

필리핀 지방정치의 역동성:

북부 수리가오 주의 토착 기독교 종교단체 (PBMA) 사례 연구*

류석춘**, 왕혜숙***

I. 머리말: 필리핀 민주주의와 지방정치

두 번의 ‘민중혁명’(People Power I & II, 1986 & 2001)을 거치며 필리핀 정치는 거시적 차원에서 민주주의의 기본적인 토양을 마련했다고 평가된다(Franco 2000). 그럼에도 불구하고 미시적 차원의 필리핀 정치는 거시적 평가에 걸맞은 모습을 전혀 보여주지 못하고 있다. 경제적 저발전을 배경으로 자유로운 투표를 가로막는 ‘보스주의’(Sidel 1999) 혹은 ‘후원/수혜 관계’(Lande 1964)가 그러한 격차를 만들어 내는 근본적 원인으로 지적되곤 한다. 이 논문은 필리핀 특정

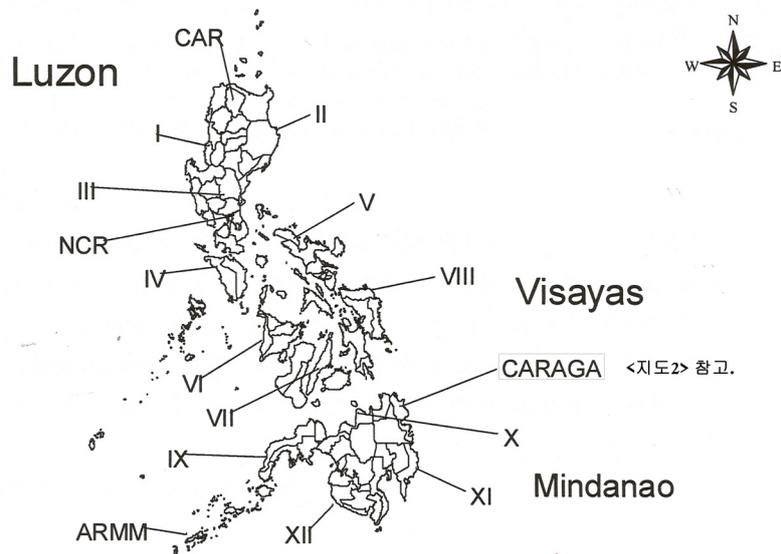
* 이 연구는 다음과 같은 지원에 힘입어 수행될 수 있었다. 한국동남아학회의 1999년 ‘한/아세안 학술교류사업’은 이 연구의 시작 단계에 필요한 재정을 지원해 주었다. 또한 방콕의 Asian Scholarship Foundation이 지원한 'Asia Fellows Program: Asian Studies in Asia' (Third Cohort, Sep 2001 - Aug 2002)는 연구의 기본적인 자료수집 경비를 지원해 주었다. 마지막으로 포스코 (POSCO) 청암재단의 ‘아시아지역전문가 프로그램’ (Sep 2006 - Aug 2008)은 연구를 마무리 하는 단계에 필요한 경비를 지원해 주었다. 연구과정에 도움을 준 연세대학교 대학원 지역학협동과정의 고영경, 강경란, 홍장우, 필리핀 수리가오 현지의 St. Paul University (San Nicolas Campus)의 Aileen Cabigayan 교수, University of the Philippines의 Third World Studies Center 소장 Miriam Ferrer 정치학과 교수 및 연구원 Raymond Narag과 Masuda Kazumi에게 감사한다. 특히 2008년 6월 한국을 방문한 기회에 다시 면담할 수 있었던 Surigao City 시장 Alfonso Casurra는 연구의 해석에 결정적인 도움을 주었다. 관련된 모든 단체와 개인에 감사한다.

** 연세대 사회학과 교수, sclew@yonsei.ac.kr

*** 연세대 사회학과 박사과정, wangwang@yonsei.ac.kr

지역의 지방정치(local politics)와 선거 결과에 관한 장기적 관찰에 기초해 두 차원에서 드러나고 있는 평가의 격차를 좁혀 보고자 하는 논문이다. 연구를 위해 선택된 지역은 북부 수리가오 주(Surigao del Norte Province)이다.¹⁾

<지도 1> 필리핀의 지역별 행정지도(Philippines Administrative Map by Regions)



1) 북부 수리가오 주는 민다나오 섬 동북단에 위치하고 있으며, 2006년 현재 필리핀에 존재하는 79개 주 가운데 하나이다. 2000년 현재 인구는 약 48만여 명이다(NSCB 2002). 북부 수리가오 주는 크게 3개의 하위 지역으로 구성되어 있다. 첫째는 주도(Provincial Capital)인 수리가오 시(Surigao City)가 포함되어 있는 민다나오 본토이고, 둘째는 수리가오 시에서 동북쪽 방향에 위치하고 있는 디나가트 섬(Dinagat Island)이고, 셋째는 수리가오 시에서 동쪽 방향으로 위치하고 있는 시아르가오 섬(Siargao Island)이다. <지도 1>, <지도 2>, <지도 3> 참조.

<지도 2> 카라가 (Caraga, Region XIII) 지역의 구성



지방정치와 관련하여 이 지역이 특히 관심을 끄는 이유는 필리핀의 전통적인 가문 정치의 유산(Gutierrez et al. 1992; Gutierrez 1994; McCoy 1994)과 함께 이 지역을 본거지로 1960년대 중반부터 활동을 시작한 신흥 토착 기독교 종교단체 ‘필리핀박애선교회’(PBMA, Philippines Benevolent Missionary Association)가 선거결과에 큰 영향을 미치며 정치적 변화의 역동성을 보여주고 있기 때문이다. 이 조직의 등장과 함께 이 지역에서는 전통적으로 영향력을 행사해 오던 나바로(Navarro) 및 세링(Sering) 가문의 정치적 입지가 현저히 좁아졌다. 반면에 PBMA의 지도자 에클레오(Ecleo) 가문 그리고 이들과 제휴한 신흥 가문 바버스(Barbers)의 정치적 영향력은 지속적으로 확대되어 왔다.

마침내 2006년 12월에는 이러한 정치적 헤게모니를 배경으로 PBMA의 본부가 위치한 디나가트 섬(Dinagat Island)을 북부 수리가오

<지도 3> 북부 수리가오 주 (Surigao del Norte Province)의 구성: 주도와 군



주로부터 분리시켜 필리핀의 80번째 주로 독립시키는 주민투표가 통과되었다.²⁾ 다음 해 실시된 선거(2007년 5월)를 통해 디나가트 주 (Dinagat Island Province)는 주지사(Provincial Governor)는 물론 지역구 국회의원(District Congressman) 또한 독립적으로 선출하였다.

이 논문은 이와 같은 변화의 의미를 검토하기 위해 다음과 같은 순서로 논의를 전개한다. 첫째는 필리핀 정치와 선거의 제도적 틀을

2) Republic Act No. 9355: ratified through COMELEC (Commission on Election) plebiscite on December 2, 2006. This will consist of 7 Municipalities and 100 Barangays coming from the existing Province of Surigao del Norte.

살펴본다. 이를 위해 1935년의 자치헌법(Commonwealth Constitution), 1972년의 계엄헌법(Martial Law Constitution), 그리고 1986년의 자유헌법(Freedom Constitution)이 각각 규정하고 있는 중앙정부와 지방정부 주요 직책의 선출방식과 임기 및 그에 따른 지방자치 제도의 규칙을 정리한다.

둘째는 PBMA가 1970년대 폭발적으로 사람들의 관심을 모았던 이유를 이해하기 위해 북부 수리가오 주가 속한 카라가 지역(Caraga Region)의 인구·사회·경제적 배경을 필리핀의 다른 지역과 비교하며 살펴본다. 특히 PBMA 본부가 위치한 수리가오 주의 디나가트 섬에 얼마나 많은 사람들이 모여 들었는지를 확인해 본다.

셋째는 PBMA의 활동과 동반해 나타나고 있는 북부 수리가오 주의 지방정치 지형의 변화를 알아보기 위해 지난 30여 년 간 이 지역의 선거 결과를 정리한다. 지역구 국회의원은 물론이고 주지사 그리고 이 주의 유일한 시(City)이자 주도(Provincial Capital)인 수리가오 시의 시장(City Mayor), 또한 PBMA 본부가 위치한 디나가트 섬의 산호세(San Jose) 군 및 디나가트(Dinagat) 군의 군수(Municipal Mayor) 자리에 관한 선거 (혹은 임명) 결과를 추적하여, 이 지역에서 전통적으로 정치적 영향력을 행사해 온 가문들과 새롭게 정치력을 얻어가고 있는 신흥 가문들이 맺고 있는 갈등과 변화의 모습을 검토한다.

마지막으로, 이와 같은 장기적 정치지형의 변화를 기초로 하여 필리핀 정치를 설명하는 기존 이론들에 대한 평가를 시도한다. 시델(Sidel 1995, 1999, 2002)이 제안한 ‘강한 국가’ 개념에 기초한 ‘보스주의’(Bossism) 이론이나, 란테(Lande 1964, 2002)가 설명한 ‘약한 국가’ 개념에 기초한 ‘후원/수혜 관계’ 이론만으로는 북부 수리가오 주에서 관찰되는 지방정치의 역동성을 설명할 수 없다. 일레토(Ileto 1979, 2001, 2002)의 ‘아래로부터의 기대’ 즉 민중의 ‘열정’(Passion or ‘Pasyon’)을 보다 적극적으로 수용하고, 나아가서 아비날레스(Abinales

2000)가 제안한 지배와 저항의 ‘쌍방향적 적응’(Mutual Accommodation)을 받아들일 때에만 설명이 가능하다. PBMA 사례는 ‘변화 없는 땅’(Timberman 1991) 필리핀에 작동하고 있는 역동성(김민정 2005)의 일면을 구체적으로 보여 준다.

II. 필리핀 지방정치의 제도적 틀

1. 필리핀 헌법의 변화와 선거의 역사

필리핀은 미국의 보호 아래 1935년 건국 헌법인 ‘자치헌법’(Commonwealth Constitution)을 제정한 이래 지금까지 두 번의 전면적인 헌법 개정을 겪었다. 첫 번째는 마르코스(Marcos)가 집권한 후 정권을 연장하기 위해 1973년 제정한 ‘계엄헌법’(Martial Law Constitution)이고, 두 번째는 마르코스 독재를 무너뜨린 1986년의 민주혁명(People Power I) 직후 1987년 제정한 ‘자유헌법’(Freedom Constitution)이다. ‘자치헌법’이 미국식 민주주의 원칙에 충실한 헌법이라면, ‘계엄헌법’은 마르코스 개인의 장기집권을 위한 헌법에 다름 아니고, ‘자유헌법’은 마르코스 식의 독재를 미연에 방지하는데 초점을 맞춘 현행 헌법이다.

물론 세 헌법은 중앙 및 지방 정부의 주요 직책에 관한 선출의 방식과 임기를 전혀 달리 규정하고 있다. 이를 정리한 <표 1>을 중심으로 구체적인 내용을 확인해 보자. 1935년의 ‘자치헌법’은 중앙과 지방의 모든 공직을 국민들이 직접선거로 선출하되, 임기는 4년 그리고 한 번의 중임이 가능하도록 규정하였다. 이에 반해 1973년의 ‘계엄헌법’은 대통령의 임기를 제한하지 않았으며 또한 국민의 직접선거로 선출한다는 규정도 폐지했다. 부통령과 상원 역시 폐지하였

으며, 하원에 해당하는 의회(Batasang Pambansa)는 필요에 따라 선거를 할 수 있도록 규정하였다. 한편 주지사 이하의 모든 지방 공직은 대통령이 임명하도록 하였다.³⁾ 마지막으로 1987년의 ‘자유헌법’은 임기 6년의 대통령, 부통령, 상원의원⁴⁾을 국민이 직접선거를 통해 선출하도록 규정하고 있다. 대통령과 부통령은 중임을 허용하지 않지만, 상원의원은 중임까지 허용한다. 하원의원⁵⁾(지역 및 비례) 및 주지사 이하의 모든 지방 공직은 임기를 3년으로 제한하되, 연임을 최대 세 번까지 할 수 있도록 규정하고 있다.

<표 1> 필리핀 헌법에 따른 중앙 및 지방 정부 주요 직책의 선출 방식 및 임기 변화

	Commonwealth Constitution (1935)	Martial Law Constitution (1973)	Freedom Constitution (1987)
대통령	4년, 중임	임기제한 없고, 선거도 없음	6년, 단임
부통령	상동	없음	상동
상원의원	상동 (2년마다 임기 4년의 상원의원 절반 선출)	없음	6년, 중임 (3년마다 임기 6년의 상원의원 절반 선출)
하원의원	상동	(Interim) Batasang Pambansa (1978년 및 1984년 선거)	3년, 세 번 연임
주지사	상동	대통령 임명 (1980년 선거)	상동
부지사	상동	상동	상동
주의원	상동	상동	상동
시장 (군수)	상동	상동	상동
부시장 (부군수)	상동	상동	상동
시의원 (군의원)	상동	상동	상동
Barangay Captain	상동	상동	상동

출처: Tapales et al. eds. 1998.

- 3) 예외적으로 1980년 주민의 직접 선거에 의한 지방선거가 있었다.
- 4) 민주화 이후 최초로 상원의원을 선출하는 선거에서 당선된 24명 가운데 상위 12명은 임기를 6년 그리고 하위 12명은 임기를 3년으로 하였다. 이후 매 3년마다 임기 6년의 상원의원 12명을 선거로 선출한다. 상원 구성의 연속성을 유지하기 위한 방법이다(김동엽 2005: 82).
- 5) 2002년 현재 하원의 총 의석은 259석이다. 이 가운데 지역구 국회의원은 209석이며, 정당명부제(Party List)에 의한 비례대표는 50석이다(NSCB 2002: 15 - 17).

<표 2>는 이와 같은 헌법의 변화에 따라 치러진 필리핀 선거의 역사를 1961년부터 2007년까지 정리한 결과이다. 필리핀은 ‘자치헌법’에 따라 1960년대까지 아시아 민주주의를 선도하며 4년에 한번씩 대통령, 부통령, 상원의원, 하원의원을 선출하는 선거를 정기적으로 치러 왔다. 또한 그 중간에는 지방정부의 선출직 및 국회 상원 정원의 반을 뽑는 선거도 정기적으로 치러 왔다. 그러나 1969년 마르코스가 선거에 의해 재집권에 성공한 이후부터 필리핀 정치는 절차적 민주주의로부터 벗어나기 시작했다.

<표 2> 필리핀의 선거 역사 (1961년부터 2007년까지)

년도	선 거
1937	자치헌법 (Commonwealth Constitution)
1961	대통령, 부통령, 상원, 하원 선거 (11월 14일), 마카파갈 집권
1963	지방선거, 상원선거 (11월 12일)
1965	대통령, 부통령, 상원, 하원 선거 (11월 9일), 마르코스 집권
1967	지방 선거, 상원 선거, 국민투표 (11월 14)
1969	대통령, 부통령, 상원, 하원 선거 (11월 11일), 마르코스 재집권
1970	헌법회의의 대표 (Constitutional Convention Delegates) 선거 (11월 10일)
1971	지방 선거, 상원 선거 (11월 8일)
1972	마르코스 계엄령 선포
1973	계엄헌법 (Martial Law Constitution)
1978	과도의회 (Interim Batasang Pambansa Members) 선거 (4월 7일)
1980	지방선거 및 국민투표 (1월 30일)
1981	대통령 선거 및 재신임 국민투표 (6월 16일), 마르코스 재집권
1984	의회 (Batasang Pambansa) 선거 (5월 14일)
1986	대통령 및 부통령 선거 (2월 7일), EDSA I, 아키노 집권
1987	자유헌법 (Freedom Constitution) 단서조항 17조에 의한 국민투표 (1월), 하원 선거 (5월 11일)
1988	지방선거 (1월 18일)
1992	통합선거 (대통령, 부통령, 상원, 하원, 지방 선거) (5월 11일), 라모스 집권
1995	전국 및 지방 선거 (5월 8일)
1998	통합선거 (5월 11일), 에스트라다 집권
2001	EDSA II, 에스트라다 탄핵으로 아로요 대통령 승계, 전국 및 지방 선거 (5월 14일)
2004	통합선거 (5월 10일), 아로요 집권
2007	전국 및 지방 선거 (5월 14일)

출처: 필리핀 선거관리위원회 (COMELEC: Commission on Election) <http://www.comelec.gov.ph>
National Statistical Coordination Board, 2002, *Philippine Statistical Yearbook*, pp.15 - 18.

