



### 저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정치학석사 학위논문

# 금융자유화의 정치경제

— 2000년대 말레이시아의

선별적 금융자유화정책 사례연구 —

2012년 8월

서울대학교 대학원

정치학과

김 효 진

# 금융자유화의 정치경제

- 2000년대 말레이시아의  
선별적 금융자유화정책 사례연구 -

지도교수 임혜란

이 논문을 정치학석사 학위논문으로 제출함

2012년 8월

서울대학교 대학원

정치학과

김효진

김효진의 정치학석사 학위논문을 인준함

2012년 8월

위원장           백창재           (인)

부위원장           임혜란           (인)

위원           김의영           (인)

# 국 문 초 록

본 논문의 목적은 2000년대 말레이시아의 선별적 금융자유화정책의 배경을 말레이시아 정치경제의 제도적 유산과 국내정치적 동학을 중심으로 고찰하는 것이다. 말레이시아는 동아시아 위기 당시 위기를 경험한 다른 국가들과는 달리 IMF의 신자유주의적 정책을 거부하고 자본통제정책과 고정환율제로 회귀하여 전 세계 투자자들과 전문가들의 비난을 받았다. 그런데 말레이시아는 오늘날 전 세계에서 가장 발달된 이슬람금융산업의 중심지로서 주목을 받고 있다. 본 연구는 국가들이 동일한 위기를 경험하였음에도 불구하고 정책대응에서는 왜 차이를 보이는가, 위기 대응정책과 관련하여 많은 비판을 받았던 말레이시아가 어떻게 세계 최고의 이슬람금융시장을 운영하고 있는가에 대한 의문에서부터 출발하였다.

동아시아 위기 이후 2000년대 말레이시아 정부는 선별적 금융자유화정책을 추진하였다. 말레이시아 정부는 다른 국가들과는 달리 전면적 금융자유화를 실시하는 것이 아니라 금융자유화의 속도와 방향을 조절해 선별적이고 점진적인 금융정책을 추진해왔으며, 이 과정에서 정부가 이니셔티브를 갖고 금융자유화의 속도와 방향을 조절 할 수 있었다. 이는 위기 당시 발생했던 국내정치적 동학과 말레이시아 정치경제의 세가지 제도적 유산이 작동한 결과다.

말레이시아에서는 일반금융과 이슬람금융이 동시에 운영되고 있다. 정부는 각 부문의 자유화에 각기 다른 태도를 보이는 전략을 취함으로써 정부의 고유한 정치적 이해를 수호하고 집권유지와 정권공고화라는 핵심적 목표를 달성해왔다. 1969년 종족폭동 이후 사회안정과 경제성장을 위해 정치지도자와 정부에 강력한 권한이 주어지면서 지속되어 왔던 말레이 특혜분배정책, 국가주도의 경제성장전략, 국가우위의 정치구도라는 세 가지 제도적 유산이 말레이시아의 정치경제의 근간이 되어왔다. 이러한 제도적 유산이 말레이시아 정부가 고유의 정책적 선호를 갖고 정책결정과정에서

자율성을 보장받으며 주요한 행위자로서 역할을 수행할 수 있도록 하였으며, 사회부문의 이해를 정부의 전략적인 이해에 따라 선별하여 정책수행과정에 반영할 수 있게 만들었던 것이다.

독립 이후 하나의 정당이 국민들에게 압도적인 지지를 받으며 통치해 온 말레이시아 정치체제의 특성상 동아시아 위기 이후 1998년과 1999년에 발생하였던 말레이시아 국내정치적 변동은 정부와 집권여당에게 상당한 타격을 입혔다. 시민과 야당들은 경제위기와 위기 대응 당시 적나라하게 드러난 정실주의와 부정부패, 안와르 이브라힘 당시 부총리이자 재무부 장관에 대한 가혹한 처분에 불만을 갖고 개혁운동을 전개하였으며 1999년 총선에서 이슬람급진주의 야당인 PAS에 전례 없는 지지를 보여줌으로써 마하티르 정권에 대한 불만과 개혁에 대한 요구를 표출하였다.

특히 이슬람급진주의 야당 PAS의 약진은 정부와, 과거부터 이슬람적 가치를 두고 경쟁해온 UMNO의 지지기반에 충격을 가했다. PAS는 정부와 집권여당인 UMNO의 세속적 이슬람주의를 경제위기의 주요한 원인으로 지목하고 경제를 이슬람적 방식으로 운용해야 할 필요성을 역설하였다. 또한 개혁운동세력은 정부의 보호주의적이고 폐쇄적인 정책 하에 특권적 지위를 누리오던 소수의 말레이 대기업가들의 방탕한 기업운영 및 불투명한 기업지배구조와 이들을 보호하기 위해 정부가 취했던 자본통제정책과 고정환율제를 비난하였다. 그 중에서도 주식을 소유하고 있던 말레이 중산층들과, 말레이시아 국내기업과 합작투자를 하거나 직접투자형태로 경제활동을 하고 있었던 외국인 투자자들은 정부의 자본통제정책으로 인한 대외신인도 하락과 외국투자자본 유출이 야기한 주식시장의 하락에 큰 이해를 갖고 있었다.

정부는 반대세력의 이해를 고려하여 개혁과 변화를 추진하지 않을 수 없었고, 따라서 위기의 핵심적 문제였던 금융부문에 대한 재정비와 경제를 회복하기 위한 새로운 성장동력으로써 금융부문을 발전시키는 전략을 취하였다. 특히 정부는 이슬람금융산업 발전을 주요한 정책목표로 설정하고 2003년 후반부터 이슬람금융부문에

급진적이고 빠른 속도의 자유화정책을 실시하여 이슬람금융산업을 성장시켰다. 이슬람금융산업의 성장과 자유화는 말레이시아의 다양한 국내정치행위자들의 선호를 만족시킬 수 있다는 측면에서 정부가 전략적으로 고려한 사안이라고 분석할 수 있다.

일반금융부문이 아닌 이슬람금융부문을 자유화시켜 성장시킴으로써 정부가 전략적으로 얻을 수 있는 이익은 다양하다. 정부는 적극적인 자유화 정책을 통해 이슬람금융산업을 성장시킴으로써 이슬람적 헌신을 의심하는 이슬람급진야당들의 비난에 대처할 수 있으며, 이슬람금융기관에 대한 신규영업허가권을 발부하고 외국인지분소유한도 비율을 증대시켜 외국인투자자본에 대한 규제를 완화함으로써 외국인 투자자들을 유치하고, 이슬람금융산업에 대한 투자확대를 통해 고용창출과 경제성장에 기여할 수 있으며, 말레이 기업들뿐만 아니라 화인 기업들에게 다양한 자금조달구조를 제공하여 위험분산과 자금조달을 용이하게 할 수 있다.

그리고 정부는 일반금융부문의 금융자유화에는 기존의 보호주의적인 정책을 지속적으로 유지함으로써 말레이 종족의 부와 이익을 보호하고 말레이의 수호자로서 정부의 역할을 공고히 하며 핵심지지기반인 말레이로부터의 지지를 지속시킬 수 있다. 동아시아 위기 이후 2000년대 말레이시아 정부가 취한 선별적 금융자유화정책은 말레이시아의 다양한 국내정치행위자들의 이해와 수십 년 간 말레이시아 정치의 핵심 축인 정부와 UMNO의 압도적인 정치적 우위를 지속시킬 수 있는 정부의 전략적인 선택이었다고 평가할 수 있을 것이다.

본 연구는 말레이시아의 선별적 금융자유화정책의 배경을 동아시아 위기 이후 발생한 말레이시아의 국내정치적 동학과 동시에 말레이시아 정치경제의 제도적 유산을 함께 고찰함으로써 세가지 함의를 제공할 것으로 기대한다. 첫째, 비교정치학적 함의다. 말레이시아의 금융자유화정책은 같은 동아시아 위기를 경험한 국가들과는 구별되는 점진적이고 선별적인 특징을 보인다. 그럼에도 불구하고 말레이시아의 경제에서 금융산업이 차지하는 비중은 한국이나 인도네시아보다 높다. 또한 말레이시아는 오늘날 글로벌

이슬람금융산업을 선도하고 있다. 본 연구는 국가 간 정책적 차이의 동인을 밝혀내어 비교정치학적 함의를 제공할 것이다. 둘째, 이론적 함의다. 본 연구는 말레이시아 금융자유화에 대한 기존 연구들이 간과했던 제도적 요소를 분석의 주요한 변수로 고려하였다. 또한 제도적 요소를 고려함으로써 역시 기존 연구들이 간과했던 정부라는 행위자의 역할과 중요성을 발견하여 말레이시아 정치경제에서 제도와 행위자 간의 상호작용을 드러내었다. 따라서 본 연구는 제도적 접근의 유용성을 강조하고 기존 말레이시아 정치경제에서 제대로 주목 받지 못했던 정부라는 행위자를 조명하는 이론적 함의를 지닌다. 마지막으로 본 연구는 정책적 함의를 제공한다. 1997년 동아시아 위기를 경험한 국가들은 오히려 더욱 빠른 속도와 넓은 범위에서 금융시장개방을 추진해왔다. 반면 말레이시아 정부는 선별적이고 점진적인 금융자유화정책을 추진하여 금융자유화의 속도와 방향을 조절해왔다. 그런데 말레이시아의 금융부문은 인도네시아, 한국, 태국 등 보다 금융시장의 발달, 안정성 측면에서 전 세계적으로 높은 수준의 평가를 받고 있다. 말레이시아 정부의 금융자유화정책은 다른 국가들에게 정책적 시사점을 제공할 것이다.

**주요어:** 말레이시아 정부, 제도적 유산, 선별적 금융자유화정책, 이슬람금융, 1997년 동아시아 위기

**학 번:** 2010-20077

# 목 차

제 1 장 서론 .....	1
제 1 절 문제제기 .....	1
제 2 절 연구대상 및 방법 .....	6
제 3 절 논문의 구성 .....	7
제 2 장 기존연구 검토 및 이론적 분석틀 .....	9
제 1 절 기존연구 검토 .....	9
제 2 절 연구가설 및 이론적 분석틀 .....	15
제 3 장 말레이시아 정치경제의 제도적 유산 .....	28
제 1 절 말레이 특혜분배정책 .....	28
제 2 절 국가주도의 경제성장전략 .....	33
제 3 절 국가우위의 정치구도 .....	36
제 4 장 말레이시아 금융자유화의 정치적 동학 .....	46
제 1 절 동아시아 위기와 정치변동 .....	46
1. 위기의 원인과 정책변동 .....	46
2. 개혁운동과 총선 .....	54
3. 정치변동과 정부의 대응 .....	62
제 2 절 말레이시아 금융자유화의 유형 .....	71
1. 금융부문마스터플랜과 자본시장마스터플랜 .....	72
2. 선별적 금융자유화: 보호주의에서 점진적 자유화로 .....	77
3. 경제회복과 2004년 총선결과 .....	90
제 5 장 결론 .....	94

참고문헌.....	98
Abstract .....	109

## 표 목차

[표 3-1] 종족 및 산업부문별 주식소유비율.....	29
[표 3-2] 독립 이후 총선 실시 일자 및 투표율.....	38
[표 4-1] 금융위기 이전 말레이시아의 주요 거시경제지표 .....	47
[표 4-2] 1999년 총선 정당 별 의석수.....	58
[표 4-3] 국민전선 의회 득표율 및 의석수 비율 .....	60
[표 4-4] 일반 은행 및 이슬람은행 개수 .....	78
[표 4-5] 말레이시아 은행기관 현황.....	78
[표 4-6] 말레이시아 금융부문 자유화 허가 현황 .....	82
[표 4-7] 역대 총선 정당별 획득 의석수 .....	92

## 그림 목차

[그림 2-1] 말레이시아 금융자유화 유형 분석틀 .....	21
[그림 4-1] 금융부문마스터플랜(FSMP).....	73
[그림 4-2] 자본시장마스터플랜(CMP).....	74

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 문제제기

2008년 글로벌 금융위기는 1980년대 후반의 워싱턴 컨센서스, 1990년대 클린턴 행정부의 금융개방정책 등을 통해 자유롭게 팽창해온 현재까지의 금융시스템을 점검하게 한 사건이었다. 이에 따라 세계는 투자 리스크 분산을 위해 서구에만 집중된 자금조달구조를 다변화하는데 관심을 갖게 되었고, 풍부한 오일머니를 바탕으로 하는 이슬람금융자본에 주목하게 되었다.<sup>1</sup>

그런데 이슬람금융을 필요로 하는 전세계 투자자들의 이목을 끈 국가는 세계에서 이슬람인구가 가장 많은 인도네시아도 아니고, 풍부한 자본을 갖고 있는 중동의 이슬람국가들도 아니다. 그 국가는 1997년 동아시아 위기 당시 자본통제정책을 취해 많은 비판을 받았던 말레이시아다. 전세계 이슬람채권(수쿠크)의 70%가 말레이시아에서 발행되고 있으며(2010년 기준), 2001년과 2002년에는 말레이시아에서 각각 세계 최초의 글로벌 이슬람 회사채와 글로벌 이슬람국채가 발행되었다. 이처럼 말레이시아는 이슬람금융상품구조가 가장 발달한 국가로, 이슬람금융산업의 발전을 선도하고 있다.

이렇게 말레이시아가 전 세계적인 이슬람금융산업의 중심지가 된 배경에는 1997년 동아시아 위기 이후 말레이시아 정부가 추진해온 금융자유화정책이 있다. 같은 위기를 경험한 한국, 태국, 인도네시아는 위기를 극복하기 위하여 IMF의 신자유주의적 구제금융프로그램을 통해 금융개혁을 실시하고, 빠른 속도로

---

<sup>1</sup> 전세계 이슬람금융의 총자산은 1조 달러에 이르렀고(2010년 기준), 이슬람금융시장의 규모는 10%~20%의 높은 성장률을 기록하며 증가하고 있다. 한국에서도 최근 이슬람금융도입과 관련된 논란이 일고 있다. 한국정부는 해외 포트폴리오의 안정성을 극대화(외국자본조달처의 다양화)하기 위해 중동자금을 유치하려는 목적에서 세계특례를 바탕으로 하는 수쿠크법을 통과시키려고 했다. 그러나 2011년 2월 종교계의 반발로 도입이 보류되어있는 상태이다.

금융시장을 전면적으로 개방하였다.<sup>2</sup> 그러나 말레이시아는 당시 위기의 원인을 서구의 투기자본 탓이라 비난하던 마하티르 총리의 지휘아래 저금리, 자본통제, 고정환율제 등의 독자적인 정책을 취했고, 2001년에서야 자본통제를 해제하고 금융자유화정책을 발표하였다.

1997년 동아시아 위기 이후, 위기를 경험한 국가들은 위기에 대응하고 금융부문을 정비하기 위하여 금융개혁을 실시하였다. 금융개혁은 탈규제적(deregulation) 특징을 띠는 금융자유화와 금융재규제(re-regulation)를 포함하는 광범위한 개념으로, 구체적인 조치들로는 금융기관 관리감독 기능의 강화, 독과점을 해소하는 시장원리증진 등이 있다.<sup>3</sup> 금융개혁의 내용과 범위는 개별 국가별로 혹은 특정 시기나 상황에 따라 탈규제의 자유화가 될 수도 있고 금융제도의 정비와 관리감독을 강화하는 재규제가 될 수도 있지만, 탈규제와 재규제 모두 기본적으로 기존 금융영역의 효율성을 위해 새로운 변화를 의도하는 것이다.

이러한 개념정의에 따라 1997년 동아시아 위기를 경험한 말레이시아의 정책대응 역시 넓은 범주에서 금융개혁에 포함된다. 그런데 본 연구에서는 말레이시아 정부가 위기 이후 취한 다양한 금융개혁조치들 중에서도 보다 구체적으로 2001년 이후 실시된 금융자유화와 관련된 탈규제적 정책에 초점을 두고자 한다.

말레이시아 정부는 금융기관 신규영업허가권 및 외국인지분참여비율제한 등 금융기관의 진입규제에 대해서는 엄격하고 보수주의적인 태도를 보여왔다. 그런데 이러한 엄격한

---

<sup>2</sup> 한국은 외환위기 이후 외국인투자자에 대한 자본시장의 개방을 IMF와의 합의일정보다 빠른 1998년 5월 25일 공공법인을 제외하고 완전히 개방하였으며, 외국인 직접투자자에 대한 제한 대폭 축소, 외국인의 우호적 인수합병을 목적으로 한 주식매입은 무제한 허용하였다. 태국의 경우는 외환위기 이후 금융기관에 대한 외국인지분제한을 철폐하였으며, 인도네시아는 외국은행의 신규은행 설립을 허용하고 이때 최대 85%까지 지분 투자를 가능하게 했으며 1998년 1월부터 외국인의 인도네시아 내 은행지분 소유를 완전 자유화했다.

<sup>3</sup> 임혜란, 2003. “금융세계화의 대만의 대응: 금융자유화와 금융개혁 과정을 중심으로” 『한국정치학회보』 37(5), p.312; 유석진, 2005. “금융자유화의 정치: 1980년대 한국사례를 중심으로” 『동아연구』 49, p.166

진입규제는 2001년의 금융시장마스터플랜과 자본시장마스터플랜이 발표된 이후 2000년대 중반에 이르러서야 본격적으로 완화되기 시작하였으며 자유화되는 방향으로 선회하였다.

이처럼 금융부문에 대한 말레이시아 정부의 자유화조치가 다른 국가들 보다 상대적으로 점진적 특성을 보인다는 것 이외에도, 말레이시아 금융자유화의 유형은 기존의 보호주의적 특징을 유지하면서 적극적인 자유화를 동시에 추진하는 선별적인 성격이라는 점에서 다른 국가들의 정책과 차이를 보이고 있다. 구체적으로 말레이시아에서는 일반금융과 이슬람금융이 공존하는 이중금융시스템이 운영되고 있는데, 정부는 이슬람금융부문의 자유화에는 적극적인 태도를 보여온 반면, 일반금융부문의 자유화에는 소극적인 태도를 보여온 것이다.<sup>4</sup>

금융위기라는 동일한 외부적 압력을 받았음에도 불구하고 국가들의 대응방식과 금융정책은 왜 시기, 속도, 유형 면에서 차이를 보이는가? 말레이시아 정부는 왜 동일한 위기를 경험한 다른 국가들과는 구별되는 선별적 금융자유화정책을 취하며 금융자유화의 속도와 방향을 조절하였는가? 또한 어떻게 이러한 조절이 가능할 수 있었는가?

본 연구는 이를 고찰하기 위해 말레이시아 정치경제의 제도적 유산과 위기 이후 발생한 국내정치적 동학을 살펴보고자 한다. 말레이시아 정치구조의 특성상 정책결정과정에서 제도적 유산이 미치는 영향을 분석하는 것은 중요하다. 왜냐하면 독립 이후

---

<sup>4</sup> 말레이시아 중앙은행(Bank Negara Malaysia, 이하 BNM); Jobst, Andreas. 2007. "The Economics of Islamic Finance and Securitization" *IMF Working Paper*. 말레이시아의 국교는 이슬람이며, 무슬림인 말레이가 인구의 60%이상을 차지한다. 이러한 특성에 따라 말레이시아에서 이슬람금융이 운영되고 있는 것이다. 다종족 사회인 말레이시아의 인구비율은 부미푸트라(말레이) 67.4%, 중국계 24.60%, 인도계 7.3%, 기타 0.7%이다. 또한 다종족 특성상 다양한 종교가 공존한다. 특히 이슬람교도의 비율이 전체인구의 61.3%를 차지하며, 말레이시아 헌법에 이슬람교가 국교로 명시되어 있다. (Malaysia Department of Statistics, 2010년 발표자료, Law of Malaysia Federal Constitution) 그리고 종족과 종교와의 관계에 있어서 말레이(부미푸트라)는 무슬림으로, 화인은 비무슬림으로 정형화되어 있다. (오명석, 2011. "동남아 이슬람의 쟁점: 이슬람과 현대성" 『아시아리뷰』 1(1) p. 213)

국민전선(Barisan Nasional, BN) 집권시절부터 시작된 신경제정책(New Economic Policy, 이하 NEP)이 오늘날까지도 말레이시아 정치경제구조와 행위자들의 이해에 영향을 미치고 있기 때문이다.<sup>5</sup>

말레이시아 정치경제의 제도적 특성은 종족간 불균등한 부의 비율을 시정하고 말레이의 정치경제적 지위의 향상을 달성하기 위한 말레이 특혜적 분배전략과, 중공업육성정책 및 경제발전계획수립 등 정부주도형 경제성장전략, 경제성장과 말레이 지위향상이라는 목표를 달성하기 위해 정당화된 정부의 광범위한 정치 및 경제분야의 개입에 의해 형성된 국가우위의 정치구도이다. 본 연구에서는 이러한 말레이시아 정치경제의 제도적 유산과 동아시아 위기를 계기로 변화한 야당과 대중의 정책선호를 고려하여, 다른 국가와 구별되는 말레이시아 금융자유화의 속도와 방향, 그리고 그것을 조절하고자 했던 정부의 정책선호와 역할을 고찰하고자 한다.

본 연구에서는 동아시아 위기 이후 말레이시아의 선별적 금융자유화정책을 제도적 시각으로 분석함으로써, 세 가지 함의를 도출하고자 한다. 첫째, 비교정치학적 함의이다. 한국, 태국, 인도네시아, 말레이시아 등은 같은 기간 동아시아 위기를 경험했지만 개혁의 방향과 속도는 각기 달랐다. 1997년 위기 이후 한국, 태국, 인도네시아의 금융개혁과 금융자유화의 유형은 급진적이고 포괄적인 특징을 보인 반면, 말레이시아 금융자유화의 유형은 이들 국가들과는 달리 상대적으로 선별적이며 점진적인 특징을 보여준다. 이렇게 말레이시아의 금융자유화는 속도와 방향 면에서 나머지 세 국가보다 점진적이고 보호주의적 특성이

---

<sup>5</sup> 말레이시아에서는 독립 이후 통일말레이국민조직(United Malays National Organisation, UMNO), 말레이시아중국인협회(Malaysian Chinese Association, MCA), 말레이시아인도인의회(Malaysian Indian Congress, MIC)의 연합정당인 국민전선(BN)이 계속 집권을 해왔으며, 연합정당 내 집권당 UMNO의 총재가 수상으로 임명되어왔다. 그 중에서도 마하티르(Mahathir Mohamad) 전 총리는 1981년에 취임하여 집권 22년째인 2003년 퇴임하였다. 2003년 이후 임명된 압둘라 바다위(Abdullah Badawi), 현 나지브 라자크(Najib Razak) 총리 모두 마하티르 전 총리의 후계자이자 UMNO 출신이다.

있었음에도 불구하고 말레이시아의 금융부문의 GDP기여도는 네 국가 중 높은 편이며, 오늘날 전세계에서 가장 발달된 이슬람금융시장으로서 주목 받고 있다.<sup>6</sup> 본 연구는 제도적 접근법을 차용함으로써 개방과 보호주의가 절충된 독특한 형태인 말레이시아 금융자유화를 분석하였다. 이를 통해 국가 간 정책적 차이의 동인을 밝혀내어 비교정치학적 함의를 제공할 것이다.

둘째, 이론적 함의다. 본 연구는 제도적 시각에서 말레이시아 선별적 금융자유화 정책의 배경을 분석하였다. 기존 연구들의 승리연합중심적 시각은 승자와 패자의 입장을 동시에 고려한 절충적 성격을 띠는 말레이시아 금융자유화의 '선별적' 특성을 분석하는데 한계가 있다. 또한 다양한 구성원들로 구성되어있는 사회일수록 기존 정책의 변화로 인해 발생할 수 있는 사회적 혼란의 가능성이 높아지는데, 그것을 조정하는 데는 국내정치행위자들의 정책선호를 조정할 수 있는 정부의 능력이 중요하다. 제도적 특성은 정부의 능력과 정책자율성에도 영향을 미친다. 말레이시아의 사례는 이를 잘 보여주는 사례로서, 제도와 정부라는 행위자의 중요성이 강조되는 이론적 함의를 가진다.

마지막으로 정책적 함의이다. 1997년 동아시아 위기를 기점으로 많은 동아시아 국가들이 특히 진입규제 측면에서 각국의 금융시장을 빠른 속도로 전면적으로 개방했다. 반면 말레이시아 정부는 일반금융부문의 진입규제완화에는 소극적인 태도를 보였지만, 이슬람금융부문에는 정부가 적극적인 자유화를 통해 전략적으로 육성하는 선별적 정책을 실시했다. 그런데 말레이시아는 2011년 세계경제포럼이 발표한 금융발달지수에서 알 수 있듯이 전세계적으로 발달한 금융시장을 갖고 있는 국가 중 하나이며(종합 16위), 특히 금융안정성부문에서는 전세계 6위를 차지하여 말레이시아 금융시장의 안정성은 높은 평가를 받고 있다. 이는 한국, 인도네시아, 태국 보다 상위를 차지하는 것이다. 말레이시아의 점진적이고 선별적인 금융자유화 정책은 급진적이고 전면적인 자유화를 실시했던 다른 국가들에게 금융산업발전과 금융안정성

---

<sup>6</sup> 금융부문의 GDP기여도가 말레이시아는 8.6%(2010), 인도네시아 7.2%(2011), 한국은 6.9%(2009)로 차이를 보인다.

측면에서 어떤 정책을 취해야 하는가와 관련된 정책적 시사점을 제공할 것이다.

## 제 2 절 연구대상 및 방법

본 연구는 이를 고찰하기 위해 먼저 1971년 신경제정책 실시부터 동아시아 위기 전까지 형성된 말레이시아 정치경제의 제도적 유산과, 그 제도적 유산이 제도 내 주요 행위자인 말레이시아 정부, 비즈니스 엘리트, PAS, 일반 대중들 각각의 이해와 그들 간의 관계 형성에 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴본다. 그 다음 1997년 동아시아 위기 당시에 말레이시아가 경험했던 금융정책의 변동과, 1998년 안와르 전 재무부 장관의 해임 및 그로 인해 발생한 리포르마시운동, 1999년 총선, 2001년의 금융부문마스터플랜 및 자본시장마스터플랜과 2004년 총선 등 동아시아 위기 후 발생한 핵심적인 사건들을 통해 말레이시아 국내정치적 동학을 관찰한다.

또한 일반금융부문과 이슬람금융부문의 금융정책을 비교하고자 하는데, 금융정책의 경우는 가장 최근인 2009년에 말레이시아 중앙은행이 발표한 금융자유화정책까지 포함시킨다. 영업부문의 자율성, 영업허가규제 완화, 외국기관의 진출 허용 여부, 외국인의 금융기관지분소유규제 완화, 외국인 합작투자 설립기준 완화 등을 기준으로 각 금융부문에 대한 금융자유화 정도를 비교하고자 한다.

본 연구는 문헌연구를 통한 사례연구이다. 정부의 대응을 분석하기 위해 1차 자료로서 말레이시아 중앙은행(Bank Negara Malaysia), 증권위원회(Securities Commission Malaysia), 말레이시아 총리부(Prime Minister's Department Malaysia) 산하의 경제기획국(Economic Planet Unit)에서 발행한 정부문헌 및 정부통계자료와, 말레이시아 금융 및 외국인투자관련 법, 말레이시아 국제이슬람금융센터의 보고서 및 통계자료를 참고하였다. 또한 동아시아 위기 당시와 이후의 야당과 시민의 입장과 말레이시아 정치지형을 분석하기 위해 말레이시아 언론 및 해외언론의 기사를 참고하였으며, 말레이시아 정치경제의 제도적

유산을 분석하기 위해서 관련 주제를 다루고 있는 2차 문헌을 연구하였다.

### 제 3 절 논문의 구성

본 논문은 총 5개의 장으로 구성된다. 제1장은 서론으로 총 3절로 구성된다. 제1절에서는 연구질문을 제기한다. 말레이시아 정부는 왜 동일한 위기를 경험한 다른 국가들과는 구별되는 선별적 금융자유화정책을 취하며 금융자유화의 속도와 방향을 조절하였는가? 또한 어떻게 이러한 조절이 가능할 수 있었는가? 제2절에서는 본 연구가 다루고자 하는 연구대상과 그것을 분석하기 위한 방법을 제시하고, 제3절에서는 논문의 구성과 전개될 내용에 대해서 소개한다.

제2장은 기존연구 검토 및 이론적 분석틀 부분으로, 말레이시아 금융자유화에 대한 기존의 논의들을 검토하고 이론적 분석틀을 제시한다. 승리연합중심적 시각으로 말레이시아 금융자유화를 분석한 기존 논의들의 한계를 지적하고, 말레이시아 금융정책의 변화 및 금융자유화의 속도와 방향을 고찰하기 위한 제도적 접근의 유용성을 주장할 것이다. 이를 기반으로 이론적 분석틀로서 제도적 접근 방식의 유용성을 수용하여 말레이시아 정치경제의 제도적 유산이 동아시아 위기 이후 정부, 시민, 야당을 비롯한 국내정치행위자의 정책선호와 그들간의 정치적 동학에 영향을 미쳤다고 주장할 것이다.

제3장에서는 1971년 신경제정책 이후 실시된 말레이(부미푸트라) 우대정책을 중심으로 말레이시아 정치경제의 제도적 유산을 고찰한다. 1969년 종족폭동으로 도입된 신경제정책의 내용을 살펴보고, 다종족 사회의 정치경제적 안정을 위해 정당화된 국가경제개입이 야기한 말레이시아의 국가주도형 경제성장전략과 국가우위의 정치구도를 살펴본다. 또한 국가우위 정치구도의 핵심을 보여주는 집권여당인 UMNO와 급진 이슬람주의 야당인 PAS의 관계를 고찰한다.

제4장에서는 말레이시아 금융자유화의 정치적 동학을 살펴본다.

제1절에서는 말레이시아의 1997년 동아시아 위기의 원인과 말레이시아 정부의 위기 당시 대응을 알아보고, 마하티르 모하메드 전 총리와 당시 재무부 장관이었던 안와르 이브라힘 간의 정치적 갈등과, 정부의 이러한 대응이 불러일으킨 국내정치적 갈등을 시민과 야당의 개혁운동과 1999년 총선의 결과를 중심으로 분석한다. 그 다음 이러한 개혁운동과 1999년 총선결과가 변화시킨 말레이시아의 국내정치변화를 살펴보고 집권유지와 정치경제적 안정성을 달성하기 위해 정부는 어떤 대응을 하였으며 어떤 정책선호를 가지게 되었는지를 고찰한다.

제2절에서는 동아시아 위기 이후의 말레이시아 국내정치적 동학과 제3장에서 분석하였던 말레이시아 정치경제의 제도적 유산에 영향을 받은 정부의 정책선호를 중심으로 말레이시아 금융자유화의 유형을 살펴본다. 위기 직후 2001년에 발표된 금융부문마스터플랜과 자본시장마스터플랜의 구체적인 내용과 그로 인해 발전한 말레이시아의 이슬람금융산업의 현황을 알아본다. 그 다음 말레이시아 선별적 금융자유화의 구체적인 내용을 일반금융부문과 이슬람금융부문의 비교를 통해서 고찰한다. 이후 정부가 왜 각각의 금융부문의 자유화에 각기 다른 태도를 취했는지를 말레이시아 내부의 다양한 사회부문 행위자들과 정부의 정책선호를 통해 분석한다. 또한 말레이시아 정부주도의 정책변화와 이슬람금융부문에 대한 투자가 집권유지와 정권의 공고화에 긍정적인 영향을 미쳤다는 점을 2004년 총선에서 드러난 정부와 집권여당에 대한 압도적인 지지를 통해 보인다.

마지막으로 결론인 제5장에서는 말레이시아 정치경제의 제도적 특성이 동아시아 위기 후 말레이시아가 다른 국가들과는 달리 금융자유화의 속도와 방향을 조절하여 선별적 금융자유화 정책을 실시하게 만든 요인임을 언급하고, 한 국가의 제도적 유산과 국내정치적 동학이 금융자유화의 속도와 방향에 영향을 미친다는 본 연구의 주장이 가진 정치경제적 함의에 대해 논할 것이다.

## 제 2 장 기존연구 검토 및 이론적 분석틀

### 제 1 절 기존연구 검토

금융자유화(financial liberalization)는 금융개혁(financial reform)에 포함되는 금융개혁의 세부적인 조치로, 화폐금융정책의 변화, 금융기관 경영의 자율화 및 업무영역 조정을 통하여 금융산업에 경제원리를 도입, 금융시장 국제화를 포괄하는 개념이다. 다시 말해, 금융자유화는 탈규제의 측면에서(deregulation) 개방에 대한 속도와 정도를 결정하는 문제와 더불어 진입규제, 금융시장에 대한 정부의 통제가 완화되는 과정이라고 할 수 있다.<sup>7</sup>

1997년 동아시아 위기를 경험한 국가들은 위기 이후 금융부문에 대한 광범위한 금융개혁을 실시하였는데, 그 구체적인 내용과 속도는 개별 국가마다 다른 양상을 보인다. 말레이시아 역시 금융개혁을 실시하였는데, 본 연구에서는 말레이시아의 다양한 금융개혁의 조치들 중에서도 탈규제적 조치인 금융자유화에 초점을 맞추고자 한다.

