

## 민주적 이행 이후 필리핀 민주주의의 성격과 한계\*

박 승 우\*\*

### I. 서론

필리핀에서 1986년 2월에 발발한 ‘민중의 힘(피플파워) 혁명’은 마르코스(Ferdinand Marcos)의 권위주의 체제를 다시 민주주의 체제로 전환·복원시킨, 필리핀 현대정치사의 분수령이 된 사건이었다. 민주주의의 세계사적 흐름에서 볼 때도 필리핀 정치체제의 ‘민주적 이행(democratic transition)’은 1974년 이래 20여 년에 걸쳐 전 세계 각국에서 전개되었던 민주화의 ‘제3의 물결(The Third Wave)’의 흐름 중에서도 아주 중요한 사례이다(Huntington 1991).

그러나 1986년의 이러한 민주주의의 형식적 이행이 필리핀 민주주의의 완성을 의미하는 것은 물론 아니다. 필리핀은 1986년 민중혁명으로 코라손 아키노(Corazon Aquino)정권이 들어선 뒤 현재까지 세 차례의 대통령 선거와 일곱 차례의 총선거를 치렀다. 비록 2001년에 또 다른 민중봉기로 비정상적인 정권교체가 있었으나 현재까지 한 번도 주기적인 자유·공정선거가 중단되지 않았고 권위주의적인 정권이 들어서지도 않았다. 서구적 민주주의의 시각에서 보면 1986년 이후의 ‘포스트마르코스 체제(post-Marcos regime)’는 민주주의의 ‘공

---

\* 이 논문은 2007학년도 영남대학교 학술연구조성비에 의한 것임.

\*\* 영남대학교 사회학과 교수. swpark@yu.ac.kr

고화(consolidation)'가 상당히 순조롭게 진행되고 있는 사례로 간주될 수 있을 것이다. 그러나 과연 필리핀의 민주화는 현재 바람직한 방향으로 전개되고 있는 것인가.

본 연구의 목적은 필리핀의 '민주적 이행 이후의 민주주의' 또는 '포스트이행 체제하의 민주주의(post-transitional democracy)'의 성격을 어떻게 규정할 것인가, 그리고 포스트이행 단계의 '민주주의 공고화'가 어떤 장애에 봉착하고 있으며 필리핀 민주주의의 문제점과 한계는 무엇인가 하는 점을 규명하는 데 있다. 그리고 덧붙여 향후 필리핀의 민주주의의 전망에 대해서도 간단히 다룰까 한다. 이러한 논의를 위해 먼저 민주주의에 관한 여러 다양한 개념들을 정리하고 민주주의 정치체제의 제 유형을 구분해 보며, 민주화 과정을 어떤 관점에서 바라보아야 할 것인지에 대해 검토해 본다.

## II. 민주주의와 민주화에 대한 기초적 논의

### 1. 형식적·절차적 민주주의와 선거민주주의

1986년 민주적 이행 이후 필리핀 민주주의는 계엄(1972년) 이전 체제가 그러했던 것처럼 좁은 의미의 민주주의, 또는 형식적·절차적 민주주의라고 규정할 수 있다. '형식적·절차적 민주주의(formal procedural democracy)'는 민주주의적 정치과정과 제도의 최소한의 요건이 갖추어진 상태를 뜻하는 것으로, 일반적으로 '선거민주주의(electoral democracy)'와 동일한 개념으로 간주되고 있다. 그리고 선거민주주의는 '국가의 주요 정책결정자들이 모든 국민이 참여하는 주기적이고 경쟁적인 자유선거에 의해 충원되는, 문민지배의 정치체제'라고 개념화할 수 있다. 이는 민주주의에 대한 슈페터(Joseph

Schumpeter)의 최소정의(最小定義, minimum definition)적 민주주의 개념에 그 기원을 두고 있는데, 슈페터는 민주주의의 요체를 ‘국민의 선택을 위한 경쟁적 투쟁, 즉 선거와 투표를 통해 정치인들이 정책결정의 권한을 확보하는 제도적 장치’에 있다고 보았다(Schumpeter 1942: 269).<sup>1)</sup>

오늘날 이 형식적 민주주의 또는 선거민주주의의 개념은 슈페터의 최소적 정의를 조금 더 확장해서 한두 가지 요소들을 더 포괄하는 정도일 뿐 그 기본은 슈페터의 개념과 큰 차이가 없다. 선거민주주의는 다음과 같은 요소들을 내포하고 있다고 볼 수 있다. 즉, ① 자유롭고 공정한(free and fair) 선거, ② 주기적(periodic or regular) 선거, ③ 보통선거, ④ 경쟁적(competitive) 선거, ⑤ 정치사회에서의 실질적인 경쟁(real contestation), ⑥ 최소한의 정치적 권리와 시민적 자유, 즉 최소한의 표현의 자유와 출판·집회·결사의 자유 등이 그것이다 (Dahl 1971: 1-9, 20; Diamond 1999: 6-9; Huntington 1991: 6-10; Linz 1978: 5).

여기에서 먼저 ‘공정한 선거’의 개념에는 평등선거와 비밀선거라는 조건이 포함되고(Freedom House 2009), 또한 부정선거와 선거조작이 없음이 전제된다(Huntington 1991: 7). 한편, 다알(Dahl 1971)은 민주주의의 두 가지 측면으로 정치적 경쟁(contestation)과 참여(participation)를 거론했는데, 이 중 정치적 참여의 포괄성(inclusiveness) 확보, 즉 보통선거(universal suffrage)의 확립을 민주주의의 핵심적인 전제조건으로 보고 있다. 그리고 ‘경쟁적 선거’는 다수의 정당

1) 최근의 학자들 중 민주주의의 개념을 이처럼 절차적 민주주의 또는 선거민주주의로 매우 좁게 정의하는 대표적인 학자로는 헌팅턴(Huntington 1991)을 들 수 있다. 린츠 또한 초기 저작(Linz 1978)에서는 민주주의의 개념을 매우 좁게 정의하고 있는데, 그는 자신의 ‘(경쟁적) 민주주의’의 개념은 민주적 가치의 확산이나 기회균등, 사회의 민주화, 평등의 확보 등의 요소를 의도적으로 배제하고 있다고 명시하고 있다. 그러나 그는 다른 저작(예컨대, Linz and Stepan 1986)에서는 민주주의를 이와는 달리 좀 더 폭넓게 개념화하고 있다.

과 정치세력이 선거에서 서로 경쟁할 수 있도록 허용되어야 함을 그 내용으로 한다. 주기적인 자유선거를 치르더라도, 이것이 형식적 선거에 머물고 실질적으로는 일인 장기집권이나 일당독재가 이루어지는 경우 선거민주주의의 기준에는 미흡하다는 것이다. 이는 즉 정당 제도로서 다당제를 그 기본 전제로 함을 의미하기도 한다.

위의 여러 요소 중에서 슈페터의 최소정의적 민주주의 개념을 좀 더 확장한 것은 ⑤와 ⑥ 정도이다. 이 중에서 ‘실질적 경쟁’이란 ‘다른 유력한 반대 세력이 국가권력을 잡을 수 있는 가능성이 상당한 정도로 존재’해야 한다는 것을 의미한다(Diamond 1999: 15, 24; Huntington 1991: 7; Przeworski 1991: 10). 한편, 선거민주주의가 필요로 하는 시민적 자유의 수준은 정말 ‘최소한도’에 그친다. 즉, 최소수준의 정치적 자유, 예컨대 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유 정도만 있어도 선거민주주의는 가능하다는 것이다(Dahl 1971: 2-3; Diamond 1999: 3, 8; Huntington 1991: 7; Zakaria 1997: 25).

