

東南亞의 政治와 行政

金 光 雄*

<차례>	
第1節 概觀：一般的 背景과 特性	第4節 菲律賓의 政治와 行政
第2節 印度尼西아의 政治와 行政	第5節 印度尼西아의 政治와 行政
第3節 馬來西아의 政治와 行政	第6節 新加坡의 政治와 行政

1. 概觀：一般的 背景과 特性

東南亞를 살기 위하여는 세가지 기본요소에 관한 이해가 수반되어야 한다. 첫째는 人種的 要素이고, 둘째는 宗教的 要素이며, 셋째는 오랜 植民統治 내지는 外勢의 영향이 가져와 부식된 夕生的 要因이다.

우선 單一民族이 아니기 때문에 야기되는 國家의 同質性에 대한 도전은 적어도 政治와 行政의 측면의 경직을 초래하여 國家의 안위를 이러한 측면에서도 고려해야 하는 점은 색다르다. 다음은 宗教의 社會에 대한 지배와 이를 간과하지 못하는 政治의 입장이다. 東南亞의 각나라가 제각기 고유의 종교를 가지고 표현의 양식과 행동의 밀도를 달리하면서 政治에 대해 커다란 압력단체의 역할을 하는 것은 다른 地域國家의 사정과 크게 다르지 않다. 그 가운데서 유구한 세월동안 태양을 밀으면서도 태양으로부터 저주받아 고난의 역정을 담보해야 했던 朝鮮인 인내의 종교인 이슬람교가 특히 70년대 후반의 세계정치, 곧게는 西아시아의 政治를 혼돈의 涼中으로 끌어들이고 있는데 東南亞에서도 이로인한 갈등의 불씨가 잠자고 있을 뿐이다. 거기에다 길게는 삼세기 이상동안 西歐의 植民統治, 아니면 개방된 문호의 틈으로 밀려든 外勢가 社會의 同質性을 해쳐놓아 이를 한 줄의 실로 캐매하는 統治의 고심이 다양한 人種的 要因이 가져다 주는 문제의 소인만큼 복잡하다는 사정도 우리가 知悉하여야 한다.

그런가 하면 最近의 政勢는 「아세안」이라는 集團安保體制를 불가피하게 만들정도로 共產主義로 부터의 위하가 짙각한 경지에 이르렀다. 그것은 中共은 中共대로 政府와 黨의 상이한 입장을 나세워 이 地域의 계릴라 준동을 지원하고 있으며, 쏘련은 베트남의 후원자로 캄보디아를 교두보로 地域國家에 긴장을 조성하고 있다. 1978년, 中共의 영향을 견제하기

* 서울大學 行政大學院 副教授

위해 東南亞國家를 순방했던 베트남의 Pham Van Dong 首相은 “友好와 不干涉”을 표방했으면서도 캄보디아를 유린한 것은 물론, 1979년 7월 현재 근 40萬의 난민을 내보내면서 東南亞國家의 신경을 의도적으로 계속 건드리고 있다. 실로 그리 모나지 않으면서도 또 크지도 않으면서 계속 정맞고 바람잘날 없는 소요의 地域國家이다. 불교의 사원과 이슬람의 모스크와 천주교의 성당이 한 배에 살려 공산주의의 풍랑을 헤치며 조난직전에 있는 듯한 사정을 과장된 대로 東南亞國家의 현실을 말해 주는 위태로운 단면이기도 하다. 잔잔한 南支那海에 주기적인 태풍이 휩쓸고 있는 것이다.

그래서 이 地域國家의 政治는 적어도 표면적으로는 人種的 편견을 불식하고 中立의 색채를 내세우는데 급급하고 있다. 어느 한 人種을 偏愛하는 그러한 政策을 적어도 표면적으로는 쓰지 능고 있다. 그러나 人種문제로 인해, 宗教문제에 얹힌 反乳으로 인해 그리고 國內外의 共產主義 위협으로 인해 國家社會의 均衡이 어긋나게 되면 安保의 名分으로 가차없는 제재가 가해지기도 한다. 그 제재를 결정하고 집행하는 政治와 行政은 그런 면에서 상당히 세련되어 있다. 달리 표현하면 個人的 自由와 權利는 國家安保의 價值때문에 뒷전으로 물려나지 않을 수 없는 형편이며, 이러한 사정은 域內國家간에 정도의 차이없이 일률적이다.

東南亞 뿐만 아니라 亞細亞 전체는 예로부터 全權의 體制와 관련이 깊다. 權力이 한곳에 모여 아刹 아의 大衆들은 자고로 決定에 참여하거나 책임을 지는 일이 드물었다고 할 수 있다. 그렇다고 大衆들이 각나라의 政治史에서 전혀 動員되지 않았던 바는 아니며 生存을 위해 權威。 맹종하면서 제한된 참여를 했던 것도 사실이다.

地球面積의 3분의 1, 全世界人口의 3분의 2, 그리고 보다 다양한 文化가 숨쉬는 亞細亞一 이들 나라의 政治가 世人의 이목을 끌기 시작한 것은 십수년이 되지 못한다. 인도네시아, 타일랜드, 말레이지아, 베트남, 라오스, 캄보디아 등이 부단히 理念鬪爭의 소용돌이 속에서 허덕이고 필리핀만 해도 명혹한 역사의 현실 속에 말려들었던 쓰라린 파거를 갖고 있다. 印度는 과거의 전통적 가치와 英國의 영향을 받은 議會主義와의 갈등으로 고심하고, 파키스탄은 議會統制에 억눌리면서 回教國再建을 동한시하고 있으며, 1971년 인도-파키스탄 간의 戰亂의 잣더미에서 회生한 新生國 방글라데시는 전통적 文化價値를 극복하면서 世俗과 社會主義를 표방하고 있다.

耳目。 집중되는 國内外의 혼란이 거듭될수록 民主主義는 域內國家에서 더 이상 支配價値가 될 수 없다. 第2次世界大戰後 앞다투어 解放을 맞고 獨立을 생취할 때만 해도 西歐의 民主主義制度가 당연한 것으로 받아들여졌고 經濟發展을 통한 富의 축적이 階級간의 갈등, 그리고 그밖의 社會問題를 쉽게 해결해 줄 것이라고 착각했다.

第2次世界大戰의 傷痕이 아직도 깊다. 外勢로부터 벗어나 獨立을爭取하려고 애쓰는 국가가 아직도 있다. 民主主義를 주도해 옛만한 中產階層이 자라본 적도 없다. 그러면서도

政府에 의해 動員된 階層은 날이 갈수록 政府에 대한 더욱 커다란 요구의 發聲을 드높인다. 시간이 흐를수록 制裁의 수단이 세련되고 效率的이 되어가는 것은 사실이지만 고갈, 탐욕, 부패를 해결치 못하는 政治指導者는 權威主義的 政略에 최후의 수단을 걸어 政治의 양상을 協調보다는 葛藤의, 妥協보다는 任意的 行動의 모습으로 유형화되어가고 있다.

權威主義라고 하면 기실 아세아에서 생소하지는 않다. 權威主義는 여러가지 형태로 모습을 보였고 神話와 儀式의 변화로 강도를 떠해가면서 安全歸 구실을 했다. 酈長에서 승려에, 君主에서 獨裁者에 이르기까지 여러 權威主義의 모형은 아세아 國家에서 생태적으로 적용할 수 밖에 없는 準據였는지도 모른다.

이러한 思想과 哲學의 背景은 政府의 物理的 힘의 구사를 용이하게 했으며 安保를 위해個人의 自由를 희생시키지 않으면 안된다는 正當性의 논리를 전개시키는 근거를 마련해 주었다고 볼 수 있다. 人間社會는 强者에게 복종하도록 運命지어졌다는 암시 같기도 하다. 도시 오늘날의 東南아세아를 들여다 보면 物理的 힘없이 合憲性을 주장할 수 없게 되었고 그래도 政府를 無秩序와 混亂과 바꿀 수 없다는 생각이 만연한 것 같다.

이러한 脈絡에서 볼 때 官僚의 힘이 강해지는 것은 당연한 현상이다. 官僚主義가 바로 權威主義를 加速化시키고 執權을 보다 效果的으로 이끄는데 공헌한다. 이 地域國家의 官僚主義는 植民時代부터 各支配國의 영향을 받으면서 나름대로 정립된 오랜 역사를 가지고 있다. 被壓迫의 경험이 방자한 오만과 권위의식에 쉽게 빠질 수 있다는 공식을 생각하면 오래된 官僚主義의 隨性이 사회 여러부분에 미치는 효과를 쉽게 이해할 수 있을 것이다. 그 미치는 효과 중에 가장 큰 영향이 아마도 政治에 대한 것일 것이다. 그것은 官僚의 役割이 나라에 따라 다르기 때문에 그러하다. 歐美的 경우만 해도 官僚에 우선하는 것이 民間을 대표하는 政府나는 관념이 고정되었고 과거의 夜警國家는 차치하고라도 天惠의 美國에서 官僚가 할 일이라고는 奉仕 이외에 그리 많지 않았다. 이것은 물론 오늘날처럼 社會가 복잡해지기 이전의 일이다. 반면에 東南亞의 경우를 보면 운하를 파거나 관개시설을 만들거나 요새를 구축하는 등 모든 公共事業을 하기 위하여 官僚의 社會勤員 및 移動力이 榆의 기능을 하기에 끌어가며 했던 것이다. 그래서 관료는 지금도 완벽한 同調主義를 주장한다.

이 모든 현상은 강력한 영도력을 가진 權威主義의 政治指導者の 탄생을 불가피하게 하고 그 힘은 個人的 카리스마적 性稟과 가중되는 이미지로 더욱 확산된다. 필리핀의 마르코스 대통령과 싱가폴의 Lee Kuan Yew首相이 그렇다. 그러나 이 權威主義의 指導力에 否定의 인 측면만 있는 것은 아니다. 가장 경계되는 官僚의 부패가 싱가폴에서는 해결되고 있는 것을 보면 內治의 安定이 부패로만 연결될 수 없다는 엄연한 사실을 알 수 있게 된다.

여기에 權威主義 이외에 보다 客觀的인 求心點이 될 수 있는 것은 王政이라는 것을 타일랜드와 말레이지아의 경우에서 볼 수 있다. 거기에서 宗教的인 一體感만 작용하면 그나마도 安定된 體制의 구축이라고 평가될 수 있다.

오랜 역사와 복잡한 경험을 지니고 오늘도 열강의 틀바구니에서 조금도 차별을 받지 않고 民族主義의 旗幟를 드높이는 東南亞의 政治와 行政을 한꺼번에 다 섭렵하거나 몇마디로 요약하기가 벅차다. 우선은 그 기본적인 내력과 현황부터 파악하는 것이 필요하다는 취지에서 다음 節부터 극히 기초적인 東南亞各國의 政府構造와 政治體制를 간략하게 소개한다. 다시 말해서 (1) 憲法體制, (2) 政府形態, (3) 選舉制度, (4) 權力構造, (5) 政黨 및 (6) 政治行態의 제축면을 나누어 보았다. 여러 문헌 가운데에서 가장 정리가 오연한 미국 정부에서 발행하는 Area Handbook을 주로 참고하였음을 밝혀둔다.

第2節 타일랜드의 政治와 行政

1. 憲法

타일란드는 古代로 부터 定立된 專制王制가 19세기에 이르러 西歐社會의 영향으로 무너지기 시작하여 1932년의 쿠데타를 기화로 최초의 民主憲法이 公布됨으로써 立憲國家의 대열에 서게 되었다. 그후 憲法은 政權의 변화추이와 함께 여러 차례 개정되어 1978년의 新憲法에 이르고 있다.

這間의 憲法改正을 一覽하면, 1974년과 1978년의 최근 새 헌법이 개정되기까지 다섯차례의 변화를 겪었다. 즉 1946년, 1947년, 1949년, 1952년, 그리고 1968년에 있었던 헌법개정이 그것이다.

1974년에 제정된 새헌법은 장기집권을 누렸던 Thanom Kittikachorn 수상을 학생들이 축출한 1971년의 革命에서부터 비롯된다. 革命後 집권한 새정권은 1973년 末에 299명의 위원으로 구성되는 憲法起草委員會를 만들어 240명내지 300명으로 구성되는 下院과 100명으로 구성되는 上院을 두는 兩院制憲法을 기초했다. 당시의 爭點 역시 1978년 헌법기초에서 문제가 되었던 王의 上院議員任命權에 관한 것이었다. 制定된 헌법에 따라 실시된 1975년 1월의 총선은 內閣責任制의 憲政을 出帆하는 홀륭한 전기가 되었지만 左右兩派의 政治的 極化현상은 國內政治를 혼란으로 몰아넣기에 충분했다. 혼란은 1975년 8월 左翼學生의 本山인 Thammasat大學校 교정을 右翼의 職業專門大學學生들이 초토화시키면서 극에 달해 결국 聯政을 수립했던 Kukrit Pramoj 首相이 물러나게 된다. 그래도 10개월간 지속된 이 政權은 선거에 의해 집권한 타이정치사상 가장 오래 지속된 민간정부의 기록을 남겼다.

1976년 4월 다시 실시된 선거에서 民主憲法은 民主黨을 이끈 Seni pramoj에 의해 지속된 셈이지만, 당시 선거에서 279석을 놓고 39個 政黨, 2,370명의 후보가 난립했던 사정을 보면 政治의 樣相이 얼마나 복잡하고 치열했던가를 알 수 있다.

이러한 상황에서 한 政權이 오래 지속되기는 어려운 일이었다. 세니政權은 1976년 10월 國家行政改革評議會(National Administrative Reform Council)과 칭하는 군사혁명집단에 의해 축출되고 만다. 그후 1977년 10월 당시 參謀總長과 首相諮詢評議會의 의장을 겸하고 있

던 막후 실권자, Kriangsak Chamanand 장군이 표면에 나설 때까지 過渡政府는 Thanin Kraivichien[1] 의해 유지되었으며, 새로운 實力者에 의해 현재의 憲法改正作業이 본격화했던 것이다.

1978년에 제정된 새 憲法은 君主制와 三權分立制를 그 골격으로 하여, 議會의 上・下 兩院合同會議의 권한강화를 주요 특색으로 하고 있다.

國王은 강력하고 통합적인 국가의 象徵이요 元首이며 軍最高統帥權者이다. 그리고 行政府는 각료회의 의장인 首相이 이끄는데, 首相은 王이 임명하고, 각료들은 수상의 추천에 의해 王이 6명하는 것으로 되어 있다. 立法府는 兩院制 國會로 이루어지고 있으며, 王위 계승권, 섭政 지명 등 固有權限 외에 國會 구성 후 최초 4년간에 있어서는豫算, 內閣 不信任案 및 주요 法의 審議權 등이 부여 되어 있다. 上院은 任命制이고 下院은 民選制인데, 각료들은 의원겸직이 금지되어 있다. 司法府는 1907년의 近代司法制度 확립 1932년 司法權의 獨立保障 이후 近代的 制度를 확립하여 왔다. 요컨대, 主權分立이라는 統治構造 하에, 國王은 立法・行政・司法의 頂點에 위치하여 각 權限을 행사하게 되는 것이다.

國民의 基本權으로는 法 앞의 平等, 言論・出版 등 表現의 自由가 보장되고 있지만, 이러한 權利는 선량한 도덕과 공공질서의 보호를 위해 制限될 수 있다. 集會의 自由는 國가 위급시에 公共場所에 출입할 수 있는 權利를 좌우하거나 公共秩序를 유지하기 위한 特別法에 의해서만 규제 받는다. 아울러 結社의 自由와 政黨組織權도 法律에 의해 치해된다.

憲法의 改正은 國會 兩院 총의원수의 3분의 2 이상의 投票나 단순 다수결에 의한 國民投票로 이루어질 수 있다. 대략 이와같은 憲法秩序下에 傳統・現代의 混合의인 法律體系가 있는 바, 여기에는 刑法・民法・商法・特別法 등이 있고, 王의 布告・行政命令・規則 등의 방대한 行政法 體系가 있다.

2. 政府形態

王은 모든 權力의行使를 그의 이름으로 하게 되어 있지만, 실제 權限은 미미하여 명목상의 지위에 불과하다. 말하자면, 國家統合을 위한 상징적 존재로서, 統治를 正當化하기 위한一手段으로서 그役割을 하고 있는 셈이다. 이러한 王의 부속기관으로는 王室事務局・國王秘書室 專屬副官室 등이 있다.

行政府는 다른 二府와 함께 정립(鼎立)을 원칙으로 하고 있지만, 政策을 형성・집행・감독하는 과정에서 우월적 위치에 선다. 1部 12개 省으로 이루어지는 政府의 首長은 首相이며, 그 밑의 長官들로써 內閣이 구성된다. 그들 長官들의 選出은 忠誠과 能力を 고려해서 首相이 하면 그들의 活動도 감독 조정한다. 王이 首相으로서 下院의 다수당의 영수를 선출해야 된다는 요구는 없다. 실제적인 문제로, 首相은 上院 뿐만 아니라 소위 쿠데타를 주도한 집단의 支持를 얻어야 하고 國會의 上下 兩院合同會議에서의 信任投票에 승산이 있다는 확신이 있어야 한다. 또한 首相은 內閣의 가장 중요한 構成員으로서, 國政에 있어 任命・調

查·審理 등에 대한 궁극적인 權限을 가지고 있고, 王의 모든 칙령(decrees)에 대해 부서(副書)한다. 그리고 각료회의에서 주재하며, 非常時에는 국가의 安全을 유지하고 經濟發展을 도울 수 있도록 필요한 모든 조치를 취할 수 있다. 그런데 이러한 비상조치는 議會에 알려야 하며, 이에 議會는 찬반을 표할 수 있다. 이 밖에도 首相은 복잡하고 다양한 機能을 수행하며, 그 밑에는 事務總長(Secretary General)이 이끄는 여러 行政單位들이 있다.

이리하여 中央政府의 內閣은 수상·부수상 1부 12개성으로 이루어진다. 部省組織은 다시 (1) 總理部, (2) 國防省, (3) 財務省, (4) 外務省, (5) 農業協同組合省, (6) 交通省, (7) 商務省, (8) 內務省, (9) 文教省, (10) 保健省, (11) 工業省, (12) 大學省, (13) 科學 및 技術動力省 등으로 되어 있다. 각 장관들은 최대 44명으로 이루어지는 각료회의에서 各省을 대표하고 會議의 政策決定과 指示事項을 省에 전달한다. 그런가 하면 政策의 執行過程에서 首相에 대해 責任을 지기도 한다. 長官 바로 밑에 있는 事務次官(Permanent under Secretary)은 最高位의 職業官吏인데, 한 두명의 부차관과 소수의 막료들의 도움으로 長官을 보좌하고 非政治的 仁 문제를 다룬다. 事務次官 다음에는 약 60개의 局(department)이 있는데, 各省에는 보통 3~4개의 局이 있고, 그 下位編制로 課(division) · 係(section)가 자리한다.

이상과 같은 構成하에서, 內閣은 國家정책의 형성을 위해서 뿐만 아니라 조정과 타협을 위한 上部委員會로서 기능하고, 長官들은 그들 각 部省의 특별한 관심과 계획을 추진하는 경향이 있다. 內閣의 자리를 實力있는 支配者集團이 꼭 차지한다고는 볼 수 없는 관계로, 이들은 內閣 밖에서 國家政策을 형성하거나 政治的 도전을 고려하기도 한다. 아울러 部省의 자리를 정하고 있는 實力者集團의 成員을 각료회의에 참석케하여 그들의 요구를 전달하기도 하는데, 이들의 意思는 대개 김행에 옮겨진다. 한편 각료들은 의원겸직이 금지되어 있음에도 불구하고 投票權 없이 上下兩院 중 어느 쪽이나 討論과 討議에 참여한다. 首相과 대개 長官들은 그들의 기능에 대해 國會에 책임을 지며 각료회의의 一般政策에 연대책임을 지는 것이 원칙으로 되어 있다. 그러나, 모든 信任投票는 상·하 양원 합동회의의 多數意思로 통과되어야 한다는 憲法條項 때문에, 行政府는 거의 단장일치에 가까운 上院의 支持가 확실한 가운데 단지 不信任投票를 未然에 봉쇄하는 下院의 소수기반단 마련하면 되었다. 게다가 首相은 국가의 안전을 유지하기 위하여 필요하다고 생각할 때면 언제나 계엄령을 선포할 수 있는 거의 무제한의 권한을 가지고 있다.

한편 公務員制는 채용에 있어서 군대의 직업장교가 되는 것과 함께 가장 야심적이고 교육받은 行民들의 선망의 대상이 된다. 타일랜드의 文化는 사기업이나 산업체의 役軍이 되는 것 보다 公務員이 되는 것을 중히 여겨 온 것이다. 더더우기 군대적인 사기업 경제가 노동력의 소수에 부적절한 가운데 公務員職이 社會의 地位가 높은 것으로 되어왔기에 그들 公務員들은 존경의 대상이다. 이러한 지위는 행정에 있어 公務員들의 협조를 얻으려는 統治階級의 必要에 의해서 지탱되어왔고, 교육받은 엘리트를 公共事務에 흡수한다는 것은 政治

의 安定에 크게 기여한 結果를 낳기도 했다. 타일랜드에 西歐型 公務員制의 理論과 實際가 처음으로 도입된 것은 1928년에 公務員法이 마련되면서 부터이고, 그 후 계속 傳統的 慣習과 行態의 기초 위에 기능하도록 가다듬어져 왔다. 公務員制의 適用對象은 모든 部省의 人士·地方政府의 官吏·學校 教職員과 大學教授·警察官吏 그리고 外交官 등인데, 軍人·法官·檢查·最下位 地方行政單位의 官吏들은 여기에 포함되지 않는다. 대부분의 公務員들은 首相의 부속기관인 公務員委員會(Civil Service Comimision)의 소관이지만, 學校 教職員과 大學教授는 각각 教育委員會과 大學人事委員會의 감독을 받는다. 公務員委員會는 1929년 창설 이래 現대적이고 표준화된 人事體系 수립에 힘써 왔으며, 實제적인 지휘감독 보다는 일반적인 지침과 감독을 가할 뿐이다. 公務員의 採用과 升進은 公開試驗에 근거하지만, 支配集團의 成員에 의한 政治的 後見이 작용하는 것도 사실이다. 部省과 局에 있는 下部 公務員委員會는 채용시험의 실시 감독을 포함한 人事行政에 책임을 지고 있다. 이 委員會의 上級者는 最終合格者를 선정하고 직무를 부여하여 升進과 升給對象者를 추천하고 제재사항을 관찰함과 동시에 部下職員의 이동도 담당한다. 一般的으로 타일랜드의 公務員制는 명성과 권력이 함께 하는 上位職級에 올라가는 길을 터 놓고 있다고 할 수 있다. 끝으로, 公務員들은 5개의 主要 等級으로 나누어지며 轉出·轉補도 가능하고, 政治的인 閣僚의 보좌역으로서 전문적인 민간관리를 임명하는 관행은 行政的 效果性과 政府의 安定에 기여해 왔다고 할 수 있다.

