동남아시아연구 15권 1호(2005) : 1~39

필리핀의 민주주의: 민주화 과정을 통한 고찰*

서 경 교**

I. 문제제기

아시아에서 필리핀 민주주의의 역사는 매우 독특하다고 할 수 있다. 300여 년간 지속된 스페인 식민통치의 말기 스페인으로부터의 독립을 주장하며 필리핀인들에 의해 선포되었던 1898년의 말로로스 헌법은 아시아인에 의한 최초의 민주적 헌법으로 평가된다. 물론 미국과의 전쟁에 패배한 스페인이 필리핀을 미국에게 양도함으로써 필리핀 독립의 꿈은 무산되었지만 필리핀인들에게 19세기 말 그들의 독립을 위한 자주적 움직임과 민주적 헌법의 공포는 뜻 깊은 역사적 사건임에 분명하다.

미국의 식민통치를 거쳐 1946년 독립한 필리핀은 1972년 계엄령 선포와 함께 마르꼬스에 의한 권위주의통치가 시작되기 전까지 아시아의 모범적인 민주국가로 알려졌었다. 독립과 함께 미국식 대통령 중심제

* 본 연구는 2004학년도 한국외국어대학교 교내 학술연구비 지원에 의하여 작성된 논문임. 아울러 본 논문에 대하여 비평해 주신 익명의 심사위원들께 감사를 드린다.

** 한국외국어대학교 정치외교학과 부교수. kkseo@hufs.ac.kr.

를 채택한 필리핀은 양당제에 기초한 정당정치를 통하여 선거에 의한 평화적 정권교체가 이루어지고 언론의 자유가 보장되는 아시아의 성공적인 민주국가로 인정되었다.[3] 아울러 아시아의 여러 국가들에서 보여지는 군부의 정치개입 양상도 나타나지 않아 군부의 정치적 중립성이 지켜지는 보기 드문 사례였다.

1972년 시작된 마르꼬스의 권위주의적 통치는 이러한 필리핀 민주주의의 긍정적 이미지를 완전히 상쇄시키는 부정적 영향을 미쳤다. 그러나 1986년 2월 "민중의 힘(people's power)"에 의한 마르꼬스 권력의 붕괴와 아끼노 정부의 탄생은 아시아에서 민주화의 제3의 물결이 시작되도록 한 사건으로 평가된다. 마르꼬스 권력의 붕괴에는 여러 가지 요인이 작용하였으나 1972년 이후 강화된 마르꼬스 개인을 중심으로 한 권위주의 체제가 물리적 충돌 없이 평화적인 과정에 의해 민주적 체제로 이행된 것은 필리핀 민주주의의 관점에서는 매우 긍정적인 결과였다.

권위주의 체제의 종식과 함께 출범한 아끼노 정부는 필리핀 민주주의의 복원을 가장 중요한 목표로 제시하였다. 권위주의 체제에서의 여러 가지 병폐가 개혁의 대상으로 지목되었고, 대통령의 강력한 권한을 제한하는 내용을 포함한 새로운 헌법도 국민투표에 의하여 채택되었다. 이후 필리핀 민주주의는 위협적 요소들[4]이 존재하기는 하였지만 외형상 라모스와 에스트라다, 아로요에 이르는 평화적인 정권교체를 통하여 민주적 정치체제로서 기능하고 있다는 평가를 받고 있다.

그러나 마르꼬스 권위주의 체제의 붕괴와 함께 되찾은 필리핀의 민주주의는 대중들의 바람과는 달리 과거 "엘리트 민주주의"의 복원이라

3) 이와 같이 표면적으로 나타난 민주국가의 양상과는 다른 필리핀 정치의 이면에 대하여는 뒤에 논의될 것이다.

4) 아끼노 정부하에서 시도된 일곱 차례의 군부쿠데타, 2001년 1월 에스트라다 대통령이 부패연루 혐의로 탄핵위기에 처해 대통령직에서 물러난 사건과 이로 인한 소요사태, 그리고 2003년 7월에 시도된 군부쿠데타 등의 위협적 요소가 있었다.

는 평가를 받고 있다(Stauffer 1990; Alagappa 1996; 정영국 1994). 이러한 주장의 근거로 제시되는 것은 1972년 계엄령 선포의 주요원인 중 하나였던 전통적인 지배가문들의 정치적 영향력이 아끼노의 집권과 함께 다시 필리핀 정치의 전면에 등장하였다는 사실이다. 이러한 주장은 필리핀의 민주화 이행과 관련하여 "엘리트 민주주의"에 대한 다각적인 논의를 필요로 한다. 즉 독립 이후부터 마르꼬스 권위주의 체제 출범 이전까지의 엘리트 민주주의와 1986년 민주화 이후의 엘리트 민주주의는 동일한 것인가의 문제와 함께 엘리트 민주주의와 필리핀 민주화 이행의 성격과 방향은 어떠한 연관성을 갖느냐의 문제에 대해 고찰해 볼 필요가 있다.

필리핀의 "엘리트 민주주의"는 민주적 절차나 제도를 갖춘 필리핀의 민주주의가 실제적 내용에 있어서는 대중을 기반으로 하기보다는 전통적 엘리트들을 중심으로 정치과정이 운영되고 정책결정이 이루어지는 특성을 지칭하는 용어이다. 따라서 "엘리트 민주주의"라는 용어를 통하여 기존의 학자들은 필리핀의 정치가 외면적으로는 자유민주주의적 형식을 갖추고 있으나 그 운영의 내용은 개개인의 자유나 권리 또는 대중들의 이익과는 무관하게 소수 엘리트들의 이해관계에 의해 주도되고 있는 양면적 모습을 설명하고 있다. 그러나 필리핀 민주주의의 엘리트적 속성을 설명하면서도 기존의 논의들은 필리핀의 민주화 이행을 "자유민주주의(liberal democracy)"[5]의 관점에서만 설명하고 있다. 그 이유는 기존논의의 대부분이 민주화 이행과 관련하여 자유민주주의만을 민주주의로 인정하고 있기 때문이다.

5) 자유민주주의는 기본적으로 개인의 자유와 권리를 가장 중요한 가치로 상정하고 있다. 아울러 자유민주주의를 평가하는 기준으로는 정기적이고 경쟁적인 공정한 선거와 그 과정에서 유권자들의 자유로운 의사에 의한 정치지도자의 선출을 가장 중요시한다.

그러나 본 연구는 기존의 논의들과는 달리 필리핀의 "엘리트 민주주의"를 이해하는 데 있어 기존의 자유민주주의 개념보다는 최근 제3세계 국가들의 민주화 이행과 관련된 논의들에서 새롭게 주목받고 있는 "비자유민주주의(illiberal democracy)"[6]의 개념이 더욱 적합한 것이 아닌가 하는 의문에서부터 출발하고 있다. 즉 1986년 민주화 이행 이후 필리핀의 민주화가 이행되고 있는 것은 사실이지만, 그 이행의 과정과 특성을 분석해 볼 때 자유민주주의와는 구별되는 비자유민주주의적 특성을 띠고 있는 것이 아닌가 하는 문제의식에 기초한 연구이다.

이러한 문제의식에서 출발한 본 연구는 1986년 민주화 이행이 시작된 이후 필리핀의 민주주의가 어떠한 성격과 특성을 띠고 있는지에 대하여 민주화 과정을 통하여 고찰해 보고자 한다. 그 과정에서 민주화 이후의 엘리트 민주주의가 1970년대 이전의 엘리트 민주주의와 동일한 특성을 지니고 있는지, 필리핀 민주화 이행의 성격과 방향을 설명하는 데 있어 자유민주주의와 비자유민주주의 개념 중 어느 것이 더욱 적절한지 등에 대한 해답을 얻을 수 있을 것이다. 먼저 다음 장에서는 민주주의와 민주화 이행에 관한 기존의 논의들을 살펴보고자 한다. 이를 통하여 자유민주주의와 비자유민주주의에 대한 개념을 명확히 정리할 수 있을 것이며, 이를 기초로 필리핀의 엘리트 민주주의와 민주화 이행과정의 성격과 특성을 분석하고 평가할 수 있는 기준이 마련될 것으로 기대한다. 다음으로 제3장에서는 필리핀의 민주화 과정을 고찰할 것이다. 엘리트 민주주의로 정의되는 필리핀 민주주의의 특성을 더욱 면밀히 고찰하기 위하여 정치엘리트와 이들에 의하여 주도되는 선거의 과정과

6) 비자유민주주의는 민주적 선거나 절차를 강조하는 측면에서는 자유민주주의와 공통점을 지니고 있으나, 정치과정이나 정책결정에 있어 개인보다는 집단이나 정치공동체를 더 우선하는 경향을 보인다. 즉 공동체나 국가를 위해서는 개인의 자유나 권리가 희생될 수 있다는 점이 자유민주주의와의 가장 큰 차이점이다. 자유민주주의와 비자유민주주의에 대한 더욱 자세한 내용은 II장에서 논의될 것이다.

내용을 중심으로 민주화 과정을 살펴보고자 한다. 이 과정에서 필리핀 민주화 이행의 성격과 특성을 분석할 수 있을 것이다. 마지막 장에서는 앞부분의 논의를 종합하여 필리핀 민주주의에 대한 평가와 함께 본 연구의 함의를 함께 정리해 보고자 한다.

II. 민주주의, 민주화 이행: 기존 논의의 검토

민주화(democratization)란 민주주의로 접근하는 변화를 의미한다. 따라서 민주화의 구체적 내용은 파악하기 위해서는 그 목표점인 민주주의에 대한 개념이 먼저 정립되어야만 한다. 일반적으로 민주주의는 다수 대중에 의한 통치를 의미한다. 그러나 다수 대중에 의한 통치를 의미하는 민주주의는 1800년대 중반까지만 하여도 바람직한 통치의 형태로 받아들여지지 않았다[7]. 이러한 부정적인 반응을 받던 민주주의가 긍정적으로 받아들여지게 된 것은 서구사회의 변화와 밀접한 관련성이 있다. 17세기 이후 본격화된 산업혁명과 이로 인한 자본주의 시장경제 확립의 영향으로 1800년대 중반에 이르러 서구사회는 과거와는 달리 정치참여의 폭이 확대되게 되었다. 즉, 자본주의 시장경제 체제에 근거한 자유주의 사회를 보호, 유지하기 위하여 민주적 요소를 받아들임으로써 자유민주주의 체제가 탄생하게 된 것이다(Macpherson 1972, 1-11). 이로서 과거 전제군주제의 권위주의적 통치와는 구분되는 자유민주주의 정치체제는 앞서가는 서구국가들의 상징물로 받아 들여졌고, 민주주의는 과거와는 달리 긍정적 평가를 받게 되었다.

