

필리핀의 발전전략과 국가와 사회간 관계의 재평가*

박승우**

I. 문제 제기

본 연구는 1972년 마르코스의 계엄선포로부터 1990년대 말 경제위기 발생 이전까지 필리핀의 사회경제적 발전전략과 정치경제체제의 특성 및 문제점을 파악하는 데 그 목적이 있다. 이를 위해 특히 국가체제(state)의 특성, 국가와 지배계급간의 관계, 국가와 경제(시장)와의 관계에 초점을 맞추어 이를 분석하고자 한다. 한편, 이 작업을 통하여 우리는 그 부수적 결과로서 1990년대 말 이래 필리핀의 사회경제적 위기를 가져온 원인의 일단(一端)을 찾아볼 수 있을 것이다.

본 연구에서는 먼저 독립 이래 필리핀의 사회경제적 발전전략과 경제체제 운용의 기초(基調)가 '자유시장주의'에 있음을 밝히고 이를 몇 개의 시기로 나누어 각 시기별로 그 기초가 어떻게 변화되어 왔는지를 추적할 것이다. 그 다음으로 전후 필리핀의 역사에서 시대를 막론하고 일관되게 나타나는 정치경

* 이 논문은 2002년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었다(KRF-2002-072-BL2058). 본 논문에 대하여 유익한 논평을 해주신 동아시아연구단 연구자 여러분들과 익명의 심사위원께 감사드린다.

** 영남대학교 문과대학 사회과학부 부교수. swpark@yu.ac.kr

제체제의 특성 및 문제점—특히 필리핀 국가체제와 국가와 지배계급간 관계, 필리핀 경제체제의 본질 등에 나타나는 영속적 특성—을 살펴본다. 마지막으로 1972년부터 1998년까지의 시기를 몇 가지 국면으로 나누어 각 단계 별로 다음과 같은 변수—정치체제의 특성, 국가의 정책 기조와 경제개입의 양상 등—들이 어떻게 구체적으로 작용했으며 시기별로 어떻게 변화되어 왔는지, 그리고 그 근본적 한계와 문제점은 무엇인지를 밝히려 한다. 또한 이와 더불어 1980년대 중반 이후 본격적으로 성장하고 있는 필리핀의 시민사회와 국가-시민사회간 관계의 변화 양상에 대해서도 그 의미를 파악하고자 한다. 우리는 이런 분석과정을 통해 필리핀이 1990년대 말 다른 동남아시아 국가들과 마찬가지로 경제위기를 겪고 현재까지도 사회경제적 발전의 활력을 찾지 못하고 있는 원인에 대한 교훈을 얻고자 하며 미래의 변화를 위한 계기 또한 탐색해 보고자 한다.

1997년의 동아시아 경제위기 당시 필리핀은 태국이나 인도네시아, 그리고 심지어 말레이시아와 비교해 볼 때조차도 이 위기를 잘 넘기는 것처럼 보였다. 그러나 그리 오래지 않아 필리핀 또한 이 광범위한 위기의 광풍(狂風)에서 예외일 수 없다는 사실이 드러났다(Bello 2001: 256). 경제성장률, 1인당 GDP, 물가상승률, 실업률 등 모든 경제적 통계치가 필리핀이 1998년에 큰 경제적 후퇴를 겪고 있다는 사실을 보여 주었다. 1996년 5.8%, 1997년 5.2%를 기록하던 GDP 성장률은 1998년에는 -0.6%를 기록했으며, 1인당 GDP는 1997년 12,147페소에서 1998년 11,815페소로 -2.7%의 하락을 기록했다(1985년 불변 가격 기준). 한편 1998년의 물가상승률은 9.8%에 달해, 1997년의 5.9%를 훨씬 웃돌았다. 실업률 또한 1996년 7.4%, 1997년 7.9%에서 1998년에는 9.6%로 상승하였다(NSCB 2002: 2.28, 3.9, 3.13, 11.4). 이처럼 많은 측면에서 필리핀은 오히려 다른 동남아의 이웃 국가들보다 더 저조한 성적을 기록하였다. 필리핀도 1990년대 말 ‘동아시아 경제위기’에서 예외가 될 수 없었던 것이다.

1997년의 동아시아 경제위기의 원인에 대해서는 많은 논의가 있었지만, 그 중에 하나로서 ‘개방과 세계화의 추세에 역행하는 폐쇄적이고 유연하지 못한

경제체제와 과도한 국가개입으로 특징지어지는 국가주도의 경제운용'에서 그 원인을 찾는 입장이 있다는 것은 이미 잘 알려져 있는 사실이다. 그러나 필리핀의 경우는 아래에서 자세히 논의하겠지만 독립 이래(특히 1960년대 이래) 지금까지 기본적으로 개방적이고 '자유시장주의'에 입각한 경제운용 방식과 사회발전 전략을 유지해 왔다. 이런 점에서 많은 분석가들이 필리핀은 동아시아 경제위기로부터 타격을 받지 않거나 상대적으로 덜 받을 것이란 예상들을 했던 것인데, 불행히도 그 예상은 빗나갔다. 그러면 필리핀이 역내 다른 국가와 마찬가지로 경제위기로부터 자유로울 수 없었던 데는 어떤 요인들이 작동한 것일까. 과연 필리핀의 정치경제체제에 구조적·본질적인 한계가 있는 것일까. 아니면 이와 관계없이 특정의 국면(局面)에서 나타난 구체적인 체제 운용의 결함 때문인가. 이와 관련해 우리는 그 원인의 단서를 아무래도 필리핀의 국가체제의 특성, 국가와 경제간 관계, 국가와 계급간 관계에서 찾아보아야 하지 않을까 한다. 그러나, 논의의 첫머리에서 이렇게 방향을 설정했다고 해서, 본 연구가 경제위기의 원인을 전적으로 정실(情實)자본주의 또는 크로니 자본주의(crony capitalism)로 환원해 버리는 그런 입장을 전제로 하는 것은 아니라는 점을 미리 지적해 두고자 한다.

II. 전후 필리핀의 사회경제적 발전전략과 발전모델

먼저 전후(戰後) 필리핀의 사회경제적 발전모델을 어떤 식으로 규정할 것인가 하는 문제부터 다루어 보자. 필리핀의 전후 경제운용의 기초와 사회발전전략은 기본적으로 자유시장주의 원칙의 틀을 크게 벗어나지 않았다. 구체적으로 말해서, 시장의 운용에 대한 국가의 개입을 최소화하면서 대외개방과 무역 자유화를 원칙으로 경제의 성장과 사회의 발전을 꾀하는 발전전략을 추구하였다고 볼 수 있다.

이러한 '자유시장주의' 발전전략/모델은 '국가주의(statist)' 발전전략/모델

과 대조가 된다. 후자(後者)는 '적극적인 국가개입을 통해 사회경제적 발전을 추구' 하는 모델로서 '발전국가 모델' 또는 '동아시아 발전모델'로도 알려져 있다. 전자(前者)와 달리 후자는 그 사회경제적 발전에 있어서 '강한 국가(strong state)'를 전제로 한다. 1960년대 중반 이래 한국, 대만, 싱가포르, 그리고 1970년대 이래 말레이시아 등이 그 좋은 예가 될 것이다.

필리핀의 자유시장주의 발전전략 및 모델은 필리핀이 미국의 식민지배하에 있을 때부터 전통적으로 그 근간이 유지되어 온 발전전략/모델이기도 하다. 19세기부터 필리핀에서는 설탕, 코코넛, 담배, 마닐라삼 등 수출용 농산물 재배가 경제의 대종(大宗)을 이루어왔다. 이러한 수출농업 위주의 필리핀경제는 20세기 전반 필리핀이 미국의 식민지배하에 있을 때 더욱 심화되었는데, 필리핀은 자국의 수출농산물을 미국 시장에 내다 팔고 미국으로부터는 자국의 최소한의 초보적 산업발전과 국내 소비에 필요한 소비재 공산품이나 중간재 등을 수입하는 식의 전형적인 대외교역의 형태가 나타났다. 그리고 이러한 미국과 필리핀간의 교역은 무(無)관세 또는 특혜관세의 자유무역 원칙에 입각하여 이루어졌다. 이러한 무역에 있어서의 자유시장원칙의 확립은 그 후 필리핀이 독립한 다음에도 계속되어 오늘날까지도 그 근간이 유지되어 오고 있다.

물론 전후 필리핀의 사회경제 발전의 역사를 보다 자세히 살펴보면, 이러한 자유시장주의 발전전략이 구체적인 시기에 따라 그 운용에 있어서 상당히 다양한 양상을 띠고 나타난다는 것을 알 수 있다. 즉, 어떤 특정의 시기에는 더욱 대외 개방적이고 무역자유화의 정책이 적극적으로 추진되는가 하면, 다른 시기에는 보호무역정책을 통해 국내 시장을 제한하려는 움직임이 보여준다는 것이다. 1949-1962년 기간의 보호무역 체제는 후자의 좋은 예가 된다. 그러나 심지어 보호무역의 장벽이 대외수입물품의 국내진입을 억제하던 시기에서조차도 국가의 경제에 대한 개입 정도나 그 영향은 다른 '국가주의 모델'의 경제와 비교해 볼 때 그리 적극적이거나 효과적이지 못하였고, 오래 지속되지도 못하였던 것이다(대내외적 압력이 그 큰 이유가 된다). 그리고 이러한 특정 국면에서의 구체적 정책 적용이 이질적이고 다양한 면모를 보여준다고 해서 당시의

사회발전전략과 모델을 '국가주도적'이라고 규정하기는 곤란하며, 전후 필리핀에서는—특히 1962년 이래 현재까지의 기간을 놓고 보면—기본적으로 자유시장주의 원칙이란 큰 틀 내에서 사회발전을 위한 체제 운용이 이루어져 왔다고 하겠다.

이를 시기별로 조금 더 구체적으로 살펴보자. 필리핀은 독립 직후인 1949년 국내의 제조업 부문을 육성하고 미국의 수입공산품으로부터 국내시장을 보호하기 위한 목적으로 미국의 승인 아래 수입관세의 장벽을 높이고 수입량을 규제하는 등 여러 가지 보호무역 정책을 시행하였다. 이러한 보호무역정책과 이에 기초한 수입대체산업화의 노력으로 1950년대에 제조업 분야의 생산량이 빠른 속도로 증가하는 등 상당한 성과를 거두게 되었다. 그러나 이러한 수입대체산업화 노력은 설탕, 코코넛오일, 담배 등 주로 농가공업에 집중되어 1950년대 말 당시 가공식품과 음료, 담배 등 농가공업 제품이 제조업 분야 총 생산의 40%를 상회하는 결과를 낳았다. 이처럼 1950년대의 수입대체산업화 기간 동안 필리핀경제는 그 산업구조를 제대로 다변화시키지 못하였고, 농업과 농업관련 제조업에 치우친 식민지시대의 산업구조를 그대로 유지하였던 것이다(박승우 1994: 250-54; Albuo 1993; World Bank 1976).

10여 년에 걸친 보호무역정책은 1960년대에 들어오면서 급작스레 무너지고 만다. 1962년 마카파갈(Macapagal) 대통령은 집권하자마자 수입제한 조치를 완화하고 폐소화(貨)를 1/2로 평가절하 하는 등 과거의 전통적인 개방경제 체제로 복귀하는 조치를 전격적으로 단행하였다. 이는 표면적으로는 수입대체산업화 전략이 큰 성과를 거두지 못하고 수출은 계속 부진하는 등 문제점을 드러내자 이에 대처하기 위하여 필리핀 정부가 능동적으로 취한 정책노선의 변화였으나, 그 근본적인 요인은 다른 데 있다. 즉, 보호무역정책이 수출 농업과 미국과의 자유무역에 그 경제적 기반을 두고 있던 지역의 전통적인 농업 엘리트 계급의 끊임없는 저항에 부딪혔고, 여기에 미국의 기업가들과 마닐라에 거주하는 미국인 무역상사의 로비에 시달린 미국정부가 필리핀정부에 수입장벽 철폐를 강력히 중용하였던 데 더 큰 원인이 있었던 것이다(Golay 1983).

1962년의 이러한 정책적 선회 이후 1990년대 말까지의 기간 동안 1950년대의 '실험'과 같은 정도의 심각한 정책적 전환은 일어나지 않았다. 그러나 '대외개방과 무역자유화'의 수준은 시기마다 조금씩 달라진다. 알부로(Florian Albuero)는 필리핀에서 1960년대부터 1980년대 말까지의 기간 중에 마르코스(Ferdinand Marcos)의 계엄정권하인 1970년대 후반과 마르코스 체제가 붕괴되기 직전이던 1980년대 중반에 부분적인 통제경제 정책이 시행되었던 것을 제외하면 거의 대부분의 기간에 '개방적 자유무역' 체제가 적용되었다고 한다. 그 후 아키노(Corazon Aquino) 정권 하에서도 그 기조는 마찬가지로여서 알부로는 아키노 대통령의 집권 시기(1986-92)를 제 4차 자유시장 체제(liberal regime)라고 규정한다(Albuero 1991, 1993; 그 외에 Clarette 1989; Hill 1988도 볼 것).

