

I. 개요

II. 역사

III. 구성

1. 상원(Dewan Negara)
2. 하원(Dewan Rakyat)
3. 의원직

IV. 의사절차

1. 기본적 절차
2. 입법절차

V. 특권

VI. 입법에서의 국민의 참여

1. 문제제기
2. 국민참여의 의의
3. 한계와 극복방안

I. 개 요

말레이시아는 의원내각제를 채택하고 있다. 그리고 연방제를 채택하고 있어 말레이시아의 입법권은 연방의회와 주의회에 양분되어 있다. 말레이시아는 양원제 의회(Parliament)를 채택하고 있는데, 이에 는 ‘국가원’이라는 뜻의 상원(Dewan Negara)과 ‘인민원’이라는 뜻의 하원(Dewan Rakyat)이 있다.

말레이시아의 입법체계

이 상 현
(송실대학교 법과대학 교수)

[특집 VII]

G20 정상회의의 개최를 통하여 한국에 대한 선진국과 신흥국 간의 가교역할이 기대되고 있습니다. 이에 세계의 글로벌화로 인하여 중요성이 부각되고 있는 국가들에 대한 기초법적 정보를 제공하고자 본 특집을 편성하였습니다.

70명의 상원의원은 3년 임기로 선출되며 재임이 가능하다. 다만 3선은 불가능하다. 이들 중 26명은 13개 주 의회(Assembly)에서 선출되며, 나머지 44명은 내각 수상의 조언에 따라 국왕이 임명한다. 222명의 하원의원은 한 지역구에 한명씩, 즉 소선거구제 시스템하에서 보통선거에 의하여 선출된다. 임기는 5년이다.

국왕은 언제든지 의회를 해산할 수 있는데 이 경우에는 내각 수상의 조언에 따라 해산을 명한다. 의회의 해산 이후 3개월 이내에 총선이 실시되어야만 한다. 결국 내각 수상의 재량에 따라 총선은 매 3년에서 5년마다 실시될 수 있다. 의회는 복수정당제를 채택하고 있다. 한편 국왕은 국가의 수장으로서 의회의 제3의 구성원으로 활동한다.

의회의 입법권 행사를 살펴보면 우선 국가의 최고법인 헌법은 의회의 3분의 2 이상의 동의로 개정될 수 있다. 말레이시아의 또 다른 중요한 법원(法源)인 샤리아(이슬람 종교법: Syariah)의 경우에는 연방정부가 이에 대한 집행의 권한이 없고, 다만 각 주(의회)가 이슬람법을 주의 상황에 맞게 해석하고 실시하게 된다.

II. 역사

말레이시아 의회의 역사는 말레이시아 독립 이전에는 찾아볼 수 없다. 말레이시아 연방의 어떠한 주도 독립 이전에는 의회를 갖지 않았기 때문이다. 영국의 식민지배하에서 영국은 말라야(Malaya), 싱가포르(Singapore), 사바(Sabah), 사라와크(Sarawak) 지역에서 입법회의(Legislative Councils)를 구성할 수 있도록 허용을 하였으나 이들 중 실제로 입법을 담당할 최고 입법기관은 없었으며 모두 영국의 최고책임자(British High Commissioner)에게 종속되었다.

1957년에 말라야가 다른 주들에 비하여 먼저 독립을 하면서 말라야 헌법을 만들었고, 이후 다른 주들이 독립하면서 말라야 모델을 답습하였다. 말라야 헌법에서는 양원제를 채택하였으며 한 원의 구성원들은 직접선거에 의해 선출되고 다른 원의 구성원들은 왕에 의하여 지명되었다. 이는 영국의 양원제를 모델로 한 것이었다.

1963년에 말라야, 사바, 사라와크, 싱가포르가 말레이시아로 통합되면서 말라야 의회 모델이 말레이시아 의회 모델로 채택되었다. 1957년 말라야 헌법에서는 대부분의 상원의원들이 주 의회에서 선출되었는데, 이는 이들로 하여금 주의 이익들을 대표하게끔 하기 위해서였다. 1963년 말레이시아 헌법에서는 각 주가 2인의 대표를 가지게 하였고, 나머지 의회 구성원들은 내각의 조언에 따라 국왕이 임

명하도록 하였다. 1965년 싱가포르가 말레이시아 연방에서 탈퇴하면서 싱가포르의 주의회(입법회 :Legislative Assembly)는 싱가포르의 의회(Parliament)가 되었고 더 이상 말레이시아 의회에 대표를 보내지 않게 되었다.