議會는 上·下兩院制라는 것과 行政府에 비하여 상대적인 취약성을 떠어왔다는 것을 주요 특색으로 한다. 議會의 취약성은 입법관계보다 행정부에서의 정치적 리더쉽을 분명히 규정한 政治文化와 傳統의 결과이기도 하고 政治의 官僚制化의 결과이기도 하다. 議會의構成을 1978년의 新憲法에 의거하여 살펴보면 다음과 같다. 즉, 上院은 下院의 석수의 4분의 3에 해당하는 225명의 의원으로 구성되며, 수상의 추천에 의해 국왕이 임명하고 任期는 6년인데 2년마다 3분의 1씩 교체된다. 下院은 전국 103개 선거구에서 각각 1~3명씩 선출된 301명의 議員들로 구성되고 임기는 4년이다. 上·下院의 合同會議는 3분의 1로 議事定足數가 되는데, 상위 계승권·섭정지명, 선전포고 등에 관한 승인 등 그 固有權限에 추가하여 앞에 든 時附 십의 표결권을 부여함으로써 上院의 權限擴大를 통한 政治的 安定을 도모하고 있다.

다음, 司法制度는 法院組織法에 三審制를 채택하고 있고 法院은 分離된 두 機關—法務省(Ministry of Justice)과 司法委員會(Judicial Service Commission)—에 의해 감독을 받고 있다. 法務省은 法院의 人士를 임명 감독하고 法適用과 節次의 改革을 맡고 있는 한편, 司法委員會는 法院制度의 獨立性 확보와 内閣의 추천에 근거한 法官의 임명, 해임, 전보의 책임을 지고 있다. 法官解任의 경우 誤判과 無能力으로 인해서만 가능하며, 停年은 60歳로 되어 있으나 65歳까지 연장할 수도 있다. 法院의 種類로는 最高法院으로서 大法院, 上級法院

으로서 公訴法院, 下級法院으로서 民事·刑事法院, 特殊法院으로서 中央少年法院·軍事法院 그리고 地域法院으로서 一般裁判·略式裁判을 취급하는 9개의 地域法院이 있다.

地方政府의 組織을 살펴보면, 72개 縣(Changwat), 576개 郡(Amphur), 5517개 村(Tambon)으로 이루어져 있다. 이러한地方政府는 各單位의 선거된 團體를 통해 自治權限을 행사하지만 극히 형식적인 것에 불과하다. 전통적으로 고도의 中央集權化가 이루어져 온 單一國家인 고로,地方政府는 中央政府의 政策과 統制의 手段으로서 全國的인 行政體系의 統合的인 部分을 구성한다. 内務省의 地方行政局이 모든 行政의 統制 및 監督責任을 지고 있으나, 中央政府의 公務員은 郡(district) 單位까지만 파견된다.

6~8個 郡으로 이루어지는 縣(Province)에는, 内務省長官이 임명하고 그에 대해서만 책임을 지는 「푸와라차칸」(Phuwarachakan) 또는 「카루앙」(Kha luang)이라고 하는 知事が 있다. 知事은 中央政府의 제 정책을 수행하고 縣의 전반적인 행정을 감독하는가 하면 방콕으로부터 파견되는 각 部省 官吏들의 업무에 협조하여 管內의 法과 秩序를 유지한다. 自治權限은 民選代表者들로 구성되는 委員會에 부여되어 있다. 縣의 下位單位는 郡(district)으로서 8~12個의 村(commune)으로 구성되는데, 自治權限은 없다. 「나이 암푸르」(Nai amphur)라고 하는 郡의一般的 監督機關은 中央政府와 住民들 사이에서 가장 중요한 연결체로서 기능할 뿐만 아니라 地域社會開發의 주도적 위치를 차지하고 있다. 그리고 「캄난」(Kamnan)이라 불리는 村(commune)의 長은 半官半民의 性格을 띠면서 郡과 마을지도자 간의 중개 역할을 담당하고 있다. 이 외에도 마을(Village)이라는 수준이 있고, 市(City)·邑(Town)·村(Commune)의 3계층의 自治機能을 들 수 있겠다.

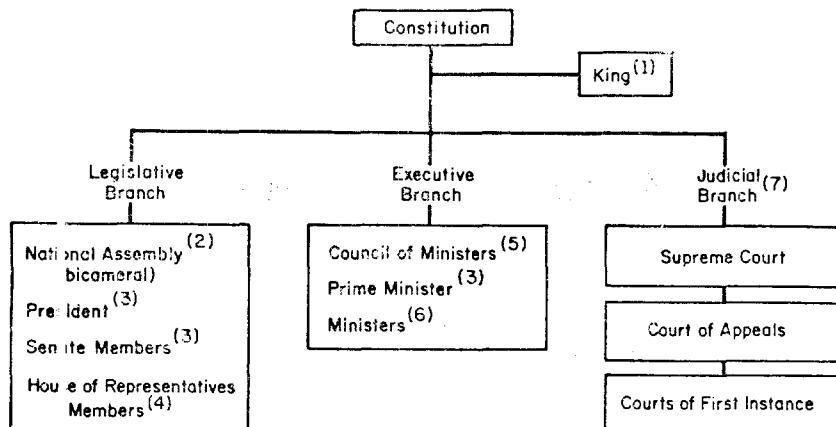
3. 選舉制度

타일랜드의 選舉는 마을의 代辦者를 선출하는 古代로부터의 慣行에 뿌리를 찾을 수 있는데, 그간의 憲政史를 보면 쿠데타 후의 政治的 正當化나 支持를 위해 많이 實施되어 온 것을 알 수 있다. 그러나 縣議會와 市議會의 선거와는 달리 비교적 작은 비율의 사람들이 마을 단위 이상의 諸般選舉에 참여해 왔다. 1969년에 상원에서 통과된 選舉法과 政黨法이 선거과기에 大衆參與를 확보하려는 일련의 改革을 시도했다. 이新法은 下院의 입후보 자격을 완화했고 21歲에서 20歲로 最少 투표연령을 낮췄다. 그리고 總選舉는 指導者の 선출과 主要問題의 決定에 있어 선거인단의 선택여지를 부여해 오지 않았다고 하더라도, 政治指導者들의 야심을 위한 제한된 배출구로서 그리고 全國을 보다 가까운 政治體系의 틀 속으로 뛰울 수 있는 기회를 제공해 왔다. 선택의 과정에서 有權者들의 대부분은 個個人의 地域的인 關心이 상당히 작용하는데, 예하면 후보자에 대한 복종심, 地域指導者로 부터의 要求 또는 종사하고 있는 위치에 따른 여러 요인 등이 그것이다. 官과 權威에 대한 타일랜드인의 態度에 영향을 미치는 것은 佛教의 教義와 儀式에 감정적으로 밀착되어 있는 점이다. 종교적인 귀의를 하고 덕성을 갖추는 것이 이들 文化的 中心價值인데, 個個人이 종교적인 가

치의 개념을 무엇으로 하고 있느냐가 政府와 階層制에 대한 태도를 결정하는 데 상당한 영향을 미치고 있는 것이다. 타일랜드의 政治的 價值를 특징짓고 있는 權威와 地位에 대한 많은 존경심이 뿐만 아니라 絶對君主制의 傳統에서 찾아볼 수 있는 바, 君主는 모든 權威와 神聖의 源泉으로 간주된다. 그는 社會의 秩序를 상징할 뿐 아니라 정당화하기도 했던 것이다. 한편 民族主義는 支配者 階級 사이에서 가장 많이 개발되었지만, 그것은 수십년에 걸친 国民교육과 군사 조직의 산물로서 사회전반에 확산되기도 했다. 民族主義는 대부분 군사적이거나 혁명적〔〕 것이 아니라 보수적인 성향에서 나온 것인데, 이것은 종종 국가의 평화와 안전에 대한 호소의 형태를 취한다.

오래전 자로이긴 하지만 아래에 타일랜드 政府構造와 行政組織體系를 그림으로 제시한다.

〈圖 1〉 타일랜드의 政府構造(1970년 현재)

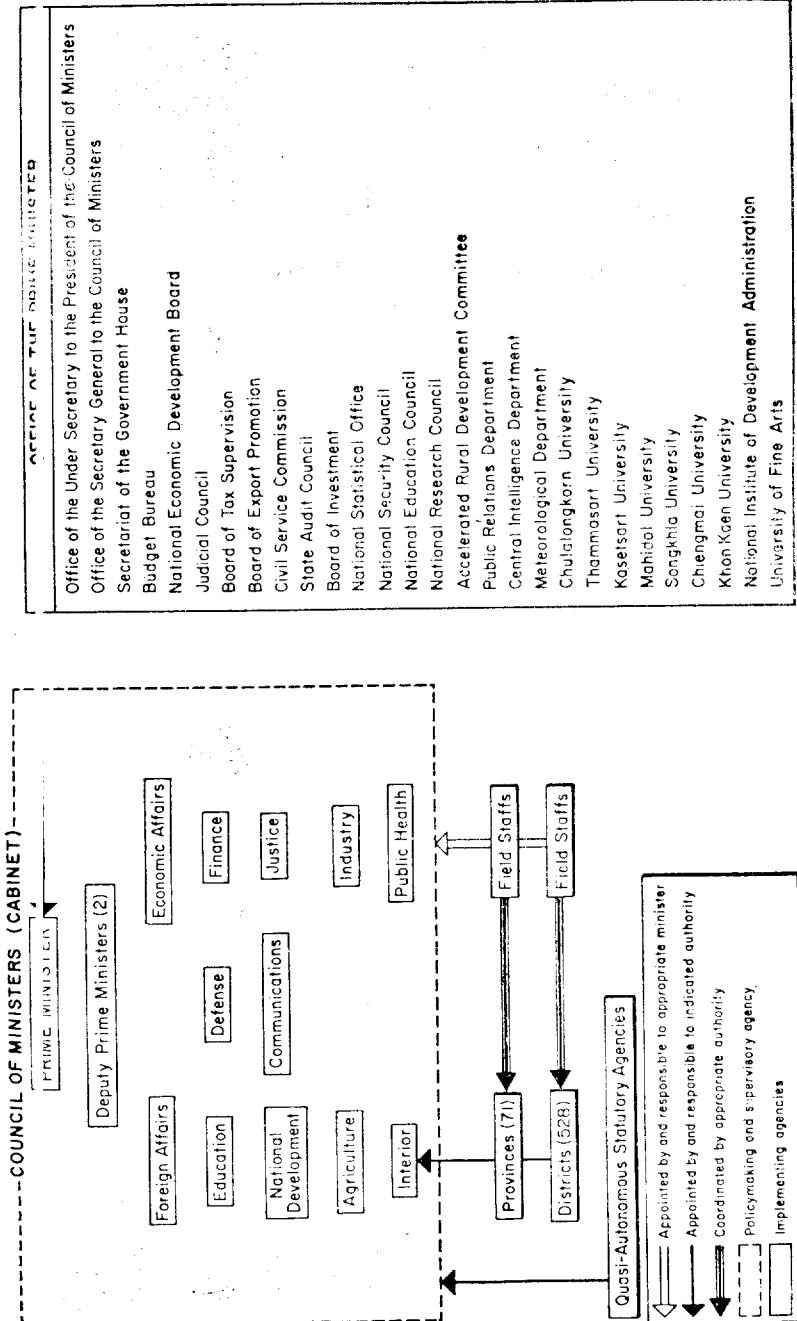


자료 출처 : U.S. Government Printing Office, Area Handbook for Thailand. p. 170.

4. 權力構造

1932년에 수립된 절대군주제 이후, 타일랜드의 주요 권력집단을 이루어 온 것은 주로 군인들이었다. 政權交替의 手段도 결국 쿠데타 또는 반쿠데타가 되어왔지만, 군부 지도자들은 정권교체는 헌법적 수단에 의한 것과 의사결정 과정에서의 그들의 역할도 덜 강조해야 된다는 점을 표해 왔다. 그러면서도 國家가 政治的 政黨으로 인해 위기에 처할 때마다 軍部의 政治介人은 불가피한 현상이었고 또 당연시되었다. 타일랜드의 軍部는 다른 나라에 비해 우월한 귀족집단이라는 성격도 國政參與를 당연한 것으로 받아들이는 소인이 될지도 모른다. 그러면서도 국가통치의 복잡다기화로 전국의 각계 요소요소에서 人才를 구하고 政治·經濟發展에 있어 적극적인 협동을 지향하려는 움직임도 보인다. 그들 지도자는 中央政府와 마을 주민들 사이에 오랜 동안 있어온 의사소통의 단절을 감소시켜 보려고 노력하고 있다. Kriang sak 수상 같은 사람은 金融界·財界·公務員集團과 긴밀한 유대가 있는 政治指導者와 예비당장성들과 우호관계를 유지하였다. 이들 가운데에도 M.R. Kukrit Pramot, 예

< 2 > 태국의 행정조직체계



자료 출처 : Fred Riggs, Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity, Honolulu, 1966, p. 206:
Bangkok Post (1967년 1월 25일), Royal Thai Government Gazette (2월 ~ 3월 1969),
pp. 157-158.

비역 육군대가 Praman Adireksan, 퇴역 공군참모총장 Thawi Chunlasap, Krasae Chanawong, 및 Bunchu Rotchanasathian 등이 포함된다. Kriangsak 수상은 經濟立國을 위해 民間經濟專門家들을 經濟開發計劃에 대거 참여시키기도 하였다.

그렇지만 타일랜드의 역사적 전통은 軍部中心이라는 權力構造의 특색을 쉽게 拂拭시키지는 못했다. 즉 1979년 4월에 임명된 上院議員의 구성을 보면, 陸軍이 113명으로 50.2%, 空軍이 34명으로 15.1%, 海軍이 38명으로 16.9%, 警察이 9명으로 4.0%로 나타났고, 民間人은 31명으로 13.8%이 불과했다.

5. 政黨

타일랜드의 政黨制度는 多黨制이다. 1970년대 초에만 하더라도 타이 인민연합당(United Thai People's Party: UTPP)과 Prachatipat라는 민주당으로 대별되었지만, 1979년에는 社會行動黨・國民黨・民主黨・人民黨・自由正義黨 등으로 分布되어 下院議員 선거에 임하고 있다.

이러한 政黨이 처음으로 출현한 것은 1932년의 쿠데타의 주동자들이 人民黨을 창당함으로써이지만, 근대적인 의미에서의 정당의 출현은 2차대전의 종결을 기다려야 했다.

政黨간의 下院內 세력분포를 1976년 4월 선거의 결과를 통해서 보면 民主黨이 114석, 타이 國民黨이 56석, 社會行動黨이 45석, 社會正義黨이 28석, 社會農民黨이 9석, 社會民族黨이 8석, 新勢力黨과 人民勢力黨이 각 3석, 타이 社會主義黨과 地域發展黨이 각 2석 등을 차지했다. 1979년 4월의 하원 선거에서는 政黨의 背景이 없는 無所屬 출마자가 많이 당선되어 63명이 이르렀다. 과거에 龐立했던 政黨에 대한 國民의 나쁜 이미지가 작용했던 결과라고 한다. 그 나머지는 社會行動黨의 83석, 國民黨의 38석, 民主黨의 32석, 人民黨의 32석, 自由正義黨의 21석, 그리고 기타 群小政黨의 32석 등으로 분포되었다.

6. 政治行態

政治行態를 政府에 대한 態度와 政治에 대한 態度로 나누어 보면, 먼저 政府에 대한 태도는 그들 관리들의 權威나 行動에 대하여 거의 의문시되지 않을 정도로 國民은 마을단위 이상의 수준에 관심을 기울이지 않았고, 中央政府에 관한 지식도 갖고 있지 않았다. 國民들은 나라의 일ㅇ 官吏들의 문제가 아니라 자기들의 문제라고 느끼지 않았으며 官의 指示만을 맹종하고 있었고 개인적인 日常에 당장의 영향이 없는 문제에는 無關心하였다.

일반적으로, 政府의 正當한 역할은 매우 제한적인 것이어야 한다고 인지되는가 하면, 政府는 국민의 도움이나 참여 또는 개입없이 기능하기를 기대하고 있는 것이다. 또 政府로부터 利益을 취할 때도 확립된 절차에 의해 제도에 접근하는 것이 아니라 영향력 있는 개인에게 접근하는 듯하다. 이리하여, 1932년 이래의 각 정부는 국민을 계도하는 것을 그들의 사명으로 삼고 일해 왔다. 그런가하면 統治者들은 올바르게 처신하고 그들이 부여받은 도덕적 덕성과 발휘하며 요구되는 정치적 기능을 효과적으로 수행하여 그들의 統治를 정당화

해주리로는 기대를 받고 있다.

다음 政治에 대한 태도는 제한된 소수의 官吏들과 職業政治人들이 政治를 獨占해 온 관계로, 대부분의 국민들은 절대군주시대와 대차없이 정치에 무관심하다. 이러한 政治的 無關心은 차산업에 종사하는 3분의 2를 차지하는 국민들에게 근대적인 大衆傳達과 國民教育의 혜택을 배포는 데 실패한 데서 나오는 것이기도 하다.

요컨대, 우리나라 國民들의 代議와 責任에 관한 관념은 西歐의 民主主義개념과 상치된다. 그러면서도 타일랜드의 立憲主義를 믿는 사람들은 인도와 필리핀에서 民主主義가 終末을 고했지만 타일랜드의 民主主義는 日本과 이스라엘의 중간에 위치하는 진정한 民主主義로 1976년 10월 이전의 政治的 退步는 일시적인 현상이라고 낙관하기도 한다 (Frank C. Parling, "Thailand in 1976: Another Defeat for Constitutional Democracy," *Asian Survey* XVII:2, February 1977, 117).

第3節 말레이지아의 政治와 行政

1. 總法

말레이지아政府는 비교적 安定된 體制를 구축하고 있는 편이다. 5년 임기의 立憲君主는 말레이지아 聯邦憲法의 태두리 안에서 平和的으로 承繼되기 때문이다. 그것은 1957년 獨立 이후부터 오늘에 이르기까지 議會民主主義를 표방하고 그 원리에 따라 실천해 온 바에 기초하기 때문이기도 하다.

이러한 성격의 헌법은 그래서 國民의 自由와 權利를 보장하고 더우기 複合人種간의 갈등을 해소하고 균형화시키려고 애쓴다. 그러나 國家安保의 문제가 개재될 때에는 世界 어느 헌법에서 찾기 힘든 강력한 규제를 규정하고 있다.

聯邦制下에 13個州는 각기 고유의 成文憲法을 갖고 있다. 憲法 자체는 1945년 12월 英國權民統監과 各州의 王사이에 이루어진 同意에 근거를 두며 市民權의 획득이 점차 까다롭게 되었던 것은 말레이族과 非말레이族간의 갈등과 반목이 날로 심해졌기 때문이었다. 1955년 7月 처음으로 실시된 總選舉를 계기로 憲法의 발전이 궤도에 오르게 되었다. 즉 1956년 1月과 2월에 英國에서 개최된 憲法會議에서 말라야의 完全獨立에 동의하고 議會民主主義에 근거한 強力한 中央政府를 가진 聯邦制憲法을 起草하였다.

聯邦憲法은 兩院制를 규정하고, 의회와 독립된 司法院에 책임을 지는 英國型 内閣을 구성하도록 규정하였다. 의외로 길고 자세한 이 憲法은 基本權, 市民權, 聯邦 및 地方政府, 聯邦과 地方政府간의 관계, 財政規約, 選舉, 公務員 및 기타사항 등에 관해 규정하였다.

基本權項에서는 특히 西歐民主主義에 가깝게 明文規定을 두었다. 그럼에도 불구하고 言論・表現・平和的集會・結社의 自由등이 安保, 外交, 公共秩序 및 道德에 위배된 때에는 法에 의해 규제를 받게 되어있다. 실제로 이러한 사정은 더욱 강경해서 基本權이 緊急措置

에 의해 제한되는 경우가 흔히 있다. 제한의 필요성이 인정된 것은 1948년 共產主義者들이 준동하여 나라가 위기에 직면했을 때이며 憲法 第149條는 王이 긴급조치를 선포하든 안하든 준동과 나파공작에 대처하고 法律의 제정권을 의회에 부여하였다. 國家의 위기때 政府는 特別權을 행사하게 되며 그것은 内閣 또는 首相의 요청에 의해 王이 긴급상태를 선포함으로써 단 가능하다. 한편 市民權에 관해서는 말레이와 비말레이간에 얹힌 社會的・政治的・經濟의 미묘한 때문에 상당히 자세하고 길게 규정되어 있다. 市民의 개념・資格 및 그 衰失 등에 관한 諸規定등이 그것이며 실제로 市民들은 이 문제에 대해 지대한 관심을 기울이고 있는 실정이다. 연방제이기 때문에 헌법에 國家發展計劃에 필요한 聯邦一州政府간의 협조의 논에 대해 규정해 놓고 있는 것은 能率과 조정과 통제를 위해 필요한 조치라고 보겠다.

2. 政府形態

既述한 바와 같이 말레이지아는 聯邦制를 채택하면서 연방을 통치하는 立憲君主制로서의 王(supreme head)을 두고 있다. 다른 나라의 世襲制와 달리 王은 統治者會議(Conference of Rulers)에서 선출된다. 다만 常例는 世襲의 「설탄」(Sultan: 이스람교의 지도자)中 가장 年長者가 뽑히게 되어 있으나 엄격한 비밀투표에 부쳐진다. 이 統治者會議에는 各州의 知事도 회원으로 되어 있으나 이 選舉에만은 참여하지 못한다. 최소한 다섯표 이상을 얻어야 王이 되고 임기는 5년이며 다른 各州의 統治者 모두가 적어도 한번씩 王으로 선출된 연후에야 再任할 수 있다. 王은 執行權을 갖고 法律을 宣布하며 의회를 소집하고 首相의 요청에 따라 의회를 召集할 수 있으며 聯邦大審院長과 그 判事 등을 임명하는 권한을 행사하나 王의 위치는 ◦ 디까지나 憲法의 主體이기 때문에 權限이 制限되며 内閣의 권고와 제안에 따라 行하도록 되어 있다.

