

말레이시아 동방정책(Look East Policy)의 결정요인 분석*

이 경 찬**

목 차

- I. 서론
- II. 외교정책의 목표와 정책결정요인
- III. 1980년대 초반의 대내외적 상황변화
- IV. 동방정책의 시행과 평가
- V. 결론

I. 서론

본 논문은 말레이시아가 한국과 일본의 개발 경험을 배우자는 모토 아래 1980년대 초반부터 펼치기 시작한 동방정책의 실시 배경과 목적, 정책의 결정 및 시행과정 등을 분석하기 위한 시도이다. 말레이시아는 최근 제조업의 발달과 수출호조, 견실한 국내경제의 성장에 힘입어 급속하게 경제력이 향상되고 있는 동남아시아의 신흥 공업국이다. 1997년 연초부터 태국을 시발점으로 필리핀, 인도네시아 등 동남아시아 국가를 거쳐 한국의 국제통화기금(IMF) 위기상황으로까지 확산되고 있는 국제적 외환위기 사태의 영향으로 경제의 안정성이 크게 위협받고 있는 것은 사실이지만 말레이시아는 여전히

* 이 글은 1997년 부산외대-한국외대 자매결연기념 학술대회에 발표된 필자의 논문을 수정, 보완한 것이다. 당시 토론에 참여해주신 경남대학교 박성관 교수, 한국경제전략연구원 원순구 연구위원께 감사드린다.

** 성심외국어전문대학 말레이-인도네시아 지역통상과

안정된 국내정치와 경제의 역동성, 정부 부문의 효율성 등에 힘입어 경제성장세를 당분간 지속할 것이라는 전망이 지배적이다.

전형적인 전후 독립국으로서의 정치적, 경제적 후발성에도 불구하고 말레이시아는 싱가포르와 더불어 동남아시아 국가 가운데 가장 안정적인 정치체제를 유지해 오고 있다. 일천한 민주헌정의 역사와 개도국으로서의 많은 문제점, 다민족 국가로서 안고 있는 인종적 갈등 등의 여러 문제에도 불구하고 말레이시아는 독립 이후 여러차례에 걸쳐 내적 폭력을 경험한 대다수 동남아시아 국가들과 달리 민주정치의 틀인 헌정 질서 체제를 정상적으로 유지해 오고 있다(김학준 1983, 111). 뿐만 아니라 말레이시아는 대외관계에 있어서도 자주적, 합리적인 정책결정과 일관성있는 정책의 시행과정을 통해 제 3세계권과 국제사회에서도 적지않은 외교적 발언권을 인정받고 있으며 유엔 안보리 이사국(1965, 1989-90), 유엔 총회 의장국(1997)으로 국제적 위상을 드높이고 있을 뿐 아니라 비동맹 운동권에의 적극적인 참여와 아세안 중심회원국으로서의 활발한 활동을 통해 지역 평화체제 구축 및 남북문제 해결에도 적극적인 자세를 보이고 있다. 특히 1980년대 이후 마하티르 체제하의 말레이시아는 미국을 비롯한 서방 선진국들과의 관계에서는 일정한 거리를 유지하는 한편, 아세안을 중심으로 하는 역내 국가 및 아시아 신흥공업국들과의 경제관계 긴밀화를 정책의 최우선 과제로 추진하고 있으며 이를 위하여 외교의 경제적 기능 강화, 즉 경제외교의 중요성을 강조하고 있다.

본 논문에서는 이같은 마하티르 체제하 말레이시아의 외교정책 기조변화를 동방정책의 예로써 설명하고자 한다. 연구의 방법에 있어서는 동방정책의 세부내용이나 시행과정에 대한 서술적 고찰보다는 새로운 정책시행의 배경과 정책결정과정에 초점을 맞추어 정책결정에 영향을 미치는 제반 요인들을 추출, 분석하는 정책결정론적 고찰을 통해 말레이시아 외교정책의 결정구조와 정책패턴의 변화를 파악함을 목적으로 한다.

II. 외교정책의 목표와 정책결정요인

1. 외교와 국가이익

외교는 변화하는 세계에서 변화하는 국력을 바탕으로 각국이 국가이익(national interest)을 추구하는 행동으로 정의되어진다. 따라서 전통적으로 외교정책 분석은 국가이익의 조합이 어떻게 변화해 가느냐를 추적하는 것이

었다. 외교정책을 결정짓는 규범적, 사실적 목표로서의 국가이익의 개념은 학자들에 따라 다소 다르게 정의되고 있으나 국가이익의 가장 중요한 목표가 국가의 자기보존이라는 데에는 대체로 의견이 일치되고 있다.¹⁾ 외부의 군사, 안보적 위협에 맞서 민족국가로서의 존재를 유지하는 것이 소위 핵심적 가치(core value)로서 일차적인 국가이익의 내용을 구성한다는 것이다. 상대적으로 국가의 규모가 작고 국력이 뒤지는 말레이시아에 있어서도 국가의 자기보존은 국가이익의 가장 중요한 구성요소가 된다.

두 번째 목표는 경제발전과 국가번영이라 할 수 있다. 경제적 과실, 즉 부의 재분배를 둘러싼 인종간의 갈등이 상존하는 상황에서 어느 특정 집단 또는 인종도 불이익을 받지않는 가운데 여하히 지속적인 경제발전을 이룰 수 있을 것인가 하는 문제는 고도경제성장의 지속을 통한 사회, 경제적 불평등 구조의 타파를 목표로 하는 말레이시아 정부에 효율적이고도 효과적인 대외 경제정책 수립의 과제를 던져주고 있다. 특히 경제의 대외의존도가 절대적인 말레이시아에 있어 합리적인 대외경제정책의 선택은 경제발전뿐만 아니라 나아가 말레이시아의 정치안정과 사회통합에 직결된다는 맥락에서 그 중요성이 이해되어야 한다. 경제발전은 단지 산술적 개념의 국부(國富)의 증가뿐 아니라 발전의 혜택이 모든 국민 계층에 골고루 미칠 수 있는 분배의 정의까지 포함하는 개념으로 광의의 복지국가 건설과 맥을 같이한다. 소득분배의 불평등 구조는 사회통합을 저해할뿐만 아니라 다민족사회에 내재된 인종간 갈등의 요소를 격화시킬수 있는 폭발적 가연성을 내포하고 있기 때문이다. 정치와 경제의 밀접한 상관성으로 말미암아 경제발전이 정권의 안정 및 국가 사회안정과 직결되어 있는 말레이시아적 특수성에 비추어 볼 때 경제발전의 지속은 국가이익의 중요한 구성요소가 되고 있다.

세 번째 국가이익의 내용으로는 흔히 간접적인, 또는 부차적인 국가목표로 지적되는 국가위신, 국가 이미지의 제고를 꼽을 수 있다. 국제사회에서 민족국가의 상징적 의미를 부각시키고 민족문화의 우수성을 고양하는 것은 무형의 국가이익이 되며 이를 바탕으로 앞에서 언급한 구체적 국가이익을 실현할 수 있는 것이다. 국가 이미지 제고는 비단 고유의 사회문화적 유산을 통한 것뿐 아니라 국제사회에 대한 적극적인 기여를 꼽을 수 있다. 평화와

1) 예를 들어 모겐트슈ouer(Hans J. Mogenthau) 같은 현실주의자들이 국가이익을 권력 또는 힘의 추구로 보고 국제관계에 있어서 국가간의 권력투쟁에 관심을 갖는 반면, 이상주의자들은 국제적 규범과 도덕성을 바탕으로한 세계평화의 추구를 국가이익으로 정의한다.

안정이라는 인류의 보편적 가치에 기여하기 위한 민족국가의 참여와 후원은 국가위신의 제고를 위한 유용한 방법이 되기 때문이다. 말레이시아가 제한된 경제력과 군사력에도 불구하고 한반도 에너지 개발기구(KEDO)에 30만 달러의 기여금을 출자기로 한 것이나, 인명의 손실을 감수하면서 자국 군대를 유엔 평화유지군으로 분쟁지역에 파견하는 예는 곧 국가 이미지 제고를 위한 것이라고 할 수 있다. 국제협력문제는 안보나 경제적 목표에 비하여 국가이익에 직접적인 상관성이 없다는 이유로 외교정책 담당자들로부터 종종 부차적인 문제로 간과되어지기도 하나 지역 및 국제협력에의 적극 참여를 통한 국가 이미지 개선은 중장기적 관점에서 국제무대에서의 영향력 확대를 담보할 수 있다는 점에서 국가안보 및 경제발전의 추구에 이어 또 하나의 주요한 외교정책의 목표가 되고 있다.

전통적으로 국제정치의 주요 관심은 안보문제에 집중되어 군사와 안보문제는 고위정치(high politics)로 중요시된 반면 경제 또는 인도적 국제협력문제 등은 정치나 안보문제에 부수되는 저위정치(low politics)로서 경시되어졌다.²⁾ 이는 국가간의 투쟁을 국제정치의 본질로 파악하는 현실주의의 전통에 따른 것이다. 국가중심의 현실적 패러다임에서는 국제정치에서 군사·안보문제를 우선으로 하는 쟁점(issue)의 위계적 서열이 존재한다고 주장한다. 그러나 코헨(Robert Keohane)과 나이(Joseph Nye) 교수는 국제정치에서 분명한 쟁점의 서열이란 존재하지 않느냐며 현실주의의 패러다임을 비판하였다(Keohane and Nye 1977, 23-37). 이 글은 후자의 복합적 상호의존 모델의 주장을 수용해서 외교정책목표간의 위계적 서열은 정책결정변수의 조합 즉, 정책결정환경의 변화에 따라 유동적이고 가변적으로 변할 수 있는 것으로 가정한다.

2. 외교정책 분석방법론

(1) 전통이론

한 나라의 역사는 그 나라가 위치한 지리적 여건에 의하여 결정적인 영향을 받는다. 특히 국가의 규모와 국력이 뒤지며, 국가가 동원할 수 있는 제

2) 호프만(Hoffmann)에 따르면, 고위정치란 국가의 최고위정책결정자가 커다란 관심을 가지고 직접 관장하는 정치·안보적 차원의 제 1차적 중요성을 띤 문제를 지칭하며 저위정치란 비교적 하급정책결정자에 의해 취급되는 부차적 문제들을 가리킨다(Hoffmann 1966, 862-915. 박경서 1985, 20에서 재인용).

