

최근 필리핀의 선거정치와 사회적 변화:

변화와 지속성의 혼재*

박 승 우**

I. 머리말

필리핀에서 근대적 의미의 선거제도가 시작된 것은 1907년으로 선거정치에 관한 한 필리핀은 100년에 이르는 오랜 역사를 자랑하는, 아시아에서는 매우 보기 드문 사례에 속한다(Anderson 1996; Tancangco 1988; Teehankee 2002).¹⁾ 그 후 지금까지 필리핀 제도정치에서 선거는 가장 핵심적인 정치과정으로 자리 잡아 왔다. 이는 심지어 마르코스의 권위주의 체제(1972~86)하에서도 그러했다. 루시안 파이(Pyé 1985: 121)의 말처럼 “미국의 식민지배 초기부터 필리핀인들은 정치는 바로 선거를 의미한다고 배워왔으며,” 필리핀에서 선거는 정치의 알파요 오메가다. 따라서 만약 필리핀 정치의 근대성을 논한다면, 아니면 비(非)민주성을 논한다면, 또는 필리핀 정치체제의 향방을 논한다면 할 때 필리핀 선거정치에 대한 분석이 그 핵심이 되어야 할 것이다.

1986년 피플파워 혁명으로 마르코스 체제가 무너진 뒤 벌써 20여

* 이 논문은 2004년도 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (KRF-2004-072-BM3010).

** 영남대학교 사회학과 교수. swpark@yu.ac.kr

1) 1907년 이전의 선거제도, 특히 스페인 식민지 시대의 전근대적 형태의 선거제도에 관해서는 김동엽 2005에 간략하게 소개되어 있다.

년의 세월이 흘렀고, 그동안 일곱 차례의 총선과 세 차례의 대선을 치렀다. 그러나 지금 현재 당초 피플파워가 추구했던 ‘진정한 민주주의,’ ‘실질적 민주주의’의 실현에 어느 정도의 진전이 있는가. 선거정치뿐만 아니라 의회와 정당 등 제도정치 전반에 과연 의미 있는 변화가 있었던가. 멀리는 에스트라다 정권의 총체적 실패를 보면서, 가까이서는 2005년부터 현재까지 이어지는 아로요 대통령의 선거부정과 부정부패를 둘러싼 정치적 스캔들, 그리고 이로부터 촉발된 대통령과 야권 및 시민사회 간의 공방과 충돌, 헌법개정을 둘러싼 정치적 논쟁과 대립 등을 보면서 이러한 질문에 긍정적인 대답만 할 수 없는 게 사실이다. 그러나 그렇다고 지난 20년간 전혀 변화가 없었다고 단정 짓기에는 오히려 그동안의 격변의 소용돌이(예컨대 에스트라다를 권좌에서 몰아낸 2001년의 피플파워 2를 비롯하여, 정부(군)와 공산반군, 무슬림분리주의 세력 간에 단속적으로 전개되어 온 무력 충돌, 각종 테러와 납치, 시민사회의 끊임없는 투쟁 등)가 필리핀 사람들에게 안긴 변화의 무게는 엄청하기만 하다. 과연 필리핀은 앞으로도 계속 ‘변화 없는 땅(changeless land)’으로 머물러는가, 아니면 정체된 듯이 보이는 그 가운데에도 저 밑바닥에서는 뭔가 의미 있는 변화가 일어나고 있는 것인가.

본 연구는 1986년 이후의 포스트마르코스 체제하에서 선거정치를 중심으로, 과연 필리핀 정치체제와 민주화 과정에 의미 있는 변화가 있었는지, 그리고 변화가 있었다면 그 의미와 한계는 무엇인지를 추적하는 작업의 일환이다. 좀 더 구체적으로 말해서, 본 연구는 필리핀에서 최근 실시된 일련의 선거(1998년, 2001년, 2004년 선거)를 중심으로 필리핀 선거정치의 주요 양상과 특징들을 분석하고,²⁾ 이와 관련되는 사회 전체의 변화 움직임 또한 살펴본다. 전자(前者)–선거정치–와 관련해서는 최근의 선거정치에 나타나는 새로운 변화와

2) 본 논문이 완성된 후에 치러진 2007년 5월 총선의 결과는 본 연구에 포함되지 않았다.

그 의미 및 한계를 짚어보고, 오랜 필리핀의 선거정치의 역사에서 변화하지 않는 지속적 성격을 찾아본다. 후자(後者)-사회적 변화-와 관련해서는 최근의 선거가 필리핀 사회 전반에 어떤 영향을 미쳤는지, 특히 시민사회와 공산반군 등 주요 정치세력들의 움직임과 이들 간의 역학관계에 어떤 변화를 일으켰는지를 살펴본다.

II. 최근 필리핀 선거정치의 새로운 변화와 그 한계

피플파워 혁명 이후 새로이 개정된 1987년 헌법은 선거민주주의의 복원과 정치개혁을 위한 몇 가지 중요한 정치제도(특히 선거정치와 관련된)를 담고 있는데, 그 중에 본 연구에서 구체적으로 다루는 두 가지는 바로 정당명부 비례대표제도와 의회 의원들의 연임을 금지하는 연임금지제도이다. 이 신헌법과 이에 입각하여 1991년, 1995년, 1997년 등 수차례에 걸쳐 이루어진 선거관련 입법에 반영된 여러 가지 새로운 정치제도는 기존의 마르코스 체제나 혹은 마르코스 이전 체제에서 볼 수 없었던 새로운 성격의 정치엘리트 집단이 ‘정치사회(political society)’, 즉 선거, 의회, 정당 등 제도정치의 영역에 진입하는 계기를 마련했다. 그러나 이러한 신 정치엘리트 세력의 출현은 아직까지는 기존의 과두지배엘리트와 정치명문가들이 지배하는 정치사회의 지평에 근본적인 변화를 이끌어내지는 못하고 있다는 것이 본 연구자의 평가이다. 아래에서는 이들 새로운 정치제도와 이것이 가져온 변화에 대해 살펴보고 이러한 변화가 가지고 있는 의미와 한계에 대해 논하기로 한다.

1. 비례대표제도와 그 한계

포스트마르코스 체제하 필리핀의 입법부는 양원제로 24명의 의원으로 구성되는 상원과 250명 이내의 의원으로 구성되는 하원으로 이루어진다. 하원의원은 지역구의원과 비례대표의원으로 나누어지는데, 비례대표의원은 상원의원과 마찬가지로 전국선거구에서 선출된다. 지역구 하원의원의 수는 대략 200여 명이며, 비례대표의원의 수는 전체 하원의원 총수의 20%, 즉 50명 이내로 제한되어 있다.³⁾ 한편 하원의원 지역선거구의 수는 유동적으로, 등록된 유권자의 수에 비례하여 획정되며 대개 유권자 30만 명당 1개 정도인데, 인구의 변동에 따라 수시로 재(再)획정된다.

현재 필리핀에서 시행하고 있는 정당명부 비례대표제는 정당뿐만 아니라 농민, 노동자, 도시빈민, 여성, 인권운동 등 사회 각 부문별 사회단체도 참여할 수 있어 정당명부제가 아니라 사실상 정당·사회단체명부제인 셈인데, 이 제도는 1인대표제(first past the post) 또는 단순다수대표제(simple plurality)를 채택하고 있던 기존의 필리핀 선거제도가 기득권을 가진 대규모 정당에게만 유리하고 좌파 정당 등 소규모 정당이 설 자리를 허용하지 않는 단점을 보완하고, 기존 제도 정치의 영역에서는 거의 대표되지 못했던 각종 시민사회운동부문과 농민, 노동자 등 소외된 부문의 대표성을 제고하려는 목적을 가지고 있다(박승우 2007a: 108-109). 이 제도는 1995년 일반적으로 정당명부법(party-list law)으로 알려진 법률 제7941호의 시행과 더불어 시작되어 1998년 총선에 제대로 된 형태로 처음 적용되었다.

비례대표제의 시행은 과거 필리핀 제도정치권에 전혀 진입하지

3) 헌법 제6장(입법부) 제1~5조 참조. 지역구의원의 수는 <표 3>에서 보듯이 지난 6차례의 의회에서 200명에서 209명 사이였으나, 비례대표의원의 수는 <표 1>에서 보듯이 헌법이 허용하고 있는 50명 선에 크게 미달하고 있다(Coronel et al. 2004: 221-222, 238-243; <http://www.i-site.ph>).

못했던 새로운 집단과 세력이 선거정치와 의회정치의 장에 등장하는 계기를 마련해 주었다(<표 1> 볼 것). 1998년 선거를 통해 구성된 11대 하원에서 14명, 2001년의 12대 하원에서 20명, 2004년의 13대 하원에서 24명의 비례대표의원이 탄생하였는데, 이들 비례대표의원의 대부분은 진보정당이나 시민사회단체(NGO) 출신이었다. 그 중 바얀무나(Bayan Muna)의 오캄포(Satur Ocampo)는 1970년대 중반 급진 변혁운동세력의 중추이던 민족민주전선(NDF, National Democratic Front)의 지도부 중 한 사람이었고, 벨트란(Crispin Beltran)은 급진노동조직인 ‘5월 1일 운동(Kilusang Mayo Uno)’을 이끌었던 사람이다. 또한 산라까스(Sanlakas)의 보티스타(Jose V. Bautista)는 필리핀대학 학생운동가 출신이다(Coronel et al. 2004: 218).

<표 1> 각 회기별 정당·사회단체의 하원 비례대표 의석수 현황

정당사회단체명	약자	성격	11대 ¹⁾	12대 ¹⁾	13대 ¹⁾
Bayan Muna(바얀무나) ²⁾	Bayan Muna	급진좌파 정당		3	3
Akbayan! Citizen's Action Party (아바얀 시민행동당) ³⁾	Akbayan	온건좌파 정당	1	2	3
Partido Anakpawis(아낙빠위스) ⁴⁾	Anakpawis	급진좌파 정당			2
Buhay Hayaang Yumabong	Buhay	정당(헌법수호)		2	2
Sanlakas(산라까스) ⁵⁾	Sanlakas	온건좌파 정당	1	1	
Partido ng Manggagawa(노동자당) ⁵⁾	PM	노동운동단체 또는 온건좌파 정당		1	1
Abag! Promdi	Promdi	군소정당	1		
Association of Philippine Electric Cooperation	APEC	사회운동단체	2	3	3
Citizen's Battle Against Corruption(반부패시민연대)	CIBAC	사회운동단체		2	1
Butil, Luzon Farmers' Party(부틸-루손농민당) ⁶⁾	Butil	농민운동단체	1	2	1
Alyansang Bayanihan ng mga Magsasaka, Manggagawang Bukid at Mangingisda	ABA	농어민 이익단체	1	1	

Philippine Coconut Producers Federation	COCOFED	이익집단, 농민단체	1	1	
Anak Mindanao(민다나오의 아들들)	AMIN	무슬림청년운동단체		1	1
Abanse! Pinay	Abanse!	여성운동단체	1	1	
Gabriela(가브리엘라) ⁴⁾	Gabriela	여성운동단체			1
Alagad		빈민운동단체	1		1
기타 사회운동 단체들			4		5
합 계			14	20	24

- 주: ¹⁾ 11대 하원(1998~2001), 12대 하원(2001~2004), 13대 하원(2004~2007)
- ²⁾ Bayan Muna란 'bayan(나라 또는 국민)'을 '최우선(muna)'한다는 뜻으로, 영어로는 'People First Party'로 번역한다. 바안무나는 비례대표 참여 정당사회단체 중 최대의 조직이다.
- ³⁾ 악바얀(Akbayan)은 1992년 총선에 참여한 진보 단체들의 연합체로 출발하였으며, 다양한 세력들로 구성되어 있는 온건좌파 정당이다. 악바얀은 필리핀공산당(CPP, Communist Party of the Philippines)과 신인민군(NPA, New People's Army)의 무장투쟁노선에 동조하지 않고, 의회민주주의의 틀 내에서 비폭력적 투쟁을 선호한다.
- ⁴⁾ 아낙빠위스(Anakpawis)와 가브리엘라(Gabriela)는 의석제한(3석)규정을 회피하기 위해 바안무나에서 자발적으로 분파해 나간 산하 조직. 아낙(anak)은 '자식', 빠위스(pawis)는 '땀'이란 뜻으로 이 둘을 합해 아낙빠위스(anak-pawis)가 되면 '노동계급의 자식' 정도의 뜻이 된다. 아낙빠위스 당을 영어로는 'Toiling Masses Party'로 번역될 한다.
- ⁵⁾ 노동자당(PM)은 산라까스(Sanlakas)로부터 분파해 나간 단체로 둘 다 메트로마닐라 지역을 중심으로 노동조합들의 지지에 기반하고 있다.
- ⁶⁾ 부틸(butil)은 곡식, 씨앗 등을 의미한다.
- 출처: 11~12대 하원 자료는 Coronel et al. 2004: 222-29; 13대 하원 자료는 <http://www.i-site.ph>.

