

말레이시아에서의 정치위기와 체제변동의 동학*

황인원**

I. 문제 제기

1957년 영국의 식민지배로부터 독립한 말레이시아는 약 2300만 명의 인구 중 대표적인 종족 집단인 말레이인(55%), 중국인(28%), 인도인(8%)을 포함하여 기타 60여 소수종족이 함께 어우러져 살고 있는 전형적인 다종족사회이다. 이들 다양한 종족 집단은 생활양식 뿐 아니라 종교, 언어, 문화 그리고 이념이 서로 다르기 때문에 이들 종족간의 갈등과 갈등해소는 말레이시아가 식민지배로부터 독립한 이래로 정치통합과 사회통합을 이루는데 있어서 주요 현안 문제로 부각되어 왔다.

그러나 분열적이고 이질적인 종족사회구성에도 불구하고, 말레이시아는 독립 이후 지난 40여 년간 상당한 정도의 정치적, 사회적 안정을 구가하고 있다. 이는 여타 다종족 신생독립국들의 현대사가 종족간의 심각한 분열, 파편화와 전쟁으로 점철된 것을 고려할 때 특이할 만한 현상이다. 1969년에 발생한 말레이인과 중국인과의 인종폭동 이후 약 2년간을 제외하고, 말레이시아에

* 이 논문은 2002년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2002-072-BL2058).

** 세종연구소, inwonhwang@korea.com

서의 의회정치는 2003년 현재까지 10차례에 걸친 총선을 치르며 안정적으로 지속되었고, 이 기간동안 세 번에 걸친 평화적인 정권교체가 이루어졌다. 이러한 다종족사회 속의 상대적으로 안정된 정치적, 사회적 상황은 지난 30여년간 외국 투자자들의 지속적 관심을 끌며 말레이시아를 한국과 대만 등 아시아 신흥공업국가군에 뒤이은 후발신흥공업국가군의 선두주자로서 자리매김하였다.

한편 1997년 5월 태국에서 시작된 경제위기는 주변 동남아시아의 인도네시아와 필리핀을 거쳐 동북아시아의 한국에까지 이어졌고 말레이시아의 경우도 이에 예외일 수는 없었다. 그러나 태국, 인도네시아 그리고 한국이 자유화와 개방을 세계적 추세로 인정하고 경제위기의 타결 책으로 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund)의 구제금융 및 기업구조 조정을 추진했던 것과 달리, 말레이시아는 세계적 자유화 조류에 반대하며 단기자본의 불투명한 이동을 경제위기의 주범으로 인정하고 위기의 타개책으로 이를 규제해야 한다는 입장을 고수하였다. 이러한 말레이시아의 입장은 1998년 9월 마하티르(Mahathir Mohamad)수상이 그동안 IMF식 구조조정에 우호적 입장을 취해왔던 자신의 정치적 후계자인 안와르(Anwar Ibrahim)를 부패와 남색혐의로 부수상과 재무장관 자리에서 전격적으로 사임시킴과 동시에 강력하게 자본통제 정책을 실시함으로써 더욱 차별화 되어왔다.

하지만 당초 마하티르의 예상과 달리, 안와르에 대한 해임과 축출은 경찰 총수의 안와르 구타와 구속으로 이어지는 정치상황 속에서 지난 40여년간 집권당인 통일말레이국민조직(UMNO: United Malays National Organization)의 최대 정치적 지지 세력이었던 말레이계에서 급속하고도 광범위한 반(反)마하티르 정서를 촉발시키는 계기가 되었다. 독립 이후 말레이시아 정치사에서 그 어느 시기에도 지난 몇 년만큼 현직 수상에 대한 공개적이고 신랄한 비난이 가해진 적은 없었다. 특히 1981년 집권 이후 최근까지 마하티르가 말레이계에서 지속적으로 누려왔던 폭넓은 대중적 지지를 감안해 볼 때, 현재의 말레이계를 중심으로 한 반마하티르 정서는 UMNO를 정점으로 하는 집권 동맹당인

국민전선(BN: Barisan Nasional)에 심각한 위기의식을 제공하고 있다. 독립 이후 말레이시아가 누려온 고도의 정치적 안정을 고려해 볼 때, 지난 수년간 보인 마하티르정권의 정치적 위기현상을 당면한 경제위기의 극복과정에서 발생한 단순한 정치적 사건으로 보기에는 실로 많은 의문이 남는다.

이에 본 연구는 현재 말레이시아에서 보이는 정치적 위기현상과 마하티르정권이 선택한 위기해결방안에 대한 보다 폭넓은 이해를 구하기 위해 독립 이후 말레이시아에서 보인 정치안정의 본질 규명에 주목한다. 이는 곧 지난 수십 년간 말레이시아에서 외견상 보이던 지속적인 정치적 안정에 대한 관심에 가려져 있던 말레이시아 집권정치세력의 체제유지(regime maintenance) 혹은 이를 위한 체제의 성격 변화(regime change)에 대한 주목이기도 하다. 과연 어떠한 역사적 과정과 제반요인이 UMNO를 중심축으로 한 말레이시아 정치엘리트로 하여금 지속적으로 집권체제의 유지를 가능케 하였는가? 이를 위해 이들은 그 동안 어떻게 집권체제의 성격을 변화하며 제반 정치적 위기와 변혁의 요구에 대응하여 왔는가?

이러한 정치위기와 체제변동의 동학에 관한 연구를 함에 있어, 본 논문은 외견상 정치안정에도 불구하고 UMNO를 중심으로 한 말레이 정치엘리트의 집권체제를 위협하는 정치위기의 성격 혹은 갈등구조가 독립 이후 몇 차례에 걸쳐 변화를 하여왔고 그에 따라 지배정치세력의 체제유지방법도 그 질적 변화를 하여왔다는 점을 문제의식의 출발로 한다. 그리고 이러한 권력유지를 위한 체제의 성격변화가 현재 마하티르정권이 당면한 정치적 위기와 어떠한 상관관계가 있는가라는 연결고리를 풀어내는 것을 논문의 주요 내용으로 한다. 이를 통해 본 연구는 1997년 중반 이후 말레이시아에서의 정치적 위기는 1981년 집권 이후 마하티르를 중심으로 한 권력의 집중화 혹은 사유화로 의 체제변동이 야기한 필연적인 산물임을 주장하고자 한다. 또한 현 마하티르정권이 처한 정치적 위기가 1998년 중반 마하티르에 의한 안와르의 정치적 제거과정을 거치면서 새롭게 변모한 말레이시아 사회의 갈등구조와 밀접한 상관관계가 있음을 보임으로써, UMNO를 중심으로 한 지배 정치엘리트들이 새로운

갈등구조와 체제변혁의 요구에 어떻게 대응하는가 하는 점이 향후 마하티르 이후의 말레이시아 정치과정을 이해하고 예측하는데 있어서 매우 중요한 문 제임을 제시하고자 한다.

II. 말레이시아에서의 정치체제 형성과 변동의 문제

정치체제의 형성과 변동에 관한 논의의 핵심은 특정의 정치체제에서 다른 정치체제로 왜 그리고 어떻게 변모하는가를 밝히는 것이라고 할 수 있다. 이 제까지의 체제변동에 관한 논의는 민주화 이행과정이라는 흐름에서 '권위주의 체제'에서 '민주적 체제'로, 혹은 '민주적 체제'에서 '권위주의 체제'로의 변화의 내용과 요인 분석이 중심을 이루고 있다. 말레이시아에서 체제변동의 문제를 논의할 때 우선적으로 제기될 수 있는 쟁점은 '과연 말레이시아의 정치과정에서 체제의 변동이라는 현상이 있었는가?' 라는 문제일 것이다. 이는 독립 이후 지난 반세기에 걸쳐 말레이시아 정치가 UMNO 혹은 UMNO를 중심으로 한 연립여당에 의해 단 한 차례도 여야간의 정권교체도 없이 지배되어 오고 있는 현실에 기인한 문제제기이다.

이를 반영하여 기존의 말레이시아를 연구하는 대부분의 연구가 '체제변동'에 대한 관심보다는 '체제유지' 혹은 '정치안정'의 문제에 집중되어온 것도 사실이다. 특히, 이들은 이질적인 종족구성으로 인한 분열적 사회구조가 내재되어 있는 다종족사회에서는 정통적인 민주적 방안으로는 정치안정 및 체제유지를 담보할 수 없다는 전제하에, 다양한 종족집단간의 이질적인 이해관계를 수용할 수 있는 특징적인 위기해결방안에 주목하였다. 이중 라이파트(Lijphart)가 네덜란드, 스위스, 벨기에와 오스트리아 등의 서유럽 다원주의국가에서 어떻게 효과적인 정치적 안정이 이루어질 수 있었는가를 설명하기 위해 도입한 협의주의(consociationalism) 모델은 현재까지 많은 학자들의 관심을 받고 있다. 라이파트는 심각한 분열의 가능성을 항상 내재하고 있는 복합사회

에서 정치적 안정과 민주화를 구가하기 위해서는 각 종족집단을 대표하는 지배엘리트간의 타협, 흥정과 연합이 필수적이라고 보고 있다. 따라서 라이파트는 효과적인 갈등해결을 위해 다종족사회내의 대표적인 종족집단의 지배엘리트가 모두 참여하는 “대동맹(grand coalition)” 체제하에 이들 지배엘리트들 사이의 효과적인 “상호견제(mutual veto)”, “비례원칙(proportionality)”과 상당한 정도의 “자율권(autonomy)”이 보장되어야 한다고 본다(Ljiphart 1969, 1977). 이처럼 지배엘리트들 간의 집권동맹과 이에 의한 정치안정에 주목하는 협의주의모델은 말레이시아의 경우를 설명하는데 있어서 예외는 아니었다. 말레이시아 현대정치를 다루는 문헌중의 상당수는 직접 혹은 간접적으로 협의주의적 모델에 집착하고 있다고 해도 과언은 아니다.¹⁾ 이는 아마도 지난 40여 년간 말레이시아의 지배구조가 말레이계(UMNO), 중국계(MCA: Malaysian Chinese Association), 인도계(MIC: Malaysian Indian Congress) 그리고 기타 소수종족을 대표하는 여러 정당들로 구성된 외견상의 대동맹체제(BN)로 유지되면서, 다양한 종족적 이해관계에서 발생하는 제반 갈등이 종족적 정치엘리트들 간의 타협과 협상을 통해 통제되어왔다는 점을 감안하면 오히려 자연스런 결과일 지도 모른다. 이처럼 종족적 관점(ethnic perspective)에서 말레이시아 정치체제의 형성과 변동을 분석하는 논의의 핵심은, 말레이계와 비말레이계로 대별되는 종족적 분열과 갈등이 말레이시아 정치과정의 한계와 특성은 물론 그 본질까지 규정한다는 것으로 요약된다.