라모스(Fidel Ramos) 대통령 집권 시기(1992-98)에 들어오면 자유시장주의 원칙은 더욱 공고해진다. 대부분의 분석가들이 라모스 정권하의 경제를 탈(脫)규제와 민영화, 시장개방, 그리고 국가개입의 최소화를 핵심으로 하는 자유시장경제로 특징짓고 있다(Bello 2001: 256-80; FEER 1996; Hutchcroft 1998: 3; Steinberg 2000: 195-98; Tanzer 1997). 벨리오(Walden Bello)는 이 시기가 "신속한 규제 완화, 민영화, 무역개방과 투자개방을 특징으로 하는 전면적인 자유시장주의적 변혁이 하나의 유행처럼 되었던 시기"라고 규정하고 있다(Bello 2001: 258). 라모스 집권기는 그 이전의 어떤 시기와 비교해 보아도 자유시장주의 원칙이 가장 일관되고 강력하게 추구되었던 시기로 평가할 수 있을 것이다.

이처럼 주류 경제학자들을 포함하여 대부분의 분석가들이 1960년대 이래 1990년대 말까지 필리핀 경제가 전체적인 흐름에서 볼 때 자유시장주의의 큰 틀 내에서 운용되었다는 데 별다른 이견을 제시하지 않는다. 이렇게 필리핀의 경제가 대외개방적인 자유시장주의 발전전략과 발전모델을 취해 왔음에도 불구하고 필리핀이 아시아를 휩쓴 경제위기로부터 비껴갈 수 없었다면, 과연 어디에서 필리핀이 겪은, 또 아직까지도 겪고 있는 경제적 침체와 사회경제적 위기 상황의 원인을 찾을 수 있을까. 아래에서는 그 위기의 단서(端緒)를 찾는 시도의 일환으로 1972년 마르코스가 계엄을 선포한 이후 라모스의 집권 시기

까지 필리핀의 정치경제체제에서 일관되게 나타나는 영속적 특성과 문제점을 특히 국가체제와 국가와 지배계급간 관계, 경제체제의 본질 등을 중심으로 살펴보고자 한다.

III. 전후 필리핀의 국가체제와 경제체제의 일관된 특성

1. 약한 국가(weak state)

먼저, 전후 필리핀의 국가체제의 특성을 국가의 역량과 국가와 지배계급간 관계란 측면에 초점을 맞추어 논의해 보자. 전후 필리핀의 국가가 '강한 국가(strong state)' 인가, 아니면 '약한 국가(weak state)' 인가 하는 데 대해서는 크게 이론(異論)이 존재하지 않는다. 대부분의 학자들이 필리핀의 국가체제가 상대적으로 '약한 국가'의 특성을 띠고 있다는 데 대해 동의하기 때문이다(예, Doronilla 1994; Villacorta 1994; Wolters 1984 등). 그러나, 문제는 과연 '약한 국가'가 무엇인가 하는 것인데, 여기서 잠시 '강한(약한) 국가'란 무엇인가에 대한 논의를 하기로 한다.

우리는 어떤 특정 시기의 특정 국가가 '강하다' 라고 규정하기도 하고, 또는 이와 유사한 표현으로 네오맑시스트적 개념을 사용하여 '(상대적으로) 자율적이다(relatively autonomous)' 라고 표현하기도 한다. 물론 어떤 국가를 강하고, 어떤 국가를 약하다고 보는가 하는 문제, 즉 국가 권력(state power) 또는 국가 역량(state capacity)의 문제는 여러 측면에서 논쟁거리가 되어 왔으며 그 적절한 개념화 또한 쉽지는 않으나, 단순화의 위험을 무릅쓰고 이를 다음과 같이 개념화해 볼 수 있을 것이다. 국가의 힘은 '내적 역량(capacity, capability)' 과 '외적 영향력(또는 자율성)' 의 두 가지로 나누어 볼 수 있다. '강한 국가'는 내적(內的)인 면과 외적(外的)인 면에서 다 강력한 조건을 갖추어야 한다. 국가가 내적으로 강력하다는 것은 국가의 관료기구가 잘 발달되어 있다거나, 법제도

가 엄밀하고 정치(精微)하게 정비되어 있고 그 적용이 공정하고 합리적으로 이루어진다거나, 군대나 경찰이 엄격한 규율과 강한 사기로 잘 무장되어 있거나, 국가기구가 충분하고 지속적으로 공급되는 재정적 자원을 확보하고 있거나 하는 것과 관련된다. 이 중에 가장 중요한 것은 국가의 관료기구가 어느 정도로 발달되어 있는가 하는 점일 텐데, 잘 훈련되고 높은 교육을 받았으며 공복(公僕) 정신—그리고 공사(公私)의 구분—에 투철한 국가관리자 또는 관료 엘리트 집단이 존재하고 이들의 동질성, 결속력이 확보되어 있고, 이들로 운용되는 공공 관료제도가 제대로 정착이 되어 있으면 최소한 강한 국가의 필요 조건을 충족시키고 있다고 할 것이다. 이처럼 합리적·합법적으로 조직화되어 있고 효율적이고 체계적으로 운용되는 국가 관료기구(state bureaucracy)의 존재는 국가의 '내적 역량'의 요체일 것이다.

그러나 이러한 내적 조건들은 국가가 강하기 위한 충분조건은 아니다. 국가가 자신을 둘러싸고 있는 외적 요소들과 어떤 관계를 갖추고 있는가 하는 것이 오히려 더 중요할지 모른다. 다시 말해, 강한 국가는 그 사회 내의 특정 집단이나 세력—그것이 계급세력이든, 이익집단이든, 사회운동조직이든—의 지나 이해관계와 상관없이 자율적으로 정책목표를 설정할 수 있어야 하며 이를 실천에 옮길 수 있어야 하고, 필요하다면 사회구조를 변화시킬 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 다시 말해서 그 국가가 사회의 여러 세력의 영향력으로부터 자유롭고 자율적이며, 이들과의 역학 관계에서 상대적으로 더 큰 영향력을 가질 때 '외적'으로 '강하다', 그리고 '자율적이다'라고 할 수 있다는 것이다. 이런 식으로 국가의 힘 또는 국가권력을 개념화한 예는 적지 않다. 그 가장 고전적인 예는 엥겔스(F. Engels)로, 그는 역사의 어떤 특정 국면(conjuncture)에서는 국가가 단순히 경제적 지배계급의 도구에 머무는 것이 아니라, 사회 계 계급세력으로부터 자율적일 수 있으며 더 나아가 강력한 힘을 발휘할 수 있다고 보았다. 그 역사적 사례로 그는 유럽의 절대왕정이나 프랑스에서 나폴레옹 보나파르트의 제 1제정, 루이 보나파르트의 제 2제정, 그리고 비스마르크의 독일제국을 들었는데, 이 시기에는 사회 계 계급세력들이 서

로 힘의 균형을 이루고 있었기 때문에 국가권력이 상대적으로 강력해지고 지배적인 계급권력으로부터 자율적일 수 있었다는 것이다(Engels 1972: 231). 이와 유사하게 스카치폴(Theoda Skocpol)도 “[어떤] 국가는 사회 제 집단과, 계급, 그리고 사회 전체의 요구나 이해관계를 단순히 반영하는 것이 아니라 [스스로의] 목표를 설정하고 이를 추구할 수 있다”면서 이때 이것이 바로 “국가 자율성(state autonomy)”이 의미하는 바라고 하였는데(Skocpol 1985: 9), 이러한 국가의 자율성은 ‘강한 국가’의 한 조건이 되는 것이다.¹⁾

우리는 이러한 ‘강한 국가’의 예로 한국, 대만, 싱가포르 등 동아시아의 신흥공업국가들(NICs)과 말레이시아 등을 들 수 있을 것인데, 이들 국가는 국가 기구가 일정한 목표를 설정해 놓고 사회경제적 변동을 추동해 내거나 산업구조를 재편하고 계급간 지평을 조정하는—심지어 지배계급(자본가계급)을 창출하기도 하는—등 강력한 대(對)사회적 영향력을 가지고 있다. 이와 비교해 보면 전후 필리핀의 국가는 ‘약한 국가’의 전형을 보여 주는 것을 알 수 있다. 그 근거로 우리는 먼저 필리핀의 국가 관료기구의 취약성을 들 수 있다. 비록 필리핀에서 미국 식민지배의 영향으로 관료제도의 역사는 깊지만 제대로 된 관료엘리트 집단, 정치적으로 중립적이고 잘 훈련받은 능력 있는 관료엘리트 집단은 성장하지 못했다. 뿐만 아니라 국가 관료기구에 대한 지배계급, 특히 과두 지배엘리트 집단(oligarchy)의 영향력은 역사적으로 뿌리 깊은 것이다. 이들은 이미 미국 식민지배 초기부터 식민지 의회와 선거과정을 통해 중앙의 국가 기구에 대하여 강력한 영향력을 행사하기 시작하였다. 이들 과두 지배집단은 독립 후에도 의회를 통하여 간접적으로 국가 관료기구에 대한 압력을 행사하였을 뿐만 아니라, 특히 행정 관료들의 임용 그 자체가 과두 지배엘리트들의 입김에 좌우되었기 때문에 과두 지배집단의 대(對)국가기구 장악력은 계속 지속될 수 있었다.

다만 여기서 문제의 소지가 있는 것은 1972년 이후 마르크스의 권위주의정

1) 강한 국가의 외적 측면에 대해서는 Gerschenkron 1962; Krasner 1978: 60 등도 볼 것.

권하의 국가체제에 대한 것인데,²⁾ 이를 ‘약한 국가’로 볼 것인지, 아니면 ‘강한 국가’로 볼 것인지는 여전히 논의의 여지가 있다. 그리고 이에 대한 논의는 필리핀의 정치경제체제의 본질적 취약성의 기저에 대한 논의, 각 시대별 특수성과 연속성에 관한 논의, 더 나아가 최근 경제위기의 원인과 향후 전망 및 미래의 발전 전망 등을 논의하는 데 중요한 함의를 가지기 때문에 특히 중요하다. 이에 대한 논의는 뒤에서 자세히 하도록 한다.

2. 가산제 국가(patrimonial state)

독립 이래 필리핀의 국가체제를 ‘약한 국가’로 규정하기도 하지만, ‘약한 국가’와 깊은 관련이 있는 ‘가산제 국가(patrimonial state)’라는 개념으로 규정하는 학자들도 많다(예, Budd 2000; Hutchcroft 1991, 1998; Wurfel 1988). 그러면, 가산제 국가란 무엇인가 살펴보자. 16세기 이래 유럽에서부터 나타나기 시작한 근대 국가(modern state)는 근대 이전의 국가와 여러 면에서 차이가 난다. 그리고 국가의 개념 자체도 ‘국가’(그리고 ‘근대 국가’)가 과연 어떤 특성을 가지고 있는가를 살펴보면 더 뚜렷해진다. 여기에서 잠시 근대 국가에만 해당되는 특성과 함께 근대 국가와 전(前)근대 국가를 아우르는 ‘국가’의 공통된 특성을 살펴보도록 하자. 먼저, 모든 국가에 적용되는 공통되는 특성으로는 다음과 같은 것들을 들 수 있다. ① 군사력의 독점, 전쟁의 수행, 국방의 기능 수행, ② 조세 징수, 경제적 잉여 생산을 위한 기반구조(infrastructure)의 창출과 그 유지, ③ 경제적, 군사적, 의사소통적(communicative) 권력의 중앙 집중 및 독점, ④ 사회적 계층화와 불평등한 계급구조에 기초하고 있다는 사실 등이다. 그러나, 근대 국가는 여기에 더하여 다음과 같은 특성들을 함께 가지고 있다.³⁾ ①

2) 여기서 말하는 마르크스의 ‘권위주의정권’은 1972년 계엄령 선포이후 마르크스가 피플파워 혁명으로 권좌에서 물러나게 되는 1986년까지를 포괄한다. 계엄령은 비록 1981년 해제되었으나 그 이후의 마르크스 체제는 계엄령하의 권위주의적 국가 운용 양식을 여전히 그대로 답습하였다.

비(非)개인적 지배(impersonal rule), ② 합법적 권위(legitimate authority), ③ 국가 주권(sovereignty)(국가에 견줄 만한 어떤 사적(私的) 결사체 권력이 해당 사회 내에 존재하지 않는다는 조건), ④ 통합과 배제(국가 내 구성원—국민, 시민—에 대한 적극적인 통합과 그 경계 밖의 주민들에 대한 엄격한 배제) 등을 들 수 있다(Faulks 2000: 26-31). 여기에서 가산제 국가와 관련하여 중요한 쟁점이 될 요소는 바로 '비개인적 지배'이다. 이는 근대 국가에서 국가관리자들은 사적(私的) 개인으로서가 아니라 공적(公的) 관료로서 존재해야 함을 의미하며, 자신의 공적 업무와 사적 생활을 철저히 분리해야 함을 의미하고, 또한 국가의 권위(authority)가 국가관리자(특히 최고 지도부)의 개인적 자질이나 카라스마에 의존하는 것이 아니라 법이나 규정에 근거한다는 것을 의미하며, 인치(人治)가 아니라 법치(法治)가 지배한다는 것을 의미한다. 이것은 베버(Max Weber)가 강조하는 합리적-합법적(rational-legal) 지배와 통한다.

