가시적인 효과를 누렸다. 하지만 당내 파벌갈등을 고조는 필연적으로 집권당 내에서 마하티르의 잠재적 경쟁자들로 하여금 그들의 정치적 경쟁력을 강화시키는 역설적인 결과로 이어졌으며, 마하티르는 1987년 UMNO 전당대회에서 당내 경쟁자들의 도전을 받아 당 총재직을 거의 상실할 정도의 위기를 맞게 된 것이다.<sup>8)</sup> 결국 집권체제 유지를 위해 1969년 종족폭동 이후 UMNO의 정치적 헤게모니 강화로 이어진 데 이어서, 1987년 UMNO 파벌갈등 이후에는 마하티르를 정점으로 한 권위주의적 통치의 강화로 이어지게 된 것이다.

1987년 이후 1990년대 전반에 걸쳐 말레이시아 정치과정에서 가장 두드러진 특징은 마하티르 개인을 중심으로 권력구조가 급격하고도 광범위하게 재편된 것이라고 할 수 있다. 권력강화를 위해 마하티르는 UMNO라는 집권정당 자체를 해체하고 새로운 정치세력으로써 신(新)UMNO를 창당하여 1987년 전당대회에서 자신의 권위에 도

8) 마하티르는 자신의 정적인 라잘레이(Razaleigh Hamzah)와 무사 히뎀(Musa Hitam)이 공동전선을 이뤄 당권에 도전을 한 1987년 UMNO 전당대회에서 총1479명에 달하는 대의원 중에서 불과 43표차로 근소하게 승리하였다. 당 총재에 대한 공개적인 도전은 1946년 UMNO의 창당 이후 유례가 없었던 일이었으며, 1987년의 선거도 개표부정에 의해 마하티르가 가까스로 승리했다는 의혹으로 선거 이후의 정가는 편할 날이 없었다. 마하티르 집권 이후 UMNO내의 파벌갈등고조와 1987년 전당대회를 둘러싼 구체적인 정치과정은 황인원(2003: 201-205)을 참조할 것.

전했던 정적들을 주류 정치에서 철저하게 배제시켰다. 마하티르 개인으로의 권력집중은 집권여당에서만 국한된 것이 아닌, 야당 및 시민세력의 정치적 억압과 협소화를 수반하였다. 비록 상징적이었으나 입헌군주제하의 정치권력을 견제하는 역할을 담당했던 술탄(sultan)의 권위마저 철저하게 무력화된 것도 1987년 UMNO 파벌갈등 이후의 일이었다. 1990년대 접어들면서 사법부 또한 마하티르 개인을 중심으로 권력구조가 재편된 행정부의 권위에 철저하게 종속되었으며, 이 시기에 말레이시아가 누렸던 고도의 경제성장은 마하티르 개인을 중심으로 권력구조가 재편되는 것을 정당화시키는 주요한 요인으로 작용하였다.

결국 독립 이후 ‘협의주의적 정치리더십’은 1969년 종족폭동을 계기로 말레이 정치엘리트를 중심으로 한 ‘권위주의적 정치리더십’으로 변모하였고, UMNO의 파벌갈등 심화는 1980년대 말 이후 마하티르 개인을 정점으로 한 ‘권력의 사유화’로 이어지게 된 것이다. 이러한 정치리더십의 변화는 말레이시아 정치체제가 비교적 민주주의적인 행태에서 권위주의화 과정을 거쳐 일인지배체제로 그 지배양식의 변모를 경험하게 되는 일련의 과정과 맥락을 같이하는 것이었다.

한편 1997년 태국에서 시작된 동아시아 경제위기는 말레이시아 정치구조를 질적으로 변모시킬 수 있는 또 하나의 계기를 제공하였다. 경제위기의 와중에서 고조된 UMNO 파벌갈등, 1998년 9월의 마하티르에 의한 안와르의 전격 해임과 집권여당으로부터의 축출 및 구속이라는 일련의 정치과정은 기존의 전통적 종족갈등과는 전혀 다른 새로운 형태의 갈등구조를 연출하였던 것이다. 안와르의 축출 이후, 마하티르와 UMNO에 대한 말레이계의 공개적이고 광범위한 저항과 정치개혁 요구의 분출, 다종족적 정치개혁을 추구하는 국민정의당(KeADILan, Parti Keadilan Nasional)의 출현과 이를 매개로 한 야당연합으로써 대안전선(BA, Barisan Alternatif)의 결성, 1999년 총선

에서 UMNO의 급격한 쇠퇴와 말레이계 야당인 범말레이시아이슬람당(PAS, Parti Islam Se-Malaysia)의 급신장 등 일련의 정치과정은 실로 놀랍고도 역동적이었다(Loh and Saravanamuttu 2003). 특히 1998년 9월 마하티르에 의한 안와르의 제거과정을 계기로 말레이계 내부에서 반마하티르 정서가 광범위하게 확산되고, UMNO에 대한 말레이계의 요구가 전통적인 종족적 이해관계를 벗어나 현저하게 탈종족적인 정치개혁에 집중되면서 지난 반세기 동안 체제유지의 핵심적 기반을 종족적 이해관계에 두고 있었던 UMNO 정치엘리트들에게 심각한 딜레마를 제공하였다.

#### IV. 마하티르의 정치적 유산

1990년대 후반 마하티르 정권이 처한 정치적 위기의 본질은 무엇인가? 창당 이래 지난 반세기동안 그토록 공고했던 UMNO의 말레이계의 지지기반이 안와르 사건을 계기로 급격하게 흔들리게 된 이유는 무엇인가? 그리고 집권 22년의 마하티르 정권은 어떠한 정치적 유산을 남겼는가? 이는 마하티르가 남겨준 정치적 위기와 정치적 유산을 고스란히 자신의 정치적 부담과 과제로 이어받아야 하는 압둘라 바다위의 ‘과도기적’ 정치리더십을 이해하고 평가하는데 있어서 핵심적인 문제들인 것이다.