말레이시아 정부가 취한 금융자유화정책의 세부적인 내용은 말레이시아 중앙은행의 공식적인 문서에도 명시되어 있듯이, 은행들의 영업활동 제한완화를 비롯한 경영자율화와 함께 폐쇄적이었던 금융기관설립허가권과 외국인지분비율에 대한 보호주의적 진입규제정책이 처음으로 완화되는 것을 골자로 하는 탈규제 정책들을 핵심으로 하고 있다. 또한 말레이시아의 금융자유화정책은 '선별적(selective)'인 특성을 보이는데, 실제로 자유화정책들이 각 금융부문별—일반금융부문과 이슬람금융부문—로 선별적으로 구별되어 수행되고 있다는 점에서 그 근거를 찾을

---

<sup>7</sup> 정운찬. 2005. 『화폐와 금융시장: 개정판』 율곡출판사; 임혜란. 2003. “금융세계화의 대만의 대응: 금융자유화와 금융개혁 과정을 중심으로” 『한국정치학회보』 37(5); 유석진. 2005. “금융자유화의 정치: 1980년대 한국사례를 중심으로” 『동아연구』 49; 양오석. 2003. “1980-90년대 금융자유화에 대한 영국의 대응: 국제정치경제 내 구조적 힘을 위한 서유럽 국가들의 전략적 선택” 『국제정치논총』 43(3)

수 있으며, 중앙은행에서도 금융자유화정책은 선별적이고 점진적으로 수행될 것이라는 입장을 발표하였다.<sup>8</sup>

말레이시아의 금융자유화에 대한 기존 연구들은 금융자유화 그 발생 자체의 여부를 연구대상으로 하며, 자본, 노동 등 부문(sectoral)의 경제적 이해로 연합의 형성과 재배열을 설명하고, 행위자의 이해를 주어진 것으로 분석하는 경향을 보인다. 또한 금융자유화의 여부가 정책결정과정에서 영향력이 큰 부문적 이해에 달려있다고 한다. 다시 말해 경제위기가 이들 부문의 요구를 당위적으로 만들기 때문에 금융자유화 정책의 실시는 금융자유화에 유리한 사회부문들의 선호가 반영된 결과라는 것이다.<sup>9</sup>

장(Zhang, 2009)은 말레이시아의 금융시스템이 은행중심에서 시장중심의 시스템으로 전환된 원인을 사적 시장행위자들, 공공금융가들, 정치엘리트들이 형성한 강력한 친(親)시장연합의 출현과 공고화에서 찾고 있다. 말레이시아 정부는 말레이들에게 부를 분배하기 위해 국영기업의 주식을 배분하는 형태로 민영화를 추진하여 주식시장이 활성화되기를 원했다. 민간은행가(private bankers)들은 은행업무의 자유화와 대기업에 대한 정부의 의무적인 신용할당으로 인한 리스크를 피하기 위해서, 대기업들은 은행이 아닌 자본시장에서 자금을 다양한 투자자들로부터 저렴한 비용으로 조달하기 위해 자본시장의 발달에 대한 선호를 가지고 있었다.

케이스(Case, 2005)는 개별 행위자의 선호와 이해는

---

<sup>8</sup> BNM, 「Liberalisation of the Financial Sector」 “In bringing the country to the next phase of development, the liberalisation plan aims to pursue opportunities that would bring net benefits and contribute to the development of the Malaysian financial sector and the economy as a whole, while ensuring that overall financial stability and soundness is preserved. Malaysia's approach towards liberalisation will be selective and sequenced to ensure maximum benefits to the country.”

(<http://www.bnm.gov.my/index.php?ch=8&pg=14&ac=1817>. 검색일: 2012. 2. 24)

<sup>9</sup> 금융자유화의 일반이론 중 이해중심적 접근법을 대표적으로 제시하고 있는 사람은 프라이든(Frieden, 1991)이다. 그는 부문적(sectoral)요소를 강조하는데, 특정 국가가 금융부문을 자유화하기에 유리한 요소를 갖고 있다면 그러한 부문들의 이익이 반영된다고 본다. 구체적으로 노동이 풍부한 국가보다 자본이 풍부한 국가에서는 자본부문의 이익이 잘 반영되어 금융자유화를 하기에 유리하다는 것이다.

금융자유화와 개혁에 대한 태도와 방향에 영향을 미치는 주요한 요소라고 주장한다. 세계화 흐름의 수용과 국내시장보호라는 모순적 목표 사이에서 각 행위자들의 이해가 맞물려 작동한다. 외국인투자자, 정치인, 비즈니스 엘리트, 대중 이 대표적인 행위자들이 1997년 동아시아 위기 이후 자신의 이익을 고려해 금융자유화와 금융개혁이라는 흐름 속에서 정책의 변화를 이끌어낸다는 것이다.

솔링겐(Solingen, 2004)은 한 국가에 형성되어 있는 연합의 형태의 지속성과 변화에 초점을 맞추어 위기 이후의 국내정치적 결과들을 살펴보고 있다. 국내적 연합이 위기 과정에서 보여주는 동학에 따라 금융시스템의 변화와 개혁이 일어난다고 보고, 국내정치적 지지층을 국제화에 대한 선호에 기초에 국제화(internationalizing), 혼합(hybrid), 반발(backlash)의 세 가지 유형으로 분류하고 있다.<sup>10</sup> 말레이시아는 위기 이후 IMF식 개혁을 옹호했던 당시 재무부장관인 안와르와 인플레이션을 억제하려는 중앙은행 관료들을 포함한 국제화 세력이 있었고, 각기 다른 종족을 기반으로 하는 혼합연합(hybrid coalition)인 국민전선(BN)이 있었다.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> 국제화 연합을 조직하는 정치인들은 독립적인 중앙은행이나, 재무부 관료들, 수출관련 업무 담당 관료들에 지지를 받아 개혁으로 발생할 수 있는 이익들을 추구한다. 이 연합에는 수출집약부문의 기업들이나 경쟁력 있는 부문에서의 고숙련 노동자들, 개방된 세계경제 및 지식체계를 추구하는 애널리스트들, 수입산 제품의 소비자들이 포함되어있다. 반면 반발연합은 개방이 경제적, 문화적, 민족주의적 혹은 종족-종교적 기반의 정치적 후원 관계나 사회적 조직들을 해체시킨다고 주장한다. 이 연합은 국가소유기업이나 은행, 개혁으로 인해 자리를 빼앗기게 되는 관료들, 도시 비숙련 노동자 및 사무업무 부분 종사자들, 군용 및 방산업체들, 국제화로 손해를 보는 기타 여러 사회경제적 집단들로 구성된다. 혼합연합은 좀 더 유연하며 다른 파트너들과 함께 연합에 참여하기도 하는데, 연합 내부를 구성하고 있는 행위자들이 혼합적 특성을 가질 수록 그 내부에서 스스로 분배적 갈등에 영향을 받기 쉬워진다는 특징이 있다.

<sup>11</sup> 말레이시아의 정치구도는 거대여권연합정당 BN—(UMNO, MCA, MIC)—이 국민들로부터 절대적인 지지를 받는, 그 중에서도 BN의 최대 세력인 UMNO가 패권적 지위를 점하고 있는 형태이다. UMNO는 말레이의 권익 수호를 표방하면서 전반적인 말레이의 지지를 기반으로 한다. MCA는 BN의 제2세력으로 경제력을 장악하고 있는 중국계에 기반을 두며, 중국계 좌익의 정치적 영향을 차단하고 중국계 기업인과 전문직 종사자의 경제적

이 혼합연합은 중공업, 공기업, 수출기반 제조업에 종사하는 말레이 및 화인, 수입대체산업에 종사하는 인도인을 포함하고 있었다. 마하티르 당시 총리는 보호와 개방정책을 동시에 취하면서 혼합연합을 공고히 해왔는데, 위기 당시에도 자본통제정책과 고정환율제라는 폐쇄적인 정책을 취하면서 동시에 수출경쟁력의 증대와 외국투자자본의 이탈을 막는 정책을 취했다.

말레이시아의 금융자유화에 대한 기존의 연구들은 세 가지 측면에서 한계를 갖는다. 첫째, 제도적 유산을 간과하여 정치연합을 형성하는 개별행위자들의 동기를 경제부문적 이해에 한정하고 있다. 솔링겐(Solingen)과 장(Zhang) 경우 정치연합이 정부의 정책결정과정에서 미치는 영향에 주목한다는 점에서 케이스(Case)의 이해중심적 접근에 비해 대안적 설명을 제시해주고 있다.<sup>12</sup> 그리고 솔링겐(Solingen)은 혼합연합도 제시하면서 연합이 단일한 이해만을 기반으로 형성되지 않는다는 점을 제시하며 통찰력을 보여주고 있다.

그러나 이들이 공통적으로 갖는 한계는 행위자들이 연합을 결성하는 동기를 각각의 경제적 손익에 따른 것으로 한정하고 있다는 것이다. 이것은 제도적 유산을 간과하기 때문에 발생하는 문제점이다. 경제위기는 경제적 문제점뿐만 아니라 내재되어왔던 정치체제에 대한 불만도 증폭시킨다. 대중이나 정당은 개방이나 폐쇄에 따른 소득감소, 해고, 특정산업부문의 경쟁력 약화 등의

---

이익을 보호하는 목적을 갖고 있다. MIC는 정치와 경제적인 입지가 취약한 인도계를 기반으로 하고 있다. 야당으로서는 농촌지역인 끌란탄, 테렝가누 지역의 말레이를 기반으로 하며, UMNO에 도전적이고 강력한 이슬람주의를 표방하는 범말레이시아이슬람정당(Parti Islam SeMalaysia, PAS), 중국계 야당인 하층계급을 대변하는 좌익성향의 민주행동당(Democratic Action Party, DAP), 대농장 노동자, 2003년 8월 도시 빈민, 공장노동자 등을 대변하는 사회주의정당인 말레이시아민중당(Parti Rakyat Malaysia, PRM)과 1999년 안와르 지지세력을 중심으로 만들어진 국민정의당(keADILan, National Justice Party)이 통합된 인민정의당(Parti Keadilan Rakyat, PKR)이 있다.

<sup>12</sup> 이해중심적 시각은 슈나이더(Schneider, 2004)가 지적하듯이 어떤 연합의 승리와 형성의 이유를 제시할 수는 있지만 그러한 연합이 정책 형성과정에 어떻게 참여하게 되며 특정 정책을 만들게 되는지 보여주지 못한다.

경제적 문제뿐만 아니라 지도자의 권위주의적 통치스타일, 정부의 부정부패, 통제된 언론 및 시민사회의 자유 등의 정치적 문제를 해결하기 위해 정치연합을 조직하기도 한다. 말레이시아가 경제위기를 맞게 된 원인 중 하나가 국가주도형 경제성장전략 하의 산물인 정치인과 소수기업 간의 밀접한 관계인데, 동아시아 위기 이후 형성된 반발연합은 단순히 정부의 폐쇄적 경제정책에 반발하는 것만이 아니라 정치적 후원주의, 권위주의적 지도자의 퇴진과 민주주의 등 정치적 개혁을 동시에 요구했다.

둘째, 정책결과에 영향을 미친 행위자 분석 측면에서의 한계다. 기존 연구들은 정책결정과정에서 정부의 역할과 정책자율성을 간과했다. 선별적 금융자유화 정책은 말레이시아 정부(정치지도자와 관료)가 주도적으로 자신의 이해와 정책선호를 반영한 결과이다. 사회적 반발에서 야기된 국내정치적 갈등이 정부가 정책을 변화시킬 필요성을 제공했지만, 금융정책의 구체적인 내용과 방향을 조절한 것은 말레이시아 정부였다. 이는 말레이시아 정책결정과정에서 제도적 유산을 고려하여 정책결정과정의 핵심행위자나 행위자들 간의 권력관계를 파악해야 한다는 점을 시사한다.

마지막으로 연구대상 측면에서의 한계다. 장(Zhang), 솔링겐(Solingen), 케이스(Case) 모두 금융자유화의 유무에만 초점을 맞추고 금융자유화의 대상, 속도 및 방향에 대해서는 고려하지 않고 있다. 동아시아 위기 이후의 말레이시아 금융자유화 정책을 살펴보면 실제로 정부가 금융자유화의 대상에 따라, 속도나 방향에 관해 다른 정책을 실시하고 있다는 것을 알 수 있다. 이처럼 기존 연구들은 말레이시아의 금융자유화는 단순히 개방이나 규제완화냐의 문제를 넘어선 보다 복잡한 성격을 내포하고 있다는 점을 미처 발견하지 못하고 있다.

이러한 기존 연구의 한계를 보완하고 본 연구의 사례를 분석하기 위해서는 제도적 변수를 고려해야 한다. 말레이시아 사례 이외에, 다른 국가의 사례로 금융자유화의 속도와 방향을 분석한 기존 연구들에서도 제도적 변수의 중요성을 강조하고 있다.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> 임성학. 2000. “한국의 은행 해외매각과 금융개혁” 『국제정치논총』

개럿과 랭(Garrett and Lange, 1999)은 행위자들의 선호변화는 정책결과에 영향을 미치지만, 선호변화 자체가 곧바로 정책결과로 실현되는 것은 아니라고 하면서 정치체도의 중요성을 설명하고 있다. 행위자들의 선호가 정책이 되기 위해서는 국가의 정치체제, 법률과 제도에 의해 제약 받을 수밖에 없기 때문이라는 것이다.

또한 산업화 타이밍, 경제발전의 궤적, 노동시장구조, 국가개입의 유형과 같은 차이점을 주장하면서 이러한 특징들이 금융자본주의의 다양성에 영향을 미치고, 국가들이 글로벌 시장 통합에 의한 변화압력에 다양한 적응과 반응을 보인다고 본다는 시각도 있다. 비톨(Vitols, 2001)은 독일과 일본의 금융시스템이 은행중심에서 시장중심으로 자유화된 이유를 각국의 금융시스템을 형성하고 있는 사회적 기초와 제도에서 찾고 있다.<sup>14</sup> 독일의 금융개혁은 대외적 변수에 일방적으로 규정되어 나타났다가 보다는 독일 내에 존재하던 특수한 정치, 사회적인 조건들과의 상호작용에서 개혁의 속도, 방향 및 그 형태가 규정되는 형태로 나타났다는 것이다.

이처럼 제도적 시각은 세계화, 민주화, 경제위기 등과 같은

---

40(4); 제프리 개럿, 피터 랭. 1996. “국제화와 제도 및 정치변화” 코헤인, 밀러 엮음. 강태규 외 역. 『국제화와 국내정치』 한울; 임혜란(2003)은 대외적 변화나 압력 이전에 존재했던 각국의 금융제도의 특성—국가-사회-금융기관의 발전모델 구조—들이 이후의 대응에 지속적으로 영향을 미친다고 보고, 한국과 대만 같은 발전국가들의 금융자유화와 금융개혁의 패턴을 분석하고 있다.

<sup>14</sup> 독일의 대형민영은행들은 미국식 글로벌 투자은행에 대한 국제적 경쟁력을 갖추기 위해 금융자유화를 해야 한다는 입장이었다. 독일의 조합주의는 대형 민영은행들의 이익과 요구가 잘 반영되는 시스템으로, 금융자유화 과정에서 민영은행연합이 정책을 제안하고 정부는 협상과 입법과정을 설계하는 역할을 했다. 반면 일본의 금융시스템은 법적인 기반이 없이 국가와 관료적 권력의 행사를 바탕으로 하는 행정적 지도(administrative guidance)였다. 일본의 금융관료들은 금융레짐의 규칙을 형성하거나 규제를 함에 있어 상당한 자유적 재량을 행사하여 금융기관들보다 우위에 있었다. 이렇게 일본의 금융시스템은 국가주도적(state-driven)으로 유지되고 있었기 때문에, 1996년부터 촉발된 ‘빅뱅(Big Bang)’으로 일컬어지는 일본의 금융자유화는 재정부의 부정부패 스캔들과 1997년의 아시아 위기로 인해 금융시스템 근본에 대한 대중들이 개혁요구를 금융관료들이 피할 수 없게 되어 이루어졌다.

유사한 글로벌 차원의 충격들 하에서 각국이 왜 다른 반응을 보이는지를 설명해 줄 수 있다는 점에서 유용하다. 정책결정과정에서 각국의 고유한 제도, 정치 및 경제적 구조가 영향을 미쳐 국가별 정책대응의 차이를 만들어내기 때문이다. 또한 제도적 시각은 국가별 차이뿐만 아니라 국가 내 정책패턴의 변화나 지속에 대한 설명을 가능하게 해준다.<sup>15</sup> 제도적 유산이 제도형성과정에서 미친 영향과, 이렇게 형성된 제도가 제도 내 행위자의 권력, 능력, 이익을 어떻게 제약하는지에 초점을 맞춰 정책의 지속과 변화과정을 분석하기 때문이다.<sup>16</sup> 또한 제도 내 행위자 간의 관계적 특성을 고려함으로써, 행위자들 간의 권력관계가 정책결정을 제약하고 정책을 집행할 수 있는 국가의 능력에 영향을 준다고 본다.

제도적 접근법은 말레이시아 사례를 분석하는 유용한 틀이 될 수 있다. 말레이시아 정치경제의 특성상 제도적 유산이 말레이시아 국내정치행위자들의 관계와 그들의 정책선호에 주요한 영향을 미쳐왔기 때문이다. 때문에 독립변수로서의 제도는 말레이시아 정부가 동아시아 위기 이후 왜 일반금융부문과 이슬람금융부문을 구분하여 선별적인 금융자유화 정책을 실시했는지에 대한 설명을 제공할 수 있을 것이다.

## 제 2 절 연구가설 및 이론적 분석틀

본 연구는 “국가별 금융자유화 유형의 차이는 개별 국가의 제도적 유산과 국내정치적 동학에 의해 결정될 가능성이 높아진다”는 기본 전제 하에 동아시아 위기 이후 다른 국가들의

---

<sup>15</sup> Hall, Peter A. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*. 25(3); 구현우. 2009. “역사적 제도주의와 비교정책연구”. 『한국정책학회보』 18(2)

<sup>16</sup> Hall, Peter and Rosemary Taylor. 1996. “Political Science and the Three New Institutionalism” *Political Studies*. 44(5); 김선명. 2000. “한국 금융제도의 경로의존에 관한 연구: 역사적 제도주의 접근법을 중심으로”. 『한국정책학회보』 9(3)

금융정책유형과 구별되는 특징을 보이는 말레이시아의 선별적 금융자유화 정책을 분석한다. 또한 본 연구는 조직과 제도가 결합되는 방식이 달라짐에 따라 행위자들의 상호작용 패턴이 달라지고, 그 결과 정책도 상이하게 나타난다는 신제도주의의 가정을 수용할 것이다. 이에 따라 말레이시아 정부의 선별적 금융자유화 정책은 동아시아 위기 이후의 국내정치적 갈등을 해소하기 위해 말레이시아 정치경제의 제도적 유산을 고려한 정부의 정책선택이 반영된 결과라고 본다.

그리고 말레이시아 정부가 선택할 수 있는 금융자유화의 유형을 '전면적 자유화', '선별적 자유화'로 분류할 것이다. '전면적 자유화'는 이전의 규제정책과는 완전히 다른 결과이므로 경로탈피적 속성을 지니고 있으며, '선별적인 자유화'는 이전의 규제적이고 보호적인 금융정책의 특성이 남아있다는 측면에서 경로의존적이다.<sup>17</sup>

신제도주의는 행위자와 제도의 상관관계를 분석하고, 제도나 제도 내 행위자들의 선호, 전략, 행위 그리고 행위자들 간의 상호작용 패턴에 영향을 미친다고 주장한다.<sup>18</sup> 이러한 주장에 기반한다면, 정책 역시 제도적 유산이 반영된 산물로 이해하는 것이 가능하다. 정책을 결정과정에 참여한 행위자 간의 선호조정 결과로 본다면, 이때 행위자의 선호는 제도적 유산에 영향을 받은 것이기 때문이다. 따라서 제도적 분석은 한 국가의 정책유형이나 국가 간 정책의 차이를 설명할 때 유용한 틀을 제시할 수 있다. 정치체제, 선거제도, 정당제도 등 공식적 정치제도뿐만 아니라 분배

---

<sup>17</sup> 한국과 대만의 금융개혁을 분석하기 위해 금융개혁유형을 '경로탈피(Path-breaking)', '경로의존(Path-dependent)', '비개혁(Non-reform)'으로 분류한 임(Lim, 2009)의 연구를 참고 및 변형하여 각 금융자유화의 유형의 특징을 설명하고자 했다.

<sup>18</sup> 하연섭. 2011. 『제도분석: 이론과 쟁점』 제2판. 다산출판사. 재인용; Peters, B. Guy. 1996. "Political Institutions, Old and New" in Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann ed. *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press; Norgaard, Asbjorn Sonne. 1996. "Rediscovering Reasonable Rationality in Institutional Analysis" *European Journal of Political Research* 29; Smith, Rogers M. 1988. "Political Jurisprudence, the 'New Institutionalism', and the Future of Public Law" *American Political Science Review* 82(1)

매커니즘, 국내정치행위자들 간의 사회적 관계, 정치권력구도 등 역시 행위자의 정책선택에 영향을 미치는 중요한 제도적 요인이다. 또한 행위자의 선택은 주어진 것이 아니며 변화하기도 하고, 경제정책결정 과정 시 행위자는 경제적 이해뿐만 아니라 정치 및 사회적 이해를 고려한다고 가정할 수 있다.

또한 제도가 행위자 간의 권력관계를 결정한다는 측면에서, 제도적 유산에 따라 정책결정과정의 주요 행위자와 그 행위자의 정책집행 능력이 달라진다는 것을 고려해야 한다. 정부의 정책자율성이 보장되어 정부의 정책선택이 사회부문의 선택보다 더 많이 반영되는 제도인지 아니면 정부가 단순히 정당이나 대중들의 선택을 조정하는 역할만을 수행하게 하는 제도인지에 따라 정책변화의 가능성과 정책의 내용이 결정된다. 이러한 측면에서 국가가 정책을 변화시키고 집행할 수 있는 능력은 사회적 특성과 제도적 유산에 크게 의존한다는 것을 알 수 있다.<sup>19</sup> 이상의 논의에 기초하여 말레이시아 정치경제의 제도적 유산, 1997년 동아시아 위기 이후에 발생한 국내정치적 갈등에 대한 분석을 통해 2000년대 말레이시아의 금융자유화 정책의 특징을 살펴볼 것이다.

말레이시아는 부미푸트라(bumiputera)<sup>20</sup>, 화인(華人)<sup>21</sup>,

---

<sup>19</sup> 제도가 정책과정과 정책결과에 미치는 영향을 분석하는 학자로 거부점(veto point)이라는 개념을 제시한 임머거트(Immergut, 1992)를 들 수 있다. 임머거트에 따르면 정책결정은 다수의 의사결정과정에 의해 이루어지는데, 이 각각의 의사결정 지점에서 정치 및 사회세력들이 특정 정책에 반대하는 기회를 거부점이라고 하고 있다. 그는 제도적 유산이 거부점의 수와 위치를 결정하고, 이것이 정책과정 참여자의 상대적 영향력과 전략, 이들 간의 상호작용 유형, 그리고 궁극적으로는 정책의 구체적 내용에 중대한 영향을 미치게 된다고 주장한다.

<sup>20</sup> ‘부미푸트라(bumiputra)’는 말레이어로 ‘토지의 아들, 토착민’을 의미하는데, 툰쿠 압둘 라만(Tunku Abdul Rahman)이라는 말레이 활동가가 말레이들의 특별한 지위를 강조하기 위해 만든 말이다. 부미푸트라는 말레이시아 내부에서 다양하게 쓰이고 있지만, 말레이시아 연방헌법에는 부미푸트라라는 단어를 쓰지 않고, 말레이계(Malay)와 말레이시아 원주민(Indigenous peoples)으로 표현되고 있다. 국내외 연구들이 부미푸트라와 말레이를 혼용하고 있으므로 본 연구에서도 그러한 예를 따르고자 한다.

<sup>21</sup> 말레이시아에 관한 한국의 연구들은 말레이시아의 중국계를 가리킬 때 ‘화인(華人)’이라는 용어를 사용하고 있다. 따라서 본 연구에서도 이를 따르고자 한다. 정구현 외(2000)에 따르면 ‘화교(華僑, overseas

인도인(Indian)으로 구성된 다종족 사회이며, 영국의 식민통치정책으로 인해 정치력은 말레이에게, 경제력은 화인에게 집중되어있는 종족간 분리된 정치경제구조를 갖게 되었다. 이는 결국 1969년 화인과의 경제적 격차에 불만을 가진 말레이들의 종족폭동을 야기했고, 이에 따라 1970년대 말레이시아의 정치경제구조는 정치경제적 안정과 말레이에 대한 부의 분배를 달성하기 위한 구조로 재편되었다. 신경제정책의 구체적인 내용은 경제적인 측면에서 말레이인의 자본소유비율을 증대시키는 것이었다. 1971년을 기준으로 말레이시아 자본소유비율은 외국인 63%, 비말레이인 34%, 말레이인 3%였는데, 신경제정책에서는 각 기업체의 말레이의 소유지분을 반드시 30%이상 보장하는 것을 법으로 지정하여 1990년까지 자본, 경영인, 기업종업원의 종족집단 구성비를 화인 40%, 말레이 30%, 외국인 30%의 비율로 재편하고자 했다.

신경제정책 이후에도 경제성장과정에서 정부는 비전을 제시하고 정책을 수립하는 주도적인 역할을 수행해왔다. 1970년 이후의 수출주도형 빠른 산업화, 1981년 당선된 마하티르 총리에 의해 실시된 동방정책(Look East Policy)과 중공업 육성정책(Heavy industrialization)을 통해 말레이시아는 1980년대 후반부터 1990년대 초반까지 평균 9%가 넘는 높은 성장률을 기록했으며, 가장 최근인 2010년에도 정부주도의 경제발전플랜인 제10차 말레이시아계획(10th Malaysia Plan)이 발표되었다.

뿐만 아니라 정부는 말레이에 대한 분배전략의 일환으로서 금융부문에 보호적이고 규제적인 정책을 유지해왔다. 국가가 부미푸트라가 소유하는 은행을 장려하기 위해 외국은행의 지분이나 다른 종족의 은행을 매수하거나 은행영업허가권을 통제해왔으며, 일반상업은행에 대한 외국인 지분소유한도를 30%로 제한해왔다. 또한 정부는 대출조건완화, 할인주식매각을 통한 국영기업 민영화 등의 특혜적 수단을 통해 말레이 기업가를 양성해왔다. 그런데 금융

---

Chinese)’라는 용어는 중국의 국경을 벗어나 거주하고 있는 중국인을 총칭한다. 그러나 동남아시아에 거주하는 시민이거나 영주권을 가진 중국인에 대해서는 ‘화인(華人, ethnic Chinese)’이라는 용어를 사용하고 있다.

및 기업부문에 대한 이러한 보호적이고 특혜적인 정책은 말레이시아가 위기를 경험하게 된 주요한 원인이 된다.

동아시아 위기 당시 말레이시아는 한국이나 태국에 비해 건전한 외채규모와 외화유동성을 갖고 있었지만 금융기관의 국내부채문제가 심각한 상황이었다.<sup>22</sup> 이를 극복하기 위해 2001년 말레이시아 정부는 금융부문종합계획과 자본시장마스터플랜을 발표하면서 금융부문의 구조조정과 개혁을 실시하게 된다. 정부는 부실채권을 정리하는 것 외에도 금융자유화를 통해 말레이시아 금융기관의 경쟁력을 향상시켜 금융산업을 발전시키고자 하는 장기적인 목표를 세웠다. 이에 따라 정부는 해외금융기관의 진출 허용, 은행영업허가권, 은행에 대한 외국인지분한도 완화 등을 발표했다.

그런데 이 정책은 점진적이며 선별적 성격의 것으로 같은 위기를 경험한 다른 국가들과는 다른 금융개혁 및 자유화의 방식을 보여준다. 한국, 태국, 인도네시아는 동아시아 위기 이후 빠른 속도로 금융시장을 전면적으로 개방한 반면, 말레이시아는 기존의 보호주의적 금융정책을 유지하면서 이슬람금융부문에는 빠른 속도의 자유화 정책을 취해왔다. 정부는 2009년 4월에서야 금융시장개방정책을 공표하면서 2011년 까지 외국기관에 5개의 신규 일반은행영업 허가권을 줄 것이라고 발표한 반면,<sup>23</sup> 이슬람금융의 자유화는 2004년 후반부터 추진해왔다.<sup>24</sup> 외국인

---

<sup>22</sup> 90년대 중반 이후 말레이시아의 국내대출규모는 외채규모를 넘어섰고, 계속되는 경기침체는 금융기관 채권부실화를 야기했다. 당시 말레이시아는 한국과 태국에 비해 심각한 국내부채문제를 갖고 있었다. 금융기관의 무수익여신(NPL)비율이 말레이시아는 25%, 한국과 태국은 30%정도로 추산되었다. 특히 말레이시아의 부동산 부문 대출 비중은 30% 이상으로 한국의 10-15%에 비해 훨씬 높은 수준을 유지하고 있었으며, 담보가치 대출금이 80%-100%에 이르러 부동산 가격이 급락하자, 자산 디플레 및 금융기관의 부실문제가 확산되고 있는 상황이었다. 이러한 상황이 계속 유지되자 외환유동성에는 문제가 없었지만 동아시아 시장 전반에 대한 신뢰저하와 마하티르 수상의 반서구논리에 대한 서구 금융자본의 기피 등으로 신용위기를 맞이했다.

<sup>23</sup> 또한 2개의 이슬람은행, 2개의 이슬람보험회사에 대한 영업허가권을 발부할 것이라고 발표했다.

<sup>24</sup> 중앙은행은 2004년 10월에 3개 외국 이슬람금융기관에 신규 이슬람은행영업허가권을 내주었다.

지분소유비율의 측면에서도 비이슬람상업은행(일반은행)에는 여전히 30%를 초과하지 못하도록 한 반면, 국내이슬람은행에는 70%, 외국이슬람은행들(international islamic bank)에는 100% 지분소유를 허가해왔다.<sup>25</sup> 말레이시아 정부는 지점설립 측면에서도 일반금융과 이슬람금융부문에 다른 태도를 취해오고 있다. 일반금융부문에는 외국금융기관의 지점설립을 불허하고 ATM기기 설치를 제한해오고 있지만 이슬람금융부문에 외국금융기관의 지점설립제한은 없다.

이러한 정책적 차이와 말레이시아 금융자유화의 유형을 결정하는 요소는 무엇인가? 또한 말레이시아 정부는 어떻게 반발과 현상유지세력의 이해를 절충하는 선별적 금융자유화 정책을 실시할 수 있었는가? 또한 정부는 왜 이슬람금융의 자유화와 개방에는 상대적으로 급속하고 적극적인 태도를 취했는가? 본 연구는 동아시아 위기 이후 말레이시아 금융자유화의 유형을 고찰하기 위해 1998년 9월에 발생한 개혁운동, 1999년 총선결과를 통해 나타난 국내정치적 동학과 그에 대한 정부의 대응을 말레이시아 정치경제의 제도적 유산 하에서 분석하고자 한다.

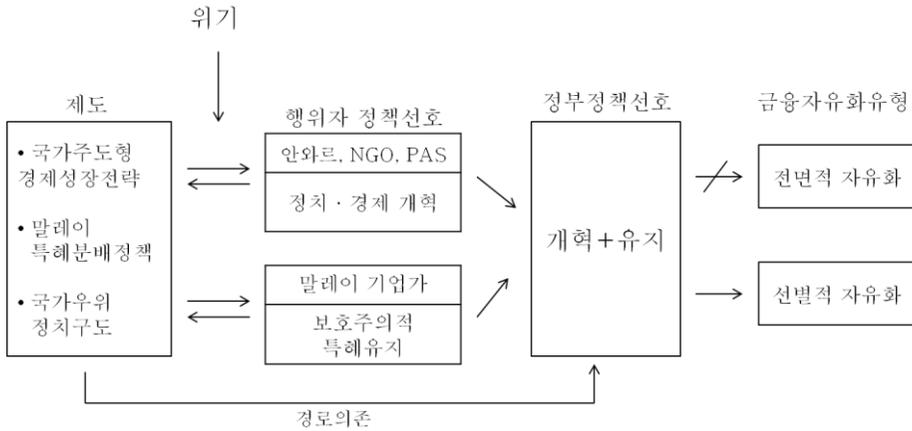
말레이시아 정치경제의 제도적 유산은 1970년대 발표된 신경제정책(New Economic Policy, 이하 NEP) 기저하의 분배전략을 핵심으로 하고 있다. 독립 이후 현재까지 집권해오고 있는 집권다수당인 UMNO와 수상은 안정적인 정치경제구조를 형성하여 집권유지와 정권공고화를 달성하기 위해 노력해왔다. 정부는 1969년의 경험을 통해 종족간 불균형적 경제구조가 정치경제적 불안정을 야기한다는 것을 깨닫고, 경제성장과 부미푸트라에 대한 부의 분배를 최우선적 목표로 삼아왔다. 이러한 상황 하에서 말레이시아 정치경제의 제도적 유산은 경제에 대한 국가의 개입의 당위성과 말레이에 대한 특혜적 분배정책이 담보된 결과물이 되었다. 뿐만 아니라 정부와 집권여당은 부미푸트라 및 화인 기업가들과 정치적 후원관계를 맺어왔으며, 이슬람노선을 두고

---

<sup>25</sup> 링깃 이외의 통화(외화)로 말레이인 및 비말레이인들에게 국제적인 이슬람금융비즈니스를 제공하는 외국 혹은 말레이시아 이슬람금융기관이다.

경쟁해은 PAS와 대중과의 관계에서 우위적 위치를 점해왔다.<sup>26</sup>

[그림 2-1] 말레이시아 금융자유화유형 분석틀



그러나 동아시아 위기를 극복하는 과정에서 대중과 PAS로부터 기존의 정치경제안정 매커니즘에 대한 불만이 제기되었다. 정부주도형 경제성장전략과 부미푸트라 특혜정책은 과거에 비해 말레이의 정치경제적 지위를 증대시켜주었지만 종족 내 분열의 가능성을 증대시켜왔다. 신경제정책하의 말레이 기업가 양성은 소수의 말레이 대기업들만을 탄생시켰고, 정부와 집권여당은 신용할당과 사업확장 면에서 특혜를 제공하는 방식으로 그들과 후원적 관계를 유지하며 정치적 지지와 경제적 지지를 받아왔다. 이것은 부실기업 및 측근자본가 양산으로 이어져 부정부패와 국내부채를 증대시켜 1997년의 위기의 주된 요인으로 변질되었다. 또한 정부는 반정부적 집회나 언론 등의 통제를 통해 경제성장과

<sup>26</sup> 정부와 집권여당은 세속적 이슬람주의를 채택하여 화인 및 인도인으로부터의 지지도 잃지 않으면서 경제성장을 최우선적으로 달성해오려 했다. 그러나 1970년대 후반 발생한 이슬람혁명은 말레이시아에도 영향을 미쳤고 그것이 집권여당의 존속을 위태롭게 할 수도 있는 것이었다. 따라서 정부와 집권여당은 이슬람화의 주도권을 빼앗기지 않기 위해 1980년대 초 정치와 경제분야에 이슬람시스템을 도입하고 국가보안법 등을 통해 급진 이슬람주의자들을 구속하며 포섭과 강압정책을 동시에 실시해 PAS를 견제해왔다.

