

필리핀 선거제도의 내용과 평가: 민주주의 공고화의 관점에서*

김 동 엽 **

I. 문제제기

필리핀은 330여 년이 넘는 스페인의 식민지배를 거치면서 서구적 정치 사상과 제도를 점진적으로 접하게 되었다. 부족 중심의 전통적인 공동체 (barangay) 형태에서 식민지 경영에 적합한 형태로의 변화, 즉 몇몇 부족공동체를 포함하는 기초행정단위(municipality)가 탄생하였고 새로운 지배 구조에 정당성을 부여하는 수단으로서 원시적이거나 선거제도가 나타나기 시작하였다. 스페인 식민지배 시기에 이어 혁명정부의 초기지배구조를 수립하는 데에도 선거의 형식이 도입되는 등, 필리핀에서 선거제도는 그 내용이야 어찌되었든 정치권력에 정당성을 부여하는 중요한 근거로 오랫동안 이용되어 왔다. 그러나 선거제도가 필리핀에 본격적으로 도입된 것은 미국의 식민통치 기간 동안이었다. 미국은 표면적으로나마 필리

* 본 논문은 2004년도 한국학술진흥재단 기초학문육성의 지원에 의하여 연구되었다 (KRF-2004-072-BM3010). 본 논문에 대해 유익한 논평을 해 주신 익명의 심사위원께 감사드립니다.

** 서강대 동아연구소 상임연구원. kimdongyeob@hotmail.com

핀에 서구식 민주주의를 이식시키는 후견인으로서의 역할을 자처했으므로 미국식 선거제도의 도입과 적용은 이에 따른 자연적인 결과로 볼 수 있다. 1946년 독립국가로 탄생한 이후 선거는 정권의 정당성 확보에 중요한 수단으로 이용되어 오다가 1972년 마르코스에 의한 계엄령 선포와 함께 1981년까지 일시적으로 그 본연의 기능이 중단되기도 하였다. 1986년 민주화 이후 필리핀에서 선거는 정권교체와 권력에 대한 정당성 부여에 중요한 역할을 담당하며 주기적이고 지속적으로 행해져 오고 있다.

이처럼 표면적인 모습만 보면 필리핀은 선거를 통한 민주주의를 충실히 이행하고 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 필리핀 민주주의에 대한 많은 비판들이 내·외부적으로 끊임없이 제기되고 있다. 필리핀 정치를 후원과 수혜관계로 인한 정실주의에 입각하여 보는 시각도 있고 (Lande 2001, 2002), 지역엘리트들에 의한 폭력의 독점, 즉 지역 보스주의(Bossism)에 의거하여 분석하기도 한다(Sidel 1999). 필리핀 민주주의를 대지주 민주주의(*cacique democracy*)로 규정하기도 하고(Anderson 1988), 자유민주주의와는 거리가 있는 선거민주주의(Diamond 2002) 혹은 비자유민주주의(서경교 2005)로 구분하기도 한다. 이처럼 필리핀의 정치와 선거는 자유민주주의의 이상과 상당한 거리가 있음을 짐작할 수 있다. 필리핀에서 선거가 정권의 창출과 유지 그리고 변화에 중요한 매개로서 그 역할을 다하지 못하는 예는 근자에도 발생한 바 있다. 지난 1998년 필리핀 대통령선거에서 압도적 승리로¹⁾ 당선된 에스트라다(Joshep E. Estrada)는 집권 2년 6개월 만인 2001년 1월 국민봉기(People Power II)로 권좌에서 물러났다. 대통령의 부정과 부패에 대한 탄핵소추가 진행되는 과정에서 합법적인 수단에 의한 진상규명이 불투명해지자 이에 불만을 품은 사람들이

1) 1998년 대선에서 에스트라다는 39.6%의 득표율로 2위인 베네시아(15.9%)를 압도적인 차이로 제치고 대통령이 되었다. 1992년 선거에서 라모스가 23.6%로 대통령이 되었고 2위였던 산티에고가 19.7%를 차지한 것에 비하면 압도적인 표차라고 할 수 있다.

거리로 쏟아져 나왔다. 정권퇴진 시위의 주축을 이루었던 전임 대통령과 가톨릭 종교지도자, 그리고 대학생들을 포함한 도시 중산층이 전체국민의 선거로 선출된 정권을 퇴출시킨 것이 과연 민주적인가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 에스트라다의 퇴진 후 얼마 지나지 않아 그의 압도적 지지기반인 하층민들에 의한 또 다른 국민봉기의 시도(EDSA III라고도 함)는 필리핀 사회의 계층적 분화가 사회적 갈등으로 표출되는 모습을 극적으로 보여주고 있다. 정치적 위기 때마다 불거져 나오는 군부쿠데타 설이나 이의 잦은 시도는 필리핀 정치제도의 취약성을 절실히 드러내고 있다. 또한 현재에도 계속되고 있는 이슬람 반군이나 공산반군과의 전쟁은 선거라는 민주적 절차가 분화된 사회적 갈등의 여과와 수렴의 기능을 제대로 하지 못하고 있음을 입증하고 있다.

대의 민주주의의 최후의 보루인 선거에 대한 연구는 민주주의의 공고화 과정에 있는 많은 제3세계 국가들의 정치체제로서의 민주주의가 그 사회의 전통이나 관습과 결부하여 어떠한 형태로 나타나는가를 관찰할 수 있는 계기를 제공할 수 있다. 본 연구는 필리핀에서 선거제도가 민주주의의 공고화에 어떠한 역할을 수행하고 있는지에 대한 평가이다. 논문의 구성은 제1절에서 본 연구의 문제를 제기하였고, 제2절에서는 선거와 민주주의의 관계 그리고 민주주의의 공고화에 대한 이념적이고 이론적인 논의를 제시함으로써 본 연구의 논리적 배경을 밝혔다. 제3절에서는 현재 필리핀 선거제도²⁾가 추구하는 이상과 시행의 결과로서 나타나는 현실을 역사적 배경과 함께 살펴보았다. 제4절에서는 필리핀 선거제도를 민주주의의 공고화

2) 본 논문에서 선거제도는 제도(institutions)로서의 선거를 의미한다. 제도는 바라보는 시각이나 범위에 따라 다양하게 정의되지만 대체로 “형태의 안정적인 유형(stable pattern of behavior)으로서 개인행위를 제약하고 규칙성을 띠는 것”으로 정의된다. 제도에는 법이나 규율과 같은 공식적인 측면과 관습이나 전통과 같은 비공식적인 측면이 있다 (하연섭 2002). 본 논문에서 “선거제도”라는 용어를 일반적으로 많이 사용하지만 특별히 법적인 내용을 다룰 때에는 “선거법”이라는 용어를 사용하였다.

라는 기준에서 평가하였다. 제5절에서는 결론과 더불어 필리핀에서 민주주의 공고화를 위한 미래지향적 선거제도에 대한 시사점을 제시하였다.

II. 선거와 민주주의

민주주의 체제는 정치권력의 정당성을 규정하는 가장 중요한 지표로 선거를 들고 있다. 그러나 선거는 표면적 형식 자체는 같을지라도, 그 내용면에서는 여러 가지 형태로 나타날 수 있다. 이는 제도적인 결함뿐만 아니라 이를 운영하는 사람들의 의지, 더 나아가서는 경제, 사회, 문화적 배경에 의해 영향을 받는다. 대의 민주주의 체제의 근간을 이루는 선거가 제삼세계 국가에서 기득권층의 권력획득과 유지를 위한 수단으로 왜곡되어 사용되는 경우가 많다. 이러한 이유로 인해 선거제도 자체가 파행적으로 운영되고 불신의 대상이 되는 경우들이 자주 발생한다. 제도변화의 양태를 결정하는 것은 기존제도가 가지고 있는 신경체제, 즉 문제인지 및 해결능력에 달려 있다고 할 수 있다. 정치체에 있어서 신경체제는 정당체제, 선거체제, 대의체제, 민주화 정도 등으로 볼 수 있으므로 선거제도에 대한 연구는 민주주의 공고화라고 하는 정치체의 변화에 대한 중요한 연구 영역이라고 할 수 있다(하태수 2001: 118). 선거제도는 투표행태와 선거결과에 영향을 줄 수 있을 뿐만 아니라 정책선호를 결정하는 과정과 정치권력을 이전하는 데 중요한 역할을 함으로 면밀한 분석이 요구된다. 선거제도는 다양한 요소들이 존재하는 복잡한 현실 속에서 시행되기 때문에 올바른 분석을 위해서는 해당국가의 역사적, 사회·경제적 환경을 고려하여 그 영향을 평가해야 한다(Dieter 1984).

슈페터에게 있어서 민주주의적 방법은 개인이 국민의 표를 얻기 위한 경쟁적인 투쟁을 통해 정책을 결정할 수 있는 자리에 오를 수 있도록 하는 제도적 장치에 다름 아니다(Shumpeter 1962: 269). 이러한 슈페터적인 접

근은 헌팅턴(Huntington 1991)의 “절차적 민주주의”와도 일맥상통한다. 그러나 이와 같은 정의에서는 선거를 민주주의의 충분조건으로 봄으로써 선거를 둘러싸고 있는 수많은 비민주적인 요소들은 간과하고 있다. 민주주의에 대한 또 다른 정의로서 달(Dahl 1956)의 폴리아키(Poliarcy)적 개념을 들 수 있다. 즉 “자유롭고 공정하며 경쟁적인 선거와 더불어 조직 및 표현의 자유, 정보접근의 자유, 그리고 민의를 반영하는 통치체제”로 민주주의를 표현하고 있다. 여기에는 통치자를 뽑는 절차로서 선거의 정당성에 대해 언급하고 있다. 즉 자유롭고 공정하며 경쟁적인 선거라야만 민주주의를 구성하는 하나의 조건을 충족시킨다는 의미이다. 민주적 제도의 확립과 이의 안정화를 민주주의 공고화로 보고 이러한 관점에서 선거를 평가하고자 한다면 민주주의와 선거의 관계를 습폐터적인 관점보다는 달(Dahl)적인 관점에서 접근하는 것이 바람직하다.

보다 근본적으로 선거가 과연 민주적인가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 민주주의의 원형인 고대 민주주의체제에서는 대표 혹은 통치자를 시민들 중에서 순번 또는 추첨을 통해 결정하였다. 그러던 것이 공동체의 변화와 더불어 17, 18세기부터 점차 선거라는 방식이 널리 쓰이면서 이를 대체하게 되었다. 모든 정치사회를 시작하고 실질적으로 구성하는 것은 다수파를 만들 수 있는 숫자의 자유인들이 연합하고, 그러한 사회에 스스로를 편입시키기로 동의한 것에 지나지 않는다고 보고, 이것이 바로 세상의 모든 합법적 정부의 시작이고 기원으로 간주하였다. 근대 민주주의의 사상적 근간을 이룬 자연법 사상가들은 동의가 합법적인 권위의 유일한 근원이며 정치적 복종의 근거라는 신념에 사상적 기반을 두고 있다. 추첨은 더 이상 정치행위자들이 획득하려던 일정한 목적과, 정치적 정당성에 대한 지배적 신념에 적합지 않은 것으로 간주되었다. 대의정부가 등장할 무렵에 중요했던 정치적 평등은 권력에의 동의에 대한 평등한 권리였지 관직을 가질 평등한 기회를 의미하는 것이 아니었다. 그러므로 시민들은

스스로 관직에 참여하기를 원하는 사람들이 아니라, 정치적 정당성의 근거로 간주되었다(곽준혁(역) 2004). 이처럼 불평등한 요소를 내포하고 있는 선거를 민주주의의 가장 중요한 요소로 간주하는 것에는 문제가 있지만, 현실적으로 이를 대체하여 활용할 수 있는 보다 현명한 제도가 고안되기 전에는 비록 불완전하지만 선거제도에 의존할 수밖에 없고, 또한 여기에서 기대할 수 있는 최대한의 민주적 요소들을 도출하는 도리밖에 없다.