王아래에는 副王이 있다. 선출은 王과 동일한 방식에 의하며 王이 有故時 그 權限을 代행할 뿐이다. 王이 사임하거나 作故하는 경우에도 副王이 自動的으로 계승하는 것이 아니라 統治者會議에서 다시 王을 선출하게 되며 단지 副王에 우선권이 부여되는 것이 통례다.

앞서 언급한 統治者會議는 9人の 世襲統治者와 王이 임명한 4人の 知事로 구성된다. 이會議의 주요기능은 王과 副王을 선출 또는 해임하는 일과 高位職 公務員의 任命同意 및 國家政策問題를 속고심의하는 일이다.

政府를 대표하는 사람은 어디까지나 首相(perdana menteri)이다. 형식적으로는 王에 의해서 임명되나 下院의 多數黨을 이끄는 당수 또는 聯立政府가 구성되는 경우에 그 代表者가 首相이 된다. 그는 信任을 잃게 되면 사임하거나 또는 王에게 議會解散을 요청할 수 있다.

首相은 憲法에 明示되지 않은 職으로서의 副首相의 보좌를 받는다. 한편 内閣의 閣僚들은 次官의 보좌를 받으며 또 이들은 두명의 비서(보좌역)에 의해 도움을 받아 정책을 수행한다. 이들 두명의 비서중 하나는 議會를 담당하고 다른 하나는 政府 또는 公共關係의 일을 전담한다.

1976년 당시 말레이지아 政府에는 21個部處와 首相廳에 직속된 3個 無任所部處가 있었다. 各部處의 政策樹立과 執行은 國務委員級인 首相廳(Prime Minister's Department)에 의해 조정·통제된다. 首相廳이 맡는 일은 이 이외에도 중요한 政事를 비롯하여 긴급한 조치를 필요로 하는 국가의 중대사태에 대응하는 일 등이다. 그 범위는 광범위해서 儀典·大衆의 心理的 不満·環境問題·核에너지·經濟開發計劃 등을 포함한다.

뒤에 제시될 말레이지아 政府機構圖表에 明記가 되지 않아 여기서 政府各部處의 名稱을 소개하면 다음과 같다. 즉 (1) 農林部, (2) 電信部, (3) 文化·青年·體育部, (4) 國防部, (5) 文教部, (6) 財務部, (7) 外務部, (8) 保健部, (9) 內務部, (10) 住宅·里洞開發部, (11) 文化部, (12) 勞動·人力部, (13) 土地·地域開發部, (14) 法務部, (15) 地方政府·聯邦領部, (16) 1次產業部, (17) 公企業部, (18) 科學·技術·環境部, (19) 貿易·產業部, (20) 福利奉仕部, 및 (21) 勤勞·公共事業部 등이 그것이다.

議會는 兩院制로 되어 있다. 上院을 「례완 네가라」(Dewan Negara)라고 하고 下院을 「례완 라크야트」(Dewan Rakyat)라고 한다. 上院의 58名議員中 26名은 各州에서 2名씩 선거에 의해 선출된 의원이며 나머지 32名은 首相의 지명에 의해 王이 임명한 의원이다. 선거에 의한 上院議員은 그들이 대표하는 州議會에서 선출된 경우로 반드시 州議會의 議員일 필요는 없다. 임명된 上院 議員은 여러 전문분야, 人種集團 및 土着民의 이익을 代辯할 수 있는 탐월족: 지도자로서 王이 임명한다. 上院議員의 임기는 6년이며 下院의 경우처럼 解散당하지 않는다. 또한 헌법에 의해 議席을 늘릴 수도 있게 되어있다.

헌법에 下院은 總 144名의 議員으로 구성된다고 규정되어있다. 그중 104席은 말레이지아 半島에서 24席은 「사라와크」(Sarawak)에서, 그리고 16席은 「사바」(Sabah)에서 선출·충원된다. 그러나 1974년 8월에 154席으로 증원시켰다. 下院에서 議長을 선출하는데, 한가지 특색이 있는 것은 선출된 의원으로 補하지 않는 경우에 그 議長은 不偏不黨한 입장을 취하여 投票權을 행사하지 못하게 되어 있다는 점이다. 議員은 다른 나라의 경우와 마찬가지로 免責特權 등 여러 特權을 누리나 다만 國家安保·公共秩序·公共和合에 어긋날 때 法에 의해 그 特權: 제한당한다.

議會가 해산된 경우에 새로운 總選舉는 말레이지아 半島에서는 60日以内에, 「사바」와 「사라와크」에서는 90日以内에 실시하게 되어 있고 새 總會는 解散한 120日 以内에 開催하게 되어 있다.

聯邦政府에 관해 한가지 더 언급할 것은 公務員制度이다. 100년 동안의 英國統治下에서 말레이지아 公務員(Malayan Civil Service)의 대부분을 獨立前까지 英國人에 의해 차지되었고 소수의 「도인과 말레이인이 하위직을 차지했었을 뿐이다. 그러나 獨立後 “말레이化”(Malayanization)의 강한 물결 속에 政府의 여러 자리는 말레이人에 의해 채워지기 시작하였다. 그러나 급격한 경제성장으로 인해 젊은 말레이인이 상대적으로 厚한 私企業으로 빠져나가고

유능한 中國 系 젊은이들은 차별대우를 받아 公務員制를 육성해 나가는 데 어려움을 겪게 되었다. 여기에 公務員이라 함은 1개의 一般委員會(Public Service Commission)과 4개의 特別委員會(Armed Forces Council; Judicial and Legal Service Commission; Police Force Commission; Railways Service Commission)가 관掌하는 充員·任命·昇進·轉補 및 訓練의 대상이 되는 者를 뜻한다. 이를 聯邦公務員은 네가지 범주로 나뉘는데, 첫째 最高管理層, 둘째 中堅·新任管理層, 세째와 네째는 서로 약간 중복이 되지만 一般事務職과 非熟練職 등이 그것이다.

말레이지아의 公務員제에서 가장 심각한 문제는 말레이인과 非말레이 人間의 分布比率이라고 하겠으며, 문제의 심각성을 감안하여 政府는 절차로 말레이인을 등용하려는 政策方向으로 나가고 있으나 반면에 이에 대한 非말레이인의 不滿 또한 안이하게 간파할 수 있는 문제는 아닌 듯하다. 좀 오래된 자료이기는 하지만 1968년 11월에 조사한 통계를 참고로 보면, 7:1의 비율로 말레이인이 一般行政職을, 각 2:1의 비율로 法曹界와 軍을 차지하고 있는 반면에 專門技術職은 월등한 비율로 非말레이인에 의해 차지되었다. 구체적으로 保健醫療職은 11:1, 物理·建築工學系統은 5:1, 통계전문분야는 4:1, 交通·遞信은 3:1, 自然科學과 警察職은 2:1의 비율로 非말레이인의 압도현상을 나타내고 있다.

그러나 地方政府組織을 一瞥해 보기로 한다. 13個州로 구성된 말레이지아聯邦은 앞서 언급한 바와 같이 各地方政府는 고유의 헌법을 갖고 있다. 말레이지아半島의 11個州는 5내지 10의 「무김」(mukim: 一線行政單位로 보통 7個 마을로 형성됨)으로 구성된 區·郡(district)으로, 「라와크」도 區와 下位區로, 그리고 「사바」도 州(residencies), 區·郡 및 下位區로 구분되어 있다.

各州의 統治者 또는 知事は 名目上の 權限을 행사할 뿐이다. 이들은 州에 따라 약간 상이하지만 대 부분 父親의 職을 승계한다. 대부분 「설탄」이라고 불리우지만, 「라자」(raja) 또는 「양디-페루아 네가라」(yang di-pertua negara)라고 불리우는 경우도 있다. 이들 중 「설탄」은 終身職이고 「말라카」, 「페낭」, 「사라와크」 및 「사바」의 知事만 王에 의해 임명되어 4년의 任期를 在任하며 再任될 수도 있다.

知事의 地位가 名目的이기 때문에 州行政의 權限은 자연 知事が 임명하는 州行政長官에게 부여된다. 이 長官은 州議會의 多數黨의 信任을 받는 州議員이며 地位는 聯邦政府의 首相에 비견된다. 州議會는 單院制로 議員의 任期는 5년이다. 州議會는 年 4~5回 소집되고 그 기간은 諸算議會인 경우를 제외하고는 보통 짧은 편이다.

州政府에는 물론 區行政과 地方行政部署가 있다. 이들 部署는 州行政을 담당하는 일방 연방정부의 집행기능을 수행하기도 한다. 연방정부중 특히 地方政府·聯邦領部와는 밀접한 관계를 가지고 있다.

最下位 一級行政單位인 「무김」은 전술한 바와 같이 1~7個 마을(kampong)로 구성되며,

5년 임기로 선출되거나 州政府에 의해 임명된 「팽굴루」(penghulu)가 행정책임자가 된다. 「팽굴루는 주로 郡과 마을간의 연락책임을 맡고 소수의 보좌역을 임명할 수 있다. 「캄퐁」은 「캐투아캄퐁」(ketua kampung)이라 칭하는 公務員이라기 보다는 다음대변인격을 선출하여 마을주민의 이익을 보호한다.

이러한 一線行政體制도 各州에 궁해서 동일하게 존재하는 것은 아니다. 말레이지아半島의 경우에도 11個州중 5個州에는 一線地方行政體系가 확립되어 있지 않다. 그러한 경우에 教育·衛生·保健·道路·마을개발계획 같은 사업은 州政府와 가까운 郡에 의해 관장된다.

3. 選舉制度

選舉制度를 살펴보면, 選舉管理委員會가 獨立機關으로서公正한 선거를 관리할 수 있도록 헌법에 규정되어 있다. 이 선거관리위원회는 선거에 필요한 모든 사항을 관리하며, 그중 有權者名簿閱覽은 최장 10년, 최단 8년 이내에 하도록 되어 있다.

委員長 + 3人の委員은 終身 또는 65歲停年까지 在任하며, 그任命은 統治者會議의 자문을 거쳐 行이 행하게 되어 있다.

政治적으로 예민한 選舉區 문제에 관하여 헌법은 各 選舉區를 균등하게 분할하도록 규정하고 있다. 농촌의 경우에도 도시유권자의 半數에 해당하는 선거구를 하나로 형성할 수 있도록 규제하고 있는데, 이른바 이 “加點制”(weightage system)는 농촌에서 유권자에 접근하기에 편이하도록 하는 일방, 도시에 집중해 거주하는 中國系 말레이지아 國民보다 말레이인에게 유리하도록 한 것이다.

選舉는 물론 秘密投票에 의하고 21歲부터 投票權을 행사하며 1973년 선거때를 보면 그 數는 400萬名에 이르렀다. 議會의 의원선거에서 그 임기를 해산의 경우를 제외하고 5년으로 보장되어 있으며 被選舉權도 만 21歲가 되면 취득할 수 있다. 한편 上院議員의 被選舉權은 만 50歲부터 부여된다. 1974년 8월 당시 선거에서 당선되고 王에 의해 임명된 의원은 上院 58名, 下院 154名, 그리고 州議員은 392名이었다.

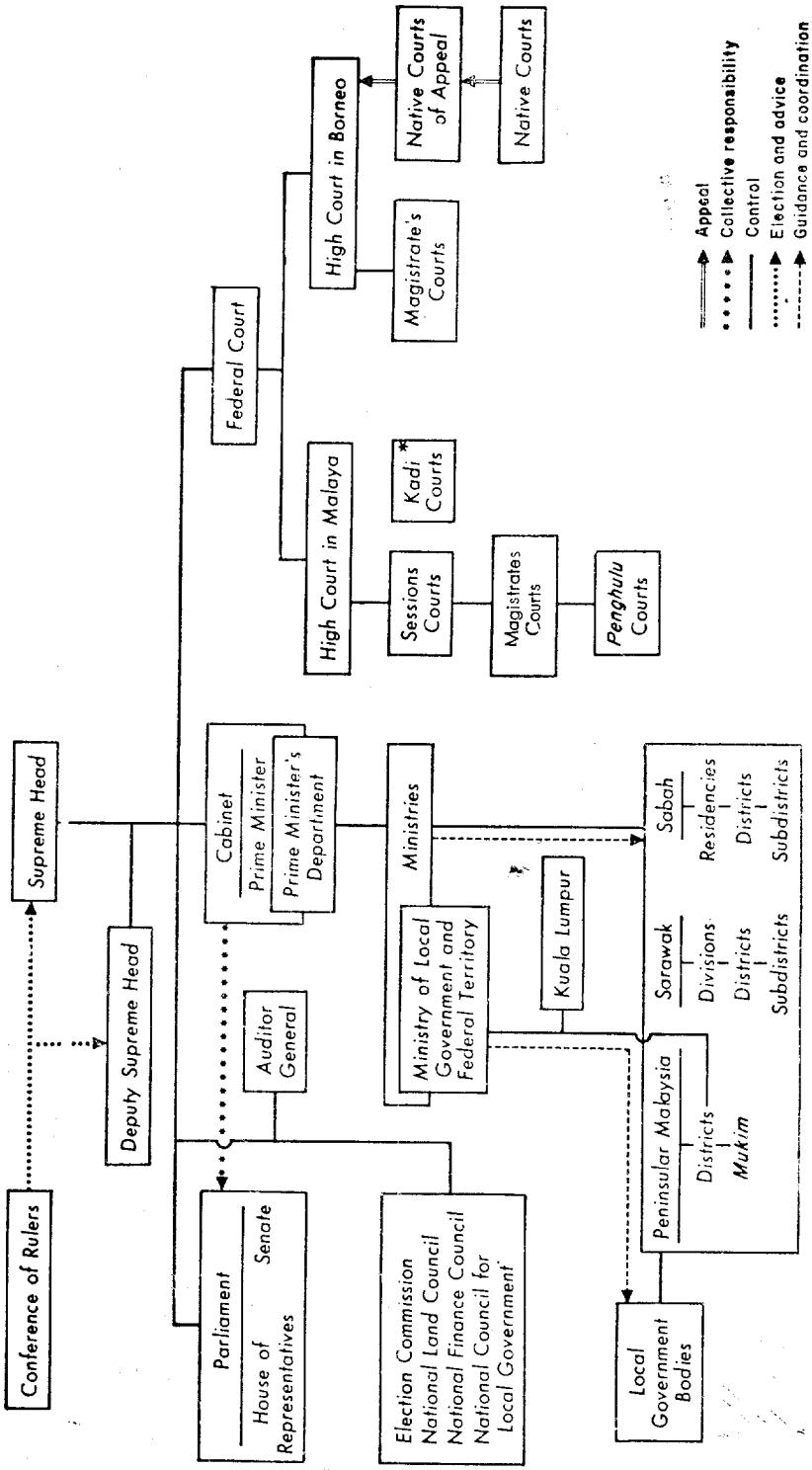
끝으로 다음 〈圖 3〉은 위에 설명한 말레이지아 政府組織을 일목요연하게 정리한 것이다.

4. 機力構造

1976년 總選舉 결과 United Malays National Organization(UMNO)이 계속 집권하게 되었다. 이 UMNO는 1946년 非말레이인으로부터 말레이인의 權益을 보호하기 위하여 말레이民族主義者들에 의해 創黨되었으며, 당시 Hussein bin Onn이 이끌었고, 그 전에는 Tengku Abdul Rahman(1957~70)과 Tun Abdul Razak (1970~76)이 黨首이자 首相이었다.

당시 UMNO의 관심사는 多元的인 人種과 文化로 구성된 社會에서의 國民的 團結과 各階層이 끌고 향유할 수 있는 經濟發展을 加速化시키는 일이었다. 이러한 관심과 당위에 부응하여 UMNO는 당초의 親말레이指向性을 醇化시키고 다른 人種集團을 대표하는 組織과 함께 聯合戰線을 형성하게 되었다.

< 3 > 말레이시아의 政府組織(1976년 현재)



聯合戰線은 1952년에 集團間의 調和와 協同을 증진하기 위해 설립된 Alliance黨을 통해서 이루어졌는데, 1974년 해체전 까지 Alliance黨은 Malaysian Chinese Association, Malaysian Indian Congress를 포용하고 있었다. 그리고 1972년과 1973년에는 3개의 組織이 聯合戰線에 더 추가되었고, 1974에 와서 Alliance는 보다 넓은 기반을 가진 國民聯合戰線(National Front)으로 代替되었다.

말레이지아 政治狀況을 좀더 들여다 보면 역시 人種問題가 저변에 깔려 복잡한 양상을 띠고 있음을 쉽게 알 수 있다. 즉 葛藤과 分裂의 위협을 늘 안고 있다. 집단간의 차이는 바로 宗教 言語·文化의 차이와 一致하는데, 이 문제는 第2次世界大戰前까지만 해도 정치적으로 그니 심각한 양상을 띠지는 않았다. 그것은 英國의 自由放任政策에 따라 經濟活動에 있어서 衍人種集團간의 競爭을 보장했기 때문이다. 그러나 終戰後 말레이 民族主義가 고개를 들면서 集團主義가 政治的 意味를 심화시키게 되었던 것이다. 그러한 가운데 獨立(1957)에 이르는 기간동안 일종의 協商이 이루어져 현상유지에 합의를 보기도 했다. 즉 “정치는 말레이, 경제는 中國人”이라는 식으로 役割分割에 합의를 본 것이다. 그러나 中國人이 政治領域을 침투했듯이 말레이도 經濟領域을 침투하여 두 人種集團간에는 不和의 불씨가 尚存하게 되었다. 憲法에 非 말레이인의 자유로운 政治活動을 보장하기는 하였지만, 말레이인만이 王 될 수 있다고 규정한 것, 이슬람을 國教로 정한 것, 말레이어를 國語로 정한 것 등은 말레이에게 월등히 유리한 조건이었다. 이에 대항하여 非 말레이인들은 헌법에 규정된 말레이의 特權을 공격하면서 자신들에게도 言語·教育·雇傭에 있어서 差別待遇를 받지 않도록 해 달라고 주장하였다. 이것은 결국 主體性을 말살당할 염려에서의 해방을 부르짖는 외침이었다.

그럼에도 불구하고 말레이의 주장은 말레이인의 지배를 받는것이 당연하다는 논리의 근거를 두며, 中國系의 商權獨占과 政治로의 침투를 목과 할 수 없다고 고집하여 종래는 種族感傷에 젖어 反目은 極에 달하게 되었다. 결국 1965년의 싱가폴分立을 놓게 된 것은 이 모든 一連의 政治力學關係의 所產이라고 할 수 있다.

5. 政黨

말레이시아의 政黨制度는 多黨制이다. 그러나 앞서 지적한 바와 같이 UMNO가 聯邦과 地方에서 支配政黨으로 군림하여 國民聯合戰線의 支柱을 이루고 있다. 國民聯合戰線의 諸政黨은 地域集團에 의거해서 조직되었다. 그 결과 이들의 政治的 影響力은 各州의 集團人口密度에 비례하게 된다. 역시 UMNO가 全國에 가장 많은 地區黨을 組織하고 있으며, 다른 政黨은 地理的으로 限定되어 있다. 말레이지아半島에서 活發한 政黨은 「보르네오」州에 조직망을 갖고 있지 않으며, 「사바」와 「사라왁」의 政黨 역시 州內에서만 活動한다.

1976년 당시 國民聯合戰線(National Front)에는 11個政黨이 加擔하고 있다. 9個의 政黨은 1974년에, 그리고 2個의 政黨은 1976년에 加入했다. 이들 각個 政黨은 集團指向의 主體性을

堅持하면서相互協調하는 관계를 유지한다. 國民聯合戰線의 最高執行委員會는 各政黨에서 최소 3人씩 과견한 代表者로 구성되며 議長職은 UMNO의 黨首가 맡는다.

國民聯合戰線을 구성하고 있는 政黨 및 議席數(팔호내)를 열거하면, (1) United Malays National Organization (UMNO: 62), (2) Malaysian Chinese Association (MCA: 19), (3) Sabah Alliance Party (SAP: 16), (4) Islamic Party of Peninsula Malaya (PAS: 13), (5) Sarawak National Party (SNAP: 9), (6) Partai Bumiputera Pesaka Bersatu Sarawak (PB PBS: 8), (7) Sarawak United People's Party (SUPP: 7), (8) Malaysian People's Movement (Gerakan: 5), (9) Malaysian Indian Congress (MIC: 4), (10) People's Progressive Party (PPP: 1), 및 (11) People's Racially United Front of Sabah (BERJAYA: 0) 등이다. 이를 政黨中 MCA, SUPP, Gerakan, 및 PPP는 中國系가 지배하는 정당이다.

반면에 野黨은 3個의 政黨으로 議會進出實績이 아주 微微하다. 野黨의 대표격은 Democratic Action Party(DAP)로서 물론 中國系이며 9議席을 차지하고 있다. 다음은 역시 中國系의 Social Justice Party(PEKEMAS)로서 한개의 의석단을 차지하고 있을 뿐이다. 또 다른 野黨으로 손꼽을 수 있는 政黨은 Sociabist People's Party of Malaysia(PSRM)로서 단일의석도 차지하지 못하는 社會主義政黨이다.

충분히 주 작할 수 있듯이 말레이지아의 野黨活動은 극히 제한되어 있다. 단일 大衆演說의 내용이 當局에 의해 人種간의 不和를 조장하는 것으로 해석되면 國家安保法에 의거 체포당 한다.

6. 政治行態

여기서는 政治엘리트를 중심으로 一瞥한다. 말레이지아의 政治엘리트는 聯邦과 地方政府의 選出職을 위시해서 政黨의 指導者, 高位公職者 및 「사바」와 「사라와크」의 種族集團指導者를 포함한다. 이러한 職位는 물론 누구에게나 개방되어 있어서 다분히 경쟁적이나 富와 王室背景을 갖고 있는 자가 훨씬 유리하다.