반 가용자원의 제약을 받을 수 밖에 없는 약소국들은 강대국들에 의하여 주도되는 국제 정치경제 환경의 변화에 항상 민감하게 반응하여 왔다. 따라서 강대국들의 권위적 행위와 그들 상호간의 협력양상 또는 이해충돌에 의하여 형성되는 지역 및 세계정세의 변화는 국제정치 연구의 주된 분석 대상이 되어왔다. 1950년대까지 국제정치학의 주류를 형성하였던 지정학이론, 이상주의이론, 현실주의이론 등의 전통적 분석방법은 국제정치의 가장 중요한 행동주체를 국가로 보고 국가간의 권력투쟁과 국가들간에 발생하는 힘의 존재양태에 관심을 기울여왔다. 이같은 관점에서 전통적인 외교정책 연구는 주로 정책결정에 미치는 국외적 요인의 분석 즉, 국가가 처한 지정학적 요인, 국가간 힘의 배분상태, 상대국가의 이익 등에 초점이 맞추어졌다(김명희 1983, 18). 국외적 요인이 외교정책결정의 핵심 내용으로 고려되어졌던 것이다.

국내정치와 마찬가지로 국제정치의 본질을 힘의 추구로 파악하는 고전적 이론의 인식론적 배경에 따라 현실주의의 패러다임은 대체로 국가간 권력관계와 안보문제에 관심을 집중시켜왔다.³⁾ 또한 현실주의자들은 국내정치 과정이 외교정책의 결정에 영향을 미치게 되면 급변하는 국제정세의 변화에 신속하고 탄력성있게 대응할 수 없다고 주장함으로써 국내 각 세력들의 상이한 이해관계를 합리적으로 협의, 조정하여 정책에 반영하기 위한 민주적 외교정책 결정과정에도 비판적인 태도를 견지해왔다(한명화 1986, 22-23). 따라서 전통적 분석방법에서는 국내 정치경제 상황이나 이익집단의 이해관계 등과 같은 내적 요인은 도외시되어지거나 또는 정책결정에 영향을 미치더라도 부차적인 것에 지나지 않는 것으로 간주되어졌다.

(2) 과학적 분석방법

정책결정과정에서 내적 요인을 배제하는 전통적 분석방법의 비판적 대안으로서 제시된 과학적 접근방법은 외교정책 목표로서의 국가이익의 내용보다는 외교정책 결정자의 행위자체를 중요시하면서 그같은 정책결정행위의 동인을 분석하는데 초점을 맞춘다. 즉, 권위적인 선택을 할 수 있는 정책결정자나 결정단위체가 다양한 정책대안 가운데 어찌서 특정한 선택을 하였는가에 관심을 갖게된다(이혁섭 1990, 223). 외교정책의 목표분석 뿐만 아니라 과정분석이 중요하다는 인식에 따라 외부환경의 영향을 중시하는 고전적 방법론과 달리 과학적 접근방법에서는 외교정책 결정요인으로서 국내정치적 상황이

3) 정치적 현실주의에 관하여는 Mogenthau(1973), Aron(1966)을 참조.

중요한 변수로 다루어지게 되었다. 연구방법에 있어서도 전통적 이론이 역사성과 개별적 인과관계를 중시한 반면 과학적 이론들은 방법론상의 객관성과 일반적 인과관계를 중요시하고 있다(김명희 1983, 14).

이러한 관점의 대표적 학자들인 스나이더(Richard C. Snyder), 브룩(H. Bruck), 사핀(Burton Sapin) 등은 외교정책 분석을 위해 정책결정의 내부환경, 사회구조와 행위, 정책결정의 외부환경, 정책결정자들이 정책을 결정하는 과정과 행위를 주된 분석대상으로 삼는 한편, 정책결정요인으로서의 세가지 변수로 권한의 영역(spheres of competence), 통신과 정보(communications and information), 동기(motivation)를 꼽고 있다⁴⁾(Snyder, et al. 1962, 60-74). 방법론상의 객관성을 중시하는 스나이더류의 과학적 접근방법이 외교정책결정과정과 관련된 국내외적 요인들을 체계적이고 종합적으로 이해할 수 있는 보편적 분석의 틀을 제공해주는 것은 하나 외교정책의 역사적 배경과 문화적 요인을 설명해주지는 못한다. 예컨대 말레이시아 외교정책의 분석에서 특히 그 중요성이 강조되는 인종구성의 복잡성, 다민족사회의 인구구성을 그대로 반영하는 정당정치 체제의 특수성, 경제개발의 당위성, 종교 등의 요인이 정책결정 과정에 미치는 영향은 과학적 접근방법으로는 설명이 불가능하다. 더욱이 정책 결정 과정에 연관되는 제반 정보와 정확한 자료의 수집이 전제되어야 하는 스나이더의 정책결정모델은 관료체제의 폐쇄성, 자료의 미비 및 중요 정책자료의 비공개를 특징으로 하는 말레이시아와 같은 저개발국 외교정책 분석보다는 선진국의 정책결정과정 이해에 유용한 분석틀이라 할 수 있다(Weinstein 1972, 358-360).

(3) 엘리트 요인분석

한편 오토(Marvin C. Ott)나 레비(Werner Levi) 등과 같은 제 3세계 외교정책 연구자들은 외교정책결정 변수로서의 리더십 요인 즉, 정책결정자의 인식, 심리, 재능과 경험 등 개인적 요소의 중요성을 강조하고 있다(Ott 1972, 226; Levi 1968, 13). 오토는 초대 수상이었던 툄꾸 압둘 라만(Tunku Abdul Rahman) 시기 말레이시아의 외교정책을 설명하면서 라만의 리더십 스타일,

4) 첫째, 권한의 영역이란 조직목표의 달성에 필요한 정책결정자의 제반활동을 의미하며, 특히 정책결정의 조직적인 측면, 즉 조직의 역할과 상호작용에 중점을 둔다. 둘째, 통신과 정보는 정책결정자가 접하는 정보의 종류와 체계내에서 흐르는 정보의 여과구조 및 수신되는 과정을 의미한다. 셋째, 동기란 환경의 여러 국면에 효과적으로 대처하기 위하여 국가에너지를 동원하는 정책결정자의 심리적 상황을 의미한다.

성장배경 및 서구교육의 경험이 1960년대 말레이시아 외교정책의 가장 중요한 결정요인으로 작용하였다고 지적하였다. 그에 따르면 라만은 중요한 외교적 결정을 내릴 때마다 내각의 동의를 거쳤지만 이는 자신의 정책결정에 절차적 정당성을 부여하기 위한 단순한 요식행위였을뿐 정책 자체를 심의, 결정하는 과정은 아니었다는 것이다(Ott 1972, 226-228). 비슷한 관점에서 레비는 동남아시아권 개발도상국 외교정책 결정과정의 두드러진 특징으로 리더십 요인의 중요성을 꼽고 있다.

리더십 요인분석은 정치의 변동과 발전이 인간의 속성, 그 가운데서도 특히 권력을 소유하고 있는 엘리트의 속성에 달려 있다는 엘리트 결정이론과 맥을 같이하는 것이다. 이우진은 동남아시아를 엘리트 중심사회로 정의하면서 이 지역국가들이 일반적으로 국민들의 낮은 교육수준, 대중매체와 민의수렴기구의 비활성화, 사회기능의 미분화, 중산층의 미발달 등으로 말미암아 정권을 담당하는 통치엘리트의 영향력이 막강하다고 지적하고 있다(이우진 1984, 183-184). 김호진 역시, 상황요인은 이미 주어진 것이므로 동남아 정치발전상 결정적 요인은 통치엘리트의 자질에 있다고 지적하면서 동남아시아 정치분석을 위한 유용한 분석틀로서 엘리트 결정이론을 제시하고 있다(김호진 1982, 147).

그러나 개발도상국 정치과정에서의 엘리트 요인의 중요성에도 불구하고 모든 정책결정이 통치자의 개인적 요소에 의해서만 결정되는 것은 아니다. 외교정책은 정책결정자와 국내외적 환경 사이에서 발생하는 교호작용으로서 정책결정자가 지리적 요소, 이데올로기, 사회구조, 문화, 역사, 산업화정도 등 자신을 둘러싼 제반 국내외 환경의 일정한 영향하에 권위적 결정을 내리는 과정이라 할 수 있다. 따라서 제 3세계의 외교정책과 연관된 제반 요인들을 포괄적으로 다룰 수 있는 방법은 국내적 요인과 대외환경 요인, 엘리트 요인의 접맥을 통하여 이루어져야 할 것으로 보이며 이하에서 다루게될 말레이시아의 동방정책 결정과정 연구 역시 이러한 종합적 접근방법을 따르게 된다.

III. 1980년대 초반의 대내외적 상황변화

1. 대외환경의 변화

오늘날의 국제관계에서는 어떤 국가나 사회도 국제체계의 변화로부터 전적으로 자유로울수 없으며 끊임없이 대외환경의 변화에 영향을 미치고 또한

영향을 받게 된다(Stubbs 1990, 101). 제 3세계 개발도상국으로서의 국가규모와 자원, 능력의 한계로 말미암아 말레이시아는 자국을 둘러싼 국제환경과 지역정세의 변화에 능동적으로 영향을 미치기 보다는 대외환경의 변화에 수동적으로 반응하여 왔다. 역사적으로 아시아 태평양 지역은 강대국들의 각축장이 되어 왔으며 그들 사이의 물리적 충돌의 주된 장이 되어왔다. 특히 말레이시아는 지정학적으로 미·일·중·소 4강의 이해가 첨예하게 교차되는 동남아시아의 심장부에 위치한 때문에 이 지역에서의 패권을 추구하는 강대국들로부터 직접적인 압력을 받아온 것은 물론 이들 사이의 세력균형 변화에 따라 자국의 대외정책 패턴에도 일정한 변화를 보여왔다.

새로운 정권출범을 앞둔 1970년대 말과 80년대 초반, 말레이시아를 둘러싼 지역정세와 국제관계는 군사적 긴장이 대폭 완화된 가운데 경제적 실리추구가 중시되는 경제중심 구도로의 변화를 노정하였다. 이같은 군사적 긴장의 완화는 무엇보다도 1970년대 두차례에 걸친 미소간의 전략무기 제한협정(SALT) 타결과 뒤이어 1980년대 계속되는 핵무기 감축협상(START)에의 기대에 기인하는 것이었다. 전후 세계질서의 윤곽을 미·소 두 초강대국간의 대결 및 협상체제로 전환시켰던 알타체제는 1970년대의 데탕트 시대를 거치면서 힘의 분산을 불러온 결과 1980년대 들면서는 미·일·중·소 4강이 다변화된 역학관계를 기반으로 상호간에 교차적으로 영향력을 행사하는 다원주의적 국제관계로 바뀌게 되었다. 특히 아시아 태평양 지역에서는 일본 및 중국의 역할증대 및 한국을 포함한 신흥공업국들의 등장으로 인한 지역질서의 다각화와 역내 국가간 경제협력체제의 강화추세가 두드러졌다(안병준 1989, 45-55).