1970년 새로 설치된 ‘헌법회의’(Con - Con, Constitutional Convention)⁶⁾ 대표(Delegates) 선거 및 1971년의 지방선거와 상원선거를 마지막으로 마르코스는 필리핀에서 더 이상의 선거가 필요 없는 1인 독재 체제로 나아갔다. 1972년 계엄령을 선포한 마르코스는 1973년 ‘계엄헌법’을 제정하고 모든 선거를 중단시켰다. 1978년에 접어들면서 체제유지에 상당한 자신감을 얻은 마르코스는 다시 선거를 통해 ‘과도의회’(Interim Batasang Pambansa)를 구성했고, 이어서 1980년에는 지방선거, 1981년에는 계엄령을 해제하고 스스로를 재신임하는 국민투표를 실시했으며, 1984년에는 ‘의회’(Batasang Pambansa) 구성을 위한 선거도 실시했다.⁷⁾

그러나 마르코스 독재는 결국 1986년 2월 민중혁명(People Power I)에 의해 타도되었다. 아래로부터의 혁명에 의해 집권한 아키노(Aquino) 대통령은 헌정질서의 공백을 메우기 위해 1987년 1월 ‘자유헌법’을 국민투표에 부쳐 통과시켰다. 또한 새 헌법의 단서조항 17조에 따라 같은 해 5월에는 하원선거, 그리고 다음 해(1988) 1월에는 ‘지방선거’(Local Election)⁸⁾를 실시하였다. 또한 새 헌법의 경과규정에 따라 임기 6년의 단임 대통령이 퇴임하는 1992년에는 중앙정부와 지방정부의 모든 선출 직책을 한꺼번에 뽑는 ‘통합선거’(Synchronized Election)가 실시되었다. 그 이후 필리핀에서는 3년에 한 번씩 치르는 ‘전국 및 지방 선거’(National and Local Election)⁹⁾가 주기적으로 시행되고 있다.¹⁰⁾ 가장 최근 실시된 선거는 2007년의 ‘전국 및 지방 선거’다.

6) 우리나라 유신시대의 ‘통일주체국민회의’와 비슷한 성격의 헌법기구이다.

7) 마르코스 시대의 마지막 의회가 제정한 1985년의 ‘필리핀통합선거법’(Omnibus Election Code of the Philippines)이 현재까지 시행되고 있는 필리핀 선거법의 기본 골격을 제공하고 있다(김동엽 2005: 78).

8) ‘지방선거’는 주 정부의 정/부지사(Governor) 및 주 의원, 시 정부의 정/부시장(City Mayor) 및 시 의원, 군 정부의 정/부군수(Municipal Mayor) 및 군 의원을 선출한다.

9) ‘전국 및 지방선거’는 지방선거의 선출직에 더해, 지역구 및 비례대표 하원의원 그리고 상원의원 절반을 선출한다.

10) 이 선거 가운데 6년에 한 번씩 치러지는 선거는 정/부 대통령까지 동시에 선출하기

2. 필리핀의 지방자치제도

필리핀의 지방자치는 오랜 역사를 가지고 있다. 스페인 및 미국의 식민시대에도 전통적 공동체인 바랑가이(barangay, 혹은 바리오 barrio)는 상당한 자율성을 부여 받았다. 1946년 독립 후에는 ‘자치헌법’에 기초해 바랑가이 수장(Captain)은 물론 시장(City Mayor)과 군수(Municipal Mayor), 그리고 주지사(Provincial Governor)를 주민의 직접 선거로 선택하는 지방선거가 주기적으로 시행되어 왔다. 그러나 마르코스가 일인 독재를 위해 채택한 ‘계엄헌법’이 시행되는 1970년대로 접어들면서 지방선거는 사실상 폐지되었다. 대신 효율적인 중앙집권화를 위한 수단인 하나로 종합적인 ‘지방정부법’(Local Government Code Bill)을 제정해 지방정부를 관리했다.¹¹⁾

권위주의 시대에 제정된 이 법은 역설적이게도 민주화 이후 아키노 정부가 의욕적으로 추진한 지방분권의 기본적인 틀이 되었다(Tapales et al. 1998). 아키노 정부가 새로이 제정한 ‘1991년 지방정부법’(Local Government Code of 1991)이 마르코스 시대의 ‘지방정부법’을 큰 틀에서 그대로 유지하고 있기 때문이다(안청시·박기덕 2000). 이 법은 인구와 소득 수준에 따라 주(Province)와 동격인 ‘고도 도시화 도시’(HUC, Highly Urbanized City) 그리고 ‘군’(Municipality)과 동격인 ‘구성 시’(CC, Component City)를 두는 마르코스 시대의 지방정부 체제를 그대로 답습했다. 물론 중앙집권의 병폐를 경계한 아키노 정부는 ‘1991년 지방정부법’을 제정하면서 중앙정부의 기능 가운데 상당

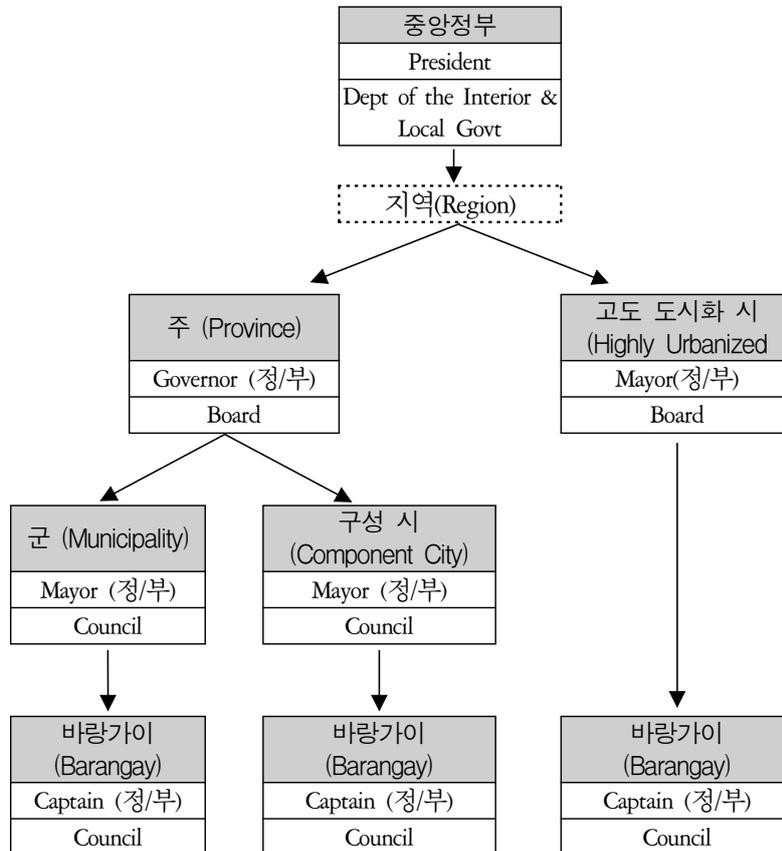
때문에 ‘통합선거’로 불린다. 한편, 2001년 에스트라다(Estrada) 대통령이 두 번째 ‘민중혁명’(People Power II)으로 탄핵을 당해 임기를 채우지 못하고 물러났지만, 당시 부통령인 아로요(Arroyo)가 헌법 절차에 따라 대통령직을 승계했기 때문에 주기적인 선거의 실시에는 아무런 영향이 없었다.

11) 물론 지방정부의 우두머리는 모두 중앙정부가 임명했다. 다만 1980년 1회에 한해 예외적으로 지방선거가 실시되기도 했다.

한 부분을 지방정부로 이양하였다.¹²⁾

<그림 1>은 ‘1991년 지방정부법’에 따라 현재까지 시행되고 있는 필리핀 지방자치의 위계를 보여준다. 우선 중앙정부의 ‘내무부’(Department of the Interior and Local Government) 아래 ‘지역’(Region)

<그림 1> 필리핀의 지방자치제도: 위계와 구성



출처: Tapales, et al. eds.(1998), 안청시·박기덕(2000)

12) 중앙정부는 ‘농업’ ‘보건’ ‘사회복지’ ‘공공사업 및 도로 보수유지’ ‘자연자원과 환경 보호’ 5가지 영역의 업무를 ‘1991년 지방정부법’에 의해 지방정부로 이관하였다 (Tapales et al. 1988).

이라는 단위가 설치되어 있다.¹³⁾ 그러나 ‘지역’은 필리핀 지방자치에서 정치적 의미가 전혀 없이 행정적 편의를 위해 설치된 기구일 뿐이다. 정치적 의미가 있는 지방정부의 최상위 단위는 주민이 직접 선거로 자치의 책임자를 선출하는 ‘주’(Province) 혹은 ‘고도 도시화 도시’(HUC)이다. 각각 ‘정/부 지사’(Governor and Vice - Governor) 및 ‘주 의원’(Provincial Board Members) 혹은 ‘정/부 시장’(Mayor and Vice - Mayor) 및 ‘시 의원’(City Council Members)을 지방선거로 선출해 행정을 책임지도록 하고 있다. 한편 ‘주’ 혹은 ‘고도 도시화 도시’는 ‘지역구 국회의원’(District Congressman)을 선출하는 기본 단위이기도 하다. 인구 구성에 따라 ‘주’ 혹은 ‘고도 도시화 도시’는 최소 1명에서 최대 6명의 지역구 국회의원을 선출하고 있다.

주 아래에는 ‘구성 시’(Component City) 혹은 ‘군’(Municipality)이 존재하며 상위 단위와 마찬가지로 ‘정/부 시장’(City Mayor and Vice - Mayor) 혹은 ‘정/부 군수’(Municipal Mayor and Vice - Mayor) 및 ‘시 의원’(City Council Members) 혹은 ‘군 의원’(Municipal Council Members)을 지방선거로 선출해 행정의 책임을 맡기고 있다. ‘구성 시’ 혹은 ‘군’ 아래로는 최하위 자치 단위인 바랑가이(Barangay)가 있으며, 역시 ‘정/부 바랑가이 수장’(Barangay Captain and Vice - Captain) 및 ‘바랑가이 의원’(Barangay Council Members)을 바랑가이 선거로 선출하고 있다. 다만 ‘고도 도시화 도시’ 아래에는 ‘군’ 혹은 ‘구성 시’와 같은 수준의 중간 자치단위 없이 직접 기초단위인 ‘바랑가이’만이 존재한다.

13) 2002년 현재 필리핀에는 총 16개의 지역이 있다 (Region I-XII, NCR: National Capital Region, CAR: Cordillera Administrative Region, Caraga, ARMM: Autonomous Region in Muslim Mindanao). 이 가운데 ARMM만이 정치적 의미가 있는 자치권을 가지고 있다.

Ⅲ. 북부 수리가오 주와 PBMA

1. 북부 수리가오 주가 속한 카라가(Caraga) 지역의 지방자치 위상과 사회경제적 배경

2002년 현재 북부 수리가오 주¹⁴⁾는 카라가 지역(Caraga Region)에 속한 네 개의 주 가운데 하나이다.¹⁵⁾ 이 주의 유일한 도시 수리가오 시(Surigao City)는 주도(Provincial Capital)인 동시에 주에 속해 있는 ‘구성 시’(Component City)이다.¹⁶⁾ 수리가오 시 이외에도 북부 수리가오 주는 2002년 현재 총 27개의 군(Municipality)을 아래에 두고 있다. 군은 민다나오 섬 본토에 11개, 디나가트 섬(Dinagat Island)에 7개, 그리고 시아르가오 섬(Siargao Island)에 9개가 각각 존재한다(<지도 3> 참조).

<표 3>은 필리핀의 ‘지역’에 따른 ‘주’ ‘도시’ ‘군’ ‘바랑가이’ 그리고 ‘인구’의 분포를 각각 정리한 결과이다. 북부 수리가오 주가 속한 카라가 지역의 지방정부 구성은 다른 지역과 비교하여 무엇 하나 상대적으로 우월한 위치에 있는 것이 없다. 인구의 구성은 물론이고, 바랑가이의 수, 그리고 군이나 시 및 주의 구성 또한 대부분 최하위 수준이다. 종합적으로 평가할 때 카라가 지역은 ‘코딜라라 행정지역’(CAR)을 제외하고 필리핀에서 가장 낙후된 지역이라고 하지 않을 수 없다.

14) 북부 수리가오 주는 1960년 독립된 주로 승인되었다.

15) 4개의 주는 북부 수리가오(Surigao del Norte), 남부 수리가오(Surigao del Sur), 북부 아구산(Agusan del Norte), 남부 아구산(Agusan del Sur)이다. <지도 1> 및 <지도 2> 참조.

16) 수리가오 시는 1970년 ‘구성 시’로 ‘승인’(chartered)되었다.

<표 3> 필리핀의 '지역'에 따른 '주' '도시' '군' '바랑가이' 및 '인구' 분포, 2000.

	Province (%)	City: HUC + CC (%)	Municipality (%)	Barangay (%)	Population (%)
Philippines	79 (100.0)	114 (100.0)	1,496 (100.0)	41,945 (100.0)	76,498,735(100.0)
NCR	- (0.0)	13 (11.4)	4 (0.3)	1,693 (4.0)	9,832,560 (13.0)
CAR	6 (7.6)	1 (0.9)	76 (5.1)	1,172 (2.8)	1,365,220 (1.8)
Ilocos (I)	4 (5.1)	8 (7.0)	117 (7.8)	3,265 (7.8)	4,200,478 (5.5)
Cagayan (II)	5 (6.3)	3 (2.6)	90 (6.0)	2,311 (5.5)	2,813,159 (3.7)
Central Luzon (III)	7 (8.9)	11 (9.6)	119 (8.0)	3,099 (7.4)	8,030,945 (10.5)
Southern Tagalog (IV)	10 (12.7)	12 (10.5)	203 (13.6)	5,465 (13.0)	11,793,655 (15.4)
Bicol (V)	6 (7.6)	7 (6.1)	107 (7.2)	3,471 (8.3)	4,674,855 (6.1)
Western Visayas (VI)	6 (7.6)	16 (14.0)	117 (7.8)	4,050 (9.7)	6,208,733 (8.1)
Central Visayas (VII)	4 (5.1)	12 (10.5)	120 (8.0)	3,003 (7.2)	5,701,064 (7.5)
Eastern Visayas (VIII)	6 (7.6)	4 (3.5)	139 (9.3)	4,390 (10.5)	3,610,355 (4.7)
Western Mindanao (IX)	3 (3.8)	5 (4.4)	67 (4.5)	1,903 (4.5)	3,091,208 (4.0)
Northern Mindanao (X)	5 (6.3)	8 (7.0)	85 (5.7)	2,020 (4.8)	2,747,585 (3.6)
Southern Mindanao (XI)	4 (5.1)	5 (4.4)	43 (2.9)	1,158 (2.8)	5,189,335 (6.8)
Central Mindanao (XII)	4 (5.1)	5 (4.4)	45 (3.0)	1,192 (2.8)	2,598,210 (3.4)
Caraga (XIII)	4 (5.1)	3 (2.6)	70 (4.7)	1,308 (3.1)	2,095,367 (2.7)
ARMM	5 (6.3)	1 (0.9)	94 (6.3)	2,445 (5.8)	2,412,159 (3.2)

출처: National Statistical Coordination Board, 2002. *Philippine Statistical Yearbook*, pp.1 - 4~9; 15 - 20~21.

주: NCR: National Capital Region

CAR: Cordillera Administrative Region (CAR)

ARMM: Autonomous Region in Muslim Mindanao

Caraga was created into a new region in 1995, taken from Region 9 and Region 12.

