

필리핀의 선거제도와 정당체제: 지속성과 변화*

서 경 교**

- 목 차 -

- I. 서론
- II. 선거제도 및 정당정치 전개
- III. 선거제도와 정당체제의 상호관계
- IV. 맺음말

I. 서론

필리핀의 권력구조와 정치과정에 관한 논의에서 선거제도 및 정당체제에 관한 분석은 매우 중요한 의미를 지닌다. 국민의 투표를 대표의 의석으로 전환시키는 내용을 총괄하는 선거제도는 오늘날 대의제 민주정치에 있어 가장 기본적인 요소라 할 수 있다. 즉, 유권자들의 투표를 통하여 대표자를 선출하는 방법 및 그에 따르는 제반규정과 절차 등을 포함한 선거제도는 한 국가의 권력구조와 관련된 여러 측면들이 구체화 된 것이다. 따라서, 선거제도의 운용은 정치체제의 안정성과도 깊은 관련이 있는 동시에 민주정치의 성패와도 직접적인 연관성을 갖는 것으로 평가된다.

* 이 논문은 1996년도 학술진흥재단의 지역연구과제 지원으로 이루어졌음.

** 한국외국어대학교 정치외교학과

4 『동남아시아연구』 제7호(1999)

이러한 선거제도와 밀접한 관련성을 갖는 것이 정당체제이다. 이는 대의제 민주정치에서의 선거란 정당을 기반으로 한 경쟁을 통하여 치러진다는 사실에 비추어 볼 때 당연한 것이라 하겠다. 이러한 선거제도와 정당간의 밀접한 관계에 대하여 카츠(Katz 1980)는 현대의 대중정당은 선거에서의 경쟁을 위하여 만들어졌으며, 선거제도는 정당들간의 경쟁을 구조화하기 위한 것이라고 설명하고 있다. 즉, 정당은 선거에서의 경쟁을 전제로 성립된 것이며, 선거제도는 그러한 정당들간의 경쟁에서 유권자의 의사를 선거결과로 결정 지우는 방법이며 기본 틀이라는 것이다.

이와 같은 선거제도와 정당체제간의 밀접한 관계에 관하여는 대다수의 학자들이 견해를 같이하고 있다. 그러나, 구체적으로 선거제도와 정당체제 상호간 어떠한 관계를 형성하고 있는가에 관하여는 이견들이 존재한다. 선거제도와 정당체제의 관계규정에 있어 듀베르제는 선거제도가 정당체제에 영향을 미친다고 주장한다. 선거제도는 독립변수이며 종속변수인 정당체제는 선거제도에 따라 변화한다는 것이다. 듀베르제가 제시하고 있는 선거제도와 정당체제간 관계의 법칙을 요약하면 비례대표제와 결선투표를 포함하는 다수대표제의 선거제도는 다당체제를 촉진시키는 반면, 소선거구 단순 다수대표제는 양당체제를 촉진한다는 것이다(Duverger 1963). 이러한 듀베르제의 선거제도와 정당체제간의 인과적 관계에 대한 법칙들을 확인, 검증하거나 부분적으로 수정을 시도한 학자로서는 레이(Rae 1967)와 사르토리(Sartori 1976)가 있다.

따라서, 듀베르제, 레이, 사르토리 등이 선거제도와 정당체제간의 인과적 관계를 지지하는 반면, 이들에 대하여 비판적 입장을 취하는 학자들도 있다. 이들은 한 국가의 정당체제가 선거제도에 의하여 변형된다고 보는 것은 논리적 오류라고 지적하면서, 선거제도는 그 자체로서 정당체제의 변화에 대한 독립변수가 될 수는 없으며, 오히려 선거제도는 그 나라의 정치적 전통에 의하여 영향을 받는다고 주장한다. 즉, 동일한 선거제도가 국가에 따라 아주 상이한 정당체제와 연결될 수도 있으며, 동일한 국가 내에서도 시기별로 다른 결과가 나올 수도 있다고 설명한다(Blondel 1969; Bogdanor 1983). 아울러 듀베르제와 사르토리는 선거제도의 정치적 효과를 법칙화하여 그에 따른 정

당체제라는 결과물을 설명하고 있으나, 오히려 선거제도의 형성과 효과는 선거제도 자체보다는 그 국가의 정치, 사회, 경제적 조건들에 의하여 영향을 받는다는 주장도 존재한다(디터 놀렌 1994).

이와 같은 선거제도와 정당체제간의 상호관계에 대한 학자들의 다양한 견해와 관련하여 필리핀은 매우 흥미로운 사례를 제시해주고 있다. 필리핀의 선거제도는 지속적으로 소선거구 다수대표제를 유지하여 왔다. 그러나, 계속적으로 유지된 소선거구 다수대표제는 특정의 정당체제로 귀결되지 않고 일당체제(1900-1946), 양당체제(1946-1972), 일당체제(1972-1986), 다당체제(1986 이후) 등의 다양한 정당체제와 공존하여 왔다. 아울러 정당들간의 경쟁은 양당체제나 혹은 다당체제 하에서도 항상 탈 이념적이고 탈 정책적인 성격을 보여 왔으며, 각 개별정당들은 모두 인중정당(catch-all party)적 성격을 띠어 왔다. 즉, 상이한 정당체제 하에서도 정당의 개별적 특성이나 정당간 경쟁의 성격이 동일한 양상을 보여주고 있다. 따라서, 기존학자들이 설명하고 있는 선거제도와 정당체제간의 일반적 법칙 혹은 상호작용의 관계가 필리핀의 경우에는 적용되지 않는다고 하겠다.

그렇다면 필리핀의 선거제도와 정당체제는 왜 이러한 독특한 양상을 보이고 있을까? 즉, 소선거구 다수대표제가 과거에는 일당체제 및 양당체제, 그리고 현재는 다당체제로 귀결된 원인은 무엇일까? 또한 정당체제의 변화와는 상관없이 정당간의 경쟁이 항상 탈 이념적, 탈 정책적 양상을 보이며, 모든 정당이 인중정당적 성격을 띠는 이유는 무엇일까? 아울러 사회적 균열이 정당정치에 반영되지 못하는 이유는 무엇일까? 이상의 질문들에 대한 해답을 찾는 것이 본 논문의 목적이다.

이러한 목적을 달성하기 위하여 본 논문은 필리핀에서 선거제도가 확립되고 정당이 형성되기 시작한 미국식민통치시기부터 1995년 5월 선거까지를 크게 네 시기로 구분하여 살펴보고자 한다. 즉, 식민통치시기(1900-1946: 일당체제), 독립에서 계엄령선포까지 시기(1946-1972: 양당체제), 권위주의 체제 시기(1972-1986: 일당체제), 그리고 민주화 이후(1986 이후: 다당체제)¹⁾의 네 시기이다. 이러한 시기 구분의 근거는 기본적으로 정당체제의 변

1) 본 논문에서는 민주화 이후의 시기를 1986-1995년 총선까지로 한정하여 논의하기로

화에 기준한 것이다. 각 시기별로 위에서 제시한 질문에 답변하기 위하여 소선거구 다수대표제하의 관련된 내용 및 규정과 함께 주요 개별 정당들의 성격, 정당간 이합집산, 정치세력들간의 연합과 분열 등을 중심으로 분석하고자 한다. 논의의 성격상 제2장의 내용은 필리핀에서의 선거제도 및 정당정치의 전개과정을 중심으로 한 평면적이고 일차적인 설명과 분석이 불가피할 것이다. 이러한 점을 보완하는 동시에 필리핀에서의 선거제도와 정당체제의 상호관련성 내지는 기타의 다른 주요 변인들을 파악하기 위하여 제3장에서는 필리핀의 독특한 양상에 대한 원인과 결과의 유기적이고 동태적인 분석을 시도할 것이다. 즉, 앞장에서 제시된 내용들에 대한 기존 이론들의 적용과 함께 필리핀 정당정치의 전개과정에서 파악되는 특이한 사항들의 유의미성을 발견해 보고자 한다. 마지막으로 이러한 분석과 발견들이 필리핀의 권력구조와 정치과정이라는 관점에서 시사하는 바가 무엇이며, 또 이와 관련된 차후의 연구과제로는 어떠한 것들이 있는지 살펴보기로 하겠다.

II. 선거제도 및 정당정치의 전개

1. 식민통치 시기(1900-1946)

스페인 통치 이전 필리핀 전통사회에서는 정치지도자의 선택방법으로 선거라는 제도는 존재하지 않았다. 필리핀에서 선거의 시작은 스페인 식민통치 시기인 16세기까지 거슬러 올라간다. 스페인에 의한 식민통치가 시작되었던 16세기에 이미 오늘날 시 단위의 지역공직자들이 2년을 주기로 선출되었다. 2년을 임기로 순환되는 공직이었기에 주로 그 지역에서 부와 명성을 갖춘 명망 있는 가문 출신들이 번갈아 가며 공직에 선출되는 양상을 보였다.²⁾ 그러나 경쟁적 정치를 상징하는 이러한 선거가 전국적 규모의 정당조직에 기반한

한다.

2) 이와 같은 지역 명망가들에 의한 공직점유의 전통은 스페인 통치시기부터 시작되어 오늘날까 지도 유지되고 있는 필리핀의 전통적인 정치 현상으로 이해될 수 있다.

선거로서 제도화되기 시작한 것은 미국식민통치 초기부터였다. 미국의 대필리핀 식민정책은 자주적인 민주정부를 설립하는 것이라고 표방되었으며, 이를 위해 유권자들에 의한 투표로 공직자를 선출하는 선거제도가 처음에는 시 단위³⁾와 주 단위에서 후에는 중앙정부 단위로 확대되었다.

미국 통치하 최초 선거는 1899년 미국 군에 의해 점령된 시 단위 지역에서의 관리 선출을 위한 것이었다. 이와 같이 시 단위의 자치단체가 성립되자 필리핀 통치를 총괄하던 필리핀위원회(the Philippine Commission)는 1901년 지방정부의 조직과 관련된 법령 60호를 통과시켰다. 이 법령에서 규정하고 있는 유권자의 자격요건은 남자로서 23세 이상이어야 하며 자신이 투표하는 지역의 거주자로서 선거 직전 6개월 이상 그 지역에 거주하여야 한다는 것이었다. 또한 영어나 스페인어를 말하고, 읽고, 쓸 수 있거나, 최소한 500페소 이상의 부동산을 보유하거나, 혹은 1898년 이전인 스페인 통치기간에 지방정부의 관직을 맡았던 경험이 있다는 세 가지 조건 중 하나를 만족시킬 수 있어야 한다는 것이었다. 같은 해 주 단위 정부의 주지사 선출 및 주 정부의 임명직 공무원 구성에 관한 규정인 법령 83호도 통과되었다. 이에 기초한 필리핀 최초의 주지사 선거가 1902년에 있었다.

아울러 1907년에는 필리핀 최초의 선거법인 법령 1532호가 공포되었다. 이 선거법의 중요내용은 다음과 같다. 첫째, 단원제인 의회의 의원, 주 정부의 선출직 관리, 그리고 모든 시 단위 관리들은 자격이 갖추어진 유권자들의 직접투표에 의하여 선출된다. 둘째, 투표장에서 부정을 방지하기 위해 선거의 관리, 행정처리, 감독을 할 선거감독위원회(a Board of Election Inspectors)를 설립한다. 셋째, 당시로서는 선거제도의 혁신적 조치라 할 수 있는 호주식의 무기명 비밀투표제의 선거체계를 도입하였다.⁴⁾ 이상의 선거법에 기초한 필리핀 의회 선거가 1907년에 있었으며, 최초의 상원의원 선거가 1916년⁵⁾, 그리고 최초의 대통령 선거가 1935년 미국통치하 자치령정부의

3) 스페인 통치시기 시 단위의 공직선거가 미국 통치하에서는 시장선거의 형태로 계속되었다.

4) 이러한 내용의 선거법은 필리핀자치령(Commonwealth of the Philippines) 정부가 설립된 후 인 1937년 부분적으로 수정되었다.

5) 1907년 선거에서는 하원만이 선출직으로 구성되었으며, 1916년 존스법에 의해 상하

8 『동남아시아연구』 제7호(1999)

설립 때 실시되었다. 그 밖에도 미국 통치하 필리핀에서 공직자 선거와 관련하여 제도화된 중요한 사항은 초기에는 일차적으로 글을 읽고 쓸 수 있는 성인남자에게로 한정되었던 선거권이 1935년 헌법에서는 여성에게도 참정권을 허용하도록 확대된 것이다. 또한, 도시의 중심부에 한하여 실시되었던 선거가 도시를 둘러싼 외곽지역까지 확대 실시되었다(Tancango 1988, 81-82; Lande 1996, 117-118).

아울러 필리핀에서 선거 실시 초기부터 지금까지 지속적으로 유지되거나 중간에 새롭게 첨가된 구체적인 선거절차 및 내용에 관하여 살펴보도록 하겠다. 6) 먼저 필리핀 하원의원 선거는 한 선거구에서 한 명의 의원을 선출하는 소선거구제를 지속적으로 채택하였다. 7) 상원의원 선거는 1916-1934년 기간에는 11개 선거구에서 2명씩, 그리고 2명의 소수종족 대표로 구성되는 24석이었으며, 5년간의 잠정적인 상원제도 중단 후 1939년 상원이 부활된 이후로는 전국을 한 지역단위로 한 24명의 상원이 선출되고 있다. 대통령과 부통령 역시 전국적 선거 단위에서 선출된다. 그러나 미국과의 차이점은 대통령과 부통령이 런닝 메이트가 아닌 개별적 출마로 분리되어 있어 선출된 대통령과 부통령이 동일정당의 소속이 아닐 수 있다는 것이다. 그리고 선거에서 승자를 결정하는 방식은 중앙 및 주단위, 시단위를 막론하고 모든 선거에서 과반수에 상관없이 제일 많은 득표를 한 사람이 당선되는 것으로 규정되어 있다. 8) 즉, 과반수가 아닌 상대적 다수결의 원칙을 채택하고 있다.