선거의 존재가치는 지배자와 피지배자가 상호이익을 극대화하기 위해 영향력을 교환하는 데에 있다고 볼 수 있다. 정치체제와의 관계에서 선거의 기능을 두 가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 즉 선거를 대의기능, 정부의 선택기능, 정책에 대한 국민의 영향력의 행사와 같은 하의상달(bottom-up)로 보는 버틀러(Butler)적 시각과, 지배엘리트가 통치하는 정치체제의 안정, 효율성 및 권위를 증대시킴으로써 결국에는 정치적 엘리트의 위상을 강화해주는 하나의 수단, 즉 상의하달(top-down)로 보는 진스버그(Ginsberg)적 시각이 공존한다(김선종 1994: 464-466 재인용). 바람직한 선거제도의 선행조건으로는 대표에게는 효율적인 업무수행에 필요한 권위를 부여하고 대중에게는 선택의 폭을 넓혀줌으로써 정치권력의 정통성을 대중에게 납득시킬 수 있어야 한다. 또한 사회적 긴장과 갈등을 감소시킬 수 있는 안전장치(safety valve) 역할을 해야 하며, 누적된 사회적 갈등의 찌꺼기를 해소할 수 있는 여과장치이어야 한다.

선거제도의 수립과 운용, 그리고 변화과정에 대한 이해를 위해서는 행위자, 구조, 그리고 환경에 대한 종합적인 고찰이 요구된다. 정치체제로서의 민주주의의 공고화는 구조와 환경의 변화 속에서 민주적 제도화의 심화과정으로 볼 수 있다. 본 연구는 민주주의 공고화를 민주적 제도화의 확립과정으로 보고, 민주적 제도의 핵심적인 요소인 선거제도에 초점을 맞추었다. 선거제도를 분석함에 있어 제도의 형성과 변화를 행위자, 이해관계, 권력관계를 중심으로 파악하였다. 제도화를 비공식적인 행태가 공

식적인 제도로 전이되는 것으로 보고, 그 과정에서 행위자간의 이해관계를 중심으로 한 갈등이 표출되며, 이의 해결은 결국 권력관계에 의해 정착된다고 본다.³⁾ 이러한 변수들은 사회·경제적 환경에 따라 변화하며, 제도의 변화 또한 이러한 세 변수의 변화에 영향을 받으며 기존제도가 내재하고 있는 경로에 따라 변화하는 것으로 본다. 방법론적인 측면에서 본 연구는 분석적 서술(analytic narratives)기법을 사용하였다.⁴⁾

Ⅲ. 필리핀 선거제도의 이상과 현실

1. 필리핀 선거제도의 형성과 전개

선거의 종류는 선거의 원칙에 따라 구분하면 보통선거와 제한선거, 평등선거와 차등선거, 직접선거와 간접선거, 비밀선거와 공개선거로 나누어 볼 수 있다⁵⁾(안순철 1998: 40). 필리핀에서 제한적이거나 선거제도가

3) 노스(North 1990)에 따르면 제도는 사회적으로 효율적이기 위해 만들어지는 것이 아니라, 새로운 제도를 창조할 수 있는 협상력을 갖춘 사람들의 이익을 증진시키기 위한 방편으로 만들어 지는 것으로 보았다. 나이트(Knight 1992)도 제도의 형성과 변화는 분배적 이득을 얻기 위한 갈등의 부산물(a by-product of conflicts over distributional games)일 뿐이라고 하였고, 코르피(Korpi 2001)는 영향력 있는 행위자가 권력관계를 암묵적으로 정당화, 영속화시키기 위하여 제도를 통해 특정한 규범과 문화를 만들어 나갈 수 있다고 주장한다. 오렌과 스키프(Orren and Skowronek 1994)에 따르면 제도란 특정 목표의 달성을 위해, 특히 다른 사회구성원의 행동을 통제하기 위해 도입된 것이기 때문에, 제도의 각 구성요소들은 그것이 도입·형성되는 시기에 이를 뒷받침했던 사회구성원 간 권력관계를 반영할 수밖에 없다는 것이다(하연섭 2002: 347-349 재인용).

4) Bates(1998)에 의하면 분석적 서술에서 서술적(narrative) 방법이란 다름 아니라 시·공의 제약을 받는 사례와 맥락에 초점을 맞추는 것을 의미하며, 분석적(analytic)이란 합리적 선택의 명제로부터 사회현상을 설명한다는 것을 의미한다. 분석적 서술은 이론중심이 아니라 문제 중심이며, 일반화를 추구하는 것이 아니라 구체적인 사례에 대한 설명이 목적이다(하연섭 2002: 353 재인용).

5) 보통선거는 재산이나 사회적 신분, 인종, 성별, 교육 등에 관계없이 헌법이나 법률이 정한 최소한의 자격요건을 갖춘 모든 국민에게 선거권을 부여하는 원칙을 말한다. 평등

도입된 이후 차등선거와 공개선거의 행태는 나타나지 않는다. 현 필리핀 선거법의 성격과 내용은 법의 형성과 전개에 핵심적 역할을 담당했던 행위자들과 그들의 이해관계, 그리고 이해갈등(interest conflicts)의 조정에 열쇠가 되는 사회적 계층구조 및 권력관계의 역사적 고찰을 통해 설명될 수 있다. 필리핀 선거제도의 역사적 전개과정은 시대적 변천과정을 통해 살펴볼 수 있다. 제도적인 변화를 환경의 변화에 따른 행위자의 변화, 그리고 행위자들 간의 이해관계의 변화라는 관점에서 볼 수 있고, 이러한 변화는 새로운 제도의 도입과 더불어 새로운 사회구조적 변화를 가져온다는 의미에서 역사적 시대구분을 통한 행위자들의 변화와 이를 둘러싼 사회적 구조의 분석은 선거제도의 형성과 전개를 이해하는 데 중요한 의미를 갖는다.

필리핀 군도에 스페인 식민지가 건설되기 이전에는 바랑가이(Barangay)라고 하는 부족공동체와 같은 형태의 원시적 정치체가 존재하였다. 공동체의 리더로서 다투(Datu)는 그 권위가 세습에 의해 전수되었다. 스페인의 식민지 정책이 본격화되는 1565년부터는 식민지 고급관료들에 대한 임명에 식민정부로부터의 천거(anointing)라고 하는 종교적 형식을 이용하였다. 제한적이거나 필리핀에서 투표를 통한 선출의 형식이 나타난 것은 1641년 스페인 칙령(Ordinance)에 의한 지방행정관(기초단체장)을 선출하면서부터이다. 선출을 위한 위원회는 퇴임행정관과 12명의 바랑가이 대표들로 구성되었다. 1847년에 통과된 기초단체선거법(Municipal Election Law)을 통해 선거구의 수정은 물론 선출하는 자리의 숫자도 증가하였다. 스페인 식민지 시기에는 근대적 의미의 보통선거제

선거는 모든 투표자에게 동등한 권한, 즉 일인 일표에 동등한 가치를 부여하는 것을 의미한다. 직접선거는 국민이 대표자를 직접 선출하는 것을 의미하며, 간접선거에 의해 국민의 의사와 결정이 중간 선거인에 의해 왜곡되어 나타나는 것을 피하고자 하는 원칙이다. 비밀투표는 무기명 투표를 통해 투표자가 누구에게 투표했는지를 제3자가 알지 못하도록 보장하는 원칙을 말한다.

도가 나타나지 않았고 신분적 제한선거가 19세기 말까지 지속되었다. 국가의 수립과 조직의 주체였던 스페인 식민세력은 적은 숫자로 효율적인 통치를 하기 위해 토착의 지배세력들을 새로운 체제 속에 영입시켰다. 기초단체를 구성하는 데 전통적인 지배계급들을 참여시켜 이들의 특권을 식민정부하에서도 지속적으로 누리게 함으로써 식민통치에 대한 저항을 효과적으로 억제할 수 있었다(Carlos and Banlaoi 1996). 이는 이후 필리핀에서 지방 엘리트세력들이 강화되어 지방분권적인 권력구조나 나타나는 원인이 되었다.

미국 식민지 시기는 현 필리핀 선거제도의 기본적인 성격과 내용이 형성되는 중요한 시기라고 할 수 있다.⁶⁾ 미국 식민지 하에서 선거제도는 그 범위와 영역이 점진적으로 확대되는 모습을 보인다. 우선 1900년부터 1906년까지 필리핀위원회법(Philippine Commission Act No. 60, 82, 83)에 명시된 지방정부 구성에 관한 규정에 따라 지방 선거가 실시되었다. 1902년에 통과되어 1906년부터 1916년까지 실행된 필리핀 하원의회 구성법인 쿠파법은 필리핀에서 정당활동의 본격적인 시작을 의미했다. 1916년의 필리핀 자치법인 존슨법은 필리핀에 상하 양원제를 도입하고 필리핀 의회의 권한을 대폭 강화하였다. 1935년의 필리핀 독립법인 타이딩-맥더피법은 필리핀인 대통령과 의회의 구성을 포함하고 연방자치(Commonwealth) 기간을 통해 향후 10년 후에 완전 독립된 필리핀 정부를 구성한다고 규정하고 있다. 미국 식민시기동안의 선거는 전 기간에 걸쳐 성별/지식/재산에 다른 제한선거가 실시되었다. 스페인을 대체한 미국 식민지 세력, 전통적인 지방 엘리트계층, 그리고 스페인통치 말기 사회에 팽배해 있던 반식민지 혁명세력 등이 새롭게 도입되는 근대적 정치제도에서 실질적인 행위자들로 등장했다. 미국에 의해 새롭게 도입된 정치체제는 대의제에

6) 미국의 필리핀 식민통치에 관해서는 권오신(1992, 1997, 1998, 1999)을 참조하시오.

기반을 둔 민주주의 제도였다. 미국 식민정부는 봉건적인 요소인 지주계급을 민주주의라는 새로운 제도의 가장 큰 수혜자로 만들었다. 더불어 아래로부터의 혁명적인 요구들은 효과적으로 억제할 수 있었다. 혁명세력들은 좌파 민족주의 세력으로 일부 변하고 또한 사회운동으로 세력화하여 필리핀의 역사적 과정에서 중요한 변화의 계기를 제공하지만 권력의 중심으로 부상하지는 못하였다(박사명 1999). 미국 식민정부는 필리핀에 근대적 관료기구의 창설보다는 선거나 대의제도를 만드는데 더 큰 관심을 기울였다. 이는 필리핀에 강력한 중앙관료제 보다는 지방분권적인 권력구조를 창출시켰다(Hutchcroft 2000). 현재 필리핀 선거에서 흔히 볼 수 있는 지방의 후원과 수혜관계, 그리고 이를 근거로 하는 중앙과 지방의 네트워크 형성에 의한 국가 권력의 창출은 이미 미국 식민지 시대부터 시작되었다.