사회적 안정에 방해가 될 수 있는 조직이나 활동, 집단을 억압해왔고, 총리와 그의 측근으로 구성되는 소수의 정치엘리트를 중심으로 정책결정과정을 집중시켜왔다.

국가에 대한 사회의 잠재되어있던 불만은 불공정한 기업 및 금융구조조정 과정과, 위기 극복 노선에 관해 마하티르 전 총리와 갈등하던 당시 재무부 장관인 안와르 이브라힘(Anwar Ibrahim)에 대한 잔인한 축출을 계기로 증대하였다. 말레이시아 정부는 은행 및 기업 구조조정 과정에서 마하티르 및 안와르 해임 후 재무장관이 된 다임 자이누딘(Daim Zainuddin)<sup>27</sup> 측근의 기업과 은행들에는 보조금 지급, 주식매수, 합병정리대상에서 제외 등 특혜를 제공했다. 뿐만 아니라 부채증대를 억제하고 말레이 대기업들이 사업확장을 위한 자금대출을 용이하도록 자본통제정책 및 저금리정책을 취했으며, 말레이시아 국민들이 월급에서 내는 돈으로 만들어진 근로자 공제기금(Employees Provident Fund, EPF)을 이용하여 총리와 측근엘리트와 관련된 기업과 은행의 구조조정을 실시했다.<sup>28</sup>

위기로 인한 경제적 불안정, 안와르에 대한 잔인한 축출, 그리고 만연한 부정부패는 결국 잠재되어있던 시민사회 및 야당의 정부에 대한 불만을 증대시키는 계기가 되었다. 1998년 신자유주의적 정책과 민주화를 요구하는 안와르 이브라힘 및 지지세력, 인권과 정치적 자유를 주장하는 NGO들, 집권여당인 UMNO의 세속적 이슬람주의에 강한 불만을 가져왔던 PAS를 중심으로 정부에 대한 반발과 정치 및 경제부문의 개혁에 대한 요구를 골자로 하는 거리시위가 발생했다. 정부와 사회 간의 갈등은 대중뿐만 아니라 UMNO와 이슬람노선 경쟁을 하고 있던 야당 PAS의 세력을 증대시키는 계기가 되었다. PAS는 정부와 집권여당의 세속적 이슬람주의가 경제위기를 야기한 주요 원인이라고 비판하고, 정치 및 경제를 온전한 이슬람방식으로 전환해야 한다고 주장하였다. 이러한 사회적 동요와 정부에 대한

---

<sup>27</sup> 다임 자이누딘은 1984년부터 1991년 동안 말레이시아의 재무부 장관이었고, 1999년 다시 재무부 장관이 되기 전까지 1998년 1월 경제회복을 위해 설치된 국가경제행동위원회 위원장을 맡았었다.

<sup>28</sup> Case, William. 2005. "Malaysia: New Reforms, Old Continuities, Tense Ambiguities" *The Journal of Development Studies* 41(2)

반발은 1999년 총선 결과를 통해 더욱 확실해졌다. 이전 총선에서 의석 수 7석을 획득하였던 PAS는 1999년에는 27석을 획득하였으며, UMNO는 89석 에서 72석으로 감소하였다. 또한 PAS는 전통적으로 UMNO에 대한 지지가 강한 끌란탄주(Kelantan)와 테렝가누주(Terengganu)에서 승리함으로써 주의회를 장악하는 약진을 보였다.

특히 이슬람국가의 건설을 주장하며 정부의 세속주의 이슬람을 비판하는 PAS의 약진은 정부가 이슬람금융시스템을 활성화시켜야 할 동기를 제공해주었다. 1983년 이슬람금융의 도입과정과 마찬가지로 정부가 2001년 금융 및 자본시장 마스터플랜을 발표하고 적극적인 자유화를 통해 이슬람금융을 육성한 이유는 UMNO와 PAS의 이슬람노선 경쟁에서 기인한 것이다.

PAS는 UMNO에 비해 급진적이고 정통적인 이슬람주의를 표방하며 말레이시아 이슬람부흥운동을 적극 지지해왔다. 이러한 상황에서 정부와 UMNO는 이슬람화 과정에서 주도권을 쥔 필요성을 느꼈으며, 다종족 국가의 특성상 정부는 비무슬림 국민들의 반발도 고려해야 했기 때문에 PAS의 급진주의와는 다른 세속적 모델을 채택해왔다. 그런데 위기가 발생하자 PAS는 위기의 원인이 지금까지의 서구의 경제를 모델로 한 경제발전과 금융제도에 있다고 비판하며 이슬람금융제도의 보다 보편적인 도입을 촉구하였다.<sup>29</sup> 정부는 PAS의 반발과 요구에 따라 이슬람금융을 발전시킬 필요성을 인식하였지만, 동시에 정부 역시 경제회복과 경제발전에 필요한 자금을 조달하기 위해 이슬람금융을 발전시킬 유인을 갖게 되었다. 이슬람교에서는 이자징수를 금지하고 있기 때문에 이슬람은행이 발달하지 않았던 시기까지 무슬림들의 저축률이 낮았다. 따라서 정부와 중앙은행은 이슬람금융을 인프라 건설, 민간부문의 경제활동 촉진 등 경제를 위한 자금조달의 원천으로 간주하고 집중적으로 육성하고자 했다.<sup>30</sup> 이를 위해

---

<sup>29</sup> Camroax, David. 1996. "State Responses to Islamic Resurgence In Malaysia: Accommodation, Co-optation, and Confrontation" *Asian Survey* 36(9)

<sup>30</sup> Akhtar, Shamshad, Zeti Akthar Aziz, et al. 2008. "Understanding Islamic Finance: Local Innovation and Global Integration" *Asia policy* 6;

중앙은행은 이슬람금융기관에 대한 진입규제를 대폭 완화하여 국내 및 외국이슬람금융기관의 활발한 은행설립과 투자를 장려하고, 세계혜택 제공, 일반은행에 이슬람금융 영업권을 발부하는 등 이슬람금융부문의 적극적인 자유화를 실시하게 되었다.

동아시아 위기로 인해 말레이시아는 독립 이후 최대의 정치적 변동을 경험했다. 정부와 집권여당은 이러한 상황을 타개하기 위해 기업지배구조 개혁과 금융자유화 정책을 통해 경제위기와 정치적 위기를 극복하고자 했다. 그러나 정부는 사회적 반발로 인한 정치경제적 변동을 우려하는 또 다른 사회부문—특혜적 경제정책 하에서 성장한 말레이 비즈니스 엘리트들—의 이해를 고려해야 했다. 이들은 정부와 정부여당의 주요한 지지기반으로 정부와 밀접한 관계를 맺어오고 있었으며 금융기관 진입규제완화를 포함하는 금융자유화에 대한 선호가 크지 않았다.

한국의 경우 금융자유화로 재벌들이 비금융기관을 소유할 수 있게 해주면서 재벌들이 자유화에 대한 선호를 가지게 됨에 따라 개혁을 진행시킬 수 있었지만 말레이시아의 경우 기업들은 금융자유화에 대한 이해가 크지 않았다. 왜냐하면 말레이시아는 법으로 하나의 기업이 은행지분의 10%이상을 소유하지 못하도록 제한하고 있기 때문이다. 또한 말레이 대기업들은 은행대출에 대해 완화된 규정을 적용 받고 있었기 때문에 자유화와 개혁을 통해 엄격한 대출요건이 도입되고 은행들이 기업대출을 줄이게 되면 자금조달이 어려워질 가능성이 높아진다는 것을 알고 있었다. 그리고 정치개혁은 정치인과의 결탁관계를 통해 얻을 수 있는 경제적 지대와 혜택을 유지하기 어렵게 만들기 때문에 기업들은 현 상태에서 얻을 수 있는 이익이 사라지는 개혁을 원하지 않았다.

말레이 기업뿐만 아니라 정부 역시 사회세력의 개혁요구에 따른 정책변동이 유리한 것은 아니었다. 금융자유화로 인한 말레이시아 금융시장의 대내외적 개방은 정부가 우선적으로 추진해왔던 말레이 특혜적 분배정책에 변화의 압력이 가해져

---

Torii, Takashi. 2003. "Development policies and islamization policy under the Mahathir Government in Malaysia" (in Japanese). *Asian Studies(Ajia Kenkyu)* 49(1)

지지기반이 불안정해질 가능성을 내포하고 있었다. 그러나 개혁을 요구하는 사회세력의 목소리는 전례가 없이 큰 사회적 파장을 일으키는 것이었고, 정치적 불안정 및 부적절한 구제금융은 대외신인도를 저하시켜 외국자본의 투자에 영향을 미치기 때문에 정부가 정권유지의 핵심요소로 추진해오던 경제성장에 장애물이 되는 것이었다. 이처럼 정부는 충돌하는 두 가지 이해에 직면했지만 사회부문의 개혁요구를 일정 정도 수용하여 위기의 원인이 된 기업지배구조개혁과 금융시장정비계획을 발표하였다. 그러나 금융자유화 정책은 점진적이고 선별적인 성격을 띠고 있었는데 이를 통해 정책결정과정에서 말레이시아 국내정치적 동학뿐만 아니라 제도적 유산이 크게 작용하였다는 것을 알 수 있다.

말레이시아는 한국이나 다른 민주화를 경험한 국가처럼 온전한 민주주의 사회여서 다원주의적으로 집단들의 이해가 반영되거나 정당간 경쟁이 활발하여 정권교체의 가능성이 큰 정치체제가 유지되고 있는 국가가 아니다. 따라서 단순히 국내정치적 동학만으로 말레이시아 금융자유화의 속도와 방향을 분석하기 어렵다는 측면에서 제도적 요소도 함께 고려해야 한다.

말레이시아의 정치체제는 인도네시아의 권위주의나 과거 군부정권의 특성이 남아있는 태국의 불안정한 민주주의 같은 체제는 아니다.<sup>31</sup> 선거구 획정 문제에서 집권당의 의도적인 개리맨더링 현상이 관찰되고 있지만 민주적인 방식으로 선거가 실시되고 있으며, 정부와 집권여당에 대한 높은 지지는 강제적으로 동원된 것이 아니라 자발적인 지지에 의한 것이다.<sup>32</sup> 다수를

---

<sup>31</sup> 버틀랜드(Bertrand, 1998), 케이스(Case, 1996)는 인도네시아를 권위주의, 태국을 불안정한 민주주의, 말레이시아를 준민주주의로 분류하고 있다.

<sup>32</sup> UMNO의 장기집권은 말레이시아의 정치체제가 권위주의라는 것을 의미하는 것은 아니다. 말레이시아가 온전한 민주주의 국가로 분류되는 것은 아니지만 권위주의 국가로 분류되는 것도 아니다. 이는 민주주의적 속성을 가진 선거제도의 특성에서 기인한다. 말레이시아에서 선거는 헌법이 규정한 바에 따라 5년 마다 한 번씩 총선과 지방선거가 정례적으로 실시되어 왔다. 선거는 높은 자발적 투표율을 보이며, 특정 유권자 집단을 배제하지 않는 ‘포괄성’을 보인다. 또한 말레이시아의 선거는 선거에 대한 국민들의 높은 관심과 열기가 반영되었다는 측면에서 권위주의 체제의 선거와 그 특성이 다르다. 그럼에도 불구하고 몇몇

차지하는 말레이는 정부를 말레이의 후원자이자 보호자로 생각하며, 화인이나 인도인과 마찬가지로 급진주의적 이슬람세력보다 사회안정과 경제성장을 우선적 목표로 추구하는 집권여당을 지지해왔다.

1998년 개혁운동으로 시민사회의 성장가능성이 발견되었고 1999년의 총선에서 야당세력이 약진을 하였음에도 불구하고 그것은 정권교체와 대대적인 정치변동으로 연결되지 못했다. 정부의 개혁정책 발표 및 경제회복, 근본 이슬람주의를 표방하는 야당의 비현실적인 대안에 대한 회의, 2003년 마하티르 총리의 은퇴에 반응한 유권자들은 2004년 3월의 총선에서 집권여당연합 국민전선(Barisan Nasional, BN)에 90.4% (총 의석 수 219 중 198석, UMNO는 109석 획득)라는 절대적인 지지를 다시 보여주었다. 말레이시아의 강한 국가적 속성은 말레이시아 국민들의 자발적인 지지에 의한 것이며, 정부와 집권여당은 그것을 통해 독립 이후 계속 집권을 유지해올 수 있었던 것이다. 이런 민주주의적 속성이 위기 이후 개혁의 방향에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

웨이스(Weiss, 2007)는 인도네시아와 말레이시아의 개혁의 결과를 이러한 맥락에서 비교하고 있다. 상대적으로 더욱 민주적인 시스템이 덜 민주적인 시스템보다 사회의 반발과 도전에 더욱 자율적으로 대처할 수 있는 여지를 제공하는 반면, 완전한 권위주의의 경우 사회세력의 갑작스런 반발에 더욱 취약하여 급진적 개혁이 발생할 가능성이 높아진다는 것이다. 이에 따라 위기 이후 말레이시아의 개혁운동은 점진적인 규범적 변화만을 일으켰으며 정부가 이후의 개혁을 주도적으로 이끌었지만, 인도네시아는 대중들의 반발이 정권교체와 정치경제적 개혁을 이끌었다. 다시 말해 초기의 민주적 요소 혹은 정치적 개방성이 개혁의 내용과 주체를 결정하는데 중요한 역할을 한다는 것이다.

이러한 맥락에서 말레이시아 선별적 금융자유화 정책을 이해할 수 있다. 정책결정과정에서 정부의 우위적 위치와 경제부문에 대한

---

학자들은 말레이시아를 권위주의 국가로 분류하고 있는데, 말레이시아 정치체제에 대한 논쟁과 분류는 신윤환(2008b); 웨이스(Weiss, 2005); 제수다손(Jesudason, 1995); 케이스(Case, 1993) 참조

정부의 주도적 역할은 비록 반대세력의 반발을 야기한 핵심 요인이었을지라도 말레이시아의 제도적 맥락에 의해 유지되고 보장되는 것이었다. 따라서 정부는 정책결정과정에서 개혁요구세력의 이해만 반영시킨 것이 아니라, 정부의 정책자율성이 보장되는 상황에서 선별적 금융자유화 정책이라는 전략적 고려가 반영된 결과물을 내놓을 수 있었던 것이다. 다시 말해, 말레이시아 정부가 주도적으로 금융자유화의 속도와 방향을 조절하여 정책결정과정의 주요 행위자로서 능력을 발휘할 수 있었던 이유는 국가주도형 경제성장전략과 사회적 지지가 뒷받침되는 강한 국가적 속성에서 가능했기 때문이었다고 할 수 있다.

## 제 3 장 말레이시아 정치경제의 제도적 유산

1997년 동아시아 위기 이후 2000년대 말레이시아 정부가 선별적 자유화의 형태로 금융자유화의 속도와 방향을 조절할 수 있었던 것은 말레이시아 정치경제의 제도적 유산 때문이라고 볼 수 있다. 제도는 행위자들의 정책선호를 형성할 뿐만 아니라 행위자들 간의 관계를 규정지음으로써 정책결과에 영향을 미친다. 제3장에서는 말레이시아 국내정치행위자들의 정책선호가 어떠한 제도적 유산에서 형성되었는지, 또한 제도가 어떻게 정부가 정책결정과정의 주요한 행위자로 기능할 수 있게 만들었는지를 살펴봄으로써 독립변수로서의 제도를 고찰하고자 한다.

### 제 1 절 말레이 특혜분배 정책

#### 1. 종족폭동의 배경

1969년 발생한 말레이와 화인 간의 물리적 충돌은 그 이후 오늘날까지 말레이시아의 경제성장과 정치경제 구조를 결정지은 중요한 사건이었다. 16세기 초부터 시작된 식민지 경험에 따라 말레이시아의 구성원들은 종족 간 분리된 경제 및 사회적 위치를 갖게 되었다. 또한 1970년 이전까지, 말레이시아의 발전정책은 일차적으로 수출주도의 성장촉진 정책을 목표로 하고 있었다. 이 기간에 말레이시아는 연평균 6%의 빠른 성장률을 기록하였지만, 분배적인 측면은 강조되지 않았다. 말레이시아의 이러한 사회경제적 특징은 종족 집단간 사회경제적 불균형을 야기했으며 1969년 종족 폭동이라는 형태의 부정적인 사회적 결과를 초래했다. 폭동을 통해 공식적으로 드러난 종족간 갈등을 해결하기 위해 말레이시아 정부는 신경제정책(New Economic Policy)를 통해 경제에 광범위하고 깊숙이 개입하게 되었다.

말레이시아는 말레이, 화인, 인도인 등으로 구성된 다종족 사회이다. 2010년을 기준으로 종족간 인구비율은 말레이 67.4%, 중국계 24.6%, 인도계 7.3%, 기타 0.7%으로 말레이와 중국계가

총 인구의 90% 이상을 차지한다. 말레이 인구가 다수를 차지하고 말레이시아연방헌법에 명시된 말레이들의 특권에도 불구하고, 식민지적 유산으로 인해 말레이는 화인에 비해 경제적으로 열악한 지위를 갖고 있었다.

[표 3-1] 종족 및 산업부문별 주식소유비율(%)  
(1970년도와 1990년 목표치 비교)

부문	말레이		비말레이		외국인	
	1970 (실제)	1990 (목표)	1970 (실제)	1990 (목표)	1970 (실제)	1990 (목표)
농업	1.0	30.0	23.7	40.0	75.3	30.0
광업	0.7	30.0	26.8	35.0	72.5	35.0
제조업	2.5	30.0	37.9	40.0	59.6	30.0
건설	2.2	30.0	63.7	45.0	34.1	25.0
수송	13.3	40.0	74.7	50.0	12.0	10.0
상업	0.8	30.0	35.7	40.0	63.5	30.0
은행, 보험	3.3	30.0	44.4	40.0	52.3	30.0
총계	1.9	30.1	37.4	40.1	60.7	29.8

출처: Jesudason 1989, 노영순, 2003 p. 106 <표4>에서 재인용

말레이들 주로 농업, 어업, 임업에 종사하였으며 화인들은 은행업, 무역업, 광업 등에 종사하여 말레이들에 비해 높은 소득을 유지하고 있었다. 또한 화인들은 말레이들에 비해 경제부문에서의 우세한 지위를 기반으로 경제정책의 결정 및 집행과정을 자신들에게 유리한 방향으로 이끌어갔다. 이러한 종족간 분리된 경제적 역할 분담과 소득 수준의 격차는 결국 1969년 종족폭동의 주요한 원인으로 작동했다.

1960년대 중반부터 말레이들뿐만 아니라 화인들로부터도 기준

사회에 대한 불만이 제기되었다. UMNO 지도부는 말레이 경제민족주의자들로부터 말레이의 이익을 제대로 보호하고 있지 못하다는 비난을 들어야 했으며 말레이시아화인협회 지도부들 역시 각계각층의 화인들로부터 화인의 정치적이고 문화적 권리를 보호하고 있지 못하다고 비난을 받게 되었다.

이러한 불만은 결국 1969년 총선을 통해 드러나게 되었다. UMNO와 MCA가 이끄는 연합당(Alliance Party)의 지지율과 의석 수가 1969년 5월 선거에서 하락했다. UMNO의 의석 수는 1964년 59석에서 51석으로 줄었고, MCA는 27에서 13석으로 줄어든 반면 야당인 말레이시아이슬람당(Pan-Malaysian Islamic Party, 오늘날의 PAS)은 9석에서 12석으로, 민주행동당(DAP)은 1석에서 13석, 온건 사회개혁정당으로 화인을 대표하는 말레이시아국민운동(Malaysian People's Movement)은 8석으로 증가한 의석 수를 차지하게 되었다. 화인계 야당이 1969년 총선에서 약진할 수 있었던 이유는 말레이시아 연방헌법에 의해 보호받는 말레이들의 정치 및 문화적 특권과 그로 인해 시행되는 교육 및 언어정책 등에 대한 화인 및 비말레이들의 불만이 표출되었기 때문이다. 그런데 선거 후 화인계 정당은 자신들의 약진을 자축하는 시가행진을 벌였는데, 이것은 말레이를 자극하게 되었다. 결국 선거결과를 통해 고무된 화인들과 이들에 의해서 자신들의 특권이 위협받을 것이라고 판단한 말레이 주민들 사이에 1969년 5월 13일 충돌이 발생하여 종족 폭동이 발생하였다(노영순, 2003: 101-102).

## 2. 신경제정책의 시행

이로 인해 1969년 5월 15일, 전국에 비상사태가 선포되었고 폭동은 1개월 이상 지속되었으며 9월에서야 사태가 정상화되었다. 이러한 민족적 충돌로 인해 말레이시아 사회는 기존까지 말레이시아의 정치와 경제를 형성해오고 있던 구조와 방식에 의문을 제기하게 되었고, 사회통합을 이룩하고 사회갈등을 통제할 수 있는 강력한 권한을 가진 정부가 필요하다는 인식을 확산시키게 되었다. 이러한 정치 및 사회적 환경의 변화에 따라 당시 쫓꾸 압둘

라만(Tunku Abdul Rahmana) 총리가 이끄는 정부는 주 단위의 지역정당을 대거 포섭하는 새로운 연합정당인 국민전선(National Front, NF)를 구성하였으며, 1971년부터 1990년까지 20년에 걸쳐 장기간 시행할 신경제정책을 수립하고 추진하였다.

1971년 도입된 신경제정책은 말레이시아의 경제정책역사에서 분수령이 되는 것이다. NEP은 다양한 종족적 종교적 집단 사이의 조화와 통합을 추구하는 방법으로서 경제성장목표를 추구함과 동시에 사회경제적 목표의 성취를 강조했다. 최우선시 되는 목표는 국가적 통합이었다. 이 목표를 달성하기 위해 두 가지 주요한 전략들이 채택되었다<sup>33</sup>:

- 종족과 관계없이 모든 말레이시아인들의 소득수준을 증가시키고 고용기회를 증대시켜 절대적 빈곤을 감소시킨다.
- 경제적 불균형을 시정하고 감소시키기 위해 사회를 구조조정하고 궁극적으로 경제적 기능에 대한 인종적 구별을 제거한다.

사회구조조정프로그램들은 일반적으로 다음의 전략들에 초점을 맞추었다.

- 부미푸트라들을 대신하여 그들이 인수할 능력이 될 때까지 경제적 이익을 획득하는 전문화된 기관의 수립을 통한 정부에 의한 직접적인 개입
- 부미푸트라들의 개입과 참여가 목표 기간 동안 뒷받침되는 특별히 고안된 규칙과 방식
- 기업가적 발전에 대한 패키지의 일부로서 무료 재정 및 통화적 지원의 제공
- 교육과 훈련에 대한 프로그램의 촉진
- 민영화 프로젝트를 통한 부미푸트라 소유의 기업 증대

---

<sup>33</sup> Malaysia Economic Planning Unit.  
<http://www.epu.gov.my/neweconomicpolicy> (검색일: 2012.4.30)

- 부문별 고용과 직업수준이 종족구성을 반영할 수 있도록 전반적인 경제성장을 통해 고용에서의 불균형을 계속해서 감축

신경제정책의 시행을 통해 빈곤선 이하의 가계의 비율은 1970년 49.3%에서 1990년 16.5%, 2002년 5.1%로 감소했다. 기업주식구조조정의 측면에서 1970년에는 말레이시아에서 기업주식의 3분의 2 이상이 외국인들의 소유였다. 반면 인구의 3분의 2를 차지하는 원주민인 부미푸트라들은 2%가 약간 넘는 비율을 차지하고 있었다. NEP은 1990년까지 부미푸트라 30%, 비 부미푸트라 40%, 외국인 30%을 목표로 구조조정을 실시하기로 했다. 1990년에 기업주식소유비율은 부미푸트라는 20.4%, 비 부미푸트라 46.8%, 외국인들은 25.1%로 재편되었다. 비록 부미푸트라 주식소유비율이 1990년에 목표로 했던 30%를 달성하지는 못했지만 1970년에 비해 크게 향상되었다.<sup>34</sup>

신경제정책을 통해 말레이 특혜분배정책이 제도화되었다. 그러나 신경제정책과 헌법 153조에 기초한 부미푸트라 우대정책은 여전히 화인이나 인도계에 비해 낮은 부미푸트라의 소득수준을 증대시키는 데에는 한계가 있었다. 결국 이러한 부미푸트라 우대정책들은 1980년대 후반 말레이시아가 경제위기를 맞고 국가개입을 감소시키는 민영화 정책을 추진하게 되면서 폐지되었고, 대신 1991년에 민간주체들의 참여를 적극적으로 장려하는 내용을 담은 신발전정책(New Development Policy or National Development Policy, NDP)이 발표되었다.<sup>35</sup> 하지만 신경제정책 이후의 말레이 특혜분배정책은 오늘날까지도 말레이시아 정부와 정책결정자들이 고려하는 핵심적인 정책이며 말레이시아의 정치경제 구조의 근간이 되는 제도적 유산이라고 할 수 있다.

<sup>34</sup> Malaysia Economic Planning Unit.

<http://www.epu.gov.my/neweconomicpolicy> (검색일: 2012.4.30)

<sup>35</sup> 김종업, 최종석. 2011. “말레이시아 종족간의 갈등 원인과 현황 연구: 신경제정책(New Economic Policy, NEP)와의 연관성을 중심으로” 『사회과학논총』 42(1)

## 제 2 절 국가주도의 경제성장전략

말레이시아는 1971년 신경제정책이 도입되기 이전까지 영국 식민지 시절의 자유방임주의 경제정책을 고수하고 있었다. 농촌개발금융 등 정부의 지원이 있었지만 한국이나 대만 등 동아시아의 여러 발전국가들처럼 경제에 대한 정부의 개입이 전반적이거나 적극적인 형태로 나타나는 것은 아니었다. 그러나 말레이시아 정부는 1965년 오늘날 말레이시아의 시작이 되는 말레이시아 연방의 등장<sup>36</sup> 이후부터 가장 최근인 2010년 까지 경제성장과정에서 비전을 제시하고 정책을 수립하는 주도적인 역할을 수행하는 방향으로 변화해왔다. 1971년의 신경제정책(NEP), 최근 2010년의 제10차 말레이시아계획(10<sup>th</sup> Malaysia Plan)이 이를 잘 보여주는 구체적인 사례이다.<sup>37</sup>

이를 통해 말레이시아는 1980년대 후반부터 1990년대 초반까지 평균 9%가 넘는 높은 성장률을 기록했다. 이는 1970년 이래로 실시된 수출주도의 빠른 산업화, 1981년 당선된 마하티르 총리에 의해 실시된 한국과 일본의 성장과정을 본받자는

---

<sup>36</sup> 말레이시아(Malay, Malaysia)는 1957년 8월 31일 영국으로부터 독립하여 싱가포르 자치령, 영국령 보르네오를 합해 말레이시아 연방을 형성하였다. 1963년에는 보르네오 섬의 동쪽에 있는 Sarawak과 Sabah지역이 말레이시아 연방에 합류하게 되었고, 1965년에 싱가포르가 말레이시아 연방으로부터 분리독립을 하면서 오늘날의 말레이시아 국가가 형성되었다. 말레이시아의 헌법에 명시되어있는 말레이시아 연방은 13개 주(States) Johore, Kedah, Kelantan, Malacca, Negeri Sembilan, Pahang, Penang, Perak, Perlis, Sabah, Sarawak, Selangor and Terengganu와, 3개의 연방특별구(The Federal Territory) Kuala Lumpur, Putrajaya, Labuan으로 구성되어 있다.

<sup>37</sup> 말레이시아 정부가 신경제정책을 통해 국가주도의 경제성장전략을 추구하게 되었다는 것으로 말레이시아를 동아시아 발전국가로 분류하는데 어려움이 따른다. 이 이유로 학자들은 외국 투기자본의 버블 용인, FDI 확대, 규제완화, 수입대체공업화 노선의 실시, 일본, 대만 한국에 비해 뒤늦은 산업화 및 낮은 성장률 등을 제시하고 있다. 그러나 협의의 발전국가모델은 그에 해당되는 국가들 사이에서도 차이를 발견할 수 있다는 약점이 내재해있고, 시간의 흐름과 상황의 변화를 제대로 반영하지 못하며, 다른 개발도상국들에서 경제성장에 대한 국가의 역할이 발견될 시기여할 수 있는 함의가 협소하게 될 수 있는 보완되어야 할 요소들이 내재해 있다.

동방정책과 중공업 육성정책에 의해 가능한 것이었다.

동방정책은 마하티르 수상 집권 초기인 1982년 2월 일본과의 경제협력회의 연설에서 공식화된 것으로, 급속한 경제발전을 이룩한 동아시아의 일본과 한국 근로자들의 근면성, 희생정신, 직업윤리 등을 말레이시아인들이 본받음으로써 말레이시아의 산업생산성의 증대와 경제발전에 기여하자는 목적으로 시행되었다(소병국, 1998; 이경찬 1998). 또한 중공업 육성정책은 용융환원철(HBI), 철광괴(Steel Billets)시설, 시멘트 플랜트, 프로톤 국가 자동차 프로젝트(the Proton national car project), 자동차 엔진 플랜트, 석유정제 및 석유화학 프로젝트, 펄프공장 등을 건설하는 내용을 포함하고 있다(Jomo and Gomez, 1998). 이러한 과정을 통해 말레이시아의 제조업분야는 1980년대 후반 연간 12%씩 성장하였으며, 1994년 말레이시아의 총 GDP 중 32%를 차지하게 되었다.

국가의 강력한 경제개입을 골자로 하는 신경제정책은 1980년대 후반을 기점으로 민간 주체들의 참여를 장려하는 방향의 새로운 발전전략으로 전환되면서 변화하게 된다.<sup>38</sup> 그러나 말레이시아의 경제의 성장은 여전히 정부기관이 중심이 되는 정책결정구조를 통해 이루어지고 있다.

말레이시아 경제발전계획은 경제기획국(Economic Planning Unit, EPU)와 그 부속 부처와 기관들의 사이의 쌍방향적 상호작용의 과정을 통해 이루어진다. 이 하향식 및 상향식 절차는 국가적 정책과 전략이 실현되고 발전이 소구역 수준(sub-regional level)까지 고려됨으로써 전반적인 국가발전취지에 맞게 통합된다. 거시적 수준지표를 중심으로 하는 위로부터의 계획은 내부-EPU 기관계획그룹들(Inter-EPU Agencies Planning Groups, IAPGs)이

---

<sup>38</sup> 국가를 중요한 변수로 고려하는 학자들은 국가에 대한 정의와 개념화를 4가지로 제시한다. 1)정부로서의 국가, 2)제도화된 법적 질서로서의 관료나 행정기구, 3)통치계급, 4)규범적 질서이다 (Hawes and Liu, 1993: 637). 또한 '국가'를 행정기구와 관료를 포함하는 정부로 간주하고, '정부'와 혼용해서 사용하며, 국가(혹은 정부)가 선호를 가지고 능동적으로 정책을 결정하고 수행하는 주체로서 사회에 대해 어느 정도 자율성을 갖는 하나의 주요 행위자로 본다. 본 연구에서 사용하는 '국가'는 이러한 맥락으로 이해할 수 있다.

결정하는 정책들의 맥락에서 결정된다. EPU는 발전계획을 공식화하는 IAPGs의 사무국이다. 반면 아래로부터의 계획은, 경제부문별 마스터플랜을 구체적인 프로그램과 프로젝트로 전환시키는 부속부처, 기관들, 연방정부가 참여한다. 이들은 각 경제부문에 대한 미시 및 거시수준의 계획들을 결합시키는 핵심적인 역할을 한다.<sup>39</sup>

신경제정책 이후에 새로이 도입된 신발전정책은(NDP)는 양적인 경제성장에서 질적인 경제성장으로 말레이시아의 정책기조를 변화시킨다는 내용을 골자로 하고 있으며, 1991년 당시 마하티르 총리가 공표한 “비전2020(Vision2020)” 라는 개념을 통해 2020년까지 말레이시아를 경제, 정치, 사회, 문화적으로 발전시키고자 하는 계획이다. Vision 2020이 포함된 신발전정책의 구체적인 내용은 다음과 같다.

Vision 2020을 실현하기 위해 말레이시아는 연간 7%의 경제성장률을 달성함으로써 10년마다 GDP를 두 배로 증가시켜야 하는데, 이는 2020년까지 연간 인구증가율이 2.5%라는 가정하에 1인당 GDP를 \$18,000로 증대시키는 것이다. 이 비전을 실현하기 위한 장기적인 정책들은 2001년부터 2010년의 10년 동안 국가발전계획(National Development Plan, 이하 NDP)에 의해 수행된다. 이 장기정책은 Outline Perspective Plans(OPPs)로 구체화되며, 7가지 사항들을 포함한다. 1) 지식집약 사회를 발전시킨다. 2) FDI 유치와 더불어 전략적으로 중요한 부문들을 성장시킨다. 3) 지식투입을 통해 농업, 제조업, 서비스 분야를 활성화시킨다. 4) 국내 소수자들의 빈곤문제를 고려하고 저소득층 30%의 삶의 질을 향상시킨다. 5) 부미푸트라와 주식소유를 2010년까지 적어도 30%로 증가시킨다. 6) 경제 주요 부문에서 부미푸트라와 참여를 촉진시킨다. 7) 인적자원을 발전시킨다.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Malaysia Economic Planning Unit, <http://www.epu.gov.my/process> (검색일: 2012. 4.30). 구체적인 추진기관별 연계와 정책결정과정은 소개한 홈페이지의 도식을 참조.