그러나 민주주의에 대한 긍정적 평가는 오래 가지 못하였다. 그 이유는 새롭게 나타난 다른 종류의 민주주의 때문이었다. 1917년 제정러시

7) 플라톤, 아리스토텔레스는 물론이고 자유주의자의 선봉에 섰던 밀(John S. Mill)도 모든 이들에게 참정권을 허락하는 대중에 기반하는 민주주의에는 반대하였다.

아에서 볼셰비키혁명이 성공하고 프롤레타리아 계급의 독재를 추구하는 전체주의 체제가 시작되면서 자신들의 체제를 민주적 체제로 주장하였다. 근거는 다수 대중인 프롤레타리아 계급을 위한 정치체제이기 때문에 민주적 체제라는 주장이다. 따라서 1917년 이후 민주주의는 자유민주주의 체제와 전체주의 체제 사이에서 혼란스럽고 모호한 개념이 되었다. 그 이후 2차대전이 끝나고 많은 신생독립국들이 생겨나면서 이들 역시도 자신들의 권위주의 체제를 국민전체의 행복과 이익을 추구하는 절대다수를 위한 민주적 체제로 주장하면서 민주주의의 개념은 더욱 복잡하게 되었다. 따라서 오늘날 지구상에 존재하는 모든 체제들은 나름대로 자신들을 민주적 체제로 주장할 만한 각각의 근거를 지니고 있다고 하겠다(Macpherson 1972, 12-45). 서구의 자유민주주의는 개인의 자유와 권리를 강조하는 민주주의이고, 공산권의 민주주의는 프롤레타리아를 중심으로 한 평등을 지향하는 민주주의이고, 제3세계의 민주주의는 국민전체의 행복을 추구하는 일반의지를 강조하는 민주주의이다. 맥퍼슨은 이 세 가지 유형의 민주주의 중 서구의 민주주의는 "자유민주주의(liberal concept of democracy)"로 공산권과 제3세계의 민주주의는 "비자유민주주의(illiberal concept of democracy)"로 규정하였다[8].

이 두 가지 개념을 좀 더 명확하게 정리하면 다음과 같다. 자유민주주의 개념은 개인의 자유와 권리를 가장 강조하며, 정치체제를 구성하는 개개인의 자유와 권리가 존중되고 행복이 보장되면 정치체제 전체가 바람직한 상태로 된다는 가정에 기초하고 있다. 즉 행복한 개개인이 모이면 궁극적으로 행복한 정치공동체가 된다는 개념으로 개인(미시적 수준)에서 출발하여 공동체(거시적 수준)로 접근하는 방식이다. 이러한

8) 그러나 맥퍼슨의 이러한 분류는 1990년대 후반 민주화 이행과정의 문제점들에 대한 지적에서 "비자유민주주의" 개념이 새롭게 거론되기 이전까지는 별다른 주목을 받지 못하였다. 민주주의를 자유민주주의와 비자유민주주의로 구분한 맥퍼슨의 설명에 대한 더욱 자세한 내용은 Macpherson(1972)을 참조 바람.

관점에서 자유민주주의는 개인의 선택이 보장되는 경쟁적 선거과정을 매우 강조한다. 반면, 비자유민주주의는 개개인의 권리나 자유보다는 하나의 통합된 단위로서 공동체의 이해관계나 정치공동체의 행복을 추구하는 것에 더욱 중점을 둔다. 따라서 개인보다는 공동체나 전체를 먼저 생각하며 공동체(거시적 수준)가 만족한 상태로 되면 개개인(미시적 수준)도 자연스럽게 만족한 상태로 된다는 개인과 공동체의 관계에서 자유민주주의 개념과는 역방향의 접근을 시도한다. 따라서 비자유민주주의에서는 개인의 자유와 권리가 강조되는 경쟁적인 선거제도나 과정보다는 정치과정의 결과물이 정치공동체에 어떠한 이익을 가져오느냐를 더욱 중요하게 평가한다[9]. 그러나 기존의 서구적 관점과 경험에 기초한 논의에서는 자유민주주의만이 민주주의로 인정되고 있으며 따라서 비자유민주주의는 아직까지 민주화되지 못한 이행과정의 과도기적 상태로 정의되거나 민주주의가 아닌 것으로 취급되는 경우가 빈번하다.

따라서 1970년대 중반 이후 나타난 민주화 이행과 관련된 논의들에서도 민주화의 목표점으로 제시된 민주주의는 일반적으로 자유민주주의를 의미하는 것이었다. 그 이유는 대부분의 기존 논의들이 민주화의 "제3의 물결"에서 관찰되는 권위주의 체제나 전체주의체제의 붕괴 현상이 궁극적으로는 자유민주주의 체제로의 이행이라는 결과로 나타날 것이라고 낙관하였기 때문이다. 이러한 낙관론은 기본적으로 두 가지를 전제하고 있다. 하나는 자유민주주의 체제가 권위주의나 전체주의

9) 비자유민주주의의 이러한 특성으로 인하여 현실정치에서는 공동체나 전체의 이익을 대변하고 결정하는 과정을 주도하는 소수의 정치엘리트들의 독단으로 인하여 비자유민주주의의 민주적 측면이 왜곡되거나 무시되는 경향이 나타나기도 한다. 또 다른 문제점으로는 비자유민주주의로 정의될 수 있는 정치체제들의 범위와 사례가 너무 넓고 다양하다는 것이다. 이러한 문제점들은 앞으로의 연구들을 통하여 그 개념과 유형을 더욱 구체적으로 분류하는 작업을 수행함으로써 해결할 수 있을 것이다.

체제보다 더 나은 체제라는 것이고, 다른 하나는 그렇기 때문에 한 국가가 정치적, 경제적으로 더욱 발달하게 되면 결국 자유민주주의 체제로 접근하게 될 것이라는 점이다.

이러한 견해의 대표적 학자로는 헌팅턴(Samuel Huntington)과 후쿠야마(Francis Fukuyama)를 들 수 있다. 헌팅턴은 1970년대 이후 관찰되는 권위주의 체제와 전체주의 체제들의 붕괴와 함께 나타난 더욱 자유로운 정치체제들의 등장을 민주화의 "제3의 물결"로 명명하였다. 그에 의하면 1974년에서 1990년 사이 비민주적 국가는 92개국에서 71개국으로 줄어든 반면 민주적 국가는 30개국에서 59개국으로 증가하였다(Huntington 1991, 21-26). 이러한 변화는 1970년대 중반 남부 유럽에서 시작된 민주화의 물결이 중남미와 아시아로 그리고 1980년대 후반에는 동유럽과 소련으로까지 퍼져가면서 발생한 결과로 설명하고 있다. 즉 헌팅턴은 민주화의 제3의 물결이 진행되면서 자유민주주의 체제 국가는 증가하고 있으며, 반대로 권위주의나 전체주의 체제의 국가는 감소하고 있다고 주장하였다.

후쿠야마 역시 비슷한 맥락에서 인류의 역사 이래 지속되었던 정치체제와 관련된 경쟁이 결국은 자유민주주의 체제의 승리로 끝났다고 선언하고 있다. 후쿠야마에 의하면 인간의 경험과 현실 정치에서 자유민주주의의 정치이데올로기와 자본주의 시장경제라는 경제적 운영방법이 다른 대안들보다 더욱 뛰어난 것으로 판명되었다는 것이다. 즉, 자유민주주의 체제가 인간의 기본적인 욕구를 가장 잘 충족시킴으로써 마지막 승자가 되었으며, 이는 막스(Karl Marx)의 예측과는 달리 사회주의가 아닌 자유민주주의가 인류역사 발전단계의 마지막을 장식하게 되었다는 주장이기도 하다(Fukuyama 1989). 따라서 이들 두 학자의 낙관론은 기본적으로 자유민주주의 체제의 상대적 우월성을 전제로 한 것이

며, 이러한 견해는 동유럽과 소련의 전체주의 체제가 붕괴되면서 더욱 힘을 얻게 되었다.

그러나 민주화 이행의 마지막 목표점이 자유민주주의 체제가 될 수 밖에 없다는 주장에 대한 비판적 견해도 만만치 않게 제시되고 있다. 먼저 헌팅턴에 대한 비판적 입장을 취하는 두렌스플릿(Renske Doorenspleet)을 들 수 있다. 그는 헌팅턴이 제3의 물결론에서 제시한 분석의 두 가지 중요한 문제점을 지적한다. 첫째는 헌팅턴의 연구가 민주적 체제와 권위주의적 체제 간의 명확한 개념구분을 하지 못하고 있다는 것이다. 특히 민주주의의 요건으로서 '경쟁'의 개념을 지나치게 강조함으로서 경쟁적 요소를 지니고 있는 권위주의 체제를 민주적 체제와 구별하지 못하는 치명적인 문제점이 있다고 설명한다. 둘째는 헌팅턴이 제시하는 1970년대 이후 증가된 민주적 국가들의 숫자는 민주화의 거대한 물결을 증명하지 못한다는 것이다. 그 이유는 헌팅턴의 자료가 나타내듯이 1970년대 들어와 민주적 국가의 수가 늘어난 것은 사실이지만 그와 동시에 지구상의 전체 국가의 숫자도 증가하였기 때문에 전체 국가 중 민주적 체제의 비율은 1950년대 보다 1970년대와 와서 오히려 줄어들었다는 것이다. 따라서 헌팅턴의 제3의 물결로 인하여 1970년대 이후 전 세계적으로 민주적 체제가 증가하였다는 주장에 대하여 반박하고 있다(Doorenspleet 2000).

두렌스필릿과는 다른 관점에서 자유민주주의로의 이행에 대한 낙관적 견해를 비판하는 또 다른 학자로는 자카리아(Fareed Zakaria)가 있다. 자카리아 역시 1970년대 이후 민주적 정치체제의 숫자가 증가한 것은 사실이지만 이들 체제들이 모두 자유민주주의 체제로 이행한 것은 아니라고 설명한다. 자카리아는 1970년대 이후 민주화 이행의 핵심적 내용은 오히려 자유주의적 요소가 결여된 "비자유민주주의" 체제로의 이행이 증가한 것이라고 주장한다. 자카리아(1997)가 설명하는 비자유민

주주의 체제들의 두 가지 특징은 다음과 같다. 첫째, 이들 체제들은 1970년대 이후 남중부 유럽, 중남미, 아시아, 아프리카 등지에서 경쟁적 선거가 치러지면서 광범위하게 등장하였다는 것이다. 둘째는 선거라는 경쟁적 절차를 통하여 선출된 정부나 정치지도자가 절대적인 권력을 행사함으로 권력의 중앙집중이 극대화되었다는 점이다. 이와 같이 경쟁적이고 민주적인 선거를 통하여 탄생한 정부에 권력에 대한 견제와 균형이 존재하지 않는 경우나 행정부와 대통령에게 권력이 집중되는 양상을 보이는 비자유민주주의 체제들이 1990년대 이후 꾸준히 증가하고 있다고 자카리아는 설명한다. 그에 의하면 1990년에는 민주화 이행 과정에 있는 국가 중 22%가 비자유민주주의 체제로 분류되었지만 1992년에는 35%, 1997년에는 50%로 증가하였고, 그 비율은 지속되고 있는 것으로 나타나고 있다(Zakaria 2003, 99). 이들 비판적 입장의 학자들은 낙관론자들과는 달리 자유민주주의 체제의 우월성을 전제하고 있지 않으며, 특히 낙관론자들이 간과하는 경쟁적 선거라는 절차가 민주화 과정에서 갖는 한계성에 관하여 현실적인 분석을 제시하고 있다.