의회가 활동을 멈춘 적은 말레이시아 역사에서 단 한차례만 존재한다. 1969년 5월 13일의 인종간 분쟁, 폭동으로 인해서 말레이시아 의회는 한 차례 활동을 멈추었다. 이에 따라 1969년부터 1971년까지 국가운영위원회(National Operations Council)에서 국정을 담당하였다. 1971년부터는 다시 의회가 말레이시아 국정을 책임졌다.

Ⅲ. 구성

1. 상원(Dewan Negara)

1) 상원의 구성방식

말레이시아 의회의 상원은 선출직 의원들과 임명직 의원들로 구성된다. 먼저 각 주의 대표 2인이 상원의원이 된다.¹⁾ 그리고 국왕은 칼라룸푸르(Kuala Lumpur) 연방준주에서 2인, 라부안(Labuan) 연방준주에서 1인, 푸트라자야(Putrajaya) 연방 준주에서 1인의 상원의원을 임명한다.²⁾ 또한 40명의 의원이 국왕에 의하여 임명된다.³⁾

국왕은 뛰어난 공공 봉사를 했거나 각 지역에서 훌륭한 업적을 이루었거나 소수인종을 대표하거나 원주민들의 이익을 대표하는 데 적합하다고 보이는 자들을 상원의원에 임명한다.⁴⁾

상원의원의 임기는 3년이며, 의회의 해산에 영향을 받지 않는다.⁵⁾ 상원의원의 3선은 금지되고 있다.⁶⁾

의회는 입법으로 주에 의해 선출되는 의원 숫자를 각 정당 3인까지 증가시킬 수 있으며, 임명직 의원들의 숫자를 줄이거나 임명직 의원직 자체를 폐지할 수

1) 헌법 제45조(1) (a).
 2) 헌법 제45조(1) (aa).
 3) 헌법 제45조(1) (b).
 4) 헌법 제45조(2).
 5) 헌법 제45조(3).
 6) 헌법 제45조(3A).

도 있다.⁷⁾

2) 상원의장 및 부의장

상원은 구성의원들 중에서 상원의장(Yang di-Pertua Dewan Negara: President) 과 상원부의장(Deputy President of Senate) 각각 1인을 선출해야 한다.⁸⁾ 만약 주 입법회의 구성원이 상원의장으로 선출되면 상원의장직을 수행하기 전에 입법회에서 사임해야만 한다.⁹⁾ 의장이 부재하는 경우에는 상원은 의장 선거를 제외하고는 아무런 업무를 진행할 수 없다.¹⁰⁾

상원의장이나 부의장의 직을 맡은 의원은 의원의 임기가 만료되거나 사임하기 전까지 그 직을 수행한다. 의장의 사고 시에는 부의장이 그 직을 맡으며 부의장 또한 직을 수행할 수 없을 때에는 상원의 절차규정에 의해 결정된 다른 의원이 그 직을 수행하게 된다.¹¹⁾

상원의장이나 부의장으로 선출된 자가 상업, 산업을 수행하는 회사 혹은 다른 조직의 이사회의 구성원이나 임원, 직원 등 일에 관련되면서 보수, 이익을 받는 경우에는 상원의장이나 부의장의 자격을 상실한다.¹²⁾ 만약 그러한 회사 혹은 조직이 자선사업, 공익사업을 수행하고 그의 구성원들이 보수나 이익을 받지 않는 경우에는 그러하지 아니하다. 상원의장이나 부의장의 자격 상실에 대한 결정은 상원에서 이루어지며 상원의 결정이 최종적인 효과를 갖는다.¹³⁾

2. 하원(Dewan Rakyat)

1) 하원의 구성방식

하원은 222인의 의원으로 구성된다.¹⁴⁾ 이들 중 209인의 의원은 말레이시아 연방의 주들로부터 선출된다. 그리고 13인의 의원은 칼라룸푸르(Kuala Lumpur), 라부안(Labuan), 푸트라자야(Putrajaya) 연방준주로부터 선출된다.¹⁵⁾

7) 헌법 제45조(4).