최근 프리덤하우스(Freedom House)에서도 선거민주주의의 개념을 확대하여 적용하고 있다. 2008년까지만 해도 선거민주주의의 개념을 순전히 선거과정과 직접 관련된 요소에만 국한해서 규정했던 프리덤하우스는 2009년에는 그 개념을 확대하여 선거과정에 영향을 미치는 다른 정치적 권리와 자유의 요소도 포함하기 시작했다.<sup>2)</sup> 프리덤하우스의 체크리스트는 ‘정치적 권리(I)’와 ‘시민적 자유(II)’ 두 가지로 나뉘고, 전자는 다시 ‘선거과정(A)’, ‘정치적 다원주의와 참여(B)’, ‘정부의 기능(C)’ 이상 세 가지로 나뉜다. 선거과정에는 정부 수반 등 국가의 최고지도부가 자유·공정 선거에 의해 선출되는가(A1), 의회 의원들이 자유·공정 선거에 의해 선출되는가(A2), 선거에 관

2) 프리덤하우스는 전 세계의 여러 정치체제가 국민들에게 얼마나 자유를 허용하는가를 측정하는 기준으로 25개의 체크리스트(점검표) 문항을 사용해 점수를 부여하고 자유의 정도를 평가하고 있다. 각 문항마다 0~4점이 부여되는데, 가장 정치적 권리와 자유가 보장되면 4점, 가장 자유롭지 못하면 0점이 부여되는 식이다.

련된 법과 제도가 공정한가(A3), 이 세 가지 점검 문항이 있으며, 각 기준별로 0~4점이 부여된다.

2008년까지만 해도 어떤 국가가 선거민주주의 체제로 간주되기 위해서는 ① 경쟁적이며 복수정당에 입각한 정치체제, ② 보통선거, ③ 비밀선거 및 투표의 안전이 보장된 주기적인 경쟁적 선거가 이루어지고, 부정선거(voter fraud)가 없으며, 선거 결과가 대중의 뜻을 잘 반영할 것, ④ 주요 정당들의 유권자들에 대한 접근성이 보장될 것 등의 기준이 충족되어야 하고, 구체적인 체크리스트 점수로는 상기 A1~A3의 세 가지 점검 문항에서 12점 만점에 7점 이상을 획득해야 했다. 그러나 2009년에는 이 조건에다가 한 가지 조건이 더 추가되었으니, ‘정치적 참여/다원주의(B)’ 항목의 네 가지 문항과 ‘정부의 기능(C)’ 항목의 세 가지 문항을 포함하여 전체 10개 점검 문항에서 총 40점 만점에 20점 이상을 획득해야 선거민주주의로 간주되게 되었다(Freedom House 2008, 2009). 이러한 변화는 선거민주주의의 자격요건을 더 까다롭게 규정하는 학계의 최근 경향과도 부합한다. 그러나 필자는 2009년에 바뀐 프리덤하우스의 기준은 현실적으로 무리가 없지 않다고 보고, C항목 중에서 ‘부정부패(C2)’나 ‘정부의 국민에 대한 책임성(C3)’ 등은 선거민주주의의 필요조건이 아니라 자유민주주의의 필요조건으로 간주하고자 한다.

## 2. 자유민주주의(liberal democracy)

다음으로 ‘선거민주주의’와 ‘자유민주주의’, 이 두 개념을 구분해 보자. 자유민주주의는 선거민주주의에서 조금 더 진전된, 민주주의가 보다 더 강화된 단계라고 할 수 있다. 포스트이행 체제하의 필리핀을 과연 자유민주주의라고 부를 수 있는가 하는 것은 본 연구의 주요 쟁점 중 하나이다. 프리덤하우스가 매년 발간하는 『세계의 자

유(Freedom in the World)』란 보고서는 다음과 같이 자유민주주의가 선거민주주의보다 민주화가 보다 더 진전된 단계라는 점을 명시하고 있다(Freedom House 2009).

“[우리는] ‘선거민주주의’와 ‘자유민주주의’, 이 두 용어를 구분하여 사용한다. 후자는 상당한 정도의 시민적 자유가 존재함을 의미한다. [우리의] 서베이에서 모든 ‘자유로운(Free)’ 국가는 선거민주주의이면서 동시에 자유민주주의의 기준에 부합했으나, 일부 ‘부분적으로 자유로운(Partly Free)’ 국가는 선거민주주의의 기준은 충족했지만 자유민주주의의 자격은 갖추지 못했다.”

그러면서 프리덤하우스는 자유민주주의는 선거민주주의에 필요한 최소한의 요건인 언론·출판·집회·결사의 자유 외에 종교와 학문의 자유, 공개적이고 자유로운 공적·사적 담론의 자유, 거주이전·교육·직업선택·경제활동의 자유, 사유재산권, 양성평등, 기회의 균등 등 ‘시민적 자유’의 여러 다른 기준들이 필요조건으로 전제되어야 한다고 본다. 또한 법치를 시민적 자유의 주요 항목 중 하나로 제시하고 그 아래 사법부의 독립, 법 앞의 평등, 그리고 국가 또는 반(反)국가 정치세력 모두에 의한 정치적 테러나 폭력으로부터 국민을 보호하는 것 등 네 가지 기준을 제시한다.<sup>3)</sup>

본 연구에서는 선거민주주의 체제가 다음과 같은 네 가지 추가적인 요건을 확보했을 때 이를 자유민주주의 체제로 간주하고자 한다. ① 기본적인 인권과 시민적 자유의 확보, ② 법치(法治)의 확립, ③ 국가의 국민에 대한 책임성(accountability), ④ 정치사회의 개방성과 포괄성.

3) 프리덤하우스가 ‘자유로운’ 국가의 기준으로 제시하는 ‘시민적 자유’에는 ‘표현과 신앙의 자유(D)’, ‘결사와 조직의 권리(E)’, ‘법치(F)’, ‘개인적 자유와 권리(G)’, 이상 네 가지 항목이 있으며, 각 항목별로 서너 개의 세부적인 점검 문항이 있어 총 15개의 문항이 있다.

자유민주주의를 위한 첫 번째 필요조건은 기본적인 인권과 시민적 자유의 보장이다. 여기에는 이미 유엔의 세계인권선언을 포함한 국제인권장전 등에서 확인된<sup>4)</sup> 기본적인 자유와 권리들, 예컨대 생명·신체의 자유, 사상과 표현, 신앙의 자유, 언론·출판·집회·결사의 자유 등 기본적 인권과 자유권적 기본권뿐만 아니라 기아(飢餓), 폭력, 테러, 전쟁 등으로부터 보호받을 최소한의 사회경제적 권리가 포함된다. 자유민주주의의 전제조건으로 필요한 시민적 자유의 범위와 정도는 선거민주주의에서 요청하는 최소한의 자유보다 훨씬 더 포괄적이고 높은 수준의 자유를 의미한다. 이러한 시민적 자유와 국민의 기본권이 보호되지 못하는 체제는 자유민주주의로 간주될 수 없을 것이다(Diamond 1999: 10-13; Diamond, Linz, and Lipset 1995: 7; Zakaria 1997: 22-26).

