

# 말레이시아의 행정체계

조 지 만  
(아주대학교 법학전문대학원 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.

### I. 개요

### II. 최근 말레이시아의 정치상황(정부 구성과 관련하여)

### III. 연방주의(Federalism)

### IV. 국왕

1. 국왕의 의의 및 선출
2. 국왕의 권한의 제한
3. 부국왕 제도

### V. 통치자 회의

### VI. 행정부

1. 국왕의 역할 수행
2. 내각

### VII. 주 정부

### VIII. 정부와 의회의 관계

1. 정부의 우위
2. 정부에 대한 견제

## I. 개요

말레이시아의 행정권은 내각에 주어져 있다. 이 내각은 내각 수상(총리)에 의하여 이끌어진다. 말레이시아 헌법에 따르면 내각 수상은 말레이시아 의회 중 하원의 다수당의 구성원이어야 한다. 내각 수상은 국왕에 의하여 임명되는데, 수상은 정부의 수장이지만 헌법적으로는 국왕에 하위에 놓인다. 내각 수상은 그의 내각의 구성원들의 이름을 포함한 목록을 국왕에게 제출하고 국왕은 이들 중 각료(장관)들을 임명한다. 내각은 의회의 상원과 하원의 구성원들로 구성되며 의회에 대하여 책임을 진다.

내각의 각료들은 설사 동의하지 않더라도 내각에서의 결정에 대하여 집단 책임을 져야 한다. 다만 책임으로부터 자유로우려면 직에서 사퇴하여야 한다. 헌법에는 비록 규정이 없지만 부수상(부총리)가 있으며, 이는 내각 수상이 사망하거나 사임하거나 직무를 수행할 수 없는 경우에 사실상의 수상 직위의 계승자이다. 내각 수상이 하원의 신임을 잃는 경우, 즉 불신임 투표에서 패배하거나 예산안 통과에 실패하였을 때, 수상은 사직원을 국왕에게 제출하거나 의회해산을 요청해야 한다. 국왕이 수상의 의회해산의 요청을 거부하는 경우에는 내각이 전원 사임하여야 하고 국왕은 새로운 수상을 임명한다.

행정부는 정부의 수장으로서의 내각 수상과 내각의 각료들로 구성된다. 엄밀하게 말해서 행정부는 입법부와 사법부에 관여할 권한을 가지지 못한다. 권력분립의 원칙이 헌법에 의하여 보장되고 있다.

행정부는 다양한 사회, 경제 정책들을 형성하며, 국가 전체의 발전을 위한 발전 계획들을 내놓는다. 행정부는 다양한 종류의 세금, 벌금, 관세, 징수금 등을 일반 국민으로부터 징수하여 세입을 구성할 권한을 가진다.

## II. 최근 말레이시아의 정치상황(정부 구성과 관련하여)

현재 말레이시아의 총리는 Dato' Seri Mohd. Najib bin Tun Haji Abdul Razak이다. 그는 Dato' Seri Abdullah Ahmad Badawi의 뒤를 이어 2009년 4월에 취임하였다.

2004년 3월의 선거에서 Dato' Seri Abdullah Ahmad Badawi는 Barisan Nasional을 이끌며 선거에서 승리하였었다. 특히 그의 세력은 당시 의회의 92% 의석을 장악하는 등 아주 강력한 다수를 형성하였다. 방송매체 또한 Barisan Nasional

과 National Front의 연합이라는 여당에 의하여 장악되었고, 야권에서는 방송매체에 접근조차 힘들었다. 신문매체의 경우에는 정부가 간행물법(Printing and Presses Act)에 따라 매년 출판 허가를 내주는 방식으로 완전히 장악하였었다. 게다가 2007년에는 야권의 지도자들의 발언들을 방송하는 것을 금지하는 명령까지 정부기관이 내리는 등 언론통제가 극심하였다.

강력한 여당의 통치에 따라 야당은 정부 견제의 기능을 상실하였다. 입법에서 뿐만 아니라 행정에서도 야권은 아무런 역할을 하지 못하였다. 말레이시아 헌법상 집행권은 내각 수상에 의하여 이끌어지는 내각에 주어진다. 그리고 내각 수장은 하원에서 다수를 형성하고 있는 당의 구성원에서 선출된다. 의회의 대다수를 차지하고 있는 여당에서 내각 수장이 선출되고 자연스럽게 내각의 구성원들이 선출되는 관계로 야권은 집행에 있어서 아무런 역할을 하지 못하였다.