한편 사회경제적 측면에 있어서 교통 및 통신의 발달, 서구 선진국들을 중심으로한 국제교역 규모의 확대는 전세계가 하나의 시장으로 통합되는 경제적 상호의존현상의 심화를 불러왔다. 그러나 다른 한편으로 선진국 경제의 저발전과 극심한 경기부진으로 인해 야기된 세계적인 보호무역주의의 대두 및 경제적 민족주의의 강화추세는 말레이시아와 같이 무역을 기반으로 하는 아시아 신흥공업국 발전에 심각한 위협 요인으로 등장하였다.⁵⁾ 더우기

5) 제 2차 세계대전 이후 1970년대 초반까지 견실한 성장세를 유지해오던 선진국 경제는 70년대 중반 오일쇼크의 여파로 심각한 경기침체를 겪게 되었다. 1976년부터 1979년 사이 3-5%대로 잠시 회복세를 보이던 선진국 경제는 80년대 들면서 더욱 심각한 경기침체에 빠져 1980년 1.3%, 1981년 1.2%의 성장률을 기록한데 이어 1982년에는 -0.5%의 마이너스 성장을 기록하였다. 선진국 경기침체의 여파로 과거 빠르게 성장해

데탕트 무드의 성숙으로 인해 동서간 체제경쟁에서 자본주의의 우월성을 입증할 필요성이 감소함에 따라 미국을 비롯한 서방 경제선진국들은 동아시아와 아세안의 신흥공업국들에 대한 경제적 압력을 본격적으로 가하기 시작하였으며 이는 신흥공업국들로부터의 수입제품에 대한 보건·위생, 환경조건의 강화, 쿼터제 및 반덤핑 관세부과 등 자국산업 보호를 위한 각종 관세와 비관세장벽의 구축으로 나타났다(Tan, et al. 1992; Tan 1991, 417). 1980년대 들면서 본격화되기 시작한 보호무역주의의 추세는 유럽경제통합을 계기로 가속화되고 있는 세계경제의 불확화 바람과 함께 아시아 신흥공업국의 경제발전 전에 심각한 장애요인으로 등장하였으며, 이들 국가들은 비호혜적인 대외경제환경 변화에 맞서 효과적인 대응책을 마련해야하는 외교적 부담을 안게 되었다. 그런가 하면 선진국과 후진국간의 경제적 격차는 더욱 벌어지게 되었으며 이른바 제 3세계권 내에서도 부분적이거나 경제성공을 거두고 부를 축적하는 신흥공업국과 산유국들이 생겨남에 따라 개발도상국내에서도 77그룹과 비동맹운동으로 대표되는 제 3세계권의 결속보다는 자국의 경제적 이익을 중시하는 실리주의적 외교가 강조되어지게 되었다.

이렇듯 국제관계에 있어서의 중심 테마의 변화는 군사적 긴장의 완화와 경제적 실리추구로 요약되어지는 것이었다. 국가이익은 더 이상 정치나 안보, 이데올로기적 요인에만 국한되는 것이 아니었으며 오히려 경제발전과 복지향상이 중요한 국가목표로 강조되어졌다. 1970년대와 80년대초 국제관계의 근본적 변화의 이유는 두가지로 요약될 수 있다. 첫째, 주요 강대국들 사이에 군사적 충돌과 마찰을 자제해야 한다는 공감대가 형성되어졌다. 일부 분쟁국들 사이에서는 여전히 국지전 규모의 군사적 마찰과 긴장이 진행되고 있었지만 미·소관계의 개선과 중·소간의 화해는 강대국들 상호간의 신뢰를 구축하는 계기가 되었다. 주요 강대국들은 상호간의 군사적 대결보다 평화와 경제적 번영이 더욱 중요하다는 인식을 공유하게 되었다. 둘째, 국가의 주된 관심이 국내문제로 쏠리게 되었다. 국제관계에 있어서의 정치적 헤게모니 추구보다는 국내정치적 안정, 지속적 경제발전, 사회문제의 해결, 국민복지, 환경문제 등 국내경제문제의 해결이 정부의 주된 관심사로 대두되었다. 이는 물론 국제적 긴장완화의 부수적 결과이기도 하였다.

말레이시아의 베테랑 외교관인 가잘리 샤피(Ghazali Shafie)는 1980년대

오던 세계무역 증가율이 1982년 0%대로 떨어지자 세계각국은 자국시장 보호를 위한 제한적 조치들을 취하게 되었다.

국제관계의 변화에 관하여 언급하면서 국제관계의 중심개념이 과거 냉전체제 하의 정치와 이데올로기가 주도하던 정치 중심의 구도로부터 경제와 기술이 중시되는 경제논리의 시대로 바뀌고 있음을 지적하는 한편 말레이시아가 새로운 변화의 시대를 맞아 경제적 실리추구를 중시하는 경제·무역외교에 중점을 두어야한다고 강조하였다. 가잘리는 특히 아시아 태평양 지역에 있어서의 국제질서 변화의 내용으로 첫째, 힘의 개념 변화, 즉 전통적인 군사력의 중요성이 감소된 반면 경제적 힘의 개념이 대두된 점; 둘째, 양극체제로부터 다극체제로의 변화; 셋째, 국제관계에 있어 경제이슈의 중요성 증대; 넷째, 정치와 경제의 상호의존 현상심화; 다섯째, 외부 변화에 대한 민족국가의 민감성 증대; 여섯째, 외교정책과 국내정책의 구분 불명료화를 꼽았다(Ghazali 1982, 302-303). 요약으로 국제관계의 패러다임이 힘의 균형으로부터 경제적 이익의 균형으로 옮겨가고 있음을 지적하는 것이었다.

이에 따라 말레이시아의 외교정책에 있어서도 전통적인 안보나 국방보다는 경제관계를 중시하는 경향이 나타나게 되었으며, 아울러 일본 및 한국을 비롯한 동아시아 지역 신흥공업국들과의 경제협력 강화에 관심을 쏟게 되었다. 세계시장에서 비교우위와 생산순환이 동아시아 지역으로 이전되면서 이 지역이 새로운 경제와 무역, 생산의 중심지로 떠오르고 있음을 감안할 때 무역국가인 말레이시아의 관심이 동아시아 국가와의 경제관계 확대에 쏠린 것은 지극히 자연스러운 현상이라 할 수 있다. 말레이시아의 대외관계 패턴은 이미 1970년대 초 전통적인 친서방 노선으로부터 비동맹 중립 및 지역협력강화 방향으로의 노선 변화를 노정하여 왔다. 특히 식민 종주국과 피지배국으로서의 역사적 연계로 인하여 과거 말레이시아의 대외관계에 있어 가장 중요한 비중을 차지하여 오던 영국과의 긴밀한 협력관계는 1970년대를 거치며 쌍무관계가 소원해지는 양상을 보여온 반면 이로 인한 국제협력 체계의 공백은 경제관계를 중심으로 급격히 관계가 강화되고 있는 동북아시아국과의 협력으로 대체되는 경향이 나타나게 되었다.

2. 국내 상황의 변화

권위있는 외교정책결정 이론가인 스나이더는 모든 결정이 상황의 종속변수라고 가정하였다(Snyder, et al. 1962, 65). 즉, 국내 정치경제적 상황이 정책결정자로 하여금 외교정책의 판단을 내리는데 주요한 환경요인으로서 작용한다는 것이다. 1980년대 초반 말레이시아의 국내상황은 복합적인 변화와

도전으로 특징지어지는 시기였다. 그 가운데서도 가장 중요한 변화는 전임 수상 후세인 온의 뒤를 이은 마하티르 수상체제의 개막이었다. 마하티르 정부는 출범초기부터 경제적 불안정, 인종문제, 정치불안, 급진적 이슬람단체의 도전, 공산세력의 위협 등에 직면하여야 하였다(Mehden 1982, 215). 캄보디아 사태에서 확인되듯이 제 3세계 국가에 있어서 국내정정의 불안은 종종 외부 세력의 원치않는 개입을 야기시킨다는 점에서 안보에의 위협은 비단 외부로부터만 오는 것이 아니라 내부적인 불안요인으로부터 야기되는 것이기도 하였다.⁶⁾ 따라서 새 정권에 있어서 가장 중요한 정책목표는 국내의 정치·경제적 안정을 유지하는 것이었다.

마하티르의 집권초기 국내안보에 가장 위협이 된 것은 말라야 공산당(CPM: Communist Party of Malaya)이 이끄는 공산주의 잔존세력의 게릴라 투쟁활동이었다. 강력한 국내보안법(ISA: Internal Security Act)의 시행과 계속되는 토벌작전을 통해 공산게릴라 활동은 1970년대 중반과 같은 활기를 잃었지만 아직도 태국접경 지대의 꼬다(Kedah), 페락(Perak), 끌란탄(Kelantan), 빠항(Pahang) 등지에서는 제한적이거나 게릴라 활동이 계속됨으로써 국내안보에 주요한 위해요인이 되고 있었다(Bunge 1984, 248). 공산게릴라의 무장활동보다 직접적인 위협이 덜하기는 하였지만 급진 이슬람 세력이 중심이 된 이슬람 부흥운동 단체들의 정치활동과 물리적 실력행사의 점증 역시 말레이시아의 국내적 안정을 위협하는 주요한 요인이 되었다.

보다 근원적인 측면에서 복합민족국가로서의 특성에서 말미암은 주요 인종간의 문화적, 종교적 마찰과 정치참여, 소득분배를 둘러싼 갈등은 국내정치의 안정을 해칠수 있는 잠재적 폭발성을 지니고 있었다. 1969년 인종폭동사태에서 입증되었듯이 인종갈등의 근본원인은 “인종간의 경제적 기능분담”(ethnic identification with economic function)⁷⁾에서 비롯된 부의 불균형

6) 와난디는 아태지역의 안보문제에 관해 언급하면서 대내불안정의 요인으로 인종갈등, 종교적 마찰, 분파적 이기주의, 경제적 급진주의 등을 꼽고 있다(Wanandi 1979, 100).

7) 16세기초 식민지 시대의 개막과 함께 시작된 이민족의 말레이반도 이주는 19세기 중엽 이후 영국이 주석광산과 고무농장 개발을 위해 중국인과 인도인들을 대거 반도로 유입시킴으로써 본격화되었다. 외부로부터의 이주민들은 자신들의 문화와 생활양식을 고수한채 서로 상이한 형태의 경제활동에 주력하였다. 즉, 말레이인들이 농촌지역을 중심으로 전근대적인 농민경제와 어업부문에 주로 종사한 반면 중국인과 인도인들은 각각 도시지역이나 근교의 농장을 중심으로 상업과 무역, 플랜테이션 등 노동생산성이 높은 근대적 부문에 주력함으로써 부의 상이한 축적양상이 나타나게 되었다(양승운 1996, 106-107; 양종희 외 1996, 83-86). 말레이 반도에서의 상이한 자본축적 양상과 불균등 발전의 고착화에 관해서는 Jomo(1988)을 참조.