또한 필리핀 선거에서는 미국 식민통치시기부터 지금까지 투표자가 투표 용지에 지지하는 후보자의 이름을 쓰도록 하고 있다. 이와 같은 방식을 채택한 이유는 유권자가 문맹인지 아닌지를 확인하는 목적과 아울러 후보자에 대한 확실한 인지도를 확인하기 위한 것이었다. 그러나, 이러한 목적의 투표 방

양원 모두가 선출직으로 전환되었다. 상원의 의석은 선출에 의한 22석과 소수종족 대표 중 총독이 임명 하는 2석을 합하여 총 24석이었다. 이러한 상원의원 선거는 1934년 이후 5년간 중단되었다가 1939년 다시 부활되었다.

6) 이에 대한 설명은 Lande and Cigler (1992, 2-4)의 내용을 참조하였다.

7) 단 한번의 예외가 제임령 하에서 치러진 1978년 임시의회 선거이며, 이 선거에서는 대선구제 제가 시행되어 한 지역구에서 여러 명의 의원이 선출되었다.

8) 이와 같은 규정의 결과로 1992년 라모스는 전체 유권자의 25% 미만의 지지만으로도 대통령에 당선될 수 있었다.

식은 “모범 투표용지의 예”(sample ballots)와 “초청 후보자”(guest candidates)라는 독특한 결과물을 만들어 내었다. 전자의 모범 투표용지의 예는 누구에 의해서든지 만들어져서 배포될 수 있는 것이며, 원래의 의도는 유권자들에 어느 후보를 선출해야 하는지를 알려주기 위한 것이었다. 주로 중앙당 차원에서 당소속 후보자들의 이름을 중앙정부, 주, 시 단위까지 인쇄하여 영향력 있는 지역 정치지도자들에 배포함으로써 유권자들에게 전달되도록 하였다. 그러나, 이러한 모범투표 용지의 예는 그 전달과정에서 중앙당의 의도와는 다리 여러 다른 정당 후보들의 이름이 뒤섞이어 유권자들에게 전달되는 경우가 대부분이었다. 따라서, 원래의 의도는 동일정당이 추천한 후보자들을 유권자에게 알리기 위한 목적에서 출발한 모범 투표용지의 예는 오히려 그 전달과정에서 원래의 의도와는 상반된 목적으로 사용되는 결과를 가져왔다. 또한 이러한 모범 투표용지의 예와 연결된 다른 특이한 양상이 초청 후보자라는 것이다. 이는 필리핀 독립 후 치러진 선거들에서 나타나기 시작한 것으로 각 정당이 추천한 후보자들 가운데 타 정당후보 및 무소속 후보를 포함하고 있는 경우를 말한다. 한 예를 들어 상원의원 후보들의 경우 각 정당이 상원의 의석 수대로 24명의 후보를 추천하면서, 명망있고 유명한 비 정당원인 후보의 이름을 포함시킴으로써, 자기 정당 상원후보들의 득표력을 높이고자 하는 목적에서 사용되었다. 아울러 24명 전원 후보를 낼 수 없는 군소 정당의 경우 이러한 초청후보를 활용하여 주요 정당의 유명한 후보들을 자기 정당 후보에 포함시켜 빈칸을 메우기도 한다.

또 하나의 필리핀 특유의 양상을 관찰할 수 있는 것이 “자유지역”(free zones)이라는 개념이다. 필리핀 정당법에 의하면 특정정당의 후보자로 출마하기 위하여는 정당의 승인을 받아야만 한다. 이러한 승인을 결정하는 정당 지도자들의 입장에서는 지역구를 기반으로 하는 하원, 주 정부, 기타 지방단위 후보자의 경우는 가능한 한 많은 수의 추종자들을 거느린 후보를 선호한다. 그 이유는 그러한 후보의 추종자들이 자신의 정당이 공천한 대통령 혹은 상원의원 후보의 득표에는 긍정적으로 작용할 수 있기 때문이다. 그러나, 문제는 특정지역에 다수의 유력한 후보자들이 있으며, 그들이 각기 많은 후원세력을 지니고 있는 경우 정당 지도자들은 딜레마에 처하게 된다. 어느 후보에

게 정당 공천을 주는 것이 궁극적으로 정당이익에 합치되는가? 이러한 딜레마에 대한 해답으로 제시된 것이 자유지역의 개념이다. 즉, 특정 지역에서 여러 유망한 후보들이 동일 정당의 공천을 원할 경우 정당 지도자들은 그 지역구를 “자유지역”으로 선포하고 공천을 원하는 모든 후보에게 정당공천을 허용하는 것이다.

이러한 선거제도의 확립과 함께 필리핀 정당의 형성 및 정당정치 of 전개과정을 살펴보기로 하겠다. 필리핀 최초의 정당은 1900년 결성된 연방당(the Federal Party)이다. 연방당의 구성원들은 1898년 미국이 스페인으로부터 필리핀을 양도받은 후 미국 군과 필리핀혁명군과의 필리핀 독립을 둘러싼 분쟁에서 미국 측의 입장에 동조하였던 지주계층 및 식자층 엘리트들에 의해 형성되었으며, 필리핀 독립을 주장하는 정당의 설립을 금지하였던 미 식민당국의 조치로 인하여 연방당은 필리핀 내 유일한 정당으로 존재하였다. 1902년 미국의회가 필리핀기본법(The Organic Act)을 제정하여 선거제도와 대의정치제도의 도입을 포함한 구체적인 정치제도가 명시되었으며, 이 법에 따라 1903년에 지방선거가, 1907년에는 의회선거가 실시되었다. 1907년 필리핀 최초의 의회선거를 위한 준비로서 미 식민당국은 필리핀 독립을 주장하는 정당에 대한 금지조치를 해제하였으며, 이에 필리핀 독립을 주장하는 여러 분파와 정당들이 생성되었다. 연방당은 선거를 위한 조직으로 전환하면서 명칭도 진보당(the Progressive Party)으로 바꾸었다. 진보당은 미국이 규정한 체제 안에서 궁극적으로 필리핀의 독립을 지지한다는 입장을 취하였다. 그러나, 이와는 상반되게 필리핀의 즉각적인 독립을 지지하는 진보당으로부터 분리해 나온 분파를 중심으로 하는 세력들이 오스메나(Sergio Osmena)의 지도력 하에 민족당(the National Party)을 형성하였다 (Tancangco 1988, 88-99).

1907년 선거의 결과로 총 80석의 하원이 국회로 개원하였으며, 필리핀기본법에 명시된 상원의 기능은 필리핀위원회(the Philippine Commission)⁹⁾가 맡았다. 또한 필리핀위원회는 내각의 기능을 지님으로서, 내각 겸 상

9) 필리핀위원회는 미국정부에 의하여 1900년 5명의 문민위원으로 구성되어 마닐라에 파견되었으며, 이들의 임무는 미군정을 민정으로 전환시키는 작업을 하는 것이었다.

원인 필리핀위원회와 선거를 통해 구성된 하원인 국회가 서로가 제출한 법안에 대한 거부권을 갖고 있었다. 1907년의 필리핀 의회 선거에서의 당선자는 대부분 민족당 혹은 진보당 소속이었으며, 약간의 소수 정당 구성원들로 존재하였다. 최초 의회의 의장은 민족당의 오스메나가 맡았으며, 1907년의 선거 이후 민족당은 계속적으로 세력이 상승하는 대신 경쟁당이었던 진보당은 세력이 점차 약화되어 결국 1932년 해체되었다(Lande 1996, 118). 따라서, 실제적으로는 1907년 이후 1946년 필리핀의 독립까지 필리핀 정치에서 주도적인 역할을 한 정당은 민족당 하나 밖에 없었다. 그러나, 이와 같은 민족당도 그 기본적 구성이나 특성에 있어서는 연방당과 크게 다르지 않았다. 즉, 민족당의 지도자들과 당원들은 대지주 계층에 속한 소규모 엘리트 그룹들이었으며, 이들의 정치, 사회적 지위의 유지에 미국통치하에서도 계속된 준 봉건적 경제체제에 의한 것이었으며, 정당원들간 정책에 대한 이견은 거의 없었다. 또한 민족당의 정당으로서의 지지기반은 전통적인 후견-수혜관계(patron-client relations)¹⁰⁾에 기반을 둔 인맥관계에 의존하고 있었다. 민족당이 비록 필리핀의 독립을 추구한다는 목표를 제시하고 있기는 하였으나, 정당의 조직이 상층부는 지주 계층의 소규모 엘리트들로, 하층부는 농부, 노동자, 도시중산층 등 상층부 엘리트들의 수혜자로서 구성됨으로써 정당조직 자체가 민주적이지 못한 상하 위계질서의 관계로 형성되었다. 또한 인맥관계로 형성된 정당이었기 때문에 정책이나 이데올로기 등의 중요성보다는 개인적 관계가 우선시되는 성격의 조직이었다. 그러나, 다른 한편으로는 그러한 후견-수혜관계로 형성된 지지기반으로 인하여 민족당은 필리핀의 외딴 도서 지역까지도 망라하는 전국적 조직의 정당이 될 수 있었다. 아울러, 1907년

1901년 3인의 필리핀인들이 이 위원회에 참여하게 되었으며, 1902년 제정된 필리핀 기본법에서 이 위원회의 지위가 대폭 강화되었다.

- 10) 필리핀 뿐만 아니라 동남아 사회의 전통적 특성을 잘 나타내주는 후견-수혜관계는 간략히 후견자와 수혜자간 위계적인 상호보완 관계로서 설명할 수 있다. 즉, 후견자의 개인적, 비공식적 은혜를 입은 수혜자들이 그러한 은혜에 보답하기 위해 후견자가 개인적으로 부탁하는 여러 측면의 일들에 협조하고 동조하는 관계를 말한다. 필리핀 정치에 있어 이러한 후견-수혜관계로 인하여 국가의 공적 조직의 제도적 연계보다는 각 단위 조직내 구성원들간의 개인적이고 비공식적인 연계가 우선시 되고 주도적인 기능을 하여오고 있다.

12 『동남아시아연구』 제7호(1999)

선거 이후 강력한 다수여당으로서 미 식민당국의 보호를 받았으며, 반대세력의 존재는 단지 민족당 내부의 각기 다른 파벌들의 형태로만 존재하였다. 미국의 식민통치기간 중 민족당은 당시 필리핀 정치의 양대 거장으로 평가되었던 궤손(Manuel Quezon)과 오스메나¹¹⁾에 의해 이끌어진 파벌들이 당내 주요 세력이었다. 또한 1935년 헌법¹²⁾에 기초한 필리핀 자치령 정부 하에서의 정당정치는 강한 정당지도자와 대통령을 지향하는 정당의 성향을 발전시켰다. 궤손대통령의 리더십 하에서 민족당은 행정부가 통제하는 의회를 통하여 정책형성 및 실행에도 참여하는 기능을 수행하였다¹³⁾(Tancango 1988, 89-90).

아울러, 필리핀 공산당이 처음 결성된 것도 미국에 의한 식민통치기간이었다. 공산주의 사상이 필리핀에 처음 유입된 것은 1920년대 모스크바에서 개최된 노동자회의에 참석했던 필리핀대표단을 통해서였다. 이 대표단이 귀국하여 필리핀노동자협회를 결성하였으며, 지주계급 및 채무로 인한 노예상태에 대한 저항운동을 목적으로 하였다. 이러한 필리핀노동자협회의 활동은 전통적으로 필리핀에서 농민소요의 중심지인 루손 섬의 중부지역에서 가장 활발하였으며, 필리핀공산당(Partio Komunista ng Philipinas: PKP)의 성립과도 밀접한 연관성을 가졌다. 공산당은 1931년 불법화되었으나, 정부정책에 반대하는 농민과 일부 지식인들의 지지가 증가함에 따라 불법화 조치 이후에도 공산당의 당원 수는 점차로 증가하였다. 공산당 세력이 증가하고 이들의 지주계층에 대한 위협이 높아지자 일부 지주들은 개인적인 사병조직까지 두

11) 궤손은 1907년 개원한 필리핀 최초 의회에서 원내다수파의 지도자였으며, 후에 상원의장을 역임하였다. 민족당내의 양대 파벌의 경쟁자였던 궤손과 오스메나는 1935년의 필리핀자치령 정부를 구성하기 위한 선거에서 각각 대통령과 부통령에 당선되어 궤손-오스메나 자치정부를 이끌었다.

12) 1935년 제정된 필리핀 자치령 정부구성을 위한 헌법은 미국 모델에 기초한 것이었다. 대통령중심제의 대의제 민주주의를 표방하였고, 선거과정을 통한 국민의 정치참여를 보장하고 있었다. 또한 상하양원제, 독립적인 사법부, 그리고 4년 임기 중임제의 대통령에 대한 규정은 권력의 분배와 균형을 위한 것이었다. 1972년 마르코스에 의한 계엄령이 선포될 때까지 유지되었다.

13) 그러나 임기 말에 궤손은 정당이 없는 민주주의를 주장하였으며, 그러한 주장은 이후 필리핀 정당에 대한 정치인들 및 일반인들의 평가에도 영향을 미쳤다.

게 되었다(동남아정치연구회 1991, 448-449).

미국의 통치기간 중 필리핀 정당정치 전개에 깊은 영향을 준 또 하나의 사건은 일본군에 의한 필리핀의 점령이었다. 1942년 1월 일본군이 마닐라를 점령하였으며, 1941년 11월 선거에서 대통령과 부통령에 각각 재선된 계손과 오스메나는 워싱턴에 망명정부를 수립하였다. 그러나, 마닐라에 잔류하고 있던 계손 내각의 일부 구성원들과 소수 정치인들이 일본에 적극적으로 협력하였다. 그 중에는 계손의 추종자였던 하원의장 로하스(Manuel Roxas)와 상원의원 라우렐(Jose P. Laurel)이 포함되었으며, 라우렐은 일본통치하에서 필리핀 대통령에 취임하여 일본군에 적극적으로 협력하였다. 그러나, 1945년 미군에 의해 마닐라가 다시 탈환되자 일본의 지원을 받던 친일세력은 무너지고 오스메나를 대통령으로 하는¹⁴⁾ 필리핀자치령이 복원되었다(동남아정치연구회 1991, 450-452). 이후 일본점령시 일본에 협력한 세력들에 대한 처리문제를 둘러싸고 오스메나 대통령과 복원된 자치령정부의 상원의장에 선출된 로하스간의 알력이 민족당 내부의 갈등과 분열을 야기하여 결국 민족당이 분열되는 결과를 초래하게 된다.