한편, 종족적 관점에 기초한 협의주의적 접근방법은 다종족사회에서의 갈등해소와 정치안정의 핵심요인을 각 종족 엘리트들 간의 타협과 흥정보다는 국가내의 지배적인 종족집단에 의한 소수종족집단에 대한 억압과 지배로 설명하려는 일련의 논의에 의해 이론적 도전을 받는다. 통제적(control) 접근방법의 대표적인 학자인 루스틱(Lustick)에 따르면 협의주의적 갈등해결방식은 다

1) 대표적인 연구는 Milne 1967; Vorys 1975; Mauzy 1983; Ongkili 1985; Means 1991; Case 1996; Milne & Mauzy 1999 등이 있다.

종족사회 내에서 지배적인 위치에 있는 종족집단에게 대안적인 통제의 수단이 가능할 때만 효율적으로 작동할 수 있다고 본다. 즉, 지배적인 종족집단에게 강력한 통제의 수단이 주어지지 않은 상태에서 각 종족집단의 엘리트들 간의 타협과 흥정은 이질적이고 분열적인 사회구조 내에서 현실적으로 작동되기 어렵거나 혹은 쉽게 정치적 불안정으로 진행된다는 것이다(Lustick 1979, 1997). 이는 강력한 식민통치 하에서 상당한 정도의 정치안정을 유지하던 대부분 신생독립국들이 식민통치 이후 힘의 공백상태에서 전쟁, 분열과 파편화의 정치과정을 경험했던 데서 그 실례를 찾아볼 수 있다.²⁾ 말레이시아 연구에 있어서도 비록 그 수가 많지는 않으나, 1970년대 이후 패권적 지배정당인 UMNO를 중심으로 한 국가통제가 강화되는 정치과정의 설명을 위하여 이러한 통제적 접근법에 주목하거나(Lent 1984, Barraclough 1985, Ong 1986, Zakaria 1997), 기존의 협의주의 모델을 수정하여 “억압적 협의주의(coercive consociationalism)” 등의 개념으로 권위주의적 통제의 강화를 분석하는 경향이 있다(Mauzy 1993).

종족적 관점에 기초한 협의주의적 접근에 대한 다른 하나의 대안적 접근 및 비판은 말레이시아 정치체제의 형성과 유지의 핵심적 요인을 종족이 아닌 계급으로 대체하고자 하는 일군의 학자들을 중심으로 전개됐다. 계급적 관점(class perspective)으로 대변되는 이들은 말레이시아에서의 갈등구조의 본질을 서구식민지배의 산물로서의 종족간의 갈등이 아닌 계급간의 갈등으로 이해한다. 특히 말레이시아 정치체제를 본질적으로 “계급의 문제(a question of class)”로 묘사하는 조모(Jomo 1988: 22)에 따르면, 비록 자본주의적 생산양식으로 성격규정 되지는 않을지라도, 말레이시아에서의 계급사회전통은 서구 식민지배 이전부터 시작된다. 이러한 전근대적 의미의 계급사회는 영국에 의한 식민지배하의 자본축적과정을 거치면서 점차 근대적 형태의 계급사회로 변모를 하

2) 구체적인 사례는 Furnivall 1939; Smith 1965; Rabushka and Shepsle 1972; Esman 1973을 참조.

고, 식민지배시기에 식민국가기구에 통합된 전근대적 형태의 말레이 지배계급은 식민지배 이후 종족간의 갈등구조에 성공적으로 편승하며 국가권력을 장악하며 국가자본주의적 자본축척의 길을 걷게 된 것이다(Jomo 1988:289). 계급적 관점에 기초한 논의는 말레이시아사회를 이해하는데 있어서 전통적으로 받아들여지는 '정치는 말레이계가 장악하고, 경제는 중국계가 주도한다' 는 도식을 거부하며, 정치권력을 장악하고 있는 말레이계나 경제권력을 지배하는 중국계도 사실상 전체 종족사회에서 극히 핵심적인 소수에 불과하며 말레이시아의 정치경제체제는 이들에 의한 계급동맹에 의해 지배되고 있다는 것이다.³⁾

종족적 접근과 계급적 접근으로 대별되는 말레이시아 정치체제의 형성과 성격규정에 관한 이론적 논의는, 이들이 서로의 관점에 대해 보이는 무관심과 냉대에도 불구하고, 현재까지 말레이시아사회를 설명하는데 있어서 중심적인 위치를 점해왔다. 비록 하나의 독립적인 접근법으로서 제대로 자리매김을 하지는 못하였으나, 각 종족 엘리트집단 간의 타협과 협상이라는 분석 개념의 대안으로 패권적 종족집단에 의한 독점적 지배라는 관점에서 분열적인 다종족사회에서의 정치안정의 문제를 이해하는 통제적 접근 역시 지난 40여 년간 말레이시아에서의 정치적 안정에 말레이계를 중심으로 한 권위주의적 통제가 긍정적으로 기여한 점을 고려해 볼 때 상당한 적실성을 갖고 있다. 그럼에도 불구하고, 말레이시아 정치체제의 형성과 변동의 문제를 다루는데 있어서 이들이 지니는 한계는 분명하다. 이는 앞에서도 언급되었듯이, 이들 기존 연구의 주된 관심이 지나치게 체제유지 및 정치안정의 문제에 놓임으로써 정치안정 속에서의 정치체제의 성격변화라는 역학관계에 대한 문제에 상대적으로 소홀했다는 점에 기인하는 것이다. 즉, 기존의 관점이 말레이시아 현대정치사를 이해하는데 있어서 각기 제한된 일정시기에 대한 현상설명에는 나름대로

3) 계급적 관점에서 말레이시아 정치경제체제를 분석하는 대표적인 논의로는 Cham 1975; Lim 1980; Brennan 1985; Halim 1982 등을 들 수 있다.

적실성을 갖지만, 외견상 보이는 정치적 안정에도 불구하고 어떻게 집권 정치 엘리트들이 정권유지를 위해 집권체제의 성격을 변모해 갔는가에 대한 역사적 과정과 동인을 설명하는데 있어서는 결정적인 문제점을 드러내고 있다는 것이다. 이는 곧 1990년대 후반의 마하티르정권이 겪고 있는 정치적 위기의 본질과 향후 전개될 정치체제의 변동과 그 동인을 분석해내는데 있어서도 기존연구들이 지니는 한계와도 밀접한 연관을 갖는 것이다.

말레이시아에서의 정치체제 형성과 변동의 문제를 본격적으로 다루는데 있어서 우선 체제(regime)란 무엇이며 체제유지(regime maintenance), 체제변동(regime change)은 어떻게 이해되어야 하는가가 중요한 문제로서 제기된다. 체제라는 용어는 낮게는 개인적 차원부터 국가 혹은 국제적 차원에 이르기까지 상당히 중층적 의미로 사용된다. 하지만 일상적 의미로서 체제라는 용어는 “정치권력의 중심에 있는 공식적, 비공식적 조직과 이들을 둘러싼 사회와의 관계”라는 의미를 내포한다(Fishman 1990: 428). 다시 말해서, 체제는 일정한 조직 내에서 정치권력을 장악하고 있는 자에 의한 지배양식으로 이해될 수 있다. 로우슨(Lawson 1993)에 따르면, 체제는 권력이 실질적으로 사용되어지는 방법, 지배원칙 혹은 지배양식과 관련되는 것이지 권력 자체와는 덜 관계를 맺고 있는 것이다. 체제유지는 그러므로 특정한 조직사회 내에서의 그 지배양식의 지속을 의미하며, 체제변동은 필연적으로 하나의 지배양식에서 다른 형태의 지배양식으로의 이행을 의미하는 것이다. 일반적으로 체제는 일국 내에서 “특정의 정부보다 정치조직의 보다 영구적인 형태”로 규정되기도 하나(Fishman 1990: 428), 체제를 국가권력의 지배양식으로 이해를 할 경우 반드시 이에 부합되는 것은 아니다. 즉, 일국 내에서 특정한 정권의 변화(예를 들어, 수하르토 정권에서 하비비 정권으로의 교체)가 반드시 체제변동(권위주의체제에서 민주주의체제로의 변동)을 수반하는 것이 아닐 수도 있고, 역으로 하나의 정권 내에서도 지배양식의 변화로 인한 체제의 성격변동(예를 들어, 일당지배체제에서 개인독재체제로의 변동)이 일어날 수 있다는 것을 의미한다.

그렇다면, 일국 내에서 특정한 정치체제가 형성되고 변화하는 원인은 무엇

인가? 독립 이후 말레이시아 정치과정에서 특정한 정치체제의 형성과 변동의 요인을 어떻게 설명할 수 있는가? 많은 접근방법 속에서 원인들에 대한 다양한 설명이 제공될 수 있지만, 본 연구는 말레이시아에서 지배양식의 변동을 이야기하는 동인으로서 독립 이후 몇 차례의 정치위기과정에서 야기된 집권체제를 위협하는 갈등구조의 변화라는 측면에 주목한다. 그리고 패권적 정치엘리트들이 자신들의 정치권력을 지속시키기 위한 방편으로 새롭게 변모한 갈등구조에의 대응하는 과정에서 집권체제의 성격이 변모한다고 본다. 이는 곧 지난 40여 년간의 말레이시아 정치과정에서 UMNO를 중심으로 한 정치엘리트의 지속적인 지배체제유지에도 불구하고 그 체제유지를 위한 지배양식이 변동하여 왔음을 의미하는 동시에, 지배양식의 변동과정에서 일관되게 보이는 공통된 현상으로 권력정치(power politics)의 속성이 자리하고 있음을 뜻하는 것이다. 이는 기존의 종족적 관점 혹은 계급적 관점으로 대변되는 말레이시아 정치과정의 이해에 대한 한계에 대해 '권력의 문제(a question of power)'가 하나의 대안적 접근으로 여겨질 수 있음을 시사하는 것이다.

