

## 정치적 기회구조와 민주주의 공고화: 필리핀 민주화의 구조적 한계\*

김 동 업\*\*

### I. 머리말

필리핀은 1986년 2월 마르코스 독재정권을 소위 ‘국민의 힘’(People Power I)으로 몰아내고 민주화의 역사적 전환점을 맞이했다. 이후 민주적 헌법 아래에서 주기적인 선거를 통해 대통령이 선출되는 절차적 민주주의를 충실히 이행하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 2001년 재임 중 부정부패 혐의가 드러나 하원에서 탄핵당한 에스트라다(Joseph E. Estrada) 대통령이 헌법적 절차가 아닌 또 다른 ‘국민의 힘’(People Power II)에 의해 물러난 사건은 필리핀 민주주의 정치체제의 취약성을 드러낸 사건이었다. 필리핀은 1980년대 초 반독재 민주화 운동 과정에서 확대된 정치적 행위자들, 특히 각 계파별 정치단체, 시민단체, 개혁적 군부세력, 그리고 혁명적 반군세력들이 민주주의 체제로의 전환 이후 자신들의 입지를 강화하고자 노력했다. 혁명적 상황에서 입안된 1987년 민주헌법에는 이들의 다양한 요구들이 반영되었다(Wurfel 1988: 309-318).

---

\* 이 논문은 2009년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 인문한국(HK)지원사업의 지원을 받아 수행되었음(NRF-2009-362-B00016). 줄고에 대해 귀중한 조언을 해주신 익명의 심사 위원님들께 감사의 뜻을 전합니다.

\*\* 부산외대 동남아지역원 HK조교수. dykim@bufs.ac.kr

비록 과정상의 문제점을 드러내고 있기는 하지만, 제도적 관점에서 필리핀 민주주의는 다양한 장점을 내포하고 있다. 1987년 민주헌법 제정 당시 헌법위원회에서는 독립초기 양당제를 근간으로 한 민주주의 제도가 전통적 엘리트들의 정치적 도구로만 이용된 점을 감안하여 다수의 정당이 탄생할 수 있도록 선거제도를 보완했다(Caoili 2006: 264; Lande 1996: 137; Sidel 1998: 32). 또한 토지분배의 불평등으로 인한 농민들의 열악한 삶을 개선하기 위해 토지개혁법을 마련하였고, 과거에 의회에서 대변되지 못했던 소외된 계층들을 위하여 각 직능별 비례대표적인 정당비례대표제(Party List System)를 도입하였으며, 차별받는 문화적 소수민족들을 위해 자치정부를 수립하는 것을 헌법에 명문화 했다. 그러나 시간의 흐름과 함께 민주화 운동의 열정도 사라지고, 다시금 전통적 엘리트들에게 유리한 방향으로 모든 제도들이 운영됨으로써 필리핀 민주주의는 ‘저강도 민주주의’(Gills and Rocamora 1992), ‘대지주 민주주의’(Anderson 1988), ‘저급한 민주주의’(Case 1999), ‘선거 민주주의’(Diamond 2002) 등 부정적 평가를 면치 못하고 있다. 이러한 맥락에서 반독재 민주화 운동이 성공한 1986년 이후 변화된 ‘정치적 기회구조’가 어떻게 작동하였는지 살펴보는 것은 필리핀 민주주의 공고화 과정의 특성과 수준을 살펴볼 수 있는 중요한 계기가 될 것이다. 이는 그동안 형식적 혹은 절차적 민주주의에 치우쳐 규정하고 있는 민주주의 공고화의 일반적 기준, 즉 두 번의 평화적 정권교체나 민주적 절차가 게임의 유일한 룰로 수용되는 것 등에 대한 새로운 관점을 제공한다는 의미를 가진다.

주기적인 선거는 민주주의 정치체제를 규정하는 가장 중요한 기준으로 간주되고 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 받는다는 것은 다양한 사례들을 통해 알 수 있다. 이러한 맥락에서 필리핀 정치는 많은 학자들에 의해 ‘후원-수혜관계’(Lande 1964), ‘보시즘’(Sidel 1999), ‘가문정치’(McCoy 1994) 등과 제도보다는 인물과 전통적인 인적관계를 묘사하는 개념들로 분석되고 있다. 특히 선거와 같은 민주주의 제도는 다양한 배경 속에서 기득권층의 권력획득과 유지를 위한 수단으로 왜곡되어 사용되는 경우가 많다. 따라서 반독재 민주화 운동과정을 통해 쟁취된 형식적 민주주의는 이후 실질적 민주주의의 내용을 채워 나가는 것이 중요하며, 이를 통해 민주주의 공고화를 이룰 수 있는 것이다.

본 글에서는 1986년 2월 소위 국민혁명(People Power I)으로 부르는 민주적 전환의 맥락을 살펴보고, 이후 민주주의 이행과정과 심화과정을 ‘정치적 기회구조’의 변화라는 관점에서 설명하고자 한다. 특히 민주주의 이행과정에서 사회적 소외계층을 배려함으로써 실질적 민주주의를 성취하고자하는 의지를 1987년 필리핀헌법에 포함시킨 토지개혁, 정당비례대표제, 그리고 민다나오 무슬림 자치구에 관한 조항들이 어떻게 추진되었는지를 살펴봄으로써 필리핀 민주주의 심화과정을 평가해 보고자 한다. 이를 통해 필리핀 민주화의 특징과 민주주의 심화의 한계를 논하고자 한다. 또한 필리핀의 민주주의 현실을 통해 오늘날 그 가치가 위협받고 있는 많은 민주주의 체제에 대한 시사점을 제공하고, 민주적 전환 이후 민주주의 공고화에 관한 이론적 논의의 지평을 확대하고자 한다. 본 연구의 방법으로 ‘정치적 기회구조’에 관한 이론적 논의를 바탕으로 필리핀의 민주적 전환과 민주주의 이행 그리고 심화 과정에 관한 다양한 자료들과 사례들을 정리하여 분석하였다. 특히 기존 연구와 자료들을 분석하여 정리하고, 필리핀 현지에서 발행된 각종 언론보도, 여론조사 자료 등을 활용하여 논의를 전개하였다.

## II. '정치적 기회구조'와 민주화: 개념화

‘정치적 기회구조’ 개념은 아이징어(Eisinger 1973)의 논문에서 최초로 소개되었으며, 그는 미국의 43개 도시를 대상으로 저항운동의 발생이 해당 도시의 정치적 기회구조의 특징과 관련이 있다는 가정 하에 사회운동과 정치적 기회구조 간의 관계를 밝히고자 했다. 이후 다수의 학자들이(Jenkins and Perrow 1977; McAdam 1982; Tarrow 1994; Tilly 1978) 정치적 기회구조에 대한 새로운 접근을 시도했다. 특히 오늘날의 정치적 기회구조에 대한 연구들은 맥아담(McAdam)과 타로우(Tarrow)에 의해 크게 영향을 받고 있는 것으로 평가된다(Wahlstrom and Peterson 2006: 364). 정치적 기회구조는 광범위한 의미로 사용되고 있기 때문에 사용하는 연구자들에 따라서 개념정의에 조금씩 차이를 보인다. 가장 많이 인용되는 타로우(Tarrow 1994: 85)의 정의에 따르면, 정치적 기회구조는 “항시적이지만 반드시 형식적이거나 영구적이지 않은, 즉 집단행동을 하는 사람들의 성공과 실패에 영향을 줄 수 있는 정치적 환경”을 의미한다. 맥아담(McAdam 1996)과 타로우(Tarrow 1998)는 정치적 기회구조의 핵심 요소를 네 가지로 정리하고 있다. 즉 정치체제의 개방성과 폐쇄성; 정부 억압 능력과 경향; 영향력 있는 동맹세력의 존재 여부; 그리고 지배엘리트 내부의 분열 여부 등이다.

우선 ‘정치체제의 개방성과 폐쇄성’은 그 정도에 따라 사회운동의 확산에 어떠한 영향을 미치는가와 관련된다. 연구의 결과들은 참여를 통한 접근이 부분적으로 개방되어 있을 경우 저항이 촉진된다는 사실을 보여 주고 있다. 두 번째 요소로 ‘정부의 억압 능력과 경향’은 독립적 차원으로 간주되기보다 공식적 제도의 특성을 드러내는 표현으로 혹은 특정의 정치적 이해를 위한 수단으로 파악되는 경향이 있다. 세 번째 요소로 제시된 ‘영향력 있는 동맹의 존재 여부’는, 예

컨대 농장노동자의 집단행동에 있어서 도시자유주의자, 조직된 노동자 동맹, 농무성 내의 새로운 행정관료 등이 영향력 있는 동맹으로 작용함으로써 운동에 미치는 영향이 지대하다는 것이다. 마지막으로 ‘지배 엘리트 내부의 분열 여부’는 자원이 부족한 집단이 집단행동을 시도할 수 있는 유인으로 작용할 뿐만 아니라 일부 엘리트들은 자신들의 영향력을 증대시키기 위해 민중의 편에 서도록 만들기도 한다(조대엽 1996: 194-197).

이상의 네 가지 요소에 더하여 국제적 맥락 혹은 국제적 영향에도 주의를 기울여야 한다는 주장도 제기되었다(Schock 1999). 이러한 주장은 정치적 기회구조에 관한 기존의 연구들이 주로 민주화된 서구 선진국의 사회운동 사례를 주로 다룸으로써 국제적 영향을 등한 시켰던 점에서 기인했다. 동맹국이나 국제적 환경에 민감하게 반응하는 개도국의 사례를 다룸에 있어서 국제적 영향은 빼 놓을 수 없는 요소이다.

기존연구에서 정치적 기회구조로 설명하고자 하는 종속변수는 주로 지속적인 사회운동의 확산, 혹은 민주적 정권교체와 같은 사회운동의 결과들이다(Schock 1999, 357). 정치적 기회구조의 확대는 집단행동의 효과성에 대한 기대를 높임으로써 운동에 활력을 불어 넣는다(McAdam 1982). 반면 정치적 기회구조가 위축되고 국가의 탄압이 증가하면 저항의식을 강화시켜 오히려 사회운동의 확대에 영향을 미친다는 주장도 있다(Barkan 1984). 따라서 정치적 기회구조 개념은 사회운동 연구의 중요한 패러다임 중의 하나이지만, 정치적 기회가 어떻게 사회운동에 영향을 미치는가에 대한 합의는 부족한 상황이다. 일부에서는 정치적 기회구조와 사회운동의 확대를 정합적 관계라기보다는 곡선적 관계로 간주한다(Jenkins 1995). 즉 아주 폐쇄적인 체제나 아주 개방적인 체제보다 어느 정도 비타협적인 체제가 가장 높은 사회운동을 유발한다는 것이다. 더불어 정치적 기회구

조의 변화에 대한 행위자들의 인지틀(cognitive framing)이 중요함을 강조하는 학자들도 있다(Kowalchuk 2005; Suh 2001). 즉 정치적 상황의 변화는 행위자들이 이를 기회로 인식할 때에만 기회가 된다는 것이다.

사회운동으로서의 민주화 운동은 사회의 지배체제로서 민주주의를 실현코자 하는 것이다. 여기에서 ‘민주주의’(democracy)는 일반 시민들에 의해 통치자가 그들의 통치활동을 수행할 수 있는 정당성을 부여받고, 자유롭고 공정한 선거를 통해 선출된 시민들의 대표가 상호 경쟁과 협력을 통해 정치활동을 수행하는 정치체제로 정의할 수 있다(Schmitter and Karl 1991). 민주화 운동은 단기적으로는 독재 체제에서 민주주의 체제를 성취하는 역사적 사건으로서의 ‘민주적 전환’(democratic transition)을 목표로 한다. 그리고 민주적 전환을 성취한 이후에는 민주주의 체제를 운영할 새로운 제도를 정비하는 ‘민주주의 이행’(democratic institutionalization)이 이루어진다. 마지막으로 민주화 운동의 최종 목표는 마련된 민주주의 체제가 실질적 운영과정에서 지속성을 유지하고 더 이상 권위주의체제로 회귀할 가능성을 배제하는 ‘민주주의 공고화’(democratic consolidation)이다 (Schedler 1998).