2. 독립 - 계엄령선포 시기(1946-1972)

1946년 미국에 의해 필리핀 독립이 결정되자 곧 독립될 필리핀공화국의 초대대통령과 상하양원을 선출하기 위한 선거가 4월에 있었다. 민족당의 대통령 후보로는 자치령정부의 대통령인 오스메나가 출마하였고, 일본 점령시 일본군에 협력한 전력 및 친일부역자들에 대한 처리문제로 민족당의 오스메나와의 갈등으로 분열해 나온 자유당(the Liberal Party)에서는 상원 의장 출신인 로하스가 출마하였다. 결과는 로하스가 근소한 표차인 20만표 차이로 승리하였으며, 1946년 7월 4일 필리핀공화국의 초대대통령에 취임하였다. 1946년의 선거는 필리핀 독립을 준비하기 위한 의미뿐만 아니라 정당 정치적 측면에서 매우 중요한 의미를 갖는 선거였다. 즉, 1900년 필리핀 최초의

14) 미군에 의해 필리핀이 회복되기 이전인 1944년 계손이 사망하자 부통령인 오스메나가 망명정부의 대통령직을 승계 하였다.

정당이 설립된 이후 1946년까지 유지되었던 비경쟁적 일당체제가 1946년의 선거를 기점으로 양당체제로 전환하게 된 것이다.

물론, 필리핀의 독립과 함께 출발한 양당체제의 정당구도는 미국이나 영국의 양당체제와는 많은 차이가 있다. 필리핀의 양당체제에 대하여 필리핀 정당 관련 연구의 전문가로 알려진 탄강꼬(Tancangco 1988, 92)는 “모호한 양당체제”(indistinct two-party system)라고 설명하고 있다. 이와 같은 모호한 양당체제의 형성배경에는 미국의 영향력이 직접적으로 작용하였다는 것이 일반적인 설명이다. 1946년의 선거에서 미국의 배후지지에 힘입은 자유당은 대통령과 부통령, 하원의 다수 의석, 그리고 대부분 지방정부의 선출직을 차지하였다. 이러한 미국의 정치적 지원 및 전후 복구와 건설에 필요한 지원 약속을 대가로 로하스의 자유당 정부는 미국 측의 신식민주의적 요구를 그대로 수용하였다. 따라서, 미국은 필리핀 독립이후에도 직접 필리핀을 통치하던 시절과 별 다름없이 행정부와 의회내의 친미 지도세력을 통하여 미국이 원하는 방향으로 모든 분야의 정책방향을 유도하고 지배하였다.

그러나, 미국이 지속적으로 자유당을 지지한 것은 아니었다. 이러한 사실을 단적으로 증명해 주는 것이 1946년에서 1972년 마르코스에 의한 계엄령이 선포되기까지 자유당과 민족당 양당 사이에서 정권교체가 빈번히 일어났다는 사실이다. 이러한 정권교체의 이면에는 미국의 결정적인 영향력이 있었다. 즉, 미국이 선거에서 어느 정당을 지지하는가에 따라 승자가 정해졌으며, 미국의 선택은 주로 각 정당의 대통령후보에 따라 결정된 것으로 알려져 있다.

따라서, 독립에서 계엄령 이전까지 필리핀의 정당정치는 진정한 의미에서의 양당체제가 아닌 “모호한 양당체제”라는 표현이 적절하다. 그 구체적인 이유로써 란데(Lande 1996, 120-121)가 지적하고 있는 자유당과 민족당과의 비교를 살펴볼 수 있을 것이다. 첫째, 1946-1972년 기간 중 양대 정당간 비교에서 가장 두드러진 특징은 자유당과 민족당 두 정당의 정당구조, 조직의 작동원리 등이 거의 동일하다는 점이다. 즉, 두 정당 모두 중앙당 아래 주 단위, 의회선거구 단위, 시 단위, 촌락 단위의 각 하위조직에 서로 경쟁하는 지방지도자들이 포진하고 있었다. 또한 중앙당에서부터 위계적 질서를 통하여 연결되어 있는 각 단위지도자들은 위로부터의 혜택에 대한 대가로 유권자들

의 표를 모아주는 후견-수혜관계의 중요한 연결고리였다. 둘째로는 양대 정당 모두 지방단위에서의 조직이 비슷할 뿐만 아니라, 사회 각 계층의 구성원들로 모여진 정당의 지지자들의 성분이나, 또는 정당의 지도자들도 매우 유사하였고, 구체적인 정책도 거의 동일하였다. 민족당의 지도층은 자신들이 자유당의 지도층보다 좀 더 민족주의적 노선을 견지하고 있다고 주장하였으나, 실제 정책에서 두 정당간의 차이는 매우 미미한 것이어서 별다른 차별성을 발견할 수 없었다. 셋째, 이러한 두 정당간의 유사성으로 인하여 각 정당의 정치인들은 정당을 옮기는 일에 큰 부담감을 느끼지 않았으며, 개인의 정치적 입지에 도움이 된다고 판단할 때는 쉽게 정당을 바꿀 수 있었다. 이와 관련된 또 하나의 흥미로운 현상은 영향력 있는 정치지도자가 정당을 옮길 경우 그의 추종세력들 역시도 자신들의 후견인을 따라 같이 정당을 옮긴다는 것이다. 즉, 후견-수혜관계에 의한 움직임이 정당 교체에서도 뚜렷이 관찰된다. 아울러, 정당을 이동하게 되는 원인 중 정치적 후견인의 이동이라는 이유 외에도 자신의 반대세력이 자신의 소속정당으로 이동해 왔다는 이유만으로도 정당을 옮기는 사례가 빈번히 발생하였다. 이러한 사실에 기초하여 볼 때, 이 시기의 필리핀 양당체제는 정당간의 차별성이 아닌 인맥 중심의 개인적 요소로 인하여 구분되어 있었을 뿐이다. 이러한 특징을 그로스홀츠(Grossholtz 1964, 132)는 다음의 설명에서 잘 표현하고 있다.

표면상으로 필리핀의 정당체제는 중앙당에서부터 지방단위까지 양당제를 유지하고 있는 것으로 보인다. 그러나 좀 더 면밀히 살펴보면 그 두 정당은 각기 다른 정당이라기 보다는 오히려 동일한 정당에 소속된 두 파벌과 같은 성격으로 평가될 수 있다. 각 정당의 소속원들은 선거에서의 승리를 위한 목적에서만 동일정당의 구성원으로서 뜻을 같이 할 뿐이며, 정당의 이동은 정책이나 이슈에 의한 것이 아니라 개인적 유대관계에 의해 끊임없이 이루어지고 있다.

판강꼬(Tancangco 1988, 92-93) 역시 선거에서의 승리를 위한 유권자들의 지지확보가 후보자들의 3G(gun, gold, goons)로 표현되는 능력에 따

라 결정되기 때문에, 이 시기의 필리핀 양대 정당은 이슈 중심보다는 개인 지도자를 중심으로 발전할 수밖에 없었다고 설명한다. 판깡꼬에 의하면 독립 후 민족당과 자유당의 양대 정당은 첫째, 이념이나 기본정책, 정책형성, 정당지도자 및 일반당원들의 사회경제적 특징이 동일하였다. 둘째, 두 정당간 이념적 차이가 없음으로 인해 정당내부의 결속력이 약화되었으며, 그러한 구심점의 부재로 인한 내부의 파벌주의가 팽배하였다. 셋째, 특히 선거가 끝난 후 야당의 지도자 및 그 추종자들이 정권을 획득한 여당으로 빈번히 이동하는 특징적 현상이 관찰되었다. 그러나, 정당의 이와 같은 개인지도자 중심의 성향에도 불구하고 한 정당을 전횡적으로 움직이는 주도적 인물의 등장은 없었다. 그 이유로는 양 정당의 지도자급 인물들이 한결같이 출신지역에서는 경제적, 정치적 측면에서 엘리트로 평가받는 인물들이었으며, 이들이 후견-수혜관계를 통하여 수혜자들에게 분배할 수 있는 자원 보유능력이 비교적 평등하였기 때문이다. 필리핀 대학의 랄라냐(Lallana 1989, 48-49) 교수 역시 1946-1972 기간 중 민족당과 자유당 중 어느 한 정당이 강력히 부상하지 못한 이유는 양 정당의 정책이나 사회적 구성이 거의 동일한 때문이라고 설명한다. 특히, 그 중에서도 두 정당 모두가 지역단위의 경쟁적 파벌을 기반으로 하였으며, 미리 형성되어 있는 조직들을 기초로 하였기 때문이라고 지적하고 있다.

이와 같은 이유로 인하여 이 시기의 필리핀 정당정치는 선거를 중심으로 움직이었으며, 선거 결과에 따라 정당조직과 정당구성원들이 변화되고 이동하는 선거정치였다고 할 수 있다. 그러나, 선거를 둘러싼 정당간의 경쟁에서도 정강정책이나 이념적 기반의 차이가 없었기 때문에 선거경쟁에서의 주요 이슈는 여당의 부패에 대한 야당의 비판이라는 기본적 틀을 벗어나지 못하였다. 그럼에도 불구하고 민족당과 자유당간 빈번한 정권교체가 있었기 때문에 여야간 선거를 둘러싼 경쟁에서 특정 정당이나 특정 지도자에 대한 정치적 책임을 묻기는 어려웠다.

따라서, 결과적으로 양당체제하의 민족당과 자유당은 각 당의 정치엘리트들의 정치적 목적을 달성하기 위한 조직력을 갖춘 도구로서의 기능은 충실히 행하였으나, 정당 본연의 기능인 정당의 지지자 및 국민 대다수의 의견이나

이익을 진정으로 대표하였는지는 매우 의심스럽다. 그러한 맥락에서 볼 때, “필리핀 정당은 본질적으로 개인적이고 파벌적인 정치적 야심을 위한 비이념적 도구로 존재해왔다”는 말레이(Marlay 1993, 218)의 지적은 깊은 의미를 함축하고 있다.

3. 권위주의체제 시기(1972-1986)

1965년 민족당의 후보로 대통령에 당선되어 1969년 필리핀 독립 이후 최초의 재선 대통령이 된 마르코스는 1972년 임기 말을 얼마 남기지 않고, 계엄령을 선포하였다. 계엄령의 선포는 필리핀 정치체제에 커다란 변화를 가져왔으며, 이는 곧 민주적 통치가 종결되고 권위주의체제가 시작되었음을 의미하는 것이었다. 1946-1972년 사이의 양당체제는 비록 본질적으로 민주적인 정치과정을 실현하지는 못하였어도 정기적인 선거과정을 통하여 질서정연한 정치권력의 교체를 보장하는 기능을 수행하였다(De Guzman 1988, 270). 그러나, 1972년 계엄령의 선포로 선거를 통한 정권교체의 가능성은 중단되었다.

계엄령 선포 이후 마르코스의 지시에 의해 새롭게 만들어진 1973년 헌법은 선거제도와 과정의 중대한 변화를 가져왔으며, 1935년의 헌법과 비교할 때 선거의 공정성 보장이라는 측면에서는 오히려 후퇴한 양상을 보이고 있다. 이와 관련된 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 1973년 헌법에 의하면 행정부가 선거관리위원회의 조직과 구성에 관한 모든 권한을 가지고 있었다. 둘째, 선거관리위원회의 탄핵권과 관련하여서도 입법부의 다수당이 수적 우세를 이용하여 누구라도 원하면 탄핵할 수 있도록 하였다. 셋째, 선거관리위원회가 선거과정의 공정성을 위해 필요하면 조치할 수 있었던 법적 강제력의 사용을 폐지하였다. 넷째, 양대 정당의 구성원들로 이루어진 의회 내 선거재판소를 폐지하였다. 이와 같은 선거관리위원회의 기능 및 역할에 대한 왜곡뿐만 아니라, 1973년 헌법하의 마르코스 통치에서 각종 정부기관들은 마르코스 개인의 권력강화와 집권연장을 위한 제도로 기능 하였다(Tancangco 1988, 83-84).

계엄령의 선포와 함께 권위주의체제 하에서의 필리핀 정당정치는 민족당과 자유당의 소멸 및 새로운 정당으로서 마르코스에 의해 구성된 “신사회운동”(the New Society Movement ; the Kilusang Bagong Lipunan, KBL)의 등장으로 특징지을 수 있다. 계엄령의 선포로 인한 정당활동 금지 및 선거의 연기는 필리핀 내 기존 양당체제의 정당정치가 얼마나 허구적인 것이었는지를 단적으로 증명해 주는 일련의 현상들을 도출하였다. 즉, 국회가 해산되고 민족당과 자유당의 다수 지도자들이 투옥되는 상황에서 기존 정당 지도자들이 후견인으로서의 능력과 기능을 잃어버리자 정당의 지지기반도 함께 붕괴되어 버렸다. 이러한 상황에 대하여 란데(Lande 1996, 122)는 기존의 민족당과 자유당이 특정의 이데올로기적 기반을 가진 것도 아니었으며, 대부분의 정당 지지자들이 자신들이 지지하는 정당에 대해 확고한 일체감이거나 소속감이 결여되어 있었기 때문이라고 지적한다. 즉, 대부분 선거에서 특정 정당 후보를 지지한 유권자들은 객관적인 판단에 의한 결정보다는 개인적인 맥관계 혹은 후견-수혜관계로 맺어진 지방 정치지도자들의 청탁에 의해 특정 정당 및 후보를 지지한 것이므로, 이러한 정당에의 지지는 상황에 따라 얼마든지 변화할 수 있는 것이었다. 따라서 계엄령의 결과 양대 정당과 그 지도자들이 자신들의 요구를 충족시킬 수 없게 되자 자연스럽게 두 정당에 대한 지지도 소멸된 것이라고 란데는 설명하고 있다. 이러한 자신의 설명에 대한 증거로서 란데는 계엄령의 선포 직후 필리핀의 다수 유권자들은 민족당이나 자유당에 대한 지지나 애정을 표시하기보다는 계엄정부를 지지하는 태도를 표명하였다고 제시한다.