高位職 公務員의 대부분은 말레이이며 政治安定에 치대한 영향력을 행사한다. 그러나 專門職業人の 誠實性을 제고시키기 위하여 公務員의 身分으로 選舉에 출마할 수 없으며, 軍隊와 警察의 경우도 中立性維持를 위해同一한 制約을 받는다.

말레이 王室은 실제적이기 보다는 다분히 象徵的 權限을 갖기 때문에 日常 政策에 대한 영향력이란 극히 미소하다. 그럼에도 불구하고 그들은 政治엘리트의 統合된 實體로 자처하는데 그 이유는 統合權의 最高象徵的인 존재라는 것과 말레이文化傳統과 慣習의 저장소라는 역할을 자임하고 있기 때문이다.

聯邦內閣은 주로 UMNO가 차지하고나머지는 MCA, MIC 및 그밖의 聯合戰線 소속政黨이 一定한 기율로 차지한다. 地方政府로 갈수록 UMNO의 지배양상이 두드러진다. 물론 말레이가 많은 지역은 UMNO가, 非말레이가 많이 사는 지역은 MCA와 MIC가 利害간의 갈

등을 해소시키는 조정자의 역할을 해낸다. 한편 「보르네오」 州의 人種指導者는 傳統과 宗教의 象徵的 기능을 행사하나 王室이 향유하는 特權과는 상당히 다르다. 州政府에 의해 任命되는 이 族長은 政治에 관여할 수 없다는 제약을 받는다.

말레이지아 政治엘리트의 팔목할만한 한 측면은 政治力이 經濟力과 그 境界를 그리 접하지 않는다는 사실때문에 經濟에 깊이 간여하지 않는다는 점이다. 오히려 두 權力의 軸은 서로 補完關係에 있다고 보아야 한다. 말레이 政治 엘리트는 中國系 財閥의 도움을 받으며 中國系는 自由企業을 실제로 보장받을 수 있고 政治權力의 비호가 필요하다.

다른 한 쪽은 새로운 世代의 政治指導者간에 人種을 초월해서 積極과妥協와 協商이 이루어져 人種集團간의 갈등과 긴장을 해소하고 和平을 유지하려는 노력이 행해졌다는 사실이다. 그러나 말레이지아의 政治行態에서 빼놓을 수 없는 유일한 기본가치는 人種的 利害와 偏見이라는 것을 잊지 말아야 할 것이다.

第4節 菲律宾의 政治와 行政

1. 憲法

필리핀 政府의 특색은 부패·불평등·불의가 만연하면 舊社會의 잔재를 불식하고 새로운 社會를 조성하려는 Ferdinand E. Marcos 大統領의 강력한 統治로 요약될 수 있을 것이다. 그가 國內 共產계렬타의 준동과 회교분리주의자의 반란에서부터 安寧과 秩序를 회복하기 위해 1972년 戒嚴令을 선포하고 絶對權을 행사하여 社會·政治·經濟 등 各分野에 걸쳐一大改革을 단행한 것은 周知의 사실이다. 그가 표방하는 바는 “憲政權威主義”(constitutional authoritarianism)에 따라 새사회(New Society)를 건설하겠다는 것으로 그 統治形態는 民主主義보다 멀 全體主義의인 것으로 묘사되어 요컨대 戒嚴法의 종국목표는 새사회로 들어가는 전이 단계로 생각하자는 것이다.

1935년에 제정되었던 憲法이改正되어 1973년 1월부터 有効한 新憲法은 과거의 大統領中心制를 内閣責任制로 바꾸었다. 그러나 아직도 内閣責任制 權力構造가 기능을 발휘하지 못하였다는 것은 일종의 戲畫같다. 그것은 Marcos 大統領이 새사회를 건설할 수 있을 때까지의 轉移段階에서는 잠정규정 第17條에 따라 全權을行使할 수 있도록 규정했기 때문이다.

따라서 필리핀 政府의 운영을 현재 憲法 第17條인 暫定規定에서 모든 法的根據를 찾고 있다. 즉 모든 宣言(布告), 法律, 命令, 指針 등은 大統領에 의해 선포되게 되어 있다. 그러므로 大統領의 行爲는 法的 執行力を 가지며 비록 戒嚴令이 해제되더라도 언제 열릴지 모르는 定期國會에서 修正·廢止하지 않는 한 有効하다.

1935年憲法은 다분히 美國式으로 三權分立의 原則에 입각하고 權力構造는 그 形態에서 大統領中心制이나 聯邦이 아닌 政府構造였다. 이 中央集權制는 스페인 통치하의 地方分權을 인정하던 封建領主制와는 정반대 현상이다. 이 憲法은 그후 세번 改正되었다. 1939년의

第1次 改憲 때는 比美간의 不平等 貿易協定을 削除하였다. 1940년 第2次 改憲 때는 당시 까지 單院制였던 議會制度를 兩院制로 바꾸었고 6년 단임제였던 正副統領의 任期를 4년任期의 連任이 가능하도록 하였다. 1947년의 第3次 改憲에서는 美國市民에게도 資源開發·活用 및 公共施設利用·運用面에서 同一한 權利를 부여하도록 하였다. 이 條項은 1974년 7월까지 有效을 지속하였다.

現代 菲律賓 政治와 行政의 근간이 된 1973년 憲法은 政治過程의 菲律賓化를 표방하면서 菲律賓의 精力과 機會와 資源에 기초하여 國家發展을 期約한 성격의 헌법이었다. 大統領의 權限을 축소하고, 英國과 유사한 議會內閣責任制를 도입하고, 司法權의 獨立을 보장하며, 地方行政을 강화하고 市民의 財產權 등을 보호하는 것을 골자로 한 改正案은 1972년 11월에 憲法會議(Constitutional Convention)를 통과하여 1973년 1월 17일에 “바랑가이”(barangays: 市民會議: 1972년 12월 31일에 大統領令 第86號에 의거해서 결성된 大衆諮詢機構)에서 압도적 다수로 채택되었다.

많은 條文을 새로 개정하는 가운데에도 특히 內閣責任制로 변경시키는 데 따르는 權力構造에 관한 조항, 公務員의 責任과 地方行政組織, 그리고 生活水準의 향상을 위한 社會奉仕, 그리고 民間權威가 軍에 우월하다는 등 여러 규정이 새로 삽입되었다.

특히 우리의 관심을 끄는 것은 第17條이다. 이 규정에 따르면 결국 正規議會가 구성되는 것이긴 하지만 그때까지 臨時議會(interim national assembly)를 구성하기로 하였다. 이 臨時議會의 構成員을 보면 현직 正·副統領, 兩院議員, 및 憲法會議의 代表들이다. 第17條 第5項에 규정된 臨時議會의 기능은 大統領中心制에서 內閣責任制로 이행하는 과정에 필요할 제반 조처, 政府組織再編, 腐敗剔抉, 平和的 秩序의 效率的 維持, 農村改革, 公務員報酬의 標準化 및 貧富의 階差를 줄이는 그밖의 모든 조처등이나 1975년 말까지 한번도 소집된 적이 없다. 그밖에 國家指導權의 계속성에 관하여는 第17條 第3項 1에, 그리고 그 合法性에 관하여는 37條 2에 규정되어 있다.

2. 府府形態

필리핀 政府는 戒嚴令下에서 마르코스大統領의 강력한 指導力에 의해 領導되고 있다. 이를바 그의 ‘憲法的 權威主義’는 戒嚴의 비호를 받으면서 舊習에 단족하는 危險이 恒存하고, 傳統的 遺產만 고집하고, 日常生活이 세계의 긴장과 위기에 의해 위협받는 한 계속 강력한 힘을 발휘할 것이다.

이러한 政治哲學의 脈絡에서 大統領職은 大權을 행사한다. 그 權限의 領域은 하도 넓어 政治·行政·軍事·外交·經濟등 그 政策의 수립과 집행 전반에 이른다. 여기에다 國家緊急權까지 贈與되어 있다.

마르코스大統領 취하에는 여러 참모들이 진을 치고 秘書室을 구성하고 있다. 1975년 11월改編된 이후부터 秘書室長의 權限을 人事委員長이 겸임하는 大統領 補佐役에게 이양하고,

法律問題・經濟 및 發展問題・財政 및 金融問題・豫算問題 및 一般行政問題를 담당하고 補佐官制를 신설했다. 大統領 秘書室에는 또 여러 政策을 수립・조정・통제・모니터하는 室들이 있고 그때 그때 필요에 따라 구성하는 비상설 위원회가 있어서 대통령의 역할을 보좌하고 있다. 그러나 70년代 中半이후 부터는 이들 기구를 통폐합하고 되도록 内閣에 권한을 위임하는 방향으로 바뀌어가고 있다.

內閣의 구성원을 보면 다른 나라에 비해 약간 색 다르다. 正・副統領을 위시해서 各部處의 長官이 구성원인 점에서는 별반 차이가 없으나 人事委員會委員長, 中央銀行長 및 大統領公報秘書官이 위원으로 포함되어 있는 것은 상이한 제도라고 하겠다.

수와 구성에 있어서 많은 증감의 변화를 겪었던 行政部處는 1975년 현재 19個部處로 구성되어 있다. 열거하면, (1) 農村改革部, (2) 農林部, (3) 青年文化部, (4) 教育文化部, (5) 財務部, (6) 外務部, (7) 保健部, (8) 產業部, (9) 法務部, (10) 勞動部, (11) 地方行政 및 地域開發部, (12) 國防部, (13) 資源部, (14) 公共道路部, (15) 公報部, (16) 公共事業・交通 및 電信部, (17) 社會福祉部, (18) 觀光部 및 (19) 貿易部 등이다.

1972년 까지 필리핀에는 兩院制 議會가 구성되어 있었다. 開放된 政黨政治體制였다. 上院은 6년을 임기로 선출되었는데, 그중 3분의 1은 每 2년마다 改選하도록 되어 있다. 下院의 임기는 1년이다. 議會의 名稱을 ‘Congress’에서 ‘National prsembly’로 바꾸었고 1973년 改憲때 單院制로 바꾼것은 전술한 바와 같다. 單院制下에서 議員의 임기는 6년이고 과도기간 동안 臨時議會가 구성되었음도 이미 지적한대로이다. 특히 과거 의회에 대한 마르코스大統領의 偏見은 대단해서 “民主主義라는 美名아래 不正・不平等・無秩序의 源泉”이 된 부패와 낭비의 집단이라고 매도한다.

1973년 憲法은 3個의 憲法機關(Constitutional Commissions)의 설치를 규정하고 있다. 즉 人事委員會(Civil Service Commission), 選舉管理委員會(Commission on Elections), 및 審計院(Commission on Audit) 등이다. 각 機關의 長과 委員은 과도기간동안 마르코스大統領이 겸임하고 首相에 의해 임명된다. 각委員의 임기는 7년 단임이고 機能은 각기관의 명칭이 시사하는 바대로 우리나라의 경우와 흡사하다.

地方政府의 機能은 政府가 獨立以後 二代에 걸쳐 계속 신장시키려고 노력했던 측면중의 하나이니 번번히 만족스러운 결과를 얻지 못하고 있다. 그 이유로는 中央政府로 부터의 壓力과 分權을 원하는 地域住民의 요구간의 상충을 해결하지 못하는 데다가 財源의 不足을 들 수 있다

그리고 1972년 11월 이후 地方行政 및 地域開發部가 内閣에 新設되면서 地方行政을 육성하려는 노력은 頂點에 이르렀었다고 할 수 있다. 自治(self-rule)를 통해 새사회 건설을 모색하려 하기 때문이다.

1975년 中半 당시 필리핀에는 三層構造의 地方行政 組織이 편성되어 있었다. 72個道, 61

個市와 1,591個郡(municipalities), 및 40,000個里洞(barangays: barrio) 등이 그것이다. 道는 11個地政으로 다시 둑이며 그 기준은 歷史, 文化, 經濟的 依存性 등이다. 1975년 이후부터 道의 知事, 副知事, 道政委員會委員, 市長, 副市長, 郡守等 모든 선거직은 大統領의 임명직으로 바뀌었다. 地方議會는 존속했지만 그 명칭을 “Sangguniang Bayan”이라고 바꾸었을 뿐만 아니라, 郡과 邑面의 職能代表들을 多數 추가시켰다. 이들은 地方行政 및 地域開發部長官의 추천에 의해 大統領이 임명하게 되어 있다.

知事は 道政의 最高責任者이자 中央政府의 政策을 이행하는 집행자이다. 道에는 各部署가 있어서 道政을 수행하나 우리나라의 경우처럼 中央의 관계부처에 의해 지휘통제를 받는다. 이들의 보수는 물론 地方財源에서 조달되나 대부분의 지역사업이 國費에서 영달되므로 中央政府에 의존하지 않을 수가 없다. 그렇지만 地方稅收와 國庫補助의 比率을 半半으로 잡고 있으므로 우리나라에 비하면 地方의 財政自立度는 그래도 높은 편이라고 할 수 있다.

地方行政의 발전사례로 손꼽는 것은 1975년 계엄령 하에서 행한 地方組織改編가운데 마닐라首都圈(Metropolitan Manila region)을 구성한 것으로 여기에는 4個市와 1,830里洞을 포함하는 13個郡이 포함되며 인구는 500萬이다. 여기서 行政的으로 어느정도自律性을 유지하는 단위는 市이며 郡은 道의 統制를 받고 있다.

한가지 특이한 것은 郡을 떠나서 大統領의 권한으로 郡區域(municipal district)를 형성할 수 있는데, 이 区域의 특색은 非기독교 신자들이 많이 사는 곳이다. 이 区域도 어느정도 自立度가 인정되면 郡으로 昇格된다.

끝으로 公務員制를 살펴보면 당초 美國의 영향하에 黨派性을 배제한 中立的 職業公務員制를 지향했으나 실제가 公務員으로 하여금 社會·政治的 혼란에서 유리되는 것을 용납하지 않았다. 처음엔 公務員職이 많은 大學卒業生들에게 선망의 직업이었다. 競爭도 심했지만 그러나 이들을 위한 자리는 한정되어 있고 오히려 업관주의에 의해 채워지는 자리수가 늘어감에 따라 政府의 腐敗相은 날로 심해갈 수 밖에 없었다. 地方行政의 경우에도 이러한 사정은 마찬가지여서 3분의 1은 공개경쟁시험에 의해 채용되고, 나머지 3분의 2는 임명되는 실정이다. 그들 대부분은 政治人을 보호자로 두고 있다. 이러한 경향은 급기야 1972년 9월 戒嚴令이 선포되면서 職業公務員制를 발전시키려는 노력과 함께 퇴조하기 시작하여 당시만 해도 6,000名의 공무원이 肅正당했다.

당시 자리를 지키게 된 公務員들은 職業管理者發展프로그램의 일환으로 필리핀 發展學院(Development Academy of the Philippines)이 주관하는 10週訓練過程을 마쳐야 했다. 이들은 ‘새사회’ 건설의 역군이 되기 위하여 ‘組織內의 意思疎通과 人間關係,’ ‘發展의 理論과 戰略,’ ‘最近社會文化의 變化,’ ‘政府의 최근 改革과 刷新,’ 및 ‘發展管理’ 등에 관한 과목을 이수한다. 每年 500名씩 배출될 이 課程의 履修者들이 앞으로 과거에 정부가 범한 과오를 영광된 방법으로 만회하는 과정의 主役들이라고 마르코스大統領은 생각하고 있다.

3. 選舉制度

필리핀이 마지막으로 실시한 總選舉는 1971년 11월이었고 물론 秘密投票였으며 만 21歳 이상인 필리핀 國民이 투표권을 행사하여 上院議員 3분의 1과 地方政府의 官吏를 선출했었다. 改革後 물론 選舉管理委員會에 의해 언젠가는 選舉가 실시되겠지만 정부는 自由롭고 질서있을, 그리고 正直한 선거가 이루어지기를 희망하면서, 한편으로는 타락·불안 선거를 막기 위해 선거비용과 선거운동 방법을 각도로 엄격히 제한하고 있다.

앞으로 内閣責任制政府가 구성되게 되면 權力의 核인 首相은 議會의 多數黨에서 선출될 것임으로 그만큼 選舉가 중대성을 띠게 된다. 被選舉權은 필리핀胎生의 만 25歲 이상의 國民으로 선거구에서 적어도 1년이상 거주한 사람에게 부여된다. 선거는 每 6년 5월 둘째 월요일에 실시하도록 규정되었다. 有權者의 年齡은 18歲로 내려갔다가 里·洞(barangays)을 창설하는 大統領令에서 다시 15歲로 낮추었다. 大統領의 주장은 예로부터 필리핀 국민은 만 15歲가 되면 어른들이 전쟁터에 나갔을 때 마을을 지키는 중대한 임무를 수행했기 때문이라는 것이다. 投票는 의무적이며 정당한 이유없이 투표권을 행사하지 않으면 1~6개월간 身體刑을 받게 되어 있다.

끝으로 다음에 제시하는 <圖 4>는 앞서 記述한 필리핀 政府組織을 대략 정리한 것이다.

4. 權力構造

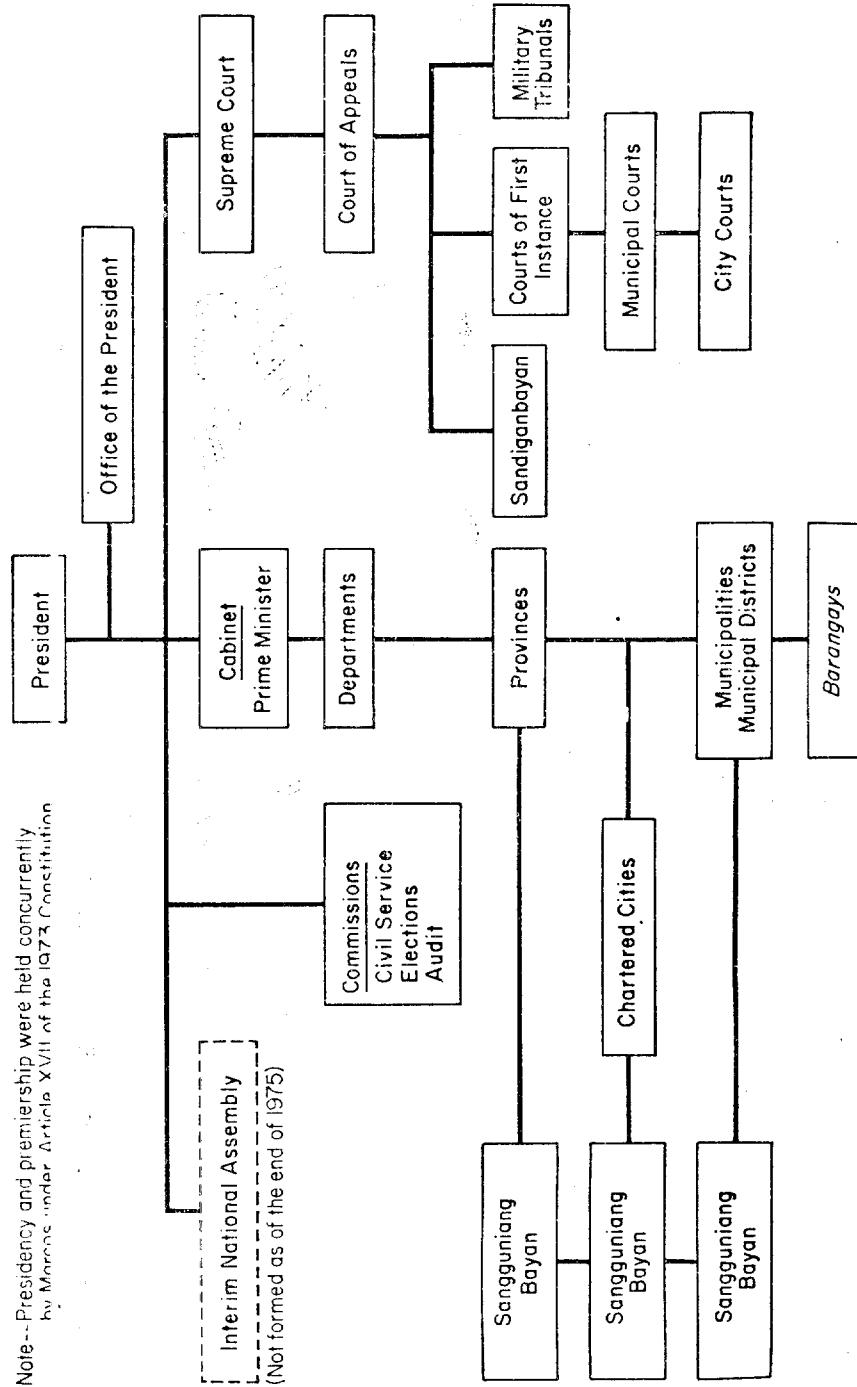
필리핀의 政治體制는 1972년 전과 후가 판이하다. 1972년 戒嚴令이 선포되기전까지 필리핀의 政治는 아세아에 있어서 美國式 民主主義의 진열장 구실을 하면서 三權分立의 原則에 따라 權力의 균형과 견제가 이루어진 상태였다. 헌법은 이렇게 先進의 體制를 갖추었으나 社會體制는 스페인 영향하의 封建制 그대로였고 그래서 平等의 기반이 구축되지 못했으며, 傳統과 作存되지 못해 체제는 제 모습을 갖추지 못했다.

政治權은 兩黨制의 틀 속에서 公開競爭으로 생취되며 따라서 政黨政治는 아주 화려하고 격렬했다 특히 선거때 야기되는 무질서는 필리핀의 國基를 당장 흔들어 놓을 것 같으나 權力移讓은 그런대로 선거라는 헌법적 수단에 의해 평화적으로 이루어졌다. 大統領과 議會는 항상 대립되어 있었지만 중화되어 1人獨裁를 막을 수 있었다.

한편 미스·매디아는 第 4의 政府구실을 하면서 정부시책을 신랄하게 비판하며 民主主義規範을 거치는데 기여했다. 이것은 필리핀 國民이 人知가 깨어있고 교육수준도 높아 政治的關心度가 높으며 따라서 投票率도 높고 實利的이며 伸縮의이라는 性向이 매스콤의 역할을 촉진시켰다고 할 수 있다.