독재체제에 있던 많은 제3세계 국가들이 민주화 운동을 통해 단기적 목표인 민주적 전환과 민주주의 체제로의 이행을 경험하였다 (Huntington 1991). 그러나 이러한 ‘절차적 민주주의’의 확보만으로 민주주의 체제가 안정적으로 정착되는 것은 아니다. 민주주의 이행을 경험한 많은 국가들이 민주주의 체제를 공고화시키지 못하고 사회적 혼란을 야기하기도 하며, 또한 일부는 권위주의 체제로의 회귀를 경험하기도 한다. 민주주의 이행과정에서 성취한 절차적 혹은 제도적 차원에서의 민주주의 체제가 공고화되기 위해서는 주권자인 시민들 다수에게 만족감을 주는 ‘실질적 민주주의’가 실현되어야 한

다(Baker 2001). 오늘날 일반적으로 통용되는 민주주의 개념은 대부분 자유로운 선거나 시민의 기본권 보장 등 정치체제의 민주적 절차와 제도를 강조하고 있으나, 이것은 단지 민주적 절차에 입각하여 시민의 대표를 경쟁적 방법으로 선출하는 일정한 제도적 규칙에 불과하며, 민주주의를 온전하게 공고화시키는데 한계가 있을 수 있다(Haynes 2001).

민주적 전환 이후 당면하게 되는 주요한 딜레마 중 하나는 민주적 전환 과정을 이끌었던 시민사회의 역량이 약화되고, 사회에 내재된 각종 인종적, 종교적, 지역적 구분과 계층 간 이해관계의 충돌로 인해 정치체제의 불안정성이 야기된다는 점이다. 민주적 전환 이후 민주주의 체제를 안정적으로 유지하기 위해서는 정치과정 속에 남아 있던 과거 권위주의체제 시기의 낡고 전통적인 정치적 태도나 정향 등에 대한 시민사회의 지속적 경계가 필요하며, 아울러 국가와 시민사회 사이의 민주적 질서와 절차에 대한 정치적 합의를 통해 상호 견제와 균형에 입각한 안정적 정치구조와 질서가 유지되어야 한다(이동운 2007; Linz and Stepan 1996).

민주화 운동은 그 목적상 기존 제도정치의 구조와 동학에 대한 저항으로 특징지어지기 때문에 다른 어떤 사회운동보다도 제도정치의 과정과 이슈에 민감하게 반응한다. 특히 반독재 민주화 운동은 기존 정치세력의 기득권에 저항하는 일반적 특징을 가짐으로써 비합법적 조직 활동으로 나타나기 마련이다. 따라서 공개적으로 다양한 운동 자원을 확보하기가 어려운 상황에서 민주화 운동에 영향을 주는 정치적 기회구조는 다른 어떤 요소보다도 그 중요성이 강조되며, 이는 또한 운동의 성공과 실패에 결정적으로 작용하기도 한다(조대엽 1996: 192). 그러나 민주적 전환이 이루어진 이후 민주주의 이행과정은 사회운동이 추구해 왔던 정치적 기회가 제도적으로 구조화되는 과정으로 볼 수 있다. 새롭게 수립된 민주주의 체제에서 변화된 정치

적 기회구조는 절차적 의미를 넘어 보다 실질적 의미의 민주주의를 실현함으로써 민주주의 공고화라는 궁극적 목표를 달성하는데 영향을 미친다. 반독재 민주화 운동 시기와 민주주의 체제 하에서 작용하는 정치적 기회구조가 사회운동에 미치는 영향은 동일한 것으로 볼 수 없다. 따라서 정치적 기회구조 개념을 이용한 포괄적 의미의 ‘민주화 운동’에 대한 분석은 민주적 전환 이전과 이후로 나누어 살펴보는 것이 유용하다.

<표 1> 민주화 운동의 단계별 정치적 기회구조와 궁극적 목표

민주화 운동 단계	반독재 민주화 운동 시기	민주적 전환 이후
정치적 기회구조 요소들	-정치체제의 개방성과 폐쇄성(a) -정부의 억압능력과 탄압정도(a) -동맹세력의 존재여부(a) -지배엘리트 내부의 분열(a) -외부적 압력(a)	-정치체제의 개방성과 폐쇄성(b) -정부의 억압능력과 탄압정도(b) -동맹세력의 존재여부(b) -지배엘리트 내부의 분열(b) -외부적 압력(b)
궁극적 목표	민주적 전환	민주주의 공고화

출처: McAdam(1996), Schock(1999), Tarrow(1998) 재구성

<표 1>에서 정리한 바와 같이, 민주화 운동의 궁극적인 목표를 달성하는 데에 작용하는 매개변수로서 정치적 기회구조의 개별 요소들은 민주적 전환이라는 사건을 전후로 하여 새롭게 인식되고 또한 작용한다. 이는 사회운동이 전개되는 환경이 변화했기 때문만이 아니라, 이들이 추구하는 목표가 다르기 때문이기도 하다. 이처럼 상이한 환경과 목표는 민주화 운동 세력뿐 아니라 여타 정치적 행위자들과 관계를 새롭게 정립하도록 한다. 따라서 민주주의 공고화 수준을 평가하기 위해서는 민주적 전환 이후 정치적 기회구조의 요소들이 실질적 민주주의를 달성하기 위한 노력에 어떻게 작용하는가를 살펴보는 것이 필요하다.



유사한 맥락에서 한국의 사례와 필리핀 사례를 다룬 기존연구는 윤성이(Yun 1997)와 조대엽(1996), 슈(Schock 1999), 그리고 박승우(2009) 등이 있다. 윤성에 따르면, 한국의 민주화 운동의 경우 1983년 후반의 증가되는 탄압이 사회운동을 재점화시키는 중요 요인으로 작용했고, 이는 곧 권위주의 정권 종식의 발단이 되었다고 봤다. 또한 민주적 전환으로 대변되는 1987년 6.29선언은 일반시민들과 미국의 지지에 커다란 영향을 받은 것으로 분석했다. 그러나 6.29선언 이후 대통령 직선제 쟁취라는 목표가 달성되자 곧 민주화 운동 세력들의 행태에 변화가 나타났다는 것이다. 즉 민주화 운동의 주요 세력이었던 중산층들은 더 이상 사회운동에 참여하지 않았고, 오히려 불안정한 사회 분위기를 원하지 않았다. 따라서 민주화 운동 세력으로 대변되는 다양한 시민사회 조직들은 단일한 행위자로 볼 수 없으며, 저들의 민주주의에 대한 해석과 개혁의 범위와 방법 또한 동일하지 않았다는 것이다. 민주적 전환 이전에 저들은 단지 공동의 적(敵)인 독재정권과 공동의 목표인 대통령 직선제를 중심으로 뭉친 것이었으며, 공동의 목표가 성취된 이후에는 다시금 상이한 정치적 비전과 계획을 조율하는데 실패했다고 분석했다(Yun 1997: 166).

슈(Schock 1999)의 연구는 정치적 기회구조 개념을 이용하여 필리핀과 버마의 반독재 민주화 운동을 설명하고 있다. 그는 필리핀의 반독재 민주화 운동의 맥락을 1980년대 초 기존 엘리트 그룹의 분열, 가톨릭과 재계 등 사회운동세력의 새로운 동맹의 등장, 지배 엘리트 그룹에 속하는 군부 내의 분열, 그리고 독재정권에 대한 미국의 지지 철회 등으로 설명했다(Schock 1999: 371). 한편 박승우(2009)는 필리핀의 민주적 전환 이후 사회운동의 변화라는 주제로 정체의 개방성, 국가의 탄압, 엘리트 동맹세력, 그리고 글로벌 정치적 기회구조 등 정치적 기회구조 개념을 중심으로 사회운동의 변화양상을 분석하였다. 그에 따르면, 민주적 전환 이후 필리핀 사회운동을 둘러싼 여러

정치적 환경은 시민운동의 활성화에 기여하기도 하고, 어떤 측면에서는 진보적 저항운동에 불리하게 작용하기도 한 것으로 해석하고 있다 (박승우 2009). 이러한 기존 연구들의 맥락에서 이 글은 필리핀 민주화 과정에 대한 숙의 연구에 이어 1986년 민주적 전환 이후 필리핀 민주주의 이행과 공고화 과정에 대한 평가의 의미를 가진다.

### Ⅲ. 필리핀 민주화 운동의 역사적 맥락

#### 1. 필리핀 민주화 운동 전사(前史)

필리핀 민주주의 전통은 1901년부터 본격화된 미국 식민지 통치에서 시작된 것으로 볼 수 있다. 미국보다 먼저 필리핀을 식민지화하고 333년(1565~1898) 동안 지배한 스페인은 필리핀 민주주의 전통에 그다지 큰 영향을 미치지 못했다. 반면 제도적 측면이 아니라 사회계층구조와 같은 민주주의 토대를 취약하게 만든 데는 많은 영향을 남긴 것으로 평가할 수 있다. 이는 스페인의 식민지배 방식에 기인한 것으로 볼 수 있다. 스페인은 식민통치의 편의를 위해 필리핀 현지의 토착 엘리트들과 현지화 된 중국계 상인계층을 적극 활용했으며, 이는 이들에게 정치적, 경제적 영향력이 집중되는 계기가 되었다. 또한 일반 대중들에 대한 교육에 관심을 두지 않음으로써 잠재적 민주시민의 양성을 위한 기반도 놓지 않았다. 스페인 식민지시기에 구축된 엘리트 중심의 편향된 사회계층구조는 미국 식민통치 기간은 물론, 1946년 독립 이후에도 큰 변화를 겪지 않고 오늘날까지 이어지고 있다. 이처럼 일부 전통적 엘리트 계층이 정치적, 경제적 권력을 독점하고, 이들 내부의 권력 순환은 필리핀 민주주의의 현실을 말해준다.

필리핀에 본격적으로 민주적 정치제도가 도입된 것은 1902년 미국의회에서 하원의원 쿠퍼(Heny A. Cooper)에 의해 발의된 필리핀 조직법(Philippine Organic Act)에 기인한다. 이는 필리핀 국민들에게 선거를 통해 하원의회를 구성할 수 있도록 한 것으로서 준비과정을 거쳐 1907년에 비록 제한선거이기는 하지만 필리핀에서 최초의 근대적 선거가 실시되는 근거가 되었다. 본 선거에 참여하기 위해 정당이 조직되고 활동하기 시작했다. 필리핀 민주주의의 설계자로서 미국 식민정부는 중앙집권적인 정치체제보다 지방분권적인 정치체제를 기본 원칙으로 삼았다(Cullinane 2003: 158; Hotchcroft 2000: 302). 이는 각 지방의 대지주로서 권력기반이 확고한 전통적 엘리트들이 새롭게 도입된 민주주의 제도 하에서도 지속적으로 정치권력을 누릴 수 있는 배경이 되었다. 또한 필리핀 선거과정에서 지역구도와 각 지역엘리트들 간의 연합이 선거결과에 지대한 영향을 미쳤고, 이를 통해 지방의 전통적 엘리트들은 중앙의 정치권력에 진출할 수 있게 되었다.

미국정부는 1935년에 향후 10년간의 유예기간을 거쳐 필리핀을 독립시킨다는 계획 하에 필리핀 헌법을 제정했다. 그러나 태평양전쟁의 발발로 본 계획의 순조로운 집행에 차질을 가져왔다. 결국 전쟁을 승리로 이끈 미국은 1946년 계획대로 필리핀을 독립시켰으며, 독립 후에도 미국은 정치적으로나 경제적으로 필리핀에 대한 지대한 영향력을 유지했다(Carlson 1995). 필리핀 민주주의 체제의 기초가 된 1935년 헌법은 1940년에 개정되었으며, 이때 개정된 헌법은 독립 이후 필리핀의 헌법이 되었다. 이 헌법은 대통령제를 기초로 하고 있으며, 상원과 하원을 가진 미국의 정치제도와 흡사한 것이었다. 대통령의 임기는 4년 중임제로 되어 있으며, 정당으로는 자유당(Liberal Party)과 국민당(Nationalist Party) 두 개 정당이 경쟁하는 양당제가 형성되었다. 두 정당은 이념적 차이에 따라 구분하기 힘들고,

단지 지방의 전통적 엘리트들이 중앙권력에 접근하기 위한 네트워크가 어떻게 형성되느냐에 따라 구분된다. 소속 정당에서 내세우는 대통령 후보가 당선되어 중앙권력을 차지하게 되면, 이를 통해 지방의 당원들은 각종 이권(rent)에 접근할 수 있는 기회를 얻는다. 이처럼 국가권력이 제공하는 이권을 중심으로 형성된 정당은 그 응집력이 취약하고, 선거를 전후하여 소속정당을 바꾸는 행태(turn-coatism)가 빈번히 일어났다.

