

안와르 정부의 개혁과 말레이시아 민주주의

김형종

연세대학교 국제관계학과 교수

말라야대학교에서 아세안 연구로 박사학위를 취득했으며 동대학 동남아학과에서 Senior Lecturer로 강의했다. 현재는 연세대학교 미래캠퍼스 국제관계학과에서 근무 중이다. 주요 연구 관심 분야는 아세안과 지역협력이다.

안와르 정부의 개혁과 말레이시아 민주주의

김형중

연세대학교 국제관계학과 교수

말레이시아는 2018년 독립 이후 최초의 정권교체를 통해 민주주의 성숙이 기대되었다. 그러나 개혁을 열망하는 민의와 상관없이 정치 엘리트의 권력 투쟁의 결과로 정권이 교체되는 정국 혼란이 지속되었다. 2022년 총선의 결과 개혁 지향적인 안와르가 이끄는 통합정부가 탄생하며 정치 불안정 해소와 개혁에 대한 기대가 증가했다. 민주주의 공고화와 정치적 안정을 위해서는 개혁의 성공적 추진이 필수적이다. 과거 패권적 정당 지배체제에서 다당 체제로 전환된 상황에서 종족정치의 잔존과 취약한 권력 구조는 개혁의 주요 장애물로 작용하고 있다.

들어가며

다수 동남아시아 국가에서 권위주의 통치가 강화되고 민주주의의 후퇴하는 가운데 말레이시아는 민주주의 발전에 중대한 갈림길에 서 있다. 미얀마의 군부 통치, 필리핀 내 독재자 아들의 집권과 개혁 실종, 태국 민의를 저버린 군부와 결탁한 정권 수립 등 민주주의 발전에 제동이 걸렸다. 반면 제도적 민주주의를 정착시킨 말레이시아는 안와르 이브라힘(Anwar Ibrahim) 총리가 이끄는 통합정부(Unity Government)가 출범한 지 1년을 맞았다.

안와르 정부는 2018년 이후 잦은 정권교체로 야기된 정치 불안정을 해소하고 개혁을 통해 민주주의를 성숙시킬 과제를 안고 있다. 안와르는 오랫동안 개혁적 지도자로 인식되었다. 2022년 총선 결과 의회 내 과반의석을 확보한 정당이 없는 상황에서 종족-종교를 둘러싼 사회분열을 해소하고 부정부패를 근절하는 개혁이 필요하다. 안와르 정부의 개혁 성공은 민주주의의 공고화와 정치적 안정 그리고 1998년 그의 구속으로 시작된 개혁(reformasi)운동을 완성하는데 있어 중요한 변곡점이 될 것이다. 이 글은 안와르 집권 배경과 집권 이후 개혁추진의 주요 현안과 과제들을 살펴보고 향후 말레이시아 민주주의 발전에 대한 전망을 모색하고자 한다.

1. 종족정치와 민주주의

식민 통치 유산인 다종족 사회는 종교적 요인과 함께 말레이시아 정치 변동에 있어 구조적 요인으로 작동해왔다. 말레이계, 중국계, 인도계를 각각 대표하는 종족기반 정당 간 형성된 연립 여당은 주요 종족 간 화합을 목표로 하는 사회적 합의에 기초하여 독립 초기 정국 안정에 기여했다. 인구의 과반을 차지하는 말레이계가 정치적 우위를 점하는 속에서도 각 종족을 대표하는 주요 정당의 자율성을 보장하고 내각 구성에 있어서 비례성을 반영함으로써 각 종족집단으로부터 지지를 끌어낼 수 있었다(김형중·황인원 2023).

1969년 5월 발생한 말레이계와 중국계 간 유혈 충돌 사태를 계기로 말레이계와 원주민의 우대를 위한 부미뿌뜨라 정책이 도입되었다. 말레이계의 정치적 우위를 유지하는 동시에 종족 간 부의 격차를 줄이기 위해 말레이계에 대한 지원책이 실시되었다. 대학입학, 공무원 채용, 부동산 구매, 기업 대출 등 다양한 분야에서 말레이계에 대한 특혜가 부여되었다. 당초 한시적으로 도입된 부미뿌뜨라 정책은 종족 간 화합과 정치적 안정을 명분으로 지속되었다. 이 과정에서 국민전선의 구성 정당 중 말레이계를 대표하는 통일말레이국민기구(UMNO, United Malays National Organization)는 사실상 헤게모니 정당으로 변모했다.