<sup>40</sup> Tselichtchev, Ivan and Philippe Debroux. 2009. “Malaysia: Developed by 2020?” Tselichtchev, Ivan and Philippe Debroux. *Asia's Turning Point: An Introduction to Asia's Dynamic Economies at the*

이렇듯 국가가 주도하는 경제성장과정은 경제분야뿐만 아니라 말레이시아 정치 및 사회의 운영원리에 영향을 미치게 되었다. 말레이시아 정부가 부를 생산하고 분배함으로써 정부는 하나의 핵심적인 행위자로서 활동하게 된 것이다. 경제에 대한 국가의 개입은 종족간 부의 불균형을 조정하여 정치 및 사회적 갈등을 관리하는 것으로 제도적으로 정당화 된 것이며, 이를 통해 말레이시아 정부가 기업을 비롯한 사회부문의 주요한 경제행위자들로부터 정책자율성을 갖게 되었다. 또한 1980년대 들어 마하티르 정부가 들어서면서 마하티르 총리와 집권여당연합을 이끄는 말레이계 통일말레이국민조직(UMNO)을 중심으로 말레이시아의 경제성장계획이 추진되었다.

특히 동방정책과 중공업정책을 추진함에 있어 마하티르 총리라는 지도자 개인과 정부의 권한이 핵심적 요소로 기능하였다. 마하티르 총리는 거대자본가, 말레이계 자본을 적극적으로 육성하겠다는 목표를 세우고 정부가 지대를 전략적으로 배분하는 정책을 실시하였다.<sup>41</sup> 이러한 과정을 통해 진행되어온 국가주도의 경제성장전략은 경제분야뿐만 아니라 전반적인 부분에서 국가가 사회에 비해 우위적인 위치를 점하도록 만든 말레이시아 정치경제의 핵심적인 제도적 요소가 되었다.

### 제 3 절 국가우위의 정치구도

본 논문에서 말레이시아 정치경제의 핵심적인 제도적 유산으로 지칭하고 있는 국가우위의 정치구도란 국가가 사회에 대해 자율성을 갖고 영향력을 행사한다는 것을 의미한다. 말레이시아의 국가-사회 관계는 식민지 독립 이후, 사회보다 국가의 역할과 영향력이 두드러진 특징을 보이고 있다. 이것은 제2절에서 주장하였듯이 다종족 사회라는 특징상 항상 존재하는 분열의 가능성을 관리하고 조절하는 중앙집권적 행위자로서 국가의 역할과,

---

*Dawn of the New Century*. Wiley

<sup>41</sup> Gomez and Jomo K.S. 1997. *Malaysia's Political Economy: Politics, Patronage and Profits*. Cambridge University Press

이번 절에서 주장하고자 하는 이슬람주의의 정도로 분열된 집권여당연합의 핵심정당인 통일말레이국민조직(UMNO)과 주요 야당세력으로서 급진이슬람주의를 표방하는 범말레이시아이슬람정당(PAS)간의 견제 및 경쟁 관계에서 기인한다. 본 절에서는 국가우위의 정치구도를 가능하게 하는 말레이시아 정치체제의 제도적 특성과 그 핵심인 UMNO-PAS 관계를 고찰하고자 한다.

## 1. 말레이시아 정치체제의 특성

말레이시아를 연구하는 학자들은 말레이시아의 정치체제에 대해 반민주주의(semi-democracy)(Case, 1993; Weiss, 2005; 이재현, 2008), 국가주의적 민주주의(statist democracy)(Jesudason, 1995), 선거권위주의(electoral authoritarianism)(신윤환, 2008) 등으로 규정하고 있다.

학자마다 다양하게 말레이시아의 정치체제에 대해 규정하고 있음에도 불구하고 이들이 공통적으로 인지하고 있는 것은 말레이시아의 정치체제는 온전한 민주주의도 아니고, 온전한 권위주의도 아닌 것으로, 민주주의와 권위주의가 복합적으로 작동하는 독특한 특성을 가지고 있다는 점이다. 특히 반민주주의(semi-democracy)로 규정하는 학자들은 말레이시아 정치체제의 민주적 특성을 권위주의적 특성에 앞서 긍정적으로 평가하고 있다.<sup>42</sup>

말레이시아 정치체제의 민주주의적 요소 중 가장 중요한 것은 선거제도이다. 말레이시아에서 선거는 독립 이전 1952년 지방선거와 1955년 총선이 실시 되었고, 독립 이후 1959년에 최초로 자주적인 선거를 실시한 이래 헌법에 따라 5년 이내에 한번씩 정례적인 총선과 지방선거를 실시해오고 있다.

---

<sup>42</sup> 반면 말레이시아의 정치체제를 ‘선거권위주의’로 규정하고자 하는 신윤환(2008b)은 이러한 논의를 반박하며 말레이시아 정치체제의 권위주의적인 특성에 더욱 주목하고 있다.

[표 3-2] 독립 이후 총선 실시 일자 및 투표율 (1959~2008)

총선 차수	1	2	3	4	5	6
실시 연도	1959	1964	1969	1974	1978	1982
실시 일자	7.27	8.19	5.10	8.24 - 9.14	7.8	4.22
투표율(%)	-	-	-	-	-	72.10
총선차수	7	8	9	10	11	12
실시 연도	1986	1990	1995	1999	2004	2008
실시 일자	8.3	10.21	4.25	11.29	3.21	3.8
투표율(%)	74.39	70	71.80	68.65	73.90	75.99

출처: 신윤환(2008b) 표 1을 참고하여 재구성.

투표율 출처는 International Institute for Democracy and Electoral Assistance의 Voter turnout data for Malaysia ([http://www.idea.int/vt/country\\_view.cfm?CountryCode=MY](http://www.idea.int/vt/country_view.cfm?CountryCode=MY)) (검색일: 2012.5.14)

이러한 말레이시아 선거제도는 세 가지 측면에서 민주주의적 요소를 내포하고 있다고 평가 받고 있다. 먼저 높은 자발적 투표율이다. [표3-2]를 통해 알 수 있듯이, 가장 크고 중요한 선거인 총선에서 투표율은 70%를 상회하고 있다. 이 높은 자발적 투표율을 가능하게 하는 요소는 특정한 유권자 집단을 소외시키지 않는 '포괄성(inclusiveness)'이다. 말레이시아의 투표권은 21세부터 허용되어 다른 민주주의 국가들에 비해 늦지만 말레이시아 국민들은 종족이나 계층, 성별, 지위 등의 측면에서 차별 없이 투표할 수 있다. 두 번째로는 선거에 대한 말레이시아 정부와 국민의 높은 관심이다. 권위주의 체제에서 선거는 여론을 선동하고 체제의 정당성을 대내외적으로 과시하기 위한 수단이다. 그러나 말레이시아에서는 국민들이 적극적으로 능동적으로 선거에 참여한다는 측면에서 말레이시아 선거제도는 말레이시아의 정치체제가 단순히 권위주의로 분류되기 어려운 주요한 근거를 제시한다. 마지막으로 국민의 요구와 불만에 반응적(responsive)인 말레이시아 정부다. 말레이시아의 집권정부는 시대와 상황에 따라

정책을 변화시키고 적응해왔다. 특히 1970년대 후반에 전 세계적으로 발생한 이슬람주의의 확산에 따라 말레이시아 정부는 국내 이슬람 이익집단의 요구와 및 다수인 무슬림들의 이해를 고려하여 1980년대 초반 이슬람 관련 법과 제도를 도입하였다. 이처럼 말레이시아 정부는 국민의 의견을 무시하고 강압적으로 정책을 추진하는 것이 아니라, 어느 정도는 사회의 움직임에 따라 유연하게 대응하는 측면을 보여왔다(신윤환, 2008b: 40-42).

그러나 이러한 민주적인 선거제도가 시행되고 있음에도 불구하고 말레이시아의 정치체제가 온전한 민주주의로 분리되지 못하는 여러 요소들이 있다. 그 중에서도 핵심적인 것은 행정부의 강력한 권한을 기반으로 하는 사회에 대한 국가의 통제다. 말레이시아에서 행정부의 권한과 역할이 중요하게 된 계기는 1971년 신경제정책의 도입에 따라 정부가 경제정책을 주도한 이후다. 특히 관료들은 부미푸트라 종족의 부의 증대를 위해 기업에 임원이나 이사 혹은 경영자로 참여하여 기업활동에 직접적으로 개입해왔다. 1980년 중반 이후 말레이시아도 제3세계 경제위기에 영향을 받아 경제부문에서의 직접적인 개입주의 정책에서 민간의 참여를 주도적으로 하는 정책으로 전환하고 민영화 등을 추진한 결과 공공부문의 비중이 감소하였다. 그러나 경제기획처(Economic Planning Unit)과 같은 국가기관은 민영화 주도 등 개혁과 기타 정책 수립 및 시행과정에서 여전히 영향력을 행사해왔다. 뿐만 아니라 1981년 마하티르 총리의 취임 이후 수상과 행정부의 권력을 강화시키는 법률들이 계속해서 만들어졌고, 이는 사회에 대한 국가의 지위를 더욱 압도적으로 만드는 기제로 작동해왔다. 구체적으로 수상에게 행정부가 비상사태를 선포할 수 있는 권한을 부여하고 비상사태 선포 시 수상이 행정명령을 통해 국가를 통치할 수 있게 한 점이 있다.

또 다른 핵심적인 법률은 국가보안법(Internal Security Act)이다. 말레이시아에서 국가보안법은 사회를 안정시킨다는 명분 하에 다양한 목적에서 활용되어 왔다. 본디 국가보안법은 1960년대에 공산주의자들을 제거하기 위해서 만들어졌으며, 국가의 안보나 기타 주요한 공공서비스를 위협하는 것으로 의심되는 자는 경찰이 재판 없이 2개월 간 구금할 수 있도록 하고 있다. 그러나

국가보안법은 법 도입 취지와는 별개로 그 적용 대상이 공산주의자들 이외에도 종족 간 안정에 저해되는 사람들에게도 적용되어왔다. 1998년 9월 2일 안와르 이브라힘 재무부 장관은 국가보안법 위반으로 구속되었다. 국가보안법 이외에도 말레이시아 정부에게 사회를 통치하고 통제할 수 있는 강력한 권한을 부여한 법률들이 있다.<sup>43</sup>

- (공공질서와 범죄예방에 관련된) 비상조치법(1969)과 마약 방지령(1985): 기소에 필요한 증거가 부족한 경우 예방적 차원에서 재판 없이 구속할 권한을 부여
- 공공기밀에 관한 조례 (1972년 제정, 1986년에 개정): 정부 기밀에 대한 접근 권리를 제한
- 경찰령(1967)에 따라 4인 이상이 집회를 할 경우 14일 이전에 집회 허가를 경찰에 신청하여야 하며, 경찰은 집회를 승인하거나 거부할 수 있는 전적인 권한을 가짐.
- 선동에 관한 법(1984년 제정): 정부나 사법부의 활동에 해를 끼치는 모든 활동을 금지. 1970년의 개정: 적용 범위 확대, 종족 집단 간에 갈등을 야기하는 모든 행위를 포함
- 사회단체법(1966): 모든 단체나 조직은 정부에 등록해야 하며, 연례보고서를 단체등록국에 제출해야 함. 1981년 개정: 단체등록국이 단체의 등록신청을 거부하거나 기존의 등록허가를 박탈하는 행위는 사법적 심사의 대상이 되지 않는다고 규정

이렇듯 말레이시아의 정치체제는 경제적인 측면에서는 개방적 특성을 보이고 있지만 정치적인 면에서는 국가의 엄격한 통제가 작동하는 구조적 모순을 특징으로 하고 있다. 말레이시아 정부와 집권 세력은 산업화를 통한 경제성장을 자신들의 정치적 정당성을 획득하고 다종족 사회의 평화와 안정을 위해 사회에 대한 국가의 통제를 정당화 하는 수단으로 이용해왔다. 이에 따라 비공식적 정치과정에 있어 시민의 참여와 목소리는 제한되어 왔고 정부는

---

<sup>43</sup> 존 편스톤. 2005. “5. 말레이시아: 도전받는 발전국가” 『동남아의 정부와 정치』 심산

사회에 대해 우위적인 지위를 갖게 되었다. 특히 1981년 마하티르 정권 출범 이후 정치권력이 집권화 되고 사유화 되면서 사회에 대한 통제의 정도는 더욱 증가하였다. 이에 따라 말레이시아의 시민사회의 성장은 경제성장과 사회안정이라는 명분 하에 제약되어 온 것이다(고경민, 2007: 198).<sup>44</sup>

## 2. 통일말레이국민조직(UMNO)와 범말레이시아이슬람정당(PAS) 관계

시민사회에 대한 국가의 전반적 통제와 그로 획득한 국가의 우월한 지위를 통해 말레이시아의 정치구도는 사회보다 국가가 우위에 있는 국가우위적 특성을 가지고 있다. 법률과 제도를 통한 사회에 대한 국가의 통제 이외에도 국가우위의 측면을 더욱 부각시킨 말레이시아 정치의 특징이 있다. 그것은 이슬람주의의 스펙트럼으로 나뉜 핵심 집권여당인 통일말레이시아국민조직(United Malays National Organisation, UMNO)과 주요 야당인 범말레이시아이슬람당(Parti Islam Se Malaysia, PAS) 간의 견제와 경쟁관계이다.

통일말레이국민기구(United Malays National Organization, 이하UMNO)는 1973년 이전의 동맹당(Alliance Party)을 계승한 말레이시아 집권연합인 국민전선(Barisan Nasional)의 대표당이며, 1946년 말레이의 민족의식과 지배적 종족으로서의 자부심, 말레이의 권익을 표방하면서 등장하였으며 농촌 지역 말레이의 대중적인 지지를 기반으로 하고 있다.<sup>45</sup>

반면 오늘날의 범말레이시아이슬람당(Parti Islam Se Malaysia, 이하 PAS)은 1951년 통일말레이국민조직(UMMO)로부터 떨어져 나왔으며 이슬람을 신앙의 체계뿐만 아니라 정치의 이념으로 수용했다. PAS의 지지기반은 종족과 계층 측면에서 말레이 농민을, 지역적으로는 절대 다수가 말레이로 구성된 끌란탄(Kelantan)주, 테렝가누(Terengganu)주, 꾀다(Keda)주를 지지기반으로 하고

---

<sup>44</sup> 고경민. 2007. “국제적 압력, 시민사회의 역동성, 그리고 인터넷의 정치적 영향: 싱가포르와 말레이시아 사례” 『한국정치학회보』 41(2)

<sup>45</sup> 신명순, 이선향. 2002. “말레이시아 정당 정치의 특성과 민주화의 문제” 『한국정치학회보』 6(4) p. 371

있다. PAS는 대부분 무슬림인 말레이계의 이익을 대변하며, 우선적으로 추구하는 것은 말레이시아에서의 이슬람적 가치의 보편화이며, 말레이시아에서 이슬람의 역할과 지위를 강조하는 동시에 말레이 공동체의 이익을 대변하는 것을 목표로 한다(노영순, 2003: 101).

UMNO와 PAS의 가장 큰 차이점은 말레이시아 정치에서 차지하는 위치나 중요성뿐만 아니라 두 정당 간의 이념과 목표의 차이에 있다. UMNO가 말레이시아 내 그 어느 정당보다도 지배적이고 압도적인 위치를 차지해왔음에도 불구하고 UMNO는 PAS를 이슬람주의의 차원에서 경쟁상대로 간주해왔으며 견제해왔다. UMNO는 집권여당연합인 국민전선 내의 기타 다른 종족정당들을 함께 포용하여 세속적 이슬람주의를 내세우고 경제성장을 목표로 국가의 통합과 안정을 추구해왔지만, PAS는 통치방식으로서의 이슬람주의를 주장하며 급진 이슬람주의를 표방해왔다. 말레이시아 정치에서 두 정당의 위상이나 입지는 선거에서의 득표율이나 의석 수로 보았을 때는 두드러진 차이를 보인다. 따라서 PAS를 UMNO의 경쟁상대로 간주해도 되는 것인가에 대해 의문이 제기될 수 있지만, UMNO와 PAS가 인구 비율에서 대다수이지만 절대다수는 아닌 이슬람 신도들인 말레이를 지지기반으로 하고 있다는 점에서 PAS는 UMNO가 전략적으로 고려해야 하는 주요 야당 세력이다.

독립 이후 이슬람 노선을 둘러싼 UMNO와 PAS의 경쟁은 1970년대 이후 '닥파(dakwah)'라는 이슬람부흥운동의 발생을 기점으로 두드러졌다. 닥파운동은 이슬람정신을 기초로 진정한 이슬람 사회를 구현하고자 하는 목적에서 시작되었다. 이 운동의 핵심 기제는 이슬람을 생활양식으로서 도입하자는 것이었는데, 이는 이슬람을 종교를 넘어선 정치, 사회, 경제, 문화적 작동원리로서 간주하는 것이다. 닥파운동을 주도한 계층은 말레이 대학생, 지식인 및 신중산층이었다. 이들은 경제발전과 근대화를 통해 말레이와 화인 간의 경제적 불평등을 해소한다는 신경제정책을 이슬람적 가치를 실현하는 것이 아닌 세속적인 정책으로 비판하였다. 1980년대 초 PAS의 지도부는 이 닥파운동을 주도했던 젊은

말레이들로 구성되었다. 이들을 통해 PAS의 정당조직과 정책내용이 변화하게 되었고, PAS는 원리주의적 이슬람주의를 내세우며 이슬람 국가의 건설이라는 정치적 목표를 확고하게 내세울 수 있게 되었다 (오명석, 2003: 29-30).

UMNO와 말레이시아 정부는 PAS의 비난과 세력확장을 견제하며 1970년대 이후 말레이시아에서 전개된 이슬람화 과정에서 주도권을 쥘 필요성을 느끼게 되었다. 따라서 PAS가 이슬람주의를 내세워 영향력을 확장시키기 위한 시도를 하는 동안 정부는 상황을 앞서서 주도하기 위해 세속모델을 채택했다. 세속모델은 비말레이뿐만 아니라 말레이도 만족시킬 수 있는 전략이었다. 무슬림이 아니면서 말레이 인구의 일정 부분을 차지하고 있는 비말레이들은 집권연합인 국민전선과 정부의 주요한 지지자들이다. 따라서 정부의 정책선호는 세속적 이슬람주의에 기반한 경제성장정책이 우선시될 수밖에 없다. 또한 말레이 역시 정부가 추진한 신경제정책으로 경제성장의 혜택을 받아 부의 증대와 사회적 안정을 누리면서 신중산층으로 성장하였다.

1970년대부터 시작된 닥파운동은 점차 정부에 반대하는 주요 세력으로 성장해갔다. 정부는 이 세력을 무력화 시키고 이슬람부흥운동에 대처하기 위해 자발적으로 주도권을 잡고 부상하는 급진 이슬람주의 세력을 통제했다. 정부는 닥파운동의 확산에 불안감을 가지고 자체 이슬람기구인 "Pusat Islam"을 세워 비국가기관이 시도하는 이슬람운동을 감시하였다.

정부는 극단적이고 독립적인 이슬람주의자들을 강압적으로 감시하고 견제하는 것뿐만 아니라 그 세력에 맞서 말레이시아의 이슬람화를 주도했고, 그것을 통해 정권의 정당성을 얻으며 유권자들에게 정부의 이슬람에 대한 신뢰를 보여주려고 했다. 정부는 통제와 포섭의 전략을 동시에 사용하였다. 포섭의 전략으로 정부는 이슬람학생운동인 ABIM(Angkatan Belia Islam Malaysia or Malaysia Islamic Youth Movement)을 통제하기 위해 ABIM의 회장이었던 안와르 이브라힘(Anwar Ibrahim)을 UMNO에 입당시켜 1982년 총선에 출마하도록 했다. 정부는 안와르의 영입을 통해 ABIM과 PAS의 세력을 약화시키고, UMNO가 이슬람적

가치를 중요시한다는 것을 보여주고자 하는 목적을 달성하고자 했던 것이다. 또한 이슬람적 가치와 의례를 준수하도록 정부의 공식제도들을 정비하였으며 이슬람 교육정책 강화, 이슬람 은행 및 보험제도 도입, 이슬람 연구기관 설립 및 후원 등 PAS와 이슬람화의 경쟁에서 이기기 위해 정부는 적극적인 노력을 했다.

UMNO의 지배적이고 압도적인 위치에도 불구하고 무슬림 말레이들을 둘러싼 말레이 정치의 분열 때문에 UMNO는 이슬람적 가치를 내세우며 자신들을 비판하는 PAS를 지속적으로 견제해왔다. 말레이시아에서 종교의 자유는 보장되지만, 말레이시아의 연방헌법에서도 알 수 있듯이, 말레이시아의 국교는 이슬람이다. 그럼에도 불구하고 UMNO는 무슬림 말레이 이외에도 화인이나 인도인 등 비무슬림 비말레이들의 이해를 충족시키기 위해 세속적인 정책을 취하는 것뿐만 아니라 정부의 세속적 이슬람주의를 통해 달성할 수 있었던 경제성장의 혜택을 받은 말레이들을 위해 극단적인 노선을 내세우는 PAS와는 차별화되고 중립적인 입장을 취해야 했다. UMNO와 정부의 세속적 이슬람주의는 종족 간 부의 불평등 해소와 사회적 안정을 최우선적 목표로 간주해왔던 대다수의 말레이들의 이해와 합치되는 것이었으며, 이를 통해 대다수 말레이시아 국민들의 지지를 얻을 수 있었다.

그럼에도 불구하고 UMNO는 무슬림 말레이들의 지지를 핵심적으로 사안으로 인식하고, UMNO에 대한 지지를 PAS에게 빼앗기지 않기 위해 전 세계적인 이슬람화 물결이 발생할 당시 압도적인 지위를 이용해 사회통합을 해치지 않고 말레이의 이해를 반영하는 적절한 수준에서 말레이시아의 이슬람화를 주도해왔다. 그것을 통해 경제성장을 중시하는 신중산층과 비말레이들의 선호가 동시에 추구될 수 있었으며, PAS의 극단주의적 입장을 말레이시아의 경제성장과 사회안정을 저해하는 요소로 지적하며 국민들로부터 꾸준한 지지를 확보할 수 있었다. UMNO에게 이슬람은 온전히 포기할 수도 지킬 수도 없는 가치이다. 이슬람적 가치의 법적 제도적 정비를 통해 정부와 UMNO는 이슬람화의 과정에서 주도권을 쥐고 사회의 요구와 불만에 대해 유연하게 대처해왔다. UMNO와 PAS의 관계와 그 관계 속에서 우위적

위치를 유지해온 UMNO는 국가우위적 정치구도라는 말레이시아 정치경제의 제도적 특징을 형성한 주요한 요소 중 하나로 간주되어야 한다.

## 제 4 장 말레이시아 금융자유화의 정치적 동학

본 장에서는 2000년대 말레이시아의 선별적 금융자유화 정책의 계기가 된 1997년 동아시아 위기의 원인과 이후의 대응과정에서 발생한 정책변동을 살펴보고, 1998년의 개혁운동과 1999년 총선결과에서 드러난 말레이시아의 정치변동을 분석한다. 그리고 동아시아 위기 이후 말레이시아의 이러한 국내정치적 변동이 말레이시아 정치경제의 제도적 유산과 함께 본 연구에서 핵심행위자로 간주하고 있는 정부의 정책선호와 말레이시아의 선별적 금융자유화정책에 미친 영향을 고찰한다.

### 제 1 절 동아시아 위기와 정치변동

#### 1. 위기의 원인과 정책변동

##### 1) 말레이시아 동아시아 위기의 원인

동아시아 위기는 1997년 7월 태국 바트화의 폭락을 기점으로 본격적으로 발생하였다. 태국에 있던 투자자본이 급격히 인출되었고 이에 따라 투자자들은 동남아 시장 전체에 우려를 갖고 기타 다른 동남아 국가들에게서도 투자자금을 회수하게 되었다. 말레이시아도 이 영향을 받았다. 당시 말레이시아의 경제는 외채비율 면에서는 태국이나 인도네시아 등 같은 위기를 경험한 국가들보다 낮고, 국가재정적인 측면에서도 안정된 수준을 보여왔으며, GDP성장률이 1995년 9.8%, 1996년 10.0%를 기록했고, 물가상승률은 1996년에 3.5%, 낮은 실업률 등 경제기초는 건전한 편이었다. 그러나 이처럼 양호한 경제상황임에도 불구하고 말레이시아 역시 위기를 피할 수 없었다.

말레이시아가 동아시아 위기를 경험한 원인은 다양한 측면에서 제기된다. 먼저 객관적인 경제지표상의 원인으로 1) 위기의 전염 및 투기 2) 금융권 위험관리(risk management)에서의 결함 3) 신용위기 이 세가지가 제기되었다. 마하티르 전 총리가 주장하였듯이 투기적

공격이 동아시아 위기를 초래한 요인 중 하나로 꼽힌다. 그러나 위기 발생 이전과 당시 말레이시아를 포함한 아시아 경제는 지속 불가능한 경제성장률을 기록하고 있었고, 대규모의 건설업에 과잉투자가 지속되고 있었으며 환율 역시 과잉 평가되어있는 상태였다. 이러한 특징들은 동아시아 국가들 경제가 구조적 약점을 가지고 있다는 점을 보여주는 것이었다. 또한 동아시아 위기 발발 초기 마하티르 정부의 잘못된 정책적 대응, 시장원리에 반하는 정치적 수사, 정책혼선으로 인한 공황, 은행과 기업들의 대차대조표에 악영향을 미친 과도한 위험감행(risk-taking)은 말레이시아의 경제위기를 심화시킨 주요 요인이었다. 말레이시아의 이러한 상황에 때문에 동아시아 지역적 경제위기가 없었을지라도, 말레이시아 경제가 지속적으로 가져왔던 잘못된 정책들과 구조적 문제점들 때문에 말레이시아는 경제위기를 경험했을 것이라고 지적하는 견해도 있었다.

[표 4-1] 금융위기 이전 말레이시아의 주요 거시경제지표

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
GDP 증가율 (%)	8.7	8.9	9.9	9.2	9.8	10.0	7.5
민간소비 (%)	8.2	4.7	6.3	9.4	11.7	6.9	4.4
고정투자 (%)	19.7	11.0	17.8	16.1	22.8	8.2	9.2
소비자물가상승률 (%)	4.3	4.8	3.6	3.7	3.5	3.5	2.7
경상수지 (10억 달러)	-4.2	-2.2	-3.0	-4.5	-8.6	-4.5	-5.9
수출 (10억 달러)	33.7	39.8	46.2	56.9	71.8	77.0	77.5
수입 (10억 달러)	33.3	36.7	43.2	55.3	71.9	73.1	74.0

출처: ADB Asia Recovery Information Center, 통계청. 이충열(2003) p. 119 표<3.3> 인용.

내인론을 주장하며 동아시아 위기의 원인을 개별 국가의 내부의 문제에서 찾는 폴 크루그먼이나 세계은행에서 위기의 주요

원인으로 지적했던 동아시아 국가들의 기업-은행-정부 간의 밀접한 관계는 위기 이전의 말레이시아에서 다른 동아시아 국가들만큼 심각한 것은 아니었다. 말레이시아에서는 한국과 같이 대기업에 대한 공공연하고 직접적인 대출정책도 없었고, 대기업들에 대한 금융제약이 약했다고 볼 수도 없다. 그러나 말레이시아 역시 이것과 유사한 특정한 가시적인 결점이 있었다.

말레이시아 정부는 정부주도의 고성장정책을 추진하기 위해 GDP대비 무리한 메가 프로젝트(mega project)를 계획하고 집행해왔다. 메가 프로젝트가 추진되는 과정에서 금융기관들은 지지자이자 보증인으로서의 정부를 신뢰하여 메가 프로젝트에 참여하는 기업들에 담보물에 기초하여 무리하게 대출을 해주었고, 메가 프로젝트를 홍보하고 지지하였다. 그러나 이는 결과적으로 과잉투자 및 지속적인 대외적자와 함께 총수요가 총공급을 초과하는 결과를 야기했으며, 불충분한 현금흐름과 대출문제를 증가시켰다. 뿐만 아니라 말레이시아에서는 금융기관의 위험관리에서 결점이 발견되었다. 소홀한 위험관리는 과도한 유동성, 이자율 및 환율리스크 때문으로 추정되는 기업의 자산과 부채의 만기불일치와 함께 동아시아 위기의 연장과 심화의 주요 원인이었다. 말레이시아의 금융기관들은 투자자들과 예금자들에게 위험감수에 대한 경고를 간과했으며 투자의 위험에 대한 정보를 의무적으로 공개하지 않았다. 또한 투자시장의 급속한 성장을 적절히 조절하지 않음으로써 투자자들이 위험을 헤지할 수 있는 적절한 기회를 제공하지 않았다(Thillainathan, 2003: 18).

말레이시아가 위기를 겪게 된 원인으로 지적된 신용위기의 측면에서는 말레이시아가 한국과 같은 외환유동성의 문제보다 위기의 전염성과 마하티르 전 총리의 감정적인 대응이 제기되었다. 마하티르 전 총리의 외인론이 대표적인데, 마하티르 당시 총리는 위기의 원인을 외부에서 찾고 서구의 투기세력과 신용평가기관을 비난하였다.<sup>46</sup> 조지 소로스나 서구의 투기자본에 대한 공공연한

---

<sup>46</sup> “Mahathir blamed the ringgit’s slide on investors, including billionaire financier George Soros, whom he labeled a “moron” who was trying to destroy growth through speculative attacks on the currency.” Bloomberg. “Mahathir Says Limited Asia Threat if Greece Exits Euro”

비난은 말레이시아의 대외신인도를 하락시켰고, 따라서 말레이시아에 유입되어있던 포트폴리오 투자자본의 유출이 말레이시아가 위기를 경험하게 된 주요 원인이라는 것이다. 외국인 투자자들이 태국이나 인도네시아 등 국가를 구별하지 않고 투자금을 회수하고 있는 상황에서 대외신인도를 유지시키려고 시장을 안정시키는 대신 총리가 오히려 역효과를 자처했다는 것이다. 마하티르 전 총리의 주장이 온전히 신빙성이 없는 것은 아니었을지라도 총리의 발언은 말레이시아의 덩기화 하락에 큰 영향을 미쳤다. 또한 말레이시아 국내자산시장은 급속한 경제성장으로 인해 거품이 심하게 형성되어있었는데 환율가치 및 주식시장의 폭락으로 인한 거품붕괴도 위기를 심화시킨 이유로 지적되기도 한다. 1990년대 이후 정부는 민영화를 포함한 경제성장정책의 일환으로 해외직접 및 간접투자를 모두 촉진시키는 정책을 추진해왔다. 이에 따라 말레이시아의 주식시장 규모가 급속히 증대하였으며 부동산 붐이 일어나게 되었다. 국민들과 기업들은 금융기관에서 받은 대출금으로 부동산과 주식을 매입하였고, 주식을 담보로 투자자금을 다시 차입하는 행태를 보여왔던 것이다(박변순, 2000: 107).

전문가들은 말레이시아 동아시아 위기의 원인을 태국, 한국, 인도네시아처럼 같은 위기를 경험한 다른 국가들에 비해 상대적으로 건전했던 거시경제지표, 부채의 성격 등을 제시하며 다른 측면에서 분석하고 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 말레이시아 역시 동아시아 위기를 피할 수 없었으며, 동아시아 위기는 말레이시아에 중요한 변화를 가져왔다. 동아시아 위기를 경험한 1990년대 후반, 말레이시아는 1969년 종족폭동 이후 정치, 경제, 사회적으로 가장 큰 변화를 겪었다.

## 2) 위기 극복의 정치경제: IMF식 처방에서 독자적 통제정책으로의 전환

---

2012. 5.28. (검색일: 2012. 5.30)

<http://www.bloomberg.com/news/2012-05-27/mahathir-says-limited-asia-threat-if-greece-exits-euro.html>

동아시아 위기를 겪은 말레이시아는 위기를 극복하는 과정에서 정책변동을 경험했다. 경제위기 초반, 말레이시아의 경제상황은 다른 국가들에 비해 양호한 편이었기 때문에 IMF의 구제금융을 받을 필요성이 크지 않았다. 따라서 말레이시아는 자본통제정책, 고정환율제, 저금리 등 위기를 경험한 다른 국가들과는 상반되는 방식으로 위기극복의 노선을 취할 수 있었다. 그러나 말레이시아 역시 위기 초반에는 안와르 이브라힘 전 부총리의 지휘 하에 IMF식의 고금리, 긴축재정, 산업구조조정 등의 정책방향을 위기 극복에 대한 대응으로 실시하였다.

안와르 전 부총리는 1997년 3월 은행에 부동산과 주식매입에 관한 대출을 제한시키는 조치를 취했으며, 1998년 10월에는 긴축예산안을 발표하였다. 긴축예산안의 구체적인 내용은 전술한 여신억제를 포함하여, 수입세 인상을 통한 소비억제, 금리인상, 1998년 경제성장률을 7%에서 4%로 하향조정, 연방정부의 예산안을 18%로 삭감, 대규모 사회간접시설 프로젝트를 일시적으로 중단하는 것 등이 포함되었다. 그러나 이러한 조치는 정부가 초기에 정책을 입안하면서 기대했던 효과를 가져오지 못했다. 정부가 위기 초반에 대한 대응정책으로서 실시한 긴축정책은 오히려 링기트화의 가치와 주가를 급락시켰으며, 기업들은 금리가 인상됨에 따라 부채를 갚는데 어려움을 겪으면서 연쇄적으로 도산하였고, 말레이시아 경제는 산업구조조정에 따라 실업률이 증가하고 침체가 지속되는 상황을 맞게 되었다(이선향, 1999: 6; 박변순, 2000: 109).