8) 헌법 제56조(1).

9) 헌법 제56조(4).

10) 헌법 제56조(1).

11) 헌법 제56조(3).

12) 헌법 제56조(5).

13) 헌법 제56조(6).

14) 헌법 제46조(1).

15) 헌법 제46조(2) (a)(b).

연방의 주들로부터 선출되는 209인의 경우에는 (i) 26인을 조호레(Johore)에서, (ii) 15인을 케다(Kedah)에서, (iii) 14인을 켈란탄(Kelantan)에서, (iv) 6인을 말라카(Malacca)에서, (v) 8인을 네게리 쎬빌란(Negeri Sembilan)에서, (vi) 14인을 파항(Pahang)에서, (vii) 13인을 페낭(Penang)에서, (viii) 24인을 페락(Perak)에서, (ix) 3인을 페리스(Perlis)에서, (x) 25인을 사바(Sabah)에서, (xi) 31인을 사라와크(Sarawak)에서, (xii) 22인을 셀랑고(Selangor)에서, (xiii) 8인을 테렝가누(Terengganu)에서 선출한다.¹⁶⁾

연방준주로부터 선출되는 13인의 경우에는 콰라룸푸르에서 11인, 라부안에서 1인, 푸트라자야에서 1인을 선출한다.¹⁷⁾

2) 하원의장 및 부의장

하원은 하원의장(Yang di-Pertua Dewan Rakyat: Speaker) 1인과 하원부의장(Deputy Speaker) 2인을 선출해야 한다.¹⁸⁾ 만약 주 입법회의 구성원이 하원의장으로 선출되면 하원의장직을 수행하기 전에 입법회에서 사임해야만 한다.¹⁹⁾ 의장이 부재하는 경우에는 하원은 의장 선거를 제외하고는 아무런 업무를 진행할 수 없다.²⁰⁾

하원의장은 사직서를 원내서기에게 전달하는 방식으로 아무 때나 사임할 수 있다. 그리고 총선 후 최초로 하원이 개원되거나 의장이 의원직을 그만두거나 의장의 자격이 상실되거나 하원이 해산되는 경우에는 하원의장은 그 직에서 물러나야 한다.²¹⁾ 부의장도 자필에 의한 문서(사직서)를 원내서기에게 전달하는 방식으로 아무 때나 사임할 수 있다. 그리고 의원직을 상실하거나 하원이 해산되는 경우에는 부의장도 그 직에서 물러나야 한다.²²⁾

의장이 부재 중에는 부의장 중 1인이 그 직을 대리하며, 부의장 모두 부재하는 경우에는 하원의 절차 규칙에 따라 결정된 의원 1인이 의장직을 대리한다.²³⁾

하원의장이나 부의장으로 선출된 자가 상업, 산업을 수행하는 회사 혹은 다른

16) 헌법 제46조(2) (a).

17) 헌법 제46조(2) (b).

18) 헌법 제57조(1) (a) (b).

19) 헌법 제57조(4).

20) 헌법 제57조(1) (b).

21) 헌법 제57조(2).

22) 헌법 제57조(2A).

23) 헌법 제57조(3).

조직의 이사회나 구성원이나 임원, 직원 등 일에 관련되면서 보수, 이익을 받는 경우에는 하원의장이나 부의장의 자격을 상실한다.²⁴⁾ 만약 그러한 회사 혹은 조직이 자선사업, 공익사업을 수행하고 그의 구성원들이 보수나 이익을 받지 않는 경우에는 그러하지 아니하다. 하원의장이나 부의장의 자격 상실에 대한 결정은 하원에서 이루어지며 하원의 결정이 최종적인 효과를 갖는다.²⁵⁾

3. 의원직

1) 자격

말레이시아 연방의 시민은 적절한 자격을 갖추면 누구나 상원과 하원의 의원이 될 수 있다. 연령제한을 살펴보면 상원이 되려면 30세 이상이어야 하고, 하원이 되려면 21세 이상이어야 한다.²⁶⁾