이러한 근대 국가의 특성 중 바로 이 '비개인적 지배'라는 특성을 결여한 것이 '가산제 국가'로서, 가산제 국가란 개념에서 가장 핵심적 특성이 바로 국가 내에서 '공적 영역과 사적 영역의 불완전한 분리'에 있다. 베버의 말을 그대로 빌면 가산제(patrimonialism)의 요체는 "공적 영역과 사적 영역의 (관료제적) 분리(the bureaucratic separation of the 'private' and the 'official' sphere)"의 결여에 있으며, 이러한 가산제적 국가기구에서는 국가 운영이 "통치자 개인의 순전히 개인적(사적) 업무로 취급되며, 정치권력 또한 그의 개인적 자산의 하나로 취급"될 뿐이다(Weber 1978: 1028-29).

필리핀의 경우 국가기구의 운용, 또는 정부의 행정이 공적 고려보다 사적·개인적 고려에 의해 더 좌우된다는 점에서 '가산제 국가'의 성격을 가지고 있다 하겠다. 뿐만 아니라 국가기구 그 자체가 사적 전유(專有)의 대상이 되어 왔

3) 막스 베버(Weber 1978: 56)는 '국가의 개념이 근대에 이르러서야 비로소 완전해졌다'("the concept of the state has only in modern times reached its full development")고 말한다. 이는 다시 말해서 근대 국가는 전근대 국가보다 한 단계 더 성숙된 존재라는 의미로도 받아들일 수 있다.

다는 점에서는 '가산제 국가' 중에서도 극단적 사례가 된다고 볼 수 있다. 특히 마르코스 정권하의 국가는 국가기구가 마르코스 개인 자신과 그 가족, 그리고 자신의 측근들을 위한 사적 도구로 사용되었다는 점에서, 국가의 군대가 마르코스 개인의 사병(私兵)처럼 사용되었다는 점에서, 그리고 이들이 국가의 공적 자원을 전리품(booty)으로 여기고 개인적 점탈의 대상으로 삼았다는 점에서 '가산제 국가'의 극단적 형태, 일탈적 형태를 보여주고 있다. 허치크로프트(Hutchcroft 1991: 415)는 필리핀의 "국가기구는 [당대의 정권하의] 집권자들에게 충애를 받고 있는 과두 지배엘리트(oligarchs)들이나 크로니(cronies)들로부터 무질서하게 제기되는 각종 특수주의적 요구들로 질식되고 있다"고 표현하였는데, 이는 필리핀 국가기구의 허약성을, 그리고 대(對)지배계급 관계에서의 상대적 취약성을 보여 줄 뿐만 아니라(약한 국가), 필리핀에서 국가기구에 대한 사회 세력—지배계급—의 사적 점탈이 일상적으로 일어나고 있음(가산제 국가)을 복합적으로 보여주는 표현이라 하겠다.

이러한 가산제적 국가의 특성은 역사적으로 그 예를 광범위하게 찾을 수 있으며, 오늘날에서조차 대부분의 국가에서 어느 정도씩은 발견된다. 근대 산업 사회의 국가라고 해서 모두 합리적·합법적, 관료제적 국가인 것은 아니며, 실제의 국가들은 '가산제적 국가'와 '합리적·합법적' 국가라는 두 개의 이상형(ideal type) 사이에 있는 스펙트럼상에 존재한다고 볼 수 있다. 다시 말해 가산제적 국가의 특성은 정도의 문제이며 상대적이라는 것이다. 우리나라의 국가, 특히 전두환·노태우 정권하의 국가 또한 상당히 가산제적 요소를 가지고 있었다고 볼 수 있다. 국가 최고지도부에 의한 민간 기업들에 대한 사적 침탈이 정경유착이란 이름으로는 설명하기 힘들 정도로 자행되었으며, 이런 이유로 하트랜스버그(Hart-Landsberg 1993)는 이 시기 한국의 국가를 갈취(囑取)국가(racketeering state)라고 불렀던 것이다. 그러나 한국과 필리핀은 가산제적 실행의 정도에 있어서 상당히 차이가 있으며, '강한 국가'를 특징으로 하는 한국에서는 필리핀과 달리 적어도 국가기구 그 자체가 사적 전유의 대상이 된 것은 아니었다는 점을 지적할 수 있겠다.

3. 이권추구 자본주의(rent-seeking capitalism)

마지막으로 전후 필리핀의 경제체제에 일관되게 나타나는 경제적 특성이 무엇인지 살펴보자. 물론 앞에서 언급한 '자유시장주의적' 경제운용이 그 하나가 되겠지만, 여기서는 국가, 지배계급과 경제간 관계를 중심으로 필리핀 경제체제의 특성이 무엇인지 살펴보기로 한다. 그리고 이를 위해서 우리는 허치크로프트 등이 제시하는 '이권추구 자본주의(rent-seeking capitalism)'의 개념들을 사용하기로 한다.⁴⁾ 허치크로프트(Hutchcroft 1998: 14)는 '이권(rent)'은 "국가가 시장의 작동을 억제할 때 발생한다."고 한다. 즉, 국가가 시장에 개입했을 때 발생하며, 국가가 시장의 오류와 왜곡을 시정할 때보다는, 오히려 국가가 시장을 왜곡시킬 때 주로 발생하는 것이다. 예컨대, 국가가 외국으로부터 원조나 차관(또는 필리핀의 경우 미군기지 사용료)의 형태로 들어온 외환을 민간 기업에 배정하거나, 또는 특정 산업 부문에의 진입이 국가로부터의 허가를 받아야만 가능하거나, 관세 장벽이나 수입품목 및 물량의 제한조치 등 대외교역의 자연스런 흐름을 제한하는 보호무역 조치를 취할 때 발생한다(Evans 1995: 23). 다시 말해서, 민간 부문의 경제활동에 대해 국가가 인·허가권을 행사할 때 이권은 발생하기 마련이다.

'이권추구 자본주의'는 바로 경제활동의 근간이 이러한 '이권추구'를 중심으로 이루어지는 자본주의 경제체제나 관행을 말하는 것으로 경제활동의 목표가 '생산적인' 활동보다는 '비생산적'이고 '정치적'인 활동에 치우쳐 있다는 특징을 보인다. 이런 체제하에서는 기업들이 정상적인 기업활동보다는 정

4) 우리말로 대개의 경우 '지대'라고 번역되고 있는 rent를 여기에서는 그 의미에 주목하여 '이권(利權)'으로 번역하기로 한다. '이권추구 자본주의' 또는 이와 유사한 개념들을 사용하여 필리핀의 경제를 분석한 시도들로는 Hutchcroft 1991, 1998; Yoshihara 1988 등이 있다. 허치크로프트는 이권추구 자본주의란 용어 대신에 booty capitalism이란 용어를, 요시하라라는 의사(擬似)자본주의(ersatz capitalism)란 용어를 사용하고 있으나, 여기에서는 이를 모두 통틀어 '이권추구 자본주의'란 용어를 쓰기로 한다.

치인이나 행정관료들과의 연줄 형성에 더 신경을 쓰게 된다. 이런 점에서 '이권추구 자본주의' 하에서는 "무엇을 '생산' 하는 데다 돈을 투자하기보다는 이미 생산된 부(富)를 배분하는 과정에다 돈을 투자하게 된다"는 지적은 매우 적절한 것이다.⁵⁾ 한편 허치크로프트는 자본주의하 경제체제를 '생산지향적 자본주의(production-oriented capitalism)'와 '이권추구 자본주의', 크게 둘로 나누고, 전자는 '생산지향적 경제활동'이, 후자는 '이권추구'가 상대적으로 더 중요한 비중을 차지한다고 설명하고 있다(Hutchcroft 1998: 18이하).

이러한 이권추구적 경제체제나 관행은 국가기구가 이권 배분의 중심 기제가 되므로 국가기구에 대한 장악, 또는 영향력의 행사가 관건이 된다. 크루거(Krueger 1974: 293)가 "정부기구에 진입하려는 경쟁(국가관료가 되고자 하는 경쟁)은 부분적으로는 이권(rent)을 위한 경쟁이다"라고 한 것은 이런 이유에서이다. 이처럼 '이권추구'는 공익(公益) 또는 보편이익을 추구하고자 하는 공복(公僕)정신이 발달해 있는 근대적 관료제 국가에서보다는 사적 이익과 공익간의 경계가 불분명한 가산제 국가에서 더 활발하며, 이런 점에서 '이권추구 자본주의'는 '가산제 국가'와 동전의 양면처럼 밀접하게 연관된다.

전후 필리핀의 경제체제는 이러한 이권추구 자본주의의 틀에서 크게 벗어나지 않았다. 그런데, 이러한 이권추구 자본주의가 정상적으로 그리고 지속적으로 작동하는 데 필수적인 요소는 바로 '이권추구'의 대상이 되는 이권(rent)이 끊임없이 존재해야 한다는 점이다. 문제는 정상적인 생산활동을 통한 부가가치 창출이 제대로 이루어지지 않는 경제에서 어떻게 사회 여러 집단과 세력—특히 과두 지배집단과 크로니 집단—들이 충분히 '뜯어먹을' 수 있을 정도의 이권을 확보하는가 하는 점이다. 개별 기업으로서야 국가 정책당국이 시행하는 미시적인 정책 하나 하나가 이권을 발생시키는 원천이 되지만, 국민경제 전체로 봐서는 이와 다른 규모와 형태의 '이권'의 덩어리가 확보되어야 한

5) Stanislaw Andreski, ed., 1983, *Max Weber on Capitalism, Bureaucracy and Religion*, Boston: George Allen and Unwin, p. 9 (Hutchcroft 1998: 19, 각주 13에서 재인용).

다. 이러한 거시적 차원의 대규모의 이권이 있어야 개별 기업이나 집단을 위한 미시적 이권도 발생한다. 이런 식의 이권은 대개 우리나라의 예에서도 보여지듯이 경제·군사적 원조나 차관 등 국가 외부로부터 발생하며, 그 외에 특별한 예로는 우리나라의 경우 해방 직후 적산의 불하라든가, 베트남전 당시 한국, 필리핀, 태국 등에 대한 미국의 지원 등을 들 수 있겠다.

독립 이후 1972년까지 필리핀 국가에 있어서 가장 중요한 형태의 '이권'은 미국의 경제적 원조와 투자, 그리고 혁(Huk) 등 공산주의 게릴라 소탕을 위해 지원된 자금(counterinsurgency support) 등이었다. 그 외에 또 하나 더 중요한, 독립 이후 1970년대 초까지 가장 대표적인 '이권'은 바로 미국의 특혜관세체제에 힘입어 미국 시장에 매우 우호적인 조건하에 진입할 수 있었던 필리핀의 농산물 수출로부터 발생한 대규모의 초이윤(super-profit 또는 windfall profit)을 기초로 한 것이다. 물론 이러한 수출 농업으로부터 발생한 이윤을 정상적인 '생산적' 활동으로부터 발생한 것이라고 볼 수도 있으나, 이것이 시장의 왜곡 또는 '비정상적' 시장 상황으로부터 발생했다는 점에서는 이권으로 봐도 무방할 것이다. 이런 점에서는 석유 붐이 일어났을 때 중동 국가나 인도네시아 등이 석유 수출로부터 확보한 막대한 경제적 이득도 '이권'으로 볼 수 있겠고⁶⁾ 1990년대 말 한국 등 동아시아의 신흥 시장(emerging market)에, 특히 그 중에서도 정보통신산업 부문에 몰려 들어온 외국계 자본도 같은 맥락에서 볼 수 있을 것이다.⁷⁾

우리가 주된 관심을 가지고 분석하고 있는 1972년 이후의 필리핀 경제체제 또한 이권추구 자본주의의 틀을 벗어나지 못하였다고 하겠는데, 다만 그 이권의 원천은 시기별로 차이가 난다. 아래에서 다시 자세히 다루겠지만, 마르코스 권위주의정권하에서 가장 중요한 이권은 바로 외채(外債)였으며 이의 배분

6) 크라우치(Crouch 1979: 579)는 인도네시아의 가산제 국가가 대외원조와 투자로부터 뿐만 아니라 '국제 유가의 급등' 으로부터도 '이권'의 원천을 확보했음을 지적한다.

7) 이런 점에서 1999년 당시 한국에서 정보통신부문 등에서의 벤처기업의 성장은 정상적인 경제활동의 측면과 더불어 '이권추구적' 경제활동의 측면도 내포하고 있는 것이다.