1998년 이후 현재까지, 11~13대 의회에서 이들 비례대표의원들은 나름대로 필리핀 정치사회에 의미 있는 변화를 이끌어내기 위해 노력하고 있다. 특히 바안무나, 악바얀 등 진보정당과 사회단체들은 다양한 입법 활동을 벌이고 있다. 예컨대 오감포는 요즈음 문제가 되고 있는 유전자변형식품의 수입과 유통을 저지하는 입법을 추진하고 있고, 벨트란은 노동자들의 최저임금을 높이는 데 주력하고 있다. 또한 악바얀 소속의 로살레스(Loretta Rosales)는 가장 활동이 활발한 비례대표의원으로서 평가되는데, 그녀는 선거과정의 민주화 등 선거개혁과 중등교육, 토지, 수자원 등과 관련한 각종 입법을 추진해 왔다

(Coronel et al. 2004: 218-226; Datinguino and Olarte 2001b).

필리핀의 현행 비례대표제는 그러나 근본적인 한계를 안고 있다. 아래에 그 몇 가지만 지적해 보기로 한다. 우선 기본적으로 비례대표 제도가 허용한 비례대표의원의 수 자체(50명 이내)가 적은 편인데다, 실제로 당선되어 의회에 진입하는 사람은 제도상의 문제로 인해 허용된 인원보다 더욱 더 적은 편이다. 비례대표의원의 의석배분은 비례대표에 투표한 전국의 모든 표를 집계하여 각 정당사회단체별로 득표한 비율에 따라 각각 나누어지는데, 2%에서 4%까지의 득표율을 얻으면 1석, 4%에서 6%까지는 2석, 6% 이상이면 3석을 배정하게 되어 있다. 문제는 각 정당사회단체가 획득할 수 있는 의석수가 최대 3석으로 제한되어 있다는 점과 전국득표수의 2%라는 최소기준이 의의로 매우 높다는 점이다. 그 결과 2001년 총선에서 바얀무나처럼 170만 표(전체의 11.4%)를 얻고도 3석밖에 배정받지 못하는 경우도 생기고, 2%에 가까운 표를 획득한 수많은 군소단체들의 표가 전부 무효화되기도 한다. 이처럼 비례대표로 정치사회에 들어오는 신진 엘리트들의 절대수가 너무 적다 보니, 이들의 목소리는 다른 기존의 지역구 의원들 즉, 구 정치엘리트들에게 파묻혀 버리고 이들만의 독자적 영향력을 거의 발휘하지 못한다.

둘째, 비례대표제에 참여하는 많은 단체들 중 원래 본 제도의 목적과는 거리가 먼 단체들이 많다. 비례대표 리스트에 등록된 단체 중에는 기존 정치정당의 하부조직도 있고, 또 정치명문가들이 비례대표제를 통해 한 석이라도 더 차지해 보려고 급조한 단체도 있다. 그리하여 2001년 총선의 경우 원래 필리핀 선거관리위원회는 161개 단체를 비례대표제의 적용 대상이 되는 정당사회단체로 인정해 주었으나, 나중에 대법원이 이 중 많은 수를 무효화시키기도 했다(Datinguino and Olarte 2001a). 셋째, 비례대표제로 의회에 진출한 진보적 정치엘리트들이 그 태도와 실천에 있어서 구 정치엘리트들과

별다른 차별성을 보이지 못한다는 점인데, 이에 대해서는 아래에서 다시 거론할 것이다. 그리고 마지막으로, 비례대표제로 의회에 진출한 하원의원들이 진보진영 공통의 목표나 공공의 보편이익을 추구하기보다는 자신들이 대표하는 부문과 단체의 특수이익만 도모하는 경향이 있다는 점이다(박승우 2007a: 111).

2. 새로운 정치엘리트의 등장과 그 한계

그러나 어쨌든 1998년 11대 의회 이래 비례대표제도는 많은 신진 정치엘리트들이 의회정치의 장에 진입하는 데 양호한 기회구조를 제공해 왔다. 그리고 이러한 신 정치엘리트의 등장이란 새로운 흐름에 최근에는 ‘유명인(celebrity)’ 출신 정치인들까지 가세하고 있다. 즉 기존의 전통적 정치인들과는 달리 영화배우, 방송인 등 소위 ‘유명인’ 출신의 새로운 정치엘리트들이 대거 제도정치권, 특히 전국구선거로 치러지는 상원에 진출하고 있는 것이다(박승우 2007b; Coronel 2004b; Coronel et al. 2004).

예컨대, 12대(2001~2004) 상원의원 24명 중 11명 정도가, 그리고 13대(2004~2007) 상원의원 23명 중 9~10명 정도가 유명인의 범주에 속한다. 이 중 몇 가지 두드러진 사례만 소개하면, 12대 상원의원인 라몬 레빌리아 시니어(Ramon Revilla Sr.)와 13대 상원의원인 그의 아들 라몬 레빌리아 주니어(Ramon Revilla Jr.)는 부자가 모두 영화배우 출신이다. 레빌리아 주니어는 1966년생으로 까비테(Cavite) 주지사를 역임(1998~2001)하고 2001년에 상원에 진출하였는데 그의 아내도 역시 인기 영화배우이다. 12대 상원에는 유명 농구선수이자 감독 출신인 자워르스키(Robert Jaworski)도 있었는데 그는 레빌리아 시니어의 사위이기도 하다. TV뉴스앵커이자 TV쇼 호스트 출신으로 12대 상원에 등단한 데카스트로(Noli de Castro)는 지금 현재 부통령으로

있다. 그 외에 조셉 에스트라다(Joseph Estrada) 전 대통령의 아내 루이사(Luisa Ejercito-Estrada)가 2001년부터, 그의 아들 호세(Jose "Jinggoy" Estrada)가 2004년부터 상원의원으로 재임하고 있다. 루이사는 의사 출신의 가정주부였고 호세 또한 아버지처럼 영화배우 출신이라 결국 전직 대통령의 아내와 아들이라는 사실, 즉 이들의 유명세가 이들을 상원으로 진출시킨 주된 자원이 되었다 하겠다(박승우 2007b: 120-122).

코로넬 등(Coronel et al. 2004: 16)이 지적하듯이 주로 후원·수혜관계(patron-client relations)와 정치적 네트워크가 핵심적인 자원이 되는 지역구선거와는 달리, 전국구선거로 치러지는 상원의원 선거에서 승리하기 위해서는 명성(name recognition)이 무엇보다 중요한 정치적 자원이 되는 것이다. 이런 이유로 하여 최근 들어 상원선거뿐만 아니라 정·부통령선거에도 유명한 출신들이 많이 등장한다. 앞서 언급한 데카스트로 부통령 외에도 같은 2004년 대선에서 현직 대통령인 아로요에 아깝게 패배한 페르난도 포(Fernando Poe Jr.) 또한 영화배우 출신이다. 그러나 무엇보다 역시 영화배우 출신으로 1998년 대통령에 당선된 에스트라다가 이러한 새로운 추세의 선구자 역할을 한 셈이다.

이처럼 최근 들어 유명한 출신의 신진 정치엘리트들이 상원을 중심으로 의회에 등단하고, 하원에서는 비례대표제의 시행으로 인해 진보적 정치엘리트들이 제도정치의 장에 진입해 들어오고, 연임금지제도로 인한 세대교체 때문에 전통적 정치가문에서도 젊은 정치엘리트들이 의원직을 승계하는 등의 현상은 그러면 필리핀 정치의 새로운 방향전환을 예기하는 질적인 변화로 볼 수 있을 것인가. 이러한 질문에 대해서는 그리 긍정적인 답변을 하기가 힘들다. 이들 신진 정치엘리트들은 그 사고방식이나 행위양식 등에서 전통적 정치엘리트들, 즉 소위 ‘뜨라뽀(trapo)’와 별다른 차이를 보여주지 못하고 있는

것이다.⁴⁾ 이들은 모두 기존의 의회정치, 정당정치의 틀과 관행에 쉽게 매몰되고 구 정치엘리트들에 쉽게 포섭되며, 기존의 제도정치 체제가 제공하는 각종 정치적 특권과 이권, 물질적 혜택과 포크배럴 등에 과도하게 집착하는 면모를 보여준다(박승우 2007a: 110).

이 점은 유력 정치가문 출신으로, 아버지 세대의 뒤를 이어 지역구와 하원의석을 승계 받은 젊은 신진 엘리트들은 물론이거니와 비례대표제로 의회에 진출한 진보적 정치인들마저도 마찬가지이다. 필리핀 정치를 부패하게 만드는 관행과 제도를 타파하고 변화시키는 것이 필리핀 선거정치의 민주화를 공고하게 하는 한 방법일 것이며 이에 앞장서는 것이 진보적 정치인들의 도리일 텐데, 이들은 오히려 포크배럴과 같은 제도는 없어서 안 될 제도라고 옹호하고 있는 것이다. 이들은 기존의 구 정치엘리트들과 쉽게 타협하고 양보한다. 그리고 이것이 도를 지나쳐서 자신들의 이념이나 어젠다를 훼손하는 정도에 이르기도 한다.

Ⅲ. 과두지배엘리트와 정치가문의 정치사회에 대한 지배의 지속

1. 연임금지제도와 이에 대한 구 정치엘리트들의 대응

마르크스 권위주의 체제 이전, 즉 1960년대까지의 필리핀 정치사회가 소수의 ‘정치가문’에 의해 독점적으로 지배되어 왔다는 것은 주지의 사실이다(Anderson 1988; Coronel et al. 2004; McCoy 1994;

4) 트라빠(trapo)는 이중적 의미를 지니고 있는데, 영어로는 ‘전통적 정치인(traditional politician)’의 약자이면서 동시에 필리핀어와 스페인어에서는 ‘갈레’를 뜻하는 단어도 있다. 그래서 필리핀에서 부정과 부패에 물든 구 정치인들을 경멸적으로 부를 때 이 표현을 즐겨 쓴다.