계엄령에 의해 잠정적으로 중단되었던 정당활동이 재개된 것은 1978년의 과도의회 선거를 위한 조치로서 정당활동을 계엄정부가 다시 허용하면서 부터이다. 그러나, 이미 기존 정당조직이 와해된 상태에서 재개된 정당활동은 선거 불과 몇 달 전 마르코스정부에 의해 급조된 신사회운동(이하 KBL로 칭함)에 의해 주도되는 일당체제의 복원으로 귀결되었다. 그러나, 마르코스의 KBL에 반대하는 정당이 전혀 없었던 것은 아니다. 1978년 마르코스정부가 과도의회 선거준비를 위한 정당활동 재개를 허용하자 약 30개의 정당이 나타났다. 이들 중 20개정도의 정당이 지역적인 지지기반을 가진 정당들이었다.

이들 중 관심을 끄는 몇 개의 정당은 마닐라 도심을 지지기반으로 하는 아끼노 상원의원이 이끄는 LABAN(the Lakas ng Bayan), 비콜(Bicol)지역을 기반으로 한 Bicol Saro, 비사야 중부를 거점으로 하는 Pusyon Bisaya¹⁵⁾, 서부 민다나오의 CCA(the Concerned Citizens Aggregation) 및 북부, 남부, 중부 민다나오의 민다나오 동맹(MA: the Mindanao Alliance) 등이 다(Tancangco 1988, 97).

이와 같은 지역을 기반으로 한 군소 정당의 등장에는 주요한 세 가지의 이유가 있다(Lande 1996, 96). 첫째, 1972년 계엄령의 선포로 정당활동이 금지되고 야당이 해체되었다. 따라서, 1978년 정당활동 재개가 허용되었어도 이미 해체된 민족당이나 자유당의 정당조직이 예전의 모습으로 복원될 수 없었다. 그 결과 다수의 약체 지역정당이 등장하게 된 것이다. 둘째, 1978년 선거에 적용된 선거법에서는 예외적으로 유권자들이 각각의 공직에 출마한 후보자들의 이름을 명기하는 대신 특정정당의 이름을 쓰면 모든 공직에 있어 그 정당의 후보자를 지지하는 것으로 간주하는 규칙이 적용되었다. 이러한 규칙은 당연히 당시 유일하게 전국적 조직을 가지고 있는 KBL에게는 유리한 반면, 그렇지 못한 기타의 군소 정당들에게는 매우 불리한 규정이었다. 따라서, 군소 정당들은 그러한 선거방식 하에서 전국적 규모의 KBL과 경쟁을 시도하기 보다는 자신들의 지지기반이 확고한 지역정당으로 머무르는 전략을 택하였다. 셋째, 다양한 야당세력의 지도자들은 마르코스의 독재권력에 반대한다는 것 외에는 아무런 구심점이나 공감대가 형성되지 못한 상태였다. 따라서, 분열된 야당세력을 연합하거나 다양한 사회 각 부분의 이해관계를 총괄적으로 대변하기는 역부족이었으며, 결국 분열된 여러 지역정당이 등장하게 된 것이다. 이들 군소 정당들은 각기 분열되어 있었을 뿐만 아니라 선거에 필요한 재정적인 후원을 확보할 수가 없었다. 그 결과 KBL주도하에서도 지역정당들이 계속 나타나기는 하였으나, 전국적 규모의 반대야당으로 세력을 형성하지는 못하였다. 따라서, 마르코스의 입장에서는 자신의 권력에 반대하거나 저항하는 어떤 정당이라도 원하기만 하면 일시에 무력화시킬 수 있는 절대적

15) Pusyon Bisaya는 마르코스 정부에 의해 내세워진 비사야에서의 조작된 반대 정당이라는 설명이 지배적이다.

권력을 소유하고 있었다.

이와 같은 배경 하에서 과도의회 선거는 KBL이 165석 의석 중 151석을 차지하는 결과가 나왔으며, 이는 KBL의 전국적인 정치적 동원능력과 함께 야당의 미약함 및 실질적인 부재를 증명하는 것이었다. 따라서, 계엄령이 지속되는 가운데 치러진 1978년의 과도의회 선거와 KBL에 의해 독점된 과도의회의 존재는 필리핀 정당체제가 독립 이전의 민족당에 의한 비경쟁적 일당체제로 환원된 것을 의미하는 것이었다. 즉, 마르코스에 의한 1978년 선거의 실시는 정상적인 정당정치의 허용을 표방하고 있으나, 실제로는 온건개혁세력들의 급진좌파세력화를 방지하기 위한 전략의 일환으로 해석할 수 있을 것이다.¹⁶⁾

궁극적으로 1978년 선거를 계기로 필리핀에서는 마르코스의 KBL에 의한 비경쟁적이고 권위주의적인 일당체제가 시작되었다. 마르코스의 권력강화를 위해 전국적 규모로 형성된 KBL의 특징을 살펴보면, 첫째, 사회·경제적 개혁을 위한 프로그램을 제시하고 있다. 둘째, 마르코스정권에 대한 지지와 동원을 원활히 하기 위하여 대중운동을 직·간접적으로 통제하고 있다. 셋째, 마르코스를 정당 및 국가전체의 카리스마적 지도자로 부각시키고 있다. 넷째, 군부 및 관료제도 등 국가제도와 지원에 대한 독점적 통제권을 갖고 있다. 다섯째, 비경쟁적 일당체제에서 KBL의 정책과 행위를 정당화하기 위한 수단으로서 국민투표, 과시용 선거 등의 정기적인 선거과정을 이용하였다 (Tancangco 1988, 95).

그러나, 일당체제하의 KBL내에서도 과거 양당체제하에서와 동일한 양상들을 발견할 수 있었다. 다른 아닌 계엄령하의 지배정당인 KBL의 지도부와 구성원들이 필리핀의 전통적 엘리트 계층들로 채워져 있었다는 점이다. 물론 KBL의 엘리트들은 전통적 지주계층과 신흥 기술관료 및 관료자본가 계층 중에서도 친마르코스적이며 친미적인 집단들로 구성되어 있었다. 과거 민족당과 자유당의 지도자급 인사 중에서도 정치권력을 쫓는 많은 인물들이 KBL로 흡

16) 이와 같은 주장을 뒷받침할 수 있는 근거로는 계엄령 선포 후 기존 양대 정당의 조직과 세력은 극도로 약화 내지는 소멸된 와중에서 필리핀 공산당의 세력은 더욱 더 강력해지는 추세였음을 제시할 수 있다.

수된 것을 물론이다. 따라서, KBL에 의한 일당체제하에서도 필리핀의 정치 는 관직 및 이권 등이 여전히 전통적인 후견-수혜관계에 의해 분배되었다. 과거와의 차별성은 정부권력과 권위의 유일한 기반이 마르코스의 개인적 독재 권력이었으므로 마르코스가 KBL을 완전히 통제할 수 있었으며, 이는 곧 마르코스 개인을 후견-수혜관계의 최정점에 둔 변형된 그러나 내면적 성격에 있어서는 과거와의 동질성을 유지하고 있는 권력구조라고 하겠다.

한편, 계엄령 하에서의 야당들과 정치세력들은 여러 가지로 분열된 양상을 띠고 있었으나, 크게 세 가지 유형의 세력들로 분류할 수 있다. 첫째, 합법적인 의회투쟁에 참여함으로써 미국과 마르코스 독재 연합에 반대하며 궁극적으로 정권을 교체하겠다는 목표를 가진 의회 내 정당세력들이다. 이미 언급한 1978년 과도의회 선거에 참여한 지역정당들이 이에 속한다. 둘째, 혁명적 무장투쟁 세력으로서 필리핀 공산당(CCP)과 신인민군(the New People's Army: NPA) 및 모로 민족해방전선(the Moro National Liberation Front: MNLF)이다. 이들은 제도권내 정당세력들과는 대조적으로 계엄령 하에서도 노동자와 농민을 중심으로 꾸준히 세력을 확장하였다. 셋째, 선거참여 거부운동세력(the boycott movement)으로서 합법적 의회투쟁이나 혁명적 무장투쟁이 아무런 정치적 변화를 가져올 수 없다고 주장하면서 유권자들의 선거참여 거부를 주장하였다. 즉, 마르코스 독재권력의 정당성을 와해시킬 수 있는 유일한 방법으로서 선거참여 거부를 제시하였으며, 과거 자유당 소속 잔존세력들을 중심으로 1973-1984까지 지속되었다(Tancangco 1988, 97-99).

1981년 마르코스에 의한 계엄령의 해제는 필리핀 정당정치와 관련하여 두 가지의 배경적 요소가 존재하였다. 하나는 1978년 KBL이 과도의회를 독점한 이후로 마르코스는 자신의 권위주의적 일당체제가 개인적 권력유지를 위해 충분히 가능할 수 있을 만큼 안정되었다고 판단한 것이다. 다른 하나는 계엄령 선포의 중요 이유 중 하나로 제시한 필리핀 공산세력의 소멸이라는 목표가 오히려 계엄령하 공산세력의 강화라는 현상으로 귀결되자, 더 이상 계엄령을 유지하기 어렵게 되었기 때문이다. 이러한 배경에서 실시된 계엄령 해제는 필리핀 사회의 국제적 이미지에 향상에는 도움이 되었으나, 권위주의체제의

정치질서에는 아무런 실질적인 변화를 가져오지 못하였다.

실제로 계엄령 해제 이후 1986년 마르코스정권의 붕괴까지 KBL은 여전히 필리핀의 정당정치를 주도하였다. 그 이유는 KBL이 마르코스를 정점으로 한 수직적 권력관계를 갖고 있었으며, 여전히 후견-수혜관계를 기반으로 유지되었기 때문이다. 그러나, 계엄령의 해제 이후 마르코스 권위주의체제의 정통성을 더욱 약화되었고, 이에 대한 미국정부와 금융기관들의 우려는 결국 마르코스정부의 정통성에 대한 신뢰에 회의를 가지게 하였다. 이와 같은 우려와 회의로 인하여 미국 정부는 마르코스와 KBL에 정치개혁 및 민주화에 대한 압력을 가하기 시작하였으며, 이에 따라 계엄령선포 이후 권위주의체제하에서 제 기능을 다하지 못하였던 야당세력들이 점차로 가시화 되기 시작하였다. 계엄령 해제 이후 야당들은 단순한 정치개혁이 아닌 마르코스의 퇴진을 요구하였으며, 이러한 요구는 1983년 아끼노 상원의원의 암살사건 이후 더욱 더 광범위한 대중의 지지를 획득하였다.

계엄령해제 이후 야당세력들의 중심을 이룬 주요 정당들을 간략히 살펴볼 도록 하겠다.¹⁷⁾ 먼저 UNIDO는 마르코스 하에서의 대표적인 야당으로서 1979년 집권여당 KBL에서 탈당한 라우렐(Salvador Laurel)을 중심으로 형성되었다. 이후 과거 자유당 및 민족당의 소수 파벌 등 다양한 군소 정당과 정치세력들이 연합하여 세력이 강화되었으며, 1984년에는 필리핀 선거관리위원회에 의해 대표야당으로 지목되기도 하였다. 다음은 1978년선거에서 전 아끼노 상원의원을 중심으로 형성된 LABAN이다. 이 LABAN과 전 민다나오 동맹의 한 파벌이었던 필리핀민주당(the Pilipino Democratic Party: PDP)이 1982년 서로 연합하면서 PDP-LABAN은 공동의 목표와 이데올로기를 기반으로 결집되었다. 즉, 민다나오를 거점으로 한 PDP와 루손 및 마닐라를 거점으로 한 LABAN이 연합하여 엘리트 중심의 정당을 배척하고 민족주의적 성향을 나타내었다. 다음은 1980년대 초반 새로운 지도층으로 다시 형성된 자유당이다. 상원의원 살롱가(Jovito Salonga)를 중심으로 한 새로운 자유당은 미군기지 문제나 선거참여 거부운동 등에서 민족주의적 색채를

17) 계엄령 해제 이후 야당들의 세부적 움직임에 대한 것은 탄강꼬(Tancangco 1988, 101-102)를 참조할 것

강하게 나타내었다. 이외에도 이슈를 중심으로 하여 형성된 다양한 성격의 반 마르코스 세력들이 여러 가지 형태로 형성, 강화되었다.

이러한 야당 및 반대세력들의 약진 중에 치러진 1984년의 의회선거와 1986년 2월의 대통령 선거는 마르코스 권위주의체제의 붕괴와 밀접히 연결되어 있다. 1984년의 의회선거에서 야당들은 선거에 참여할 것인지, 아니면 선거참여를 거부할 것인지에 관한 의견이 분분하였다. 몇몇 군소 정당들과 라우렐이 이끄는 UNIDO만이 선거참여를 결정하였고 나머지 주요 야당들은 선거참여를 거부하였다. 선거의 결과는 대부분 UNIDO의 후보인 야당 후보들이 의석의 1/3을 차지한 것이다. 1984년 선거 결과 UNIDO는 대표야당으로 급부상 하였고, 제엄령 이후 처음으로 필리핀 정당체제는 거대여당인 KBL에 경쟁할 수 있는 반대세력의 존재가 형성되었다. 즉, 여전히 마르코스 정부에 의해 움직이는 KBL에 대항하여 UNIDO를 중심으로 한 의회내 반대세력들은 KBL에 대한 미약하나마 견제기능을 수행하게 되었다. KBL에 대한 견제세력으로서의 이러한 야당의 움직임은 1985년 마르코스가 1986년 2월로 대통령 선거 일정을 발표하는 시점에서는 이미 UNIDO와 PDP-LABAN을 중심으로 하는 두 축이 형성되어 있었다. 그러나 마르코스의 선거 실시 선언과 함께 최대의 관심사는 반마르코스 세력들이 단일후보를 중심으로 단결할 수 있느냐 하는 것이었다. 제엄령 이후 단 한 번도 야당 세력간의 연합이나 공감대를 형성한 경험이 없는 야당들의 입장에서는 결코 쉬운 일이 아니었다. 대표적 두 야당인 UNIDO에서는 라우렐이, PDP-LABAN에서는 아끼노(Corazon Aquino)가 대통령 후보로서 유력하였다. 그러나 결국은 아끼노와 라우렐이 UNIDO의 대통령과 부통령 후보로 연합함으로써 1986년 2월 선거에서 반마르코스 세력들을 결집시키는 중요한 계기를 제공하였다.¹⁸⁾

요약하면, 제엄령 이전의 양당체제가 마르코스 권위주의 체제하에서는 완전히 소멸되었다. 정당활동이 재개된 1977년 이후에서 1984년 의회선거에서

18) 아끼노와 라우렐간 후보 단일화 과정에는 두 야당 및 기타 반마르코스 세력들의 많은 노력이 있었다. 그러나, 두 후보의 연합에 결정적 역할을 한 것은 신추기경으로 알려져 있다. 1984년 의회선거 및 1986년 대통령 선거와 관련된 정당들의 입장 및 연합에 관한 더욱 구체적인 사실들은 Malin(1985), Villegas(1986), Villegas(1987), Lande(1996, 124-125)를 참조할 것

24 『동남아시아연구』 제7호(1999)

UNIDO가 의회 내 반대세력으로 부상할 때까지 필리핀의 정당체제는 KBL의 독주로 표현되는 비경쟁적 일당체제였다. 그러나, 1984년 의회 선거를 계기로 경쟁적 일당체제로의 변화양상을 보였다. 이후 지속적인 야당세력들의 성장과 함께 1986년 2월 대통령선거에서의 아끼노-라우렐 팀을 이룬 UNIDO 및 PDP-LABAN의 연합이 궁극적으로 마르코스 권력의 붕괴를 유도해 낸 것이라고 하겠다.