국민전선(BN)에 대항하기에는 야당 세력은 분열되어 있었다. 주요 야당 역시 종족기반 성격을 지녔다. 이슬람 지향 정당인 범말레이시아이슬람당(PAS: Parti Islam Se-Malaysia)과 개혁 지향의 중국계 정당인 민주행동당(DAP, Democratic Action Party)은 정권 교체를 위한 대안 세력으로 연대하지 못했다. 헤게모니 정당인 UMNO 내 당권을 둘러싼 권력 투쟁이 심화되었으나 야당이 수권정당으로서의 능력이 제약된 상태에서 BN의 집권이 2018년까지 지속되었다. 나집(Najib) 총리의 부패와 여당 연합의 무능력에 대한 국민의 심판으로 2018년 총선에서 61년 만의 수평적 정권 교체가 이루어졌다.

이전 UMNO가 주도한 패권적 국민전선 체제와는 달리 2018년 집권한 희망연대(PH, Pakatan Harapan)는 구성 정당 간 힘의 균형을 특징으로 한다. 특정 정당이 패권적 지배권을 행사할 수 없는 구조였다. 그러나 PH가 총선을 앞두고 구성된 정당 연합이라는 한계와 종족 정치적 요인은 지속되는 등 개혁추진에 어려움이 있었다. 말레이계 내부의 정치 권력 투쟁으로 PH 정권은 2020년 갑작스럽게 몰락했다. 2018년 총선에서의 구집권세력을 심판했던 민심과는 상관없이 의원의 이합집산으로 국민동맹(PN, Perikatan Nasional)을 구성하였고 무히딘 야신(Muhyiddin Yassin)이 총리에 취임했다.

PH 정권이 말레이계, 중국계, 인도계를 포함한 다종족 정당 연합체이었던 반면, 과반의석을

겨우 넘긴 PN은 말레이계 정당을 주축으로 구성되었다. PN은 말레이계의 지지에 절대적으로 의존하며 말레이계의 우월적 지위를 보전하고 ‘말레이-무슬림 전선’을 공언했다. 그러나 말레이계 기반 PN 구성 정당 간 말레이계의 지지를 둘러싼 경쟁으로 말레이계의 통합이 오히려 어려워졌지만, 역설적으로 패권 정당의 부재는 민주주의와 다원성을 증가시킬 것으로 기대되었다. 그러나 2021년 UMNO 기득권 세력과의 권력 투쟁에서 밀리면서 무히딘 총리가 사임하고 UMNO의 부총재인 이스마일 사브리(Ismail Sabri)가 총리에 취임했다. 이스마일 정부의 등장과 UMNO의 지지도가 회복되는 등 2018년 이전 체제로의 복귀 가능성에 대한 우려가 제기되었다(김형종·황인원 2023).

2. 안와르 집권 과정과 의미

팬데믹과 지속된 정치 불안정 속에 2022년 11월 총선이 실시되었다. 총선 결과 PH가 82석, PN이 73석, BN이 30석을 각각 확보하면서 어떤 정당도 자력으로 과반의석을 확보하지 못한 형의회(Hung parliament)가 구성되었다. 최대 의석을 확보한 PH가 BN과 연합정권을 구성하며 안와르가 총리에 취임하였다.

선거 이전에 말레이계 의지지 확보를 위해 말레이계 정당 간 경쟁도 심화되었다. PN과 UMNO의 관계 또한 악화되었다. 사브리 정권에 대해 중국계와 인도계의 지지는 낮은 수준이었다. 선거 결과 PN의 경우 과거 BN의 말레이계 지지를 거의 흡수했으나 중국계와 인도계 다수는 PH를 지지한 것으로 드러났다. PH는 중국계와 인도계로부터 압도적 지지를 받았다. 종족 요인이 2022년 선거에서도 중요하게 작용한 것으로 보인다(Welsh 2023).

