

필리핀 지방자치의 정치적 의의*

분권화와 참여를 통한 민주주의 공고화의 관점에서

안청시**/ 박기덕***

- I. 서론
- II. 지방자치의 이론적 배경
- III. 필리핀 지방자치제도 개관
- IV. 지방정부규약의 시행: 진행과 문제점
- V. 지방자치와 체제의 효율성
- VI. 지방자치와 민주주의
- VII. 결론

I. 서론

필리핀은 7,000개가 넘는 섬으로 구성되어 있고, 7천5백만에 육박하는 인구에 최소 25개의 언어와 63개의 문화적 소수민족이 공존하는 국가다. 이와 같은 지리적인 격리성과 문화적 다양성이 필리핀의 각 지역으로 하여금 상대적으로 독자성을 유지하게 하였다. 지리적인 격리성이나 문화적 상이성으로 인하여 나름대로의 독자성을 가진 집단이 강력하게 존재하는 국가의 경우,

* 이 논문은 1996년도 학술진흥재단의 지역연구과제 지원으로 이루어졌음.

** 서울대학교 정치학과

*** 세종연구소

각 집단이 독자성을 유지하면서 동시에 전국적인 일체감을 가지게 하는 데는 연방주의 국가형태가 적절하다. 그러나 필리핀은 연방제를 택하지 않고 있어 잘 제도화된 지방자치를 제대로 실시하는 것이 차선일 것이다.

집권화-분권화라는 측면에서 볼 때, 식민시절부터 필리핀 정치는 중앙집권화와 분권화를 되풀이하였다. 1946년 독립이전까지는 중앙집권화의 추세를 보였고, 독립이래 마르코스의 계엄체제 이전까지는 분권화가 진척되었으며, 1972년 계엄령이래 마르코스가 여러 법령을 정비하는 등의 노력에 힘입어 중앙집권화 경향을 보였으나, 아키노정부 출범이래 지방자치를 강화하고 특히 1991년 10월 10일에 “지방정부규약”(Local Government Code)을 법률 제 7160호로 채택함으로써 분권화의 제도적인 기반을 갖추었다. “민중의 힘”(People’s Power)에 의한 민주혁명으로 1986년에 집권한 아키노정부가 민주주의의 정치 틀 안에서 각 지역의 다양한 이익을 동시에 달성하게 한다는 명분으로 이 규약을 채택한 것이다.

이렇게 아키노정부 말기에 근거 법규가 채택되어 라모스정부에 의하여 본격적으로 시행된 필리핀의 지방자치가 과연 필리핀 국민들의 일체감을 형성하고 다양한 이익들을 동시에 실현할 수 있게 하여 1986년에 수립된 민주주의체제의 공고화에 기여하고 있는가를 검증하고자 하는 것이 본고의 목적이다. 그러기 위하여 필리핀 지방자치의 제도적 특징과 실제 운용 양태를 복지적 합리적 증대라는 효율성과 민주적 정당화 기능이라는 관점에서 분석한다.

II. 지방자치의 이론적 배경

지방자치는 주로 주민들의 실제 생활에 필요한 서비스를 효율적으로 제공한다는 측면에서 그리고 참여기회의 확대를 통하여 민주주의를 견실화한다는 정당화기제라는 측면에서 논의된다.¹⁾ 특히, 민주적 정당화기제로서는,

1) 샤프(Sharpe 1970)는 소규모의 공동체에서 참여가 보다 용이하고 국가적 응집력과 일체감이 강한 경우에 지방자치가 시민의 덕성과 민주주의적 소양의 훈련장으로서 유용하기 때문에 참여 측면의 의의가 있다고 보며, 지방정부가 중앙정부보다 지역주민의 요구를 더 잘 반영하여 조직되어 있고 그들의 여론을 보다 잘 측정할

주민들이 자신의 이익을 위해서 스스로 결정을 내린다는 정치적 측면과 교육, 보건 및 도시계획 등 일상생활에 밀접하게 연관된 제반 행정과정에 대한 참여라는 보다 적극적이고 실용적인 측면의 참여민주주의 요소가 강조되기도 한다. 그러나 시민에 대한 서비스를 효율적으로 제공하는데 필요한 “규모의 경제”를 위한 요건 충족, 방대한 정보의 획득과 분석 능력, 그리고 지자체간의 이해조정이라는 측면에서 지방정부가 중앙정부에 뒤질 수밖에 없다는 점을 고려하면, 지방자치는 애초부터 문제점을 가지는 것이라고 할 수 있다.

스튜워트(Stewart 1996)에 의하면, 근대사회의 발달에 따라 지역을 초월하는 전국적 정책의 필요성과 이를 위하여 방대하고 정확한 정보의 필요성이 대두하는데, 지방정부가 이와 같은 필요성을 충족시키는데 적합하지 못하기 때문에 지방정부의 중요성이 감소하는 경향이 있다. 그러나 이러한 경향은 거대 중앙정부를 초래하고, 이는 다시 민주주의의 질적 문제를 제기하게 한다. 그와 같은 원초적인 문제 외에도, 지방자치에 관련된 지방정부의 개념, 대의의 기초, 대의민주주의의 개념 그리고 민주주의 실천 등에서의 제한성으로 인하여 지방자치는 위기에 봉착하고 있다.

지방자치에 대한 인식은 적극적인 것으로부터 소극적인 것에 이르기까지 다양한데, 지방선거에의 참여 저조는 대체로 소극적인 인식이 우세하다는 증거라고 간주된다. 대의성은 의원 1인이 대표하는 주민의 수와 보다 다양한 정치적 견해의 반영 여부로 결정되는데, 지방의원의 수가 상대적으로 작고 지방의회 선거에서 비례대표제를 채택하지 않는 경우가 대부분이어서 소수집단의 정치적 이해가 제대로 반영되지 못하고 있다. 이와 같이 비례대표제가 없고 투표율이 낮기 때문에 약간의 득표율 격차만으로도 심각한 의석상의 차이를 초래하는 경우가 있어 지방자치가 선거의 정당성, 나아가서는

수 있어 보다 효율적으로 서비스를 제공할 수 있다는 점에서 지방자치의 긍정성에 동의하고 있다. 그러나 그는 지방정부가 실질적으로는 시민들의 자유를 축소하는 기능을 했다는 역사적 사실을 설득력 있게 제기하였다. 샤프에 의하면, 영국에서 지방정부가 기대와는 달리 중앙정부의 자의적인 법률·규제를 완화해 주지 않고 오히려 국민에 대한 약탈에 더욱 적극적이었고, 경제적 측면에서도 시민에 대한 서비스 공급을 개인기업에 맡기기보다는 오히려 지방정부가 거의 독점하였다는 것이다. 따라서 지방자치가 개인의 자유를 신장시킨다는 기대는 잘못된 것이라고 보고 있다.

체제의 정당성을 심각하게 훼손하는 경향도 있다.

대의민주주의 개념의 제한성 역시 지방자치에 부정적인 영향을 미치고 있다. 요즈음 민주주의는 정당성의 기제를 지나치게 선거에 의존하는 경향이 있어 시민의 직접 참여를 핵심으로 하는 지방자치의 대의성을 간과한다. 비록 심의를 통해서 다른 사람들의 선호를 근본적으로 바꾸지는 못하지만, 심의과정을 통하여 정보를 교환하고 이를 통하여 궁극적으로 대표자들이 유권자들을 보다 잘 대표하게 할 수도 있다.

지방자치의 조직이나 민주주의적 의의가 모든 정치결사체에 대해 동일한 수준으로 적용되는 것은 아니다. 그것들은 정치문화나 역사적 전통에 따라 다양한 양상을 보이고 있다.²⁾ 이와 같은 다양성에도 불구하고 지방자치의 의의를 일반화해서 논의할 수 있게 하는 것이 “시민”(citizenship)이라는 개념이다. 이 개념은 국민대중과 정치체제를 연관시키고 문화적 다양성을 통합하는 기제로서 여러 대중들에게 합리적인 참여의 기회를 부여한다는 공통성을 산출한다. 또한 개인적 정체성과 공동체 수준의 정체성을 연계시켜 궁극적으로 언론의 자유, 민주적 통치 등을 포괄하는 정치적 권리의 신장과도 밀접한 관계를 가진다. 또한 시민이라는 개념은 이질적인 사회 구성원이나 집단이 심의(deliberation)를 통하여 하나의 공동체를 이루고 유지하는 매개가 되는데, 상대적으로 규모가 작아 심의의 가능성과 효율성을 높이는 지방정부가 단순한 서비스의 조달자를 넘어서는 보다 “적절한 정부”라는 견해의 타당성을 부정하기 어렵다(Sharpe 1970).

이렇게 지방자치는 태생적으로 유리함과 불리함을 공유하고 있는 정치현상인데, 그들이 정치발전에 긍정적인 공헌을 하느냐 아니면 부정적으로 작용하느냐는 제도, 관계자 및 상황의 함수다. 또한 지방정부들이 체제의 민주

2) 예를 들면, 개인의 주권과 참여를 강조하는 제퍼슨주의(Jeffersonian idea)와 민주주의 실행 도구로서의 지방정부 역할을 중요시하는 매디슨의 다원주의적 전통의 조합에 따라 미국인들은 지방분권주의(localism)에 집착하고 있다. 또한 유럽은 북부와 남부가 상이한데, 스칸디나비아, 영국 및 네덜란드를 포함한 북유럽은 문화나 관습보다는 지방정부의 제도자체를 중시하고 지방자치 자체와 분권화에 대한 신념을 가지는 일종의 “법적 지방주의”(legal localism)를 선호하며, 프랑스, 이탈리아 및 스페인을 포함하는 남유럽은 공동체주의에 입각해서 소속감과 결속력을 강조하여 종종 연줄주의적 부작용을 낳기도 하는 일종의 “정치적 지방주의”(political localism)를 선호한다(Andrew and Goldsmith 1998).

적 정당성을 제고하고 있는가 아니면 훼손하고 있는가는 책임성(accountability), 반응성(responsibility) 및 대표성(representativeness)이라는 관점에서 검증될 수 있다.³⁾ 책임성은 지자체의 자율권을 확대함으로써, 반응성은 서비스의 분권화로 그리고 대표성은 공정한 선거체제로 증진할 수 있다고 본다.

그러나 고유업무와 위임업무로 구분되는 지방정부의 업무 중 예산의 크기나 인력의 소요라는 측면에서 위임업무가 더 많은 비중을 차지하고 있다. 따라서 지방정부의 책임성, 반응성 및 대표성은 지방정부와 중앙정부간의 관계에 의해서 큰 영향을 받는다. 즉, 분권화의 내용, 정도 및 양상이 책임성, 반응성 및 대표성을 결정한다고 보아도 과언이 아니다.⁴⁾ 분권화의 내용은 기능 배분의 내용과 방식, 재량권의 종류와 정도 그리고 중앙 및 지방 행위자들간 관계의 성격에 따라 결정된다(Page and Goldsmith 1987). 그것들이 효율성과 민주적 정당화라는 지방자치의 본질을 구성하는 두 축 중 효율성을 결정하는 요소들이다. 기능은 지방정부의 업무 범위 및 이를 집행하는 방식에 관한 것으로서, 사회적 자본의 축적이라는 측면과 복지 지향적 측면으로 구분된다. 재량권은 서비스 공급의 근거, 공급에 대해 중앙정부와 이견이 있을 경우 중앙의 제재 양상, 그리고 재정적 재량권 등과 관계된다.⁵⁾ 중

3) 지방자치는 대체로 여성, 소수민족, 비숙련 노동자 등 사회적으로 불리한 집단의 대표성을 높였다(Andrew and Goldsmith 1998).

4) 중앙집권화(centralization)란 어떤 조직의 기본적 기능들을 수행하는 권한, 책임, 능력이 중앙정부단위로 집중되는 것을 의미한다. 전체로서의 정부와 국가의 목표와 규범의 틀을 포괄적이고 일관되게 정의할 필요와 그러한 틀로 지방적 활동의 일관성을 보장하고 상호모순을 제거할 필요가 있다는 것이 중앙집권화를 정당화할 수 있다. 중앙집권화는 지방적 결정과 활동을 조정할 뿐만 아니라 자원과 역량을 집약하고 분배하는 데에 그리고 지방단위를 초월하는 국가적 기준과 우선성에 의해 자원과 역량을 집중시키는 데에 필요하다. 외교관계, 환경기준, 인권, 사회정의 등이 전형적으로 지방단위를 넘어서는 문제라 할 수 있다. 분권화 자체도 어느 정도의 중앙집권화를 필요로 하는데, 이는 분권화가 권력, 책임, 자원의 재분배를 야기하고, 이는 그 과정에서 손해를 보는 이들의 저항을 낳고 따라서 이를 조정하고 통제하는 것이 필요하기 때문이다. 이렇게 볼 때, 하나의 사회적 유기체가 환경에 적응하면서 진화하는 과정 속에서 중앙집권화와 분권화는 교차적으로 그리고 동시에 진행된다. 중앙집권화와 분권화 양자 모두가 나름대로의 근거를 갖고 있기 때문에, 남은 문제는 한 국가 내에서 이 둘의 최적의 조합(optimal combination)을 찾는 것이다.