마하티르 집권 말기에 치러진 1999년 총선은 이전의 선거와 여러 모로 차별성을 지닌다. 우선 1999년 총선은 기존의 분열적 야당세력이 대안전선(BA, Barisan Alternatif)이라는 단일의 정치세력으로 결집되어 연립여당(BN)과 대결한 말레이시아 역사상 최초의 선거이다. 비록 선거는 비록 BN의 승리로 귀결되었으나, 말레이계가 주류를 이루는 클란탄(Kelantan)과 트렝가누(Terengganu) 주를 말레이계 야당

인 이슬람당(PAS, Parti Islam Se-Malaysia)이 장악하였고 BA의 연방의회 득표율도 40.3%에 달할 정도로 야당의 약진 또한 두드러졌다(Funston 2000: 50). 그러나 1999년 총선에서의 마하티르 정권의 위기는 UMNO에 대한 말레이계의 지지율의 급격한 하락에서 더욱 극명하게 드러난다. 말레이시아 선거 역사상 처음으로 연방의회 선거에서 UMNO가 획득한 의석수(72석)는 BN이 얻은 전체의석수(148석)의 절반에 미달함으로써 연립정권 내에서 UMNO의 패권적 위상이 심각하게 손상되었다. 1995년 총선과 비교하여 반도말레이시아에서 UMNO가 획득한 총59개의 연방선거에서 단 1석을 제외한 58석에서 야당과의 득표차가 현저하게 줄어들었다는 사실은 1999년 총선이 ‘연립여당의 승리와 UMNO의 패배’라는 세간의 평가를 실감나게 하는 것이었다.<sup>9)</sup>

물론 크라우치(Crouch 1996: 114)의 지적대로 말레이시아에서 선거가 “권위주의적 통치를 정당화시키는 은폐의 수단”(Crouch 1996: 114)으로 치부되어 왔던 점에 비춰볼 때, 경제위기의 정치적 전환과정에서 치러진 1999년 총선은 지극히 이례적인 사례일 수 있다. 더욱이 2004년 총선에서 연립여당이 헌정 사상 최대의 압승을 거두고 UMNO 역시 기존의 전통적 지지기반을 상당 부분 회복한 점을 고려할 때 1999년 총선 결과에 대한 지나친 확대해석은 문제가 있을 수 있다.

그러나 1999년 총선을 전후로 해서 마하티르 정권이 직면했던 정치적 위기는 그 위기의 핵심에 ‘보호자와 피보호자’(protector-protected)라는 ‘허위의식’(false consciousness)에 기초했던 UMNO에 대한 말레이계의 전통적 후견관계의 약화는 물론, 마하티르를 정점으로 하는 말레이 정치리더십의 ‘도덕적 권위’(moral authority)에 대한 말레이계의

9) 1999년 총선결과에서 드러난 UMNO에 대한 말레이계 지지기반의 잠식에 대해서는 Kamarudin Jaffar(2000)에 자세히 분석되어 있다.

광범위한 불신과 도전이 자리하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 전통적으로 UMNO에 대한 말레이계의 지지는 식민시대 이래 말레이계에 내재되어 있던 ‘UMNO는 말레이 종족의 수호자’라는 허위의식에 기초하였다(Chandra Muzaffar 1979). 그리고 이러한 전통적 후견관계는 지배자(ruler)에 대한 추종자(subjects)의 전폭적인 복종이 지배자는 추종자를 공개적으로 모욕해서는 안 된다는 상호관계 혹은 말레이계의 정서와 정치문화를 기반으로 형성된 것이다(Andaya 2001: 47). 그러나 안와르에 대한 마하티르의 ‘잔혹’(cruel)하고 ‘수치스러운’(shameful) 대응양식은, UMNO 내부의 통상적 권력투쟁의 범주를 넘어, 말레이계의 정서와 전통적 정치문화에 어긋나는 것이었다. 마하티르와 안와르의 분열과정에서 말레이계의 반마하티르 정서가 급속하고도 광범위하게 확산되면서 1999년 총선에서 UMNO에 대한 말레이계의 지지기반이 심각하게 잠식되었던 근본적인 이유가 바로 여기에 있는 것이다.<sup>10)</sup> 물론 1999년 총선 이후 UMNO의 위기가 유사한 강도로 이어지고 있지는 않다. 그러나 전통적인 후견관계에 기초했던 말레이 정서와 정치문화에 가해졌던 충격은 단시간 내에 치유될 수 있을 정도로 간단한 문제가 아니다. 비록 압둘라 바다위의 주도하에 치러진 2004년 총선에서 UMNO의 지지기반이 어느 정도 회복되었다고 할지라도, 이는 1999년 총선 이후 대안적 정치세력의 부재와 마하티르의 퇴임에 따른 반마하티르 정서의 퇴색이라는 정치상황이 만들어낸 말레이계의 ‘소극적’ 선택의 결과라고 할 수 있다. 특히 도시 말레이계를 중심으로 변모 가능성을 보인 말레이계의 전통적 정서와 정치문화는 이미 과거적인 개념으로 치부되기 보다는 여전히 유효한 현재진행적인 관점에서 이해되어야 할 것이다. 결국 마하티르가 야기한 UMNO 집권 사상 최대의 정치적 위기는 말레이

10) 말레이계의 반마하티르 정서의 확산배경에 대한 보다 자세한 내용은 황인원(2005: 148-152)을 참조.