둘째, 자유민주주의하에서는 법의 지배(rule of law), 즉 법치가 확립되어 있어야 하고, 모든 국민이 법 앞에 평등해야 한다. 이를 위해서는 독립적인 사법부, 검찰 등 법집행 기관, 국내 안보와 치안 유지를 담당하는 국가기구 등이 제대로 작동되어야 한다. 법의 지배는 또한 국민 개개인의 생명과 신체에 대한 보호와 아울러 이들이 불법적인 체포, 구금, 테러, 고문, 추방 등을 받지 않을 권리를 보장해 주어야 한다. 여기에는 국가뿐만 아니라 국가 외의 행위자 예컨대, 범죄 집단, 테러집단, 변혁운동세력 등의 일반 시민에 대한 불법·초법적인 자유와 권리의 훼손도 포함된다(Diamond 1999: 4, 12; Diamond, Linz, and Lipset 1995: 7; O'Donnell 1996).<sup>5)</sup>

4) 국제인권장전(International Bill of Human Rights)은 1948년 유엔 총회에서 채택된 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)(<http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>)외에도 1966년 유엔 총회에서 채택된 국제인권규약(International Covenants on Civil and Political Rights) (<http://www.un.org/documents/ga/res/21/ares21.htm>) 등을 포함한다.

5) '자유민주주의'의 기본 요건으로 '기본권과 자유', '법치' 이 두 가지를 강조하는 예로는 Freedom House 2009; Zakaria 1997: 22-26, 2003: 29-58 등을 들 수 있다.

자유민주주의의 세 번째 요건은 ‘국가(또는 정치체제)의 국민에 대한 책임성’이다. 즉 국가기구와 국가의 정책결정자들의 국민에 대한 ‘수직적 책임성(vertical accountability)’이 확보되어야 한다는 점이다 (Diamond 1999; O'Donnell and Schmitter 1986). 국가의 주요 정책결정자들이 선거와 같이 정당성과 합법성, 책임성을 가진 정치적 기제를 통해 국가권력과 정책결정 과정에 참여하고, 나중에 자신들의 행위에 대해 국민들에게 책임을 지는 것이 민주주의 체제이다. 따라서 국가기구와 국가의 주요 결정 및 자원 배분에 대한 통제는 선거로 선출된 공직자들에게 주어져야 하며, 국민에게 직접 책임을 지지 않는 개인이나 집단이 국가권력에 대한 상당한 정도의 통제권을 장악하지 않아야 한다(Diamond 1999: 10-11).<sup>6)</sup> 이는 군에 대한 문민통제를 포함한다. 즉, 선거를 통한 책임성을 갖지 못하는 군부나 여타의 행위자들에게 국가권력의 상당한 영역과 지분이 허용되는 경우, 이 또한 자유민주주의의 기준을 결하는 셈이 된다. 또한 선거에 의해 선출되는 공직자들이나 정책결정자들이 공적 권한이나 자원을 사적으로 전용(轉用)하고 부정부패를 일삼는 체제도 자유민주주의라고 볼 수 없다.<sup>7)</sup>

넷째, 자유민주주의 체제하에서는 또한 ‘정치사회’가 개방적(open)이고 포괄적(inclusive)이어야 한다. 모든 국민들이 합의한 헌법의 원칙을 지지하는 어떤 정치세력도 ‘정치사회’에 참여할 수 있어야 한다.<sup>8)</sup> 여기에는 특히 좌파 진보세력이나 소수 문화종족집단 등이 포

6) 발렌수엘라(Valenzuela 1992)는 이를 국가권력의 ‘유보된 영역(reserved domains)’이라고 부른다.

7) 오도넬과 슈미터(O'Donnell and Schmitter 1986)는 자신들이 ‘정치적 민주주의(political democracy)’라고 부르는 체제의 ‘절차적 최소요건(procedural minimum)’으로 국가 리더십의 국민에 대한 ‘책임성’을 들고 있다. 필자는 오도넬과 슈미터의 ‘정치적 민주주의’ 개념이 본 논문의 ‘자유민주주의’ 개념과 조응하는 것으로 간주한다.

8) 여기서 정치사회(political society)는 ‘제도정치적 장(場)’으로 정의할 수 있으며, 구체적으로는 의회, 정당, 선거정치적 영역이 되겠고, 전문 직업정치인들(professional politicians)이 그 주된 행위자(actors)가 될 것이다. 린츠와 스테판(Linz and Stepan 1996)



함된다(Diamond 1999: 11). 다만 헌법이 규정하는 평화적이고 합법적인 원칙과 방법론의 테두리를 벗어나는, 불법적이고 폭력적인 사회운동 세력은 이 범주에서 제외된다. 필리핀의 경우 필리핀 공산당(CPP, Communist Party of the Philippines)과 무슬림 분리주의운동 세력이 이에 해당된다 하겠다.

### 3. 민주화(democratization)

본 논문에서 말하는 ‘민주화’는 비민주적·권위주의적 체제로부터 민주주의 체제로의 이행을 포함하여 이행 이후에도 계속 전개되는, 민주주의의 완성을 향한 끝없는 공고화의 과정을 말한다. 완전한 민주주의, 진정한 민주주의는 이상일 뿐 가까운 미래에 확보 가능한 현실은 아니다.<sup>9)</sup> ‘민주주의의 완성’, ‘민주주의 끝’이란 것은 없으며, 민주화는 끊임없는 변화의 과정이자 개선과 진보의 과정이며, 바람직한 사회변동을 추구하는 인간의 투쟁과 실천의 과정이다. 다시 말해 ‘민주주의의 공고화’는 진정한 민주주의, 실질적(substantial) 민주주의를 위한 현재진행형적 ‘과정(process)’일 뿐이지 어떤 완성된 ‘상태(state)’는 아니라는 것이다. 이상적인 민주주의는 아마도 보다 더 장구한 세월을 요하거나, 아니면 현 단계 거버넌스 체제의 세계사적 전환 또는 ‘민주주의의 전 지구적 전환(global democratic transformation)’을 요하는 것인지도 모른다.

이런 식으로 ‘민주화’를 민주주의의 완성을 향한 지난(至難)한 과정으로 보고 그 과정에서 가능한 여러 가지 유형의 민주주의 체제를

은 정치사회를 “공공권력과 국가기구에 대한 통제권을 장악하기 위해 서로 경쟁하는 장(場)”으로 정의하고 이는 주로 ‘직업정치인’과 ‘정치정당’으로 구성된다고 하였다.  
9) 가장 이상적인 민주주의를 지칭하는 용어는 Complete democracy(Dahl 1971; O'Donnell and Schmitter 1986), Full democracy(Dahl 1971), True democracy(Huntington 1991) 등 사람 들마다 조금씩 다르다.

일종의 스펙트럼, 또는 단계로 개념화한 사람으로는 다알(Dahl 1971), 오도넬과 슈미터(O'Donnell and Schmitter 1986), 다이아몬드(Diamond 1999) 등이 있다. 다알은 “현실세계에서는 어떤 대규모 체제도 완전히 민주화될 수는 없다”(Dahl 1971: 8)면서, 현실세계에서 이러한 이상적인 민주주의에 그나마 가장 근접한 체제를 다두제(多頭制, polyarchy)라 불렀다. 이처럼 다알에게 있어서 ‘완전한 민주주의 체제’는 이상일 뿐이며, 실현 가능한 최선의 체제는 다두제인 것이다. 다시 그의 표현을 빌면, 다두제는 “상대적으로 민주화된(그러나 불완전한) 체제”이며, “이상적인 것의 불완전한 근사치”(Dahl 1971: 8-9)인 것이다. 오도넬과 슈미터 또한 민주화를 정도의 문제(a matter of degree)로 보고 “민주주의는 단계적으로 변화한다(Democracy admits of gradation)”라고 했다(O'Donnell and Schmitter 1986: 9).