양-지방 관계는 업무 위임에 관한 계약의 성격과 지방정책결정자의 중앙집투 가능성으로 대표된다.⁶⁾

이와 같은 맥락에서 필리핀이 지방자치제도를 활성화한 데는 지방정부가 주민들의 요구와 필요를 보다 잘 알 수 있도록 주민들과 가까이 있기 때문에 개발정책을 구상하고 집행하는데 있어서 보다 나은 입장에 있다는 것과 (Padilla 1991; Brillantes 1994), 따라서 지방정부로 권한을 이양하는 것이 지방정부로 하여금 기본 서비스의 제공 기능을 보다 효과적으로 수행하게 할 것이라는 전제가 상정되었다(Panganiban 1995). 이와 같은 전제에도 불구하고 1991년 아키노정부의 주도로 “지방정부규약”(Local Government Code, 이후 경우에 따라 “아키노규약” 또는 “1991년 규약”으로 칭함) 통과 직후는 물론 그 이전에도 지방자치의 효과에 대한 낙관적인 견해와 비관적인 견해가 교차하고 있었다. 낙관적인 견해는 이 규약이 분권화를 촉진하여 정치적으로 민주적 정통성을 고양하는 한편 행정적으로 정부 서비스를 국민들에게 효율적으로 전달하여 결국 국가발전을 가속화할 것이라고 보았다(Brillantes 1994).⁷⁾ 반면에 비관적 견해는 증대된 지방정부의 권한이 효과적으로 행사되게 할 여건의 미숙—예를 들면, 재원부족과 공무원의 제한된 능력—이나 권력중대가 초래할 권력남용 및 부정부패 같은 부정적 효과를 우려하거나(Tapales 1993, 28), 또 분권화 자체나 그에 따른 권한 이전이 중앙정부의 능력을 약화시키고 가용자원을 감소시키며 행정부에 대한 거부세력(특히 사기업)을 생성하게 하여 결과적으로 “발전을 위한 개혁”을 수행하기 어렵게 할 것이라고 보았다

5) 기능의 범위와 재량권의 수준을 묶어 보면, 그들을 각각 분리하여 고려할 때와 다른 양상이 나타날 수 있다. 예를 들면, 지방정부의 기능이 광범위해질수록 중앙으로부터의 간섭이 증가하여 지방정부의 재량권이 제약될 수 있고, 지방정치인이 중앙정부의 주요 행위자로 활동하는 경우 그들이 자신의 영향력을 극대화하기 위하여 하는 행위들이 오히려 그들의 중앙에서의 재량권을 축소하는 경우가 있다.

6) 실제로 효율성과 정치적 통제의 용이성을 감안하여 분권화는 광역의 자치단체에 보다 많은 기능을 부여하는 경향을 가지고 있으며, 자치체의 크기와 상관없이 지방정치의 성패는 그들이 중앙에 자신의 요구를 관철할 수 있는 효율적인 기반을 가지고 있는가에 달려 있다.

7) 란토(Macabagkit B. Lanto)는 일찍부터 지방자치 일반이 아니라, ARMM(무슬림민다나오자치지역)과 같은 특별한 자치제도의 실시가 분리주의운동의 위협을 해결하는 정치적 장치로서 그리고 궁극적으로 정부 서비스를 국민들에게 효율적으로 전달하여 발전을 가속화하는 행정적 장치로서 효과적일 수 있다고 보았다(Lanto 1982).

(Doronila 1994).

그렇다면, 과연 필리핀 지방자치가 낙관적 견해에 부합되게 시행되고 있는가, 아니면 비관적인 견해의 예측처럼 필리핀 정치발전에 부정적인 효과를 주고 있는가?

III. 필리핀 지방자치제도 개관

필리핀 사회는 지리적인 격리성에 힘입어 지역 엘리트들이 상대적으로 쉽게 독자적인 지배권을 확립함으로써 분권적인 요인을 안고 있다. 그럼에도 불구하고 식민세력이나 독립운동세력은 물론 독립 후 새 국가를 창출해야 할 엘리트들도 권력을 중앙에 집중하여 국가개발계획을 실행하고자 하는 경향을 지속하여 왔다. 그러나 중앙집권화의 노력은 주로 의회에 진출한 지방엘리트들의 견제로 원만하게 진행될 수 없었고, 민중들은 지방엘리트와는 다른 차원의 이유에서 분권화를 열망하여 왔다. 이런 상황에서 지방자치는 분권화를 열망하는 세력에 의해서는 분권화를 추진하는 구체적인 방법으로 그리고 중앙집권체제를 추구하는 세력에 의해서는 진정한 분권화를 지연하는 방법으로 추구되어 왔다. 이와 같이 정치적 구심력과 원심력이 교차하는 중에 필리핀 지방자치의 제도화가 추진되고 관행이 형성되어 왔다.

1. 정치사회적 유산과 지방자치 제도

필리핀 정치구조에는 분권적이고 자율적인 요소가 인류학적·문화적 유산으로서 그리고 중앙집권적 요소가 정치사적 현상으로서 공존하고 있다. 필리핀의 전통 사회에서는 “바랑가이”(barangay)라는 공동체가 독자성을 유지하고 있었다. 스페인 식민정부는 주민들을 효과적으로 통치하기 위하여 기존 바랑가이를 존속시키면서 이를 아우르는 군(municipality)과 군을 아우르는 주(province)를 설치하여 권력이 총독을 정점으로 하는 중심으로부터 지방으로 확산되게 하는 계열화를 시도하였다.⁸⁾ 미국 식민정부에 의하여 실시된

8) 섬과 산악이라는 지리적 조건에 따라 형성된 다원적 사회에서 마닐라의 스페인

“식민민주주의”(colonial democracy) 하의 1935년 자치정부 헌법도 중앙의 의지를 효과적으로 지방정치에 투영하도록 작성된 것이었고,⁹⁾ 1973년의 권위주의 헌법도 중앙집권화를 더욱 강화하였다.

중앙집권을 강화하기 위한 제도적 차원의 노력이 지속되어 오는 과정에서 지방정부는 보다 많은 자율권을 요구하였다. 그에 따라 중앙정부도 제도적 차원에서는 자치권을 확대해주었지만,¹⁰⁾ 실질적으로는 지방자치를 위한 물질적 기반을 지속적으로 통제하여 자치권을 형식적인 것으로 만들었다. 마르코스의 권위주의체제는 보다 복잡하고 원대한 중앙집권화 계획을 채택하고 지방엘리트의 힘을 견제하기 위하여 국가사회에 존재하는 민주주의적 요소를 중앙집권적인 장치에 교묘히 조합하여 시민들 특히 바랑가이의 주민들을 동원함으로써 중앙집권화를 보다 철저하게 제도화하였다.¹¹⁾

마르코스 권위주의 치하에서 제정된 “지방정부규약”(Local Government Code Bill, 이후 “마르코스규약”이라 칭함)은 채택이 지연되는 등의 문제가 있었지만, 최초의 종합적인 지방자치법이라는 점에서 나름대로 의미를 갖는다. 특히,

식민당국과 직접 연결되지 않고 고립된 지역들은 오히려 지역적 특성을 더욱 강화하는 양상을 띠게 되었다(Tapales 1993, 7-8).

9) 식민정부에 대항하던 독립운동 세력도 효율성의 제고라는 측면에서 독립을 효과적으로 추진·쟁취하기 위해서는 필리핀인들의 단결이 필수적이고, 그를 위해서는 중앙집권화가 필요하다 보았다. 미국 식민당국도 스페인 식민정책과 같은 이유로 중앙집권적 통치체제를 유지하였다. 스페인과 투쟁하면서 1899년에 마비니(Apolinario Mabini)의 혁명정부가 반포한 헌법도 혁명파업의 수행에 “필리핀인들의 단결”이 필요하고 지방조직이 국가 전체나 인민 개인의 이익을 훼손하지 않게 해야 된다는 이유로 중앙집권적 특성을 거의 그대로 수용하였다(de Guzman and Tapales 1973).

10) 예를 들면, “지방세칙”(Local Tax Code: 대통령령 제231호)으로 지방정부 재원의 확보 근거를 마련하였고, 대통령령 제144호로 세입을 지방정부에 할당하는 준거를 마련하였으며, 대통령령 제426호로 중앙-지방 정부의 재정관계를 규율하였고, 대통령령 제477호로 지방정부의 예산규칙을 마련하였다. “지방자치법”(Local Autonomy Act: 법률 제2264호)을 통하여 지방정부의 자율권을 증대하였고, “바리오헌장”(Barrio Charter: 법률 제2370호)과 “수정 바리오헌장”(Revised Barrio Charter: 법률 제3590호)을 통하여 바랑가이의 정치조직을 인정하였다. 또한 1967년의 “지방분권법”(Decentralization Act: 법률 제5185호)을 통하여 농업과 보전에 관한 권한 일부를 지방정부에 이양하였다(Tapales 1993, 9).

11) 이때 바랑가이를 바리오(Barrio)라고 개칭하고 15세이상 성인들까지 지방정치에 참여할 수 있도록 주민들의 지방자치 참정권을 확대하였다(Tapales 1993, 9).

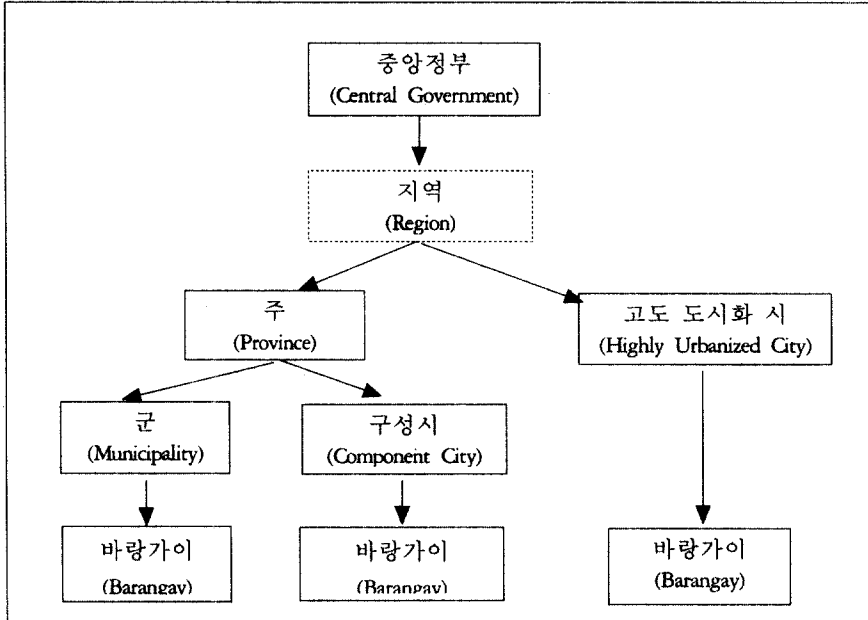
이 마르코스규약은 민주화 후 1987년 헌법에 따라 1991년에 의회를 통과한 아키노규약의 기초가 된 것으로서 인구수와 소득에 따라 지방정부를 조직하여, 도시를 주(province)와 동격인 “고도 도시화 시”(highly urbanized city: 이후 “HUC시”로 칭함)와 군(municipality)과 동격인 “구성 시”(component city: 이후 “CC시”로 칭함)로 구분하였다. 이에 비하여 아키노규약은 당시 존재하던 모든 지방자치 관련 법률 및 명령 등을 통합하여 중앙으로부터 이관되는 업무와 기능 그리고 지방정부의 고유 재량권, 기능, 구조, 인사, 과세, 예산 및 기능 등을 구체적으로 규정한 종합지방자치법이라는 의미를 가진다.

2. 지방정부 조직

필리핀 행정체제는 <그림 1>에서 보는 바와 같이 중앙정부, 지역, 주(또는 HUC시), 군(또는 CC시), 그리고 바랑가이라는 다섯 단계로 구성된다. 지역은 13개의 일반지역과 3개의 특수지역으로 대별된다.¹²⁾ 특수지역으로는 “무슬림 민다나오 자치지역”(ARMM; Autonomous Region of Muslim Mindanao),¹³⁾ “코르딜레라 행정지역”(CAR; Cordillera Administrative Region)¹⁴⁾ 그리고 “수도권지역”(NCR, National Capital Region)이 있다.¹⁵⁾

-
- 12) 일반지역으로는 Ilocos Region, Cagayan Valley, Central Luzon, Southern Tagalog, Bicol Region, Western Visayas, Central Visayas, Eastern Visayas, Western Mindanao, Northern Mindanao, Southern Mindanao 그리고 Central Mindanao를 들 수 있으며, 각각 제1지역~제12지역이라고 불리고 있다. 제13지역 Caraga는 제10지역의 일부와 제11지역의 일부를 합해 1995년 2월 23일에 법률 제7901호로 설치되었다.
- 13) 민다나오 본섬 일부와 인근 도서들로 구성된 ARMM은 제9지역 및 제12지역의 일부 중 자치지역 설치를 규정한 “무슬림 민다나오 자치지역 설치법”(Organic Act for the Autonomous Region in Muslim Mindanao: 의회에서 1989년 7월 법률 제6734호로 통과됨)에 대한 주민투표에서 지지를 보낸 주들을 분리·통합하여 1989년 11월 26일에 법률 제7864호로 설치한 것으로, 예하에 총82개의 군을 둔 4개의 주로 구성되어 있다.
- 14) 북부 루손에 있는 CAR은 5개의 주와 1개의 시로 구성되어 있는데, 자치지역으로 할 것인가를 묻는 “코르딜레라 자치지역 설치법”(Organic Act for the Cordillera Autonomous Region: 의회에서 1989년 7월 법률 제6766호로 법제화됨)이 주민투표에서 통과되지 못하여, 임시로 행정지역이라고 불리고 있다.
- 15) NCR에는 8개의 시와 9개의 군이 포함되어 있다.