새로운 선거가 다가오자 야권에서는 집행권의 교체를 그 목표로 하였고, 그에 따라 야권에서는 자유롭고 공정한 선거에 대한 캠페인을 시도하였다. 2007년 11월 10일 오후 쿼라룸푸르에서 깨끗하고 공정한 선거에 대한 요구를 담은 대규모 집회가 열렸다. 이 집회는 야권 정치 단체들과 시민단체들 그리고 그들에 대한 지지자들로 구성된 연합 세력인 BERSIH에 의하여 주도되었다.

11월 11일에 정부는 사실상 야권의 수장이었던 Anwar Ibrahim을 구금하였고 인권 변호사들과 야권의 지도자들을 체포하였다. 자유롭고 공정한 선거에 대한 시민들의 요청을 봉쇄하고자 말레이시아 경찰력은 시위에 대한 견제를 실시하였고 의사당 등 주요 건물의 입구를 막았다. 2008년 3월 8일 실시되는 말레이시아 총선이 다가오자 말레이시아 정부는 Anwar Ibrahim을 정치적 변절자로 묘사하였다. 하지만 일반 시민들 및 야권의 정부에 대한 비판은 거세졌고, 이는 총선에 그대로 반영되었다. 비록 기존 여권이 다수당이 되었지만, 의회의 3분의 2 의석을 점거하는 데 실패하였다. 게다가 12개의 주 의회 중 5개의 주 의회에서 야당들이 승리하였다.

### Ⅲ. 연방주의(Federalism)

말레이시아의 연방주의는 말레이시아 반도에서 말레이 주 연합이 설립되던 시기부터 살펴볼 수 있다. 당시에는 말레이 주 연합이 말라야(Malaya)라 불려졌다. 말레이시아 연방주의는 말라야 연방의 설립으로 인하여 보다 구체적인 모습을 가질 수 있었다. 하지만 말라야와 싱가포르(Singapore), 사바(Sabah) 그리고 사라와

크(Sarawak)가 연합되면서 연방의 구조는 보다 복잡해졌다. 말레이시아는 현재 법적으로는 연방의 체제를 가지고 있지만 실제에 있어서는 하나의 독립된 국가에 가깝다. 특히 많은 정치 과학자들은 말레이시아가 고도로 집중화된 연방주의를 채택하고 있다고 평가 해왔다.<sup>1)</sup>

하지만 이러한 기존의 평가는 2008년 선거에서의 야권의 승리로 인하여 변화할 수도 있을 것으로 예측된다. 2008년 선거 결과 Democratic Action Party와 Parti Keadilan Rakyat, 그리고 PAS의 느슨한 연합이 13개 주의 의회 중 5개 주의 의회에서 다수를 차지하였다. 이전까지는 여당인 Barisan Nasional 연합이 12개 주의 의회의 다수를 차지했었다. 이러한 선거 결과는 주와 연방과의 관계에 변화를 낳을 것이라 예측되고 있다.<sup>2)</sup> 즉 그동안 말레이시아는 같은 당에 의하여 계속 지배되었기 때문에 연방의 특성을 갖지 못하고 단일한 체제의 국가에 가까웠다. 주나 연방이나 모두 같은 당에 의하여 통치되었고, 당은 통일적인 정책을 마련하였기 때문에 그러하였다. 하지만 선거 결과 연방과 다른 정치 세력에 의하여 통치되는 5개의 주가 등장하였고, 이는 연방과 주간의 대립을 낳을 수 있게 되었다.