한편, 다이아몬드는 민주주의를 이런 식으로 보는 관점을 ‘발달적 관점(developmental view)’이라고 하면서, “어떤 나라가 선거민주주의 또는 자유민주주의의 조건을 충족시키고, 그 범주에 속했다 하더라도 민주체도는 끊임없이 향상되고 심화될 수 있으며, 더욱 더 공고화될 필요가 있다……. 이런 시각에서 봤을 때 끊임없는 민주주의 발전은 모든 나라가 추구해야 할 과제이다. 모든 민주주의(새로운 민주주의이든, 오래된 민주주의이든)는 보다 더 ‘민주적’일 수 있는 것이다”라고 하였다(Diamond, 1999: 18). 민주화 과정에는 그 중착점이 없다는 생각은 토크빌(Tocqueville)의 관점에 맥이 닿아 있다. 토크빌은 그의 『미국의 민주주의』에서 ‘정치의 민주화’에 상응하는 개념으로 ‘사회의 민주화’를 제시한 바 있는데(조희연 2007; 최장집 2002: 7), 이는 예컨대 국민들의 사고방식, 태도, 가치관, 생활양식, 또는 그 사회의 전체 문화가 민주화되는 것을 포함한다.

반면에 헌팅턴(Huntington 1991) 같은 이는 민주화와 민주주의 체제를 위와 같이 일종의 스펙트럼으로 보지 않고 몇 가지 범주로 나누

어 보았다. 그는 대체로 대부분의 정치체제를 비민주적(권위주의적) 체제와 민주적 체제의 이분법적 범주로 나눌 수 있다고 보았고, 그 이외의 잔여 범주로 반(半)민주적 체제(semidemocracy)를 허용하고 있다. 통계학적 용어를 빌면, 헌팅턴은 민주화를 연속변수(continuous variable)가 아니라 범주적 변수(categorical variable)로 본 셈이다.

#### 4. 민주적 '이행'과 민주주의 '공고화'

다음으로 민주주의의 '이행'과 '공고화'의 개념을 구분할 필요가 있다. '이행' 또는 더 정확히는 '민주적 이행(democratic transition)'이란 간단히 말해서 비민주적 체제 또는 권위주의 체제에서 형식적·절차적 민주주의 체제로 전환하는 것, 즉 선거민주주의를 확보하는 것을 말한다(Huntington 1991; O'Donnell and Schmitter 1986: 6).

이행은 하나의 사건이나 에피소드일 수도 있고, 여러 가지 사건을 포괄하는 일련의 과정일 수도 있다. 예컨대, 한국의 경우 민주적 이행은 1987년 6월민주항쟁이라는 하나의 사건으로 대변되기도 하고, 6월항쟁과 그 뒤에 이어지는 헌법개정 및 제6공화국 출범까지의 과정을 이행으로 볼 수도 있다. 마찬가지로 필리핀의 경우도 1986년 2월의 피플파워 혁명 또는 에드사(Edsa) 봉기가 민주적 이행을 대표한다고 볼 수도 있고, 그 이전(대략 아키노 전 상원의원이 암살된 1983년)부터 진행된 반독재 민주화운동의 활성화 단계를 포함하여 '두 번째 자유·공정선거'가 이루어진 1992년까지의 일련의 민주화 과정을 '이행'으로 볼 수도 있다. 이행은 또한 이처럼 비교적 짧은 기간 내에 순조롭게 이루어질 수도 있으나, 권위주의 체제에서 선거민주주의로 바로 이행되지 않고 개방과 자유화 단계를 거치면서 오랜 기간에 걸쳐 일어날 수도 있다(protracted transition).

'공고화(consolidation)'는 이행 이후의 민주주의 체제가 그 안정성

을 확보하는 것을 말한다. 공고화된 민주주의 체제는 민주화 과정에서 일종의 병목 지점을 통과하는 셈이 되어 민주주의의 역행(逆行), 또는 헌팅턴이 말하는 역류(逆流, reverse wave)가 일어날 개연성이 매우 낮은 체제가 되는 것이다. 어떤 민주적 정치체제가 일단 공고화되면 권위주의로 역행하기보다는 민주주의가 보다 더 강화되는 방향으로 나아갈 개연성이 높다.

물론 공고화를 이보다 훨씬 좁고 제한적으로 규정하는 사람들도 있다. 헌팅턴(Huntington 1991)은 ‘두 번째 자유·공정 선거’가 치러지는 시점을 공고화의 지점으로 보고, 건서 등(Gunther, Puhle, and Diamandouros 1995)은 이를 통해 정권이 교체되는 것을 공고화로 파악한다. 이 개념을 따를 경우 한국과 필리핀은 공히 1992년의 대통령 선거를 기점으로 공고화가 이루어진 셈이 된다. 또 어떤 연구자들은 이행과 공고화, 두 개념을 거의 같은 의미로 쓰기도 한다. 그러나 본 논문에서 공고화는 이보다 훨씬 더 민주화가 진전된 상태를 가리키는 개념으로 사용할 것이다. 공고화는 자유민주주의와 완전한 민주주의 사이의 어떤 단계로 볼 수 있을 것이다.

한편, 오도넬은 민주적 이행을 두 가지로 나누었는데, 그가 말하는 ‘첫 번째 이행’은 본 논문에서 말하는 ‘이행’에 해당되고, ‘두 번째 이행’은 이행 이후 보다 높은 단계의 민주화 과정을 가리킨다. 그가 말하는 ‘두 번째 이행’은 이미 확립된(첫 번째 이행으로 확보된) ‘정치적 민주주의’에서 그 다음 단계인 ‘사회적 민주주의’와 ‘경제적 민주주의’<sup>10)</sup>로 나아가는 것을 말하며, 단순히 정부(government) 차원이 아니라 체제(regime) 차원에서 민주화가 달성되는 것을 말한다

10) 사회적 민주주의(social democracy)는 기업, 공장, 학교, 정당, 이익집단, 교회, 가족 등 모든 사회제도에서 민주주의가 성취된 단계를 말하고, 경제적 민주주의(economic democracy)(또는 복지 민주주의(welfare democracy)는 적정 수준의 사회경제적 평등(부와 소득, 교육, 건강, 주택, 정보, 레저 등에서)이 확보된 상태를 말한다(O'Donnell and Schmitter 1986: 12).

(O'Donnell 1992; O'Donnell and Schmitter 1986). 그러나 본 논문에서 말하는 공고화는 오도넬의 ‘두 번째 이행’과도 다르다. 오도넬은 두 번째 이행을 위한 여러 조건 중 첫 번째 조건으로 ‘권위주의로의 회귀가 없어야 한다’고 했는데(O'Donnell 1992: 19, 48), 본 논문에서 말하는 공고화는 바로 이 조건이 달성된 상태를 가리킨다고 볼 수 있다.