정부를 구성하는 과정에서 PH와 PN은 과반 의석을 차지하기 위한 경쟁을 벌였다. BN의 의석 수는 30석에 불과했지만, 캐스팅보트를 갖게 되었다. 의회 다수의 지지를 받는 자에 대한 총리 임명권을 가진 국왕은 PH와 PN의 연정을 제안했다. 그러나 UMNO가 PH를 지지하기로 하고 통합정부 구성에 합의했다. UMNO 내부에서 이를 둘러싼 논쟁이 있었으나 2022년 7월 통과된 당적변경방지법(Anti-party Hopping Law)에 따라 의원들의 이합집산이 사실상 불가능해진 상황이었다. 당적변경금지법은 2018년 총선 이후 민심과 관계없이 의원의 이합집산에 따른 정권 변화를 거치며 정치 불안정과 불확실성이 증가한 데 따른 대응으로 여야의 합의로 제정된 법이다. 이에 따르면 선거기간 동안 당적 변경 또는 무소속 출마를 금지하고 있다. 사바, 사라왁 기반 정당도 통합정부에 합류하면서 안와르 정부가 출범하게 되었다.

안와르 정부의 탄생으로 말레이시아 정치는 기존 정당 체제보다 변동 가능성이 증가했다. 안

와르 정권의 탄생은 UMNO가 주도한 국민전선(BN)의 장기간 권력 독점을 끝내고 다당제 정치로의 전환을 의미한다. 다당체제는 정치 논의장을 확장한다는 점에서 긍정적이다. 다만 책임 있는 여당과 야당의 역할이 요구된다. 종족정치가 여전히 중요한 변수인 만큼 1969년 유혈 사태 이전의 협의주의적 전통이 회복될 가능성에도 주목할 필요가 있다. 종족-종교와 관련된 민감한 이슈들에 대응하고 처리하는 과정에서 각 종족 대표 정당 간 협의와 타협이 중요하기 때문이다. 이를 위해서는 내각 구성에서 균형 있는 인사 임명 등 안정적인 국정운영이 뒷받침될 필요가 있다. PAS는 단일 개별 정당으로는 가장 많은 의석수를 확보한 만큼 전국적인 영향력 확대를 모색할 가능성이 있다. 종족-종교적 요인을 고려한 협의 정치의 부활, 부정부패 근절 등 개혁조치, 경제침체의 극복 등은 정치안정과 민주주의 성숙을 위한 과제로 제기된다. 안와르 정부 출범 당시 분열된 말레이시아를 통합하는 한편 역내 외교 리더십을 회복할 수 있을 지도 주요 관건이다. 구조적 개혁을 위한 효과적인 정책 대응이 필요한 시점이다.

	통합정부(Unity Government)				야당
정당연합	PH 81	BN 30	GPS 23	GRS 6	PN 74
소속 정당 (의석수)	PKR 31	UMNO 26	PBB 14	Bersatu Sabah 4	Bersatu 31
	DAP 40	MCA 2	PDP 2	STAR 1	PAS 43
	Amanah 8	MIC 1	PRS 5	PBS 1	Gerakan
	UPKO 2	PBRS 1	SUPP2		SAPP
					*비 PN의석 8

안와르 정권 1년과 민주주의 쟁점

1. 안와르 정권의 태생적 한계

안와르 집권 과정에서 드러난 문제는 PH가 전적인 주도권을 행사하지 못했다는 것이다. 말레이계의 중요성과 집권을 위한 다수 의석 확보가 절대적이었던 만큼 UMNO와의 연합정권 형성이 불가피한 측면이 있다. 그러나 연합정권 파트너가 구집권세력으로 부정부패의 핵심 축이었던 UMNO라는 점에서는 개혁에 걸림돌로 작용하고 있다.

UMNO와 연정 구성을 위한 5개 사안에 합의했다. 의회 5년 임기의 보장, PH의 총리-BN 부총리, 의석수 보유 비율을 반영한 내각 구성, BN소속 의원의 내각 임명 시 BN 최고위 승인 전제, 상원의원 임명에 있어서 사전 협의 등을 골자로 하고 있다. 결국 부총리를 포함해 BN 인사를

내각에 임명하면서 개혁 정부로서 선명성이 퇴색하였고 국정운영과 개혁추진에서 태생적 한계를 노출하였다.