상하원의 의원이 되는 데 있어 결격 사유로는 다양한 것들이 있는데, 심신상실자, 파산자, 수익사업을 하는 자, 선거 비용을 반환하지 못한 자, 범법자, 타국적자 등이 여기에 해당한다.²⁷⁾ 특히 선거와 관련하여 범죄행위를 저지르고 유죄를 인정받은 자들은 관련 규정에 따라 특정 기간 동안 아예 의원이 될 수 없다.²⁸⁾ 선거 비용을 반환하지 못한 자와 범법자의 경우에는 국왕의 사면이나 기간의 도과에 따라 의원이 될 수 있는 자격을 회복할 수도 있다. 그리고 상원과 하원의 직을 동시에 맡을 수 없다.²⁹⁾

의원이 그 직을 수행 중 자격을 상실하는 경우에 그의 의원직은 공석이 된다.³⁰⁾ 각 원에서 결격사유에 해당하는 자가 그 원의 의원으로 선출되거나 지명되는 것은 무효이다. 의원의 자격 상실에 대한 결정은 해당 각 원에서 실시하며 그 원의 결정이 최종적이다.³¹⁾

2) 사임과 결원

상원과 하원의 의원은 자필에 의한 문서에 의하여 사직을 할 수 있다. 만약 상원

24) 헌법 제57조(5).

25) 헌법 제57조(6).

26) 헌법 제47조.

27) 헌법 제48조(1).

28) 헌법 제48조(2).

29) 헌법 제49조.

30) 헌법 제50조(1).

31) 헌법 제53조(1).

의원인 경우에는 그 문서를 상원의장에게 전달하여야 하며, 하원의원인 경우에는 하원의장에게 전달하여야 한다.³²⁾

각 원의 의원이 6개월 동안 모든 집회에 결석하는 경우에는 해당 원은 그의 의원이 공석임을 선언하여야 한다.³³⁾ 재직하는 원으로부터 부재를 승인받은 의원의 경우에는 부재 기간 동안 해당 원의 업무 활동에 참여하여서는 안된다.³⁴⁾ 각 원에 결원이 생기는 경우에는 그로부터 60일 이내에 선거나 지명을 통하여 충원을 해야 한다.³⁵⁾

IV. 의사절차

1. 기본적 절차

헌법 조항에 따라 각 원은 각각의 의사 절차를 규율해야 한다.³⁶⁾ 각 원은 그 구성원들의 결원과 상관없이 활동을 진행할 수 있다. 기본적으로 각 원의 의사 결정은 단순 과반수 득표로 결정된다.³⁷⁾ 그리고 의사를 주재한 자는 일반적으로 투표권을 행사할 수 없으나 가부동수인 경우에는 투표권을 행사할 수 있다.³⁸⁾ 회의에 참석하지 아니한 자는 투표권을 행사할 수 없다.³⁹⁾

의회는 회기 진행 중에는 월요일부터 목요일까지 개원한다.

2. 입법절차

1) 정부안의 입법

(1) 정부(내각)에서의 논의

말레이시아에서의 입법은 기본적으로 양원과 국왕의 결정을 통하여 이루어진

32) 헌법 제51조.

33) 헌법 제52조(1).

34) 헌법 제52조(2).

35) 헌법 제54조(1).

36) 헌법 제62조(1).

37) 헌법 제62조(3).

38) 헌법 제62조(3).

39) 헌법 제62조(5).

다. 그리고 법률안은 일반적으로 정부에 의하여 제출된다. 정부부처와 장관은 법무부의 협조에 따라 법률초안을 작성한다. 이러한 정부 법안은 내각에서 논의된다. 그것이 의회에 이송되기로 결정된 경우에는 모든 의원들에게 전달된다.

(2) 하원에서의 독회 및 결정

이 안이 하원 본회의에서 논의되기 이전에 3번의 독회를 실시한다. 첫 번째 독회는 장관 혹은 차관이 그 안을 의회에 이송할 때 실시하고, 두 번째 독회는 의원들에 의하여 이루어진다. 1970년대 중반까지는 이러한 독회에서 말레이어와 영어가 혼용되었지만, 이후에는 하원의장의 특별한 허락이 없는 한 말레이어만 사용해야 한다. 제3독회에서는 장관 혹은 차관이 해당 법률안에 대한 찬반투표를 공식적으로 요청하게 된다. 3분의 2의 다수의 득표를 요구하는 경우도 있지만 단순 과반수 득표가 입법안 통과에 요구되는 경우도 있다. 법안이 통과되면 상원으로 보내진다.