을 둘러싼 경쟁이 당시 필리핀 정치경제적 지평의 성격을 규정하였다고도 할 수 있다. 그리고 1990년대 라모스 정권하에서 가장 중요한 이권은 일본 등으로부터 들어온 투자 자본이었다.

IV. 마르코스 권위주의정권과 마르코스 이후 체제의 비교

아래에서는 1972년부터 1998년까지의 시기를 마르코스의 권위주의정권(1972-86), 아키노 정권(1986-92), 라모스 정권(1992-98)의 세 단계로 나누어 각 단계 별로 정치체제 또는 정체(polity)의 특성이 어떠한지, 국가와 경제적 지배 집단 간의 역동적 관계는 어떻게 변화했는지, 국가의 경제정책과 경제개입의 양상 등은 어떻게 구체적으로 나타났는지를 밝히려 한다. 또한 이와 더불어 1980년대 초 마르코스 독재에 대항하는 반체제 시민운동으로부터 촉발되어 1986년 피플과워 혁명을 계기로 급속한 성장을 보여주고 있는 필리핀의 시민사회와 국가-시민사회간 관계에 대해서도 추적하고자 한다.

1. 마르코스 권위주의정권의 실험과 위기

마르코스의 권위주의정권은 필리핀 정치경제체제의 구조적 속성을 뛰어넘는 실험을 시도하였으나 결국에는 그 한계를 넘지 못하고 좌절하고 말았고, 더 나아가서는 1980년대 중반 필리핀 역사상 가장 심각한 국가적 위기를 초래한 원죄를 제공하고 말았다. 마르코스가 계엄을 선포하면서 의도했던 바는 결국 실패하였고, 그 '의도하지 않은 결과(unintended consequences)'는 마르코스 개인에게는 권력의 상실에 지나지 않았지만, 필리핀 전체로 봐서는 엄연한 역사의 퇴보였다. 먼저 마르코스가 계엄을 선포하면서 염두에 두었던 계엄정권의 원래 의도는 무엇이었는지 간단히 살펴보자.

마르코스는 계엄을 선포하면서 자신에게로 국가의 모든 권력을 집중시키고

의회를 무력화하였으며 구 정치인들의 정치활동도 제약하였다. 또한 언론, 출판, 집회, 결사 등 국민들의 기본권을 제약하였고 노동자들의 노조활동이나 파업도 금지하였다. 그는 사법부 또한 약화시켜 의회와 사법부에 대한 행정부의 우위가 확보되었다. 마르코스는 이러한 권위주의적 정치체제로의 전환, 중앙집권화와 이를 통한 강성 국가의 추구에 대해 ‘신인민군’(NPA, New People’s Army)과 ‘모로민족해방전선’(MNLF, Moro National Liberation Front) 등 필리핀 공산당과 이슬람 반군 세력으로부터 국가를 지킨다는 명분을 내걸었다. 그는 군과 경찰을 강화하여 이를 자신을 위한 사병(私兵)처럼 만들었으며 그 위에 군림하였다. 그리고 정치·사회적 제 영역에서의 군의 역할을 강화해 나갔다(militarization).

마르코스에 의한 계엄 선포와 권위주의적 통치는 다른 한편으로 구(舊) 과두 지배집단의 정치경제적 영향력의 약화를 의도한 것이기도 하였다. 이는 마르코스가 계엄 선포직후 구 과두 지배엘리트들의 사병을 전부 강압적으로 해체시켰다는 데서도 알 수 있다. 계엄정권하에서 의회가 무력화되고 의회정치가 쇠퇴한 것은 의회를 자신들의 정치경제적 영향력 발휘의 산실로 여겨왔던 구 과두엘리트들에게는 큰 타격이었다. 뿐만 아니라 이들 과두지배엘리트들에게 우호적인 많은 정치인들이 투옥되거나 정치활동이 금지되는 등 탄압을 받은 점 또한 이들에게 큰 영향을 미쳤다.

한편 마르코스는 경제적 측면에서는 농업개혁과⁸⁾ 녹색혁명, ‘마사가나-99 프로그램’ 등 농업생산성 증대를 통해 농업 생산기반을 확대함과 동시에 농민층 등 사회 기층 세력으로부터 정권의 정당성을 확보하고, 전통적인 수출농업 부문을 지속적으로 발전시키며, 이와 더불어 국내 제조업도 육성(중화학공업 부문의 발전까지 포함)하여 이를 기반으로 ‘수출지향적 산업화’를 추구한다는 목표를 가지고 있었다. 그리고 이러한 경제성장과 개발을 위한 구체적 전략으로는

8) 그러나 농업개혁은 설탕과 코코넛 부문을 제외한 반쪽의 개혁으로 전락하고 말았으며, 설탕과 코코넛 부문은 마르코스의 크로니들을 위한 좋은 사양감이 되었다.

개방(무역자유화)과 보호무역(통제경제적 조치)을 적절히 조화하는 전략을 채택하였다.

그러나 10년여에 걸친 권위주의정권의 실험이 실제로 필리핀 사회에 가져다 준 결과는 처음에 의도했던 바와는 너무나 대조적으로 매우 참담한 것이었다. 1972-79년 기간 동안 연평균 7% 가까운 성장을 구가하던 경제는 1980년대에 들어오면서 급격한 침체를 경험하게 되었다. 임금노동자들의 실질임금은 반으로 줄었고, 사회 상층계급과의 소득 격차는 급속도로 벌어졌다. 이러한 실패에는 우선 크로니 집단의 등장과 크로니 자본주의의 폐해가 가장 큰 요인으로 작용하였다고 볼 수 있다. 마르크스 계엄정권하에서 구(舊) 과두 지배집단(oligarchy) 대신에 이를 대체하는 새로운 지배집단이 출현하였으니, 이것이 통칭 크로니(crony, 측근, 족벌)라 불리는 집단이다. 이는 마르크스 자신과 그 가족, 친인척, 그리고 그의 친구 등 측근들로 구성되었는데, 마르크스 집권기에 대한 여러 연구를 통해 잘 알려져 있듯이(Aquino 1999; Canoy 1984; Manapat 1991) 이들 크로니 집단은 구 과두 지배엘리트 가문을 대신하여 국가 자원의 새로운 약탈자로 등장하였다. 이들은 국가기구를 수단으로 사용하여 은행 대출, 외환 배정, 수출 농업의 독점체 운영 등 많은 이권을 전유하였다. 이들은 특정 산업을 완전히 독점적으로 지배하였는데, 특히 코코넛이나 설탕 등 수출산업에서는 유례없는 독점을 자행하였다. 그리고 외채 등 외부로부터 확보한 자원의 배정에서도 다른 어떤 민간 기업이나 집단보다 우선하여 혜택을 받았다. 이들에 대한 특혜적 경제 운용은 필리핀 경제 전반을 비생산적이고 비효율적으로 만들었다.

한편, 국가경제가 활력을 잃고 농업과 제조업에서의 생산 및 수출 활동이 예상과 달리 저조하면서, 마르크스와 크로니들의 경제적 침탈은 외부로부터의 자원에 크게 집중하게 되었는데, 그 대부분은 IMF, 세계은행 등의 국제기구나 외국계 은행으로부터 들어온 차관의 형태를 띠었다. 이리하여 이 기간 동안 외채는 놀라운 속도로 증가하였는데, 필리핀의 총 외채 규모는 1983년 10월 필리핀정부가 모라토리엄을 선언했을 당시 이미 240억 달러에 달했으

며, 마르크스가 권좌에서 물러날 당시에는 270억 달러에 육박했다. 제임령을 선포할 당시만 해도 매우 미미한 수준이었던 외채가 마르크스의 권위주의정권 10여 년 만에 천문학적 규모로 늘어났던 것이다(Hill 1988: 272; Steinberg 2000: 134). 그런데, 더 큰 문제는 외채의 규모가 증가하였다는 것보다 이 외채가 생산적, 효과적으로 사용되지 못했다는 데 있다. 외국으로부터 들어온 외환의 상당 부분은 크로니를 중심으로 배분되었으며, 이들은 이들 자금을 무분별하게 투자하였던 것이다. 힐(Hill 1988: 272)의 추산에 따르면 총 외채 중 75억 달러는 전혀 쓸모없는 데다 투자되었으며, 그 중 80%는 전혀 회수가 불가능하게 되었다고 한다.

1980년대로 들어오면서 이러한 비생산적, 비효율적 경제운용에 더 큰 부담이 가해졌다. 1979년 국제 유가의 폭등과 그 뒤를 이은 세계경제의 침체는 설탕과 코프라의 국제 가격을 크게 떨어뜨렸다. 그리고 국제 금리의 상승은 외채 부담을 더욱 크게 만들어 '외채의존적 성장(debt-driven growth)' 전략으로 겨우 버티고 있던 필리핀 경제에 더 큰 타격을 가했다. 그리하여 마르크스 계엄정권 10년의 실험은 실패로 돌아갔고 필리핀은 1983년 8월의 베니그노 아키노(Benigno Aquino) 암살 사건을 계기로 위기의 늪으로 빠져 들어갔으며, 중국에는 1986년 피플파워 혁명에 의해 체제 자체가 전복되는 결과를 맞이하였던 것이다. 그리고 이 기간 동안 경제는 마이너스 성장의 침체를 겪었고 반마르크스, 반독재를 외치는 목소리가 커져가면서 사회가 불안정해졌으며, 이렇게 하여 사회 곳곳에 남은 상흔(傷痕)은 오늘날까지도 그 영향을 미치고 있다.

아래에서는 그러면, 마르크스 권위주의정권하에서, 앞의 절에서 논한 '악한-가산제 국가'와 '이권추구 자본주의'란 특성들이 어떻게 작동하였는지, 과연 마르크스의 권위주의정권하 정치경제체제를 어떻게 개념화할 수 있을 것인지를 논의해 보도록 한다. 먼저 마르크스가 시도했던 '중앙집권적 강한 국가'의 노력은 어떻게 평가할 수 있을까. 첫째, 국가의 '내적 역량'이란 측면에서 볼 때, 마르크스 정권하의 필리핀에서 국가 관료기구는 여전히 취약하고 비효율적이었으며, 다른 동남아국가—말레이시아나 싱가포르—와 비견할 정

도의 국가 관료엘리트 집단이라고 할 만한 것이 여전히 제대로 성장하지 않았다. 뿐만 아니라 행정관료들의 공사(公私) 구분의 태도나 정치적 중립성, 연고 의식 등은 과거와 달라진 점이 없었으며, 이들은 여전히 정치적 후견자들과 긴밀한 관련을 가지고 있었다. 물론 마르크스 정부에서 많은 기술관료들—특히 IMF, 세계은행과 친화성이 있는 경제관료들—이 큰 비중을 차지하고 중요한 역할을 담당하기는 하였으나, 이들의 기용은 수단적 의미가 강하였으며 정권의 특성을 결정지을 정도의 중요성이나 규모를 가지지도 않았다.

그러나 이보다 더 중요한 것은 '외적 측면'에서 본 약한 국가의 특성인데, 마르크스 정권하의 필리핀 국가가 과연 사회의 제 세력, 특히 지배계급세력과의 관계에서 비교해 볼 때 어느 정도 강인가 하는 것은 핵심적인 쟁점이라 하겠다. 마르크스의 권위주의정권하의 국가체제를 보나파르트적 국가(Bonapartist state)로, 더 나아가 '상대적으로 자율적'인 국가—“특정 계급분과의 이익에 반하면서까지 …… 자본의 '일반이익'을 보호하는” 국가(Hawes 1987: 52-53)—로 보는 시각도 있으나, 이렇게 보기에는 무리가 있다. 물론 마르크스 정권 하에서 구 과두 지배엘리트 집단의 전반적인 경제력이나 정치사회적 영향력이 과거에 비해서는 상당히 약화되었다고 하겠으며, 특히 몇몇 특정 가문—마르크스에 적대적이거나, 마르크스의 권력 집중 노력에 장애가 되는(예, 로페스(Lopez)가)—의 경우는 그 영향력이 현저히 위축된 것이 사실이다. 그러나, 대부분의 과두 지배엘리트들의 경우 여전히 그 특권적 지위를 크게 손상 받지 않았으며, 이들의 국가기구(행정 관료기구)에 대한 영향력 또한 여전히 하였다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 이들이 의회나 정당 등 제도권 정치(정치사회)를 장악하는 정도나 방식, 그리고 이를 통해 행정 관료기구에 간접적으로 영향을 미치는 양태 또한 과거와 근본적인 차이는 없었던 것이다.