필리핀에서 독재정권의 탄생은 루손(Luzon)섬 북단에 위치한 북부 일로코스(Ilocos Norte)에 기반을 둔 마르코스(Ferdinand Marcos)와 밀접한 관련이 있다. 그는 32세의 나이로 하원에 진출하여 1949년부터 1959년까지 활동했으며, 이어서 상원의원에 당선되어 1965년 대통령에 당선될 때까지 상원의원으로서 활동하며 의장직도 수행했다. 자유당 소속이었던 그는 1965년 대선에서 자유당의 대선후보 지명을 받지 못하자, 유력 대선후보가 없었던 국민당의 제안을 받아들여 국민당 후보로 출마해 당선되었다. 마르코스는 4년간의 임기를 마치고, 1969년 대선에 다시 출마하여 필리핀에서는 최초로 재선에 성공한 대통령이 되었다. 당시 필리핀 헌법 규정에 따라 3선이 불가한 상황에서 마르코스는 공산세력의 준동으로 사회가 불안하다는 이유를 들어 1972년 9월 21일 계엄령을 선포하고 의회를 해산함으로써 종신집권이 가능한 독재체제를 구축했다. 당시 필리핀 정치에 중요한 영향력을 행사하고 있던 미국은 베트남 전쟁에 깊이 개입하고 있었으며, 반공을 내세운 마르코스 독재정권의 탄생을 묵인했다. 게다가 마르코스 정부는 필리핀의 수빅(Subic)과 클라크(Clark)에 주둔해 있던 미군기지의 임대료 협상에서 막대한 재정적 지원을 받기도 했으며, 국제금융기구들로부터 막대한 규모의 차관을 들여와 통치자금으로 활용했다. 이처럼 독재정권 하에서의 강압적 사회안정과 외부로부터의 막대한 재정적 유입을 통해 필리핀은 1970년대 중

반 높은 경제성장률을 나타냈다.

그러나 독재정권 하에서의 경제성장 혜택이 이전처럼 전통적 엘리트 그룹 내부적으로 공정하게 배분되지 못하고, 마르코스의 일부 측근들(cronies)에게 편향됨으로써 엘리트 내부의 분열을 낳았다. 특히 정치권력의 시장개입과 일부 독재정권 측근들에 대한 특혜가 시장경제 질서를 문란하게 만들자 필리핀의 주류 경제인들이 이에 반기를 들기 시작했다. 1981년 이들이 조직한 ‘마카티 비즈니스 클럽’(Makati Business Club)은 이후 필리핀 반독재 민주화 운동 전개 과정에서 재정적 후원조직이 되기도 했다. 또한 필리핀에 진출해 있던 외국계 기업인들도 독재정권의 이권 배분과정에서 소외되었으며, 이들은 국제사회, 특히 미국정부가 독재정권을 지원하는 것에 대한 부당함을 호소함으로써 마르코스 정권의 국제적 고립을 가속화시켰다. 이처럼 엘리트 내부의 분열로부터 시작된 독재정권의 균열은 1981년 계엄령의 해제와 더불어 기존의 야권세력과 결합한 반독재 민주화 시민운동이 급속히 확산되었다(Schock 1999).

## 2. 필리핀 반독재 민주화 운동의 특징

필리핀의 반독재 민주화 운동은 초기에 사회의 다양한 세력들이 각자의 조직을 동원하여 개별적으로 전개되는 양상을 나타냈다. 이들 가운데는 독재정권 하에서 권력으로부터 소외당한 야권의 정치 세력, 경제적 이권에서 소외당한 경제인 그룹들, 사회주의 이념을 추종하는 급진적 혁명론자들, 학생운동 및 노동운동 세력들, 종교적 차이로 인한 차별에 저항하던 이슬람 반군들, 그리고 필리핀 사회에 지대한 영향을 미치고 있던 가톨릭 사제단 내부의 진보적 인사들 등이 있었다. 이처럼 민주화 운동의 다양한 물줄기들이 한 곳으로 결집하는 사건이 1983년 8월에 발생했다. 당시 마르코스 독재정권의 최

대 정적으로서 미국에서 망명생활을 하고 있던 니노이 아키노(Ninoy Aquino Jr.) 전 상원의원이 귀국하던 도중 마닐라 공항(현 Ninoy Aquino International Airport, NAIA)에서 암살당하는 사건이었다. 아키노의 귀국은 마르코스 독재정권이 계엄령을 해제한 이후 민주적 정치체제로 복귀한다는 의미에서 1984년 총선을 실시하기로 한 것이 계기가 되었다. 아키노는 야권의 지도자로서 다가올 총선을 지원하기 위해 귀국하던 중이었다(서경교 2005: 15). 아키노의 암살사건은 비록 그 배후가 명백히 드러나지는 않았지만, 마르코스 독재정권의 도덕성에 치명적인 타격을 안겨 주었다. 총탄을 맞아 피투성이가 된 아키노의 시신은 가족들의 의사에 따라 그 모습 그대로 장례식이 치러졌다. 처참하게 살해당한 아키노의 모습은 필리핀 국민들의 반 마르코스 정서에 불길을 당겼다.

이러한 사회적 분위기 속에서 암살당한 아키노의 동생인 부츠 아키노(Agapito “Butz” Aquino)가 ‘8월 20일 운동’(August Twenty Movement, ATOM)을 조직하여 필리핀 민주화 운동의 핵심으로 부상했다. 다양한 민주화 운동 세력들이 독재정권 타도라는 공동의 목표를 중심으로 단결하기 시작했다. 급증하는 민주화 운동은 마르코스 정권에 위기감을 조성하였으며, 이를 정면으로 돌파하기 위해 마르코스는 1986년 2월에 임시대선(snap election)을 실시하여 정권의 재신임을 받겠다고 선포했다. 이 임시대선에 참가 여부를 놓고 민주화 세력 내부에 일부 균열이 나타나기도 했다. 특히 급진적 사회주의 세력은 선거에 불참할 것을 선언함으로써 연합세력에서 이탈했다. 그러나 주류 민주화 운동 세력은 선거 참여를 공식화하였으며, 야당 정치인 중 마르코스 대통령에게 맞설 가장 유력한 후보였던 라우렐(Salvador Laurel)이 필리핀 민주화 운동의 상징성과 함께 대중적 응집력이 보다 강했던 니노이 아키노의 부인 코리 아키노(Corazon Aquino)에게 야권 대선후보 자리를 양보했다. 이로써 1986년 2월 7

일 치러진 임시대선에서 독재정권의 마르코스 후보와 민주화 운동의 상징으로 황색바람을 일으키고 있던 아키노 후보가 양자 대결로 맞서게 되었다.

독재정권 하에서 치러진 선거는 예상대로 각종 관권개입과 부정행위로 얼룩졌으며, 이에 저항하는 사회적 분위기가 고조되었다. 선거 종료 후 개표를 통해 집계된 득표 결과는 정부에서 발표한 것과 민간단체에서 집계한 것이 상이하게 나타났다. 정부에서는 마르코스가 53%의 득표율로 승리한 것으로 발표했지만, 한 민간 선거감시기구인 남프렐(National Movement for Free Elections, NAMFREL)에서는 아키노가 52%의 득표율로 승리했다고 발표했다. 정부가 마르코스의 당선을 공식 선언하자, 야권 인사들은 이에 불복하고 일제히 거리시위로 몰려나왔다. 부정선거에 대한 비난의 목소리가 국내외에서 터져 나왔으며, 특히 가톨릭이 대다수인 필리핀 국민들에게 영향력 있는 필리핀 주교회의(Catholic Bishops' Conference of the Philippines, CBCP)와 동맹국인 미국의 레이건(Ronald Reagan) 대통령이 부정선거를 규탄하는 성명을 발표했으며, 이는 많은 파장을 몰고 왔다(Schock 1999). 이처럼 거대한 사회적 저항 분위기와 국내외적인 압력이 증가하자 집권 엘리트 내부에서 분열이 일어나기 시작했다. 특히 군부 내 개혁성향의 조직인 '군부개혁운동'(Reform the Armed Forces Movement)이 마르코스 정권을 붕괴시키기 위한 쿠데타를 모의하다가 발각되었으며, 이에 연루된 일부 인사가 체포되기도 했다.

이러한 극단적 대치상황에서 국방장관이었던 엔릴레(Juan Ponce Enrile)가 필리핀군의 부참모총장이자 경찰총장이었던 라모스(Fidel V. Ramos)와 함께 마르코스 정권에 대한 충성을 거부하는 성명을 발표하고 부대 내에서 시위에 돌입했다. 이들에 대한 무력적 진압이 임박했다는 소문이 나돌자 시위대의 규모는 더욱 증가했다. 특히 필

리핀에서 가장 영향력 있는 종교 지도자였던 신 추기경(Cardinal Sin)이 이들 반마르코스 군부 인사들을 국민들이 보호해야 한다고 호소함으로써 민간인 시위대가 이들이 머물던 부대로 이어지는 도로를 가득 메웠다. 이에 따라 반란군을 진압하기 위해 출동한 부대와 탱크는 거리에서 민간 시위대와 대치하여 일촉즉발의 긴박한 상황을 맞이했다. 유혈충돌로 이어질 수 있었던 상황에서 미국이 필리핀 국민들의 민주화에 대한 요구에 부응하여 개입함으로써 평화적으로 상황이 종료되었다. 미국은 마르코스 대통령의 퇴진을 중용하였으며, 미군 헬기를 동원하여 하와이로 망명할 수 있도록 편의를 제공했다. 이로써 필리핀의 독재정권은 붕괴되고 아키노 대통령을 중심으로 한 민주정부가 들어서게 되었다.

이상의 필리핀 반독재 민주화 운동에 관해 널리 알려진 사실들은 정치적 기회구조의 주요 변수들을 중심으로 설명할 수 있다. 우선, 정치체제의 개방성과 폐쇄성(a)을 보면, 독재체제 하에서 필리핀 정치체제는 일부 마르코스 측근들에게만 개방되어 있었으며, 대다수의 국민들과 다수의 전통적 엘리트들에게 조차도 폐쇄적인 경향을 보였다. 이러한 폐쇄적인 정치체제는 개별 사회집단마다 각기 다르게 인식되었고, 이에 대한 저항의 수준이나 방식에 있어서 차이가 있었다. 둘째로 정부의 억압능력과 탄압정도(a)를 보면, 시기에 따라 마르코스 정권의 억압능력과 탄압의 정도가 다르게 나타났음을 볼 수 있다. 1970년대 중후반 마르코스 정권은 각종 사회개혁운동을 전개하고 막대한 외자유치를 통해 경제성장의 성과를 보임으로써 반정부 사회운동에 대한 충분한 통제능력을 발휘했다. 그러나 이 기간 동안 독재정권은 일부 전통적 엘리트들을 소외시킴으로써 다양한 저항세력을 만들어냈다. 1983년 니노이 아키노 암살사건을 계기로 이처럼 다양한 사회집단들이 독재체제 종식이라는 단일한 목표를 중심으로 동맹을 형성하여 저항함으로써 억압능력에 한계를 드러내



기 시작했다. 셋째로 동맹세력의 존재여부(a)를 보면, 1986년 임시대선 참여 여부와 야권후보 선정문제를 놓고 일부 극단적 민주화 세력의 이탈은 있었지만, 반마르코스 진영의 동맹은 여전히 공고한 형태를 보였다. 넷째로 지배엘리트 내부의 분열(a)을 보면, 민주화 운동이 급속히 확산되는 사회적 분위기 속에서 마르코스 독재정권을 지탱했던 지배엘리트 집단, 특히 군부의 이탈이 필리핀의 민주적 전환을 가져온 결정적 계기가 되었다. 그리고 이러한 지배 엘리트 내부의 균열을 가져온 중요한 계기는 다섯 번째 요소인 외부의 압력(a)이었다. 특히 동맹국이자 필리핀 정치에 막대한 영향을 미쳤던 미국정부가 마르코스 독재정권에 등을 돌림으로써 필리핀의 민주적 전환이 유혈충돌 없이 이루어지게 되었다.

