

필리핀의 정당정치와 민주주의 공고화*

정영국** · 이동윤***

I. 문제 제기

대의민주주의를 기반으로 하는 현대 국가에 있어서 정당정치는 민주주의의 본질을 형성하는 중요한 기틀이다. 민주주의의 토대를 이루는 정치 행위와 제도적 실행은 곧 정당정치의 산물이라고 말할 수 있으며, 올바른 민주정치의 구현은 정당정치의 발전과 분리되어 생각될 수 없

* 이 논문은 작고하신 고(故) 정영국 교수가 1999년 10월 23일 한국동남아학회 추계 학술회의에서 발표한 “필리핀 정당정치와 민주주의 공고화”와 이동윤의 “동남아시아의 정당정치와 민주주의: 필리핀, 태국, 인도네시아의 사례 비교” 연세대학교 대학원 박사학위논문(2002) 중 일부 내용을 수정·결합한 것이다. 작고하신 정영국 교수와 이 논문의 작성자 이동윤은 1999년부터 2000년 사이 필리핀 정당정치와 관련된 자료조사와 분석을 함께 수행한 바 있으며, 이에 따라 이 논문은 1999년 정영국 교수가 발표한 논문의 주요 논지를 그대로 살리되, 그 세부적인 방법론과 주요 내용들은 이동윤의 학위논문 내용으로 대체되어 작성되었다. 이 논문은 정영국 교수의 필리핀 연구에 대한 유지를 살리기 위하여 2003년 6월 14일 한국동남아학회 하계학술회의에서 발표된 바 있으며, 토론과 논평을 통해 다시 수정·보완되었음을 밝힌다.

** 전(前) 한국정신문화연구원 교수 (작고)

*** 서강대학교 동아연구소 상임연구원

다(Key 1964: 9; Katz 1980: 1). 정당은 선거를 통하여 일반 국민들의 정치적 욕구를 수렴하고 국민들을 대신하여 의정활동에 참여하며, 정책적 대안을 제시하여 정부 정책에 영향을 미침으로써 대의민주주의를 실현시키는 기능을 수행한다. 또한 정당은 선거와 의회정치를 포괄하여 국민과 정부 사이의 관계를 조율하고 연계시켜 주는 매개체 역할을 수행함으로써 민주정치의 발전에 중요한 영향을 미친다. 한편 필리핀의 정당 정치사는 미국에 의한 식민지배 시기까지 거슬러 올라간다.¹⁾ 1900년부터 1946년까지 미국의 식민지배를 받았던 필리핀은 제한적이거나 선거를 통하여 자치의회를 구성할 수 있었으며, 사실상 민족주의당(NP: Nacionalista Party)에 의한 일당지배체제를 유지하였다. 1946년 독립 이후 1972년 마르코스(Ferdinand E. Marcos) 대통령에 의해 계엄령이 선포되기 이전까지 필리핀은 대통령제에 입각하여 민족주의당과 자유당(LP: Liberal Party)으로 구성된 양당체제를 형성하면서 비교적 민주적인 정당 정치를 수행하여 왔다. 그러나 1972년 이후 필리핀은 마르코스 정권에 의하여 독재 권위주의체제가 수립되면서 신사회운동당(KBL: Kilusang Bagong Lipunan)을 중심으로 한 일당지배체제를 형성하였다. 이후 1986년 ‘민중의 힘(people's power)’이라 불리는 ‘2월 혁명’을 통하여 필리핀의 정당 정치는 새로운 전환점을 맞이하여 다양한 정치세력들이 자유롭게 정치적 욕구를 표출하는 경쟁적 다당체제를 수립하였으나, 각 정당들 사이의 빈번한 이합집산과 군소정당의 난립이 지속되면서 현재까지도 불안정한 정당정치의 현실을 보여주고 있다(정영국 2001: 59-60).

사실상 어느 국가이든지 간에 민주화를 이룩한 이후 혼란스러운 정치 상황을 극복하고 다시 부활된 민주주의체제를 공고화시키기 위해서

1) 필리핀 역사상 최초의 정당은 미국의 식민지배 시기였던 1900년 12월 설립된 연방당(Partido Federalista)이다. 연방당은 대부분 교육받은 전문직 종사자와 정·관계 명망가들로 구성된 명사집단의 성격을 지니고 있었으며, 필리핀의 미국연방 통합을 주장하면서 1907년까지 주요 공직을 독점하였다(Caoili 1989: 4).

는 여러 가지 혼란스러운 정치제도와 정치과정의 취약성을 보완하고 민주적인 정치제도를 정착시키는 일이 중요한 선결과제이며, 이러한 과정에서 정당정치의 본원적 기능과 역할이 크게 강조되어진다. 필리핀에 있어서도 오랜 기간 지속된 마르코스의 독재체제는 민주화 이후 민주정치를 수행하기 위해 필요한 여러 가지 정치제도와 정치과정의 공백 및 왜곡 현상을 초래하였으며, 이러한 문제점들은 현재의 필리핀 정당정치가 과거 ‘엘리트 민주주의(elite democracy)’의 복원(Coronel 1991; Timberman 1991: 33-5)이나 ‘추장정치(cacique politics)’의 재생(Anderson 1988; Abinales 1998: 152-7)이라는 비판을 받으면서 정치적 안정을 저해하는 요인으로 작용하게 된 주요 원인으로 지적되고 있다.

그렇다면 1986년 민주화 이후 필리핀의 정당정치는 어떤 양상으로 전개되어 왔으며, 이것은 필리핀의 민주주의 공고화과정과 어떤 상관관계가 있는가? 민주화 이후 필리핀의 정당정치는 어떤 문제점들을 표출하고 있으며, 이것은 민주주의 공고화과정에서 어떤 영향을 미치고 있는가? 이러한 의문점들에 기초하여 본 연구는 1986년 마르코스의 권위주의체제 붕괴 이후 최근까지 진행되어 온 필리핀의 정치과정 속에서 정당정치의 전개 양상을 고찰하고자 한다. 특히 본 연구는 정당정치의 제도화와 ‘안정성(stability)’ 수준이 민주주의 발전과 공고화과정에 중대한 영향을 미친다는 기본전제 하에 민주화 이후 필리핀 정당정치의 ‘안정성’을 체계적으로 평가함으로써 필리핀의 민주주의 공고화과정 속에서 정당정치가 갖는 제반 문제점과 그 정치적 함의들을 포괄적으로 점검하고자 한다.

II. 이론적 논의 및 연구방법: 정당정치와 민주주의 공고화

한 국가의 민주주의 공고화과정을 논의함에 있어서 우리가 그 국가의 정당정치를 살펴보아야 하는 이유는 그것이 일반적으로 선거와 의회정치를 종합적으로 포괄하는 정치과정의 하나이기 때문이다. 여기서 ‘민주주의(democracy)’란 다원적 정의가 가능하지만, 통상 “일반 시민들에 의하여 통치자가 그들의 통치활동을 수행할 수 있는 정통성을 부여 받고, 자유롭고 공정한 선거를 통하여 선출된 시민의 대표가 경쟁과 협력을 통하여 정치활동을 수행하는 통치체제(Schmitter et al. 1993: 40)”를 의미한다. 또한 ‘민주주의’ 개념과 동일한 연장선에서 ‘민주주의 공고화(democratic consolidation)’란 “새로이 형성된 민주주의가 오래도록 지속되게 하는 것이며, 권위주의체제로의 회귀나 민주주의를 거스르려는 흐름을 방지하는 것(Schedler 1998: 91)”이다. 한 국가에 있어서 권위주의체제로부터 민주화과정을 통하여 새롭게 형성된 민주주의체제는 언제나 지속되고 자동적으로 공고화되는 것이 아니라 오히려 생성과 소멸, 퇴보와 발전을 거듭하면서 역동적인 변화를 표출하게 된다(Ethier 1990; O'Donnell 1992: 17-33; Huntington 1996: 3-13). 따라서 새로운 민주주의체제가 태동하여 공고화되기 위해서는 민주정치가 현실 속에서 안정적으로 지속되도록 하기 위한 정치제도 및 정치과정의 제도화작업을 필요로 하며, 그 일환으로 정당정치의 안정과 제도화과정이 필연적으로 요구되어진다(Linz et al. 1996: 65).

사실상 ‘민주화’는 정당과 정당정치를 정치과정의 주체로 다시 복원시킨다는 점에서 그 역할과 기능이 강조되지 않을 수 없으며, 정당정치가 정치과정의 중심을 형성하면서 안정적으로 이루어질 때 민주주의 공고화과정은 보다 건실하고 지속적으로 진행될 수 있다. 반면 정당정

치가 정치과정 속에서 중심을 형성하지 못한 채 사회세력들 사이의 정치적 갈등이 심화되거나 급진적인 변혁세력이 여전히 비제도적인 방법을 동원하여 정치과정에 주도적인 영향력을 발휘하게 될 때 그 국가의 민주주의 공고화과정은 여전히 불안정하고 취약한 상태로 남아 있을 수밖에 없다. 만약 정치과정의 중심적 기능과 역할을 담당하는 정당정치가 안정적이지 못하고 잦은 충돌과 변동을 통하여 정치적 혼란을 초래하게 된다면 새롭게 형성된 민주주의체제는 안정적인 수도 공고화될 수도 없다. 따라서 ‘민주주의 공고화’란 우선적으로 정당정치가 정치과정의 주체로서 얼마나 안정적이고 효과적으로 제도화될 수 있는가에 따라 커다란 영향을 받을 수밖에 없다(Duverger 1954: xxiii; Morlino 1995: 315).