(3) 상원에서의 독회 및 결정

상원에서도 3차례의 독회가 다시 실시된다. 상원에서는 그 법률안을 통과시키지 않기로 결정할 수도 있는데, 이것은 단순히 법안 통과에 시간만을 지연하는 효과를 가진다. 그러한 결정이 이루어지면 일반적으로 한 달가량 혹은 어떠한 경우에는 1년가량 입법이 이루어지지 않게 되고, 이 기간이 지나면 법안은 상원에서 통과된 것으로 간주된다.

(4) 국왕의 결정 및 공포

법안이 양원에서 통과되면 그 안은 국왕에게 이송된다.⁴⁰⁾ 국왕은 30일 동안 그 안에 대한 결정을 내릴 수 있다.⁴¹⁾ 만약 국왕이 부결하는 경우에는 수정사항을 제안하여 의회에 반송해야 한다. 의회는 그 안을 재고하여야만 하며, 그 안에 대하여 다시 통과를 시킨 경우에는 그 결정으로부터 30일 이내에 다시 국왕에게 법안을 이송해야 한다. 국왕은 그로부터 30일 동안 결정을 내릴 수 있으며, 결정이 없으면 바로 법이 된다.⁴²⁾ 법은 정부 간행물에 출간되어 공포되기 이전에는 효력을 가지지 아니한다.

40) 헌법 제66조(3).

41) 헌법 제66조(4).

42) 헌법 제66조(4A).

(5) 법안 논의에 있어 비밀 유지

정부는 법안이 토론되는 것에 대하여 비밀을 유지하기 위하여 노력한다. 그에 따라 의원들은 법안에 대한 토론이 있기 불과 수일 전에 법안에 대한 사본을 받게 된다. 그리고 신문 등 대중매체에 토론되기 이전의 법안이 공개되는 경우도 극히 드물다. 1968년 헌법개정과 같은 경우에는 의원들이 토론 당일에 법안을 받았고 같은 날 세 차례의 독회가 실시되기도 하였다.

2) 개별의원안 입법

말레이시아 헌법에 의하면 법안은 상원 또는 하원에서 발의된다.⁴³⁾ 그에 따라 정부에 의한 법률안 제안 외에도 의회의 개별 의원들에 의하여 법률안이 제안되고 상원 및 하원에서 논의될 수 있다.

하지만 의원내각제의 대부분의 경우에서처럼 법률안을 실제로 제출하는 의원은 거의 없다. 상원도 법률안 제출이 가능하지만 내각의 구성원들만이 재정관련된 법안을 제출할 수 있다. 그리고 상원에서의 법률안은 하원에서도 심사되어야 한다.

개별 의원에 의한 법률안 제출이 가능한 관계로 야당 의원들도 법률안 제출을 할 수 있다. 하지만 실제로 야당 의원들의 법률안 제출이 무게감 있게 다루어지지 않는다.

V. 특 권

의회의 구성원들은 의회 밖에서의 검열이나 소추의 두려움 없이 어떠한 주제에 대하여도 말할 자유를 가진다. 이러한 권리를 규제하는 유일한 기관은 각 원의 특권위원회이다.

면책특권은 의원이 의원직 수행을 위한 맹세를 하는 시점부터 발생하며, 그 의원이 원내에서 발언한 것과 표결한 것에 대해서만 특권이 적용된다.⁴⁴⁾ 즉 원내에서 행한 발언은 특권의 대상이 아니다. 그리고 원내에서 진행된 절차의 정당성을 사법부가 재판할 수 없다.⁴⁵⁾

43) 헌법 제66조(2).

44) 헌법 제63조(2).

45) 헌법 제63조(1).