에 기인하는 것이었다. 이와관련 마하티르 수상은 경제발전과 정치안정의 상관관계에 관하여 언급하면서 빈곤과 경제적 불평등은 혼란과 동요의 단초가 되는 반면 경제발전은 혼란을 해소할뿐 아니라 국가번영의 중요한 초석이 된다고 지적한바 있다(*New Straits Times* 1983/05/09). 주요 인종간의 경제적 격차와 이로 인한 인종간 갈등은 국민국가 건설을 목표로 하는 마하티르 정부에 지속적인 경제발전과 부의 분배구조개선이라는 과제를 던져주었다. 더욱이 외국인 투자유치를 경제발전의 원동력으로 하는 말레이시아에게 있어 국내정치의 안정은 투자여건개선과 외국인 투자심리 안정을 위한 필수불가결한 조건이었으며 역으로 정치적 안정을 기하기 위해서는 경제의 지속적 발전이 필수적이었다.

1980년대는 말레이시아 경제개발정책의 핵심이라 할 수 있는 신경제정책(NEP: New Economic Policy)의 중간평가시기로 지난 10년간의 성과를 돌아보고 향후 10년 앞을 지향하는 새로운 발전전략을 모색해야하는 중요한 시기였다.⁸⁾ 신경제정책의 전반기인 1970년대를 통하여 말레이인들의 부는 4.3%에서 12.4%로 괄목할만한 성장세를 보였다. 그러나 새 정권의 출범을 전후한 1980년대 초 말레이시아를 둘러싼 국내외 경제환경은 지극히 유동적인 것으로 신경제 정책의 목표달성 자체가 불투명하게 되었다. 1960년대와 70년대 급속한 경제성장을 바탕으로 중진국 대열에 올라선 말레이시아는 새 정권의 출범과 함께 주요 원자재 가격의 하락, 국제 주식시장의 붕괴, 점증하는 국제 보호무역주의의 경향, 산업화의 원동력이 되어오던 외국인 투자의 감소 추세라는 새로운 시련에 직면하게 되었다. 1971-80년 사이의 2, 3차 경제개발 계획기간중 연평균 7.8%의 고도성장을 지속해온 말레이시아 경제는 1980년 7.9%에서 1981년 6.9%로 하락세를 기록한데 이어 1982년과 83년에는 각각 5.2%와 5.9%의 저성장을 경험하게 되었다. 더욱이 이전까지 두자리 수의 증가세를 기록하며 경제발전을 주도적으로 이끌어오던 수출증가율은 1981년 6.0%로 둔화되는데 이어 1982년에는 3.8%로 더욱 하락함으로써 대외부문의 부진이 국내경제의 침체를 더욱 부채질하게 되었다. 과도한 무역의존도, 주요 원자재 수출에만 의존하는 편중된 산업구조, 일부 선진국 위주의 취약한 무역패턴이 말레이시아 경제로 하여금 선진국 경제침체의 영향을 직접적으로

8) 신경제정책은 말레이시아 정부가 절대빈곤의 퇴치 및 인종간 경제적 불균형 해소를 목표로 1970-1990년 사이 20년간에 걸쳐 시행해온 경제개발정책으로 NEP 마감시기인 1990년에 이르러 전체 국부(國富)의 인종간 배분률을 말레이계 30%, 중국계 30%, 외국계 40%로 조정한다는 내용이다.

받는 계기를 제공한 때문이었다(Khor 1983, 69).

정권안정과 불가분의 관계에 있는 신경재정책의 목표달성이 국내의 경제 환경의 악화로 불투명해짐에 따라 마하티르 정부는 경제문제 해결을 국정의 최우선 과제로 삼게 되었다. 새 정부는 침체된 경제의 활력을 회복하기 위한 산업구조개편, 생산성 향상 등 경제의 구조적 취약성을 극복하는 노력과 함께 기존의 일부 선진국에 편중된 무역구조의 개선 등 보다 적극적인 대외 경제정책 수립의 필요성을 절감하게 되었다.

3. 새로운 국가 리더십의 특성

리더십 요인 또는 개인적 요인은 로즈노우(James N. Rosenau) 교수가 그의 예비이론(pre-theory)에서 지적한바 외교정책 결정자의 개인적 요소 즉, 한 국가의 외교정책을 결정, 수행하는 결정자들의 가치, 재능, 성격, 경험 등을 의미하는 것으로 정책결정자의 개인적 특성이 정책결정에 주요한 요인이 된다는 것이다.⁹⁾

말레이시아 외교정책 결정과정의 두드러진 특징은 전통적으로 최고 국가 리더십, 즉 수상이 외교정책의 기초와 정책결정에 주도적 역할을 해왔다는 것이다. 따라서 말레이시아 외교정책을 연구하는 많은 학자들은 지난 40년간에 걸친 독립 말레이시아의 외교사를 주로 국가 리더십의 교체와 연관하여 분석해오고 있다.¹⁰⁾ 이들에 따르면 대부분의 개도국의 정책결정과정은 소수 엘리트의 전유물이라는 것이다(Chee 1974, 40). 이같은 관점에서 패트매나탄(J. Pathmanathan)은 말레이시아 외교정책 결정과정의 특징에 관하여 언급하면서 정책결정자로서의 통치 엘리트의 지배적 역할을 강조하고 있다(Pathmanathan 1990, 27). 그러나 국가 지도자를 포함하는 극히 소수의 엘리트 집단에 의한 배타적 의사결정 관행은 비단 외교정책분야에만 국한된 것이 아니며, 또한 말레이시아에만 특징적으로 나타나는 현상도 아니다. 엘리트 중심주의는 국가권력의 중앙집중화를 특징으로 하는 제 3세계권 국가에서 공통적으로 나타나는 현상이기 때문이다.

9) 로즈노우는 외교정책의 결정요인으로서 개인(idiosyncratic) 변수 이외에 정부(governmental), 역할(role), 사회(societal), 체계(systemic) 등 5개의 변수를 열거하고 이들은 상호 인과적 관계에 있다고 설명하였다(Rosenau 1971, 108-109).

10) 엘리트 결정요인을 특히 강조한 말레이시아 외교정책연구로는, Ahmad(1985), Ott(1972), Saravanamuttu (1983) 등을 참조.

말레이시아의 외교정책 결정구조에서 엘리트 중심주의가 특히 두드러지는 이유는 첫째, 정부를 대표하고 내각을 책임지는 정부 수반으로서의 수상의 강력한 역할과 권한에서 기인한다. 마하티르 자신이 강조한바와 같이 수상은 정부의 모든 정책수립과 수행에 관계된 사안들에 있어 최고 결정자로서의 절대적 권한을 가진다(Mahathir 1971, 34). 말레이시아 수상의 절대적 권위는 말레이계 정당인 통일말레이국민조직(UMNO: United Malay National Organization)으로 대표되는 패권적 정당의 존재에 의해서도 강력하게 뒷받침되어진다. 더욱이 말레이시아의 역대 수상들은 다른 어떤 정책분야보다도 외교정책의 의사결정에 있어서 지배적 정책결정권을 주도적으로 행사하였으며 마하티르는 이같은 전통의 대표적인 예가 되고있다.

둘째, 역대 수상들이 외무장관을 겸하거나(Rahman과 Tun Razak) 또는 대외경제업무를 총괄적으로 책임지는 상공부장관직을 거쳐 수상실로 진입하는(Hussein Onn, Mahathir) 등의 선례로 인하여 자연스럽게 수상이 외교와 대외경제문제에 많은 관심을 가지고 정책결정에 간여하게 되었다.¹¹⁾ 정치지도자들이 외교에 관하여 특별한 관심을 가지는 반면 일반 국민들은 외교에 거의 무관심하다는 점, 국가의 정책결정 및 시행과정을 감시할 수 있는 압력단체 또는 이익단체의 존재가 미미하다는 점도 외교정책결정이 소수 엘리트의 전유물로 전락하게된 요인이라 할 수 있다.

셋째, 위계적 사회체제와 권위주의적 정치문화가 두드러진다. 말레이인들은 모두 이슬람을 신봉한다. 이슬람의 교육방식은 매우 엄격해서 부모에게 순종하고 어른을 공경하는 사회윤리를 중요하게 여기며, 마찬가지로 이슬람 사회에서 관리나 종교지도자들은 마땅히 공경받아야할 대상으로서 그 권위를 인정받는다(양승윤 1996, 109-110). 이는 상명하복과 장유유서를 기본 질서로 하는 중국인들의 유교적 전통과도 일맥상통하는 것이다. 한편 정치적으로 말레이시아는 독립이후 줄곧 말레이계의 집권여당이 정권을 독점해오으로써 말레이계 우위의 권위주의적 권력구조를 공고히 해왔다.¹²⁾ 마하티르

11) 마하티르는 1978년부터 1981년까지 상공부장관직을 역임하였으며 이 기간중 외국인투자 유치증대를 위하여 여러차례에 걸쳐 경제사절단을 외국으로 파견하는 등 대외경제업무에 특별한 관심을 기울였다(Kaur 1993, 90).

12) 말레이계의 대표정당으로서 말레이시아의 독립과정을 이끌었던 UMNO는 이후 40여년간에 걸쳐 거의 절대적인 정치적 영향력을 행사하면서 패권적 지위를 구축하였다. 1983년을 기준으로 UMNO의 당원수는 1400만 전체 인구의 7%가 넘는 100만명에 달하였으며 전국적 규모의 조직을 갖춘 유일한 정당이기도 하였다(Bass 1984, 171). UMNO로 대표되는 패권정당의 존재와 말레이시아의 권위적 정치문화는 비민주적 정

는 비록 완벽하지는 않으나 의회민주주의의 테두리 안에서 행해지는 선거를 통한 정당성과, 말레이의 정치적 주도권을 담보하는 인구구조 및 정당연합 내에서의 UMNO의 압도적 우위를 배경으로 정치적 권위를 획득할 수 있었다. 이같이 권위주의적인 사회·정치체제 속에서 “최고 정치 권력자들의 통치철학이 정치, 경제, 사회전반에 걸친 정책결정에 거의 여과됨이 없이 반영되어 왔음을 전제할 때”(소병국 1994, 168) 통치 엘리트의 외교정책 결정에 미치는 영향은 거의 절대적이라 할 수 있다.