〈그림 1〉 필리핀 지방자치 조직표



지역이 국가와 주의 중간에 존재하는 헌법기관으로서의 정치단위지만, ARMM을 제외한 다른 지역들은 “지역정부”를 가지지 않고 있다. 이렇게 일반 지역은 정치·행정적으로 큰 의미를 가지지 않는 일종의 생활권적인 개념인 것이다. 그러나 ARMM은 주민의 역사, 문화 및 정치사회적 특성에 따라 설치된 것으로서 정치적으로 중요한 의미를 가진다. CAR은 아직 정치적 의미를 제대로 부여받지 못한 채 문화적 특성을 반영하는 일종의 문화공동체로서 존재하는 것이고, NCR은 행정적 필요와 기능에 따라 수도권의 여러 시와 군을 묶어 설치한 것이다.

일반지역은 각각 최소 3개에서 최대 11개의 주나 HUC시로 구성되는데, 전국 일반지역에 총 65개의 주 및 HUC시가 있다. 주들은 군과 CC시로 구성된다. 그리고 시—HUC시 및 CC시를 불문하고—와 군 아래에 우리의 면이나 마을에 해당하는 바랑가이가 있다. 그러나 바랑가이는 정치적 의미가

약한 공동체이고,¹⁶⁾ 사실상 시와 군이 행정서비스의 기본단위이다. 종합적으로 필리핀은 전국이 총 77개의 주, 65개의 시, 1,542개의 군 그리고 41,926개의 바랑가이로 구성된다.¹⁷⁾

3. 아키노규약의 주요 내용

아키노규약(제3조)은 서비스의 직접전달이라는 효율성과 비정부기구(NGO, Non-government Organization) 및 민중기구(PO, People's Organization)와 같은 시민단체와 개별 민중을 지방정치 및 행정에 직접 참여시킴으로써 민주주의적 정통성을 제고하고자 하였다는 점에서 큰 의의를 가진다.¹⁸⁾ 필

-
- 16) 스페인 식민주의자들이 도래하기 전까지 바랑가이는 정치단위라기보다는 하나의 사회경제공동체로서 혈연관계를 가진 사람들로 구성되어 상호부조의 정신으로 유지되었다. 대부분 관습법이 적용되었으나, 성문법을 보유한 바랑가이도 있었다. 스페인 식민시절에는 바리오(barrio)라고 불리게 되었고, 바리오의 지도자들은 스페인과 미국의 식민주의자들에 의하여 징세, 반란행위의 보고 및 현지 분쟁의 해결 등을 위해 정식 관리로 임명되었다. 바꿔 말하자면, 바랑가이는 애초에 경제사회공동체로 존재해왔지만, 식민통치세력에 의하여 점차 기초 서비스를 제공하고 정치기능을 수행하는 정치·행정 단위로 변신하게 되었다. 마르크스시절 바랑가이라는 명칭을 회복하고, 1987년 헌법에 의하여 기초 정부조직으로 인정되었다. 바랑가이의 역할, 관리 선발, 대의기능 및 재정 등에 관한 자세한 정보를 위해서는 아랄라(Aralar 1989) 참조.
- 17) 주는 인구가 25만, 면적이 2천km² 그리고 수입이 2천만페소; CC시는 인구 15만, 면적 100km², 수입 2천만페소; 군은 인구 2만5천, 면적 50km², 수입 250만페소; 바랑가이는 인구 2천; 그리고 HUC시는 인구 20만, 소득 5천만페소 이상 보유하는 것을 최소 기준으로 하고있지만, 사실은 사정에 따라 천차만별이다(Cabo 1996, 4-5).
- 18) “필리핀 5개년 중기 개발계획”(Five Year Medium Term Philippine Development Plan 1993)에 의하면, NGO는 “사회·경제 개발에 교육, 훈련 및 재정적 지원을 제공하는 방식으로 봉사하고자 하는 단체”이고, PO는 “노동자, 농민, 어민, 여성 및 학생 등과 같은 특수 부문의 이익을 보호하고 증진하기 위하여 설립된 공동체나 계급을 기반으로 조직된 독립 단체다. 이는 민중이 사회 기초부터 협력하여 행동하고 참여한다는 표시로서, 그들의 이상에 따라 공동체를 동원하는 매개로서 기능한다. 따라서 PO는 민중의 생에 영향을 미치는 중요 문제에 대한 민중의 의식을 일깨우고 민중의 지도자와 조직자들을 훈련하는 학교로서 봉사한다”(Creencia 1994, 227에서 재인용).

리핀에서 지방자치의 대상 기본서비스는 대체로 농업, 보건, 사회복지, 공공 사업 및 도로의 보수·유지, 그리고 자연자원과 환경보호의 다섯 가지라고 인식되고 있다. 아키노규약은 기본 서비스의 효율적인 전달과 체제의 분권적 정통성 확립이라는 목적을 달성하기 위하여 구체적으로 1) 중앙의 권력, 권한, 책임 및 자원을 지방에 이양하고, 2) 지방정부의 자체 재원으로 봉급을 지급하는 공무원을 자체적으로 임면하며, 3) 제도적으로 책임소재(accountability)를 명확하게 하고, 4) 중앙정부가 지방정부의 정책을 조정하며 필요한 지원을 제공하고, 5) 민간부문을 자치에 참여시킨다는 다섯 가지 사항을 기조로 하는 것이다. 이 규약은 의회에서 통과된 후 6개월 이내에 일부 중앙업무의 지방이관을 완료하고, 1년 이내에 이 업무를 수행하던 중앙정부의 지방사무실과 공무원을 폐쇄 및 퇴출시킬 것을 상정하고 있다.

인사사항은 업무의 지방 이관에 따라 지방으로 전출되어 지방재정에서 봉급을 지급하게 된 인원의 임면권을 지방자치단체장에게 부여하는 것과 이 업무를 수행하는 담당자의 직업안정을 확보하는 것이 문제의 핵심이다.¹⁹⁾ 재정수요는 지방정부의 업무 증대에 따라 증가하게 되었는데, 이에 충당하기 위하여 아키노규약은 조세 중 지방정부에 할당할 몫을 증액하였다. 과거에는 중앙정부가 세입의 20퍼센트를 지방정부 지원에 충당하였는데,²⁰⁾ 새 규약은 이 비율을 점차 증대 시켜 궁극적으로 1994년에 40퍼센트에 이르도록 규정하였다. 또한 1992년에 한하여 인력 및 장비의 재배치를 위한 일시적 보조금 40억페소를 추가로 배정하였다.²¹⁾ 교부금의 지급시기나 방법을

19) 지방정부규약은 지방의회 사무국장, 재무담당관(Treasurer), 평가관(Assessor), 회계사(Accountant), 기계/건축기사, 예산담당관(Budget Officer), 기획발전조정관 및 보건담당관을 주, 시 및 군 모두에 필수직으로 두고; 법무담당관, 사회복지개발담당관, 총무담당관, 그리고 수의사는 주정부와 시정부에만 필수직으로 두며; 농업사(Agriculturist)는 주정부에만 필수직으로 하고; 호적담당관은 시 및 군정부에만 필수직으로 할 것을 규정하였다. 또한 환경 및 자연자원 담당관(Environment and Natural Resources Officer), 건축사, 공보관 등은 세 지방정부 모두가 설치 여부를 선택할 수 있도록 하고; 인구담당관(Population Officer)과 조합담당관(Cooperatives Officer)은 주 및 시정부만 선택직으로 하고 군정부에는 설치하지 않으며; 군정부는 법무사와 행정관(Administrator)을 선택직으로 그리고 농업사는 시정부와 군정부가 선택직으로 채택하고 있다.

20) 이 액수의 70%는 각 지방정부의 인구를 감안하여 그리고 20%는 면적을 감안하여 배분하고, 10%는 동등하게 배분하였다.

통한 중앙정부의 지방행정 통제를 방지하기 위하여 각급 지방정부 재정관에게 지방교부금을 분기별로 “자동적으로 직접” 이체하게 하였다. 이외에 대통령령 제231호로 발표된 “지방세법”(Local Tax Code)에 따라 지방정부에 징세권이 부여되었으며,²²⁾ 각급 지방정부간 지방세 배분비율도 지방정부규약에 규정하였다.

지방정부규약은 지방정부의 공공업무 수행에 민중이 보다 적극적으로 참여할 수 있도록 규정하였다. 바랑가이 수장단과 청년단체(Sagguniang Kabataan)의 대표 등 사회 여러 부문이 지방의회의 입법과정에 참여하게 되었다. 그리고 여성, 노동자 및 기타 소수민족이나 도시빈민 등 특수 집단의 대표권에 대해서도 특별 규정을 마련하였다. 주민투표, 청원 및 소환 등을 통한 유권자들의 적극적인 참여가 장려되고, 지방자치단체의 신설, 폐쇄 및 병합에 대해서도 해당 지역의 주민들이 주민투표를 통하여 의견을 표출할 수 있게 하였다. 유권자들은 청원을 통하여 조례의 제안, 의결 및 수정 절차를 주도할 수 있고,²³⁾ 이 청원절차를 통하여 승인된 조례안은 6개월 이

21) 지방정부 수준별 배분상태를 보면, 전 교부금의 23퍼센트는 주에, 23퍼센트는 시에, 34퍼센트는 군에 그리고 20퍼센트는 바랑가이에 할당되었다. 그리고 수준별 지방정부에 대한 배분내용은 총액의 50퍼센트는 인구수를 그리고 25퍼센트는 면적을 반영하여 할당하였으며 나머지 25퍼센트는 균등하게 배분하였다.

22) 주정부는 i) 부동산 양도세, ii) 인쇄사업세, iii) 체인점영업권세, iv) 채석세, v) 정부고시합격을 요건으로 하는 직종에 부과하는 특수직종세, vi) 유흥업소세 그리고 제조업, 도매 및 소매업에 종사하는 자에 대한 사업세 등을 부과할 수 있게 하였다. 군정부는 면허 및 규제에 관한 수수료와 요금, 도량형 인증료 그리고 어업장비 임대 등에 관련된 수수료 등을 부과할 수 있다. 또한 자기 관할구역에서 영업하는 은행이나 기타 금융기관에 총수익의 0.5퍼센트까지 과세할 수 있고, 행상한테도 연 50페소 이내의 세금을 부과할 수 있게 하였다. 시정부도 주정부나 군정부와 같은 항목의 조세를 부과할 수 있으며, 바랑가이는 국세청으로부터 최소 8만페소의 교부금을 수령하는 외에 점포나 기타 소매업자에게 총매출액 또는 수익의 1퍼센트를 초과하지 않는 범위 내에서 과세할 수 있게 하였다. 기타 바랑가이가 소유하고 있는 시설 이용료를 부과할 수 있고, 또한 역내에서 시행하는 각종 사업을 사전 심의할 수 있으며, 그 경우 적절한 수준의 수수료를 부과할 수 있게 하였다. 그 외에 지방정부는 국책은행이나 사설은행으로부터 대부 받을 수 있고, 규약에 규정된 신용조달체제를 이용할 수 있으나, 외국 재원으로로부터 대출 받을 수는 없게 되어있다. 다만 원조나 기부 등의 형태로 들어오는 돈은 관련 중앙정부기관의 동의하에 수령할 수 있다.

23) 주와 시의 경우에는 유권자 1000명, 군은 100명 그리고 바랑가이는 50명의 청원

내에 지방의회에 의해서 폐기, 수정 및 개정될 수 없게 하였다. 이밖에도 규약 제34조의 정신에 따라,²⁴⁾ NGO나 PO의 대표 또는 일반 시민들이 각종 지방정부 관련 이사회와 위원회에 참여하게 되었다. 또한 각급 지방정부는 공동사업을 수행하는데 있어 NGO와 협의해야 하며, 재정, 기술 등 다양한 지원을 제공해야 한다.

IV. 지방정부규약의 시행: 진행과 문제점

아키노대통령이 1986년에 집권하고 나서 얼마 되지 않아 대통령 산하에 「정부재조직위원회」(PCGR, Presidential Commission on Government Reorganization)를 두고, 분권화를 재조직의 기본원칙 중 하나로 채택하였다. 이에 따라 “분권화 실험사업”(PDP, Pilot Decentralization Project)을 4개 주에서 시행하였으나 별다른 성과 없이 사실상 실패로 끝나고 말았다.²⁵⁾ 아키노 정부는 이 시범사업에서의 실패를 거울삼아 지방정부규약 입법화를 전후해

으로 절차를 시작할 수 있다(규약 제122부).