그러나 사정은 급변했다. 1969년 두번째 大統領에 당선된 마르코스는 1973年末 임기만료를 기다리지 않고 1972년에 계엄을 선포하고 만 것이다. 그렇다고 69년 선거가 힘에 겨운 辛勝을 거쳐다 준 것은 아니었다. 오히려 “마르코스는 보다 많은 쌀을, 보다 많은 道路를, 보다 많은 教室을, 알찬 전진을 뜻하는 것”이라는 선거구호를 외치며 압승했다. 그러나

〈圖 4〉 계엄령 하의 필리핀 정부의 집행조직(1975년 현재)



자료출처 : U.S. Government Printing Office, Area Handbook for the Philippines, p. 198.

당시의 사정은 無法과 無秩序, 公務員의 不正, 腐敗, 失業, 貧富의 심한 격차가 충만하여一般大衆과 議會의 비난이 점고 하였다. 선거 자체도 壓勝이라고는 하지만 무질서의 정도는 극에 달하여 暴力이 亂舞하는 非文明人の 행동 그것이었다. 즉 필리핀 선거는 늘 이러한 홍역을 기르긴 하지만 1965년 선거때 34名이 死亡하고 30名이 부상을 당한데 비해 1969년 선거에서는 그 서너배에 가까운 107名 死亡, 117名 부상의 결과를 나았으니 격렬하고 비인간적인 거거상을 가히 짐작할 수 있겠으며 또 그렇게 해서 생축한 권력이 과연 國民의 代辦者요 仕者라는 의미를 갖게 되는 것인지 의심스럽다.

이러한 사정들은 그러나 마르코스大統領이 계엄을 선포할 구실은 되었지만 결정적인 원인이나 기기는 아니었다. 그 결정적인 원인이라고 할 수 있는 것은 바로 憲法에 규정되었던 三選禁止제문이 있다고 할 수 있다.

1970년부터 격렬해진 學生들의 示威는 警察과의 충돌로 流血사태를 빚었다. 學生들의 요구는 그로의 타성 불식, 不正公務員의 숙청, 憲法會議의 政黨性排除 등이었으며 데모가 결정에 이를 때 大統領으로부터 三選改憲을 하지 않겠다는 확답을 서면으로 받아내려 하였다.

政界쪽에서도 비슷한 움직임이 일어 Fernando Lopez 副統領을 위시해서 다른 巨物級 政客들이 나임하여 마르코스治政에 위기를 조성하기 시작했다.

위기의 결정은 1971년 11월 보궐선거에서 상원 8席中 6席을 自由黨에서 차지함으로써 8月에 있었던 두 차례의 暴力選舉에 대한 國民의 도전으로 받아드릴 수 밖에 없었다. 100名의 死傷者를 기록한 暴發事件의 주모자를 마르코스는 共產主義라고 빙자하고 차기 大統領의有力한 후보자인 Benigno S. Aquino, Jr. 상원의원을 체포했다.

그 밖의 不安定은 기독교와 이슬람교 간의 긴장에서, 농작물을 쓸어버린 홍수나 메말려 버린 한밭 등 天災에서, 둔화된 경제사정과 침체에 빠진 貿易에서, 그리고 共產主義계 릴라의 준동 등에서 늘 지속되었다. 戒嚴令의 선포는 당시 위정자의 입장에서 쓸 수 있었던 마지막自救策이다.

5. 改 黨

현재 필리핀 政治에서 政黨은 아무런 의미나 비중이 있는 것은 아니지만, 戒嚴이 선포되기 이전의 政治에서 政黨은 중요한 몫을 차지했다.

필리핀에 정당이 소개된 것은 1900년으로 유능하고 체력있는 정치인들이 미국의 도움으로 聯合黨을創設한 것이嚆矢다. 1907년 선거에서 이黨은 獨立을 내세운 國民黨(Partido Nacionalista)에 의해 패배했다. 獨立이 될 때까지 國民黨의 집권이 계속되었다. 1917~31년의 기간을 제하고 野黨은 취약하고 分散되었다. 第3黨인 民主黨(Partido Democrata)은僅少한 힘을 과시할 수 있을 뿐이었다. 國民黨내에도 문제는 있었다. 創黨로부터 宿命의 적수였던 Manuel L. Quezon과 Sergio Osmeña는 암투를 계속하다가 1944년 Quezon 死後

Osmeña는 자신의 政派만을 國民黨이라고 명명했고, 戰前 國民黨의 한 指導者였던 Manuel A. Roxas가 Quezon의 支持者들을 모아 自由黨(Liberal Party)을 창립했다. 1972년까지 두 政黨은 엇길려 政權을 잡으면서 二黨支配體制를 확립하였다. 반면에 群少政黨은 대중에 뿌리를 내리지 못하고 선거 자금과 선거법(특히 投票參觀人制에서)의 不利益을 감수하면서 個人중심의 집합에 불과하다.

兩大 政黨은 社會各層과 全國의 各 地域에 지지자를 확보하고 있다. 두 黨은 政綱政策이나 그 온건な 運營體制에서 별로 차이가 없다. 그리고 兩黨 모두 國民底邊에 뿌리를 박고 지지를 획득하고 있다가 보다 순전히 政權指向性만 강한 뿐이다. 그래서 이들의 忠誠心은 黨의 지도층 개인에게, 친구에게, 그리고 친척에게 바칠 뿐이지 黨의 政綱과理念과는 무관한 편이다(R. Stephen Milne, 1969). 좋은 예로 Ramón Magsaysay는 1953년 선거 바로 직전에 自由黨에서 國民黨으로 黨籍을 옮겨 大統領에 당선되었으며, 마르코스 역시 1965년 선거 직전에 自由黨을 떠나 國民黨 大統領후보가 되었던 점은 政黨의 정강과 이념이 자신과 정치활동과 긴밀하지 않다는 증좌다. 個人간의 충성심이 앞서고 너무 강해 지도자—지지자의 관계가 특히 강한 것이 필리핀 정당정치의 특색이라고 하겠다(Carl H. Landé, 1964).

6. 政治行態

필리핀 政治行態를 價値體系의 측면에서 보면 역시 戒嚴 前과 後간에 차이가 난다. 우선 戒嚴前의 경우에도 두가지 두드러진 현상이 있다. 즉 하나는 政治나 行政이 상당히 私務化되었다는 점이다. 즉 權威와 權力과 같은 政治的 象徵이 가정의 特지와 개인에 대상 보상으로 인식되는 것이다. 다른 하나는 필리핀의 政治價値는 西洋 특히 美國의 民主政治 모델에 의해 形成받아 정립되었다는 점이다. 즉 代議體制, 政黨政治, 個人自由, 自由經濟體制, 言論自由 등이 보장되었던 점이다. 그러나 문제는 이러한 자유가 실제생활에서 남용되어 社會의 行平을 깨뜨리는 결과를 초래했던 것이다.

마르코스 大統領은 이러한 價値들이 다 홀륭하지만 富의 간섭에 의해 오염되거나 나라의 전통과는 맞지 않는다고 주장한다. 政治權力を 소유하고 法의 平等을 보장받는다는 것이 政治的 民主主義의 의미있는 기준이 아니며 얼마나 많은 大衆이 이러한 權利를 효과적으로 누리느냐가 더 중요하다는 것이다. 과거의 가치는 소수독재자의 價値로 富와 특정 利益을 비호하는 그치였다. 새 사회를 지향하면서 政治理想은 훈련·희생·겸소·근면·정직에 모아져야 한다는 것이 마르코스 大統領의 政治哲學이다. 필리핀式의 民主訓練은 이렇게 해서 이루어질 수 있다고 보는 것 같다.

現代 필리핀 정치에서 강조되는 것은 市民會議(barangays)다. 대중은 여기에 참여함으로써 政策에 이르는 가장 가까운 길을 찾을 수 있으며 여기를 통해 대중의 지지를 받고자 하는 것이다. 大衆이 스스로 규제하면 權力은 자연 대중에게로 다시 돌아간다는 논리다. 새 사회를 지향하면서 새 영혼을 불어넣으려는 이러한 政策은 하루 이틀에 이루어지는 것이 아

니며 오로록 세월이 걸릴 것이다. 그러나 理想의 한 斷面은 긍정적이라고 할지라도 個人 人權의 회식이라는 측면에서 볼 때 개혁의 정신을 둔화시키고 아주 훌륭한 계획조차도 그 실천이 어려워 질 때가 있다는 것을 염두에 두어 추진방안을 재삼 검토해야 할 것이다.

第 5 節 인도네시아의 政治와 行政

1. 憲 法

인도네시아 政府體制는 기본적으로 1945년에 제정된 憲法에 그 기반을 두고 있다. 그 기본골격은 다른 나라의 경우처럼 三權分立의 형태를 취하지만 사실상 大統領이 막강한 權限을 행사할 수 있게 되어있다. 대통령의 이러한 권한은 Sukarno 大統領때 무제한 행사되다가 1967년 Suharto가 승계한 이래 점차 헌법에 규정한 권한을 행사하는 방향으로 변해간다고 볼 수 있다.

1945년의 憲法은 인도네시아가 300년동안의 네덜란드植民統治로부터 공식적으로 獨立하기 이전에 제정되었음으로 애매한 부분이 많고 따라서 類推解釋이 얼마든지 가능하다는 특징을 지닌다. 1949년 獨立直後 새로운 헌법이 초안되고 1950년에 臨時憲法이 마련되기는 하였으나 國內의 政治分裂이 심각하다는 사실과 西洋式·議會體制를 표방한다는 이유로 Sukarno는 1959년 7월 議會를 해산하고 1945년 헌법으로의 복귀를 선언하였다.

1945년 憲法은 民主共和國의 形態를 취하면서 강력한 지도력이 행사되는 政府의 權威主義的 役害을 전제로 한다. 그런데 이 指導力은 인도네시아 國家理念에 일치하는 것이어야 하며, 國家理念은 헌법전문에 기재된 5個原則에 잘 나타나 있다. 즉 (1) 唯一神에 대한 믿음, (2) 公正하고 文明化된 人間性, (3) 民族主義, (4) 民主主義 및 (5) 社會正義등이다.

헌법은 또 個人的 지위에 관하여 市民權, 宗教, 國防, 教育, 社會福祉등의 章에서 규정하고 있다. 基本權은 그 종류에 따라 個人에게 완전한 自由가 보장되는 부분과 그렇지 않은 부분으로 구별된다. 즉 宗教의 自由와 教育·公共福祉惠澤을 받을 權利등은 보장되지만, 言論, 出反, 團體組織의 自由 및 財產權에 관하여는 별도의 관계법규에 의해 규제되도록 되어 있다.

끝으로 憲法改正은 People's Consultative Assembly(Majelis Permusjawaran Rakyat: MPR)에서 在籍議員 3분의 2 이상의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 가능하다. MPR은 上院에 해당되는 기구로 下院격인 House of People's Representatives(Dewan Perwakilan Rakyat: DPR)과 함께 代議政治의 골격을 이루고 있으며 내용은 다음에 詳述한다.

2. 政府形態

헌법에 의하면 MPR은 國家最高統治機構로서 權力構造에서 大統領, 下院 및 大法院보다 上位에 놓여 있다. MPR은 國民의 主權을 대표하여 正·副統領을 선출하고 憲法草案을 작

성하며 광범한 國家施策方向을 결정하도록 되어있는 國民의 代議機關이다. 名文上으로는 이리하나 사실상 인도네시아 中央政府는 大統領 중심의 行政府가 主軸을 이루고 최고통치권을 빙휘한다.

大統領은 行政府의 首班이며 國軍統帥權者이다. 大統領은 MPR에서 간접선거로 선출되며 5년에 한번씩 열리는 MPR에 대해 책임을 진다. 任期는 5년이며 重任될 수 있다. 重任이 가능한 횟수에 관하여 헌법은 구체적인 규제를 하지 않고 있다. 다만 인도네시아는 독립이래 지금까지 Sukarno와 Suharto 두 사람의 大統領만을 선출했을 뿐으로 重任可能回數의 無限性은 統治舊者的 意中에 달려있음을 알 수 있다.

大統領을 甫佐하는 기구로는 內閣외에도 最高諮問委員會格인 Supreme Advisory Council, 國家安保에 관한 協議機構인 National Security and Political Stabilization Board, 國家發展企劃 및 遂行에 관한 보좌기관인 National Development Planning Council 등이 있다.

中央行政부의 內閣은 17個 各部處의 長官과 6~7名의 調整機能을 달는 長官(Minister of State)으로 구성되어 있다. 1974년 현재 17개 部處는, (1) 內務省, (2) 外務省, (3) 國防 및 安保省, (4) 法務省, (5) 情報省, (6) 財務省, (7) 貿易省, (8) 農林省, (9) 產業省, (10) 鎳工省 (11) 公共事業 및 電力省, (12) 電信省, (13) 教育·文化省, (14) 保健省, (15) 宗教省 (16) 社會省 및 (17) 人力·移住省 등이다. 이 외에 6개의 장관(Minister of State)은 (1) 經濟·財政·產業部門, (2) 民間福祉部門, (3) 研究部門, (4) 行政改革部門, (5) 部處外 政府機關의 行政 및 財政業務部門 및 (6) 州政府의 規制와 能率部門 등을 각기 맡고 있다. 원칙적으로 大統領이 行政機構를 창설·변경·폐지하는 권한을 갖고 있기 때문에 필요에 따라 특별기구를 만들어 측근자를 자문위원 등으로 등용함으로 이에 대한 國民의 반발을 사기도 한다.

代議機構인 MPR과 DPR이 있다는 것은 앞서 지적했다. MPR은 中央政府의 最高權威機關으로 되어 있지만 Sukarno 시대에는 거의 그 기능을 빙휘하지 못하였다. Sukarno 時代를 舊秩序(Orla)라고 해서 現實的 思考·個人崇拜止揚·憲法의 持續性을 표방해야 한다고 주장하는 Suha to의 新秩序(Orba)에서는 비록 상징적이기는 하지만 MPR을 중요한 대의기관으로 그 역할을 회복시켰다.

1969년의 修憲法에 의해 MPR의 議席은 920席으로 제한되었다. 그 議席의 半數는 DPR議員으로 총원이고 나머지 半은 政府에서 임명하도록 되어있다. MPR의 議員은 대략 4個集團으로 구분될 수 있다. 즉 各地域議員에서 선출된 地域代表, 軍과 民間機能集團代表, 政黨代表 및 其他 集團등이다. MPR은 원칙적으로 5년에 한번 전체회의를 개최하며, 주요국가 정책상 필요할 때는 特別會議를 갖는다. 이 밖에 45名으로 구성되는 常任委員會를 두어 議事日程을 결정하여 會期外의 지속적 운영을 도모한다.

한편 DPR는 機能的인 立法機關으로서 460名의 의원중 360名은 直接選舉에 의해 선출되

고 나머지 100名은 任命되며 이들중 75名은 軍人, 25名은 民間人이다. 360名의 선거도 政黨代表라기 보다는 다양한 社會政治集團을 대표하는 사람들이 선출되는 것이 보통이다. DPR은 議長과 4名의 副議長을 두며, 이들 議長團以外의 議員들은 7個의 分科委員會에 소속한다. DPR은 매년 8월 16일 부터 定期議會를 시작한다.

인도네시아의 地方政府는 州(propinsi), 管區(kabupaten)와 郡(kata), 그리고 里·洞(desa)의 3층 구조를 가지며 간혹 管區와 里洞간에 下位區가 형성되는 곳도 있다. 이들은 內務部의 통제를 받는다. 네덜란드의 植民統治期間동안 地方統治는 直接統治와 間接統治가 병행되었고, 간접통치지역 간에 정치구조의 다양성을 보였기 때문에 독립이후에 단일 지방정부구조를 확립하는데 많은 노력을 기울여야 했다.

현재 地方政府는 1957년 法律을 기초로 組織·運營되고 있다. 同法律에 의하면 地方政府는 各段階마다 地方議會와 行政體系를 갖고 상당한 自治權을 갖도록 되어 있으며 議會는 住民의 直接選舉에 의해 구성되고 行政委員會는 이들 地方議會議員들 중에서 선출된 위원으로 구성하도록 되어 있다. 그러나 地方財政의 脆弱性과 中央政府에 대한 의존성으로 自治能力이 약화된데다가 Sukarno 大統領의 教導民主主義의 原則에 의하여 地方自治는 사실상 有名無實化되고 말았다. 1959년 이후 地方政府의 長과 行政委員會委員 및 地方議會議員은 모두 中央에서 임명한 사람들로 대체되었다.

Suharto 大統領은 보다 폭넓은 大衆參與를 도모하는 노력의 일환으로 1969년 새로운 法을 제정하여 州, 管區, 郡에 DPRD(Dewan Perwakilan Rakjat Daerah)로 불리는 地方政府를 부활시켰다. 그러나 地方行政府의 長은 中央에서 임명하며 이들은 우선적으로 中央政府에, 그리고 그 다음으로 DPRD에 책임을 지도록 되어 있다. 다만 2~8개의 자연부락을 하나로 묶은 마을의 長(lurah)은 그 마을주민에 의해 선출된다.

地方에는 이러한 民間行政機構에 병행하여 地域軍事組織이 존재한다. 또한 民間行政機構에도 轉役軍人의 참여율이 높아서 대부분의 州知事와 반이상의 市長·郡守급, 그리고 3분의 1 이상의 里長(lurah)가 군인이거나 軍出身 사람들로 구성되어 있다. 이러한 軍의 參與는 특히 1965년 9월 30일 親共軍事쿠데타의 실패이후 더욱 두드러지게 나타나고 있는 현상으로 인도네시아 政治에서 전반적으로 軍의 役割이 증대되었다.

끌었으므로 公務員制를 보면 인도네시아는 獨立後 10여년동안 공무원의 수는 괄목할만하게 급증하였다 그러나 이 量的增加에 비해 經驗과 訓練이 부족하고, 박봉에 따른 不正腐敗의 문제가 뒤따라 오늘날 까지도 公務員의 質的水準이 向上되지 못했다.

1970년 말에 民間 및 警察公務員數는 542,000名이었으며 教育公務員과 宗教省公務員이 각각 30%, 保健省公務員이 7%로 3위를 차지했다.

公務員에 관한 모든企劃·法案作成·公務員의 採用·訓練·昇進·給與等 모든 업무를 관掌하는 領事은 公務員行政處(Civil Service Administrative Board)로서 1972년에 새로이 설

치되었다.

3. 選舉制度

인도네시아는 독립이래 1955년 1971년에 DPR의원을 선출하는 두번의 선거를 치렀다. 17세 이상의 국민은 선거권을 가지고 21세 이상이 되어야 公職에 대한 被選舉權을 갖는다. 그러나 法에 의해 일정부류의 국민은 연령에 관계없이 선거권 또는 피선거권을 갖지 못한다. 즉 전 인도네시아공산당(Partai Komunis Indonesia: PKI)이나 그 관련조직의 당원이었던 자, 1965년 9월 30일 革命에 가담했던 자, 기타 不法組織의 구성원들이 이들이다. 선거권과 피선거권에 관한 適法審查는 軍情報機關인 安保·秩序 復舊司令部(Komando Operasi Pemulihan Keamanandan Ketertiban: Kopkamtib)가 담당한다.

선거관리는 内務省長이 위원장이 되는 選舉管理院(General Elections Institute)이 하며 内務·法務·情報·財務·國防安保·外務의 諸省長이 諮問委員이 된다. 1969년에 통과된 總選舉法(General Election Act)에 의해 全國은 26개의 州를 단위로 한 選舉區로 나뉜다. 각 선거구는 1구비례로 DPR의원을 선출하며 460석 중 360명의 被選舉議員은 각기 투표자 40萬을 대표하는 셈이 된다.

地方議會議員選舉는 各 地方單位로 실시된다. 州議會議員은 投票者 20萬에 1名의 비율로 선출된다. 郡州議會는 40~75명의 議員으로 구성되며 이들 중 4분의 3이 直接選舉에 의해 선출되고 箇區와 郡議會議員은 5분의 4가 직접 선출된다. 나머지 의원은 모두 정부에 의해 임명된다.

선거유세기간은 60日이며 모든 후보자는 政黨 또는 기타 소속단체의 추천을 받아 등록한다. 따라서 無所屬個人은 후보자가 될 자격이 없고, 선거운동에서 反政府나 宗教關係遊說는 할 수 없도록 되어있다. 軍人은 國防의 義務에 충실히 해야 한다는 구실로 選舉·被選舉權을 갖지 못하지만 MPR, DPR 및 여타의 地方議會에 一定議席을 할당받고 있음으로 參政權이 완전히 탈퇴된 것은 아니어서 묘한 상충을 빚는다.

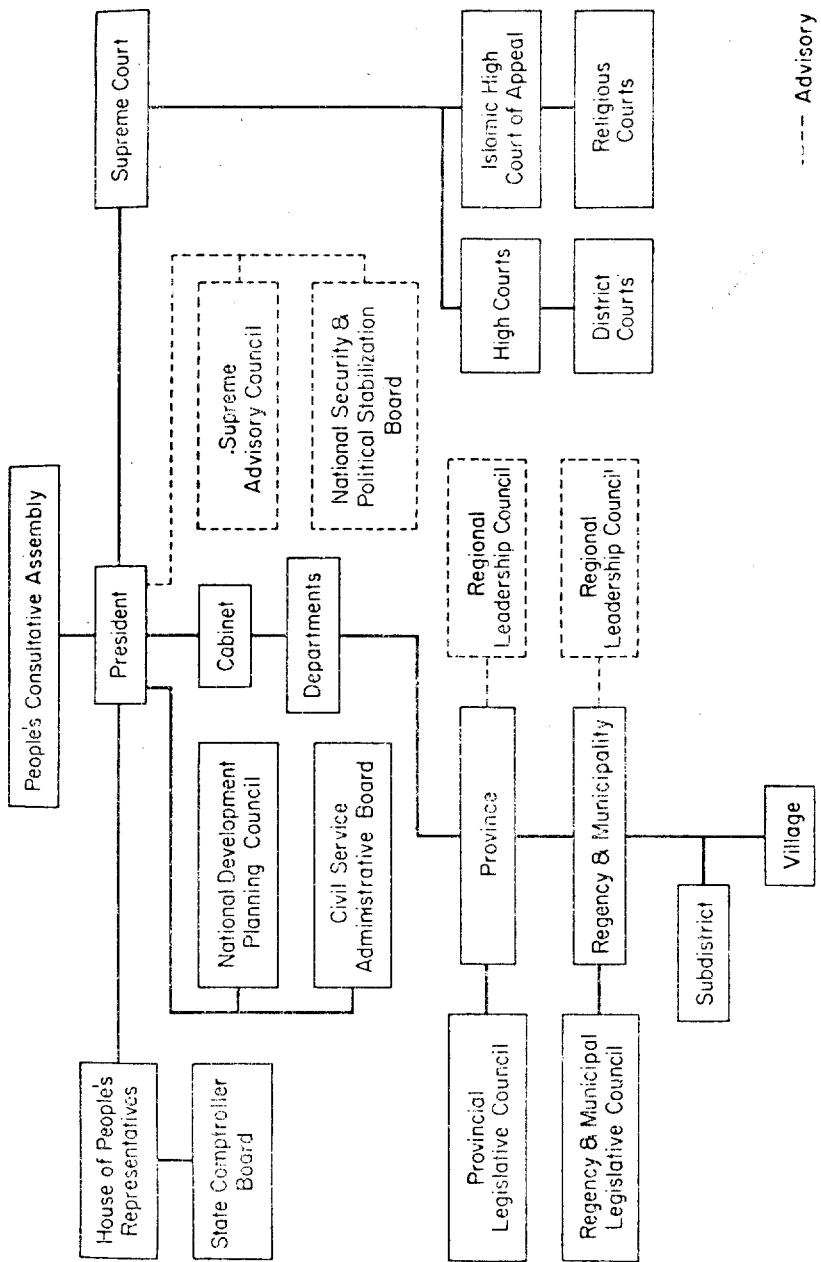
끝으로 다음에 제시하는 <圖 5>는 인도네시아 政府組織을 설명한 그림이다.