정치리더십의 ‘도덕적 권위’의 침해가 핵심 원인이었고 그 연장선상에서 정권이양이 이루어졌다는 점을 고려해 볼 때, 압둘라 바다위의 정치리더십은 마하티르가 남긴 정치적 위기와 유산으로부터 자유스러울 수 없는 ‘과도기적 리더십’이라는 태생적 한계를 지니고 있는 것이다. 이는 안와르의 축출 이후 압둘라 바다위로의 후계구도가 가시화될 당시부터 이미 예견된 것이었다.<sup>11)</sup>

집권 말기 마하티르 정권에게 닥친 정치적 위기는 22년 장기집권 기간 동안 누적되어 온 정치적 유산과 밀접한 관계를 지니고 있다. 이는 마하티르의 정치적 유산은 집권 말기에 급속하게 확산되었던 말레이계의 이반현상보다 훨씬 포괄적이고 구조적인 특성을 내포하고 있음을 의미하는 것이기도 하다. 정치적 유산은 또한 반드시 극복의 대상이라는 부정적인 면만을 의미하는 것이 아니라 계승할 대상이라는 긍정성도 지니고 있는 것이다. 이런 관점에서 마하티르의 정치적 유산은 결국 압둘라 바다위가 극복 혹은 계승해야 할 과제인 것이고, 압둘라 바다위 정권의 성패는 마하티르가 남긴 정치적 유산의 효율적 관리에 달려있는 것이다. 특히 마하티르가 남긴 부정적 유산에 대한 압둘라 바다위의 대응양식은 향후 말레이시아 정치발전의 문제와도 밀접한 상관관계를 맺고 있다고 할 수 있다.

마하티르의 부정적인 유산은 주로 정치적인 측면에 집중되어 있는 바, 크게 UMNO 내부, 정치체제 전반, 야당 및 시민사회 등에 남긴 유산의 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 마하티르 집권 기간의 가장 두드러진 변화는 UMNO 내부의 정치에서 나타난다. 이는 비록 패권적 권위주의를 특징으로 하는 말레이시아 정치체제에서 그나마 경쟁적이고 민주적 요소를 지녔던 UMNO의 정치적 역동성이 마하티

11) 압둘라 바다위의 부총리 임명의 의미 및 마하티르 친정체제 강화조치의 구체적인 내용은 *Far Eastern Economic Review*, "Tactical Retreat", 1999년 1월 21일, pp. 18-20을 참조할 것.

르 집권 이래 현저하게 위축되고 지속적으로 탈정치화 되었다는 점을 의미한다. UMNO 내부에서의 탈정치화 현상은 1987년에 발생한 UMNO의 정치리더십 위기를 기점으로 급격하게 진행되었으며, 1990년대 들어서서 UMNO는 철저하게 마하티르 개인의 정치적 이해관계를 대변하는 정치조직으로 변모되었던 것이다. 1990년대 UMNO 정치를 논할 때 ‘탈정치’와 ‘비경선’이라는 용어가 핵심적으로 등장하는 것도 UMNO내에서 마하티르 개인을 중심으로 권력이 집중되는 현상과 무관한 것이 아니었다. 과연 1987년 UMNO 위기 당시 마하티르의 반대세력(Team B)에 속해 있었던 압둘라 바다위가 UMNO 정치가 지녔던 전통적 역동성을 어떻게 회복시킬 수 있는가는 향후 말레이시아 정치발전의 성패를 평가할 수 있는 중요한 척도가 될 것이다.

둘째, 마하티르 집권 시기의 또 다른 두드러진 현상은 마하티르를 정점으로 한 행정부로의 체계적인 권력 집중화였다. 사실 행정부로의 권력집중은 1957년 독립 이래 말레이시아 정치과정에서 꾸준히 진행된 현상이었으나, 마하티르 집권 기간에 그나마 제한적으로 견제와 균형의 외향을 지탱하던 요소들조차 마하티르 개인으로의 권력집중 과정에서 노골적으로 제거되어 간 것이다. 1994년 헌법개정 당시 ‘윤리강령’에 어긋나는 사법부 판사의 처벌권을 법원이 아닌 행정부의 수반인 총리에게 부여한 것은 사실상 사법부를 개인 권력의 시녀로 전락시킨 단적인 사례이다. 국왕의 면책특권, 법률안 비준동의권 등 그나마 명목상으로나마 견제와 균형의 기제로 유지되던 입헌군주의 헌법상 위상 역시 1990년대 들어서서 사실상 무력화되었다. 한편, 연립여당인 BN내에서 UMNO의 패권적 위상이 한층 강화되면서 말레이시아 정치체제가 종족 간의 협의적 정치행태에서 사실상 패권적인 일당지배체제로의 전환이 가속화된 것도 마하티르 집권 기간의 두드러진 현상이었다.

셋째, 마하티르의 정치적 유산을 논함에 있어서 집권 말기에 발생했던 안와르와의 정치적 갈등이 야기한 말레이계의 정치적 분열은 향후 정치체제의 변동과 관련하여 매우 중요한 의미를 지닌다. 1997년 경제위기를 겪으면서 자신의 권력기반에 장애요인이 된다는 정치적 이유로 10년 가까이 후계자로 양성하던 안와르를 동성애와 권력남용 혐의로 전격 축출한 것은 마하티르에게서 마키아벨리식 정치철학의 냉혹함을 여실히 드러내는 단적인 사례이다. 그러나 안와르 사건은 마하티르가 전혀 예상치 못한 정치적 결과를 야기하였다. 안와르의 처리과정에서 불거진 말레이계의 분열이 UMNO의 패권적 위상을 약화시키면서 집권연립 내에서 종족 간 혐의주의적 전통이 부활할 조짐이 보인 것이다. 1999년의 총선에 이어 2004년 총선에서도 중국계 여당인 MCA가 선전함으로써 집권연합 내에서 UMNO에 대한 의존도가 상대적으로 약화된 것에 주목할 필요가 있다. 또한 말레이계의 분열과 국민정의당(KeADILan)의 창당은 기존의 종족적 이해관계에 기초한 종족정치의 장벽을 상대적으로 낮추는데 기여했다. 마하티르가 의도한 바는 아니지만 안와르 사태가 야기한 정치, 시민사회의 활성화와 말레이계 분열이 야기한 종족정치의 완화는 향후 정치체제의 변화가능성을 논하는데 있어서 마하티르체제가 남긴 긍정적인 유산이라고 할 수 있다. 하지만 이는 곧 마하티르의 정치적 위기를 의미하였고 이는 압둘라 바다위에게 있어서 적지 않은 정치적 부담으로 이어지게 되었던 것이다.