## IV. 국왕

### 1. 국왕의 의의 및 선출

말레이시아의 군주는 Yang di-Pertuan Agong이라 불리어진다. 말레이시아 연방의 최고 수장인 국왕은 특별법원을 제외하고는 어떠한 법원의 재판에도 구속되지 않는다.<sup>3)</sup> 그리고 국왕의 배우자(Raja Permaisuri Agong)는 국왕 다음으로 말레이시아에서 2인자의 위치에 놓인다.<sup>4)</sup>

특히 말레이시아는 선출직 군주제를 입헌화하고 있다. 따라서 말레이시아의 국왕은 말레이 연방의 주들(13개 주) 중의 9개 주의 술탄 중에서 5년마다 치러지는 선거에 의하여 선출된다. 이 선거는 통치자 회의(Conference of Rulers)에서 진행된다.<sup>5)</sup> 군주제(술탄제)를 가지고 있지 아니한 다른 4개의 주는 주지사에 의하여

1) Wong, Chin Huat(2007-07-25), "Weakened federalism in the new federation", The Sun.

2) "Civil servants and new state-federal relations", The Sun, 2008-03-11. Retrieved 2008-03-11.

3) 헌법 제32조(1).

4) 헌법 제32조(2).

5) 헌법 제32조(3).

통치된다. 현재까지 국왕의 지위는 비공식적인 합의에 의하여 9인의 술탄(군주)들이 순환하며 맡고 있는데, 그 순환의 순서는 연장자 우선 순이다.

국왕은 그의 권한을 행사하기 이전에 연방법원장이 참석한 통치자 회의 앞에서 직무 선서를 해야 한다. 선서는 통치자 회의에 의하여 지명된 2인에 의하여 입증된다.<sup>6)</sup> 부국왕도 직무 수행 시작 전에 국왕의 선서와 동일한 방식으로 선서를 해야만 한다.<sup>7)</sup>

국왕은 자필에 의한 문서를 통치자 회의에 제출하여 사임하거나 통치자회의에 의하여 해임된다.<sup>8)</sup>

## 2. 국왕의 권한의 제한

국왕은 그의 주의 통치자로서의 권한을 행사할 수 없다.<sup>9)</sup> 국왕은 주의 헌법이나 주법에 따른 주의 통치자로서 받게 되는 어떠한 보수도 받아서는 안된다.<sup>10)</sup> 다만 출신 주의 헌법을 개정하거나 그 주의 통치를 위하여 섭정을 임명하거나 섭정 위원회의 구성원을 임명하는 것은 가능하다.<sup>11)</sup> 그리고 이슬람교의 수장으로서의 권한행사는 가능하다.

국왕은 보수를 받는 임명직을 가질 수 없고 상업 활동에 가담하여서도 안된다.<sup>12)</sup> 이러한 내용은 국왕의 배우자에게도 동일하게 적용된다.<sup>13)</sup> 국왕은 통치자회의의 동의 없이는 15일 이상 연방을 떠나서는 아니된다. 다만 공식적인 외국 방문의 경우는 그러하지 아니하다.<sup>14)</sup>

법에 의하여 15일 이상 국왕의 역할을 수행하는 것으로 지정된 자 혹은 부국왕에게도 이러한 국왕의 의무사항들이 동일하게 적용된다.<sup>15)</sup>

6) 헌법 제37조(1).

7) 헌법 제37조(2).

8) 헌법 제32조(3).

9) 헌법 제34조(1).

10) 헌법 제34조(4).

11) 헌법 제34조(8).

12) 헌법 제34조(2) (3).

13) 헌법 제34조(6).

14) 헌법 제34조(5).

15) 헌법 제34조(7).

### 3. 부국왕 제도

말레이시아에서는 부국왕이라는 제도를 두어 국왕의 부재 혹은 질병으로 인한 업무 수행불가의 경우에 국왕의 특권을 대행하도록 하고 있다.<sup>16)</sup> 부국왕(Timbalan Yang di-Pertuan Agong)은 연방의 최고통치자의 대행으로 국왕의 부재 시에는 대부분 국왕의 권한을 대리할 수 있으나 국왕의 부재가 15일 미만인 경우에는 그러한 특권을 행사할 수 없다. 다만 그러한 권한 행사가 필요하거나 시급한 경우에는 국왕의 부재가 15일 미만인 경우에도 부국왕이 권한 행행을 할 수 있다.<sup>17)</sup>

부국왕은 통치자회의에서 5년마다 선출된다.<sup>18)</sup> 하지만 국왕의 재임 중에 부국왕이 선출되면 국왕의 남은 임기 동안 직무를 보게 되므로 부국왕은 5년보다 더 적은 기간을 단위로 선출될 수도 있다. 부국왕은 언제든지 자필에 의한 서면을 통치자회의에 전달하는 방식으로 사임할 수 있다.