III. 갈등구조의 변화와 정치체제 변동의 동학

본 장에서는 패권적인 말레이 정치엘리트들이 어떠한 배경과 동인에 의해 그들의 권력유지를 위한 지배양식을 독립 초기 각 종족간의 타협과 흥정에 기초한 비교적 민주적인 협의주의적 정치행태에서 1969년 이후 UMNO 중심의 패권적 일당우위체제로, 그리고 1980년대 중반 이후 UMNO 중심의 정당정치가 점차 마하티르 개인을 중심으로 한 권력의 사유화로 변화해 갔는가의 구체적인 내용을 다루고자 한다.

전형적인 복합사회인 말레이시아에서 종족문제는 영국 식민지배, 일본 군정시기 그리고 독립으로 이어지는 일련의 과정에서 정치적, 사회적 갈등의 핵심적인 요인으로 구조화되었다. 따라서 독립 초기 지배 정치엘리트들에게 있

어서 종족갈등의 해소는 신생독립국으로서 안정적 정치체제의 형성 및 유지를 위한 절실한 과제로 제기되었다. 이를 반영하여 독립 직후 말레이시아 정치과정의 성격을 규정짓는 핵심적 언어는 각 종족집단을 대표하는 지배엘리트간의 타협, 흥정과 연합에 의한 정치안정이었고, 이는 독립 이후 상당한 기간에 걸쳐 협의적 민주주의라는 개념으로 말레이시아 정치체제를 명명하게 하였다. 협의주의의 주창자인 라이파트 스스로도 독립 이후 최소한 1969년 인종폭동이 발발하기 이전까지 말레이시아 정치과정에서 협의적 민주주의가 성공적으로 실현되었다고 주장한다(Lijphart 1977: 150). 특히 이 시기 말레이시아 정치를 협의주의적 지배양식으로 분석하는 논의는 UMNO, MCA, MIC로 대변되는 각 종족의 지배엘리트들이 각 각의 종족사회로부터 높은 수준의 정치적 자율성을 갖고, 연립정권인 동맹당(Alliance)체제 하에서 상호견제, 비례원칙, 양보와 타협의 원칙이 실질적으로 상당한 정도로 관철되었다는 점에서 그 적실성이 있다고 볼 수 있다.⁴⁾

이처럼 협의주의적 정치체제가 형성된 동인은 무엇인가? 우선, 노드링거(Nordlinger 1972: 43-46)의 주장대로, 심각한 분열적 구조를 지닌 사회의 주요 정치행위자들을 통합하는 핵심요인으로 “공공의 적으로 간주되는 외부위협 존재” 혹은 “외부로부터의 압력”이 긍정적으로 제공하는 조건에 주목할 필요가 있다.⁵⁾ 실제로 식민지배로부터의 독립과정에서 영국이 제기한 독립의 핵심적 전제조건 중에 말레이계에 의한 배타적 지배가 아닌 다양한 종족간의 화합과 타협에 의한 독립정부 구성이 포함되어 있었다.⁶⁾ 독립 이후, 외부로부터의 압력이라는 외적요소가 제공하는 긍정적 조건은 말레이시아연방 건설을 둘러싸고 전개된 인도네시아와의 ‘대결국면’이라는 외부위협에 의해 계승되어 각 종족 엘리트집단간의 타협에 의한 체제유지의 필요성을 제공하였다. 하지만 무엇보다 협의주의적 정치체제 형성의 실질적인 동인은 당시 UMNO로 대변

4) 1957년부터 1969년까지 협의주의적 정치의 구체적인 내용은 Hwang 2001: 55-63 참조.

5) Nordlinger 1972, 43-46.

6) Hwang 2001: 48-49 참조.

되는 말레이계 정치엘리트들의 취약했던 경제적 입지에서 찾아 볼 수 있다. 즉, 비록 영국 식민정권으로부터의 국가기구 이양 및 독립 이후 종족대비 선거인수에서의 압도적인 우위로 인한 UMNO의 공고한 정치적 입지에도 불구하고, UMNO는 Alliance체제를 유지하는데 있어서 중국계인 MCA의 경제적 지원이 절실한 형편이었다.⁷⁾ 비록 당시 경제적 자립성을 확보하기 위한 일련의 시도들이 있었으나, UMNO의 정치적 지지기반인 말레이계의 경제적 열악성 등으로 인해 그리 성공적이지 못하였다. 결국 UMNO 정치엘리트에게 있어서 비말레이계 정치엘리트들과의 타협과 양보에 의한 권력분점의 정치는 독립 이후 안정적인 정치체제의 유지를 위한 종족갈등의 문제의 해소와 자신들이 처한 열악한 경제적 위상에 근거한 현실적 선택의 산물이었던 것이다.⁸⁾

그렇다면, 어떠한 제반 요인에 의해 독립 초기 협의주의적 정치체제가 점차 UMNO 중심의 배타적인 정치체제로 그 지배양식의 변동이 야기되는가? 이에 대한 이해를 위해서는 1969년 말레이계와 중국계 사이의 폭동을 둘러싼 정치적 위기상황에 주목할 필요가 있다. 특히 1969년 총선 이후의 정치적 상황은 그 이전에 비해 많은 차이를 보였다. 1959년과 1964년의 총선이 각각 독립 직후의 안정된 정치체제의 형성과 인도네시아와의 대결국면에 따른 국내 정치세력의 통합의 필요성을 제공한 반면, 1969년 총선에 이르는 상황의 정치적 핵심이슈로 종족문제가 본격적으로 제기되었다. 특히 1963년부터 1965년 사이의 싱가포르의 말레이시아연방 합류와 퇴출, 새로운 중국계 야당인 민주행동당(DAP: Democratic Action Party)을 중심으로 한 종족문제의 정치이

7) 1955년 당시 말레이계는 60%를 밀도는 인구구성에도 불구하고, 선거인수에 있어서는 84%를 넘는 비율을 차지하고 있었다. 이는 1948년 말라야연방조약에 따른 지난 25년 기간 동안 최소 15년 이상 말레이반도에 거주한 자에만 선거인단 자격을 부여하는 규정인 중국계 등 이주민에게 불리하게 작용한데서 기인하는 것이다. 1955년부터 1969년에 이르기까지 선거인수의 변화는 Mohammad Yusoff 1992: 20을 참조할 것.

8) UMNO와 MCA간의 정치, 경제적 상호의존에 관한 보다 자세한 내용은 Milne & Ratnam 1965: 182-198을 참조할 것.

순화 과정은 향후 UMNO 정치엘리트들의 정치적 헤게모니를 위협하는 핵심적 요인이 기존의 외적요소에서 점차 국내의 종족갈등구조로 옮겨가고 있음을 시사하는 것이었다. 즉, 1960년대 중반 이후 말레이시아 정치과정에서 협의주의적 지배양식의 핵심요소 중의 하나인 '탈정치화(de-politicization)'의 원칙이 점차 유명무실화되면서 말레이계와 중국계간의 정치적, 경제적 지분을 둘러싼 '종족적 양극화(ethnic polarization)' 현상이 심화되었던 것이다.

더욱이 1969년 총선에서 연합여당인 Alliance가 획득한 64%에 불과한 의석수 점유율은 종족간의 타협에 의한 체제유지의 실효성에 심각한 의문을 제기했다. 특히 중국계를 대표하는 MCA의 경우 1964년 총선의 경선숫자 대비 의석점유율이 연방의원과 주의원 선거에서 각각 81.8%와 81.7%에 이른데 비해, 1969년 총선의 경우에는 각각 39.4%와 32.5%로 급격한 하락을 보였다. 이에 비해, 신생 중국계 야당인 DAP의 경우 각각 54.2%, 54.4%에 달하는 높은 지지를 받았다.⁹⁾ 협의주의체제가 성공적으로 작동하기 위한 기본요건으로 정치엘리트들의 자발적인 타협과 협력뿐만이 아닌 이들 정치엘리트들이 각각의 종족집단으로부터의 높은 지지와 충성을 담보해야 한다는 점을 감안할 때(Lijphart 1969: 221), MCA에게서 드러난 중국계로부터의 저조한 지지는 UMNO 정치엘리트들로 하여금 기존의 협의주의 지배양식으로의 현실적인 체제유지 가능성에 대한 회의를 불러일으키기에 충분하였다. 특히 독립 주도 세력인 당시 수상 압둘 라만(Abdul Rahman)을 중심으로 한 1세대 UMNO 정치엘리트들의 협의주의적 정치행태에 대한 당시 부수상 압둘 라작(Abdul Razak)을 중심으로 한 보다 종족지향적인 정치행태를 보이는 2세대 UMNO 정치엘리트들의 반감 또한 점차 심각한 수준에 이르고 있었다. 이러한 배경 하에서 1969년 총선 직후 발생한 말레이계와 중국계간의 폭동은 2세대 UMNO 정치엘리트들에게 향후 정국의 주도권을 장악하고 새로운 정치체제로의 변동을 용이하게 하는 중요한 전기를 마련하였다. 즉, 호로비츠(Horowitz

9) 1964년과 1969년 총선결과의 구체적인 내용은 Hwang 2001: 85-86의 표4-1, 표4-2, 표 4-3을 참조할 것.

1985, 659)가 주장하듯, 1969년 인종폭동은 UMNO의 젊은 정치엘리트들로 하여금 기존의 협의주의적 정치체제 하에서 추진할 수 없었던 “[집권체제 유지를 위한] 보다 과감한 조치의 필요를 현실화”시켜주는 “불행 중의 다행 (blessing in disguise)”인 정치적 상황을 연출하였던 것이다. 결과적으로, 1969년 인종폭동 이후 말레이시아 정치과정은 본격적으로 말레이계 중심의, 정확히 말해 UMNO중심의, 권위주의체제로 이행하게 된다. 이는 기존의 종족간의 타협과 흥정보다는 자신들의 정치적 기반인 말레이계로부터의 정치적 정통성 획득이 체제유지를 위해 보다 절실하다는 2세대 UMNO 정치엘리트들의 인식에 기초한 것이다.