24) 이바나(Rainier A. Ibane)가 비교적 활동이 활발한 세 NGO센터(Third World Studies Center, Institute for Popular Democracy 그리고 Ateneo de Manila Social Development Complex)에 위치한 사회개발단체들이 출판하는 대표적인 출판물 4개를 분석하여 제시한 바에 의하면, 하버마스류의 사회비평이론에서 언급되는 “낙오”(marginalization), “참여”(participation), “권한부여”(empowerment), “자율성”(autonomy), “시민사회”(civil society) 그리고 “연대”(solidarity) 등이 그들의 활동 지표가 되는 가장 중요한 개념으로 사용되고 있다. 특히 Third World Studies Center와 Institute for Popular Democracy가 상당히 과격한 좌경 NGO이기는 하지만, 그들의 행동지침이 되는 위의 6개 개념은 필리핀 NGO 일반의 중요 이슈들임에 틀림없고, 지방정부규약에서 NGO의 역할과 참여를 강조한 것도 그런 맥락에서 비롯된 것이다(Ibane 1994).

25) 시범사업지역은 Laguna, Tarlac, Negros Occidental 그리고 Davao Oriental의 4개 주다. 그러나 중앙의 권한과 권력이 별로 이양되지 않고, 따라서 중요 정책결정에 지방정부가 특별한 역할을 수행하지 못했으며, 지원된 재원도 효율적으로 사용되지 못하여 그 시범사업은 사실상 실패로 끝나고 말았다. 중앙의 사업 시행기구에 대표될 부문의 미확정, 종합적이고 체계적인 시행지침 성안 미비, 중앙정부로부터의 시행예산 이관 상 문제 그리고 지방정부의 전문성 및 능력 부족 등이 실패 원인이었다(Brillantes and Cuaresma 1991).

서 마련한 “지방정부규약의 지속적인 집행을 위한 종합계획”(Master Plan for the Sustained Implementation of the Local Government Code of 1991)에 따라 체계적인 분권화를 통하여 지방자치를 실현함으로써 지방자치의 궁극적인 목적을 달성하고자 하였다.²⁶⁾

그러나 이 종합계획의 성립과정에서부터 지방자치의 목적 달성이 아주 어렵다는 사실을 알 수 있었다. 이 지침이 1993~1998년간의 사업을 위해서 입안된 것이지만, 1994년 10월에야 채택되었다. 특히 지방정부가 이양 받은 업무를 수행하는 데 필요한 비용을 충당하기 위한 재원 이관에 관하여 중앙정부와 지방정부들이 1992년 6월 말일까지 합의하기로 하였으나, 예정기간을 3개월 이상 지난 9월 14일에야 합의각서에 서명함으로써 성립되었다(Tapales 1993, 19).

우선 권한을 이양할 중앙정부 부처별로 볼 때, 보건부(DOH, Department of Health)가 가장 많은 업무와 인원 그리고 예산을 잃게 되었다. 이동 배치될 보건부 관리들은 업무의 성격상 보건사업이란 전국적인 사업이고 따라서 업무소관을 지방으로 이전하면 상응하는 재원의 이전이 뒤따라야 하나 그것이 원활치 않을 것이기 때문에 문제가 있다면서 반발하였다. 그러나 결국 대체로 중앙정부는 정책의 기획 및 입안, 보건 기준 제시, 입법활동, 활동기준 설정, 기술지원 및 지방정부 업무의 감시 및 평가에 관한 역할을 수행하고, 지방정부는 실질적인 서비스의 전달업무를 담당하기로 합의하였다. 이에 따라 5만여명에 달하는 공무원이 각급 지방정부로 이속되었다.

사회사업개발부(DSWD, Department of Social Work and Development)는 권력과 권한의 이양에 원칙적으로 동의하지만, 필요시 지방정부의 관련업무 수행에 자기들이 개입할 수 있게 하는 것을 이양 조건으로 내세웠다. 결국 재활원 같이 두 개 이상의 지방정부에 관련되는 사업, 지방정부 재원이나

26) 이 종합계획은 지방정부규약의 시행 단계를 i) 전환단계(1992~1993), ii) 과도기단계(1994~1996) 그리고 iii) 안정화단계(1997년 이후)의 세 단계로 구분한다. 제1단계에서는 이양될 기능에 관련된 자산과 인력을 이양하고, 제2단계에서는 중앙부처와 지방정부가 규약이 정한 바에 따라 진행한 분권화 진도에 맞춰 제반 사항을 제도화하고, 제3단계에서는 지방정부들의 경우 지방자치 업무를 수행할 수 있는 능력을 구축하고 중앙정부는 이들을 지속적으로 지원한다는 것이다 (Brillantes 1997, 92).

외국의 재원으로 충당되는 시험사업이나 기타 특수사업, 그리고 모든 어린이 관련 사업 등은 중앙정부가 관장하고 나머지는 지방정부로 이관하기로 합의하였다.

위의 두 부서에 비하여 환경 및 자연자원부(DENR, Department of Environment and Natural Resources)는 비교적 순순히 권한 이양에 동의하였고, 농업부(DA, Department of Agriculture)는 주농업담당관(PAO, Provincial Agricultural Officer)직과 주농업사(PA, Provincial Agriculturist)직의 통합 그리고 주농업사와 군농업사(MA, Municipal Agriculturist) 간 기능 구분 등에 대한 확약을 받고 권한을 이양하고자 하였다.²⁷⁾

이와 같이 각급 당사자들의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있고, 지방자치의 제도화를 시작한지 5년이나 지나 제도화의 기본인 지방정부규약이 의회를 통과하는 등 곡절이 많았지만, 규약에 따른 지방자치의 실시는 분명 필리핀 정치사에 있어서 전기적인 사건이라고 볼 수밖에 없었다. 중앙정부가 행사해오던 권한과 책임을 지방정부에 이전하는 분권화 자체 측면에서보다는 서양의 지방자치제도 확립과정과 비교할 때 너무 신속한 이전이라는 것이라는 점에서 그렇다. 5년이나 걸려 제도화하는 과정에서 내용이 변질되고 약화된 것이 사실이지만, 그래도 갈등하는 이해관계를 조정하여 이만한 타협안을 이만한 속도로 실천하기로 한 것은 놀랄만한 것임에 틀림없다.

V. 지방자치와 체제의 효율성

지방자치단체의 효율적인 서비스 제공을 위해서는 인적, 물적 및 기술적 자원과 이들의 사용에 대한 평가·감시제도의 구비 및 원활한 작동이 필요하

27) PAO는 중앙정부의 농업 관련 지방업무를 수행하는 중앙공무원이고, PA는 지방 공무원이다. PAO는 1991년의 지방정부규약에 따라 자신들이 수행하던 업무가 지방정부에 이관되어 PA에 의해서 수행되면 자기들이 직업을 잃게 될 것 같아 우려하였으나, 그 우려는 정부가 1992년 1월에 행정명령 제503호로 중앙정부기구 소속 기술인력의 지방정부 흡수를 의무화하고, 기타 인력은 중앙정부에 잔류케 하여 해소되었다. 이는 인적 자원의 효율적인 배분원칙에 위배되기 쉬운 것이지만, 공무원들의 복지와 체제의 안정을 교환하는 일종의 타협이었다.

다. 그러나 지방자치규약에 따른 분권화가 지방정부들로 하여금 각자의 개별이익을 추구하게 할 수도 있는 것이어서 때로는 국가적 정책을 위협하고 국익에 반하는 결과를 초래할 수도 있다.

지방정부규약에 따라 1993년까지 각급 지방정부들이 앞의 제II 장에서 논의된 필수직 내지 선택직으로 임용해야될 직책이 중앙으로부터의 이동이나 현지의 채용으로 충원되어야 했다. 중앙정부 각 부처 공무원 7만여명이 지방정부로 이동 배치되어야 했다. 중앙부처 소속의 공무원들은 지방 이동으로 인한 봉급하락과 생활환경악화 가능성을 우려하여 지방으로의 이동 배속을 원치 않았다. 또한 이동할 경우 자신들의 특기나 전문성보다는 지방정부 임명권자와의 친분 등이 보직이나 급여수준을 결정하게 될 가능성도 우려하였다. 지방정부 측에서도 인원 초과나 이동 배속자의 지방업무 미숙에 대한 우려 및 기타 정치적 이유 때문에 그들의 지방 배속을 반대하는 경향이 있었다. 또한 중앙의 농업담당자가 지방의 도시지역으로 이동되어 맡을 업무가 없는 경우와 같은 불합리한 인사이동도 있었다(Panganiban 1995, 126).

그간 중앙정부에서 관장하던 업무를 지방정부규약에 따라 지방에 이관하고 관계 공무원을 지방으로 배속하였지만, 그 결과는 행정서비스의 효율화와는 거리가 멀다고 보아야 할 것이다. <표 1>에서 보는 바와 같이, 마르코스의 권위주의체제 시기를 제외하면 전반적으로 중앙이나 지방을 불문하고 공무원 수가 꾸준히 증가하였다. 지방정부규약이 시행된 이후인 1995년에 중앙공무원 수는 감소하고 지방공무원 수가 증가한 것은 충분히 예견된 것이었다.

〈표 1〉 정부공무원 수

(단위: 천명)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996	1997
총 계	531	533	1,097	1,320	1,258	1,328	1,360	1,379
중앙정부	437	411	840	990	903	854	894	914
국공영기업	0	41	112	132	128	120	112	97
지방정부	94	81	145	198	227	354	354	368

출처: NSCB, 1998 *Philippine Statistical Yearbook*, Table 15-10.

그러나 1997년에는 중앙공무원의 수가 지방정부규약 시행이전인 1990년을

상회하였다. 시민들에게 제공하여야 할 서비스의 종류와 양이 증가했다는 것을 감안하더라도, 이는 중앙정부의 임무와 담당 공무원을 지방으로 이관하여 효율성의 제고하겠다는 애당초의 목표와는 거리가 있다고 볼 수밖에 없다.

필리핀 「사회기상대」(Social Weather Station)가 실시한 여론조사에 의하면(Social Weather Bulletin 93-14: 2), 전국적으로 58퍼센트에 달하는 시민들이 공무원의 수가 많다고 생각하고 있고, 6퍼센트만이 모자라다고 생각하고 있는데, 대체로 도시지역 시민들이 더 그렇게 생각하고 있다. 아마도 도시지역 시민들의 비판적 의식이 높아서 그렇거나 아니면 실제로 도시지역에 공무원이 과다하게 배치되어 효율적인 업무를 수행하지 못하고 있기 때문에 그럴 것이다. 또한 동 기관이 아키노규약이 통과된 직후부터 1993년까지 시행한 여론조사에 의하면(Social Weather Bulletin 93-15), 사람들은 대체로 대국민서비스 제공에 있어서 중앙정부가 지방정부보다 업무를 더 잘 수행할 것이라고 생각하고 있다.²⁸⁾ 아마 전반적인 기획력이나, 우수한 인력 그리고 재원 등을 고려하여 선협적으로 그렇게 생각했을 것이다. 그러나 토지개혁의 경우는 중앙정부가 기획에서는 더 우수하지만(64퍼센트 대 34퍼센트), 집행에서는 지방정부가 더 우월할 것이라고(26퍼센트 대 18퍼센트) 보고 있다. 그럼에도 불구하고 분권화의 당위성을 받아들여서인지 중앙정부가 지방정부에 대한 통제권이 좀 심하다고 보면서(30퍼센트 대 27퍼센트), 중앙정부가 권력을 지방정부에 보다 많이 이양하면 정부의 효율성이 제고될 것이라는 등(40퍼센트 대 22퍼센트) 모순되는 응답을 하는 경우가 많다.

물질적 자원도 지방정부의 원활한 목적 달성에 필수적인 것이다. 비록 1970년대 권위주의체제 이래 지방정부의 과세권이 강화되어 왔으나, 전반적으로 지자체 재원이 중앙 의존적이라는 것과 그 성장속도가 국민소득의 성장속도는 물론 심지어 인플레이션율에 비해서도 느리다는 문제를 안고 있다.²⁹⁾ 이는 65퍼센트에 못 미치는 저조한 징세율, 취약한 회계조직 및 운영

28) 응답자들은 대체로 중앙정부가 지방정부보다 여러 공공서비스—예를 들면, 공공 사업을 수행하고(72% 대 26%), 보건사업을 관리하며(61% 대 38%), 교육행정을 수행하고(75% 대 24%), 재정을 제대로 집행하는데(61% 대 37%)—에 관련된 사업을 관리하는데 더 효율적으로 잘 할 것이라고 생각한다.

29) 1980년부터 90년까지 지방정부 수익의 47퍼센트 이상이 외부 재원에 의한 것이며 1990~94년간 국세청의 할당금이 지방정부 세입의 42~62퍼센트를 차지하고

과정 등과 더불어 지방정부의 재원조달을 어렵게 하는 것들이다. 중앙정부가 세원을 선점하여 지방정부가 개발할 세원의 여지가 많지 않은 것도 그렇거니와 지방정부가 세수확보를 위해 적극적으로 노력하지 않는 것도 문제다. 더구나 지자체 예산의 대부분이 인건비를 비롯한 운용자금이라는 경직성 지출에 충당되어, 경제개발 등을 위한 자본투자의 비중은 전체 예산의 20퍼센트에도 미치지 못하여 본격적인 지방 발전을 기대하기 어렵게 한다.³⁰⁾ 중앙정부가 지방정부의 재원운용을 사전에 규제하기 때문에, 지방정부의 재량에 의한 개발투자의 여력은 더욱 줄어든다. 이는 공공서비스의 공급과 기간시설 구축에 중앙정부의 영향력이 크고, 자치는 아직 본궤도에 오르지 않았을 뿐만 아니라, 적어도 재정적 측면에서는 더욱 상태가 열악해져가고 있다는 것을 의미한다. 따라서 경제활동의 수행도가 낮다. 즉 빈약한 재원으로 서비스 공급이 저하되고 산업투자가 부진해지는 것이다.