카라가 지역이 지방자치 자원에 있어서 매우 열악한 조건임은 지역별 소득과 국내총생산(GDP) 기여 그리고 중등학교 취학률을 정리한 <표 4>를 통해서 다시 한번 확인할 수 있다. 2000년 현재 필리핀 전체의 평균 가구소득을 100으로 했을 때 카라가 지역의 가구소득 수준은 57에 불과해 '무슬림 민다나오 자치지역'(ARMM)을 제외하고 가장 낮다. 또한 2000년 현재 필리핀 전체의 국내총생산을 100으로 했을 때 카라가 지역의 기여는 1.4밖에 되지 않아 역시 '무슬림 민다나오 자치지역'을 제외하고 전국에서 가장 낮은 수준이다. 2000년

기준의 중등학교 취학률 역시 카라가 지역은 ‘무슬림 민다나오 자치 지역’을 제외하고 필리핀 전체에서 상대적으로 낮은 수준에 속한다.

<표 4> 카라가 지역의 사회경제적 배경, 2000

Regions	Average Family Income in Peso (index)	Gross Regional Domestic Product in Peso (%)	Secondary School Enrollment Ratio
Philippines	144,039 (100)	3,308,318 (100.0)	72.3
NCR	300,304 (208)	1,169,989 (35.4)	92.6
CAR	139,613 (97)	77,513 (2.3)	83.6
Ilocos Region (I)	120,898 (84)	100,785 (3.0)	92.4
Cagayan Valley (II)	108,427 (75)	71,727 (2.2)	74.3
Central Luzon (III)	151,449 (105)	259,650 (7.8)	79.6
Southern Tagalog (IV)	161,963 (112)	460,379 (13.9)	77.3
Bicol (V)	89,227 (62)	91,588 (2.8)	72.3
Western Visayas (VI)	109,600 (76)	214,782 (6.5)	75.6
Central Visayas (VII)	99,531 (69)	231,057 (7.0)	72.5
Eastern Visayas (VIII)	91,520 (64)	78,710 (2.4)	61.1
Western Mindanao (IX)	86,135 (60)	76,341 (2.3)	53.8
Northern Mindanao (X)	110,333 (77)	122,697 (3.7)	50.8
Southern Mindanao (XI)	112,254 (78)	191,687 (5.8)	55.3
Central Mindanao (XII)	90,778 (63)	83,432 (2.5)	59.9
Caraga (XIII)	81,519 (57)	47,055 (1.4)	58.4
ARMM	79,590 (55)	30,925 (0.9)	39.2

출처: National Statistical Coordination Board, 2002 *Philippine Statistical Yearbook*, pp.1 - 4~8, 2 - 13, 3 - 39, 10 - 8.

주: NCR: National Capital Region

CAR: Cordillera Administrative Region

ARMM: Autonomous Region in Muslim Mindanao

Caraga was created into a new region in 1995, taken from Region 9 and Region 12.

2. PBMA의 활동과 북부 수리가오 주

필리핀박애선교회(PBMA, Philippine Benevolent Missionary Association)는 1964년 루벤 에클레오 시니어(Ruben Ecleo Sr.)가 미사미스 옥시덴탈 주(Misamis Occidental Province)의 알로란(Aloran)에서 ‘12명의 추종자’(12 apostles)와 함께 창립한 유사 종교 단체이다.¹⁷⁾ 1932년 약초상의 아들로 태어난 그는 이 단체를 창립하기 전 아버지를 따라 민다나오와 비사야스 지역을 두루 돌아다니며 자신이 ‘믿음에 의해 병을 치료하는 능력’(Faith Healing Power)을 가지고 있음을 깨닫게 되었다고 한다.¹⁸⁾

1965년 자신의 고향 다나가트 섬으로 돌아온 그는 ‘믿음으로 병을 치료하는 병원’(Faith Healing Clinic)을 열고 아픈 사람들을 치료해 주기 시작했다. 이 일을 계기로 그는 사람들로 부터 ‘신성한 지도자’(Devine Master) 혹은 ‘구원자’(Redeemer)로 추앙을 받았으며, 심지어는 예수와 ‘호세 리잘’¹⁹⁾(Jose Rizal)이 재림한 모습이라고까지 칭송되기도 했다. 55세의 나이로 1987년 사망하기까지 그는 개인적으로 카리스마가 넘쳤으며, 대중 연설에도 뛰어나 사람들로 부터 열광적인 환호를 받았다.²⁰⁾

대부분의 PBMA 회원들은 가난하고 교육받지 못한 농민 출신이라

17) PBMA가 당국에 단체 등록을 한 내용을 정리한 문건 *Amended Articles of Incorporation of the 'Philippine Benevolent Missionaries Association, Inc'*의 제5항은 이 12명의 이름과 거주지를 밝히고 있다.

18) PBMA에 관한 자료는 <http://www.chrispforr.net/row2/chrisphil2/pbma/pbma.htm>(2008년 10월 6일 검색) 및 http://en.wikipedia.org/wiki/Philippine_Benevolent_Missionaries_Association(2008년 10월 6일 검색) 참조.

19) 호세 리잘은 필리핀 독립의 영웅으로 모든 필리핀 사람들로 부터 추앙 받고 있다. 그의 직업은 (안과) 의사였다.

20) 물론 그의 카리스마는 교육에 기초한 것이 아니었다. 그는 학교를 중퇴했고, 가족 배경 또한 매우 곤궁한 집안 출신이었다. 그럼에도 불구하고 그의 대중적 인기는 하늘을 찌러, 많은 사람들이 PBMA에 자발적으로 참여하도록 만들었다(Vitug 1995).

는 배경을 공유하고 있다. 공산반군인 ‘신인민군’(NPA, New People’s Army)이나 회교 독립을 추구하는 ‘모로 이슬람 해방전선’(MILF, Moro Islam Liberation Front)이 일으킨 전쟁 때문에 삶의 터전을 잃은 카라카 지역의 농민들이 대부분일 것으로 짐작된다. 이러한 구성에도 불구하고 PBMA는 군사적 행동을 지향하는 반정부 단체가 아니다. 오히려 PBMA는 정부의 정책이나 활동에 매우 협조적이며, 정부의 문제점을 거의 비판하지 않는 특징을 보인다.

PBMA는 조직의 목표로 다음을 내세운다.²¹⁾ 1) 인류에 대한 봉사, 2) 국가적 일체감의 달성, 3) 국가 지도자가 누구이건 조화와 진보를 추구, 4) 국제적 평화와 협력 증진, 5) 종교적 신념의 차이와 관계없이 모든 국가와 조화로운 관계 추구, 6) 자유롭고, 정직하고, 질서 있는 좋은 정부의 수립과 유지, 7) 회원의 경제적, 사회적, 도덕적 삶의 질 향상, 8) 회원을 위한 지역공동체 센터의 건설 등이다. 그렇기 때문에 PBMA 회원들은 스스로의 조직을 종교단체라기보다는 ‘공동체 조직’(brotherhood organization)으로 받아들인다.²²⁾ 필요할 때 서로 돕고 소속감을 공유하기 때문이다.²³⁾

비투그(Vitug 1995)는 사람들이 PBMA에 끌리는 까닭으로 가난과 불안 그리고 교육이 보급되지 못한 상황과 종교적인 무지를 꼽고 있

21) PBMA 문건 *Amended Articles of Incorporation of the ‘Philippine Benevolent Missionaries Association, Inc.’* 의 제2항 참조.

22) PBMA의 공식 문건 *Primer on the Philippine Benevolent Missionaries Association, Inc (Sec. No. 28042)* 및 *Amended Articles of Incorporation* 모두 PBMA가 “non - sectarian humanitarian brotherhood organization”이라고 밝히고 있다.

23) 그럼에도 불구하고 PBMA 내부 구성원 사이에 일정한 위계가 있는 것은 사실이다. PBMA의 공식 문건 *Amended Articles of Incorporation of the ‘Philippine Benevolent Missionaries Association, Inc.’* 의 제7항에는 PBMA 회원을 세 등급으로 나누고 있다. 가장 높은 등급은 ‘미쇼나리’(missionary)라 불리며 필리핀의 전국 각지 그리고 해외까지도 순방하며 자선 사업을 하고 회원을 충원하는 역할을 맡는다. 중간 등급은 ‘스테이션나리’(stationary)라 불리며 이들은 전국에 있는 PBMA 지부(chapter)를 현지에서 관할하는 책임을 맡고 있다. 이들은 동시에 앞으로 ‘미쇼나리’가 되기 위한 예비군과 같은 역할을 하는 집단이기도 하다. 가장 낮은 등급은 ‘오디나리’(ordinary)라 불린다. 이들은 각 지역의 PBMA 지부가 주관하는 각종 행사와 자선사업에 동원된다.

다. 그렇기 때문에 사람들은 구원에 대한 약속과 질병으로부터의 탈출 그리고 회원이 되면 가난을 벗어날 수 있다는 기대를 좇아 PBMA의 문을 두드리게 된다는 것이다. 특히 디나가트 섬은 일시적으로 사람들이 먹고 사는 문제를 해결하는데 매우 유리한 조건을 갖추고 있다. 왜냐하면 디나가트 섬에는 크롬이나 금과 같은 광물자원이 풍부하여 주민들이 비록 영세한 방법일지라도 언제든지 광업에 종사하며 생계를 꾸려 갈 수 있기 때문이다. 또한 디나가트 섬은 산림이 울창해서 불법적인 소규모 벌목도 얼마든지 가능한 조건이다.

PBMA 회원들은 믿음을 쌓고 또 죄를 범하지 않으면 자신들의 병이 치료될 것이라고 믿는다. 나아가서 이들은 노력하면 스스로 치유의 힘을 가질 수 있다고 믿기도 한다.²⁴⁾ 이들에게 디나가트 섬은 현대판 노아의 방주로 여겨진다. 카라가 지역을 중심으로 필리핀 방방곡곡에서 재산을 정리하고 삶의 터전을 떠나 새로운 생활을 시작하기 위해 디나가트 섬으로 몰려 든 이들은 모두 2015년에 세상의 종말이 오고, PBMA 본거지가 있는 디나가트 섬의 산 호세(San Jose)에 살고 있는 자신들만이 구원을 받을 수 있다고 믿고 있다(Vitug 1995).

이와 같은 ‘잘못된 가르침’ 때문에 PBMA는 현지의 가톨릭 교회와 심각한 갈등을 겪기도 했다. 이 지역의 가톨릭 교회는 1978년과 1979년 두 번에 걸쳐 주민들에게 PBMA에 대한 합류를 경고하는 ‘교서’(pastoral letter)를 내리기도 했다. 교서는 전통적 의례에 따라 가톨릭 신자가 되었다 할지라도 만약 PBMA에 가입한다면 더 이상 가톨릭 신자로 취급하지 않겠다는 내용을 담고 있었다. 그러나 이러한 가톨릭 교회의 노력에도 불구하고 PBMA는 날이 갈수록 번창했다.

PBMA는 체계적인 교리를 가지고 있지 않다. 그렇기 때문에 PBMA

24) 이와 같은 믿음을 실천하고 또한 병을 치료하는 방법으로 PBMA 회원들은 반지를 착용한다. 물론 이는 자신의 선택이 옳은 선택이라는 확신을 집합적으로 공유하는 방법이다.

는 종교적 신념을 가리지 않고 회원을 받아들인다. 또한 ‘사이비 종교집단’(cult)과 과히 다르지 않은 몇 가지 특징을 보여 준다. 예컨대 ‘신성한 지도자’(Devine Master) 루벤 에클레오의 출현 및 그가 가진 엄청난 능력에 관한 여러 가지 신화가 존재한다.²⁵⁾ 또한, PBMA가 요구하는 도덕성이 이중적이라는 문제도 있다. 회원들에게는 절대 죄를 저지러 수 없는 엄격한 스파르타식 생활을 요구한다. 예컨대 담배, 술, 그리고 부인(남편) 이외의 다른 여자(남자)를 가까이 하는 일은 절대 금지된다. 반면에 지도자들에게는 이러한 부도덕한 일이 큰 문제가 되지 않는다.

한편, PBMA는 ‘자조’(self - help)를 강조하며 회원들을 활용한 돈벌이 사업에도 적극 참여하고 있다. 1970년대 버스 회사(NEMBUSCO, Northeast Mindanao Bus Company)를 차렸고, 이어서 디나가트 섬과 수리가오 본토를 연결하는 해운 사업에도 뛰어들었다. 또한 PBMA는 회원들에게 회원임을 상징하는 반지는 물론이고 단체와 관련된 책자를 팔기도 한다. 물론 매년 회비를 걷는 것은 말할 것도 없다. 또한 회원들은 자신이 필요로 하는 정신적이고 물질적인 행사에 ‘신성한 지도자’를 모시기 위해 상당한 감사의 표시를 하는 것이 관례이기도 하다(Vitug 1995).

PBMA 조직의 유사 종교적 특성을 간접적이지만 가장 확실하게 확인할 수 있는 자료는 필리핀 정부의 종교적 신념에 관한 센서스 조사 결과이다. 필리핀 정부가 1990년 및 2000년 각각 시행한 종교적 믿음에 관한 조사 결과는 <표 5>에 정리되어 있다. 그러나 이 두 조사는 PBMA에 관한 한 전혀 설득력 있는 결과를 제시하지 못한다. 예컨대 1990년 자료는 PBMA 신자가 필리핀 전국에 5만 여명, 북부

25) 가장 대표적인 문건으로 Antonio B. Acabal이 쓴 *The Mystery of Cab-ilan Island* 가 있다. 이 문건은 18세기 디나가트 섬에 식수가 필요할 때 바위에서 갑자기 기적의 물이 샘솟아 사람들이 구원을 받았다는 이야기를 전하며, 그러한 기적이 지금은 Ecleo 가문과 연결되어 있다고 설명하고 있다.

<표 5> 필리핀의 종교 분포, 1990 & 2000

	Philippines	Surigao del Norte Province	San Jose Municipality	Dinagat Municipality
1990 Total (%)	60,559,116 (100.00)	425,270 (100.00)	30,348 (100.00)	8,650 (100.00)
Roman Catholic	50,217,801 (82.92)	305,351 (71.80)	18,546 (61.11)	4,312 (49.85)
Aglipayan	1,590,208 (2.63)	72,587 (17.07)	10,289 (33.90)	4,186 (48.39)
Islam	2,769,643 (4.57)	386 (0.09)	6 (0.02)	-
Inglesia ni Christo	1,414,393 (2.34)	8,908 (2.09)	83 (0.27)	19 (0.22)
United Church of Christ	902,446 (1.49)	12,925 (3.04)	1,181 (3.89)	29 (0.34)
Buddhist	22,681 (0.04)	39 (0.01)	-	-
PBMA	50,913 (0.08)	344 (0.08)	24 (0.08)	3 (0.03)
Other Christianities	2,657,785 (4.41)	13,853 (3.26)	51 (0.16)	73 (0.84)
Others	736,239 (1.22)	10,528 (2.48)	113 (0.37)	27 (0.31)
Not Stated	197,007 (0.33)	350 (0.08)	55 (0.18)	1 (0.01)
2000 Total (%)	76,332,470 (100.00)	480,691 (100.00)	25,532 (100.00)	9,879 (100.00)
Roman Catholic	61,862,898 (81.04)	312,206 (64.95)	10,999 (43.08)	3,458 (35.00)
Aglipayan	1,508,662 (1.98)	73,790 (15.35)	12,591 (49.31)	4,499 (45.54)
Islam	3,862,409 (5.60)	748 (0.16)	12 (0.05)	-
Inglesia ni Christo	1,762,845 (2.31)	8,973 (1.87)	109 (0.43)	27 (0.27)
United Church of Christ	416,681 (0.55)	11,168 (2.32)	174 (0.68)	344 (3.38)
Buddhist	64,969 (0.09)	527 (0.11)	6 (0.02)	6 (0.06)
PBMA	107,890 (0.14)	30,371 (6.32)	1,138 (4.46)	494 (5.00)
Other Christianities	5,043,415 (6.6)	32,590 (6.74)	408 (1.59)	1,045 (10.57)
Tribal Religion	164,080 (0.21)	519 (0.11)	-	-
Others	1,113,190 (1.46)	8,195 (1.70)	46 (0.18)	-
None	73,799 (0.10)	159 (0.03)	11 (0.04)	3 (0.03)
Unknown	351,632 (0.46)	1,445 (0.30)	38 (0.15)	13 (0.13)

출처: 1) National Statistics Office, 1990 *Census of Population and Housing*, Report No. 3:

Socio - economic and Demographic Characteristic, Philippines. p. 22.