1969년 인종폭동 이후 말레이시아는 정치적, 경제적, 법적 그리고 이념적 차원을 포함한 말레이시아사회의 전반에 걸친 질적 변화를 경험하였다. 우선 가장 두드러진 변화는 폭동의 직접적 원인이 경제적인 측면에서의 말레이계의 상대적 박탈감이었다는 인식하에, 빈곤퇴치와 종족간 경제적 불균등 해소를 명분으로 한 신경제정책(NEP: New Economic Policy)의 실시였다. NEP가 비록 종족간의 제로섬(zero-sum)적인 경쟁을 통한 목표추구를 지양한다고 표명하였으나, 구체적인 내용은 경제적인 측면은 물론 언어, 교육, 사회문화적 측면에서 철저히 말레이계의 독점적 지위를 확보하고 보장하는 것이었다. 특히, NEP를 통한 말레이시아 사회구조의 재편은 1970년 당시 2%를 밑돌던 말레이시아 국내의 기업과 산업분야에서의 소유권을 말레이계에 대한 특별우대 정책의 실시로 20년 이내에 30% 수준까지 끌어올린다는 정책으로 구체화되었다. 이제까지 말레이시아 정부의 역할이 제반 기업과 산업분야에 대한 행정적이고 규제적인 역할로 한정되었던 것에 반해, NEP하의 정부는 기업과 산업에의 직접적인 참여로써 그 역할의 질적 변모를 가져왔다(Jomo 1988: 266). 이는 UMNO주도의 말레이시아 정부가 1970년대와 1980년대에 걸쳐 자본축적의 기제로 작용하였다는 것을 의미하였다.¹⁰⁾ 그리고 이는 UMNO 정치엘리트

10) 집권정당의 직접적인 기업 활동에의 참여를 통한 자본축적의 구체적인 사례분석은

들의 경제적 입지강화를 통한 정치권력을 공고화와 밀접한 연관을 맺고 있는 것이다.

경제외적인 면에서의 사회구조 개편은 이념, 언어, 교육 그리고 법적인 측면에서 광범위하게 실시되었다. 우선, 인종폭동 이후 1년 9개월 만에 재개된 의회는 그 첫 번째 활동으로 헌법을 새로이 개정하였는데, 그 주요 내용은 (1) 국교로서의 이슬람, (2) 술탄의 지위 및 통치권, (3) 말레이계에 부여된 특권 그리고 (4) 국어로서의 말레이어의 지위 등으로 요약되는 말레이시아사회의 '민감한 사항(sensitive issues)'에 대해, 의회 스스로를 포함해서, 일체의 공론화를 금지함으로써 다종족사회에서의 종족간의 타협과 합의를 통한 국민적 통합을 사실상 제한하였다. 1971년 개정헌법과 함께 UMNO 주도의 말레이시아 정부는 국내보안법(ISA: Internal Security Act), 치안법(Sedition Act), 공무비밀법(OSA: Official Secrets Act), 사회법(Societies Act), 인쇄출판법(Printing Press and Publication Act) 등 일련의 사회통제에 관련된 법을 모두 개각함으로써 1970년대와 1980년대에 걸쳐 권위주의적 통제의 심화를 가증하였다.¹¹⁾

이 시기 말레이시아 정치과정에서 UMNO의 패권적 지위강화는 기존의 Alliance체제의 해체와 새로운 연립여당인 BN의 구축으로 구체화되었다. Alliance체제와 BN체제와의 차별성은 기존의 Alliance가 협의주의 모델의 전형으로 UMNO, MCA, MIC가 집권 연립여당 내에서 각 각의 종족집단을 유일하게 대표하는 역할을 한 것에 반해, BN은 1974년 총선 당시 기존의 MCA, MIC는 물론 말레이계 야당이었던 범말레이시아이슬람정당(PAS: Parti Islam Se-Malaysia)까지 포함하여 무려 11개의 소속정당을 거느린 다중적 대표체제를 띠고 있다. 이는 집권체제 외부로부터의 비판의 창구를 최소화시킴으로써 정치안정을 꾀하고자 하는 측면도 있으나, 보다 실질적으로 각 종족집단의 대표창구를 다원화함으로써 UMNO의 패권적 지위를 더욱 공고화하고자

Gomez 1994를 볼 것.

11) 이 시기의 권위주의적 통제의 강화에 관한 구체적 내용은 Barraclough 1985와 Hwang 2001: 108-115를 참조 할 것.

하는 의도가 숨어있는 것이었다. 특히 1978년 총선을 앞두고 UMNO는 PAS를 BN에서 축출함으로써 BN 내에서 말레이계를 대변하는 유일한 정당으로 회귀하고 이후 말레이시아 정치는 더욱더 패권적 UMNO를 중심으로 한 권위주의적 정치체제로 변모를 하게 되었다. NEP를 통한 말레이계와 UMNO의 사회 경제적 해계모니 강화와 집권체제의 재편을 통한 UMNO의 패권정당화와 여타 정당들의 한계정당화는 1970년대와 1980년대에 이르는 말레이시아 정치에서의 기존의 협의주의적 전통의 실질적 종식을 의미하는 것이었다. 이 시기의 협의주의 체제의 종식과 권위주의 통제의 강화는 결국 지배양식의 변화를 통한 정치권력유지라는 UMNO 정치엘리트들의 권력정치적 속성을 잘 드러내는 것이라고 할 수 있다.

한편, 1980년대 후반부터 가시화된 UMNO 중심의 권위주의체제에서 마하티르 개인 중심의 권력의 사유화 과정은 정치위기와 체제변동의 역학관계를 논하는데 있어서 또 하나의 의미 있는 사례를 제공한다. 쉘보르스키(Przeworski 1986)가 주장하듯 권위주의적 체제에서 민주화로 이행에 있어서 집권 정치엘리트 내부의 분열은 권위주의체제의 붕괴에 긍정적으로 기여하는 핵심적 요소 중의 하나이다. 조모(Jomo)와 고메즈(Gomez)도 만약 말레이시아에서 권위주의 체제의 붕괴가 일어난다면 그것은 다름 아닌 UMNO 내부의 심각한 파벌 갈등으로부터 출발할 것이라고 지적하였다(Gomez & Jomo 1998). 이런 맥락에서 1987년 UMNO 선거를 둘러싸고 발생한 집권 말레이 정치엘리트 내부의 심각한 분열현상이 향후 말레이시아 정치체제의 변동에 어떠한 영향을 주는가는 매우 흥미로운 일이다. 특히 1987년 UMNO 선거 이후 1990년 총선에 이르는 일련의 정치과정은 1987년 5월 UMNO 선거, 1988년 2월 UMNO의 해체와 UMNO(Baru) 창당, 1989년 6월 마하티르의 리더십에 대항한 라잘레이(Razaleigh Hamzah)를 중심으로 한 Semangat 46의 창당, 1988년 8월부터 1990년 총선에 이르기까지의 15차례의 보궐선거, 그리고 Semangat 46을 매개로한 야당연합의 결성과 1990년 총선에 이르기까지 실로 역동적인 것이었다. 이를 반영하여 UMNO 정치 엘리트간의 격화되는 파벌 갈등은

1987년부터 1990년 사이의 말레이시아 정치과정을 보다 경쟁적이고 순응적으로 만들었으며, 권위주의적 정치체제가 민주주의적 정치체제로 이행되어질 수 여건을 제공하였다는 주장이 제기되기도 하였다.¹²⁾ 하지만 이러한 견해도 불구하고, UMNO 파벌 갈등과 분열은 UMNO 내부의 정치뿐만 아니라 말레이시아 정치과정 전반에 걸쳐 마하티르 개인을 중심으로 한 권력의 사유화가 노골적이고 체계적으로 진행되는 계기로 작용했던 것이다.

그렇다면, 어떻게 1987년 UMNO 파벌 갈등 이후 마하티르의 정치행태가 지극히 배타적이고 권위주의적인 양식으로 변화하게 되었는가? 대략 세 가지 측면에서 그 배경과 요인을 살펴볼 수 있는데, 집권 초기 UMNO 내부의 정치를 다루는데 있어서 마하티르가 보인 이율배반적인(controversial) 정치행태의 실패, UMNO의 패권적 위상에 따른 UMNO내 엘리트간의 갈등심화, 그리고 1987년의 UMNO 선거를 둘러싸고 질적으로 변모한 UMNO의 정치문화가 그것이다.

1970년대 UMNO내의 파벌관계에서 상대적으로 취약한 대중적 지지를 간직한 채 수상에 오른 마하티르의 정치적 입지를 고려해 볼 때, 집권 초기 마하티르가 선택한 UMNO내 파벌경쟁을 이용한 '견제와 균형'의 정치는 일견 성공한 것으로 보인다.¹³⁾ 특히 부총재를 총재가 선임하던 기존의 UMNO 전통에 반하여, 마하티르는 부총재를 1981년과 1984년 UMNO 전당대회에서 대의원에 의한 직접 선출로 유도하고 이 과정에서 당시 당내에서 폭넓은 대중적 지지를 받던 라잘레이와 무사 히탐(Musa Hitam)을 상호견제하게 함으로써 자신의 취약한 정치적 입지를 보완하였다. 하지만 주목해야 할 사실은 집권 중반

12) Crouch 1996: 114-29와 Case 1992를 참조할 것.

13) 1969년 인종폭동 이후 당시 수상 라만의 종족정책에 비판적 입장을 취했던 마하티르는 이후 UMNO에서 축출을 당하고, 1970년 UMNO에 복귀한 이후에도 당내의 여타 엘리트들에 비해 상대적으로 취약한 대중적 지지기반을 지녔다. 이는 1975년 UMNO 선거에서 마하티르가 라잘레이, 가파르 바바(Ghafar Baba)에 이어 가장 낮은 지지율로 부총재에 당선된 것에서 잘 드러난다.