그렇다면 한 국가에서 새롭게 발원된 민주주의체제의 공고화 수준은 무엇으로 평가할 수 있는가? 흔히 민주주의체제가 수립되어 공고화되는 과정은 정치체제 자체의 ‘안정성’ 개념을 기준으로 하여 평가가 가능하다. 여기서 ‘안정성’이란 정치체제가 허물어지지 않고 지속되는 성향을 의미하며, 특히 민주주의체제와 관련하여 선거 및 정당정치 등 다양한 정치제도와 정치과정이 제도화되는 과정과 깊은 상관관계가 있다. 실질적으로 ‘민주주의 공고화’의 보다 확장된 개념은 “그들 중 많은 것들이 높은 제도화 수준을 성취하는 것”으로 집약되며, 이것은 다시 “개별 정당과 정당체계, 입법·사법·행정기구, 그리고 그 이익매개체 등 정치사회의 다양한 내부적 조직과 구조들이 안정적으로 기능하는 것”을 의미한다(O'Donnell 1996: 38). 이에 따라 한 국가의 민주주의 공고화 수준과 그 질(quality)을 평가하는 문제는 민주주의의 ‘안정성’ 수준과 깊은 상관관계가 있으며, 민주주의의 ‘안정성’ 수준이란 곧 민주주의의 제도화 수준을 의미하기도 한다.

한편 정당정치와 민주주의 사이의 밀접한 상관관계는 이미 널리 인식되어 있는 것이 사실이다. 일반적으로 ‘정당(political party)’은 “공직 선출을 목적으로 선거에 후보를 제시하여 정권 획득 및 정부 구성에 영향을 미치고, 당원들과 일반 국민들이 동의하는 강령과 원칙에 따라 정부 정책에 영향을 미치려고 하는 정치조직(Hennessy 1968: 1)”으로서 각 개인과 집단들의 정치적 욕구를 수렴하여 정치체계 내에 연결시켜 주는 역할을 담당하며, 이를 통하여 민주적인 정치체제가 흔들리지 않고 오래도록 지속되게 하는 기능을 수행한다. 또한 정당정치는 선거제도와 더불어 민주주의의 제도화를 실현시키기 위한 가장 핵심적인 정치제도이며, 동시에 민주주의체제의 정당성을 강화시키거나 약화시킬 수 있는 중요한 변수로서 기능하게 된다. 즉, 정당 및 정당체계의 존재 양식과 기능은 대의민주주의 속에서 국민대표의 성격을 포함하여 정책형성 및 집행능력에 중대한 영향을 미치게 되며, 나아가 정당 및 정당체계의 제도화 수준은 그 국가의 민주주의 공고화 수준을 반영한 정치적 결과라는 것이다.

이에 따라 한 국가의 정당정치가 표출하는 제반 기능과 특성들이 ‘민주주의 공고화’의 기본 속성인 ‘안정성’ 요인을 충족시키고 제도화된다면, 이것은 민주주의가 태동하여 공고화되는 과정에서 순기능적 영향을 미치게 된다고 추론할 수 있다. 흔히 민주주의체제가 공고하게 수립되어 있는 국가들에서 정당정치의 ‘안정성’은 민주정치의 성공적 수행을 보장하는 필수적인 요건으로 인식되어지고 있다(Mainwaring 1998: 79). 안정된 정당체계 속에서 제도화된 정당들이 지속적으로 그들의 본원적 역할과 기능을 수행한다면, 민주주의체제를 붕괴시키거나 파국으로 몰아가는 상황 또한 상대적으로 완화될 수 있다. 특히 한 국가의 정당정치 혹은 정당체계의 비교는 정당의 수(number of political parties), 정당의 이념적 편차(ideological distance), 정당 규모(size of political party) 등과 같은 정당정

치 관련 요인들과 정당 및 정당체계가 작동하는 제도적 환경(institutional environment) 요인으로 구분될 수 있는데(Mainwaring 1998: 67), 우리는 이러한 제반 요인들을 고찰함으로써 정당정치의 ‘안정성’을 평가할 수 있다.

우선 첫 번째로 정당정치의 ‘안정성’은 한 국가의 정당체계 내에서 활동하는 ‘유효정당수(effective number of political parties)’를 측정함으로써 평가가 가능하다(Sartori 1976: 119). 새롭게 민주주의체제가 수립된 불안정한 국가들 속에서 개별 정당 및 정당체계는 가변적인 특성을 지니게 되기 때문에 각각의 개별 정당들은 정치체제 내에서 생성과 소멸을 반복하며, 선거과정에서도 정당정치의 지속성을 제공해 주지 못하게 된다. 따라서 정당정치가 제도화되고 ‘안정성’을 확보하기 위해서는 “적당한 수”의 정당들이 지속성을 지니며 자유롭게 활동하는 정당체계가 형성되어야만 한다(Lijphart 1994; Huber et al. 1994: 291-326). 여기서 정당정치를 보다 객관적인 방법으로 분석하기 위하여 고안된 ‘유효정당수’ 개념은 정치체제 내에 존재하는 각각의 정당들이 얼마나 영향력이 있는지를 실질적으로 계산하여 영향력이 있는 정당들은 정당체계에 포함시키고 그렇지 못한 정당들은 제외시키는 방법이다. 우리는 각각의 선거 시기마다 개별 정당들이 얻은 의석비율 혹은 득표율(P)을 제공한 값들을 총합하여 1을 나눈 값으로 <공식 1>과 같은 ‘유효정당수(N_E)’를 구할 수 있다(Taagepera et al. 1989: ch. 8).

$$\text{<공식 1>: } N_E = \frac{1}{\sum_{i=0}^n P_i^2}$$

(N_E = 유효정당수, P = 개별 정당의 의석비율 혹은 득표율)

단, 본 연구에서는 <공식 1>의 ‘유효정당수’ 계산방법이 거대정당에 대한 과대평가 문제와 군소정당에 대한 과소평가 문제를 유발하고 (Molinar 1991: 1383-91), 무소속이나 나머지(*m* others) 군소정당들이 처리되는 기타항 계산 문제에 있어서 취약하다는 비판을 고려하여 <공식 2>와 같은 보완적인 계산방법을 함께 병행하여 사용하고자 한다(진영재 1999: 327-41). 또한 본 연구에서는 민주화 이후 필리핀의 각 시기별 하원 의원선거 결과에 입각하여 기본적으로 정당 및 정당연합이 획득한 의석비율에 따른 ‘유효정당수(N_E)’를 계산할 것이다.²⁾

$$\text{<공식 2>: } N'_E = \frac{P_2}{f(m) + \sum_{i=0}^n P_i^2} \quad (N_E = \text{유효정당수}, f(m) = m^2)$$

두 번째로 정당정치의 ‘안정성’을 평가함에 있어서 우리가 ‘유효정당수’와 더불어 함께 고려해야 될 사항은 ‘선거진동성(electoral volatility)’이다. 흔히 선거과정을 통하여 나타나는 ‘유효정당수’가 커다란 변화 없이 일정한 정당체계의 유형을 나타낸다고 하더라도 이것이 높은 ‘선거진동성’을 표출한다면 정당정치가 안정적이라고 평가할 수 없다. 선거과정을 통하여 제도화된 정당들은 사회가 크게 변화되지 않는 한 반복되는 선거과정에서 나름대로 일정한 득표율과 의석비율을 나타내면서 지속적으로 안정적인 국면을 표출하기 마련이다. 여기서 ‘선거진동성’은 지난번 선거와 이번 선거의 선거간극에서 각 정당들의 의석비율(혹은 득표율) 차이의 절대값을 총합하여 이것을 2로 나눈 값으로 측정할 수 있는데(Pedersen 1979: 1-26), 이 때 선거간극을 통하여 지속적으로 의석을

2) 사실상 필리핀의 선거과정에서는 대통령선거와 상원의원선거가 보다 중요시되는 경향이 있으나, 대의민주주의와 의회정치의 핵심은 하원의원선거이기 때문에 본 연구는 하원의원선거의 결과를 중심으로 분석을 진행하고자 한다.