#### IV. 필리핀 민주주의 이행과 공고화: 현실과 한계

##### 1. 필리핀 민주주의 이행과 공고화의 현실

사무엘 헌팅턴(Huntington 1991)은 민주주의의 세계사적 흐름을 세 차례의 물결로 묘사했다. 그 첫 번째 물결은 1828~1926년에 일어난 민주화 현상을 묘사했으며, 두 번째 물결은 1943~1962년에 민주화 현상을 지칭했다. 그리고 제3의 물결로 1970~80년대 민주화 현상을 설명했다. 1986년 필리핀의 민주적 전환은 헌팅턴이 분류한 민주주의의 제3의 물결에 해당하며, 특히 아시아 지역에서 민주화 물결을 촉발시킨 중요한 사건으로 간주했다. 필리핀의 경험은 이듬해인 1987년 한국의 민주적 전환에 영향을 미쳤고, 1988년에는 대만의 민주적 전환에 영향을 주었다. 그리고 비록 실패로 끝났지만 1989년 천안문 사태를 통해 중국의 문을 두드리기도 했다. 이어서 1990년대

동남아시아 각국의 민주적 전환에 영향을 준 것으로 볼 수 있다.

1972년 계엄령 선포 이후 지속되었던 1인 독재체제가 갑자기 붕괴됨으로써 필리핀 민주주의 이행과정은 혁명적 상황에서 전개되었다. 독재정권의 붕괴와 함께 기존의 헌법이 정지되고, 새로운 민주주의의 제도적 틀을 마련하기 위한 헌법위원회가 소집되었다. 1987년 공포된 필리핀 민주헌법은 필리핀의 헌정사적 전통에 비추어 독재체제 수립 이전의 헌법체제로 회귀한 것으로 평가된다(김동엽 2013). 물론 독재체제의 탄생을 방지하기 위한 조항과 민주화 운동에 참여한 다양한 계층의 요구들을 담고 있지만, 기본틀은 1940년에 수정된 1935년 헌법과 흡사한 것이다. 1987년 헌법에서는 대통령의 임기를 6년 단임제로 하였으며, 6년 임기의 상원의원은 중임, 그리고 3년 임기의 하원의원은 3선까지만 가능하도록 명문화했다. 선거는 정치일정에 따라 매 6년마다 대선을 치루고, 총선은 매 3년마다 실시토록 함으로써 절차적 민주주의의 요건을 갖추었다.

한편 실질적 민주주의를 달성하기 위한 다양한 조항들을 헌법 조문에 포함했다. 첫째로 필리핀의 농경지가 대지주제나 플랜테이션 운영 등 일부에 의해 소유되고, 이들에 의한 소작농과 농업 노동자들에게 대한 수탈이 가중됨으로써 급진 공산세력이 등장하는 배경이 되기도 했다. 이러한 농촌지역의 불안요소는 미국 식민지 시기부터 지속적으로 필리핀 사회의 주요 문제로 대두된 바 있다. 이전에 실시했던 토지개혁이 결실을 맺지 못한 점을 감안하여 새롭게 탄생한 민주정부는 토지개혁의 의지를 헌법 조항에 포함시켰다. 둘째로 전통적 엘리트가 독점하고 있는 필리핀 정치에 대한 개혁의 의미로 정치적 소외세력에게 의회진출의 통로를 열어 준다는 의미로 직능별 비례대표제와 흡사한 정당비례대표제(Party-List System)를 도입했다. 이는 하원 의석의 약 20%를 각 직능별 그룹들이 전국적 선거에 참여하여 득표비율에 따라 최대 3석까지 차지할 수 있도록 한 것이다. 셋째

로 문화적 소수집단인 민다나오 무슬림(Mindanao Muslim)에 대한 자치정부 수립을 헌법에 명시했다. 이들은 식민지 시기와 독립 이후에도 필리핀 사회에서 소수자로서 지속적인 차별대우를 받아 왔다. 그 결과 무슬림 반군이 조직되어 반정부 투쟁을 전개하는 등 필리핀 사회의 주요 이슈로 등장했다.

이처럼 필리핀 사회에서 그동안 소외되었던 다양한 그룹들에 대한 배려를 헌법에 담음으로써 실질적 민주주의를 성취하고자 했다. 그러나 이러한 헌법의 세부내용을 논의하는 과정에 일부 사회세력이 참여하지 않음으로써 모든 계층을 망라한 국민전체가 주체적으로 참여한 민주적 헌법의 제정이라는 의미는 희석되었다. 사회개혁 프로그램을 논의하는 자리에 급진적 사회운동 세력이 참여하지 않았으며, 민다나오 이슬람 지역의 자치권 문제를 논의하는 자리에 무슬림 반군세력이 참여하지 않았다. 이에 따라 필리핀의 새로운 민주주의 헌법은 독재정권 하에서 권력으로부터 소외당했던 전통적 엘리트들의 주도로 제정됨으로써 새로운 시대적 정신을 제대로 담지 못하고, 과거로 회귀하였다는 평가를 면치 못했다.

독재정권이 붕괴되고 들어선 아키노 민주정부는 대중적인 인기를 정치적 기반으로 했지만 정권의 유지와 안정을 위해 전통적인 엘리트들과 타협하는 모습을 보였다. 이러한 아키노 정부의 정치적 행보에 실망한 개혁성향의 군부세력들이 연이어 쿠데타를 시도했다. 1986년부터 1990년까지 총 10차례의 쿠데타 시도가 있었으며, 특히 1987년 8월 호나산(Gregorio Honasan) 대령의 주도로 과거 마르코스 정권에 반기를 들었던 군부개혁운동(Reform the Armed Forces Movement) 세력이 일으킨 쿠데타는 아키노 정권이 전복될 정도로 위험한 상황을 낳기도 했다. 이러한 정치적 위기상황이 지속됨에 따라 아키노 정부는 더욱 보수적 정치세력들에게 의존하게 되었고, 각종 민주적 개혁프로그램을 제대로 추진하지 못했으며, 독재정권 하

에서 자행된 많은 부조리에 대한 청산도 이루어지지 못했다. 더불어 필리핀 민주화 과정에 지대한 영향을 미쳤던 국제사회, 특히 미국의 요구는 거부할 수 없는 상황이었다. 특히 독재체제 하에서 도입되어 독재자와 일부 측근들의 부정축재에 이용된 막대한 외채의 상환여부를 두고 논란이 있었지만 국제사회로부터 고립될 것을 염려한 아키노 정부는 이의 상환을 약속했다. 이에 따라 정부예산의 상당부분이 외채 상환에 소용됨으로써 아키노 정부는 많은 재정적 부담을 떠안게 되었고, 이는 곧 경제발전과 공공복지 증진과 같은 실질적 민주주의 향상을 위한 정부의 능력을 위축시켰다.

아키노 정부는 1992년 라모스(Fidel V Ramos) 정부로, 그리고 라모스 정부는 1998년 에스트라다(Joseph Estrada) 정부로 평화적 정권교체가 이루어짐으로써 필리핀 민주주의는 공고화 되는 듯 했다. 그러나 2001년 소위 ‘국민의 힘Ⅱ’(People Power II)라고 불린 또 다른 대중시위로 현직 에스트라다(Joseph Estrada) 대통령이 퇴출됨으로써 필리핀 민주주의 체제의 결함을 여실히 드러냈다. 에스트라다 정부의 출현과 붕괴는 필리핀 민주주의의 제도적 측면뿐만 아니라 실질적 민주주의의 현주소를 보여주는 대목이다.

민주적 전환 이후 필리핀 국민들은 과거 정치적, 경제적 권력을 독점했던 전통적 엘리트들의 새로운 부상에 반감을 가지고 있었다. 이러한 반감은 1992년 대선에서 집권여당 후보였던 미트라(Ramon V. Mitra)와 1998년 대선에서 또한 집권여당 후보였던 베네시아(Jose de Venecia, Jr.)에게 붙여진 낙인에서도 추론할 수 있다. 당시 필리핀 국민들은 이들은 트라포(trapo)라 낙인찍었는데, 이는 전통적 정치인(traditional politician)이란 용어의 줄임말로 필리핀어에서는 ‘쓰레기’라는 의미가 있다. 이들과처럼 전통적인 엘리트 가문에서 태어나 어려서부터 정치인의 길을 가기 위한 엘리트 교육을 받은 사람들과는 달리 에스트라다는 대학을 중퇴하고 영화계에 뛰어들어 성공한

사람으로서 일반 대중들의 친근한 이웃과 같은 이미지로 1998년 대선에서 39.6%라는 압도적인 득표율로 당선되었다. 8명의 대선 경쟁자들 중 2위를 차지한 베네시아의 득표율이 15.9%였던 점을 감안하면 과히 에스트라다의 압도적 승리라고 할 수 있다. 대통령이 되기 이전 에스트라다가 보여준 정치적 업적은 이렇다할만한 것이 없었다. 그럼에도 불구하고 그가 대통령에 당선될 수 있었던 것은 필리핀 국민들의 일반적 정서가 드러난 것으로 볼 수 있다.

그러나 이처럼 압도적인 지지로 대통령에 당선된 그가 적절한 절차나 사임의사의 표현 없이 쫓기듯 대통령궁을 떠났고, 부통령이었던 아로요(Gloria Macapagal-Arroyo)가 시위대가 지켜보는 가운데 대법원장 앞에서 대통령 취임선서를 하는 초헌법적인 상황이 벌어졌다. 이를 두고 일부 필리핀 헌법학자는 헌법에 명기된 국민의 저항권이 작동한 것이므로 위헌이 아니라는 논리를 펼치기도 했다(Querubin et al. 2003). 법적 해석이 어찌 되었든 민주적 절차를 통해 당선된 대통령이 적절한 절차를 밟지 않고 물러났다는 것은 필리핀 민주주의의 제도적 허점을 드러낸 것이라고 볼 수 있다. 또한 국민들의 불만이 제도적 차원에서 해소되지 못하고, 거리시위와 같은 비제도적 방법에 의해 표출되었다는 측면도 이를 입증한다.

민주화를 구조적 차원에서 설명하는 학자들은 경제발전 수준과 부의 불평등한 분배를 민주주의 공고화에 중요한 요인으로 삼는다(Haggard and Kaufman 1994; Karl 2000). 이와 같은 민주화 이론은 인도나 싱가포르와 같은 예외적인 경우가 있기는 하지만 많은 사례에서 검증되고 있다. 1986년 이후 필리핀은 주기적으로 차이는 있지만 평균 5%대의 경제성장률을 보여주었다. 이는 주변국들과 비교해서도 그다지 낮은 성장률은 아니었다. 그러나 이러한 경제성장의 결실이 국민들에게 제대로 분배되었는지는 의문이다. 필리핀의 민주적 전환 직후 조사된 필리핀 국민들의 계층구조를 보면 상류층이 약

1~2%, 중산층이 약 7~8%, 그리고 빈곤층과 극빈층을 합한 하층민이 약 90% 정도를 차지하는 것으로 나타났다. 이러한 계층구조는 이후 변함없이 지속되고 있으며, 오히려 1990년 후반 경제위기 상황을 겪으면서 하층민의 비율이 증가한 것으로 나타난다(김동엽 2006: 5; Coronel 2004). 이는 정치적 민주화 이후 필리핀 정부가 경제적 민주화를 달성하기 위한 적절한 정책을 추진하지 못했음을 말해준다. 필리핀 정부는 1990년대 세계적 흐름에 따라 경제자유화 정책을 적극 추진하였으며, 그 과정에서 높은 경제성장률을 나타냈지만, 그 결실이 일반 국민들에게까지 전달되지 못하고 일부 기업인들과 외국인 투자자들에게 집중됨으로써 경제적 계층구조의 변화를 가져오지 못한 것이다. 오늘날에도 비교적 높은 경제성장률을 보임에도 불구하고, 여전히 높은 실업률과 빈곤율을 나타내는 것은 제3세계의 왜곡된 경제적 현실을 대변하고 있다고 볼 수 있다.