Wurfel 1988 외 다수).⁵⁾ 그리고 이 중 일부는 심지어 19세기말 말로로스 의회(Malolos Congress, 1898~1906)시절부터 시작하여 100년이 넘게 필리핀의 제도정치를 지배해 오고 있다. 예컨대, 지난 11~13대 의회에서 상원의원 또는 하원의원을 배출한 정치가문 중에 1935년 자치령(Commonwealth)시대 이전의 미국 식민지배하에서 이미 입법부 의원을 배출한 정치명문가만 헤아려 보아도 30개가 넘는다. 여기에는 우리에게도 잘 알려져 있는 아키노, 마르코스, 코후앙코(Cojuangco), 오스메냐(Osmeña), 로렐(Laurel), 로하스(Roxas)는 물론이거니와 쿠엥코(Cuenco), 콘셉시온(Conception), 임페리얼(Imperial), 락손(Lacson), 록신(Locsin), 로페스(Lopez), 렉토(Recto), 로무알데스(Romualdez), 수물롱(Sumulong), 율로(Yulo) 등 실로 다양한 가문들이 포함된다. 그리고 이들보다 좀 늦게 1935년 자치령 이후 1960년대까지 정치사회에 등장한 정치가문 중에 오늘날까지도 그 영향력을 계속 유지해 오고 있는 가문만 해도 알바노(Albano), 두라노(Durano), 아바드(Abad), 안토니오(Antonio), 바갓싱(Bagatsing), 마드리갈(Madrigal), 뿌얏(Puyat) 등 20여 개 정도가 된다. 이들 50 내지 60개 정도의 가문이 바로 현대 필리핀 정치경제를 지배하고 있는 소위 ‘과두지배엘리트(oligarchs)’ 들인 것이다. 바로 이들 과두지배엘리트들이 지난 백여 년 동안 누대에 걸쳐 필리핀의 정치사회와 국가기구를 독점적으로 지배해 왔다

5) 여기서 ‘정치가문(political family 또는 political clan)’이란 몇 세대에 걸쳐 지속적으로 의회와 지역정치를 지배해온, 각 지역의 지방권력을 장악하고 있는 가문을 말한다. 본 연구에서는 필리핀 진실규명 언론센터(PCIJ, Philippine Center for Investigative Journalism)에서 2004년에 펴낸 자료(Coronel et al. 2004: 256-260)에 주로 의존했다. 여기에는 포스트마르코스 체제하의 134개의 정치명문가 명단이 나오는데, 결혼 등으로 연결된 복수의 가문을 함께 묶어 놓기도 하고, 일반적으로 정치명문가로 알려진 가문의 이름이 빠져 있기도 해서 그 숫자를 그대로 받아들이기도 곤란하고, 이것이 필리핀 정치명문가를 모두 포괄하고 있다고 보기도 어렵긴 하나(이 명단에 빠진 주요 가문까지 포함하면 ‘정치가문’의 수는 대략 150 내지 160개 정도로 늘어난다) 그래도 현존 필리핀 정치체제를 가장 근사하게 대변하고 있다고 보기에 이를 토대로 분석해 보았다.

는 점은 필리핀 정치체제를 다른 나라와 차이 나게 만드는 핵심적인 요소 중의 하나이며, 이런 이유로 필리핀 민주주의를 일반적으로 통용되는 ‘엘리트 민주주의’로 규정하지 않고 ‘과두제 민주주의’라 부르는 것이다.

1987년의 신헌법은 이러한 과두지배체제를 타파하기 위한 여러 가지 제도적 변화를 시도했으며, 그 중의 하나가 바로 의회의원의 연임을 금지하는 ‘연임금지제도’이다. 개정헌법은 상원의원과 하원의원의 연임을 제한하는 조항을 담고 있는데, 6년 임기의 상원의원의 경우 2번까지만 연임할 수 있고, 3년 임기의 하원의원은 3번까지만 연임할 수 있다. 이 새 헌법은 마르코스 체제의 타도에 참여한 모든 진보세력과 보수세력, 시민사회운동세력과 제도정치권의 타협의 소산이었으며, 어떤 면에서는 진보진영의 입장이 상당한 정도로 반영된 정치 현상이었다. 그리고 연임금지조항은 진보진영의 정치엘리트 및 시민사회세력에 의해 추진된 정치개혁의 산물이었다. 이러한 연임금지제도에 따라 포스트마르코스 체제하 필리핀 의회에서는 선거가 거듭될수록 더 많은 기존의 정치엘리트들이 선거에 출마

<표 2> 하원의원의 각 회기별 연임 현황

구 분	8대 의회 (1987~92)	9대 의회 (1992~95)	10대 의회 (1995~98)	11대 의회 (1998~2001)	12대 의회 (2001~2004)
	수 (%)	수 (%)	수 (%)	수 (%)	수 (%)
초 선	142 (72)	82 (41)	35 (17)	129 (59)	95 (42)
재 선	30 (15)	78 (39)	73 (40)	31 (14)	78 (34)
3 선	18 (9)	24 (12)	62 (30)	51 (23)	27 (12)
4 선	5 (2.5)	9 (4.5)	21 (9)	5 (2)	17 (7)
5선이상	3 (1.5)	6 (3)	12 (5)	4 (2)	11 (5.5)
합 계	198 (100)	199 (100)	203 (101)	220 (100)	228 (100)

주: 여기서 말하는 연임 여부는 마르코스 계엄정권 이전의 의회(제7대 의회(1969~72) 및 그 이전)의 임기까지 포함한 것이며, 따라서 초선은 이전에 한 번도 국회의원으로 선출된 적이 없는 경우이다.

출처: Coronel et al. 2004: 17

하지 못하게 되었고, 특히 피플파워 혁명 이후 네 번째의 의회인 제 11대 의회에서는 초선의 비중이 그 이전에 비해 급속히 늘어나는 현상이 나타났다(<표 2> 참조).

그러나 구 정치엘리트들은 연임(連任)은 금지하되 중임(重任)에 대해서는 규정하지 않은 현행 제도의 허점을 철저히 파고들어, 자신들의 정치적 독점구도를 계속 유지하는 데 이를 적극적으로 활용했다. 이들은 연임금지조항을 피해가는 데 여러 가지 전략을 동원하였는데, 가장 대표적인 방법이 한 임기만 건너뛰고 그 다음에 다시 출마하는 것이다. 예를 들어 8~10대 의회에서 3번을 연임한 후 그 다음 의회(11대)는 건너뛰고 12대 의회(2001년 총선)에 다시 출마하는 것이다(Eaton 2003: 481-482; Muego 2005; Sherill 2006). 세부(Cebu) 시의 쿠앵코, 남(南)일로코스(Ilocos Sur) 주의 싱손(Singson), 케손(Quezon) 주의 수아레스(Suarez), 알바이(Albay) 주의 래그만(Lagman)가(家) 등 수많은 사례에서 아버지가 3선을 한 뒤 자식(또는 아내)에게 한 임기만 의원직을 맡겨 두었다가 다시 찾아온 경우를 볼 수 있다.⁶⁾

그 다음으로 빈번하게 나타나는 사례는 아예 자신의 의원직을 자신의 배우자나 자식 등에게 승계시키는 것이다. 이는 한 임기만 가족 구성원에게 일시적으로 ‘위탁’하는 것과는 달리 아예 자신은 정계에서 물러나거나 아니면 상원 등 다른 선출직이나 여타의 공직으로 진출하고, 하원의원직은 자식 등 가족에게 승계시켜 버리는 것이다. 이 중 아버지로부터 아들이 하원의원직을 물려받는 경우가 가장 많은데, 그 사례는 세부 주의 두라노, 다바오(Davao) 시의 가르시아(Garcia), 이사벨라(Isabela) 주의 다이(Dy), 라유니언(La Union) 주의 오르테가(Ortega)가 등 이루 열거하기 힘들 정도이다. 피플파워 혁명 이

6) 필자가 www.i-site.ph에 제공된 12~13대 상·하 양원 의원에 관한 자료와 PCIJ(2004년 간행)자료에 나오는 역대 필리핀 의회의원의 명단을 비교하여 분석한 결과이다. 이하 마찬가지로임.

후 이미 7차례의 총선이 있었기 때문에, 3선 의원(8~10대)인 아버지의 뒤를 이어 자식이 이미 3선(11~13대)까지 한 경우도 적지 않다.⁷⁾

그 외에도 여러 가지 선출직 공직을 가족 구성원끼리 돌아가면서 맡는 방법이 있다. 상원의원, 지역구 하원의원, 주지사, 시장, 각급 지방의회 의원 등 각종의 선출직 직위를 가족 구성원끼리 적절히 분업을 하여 나누어 맡는 방법이다. 예컨대 아버지가 상원으로 진출하고 아들이 주지사와 하원의원을 맡으면서 필요하면 서로 맞바꾸어 출마하는 방법이다. 이 경우 임기제한 규정은 있으나 마나한 규정이 된다. 까가얀(Cagayan) 주의 엔릴레(Enrile), 이사벨라 주의 알바노(Albano)가 등은 아버지와 아들이 상원의원과 하원의원을 번갈아가며 함으로써 연임금지규정을 피해 나가고 있다. 한편 오로라(Aurora) 주 앙가라(Angara)가의 후안 앙가라(Juan Angara)의 경우 3선 하원의원인 고모로부터 의원직을 물려받았는데, 그녀는 의원직을 물려준 뒤 주지사로 선출되었다. 그리고 후안의 아버지 에드가르도(Edgardo Angara)는 1992년부터 현재까지 상원의원으로 있다.

‘위탁’이든 ‘승계’든, 아니면 ‘순환보직’이든, 연임금지규정에 대응하는 구 정치엘리트들의 여러 가지 전략으로 인해 의회의원들의 연령대는 크게 낮아져 최근 들어 20, 30대의 의원들이 꽤 많아졌다. 그러나 이렇게 등장한 젊은 신진 정치엘리트들도 결국 전통적 정치가문의 일원일 뿐이다. 즉, 1998년 11대 의회 이후 최근까지 필리핀 의회에 진출한 정치엘리트들의 나이가 젊어지고, 초선의원의 비중이 늘어나고 하는 것이 대부분은 사실상 구 정치엘리트들의 ‘가문의 지배’가 영속되는 가운데 이루어진 표면적 변화일 뿐인 것이다.

7) 이에는 동(東)다바오(Davao Oriental) 주의 알마리오(Almario), 남(南)까마리네스(Camarines Sur) 주의 안다야(Andaya), 소르소곤(Sorsogon) 주의 에스쿠데로(Escudero)가 등 7~8개의 사례가 있다. 2007년 총선에서 이들이 연임금지규정에 어떻게 대처했는지 귀추가 주목된다.

2. 구 정치엘리트에 의한 지배체제의 변화와 지속성

이처럼 포스트마르크스 체제하에서 구 정치엘리트에 의한 정치적 독점구조를 해체하기 위해 시도된 연임금지제도는 소기의 성과를 거두지 못하고 있으며, 필리핀 정치사회, 특히 그 핵심인 하원과 지방정치는 여전히 과거와 같이 소수의 전통적 정치엘리트와 유력 정치가문에 의한 과도적 지배가 그대로 지속되고 있다. 이러한 구 정치엘리트에 의한 정치적 독점은 포스트마르크스 체제하의 하원의원들의 출신 성분을 검토해 보아도 확인할 수 있는 사실인데, 이는 구 과두엘리트 집단 및 유력 정치가문 출신이 여전히 최근(1998년 이후) 하원의 대종을 이루고 있다는 데서 잘 드러난다.

먼저 2004년 총선에 당선된 13대 하원의원(지역구 의원) 206명 중 약 90명(44%)이 주요 정치가문 출신이다. 12대 하원에서는 그 비중이 더 높아 전체 지역구 하원의원 209명 중 절반이 넘는 107명이 정치가문 출신인 것으로 보고되고 있다(<표 3 참조>). 이처럼 정치사회의 핵심이라 할 수 있는 의회(특히 하원)를 정치가문 출신의 정치인들이 장악하는 현상은 1986년 피플파워 혁명 이후 들어선 포스트마르크스 체제하 모든 정권의 공통된 특징이다. 예컨대, 아키노 정권하의 제8대 하원의 경우 전체 하원의원 200명 중 169명(84.5%)이 전통적 정치가문 출신이었고(Anderson 1988: 27; Coronel 1991: 167), 제9대 하원에서도 145명(72.5%)이 정치가문 출신이었다. 많은 관찰자들이 마르크스 체제에서 아키노 체제로의 이행을 가능하게 한 1986년 피플파워 혁명을, ‘혁명(revolution)’이 아니라 ‘복고(restoration)’라고 평가한(Anderson 1988; Coronel 1991: 166; Hutchison 1993: 199; McCoy 1994: 19; Steinberg 2000: 151-152, 189; Timberman 1991: 167이하; Wurfel 1988: 323) 가장 대표적인 근거가 바로 이런 데 있으며, 아키노 체제에 대한 이러한 평가는 최근의 필리핀 의회정치에 대해서도 유효하다.