## V. 압둘라 바다위의 과도기적 정치리더십

말레이시아의 정치리더십을 논하는데 있어서 압둘라 바다위로의 정권이양은 중요한 의미를 지닌다. 압둘라 바다위는 그동안 ‘Mr.

Clean’ 또는 ‘Mr. Nice Guy’ 등으로 호칭되며, 권위주의적이면서도 강한 리더십을 상징했던 마하티르와는 대조적으로, 부드럽고 유화적인 정치리더십을 대변하여 왔다. 이점에서 압둘라 바다위의 집권은 말레이시아 정치과정에 적지 않은 변화를 야기할 것으로 기대되었다. 그러나 압둘라 바다위가 선보일 새로운 행태의 정치리더십에 대한 관심은 단순히 마하티르와 대비되는 정치스타일에 국한되는 것은 아니다. 압둘라 바다위의 정치리더십에 대한 관심의 핵심은 그가 집권 22년 동안 말레이시아 정치는 물론 사회 전반에 걸쳐 각인시켜 놓은 마하티르의 유산을 어떻게 극복 또는 계승할 것인가에 놓여있는 것이다. 이런 맥락에서 압둘라 바다위의 정치리더십은 본질적으로 ‘과도기적 리더십’이라는 속성을 내포하고 있는 것이다.

일단 갈등적이고 공격적인 마하티르와는 달리 압둘라 바다위는 상당히 유순하고 갈등을 효율적으로 관리하는 스타일이라고 평가를 받아 왔다(Ismail Noor 2003). 이런 관점에서 압둘라 바다위는 마하티르의 집권 말기에 극심하게 분열되었던 말레이계를 효과적으로 통합할 수 있는 책임자로 인식되었다. 또한 합리적이고 타협적인 압둘라 바다위의 정치행태는 말레이계, 중국계, 인도계 등 다양한 종족적 구성을 특징으로 하는 말레이시아 정치과정을 안정적으로 관리하는데 있어서도 긍정적으로 기여할 것으로 기대되었다. 그리고 집권 이후 채 6개월도 지나지 않아 치러진 2004년 3월 총선에서 연립여당인 BN이 헌정 사상 최대의 승리를 거둠으로써 말레이시아 정치에 남겨졌던 마하티르의 부정적인 정치적 유산이 예상보다 빠르게 치유될 것이라는 주장에 탄력이 실리기도 하였다.<sup>12)</sup> 집권 초기에 압둘라 바

12) 물론 2004년 3월 총선의 결과가 압둘라 바다위의 새로운 정치리더십에 대한 평가로 인식하기에는 무리가 있다는 주장도 제기된다. 이에 따르면 1999년 총선이 경제위기 이후 안와르에 대한 가혹한 처벌이 촉발한 마하티르 정권의 정치적 위기를 반영한 것임에 반하여, 2004년 총선은 마하티르라는 부정적 요소가 부재한 상황에서 집권연립이 반사이익을 얻었던 선거로 이해하는 것이 적절하다는 것이다. 또한 2004년 총선의 경우, 강력한 야당연합(BA)이 존재했던 1999년 총선과는 달리, 야당

다위가 부패 척결과 깨끗한 정부 건설을 주창했던 것도 세간의 관심을 끌기에 충분하였다. 그리고 이러한 움직임은 평소 ‘Mr. Clean’으로 불리는 압둘라 바다위의 정치적 이미지와도 부합되는 것이었다.

그러나 역설적으로 압둘라 바다위의 유순하고 타협적인 개인적 성향이 향후 정치과정의 불안정성을 더욱 증폭시킬 것이라는 전망도 집권 초기부터 꾸준히 제기되어 왔다. 마하티르와 같은 강력한 카리스마를 지니지 못한 압둘라 바다위가, 다양한 종족적 갈등은 말할 것도 없고, UMNO내의 파벌 갈등조차도 제대로 통제하지 못함으로써 정치체제 전반의 불안정성을 가중시킬 것이라는 것이다(Yahaya Ismail 2003). 이를 반증이라도 하듯, 부패 척결로 대변되는 압둘라 바다위의 새로운 정치리더십에 대한 기대도 실질적으로 부패 척결의 구체적 내용이 뒷받침되지 않는 상황이 지속되면서, 압둘라 바다위가 단순한 ‘이미지 정치’와 ‘구호 정치’에 치중한다는 세간의 비판이 가중되고 있다. 마하티르의 부패한 측근들에 대한 구속 가능성도 언론매체에서 빈번하게 회자되었으나 집권 3년이 넘도록 여전히 소문만 무성한 상태이다.<sup>13)</sup> 새로운 정부에서 親마하티르 인사들을 배재하고 자신의 영향력을 강화시킬 수 있는 ‘개각’이라는 정치적 카드도 번번이 그 사용의 기회를 놓치면서, 집권 이후 단 한 차례도 정부 요직을 전폭적으로 개각하는데 실패하였다. 통상적으로 집권 초기가 이전 정권과의 차별성을 확보하는데 최적기라는 점을 고려할 때, 이를 효과적으로 활용하지 못했던 압둘라 바다위의 집권 초기는 “잃어버린 기회”(lost opportunity)였다는 평가를 내리기도 한다.<sup>14)</sup>

---

세력의 분열로 인해 대안적 정치세력이 부재한 상황이 연립여당에 유리하게 작용했다는 점도 고려되어야 할 것이다.