부총리에 임명한 아흐마드 자히드(Ahmad Zahid)는 부정부패 등의 혐의에 연루된 자로서 개혁 후퇴가 우려된다. 더구나 2023년 9월 3일 검찰은 아흐마드의 총 47개에 달하는 부정부패 혐의에 대한 기소를 포기하면서 비판 여론에 직면했다. 지난 총선에서 UMNO의 선거 패배 요인 중 하나는 아흐마드의 부정부패에 따른 UMNO에 대한 부정적 이미지였다. 검찰의 불기소 결정으로 인해 연합정권 내에서도 갈등이 형성되었다. 연립정권 구성 정당인 말레이시아단합민주연합당(MUDA)은 검찰의 기소 포기에 대한 항의의 표시로 연립정권 탈퇴했다. 개혁을 희망하는 말레이계의 반감을 표출한 것이다. 나아가 현재 부정부패 혐의로 12년 징역형을 선고받고 복역 중인 나집(Najib) 전 총리가 국왕의 사면을 신청한 것으로 전해졌다. 안와르는 이에 대해 사면이 전적으로 국왕의 권한이라고 밝히며 거리 두기를 하며 명확한 입장 표명을 자제하고 있다. UMNO의 부정부패 정치인에 대한 처리는 향후 개혁추진에 정치적 부담으로 작용할 것이다.

2. 제한적 개혁조치

1998년 안와르의 구속으로 촉발된 개혁운동의 목표는 안와르 개인의 총리 취임 그 이상을 의미한다. 개혁운동은 다양한 시민사회, 단체 활동가, 정치가, 학생 등 포괄하는 범 민주주의 세력으로 성장했다. 특히, 인터넷과 스마트 폰의 보급으로 인해 독립적인 언론의 증가는 대안적 여론 형성의 장이 되었다. 인터넷 기반 독립 언론인 '말레이시아 끼니'(Malaysiakini)를 비롯해 다수의 독립 언론이 등장했으며 소셜 미디어를 통한 활발한 정보 공유는 시민의 정치 참여를 높이는 데 이바지하였다.

안와르는 개혁의 필요성을 인지하고 우선 개혁 분야로 약탈적 부정부패를 꼽은 바 있다. 그간 정부 사업과 정부 지출의 불투명을 확보하는 한편 말레이계에 대한 특혜 수단으로 활용된 정부 관련 기업(GLC)이 개혁의 대상으로 꼽힌다. 안와르는 정부 사업의 공개 입찰 등 절차적 투명성을 강화하겠다고 밝혔다.

이전 집권 세력의 부정부패 의혹에 대한 수사도 진행되고 있다. 올해 3월 무히딘 야신 전 총리가 약 USD 5천만에 달하는 뇌물 수수 및 자금세탁 혐의로 기소되었다. 코로나 상황에서 비상 정부 지출의 수혜를 입은 기업에서 뇌물을 수수한 것으로 알려졌으며 유죄가 확정된다면 최고 징역 20년형이 선고될 수 있다. 그러나 무히딘 측은 이를 정치적 보복이라고 주장하고 있다.

안와르는 자신이 사법부의 임명과 결정에 참여한 바 없다고 밝혔다. 그러나 아흐마드에 혐의에 대한 검찰의 기소 포기와 형평성이 맞지 않는다는 비판이 제기된다.

인권 개선과 관련해서는 의무적 사형제 폐지를 결정했다. 올해 4월에 살인과 테러 등 중대 범죄에 대해 의무화했던 사형 형량을 완화할 수 있도록 했다. 말레이시아는 2018년부터 사형 집행을 유예해 왔다. 그러나 2018년 PH 집권 당시 약속했던 사형제 완전 폐지에는 아직 이르지 못했다.