<표 3> 각 회기별 정치가문 출신 하원의원 비중

	지역구 하원의원 총수	정치가문 출신 의원	
		수	%
8대 하원 (1987-92)	200 ¹⁾	169 ²⁾	84.5
9대 하원 (1992-95)	200 ¹⁾	145 ³⁾	72.5
11대 하원 (1998-2001)	208 ¹⁾	78 ⁴⁾	37.5
12대 하원 (2001-2004)	209 ¹⁾	107 ⁴⁾	51.2
13대 하원 (2004-2007)	206 ⁵⁾	90 ⁵⁾	43.7

출처: 1) NSCB 2002: 15.17

2) Anderson 1988: 27

3) Datinguino and Olarte 2001a; Eaton 2003: 480

4) Datinguino and Olarte 2001a

5) <http://www.i-site.ph>의 자료에서 필자가 직접 계산함

그러나 지난 20여 년간의 포스트마르코스 체제를 1998년을 기점으로 나누어 비교해 보면, 전반부(아키노·라모스 정권하의 12년)에 비해 후반부(에스트라다·아로요 정권하)로 들어오면서 전체 하원의원 중 정치가문 출신이 차지하는 비율이 눈에 띄게 낮아졌음을 알 수 있다. 물론 11대 하원에서 그 비율이 37.5%로 크게 줄어든 것은 연임금지조항에 기인한 일시적인 현상으로 해석되나, 그럼에도 불구하고 초기와 비교한 최근의 비율 하락은 그 의미가 적지 않다. 다만 이에 대한 최종적인 평가는 향후의 한두 차례의 총선 결과를 더 지켜보아야 할 것 같다. 아마도 2010년 총선쯤 되면 장기적인 추세가 드러날 것이고, 이를 토대로 필리핀 정치에서 전통적 정치가문의 역할과 비중에 대한 제대로 된 평가가 가능할 것이다.

그러나 현행 아로요 정권하에서도 구 정치엘리트들은 여전히 필리핀 하원의 반 정도를 양적으로 장악하고 있는 셈이다. 이는 결코 적지 않은 비중이며, 주요 정치가문 출신의 구 정치엘리트집단이 필리핀 의회정치를 지배하는 가장 큰 세력이라는 점에는 변함이 없다.

더구나 이러한 양적인 비중의 변화보다도 더 중요한 것은 과연 질적인 변화가 있었는가 하는 점인데, 이 점에서는 그 대답은 더욱 부정적이다. 전술한 바와 같이 새로이 정치사회에 진입한 신 정치엘리트들이 그 정치적 비전이나 가치관, 정치행태와 태도 등에서 기존의 구 정치엘리트와 크게 다른 면모를 보여주지 못하고 있다. 특히 큰 기대를 모으고 있는 비례대표 출신 진보 정치인들마저 자신들의 정치적 이념이나 신념에 투철하지 못하거나, 기존의 정치관행에 쉽게 매몰되고 구 정치엘리트들과 쉽게 타협하는 등의 한계를 자주 노정시키고 있는 것이다. 다시 말해 피플과워 이후에도 필리핀 정치사회의 문화는 과거의 전통적 정치문화를 그대로 답습하고 있다는 것이다. 이런 점에서도 우리는 포스트마르크스 체제하 필리핀 정치사회가 여전히 구 정치엘리트에 의해 지배되고 있다는 평가를 내릴 수 있다.

3. 구 정치엘리트의 세습적 지배가 지속되는 이유

이처럼 포스트마르크스 체제하에서도 선거정치와 의회를 여전히 구 과두지배엘리트들과 지역의 유력 정치가문들이 주도하고 있으며, 한 지역구에서 남편과 아내, 아버지와 자식, 형제와 사촌, 고모와 조카가 돌아가며 의원직을 유지하고 있고, 또한 그럼으로써 연임제한 제도를 완전히 무력화시키고 있다. 뿐만 아니라 한 가문의 구성원들이 해당 지역구의 대부분의 선출직 직위, 즉 상하원의원, 주지사, 각급 시장과 군수직, 주의회, 시군의회 뿐만 아니라 심지어 바랑가이 의회까지 장악하는 현상이 최근까지도 여러 지역에서 지속되고 있다. 이러한 구 정치엘리트와 정치명문가에 의한 정치권력과 정치사회에 대한 세습적 지배를 필리핀에서는 ‘다이너스티(dynasty)’란 이름으로 부르고 있으며, 신헌법에서조차 그 금지를 명문화하고 있는 것

이다.⁸⁾ 그러면 필리핀 정치에서 이러한 구 정치엘리트들의 세습적 지배, 가문의 지배가 계속 건재한 이유는 무엇일까.

우선 그 첫째는 바로 전술한 바와 같이 연임금지규정에 대한 구 정치엘리트들의 여러 가지 대응전략이 주효했다는 것이고, 둘째로는 아래에서 좀 더 자세히 검토해 보겠지만, 시민사회의 분열과 침체에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 마르코스 체제하에서 반독재민주화 운동으로 활성화된 필리핀 시민사회는 피플파워 이후에는 오히려 분열과 대립으로 그 역량이 크게 약화되었고, 최근에는 상당한 침체 상태에 놓여 있다(박승우 2007a: 115-117).

세 번째 요인으로는 일반 국민과 사회 전체의 정치문화를 들 수 있는데, 그 중에서도 특히 후견주의(clientelism)적 정치문화와 후원·수혜의 사회적 관계구조가 중요하게 작용한다. 최근 들어 여러 학자들이 과거 필리핀 지역정치에서 강력한 힘을 발휘하던 후원·수혜관계가 약화되었거나(Kerkvliet 1977, 1995, 1996) 변화되었다(Anderson 1996)고 한다.⁹⁾ 물론 이러한 관찰에는 나름대로의 타당성이 있으며, 필자 또한 상당 부분 여기에 동의하는 바이다. 그러나 최근의 필리핀 선거정치의 행태를 살펴보면 후원·수혜관계는 비록 그 외형이나 강도는 변화하였더라도 그 본질적 속성은 여전한 것 같다. 전술한 바와 같이 하나의 유력 가문의 구성원들이 해당 지역의 선출직 직위를 중층적으로 장악하는 것, 그리고 의원직을 자식이나 배우자 등 가족구성원들에게 ‘일시적으로 위탁’ 또는 ‘승계’하는 것 등의 행태가 지역 주민들에 의해 여전히 용인되고 있다는 사실, 그리고 이러한 지역

8) 필리핀헌법 제2장 제26조는 “국가는 공직에 대한 기회를 [모든 국민들에게] 공평하게 보장하여야 하며, 법이 규정하는 바 ‘정치적 다이너스티’를 금지하여야 한다(prohibit political dynasties as may be defined by law).”라고 규정하고 있다.

9) 베네딕트 앤더슨(Anderson 1996: 24)은 각 지역의 정치인과 지역 주민들 간의 관계가 1970년대 이전의 ‘전통적’ 선거정치에서는 후원·수혜관계로 충분하였으나, 1970년대 이후에는 이것만으로는 충분치 않고 여기에 (정치엘리트와 지역 주민들을 연결하는 끈으로) 금권이나 폭력 등이 추가되었다고 한다.

정치가문들의 지역 장악력이 한두 세대가 아니라 서너 세대를 걸쳐 계속 지속되고 있다는 사실 등은 과두지배엘리트 및 유력 정치가문의 각 지역에 대한 토착적, 토호적 지배력이 여전히 강고할 뿐만 아니라 이들과 지역주민·유권자들 간에 전통적인 후원·수혜의 유대가 여전히 강고하게 작동되고 있음을 보여주는 방증이라 하겠다(박승우 2007a: 120-121).¹⁰⁾

IV. 필리핀 선거정치의 비민주성: 부정선거와 선거폭력

이 장에서는 필리핀 정치에 나타나는 구 정치엘리트들의 과두지배적 속성뿐만 아니라 최근의 선거정치에 나타나는 비민주적 성격에도 작용하는 기타의 요인들에 대해서 추가적인 논의를 시도하기로 한다. 1998년 이후 최근의 선거에 지속적으로 나타나는 필리핀 선거정치의 비민주적 성격이라 함은 주로 부정선거, 금권선거와 매표(買票, vote buying), 선거폭력 등을 들 수 있다. 이와 관련하여 우리는 첫째, 필리핀의 사인주의·특수주의적 정치문화와 선거정치의 사유화(私有化), 둘째, 필리핀의 가족주의적 문화와 가치관 등을 살펴볼 것이다.

1. 필리핀의 전통적 정치문화와 선거정치 행태

(1) 사인주의(personalism)적 정치문화와 선거정치의 사유화

필리핀 문화에서 가장 두드러진 특징 중 하나로 꼽히는 것이 바로 ‘공사(公私) 구분의 불철저’이다. 필리핀인들은 공적 영역과 사적 영

10) 뿐만 아니라 최근 필리핀 선거에서의 ‘선거운동조직(machine)’의 운용행태에 대한 코로넬(Coronel et al. 2004: 87-89)의 보고를 봐도 후원수혜관계가 여전히 힘을 짐작할 수 있다.

역 간의 구분을 명확하게 하지 않고 혼동하는 경향이 강하며, 공적 업무와 사생활, 공적 자원과 사적 자산을 제대로 구분하지 않는 경향이 있다. 파이(Pye 1985: 122)는 필리핀의 정치인들은 (정부의 행정 관료들도 마찬가지이지만) 자신들이 하는 각종 정치활동 및 기타의 공적 활동을 “공인으로서의 공적 행위”로 보지 않고, “사적 행위의 연장(延長)”으로 보는 경향이 있다고 지적한다. 예컨대, 자신이 의회나 정당에서의 활동을 통해 입법을 하고 정책을 판단하고 결정하며 지역구의 숙원 사업을 관철시키고 하는 것을 자신이 가지는 공적 의무의 하나로 보는 것이 아니라, “국민(특히 지역주민이나 유권자)에 대한 사적 시혜” 또는 ‘고객(client)에 대한 우땡날로움’, 즉 보은(報恩)으로 보고 있다는 것이다. 이를 팀버먼(Timberman 1991: 21-22)은 ‘사인(私人)주의’로 번역되는 ‘퍼스널리즘(personalism)’이라 부른다.¹¹⁾

이러한 사인주의적 문화는 사적 이익을 보편이익(universal interest), 또는 공익보다 앞세우는 ‘특수주의(particularism)’ 문화와 공적 자원을 사유재산처럼 간주하는 ‘가산제(patrimonialism)’적 정치문화의 토양이 된다. 여기에서 ‘특수주의’란 공인이 중립적이고 불편부당한 입장에서 국가 전체와 공공의 이익을 위해 일하지 않고, 개인이나 집단의 특수이익(particular interest) 또는 사익을 추구하는 것을 가리킨다. 그리고 ‘가산제’는 공적 권한과 자산을 자신이나 가문의 특권과 사유재산으로 간주하고 이를 사사로이 취급하는 행태를 말한다. 필리핀 정치문화의 이러한 특성은 결국 정치인이나 행정 관료들로 하여금 공익과 공공선(公共善)을 위해 국가권력을 행사하거나 정부정책을 집행하지 않고, 자신과 자신을 둘러싼 사사로운 집단과 세력을 위해 국가의 위세와 자원을 사용하게 만들었으며, 여기에서 오늘날 필리핀 정치인이나 국가지도자들의 부정부패와 정실주의, 연고주의

11) ‘사인주의’가 ‘퍼스널리즘’의 번역어로 그리 적절하다고는 생각지 않으나 다른 마땅한 번역어가 없어 그냥 이렇게 쓰기로 한다.