넷째, 정책결정자의 심리적 요인을 꼽을 수 있다. 마하티르는 전임 수상들과 마찬가지로 집권여당인 UMNO 출신이었음에도 불구하고 심리적 정향이나 리더십 스타일에 있어 전임자들과는 판이하게 구분되는 권위적이며 행동지향적인 성향의 인물이었다. 강성인물로서의 마하티르의 이미지는 강한 개성과 단호한 성격의 심리적 요인뿐 아니라 험난한 그의 정치역정을 통하여서도 입증된다. 마하티르는 1969년, 당시 UMNO 총재이던 라만 수상의 경제정책을 비판하면서 라만을 말레이인들의 여망을 저버린 배신자라고 비난함으로써 UMNO로부터 축출당하였다. 그는 정치적 낭인시절이던 이 기간중 말레이인들의 경제적 낙후원인을 인종적 요인으로 갈파한 『말레이 딜레마』를 저술하였으나 이 책은 곧 정부로부터 불온서적으로 지정되어 판매금지조치되었다. 마하티르는 두 사건을 계기로 국수적 말레이 민족주의자라는 명성을 얻게되었다. 1969년 인종폭동 사태로 라만이 물러난 직후 UMNO로 복귀한 마하티르는 특유의 카리스마적 지도력을 발휘하면서 복귀 12년만에 UMNO의 총재로 발돋움하였다. 그러나 1987년 4월 당권을 둘러싸고 맞붙은 라잘레이 합자(Tengku Razaleigh Hamzah) 상공부장관과의 대결에서는 총 1,479명의 대의원중 761표를 얻어 718표를 얻은 라잘레이를 43표의 근소한 차이로 누르고 총재직을 고수하는 위기를 맞기도 하였다. 라잘레이 진영과의 계속되는 갈등으로 UMNO는 분당사태를 맞게 되었으나 마하티르는 1990년과 1995년 총선에서 각각 압승을 거둠으로써 다시 한 번 정치적 입지를 다지게 되었다. 이같이 험난한 정치역정을 통해 마하티르는 역대 수상 가운데 가장 강한 리더십을 지닌 지도자로서의 이미지를 굳히게 되었다.

런던에서 영국식 교육을 받은 전임 수상들과 달리 싱가포르 소재의 말라야 대학에서 교육을 받았으며 더욱이 전통적인 말레이 엘리트 그룹과의 혈연

치관행의 고착화를 불러온다는 일부의 비판적 시각에도 불구하고 복합민족사회의 안정을 유지하는 주요한 요인으로서 작용하여 왔다.

적 연계가 전무한 마하티르의 등장은 새로운 정치세대가 1980년대에 이르러 말레이시아 정치의 전면으로 나서게 됨을 의미하는 것이었다(Chung 1987, 9). 개혁주의자이자 정력적인 행동주의자인 마하티르의 리더십 스타일은 정부의 정책결정 과정에 새로운 변화의 계기로 작용하였다. 강한 개성, 비서구식 교육배경, 카리스마적 정치인으로서의 경력 등에 더하여 외교문제에 관해 특히 지대한 관심을 가지고 있던 마하티르가 집권함으로써 외교정책 결정의 주요 기능은 외무부(Wisma Putra)로부터 수상실로 사실상 이전되게 되었다(Zakaria 1990, 127). 따라서 마하티르의 집권시기인 1980년대 초반은 기존 외교정책 및 전략의 반성과 새로운 방향모색의 노력이 두드러진 시기였으며 새로운 정권 출범에 따른 변화의 추세를 가장 뚜렷하게 반영한 것이 바로 동방정책의 실시였다.¹³⁾

IV. 동방정책의 시행과 평가

1981년 집권한 마하티르 수상은, 대내적으로는 청렴하면서도 능률적인 정부 구현을 목표로 공직자의 술선수법 운동을 전개하는 한편 대외적으로는 기존의 서구 편향적 외교에서 벗어나 동북아시아의 경제선진국인 일본 및 한국과의 관계강화를 목표로 하는 동방정책을 실시하였다. 동방정책은 일본과 한국 근로자들의 근면성, 희생정신, 직업윤리 등 긍정적인 근로의식을 말레이시아인들에게 심어줌으로써 산업생산성을 높이기 위한 내적 목적에서 시행되었으나 외교정책의 측면에서는 기존 대외관계에 있어서의 우선순위의 근본적인 재조정을 의미하는 것이었다.

1. 영국과의 관계악화 양상

말레이시아는 온건중립적인 외교노선하에 서구 선진국들과도 긴밀한 유대관계를 유지해왔다. 1970년 비동맹 운동에의 가입을 계기로 과거 1960년

13) 외교정책과는 별개로 마하티르와 무사 히탐(Musa Hitam)의 2M 정부가 취한 국내부문의 개혁정책은 정부조직의 효율성 향상을 위한 상징적 조치로서의 공무원 명찰폐용, 출퇴근 카드제 도입으로부터 언론자유 확대 및 국내안전법 위반으로 구금된 21명의 반정부인사를 석방하는 등의 인권정책, 적자 공기업의 매각조치 등을 포함하는 과감한 민영화정책, 말레이시아 주식회사(Malaysia Incorporated)의 개념을 도입한 적극적인 산업화정책의 추진 등에 이르기까지 광범위한 것이었다.

대 라만수상 시대의 친서방·반공정책으로부터 비동맹 중립으로의 노선변화가 이루어지기는 했으나 대외관계, 특히 안보와 경제 부문에 있어서는 여전히 영연방을 비롯한 서구 선진국들과의 관계를 중시하는 기존의 외교패턴이 고수되어졌다¹⁴⁾(Wariya 1989, 53-54). 말레이시아는 영국과의 특수한 역사적 관계로 말미암아 정치, 경제, 안보, 문화의 제방면에 있어서 과거 식민종주국이었던 영국과 상호 긴밀한 관계를 맺어왔다. 영국은 1948-1960년 사이의 비상사태(Emergency) 기간중 말레이 반도에 자국 군대를 투입함으로써 공산주의의 위협으로부터 말라야의 안보를 지켰으며, 1963년 말레이시아 연방성립을 기화로 인도네시아가 대결정책(Confrontation)을 취하며 말레이시아를 공격하자 영·마 방위조약에 따라 즉각 분쟁에 개입하는 등 말레이시아 대외안보의 방패막 역할을 담당하여 왔다. 웨스트민스터식의 의회 및 사법제도, 교육시스템 또한 영국식을 본뜬 것이었다. 경제적인 면에 있어서도 영국은 전통적으로 말레이시아의 가장 중요한 교역 파트너이자 투자국이 되어왔다. 따라서 동방정책 실시 이전까지 외교정책 담당자들에게 있어서 영국을 중심으로한 영연방과의 긴밀한 유대관계 유지는 성공적인 외교의 전제조건으로 간주되었으며 외교의 우선순위에 있어서 영국은 항상 최우선 순위로 고려되어졌다.

영국과의 긴밀한 유대는 특수한 역사적 관계에서 연유하는 것이기도 하였지만 다른 한편으로는 런던과 쿠알라룸푸르 사이의 지속적인 교육적 연계에서 비롯되는 것이기도 하였다. 전통적으로 말레이시아 학생들이 가장 선호하는 유학대상국은 영국이었으며 런던에서 유학하고 돌아온 말레이시아의 엘리트들은 두 나라 사이를 지속적으로 이어주는 중요한 연결고리가 되어왔다.¹⁵⁾ 그러나 마하티르의 수상직 취임 직후 양국간의 긴밀한 교육적 연계를 위협하는 사건이 발생하였다. 1981년 말 영국은 외국인 학생들에 대한 등록

14) 일례로써, 독립초기 말레이시아의 국방을 유지해준 가장 중요한 근간은 영·마 방위조약(AMDA: The Anglo-Malaysian Defence Agreement)이었다. AMDA는 영국군이 수에즈운하 이동지역으로부터 철수한 1971년 이후 말레이시아, 싱가포르, 영국, 호주, 뉴질랜드를 회원국으로 하는 5개국 방위조약(FPDA: The Five Power Defence Arrangement)으로 대체되었다. 영국의 군사적 영향력 감소로 유명무실하던 FPDA 체제는 1981년 이래 연례 합동군사훈련의 개최가 정례화된 것을 계기로 회원국 상호 간 군사적 결속력이 더욱 강화되는 추세를 보이고 있다.

15) 개인자격의 유학생과 정부파견 유학생을 포함하여 영국에서 수학중인 말레이시아 유학생들의 숫자는 한때 8만 3천명에 이르렀는데 이는 전체 외국인 유학생 수의 15%를 넘는 규모였다(Wariya 1989, 54).

금을 전격적으로 인상하였다. 더욱이 영국정부는 유럽경제공동체(EEC) 회원국으로부터의 유학생에 대해서는 내국인 학생들과 마찬가지로 등록금을 동결해주는 대신 말레이시아 등 제 3세계권 국가로부터의 유학생에 대해서는 일률적으로 인상된 등록금 규정을 적용함으로써 이중적 기준의 적용이라는 비난을 초래하였다. 말레이시아 정부는 영연방권 제 3세계국가로부터의 유학생들에 대해서도 EEC 회원국과 마찬가지로 등록금 동결혜택을 적용해줄 것을 요청하였으나 영국은 이를 거부하였다. 1만 3천여명의 말레이시아 유학생들이 공부하고 있는 최대 유학대상국인 영국의 정책 변화로 인하여 큰 타격을 입게된 말레이시아 정부는 영국의 일방적인 조치에 강력히 반발하였다.

등록금 인상전에 더불어 런던을 경유하는 말레이시아 항공의 이원권 연장신청 거부 및 구쓰리(Guthrie)사의 인수를 둘러싼 영국과 말레이시아 사이의 갈등은 양국관계가 결정적으로 악화되는 계기로 작용하였다. Guthrie 사건은 1981년 9월 말레이시아의 정부투자기관인 빠르나스(Permodalan Nasional)가 런던 주식시장에서의 공격적인 주식매집을 통해 말레이시아에 대규모 플란테이션들을 소유하고 있던 Guthrie사의 경영권을 장악한 사건이다. 영국 증권거래소는 Guthrie사 인수를 불법적인 경영권 장악으로 규정하고 향후 발생할 수 있는 유사 사건의 재발을 방지하기 위해 관련 증권거래 규정을 강화하였으나 말레이시아 정부는 Guthrie사 인수가 정당한 경영권 확보였다고 주장하는 한편 영국측의 대응조치 강구를 부당한 과민반응이라고 강력히 비난하였다(Leifer 1995, 68). 1981년 9월 말레이시아 정부는 영국측의 일련의 비호혜적 조치들에 맞서 영국제품 불매운동(Buy British Last Policy)을 공개적으로 천명하였다.¹⁶⁾ 영국제품 불매운동은 구 식민종주국에 대한 명시적 실력행사라는 점에서 식민적 연계의 지속에 의한 영국의 영향력 거부를 의미하는 것이었다.