### 5. 공고화된 민주주의의 요건

그러면 민주주의가 공고화되려면 어떤 조건이 갖추어져야 할까. ‘공고화된 민주주의(consolidated democracy)’를 위한 요건은 무엇인가. ‘공고화된 민주주의’는 전술한 ‘자유민주주의’의 여러 전제조건 외에도 다양한 측면의 제 요인들이 추가로 더 필요하다. 공고화된 민주주의 체제가 확립되기 위해서는 그 국가 또는 정치체제가 무엇보다 국민으로부터 정당성(legitimacy)을 확보해야 한다. 그래야 체제의 안정성(stability)을 확보할 수 있다(이동운 2005; Linz 1978; O'Donnell 1996). 그리고 이러한 정당성을 확보하기 위해서는 그 체제가 일정한 성과를 거두어야 하고, 국민의 선호와 요구에 민감하게 반응해야 한다. 어떤 체제가 일정한 성과를 거두고 국민에 대한 민감성을 확보하기 위해서는 다시 일정한 수준 이상의 ‘국가능력’과 ‘국가의 자율성’이 필요하다. 그 외에 공고화된 민주주의 체제가 정착하기 위해서는 강하고 활기찬 시민사회가 확립되어야 하고, 정치사회의 자율성과 공공성이 확보되어야 한다. 아래에서는 이들 제 요건들을 차례대로 검토해 보기로 한다.

첫째, 어떤 정치체제의 민주주의가 공고화되기 위해서는 무엇보다도 국민들이 그 체제에 대하여 정당성을 부여하여야 한다(legitimation). 국민들이 어떤 체제에 대해 정당성을 부여한다는 것은

국민들이 그 체제가 가장 정의롭고 공정한 체제임을 믿고 지지한다는 것을 의미한다(Diamond 1999; Gunther, Puhle, and Diamandouros 1995: 5-10; Linz 1978; Linz and Stepan 1996: 30; Valenzuela 1992).<sup>11)</sup>

둘째, 어떤 정치체제가 이러한 정당성을 확보하기 위해서는, 즉 국민들의 지지와 신뢰를 획득하려면, 일정한 객관적 성과를 거두어야 한다(Diamond 1999; Linz 1978). 해당 체제의 성과(regime performance)는 경제적 성과와 정치적 성과, 두 부문으로 나눌 수 있는데, 전자는 적절한 수준의 경제성장과 분배(또는 사회경제적 불평등의 완화), 두 가지가 주된 성과 지표가 될 것이다(Diamond 1999: 77-92; O'Donnell 1992). 필리핀의 경우 경제적 성과의 확보에도 물론 문제가 있긴 하나, 더 큰 문제는 정치적 성과에 있다. 필리핀과 관련하여 논의의 대상이 될 정치적 성과로는 정치사회의 개혁(선거·의회·정당정치)의 개혁 문제)과 사회적 안전과 질서의 유지 등이 되겠다. 또한 후자에는 범죄나 테러 등 사적(私的) 폭력뿐만 아니라 국가의 폭력으로부터 개인의 안전을 보장하는 것이 포함된다. 린츠는 ‘국가폭력을 최소화하는 것, 그리고 특히 자신들의 정치적 목적을 위해 사적 폭력을 조직화하는 자들을 처벌하고, 억제하고, 무장해제하는 것이야말로 그 민주체제가 와해되느냐 않느냐 하는 것을 결정짓는 주요 변수’라고 했다(Linz 1978: 23, 56-61). 필리핀의 경우 범죄조직으로부터뿐만 아니라 공산당(CPP) 산하의 신인민군(NPA, New People's Army) 등의 무장변혁운동세력이나 군부 등 국가의 억압기구가 자행하는 폭력이나 테러로부터 국민의 안전을 보장하고 국내안보(internal security)를 확보하는 것이 정치적 성과의 요체가 된다 하겠다.

셋째, 공고화된 민주주의를 위한 또 다른 조건은 바로 국가기구와

11) 린츠(Linz 1978: 16)는 어떤 정치체제의 ‘정당성’을 “그 체제가 (그것이 갖고 있는 결함이나 실패에도 불구하고) 현실적으로 가능한 다른 어떤 체제보다 낫다는, 그리고 그렇기 때문에 (국민들의) 복종을 요구할 수 있다는 믿음”이라고 정의했다.

정치체제의 국민에 대한 민감성(responsiveness)을 확보하는 일이다. 여기서 국가와 체제의 ‘민감성’이란 선출된 공직자들을 포함하여 국가기구와 정치사회가 국민들의 요구와 선호, 이해관계 등에 얼마나 민감하게 반응하고 이를 국가정책에 적극적·능동적으로 잘 반영하는가 하는 것이다. 다알(Dahl 1971)이 특히 이상적인 민주체제의 요건 중 하나로 이를 강조하고 있다.<sup>12)</sup>

넷째, 국가와 정치체제가 일정한 정치적·경제적 성과를 거두고, 국민들의 요구와 선호를 국가정책에 적극적이고 기민하게 반영하려면, 일정한 수준 이상의 국가의 자율성(state autonomy)과 국가능력(state capacity)이 요구된다(Diamond 1999; Linz 1978). 여기서 ‘국가자율성’은 국가가 사회 제 세력의 압력이나 이해관계로부터 어느 정도 자유로운가, 그리고 국가가 자신의 계획(국가 프로젝트)을 얼마나 독립적으로 입안할 수 있는가 하는 것이고, ‘국가능력’은 국가가 자신의 프로젝트와 정책 어젠다를 실제로 집행할 수 있는 능력을 말한다. 전자는 국가의 외적 영향력을, 후자는 국가의 내적 역량을 표상한다. 또한 ‘국가능력’의 개념 속에는 국가 관료기구의 강화, 즉 높은 수준의 교육훈련을 받아 능력과 전문성을 갖추고, 더불어 선공후사(先公後私)·멸사봉공(滅私奉公)하는 공복 정신(esprit de corps) 및 품격과 자존심을 갖춘 국가관료 집단의 존재가 핵심적 요소로 자리하고 있다(박승우 2006).<sup>13)</sup> 어떤 국가든 자율성과 능력 두 측면에서 모두 일정한 정도의 강도(強度)를 확보해야만, 목표하는 정치적·경제적 성과를 거둘 수 있으며 국민의 요구를 신속하게 반영할 수 있는 것이다.

12) 다알(Dahl)의 ‘다두제’는 본 연구의 ‘자유민주주의’ 개념과 조응한다. ‘다두제’가 ‘민감성’을 갖추면 ‘보다 이상적인 형태의 민주주의’에 한 걸음 더 다가가게 된다(Diamond 1999: 8, n.34).

13) 이는 ‘강한 국가(strong state)’, ‘약한 국가(weak state)’ 논의와도 연결된다. ‘국가자율성’과 ‘국가능력’을 합한 것을 ‘국가강도(強度)(state strength)’로 개념화할 수 있으며, 결국 ‘강한 국가’란 ‘국가자율성과 국가능력이 뛰어난 국가’를 말한다(보다 자세한 것은 박승우 2003, 2006 볼 것).

다섯째, 민주주의의 공고화를 위해서는 ‘강하고 활기찬(strong and vibrant)’ 시민사회 또한 필수적이다. 시민사회 내에 많은 결사체(시민사회단체)가 존재하고,<sup>14)</sup> 이들 결사체가 다양한 의제와 목표를 가지고 서로 공존하면서 활동하고(시민사회 내의 다원주의), 또한 이들 결사체가 내부적으로는 민주적으로 운용되고 적정 수준 이상으로 제도화·전문화되어 있을 때(Diamond 1999), 우리는 그 시민사회가 ‘강하고 활기 있다’고 부를 수 있을 것이다.