확보한 지속정당들 사이의 ‘선거진동성’은 지속정당들 사이의 의석비율(혹은 득표율) 차이의 절대값을 총합하여 2로 나누면 되고, 소멸정당 및 신흥정당을 포함하여 전체 정당들의 ‘선거진동성’을 살펴볼 경우에는 지난 선거에서 소멸정당들이 얻은 의석비율(혹은 득표율)의 총합과 이번 선거에서 신흥정당이 얻은 의석비율(혹은 득표율)의 총합을 지속정당들 사이의 의석비율(혹은 득표율) 차이의 절대값과 총합에 추가하여 같은 방법으로 계산하면 된다.³⁾ 일반적으로 개별 정당 및 정당체계가 안정적으로 유지되는 민주국가들의 경우 ‘선거진동성’은 10~15 사이를 크게 넘지 않으며, 군소정당의 난립과 선거 혼란이 심한 국가들의 ‘선거진동성’은 40을 초과하여 나타나고 있다(Morlino 1995: 318).

세 번째로 민주주의와 정당정치의 제도화라는 관점에서 이것을 가장 직접적으로 고찰할 수 있는 것은 정당 규모와 조직구조 등을 통하여 정당정치의 대중화 수준을 평가하는 것이다(Ware 1996: 63-92). 우선 첫째로 개별 정당을 구성하는 ‘당원수(number of party membership)’나 ‘조직구조(organization structure)’는 정당의 사회적 침투와 제도화라는 관점에서 정당의 대중적 지지기반과 ‘안정성’을 평가하는 좋은 기준이 된다. 흔히 대중적 지지기반과 조직구조를 갖는 대중정당(mass party)은 선거 시기마다 일부 정치지도자나 정치엘리트들을 중심으로 일반 국민들을 정략적으로 동원하는 간부정당(cadre party)보다 민주주의체제를 지속적으로 안정시키는데 긍정적인 역할을 수행할 수 있다(Epstein 1980: ch. 11). 두 번째로 개별 정당들의 조직규모와 정당 지도부의 선출방법, 그리고 각종 공직선거의 후보선출과정 등을 통하여 나타나는 ‘당내 민주화(intra-party democratization)’ 수준 또한 정당의 대중적 지지기반을 확충하고 보다 민주적인 정당정치를 제도화시키는 데 많은 도움을 줄 수 있다(신명순

3) 본 연구는 필리핀의 각 시기별 하원의원선거 결과에 입각하여 기본적으로 정당 연합이 획득한 의석비율에 따라 ‘선거진동성’을 계산하고자 한다.

1999: 276-9). 단, 정당의 ‘당원수’나 ‘조직 규모’는 개별 정당들의 득표 경쟁에 따라 보다 과장될 수 있으며, 그 정확한 숫자와 자료를 파악하는 것도 어렵기 때문에 개별 정당들이 자신의 ‘당원수’와 ‘조직 규모’를 확충하려는 노력 자체만으로도 우리는 현대 대중정당이 갖추어야 할 기본적인 자질과 자세를 지니고 있는 것으로 평가할 수 있다.

결과적으로 우리는 이러한 제반 요인들의 분석 결과를 토대로 한 국가의 정당정치 제도화와 ‘안정성’ 수준이 높고 낮음을 평가할 수 있다. 또한 이러한 분석 결과를 활용하여 우리는 한 국가의 정당정치 ‘안정성’ 수준이 높게 나타난다면 이것은 정당정치가 안정적으로 작동하여 민주주의가 공고화되는 과정에 긍정적인 영향을 미치는 상태라고 평가할 수 있으며, 반대로 정당정치의 ‘안정성’ 수준이 낮게 나타난다면 이것은 그 국가의 민주주의의 제도화과정에 역기능으로 작용하여 상대적으로 불안정한 요인으로 작용하고 있다고 평가할 수 있다.

III. 민주화 이후 필리핀 정당정치의 전개과정

1986년 민주화 이후 필리핀의 정당정치는 크게 활성화되어 경쟁적 정당정치의 복원을 촉진시키게 되었다. 사실상 이 기간 동안 필리핀의 정치과정은 마르코스의 권위주의체제에 의해 억압받던 일반 국민들과 사회집단들의 정치적 자유가 다시 복원되었으며, 주기적인 선거과정을 통하여 비교적 순조로운 정권교체가 이루어지면서 외형상 민주주의의 공고화과정이 안정적으로 전개되는 듯 보였다. 그러나 정당정치의 복원과 활성화가 그 자체의 안정성을 자동적으로 보장해 주는 것은 아니었다. 1986년 민주화 이후 마르코스의 독재체제 하에서 억눌려왔던 일반 대중의 정치적 요구가 분출되면서 정치권력을 둘러싼 각 정치세력들 사이의 갈등과 군소정당의 난립이 정당정치의 과도한 경쟁을 초래하였

으며, 이러한 양상은 정당정치의 제도화나 민주정치의 발전을 가로막는 걸림돌로 작용하게 되었다.

〈표 1〉 필리핀 정당정치의 유효정당수 (1987년~2001년)

시 기	공식 1	공식 2
1987년	1.59	1.90
1992년	3.52	3.44
1995년	2.28	2.32
1998년	2.25	2.58
2001년	4.09	4.66
평 균	2.75	2.98

첫째로 민주화 이후 필리핀의 정당정치는 <표 1>에서 보는 바와 같이 외형상 경쟁적인 다당체계를 형성하였으나, 안정적인 모습을 나타내지는 못하였다. 1987년 개정된 헌법은 1972년 계엄령 이전의 양당체계나 1986년 민주화 이전의 일당우위체계를 대신하여 다당체계를 성체 만들었으며(Techankee 1999: 1; 박기덕 2001: 73), 선거과정에서 수많은 군소정당들이 난립하고 다양한 정치세력과 정당들이 정당연합이나 선거연합을 통해 최소 2개에서 최대 5개의 정당연합으로 경쟁하는 복잡한 다당체계를 양산하였다. 유효정당수의 수치상으로 1987년 하원의원 선거를 제외한 모든 선거과정에서 다당체계 양상이 표출되었으며, 1987년 선거의 경우에도 다양한 정당 및 정치세력들이 선거과정에서 수구세력과 민주세력으로 편재하는 복잡한 정당연합을 형성한 결과이기 때문에 결국 민주화 이후 필리핀의 정당체계는 경쟁적 다당체계를 형성하여 왔다고 평가할 수 있다. 그러나 필리핀의 정당체계는 정당간 혹은 정당연합간 잦은 이합집산과 선거연합을 통하여 <표 1>에서 보는 바와

같이 선거 시기마다 일정한 유효정당수를 유지하지 못한 채 다각적으로 변화하는 양상을 표출함으로써 정당체계의 안정성이 낮은 수준임을 알 수 있었다. 이러한 사실은 과거 1972년 이전 ‘엘리트 민주주의’ 시기의 정당정치가 민족주의당과 자유당을 중심으로 비교적 안정적인 양당 체계를 형성하였던 것과는 크게 다른 변화라고 판단할 수 있다.

실질적으로 1987년 하원의원선거는 다양한 정치세력과 정당들이 크게 네 개의 느슨한 선거연합을 형성하였으나, 결과적으로는 수구세력과 민주세력 등 두 정당연합 사이의 양극화된 경쟁 양상이 표출되었다. 친(親) 아끼노(Corazon Aquino) 지지세력인 민중의 힘(Laban: Lakas ng Bayan)을 비롯하여 민다나오연합의 일파인 필리핀민주당(PDP: Pilipino Democratic Party), 라우렐(Salvador Laurel)의 민주야당연합(UNIDO), 자유당(LP: Liberal Party)의 살롱가(Salonga) 세력 등이 결합한 국민의 힘(Lakas: Lakas ng Bansa) 연합, 아끼노 연합에서 탈퇴한 엔릴레(Juan Ponce Enrile) 세력과 민족주의당 잔여세력이 결합한 민주대연합(GAD: Grand Alliance for Democracy), 마르코스 체제의 잔당으로 구분되는 평화진보연합(UPP: Union for Peace and Progressive)과 신사회운동당(KBL)의 연합, 그리고 좌파연합인 민중당(PnB: Partido ng Bayan)과 새정치동맹(ANP: Alliance for New Politics) 등이 선거과정에서 주요 정당연합 세력으로 등장하였으나(정영국 1994: 107-8; 박기덕 2001: 74), 선거결과는 아끼노가 이끄는 국민의 힘 연합과 엔릴레가 주도하는 민주대연합 사이의 경쟁 속에서 국민의 힘 연합이 전체 의석수의 과반수 이상을 획득하며 승리를 거두게 되었다.