그런데, 이러한 구 과두지배집단의 지속적인 대(對)국가 영향력보다 더 중요한 것은 마르크스 자신과 그를 둘러싼 크로니 집단의 대(對)국가 영향력의 문제인데, 이를 어떻게 개념화하는가 하는 것은 필리핀 국가의 성격을 규명하는 데 핵심적 사항이 된다. 마르크스의 권위주의정권하에 마르크스 개인을 포

함하여 크로니들이 필리핀의 국가(국가관료기구로 대표되는)에 대하여 어느 정도의 규모로, 구체적으로 어떤 형태로 점탈(plunder)을 자행하였는가 하는 것은 널리 알려져 있는 바이나, 이를 개념화하는 데는 서로 다른 입장이 상충된다. 예컨대, 이러한 마르코스 개인으로의 권력 집중과 그 권력의 자의적(恣意的)·비합리적 행사를 두고 국가권력의 중앙 집중과 강한 국가를 떠올릴 수도 있겠으나, 이는 국가의 개념을 지나치게 자원론(自願論, voluntarism)적으로 해석한 결과이든지 아니면 국가 개념의 복잡성을 사려 깊게 헤아리지 못한 결과일 것이다. 문제의 요체는 마르코스 권위주의정권하의 필리핀의 국가를 마르코스—자연인으로서의—개인(및 그 측근 집단)과 동일시할 수 있는가 하는 점이다.

이와 관련해 결론부터 말하자면 국가는 먼저 국가관리자와 동일시할 수 없으며, 더더구나 국가를 국가관리자의 극히 일부에 지나지 않는 최고 국가지도부(대통령 등)와 동일시할 수는 없다는 것이다. 국가(state) 또는 국가체제(state system)는 '구조'와 '인간 행위자(human agency)' 두 측면이 복합적으로 결합된 존재이다. 물론, '국가'란 개념에는 '인간 행위자로서의 국가'란 개념 요소가 있다. 국가는 '국가 관리자들의 조직' 또는 '이러한 조직의 제도적 결합체'로 볼 수 있다.⁹⁾ 그러나, 우리는 국가란 개념을 '구조'와 '행위자', 두 가지 측면을 가진 복합 개념으로 보고자 한다. 구조적 개념으로서의 국가에 대해 잠깐 언급하자면, '국가' 개념은 '사회계급' 개념이나 마찬가지로 '관계적(relational)' 개념이라는 것이다. '사회계급(social class)'이란 개념을 단순히 '어떤 특성을 공유하는(예컨대 생산수단의 소유 여부) 사회내의 특정 집단이나 또는 사회적 범주'라고 정의하는 것이 핵심을 빚나간 불충분한 정의인 것과 마

9) 이런 식으로 국가를 개념화하는 이들은 많다. 밀리반드(Ralph Miliband)와 같은 자원론자(voluntarists)들이 특히 이러한 측면에서 국가를 바라보며, 스카치폴도 같은 입장에서 국가를 규정한다. 예컨대, 스카치폴(Scottish 1985: 9)은 국가를 "특정의 영토와 주민에 대한 통제권을 가지는 조직들(organizations claiming control over territories and people)"로 규정하고 있다.

찬가지로¹⁰⁾ ‘국가’란 개념 또한 ‘국가기구(state apparatus)’ 자체만을 가리키는 것이 아니다. 국가는 그 상대방인 사회(또는 국민: 통치의 객체)의 존재가 전제되지 않고는 운위할 수 없는 존재이다. 국가의 개념은 따라서 “국가와 사회(국민)간 관계”에서만 이야기할 수 있다.¹¹⁾ 이런 식으로 ‘국가’ 개념을 정의할 때, 마르크스의 권위주의정권 하에서 필리핀의 국가가 마르크스 개인이나 그 측근 집단과는 구분되어야 한다는 것이 더욱 분명해진다. 네틀(Nettl 1968: 561)이 “국가(state)란 개념이 조금이라도 의미가 있으려면, 그리고 단순히 정부(government)란 개념의 잠동사나 동의어에 머물러 있지 않으려면, 개인적 권력(personal power)과는 (단순히 법적인 차원이 아니라 정치적 차원에서) 분리되어야 하며, 심지어 그와 **대립적**이어야 한다”(강조는 원저자)라고 한 것은 우리가 여기서 논의하는 것과 일맥상통한다. 마르크스의 개인적 권력과 필리핀 국가권력과 구분되어야 하며, 이렇게 보았을 때 마르크스 권위주의정권하의 필리핀의 국가가 결코 ‘강한 국가’였다고 할 수 없다는 것이다. 오히려 당시의 필리핀의 국가는 마르크스와 마르크스의 크로니들에 의한 사적 점탈에 무방비로 노출되어 있었던 ‘약한 국가’라 하는 것이 보다 타당한 해석이라 하겠다.¹²⁾

10) 계급은 관계적 개념이며, 어떤 사회 내 계급은 서로 다른 여러 ‘계급간 관계’를 전제로 한다. 자본주의하에서는 자본가 계급과 노동자 계급간에 일정한 사회적 관계가 형성되고 난 뒤에야 비로소 자본가 ‘계급’과 노동자 ‘계급’을 운위할 수 있다.

11) 우리가 세금을 내는 것은 행위자로서의 국가, 즉 국가 관료조직이나 국가관리자 또는 대통령에게 내는 것이 아니라 국가 자체—구조—로서의 국가—에 내는 것이고, 우리가 ‘국가’에 충성하고 국가를 위해 희생한다’고 할 때도 바로 행위자로서의 국가에 대해 하는 것이 아니라 구조적 측면의 국가에 대해 하는 것이다. 풀란차스(Poulantzas 1973)가 국가의 개념, 국가와 국민간 관계를 이야기할 때, 국기(國旗)와 국가(國歌) 등 국가의 상징들을 강조한 것도 이런 맥락에서이다.

12) 우리가 국가를 설명 극히 자원론적으로 정의한다고 해도, 국가는 대통령을 포함하는 최고 국가관리자 집단—밀리밴드(Miliband 1969)는 이를 최고 정치지도부(political executive)라 불렀다—과 이들이 의해 정치적으로 임명되는 정부 고위직 관료 집단과 동일시할 수는 없다. 굳이 자원론적으로 국가의 개념을 해석하더라도, 행위자로서의 국가의 핵심은 정치적으로 중립적이고(정치적으로 임명되지 않는) 직업 관료들로 구성되는 국가 관료기구(state

한편, 마르크스 권위주의정권하의 국가는 국가기구를 마르크스 개인 자신과 그 가족, 그리고 자신의 측근들을 위한 사적 도구로 사용했다는 점에서, 국가의 군대를 개인의 사병처럼 사용했다는 점에서, 그리고 국가의 공적 자원을 전리품(*booty*)으로 여기고 개인적 점탈의 대상으로 삼았다는 점에서 '가산제적 국가'로 규정하는 데도 전혀 무리가 없다. 이런 점에서 우리는 마르크스 체제하 국가를 가산제 국가로 규정하는 기존 연구자들(Budd 2000; Hutchcroft 1991; Wurfel 1988)의 견해에 동의한다. 그리고 좀더 구체적으로 들어가서, 마르크스의 권위주의정권이 그 정치적 실행과 국가 관리에 있어서 중앙집권적이고 권위주의적인 면모를 보여 주었다는 점에서 워펠(Wurfel 1988: 153)이 이를 가산제적 권위주의(*patrimonial authoritarianism*)로 규정한 것은 매우 적절한 개념화의 시도였다고 평가한다.

마지막으로 마르크스 정권하의 필리핀의 경제체제는 '이권추구 자본주의' 그 중에서도 '크로니 자본주의(*crony capitalism*)'로 규정할 수 있으리라 본다. 국가 경제 전체로 봤을 때 일상적인 생산적 경제활동이 존재하지 않은 것은 아니며, 물론 산술적인 비중을 놓고 보면 '생산적 경제활동'의 비중이 크긴 하지만, 이 기간 동안의 필리핀 경제가 기본적으로 외채를 중심으로 지탱된 '외채의존적' 경제였으며 외채로부터 과생된 이권의 배분을 놓고 많은 경제 집단이 경합하는 등 기업이나 기업가들의 활동이 '생산지향적' 활동보다는 '정치지향적' 활동에 치중하였다는 점을 볼 때 이 시기의 경제체제를 '이권추구 자본주의'로 규정하는 것은 적절하다고 하겠다. 그리고 이를 좀더 세분해서 보면 '크로니 자본주의'로 규정할 수가 있겠는데, 마르크스의 권위주의정권하에서 소수의 크로니를 중심으로 경제가 운용되고 이들 크로니들에 의해 경제가 불공정하고 독점적으로 운용되는 상황은 이 당시의 필리핀 경제를 일반적인 '이권추구 자본주의'로 분류하기가 곤란하게 만든다. '크로니 자본주의'는

bureaucracy)일 것이다. 이런 식으로 규정하더라도 마르크스 통치하의 필리핀 국가는 약한 국가인 것이다.

‘이권추구 자본주의’의 한 형태이긴 하나, 이권의 배분이 특정 집단에 극단적으로 치우쳐 있는 일탈적 형태로 볼 수 있다. 비록 허치크로프트(Hutchcroft 1998)는 ‘크로니 자본주의’를 ‘이권추구 자본주의’(또는 그의 *booty capitalism*)와 동일시하지만, 우리는 ‘크로니 자본주의’를 좀더 좁게 해석해서, 마르크스의 권위주의체제와 같이 ‘최고 국가지도부의 측근에 대하여 직접적이고 명시적으로 특혜를 부여하는—이권(rent)을 배분하는—방식의 경제체제’를 의미하는 것으로 사용하고자 한다. 이런 의미에서 볼 때, 전후 필리핀의 경제체제 중에서도 특히 마르크스의 권위주의정권하의 경제체제만이 이 ‘크로니 자본주의’의 범주에 속한다고 하겠다.

이처럼 마르크스의 권위주의정권하의 필리핀의 정치경제체제는 ‘이권추구 자본주의’의 극단적 형태인 ‘크로니 자본주의’와 ‘가산제 국가’의 극단적 형태인 ‘가산제적 권위주의’(또는 ‘권위주의적 가산제(*authoritarian patrimonialism*)) 국가가 결합되어 나타난 히드라(*hydra*)적 존재라 하겠으며, 이러한 체제적 속성이 마르크스 정권의 전반적 실패와 1980년대 중반 필리핀이 겪은 총체적 위기의 가장 큰 원인을 제공하였다고 볼 수 있다.

2. 아키노의 개혁 시도와 좌절

1986년 2월 피플파워 혁명으로 들어선 아키노 정권에게 가장 중요한 과제는 마르크스 체제의 유산을 정리하는 일이었고, 이것은 아키노 정권하의 필리핀 정치체제와 경제체제의 특징을 결정짓는 가장 중요한 변수가 되었으며, 이 과정에서 드러난 아키노 체제의 한계성은 아키노 정권을 좌절하게 만든 걸림돌이 되기도 하였다. 이들 과제를 열거해 보면 다음과 같다. ① 권위주의적이고 중앙집권적인 마르크스 독재체제의 정치적 유산을 정리하고, 정치체제의 민주화와 탈(脫)권위주의화를 추진하는 일, ② 수출 독점 등을 해체하는 일, ③ 마르크스와 그의 크로니들이 부정축재한 재산을 환수하고 이를 경제발전에 투입하는 일, ④ 마르크스 집권기에 눈덩이처럼 불어난 외채를 상환—또는 상

환의 조건과 시기를 재조정—하는 일, ⑤ 위기에 빠진 경제를 회복시켜 다시 정상 궤도로 올려놓는 일, ⑥ 농지개혁 등 사회경제적 제 개혁 작업을 추진하는 일 등이 그것이다.

이들 과제 중에서 어떤 것은 상당한 성과를 거두었다. 특히 마르코스 시절의 권위주의적 정치체제와 관행은 사라지고 민주적 제도와 관행으로 대체되었다. 의회는 정상화되었고 과거의 정당정치가 복원되었다. 마르코스에 의해 크로니들에 대한 '이권'으로 창출되어 이들에 의해 장악되어 있던 각종의 독점체들은 해체되고 이들을 정상화하는 작업이 시작되었다. 맨 먼저 설탕과 코코넛 산업의 독점이 폐지되었다. 그리고 '대통령자문 선정(善政)위원회'(PCGG, Presidential Commission for Good Government)가 설치되어 마르코스과 크로니들이 축재한 재산들이 조사되고 환수되기 시작하였다. 특히 외채의 상환은 아키노 정권의 핵심 정책 목표가 되었다. 집권기간 동안 아키노 정부는 "외채상환의 기한과 조건을 채권단과의 협상을 통해 재조정하고, 이를 기한에 맞게 제대로 상환하는 일"을 가장 우선적인 정책 목표로 삼았다(Hill 1988: 273). 이에 따라 필리핀정부는 IMF 등 채권기구들과의 협상을 통해 외채 상환 일정을 조정하고, 즉시 상환해야 할 외채는 가용 자원을 총동원하여 상환해 나갔다.