이와 같은 불평등한 경제적 계층구조는 필리핀 민주주의를 지속적으로 위협하는 요인이 되고 있다. 하층민들의 잠재된 불만은 쉽게 정치적 이슈를 통해 표면화 될 수 있기 때문이다. 일부 급진적 시민사회 운동세력들은 공공연히 군부내의 진보적 개혁세력과의 연대를 언급하기도 한다(Nemenzo 2010). 현재 상원의원으로 있는 트릴라네스(Antonio Trillanes IV)가 시민사회와 개혁적 군부가 연합하여 탄생시킨 대표적인 사례이다. 트릴라네스는 군인으로 있던 2003년에 아로요 정부의 부정부패를 규탄하며 쿠데타를 시도한 바 있다. 그는 수감 중에 시민사회 운동세력들의 도움으로 2007년 총선에서 상원 의원에 출마하여 당선되었다. 일부 시민사회 단체에서는 기존의 정치권에서 대안을 찾지 못하자 이처럼 군부 내에 개혁적 성향을 가진 인사들과의 연합을 모색하는 등 민주주의 체제를 위협할 수 있는 위협한 생각을 드러내고 있다.

## 2. 필리핀 민주주의 공고화의 한계

1986년 필리핀의 민주적 전환은 비록 ‘국민의 힘’(People Power I)에 의해 성취되기는 했지만, 그 내면을 살펴보면 전통적 엘리트 내부의 분열과 미국의 지원이 큰 몫을 차지한 것을 볼 수 있다. 이는 앞서 살펴본 민주적 전환 이후 민주주의 이행과정에서 전통적 엘리트들이 다시금 국가권력의 중심에 등장하여 지배계급으로서의 위치를 차지하는 현상을 통해 알 수 있다. 경제적 민주주의를 실현하기 위한 토지개혁 프로그램, 정치적 소외계층의 정치적 대변을 위한 정당비례대표제, 그리고 문화적 소수민족인 민다나오 무슬림의 건설적 포용을 위한 자치구 설치 등과 같은 실질적 민주주의 구현을 위한 1987년 헌법의 내용들이 얼마나 충실히 실행되고 있는지는 필리핀 민주주의 공고화의 수준을 평가할 수 있는 좋은 척도가 될 것이다. 또한 민주적 전환 이후 변화된 정치적 기회구조는 민주주의 공고화 과정에 어떻게 작용하고 있는지 아래의 세 가지 사례들을 통해서도 살펴볼 수 있다.

### 사례 1. 포괄적 토지개혁 프로그램(Comprehensive Agrarian Reform Program)

필리핀에서 토지의 불평등한 분배가 구조화 된 배경에는 식민지 역사가 존재한다(박사명 1996; 박승우 2003). 스페인 식민시기에 하시엔다(Hacienda)로 알려진 대농장 소유제를 기반으로 하여 대지주가 나타났으며, 미국 식민시기에는 가톨릭 교회가 소유하고 있던 막대한 토지를 식민정부가 구매하여 대부분 필리핀 대지주들에게 되팔게 됨으로써 토지소유권이 더욱 집중되었다. 소작농에 대한 지주들의 착취로 인해 1930년대 초 사회주의 사상에 기초한 독립과 토지

분할을 내세운 농민봉기(Sakdalista movement)가 발생하기도 했다. 일제 점령기와 1946년 필리핀 독립 이후에 전개된 농촌 공산계렬라(Hukbalahap) 활동도 지주들의 수탈에 대한 저항과 토지분배에 대한 요구가 원인이 되었다. 이러한 배경 하에 필리핀 정부는 다양한 농민 보호 정책이나 토지개혁 정책을 도입하여 실시하였지만, 이렇다 할 성과를 보이지 못하고 여전히 사회적 불안요소로 남게 되었다(김호범 2014).

1986년 독재체제가 붕괴되고 새롭게 제정된 필리핀 헌법 제21조 2항에는 “국가는 종합적인 농촌개발과 토지개혁을 촉진한다.”라고 명시했다. 이를 근거로 하여 1987년 6월 22일 대통령령(PD) 제131호와 행정부령(EO) 제229호를 통해 ‘포괄적 토지개혁 프로그램’(CARP)이 만들어졌으며, 이 법안이 제8대 의회에서 통과되어 공화국법(RA) 제6657호가 되었다. CARP는 사탕수수과 쌀을 재배하는 하시엔다에서 일하는 농민들에게 토지소유권(certificates of land ownership award, CLOA)을 발부하고, 각각 5 헥타씩 불하하는 것이다. 이는 토지소유의 정의를 실현함은 물론 농업생산성을 향상시키기 위한 목적도 포함되었다. 정부는 유상구입 유상분배 원칙에 근거하여 CARP를 실시하였다. 향후 10년간 총 10.3백만 헥타를 분배할 것을 목표로 삼았으며, 6.5백만 헥타의 공유지와 3.8백만 헥타의 사유지가 이에 포함되었다. 그러나 이 법안이 논의되는 과정에서 농민단체와 관련 비정부기구(Non-Governmental Organization, NGO)들이 농민들에게 보다 큰 혜택이 돌아갈 수 있도록 대체 프로그램을 제안하였지만 받아들여지지 않았다.

CARP의 실행은 이 법안을 제정한 아키노 대통령 시기부터 위기에 봉착한다. 아키노 대통령은 자신의 가문이 필리핀의 대표적 대지주로서 주변의 압력에 굴복하여 기존의 개인소유 하시엔다를 법인으로 전환하면 토지를 분배하는 대신 주식을 제공할 수 있도록 한



행정명령(EO) 제229호를 공포했다. 이를 통해 대지주들에게 CARP에서 규정하고 있는 토지의 분배를 회피할 수 있는 길을 열어주었다. 이 행정명령의 대표적 수혜자는 다름 아닌 아키노 가문이 소유하고 있는 루이시타 하시엔다(Hacienda Luisita)였다. 아키노 가문이 주식 제공 옵션을 선택하자 많은 농부들이 이에 반대하여 시위를 벌였으며, 그 과정에서 사상자가 발생하는 등 사회문제로 비화되기도 했다. 결국 아키노 행정부 시기인 1987년 7월부터 1992년 6월까지 총 3.65백만 헥타의 토지가 898,420명의 농민들에게 분배되었다. 이는 6년간 목표했던 것의 약 22.5%를 달성한 것에 불과했다.

아키노 대통령의 지원을 받아 1992년 집권한 라모스(Fidel V. Ramos) 정부는 임기 중 CARP 토지 분배 목표를 3.4백만 헥타로 잡았으며, CARP가 규정하고 있는 10년 기한에 맞추기 위해 농민조직과 관련 NGO 등 다양한 사회세력과 협력하여 덜 분쟁적인 방식으로 토지개혁을 실천했다. 그러나 토지개혁 실천 과정에서 지주들이 무력을 동원하여 소작농들을 쫓아내는 등 다양한 문제들이 발생하기도 했다. 결국 라모스 정부는 임기 말까지 토지개혁 대상의 약 60%만이 실현할 수 있었다. 그 이유로는 토지를 매입하여 농부들에게 배분하는 데 필요한 막대한 예산을 감당할 수 없었기 때문이었다. 이러한 상황에서 라모스 정부는 임기만료 몇 개월 전인 1998년 2월 23일 CARP의 기한을 10년 연장하는 법안을 입안하여 통과시켰다.

아로요(Gloria Macapagal-Arroyo) 대통령 집권 시기인 2004년에 아키노 가문이 소유하고 있는 루이시타 하시엔다로부터 토지분배를 요구하며 시위를 벌이던 농민들 중 7명이 사망하는 사건이 발생했다. 이를 계기로 아로요 행정부는 2006년에 주식 불하를 중단하고, 다시금 토지를 배분할 것을 루이시타 하시엔다에게 명령했다. 2008년 1월에 CARP의 연장된 기한이 만료되자 이듬해에 토지개혁에 관한 보다 포괄적인 법안(Comprehensive Agrarian Reform Program

Extension with Reforms, CARPer)이 마련되었다. 필리핀 정부는 2013년 12월 31일까지 6.9백만 헥타의 토지, 즉 CARP가 규정했던 대상 토지의 약 88%를 매입한 것으로 발표했다. 한편 2014년 6월 30일 정부의 발표에 따르면, 664명의 농부가 CARP의 추진과 연계되어 사망했으며, 특히 아로요 정권 하에서 568명이 불법적으로 살해당한 것으로 나타났다.

많은 희생과 우여곡절을 거치며 추진된 토지개혁 정책은 필리핀 농촌사회의 현실에 그다지 큰 변화를 가져오지 못했다. 2014년 필리핀 경제의 분야별 국내총생산(GDP)을 기준으로 농업이 10.03%, 제조업이 33.25%, 그리고 서비스업이 56.8%로 나타났다. 산업구조만 보면 선진국형 구조를 나타내고 있지만, 내용 면에서는 제3세계 경제현실의 일면을 발견할 수 있으며, 특히 농업 분야에서 열악한 환경이 드러난다. 필리핀에서 토지를 소유하지 않은 농부의 수는 약 5백만에서 11.32백만 가족에 이르는 것으로 추정된다. 2012년을 기준으로 필리핀에서 농업에 종사하는 고용인은 총 노동인구 대비 약 36.6%에 달하지만, 생산은 약 10%에 머물고 있다. 이는 곧 농업 생산성이 낮은 것을 의미하고, 또한 농업에 종사하는 농부들의 수입이 상대적으로 열악하다는 것을 의미하기도 한다. 필리핀 통계자료에 따르면, 농부들의 일당은 2011년 기준 156.8 페소인 반면, 공장 노동자의 경우에는 평균 316.39 페소, 건설 노동자는 296.93 페소, 광업종사자는 262.36 페소로 나타났다. 한편 전기, 수도, 가스 관련 산업에 종사하는 노동자는 일당으로 평균 542.45 페소를 받는 것으로 나타났다 (Amoielar 2013). 이처럼 토지소유의 정의와 농업생산성 향상을 목표로 했던 토지개혁 프로그램은 가시적 성과를 내지 못한 것으로 평가할 수 있다.

## 사례 2. 정당비례대표제(Party-List System)

필리핀의 전통적 엘리트 그룹은 스페인 식민지 시대부터 근대적 정치체제가 도입된 미국 식민지 시대를 거쳐 1946년 독립한 이후에도 정치적으로 독점적 지위를 차지해 왔다. 필리핀의 근대적 정치제도는 엘리트들의 배타적 지위를 보장하며 그들의 존재를 과시하고 추종세력의 형성과 부의 축적수단으로 이용되었다. 이에 따라 오랫동안 일반 민중들의 의사와 이들을 대변하는 집단들의 의사는 무시되어 왔다(김동엽 2006; Tancangco 1988). 필리핀의 민중인 대다수의 빈곤층과 극빈층은 그동안 정치적 동원의 대상이 되었을 뿐 정치적 주체로 등장하지 못했다. 그러나 반독재 민주화 투쟁 과정에서 다양한 민중조직들이 나타나기 시작했으며, 1986년 임시대선 당시 아키노 후보를 지지하던 황색바람의 주요 행위자가 되었다. 1986년 민주적 전환 이후 필리핀 시민사회는 새로운 아키노 민주정부의 주요 정치적 지지세력으로 등장하게 되었다(박기덕 2002).