와 족벌정치(nepotism)의 폐단이 발생한다고 할 수 있다(박승우 2006). 결국 필리핀의 사민주의적·특수주의적 정치문화는 궁극적으로 공적 영역 및 정치사회, 그리고 선거정치의 장(場)이 사적 권력에 의해 식민화(colonized)되고 정치엘리트와 그 가문들에 의해 사유화(privatization)되는 근본 요인으로 작용하게 되는 것이다.

(2) 가족주의(familism)문화 및 가문(원초집단) 간 사적 투쟁의 장으로서의 선거정치

필리핀 문화의 또 다른 중요한 특징으로 꼽히는 것은 바로 필리핀인들이 가족과 친족집단에 부여하는 중요성이다. 필리핀인들은 가족과 친족을 국가나 민족 등 다른 어떤 공동체보다 최우선하여 생각하는 ‘가족주의’ 문화를 가지고 있다(Friend 1965: 22-24; McCoy 1994: 7-10; Steinberg 2000: 3-5; Timberman 1991: 16-18; Wurfel 1988: 34-35). 이들은 바로 이러한 자신의 가족·친족 등 ‘원초집단’의 명예와 영광(glory and honor), 사회적 평판과 존경, 사회적 지위 등을 다른 어떤 가치보다도 더 중시한다(Hirschman 1977).¹²⁾ 예컨대 가문의 명예와 사회적 지위를 지키기 위해서는 살인도 서슴지 않는 것이 필리핀의 정치인들이다. 이런 점에서 나는 필리핀의 정치를 “원초집단 간 홉스적(Hobbesian) 쟁투의 장(場)”이라 부른다. 원초집단 내부의 구성원은 ‘우리 집단(we-group)’이 되어 강력한 동류의식(kind consciousness)으로 결속하나, 그 외부의 국외자에 대해서는 ‘그들 집단(they-group)’으로 타자화해 버림으로써, 내집단의 동질감과 집단정체성 및 외집

12) 사회심리학자 쿨리(C. H. Cooley)는 사회집단을 ‘원초집단(原初集團, primary group)’과 ‘이차집단(secondary group)’으로 구분하였는데, 그는 원초집단을 개인적(personal)이고 사적(private)인 집단으로 친밀한 인간관계에 기초하며, 정의적(情誼的, affectional) 유대로 묶여져 있고, 구성원 사이에는 주로 대면적(對面的) 상호작용(face-to-face interaction)이 이루어지며, 비교적 작은 규모의 집단으로 보고, 그 예로 가족, 친족집단, 또래집단, 마을공동체 등을 들었다. 반면에 기업, 공공기관, 학교, 병원 등 근대의 대규모 조직은 거의 모두 이차집단이다.

단에 대한 대결의식과 거리감이 동시에 강화된다. 이런 점에서 미국의 한 저널리스트가 “필리핀인들의 프렌드십을 보면 나는 종종 영화 ‘대부’에 나오는 마피아 가족들이 연상된다. 서클 내부의 사람들에 대한 절대적인 충성, 그러나 그 바깥의 사람들에 대해서는 전면적 전쟁”(Timberman 1991: 17) 이라고 묘사한 것을 수궁할 수 있을 것이다.

이런 이유로 필리핀의 선거정치, 특히 각 지역의 지역구선거나 지방선거는 해당 지역 내 소수의 정치엘리트집단과 정치가문들 간의 사적 대결의 장인 것이다. 코로넬(Coronel 2004a)의 표현을 빌면, 선거는 정치가문들 간의 일종의 투계(鬪鷄)나 경마, 권투시합, 다시 말해 엘리트들만의 게임이요 스포츠가 되는 것이다. 이는 지역구선거에 서뿐만 아니라 본질적으로는 전국구선거에서도 그러하다. 대선(정·부통령 선거) 또한 전체 정치엘리트 집단내의 하위집단 또는 각 분파 세력들 간의 세 대결인 것이다. 로델(Rodell 2004) 같은 이는 2004년 대선에서 친 마르코스, 친 에스트라다 세력 등 보수 세력은 페르난도 포를 중심으로, 사회중산층, 비즈니스 엘리트 등 개혁 세력은 아로요를 중심으로 결집했다고 분석하나 나는 이러한 분석에 별로 동의하지 않는다. 나는 2004년 대선이 사실상 전체 정치엘리트 내의 각 분파세력 간의 세력다툼일 뿐이라고 보며, 물론 이 내부에 보다 더 보수적인 집단과 좀 더 개혁친화적인 집단은 있을 수 있겠지만, 아로요를 개혁주의자로 본다든가 2004년 대선을 중간계급(아로요) 대 상층계급(페르난도 포)의 대결로 보는 등의 분석은 적절치 않다고 본다. 마찬가지로 1998년 대선에서의 표 갈림 또한 하층계급(에스트라다)과 중간·상층계급(여타의 후보) 간의 계급 간 대결로 설명하는 것은 무리가 있고, 이 역시 지배엘리트 내부에서의 파당적(factional) 대결로 설명하는 것이 적절할 것으로 본다. 필리핀에서 선거는 ‘국민과 국가 간의 관계’에 기초한, ‘국민의 대표 선출’, ‘국민의 동의 확보’ 등 ‘대의민주주의’의 기본 원칙들과는 거리가 멀다. 즉, 필리핀에서

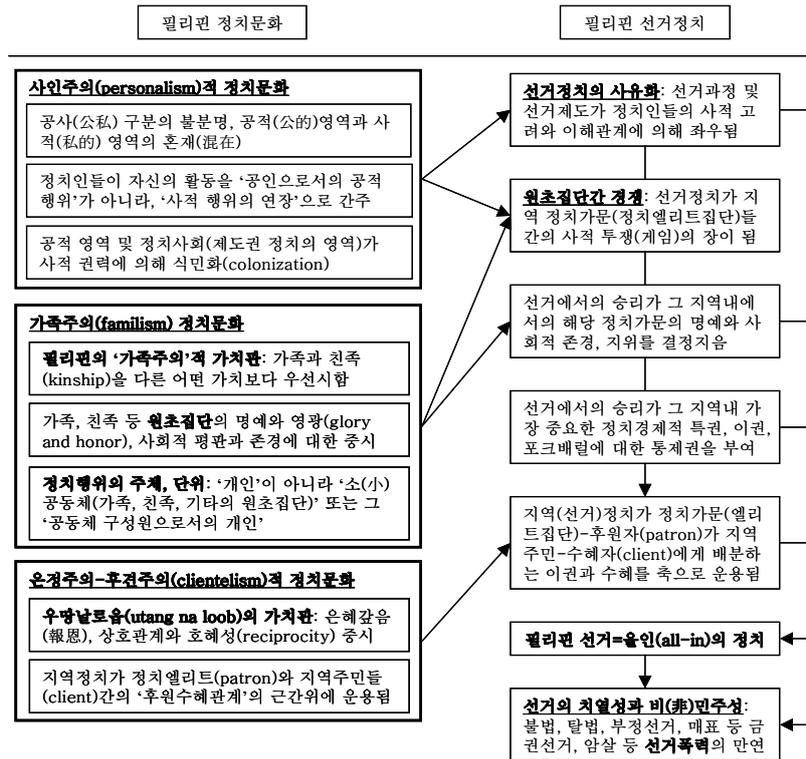
선거는 엘리트 집단 내의 사적 대결, 또는 앞서 말한 대로 엘리트 집단 내 각 하위집단(즉, 정치가문, 그 가문들 간의 연대, 또는 정치파벌)들 간의 대결인 것이고, 그 초점은 ‘정치적 재분배와 교환’(Timberman 1991: 40)에 있는 것이다.

2. 필리핀 선거정치의 치열성과 비민주성

(1) 올인(all-in)의 정치와 지역 선거의 치열성

이상의 여러 요인들—사민주의 및 가족주의적 문화와 선거정치의 사유화, 그리고 제3장에서 설명한 각 지역에 뿌리 깊게 남아있는 후견주의적 정치문화—은 아래의 <그림 1>에서 보듯이 각 지역의 선거정치를 ‘특정의 원초집단(특정 가문(후원자)과 그의 수혜자(지역주민)들로 이루어지는)’과 ‘다른 원초집단’ 간의 사적인 대결로 특징짓게 만든다. 이는 필리핀의 정치적 균열(political cleavage)이 계급이나 민족 등을 중심으로 수평적으로 나타나지 않고, 각 지역별로, 그리고 각 지역에서는 하나의 정치 세력과 다른 정치 세력 간에 수직적으로 균열이 나타나게 만들고 있다. 이런 이유로 선거에서의 승리는 그 지역 내에서의 해당 원초집단, 특히 정치엘리트 가문의 명예와 사회적 존경, 그 지역에서의 사회적 지위 등을 결정짓는 가장 중요한 이벤트이다. 뿐만 아니라 필리핀의 지역정치는 또한 ‘포크배럴과 특권(pork and perk)’을 둘러싸고 벌어지는 일종의 이권 다툼이기도 하다. 즉, 선거에서의 승리는 그 지역에서 확보 가능한 모든 종류의 정치·경제·사회적 특권과 이해관계에 대한 통제권을 담보해 준다고 해도 과언이 아니다. 이런 여러 가지 요인들이 모여 필리핀의 지역선거를 일종의 ‘올인(all-in)의 정치’로 만드는 것이다.

<그림 1> 필리핀 정치문화와 선거정치의 주요특성



더군다나 정의(情誼)적 인간관계는 본래 조직이나 이차집단 간에 서보다는 원초집단 간에 훨씬 더 강하게 나타나는 법이다. 원초집단 내에서도 그러하지만, 원초집단 간에도 애증(愛憎)의 관계는 강한 것이다. 따라서 필리핀의 지방선거와 특히 선거운동이 원초집단 간의 정의적 대결인 까닭에 그 선거운동은 더욱 치열해질 수밖에 없다. 이러한 치열한 선거전에서는 결국 불법과 탈법, 폭력과 부정이 난무할 수밖에 없을 것이다.

(2) 부정선거와 선거폭력

선거가 이처럼 치열해지다 보니 필리핀 선거가 불법·탈법·부정선거로 점철될 수밖에 없고 선거폭력 또한 근절되지 않고 있다. 과거보다는 많이 줄어들었지만, 필리핀의 지역선거에서는 아직도 여전히 선거과정의 불법적·탈법적 개입(대리투표, 중복투표, 표 바꿔치기 등)이 여러 곳에서 발생하고 있으며, 매표 또는 투표권 매수 또한 지역에 따라서 공공연히 자행되는 실정이다(Linantud 2005).¹³⁾ 이는 대통령 선거의 경우도 마찬가지인데, 2004년 대선은 선거 후에 그 선거과정과 결과에 대한 시비가 끊이지 않아 최근까지도 필리핀 정치의 주된 논쟁거리가 되어 왔다. 2004년 5월 선거가 끝난 직후 선거 결과에 대한 개표 방식을 둘러싼 논란이 한 차례 있었고(Muego 2005: 293), 2005년 6월에는 아로요가 선관위원인 가르실리아노(Virgilio Garcilano)에게 전화를 걸어 선거결과에 개입했다는 부정선거의 의혹이 사실로 드러나면서 정국은 견잡을 수 없는 소용돌이로 빠져 들어갔다. 이 사건은 그 후 아로요에 대한 탄핵이 의회에서 쟁점화되고, 대통령 하야를 요구하는 대규모 반정부 시위가 전개되는 등 시비가 끊이지 않고 있다. 그 후 아로요는 헌법개정이란 정치적 카드로 반전을 모색하고 있지만, 원래 낮은 지지율과 지역적 편차로 당선된 아로요에 대한 국민들의 시선은 싸늘하여 그녀에 대한 지지도는 역대 어느 대통령보다 낮은 실정이다(Hedman 2006; Muego 2005: 294-295; Salazar 2006).¹⁴⁾

한편, 과거에 비해 최근에 들어와서 많이 줄었다고는 하지만 선거

13) 1998년 선거에 대한 서베이조사 결과 조사대상자의 17%만이 매표를 목격했다고 증언했다. 반면에 2001년 선거에서는 60%의 응답자가 ‘돈은 받되 자기 양심대로 투표하는 것’은 괜찮다고 답했다. 2004년 선거에서는 투표권이 싸게는 20페소(2004년 연평균 환율이 1페소=20.4원)이므로, 400원 정도에 팔리기도 했다고 한다(Linantud 2005: 86-87).