1946년 독립과 더불어 실시된 선거는 1939년에 통과된 연방자치법(Commonwealth Act No. 357)에 의거해 근대적 의미의 보통선거가 최초로 실시되었다. 필리핀 독립국가 초기에는 미국 식민지하에서의 정치 및 사회적 구조가 그대로 이어졌다. 비록 독립은 되었지만 독립을 제공한 미국의 영향력은 많은 부분에서 남아 있는 상황이었다. 행정부의 수반인 대통령의 임기를 4년 중임으로 규정함으로써 엘리트 간의 원활한 권력 순환이 이루어졌다. 1946년부터 1969년 마르코스가 재선되기 전까지는 그 어느 대통령도 재선되는 경우가 없었다. 정당체제는 대통령 후보를 중심으로 민족당과 자유당의 양당체제를 유지하였다. 독립 이후 필리핀에 선거 민주주의가 정착되면서 지방 라이벌들 간의 선거를 둘러싼 치열한 경쟁이 이루어졌다. 이는 곧 사병조직의 등장과 함께 지역 보스정치의 강화를 낳았다. 선거에 무력, 조직, 자금을 상징하는 3G(Guns, Goons, Gold)를 이용한 부정행위들이 동원되었다(Anderson 1988). 또한 중앙과 지방의 네트워크에 의한 정권창출 구도는 환경의 변화와 더불어 일정한 변화를 맞이

했다. 독립초기 가장 큰 사회적 문제로는 일본군 점령시기에 조직되고 강화된 반일, 반지주 무장운동세력(Hukbalahap)의 처리문제였다. 특히 이들이 좌파성향의 개혁을 주장하였으므로 전후 냉전의 시작과 더불어 미국에게는 민감한 문제였고, 이들에 대한 전통적 지주계층은 정부군이나 사병조직을 동원하여 이들과 마찰을 빚고 있었다. 또한 미국이 제안한 토지개혁안도 의회를 점유하고 있는 전통적 지주들에 의해 거부됨에 따라 좌파의 활동을 더욱 증폭시키는 결과를 낳았다. 이러한 상황에서 미국의 후원을 받고 있던 당시 국방장관, 막사이사이(Ramon Magsaysay)는 중앙과 지방간의 네트워크를 통한 선거운동보다는 대중들에게 직접 호소하는 방식으로 대통령에 당선되었다. 이러한 대중 지향적인 대통령선거 행태는 1960년대 이후 대중매체의 확산과 더불어 더욱 확대되었다. 이는 필리핀 정치권력의 중심이 지방 엘리트들이 주도하는 의회와 국민들로부터의 개인적인 인기에 기반을 둔 대통령으로 양분되는 현상으로 나타났다. 선거와 관련된 부정행위가 유권자에 대한 매수나 위협과 같은 방법에서 개표와 집계과정으로 확산되는 총체적 선거부정 행태가 나타났다 (Hutchcroft and Rocamora 2003).

1972년 계엄령의 선포와 더불어 필리핀에서는 민주적 절차로서의 선거가 파행적으로 운영되었다. 의회는 해산되어 1978년까지 의회 없는 마르코스 독재정치가 이루어졌다. 1973년 새로운 헌법은 의원내각제 형태를 추구하면서 1935년 헌법하에서의 대통령의 권한과 1973년 헌법하에서의 수상의 권한을 마르코스 일인에게 집중시켰다. 마르코스의 이와 같은 정치적 선택은 1960년대 당시 시대적 상황, 즉 많은 제3세계에서 독재정권이 탄생하는 현상과 맥을 같이한다(Anderson 1988). 당시 급속히 증가하고 있던 신흥 전문인들, 특히 미국에서 교육 받은 기술관료들이 중앙권력에 영합함으로써 이들이 주축이 된 국가의 지역조직들이 지방엘리트들에 의해 수행되던 국민동원의 역할을 대체하게 된 것이다. 마르코스 독재

시기는 새로운 정치행위자와 권력구조에 변화를 가져왔다는 데에 필리핀 정치의 진화과정에서 중요한 의미를 가진다. 비록 마르코스가 지방엘리트들의 붕괴를 시도하였지만 이에 완전한 성공을 거두지는 못하였다. 또한 군부의 정치화와 시민사회의 정치세력화라는 결과를 낳음으로써 보다 다양한 세력들이 정치의 정면에 등장하는 계기를 만들었다. 이러한 다양한 정치세력들은 1980년대 민주화 운동의 물결 속에서 새로운 정치를 탄생시키고 새로운 권력구조를 형성하는데 주도적 역할을 담당했다.⁷⁾

1981년 계엄령이 해제되고 1984년 선거를 통해 소집된 임시의회에서 만들어진 1985년 통합필리핀선거법(Omnibus Election Code of the Philippines)이 현재까지 필리핀 선거법의 기본 골격을 이루고 있다. 1986년 민주화와 1987년 새로운 헌법에 의해 다소 개정되었고, 필리핀에서의 선거 전반에 걸친 종합적인 내용을 포함하고 있다. 독재정권이 몰러난 이후 가장 시급했던 작업은 새로운 민주적 법질서를 수립하는 것이었다. 민주화 운동 과정에서 확대된 정치적 행위자들, 특히 각 계파별 시민단체들, 개혁적 군부세력들이 민주화의 결실에 대한 자신들의 몫을 주장하는 상태였다. 현재 실시되고 있는 선거제도가 이러한 역사적 과정 속에서 만들어진 것으로서 사회의 다양한 목소리를 수렴하였다고는 하나 시간이 흐르고 혁명적 분위기가 사라짐에 따라 다시금 전통적 엘리트들에게 유리한 방향으로 제도가 운영되었다. 그 원인은 1970년대와 1980년대에 성장한 도시 중산층들이 국내의 경제적 어려움과 더불어 직업을 찾아 해외로 이주함에 따라 민주화 이후 아키노 정부의 효과적인 개혁의 조력자가 되지 못하였고, 또한 급진적 개혁세력들은 아키노 정부에 협력을 거부함으로써 전통적 엘리트 계층의 새로운 권력복귀현상을 견제할 세력이 미흡했다 (Anderson 1988). 현 선거제도의 가장 큰 문제점으로 지적되고 있는 것은

7) 마르코스하의 군부 정치화과정에 대해서는 서경교(1994)를 참고하시고, 마르코스 정권의 붕괴과정과 시민사회의 역할에 관해서는 정영국(1992)을 참조하시오.

〈표 1〉 필리핀 선거제도의 형성과 진화를 둘러싼 상황적 배경

선거제도	주요 행위자	이해관계	권력구조	선거의 기능
스페인 식민통치 시기: 제한된 범위, 신분적 차별선거(지방관료 선출에 관한 스페인 칙령, 1642-1898)	1. 스페인 식민정부 2. 전통 엘리트	효율적인 식민지 통치와 전통적인 권위의 보전이 라는 측면에서 상호 보완적 관계형성	지방 분권화의 강화와 이에 대한 식민정부의 통제 형태.	전통적 엘리트들의 권위를 보전해 주는 기능.
미국 식민지 시기: 선거범위의 점진적 확장, 성별/지식/재산에 의한 차별 선거(필리핀위원회법, 1990; 쿠파법, 1902; 존슨법, 1916; 타이딩-맥더피법, 1935)	1. 미국 식민정부 2. 전통 엘리트 3. 혁명 세력	식민정부는 전통적 엘리트들과 협력관계를 통해 통치의 효율성과 혁명세력을 효율적으로 억제	식민정부의 통제 아래 의회제도를 통한 지방 엘리트들 간의 네트워크를 형성하여 지방권력의 전국화.	전통적 지방엘리트들의 권력의 공고화와 전국화에 기여.
독립국가 초기: 행정부와 의회 전반에 관한 보통선거 (1935년 헌법, 1939년 연방정부법 No.357)	1. 전통 엘리트 2. 미국 식민잔재 3. 급진 세력	정치적 주도권을 잡으려는 전통적 세력과 경제적 이익과 이념적 헤게모니를 확보하려는 미국의 이해가 상호 보완적 관계형성.	전통적 엘리트들 간의 권력의 순환	엘리트들 간의 독립된 국가의 권력획득을 위한 경쟁의 장.
권위주의 시기: 계엄하에서 임시의회 구성에 관한 보통선거 (1973년 헌법)	1. 마르코스 2. 기술관료 3. 국제적 후원자	권력의 집중과 영구화를 추구하는 마르코스와 국가기구 확대를 통한 영향력 확보를 추구하는 기술관료들이 연합하고, 미국이 지역적 헤게모니의 전초기지 강화를 목적으로 국제적 후원자 역할.	기술관료와 군부를 기반으로 한 독재체제.	독재정권하에서 선거의 민주적 기능이 정지되고, 선거는 단순히 독재정권의 하수인을 만드는 역할.
1986년 민주화 이후: 행정부와 의회전반에 관한 보통선거 (1985년 통합선거법, 1987년 헌법)	1. 전통적 엘리트 2. 시민사회 3. 군부 4. 민중	새롭게 조성된 민주적 환경에서 정치적 주도권을 놓지 않으려는 전통적 엘리트와 개혁을 추구하는 사회세력이 공존.	전통적 엘리트가 권력의 중심에 복귀하고, 다원화된 정치 세력들과 일정 부분 권력을 공유.	민주적 원칙 아래 다양한 목소리를 담으려는 노력에도 불구하고 이의 운영과 결과는 이에 미치지 못함.

정당체제의 발전을 가져오지 못한다는 것이다. 필리핀 정당들의 실체를 보면 양당제니 다당제니 하는 구분이 별 의미가 없는 것이 현실이다 (Hutchcroft and Rocamora 2003). 정당으로서의 활동과 역할은 오직 선거기

간에만 이루어지는 소위 정당발달 초기단계의 간부정당의 형태를 띠고 있다. 정당의 이름으로 유권자에게 접근하기보다는 개인적인 인기나 공약으로 캠페인 하는 경우가 대부분이다. 물론 정치적 이해에 따라 당적을 변경하는 것도 흔히 있는 일이다. 1998년 에스트라다의 대통령 당선은 정당의 부재와 이로 인한 개인적 인기와 금전위주의 선거경향 때문으로 파악된다. 2004년 5월 선거에서도 나타났듯이 영화배우 출신의 페르난도(Fernando Poe Jr.)가 강력한 대통령 후보로 등장한 것을 보면 에스트라다와 같은 현상이 일시적인 것이 아님을 입증한다. 이러한 현상을 불평등하게 정형화된 사회 계층구조의 타파를 희망하는 국민들의 역량이 선거결과로 나타난 것으로 해석할 수도 있다(Lande 2001). <표 1>은 시대에 따른 선거제도의 변화를 주요 행위자, 이해관계, 권력구조 등 변수들을 중심으로 구분하여 정리하고 있다.

2. 필리핀 선거법의 성격과 내용

선거법을 분석하고 평가하는 기준은 여러 가지 방법이 있다. 본 논문에서는 필리핀 선거법을 네 가지 범주로 나누어 살펴보았다. 첫째로 선거법의 틀과 형태로서 선출직의 구성과 정부형태, 그리고 선거구의 확정원칙과 구조에 관하여 고찰하였다. 둘째로 후보자 및 선거운동 규정에 관한 것으로서 후보자의 자격 및 정당과의 관계, 정당의 구조와 행태 및 선거비용에 관한 규정 등을 살펴보았다. 셋째로 투표와 개표 및 집계에 관련된 절차와 방식, 그리고 이에 관련되는 기관들을 살펴보았다. 넷째로 획득한 표의 의석전환원칙에 관한 규정으로서 단순대표제와 비례대표제로 나누는 필리핀의 현행 규정을 고찰하였다. 필리핀 선거제도는 그 문화와 권력구조에서 나온 선택의 결과로 볼 수 있다. 그러나 의도로서의 합리성이 현실적으로는 기대하지 않은 결과로 나타날 수 있다. 그러므로 각 범주에서

필리핀 선거제도가 추구하는 이상과 현실로 나타나는 결과를 동시에 살펴보고 평가하는 것이 바람직하다.

1) 필리핀 선거법의 기본 구조

현행 필리핀 선거법은 1985년에 제정, 공포된 통합선거법(Omnibus Election Code)에 근거하며, 1987년 헌법의 규정에 의해 일부 수정 보완되었다. 통합선거법은 많은 부분이 개정되었지만 그 기본적인 골격은 필리핀 선거법을 대변한다. 필리핀은 선거를 통해 국민이 직접 선출하는 대통령에 의한 대통령중심제 정부형태를 이루고 있다. 또한 1991년 지방정부 구성법(Local Government Code)에 의거하여 각 지방의 기초 및 광역 단체장과 지방의회 의원들을 국민들이 직접 선출하고 있다. 입법부는 상원과 하원으로 구분되며 상원은 전국적인 선거로 선출되며 하원은 지역구와 정당비례대표제로 구성된다. <표 2>은 2004년 5월 선거를 통해 선출된 직위 및 내용을 요약하고 있다.