그러나 이러한 부분적인 성과에도 불구하고 아키노 정권 6년은 좌절과 실패로 기록되고 만다. 우선 경제는 1983-86년의 위기를 딛고 집권 초기 몇 년간 반짝 회복을 보였으나 1990년대에 들어오면서 다시 침체의 나락으로 빠지고 만다. 1988년 6.8%, 1989년 6.2%에 달했던 GDP 성장률은 아키노 집권 말인 1991년에 -0.6%, 1992년에는 0.3%로 주저앉았다. 한편 물가는 1990년에 13.2%, 1991년에는 18.5%로 치솟았다(NSCB 2002: 2.28, 3.8). 필리핀 경제가 이처럼 오랜 아픔을 딛고 비상하려다가 주저앉은 꼴이 되고 만 데는 여러 가지 이유가 있다. 우선 경제회복에 필요한 자원의 부족이다. 외채 상환을 최우선 과제로 삼다 보니 국가 재정은 계속 압박을 받았다. 이러한 정책 기조는, 물론 기한이 도래한 외채를 상환하지 않고서는 외부로부터 추가 자금을 빌려

올 수 없었기 때문에 교육지책으로 나온 것이긴 하나, 아키노 정권의 목을 죄는 결과를 가져왔다. 예컨대, 1986년의 경우 상환해야 할 총 외채부담이 32억 달러에 달했는데 이는 필리핀 전체 수출의 34%에 달하는 규모였다. 이 규모는 그 후 점차 감소하긴 했으나 매년 정부 예산의 약 40%에 달하는 돈이 국내외의 국가 채무 상환에 동원되었던 것이다(Steinberg 2000: 169). 결국 아키노 정부는 재정정책을 긴축 기조로 가져갈 수밖에 없었고, 이는 경제발전을 위해 아키노 정부가 동원 가능한 정책적 수단들을 제한하였다.

농지개혁을 비롯한 사회개혁 또한 시행도 못하고 좌초하고 말았다. 특히 농지개혁의 실패는 “구 과두 지배집단의 복귀”로 폄하되는 아키노 정권의 한계를 보여주는 대표적인 사례가 되었다. 농지개혁의 시도와 이것이 좌절된 과정은 필리핀의 국가가 여전히 과두 지배집단의 영향력 하에 놓인 ‘약한 가산제 국가’임을 보여 준다. 이 과정에서 농지개혁을 주장하는 많은 비정부기구(NGO)와 민중조직(PO, People’s Organization)들이 정부의 편에 섰지만, 의회를 근거지로 이에 저항하는 구 과두지배집단의 힘을 물리치지는 못했다. 수출 독점체들의 정상화 또한 아키노 정권하에서는 제대로 이루어지지 못하고 라모스 집권기에 가서야 완성되게 된다. 그리고 PCGG의 활동 또한 아주 성공적이었다고 볼 수 없다. 마르코스 일가와 크로니들의 많은 재산이 여전히 베일에 가려져 있으며 실제로 환수된 재산 또한 그리 많지 않다. 또한 이 기구가 아직까지 활동하고 있다는 사실은 역으로 PCGG가 그리 성공적이지 못했다는 사실을 말해 주는 방증이라 하겠다.

이러한 아키노 정권의 실패는 어디에서 그 원인을 찾을 수 있을까. 우선 그 대답을 하기 전에 아키노 정권하의 필리핀 국가를 둘러싸고 있던 사회 내 세 세력의 대립 구도를 간단히 살펴보자. 이 시기에 필리핀에는 네 개의 세력이—왼쪽으로부터 두 개의 진보적 세력이, 오른 쪽으로부터 두 개의 보수적 세력이—국가를 둘러싸고 국가에 대한 영향력을 확보하기 위해 서로 대립하고 있었다고 볼 수 있다. 이 네 세력이란 다름 아니라 ① 사회변혁을 추구하던 필리핀 공산당과 NPA 세력, ② 농지개혁 등 사회개혁과 부의 재분배를 주장

하는 NGO와 PO를 중심으로 한 진보적 시민운동 세력, 그리고 이에 맞서는 ③ 정치지향적인 소장파 간부를 중심으로 결성된 '군개혁운동'(RAM, Reform the Armed Forces Movement) 집단을 핵으로 하는 보수 군부 세력, ④ 아키노의 집권으로 다시 제도권 정치의 장을 장악한 구 과두지배집단 세력 등이 그것이다. 이들은 서로 강하게 맞서 국가를 분열시키고 국가 역량을 약화시킨 원인을 제공하였다.

먼저 중앙정치의 영역에서는 마르크스 권위주의정권이 그 권력의 기반으로 삼고 있던 정치 세력들이 사라진 대신 구 과두지배엘리트들이 복귀하였으며, 의회는 이들에 의해 완전히 장악되었다. 이들은 앞서 언급한 바와 같이 농지 개혁을 비롯한 국가의 개혁 시도를 철저히 좌절시킨다(Putzel 1992). 한편 군부는 피플파워 혁명에 참여한 공헌으로 마르크스 체제하에서 지니고 있던 영향력을 거의 그대로 유지할 수 있었으며, 오히려 허약한 아키노 정권의 기반으로 말미암아 과거로부터의 전통적인 군에 대한 문민 우위의 원칙이 위협받는 지경에까지 이르게 되었다. RAM을 중심으로 하는 군부의 일부 정치지향적 장교들은 중립적이고 비정치적이어야 할 군 본연의 자세를 벗어나 있었으며 끊임없는 쿠데타 시도로 아키노 정부를 괴롭혔다(Nemenzo 1987; Timberman 1991: 175-181). 일부이긴 하나 군부의 핵심 구성원 상당수가 정치적으로 중립적이지 못하고 자신의 정치적 이해관계에 따라 움직였다는 사실은 아키노 정권하 필리핀 국가가 여전히 '약한 가산제 국가'의 한계를 가지고 있다는 사실을 보여주는 또 다른 증거이기도 하다.

반면에 이들에 맞서는 시민사회 내 진보적 개혁 세력 또한 피플파워 혁명을 계기로 크게 성장하게 되었다. 이들의 성장은 아래에서도 다시 언급하겠지만 필리핀에서 시민사회의 급속한 발전을 가져왔으며 이는 새로운 민주적 발전 전략을 가능하게 하는 잠재적 자원이 되고 있다. 그러나, 시민사회 내 개혁 세력이 피플파워 혁명에서 상당한 비중을 가지고 참여하였고 아키노 자신이 바로 이 혁명을 등에 업고 집권했음에도 불구하고, 아키노는 한번도 자신의 대중적 지지기반의 하나인 이들 진보진영을 조직적으로 동원하고 이를 제도화

하여 개혁지향적이고, 정책지향적인 대중 정당을 창설하려는 시도를 하지 않았다. 이는 아키노 개인으로 보서는 현실적으로 선택 가능한 정치적 승부수 중 하나였으며, 보다 거시적으로 보서는 필리핀 국가의 태생적 한계인 '약한 가산제 국가'의 틀을 깨는, 그래서 궁극적으로는 필리핀 정치체제의 근본적 틀을 바꾸는 정치적 혁명이 될 수도 있었던 것이다. 그러나, 결국 그녀는 자신에게 개인적으로 친근한 과거의 제도, 구 지배집단에 의해 통제되는 정당정치와 의회정치의 틀에 안주하고 말았던 것이다. 그리고 이는 아키노 집권 시기의 경제 침체와 사회개혁의 좌절에 가장 큰 원인을 제공하였다.

3. 라모스 정권의 경제발전 시도와 그 한계

1992년 6월 취임한 라모스는 아키노로부터 침체된 경제와 과거와 다름없는 가난과 실업, 그리고 높은 빈부격차에 시달리는 사회를 물려받았다. 그러나 6년 동안의 재임기간 동안 그는 경제적 측면에서는 상당한 성과를 거둔다. 1993년부터 1997년까지의 기간동안 경제는 연평균 5%를 넘나드는 성장률(실질 GDP 성장률)을 기록하였고(ADB 2000; NSCB 2002: 3.9), 물가는 안정되었으며 수출이 급신장하는 등, 아키노 정권 말기에 침체의 늪에 빠졌던 경제가 완전히 회복된 모습을 보여주었다.¹³⁾

라모스 정권 6년간은 1972년 이래 필리핀 역사에서 '시장자유주의' 원칙이 가장 철저히 준수된 기간이라 볼 수 있다. 그리고 그의 경제적 성공의 상당 부분이 이러한 시장자유주의에 입각한 개혁의 결과이기도 하였다. 라모스는 출범 초기부터 탈규제(deregulation)를 중요한 시정 모토로 내걸고 경제자유화

13) 1991년에 18.5%까지 치솟았던 물가상승률은 1993년에 7%, 1995년에 8%, 그리고 1997년에는 5.9%를 기록함으로써 라모스 집권기에는 상대적으로 안정세를 보여주었다(NSCB 2002: 2.28). 한편, 수출은 1991년까지만 해도 90억 달러에 미치지 못하던 것이 1993년에는 110억 달러를 넘어섰고, 1995년 174억 달러, 1997년 252억 달러로 급격히 늘어났다(ADB 1999).

와 정부규제의 완화를 추진하였으며 경제의 구조조정을 위한 정책적 노력을 기울였다. 라모스 정권의 경제자유화라는 정책 아젠다 속에는 무역자유화, 외환자유화, 외국인 투자의 자유화, 그리고 민영화 등 네 가지 구체적인 프로그램들이 추진되었다. 국내시장이 개방되었고 주요 공기업은 민영화되었으며, 외환규제가 철폐되었다. 또한 외국계 기업이나 자본이 유치될 수 있도록 경제를 개방하고 규제를 완화하고 경제 관행을 투명하게 하는 데 많은 노력이 기울여졌다. 라모스 정권의 경제 개방과 자유화 조치로 새로운 민간 기업들이 경제활동에 많이 참여하고 해외 기업들이 필리핀 국내경제에 참여하게 되었다.

금융개혁도 이어졌다. 당시까지 필리핀의 금융산업은 몇 개의 가문에 의해 좌우되고 있었다. 26개의 시중은행이 필리핀인에 의해 소유되고 있었고, 나머지 4개는 외국계 은행이었다. 라모스 정권은 낙후한 금융산업 전반에 걸쳐 대대적인 개혁을 실시하였다. 기존의 중앙은행(Central Bank)은 해체되고 새로운 중앙은행(BSP, *Bangko Sentral ng Pilipinas*)으로 대체되었다. 그 외에 전기, 통신, 상하수도 등 사회 기간산업을 민영화하고 시설을 확충·개선하는 데에도 가시적인 성과를 거두었다.

그러나, 중앙정치의 장(場)은 여전히 소수의 과두 지배집단의 수중에 놓여 있었다. 라모스 자신이 취임 1년 뒤 스스로 '과두 지배집단의 정치적 지배가 필리핀으로 하여금 다른 동아시아 호랑이국가들에 비해 뒤처지게 만든 가장 큰 원인이라'고 시인하였으며, 이를 시정하기 위한 노력을 기울이긴 하였으나 (Hutchcroft 1998: 241-46), 이를 실제로 변화시키는 데는 별로 성공하지 못하였다. 1995년 5월의 중간선거에서 의회를 장악한 정치 리더십들의 면면들을 살펴보면 이러한 결론의 근거를 엿볼 수 있다. 당시 당선된 상하 양원 의원들 중 상당수는 구 지배집단의 후예들이었다.¹⁴⁾ 식민지시대부터 소수의 유력 가문들

14) 에켄데, 역대 대통령의 후예들만 꼽아 봐도 글로리아 마카파갈-아로요(현 필리핀 대통령), 라몬 막사이사이 주니어, 오스메냐 3세, 그리고 마르코스 주니어(봉봉) 등이 있다.

이 각 지역에 마치 중세 지방영주처럼 정치경제적 기반의 등지를 틀고, 그 기반에 근거하여 중앙정치를 좌우하는 필리핀의 전통적 정치 관행은 계속되고 있었던 것이다. 과두 지배집단의 영향력 하에 놓여 있으며 여전히 이들의 사적 이해관계에 민감한 '약한 가산제 국가'로서의 필리핀 국가체제에 있어서의 한계는 라모스의 최측근으로 개혁 작업을 진두지휘하였던 라모스의 국가안보 보좌관인 알몬테(Jose Almonte) 자신도 스스로 인정한 바 있다. 알몬테는 라모스 집권 후반기에 들어선 1996년 2월에 행한 한 연설("개혁을 위한 국가 역량의 확충"이란 제목의)에서 '가장 어려운 개혁, 국가의 행정역량을 강화하는 데 필요한 개혁은 아직 시작도 되지 않았다'면서 다음과 같이 주장하였다.

우리 나라가 합리적인 경제를 건설하고 이를 통해 이 지역의 발전의 주역으로 등장하기 위해서는 무엇보다도 먼저 국가(the State)가 과두지배집단(the oligarchy)의 영향력으로부터 자유로워야 한다. 시장개혁(market reform)의 패러독스는 바로 시장개혁이 능력 있는 국가(capable states)를 필요로 한다는 사실이다.¹⁵⁾

그러면서 그는 "명백한 변화의 움직임에도 불구하고 부유하고 강력한 가문(家門)들은 개혁 세력(국가기구를 포함하는)보다 여전히 더욱 강고함을 입증하고 있다"고 경고하였다.