경제 부문의 개혁도 아직 미진한 상황이다. PH는 총선 공약으로 담합 해체, 식량 생산에 대한 유인책, 고속도로 통행료 인하 및 미소금융(micro-credit)의 도입 등을 약속한 바 있다. 부동산 가격 안정과 의료 서비스 접근성 강화 등도 강조했다. 12차 말레이시아 발전계획 중간보고서에 따르면 전기, 디젤, 휘발유 등에 대한 특정 사회 취약 계층에 대한 보조금 확대를 고려하고 있다. 물가상승에 따른 저소득층의 생활고를 완화하기 위해 보조금 지급이 필요한 상황이다. 정부는 기본소득 지급을 포함한 소득 분배 방안도 고려 중이라고 밝힌 바 있으나 아직 구체화 되지 않고 있다. 특히, 공공 부채 상황과 공무원 급여 지출이 정부 예산의 15%와 30%에 이르는 등 정부 지출의 구조적 문제와 제한된 세수원은 정부 역할 확대를 어렵게 하고 있다.

3. 정권 지지도 하락과 종족주의 부활 가능성

올해 8월 13일 6개 주에서 실시된 주의회 선거는 안와르 정부에 대한 중간 평가라는 정치적 의미가 있다. 선거 결과 여당 PH와 야당(PN과 PAS)가 각각 3개 주에서 주 정부를 구성하며 표면상 무승부를 기록했다. 그러나 세부 내용을 살펴보면 사실상 야당의 약진이었다. PH가 승리한 3개 주에서 야당 의석은 기존 1개에서 22개로 증가했으며 야당인 PN은 총 245개 의석 중 146개 의석을 획득했다. 전통적으로 말레이반도 동북부 농촌지역을 지지기반으로 삼았던 PAS가 수도권 지역에서도 선전한 점도 주목할 만하다. 이러한 변화는 말레이 민족주의 강화에 따른 것으로 풀이된다. 이슬람 정책의 선명성을 선호하며 PAS가 약진하지만 UMNO는 부정부패 연루 이미지와 당내 분열로 뚜렷한 지지도 하락을 겪었다.

안와르 정부는 말레이계의 지지기반을 확대하기 위해 동성애 등 각종 사회 현안에 이슬람 가치를 반영한 보수적 개입 정책을 펼쳤다. 시계 브랜드 스와치의 LGBT를 상징하는 시계의 판매를 금지하고 매장에서 시계를 압수했다. 이에 스와치는 말레이시아 정부를 상대로 손해 보상소송을 제기했다. 올해 8월 한 음악 공연의 동성애 옹호 발언과 동성 간 키스 퍼포먼스와 관련하여 주최 측이 해당 밴드에 손해 보상소송을 제기했고 정부 당국은 페스티벌의 잔여 일정

말레이시아 민주주의 전망

을 불허했다. 동성애를 법으로 금지하는 말레이시아에서 동성애 행위는 최고 20년 징역형 선고가 가능하다.

말레이계 패권과 충돌하거나 감소할 소지가 있을 때 이는 정치적 후폭풍을 가져올 수 있다. 이 경우 말레이계의 정치적 저항에 직면할 수 있고 관련 개혁 정책은 후퇴할 수 있다. 2018년 PH 정부 시절 국제인종차별철폐조약(ICERD) 비준과 관련 말레이계의 저항에 직면했다. 결국 당시 정부는 비준을 포기했다.

이에 안와르 정부는 이슬람 관련 사항에 대해 적극적인 모습을 보이고 있다. 이슬람 관련 사항을 관장하는 국가 기관인 자킴(JAKIM)의 예산을 증액했다. 말레이시아 반도에서 비무슬림의 '알라' 단어 사용을 금지하는 한편, 이슬람법인 샤리아(Syariah)의 형법 적용 가능성을 시사하는 관련 법안 개정을 예고하고 있다. 더 근본적 이슬람주의를 표방하는 PAS가 보수적 의제를 선제적으로 제기하면 안와르 정부는 개혁과 말레이계 지지 확보 사이에서 딜레마 상황에 놓이게 될 수 있다. 그 과정에서 말레이계 지지 획득을 겨냥한 여야의 경쟁이 심화될 전망이다.