1991년 선거법 개정과 함께 중앙과 지방이 선거가 동시에 실시되며 매 3년마다 선거를 치루고 있다. 선거구의 확정방법은 등록된 유권자의 수에 비례하여 정해지는 것을 원칙으로 한다. 일반적으로 유권자 300,000명당 1명의 대표를 기준으로 한다. 그러나 광역행정구역인 각 지역(province)은 비록 유권자의 수가 적을 지라도 1명의 하원의원을 배출한다.⁸⁾ 각 지역별로 인구밀도에 따라 차이는 있지만 과밀지역은 2개 혹은 6개의 선거구로 나누는 곳도 있다. 선거구 확정은 헌법상 매 5년마다 조정하도록 되어 있다.

필리핀 선거법은 정부형태로서 대통령중심제를 구성한다. 필리핀에서 대통령중심제가 도입된 역사적 배경은 미국식의 정부형태 본떠 만든

8) 바타네스(Batanes) 지역의 경우는 유권자수가 8,000명으로서 과대대표의 한 예라고 할 수 있다(Leones and Moraleda 1998: 22).

〈표 2〉 2004년 필리핀 선거를 통해 선출되는 직위 및 내용

	정/부통령 ¹	상원의원 ²	하원의원		지방 단체장 및 지방의회 의원
			지역구	정당비례대표 ³	
인원	각1명	12명	212명	53명	17,500명
임기	6년 단임	6년(2회 이상 연임 불가)	3년 (3회 이상 연임 불가)	3년 (3회 이상 연임 불가)	3년 (3회 이상 연임 불가)
선거구	전국	전국	지역	전국	지역

주: 1. 대통령과 부통령은 미국과 같이 팀으로서 선출하는 것이 아니라 개별적 투표를 통해 선출한다. 그러므로 실제로 같은 팀이 아닌 다른 팀에서 각각 대통령과 부통령이 나오는 경우가 흔하다.

2. 상원은 24명의 의원으로 구성되며, 민주화 이후 상원이 부활한 다음 최초의 선거에서 순위를 정하여 상위 12명은 6년 하위 12명은 3년으로 임기를 정하여, 이후 매 3년마다 있는 선거에서 12명씩을 선출하여 기존의 12명과 함께 24명으로 구성한다.

3. 정당비례대표(Party List Representative)의 의석배분 방식은 정당비례대표에 투표한 전국의 모든 표들을 집계하여 각 그룹별로 획득한 득표비율(집계된 전체수의 몇 %)을 확정한다. 이후 각 그룹별로 순위를 정하고 매 2%의 득표율마다 1석을 배정한다. 즉 진입장벽(threshold)은 정당비례대표 전체표의 2%에 해당하며 각 그룹마다 최대 획득할 수 있는 의석수는 3석으로 한정한다. 필리핀의 정당비례대표제는 기존의 정당은 물론 각종의 사회단체들이 참여하여 경쟁하는 것으로 일반적으로 알려진 비례대표제와는 거리가 있다.

1935년 필리핀독립법에 근거한다. 특히 1987년 이후 단임제 대통령제의 도입은 마르코스의 장기독재를 경험한 후 1인 독재의 탄생을 원천적으로 예방하기 위한 것으로 알려져 있다.⁹⁾ 대통령중심제는 근본적으로 삼권분립의 원칙 아래 견제와 균형을 추구하는 정치체제라고 할 수 있다. 그러나 필리핀에서 시행되는 대통령중심제는 이와 같은 삼권분립과는 거리가 있으며 대통령을 중심으로 한 행정부에 과다한 권력집중이 주요한 비

9) 또 다른 측면에서 보면, 과두제(Oligarchy)를 형성하고 있는 필리핀 정치엘리트들이 정치권력을 제도적 차원에서 원활히 순환시키고자 하는 의도로 볼 수도 있다. 독립 이후 대통령 중심제가 실시되었지만 현직 대통령이 두 번 연임한 경우는 마르코스를 제외하고는 아무도 없었다. 이러한 현상을 놓고 볼 때 필리핀에서는 정치권력이 한군데 머무는 것을 달갑게 생각하지 않는 엘리트들 간의 성향을 짐작할 수 있다.

판의 대상이 되고 있다. 이는 대통령이 정부재원의 통제권한을 이용하여 의회를 효율적으로 통제할 수 있기 때문이다.¹⁰⁾ 이러한 과도한 권력집중과 더불어 직선에 의한 대통령의 선출은 올바른 선거문화가 정착되지 못한 상태에서 정치적인 경륜이나 능력보다는 대중적인 인기가 우선시되는 현상을 낳고 있다.¹¹⁾ 일부에서는 필리핀의 현실에서 대통령중심제는 민주주의 체제의 근간인 정당의 발달에 부정적으로 작용하고 있다는 주장이다. 이는 필리핀에서 끊임없이 제기되고 있는 헌법개정을 통해 의원내각제로의 정치체제 변경을 주장하는 논리적, 현실적 근거가 되고 있다.

2) 후보자 및 선거운동 규정

필리핀 선거법에 따르면 태생적 필리핀 국민이면서 일정한 요건만 갖추면 누구나 선출직 자리에 출마할 수 있다. 기본적으로 후보자들은 읽고 쓸 수 있는 지적능력을 갖추어야 하고, 해당 지역 선거인 명부에 유권자 등록이 되어있는 국민이라야 한다. 연령제한은 대통령과 부통령의 경우는 40세 이상, 상원의원은 35세 이상, 하원의원의 경우는 25세 이상으로 규정하고 있다. 선거일 직전 필리핀 내 거주한 기간에 대한 규정에 따르면 대통령과 부통령의 경우는 10년, 상원의원은 2년, 그리고 하원의원의 경우는 해당 지역구에 6개월 이상 거주해야 하는 조건이 있다. 정당비례대

10) 필리핀에서는 매년 의회 의원들에게 배당되는 지방개발기금(Countrywide Development Fund, CDF or Port Barrel)이 정부예산에 책정되어 지급되는데, 이의 지출 승인권이 대통령에게 있으므로 대통령이 효율적으로 의회 의원들을 통제할 수 있는 기반이 된다. 이러한 연유로 인해 매 선거 후 정당이나 정파에 관계없이 의원들이 대통령이 소속된 정당이나 정파로 대거 이동하는 현상을 낳고 있다. 지방개발기금은 정치인들에 의한 공공자금유용의 대표적인 예라고 할 수 있다(Parreno 1998).

11) 1998년 영화배우 출신의 에스트라다가 대통령에 당선된 것과 2004년 대선에서 정치적 경험이 전혀 없는 영화배우 출신인 페르난도(Fernando Poe Jr.)가 강력한 대통령 후보로 부상하였던 점은 이를 입증한다. 현재의 부통령도 유명한 TV앵커 출신이며, 상원의원 중에서도 상당수가 방송, 연예계 출신이다.

〈표 3〉 필리핀 주요 정당 현황, 2004

정당명	설립 연도	정당이념	비고
기독교교회민주당 (Lakas-Christian Muslim Democrats, or Lakas-CMD)	1992	불확실	1992년 라모스(Fedel V. Ramos)의 대선출마를 위해 창당. 현 아로요 대통령 소속정당
필리핀민주투쟁당 (Laban ng Demokratikong Pilipino, or LPD)	1988	불확실	1988년에 아키노 대통령을 돕기 위해 설립.
전국민연합 (National People's Coalition, or NPC)	1992	불확실	1992년 꼬후앙꼬(Danding Cojuangco)의 대선 출마를 위해 설립.
자유당 (Liberal Party, or LP)	1945	자유민주주의 (Liberal Democracy)	1945년에 설립되어 로하스(Manuel Roxas)를 대통령 후보로 내세움.
민족당 (Nationalista Party, or NP)	1907	필리핀주의 (자유, 민주, 사회정의)	1907년 친독립정당들을 규합하여 창당.
필리핀민주당 (Partido Demokratiko Pilipino-Lakas ng Bansa, or PDP-Laban)	1978	민주사회주의 (Democratic Socialism)	1978년 마르코스에 대항하여 민다나오에 근거를 둔 피멘텔(Aquilino Pimentel)에 의해 전국정당으로 탄생.
국민개혁당 (People's Reform Party, or PRP)	1992	불확실	1992년 미리암(Miriam Defensor-Santiago)의 대선 출마를 위해 창당.

출처: Leones and Moraleda(1998); <http://www.comelec.gov.ph>; <http://www.i-site.ph>. (재구성).

표후보의 경우는 자신이 대표하고 있는 그룹의 실질적인 일원이어야 한다고 규정한다. 대부분의 출마자들은 정당의 공천으로 선거에 출마하고 있다. 정당설립요건은 단지 일정한 구비서류를 갖추어 선거위원회(Commission on Election, Comelec)에 등록함으로써 이루어진다. 단지 종교 단체가 정당으로 등록하는 것은 금하고 있으며, 폭력을 목적달성의 수단으로 하는 어떠한 단체의 정당 등록도 금하고 있다. <표 3>은 필리핀의 주

요 정당들의 현황을 나타내고 있다. 선거철마다 여러 정당들이 연합하여 후보를 내세우는 경우가 많이 있다. 특히 12명의 후보를 내세우는 상원의원 선거의 경우 여권과 야권으로 나누어 정당들이 연합하는 경우가 흔하다.

필리핀 선거캠페인 기간은 전국적인 선거 즉 정·부통령과 상원의원의 경우는 90일로 되어 있으며, 지역구 선거 및 정당비례대표의 경우는 45일로 규정하고 있다. 필리핀에서 선거와 직접 관련이 없는 정치자금의 경우는 대체로 침묵한다. 합법적인 선거자금은 개인이나 기업의 기부금, 특히 화인기업의 기부금이 중요한 역할을 하는 것으로 알려져 있다. 선거기부금에 대한 금지조항으로는 정부의 하청업무를 수행하는 업체나 공공성이 있는 기간사업에 종사하는 업체들은 기부행위가 금지되어 있다. 또한 금융기관의 선거 기부행위도 금하고 있으며 정부로부터 특혜를 받은 업체¹²⁾나 공무원, 군인 그리고 외국인과 외국인 업체로부터의 선거기부행위는 금하고 있다.

필리핀 선거법에 따르면 선출직에 출마하는 요건은 보편적인 기준에 의거하지만, 당선가능성에 대해서는 여러 가지 제한을 가지고 있는 것이 현실이다. 실제로 하원의원의 경우 지역의 전통적인 엘리트 가문출신이 2/3이상을 차지하고 있으며, 1/3정도는 정권의 변화에 상관없이 대를 이어 의회 의석을 차지하고 있다(Leones and Moraleda 1998; Coronel et al. 2004b). 비록 선거에서 후보자들이 정당의 후보로 출마하지만 필리핀에서 정당은 실질적인 조직체계의 측면에서 들여다보면 개인적인 조직체의 집합에 불과하다(임성한 1990: 359). <표 4>에서 볼 수 있듯이 정당이 후보자를 평가하는 기준이나 후보자 선택에 영향을 미치는 요소로서 중요하지 않음을 볼 수 있다. 이처럼 정당이 제구실을 못하는 데는 선거법

12) 선거일 전 100일 이내에 정부로부터 100,000페소 이상의 정부지원을 받은 업체나 100,000페소 이상의 정부지원을 받은 교육기관.