국왕이 범죄 행위로 인하여 특별 법원에 기소되는 경우에는 국왕은 국왕으로서의 권한을 행사하는 것이 정지된다.<sup>19)</sup> 이러한 기소에 의하여 국왕의 권한 행사가 정지된 경우에 그 기간은 국왕의 재임기간에 삽입된다.<sup>20)</sup>

## V. 통치자 회의

말레이시아에는 통치자 회의(Majlis Raja-Raja)라는 제도가 존재한다.<sup>21)</sup> 통치자 회의는 다음과 같은 역할을 수행한다.<sup>22)</sup>

- (a) 국왕과 부국왕의 선출
- (b) 종교 행사, 의식의 연방 차원의 확장에 대한 동의 혹은 부동의
- (c) 헌법의 요청에 따라 통치자 회의의 동의 혹은 통치자 회의와의 상의가 요구되는 입법 혹은 임명에 대한 동의 혹은 상의, 조언 행사

16) 헌법 제33조(1).

17) 헌법 제33조(1).

18) 헌법 제33조(2).

19) 헌법 제33조A(1).

20) 헌법 제33조A(2).

21) 헌법 제38조(1).

22) 헌법 제38조(2).

(d) 특별 법원의 구성원들의 임명

(e) 사면 허용 및 통치자 회의에서 논의하기 적절하다고 여겨지는 국가 정책 등 각종 사안에 대한 질의에 대한 심의

이상의 역할의 수행과 관련된 절차 중에는 통치자 회의의 구성원들은 재량에 따라 행동할 수 있다.<sup>23)</sup>

통치자 회의에서 국가 정책에 대한 문제들을 심의하는 경우에 국왕은 내각 수상 및 각 주의 통치자들(수석 장관들)과 함께 참여하여야 한다.<sup>24)</sup>

통치자 회의의 구성원들의 특권, 지위, 명예, 존엄 등에 직접적인 영향을 끼치는 어떠한 법도 통치자 회의의 동의 없이는 통과될 수 없다.<sup>25)</sup> 행정부의 활동에 영향을 미치는 정책의 변화가 있기 전에는 통치자 회의에서 상의되어야 한다.<sup>26)</sup>

## VI. 행정부

### 1. 국왕의 역할 수행

연방의 행정권은 본래 국왕에게 부여되어 있다. 그리고 이러한 권한의 행사는 연방법에 의하여 국왕, 내각, 내각의 각료들에 의하여 이루어진다. 그러나 의회는 입법을 통하여 행정권을 다른 이에게 이전할 수도 있다.<sup>27)</sup>

국왕이 헌법과 연방법에 따라 그의 권한을 행사함에 있어서는 내각 혹은 각료의 조언과 일치하여 행하여야 한다.<sup>28)</sup> 다만, 국왕은 다음의 역할들을 수행하는 경우에는 재량에 의하여 행동할 수 있다.<sup>29)</sup>

(a) 내각 수상의 임명

(b) 의회 해산의 요청에 대한 동의 여부

23) 헌법 제38조(6).

24) 헌법 제38조(3).

25) 헌법 제38조(4).

26) 헌법 제38조(5).

27) 헌법 제39조.

28) 헌법 제40조(1).

29) 헌법 제40조(2).

(c) 국왕의 특권, 지위, 명예, 존엄에만 관련하여 통치자 회의를 요청, 그러한 회의에서의 행위, 그리고 헌법의 다른 부분에서 언급된 경우

연방법상 국왕으로 하여금 권한 행사에 있어 내각이 아닌 다른 기관 혹은 다른 자와 상의하거나 그들로부터 추천을 받을 수 있도록 요구할 수 있는 법을 만들 수 있다.<sup>30)</sup>

국왕은 연방군의 최고 통치자<sup>31)</sup>이며, 사면권을 행사할 수 있다.<sup>32)</sup> 국왕은 연방 준주에서 벌어진 범죄행위와 군사법원에서 재판된 범죄행위에 대하여 사면권을 가진다.