1992년 하원의원선거의 경우 집권 여당이 대통령 후보 선출을 둘러싼 문제로 분열하고, 야당세력 또한 새로운 진영을 구축함으로써 보다 다원화된 3~4개의 정당연합이 격돌하는 정당체계를 형성하였다. 우선 1987년 선거 이후 아끼노를 지지하여 집권 여당의 역할을 수행하였던 국민의 힘 연합은 살롱가의 자유당 세력과 아끼노의 동생인 호세(Jose

Aquino) 사이의 주도권 싸움으로 민주당/민중의 힘(PDP-Laban) 연합이 자유당 정파들을 제외한 다른 정파들을 규합하여 1988년 9월 필리핀민주투쟁당(LDP: Laban ng Demokratikong Pilipino)을 결성하였으나, 1991년 12월 대통령 후보 선출과정에서 라모스(Fidel V. Ramos)를 지지하는 세력과 미트라(Ramon Mitra)를 지지하는 세력들 사이의 충돌이 발생하여 미트라를 중심으로 한 민주투쟁당(LDP)과 라모스 지지세력들이 새롭게 결성한 '에짜'의 힘⁴⁾/기독교민주국민당(Lakas-NUCD: Lakas ng EDSA/National Union of Christian Democrats)으로 나누어지게 되었다. 한편 야당세력들 또한 자유당의 살롱가 세력과 민주당의 일부 세력들이 선거연합을 결성하였으며, 1992년 대통령선거를 앞두고 마르코스 계열의 재벌인 꼬후앙꼬(Eduardo Cojuangco)가 민족주의인민연합(NPC: Nationalist People's Coalition)을 창당하는 등 보다 복잡한 정당간 이합집산이 전개되었다. 그럼에도 불구하고 1992년 하원의원선거는 라모스의 '에짜'의 힘/기독교민주국민당 연합, 미트라와 민주투쟁당, 꼬후앙꼬의 민족주의인민연합 등이 대결하는 3당체제와 비슷한 양상으로 전개되었으며, 기타 군소정당이가세하여 분열과 이합집산을 표출하였다(Fontaine 1992: 181).

1995년 하원의원선거는 1992년 선거과정에서의 주요 정당연합과 정치세력들이 커다란 변동 없이 그대로 선거경쟁에 참여함으로써 다른 선거 시기와 비교하여 상대적으로 안정적인 양상을 표출하였다. 우선 집권 여당연합인 '에짜'의 힘/기독교민주국민당은 1992년 선거 이후 야당 의원들의 당적 변경 및 이합집산을 유도하여 거대정당을 형성하면서 선거에 참여할 수 있었으며, 민주투쟁당과 민족주의인민연합 또한

4) '에짜(EDSA)'란 'Epifanio de los Santos Avenue'의 약자로 1986년 '2월 혁명' 당시 필리핀 국민들이 캠프 아귀날도로 향하던 진압부대의 탱크를 비무장·무저항운동으로 저지하였던 거리의 명칭이다. 이에 따라 필리핀의 1986년 '2월 혁명'은 '에짜혁명(EDSA-revolution)'으로 불리기도 하며, 결국 '에짜의 힘'이란 '에짜혁명'의 정신을 살린 정당으로서 '국민의 힘(Lakas ng Bansa)'을 상징하게 된다.

선거과정에서 중심적인 야당의 역할을 수행함으로써 3자 구도에 의한 선거경쟁이 진행되었다. 그러나 1995년 선거 결과는 총의석수 204석 중 127석을 획득한 ‘에짜’의 힘/기독교민주국민당 연합의 압도적인 승리로 끝났으며, 1992년 선거에서 제1당이었던 민주투쟁당은 29석을, 제2당이었던 민족주의인민연합은 27석을 획득함으로써 유효정당수 차원에서 그 세력이 크게 약화되는 현상을 표출하였다.

1998년 하원의원선거는 선거에 참여하는 정당 및 정치세력들 사이의 새로운 변동이 표출되어 우선 집권 여당연합이었던 ‘에짜’의 힘/기독교민주국민당 연합은 상원의원인 드 베네시아(Jose de Venecia)를 대통령 후보로 하여 그대로 선거에 참여하였으며, 야당세력의 경우 에스트라다(Joseph E. Estrada)를 중심으로 한 인민운동당(PMP: People's Movement Party)과 민주투쟁당, 민족주의인민연합 등이 합당하여 필리핀민족주의민중투쟁(LAMMP: Laban ng Makabayang Masang Pilipino, Struggle of the Nationalist Filipino Masses)을 결성하고 하원의원선거에 참여하였다. 선거 결과는 에스트라다의 대통령 당선에도 불구하고 총의석수 208석 중 111석을 차지한 ‘에짜’의 힘/기독교민주국민당 연합의 압승으로 끝났으며, 이에 따라 59석을 획득하여 소수정당연합으로서 집권 여당연합을 형성해야 하는 필리핀민족주의민중투쟁은 1998년 6월 25일 정당연합을 해체하고 에스트라다의 정당인 인민운동당을 중심으로 ‘에짜’의 힘/기독교민주국민당 연합 소속의 탈당 의원들 일부와 민주투쟁당, 민족주의민중연합 소속 의원들을 흡수·통합한 필리핀민중투쟁(LAMP: Lapiang ng Masang Pilipino)을 결성하여 집권 여당연합을 재출범시켰다(MB 1998/06/25).

2001년 ‘제2차 민중의 힘(People's Power II)’을 통하여 부패와 권력남용 의혹이 있던 에스트라다 대통령이 권좌에서 물러난 가운데 실시된 하원의원선거에서는 정당정치의 새로운 변동이 초래되었다. 선거 직전인 5월 초 에스트라다 대통령의 퇴진에 항의하는 대규모 빈민시위가 발생

하여 정부에 의한 ‘폭동상황(state of rebellion)’이 발령되고 폭동을 주도한 혐의가 있는 일부 정치인들의 체포·구금이 이루어졌으나, 각 정당의 선거운동 및 정치활동은 비교적 자유로운 분위기 속에서 진행되었다(MB 2001/05/02; AINSJ 2001/05/02). 집권 여당이었던 필리핀민중투쟁으로부터 다시 분리되어 나온 국민의 힘 연합과 민족주의인민연합, 필리핀 민주투쟁당 등이 각각의 하원의원 후보를 공천하여 선거에 참여하였으며, 인민운동당, 자유당 등도 개별적으로 선거에 참여할 수 있었다(MB 2001/05/08). 선거 양상은 과거 선거과정보다 복잡한 양상으로 전개되었으나, 결과적으로는 부통령으로서 대통령직을 승계한 아로요(Gloria Macapagal Arroyo)의 국민의 힘 연합이 총 의석수 209석 중 76석을 획득하여 제1당이 되었고, 민족주의인민연합은 40석, 민주투쟁당은 22석, 자유당은 19석을 차지하여 유효정당수에 있어서 이전 선거보다 더 분화된 4~4.5 정당체계를 형성하였다.

결국 1986년 민주화 이후 필리핀의 정당체계는 정당정치의 안정성 차원에서 유효정당수의 잦은 변화를 표출함으로써 낮은 단계를 벗어나지 못하였으며, 대략 2~4개의 거대정당연합을 중심으로 분열과 연합이 반복되는 경쟁적 정당체계를 형성하여 왔다. 그러나 실질적인 차원에서 이러한 정당체계와 거대정당연합은 그 보다 작은 군소정당들로 파편화되어 선거연합이나 정당연합을 결성하고 이합집산한 결과이기 때문에 큰 의미가 없다고 할 것이며, 오히려 이러한 거대정당연합이 이합집산을 거듭하면서 복잡한 다당체계를 구성하고 정당정치의 안정성을 저해함으로써 그 어느 때보다도 정치지도자와 정치권력을 중심으로 분당과 신생·소멸이 반복되는 불안정한 정당정치과정을 연출하였다.

두 번째로 1986년 민주화 이후 필리핀의 정당정치와 선거 결과를 통하여 나타난 선거진동성은 <표 2>에서 보는 바와 같이 평균적으로 20 이상의 높은 수치를 나타냄으로써 필리핀의 정당정치가 불안정한 수준

으로 진행되고 있음을 실증적으로 보여주었다. 이러한 선거진동성은 지속정당만을 계산한 선거진동성이나 신생·소멸정당 등 모든 정당들을 포함한 선거진동성에서 모두 높게 나타났는데, 그 이유는 선거과정에서 표출되는 정당연합 혹은 선거연립의 잦은 이합집산과 군소정당의 난립, 그리고 선거 이후 의회를 구성하는 과정에서 많은 수의 의원들이 자신의 정당을 이탈하여 집권 여당으로 당적을 변경하기 때문인 것으로 분석되었다. 그럼에도 불구하고 1998년과 2001년의 선거간극에서 지속적으로 명맥을 유지한 지속정당들 사이의 선거진동성이 9.35와 17.85 등으로 상대적으로 낮은 수치를 보여줌으로써 미약하게나마 필리핀 정당정치의 안정성을 확보하는 데 있어서 긍정적인 가능성을 표출하였다. 실질적으로 국민의 힘(Lakas)은 1987년 선거 이후부터 매 선거 시기마다 다른 정당 및 정치세력들과 지속적인 선거·정당연합을 통하여 주요 정당으로서의 지위를 확보함으로써 필리핀 정당정치의 제도화와 안정성 수준이 제고되기 위한 가능성을 열어주고 있다.