13) 압둘라 바다위의 부패척결 사례와 이에 대한 평가는 “Ex-Malaysian Minister in Court Over Graft Charges”, 10 January 2007, *Asian Wall Street Journal*; Daulkifli Ahmad, “Will the voters be forgiving?”, 8 March 2007, [www.malaysiakini.com](http://www.malaysiakini.com)을 참조.

14) Bakri Musa, “Legacy of lost opportunity”, 8 November 2005, [www.malaysiakini.com](http://www.malaysiakini.com)

아마도 집권 4년차에 접어든 압둘라 바다위의 정치리더십을 평가하는데 있어서 UMNO 내부에서 압둘라 바다위의 역할만큼 중요한 척도도 없을 것이다. 이는 마하티르 집권 시기에 UMNO 정치의 역동성이 현저하게 희석되고 집권여당 자체가 마하티르 개인을 중심으로 노골적으로 재편되어 왔던 사실에 기인한다. 결국 압둘라 바다위가 퇴임 이후 마하티르의 영향력을 얼마나 효과적으로 관리할 수 있는지는 UMNO 내부의 파벌적 역학관계에서 압둘라 바다위의 정치적 위상과 직결되는 문제인 것이다. 압둘라 바다위의 리더십이 태생적으로 제한적일 것이라는 점은 압둘라 바다위로의 권력이양에 대한 마하티르의 기본인식에서 여실히 드러난다. 최근 언론과의 인터뷰에서 마하티르는 압둘라 바다위가 자신의 후계자로 선택된 것은 그의 능력보다는 다른 후보자들에 비해 그가 나이가 많은 선임자였기 때문이라는 점을 분명히 하였다. 즉, 마하티르는 압둘라 바다위가 당시 UMNO의 수석부총재였던 나집(Najib Razak)에게 권력이 이양되기 앞서 “단일 임기”(one-term)만을 수행할 것을 기대하였다는 것이다.<sup>15)</sup>

물론 UMNO 내부의 파벌정치에 있어서 상대적으로 취약한 자신의 입지를 극복하기 위한 압둘라 바다위의 노력이 없었던 것은 아니다. 그러나 2004년 총선에서의 압승에도 불구하고, 당내 경선이 아닌 마하티르에 의해 총리로 지명되었던 태생적 한계를 지니 압둘라 바다위가 차기 총기로 거론되는 나집 부총리에 비해 UMNO 내에서 상당히 열악한 위치에 있다는 것은 정가의 공공연한 비밀이다. 이러한 이유로 일각에서는 압둘라 바다위가 안와르 석방이라는 정치적 카드를 선택했다는 분석이 나오고 있다. 2004년 9월 안와르가 연방 법원에 의해 동성애 혐의에 대한 무혐의로 전격 출감한 이래 말레이

15) 당시 후계구도에 대한 마하티르의 자세한 견해는 Fauwaz Abdul Aziz, "Dr. M: Najib more qualified than Pak Lah", 9 May 2007, [www.malaysiakini.com](http://www.malaysiakini.com)을 참조할 것.

시아 정국이 늑대(나집)를 견제하기 위해 울타리 밖에 호랑이(안와르)가 어슬렁거리는 형국으로 그려지는 것도 이와 같은 이유이다. 2007년으로 예정된 UMNO의 지도부 경선에서 압둘라 바다위에 대한 나집의 도전이 가시화될 경우 압둘라 바다위는 언제든지 울타리의 문을 열 것이라는 것이다. 출감 이후 안와르가 UMNO와 압둘라 바다위의 정치행태에 대하여 공개적인 비판을 자제하고 있는 것도 이러한 맥락에서 주목할 필요가 있다.<sup>16)</sup>

그러나 마하티르의 측근들을 겨냥한 부패척결 움직임과 당내의 취약한 입지를 극복하기 위한 압둘라 바다위의 일련의 노력은 필연적으로 마하티르와 압둘라 바다위 간의 갈등을 유발하고 집권당 내의 파벌갈등을 고조시킬 수밖에 없었다. 이는 안와르 석방 직후 UMNO 내에서 마하티르 추종세력이 전면적으로 압둘라 바다위의 당내 리더십을 강력하게 견제하고 나온 사실에서 여실히 드러난다. 안와르 석방 이후 채 1개월도 안돼서 열린 UMNO 전당대회에서 마하티르의 추종세력으로 알려진 인사들이 대거 고위 당직자에 당선된 반면에 압둘라 바다위의 지지세력 대부분이 패배한 것은 이를 단적으로 보여주는 사례였다. 이후 마하티르와 압둘라 바다위의 불편한 관계를 둘러싼 소문이 정가에서 끊임없이 나돌았고, 결국 양자 간의 갈등과 충돌은 2006년에 접어들면서 본격적으로 가시화되었다.

양자 간의 갈등은 표면적으로는 마하티르가 국가이익에 의해 추진했던 정치, 경제적 유산이 압둘라 바다위에 의해서 제대로 계승되지 않는다는 불만에서 촉발되었다. 그러나 양자 간의 대립이 말레이시아에서 ‘정치권력이 곧 재원으로의 접근’과 동일시되는 ‘금권정

16) 안와르가 출감과 동시에 사법부의 판결에 정치적 개입을 하지 않았던 압둘라 바다위에 대한 감사의 표시를 한 것으로 미루어 볼 때 안와르 출감에 있어서 압둘라 바다위의 역할은 결코 간과할 수 없는 것이다. 비록 피선거권이 2008년 4월까지 제한되어 있으나 안와르가 국왕에 의한 사면조치에 의해 언제라도 공식적인 정치 활동을 재개할 가능성이 열려있다는 말이 정가에서 심심치 않게 회자되는 것도 흥미로운 부분이다.