2) National Statistics Office, 1990 *Census of Population and Housing*, Report No. 3 - 81J: Socio - economic and Demographic Characteristic, Surigao del Norte. p. 35, 37, 42.

3) Official publications on 2000 census are not available as of February 3, 2003. Above data is obtained from Ms. Felicitas F. Agustin at National Statistics Office (dodstaff@mail.census.gov.ph, 02 - 716 - 3926) based on a preliminary analysis.

주: 1) 1990 totals in parenthesis are based on National Statistics Office, 1990 *Census of Population and Housing*, Report No. 2 - 92 J: Population by City/Municipality, and Barangay, Surigao del Norte. p. 1, 3, & 5. These numbers are the same numbers appearing in National Statistical Coordination Board, 2002, *Philippine Statistical Yearbook*, p. 1 - 8 for the year of 1990.

2) 2000 totals in parenthesis are based on National Statistics Office, 2000 *Census of Population*, Report No. 1 - P: Population by Province, City/Municipality, and Barangay, Caraga, p.1; 19; 24; 45; and 48.

3) 34 different categories of religious affiliations are adopted in 1990 census, while 30 categories are used in 2000 census.

수리가오 주에 344명, 산호세 군에 24명, 디나가트 군에 3명 각각 존재한다고 밝히고 있다. 한편, 2000년 자료는 이보다 다소 향상되어 PBMA 신자가 필리핀 전국에 약 11만 명, 북부 수리가오 주에 약 3만 명, 산호세 군에 1천여 명, 디나가트 군에 5백 명 정도 존재한다고 밝히고 있다.

하지만 이러한 조사 결과는 전혀 현실과 맞지 않는다. 예컨대 2000년 현재 산호세 군의 주민 2만5천여 명 가운데 단지 1천여 명 만이 PBMA 회원이라는 보고는 전혀 사실과 부합하지 않기 때문이다. 이 섬의 절대 다수 인구가 PBMA 조직에 속해 있음은 지역주민 사이에서 공공연하게 받아들여지는 사실이다. 따라서 이 자료들은 PBMA 회원들이 스스로의 조직을 종교단체라기보다는 공동체조직(brotherhood organization)으로 생각하는 경향이 있음을 간접적으로 확인해 준다고 해석하여야 한다. 또한 PBMA가 자체적으로 발행한 문건들은 물론이고,²⁶⁾ 회원들 스스로 그리고 지도자들 모두 기회 있을 때마다 PBMA는 종교단체가 아니어서 가톨릭 교회와 같은 기존의 종교와 충돌할 일이 없다고 역설하고 있는 것 또한 사실이다. 그렇기 때문에 PBMA 회원에게 종교적 신념을 물어보면 많은 경우 ‘로만 가톨릭’이나 ‘아글리파얀’(Aglipayan)²⁷⁾이라고 대답하는 경향도 반복적으로 관찰된다.

26) 각주 22번 참조.

27) ‘아글리파얀’(Aglipayan: Philippine Independent Church)은 로만 가톨릭 출신의 신부가 창설한 필리핀 토착 기독교 종파의 하나로, 필리핀에서 ‘로만 가톨릭’ 다음으로 신자가 많아 ‘이글레시아 니 크리스토’(Iglesia ni Christ)와 2위를 다투고 있다.

3. 북부 수리가오 주의 인구 변화

PBMA의 등장과 활동 이후 북부 수리가오 주는 인구 구성에 엄청난 변화를 겪었다. 1960년부터 2000년까지 필리핀 인구의 변화를 정리한 <표 6>을 중심으로 구체적인 변화를 검토해 보자. 1960년을 기준으로 40년 동안 즉 2000년까지 필리핀 전체의 인구는 2.82배 증가하였다. 같은 기간 북부 수리가오 주의 인구는 2.47배 증가하여 필리핀 전체와 비교할 때 다소 낮은 수치를 보여 준다.

<표 6> 군, 섬, 국회의원 선거구 별 북부 수리가오 주의 인구변화, 1960 - 2000.

	1960	1970	1980	1990	2000
Philippines (증가율)	27,087,685 (100)	36,684,486 (135)	48,098,460 (178)	60,703,216 (224)	76,498,735 (282)
Surigao del Norte (증가율)	194,981 (100)	238,714 (122)	363,414 (186)	425,978 (218)	481,416 (247)
Congressional District 1* (증가율)	70,462 (100)	89,660 (127)	158,910 (226)	180,978 (257)	200,305 (284)
Dinagat Island (증가율)	22,761 (100)	32,227 (142)	79,342 (349)	98,865 (434)	106,951 (470)
Dinagat M.	10,095	6,714	36,726	8,659	9,883
Libjo (Albor) M.	na	6,959	10,290	14,170	16,610
Basilisa (Rizal) M.	na	5,047	13,900	20,953	26,489
San Jose M.	na	na	na	30,405	25,532
Cagdianao M.	4,342	4,827	8,435	11,555	12,886
Loreto M.	8,324	5,020	5,530	7,340	8,751
Tubajon M.	na	3,660	4,461	5,783	6,800
Siargao Island (증가율)	47,701 (100)	57,433 (120)	79,568 (167)	82,113 (172)	93,354 (196)
San Isidro M.	2,630	3,829	7,513	5,245	6,058
Pilar M.	5,227	6,291	8,646	7,873	8,401
Gen. Lunar M.	8,614	8,476	12,075	11,535	12,347
Sta.Monica (Sapao) M.	6,522	5,438	6,272	7,167	7,757
Burgos M.	na	1,958	2,798	2,617	3,043
San Benito M.	na	na	3,748	4,315	4,750
Del Carmen M.	10,830	11,186	11,768	11,786	13,558
Dapa M.	13,878	13,309	16,481	17,396	19,508
Socorro M.	na	6,946	10,267	14,179	17,932

	1960	1970	1980	1990	2000
Congressional District 2* (증가율)	124,519 (100)	149,054 (120)	204,504 (164)	245,000 (197)	281,111 (226)
Surigao City (증가율)	37,439 (100)	51,496 (138)	79,745 (213)	100,379 (268)	118,534 (317)
San Francisco M.	6,272	6,486	8,674	9,445	11,521
Tagana-an M.	7,460	8,063	10,290	11,585	12,844
Sison M.	6,532	5,377	7,400	8,269	10,046
Malimono M.	6,537	9,412	12,109	16,208	14,597
Placer M.	10,849	11,673	14,470	18,478	21,542
Mainit M.	18,542	14,759	18,078	21,505	23,417
Alegria M.	na	5,346	8,129	9,715	12,923
Tubod M.	6,197	6,665	8,056	11,194	10,923
Bacuag M.	8,579	9,021	12,135	11,055	12,206
Gigaquit M.	8,368	11,097	13,186	13,715	16,155
Claver M.	7,744	9,659	12,232	13,452	16,403

출처: National Statistical Coordination Board, 2002 *Philippine Statistical Yearbook*, p.1 - 12, 1 - 15.

National Statistical Coordination Board, 1988 *Philippine Statistical Yearbook*, p 37.

National Statistics Office, 1995 *Census of Population*, Surigao del Norte,

Report No. 2 - 87 P, Socio - Economic and Demographic Characteristics, pp. 1 - 2.

National Statistics Office, *Census 2000, Caraga*, Report No. 1 - P, pp. 16 - 24.

주: *) 북부 수리가오 주는 1988 하원 선거부터 지역구가 둘로 나누어 졌다. 제1지역구는 시아르가오 섬과 디나가트 섬을 합한 선거구이고, 제2지역구는 수리가오 시를 포함한 민다나오 본토 선거구이다. 1987년까지는 수리가오 주 전체가 하나의 지역구였다.

1) 'na' means not applicable.

2) Surigao del Norte was created into a province in 1960.

3) Libjo was created into a municipality in 1960 taken from Dinagat and Loreto.

4) Socorro was created into a municipality in 1961, taken from Dapa and Del Carmen.

5) Basilisa was created into a municipality in 1967, taken from Dinagat.

6) Burgos was created into a municipality in 1967, taken from Santa Monica.

7) Alegria was created into a municipality in 1968, taken from Mainit.

8) Tubajon was created into a municipality in 1969, taken from Loreto.

9) San Benito was created into a municipality in 1971.

10) San Jose was created into a municipality in 1989, taken from Dinagat.

그러나 10년을 단위로 인구의 변화를 끊어서 비교해 보면 필리핀 전체와 북부 수리가오 주의 인구가 매우 다른 변화의 패턴을 보여 주고 있음을 알 수 있다. 1960년을 기준으로 했을 때 필리핀 전체 인구는 1970년 1.35배, 1980년 1.78배, 1990년 2.24배, 그리고 2000년

2.82배로 각각 증가했다. 반면에 북부 수리가오 주는 1960년을 기준으로 1970년 1.22배, 1980년 1.86배, 1990년 2.18배, 그리고 2000년 2.47배로 각각 증가하였다. 즉 필리핀 전체에 비해 북부 수리가오 주의 인구는 1970년대에 상대적으로 높은 증가율을 보여 준다.

그렇다면 북부 수리가오 주 내부의 인구 변화는 어떠한가? 앞서 밝혔듯이 북부 수리가오 주는 크게 세 개의 하위 지역으로 구성되어 있다. 첫째는 디나가트 섬이고,²⁸⁾ 둘째는 시아르가오 섬이며,²⁹⁾ 셋째는 민다나오 본토에 위치한 지역이다.³⁰⁾ 1960년부터 2000년까지 이 세 지역의 인구변화를 비교하면 디나가트 섬의 인구 증가가 단연 눈에 띈다. 같은 기간 시아르가오 섬은 1.96배, 그리고 민다나오 본토는 2.26배 인구가 증가하여, 필리핀 전체의 인구 증가율 2.82배에 전혀 미치지 못하고 있다. 그러나 디나가트 섬은 무려 4.70배의 인구증가를 보여, 필리핀 평균을 훨씬 상회하며 북부 수리가오 주 전체의 인구증가를 선도하고 있다.

이를 다시 10년 단위로 나누어 살펴 보자. 1960년 기준으로 디나가트 섬은 10년 만에 즉 1970년이 되면서 인구가 1.42배 늘었다. 같은 기간 필리핀 전체 인구는 1.35배 증가하였고, 시아르가오 섬과 민다나오 본토의 수리가오 주 인구는 각각 1.20배 증가하였다. 즉 이 기간 디나가트 섬의 인구증가는 필리핀 전체 평균을 상회하였고, 북부 수리가오 주의 나머지 지역은 필리핀 전체 평균에 미치지 못하였다. 이와 같은 경향은 1970년대에 더욱 강화된다. 디나가트 섬은 1980년이 되면서 1960년 인구의 3.49배가 되는데 반해, 나머지 두 지역은 같은 기간 인구가 1.67배 및 1.64배 증가하는데 그치고 있기 때문이다. 한편 필리핀 전체의 인구는 1980년이 되면서 1960년 인구의 1.78

28) 이 지역에는 2000년 현재 7개의 군이 존재한다.

29) 이 지역에는 2000년 현재 9개의 군이 존재한다.

30) 이 지역에는 2000년 현재 주도인 수리가오 시 이외에도 9개의 군이 존재한다.

배로 증가하였다. 그로부터 10년 후인 1990년, 그리고 그로부터 다시 10년 후인 2000년이 되어도 이와 같은 경향은 큰 변화가 없다.

디나가트 섬의 인구는 북부 수리가오 주의 다른 지역과 비교해 1970년대를 기점으로 놀라운 성장을 하였다. 그리고 이와 같은 변화는 북부 수리가오 주 내부의 인구의 구성에 절대적인 영향을 미쳤다. 1960년 시아르가오 섬(4만 8천)의 약 절반밖에 되지 않던 디나가트 섬의 인구(2만 3천)는, 1970년대 기록적인 인구증가를 거치며 20년 후 즉 1980년에 시아르가오 섬과 거의 같은 수준의 인구 규모를 가지게 된다(약 8만). 또한 그 이후 20년 동안 디나가트 섬의 인구는 시아르가오 섬의 인구를 약 1만 명 이상 상회하는 수준으로 유지되고 있다.

디나가트 섬의 폭발적인 인구증가는 당연히 그 지역의 지방자치 구조에 상당한 영향을 미쳤다. 1960년대까지 디나가트 섬에는 군이 3개밖에 존재하지 않았다. 그러나 1980년대 말이 되면서 도합 7개의 군이 존재하게 되었다. 특히 디나가트 섬에 새로 설치된 4개의 군 가운데 3개의 군(Libjo, Basilisa, San Jose)이 모두 디나가트 군으로부터 분리되었다는 사실 또한 주목할 필요가 있다. 왜냐하면 PBMA 본부가 위치하고 있었던 곳이 바로 디나가트 군이기 때문이다. 1989년 ‘산호세’ 군이 ‘디나가트’ 군으로부터 분리되면서, PBMA 본부 또한 행정적 관할이 디나가트 군에서 산호세 군으로 바뀌게 되었다.

IV. 북부 수리가오 주의 역대 선거결과와 정치적 연합

지금부터는 이와 같은 인구의 변화를 만들어낸 중심지 즉 2002년 현재의 산호세 군 및 디나가트 군의 군수 선거, 그리고 이 지역과

불가분의 정치적 관계를 가질 수밖에 없는 주도 수리가오 시의 시장 선거 및 북부 수리가오 주의 주지사 선거, 그리고 이 주의 지역구 국회의원 선거 결과를 검토해 보기로 한다. 북부 수리가오 주는 1986년 민주화 이전까지 지역구 국회의원을 선출하는 선거구가 하나밖에 없었다. 그러나 민주화 이후 처음 치러진 1987년의 하원의원 선거부터 인구의 증가로 인해 두 개의 선거구를 갖게 되었다. 제1 선거구는 디나가트 섬과 시아르가오 섬을 합한 선거구이고, 제2 선거구는 수리가오 시를 포함한 민다나오 본토로 구성된 선거구이다.³¹⁾

<표 7>은 북부 수리가오 주의 주요 선출직에 관한 역대 선거 결과를 정리하고 있다. 시간적으로는 ‘자치헌법’ 아래 선거가 실시된 1965년부터 ‘계엄헌법’ 시기를 거쳐 현행 ‘자유헌법’ 아래 선거가 치러진 2004년까지 약 40년간의 결과를 망라하고 있다. 자료를 수집한 주요 선출직은 구체적으로 디나가트 및 산호세 군의 두 군수 자리, 수리가오 시장 자리, 수리가오 주지사 자리, 그리고 지역구 국회의원 (하나 혹은 둘) 자리의 당선자 이름이다. 이 표를 중심으로 수리가오의 지방정치 역사를 간략히 정리해 보기로 한다.

<표 7> 북부 수리가오 주의 주요 선출직 역대 선거 결과, 1965 - 2004.

	Municipality Dinagat Mayor	Municipality San Jose Mayor	Surigao City Mayor	Surigao del Norte Province Governor	Congressional Representative District 1 District 2
1965	M. Lisondra	na	P. Espina	J. Sering	C. Navarro Sr
1967	R. Ecleo	na	P. Espina	J. Sering	X
1969	X	na	X	X	C. Navarro Sr
1970	X	na	X	X	C. Navarro Jr & F. Garcia (Con Con)
1971	R. Ecleo	na	P. Espina	J. Sering	X

31) 클머리에서 밝힌 대로 2006년 12월 디나가트 섬은 북부 수리가오 주로부터 분리되어 독립된 주가 되었다. 독립된 주가 된 이상 지역구 국회의원을 선택하는 선거구 또한 자동으로 보장된다.