독재정권 붕괴 이후 필리핀 시민사회의 정치적 역량을 제도권으로 흡수하기 위한 방안이 모색되었고, 이는 1987년 헌법 제6조 5항에 정당비례대표제로 명시되었다. 본 조항은 10년간의 유예기간을 거쳐 직능별 대표에게 하원 의석의 총 20%를 배분한다는 것이다. 그리고 그 목적은 정치적 소외그룹인 노동자, 농민, 도시빈민, 원주민, 여성, 청년 등을 대표하는 다양한 단체들이 의회에서 스스로를 대변할 수 있도록 의석을 배정하는 것이다. 여기에 종교단체와 기존의 전국적 주요정당들은 제외되었다. 본 헌법조항에 기초하여 8년 후인 1995년 2월 28일 공화국법(RA) 제7941을 통해 정당비례대표제의 시행 법안이 마련되었으며, 1998년 선거에서 최초로 적용하였다. 본 시행법안의 주요 내용은 우선, 하원의회 의석의 20%를 정당비례대표 의석으로 배정한다; 둘째, 의석의 진입장벽을 득표율 2%로 한

다, 셋째, 한 단체에 배정되는 의석이 최대 3석을 넘을 수 없다, 넷째, 진입장벽을 넘은 단체에 추가로 배정되는 의석은 비례원칙에 의거하여 배분한다, 등으로 되어 있다.

정당비례대표제법에 따라 최초로 실시된 1998년 총선에서 많은 단체들이 선거에 참여하여 2%의 진입장벽을 넘었지만, 총 20%의 하원의석을 채우지 못했으며, 또한 6%를 초과해서 득표한 단체는 초과된 표가 낭비되는 현상을 낳았다. 이는 유사한 성향의 대규모 단체가 다시 세분화되는 결과를 낳기도 했다. 또한 시행 초기 채택한 의석배분 방식에 따라 다수의 의석이 실제 배분되지 않는 현상을 낳기도 했다. 1998년 선거에서는 배정된 의석 52석 가운데 25석만이 배분되었으며, 2001년 선거에서는 51석 중 14석, 2004년에는 52석 중 24석만이 채워졌다. 2007년 선거에서도 배정된 54석 중 22석이 배분되자 이에 대한 헌법소원이 제기되었다. 대법원은 2009년에 판결을 통해 2% 진입장벽이 헌법정신에 위배되고, 산술적으로 20%의 의석이 배정될 수 있도록 조정하도록 판결했다. 결국 2007년 선거 결과로 소집된 14대 의회에서는 정당비례대표가 22석에서 53석으로 증가했다. 그리고 2010년 선거에서는 배정된 57석 중 56석이 배분되었다.

필리핀의 정당비례대표제는 이와 같은 산술적인 문제뿐만이 아니라 정치적 소외세력에 대한 입법권 보장이라는 헌법정신에 위배되는 다양한 현상이 나타났다. 우선, 진보적 시민사회 세력이 분열하는 현상을 낳았다. 이는 보수적 성향의 전통적 엘리트 그룹에 대한 정치적 견제세력으로서 진보세력이 단합된 힘을 발휘할 수 없도록 만들었다(박승우 2009: 153-159; Tuazon 2011b). 뿐만 아니라 선거캠페인과 투개표 과정에서 진보적 성향의 단체에 대한 각종 부정과 탄압이 이루어진 것으로 조사되었다. 한편 정치적으로 소외된 계층을 대변하는 취지와는 달리 전통적 엘리트들은 본 제도를 의회 의석을 추가

로 차지하기 위한 기제로 활용하기도 했다(Tuazon 2011a). 그 대표적인 사례로서 ‘앙 갈링 뵘노이’(Ang Galing Pinoy)는 필리핀 경비원과 오토바이를 개조한 필리핀 대중교통 수단인 트라이시클(tricycle) 기사들을 대변하는 단체로 등록하여 하원 의석을 차지했으며, 그 의석은 당시 현직 대통령의 아들 마이키 아로요(Mikey Arroyo)가 차지했다. 하층민을 대변한다는 명분을 내세워 종교단체들이 의회에 진출하는 경우도 나타났다. 그 대표적인 사례가 벨라르데(Mike Velarde)가 주도하는 엘사다이(El Shaddai)라는 종교단체를 배경으로 하는 부하이(Buhay Hayaan Yumabong)가 있으며, 2004년 선거 이후 계속해서 2~3석의 의석을 차지하고 있다. 필리핀의 불평등한 계층구조에서도 볼 수 있듯이, 7~8%의 빈약한 중산층과 90%에 가까운 빈곤·극빈층이 존재하는 현실 속에서 정치적 주체로서 이들이 스스로를 대변하는 데는 많은 한계를 드러내고 있다.

### 사례 3. 민다나오 무슬림 자치구(Autonomous Region of Mindanao Muslim)

스페인 식민통치의 영향으로 가톨릭이 지배적인 필리핀에서 민다나오 무슬림들은 역사적으로 착취와 차별의 대상이 되어 왔다. 스페인은 오랜 식민지화 과정에서 필리핀 무슬림들을 완전히 정복하지도 또한 개종시키지도 못했다. 반면 스페인과의 오랜 투쟁 가운데 필리핀 무슬림들은 외부세계와 단절되고 사회의 모든 측면에서 퇴보의 길을 걷게 되었다 (Finley 1916, 28-31). 스페인을 대체한 미국의 식민통치 시기에는 자신들의 종교적 자유와 전통적 권위를 인정받는다는 조건 하에 식민정부에 협조하기도 했다. 이후 미국의 근대적 교육제도의 도입 등 근대화 정책으로 전통적 무슬림 사회는 순응과 저항이라는 상반된 측면을 동시에 드러내며 점진적인 변화를 경

험했다. 무슬림들의 사회적 통합을 내세워 식민정부가 펼친 비무슬림들의 무슬림 지역으로의 이주정책은 무슬림 자신들의 생활터전과 정체성에 대한 위협으로 받아들여졌다. 1946년 독립 후 필리핀 중앙 정부는 토지분배를 둘러싼 루손(Luzon)과 비사야스(Visayas) 농촌지역의 불안을 해소하는 방안으로 이 지역의 소작농들을 민다나오 무슬림 지역으로 대거 이주시키고 토지를 불하하는 정책을 펼쳤다. 이러한 이주정책을 펼치는 과정에서 현지에 살고 있던 많은 무슬림 원주민들이 조상 대대로 경작해 왔던 땅에서 밀려나는 상황이 발생했다. 이로 인해 필리핀 무슬림들은 자신들의 땅이라고 여겼던 민다나오에서도 소수자로 변해갔다(김동엽 2015: 227-228).

필리핀 민다나오 지역에서 무슬림과 기독교도 간의 불신이 심화되었으며, 갈등이 고조되고 충돌이 빈번하게 발생했다. 이러한 배경 하에 1968년 5월 1일 무슬림의 전통적 엘리트인 마탈람(Datu Udtog Matalam)이 중심이 되어 무슬림독립운동(Muslim Independence Movement, MIM)이 최초로 조직되었다. 이후 무슬림 무장조직과 기독교도 사병조직 간에 지속적인 무력 충돌이 발생하여 많은 사상자를 발생시켰다(Majul 1988: 902-905; 김동엽 2015: 233). 1972년 마르코스 대통령은 계엄령을 선포하는 이유 중의 하나로 무슬림 독립운동을 꼽기도 했다. 계엄령 선포 이후에는 근대적 교육을 받은 무슬림 청년들이 중심이 되어 보다 조직화된 모로민족해방전선(Moro National Liberation Front, MNLF)을 만들어 무슬림 반군활동을 주도하게 되었다. 이와 더불어 국제적으로도 필리핀 내에서 무슬림 형제들이 탄압을 받고 있다는 인식이 널리 퍼지게 되었다. 이러한 배경 하에 이슬람협력기구(Organization of Islamic Cooperation, OIC)의 압력과 중재로 마르코스 정권은 MNLF와 1976년에 트리폴리협정(Tripoli Agreement)을 체결했다. 트리폴리 협정은 MNLF가 요구하는 무슬림 자치에 관한 대부분의 내용들을 담고 있었지만, 모호한

협정 내용과 정부의 실천의지 부족 등으로 실현되지 못하였다. 이에 따라 무슬림 반군들의 무력투쟁은 지속되었으며, 특히 협상의 책임을 놓고 반군세력이 분열되어 새로운 반군단체인 모로이슬람해방전선(Moro Islam Liberation Front, MILF)이 탄생하기도 했다(김동엽 2015: 234-239).

이러한 배경 하에 1987년 필리핀 헌법은 제10조에서 민다나오 무슬림 지역에 자치권을 부여한 조항하도록 명문화 했다. 1989년 8월 1일 아키노 정부는 공화국법(RA) 제6734호를 통해 무슬림자치구(Autonomous Region of Mindanao Muslim, ARMM)에 관한 법안을 만들었다. 그러나 아키노 정부 하에서 ARMM 수립에 관한 구체적인 내용을 논의하는 과정에 최대 반군조직인 MNLF와 MILF가 불만을 표시하고 이탈함으로써 정부안만으로 실행법이 마련되었다. 결국 무슬림 반군들의 활동은 여전히 지속되는 가운데 1990년 11월 6일 최초로 ARMM이 공식 출범했으며, 반군과의 평화협상도 동시에 추진되었다. 라모스 정부는 1996년 인도네시아의 중재로 MNLF와 자카르타에서 최종평화협정(The 1996 MNLF-GRP Final Peace Agreement)을 체결하여 MNLF를 제도권 안으로 흡수하는 데 성공했다. 그러나 이에 불만을 품은 무슬림들이 보다 강경한 입장을 견지하던 반군단체인 MILF에 합류함으로써 그 의미가 크게 삭감되었다. 한편 2000년 에스트라다 정부는 평화협상에 나서지 않는 MILF에 대해 전면전(all-out-war)을 선포하고 반군의 요새를 공격하여 점령하기도 했지만, 근거지를 옮겨 지속적으로 저항하는 MILF의 세력을 꺾지는 못했다. 아로요 정부는 2008년 8월 MILF와 평화협상을 통해 ‘무슬림 조상 전례영역에 관한 합의’(Memorandum of Agreement on the Muslim Ancestral Domain, MOA-AD)를 이끌어 냈다. 그러나 본 합의에 반대하는 세력에 의해 위헌소송이 제기되었으며, 이에 대해 필리핀 대법원이 헌법불합치 판정을 내림으로써 본 합의는 법제화

되지 못하고 폐기되었다(김동엽 2015: 234-239).

2010년에 수립된 아키노 정부는 MILF와의 평화협상을 적극적으로 추진하여 2014년 3월 27일에 양측이 최종합의안에 조인하는 성과를 낳았다. 양측이 조인한 ‘방사모로에 관한 포괄적 합의안’(Comprehensive Agreement on the Bangsamoro)에는 그동안 MILF측에서 지속적으로 주장해 왔던 이슬람 국가로의 분리독립 요구를 포기하는 대신, 필리핀 정부가 민다나오 이슬람 지역에 실질적인 자치권을 부여하는 ‘1국가 2체제’(sub-state system)를 수용하는 진일보한 내용을 담고 있다. 아키노 대통령은 자신의 임기 중에 민다나오 지역에 평화를 정착시키겠다는 계획을 밝힌 바 있으며, 최종합의 내용을 바탕으로 방사모로 지역에 독자적인 정치체제를 탄생시킬 ‘방사모로 기본법’(Bangsamoro Basic Law, BBL)을 입안하여 필리핀 의회에 제출했다. 그러나 입법절차가 진행되던 2015년 1월 민다나오 이슬람 지역인 마마사파노(Mamasapano)에서 작전 중이던 경찰 특공대와 무슬림 반군들 사이에 무력 충돌이 벌어져 경찰 44명이 사망하는 사건이 발생했다. 이를 계기로 법안의 논의가 중단되었으며, 2016년 5월 선거를 앞둔 상황에서 더 이상의 논의가 진행되지 못하고 다음 정부로 넘겨지게 되었다.

무슬림 반군의 조직과 투쟁이 시작된 이래 약 40여 년 동안 120,000여명의 사망자와 수백만 명의 이재민을 발생시켰지만 분쟁은 여전히 지속되고 있다. 이처럼 지속되는 분쟁은 민다나오 무슬림 지역을 필리핀에서 가장 낙후된 지역으로 남게 했다. 아래의 <표 2>에서 볼 수 있듯이 무슬림 지역은 필리핀의 여타 지역에 비해 그 개발수준이 현격히 낮은 것을 볼 수 있다.