마지막으로 공고화된 민주주의 체제를 위한 필요조건으로 정치사회의 자율성과 공공성을 들 수 있다. 이는 (자유민주주의의 요건 중 하나인) ‘정치사회의 개방성과 포괄성’보다 훨씬 더 확보하기 까다로운 조건인데, 자율적이고 공공성에 충실한 정치사회가 확보되면 그 정치체제의 국민에 대한 민감성 또한 쉽게 획득할 수 있다. 먼저 정치사회의 ‘자율성’이란, 정치사회를 구성하는 구성원들(의회 의원과 정치인)이 자신이 소속된 정당이나 집단으로부터 자유로운 정도를 말한다. 정당 구성원이나 국회의원들이 지나치게 자신이 소속된 정당, 또는 정치적 계보나 파벌에 종속되어 그 지도부나 계파 보스의 영향력으로부터 자유롭지 못할 때 이는 민주주의 공고화에 장애가 된다. 정치사회는 또한 ‘공공성’도 확보되어야 한다. 정치사회는 개인이나 소수 지배집단의 특수이익(particular interest)으로부터 자유로워야 한다. 정치사회가 특정 개인이나 소수 지배집단의 사적 이해관계에 얽매일 경우, 또 사적인 연고나 파벌 관계에서 자유롭지 못할 경우 이 또한 민주주의 공고화에 장애가 된다.

이상 민주주의 공고화의 요건을 다시 간단히 정리하면 다음과 같다. ① 국가의 일정 수준 이상의 자율성과 능력, ② 국가의 지속적이고 납득할 만한 성과, ③ 국가의 국민에 대한 민감성 확보, ④ 강하고 활기 있는 시민사회, ⑤ 정치사회의 자율성과 공공성의 확보. 어떤

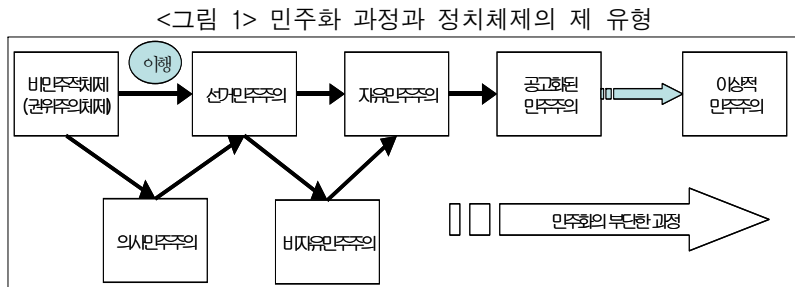
14) 다이아몬드(Diamond 1999)는 이를 ‘시민사회의 밀도(density)가 높다’고 표현한다.



자유민주주의 정치체제가 이상의 요건을 갖추게 되면 그 정치체제는 ‘공고화된 민주주의’로 이행되었다고 볼 수 있을 것이며, 그 체제는 역행의 개연성이 매우 낮은 안정된 민주주의 체제로 정착되었다고 봐도 될 것이다.

### 6. 민주화의 제 단계와 민주주의 체제의 제 유형

이상의 논의를 정리하면 우리는 <그림 1>과 같이 민주화 과정의 맥락 위에 권위주의 체제에서부터 가장 이상적인 민주주의 체제까지 여러 형태의 정치체제를 배치하여 하나의 정치체제의 스펙트럼을 만들어 볼 수 있다.



이들 민주주의 체제의 여러 유형 중 아직 앞에서 제대로 논의되지 않았던 것은 ‘의사(擬似)민주주의(pseudodemocracy)’와 ‘비자유민주주의(illiberal democracy)’ 체제이다. ‘의사민주주의’란 선거민주주의의 요건을 완전히 충족하지는 못하면서도 민주주의의 외양은 갖추고 있는, 왜곡되고 제한된 형태의 사이비 민주주의 체제이다(Diamond 1999: 15-17; Diamond, Linz, and Lipset 1995: 8). 의사민주주의 체제는 권위주의 체제 또는 비민주적 체제로 분류하기에는 민주주의의 외

현적 속성을 어느 정도는 갖추고 있어, 헌팅턴(Huntington 1991)의 용어를 빌면 일종의 반(半)민주주의(semidemocracy) 체제인 것이다. 다이아몬드는 의사민주주의의 핵심적 요소의 하나로 ‘정치적 경쟁이 불공정하여 지배정당이 권력을 잃을 가능성이 거의 없다는 점’을 드는데(Diamond 1999: 15), 1997년 당시 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아 등을 의사민주주의로 분류했다. (이때만 해도 필리핀은 자유민주주의의 범주에 속했다.)

이러한 의사민주주의에도 다시 여러 가지 다양한 유형이 있는데, 예컨대 다알(Dahl 1971)은 정치사회 내에서 여러 정치세력 간의 공적 경쟁은 허용되나 일반 대중의 정치적 참여에는 제한이 따르는 체제인 ‘경쟁적 과두제(competitive oligarchy)’와, 그 반대로 정치사회 내의 공적 경쟁은 제한되나 일반 대중의 정치적 참여는 매우 광범위하게 이루어지는 ‘포괄적 헤게모니 체제(inclusive hegemony)’를 구분한다. 오도넬과 슈미터(O'Donnell and Schmitter 1986)는 전자와 유사한 체제를 ‘자유화된 권위주의(liberalized autocracy, *dictablanda*)’ 체제로, 후자와 유사한 체제를 ‘대중 민주주의(popular democracy)’ 체제로 부르고 있다. ‘자유화된 권위주의’란 국민들에게 상당한 정도의 자유가 허용되지만 군부와 같은 권위주의 집단이 국가권력을 잡고 있으면서 민주적 절차도 허용하지 않고 국민에게 책임도 지지 않는 체제로 ‘후견적 민주주의(tutelary democracy)’라고도 한다. ‘대중 민주주의’란 민주주의가 그냥 형식적으로만 이루어지며 국민에게 자유가 별로 허용되지 않는, 껍데기만의 민주주의 체제를 말한다.

‘비자유민주주의’는 절차적 민주주의의 메커니즘을 통해 구성된 정치체제임에도 불구하고 국민의 기본권과 자유가 심하게 억압되는(특히 국가권력에 의해) 체제를 가리킨다(Diamond 1999; Linz and Stepan 1996; Lowenthal 1993). 다시 말해 이 체제는 선거민주주의의 기본 요건은 대체로 구비하고 있으나 자유민주주의로 간주되기에는

부족한 점이 많은 체제인 것이다. 다이아몬드(Diamond 1999: 42-50)는 비자유민주주의의 예로 라틴아메리카 여러 나라의 사례를 드는데, 대부분 기본적 인권이 국가기구나 여타 사회조직에 의해 심각하게 침해되고 법치가 훼손되고 있다. 한편 자카리아(Zakaria 1997: 23, 2003: 65, 99-100)는 비자유민주주의를 보다 폭넓게 규정하고 있는데, 그가 말하는 비자유민주주의의 스펙트럼 상에는 자유가 상대적으로 덜 억압당하는 라틴아메리카 국가부터 거의 독재체제에 가까운 중앙아시아 국가까지 상당히 다양한 체제가 포함되고 있다. 후자의 경우 국민의 기본권이나 자유에 대한 제약이 매우 폭압적이어서 선거가 치러진다는 점만 제외하면 권위주의 체제와 다를 바 없다('elected autocrat').