부정부패 근절과 개혁은 분절된 개별 사안에 그치지 않고 법제화를 통한 시스템적 개혁에 집중해야 할 것이다. 법 집행에 있어 공정성을 지키는 것은 국민의 신뢰와 지지를 얻는데 핵심적 사안이다. 조속한 정부조달 및 정부 관련 기업의 개혁추진이 필요하다. 개혁의 성패는 사회경제적 당면 과제에 대한 해결 여부와 깊은 관련이 있다. 팬데믹 이후 물가상승, 빈부격차 심화, 여성과 아동 등 사회적 취약 계층을 위한 정부지원과 개혁이 필요하다. 정부 예산에서 고정 운영비용의 비중이 높은 상황에서 단기간에 추가적인 세수를 확보하기 어려운 상황이다. 안와르 정부 출범 직후 내각 인사의 급여 삭감 계획 발표는 실질적인 파급효과는 명확히 한계가 있다. 효율적 예산 집행을 도모하는 한편 한시적으로 정부 재정적자에 대한 폭을 확대하며 사회적 안전망의 해체를 막을 필요가 있다.

개혁추진을 위해 국내적 종족정치를 넘어서는 한편 적극적인 외교 정책도 필요하다. 국내 정치에서는 이슬람 탈세속화와 더불어 말레이계-이슬람을 중심으로 한 종족정치의 긴장이 고조되고 있다. '정치적 이슬람'에 대한 안와르 정부는 말레이계의 정치적 지지 상실을 우려해 수동적이고 보수적인 대응으로 대응했으며 이슈를 선점하는 데 실패했다. 이슬람과 민주주의 간 보완성을 보여주며 약자와 소수자를 포용하는 민주적인 대응이 필요하다.

안와르의 국제적 인지도와 외교 역량을 고려할 때 향후 보다 적극적인 외교를 펼칠 것으로 예상된다. 정부조달 개혁의 경우도 국내정치적 저항을 의식해 국제무역협정을 활용해서 우회적 개혁을 시도할 가능성이 있다. 즉, 국제적 합의를 국내 개혁의 명분으로 내세울 수 있다. 말레이시아는 2025년 아세안 의장국이 된다. 그간 국내 정치의 불안정성으로 인해 위축되었으나 안와르는 적극적인 외교적 역할을 모색할 것으로 전망된다. 그러나 외교 정책도 국내 정치의 연장선에서 이슬람과 개혁에 집중할 것으로 보인다. 팔-이스라엘 전쟁과 관련해서 이스라엘에 대한 강도 높은 비판 등 이슬람 관련 주제는 외교에서도 중요한 현안이 될 것이다.

집권 1년을 맞은 안와르 정권은 향후 말레이시아 민주주의 발전에 있어 중대한 분기점에 있다. 패권적 정당 체제에서 다당체제로 변화된 정치 구조 속에서 1969년 유혈 사태 이전의 협의정치를 실현한다면 말레이시아 내 제도적 민주주의를 넘어서 실질적인 민주주의로의 이행을 견인할 수 있을 것이다. 안와르 총리의 개혁적 성향과 정치적 배경도 현재 말레이시아 민주주의 발전을 이끌 충분한 동기 요인이다. 집권 과정에서 과거 패권정당 UMNO와 연정을 구성할 수밖에 없었던 안와르 정권의 태생적 한계를 극복하고 민주주의를 성숙시키는 출발은 개혁의 성공적 추진에 있다.

참고문헌

- 김형중·황인원. 2023. "말레이시아 2022: 안와르의 집권과 개혁과제," 『동남아시아연구』 33(2): 1~29. 33권 2호 (2023): 1~29.
- Welsh, Bridget. 2023. "GE15 ethnic voting analysis." March 13. <https://www.malaysiakini.com/columns/658375>.

안와르 정부의 개혁과 말레이시아 민주주의

발행일 2023년 10월 31일

발행처  민주회 운동기금사업회
Korea Democracy Foundation

 한국민주주의연구소
Institute for Korean Democracy

ikd@kdemo.or.kr

경기도 의왕시 내손순환로 132

이 리포트의 내용은 연구자의 견해로서 연구소의 공식 견해와 다를 수 있습니다.



9 772508 324001
ISSN 2508-3244

10