4. 민주화 이후 시기(1986-1995)

1986년 2월 선거 직후 “민중의 힘”(People’s Power)에 의해 마르코스 권위주의체제가 붕괴되었다. 아끼노 정권의 출범은 단순한 정권교체가 아닌 필리핀 정치의 민주화를 의미하는 것이었으며, 특히 선거과정 및 절차 그리고 정당정치적 측면에서는 새로운 전기를 맞게 되는 것이었다. 대통령에 취임한 아끼노는 임기 중 마르코스 권위주의체제하에서 왜곡된 민주적인 절차 및 제도적 확립에 중점을 두었다. 그러한 조치의 가장 대표적인 것이 1973년의 권위주의적 헌법을 폐지하고 새로운 헌법을 제정한 것이었다. 1973년 헌법과 비교하여 대통령의 권한을 축소하고, 입법권과 행정권을 엄격히 분리하였으며, 대통령 임기를 단임의 6년으로 규정한 새로운 헌법이 1987년 2월 국민투표에 의해 확정되었다.

1987년의 헌법은 권위주의체제와는 다른 새로운 선거제도를 확립하였다. 하원의 임기는 4년에서 3년으로, 상원은 6년으로, 대통령은 4년 중임에서 6년 단임으로 규정하였다. 헌법 제정 직후는 과도기적 시기로서 1987년 헌법의 임시규정들이 1992년까지 유효하며, 이후로는 3년 주기로 선거가 있을 것을 규정하였고, 18세 이상에 선거권을 부여하였다. 1987년 헌법은 선거운동 절차 및 선거의 전 과정을 관장하는 선거관리위원회를 규정하고 있다. 이 위원회는 위원장과 6명의 위원으로 구성되며, 이들은 위원회에 소속되기 직전 선거에 출마하였던 경험이 있어서는 안 된다. 대통령이 인사위원회의 동의를 얻어 임명하는 선거관리위원회는 대부분 법률가들이며 대학교육을 받은 사람들이다. 이러한 선거관리위원회는 모든 선거법과 규정에 관련된 제반업무

를 관장할 뿐만 아니라 그러한 법과 규정의 준수를 위해 노력한다. 또한 선거 과정에서 발생할 수 있는 물리적 충돌에 대비하여 필리핀군을 포함한 강제력의 동원권을 선거관리위원회가 갖는다. 최악의 경우에는 선거관리위원회가 특정도시나 지역의 새로운 선거 실시를 명령할 수도 있다. 또한 헌법은 선거관리위원회가 시민들의 공정한 선거관리를 위한 참관 및 감독을 위한 조직을 승인하고 인가해 줄 권한을 부여하였다(Marlay 1993, 222-223). 그리고 의회선거와 관련된 모든 분규는 상하 양원의 선거재판소에서 관할하도록 하였다. 각 재판소는 9명으로 구성되며, 이들 중 3명은 대법관이 지명하는 대법원 판사 중에서 임명하며 나머지 6명은 의석비율에 따라 상원 및 하원의원으로 구성된다.

1987년 새 헌법의 정당정치 관련 규정들의 내용은 다음과 같다. 양원제 의회에서 먼저 전국을 선거구로 하여 24명을 선출하는 상원은 6년 임기로 2번 연임이 가능하도록 규정하고 있다. 하원은 인구비례로 할당된 선거구에서 240명 이하의 의원을 선출하도록 규정하였다. 1987년 헌법에서 특이한 사항은 하원의원의 20%를 정당 명부식 비례대표제로 선출하도록 한 것이다. 이러한 정당명부제도(*party-list system*)는 특정지역의 대표자 혹은 노동자, 농민, 도시빈민, 젊은 층, 여성 등의 소외계층을 대표하는 후보자들에 의해 총원되도록 규정하고 있다. 이와 같은 헌법상의 규정으로 인하여 경제적 지위가 낙후된 다수 대중들의 의견이 입법과정에서 수렴될 수 있는 제도적 장치가 보완되었고, 이에 따라 경제능력의 심각한 불균형이 완화될 수 있다는 희망을 갖게 하였다(De Guzman 1988, 280).

그러나, 아끼노정부의 출범이 오랜 동안 지속되어온 필리핀 정치의 병폐적 측면을 일시에 해소할 수는 없었다. 즉, 아끼노정부하에서 마르코스의 권위주의 정부시절과 비교하여 부패나 타락, 특권에 의한 횡포 등이 상당히 감소한 것은 사실이지만 아끼노정부가 필리핀 정치체제 자체를 근본적으로 변화시킬 수는 없었다. 따라서, 아끼노정부 역시 취임시 국민들에게 한 약속과는 달리 기존의 다른 모든 정부들처럼 과두제적 통치, 정치적·경제적 불평등, 심각한 빈곤, 그리고 정실주의에 의한 정치를 벗어나지 못하였다(클라크 네어 1993, 68). 그 단적인 예가 아끼노의 집권과 함께 일련의 선거과정에서 관찰되는

정당들간의 이합집산 및 정파들간의 경쟁과 분열 양상들이다.

새 헌법이 통과된 석 달 후인 1987년 5월 의회를 구성하기 위한 선거가 있었다. 이 선거에는 무려 79개의 정당들이 서로 연계, 혹은 연합한 결과 크게 4개 정파간의 경쟁이었다. 이들 4개 정파는 먼저 아끼노 대통령을 지지하는 가장 강력한 연합이었던 Laban(혹은 Lakas ng P'ayan), 아끼노와 결별한 전국방장관 엔릴레(Juan Ponce Enrile)가 이끄는 민주대동맹(Grand Alliance for Democracy, GAD), 마르코스 추종세력들의 연합인 UPP-KBL, 그리고 공산주의자들이 주도하는 민족민주전선(National Democratic Front)에 의하여 창설된 새정치동맹(the Alliance for New Politics: ANP) 등이었다(Lande 1996, 125-126). 따라서, 1987년 5월의 선거는 다양한 후보자들이 출마한 다채로운 선거였다. 24석 상원을 겨냥한 84명의 후보와 200석 하원을 목표로 한 1,899명의 후보자들이 경합하였다. 결과는 친 아끼노 정당연합인 Laban이 상원의원 24석 중 22석과 하원의원 200석 중 150석을 획득하였다. 그러나, 이 선거에 대하여 헤르난데즈(Hernandez 1988, 232)는 친아끼노 정파내의 여러 후보자들이 같은 지역구에 출마하여 경합함으로써 오히려 반대정파의 후보가 당선되는 상황이 발생한 점을 지적하며, 이는 아끼노 대통령이 특정 정당에 소속되거나 혹은 특정정당을 지지하지 않음으로 인한 현상이라고 설명하였다. 정영국은 이 선거와 관련하여 위에 언급한 네 정파 중 공산주의자들에 의한 좌파연합인 새정치동맹(ANP)을 제외한 다른 세 정파들은 모두 정당 지도자를 중심으로 한 정당간 이합집산의 산물이라고 지적하였다. 아울러, 유권자들의 후보자 선택에서도 정책이나 이슈보다는 인물중심의 투표 행태가 과거와 다름없이 재연되었다고 설명한다.¹⁹⁾

이와 같은 정당들간 이합집산과 유권자들의 전통적 후견-수혜관계와 관련된 후보자 개인의 인물중심 투표 행태는 1988년 1월의 지방선거에서도 여전히 재현되었다. 지방선거를 앞두고 친아끼노 연합정파내의 PDP-LABAN과 살롱가를 중심으로 하는 구 자유당 세력간의 갈등이 증폭되었다. 결국 구 자유당 세력은 지방선거에서 단독으로 후보들을 공천하였다. 지방선거 후 살롱

19) 더욱 세부적인 내용은 정영국(1992, 159-160)을 참조할 것.

가는 기존의 친아끼노 연합과 결별하여 또 다른 친아끼노 정부성향의 파벌들과 연합하였다. PDP-LABAN 역시 빠울 아끼노(Paul Aquino)가 이끄는 민중의 힘(People's Power, Lakas ng Bansa)과 연합하여 LDP(The Struggle of Democratic Filipinos)를 형성하였다. 그 결과 LDP는 하원에서의 다수당은 물론 지방정부에서도 다수당의 위치를 차지하게 되었다. 아끼노대통령은 새로이 이합집산한 LDP나 구 자유당 어느 정당에도 가입하기를 거부하였으며, 초당적인 위치에서 모든 친정부적 정당들로부터의 지지를 기대하는 자세를 견지하였다(Hernandez 1989, 156). 그러나, 아끼노의 이러한 태도와는 달리 아끼노대통령 측근들의 연합으로 LDP가 새롭게 형성된 후 정치인들의 대규모적인 정당교체 현상이 발생하였다. 즉, 아끼노가 LDP에 가입하지 않았음에도 불구하고 상원의원 6명, 하원의원 159명²⁰⁾, 각료 2명, 주지사 42명, 시장 30명, 중소도시 시장 1,144명, 기타 하위 공직자 3,700명이 LDP로 당적을 옮겼다. 그 결과 LDP는 새로운 친아끼노 지배연합세력의 형성에 성공한 것으로 평가되었다. 그러나, 다른 한편 이러한 LDP의 형성과 세력강화는 아끼노의 지지세력 및 반대세력 모두로부터 많은 비판을 야기하였다. 부통령인 라우렐은 LDP는 마르코스의 KBL과 다를 바가 없다고 비판하면서, 집권자가 바뀔 때마다 이합집산하는 정치세력들의 이동은 또 다시 집권자가 바뀌면 반복될 것이라고 LDP를 비난하였다(Lallana 1989, 43-44). 그러나, 이후에도 LDP로의 당적이동은 계속되었고 1992년 대통령 선거가 다가오자 상하 양원 모두에서 LDP가 다수당의 위치를 확보하였다.

대통령 선거를 앞 둔 1991년 말 124개 정당이 선거관리위원회에 등록되어 있었으며, 다수의 대통령 후보들의 이름이 언론에 거론되었다. 1992년 대통령 선거에는 총 7명의 후보가 출마하였다. 이 중 5명은 1986년 반마르코스 진영에 속하였던 인물들이었고, 2명은 마르코스의 후계자임을 강조하였다. 이들 후보들과 그들의 소속정당 및 관련된 사항들을 간략히 살펴보면 다음과

20) LDP로 옮겨간 대부분의 하원의원들은 반마르코스 진영에 속하였던 의원들이었으나, 좌파세력들의 연합정파인 ANP-PNB소속 의원 2명도 그 중에 포함되어 있었다. LDP로의 당적 이동에 합류하지 않은 의원들은 살롱가를 중심으로 한 자유당 소속 의원들과 PDP의 의원들이었다(Lande 1996, 126).

같다.

먼저 LDP의 대통령 후보는 당총재이자 하원의장인 미트라(Ramon V. Mitra)였다. 1991년 11월 LDP의 대통령 후보 경선에서 아끼노의 지원을 받았던 라모스를 이기고 후보에 당선되었다. 다음은 Lakas-NUCD의 라모스 후보였다²¹⁾. 라모스는 LDP의 후보 경선에서 미트라에게 패배하였으나, 아끼노대통령과 친 마르코스 자본가 세력들의 권력 복귀를 우려하는 신흥 자본가들과 화교자본가들의 지지를 받고 있었다. 세 번째의 후보는 아끼노 내각에서 이민성 장관과 농업개혁성 장관을 역임한 여성후보 산티아고(Miriam Defensor-Santiago)로 7명의 후보 중 가장 급진적이고 개혁적인 성향의 후보로 평가되었다. 네 번째 후보는 부통령 라우렐(Salvador H. Laurel)로 민족당(NP)의 후보였다. 아끼노와 결별한 후 전국방장관 엔릴레 및 마르코스 지지세력들과 과거의 민족당을 재건한 라우렐은 1991년 12월 민족당 내 자신의 대통령 후보를 반대하는 세력들을 축출한 후 민족당의 후보로 출마하였다. 다섯 번째 후보는 자유당(NP)의 살롱가 후보였다. 친 아끼노 세력이 LDP를 형성할 때 구 자유당을 재건한 살롱가는 LDP에 합류하지 않은 LDP-LABAN의 세력들과 연합하여 1992년 1월 민중연대(the People's Coalition)를 결성하고 대통령 후보로 출마하였다.

이상은 1986년 반마르코스 진영에 속하였던 성향의 후보들이었고, 나머지 친 마르코스 입장을 분명히 한 두 후보는 이멜다 마르코스(Imelda Romuadez-Marcos)와 꼬후앙꼬(Eduardo Cojuangco Jr.)였다. 1991년 11월에 귀국한 이멜다는 과거 마르코스의 정당이었던 KBL의 후보로 출마하였다. 역시 마르코스 전대통령의 측근이자 아끼노대통령의 사촌인 꼬후앙꼬는 1989년 귀국 후 잠시 라우렐의 민족당에 합류했었다. 그러나, 라우렐과의 후보경쟁으로 민족당과 결별한 후 구 마르코스 세력을 결집하여 민족주의민중

21) LDP의 후보 경선에서 라모스가 패배하자 상원과 하원의 일부의원들이 Lakas EDSA라는 새로운 정당을 형성하여 라모스를 대통령 후보로 추대하였다. 이에 친아끼노 세력인 Laban ng Bayan이 합류하고 이어서 세부(Cebu)의 주지사인 오스메나(Emilio Osmena)가 기독교민주국민연합(the National Union of Christian Democrats, NUCD)을 이끌고 들어옴으로써 라모스-오스메나 팀은 Lakas-NUCD 후보로 출마하였다.