다만 이러한 면책특권에도 예외가 있다. 이러한 예외 조항들은 대부분 1969년 5월 13일 폭동 사건 이후 헌법에 편입된 것이다. 우선 의원들이 시민권, 원주민의 우선권, 말레이어에 관한 헌법 조항들에 대하여 언급하고 의문을 제시하는 것은 1971년 개정된 보안법(Sedition Act)상 금지되어 있다.⁴⁶⁾ 또한 의원들이 국왕의 헌법상 국가원수로서의 지위와 판사들을 비판하는 것이 금지되어 있다.⁴⁷⁾

VI. 입법에서의 국민의 참여

1. 문제제기

말레이시아의 정치적 영역에서 국민의 참여에 대한 요구는 매우 강하다. 정치에 있어 핵심에 놓여 있는 입법과정에 일반 국민이 직접적으로 참여할 수 있게 해 달라는 요청은 항상 제기되어 왔다. 말레이시아 언론인 연합(National Union of Journalists Malaysia)에서는 정부에 대하여 연방의회선별위원회(Parliamentary Select Committee)를 설립하여 일반 대중이 의안이나 최근의 정치적 이슈들에 대하여 가지고 있는 관점이나 생각 등을 모으고 정리하도록 해 달라고 요청해 왔다.

하지만 기본적으로 말레이시아의 입법 과정에서는 공청회 등을 통하여 입법에 이익이 걸려 있는 단체들과 일반국민의 의견을 수렴할 수 있다. 이러한 과정과 별개로 또다시 연방의회선별위원회를 만들 필요가 있는지에 대하여는 논쟁이 있다. 이러한 위원회는 결국 행정부의 관할에 놓이게 되는데, 그러한 이유로 이 문제는 단순히 법안의 마련에 있어 국민의 의사수렴의 문제를 넘어서 입법 과정에서 입법부와 행정부 중 어느 부처가 이니셔티브를 갖는지의 문제로 전환된다.

나아가 행정부가 연방의회선별위원회를 통하여 국민의사를 수렴하는 것이 보다 효율적인지, 아니면 연방의회의 입법과정에서 일반 대중들의 참여를 보장하는 것이 효과적인지에 대하여도 논쟁이 있다. 특히 연방의회에서의 국민의사 수렴과정이 비록 명문으로 보장되어 있지만 매우 형식적으로 전개되고 실제로 아무런 결실을 내지 못하고 있다는 점이 문제가 되었다.

46) 헌법 제63조(4).

47) 헌법 제63조(5).

2. 국민참여의 의의

연방의회의 입법과정에서는 법안의 제2독회 전에 위원회 심사를 하게 된다. 이때 위원회는 상당히 자세하게 내용에 대한 검사를 할 뿐만 아니라 법안의 특징들과 원리들을 토론하게 된다. 대안적으로 제2독회 후에도 법안을 심사할 수 있는데, 이때에는 법안의 자세한 내용에 대한 심사만이 가능하고 법안의 원리들에 대한 심사는 인정되지 않는다.

이러한 심사의 과정에서 위원회는 대중의 참여를 유도할 수 있다. 정부 활동의 정당화를 위하여 일반 국민의 입법과정에서의 참여를 폭넓게 인정하려는 것이다. 이러한 위원회의 심의과정에서 법안 심의로 영향을 받는 시민단체들은 변호인에 의하여 대리되고 위원회에서 발언할 수 있는 권리를 부여받는다. 하지만 위원회가 여기에서의 논의의 결과를 하원에 보내기 전까지는 이러한 논의에서 제시된 증거 혹은 문서는 공표할 수 없다.

3. 한계와 극복방안

이러한 입법과정에서의 국민의 참여는 말레이시아에서는 안타깝게도 제도적 낭비의 모습을 가지고 있다. 입법과정에 있어서 신속과 효율에 대한 선호도가 높기 때문이다. 특히 레퍼랜덤이나 이니셔티브와 같은 직접민주주의에 의거한 국민의 직접 입법 방법들을 말레이시아 법 시스템은 제공하지 않는다. 따라서 국민이 직접 입법과정에 참여하는 것은 실제로 구체화되기는 어려운 모습을 지닌다.

그럼에도 불구하고 사회의 다양한 행동세력들, 시민단체, 그리고 공적인 영역의 문제에 대하여 매진하는 시민들을 정치에 관여시키기 위한 노력, 제도적 장치들은 절실하다. 말레이시아가 국제 사회에서 민주적인 국가로 자리매김하기 위하여는 행정부보다는 연방의회를 중심으로 입법이 이루어져야 하며, 국민의 의사도 입법과정에서 그 청취가 이루어져야 할 것이다. 이것이 바로 권력분립의 원리를 구현하여 민주주의의 이상에 한 걸음 더 다가서는 방법인 것이다.