2. 마하티르의 리더십 성향과 동방정책의 상관성

동방정책이 외무부로부터 기획된 것이 아니라 수상실에서 발안되었다는

16) 영국제품 불매운동은 모든 공공 부문의 물품구매 및 용역계약에 있어 영국제품 및 서비스를 가장 마지막 순위로 고려한다는 것으로 향후 영국기업과의 계약은 모두 수상실의 특별허가를 받도록 규정하였다. 1981년 10월에 시작되어서 1년 6개월간에 걸쳐 지속된 이 정책은 1983년 4월 대처 영국수상의 말레이시아 방문을 계기로 비로소 철폐되었다.

사실은 동방정책이 순수한 기술적, 관료적 목적보다는 지도자의 정치적 고려와 개인적 판단에서 비롯된 것임을 확인해준다. 이와 관련 마우지(Diane K. Mauzy)와 민(R. S. Milne), 그리고 와리야(Chamil Wariya)는 반식민지 민족주의자인 마하티르의 반영사상이 일련의 사건들과 어우러져 영국제품 불매운동 및 동방정책으로 표출된 것이라고 지적하였다(Mauzy and Milne 1986, 84; Wariya 1989, 53-61). 1981년 9월, 마하티르는 영연방 회의보다 더 중요한 일이 있다는 이유를 들어 영연방 정상회담 불참의사를 밝힌데 이어 실제로 1983년 인도에서 개최된 영연방 정상회담에 불참함으로써 영국에 대한 반감을 노골화하였다. 마하티르의 반영성향은 전임자들과 확연하게 구분되는 그의 성장과정과 민족주의자로서의 자각에서 비롯된 것이었다. 앞서 지적한 바와 같이 마하티르는 영국에서 법률을 전공했던 라만이나 라작(Tun Abdul Razak), 후세인 온(Tun Hussein Onn) 등 전임수상들과는 달리 최초의 비유학과 수상이었으며 따라서 영국에 대하여 특별한 호의를 가지고 있지 않았을 뿐 아니라 오히려 식민종주국인 영국에 대해 상당한 반감을 갖고 있었다.¹⁷⁾ 일찍이 1960년대말, 영국식 교육을 받은 기존 말레이 엘리트 세대가 물러나게 되면 이전까지의 긴밀했던 영마관계에 근본적인 변화가 불가피할 것이라고 예견했던 굴드(James W. Gould)의 지적이 마하티르 세대에 와서 현실로 나타난 셈이었다(Gould 1969, 207).

다른 한편으로 동방정책은 경제발전, 특히 부미뿌뜨라의 경제적 지위향상을 통해 정권의 정당성을 확보하고자 했던 마하티르의 정치적 리더십이 빚어낸 정책적 산물이기도 하였다. 마하티르 정권은 말레이인들의 경제적 지위향상을 위해 1970년부터 국가시책으로 실시되고 있는 신경제정책의 목표를 실현해야 하는 본질적 과제를 안고 출발하였다. 신경제정책의 성공은 마하티르 자신이 강조한바 있는 『말레이 딜레마』로부터의 탈출과도 직접적으로 연계된 것이었다. 마하티르는 자신의 저서인 『말레이 딜레마』를 통해 말레이 전통사회의 경제적 낙후의 근본 원인을 도전과 시련을 경험하지 못한 채 풍요로운 자연환경 속에서 안주하고 자족해온 말레이인들의 게으른 속성 탓으로 지적하였다(Mahathir 1970, 21). 더 나아가서 그는 정부가 문제를 그대로 방치할 경우 우세한 자본과 기술력을 갖춘 중국인들이 자신들에 대한 말

17) 마하티르는 청년시절 Che Det이라는 필명으로 영국의 식민통치를 비난하는 글을 *The Straits Times*지에 기고하였을뿐 아니라 자신의 저서인 『말레이 딜레마』에서는 말레이인들의 빈곤의 근본원인으로 말라야에 대한 영국의 식민통치, 특히 분리통치 정책(divide and rule)을 지적하였다(Wariya 1989, 55-56).

레이인들의 계층적 상향이동을 계속적으로 봉쇄할 것이기 때문에 정부가 적극적으로 개입하여 말레이계의 경제적 낙후성을 극복하기 위한 구체적인 방안을 강구해야 한다고 주장하였다(Rajendran 1993, 6).

이와같은 인종적 시각을 바탕으로 마하티르는 말레이인들이 그들의 경제적 낙후성을 극복하기 위해서는 먼저 게으른 인종적 속성을 개선해야 한다고 주장하는 한편 말레이인들의 태생적 한계를 극복하기 위한 방안으로 중국인들과의 이족결혼(intermarriage)을 통한 인종적 특성개조, 또는 말레이인들의 의식개혁을 통한 경제의식 고취의 두가지 해결책을 제시하였다(소병국 1994, 187-188). 그러나 첫 번째 방안은 말레이인과 중국인들의 종교, 사회, 문화적 이질성을 고려할 경우 현실성이 없는 방안이었으며, 따라서 현실성있는 유일한 대안으로서 말레이인들의 의식개혁을 위한 모델 설정의 필요성이 제기되었다.

이와관련 마하티르는 각 사회의 문화적 요인 및 사회구성원들의 가치와 심리적 정향성이 발전/저발전에 영향을 미친다고 주장하는 근대화/발전론의 주장을 원용하였다. 그러나 구체적인 발전모델의 선정에 있어서 일반적인 근대화론자들이 “서구의 경험에 의해 채택된 경제사회발전 모델이 어떻게 상이한 역사 및 사회구조와 문화전통을 갖고 있는 다른 지역에 전파될 수 있는가”(이수훈 1989, 9)에 관심을 가진 반면 마하티르는 근대화/발전론의 동아시아적 변용이라 할 수 있는 한국과 일본의 발전모델을 수용코자 하였다.¹⁸⁾ 효용성과 합리성으로 대표되어지던 서구식 모델은 마하티르에게 있어서 더 이상 바람직한 발전모형으로 받아들여질 수 없었다. 비효율과 저발전으로 경제적 어려움을 겪고 있을뿐 아니라 정신적 황폐함과 도덕가치의 타락으로 특징지어지는 서구의 경제사회발전 모델보다는 전후 독립과 국가재건의 어려움 속에서도 단기간내에 성공적인 경제발전을 이룬 동아시아 국가의 개발경험이 훨씬 유용한 것으로 판단되어졌기 때문이다(Barracrough 1988, 45-46). 전세계 면적의 0.3%, 50억 전체 인구 가운데 불과 3%만을 차지하는 작은 나

18) 근대화/발전론의 동아시아적 적용에 관한 사례연구로서는 한국의 근대화와 경제 발전 과정을 포괄적으로 다룬 하버드 대학 국제개발연구소(HIID)와 한국개발원의 공동연구 시리즈가 있다. 이 연구들은 한국이 양질의 노동력, 높은 교육수준, 근로자들의 성실성, 기업가 정신 등의 문화적 요인들에 아울러 외국인조와 외자를 적절히 활용함으로써 짧은 기간내에 경제적 성공을 거둘 수 있었다고 분석하고 있다(김광석·Roemer 1979) 참조. 비근한 예로 일본의 모리시마 교수도 일본의 경제적 성공 원인을 분석하면서 일본인의 근검절약 정신, 유기적인 산업조직 및 회사운영 방식 등 사회문화적 요소와 특성들을 강조하였다(Morishima 1982).

라이면서도 전세계 GNP의 15%를 생산하는 경제대국 일본과, 전쟁의 폐허 가운데서 아무런 부존자원도 없이 불과 30년 사이에 신흥공업국 대열에 들어선 한국의 경제적 성공은 마하티르에게 깊은 감명을 주었다.

마하티르는 일본과 한국의 경제 성공 사례를 통해 근대화가 반드시 서구화를 의미하지만은 않는다는 사실을 깨달았다. 특히 민족주의적 성향이 두드러진 마하티르에게 있어서 근검절약, 희생정신, 선공후사 등 고유의 문화적 전통, 또는 아시아적 가치를 기반으로 경제적 성공을 거둔 동아시아 국가들은 국민통합과 경제발전을 지향하는 말레이시아에 더할나위 없이 적절한 성공사례로서 비쳐졌다. 중국인들에 대한 말레이인들의 뿌리깊은 반감을 고려할때 대만, 싱가포르, 홍콩 등 중국 유교 문화권에 속하는 여타 신흥공업국들을 공공연한 발전모델로 삼기에 걸끄러웠던 반면, 일본이나 한국은 같은 유교 문화권이면서도 중국과는 인종적, 문화적 정체성을 달리한다는 점도 두나라를 발전모델로 삼을 수 있는 매력적인 요인이었다.

3. 동방정책의 시행과 평가

마하티르 수상은 1982년 2월 9일 쿠알라룸푸르를 방문한 캐링턴(Lord Carrington) 영국 외무장관에게 영국제품 불매운동의 범정부적 시행의사를 통보하였으며 같은날 행한 제5회 마·일·일·마 경제협력회의(MAJECA-JAMECA) 연설에서 말레이시아 국민들에게 일본인들의 근면성을 본받을 것을 공개적으로 촉구함으로써 동방정책을 공식화하였다. 마하티르는 이어 정부 고위공무원들에게 보낸 정책서한에서 동방정책의 목적을 다음과 같이 언급하였다.

동방정책은 말레이시아의 발전노력의 일환으로서 동방의 급속한 경제발전국들을 본받고자 하는 것이다. 특히 관심을 모으는 것은 근면성, 근로기강, 애국심과 애사심, 선공후사(의 전통), 노동생산성과 품질의 강조, 효율성의 증진, 노사간의 이해조정, 개인의 단기적 이익보다 장기적 성취를 중요시하는 경영체제 및 기타 국가의 발전에 유용한 요소들이다(Kaur 1993, 89).

근면성과 근로기강 등 정신적 측면을 강조한 탓에 초기단계의 동방정책은 구체적인 목표와 실행방안을 갖춘 실천적 정책이라기보다는 추상적이며 관념적

인 구호로서 인식되어졌다. 그러나 상공부 차관이 이끄는 동방정책 위원회와 수상실이 중심이 되어 동방정책의 목적 실현을 위한 구체적인 시행방안 마련에 착수함으로써 비로소 동방정책은 공식적인 외교정책으로서의 형식과 내용을 갖추게 되었다.

