

필리핀의 정당정치와 민주적 정치발전

김 동 업*

I. 머리말

지난 2007년 5월 필리핀 총선은 여전히 방송연예계 출신 인사들의 범람과 전통적 엘리트가문 출신 인물들의 강세로 특징지어 졌다. 더불어 연로한 정치인들이 대거 젊은 세대로 교체 되었다는 점도 지적되었다 (Quezon 2007). 이러한 세대교체가 필리핀의 정치적 변화로 받아들여지지 않는 이유는 이들 대부분이 기존 정치가문의 전통을 이어가는 것에 불과하기 때문이다. 2007년 총선에서 대부분의 하원의석은 집권당이 차지했지만, 총원 24명 중 12명을 뽑는 상원의원 선거에서는 야여-무소속 순으로 8-2-2의 선거결과를 낳았다. 전통적으로 필리핀 하원은 거의 예외 없이 집권여당이 압도적 의석을 차지한다. 그러나 상원은 집권하고 있는 대통령의 인기도와 밀접한 관련을 나타냈다.¹⁾ 따라서 이번 상원의원 선거 결과는 집권 아로요 대통령에 대한 국민들의 불만 정도를 가늠할 수 있는 잣대가 될 수 있다.

* 청주대학교 정치외교학과 전임강사. dongykim@cju.ac.kr. 필자는 본 논문에 대해 유익한 논평을 해 주신 익명의 심사의원들께 감사드립니다.

1) 필리핀 선거제도에 따르면 상원의원과 하원의 정당명부(Party-List) 의원은 정·부통령과 마찬가지로 전국적인 선거구를 가지고 있다. 주로 정·부통령선거와 상원의원 선거는 개별 정당들이 연합하여 여권과 야권으로 나누어 공동 캠페인을 벌인다. 이러한 전국단위 선거는 지역구 하원의원 선거와 그 결과에 있어서 상호 독립성을 나타냈다.

필리핀에서 선거는 하나의 축제이며, 대중문화(popular culture)라고 까지 말하기도 한다. 필리핀의 민주적 선거제도는 미국 식민시대에 도입되어 마르코스 독재정권 시기(1972-1986)를 제외하고 비교적 꾸준히 실행되어 오고 있다. 이처럼 절차적 민주주의의 오랜 경험에도 불구하고 필리핀 정치의 여전히 유사민주주의 혹은 비자유민주주의 등으로 긍정적 평가를 받지 못하고 있다(서경교 2005; Anderson 1988; Diamond 2002). 이러한 평가를 받는 원인으로서는 ‘진흙탕 싸움, 닭싸움, 경마, 복싱’과 같은 행태로 묘사되는 필리핀 선거행태(Aquino 1998; Coronel et al. 2004)와 전통적 엘리트들의 정치적 독점, 그리고 대중들의 소외현상 등을 들 수 있다. 1998년 선거 이후 급속히 부상하는 방송연예계 출신 스타들의 정치권 진입은 새로운 현상으로 받아들여지지만 그러한 변화가 필리핀에 민주적 정치발전을 가져오느냐에 대해서는 논란의 여지가 있다.²⁾

민주적 정치발전을 논하기 위해서는 정치엘리트와 민중 간에 나타나는 민주적 혹은 비민주적 관계에 대한 올바른 이해가 우선되어야 한다. 이는 자연히 그 둘을 연결하는 대표적인 제도인 정당에 대한 논의로 귀결된다. 서구의 민주주의가 발전하는 과정에서 정당은 의회민주주의의 근간을 차지했다. 헌팅턴(Huntington 1968: 401-402)은 근대적 정치체제의 유지를 위하여 정당정치의 강화를 강조했다. 정당은 정치적 참여의 확대를 위한 가장 중요한 제도적 장치이기 때문이다. 다이아몬드(Diamond 1999: 98-99)도 오직 정당만이 다양한

2) 사이델(Sidel 1998: 30, 37)은 방송연예계 출신 인사들의 정치적 부각현상을 필리핀의 금권선거환경과 연결하여 두 가지로 해석한다. 우선 이러한 현상은 필리핀 정치가 계층이나 그룹 혹은 정당에 의해 이루어지지 않고 인물을 중심으로 이루어지고 있음을 말해준다. 둘째로 대중적 인기인들이 선거에 필요한 자금이나 조직 등을 효과적으로 결집시키는데 유용하게 작용하기 때문으로 보고 있다. 1998년 대선에서 영화배우 출신으로 대통령에 당선된 에스트라다의 경우처럼 현실적으로 선거에 있어서 대중적 인기와 자금 그리고 조직은 서로 분리되어 어느 하나가 강조되는 것이 아니라 상호 연결되어 있음을 알 수 있다.

정체성, 이해관계, 그리고 선호나 열정을 법이나 정책 혹은 연합으로 이끌어 낼 수 있음을 지적했다. 일정 수준의 정당체제의 제도화, 즉 일정 수준의 자율적인 조직과 효율적이고 안정적인 정당의 기능은 민주적 정치발전에 가장 중요한 요소 중의 하나다.

필리핀에서 정당은 이와 같은 역할을 제대로 수행해 내지 못하는 것으로 보인다. 필리핀 선거법에 따라 매 6년마다 치러지는 대선과 총선의 동시선거에서 야권의 대선 후보가 당선되면, 집권여당의 후보로 출마해 당선된 많은 하원의원들이 새로 당선된 대통령의 소속 정당으로 대거 이동하는 현상을 보인다. 이러한 현상은 의회의 행정부 견제 기능은 물론 정당의 결속력을 심각하게 훼손시킨다. 따라서 필리핀에서는 의회정치의 정상화를 위해 안정적 정당정치의 제도화에 대한 필요성이 자주 대두되며, 이를 위해 의원내각제로 헌법을 개정해야한다는 의견이 끊임없이 나오고 있다. 이처럼 심각한 문제를 안고 있는 필리핀 정당정치를 분석함에 있어 경험적 기반이 다른 서구의 정당정치이론과 분석틀을 그대로 적용하는 것은 올바른 접근이 될 수 없다. 서구의 정당이론들이 19세기와 20세기 초 유럽의 경험을 중심으로 수립되었기 때문에 경험적 맥락이 다른 지역에서 동일한 설명력을 기대하기 힘들다. 이는 정당정치에 대한 고정관념의 배제와 각각의 맥락적 차이에 따른 다양성을 인정하는 자세가 요구된다.

기존의 정당이론들이 비서구권 정당정치의 현실을 설명하는 데에 한계가 있다는 것을 인정하더라도, 민의의 수렴과 민주적 경쟁의 역할을 담당하는 정당의 보편적 가치는 민주적 정치발전에 있어서 간과할 수 없는 요소임이 분명하다. 비록 많은 국가들에서 이상적인 형태의 정당이 발전하지 못하고 왜곡된 형태, 즉 지역주의, 인물주의, 혹은 종교적 편향에 따른 당파성이 나타나고 있는 것이 현실이지만, 국민과 정치권력을 연결하는 고리로써 정당의 역할은 민주적 정

치발전을 위해 필수적 요소이다. 따라서 민주적 정치발전의 가능성도 올바른 정당정치의 제도화와 수행에서 크게 벗어나지 않는다고 볼 수 있다.

본 논문에서는 필리핀 정당정치의 맥락분석을 통해 필리핀에 어떠한 유형의 정당정치가 정착되어 운용되는가를 연구하였다. 그리고 왜 필리핀 정당들이 국가와 사회의 민주적 매개체로서 역할을 수행하지 못하는가에 대한 해답을 구하고자 했다. 본 연구는 민주적 정치발전을 통한 민주주의 공고화에 어려움을 겪고 있는 많은 제3세계 국가들의 정치를 이해하는 보다 현실적인 시각을 제공한다는 의미가 있다.

본 논문은 다섯 개 절로 구성되어 있으며, 이어지는 제2절에서는 필리핀 정치와 정당에 관한 기존논의들을 살펴봄으로써 이들 속에 묘사된 필리핀 정당정치의 특징을 고찰하였다. 이와 더불어 정당정치와 민주적 정치발전의 개념적 고찰을 통해 본 연구의 서술적 분석틀을 제시하였다. 제3절에서는 정당정치의 성격을 규정하는 요소들을 중심으로 필리핀 정당정치의 특징적 배경 살펴보았다. 제4절은 필리핀 정당정치의 특징을 구조적, 제도적 그리고 행태적 측면에서 살펴보고, 이러한 특징이 필리핀 정치의 민주적 발전에 어떻게 작용하는가를 분석했다. 제5절은 본 연구에 대한 정리와 함께 필리핀의 민주적 정치발전을 위한 필리핀 정당의 역할에 대한 제언을 제시했다.