이상의 논의를 종합하여 보면 민주화 이행이라는 동일한 정치변동 현상에 대하여 서로 다른 시각에서 접근하는 두 가지 견해가 공존하고 있는 것이다. 그 차이는 크게 두 가지에서 비롯되는 것이다. 첫째는 민주주의의 개념이나 가장 중요한 요건에 대한 이해의 차이이다. 낙관론자들은 민주주의를 기본적으로 자유민주주의로 이해하고 있다[10]. 아울러 이들에게는 민주적 체제의 가장 중요하고 기본적인 요소는 경쟁적 선거에 의한 정치권력의 생성이다. 따라서 이러한 경쟁적 절차를 거친 정치권력은 그 세부적인 내용에 관계없이 민주적인 것으로 간주하는

10) 개인의 자유와 권리를 강조하는 자유주의적 전통에서 민주주의를 이해하는 이들 낙관론자들의 입장에서는 이러한 자유주의적 가치를 결여하고 있는 비자유민주주의는 민주주의적 범주에 포함시키지 않는다.

경향이 있다. 반면에 비판론자들은 자유민주주의가 아닌 비자유민주주의도 민주주의의 범주에 포함시키고 있다. 이들에 의하면 비자유민주주의는 선거라는 경쟁적 요소를 강조하는 점에서는 자유민주주의와 같으나, 정치권력에 대한 견제나 균형의 미약함 및 최고 정치지도자에게의 권력집중과 같은 요소는 자유민주주의와의 차이점이라고 지적한다[11]. 둘째는 첫 번째의 차이와 직접 관련되는 내용으로 민주화 이행과정에서의 변화에 대하여 낙관론자들은 자유민주주의 체제의 확장으로 해석하지만 비판론자들은 거꾸로 비자유민주주의 체제의 증대로 설명하고 있다[12].

본 연구의 목적을 위해서는 이러한 민주주의와 민주화 이행에 관한 기존 논의들에 기초하여 필리핀 사례를 간략히 정리해 볼 필요가 있다. 1946년 독립과 함께 필리핀이 추구한 민주주의의 모델은 미국식의 대통령제를 근간으로 하는 자유민주주의였다. 이는 1946년에서 1972년까지 필리핀의 정치가 외형적으로나마 양당제를 기초로 정권의 교체가 이루어지는 미국과 매우 유사한 체제였다는 점에서 쉽게 알 수 있다. 그러나 실질적인 의미에서 필리핀의 양당제도나 그에 기초한 정권의 교체는 미국과는 매우 다른 성격이었다. 우선 미국의 양당제는 각 정당의 정책과 정치적 신념의 차이에 근거한 것이었지만 필리핀의 정당들은 전통적인 거대가문 출신의 엘리트들을 중심으로 조직되어 정책이나 이데올로기가 아닌 인물과 파벌에 의한 조직이었다. 또한 양당제가 유지될 수

11) 즉 비자유민주주의에는 민주적 요소인 유권자들의 평등한 참정권과 이를 실현할 수 있는 경쟁적 선거(물론 이 경쟁의 공평성은 장담할 수 없다)의 과정은 있지만, 선거의 결과 생성된 정치권력이 개인의 자유와 권리를 침해할 수 있는 부분에 대한 통제나 견제는 자유민주주의보다는 상대적으로 매우 약하다.

12) 동일한 현상에 대한 이러한 해석의 차이는 정치학을 포함하는 사회과학의 딜레마라고 하겠다. 즉 관찰자의 가치와 인식의 차이에 따라 조금씩 다르거나 또는 전혀 상반된 분석이나 설명이 제시될 수 있다는 점이다.

있었던 배경에는 자국의 이익보호를 위한 목적에서의 미국의 영향력도 매우 중요한 변수로 작용하였다.[13].

또한 각 정당의 근간을 이루는 조직이나 인물들이 스페인 통치 시절부터 각 지역을 기반으로 막강한 영향력을 행사하던 전통적인 지주가문들과 밀접히 연관되어 있었다는 점에서도 원래 의도하였던 미국식의 자유민주주의와는 상당한 거리가 있음을 알 수 있다. 특히 독립 이전부터 수백 년간 지속되어온 지역별 거대가문들의 정치적 영향력은 독립 후의 필리핀 정치를 '엘리트 민주주의'로 규정하게 만든 가장 중요한 요인이었다. 따라서 1972년 계엄령 선포 이전의 필리핀 민주주의는 미국식의 자유민주주의적 요소인 양당제도와 정기적인 선거, 평화적 정권교체, 자유로운 언론 등의 특성을 보였지만 실질적으로는 지역별 거대가문의 엘리트들을 중심으로 하는 후원-수혜관계가 핵심적 역할을 하는 비자유민주주의였다. 1972년 계엄령 선포 이후 1986년 마르꼬스 권력의 붕괴까지는 이전의 자유민주주의적 요소들이 거의 대부분 소멸되고 마르꼬스를 정점으로 하는 전국적인 규모의 거대한 후원-수혜 체제를 기초로 하는 권위주의 체제가 존속되었다고 평가할 수 있다. 1986년 마르꼬스의 축출과 함께 이러한 권위주의 체제가 붕괴되면서 필리핀에서의 민주화 이행이 시작되었다.

III. 필리핀의 민주화 과정

앞에서 이미 지적한 바와 같이 필리핀은 독립 후 1972년 계엄령의 선포가 있기까지 민주적 정치체제로 인정받았지만, 실질적 내용에서는 '엘리트 민주주의'라는 평가를 받았다. 계엄령 선포 이후 마르꼬스의 권

13) 독립 이후 필리핀 양당제와 그에 대한 미국의 영향력에 대하여는 Grossholtz(1964), Tancango(1988), Lallana(1989), 서경교(1999)를 참조하기 바람.

위주의적 통치가 막을 내린 1986년까지는 군부의 물리적 힘을 이용하여 마르꼬스 개인의 권력이 극대화된 동시에 정치화된 군부는 마르꼬스의 협력자이자 권위주의 체제의 버팀목 역할을 하였다. 그러나 1986년 2월 민중혁명에 의하여 마르꼬스 권력이 붕괴되고 민주화 이행이 시작되면서 권위주의 체제에서 상실되었던 민주주의를 다시 확립하는 것이 가장 시급한 과제가 되었다.

본 장에서는 1986년 이후 재확립 과정에 있는 필리핀 민주주의의 특성을 파악하기 위하여 크게 두 가지에 중점을 두고 민주화 이행과정을 살펴보고자 한다. 하나는 전통적 지배엘리트와 군부엘리트를 포함한 정치엘리트이고, 다른 하나는 1986년 이후 필리핀에서 치러진 주요선거의 과정과 내용이다. 새롭게 확립되는 필리핀 민주주의를 파악하기 위하여 이 두 가지 변수를 선택한 근거로는 첫째, 1970년대 이전의 엘리트 민주주의와 민주화 이후의 엘리트 민주주의를 비교하기 위해서는 정치엘리트들에 대한 분석이 꼭 필요하기 때문이다. 군부엘리트를 포함시킨 것은 마르꼬스의 권위주의 통치하에서 주요한 정치세력으로 기능한 군부엘리트들이 마르꼬스 권력의 붕괴와 이후 민주화 과정에서 미치는 영향력이 전통적 지배가문의 엘리트들 못지 않기 때문이다. 둘째로 주요선거의 과정과 내용은 민주화 이행에서 낙관론이나 비판론 모두 경쟁적 선거의 실시를 강조하고 있으나 선거의 내용과 그 결과에 대한 평가에서는 차이를 보이고 있다. 따라서 필리핀에서의 선거의 과정과 내용을 두 가지의 서로 다른 관점에서 평가해 봄으로서 이행과정에서의 필리핀 민주주의의 성향을 파악해 보고자 한다[14].

14) 물론 이 두 가지 변수 외에도 경제적 요인, 시민사회의 역할, 국제적 환경과 여건, 반정부 무장세력의 활동 등 여러 요인들이 있으나 본 연구에서는 이 두 가지 변수에 한정하여 논의를 진행할 것임을 미리 밝혀 둔다.

1. 정치엘리트

본 절에서 살펴볼 민주화 과정에서 주목해야 할 정치엘리트들은 민주화 과정에서 필리핀 정치의 주도적 역할을 담당한 전통적 지배엘리트와 군부출신 엘리트들이다. 민주화 초기 이들 엘리트들은 정치적 성향에 따라 반마르꼬스계와 친마르꼬스계로 양분되는 경향을 보였다. 그러나 민주화가 진행되면서 이들 엘리트들 간의 이합집산은 더욱 복잡한 양상으로 전개되었다. 그 구체적인 내용을 살펴보도록 하겠다.

먼저 필리핀에서 전통적 지배가문의 엘리트들은 스페인 통치 시절부터 내려오는 지역별 거대가문 출신들로 구성되어 있다. 대표적인 예를 들자면 쎄부(Cebu) 주의 오스메냐(Osmenas)와 꾸엔꼬(Cuencos) 가문이 있고, 일로꼬스(Illocos)의 싱손(Singson) 가문과 리짤(Rizal)의 살롱가(Salongas)와 스물롱(Sumulongs) 가문, 딸락(Tarlac) 주의 아끼노(Aquino) 가문, 바땅가스(Batangas)의 꼬후앙꼬(Cojuangcos)와 라우렐(Laurels) 가문 등이 있다(Timberman 1991; 정영국 1999). 이들 지역별 지배가문들은 스페인 통치시절 식민당국의 보호와 장려 속에 성장하였으며, 각 지역을 기반으로 식민정책에 적극 협조함으로써 자신들의 관할 지역에서 절대적인 정치적 영향력을 행사하였다. 거대한 토지를 소유하고 있는 이들 지배가문들은 자신들의 농지를 경작하는 소작농들과 후원-수혜 관계의 고리를 통하여 정치, 경제, 사회적 영향력을 행사하였다. 따라서 각 지역별 이러한 거대 지배가문들의 영향력은 스페인 통치시절부터 시작되어 미국통치 시기와 독립 이후 마르꼬스의 권위주의적 통치가 시작되기 이전까지 필리핀 정치에서 매우 중요한 영향력을 지니고 있었다. 각 지역별 기반을 가지고 있는 전통적 엘리트들의 경우 중앙정치에서도 매우 강력한 영향력을 행사하여 대통령 중심제인 필리핀에서도 의회

내에서 이들 전통적 엘리트들의 지지가 없이는 법안의 통과나 정책의 실현에 있어 큰 어려움을 겪을 수밖에 없었다.