〈표 4〉 필리핀 유권자들의 후보선택에 영향을 미치는 요소들 (2003년 조사)

후보자 평가에서 중요한 요소		후보선택에 영향을 미치는 요인	
가치(value)	점수 (points)	가치(value)	점수 (points)
교육정도(Educated)	48.5	매체(Media)	24.5
경험(Experience)	48	가족(Family)	17
공약(Platform)	35.4	교회 Church)	17
근검(Decent)	35	정당(Political Party)	12
자비(Help the People)	34.9	개인(Own Influence/None)	12
친절(Good)	15	여론조사(Survey)	7
개인능력(People Skills)	6	학교(School)	2.5
책임감(Responsible)	5	조직/고용인(Organization)	2
혈연(Relatives)	0.9	인기인(Movie Star)	1

출처: <http://www.i-site.ph>(검색일 2005/03/25).

상의 결점도 지적되고 있다. 1985년 통합선거법 제9조 70항에 의하면 “정당은 비당원을 후보로 지명하거나 지원할 수 있다”고 규정함으로써 유력 후보의 초청이 만연하고 이로 인해 당의 결속력에 심각한 폐해를 낳고 있다.

2001년에 도시빈민을 대상으로 한 조사에 따르면 대체로 연예인의 정치참여에 대해 부정적인 반응을 나타내지만 후보자의 선택기준으로 그 후보를 “안다” “모른다”가 중요한 요소로 나타난다. 중요한 것은 유권자들이 그 후보를 어느나 모르느냐 이지 그 후보가 정치인이냐 연예인이냐가 중요하지 않다는 의미이다. 결국 정치신인보다 인기 연예인이 훨씬 유리한 위치에 있음을 보여준다(Sy 2001). 2004년 5월 선거를 전후하여 실시한 인터뷰를 통해서도 대체적으로 <표 4>의 내용을 확인할 수 있었다. 특히 후보자를 평가하는 요소로서 교육정도와 경험이 부각되는 것은 대학

중퇴의 학력을 가진 영화배우 출신 대통령 에스트라다의 실패를 배경삼아 강력한 대권후보로 등장한 페르난도에 대한 자격론이 사회적 이슈가 된 시점에서 조사한 것이기 때문으로 볼 수 있다. 페르난도 후보는 영화배우로서 고등학교 졸업의 학력과 정치적인 경험이 전혀 없는 인물이었다. 또한 후보자가 부패한 정치인인지 아닌지에 대한 나름대로의 판단이 후보선택에서 중요한 요소로 작용하고 있음을 발견할 수 있다.

선거운동에 대한 국가의 재정지원이 전혀 없는 상태에서 후보자들의 선거자금에 대한 규정이 너무 엄격한 것도 문제로 지적된다. 또한 이러한 법들의 준수여부를 감시하고 위반사례에 대한 처벌과 같은 행정업무를 집행할 만한 능력이 주무부서인 선거위원회(Comelec)에 거의 존재하지 않는 상황이다. 실제로 후보가 선거에서 얼마의 비용을 지출했는지도 선거 후 후보자가 신고하는 선거기부금을 기준으로 추정할 뿐 객관적인 평가는 불가능한 상태이다(Leones and Moraleda 1998). 막대한 비용이 소요되는 선거에 도박, 밀수, 매춘, 마약과 같은 불법경제자금이 유입되는 것으로 알려져 있으며, 특히 지방선거에 이러한 검은돈들이 많이 사용되는 것으로 알려졌다. 이외에도 여러 가지 선거캠페인에 관련된 법규들이 존재하고 있지만 대체로 지켜지지 않고 있는 실정이다. 비록 위반 사실이 적발되었더라도 후보자의 당락에 영향을 줄 정도의 처벌이 가해지지 않기 때문에 문제제기 또한 무의미한 형편이다. 한 정치인은 “필리핀에는 오직 두 종류의 후보자만 존재한다. 하나는 승자(winner)이고 다른 하나는 속은 자(cheated)이다”라고 증언하고 있다(Rocamora 1998). 이는 널리 알려져 있는 3G(Guns, Goons, Gold)가 필리핀 선거에서 제도적 틀 위에 존재하며 군림하고 있음을 말해주고 있다.

3) 투표, 개표 절차에 관한 규칙

필리핀 선거에 있어서 유권자는 남녀를 불문하고 18세 이상인 필리핀 국민으로 규정한다. 범죄자와 정신이상자에게는 선거권이 주어지지 않는다. 해외거주 필리핀 국민에 대한 선거권은 2004년 선거에서 최초로 도입되었다. 그 이전에는 해당 선거구에 선거일 이전 최소 6개월 이상 거주자로서 필리핀에 1년 이상 거주한 국민에 한하여 투표권이 부여되었다. 필리핀에서 선거를 총괄하는 기관은 선거위원회(Comelec)로서 의장 1명과 위원 6명으로 구성되어 있으며 의회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다. 임기는 7년 단임으로 되어 있다. 선거위원회가 공인하는 비정부 민간 단체들이 선거의 홍보 및 투표, 개표 감시와 비공식적 집계에 관여한다. 또한 분쟁지역에서의 선거실시를 위하여 군대를 동원하는 경우도 종종 있다.

투표소에서 투표절차를 주관하는 선거감시위원회(Board of Election Inspector, BEI)는 의장 1명과 간사 1명 그리고 정당을 대표하는 2명으로 구성되며, 각 투표소의 선거인명부가 준비되기 30일 이전에 구성된다. 의장과 간사는 공립학교 교사가 담당하게끔 규정한다. 공식적인 선거참판단은 각 정당, 정당연합, 후보자 별로 1명씩을 선정할 수 있다. 이들은 투표소에서 투표와 개표상황을 참관할 수 있지만, 투표관련서류를 만지거나 조작할 수 없다. 투표가 실시되는 시간은 오전 7시부터 오후 3시까지로 되어 있다. 유권자는 투표소에서 선거인 명부에 자신의 이름을 확인하고 서명한다. 투표용지를 접수하기 전에 확인 손도장을 찍는다. 투표용지를 받아 후보자들의 이름을 모두 볼 수 있도록 준비된 자리에 앉아 자신이 선택한 후보의 이름을 일일이 용지에 기입한다. 투표용지를 작성한 후 접어서 투표함에 넣는다. 그와 동시에 오른쪽 엄지손톱에 잘 지워지지 않는 잉크 한 방울을 떨어뜨린다. 이는 한 유권자가 두 번 투표하는 것을 방지하기 위한 조치이다.

정각 3시에 투표가 마감되면 선거감시위원회(BEI)는 투표소 자리를 정리하여 참관인이나 일반인이 개표상황을 관전할 수 있도록 배려하고 공개로 개표를 실시한다. 개표가 완료되면 개표결과가 기록된 용지와 다시 봉인된 투표함을 기초단체 집계위원회에 이송한다. 각 투표소의 개표결과를 종합하여 기초단체 집계위원회는 기초단체 단위의 당선자를 발표한다. 그리고 다음 단계인 광역단체 집계위원회에 관련 자료를 이송한다. 이들을 종합하여 광역단체 집계위원회는 광역단체 단위의 당선자와 지역구 하원의원 당선자를 발표한다. 관련 자료는 최종적으로 선거위원회(Comelec) 본부집계소로 이송되어 전국적인 집계현황을 종합하여 대통령과 부통령, 상원의원, 그리고 정당비례대표의 당선자를 확정 발표한다.

필리핀 선거제도에 있어서 유권자 규정은 상당히 개방적인 것을 알 수 있다. 특히 2004년 선거부터 실시하는 해외거주 필리핀 국민들에 대한 투표권 부여는 8백만 명이 넘는 해외근로자 수를 감안할 때 의미 있는 변화라고 평가할 수 있다. 필리핀에는 아직 주민등록제도(National Identification System)가 구축되어 있지 않고 있다. 따라서 매 선거 때마다 유권자 등록을 해야 하는데, 이와 관련된 선거 부정이 많이 일어난다. 즉 이중등록을 통한 다중투표(flying vote)의 경우나, 상대후보 지지자들의 등록 방해 등과 같은 경우가 종종 발생한다. 선거 관련법의 개정이 있을 시 유권자들을 대상으로 한 홍보가 미흡한 것으로 나타난다. 2003년에 실시한 한 조사에 따르면 유권자의 상당수(33%)가 개정된 선거법에 대해 모르고 있으며, 다수(63%)의 사람들은 유권자 교육프로그램이 존재하는지의 여부에 대해서도 모르는 것으로 나타났다(IPER 2004).

선거부정은 필리핀 선거절차 전반에 걸쳐 이루어지고 있다는 의혹이 지배적이다. 개별 유권자에 대한 매표행위나 위협과 같은 것은 물론이고, 개표와 집계 과정에서의 대단위 부정(whole sale fraud)도 상당부분 일어난 것으로 알려지고 있다. 특히 제도상의 취약점을 이용한 선거부정행위

가 흔히 나타난다. 한 예로 투표용지가 과다 인쇄되어 불법적으로 사용되므로 개표수가 유권자 수를 초과하는 경우가 종종 발생한다. 투표용지에 선택한 후보자의 이름을 직접 기입해야 하는 것도 여러 가지 문제점을 도출한다. 중앙과 지방 그리고 대선과 총선이 함께 있는 해에는 20명이 넘는 후보자의 이름을 각각 명기해야하고, 개표할 때 손으로 쓴 이름들에 대한 해석을 놓고 논란을 빚는 경우가 종종 발생한다. 또한 수작업으로 이루어지는 개표절차는 시간적으로 오래 걸릴뿐더러 각 단계마다 대단위 선거부정이 개입되는 것으로 알려져 있다(Tancangco 1992). 선거를 총괄하는 선거위원회(Comelec)의 역량은 항상 문제로 대두된다. 선거부정의 가장 큰 원인으로 선거위원회의 비효율과 무관심, 무능, 그리고 준비부족을 꼽고 있다(Gregorio-Medel 2004). 선거위원회와 더불어 선거감시와 결과에까지도 많은 영향을 행사하고 있는 민간단체들에 대한 평가도 다양하다. 비판적인 입장에 있는 사람들은 이들 민간단체들이 나름대로 정치적인 견해를 가지고 있는 단체이므로 중립성 유지에 문제가 있다는 것이다. 이처럼 여러 가지 문제점들이 발견됨에도 불구하고 절차상의 효율성을 증진하기 위한 새로운 제도의 도입이 어려운 것은 정치인들의 현실적인 문제에 기인한다. 기존에 익숙해 있는 제도에서는 자신도 적절히 선거부정을 행하고 또한 경쟁자의 선거부정행위도 예측이 가능하여 예방할 수 있는데, 새로 도입될 제도에서는 어떻게 선거부정을 도모할 수 있을 것이며, 또한 경쟁자가 도모하고자 하는 부정선거행위를 어떻게 예측하여 방지할 수 있을지 알지 못함에서 오는 두려움 때문인 것으로 파악된다(IFES 1995).

4) 표의 의석전환 원칙

득표수의 의석전환 원칙에는 기본적으로 다수대표제와 비례대표제가 있다. 선거구의 비중에 따라 1인을 선출하는 단순다수대표제와 2인 이상

을 선출하는 중선거구제로 나눌 수 있다.¹³⁾ 필리핀 선거제도에 따르면 상원의원의 경우 매 3년마다 전국적인 선거를 통해 후보자별 득표 순위를 정하고 상위 12등까지 6년 임기의 의원을 뽑는다. 지역구별로 치루는 하원의원 선거에서는 단순다수대표제를 수용하고 있다.¹⁴⁾ 필리핀 선거제도는 단순다수대표제 하에서 제대로 대표되지 못하는 소외된 계층들의 의회활동 통로를 마련해 주기 위해 정당비례대표제를 일부 도입하여 사용하고 있다. 1987년 헌법에 따르면, 하원의회 의석의 20%를 소외된 계층을 대변하는 그룹에게 배분하도록 명시하고 있다. 1995년에 실행법령(RA7941)을 만들어 1998년에 최초로 정당비례대표선거를 도입하였다. 선거위원회로부터 승인된 정당, 이익단체, 혹은 사회적 연합체 등 누구나 정당비례대표선거에 참여할 권한을 가진다. 최초의 정당비례대표 선거가 있었던 1998년에는 기존의 주요 정당들에게는 참여를 불허하였다. 이는 헌법의 정신에 비추어 소외된 계층을 대변하는 그룹에게 기회를 부여하고, 이들이 역량을 모아서 제도권 정당으로 자랄 수 있는 기회를 부여한다는 의미에서였다.