4. 權力構造

인도네시아의 權力構造 내지 政治體制는 1960년대 중반 이전, 즉 Sukarno시대와 그 이후 간에 상당한 차이를 보인다. 1965년 親共쿠데타가 실패한 후 PKI가 붕괴하고 1966년 3월 Sukarno가 사실적으로 無力해지기 이전까지는 Sukarno, PKI, 軍隊가 3大 政治勢力으로 共存하였지만, 그 이후에는 軍隊만이 效果的인 指導勢力으로 殘存했다. 1970년대에 들어서서는 政黨政治人 보다 Suharto 指導하의 軍將星級指導者 및 민간전문관료가 권력구조를 차지하는 세력집단으로 군림하고 있다.

Sukarno의 주요정치목표는 질서있고 안정된 政治體制를 수립하는 것이다. 그러나 親共·反共·회교·비회교도 정당간의 치열한 경쟁, 지역간의 감정대립의 악화, 그리고 反말레이

<그림 5> 인도네시아의 中央 및 地方政府構造(1974년 3월 현재)



자료출처 : U.S. Government Printing Office, Area Handbook for Indonesia, p.21

정책의 부작용으로 國內外 政治가 難題에 봉착하자 1957년 이후부터는 西洋式 議會政治의 不適合性을 그의 敎導民主主義(Guided Democracy)로 해결하려고 하였다. 政黨간의 理念對決을 避免하는 擧國內閣을 수차례 걸쳐 시도하였고, 경쟁보다는 상호협조로 國亂을 극복할 것을 주장하였다. 결국 그는 議會를 해산하고 大統領中心制로 政府權限을 극대화시켰다.

그럼에도 불구하고 Sukarno 자신이 조직적인 지지세력을 갖지 못했기 때문에 전국적 조직을 가진 반대세력들과 경쟁을 하지 않을 수가 없었다. 조직적인 반대세력의 한편은 軍이고 다른 한편은 PKI이다. 1960년대 중반에 와서 Sukarno는 PKI와 손을 잡고 軍隊와 경합하게 되었으며 그 자신의 政策도 상당히 左傾했다. 이에 반발해서 軍隊내에서는 反共將星들의 움직임이 組織化되었고 결국 1965년 9월 30일의 혁명은 PKI와 Sukarno의 敎導民主主義에 종지부를 찍는 결과를 초래했다.

혁명이 끝나 실패로 돌아가긴 했지만 1966년 3월 Sukarno는 辞任의 압력을 받지 않을 수 없었으며 그 이듬해인 1967년 3월 大統領職에서 정식으로 물러났다. Suharto 장군은 1966년 3월 PKI를 공식적으로 不法團體라고 규정하는 한편, 이 기간 동안 大統領의 權限을 代行하던 Suharto는 MPR (People's Consultative Assembly)의 선출에 의해 1968년 3월에 大統領으로 취임하기에 이르렀다.

PKI를 제거한 후 Suharto가 풀어나가야 할 政治的 課題은 Sukarno식의 舊秩序(Orla)를 탈피하여 어떻게 해서든지 獨裁政治를 배격하고 汎國民的 參與와 公明選舉를 통해 大衆政府를 수립함으로써 점진적으로 세질서(Orba)로 전환하는 일이었다. 1971년 7월에 실시된 總選舉는 91個의 群小政黨과 정부가 지원하는 비정치적 기능집단인 Golkar(Golongan Karja—Government-backed Organization of Functional Groups)의 대결이었는데 軍將星과 民間專門官僚의 연합세력인 Golkar의 승리로 끝나 세질서에서 權力主體의 성격이 어떤지가 명확하게 부각되었다. 즉 Suharto는 軍이 君臨해서는 않된다고 주장하지만 中央과 地方에서 공히 軍隊가 權力구조의 주요부분을 차지하게 되었으며, PKI이외의 정당이 아직도 활동을 계속하기는 하지만 정당체제는 전반적으로 약화되었다. 이는 Suharto 政府의 二大目標인 政治安定과 國家安保, 그리고 經濟發展을 달성하기 위해서 軍隊勢力은 民間人의 頭腦와 영합하여 政治的 機能集團을 형성하고 權力構造의 중심세력을 이루게 되었음을 뜻한다.

5. 政黨

1950년대 議會政治가 활발하던 때의 政黨들이 오늘에 와서는 周知된 바와 같이 그 機能이 대단히 약화되었다. 맹목적인 것에 불과한 이들 政黨은 이론상으로는 非政治的이고 非黨派의이지만 政府의 강력한 지지를 받는 Golkar와 不公平한 경쟁을 해야만 한다.

앞서 간단히 소개는 하였지만 Golkar는 1969년 조직된 團體로서 당시 270여개의 다양한 여러 國內集團을 포괄하는 것이었다. 初期에 7개의 Kino(Kelompok Induk Organisasi: 母團

體)로 분류되었던 Golkar는 농민·노동자·청소년과 학생·여성·어민·공문원·전문가·지식인·재=군인·군대등 다양한 집단의 이익을 대표한다고 주장한다. 1971년 선거에서 압승한 후 조직을 개편하여 Kino를 해산하고 軍將星·閣僚·民間人專門官僚로 구성되는 17人中央委員會와 17人諮詢委員會를 두고 강력한 통합단체로 대두되었다.

Golkar¹¹: 大衆組織을 두지 않은 정당으로 발족되었으나 大衆勢力を 키우기 위해 1973년에 군인·농민·청소년 등 3個機能團體를 조직하였다. 1970년대 중반 현재 Golkar는 DPR 의석 460석 중 336석, MPR 920석 중 392석을 차지함으로서 Suharto 정권의 주요 정치도구로 인정되고 있다.

한편 인도네시아의 政黨政治人们的 조직은 대단히 特殊하고 前近代的인 양상을 띠어왔으며 1950년대 이래 정당활동과 세력은 약화일로를 걸어왔다. 政治理念 및 宗教를 기반으로 다양한 집단들이 산재해 있던 1955년 최초의 선거전에서는 거의 30개 정당이 경합한 적이 있었다. 그중에서도 전체유효투표의 78%를 차지했던 4개의 주요정당은 Java에 기반을 둔 左傾의 인도네시아 國民黨(Partai Nasional Indonesia: PNI), 인도네시아회교연합회(Madjelis Sjuro Muslimin Indonesia: Masjumi), 회교학자당(Nahdlatul Ulama: NU), 및 PKI 공산당 등이 있다. 이들간의 종교 및 이념대립은 政治的인 세력다툼으로 확대되었고 Sukarno 教導民主主義의 대두는 바로 이러한 政黨政治體制에 대한 반응이었다.

Sukarno의 政黨體制를 醇化시키려고 1971년 선거에서는 9개의 정당(5개의 民族主義政黨과 4개의 宗教政黨)이 Golkar를 상대로 경쟁했으며 1973년에는 인도네시아民主黨(Partai Demokrasi Indonesia: PDI)과 開發聯合黨(Partai Persatuan Pembangunan: PPP)의 2개 정당으로 통합축소되었다. 현재는 이 두 정당과 Golkar가 3개의 합법적인 政治團體로 公式認定을 받고 있다. 1966년 不法으로 일정되어 해산된 PKI의 잔재세력이 共產黨結成을 위해

[표 1] 政黨別 후보자, 선출된 의석수 및 전체의석수 : 1971년선거

정당명	후보자수	선출석수	전체의석수
Organization of Functional Groups	538	227	336*
Muslim Scholars Party	397	58	58
Indonesia Muslim Party	327	24	24
Indonesia National Party	505	20	20
Indonesia Islamic League Party	309	10	10
Indonesia Christian Party	182	7	7
Catholic Party	115	3	3
Association for Islamic Education	150	2	2
Party of the Masses	203	—	—
Association of the Supporting of Indonesian Independence	295	—	—

* 정부 임명 및 간접선거에 의해 선출된 의석포함

자료출처 Masashi Nishihara, *Golkar and the Indonesian Elections of 1971*, Monograph Series, Modern Indonesia Project, Cornell Univ. No. 56, Ithaca, 1972, Table VIII.

노력하지도 정부의 강력한 政策과 내부 분열로 아직 성공하지 못하고 있다. PDI는 앞서 선거에서 연합세력을 취했던 民族主義 政黨으로 구성되었으며 그중 Sukarno시대의 3大政黨의 하나인 PNI를 중심으로 하고 있다. 黨總裁도 PNI지도자 Muhamad Ishaeni가 맡고 있다. 이들 5개 정당은 中央 Java에 기반을 둔 左傾의 PNI, 소수 신교도의 지지를 받고 있는 인도네시아 基督教黨(Indonesian Christian Party: Parkindo), 구교도 정당인 天主教黨(Catholic Party), 그리고 Sunda와 Murba를 대표하는 少數民族政黨들이다. PPP는 4개의 회교도 정당들로 구성되었으며 NU의 Idham Chalid가 그 지도자로 추대되었다.

참고로 1971년 下院(House of People's Representatives) 선거결과 各黨이 얻은 議席數를 후보자수, 선출의석수, 전체의석수(임명의석포함)에 따라 정당별로 나누어 아래표에 제시한다.

6. 政治行態

인도네시아의 강력한 지배 엘리트 집단은 軍將星들과 Suharto정부의 民間人專門官僚들로 구성된다. 그들은 관료의 지위와 전문기술능력을 배경으로 中央 및 地方政府의 各分野에서 지배적인 形勢를 발휘한다.

인도네시아 군대는 앞서 지적한 바와 같이 DPR이나 地方議會에 진출하는 선거 및 피선거권을 갖지 못했음에도 불구하고 임명에 의해 주요 의결기관에서 일정의석을 차지하고 있을 뿐만 아니라 고위 장성출신이 내각에 다수 진출하고 있다. 또한 國防省, 國家安保機構 Kopkamtib(National Security and Political Stabilization Board), 정보기관인 Bakin, 및 지방의 地域防衛司令部(Komando Wilayah Pertahanan: Kowilhan)에서 군이 요직을 차지하고 있다. 이들 중 정치적으로 가장 강력한 기구는 Kopkamtib으로 國內安保維持를 목적으로 학생운동의 규제, 각종 의회의 후보자 적부심사 및 인권통제등 다양한 활동을 통하여 정치적 영향력을 발휘한다. 이 외에도 1974년에 해산되기까지 Suharto 大統領의 축군에서 자문역을 하던 Murtopo와 Sumitro 장군을 포함한 소수의 장성들(Aspri라고 칭함)은 현재까지도 Suharto 정부에서 權力의 核을 이루고 있다.

民間人 관료들은 Suharto가 權力構造를 민간화하려는 노력으로 정부 각 부처에서 끌어들인 전문가들이다. 이들은 특정정당에 소속되지 않았으나 강력한 정치적 지지를 받고 있음을 이미 지적했다.

이들 지배 엘리트들은 1972년 이후 經濟不況에 대한 大衆의 반발로 정치적 緊張狀態에 접어들게 되었다. 학생을 중심으로 한 知識人, 言論人等 反政府勢力은 政府가 세운 經濟成長目標가 1현불가능함을 지적하고 外資導入에 관련된 不正不腐에 항의하기에 이르렀다. 이는 결과적으로 Suharto 자신과 그의 축군세력의 지도력에 대한 도전이기도 하다.

反政府勢力中 가장 주목할 것은 學生集團으로 경제적으로나 정치적으로 대부분 中上流層의 자녀들이다. 학생들은 조직화되지 않고 정치권력을 위한 투쟁이나 정부의 정책형성자체

에 관심을 갖지는 않는다. 그리고 어느 특정 사회정치집단에 소속되지 않았다는 사실 자체가 다른 학생들에게 영향을 주는 소인이 된다. 그들은 一般大衆의 이해를 대표하여 정부에 항의하고 요구하는 사회의 “거울” 역할을 하고 있는 셈이다.

인도네시아의 政治的 價値體系는 固有의 傳統과 現代의 民族主義 理念이 함께 吻合的인 體系로 이루어 진다.

權威, 權力, 社會統制등의 관념은 힌두교·불교·회교등의 영향력을 표현하며 일견 西洋의 政治的 自由主義와 일치하지 않는 것으로 보이나 인도네시아 독립인사들은 자신들의 전통과 서양정치 사상과의 사이에 상충되는 것이 없다고 주장한다.

인도네시아의 價値體系는 추상적으로는 西洋式의 平等主義가 아닌 權威主義의 성향을 띤다. 그리고 여 엘리트의 지도력이 은혜로운 善政을 베풀는 한 權威가 무조건 받아들여진다. 오늘날의 정치적 맥락에서 이러한 관념들은 父權的 統治, 公職奉仕에 대한 人氣, 機能보다는 特權과 地位에의 追求, Djakarta를 중심으로 한 中央集權 政治, 指導力의 강조등 여러가지 경향을 냈다. Sukarno는 강력한 지도력하에서 교도민주주의를 내세우면서 이러한 政治的 價値観을 적절히 이용한 대통령이었다.

반면 Suharto는 독재를 반대하고 指導力과 民主主義의 합일을 주장했다. 즉 “지도력 없는 민주주의는 무정부상태”이고 “민주主義없는 지도력은 독재”라고 주장했다. 그는 既述한 헌법상의 5가 기본원칙을 인도네시아 정부가 추구해야 할 정치적 가치관 이념적 기반이라고 생각하고 있다. 이 5개 원칙을 바하사語로 Pantja Sila라고 해서 그가 주장하는 民主主義를 “Pantja Sila democracy”라고 하며, 이 원칙은 인도네시아 전통의 民主的 觀念과 貫行의 原則인 “타투을 위한 토론”(musjawarat), “합의”(mupakat), 및 “상호협조”(gotong-rojong)에 따라 실천을 옮기도록 되어있다.

第6節 싱가풀의 政治와 行政

1. 憲法

싱가풀 공화국은 말레이지아와 유사한 英國式 議會主義를 표방하면서 헌법상 三權分立이 염연히 규정되어 있으나 首相이 國家元首로서 議會의 主導勢力으로 군림한다.

최초의 헌법은 싱가풀 共和國의 독립과 더불어 1965년 8월 9일에 공포되었다. 그후 수차에 걸쳐 鉛正한 끝에 오늘의 헌법형태를 취하게 되었다. 헌법은 9개 부문으로 구성되어 있으며 第1部에서는 大統領 및 內閣, 第2部에서는 立法院, 第3部에서는 市民權, 第4部에서는 公共서비스, 第4部에서는 大統領委員會(the presidential council), 第5部에서는 財政, 第6部에서는 一般措置, 그리고 마지막 第7부에서는 監時措置에 관하여 규정하고 있다.

싱가풀 헌법의 특색을 들자면, 첫째 말레이지아 헌법의 일부가 싱가풀 헌법과 동일한 효력을 지니는 절이다. 싱가풀이 1965년 말레이지아로부터 독립하기전 까지는 말레이지아 헌

법의 적용을 받는 1個州에 불과했기 때문에 말레이지아와 많은 공통점을 지니고 있는 것은 당연하다고 하겠다. 따라서 말레이지아 헌법 중 싱가폴 독립법에 의해 저촉되는 부분을 제외한 조항들이 그대로 적용되어 특별히 문제가 제기되는 일은 없다. 다만 독립국으로서의 主權이 위임받을 것을 우려하여 1972년에 개정한 헌법에서는 다른 국가 또는 연방 일부 지역의 헌법 내용이 主權의 포기를 의미하지 않는다고 명백히 했다. 둘째 말레이지아와는 달리 中國人이나 수수를 접하는 싱가폴에서는 헌법으로 小數民族(말레이포함) 保護에 역할을 둔다는 점이다. 1970년 소수민족의 권리보호를 위한 大統領 委員會(Presidential Council for Minority Rights)를 신설한 것도 그러한 憲法條項의 실천을 위한 일환의 작업으로 볼 수 있다.

2. 政府形態

中央政府는 大統領을 수반으로 하여 1968년에 신설된 副統領制, 그리고 首相, 副首相 및 各部處長官으로 구성되는 内閣이 그 중심을 이루며 獨立된 立法府와 司法府가 있다.

大統領의 임기는 4년으로 議會에서 선출되며 重任은 의회의 신임을 받는 한 얼마든지 가능하다. 大統領은 國家의 元首로서 國家를 代表하나 이는 儀禮的인 權限에 불과하다.

實權은 首相을 위시한 内閣에 주어졌다. 内閣은 最高議決機關으로서 首相과 副首相 및 14個部處의 長官은 大統領에 의해 任命되나 公式的으로는 議會에 대해 책임을 진다. 首相은 議會의 多數勢力의 최고지도자인데 현재의 다수세력은 獨立이래 유일한 支配黨인 國民行動黨(People's Action Party: PAP)이고 그 총재는 너무나 잘 알려진 Lee Kuan Yew다. 首相의 政治·行政的 權限은 1973년 이후 달라진 Goh Keng Swee 副首相겸 國防相에게 많이 委讓되었다.

首相廳은 首相과 内閣을 보좌한다. 首相廳의 주요 비서진은 수석관방장관, minister of state 政治 담당비서, 首相전담비서, 内閣전담비서들인데 두 전담비서직은 보통 한 사람이 차지하는 것이 요즈음의 관례다. 首相廳은 内閣과 法定機關(관광진흥청, 주택개발청등)이 행하는 모든 活動을 조정·평가하며 특히 公害防止班(Anti-Pollution Unit), 腐敗調査局(Corrupt Practice Investigation Bureau), 區廳事務局(District Office Secretariat), 및 選舉部(Electoral Department)의 운영을 통제한다.

1976년 현재 내각을 구성하는 14個부처는 (1) 電信部, (2) 文化部, (3) 國防部, (4) 文教部, (5) 環境部, (6) 財務部, (7) 外務部, (8) 保健部, (9) 内務部, (10) 勞動部, (11) 法務部, (12) 國家開發部, (13) 科學技術部 및 (14) 社會部 등이다. 各部處의 長官은 議員職을 겸하며 政務와 行政擔當 두 補佐官의 보좌를 받는다. 이들중 行政擔當 補佐官이 古參으로 종신직에 가까운데 큰 부처에 따라서는 이들을 또 보좌하는 하나 또는 그 이상의 보좌관들이 있는 경우가 있다. PAP 政權에서 한가지 재미있는 현상은 内閣의 순위가 部處의 중요도에 따라 정해지는 것이 아니라 당해 長官의 奉職年限에 따라 정해진다는 점이다. 1976

년의 경²를 보면 首相·副首相·保健部·外務部·勞動部의 순서였다.

작은 郡市國家에 불과한 싱가풀에 다른 나라의 경우처럼 地方組織이 있을리가 없다. 그러나 그 중에도 도시라고 하기에는 어려운 지역이 있어서 都市와 구별되는 農村地域을 구분해 놓² 있다. 따라서 部處中에서도 지역단위 행정조직이 필요한 부처가 있어서 國家開發部·社會部·環境部같은 부처는 政策을 8개의 行政單位 즉 地域事務所를 통해 집행한다. 이때 8개 行政單位가 下位組織이자 國家規模가 크면 地方組織이 되는 셈인데, 싱가풀의 경우는 이² 다만 5개의 都市地域과 3개의 農村地域으로 나누었을 뿐이다. 이를 地域事務所는 1963¹] 地方政府統合法(Local Government Integration Act)에 의해 설치되어 首相廳의 조정과 3가를 받는다. 이 機關은 또한 準政府機構라고 할 수 있는 市民諮詢委員會(citizens' consultative committees)의 地域社會活動을 통제·감독한다. 이렇게 함으로써 政府와 國民간의 교³역할을 하게 되기도 한다.

議會의 構成을 보면 單院制로서 1976년 현재 定員이 65席이고 議員의 임기는 5년이다. 81년 선거에서는 의석이 69석으로 증가하게 되어있다. 1960년 중반 이후부터 모든 의원은 PAP 당원으로서 一黨體制가 구축되어 있다. 議員의 選舉·被選舉權은 만 21歲가 되어야 생기며 선거는 強制적이고 비밀투표에 의해 실시된다.

議會는 최소한 年 1回의 定期會議를 개최하며 討論은 동시에 통역되는 4개의 公用語—— 말레이語·中國語·타밀語·英語——로 해야 하고 議決은 多數決에 의한다. 議事進行過程은 英國式을 그대로 따르며, 議會內에서의 발언과 토론은 議會法(1962년 제정)에 의해 보호를 받는다. 財政法案은 政府만이 제출할 수 있고 모든 法案은 三讀會를 거치게 되어있다.

獨立國家로서의 싱가풀의 위치를 가늠할 수 있는 하나의 指標가 되기에 英國과의 관계를 하나 소거하면, 獨립 이후에도 말레이지아 聯邦州政府 時節의 體制를 담습하여 大法院의 判決은 王室의 樞密院司法委員會(Judicial Committee of Privy Council)에 보고하도록 되어 있다. 1939年 法改正 이전에는 그 중간단계에서 말레이지아聯邦裁判部를 거치게 되어 있었으니 司法權에 관한 한 國權의 한계가 있음을 쉽게 알 수 있다.