〈표 2〉 필리핀 정당정치의 선거진동성 (1987년~2001년)

선거간극	지속정당만 계산	모든 정당 계산
1987년~1992년	24.75	72.10
1992년~1995년	43.45	43.95
1995년~1998년	9.35	34.90
1998년~2001년	17.85	41.00
평균	23.85	47.99

한편 민주화 이후에도 개별 정당들 사이의 잦은 이합집산과 의원들의 빈번한 당적 이탈 및 변경 등은 필리핀 정당정치의 안정성을 저해하고 선거진동성을 높이는 주요한 원인으로 지적되고 있다. 실질적으로

필리핀의 정당들은 그 대중적 지지기반과 조직구조의 취약성에 기인하여 전국적으로 하원의원 후보를 공천할 수 없는 상황에서 정당연합 및 선거연합을 통해 후보를 공천하고 세력을 확장시켜야 하기 때문에 선거 이후에도 정당간 이합집산과 당적 변경 등이 빈번하게 발생하고 있는 것으로 나타나고 있다(서경교 1999: 34-5). 1992년 하원의원선거의 경우 집권 여당이 된 ‘에짜’의 힘/기독교민주국민당 연합은 전체 의석수 17석 중 38석을 획득하여 소수정당연합에 불과하였으나, 선거 이후 하원을 구성함에 있어서는 민주투쟁당과 민족주의민중연합 등 다른 정당연합으로부터 다수의 의원들을 영입하여 거대한 집권정당연합을 형성한 바 있다(Fontaine 1992: 181; Kimura 1992: 52). 1998년 선거 이후에도 집권 여당이 된 필리핀민족주의민중투쟁은 국민의 힘 연합으로부터 60여 명의 의원을 영입하는 등 정당체계의 개편을 통해 필리핀민중투쟁을 결성하고 하원에서 제1당의 지위를 확보할 수 있었다.⁵⁾ 이러한 현상은 과거 1972년 이전 ‘엘리트 민주주의’ 시기의 정당정치와 크게 달라지지 않은 모습으로서 필리핀 정당정치의 지속성을 보여주는 한 단면이라고 말할 수 있다.

세 번째로 정당 규모와 조직구조 차원에서 필리핀 정당들은 정당구조의 취약성을 면치 못한 채 낮은 단계의 대중화 수준을 표출하였다. 집권 여당이나 거대 야당의 경우에도 하원의원선거에서 전국적인 차원으로 후보를 공천하지 못하고 정당연합을 통해서야 간신히 전체 지역에 대한 후보 공천이 완료되었으며, 정치지도자 중심의 군소정당 형태를 벗어나지 못하고 이합집산을 반복하여 왔다. 특히 정당연합의 경우 개별 정당들은 ‘정당 내의 정당’이라고 간주될 수 있는 입지를 유지함으로써 정치적 이익에 따라 언제든지 이탈과 합당을 반복할 수 있는 불안정한 정당구조를 형성하였다(박기덕 2001: 75). 이른바 ‘엘리트 민주주의’나

5) <http://www.agora.stm.it/elections/election/philippines.htm> (검색일: 2000/04/03) 참조.

‘추장정치’의 복원으로 특징지어지는 필리핀 정당정치에 있어서 정당이란 처음부터 지방 명문가 출신 엘리트들 사이의 느슨한 정치연합에 지나지 않아 개별 정당들은 정당의 당원 확보나 조직기반 확충에 노력하기보다는 후원자-추종자 관계(patron-client relationship)와 금권선거를 통한 정치적 동원에 치중하였다(Gonzalez 2001: 277).

정당조직 및 당원의 충원 문제에 있어서도 대부분의 필리핀 정당들은 예외 없이 유사한 형태를 보이고 있는데, 형식상으로는 정당의 이념 및 정강정책을 따르는 모든 국민들은 누구나 정당에 가입할 수 있도록 규정하고 있으면서도 실질적으로는 정당간 이념적·정책적 구분이 없는 상태에서 일반 국민들의 정당 가입이 선거 시기의 후원자-추종자 관계를 통해 정략적으로 동원되는 구시대적 정치행태가 반복되었다. 필리핀의 정당정치는 정당의 이념이나 정강정책보다는 명망 있는 정치지도자나 정치엘리트들을 중심으로 한 명사정당이나 간부정당의 형태를 띠기 때문에 정당구조의 확충 및 당원의 확충 또한 비정형적으로 이루어지는 경향이 표출되었으며, 각종 선거의 후보 공천 및 충원과정도 중앙 집권적 파행이 거듭되었다. 개별 정당들은 전당대회와 중앙위원회, 집행위원회 등 중앙기구를 두고, 각각의 지방 단위에서도 지구당 조직을 두고 있으나, 이들 지구당들은 단지 선거기간 동안 선거운동을 하기 위한 임시조직에 지나지 않으며, 상설적인 지구당 조직이나 고용직 직원을 상주시키지 않고 있다(Leones et al. 1998: 310).

정당의 당내 민주화와 관련된 후보 공천 문제에 있어서도 필리핀의 대다수 정당들은 고도로 중앙 집권화 된 의사결정구조를 표출하고 있다. 특히 최근 들어 대통령선거와 상원·하원의원선거, 지방선거 등이 동시에 치러지고, 선거과정에서 후원자-추종자 관계 및 금권선거의 중요성이 강조되면서 필리핀 정당의 후보 결정은 중앙으로 보다 집중되는 경향이 뚜렷하게 나타나고 있다(Rocamora 1998). 필리핀의 대다수 정

당들은 정·부통령 후보와 상원 후보 등 주요 공직 후보에 대해서는 최소한이나마 전당대회나 전국중앙위원회의 투표를 통해 후보가 결정되고 있으나, 이러한 과정은 이미 후보자가 내정된 상태에서 이루어지는 요식적인 행위에 불과하다. 또한 하원의원 후보나 지방자치단체장 후보, 그리고 지방의회의원 후보들의 경우 거의 대부분 중앙당과 지도부의 공천에 따르게 된다(Leones et al. 1998: 311). 이에 따라 1998년 대통령선거에서 당선된 에스트라다의 인민운동당 경우에는 전국적인 정당조직이 전무함에도 불구하고 대통령과 하원의원을 배출할 수 있었으며, 필리핀민주당과 같이 민다나오 일부 지역에서 세력을 갖고 있는 지역정당의 경우에도 거대정당들과 연합하여 중앙 정부에서 정치적 입지를 마련할 수 있었다. 결국 이러한 모든 결과들은 정당정치의 안정성 차원에서 필리핀 정당정치의 대중화 수준이 낮은 단계임을 입증하는 것이며, 이것은 곧 민주정치의 발전과 공고화를 가로막는 또 다른 장애요인으로 작용할 수 있음을 암시하는 것이다.

결과적으로 1986년 민주화 이후 필리핀의 정당정치는 외형상 민주화 이전의 일당지배체제로부터 경쟁적 다당체제로의 변화를 겪으면서 민주적인 요소들이 강화되었으나, 정당정치의 실질적인 내용 면에서는 1972년 계엄령 선포 이전 시기와 거의 동일하게 정치지도자와 정치엘리트 중심의 정당간 이합집산과 의원들의 당적 변경 등이 속출함으로써 불안정한 정당정치의 양상을 표출하였다. 정당정치의 안정성 차원에서 유효정당수와 선거진동성은 지속적으로 낮은 단계에 머물러 있었으며, 정당의 규모와 조직구조, 당내 민주화 수준 또한 대중정당으로의 발전을 이룩하지 못한 채 취약한 단계를 벗어나지 못하였다. 물론 부분적으로 국민의 힘과 같은 지속정당이 출현하는 등 정당정치의 제도화를 위한 일부 긍정적인 모습들도 표출되었으나, 필리핀의 정당정치는 전반적인 차원에서 아직도 불안정하고 덜 제도화된 모습을 연출하였다.

IV. 필리핀 정당정치의 문제점과 민주주의 공고화

1946년 독립 이후부터 1972년 마르코스 대통령에 의하여 계엄령이 선포되고 독재 권위주의체제가 수립되기 이전까지 필리핀의 정당정치는 민족주의당과 자유당이 번갈아가며 정권을 교체하는 비교적 안정적인 양당체제가 전개되었으나, 이들 정당들이 진정으로 필리핀 국민들의 정치·경제·사회적 이익을 대변하는 정당의 역할을 수행하였는지에 대해서는 지극히 회의적이지 않을 수 없다(이동운 2002: 42-9). ‘엘리트 민주주의’로 불리는 이 시기에는 전형적인 후원자-추종자 관계에 의하여 정당정치가 작동되었으며, 일반 국민들은 정당들에 의해 정치적으로 동원되는 도구적 대상에 불과하였다. 선거과정은 ‘암살과 금권, 폭력(3G: Guns, Gold, and Goons)’에 의해 지배되었으며(De Castro 1992: 36-77; Linantud 1998: 298-318; Manacsa 1999: 183), 정당은 각 지역의 대지주 출신 명망가나 정치엘리트들의 공직 획득을 위한 일시적 연합체에 불과하였다. 정당 내부의 응집력이나 규율도 매우 취약한 상황이었으며, 정당의 이합집산과 소속 의원들의 당적 이탈 및 변경도 일상적인 현상이었다(Landé 1965).