다음으로 위 <그림 1>의 도식에서 주의할 점을 두 가지만 지적하고 넘어갈까 한다. 첫째, 이렇게 도식화한다고 해서 민주주의의 '이행(형식적 민주화)'과 '공고화(실질적 민주화의 현재진행형적 과정)'가 반드시 권위주의에서 민주주의의 완성이라는 방향으로 진행되는 것은 아니라는 점이다. 다시 말해 인류가 향유하는, 그리고 앞으로 향유할 정치체제가 '필연적으로' 민주주의가 신장되는 방향으로 나아간다는 식의 관점을 인정하지 않는다는 것이다. 인류 역사가 무슨 민주주의의 완성, 자유의 확대, 인간의 진보 등의 방향으로 '의식적으로' 전진하는 것은 아니다. 이런 식의 목적론(teleology)적이고 역사주의적인 입장은 여러 나라의 현실 정치를 실제로 분석해보면 적절치 않다는 것이 쉽게 드러난다.<sup>15)</sup> 본 연구는 기본적으로 민주주의는 인간 행위자들의 끊임없는 투쟁과 실천, 집합적 노력이 상호 어우러져 조금씩 발전한다는, 보다 주의주의(主意主義)적 또는 자원론(自願

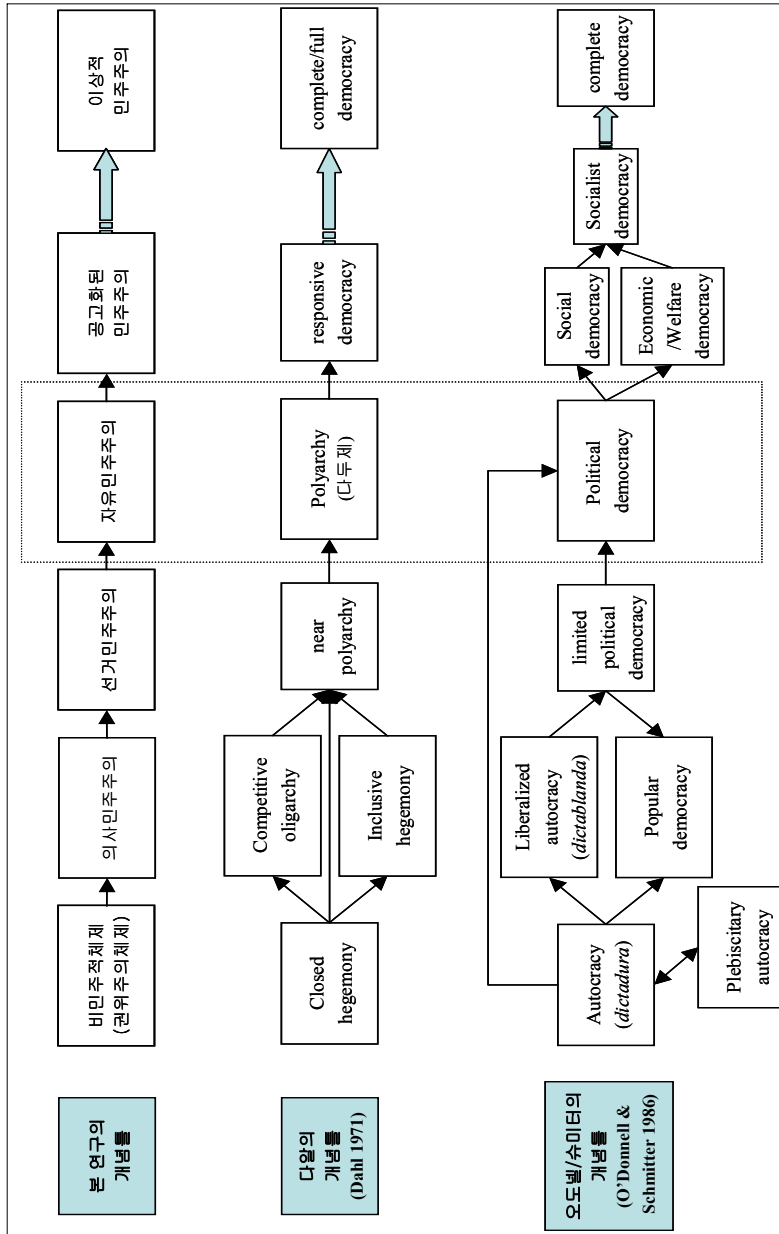
15) 다알(Dahl 1971: 32)도 같은 입장을 개진한 바 있다. 그러나 민주주의와 민주화에 대한 목적론적 접근에 대해 가장 강력한 비판을 제기하는 사람은 아마도 다이아몬드(Diamond 1999)일 것이다.

論, voluntarism)적 관점을 취하고자 한다.

둘째, 민주화의 과정은 ‘단선적(單線的, unilinear)인 이행과 공고화의 과정’으로만 볼 수는 없다. 즉, 민주주의의 이행과 공고화는 단선적이거나 역행(逆行)할 수 없는(irreversible) 과정이 아니라는 것이다(Dahl 1971: 32; Huntington 1991). 민주주의의 이행이 이루어진 후에도 다시 권위주의로의 회귀의 가능성은 늘 열려있다. 헌팅턴이 말하는 민주화의 역류(reverse wave) 현상은 역사적으로 늘 일어났고, 앞으로도 여러 정치체제가 이를 경험할 개연성이 높다. 그 외에도 포스트 이행하의 민주주의 체제의 전개방향으로는 여러 가지 시나리오가 가능하다. 형식적·절차적 민주주의를 확보 또는 복원한 여러 정치체제는 권위주의와 선거민주주의의 중간 단계에 있는 여러 종류의 의사민주주의 또는 ‘비(非)자유 선거민주주의’체제로 변형될 수 있다. 그게 아니면 공고화의 과정이 전진과 후퇴를 반복하는 일종의 갈지자(zigzag) 형태를 띠 수도 있을 것이다(Ferrer 2003; Huntington 1991). 이런 점에서 민주화(또는 민주주의 공고화)의 과정은 단선적 전개의 과정이 아니라 복합적이고 열려 있다(open-ended)고 하겠다(Diamond 1999: 19).

한편, <그림 1>의 도식과 유사한 형태의 개념들은 다알, 오도넬과 슈미터 등에 의해서 제시된 바 있다(<그림 2> 참조). 다알(Dahl 1971: 6-9)도 비민주적 체제(그의 ‘폐쇄적 헤게모니 체제’)에서 ‘완전한 민주주의 체제’까지 여러 범주의 정치체제를 상정하고 있는데, 이 중에서 그가 말하는 다두제(polyarchy)(또는 완전한 다두제)는 본 논문에서 말하는 ‘자유민주주의 체제’와 대체로 조응한다. 이런 점에서 다알의 민주주의 개념은 헌팅턴의 민주주의 개념보다는 좀 더 확장된 것으로 볼 수 있겠다. 오도넬과 슈미터(O'Donnell and Schmitter 1986: 6-14) 또한 ‘독재 체제(autocracy)’부터 ‘사회주의적 민주주의(socialist democracy) 체제’까지 여러 범주의 정치체제를 제시하고 있는

<그림 2> 민주화 과정과 정치체제의 제 유형: 비교분석



데, ‘정치적 민주주의 체제(political democracy)’는 우리가 말하는 ‘자유민주주의 체제’와, ‘제한적인 정치적 민주주의 체제(limited political democracy)’는 우리가 말하는 ‘선거민주주의 체제’와 대체로 조응한다.