싱가풀 行政은 부패가 없는 깨끗하고 능률적인 것으로 定評이 나 있다. 이것은 싱가풀이 다수의 外國들과 대등한 貿易去來를 유지하면서, 또한 말레이지아로 부터 分立한 獨립국 가로서 生存과 繁榮에 필수적인 요전이기도 하다.

이러한 行政에 참여하는 公務員은 權力과 名譽를 누리는 직업으로 인정되어 많은 人材들이 선망의 대상으로 삼는 직업 중의 하나다. 公務職은 人種간에 퀘타를 두는 말레이지아의 경우와는 달리 경쟁시험에 합격된 어느 人種에게도 개방된다. 公務員 競爭試驗은 公平하게 실시되며 兵役을 畏한 者에게 약간의 우선권을 주는 이외에는 人種이나 性에 따라 차이를 두지 않는다. 女性 公務員의 수를 예로 들면 1970년 통계로 전체의 37%에 이르렀고 그 수는 점차 증가추세에 있어 東南亞 國家의 경우 女性의 높은 高等教育 修學과 社會參與의 현

상을 여기에서도 엿볼 수 있다.

廣義의 公務員은 軍人, 一般公務員, 司法院 및 警察公務員도 포함하지만 대체로 判檢事와 國會議員, 行政府의 臨時職員, 軍人, 警察, 國營企業體 職員을 제외한 民間人 公職者를 의미하며 1974년 현재 그 수는 56,500명에 달했다. 그 중 文教와 保健系統의 公務員이 반수를 차지하고 있어서 福祉行政의 수준을 짐작할 수 있을 듯하다.

公務員의 採用 및 國內外訓練을 담당하는 기관은 1인의 委員長과 5~9명의 委員으로 구성되는 公務員人事委員會(Public Service Commission)이다. 이들 委員의 임기는 5년이며 헌법에 규정된 獨立機構다.

다시한번 싱가폴 政府의 특징을 요약해 본다면 權威主義(authoritarianism), 安定(stability), 및 能率(eficiency)이라고 할 수 있다. “第3의 中國”으로 인정되기를 원치않는 싱가폴의 生存을 위해서는 더 없이 중요한 要素인지도 모른다.

다음 〈圖 3〉은 싱가폴의 政府構成를 요약·정리한 것이다.

3. 權力 雕造

獨立이래 싱가폴의 모든 權力を 獨裁한 強力한 PAP 政府는 여타의 모든 단체의 獨立性을 약화시키고 議會一官僚聯合의 指導力으로 權力體制를 壓迫한다.

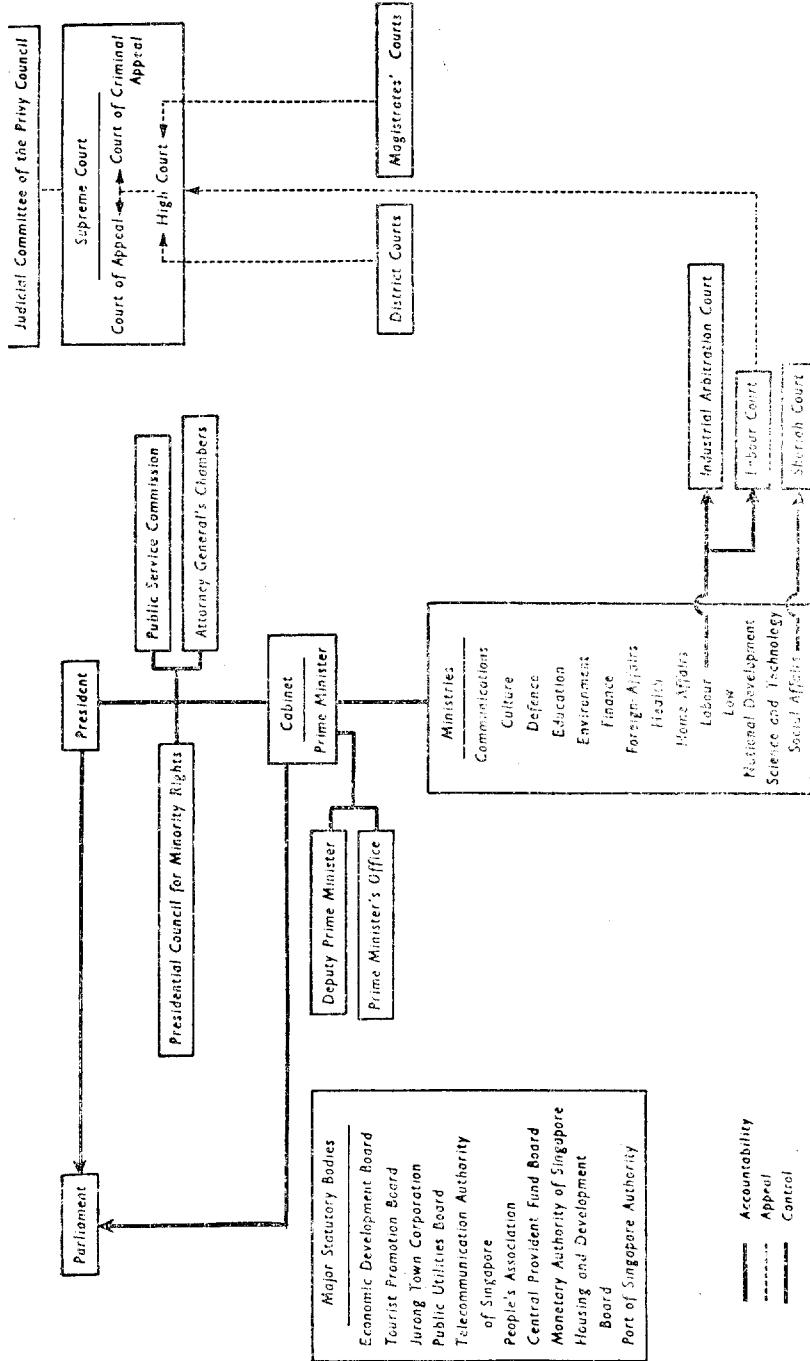
말레이시아로부터의 獨立이 寧日과 發展을 쉽게 기약해 준 것은 아니었다. 계속되는 긴장, 自然資源이 全無한 상태에서 경제성장을 이루해야 하는 宿命, 그리고 複數人種으로 구성된 社會의 複雜性 때문에 自立·團合·強力한 市民訓練·經濟成長을 내세우는 PAP 政府는 國民形成에 주도적 역할을 행사한다.

복잡하고 어려운 문제를 해결하는 과정에서 政府는 공법위한 統制 및 설득방법을 사용해서 言論, 學生, 勞動者, 企業, 政黨등 모든 反政府勢力を 除去 내지 非政治化(depoliticization)시키는 데 성공하였다.

싱가폴 權力體制內의 核心은 PAP 中央委員會의 委員 및 閣僚들로서 이들은 首相과 함께 獨立過程에서 투쟁한 이래 계속해서 최고지도자의 위치를 점하고 있다. 5~12명정도의 核心구성원들이 있다고 볼 수 있는데 1976년 현재 Lee Kuan Yew 이외에 副首相 Goh Keng Swee, 保健長官 Toh Chin Chye, 外務長官 Sinnathamby Rajaratnam, 그리고 勞動長官 Ong Pang Boon。그들이다. 이 核心勢力은 能力이 인정되고 있고 公式的으로 일종의 集團指導體制를 표방하는 듯이 보인다. 하지만 權力의 절대적 求心點은 어디까지나 Lee Kuan Yew에게 있다.

이들 소수의 核心勢力 주변에는 行政府의 高級官吏와 PAP 소속의 議員들로 구성된 지지 세력이 약 300명 정도 있다. 이들 중에도 고급관리는 순수한 정당정치가나 의원들 보다 중요한 집단으로 인정되어 싱가폴 權力構造의 技術專門指向性(technocratic orientation)의 면모를 엿볼 수 있다. 이들은 PAP지도자들의 家父長의 ·權威主義的 指導下에서 合理的인企

〈圖 6〉 싱가오리 정부構造(1976년 현제)



자료출처 : U.S. Government Printing Office, Area Handbook for Singapore, p.79

劃, 能率의行政, 外部政治勢力의 干涉排除, 市民의 支持 등을 통하여 經濟成長과 政治安定이라는 雖大國家目標를 달성하는 주체세력을 구성하고 있는 것이다. 이들 主體勢力이 표방하는 理念은 “民主社會主義 社會”(democratic and socialist society)의 구현이다. 權力構造의 核心部와 그 周邊勢力의 또 다른 특징은 이미 정치적인 반대세력이 제거 또는 약화된 상태하에 기도 어떠한 内部的 葛藤도 일으키지 않는다는 점이다. 물론 政策決定을 위한 討論에서 의기이 엇갈리긴 하지만 그것이 内部分裂에 이르는 계기가 되지는 않는다.

4. 政 黨

싱가풀 政治體制의 特性은 政黨指導者겸 議員으로 구성된 내각을 구심점으로 하여 형성된 官僚支配體制라고 할 수 있다. 이 體制는 곧 PAP가 과거 15년 동안 굳혀온 單一政黨支配體制이기도 った다. 따라서 싱가풀의 國家形成 그 자체도 군소정당의 존재에 상관없이 PAP가 압도적으로 우세하게 진행시켜 왔다고 말할 수 있다.

PAP(People's Action Party)는 1954년 최초로 조직된 후 1959년이해 싱가풀의 집권당이 되었고, 1965년의 독립도 이 PAP를 중심으로한 Lee Kuan Yew의 지지세력에 의해 주도되었다. PAF의 政策目標는 多民族間의 和合·反共·國內安定·經濟的近代化·中立外交 등이다. 中國系가 압도적 다수를 차지하는(약 75% 정도) 싱가풀에서는 말레이지아와는 달리 어느 단일 민족에게 특권을 부여하지 않고 동등하게 대우함으로써 民族間의 調和와 團合을 도모한다는 것이다. 또한 창당 초기에는 親共과 反共勢力간의 긴장으로 어느정도 左傾하는 경향도 보였으나 1961년이래 反共勢가 월등해짐에 따라 親共勢力은 독립하여 社會主義路線인 Barisan Sosialis를 조직했다.

Lee Kuan Yew의 權威主義的 指導力과 구속정책으로 親共 내지 極左行動派 등 黨內 反對勢力들은 배제되고 PAP는 内部的으로 일치단결하였을 뿐만 아니라 政黨간의 競合도 極小化하여 1963년 선거에서는 전체의석을 차지함으로써 一黨政府를 수립하는 데 성공했다.

黨의 組織的特性은 모든 人種 및 職業集團을 망라하는 大衆黨員으로 구성되어 있으며 잘 훈련된 이들 소수 지도자의 권위주의적 통제를 받는 점이다. PAP의 黨員數는 공식적으로 밝혀진 바 없으므로 정확하게 파악할 수 없지만 1960년대 말경에 15,000 내지 30,000명으로 推算된다. 이들은 半이상이 中國系 싱가풀人이며 거의 모두가 中產層으로 약간의 下流階層이 포함된다. 黨員 중 勞動組合員은 약 20% 정도로 추산되며 이들은 정치적으로 온건파에 속한다.

黨員 전체수 뿐만 아니라 2% 정도로 추산되는 黨幹部(party cadres)도 外部人이 식별하기가 힘들어 PAP는 일면 秘密組織과 흡사하다는 평을 듣는다. 이들 黨幹部는 教育을 받고 政治能力o 인정되고 黨에 대한 忠誠心이 강하고 아울러 反共理念이 투철한 中間指導者들이다. 이들의 대부분은 地區黨活動을 겸하고 있으며 능력이 인정되는 사람은 주요 행정직을 갖고 있기도 하다.

PAP의 最高議決構構는 20명이내의 주로 閣僚로 구성되는 中央執行委員會(Central Executive Committee: CEC)다. 이들은 1957년 까지는 매년 全黨大會에서 선출되었으나 親共派의 被選으로 그후 변경되어 최근에는 隔年으로 개최되는 黨幹部總會에서 선출된다. 黨幹部들은 CEC에서 指名하게 되어 있어서 사실상 CEC 위원선출은 반대나 異議提起가 불가능한 형식적인 절차와 다름이 없다. CEC에는 事務總長이 있는데 현재는 首相이 겸임하고 있다. CEC에는 各選舉區의 PAP分會에 地區黨事務委員會가 있으며 거의 모든 경우에 그 선거구에서 선출된 의원이 委員長職을 맡고 있다. 事務委員 중半은 선출되고 半은 指名되어 CEC의 인준을 받아 임명된다. 地區黨事務委員과 黨幹部는 매달 본부에서 열리는 月例會에 참석하여 이를 통해 모든 지구당 활동이 CEC에 의해 지도·감독을 받게 된다.

PAP 외에 존재하는 政黨, 즉 野黨은 4개 群小政黨으로서 그 크기에 있어서나 영향력에 있어서 PAP와는 경쟁상태가 되지 못한다. 그래도 이들 정당의 면모를 일별하면, 勞動黨(Worker's Party)은 低賃金勞動者와 약간의 學生, 知識人으로 구성된 소수당으로 議會에議席을 차지할 정도는 못되지만 總選舉에서 총투표율의 10%정도의 지지를 받는다. 그 외에 1971년에 中國·印度系回教徒들의 집단이 통합하여 결성한 國民聯合戰線(United People's Front)가 있으며, 1971년에 조직된 國民戰線(People's Front), 그리고 反政府 左翼勢力으로 구성된 社會主義路線(Barisan Sosialis)이 있다. 이미 지적한 바와 같이, Barisan은 1965년 獨立直後 PAP에서 분리해 나온 親共勢力を 주축으로 조직되었으나 内部分裂과 政府의 강력한 反共政策으로 정치적 영향력이 아주 감소된 상태에 있다.

5. 政治行態

앞서 지적한 바와 같이, 싱가폴의 政治는 PAP를 주축으로 한 의원一각료一고급관리의 權威의 配分가 특징이라고 할 수 있다. 주요정치 엘리트집단은 黨職과 閣僚職을 겸임한 소수 정치가들, 議會議員, 그리고 高級官吏로 구성된 셈이다.

群小政黨이 존재하고 그들의 활동이 법적으로는 자유롭게 보장되어 있으나 이들의 治動內容이 + 영향력은 보잘 것이 없다. 그 주요 원인으로는, 첫째 1963년 이래 政府가 親共 내지 左翼勢力を 탄압하였고, 둘째 政府의 雇傭·住宅·教育 등 社會保障政策, 多民族간의 和合政策 그리고 經濟政策 등이 성공하였으며, 셋째 反對派들은 그들간의 理念差異와 多樣한 民族構成으로 인하여 聯合戰線을 펴기가 힘들었고, 끝으로 싱가폴은 지역이 협소한 데다가 강력한 정부의 통제로 인하여 강력한 반대에 대해 치러야 할 뜻과 또한 크다는 점등을 들 수 있다.

政府는 이럴듯이 反對勢力を 성공적으로 弱化시킴과 동시에 주요 단체를 정부지지 세력으로 運用하는 정책에도 성공하였다. 예컨대 매스 미디어는 政府의 철저한 감독과 自體淨化로 政府意思를 표명하거나 不法의 言論·出版 행위를 하지 못하고 있으며, 오히려 國營放送과 TV를 통하여 政府의 宣傳이 대단히 성공적으로 실시되는 형편이고 20萬명의 조

합원을 가진 全國貿易勞組聯盟(National Trades Union Congress: NTUC)은 政府와 政黨과는 형식상 별도로 존재하기는 하지만 정부의 강력한 통제를 받는다.

이 이외에도 정부의 영향력 하에는 두개의 非政府民間組織體가 있다. 하나는 市民諮詢委員會(Citizen' Consultative Committee: CCC)이고, 다른 하나는 國民聯合會(People's Association: PA)이다. CCC는 1965년에 조직되어 각선거구의 20~25 명으로 구성된 지역지도자들의 기구로서 政府와 市民간의 교량역할을 한다. 구성원의 3분의 1정도는 PAP당원이며 명목상 비정부구이지만 PAP당과 정부의 지역사회활동에 참여함으로써 각지역에서 政府支持勢力이 된다. 한편 PA는 1960년 國家理念을 교육시키기 위한 단체로 조직되어 전국에 172개의 지역센타를 세워 놓고 文化·教育活動을 벌인다. 이 단체는 教育·藝術·體育·文學·宗教 등과 관련된 80여개 民間團體의 협조를 받는다.

싱가폴 政治는 아무리 中道의 온건세력이라도 발불이기 어려운 唯一體制로 요약된다. 國防費를 절감하고 생활비를 줄이며 中共·말레이지아·인도네시아와 긴밀한 유대를 갖고 진정한 民主獨立國家를 수립할 것을 정강으로 내세운 Lee Siew Choh 휘하의 Barisan內 중도파가 1963년에 얻었던 30%의 지지율을 갖기지 못하고 1972년에는 열명의 후보가 4.5%의 지지도를 얻은데 불과하다는 사실로 미투어 體制의 성격을 짐작할 수 있을 듯하다.

참 고 문 헌

- Abueva, Jose Veloso. "The Philippines: Political Tradition and Change," *Asian Survey*, X, No. 1, January 1970, 56-64.
- Abueva, Jose Veloso, and Raul P. de Guzman(eds.), *Foundations and Dynamics of Filipino Government and Politics*. Manila: Bookmark, 1969.
- Adkins, John H. "Philippines 1971: Events of a Year, Trends of the Future," *Asian Survey*, XI, No. 1, January 1972, 78-85.
- Adkins, John H. "Philippines 1972: We'll Wait and See," *Asian Survey*, XIII, No. 2, February 1973, 140-150.
- Alatas, Syed Hussein. "The Rukunegara and the Return to Democracy in Malaysia," *Pacific Community* [Tokyo], 2, No. 4, July 1971, 800-808.
- Alderfer, Harold F. *Local Government in Developing Countries*. New York: McGraw-Hill, 1964.
- Alfian. "Suharto and the Question of Political Stability," *Pacific Community* [Tokyo], II, No. 3, April 1971, 536-648.
- Allen, Richard, *A Short Introduction to the History and Politics of Southeast Asia*. London: Oxford University Press, 1970.

- Allison, Gordron H., et al. *All About Thailand*. Bangkok: PramuanSarn Publishing House, 1967.
- Allison, John M. "Indonesia: The End of the Beginning," *Asian Survey*, X, No. 2, February 1970, 143-151.
- Allison, John M. "Indonesia: The Year of the Pragmatists," *Asian Survey*, IX, No. 2, February 1969, 130-137.
- Anderson, Benedict R. "Indonesia's Uncertain Future," *Current History*, LVII, No. 340, December 1969, 355-360.
- Anderson, Benedict R., and McVey, Ruth T. *A Preliminary Analysis of the October 1, 1965 Coup in Indonesia*. (Modern Indonesian Project, Monograph Series, Interim Report Series. Southeast Asia Program.) Ithaca: Cornell University Press, 1971.
- Aquino, Beningno S., Jr. "Reforms or Revolution: The Philippines in the Seventies," *Pacific Community* [Tokyo], 2, No. 1, October 1970, 189-201.
- Asian Survey* XV, 2-XIX, 2 February 1975-February 1979.
- Audric, John. "Thailand: Young Intellectuals," *Contemporary Review*, CCXIV, No. 1241, June 1969, 296-298.
- Averch, Harvey, A., Frank H. Denton, and John E. Koehler. *The Matrix of Policy in the Philippines*. Princeton: Princeton University Press, 1971.
- Bass, Jerome R. "Malaysia and Singapore: Moving Apart?" *Asian Survey*, IX, No. 2, February 1969, 122-129.
- Bass, Jerome R. "Malaysia: Continuity or Change?" *Asian Survey*, X, No. 2, February 1970, 152-160.
- Bass, Jerome R. "Malaysian Government," *Asian Survey*, XI, No. 10, October 1971, 970-983.
- Bastin, John Sturgis, and Robin W. Winks(comps.). *Malaysia: Selected Historical Readings*. Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1966.
- Bellows Thomas J. *The People's Action Party of Singapore: Emergence of a Dominant Party System*. (Monograph Series, No. 14.) New Haven: Southeast Asia Studies Program, Yale University 1970.
- Brackman, Arnold C. *The Communist Collapse in Indonesia*. New York: W.W. Norton, 1969.
- Brackman, Arnold C. *Indonesian Communism: A History*. New York: Praeger, 1963.
- Bradley C. Paul. "Communal Polities in Malaysian Borneo," *Western Political Quarterly*, XXI, No. 1, March 1968, 123-140.

- Braibanti, Falph(ed.). *Asian Bureaucratic Systems Emergent from the British Imperial Tradition*. Durham: Commonwealth Studies Center, Duke University, 1966.
- Brimmel, J.H. *Communism in Southeast Asia: A Political Analysis*. London: Oxford University Press 1959.
- Buchana, Iai i. *Singapore in Southeast Asia: An Economic and Political Appraisal*. London: G. Bell and Sons, 1972.
- Butwell, Richard. "Malaysia and Its Impact on the International Relations of Southeast Asia," *Asian Survey*, IV, No. 7, July 1964, 940-946.
- Butwell, Richard, *Southeast Asia Today and Tomorrow*. New York: Frederick A. Praeger, 1961.
- Butwell, Richard. *Southeast Asia Today—and Tomorrow: Problems of Political Development*. (2d ed., rev.) New York: Praeger, 1969.
- Casella, Alessandro. "Communism and Insurrection in Thailand," *World Today*, XXVI, No. 5, May 1970, 197-208.
- Chan, Heng Chee. "Politics in an Administrative State: Where Has the Politics Gone?" Pages 51-63 in Seah Chee Meow (ed.), *Trends in Singapore: Proceedings and Background Paper*. Singapore: Singapore University Press, 1975.
- Chan, Heng Chee. "The Role of Parliamentary Politicians in Singapore," *Legislative Studies Quarterly*, , No. 3, August 1976, 423-441.
- Chan, Heng Chee. *Singapore: The Politics of Survival, 1965-1967*. (Oxford in Asia Current Affairs) Singapore: Oxford University Press, 1971.
- Chan, Heng Chee. "Succession and Generational Change in Singapore," *Pacific Community [Tokyo]*, 5 No. 1, October 1973, 143-152.
- Chang, David W. "Nation-Building in Singapore," *Asian Survey*, VIII, No. 9, September 1968, 761-773.
- Chee, Stephen. "Malaysia and Singapore: Separate Identities, Different Priorities," *Asian Survey*, XII , No. 2, February 1973, 151-161.
- Chee, Stephen. "Malaysia and Singapore: The Political Economy of Multiracial Development," *Asian Survey*, XIV, No. 2, February 1974, 183-191.
- Chee, Stephen. "Malaysia and Singapore's Separate Identities, Different Priorities," *Asian Survey*, XII , No. 2, February 1973, 151-161.
- Chen, Peter S J. "Changing Values and the Individual." Pages 53-62 in *Modernization in Singapore: Impact on the Individual*. Singapore: University Education Press, 1972.