	Municipality Dinagat Mayor	Municipality San Jose Mayor	Surigao City Mayor	Surigao del Norte Province Governor	Congressional District 1	Representative District 2
1976	R. Ecleo	na	C. Navarro Jr.	J. Sering		X
1978	X	na	X	X	C.C. Navarro was 1 of 9 (Interim Batasang Pambansa)	
1980	R. Ecleo	na	C. Navarro Jr.	R. Geotina		X
1984	X	na	X	X	C. Navarro Sr (Batasang Pambansa)	
1986	E. Ecleo	na	E. Tandan	W. Andanar		X
1987	X	Na	X	X	G. Ecleo	C. Navarro Sr
1988	L. Geraldino	Na	S. Sering	M. Ecleo	X	X
1992	P. Lisondra	R. Ecleo Jr	S. Sering	F. Matugas	G. Ecleo	R.Z.Barbers
1995	A. I. Ecleo	A. II. Ecleo	S. Sering	F. Matugas	C. Navarro Jr	R.Z.Barbers
1998	A. I. Ecleo	A. II. Ecleo	R. Sering	F. Matugas	C. Navarro Jr	R.A.Barbers
2001	A. I. Ecleo	A. II. Ecleo	A. Casurra	R.L. Barbers	G. Ecleo	R.A.Barbers
2004	Gw. Ecleo	B. Ecleo	A. Casurra	R.L. Barbers	G. Ecleo	R.A.Barbers

- 1) na: not applicable because of no political unit.
 2) X stands for no election for the position.
 3) **Bold** stands for the incumbent when PBMA was founded in 1965.
 4) **Shadow** stands for the position appointed by Marcos (1976 & 1980) and Cory (1986).
 5) San Jose was created into a new municipality from Dinagat since 1989.
 6) Surigao City has been a chartered but component city under the Province since 1970.
 7) Congressional district Surigao del Norte has been divided into two units (District 1 and District 2) since 1987.
 8) 1965 and 1969 elections were for Congress.
 1970 election was for Constitutional Convention Delegates.
 1978 election was for Interim Congress (Batasang Pambansa)
 1984 election was for Congress (Batasang Pambansa).
 1987 election was for Congress.
 1988, 1995, 2001 elections were local elections.
 1992, 1998, 2004 elections were synchronized elections.
 9) R. Ecleo: Ruben E. Ecleo, Sr. (founded PBMA in 1964, born in 1932 & died in 1987)
 M. Ecleo: Moises Ecleo (founder's older brother)
 E. Ecleo: Elvin Ecleo (founder's older brother Jose's first son)
 G. Ecleo: Glenda Ecleo (founder's first wife)
 R. Ecleo Jr: Ruben Ecleo, Jr. (founder's eldest son from Glenda)
 A. I. Ecleo: Allan I Ecleo (founder's twin son from Glenda)
 A. II. Ecleo: Allan II. Ecleo (founder's twin son from Glenda)
 L. Geraldino: Husband of Vicky Ecleo (founder's sister)

- B. Ecleo: Benglen Ecleo (Founders's son from Glenda)
- Gw. Ecleo: Gwendolyn Ecleo (Founder's last daughter from Glenda)
- 10) J. Sering: Jose C. Sering (Savador Sering's uncle)
 - S. Sering: Salvador C Sering (lawyer, mother - in - law of Matugas is S. Sering's sister)
 - N. Sering: Nicanor Sering (Nephew of S. Sering)
 - R. Sering: Ronald A Sering (S. Sering's son)
 - F. Matugas: Francisco T. Matugas (customs office)
 - E. Matugas: Ernesto Matugas (younger brother of F. Matugas, engineer)
- 11) C. Navarro Sr: Constantino C. Navarro Sr (C Navarro Jr's father, military man)
 - C. Navarro Jr: Constantino H. Navarro Jr (air force military man)
 - B. C. Navarro: Benjamin C. Navarro (brother of C. Navarro Sr)
 - B. J. Navarro: Benjamin J Navarro (son of B. C. Navarro and second cousin to C Navarro Jr, adopted to Pedro Navarro who is also a brother of C. Navarro Sr, Vice City Mayor since 2001, allied with Sering and Matugas)
 - C. C. Navarro: Cesar C. Navarro (died in an accident while serving Surigao City Mayor, then Vice Mayor Casurra succeeded, allied with Sering, Second cousin of C. Navarro Jr., originally PNP police officer)
 - R. Navarro: Rodolfo Navarro (the father of Rodolfo Navarro and the father of C. Navarro Sr is brother to each other, ie, R. Navarro is an Uncle to C. Navarro Jr, Vice Governor since 2001, allied with Barbers)
- 12) R. Z. Barbers: Robert Z. Barbers (policeman, Senator since 1998)
 - R. A. Barbers: Robert Ace S. Barbers (Senator's younger son)
 - R. L. Barbers: Robert Lyndon S. Barbers (tourism officer, Senator's older son)
 - R. Barbers: Regina Barbers (Senator's wife)
- 13) P. Lisondra: Palermo Lisondra (businessmen, logging)
 - M. Lisondra: Miso Lisondra (Ecleo's competitor in 1967 election for the Dinagat Mayorship)
- 14) Independent politicians without political family backgrounds.
 - P. Espina: Pedro R. Espina (business man)
 - F. Garcia: Fanny Garcia (ConCon delegate, own a cement factory in Surigao)
 - W. Andanar: Wencilito T. Andanar (lawyer, appointed by Cory)
 - R. Geotina: Ronaldo G. Geotina (customs officer & attorney lawyer, former Governor)
 - E. Tandan: Enrique Y. Tandan (lawyer)
 - A. Casurra: Alfonso S Casurra (lawyer)

루벤 에클레오 시니어가 디나가트 섬의 디나가트 군에 들어와 PBMA 활동을 본격적으로 시작한 1965년 당시 디나가트 군수는 1963년 지방선거를 통해 당선된 리손드라(M. Lisondra)였다. 같은 선거에서 수리가오 시의 전신인 수리가오 군의 군수로 당선된 사람은 에스피나(P. Espina)였다. 역시 같은 선거에서 북부 수리가오 주 지사로

당선된 사람은 세링(J. Sering)이었다. 이들은 모두 PBMA와 전혀 관련이 없었다. 1965년에 있었던 하원 선거에서 이 지역의 유일한 지역구 국회의원으로 당선된 사람은 나바로(C. Navarro Sr)였는데, 그 또한 PBMA와 전혀 관련이 없는 사람이었다.

다시 말해 디나가트 섬에서 PBMA가 출발할 당시 이들을 후원해 주는 정치적 배경은 전혀 없었다. 당시 북부 수리가오 주의 지방정치는 나바로(Navarro)와 세링(Sering) 집안을 중심으로 이루어지고 있었다. 1965년 하원으로 진출한 나바로는 1959년 주지사에 당선된 이후 33년간 한 번도 선거에서 진 적이 없는 이 지방의 절대자였다. 또한 63년 주지사로 당선된 세링은 나바로가 하원으로 진출할 때까지 내내 부지사로 활동한 인물이다. 나바로의 자리를 이어 받아 북부 수리가오 주지사에 당선된 그는 그로부터 무려 15년 동안 같은 자리를 지켰다. 따라서 이들에게 에클레오는 아무런 관심을 가질 필요가 없는 애송이 무명 인사일 뿐이었다.

이쉬운 사람은 에클레오였다. ‘치유의 힘’을 배경으로 사람들을 디나가트에 이주시키는데 성공한 에클레오는 곧 정치에 관심을 가지게 되었다.³²⁾ 1967년의 지방선거에서 디나가트 군수로 출마하기 위해 에클레오는 나바로와 세링에게 접근했고, 이들의 승인 하에 출마해서 어렵지 않게 군수에 당선될 수 있었다. 자신의 조직 즉 PBMA가 큰 도움이 되었음은 두 말할 나위도 없다. 이때부터 그는 지역구 국회의원 나바로, 주지사 세링 체제 아래 디나가트 군의 군수로 20년

32) 현실정치에 관심을 갖는다는 맥락에서 PBMA는 또 다른 필리핀 토착 기독교 종파의 하나인 ‘이글레시아 니 크리스토’(Iglesia ni Cristo: Church of Christ)와 지향이 비슷하다. 강력한 조직적 리더십을 기초로 선거에 적극 참여하는 모습이 동일하기 때문이다. “지도자가 원하면, 우리는 따른다” 혹은 “단일한 투표, 단일한 목소리”와 같은 이들의 선거 구호가 이러한 경향을 잘 대변한다. 그러나 PBMA와 ‘이글레시아 니 크리스토’는 결정적으로 서로 다른 측면이 있다. PBMA 지도자는 선거에 직접 출마하는데 반해, ‘이글레시아 니 크리스토’는 결코 선거에 직접 출마하지 않는다(Tuggy 1976; Elesterio 1977; Santiago 1989; Iglesia Ni Christo 1995, 1998).

간 확실한 입지를 쌓을 수 있었다. 한편, 수리가오 군수에는 에스피나가 재선에 성공했다.

이후 필리핀 정치는 상당한 격변을 겪는다. 다름아닌 마르코스의 등장과 권위주의 체제의 출현 때문이다. 그러나 중앙 정치가 아무리 변화하더라도 북부 수리가오 주의 지방정치 구조는 전혀 변하지 않았다. 오히려 나바로, 세링이라는 큰 손과 에클레오라는 작은 손의 관계는 더욱 강화되었을 뿐이다. 예컨대 1969년의 하원 선거에서는 여전히 나바로(C. Navarro Sr)가 당선되었다. 또한 1971년 수리가오 주의 지방선거 결과는 1967년 지방선거 결과와 완벽히 동일했다. 바뀐 것이 있다면 수리가오 군수 자리가 시장 자리로 승격된 것뿐이었다. 마르코스가 ‘계엄헌법’ 아래 실시한 1976년의 지방정부 책임자 임명 또한 마찬가지였다. 변화가 있었다면 수리가오 시장으로 에스피나 대신 나바로の子(C. Navarro Jr)이 임명되었다는 사실일 뿐이다. 1980년의 상황도 크게 바뀌지 않았다. 고령의 세링이 물러나고 지오티나(Geotina)라는 새 주지사가 임명을 통해 탄생하였을 뿐이다. 한편 권위주의 체제 아래 하원은 1970년 헌법회의(Con - Con), 1978년 과도의회(Interim Batasang Pambansa), 그리고 1984년 의회(Batasang Pambansa)라고 호칭을 바꾸며 위상의 변화를 겪었지만, 수리가오 주를 대표하는 인물로는 언제나 나바로 집안의 사람들 일색이었다.

그러나 이와 같은 수리가오 주의 정치지형은 1986년 마르코스 권위주의가 무너지면서 마침내 상당한 변화를 겪는다. 민중혁명으로 대통령에 당선된 아키노는 1986년 지방정부 책임자(OIC, Officer in Charge)를 임명하면서 북부 수리가오 지역의 전통적 정치 기문인 나바로 집안과 세링 집안을 완전히 배제하였다. 정치적 배경이 전혀 없는 변호사 출신을 대거 기용해, 주지사에는 안다나(Andana) 그리고 수리가오 시장에는 탄단(Tandan)을 임명했다. 그러나 이 격변의 외중에도 디나가트 군수 자리는 에클레오 집안 몫으로 돌아갔고, 결국

조카(E. Ecleo)가 임명되었다. 루벤 에클레오 시니어가 두 자리로 늘어난 지역구 의원을 노리며 다음 해로 예정된 하원 선거에 출마하기 위한 포석이었다.

하지만 1987년 5월로 예정된 하원 선거에 임박해 불행한 일이 벌어졌다. ‘치유의 힘’으로 성공한 인물 스스로가 심장마비로 숨진 것이다. 남편 대신 출마를 결심한 부인(G. Ecleo)은 제1지역구(다나가트 섬과 시아르가오 섬)에서 차점자와 두 배 가까운 압도적 표차로 당선되었다. 20년에 걸친 군수 남편의 기여, PBMA 조직의 가동, 그리고 동정표가 복합적으로 작용해 얻은 큰 승리였다.³³⁾ 제2지역구(민다나오 본토와 수리가오 시)에서는 절치부심한 나바로(C. Navarro Sr)가 하원의원으로 다시 복귀하였다.³⁴⁾

그러나 나바로 재기는 선거에 힘들게 승리한 만큼이나 과거의 화려한 모습을 되찾기에는 역부족인 것이었다. 특히 고향이 시아르가오 섬의 다파(Dapa)인 그는 당연히 제1지역구로 출마해야 함에도 불구하고, 에클레오를 피하기 위해 제2지역구를 선택하여 어렵게 재기에 성공할 수 있었다. 20년 만에 상황이 완전히 뒤바뀐 것이다. 애송이 에클레오를 거물 나바로가 피해 간다는 사실 자체가 ‘뽕밭이 바다가 된’ 수리가오 지방정치 지형의 변화를 실감나게 말해주고 있기 때문이다.

하원의원 선거의 승리로 고무된 에클레오 집안(M. Ecleo)은 다시 다음 해 1988년 지방선거에서 주지사 자리를 차지하는 데 성공한다. 한편 수리가오 시장 자리에는 세링 집안의 조카(S. Sering)가 권토중래에 성공한다. 물론 다나가트 군수 자리는 여전히 에클레오 집안(Geraldino: 에클레오의 매부)의 몫으로 남는다. 결국 1986년 필리핀 민주화는 북부 수리가오 주에서 나바로와 세링 집안의 정치적 장악

33) 부록의 1987년 북부 수리가오 주 제1지역구 하원의원 선거 결과 참조

34) 부록의 1987년 북부 수리가오 주 제2지역구 하원의원 선거 결과 참조

력을 약화시킨 반면, 에클레오 집안을 그에 버금가는 세력으로 키우는데 결정적인 기여를 했다. 이제 두 세력의 관계는 다가오는 선거마다 서로를 이겨야만 하는 대등한 경쟁 관계로 변화하였다. 더 이상 한 편이 다른 한 편의 뒤를 챙겨주는 관계로 돌아갈 여지는 없게 되었다.

이와 같은 팽팽한 긴장 관계는 1992년 선거를 맞이하면서 또 다른 변화를 겪는다. 왜냐하면 이 선거를 계기로 전통적 우호 관계에 있던 세링 가문과 나바로 가문이 적대적 관계로 돌아서기 때문이다. 제2지역구 하원의원 자리를 놓고 에클레오 집안은 시아르가오 출신의 새로운 정치인 바버스(R. Z. Barbers)와 제휴한다. 하지만 바버스와 대결해야 했던 세링(J. Sering) 가문과 나바로(C. Navarro Jr) 가문은 타협하지 못하고 각자가 모두 출마해 결국 선거에 지고 만다.³⁵⁾ 한편 세링(S. Sering)은 수리가오 시장 자리를 지키는데 성공하는 동시에, 사돈인 마투가스(F. Matugas)를 새로이 선거에 투입해 주지사 자리 또한 되찾아 온다. 세링과 분리된 나바로 집안은 이 선거에서 뚜렷한 성과를 얻지 못하고 몰락한다. 반면 에클레오(G. Ecleo) 가문은 적대적 관계에 있는 두 집안의 분열에 힘입어 제1지역구 국회의원 자리를 지키는데 성공한다. 그러나 에클레오 가문은 디나가트 군수 자리를 빼앗긴다. 1965년 PBMA가 창립되던 당시 군수를 역임했던 리손드라(P. Lisondra) 집안이 1992년 디나가트 군수로 당선되기 때문이다. 하지만 에클레오(R. Ecleo Jr) 가문은 1989년 디나가트 군으로부터 분리된 산호세 군의 새 군수 자리를 쟁길 수 있었다.

이 선거를 계기로 북부 수리가오 주의 정치지형은 이제 세 세력의 경쟁관계로 발전했다. 한편에는 바버스 가문과 연대한 에클레오 가문이 있고, 그 반대 편에는 마투가스 가문을 끌어 들인 세링 가문, 그리고 더 이상 세링 가문과 우호적인 관계에 있지 않은 나바로 가문

35) 부록의 1992년 북부 수리가오 주 제2지역구 하원의원 선거 결과 참조.