그러나 마르꼬스의 권위주의 체제하에서는 이러한 전통적 엘리트들의 힘이 급격히 약화되고 축소된 반면 마르꼬스 개인의 권력은 극대화되었다고 평가할 수 있다. 오랜 기간 동안 필리핀 사회에서 이들 엘리트들의 영향력을 생각해 볼 때 마르꼬스 권위주의 체제에서 축소된 이들의 영향력은 군부의 물리적 강제력을 동원한 억압적 체제하에서 인위적으로 만들어진 상황이었으며 자연스러운 현상을 아니었다. 따라서 마르꼬스 권위주의하에서 위축되었던 이들의 정치적 영향력[15]이 마르꼬스 체제의 붕괴와 함께 다시 필리핀 정치의 전면에 등장한 것은 어떤 의미에서는 매우 당연한 귀결이라고 할 수 있다.

마르꼬스의 권위주의 체제하에서 반마르꼬스 세력의 핵심역할을 한 것도 마르꼬스에 의해 억압받았던 이들 전통적 엘리트들이었다. 대표적 인물로는 아끼노(Benigno Aquino Jr.) 상원의원과 라우렐(Salvador Laurel)이 있다. 아끼노 상원의원은 1983년 반마르꼬스 세력을 규합하기 위한 목적으로 망명 중이었던 미국에서 필리핀에 귀국하는 도중 마닐라 공항에서 암살됨으로써 분열되어 있던 반마르꼬스 세력을 결집하게 만드는 결정적 계기를 제공하였다. 라우렐은 1986년 2월의 대통령선거에서 반마르꼬스 캠프의 부통령후보를 수락하여 전통적 엘리트들을 아끼노-라우렐 진영으로 규합하는 데 결정적인 역할을 담당하였다. 반마르꼬스 민주화 세력의 선봉에 선 대표적 인물들이 전통적 지배가문인 아끼노 가문과 라우렐 가문의 구성원이었다는 사실은 마르꼬스 이후 필리핀 정치의 주도세력을 가늠하게 해 주는 중요한 단초이다.

15) 물론 모든 정통적 엘리트들이 마르꼬스의 권위주의 체제하에서 정치적으로 억압되었던 것은 아니다. 오히려 마르꼬스의 개인적 권력을 지지함으로서 과거보다 더욱 많은 권력의 특혜를 누린 꼬후앙꼬(Eduardo Cojuanco)와 같은 인물도 있다.

이와 같이 반마르꼬스계의 전통적 엘리트들이 민주화 이행 초기 민주적 질서의 재확립을 위한 긍정적 역할을 담당한 반면 친마르꼬스 성향의 엘리트들은 반아끼노 기치를 내걸고 자신들의 정당성을 주장하였다. 특히 권위주의 체제 하에서 마르꼬스의 비호를 받으며 자신들의 정치적 세력을 유지 또는 확대해 온 꼬후앙꼬(Eduardo Cojuangco) 등의 인물들은 철저한 친마르꼬스계로 분류된다. 이들 반아끼노 세력들은 전통적인 자신들의 지역기반과 경제력을 바탕으로 민주화 이행과정에서도 후원-수혜 관계를 통한 영향력의 행사와 정치적 이해관계에 따른 다른 정치세력들과의 연계를 통하여 자신들의 건재함을 과시하였다[16].

따라서 민주화 이행 초기 전통적 엘리트들은 반마르꼬스 진영과 친마르꼬스 진영으로 나뉘어져 정치권력을 향한 경쟁이 치열하였다. 그러나 민주화 이행과정이 진행되면서 전통적 엘리트들의 연대는 더욱 복잡한 양상을 띠게 되었다. 그 이유는 이행 초기 마르꼬스 축출이라는 공통적 목표를 가지고 결집될 수 있었던 엘리트들이 민주화가 진행되면서 여러 가지 서로 다른 이해관계로 인하여 서로 갈등하고 분열하게 된 때문이다. 가장 대표적인 예로 아끼노 정부의 부통령이었던 라우렐은 아끼노 및 그 측근들과 이해관계가 상충되면서 아끼노와 정치적으로 결별하고 독자적 노선을 선택하였다. 이는 라우렐의 아끼노와의 연대가 정치적 동질성에 의한 것이라기보다 마르꼬스 축출을 위한 전략의 일환이었음을 알 수 있게 해준다. 또 다른 예로 아끼노 대통령 자신도 실질적으로 여당의 역할을 하였던 민주필리핀투쟁당[17](The Struggle

16) 한 예로 1986년 2월 마르꼬스와 함께 하와이로 망명하였다가 1989년 필리핀으로 돌아온 마르꼬스의 최측근 자본가였던 꼬후앙꼬는 자신의 전통적 지역기반과 경제력을 동원하여 정치권력을 확보하기 위해 전력을 기울였다.

17) 아끼노 자신은 어느 정당에도 속하지 않겠다는 국민과의 약속을 지켜 대통령 재임중 특정정당에 소속되지 않았다. 그러나 민주필리핀투쟁당은 아끼노의 친동생, 사촌동생, 시동생 등이 주도하는 실질적인 여당의 역할을 담당하였다.

of Democratic Filipinos: the Laban nf Democratikong Pilipino, LDP)의 1991년 11월 대통령후보 경선에서 자신이 지지하였던 라모스가 탈락한 후 라모스와 그 지지세력들로 하여금 새로운 정당을 결성하게 하였고, 라모스를 후보로 내세워 대통령에 당선시킴으로써 실질적 여당과 결별하는 선택을 하였다. 즉 자신의 임기 동안 정치적 지지기반 역할을 하였던 정당과 그 정당의 선택을 존중하기보다는 개인적 의견과 선택을 중시하는 전형적인 필리핀 엘리트의 행동양식을 보여준 사례라고 할 수 있다[18].

이해관계에 따른 정치적 이합집산의 대표적 사례는 1998년 대통령선거를 둘러싸고도 나타났다. 1997년 초 전통적 엘리트의 대표적 인물인 막강한 재력을 지닌 꼬후앙꼬와 상원의원인 앙가라가 부통령인 에스트라다와 함께 전격적인 선거연합을 결성한 사건이다. 특히 1995년 중간선거에서 라모스 대통령과 집권연합을 형성하였던 앙가라가 대통령과의 연합을 파기하고 에스트라다와 연계한 것은 정치적 이념이나 가치와는 무관한 개인적 또는 파벌적 이해관계의 발로로 이해할 수밖에 없는 현상이다. 이들은 각각이 속한 세 정당을 통합하여 새로운 정당을 결성하고 대통령 후보에 에스트라다, 부통령 후보에 앙가라, 당 총재에 꼬후앙꼬로 서로의 지분을 나눔으로써 필리핀 정치사에서 보기 드문 선거직전의 정당통합이라는 선례를 남겼다(정영국 1999, 316).

2001년 "제2의 민중의 힘(People's Power II)"이라고 일컫는 에스트라다의 대통령직 중도하차를 가져온 사건에서도 전통적 엘리트들의 역할은 두드러진다. 자신의 부패혐의를 밝힐 수 있는 결정적 증거물을 공개하지 않으려는 에스트라다와 그를 지지하는 상원의 움직임에 맞서 1986

18) 더욱 흥미로운 것은 이러한 아끼노의 결정과 지지가 무위로 끝난 것이 아니라 라모스의 대통령 당선으로 이어졌다는 사실이다. 즉, 실질적으로 여당의 역할을 하였던 정당의 후보가 대통령의 지지를 받은 다른 후보에 의하여 패배하는 아이러니가 발생한 것이다.

년 2월의 민주혁명을 가능케 하였던 가톨릭의 신추기경, 아끼노와 라모스 두 전직 대통령, 아로요 부통령, 그리고 이들을 지지하는 엘리트 그룹들이 에스트라다의 퇴진을 촉구하는 대규모 시위를 조직하여 그의 사임을 규정사실화 한 것이다. 이로 인하여 아로요의 대통령직 승계 후에도 에스트라다를 지지하는 빈민층을 중심으로 한동안 반정부 시위가 지속되었다. 이 사건 역시도 대통령 탄핵을 위한 규정된 절차와 과정을 중시하기보다 정치적 제휴와 다수의 힘으로 자신들의 요구를 관철시키는 민주화 이후 필리핀에서 새롭게 나타난 정치행태를 보여주는 또 하나의 사례이다[19].

2004년의 선거에서도 엘리트들의 이해관계를 둘러싼 연대와 제휴는 여전히 나타났다. 아로요를 지지한 12명의 상원의원 중 산티아고(Miriam Defensor Santiago)와 메르까도(Orly Mercado) 등은 에스트라다 진영에 속하였던 인물들이다. 또한 1986년 반마르꼬스 진영에서 아끼노와 제휴하여 민중혁명을 주도했던 엔릴레 상원의원은 선거 기간 중 아로요에 대하여 정부자금을 동원하여 선거운동을 한다는 비난을 계속하였다. 아로요 역시 자신의 부통령 후보로서 2002년 상원의원 선거의 최다 득표자인 드 카스트로(Noli de Castro)를 선택함으로써 정치적 자질보다는 대중적 인기도에 근거한 선택이라는 평가를 받았다(Morales 2004).

이러한 전통적 엘리트들 사이에서 보이는 양상은 필리핀의 군부엘리트 내부에서도 보이고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 필리핀의 군부는 1972년 마르꼬스에 의한 계엄령의 선포 이전까지는 엄격하게 정치적 중립이 유지되었던 집단이다. 그러나 마르꼬스의 권위주의 체제하에서 고도로 정치화된 집단으로 변화하였으며, 그 결정적 증거가 1986년 2월

19) 첫 번째의 사례는 1986년 2월의 민중혁명이었다. 당시 마르꼬스가 축출되고 아끼노가 대통령에 취임한 것은 공식적으로 민중혁명 직전에 치러진 선거결과에 의한 것이 아니라 마르꼬스의 퇴진을 요구한 반마르꼬스 정치엘리트들과 다수군중들의 정치적 제휴와 대규모 시위에 의한 결과였다.