II. 기존문헌에 대한 고찰 및 본 연구의 개념틀

1. 필리핀 정치와 정당에 관한 기존문헌 고찰

필리핀 정치는 다양한 관점에서 연구되어 왔다. 특히 '후원-수혜

(Patron-Client)관계' 개념은 오랫동안 필리핀 정치현상을 이해하는 분석틀로 이용되어 왔으며, 대표적 학자로 란데(Carl H. Lande)가 있다. 후원-수혜관계는 전통적인 사회에 기반을 두고 있으며 토지를 비롯한 부(Wealth)를 소유하고 있는 일부 엘리트와 이들로부터의 수혜의 대상이 되는 다수의 민중 사이에 나타나는 교환관계를 의미 한다 (Scott 1972). 즉 후원자는 보호와 혜택을 제공하고, 그 보답으로 수혜자는 정치적 지지나 지원을 제공한다. 이러한 교환관계에 기초한 후원정치는 일부의 부유한 사람과 다수의 빈곤한 사람이 존재하는 계급사회의 부산물이다. 또한 후원정치는 이러한 계급사회를 확대 재생산하고 빈곤한 사람들의 결집을 저해하기도 한다(Magno 1989). 이와 같은 후원-수혜관계에서 정치인들은 주로 개인적이고 물질적 이해관계에 따라 행동하며, 이들의 정치활동도 자신의 지지자들에게 어떠한 혜택을 가져오고, 또한 이를 기반으로 자신의 정치적 입지를 계속 유지하는 것에 집중된다. 정당은 각 지역의 대지주 출신 명망가나 정치엘리트들의 공직 획득을 위한 일시적 연합체에 불과하며, 정당의 응집력이나 규율도 매우 취약하다. 정당의 이합집산과 소속 의원들의 당적 이탈 및 변경도 이러한 환경 하에서 자연스러운 것으로 간주 된다(Lande 1964).

한편 사이델(John T. Sidel)은 후원-수혜관계에 근거한 필리핀 정치의 이해가 시대적 변화에 따른 정치엘리트들의 변화와 적응을 적절히 설명하지 못한다고 봤다. 근대사회로 넘어오는 과정에서 겪은 다양한 혼란은 전통적 엘리트 계층 내에 분화를 낳음으로써 오래 지속되던 후원-수혜관계에 많은 변화를 가져왔음에 주목했다. 자본주의 발전에 따른 경제적 다변화 과정에서 시대적 변화에 적응하지 못한 전통적 지주계층은 근대적 경제와 잘 연결된 새로운 정치 엘리트들에게 지배적 위치를 내주었다는 것이다(Sidel 1989; Magno 1989). 사이델은 필리핀의 지방정치에 대한 사례연구를 통해 지방 정치엘리트

들이 독점하고 있는 무력과 강제가 정치적 입지를 보존하는 데 중요한 역할을 차지함을 주장했다. 그는 이러한 현상을 보시즘(Bossim)으로 표현했다(Sidel 1999). 보시즘의 지속은 두 가지 형태의 정당을 낳는다고 주장한다. 하나는 전국적인 정치기체에 흡수되거나 가부장적인 국가기구에 지역 보스들이 매몰되는 남미와 같은 경우와 보스들의 지속적인 분열에 따른 중국과 같은 혁명적 정당이 등장한다는 것이다(Sidel 1989: 28). 보시즘적 시각이 후원-수혜관계적 시각보다는 필리핀정치의 동태적 측면을 강조하고 있지만, 이 역시 마찬가지로 지배계급과 피지배계급과의 관계를 지배와 종속의 일방적 관계로 놓음으로써 민주적 변화에 대한 가능성에 주의를 두지 않았다.

국내에서도 필리핀의 정당과 정당체제에 대한 연구가 다양하게 진행되었다. 정영국(1992; 2003)은 필리핀의 정당정치가 후원체제와 인물중심으로 이루어지며, 정치인들은 개인적 이해관계에 따라 이합집산을 거듭한다고 보았다. 따라서 필리핀에서 정당은 정치의 주체가기보다는 정치인들의 정치적 동원을 위한 보조수단으로 간주한다. 한편 서경교(1999)는 필리핀의 정당체제를 결정하여 왔던 두 가지 요인을 지적했다. 하나는 필리핀 내에서 미국의 국익을 보호하기 위한 미국의 대 필리핀 정책이고, 둘째는 정치권력을 중심으로 이합집산하는 필리핀 정치엘리트들의 행태를 들고 있다. 또한 필리핀에서 거의 모든 정당들이 포괄정당(Catch-all Party)적 성격을 나타내며, 사회적 균열구조가 정당정치에 제대로 반영되지 않는 원인으로 정당에 대한 특권엘리트들의 독점적 지배, 인물중심의 정당조직, 그리고 이념적 성향을 가진 그룹들에 대한 정책적 차원의 정치배제 등을 지적한다. 박기덕(2001) 또한 식민지적 영향이 필리핀 정당체제에 영향을 미쳤음을 지적했다. 즉 필리핀 사회의 구조적 여건과 식민통치자들의 기능적 필요를 반영하여 조직된 정치체제는 정당체제의 형성에도 영향을 미쳤다는 것이다. 따라서 필리핀 정당체제는 정치적

이념과 정책적 지향보다는 특정 정치문제의 신속하고 편의주의적인 해결을 위한 기제로 작동할 수 있도록 구조화되었다는 것이다.

독립 이후부터 마르코스 독재정권이 수립되기 이전까지 필리핀 정당정치의 틀을 형성했던 양당체제가 1986년 민주화 이후 다당체제로 변화한 현상은 많은 연구자들의 관심을 끌었다. 이를 사회적 변화와 정치적 지형의 변화에 따른 현상으로 바라보는 시각도 있고(정영국 1992; 서경교 1999), 대통령 단임제 규정과 같은 제도적 변화로 설명하기도 한다(Lande 1996; Sidel 1998; Choi 2001). 1986년 이후 필리핀의 민주주의 공고화 과정도 선거와 정당정치의 시각에서 분석이 이루어 졌다(정영국·이동윤 2004). 이상과 같은 국내외학자들의 필리핀 정당과 정당정치를 바라보는 시각은 후원-수혜관계와 보시즘에서 크기 벗어나지 않는다. 그리고 이러한 유형의 필리핀 정당정치가 형성되게 된 원인을 순응적인 전통문화와 식민지의 영향에서 찾고 있다. 이러한 접근은 주로 필리핀 정당정치의 변화보다는 지속성을 부각시킨다.

필리핀의 정치를 분석하는 이러한 관점들에 대해 다양한 비판적 논지가 제기되었다. 필라필(Pilapil 2006: 101)은 정당과 같은 서구적 기제로 필리핀 정치를 이해하는 것보다 가문의 정치적 역사를 다룬 맥코이(McCoy 1994)의 연구를 통해 필리핀 정치를 이해하는 것이 보다 현실적이라고 평가했다. 이는 민주적 제도로서 정당의 중요성을 폄하하는 것이 아니라, 서구의 정당모델로 필리핀의 정당정치를 분석하는 것에 대한 무의미함을 지적한 것이다. 후원-수혜관계나 보시즘적 시각에 의하면 필리핀 정치권력이 위에서 아래로 일방적 방향으로 흐른다고 보지만, 일레토(Ileto 2001)는 스페인에 대항한 필리핀 독립혁명 당시의 자료들을 통해 쌍방향적인 권력관계를 쉽게 발견할 수 있다고 주장한다. 후원-수혜관계의 문화적 배경으로 자주 거론되는 필리핀 민중의 빗진마음(utang-na-loob)이 그 해석에 있어 단순

히 수혜자의 나약하고 수동적인 측면만 강조되었을 뿐 현실 속에서 지배와 저항이 동시에 존재한다는 점을 무시하고 있다는 지적도 있다. 즉 경제적 관계에서의 지배가 정치적 관계에서의 저항으로 표현될 수 있다는 것이다(Alejo et al. 1996). 필리핀 정치에 대한 지나친 문화적 해석이나 경제적 분석에 치우치는 것도 비판의 대상이 되었다. 즉 문화나 경제가 독립변수가 아니라 이들도 국가형성과 이의 변화과정에서 영향을 받는다는 것이다(Kawanaka 2001: 139). 필리핀의 정치지형을 지배하고 있는 문화적인 측면도 변화의 가능성을 배태하고 있으며, 이러한 변화의 가능성을 실현시킬 수 있는 현실적인 대안은 제도적 변화에서 찾아야 한다고 주장한다(Pilapil 2006).

2. 정당정치와 민주적 정치발전

본 논문에서 ‘정당정치’는 정당들 간의 상호작용과 관계를 나타내는 의미뿐만 아니라 그러한 행위의 주체가 되는 정당의 구조와 기능을 포함한 포괄적인 의미로 사용했다. 정당의 제도주의적 기원론에 따르면 정당의 발달은 선거민주주의에 임하는 귀족들의 연합체로 시작하여 이후 유권자의 확대에 따른 의회의 발달과 연관된 것으로 본다(Banlaoi and Carlos 1996: 4). 정당의 유형은 조직과 기능에 따라 단순히 구분되기도 한다. 조직에 따른 구분은 대표적으로 뒤베르제(Duverger)의 간부정당(cadre party), 대중정당(mass party) 그리고 열성가정당(devotee party)이 있다. 기능면에서는 뉴만(Nuemann)의 대표(representative)기능과 사회통합(social integration)기능에 따른 정당의 구분이 널리 알려졌다(Gunder and Diamond 2003: 169-172).