기로 접어드는 시점에 마하티르에게 치명적인 정치적 위기를 제공했던 1987년 UMNO 선거의 직접적 배경에 다름 아닌 1981년과 1984년에 마하티르 자신이 허용하고 조장했던 라잘레이와 무사를 중심으로 한 파벌경쟁이 자리하고 있다는 점이다. 특히 마하티르는 1981년 수상 취임 과정에서 UMNO 수석 부총재 겸 부수상의 자리에 대한 라잘레이와의 “암묵적인 합의(tacit agreement)”¹⁴⁾, 1984년 UMNO 선거에서 확고한 당내 2인자의 입지 보장에 관한 무사와의 “구두합의(unwritten agreement)”¹⁵⁾를 위반하는 이율배반적인 정치행태를 보임으로써 이들의 마하티르에 대한 정치적 불신을 가중시켰다. 라잘레이와 무사는 1987년 UMNO 선거에서 자신들이 공모하여 마하티르의 리더십에 도전한 직접적인 요인으로 당시 정치적 신의에 어긋나는 마하티르의 이율배반적인 정치행태를 제시하고 있다.¹⁶⁾

한편, 1987년 UMNO 선거에서 당권을 둘러싼 파벌갈등은 경쟁의 치열함이라는 면에서 기존의 어떤 파벌갈등과는 비교가 되지 않을 정도로 심각했다. 이는, 마하티르의 의도와는 달리, 라잘레이와 무사를 중심으로 한 파벌이 1981년과 1984년의 선거 과정에서 대의원의 동원과정을 거치며 그들의 대중적 지지를 오히려 고양시킨 결과였다. 더욱이 1969년 인종폭동 이후 UMNO의 패권적 지위가 강화되면서 당내 권력투쟁이 실질적인 권력투쟁으로 격화되면서 UMNO의 파벌경쟁이 더욱 확산된 현상을 반영하는 것이기도 하다(정영국 1996: 104). 비록 선거 준비과정에서 마하티르와 가파르(A팀)는 현직 수상과 부수상이라는 유리한 입지에서 모든 말레이계 주 수상들과 대다수 지구당 위원장들로부터의 공개지지를 이끌어 냈지만, 정작 선거가 임박하면서 라잘레이와 무사(B팀)에 대한 지지 또한 A팀에 못지않았다. 이는 당시 마하티르 내각의 13명에 달하는 UMNO 소속 장관의 과반수와 상당수 전직 장관과 주수상들이 공개적으로 B팀 지지를 선언한데서 단적으로 드러난다. 게다가, 전

14) 라잘레이 인터뷰 (1998/02/23).

15) 무사 인터뷰 (1998/02/13).

16) 무사 인터뷰 (1998/02/13).

수상인 라만과 후세인도 마하티르의 권위주의적 정치행태에 비판적인 태도를 보이며 B팀을 지지하였다. 3명의 부총재단 경선도 A팀과 B팀으로 각각 3명씩, 총 69명이 참가한 당내 최고의결기구인 최고위원회(Supreme Council) 선거도 A팀과 B팀 진영으로 각각 34명과 35명으로 나뉘었다. 1,479명에 달하는 전체 대의원도 약 10-15% 정도만이 관망파에 속하고 나머지 85-90%는 A팀과 B팀 지지로 고르게 분포되었던 것으로 알려졌다. 비록 선거는 A팀의 승리로 귀결되었으나, 마하티르와 가파르가 전체 1,479표에서 각기 43표와 40표에 불과한 근소한 차이로 승리를 한 것으로 미루어 볼 때, 당시 선거가 얼마나 치열했는가를 잘 알 수 있다.

선거의 치열함 못지않게 선거가 UMNO 정치는 물론 말레이시아 정치과정 전반에 미친 영향은 더욱 심각하였다. 즉, 1987년 UMNO 선거는 '정치리더십에 대한 절대적인 복종'과 '그림자 정치(shadow politics)'로 대변되는 전통적인 UMNO의 정치문화가 질적으로 변모될 수 있다는 징후를 보여주었다. 선거 직후 비록 UMNO의 정치엘리트들이 마하티르에 대한 공개지지를 표명하였지만, 이는 기존처럼 무조건적인 절대적 충성이 아닌 '권위주의적인 마하티르 정치리더십의 변화' 등을 전제로 한 제한적 의미의 지지였다. 1987년 선거의 부당성과 개표부정에 대한 의혹도 공개적으로 제기되었다. 특히 라잘레이 파벌을 중심으로 한 마하티르 정치리더십에 대한 도전은 선거 직후부터 마하티르 정치행태를 비난하는 '전국순회'와 같은 형식으로 노골화되었다. 이어지는 라잘레이의 Semangat 46 창당 및 이를 매개로한 일련의 보궐선거에서 야당연합 등의 정치과정은 1987년 UMNO 선거 이후 마하티르정권을 직접적으로 위협하기에 충분하였다. 1969년 인종폭동을 전후로 말레이계와 중국계의 종족갈등이 체제위협의 핵심적 요인으로 작용하였던 것에 비해, 집권 중기를 맞이하는 마하티르정권에 있어서 체제유지를 저해하는 핵심적인 요인으로 다름 아닌 UMNO내 정치엘리트들간의 균열과 갈등이 새로이 자리하게 되었다. 그림자 정치로 불리던 UMNO의 전통적 정치문화가 '직접적인 대결'의 문화로 변모하고 집권체제를 위협하는 정치위기의 성격 혹은 갈등구조가 변모하

는 상황에서 집권 초기 마하티르가 보인 UMNO 엘리트간의 견제와 균형을 통한 체제유지전략은 더 이상 현실적인 방안으로 여겨질 수 없게 되었다. 결국, 마하티르에 의해서 활성화된 UMNO 파벌경쟁은 1987년 마하티르의 리더십을 직접 겨냥한 정치위기로 연결되었고 이는 결국 당내 파벌간의 견제와 균형을 통한 권력유지라는 집권 초기 마하티르 체제유지전략의 실패를 의미하는 것이다.

이를 반영하듯, 1987년 UMNO 선거 이후의 말레이시아 정치는 그 이전과는 질적으로 다른 형태로 전개되었고 이는 UMNO내부의 정치에만 국한된 것은 아니었다. 즉 집권 엘리트의 갈등과 분열이 제공하는 체제변동의 긍정적인 인과관계에도 불구하고, 1987년 이후 말레이시아 정치는 기존 UMNO의 전통인 당내 개방적 민주정치의 요소들이 지속적이고 체계적으로 제한되어 갔고, 기존의 UMNO 중심의 패권적 정치체제가 점차 마하티르 개인의 권위를 중심으로 재편되어간 것이다. 특히 1987년 10월 국내보안법에 의한 대대적인 구속정국과 이어지는 UMNO 해체 및 UMNO(Baru)의 창설과정은 말레이시아 정치과정의 본격적으로 마하티르 개인을 정점으로 한 억압과 통제의 행태로 변모하는 것을 극명하게 보여주고 있다.

우선, 1987년 UMNO 선거 이후 1990년대로 이어지는 말레이시아 정치과정의 변동을 이해하는데 있어서 1987년 10월에 발생한 국내보안법 구속정국은 주요한 의미를 지닌다. Operasi Lalang으로 일컬어지는 구속정국은 UMNO의 정치적 위기가 한창 고조되는 와중에 말레이계와 중국계간의 종족 갈등의 고조를 빌미로 1988년 1월에 이르기까지 UMNO, MCA, Gerakan 등 정부여당을 비롯하여 야당정치인, 사회운동가, 환경운동가 및 일반 노무자에 이르기까지 106명을 구속하였다. 사실 1980년대에 들어, 특히 1986년의 경제 침체를 거치면서, 중국계와 말레이계간의 긴장관계가 지속적으로 고조되어 1987년 10월에 이르러서는 심각한 정도의 사회불안을 야기하였다. 당시 구속정국의 배경에 대해서는 다양한 의견이 제기될 수 있으나 한 가지 주목해야 할 사실은, 1987년 당시 외무부장관으로 B팀 소속으로 부총재 경선에 나섰던

라이스 야땀(Rais Yatim)의 주장대로, UMNO 선거 이후 고조되는 종족갈등 상황과 이어지는 대대적인 구속정국이 결국 마하티르 개인의 정치적 위기를 반전시키는 중요한 계기가 되었다는 점이다.¹⁷⁾ 한 가지 주목해야 할 사실은 당시 종족갈등 상황을 유발했던 주체가 UMNO내의 A팀이었음에도 불구하고 구속된 3명의 UMNO 인사는 모두 B팀의 일원이었다는 것이다. 또한 당시 정부 여당의 구속자들이 2개월 이내에 모두 석방된 것에 반해, 대부분의 야당 정치인들과 비판적인 사회운동가들의 구속기간이 길게는 2년까지 지속되었다는 것에도 주목할 필요가 있다.¹⁸⁾ 특히 중국계 일간지 Sin Chew Jit Poh, 말레이계 잡지 Watan과 함께 대표적인 영자 일간지인 The Star에 대한 정간조치도 취해졌는데, 당시 The Star의 기자였던 샴술 아크마(Shamsul Akmar)에 따르면, The Star에 대한 정간조치는 1987년 UMNO 선거를 둘러싸고 The Star가 B팀의 지도자들에게 비교적 우호적인 지면을 할애한 것에 대한 결과였다.¹⁹⁾ 결국 당시 구속정국을 둘러싼 일련의 조치는, 당시 원내 야당 지도자의 신분으로 2년간 구속되었던 림깃상(Lim Kit Siang)의 주장대로, 향후 UMNO 내부의 실질적인 적과 싸우는데 있어서 야기될 수 있는 외적인 비판을 사전에 제어하려는 마하티르의 의도가 숨어있는 것이었다.²⁰⁾

구속정국이 당시 집권당 내부의 파벌경쟁에 대한 관심을 희석화시키며 마하티르에게 유리한 정치적 상황을 조성하였다면, 이어지는 UMNO 불법화와 UMNO(Baru) 창당은 집권정당의 주류에서 자신에게 비판적이었던 인사들을 배제함으로써 새로운 집권체제를 철저하게 마하티르 개인을 중심으로 재편하는 과정이었다. UMNO 불법화의 책임 소재에 대한 논란의 여지에도 불구하고, 당시 마하티르가 UMNO 불법화에 보인 강한 의지는 주목할 만하다. 마하

17) 라이스 인터뷰 (1998/02/04).

18) 구속자의 구성 및 구체적인 석방시기에 관한 자세한 내용은 Das and Suaram 1989: 113-22를 참조할 것.

19) 샴술 인터뷰 (1998/02/08).

20) 림깃상 인터뷰 (1998/02/19).