지방정부규약은 이점에 착안하여 재원확보에 신경을 썼으나 별 효과를 보지 못했다. 지방정부 자체가 조달할 수 있는 재원이 제한된 상태에서 외부재원에 의지하는 것이 불가피하다. 외부재원으로는 중앙정부의 교부금, 양여금 및 보조금으로 구성되며, 또한 채권발행이나 외국계가 아닌 국내금융기관으로부터의 대출 등을 들 수 있다. 중앙정부의 국세할당분(IRA, internal revenue allotment)과 기타 보충재원이 업무 이양 및 수행 비용을 충당하기에 부족하고, 그나마 이의 지자체간 분배도 합리적이지 못해 원활하고 효과적인 지방자치 수행에 별 도움이 되지 못한다.³¹⁾

있어 1970년대와 별다른 변화를 보이지 않았다. 지방정부의 수익 성장률은 1981~90년간에 12%로서 같은 기간의 연간 인플레이션 15%에도 못 미친다(Cabo 1996, 19-20).

30) 예를 들어, 1990~94년간 지방정부 예산 중 80.19퍼센트가 경직성 경비에 충당되었다(Cabo 1996, 21).

31) 마나산(Rosario G. Manasan)에 의하면, 1980년대 말까지 지역별 일인당 GDP와 지역별 GDP는 지역별로 편차가 심하고, 지역별로 부동산세원의 크기는 지역별 일인당 GDP와 양의 관계에 있다. 따라서 지역간의 편차가 발생하게 되고, 이를 보정하는 수단으로 중앙정부 교부금이 유용하다. 그러나 규약 시행 이전까지 교부금 할당상황은 오히려 역진적이어서 일인당 GDP가 높은 지역이 오히려 더 많은 교부금을 수령하였다. 그러나 인구의 편차를 고려하면, 일인당 교부금의 액수편차는 지역별 교부금 액수의 편차와는 다른 양상을 보인다(Manasan 1992, 24-27). 또한 중앙에서 이전된 재정자원의 지자체간 분배가 도시지역에 유리하게 되어있

1991년 지방정부규약 시행으로 인하여 지방정부의 예산 규모와 구성이 변한 것은 사실이다. 예를 들면, 아키노정부가 수립되어 첫 예산을 집행한 1987년 이후 지방자치의 본격 실시 이전인 1992년까지 지방정부 예산 평균 증가율이 22.01퍼센트였는데, 1993년에 61.2퍼센트 증가하고 그후로는 평상의 증가율로 되돌아갔다.³²⁾ 한편, 규약 시행 직전인 1991년 GNP 대비 지방정부 전체 세출총액 비율이 1.9퍼센트였는데, 시행 2년차인 1994년에는 3.3퍼센트로 증가하였고, 같은 기간 전체 지방정부 예산에서 사회복지 지출이 차지하는 비율은 15.4퍼센트에서 27.0퍼센트로 증가하였다.

〈표 2〉 필리핀 정부수입의 대 GNP 비율 1986~1995

(단위 %)

연도	중앙정부 (A)	지방정부 (B)	총정부예산 대비 지방예산비율 ((B/(A+B)) × 100)
1986	13.47	1.47	9.84
1987	15.51	1.34	7.95
1988	14.43	1.71	10.59
1989	16.83	1.69	9.13
1990	16.88	1.78	9.54
1991	17.60	1.91	9.79
1992	17.65	2.00	10.18
1993	17.35	2.95	14.53
1994	19.36	3.45	15.12
1995	18.44	3.46	15.86
1996	18.15	3.37	15.65
1997	18.67	-	-

출처: NSCB, 1998 *Philippine Statistical Yearbook*, Tables 3-1, 15-1, 15-5.

다는 불만도 있다(Panganiban 1995, 126).

- 32) National Statistical Coordination Board(1998), Table 15-5 참조. 이와 같은 현상을 특정 분야 예산의 경우도 마찬가지이다. 예를 들어 한 감사원 자료(Ibon Philippines 1998, 5)에 의하면, 보건예산의 경우 지방정부규약이 본격적으로 실시된 1993년에 무려 290.3퍼센트나 증가하고, 다음 해에도 계속해서 증가하였으나, 증가율은 현격하게 감소하여, 1994년에는 47.5퍼센트, 1995년에는 20.7퍼센트 그리고 1996년에는 18.8퍼센트로 낮아져, 결국 물가상승률과 인건비 및 자재비의 상승을 감안하면 실질적으로 예산 증액이 멈춘 것이라고 볼 수 있다.

<표 2>에 나타난 바와 같이, 필리핀 중앙정부 예산의 대 GNP 비율이 꾸준히 증가하다가, 지방자치가 본격적으로 시행되기 시작한 1993년에 약간 하락하였으나, 1994년에는 예년의 증가율을 훨씬 상회하여 GNP의 20퍼센트에 육박하게 되었다. 지방정부 예산의 대 GNP 비율도 꾸준히 증가하여 오다가, 지방자치 본격 실시해인 1993년에 급격히 증가하고 그후로도 계속 증가하여 1995년에 최고 3.46퍼센트에 이른 후 다시 감소하기 시작하였다. 총정부예산에서 지방정부의 예산이 차지하는 비율의 변화도 지방정부 예산의 대 GNP 비율 변화 추세와 같이 1993년에 3.35퍼센트 증가한 후 1995년에 최고점에 이르고 다음해에 하락하였다.

중앙정부도 나름대로 지방정부의 재원확보를 위하여 여러 가지로 신경을 써온 것이 사실이다. 지방정부가 중앙의 재정부와 예산관리청(Office of Budget and Management)의 규제와 감사원(Commission on Audit)의 감사 하에 예산을 집행하도록 하였다. 지방정부의 역할을 확대시켜주기 위하여 국세할당을 합리화, 이동권리에 관한 권한의 지방 이전, 지방경찰에 대한 행정통제 및 삼림정책 등에 관한 법률안이 의회에 계류된 상태이다(Republic of the Philippines 1999, 112). 또한 지방정부의 효율성을 증진시키기 위하여 인적 및 물적 자원을 제공하였고, 지방정부의 능력을 제고하는 기술지원 프로그램을 시행하여 왔으며,³³⁾ 시행성적이 우수한 지자체들을 격려하는 시상제도도 마련하여 시행하고 있다.³⁴⁾ 정부의 한 보고서에 의하면(Republic of the Philippines 1998), 1993~1997년간 최소 5억1880만페소 상당의 자산이 지방

33) “종합 능력구축 프로그램”(ICBP, Integrated Capability Building Program)이 1993년 10월에 발족되어 지방정부에 훈련 및 기술지원을 제공하고 있다. 또한 1998년에 지방정부대학(Local Government Academy)을 통해서 지방정부에 기술지원과 능력 증진을 위한 프로그램을 실시하고 있다. 바랑가이 행정관리들의 기술, 행정 및 재무 능력을 증진하기 위해 제공한 “종합기술증진프로그램”(Integrated capability building program), 지방정부들의 개혁프로그램을 촉진하는 Lakbay-aral program 그리고 지방정부관리들에게 필요한 관리지식과 기술을 제공하기 위한 교외석사학위과정(Off-campus master degree program) 등이 중요한 교육 프로그램들이다 (Republic of the Philippines 1999, 112-113).

34) Galing Pook Awards와 HAMIS賞(Health and Management Information System Awards)을 예로 들 수 있다.

정부의 능력 향상과 각종 기자재 구입을 위하여 지방정부로 이양되었다. 지방정부도 나름대로 재정을 확충하기 위하여 양어장을 운영하는 등의 사업에 진출하기도 하고, 또 각종 인세나 수수료 수입을 늘이고자 하고 있으며, 투자유치를 위해서도 노력하고 있다.

그러나 서비스의 질이나 지방행정의 실제 상황이 이와 같은 통계수치와는 상당한 괴리를 가진다는 것이 문제다. 중앙에서 이동해온 공무원들의 급여 및 사회보장 지출이 크게 증가한 것도 원인들 중의 하나다(Manasan 1997). 양적 개선도 인구 증가나 물가상승 등의 요소를 고려하면 별다른 진전으로 해석되기 어렵다. 전반적으로 규약이 통과된지 상당한 세월이 경과하였지만, 재원조달, 인력개발, 능력함양이라는 측면에서 충분한 기반이 조성되지 않았다. 아직도 재정자립은 요원한 상황이고 회계감사나 재정기획 등의 분야에 많은 문제점을 안고 있다(Republic of the Philippines 1999, 101).

1991~93년간 여러 차례에 걸쳐 시행한 여론조사에 의하면(Social Weather Bulletin 93-15), 시민들은 중앙정부가 지방정부보다 더 정의롭게 과세할 능력을 가지고 있다고 보고 있는데(52퍼센트 대 45퍼센트), 도시사람들이 더욱 더 그렇게 생각하고 있다(수도권 사람들은 60퍼센트 대 39퍼센트). 반면에 부정부패에 의한 예산낭비 측면에서는 중앙정부가 더 큰 문제를 안고 있다고 생각하고 있다(70퍼센트 대 27퍼센트). 다시 말하자면, 중앙정부가 지방정부보다 인적 및 기술적 차원의 우월성을 가지고 있으나, 이익단체의 압력이나 “정치적 예산 할당”(porkbarrel politics)의 비효율에 빠질 가능성이 더 크다고 보고 있는 것이다. 다른 한편, 필리핀 시민들은 지방정부가 기초서비스를 원활하게 보급하기에는 재원이 부족하다고 생각하지만, 이를 위해서 조세부담을 더 지겠다는 생각은 하지 않는다.³⁵⁾ 이렇게 볼 때, 필리핀 사람들은 재정정책 정의나 효율성에 관해서도 일관된 견해를 가지지 못하고 지방자치와 중앙집권제 사이에서 방황하고 있다고 볼 수 있다.

한 나라의 거시경제지표가 지방정부 요인보다는 중앙정부의 경제정책이나 실물경제적 요인들에 의해서 더 크고 직접적인 영향을 받는 것이 사실이

35) 지방정부 재원과 관련하여, 재원이 부족하다고 보는 사람이 약간 많은데(50퍼센트 대 40퍼센트), 부족한 경우 이를 메우기 위한 조치로 세금을 더 걷자는 의견은 15퍼센트에 불과하고, 예산을 줄이거나(39퍼센트) 중앙정부에서 더 얻어내야 한다(30퍼센트)고 하는 사람들이 2/3를 상회하고 있다(Bautista, et al. 1997, 19).

지만, 지방자치단체가 하나의 경제단위로서 기능하고 특히 지역주민의 복지에 직접 영향을 미치기 때문에 몇 가지 거시경제지표나 사회지표에서 지방자치의 효과를 유추할 수도 있다고 본다.³⁶⁾ 필리핀 경제개발청(NEDA, National Economic and Development Authority)은 “보다 나은 삶의 질”(better quality of life)을 국민복지의 척도로 한다.³⁷⁾ 보다 나은 삶의 질을 가능하게 하는 가장 중요한 요소는 소득이고, 건강은 복지의 가장 구체적인 내용이며, 의료시설은 건강을 가능하게 하는 직접적인 수단이다. 더구나 지방자치의 중요 내용 중의 하나가 보건업무를 지방으로 이관하는 것이다. 따라서 지방자치의 본격 실시를 전후한 시기의 지역별 소득수준과 의료시설의 변화를 추적하여 지방자치 실시의 효과를 유추하기로 한다.³⁸⁾

세 개의 특수 지역을 포함한 16개 지역의 평균 가구소득의 변화를 보면, <표 3>과 같다. 이것은 수도권지역의 각 연도별 소득을 100으로 한 기타 지역의 연도별 소득수준을 보여주는 것이다. 1988년에 비하여 지방자치 본격 실시 직전인 1991년에 대체로 수도권 대비 소득수준이 감소하고, 지방자치 본격실시 다음 해인 1994년에는 대체로 증가세를 보였으나, 3년 후인 1997년에는 다시 감소하였다. 아마도 실시 초기의 집중적인 예산할당과 관

36) 필리핀에서 지방정부는 실제 현상을 변화시키는 기제인 협동조합운동의 지도자나 격려자가 되고, 관련 조례를 통과시키며, 인프라를 건설하고 직업훈련을 실시하기도 하는 등의 경제적 활동을 한다(Tapales 1994). 필리핀 사회기상대(Social Weather Station)가 복지 측정에 사용하는 방식과 정부의 사회복지발전부(DSWD, Department of Social Welfare and Development)와 통계청(NSCB, National Statistical Coordinating Board)에 의해서 개발된 “사회복지지표시스템”(SWIS, Social Welfare Indicator System) 등을 종합하여 복지지표로 내세운 것도 “삶의 질”(quality of life)이다(SyCip, Asis and Luna 1993). 삶의 질은 육체적 건강, 정신적 건강, 교육, 여가, 근로 및 근로생활의 질, 사회환경, 소득과 부, 사회적 이동, 주거, 자연환경 그리고 정치환경 등과 관련된 것으로서 국가, 지역사회, 가정 및 개인적인 차원의 것으로 분류될 수 있다.