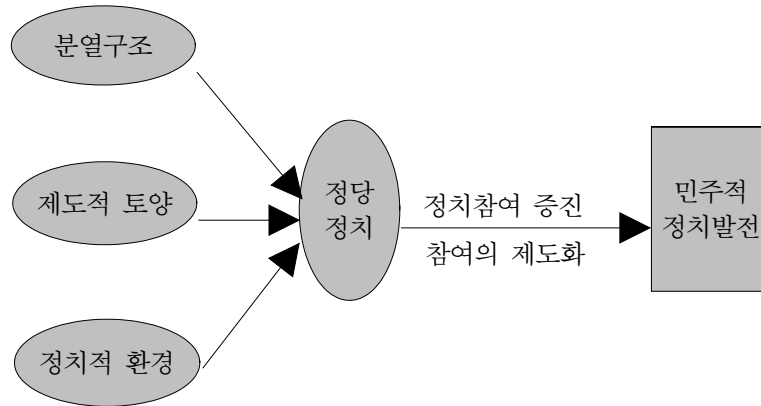
정당은 정치엘리트와 유권자 그리고 동원기제라는 보다 현실적인 관점에서 봐야 한다. 초기 엘리트정당에서 대중정당으로의 변화는 늘어난 유권자를 효과적으로 동원하기 위한 방향으로 진화되었다.

20세기 전반부까지 서구의 정당들은 간부정당과 대중정당, 혹은 대표기능이나 사회통합의 기능 등으로 정당을 구분했다. 그러나 20세기 후반부에 들어서 정치커뮤니케이션의 발달로 정당조직을 통한 동원보다 정치 엘리트들이 대중과 직접 대면하는 것이 더 효과적으로 되면서 선거전문가정당(Electoral-Professional Party)이 등장했다. 이는 고전적인 정당모델이 민주주의 체제 내에 존재하는 다양한 정당의 형태를 모두 담지 못함을 말해준다(Gunder and Diamond 2003: 190).

정당은 일반적으로 사회 내에 존재하는 분열구조에 의해 형성된다고 본다. 그러나 경험적으로 볼 때 모든 분열구조가 정당으로 결집되는 것은 아니다. 이에 대해 제도주의자들은 사회적 분열이 정당과 정당체제를 형성하는 기반이 되지만, 이것이 실현될 수 있는 모양으로써 제도적 장치가 요구된다고 봤다(Tan 2005: 652). 정당의 숫자와 사회적 분열구조 사이에는 유기적인 관계가 있는 반면, 이 또한 다른 요인들에 의해 영향을 받는다. 그러한 요소들 중의 하나가 정당이 형성되고 기능하게 하는 제도적 장치이다(Reilly 2007: 197). 한 사회에서 새로운 제도는 이를 창조할 수 있는 협상력을 가진 사람들의 이익을 증진시키기 위한 방편으로 만들어 진다(North 1990: 16). 따라서 정당과 정당체제에 영향을 미칠 수 있는 정치적 환경 즉 권력구조는 그 사회의 정당정치를 이해하는데 중요하다. 사회적 분열구조와 이에 정치적 생명력을 불어 넣는 제도적 장치, 그리고 정치적 환경이 어떻게 상호작용하는 가는 그 사회의 정당과 정당체제의 특징을 형성하는데 중요하게 작용한다.

정치발전과 관련하여 헌팅턴(Huntington 1968)은 시민의 정치적 참여 증대와 참여의 제도화를 강조한다. 민주적 정치발전과 관련된 정당의 역할은 참여의 증대와 이의 제도화의 기능을 얼마나 잘 수행하고 있는가에 달려있다. 민주적 정당정치가 제도화되기 위해서는 정

<그림1> 정당정치와 민주적 정치발전



당 간 경쟁의 규칙과 본질이 안정적이어야 하며, 다수 정당의 안정적인 뿌리가 필요하고, 선거과정과 정당에 대한 정통성이 보장되며, 정당 조직에 대한 정당성 등이 요구 된다(Quimpo 2007: 287). 이상의 논의를 간단히 정리하면 <그림1>과 같은 도식이 가능하다. 즉 사회적 분열구조는 적절한 제도적 기반을 통해 정당의 형태로 결집되며, 제도로서 정립된 정당은 정치과정에서 그 기능을 적절히 수행하기 위해 끊임없이 환경에 적응하면서 변화한다. 이러한 정당의 기능이 국민들의 정치참여의 증진과 이의 제도화를 강화하는 방향으로 수행될 때 민주적 정치발전이 이루어진다.

오늘날의 정당들은 분명 19세기와 20세기 초에 서구에서 존재했던 정당들과는 그 구조와 성격에서 차이가 있다. 따라서 현재적 관점에서 현대의 정당을 바라보는 것이 필요하다. 오늘날 많은 제3세계 국가에서 볼 수 있는 정당들은 선거전문가정당으로 구분된다. 선거전문가 정당의 특징은 조직이 빈약하며, 주요기능은 선거캠페인이며, 캠페인 기제를 잘 다룰 수 있는 전문가들로 구성되고, 후보자 선택의 주요 기준은 개인적인 인기 등이다(Panebianco 1988). 선거전문가정당은 또한 다양한 유형으로 나타난다. 그 첫째 유형은 포괄정당

이며 그 특성은 이념적 성향이 뚜렷하지 않고, 후보자는 주로 자금이나 인기와 같은 선거자원의 소유 여부에 따라 결정된다. 둘째 유형은 정책정당(Programmatic Party)으로 그 특징은 과거의 대중정당과 흡사하며 이념적 지향이 존재한다. 셋째 유형은 인물정당(Personalistic Party)으로 그 특징은 이념적 성향이 결여하며 주로 개인적 카리스마에 의존한다. 정당의 조직은 약하며 구성원은 기회주의나 일시적 충성심에 따라 정당에 일체감을 갖는다(Gunder and Diamond 2003: 185-188). 이상의 유형에서 민주적 정치발전과 맥락을 같이하는 유형은 정책정당의 형태라고 볼 수 있다.

Ⅲ. 필리핀 정당정치의 특징적 배경

필리핀 사회는 다양한 분열구조를 가지고 있다. 백만명 이상의 사 용 인구를 가진 언어만도 12개나 되며, 식민지 역사에 통합되지 않은 고산종족들 그리고 지배적 종교인 가톨릭에 대항하는 모슬림 등은 필리핀 사회의 다양성을 대변한다. 이러한 전통적 분열구조가 필리핀 정치에 일정부분 영향을 미치는 것으로 보인다. 특히 지역성이 선거결과에 영향을 미치는 것은 다양한 경험적 연구를 통해 보여준다(Ando 1969; Lande 1996). 그러나 이는 지역을 대표하는 인물에 대한 지지이지 특정 정당에 대한 지속적인 선호를 나타내지는 않는다. 종교단체들이 선거철에 특정 후보에 대한 지지를 표명하는 것은 필리핀에서 흔히 볼 수 있는 일이다. 그리고 이러한 종교단체의 지지가 선거결과에 미치는 영향도 상당한 것으로 나타난다(Gorospe-Jamon 1999). 그러나 가톨릭이 절대 다수를 차지하고 있는 상황과 필리핀 헌법에 규정된 종교단체의 정당설립 불허 방침 등으로 인해 필리핀에서 종교적 대립이 정당 간 경쟁으로 표출되지 않는다는

필리핀 사회의 분열구조를 대변하는 보다 중요한 측면은 엘리트와 민중이라는 경제사회적 계층구조이다. 오랜 식민통치는 필리핀 사회에 소수의 엘리트와 다수의 민중이라는 계층적 구분을 뚜렷이 남겨두었다. 소수 엘리트들을 통한 다수 민중을 지배하는 식민지 경영방식이 이와 같은 계층구분을 더욱 심화시켰다(Carlson 1995). 엘리트들은 교육과 경제를 독점하고 19세기 말과 20세기에 새로운 정치적 엘리트들이 등장했다(Magno 1989; Sidel 1999: 10). 그러나 이러한 계층적 분열구조는 후원-수혜관계와 같은 강한 수직적 계층연합과 동일계층 간의 약한 수평적 결집력으로 인해 소위 계층기반의 대중정당이 성장하지 못하였다. 필리핀 정당정치 역사에서 좌파 대중정당의 형태로 1916년에 필리핀사회당(The Socialist Party of the Philippines), 1924년에 노동자당(Partido Obrero), 그리고 1930년에 필리핀공산당(The Communist Party of the Philippines) 등이 등장하였지만 엘리트 정당정치의 벽을 넘지 못하고 필리핀 정치의 주변부에 머물렀다.

필리핀 정당정치의 형성과 전개에 제도적 토양은 일정 부분 영향을 미친 것으로 보여진다. 특히 필리핀 정당정치 발생과정에서 대중기반이 부재한 엘리트 중심 정당이 등장한 것과 독립 이후 양당체제가 유지된 데는 제도적 토양이 큰 몫을 차지했다. 1902년 미 의회에서 통과되어 1906년부터 시행되기 시작한 필리핀 의회구성법, 즉 쿠퍼법(Cooper Act)은 필리핀 정당발달의 기초를 제공했다(Cullinane 2003: 170). 1907년 필리핀 선거법(Act No. 1582)에 따르면 선거권은 21세 이상의 성인 남성으로서 최소한 500페소의 재산을 가지고 있으며, 영어나 스페인어를 읽고 쓰고 말할 수 있는 능력을 가진 자에게만 주어졌다. 이러한 제한선거법은 필리핀 정당정치에서 대중들의 참여를 원천 봉쇄함으로써 엘리트 지배체제가 뿌리를 내리는 제도적 토대가 되었다. 독립 이후 일정기간(1946-1972) 유지된 양당체제

는 선거에서 국민당(Nationalist Party)과 자유당(Liberal Party) 두 정당에게만 주어졌던 선거감시 권한과 같은 제도적 요소의 결과로도 볼 수 있다. 이러한 제도는 선거에 나선 후보들이 자신의 표를 감시하고 지켜내기 위해 양 정당 중 어느 하나에 소속하도록 유도했다. 이처럼 양 정당 중 어느 하나에 소속되는 것이 선거에서 중요하게 됨에 따라 지방차원에서도 양당의 라이벌 관계는 더욱 심화되는 현상을 보였다(Side 1998: 31-32).