민중혁명의 도화선 역할을 한 당시 국방장관이었던 엔릴레와 라모스 장군의 마르꼬스를 축출하려는 쿠데타 음모와 이의 불발로 인한 민중혁명의 발생이었다. 그러나 반마르꼬스 진영에서 아끼노와 연합하였던 엔릴레-라모스의 연대도 오래 지속되지 못하였다. 아끼노 정부 출범 시 국방장관직을 다시 맡았던 엔릴레는 개인의 정치적 야심으로 인하여 아끼노 정부를 전복시키려는 군부쿠데타를 배후에서 조종하였다는 혐의를 받고 물러나면서 아끼노는 물론 라모스와도 결별하였다. 이후 군부의 지지세력들과 연계한 엔릴레의 존재는 끊임없이 반아끼노 전선에서 위협적 세력으로 작용하였다.

라모스 역시 상황적 논리에 따른 정치행태로부터 자유롭지 못하였다. 라모스 자신은 필리핀의 전통적 거대가문의 구성원이 아니었다. 그는 평범한 집안 출신에서 군에 입문한 엘리트로서 반마르꼬스 개혁적 성향인 전통적 엘리트들의 지지를 받아 아끼노를 이어 대통령에 당선된 인물이다. 아끼노 임기 중 시도된 일곱 차례의 군부 쿠데타에도 불구하고 아끼노 대통령이 임기를 마칠 수 있었던 것은 정부와 군부 사이에서 훌륭한 중재자의 역할을 한 라모스의 역할이 있었기 때문이라는 평가가 지배적이다. 이러한 배경으로 라모스는 아끼노의 개인적 지지를 받아 대통령에까지 당선되었다. 즉 라모스는 개인적으로 필리핀의 민주주의를 위해서는 군부의 무력적 권력장악과 같은 구시대적 관행은 청산되어야 한다는 신념을 가지고 있었으며, 이러한 점에서 아끼노가 자신의 후계자로서 지지를 아끼지 않았다고 할 수 있다. 그러한 자질을 갖춘 라모스 대통령도 임기 말에 6년 단임제의 대통령직을 헌법개정을 통하여 중임제로 개정하자는 움직임에 동조하는 모습을 보여주었다. 따라서 라모스 역시도 앞서 지적한 바와 같이 필리핀의 정치엘리트들에게는 합의된 제도나 절차보다 상황적 논리와 자신들의 이해관계가 앞선다는 기존의 통념을 깨트리지 못하였다는 평가를 피하기 어렵다.

군부엘리트의 한 가지 예를 더 들자면 아끼노 정부를 전복시키기 위한 군부쿠데타의 대표적 주동자였던 호나산(Gregorie Honasan) 대령이 있다. 특히 아끼노 정부에 치명타를 입힌 1987년과 1989년의 쿠데타 주동자인 호나산은 1989년 이후 반정부 반란군으로 수배를 받으며 은신하는 입장이었다. 그러나 라모스 대통령의 취임 후 정부와 반정부 군부세력 간의 타협 및 라모스의 개인적 설득으로 1995년 선거를 통하여 상원의원에 당선되었다. 그러나 호나산이 쿠데타를 주도하였던 아끼노 정부와 라모스 정부 사이에는 군부에 대한 정책이나 기본적인 정치적 노선에 있어 크게 변화된 점이 없었다. 따라서 호나산 대령의 반정부 반란군의 신분으로부터 제도권 정치의 상원의원으로의 변신은 정치적 상황의 변화나 개인적 가치관의 변화라기보다는 호나산과 라모스의 개인적 관계에 기인하는 바가 더 크다고 할 수 있다. 또한 라모스 임기 중에는 단 한 차례의 쿠데타 시도도 없었다는 점은 호나산을 포함한 군부엘리트들 역시 전통적 엘리트들과 마찬가지로 정치적 가치나 신념보다는 개인적 유대관계나 집단적 이해관계에 의하여 정치적 선택을 한다는 것을 보여주었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 필리핀의 전통적 엘리트나 군부엘리트들은 민주화 이행과정에서 자신들이 속한 가문이나 파벌 및 집단 또는 정치적 이해관계를 따라 이합집산하는 양상을 보여주고 있다. 또한 합의된 제도나 절차의 준수를 중시하기보다는 상황적 논리나 개인적 판단과 의견을 앞세우는 성향의 행동양식을 관찰할 수 있었다. 즉 상황과 이해관계의 변화에 따라 어제의 적이 오늘의 동지가 되고 반대의 현상도 빈번하게 나타나는 필리핀 정치의 가변성을 보여주는 대표적 집단으로서 필리핀 정치엘리트들의 면모를 확인할 수 있다.

2. 선거의 과정과 내용

정치엘리트라는 요인과 함께 민주화 이후 필리핀의 민주주의를 평가해 볼 수 있는 중요한 잣대로는 선거가 있다. 이미 언급한 바와 같이 민주화 이행에 대한 낙관론이나 비판론 모두 이행과정에서 실시되는 선거를 매우 중요시하고 있다. 그러나 낙관론은 경쟁적 선거의 실시만으로도 성공적인 민주화 이행으로 규정하는 반면, 비판적 입장에서는 단순한 선거의 실시만으로는 민주화 이행을 낙관할 수 없으며 그 구체적 내용과 이후의 정치과정의 진행양상에 따라 민주화 이행을 평가할 수 있다고 주장한다. 본 장에서는 민주화 이행과 관련한 이러한 두 가지 서로 다른 입장을 염두에 두고 1986년 이후 치러진 필리핀의 주요 선거들[20]을 고찰해 보고자 한다.

민주화 이후 처음 치러진 1987년 총선은 필리핀 민주화 이행의 진로와 성격을 가늠해 볼 수 있는 중요한 선거였다. 대통령인 아끼노 자신은 어느 정당에도 소속되지 않은 채 치러진 선거는 친아끼노 계열로 분류되는 네 개 정당을 중심으로 한 국민의 힘(Lakas: Lakas ng Bansa)연합[21], 아끼노와 결별한 엔릴레를 중심으로 결성된 민주대연합(GAD: Grand Alliance for Democracy), 친마르꼬스 세력의 평화진보연합-신사회운동당(UPP-KBL: Union for Peace and Progressive - Kilusang Bagong Lipunan), 그리고 좌파연합인 새정치동맹-민중당(ANP-PNB: Alliance for New Politics - Partido ng Bayan) 등이 참가하였다(박기덕 2001: 74; 정영국·이동윤

20) 1986년 이후 총 여섯 차례(1987, 1992, 1995, 1998, 2001, 2004)의 통합선거와 중간선거가 치러졌다. 본 연구에서는 지면의 제약으로 중간선거를 제외한 네 차례의 통합선거(1987, 1992, 1998, 2004)만을 검토하기로 하겠다.

21) '국민의 힘' 연합에 참여한 네 개의 정당은 아끼노 지지세력인 민중의 힘(LABAN), 민다나오연합의 일부인 필리핀민주당(PDP), 라우렐이 이끄는 민주야당연합(UNIDO), 살롱가를 중심으로 한 자유당(LP) 등이었다.

2004: 98). 선거결과는 친아끼노 세력의 승리와 함께 친마르꼬스 세력의 참패로 나타났다. 그러나 선거과정에서 친아끼노 정당연합의 중심세력이었던 LABAN이 선거승리를 위한 목적에서 마르꼬스 체제의 지지자들을 대거 영입한 사실과, 엔릴레가 아끼노연합과 결별하여 독자적인 정치세력으로 선거에 참여한 점, 또한 라우렐의 UNIDO가 친아끼노 연합에 잔류하기는 하였지만 아끼노와 정치적 노선을 달리하고 일정한 거리를 유지한 점 등을 고려할 때 1987년의 총선은 필리핀의 민주주의가 제대로 확립되기까지는 극복해야 할 과제가 많음과 동시에 그 미래가 매우 불투명함을 전망하고 있다고 하겠다.

이러한 전망은 선거 이후 각 정치세력들 간의 이합집산을 통하여 사실로 나타났다. 친아끼노의 '국민의 힘'연합이 승리하였음에도 불구하고 집권연합은 곧 권력투쟁으로 인하여 살롱가가 이끄는 자유당과 아끼노의 측근들이 주도하는 필리핀민주투쟁당(LDP: Laban ng Demokratikong Pilipino)으로 분열되었다. 야당세력의 이합집산의 폭은 더욱 광범위하였다. 친아끼노의 '국민의 힘'에 참여하였던 라우렐의 UNIDO와 엔릴레의 GAD, 그리고 친마르꼬스 세력의 UPP-KBL이 공조하여 야당연합인 통합국민연합[22](UNA: United Nationalist Alliance)을 결성하였다.

이러한 논의를 바탕으로 1987년 총선과 관련된 내용들을 정리해 보면 다음의 몇 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 민주화 이후 필리핀의 민주주의에는 정치적 신념 등의 원칙보다는 선거에서의 승리와 같은 정치적 이해관계가 우선한다는 것이다. 대표적 친아끼노 정당인 LABAN이 과거 마르꼬스 체제의 지지자들을 영입하였다는 사실이 이를 단적으로 보여주었다. 둘째, 선거과정에서 나타난 유권자들의 선택은 인물 중심, 그 중에서도 각 정파를 대표하는 지도자급 인물에 따라 좌우되는 성향

22) 이후에 야당연합은 그 세력을 확대하여 국민당(NP: Nationalist Party)으로 이름을 바꾸었다.

을 보였다. LABAN의 후보로 당선된 의원들 중 아끼노의 인기와 반마르꼬스 정서가 당선의 가장 중요한 요인이었다고 응답한 비율이 당선자의 70% 이상이었다는 사실이 이를 증명해 준다(정영국 1992: 159-160). 셋째, 1972년 이전의 선거에서 볼 수 없었던 새로운 정치세력들의 등장이다. 군부엘리트 출신인 엔릴레가 이끄는 정당(GAD)이 독자적 정치세력으로 선거에 참여한 것과 좌파연합이 공식적 정치세력으로 선거에 참여한 것이다. 즉 계엄령 이전의 선거에서는 전통적 엘리트 그룹 사이의 경쟁정당인 자유당(LP)과 국민당(NP)의 양당구도였으나, 민주화 이후 이러한 양당구도가 사라지고 과거에는 없었던 새로운 정치세력들이 참여함으로서 필리핀의 선거과정은 더욱 다원화되고 복잡하여졌다. 넷째, 선거과정에서 표방한 정치적 슬로건이나 유권자들의 선택과는 무관하게 선거 이후 정치세력들이 각각의 이해관계와 정치적 득실에 따라 분열과 연대를 반복한다는 점이다. 이러한 성향은 과거의 양당제 구도하에서는 볼 수 없었던 새로운 현상으로서 민주화 이후 필리핀 정치체제의 복잡한 구도를 보여주고 있다.