&lt;표 2&gt; 필리핀 무슬림 지역과 여타지역의 개발격차, 2000, 2006년

지역/도	인적개발 (HDI)		고등학교 졸업율 (18세 이상)		일인당 소득 (PPP US\$)		기대수명 (년)		소득불평등 (Gini Index)	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006
필리핀 전체	0.695	0.716	49.4	55.3	2,260	2,707	67.7	70.6	0.429	0.414
수도권 (Metro Manila)	0.774	0.792	74.3	81.1	4,750	5,101	69.9	71.8	0.449	0.397
무슬림지역 (ARMM)	0.533	0.558	30.5	37.0	1,114	1,308	55.5	57.5	0.269	0.264

출처: Co et al.(2013: 79) 재구성

이상의 세 가지 사례는 1986년 필리핀의 민주적 전환 이후 민주주의 이행과정에서 실질적 민주주의의 실현을 위한 방안으로 제도화한 대표적인 사례들이다. 민주주의 공고화는 이러한 실질적 민주주의의 달성과 무관하지 않으며, 이를 달성하기 위한 민주화 운동의 성격도 변화된다. 특히 민주적 전환이 이루어진 이후 민주주의 이행과정과 새롭게 만들어진 민주적 제도의 실천을 위한 사회운동은 반독재 민주화 운동 과정에서와는 다른 정치적 기회구조가 작동함을 볼 수 있다.

우선, 정치체제의 개방성과 폐쇄성(b) 측면에서 살펴보면, 표면적이고 제도적인 측면에서 개방성은 확대되었다고 볼 수 있으나 실질적인 차원에서의 폐쇄성은 여전히 존재하는 것을 볼 수 있다. 주기적 선거의 기회와 함께 위에서 다룬 세 가지 사례들은 모두 독재체제 하에서 정치적, 경제적으로 소외되었던 사회계층들에게 기회를 확대하는 의미를 가진다고 볼 수 있다. 그러나 헌팅턴식의 분류에 따라 야권이 주도한 민주적 전환의 쟁취인 ‘대체’(replacement)라는 혁명적 상황임에도 불구하고 이러한 제도들이 입안되는 과정에서 해당 국민들의 주도적인 참여가 배제되었음을 볼 수 있다.<sup>1)</sup> 즉 토지개혁

프로그램이 입안되는 과정에서 농민단체와 관련 NGO들의 주도적 참여가 배제되었고, 정당비례대표제의 입안 과정에서 급진적 사회운동세력들이 참여하지 못했으며, 또한 소수민족 자치권 보장을 위한 논의과정에 무슬림 반군이 배제되었다. 이는 필리핀에서 1986년 민주주의의 전환 이후 새롭게 등장한 지배계급에 의해 정치체제가 다분히 폐쇄적으로 운영되었음을 말해주고 있으며, 또한 이후 이와 같은 제도들이 제대로 실행되어 실질적 민주주의를 실현하는 방향으로 작동하지 못한 원인으로 볼 수 있다.

둘째, 정부의 억압능력과 탄압정도(b)를 살펴보면, 민주적 전환 이후 독재체제 하에서보다 억압능력은 약화된 반면, 탄압정도에 있어서는 본질적인 변화를 나타내지 않는 것으로 볼 수 있다. 정부의 억압능력은 일면 소외계층의 저항에 대한 억압능력 뿐만 아니라, 기득권 세력의 새로운 부상과 전횡에 대한 국가의 통제능력도 포함한다. 민주적 전환 이후 필리핀 정부는 독재체제 하에서처럼 군부에 대한 효율적인 통제가 이루어지지 못했으며, 이는 거듭되는 쿠데타 시도로 나타났다. 또한 민주주의 이행과정에서 전통적 엘리트들에 대한 정부의 독립적인 권위가 수립되지 못하고 오히려 이들에게 포획되는 상황이 전개되었음을 볼 수 있다. 토지개혁 프로그램의 수립과 이행 과정에서 전통적 지주계급의 영향력이 작용하였으며, 이는 그 취지를 제대로 실행하는 데에 걸림돌이 되었다. 또한 정당비례대표제의 입안과 이행과정에서는 전통적 정치엘리트들의 간섭으로 인해 정치적 소외계층의 이해를 대변한다는 근본 취지를 살리기보다는 정치적 도전세력을 분열시키고, 또한 자신들의 정치적 입지를 강화

1) 헌팅턴(Huntington 1991)은 민주적 전환의 유형을 기존의 집권 엘리트들이 민주적 전환을 주도하는 '변동'(transformation), 야권이 주도하여 민주적 전환을 쟁취하는 '대체'(replacement), 집권세력과 야권이 연합하여 민주적 전환을 성취하는 '전환'(transplacement), 그리고 외부의 영향에 의해 민주적 전환이 이루어지는 '간섭'(intervention) 등 4가지로 구분했다.

시키는 방향으로 추진되었음을 볼 수 있다. 민다나오 무슬림 자치주 수립을 통한 헌법조항의 실현 또한 정부의 실천노력이 일부 지배세력들의 반대로 인해 거듭 실패하는 경향을 나타냈다. 반면 탄압정도에 있어서는 반독재 민주화 운동 시기보다는 약화된 것으로 볼 수 있지만, 토지개혁을 주장하는 농부들에 대한 테러와 급진적 사회세력에 대한 불법적인 암살이 여전히 자행되고 있음을 볼 때 여전히 강한 측면을 나타내고 있다.

셋째, 사회운동에 대한 동맹세력의 존재여부(b)는 독재체제 하에서보다 열악한 환경이 조성되었음을 볼 수 있다. 우선 반독재 민주화 운동 과정에서 결집되었던 사회세력들이 공동의 적(敵)인 독재정권이 사라짐과 동시에 각자의 이해관계를 중심으로 이합집산 함으로써 경쟁적인 관계가 수립되었다. 반독재 민주화 운동과정에서 전통적인 지주계층과 농부들, 전통적 정치엘리트와 도시빈민들, 그리고 가톨릭세력과 무슬림 반군들은 동맹의 관계에서 이제는 새로운 전선을 놓고 경쟁하는 적(敵)으로 마주하게 되었다. 특히 민주적 전환 이후 전통적 엘리트들은 도시 자본가 계급, 농촌 지주 계급, 그리고 보수적 가톨릭 세력 등이 새로운 지배계급 동맹을 형성하여 정치적, 경제적 권력을 독점하게 되었고, 이들의 반대편에 서 있는 정치적, 경제적 소외계급들은 분열되어 그 역량을 제대로 발휘 할 수 없는 상황이 되었다. 이러한 현상은 정당비례대표제의 추진 과정에서 극명하게 드러나고 있다.

넷째, 민주적 전환 이후 새롭게 형성된 지배엘리트의 내부적 분열(b)의 가능성은 독재체제 하에서보다 오히려 감소한 것으로 볼 수 있다. 독재체제 하에서 지배엘리트였던 집단들이 새롭게 수립된 필리핀 민주주의 체제에 새로운 지배계층으로 등장하는 데는 그리 오랜 시간이 걸리지 않았다. 마르코스 가문과 그 측근들이 대부분 민주주의 체제에서 정치적, 경제적 엘리트로 복귀하였으며, 민주화 운동

을 주도했던 전통적 엘리트세력과 함께 필리핀 정치를 주도하고 있음을 볼 수 있다. 비록 선거와 같은 민주주의 제도를 운영함에 있어서 여권과 야권으로 나뉘어 경쟁하는 모습을 보이기는 하지만, 이는 근본적으로 지배엘리트의 분열이라기보다는 지배엘리트 내부의 권력 순환으로 볼 수 있다. 필리핀 정치체제 내에서 소작농이나 도시빈민, 그리고 문화적 소수민족 등 정치적 소외계층은 이와 같은 지배엘리트들 간의 권력을 둘러싼 경쟁에 주변적인 역할 밖에 하지 못하고 있다고 볼 수 있다.

다섯째, 민주주의 공고화를 향한 사회운동에 대한 외부적 지지(b)는 반독재 민주화 운동 때보다 빈약한 것으로 볼 수 있다. 1987년 민주적 전환 이후 아키노 정부는 독재정권이 남긴 막대한 외채를 떠안음으로써 정부 예산의 막대한 부분이 외채상환에 투입하게 되었다. 이는 국제사회의 압력에 따른 것으로, 실질적 민주주의를 향상시키기 위해 필요한 정부예산을 확보 하는데 지장을 초래했다. 한편 반독재 민주화 투쟁과 민주주의 이행 과정에서 다양한 종류의 NGO들이 생겨났으며, 이슈를 중심으로 조직된 이들 NGO들은 조직적으로나 재정적으로 열악한 국내사정에 따라 국제NGO들과 연계하여 활동하는 경우가 대부분이다. 그러나 이와 같은 국제NGO들은 대부분 중앙정부와의 마찰을 최소화 하는 범위 내에서 활동을 전개함으로써 환경, 인권, 개발의 문제와 같은 제한된 범위에서의 협력이 주를 이루고 토지개혁이나 정당비례대표제와 같은 소외계층의 정치적, 경제적 권익을 주장하는 사회운동에는 적극적으로 나서지 않는 경향을 나타낸다. 한편 신자유주의적인 국제정치경제 흐름은 필리핀 정부로 하여금 자유주의적 경제정책을 추진토록 강요하고 있으며, 이러한 정책은 오히려 사회 계층간 격차를 심화시키는 결과를 낳고 있다.

## V. 맺음말

필리핀 민주화 과정, 특히 민주적 전환 이후 실질적 민주주의 실현을 위한 사회운동 환경을 제공하는 정치적 기회구조는 반독재 민주화투쟁 시기보다도 오히려 악화된 것을 볼 수 있다. 필리핀에서 절차적 민주주의를 넘어 실질적 민주주의를 강화함으로써 민주주의의 공고화라는 목표를 달성하기 위해 제도화한 ‘종합적 토지개혁 프로그램’, ‘정당비례대표제’, 그리고 ‘민다나오 무슬림 자치구 수립’ 등은 변화된 정치적 기회구조 속에서 제대로 실현되지 못하고 있음을 볼 수 있다. 이는 필리핀에서 1986년 민주적 전환을 성취한 소위 ‘국민의 힘’이 민주주의 이행과 공고화 과정에서 동일한 힘으로 작용하지 않았기 때문으로 볼 수 있다. 특히 ‘국민의 힘’으로 대변되는 반독재 민주화 운동의 주도세력이 민주적 전환 이후 분열되어 일부는 전통적 엘리트집단과 함께 보수적 집권세력을 형성하였고, 급진적 진보세력은 이러한 추세에 반대하여 체제 밖 저항세력으로 남게 되었다. 또한 일부 온건 진보세력은 제도권 내에서 민주주의 정치과정에 참여하고 있지만, 보수적 집권엘리트 세력에 비해 이들은 그 역량이 미약할뿐더러 분열된 상황이므로 의미있는 전체세력으로 부상하는데 한계를 드러내고 있다.

민주화 과정에서 정치적 기회구조는 끊임없이 변화한다. 독재체제 하에서의 그것과 민주적 전환 이후에 그것은 전혀 다른 것을 볼 수 있다. 민주적 전환 이후 민주주의 공고화라는 민주화의 궁극적 목표를 달성하기 위한 사회운동은 새로운 정치적 기회구조 속에서 전개될 수밖에 없다. 특히 민주적 전환 이후 이러한 사회운동을 전개하는 주도세력의 특성과 역량이 민주주의 공고화의 성공여부에 중요한 역할을 차지함을 볼 수 있다. 일반적으로 정치체제는 구조적 차원과 과정적 차원에서 분석한다. 이 논문에서 다른 정치적 기회구조 개념

을 이용한 민주주의 공고화에 대한 평가는 구조적 차원에 초점을 맞추고 있다. 그러나 실제로 민주주의 공고화를 주도하는 행위자에 관한 과정적 차원의 분석이 보완되지 않으면, 불완전한 분석에 머무를 수밖에 없다. 즉 이 논문에서 다루지 않은 정치적 기회구조의 변화 요인에 대한 분석이 요구되며, 이는 주어진 환경을 활용하는 행위자들의 행태와 이에 영향을 미치는 다양한 변수들에 대한 분석을 통해 가능할 것이다.