14) 2004년 대선에서 아로요는 루손과 민다나오에서는 페르난도 포에 대패하였고, 비사야스에서만 완승을 거두어 겨우 대통령에 당선되었다.

폭력도 여전한 편이다. 2004년 총선에서 총선 전날까지 선거로 인해 사망(암살 등)한 사람의 수는 선거후보자 29명을 포함, 모두 117명이 었다(Linantud 2005: 83). 그리고 2002년의 경우 마을선거(barangay elections)에서만 100명 이상이 선거관련 폭력으로 사망했다(Coronel Ferrer 2003). 이는 과거와 비교하면 많이 줄어든 것이긴 하나, 다른 나라들과 비교해 볼 때 필리핀은 여전히 ‘폭력적 선거’를 치르고 있는 것이다.¹⁵⁾

<표 4> 역대 선거폭력의 현황

역대 선거(일부)	사망자 수	비 고
1971년 총선 ¹⁾	534*	
1980년 지방선거 ¹⁾	411	
1981년 대선 ¹⁾	178	
1986년 2월 임시대선 ¹⁾	296	
1987년 5월 총선 ¹⁾	204**	
1988년 1월 지방선거 ¹⁾	124	후보자 41명 포함
2002년 마을선거 ²⁾	100 이상	
2004년 5월 총선 ³⁾	117	후보자 29명 포함

주: * Timberman(1991: 195)에는 905명으로 나와 있음.

** Timberman(1991: 195)에는 104명으로 나와 있음.

출처: ¹⁾ Anderson 1988: 30

²⁾ Coronel Ferrer 2003

³⁾ Linantud 2005: 83

15) 코로넬(Coronel et al. 2004: 86-93)은 ‘금권, 살인, 폭력(money, murder and mayhem)’이 아직도 여전히 필리핀 선거에서 승리를 담보해 주는 주된 방법이라고 한다.

V. 최근의 선거정치가 필리핀 사회에 미친 영향

아래에서는 지금까지 논의한 최근 필리핀 선거정치에 나타나는 (제한적) 변화나 지속적 속성이 국민 전체와 사회 제 부문에 어떠한 영향을 미쳤는지, 특히 시민사회나 공산반군 등 사회 주요 세력들의 대응과 이들 간의 역학관계에 어떤 변화를 일으켰는지를 알아본다.

1. 최근의 선거정치가 국민에 미친 영향: 변화에 대한 기대와 좌절

1986년 이후 지난 20여 년간의 포스트마르코스 체제하에서 정치 사회적 변화에 대한 필리핀 국민들의 열망은 대단히 높았음에도 불구하고 필리핀의 국가와 정치사회(제도정치권)는 아직까지도 이에 부응하는 변화를 보여주지 못하고 있다. 1987년 헌법에는 비례대표제의 도입, 연임금지규정, 반(反)다이너스티 조항 등이 헌법 규정에까지 명시되었는데, 이는 정치제도상의 개혁을 통해 구 과두지배엘리트와 전통적 정치가문들의 세습적 지배체제의 타파 내지는 변혁을 희구한 피플파워의 정신이 구현된 것이고, 그 핵심은 비례대표제 등 선거개혁이었다. 1990년대 말까지만 해도 이러한 선거개혁을 통한 정치개혁을 제대로 하면 구 과두지배체제와 그 비민주성에 근본적 변화가 있으리라 기대했다. 과거의 정치체제가 안고 있는 여러 문제들, 즉 과두지배엘리트에 의한 정치적 독점구도뿐만 아니라 사민주의와 특수주의, 연고주의와 족벌주의, 부정부패 등 필리핀 정치문화와 정치행태 전반에 뿌리 깊게 남아있던 문제들이 사라지거나 완화되리라 기대했다. 그러나 오늘날까지도 그러한 변화의 조짐은 별로 나타나지 않고 있다. 전술한 바와 같이 비례대표제는 아직 그 성공 여부를 평가하기 이르며, 연임금지제도는 별다른 효과가 없음이 판명되었고, 반다이너스티 조항 또한 구 정치엘리트들의 조직

적 저항에 부딪쳐 번번이 그 입법이 좌절되고 있다. 그 외에도 새로이 등장한 신 정치엘리트 세력 또한 정치개혁을 위한 노력이나 리더십을 전혀 보이지 않는 등 변화의 추동세력으로서의 역할을 수행하지 않고 있다.

이처럼 1987년 헌법에 제한적이거나 반영되었던 피플파워의 정신과 비전, 그리고 국민들의 목소리와 이해관계를 진정으로 대변하는 책임 있고 민주적인 정치체제를 위한 아키노 정권 출범 초기의 진보 진영의 기획은 그 후 구 정치엘리트세력이 장악하게 된 정치사회의 효과적인 방어막에 막혀 제대로 현실화될 수 없었던 것이다. 라모스 정권하에서도 정치개혁 프로그램은 근본적인 곳에 제대로 변화의 칼날을 들이대지 못하고 용두사미로 끝나고 말았고, 국민의 기대를 나름대로 안고 출발했던 에스트라다 정권은 오히려 역대 최악의 정치실험으로 끝나고 말았다. 필리핀 국민들이 1998년 에스트라다를 선출한 것도 에스트라다가 ‘구체제의 개혁’을 위해 무언가 해 줄 것이라고 기대했기 때문이었다. 그러나 에스트라다 체제는 극심한 연고주의와 족벌주의, 무능과 부정부패로 점철되었던 것이다. 역대 대선에서 라모스, 에스트라다, 페르난도 포 등 비(非) 프라뽀 후보자들에게 표를 던진 사람들은 대부분 다 기존의 전통적 정치체제의 ‘변화에 대한 기대’를 담고 표를 던진 것이라고 볼 수 있다. 그러나 라모스가 재임 중 나름대로 정치적 변화를 위한 노력(비록 충분한 성과를 거두지는 못했으나)을 기울인 것 외에는 모두 실망스런 결과만 낳았던 것이다.

최근의 선거에서 유명인 출신 정치인들이 대거 정치사회에 진출한 것 또한 필리핀 국민들의 정치적 변화에 대한 기대와 열망의 소산이라 해도 크게 잘못된 해석은 아닐 것이다. 정치사회의 근본적인 개혁이 계속 지연되는데다가 1990년대 이래의 사회문화적 변화(이념정치·계급정치의 퇴조, 정치적 판단과 선호에 미치는 대중문화의

영향력 증대, 현대정치의 전반적인 경박화·부박화(浮薄化) 현상은 국민들의 기대를 다른 곳으로 돌렸다. 이들이 유명인들에 환호하고, 이들을 중앙의회의 무대로 내보내는 현상을 보노라면, 필리핀 국민들의 정치적 변화에 대한 기대와 열망 속에 일종의 종교적인 색채—천년왕국적(millennarian) 사회운동에서나 나타나는—마저도 느껴지는 것이다. 그러나 전술한 바와 같이 이러한 몸부림에는 한계가 있고, 이는 필리핀 정치의 제대로 된 변화와는 거리가 먼 것 같다.

국민들의 실망과 좌절은 최근 아로요의 정치적 스캔들에 대한 국민들의 반응에서도 나타난다. 2005년 아로요의 선거개입에 대한 구체적인 내용이 드러나고 이 문제가 정치권의 뜨거운 쟁점이 되고 하원에서 탄핵안이 논의되고 하는 와중에도 국민들은 별다른 동요를 보이지 않았다. 또한 반 아로요 세력이 주도한 거리 시위에도 별반 큰 호응을 보내지 않았다.¹⁶⁾ 반 아로요 시위에 참여한 대중들의 수가 적다는 사실이 그렇다고 아로요를 승인한 것인가 하면 물론 그렇지 않다. 이는 아로요의 지지율이 마르코스 이후 역대 대통령 중에서 가장 낮은 것만 봐도 알 수 있다(Hedman 2006: 189; Muego 2005: 306). 다시 말해 국민들은 아로요 세력이든 반 아로요 세력이든, 정치사회를 구성하고 있는 모든 정치엘리트들에게 염증을 느끼고 있는 것이며, 이는 일종의 ‘정치적 냉소주의’의 증좌이기도 한 것이다. 어떤 관찰자는 이를 놓고 ‘피플파워에 대한 대중의 피로감’을 그 원인으로 지적하기도 하지만(Salazar 2006: 231), 이는 얼마나 국민들이 현

16) 2005년 7월 13일 야권이 아로요를 압박하기 위해 마닐라 중심가에서 벌인 시위나 9월 6일 하원에서 탄핵안이 부결되면서 역시 반 아로요 세력이 주도한 시위—아키노 전 대통령과 2004년 말 심장마비로 사망한 페르난도 포의 미망인, 수산 로체스(Susan Roces)가 이끈—에 기껏 수천 명의 군중이 참여했다(Hedman 2006: 188; Salazar 2006: 231-232). 과거 1986년 피플파워 혁명 당시 50만 명 이상이(Timberman 1991: 149; Wurfel 1988: 300), 그리고 1997년 라모스의 헌법개정 시도를 저지하기 위해 20 내지 30만 명이 모인 것과 비교하면(Eaton 2003: 488; Steinberg 2000: 207-208) 시민들의 관심이 얼마나 약화되었는지를 알 수 있다.

정치체제의 변화 가능성에 대해 실망하고 또한 좌절하고 있는가를 보여주는 증거들인 것이다.

2. 시민사회의 분열과 침체

지난 20년간의 필리핀 시민사회는 상당한 내부 분열로 인해 피플 파워 이전보다 취약한 상태를 보이고 있다. 1986년 이전 ‘저항적 활성화’ 단계에서 하나로 뭉쳐졌던 시민사회는 민주주의 이행 이후 급속하게 분열되었다. 아키노 집권 후 1년 이내에 진보진영과 보수진영이 갈라졌으며, 그 후 진보진영 내에서도 그 이념적 좌표에 따라 각각 여러 진영으로 핵분열이 일어났다. 심지어 변혁운동세력인 CPP 또한 당의 노선을 둘러싸고 심각한 노선투쟁이 발생하였다.¹⁷⁾ 특히 1998년 비례대표제의 시행은 시민사회의 분열과 침체에 중요한 계기를 제공하였는데, 비례대표제도가 처음 시행된 1998년 총선에서 여러 시민운동단체들은 각 부문과 진영으로 나뉘어 각자 독자적인 후보를 내게 된다. 이는 필리핀 정당(사회단체)명부 비례대표제의 특성에 기인한 어쩔 수 없는 선택이었으나, 궁극적으로는 시민사회운동의 분열과 대립에 크게 기여했다고 할 수 있다. 그리하여 비례대표제를 통해 정치사회에 진출한 정당 및 사회운동단체들 사이에, 또한 이들 세력과 정치사회에 진출하지 못한(그 행동반경이 시민사회 영역에 제한되게 된) 여타 사회운동세력 간에 정치적 균열이 발생하였던 것이다.