한편, 라모스 정권하에서도 여전히 필리핀 경제의 고질적인 특성의 하나인 '이권추구 자본주의'의 문제점은 계속되었다. 비록 라모스 정권의 경제정책의 기본 방향이 바로 마르코스 정권하의 '이권추구 자본주의·크로니 자본주의'의 병폐를 극복하는 데 그 초점이 맞추어져 있었긴 하나, 그 결과는 본래의 의도를 크게 빗나갔다. 라모스 정권하에서도 '생산지향적 경제' 보다는 '이권추

15) Jose Almonte, 1996, "Building State Capacity for Reform," A speech to the Philippine Economic Society, Manila, Feb. 9, 1996 (de Dios and Hutchcroft 2003: 57에서 재인용; Hutchcroft 1998: 3도 볼 것).

구 자본주의' 또는 '정치지향적 경제'의 문제점은 여전히 계속되었던 것이다. 라모스 집권기에 필리핀은 2000년까지 신흥공업국(NIC) 대열에 들어선다는 목표아래 본격적으로 경제개발을 추진하였으며 이를 위해 대규모로 국외 자본을 유치하였다.¹⁶⁾ 그런데 당시 필리핀에 유입된 자본은 대부분 뮤추얼펀드나 헤지펀드 등 단기 투기성 민간자본이었는데, 필리핀의 국내 은행들은 이들 외화 자금을 낮은 금리에 들여와서 국내 기업에 높은 금리에 빌려주었다. 그러다 보니 은행들은 너도나도 외화자본을 끌어들이고, 기업들은 여전히 낮은 대출금리 탓에 이 자금을 마구잡이로 빌려다 썼다. 문제는 이렇게 빌린 자금이 생산적인 곳에 투자되기보다는 소비산업이나 부동산 개발, 심지어 주식 투자 등 매우 비생산적이고 투기적인 곳에 투자되었다는 데 있다. 투자자본의 성격이 단기성이었기 때문이기도 하지만, 농업이나 제조업 등 중장기적인 사업보다는 부동산 투자나 건설 등에 자본이 몰렸다. 기업들은 새로운 투자나 연구개발에 자금을 투입하기보다는 주식시장이나 부동산시장에서 이 자금을 굴렸다. 그리하여 라모스 집권 말기에는 부동산 시장이 크게 공급과잉이 되어, 남아도는 콘도미니엄이나 초고층 아파트, 사무용 빌딩이 대규모로 발생하였으며, 건설업자들은 공급과잉이 된 사무·주거용 건물 건설에서 눈을 돌려 리조트 개발이나 골프 코스 등 다른 프로젝트에도 몰리기도 하였다(Bello 2001: 262-69). 이러한 상황은 결국 필리핀이 1997년부터 불어 닥친 아시아 경제위기에서 호된 대가를 치르게 된 한 원인을 제공하였던 것이다.

이상의 논의가 보여주듯이 이러한 여러 가지 한계점들이 라모스 집권 6년 동안 시장자유화와 경제성장 등 가시적인 성과에도 불구하고 라모스 정권이 진정한 사회발전을 이루었다고 평가하는 것을 주저하게 만든다. 라모스 정권은 국가 관료제도를 혁파하고, 조세제도를 개선하고 사법부를 개혁하는 등 국가역량을 강화하는 데도 실패하였을 뿐만 아니라, 특히 농지개혁, 빈곤의 완

16) 1993년부터 1997년까지 필리핀으로 유입된 포트폴리오 투자액은 무려 194억 달러나 되었다(Bello 2001: 267).

화, 부의 재분배 등 사회개혁에는 전혀 관심을 기울이지 못하였다. 또한 필리핀 정치체제의 고질적 병폐인 pork-barrel 정치의 관행 또한 타파하지 못하였다. 이러한 라모스 정권의 한계가 1998년과 그 이후—에스트라다(Joseph Estrada) 대통령 집권기(1998-2001)—에 필리핀이 직면하게 되는 여러 가지 사회경제적 위기 상황을 가져오는 불씨가 되었다는 주장은 그래서 더욱 설득력이 높은 것이다.

4. 아키노·라모스 정권하의 민주화·분권화 경향과 그 전망

필리핀에서의 시민운동과 NGO 단체들의 성장, 그리고 시민사회의 발전은 마르코스 권위주의체제의 말기인 1980년대 초부터 본격화되었다. 1983년 아키노의 암살은 전국적 규모의 반정부 시위를 촉발하였고, 이는 당시까지만 해도 사회 저변에 잠복해 있던 사회운동의 기운이 표면화되는 계기가 되었다. 사회 중간계급 구성원들 또한 반독재 민중운동에 가담하기 시작하였고 수많은 NGO와 PO들이 생겨났다. 또한 이들 반마르코스 시민운동 단체들은 서로 연대하여 전국적인 네트워크를 이루어 나갔는데, '아키노에 정의를, 모두에게 정의를'(JAJA, Justice for Aquino, Justice for All)이란 이름의 단체는 당시 다양한 스펙트럼의 수많은 사회운동 단체들을 망라함으로써 필리핀에서 시민운동의 연대 네트워크 구성의 효시를 보여 주었다.

1986년은 필리핀 시민사회의 발전과 민주화의 역사에서 새로운 장이 씌어진 해이다. 당시 마르코스에 대항하여 코라손 아키노가 출마한 대통령 선거는 필리핀의 모든 반독재 시민운동 조직이 총동원된 민주화 운동의 새로운 전장(戰場)이 되었으며, 이 대선에서의 집권세력의 대규모 선거부정, 그리고 이에 촉발된 에드사(EDSA, Epifanio de los Santos Avenue)가(街)의 민중봉기, 또는 '피플파워 혁명'은 마르코스 독재체제에 종지부를 찍었다. 피플파워 혁명은 한편으로는 코라손 아키노와 그를 등에 업은 정치세력으로 하여금 국가권력을 장악하게 한 결과를 가져왔지만, 다른 한편으로는 필리핀 시민사회의 성장

과 그 역량을 보여준 사건으로 필리핀에서 국가와 시민사회의 관계를 새롭게 재설정하는 결과를 가져왔다. 이를 계기로 필리핀의 정치적 풍향은 완전히 바뀌었으니, 전후 필리핀 정치사는 크게 '피플파워 이전' 과 '피플파워 이후' 의 둘로 나눌 수 있다고 해도 과언이 아니게 되었다.

아키노 정권이 바로 이러한 시민사회의 힘에 의해 그 출발이 가능했음에도 불구하고, 앞에서 언급한 대로 아키노 집권기에 시민운동세력이 주장하는 개혁 작업은 여러 가지 걸림돌에 의해 큰 진전을 보이지 못했다. 그러나 그럼에도 불구하고 아키노 집권기는 필리핀 시민운동과 시민사회 성장에 결정적으로 우호적인 환경을 제공하였다. 이는 단순히 당대 국가권력의 태생적 모태가 시민사회였다는 사실에만 기인하지는 않는다. 오히려 필리핀의 시민운동과 그 조직들이 그전까지 비제도권 정치의 장에 놓여있던 정치사회의 비정규적 멤버의 한계에서 벗어나, 아키노 집권기에 들어오면서부터는 완전히 제도권 정치의 장으로 진입하였으며, 국가의 공인을 받는 공식적인 정치활동의 행위자가 되었다는 점에서 아키노 집권기가 중요한 의미를 가진다. 과연 이렇게 제도권 정치사회의 틀 내로 들어온 시민운동조직을 '사회운동' 조직으로 볼 수 있는가 하는 문제는 여전히 논란거리로 남기는 하지만, 어쨌든 1980년대 후반 이후의 필리핀에서 시민사회의 역량과 영역이 크게 확대되어나갔다는 데는 이견이 없다.

수많은 노동자, 농민, 여성, 도시빈민, 교사, 학생, 원주민(indigenous people), 전문직 종사자들이 시민운동에 참여하였고, 이들은 원주민, 빈민 등 소외집단의 기본권과 생활권, 농업개혁, 여성의 평등권, 외채문제의 해결, 미군 철수 등 온갖 종류의 다양한 주제를 내걸고 저마다의 목소리를 내었다. 그리하여 1993년 당시 필리핀의 시민사회는 필리핀 '증권거래위원회'(SEC, Securities and Exchange Commission)에 등록된 NGO의 수만 해도 58,000여 개나 되는 가치 NGO운동의 전시장이 되었던 것이다.¹⁷⁾

17) Gerard Clarke, 1995, "Non-Governmental Organisations(NGOs) and the Philippine

한편 라모스 집권기에 들어오면서 필리핀 민주화에 또 다른 중요한 변화가 생겨났으니 그것은 분권화의 움직임이다. 라모스 정권의 기본 정책방향은 보통 4D로 대변되는데, 이는 decentralization(분권화), devolution(지방으로의 권한 위임, 또는 지방자치), democratization(민주화), 그리고 여기에다 앞서 언급한 경제의 구조조정과 민영화와 관련되는 deregulation(탈규제)가 그것이다. 이렇게 놓고 보면 '민주화·분권화'라는 아젠다가 라모스 정권의 정책기조에서 어느 정도의 비중을 차지하는지 알 수 있다. 라모스 정권하의 분권화 움직임을 촉발시킨 계기는 1991년의 '지방자치법' (Local Government Code)이다. 그 후 라모스는 그 동안 중앙정부가 가지고 있던 여러 가지 행정적 권한을 주(州) 또는 시·군 정부로 이관하였다. 뿐만 아니라 경제적으로도 지역의 경제성장과 공공투자를 추진하고 지역경제(예컨대, 세부나 민다나오 등의)를 활성화하는 방향으로 노력하였다.

이러한 변화의 결과로 1990년대 후반에 이르러 필리핀은 동아시아 전체를 놓고 보더라도 가장 시민사회의 성장이 활발한 사회로 자리잡았다. 하나의 예 피소드로 끝나긴 했지만 라모스가 그의 집권 말기에 재임을 꿈꾸며 헌법 개정을 꾀하려다 시민사회의 반발로 좌절한 것은 당시 시민사회의 힘이 어느 정도 성장했는지를 보여주는 한 예가 될 것이다(Steinberg 2000: 207-8). 또한 라모스 집권기에 나타나고 있는 새로운 분권화 경향은 스페인 식민지배 이래 지금까지 필리핀의 정치경제체제의 대표적 특성의 하나였던 중앙집권성—마닐라 중심주의—을 탈피하는 중요한 움직임이다. 그리고 이는 “과두 지배계급의 중앙 정부에 대한 ‘가산제적 점탈’”로 특징지어지는 필리핀 정치경제체제의 근간을 바꿀 수 있는 새로운 계기를 제시한다(물론 앞으로 그 구체적인 프로그램이 어떻

State, 1986-1993.” *South-East Research* 3(1): 70 (Silliman and Noble 1998: 10에서 재인용). 1986년 이후 필리핀 사회운동의 발전 양상에 관해서는 *Kasarinlan: Philippine Quarterly of Third World Studies*의 8권 3호(1993년)에 실린 논문들과 미란다(Miranda 1997)가 편집한 *Democratization: Philippine Perspective*에 실린 논문들이 좋은 참고자료가 될 것이고, 그 외에 Clarke 1998, 박사명 1999 등도 참고할 만하다.

게 구성될 것인가 하는 것이 핵심 관건이 되겠지만).

민주주의, 또는 민주화란 '시민사회의 요구가 정치사회(정치인, 정당, 의회로 구성되는)와 국가(국가 관료기구를 핵심으로 하는)에 어느 정도로 잘 반영되는가, 후자가 전자에 대하여 어느 정도로 민감하고 유연하게, 그리고 적극적으로 반응하는가에 달려 있다' 고도 설명할 수 있다. 이런 점에서 지난 20년 동안에 필리핀에서 관찰되는 시민사회의 성장, 국가권력의 원심화(遠心化) 경향은 '시민사회의 적극적 참여 속에서 국가발전의 비전이 설정되고, 이를 위한 구체적인 추진 프로그램을 작성함에 있어 시민사회의 요구와 주장이 국가기구에 충분히 투입되고 반영되며, 사회경제적 개혁에 있어서도 시민사회와 국가기구가 우군(友軍)으로 서로 협력하여 반개혁 세력에 대한 전선을 펴는' 새로운 사회발전전략을 위한 가능성을 열어주고 있다. 특히 '민주화·분권화'를 특징으로 하는 이러한 새로운 발전전략은 '약한 국가'라는 한계를 태생적으로 가지고 있는 필리핀으로서 선택 가능한 대안이란 점에서 더 깊은 논의가 필요하다고 하겠다.