초반의 긴축정책이 효과를 거두지 못하고 오히려 경제회복을 지연시키면서 사회 곳곳에서 불만의 목소리가 제기되기 시작했다. 이에 위협을 느낀 마하티르 전 총리는 IMF식 위기 극복정책을 지휘하였던 안와르 전 부총리를 해임하고 1998년 7월 긴축정책을 폐지하고 경제성장과 경기를 부양시키는 정책으로의 전환을 선언했다. 마하티르 전 총리는 곧바로 8월에 금리를 인하시켰으며, 안와르 부총리의 후임으로 압둘라 바다위 외무장관을 임명하여 마하티르 총리 자신 주도의 동아시아 위기 극복정책을 전개해나갔다. 1998년 9월에는 정책 도입 당시 국제사회로부터 상당한 비난을 받았던 고정환율제와 자본통제정책을 실시하기에

이르렀다. 외환위기 이전까지 말레이시아는 외환시장에서 링깃화의 자유로운 거래를 허용하지만 환율은 중앙은행이 결정하는 관리변동환율제를 실시해왔다. 그런데 위기가 심각해지고 초기 실시했던 정책이 효과를 거두지 못하자 마하티르 전 총리는 동아시아 위기의 주요한 원인으로 국제투기자본을 지목하고, 이들로부터 링깃화의 가치하락을 방지하고 외환시장을 보호한다는 명목으로 링깃화를 미 1달러당 3.8링깃으로 고정시키는 고정환율제를 도입하였다.

또한 정부는 시장개입이자율을 1998년 8월 초 11%에서 9월 8%로 인하하며 저금리 정책을 실시하였다. 정부는 저금리정책을 통해 기업의 채무상환부담을 경감시켜 금융기관의 부실채권 증대를 억제하고, 고금리정책으로 발생할 수 있는 금융기관의 대출감소와 기업의 신용경색을 방지함으로써 기업의 자금조달을 활발하게 하여 생산과 투자의 침체를 방지하고자 했다. 또한 금리인하로 인한 자본유출과 환율급등을 방지하기 위해 저금리정책과 고정환율제 및 자본통제정책을 동시에 실시하였다. 이처럼 말레이시아 정부가 고정환율제, 저금리정책, 자본통제정책을 실시할 수 있었던 이유는 말레이시아가 다른 국가들에 비해 대외부문의 불안정성이 크지 않았으며 충분한 외환을 갖고 있었기 때문이었다. 궁극적으로 마하티르 전 총리는 위기를 극복하기 위해 구조조정보다 경기부양을 더 선호했다(이충열, 2003: 242-243).

말레이시아 중앙은행(Bank Negara Malaysia)이 1998년 10월 8일에 발표했던 연설에 따르면, 동아시아 위기에 대처하기 위한 말레이시아 정부와 중앙은행의 정책과 그러한 정책을 통해 달성하고자 하는 구체적인 목표가 나와있다. 그 중에서도 자본통제정책에 대한 내용을 살펴보자면, 다음과 같다.

“더욱 신속한 경제회복을 위해서, 말레이시아는 통화정책에 대한 통제를 다시 했어야 했고, 불리한 외부적 사건으로부터 말레이시아의 경제를 격리할 필요가 있었다. 이러한 맥락에서 말레이시아 중앙은행은 1998년 9월 1일 선별적인 외환관리를 도입하였다.”

### 중략

“말레이시아에 금융 및 경제적 안정성을 가져오는 가장 중요한 수단은 역외링깃시장(offshore ringgit market)을 폐쇄하는 것이다. 대외거래계정들(external accounts), 즉 말레이시아의 은행들에 있는 말레이시아 비거주자들이 갖고 있는 링깃 계정 간의 자금이동을 허가하지 않는다는 결정은 통화거래나 투자를 위한 링깃화의 대출이나 차입을 효과적으로 중단시켜오고 있다. 동시에 대외계정을 통한 통화거래의 차익결제(net settlement)는 더 이상 가능하지 않다. 결과적으로, 해외에서의 링깃거래는 중단되었으며 역외링깃시장은 폐쇄되었다. 이러한 움직임은 또한 증권시장에 도입된 수단을 통해 싱가포르의 CLOB 시장<sup>47</sup>의 폐쇄를 용이하게 했다.”

### 중략

“환율안정성을 지키고 금융시장이 과도한 변동성에 종속되는 것을 방지하기 위해서, 정부는 유입된 자금이 말레이시아에 최소한 1년 동안 있어야 하는 조건으로 단기자금의 유입을 억제하는 결정을 내렸다. 이 규정은 주식과 증권구매뿐만 아니라 말레이시아 금융기관에 있는 예금에도 해당되는 것이다. 그러나, 그러한 자금의 유입에서 발생하는 이익과 배당금은 국가 외부로 자유롭게 유출이

---

<sup>47</sup> CLOB는 거래전문가들과 시장참여자들의 지정가 주문(매수 또는 매도가격을 원하는 특정한 가격으로 지정하는 주문방법)을 총괄하는 시스템으로 중앙지정가주문시스템(Central Limit Order Book)이다. CLOB는 각 거래주체의 지정가 주문들을 취합하고 주문 간의 시간적 차이를 이어주는 역할을 한다. Hard CLOB와 Soft CLOB가 있는데 Hard는 거래를 즉각적으로 체결해주며, Soft는 거래를 용이하게 해줄 수 있는 자료를 제공하지만 주문을 자동으로 체결해주지는 않는다.

말레이시아 정부는 링깃화의 가치와 말레이시아 주식의 급속한 하락을 방지하기 위해 싱가포르에서 말레이시아 주식의 거래에 대한 CLOB를 제한했었다. CLOB는 자본유출을 위한 편리한 방법이었다. 이런 이유로, 외환통제를 위한 가장 효과적인 수단의 하나가 말레이시아 주식이 오직 말레이시아 거래소에서만 거래되도록 하는 조건을 부과하는 것이었다. 1998년 8월 31일, 외환통제가 부과되었다. Andrew Sheng. “Controls on capital flows: From heresy to orthodoxy” The Korea Herald. 2011. 8.19. (검색일: 2012. 6. 12)

[http://news.koreaherald.com/kh/view.php?ud=20110819000641&cpv=0&md=20110819182410\\_6](http://news.koreaherald.com/kh/view.php?ud=20110819000641&cpv=0&md=20110819182410_6)

가능하다. “

**Bank Negara Malaysia. Speeches & Interviews.**

<http://www.bnm.gov.my/index.php?ch=9&pg=15&ac=94>

이처럼 말레이시아는 마하티르 전 총리의 주도 하에 1998년 9월 1일 독자적인 통제정책으로 위기 극복의 정책을 전환시키면서 경제위기를 극복하려고 노력했다. 그러나 이러한 통제정책 역시 오랫동안 지속될 수 없었다. 말레이시아의 경제는 본디 소규모 개방경제체제로 상품과 자본의 거래가 자유롭게 허용되는 방식으로 운영되어왔다. 또한 1990년대 초반부터 정부는 외국인 직간접 투자유치를 장려하면서 말레이시아로의 해외자본을 적극적으로 유치하여 경제성장의 원동력으로 삼고, 1980년대 후반부터 추진해온 민영화와 분배정책을 달성하기 위해 주식시장을 성장시키려는 노력을 기울여왔다. 그런데 1998년의 자본통제정책은 비록 외부에서 비난하는 것처럼 말레이시아 경제에 심각한 문제를 야기하지는 않았지만, 말레이시아의 자유주의적 경제운용방식을 거스르는 정책으로 작용하였으며, 대외신인도를 하락시켰다.

S&P에서 제시한 말레이시아의 대외신인도는 1997년 12월 21일 까지 A1, 1997년 12월 23일까지 A+를 유지했다. 그런데 한국이나 태국의 신용등급은 1997년에 하락하였지만 말레이시아의 신용등급은 1997년 보다는 1998년에 더욱 하락했다. 신용평가기관들이 1998년 9월 실시한 말레이시아 정부의 자본통제정책을 신뢰할 수 없다고 평가했기 때문이었다. 실제로 자본통제정책을 실시한 이후 S&P와 무디스에서의 말레이시아의 신용등급은 Baa3, BBB-로 하락하였다<sup>48</sup>(이충열, 2003: 290-293).

---

<sup>48</sup> 무디스에서의 한국의 국가신용도는 1997년 11월 27일 A1에서 A3으로, 12월 10일에는 Baa2로, 12월 21일에는 Ba1이 되었다. S&P의 경우에는 1997년 10월 24일 AA-에서 A+로, 11월 25일 A-, 12월 11일, 22일에 각각 BBB-와 B+로 하락했다. 태국의 경우 무디스는 1997년 4월 8일 A2에서 A3로, 10월 1일 Baa1로, 11월 27일과 12월 21일에 Ba1과 Baa3로 하락했다. S&P는 1997년 8월 3일 A에서 A-로, 10월 24일에는 BBB로 떨어뜨려 발표하였다(이충열, 2003: 290).

이처럼 자본통제정책은 대외신인도 하락으로 경기회복에 부정적인 영향을 미쳤을 뿐만 아니라, 말레이시아 국내정치경제의 측면에서도 의혹을 불러일으켰다. 자본통제정책과 구제금융은 특정 말레이 비즈니스 엘리트들 혹은 대기업들에게만 유리하게 작동함으로써 위기에 대한 충격에서 그들을 일차적으로 구제하기 위한 수단이었다는 것이다.

1997년 위기 초반 당시 마하티르 총리와 부총리이자 재무장관이었던 안와르 사이의 경제회복정책에 대한 의견 차가 있었다. 특히 대기업들의 구제금융 건을 둘러싸고 이견이 있었다. 안와르는 고금리, 긴축예산집행을 추진하며 대기업에 대한 구제금융을 중요하게 생각하지 않은 반면, 마하티르 전 총리는 자신의 측근기업들에 대한 구제금융을 주요한 일로 생각하였다. 결국 마하티르 전 총리의 최측근이자 전 재무장관이고, 안와르 전 부총리 구속 이후 국가행동경제위원회(National Economic Action Council)의 수장으로 다시 임명된 다임 자이누딘(Daim Zainudin)의 후원기업인 레농(Renong)이 구제금융을 받게 되었다. 이 사건으로 마하티르 전 총리와 정부는 국제사회와 국내로부터 부정부패, 정실자본주의, 연고주의 등으로 비난을 받게 되었고 안와르 전 부총리는 부패한 정부의 대안으로 주목을 받게 되었다(김동엽, 2005: 214). 이는 마하티르 총리에게 정치적인 위협으로 다가왔다. 결국 마하티르는 자본통제정책을 발표한 직후인 9월 2일에 안와르 이브라힘 전 부총리를 구속시켰으며, 이로써 자본통제정책이 단순히 경제적 목적에서가 아닌 정치적 목적에서 실시된 것이 아닌가 하는 의문이 제기되었다.

## 2. 개혁운동과 1999년 총선

### 1) 개혁운동(Reformasi Movement)의 발발

동아시아 위기를 겪은 말레이시아는 마하티르 전 총리와 안와르 전 부총리 사이의 정치적 갈등과 경제위기라는 혼란의 상황 속에서 결국 1999년 이래 가장 큰 정치 및 사회적 변화를 겪게 되었다. 경제위기는 기존에 억눌려 있던 집권여당과 정부에 대한

불만이 표출될 수 있는 계기를 마련해주었다. 1998년 9월 2일 안와르 전 부총리의 해임, 9월 12일 발표된 안와르의 뿌르마똥 싸우 선언(Permatang Pauh Declaration), 9월 20일 동성애 및 부패혐의로 안와르 전 총리 구속이라는 일련의 연속적인 사건들은 결국 말레이시아가 1969년 종족폭동 이래 가장 심각한 정치적 변동과 위기를 겪게 되는 원인을 제공해주었다.

1998년 후반 말레이시아에서 벌어진 이러한 정치적 변화는 리포르마시운동(Reformasi Movement)으로 일컬어진다. 원래 리포르마시(개혁)라는 말은 동아시아 위기 당시 수하르토 대통령의 퇴진을 요구했던 인도네시아 시민운동의 구호였다. 그런데 안와르가 1998년 9월 12일 뿌루마똥 싸우 선언에서 마하티르 정권의 부정부패와 정실주의를 비판하며 이 용어를 사용하였고<sup>49</sup>, 따라서 리포르마시는 말레이시아 시민운동의 이념으로 채택되었다. 안와르는 이 연설에서 모두를 위한 정의를 확립하고, 권력남용과 부정이득으로 인한 부패로부터 제도와 절차를 보호하며, 민주적 수단을 통한 시민의 권력을 신성하게 하고, 경제성장과 분배에서의 공정성을 확립하며, 시장을 조작하기 위한 탐욕과 사치스러운 과벌들을 밝혀내고, 역동적인 문화적 다양성을 강화하며, 진실과 정의의 원칙들에 기반한 글로벌 친선관계를 확립해야 한다고 말했다(Noor, 1999: 16-17).

약 3만 명의 시민들은 1998년 9월 20일, 정권에 개혁을 요구하고 안와르의 구속을 규탄하고자 팔라룸푸르 거리에 모였다. 안와르는 개혁운동의 가장 중요한 인물이자 개혁운동이 발생하게 된 계기를 제공한 핵심적인 요소였다. 개혁운동은 다양한 배경을 가진 사람들이 각각의 이슈를 가지고 참여하였지만, 그 중에서도 특히 도시 말레이 젊은이들의 지지와 참여가 두드러졌다. 대학생, NGO, 정당, 실업자, 공무원, 교수, 이주노동자들 다양한 계층들이 거리시위에 참가하거나 각자 다른 형태로 말레이시아의 현 상황에 대한 문제를 제기하고 개혁운동에 동참하였다. 이러한 다양한 배경의 시민들과 비정부조직들과 뿐만 아니라 ABIM과 JIM같은

---

<sup>49</sup> 연설은 “Unite for Reformasi.”라는 말로 끝난다. 연설의 전문은 Noor(1999)의 p. 16-17의 Appendix (a)참조.

이슬람 단체들도 개혁운동에 참여하였다.<sup>50</sup> 이처럼 개혁운동과정에서 말레이시아의 이슬람적 가치와 이슬람주의의 공고화에 대한 요구들이 증대했다.

시민사회의 자발적인 개혁운동은 점차 정당을 중심으로 하나의 야당 연합으로 형성되었다. 범말레이시아이슬람당(PAS), 국민정의당(Keadilan), 민주행동당(DAP, Democratic Action Party), 말레이시아 민중당(PRM, Malaysian People's Party, 말레이: Parti Rakyat Malaysia)은 대안전선(Barisan Alternatif)이라는 이름으로 결집했다. 이 중에서도 국민정의당은 1999년 총선을 앞두고 있는 상황에서 안와르의 부인이 1999년 4월 민주주의와 사회정의를 내세우며 창당한 정당이다. 개혁운동과정에서 발생한 야당들의 연합형성은 이전까지 대립적 관계에 있던 말레이 이슬람 정당인 PAS와 중국계 사회주의 정당인 DAP이 개혁이라는 공통된 이슈로 결집했다는 의의를 갖기도 한다.

이처럼 개혁운동의 핵심 인물인 안와르와 그를 지지하는 사람들을 중심으로 만들어진 새로운 정당과 기존에 없었던 대립적 정당 간의 연합뿐만 아니라 개혁운동과정에서 관찰되는 주요 야당 PAS의 성장도 주목해야 한다. PAS의 성장은 동아시아 위기 이후 말레이시아 정치변화과정에서 가장 중요한 이슈로, 이는 마하티르 총리가 안와르 전 부총리를 잔혹하게 축출한 것과 관련이 있다. 말레이시아 국민들은 마하티르 총리와 UMNO가 같은 종족인 안와르에게 동성애 및 부도덕한 사생활과 국가보안법(ISA) 등으로 수치심을 안겨준 것에 대해서 충격을 받았다. 이는 전통적인 말레이들의 정서에 반하는 일이었기 때문이다. 이에 따라 UMNO를 지지해왔던 말레이들이 PAS를 지지하는 방향으로 선회하였으며, 이는 1999년 11월 29일에 실시된 10대 총선결과를 통해 드러났다.

나이르(Nair, 2007)는 말레이시아 개혁운동의 성격을 5가지로 분류했다. 첫째, 개혁운동은 마하티르 수상의 안와르 부총리 축출과 구금이라는 특정한 정치적 사건에 대한 반응으로서, 친 안와르와 반 마하티르 운동으로 점철되었다. 둘째, 서로 다른 계급 배경과 종족

---

<sup>50</sup> Nair, Sheil. 2007. "The limits of protest and prospects for political reform in Malaysia." *Critical Asian Studies* 39(3). p.351

집단들로부터의 참여로 형성된 길거리 운동이다. 셋째, 항상 같은 목표를 공유한 것은 아니었으나 비정부조직과, 정당이라는 공식적 정치조직이 개혁운동에 동시에 참여했다는 점에 주목해야 한다. 넷째, 개혁운동이 각기 다른 이슈와 배경을 가진 집단들로부터 발생했기 때문에 다양한 이슈들을 다루고 있지만, 핵심적인 초점은 독단적인 국가의 권력에 있다는 공통점이 있다. 마지막으로 개혁운동은 국가가 개혁운동의 조직적 성장에 필요한 자원들에의 접근을 막았다는 것이며, 공권력이나 법적 장치를 통해 강압적으로 이를 제압하려고 했다는 점이다.<sup>51</sup>

## 2) 1999년 총선과 정치지형의 변화

개혁운동이 15개월 동안 지속되는 동안 마하티르 총리는 투표를 통해 정권의 정당성과 지지기반을 공고히 하기 위해 1999년 11월 11일 의회를 해산하고 11월 29일 10대 총선을 실시하였다. 선거의 결과는 UMNO, MCA, MIC의 연합인 국민전선(Barsian National)의 승리로 여전히 집권여당연합 중심의 말레이시아 정치체제가 굳건하다는 사실을 나타내었다. 그러나 1999년 총선은 야당연합의 등장과 그들이 선거결과에서 차지하는 비중, 그리고 특히 이슬람 급진주의 주요 야당인 PAS가 말레이시아 국민들의 상당한 지지를 받으며 예상치 못한 승리를 거두었다는 측면에서 말레이시아 정치지형에 변화를 야기했다고 분석할 수 있다.

구체적인 선거의 결과는 [표 4-2]를 통해서 알 수 있다. 국민전선은 총 의회 의석 수 193석 중에 148석을 획득해 77%의 의석점유율을 보이며 선거에서 승리하였다. 그러나 이러한 결과는 1995년 9대 총선에 비해 감소한 수치다. 1995년 선거에서 BN은 7개 주에서는 온전한 승리를 거두며 의회 192석 중 162석을 차지했고, 주(State) 선거에서는 전체 394석 중 338석을 획득했다. BN이 1995년 총선에서 전통적 지지기반인 농촌지역 말레이계들이외에도 도시지역에서 승리를 거둘 수 있었던 것은 비말레이들의

---

<sup>51</sup> ibid., p.350

지지가 있었기 때문이었다. 농촌지역의 경우에는 끌란탄(Kelantan)과 테렝가누(Terengganu)의 몇 지역을 제외하고 UMNO에 대한 압도적인 지지를 보였다. 반면 야당진영은 DAP 9석, Semangat 46<sup>52</sup> 6석, PAS 7석, PBS 8석으로 총 30석을 획득하였다.<sup>53</sup>

[표 4-2] 1999년 총선 정당 별 의석 수

	정당	의회	주
국민전선 (Barisan Nasional)	UMNO	72	175
	MCA	28	70
	MIC	7	
	기타	41	36
	<b>BN합계</b>	<b>148</b>	<b>281</b>
대안전선 (Barisan Alternatif)	PAS	27	98
	DAP	10	11
	KeADLan	5	4
	기타		
	<b>BA합계</b>	<b>42</b>	<b>113</b>
총		193	393

출처: Weiss(2000) Table 2 인용

반면 1999년 총선에서 BN은 이전의 162석에서 148석으로

<sup>52</sup> Semangat 46는 1989년 6월 UMNO내부의 파벌갈등으로 탈퇴한 라잘레이(Tengku Razaleigh Hamzah)에 의해 창당되었다. 그러나 Semangat 46은 1990년대 초반부터 중반 사이에 마하티르 총리가 언론을 통해 Semangat 당원들의 UMNO 복귀, 정당해체설 등을 기사화하는 등 정부와 UMNO로부터 지속적으로 견제를 받았다. 결국 Semangat46은 1995년 총선에서의 패배로 UMNO로 다시 흡수통합이 되었다(황인원, 2003: 254).

<sup>53</sup> Chin, James. 1996. "The 1995 Malaysian General Election: Mahathir's Last Triumph?". *Asian Survey* 36(4). p. 405-406

감소하였고, 구체적으로는 UMNO의 감소폭이 가장 두드러졌다. MCA가 30석에서 28석으로 2석 감소하고 MIC는 9대 총선에서와 같은 7석을 유지한 반면, UMNO는 89석에서 72석으로 17석이나 감소한 것을 알 수 있다. [표 4-3]에 나와있듯이 국민전선은 득표율 및 의석 수 비율측면에서도 각각 65%에서 57%, 84%에서 77%로 감소하였다. 이전 선거에 비해 감소한 의석 수 및 득표율에도 불구하고 집권여당연합이 야당에 비해 다수 국민들의 지지를 지속적으로 받고 있다는 사실이 1999년 10대 총선을 통해서도 증명되었다.

그런데 1995년의 선거와 비교했을 때 특히 UMNO의 감소폭과 이에 상대적으로 증가한 야당들의 입지는 말레이시아의 정치변동을 살펴볼 수 있는 흥미로운 분석대상이다. DAP는 1995년 9석에서 10석으로, 1999년 4월 새로 창당된 Keadilan(국민정의당)이 5석을 획득하였고, 무엇보다 PAS는 27석을 획득하여 1995년의 7석보다 20석이나 많은 의석 수를 확보하였다. PAS는 주선거에서는 UMNO의 전통적 지지기반인 농촌 말레이들이 주로 거주하고 있는 끌란탄과 테렝가누 지역에서 승리를 거두었는데 이는 1999년 총선과 이후 전개될 말레이시아 정치상황에 중요한 의미를 시사하는 것이다.

PAS를 중심으로 하는 대안전선이 1999년 선거에서 이전보다 국민들의 많은 지지를 받을 수 있었던 이유는 동아시아 위기 이후 말레이시아의 경제적 상황과 그에 대처하는 정치적 사건들에서 기인한다. 앞서 살펴보았듯이 1997년 동아시아 위기에 대처하는 과정에서 말레이시아는 정책적 혼란을 겪었고, 특히 위기를 극복하는 과정에서 드러났던 마하티르 총리 측근 중심의 구제금융과 총리의 부총리에 대한 잔인한 축출과정이 기존 정치체제에 대한 시민들의 잠재된 불만과 얽혀 개혁운동과 선거에서 PAS에 대한 지지로 표현된 것이라고 할 수 있다. 4개 주요 야당으로 구성된 야당연합인 대안전선은 말레이시아 정치역사상 처음으로 야당에 속한 말레이 무슬림계 정당 PAS와 화인계 정당 민주행동당(DAP)이 정당연합체를 구성한 주요한 사건으로 기록된다.

[표 4-3] 국민전선 의회 득표율 및 의석 수 비율 (1978-99)

	득표율 (%)	의석 수 비율 (%)
1978	57	84
1982	61	86
1986	56	84
1990	53	71
1995	65	84
1999	57	77

출처: Weiss(2000) Table 1 인용

대안전선(BA)은 선거캠페인 과정에서 성장보다 재분배에 핵심을 맞춘 경제적 이슈들을 제기하였다. BA는 현 정권의 정실주의와 부패를 비판하였는데, 무엇보다도 급진적 이슬람주의를 표방하는 PAS는 정권이 이슬람적 가치를 간과하고 세속적 가치를 추구하는 것에만 집중하였기 때문에 경제위기가 왔다고 비난함으로써 말레이 무슬림들의 지지를 얻고자 했다. PAS는 정부의 메가 프로젝트(페트로나스 트윈타워 건설, 정보도시, 멀티미디어 회랑, 푸트라자야 신행정도시 건설, 신국제공항 건설 등)를 이슬람적 윤리를 준수하지 않는 사치적이고 낭비적인 일이라고 비난했다. 이러한 무리한 투자가 경제위기를 야기했다고 비난했던 것이다. 그리고 정부가 마하티르 총리 또는 UMNO의 유력한 정치인들과 친분이 있는 말레이들을 대기업의 경영자로 임명하고, 이들이 특혜를 받고 급격히 성장했다는 점, 그리고 마하티르 총리의 아들을 포함한 UMNO 정치인들의 친족들이 기업활동에 참여하여 경제를 독점했기 때문에 경제위기의 구조적 문제점을 제공하였고, 위기를 극복하는 과정에서도 이들 기업들을 중심으로 특혜적 구제금융을 해줬다는 점을 지적하였다(오명석, 2003: 51-52).

실제로 말레이시아에서는 신경제정책의 명목 하에 정치인들은 기업들과 밀접한 관계를 맺으며 경영권과 운영 측면에서 기업에 개입해왔고, 그에 따라 특정 말레이 기업가들이 후원자-수혜자

관계 하에 성장할 수 있었다. 자본통제정책 실시 이후 마하티르와 다임은 기업들의 도산을 막기 위해 은행들에게 대출을 확대할 것을 지시했으며 문제가 있는 기업들에 구제금융을 지원하기 위해 1998년 10월 증대된 예산안을 편성했다. 실제로 친 마하티르 기업들에게는 회복을 위한 보조금이 늘어났으며 반면 위기극복과정에서 제거된 안와르 관련 기업들은 불이익을 받았다.

정부의 특혜적인 구제금융의 구체적인 사례는 다음과 같다. 첫째, 정부는 국영석유회사인 페트로나스(Petroliam Nasional Bhd, Ptronas)에 경제위기로 위기에 처한 특정 기업들을 구제금융하도록 지시했다. 가장 대표적인 사례는 페트로나스가 국영자동차회사 프로톤(Proton)에 현금을 지원한 사실이다. 그리고 페트로나스는 1998년 중반 자금상의 어려움을 겪고 있는 마하티르 총리의 아들인 마하티르 미즈란(Mahathir Mizarn)의 선박 자산을 인수했다. 둘째, 정부는 몇몇 특정 기업들에 직접적으로 이로운 혜택을 제공했다. 2000년 12월, 정부는 말레이시아항공(Malaysia Airlines)의 말레이시아 항공시스템(MAS)의 타주딘 람리(Tajudin Ramli, 다임의 측근)가 갖고 있었던 29%의 주식을 시장가격의 2배로 다시 사들였다. 또한 정부는 수익성 없는 민영화된 칼라룸푸르 경찰도 프로젝트를 다시 정부가 추진하기 위해 사들였다. 이 일은 일차적으로 여당과 밀접한 관계가 있는 하림 사아드(Halim Saad)가 경영인으로 있는 레농(Renong)에 이익이 되는 것이었다. 게다가 정부는 기업들이 소주주들(minority shareholders)을 보호하는 법을 위반하는 행동을 수행하도록 허가해주었다. 대표적인 사례로 재정적으로 어려움을 겪고 있던 정부와 여당과 친분이 있는 회장이 경영하는 레농(Renong)그룹이 있다. 1997년 레농(Renong)의 자회사인 UEM(United Engineers Malaysia Bhd)은 모회사에게 구제금융을 제공하기 위해 주식시장규칙 포기서류를 제출했다. UEM의 주식은 이 소식 때문에 빠르게 하락했고 몇몇은 UEM의 주식하락이 정부가 정실 기업들에 대한 추가적인 지원을 제공한다면 더욱 심각한 어려움을 겪게 될 것이라는 증거로 해석하였다. 그러나 1998년 10월 자본통제정책이 발생한 이후, 정부는 레농(Renong)의 몇몇 부채를 인수하고 돈으로 매수하였다. 다시 2000년 후반, UEM은 레농(Renong)으로부터

문제자산의 18억 달러를 사들이는데 합의했다. UEM의 주주들은 이러한 행위에 항의했다.<sup>54</sup>

또한 PAS가 UMNO의 전통적 지지기반이 강한 말레이 무슬림 농촌지역에서 주 의회를 장악할 수 있었던 이유는 마하티르와 UMNO가 종족폭동 이후 추진해왔던 신경제정책에 대한 소외와 불만이 있었기 때문이라고도 볼 수 있다. 마하티르 총리는 경제성장을 중시하면서 기업부문을 중심으로 외국인 투자자들을 유치하고 중공업 육성정책을 펼쳐왔다. 경제성장의 일차적인 목적이 말레이에 대한 부의 분배에서 출발한 것이긴 했지만 실질적으로 정책집행은 소수의 말레이 비즈니스 엘리트들과 기존의 화인기업가들을 양산하는 방향으로 진행되어 보편적인 수준에서 말레이에 대한 분배가 이루어지지 않았다. 따라서 이에 불만을 가지고 이슬람적 가치를 중요하게 생각해온 농촌지역 말레이들이 1999년 총선에서 UMNO가 아니라 PAS를 지지하게 된 것이다.

이처럼 1999년 10대 총선은 말레이시아 기존 정치체제에 주요한 변화를 가져왔던 사건이었다. 총선결과를 통해 드러난 집권여당연합의 패권적 지위의 흔들림의 가능성과 동시에 개혁이라는 어젠더의 등장, 무엇보다도 UMNO의 지위에 타격을 입힐 수 있는 주요 야당인 이슬람 급진주의 정당 PAS에 대한 국민들의 지지는 향후 정부의 정책선호와 정치적 전략에 중요한 영향을 미치게 되었다.

### 3. 정치변동과 정부의 대응

#### 1) 정치변동이 정부에 갖는 의미

1999년의 총선을 통해 드러난 말레이시아의 정치변동은 정부와 집권여당, 특히 UMNO에 중대한 사건이 되었다. 3장에서 살펴보았듯이 말레이시아의 정치, 사회, 경제는 UMNO의 지배적인

---

<sup>54</sup> Johnson, Simon and Mitton, Todd. 2003. "Cronyism and capital controls: evidence from Malaysia". *Journal of Financial Economics* 67. p.376-377

지위를 기반으로 지도자인 총리와 정부의 강력한 중앙집권적 통치 하에 운영되어 왔다. 말레이시아 사회와 정치체제의 특성상 국가우위의 정치구도와 행정부에 집중된 권력행사는 정당화 되어왔다. 다종족 사회와 특정 종족을 중심으로 집중되어 있는 경제적 부 및 그로 인한 종족간 빈부 격차라는 말레이시아 사회의 특징이 사회의 안정성과 공평한 분배를 위한 다소는 권위주의적이고 독단적인 국가권력을 필요로 했던 것이다. 그러나 정부와 집권여당이 강력한 중앙집권적 권력을 통해 말레이시아 사회의 불안정성을 지양하고 정치적 안정성을 극대화 해야 하는 이유를 단순히 말레이시아가 다종족 사회라는 사실에서 찾아야 하는 것은 아니다. 종족과 경제적 부, 그리고 그것이 말레이시아의 정치지도자와 정치인들에게 갖는 의미는 훨씬 복잡하다.

말레이, 화인, 인도인 등 3개의 주요 종족으로 구성된 말레이 사회는 말레이가 절대다수를 차지하는 것은 아니다. 말레이 인구비율은 67.4%이며, 화인과 인도계 및 기타 종족의 비율이 30%를 넘는다. 특히 약 25%의 화인이 말레이시아의 정치 및 경제에서 차지하는 비중은 다수인 말레이 정치인들이 이들을 자신들의 지지기반으로 간과할 수 없다는 사실을 의미한다. 그리고 집권세력은 말레이 정당인 UMNO와 화인 정당인 MCA, 인도인 정당인 MIC가 연합된 형태로 구성되어 있기 때문에 정부와 UMNO는 말레이의 이익을 최우선적으로 수호해야 하는 동시에 다른 종족의 이익을 지나치게 배제하지 않아야 하는 과제를 안고 정권을 유지해온 것이다.

이러한 복잡한 정치적 연합구성 이외에도 한 가지 더 주목해야 하는 사실은 말레이시아는 국교가 존재하는 나라로서 이슬람이라는 종교적 요소가 말레이시아의 정치, 사회, 경제부문과 밀접히 연결되어 있고, 역사적으로도 이슬람주의의 정도에 따라 사회적 변화를 겪어왔다는 점이다. 거의 모든 말레이가 무슬림인 점을 고려하고, 말레이계 대표 정당인 UMNO의 세속적 이슬람주의를 비판하는 급진적이고 정통적인 이슬람주의를 표방하는 PAS라는 정당이 말레이시아에서 이슬람적 요소를 둘러싸고 UMNO와 경쟁해왔다는 사실은 지도자와 UMNO가 고려해야 하는 사안이다.

이러한 측면에서 1999년 PAS의 급진적 성장은 마하티르

총리와 UMNO에게 충격적인 일이었다. 특히 1997년 동아시아 위기 이후 안와르 전 부총리 해임과 구속사건과 그로 인한 말레이시아 시민사회에서 발생한 개혁운동은 정부가 개혁과 변화를 추진하지 않을 수 없는 사건이었다. UMNO의 핵심적인 지지자들인 말레이 무슬림들은 이슬람적 가치를 괄시하는 현 정권과 말레이 무슬림의 핵심적 인물이었던 안와르에 대한 잔인한 제거를 비난하는 PAS의 주장에 동의하게 되었다.

이를 계기로 발생한 리포르마시운동은 정치적 부패, 족벌주의, 정실주의, 국가의 퇴폐와 도덕적 쇠퇴, 사회에 종교적 가치의 부재 등 이슬람적 관점에서 통치 말레이 무슬림 엘리트들과 그들의 생활양식 대한 일반적인 비판으로 해석되기도 한다. 누어(Noor, 1999)는 이러한 입장을 기반에 두고 리포르마시운동을 “정치적 전략과 묘책의 문제가 남아있는 것”으로 분석하며 개혁운동에서 드러났던 여러 요소들이 정부와 집권여당의 정책선호와 정치적 전략에 대한 앞으로의 방향성을 제시해주게 되는 것으로 본다.<sup>55</sup>

UMNO에게 말레이의 절대적인 지지는 정권의 정당성과 집권유지에 핵심적인 요소다. 말레이시아의 정치체제는 강압적인 독재 및 권위주의체제가 아니면서 동시에 몇 권위주의적 요소 때문에 온전한 민주주의라고 규정될 수는 없지만, 민주적 선거로 인한 정권변동이 가능한 정치체제의 특성상 정부와 정당들은 선거결과를 통한 시민들의 투표에 민주주의의 원리가 작동하는 시민들로부터의 요구와 목소리에 반응적인 태도를 취할 수밖에 없다. 게다가 말레이시아에서는 시민들의 자발적인 지지 하에 하나의 정당이 오랜 시간 동안 압도적인 지지를 받아왔다는 점을 고려하면 개혁운동의 발발과 1999년의 총선 결과는 정부와 UMNO가 기존까지 유지해오던 정책태도나 정치적 전략을 변화시켜야 할 필요성을 제공해주었다.