치'(money politic)의 속성상 UMNO내의 한정된 자원과 권력을 놓고 경쟁하는 양상으로 전개되고 있다. 2006년 중반 이후 양자 간의 갈등이 더욱 심화되는 것은 마하티르와 연계된 세력이 정부와 관련된 사업 기회 및 계약 체결 등 재원으로의 접근에 실패했기 때문으로 보인다. 압둘라 바다위에 대한 마하티르의 비판은 대략 네 가지로 정리가 되는 바, 첫째, 외국 자동차의 수입허가권(Approved Permit)이 일부 특정인과 가까운 개인과 집단에 의한 남용, 둘째, 마하티르가 고문으로 있는 프로톤(Proton)사의 명쿠 마하릴(Tengku Mahariel)회장의 강제 해임, 셋째, 프로톤의 오토바이 자회사인 어거스타(Augusta)를 해외투자자에게 헐값으로 매각한 점, 그리고 마지막으로 마하티르가 집권 기간 중에 체결했던 말레이시아-싱가포르 제2연계교량 사업이 압둘라 바다위에 의해 폐기된 점이다.<sup>17)</sup>

문제의 해결을 위해서 마하티르는 위의 현안(특히 말레이시아-싱가포르 제2연계교량 건)을 원래대로 되돌릴 것을 요구한다. 하지만 보다 근본적인 문제는 UMNO와 정부의 재원을 놓고 벌이는 경쟁에서 압둘라 바다위의 친인척들의 개입, 특히 사위인 카이리(Khairi Jamaluddin)에 대한 마하티르와 그 측근들의 불만이 자리하고 있는 것이다. 2006년 중반 이후부터 마하티르의 공세가 압둘라 바다위 친인척의 핵심인 카이리와 그의 측근들에 집중되는 것도 이런 맥락에서 이해될 수 있다. 이러한 마하티르의 공세에 대해 압둘라 바다위는 장시간 ‘침묵의 전략’으로 일관하거나, 측근들의 입을 통하여 마하티르의 불만 표출을 단순한 ‘권력 후 징후군’(post-power syndrome)으로 치부하고, 자신의 사위가 결부된 정실주의 등의 문제에 대해서는 마하티르의 친인척 문제를 직접 거론하며 적극적으로 대응하는 등 다양한 입장을 취하고 있다.

17) P. Ramasamy, "Mahathir-Abdullah Conflict Dissected", 26 June 2006, [www.malaysiakini.com](http://www.malaysiakini.com) 을 참조할 것.



물론 마하티르에 의해 압둘라 바다위가 권좌에서 물러날 가능성은 희박해 보인다. 권력의 속성상 UMNO와 연립여당 내에서 마하티르의 정치경제적 입지는 지속적으로 협소해 질 것임에 분명하다. 압둘라 바다위에 대한 상징적 저항의 형태로 2006년 9월 자신의 정치적 고향인 쿠방 파수(Kubang Pasu) UMNO 대의원 선거에 출마했던 마하티르가 패배의 고배를 마신 것이 이를 단적으로 보여준다. 마하티르에 대한 주류 언론의 관심 또한 예전과 같지 않다. 하지만 마하티르와의 충돌과정에서 압둘라 바다위의 깨끗하고 좋은 정치적 이미지가 빠르게 손상을 입고 있음에 주목할 필요가 있다. 마하티르에 의해 제기된 문제들에 대한 효율적인 대응의 실패로 인해 압둘라 바다위의 리더십 스타일이 ‘무능하게’ 비추어지는 것도 문제이다. 사실 마하티르에 의해 제기되는 쟁점들이 말레이시아 정치과정에서 전혀 새로운 것들은 아니다. 대부분의 문제들은 마하티르의 집권 기간 동안 야당 및 시민사회에서 꾸준히 논의가 되어왔던 쟁점들이었다. 그럼에도 불구하고 문제의 심각성은 이 모든 것들이 전임자인 마하티르와 UMNO 내부의 역학관계에 의해서 제기됨으로써 세간의 이목을 집중시키고 있는 것이다. 그리고 일반 국민들은 양자 간에 제기된 주요 사안들에 대해서 무언가 합리적인 대응을 기대하고 있으며, 이에 따라 압둘라 바다위의 새로운 정치리더십이 평가를 받는다는 것이다.

압둘라 바다위 정치리더십의 성패를 논하는데 있어서 또 다른 중요한 영역은 바로 마하티르 집권 말기에 활성화된 정치 및 시민사회 부분일 것이다. 이는 앞서서도 지적한 바와 같이 마하티르가 남긴 정치적 유산의 긍정적 부분과 연관된 것으로 압둘라 바다위 정치리더십의 정치발전적 함의와도 깊은 관련을 맺는 것이다. 위기적 상황에서 정치지도자들은 집권체제의 정통성을 유지 또는 공고화하기 위하여 밑으로부터의 요구에 더욱 민감할 수밖에 없다. 이런 관점에

서 안와르 사건이 촉발한 ‘개혁정국’과 마하티르 정권의 위기, 그리고 압둘라 바다위로의 정권이양이라는 일련의 정치과정에 대한 이해에 있어서 국가권력과 국민대중의 쌍방향적 상호작용은 매우 중요하다. 특히 안와르 사건을 계기로 ‘탈정치적’ 성향이 강했던 시민사회가 ‘재정치화’되고, 정치참여의 속성도 ‘종족중심적’인 전통적 이해관계에서 점차 ‘탈종족적’ 연대로 변모할 가능성을 보이고 있다는 점에서 압둘라 바다위 정권이 새롭게 변모하는 정치 및 시민사회 영역과 어떠한 관계를 설정해 갈 것인가는 새로운 정치리더십의 평가에 있어서 매우 흥미로운 변수가 될 것이다.