티르의 UMNO 불법화에 대한 강한 의지는 특히 UMNO 사건의 최종판결을 며칠 앞두고 당시 독립적인 판결로 명망이 높던 대법원장을 전격 탄핵하고 자신이 임명한 임시대법원장으로 하여금 UMNO 불법화를 주도케 한 사실에서 잘 드러난다.²¹⁾

UMNO 불법화가 기존의 집권체제를 해체하는 과정이었다면, UMNO(Baru)의 창당은 마하티르 개인의 권위를 중심으로 집권체제를 재편하는 과정이었다. 우선, 창당과정에서 구UMNO의 B팀 소속으로 당선되었던 최고위원회의 대부분 인사들은 물론, 선거 전후 B팀에 대한 지지를 표명하였던 대부분의 지구당 위원장들도 UMNO(Baru)의 지도부에서 제외되거나 상당수는 입당 자체가 거부되었다. 일반당원의 입당도 마하티르의 리더십에 대한 지지를 표명한 인물들로 제한되었다. 새로운 집권체제의 재편과정에서의 인적 배제와 더불어 주목할 사실은 UMNO(Baru)의 새로운 전통의 창출이었다. 이는 과거 UMNO의 정치과정을 역동적으로 만들었던 지구당 차원에서의 정치적 자율성이 UMNO(Baru) 체제하에서는 '탈정치화(de-politicization)'와 '비경선(no-contest)'이라는 새로운 전통으로 대체되었다는 것이다. 물론 1993년 당 총재를 제외한 총재단 선거에서 드러나듯 새로운 집권 체제하에서도 지구당 혹은 중앙당 차원에서 지도부 구성을 둘러싼 경선이 완전히 제한되었던 것은 아니었다. 하지만 1990년대에 들어서서, 적어도 1995년 총선에 이르기까지, UMNO(Baru)내에서 마하티르의 권위를 손상시키거나 위협하는 어떠한 개인적, 파벌적 움직임도 보다 강화되는 마하티르 개인의 권위에 의해 철저히

21) UMNO를 둘러싼 법적 논쟁은 1987년 UMNO 선거 당시 불법적인 대의원들이 선거에 참여하였다는 B팀 소속으로 알려진 11명의 UMNO 대의원들의 소송계기로 시작되었다. 흥미로운 사실은, 당시 11명의 원고인단 수석변호사가 불법지부의 문제를 정당 자체의 불법성이 아닌 1987년 선거의 정당성에만 국한시키기를 원했던 것과는 달리, 자격조건을 갖추지않은 대의원의 선거참가 정당 자체의 불법화로 이어질 수 있다는 점을 전격적으로 제기한 인물이 다른 아닌 마하티르의 측근인 UMNO 수석 법률고문이라는 점이다. UMNO 불법화에 대한 자세한 내용은 Hwang 2001: 137-47을 참조.

통제되었다.

한편, UMNO 해체과정은 독립 이후 꾸준히 강화되어 오던 행정부의 권위에 대해 그동안 미약하게나마 견제와 균형의 역할을 담당하던 사법부의 권위가 보다 약해지는 본격적인 계기로 작용했다. 마하티르에 의한 대법원장의 탄핵이라는 헌정 사상 초유의 사태는 새로운 집권 체제의 출범 이후 국내보안법, 언론정간 및 정당운영과 관련된 사항들에 대한 행정부의 결정을 사법적 심사대상에서 제외시키는 등 사법부의 권한이 지속적으로 축소되었다. 1990년대 들어서서 보이는 마하티르 개인을 정점으로 한 행정부로의 권력 집중화는 1994년 5월 헌법개정에서 보다 단적으로 드러난다. 당시 헌법개정에서 대법원 판사의 임기를 규정하는 헌법 125조항에 광범위하게 적용될 수 있는 “윤리강령(code of ethic)”을 새로이 첨가하고 이에 어긋나는 행위를 한 판사에 대한 처벌조항 또한 첨가하였다. 더욱이 새로 첨가된 윤리강령의 위반에 대한 판단 권한을 법원이 아닌 수상에 부여함으로써 행정부에 대한 사법부의 종속을 더욱 심화시키고 그나마 명목상으로 지니고 있던 사법부의 견제와 균형의 존재는 사실상 유명무실화 되었다.²²⁾ 이러한 관점에서 당시의 헌법개정은 “민주주의의 기본원칙에 모순된 조치”로 “말레이시아에서의 사법부의 독립성은 종말을 맞이했다”는 주장이 제기되기도 하였다(Aliran Monthly 1994(5): 11).

1990년대는 독립 이후, 특히 마하티르 집권 이후, 지속적으로 제한되어온 입헌군주의 권한이 더욱더 축소되었다. 즉, 1993년의 헌법 개정에 의한 입헌군주의 면책특권 박탈과 함께, 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

22) Legal Research Board 1995: 151을 참조.

견제와 균형의 요소마저 제한해 버린 것이다. 사실 행정부의 권력 강화는 독립 이후 꾸준히 나타난 현상이었지만, 1990년대에 들어서는 말레이시아 정치 과정에서 명맥상이나마 견제와 균형의 외향을 지탱하던 요소들조차 마하티르 개인으로의 권위주의적 통제의 공고화 과정에서 체계적으로 제거되어 갔던 것이다(Jomo 1996: 74).

IV. 1998년 정치위기의 본질과 갈등구조의 새로운 변모

이처럼 공고했던 마하티르의 정치 리더십이 집권 말기를 준비하는 1990년대 후반에 어떻게 마치 1987년의 UMNO 파벌갈등을 연상케 하는 심각한 정치적 위기를 맞게 되는가? 특히 1990년대 들어서서 줄곧 마하티르 자신이 정치적 후계자로 공인하던 안와르에게 행해졌던 잔혹하고 억압적인 마하티르의 정치 행태는 어떻게 설명될 수 있는가? 그리고 이러한 마하티르와 안와르간의 정치적 갈등과 균열이 향후 말레이시아 정치과정에 어떠한 영향을 끼칠 것인가?

마하티르와 안와르의 갈등과 균열을 설명하는 논의로는 마하티르 측에 의해 공식적으로 제기된 안와르의 남색 및 부패혐의를 비롯하여, 해외 언론들이 주로 제기하는 1997년 중반에 시작된 경제위기에 대처하는 양자간의 정책적 차이 혹은 안와르 측이 제기하는 마하티르에 의한 고도로 계산된 정치적 음모 등 실로 다양하게 제기되고 있다. 우선, 안와르의 남색 혐의에 대한 진의는 아직도 현재 진행형인 법원의 최종 판결을 기다려 보아야 하지만 그 판결 여부에 관계없이 1990년대 들어 가속화된 행정부에 의한 사법부의 통제 강화로 그 설득력을 얻기가 힘든 상황이다. 또한 이제까지의 재판과정에서 보인 검찰이 제기한 증거의 불충분성 및 그 신뢰성의 의혹 역시 안와르의 도덕성에 문제를 제기하는 마하티르 측 주장의 한계를 보여주고 있다. 마하티르 정권하에서 초대 부수상을 지낸 무사 역시 마하티르 정권의 “경외스런 힘(awesome power)”

을 강조하며, “1986년 당시 자신이 부수상직에서 물러나지 않고 끝까지 마하티르와 대립했을 경우 마하티르는 10명의 남자를 들이대며 자신을 동성애자로 몰아갔을지도 모른다”는 주장으로 마하티르와 안와르의 문제의 본질은 도덕성의 문제가 아님을 간접적으로 시사하고 있다.²³⁾

한편, 국외 언론들이 주로 제기하는 1997년 중반 이후의 경제위기를 대처하는 과정에서 보인 마하티르와 안와르간의 경제위기 대응전략 차이의 심화로 인한 정치적 위기는 이들이 경제위기 이전에도 간헐적이거나 경제정책과 관련한 차별성을 보였다는 점을 고려해 볼 때 나름대로 설득력을 지닌다. 즉, 1997년 경제위기에 대한 원인 진단 및 극복 전략에 있어서, 위기의 외적 요인에 주목하며 지속적인 경기부양에 의한 침체의 탈출을 주장하는 마하티르와 달리 안와르는 위기의 원인으로 내적 요인을 강조하며 긴축재정과 IMF식 구조조정을 선호하여 갈등이 유발됨으로써 양자는 결국 파국으로 향했다는 것이다. 당시 경제적 어려움에 처한 마하티르의 일부 측근들에 대한 구제금융에 안와르가 보인 미온적인 태도를 고려해 볼 때 경제위기에 대응하는 양자의 차이가 갈등상황을 더욱 악화시켰음은 부인할 수 없는 사실이다. 안와르 자신도 마하티르의 거대 프로젝트(mega projects)에 대한 자신의 서민중심의 경제정책, 경제위기에 마하티르 측근에 대한 구제금융에 있어서 자신의 미온적인 태도가 양자의 관계를 악화시켰음을 부인하지 않는다.²⁴⁾ 그럼에도 불구하고, 안와르 스스로는 당시 외견상 드러난 대응양식의 차이는 결코 양자간의 질적으로 상이한 정책적 차별을 반영하는 것이 아닌 경제위기에 대한 ‘상호보완적인(complementary)’ ‘공동의 대응(team approach)’ 이었다고 인식하고 있다.²⁵⁾ 펀스톤(Funston) 역시 당시 만약에 특정 정책에 있어서 양자의 차이가 있었다면 이는 최소한 마하티르의 묵시적 동의에 기반을 둔 것으로 양자의 경제위기 대응

23) 무사 인터뷰 (1999/08/23).

24) 1998년 11월 3일 안와르가 옥중에서 자신의 추종자들에게 보낸 편지를 참조.

25) 경제위기에 대응하는 갈등적이면서도 상호보완적인 마하티르와 안와르의 역학관계는 Gill 1998을 참조할 것.

양식은 일반적으로 인식되는 것보다 심각하지 않았다고 주장한다(Funston 1999: 167-168). 그렇다면, 1998년 9월 안와르의 부수상직 해임, UMNO로부터의 축출 및 국내보안법에 의한 구속으로 이어지는 정치상황은 어떻게 설명될 수 있는가? 이에 대한 이해를 위해서 1990년대 중반 이후 새롭게 전개되는 UMNO 파벌 갈등과 마하티르 정치 리더십의 역학관계는 매우 유용한 실마리를 제공한다. 특히 1995년 총선을 계기로 마하티르의 후계구도를 둘러싸고 전개된 UMNO 내부의 정치는 이전의 그것과는 질적으로 상이하게 전개되었다는 점은 주목할 만하다. 즉, 1990년대 중반에 이르기까지 UMNO내의 파벌 혹은 개인적인 갈등과 경쟁이 마하티르 이후를 겨냥한 차세대간의 경쟁으로 제한되었고 마하티르의 독점적 권위에 의해 철저히 통제되어 있었던 것에 비해, 1995년 총선을 계기로 UMNO 내부의 정치는 안와르와 그 측근들의 마하티르 정치 리더십에 대한 직접적인 도전과 위협이라는 행태로 전개되었던 것이다. 이는 곧 세대교체의 압력에 대한 효과적인 대응과 차세대간의 파벌경쟁에서의 유리한 고지점령이라는 기존의 마하티르와 안와르의 관계에서 보이는 상호보완적인 양상이 1990년대 중반을 지나며 양자간의 직접적인 대결양상인 적대적 관계로 변모하고 있었다는 것을 의미한다. 더욱 흥미로운 사실은 1987년 UMNO 위기 이후 지속적으로 공고화되는 마하티르의 권위에 의해 효율적으로 견제되고 제어되던 UMNO 내부의 정치가 1995년 총선을 계기로, 자연스레 제기되는 세대교체의 압력과 더불어, 점차 안와르와 그 측근들에 의해 주도되면서 집권당 내부에서 마하티르의 정치적 위상 또한 안와르에 의해서 지속적으로 침해되어 갔다는 점이다. 결국 1990년대 중반 이후부터 질적 변모를 한 UMNO내의 파벌갈등은 1990년대 후반으로 이어지는 과정에서 이미 심각할 정도로 심화되었고 1997년 중반의 경제위기는 이를 외부적으로 가시화시키는 계기로 작용을 한 것이다.