37) 이 계획에서 보다 나은 “삶의 질”은 건강, 영양, 지식, 교육, 기술, 주거 및 사회보장을 갖춘 삶을 의미한다. 또한 이 삶의 질은 i) 고용 및 임금을 고려한 경제적 생산성, ii) 효과적이고 의미 있는 정치, 사회 및 문화적 참여, 그리고 iii) 생을 즐길 수 있는 육체적 및 정신적 능력에 의해서 결정된다고 본다. NEDA, *Medium-Term Philippine Development Plan 1993-1998* 참조.

38) 본고는 지방자치의 실시가 과연 이 두 사항과 인과관계를 가지는지 그리고 가진다면 어느 정도인지를 검토하지 못하는 한계를 가진다.

심의 효과가 사라지면서, 지방의 상대적 소득수준도 전 수준으로 회귀한 것으로 생각된다.

<표 4>에서 보는 바와 같이, 의료시설 양적 수준은 지방자치의 실시로 오히려 퇴보하였다. 특히, 1993년에는 병상 수나 병원수가 모두 대폭 감소하였고, 인구 일만명 당 병상수도 전년도의 13.7개에서 3개나 감소하였다. 그러나 지방자치 실시 이후 세월이 흐르면서 점차 증가하였다. 전반적으로 다른 지표들과는 정반대의 변화 추이를 보였다. 이는 아마도 의료서비스 전달체계의 지방이양 과정에서 체계의 합리화노력이 통폐합으로 나타났기 때문일 수도 있고, 재원부족으로 단순 폐쇄를 단행해서 실제로 의료서비스의 감소로 나타났기 때문일 수도 있다. 다만 이 지표로는 의료서비스의 질적 변화를 알 수 없다는 문제가 있다.

<표 3> 필리핀 가구 평균소득 지역별 비율 (단위 %)

지역	1988	1991	1994	1997
NCR	100	100	100	100
CAR	42.7	42.7	43.0	41.0
1 Ilocos Region	42.9	41.0	38.1	37.4
2 Cagayan Valley	41.5	36.8	39.7	31.6
3 Dentrал Luzon	59.1	55.1	54.2	48.7
4 Southern Tagalog	47.9	49.9	50.5	48.1
5 Bicol Region	33.5	28.8	31.2	28.1
6 Western Visayas	39.3	34.5	36.9	31.6
7 Central Visayas	35.3	32.7	33.2	31.1
8 Eastern Visayas	32.0	27.8	28.6	24.7
9 Western Mindanao	40.3	30.8	29.3	32.5
10 Northern Mindanao	45.1	32.7	33.3	36.2
11 Southern Mindanao	46.8	37.4	40.7	34.3
12 Central Mindano	44.2	32.1	35.3	29.6
13 Caraga Administrative Region*	-	-	-	26.1
ARMM		31.6	29.6	27.2

* 1995년에 창설되어 이전 자료 없음.

출처: NSCB, 1998 *Philippine Statistical Yearbook*, Table 2-3.

〈표 4〉 병원의 침대보유수 및 증가율

연도	침대보유수(전년도 대비 증가율, %)			인구 일만명 당 침대 보유수
	병상수	공립병원	사설병원	
1986	88,440 (-1.2)	48,690 (0.6)	39,750 (-3.3)	15.9
1987	86,821 (-1.8)	46,330 (-4.8)	40,491 (1.9)	15.1
1988	88,176 (1.6)	47,701 (3.0)	40,475 (-0.04)	15.0
1989	89,280 (1.3)	50,934 (6.8)	38,346 (-5.3)	14.9
1990	87,133 (-2.4)	49,273 (-3.3)	37,860 (-1.3)	14.0
1991	81,647 (-6.3)	46,338 (-6.0)	35,309 (-6.7)	12.8
1992	89,822 (10.0)	53,023 (14.4)	36,799 (4.2)	13.7
1993	71,865 (-20.0)	35,629 (-32.8)	36,236 (-1.5)	10.7
1994	75,099 (4.5)	38,696 (8.6)	36,403 (0.5)	10.9
1995	80,800 (10.8)	43,229 (11.7)	37,571 (3.2)	11.8
1996	81,789 (1.2)	43,582 (0.8)	38,207 (1.7)	11.7
1997	81,905 (0.1)	42,070 (-3.5)	39,835 (4.3)	11.4

출처: NSCB, 1998 *Philippine Statistical Yearbook*, Table 9-17.

한 지방정부의 사례연구—케손시정부의 1993~96년간 업적에 대한 여론 조사연구—(Bautista, Casuga and Sandoval 1997, 12-18)에 의하면, 전반적으로 지방자치가 실시된지 1년 남짓의 세월이 지난 1993년 9월에 시의 업무수행에 대하여 불만스럽다는 사람보다는 만족스럽다는 사람이 35퍼센트나 더 많았는데, 이 “순만족도”는 10개월 후인 1994년 7월 정점(55퍼센트)에 이른 후 하락하기 시작하여, 1995년에는 45퍼센트 그리고 1996년에는 21퍼센트로 급강하하였다. 그러나 특별히 교육프로그램이나 장학사업 및 청년개발사업의 경우는 오히려 시간이 경과함에 따라 보다 더 좋은 업적을 내고 있다고(각각 1995년과 1996년에 36퍼센트에서 42퍼센트 그리고 31퍼센트에서 40퍼센트로 증가하였음) 인식되고 있다.

종합적으로 지역별 수도권 대비 상대적 소득수준과 의료서비스 수준의 변화추이가 지방자치의 본격실시를 전후하여 정반대의 증감 양상을 보인다. 그러나 만약 지방자치가 정말 어떤 영향을 미치고 있는 것이라면, 이는 지방자치의 본격 실시가 단기적으로 효과를 나타내지만 그것은 중앙정부의 관심과 예산의 집중투입에 의한 일시적인 현상이고, 본격 실시 이후 시간이

경과하면 본격 실시 이전과 같은 양상을 보인다는 것으로 해석될 수 있다. 또한 지방정부는 교육이나 청년프로그램 등에서 좋은 업적을 보일 수 있다고 평가된다. 이렇게 볼 때, 필리핀이 1993년부터 본격적으로 지방자치를 실시하였지만, 몇몇 프로그램의 경우 이외에는 그것이 필리핀인들의 후생수준에 별다른 변화를 주지 못했다고 할 수 있다.

VI. 지방자치와 민주주의³⁹⁾

필리핀의 국가발전과 민주화의 촉진이라는 측면을 고려할 때, 1991년의 지방정부규약은 “양날의 칼”과 같은 의미를 가진다(Tapales 1993, 5). 민중 참여의 제도화와 권력이양의 기제로서 민주화의 원칙을 실현하는 데 기여할 수 있지만, 반면에 시민권의 개념을 정립하지 않은 지방 엘리트들이 자기들의 사적 이익을 실현하는 도구로 이용할 수 있기 때문이다. 따라서 필리핀의 지방정부규약이 목표하고 있는 민중의 참여에 따른 민주적 정통성의 제고라는 긍정적인 측면에서 NGO와 PO의 규모·조직·활동상황을 분석하고 부정적인 측면이 지방 보스들의 정치적 입지에 미친 영향을 심도 있게 분석하는 것이 필요하다.

1. 비정부기구(NGO)와 민중기구(PO)의 참여

미국식 자유주의 유산을 물려받은 필리핀에서는 민간인들의 결사활동이 비교적 활발한 편이다. 특히 민중혁명에 의한 민주주의 쟁취로 민중의 활동공간이 크게 확대되어, 제3세계국가로서는 비교적 규모가 크고 잘 조직된 NGO/PO를 가지고 있다. 1993년 현재 약 6만여개에 이르는 NGO가 조직되어 있다고 알려져 있다.

39) 민다나오 무슬렘지역과 코르달레라의 특수 “자치지역” 문제는 “자치를 통한” 국가 통합의 유지를 목적으로 하는 것으로서 지방자치와 관련된다고 볼 수는 있지만, 일반적인 지방자치와는 차원을 달리하는 것이기 때문에 본고에서는 논의를 생략한다.

정부는 지방자치체를 통하여 이런 민간단체들을 제도적으로 체제에 끌어들이며 민주주의적 정통성을 제고하고자 하였다.⁴⁰⁾ 그러나 그들 중 적지 않은 수가 명목상의 조직으로서 인적, 물적 및 기술적 자원을 결여하고 있다. 이들 대부분은 주로 ODA(official development assistance)를 비롯한 외국의 재원에 의지하여 활동하고 있어, 재원의 자급자족이나 아니면 적어도 국내로부터의 확보가 시급한 상황이다.⁴¹⁾ 또한 활동에 필요한 전문지식을 결여하고 있고 대부분 규모가 영세하여 설사 재원이 확보된다 할지라도 단기간 내에 실질적으로 효과적인 활동을 하기 어려운 상태다.⁴²⁾

따라서 정부는 자격요건을 갖춘 NGO/PO만의 참여가 필요하다고 보고, 참여를 원하는 단체로 하여금 정부의 인가를 받도록 하였다. 또한 참여한 단체의 전문성과 능력을 제고하기 위하여 각종 교육훈련 프로그램을 제공하였다. 정부의 인가를 받기 위하여 신청한 단체들이 적지 않았지만, 집계 가능한 경우에 한한 자료에 의하면, 많은 단체들이 1,331개—전국 지자체 총수의 약83퍼센트에 해당함—의 지자체에 인가를 신청하여,⁴³⁾ 그중 16,834개의 단체가 인가를 받았다(ISDS 1993). 인가를 받은 단체들 중에도 재원이 부족하여 실질적으로 지방행정에 참여하지 못하기도 하고, 지방자치단체가 이들과 회합할 장소조차 마련할 수 없는 경우도 적지 않다. 이런 가운데서도 재수림사업(再樹林事業)이나 해양생물보호 같은 자연보호 분야에서 지자체와 NGO/PO간 협조가 비교적 원활하게 이루어졌다.⁴⁴⁾

40) 지방정부규약은 NGO나 PO가 i) 지역발전위원회(LDC, Local Development Council)나 기타 지방특수단체(LSB, local special bodies)의 멤버로서, ii) 부문을 대표하는 지방의회의 의원으로서, iii) 지방 협동조합에 대한 지방정부의 특별 배려에 의하여, iv) 지방정부가 개발계획 집행 전에 반드시 해야 하는 그들과의 협의의 형태로, 그리고 v) 정부와 민간부문간의 공동사업 형태로 참여하도록 규정하고 있다.

41) 필리핀의 NGO들은 1986년에 33억38백만달러에 달하는 ODA를 서방 선진국과 일본으로부터 수령하였다(Tingo 1997, 121).

42) 예외적으로 규모가 큰 것도 있는데, 예를 들면, “필리핀농촌재건운동”(PRRM, Philippine Rural Reconstruction Movement)은 360명 이상의 상근직원을 고용하고 있다(Tingo 1997, 121).

43) 인가 신청률이 그렇게 높지 않은 이유로는 지자체가 특정 NGO/PO를 기피한 것과 NGO/PO 측에서 정부의 의도를 의심하여 참여를 거부한 것 등이 언급되고 있다(ISDS 1993).

44) 다피탄시(Dapitan City)의 경우 시정부는 시지역발전위원회(City Local Development

지방정부연수원(LGA, Local Government Academy)은 공무원위원회(CSC, Civil Service Commission) 및 필리핀대학 지방정부센터와 협의 하에 지방자치단체장들에게 규약을 숙지시키고 그들이 지역발전 운영자로서 보다 유능한 역할을 할 수 있도록 훈련프로그램을 제공하였다.⁴⁵⁾ 또한 거리질서감시, 감옥운영개선 및 화재예방 등 사회질서 유지와 공공 안녕 증진을 위한 민관협력계획이 지방정부와 NGO간에 추진되고 있다. 뿐만 아니라 “지방발전위원회”(Regional Development Council)를 강화하여 지방자치단체의 장, 의회 그리고 NGO간의 협력을 더욱 증진하고 있으나, 아직도 지역간 사업이나 도시문제 등에 대한 기획능력에 문제가 있다.

기획력 부족 이외에도 많은 문제가 있다. 첫째, 체계화된 장기계획을 결여하고 있다. 전반적으로 지자체들이 장기적 개발목표보다는 단기적 정치이익에 부합하는 사안에 더 많은 관심을 두고, 중앙의 지시에 의지하고, 주정부 이하 지자체의 경우 적절한 중장기 계획을 수립하지 못하며, 기획활동에 소요되는 재원이 부족하고, 계획과 집행간에 간극이 있으며, 계획 자체가 종합적이지 못하고, 정보가 부족하다(ISDS 1993). 문제되는 관리와 시민단체에 대한 차별 근거도 마련하지 못하였고, NGO/PO의 참여를 단계별로 적절하게 유도하는 계획도 부족하다. 따라서 상당한 NGO/PO가 정부의 저의와 참여의 실효성을 의심하고 있으며, 실질적으로 명목뿐인 참여만 있는 경우가 적지 않다.