시민사회운동단체 등 사회운동세력의 정치사회 진출은 ‘양날의 칼’이 될 개연성이 높다. 즉, 일부 시민사회단체의 ‘정치사회’, 즉 ‘제도정치의 장’으로의 진출이 ‘시민사회’ 전체의 역량을 확대하고 기

17) CPP는 1992년 7월 제10차 전당대회를 계기로 기존의 노선을 고수하는 소위 ‘RAs(Reaffirm, 재확인파)’와 이를 거부하는 ‘RJs(Reject, 거부파)’로 분열되었다.

회구조를 개선시키기는커녕 오히려 시민사회의 분열과 역량 약화를 초래할 수 있다는 것이다. 이는 비단 필리핀만의 문제가 아니라 베네딕트 앤더슨(Anderson 1996: 33)도 지적하듯이 세계 여러 나라의 급진 좌파 정치인들이 각국의 선거정치에서 마주치는 공통된 문제이다. 즉 좌파 정치인들이 제도권 선거정치에서 승리하는 것이 오히려 ‘좌파세력의 리더십이 기존의 정치계급(political class)에 동화(同化)되어 버리는 대가’를 치르게 되는, 매우 역설적인 결과를 가져온다는 것이다. 우리는 그 예를 필리핀의 1998년 총선에서 볼 수 있는데, 비례대표 제도가 처음 시행된 이 선거는 필리핀의 시민사회와 그 활동이 하강국면으로 접어들게 되는 계기가 되었다고 여겨진다. 결과적으로 비례대표제는 적절히 활용되지 못할 때에는 오히려 기득권세력에 의한 분할통치(divide and rule)의 수단이 되어 버리는 것이다.

한편 포스트마르크스 체제하의 필리핀 시민사회는 ‘저항적 사회운동’에는 능하나 ‘창조적 사회운동’에는 무력한, 민주주의 이행 직후 제3세계의 ‘포스트이행 사회운동’에 일반적으로 나타나는 시민사회운동의 한계를 그대로 보여준다. 필리핀 시민사회는 1980년대 전반, 특히 1983년 8월 아키노가 암살되고 난 뒤 1986년 2월 에드사 봉기로 마르크스 체제가 붕괴할 때까지 보여주었던 반체제 민주화를 위한 저항적 사회운동과 그 후 1997년 라모스의 헌법개정과 집권 연장을 저지하기 위한 민중봉기, 2001년 에스트라다를 무너뜨린 피플파워 2의 민중봉기 등으로 이어지는 일련의 사건들이 보여주듯이, ‘저항적 사회운동’에는 강력한 힘을 발휘해 왔으며, 이를 통해 필리핀의 정치사회의 지평을 크게 바꾸어 왔다. 그러나 이러한 ‘저항의 정치’, ‘거리의 정치’에서는 몰라도 포스트마르크스 체제하에서 여러 가지 구체적인 개혁프로그램을 이끌어내고, 사회경제적 정책을 제안, 그 입법과정을 주도하며, 이를 통해 제도적 개혁, 정치개혁을 추진하는 데까지는 이르지 못하고 있다. 다시 말해서 저항하고 타도

하여 몰아내는 데는 능하지만, 새로운 체제를 수성(守成)하고 개혁·개선하는 데는 무능함을 보여주었던 것이다. 이는 필리핀의 시민사회가 ‘양적’으로는 팽창했으나 ‘질적’인 발전은 이루지 못했다는 비판과도 무관하지 않다.

3. 급진변혁운동의 대응

선거개혁 등 정치개혁의 부진, 최근 정권들의 연이은 실정(失政)과 부정부패 등 각종 스캔들, 더 나아가 심화되는 빈곤과 불평등 등 사회경제적 문제에 대처하는 국가역량의 총체적 실패, 그리고 이에 대한 국민들의 실망과 좌절감 등은 CPP-NPA와 NDF 등 급진변혁운동 진영으로 하여금 그들의 모멘텀을 다시 회복할 양호한 기회구조를 제공하고 있다. 최근 들어 필리핀에서 급진변혁의 사회운동이 다시 비등(飛騰)하고 있는 데는 물론 여러 요인이 작용하겠지만, 정치개혁의 부진에 대한 국민의 실망감과 좌절감이 그 가장 중요한 배후가 되었을 것으로 추정된다.

사실 1990년대 말까지만 하더라도 CPP-NPA에 의한 공산반군활동과 남부 민다나오 지역의 무슬림 무장운동세력은 국가의 효과적인 대응으로 상당히 후퇴한 듯이 보였다. CPP-NPA는 라모스 정권하에서 꾸준히 전개된 공산반군에 대한 필리핀 정부의 강은 양면 작전에 한편으로는 내부적 분열을 겪고, 다른 한편으로는 군사적 와해를 강요당하면서 급격히 쇠퇴해 갔다. 무슬림 분리주의운동세력 또한 필리핀정부와 ‘모로민족해방전선(MNLF, Moro National Liberation Front)’ 간에 1996년 최종평화협정(Final Peace Agreement)이 체결되면서 체제내로 순치(馴致)되어 들어오는 듯했다.

그러나 2000년대에 들어오면서 필리핀의 급진변혁운동은 다시 힘을 얻고 있다. 이에 2001년의 9·11 테러로 인해 필리핀 정부가 반

정부 테러단체에 대해 강경정책으로 선회한 것이 중요한 계기로 작용한다. CPP-NPA-NDF의 경우 중간에(2004년 전반부) 정부와 NDF간에 협상이 재개되는 등 일종의 휴지기가 전개되기도 하였으나, 이도 잠시, 2004년 8월부터는 다시 적대관계가 재개되었다.¹⁸⁾ 그 후 NPA는 대규모 반정부 군사활동을 재개하였으며, 2005년 1년 동안에만 정부군과 군 시설에 대한 공격을 통해 적어도 400명 이상의 군 병력을 사살한 것으로 보고되고 있다(Hedman 2006: 189-190). 최근 들어 이처럼 공산당과 NDF, 그리고 여타의 급진좌파 사회운동세력이 다시 활발한 활동을 벌이는 데는 정치개혁의 부진과 더불어 에스트라다 체제의 총체적 실패, 아로요의 선거부정 및 부정부패와 관련한 스캔들, 그리고 이러한 낡은 정치에 실망한 국민들의 태도 변화 등이 크게 작용하고 있는 것으로 보인다.¹⁹⁾

한편, CPP-NPA를 중심으로 한 공산주의 운동이 최근 필리핀 정치 지평에서 더 이상 진보적 사회운동세력으로서의 역할을 수행하지 못하고 있는 것이 아닌가 하는 우려도 든다. 즉, 이들이 포스트마르크스 체제하에서 점차 보수화되어가고 있다는 증거들이 나타나고 있는 것이다. CPP-NPA는 이미 1988년 지방선거에서부터 자신들이 장악하고 있던 지역에서 선거운동을 하는 입후보자들로부터 선거캠페인을 하는 대가(electoral campaign fee)를 받아왔다(Timberman 1991: 194, 212). 이러한 행태는 최근 선거에서도 여전한데, 이제는 거의 정

18) 여기에는 미국이 자신의 ‘해외테러조직’ 리스트에서 CPP와 NPA를 제외하기를 거부한 것이 중요한 요인으로 작용한다. 이는 그동안 필리핀정부와의 협상과정에서 NDF가 꾸준히 요구했던 사항인데, 이 요구가 미국에 의해 거부됨으로써 필리핀정부와 NDF간의 대화도 중단되고 말았다. 여기서 불에 기름을 끼얹듯 아로요 자신마저도 ‘CPP와 NPA가 국제테러조직과 깊이 연계되어 있으므로 경고한다’는 발언을 했다.

19) 무슬림 분리주의운동도 마찬가지로 MNLF를 대체하여 이 지역 분리주의운동의 새로운 주력부대가 된 ‘모로이슬람해방전선(MILF, Moro Islamic Liberation Front)’이 협상에 주력하던 초기(1990년대 후반)의 온건노선을 버리고 최근 들어 무장투쟁에 치중하는 강경노선으로 선회하였다(Buendia 2004).

레화되어 혁명세(revolutionary tax)로까지 불리고 있다. 이는 이들로 하여금 점점 더 현존 정치제도와 기존 정치질서에 의존하게 하고 있으며, 민중과는 점점 더 유리되는 결과를 가져오고 있다(Rodell 2004: 198). 뿐만 아니라 현재 이들 공산당과 공산반군의 존재, 그리고 비타협적 무장투쟁노선에 입각하는 이들의 변함없는 급진적·폭력적 입장은 오히려 군부나 과두지배엘리트 등 극우보수 세력으로 하여금 현존질서를 변호하고 기득권을 방어하는 데 중요한 빌미로 작용하고 있기도 하다.

VI. 요약 및 결론

우리는 본 연구에서 최근의 필리핀의 선거(과정)와 그 결과를 통해 필리핀 정치체제의 속성 및 사회적 변화를 살펴보았다. 또한 필리핀 선거정치에 반영된 필리핀 정치체제와 사회문화구조 상의 지속성과 변화의 요인들은 어떠한지도 살펴보았다. 이 중 핵심적인 내용만 요약해 보면 다음과 같다.

필리핀은 1986년 피플파워 혁명 이후, 그리고 가까이는 특히 지난 1998년 선거를 계기로 최근까지 필리핀 정치사회에는 새로운 정치엘리트들이 대거 충원되는 새로운 현상이 나타나고 있다. 우선 1998년의 정당명부 비례대표제의 본격적인 시행은 과거 제도정치권에 전혀 진입하지 못했던 진보적 정치엘리트로 하여금 선거정치와 의회정치의 장에 등장하는 계기가 되었다. 그리고 1987년 개정헌법에 규정된 연임금지제도는 1998년의 제11대 의회에서부터 초선의 젊은 신예 정치인들이 대거 정치사회에 진입하는 결과를 낳았으며, 전통적인 정치가문 출신 의원이 의회정치에서 차지하는 비중 또한 과거 보다는 상대적으로 줄어들었다. 뿐만 아니라 최근에는 특히 상원을

중심으로 영화배우, 방송인 등 유명한 출신 정치엘리트들이 대거 등장하고 있다.

그러나 필리핀 선거정치에 나타나는 이러한 변화는 아직은 필리핀 정치의 근본적인 개혁이나 실질적 민주주의의 공고화와는 거리가 먼 것으로 평가된다. 우선 선거 및 의회정치에서 차지하는 전통적 정치가문 출신 구 정치엘리트들의 비중이 여전히 높고, 이와 대조적으로 신 정치엘리트, 그 중에서도 특히 진보적 정치엘리트들의 비중은 매우 미미한 수준이다. 뿐만 아니라 구 과두지배엘리트 및 지역의 정치명문가 출신 전통적 정치엘리트들은 연임금지제도를 여러 가지 전략을 동원하여 효과적으로 무력화시키고 제도정치에서의 자신들의 영향력을 심분 발휘하여 반다이너스티 입법 등을 봉쇄하고 있다. 또한 신 정치엘리트들의 등장이 정치사회의 전통적 문화를 바꾸지 못하고 오히려 이를 재생산해내고 있다. 즉, 새로 등장한 정치엘리트들이 기존의 의회정치, 정당정치의 틀과 관행에 쉽게 매몰되고, 구 과두정치엘리트 집단에 쉽게 포섭되고 있는 것이다. 특히 비례대표로 의회에 진출한 진보적 정치엘리트들의 경우 과거와 질적으로 다른 정치적 신념과 비전을 제시하거나 이를 구체적인 정책으로 이끌어내지 못하고, 자신들이 대표하는 부문과 단체의 특수이익에 몰두함으로써 진보적 시민사회 전체의 목표와 어젠다를 실현하는 데는 결과적으로 실패하고 있는 것으로 보인다.