연합(the Nationalist People's Coalition)의 후보로 출마하였다²²⁾.

이상에서 알 수 있듯이 1992년 대통령 선거가 기존의 선거와 두드러지게 다른 점은 첫째, 후보자의 숫자가 무려 7명이나 되었으며, 둘째, 안정적인 정당체제가 결여되어 있었다는 점이다. 이 두 가지 요소는 서로 연결되어 있다고 Lande(Lande 1996, 147)는 설명한다. 즉, 제임령 이전의 양당 체제와 같은 안정된 정당체제가 결여된 상황에서 누구든지 대통령 선거에 출마할 재정적 자원만 확보된다면 출사표를 던짐으로써 무려 7명의 후보들이 난립하는 현상이 빚어졌다는 것이다. 다수 후보의 난립에서 예상할 수 있었듯이 당선자인 라모스는 불과 23.4%의 지지율로 대통령에 당선되었다.

그러나, 아끼노 집권시 나타났던 정당 및 정파들간의 대통령을 중심으로 한 이합집산 현상이 라모스 집권 후에도 다시 반복되었다. 라모스 집권 초기 대통령이 의회에서 다수의 지지세력을 확보하지 못하였을 뿐만 아니라, 주요정당들이 여전히 개인적 정치지도자들을 중심으로 한 독립적인 권력기반을 갖고 있었기 때문에 라모스는 많은 어려움에 직면하였다. 하원의 경우 라모스의 Lakas-NUCD와 필리핀무슬림연합(United Muslim Democrats of the Philippines, UMDP)과의 연대로 숫자상으로는 다수 의석을 차지하였으나, 정당간 연대의 취약성으로 인하여 라모스정부와 의회간의 협조관계는 원만하지 못하였다. Lakas-NUCD가 2석만을 차지하고 있었으며 Laban이 24석 중 17석을 확보하고 있었던 상원과 라모스정부와의 관계는 더욱 더 어려웠다. 그 결과 법령의 입안과 정책실행이 많은 어려움에 직면하였으며, 실제로 1993년 한 해 동안 라모스가 긴급한 법안으로 제출한 70건 중 단지 5건만이 처리되었다(Hernandez 1995, 209-210).

그러나, 이러한 상황은 오래 지속되지 않았다. 라모스의 입장에서는 이와 같은 난관을 빨리 극복하여야 할 필요성이 절실하였으며, 야당 정치세력들의 입장에서조차 전통적인 필리핀 정치체제에서 중앙정부의 재정적 지원 없이는 자신들의 지지기반을 유지해 나가기가 쉽지 않았다. 결국, 1994년 8월 집권 여당인 Lakas-NUCD와 상원의 다수당인 Laban과의 연합이 결정되었다.

22) 이들 7명 후보에 대한 자세한 설명은 Lande(1996, 7-76)와 정영국(1992, 164-166)을 참조할 것.

'변화를 위한 협약'이라고 불린 두 정당간의 연합은 반라모스진영의 경각심을 불러 일으켰다. 그 결과 1994년 9월에는 1992년 선거에서 라모스의 경쟁자였던 민족주의국민연합(the Nationalist People's Coalition)의 꼬후앙꼬와 국민개혁당(People's Reform Party)의 산티아고가 연대함으로써 반대세력 역시 강화되었다. 이러한 반대세력의 연대는 라모스에 의한 정치주도권 장악을 견제하려는 의도였으며, 이에는 가능성이 있는 의원내각제로의 권력구조 개편을 저지하기 위한 목적도 있었다(Hernandez 1995, 210).

라모스를 중심으로 한 집권여당 연합의 힘은 1995년 중간선거에서 명백히 나타났다. 바랑가이를 제외한 모든 지방정부 선출직과 하원의석 전부, 그리고 상원의석의 절반을 선출하는 1995년 선거에서 여당연합은 라모스대통령과 상원의장 앙가라(Edgardo J. Angara)의 주도하에 다른 정당에 속한 인물들까지도 Lakas-NUCD-Laban연합의 후보자로 영입하였다. 선거 결과는 여당연합의 압도적 승리였다. 12석의 상원의석 중 9석, 204석의 하원의석 중 89%를, 지방 선출직의 86%, 그리고 13명의 마닐라 도심지역 현직시장 중 10명이 재당선되는 성과를 올렸다. 그러나, 한편으로는 집권여당 연합의 주도하에 많은 지방선출직과 하원 지역구에서 단독 후보자가 출마하는 정치적 타협이 성행하였고, 선거부정 사례도 다수 보고되었다²³⁾. 그러나, 선거에서의 승리가 집권여당 연합의 응집력을 강화시키지는 못하였으며, 여전히 각 정당의 내부에서 그리고 정당간 연대의 미약한 결속력이 필리핀 정당정치 of 취약점으로 남아 있었다.

III. 선거제도와 정당체제의 상호관계

이상에서 필리핀에서의 선거제도 및 정당정치의 세부적인 전개과정을 크게 네 시기로 구분하여 살펴보았다. 특히 필리핀 선거제도의 지속적이면서도 특

23) 1995년 선거에 관한 세부적인 사항은 헤르난데즈(Hernandez 1996, 142-144)를 참조할 것.

이한 양상이라 할 수 있는 소선거구-다수대표제, 후보자의 이름을 쓰는 투표 방법, 모범투표용지의 예, 초청후보자, 자유지역 등의 선거절차와 내용은 매우 특이하다. 이러한 선거제도의 내용과 관련하여 란데와 시글러는 이러한 절차와 규정은 필리핀 정당의 특성과 밀접한 관련성을 지닌다고 설명하고 있다. 즉, 이러한 내용들은 필리핀 정당의 듀베르제가 분류한 '간부정당(Cadre Parties)' 혹은 '귀족정당(Parties of Notables)'으로서 특성을 유지할 수 있도록 도와주는 동시에 그러한 특성들의 반영이기도 하다고 아래와 같이 설명하고 있다(Lande and Cigler 1992, 4).

19세기 유럽의 전형적인 예인 이러한 정당들은 개인적인 추종자들을 확보하고 있으며, 개인적으로 선거운동의 재정을 감당할 수 있는 지역 명망가인 정치지도자들을 주 구성원으로 한다. 이러한 지역기반의 정치 지도자들은 정당을 자신들의 정치적 목적을 위한 도구로 생각하며, 따라서 정당에 대한 태도도 본인의 정치적 목적을 달성하는 데 도움이 되는 범위 내에서만 정당의 정책이나 규정에 순종한다. 과거와 마찬가지로 이러한 정당체제하의 주요정당들은 지지자들의 사회적 특성이나 자신들의 정강정책에서 거의 유사한 특성을 지닌다. 아울러 정당 소속원들을 연결시킬 수 있는 이데올로기적인 요소도 없으며, 따라서 이러한 정당의 결속력은 미약할 수밖에 없다.

이와 같은 란데와 시글러의 설명은 필리핀 정당의 특성을 아주 잘 설명해 주고 있다. 그러나 이러한 특성이 위에서 지적된 선거제도의 세부적인 절차나 내용과 구체적으로 어떻게 연관되어 있는지는 확실하지 않다.²⁴⁾ 본 장에서는 제 2장에서 살펴 본 내용들에 근거하여 서론에서 제시한 질문들에 대한 해답을 찾아보고자 한다. 먼저, 왜 필리핀에서는 지속적인 소선거구 다수대표제 하에서도 정당체제는 일당체제에서 양당체제, 다시 일당체제 그리고 현재의 다당체제로 변화되었는지에 대한 분석이 필요하다. 필리핀의 선거제도와 정당체제간의 관계는 듀베르제의 소선거구 다수대표제는 양당체제를 촉진한다는

24) 이러한 필리핀의 선거제도와 간부정당적 특성간의 세부적인 관련성에 대하여는 별도의 연구가 필요할 것이다.

기본법칙을 정면으로 부정하는 사례가 된다. 이에 대한 설명으로 제시할 수 있는 것은 필리핀의 정당체제는 선거제도나 개별정당별 특성과는 무관하게 결정되어 왔다는 점이다. 그렇다면 어떠한 요인이 필리핀의 정당체제를 결정하여 왔는가? 이 질문에 대한 답으로서 필리핀의 정당체제 변화에 중요하게 작용한 두 가지의 요소를 설명할 수 있다. 첫째, 필리핀 정당체제의 결정에 가장 중요한 영향력을 행사한 것은 필리핀 내 미국의 국익을 보호하기 위한 미국의 대 필리핀 정책이었다. 이러한 주장은 필리핀 최초의 정당형성에서부터 1972년 마르코스에 의해 계엄령이 선포되는 시점까지는 더욱 강력한 설명력을 지닌다. 즉, 필리핀 최초의 정당인 연방당의 형성과 1907년까지 연방당의 독점적 배경에는 친미적이며 미국의 식민통치를 지지하는 연방당의 구성원들 및 그 정책노선에 대한 미 식민당국의 직접적 지원 때문이었다. 연방당의 존재가 독자적인 정치적 기반보다는 미국의 지원 때문이었다는 증거는 1907년 선거 이후 다수당으로 부상한 민족당을 미 식민당국이 지지하는 입장으로 선회한 후 진보당으로 당명을 바꾸어 선거를 치렀던 연방당은 점차로 그 세력이 약화되어 미약한 소수당으로 존재하다 결국 1932년 소멸되고 말았다는 사실이다. 아울러 1907년 선거 이후 미 식민당국의 직접적 지원을 받았던 민족당은 1946년 독립 때까지 실질적으로 필리핀 내 유일한 정당으로 기능하였다. 따라서 미국 식민통치 초기의 연방당에 의한 일당체제, 1907년 선거이후 1946년 독립까지 민족당에 의한 일당체제는 미국의 대 필리핀 정책에 의한 영향이 가장 컸다는 분석이 가능하다.

이러한 미국의 영향력은 필리핀 독립과 함께 등장한 양당체제의 형성에는 더욱 직접적으로 작용하였다. 즉, 필리핀의 독립을 허용하는 미국의 입장에서는 점차로 민족주의적 색채가 강하여질 뿐만 아니라 2차 대전 중 친일적 입장을 취한 지도자들이 포진하고 있는 민족당을 견제하여 필리핀 내 미국의 이익을 보호해 줄 친미적 성향의 안전판 역할을 할 정당이 필요하였던 것이다. 그 결과로 형성된 것이 민족당에서 분열해 나간 자유당의 형성이다. 미국이 자유당의 형성에 지원을 아끼지 않은 것은 물론이며, 자유당의 로하스 후보가 독립된 필리핀의 초대 대통령으로 당선된 후 로하스정부와 미국간 체결된 협정에서 미국의 국익이 독립이전과 동일한 조건으로 보호되었다. 이후 미

국정부는 자유당과 민족당간 경쟁을 적절히 이용하며, 어느 정당의 대통령 후보가 미국의 이익을 더 잘 보호해 줄 수 있는지, 또 미국의 정책을 더 적극적으로 지지할 지 여부에 따라 두 정당을 번갈아 가며 지원하였다. 따라서, 독립이후 계엄령 선포까지 필리핀에서의 양당체제는 엄격한 의미에서 정당간 차별성에 의한 양당체제라기 보다는 미국의 국익과 필리핀 내 전통적 엘리트 계층들간 경쟁이 결합되어 생성된 이름뿐인 양당체제였다고 하겠다. 이는 민족당과 자유당의 지배엘리트들의 특성이나 사회적 배경, 지지자들의 성향, 정당정책 및 조직운영 등의 모든 면에서 동일한 성격을 나타내고 있다는 점에서도 확인되고 있다. 아울러 이러한 양 정당간 유사성으로 인하여 미국이 부담 없이 양 정당을 번갈아 지지할 수 있었던 것이다.

이러한 미국의 영향력은 계엄령의 선포와 함께 정당 및 의회의 활동이 금지되고, 이후 마르코스에 의한 '신사회운동'(KBL)이 독점적 일당체제를 형성하는 데에도 묵시적 역할을 하였다. 아울러 KBL에 의한 비경쟁적 일당체제를 경계하여 계엄령을 해제하도록 작용하였으며, 1986년 2월의 대통령 선거를 실시하도록 압력을 가한 것도 미국측임이 여러 경로를 통하여 이미 확인되었다. 또한 마르코스의 권위주의 체제가 붕괴된 직접적 원인도 미국 측의 마르코스에 대한 지원 철회였음은 주지의 사실이다. 따라서, 권위주의체제하에서의 일당체제에 대한 미국의 영향력은 1972년 이전과 비교하여 상대적으로 약화되기는 하였으나 여전히 묵시적 기능을 하였던 것으로 볼 수 있다.

아끼노정부의 출범 이후 필리핀 다당체제의 출현은 필리핀 내 미국의 직접적인 영향력의 감소와도 관련이 있는 것으로 보인다. 즉, 미국의 지원을 받았던 마르코스의 권력이 민중의 힘에 의해 붕괴된 이후 출범한 아끼노정부는 이전의 미국의 강력한 지지를 기반으로 하였던 역대정부들과는 차별적 성격을 띠었다.²⁵⁾ 이러한 배경으로 인하여 아끼노정부는 미국에 대하여 과거와 비교하여 상대적으로 자율적인 입장을 견지할 수 있었으며, 그 결과 정치권내

25) 아끼노정부 역시 미국의 지원을 받았으나, 계엄령 선포 이후 국민들의 지지기반이 약화된 상태에서 미국의 지지와 군부의 물리적 강제력으로 정권을 유지하였던 마르코스 정권과 국민의 강력한 지지를 기반으로 하였던 아끼노정부는 미국과의 관계에서 기본적인 차이가 있었다.