필리핀 선거제도 전반에서 적용되고 있는 단순다수제는 그 제도의 기대와는 다르게 거대정당의 출현이라는 결과를 낳지 않는다. 또한 양당제도와 같은 일반적인 정당형태로 나타나지도 않고 있다. 오히려 다수의 정당들이 존재하며 이합집산하는 형태를 나타내고 있다. 이는 서구적 정치제도의 분석틀이 독특한 사회계층구조를 가지고 있는 필리핀 환경에서

13) 선거구 구분과 관련된 자세한 내용은 박동천(2000) 제2장을 참조하시오.

14) 단순다수대표제는 제도적 특징상 득표비율과 의석수에 있어서 큰 차이를 낼 수 있다는 점과 1당 우위의 정치구도를 가져옴으로써 승자가 모든 것을 취하게 되는 (winner-takes-all system) 현상을 낳는다. 그와 더불어 결과를 쉽게 예측할 수 있는 경우가 흔히 있으므로 국민들로부터 선거의 관심도가 낮아질 수 있다는 단점을 내포하고 있다. 그러나 비례대표제에서 있을 수 있는 인위적인 조작에 의한 의석배분과 같은 폐해를 막을 수 있고, 선거의 결과가 분명하다는 장점을 가지고 있다(Dieter 1984).

예상과는 다른 결과를 낳는 예라고 할 수 있다. 필리핀에서 이와 같은 예외적인 결과를 낳는 원인으로는 지역적 기반이 강한 전통적인 엘리트 계층이 주도하는 지역중심주의 및 인물중심주의적 정치풍토에 기인한다고 할 수 있다. 즉 의도적이건 의도하지 않았건 필리핀에서는 정당이 정치적인 견수령의 주체로서 제 기능을 발휘하지 못하고 있는 실정이다. 필리핀 정치제도의 진화에 있어서 일부이기는 하지만 정당비례대표제도의 도입과 실시는 많은 기대와 희망을 낳고 있다. 이는 기존의 정당들이 특정 계층을 대변한다기보다는 전통적 정치 엘리트들의 정치적 도구에 지나지 않는다는 인식에 따라, 비로소 진정한 의미의 정당 탄생을 기대하는 것에서 기인한다. 그러나 실제로 나타나는 현상은 기대와는 거리가 먼 듯 보인다. 정당비례대표제 도입 후 최초의 선거인 1998년에는 준비된 의석의 1/3도 안 되는 14석(50석 중) 만이 확정되었고, 2001년에는 13석(53석 중), 그리고 2004년에는 24석(53석 중)이 확정되었고, 참가한 66개 정당 및 그룹 중 16개만이 진입장벽(2%)을 넘었다. 이러한 결과는 제도상의 문제와 더불어 국민들의 관심부족이나 홍보의 미흡, 혹은 소외된 계층을 대변하는 그룹들의 역량부족 등을 원인으로 들 수 있다. 그러나 비록 저조한 투표율을 보였지만 여러 계층별 단체들이 직접 정치에 참여할 수 있는 장을 열었다는 점에서 의미를 부여한다(Rodriguez 1998). 반면 정당비례대표제가 소외된 계층들의 의정활동 참여의 창구역할이 될 수 있겠지만 부족한 역량 때문에 해당계층에 속하지 않은 기득권 세력에 의해 쉽게 오용될 수 있는 여지를 남기고 있는 것이 현실이다(Rodriguez 2002).

이상에서 살펴본 바와 같이 필리핀 선거법은 선거의 기본원칙인 직접, 평등, 보통, 비밀 등의 기준에서 크게 벗어나지 않는다. 물론 투표와 개표 과정에서 현대적 기술의 접목과 같은 제도적 근대화의 측면에서는 문제점이 있지만, 근본적으로 제한적 의미에서의 경쟁성과 평등성에는 별 무

리가 없어 보인다. 그럼에도 불구하고 이러한 선거법의 수행 결과에 대한 평가는 사뭇 다르다. 이는 각 선거제도가 어떠한 사회적 환경, 정치·경제적 구조 하에서 시행되고 있는가를 고려함 없이 선거제도만의 연구는 별 의미가 없음을 입증한다. 따라서 선거제도를 평가하는 기준은 특정한 사회적 조건을 근거로 한 모델에 따라 일률적으로 이루어져서는 안 되며, 그 평가 기준은 해당 국가에 의미가 있고 올바른 방향으로의 목적지향적이어야 한다(Dieter 1984). 이러한 인식하에 다음 절에서는 필리핀의 선거제도를 운영하고 있는 행위자들과 이들을 구속하는 사회적 계층구조 등을 고려하여 필리핀 선거제도가 민주주의 공고화라는 가치의 실현에 어떠한 의미를 가지는 지를 살펴본다.

IV. 필리핀 선거제도와 민주주의 공고화

민주적 정치체제의 공고화 과정은 민주적 정치제도와 정치문화가 형성되는 과정으로 볼 수 있다. 또한 정치적 제도화는 조직과 절차가 가치와 안정성을 얻는 과정으로 볼 수 있다(이행 1992, 398). 선거법과 관련한 민주주의 공고화는 선거가 가지고 있는 민주성이 제도적으로 잘 반영되고 있으며 이것이 민주적인 정치문화를 배양하는 데 그 기능을 다하고 있는가에 따라 평가할 수 있다. 선거가 정당한 권력을 만들어 내는 수단으로서 그 결과에 모든 국민들이 기꺼이 승복하는가는 중요하다. 이는 절차에 대한 신뢰와 결과에 대한 권위를 인정함으로써 체제의 안정성과 직결되기 때문이다. 선거의 본질인 경쟁에 있어서 공정한 규칙이 경쟁에 참여하는 모든 사람들에게 동일하게 적용됨은 또한 매우 중요하다. 더불어 민주적 선거의 근본적 가치인 평등성이 국민들 모두에게 보장되는지와 선거로 표현된 결과가 적절히 대표되는가를 살펴보아야 할 것이다. 결국 선거와 관

〈표 5〉 필리핀 국민들의 집권 직후 대통령에 대한 만족도

대통령	조사시기	만족도(%)=만족(%) - 불만족(%)
아기노 (1986-1992)	1986년 5월	+53
	1986년 10월	+72
라모스 (1992-1998)	1992년 9월	+66
	1992년 12월	+60
에스트라다 (1998-2001)	1998년 9월	+60
	1998년 11월	+61
아로요 (2001-2004) (2004- 현재)	2001년 1월	+24
	2001년 4월	+17
	2004년 6월	+26
	2004년 8월	+12

출처: The SWS Survey. <http://www.sws.org.ph> (검색일: 2005/03/25).

련한 민주주의 공고화의 수준은 신뢰성, 공정성, 평등성, 대표성 등 네 가지 변수를 중심으로 살펴볼 수 있다.

선거를 통해 창출된 권력이 정당하다고 수용하는 것은 혈연적 승계를 통한 전통적인 권위의 창출 방식이 선거제도라는 근대적 방법으로 바뀐 것에 대한 국민들의 신뢰와 일맥상통한다. 이는 곧 국민들이 선거를 어떠한 시각에서 보고 있는가를 통해 알 수 있다. 선거직후 여론조사 등에서 나타난 공직 만족도는 실제로 새로운 정권의 수행능력에 대한 만족도라기보다는 선거에 대한 승복의 표현으로 볼 수 있다. 이런 측면에서 필리핀 국민들은 <표 5>에서 볼 수 있듯이 선거에 대한 신뢰도가 대체로 높은 것으로 나타난다. 특히 라모스 대통령의 경우 23.6%의 득표율로 당선되었지만, 당선 후 만족도가 상당히 높게 나타난 것은 국민들이 선거결과를 어떻게 받아들이는가를 보여준다. 아로요 대통령에 대한 2001년 1월 조사에

서 비교적 낮은 신뢰도를 나타낸 것은 선거가 아닌 승계에 의한 권력 획득이라는 면에서 해석할 수 있다. 그리고 2004년 6월 조사는 대선 직후이긴 하지만 이미 전임 대통령의 잔여임기 4년을 수행한 바 있기 때문에 오히려 그 통치력에 대한 평가로 볼 수 있다. 한편 군부 쿠데타 시도에 대한 여론조사에 따르면 대다수의 국민들이(SWS 조사: 87년 9월-65%; 89년 12월-67%; 03년 9월-64%) 그 방법의 정당성에 대해 부정적인 시각을 가지고 있는 것으로 나타난다.

필리핀은 스페인식민지 시대부터 선거는 단지 여러 엘리트들 중에 하나를 선택하는 것으로 인식되어졌다(Alejo et. al. 1996). 이는 대의 민주주의의 체제하에서 많은 국가들이 경험하고 있는 현실이라고 볼 수 있다. 문제는 이들 엘리트 간의 경쟁이 공정한 제도적 원칙하에서 이루어지는지가 중요하다. 역사적으로 필리핀 선거는 엘리트 간의 무한 격돌의 양상을 띠었다. 일부에서는 이러한 모습을 닭싸움, 경마, 권투와 같은 스포츠경기로 묘사하기도 한다(Coronel et. al. 2004). 민주화 이후 이전에 비해 선거관련 불법행위들이 많이 감소했다고는 하나 <표 6>에서 볼 수 있듯이 필리핀에서 선거는 아직도 많은 인명을 요구하는 위험한 게임임을 알 수 있다.

<표 6> 필리핀 선거폭력에 관한 통계 1986-2001

선거유형	선거년도	폭력건수	사망자수
간이(Snap) 대선	1986	364	153
지방선거	1988	405	188
대선, 총선 및 지방선거	1992	157	89
총선 및 지방선거	1995	244	108
대선, 총선 및 지방선거	1998	322	77
총선 및 지방선거	2001	152	98

출처: Patino(2004), http://www.fes.org.ph/papers_elecviolence.htm (검색일: 2005/03/30).

거듭 제기되고 있는 선거위원회(Comelec)의 선거중립성과 역량부족 문제가 선거의 공정성을 지켜내는데 가장 큰 문제로 대두되고 있다. 선거의 공정성 확보를 위해 선거과정에 공식적으로 참여시키고 있는 시민단체들의 정치적 중립성 또한 선거의 공정성을 해치는 아이러니컬한 상황을 나타내고 있다(NDI 1991). 대중매체가 가장 중요한 선거운동 수단으로 등장한 현실에서 이들의 부패와 편향은 필리핀 선거의 공정성을 더욱 심각하게 훼손하는 부분이라 할 수 있다(Florentino-Hofilena 2004). 선거 때마다 자주 거론되는 집권세력에 의한 공공자금의 선거유용과 같은 행태는 유권자들 간의 공정한 경쟁을 가로막는 요소로서 아직도 지적되고 있다.

필리핀 선거에 있어서 국민들의 표가 주권의 행사로서 평등하게 대우받는가에 대해서는 부정적인 평가가 지배적이다. 이는 1인 1표라는 원론적인 차원의 문제가 아니라, 각종 선거부정에 의한 선거결과의 왜곡현상에 연유한다. 선거에서 유권자들은 제한적이거나 자신의 삶의 신조에 따라 최선의 이익을 추구한다. 이것이 곧 개별적 합리성에 근거한 선택이라고 할 수 있다. 계층분화가 심각하고 대다수의 국민들이 빈곤층에 있는 필리핀 사회구조 속에서 대표나 각종 물질적 호의는 그 무엇보다도 이들의 합리성에 가깝다고 할 수 있다. <표 7>은 필리핀의 빈곤층의 변화 양상을 보여 주고 있다. 빈곤층에 대한 국민들의 인식과 정부의 기준에 많은 차이가 있음을 볼 수 있다. 이는 정부가 빈곤의 문제를 실제로 국민들이 생각하는 만큼 심각하게 보고 있지 않음을 알 수 있다. 이처럼 다수가 빈곤층

<표 7> 필리핀의 빈곤층 현황

	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003
스스로 평가하는 빈곤층	74%	66%	62%	68%	63%	56%	62%
정부에서 발표한 빈곤층	44%	40%	40%	36%	32%	34%	n.a.