한편 1972년 9월 계엄령 선포 이후 마르코스 정권은 의회를 해산하고, 선거·정당정치를 금지함으로써 정치적 암흑기를 형성하였다. 이후 정당정치가 제한적으로나마 다시 허용된 것은 1978년 이후의 일이나, 마르코스 정권은 국회를 대체하는 과도국민의회(IBP: Interim Batasang Pambansa)를 설치하고 자신들이 주도하는 신사회운동당을 정당으로 전환하여 선거를 치름으로써 강력한 일당 우위의 지배체계를 형성하였다. 사실상 이 시기 필리핀의 정당체계는 야당에 대한 감시와 통제를 통하여 일당독재와 다름없는 정치적 지배구조를 형성하였으며, 집권여당은 하나의 거대한 후원자-추종자 집단으로서 정치권력의 시너 역할을

수행하였다(Canoy 1984: 17-8). 그나마 필리핀에서 제한적으로 정당의 기능을 수행하는 정당정치가 복원된 것은 1984년 계엄령이 해제된 이후부터이며, 이 시기 야당의 정치세력들은 분열된 상태에서 군소정당을 형성하여 선거에 임할 수 있었다.

이에 따라 필리핀의 정당정치사에서 1972년 이전 상태를 제외하고 법·제도적으로 정당의 설립 및 정치활동이 자유롭게 보장되고, 실질적인 차원에서도 정기적인 선거를 통하여 정당의 선거참여 및 선거경쟁이 공정하게 수행된 것은 1986년 민주화 이후의 일이다(이동운 2002: 59-60). 그러나 민주화 이후 필리핀의 정당정치는 급속도로 활성화되면서 매 선거 시기마다 정치적 이익과 권력을 추구하는 정치세력들이 저마다 정당을 설립하고 선거에 참여함으로써 정당간 잦은 이합집산과 선거연합, 정당연합이 결성되고, 복잡하고 다변적인 정당체계를 형성하게 되었으며, 이러한 불안정한 정당정치는 필리핀의 민주주의 정착과 공고화를 저해하는 가장 큰 장애요인으로 비판받게 되었다.

우선 법·제도적인 차원에서 1986년 민주화 이후 필리핀 정당정치의 문제점은 마르코스의 권위주의체제 시기에 억눌려왔던 정당정치의 경쟁성을 보다 활성화시키기 위해 채택된 선거제도의 개정으로부터 그 문제점을 찾아볼 수 있다. 필리핀은 1987년 채택된 헌법 개정을 통하여 선거위원회(Comelec: Commission on Elections)의 권한과 위상을 크게 강화함으로써 선거의 공정성과 경쟁성을 향상시켰으며(Manacsa 1999: 179), 상원의원 6년, 하원의원 3년 임기의 양원제를 구성하되 하원의원의 경우 정원 250명 이내에서 20%를 ‘소선거구제’ 이외의 ‘정당명부제(PLS: Party-List System)’로 선출하는 선거방식을 채택함으로써 정치적 소외계층과 소수세력들도 정치에 참여할 수 있는 기회를 확충시켰다.⁶⁾ 또한 필

6) 필리핀은 1987년 헌법 개정을 통하여 하원의원선거에 ‘정당명부제’를 도입함으로써 전국정당 및 지역정당을 포함하여 노동자, 농민, 도시빈민, 원주민, 여성, 청년

리핀은 ‘초청후보제(Guest Candidacy System)’를 새롭게 도입하여 대중적 지지기반이 빈약한 군소정당들에게도 복수 공천이라는 선거 전략상의 효용성을 제공함으로써 대중정당의 제도화와 책임정치를 지향하였다.⁷⁾ 그러나 이러한 선거제도들은 정당정치의 경쟁성을 제고하고 제도화시키기 위한 본원적 취지를 벗어나 선거·정당연합의 잦은 변화와 이합집산을 유도하였다. ‘정당명부제’의 경우 수많은 이익단체와 정치·사회집단들이 정당으로 변신하여 선거에 참여하게 됨으로써 각 정파간 이권에 따른 정당의 이합집산과 군소정당을 난립을 유도하는 역효과를 발생시켰으며, ‘초청후보제’ 또한 공직선거의 후보 공천에서 개별 정당의 배타적 추천권만을 인정하는 것이 아니라 정당간 연합공천을 법적으로 보장하여 정당들 사이의 연합공천을 가능케 함으로써 정당 후보의 정책적 공약에 대한 신뢰성을 약화시킬 뿐만 아니라 그 책임성의 귀책을 모호하게 만들었다는 평가를 받고 있다(Landé et al. 1992: 3). 결국 이러한 제도들은 다양한 정치세력들이 저마다 정당을 만들어 선거과정에 참여케 함으로써 군소정당의 난립과 이합집산, 당적 변경이 지속되는 정당정치의 불안정성을 초래하게 된 것이다(이동윤 2003: 74-85).

다음으로 정치문화 및 선거행태의 차원에서 1986년 민주화 이후 필리핀 정당정치의 문제점은 과거 ‘엘리트 민주주의’ 시대의 잔재로 남아

부문 등을 대표하는 사회단체나 직능집단들이 정당명부를 통하여 의원 후보를 등록하고 선거에 참여할 수 있는 정치참여의 기회를 확충하였다. 이 제도는 이후 새로운 개정을 통하여 어민, 노인, 장애인, 해외노동자, 퇴역군인, 전문가 집단 등을 추가하여 총 12개 부문의 사회단체들과 직능집단들이 하원의원선거에 정당명부제 하원의원 후보를 낼 수 있도록 보장하였다(Gonzalez 2001: 272; Hernandez 1988: 231; Santos 1997: 5, 정영국 2003: ch. 6).

7) 1991년 마련된 필리핀의 ‘통합선거법(Synchronized Election Law, 1991)’은 법안 제 70조에서 ‘초청후보(guest candidate)’에 대한 규정을 두고, 자신들의 정당 소속이 아닌 저명인사나 지방 명망가도 자신들의 정당 후보로 추천하거나 지원할 수 있도록 허용함으로써 정당연합이나 공동후보 채택을 자유롭게 보장하였다(정영국 2001: 56-7; 2003: ch. 6).

있던 후원자-추종자 관계와 매표(vote-buying) 행위 및 금권선거, 그리고 폭력으로 상징되는 선거행태가 정당정치의 허약성과 단명성을 초래하는 근본적인 원인으로 지적되고 있다. 민주화 이후에도 필리핀의 정당 체계 분화는 정당의 이념과 정강정책을 기반으로 하기보다는 지속적으로 정치지도자나 정치엘리트들의 정치적 이익과 당리당략에 따라 분열되고 이합집산하는 불안정한 모습을 표출함으로써 1972년 이전에 필리핀 정당정치가 지니고 있던 전형적인 문제점들을 그대로 답습하고 있다는 평가를 받고 있다(Wurfel 1988: 96-7, 102-4). 즉, 이러한 정치문화와 선거행태는 필리핀의 정당정치가 안정적으로 제도화되지 못하고, 정당들 또한 정당일체감(*party identity*)이나 당내 기강이 취약하다는 사실을 입증하는 것이다. 이에 따라 필리핀 정당들은 유효정당수나 선거진동성을 통한 안정성은 고사하고 정당으로서 존립할 수 있는 자체적인 견인력마저 지니고 있지 못하였으며, 이러한 상황은 “정당 내부의 응집력이나 충성도가 취약한 만큼 일반 유권자들에게 정당이란 아무런 정치적 의미를 지니고 있지 못하다(Grossholtz 1964: 146-7)”는 평가를 받게끔 만들었다.