마르코스 독재체제 하에서 정당활동이 허용된 1978년에는 20여 개나 되는 군소 지역정당들이 등장하였다. 이러한 정당형태가 나타나게 된 이유도 제도적 토양에서 찾을 수 있다. 새로운 선거법(Presidential Decree No. 1296)에 따르면 유권자들은 각각의 공직에 출마한 후보자들의 이름을 명기하는 대신 특정정당의 이름을 쓸 수 있도록 했다. 이는 모든 공직에 그 정당의 후보자를 지지하는 것으로 간주하는 방식(bloc voting system)이었다. 이러한 규칙은 당연히 당시 유일하게 전국적 조직을 가지고 있는 친마르코스계의 신사회운동(KBL, Kilusang Baong Limpunan)에게는 유리한 반면, 그렇지 못한 기타의 군소 정당들에게는 매우 불리한 규정이었다. 따라서 전국적 규모의 KBL를 제외한 다른 정당들은 자신들의 지지기반이 확고한 특정 지역에 집중하도록 유도함으로써 지역정당의 범위를 벗어나지 못하도록 하였다(Tancangco 1988: 96).

필리핀 정당정치의 형성과 전개에 무엇보다도 지대한 영향을 끼친 요소는 정치적 환경으로 볼 수 있다. 필리핀 최초의 정당인 연방당(Federal Party)은 미 식민지에 대한 초기의 무력저항 대신 신민지 정책에 동참하기 위해 마닐라의 일부 엘리트들에 의해 조직되었다.

필리핀 정당정치의 중심이 연방당에서 국민당(Nationalista Party)로 이동한 것은 미국의 식민지 통치정책과 그 맥을 같이 한다. 미국 식민정부는 초기 지방관료 자리에 주로 연방당 관계자들을 임명함으

로써 중앙에 집중된 정치세력이 형성되는 것을 우려하였다. 필리핀에서 중앙집권적인 강한국가보다는 약한국가의 탄생을 원했던 식민 정부는 지방 정치인들이 느슨하게 연합한 국민당을 오히려 선호했을 것이다(Cullinane 2003: 158). 이러한 배경 하에서 필리핀 정당들은 전국에 있는 지방 정치가문들 간의 느슨한 연결 매개체가 되었다. 식민통치 하에서 필리핀 정당들은 필리핀 정치의 주체라기보다는 행정권의 보조역할에 머물게 됨으로써 민중들의 이익을 대변하고 수렴하는 정당 고유의 기능을 수행하지 못했다.

독립 이후 필리핀 정당정치에서 이슈나 이념과 같은 문제가 논의의 대상에서 배제되고 정치는 지극히 개인적인 것으로, 그리고 정당은 개인적인 이해관계를 중심으로 결집하게 되었는데, 이는 냉전 체제 하에서 미국의 우방이라는 정치적 환경이 중요하게 작용했다. 1960년대 말 필리핀 경제의 피폐와 제도권 정치에서 소외된 세력들, 특히 공산당과 이슬람 분리주의 운동의 급속한 세력 확장은 마르코스의 독재정권 수립의 빌미를 제공했으며, 양당체제의 붕괴와 정당 정치의 유실을 낳았다(Nowak and Snyder 1974; Carlos and Banlaoi 1996: 118). 1970년대 말 독재정권의 경제개혁정책 실패로 인한 민심의 이탈과 독재체제에 대한 국제적 압력이 가중되는 상황에서 이념과 노선을 달리하는 다양한 정치세력들이 등장하였으며, 이는 1986년 민주화 이후 오늘날까지 이어져오는 필리핀 정당정치 특징을 형성하는 배경이 되었다.

민주화 이후 필리핀 정당정치는 구조적 측면에서 극단적인 다당제 형태를 나타낸다. 대부분의 정당들은 매우 약한 조직을 가진 선거전문가정당의 성격을 나타낸다. 또한 방송연예계 인사들이 필리핀 정치의 전면에 등장함으로써 정당은 단순히 정치적 부속물로 전락하였다. 이러한 변화는 다양한 측면에서의 설명이 요구된다. 산업화의 진전과 도시화 추세로 전통적 방식의 동원조직에 의한 선거

의 효용성이 약화된 반면 조직에 의존하지 않는 새로운 선거전략이 부상하였다. 이는 선거경쟁에서 기존정당에 대한 의존성을 상대적으로 약화시키고 새로운 정당의 분출을 촉진시키는 요인으로 작용했다(서경교 1999: 35). 또한 과거의 후원-수혜적 선거행태에서 벗어나 도시를 중심으로 이슈와 계층의식이 중요하게 부각되었다. 1992년 선거에서 도시 중산층과 젊은 층이 부정과 부패의 척결을 내세운 산티에고(Miriam Santiago) 후보에게 표를 결집시켜 준 현상이나 1998년 대선에서 하층민과 극빈층의 절대적 지지에 힘입어 당선된 에스트라다 대통령의 경우가 이를 증명해준다(김동엽 2006). 그러나 필리핀의 정당들은 변화된 유권자들의 성향과 계층의식을 정당정치로 결집시키지 못함으로써 정책정당의 발달을 가져오지 못하고 인물중심 정당에 머물러 있다.

선거제도의 변화도 다당제를 촉진시킨 중요한 요소가 되었다. 과거 양당제 하에서 오직 두 개의 주요 정당에게만 선거감시 권한을 주었던 것과는 달리, 새로운 선거법은 등록된 모든 정당들이 자유롭게 공개적인 선거감시를 할 수 있도록 하였다. 이는 후보자들이 주요 정당에 소속되지 않더라도 자신의 표가 부당하게 취급되는 것을 염려하지 않아도 되는 상황이 된 것이다(Lande 1996: 137; Sidel 1998: 32). 1987년 헌법에서 대통령의 임기를 6년 단임으로 제한한 것 또한 다당제로 필리핀 정당체제가 변화하는 데 결정적 영향을 미친 것으로 분석된다. 임기제한과 같은 제도적 장치는 과거의 케손(Manuel L. Quezon)이나 오스메나(Sergio Osmena)와 같은 강력한 지도자를 만들 어낼 수 없도록 했고, 그 결과 다수의 후보들이 대권에 도전할 수 있는 여건이 조성된 것이다. 이러한 대통령 후보의 난립은 과거처럼 강력하고 지배적인 정당을 만들어 내기 어렵게 만들었다(Lande 1996: 135; Choi 2001).

민주화 이후 정치적 상황도 필리핀 정당정치의 변화에 많은 영

향을 주었다. 냉전체제의 붕괴와 더불어 이념적 다양성이 용인되는 정치적 환경이 조성되었다. 이러한 변화는 친미적인 주도세력의 약화와 더불어 개인적 신념을 기초로 한 독자적 정치세력화를 가능하게 했다. 또한 미국의 묵인과 지원 하에 유지되던 마르코스의 독재정권이 붕괴되고 이후 등장한 아키노정부는 미국에 대하여 과거와 비교하여 상대적으로 자율적인 입장을 견지할 수 있었으며, 그 결과 정치권내 파벌들의 경쟁이 더욱 다양한 양상으로 전개될 수 있었다(서경교 1999: 35). 또한 독재정권의 역사를 되풀이 하지 않기 위한 정치적 노력이 권력분산정책으로 나타남에 따라 지방 정치엘리트들의 입지가 한층 강화되었다(Magno 1989: 16). 특히 1991년 지방자치법의 제정으로 정치권력의 상당부분이 지방정부로 이양되었으며, 이는 지방 정치엘리트들에게 과거와 비교하여 상대적으로 자율적인 정치적 입지를 유지하기 용이하게 만들었다. 그러나 이러한 변화에도 불구하고 중앙정부의 대통령은 여전히 법 집행에 이용되는 기제나 공적자금의 지급통제 권한을 가지고 필리핀 정당정치의 영역에서 강력한 영향력을 발휘한다.