출처: Mangahas(2004a) Social Weather Station Survey 재구성.

을 이루고 있는 상황에서 빈곤의 문제가 선거를 통해 이슈화 되고 국가정책에 제대로 반영하지 못하는 것은 정치의 책임성에서 연유한다. 즉 선택의 질적문제와 결부되는 것이다(Montinola 1999). 평등성의 문제는 제도적인 측면뿐만 아니라 오히려 구조적인 부분이 더욱 중요하다고 볼 수 있다. 이는 정치문화와도 밀접하게 관련된 것으로서 필리핀의 선거에 방송, 연예계의 인물들이 대거 진출하여 성공하는 현상과 연관된다. 즉 사회의 구조적 불평등이 선택의 왜곡뿐만 아니라, 주어진 선택의 빈곤함으로 나타나고 있다.

대표성을 상징하는 필리핀 정당정치 수준은 지극히 낮은 것으로 평가된다. 정당들이 뚜렷한 정치적 이념이 부재한 채 대부분 보수적인 사상을 공유하는 중·상류층을 대변한다. 이는 필리핀의 사회적 계층 분화를 제대로 반영하지 못하고 있음을 나타낸다. 전통적으로 내려오고 있는 보스 중심의 정당체제와 후원·수혜 관계로 맺어져 있는 후보와 유권자 사이의 관계는 대표성의 왜곡현상을 낳고 있다. 필리핀에서 정당은 선거에서 뿐만 아니라 국가의 경제정책에도 중요한 역할을 하지 못한다. 이는 정당의 낮은 제도화 수준으로 인해 정책수립과 사회적 동원이라는 본연의 기능을 수행하지 못하기 때문이다(Velasco 1999). 대표성의 증진을 위해 최근 많은 제도적인 노력을 기울이고 있다. 정당비례대표제(Party List Representative)를 통해 소외된 계층의 의회 진출의 길을 열어 놓고 있으며, 중산층으로 분류될 수 있는 막대한 수의 해외 거주 필리핀 국민들에 대한 선거권 부여 등은 대표성을 증진시키기 위한 방안으로 볼 수 있다. 이는 또한 필리핀 정치에 새로운 활력을 불어넣기 위한 제도적 보완으로서 많은 기대를 모으고 있다.

〈표 8〉 필리핀 민주주의에 대한 국민들의 평가, 2003

	완전독재 <----민주주의 정도----> 완전민주주의										평균
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
마르코스 시기	24	10	13	12	14	8	5	6	3	5	4.1
현재 수준	2.6	2.0	3.4	5.3	17	16	15	16	10	13	6.7
희망 수준	0.3	0.6	1.6	1.9	7	9	12	16	11	40	8.2
5년 후 예상	2.1	1.2	1.1	2.8	10	9	13	19	12	29	7.7

출처: Mangahas(2004b) Social Weather Station Survey.

이상의 네 가지 선거제도의 민주적 가치들을 중심으로 살펴보면 필리핀의 민주주의 공고화 수준은 긍정적으로 평가되기 힘들다. <표 8>에서 볼 수 있듯이 필리핀 국민들도 현재의 민주주의 수준에 만족하지 못하고 있다. 민주화 이후 다시금 나타나는 국민혁명(People Power)식의 정치변동이나 군부의 거듭되는 쿠데타 시도 등은 정치적 변화에 대한 선거제도의 효율성에 많은 의문점을 남기고 있다. 또한 1992년 대선에서 2위를 한 산티아고 후보가 선거 결과에 불복하였고, 2004년 대선에서도 2위를 한 페르난도 후보가 선거 결과에 불복하여 법적 소송을 제기하는 등 선거의 공정성 문제가 계속해서 제기되고 있다. 지속되는 필리핀의 경제적 불평등 구조는 선거를 통한 변화의 기대를 위축하며 투표의 왜곡현상을 부추기는 배경이 되고 있다. 비록 제도적 개선을 통해 대표성을 높이려는 노력은 보이고 있지만 의회는 여전히 소수의 전통적 엘리트들을 대변하는 것으로 평가된다.

V. 맺음말

선거제도는 하나의 수단으로서 가치중립적이다. 이 수단을 통하여 민주주의라는 가치지향적인 목적을 추구한다. 서구의 민주주의 발달과정에 근거한 특정한 제도적 틀과 여기에서 기대되는 결과가 필리핀 선거제도와 그 결과에 동일하게 적용될 수 없다. 이는 각 정치공동체가 가지고 있는 특수성에 기인한다. 개별국가가 가지고 있는 선거제도의 성격과 내용을 올바르게 이해하기 위해서는 이와 관련된 정치행위자들 간의 이해관계와 이들을 둘러싸고 있는 권력관계에 대한 고찰이 요구된다. 선거제도의 형성과 전개는 특정 역사적 시점에서 그사회가 가지고 있는 사회·경제적 구조를 반영할 수밖에 없다. 결국 민주주의라는 가치를 실현하기 위해 중요한 요소는 선거제도 그 자체보다는 이를 규정짓고 있는 사회·경제적 권력구조라고 볼 수 있다. 선거제도는 민주주의가 실현될 수 있는 토대를 창출하는 방향으로 조직되고 운영되어야 할 것이다. 이러한 측면에서 선거제도는 개별국가가 가지고 있는 특수성을 반영한 전략적인 수단일 수밖에 없다.

민주주의에 대한 숨페터적인 관점을 적용한다면 필리핀은 높은 수준의 민주주의를 누리고 있다고 볼 수 있다. 위로는 대통령을 포함해서 아래로는 최하위 행정구역(Barangay)까지 그 장(Captain)과 위원(Councilor)을 경쟁적인 선거를 통해 선출하기 때문이다. 그러나 그 선출 과정이 달(Dahl)의 폴리아키적 관점에서의 민주적 선거가 되기에는 아직도 많은 문제점들을 내포하고 있다. 필리핀의 선거를 단순히 명문화된 제도적 측면만이 아니라 이를 운영하는 주체와 이들을 둘러싸고 있는 환경 등 구조적인 측면을 함께 고려해 볼 때 자유롭고, 공정하며, 경쟁적인 선거라고 결론짓기 어렵다. 민주주의의 공고화는 단순히 형식적인 제도화를 넘어 이것이 제대로 운영될 수 있는 환경이 조성되었을 때 이루어 질 수 있는 것이

다. 이는 제도가 이러한 민주주의적 토양을 만드는 방향으로 만들어지고 운영되어야 한다는 것을 의미한다.

필리핀 선거제도는 이러한 민주주의적 토양을 만들어 내는데 그 기능을 제대로 수행해 왔다고 보기 힘들다. 전통적인 권력구조가 그대로 내려오고 있으며 사회·경제적 불평등이 구조화 되어있다. 역사적 과정을 통해 이러한 불평등으로 인한 갈등이 선거이외의 방법으로 표출되었지만, 이것이 구조적 변화를 가져오지 못함으로써 “변화 없는 사회의 역동성”(김민정 2005)으로 전락하였다. 그럼에도 불구하고 이러한 사회적 역동성에서 필리핀 사회의 변화에 대한 희망을 발견할 수 있다. 현 필리핀 선거제도가 제도적인 측면에서의 결함보다는 이를 수행하는 행위자와 환경이 문제로 부각된다. 이에 대한 해결은 단시일에 제도적인 변화를 통해 성취될 수 있는 것은 아니며, 이미 오랜 기간을 거치며 조금씩 변화를 보이고 있다고 할 수 있다. 강력한 권력을 행사할 수 있는 대통령이 선출되는 양상이 과거의 엘리트 중심에서 비록 왜곡된 형태로 나타나지만 민중 지향적인 대통령의 탄생을 보았다. 라모스 정권 초기 개혁적인 경제정책의 추진이 가능했던 것은 강력한 지도력과 개혁적 사회세력들이 연합하였기 때문이다. 특히 에스트라다 정권을 탄생시킨 일반 민중들의 경제적 계층투표(class voting)는 구조화 되어 있는 전통적 엘리트 중심의 권력구조에 새로운 변화를 예견하는 징후로 볼 수 있다. 또한 정당비례대표제에서 나타나고 있는 진보적 사회세력들의 정치세력화는 변화의 흐름을 가속화시킬 수 있을 것이다. 이러한 사회적 역동성을 어떻게 제도적인 측면과 연결시켜 민주적 토대를 건설히 할 수 있는가에 필리핀 선거제도 개혁의 초점이 맞추어 져야 할 것이다.

주제어 : 필리핀, 선거제도, 민주주의, 민주주의의 공고화.

참고문헌

- 곽준혁 (역), 버나드 마닝, 2004. 『선거는 민주적인가: 현대 대의민주주의의 원칙에 대한 비판적 고찰』. 서울: 휴머니타스.
- 권오신. 1992. “미국에 의한 필리핀 식민화의 초기정책: 태프트(William Howard Taft)의 정책과 역할을 중심으로.” 『강원사학』 제8집: 142-175.
- _____. 1997. “미국의 필리핀 독립가능성 제시와 그것의 번복문제 - 해리슨 총독(1913~1921)과 우드총독(1921~1927) 지배시기.” 『미국사연구』 제5집: 71-105.
- _____. 1998. “타이딩-맥더피법(1934)의 성립배경과 그 의미.” 『미국사연구』 제7집: 163-192.
- _____. 1999. “대공항, 미국의 필리핀 식민통치 변형.” 『미국사연구』 제9집: 121-147.
- 김민정. 2005. “필리핀의 ‘피플 파워’와 중산층: ‘변화 없는’ 사회의 역동성.” 『동아연구』 제48집: 59-99.
- 김선중. 1994. “세계화와 의회정치: 개혁: 정치사회적 갈등의 해소를 위한 선거제도의 개혁과 의회민주주의의 발전을 위한 대안.” 『세계화시대의 한국정치』 제4집: 459-490.
- 박기덕. 2001. “필리핀 정당체제의 변화와 정당정치의 문제점: 사회구조와 정치행태를 중심으로.” 『동남아시아연구』 제11권 가을호: 63-90.
- 박동천. 2000. 『선거제도와 정치적 상상력』. 서울: 책사랑문고.
- 박사명. 1999. “필리핀 사회운동의 충격과 전환.” 『국제정치논총』 39(3): 219-241.
- 서경교. 1994. “필리핀 군부의 정치적 역할: 마르코스하의 군부 정치화과정을 중심으로.” 『민족과 문화』 제2집: 117-136.

서경교. 2005. “필리핀의 민주주의: 민주화 과정을 통한 고찰.” 『동남아시아 연구』 15(1): 1-39.

안순철. 1998. 『선거체제 비교-제도적 효과와 정치적 영향』. 서울: 법문사.

이행. 1992. “민주적 공고화와 대통령제: 협의 민주주의적 관점에서.” 『선거와 한국정치』 391-417. 한국정치학회.

임성환. 1990. “필리핀의 정치와 사회.” 『아세아연구』 제84호: 347-394.

정영국. 1992. “필리핀 권위주의 체제의 위기와 붕괴,” 『동남아시아연구』 창간호: 44-74.

정용덕 외. 1999. 『신제도주의 연구』. 서울: 도서출판 대영문화사.

하연섭. 2002. “신제도주의의 최근 경향: 이론적 자기 혁신과 수렴.” 『한국 행정학보』 36(4): 339-359.