둘째, 개별 NGO/PO는 물론 전체로서 NGO/PO가 집단적으로 활동할 수 있게 하는 자체 정치조직화가 미흡하여 효과적인 정치활동을 못하고 있다 (Clarke 1994). 어떤 NGO/PO는 정부나 외부의 지원금만을 노리고 급조되기

Council)를 통하여 NGO들이 자신들의 목적을 달성하도록 지원하는데, 경우에 따라서는 중앙정부 기관들과의 협조 하에 지원이 이루어지기도 한다. 양어장협동조합(Dapitan City Fishpond Operators Integrated Cooperative)에 대한 지원이 대표적인 사례다(Hamoy 1994).

- 45) 정부의 자체 평가에 의하면(The Republic of the Philippines 1999, 99-100 and 112), 중앙정부는 지방정부, 산하 특별기구 및 NGO들에 기술을 지원하여 그들의 자질을 길러주었다. 특히, 지방정부 산하 특별기구로는 지역건강위원회(Local Health Board), 지역발전위원회(Local Development Council), 지역교육위원회(Local School Board) 그리고 지역평화질서위원회(Local Peace and Order Council) 등을 들 수 있다.

도 한다. NGO/PO들 상호간의 경쟁과 적대관계도 문제다. NGO의 활동 양상과 결과를 정부 소속 특별감사팀의 감사와 평가의 대상으로 하였지만,⁴⁶⁾ 뚜렷한 개선효과가 나타나지 않고 있다.

이와 같이 대두된 여러 가지의 문제점에도 불구하고, 필리핀의 정치사를 두고 볼 때, 1991년 지방정부규약에 따라 지방정부에 이양된 권력과 권한이 상당한 것이고, NGO/PO의 정치참여가 실질적으로 본계도에 오른 것은 아니지만 형식적으로라도 상당한 수준에 이르게 되었으며, 특히 참여 욕구 자체를 고양시켰다는 점은 평가받을 만한 진전이라고 볼 수 있다(Brillantes 1994).

2. 후원자-수혜자 관계와 보스정치

근접 서비스 제공을 통한 체제의 효율성 제고나 주민과 NGO/PO의 참여를 통한 민주적 정통성의 확립이 지방자치의 목적이다. 그러나 필리핀처럼 격리된 지역의 엘리트가 자기 지역에서 자족적인 정치·경제 능력을 구축해 온 경우에는, 지방자치가 근본 목적과는 정반대의 부작용을 초래할 가능성이 있다.⁴⁷⁾ 즉, 분권화가 지방의 독자성을 증진하지만, 지방자치의 본연의 가치를 존중하지 않는 과두집단, 금권주의자들 및 군벌 등이 자치권을 독점하여 사적 이익이나 지역패권을 실현하는 데 사용될 가능성이 크다. 이 경우 지방자치는 공동체 내에서의 자유, 민주주의 및 평등을 방해하는 한편, 전국민의 복지를 증진시키기 위한 전국 차원의 정책을 무력화할 수 있다 (Ocampo 1991, 201-202).

민중혁명으로 수립된 민주주의체제가 마르코스 권위주의체제 이전의 “과

46) 이 평가에 의하면, 제공된 재원이 경제적이고 효과적으로 사용되지 못했다. NGO가 담당한 사업을 타 민간업체에게 하청하거나 재원의 적기 사용 회피로 이익을 남기는 등의 문제가 발생하였다. 따라서 NGO와 정부기관간의 책임소재를 명확히 하고, NGO를 사업 시행자로서보다는 감독기관으로 활용하며, NGO에 위임된 사업이 소기의 목표를 달성하도록 정부기관이 적절한 지원을 제공하는 것이 필요하다(Creencia 1994, 235).

47) 많은 저술들(Gutierrez 1994; McCoy 1994; Rivera 1994; Getierrez, et al., 1992)이 필리핀 각 지역에서 주도권을 행사하고 있는 가문들의 부정적인 정치적 영향력을 강조하고 있다.

두민주주의”(oligarchical democracy)로의 복귀 이상이 아니라는 비판도 많고, 나아가 아키노정부가 그들을 견제하지 않고 오히려 독점적 지위를 향유하게 하는 기제를 유지시켜 빈자들의 상대적 소외를 더욱 심화시켰다는 비난도 있다(Morales 1990). 이런 비난이 객관적인 사실에 근거하지 않고 관념적으로 내세워진 것이지만,⁴⁸⁾ 필리핀 정치에 지속되는 현실의 한 단면을 지적한 것은 사실이다.

지방자치제가 필리핀의 기존 “보스주의적 정치”(bossist politics 또는 bossism)에 미치는 영향은 일반화시키기 어려울 만큼 다양하다. 라카바(Jose F. Lacaba)가 편집한 5개 지역의 보스정치 사례연구에 의하면(Lacaba 1995),⁴⁹⁾ 필리핀 정치는 전반적으로 보스나 군벌정치가문(warring political clans)에 의한 보스주의에 의해서 주도된다.⁵⁰⁾ 그들은 자신의 계급적 지위나 폭력조직을 동원하여 선거에서 유권자들을 매수하고 강압하여 표를 얻어 당선함으로써 정치적 지위를 유지한다는 것이다. 이와 같은 메커니즘은 스페인·미국의 식민통치에 의해 영향을 받아 형성된 정치문화가 특유의 시민-지방정치인 관계를 구조화하여 정착된 것이라고 주장한다. 그러나 “계급, 보스, 폭력단 그리고 가문”이 주도하는 정치의 양상이 동일하지 않아, 보스정치는 상황과

48) 그는 아키노정부가 그들을 견제하지 않고 오히려 자유경쟁을 본질로 하는 “시장”에 의존하여 소수의 기득권자들에게 국부를 독점시키고, 이는 다시 그들이 사회경제적 힘을 증대하게 하였으며, 이에 따라 그들이 다시 자신의 부를 증대시키는 악순환을 낳아 결과적으로 빈자들을 더욱 어렵게 했다고 주장한다. 따라서 이 악순환을 종식시키기 위해서는 민중 중심의 개발계획, 시장에 대한 정부의 개입, 분권화된 정책 및 프로그램 입안 및 집행, 총체적 농업개혁, 민족주의적 산업화 정책, 그리고 독자적이고 평등한 관계에 기반을 둔 대외관계 등이 필요하다고 역설하고 있다. 이와 같은 “보스정치”(bossist politics)의 폐단을 극복하기 위해서는 빈자가 스스로를 조직화하고 민초수준에서 민주적 제도를 창출하여야 한다는 것이다. 그는 이밖에도 NGO의 역할을 포함하여 이상주의에 치우친 진보적, 고립적, 민중적 및 민족주의적 민주주의를 대안으로 내세웠는데, 이는 현실성을 현저하게 결여하고 있다(Morales 1990, 55-56).

49) 이 사례연구는 Cavite, Surigao del Norte, Makati, Pangasinan 그리고 Sulu라는 5개 지역에 관하여 각각 Sheila S. Coronel, Marites Danguilan Vitug, Clenda M. Gloria, Chay Florentino-Hofilena 그리고 Eric Gutierrez에 의하여 수행된 것이고, 서론은 Joel Rocamora가 썼다.

50) 필리핀 정치를 보스주의의 정치로 규정한 것에 대해서는 존 시델(Sidel 1995) 참조.

지역에 따라 상당히 다른 양상을 보이고, 또한 기존의 보스정치 양상도 변하고 있다.

마카티(Makati)의 비나이(Jejomar Binay)시장은 반마르코스 투쟁에 앞장선 민권변호사였다는 사실을 기반으로 정계에 입문하였지만, 돈과 대중을 매개로 후원-수혜(patron-client)관계에 의지하는 전형적인 조직정치가(machine politician)로 활동하고 있다. 카비떼(Cavite)의 레물라(Juanito Remulla)시장도 역시 정치조직, 불법적인 이권활동(rackets) 및 힘에 기반을 두고 정계에 진출한 보스정치인인데(Sidel 1995, 42-49 그리고 495-498), 그는 공직을 이용하여 부를 축적하고 또 그 부를 기반으로 하여 권력을 유지하여왔다. 그러나 레물라 시장은 1995년의 지방선거에서 Laban당과 Lakas당의 공동후보로 주지사선거에 출마하였지만 라모스대통령의 후원을 받는 정치신참인 벨라스코(Epimaco Velasco)후보에게 패배하여 그의 보스정치도 종말을 고했다.

北수리가오(Surigao del Norte)의 에클레오(Ecleo) 가문은 그들이 창립한 “필리핀 자선 선교회”(PBMA, Philippine Benevolent Missionaries Association)를 기반으로 종교적 발판을 형성한 후, 이를 기반으로 하여 정치·경제활동을 종교공동체 안으로 수렴하였다. 즉, 정치조직, 돈 그리고 폭력보다는 종교결사체를 동원하는 종교가문이 보스주의적 정치를 지속시키고 있다. 팡가시난(Pangasinan)의 경우는 경쟁과 중앙통제를 특징으로 하는 지방정치를 보여준다. 이곳 출신의 라모스가 대통령으로 당선되기 전까지는 콜레츠(Colets)를 비롯한 6개 정치가문이 경쟁하여 왔다. 그러나 라모스가 당선된 1992년 이후 중재자를 선임하여 백만에 달하는 그 지역 유권자를 조종함으로써 지역 엘리트간의 경쟁을 종식시켰고 자기가 선택한 대리인을 정치인으로 총원함으로써 보수주의적 정치관행을 마감하게 하였다.

팡가시난의 지방정치가 중앙 실력자의 개별적 영향력에 의해서 통제되는 경우라면, 민다나오의 술루(Sulu)는 중앙의 제도적 정치자원에 의해서 통제를 받는 경우다. 빈곤과 내전에 시달려온 이 지역 지방정부들은 중앙의 지원에 크게 의지하여 운영되고 있다. 따라서 중앙정부가 “최고의 정치적 이권 분배자”(chief dispenser of patronage)로서의 역할을 수행한다. 또한 무장반란을 진압하기 위해 중앙정부의 최정에 군대가 반체제세력과 교전하고 있어 정치경쟁은 교전세력간에 체제경쟁의 양상을 띠고 진행된다. 따라서 정치가문은

이곳에도 존재하나 그들의 영향력이 크지 않다.

이와 같은 보스정치(BOSS POLITICS)의 변화경향이 지방자치의 실시에 기인한다는 확실한 증거는 없으나, 분명한 것은 필리핀 정치가 전반적으로 더 이상 특정 가문 출신의 보스정치인에 의해서 주도된다고 볼 수 없다. 지방자치의 실시가 인민의 의식에 변화를 주고 그들을 정치의 장으로 유도했는지도 모른다는 유추가 가능할 뿐이다.⁵¹⁾ 따라서 지방자치제가 보스정치라는 기존 필리핀 정치의 고질을 악화시킬 것이라는 우려가 정당화되기 어렵다. 반면에 필리핀 정치사에 획기적인 발전 계기가 되었다고 장담할 수도 없다. 다만 하나의 가능성을 열어주고 점진적인 진전을 이루는데 기여하고 있다고 볼 수는 있다. 지방자치를 계속해서 실시하는데 발생할 우려가 있는 문제점들을 회피하고 필리핀 민주주의를 보다 효율적이고 정당화된 체제로 공고화하기 위해서는 중앙정부가 지속적으로 지방자치 실시에 관한 최소한의 기준과 목표를 명확하게 제시하고 장기적인 기획 및 지원 프로그램을 강화해야 할 것이다.⁵²⁾

Ⅶ. 결 론

정치적 필요에 따라 중앙집권적 정치체제를 확립하려는 구심력과 지리적·문화적·인류학적 특성으로 분권적 자치를 확보하려는 원심력이 교차해온 것이 필리핀 정치사의 한 단면이다. 1986년 “민중혁명”에 따라 수립된 아키노

51) 변화를 원하면 “인민의 의식에 들어가고, 중앙-지방 정부간의 간극을 연결하며, 개혁과 개방이라는 최근의 학술이론 용어를 일상적인 정치용어로 대체함으로써, 구체적인 조건에 기반을 둔 구체적인 투쟁에 인민을 끌어들이야” 목적을 달성할 수 있다는 로카모라(Rocamora 1995, xxix)의 주장에 따라 그런 유추를 해볼 뿐이다.

52) 오캄포(Ocampo 1991, 202-203)는 i) 어떤 종류의 국가정책과 표준이 최소한의 조건으로 준수되어야 하는가를 결정하고, ii) 분권화와 지방자치의 기본 가치와 목표에 대한 기준과 표준을 정하며, iii) 지방공동체에 책임소재를 분명히 하도록 하는 등 분권화와 지방자치의 목표를 지지하는 정책개혁을 제도화하고, iv) 분권화와 지방자치에 관련된 국가 정책, 프로그램 및 제도적 틀을 조정하며, v) 지방정부, 공동체 및 타 부문 기관에 대한 기술적 및 재정적 지원을 제공하는 국가적 프로그램을 강화하고, vi) 분권화와 지방자치의 진전 상황과 문제점을 정기적으로 검토해야 한다고 주장한다.