IV. 필리핀의 정당정치의 특징과 정치발전

1. 필리핀 정당정치의 특징

2004년 대선과 2007년 총선을 통해 구성된 필리핀 정·부통령과 의회의 정당별 의석수는 <표1>과 같다. <표1>에서 볼 수 있듯이 하원에서는 집권연합의 의석이 압도적 다수를 차지하고 있음을 볼 수 있다. 현 집권연합은 라모스 정부(1992-1998) 하에서 집권여당이었던 기독교민주당(Lakas-NUCD, Lakas-National Union of Christian

Democrats)이 이슬람민주연합(UMDP, Union of Muslim Democrats of the Philippines)과 결합한 기독교교회민주당(Lakas-CMD, Lakas-Christian Muslim Democrats)과 자유필리핀인파트너(KAMPI, Kabalikat ng Malayang Pilipino)가 두 축을 구성하고 있다. 아로요대통령 자신의 정당은 11대 의회에서 불과 4석에 불과했던 KAMPI로 현재는 52석의 거대정당으로 성장하였다. 이는 라모스가 소속정당에서 대통령후보 지명을 받지 못하자 소수의 지지자를 이끌고 나와 만든 정당인 라카스(Lakas, 힘)가 1992년 총선에서 40석 밖에 획득하지 못했지만 라모스 집권 3년 만에 126석이 된 것과 마찬가지로이다. 이처럼 하원의 의석수는 대선 결과에 따라 지극히 유동적이므로 정당별 의석수를 기준으로 필리핀의 선거 결과를 분석하여 필리핀 정당정치를 이해하는 것은 문제가 있다. 반면 필리핀 상원의원들은 각자가 국가적 지도자로 자부하며 대통령의 소속정당으로의 쏠림 현상은 나타나지 않는다. 대부분이 자신들의 정당을 가지고 있으며 여권과 야권으로 나뉘어 경쟁하는 모습을 보인다. 이러한 세력관계는 필리핀 국가 서열 3위 자리인 상원의장직을 두고 상호 경쟁하는 상황에서 두드러지게 드러난다. 14대 의회에서 22석이 확정된 정당명부(Party-List) 의석에는 종교운동 단체가 강세를 나타내고 있으며, 일부 좌파성향의 정당들도 비록 소수이지만 꾸준히 의석을 차지하고 있다.

<표1> 필리핀 정당과 의석수: 제14대 의회

정당 성향 별	정당명	창립 연도	14대 대통령 (2004 ~2010)	14대 부통령 (2004-2 010)	14대 상원 (2007 ~2010)	14대 하원 (2007 ~2010)
집권 연합	자유필리핀인파트너(KAMPI, Kabalikat ng Malayang Pilipino)	1997	Arroyo		1	52
	필리핀민주투쟁당(LDP, Laban ng Demokratikong Pilipino)	1988			1	4

	기독교교회민주당(Lakas-CMD, Lakas-Christian Muslim Deomcrats)	1991			3	87
	전국민연합(NPC, National Peopl's Coalition)	1991			1	27
	필리핀민주사회당(PDSP, Philippine Democratic Socialist Party)	1973				2
야권 연합	새사회운동(KBL, Kilusang Bagong Lipunan, -Marcos Wing)	1978			1	1
	자유당(LP, Liberal Party)	1946			3	19
	국민당(NP, Nacionalista Party)	1907			4	10
	애국민연합(NPC, Nationalist People's Coalition)	1991			1	
	필리핀민주당 (PDP-LABAN, Partido Democratico Pilipino-Lakas ng Bansa)	1984			1	4
	필리핀민중의힘(PMP, Pwersa ng Masang Pilipino)	1987			2	4
	진정한야권(GO, Genuine Opposition) - 야당선거연합체로서 정당은 아님	2007			3	
	국민개혁당(PR, People's Reform Party)	1991			1	
기타	무소속(Independent) 및 군소정당			Castro	1	8
	생명친화발전선정(Buhay Hayaan Yumabong) - 종교단체가 배경임	1999				3
정당 명부	국민우선(BAYAN MUNA) - 좌파세력이 배경임	1999				2
	가브리엘라(Gabriela Women's Party) - 좌파성향의 여성운동단체 연합이 배경임	2003				2
	부패와싸우는시민(CIBAC, Citizen's Battle Against Corruption) -종교단체가 배경임	1997				2
	필리핀전기회사연합(APEC, Association of Philippine Electric Cooperatives) - 기업인 단체가 배경임	1997				2
	기타 정당 및 단체 11개					11
	제14대 의회 총 의석수					23*

출처: 필리핀 하원/상원 웹사이트 (검색일: 2008.03.21), 의원별 프로파일을 분석하여 정리하였음

*총원 24명 중 2007년 선거에서 1명(Alfredo Lim)이 마닐라 시장에 당선되어 공석임

앞 절에서 살펴 본 것처럼 필리핀의 정당정치는 서구의 정당발달 초기단계인 간부정당의 형태로 시작되었지만, 이 후 계층 기반의 대중정당이나 대중적 민족주의 이념에 기반한 민족정당으로 발달하지 못했다. 이는 정당발생 초기의 정치적 상황이 서구의 그것과 상이하기 때문으로 볼 수 있다. 서구의 간부정당은 정기적으로 정권을 창출하고자하는 목적으로 모인 것이었지만, 필리핀의 초기 간부정당은 식민정부 하에서 극히 제한된 정치적 권한만을 행사하는 조직으로 출범하였기 때문에 정당으로서의 구체성을 가지지 못하고 전통적 엘리트들의 사적이익 추구를 위한 도구로 전락했다. 산업화와 도시화의 진전과 보통선거제의 실시로 대중정당의 탄생을 낳은 서구의 경우와는 달리 필리핀에서는 엘리트정당의 모습이 지속되었다. 이는 필리핀의 엘리트정당들이 시대적 변화에 적응하면서 대중들에 대한 정치적 동원기제로 진화하였기 때문이다. 한편 각종 제한을 통해 좌파 대중정당의 성장을 지속적으로 통제함으로써 기존의 엘리트정당 체제를 유지할 수 있었다. 현대의 보편적 정당형태라고 할 수 있는 선거전문가정당 형태는 필리핀의 정당들에도 적용되지만, 이는 필리핀 정당정치의 엘리트적 요소들과 현대적 환경이 결부되어 특이한 형태로 전개되고 있다고 볼 수 있다.

필리핀 정당정치의 흐름을 이어왔던 대부분의 정당들은 지극히 개인적인 조직구조를 가지고 있다. 대부분의 정당들은 정당원이 존재하지 않으며 단순히 지인들의 모임에 불과하다. 정당들은 어떠한 안정된 조직이나 구조를 가지지 않으며 어떠한 프로젝트나, 일정한 활동 혹은 정당 기관지조차 대부분 존재하지 않는다. 일정한 지구사무실과 사무원이 존재하지 않으며, 보통 지역의 의장이 그의 사무실이나 자택의 주소를 근거지로 이용한다. 정당의 운영자금도 선거에 나서는 후보자들의 주머니에서 직접 나온다. 정당의 형식적 조직은 대체로 기초행정단위(municipal)에서 광역행정단위, 그리고 전국단위

로 구성되어 있다. 전국적 단위의 전당대회가 후보자의 공천과 같은 정당의 전반적인 업무에 대한 결정을 하는 기구이지만, 이는 단순히 극소수 인사들로 구성된 전국위원회에 의해서 만들어진 결정을 추진하는 장치에 불과하다(Leones and Moraleda 1998: 17-18).

필리핀의 정당들은 특정한 이념성향이 부재하고, 선거철에는 대표후보자의 정책을 그대로 당의 정책으로 수용한다. 따라서 정당의 공식적 정강정책은 국가와 공직 그리고 국민에 대한 일반적인 선언에 불과하다(Co. et al. 2005: 83). 대통령이나 상원의원과 같은 전국구 정치인들과 지역의 정치인들 간의 유기적 관계가 취약하다. 정치자금이 정당보다는 개인적 관계를 통해 유입되기 때문에 정당이 선거를 위한 자금원이 되지 못하고 개인적인 관계가 주요한 연결고리가 된다(Co. et al. 2005: 99). 정당에의 소속은 개인적인 상호관계나 재정적 고려에 근거한다. 따라서 생존게임과 같은 선거경쟁에서 충성이나 원칙과 같은 것은 쉽게 의미를 상실한다(Leones and Moraleda 1998: 44). 이러한 행태는 필리핀의 정당들이 결속력 있는 전국적인 정당으로 성장하지 못하는 이유를 말해준다.

선거와 관련된 제도와 행태는 정당정치의 틀을 형성하는데 중요한 부분을 차지한다. 필리핀에서 정당은 그 발생부터 지배권력의 통치를 위한 보조장치로 간주되었다. 따라서 선거와 정당정치의 관계에 있어서 권력의 중심이 어디에 위치하느냐에 따라 개별 선거의 결과가 정당정치의 형성에 미치는 영향이 다르게 나타났다. 1935년 이전의 필리핀 의회는 미국 식민정권 하에서 필리핀 유권자들이 선택할 수 있는 최고의 정치적 직위였다. 그리고 식민정권에 접근하는 통로 역할을 담당하는 의원들이 필리핀 정당정치의 중심에 위치했었다. 그러나 1935년 이후 식민정권의 권력이 대통령을 중심으로 한 필리핀 행정부에 이관됨에 따라 이제는 보다 상위의 권력중심인 대통령을 뽑는 대선이 정당정치의 구성과 행태를 좌우하는 선거가

되었다. 이러한 현상은 대통령제 하에서 의회의 고유기능인 행정부에 대한 견제와 균형의 역할을 수행할 수 없도록 만든다.