하연섭. 2003. 『제도분석: 이론과 쟁점』. 서울: 다산출판사.

하태수. 2001. “제도변화의 행태: 역사적 신제도주의를 중심으로.” 『행정논총』 39(3): 113-137.

Alejo, Myrna J., Rivera, Maria Elena P. and Valencia, Noel Inocencio P.

1996. *Describing Elections: A Study of Elections in the Lifeworld of San Isidro*. Quezon City: Institute for Popular Democracy(IPD).

Anderson, Benedict. 1988. “Manila's Cacique Democracy: Origins and Dreams.” *New Left Review* 169: 3-33.

Arugay, Aries A., Cuarteros, Gladstone, and Fabros, Aya. 2004. “The 13th Congress: Old Faces, New Dynamics.” *Political Brief* 12(2): 9-26.

Bates, Robert H., et. al. 1998. *Analytic Narrative*. Princeton: Princeton University Press.

- Carlos, Clarita R. and Banlaoi, Rommel C. 1996. *Elections in the Philippines, From Pre-colonial Period to the Present*. Makati City: Konrad Adenauer Foundation.
- Choi, Jungug. 2001. "Philippine Democracies Old and New: Elections, Term Limits, and Party Systems." *Asian Survey* 41(3):488-501.
- Coronel, Sheila S., Chua, Yvonne T. and De Castro, Isagani Jr. 2004a. *Cockfight, Horserace, Boxing Match: Why Elections Are Covered As Sports*. Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism.
- Coronel, Sheila S., Chua, Yvonne T., Rimban, Luz and Cruz, Booma B. 2004b. *The Rule Makers: How the Wealthy and Well-Born Dominate Congress*. Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism.
- Dahl, Robert A. 1956. *A Preface To Democratic Theory*, Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Diamond, Larry. 1990. "Three Paradoxes of Democracy." *Journal of Democracy* 1(3): 48-60.
- Diamond, Larry. 2002. "Elections Without Democracy." *Journal of Democracy* 13(2): 21-35.
- Dieter, Nohlen. 1984. *Elections and Electoral Systems, Democracy and Social Change*. Germany: Braunschwig-druck GmbH. (translated from the German to English by Derek Rutter).
- Easton, David. 1990. *The Analysis of Political Structure*. New York: Routledge.

- Florentino-Hofilena, Chay. 2004. *News for Sale: The Corruption & Commercialization of the Philippine Media*, 2004 New Edition. Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism.
- Gregorio-Medel, Angelita and Briones, Adelfo V. 2004. *A Study on Voters Education and Poll Watching: Experiences and Lessons*. Center for Community Services, Ateneo de Manila University.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press.
- Hutchcroft, Paul D. 2000. "Colonial Masters, National Politicos, and Provincial Lords: Central Authority and Local Autonomy in the American Philippines, 1900-1913." *The Journal of Asian Studies*, 59(2): 277-306.
- Hutchcroft, Paul D. and Rocamora, Joel. 2003. "Strong Demands and Weak Institutions: The Origins and Evolution of the Democratic Deficit in the Philippines." *Journal of East Asian Studies* 3: 259-292.
- Institute for Political and Electoral Reform(IPER). 2004. *The Voter's Choice: Myself-A Psychographics Study on Voting Behavior of the Filipino Electorate*. Supported by United Nations Development Program(UNDP).
- International Foundation for Election Systems (IFES), 1995. *Technical Assessment of the Philippine Electoral System*. July-August 1995. Washington D.C.
- Knight, Jack. 1992. *Institutions and Social Conflict*. New York: Cambridge University Press.

- Korpi, Walter. 2001. "Contentious Institutions: An Augmented Rational-action Analysis of the Origins and Path Dependency of Welfare State Institutions in Western Countries." *Rationality and Society* 13(2): 235-283.
- Lande, Carl H. 2001. "The Return of 'People Power' in the Philippines." *Journal of Democracy* 12(2): 31-46.
- Lande, Carl H. 2002. "Political Clientelism, Developmentalism and Postcolonial Theory." *Philippine Political Science Journal* 23(46): 119-128.
- Leones, E. and Moraleda, M. 1998. "Philippines." in Wolfgang Suchsenroder and Ulrike Frings (eds.), *Political Party System and Democratic Development in East and Southeast Asia, Volume I: Southeast Asia*. pp. 1-53. Brookfield VT: Ashgate.
- Mangahas, Mahar. 2004a. "The SWS Survey Time Series on Philippine Poverty and Hunger, 1993-2003." *Social Weather Station(SWS) Occasional Paper*, January 2004.
- Mangahas, Mahar. 2004b. "The SWS Annual Survey Reviews 2004 Edition," SWS CD No. 2004-4, Issued February 4, 2004.
- Montinola, Gabriella R. 1999. "Parties and Accountability in the Philippines." *Journal of Democracy*, 10(1): 126-140.
- National Democratic Institute for International Affairs(NDI). 1991. *Reforming the Philippine Electoral Process: Developments 1986-88*. Washington D.C.: NDI.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.

- North, Douglass C. 1995. "Five Propositions about Institutional Change." in Jack Knight and Itai Sened (eds.), *Explaining Social Institutions*, pp. 15-26. Ann Arbor: University of Michigan Press,
- Orren, Karen and Skowronek, Stephen. 1994. "Beyond the Iconography of Order: 'New Institutionalism.'" in Lawrence C. Dood and Calvin Jillson (eds.), *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*, pp. 311-330. Boulder, CO: Westview.
- Parreno, Earl. 1998. "Pork." in Coronel, Sheila S. (ed.). *Pork and Other Perks: Corruption & Governance in the Philippines*. pp. 32-55. Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism.
- Patino, Patrick and Velasco, Djorina. 2004. "Election Violence in the Philippines." Fridrich Ebert Stiftung(FES) Philippines, <http://www.fes.org.ph/papers> (검색일 2005/03/30).
- Rocamora, Joel. 1998. "Introduction, Corruption in the Philippines: A Beginner's Guide." in Coronel, Sheila S. (ed.). *Pork and Other Perks: Corruption & Governance in the Philippines*. pp. 8-31. Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism.
- Rodriguez, Agustin Martin G. 2002. *The Winding Road to Representation: The Philippine Party-List Experience*. Quezon City: Ateneo School of Government and Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Rodriguez, Agustin Martin G. and Velasco, Djorina. 1998. *Democracy Rising? The Trials and Triumphs of the 1998 Party-List Elections*, Quezon City: Institute of Politics and Governance(IPG) and Friedrich Ebert Stiftung(EFS).
- Scott, W. Richard. 2001. *Institutions and Organizations*. 2nd edition, Thousand Oaks, CA: Sage.

- Shumpeter, Joseph A. 1962. *Capitalism, Socialism, and Democracy (Third Edition)*. New York: Harper & Law.
- Sidel, John T. 1999. *Capital, Coercion, and Crime*, California: Stanford University Press.
- Sy, Belinda Marie Chionglo. 2001. *Choosing Political Candidates in the Philippines: A Look at How Urban Poor Voters Evaluate Political Candidates*. A Joint Research Project of the Ateneo Center for Social Policy and Public Affairs(ACSPPA) and Center for Community Services(CCS). (Unpublished)
- Tancangco, Luzviminda G. 1992. *The Anatomy of Electoral Fraud: Concrete Bases for Electoral Reform*. Manila: MJAGM.
- Velasco, Renato S. 1999. "The Philippines." in Mash I., Blondel J., Inoguchi, I. (eds.). *Democracy, Governance, and Economic Performance: East and Southeast Asia*, 167-202. Tokyo: United Nations University.

인터뷰 자료

(본 논문의 인터뷰는 필자가 두 차례에 걸친 현지조사 중에 실시한 것이다. 제1차 조사는 2004년 5월 10일 필리핀 선거를 전후하여 이루어졌고, 제2차 조사는 2005년 2월에 이루어졌다. 제1차 조사 때에는 선거철임을 감안하여 주로 대통령 후보에 대한 선호도를 1998년 선거와 비교해서 질문하였다. 인터뷰 대상도 일반 유권자들이 대부분이다. 제2차 조사에서는 필리핀 선거제도에 관한 내용으로 대학교수들을 대상으로 실시하였다. 인터뷰 방법은 주제와 관련하여 대화하는 형식으로 이루어졌으며, 인터뷰 지역은 수도인 메트로 마닐라 지역에 한정되었다. 아래의 인터뷰 리

스트는 날짜순으로 정리하였고, 본명이 아닌 경우에는 애칭(nick name)을 기재하였다.)

Neil, 택시기사 (2004/5/7).

Namprung, 필리핀 국립대학 행정학과 박사과정 (2004/5/7).

Navaro, 택시기사 (2004/5/8).

Naling, 전화교환원 (2004/5/8)

Evelyn, 파출부 (2004/5/8).

Danding, 노점상 (2004/5/8).

Terante, 경비 (2004/5/8).

Nelen Nava, 무직 (2004/5/8).

Blizz, 무직 (2004/5/8).

Fredy, 택시기사 (2004/5/8).

Elma, 선거자원봉사자 (2004/5/9).

Romeo, 택시기사 (2004/5/9).

Bong Serbantes, 택시기사 (2004/5/9).

OJ, 택시기사 (2004/5/9).

Saly, 대학교직원 (2004/5/10).

Laura Samson, 필리핀 국립대학, 사회학과 교수 (2004/5/10).

San Andres Jr., 택시기사 (2004/5/11).

Mike, 사무직 직장인 (2004/5/11).

Badet, 사무직 직장인 (2004/5/11).

Kakai, 사무직 직장인 (2004/5/11).

Yu-Jose, Lydia N. 아테네오 대학, 정치학과 교수, 아시안센터 소장
(2005/2/4).

Co, Edna, 필리핀 국립대학, 행정학과 교수 (2005/2/11).

Kadil, Nasser Jr. 민다나오 공립대학, 해양생물학과 교수 (2005/2/13).

Magadia, S.J., Jose Cecilio J. 아테네오 대학, 정치학과 교수, ACSPPA 소장
(2005/3/16).

Caoli, Olivia C. 필리핀 국립대학, 정치학과 교수 (2005/2/17).

Romero, Segundo Jr. 국립필리핀발전아카데미(DAP) 부총장 (2005/2/18).

Abstract

Contents and Assessment of Philippine Electoral System in Perspective of Democratic Consolidation

Kim, Dong-Yeob

(Institute for East Asian Studies, Sogang Univ.)

Democratic consolidation is a process to establish and stabilize democratic institutions. Election as an institution is an indispensable element in modern democracy. In Schumpeterian democracy or Huntington's procedural democracy, election becomes a sufficient condition for democracy in which many undemocratic elements surrounding election are ignored. So, as far as democratic consolidation is concerned, Dahl's definition of democracy is more applicable since only free, fair, and competitive elections are considered as a condition for democracy. In order to understand the nature and contents of each country's electoral system correctly, power relations among political actors amid interest conflicts must be taken into account. Upon reviewing the current Philippine electoral laws, any serious defects were found, although some minor concerns were appeared. However, the result was quite negative if the Philippine elections be evaluated from the viewpoints of credibility, fairness, equality, and representation. It represents the low level of democratic institutionalization in the Philippines. Election has a function of weathering social problems by expressing the desire of

improvement. However, the Philippine electoral system does not function well in this terms. The traditional power structure and socioeconomic inequality still exists strongly in the Philippines. Such structural problems deter the Philippines from consolidating democracy as these negatively affect the electoral process. Despite the fact, the Philippines has nurtured a strong social dynamism in its historical process and proved it twice through People Power Revolution. Democratic consolidation in the Philippines mainly depends on how the Philippine electoral system channel such social dynamism into improving democratic fundamental such as socioeconomic structure.

Key words: The Philippines, elections, democracy, democratic consolidation.