종합해보면 1987년의 선거는 과거와 비교하여 전례 없이 자유로운 경쟁적 선거로 평가될 수 있다. 따라서 낙관론자들의 관점에서 보면 매우 성공적인 민주화 이행의 시작으로 평가될 수 있을 것이다. 그러나 선거과정의 세부적인 내용과 선거 이후 정치세력들 간의 이합집산을 보면 유권자들에 의한 선택의 결과가 정치세력들 간의 정략적 이해관계로 인하여 여·야 간의 구별과 정파간의 구별이 무색해지는 양상을 보이고 있다. 따라서 비판론자들의 관점에서 보면 1987년 선거와 특히 선거 이후 정파 간의 이합집산은 자유민주주의 체제에서의 선거 및 그 결과와는 상당한 괴리가 있음을 지적할 수밖에 없다.

1992년의 통합선거도 역시 이러한 필리핀 민주주의의 특성을 다시 한번 확인해 주고 있다. 통합선거 중에서도 대통령 선거는 실제로는 민

주화 이행 이후 처음 국민들에 의해 대통령이 선출되는 것이었다. 이미 언급한 바와 같이 실질적 여당이라고 할 수 있는 필리핀민주투쟁당(LDP)의 대통령 후보 경선에서 미트라가 승리하고 라모스가 패배하자, 아끼노 대통령과 라모스는 Lakas-NUCD(Lakas ng EDSA - National Union of Christian Democrats)라는 이름의 신당을 결성하여 라모스를 대통령 후보로 추대하였다. 그 밖에도 국민당(NP)의 라우렐, 국민당에서 분열해 나온 민족주의민중연합(NPC)의 꼬후앙꼬, 자유당(LP)의 살롱가, 민중개혁당(PRP)의 산티아고, 마르꼬스의 미망인 이멜다 등 총 일곱 명의 후보가 난립하였다. 선거결과는 23.6%의 지지를 획득한 라모스의 승리였으며, 가장 큰 승리의 요인은 아끼노 대통령의 지지였던 것으로 나타났다. 산티아고 후보는 19.7%의 득표로 2위를 차지하였고 꼬후앙꼬(18.2%), 미트라(14.6%), 이멜다(10.3%), 살롱가(10.2%), 라우렐(3.4%) 순서로 득표하였다. 상하원의 선거결과는 미트라가 이끄는 LDP가 하원의 88석, 상원의 16석을 차지하여 여전히 제1당의 자리를 유지하였고, 꼬후앙꼬의 NPC가 상원의 5석, 하원의 48석, 라모스의 Lakas-NUCD가 상원의 2석과 하원의 36석, LP-PDP-Laban연합이 상원 1석, 하원의 15석을 차지한 것으로 나타났다(Villanueva 1996: 177; 박기덕 2001: 76).

1992년 대통령 선거결과의 가장 큰 특징은 불과 선거 넉 달 전 LDP를 탈당하여 Lakas-NUCD를 만들어 출마한 라모스의 승리와 거의 아무런 조직적 기반이 없었던 산티아고 후보의 선전이다. 라모스의 승리는 조직적인 정당의 기반보다는 아끼노 대통령의 개인적 인기와 지지에 힘입은 승리라고 평가할 수 있다. 이는 일곱 명의 후보가 난립한 선거라 하더라도 불과 23.6%의 득표율로 당선된 것이나, 상하원 선거에서도 라모스의 Lakas-NUCD가 미트라의 LDP와 꼬후앙꼬의 NPC에 이어 불과 3위의 자리를 차지한 사실에서도 알 수 있다. 산티아고의 19.7%라는 득표율은 타 후보들과 비교한 조직이나 자금의 열세를 고려한다면 예상

치 못한 선전이었다. 이에 대하여 정영국(1992: 168)은 부정부패 척결이라는 쟁점을 부각시킨 산티아고 후보의 전략이 부패한 기성정치인들에 대한 필리핀 유권자들의 불만과 특히 젊은 유권자들의 정서에 부합하였기 때문이라고 설명하였다. 그 뒤를 이은 꼬후앙꼬와 미트라의 득표율은 후원-수혜 관계의 그물망을 통한 조직적 힘과 막대한 정치자금의 힘이라고 할 수 있다. 마르꼬스의 미망인 이멜다도 10.3%의 득표율로 5위를 기록한 것 역시 흥미로운 사실이다. 친마르꼬스계로 분류할 수 있는 꼬후앙꼬와 이멜다의 득표를 합하면 28.5%로 총 투표자의 1/4 이상이 여전히 친마르꼬스 성향인 것으로 분석되며, 이는 라모스가 얻은 지지율보다 높은 것이다.

상하원 선거에서의 특이할 만한 사항은 대통령 선거에서는 4위에 그친 LDP가 제1당의 지위를 유지한 것과 꼬후앙꼬의 NPC가 제2당의 자리를 차지한 점이다. 이 결과를 통하여 유추할 수 있는 점은 전국적인 인기도와 인물이라는 요인이 가장 중요한 대통령 선거와는 달리 상하원 선거에서는 여전히 지역의 지지기반을 통한 조직력과 자금력이 중요한 역할을 한다는 사실이다. 그러나 더욱 흥미로운 현상은 선거가 끝난 후 나타났다. 1992년 5월 선거 이후 1993년 6월까지의 13개월 동안 하원의원 중 71명이 야당에서 라모스 대통령의 Lakas-NUCD로 당적을 옮겼으며, 특히 미트라의 LDP는 89명의 의원 중 64명이 Lakas-NUCD로 이동하였다. 그 결과 1992년 선거 직후 36석에 불과했던 집권여당의 의석은 159석으로 늘어나 하원의 다수당으로 탈바꿈하였다(Riedinger 1994: 140).

1992년 통합선거의 내용과 결과를 종합하여 보면 첫째, 아끼노 대통령의 정치적 영향력이 크게 작용한 선거였다. 라모스의 승리나 아끼노의 지지세력이 남아 있던 LDP와 Lakas-NUCD의 상하원에서의 의석수가 이를 나타내준다. 둘째, 유권자들의 정치적 성향이 친마르꼬스계(꼬

후앙꼬, 이멜다 지지)로부터 라모스와 미트라를 지지하는 현상유지파와 산티아고를 지지하는 개혁지향파에 이르기까지 다양한 스펙트럼에 골고루 분포되어 있는 것을 알 수 있다. 셋째, 선거 이후 집권여당을 향한 의원들의 당적이동은 과거와 다름없이 여전히 지속되고 있다는 점이다. 아울러 민주화 이행에 대한 낙관론적 관점에서 1992년 선거를 평가해 본다면 아끼노 재임 시 일곱 차례의 쿠데타 시도에도 불구하고 선거를 통한 평화적인 정권교체가 일어났다는 점에 필리핀 민주화 이행의 성과라고 할 것이다. 또한 1987년에 이어 1992년의 선거에서도 여러 경쟁적 정당들이 유권자들의 지지를 얻기 위해 노력한 민주주의로 한 걸음 더 나아간 선거로 평가할 수 있다. 그러나 비판론적인 관점에서 본다면 라모스의 대통령 당선은 정당정치의 기본을 무시한 아끼노 대통령 개인의 인기와 영향력에 기인한 결과라고 할 수 있으며, 상하원의 선거 역시 여전히 정치적 보스와 지역을 기반으로 한 후원-수혜 관계의 네트워크가 가동된 선거였다. 더욱이 선거 이후 의원들의 여당으로의 이동은 독립 이후 지속되는 필리핀 정치의 고질적 현상으로서 자유민주주의의 확립과는 상당한 거리를 느끼게 해 주는 현상으로 평가된다.

1998년의 통합선거는 민주화 이후 두 번째 치러지는 대통령선거를 포함하고 있었다. 대통령선거의 후보로는 라모스의 집권여당인 Lakas-NUCD의 드 베네치아, 통합야당인 필리핀민족주의민중투쟁[23](LAMMP: Laban ng Makabayang Masang Pilipino, Struggle of the Nationalist Filipino Masses)의 에스트라다, 상원의원 로꼬(Raul Roco), 오스메냐

23) 야당연합인 LAMMP는 1997년 에스트라다의 국민운동당(PMP: People's Movement Party), 꼬후앙꼬의 NPC, 전 상원의장이었던 앙가라(Eduardo Angara)의 LDP가 통합하여 새롭게 창당한 정당이다. 통합된 LAMMP내에서 대통령 후보는 에스트라다, 부통령 후보는 앙가라, 그리고 당권은 꼬후앙꼬가 장악하는 역할분담을 하였다. 이 통합을 통하여 특히 정치적 지지기반이 약한 에스트라다로서는 NPC와 LDP의 기존조직을 활용할 수 있는 이점을 누리게 되었다.

(Emilio Osmena), 엔릴레(Juan Ponce Enrile), 마닐라 시장 림(Alfredo Lim), 국방장관 출신인 드 빌라(Renato De Villa), 1992년 대선 출마자인 산티아고(Miriam Santiago), 이멜다(Imelda Marcos) 등 1992년의 선거보다 네 명이 더 많은 11명이 출마하였다. 선거결과는 39.9%의 득표율로 에스트라다가 승리하였고, 드 베네치아(15.9%), 로꼬(13.8%), 오스메냐(12.4%), 림(8.7%)의 순서로 기록되었다(정영국 1999: 320). 상하원 선거에서는 집권당인 Lakas-NUCD가 하원의 총 의석 208석 중 111석으로 과반수를 넘겨 압승하였으며, 상원의 12석[24] 중 5석을 확보하였다. 에스트라다의 LAMMP는 하원에서 59석, 상원에서는 7석을 확보하였다. 다음으로 LP가 하원의 15석을 차지하여 3위를 기록하였다. 또한 1998년 의회선거에서는 필리핀 의회선거 역사상 처음으로 총의석의 20%에 해당하는 52석이 정당명부식 비례대표 의석으로 할당되었다. 이는 노동자, 도시 빈민, 농부, 어부 및 여성 등의 소외계층의 참여를 위한 제도라는 측면에서 그 의의를 찾을 수 있다[25].

1998년 대통령 선거의 특징은 11명의 후보가 난립한 선거임에도 불구하고 에스트라다가 40%에 가까운 지지율로 당선되었을 뿐만 아니라 2위를 기록한 드 베네치아의 득표율보다 14%를 앞서는 격차를 보였다는 사실이다. 이는 1992년 선거에서 일곱 명의 후보 중 라모스가 23.6%의 득표에 그친 것과 비교하면 상당히 높은 득표율이다. 에스트라다가 획득한 이러한 높은 지지율에 대하여 그가 엘리트 중심적인 필리핀 정치의 전통적인 이미지를 깨트리고 민중의 대통령으로 특히 빈민들의 대표라는 이미지로 유권자들에게 다가간 전략이 주효했다는 평가들이 지배적이다(Montinola 1999: 67; Case 1999: 478-479; 정영국 1999: 322). 아울

24) 상원 전체의석인 24석 중 1998년 통합선거에서는 12석만이 새로 선출되었다.