파벌들의 경쟁이 더욱 다양한 양상으로 전개될 수 있었다. 이러한 미국의 영향력 감소는 필리핀 상원에 의한 미군기지의 완전철수 결정 이후 더욱 두드러지는 경향을 보였다. 그러나, 유의할 점은 여전히 미국의 영향력은 존재하고 있으며 이는 전통적 엘리트들과 미국과의 이해관계를 고려할 때 쉽게 설명될 수 있는 부분이다.

필리핀에서 다양한 정당체제가 형성되게 된 두 번째의 중요한 요인은 정치권력을 중심으로 이합집산하는 필리핀 정치엘리트들의 행태이다. 물론 이러한 정치엘리트들의 행태는 기본적으로 앞에서 지적한 첫 번째 요인에 의해 형성된 정당체제의 기본구도를 더욱 강화하는 역할을 한 측면이 강하다. 정당의 최초 형성에서부터 관찰되는 필리핀 정치엘리트들의 행태는 자신의 개인적 권력기반에 도움을 주는 정치권력 소유자를 중심으로 정치세력을 형성하였다. 미국 통치하에서 연방당과 민족당의 형성과 유지가 그러하였고, 독립 이후 민족당과 자유당을 구성한 정치엘리트들 역시도 같은 양상을 보였다. 즉, 이데올로기나 정책적 차이로 정당을 선택하는 것이 아니라 어느 정당의 후보자가 정치권력을 소유할 수 있으며, 또 자신의 정치적 입지에 도움을 줄 수 있는지에 따라 소속정당이 결정되었으며, 빈번한 정당교체가 발생하였다. 특히 양당체제하에서 정치엘리트들의 당적 이동은 대통령 후보까지를 포함하는 것이었다. 초대 대통령 로하스가 민족당에서 이탈하여 자유당의 후보로 당선되었으며, 막사이사이와 마르코스도 기존 정당을 이탈하여 반대당의 후보로 출마하여 대통령에 당선되었다. 이와 같이 정치엘리트들의 개인적 이해관계가 소속정당에 우선하는 행태로 인하여 미국의 영향력에 의해 움직이는 양당체제가 유지될 수 있었다. 필리핀 정치엘리트들의 행태와 특정 정당체제 유지와의 상관성을 더욱 확실히 보여주는 것은 계엄령 선포 이후 KBL이 집권당으로 부상하자 과거 민족당과 자유당의 지도층 인사들이 대거 KBL로 입당한 사실이다. 따라서, KBL의 지배엘리트들은 그 출신배경이나 정치적 성향에 있어 과거 양대 정당의 지배엘리트들과 큰 차이가 없었다.

정치권력자를 중심으로 한 정치엘리트들의 이합집산은 아끼노와 라모스정부 하에서도 고찰된다. 아끼노 집권 이후 그 측근들에 의해 형성된 LDP로 정치인들의 대규모 이동과, 라모스 집권 이후 라모스의 Lakas-NUCD와

UMDP와의 연합 및 이후 상원의 다수당인 Laban의 집권여당에로의 합류 등이 그것이다. 그러나, 아끼노와 라모스정부 하에서는 이러한 현상이 일당체제나 양당체제로 귀결되지 않고 다당체제의 형태로 나타난 것에 대하여 의문을 제기할 수 있을 것이다. 이에 대하여는 더욱 깊이 있는 연구가 필요할 것으로 생각되나 잠정적으로 제시할 수 있는 설명은 첫째, 아끼노 집권 이후 정치권력의 중앙집권적 성격이 많이 약화되었다는 사실이다. 특히 1991년 지방자치법의 제정 이후 정치권력의 상당부분이 지방정부로 이양되었으며, 이에 따라 스페인 통치시절부터 형성된 전통적 지방부호세력들이 과거와 비교하여 상대적으로 자율적인 정치적 입지를 유지하기가 그 만큼 용이하여졌다는 점이다. 둘째, 과거 양당체제하에서 작동되던 후견-수혜관계를 지탱해 주던 정당의 지방조직이나 선거자금의 지원이 달라졌다는 점이다. 즉, 계엄령 이후 마르코스에 의한 권위주의 독재체제하에서 와해되었던 과거 민족당과 자유당의 지방조직이 복구되지 않았을 뿐만 아니라, 양대정당에만 한정되어 있던 선거자금의 지원과 공급이 아끼노 이후 민주화 시기에는 정당에 구애되지 않고 가능성이 있는 새로운 지도자를 겨냥하게 된 것이다. 셋째, 필리핀 사회의 산업화와 이에 따른 도시화 추세로 인하여 후견-수혜관계에 근거한 선거가 과거만큼 효과적으로 작동되지 않았다는 점이다. 즉, 동원조직에 의한 선거의 효용성이 약화된 반면 조직에 기반하지 않는 새로운 선거전략들이 부상하였다. 따라서 선거에서 기존정당에 대한 의존성이 상대적으로 약화되면서 새로운 정당의 분출을 촉진시키는 요인으로 작용하였다. 이와 같은 배경으로 인하여 다양한 정치세력이 형성되었고 다당체제가 유지될 수 있는 것으로 생각된다.

다음으로 정당체제의 변화와 관계없이 정당간의 경쟁이 항상 탈 이념적이고 탈 정책적인 양상을 보일 뿐만 아니라, 모든 정당이 인증정당적 성격을 띠는 이유는 무엇일까? 이와 관련하여는 세 가지의 원인을 설명할 수 있다. 첫째, 필리핀 정당정치에서 이데올로기적 요소가 뿌리내릴 수 있는 가능성은 이미 미국 식민통치하에서부터 근절되었다. 즉, 1920년대 형성된 필리핀 공산당이 1931년 불법화되면서 지하로 잠입하게 되었고, 2차 대전 이후 냉전상황에서 미국과의 돈독한 우호관계는 좌경적 성향의 정치세력은 정부의 지속적인 탄압과 경제의 대상이었으며, 그러한 배경으로 인하여 정당간 공식적인

경쟁이 이념적 색채를 띠지 않을 수 없었다.

둘째, 필리핀 정당간 경쟁의 탈 이념적, 탈 정책적 양상과 깊은 연관성을 지니는 것은 필리핀 정치엘리트들의 사회적 출신 배경 및 그들의 정치성향이다. 필리핀의 정치엘리트들은 전통적으로 대규모 토지를 소유한 지주계층 출신들로 구성되어 있으며, 특히 정당정치를 주도하는 지도층 인사들의 대부분이 그러한 사회적 배경을 공유하고 있다. 따라서, 정치인들 상당수가 선조 때부터 정치적 지위를 대물림해 온 경우가 많았으며, 이는 실증적 연구를 통해 확인된 바 있다. 한 예로서 구티에레즈(Gutierrez 1994, 4)에 의해 조사된 필리핀 하원의원들의 정치, 사회적 배경에 관한 자료에 의하면 1992년 5월 선거로 구성된 하원의원 199명 중 145명이 전통적인 정치엘리트 가문과 연관된 것을 알 수 있다. 1987년 선거로 구성된 하원에서는 그 비율이 더 높은 199명 중 164명이었다. 이와 같은 하원의원들의 전통적 엘리트 계층에 치중된 출신배경은 필리핀 정당정치의 주류가 기득권 세력 유지를 위한 보수적 정치성향을 띠 수밖에 없다는 것을 쉽게 짐작케 한다. 아울러 이들의 전통적인 지지기반이 이데올로기나 정책이 아니라, 각 지역의 대규모 토지를 기반으로 한 재산과 전통적인 후견-수혜관계에 의해 맺어진 인맥관계라는 점에 비추어 볼 때 필리핀 정당정치의 탈 이념적, 탈 정책적 양상의 상당 부분이 이들 정치엘리트들과 깊은 연관성을 갖는다는 사실을 확인할 수 있다.

셋째, 필리핀에서의 선거가 이데올로기나 정책을 중심으로 한 정당들간 경쟁이 아니라 전통적 엘리트 가문의 개인적 인물들을 중심으로 한 후견-수혜관계의 조직을 기반으로 치러진다는 사실이다. 즉, 선거 시 유권자들의 선택이 특정 정당이나 후보의 이데올로기적 성향, 혹은 구체적 정책에 기반하여 이루어지기보다는 후보가 어느 정치가문 출신이며, 얼마만큼의 재산을 소유하고 있으며, 개인적으로 그 후보를 지지함으로써 어느 정도의 수혜가 유권자 자신에게 돌아오느냐의 기준에 따라 선택이 이루어진다는 것이다. 따라서, 모든 정당이 최대한의 지지계층을 확보하기 위하여 개인적 인맥을 통한 후견-수혜관계의 인맥을 최대한 동원시키며, 이러한 경쟁에서의 승리는 정치권력의 획득 및 이를 통한 더욱 확고한 후견-수혜관계의 강화라는 결과로 연결된다. 이러한 배경으로 인하여 필리핀 정당들간 경쟁은 일당체제나 양당체제, 혹은 다

당체계에 관계없이 항상 탈 이념적이며 탈 정책적이었다. 그 결과 전혀 개별적 특성이 없는 유사한 정당들간 경쟁에서 승리할 수 있는 방법은 가능한 한 폭 넓은 지지계층을 확보하는 것이었으며, 그로 인하여 필리핀 정당들은 자연스럽게 인증정당적 특성을 갖게 되었다고 설명할 수 있다.

마지막으로 필리핀에서 사회적 균열이 정당정치에 반영되지 못 하는 원인을 분석해 보면 다음과 같다. 첫째, 최초의 정당인 연방당의 형성에서부터 정당의 생성이 사회적 대중들의 요구나 지지를 기반으로 한 것이 아니라 정치권력과 결탁해 있는 특권 엘리트 계층들에 의해 이루어졌다는 것이 그 중요한 원인 중의 하나이다. 따라서, 필리핀의 정당은 엘리트 계층에 의해 주도되며 그들의 이해관계와 경쟁관계를 반영하는 기능을 수행하여 왔다. 그 결과 정당 지도부의 구성 및 정당 관련 중요 결정에 있어 일반 대중들은 완전히 소외되어 있었으며 그들은 선거 시 자신들의 표를 통해 정당의 지지기반을 확인시켜 주는 기능 외에는 다른 중요 역할이 없었다. 더욱이 선거가 끝난 후 정당은 일반 대중들과의 접촉이나 연계가 거의 없는 별개의 조직으로 기능하였으므로 필리핀 정당정치가 사회의 균열구조를 반영하지 못함은 오히려 그 태생적 한계였다고 설명할 수 있다.

둘째, 앞에서 지적된 바와 같이 정당이 이데올로기나 정책적 차이를 기반으로 형성된 것이 아니라 인물 중심으로 형성, 전개되었다는 것이 또 다른 중요한 원인이다. 또한 정당을 주도하는 인물들이 대중들의 지지에서 자신의 권력기반을 찾는 것이 아니라 거꾸로 정치권력과의 결탁을 통하여 확보한 세력과 자원을 통하여 후견-수혜관계의 네트워크를 형성하며, 선거 시에만 이를 가동함으로써 정치지도자급 인물들과 일반 대중들 사이의 접촉이나 상호간 직접적 영향력이 거의 전무한 상황이었다. 그 결과 정당들은 사회적 계층들간 상이한 이해관계나 갈등 및 분열 상은 전혀 반영하지 못하였으며, 이러한 양상은 현재까지도 계속되고 있다.

셋째, 기존 정당들과는 차별화 되는 공산당의 존재나 남부 민다나오를 중심으로 하는 필리핀 무슬림 세력들을 대표하는 세력들이 정책적 차원에서 정치참여의 장에서 배제되고 불법화되었던 때문이다. 이미 설명한 대로 필리핀의 정치 엘리트들의 대다수가 대지주 가문 출신들이었던 이유로 1940년대 대표

적인 민중반란 세력이었던 Huks 반란이 정부의 물리력으로 강제 진압된 이후 필리핀에서의 반정부적 대중운동은 그 입지가 매우 축소되었다. 이후 60년대 후반부터 세력이 증가된 공산반군이나 남부 무슬림 분리주의 운동 세력들 모두가 불법적인 존재로 규정되어 정부의 탄압대상이었기 때문에²⁶⁾ 사실상 필리핀 사회의 분열구조가 정치과정을 통하여 반영되고 조정될 수 있는 기회는 원천 봉쇄되었다.

이상에서 살펴 본 바에 근거하여 필리핀에서 선거제도와 정당체제간의 독특한 상관관계 및 정당정치 전개에서의 특이한 양상들에 대한 원인과 결과를 종합, 정리하여 보면 아래와 같다. 첫째, 필리핀에서 지속적으로 유지된 소선거구 다수대표제는 정당체제의 형성 및 변화와는 거의 무관한 것으로 분석되었다. 오히려 정당체제의 중요 결정요인으로는 미국의 영향력 및 정치 엘리트들의 행태에 의해 일당체제와 양당체제가 번갈아 대두되었고, 현재의 다당체제로까지 변화된 것으로 분석된다. 둘째, 미국 식민통치하에서부터 금지된 공산당의 존재로 인한 정당간 경쟁에서의 이데올로기적 요소가 원천 봉쇄된 점, 필리핀 정치엘리트 대부분이 상류계층인 대지주 가문 출신이며 보수적 정치성향을 소유한 점, 그리고 필리핀에서의 선거가 이데올로기나 정책 중심이 아닌 후보자 개인의 인물 중심으로 진행된다는 점등에 의하여 정당들이 탈이념적, 탈정책적 양상을 보이며, 또한 모든 정당이 인종정당적 성격을 띠고 있다. 셋째, 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 불법화되었기 때문이었다.

따라서, 필리핀에서 선거제도와 정당체제 사이의 상호관계는 기존 학자들이 주로 서구국가를 모델로 하여 제시하고 있는 선거제도가 정당체제의 형성에 영향을 미친다는 듀베르제류의 일반 법칙이나, 또는 정당체제가 거꾸로 선거

26) 필리핀 공산당은 라모스 취임 이후 합법적인 존재로 인정되었으며 무슬림 분리주의 운동세력도 라모스 정부와 평화적인 타협을 계속 진행하였다. 그러나, 여전히 NPA를 중심으로 한 공산계릴라 세력과 급진적인 무슬림 무장계릴라 세력들에 대한 정부의 강경자세는 변함이 없다.