이슬람 급진야당 PAS의 급진적인 성장은 정부와 UMNO가 1980년대에 그랬던 것처럼 이슬람노선을 두고 PAS와 경쟁해야

---

<sup>55</sup> Noor, Farish. 1999. “Looking for reformasi: the discursive dynamics of The Reformasi Movement and its prospects as a political project.” *Indonesia and the Malay World* 27(77)

한다는 것을 의미한다. UMNO의 주요 지지층이 무슬림 말레이라는 점을 고려하고, 또 UMNO의 전통적 지지기반인 무슬림 말레이들이 주로 살고 있는 끌란탄과 테렝가누주에서 UMNO가 PAS에 패배한 일은 정부와 UMNO가 이슬람적 가치를 재고해야 함을 확인해주었다.

또한 개혁운동과 1999년 총선의 결과는 그 동안의 말레이시아 사회의 변화를 보여주는 것이기도 하다. 현 정부에 개혁을 요구하는 사람들과 집단들을 분석해보면 말레이 도시 중산층들의 성장에 주목해야 한다는 것을 알 수 있다. 이들은 정부의 말레이 특혜 분배정책의 수혜자들인데, 이들이 마하티르 정권의 통치의 강압적 요소와 부정부패에 대한 개혁을 요구하는 개혁운동에 참여했다는 사실은 말레이시아 시민사회의 성장과 말레이시아 민주화의 가능성을 짐작할 수 있는 증거로서 분석되기도 한다.

그러나 정부가 1999년 자본통제정책을 해제하고 금융부문의 개혁과 거버넌스 개혁 등을 통해 개혁과 변화의 의지를 보여준 이후 실시된 2004년의 총선에서 말레이시아 국민들이 UMNO와 집권여당연합에 대해 압도적인 지지로 선회하였다는 것은 개혁운동과 1999년 총선의 결과가 정부와 집권여당에 충격적인 사실이었다는 것이 분명하지만, 여전히 UMNO와 정부를 대신할 대안세력의 등장은 가까운 미래에는 발생하지 않을 것으로 분석하는 것이 더욱 현실적이라는 것을 알 수 있다. 또한 이는 말레이시아 정치경제를 분석함에 있어 UMNO 중심의 국가우위의 정치구도라는 제도적 요소가 핵심적이라는 것을 보여주는 사례이다.<sup>56</sup>

경제위기는 정치변동의 가능성을 증대시킨다. 따라서 말레이시아도 정치변동의 가능성을 경험했다. 1990년대 후반 말레이시아에서 벌어진 일들은 정부와 말레이시아 정치에 의미하는 바가 크다. 정부와 집권여당은 기존까지 누려오던 압도적이고 패권적인 지위에 위협을 느꼈다. 특히 경제위기 이전까지의 정부의

---

<sup>56</sup> 본 연구에서는 국가를 정부와 동일시 하며, 말레이시아 정치체제의 특성상 UMNO를 정부의 범주에 포함시키는 것이 가능하다. 말레이시아의 정치를 담당하는 것은 집권여당연합 중에서도 핵심정당인 UMNO의 말레이 들이며 그들이 행정부를 구상하며 지도자인 총리 역시 말레이다.

정책들이 말레이시아가 경제위기를 맞게 된 요소로 작동했다는 점을 말레이시아 시민들과 야당들이 깨닫고 그에 대한 문제를 제기했다는 점에서, 말레이시아 정체경제의 구조적 요소들과 신경제정책 이후 정부가 추진해왔던 경제정책들이 경제위기를 계기로 변화가 필요한 상황에 직면하였다. 또한 이슬람 급진주의 야당에 대한 증대된 지지는 앞으로 정부가 이슬람적 가치에 헌신한다는 것을 보여주어야 한다는 것을 내포하고 있다.

그러나 1990년대 후반 말레이시아 국내정치적 동학은 말레이시아 사회의 복합적인 측면을 고려했을 때, 정부가 1999년 총선에서 약진한 이슬람급진야당 PAS를 의식해 근본주의적 이슬람주의의 입장을 취한다거나 말레이 이외의 종족들과 말레이 간의 차별적인 정책의 격차를 더욱 확대한다거나, 폐쇄적이고 독자적인 경제정책을 앞으로도 고수해야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 복잡한 말레이시아 정치의 특성이 정부와 정당의 정책선호에 구체적으로 어떠한 영향을 미쳤으며 그것이 실제적으로 어떤 정책으로 발현되었는지 고찰하여 말레이시아 금융자유화유형을 분석하는 것이 타당하다.

## 2) 정치변동에 대한 정부의 반응과 정책선호

1997년 동아시아위기와 그 이후 발생한 개혁운동과 1999년 총선을 통해 위기에 대한 정부의 대응과 기존의 정치 및 경제운용방식에 대한 시민들의 생각이 드러났다. 개혁운동에서 다뤄졌던 이슈들은 인권, 부정부패, 경제, 문화 등 다양하면서도 포괄적인 것이었지만 그 중에서도 경제부문에 관한 문제들이 정치적 변화와 선거결과에 핵심적인 영향을 미친 것으로 분석할 수 있다.

말레이시아의 경제정책기조의 핵심은 1971년 신경제정책(NEP)에 자리하고 있다. 신경제정책은 정부주도의 경제성장전략으로서 신경제정책 이전까지 소외되어 있던 말레이의 경제적 부를 증대시키고 종족간 경제적 부의 불균등을 해소하는 것이다. 따라서 말레이시아 정부는 한국이나 일본 등의 동아시아 발전국가 모델을 참고하여 중공업정책 등 특정 산업을 발전시키고

말레이 기업가를 양성하기 위한 정책을 우선순위로 고려해왔다. 이를 통해 말레이시아는 말레이 기업가를 양성 하는 데는 성공적인 결과를 얻을 수 있었지만 애초 신경제정책의 궁극적인 목표인 말레이들에 대한 고른 분배는 달성할 수 없었다. 경제발전의 과정에서 기업부문은 막대한 이익을 거뒀지만 일반 노동자들은 소외를 당해온 것이다. 뿐만 아니라 농촌 지역 말레이들은 이전의 가난에서 완전히 벗어나지 못했으며 일반인들의 주거비와 생계비는 갈수록 증가해왔다.

이러한 정치경제적 배경과 말레이시아의 다양한 국내정치행위자들을 고려함과 동시에 그 중에서도 말레이시아의 제도적 특징을 잘 드러내주는 정부라는 행위자에 주목해야 한다. 대부분의 정치학 연구들에서 정부를 하나의 단일한 행위자로 간주하기보다 정치 지도자, 정부 내 각 부처, 정당 등 더욱 세부적으로 분리해서 분석한다. 그러나 서론에서 밝혔다시피 말레이시아의 정치적 특성에 기반하여 본 연구에서는 하나의 독립적인 행위자로서의 정부에 초점을 맞추고 말레이시아의 정치변동에 대한 정부의 반응과 정책선호를 분석하고자 한다.

#### ① 사회 행위자들: 무슬림 집단 및 말레이 중산층

정치변동에 대한 정부의 정책선호를 분석하기 이전에 정부 이외의 사회적 행위자들에 대한 정치적 이해와 선호를 살펴보는 것이 필요하다. 먼저 개혁운동에서 중요한 역할을 했으며 1999년 총선을 통해 입지를 강화시킨 무슬림 정당들과 조직들의 이해를 살펴보고자 한다. 무슬림 정당들과 조직들은 안와르 이브라힘 전 재무부장관에 대한 마하티르 총리의 잔인한 처분에 격분했다. 안와르 이브라힘은 정부와 UMNO가 과거 말레이시아의 이슬람화 물결 발생시 PAS와의 이슬람 노선 경쟁에서 우위를 점하기 위해 전략적으로 UMNO에 입당시킨 1980년대 이슬람 학생운동 조직단체 ABIM의 핵심적인 인물이었다. 무슬림을 대표하는 인물인 안와르가 입당과 입각 이후 마하티르 총리에 의해 이슬람적 가치에서 용인될 수 없는 방식으로 파면을 당했다는 사실은

무슬림들에게 충격적인 사건이었다.

또한 이들은 안와르에 대한 공격은 이슬람적 이슈들이 UMNO 내부와 정부의 통치엘리트들을 위협해 총리와 UMNO가 무슬림 지도자이자 행동가의 정치적 생명을 파괴시키기 위한 고의적인 사건으로 해석하였다. 그리고 이들은 개혁운동에 참여했던 ABIM과 JIM 등 무슬림학생운동과 같은 무슬림 집단들에 대한 정부의 가혹한 대응방식에 분노했다. 정부는 이슬람 사원으로 완전무장한 폭동진압경찰을 보내거나 권위 있는 무슬림 종교 지도자들의 종교적 관행들을 금지하는 시도를 했다. 독실한 이슬람 주의자들에게 정부의 이러한 행위는 UMNO와 정부가 이슬람적 헌신을 위태롭게 하는 것으로 받아들여졌다. 이슬람적 가치와 관련하여 이슬람 집단들 이외에도 말레이 대학생들의 입장에 주목해야 한다. 주로 저소득이나 중산층의 배경을 갖고 있는 말레이 대학생들은 분명한 이슬람적 성향을 갖고 있다(Noor, 1999: 12). 이들 역시 정부를 비난하였으며 이처럼 정부의 세속주의를 경제위기의 핵심으로 지목하는 말레이 무슬림들의 입장은 이후 정부의 대응과 정책선택에 핵심적인 영향을 미쳤다.

반면 말레이 중산층들과 전문직 종사자들에게는 경제침체에 관한 문제가 핵심적이었다. 개혁운동과정에서 발생한 집회와 시위에 참여한 중산층 전문직 종사자들의 수는 말레이시아 정치에서 흥미로운 현상으로 평가 받는다. 오명석(2005)은 개혁운동이 활성화 될 수 있었던 중요한 요소 중 하나로 말레이 중산층의 성장에 주목하고 있다.<sup>57</sup> 시위에 참가한 이들 중 몇몇은 경제침체의 결과로 해고된 사람들이며, 이들은 경제위기에 대한 정부의 대책에 불만을 갖고 있었다. 또한 개혁에 대한 요구들이 발생하기 전부터, 말레이시아 기업가들 집단에서 경제위기에 대처하는 마하티르의 리더십에 대한 비판적 목소리들이 있었다. 그들은 링깃화의 폭락에 노골적으로 대처하는 마하티르를 비난했다.

각 집단들은 링깃화의 붕괴, 경기침체, 대량해고, 정부와 특정 비즈니스 파트너들에 대한 특혜적 구제금융, 정부의 이슬람적 가치에 대한 외면과 소홀함, 정실주의 등에 불만을 갖고 위기의

---

<sup>57</sup> 오명석. 2005. “말레이 중산층과 개혁운동” 『비교문화연구』 11(1)

순간에서 국가가 공정하고 적절하게 대응하지 못한 점에 대해 정부와 지도자의 리더십을 비난했다.

## ② 정부의 반응과 정책선호

말레이시아 정부는 개혁운동과 1999년 총선결과로 인해 개혁을 외면할 수 없었다. 그러나 개혁운동과 총선결과라는 두 가지 정치적 변화가 발생하기 전에, 동아시아 위기 후 정부는 자신들과 이해관계에 있는 비즈니스 엘리트들을 구제하는 것을 중요한 정책선호로 가지고 있었다.<sup>58</sup> 후원주의로 점철되는 UMNO와 말레이 비즈니스 엘리트들의 관계는 말레이시아 경제성장과정에서 형성되어온 필연적인 산물이기 때문이다. 따라서 정부는 고정환율제와 자본통제정책을 실시함으로써 정치엘리트들과 밀접하고 후원주의적 관계에 있는 말레이 비즈니스 엘리트 기업들의 부채 증대를 억제하고 구제금융을 실시해야 했다.

그러나 말레이시아 정부는 말레이 비즈니스 엘리트 기업들의 입장만 고려할 수 없는 복잡한 이해를 갖고 있다. 정부는 말레이 기업가뿐만 아니라 화인기업가, 외국인 투자자들, 이슬람집단들, 농촌, 중산층 등 계층적 측면도 고려해야 했다. 정부에게 화인기업가는 중요한 정치 및 경제적 동맹관계라는 점에서, 외국인 투자자들은 말레이시아 정부의 경제성장전략의 핵심 중 하나가 외자유치라는 점에서 정치적 계산에서 배제할 수 없는 행위자이다. 이슬람집단들과 농촌 무슬림 말레이들은 정부의 주요한

---

<sup>58</sup> 말레이시아의 맥락에서 구제금융은 말레이 비즈니스들의 이익수호측면에서만 이해되기는 힘들며 필요한 것이라고 보는 시각도 있다. 왜냐하면 말레이가 통제하는 기업의 붕괴를 내버려두는 것은 신경제정책의 종족간 소유권 재분배 정책을 무효화하는 것이기 때문이다. 신경제정책의 후원주의기반 재분배 시스템은 여당정치인들과 많은 기업엘리트들 사이의 강한 연계를 포함하는 것이다. 그러나 그 이익들은 말레이들 사이에서 균등하게 분배되지 않은 대신 정치적으로 인척관계가 좋은 기업가들에 집중되었었다. 이런 이유로, 그러한 분배적 맥락에서 정당화된 구제금융은 마찬가지로 더 소수의 사람들에게만 혜택이 돌아갔다. 많은 말레이시아의 선별적인 구제금융은 비용은 사회가 함께 부담하면서 주로 정치적으로 가장 연관 있고 고통스러워하는 소수에게만 이익이 돌아가도록 남용되었었다(Wong, 2005: 57).

지지기반이며, 개혁운동과정에서 주목을 받았던 말레이 중산층들은 과거 정부의 말레이 특혜분배전략의 혜택을 받아 정부정책에 대한 지지와 신뢰도가 높은 집단이었다. 정부가 고정환율제로 회귀하고 자본통제정책을 실시한 뒤, 다시 이전의 개방경제체제로 복귀하는 개방-폐쇄-개방의 정책전환을 실시했을 때도 이러한 복합적인 선호가 고려된 것이었다.

정부는 위기 초반 고정환율제와 자본통제정책을 실시함으로써 말레이 비즈니스 엘리트들의 이해뿐만 아니라 포트폴리오 자본의 급격한 유출을 막아 주식시장의 폭락을 막고 말레이 중산층의 이해도 보호하고자 했다. 주식시장이 말레이시아 정치경제에서 의미하는 것은 역시 신경제정책과 관련이 있다. 정부는 말레이에 대한 부의 분배정책의 일환으로 민영화를 실시하면서 국민들에게 주식을 나누어주었으며, 1990년대 초 콰라룸푸르를 신흥 주식시장으로 발전시키기 위해서 말레이시아 중앙은행의 활발한 해외투자 증대와 자본계정태환성을 증대시켜왔다. 이러한 맥락에서 정부는 동아시아 위기 당시 주식시장의 폭락을 막아야 하는 정책선호를 가지게 되었다.

그러나 정부가 취한 두 가지 정책들은 정실 말레이 기업들의 부채증대를 억제하는 데는 도움이 되었을지는 모르지만, 폐쇄적 방향으로 선회한 말레이시아 정부의 정책과 마하티르 총리의 반서구적 입장은 오히려 말레이시아의 대외신인도를 하락시켰고 주식시장의 하락을 막는 데는 크게 도움이 되지 않았다. 결국 주식을 보유하고 있던 말레이 중산층들과 말레이시아 국내에 합작투자나 FDI형태로 들어온 외국인 투자자들 역시 대외신인도 하락과 외국투자자본 이탈 및 주식가치 하락에 영향을 미친 마하티르 총리의 공격적 발언을 비난하게 되었다.

또한 정부의 자본통제정책이 소수의 특정 기업가들에게만 유리하게 작동하며, 정실주의와 부패가 말레이시아가 경제위기에 직면하게 된 주요한 원인이라고 지적하는 목소리들이 증대했고, 그 과정에서 이슬람급진주의 야당의 세력이 확장되었다. 이에 따라 정부가 자본통제정책을 해제해야 할 뿐만 아니라 이전과는 다른 변화를 시도해야 한다는 것이 드러났다. 결국 정부는 자본통제정책을 해제하였고 기업지배구조에 대한 개혁안과

금융시장 및 자본시장 정비계획을 발표해 말레이 중산층들과 무슬림 말레이들의 이해를 충족시키고자 했다.<sup>59</sup>

1997년 동아시아 위기 이후 말레이시아 정부의 정책선호는 복합적인 것이었다. 정부에게는 야당과 여론의 저항을 잠재우는 것과 동시에 자신들이 형성해온 정계와 재계간의 네트워크를 유지하는 것도 중요한 이슈였다. 위기로 인한 금융구조조정은 기존의 비즈니스 엘리트들에게는 타격이었다. 구조조정과정에서 정권유지의 토대였던 비즈니스 엘리트들을 소외시키지 않는 것도 정부와 여당이 포기할 수 없는 선호로 작용하는 것이다. 또한 말레이시아 정부는 개혁요구세력의 이해를 외면할 수 없었고, 그 중에서도 특히 이슬람급진야당의 약진에 대처할 필요성을 느끼게 되었다. 이러한 정부의 복합적인 선호는 동아시아 위기 이후 특히 금융부문의 정책에 영향을 미치게 되었다.

## 제 2 절 말레이시아 금융자유화의 유형

본 절에서는 1997년 동아시아 위기 이후 2001년 금융부문마스터플랜과 자본시장마스터플랜을 기점으로 실시된 말레이시아 금융자유화의 유형을 분석한다. 말레이시아 정부는 2001년 자본통제정책을 전면 해제하고 위기 당시 불안정성이 극대화되었던 금융부문을 재정비함과 동시에 금융산업을 새로운 경제성장동력으로 육성하기 위해 전략적인 금융자유화 정책을 실시해왔다.

말레이시아의 금융시스템은 일반 금융부문(conventional financial system)과 이슬람금융부문(Islamic financial system)이 동시에 공존하는 이중금융시스템(dual financial system)이다. 말레이시아 정부는 양 부문의 금융자유화에 각기 다른 태도를

---

<sup>59</sup> 개혁운동과정에서 말레이 이외의 종족인 화인이나 인도인들의 이해에 대해서는 뚜렷하게 분석하고 있는 연구들을 찾아보기 어렵다. 그러나 전통적으로 화인들은 UMNO의 경제성장전략과 세속주의적 이슬람주의에 동의하며 정부와 UMNO의 입장을 지지해온 경향이 있다. 그러나 사회주의 급진정당인 민주행동당(DAP)는 개혁운동과정에서 PAS와 대안전선을 결성하여 마하티르 정권에 개혁을 요구하였다.

보이면서 금융자유화의 속도와 방향을 조절해왔다. 말레이시아의 금융자유화는 선별적인(selective) 특징을 보이는데, 이는 말레이시아 정치경제의 제도적 유산과 동아시아 위기 이후 말레이시아에서 발생했던 정치적 동학이 작동한 결과이다.

## 1. 금융부문마스터플랜과 자본시장마스터플랜

### 1) 금융부문마스터플랜과 자본시장마스터플랜

말레이시아는 1997년 동아시아 위기에 대응하는 과정에서 극명한 대조를 이루는 정책들의 전환을 경험했다. 위기 초반에는 동일한 위기를 경험한 다른 국가들과는 달리 IMF에 금융지원을 요청하지 않고 당시 부총리 겸 재무장관이었던 안와르 이브라힘의 주도로 고금리 및 경상수지 적자 축소 등 긴축정책을 추진하였다. 그러나 이러한 조치는 주가와 링기트화의 급락, 기업의 연쇄도산, 1998년 1분기 경제성장률 마이너스 등 경제상황을 오히려 악화시켰다. 따라서 마하티르 총리는 1998년 7월 금리인하, 인프라 프로젝트 확대 등을 통해 적극적인 경기부양책으로 정책을 전환하였을 뿐만 아니라 고정환율제, 자본통제정책을 실시하였다.

그러나 대외신인도가 하락하고 국내정치적으로는 마하티르 총리의 자본통제정책이 특정 기업집단만을 고려한 정실주의의 산물이라는 비난을 받고 개혁운동이 일어나자, 정부는 자본통제 종료일 이전에 국외유출세를 도입하는 방향으로 외국자본에 대한 기존의 폐쇄적 정책을 점차적으로 완화하였다. 또한 외국인 부동산 투자와 관련된 자금 유출에 대해서는 유출세를 면제하여 외국투자자본 유치를 통해 경기부양과 위기극복을 추진하였고, 결국 정부는 2011년 5월 2일 자본통제 정책 및 외국자본에 대한 유출세를 해제했다(정계룡, 2010: 43).

이후 말레이시아 중앙은행은 시장개입이자율 및 지급준비율을 인하하여 동아시아 위기 당시 부과하였던 규제를 완화하였으며, 증권위원회와 중앙은행은 2001년 각각 자본시장과 금융분야에 대한 발전플랜을 제시하여 말레이시아 금융산업의 육성과 금융시장의 자유화를 추진해왔다.

## [그림 4-1] 금융부문마스터플랜(Financial Sector Master Plan)

말레이시아 중앙은행 (2001)

10년간 3단계로 시행되는 권고사항

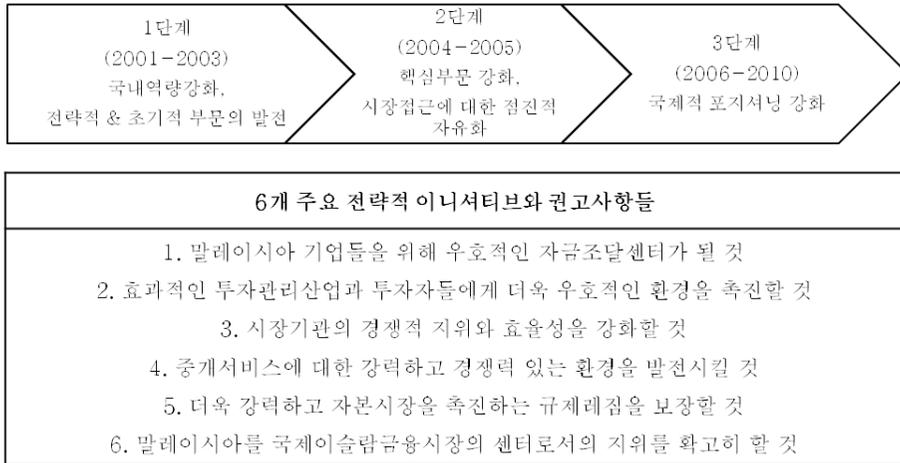
1단계 (계획 3년간)	2단계 (계획 3~4년간)	3단계 (계획 7년 후)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내기관들의 역량 향상</li> <li>• 금융인프라 향상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내 금융부문에 대한 경쟁적 압력을 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 글로벌 금융시장에 동화</li> <li>• 새로운 대외경쟁을 도입</li> </ul>

말레이시아 중앙은행에서 2001년 3월 발표한 금융부문마스터플랜(FSMP)의 목적은 경제적 전환과정을 용이하게 하는 다각적이고, 경쟁적이며, 효율적이고, 회복력 있는 금융부문을 창출해내는 것이다. 말레이시아 중앙은행이 발표한 자료에 따르면 2012년 3월까지 금융부문마스터플랜의 권고사항 90% 이상이 수행되었다. 또한 시행된 개혁과 역량형성(capacity building) 조치들은 경제를 뒷받침하고 핵심금융지표들 상으로 더욱 자유화된 환경에서 의미 있게 경쟁하도록 자리를 잡게 된 더욱 회복력 있는 금융기관들의 출현을 가능하게 했다. 금융부문의 발전은 또한 금융통합을 강화시키고 인적 자본을 발전시키는 금융 기반시설을 현대화하는데 초점을 맞추었다. 이로 인해 금융부문이 말레이시아 GDP에서 차지하는 비중은 2000년 9.2%에서 2008년 11%로 증가하는 결과를 얻게 되었다.<sup>60</sup>

자본시장마스터플랜(CMP)은 향후 10년 동안의 말레이시아 자본시장의 방향을 그리는 종합적인 계획으로 2000년 10월 정부에 의해 발표되었으며 2001년 2월 증권위원회(Securities Council, SC)에 의해 공식적으로 공개되었다. CMP는 자본시장이 국가의 경제성장을 뒷받침하고 지역적 경쟁과 세계화로부터 발생하는 미래의 도전들을 충족시키기 위해 152개의 세부적인 권고사항들로 고안되었다.

<sup>60</sup> Bank Negara Malaysia. "Financial Sector Development". 3 February 2012. <http://www.bnm.gov.my/index.php?ch=236&pg=762&ac=737>

[그림 4-2] 자본시장마스터플랜(Capital Market Master Plan)  
말레이시아 증권위원회(2001)



CMP를 계획하면서 말레이시아 정부는 말레이시아 자본시장이 직면한 세 가지 핵심 문제들을 설정하였다. 첫째, 지역 금융위기로 인한 자본시장의 지속적인 약세 둘째, 성장하는 경제의 필요를 충족시켜야 하는 문제 셋째, 기업과 투자를 위해 글로벌 경쟁력을 강화시켜야 하는 문제다.<sup>61</sup> 이 세 가지 이슈들을 충족시키기 위해서 말레이시아 정부와 증권위원회는 규제와 관리감독을 재정비하고 자본시장의 발전을 위해 [그림 4-2]를 통해 알 수 있듯이 새로운 전략을 세울 필요성을 느끼게 되었다.

## 2) 말레이시아 이슬람 금융의 발전

그런데 동아시아 위기 이후 말레이시아 정부에서 발표한 금융부문 및 자본시장마스터플랜에서는 한 가지 주목해야 할 만한 점이 있다. 정부는 금융부문마스터플랜에서 이슬람금융산업을

<sup>61</sup> 각 이슈에 대한 구체적인 내용으로 국제적 경쟁력 하락, 자본시장활동의 느린 회복, (어음 등)발행인들의 자금필요, 소비자들의 투자와 중개에 대한 욕구, 고용과 지식개발에 대한 필요, 투자가 가능한 펀드의 증대, 시장 기관들과 중개기관들 사이의 경쟁, 기술과 혁신의 사용, 구체적인 부가가치 분야의 개발, 자유화가 있다. Malaysia Securities Council. Capital Market Masterplan- A Summery. p. 2의 도표

발전시키기 위해 이슬람금융산업에 대한 비전과 목표를 구체적으로 제시한 것이다. 이러한 계획의 수립과 실행을 통해 말레이시아 정부는 동아시아 위기 이후 말레이시아의 금융시장을 점진적으로 자유화하고 새로운 경제성장동력을 창출하기 위해 이슬람 금융을 발전시키고자 노력해왔다. 말레이시아를 이슬람 금융의 중심으로 육성하겠다는 전략이다.

말레이시아의 금융시스템은 일반금융과 이슬람금융이 병존하는 이중적인 체제로 운영되고 있다. 말레이시아에서 이슬람금융이 처음 도입된 것은 1969년에 무슬림 순례자들을 위한 순례기금(Tabong Haji, Pilgraim' s Fund)이 탄생하면서부터다. 그러나 이슬람금융은 1980년대 초반까지 정식으로 발전해오지 않았다. 말레이시아에서 이슬람금융이 공식적으로 채택되게 된 계기는 1970년대 후반에 발생한 전 세계적인 이슬람부흥운동이다. 이로 인해 말레이시아 내부에서도 이슬람주의 운동이 발생하였고, 생활양식뿐만 아니라 정치 및 경제 부문에도 이슬람적 가치에 대한 도입을 촉구하는 다파운동이 발생하게 되었다. 이로 인해 말레이시아 국내 이슬람집단들이 정치적 압력을 가하였고, 결국 1980년대 부미푸트라경제의회(Bumiputra Economic Congress)는 정부가 이슬람은행의 설립을 촉구하도록 하는 결의안을 통과시켰다(Lee, 2001; Roff, 1998). 또한 말레이시아 정부의 이슬람화 방향을 담은 권고사항들이 저명한 국제 무슬림 학자들에 의해 제정되었으며, '이슬람적 발전의 개념(The Concept of Islamic Development)'에 대한 국가적인 컨퍼런스가 개최되었다. 뒤이어 정부는 중앙은행의 주도 하에 이슬람금융촉진위원회를 만들었고, 이 과정에서 1983년 이슬람은행법(Islamic Banking Act)과 1984년 이슬람보험법(Takaful Act)이 제정되어 이슬람은행(BIMB)과 이슬람보험회사가 설립되어 이슬람금융이 말레이시아에서 공식적인 금융기관으로서 작동하게 되는 토대가 만들어졌다.

이슬람금융은 샤리아(Sharia)라는 이슬람 법을 따르는 금융시스템이다. 이슬람금융의 구체적인 특징은 1)실물거래 없이 금전만 대여해 이자를 수취하는 것을 금지한다. 이슬람금융은 실물자산을 매개로 하거나 자금공급자와 자금이용자 관계를

'공통투자'로 보는 거래 형태를 활용한다. 2) 불확실한 상황이 포함된 거래를 금지한다. 현금흐름이 명확히 규정되어있지 않고 우발적인 상황에 따라 수익이 달라지는 파생상품을 금지한다. 3) 이익은 자금공급자와 수요자가 공유한다. 이익이 발생했을 때 투자자와 기업이 사전에 약정된 비율로 배분한다. 4) 도덕·사회·종교적 판단에 부합되지 않는 거래를 금지하는데, 실물거래가 수반되더라도 도박, 주류, 돼지고기 등과 관련된 금융거래를 금지한다는 특징을 갖고 있다.

1983년 이슬람은행법이 설립된 이후 말레이시아에서 이슬람금융기관은 1999년까지 국영이슬람은행으로 말레이시아에서 최초로 세워진 이슬람 전업은행인 말레이시아 이슬람은행(Bank Islam Malaysia Berhad, BIMB) 하나만이 운영되어왔다. 그런데 정부는 2001년에 발표한 금융부문 및 자본시장마스터플랜에서 이슬람금융을 정책적이고 전략적으로 육성하겠다는 계획을 세우고 공격적으로 이슬람금융산업의 발전을 이끌어왔다.

구체적으로 말레이시아 정부는 자본시장마스터플랜에서 '이슬람금융의 중심(Islamic Financial Centre)'이라는 목표를 설정하고, 2010년까지 은행과 보험시장에서 이슬람 금융의 점유율을 20%까지 확대하고, 풍부한 자본을 소유한 외국 이슬람은행과의 제휴를 통해 상품과 서비스의 다양화를 추구하며, 유능한 경영진과 우수 인력을 확보하는 것 등을 목표로 제시하였다.<sup>62</sup>

이슬람금융이 2008년 글로벌 금융위기로 인해 본격적으로 글로벌 자본시장에서 주목을 받게 됨에 따라 말레이시아 정부의 적극적인 육성정책 하에 빠르게 성장해온 말레이시아의 이슬람금융산업 역시 세계적인 주목을 받게 되었다. 말레이시아는 2010년 기준 세계 최대 이슬람채권(sukuk, 수쿠크) 발행국으로 글로벌 스쿠크 발행의 72.5%를 차지했다. 또한 2001년 세계 최초로 글로벌 이슬람 회사채를 발행했으며, 2002년에는 세계 최초로 글로벌 이슬람 국채를 발행했고, 2006년에는 세계 최초로

---

<sup>62</sup> Bank Negara Malaysia. 2001. *The Financial Sector Master Plan*, p.79

글로벌 이슬람교환사채를 발행하여 글로벌 이슬람금융시장을 선도해오고 있다. 이처럼 말레이시아 정부는 이슬람금융산업을 발전시켜 금융산업을 육성하고 기업들의 자금조달구조를 다변화해 금융안정성을 추구함과 동시에 하나의 산업경쟁력으로서 경쟁적인 글로벌 경제체제에서 생존하기 위한 말레이시아만의 강점을 만들어오고 있다.<sup>63</sup>

## 2. 선별적 금융자유화: 보호주의에서 점진적 자유화로

### 1) 선별적 금융자유화(selective financial liberalization)의 내용

말레이시아의 이슬람금융산업은 정부의 적극적인 장려와 육성정책으로 2001년에 도입된 금융 및 자본시장마스터플랜의 기반 하에 2000년대 중반부터 급속한 성장을 기록해왔다. 그런데 전술했듯이 말레이시아의 금융시스템이 전통적(혹은 일반)금융시스템과 이슬람금융시스템이 공존해서 운영되어오고 있는 상황에서, 일반금융에 비해 이슬람금융산업이 두드러지게 성장해왔다는 사실을 관찰할 수 있다. 말레이시아의 일반 금융부분은 1997년 동아시아 금융위기를 겪고 말레이시아 정부의 권고적인 구조조정 정책 하에 58개 금융기관들이 10개의

---

<sup>63</sup> 또한 말레이시아 정부는 1993년 설립한 국영투자회사 KNB (Government investment arm, Malaysia government wholly owned)를 통해 말레이시아 이슬람금융시장을 발전시켜오고 있다. KNB는 'Khazanah Bond'라는 이슬람 지표채권(Benchmark Bond)을 발행하여 말레이시아 이슬람 채권시장의 활성화를 도모하고, 더 나아가 이슬람 금융시장의 발전을 꾀하고자 한다. 그리고 KNB의 2006년부터 3차례에 걸친 이슬람 교환채권 발행은 다양한 외국인 투자자들을 유치해 말레이시아 이슬람 채권시장 육성에 기여하고 있다. KNB는 2006년 10월 세계 최초로 샤리아 율법에 기반한 주식연계수단인 이슬람교환사채(exchangeable sukuk)를 발행했다. 이의 성공에 힘입어 2007년, 두 차례 더 이슬람교환사채를 발행했다. KNB는 텔레콤 말레이시아(Telekom Malaysia)과 PLUS 고속도로주식회사 (PLUS Expressways)라는 우량 국영기업을 대상으로 하는 이슬람교환사채를 발행하였다. 이 채권은 외국인 투자자들에게 상당히 매력적이어서 초기 공모금액과 규모보다 기본 6배~10배 이상으로 투자자들이 몰렸고 혁신적인 이슬람 채권상품의 개발을 인정받아 금융기관에서 수상하기도 하였다.