이 서로 다투게 되었기 때문이다. 이들의 3각 관계가 만들어낸 다음 선거 즉 1995년 선거 결과를 살펴보자. 우선 세링(S. Sering)과 마투가스(F. Matugas)는 각각 수리가오 시장과 주지사 자리를 지키는데 성공한다. 다음 나바로(C. Navarro Jr)는 에클레오(G. Ecleo)와 치열한 접전 끝에 근소한 차이로 제1지역구 선거에 당선되어 1992년 선거의 치욕을 씻고 하원의원으로 복귀한다.³⁶⁾ 한편 에클레오와 연대한 바버스(R.Z. Barbers)는 단독 후보로 제2지역구 하원의원에 재선된다. 또한 에클레오 가문은 디나가트 군수(A.I. Ecleo) 자리를 되찾았으며, 산호세 군수(A.II. Ecleo) 자리 역시 보존한다. 그러나 전체적으로 보아 에클레오 가문은 정치적 위상이 크게 떨어지는 수모를 감수해야 했다. 군수 자리 두 개가 선거에서 얻은 모든 것이었기 때문이다.

이러한 관계는 1998년 선거에서 그대로 반복되었다. 차이가 있다면 세 번까지만 연임할 수 있다는 규정 때문에 세링 가문은 수리가오 시장 선거에 아들(R. Sering)을 출마시켜 당선시켰고, 지난 번 선거에서 재선에 성공한 바버스(R.Z. Barbers)³⁷⁾가 이번 선거에서는 상원으로 진출하는 대신 자신의 자리에 아들(R.A. Barbers)을 출마시켜 제2지역구 하원의원으로 당선시켰다는 사실 정도일 것이다. 마투가스(F. Matugas)는 주지사에 그리고 나바로(C. Navarro Jr)는 제1지역구 하원의원에 각각 재선되었다. 에클레오(G. Ecleo) 집안은 또 다시 나바로 집안과의 경쟁에서 근소한 차이로 패배하여 하원의원 자리의 탈환에 실패했다.³⁸⁾ 지난 번과 마찬가지로 에클레오 집안은 디나가트 군수와 산호세 군수 자리만 확실한 자신의 몫으로 챙길 수 있었을 뿐이었다.

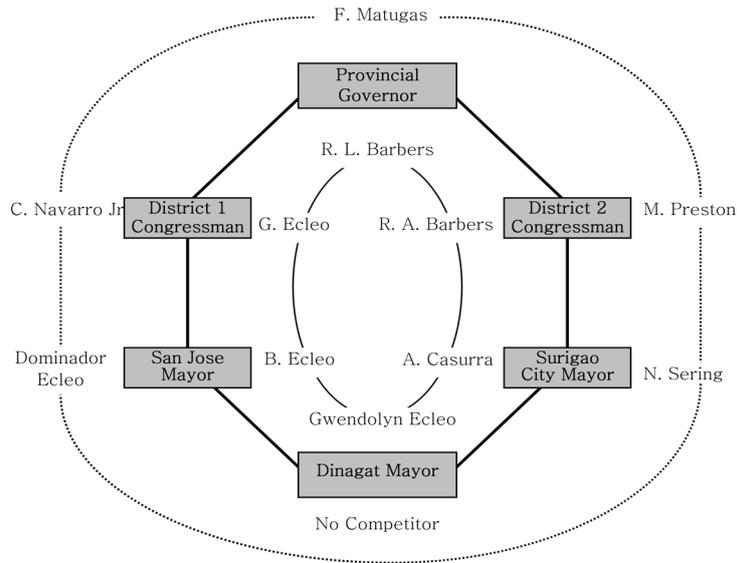
팽팽하던 세 집단의 세력 균형은 그러나 2001년 선거를 거치며 완벽하게 에클레오와 바버스의 승리로 뒤바뀌게 된다. 제1지역구 국회

36) 부록의 1995년 북부 수리가오 주 제1지역구 하원의원 선거 결과 참조.

37) 1998년 선거에서 R.Z. Barbers는 임기 6년의 상원의원에 당선된다.

38) 부록의 1998년 북부 수리가오 주 제1지역구 하원의원 선거 결과 참조.

<그림 2> 2004년 북부 수리가오 주의 선거 연대



주: 육면체 내부에 등장하는 인물이 당선자, 외부에 등장하는 인물이 주요 경쟁자이다. 실선은 승리한 연합, 점선은 낙선한 연합을 표시한다.

의원에 에클레오(G. Ecleo), 제2지역구 국회의원에 바버스(R.A. Barbers), 주지사에 바버스(R.L. Barbers), 그리고 수리가오 시장에는 이들의 새로운 정치적 동지 카수라(Casurra)가 각각 승리하였기 때문이다. 더 말할 것도 없이 디나가트 군수(A. I. Ecleo)와 산호세 군수(A. II. Ecleo) 자리는 당연히 에클레오 집안의 차지였다. 한편, 2004년 선거는 2001년 선거의 완벽한 복제판이었다(<그림 2> 참조). 바뀐 것이 있다면 에클레오 집안이 디나가트 군수(Gw. Ecleo) 자리와 산호세 군수(B. Ecleo) 자리에 사람을 바꾼 것뿐이었다. 이 두 번의 선거에서 수리가오 주의 전통적 정치 가문인 나바로와 세링은 완패했다. 이 두 가문은 북부 수리가오 주의 정치지형에서 6년 동안 의미 있는 자리를 전혀 차지하지 못하는 가혹한 결과를 받아들이며 새로운 탈출

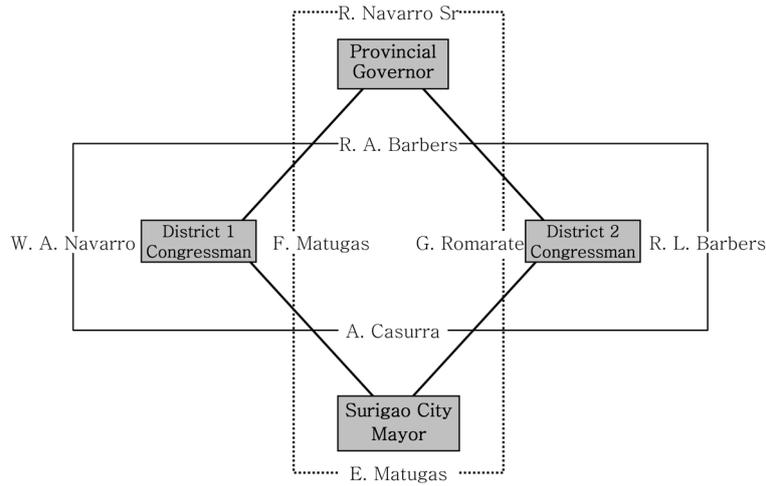
구를 찾아야만 했다.

한편 바버스 가문의 도움을 얻어 PBMA와 관련된 북부 수리가오 주의 지방정치를 석권한 에클레오 가문 또한 보다 안정적인 구도의 정치적 재편을 모색할 필요를 느끼게 되었다. 특히 1995년과 1998년 두 번의 선거에서 하원의원 자리를 놓고 아깝게 실패한 경험은 매우 뼈아픈 것이 아닐 수 없었다. 또한 제1지역구 하원의원 선거에서 2001년과 2004년 이미 두 번이나 당선된 사실 또한 에클레오 가문이 다가오는 선거에서 새로운 구도를 모색하는 배경으로 작용했다. 물론 제2지역구 하원의원 선거에서 이미 세 번, 그리고 주지사 선거에서 이미 두 번의 연임에 성공한 바버스 가문 또한 다가오는 선거에서 살아남기 위한 새로운 정치적 구도가 필요하긴 마찬가지였다.³⁹⁾

이러한 복합적인 상황은 에클레오 가문으로 하여금 다나가트 섬을 북부 수리가오 주로부터 분리해 필리핀의 80번째 주로 만드는 법률을 하원에 제출하도록 만들었다. 관련된 당사자 누구도 손해보지 않는 탁월한 전략이었다. 에클레오 가문과 연대한 바버스 가문이 동의하지 않을 까닭이 없었다. 이들과 경쟁해야만 하는 세링/마투가스

39) 이 두 가문의 이러한 선택에는 다음과 같은 폭력 사건의 발생도 큰 몫을 하였다. 우선, 루벤 에클레오 주니어의 지도력에 불만을 품고 PBMA를 이탈하여 산 속으로 들어가 생활하고 있던 “풀루한”(Puluhan)이라 불리는 사람들이 2000년 12월 13일 산호세의 한 호텔에서 총기를 난사해 11명이 사망하는 사건이 있었다. 또한, 2002년 1월 루벤 에클레오 주니어의 두 번째 부인 알로나(Alona)의 토막난 사체가 비닐에 싸여 세부에서 발견되자, 이 사건을 수사하기 위해 같은 해 6월 ‘백악관’(White House)이라 불리는 루벤 에클레오 주니어의 산호세 사택을 방문한 경찰을 향해 일부 극렬한 PBMA 회원들이 저항하여 양측은 총격전 끝에 16명이 목숨을 잃었다. 한편, 이 사건 며칠 후 세부에서는 한 PBMA 회원이 알로나의 가족 4명(아버지, 어머니, 오빠, 여동생)과 이웃 주민 한 명을 살해하는 사건도 발생했다. 이러한 일련의 폭력 사건을 겪으며 에클레오 가문의 지도력은 PBMA 회원들 사이에서는 물론이고 일반 주민들 사이에서도 과거와 같은 평가를 유지하기 어렵게 되었다. 에클레오 가문과 정치적 연대를 계속하고 있던 바버스 가문 또한 마찬가지였다. 이러한 상황을 배경으로 필리핀의 유력 일간지 Philippine Daily Inquirer는 2002년 6월 30일자 A8 통 면 특집에서 에클레오 가문 및 PBMA 조직의 컬트(cult)적 측면을 상세히 소개하는 기사를 실고 있다.

<그림 3> 2007년 북부 수리가오 주의 선거 연대



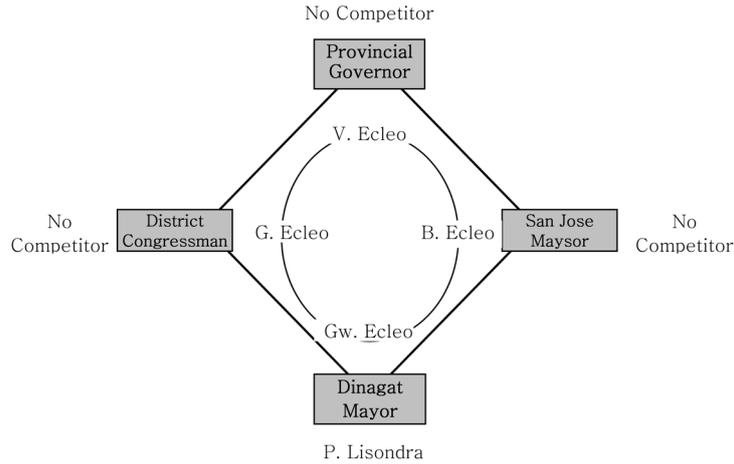
주: 마름모 내부에 등장하는 인물이 당선자, 외부에 등장하는 인물이 주요 경쟁자다. 실선은 바버스 중심의 연합, 점선은 마투가스 중심의 연합을 표시한다.

가문과 나바로 가문 또한 새로운 주가 가져다 줄 새로운 선출직 자리(주지사 및 하원의원)가 모두 에클레오 가문의 몫이 될 것이란 사실을 누구보다 잘 알았지만, 또한 그로 인해 북부 수리가오 주에 속한 선출직 자리를 놓고 더 이상 에클레오 가문과 경쟁하지 않아도 된다는 사실 또한 모를 까닭이 없었다. 이해 당사자 모두가 받아들일 수 있는 대안이었다. 2006년 12월 실시된 디나가트 주의 분리에 관한 주민투표(plebiscite)는 근소한 차이였지만 결국 통과되었다.⁴⁰⁾

2007년 선거에서 북부 수리가오 주에 홀로 남은 바버스 가문은 고전을 면치 못했다. 우선 주지사 자리를 놓고 나바로(R. Navarro Sr) 가문과 경합한 바버스(R.A. Barbers) 가문은 근근이 자리를 유지할 수

40) 주민투표 결과는 총 유효투표 133,202 가운데 찬성 52.6% (70,508), 반대 47.4% (63,144)였다. 자세한 내용은 http://en.wikipedia.org/wiki/Dinagat_Islands_creation_plebiscite,_2006 참조 (2009년 5월 9일 검색).

<그림 4> 2007년 디나가트 주의 선거 연대



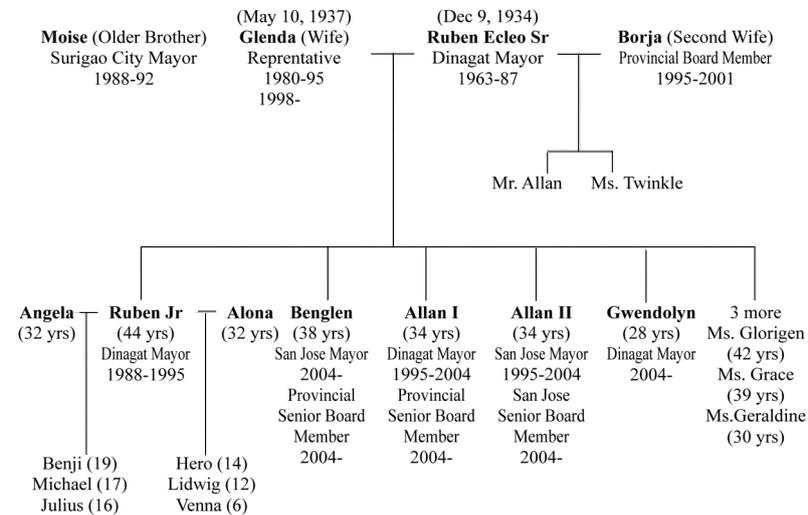
주: 마름모 내부에 등장하는 인물이 당선자이다. 실선은 에클레오 연합을 표시한다.

있었다. 그러나 마투가스 가문과 새롭게 연대한 로마라테(Romarate Jr)에게 바버스(R.L. Barbers) 가문은 제2지역구 하원의원 자리를 내줄 수밖에 없었다. 반면에 수리가오 시장 자리는 바버스와 연대한 카수라(Casurra)가 마투가스(E. Matugas)를 누르고 연임할 수 있었다. 한편 에클레오 가문이 남기고 간 제1지역구 하원의원 자리에는 마투가스(E. Matugas)가 나바로(W. A. Navarro)를 따돌리고 당선되었다.

에클레오 가문이 떠난 북부 수리가오 주의 2007년의 선거 결과를 종합하면 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다. 우선, 바버스와 마투가스 두 가문의 정치적 대결이 가장 중요한 경쟁의 구도로 자리를 잡았다는 사실이다. 즉 세링이나 나바로 가문은 더 이상 정치의 중심에 진입할 수 없었다. 다음, 이 두 가문의 갈등에 나바로 가문은 둘로 쪼개졌다는 사실이다. 마투가스와 연대한 나바로(R. Navaro Sr)가 있는가 하면, 바버스와 연대한 나바로(W.A. Navarro) 또한 확인할 수 있기 때문이다. 마지막으로, 바버스와 마투가스 양쪽 모두 분명한 승

리를 주장하기 어렵게 선거 결과가 양분 되었다는 사실이다. 즉 주지사
와 수리가오 시장 자리는 바버스 쪽으로, 그리고 하원의원 두 자리는
마투가스 쪽으로 나누어졌다.

<그림 5> Ecleo 집안의 가계도 (2004년 8월 현재)



- Mr. Benglen is single.
- Mr. Allan I is married to Liezel.
- Mr. Allan II is separated.
- Ms. Glorigen is separated and living in the US, banking business.
- Ms. Grace is is separated and living in Surigao City, doing business.
- Ms. Geraldine is married to Mr. Villaroman and living in Manila, doing business.