포스트마르크스 체제하의 필리핀 시민사회는 피플파워 이전의 결속력과 역동성을 상당 부분 상실한 채 최근 들어 분열과 침체의 양상을 드러내고 있다. 1998년 비례대표제의 시행은 시민사회의 정치사회에 대한 진입과 정치적 투입이 본격적으로 시작되는 계기인 것처럼 보였으나, 실제로는 구 정치엘리트를 중심으로 한 정치사회의 전통적 기득권집단에 의해 시민사회와 진보진영의 정치과정에 대한 개입은 효과적으로 차단되었다. 뿐만 아니라 시민사회의 일부 단체

와 세력들의 의회 진출은 오히려 기득권세력의 분할통치에 활용되어 시민사회의 분열과 대립에 기여하고 있다. 또한 최근 아로요의 정치적 스캔들에 대한 국민들의 상대적 무관심은 필리핀 시민사회가 전통적으로 강력한 힘을 발휘했던 ‘저항적 사회운동’의 영역에서조차 무기력해지고 있는 게 아닌가 하는 관측을 낳고 있다.

이상의 제 요소들은 과두지배엘리트 등 구 정치엘리트들이 선거 정치 등 필리핀 제도정치의 장을 여전히 장악하게 만드는 주된 요인으로 작용하고 있다. 특히 중앙정치의 영역에서보다 지방정치에서의 이들 구 정치엘리트집단의 지배력이 더욱 공고한 것으로 보인다. 더구나 지방의 선거정치에서는 과거의 전통적인 후원·수혜관계에 입각한 수직적 균열이 여전하고, 이에 기초한 주민들의 후견주의와 파벌주의적 선거운동과 투표행위의 관행 또한 여전하다. 이러한 정치문화의 지속적 속성들도 구 정치엘리트의 정치사회에 대한 지배력을 계속 유지하는 데 기여하는 것으로 생각된다.

최근의 필리핀의 선거정치에 나타나는 또 다른 지속적 특성은 바로 부정선거, 금권선거, 선거폭력 등의 요인들이다. 최근에도 아로요의 선거개입에 대한 논란이 필리핀 정치지평을 뒤흔들어 놓았으며 아직도 선거에서 100명 이상씩 살해되는 선거폭력이 만연해 있다. 이러한 선거정치의 폭력적이고 비민주적인 속성은 필리핀의 전통적인 사인주의, 가족주의 및 후견주의적 정치문화에 기인하는 바 크다.

이처럼 지난 20년 동안의 필리핀 선거정치에는 변화보다는 지속성이, 진보보다는 정체의 관성력이 더 강력하게 작용해 온 것 같다. 포스트마르코스 체제하의 필리핀 정치는 1986년 피플파워 혁명 당시의 숭고한 이상과 비전을 실현하지도, 그 당시의 높은 국민들의 기대에 제대로 부응하지도 못하고 있다. 비례대표제의 실시와 지방자치의 확대 등 몇 가지 영역에서 약간의 진척이 있었으나, 국민들이 기대했던 만큼의 선거개혁과 정치개혁은 여전히 미흡한 편이며, 국

민들은 제도권정치와 제도권 내 정치엘리트집단에 대해 실망과 좌절을 느끼고 있다. 그렇다고 분열되고 무기력해진 시민사회나 폭력적·교조적인 급진변혁운동세력이 대안을 제시해 주고 있는 상황도 아니다.

이러한 상황은 공산반군 등 급진변혁운동의 활성화를 위한 양호한 조건을 제공하고 있다. 1990년대의 침체에서 벗어나 2000년대에 들어와 크게 활발해지고 있는 공산당과 무장반군세력은 그러나 반정부 군사활동 중심의 폭력적인 노선과 지나치게 비타협적이고 교조적인 강령으로 인해 국민들과 시민사회의 지지와 협력을 얻는 데 실패하고 있으며, 오히려 군부 등 극우 보수세력으로 하여금 진보세력을 억압하는 빌미만 제공하고 있다.

이상 최근 필리핀의 선거정치를 살펴보면서 우리는 포스트마르코스 체제하 필리핀의 선거민주주의가 ‘형식적·절차적 민주주의’의 한계를 벗어나지 못하고 있으며 여전히 ‘실질적 민주주의’와는 큰 거리가 있음을 느낀다. 또한 정치명문가 출신의 전통적 정치엘리트세력의 필리핀 정치사회에 대한 과도적 지배와 부정선거, 선거폭력 등 선거정치에서의 비민주성이 최근까지도 여전히 잔존하는 것을 보면서 필리핀 민주주의의 공고화가 매우 지난한 과제임을 느낀다. 본 연구는 또한 필리핀 정치사회에 대한 과도적 지배의 해소 내지 완화, 선거정치의 민주화 등을 위해서는 보수적 구 정치엘리트세력, 군부 및 시민사회 운동세력 등 사회 제 세력의 움직임뿐만 아니라 필리핀에 특수한 정치문화와 사회구조에 대해서도 좀 더 많은 연구가 이루어져야 함도 보여준다.

주제어: 필리핀, 필리핀 정치, 필리핀 선거정치, 필리핀 민주주의, 필리핀 시민사회, 포스트마르코스 체제

참고문헌

- 김동엽. 2005. "필리핀 선거제도의 내용과 평가." 『동남아시아연구』 15(2): 67-111.
- 박승우. 2006. "아로요의 정치적 스캔들과 필리핀 정치문화." 『동아시아브리프』 1(1): 72-76.
- _____. 2007a. "필리핀의 과두제 민주주의: 정치적 독점의 해체 없는 민주화." 『민주사회와 정책연구』 12: 93-128.
- _____. 2007b. "최근 필리핀의 선거정치와 사회적 변화." 한국동남아학회 춘계학술대회(3월 23~24일, 강원대) 발표논문.
- Anderson, Benedict. 1988. "Cacique Democracy in the Philippines." *New Left Review* 169: 3-31.
- _____. 1996. "Elections and Participation in Three Southeast Asian Countries." In R. H. Taylor (ed.), *The Politics of Elections in Southeast Asia*. pp. 12-33. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Buendia, Rizal G. 2004. "The GRP-MILF Peace Talks: Quo Vadis?" In D. Singh and C. K. Wah (eds.), *Southeast Asian Affairs 2004*. pp. 205-224. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Coronel, Sheila S. 1991. "Dateline Philippines." *Foreign Policy* 84: 166-185.
- _____. 2004a. *Cockfight, Horserace, Boxing Match (Why Elections Are Covered as Sport)*. Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism.
- _____. 2004b. "Between Tinsel and Trapo." <http://www.pcij.org/imag/2004Elections/Perspectives/tinsel-trapo.html>(검색일: 2006.04.19).
- Coronel, Sheila S., Yvonne T. Chua, Luz Rimban, and Booma B. Cruz. 2004. *The Rulemakers*. Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism.

- Coronel Ferrer, Miriam. 2003. "Elections and the Zigzag Path to Democratic Consolidation in the Philippines." Unpublished manuscript.
- Datinguino, Vinia M. and Avigail Olarte. 2001a. "Political Clans Make a Comeback." <http://www.pcij.org/stories/clans.html>(검색일: 2006.06.05).
- _____. 2001b. "More than Half the House Doing 'Dual Roles'." <http://www.pcij.org/stories/clans2.html>(검색일: 2006.06.05).
- Eaton, Kent. 2003. "Restoration or Transformation?" *Journal of Asian Studies* 62(2): 469-496.
- Friend, Theodore. 1965. *Between Two Empires: The Ordeal of the Philippines, 1929-1946*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Hedman, Eva-Lotta E. 2006. "The Philippines in 2005." *Asian Survey* 46(1): 187-193.
- Hirschman, Albert O. 1977. *The Passions and the Interests*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hutchison, Jane. 1993. "Class and State Power in the Philippines." In K. Hewison, R. Robison, and G. Rodan (eds.), *Southeast Asia in the 1990s*. pp. 191-212. Boston: Allen and Unwin.
- Kerkvliet, Benedict J. 1977. *The Huk Rebellion*. Berkeley: University of California Press.
- _____. 1995. "Toward a More Comprehensive Analysis of Philippine Politics." *Journal of Southeast Asian Studies* 26(2): 401-419.
- _____. 1996. "Contested Meanings of Elections in the Philippines," In R. H. Taylor (ed.), *The Politics of Elections in Southeast Asia*. pp. 136-163. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Linantud, John L. 2005. "The 2004 Philippine Elections." *Contemporary Southeast Asia* 27(1): 80-101.
- McCoy, Alfred W. (ed.). 1994. *An Anarchy of Families*. Quezon City: Ateneo

- de Manila University Press.
- Muego, Benjamin N. 2005. "The Philippines in 2004." In C. K. Wah and D. Singh (eds.), *Southeast Asian Affairs 2005*. pp. 293-312. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- National Statistical Coordination Board (NSCB). 2002. *2002 Philippine Statistical Yearbook*. Makati City, Philippines: NSCB.
- Pye, Lucian W. 1985. *Asian Power and Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rodell, Paul A. 2004. "The Philippines." In D. Singh and C. K. Wah (eds.), *Southeast Asian Affairs 2004*. pp. 187-204. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Salazar, Lorraine C. 2006. "The Philippines." In D. Singh and L. C. Salazar (eds.), *Southeast Asian Affairs 2006*. pp. 227-246. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Sherrill, Clifton. 2006. "Promoting Democracy." *Asian Affairs* 32(4): 211-230.
- Steinberg, David Joel. 2000. *The Philippines*. 4th ed. Boulder, CO: Westview Press.
- Tancangco, Luzviminda G. 1988. "The Electoral System and Political Parties in the Philippines." In R. de Guzman and M. Reforma (eds.), *Government and Politics of the Philippines*. pp. 77-112. Singapore: Oxford University Press.
- Teehankee, Julio. 2002. "Electoral Politics in the Philippines." In A. Croissant, G. Bruns, and M. John (eds.), *Electoral Politics in Southeast and East Asia*. pp. 149-202. Singapore: Friedrich Ebert Stiftung.
- Timberman, David G. 1991. *A Changeless Land*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Wurfel, David. 1988. *Filipino Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Abstract

Electoral Politics and Social Change in the Contemporary Philippines: A Mixture of Change and Continuity

Park, Seung Woo

(Professor, Yeungnam University)

This study is part of a research project that is undertaken to explore the changes and continuities in the political system and democratization process in the post-Marcos era in the Philippines, and to search for their implications and limitations. In particular, it attempts to identify an institutional advancement, if any, in the Philippine electoral politics under the post-Marcos regimes, its significance and imperfections; to find out the attributes of continuity in the political institutions and practices; and to examine the impact of changes and continuities in the contemporary Philippine politics on the actions and reactions of some important socio-political forces including civil society groups and the communist insurgents.

The main findings are as follows: The examination of the last three elections shows us that a new stream of political elites has been entering into the arena of electoral politics and the legislature. Especially the implementation of party-list representation system from 1998 provided a fundamentally different opportunity structure for progressive political elites, particularly radical leftist ones, to be represented in the Philippine Congress and to compete in the elections.

Nevertheless, the electoral politics and political society in the contemporary Philippines assume an aspect more of continuity than of change. The traditional political elites, either the descendants of old oligarchs or members of prominent political families, still dominate the national, provincial and local elections, and their clout is being strongly felt in the Congress — not only in their numbers but also in their socio-cultural hegemony. Likewise, the traditional political culture and practices — the culture of favoritism and personalism, money politics and corruption, the pursuit of pork-barrel and perk, election frauds and election-related violence, etc. — still hold good and continue to be practiced in the central political arena in the contemporary Philippines.

Furthermore, this inertial tendency of stagnation in the electoral politics has led to the disillusionment and frustration on the part of the people, but allowed radical transformative movements of CPP/NPA to gain important momentum to double their efforts in their engagement with the governmental forces. The non-compromising and violent strategy and stance of the CPP/NPA prevents them from winning the popular support and sympathy. It only lets the ultra-rightist forces including the military find a pretext for oppressing the progressive elements both in the political and civil societies.

Keywords: Philippines, Philippine Politics, Philippine Electoral Politics, Philippine Democracy, Philippine Civil Society, Post-Marcos Regime