25) 그러나 처음으로 시행하는 제도였으며 100개가 넘는 정당들이 비례대표들을 공천하여 정당별 득표율에 따른 당선자를 결정하는 과정에 여러 가지 어려움과 시행착오를 겪었다. 자세한 내용은 Montinola(1999: 67-68) 참조하기 바람.

러 라모스가 1997년 후반까지 헌법개정을 통한 자신의 재임가능성에 대한 미련을 포기하지 못함으로써 여당 후보인 드 베네치아가 뒤늦게 선거운동에 나서게 된 불리한 측면도 있었다. 어떠한 배경에서건 에스트라다의 대통령 당선은 필리핀의 정치사에서 매우 획기적인 사건이었다. 가장 중요한 이유는 기존의 필리핀 선거에서 대부분의 유권자들이 지역과 인종-언어적 기반에서 후보를 선택하는 양상을 보여 왔으나, 1998년의 선거에서는 빈곤계층의 대다수 유권자가 지역이나 인종-언어적 요소와 관계없이 사회경제적 요인에 의해 에스트라다를 지지한 (Montinola 1999: 67) 유례없는 결과가 나타났기 때문이다.

상하원 선거결과와 관련하여 특징적인 사실은 40%에 가까운 득표율로 대통령에 당선된 에스트라다의 LAMMP가 하원의 208석 중 59석에 그친 반면 드 베네치아의 Lakas-NUCD가 과반수 이상인 111석을 획득한 사실이다. 이는 1992년 선거에서 라모스를 대통령에 당선시킨 Lakas-NUCD가 의회에서는 제3당에 위치에 머무른 사례와 유사한 현상이다. 더욱이 LAMMP가 꼬후앙꼬의 NPC와 앙가라의 LDP와 합당한 정당이라는 사실에 기초하여 볼 때 매우 낮은 의석점유율이다. 이는 앞서 이미 지적한 바와 같이 대통령선거의 경우 후보의 개인적 자질이나 인물이 결정적 요인으로 작용하는 반면 의회선거에서는 기존의 조직이나 후원-수혜 관계로 인한 네트워크가 여전히 작용하고 있다는 반증이다. 실제로 1998년의 선거결과를 종합하면 유권자들의 상당수가 대통령 후보로는 에스트라다를 지지한 반면 의회선거에서는 집권여당인 Lakas-NUCD에 표를 던졌다는 결론에 도달한다. 또한 두 정당의 의석을 합하면 208석의 2/3를 훨씬 넘는 170석이 되며, 상원의 12석은 두 정당이 각각 7석과 5석씩 나누어 가졌다. 따라서 의회의 의석분포로만 본다면 Lakas-NUCD와 LAMMP 사이에 과거의 양당제와 거의 유사한 관계

를 볼 수 있다. 이는 1987년의 총선 이래로 처음 나타나는 현상으로서 후보가 난립하는 대통령 선거와는 매우 대조적인 모습이다.

1998년 선거의 내용은 종합해보면 첫째, 에스트라다의 당선으로 필리핀 정치에 새로운 장이 열린 것으로 평가될 수 있다. 즉 전통적 지지기반보다는 개인적 인기와 특히 빈곤계층들의 열렬한 지지로 당선된 대통령이라는 점에서 그렇다. 둘째, 대통령선거와 의회선거에서 유권자들의 투표행태가 차별화되는 양상이 1992년 선거에 이어 재확인되었다. 셋째, 최초로 실시된 정당명부식 비례대표제도의 실시는 정치적 소외계층을 위한 배려에서 시작되었으나 정착되려면 여러 가지 보완이 필요하다. 민주화 이행의 낙관론적 입장에서 평가하면 1998년의 선거는 민주화 이후 두 번째의 평화적인 정권교체를 이룸으로서 필리핀 민주주의의 공고화를 확인해 주는 선거였다(Thompson 1996; Case 1999). 그러나 비판론적 입장에서 보면 정권의 교체는 이루어졌으나 부패, 빈부의 격차, 정치적 이합집산 등 정치의 내용에 있어서는 여전히 민주화 이전이나 이후와 비교하여 커다란 차이를 느낄 수 없다는 지적이 제기될 수 있다.

2004년 5월에 치러진 통합선거[26]는 2001년 에스트라다의 사임으로 대통령직을 승계한 아로요가 현직 대통령으로 대선에 출마한 이례적인 선거였다[27]. 대통령에는 총 다섯 명의 후보가 출마하였다. 현직 대통령인 아로요(Gloria Macapagal Arroyo), 전직 영화배우 출신이자 에스트라다와 절친한 친구사이인 포[28](Fernando Poe, Jr.), 1998년 대선에 출마하였

26) 2004년 5월 선거결과 자료 중 상하원 선거의 구체적 자료들이 확보되지 않아 대통령 선거결과 및 이와 관련된 내용에 한정해서만 살펴보고자 한다.

27) 1987년 개정된 헌법에는 대통령의 임기가 6년 단임으로 규정되어 있어 현직 대통령의 재출마는 불가능하다. 그러나 아로요의 경우 부통령에서 대통령직을 승계하여 전임 대통령의 잔여임기를 채운 경우이므로 이 규정에 해당되지 않아 재출마가 가능하였다.

28) 대통령이 되기까지 시장, 상원의원, 부통령 등의 정치적 경험을 쌓았던 에스트라다와는 달리 포의 경우 대통령 출마 이전까지 영화배우와 감독 이외에 정치적 경험을 쌓은

던 전 상원의원 로꼬(Raul Roco), 무소속의 락손(Panfilo "Ping" Lacson), 그리고 복음주의자 빌라누에바(Eddie Villanueva) 등이다. 여론조사에서 선거 직전까지 접전양상을 보였던 아로요와 포 두 후보는 선거 직후에 포 후보 진영에 의한 부정선거 시비가 제기되면서 팽팽한 긴장감이 조성되기도 하였다. 공식 발표된 선거의 결과는 아로요가 39.9%의 지지를 획득하여 승리하였고, 뒤를 이어 포(36.5%), 락손(10.9%), 로꼬(6.5%), 빌라누에바(6.2%)의 순서로 득표율이 기록되었다(MB 2004/06/21). 선거 결과에서 알 수 있듯이 아로요와 포 사이의 격차는 불과 112만여 표에 그쳐 민주화 이후 치러진 대통령 선거 중 가장 치열한 경쟁을 보인 선거였다.

2004년 대통령 선거의 특징은 1998년 취약한 정치적 기반에도 불구하고 대중적 인기에 힘입어 대통령에 당선되었던 에스트라다의 닮은꼴인 포의 출마이다. 그의 정치적 경력의 전무함과 에스트라다와의 친분 및 구마르꼬스 세력과의 연계로 인하여 포의 출마와 그의 높은 대중적 인기는 필리핀의 민주화를 주도한 정치엘리트들과 경제계, 그리고 외국 투자가들을 긴장케 하기에 충분하였다[29]. 비록 에스트라다와는 달리 대통령에 당선되지는 못하였지만 그가 얻는 36.5%의 지지는 아로요가 대표하는 전통적 엘리트들에 대한 필리핀 유권자들의 불만과 새로운 정치를 갈망하는 욕구의 표현이라고 해석할 수 있다. 포가 아로요를 앞선 지역들이 경제적으로 낙후되고 소외된 계층들이 밀집한 지역이라는 점이 이러한 사실을 증명해 준다(MB 2004/06/21). 따라서 아로요의 승

적이 없는 인물이다. 따라서 그의 정치적 자질이나 정책적 비전에 대해서는 전혀 알려진 바가 없으며, 그로 인하여 포의 대통령 출마에 대해 제2의 에스트라다를 염려하는 우려의 목소리가 제기되었다. 특히 포의 대중적 인기를 이용한 에스트라다의 보복전이라는 주장까지 나왔다.

29) 2003년 11월 26일 포가 대선 출마를 공식 발표한 다음 날인 27일 필리핀의 주가와 페소화 환율이 급락하였다(한겨레 2003/11/27).

리로 필리핀 정치가 안정적 기반 위에서 진행될 수 있는 여건은 갖추어 졌지만, 향후 6년간 아로요정부가 필리핀의 소외계층들과 새로운 변화를 요구하는 세력들의 기대에 얼마만큼 부응하느냐가 관건이 될 것이다.

민주화 이행의 낙관적 입장에서 2004년 대통령 선거를 분석해 본다면 필리핀의 민주주의는 명실 공히 공고화 단계에 도달했다는 평가를 할 수 있을 것이다. 그 이유는 아로요와 포 두 후보 사이의 치열한 경쟁과 선거 직후 부정선거 시비에도 불구하고 무력적 충돌이나 혼란 없이 선거가 마무리되고 결과가 받아들여졌기 때문이다. 즉 민주적 절차가 "유일한 게임의 법칙"으로 받아들여졌으며 경쟁의 제도화가 확립되었다고 분석할 수 있다. 그러나 비판론적 관점에서 보면 2004년 선거에서는 정책적 대결보다는 얼마나 대중에게 알려진 인기 있는 후보를 영입하느냐가 승리의 가장 중요한 변수로 등장하였다. 포의 대선 후보로의 영입과 아로요 진영의 드 카스트로의 부통령 후보 영입도 대중적 인기에 기인한 것이었다. 따라서 필리핀 민주주의에 민주적 제도와 과정은 있지만 민주적 정치의 내용은 상실되고 없다는 비판적 분석이 제기될 수 있다.

IV. 평가와 함의

본 연구의 목적은 1986년 민주화 이후 필리핀의 민주주의가 어떠한 성격과 특성을 띠고 있는지 민주화 과정을 통하여 고찰해 보는 것이었다. 그러한 목적을 달성하기 위하여 민주주의와 민주화 이행에 관한 기존의 논의들과 아울러 정치엘리트 및 선거의 과정과 내용을 중심으로 필리핀의 민주화 과정을 살펴보았다. 지금까지 살펴본 내용들에 근거

하여 필리핀의 민주화 이행 과정을 통하여 살펴본 민주주의에 대한 평가를 제시하고자 한다.