각 주의 통치자들은 주에서 벌어진 범죄에 대하여 사면권을 가진다. 범죄 행위의 전부 혹은 일부가 연방 밖에서 이루어졌거나 한 주 이상의 주들에 걸쳐 일어났거나 어디서 발생하였는지 판단하기 어려운 경우에는 재판받은 주에서 범죄행위가 벌어진 것으로 간주된다. 따라서 그러한 경우에는 재판이 벌어진 주의 통치자가 사면권을 행사한다.<sup>33)</sup>

주의 사면위원회는 연방 법무장관, 주의 수석장관 그리고 주 통치자에 의하여 임명된 3인 이하의 자들로 구성된다.<sup>34)</sup> 다만 법무장관은 서면으로 다른 이에게 사면위원회 구성원으로서의 그의 권한을 이전시킬 수 있다. 통치자에 의하여 임명되는 경우에는 3년 임기이지만 재임이 가능하다.<sup>35)</sup> 주의 입법위의 구성원 혹은 하원의 구성원은 사면위원회 구성원 직을 맡을 수 없다.<sup>36)</sup>

사면위원회는 통치자의 주재하에 개최된다.<sup>37)</sup> 그리고 사면위원회는 의견을 내기 이전에 법무장관이 전달한 서면 의견을 고려해야만 한다.<sup>38)</sup>

## 2. 내각

30) 헌법 제40조(3).

31) 헌법 제41조.

32) 헌법 제42조(1).

33) 헌법 제42조(3).

34) 헌법 제42조(5).

35) 헌법 제42조(6).

36) 헌법 제42조(7).

37) 헌법 제42조(8).

38) 헌법 제42조(9).



## 1) 내각 수상과 각료들

국왕은 각료들로 이루어진 내각(Jemaah Menteri)을 임명할 수 있고, 이들로 하여금 그의 권한 행사에 대한 조언을 하도록 한다.<sup>39)</sup>

내각을 구성함에 있어 국왕은 먼저 내각 수상(Perdana Menteri)을 임명한다.<sup>40)</sup> 내각 수상은 하원의 구성원으로 하원의 다수의 신임을 받는 자를 임명한다. 그리고 내각 수상은 내각 전체를 주재한다.

국왕은 다음으로 내각 수상의 조언에 따라 다른 각료들(Menteri)을 임명한다.<sup>41)</sup> 이들은 의회의 각 원의 구성원이어야 한다. 의회가 해산된 경우에는 이전 의회의 구성원도 각료로 임명될 수 있다. 하지만 차기 의회가 시작된 후에는 각료직을 유지할 수 없다. 하지만 내각 수상으로 임명된 자가 새로운 하원의 구성원이면 그러하지 아니하다.

내각은 의회에 집단적으로 책임을 진다.<sup>42)</sup> 내각 수상이 하원의 구성원들 다수의 신임을 확보하지 못한다면 그의 요청에 의하여 국왕이 의회를 해산하지 않는 한, 내각 수상은 내각의 사퇴를 제출해야 한다.<sup>43)</sup>

내각의 각료들은 그 직을 맡기 전에 국왕 앞에서 선서를 해야 한다.<sup>44)</sup> 귀화나 등록에 의하여 시민이 된 자는 내각 수상으로 임명되지 못한다.<sup>45)</sup> 의회는 입법에 의하여 내각 구성원들의 급여에 대한 조항을 만든다.<sup>46)</sup>

## 2) 부각료들(Deputy Ministers)

국왕은 내각 수상의 조언에 따라 의회의 구성원들 중에서 부각료들을 임명할 수 있다.<sup>47)</sup> 의회가 해산된 경우에는 이전 의회의 구성원도 각료로 임명될 수 있다. 하지만 차기 의회가 시작된 후에는 그가 새로운 의회의 구성원이 아닌 한 각료직을 유지할 수 없다.

부각료들은 각료들(장관들)의 임무나 역할 수행에 있어 보좌를 한다.<sup>48)</sup> 그러한

39) 헌법 제43조(1).