필리핀에서 정치적 행위자들이 정당을 중심으로 결집하지 못하는 이유는 행정부에 집중된 예산의 지출권한과 같은 제도적 한계 때문으로 볼 수 있다. 이는 여권의 의원들에게 국가의 각종 이권에 대한 접근을 용이하게 만들고, 고비용의 선거문화 아래에서 이러한 국가 이권에의 접근은 정치적 생명을 연장하는데 필수적인 요소가 되기 때문이다. 이러한 환경 하에서 강력한 야당의 존재를 기대하기 힘들다(Manacsá and Tan 2005: 754). 의회의 친여권 쏠림 현상을 더욱 수월하게 만드는 것은 선거법의 규정과도 관련이 있다. 1985년 통합선거법에 따르면 ‘외부인사를 정당 공식후보로 지명할 수 있으며, 선거 실시 1년 전에 당적을 변경할 수 있다’(Article IX, Section 70-71)고 명시하고 있다. 필리핀의 선거방식은 유권자들로 하여금 정당에 대한 인식보다는 정치인 개인에 대한 인식이 우선시 되도록 만들어졌다. 무엇보다도 모든 선거에서 ‘이름기입형’ 투표제도를 채택하는 것이다. 이는 과거 제한선거 당시 유권자가 최소한 문맹이 아닌 것을 판단하기 위한 수단이었다. 그러나 지금은 정당의 기호나 상징보다도 후보자 개인의 이름을 직접 기입함으로써 개인이 정당보다 우선시 되는 인식을 조장한다. 또한 대선과 총선 그리고 지방선거까지 한꺼번에 치러지는 통합선거 방식은 유권자로 하여금 한꺼번에 20여명이나 되는 후보자를 선택하도록 한다. 이는 정당선택의 여부를 넘어서 후보자들을 개별적으로 선택하게 만들 가능성을 더욱 높인다.

이와 같은 구조적 제도적 상황 하에 필리핀의 정당정치는 유명 정치엘리트들의 선거기제로 이용되고 있다. 전국적인 엘리트정당은 지역기반의 엘리트들 간의 연합에 기반 한다. 군더와 다이아몬드(Gunther and Diamond 2003: 176)가 유형화한 엘리트정당에는 전통적 지방유력자정당(traditional local notable party)과 후원정당(clientelistic

party)의 두 가지 유형이 있다. 이와 같은 유형화에서 필리핀의 일반적 정당은 후자에 속한다. 후원정당은 전통적 지방유력자정당이 산업화와 도시화로부터 발생하는 도전에 직면하는 것과 같은 맥락에서 나타났다. 후원정당의 특성은 약한 조직, 약한 이념, 느슨한 연결망을 통해 국가권력을 차지하려는 유력자의 개인적 선거기제의 성격을 나타낸다. 필리핀의 정당들은 이러한 단순한 후원정당의 범위를 벗어나 가부장적인 정당, 즉 과도적인 엘리트가 국가의 자원을 다양한 방법으로 수탈하는 도구로 이용되는 것으로 평가된다(Quimpo 2007: 278).

필리핀 사회의 균열구조가 정당정치에 반영되지 못한 원인은 정당이 전통적으로 엘리트 계층에 의해 위로부터 생성된 조직이었을 뿐만 아니라, 인물 중심으로 운영되었으며, 이데올로기나 특정 이슈를 기반으로 한 정당들이 법적 제도적으로 소외되었기 때문으로 볼 수 있다(서경교 1999: 38). 필리핀 공산당의 지도자인 시손(Jose M. Sison)은 "정당을 통해 관료 자본가들은 민중들에게 민주적 선택이라는 거짓된 환상을 심어준다. 그러나 정당들은 자신들이 권력에 접근하기 위한 지주들의 외부적 울가미에 불과하다"고 역설했다(Banlaoi and Carlos 1996: 39 재인용). 이처럼 엘리트 정당들이 정당 본연의 기능을 감당하지 못함에도 불구하고 여전히 필리핀의 선거를 지배하는 이유는 필리핀 엘리트 계층의 지속성과 탄력성에 기인한다. 엘리트 계층은 자신들의 경제적 부를 이용하여 정치적 지위를 획득하고, 또다시 그 지위를 이용하여 경제적 부를 재창출하는 순환구조를 독점한다(David 2002: 171).

2. 필리핀 정당정치와 정치발전

민주적 정치발전을 위해서는 민주적 정당정치의 제도화가 매우

중요하다. 그리고 제도화는 행위나 조직이 모든 인간에게 보편적으로 받아들여지지 않는 것이라도 잘 정착되고 널리 알려지는 과정으로 볼 수 있다. 이러한 관점에서 필리핀의 정당정치가 비제도화된 것으로 간주되는 시각에 동의하지 않는 의견도 있다. 오히려 필리핀의 전통적 정당들은 다분히 수탈적이면서 강건한 것으로 평가한다. 이러한 가부장적인 엘리트정당들은 필리핀의 가부장적인 과두체제와 수탈적 국가의 주요한 제도들이라는 것이다(Quimpo 2007). 그러나 이러한 유형의 제도화는 민주적 정당정치의 발달과 민주적 정치발전의 관점에서 민주적 제도화와는 거리가 있다. 따라서 이러한 유형의 정당정치가 필리핀의 민주적 정당정치의 제도화를 통한 정치발전에 어떠한 영향을 미치고 있는 지 살펴볼 필요가 있다.

필리핀에서 비록 민주적 절차로써 선거에 대한 국민들의 신뢰는 높은 것으로 평가 되지만(김동엽 2005: 94), 선거를 통한 정통성의 확립이 저조한 이유는 선거 결과가 국민들의 의사를 제대로 반영하지 못하기 때문이다(Sidel 1995: 169). 많은 부분 도시 유권자들이 도시 빈민을 형성하고 있고, 이들의 선거행태는 과거의 전통적 지방선거 행태에서 벗어나지 못하고 있다. 이들은 쉽게 정치적 동원의 대상이 된다. 정당들은 여전히 선거에 승리할 수 있는 유권자 동원능력을 가진 지도자들에게 의존하고, 지도자들은 선거를 치루기 위해서 정당이 필요하다. 이러한 상호관계가 민주적 정당정치로 발전하지 못하는 것이 문제이다. 특히 필리핀에서 선거자금의 정당이 아닌 개인적인 통로를 통해 흐름으로써 이기적인 이해에 노출되기 쉽다. 이는 정당과 그 후보자들의 공적대리인 성격을 약화시키고 후보자의 정당에 대한 책임감 또한 상실하게 만든다. 이는 정당의 규율에도 부정적으로 작용한다(Co. et al. 2005: 104). 정치인들과 정당 간의 관계는 이처럼 느슨하면서도 비민주적인 합의에 의해 운영되며, 정치인들도 정당과의 이러한 관계에 만족하는 것으로 본다(Leones and

Moraleda 1998: 15).

필리핀에서 정책정당이 발달하지 못하는 원인을 란데(Lande 1996: 132-133)는 경제발전의 지체, 즉 산업구조의 미발달로 인한 조직적인 민주적 정치기반의 부족과 피라미드형 후원-수혜관계의 지속으로 본다. 또한 필리핀 정치에서 좌파 정치세력들에 대한 강압과 배제는 민중들의 정치참여를 통한 대중정당의 발달을 위축한다고 분석했다. 필리핀에서는 민중의 이익이 물질적, 개인적 교환과 비공식적인 관계를 통해 엘리트의 선호를 따라가며, 정치 엘리트들의 민중에 대한 인식은 자신들이 그들을 더 잘 이해하고, 따라서 그들의 입장을 오히려 더 잘 대변해 줄 수 있다고 생각한다(Manacsa and Tan 2005: 749; Rodriguez 2002: 19). 민중들, 특히 중·하위 층 국민들이 정당정치에 적극적으로 관여하지 않는 이유를 필리핀 사회의 지극히 위계적이고 가부장적인 구조와 진정한 구조적 변화의 도구로써 정당정치에 대한 냉소적인 태도 때문으로 본다(Leones and Moraleda 1998: 43). 이는 필리핀의 정치적 역사가 엘리트에 의해 독점되어 왔으며, 정치에 대한 민중의 인식은 개인적 야망이나 욕심과 같은 부정적인 것으로 각인되었기 때문으로 볼 수 있다.

필리핀의 정당 조직은 엘리트들로 하여금 그들의 권력기반을 강화시킬 수 있도록 만든다. 이는 민주적 정치발전에 부정적인 영향을 미친다. 엘리트 정당의 공고화는 이들 정당의 지도자들이 정권의 요직을 차지하고, 그러한 요직은 그들로 하여금 지지자들을 동원하여 정부를 통제하고 자신들의 권력을 더욱 공고히 만든다. 공적영역으로부터 나온 권력에 의한 배려가 개인적인 후원으로 여겨지는 환경 속에서 권력에의 접근 기회가 많은 전통적 엘리트 중심의 권력구조에 변화를 가져오는 것이 쉽지 않다(Co. et al. 2005: 82; Sidel 1995: 167). 필리핀의 가부장적 정당들은 그들의 성격상 개혁이 거의 불가능하거나 지극히 어려운 것으로 본다(Quimpo 2007; Alejo et al. 1996).