- Chen, Peter S.J. *Elites and National Development in Singapore*. (Department of Sociology Working Papers, No. 46.) Singapore: University of Singapore, August 1975.
- Chong, Peng-Khuan (ed.). *Problems in Political Development: Singapore*. Berkeley: Mc-Cutchan Publishing, 1970.
- Chopra, Pran. "Malaysia's Strategy for Survival," *Pacific Affairs* [Vancouver], 47, No. 4, Winter 1974-75, 437-454.
- Compton, Boyd R. "Indonesian Communism: Friends and Allies," *Letters from Indonesia*. (BRC-25-1955.) New York: American Universities Field Staff, 1955.
- Corpuz, Onofre D. "Philippines Public Administration: Performance and Challenges," *Asia*, Autumn 1971, 23-35.
- Cruz, Andres Cristobal. "Reformation of Philippines Bureaucracy: The Career Executive Service Development Program." Pages 294-299 in Betty Go-Belmonte (ed.), *Fookien Times Yearbook*, 1974. Manila: Fookien Times Yearbook Publishing, 1974.
- Darling Frank C. "Thailand: De-escalation and Uncertainty," *Asian Survey*, IX, No. 2, February 1969, 115-121.
- Dareing Frank C. "Thailand: Stability and Escalation," *Asian Survey*, VIII, No. 2, February 1968, 120-126.
- Day, Beth. *The Philippines: Shattered Showcase of Democracy in Asia*. New York: M. Evans, 1974.
- De Guzman, Raul P. "Politics in the Philippines," *Asia*, No. 23, Autumn 1971, 36-44.
- De Guzman, Raul P., and Arturo Pacho. "The Direction and Control of the Philippine Bureaucracy." Pages 409-413 in Jose Veloso Abueva and Raul P. de Guzman (eds.), *Foundations and Dynamics of Filipino Government and Politics*. Manila: Bookmark, 1969.
- De la Costa, Horacio. *The Background of Nationalism*. Manila: Solidaridad Publishing House 1965.
- Del Cañen, Rolando V. "Constitutionalism and the Supreme Court in a Changing Philippine Society," *Asian Survey*, XIII, No. 11, November 1973, 1050-1061.
- Del Cañen, Rolando V. "Philippines 1974: A Holding Pattern—Power Consolidation or Prelude to a Decline?" *Asian Survey*, XV, No. 2, February 1975, 139-147.
- Dombois, Arthur J. "The Attempted Coup in Indonesia," *China Quarterly* [London], No. 25, January-March 1966, 144-170.
- Douglas Stephen A. *Political Socialization and Student Activism in Indonesia*. (Illinois

- Studies in the Social Sciences, LVII.) Chicago: University of Illinois Press, 1970.
- Emerson, Rupert. *Malaysia: A Study in Direct and Indirect Rule*. New York: Macmillan, 1937.
- Enloe, Cynthia H. "Issues and Integration in Malaysia," *Pacific Affairs* [Vancouver], XLI, No. 3, Fall 1968, 372-385.
- Evers, Hans Dieter (ed.), *Modernization in South-East Asia*. London: Oxford University Press, 1971.
- Feith, Herbert. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press, 1962.
- Feith, Herbert, and Castles, Lance. *Indonesian Political Thinking, 1945-1965*. Ithaca: Cornell University Press, 1970.
- Fletcher, Nancy McHenry. *The Separation of Singapore from Malaysia*. (Southeast Asia Program, Data Paper, No. 73.) Ithaca: Cornell University Press, 1969.
- Gamer, Robert E. *The Politics of Urban Development in Singapore*. Ithaca: Cornell University Press, 1972.
- Gehan, Wijewardene (ed.). *Leadership and Authority*. Singapore: University of Malaya Press, 1961.
- George, T.J. S. "The Philippines under Martial Law: The Road Ahead," *Pacific Community* [Tokyo], ., July 1973, 525-534.
- Ghazali bin Shafie, Tan Sri M. "Nation-State Building and the Region," *Foreign Affairs Malaysia* [Kuala Lumpur], 7, No. 2, June 1974, 22-36.
- Goldman, Judith. "Party Support in Western Malaysia: Results of the First Stage of an Ecological Enquiry," *Asian Survey*, XI, No. 6, June 1971, 582-609.
- Great Britain. Colonial Office, *Report of the Federation of Malaya Constitutional Commission, 1957*. London: HMSO, 1957.
- Grossholtz, Jean. "The Philippines: New Adventures with Old Problems," *Asian Survey*, IX, No. 1, January 1969, 50-57.
- Grossholtz, Jean. "Philippines 1973: Whither Marcos?" *Asian Survey*, XIV, No. 1, January 1974, 101-22.
- Grossholtz, Jean. *Politics in the Philippines*. Boston: Little, Brown, 1964.
- Groves, Harry E. *The Constitution of Malaysia*. Singapore: Malaysia Publications, 1964.
- Gullick, J.M. *Indigenous Political Systems of Western Malaya*. London: Athlone Press, 1965.
- Gullick, J.M. *Malaysia and Its Neighbors*. New York: Barnes and Noble, 1967.

- Hanna, Villard A. *The Formation of Malaysia: New Factor in World Politics*. New York: American Universities Field Staff, 1964.
- Hanrahan, Gene Z. *The Communist Struggle in Malaya*. New York: Institute of Pacific Relations, 1954.
- Hawkins, David C. "Britain and Malaysia—Another View: Was the Decision to Withdraw Entirely Voluntary or Was Britain Pushed a Little?" *Asian Survey*, IX, No. 7, July 1969, 546-562.
- Hindley, Donald. "Indonesia 1971: Pantjasila Democracy and the Second Parliamentary Elections," *Asian Survey*, XII, No. 1, January 1972, 56-68.
- Hindley, Donald. "Political Power and the October 1965 Coup in Indonesia," *Journal of Asian Studies*, No. 67, February 1967, 237-249.
- Hindley, Donald. "President Sukarno and the Communists," *American Political Science Review*, LVI, December 1962, 915-926.
- Hindley, Donald. "Thailand: The Politics of Passivity," *Pacific Affairs*, XLI, No. 3, Fall 1968, 355-371.
- Hindley, Donald. *The Communist Party of Indonesia, 1961-1963*. Berkeley: University of California Press, 1964.
- Hough, Richard Lee. "Development and Security in Thailand: Lessons from Other Asian Countries," *Asian Survey*, IX, No. 3, March 1969, 178-187.
- Jay, Robert R. "Local Government in Rural Central Java," *Far Eastern Quarterly*, XV, February 1956, 215-227.
- Jones, S W. *Public Administration in Malaya*. London: Royal Institute of International Affairs, 1953.
- Josey, Alex. *Lee Kuan Yew*. Singapore: Asia Pacific Press, 1971.
- Kahin, George McTurnan (ed.). *Governments and Politics of Southeast Asia*. (2d ed.) Ithaca: Cornell University Press, 1964.
- Kahin, George McTurnan (ed.). *Major Governments of Asia*. (2d ed.) Ithaca: Cornell University Press, 1965.
- Kann, Peter R. "The Philippine Without Democracy," *Foreign Affairs*, 52, No. 3, April 1974, 612-632.
- Kerkvliet, Benedict J.P.(ed.) *Political Change in the Philippines: Studies of Local Politics Preceding Martial Law*. (Asian Studies at Hawaii, No. 14, Asian Studies Program, University of Hawaii.) Honolulu: University Press of Hawaii, 1974.

- Kim, C.I. Eugene and Lawrence Ziring, *An Introduction to Asian Politics*. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1977.
- King, Frank H.H. *The New Malayan Nation: A Study of Communalism and Nationalism*. New York: Institute of Pacific Relations, 1957.
- Kraar, Louis. "Thailand's Return to Democracy," *New Leader*, LII, No. 6, March 31, 1969. 12-14.
- Kubota, Yutaka. "The Development Challenge in Southeast Asia," *Pacific Community*, I, No. 2, January 1970, 211-220.
- Landé, Carl H. *Leaders, Factions, and Parties: The Structure of Philippine Politics*. (Monograph Series, Southeast Asia Studies, No. 6.) New Haven: Yale University, 1964.
- Lau, Teik Soon, *Singapore and Political Stability*, *Pacific Community* [Tokyo], 3, No. 2. January 1972, 378-388.
- Lee, Alex. "The Chinese and Malay Dilemmas in Malaysia," *Pacific Community* [Tokyo], 3, No. 3, April 1972, 561-571.
- Lee, Kuan Yew. "Southeast Asia: 'The End of an Era,'" *Washington Post*, April 13, 1975, C6.
- Legge, John David. *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia: A Study in Local Administration, 1950-1960*. Ithaca: Cornell University Press, 1961.
- Lev, Daniel S. *Political Culture in Indonesia: Some Comments*. Chicago: Association for Asian Studies, March 1967.
- Lev, Daniel S. "Political Parties in Indonesia," *Journal of Southeast Asian History* [Singapore], VIII No. 1, March 1967, 52-67.
- Lev, Daniel S. "The Political Role of the Army in Indonesia," *Pacific Affairs* [Vancouver], XXVI, No. 4, Winter 1963-64, 349-364.
- Lev, Daniel S. *The Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics, 1957-59*. Ithaca: Cornell University Press, 1966.
- Lissak, Moshe, *Military Roles in Modernization: Civil-Military Relations in Thailand and Burma*. Beverly Hills: Sage Publications, 1978.
- Lockard, Craig A. "Parties, Personalities, and Crisis in Politics in Sarawak," *Journal of Southeast Asian History* [Singapore], VIII, No. 1, March 1967, 111-121.
- Locsin, Teodoro M. "The Philippines: Leadership and Poverty," *Pacific Community* [Tokyo], 3, No. 1, October 1971, 171-182.
- Logemann, J.H.A. "The Indonesian Parliament," *Parliamentary Affairs* [London], VI,

- Autumn 1953, 346-353.
- Lyman, Princeton M. "Students and Politics in Indonesia and Korea," *Pacific Affairs* [Vancouver], XXXVIII, Nos. 3 and 4, Fall and Winter 1965-66, 282-293.
- MacDougall, John A. "Birth of a Nation: National Identification in Singapore," *Asian Survey* XVI, No. 6, June 1976, 510-524.
- Majul, Cesar Adib. *The Political and Constitutional Ideas of the Philippine Revolution*. New York: Oriole Editions, 1974.
- Makarim Nono Anwar. *Indonesia's Next Nationalism*. Tokyo: 1973.
- Manglapus, Raul S. *Philippines: The Silenced Democracy*. Maryknoll, New York: Orbis Books, 1975.
- Manu Walyapechra, *Regional Security for Southeast Asia: A Political Geographical Assessment*. Bangkok: Thai Watana Panich Co., 1975.
- Marcos, Ferdinand E. *The Democratic Revolution in the Philippines*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall International, 1974.
- Marcos, Ferdinand E. *Notes on the New Society of the Philippines*. Manila: The Marcos Foundation, 1973.
- Marshall David. "Singapore's Struggle for Nationhood, 1945-1959," *Journal of Southeast Asian Studies* [Singapore], I, No. 2, September 1970, 99-104.
- Martin, Edwin W., *Southeast Asia and China: The End of Containment*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1977.
- Maryati, Gerald S. "Political Parties in Mainland Malaya," *Journal of Southeast Asian History* [Singapore], VIII, No. 1, March 1967, 99-110.
- Maryati, Gerald S. *Politics in Indonesia: An Interpretation*. (Papers on Southeast Asian Subjects, No. 7.) Kuala Lumpur: University of Malaya, 1966.
- McKie, Ronald Cecil Hamlyn. *The Emergence of Malaysia*. Westport: Greenwood Press, 1973.
- McLennan, Barbara N. "Politics and Change in Indonesia," *International Journal of Comparative Sociology* [the Netherlands], VII, March 1966, 138-152.
- McVey, Ruth T. *Summary of the Development of the Indonesian Communist Party and Its Relations with the Soviet Union*. Cambridge: MIT Center for International Studies, 1954.
- Means, Gordon P. "Eastern Malaysia: The Politics of Federalism," *Asian Survey*, VIII, No. 4, April 1968, 289-308.
- Means, Gordon P. *Malaysian Politics*. New York: New York University Press, 1970.

- Means, Gordon P. "The Role of Islam in the Political Development of Malaysia," *Comparative Politics*, I, No. 2, January 1969, 264-284.
- Meyer, Milton Walter. *A Diplomatic History of the Philippine Republic*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1959.
- Mihardja, Achdiat Karta. "In Search of an Indonesian Identity," *Hemisphere* [Canberra], VIII, August 1963, 8-13.
- Milne, R.S. *Government and Politics in Malaysia*. Boston: Houghton Mifflin, 1967.
- Milne, R.S. "Malaysia and Singapore in 1974." *Asian Survey*, XV, No. 2, February 1975, 166-173.
- Milne, R.S. "Malaysia and Singapore, 1975," *Asian Survey*, XVI, No. 2, February 1976, 186-192.
- Milne, R.S. "National Ideology" and Nation-Building in Malaysia," *Asian Survey*, X, No. 7, July 1970, 563-573.
- Milne, R.S. "Patrons, Clients, and Ethnicity: The Case of Sarawak and Sabah in Malaysia," *Asian Survey*, XIII, No. 10, October 1973, 891-907.
- Milne, R.S. "Political Modernization in Malaysia," *Journal of Commonwealth Political Studies* [London], VII, No. 1, March 1969, 3-16.
- Milne, R.S., and K.J. Ratnam. *Malaysia: New States in a New National—Political Development of Sarawak and Sabah in Malaysia*. (Studies in Commonwealth Politics and History.) London: Frank Cass, 1974.
- Mohamed Su Jian bin Hashim, Tan Sri. *An Introduction to the Constitution of Malaysia*. Kuala Lumpur: Di-Chetak Di-Jabatan Chetak Kerajaan, 1972.
- Neher, Clark D. "Constitutionalism and Elections in Thailand," *Pacific Affairs*, XLIII, No. 2, Summer 1970, 240-257.
- Nishihara, Masashi. *Golkar and the Indonesian Elections of 1971*. (Monograph Series, Modern Indonesia Project, No. 56.) Ithaca: Cornell University Press, 1972.
- Nowak, Thomas C., and Kay A. Snyder. "Clientelist Politics in the Philippines: Integration or Instability?" *American Political Science Review*, LXVIII, No. 3, September 1974, 1147-1170.
- Nuechterlein, Donald E. "Prospects for Regional Security in Southeast Asia," *Asian Survey*, VIII, No. 3, September 1968, 806-816.
- Nugroho. *Indonesia Facts and Figures*. Djakarta: Terbitan Pertjobaan, 1967.
- Ott, Marvin. "Malaysia: The Search for Solidarity and Security," *Asian Survey*, VIII, No.

2, January 1968, 127-132.

- Page, Roger K. "The Military in Indonesian Politics: The Burden of Power," *Pacific Affairs* [Vancouver], XL, Nos. 3 and 4, Fall and Winter, 1967-68, 294-314.
- Palmier, Leslie. "Modern Islam in Indonesia," *Pacific Affairs* [Vancouver], XXVII, September 1954, 255-263.
- Pang, Cheng Lian. "The People's Action Party, 1954-1963." *Journal of Southeast Asian History* [Singapore], X, No. 1, March 1969, 142-154.
- Pang, Cheng Lian. *Singapore's People's Action Party: Its History, Organization and Leadership*. New York: Oxford University Press, 1971.
- Peketz, René. "The Changing World of Malaysia," *Current History*, 52, No. 305, January 1967, 29-35, 51.
- Pluvier Jan M. *Confrontation: A Study in Indonesian Politics*. London: Oxford University Press 1965.
- Pye, Lucian. *Southeast Asia's Political System*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1967.
- Pye, Lucian W. *Guerrilla Communism in Malaya*. Princeton: Princeton University Press, 1956.
- Rahmat, Tunku Abdul. "Malaysia: Key Areas in Southeast Asia," *Foreign Affairs*, XLIII, No. 4, July 1965, 659-670.
- Ratnam K.J. *Communalism and the Political Process in Malaya*. Kuala Lumpur: University of Malaya Press, 1965.
- Rogers, Marvin L. "Malaysia and Singapore: 1971 Developments," *Asian Survey*, XII, No. 2, February 1972, 168-176.
- Rogers, Marvin L. "Polarization and Political Development in a Rural Malay Community," *Asian Survey*, IX, No. 12, December 1969, 919-933.
- Roth, David F. "The Deterioration and Reconstruction of National Political Parameters: The Philippines During the 1970s," *Asian Survey*, XIII, No. 9, September 1973, 812-825.
- Ryan, M.J. *The Making of Modern Malaysia: A History from Earliest Times to 1966*. Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1967.
- Scott, James C. *Political Ideology in Malaysia: Reality and the Beliefs of an Elite*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- Shaplen Robert. *Time Out of Hand: Revolution and Reaction in Southeast Asia*. New York: Harper and Row, 1969.

- Short, Anthony. "Communism, Race, and Politics in Malaysia," *Asian Survey*, X, No. 12, December 1970, 1081-1089.
- Simandjuntak, B. *Malayan Federalism, 1945-1963*. Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1969.
- Smith, Roger M. (ed.). *Southeast Asia: Documents of Political Development and Change*. Ithaca: Cornell University Press, 1974.
- Starner, Frances. "The Philippines: Politics of the 'New Era'!" *Asian Survey*, III, No. 1, January 1963.
- Stebbins, Richard P., and Amoia, Alba (eds.). *Political Handbook and Atlas of the World*. New York: Simon and Schuster, 1970.
- Steinberg, David Goel, et al. *In Search of Southeast Asia: A Modern History*. Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1975.
- Tennant, Paul. "The Decline of Elective Local Government in Malaysia," *Asian Survey*, XIII, No. 4, April 1973, 347-365.
- "Thailand: The Constitution of the Kingdom of Thailand," *Constitutional and Parliamentary Information*, 3d Series, No. 76, October 1968, 158-185.
- Thailand Official Yearbook, 1968*. Bangkok: Government House Printing Office, 1968.
- Thanat Khonan. "Reconstruction of Asia," *Pacific Community*, I, No. 1, October 1969, 20-30.
- Thomson, George G. "Regional Unity: New Order for Southeast Asia," *Pacific Community*, I, No. 2, January 1970, 255-270.
- Tilman, Robert O. "The Nationalization of the Colonial Services in Malaya," *South Atlantic Quarterly*, LXI, No. 2, 1962, 183-196.
- Tilman, Robert O. "Public Service Commissions in the Federation of Malaya," *Journal of Asian Studies*, 20, No. 2, February 1961, 181-196.
- Tilman, Robert O. "The Alliance Pattern in Malaysian Politics: Bornean Variations on a Theme," *South Atlantic Quarterly*, LXIII, No. 1, January 1964, 60-74.
- Tilman, Robert O. "Bureaucratic Development in Malaya." Pages 550-604 in Ralph Braibanti (ed.), *Asian Bureaucratic Systems Emergent from the British Imperial Tradition*. Durham: Commonwealth Studies Center, Duke University, 1966.
- Tilman, Robert O. "Elections in Sarawak," *Asian Survey*, III, No. 10, October 1963, 507-518.
- Tilman, Robert O. "The Philippines in 1970: A Difficult Decade Begins," *Asian Survey*,

XI, No. 2, February 1971, 139-148.

Vanden bosch, Army. "Power Balance in Indonesia," *Current History* XLVI, February 1964, 95-100.

Van de Kroef, Justus M. "An Indonesian Ideological Lexicon," *Asian Survey*, II, July 1962, 24-30.

Van de Kroef, Justus M. *Communism in Malaya and Singapore*. The Hague: Martinus Nijhoff, 1967.

Van de Kroef, Justus M. *Indonesia Since Sukarno*. Singapore: Donald Moore, for Asia Pacific Press, 1971.

Vasil, I.K. *Politics in a Plural Society: A Study of Non-Communal Political Parties in West Malaysia*. Kuala Lumpur: Oxford University Press for the Australian Institute of International Affairs, 1971.

Vittach, Tarzie. *The Fall of Sukarno*. New York: Praeger, 1967.

Von de Mehden, Fred R. "Communalism, Industrial Policy, and Income Distribution in Malaya," *Asian Survey*, XV, No. 3, March 1975, 250-261.

Von de Mehden, Fred R. *South-East Asia 1930-1970: The Legacy of Colonialism and Nationalism*. London: Thames and Hudson, 1974.

Wang, Gungwu. "Chinese Politics in Malaya," *China Quarterly* [London], No. 43, July-September 1970, 1-30.

Wang, Gungwu (ed.). *Malaysia: A Survey*. New York: Praeger, 1964. Wilson, Dick. *The Neutralization of Southeast Asia*. London: Martin Robertson, 1975.

Warshaw, Steven. *Southeast Asia Emerges*. San Francisco: Harper and Row, 1975.

Weatheebee, Donald E. *Ideology in Indonesia: Sukarno's Indonesian Revolution*. (Southeast Asia Studies, Monograph Series, No. 8.) New Haven: Yale University Press, 1966.

Wurfel, David. "The Philippines." Pages 679-777 in George McTurnan Kahin (ed.), *Governments and Politics of Southeast Asia*. (2d ed.) Ithaca: Cornell University Press, 1964.

Yeo Kin Wah. "A Study of Three Early Political Parties in Singapore, 1945-1955," *Journal of Southeast Asian History* [Singapore], X, No. 1, March 1969, 115-141.

Zaide, Gregorio F. *Philippine Government: Development, Organization, and Functions*. (Rev. ed.) Manila: Modern Book, 1965.