## VI. 맺는 말

이제 갓 집권 3년여를 넘긴 압둘라 바다위 정부를 대상으로 22년 장기집권의 마하티르 정권이 남긴 정치적 유산을 어떻게 극복했는가, 또한 압둘라 바다위 새로운 정치리더십의 특색은 무엇인가를 논하는 것은 아직 시기상조일 것이다. 제3세계 정치발전 과정에서 최고지도자의 개인적 정치행태가 중요하다고는 하지만 마하티르의 그림자가 정치사회 전반에 짙게 드리워져 있는 현실에서 압둘라 바다위가 주도하는 의미 있는 정치적 변화의 가능성도 그리 전망이 밝지는 않다. 집권여당 내에서 마하티르와 그의 측근들의 영향력이 여전히 건재 하는 상황에서 상대적으로 미약한 파벌적 기반을 지녔다고 평가를 받는 압둘라 바다위가 밑으로부터의 참여와 경쟁을 특징으로 했던 UMNO 내부 정치의 역동성을 단시일 내에 회복할 수 있으리라 기대하는 것 또한 쉽지 않다. 비록 마하티르 집권 말기에 정치권 내부는 물론 시민사회로부터 개혁의 요구가 점증되었다고는 하여도 정치개혁을 추진할 강력한 정치적 기반과 역량이 부족한 압둘

라 바다위 정권이 기존의 권위주의적 국가경영의 기본적 흐름을 질적으로 변모시키기는 역부족일 수 있다. 이런 관점에서 마하티르처럼 강력한 카리스마가 부족한 상황에서 압둘라 바다위의 권력이앙이 최고책임자로서의 권력집중 현상을 오히려 제도화시킬 수 있다는 우려가 제기된다. 압둘라 바다위의 정치리더십이 부정적 의미에서 ‘과도기적’일 수 있다는 평가를 받는 것도 이런 이유에서이다.

그러나 동아시아 경제위기 이후의 극심한 정치적 후폭풍이 야기했던 제반 정치적 상황 및 변화된 여건이 아직은 여전히 유효하다. 우선 1999년 총선을 전후로 마하티르정권을 위기로 몰아넣었던 말레이계의 반마하티르 정서가 완전히 소멸한 것이 아니라는 점에 주목할 필요가 있다. 비록 마하티르가 퇴임함으로써 그의 정치행태에 대한 반감은 빠른 속도로 퇴색되는 경향이 있으나, 젊은 말레이층을 중심으로 확산되었던 UMNO에 대한 전통적 후견의식의 약화는 여전히 지속되고 있다는 것이 문제의 핵심이다. 물론 UMNO가 말레이 종족의 수호자라는 등식이 아직도 유효함은 부정할 수 없다. 그러나 그것이 과거와 같이 지배자와 추종(자)간의 전통적인 관계에 의해서 규정되는 무의식적인 허위의식에 기초한 것이 아니라, 보다 현실적인 의미의 후견-피후견 관계로 새롭게 인식되기 시작하였다는 점이 중요하다. UMNO의 제한된 자원의 배분을 둘러싸고 힘겨운 싸움을 벌이고 있는 압둘라 바다위의 입장에서 이러한 변화를 경험하고 있는 말레이 정치문화에 어떻게 대응하는가는 향후 UMNO 지배체제의 지속과 변화의 가능성을 기늴하는데 있어서 중요한 척도가 될 것이다.

한편 정치체제 변동과 야당세력의 역할을 논하는데 있어서 안와르의 정치적 역할은 여전히 주목할 만하다. 1999년 총선 이후 야당세력이 당파적 이해관계에 의한 분열을 보이고는 있으나, 헌정 사상 처음으로 대안적 정치세력으로서 야당연합을 성사시켰던 안와르의

상징성은 결코 간과할 수 없는 부분이다. 출감 이후 안와르의 정치적 행보를 둘러싸고 그의 UMNO 복귀 가능성과 제3의 정치세력화 등 다양한 가능성이 제기되고 있다. 말레이 정치풍토와 권력정치의 속성을 누구보다 잘 파악하고 있는 안와르의 입장에서 볼 때 그의 UMNO 복귀를 단순한 가설로 치부할 수는 없다. UMNO 내부의 파벌 갈등 양상의 변화에 따라서 안와르와 압둘라 바다위와 전략적 연합이 가능하다는 예측도 조심스레 예견되고 있다. 비록 안와르의 UMNO 복귀가 현실화되지 않더라도, 이제까지 상당히 공격적으로 자신의 정치적 활로를 개척해왔던 안와르의 정치 경력과 영향력을 고려할 때 향후 안와르, 야당세력 및 압둘라 바다위 정권을 둘러싼 정치방정식은 상당히 흥미롭게 전개될 것이다.

또한 정치리더십의 변화와 체제변동의 역동성과 관련하여 UMNO의 파벌 갈등 심화와 분열 가능성은 여전히 유효한 조건이다. 그리고 말레이시아와 같이 강력하고 권위주의적인 지배집단이 장기간 통치하는 상황에서 지배엘리트 내부의 분열은 체제변동을 야기할 가장 핵심적 변수이다. 이런 맥락에서 독립 이후 UMNO의 정치과정은 1969년, 1987년, 1998년 그리고 최근에 이르기까지 그 내부의 파벌 갈등이 심화되고 표출되는 시간적 간극이 점차 좁혀지고 있는 점에 주목할 필요가 있다. 마하티르의 권위주의적 정치유산이 여전히 견재함에도 불구하고 압둘라 바다위의 ‘과도기적’ 정치리더십이 정치발전적 함의를 지닐 수 있다는 가능성이 조심스레 예견되는 이유가 여기에 있는 것이다.