첫째, 필리핀의 민주화 과정에서도 여전히 엘리트 민주주의가 주도하고 있는 것이 사실이다. 민주화 이행에서도 정치엘리트들의 역할과 기능은 1970년대 이전과 마찬가지로 결정적인 요인이었다. "엘리트 민주주의"라는 이름에 걸맞게 민주화 이전이나 이후 필리핀 정치는 엘리트들의 전유물처럼 존재해 왔다. 식민통치 시절부터 시작해 독립한 이후나 마르꼬스에 의한 권위주의 시기, 그리고 민주화 이후에도 필리핀 정치의 중심에는 항상 전통적 지배가문의 엘리트들이 자리하고 있었다. 그러나 1970년대 이전과 1986년 민주화 이후의 엘리트 민주주의 사이에는 차이점도 존재한다. 라모스나 에스트라다와 같은 전통적 지배가문 출신이 아닌 최고 정치엘리트의 출현이 그것이다. 물론 라모스나 에스트라다의 배후에도 어김없이 전통적 엘리트들의 영향력이 존재하였지만 이들 최고 지도자들의 등장이 갖는 의미 역시 간과할 수 없는 것이다. 즉 엘리트의 범주가 과거의 전통적 엘리트에만 국한되지 않고 새롭게 등장하는 엘리트들이 있다는 것이다. 더욱 중요한 것은 새로운 엘리트의 등장에서 가장 중요한 요소가 대중들의 지지라는 점이다. 특히 에스트라다의 예가 대표적인 경우라고 하겠다.

둘째, 이들 엘리트들이 주도한 민주화 이후 필리핀 민주주의의 성격과 특성은 자유민주주의보다는 비자유민주주의에 가깝다. 그 근거로는 민주화 이후 필리핀 정치를 주도한 엘리트들의 주관심사는 개인의 자유와 권리를 확립하고 이를 위한 제도와 절차를 강조하는 자유민주주의의 확립이라기보다는 정치권력의 획득과 유지였다는 사실을 들 수 있다. 이미 살펴본 바와 같이 정치엘리트들이 민주화 과정에서 자신들의 개인적 또는 집단적 이해관계를 따라 유권자들의 선택을 무시하는 비민주적 선택을 하거나 이합집산 하는 양상을 보여준 것이 이를 증명

한다. 이미 설명한 아끼노의 라모스 대통령 만들기에서 보여준 행위와, 라모스의 임기연장을 위한 시도와, 에스트라다의 대중들에 대한 공약을 저버린 부패혐의와 이로 인한 대통령직의 중도하차, 선거과정에서 보여준 정치인들의 원칙 없는 연합과 분열 및 여당으로의 무더기 당적 이동 등이 그 예들이다. 또한 라모스 재임 시절 괄목할 만한 경제성장이 있었음에도 불구하고 빈부의 격차는 더 벌어진 사실에서도 민주화 이후 필리핀 정치엘리트들의 주관심사는 개개인의 자유와 권리를 강조하고 유권자의 의사를 존중하는 자유민주주의가 아님을 알 수 있다.

셋째, 민주화 이행 이후의 엘리트 민주주의는 제한적이나마 과거와는 다른 대중들의 영향력 증대를 보여주고 있다. 민주화 이후에도 필리핀 민주주의의 엘리트적 성향은 여전히 나타나고 있지만 동시에 대중들의 영향력도 성장하고 있다고 평가할 수 있다. 1992년 대통령 선거에서 무소속에 가까운 산티아고 후보의 예상치 못한 선전과 1998년 선거에서 에스트라다의 당선, 그리고 2004년 선거에서 포가 획득한 높은 지지율 등이 그러한 변화를 나타내 준다. 특히 이들의 지지자가 기존의 정치관행 및 정치적, 경제적 소외에 대한 불만을 가진 하층민과 빈민계층을 중심으로 널리 분포하고 있다는 사실은 필리핀의 정치엘리트들에게 시사하는 바가 크다고 하겠다.

요약하면, 민주화 이후 현재까지 진행되고 있는 필리핀의 민주주의는 분명 자유민주주의와는 상당한 거리가 있다. 따라서 현재의 필리핀 민주주의는 엘리트적 특성이 강한 비자유민주주의로 정의하는 것이 더욱 설득력이 있다. 정기적으로 실시되는 경쟁적 선거와 대중들의 지지에 의한 새로운 최고 정치엘리트들의 등장 등은 필리핀 정치에서의 민주적 요소의 강화를 의미하는 것임에 분명하다. 특히 새로운 엘리트들의 등장에서 대중들의 지지와 선택이 갖는 영향력의 증대는 과거와 구별되는 민주화 이후 필리핀 민주주의의 중요한 특성이다. 그러나 다른

한편으로는 대중들에 의해 선출된 새로운 정치엘리트들의 경우도 여전히 강력한 권력을 행사하고 있다는 점에서는 과거와 매우 유사하다. 특히 대통령의 정치적 영향력은 헌법 개정과 제도적 제한에도 불구하고 여전히 강력하고 방대하다. 이러한 점에서 민주화 이후 필리핀의 민주주의는 자유민주주의적 특성보다는 비자유민주주의적 특성을 더욱 강하게 나타내고 있다. 그러나 현재의 비자유민주주의적 성향의 필리핀 민주주의가 지속적으로 비자유민주주의의 특성을 유지할지 아니면 자유민주주의를 향하여 변화할 지에 대해서는 속단하기 어렵다. 따라서 앞으로의 연구과제로 필리핀과 같은 비자유민주주의적 특성을 지닌 정치체제들의 정치변동의 성격과 방향에 대한 연구를 제시할 수 있을 것이다.

주제어: 필리핀, 민주화, 엘리트 민주주의, 자유민주주의, 비자유민주주의.

참고문헌

박기덕. 2001. "필리핀 정당체제의 변화와 정당정치의 문제점." 『동남아시아연구』 11(가을): 63-90.

서경교, 1999. "필리핀의 선거제도와 정당체제: 지속성과 변화." 『동남아시아연구』 7: 3-45

_____. 2003. "정치변동의 양면성에 대한 분석: 한국과 필리핀의 비교연구." 『국제 지역연구』6(4): 109-135

정영국. 1992. "필리핀 정당정치와 1992년 대통령 선거." 『국제정치논총』 32(2): 151-175

정영국. 1994. "필리핀 민주화의 전개와 한계: '엘리트 민주주의'의 복원." 김성주 외. 『동남아의 정치변동』 pp. 87-120. 서울: 21세기한국연구재단

_____. 1999. "필리핀 선거정치의 지속과 변화: 1998년 대통령선거를 중심으로" 『한국정치학회보』 33(3): 309-330

정영국·이동윤. 2004. "필리핀 정당정치와 민주주의 공고화." 『동남아시아연구』 14(1): 87-120

한겨레(2003/11/27)

Brillantes, Alex Jr. 1993. "The Philippines in 1992," *Asian Survey* 33(2): 224-230

Case, William. 1999. "The Philippine Election in 1998," *Asian Survey* 39(3): 468-485

Doorenspleet, Renske. 2000. "Reassessing The Third Waves of Democratization," *World Politics*, 52: 384-406

Fukuyama, Francis. 1989. "The End of History?" *The National Interest*, 16:3-18

Grossholtz, Jean. 1964. *Politics in the Philippines*. Boston: Little, Brown & Co..

Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: Oklahoma University Press

Lallana, Emmanuel C. 1989. "Political Parties, Political Clans and the Prospects for Philippines Democracy," *Philippine Political Science Journal*, 29-30: 43-62

Macpherson, C. B. 1972. *The Real World of Democracy*. New York: Oxford University Press.

Montonola, Gabriella R. 1999. "The Philippines in 1998," *Asian Survey*, 39(2): 64-71

Morales, Natalia M.L.M. 2004. "The Perils and Promise of 2004 Philippine Elections," Paper presented at Sogang University, Seoul and the Korean Institute of Southeeast Asian Studies, May 3 2004

Riedinger, Jeffrey. 1994. "The Philippines in 1993," *Asian Survey*. 34(2): 139-146

Stauffer, Robert B. 1990. "Philippine Democracy: Contradictions of Third World Redemocratization" *KASARINLAN* 8(1-2)

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

Thompson. Mark. 1996. "Off the Endangered List: Philippine Democratization in Comparative Perspective," *Comparative Politics*, 28(2): 179-206

Timberman, David. 1991. *A Changeless Land: Continuity and Change in Philippine Politics.* New York: M. E. Sharpe.

Villanueva, A. B. 1996. "Parties and Elections in Philippine Politics," *Contemporary Southeast Asia* 18(2): 175-192

Zakaria, Fareed. 1997. "The Rise of Illiberal Democracy" *Foreign Affairs* 76(6): 22-43

_____. 2003. *The Future of Freedom.* New York: W. W. Norton & Company.

Manila Bulletin(MB) (2004/06/21)

국문초록

필리핀의 민주주의: 민주화 과정을 통한 고찰

서 경 교

본 연구는 1986년 민주화 이행이 시작된 이후 필리핀의 민주주의가 어떠한 성격과 특성을 띠고 있는지에 대하여 민주화 과정을 통하여 고찰해 보고자 하는 시도이다. 이를 위하여 본 연구는 민주화 이후의 엘리트 민주주의가 1970년대 이전의 엘리트 민주주의와 동일한 특성을 지니고 있는지, 필리핀 민주화 이행의 성격과 방향을 설명하는 데 있어 자유민주주의와 비자유민주주의 개념 중 어느 것이 더욱 적절한지 등에 대하여 고찰해 보고자 한다.

민주화 이후 필리핀 민주주의의 성격과 특성은 다음의 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 민주화 과정에서도 여전히 정치엘리트들이 중요한 역할과 기능을 하였다. 둘째, 정치엘리트들이 주도한 민주화 과정의 필리핀 민주주의는 자유민주주의보다는 비자유민주주의에 가깝다. 셋째, 민주화 이후의 엘리트 민주주의에는 과거와는 달리 제한적이나마 대중들의 영향력이 증대되고 있다. 요약하면, 민주화 이후 필리핀의 민주주의는 엘리트적 특성이 강한 비자유민주주의로 정의할 수 있다.

Abstract

Analysis on Philippine Democracy:
Focusing on Its Democratization Process

KyoungKyo Seo
(Hankuk University of Foreign Studies)

The purpose of this article is to examine the characteristics of Philippine democracy since 1986. For this purpose it focuses on two major questions by reviewing democratization process. First, it examines whether Philippine democracy after 1986 is same as that before 1970s or not. Second, it reviews what direction the democratization process in the Philippines turn towards, liberal democracy or illiberal democracy.

Characteristics of Philippine democracy since the transition can be summarized as follows: First, political elites have continuously played important roles and functions since the transition launched. Second, features of Philippine democracy led by political elites since 1986 are closer to illiberal democracy than to liberal democracy. Third, there are some trends, in elite democracy after democratization, of the mass public's increasing influence on politics though in a very restricted area such as regular elections. It is the main difference between Philippine democracy before the 1970s and that after the democratic transition in 1986. In summary,

Philippine democracy since 1986 can be defined as illiberal democracy characteristic of a strong political elite orientation.

Key Words: Philippines, Democratization, Elite Democracy, Liberal Democracy Illiberal Democracy.