동방정책은 일본 및 한국과의 경제협력 확대 및 양국에 대한 교육훈련생 파견의 두가지 방향으로 이루어졌다. 대외경제정책의 일환으로서의 동방정책은 기존의 일부 서구 선진국들에 국한되었던 경제 및 무역관계를 다변화함으로써 말레이시아 경제의 최대 취약점으로 지적되던 편중적 대외관계 패턴을 개선함은 물론 새로운 자본과 기술, 시장에서의 접근강화를 가능케 해줄 것으로 기대되었다. 양국과의 무역 및 투자관계 활성화를 통하여 교육훈련과 기술이전의 부수적 효과도 거둘수 있을 것으로 기대되었다. 마하티르는 1983년 일본과 한국을 연쇄방문하여 나카소네 수상 및 전두환 대통령과 잇단 정상회담을 가지고 양국으로부터 말레이시아의 동방정책 추진에 적극 협조하겠다는 약속을 얻어내었다. 두 나라로부터의 기술이전 및 투자확대, 경영 노하우 습득을 위한 구체적인 방안마련이 모색되었으며 말레이시아 정부는 이를 위하여 각종 정부 및 민간계약에서 일본과 한국업체를 우대하는 정책을 시행하였다.¹⁹⁾ 동방정책의 시행을 전후하여 한국과 일본의 건설업체들은 60억 링깃 규모에 달하는 건설 프로젝트를 수주함으로써 말레이시아 국내 건설시장을 양분, 독식하였다. 경제전문가들은 한국과 일본업체의 잇따른 대규모 건설공사 수주가 저렴한 응찰가격보다는 말레이시아 정부의 외교적, 정책적 고려에 의한 것이었다고 지적하였다(Tan 1985, 406).

새로운 정책시행에 대한 일반의 반응은 상반된 것이었다. 말레이계를 위주로 하는 관료층은 대체로 동아시아국과의 경제관계강화 필요성에 동조하여 동방정책을 긍정적으로 받아들인 반면 일부 학계와 경제계에서는 말레이시아 경제가 이미 상당 부분 일본의 영향권하에 편입되어있음을 지적하는 한편 새로운 정책이 일본에의 경제적 의존을 더욱 심화시킬 것이라는 우려를 제기하였다.²⁰⁾ 동방정책에 대한 비판은 첫째, 일본식 발전모델이 가장 바람직한 경

19) 대표적인 예로써 공사비 8억 5천만 링깃의 페낭대교 건설공사가 한국 건설업체인 현대에게 넘어간 것을 비롯하여 3억 1천만 링깃규모의 다야부미(Dayabumi) 복합빌딩 건설은 일본 건설업체인 다케나카-구마가이에 낙찰되었다. 특히 다야부미 공사는 일본업체보다 7천 1백만 링깃이나 저렴하게 응찰한 업체를 제치고 일본기업이 선정되었다는 점에서 정부가 의도적으로 일본업체를 선호한 때문이라는 지적이 제기되었다.

20) 동방정책에 대한 비판적 논의는 Jomo(1985) 참조.

제사회발전 모형인가 하는 가치판단의 문제; 둘째, 말레이시아가 상이한 사회, 문화, 경제구조와 역사에 근거한 일본식 발전모델을 과연 효율적으로 국내상황에 적용시킬 수 있을 것인가 하는 의문; 셋째, 일본에 대한 과도한 경제의존 심화 우려 등으로 모아졌다. 동방정책이 반영정책의 연장선상에서 즉흥적으로 이루어졌다는 사실과, 구체적인 목표나 실천방안 등이 결여된 구호성 정책으로 인식되어 초기단계에서 정책의 목표와 관련하여 많은 혼선과 혼란을 야기시킨 점 등도 문제점으로 지적되었다. 이와관련 인도네시아 국제전략문제연구소(CSIS)의 소에사스트로(Hadi Soesastro) 박사는 개별국가의 특성을 무시한 맹목적인 일본식 발전모델의 답습을 경계하면서 동방정책을 예로들어 로스토우(W. W. Rostow) 류의 발전단계론에 근거한 일본식 발전모델이 여타 제 3세계 국가에서도 동일한 효과를 발휘할 수 있을 것인가에 대하여 의문을 제기하는 한편 이같은 정책은 구체적인 실현 가능성보다는 국민들에게 희망을 주고 국민들의 경제발전 욕구를 정신적으로 충족시켜주는 의미가 있다고 지적하였다(Soesastro 1985, 115-116). 더 나아가서 찬드라 무자파(Chandra Muzaffar) 같은 학자는 일본을 시장지배와 제국주의적 시장확장에만 관심을 가진 “경제기계”로 폄하하며 일본식 경제발전의 의미 자체에 의문을 제기하기도 하였다(Das 1983, 46).

그러나 마하티르 정부는 동방정책이 일부에서 우려하는바와 같이 서방국들과의 일방적인 관계격하나 동아시아 국가와의 무분별한 관계긴밀화를 의미하는 것이 아니라 이전의 서구편향적 대외관계에서 균형을 찾고자 하는 국가적 노력의 일환으로 추진되는 것이며 궁극적으로는 동아시아 경제 선진국들과의 관계강화를 통하여 자국의 경제발전에 새로운 전기를 도모코자하는 것임을 강조하였다. 말레이시아 정부의 적극적인 태도와 한국, 일본의 호응에 힘입어 말레이시아와 양국 사이의 경제관계는 급속하게 확대되었다. 일본의 대 말레이시아 투자는 1981년 6천 9백만 링깃에서 1982년 1억 4천만 링깃으로 두배 이상 증가하였으며 한국과 말레이시아 두나라 사이의 무역규모는 1983년들어 최초로 US 10억 달러 규모를 넘어섰다. 일본과 한국의 경험을 본딴 종합무역회사(sogoshosha)의 설립, 공기업의 민영화 추진, 정부와 민간부문의 긴밀한 협조를 강조하는 주식회사 말레이시아(Malaysia Incorporated)의 개념도 도입되었는데 이는 양국 경제개발의 노하우와 기술을 전수받고자 하는 말레이시아 정부의 실천적 의지의 표현이었다.

경제관계 확대와 아울러 교육·훈련체제의 강화는 동방정책의 핵심을 이루었다(Machado 1987, 649). 이를 위하여 많은 수의 말레이시아 학생과 기

술자, 경영인, 공무원들이 한국과 일본으로 파견되었으며 양국과의 인적교류가 크게 확대되었다. 동방정책의 본격적인 시행 첫해인 1983년에는 582명의 교육훈련생들이 일본과 한국으로 파견되었으며 훈련생 파견규모는 매년 지속적으로 증가하였다. 한국과 일본은 말레이시아 정부와의 협의하에 (1) 산업 및 기술훈련; (2) 말레이시아 정부 중견관리 단기교육; (3) 대학교육 및 기술교육; (4) 교육·훈련 및 연구기관간 상호유대강화 등 4개 분야에 걸쳐 동방정책지원 사업을 시행하였다. 또한 교육훈련의 효과를 높이고 기술이전을 원활하게 하기 위한 전단계로서 일본어와 한국어 어학강습 프로그램이 말라야 대학(UM: Universiti Malaya)과 말레이시아 국민대학(UKM: Universiti Kebangsaan Malaysia), 마라공과대학(ITM: Institut Teknologi Mara) 등 국립대학에 개설되었으며 한국과 일본은 자국의 강사인력을 파견하여 말레이시아 학생들의 어학교육을 지원하였다. 강사파견 형태의 교육지원 및 교육훈련생들의 한·일 파견은 현재까지도 계속되고 있으며 말레이시아 정부는 한일 양국과의 정례회담을 통해 3년 단위로 교육훈련 규모 및 범위를 협의해오고 있다.

동방정책의 실시를 계기로 정부를 비롯한 공공부문과 민간부문의 많은 말레이시아인들이 교육 또는 시찰 목적으로 한국과 일본을 방문하는 경우가 늘어났다. 주목할 것은 동방정책에 따른 교육훈련 프로그램들이 대부분 말레이계 학생과 기업인들을 중심으로 이루어졌다는 사실이다. 이는 동방정책의 목적이 단순히 한국, 일본과의 경제협력관계 확대에만 있었던 것이 아니라 말레이인들의 경쟁력 강화를 통한 부미뿌뜨라의 지위향상이라는 신경제정책의 목표 달성과 이를 기반으로 하는 정권의 정당성 확보에 있었음을 확인해주는 것이다. 영국제품 불매운동의 결과 과거 영국과의 연계를 기반으로 했던 외국계 기업 및 중국계 무역업자들이 타격을 입은 반면 말레이계 중심의 새로운 기업가 집단이 일본과의 경제적 연계강화를 통하여 신흥 자본가로 등장하게 된 것은 우연의 일치가 아니었다(Stubbs 1990).

V. 결론

말레이시아의 외교정책은 1980년대초 마하티르 수상 집권기를 맞아 새로운 변화의 양상을 노정하기 시작하였다. 본 논문에서는 마하티르 시기에 이루어진 많은 정책적 변화 가운데서도 동방정책의 사례분석을 통하여 마하티르 시기 말레이시아 외교정책의 동태적 변화양상과 정책결정 요인들을 파악

하고자 하였다. 외교정책의 전환은 급변하는 국제정세와 복잡한 국내환경의 변화에 능동적으로 대처하기 위한 신정권의 정책적 노력의 결과였다. 따라서 이같은 외교정책의 변화를 종합적으로 이해하기 위해서는 분석의 범위를 특정변수에만 국한하는 것보다 정책결정과정에 영향을 미치는 제반 요인들을 비교분석하는 것이 바람직하다는 관점에서 기존의 전통이론, 과학적 분석방법, 그리고 엘리트 요인분석을 종합하는 이론적 틀을 적용하였다.

마하티르 시기 말레이시아 외교정책의 가장 두드러진 변화는 경제문제의 중시를 꼽을 수 있다. 이는 정치적 이슈의 비중감소 및 경제적 이슈의 정치쟁점화로 요약되어지는 1980년대 국제정치와 국내상황의 변화에 기인하는 것인 동시에 경제장관직을 역임한 마하티르 자신의 관료적 경험에서 비롯되는 것이기도 하였다. 특히 경제의 대외의존도가 높은 말레이시아에 있어 호혜적인 국제경제환경의 조성을 통한 경제여건의 개선 및 경제발전은 외교정책의 주요 목표가 되어왔다. 마하티르 집권시기인 1980년대 초반 국제정치 상황은 군사적 긴장이 대폭 완화된 가운데 선진국들의 경제 침체로 말미암은 국제 보호무역주의의 추세가 본격화됨으로써 적과 우방을 구분할 수 없는 경제전쟁의 시대로 접어들게 되었다. 정치적 헤게모니나 이데올로기보다 경제적 이익이 중시되는 국제질서의 변화를 맞아 각국은 경제안정, 국민복지, 환경문제 등 개별국가의 경제적 실리추구를 중시하게 되었다.