새로운 정당은 기존의 전통적 정당과 힘겨운 싸움을 싸워야 하며, 경제의 발전을 통해 새로운 유형의 정치인이 부상하여 새로운 유형의 정당정치를 제도화시켜야 한다. 필자가 만난 필리핀 사람들의 의견에 따르면 필리핀 정당정치의 변화 가능성으로 경제적 발전을 우선적으로 거론한다.³⁾ 경제발전을 통해 국민들이 독립적이며 민주적인 시민의식을 높이는 것이 우선되어야 한다는 것이다. 이는 구조적 변화 없이 정치적 제도의 개혁을 통한 변화가 기존의 정치세력들에 의해 제대로 추진될 수 없기 때문이다.

이러한 구조적 한계는 소외계층의 이익을 의회에서 스스로 대변하도록 제도화한 정당명부제(Party-List System)의 추진과정에서 극명히 드러난다. 1998년부터 본격 실시되기 시작한 정당명부제는 기대했던 것과는 달리 긍정적인 평가보다 부정적인 평가가 강하다. 정당명부제의 한계점은 동일계층에서 다수의 대표들이 분열되어 나타나고, 기존의 정당들이 위성정당들을 만들어 등장함으로써 취지를 왜곡하기 때문이다. 그 결과 의회 내에서의 활동에 많은 한계점을 드러낸다. 정당명부의원들에 의해 제출되어 통과된 법안은 전무한 형편이다. 이들은 위원회의 의장 자리를 차지할 여지도 없고 의회 내에서 보통 열등한 존재로 취급 된다(박승우 2007; Co. et al. 2005; Aquino 1998). 많은 약점과 문제점에도 불구하고 정당명부제는 오랜 엘리트 중심 정당정치의 관행에서 벗어나 민주적 정당체제로 가는 긍정적인 발걸음으로 보는 시각도 있다. 정강정책이나 당내 정책결정 과정, 그리고 국민들의 지지를 유도하는 행태적 측면에서 이들은 전통적 정당들과는 차이를 보이고 있다. 정당명부의원들의 의정활동도 법

3) 필자는 한국을 방문한 필리핀 정치학자들, Renato Cruz De Castro (라살대학 교수, 2007.05.18: 서울), Teresa S. Encarnation Tadem (필리핀대학 교수, 2007.06.29: 서울) 등과의 인터뷰나 필리핀 방문 시 만난 정치인 Armand P. Padilla (마카티시 의원, 2007.08.07: 케손시), 그리고 기타 Alan Otiz (변호사, 2007.08.09: 케손시), Joel Cornista (미리암대학 교수, 2007.08.09: 케손시) 등과의 대화를 통해 필리핀 정당정치에 대한 이와 같은 필리핀 사람들의 공통된 인식을 발견할 수 있었다.

의 제정과 같은 직접적인 결과보다는 특정 문제를 부각시키고 관심을 환기시키는 역할과 의회 내의 불법행위에 대한 감시자 역할 등에 대해 높이 평가하기도 한다(Rodriguez 2002).

헌법개정을 통한 필리핀 정당정치의 개혁을 주장하는 카시플(Casiple 2003: 18)은 “오직 의원내각제에서 만이 국가적 정책을 의회에서 논의할 수 있고 정당의 지위도 개인이 아닌 정당에 의해 결정될 수 있다”고 했다. 유권자와 유기적으로 연결된 민주적 정당은 현재의 개인기반의 정당들을 점진적으로 접거해 나갈 것이라고 주장한다. 그러나 현재 필리핀의 정치상황처럼 다수의 정당이 난립하는 상태에서 의원내각제는 겉으로는 포용적인 것처럼 보이지만, 역시 불안정하고, 특히 필리핀 정치의 가장 큰 문제점으로 여겨지는 부패에 더 쉽사리 노출될 수 있다는 단점이 있다. 한편 1992년 라모스 대통령의 집권 초기 의회지도자들 사이에 높은 협조가 이루어졌던 경험 이 있다. 비록 소속 정당이 다를지라도 여러 가지 개혁입법에 합의하는 모습은 필리핀 스타일의 합의형 정당정치가 잘 운영될 수 있음을 보여준 예라고 할 수 있다(Lande 1996: 142-143). 이는 기존의 틀 안에서 개혁적인 지도자의 리더십을 통해 경제발전을 이룩하고 사회의 구조적 변화를 가져 올 수 있는 가능성을 보여준다. 사회의 구조적 변화는 새로운 정당정치의 제도화를 위한 기초를 제공할 것이다. 이러한 변화는 장기적이며 기존의 제도적 틀 속에서 점진적인 변화를 의미한다.

V. 맺음말

정당정치의 특성을 결정하는 세 가지 요소, 즉 사회적 분열구조, 제도적 토양 그리고 정치적 환경은 필리핀 정당정치의 시대적 전개

과정에서 각각의 비중이 조금씩 변화하였다. 필리핀에서 정당정치가 발생하기 시작한 미 식민지 시기와 마르코스 독재정권 시기는 정치적 환경이 정당정치의 특성을 결정하는 지배적 요인으로 작용했다. 독립 이후 양당체제 하에서는 제도적 토양이 정당정치의 주요한 변수로 작동했음을 알 수 있다. 필리핀에서 사회적 분열구조가 미약하게나마 필리핀 정당정치에 영향을 미치기 시작한 것은 그리 오래되지 않는다. 치열한 반독재 민주화 투쟁 과정에서 국민들 사이에 형성된 민주적 주체의식이 1986년 민주화 이후 정치적 환경의 변화와 제도적 허용을 기반으로 필리핀 정당정치에 일정한 변화를 가져오고 있다.

기존의 정당모델이 제시하는 것과는 달리 필리핀 정당정치는 분열구조와 제도적 토양이 적절히 결합해서 정당정치의 특성을 결정하지 못하고, 정치적 환경에 의해 형성된 엘리트정당이 제도적 토양을 지배하게 됨으로써 스스로의 입지를 유지 강화하는 방향으로 진화하였다. 이는 필리핀에서 대중정당이나 정책정당과 같은 민주적 정당형태가 나타나지 못하는 원인이 되었다. 이처럼 국가와 사회를 연결하는 민주적 연결고리로서의 정당정치가 과행적으로 운영됨으로써 필리핀 정치는 주기적 선거와 다수당이 존재하는 민주적 걸모습과는 달리 엘리트에 의해 독점되는 과두제적 특성을 나타낸다. 필리핀의 정당정치가 엘리트 독점체제를 유지함으로써 국민들의 정치적 참여를 증진하는 정당의 민주적 기능은 거의 무시되고 단순히 엘리트들의 정치적 동원의 기제로 이용되고 있다. 또한 시대적 변화에 따라 분출되는 민중적 요구들을 수렴하고 정책으로 전환하는 민주적 정치과정의 제도화보다는 오히려 이에 대한 억압과 정책적 배제를 통해 민중을 정치적으로 배제하는 비민주적 제도화를 더욱 강화시켰다.

현재 필리핀의 정당정치는 민의 수렴과 비전의 제시와 같은 다양

한 민주적 기능들을 제대로 수행하지 못하고 있다. 이는 필리핀 정당 정치에 내재하고 있는 역사적, 제도적 그리고 사회구조적 특이성에 기인한다. 정치커뮤니케이션 기술의 발달은 정당의 구조를 선거전문가정당의 형태로 변화시켰다. 비록 과거의 대중기반의 방대한 조직을 갖춘 대중정당은 아니더라도 정책을 중심으로 대중과 직접 대화를 통해 민주적 역할을 수행하는 정책정당의 형태는 현대 민주적 정당정치의 새로운 모습이라 할 수 있다. 그러나 필리핀의 경우에는 인물중심의 가부장적 정당의 특성이 지속적으로 유지되고 있다.

대중적이고 정책적인 정당의 출현에 중요한 영향을 미치는 사회적 분열구조의 정치화가 필리핀에서 발달하지 못하는 원인은 경제발전의 지체가 중요한 부분을 차지한다. 경제발전은 다수의 교육받은 중산층을 양산하며, 이는 곧 민주주의를 위한 토대를 제공하지만, 경제발전의 지체와 광범위한 빈곤층의 상존은 민주적 정치발전을 저해한다. “다수의 빈곤 하에서도 민주주의는 가능하지만, 이는 오히려 민주주의를 소망 없는 정치체제로 만들 수 있다”라는 지적이 있다(Lande 1998: 83). 필리핀의 민중들이 정당정치를 통한 변화에 희의를 품고 무관심으로 일관하도록 조장하는 엘리트 독점체제는 필리핀의 민주적 정치발전을 더욱 어렵게 만든다.

이처럼 필리핀에서 정당과 같은 민주적 제도가 제대로 기능하지 못함으로써 국민적 욕구가 비제도적인 ‘피플파워’나 ‘쿠데타 시도’와 같은 형태로 분출되는 것을 자주 목격할 수 있다. 그러나 이러한 일시적 변혁의 시도는 필리핀에서 민주적 정치발전에 바람직한 결과를 낳지 못했음을 경험적으로 알 수 있다. 따라서 결국 민주적 제도인 선거를 통해 현재 지배적인 위치를 차지하고 있는 가부장적 정당과 맞서 싸우는 수밖에 없다. 이를 위해 개혁지향적인 인사들이 중심이 되어 경제발전을 통한 사회구조적인 변화를 모색하고, 더불어 민주적 제도의 강화를 위한 장기적인 전략을 수립하여 민중들의

자발적인 지지를 유도해냄으로써 엘리트 독점구도를 타파하고 민주적 형태의 정당정치를 제도화하는 수밖에 없다.