물론 1995년 총선 이후 안와르가 직접적으로 마하티르의 퇴임을 요구하며 조직적이고 체계적으로 권력승계 작업을 전개했던 것은 아니었다. 하지만, 이미 70대에 접어든 나이에도 불구하고 마하티르가 좀처럼 퇴임의 조짐을 보이

지 않는 상황에서, 안와르와 그의 추종자들은 집권당내에서 힘의 균형이 안와르에게로 옮겨감을 보이는 실력행사를 지속적으로 함으로써 마하티르에게 정치적 부담을 가중시켰던 것이다. 마하티르의 권위를 침해하는 안와르에 의한 일련의 실력행사는 1995년 총선 직후 마하티르의 내각 구성에 대한 대응에서부터 가시화되어,²⁶⁾ 1996년 3월 켄다(Kedah)주 주의원들의 마하티르에 대한 집단항명사건²⁷⁾, 1996년 10월 UMNO 최고위원회 선거에서의 마하티르 측근에 대한 안와르측의 공세 등으로 이어지면서 지속되었다.²⁸⁾ 이처럼 마하티르와 안와르를 정점으로 격화되던 UMNO 내부의 정치적 역학관계를 반영하여 1990년대 중반 이후 말레이시아 정국에서는 마하티르의 정치 리더십을 둘러싸고 1980년대 중반과 비슷한 권력투쟁이 재현될 것이라는 소문이 무성하였다. 특히 안와르가 1997년 중반 2개월간의 임시수상직을 수행하면서 강력하게 관철시킨 '반부패법안(Anti-Corruption Bill)'은 마하티르와 안와르 추종세력 간의 정상적인 정치과정으로서의 파벌경쟁을 이해관계가 적대적으로 상충하는 제로섬(zero-sum)적인 갈등상황으로 격화시키는 상황으로 전개시켰다. 이

26) 안와르를 견제하는 성격의 1995년 내각구성에 대해 안와르는 몇 개월 후에 열린 1995년 UMNO 지구당 선거에서 마하티르의 핵심측근들을 탈락시킴으로써 자신의 힘을 과시하였다.

27) 1995년 11월 마하티르가 1996년 UMNO 선거에서 총재와 수석부총재에 대한 경선을 금지하는 결의안을 관철함으로써 자신의 임기를 1999년까지 연장하고 자신의 고향인 켄다에서 안와르의 측근인 오스만 아랍(Osman Aroff) 주수상을 자신의 심복이자 안와르의 숙적인 사누시로 교체하려고 하자, 안와르의 추종자들은 1996년 3월 켄다의 주의회 의원들의 오스만의 사누시로 교체에 반대하는 전대미문의 공개항명을 이끌어내며 자신들의 힘을 과시하였다.

28) 1996년 10월에 실시된 UMNO 최고위원회 선거의 청년부와 여성부 의장을 선출하는 선거 첫날에 안와르는 마하티르가 공개적으로 지지를 한 후보에 맞서 자신의 추종자인 자히드 하미드(Zahid Hamidi)와 시티 자하라(Siti Zaharah Sulaiman)를 당선시킴으로써 마하티르의 권위를 손상시켰다. 이는 다음날의 부총재단과 최고위원회 위원 선거에서 마하티르로 하여금 급기야 눈물로 지지를 호소하게 하는 상황으로까지 연결되었는데 이는 안와르측의 승리가 부총재단과 최고위원회 위원 선거에까지 이어질 경우 조기 권력이양의 압력이 급부상할 수 있다는 마하티르의 절박감을 반영한 것이었다.

는 안와르의 부도덕한 사생활을 둘러싼 마하티르 측근의 본격적인 공세가 시작될 것도 이 시기와 그 때를 같이 한다는 점에서도 잘 드러나고 있다.

한편, 마하티르와 안와르의 직접적인 대결보다는 양자의 추종세력을 중심으로 격화되던 갈등상황은 1997년의 경제위기가 닥치면서 안와르 자신이 인도네시아 수하르토 정권의 몰락과정에서 제기된 '부패' (korupsi), '연고주의' (kronisme), '정실주의' (nepotisme)의 청산을 강조하며 위기극복을 위한 '창조적 파괴' (creative destruction)의 필요성을 제기하는 등의 일련의 언행으로 이어지면서 안와르에 대한 마하티르의 정치적 신뢰 관계를 악화시키는 결정적인 요인으로 작용하였다. 더욱이 마하티르 개인을 중심으로 한 권력의 사유화가 1980년대 중반 집권당 내부의 강력한 정적의 도전으로 인한 정치적 위기를 계기로 본격화된 점을 고려할 때, 권력의 2인자로서 안와르가 누리는 정치적 위상은 1990년대 중반 이후 현저하게 강화되면서 너무도 많은 영역에서 마하티르를 대신하게 되면서 양자의 정치적 신뢰관계가 악화되어 갔던 것이다. 집권 말기에 접어든 마하티르에게 있어서 후임자 선택의 핵심적인 기준이 퇴임 후 자신의 정치, 경제적 유산을 보장해 줄 수 있는 신뢰의 문제라는 점을 고려할 때 1990년대 중반 이후 안와르와 그의 측근들이 보인 일련의 행적은 점차 그 기준에서 멀어져가고 있었던 것이다. 1980년대 중반 마하티르의 2인자로서 유사한 경험을 한 무사는 몇 차례에 걸친 자신의 조언에도 불구하고 안와르는 1990년대 후반으로 가면서 너무도 유사하게 과거 자신이 범한 실수의 전철을 밟아갔다고 주장한다.²⁹⁾ 단지 당시 무사가 UMNO에 남아 反마하티르 전선을 주도함으로써 1987년 UMNO내에서 혹독한 리더십 위기를 경험한 마하티르

29) 무사는 1980년대 중반 국정운영의 동반자라는 의미에서 언론이 즐겨 사용하던 '2M(Mahathir-Musa) 리더십'이라는 표현에 마하티르는 말레이시아에서의 '2M' 리더십은 Mahathir Mohamad 리더십을 의미한다고 종종 불만을 표현하였으며 당시 이러한 불만의 의미를 제대로 인식하지 못함으로써 발생했던 자신과 마하티르의 갈등을 안와르에게 1998년 9월 이전에 몇 차례 조언해 주었음에도 불구하고 안와르는 자신의 조언을 심각히 받아들이지 않았다고 주장하였다. 무사 인터뷰 (1999/08/23).

는 안와르에 대한 대응에 있어서 집권당에서만이 아닌 말레이시아 정치과정 전반에서 안와르를 제거하고자 남색협의 등 도덕성의 문제를 이유로 UMNO에서의 축출과 장기간 구속이라는 방식으로 보다 철저하고 잔혹하게 진행되었던 것이다.

V. 맺음말

정치체제의 성격이라는 측면을 고려할 때, 말레이시아의 집권체제는 독립 이후 지난 40여 년간 외견상 보이는 지속적인 체제 유지 및 정치적 안정이라는 속성에도 불구하고 수차례에 걸쳐 그 지배 양식의 질적 변모를 경험하였다. 그리고 이러한 체제의 성격 변화의 배경에 다름 아닌 집권 정치엘리트의 체제 유지를 저해하고 위협하는 정치적 갈등구조의 변화가 밀접하게 자리하고 있다. 정치위기와 체제변동의 동학이라는 맥락에서, 본 논문은 독립 이후 지속적인 정치적 안정이라는 관심에 가려져 그동안 상대적으로 주목을 받지 못하던 말레이시아 집권 정치엘리트들에 의한 집권 체제의 성격 변화와 그 요인을 밝히는데 연구의 초점을 두었다. 그리고 이러한 집권 정치엘리트의 체제 유지 혹은 이를 위한 체제의 성격 변화에서 일관되게 관찰되는 체제변동의 주요 동인을 기존의 종족적, 계급적 관점이 아닌 권력의 문제에서 찾고자 하였다. 이는 종족 및 계급의 관점에 집착한 기존 연구의 주된 관심이 지나치게 체제유지 및 정치안정의 문제에 놓임으로써 정치안정 속에서의 집권엘리트의 지배양식의 변화를 감지하는데 한계가 있다는 문제의식과 밀접한 연관을 맺고 있다. 하지만 무엇보다 본 논문은 지난 몇 년간 말레이시아에서 목격되는 정치적 위기현상과 이에 대한 집권 정치엘리트의 대응양식을 분석해내고 향후 전개될 말레이시아 정치과정을 예측하는데 체제변동의 문제에 대한 관심의 필요성을 환기시키고자 하였다.

정치위기와 체제변동의 동학이라는 측면에서 볼 때, 1990년대 중반부터 잉

태되어 1997년의 경제위기를 거치며 1998년 마하티르와 안와르의 분열로 가시화된 정치적 위기는 말레이시아 정치과정에서 또 하나의 중요한 분기점을 제공한다. 이는 다름 아닌 지난 몇 년간의 정치현상이 야기한 정치적 갈등구조의 변모와 밀접한 연관을 갖는 것이다. 안와르의 축출과 구속 이후 현재 UMNO내에서는 더 이상 마하티르의 사유화한 정치적 권위를 직접적으로 위협할 만한 개인이나 정치세력이 존재하지 않는다. 안와르 사건 이후 1999년 총선으로 이어지는 과정에서 문제가 되었던 기존 야당을 중심으로 한 마하티르 정권에 대한 도전도 야당연합 내부의 분열 등으로 인해 더 이상 심각할 만한 위협을 제공하지 않고 있다. 하지만 한 가지 주목해야 할 현상은 UMNO내에서 안와르와 그 측근들의 제거가 반드시 말레이시아 정치과정 전반에서 마하티르의 정치적 권위의 공고화로 이어진 것은 아니라는 사실이다. 오히려 마하티르의 권위는 과거 어느 시기보다 현저하게 위협을 받았으며, 이는 마하티르를 정점으로 한 UMNO의 정치적 위상에도 심각한 손상을 입히고 있다.