무역과 투자를 경제발전의 원동력으로 하는 말레이시아는 급격한 국제환경의 변화를 맞이하여 새로운 경제발전 전략을 모색해야할 필요성을 느끼게 되었다. 절대빈곤의 퇴치 및 인종간 경제적 불균형 해소라는 신경제정책의 목표를 지상과제로 하는 말레이계 정권에게 있어 경제발전의 지속은 정권의 안정과도 직결된 문제였다. 한편 지속적이며 안정적인 경제발전의 과제를 안고 집권한 마하티르는 고정관념이나 현상의 타파를 두려워하지않는 도전적 개혁주의자이자 이전의 지도자들과는 달리 전향적이며 행동지향적인 성향의 인물이었다. 민족주의적 성향이 강한 마하티르는 집권 직후 전통적 우방이자 구 식민종주국인 영국과의 관계를 격하하는 동시에 동아시아의 경제발전국인 일본 및 한국과의 경제관계강화를 중시하는 동방정책을 실시하였다.

동방정책은 말레이시아가 역사적으로 지나치게 서구 일변도의 의존적 대외관계를 유지해왔다는 반성에서 비롯된 것이었으며 기존의 서구식 발전모델을 대체하고자하는 노력의 일환으로 이루어진 것이었다. 민족주의자인 마하티르에게 있어서 영국제품 불매운동과 영국식 발전모델의 배척은 마지막 식민유산을 청산하는 상징적인 의미를 지닌 사건이었다. 새로운 시장개척이라

는 측면에서 동방정책은 제4차 말레이시아 계획(The Fourth Malaysia Plan)의 시장다변화 목표와도 부합되는 것이었다. 또한 동방정책은 나태한 말레이인들의 의식개혁을 유도하기 위한 현실적 방안으로 대대적인 정신개혁 운동을 통해 낙후된 부미뿌뜨라의 경쟁력을 제고코자 했던 마하티르가 의식개혁의 모델을 한국과 일본인들의 근면성, 희생정신, 교육의 효과에서 발견한 결과이기도 하였다. 그러나 동방정책은 그 내용 및 목적과 관련하여 적지않은 비판의 대상이 되기도 하였다.

동방정책의 결정과정에서 확인된바 말레이시아와 같은 권위적 정치상황하의 개발도상국에서 외교정책의 주된 결정요인은 국내의 환경의 일정한 제약하에 정권 또는 국가이익의 극대화를 위해 권위적 결정을 내리는 독립변수로서의 국가 리더십이라고 할 수 있다. 동방정책의 실시는 총체적 정책결정 환경의 변화와 최고 정책결정기구인 국가 리더십의 변화에 기인하는 것이었다.

참고 문헌

- 김광석 · M. Roemer. 1979. 『성장과 구조전환』. 서울: KDI.
- 김명희. 1983. 『국제정치와 외교정책』. 서울: 대왕사.
- 김학준. 1983. “말레이시아의 정부와 정치.” 『동남아정치론』. 서울: 법문사.
- 김호진. 1982. “개도국의 정치발전과 엘리트 결정이론.” 『한국정치학회보』, 제 16집. 서울: 한국정치학회.
- 박정서. 1982. 『국제정치경제론』. 서울: 법문사.
- 소병국. 1994. “말레이시아 국가건설과 정치적 리더십.” 김성주 외. 『동남아의 정치변동』. 서울: 재단법인 21세기한국연구재단.
- 안병준. 1989. 『강대국 관계와 한반도 안보론』. 서울: 법문사.
- 양승윤. 1996. 『동남아와 아세안』. 서울: 한국외국어대학교 출판부.
- 양중희, 유석춘, 박길성. 1996. 『동남아시아의 사회계층』. 서울: 고려대학교 출판부.
- 이수훈. 1989. “동아시아 급성장 경제 분석을 위한 이론적 검토: 근대화론에서 신비교정치경제학까지.” 이수훈 외 7명. 『동아시아 발전의 정치경제』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소.
- 이우진. 1984. 『동남아정치론』. 서울: 법문사.
- 이혁섭. 1987. 『한국국제정치론』. 서울: 일신사.
- 한명화. 1986. 『한미관계의 정치·경제: 동맹이나 종속이나』. 서울: 평민사.
- Ahmad, Dato Abdullah. 1985. *Tengku Abdul Rahman and Malaysia's Foreign Policy, 1963-1970*. Kuala Lumpur: Berita Publishing House Sdn. Bhd.
- Ahmad, Mohd Yusof Bin. 1990. "Continuity and Change in Malaysia's Foreign Policy." Unpublished Ph.D. dissertation. Massachusetts: Turfs University.
- Aron, Raymond. 1981. *Peace and War: A Theory of International Relations*. repr. of 1966 ed. Melbourne, FL: Krieger.
- Azhari, Karim Mohd. 1990. "Malaysian Foreign Policy." Mohammed Azhari Karim, Llewellyn D. Howell, and Grace Okuda, eds. *Malaysian Foreign Policy: Issues and Perspectives*. Kuala Lumpur: Institut

- Tadbiran Awam Negara, Malaysia.
- Barraclough, Simon. 1988. *A Dictionary of Malaysian Politics*. Singapore: Heinemann Asia.
- Bass, Jerry. 1984. "Malaysia in 1983: A Time of Troubles." *Asian Survey*, Vol. 24, No. 2(February).
- Bunge, M. Frederick. 1984. *Malaysia: A Country Study*. Washington D.C.: Headquarters, Department of the Army.
- Chee, Stephen. 1974. "Malaysia's Changing Foreign Policy." Yong Mun Cheong, ed. *Trends in Malaysia II*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Chung, Kek Yoong. 1987. *Mahathir Administration: Leadership and Change in a Multi-Racial Society*. P.J., Selangor, Malaysia: Pelanduk Publications (M) Sdn. Bhd.
- Ghazali, Tan Sri Shafie. 1982. *Malaysia: International Relations*. Kuala Lumpur: Creative Enterprise.
- Gould, James W. 1969. *The United States and Malaysia*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.
- Hoffmann, Stanley. 1966. "Obstinate or Obsolete? The Fate of Nation-State and The Case of Western Europe." *Daedalus*, 95(Summer).
- Jomo, Kwame Sundaram. 1988. *A Question of Class: Capital, the State, and Uneven Development in Malaya*. New York: Monthly Review Press.
- Das, K. 1983. "The Sun Also Sets." *Far Eastern Economic Review* (September 8).
- Kaur, Amarjit. 1993. *Historical Dictionary of Malaysia*. Metuchen, N.J.: The Scarecrow Press.
- Keohane, Robert and Joseph Nye. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown, and Co.
- Khor, Kok Peng. 1983. *Recession and the Malaysian Economy*. Penang: Institut Masyarakat.
- _____. 1987. *Malaysia's Economy in Decline*. Penang: Consumers Association of Penang.
- Leifer, Michael. 1995. *Dictionary of the Modern Politics of South-East*

- Asia*. New York: Routledge.
- Levi, Werner. 1968. *The Challenge of World Politics in South and Southeast Asia*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Mauzy, Diane K. and R. S. Milne. 1986. "The Mahathir Administration: Discipline through Islam." Bruce Gale, ed. *Readings in Malaysian Politics*. P.J., Selangor, Malaysia: Pelanduk Publications (M) Sdn. Bhd.
- Mahathir, bin Mohamad. 1970. *The Malay Dilemma*. Singapore: Times Books International.
- _____. 1971. "Trends in Foreign Policy and Regionalism." Patrick Low, ed. *Trends in Malaysia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Mehden, Fred R. von der. 1982. "Malaysia in 1981: Continuity and Change." *Asian Survey*, Vol. 22, No. 2(February).
- Mogenthau, Hans J. 1973. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 5th ed. New York: Alfred A. Knopf, Inc.
- Morishima, Michio. 1982. *Why Has Japan 'Succeeded'? : Western Technology and the Japanese Ethos*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ott, Marvin C. 1972. "Foreign Policy Formulation in Malaysia." *Asian Survey*, Vol. 12, No. 3(March).
- Pathmanathan, Murugesu. 1990. *Malaysia and World Affairs: The Mahathir Impact*. Petaling Jaya, Selangor, Malaysia: Economic Research Associates.
- Rajendran, M. 1993. *Mahathir Mohamad: Prime Minister of Malaysia*. Petaling Jaya, Selangor, Malaysia: IBS Buku Sdn. Bhd.
- Rosenau, James N. 1971. *Scientific Studies of Foreign Policy*. New York: Free Press.
- Saravanamuttu, J. 1983. *The Dilemma of Independence: Two Decades of Malaysia's Foreign Policy, 1957-1977*. Kuala Lumpur: Penerbit Universiti Sains Malaysia.
- Snyder, Richard C., et al. 1962. *Foreign Policy Decision Making*. New York: Free Press.

- Soesastro, Hadi. 1985. "Japan "Teacher"-ASEAN "Pupils": Can It Work?" Robert A. Scalapino, Sato Seizaburo, and Jusuf Wanandi, eds. *Asian Economic Development- Present and Future*. Berkeley, California: the Regents of the University of California.
- Stubbs, Richard. 1990. "The Foreign Policy of Malaysia." David Wurfel and Bruce Burton, eds. *The Political Economy of Foreign Policy in Southeast Asia*. London: MacMillan Press.
- Tan, Chang Yii. 1985. "Tilting East: The Construction Problem." K. S. Jomo, ed. *The Sun Also Sets*. Kuala Lumpur: INSAN.
- Tan, Kong Yam. 1991. "Economic Interdependence and the Role of the Asian Newly Industrialized Economies in Asia-Pacific Cooperation in the 1990s." *Korean Journal of International Studies*, Vol. 22, No. 3(Autumn).
- _____. Toh Mun Heng, and Linda Low. 1992. "ASEAN and Pacific Economic Cooperation." *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 8, No. 3(March).
- Tilman, Robert O. 1969. *Malaysia's Foreign Policy: Dilemma of a Committed Neutral*. J. D. Montgomery and A. D. Hirschman. *Public Policy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Wanandi, Jusuf. 1979. *Security Dimensions of the Asia-Pacific Region in the 1980's*. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies.
- Wariya, Chamil. 1989. *Dasar Luar Era Mahathir*. P.J., Malaysia: Penerbit Fajar Bakti Sdn. Bhd.
- Weinstein, Franklin. 1972. "The Uses of Foreign Policy in Indonesia: An Approach to the Analysis of Foreign Policy in Less Developed Countries." *World Politics*, 25(April).
- Zakaria, Haji Ahmad. 1990. "Malaysia's Foreign Policy: Looking Back and Looking Ahead, or Looking Outwards and Moving Inwards?" Mohammed Azhari Karim, Llewellyn D. Howell, and Grace Okuda, eds. *Malaysian Foreign Policy: Issues and Perspectives*. Kuala Lumpur: Institut Tadbiran Awam Negara, Malaysia.
- New Straits Times*.