제도의 형성과 변화에 영향을 미칠 수도 있다는 두 가지 설명 모두가 적실성이 없는 것으로 보여진다. 물론 선거제도와 정당체제 사이에 전혀 상호관련성이 존재하지 않는다고 단정할 수는 없으나, 필리핀에서 관찰되는 소선거구-다수대표제 하에서 정당체제의 다양한 변화는 두 변인간의 직접적 연관성보다 다른 중요 변인의 존재를 확인시켜주고 있다. 이어한 선거제도와 정당체제간의 독특한 양상에 가장 큰 영향을 준 것은 필리핀 정치에 대한 미국의 영향력 및 필리핀 정치에서 기득권 층이라 할 수 있는 엘리트 계층의 미국과 결탁된 이해관계였다. 따라서, 선거제도와 정당체제간 의미 있는 상관관계는 존재하지 않았다.

IV. 맺음말

서구학자들이 제시한 선거제도와 정당체제 사이의 상관관계가 필리핀의 경우에는 존재하지 않음을 확인하였다. 이러한 분석의 결과가 우리에게 시사하는 바는 이미 많은 학자들에 의하여 지적되었듯이 서구적 경험에 근거한 개념 및 분석 틀을 사용하여 전혀 상이한 제3세계 국가들의 정치현상을 분석할 때 발생하는 문제점들이다. 제3세계 정치현상들 중 많은 부분이 표면상으로는 서구적 용어와 개념들로 불려지고 이해될 수 있을지 모르나, 실질적인 본질을 파고들면 서구적 정치현상들과는 차원을 달리하거나 전혀 다른 개념과 분석 틀로서 이해되어야 할 현상들이 많다. 선거제도 및 정당체제와 관련된 현상들도 그러한 것들 중의 하나이다.

동일한 '정당'(political party)이라는 용어로 불리고 정당관련 제도, 법, 조직 등의 골격이 서구의 그것들과 별 다른 차이를 보이지 않으며, 선거제도 역시도 서구국가들에서 흔히 볼 수 있는 동질적인 제도를 갖춘 많은 비 서구 국가들의 경우에도 이들 정당이 "일반적인 정당으로 정의될 수 없는" 경우를 우리는 경험한다. 이러한 맥락에서 필리핀대학의 랄라냐(Lallana 1989, 50-51)교수는 필리핀의 정당은 '정당'으로 정의될 수 없다고 주장한다. 이유는 대부분의 필리핀 정당들은 정당지도자보다 오래 존속한 경우가 없으며, 특

히 대통령 선거를 둘러싼 정당간 경쟁에서는 대통령 후보자 수만큼의 정당이 서로 경합하는 양상을 보임으로써 서구적 의미의 '정당' 범주에 들어갈 수 없기 때문이라는 것이다. 아울러, 정당구성원들의 당적 변경이 마치 옷을 갈아입는 정도의 평상적인 일로 취급된다는 지적을 하고 있다. 그러나, 칼라나 교수의 이러한 주장은 한편으로 타당성이 있으면서도 다른 한편으로는 문제점을 지니고 있다. 즉, 필리핀의 정당들을 '정당'으로 정의할 수 없다면 무엇으로 정의할 것인가? 하는 것이다. 본 논문에서 지금까지 살펴 본 필리핀의 선거제도와 정당정치의 세부적 내용들에 근거하여 제안한다면, 필리핀의 선거제도 및 정당들은 일반적인 '선거제도' 및 '정당'으로서가 아니라 "필리핀"의 선거제도 및 정당으로 정의되고 분석되어야 한다는 것이다. 이러한 제안에는 강조되어야 할 두 가지 측면이 있다. 하나는 기존학자들의 논의에서 제시되고 있는 선거제도와 정당들에 대한 기본적 이해가 선행되어야 하며, 다른 하나는 선거제도 및 정당과 관련한 필리핀 고유의 특성이나 배경 등이 충분히 이해되어야 한다는 것이다.

이러한 점들을 염두에 두고 필리핀의 선거제도와 정당정치를 간략히 정리하고, 이에 근거한 앞으로의 전망을 조심스럽게 제시해 보면 다음과 같다. 필리핀에서의 선거는 다른 국가에서의 선거와 마찬가지로 그 기본적인 기능은 국민의 투표를 대표의 의석으로 전환시키는 것이다. 그러나, 선거의 구체적인 내용을 살펴보면 필리핀 선거만이 갖는 고유한 특성이 나타난다. 즉, 필리핀에서의 선거는 1907년 전국적 규모의 첫 국민투표가 실시되었던 시점부터 지금까지 지역 부호가문들간의 경쟁이었다. 따라서, 그러한 선거에서 핵심적인 기능을 하는 정당들의 기반 역시도 각 지역별로 경쟁적인 부호가문들을 중심으로 하는 수직적인 후견-수혜관계였다. 그 결과 필리핀의 정당들은 정치적 주의나 주장, 신념을 같이하는 결사체라기 보다는 각 지역별 부호가문들의 느슨한 권력연합으로서 각 정당간의 차별성이 거의 없었다. 이러한 선거와 정당정치의 필리핀적 특성은 현재에도 정도의 차이는 있으나 기본적 속성은 그대로 유지되고 있는 것으로 평가된다. 정당정치와 관련된 필리핀적 특성 중간과되어서는 안 될 것은 표면적으로는 필리핀에서 최초의 정당이 결성된 1900년부터 현재까지 일당체제, 양당체제, 일당체제, 다당체제의 순서로 표

면적 변화를 경험하였으나, 실질적 측면에서는 정당체제에 관계없이 주도적인 정부여당이 정당정치를 이끌어왔다는 사실이다. 이는 1986년 2월 혁명 이후 민주화 과정에서도 이미 살펴 본 바와 같이 확인되었다.

이러한 분석과 발견들이 필리핀의 권력구조와 정치과정이라는 관점에서 시사하는 바는 다음과 같다. 필리핀 내에서 논의되고 있는 권력구조의 변화와는 무관하게 기본적 선거제도는 현재의 골격이 유지될 것으로 보이며, 정당체제도 정치권내 커다란 지각변동이 없는 한 표면적으로는 다당체제의 유지 가능성이 가장 큰 것으로 생각된다. 그러나, 실질적인 정당정치 측면에서는 여전히 최고권력자인 대통령과 그 소속정당을 중심으로 하는 정당간 이합집산 및 정치인들의 당적 이동이 계속될 것이다. 다시 말하면, 필리핀에서의 선거와 정당이 갖는 “필리핀적” 의미는 쉽게 그리고 급격히 변화하지는 않을 것이며, 필리핀 정치의 엘리트 중심적 성격도 지속될 것으로 전망된다. 이러한 전망과 관련하여 차후의 연구과제로 제시될 수 있는 것은 “필리핀적” 선거와 정당정치가 과연 서구모델의 선거와 정당정치로 변화할 수 있을 것인지? 또 이러한 변화가 필리핀의 민주화와 어떻게 연결될 것인지? 등에 대한 더욱 구체적이고 세부적인 연구가 필요할 것으로 생각된다.

〈참 고 문 헌〉

- 동남아정치연구회 역. 1991. 『동남아정치입문』. 서울: 박영사.
- 디터 놀렌 저. 박병석 역. 1994. 『선거제도와 정당체제: 선거제도의 정치적 효과』. 서울: 다다.
- 아렌드 레이파아트 저. 서주실 역. 1997. 『선거제도와 정당제: 27개 민주주의 국가를 대상으로(1945-1990)』. 서울: 삼지원.
- 이정식. 1993. "선거와 선거제도론." 『정치학』. 서울: 대왕사, 497-540.
- 정영국. 1992. "필리핀 정당정치와 1992년 대통령 선거." 『국제정치논총』. 제32집 2호, 151-175.
- 정영국. 1992. "필리핀 권위주의 체제의 위기와 붕괴." 『동남아시아연구』. 창간호, 44-74.
- 클라크 네어 저. 동남아지역연구회 역. 1993. 『현대 동남아의 이해』. 서울: 서울프레스.
- Abueva, Jose Velso. 1979. "Ideology and Practice in the 'New Society'" in David A. Rosenberg ed., *Marcos and Martial Law in the Philippines*, Ithaca: Cornell University Press.
- Bello, Walden. 1986. "Aquino's elite populism: initial reflections." *Third World Quarterly*, 8-3, July.
- Berry, William E. Jr.. 1986. "The Changing Role of the Philippine Military During Martial Law and the Implications for the Future." in Edward A. Olsen and Stephen Jurika, Jr., eds., *The Armed Forces in Contemporary Asian Societies*, Boulder: Westview Press.
- Blondel, Jean. 1969. *An Introduction to Comparative Government*, New York: Praeger Publishers.
- Bogdanor, Vernon. 1983. "Conclusion: Electoral Systems and Party Systems." Vernon Bogdanor and David Butler eds. *Democracy and Elections: Electoral Systems and Their Political Consequences*, London: Cambridge University Press.
- Bonner, Raymond. 1987. *Waltzing with a Dictator: The Marcos and the Making of American Policy*, New York: Times Book.
- Brillantes, Alex B., Jr.. 1992. "The Philippines in 1991: Disasters and

- Decisions." *Asian Survey*, 32-2, February.
- _____. 1993. "The Philippines in 1992: Ready for Take Off?" *Asian Survey*, 33-2, February.
- Catilo, Aurora C. and Proserpina D. Tapales. 1988. "The Legislature," in Raul P. de Guzman and Mila A. Reforma. *Government and Politics of the Philippines*, Singapore: Oxford University Press, 132-163.
- De Guzman, Raul P. 1988. "Towards Redemocratization of the Political System," in Raul P. de Guzman and Mila A. Reforma. *Government and Politics of the Philippines*, Singapore: Oxford University Press, 267-282.
- De Guzman, Raul P. and Mila A. Reforma. 1988. *Government and Politics of the Philippines*, Singapore: Oxford University Press.
- Diamond, Larry. 1989. "Beyond Authoritarianism and Totalitarianism: Strategies for Democratization," *Washington Quarterly*, 12-1, Winter.
- _____, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset, eds.. 1989. *Democracy in Developing Countries*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Dolan, Ronald E. ed.. 1993. *Philippines: a country study*. Fourth Edition, Washington D. C.: U. S. Government Printing Office.
- Duverger, Maurice. 1963. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. New York: Wiley.
- Grossholtz, Jean. 1964. *Politics in the Philippines*. Boston: Little, Brown & Co..
- Gutierrez, Eric. 1994. *The Ties That Bind*. Pasig, Metro Manila: Philippine Center for Investigative Journalism.
- Hernandez, Carolina G.. 1988. "The Philippines in 1987: Challenge of Redemocratization." *Asian Survey*, 28-2, February.
- _____. 1989. "The Philippines in 1988: Reaching Out to Peace and Economic Recovery." *Asian Survey*, 29-2, February.
- _____. 1996. "The Philippines in 1995: Growth Amid Challenges." *Asian Survey*, 36-2, February.
- _____. 1997. "The Philippines in 1996: A House Finally in Order?." *Asian Survey*, 37-2, February.
- Katz, Richard S. 1980. *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- Kessler, Richard J.. 1989. *Rebellion and Repression in the Philippines*, New Haven: Yale University Press.
- Lallana, Emmanuel C. 1989. "Political Parties, Political Clans and the Prospects for Philippines Democracy." *Philippine Political Science Journal*, nos. 29-30, June and December, 43-62.
- Lande, Carl H. and Allan Cigler. 1992. "Philippine Elections, and the Transformation of the Political Party System after Martial Law: The Role of Social Cleavages." paper presented at the 44th Annual Meeting, The Association for Asian Studies, Washington D. C. April 2-5.
- Lande, Carl H. 1996. *Post-Marcos Politics: A Geographical and Statistical Analysis of the 1992 Presidential Elections*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Leviste, Jose P. Jr.. 1993. *Transitions*, Manila: Solidaridad Publishing House.
- Malin, Herbert S. 1985. "The Philippines in 1984: Grappling with Crisis." *Asian Survey*, 25-2, February.
- Marlay, Ross. 1993. "Government and Politics," in Ronald E. Dolan ed. *Philippines: a country study*. Fourth Edition, Washington D. C. : U. S. Government Printing Office.
- Noble, Lela Garner. 1986. "Politics in the Marcos Era," in John Bresnan ed., *Crisis in the Philippines: The Marcos Era and Beyond*, Princeton: Princeton University Press.
- Rae, Douglas W. 1967. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, Conn. : Yale University Press.
- Riedinger, Jeffrey. 1994. "The Philippines in 1993: Halting Steps Toward Liberalization." *Asian Survey*, 34-2, February.
- _____. 1995. "The Philippines in 1994: Renewed Growth and Contested Reforms." *Asian Survey*, 35-2, February.
- Rosenberg, David A. 1979. "Introduction: Creating a 'New Society'" in David A. Rosenberg ed. *Marcos and Martial Law in the Philippines*, Ithaca: Cornell University Press.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Smith, B. C. 1996. *Understanding Third World Politics: Theories of Political Change and Development*, Bloomington, IN.: Indiana University Press.
- Steinberg, David Joel. 1990. *The Philippines: A Singular and a Plural Place*, Second Edition, Boulder: Westview Press.
- Tancangco, Luzviminda G. 1988. "The Electoral System and Political Parties in the Philippines." in Raul P. de Guzman and Mila A. Reforma, *Government and Politics of the Philippines*, Singapore: Oxford University Press, 77-112.
- Timberman, David G. 1990. "The Philippines in 1989: A Good Year Turns Sour." *Asian Survey*, 30-2, February.
- _____. 1991. "The Philippines in 1990: On Shaky Ground." *Asian Survey*, 31-2, February.
- Villegas, Bernard M. 1986. "The Philippines in 1985: Rolling with the Political Punches." *Asian Survey*, 26-2, February, 127-140.
- _____. 1987. "The Philippines in 1986: Democratic Reconstruction in the Post-Marcos Era." *Asian Survey*, 27-2, February, 194-205.
- Wurfel, David. 1988. *Filipino Politics: Development and Decay*, Ithaca: Cornell University Press.
- _____. 1989. "The Philippines precarious democracy: coping with foreign and domestic pressures under Aquino." *International Journal*, 44-3, Summer.
- Far Eastern Economic Review