다른 한편으로 1986년 민주화 이후 필리핀 정당정치의 문제점은 정당의 구조적인 차원에서도 그 문제점이 지적되고 있다. 필리핀 정당들의 당내 응집력이 취약하고 가변적이라는 사실은 정당의 조직구조에서도 그 문제점이 그대로 드러나고 있는데, 전통적으로 필리핀 정당들은 개인적 후원관계와 편의에 따라 구성된 느슨한 엘리트 연합체에 불과하였으며, 이것은 민주화 이후에도 정치적 이익이나 후원관계에 따라 정당지도부를 비롯한 정치인들의 탈당과 정당교체가 일상적으로 이루어지는 정치문화를 표출하게 만들었다는 것이다(Wurfel 1988: 102-14).⁸⁾ 실

8) 1987년 하원의원선거 입후보자들을 대상으로 한 설문조사에서 “선거운동 기간 동안 가장 도움을 준 요인은 무엇인가?”라는 질문에 대하여 정당 요인을 지적한

질적으로 필리핀의 대다수 정당들은 민주화 이후에도 과거의 모습을 그대로 재연하여 정당이 하나의 조직으로서 견고한 조직력과 역량을 지니고 있지 못하다는 평가를 받고 있다. 필리핀의 대다수 정당들은 중앙당과 주(州) 지부, 시(市) 지부, 그리고 각 지구당으로 조직되어 있으나, 그것이 제도화된 사무처 조직을 지니고 있지는 못하다. 또한 중앙당 조직조차 정당 총재나 부총재들의 보좌관들이 일부 파견되어 근무하는 소수조직으로서 임시조직의 성격이 강하며, 이러한 성격은 주 지부나 시 지부의 경우에도 마찬가지이다.⁹⁾ 그리고 “정당의 당원이라는 개념은 있으나, 그것 또한 지구당 위원장의 철저한 사조직에 불과하여 지구당 위원장의 당적 이탈에 따라 동시에 당원들도 이탈하는 선거동원 조직(Claudio 인터뷰 1998/10)”이라고 말할 수 있다. 결국 이러한 정당구조와 조직은 정당이 실질적으로 민의의 수렴이나 전달 기능을 수행하지 못하고 정치지도자와 정치엘리트들의 전유물로 전락하게 되는 결과를 초래하였다.

응답자는 한 명도 없었으며, 개인적인 사조직이 40%로 가장 높았고, 그 다음 전국적인 지명도가 있는 정치지도자의 지원이 27%, 지방 정치지도자의 지원이 13%, 기타 20%의 응답분포를 나타낸 바 있다. 또한 선거운동의 애로사항을 묻는 질문에 대하여 정당 지원의 부족과 선거 이슈의 부족은 각각 7%의 응답률을 나타낸 반면, 선거자금 부족이 무려 53%, 유권자 접촉의 한계가 13%의 분포를 나타내서 필리핀의 선거과정에서 당선되기 위해서는 정당보다는 선거자금이나 개인적인 사조직의 운영이 보다 중요하게 작동한다는 사실을 알 수 있었다(Velasco 1988: 18-9).

- 9) 필리핀 정당들은 미국의 정당들처럼 전통적으로 상설적인 정당사무국을 두지 않는 코커스(caucus) 형식의 조직으로서 지방의 정치활동 또한 개인적인 관계에 따라 형성되었으며, 외형적으로 주 지부, 시 지부, 지구당을 형성하고 있으나 이들 정당의 하부 조직들은 추상적인 개념에 불과하여 정당조직으로서의 실질적인 활동은 선거 기간에만 이루어졌다. 특히 이들 정당들은 같은 조직체계를 지닌 미국이나 캐나다와 달리 일반 대중들과 괴리되어 정치지도자의 정략적 목적에 따라 운용됨으로써 사유화되는 현상을 표출하였다(임성한 1993: 54-6).

결과적으로 1986년 민주화 이후 필리핀 정당정치의 문제점은 과거 ‘엘리트 민주주의’ 시기에 표출되었던 정당정치의 문제점이 1972년 계엄령 선포 이후 선거와 정당정치가 단절되었던 시기의 잠복기를 거쳐 1986년 민주화와 더불어 다시 재생되는 악순환을 표출하게 되었다. 1972년 계엄령 선포 이전과 비교하여 1986년 민주화 이후 필리핀의 정당체계는 양당체계로부터 다당체계로의 외형적 변화를 표출하였으나, 정당정치의 안정성과 제도화 수준은 아직도 민주주의를 안정적으로 정착시킬 수 있을 만큼 공고화되지 못하고 낮은 단계에 머물러 있으며, 이것은 필리핀의 정치발전과 민주주의 공고화를 추진함에 있어서도 커다란 장애요인으로 평가되고 있다. 대중적 지지기반이 빈약한 필리핀 정당들은 법·제도적인 문제점과 더불어 정치문화 및 선거행태에 있어서도 많은 문제점을 유발하고 있으며, 정당 자체의 구조적 취약성도 커다란 문제점으로 지적되고 있다. 이에 따라 정당정치의 제도화 및 안정성 차원에서 검토된 필리핀의 민주주의 공고화 수준은 아직도 불안정한 단계라고 평가할 수 있으며, 앞으로 필리핀이 민주주의의 정착과 발전을 이룩하기 위해서는 정당정치의 제반 문제점들을 해결하여 보다 안정적인 모습으로 개선되어야 할 필요성이 강조되고 있다.

V. 맺음말

필리핀의 정치과정은 아직도 민주화의 전환기적 과정과 이행 단계를 크게 벗어나지 못하고 있다. 1986년 민주화 이후 필리핀은 전반적인 차원에서 그 절차적 민주주의는 크게 진전을 나타내고 있으나, 아직까지도 사회·경제적 갈등을 반영하는 실질적인 정치구도의 재편은 제대로 이루어지지 못하고 있다. 오히려 현재의 필리핀 정치과정은 과거 시대의 과두엘리트들이 또 다시 합법적으로 정치과정 전반을 장악함으로써

정치갈등 구도와 사회갈등 구도가 서로 상응하지 못하는 불안정한 정치체제를 형성하고 있다고 보아야 할 것이며, 이러한 문제점은 지난 2001년 발생한 ‘제2차 민중의 힘’과 연이어 발생한 ‘폭동상황’에서도 현시적으로 잘 나타난 바 있다.

한편 민주화 이후 필리핀의 정당정치는 그 자체로서 민주주의체제의 정당성을 강화시켜 주고 일부 급진적 변혁세력들의 제도권 유입을 유도함으로써 일정한 정치적 역할을 훌륭하게 수행하였으나, 민주정치가 보다 안정적으로 진행되고 정착되기 위한 그 본원적 기능과 역할을 수행하는 데는 한계를 나타내고 있다. 민주화 이후에도 필리핀 정당들은 과거 ‘엘리트 민주주의’ 시기와 같이 정치지도자 개인을 중심으로 한 일시적인 정치연합체 성격을 크게 벗어나지 못하고 있으며, 정당간 이합집산이나 군소정당의 난립, 그리고 의원들의 당적 이탈 및 변경 등도 대통령의 임기나 선거 주기에 따라 순환적으로 반복되는 모습을 표출하고 있다. 따라서 민주화 이후 필리핀 정당정치에 있어서 그 안정성 개념은 아직도 정치적으로 중요한 함의를 찾지 못하고 있으며, 정당 규모 및 조직구조 또한 대중정당으로서의 조직 기반이나 견고성을 지니지 못함으로써 정당정치 제도화의 낮은 단계를 벗어나지 못하고 있다. 필리핀에 있어서 정당은 아직도 단지 일반 대중들을 정치적으로 동원하기 위한 정치적 기제에 지나지 않으며, 선거에 출마하는 공직 후보들의 개인적 선거운동을 위해 존재하는 일시적인 조직체 역할만을 수행하고 있을 뿐이다.

이러한 점에서 필리핀의 정당정치는 민주화 이후 그 절차적·제도적 민주성을 회복하였음에도 불구하고 민주주의 공고화과정에서 순기능적인 역할을 수행하기보다는 오히려 정치적으로 정치지도자 개인 중심적 정당정치를 만연시킴으로써 개별적인 정치지도자나 정치엘리트들에게 종속되는 정치적 도구 역할을 수행하면서 민주주의체제가 안정적

으로 제도화되는데 장애요인으로 작용하고 있을 뿐이다. 즉, 필리핀의 정당정치가 민주주의 공고화과정에서 보다 순기능적 역할과 기능을 수행하기 위해서는 정당의 정책 노선이나 이념을 중심으로 한 정당 내부의 조직구조와 응집력이 강화되어야 할 것이며, 정당정치가 사회적 갈등구조를 보다 잘 반영할 수 있도록 일반 국민들에게 지지기반을 둔 대중정당으로 새롭게 태어나야만 한다. 또한 필리핀의 정당정치가 민주화 이후 민주주의를 공고화시키는 과정에서 보다 큰 기여를 하기 위해서는 정당정치의 안정성을 향상시키고 제도화의 수준을 높이기 위한 보다 다각적인 노력이 전개되어야 할 것이다.