주) 이 그림은 PBMA 조직의 공식기록 담당자(PBMA Official Historian)인 Tony Acabal (0910 - 334 - 8573)의 도움으로 작성되었다. 2003년 1월 인터뷰 당시 그는 산호세 군(Don Ruben Sr, San Jose Municipality)의 한 바랑가이 주장(Barangay Captain)이었다.

반면에 새로 분리 독립한 디나가트 주는 누구나 예측한대로 완벽한
에클레오 가문의 영지가 되었다. 주지사(V. Ecleo), 지역구 국회의
원(G. Ecleo), 디나가트 군수(Gw. Ecleo), 그리고 산호세 군수(B. Ecleo)
모두 에클레오 가문이 짝꿍이 했기 때문이다. 루벤 에클레오 시니어

가 고향인 디나가트 군에 돌아와 PBMA 활동을 시작하고 군수 자리에 오른 지 딱 40년 만에 이 가문은 필리핀 지방정치 역사에 또 하나의 금자탑을 세웠다.

V. 맺음말: 필리핀 정치이론과 북부 수리가오 주 PBMA 사례

1965년부터 2007년까지 약 40여 년에 걸친 북부 수리가오 주의 지방정치 변화는 다음과 같이 요약된다. 우선, 1960년대 이 지역에서 절대적으로 우세한 위치에 있었던 나바로 가문, 그리고 제2인자의 위치에 있던 세링 가문은 약 20년간 그러한 위치를 별 문제없이 평탄하게 유지할 수 있었다. 이 두 가문의 지방정치 장악은 특히 1970년대 초반 필리핀의 중앙정치가 마르코스에 의해 권위주의 체제로 바뀌면서 더욱 강화되었다. 마르코스가 북부 수리가오 지역에 존재하던 지방정치 구조를 그대로 활용하며 스스로의 권력을 유지하는 수단으로 이용했기 때문이다.

그러나 이와 같은 지방정치와 중앙정치의 야합은 1986년의 민중혁명(EDSA I)을 거치며 북부 수리가오 주에서 상당한 변화를 겪게 된다. 우선 아키노 중앙정부는 지역적 해계모니를 행사해 왔던 나바로/세링 두 가문을 지방정부의 수반으로 임명하지 않았다. 중앙정치의 민주화가 초래한 지방정치의 틈새는 지역사회에서 신망을 쌓으며 기회를 기다려 왔던 에클레오에게 절대적으로 유리한 공간이었다. PBMA 조직을 배경으로 대중적 인기를 누리던 에클레오 가문은 이 기회를 활용해 북부 수리가오 주의 지방정치 주역으로 끼어들 수 있었다. 이후 북부 수리가오 주 지역구 국회의원 자리 둘은 나바로 가문과 에클레오 가문이 나란히 분점하게 되었다. 에클레오의 진출

은 결국 위로부터의 균열 그리고 아래로부터 준비가 쌍방향으로 결합하여 만들어진 셈이다.

1990년대에 접어들면서 북부 수리가오 주는 구 세력과 신 세력의 다툼이 더욱 가중되었다. 1992년 선거에서는 에클레오와 연합한 바버스 가문이 새롭게 등장하면서 지역구 국회의원 자리 둘 모두 신흥 세력의 차지가 되었다. 물론 이 선거에서 국회의원 자리를 노리던 나바로는 실패했지만, 나바로가 새롭게 지방정치에 끌어들이던 세력 가문의 사돈 마투가스 가문은 주지사 자리를 차지하는 성과를 올렸다. 그러나 다시 1995년 및 1998년 선거에서는 구 세력의 반격이 우세했다. 나바로, 세링, 마투가스가 지역구 국회의원, 주지사, 시장 자리를 각각 차지하였기 때문이다. 신흥 세력 가운데는 바버스 가문만이 지역구 국회의원 자리를 유지할 수 있었다. 에클레오 가문은 다시 예전의 군수 자리에 만족할 수밖에 없었다. 그러나 바버스 가문의 우두머리(R. Z. Barbers)는 1998년 선거를 통해 임기 6년의 상원의원으로 진출할 수 있었다.

북부 수리가오 주의 정치지형은 2000년대에 들어오면서 다시 뒤바뀐다. 신흥세력 바버스 가문과 에클레오 가문이 북부 수리가오 주의 지방정치를 완벽하게 장악하기 때문이다. 두 가문은 지역구 국회의원 자리를 사이좋게 나누며 공존한다. 굳이 신흥세력인 두 가문의 우열을 비교하면, 보다 성공한 쪽은 바버스 가문 같아 보인다. 왜냐하면 바버스 가문이 주지사 자리를 차지하였고, 시장 자리 또한 자신과 가까운 카수라를 밀어 당선시켰기 때문이다. 물론 이러한 결과가 나오는 배경에는 상원으로 진출한 바버스(Robert Z. Barbers)의 역할이 적지 않았을 터였다. 한편 2007년 가장 최근의 상황은 이와는 또 다른 모습이다. 앞서 설명했듯이 에클레오 가문은 분리 독립하여 새로운 주 디나가트의 지방정치를 쥐락펴락 하는 유일한 세력으로 등극했다. 반면에 북부 수리가오 주에 남은 바버스 가문은 여전히 마투가

스 가문과 밀고 당기는 싸움을 하며 권력을 분점하고 있기 때문이다.

이와 같은 변화를 가장 잘 설명할 수 있는 필리핀 정치 이론은 무엇인가? 우선, 40년에 걸쳐 북부 수리가오 주의 지방정치를 관찰한 결과로 분명히 내릴 수 있는 결론은 필리핀 지방정치가 변화하지 않는다는 주장은 잘못되었다는 사실이다. 시델(Sidel 1995, 1999, 2002)이 제안한 ‘강한 국가’ 개념에 기초한 ‘보스주의’(Bossism) 이론, 혹은 란데(Lande 1964, 2002)가 주장한 ‘약한 국가’ 개념에 기초한 ‘후원/수혜 관계’ 이론, 모두 필리핀 정치의 역동성을 인정하지 않는다. 비록 이 두 이론이 필리핀 정치의 정태성을 만들어 내는 원인에 관해서는 서로 다른 주장을 하지만,⁴¹⁾ 결과적으로 필리핀 정치에서 역동성을 찾아 볼 수 없다고 분석한다는 차원에서는 같은 결론을 공유하기 때문이다.

북부 수리가오 주 지방정치 역사에서 가장 결정적인 변화의 계기는 두 말할 것도 없이 1986년 EDSA I에 의해 촉발된 권위주의 체제의 몰락, 그리고 이어서 집권한 아키노 중앙정부의 지방정치에 대한 태도 변화이다. 이 과정에서 중앙정부는 북부 수리가오 주에서 기득권을 행사하던 가문들을 외면하였다. 다시 말해 북부 수리가오 주 지방정치의 변화를 유도한 정치적 빈 공간은 ‘민중의 힘’이라는 아래로부터의 변화에 힘입어 발생한 것이었다. 필리핀 정치 이론에서 이와 같은 변화의 가능성을 가장 잘 짚어내고 있는 개념은 일레토(Ileto 1979, 2001, 2002)가 지적한 ‘아래로부터의 기대’이다. 아래로부터 떠오르는 민중의 ‘열정’(Passion or ‘Pasyon’)을 빼놓고는 필리핀의 정치 동학을 설명할 수 없다(김민정, 2003).

물론, 필리핀 정치이론에서 새로운 정치 엘리트의 등장 가능성에

41) 시델(Sidel 1999)은 필리핀 정치의 구조적 정태성은 중앙정부에서 자리를 차지하고 있는 인물들이 행사하는 국가자원에 대한 제도적 접근성 때문에 발생한다고 지적한다. 반면에, 란데(Lande 1964)는 ‘약한 국가/강한 사회’를 전제로 필리핀 사회에 만연한 ‘후원/수혜 관계’라는 정치문화가 변화를 가로막는 요인이라고 지적한다.

관한 설명이 전혀 없는 것은 아니다. 민주화 이후 등장한 새로운 정치 엘리트의 구성에 주목해 코로넬 등(Coronel et al. 2004)은 특히 '대중적 지명도를 가진 유명인'(celebrity)의 중요성을 강조한다. 배우, 방송인, 운동선수 등과 같이 대중적 명성을 누리는 인사들의 정치권 유입이 일정한 패턴으로 나타나고 있기 때문이다(박승우 2007; 서경교 2006). 그러나 이 설명은 대중적 지명도가 높은 인물 가운데 어떤 사람은 정치적 지도자로 변신하는데 성공하고, 다른 사람들은 왜 그렇게 하지 못하는가를 규명할 수 없다. 바로 이 대목에서 우리는 아비날레스(Abinales 2000)가 제기한 필리핀 정치의 '쌍방향적 적응'(mutual accommodation)이라는 특성에 주목할 필요가 있다(Kawanaka 2001; 김동엽 2008). 이 개념은 '지배와 저항'이 상호 결합할 때 즉 위로부터 주어진 기회와 아래로부터의 준비된 역량이 쌍방향적으로 작용할 때 비로서 변화의 가능성이 열릴 수 있음을 강조하는 개념이다. 북부 수리가오 주 지방정치에서 1980년대 후반의 에클레오는 바로 이러한 필리핀 정치의 쌍방향적 역동성을 가장 전형적으로 보여준 인물이다.

그러나 다른 한편 이와 같은 역동적인 상황을 거치며 북부 수리가오 주 지방정치의 주역으로 진입하는데 성공한 에클레오는 바로 그 순간부터 구정치인 즉 '뜨라뽀'(trapo, traditional politician)와의 경쟁과 대립을 피할 수 없는 운명으로 받아들여야만 했다. 바버스와 연대한 에클레오는 1990년대 내내 북부 수리가오 주의 전형적인 '뜨라뽀' 연합 즉 '나바로/세링/마투가스'와 대결하면서 정치 경력을 쌓아야 했기 때문이다. 이 과정을 거치며 신구 정치세력은 현실에서는 갈등했지만, 정치행태에서는 서로 닮아가고 있었다. 예컨대 연임금지 조항에 대한 대응으로 임기를 건너 뛰고 출마한다거나, 배우지를 포함한 가족을 대신 출마시킨다거나, 자리를 맞교환 하는 모습에서 신구 세력은 전혀 다를 게 없었다. 신구 세력은 너 나 할 것 없이 필리핀의

전통적 정치문화인 ‘인격주의’(personalism), 가족주의, 그리고 폭력과 부패를 답습하는 모습을 보여주었다(박승우 2007).

2000년대에 들어오면서 북부 수리가오 주의 지방정치는 다시 역동성을 상실하는 방향으로 전개되고 있다. 상원에 진출한 바버스의 후광을 배경으로 에클레오는 이제 이 지역의 가장 전형적인 ‘뜨라뽀’로 존재하게 되었기 때문이다. 사회적으로는 ‘후원/수혜 관계’ 그리고 정치적으로는 ‘보스주의’가 또 다시 북부 수리가오 주를 질게 휘감고 있다. 분명 디나가트 주의 분리독립에 관한 주민투표가 이러한 방향으로의 변화를 완성하는 사건임에 틀림없다. 1986년 ‘민중의 힘’으로부터 비롯된 이 지방의 역동적인 정치적 변화는 만 20년이 지난 지금 하나의 사이클을 완성하고, 다시 새로운 변화의 계기를 기다리고 있는 것이다. 2010년으로 예정되어 있는 선거야말로 에클레오 가문이 떠난 북부 수리가오 주의 지방정치가 앞으로는 또 어떠한 변화를 겪게 될지를 알려주는 단초가 될 것이다.

주제어: 필리핀, 북부 수리가오 주, 지방정치, 선거결과, 에클레오 가문, 필리핀박애선교회, 열정, 민중의 힘, 쌍방향적 적응, 보스주의, 후원수혜관계, 정치적 역동성

〈참고문헌〉

- 김민정. 2003. “필리핀 가톨릭의 성모 이미지와 어머니 역할: 부활절 의례를 중심으로” 『비교문화연구』 9(2): 223 - 264.
- 김민정. 2005. “필리핀의 ‘피플 파워’와 중산층: ‘변화 없는’ 사회의 역동성” 『동아연구』 48: 59 - 99.
- 김동엽. 2005. “필리핀 선거제도의 내용과 평가: 민주주의 공고화의 관점에서” 『동남아시아연구』 15(2): 67 - 111.
- 김동엽. 2006. “필리핀의 선거와 권력구조의 변화: 민주화 이후 대통령 선거를 중심으로” 『한국정치학회보』 40(5): 301-322.
- 김동엽. 2008. “필리핀의 정당정치와 민주적 정치발전” 『동남아시아연구』 18(2): 33 - 67.
- 박승우. 2007. “최근 필리핀의 선거정치와 사회적 변화: 변화와 지속성의 혼재” 『동남아시아연구』 17(2): 131 - 172.
- 서경교. 2006. “대통령 선거를 통해 본 필리핀 민주주의 평가” 『국제지역연구』 9(4): 69 - 99.
- 안창시·박기덕. 2000. “필리핀 지방자치의 정치적 의의: 분권화와 참여를 통한 민주주의 공고화의 관점에서.” 『동남아시아연구』 9: 89 - 125.
- Abinales, Patricio N. 2000. *Making Mindanao: Cotabato and Davao in the Formation of the Philippine Nation - State*. Quezon City: Ateneo de Manila Press.
- Almeda, Fernando A.. 1993. *Surigao Across the Years*. Philippine National Historical Society & Heritage Publishing House.
- Antonio B. Acabal. *The Mystery of Cab - ilan Island*.
- Coronel, Sheila S., Yvonne T. Chua, Luz Rimban, and Booma B. Cruz. 2004. *The Rulemakers*. Philippine Center for Investigative Journalism.

- Elesterio, Fernando G.. 1977. *The Iglesia Ni Cristo: Its Christology and Ecclesiology*. Cardinal Bea Institute Loyola School of Theology, Ateneo De Manila University
- Franco, Jennifer Conroy. 2000. *Campaigning for Democracy: Grassroots Citizenship Movements, Less-than-Democratic Elections, and Regime Transition in the Philippines*. Institute for Popular Democracy.
- Gutierrez, Eric U., Ildefonso C. Torrente, and Noli G. Narca. 1992. *All in the Family: A study of elite and power relations in the Philippines*. Institute for Popular Democracy.
- Gutierrez, Eric. 1994. *The Ties that Bind: A Guide to Family, Business and Other Interests in the Ninth House of Representatives*. Philippine Center for Investigative Journalism and Institute for Popular Democracy.
- Iglesia Ni Cristo. 1995. *Pasugo: God's Message*. Vol. 47, No. 4.
- Iglesia Ni Cristo. 1998. *Pasugo: God's Message*. Vol. 50, No. 6.
- Ileto, Reynaldo C. 1979. *Pasyon and Revolution: Popular Movements in the Philippines, 1840 - 1910*. Manila: Ateneo de Manila University Press.
- Ileto, Reynaldo C. 2001. "Orientalism and the Study of Philippine Politics," *Philippine Political Science Journal*. 22(45).
- Ileto, Reynaldo C. 2002. "On Sidel's Response and Bossism in the Philippines," *Philippine Political Science Journal* 23(46).
- Kawanaka, Takeshi. 2001. "The State and Institution in the Philippine Local Politics" *Philippine Political Science Journal*. 22(45).
- Lacaba, Jose F.. 1995. *Boss: Five Case Studies of Local Politics in the Philippines*. Manila: Philippine Center for Investigative Journalism and Institute for Popular Democracy.
- Lande, Carl H. 1964. *Leaders, Factions, and Parties: The Structure of Philippine*

- Local Politics*. New Haven: Yale University Southeast Asia Studies.
- Lande, Carl H. 2002. "Political Clientelism, Developmentalism, and Postcolonial Theory: A Reply to Iletto." *Philippines Political Science Journal* 23(46).
- McCoy, Alfred W. 1994. *An Anarchy of Families - State & Family in the Philippines*. Ateneo de Manila Univ. Press & Univ. of Wisconsin Center for Southeast Asian Studies.
- National Statistical Coordination Board. 2002. *Philippines Statistical Yearbook*.
- National Statistical Coordination Board. 1998. *Philippines Statistical Yearbook*.
- National Statistics Office. 1990 *Census of Population and Housing, Report No. 3: Socio - economic and Demographic Characteristic, Philippines*. p. 22.
- National Statistics Office. 1990 *Census of Population and Housing, Report No. 3 - 81J: Socio - economic and Demographic Characteristic, Surigao del Norte*. p. 35, 37, 42.
- National Statistics Office, *Census 2000, Caraga, Report No. 1 - P*. pp. 16 - 24.
- National Statistics Office. 1995 *Census of Population, Report No. 2 - 87 P: Socio - Economic and Demographic Characteristics*. R.O.P. Manila.
- PBMA. *Amended Articles of Incorporation of the 'Philippine Benevolent Missionaries Association, Inc.'*
- PBMA. *Primer on the Philippine Benevolent Missionaries Association, Inc.*
- PBMA Working Unit. 1995. *30th PBMA Annual General Conference*. National Office of PBMA, Surigao Del Norte.
- Philippine Daily Inquirer. 2002년 6월 30일자, A8 통 면.
- Santiago, Bienvenido C.. 1989. *75 Blessed Years of the Iglesia Ni Cristo*. Iglesia Ni Cristo Central Office. Quezon City, Manila, Philippines.
- Sidel, John T. 1995. "The Philippines: The Language of Legitimation." In Muthiah Alagappa (ed.). *Political Legitimacy in Southeast Asia*.