왜 이러한 현상이 생겼는가? 이에 대한 해답은 마하티르와 안와르의 정치적 분열이, 보다 정확히 말해 안와르에 대한 마하티르의 정치행태가, UMNO를 중심으로 한 집권 정치엘리트의 체제유지를 위협하는 새로운 형태의 정치적 갈등구조를 야기하게 되었다는 데서 찾을 수 있다. 즉, 안와르를 축출하는 과정에서 내세운 동성애를 비롯한 부도덕한 사생활 혐의, 안와르 축출 이후 보인 마하티르정권의 말레이계에 대한 통제 강화는 지난 반 세기에 걸쳐 UMNO의 강력한 정치적 후원세력이었던 말레이계에서 마하티르의 정치행태의 본질에 대한 의혹을 제기하고 이는 곧 UMNO로부터 말레이계의 지지기반이 이반이라는 현상으로 이어지게 된 것이다. 물론 1999년 선거 이후 말레이계에서 이반된 UMNO의 지지기반이 점차 회복되는 조짐을 보이는 것이 사실이다. 하지만 주목해야 할 사실은 말레이계의 UMNO지지가 더 이상 UMNO는 말레이계의 수호자라는 전통적 등식하에서 맹목적으로 이루어지고 있지 않다는 것이다. 그리고 이러한 현상의 이면에, 무사의 주장대로, 안와르에 대한 “잔혹(cruel)”하고 “수치스런(shameful)” 마하티르의 정치행태가 자리하고

있는 것이다. 종족적, 종교적으로 분열된 야당의 한계 및 열악한 시민사회의 구조하에서 당장 여당에서 야당으로의 수평적 정권교체 혹은 체제의 변동이 일어날 가능성은 적다. 하지만, 더 이상 UMNO에 대한 말레이계의 지지가 전통적인 등식하에서 맹목적으로 이루어지지 않는 현재의 변모한 정치현실은 집권 말기의 마하티르와 마하티르 이후를 준비하는 UMNO 정치엘리트들에게 주어진 무거운 과제이다. 또한 정치위기와 체제변동의 동학이라는 맥락에서 향후 집권 정치엘리트들이 어떻게 체제유지를 위한 정치행태의 변화를 추구해 갈 것인가 하는 측면에서 매우 흥미로운 연구 과제를 제공하고 있다.

주제어: 마하티르, UMNO, 정치적 위기, 체제 유지, 체제 변동

참고문헌

- 정영국. 1996. “말레이시아의 협의민주주의와 UMNO 정치.” 김성주 외. 『동남아의 정치리더십』. 서울: 21세기한국교육재단.
- Barracrough, Simon. 1985. “The Dynamics of Coercion in the Malaysian Political Process.” *Modern Asian Studies* 19(4).
- Brennan, Martin. 1985. “Class, Politics and Race in Modern Malaysia.” in Richard Higgot and Richard Robison (eds.). *Southeast Asia: Essays in the Political Economy of Structural Change*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Case, W. 1992. *Semi-democracy in Malaysia: Pressures and Prospects for Change*. Canberra: Research School of Pacific and Asian Studies, ANU.
- . 1996. *Elites and Regimes in Malaysia: Revisiting a Consociational Democracy*. Clayton: Monash Asia Institute.
- Cham, B. N. 1975. “Class and Communal Conflict in Malaysia.” *Journal of*

- Contemporary Asia* 5(4).
- Crouch, Harold. 1996. *Government and Society in Malaysia*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Das, K. and Suaram (eds.). 1989. *The White Paper on the October Affair*. Selangor: Suaram Komunikasi.
- Esman, Milton J. 1972. *Administration and Development in Malaysia: Institution Building and Reform in a Plural Society*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Fishman, R. M. 1990. "Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition to Democracy." *World Politics* 42(3).
- Funston, N. J. 1999. "Malaysia: A Fateful September." *Southeast Asian Affairs 1999*. Singapore: Institute for Southeast Asian Studies.
- Furnivall, J. S. 1939. *Netherlands India: A Study of Plural Economy*. London: Cambridge University Press.
- Gill, Ranjit. 1998. *Asia Under Siege: How the Asian Miracle Went Wrong*. Singapore: Epic Management Services.
- Gomez, Edmund Terence. 1994. *Political Business: Corporate Involvement of Malaysian Political Parties*. Townsville: Centre for Southeast Asian Studies, James Cook University of North Queensland.
- and Jomo K. S. 1998. "Authoritarianism, Elections and Political Change in Malaysia." *Public Policy* 2(3).
- Halim, Fatimah. 1982. "Capital, Labour and the State: The West Malaysian Case." *Journal of Contemporary Asia* 12(3).
- Horowitz, Donald L. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press.
- Hwang, In-Won. 2001. "Changing Conflict Configurations and Regime Maintenance in Malaysian Politics." Ph.D dissertation, The Australian

- National University, Australia.
- Jomo, K. S. 1988. *A Question of Class: Capital, the State, and Uneven Development in Malaya*. New York: Monthly Review Press.
- . 1996. “Deepening Malaysian Democracy with More Checks and Balances.” in Muhammad Ikmal Said and Zahid Emby (eds.), *Malaysia Critical Perspectives*. Petaling Jaya: Persatuan Sains Sosial Malaysia.
- Lawson, Stephanie. 1993. “Conceptual Issues in the Comparative Study of Regime Change and Democratization.” *Comparative Politics* 25(2).
- Legal Research Board. 1995. *Federal Constitution*.
- Lent, John. 1984. “Restructuring of Mass Media in Malaysia and Singapore.” *Bulletin of Concerned Asian Scholars* 16(4).
- 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, Mah Hui. 1980. “Ethnic and Class Relations in Malaysia.” *Journal of Contemporary Asia* 10(1-2).
- Lustick, Ian. 1979. “Stability in Deeply Divided Societies: Consociationalism versus Control.” *World Politics* 31(3).
- . 1997. “Lijphart, Lakatos, and Consociationalism.” *World Politics* 50(1).
- Mauzy, Diane K. 1983. *Barisan Nasional: Coalition Government in Malaysia*. Kuala Lumpur: Marican & Sons Sdn Bhd.
- . 1993. “Malaysia: Malay Political Hegemony and Coercive Consociationalism.” in John McGarry and Brendan O’Leary (eds.), *The Politics of Ethnic Conflict Regulation*. London: Routledge, 1993.
- Means, Gordon P. 1991. *Malaysian Politics: The Second Generation*. Singapore: Oxford University Press.
- Milne, R. S. 1967. *Government and Politics in Malaysia*. Boston: Houghton

Mifflin.

- Milne, R. S. and Ratnam K. J. 1965. "Politics and Finance in Malaya." *Journal of Commonwealth Political Studies* 1(3).
- Milne, R. S. and Mauzy, D. K. 1999. *Malaysian Politics under Mahathir*. London and New York: Routledge.
- Mohammad Agus Yusoff. 1992. *Consociational Politics: The Malaysian Experience*. Kuala Lumpur: Perikatan Pemuda Enterprise.
- Nordlinger, Eric A. 1972. *Conflict Regulation in Divided Societies*. Cambridge: Center for International Affairs, Harvard University.
- Ong, Michael. 1986. "Malaysia: The Limiting of a Limited Democracy." paper presented at the workshop on The Political System and Nation-building in ASEAN, Singapore (23-25 January).
- Ongkili, James P. 1985. *Nation-building in Malaysia, 1946-1974*. Singapore: Oxford University Press.
- Przeworski, Adam. 1986. "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy." in Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter and Laurence Whitehead (eds.). *Transition from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Rabushka, Alvin and Kenneth A. Shepsle. 1972. *Politics in Plural Societies: A Theory of Democratic Instability*. Columbus: Charles E. Merrill Publishing Company.
- Smith, M. G. 1965. *The Plural Society in the British West Indies*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- von Vorys, Karl. 1975. *Democracy without Consensus: Communalism and Political Stability in Malaysia*. New Jersey: Princeton University Press.
- Zainur Zakaria. 1994. "The 1994 Constitutional Amendment: End of Judicial

Independence.” *Aliran Monthly* 14(5).

Zakaria, F. 1997. “The Rise of Illiberal Democracy.” *Foreign Affairs*
(November-December).

Lim Kit Siang, 전 의회 야당지도자, 현 DAP Chairman (1998/02/19).

Musa Hitam, 전 말레이시아 부수상 (1998/02/13: 1999/08/23).

Rais Yatim, 전 Semangat 46 부총재, 현 수상실 법무담당 장관 (1998/02/04).

Razaleigh Hamzah, 전 Semangat 46 총재, 현 UMNO 최고위원회 위원 (1998/02/23).

Shamsul Akmar, 전 The Star 정치부 기자, 현 NST 정치부 기자 (1998/02/08).

Abstract

A Dynamic of Political Crises and Regime Change in Malaysia

Hwang In Won

(The Sejong Institute)

This paper is concerned with the nexus between a dynamic conflict structure and regime maintenance strategies in Malaysia. The central question is how the ruling political elite, especially UMNO and Mahathir, has been able to maintain its own political hegemony while at the same time maintaining a fairly high degree of regime stability.

The study assumes that the conflict structure challenging or undermining the maintenance of the regime in Malaysia has been changing since independence in 1957. And, the period of changing conflict configurations provides opportunities for a fresh look at the nature of the ruling elite's regime maintenance strategies in accommodating new social and political challenges. An assumption throughout lies in the nature of power politics that those who enjoy positions of power in the apparatus of the state are unlikely to give up their power willingly. Although the UMNO-led ruling elite has adapted to changing expectations of Malaysian society to meet new social and political conflict circumstances, the single most important motive for regime change and regime maintenance is to sustain its own political power. The study has shown in detail what made the UMNO-led ruling elite transform its regime maintenance approaches (from consociational bargain-

ing to authoritarian UMNO dominance then to Mahathir's personal dominance) and what were the essential elements of these changing regime maintenance strategies.

Keywords: Mahathir, UMNO, Political Crises, Regime Change, Regime Maintenance