수퍼뱅크(super banks)로 정리되었다.

[표 4-4] 일반은행 및 이슬람은행 개수(1996~2011)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
일반은행	25	24	25	22	21	25	24	23
이슬람은행	1	1	1	2	2	2	2	2
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
일반은행	23	23	22	22	22	22	23	22
이슬람은행	2	6	10	11	17	17	17	17

출처: Bank Negara Malaysia (말레이시아 중앙은행)

반면 1983년 이슬람은행법을 근거로 출발한 말레이시아의 이슬람금융은 말레이시아 전체 금융산업에서의 비중이 2000년 말 6.9%에서 2010년 말 20.8%로 증가하며 동아시아 위기 이후 급속히 성장해왔다. 뿐만 아니라 말레이시아의 이슬람은행 개수는 1999년 2개에서 2006년 10개, 2010년 17개로 증가했다.

[표 4-5] 말레이시아 은행기관 현황(2011년)

구분	총 개수	국내기관	외국기관
상업은행	23	9	14
투자은행	15	15	-
이슬람은행	17	11	6
국제이슬람은행*	4	-	4

출처: 말레이시아 중앙은행. \*: 비거주자에게 링킷 이외의 통화로만 영업이 가능한 은행

또한 일반상업은행과 이슬람은행의 총자산 성장 정도를 비교해보았을 때 이슬람은행의 총자산 성장률은 일반상업은행 보다 두드러지게 증가했다. 1999년부터 2007년 사이에 두 은행부문의 총자산을 비교해보면, 일반상업은행부문의 총자산은 1999년에서

2007년 사이 2.2배 증가한 반면, 이슬람은행부문의 총자산은 같은 기간에 약 17.5% 증가하였다. 그리고 2010년 말 이슬람은행부문의 총자산은 3천5백8억 링깃(RM 350.8 billion)으로 1999년에 비해서는 30%가까이 증가하였다.<sup>64</sup>

이처럼 일반금융부문과 이슬람금융부문이 발전과정과 속도 측면에서 보여주는 차이는 말레이시아 정부와 중앙은행이 진행해온 말레이시아의 금융부문에 대한 정비와 자유화 방식을 살펴보면 알 수 있다. 말레이시아 금융산업의 발전과 금융자유화는 말레이시아 정치경제의 제도적 유산과 국내정치에 따른 정부의 계획적이고 전략적인 주도하에 이루어져온 것이다. 말레이시아의 금융산업 역시 1969년 종족폭동을 계기로 도입된 1971년의 신경제정책의 영향을 받고 있다. 말레이시아 정부는 말레이가 소유하는 은행을 장려하기 위해 외국은행의 지분이나 다른 종족의 은행을 매수하거나 은행영업허가권을 통제해왔으며, 일반상업은행에 대한 외국인 지분소유한도를 30%로 제한해왔다.

영국식민지 시절의 영향과 과거 화인 자본가들의 활발한 은행산업 진출 때문에 현재까지도 말레이시아의 금융부문에서 외국계은행과 화인계열의 은행들이 많은 부분을 차지하고 있지만, 정부는 이러한 상황 속에서도 지속적으로 말레이에 대한 분배전략의 일환으로 말레이시아 금융부문에 대해 말레이 이외의 종족과 외국인에게 금융산업에 대한 진입규제장벽을 높게 설정해왔다.

말레이시아 정부의 금융산업에 대한 폐쇄적인 정책은 1989년의 은행 및 금융기관법(Banking and Financial Institutions Act of 1989, BAFIA)에 기반하고 있다. 그런데 말레이시아 정부는 2001년에 금융산업에 대한 새로운 정책을 발표하고 이후 2009년에 금융부문 자유화 계획을 다시 한 번 발표하였다.

---

<sup>64</sup> 일반상업은행부문의 총자산은 1999년 4천7백10억 링깃에서(RM 471 billion)에서 2007년 1조5백2십2억 링깃(RM 1050.2 billion)으로, 이슬람은행부문의 총자산은 동기간 1백17억 링깃(RM 11.7 billion)에서 2007년 2천5십8억 링깃(RM 205.8 billion)으로 약 17.5%증가하였다. 말레이시아 중앙은행. 2010. "Financial Stability and Payment Systems Report 2010"

2001년의 계획이 동아시아 위기 이후 타격을 받은 말레이시아 금융산업에 대한 종합적이고 추상적인 로드맵을 제시한 것이라면, 2009년 4월 27일에는 말레이시아 정부가 금융부문을 어떻게 자유화할 것인지에 대한 구체적인 정책을 발표한 것이다. 이는 2001년에 발표된 금융부문 및 자본시장종합계획의 3단계 시기의 방침을 실질적으로 이행하는 것을 의미한다. 3단계 시기에서는 말레이시아 금융부문이 글로벌 경쟁력을 갖추기 위해 경쟁을 허용한다는 방침을 담고 있다.

그런데 중앙은행의 발표문에 명시되어 있듯이 말레이시아의 금융자유화는 선별적(selective)이며 순차적(sequenced)인 특징을 갖고 있다. 선별적이며 순차적인 말레이시아 금융자유화의 특징은 다음과 같은 정책에서 기인하는데, 2009년 발표된 금융자유화의 구체적인 정책은 세 가지로 분류된다.

#### A. 신규 영업허가권 (Issuance of New Licenses)

- 2009년까지 외국인이 최소 10억 달러(36억 2000만 링깃)의 납입자본을 갖춘 새로운 이슬람은행을 설립하도록 2개의 새로운 이슬람은행 라이선스(new Islam banking licenses)를 발급할 것이다.
- 2009년까지 외국인들에게 2개의 새로운 일반 상업은행 라이선스(new commercial banking licenses)를 발급할 것이다.
- 말레이시아에 뚜렷한 가치를 제공할 것을 제안하는 경우, 2011년 까지 3개의 새로운 일반 상업은행 라이선스를 발급할 예정이다.
- 말레이시아의 타카ful(Takaful) 산업발전과 말레이시아를 이슬람 금융허브로 만들기 위해서 2009년까지 2개의 새로운 이슬람생명보험(Family Takaful) 라이선스를 발급할 것이다.

#### B. 외국인 주식 투자한도 증대 (Increase in Foreign Equity)

## Limits)

- 영업규모를 키우고 글로벌 시장에 뛰어들고자 하는 기존의 국내이슬람은행들(domestic Islamic banks)은 외국인들과 전략적 파트너십을 맺기 위해 외국인주식소유비율을 70%까지 증대하는 큰 융통성을 부여 받았다. 이 은행들의 최소 납입자본은 10억 달러이다.
- 투자은행들(investment banks)에도 외국인 주식소유비율을 70%까지 허용한다.
- 보험과 타카풀 산업(Insurance and Takaful industry)의 회복력과 경쟁력을 강화하기 위해 보험회사들과 타카풀 운영회사들도 외국인 주식소유비율을 70%까지 증대한다.
- 보험회사들에 대해 70%를 초과하는 높은 외국주식소유비율은 개별적으로 보험산업의 합병과 경영합리화를 촉진시킬 수 있는 참가자들에게 주어질 것이다.

## C. 운영유연성 (Operational Flexibilities)

- (완전자회사 형태의) 현지법인 외국계 상업은행들은 10개의 소액금융지점(microfinance branches)을 설치할 수 있다. 추가적인 지점확대는 이 지점들이 영세기업들에 제공하는 서비스의 효율성여부에 따라 결정될 것이다.
- 현지법인 외국계 상업은행들은 2010년까지 1(시내중심): 2(반 도심): 1(도심 아닌 곳)의 분포비율에 따라 4곳까지 새로운 지점을 설립하도록 허가할 예정이다.
- 국내법인형태의 외국보험회사들과 타카풀 회사들은 제한 없이 전국적으로 지점설립을 허용한다.

본래 말레이시아 정부는 외국인의 이슬람은행, 투자은행, 보험회사의 주식소유를 최대 49%까지만 허용했었다. 그러나 2009년 금융자유화 정책을 통해 관련 금융기관의 주식소유비율을 49%에서 70%로 증대시켰다. 그런데 여기서 간과되어서는 안 되는

것은 전통적인 국내 상업은행에 대한 외국인 출자한도는 기존의 30%에서 변경 없이 그대로 유지되며, 단일 외국인 투자자의 개별은행 출자한도도 현행대로 20%이하로 제한하기로 했다는 사실이다. 이처럼 국내 일반 상업은행에 대한 적극적인 진입규제정책이 변화하지 않았다는 것은 말레이시아 정부가 말레이 보호 및 우대정책을 지속적으로 실시해오고 있고, 금융자유화 정책이 선별적이라는 것을 보여주고 있다.

[표 4-6] 말레이시아 금융부문 자유화 허가 현황 (2009.4.27)

	일반금융	이슬람금융
신규허가권	2011년 (1970년 이래 처음)	2004년 10월 (중동 3개 은행)
외국인지분소유비율	상업은행 30% IB*, CI** 70%	국내이슬람은행 70% 외국이슬람은행 100% Takaful*** 70%
외국금융기관 지점설립제한	지점설립불허 ATM기기 설치 제한	없음

\*: 투자은행, \*\*: 일반보험회사, \*\*\*: 이슬람보험회사

말레이시아 금융자유화의 선별적 특징은 다른 측면에서도 관찰된다. 이슬람금융부문과 일반금융부문의 자유화의 속도와 범위에서 차이를 관찰할 수 있기 때문이다. 진입규제측면에서 이슬람금융부문에 대한 자유화는 이미 2004년에 중동의 이슬람은행 3개에 말레이시아에 진출할 수 있는 라이선스를 발급해줌으로써 실시되었다. 반면 일반상업은행에 대한 신규영업허가권은 1970년 이후 2009년 4월 27일 금융자유화 정책이 발표되기 전까지 발부되지 않았다는 측면에서 2004년부터 시작된 이슬람금융부문과의 차이를 관찰할 수 있다. 지점설립의

측면에서도 일반상업은행들의 지점설립과 ATM기기 설치에 제한을 받아오고 있지만 이슬람금융부문에겐 관련 제한이 없다.

## 2) 말레이시아 선별적 금융자유화의 정치경제적 유산

말레이시아에서 이슬람 금융이 1983년 이슬람은행법 (Islamic Banking Act) 제정으로 이슬람은행 설립 이후 거의 발전하지 못해왔다는 점을 고려하면 정부는 왜 2000년대에, 그리고 왜 일반금융이 아닌 이슬람금융부문의 육성과 발전을 금융시장발전의 핵심목표로 설정하였는가? 말레이시아 정부는 왜 2001년 발표한 금융부문 및 자본시장마스터플랜에서 이슬람금융을 집중적으로 육성하겠다는 전략을 취했는가? 왜 동아시아 위기 이후 말레이시아 정부가 추진해온 금융정책은 선별적인 특징을 보이고 있는가? 말레이시아 정부는 왜 일반금융부문의 금융자유화보다 이슬람금융부문을 자유화시키는데 훨씬 적극적인 태도를 취해왔는가?

동아시아 위기를 경험한 나라들은 위기를 계기로 금융개혁과 금융자유화를 실시하였다. 한국의 경우는 자본시장을 전면적으로 개방하고 금융감독에 대한 개혁을 실시하며 금융시장을 정비하였다. 그런데 말레이시아의 경우는 자본시장에 대한 전면적 개방이나 금융관리감독에 대한 개혁보다 금융부문의 발전을 위한 금융자유화정책이 추진되어왔다. 말레이시아의 금융감독이나 관리부문은 1980년대 말 은행위기 발생 이후 1990년대 초반까지 엄격한 제도적 정비가 이루어졌다. 이후 건전성과 안정성을 위주로 운용되어오던 말레이시아의 금융부문은 2001년 정부가 금융부문발전계획을 발표하면서 금융기관들의 경영과 영업활동에 대한 제약이나 금융산업진입규제 등이 완화되면서 계획적으로 자유화가 이루어져왔다. 말레이시아의 금융자유화는 정부주도의 선별적 특징을 보인다는 점에서 세부적으로 살펴보아야 할 필요가 있다.

동아시아 위기 이후 2000년대 초반부터 추진되어온 말레이시아의 금융자유화 유형에 영향을 미친 것은 말레이시아 정치경제의 제도적 유산과 국내정치다. 일반적으로 위기는 정치나

경제면에서 변화와 개혁의 가능성을 증대시킨다. 말레이시아에서도 1998년에 개혁운동이 발생했으며 이후 1999년 10대 총선에서 야당이 선전하면서 말레이시아 정치지형의 변동가능성을 보여주었다. 이는 정부가 지속해오던 정책기조에 변화를 주어야 한다는 것을 의미하였다. 그런데 말레이 특혜 분배정책의 기저 하에 국가가 말레이시아의 경제성장과정에서 주도적인 역할을 수행해오고, 다종족 사회라는 특성상 종족간 화합과 균등한 부의 분배를 위해 국가가 중앙집권적으로 사회를 통제해 온 말레이시아 정치경제의 제도적 특성들은 이러한 정치변동을 야기함과 동시에 역설적으로 국내정치변동에 제약을 강하는 형태로 표출되었다.

국가주도의 경제성장, 말레이 특혜분배정책, 국가우위의 정치구도라는 말레이시아 정치경제의 제도적 특성이 작동한 결과가 2001년의 금융부문 및 자본시장마스터플랜, 2003년 말부터 급진적으로 추진되어온 이슬람금융산업에 대한 정부의 육성정책, 과거로부터 이어져온 분배전략을 유지하기 위한 일반 금융부문에 대한 폐쇄적 정책의 유지라고 할 수 있다.

말레이시아 정부는 경제위기로 인해 신경제정책의 기조 하의 정부의 특혜정책에 따라 성장해온 말레이 대기업가들의 부실채권과 금융기관들을 구조조정하고, 기업지배구조의 투명성과 공정성을 증대시키는 등 기업과 금융부문에 대한 개혁을 실시하였다. 1998년 개혁운동의 세력들이 말레이시아의 경제위기의 원인을 마하티르 정부의 정실주의와 후원주의로 지목하였기 때문에, 마하티르 총리는 정권을 유지하기 위해 개혁세력들의 목소리를 온전히 외면할 수 없었다. 또한 위기 초반의 IMF식 정책의 포기, 정치적 목적 하에 안와르 부총리를 해임하고, 마하티르 총리 자신과 새로 임명된 전 재무장관이었던 다임 국가경제행동위원회 위원장 측근의 기업들에 대한 특혜적 구제금융정책을 용이하게 하기 위해 자본통제정책과 고정환율제를 실시했던 사실은 개혁운동세력의 목소리에 정당성을 부과하였으며, 특히 야당인 급진 이슬람주의 정당 PAS의 입지를 공고화한 계기가 되었다.

이러한 국내정치적 맥락 하에 정부는 경제전반에 대한 개혁과 금융부문의 자유화를 통해 금융산업을 발전시킬 정책선호를 가지게 되었다. 그런데 정부는 1990년대 후반 정권유지에 위협적인

개혁운동에 참여한 세력들의 이해를 고려함과 동시에 말레이 비즈니스 엘리트들의 이해를 간과할 수 없었다. 말레이 비즈니스 엘리트들은 현 정권과 UMNO의 주요한 지지세력이기 때문이다. 말레이 비즈니스 엘리트들에게 정책변화란 기존까지 자신들이 유리한 입장에서 수혜를 받아오던 특혜적 정책의 포기를 의미하는 것이었다. 기존의 보호주의적이고 특혜적인 경제정책은 경쟁을 억제하여 말레이 기업가들의 성장에 도움을 주었지만, 개혁은 개방과 경쟁을 허용하며 말레이 기업가들의 특권적 지위에 부정적인 영향을 미칠 것이기 때문이다. 따라서 이들은 개혁과 변화과정에서 발생할 수 있는 불이익을 최소화하고자 하거나 기존 체제를 옹호하는 현상유지세력으로서 그러한 자신들의 입장을 정부에 전달할 수 있다.

이러한 상황에서 정부는 기업과 금융부문의 구조조정 과정에서 이들의 이해를 고려해 급진적인 구조조정이나 자유화를 추진하기 어려웠다. 때문에 말레이시아 정부는 한국이나 태국처럼 정부주도 하에 강력한 금융 구조조정을 실시하는 대신 시장원리에 입각한 금융기관 간 인수합병을 유도하는 정책을 추진하였다(이충열, 2003:210). 또한 정부가 일반금융부문의 자유화에는 소극적인 태도를 보인 이유는 말레이 기업가들의 이해뿐만 아니라 분배정책 하의 말레이 보호주의 특혜전략도 고려해야 했기 때문이다. 일반 금융부문에 대한 진입장벽을 유지함으로써 말레이의 부를 보호하고자 하는 의도도 고려되었다.

일반금융부문의 자유화에는 이러한 배경에서 소극적인 태도를 보인 반면, 정부는 그렇다면 왜 이슬람금융의 자유화는 적극적으로 추진해왔는가? 1998년의 개혁운동과 1999년 총선결과와 제도적 유산이 정부가 이슬람금융산업을 발전시킬 유인을 제공하였다. 동아시아 위기 이후 정부를 비난하는 이슬람급진여당이 약진했고, 정부는 이를 견제하고 지지를 회복하기 위해 이슬람적 가치에 대한 헌신을 보여줌과 동시에 경제성장을 이끌었던 주도권을 발휘하여 이슬람금융산업을 발전시키는 전략을 구상한 것이다. 정부가 금융자유화를 실시해 이슬람금융산업을 성장시키는 것은 정부와 UMNO의 전통적 지지기반인 농촌 말레이 무슬림들의 요구와 경제회복을 바라는 말레이 중산층 및 기타 종족들의 이해, 이슬람적

가치에 대한 헌신을 요구하는 이슬람급진야당의 선호를 모두 충족시킬 수 있는 최선의 선택이었다. 또한 정부차원에서 이슬람금융산업을 육성하는 것은 과거부터 지속되어 온 경제발전과정에서 정부가 핵심행위자라는 맥락을 유지해나가며 집권유지와 정권공고화를 위한 중요한 전략이라고 할 수 있다.

본디 말레이시아에서 이슬람금융이 제도적으로 확립된 것은 전술했듯이 1970년대 이후의 이슬람부흥운동이 말레이시아에도 영향을 미쳤기 때문이다. 말레이시아 헌법에 명시되어 있듯이 말레이시아의 국교는 이슬람이며 주요 종족인 거의 모든 말레이는 무슬림이기 때문에 이슬람적 가치는 말레이시아의 정치, 경제, 사회 등 생활양식에 영향을 미친다. 그러나 다종족 사회라는 특성 때문에 말레이시아의 지도자와 정부는 이슬람적 가치만 추구할 수 없다. 기타 종족인 화인과 인도인들의 비율도 극소수는 아니며, 말레이시아 독립 이후 말레이시아를 통치해오고 있는 집권여당연합이 말레이, 화인, 인도인 각각의 이해를 대변하는 3개의 정당으로 구성되어 있기 때문에 지도자와 집권 정치인들은 이슬람과 비이슬람 사이에서 적절한 균형점을 찾아 반영해야만 한다. 복합적 종족구성 때문만 아니라 말레이시아 정부와 집권여당은 사회적 안정과 종족간 균형적인 부의 분배를 실현하기 위해 경제성장을 일차적인 목표로 설정해왔기에 세속적 이슬람주의를 채택해왔다.

이러한 맥락에서 말레이시아 정부는 이슬람적 가치에 기반하는 경제성장보다는 동아시아 발전국가들의 모델을 참고하여 중공업을 발전시키거나 해외투자자본을 유치하는 방식으로 말레이시아의 경제성장을 추구해왔다. 그런데 1999년 총선 결과에서 드러난 급진 이슬람정당의 약진은 정부와 집권여당이 앞으로의 정책결정과정에서 이슬람적 요소를 충분히 고려해야 할 계기를 제공해주었다. 이는 과거 1980년대 말레이시아에서도 이슬람주의의 물결이 두드러졌을 때 이슬람주의를 둘러싸고 UMNO와 PAS 간에 발생했던 견제와 경쟁관계와도 관련 있다.

UMNO가 말레이시아 정치에서 차지하는 위상과 지위는 이슬람급진야당인 PAS와 비교할 수 없을 정도로 막강하다. 그러나 이슬람을 바라보는 시각이 다른 UMNO와 PAS는 약 60%를

차지하는 무슬림 말레이 사이의 분열을 보여준다는 측면에서 집권여당인 UMNO는 PAS를 전략적으로 고려해야 한다. UMNO의 전통적 지지기반인 농촌 말레이들이 독실한 무슬림 신자들이라는 점을 보아 UMNO가 이들의 이해를 충족시키기 못한다면 그들의 주요 지지기반이 PAS로 넘어갈 수 있기 때문이다. 따라서 정부와 UMNO는 이슬람화 과정에서 통제와 포섭의 전략을 구사하며 PAS와 반대세력을 견제해왔다.

오명석(2001)에 따르면 정부와 UMNO는 1970년대 신경제정책을 실시할 때부터 세속적이라는 비난을 받아왔다. 이에 위협을 느낀 정부와 UMNO는 현 정부의 이슬람적 가치에 대한 신념을 보여주는 것으로서 1980년대에 자신들만의 이슬람화 정책을 펼쳤고, 그 결과 이슬람은행을 설립하게 되었다. 또한 Camroux(1996)은 말레이시아 이슬람금융의 도입과 발전배경에 집권여당인 UMNO와 가장 큰 야당이었던 PAS의 경쟁이 영향을 미쳤다고 본다. PAS는 UMNO에 비해 급진적이고 정통적인 이슬람주의를 표방하는 정당으로 말레이시아 이슬람부흥운동을 적극 지지해왔다. UMNO와 말레이시아 정부는 이슬람화 과정에서 주도권을 쥌 필요성을 느끼고 PAS의 급진주의와는 다른 세속적 모델을 채택했다. 왜냐하면 다종족 국가인 말레이시아의 특성상 말레이시아 정부는 비말레이들의 이해 역시 고려해야 했기 때문이다. 세속모델은 말레이와 비말레이 둘 다 만족시킬 수 있었다. 대표적인 정책이 이슬람은행과 이슬람보험제도의 도입이다.

동아시아 위기 이후 2000년대 말레이시아 정부와 중앙은행이 이슬람금융을 집중적으로 육성해온 것은 과거의 이러한 제도적 유산에서 기인한다. 1995년의 총선보다 20석이나 증가한 이슬람급진주의 야당 PAS를 견제하고 정부와 UMNO가 무슬림 말레이의 수호자이며 이슬람적 가치를 중시한다는 것을 무슬림 말레이들에게 설득시킬 필요가 있었기 때문에, 정부는 이슬람금융을 성장시키는 정책선호를 가지게 되었다. 정부는 그 동안 세속적 이슬람주의를 추구하며 말레이뿐만 아니라 화인 및 기타 종족들도 만족시켜왔지만 정실주의, 후원주의는 세속모델이 야기한 부작용으로서 말레이시아가 동아시아 위기를 경험하게 되는 원인을 제공하였고, 정부의 특혜에서 소외된 무슬림 말레이들의 불만을

중폭시켰다.

특히 이슬람적 입장에서는 세속적이고 물질주의적인 서구식의 시장경제와 자본주의에 문제를 제기하고, 정실주의와 부패를 이슬람에서 중시하는 윤리와 도덕성이 간과된 것으로 보고 있는데, PAS는 말레이시아가 경제위기를 극복하기 위해서는 윤리와 도덕성을 바로 잡고 이슬람 경제를 서구식 경제체제의 대안으로 제시하였다. 또한 PAS는 정부의 공업 중심적 산업발전에 이의를 제기하며 농업과 공업이 균형적으로 발전하는 산업화를 제시하였고, 특히 금융적 측면에서는 리바(riba, 이자)에 기초한 현재의 금융제도를 축소하고 이슬람금융의 도입을 제안하였다(오명석 2003: 54).

따라서 말레이시아 정부는 위기를 극복하고 자유화를 중심으로 하는 개혁의 결과에 대한 반대세력들의 저항을 최소화하고 정권의 정당성 획득과 공고화를 위해 금융개혁과정에서 전통적 금융과 이슬람금융에 각기 다른 전략, 이중적 정책을 실시해왔다. 또한 이러한 이중적이고 선별적인 정책은 Nesadurai(2004)가 지적하듯이 과거부터 말레이시아 정부가 취해온 국내 산업 및 부문에 대한 보호주의적 태도와 FDI유입을 적극 장려하기 위해 해외자본에 개방적인 태도를 취했던 것과 유사한 맥락으로 해석할 수 있다. 동아시아 위기 이후 말레이시아의 이슬람금융산업의 발전과 그에 대한 정부의 급진적인 태도는 과거로부터 이어온 이중적 전략의 일환이자, 위기 극복 과정에서 부정부패스캔들에 대한 여론을 달래고 부상한 야당을 견제하기 위한 전략이다. 뿐만 아니라 이슬람적 가치를 경제성장에 반영하는 것으로 유권자들을 사로잡고 지지를 이끌어내기 위한 계산이다.

그런데 정부가 이렇게 2000년대 이슬람금융을 적극적으로 육성한 1998년 개혁운동이나 1999년 총선결과라는 국내정치적 맥락이 크게 작용하였지만, 이와 동시에 기존의 보호주의 정책을 유지해오며 반대세력으로부터 받았던 비난에 대한 변화를 온전히 감수하려 하지 않았던 것은 말레이시아 정치경제의 제도적 유산이 작동했기 때문이라고 분석할 수 있다. 3장에서 지적하였던 것처럼 말레이 특혜분배전략, 국가주도의 경제성장전략, 국가우위의 정치구도는 동아시아 위기 이후 말레이시아의 금융자유화 유형에

영향을 미쳤다.

개혁운동과 선거결과로 알 수 있는 국내정치적 상황에서는 정부는 소수의 특정 기업가나 계층에게만 혜택을 제공하는 기존의 폐쇄적이고 보호주의적인 전략을 폐기하고 변화요구세력의 입장을 충실히 따르는 것이 단기적으로는 정권유지와 반발세력의 비난을 잠재울 수 있는 정책일 것이다. 그러나 말레이시아 정부는 일반금융부문의 자유화에는 여전히 소극적인 태도를 보임으로써 금융자유화를 선별적으로 추구해 기존 경제 기득권 세력을 보호한다고도 볼 수 있다. 정부가 이중적으로 운영되는 말레이시아 금융시스템에서 특정 부문의 자유화에는 소극적인 태도를 취함과 동시에 다른 특정 부문의 자유화에는 적극적인 태도를 취하는 이중적인 태도가 가능한 이유는 국가우위의 정치구도와 말레이 특혜분배전략, 국가주도의 경제성장전략이 영향을 미쳤기 때문이다.

국가는 말레이시아의 경제성장과정에서 주요한 행위자로서 주도적인 역할을 수행해왔다. 사회적 안정과 중족간 균등한 부의 분배라는 목표를 달성하기 위해 말레이시아 국민들은 정부에 자신들의 권력을 위임했고, 정부에 막대한 정책적 자율성을 부과하였다. 말레이시아 국민들이 자발적으로 정부에 대한 지지를 표시함으로써 자연스럽게 국가우위의 정치구도가 형성되게 되었고, 이것이 말레이시아 정치경제를 작동하는 주요한 원리로 작동해오면서 2000년대에도 말레이시아 정부는 정책결정과정에서 자율성을 행사하며 핵심 행위자로서 역할을 수행해오고 있는 것이다. 이 때문에 정부는 금융자유화의 속도와 방향을 조절하며 개혁요구세력과 현상유지세력의 입장을 충족시키면서 정권의 공고화와 집권유지의 정당성을 추구하고자 노력해올 수 있었다.

이러한 맥락에서 2000년대 말레이시아 금융자유화의 유형은 선별적이고 점진적인 특징을 띠며, 정부는 주도권을 갖고 이슬람금융을 성장시키기 위해 적극적인 자유화 정책을 실시하면서 이슬람적 가치에 대한 헌신을 보여주고, 동아시아 경제위기 이후 경제를 회복시키고 새로운 성장동력을 육성하여 정부와 집권여당에 대한 국민들의 지속적인 지지를 이끌어내기 위해 노력해왔다.

### 3. 경제회복과 2004년 총선결과

1999년 10대 총선 이후 말레이시아의 정치는 변화를 맞이했으며 이후 정부는 금융위기 극복과 경제를 회복시키기 위해 개혁세력으로부터 받았던 비난을 감수하면서 경제부문의 개혁과 준비를 실시했다. 그리고 1999년 총선결과뿐만 아니라 이후 말레이시아의 정치에서 중요한 사건이 발생하였는데, 2003년 10월 23일 마하티르 총리의 총리직 사임이다. 마하티르 총리는 1981년 집권 이후 5번이나 연임을 하면서 말레이시아 역사상 20년 이상을 집권해온 말레이시아의 가장 강력한 정치지도자였다. 마하티르 총리는 말레이시아의 경제성장을 이끌었으며 정부가 강력한 권한을 행사할 수 있도록 지도자와 행정부의 권력을 공고히 했다. 그 과정에서 강압적이고 권위주의적인 방식으로 사회를 통제한다는 비난을 받았지만 마하티르 총리는 국민들의 자발적인 지지와 민주적인 선거절차에 의해 권력을 유지해온 합법적이고 정당성을 가진 지도자였다.

그러나 동아시아 위기 당시 마하티르 전 총리가 보여주었던 리더십은 편파적이고 비이성적이라는 평가를 받았으며, 결국 집권여당연합인 BN과 주요 집권여당인 UMNO는 종족폭동 이후 최대의 정치적 변동을 맞이하였고, 1999년 총선에서 이슬람급진야당인 PAS에 의석 수를 내어줌으로써 기존의 지지기반이 흔들리게 되었다. 마하티르 총리는 이후 자신의 후임자로 압둘라 바다위(Abdullah Badawi)를 지목하고 2003년 총리직에서 물러나게 되었다.

신임 총리인 압둘라 바다위의 취임 4개월 이후 2004년 3월 21일 제 11대 총선이 실시되었다. 압둘라 바다위는 총선 캠페인에서 마하티르 총리와 차별성을 보여주는 몇몇 개혁조치를 취함으로써 집권여당연합인 국민전선(BN)이 말레이시아 총선 사상 최대의 승리를 거두는 성과를 내는데 기여했다. 압둘라는 2월 말부터 고위관료와 대기업가를 부패혐의로 구속하고 부패문제를 해결하기 위한 태스크포스 조직, 공무원들을 교육하는 반부패아카데미 설립 등 부패척결과 청렴한 말레이시아를 만들기 위한 의지를 보여주었다. 이러한 압둘라 바다위 총리의 개혁조치와

말레이시아 경제의 회복세를 보여주는 지표들은 집권여당연합에게 유리하게 작동하였다. 2004년 3월 21일 총선이 실시될 당시는 1997년 경제위기로부터 말레이시아 경제가 뚜렷한 회복세를 보이고 앞으로의 말레이시아 경제전망을 긍정적으로 예측한 2003년 4/4분기 경제통계가 발표된 이후였다. 또한 BN이 막대한 승리를 거둘 수 있었던 이유는 국제정세적인 측면도 있다. 2003년에 9.11 테러가 발생함에 따라 국내외적으로 이슬람 근본주의에 대한 경계심이 높아져있는 상태였고, 이에 따라 말레이시아 국내적으로는 강경노선을 채택해왔던 야당인 범말레이시아이슬람당(PAS)에 대한 지지가 감소하기 시작했다(신윤환, 2008b: 45).

압둘라 바다위의 등장과 9.11테러로 인한 이슬람 급진야당에 대한 국민들의 회의적인 시각 이외에도 2004년 총선에서 BN이 압도적인 승리를 거둘 수 있었던 주요한 원인 중의 하나는 야당의 분열이다. 1999년 야당들이 대안전선(BN)이라는 연합을 결성하였는데 시간이 흐를수록 개혁운동이 약화되자 PAS와 민주행동당(DAP)사에 정치, 종교 이데올로기적 측면에서 갈등이 발생하였다. 결국 PAS와 함께 대안전선의 핵심 축이던 민주행동당이 2001년 대안전선에서 탈퇴함으로써 대안전선은 분열하였다. 민주행동당이 대안전선을 탈퇴한 이유는 이슬람적 가치 때문이다.

본디 말레이 급진주의 이슬람 정당인 PAS와 화인 사회주의 정당 DAP는 종족과 종교적 차원에서부터 다른 정당이다. 그렇기 때문에 이 두 정당이 마하티르 정권에 대한 비난과 말레이시아 정치 및 경제에 대한 개혁이라는 공통적 이슈로 연합하게 된 것은 의미가 있는 일로 평가를 받았던 것이다. 그러나 대안전선을 결성할 때부터 이슬람 국가와 관련된 사안들은 PAS와 DAP의 내재된 갈등요인이었으며, 종교적 차이는 이 두 정당의 연합을 지속시키는데 결정적인 한계로 작동하였다. 결국 2001년 9월 22일 PAS와 민주행동당 사이에 ‘이슬람국가(Ummah, Islamic state)’ 화<sup>65</sup>에 대한 합의가 무산되면서 민주행동당은 대안전선에서

---

<sup>65</sup> PAS는 말레이시아를 ‘이슬람국가’로 만드는 것을 지상 최대의 정치적

탈퇴하기로 결정했다(홍석준, 2008: 80-81).