40) 헌법 제43조(2)(a).

41) 헌법 제43조(2)(b).

42) 헌법 제43조(3).

43) 헌법 제43조(4).

44) 헌법 제43조(6).

45) 헌법 제43조(7).

46) 헌법 제43조(9).

47) 헌법 제43조A(1).

48) 헌법 제43조A(2).

목적에 위하여 부각료들은 각료들의 권한을 행사한다. 부각료들은 그 직을 맡기 전에 국왕 앞에서 선서를 해야 한다.<sup>49)</sup> 의회는 부각료들의 급여에 관한 조항을 입법할 수 있다.<sup>50)</sup>

## Ⅶ. 주 정부

각 주는 단원제 주 의회(Dewan Undangan Negeri)를 가지고 있으며, 주 정부를 가지고 있다. 주 정부는 수석 장관(Chief Minister)에 의하여 이끌어진다. 수석 장관은 Menteri Besar 혹은 Ketua Menteri라 불리는데, 전자의 용어는 세습지배체제를 두고 있는 주들에서의 대표자에게 사용되며, 후자의 용어는 세습지배체제를 갖지 아니한 주들에서 사용된다.

수석 장관은 주 의회의 다수당의 구성원 중 선출된다. 세습지배체제를 두고 있는 주에서는 수석 장관은 말레이 인이어야 하며, 내각 수상의 추천에 따라 술탄에 의하여 임명된다. 그리고 그들은 그 주의 종교적인 의미에서의 정치적 지도자인 술탄(Sultan)이나 주지사에게 조언을 한다.

## Ⅷ. 정부와 의회의 관계

### 1. 정부의 우위

말레이시아 헌법에 기초한 이론에 따르면 정부는 의회에 책임을 진다. 하지만 의회가 정부의 결정들에 대하여 승인하는 단순한 고무 도장의 역할만을 하는 것에 대하여 비판적인 목소리가 전개되고 있고, 의회의 정부로부터 독립이 주장되어 왔다.

한 헌법학자에 의하면 1991년부터 1995년 사이에 정부로부터 제출된 법률안 중 80%가량이 아무런 수정 없이 의회에서 통과되었다고 한다.<sup>51)</sup> 같은 기간 동안 정부에 의하여 제출된 법률안 중 15%는 시민단체나 다른 국가로부터의 압력으

49) 헌법 제43조A(3).

50) 헌법 제43조A(4).

51) Ahmad, Zainon & Phang, Llew-Ann (Oct. 1, 2005), The all-powerful executive, The Sun.

로 인하여 철회되었고, 나머지 5%만이 의회에 의하여 수정되었다고 한다. 따라서 말레이시아의 입법 과정은 기본적으로 행정 과정의 일환이며, 의회 과정은 아니라고 한다.

## 2. 정부에 대한 견제

이론적으로 말레이시아의 행정부는 입법부와 사법부로부터 독립되어 있다. 하지만 행정부는 이들로부터 견제를 받는다. 의회는 대체로 질의를 통하여 정부를 견제하고 통제한다. 이 질의과정에서 하원 의원들은 정부 정책에 대하여 내각의 구성원들에게 질의를 할 수 있다. 그리고 특정 이슈에 대하여 조사하기 위하여 구성된 선별적 위원회를 통하여 하원 의원들은 질의를 할 수 있다. 하지만 실제로 이러한 질의를 통하여 의회가 정부를 통제하지는 못하고 있다고 지적되고 있다. 정당 충성도가 높고 당의 입장에 반하는 개별 의원의 투표가 거의 존재하지 않는 상황에서 지속적으로 집권하고 있는 여당에 의하여 통제되는 정부와 의회는 서로를 견제할 수 없기 때문이다.

형식적으로는 의회는 입법과 재정 사항에 대한 입법을 통제한다. 그러나 이 부분에 있어서도 의회는 내각 각료들이 위임입법을 제정할 수 있도록 상당히 광범위한 권한을 부여하려 하고 있다. 실제로 상당 부분의 정부 세입에 관한 권한이 의회의 수중에 있지 않다. 정부와 연계된 회사 등에 대해서는 의회가 권한을 행사할 수 없다.