V. 요약 및 결론

본 연구는 먼저 전후 필리핀의 사회경제적 발전전략이 기본적으로 '자유시장주의' 발전전략에 입각해 있으며, 필리핀의 이러한 발전전략의 기초가 독립 이후 일관되게 유지되어 왔음을 밝히고 있다. 자유시장주의 발전전략 또는 발전모델이란 '국가주의' 발전전략/모델과 대조되는 것으로 후자가 국가의 적극적인 개입을 통해 사회경제적 발전을 추구하는 것이라면, 전자는 시장의 운용에 대한 국가의 개입을 상대적으로 줄이면서 대외개방과 무역자유화를 근간으로 하는 발전전략을 말한다. 필리핀은 1950년대와 마르코스 권위주의정권하의 특정 시기에 부분적인 통제경제정책을 시행한 것을 제외하면 전반적으로 자유시장주의 발전전략을 고수해 왔고, 특히 1986년 아키노 집권 이후에

는 더욱 적극적인 자유시장주의 원칙을 견지해 왔다.

그러나, 이러한 자유시장주의적 발전전략에도 불구하고 필리핀은 1998년 당시 동아시아의 다른 국가들과 마찬가지로 경제위기를 피할 수 없었으며, 그 이후 에스트라다 집권기 내내 사회경제적 위기상황에서 벗어나지 못했다. 이처럼 필리핀이 1990년대 말 이래 계속 어려움을 겪고 있는 것은 물론 여러 가지 사회구조적·역사적 요인들이 복합적으로 작용한 결과이긴 하겠지만, 그 원인의 일단(一端)을 우리는 전후 필리핀의 국가체제와 국가와 사회간 관계 구조, 그리고 경제체제에 있어서의 다음과 같은 세 가지 일관된 특성에서 찾을 수 있다고 보는 것이다. 그 세 가지 특성이란 첫째, '약한 국가'라고 규정할 수 있는 전후 필리핀 국가체제와 국가-사회간 관계 구조의 특성, 둘째, '가산제 국가'로서의 필리핀 국가체제의 한계성, 셋째, '이권추구 자본주의'로 규정할 수 있는 필리핀 경제체제의 특성 등이 그것이다.

이 세 가지 특성은 본 연구가 그 주된 분석 대상으로 삼고 있는 1972년부터 1990년대 말까지, 즉 마르코스 권위주의정권 시기부터 아키노와 라모스 집권기에서도 일관되게 나타나는 특성이다. 우리는 마르코스의 권위주의정권이 '권위주의적 가산제 국가'와 이권추구 자본주의의 극단적 형태인 '크로니 자본주의'가 복합적으로 작동한, 전후 필리핀 정치경제체제 중에서도 가장 일탈적인 형태의 체제라고 본다. 그리고 이러한 요소들이 1980년대 중반 필리핀이 겪은 총체적 위기와 체제의 붕괴를 가져온 가장 중요한 요인으로 작용하였다고 생각한다. 필리핀 정치경제체제의 이러한 특성은 마르코스 이후 체제에서도 본질적인 변화 없이 계속 나타나는데, 1986년 마르코스를 대체하여 등장한 아키노 정권하의 필리핀의 국가체제 또한 약한 가산제 국가로서의 한계를 드러내었고, 이러한 한계는 개혁 시도의 좌절, 경제적 실패, 수많은 쿠데타 기도, 과두지배집단이 주도하는 낡은 정치구도의 복원 등 아키노 정권하의 수많은 문제점을 야기하는 데 크게 기여하였다고 볼 수 있다. 라모스 정권하에서도 전후 필리핀의 정치경제체제가 가지는 약한 국가로서의 한계와 이권추구 자본주의의 문제점은 여전히였으며, 이는 라모스 정권이 집권초기의 성공적

인 국정운영과 경제적 성과에도 불구하고 집권 말기에 또다시 좌초하게 된, 그리하여 결국 1998년에는 경제위기의 탓에 걸린 나라를 후임자에게 물려주게 된 가장 중요한 원인을 제공하였던 것으로 보인다.

한편, 필리핀은 1986년을 전후하여 시민사회의 급격한 성장과 민주화를 경험하게 된다. 그리고 1990년대 초부터는 분권화가 광범위하게 진행되고 있다. 이러한 민주화와 분권화의 새로운 경향은 시민사회의 역량으로 '약한 국가'의 한계를 보정(補正)하고, 시민사회와 국가가 손을 잡고 개혁과 사회발전을 추구하는 새로운 발전전략의 가능성을 제시하고 있다 하겠다. 위에서 언급한 필리핀 국가체제와 정치경제체제의 문제점이 에스트라다 집권기 필리핀의 사회경제적 난맥상의 한 원인을 제공했다면, 필리핀 시민사회의 건강성과 역량은 제 2의 피플파워 혁명을 통해 에스트라다를 권좌에서 내몰고 필리핀에 새로운 희망을 부여함으로써 새로운 사회발전의 대안을 제시하였다는 가설도 가능할 것이다. 그러나 이에 대한 자세한 논의는 후속 연구의 과제로 남겨놓을까 한다.

주제어: 필리핀, 발전전략, 국가·사회간 관계, 강한/약한 국가, 가산제 국가, 이권추구 자본주의, 마르크스 권위주의정권

참고문헌

- 박사명. 1999. "필리핀 사회운동의 충격과 전환." 『국제정치논총』 39(3): 219-41.
- 박승우. 1994. "한국과 필리핀의 전후 농업의 구조변화와 산업자본주의 발전의 비교연구." 『농촌사회』 4: 241-70.
- . 2003. "스페인 식민지배하 필리핀의 토착 지배계급의 형성 과정." 『동남아시아연구』 13(1): 1-34.

- Albuero, Florian A. 1991. "Sustaining Trade Liberalization and Reforms in the Philippines." *Philippine Review of Economics and Business* 28(2): 154-70.
- . 1993. "Political Economy of Liberalizing Foreign Trade: Philippine Experience." *Philippine Review of Economics and Business* 30(1): 122-40.
- Aquino, Belinda A. [1987] 1999. *Politics of Plunder: The Philippines under Marcos* (2nd ed.). Quezon City: National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines.
- Asian Development Bank(ADB). 각 연도. *Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries*. Manila: ADB.
- Bello, Walden. 2001. *The Future in the Balance*. Quezon City: University of the Philippines Press.
- Budd, Eric N. 2000. "Political Economy of Developmental and Patrimonial States: A Case Study of the Philippines and Indonesia." *Philippine Political Science Journal* 21: 1-26.
- Canoy, Reuben R. 1984. *The Counterfeit Revolution: The Philippines from Martial Law to the Aquino Assassination*. Manila: Philippine Editions.
- Clarete, Ramon L. 1989. "The Economic Effects of Trade Liberalization on Philippine Agriculture." *Philippine Review of Economics and Business* 26(2): 208-35.
- Clarke, Gerard. 1998. *The Politics of NGOs in South-East Asia: Participation and Protest in the Philippines*. London: Routledge.
- Crouch, Harold. 1979. "Patrimonialism and Military Rule in Indonesia." *World Politics* 31(4): 571-87.
- de Dios, Emmanuel S., and Paul D. Hutchcroft. 2003. "Political Economy." Pp. 45-73 in *The Philippine Economy: Development, Policies, and*

- Challenges*, edited by Arsenio M. Balisacan and Hal Hill. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Doronila, Amando. 1994. "Reflections on a Weak State and the Dilemma of Decentralization." *Kasarinlan: Philippine Quarterly of Third World Studies* 10(1): 48-54.
- Engels, Frederick. [1884] 1972. *The Origin of the Family, Private Property and the State*, edited by Eleanor Burke Leacock. New York: International Publishers.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Far Eastern Economic Review (FEER). 1996. 159(24): 46-48.
- Faulks, Keith. 2000. *Political Sociology: A Critical Introduction*. New York: New York University Press.
- Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Golay, Frank H. 1983. "'Manila Americans' and Philippine Policy." Pp. 1-35 in *The Philippine Economy and the United States*, edited by Norman Owen. Ann Arbor: University of Michigan Center for South and Southeast Asian Studies.
- Hart-Landsberg, Martin. 1993. *The Rush to Development: Economic Change and Political Struggle in South Korea*. New York: Monthly Review Press.
- Hawes, Gary. 1987. *The Philippine State and the Marcos Regime: The Politics of Export*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hill, Hal. 1988. "The Philippine Economy under Aquino: New Hopes, Old Problems" *Asian Survey* 28: 261-85.
- Hutchcroft, Paul D. 1991. "Oligarchs and Cronies in the Philippine State: The Politics of Patrimonial Plunder." *World Politics* 43(3): 414-50.

- Hutchcroft, Paul D. 1998. *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Krasner, Stephen D. 1978. "US Commercial and Monetary Policy: Unravelling the Paradox of External Strength and Internal Weakness." *Between Power and Plenty*, edited by Peter J. Katzenstein. Madison: University of Wisconsin Press.
- Manapat, Ricardo. 1991. *Some Are Smarter Than Others: The History of Marcos' Crony Capitalism*. New York: Aletheia Publications.
- Miranda, Felipe B. (ed.). 1997. *Democratization: Philippine Perspective*. Quezon City: University of the Philippines Press.
- National Statistical Coordination Board (NSCB). 2002. *2002 Philippine Statistical Yearbook*. Makati City, Philippines: National Statistical Coordination Board.
- Nemenzo, Francisco. 1987. "A Season of Coups: Reflections on the Military in Politics." *Kasarinlan: Philippine Quarterly of Third World Studies* 2(4).
- Nettl, J. P. 1968. "The State as a Conceptual Variable." *World Politics* 20: 559-92.
- Park, Seung Woo. 1998. "The State and Social Classes in Korea and the Philippines." *Thammasat Review* 3(1): 97-119.
- Park, Seung Woo, and G. P. Green. 1995. "Agricultural Restructuring and Capitalist Industrialization." *Kasarinlan: Philippine Quarterly of Third World Studies* 11(1): 123-48.
- Poulantzas, Nicos. [1968] 1973. *Political Power and Social Classes*. London: Verso.
- Putzel, James. 1992. *A Captive Land: The Politics of Agrarian Reform in the Philippines*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Silliman, G. Sidney, and Lela Garner Noble. 1998. "Introduction." Pp. 3-25 in *Organizing for Democracy: NGOs, Civil Society, and the Philippine*

- State*, edited by G. Sidney Silliman and Lela Garner Noble. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Skocpol, Theda. 1985. "Bringing the State Back In." Pp. 3-37 in *Bringing the State Back In*, edited by Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Steinberg, David Joel. 2000. *The Philippines: A Singular and a Plural Place*. 4th ed. Boulder, CO: Westview Press.
- Tanzer, Andrew. 1997. "Play by the Rules: Fidel Ramos and Philippine Economic Growth" (Interview). *Forbes* 159(4)(Feb. 24): 128.
- Timberman, David G. 1991. *A Changeless Land: Continuity and Change in Philippine Politics*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Villacorta, Wilfrido. 1994. "Curse of the Weak State: Leadership Imperatives for the Ramos Government." *Contemporary Southeast Asia* 16(1).
- Weber, Max. 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*. Edited by Talcott Parsons. New York: Free Press.
- . 1978. *Economy and Society*. Berkeley: University of the California Press.
- Wolters, Willem. 1984. *Politics, Patronage and Class Conflict in Central Luzon*. Quezon City: New Day Publishers.
- World Bank. 1976. *The Philippines: Priorities and Prospects for Development*. A World Bank Country Economic Report. Washington, DC: World Bank.
- Wurfel, David. 1988. *Filipino Politics: Development and Decay*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Yoshihara Kunio. 1988. *The Rise of Ersatz Capitalism in South-East Asia*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.

Abstract

Development Strategy and State-Society Relations in the Postwar Philippines

Seung Woo Park

(Yeungnam University)

The development strategy or model that the Philippines has employed in her postwar socio-economic development efforts is basically anchored upon the free market principle. The Philippine government has pursued the 'free market development strategy' more vigorously since Corazon Aquino's regime superseded Marcos's authoritarian one in 1986 through the 'People Power' revolution. Notwithstanding the fact that the postwar Philippines followed this market-oriented development trajectory, it wasn't able to escape the economic crisis that mired most Southeast Asian economies in the late 1990s.

In this paper I argue that one of the many causes which goaded this country into the cul-de-sac of socio-economic turmoil should be found in the problems and limitations of the state and politico-economic system in the Philippines and that we can identify at least three salient features in this regard: (1) the limitations of the postwar Philippine state as a 'weak' state, (2) problems as a 'patrimonial' state, and (3) the postwar Philippine economy as the 'rent-seeking capitalism'. This study reveals that these three features not only encroached upon the state system and political leadership of the Marcos regime, but they have also entangled those of the Aquino and Ramos regimes. Among their many ramifications are the national crisis and the downfall of the Marcos regime in the mid-1980s and the

economic difficulties that the Philippines had to face in the late 1990s.

**Key Words: Philippines, Development Strategy, State-Society Relations,
Strong State vs. Weak State, Patrimonial State,
Rent-Seeking Capitalism, Marcos's Authoritarian Regime**