주제어: 필리핀, 정당정치, 민주주의, 정치발전

참고문헌

- 김동엽. 2005. “필리핀 선거제도의 내용과 평가: 민주주의 공고화의 관점에서.” 『동남아시아연구』 15(2): 67-111.
- 김동엽. 2006. “필리핀의 선거와 권력구조의 변화: 민주화 이후 대통령 선거를 중심으로.” 『한국정치학회보』 40(5): 301-322.
- 박기덕. 2001. “필리핀 정당체제의 변화와 정당정치의 문제점: 사회 구조와 정치행태를 중심으로.” 『동남아시아연구』 11: 63-90
- 박승우. 2007. “최근 필리핀의 선거정치와 사회적 변화: 변화와 지속성의 혼재.” 『동남아시아연구』 17(2): 131-172.
- 서경교. 1999. “필리핀의 선거제도와 정당정치: 지속성과 변화.” 『동남아시아연구』 7: 3-45.
- 서경교. 2005. “필리핀의 민주주의: 민주화 과정을 통한 고찰.” 『동남아시아연구』 15(1): 1-39.
- 정영국. 1992. “필리핀 정당정치와 1992년 대통령 선거.” 『국제정치논집』 32(2): 151-175.
- 정영국. 2003. 『필리핀의 정치변동과 정치과정』. 서울: 백산서당.
- 정영국·이동윤. 2004. “필리핀의 정당정치와 민주주의 공고화.” 『동남아시아연구』 14(1): 87-120.
- Alejo, Myrna J., Maria Elena P. Rivera, and Noel Inocencio P. Valencia.

1996. *{De}scribing Elections - A Study of Elections in the Lifeworld of San Isidro*. Quezon City: Institute for Popular Democracy.
- Anderson, Benedict. 1988. "Manila's Cacique Democracy: Origins and Dreams." *New Left Review* 169: 3-33.
- Ando, Hirofumi. 1969. "A Study of Voting Patterns in the Philippine Presidential and Senatorial Elections, 1946-1965." *Midwest Journal of Political Science* 13(4): 567-586.
- Aquino, Belinda A. 1998. "Filipino Elections and 'Illiberal' Democracy." *Public Policy* 2(3): 1-26
- Banlaoi, Rommel C. and Clarita R. Carlos. 1996. *Political Parties in the Philippines, From 1900 to the Present*. Makati City: Konrad Adenauer Foundation.
- Carlos, Clarita R. and Rommel C. Banlaoi. 1996. *Elections in the Philippines, From Pre-colonial Period to the Present*. Makati City: Konrad Adenauer Foundation.
- Carlson, Keith Thor. 1995. *The Twisted Road to Freedom, Americas Granting of Independence to the Philippines*. Quezon City: University of the Philippines Press.
- Casiple, Ramon C. 2003. "The Party-List Path to a Broadened Philippine Democracy." *Public Policy* 7(1): 1-22.
- Choi, Jungug. 2001. "Philippine Democracies Old and New: Elections, Term Limits, and Party Systems." *Asian Survey* 41(3): 488-501.
- Co, Edna E. A., Jorge Tigno, Lao Jayme, Maria Elissa, and Magarita A. Sayo. 2005. *Philippine Democracy Assessment: Free and Fair Elections and the Democratic Role of Political Parties*. Manila: Friedrich-Ebert-Shiftung.
- Coronel, Sheila S., Yvonne T. Chua, and Isagani De Castro, Jr. 2004.

- Cockfight, Horserace, Boxing Match: Why Elections are Covered as Sports.*
Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism.
- Cullinane, Michael. 2003. *Ilustrado Politics: Filipino Elite Responses to American Rule, 1898-1908.* Quezon City: Ateneo De Manila University Press.
- David, Randolph S. 2002. *Reflections on Sociology and Philippine Society.* Quezon City: University of the Philippines Press.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy Toward Consolidation.* Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Diamond, Larry. 2002. "Elections Without Democracy." *Journal of Democracy* 13(2): 21-35.
- Gorospe-Jamon, Grace. 1999. "The El Shaddai Prayer Movement: Political Socialization In a Religious Context." *Philippine Political Science Journal* 20(43): 83-126.
- Gunther, Richard and Larry Diamond. 2003. "Species of Political Parties - A New Typology." *Party Politics* 9(2): 167-199.
- Hernandez, Carolina G. 1988. "The Philippines in 1987: Challenges of Redemocratization." *Asian Survey* 28(2): 229-241.
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Society.* Hew Haven and London: Yale University Press.
- Ileto, Reynaldo C. 2001. "Orientalism and the Study of Philippine Politics." *Philippine Political Science Journal* 22(45): 1-32
- Kawanaka, Takeshi. 2001. "The State and Institutions in Philippine Local Politics." *Philippine Political Science Journal* 22(45): 135-148.
- Lande, Carl H. 1964. *Leaders, Factions, and Parties: The Structure of Philippine Politics.* New Haven: Yale University Southeast Asia Studies.
- Lande, Carl H. 1996. *Post-Marcos Politics: A Geographical and Statistical Analysis of the 1992 Presidential Election.* Singapore: Institute of

Southeast Asian Studies.

- Leones, E. and Moraleda, M. 1998. "Philippines." In Wolfgang Schsenroder and Ulrike Frings Brookfield (eds.). *Political Party Systems and Democratic Development in East and Southeast Asia, Volume I: Southeast Asia*. pp. 1-53. UT: Ashgate.
- Magno, Francisco A. 1989. "State, Patronage and Local Elites." *KASARINLAN* 4(3): 10-18.
- Manacsa, Rodelio Cruz and Alexander C. Tan. 2005. "Manufacturing Parties: Re-examining the Transient Nature of Philippine Political Parties." *Party Politics* 11(6): 748-765.
- McCoy, Alfred W. 1994. *An Anarchy of Families, State and Family in the Philippines*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- North, Douglas C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nowak, Thomas C. and Kay Snyder. 1974. "Clientelist Politics in the Philippines: Integration or Instability?" *American Political Science Review* 68(3): 1147-70.
- Panebianco, Angelo. 1988. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Pilapil, Gene Lacza. 2006. "Some Arguments for an Institutional Approach to Philippine Politics." *Philippine Political Science Journal* 27(50): 89-124.
- Quezon, Manuel L. III. 2007. "An Abnormal Return to Normality." <http://www.pcij.org/I-report/2007/2007-polls-postmortem.html> (검색일: 2007.08.27)
- Quimpo, Nathan Gilbert. 2007. "The Philippines - Political Parties and Corruption." In D. Singh and L. C. Salazar (eds.). *Southeast Asian*

- Affairs* 2007. pp. 277-94.
- Reilly, Benjamin. 2007. "Electoral Systems and Party Systems in East Asia." *Journal of East Asian Studies* 7: 185-202.
- Rodriguez, Agustin Martin G. 2002. *The Winding Road to Representation: The Philippine Party-List Experience*. Makati City and Quezon City: Ateneo School of Government and Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Sidel, John T. 1989. "Beyond Patron-Client Relations: Warlordism and Local Politics in the Philippines." *KASARINLAN* 4(3): 19-30.
- Sidel, John T. 1995. "The Philippines: the Languages of Legitimation." In Muthian Alugappa (ed.). *Political Legitimacy in Southeast Asia: the Quest for Moral Authority*. pp. 136-169. Stanford: Stanford University Press.
- Sidel, John T. 1998. "Take the Money and Run? 'Personality' Politics in the Post-Macros Era." *Public Policy* 2(3): 27-38.
- Sidel, John T. 1999. *Capital, Coercion, and Crime: Bossism in the Philippines*. Stanford: Stanford University Press.
- Scott, James C. 1972. "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia." *American Political Science Review* 66(1): 91-113.
- Tan, Alexander C. 2005. "Emerging Party Systems - An Introduction." *Party Politics* 11(6): 651-653.
- Tancangco, Luzviminda G. 1988. "The Electoral System and Political Parties in The Philippines." In Raul P. De Guzman and Mila A. Reforma (eds.). *Government and Politics of the Philippines*. pp. 77-112. Singapore: Oxford University Press.

(2008. 5. 16 투고; 2008. 7. 8 심사; 2008. 7. 21 게재확정)

Abstract

The Philippine Party Politics and Democratic Political Development

Dong-Yeob Kim
(Cheongju University)

Political party is an institution which connects between the state and the society. The nature of party politics could be determined by three elements - social cleavage, institutional background and political environment. The democratic development of politics relies on the democratic role of party politics. Once a party politics is prone to encourage people's political participation and to institutionalize it as a political process, democratic political development could be materialized. The present Philippine party politics is governed by the personalized patrimonial parties, which have been dominated by the traditional elites. The political elites of the Philippines have transformed and adjusted themselves to the changing political environment. They have successfully oppressed the emergence of mass oriented new political groups by mobilizing structural and institutional apparatus. Since the political democratization of 1986, the Philippine party politics opened a new arena, which allows a small room for changes created by increasing class consciousness and somewhat liberal institutions. However, no significant changes have occurred in the traditional practice of the

Philippine party politics. It suggests that any efforts to change the party politics would be futile unless the socio-economic fundamentals support them. The democratic political development of the Philippines requires a long term strategy to change the established elite dominated politics.

Key Words: The Philippines, party politics, democracy, political development