[표 4-7] 역대 총선 정당별 획득 의석 수

연도	1974	1978	1982	1986	1990	1995	1999	2004
총의석 수	154	154	154	177	180	192	193	219
BN	135 (87.7)	131 (85.1)	132 (85.7)	148 (83.6)	127 (70.6)	162 (84.4)	148 (76.6)	198 (90.4)
DAP	9 (5.8)	16 (10.4)	9 (5.8)	24 (13.6)	20 (11.1)	9 (4.7)	10 (5.7)	12 (5.4)
PAS	-	5 (3.2)	5 (3.2)	1 (0.6)	7 (3.9)	7 (3.6)	27 (13.5)	7 (3.2)
Keadilan							5 (2.6)	1 (0.5)

출처: 신윤환(2008b) p. 47 표 1 인용. 괄호 안의 숫자는 %

이러한 가운데 2004년 총선이 치러졌고, 제반 상황들이 국민전선에게 유리하게 작동하였다는 것이 선거결과를 통해 드러났다. 국민전선(BN)은 1999년 총선에 비해 득표율보다 7.5%를 더 얻었고, 의석 수에서는 총 219석 중 199석을 획득하여 90%이상의 점유율을 기록하였다. 또한 단일정당으로서 UMNO는 역사상 처음으로 과반수가 넘는 110석을 차지하였다.

2004년 말레이시아의 총선을 분석했던 신윤환(2008), 홍석준(2008)은 신임총리의 등장, 9.11테러로 인한 PAS의 급진적 이슬람 주의에 대한 유권자들의 외면, 야당연합의 분열 등을 국민전선이 승리할 수 있었던 요인들로 지적하고 있다. 그런데 이 뿐만 아니라 1999년 총선 이후와 2004년 총선 사이에 정부가 추진했던 정책들이 2004년 국민전선의 승리에 영향을 미쳤다고 분석할 수 있다.

본 연구에서는 말레이시아 정부를 주요한 행위자로 간주함으로써 그들의 정책선호와 전략인 선택을 정책의 탄생이나

---

목표로 표방하고 있으며, 이슬람 근본주의를 인정하고 이슬람 근본주의적 입장을 취하고 있다(홍석준, 2008:90).

정치적 변동에 미친 핵심 요소로 바라보고자 했다. 말레이시아 정치경제의 제도적 유산이 말레이시아 정치과정에서 정부의 역할을 간소화시키지 않기 때문이다. 국내정치적 동학이 드러나는 선거결과와 개혁운동 등 정치변동의 가능성이 말레이시아 정부가 제반 분야에서 개혁을 외면할 수 없게 만들었을 것이다. 그러나 말레이시아 정부가 어떠한 정책적 전략을 구상하고 그것을 어떻게 추진하였는가를 살펴보면 2004년 총선의 결과가 단순히 정부라는 행위자 이외의 주변 상황들의 결과로만 만들어진 것은 아니라고 분석할 수 있을 것이다.

말레이시아 정부는 2001년 이후 경제분야에 대한 개혁을 통해 경제를 회복시키고 특히 1999년 총선에서 PAS에 빼앗겼던 말레이 무슬림들과 말레이 비즈니스 엘리트들의 정책선호를 동시에 만족시킬 수 있는 선별적 금융자유화를 실시하였다. 특히 정부는 이슬람금융산업을 육성시킴으로써 경제성장에 필수적인 외국인 투자자본을 유치하고, 정부와 UMNO가 이슬람적 가치를 통치의 중요한 부분으로 인식하고 있다는 점을 말레이 무슬림 유권자들에게 어필하며, 말레이 기업가들의 성장을 위한 자금조달구조를 다변화시켜 개혁과 자유화로 인해 발생할 수 있는 현상유지세력의 불만을 해소할 수 있는 출구를 만들고, 금융이라는 하나의 산업을 글로벌 탑 티어(Top Tier)로 성장시킴으로써 경제성장과정에서 핵심적인 역할을 수행하고 있다는 것을 보여주었다.

이러한 맥락에서 말레이시아의 정치경제를 설명함에 있어 국내정치뿐만 아니라 제도적 유산을 중요하게 고려해야 한다는 본 연구의 주장이 설득력을 가지며, 국내정치적 동학만을 중심으로 말레이시아의 정치경제를 연구해왔던 기존 연구들이 보여주지 않았던 새로운 측면을 보여주고 있다고 할 수 있을 것이다.

## 제 5 장 결론

경제가 발전할수록 금융부문이 수행하는 역할과 그 중요성은 증대하고 있다. 1997년 동아시아 위기를 경험한 국가들은 이후 금융개혁과 자유화를 단행하며 금융산업을 정비하고 육성하기 위해 노력해왔다. 한국의 경우 부실했던 금융감독체계를 개혁했고, 자본시장을 전면적으로 개방하였으며 최근에는 한국형 헤지펀드를 도입하는 등 금융산업의 선진화를 추진해오고 있다. 반면 말레이시아의 경우 동아시아 위기 당시 마하티르 당시 총리에 의해 자본통제정책과 고정환율제를 실시하는 등 같은 위기를 경험한 국가들과는 다른 경로를 보여주었다. 그런데 말레이시아는 이슬람금융상품의 혁신을 주도하고 고도로 발달된 이슬람금융시스템을 운영하며 전 세계 이슬람금융산업의 허브가 되었다.

본 연구는 유사한 경제위기의 경험에도 불구하고 왜 국가들의 위기 극복의 양상이 다르게 나타나며, 금융자유화의 속도와 방향이 다른 모습을 보이는가에 대한 의문으로부터 출발하였다. 이러한 의문에 대한 답을 구하기 위해 같은 동아시아 위기를 경험한 국가들과 위기 당시 전혀 다른 방식의 노선을 취했음에도 불구하고 오늘날 전 세계적인 이슬람금융산업의 중심지가 된 말레이시아의 사례를 선정하였다.

말레이시아 정부는 동아시아 위기 이후 선별적 금융자유화 정책을 통해 금융자유화의 속도와 방향을 조절해왔다. 선별적(selective)인 금융자유화 정책이란, 말레이시아 금융시스템의 특성과 관련이 있는 것으로, 일반금융과 이슬람금융이 공존하는 이중적 금융시스템의 상황에서 정부가 각각의 부문의 금융자유화에 각기 다른 태도를 취했다는 것을 의미하며, 또한 한 부문의 금융자유화에는 소극적인 태도를, 다른 금융부문의 금융자유화에는 적극적인 태도를 보였다는 것을 뜻한다.

따라서 본 연구는 말레이시아 정부는 왜 동아시아 위기 이후 이렇게 선별적인 금융자유화 정책을 취했으며, 그 중에서도 왜 이슬람 금융부문의 자유화에는 적극적인 태도를 취했는지, 또 위기

이후 발생한 국내정치적 소용돌이 속에서 어떻게 금융자유화의 속도와 방향을 조절하였는지를 말레이시아의 금융자유화에 대한 기존 연구들과는 다른 시각을 제시하면서 문제의 퍼즐을 풀고자 하였다.

고찰결과, 2000년대 말레이시아의 선별적 금융자유화 정책의 배경에는 동아시아 위기 이후 말레이시아가 경험했던 국내정치적 결과들뿐만 아니라, 말레이시아 정치경제의 역사적인 유산, 즉 제도가 핵심적인 요소로 작동하였다는 것을 발견하였다. 기존 연구들은 말레이시아 정부의 정책전환과 동아시아 위기 이후의 정책대응을 자유화 반대연합과 자유화 찬성연합 간의 대결의 시각으로 바라보고 있다. 이들의 연구에 의하면, 자유화 찬성연합이 승리했기 때문에 말레이시아 정부가 자본통제정책을 해제했으며 이후 금융 부문 및 경제분야 전반에 대한 개혁과 변화를 추진하게 되었다는 것이다.

그러나 실제로 정책을 보다 자세히 들여다 보면, 자유화 반대연합의 이해가 완전히 간과된 것은 아니라는 사실을 알 수 있다. 1999년 총선에서 반정부 세력과 개혁요구세력 대한 지지가 유례가 없던 것이었고, 기존까지 말레이시아 정치지형을 전환시킬 수도 있는 정치적 변화가 일어났음에도 불구하고, 정부는 그 이후에도 현상유지세력의 이해가 반영된 금융정책을 지속시켜오고 있으며 말레이시아의 금융자유화 과정에서 주도권을 쥐고 금융자유화의 속도와 방향을 결정해왔다. 이러한 맥락에서 기존 연구들이 가지고 있는 몇 가지 한계가 드러나게 된다.

기존 연구들은 어떤 금융자유화인가, 즉 말레이시아 금융자유화의 유형은 어떤 형태인가에 대한 문제제기를 간과하고 있으며, 말레이시아 금융자유화 과정의 핵심적인 행위자인 정부의 역할과 정책선호를 단순히 수동적이고 반응적인 것으로만 간주하였다. 기존 연구들은 국내정치적 결과에만 초점을 맞추으로써 금융자유화의 유무만 분석하고 있는 것이다. 그러나 말레이시아 금융자유화는 국내정치행위자들의 복잡한 선호가 말레이시아 정치경제의 제도적 유산에 영향을 받은 산물이다. 말레이 특혜분배전략, 국가주도의 경제성장전략, 국가우위의 정치구도라는 세 가지 제도적 요소가 지속적으로 말레이시아 국내정치와

정치행위자들의 정책선호를 형성해온 것이다.

특히 제도적 요소는 말레이시아 정부에게 정책자율성을 부과하였으며, 그로 인해 정부는 정부 자체의 전략적인 정책선호를 가진 능동적인 정치행위자로서 정책결정과정과 정책수행과정을 주도해왔다. 개혁운동과 총선결과를 통해 약진한 PAS—정부와 집권여당 UMNO와 과거부터 이슬람적 가치에 대해 경쟁해온—를 고려한 정부의 이슬람금융산업성장 전략은 성공적인 결과를 나타내며 경제부문에서 말레이시아 정부가 주도적인 역할을 하고 있다는 점과 반정부세력에 대한 효과적인 포섭전략이었음이 드러났다.

본 연구에서는 동아시아 위기 이후 말레이시아의 선별적 금융자유화 정책을 제도적 시각으로 분석함으로써, 세 가지 함의를 제공할 것으로 기대한다. 첫째, 비교정치학적 함의이다. 말레이시아의 금융자유화는 속도와 방향 면에서 나머지 같은 위기를 경험한 다른 국가들보다 점진적이고 보호주의적 특성이 있었음에도 불구하고 말레이시아의 금융부문 GDP기여도는 네 국가 중 높은 편이며, 오늘날 전세계에서 가장 발달된 이슬람금융시장으로 주목 받고 있다.<sup>66</sup> 본 연구는 국가 간 정책적 차이의 동인을 밝혀내어 비교정치학적 함의를 제공할 수 있을 것이다.

둘째, 이론적 함의다. 본 연구는 제도적 시각에서 말레이시아 선별적 금융자유화 정책의 배경을 분석하였다. 기존 연구들의 승리연합중심적 시각은 승자와 패자의 입장을 동시에 고려한 절충적 성격을 띠는 말레이시아 금융자유화의 ‘선별적’ 특성을 분석하는데 한계가 있다. 본 연구는 제도적 변수를 고려함으로써 말레이시아 금융자유화의 구체적인 특성을 분석하고 기존 연구들이 간과했던 정부라는 행위자의 역량을 조명하였다. 따라서 본 연구는 제도와 정부라는 행위자의 중요성을 강조하는 이론적 함의를 가진다.

마지막으로 정책적 함의이다. 1997년 동아시아 위기를

---

<sup>66</sup> 금융부문의 GDP기여도가 말레이시아는 8.6%(2010), 인도네시아 7.2%(2011), 한국은 6.9%(2009)로 차이를 보인다.

기점으로 많은 동아시아 국가들이 특히 진입규제 측면에서 각국의 금융시장을 빠른 속도로 전면적으로 개방한 반면 말레이시아 정부는 점진적이고 선별적인 금융자유화정책을 실시했다. 그런데 2011년 세계경제포럼이 발표한 금융발달지수에 따르면, 말레이시아는 전세계적으로 발달한 금융시장을 갖고 있는 국가 중 하나이며(종합 16위), 특히 금융안정성부문에서는 전세계 6위를 차지하여 금융시장안정성 측면에서 높은 평가를 받고 있다. 이는 한국, 인도네시아, 태국 보다 상위를 차지하는 것이다. 1997년 동아시아 위기에 대한 말레이시아 정부의 대응과, 동아시아 위기 이후 말레이시아의 선별적 금융자유화 정책은 다른 국가들에게 정책적 시사점을 제공할 것이다.

# 참고 문헌

## 1. 국 문

- 고경민. 2007. “국제적 압력, 시민사회의 역동성, 그리고 인터넷의 정치적 영향: 싱가포르와 말레이시아 사례” 『한국정치학회보』 41(2)
- 고우성. 1995. “동남아의 외자정책: 인도네시아와 말레이시아의 비교”. 고우성 엮음. 『동남아의 정치경제: 산업화와 발전전략』 21세기한국연구재단
- \_\_\_\_\_. 2001. “말레이시아의 정당정치”. 고우성 외 『동남아의 정당정치』 오름
- 구현우. 2009. “역사적 제도주의와 비교정책연구”. 『한국정책학회보』 18(2)
- 김동엽. 2005. “경제위기와 말레이시아: 분화된 사회의 성장과 분배의 정치경제” 윤진표 엮음. 『동남아의 구조조정과 개혁의 정치경제』 폴리테이아
- 김선명. 2000. “한국 금융제도의 경로의존에 관한 연구: 역사적 제도주의 접근법을 중심으로”. 『한국정책학회보』 9(3)
- 김수일. 2000. “IMF체제하에서 인도네시아 금융개혁에 관한 연구” 『외대논총』 21(1)
- 김종엽, 최종석. 2011. “말레이시아 중족간의 갈등 원인과 현황 연구: 신경제정책(New Economic Policy, NEP)과의 연관성을 중심으로” 『사회과학논총』 42(1)
- 나희량. 2011. “말레이시아 이슬람금융: 소비자 선호체계의 변화를 중심으로” 『아시아리뷰』 1(2)
- 남명수, 광용신. 2009. “이슬람 금융의 발전사적 고찰과 우리의 대응전략” 『경영사학』 52
- 노영순. 2003. “말레이시아의 ‘신경제정책’ 과 화인자본” 『중국근현대사연구』 19
- 박사명. 2007. “동남아의 위기극복과 정치리더십: 태국, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀의 비교연구” 『동아연구』 53

- 박은홍. 2000. “마하티르의 노선과 말레이시아의 도전” 『역사비평』 52
- \_\_\_\_\_. 2003. “개방경제, 발전국가, 그리고 민주주의: 싱가포르와 말레이시아의 국가-사회 관계” 『한국정치학회보』 37(5)
- 박변순. 2000. “말레이시아의 자본통제: 내실 없는 일탈” 『동남아시아 연구』 10(1)
- 소병국. 1997. “말레이시아 이슬람부흥운동의 발전과 침체(1970-1997)” 『동남아연구』 6.
- 신명순, 이선향. 2002. “말레이시아 정당정치 특성과 민주화의 문제” 『한국정치학회보』 36(4)
- 신윤환. 2008a. “제2장 말레이시아 선거와 정치개혁의 한계: 압둘라 바다위 총리의 집권 이후 정치적 변화를 중심으로”. 신윤환 엮음. 『동남아의 선거와 정치사회적 변화』 서강대학교 출판부
- \_\_\_\_\_. 2008b. “2장 말레이시아의 선거제도와 정당체계: 신제도주의적 분석” 신윤환 엮음. 『동남아의 선거와 정치과정』 서강대학교 출판부
- 양오석. 2003. “1980-90년대 금융자유화에 대한 영국의 대응: 국제정치경제 내 구조적 힘을 위한 서유럽 국가들의 전략적 선택” 『국제정치논총』 43(3)
- 오명석. 2001. “이슬람 경제의 시각에서 본 말레이시아 경제위기의 원인과 대안적 해결방안” 『국제·지역 연구』 10(4)
- \_\_\_\_\_. 2003. 『말레이시아의 외환위기와 이슬람정책』 대외경제정책연구원
- \_\_\_\_\_. 2005. “말레이 중산층과 개혁운동” 『비교문화연구』 11(1)
- \_\_\_\_\_. 2011. “동남아 이슬람의 쟁점: 이슬람과 현대성” 『아시아리뷰』 1(1)
- 유석진. 2005. “금융자유화의 정치: 1980년대 한국사례를 중심으로” 『동아연구』 49.
- 이선향. 1999. “한국과 말레이시아의 경제위기 대응방안에 대한 비교연구” 『한국정치학회 추계학술회의 논문집』

- 이재현. 2007. “마하티르의 동아시아 지역주의 담론 분석: 서구에 비판적인 아시아주의적 발전연대의 추구” 『국제정치논총』 47(1)
- 이창형. 1999. “IMF체제 하에서 태국, 멕시코, 인도네시아 등의 위기대응과 우리의 정책방향” 『산업경영연구』 22(1)
- 이충열. 2003. 『동아시아의 금융구조조정과 성과: 이론 및 각국의 사례』 아연출판부
- 임성학. 2000. “한국의 은행 해외매각과 금융개혁” 『국제정치논총』 40(4)
- 임혜란. 2003. “금융세계화의 대만의 대응: 금융자유화와 금융개혁 과정을 중심으로” 『한국정치학회보』 37(5)
- 정계룡. 2010. “제2장 동남아 금융산업의 개혁동향”. 정계룡, 손승호, 이진경, 이세린. 2010. 『동남아 전략산업분석: 금융-금융산업 현황과 협력방향』 대외경제정책연구원
- 정구현, 연강흠, 손용인. 2001. “동남아 화인기업의 전략과 구조에 관한 연구” 『경영학연구』 30(2)
- 정영국. 1996. “말레이시아의 협의 민주주의와 UMNO정치: 마하티르 수상의 패권정치” 김성주 외. 『동남아의 정치리더십』 21세기한국연구재단
- 정운찬. 2005. 『화폐와 금융시장: 개정판』 을곡출판사
- 제프리 개럿, 피터 랭. 2006. “3장 국제화 제도 및 정치적 변화” 로버트 코헤인, 헬렌 밀러 엮음. 강태규 외 역. 『국제화와 국내정치』 한울
- 조복현. 2005. “외환위기 이후 금융개혁의 정치적 효과” 『사회경제평론』 24
- 존 편스톤. 2005. “도전 받는 발전국가: 말레이시아” 존 편스톤 엮음. 정연식 외 옮김. 『동남아의 정부와 정치』 심산
- 하연섭. 2006. “신제도주의의 이론적 진화와 정책연구” 『행정논총』 44(2)
- \_\_\_\_\_. 2011. 『제도분석: 이론과 쟁점』 제2판. 다산출판사
- 홍석준. 2008. “제3장 말레이시아 선거와 이슬람화, 그리고 문화 변동” 신윤환 엮음. 『동남아의 선거와 정치사회적 변화』 서강대학교 출판부

- 황인원. 2003. “UMNO 과별주의와 마하티르 정치리더십의 권위주의화 경향에 관한 연구” 『한국정치학회보』 37(3)
- 황인원. 2009. “말레이시아 다종족 정당정치의 정치발전적 함의” 『동아연구』 57

## 2. 영 문

- Abidin, Abang Zainal. 1996. “Financial Reform and the Role of Foreign Banks in Malaysia” in Ha-Sheng Cheng ed. *Financial Policy and Reform in Pacific Basin Countries*. Lexington Books
- Akhtar, Shamshad, Zeti Akthar Aziz, et al. 2008. “Understanding Islamic Finance: Local Innovation and Global Integration” *Asia policy* 6
- Barlow, Colin and Loh Kok Wah ed. 2003. *Malaysian Economics and Politics in the New Century*. Edward Elgar Publishing Limited
- Bertrand, Jacques. 1998. “Growth and Democracy in Southeast Asia” *Comparative Politics* 30(3)
- Camroax, David. 1996. “State Responses to Islamic Resurgence In Malaysia: Accommodation, Co-optation, and Confrontation” *Asian Survey* 36(9)
- Case, William. 1993. “Semi-Democracy in Malaysia: Withstanding the Pressures for Regime Change” *Pacific Affairs* 66(2)
- \_\_\_\_\_. 1994. “Elites and Regimes in Comparative Perspective: Indonesia, Thailand, and Malaysia” *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 7(4)
- \_\_\_\_\_. 1996. “Can the "Halfway House" Stand? Semidemocracy and Elite Theory in Three Southeast Asian Countries” *Comparative Politics* 28(4)
- \_\_\_\_\_. 2005. “Malaysia: New Reforms, Old Continuities,

- Tense Ambiguities” *The Journal of Development Studies* 41(2)
- Chin, James. 1996. “The 1995 Malaysian General Election: Mahathir's Last Triumph?” *Asian Survey* 36(4)
- Chin, Kok Fay and Jomo K.S. 2001. “9 Financial Reform and Crisis in Malaysia” in Masayoshi Tsurumi ed. *Financial Big Bang in Asia*. Ashgate Pub Ltd
- Cook, Malcom. 2008. “5 Malaysia” in Malcom Cook. *Banking reform in Southeast Asia: The Region's Decisive Decade*. Routledge
- Frieden, Jeffrey. 1991. “Invested interests: the politics of national economic policies in a world of global finance” *International Organization* 45(4)
- Gomez, Edmund Terence and Jomo K.S. 1997. *Malaysia's political economy: Politics, Patronage and Profits*. Cambridge University Press
- Haggard, Stephan and Sylvia Maxfield. 1993. “The political economy of capital account liberalization” in Financial Opening: Policy issues and experiences in developing countries ed. Helmut Reisen and Bernhard Fischer. OECD
- 
- \_\_\_\_\_ . 1996. “The political economy of financial internationalization in the developing world” *International Organization* 50(1)
- Haiffa, Roszain and Mohammad Hudaib. 2010. “Islamic finance: from sacred intentions to secular goals?” *Journal of Islamic Accounting and Business Research* 1(2)
- Hall, Peter A. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain” *Comparative Politics* 25(3)
- Hall, Peter A. and Rosemary Taylor. 1996. “Political Science and the Tree New Institutionalisms” *Political Studies* 44(5)

- Haque, M. Shamsul. 2003. "The Role of the State in Managing Ethnic Tensions in Malaysia: A Critical Discourse" *American Behavioral Scientist* 47(3)
- Hawes, Gary and Hong Liu. 1993. "Explaining the Dynamics of the Southeast Asian Political Economy: State Society, and the Search for Economic Growth" *World Politics* 45(4)
- Immergut, Ellen. 1992. "The Rules of the Game: The logic of Health policy-making in France, Switzerland, and Sweden" in Sven Steinmo, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth ed. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*. Cambridge University Press
- Jesudason, James. 1989. *Ethnicity and the Economy: The State, Chinese Business, and Multinationals in Malaysia*. Oxford University Press
- \_\_\_\_\_. 1995. "Statist Democracy and the Limits to Civil Society in Malaysia" *The Journal of Commonwealth & Comparative Politics* 33(3)
- Jobst, Andreas. 2007. "The Economics of Islamic Finance and Securitization" *IMF Working Paper*
- Johnson, Simon and Mitton, Todd. 2003. "Cronyism and capital controls: evidence from Malaysia" *Journal of Financial Economics* 67
- Jomo, K.S. and E.T. Gomez. 1998. "Rents and Development in Multiethnic Malaysia" in Masahiko Aoki, Hyung-Ki Kim and Masahiro Okuno-Fujiwara ed. *The Role of Government in East Asia Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. Oxford University Press
- Khan, Mushtaq Husain and Jomo Kwame Sundaram. 2000. "Chapter 8 Financial Sector Rents in Malaysia" in

- Khan, Mushtaq Husain and Jomo Kwame Sundaram. *Rents, Rent-seeking and economic development*. Cambridge University Press
- Lee, Sung-Ryang. 2001. "Islamic banking in Malaysia" *The Southeast Asian Review* 1 (Fall)
- Lim, Haeran. 2009. "Democratization and the Transformation Process in East Asian Developmental States: Financial Reform in Korea and Taiwan" *Asian Perspective* 33(1)
- March, James G. and Johan P. Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life" *The American Political Science Review* 78(3)
- Nair, Sheil. 2007. "The limits of protest and prospects for political reform in Malaysia." *Critical Asian Studies*. 39(3).
- Nakagawa, Rika. 2009, "The Evolution of Islamic Finance in Southeast Asia: The Case of Malaysia" *Journal of Applied Business Research* 25(1)
- Nesadurai, Helen E.S. 2000. "In defence of national economic autonomy? Malaysia's response to the financial crisis" *The Pacific Review* 13(1)
- \_\_\_\_\_. 2004. "Malaysia and the United States: Rejecting dominance, embracing engagement" *RSIS Working Papers*
- Noor, Farish. 1999. "Looking for reformasi: the discursive dynamics of The Reformasi Movement and its prospects as a political project." *Indonesia and the Malay World* 27(77)
- Nordhaug, Kirsten. 2006. "Chapter 17 Global Finance and Financial Regulation in Malaysia and Taiwan" in Daniel Fleming and Kirsten Nordhaug ed. *Global Challenges – Local Responses: an institutional perspective on*

- economic transformation in Asia*. Roskilde University
- Norgaard, Asbjorn Sonne. 1996. "Rediscovering Reasonable Rationality in Institutional Analysis" *European Journal of Political Research* 29
- Oh, Soo-Nam. 1999. "Towards a Sustainable Banking Sector—Malaysia" in Asian Development Bank. *Rising to the Challenge in Asia: A Study of Financial Markets: Volume 08—Malaysia, December*. Asian Development Bank
- Peters, B. Guy. 1996. "Political Institutions, Old and New" in Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann ed. *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press
- Roff, William R. 1998. "Patterns of Islamization in Malaysia, 1890s–1990s" *Journal of Islamic Studies* 9(2)
- Schneider, Ben Ross. 2004. "Organizing Interest and Coalitions in the Politics of Market Reform in Latin America" *World Politics* 56.
- Slater, Dan. 2003. "Iron Cage in an Iron Fist: Authoritarian Institutions and the Personalization of Power in Malaysia" *Comparative Politics* 36(1)
- Sloan-White, Patricia and Isabelle Beaulieu. 2010. "Beyond 50 Years of Political Stability in Malaysia: Rent and the Weapons of the Power Elite" *Canadian Journal of Development Studies* 30(3–4)
- Smith, Rogers M. 1988. "Political Jurisprudence, the 'New Institutionalism', and the Future of Public Law" *American Political Science Review* 82(1)
- Solingen, Etel. 2004. "Southeast Asia in a new era: Domestic coalitions from crisis to recovery" *Asian Survey* 44(2)
- Thillainathan R. 2003. "Malaysia and the Asian Crisis: Lessons

- and Challenges” in Colin Barlow Francis and Loh Kok Wah Edited. *Malaysian Economics and Politics in the New Century*. Edward Elgar Publishing
- Torii, Takashi. 2003. “Development policies and islamization policy under the Mahathir Government in Malaysia” (in Japanese). *Asian Studies (Ajia Kenkyu)* 49(1)
- Tselichtchev, Ivan and Philippe Debroux. 2009. “Malaysia: Developed by 2020?” in *Tselichtchev, Ivan and Philippe Debroux. Asia's Turning Point: An Introduction to Asia's Dynamic Economies at the Dawn of the New Century*. Wiley
- Venardos, Angelo. 2006. “Chapter 6 Islam in South-east Aisa” in Angelo M. Venardos. *Islamic Banking and Finance in South-East Asia: Its Development and Future*. World Scientific Publishing Company
- Vitols, Sigurt. 2003. “From banks to markets: The political economy of liberalization of the German and Japanese financial systems” in the *The End of Diversity?: Prospects for German and Japanese Capitalism*. ed. Kozo Yamamura and Wolfgang Streeck. Cornell University Press
- Warde, Ibrahim. 2000.” Chapter 6. Country differences” in *Islamic finance in the global economy*. Edinburgh University Press
- Weiss, Meredith. 2000. “The 1999 Malaysian general elections: Issues, Insults and Irregularities” *Asian Survey* 40(3)
- \_\_\_\_\_. 2005. “Prickly Ambivalence: State, Society and Semidemocracy in Malaysia” *Commonwealth & Comparative Politics* 43(1)
- \_\_\_\_\_. 2007. “What a little democracy can do: comparing trajectories of reform in Malaysia and Indonesia” *Democratization* 14(1)

- Wong, Sook Ching. 2005. “Corporate ‘Bail Outs’ ” in Wong, Sook Ching, Jomo K.S. and Chin Kok Fay. *Malaysian “Bail outs”?: Capital controls, Restructuring and Recovery*. Singapore University Press
- Yusof, Zainal A., Awang Adek Hussin et al. 1996. “Chapter 10 Financial reform in Malaysia” in Capiro, Gerad Jr., Izak Atiyas and James Hanson ed. *Financial Reform: Theory and Experience*. Cambridge University Press
- Zhang, Xiaoke. 2009. ” From banks to markets: Malaysian and Taiwanese in transition” *Review of International Political Economy* 16(3)

### 3. 기타 자료

#### 1) 말레이시아 중앙은행 (Bank Negara Malaysia)

Bank Negara Malaysia. March 2001. *The Financial Sector Masterplan*

Financial Stability and Payment Systems Report, 2006~2011, BNM Annual Report, 1997~2011

기타 공식홈페이지 자료 <http://www.bnm.gov.my>

#### 2) 말레이시아 경제기획원 (Economic Planning Unit)

New Economic Policy, New Development Policy, The Second Outline Perspective Plan, Malaysia Plan, Malaysia’ s Economic Development with emphasis on Public–Private collaboration, Guideline on the acquisition of properties by local and foreign interests

기타 공식홈페이지 자료 <http://www.epu.gov.my>

#### 3) 말레이시아 증권위원회 (Securities Commissions)

Securities Commissson. February 2001. *Capital Market Masterplan*

기타 공식홈페이지 자료 <http://www.sc.com.my>

#### 4) 기타

말레이시아 연방헌법 (Federal Constitution of Malaysia)

은행 및 금융기관법 (Banking and Financial Institutions Act 1986) (BAFIA)

이슬람은행법 (Islamic Banking Act 1983)

아시아본드온라인 (Asia Bonds Online)

<http://asianbondsonline.adb.org>

말레이시아 국제이슬람금융센터 (MIFC) <http://www.mifc.com>

## Abstract

# The Political Economy of Financial Liberalization

A case study of Malaysia's selective  
financial liberalization policy in 2000s

Kim, Hyojin

Department of Political Science

The Graduate School

Seoul National University

This thesis aims to examine the political economy of Malaysia's selective financial liberalization policy by concentrating on the institutional legacy of Malaysian political economy and its domestic political dynamics. Malaysian government took its own policy course, so-called "anti-IMF policies", such as capital control and returning to the fixed exchange rate system for escaping the 1997 East Asian Financial Crisis. It was antithetical response compared to other countries which also faced the crisis. Thus Malaysia was criticized for those actions by investors and economists. Nevertheless, Malaysia has attracted a number of investors due to its world's most developed Islamic financial market. The research questions of this paper have started from these contexts. First, why did the countries have different policies though they had the same economic crisis? Second, how could Malaysia become the world's most advanced Islamic financial

hub despite its unique counterstrategies for economic crisis?

Malaysian government has served the selective financial liberalization since 2000s. It should control the pace and the direction of financial liberalization and took the initiative in liberalizing the financial market of Malaysia unlike other countries. Malaysian government could and should manage it because of the domestic political dynamics and the three institutional legacies of Malaysian political economy.

Malaysia has a dual financial system: one is the conventional and the other is the Islamic. The government has taken the different policy attitude to each financial sector, and this attitude has allowed the government to protect its inherent political interest and achieve its core political goal, seizure of power. Since the 1969' s racial riot, the political leader and the government has had strong power for the social stability and economic growth. Thus the government has sustained Malay preferential distribution policy, state-led economic growth strategy and state-centered politics, and they are the fundamentals for Malaysian political economy. These institutional legacies have given the government political autonomy and its own policy preference and made it as a key political actor. Therefore, Malaysian government could reflect interests of social political actors depending on the government' s strategic interests.

Malaysian government satisfied various domestic political actors' interests by taking active supports for the growth of Islamic financial industry. First, it coped with the attack from radical Islamic political party which still doubts its Islamic contribution. Second, it invites foreign capital by issuing new operational licenses and increasing in foreign equity limits. Third, those liberalization measures can contribute to creation of jobs and economic growth. Fourth, the development of Islamic financial market facilitates risk management and gives

various financing channel to both Malay and Chinese business.

Furthermore, the government can keep the support from Malays by taking protectionist policies to the conventional financial sector. The protectionist policies mean the protection of wealth and interests of Malays and also they make the government as a protector of Malay. The government's selective financial liberalization policies in 2000s could be considered as a strategic choice of Malaysian government and UMNO which have aimed at sustaining its predominant political position.

This research would give three implications in terms of comparative politics, the theoretical and policies. First, there is an implication for comparative political science. Malaysia's financial liberalization policy is distinguished from other countries' policies because of its selective and sequenced characteristics. However, the GDP contribution of financial sector in Malaysian economy is much higher than in Korea or Indonesia. Also Malaysia leads the global Islamic financial industry. This paper gives comparative perspectives by analyzing factors which cause policy differences among those countries.

Second, the research would have the theoretical implication. The paper considers the institutional factor as a key variable for analyzing Malaysian financial liberalization. The institutional factors in Malaysian financial liberalization have been overlooked by existing researches. Also, the government is treated as an important political actor in Malaysian political economy by institutional legacies in this paper. Thus this paper emphasizes the utility of institutional approach and new political actor, the government.

Finally, this paper gives policy implication. While the Malaysian government has pursued selective and sequenced financial liberalization, the performance of Malaysia's financial

sector in terms of financial stability and financial development has received higher praise by experts than that of Indonesia, Korea, and Thailand which had rapid and extensive financial liberalization. The financial liberalization policy of Malaysian government would bring positive policy implications to other countries.

**Keywords:** Malaysian government, Institutional legacy.  
Selective financial liberalization, Islamic finance, 1997  
East Asian financial crisis

**Student Number:** 2010–20077