주제어: 마하티르, 압둘라 바다위, 정치리더십, 정치변동, 통일말레이국민조직

## 참고문헌

- 김대환·조희연 엮음. 2003. 『동아시아 경제변화와 국가의 역할 전환』. 한울아카데미.
- 백광일·윤영관. 1999. 『동아시아: 위기의 정치경제』. 서울대학교 출판부.
- 정윤재. 2003. 『정치리더십과 한국민주주의』. 나남출판.
- 한국리더십연구회 옮김. 2000. 『제임스 M. 번즈의 리더십 강의』. 미래인력연구센터.
- 황인원. 2003. “말레이시아에서의 정치위기와 체제변동의 동학.” 『동남아시아연구』, 13(2).
- \_\_\_\_\_. 2005. “마하티르 집권 말기의 위기심화와 정치구도의 재편.” 『신아세아』, 12(2).
- Alagappa, Muthiah. 1995. *Political Legitimacy in Southeast Asia*. California: Stanford University Press.
- Almond, Gabriel A. & J. S. Goleman (eds.). 1960. *The Politics of Developing Areas*. Princeton: Princeton University Press.
- Andaya, B. W and L. Y. Andaya. 2001. *A History of Malaysia*. Houndmills: Palgrave.
- Ayoob, Mohammed and Chai-Anan Samudavanija (eds.). 1989. *Leadership Perceptions and National Security: The Southeast Asian Experience*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Barracough, Simon. 1985. "The Dynamics of Coercion in the Malaysian Political Process", *Modern Asian Studies*, Vol. 19, No. 4.
- Bunce, Valerie. 1981. *Do New Leaders Make a Difference?: Executive Succession and Public Policy under Capitalism and Socialism*. Princeton: Princeton University Press.

- Burns, J. MacGregor. 2000. *Leadership*. New York: Harper & Row.
- Case, William. 1996. *Elites and Regimes in Malaysia: Revisiting a Consociational Democracy*. Clayton: Monash Asia Institute.
- Chandra Muzaffar. 1979. *Protector? An Analysis of the Concept and Practice of Loyalty in Leader-led Relationships within Malay Society*. Penang: Aliran.
- Crouch, Harold. 1996. "Malaysia: Do Elections Make a Difference?" In R. H. Taylor (ed.) *The Politics of Elections in Southeast Asia*. Cambridge: Woodrow Wilson Center Press & Cambridge University Press.
- Easton, David. 1953. *The Political System*. New York: Alfred A. Knopf.
- Enloe, Cynthia H. 1970. *Multi-Ethnic Politics: The Case of Malaysia*. California: Center for South and Southeast Asia Studies, UC Berkeley.
- Funston, N. J. 1980. *Malay Politics in Malaysia: A Study of the United Malays National Organisation and Party Islam*. Kuala Lumpur: Heinemann Educational Books.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Malaysia's Tenth Elections: Status Quo, Reformasi or Islamization?", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 22. No. 1.
- Horowitz, Donald L. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press.
- Hwang, In Won. 2003. *Personalized Politics: The Malaysian State under Mahathir*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Islam, Iyanatul and Anis Chowdhury. 2000. *The Political Economy of East Asia: Post-Crisis Debates*. Oxford: Oxford University Press.
- Ismail Noor. 2003. *Pak Lab: A Sense of Accountability*. Kuala Lumpur: Utusan Publications and Distributors Sdn Bhd.
- Kamarudin Jaffar. 2000. *Pilihanraya 1999 Dan Masa Depan Politik Malaysia*. Kuala Lumpur: IKDAS.
- Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*.

- New Haven and London: Yale University Press.
- Lipset, S. M. 1959. *Political Man: The Social Bases of Politics*. New York: Doubleday Anchor.
- Loh, Francis Kok Wah and Johan Saravanamuttu. 2003. *New Politics in Malaysia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Mauzy, Diane K. 1983. *Barisan Nasional: Coalition Government in Malaysia*. Kuala Lumpur: Marican & Sons Sdn. Bhd.
- Means, Gordon p. 1991. *Malaysian Politics: The Second Generation*. Singapore: Oxford University Press.
- Ongkili, James P. 1985. *Nation-Building in Malaysia: 1946-1974*. Singapore: Oxford University Press.
- Paige, Glenn. 1977. *The Scientific Study of Political Leadership*. New York: The Free Press.
- Rostow, W. W. 1960. *The Stages of Economic Growth*. New York: Cambridge University Press.
- Sims, R. R. and Scott A. Q. (eds.). 2005. *Leadership: Succeeding in the Private, Public, and Not-for-Profit Sectors*. London: M. E. Sharpe.
- Stockwell, A. J. (ed.). 1995. *Malaya*. London: HMSO.
- Yahaya Ismail. 2003. *UMNO Politics: Abdullah Badawi's Dilemma*. Petaling Jaya: Usaha Teguh Sendirian Berhad.
- Yukl, G. A. 1989. *Leadership in Organizations*. New Jersey: Prentice Hall.

Abstract

## Mahathir's Political Legacy and Abdullah Badawi's Political Leadership

Hwang In-Won

(Associate Professor, Gyeongsang National University)

Mahathir Mohamad is the most controversial figure ever to hold the premiership of Malaysia. By the end of his 22-year tenure, Mahathir became Malaysia's presidential premier, holding decisive control throughout the political system and in particular within the United Malay National Organization(UMNO), the ruling party of Malaysia. This paper examines how the 22-year tenure of Mahathir deeply affected Malaysia's political system and argues that the transition of political leadership from Mahathir to Abdullah Badawi might provide the favourable conditions for the liberalization of Malaysia's personalized political system.

With less than four years of Mahathir's retirement, it is hard to focus mainly on the Abdullah Badawi's leadership. This paper, therefore, deals with the transitional leadership from Mahathir to Abdullah Badawi. In particular, the paper figure out the nature of political crisis during the last few years of Mahathir's ruling and summarize the political legacies of Mahathir's personalized politics. This paper also examines how the new leadership of Abdullah Badawi has dealt with the Mahathir's political legacies since the ascension of Abdullah Badawi as prime minister. In doing so, this paper draws



an attention on the nexus between the transitional political leadership and the regime change in Malaysia.

Keywords: Mahathir Mohamad, Abdullah Badawi, Political Leadership, Political Change, UMNO