주제어: 필리핀, 정당정치, 민주주의 공고화, 정당정치의 제도화, 정당정치의 안정성

참고문헌

- 박기덕. 2001. “필리핀 정당체제의 변화와 정당정치의 문제점: 사회구조와 정치행태를 중심으로.” 『동남아시아연구』11(가을호): 36-90.
- 서경교. 1999. “필리핀의 선거제도와 정당체제: 지속성과 변화.” 『동남아시아연구』7: 3-45.
- 신명순. 1999. 『비교정치』서울: 박영사.
- 이동윤. 2002. “동남아시아의 정당정치와 민주주의: 필리핀, 태국, 인도네시아의 사례 비교” 연세대학교 대학원 정치학과 박사학위논문.
- _____. 2003. “필리핀의 선거제도: 시민운동단체의 참여를 허용하는 부문 비례대표제.” 『이론과 실천』9월호: 74-85.
- 임성한. 1993. 『필리핀정치론(증보판)』 서울: 법문사.
- 정영국. 1994. “필리핀 민주화의 전개와 한계: ‘엘리트 민주주의’의 복원.” 김성주 외. 『동남아의 정치변동』: 87-120. 서울: 21세기한국연구재단.
- _____. 2001. “필리핀의 정당과 정당정치.” 고우성 외. 『동남아의 정당정치』: 55-85. 서울: 오름.
- _____. 2003. 『필리핀의 정치변동과 정치과정』. 서울: 백산서당.
- 진영재. 1999. “유효정당수 계산법의 문제점: 정당연합이론을 중심으로.” 『한국정치학회보』 33(4): 327-41.

Abinales, Patricio N. 1998. *Images of State Power: Essays on Philippine Politics from the Margins*. Quezon City: University of the Philippines Press.

Anderson, Benedict. 1988. “Cacique Democracy in the Philippines: Origins and Dreams.” *New Left Review* 169 (May/June): 3-31.

Asian Wall Street Journal (AWSJ) 2001/05/2.

- Canoy, Reuben R. 1984. *The Counterfeit Revolution: The Philippines from Martial Law to the Aquino Assassination*. Manila: Philippine Editions.
- Caoili, Manuel A. 1989. "The Philippine Congress and the Political Order." In Renato Velasco and Sylvano Mahiwo (eds.). *The Philippine Legislative Reader*. pp. 1-36. Manila: Great Books.
- Coronel, Sheila. 1991. "Dateline Philippines: The Lost Revolution." *Foreign Policy* 84 (Fall): 166-85.
- De Castro, Jr., Isagani. 1992. "Money and Moguls: Oiling the Campaign Machinery." In Lorna Kalaw-Tirol and Sheila S. Coronel (eds.). *1992 & Beyond: Forces and Issues in Philippine Elections*. pp. 36-77. Manila: PCIJ and ACSPPA.
- Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. New York: Wiley.
- Ethier, Diane. 1990. "Processes of Transition and Democratic Consolidation: Theoretical Indicators." In Diane Ethier (ed.). *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*. pp. 3-21. London: MacMillan Press.
- Epstein, Leon D. 1980. *Political Parties in Western Democracies*. Brunswick, N.J.: Translation Books.
- Fontaine, Roger W. 1992. "The Philippines: After Aquino." *Asian Affairs: An American Review* 19(3): 170-90.
- Gonzalez, III, Joaquin L. "Philippines: Continuing People Power." In John Funston (ed.). *Government and Politics in Southeast Asia*. pp. 252-290. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

- Grossholtz, Jean. 1964. *Politics in the Philippines*. Boston: Little, Brown & Co.
- Hennessy, Bernard. 1968. "On the Study of Party Organization." In William J. Crotty (ed.). *Approaches to the Study of Party Organization*. pp. 1-44. New York: Allyn and Bacon.
- Hernandez, Carolina G. 1988. "The Philippines in 1987: Challenges of Redemocratization." *Asian Survey* 28(2): 229-41.
[Http://www.agora.stm.it/elections/election/philippines.htm](http://www.agora.stm.it/elections/election/philippines.htm)(검색일: 2000/04/03).
- Huber, John D. and Bingham Powell. 1994. "Congruence Between Citizens and Policymakers in Two-Visions of Liberal Democracy." *World Politics* 46(3): 291-326.
- Huntington, Samuel P. 1996. "Democracy for the Long Haul." *Journal of Democracy* 7(2): 3-13.
- Katz, Richard. 1980. *A Theory of Parties and Electoral System*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Key, Jr., V. O. 1964. *Politics, Parties, and Pressure Groups*. New York: Alfred A. Knopf.
- Kimura, Masataka. 1992. "Philippine Political Parties and the Party System in Transition: Leaders, Factions and Blocs." *Pilipinas: A Journal of Philippine Studies* 18 (Spring): 43-65.
- Landé, Carl H. 1965. *Leaders, Factions, and Parties: The Structure of Philippine Politics*. New Heaven: Southeast Asian Studies, Yale University.
- _____ and Allan Cigler. 1992. "Philippine Elections and the Transformation of the Political Party System after Martial Law: The Role of Social

- Cleavages.” paper presented at the 44th Annual Meeting, the Association for Asian Studies, Washington, D. C. (April 2 ~ 5).
- Lijphart, Arendt. 1994. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Heaven: Yale University Press.
- Linantud, John L. 1998. “Whither Guns, Goons, and Gold? The Decline of Factional Election Violence in the Philippines.” *Contemporary Southeast Asia* 20(3): 298-318.
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Leones, Errol B. and Miel Moraleda. 1998. “Philippines.” In Wolfgang Sachsenröder and Ulrike E. Frings (eds.). *Political Party System and Democratic Development in East and Southeast Asia*, Vol. I : Southeast Asia. pp. 289-342. Brookfield: Ashgate.
- Mainwaring, Scott. 1998. “Party Systems in the Third Wave.” *Journal of Democracy* 9(3): 67-81.
- Manacsa, Rodelio C. 1999. “The Formal Structures for Political Participation: The Electoral and Party Systems in the Philippines.” Department of Political Science, Ateneo de Manila University (eds.). *Politics and Government: Theory and Practice in the Philippine Context*. Manila: Office of Research and Publications, Ateneo de Manila University.
- Manila Bulletin (MB)* 1998/06/25; 2001/05/02; 2001/05/08.

- Molinar, Juan. 1991. "Counting the Number of Parties: An Alternative Index." *American Political Science Review* 85(4): 1383-91.
- Morlino, Reonardo. 1995. "Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe." In Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros, and Hans-Jürgen Puhle (eds.). *The Politics of Democratic Consolidation: Southern European Comparative Perspective*. pp. 315-88. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1992. "Transitions, Continuities, and Paradoxes." Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, and J. Samuel Valenzuela (eds.). *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. pp. 17-33. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- _____. 1996. "Illusions about Consolidation." *Journal of Democracy* 7(2): 34-51.
- Pedersen, Morgens N. 1979. "The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility." *European Journal of Political Research* 7: 1-26.
- Rocamora, Joel. 1998. "Philippine Political Parties, Electoral System and Political Reform." *Philippines International Review* 1(1): <http://www.philsol.nl/pir/JR-98a.htm> (검색일: 1999/05/21).
- Santos, Jr., Soliman M. 1997. "The Philippines Tries the Party-List System: A Progressive Perspective." *Kasarinlan* 13(2): 5-18.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Vol. I. New York: Cambridge University Press.
- Schedler, Andreas. 1998. "What Is Democratic Consolidation?" *Journal of Democracy* 9(2): 91-107.

- Schmitter, Philippe C. and Terry Lynn Karl. 1993. "What Democracy Is ... and Is Not." In Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.). *The Global Resurgence of Democracy*. pp. 39-52. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Taagepera, Rein and Matthew Soberg Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.
- Timberman, David. 1991. *A Changeless Land: Continuity and Change in Philippine Politics*. New York: M. E. Sharpe.
- Teehankee, Julio C. 1999. "Power Bequeathed: Generational Shift and Elite Reproduction in the 11th House of Representatives." Institute for Popular Democracy Occasional Paper No. 16 (August).
- Velasco, Renato S. 1988. "Personalized Politics in Japanese and Filipino Elections." *Kasarinlan* 3(4).
- Ware, Alan. 1996. *Political Parties and Party System*. New York: Oxford University Press.
- Wurfel, David. 1988. *Filipino Politics: Development and Decay*. Ithaca: Cornell University Press.

인터뷰

- Claudio, Gabriel J. 1998/10. 피델 라모스(Fidel Ramos) 전(前) 대통령의 정무비서관.

Abstract

Party Politics and Democratic Consolidation in the Philippines

Youngkug Chung · Dong-Yoon Lee

(Academy of Korean Studies · Sogang University)

The purpose of this study is to review the party politics and to clarify the relationship between party politics and democratic consolidation after the 1986 democratization in the Philippines. The ‘stability’ of party politics is an important factor to influence the development of democratic politics and democratic consolidation. In this study, ‘stability’ of party politics means durability and steadiness of party politics which can be evaluated by effective number of political parties, electoral volatility, and organization structure of political party, etc. In our analysing on the party politics after the 1986 democratization in the Philippines, we find that stability of party politics is very low level. The effective number of political parties was unstable, and the level of electoral volatility was very high. Furthermore, the organization structure of political party was not representative of the Philippine people, and then political parties of the Philippines could not be mass parties. Therefore, party politics had a reverse effect on the democratic consolidation process in the Philippines.

Key Words: the Philippines, Party Politics, Democratic Consolidation,
Institutionalization of Party Politics, Stability of Party Politics