정부가 새로 세운 민주주의체제를 공고화 하려한 노력 중의 하나가 1991년에 입법화된 “지방정부규약”에 따라 1993년부터 본격적으로 구체화한 지방자치다. 국민에 대한 기초 서비스를 효율적으로 제공할 수 있는 근접 접근법으로서 그리고 시민단체 및 민중단체를 직접 지방정치에 참여시켜 친체제 세력으로 포용하는 적극 접근법으로서 지방자치가 본격적으로 실시되었다.

그러나 이 지방정부규약은 필리핀에 내재한 구심적 정치력과 원심적 정치력을 아우르는 일종의 절충안으로 채택된 것이다. 따라서 체계성과 일관성을 결여한 잠정안으로 출발하였다. 기본법의 제정과정에서부터 불가피했던 절충과 타협은 하나의 관성으로서 기본법의 시행 중에도 계속해서 나타났다. 타협과 절충의 가장 큰 당사자들은 1) 업무의 지방정부 이관으로 영향을 받을 중앙정부 및 지방정부의 관료들, 2) 지방에 상당히 독자적인 정치·경제적 세력을 형성한 엘리트들과 이들의 패권적 통제력을 극복하고자하는 시민·민중단체들 그리고 3) 국가적 차원의 개혁세력과 기존의 기득권을 유지하고자 하는 과두 엘리트세력이다. 일종의 절충안으로 출발한 지방자치가 이 세 차원의 대립관계를 무난하게 해결하기 위해서는 어느 쪽에도 결정적인 타격을 가하지 않는 타협안이 되어야 했다. 그러나 이런 의미의 타협안은 지방자치의 진정한 의미를 실현할 수 없는 한계를 내포하는 것일 수밖에 없다.

중앙정부가 지방정부에 이양한 인사·재정·정책에 관한 권한들이 그렇고, 지방정부에 참여한 NGO/PO들의 역할 또한 그렇게 한계를 가지는 것이다. 지방자치가 본격 실시된 이후 몇 개 분야에서 어느 정도 효과를 나타냈지만, 그것은 업무 이관 시 집중적으로 투입된 관심과 예산에 기인하는 일시적인 현상일 가능성이 큰 것으로서, 시간이 경과함에 따라 실시 이전으로 상태로 되돌아가고 있다. 교육이나 청년프로그램 등 몇몇 특별 프로그램을 제외하면, 지방자치의 실시가 필리핀인들의 후생수준에 별다른 변화를 주지 못했다. 지방자치를 본격적으로 시행한지 6년 이상을 경과했지만, 아직도 지방정부들이 채용조달, 인력개발, 능력함양이라는 측면에서 기반을 제대로 구축하지 못했다. 또한 회계감사나 재정기획 등의 업무에도 익숙하지 못하다. 즉, 지방자치가 필리핀 정부의 행정서비스 제공에 이렇다할 효율성을 가져다주지 못했다.

그럼에도 불구하고, 필리핀 정치사에 비춰보면, 지방정부규약에 따라 지방정부에 이양된 권력과 권한이 상당한 것이고, 시민단체의 정치참여가 형식적으로라도 보장되면서 참여의 의미가 상당히 고양되고 있다. 전반적으로 특정 가문 출신의 보스정치인에 의해서 주도되던 지방정치 행태도, 지방자치 때문인지 아니지는 모르지만, 변하고 있는 것이 사실이어서, 적어도 지방자치제가 기존 필리핀정치의 고질인 보스정치를 더욱 악화시킬 것이라는 우려가 옳지 않다는 것이 밝혀지고 있다. 이렇게 볼 때, 지방자치가 정치적으로는 상당히 의미 있는 것으로서, 필리핀의 민주주의체제를 공고화하는데 기여하고 있다고 생각된다.

정치체제의 공고화란 그 체제가 규정하는 게임의 규칙에 따라 사회의 중요한 이해당사자들이 그들의 이해관계를 규정하는 정치적 게임을 안정적으로 지속하게 되었다는 것을 의미한다. 1986년 이후의 필리핀 정치체제가 1972년 이전 정치체제로의 복귀라는 비판이 있는 것처럼, 게임의 규칙이 이전의 상태와 유사해진 것이 사실이다. 그러나 국내외적 게임판과 환경이 변했고, 환경의 변화와 인지의 발달에 따라 게임규칙에 대한 해석과 그에 따른 전략과 전술도 변한 것이 사실이다. 정치적 행위자들이 그와 같은 변화에 어느 정도 적응한 것은 사실이나, 그럼에도 불구하고 필리핀의 사회구조나 정치환경이 근본적으로 변했다고는 볼 수 없다. 따라서 큰 경제사회적 충격이 오면 체제가 다시 흔들릴 가능성이 있으나, 전반적으로 체제의 유연성이 높아져 1972년처럼 쉽게 무너지지는 않을 것이다.

이제까지의 논의에 기반을 두고 볼 때, 지방자치의 실사가 행정의 효율화에 기여한 증거는 아직 발견할 수 없지만, 체제의 유연성을 제고하여 결과적으로 체제의 안정성을 높이고, 체제공고화에 다소나마 기여하고 있다고 평가된다.

한 가지 특기할만한 것은 세계 어디에서나 지방자치가 주민의 참여를 제고한다는 차원에서도 강조되고 있지만, 특별히 선거참여(투표율)라는 점에서는 전혀 사정이 다르다. 지방자치가 필리핀 유권자들의 투표행태에 미친 영향은 필리핀의 선거제도 상의 특징 때문에 파악할 수 없지만, 필리핀에서도 지방선거의 투표율이 전국선거나 지방-전국 동시선거에 비하여 10퍼센트나 낮다는 것은 역설적인 사실이다.⁵³⁾

참고문헌

- Andrew, Caroline and Michael Goldsmith. 1998. "Introduction: The Theme of Local Governance," *International Political Science Review* 19-2.
- Aralar, Reynaldo B. 1989. *Barangay: The Basic Local Government Unit*. Quezon City: Reynaldo B. Aralar & Associates.
- Bautista, Luz A. Joy dL. Casuga and Gerardo A. Sandoval. 1997. "Public Opinion Surveys and Local Governance: The Quezon City 1993-96 Surveys," Social Weather Stations(SWS) Occasional Paper.
- Brillantes, Alex B. 1997. "Local Governments in a Democratizing Polity: Trends and Prospects," Filipe B. Miranda, ed., *Democratization: Philippine Perspectives*. Quezon City: University of the Philippines Press.
- Brillantes, Alex B. 1994. "Decentralization; Governance from Below," *Kasarinlan* 10-1 (3rd Quarter).
- Brillantes, Alex B. and Jocelyn C. Cuaresma. 1991. "Assessment of the Aquino Pilot Decentralization Project," *Philippine Journal of Public Administration* 35-1 (January).
- Cabo, Wilhelmina L. 1996. "Overview of Local Governments in the Philippines," in Legaspi, Perla E., Wilhelmina L. Cabo and Ernita T Joaquin, eds., *Local Economic Promotion in the Philippines*. Quezon City: UP Local Government Center.
- Clarke, Gerard. 1994. "Non-Governmental Organizations and Political Institutionalization in the Philippines," *Philippine Journal of Public Administration* 38-3 (July).
- Creencia, Florida V. 1994. "The Accountability of NGOs," *Philippine Journal of Public Administration* 38-3 (July).
- de Guzman, Raul P. and Proserpina Domingo Tapaes, eds. 1973. *Philippine Local Government: Issues, Problems and Prospects*. Manila: UP-CPA.
- Doronila, Amando. 1994. "Reflections on a Weak State and the Dilemma of Decentralization," *Kasarinlan* 10-1 (3rd Quarter).
- Gutierrez, Eric. 1994. *The Ties that Bind: A Guide to Family, Business and Other Interests in the Ninth House of Representatives*. Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism and Institute for Popular Democracy.

53) 그간 실시된 선거들 중, 1982, 1989, 1994년의 바랑가이선거와 1988년의 지방선거에서 평균투표율은 70.85%인데 반하여, 21회에 걸친 전국선거 및 전국-지방선거에서의 평균투표율은 80.44%이다(NSCB 1998, Table 15-14). 그러나 1993년 이후 지방단독선거는 1994년의 바랑가이선거 한 차례밖에 없어 지방자치의 선거참여에 미치는 영향을 평가하기는 어렵다.

- Gutierrez, Eric U., Ildefonso C. Torrente and Noli G. Narca. 1992. *All in the Family: A Study of Elites and Power Relations in the Philippines*. Quezon City: Institute for Popular Democracy.
- Hamoy, Ludivilmo Z. 1994. "LGU-NGO Collaboration in Local Economic Promotion: The Case Study of Dapital City," in Legaspi, Perla E. and Wolfgang Meyer, eds., *Economic Promotion by Local Authorities in the Philippines and in Germany: A Reader*. Berlin: Public Administration Promotion Centre.
- Ibana. 1994. *Six NGO Terminologies: Their Philosophical Context*. Quezon City: Ateneo Center for Social Policy and Public Affairs.
- Ibon Philippines. 1998. *Ibon Facts & Figures*. 21-19 (15 October).
- Institute for Strategic and Development Studies (ISDS). 1993. *Operationalizing People Empowerment and the Local Government Code of 1991, Summary of Case Findings from Selected Local Government Units: A Preliminary Report*. Quezon City: ISDS.
- Lacaba, Jose F., ed. 1995. *Boss: 5 Case Studies of Local Politics in the Philippines*. Pasig, Philippine Center for Investigative Journalism and Institute for Popular Democracy.
- Lanto, Macabangkit B. 1982. "Regional Autonomy: Its Role in the Political Development of Mindanao," *Philippine Political Science Journal* Nos. 15 and 16 (June and December).
- McCoy, Alfred W., ed. 1994. *An Anarchy of Families: State and Family in the Philippines*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Manasan, Rosario G. 1992. "Intergovernmental Fiscal Relations, Fiscal Federalism, and Economic Development in the Philippines," PIDS Discussion Paper Series No. 92-04.
- Morales, Horacio R. 1990. *A Call for People's Development*. Manila: National Council of Churches in the Philippines.
- NEDA(National Economic and Development Authority). 1995. *Medium-Term Philippine Development Plan, 1993-1998*. Manila.
- National Statistical Coordination Board. 1999. *1998 Philippine Statistical Yearbook*.
- Ocampo, Romeo B. 1991. "Decentralization and Local Autonomy: A Framework for Assessing Progress," *Philippine Journal of Public Administration* 35-3 (July).
- Padilla, Perfecto L. 1991. "Regional Cooperation in a Capability-Building Program for Local Officials," *Philippine Journal of Public Administration* 35-4 (October).
- Page, Edward C. and Michael J. Goldsmith. 1987. "Centre and Locality: Functions, Access and Discretion," in Edward C. Page and Michael J. Goldsmith, eds., *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. Newbury Park: SAGE Publications.
- Panganiban, Elena M. 1995. "Democratic Decentralization in Contemporary Times: The New Local Government Code of the Philippines," *Philippine Journal of Public Administration* 39-2 (April).
- Republic of the Philippines. 1999. *The President's 1998 Socioeconomic Report*.

- Rivera, Temario C. 1994. "The State and Industrial Transformation: Comparative and Local Insights," *Kasarinlan* 10-1 (3rd Quarter).
- Rocamora, Joel. 1995. "Introduction: Classes, Bosses, Goons, and Clans; Re-imagining Philippine Political Culture" in Jose F. Lacaba, ed., *Boss: 5 Case Studies of Local Politics in the Philippines*. Pasig, Philippine Center for Investigative Journalism and Institute for Popular Democracy.
- Sharpe, L. J. 1970. "Theories and Values of Local Government," *Political Studies* 18-2.
- Sidel, John Thayer. 1995. "Coercion, Capital and the Post-Colonial State: Bossism in the Post-War Philippines," Ph.D. Dissertation, Cornell University.
- Social Weather Bulletin*, 93-14 and 93-15.
- Stewart, John. 1996. "Democracy and Local Government," in Paul Hirst and Sunil Khilnani, eds., *Reinventing Democracy*. Oxford: Blackwell Publishers.
- SyCip, Lynna Y., Maruja B. Asis and Emmanuel M. Luna. 1993. *The Meaning and Measurement of Well-Being: A Review of the Research Literature*. Quezon City: UP, Center for Integrative and Development Studies.
- Tapales, Proserpina D. 1993. *Devolution and Empowerment: The Local Government Code of 1991 and Local Autonomy in the Philippines*. Quezon City: University of the Philippines Press.
- Tapales, Proserpina D. 1994. "The Work of Local Authorities in Economic Promotion under the Local Government Code of 1991," in Legaspi, Perla E. and Wolfgang Meyer, eds., *Economic Promotion by Local Authorities in the Philippines and in Germany: A Reader*. Berlin: Public Administration Promotion Centre.
- Tingo, Jorge V. 1997. "People Empowerment: Looking into NGOs, POs and Selected Sectoral Organizations," in Felipe B. Miranda, ed., *Democratization: Philippine Perspectives*. Quezon City: UP Press.