- Stanford: Stanford University Press.
- Sidel, John T. 1999. *Capital, Coercion, and Crime: Bossism in the Philippines*.
Stanford: Stanford University Press.
- Sidel, John T. 2002. "Response to Iletto: Or, I am not an Orientalist."
Philippine Political Science Journal 23(46).
- Tapales, Proserpina Domingo, Jocelyn C. Cuaresma, & Wilhelmina L. Cabo
(eds.). 1998. *Local Government in the Philippines: A Book of Readings,
Volume I, Local Government Administration*. National College of Public
Administration and Governance, University of the Philippines.
- Timberman, David G. 1991. *A Changeless Land: Continuity and Change in
Philippine Politics*. New York and Singapore: M. E. Sharpe and
Institute of Southeast Asian Studies.
- Tuggy, Arthur Leonard. 1976. *Iglesia Ni Cristo: A Study in Independent Church
Dynamics*. Quezon City, Philippines: Conservative Baptist Publishing
Inc.
- Vitug, Marites Danguilan. 1995. "Surigao Del Norte: Faith, Hope, and
Politics." In Jose F. Lacaba, *Boss: Five Case Studies of Local Politics
in the Philippines*. Manila: Philippine Center for Investigative
Journalism and Institute for Popular Democracy.

인터넷 홈페이지:

- Commission on Election (COMELEC) official homepage, <http://www.comelec.gov.ph>
- Iglesia Ni Cristo Association Homepage, <http://www.catholic.com/answers/tracts/iglesia.htm>
- Wikipedia PBMA, http://en.wikipedia.org/wiki/Philippine_Benevolent_Missionaries_Association

- PBMA 관련 사이트, <http://www.chrispforr.net/row2/chrisphil2/pbma/pbma.htm>
- 디나가트 분리 주민투표, http://en.wikipedia.org/wiki/Dinagat_Islands_creation_plebiscite,_2006

인터뷰:

- *Joseph F Frondoza*, Pastor, Southern Baptist Church, P - 8 San Juan, 8400 Surigao City (2004년 8월 10일 San Jose 가는 배에서 만난 목사, 086 - 232 - 7972)
- *Benjie Heaven*, Provincial COMELEC Assistant (Clerk), Surigao del Norte (0920 - 906 - 1923).
- *Joy Jonathan Senaeca*, Acting Provincial COMELEC Supervisor, Surigao del Norte.
- *Tony Acabal*, Barangay Captain of Don Ruben Sr, San Jose Municipality & PBMA Official Historian (0910 - 334 - 8573).

부록: 민주화 이후 북부 수리가오 주 역대 선거결과 (1987년부터 2007년까지)

(부록에 실린 모든 자료는 Comelec Surigao Provincial Office 및 Comelec Surigao City Office 에서 2002년 11월에 제공받았음을 밝힌다.)

1987 Congressional Election, Surigao del Norte

Congressional Representative District 1		Congressional Representative District 2	
Candidates	No. of Votes	Candidates	No. of Votes
Ecleo, Glenda B	40,402	Navarro, Constantino Sr	22,573
Andanar, Rosario M	25,240	Garcia, Claro G	21,088
Edera, Leonora R	2,353	Geontina, Rolando G	12,008
Belarmino, P	2,231	Garcia, Virgilio	9,424
Bakit, L	13	Mendoza, Juanito	9,207
		Samontina, Gavino	5,228
		Espina, Pedro	4,755
		Dedumo, Justiniano	1,047
		Custodio, Manuel	612
		Lago, Pepito	393
		Azarcon, Herculano	371

1988 Local Election, Surigao del Norte

Surigao del Norte Provincial Governor		Surigao City Mayor	
Candidates	No. of Votes	Candidates	No. of Votes
Ecleo, Moises E.	49,462	Sering, Salvador C.	9,634
Andanar, Wencilito T.	38,760	Tandan, Enrique Y.	8,063
Navarro, Celsar C.	37,429	Yuipeco, Cruz Jr. S.	7,048
Reyes, Vidal Jr. M.	27,603	Navarro, Constantino Jr. H.	4,638
Mantilla, Ildeponso	3,786	Espina, Pedro R.	3,884
Coloma, Matrietta U.	184		

Municipality Dinagat Mayor	
Candidates	No. of Votes
Geraldino, Leonilo P.	15,833
Lisondra, Palermo	2,268

1992 Synchronized Election, Surigao del Norte

Congressional Representative District 1		Congressional Representative District 2	
Candidates	No. of Votes	Candidates	No. of Votes
Ecleo, Glenda B	33,239	Barbers, Robert Z.	24,770
Navarro, Cesar C.	15,157	Sering, Jose C.	21,667
Coro, Manuel G.	7,731	Navarro, Constantino. H. Jr.	13,458
Feliciano, Joel T.	588	Reyes, Vidal M. Jr.	7,527
		Sabalo, Vitaliano T. Jr	6,370
		Dumadag, Thelmo Fuertes	5,843
		Luib, Anatalio Galolo	64

Surigao del Norte Provincial Governor		Surigao City Mayor	
Candidates	No. of Votes	Candidates	No. of Votes
Matugas, Francisco	47,708	Sering, Salvador C.	18,557
Ecleo, Moises E.	41,531	Go, Julian Jr. E.	7,003
Orquina, Eufernia L.	33,744	Soliman, Barbara C.	5,005
Catre, Noel P.	14,806	Pefiaranda, Susette P.	3,098
Roxas, Francisco G	4,249	Pecho, Oden A. Jr.	161
Bonite, Virginia A.	815	García, Romie W.	93
Endres, Bartolorne A.	612		
Consing, Antonio G.	227		
Ravelo, Pedro S.	123		

Municipality San Jose Mayor		Municipality Dinagat Mayor	
Candidates	No. of Votes	Candidates	No. of Votes
Ecleo, Ruben Jr.	11,085	Lisondra, Palermo E.	1,552
Benitez, Joel B.	66	Sombrado, Pedro S.	1,217
		Geraldino, Leonilo P.	921
		Benitez, Florencio V.	40
		Baptisma, Ayustin D	32

1995 National & Local Election, Surigao del Norte

Congressional Representative District 1		Congressional Representative District 2	
Candidates	No. of Votes	Candidates	No. of Votes
Navarro, Constantino Jr. H.	38,729	Barbers, Robert Z.	65,849
Ecleo, Glenda B.	34,997	(single candidate)	
Banibane, Eugenio	129		

Surigao del Norte Provincial Governor		Surigao City Mayor*	
Candidates	No. of Votes	Candidates	No. of Votes
Matugas, Francisco T.	113,776	Sering, Salvador S.	27,654
Ecleo, Ruben Jr. B.	54,218		
Novela, Roguencio D.	225		
Digdigan, Rey I.	149		
Dies, Victorino Jr. G.	90		
Petallo, Romeo	79		

Municipality San Jose Mayor		Municipality Dinagat Mayor	
Candidates	No. of Votes	Candidates	No. of Votes
Ecleo, Allen II B.	10,127	Ecleo, Allen I B.	2,296
Ecleo, Moises E.	1,810	Lisondra, Palerme Sr.	1,767
Ecleo, Elvin P.	487	Avisado, Niorario	128
Ecleo, Dominador P	133		
Acero, Cerilo A.	87		

* data only available for the winning candidates.

1998 Synchronized Election, Surigao del Norte

Congressional Representative District 1		Congressional Representative District 2	
Candidates	No. of Votes	Candidates	No. of Votes
Navarro, Constantino Jr. H.	35,837	Barbers, Robert Ace S.	56,037
Ecleo, Glenda B.	33,202	Sering, Nicanor L.	27,741
		Chato, Wilfredo M.	12,295
		Andanar, Wencilito R	3,309

Surigao del Norte Provincial Governor		Surigao City Mayor	
Candidates	No. of Votes	Candidates	No. of Votes
Matugas, Francisco T.	97,627	Sering, Roland A.	15,482
Barbers, Regina Z.	76,002	Navarro, Benjamin Joven P.	9,432
Dagasda, Cresencio Jr. G.	318	Delani, Manuelito D.	9,198
Tamayo, Renato L.	172	Lancin, Luciniano E.	4,991
Petalcorin, Cirilo J.	43	Lisondra, Edwin L.	1,974
		Dagasdas, Rogelio G.	47

Municipality San Jose Mayor		Municipality Dinagat Mayor	
Candidates	No. of Votes	Candidates	No. of Votes
Ecleo, Allen II B.	8,451	Ecleo, Allen I B.	2,176
Galvez, Merybel B.	1,611	Lisondra, Palerme Sr. E.	1,995
Saita, Norberto Sr. A.	190		

2001 National & Local Election, Surigao del Norte

Congressional Representative District 1		Congressional Representative District 2	
Candidates	No. of Votes	Candidates	No. of Votes
Ecleo, Glenda B.	39,920	Barbers, Robert Ace S.	60,611
Navarro, Constantino Jr	32,721	Matugas, Francisco	51,544

Surigao del Norte Provincial Governor		Surigao City Mayor	
Candidates	No. of Votes	Candidates	No. of Votes
Barbers, Robert Lyndon S.	105,499	Casurra, Alfonso S.	25,124
Matugas, Enesto	96,452	Sering, Salvador C.	21,026
Vergara	138	Delani, Manuelito D.	3,703
Petallo	43		

Municipality San Jose Mayor		Municipality Dinagat Mayor	
Candidates	No. of Votes	Candidates	No. of Votes
Ecleo, Allan II B.	10,018	Ecleo, Allan I B.	2,700
Ecleo, Moises	489	Lisondra, Palermo Sr	2,097
Medallo, Cristino	39		

2004 Synchronized Election, Surigao del Norte

Congressional Representative District 1		Congressional Representative District 2	
Candidates	No. of Votes	Candidates	No. of Votes
Ecleo, Glenda B.	43,020	Barbers, Robert Ace S.	101,788
Navarro, Constantino Jr	38,147	Preston, Michael	12,650

Surigao del Norte Provincial Governor		Surigao City Mayor	
Candidates	No. of Votes	Candidates	No. of Votes
Barbers, Robert Lyndon S.	118,101	Casurra, Alfonso S.	33,947
Matugas, Francisco	102,092	Sering, Nicanor	19,122
		Cervantes, Nicolas	39
		Arguelles, Jama	36

Municipality San Jose Mayor		Municipality Dinagat Mayor	
Candidates	No. of Votes	Candidates	No. of Votes
Ecleo, Benglen	8,406	Ecleo, Gwendolyn	3,739
Ecleo, Dominador	176	(single candidate)	

2007 National & Local Election, Surigao del Norte

Congressional Representative Surigao del Norte District 1		Congressional Representative Surigao del Norte District 2	
Candidates	No. of Votes	Candidates	No. of Votes
Matugas, Francisco	28,805	Romarate Jr., Guillermo A.	68,534
Navarro, Wanelisa	10,784	Barbers, Robert Lyndon	61,431
Taruc, Dominador	10,089	Andanar, Wencilito	6,461
Ravelo, Marino	151	Lago, Petito	301
		Preston, Michael	66
		Rafols, Rondan	34

Surigao del Norte Provincial Governor		Surigao City Mayor*	
Candidates	No. of Votes	Candidates	No. of Votes
Barbers, Robert Ace	103,468	Casurra, Alfonso S.	29,234
Orquina, Danilo	47,322		
Napulí, Felimon	30,979		
Vilar, Simante	198		

* data only available for the winning candidates.

2007 National & Local Election, Dinagat Island

Congressional Representative Dinagat Island		Dinagat Island Provincial Governor	
Candidates	No. of Votes	Candidates	No. of Votes
Ecleo, Glenda (single candidate)	34,030	Villaroman, Geraldine Ecleo (single candidate)	32,685

Municipality San Jose Mayor		Municipality Dinagat Mayor	
Candidates	No. of Votes	Candidates	No. of Votes
Ecleo, Benglen (single candidate)	7,804	Ecleo, Gwendolyn Edillor, Ernesto	3,244 1,607

2007년 선거자료는 2008년 7월 25일 마닐라의 COMELCEC (Executive Director, Jose M. Tolentino, Jr) 사무실을 방문해 구했다. 자료를 제공해준 Jojo S. del Posario 에 감사한다.

(2009. 4. 28 투고; 2009. 5. 4 심사; 2009. 5. 25 게재확정)

<Abstract>

The Dynamics of Local Politics in the Philippines:

A Case Study on the PBMA in Surigao del Norte Province

Lew Seok Choon·Wang Hye Suk

(Department of Sociology, Yonsei University)

It is generally acknowledged that Philippines politics has achieved a basic soil for democracy at the macro - level by the two incidents of 'People Power' (1986 & 2001). However, in spite of such an achievement, Philippine politics at the micro - level, does not enjoy the same reputation. Institutionalized 'Bossism' or 'patron/clientelism' political culture has been attributed to make such a gap. This paper aims to bridge the gap by a longitudinal observation on local politics of a particular province in the Philippines. Surigao del Norte is the province picked up for the study.

The reason why this particular province attracts special concerns is that there appears to come a very dynamic local politics, led by an indigenous Christian organization, the PBMA (Philippines Benevolent Missionary Association), which was founded in the mid 1960s. With the coming of the organization in the province, the political power of the traditional families has been narrowed. On the other hand, new families, not only the leader family of the PBMA but also the family allied with the PBMA, has expanded political influence.

Following steps are adopted to understand the meaning of such a change. First, institutional frame of Philippine politics and elections will be reviewed. Second, demographic changes will be investigated on Surigao del Norte province to find out how popular the PBMA organization is among the people. Third, local election outcomes will be examined to describe the changing nature of political landscape of the province. This will reveal how the relationship between the old and new families has been developed in the province. Lastly, based on the facts discovered by a longitudinal observation, an attempt to evaluate theories on Philippines politics will be made

Conclusions are as follows. To understand the dynamics of Philippine politics, ‘expectations from the below,’ or, ‘passions of the people,’ suggested by Iletto, needs more attention. Furthermore, ‘mutual accommodation’ between domination and resistance, coined by Abinales, also demands more appreciation. The case of local politics in the Surigao del Norte, with the coming of the PBMA, is sure to show a concrete example of changing politics in the ‘changeless land.’

Key Words : Philippines, Surigao del Norte Province, Local Politics, Election Outcome, Ecleo Family, PBMA (Philippines Benevolent Missionary Association), Passion (or 'Pasyon'), People Power, Mutual Accommodation, Bossism, Patron-Client Relations, Dynamics of Politics