### 〈참고문헌〉

- 김동엽. 2006. “필리핀의 선거와 권력구조의 변화: 민주화 이후 대통령선거를 중심으로.” 『한국정치학회보』 40(5): 301-322.
- \_\_\_\_\_. 2013. “필리핀 민주주의의 현정공학: 권력공유, 책임성, 효율성, 안정성.” 『동남아시아연구』 23(1): 1-44.
- \_\_\_\_\_. 2015. “필리핀 사회 속의 무슬림 소수민족: 필리피노와 모로의 평화적 공존을 향하여.” 『동아연구』 34(2): 213-260.
- 김호범. 2014. “필리핀과 한국 토지개혁법령의 특징(1955년~1988년): 토지개혁의 유형 및 필리핀 실패의 근본 원인.” 『經濟研究』 32(4): 23-56.
- 박기덕. 2002. “필리핀의 정치변동과 시민사회의 역할.” 『한국정치학회보』 36(1): 263-285.
- 박사명. 1996. “식민지사회의 계급형성: 인도네시아와 필리핀의 역사적 비교.” 『동남아시아연구』 4: 3-28.
- 박승우. 2003. “스페인 식민지배하 토착 지배계급의 형성 과정.” 『동남아시아연구』 13(1): 1-34.
- \_\_\_\_\_. 2009. “민주화 이후 필리핀 사회운동의 변화.” 『아시아연

- 구』 11(3): 139-174.
- 서경교. 2005. “필리핀의 민주주의: 민주화 과정을 통한 고찰.” 『동남아시아연구』 15(1): 1-38.
- 이동윤. 2007. “민주주의 공고화와 퇴보 사이에서: 태국의 탁쩐 정부와 민주주의 논쟁.” 『국제정치논총』 47(2): 173-196.
- 조대엽. 1996. “한국 민주화 운동의 쇠퇴와 정치적 기회구조” 『동북아연구』 2: 191-224.
- Amojelar, Darwin G. 2013. “Farm-Sector Share of Philippine Economy down to 11 Percent- NSCB.” <http://www.interaksyon.com/business/59300/farm-sector-share-of-philippine-economy-down-to-11-pct----nscb> (검색일: 2015.12.01)
- Anderson, Benedict. 1988. “Manila's Cacique Democracy: Origins and Dreams.” *New Left Review* 169: 3-33.
- Baker, Bruce. 2001. “Quality Assessment of Democracy in the Third World.” Jeff Haynes (ed.), *Democracy and Political Change in the 'Third World.'* London and New York: Routledge. 22-35.
- Eisinger, Peter K. 1973. “The Conditions of Protest Behavior in American Cities.” *American Political Science Review* 67(1): 11-28.
- Carlson, Keith Thor. 1995. *The Twisted Road To Freedom, America's Granting of Independence to the Philippines.* Quezon City: University of the Philippines Press.
- Case, William. 1999. “The Philippine Election in 1998: A Question of Quality.” *Asian Survey* 39(3): 468-485.
- Caoli, Olivia C. 2006. “The Philippine Legislature: From Pre-Spanish Times to the Even of Martial Law.” Noel M. Morada and

- Teresa S. Encarnacion Tadem (eds.), *Philippine Politics and Governance: An Introduction*. Quezon City: COR Asia Inc. 249-278.
- Co, Edna E. A. et al. 2013. *State of Local Democracy in the Autonomous Region in Muslim Mindanao (SoLD ARMM)*. Quezon City: National College of Public Administration and Governance and the Philippine Center for Islam and Democracy.
- Coronel, Sheila S. 2004. "Between Tinsel and Trapo." <http://www.pcij.org/2004Elections/perspectives> (검색일: 2015.12.01)
- Cullinane, Michae. 2003. *Ilustrado Politics: Filipino Elite Responses to American Rule, 1898-1908*. Quezon City: Ateneo De Manila University Press.
- Diamond, Larry. 2002. "Elections Without Democracy: Thinking about Hybrid Regimes." *Journal of Democracy* 13(2): 21-35.
- Finley, John P. 1916. "The Mohammedan Problem in the Philippines II." *The Journal of Race Development* 7(1): 27-46.
- Gills, Barry and Joel Rocamora. 1992. "Low Intensity Democracy." *Third World Quarterly* 13(3): 501-523.
- Haynes, Jeff. 2001. "Introduction: The 'Third World' and the Third Wave of Democracy." Jeff Haynes (ed.), *Democracy and Political Change in the 'Third World.'* London and New York: Routledge. 1-21.
- Haggard, Stephan, and Robert R. Kaufman. 1994. "The Challenges of Consolidation." *Journal of Democracy* 5(4): 5-16.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the*



- Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press.
- Hutchcroft, Paul D. 1996. *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- \_\_\_\_\_. 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.
- Jenkins, J. Craig and Charles Perrow. 1977. "Insurgency of the Powerless: Farm Worker Movements (1946-1972)." *American Sociological Review* 42: 249-268.
- Karl, Terry Lynn. 2000. "Economic Inequality and Democratic Instability." *Journal of Democracy* 11(1): 149-156.
- Kowalchuk, Lisa. 2005. "The Discourse of Demobilization: Shifts in Activist Priorities and the Framing of Political Opportunities in a Peasant Land Struggle." *The Sociological Quarterly* 46(2): 237-261.
- Lande, Carl H. 1964. *Leaders, Factions, and Parties: The Structure of Philippine Politics*. New Haven: Yale University Southeast Asia Studies.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Post-Marcos Politics*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan. 1996. "Toward Consolidated Democracy." *Journal of Democracy* 7(2): 14-33.
- Majul, Cesar Adib. 1988. "The Moro Struggle in the Philippines." *Third World Quarterly* 10(2): 897-922.

- McAdam, Doug. 1982. *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. Chicago: University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_. 1996. "Political Opportunities: Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions." Doug McAdam, John D. McCarthy, and Mayer Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press. 23-40.
- McCoy, Alfred W. 1994. *An Anarchy of Families, State and Family in the Philippines*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Meyer, David S. 2004. "Protest and Political Opportunities." *Annual Review of Sociology* 30: 125-145.
- Meyer, David S. and Debra C. Minkoff. 2004. "Conceptualizing Political Opportunity." *Social Forces* 82(4): 1457-1492.
- Nemenzo, Francisco. 2010. "A Professor's Journey." Paper Delivered at a Symposium Sponsored by the Third World Studies Center, University of the Philippines, Diliman on 4 March 2010. <http://community.eldis.org/.59d389ca> (검색일: 2015. 12.01)
- Querubin, Sabrina M., Ana Rhia Muhi, and Charisse F. Gonzales-Olalia. 2003. "Legitimizing the Illegitimate: Disregarding the Rule of Law in Estrada V. Desierto and Macapagal-Arroyo." [https://www.law.upenn.edu/journals/jil/jilp/articles/2-1\\_Querubin\\_Sabrina.pdf](https://www.law.upenn.edu/journals/jil/jilp/articles/2-1_Querubin_Sabrina.pdf) (검색일: 2015.12.01)
- Schedler, Andreas. 1998. "What is Democratic Consolidation?" *Journal of Democracy* 9(2): 91-107.

- Schmitter, Philippe C. and Terry Lynn Karl. 1991. "What Democracy Is ... and Is Not." *Journal of Democracy* 2(3): 75-88.
- Schock, Kurt. 1999. "People Power and Political Opportunities: Social Movement Mobilization and Outcomes in the Philippines and Burma." *Social Problems* 46(3): 355-375.
- Side, John T. 1998. "Take the Money and Run? 'Personality' Politics in the Post-Macros Era." *Public Policy* 2(3): 27-38.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Capital, Coercion, and Crime: Bossism in the Philippines*. Stanford: Stanford University Press.
- Suh, Doowon. 2001. "How Do Political Opportunities Matter for Social Movements?: Political Opportunity, Misframing, Pseudosuccess, and Pseudofailure." *The Sociological Quarterly* 42(3): 437-460.
- Tancango, Luzviminda G. 1988. "The Electoral System and Political Parties in the Philippines." R. De Guzman and Mila Reforma (eds.), *Government and Politics of the Philippines*. New York: Oxford University Press. 77-112.
- Tarrow, Sidney. 1994. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Mass Politics in the Modern State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1996. "States and Opportunities: The Political Structuring of Social Movements." Doug McAdam, John D. McCarthy, and Mayer N. Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press. 41-61.
- Tilly, Charles. 1978. *From Mobilization to Revolution*. New York: McGraw-Hill.

- Tuazon, Bobby M. 2011a. "The Party-list System in Oligarchic Politics." Bobby M. Tuazon (ed.), *12 Years of the Party List System, Marginalizing People's Representation*. Quezon City: CenPEG. 2-35
- \_\_\_\_\_. 2011b. "Fraud and force: 'Neutralizing' the Progressives in the Election." Bobby M. Tuazon (ed.), *12 Years of the Party List System, Marginalizing People's Representation*. Quezon City: CenPEG. 117-130.
- Wahlström, Mattias and Abby Peterson. 2006. "Between the State and the Market: Expanding the Concept of 'Political Opportunity Structure.'" *Acta Sociologica* 49(4): 363-377.
- Wurfel, David. 1988. *Filipino Politics: Development and Decay*. Quezon City: Ateneo De Manila University Press.
- Yun, Seongyi. 1997. "Democratization in South Korea: Social Movement and their Political Opportunity Structure." *Asian Perspective* 21(3): 145-171.

(2016.04.30. 투고, 2016.05.09. 심사, 2016.05.16. 게재확정)

<국문초록>

## 정치적 기회구조와 민주주의 공고화: 필리핀 민주화의 구조적 한계

김 동 업

본 논문은 필리핀에서의 민주주의 전환과정과 심화과정을 ‘정치적 기회구조’의 변화라는 관점에서 조명하고 있다. 특히 민주주의 이행과정에서 사회적 소외계층을 배려함으로써 실질적 민주주의를 성취하고자하는 의지를 1987년 필리핀헌법에 포함시킨 토지개혁, 정당비례대표제, 그리고 민다나오 무슬림 자치구에 관한 조항들이 어떻게 추진되었는지를 살펴봄으로써 필리핀 민주주의 공고화 정도를 평가해 보았다. 필리핀 민주화 과정, 특히 민주적 전환 이후 실질적 민주주의 실현을 위한 사회운동 환경을 제공하는 정치적 기회구조는 반독재 민주화투쟁 시기보다도 오히려 악화된 것을 볼 수 있다. 필리핀에서 절차적 민주주의를 넘어 실질적 민주주의를 강화함으로써 민주주의 공고화라는 목표를 달성하기 위해 제도화한 다양한 정책들이 새롭게 변화된 정치적 기회구조 속에서 제대로 실현되지 못하고 있음을 볼 수 있다. 이는 필리핀 민주주의의 구조적 한계를 드러낸 것으로 향후 연구에서는 행위자 중심의 과정적 차원과 함께 보다 포괄적인 진단과 해결점을 모색해 봐야 할 것이다.

**주제어:** 필리핀 민주주의, 정치적 기회구조, 실질적 민주주의, 민주주의 공고화

<Abstract>

Political Opportunity Structure and Democratic  
Consolidation:  
Stern Reality of Philippine Democracy

KIM Dong Yeob  
(Busan University of Foreign Studies)

This paper sheds light on the process of the Philippine democratic transition and deepening in the context of changing political opportunity structure. After the democratic transition in the Philippines special attentions were given to enhance substantial democracy as including certain programs in the 1987 Constitution. Especially the clauses such as agrarian reform program, party-list system, and autonomous region of the muslim mindanao were to achieve such goal. After the democratic transition the political opportunity structure, which provides the soil of social movement to enhance substantial democracy, seems to be deteriorated in certain aspects. As a result, various programs, which intend to enhance substantial democracy in order to consolidate the Philippine's newly achieved procedural democracy, have not been reached to their intended goals. The Philippine case reveals the structural problem of democratic consolidation, and the stern reality of the democracy in

the developing world. This study is focused only on the structural aspects, but the future studies should include the actor-centered analysis in order to come up with more comprehensive diagnosis and prescription for democratic consolidation.

**Key Words:** Philippine Democracy, Political Opportunity Structure, Substantial Democracy, Democratic Consolidation.