이제 다음 장에서는 이상의 개념적 논의와 <그림 1>의 분석들에 의거하여 필리핀 민주주의의 성격과 한계를 살펴볼 것이다.

### Ⅲ. 포스트이행 체제하의 필리핀 민주주의에 대한 평가

1986년 민주적 이행 이후 필리핀의 정치체제를 어떻게 평가해야 할까. 그리고 포스트이행하의 필리핀 정치체제는 위의 <그림 1>에서 민주화 과정의 일련의 스펙트럼 상의 어디쯤 위치하고 있다. 필리핀의 민주주의 체제는 어떤 유형의 체제로 규정해야 할까. 이제 이런 의문에 대한 대답을 본 장(章)에서 시도해 보고자 한다. 이를 위해 아래에서는 먼저 필리핀의 민주주의가 자유민주주의의 요건을 어느 정도 갖추었는지를 살펴보고, 둘째로 필리핀의 민주주의가 선거민주주의라고 부를 수 있는지를 살펴볼 것이며, 셋째, 필리핀의 민주주의가 공고화되기 위해서 어떤 점이 장애요인으로 작용하고 있는지를 차례로 살펴보기로 한다.

#### 1. 자유민주주의와 필리핀의 포스트이행 체제

##### (1) 현행 필리핀 정치체제가 갖고 있는 자유민주주의의 요건

필리핀의 현행 정치체제는 자유민주주의의 몇 가지 요건은 비교적 잘 갖추고 있는 편이다. 먼저 프리덤하우스의 『세계의 자유』 2009

년판 필리핀 관련 자료와<sup>16)</sup> 미 국무부의 『2008년 각국별 인권실태보고서』의 평가에 따르면, 현재 필리핀에는 언론·출판의 자유, 학문의 자유, 집회·결사의 자유, 종교의 자유, 거주이전·해외여행·이민의 자유 등이 전반적으로 잘 보장되고 있다. 언론인들에 대한 정치적 테러 등의 문제가 있긴 하나(아래에 다시 언급할 것임) 언론과 출판의 자유를 제한하는 법적 제도나 정부의 개입, 또는 과도한 검열은 존재하지 않는다. 대학에서의 학술적 토론에도 장애가 없으며, 교사와 교수는 자유롭게 가르치고 표현할 수 있다. 집회와 시위 또한(최소한의 형식적 요건만 갖추면) 자유롭게 개최할 수 있으며, 결사의 자유에도 제한이 거의 없다. 그리고 무슬림 지역의 사회경제적 발전이 다른 지역에 비해 크게 지체되고 있다는 점을 빼면, 필리핀에서 종교의 자유에는 장벽이 없는 셈이다. 해외여행과 이민의 자유에도 제약이 없으며, 정부군과 무슬림 분리주의 세력 간의 충돌로 민다나오에서 수십 만 명의 난민이 발생하고 있다는 점을 빼면 국내에서 거주이전의 자유는 잘 보장되고 있다(Freedom House 2009; USDS 2008).

이뿐만 아니라 정치사회의 개방성과 포괄성에 있어서도 필리핀은 매우 모범적이다. 필리핀은 1946년 제도정치권에서 좌파 진보세력이 축출된 이래<sup>17)</sup> 반세기 동안 좌파 진보세력이 발을 붙이지 못했다. 그러나 1998년부터 시행된 정당명부 비례대표제도는 좌파 정당뿐만 아니라 기존에 제도정치의 영역에서 거의 대표되지 못했던 각종 시민사회운동부문이 참여할 수 있는 공간을 허용해 주었다. 그리하여 1998년 이래 네 차례 구성된 하원에서 소규모의 좌파 정당 대표와

16) 프리덤하우스가 매년 발간하는 『세계의 자유』 내의 『국가별 보고서(Country Reports)』는 그 전해의 상황에 대해 평가하고 있다. 예컨대, 『세계의 자유』 2009년판은 2008년도의 세계 각국의 자유와 민주주의의 현황을 기술하고 있다.

17) 1946년 필리핀이 미국으로부터 독립된 이후 최초로 성립된 의회에서 좌파 진보세력의 연합인 ‘민주연합(Democratic Alliance)’ 소속 의원들이 전부 의회로부터 축출되는 일이 발생했다(Rimban 2004).

노동자·농민·도시빈민·여성·인권운동단체의 활동가들이 기존의 정치엘리트와 더불어 정치사회의 한 축을 형성하기에 이르렀던 것이다(박승우 2007a, 2008).

이처럼 필리핀은 자유민주주의가 요구하는 기본적인 시민적·정치적 자유 및 정치사회의 개방성과 포괄성이란 요건을 잘 갖추고 있다. 그럼에도 불구하고 우리가 현행 필리핀의 정치체제를 자유민주주의로 간주할 수 없는 이유는 다음과 같이 몇 가지 핵심적인 면에서 자유민주주의의 요건에 크게 못 미치고 있기 때문이다.

#### (2) 폭력의 만연, 기본적 인권과 안전의 침해, 법치의 훼손

우선 가장 문제가 되는 사안이 바로 국민의 생명과 기본적 인권이 폭력과 그 위협으로부터 보호받지 못하고 있다는 점인데, 현재 많은 필리핀 국민들은 국가, 반(半)국가, 또는 비(非)국가 행위자에 의한 살해와 테러의 위협에 놓여 있으며, 현행 필리핀 정치체제가 이들을 제대로 보호하지 못하고 있다. 이는 필리핀의 국내 안보 및 치안을 담당하는 국가기구가 제대로 작동하지 못하고 있다는 방증이며, 또한 법치의 실종을 의미한다.

필리핀에서 불법 처형 또는 비사법적 살인(extrajudicial killings)의 문제는 1986년 이후 꾸준히 제기되었지만, 특히 2001년 아로요(Gloria Macapagal Arroyo) 대통령이 집권한 이후 본격화되었다. 급증하는 국제사회의 비난 여론 때문에 2008년 이후에는 피살자의 수가 좀 줄어들고 있긴 하나, 2001년 이후 현재까지 수백 명의 사망자가 발생했다. 희생자의 숫자는 기관에 따라 조금씩 다르게 추정되는데, 필리핀 경찰청 산하의 특별수사본부(Task Force Usig)는 2001년부터 2008년까지 8년간 146명이 피살되었다고 추정한다. 반면에 진보적 인권단체인 까라빠탄(Karapatan)은 같은 기간 동안 900명 이상이 피살되었으며 2008년 한해에만 69명이 희생되었다고 주장한다(USDS 2008).<sup>18)</sup>



이러한 살인은 대개 약식의 처형, 개인에 대한 암살, 무차별 총격을 통한 대량 학살 등 여러 형태를 띤다. 이러한 비사법적 살인은 NPA나 모로 이슬람 해방전선(MILF, Moro Islamic Liberation Front) 같은 반체제 급진변혁 세력에 의해서도 자행되지만 군부나 군부와 밀접한 폭력집단에 의해서도 저질러진다. 즉, 전체 희생자들의 대략 40% 이상이 바안무나(Bayan Muna)와 같은 좌파 진보정당에 소속된 당원이거나 노동·인권·환경운동 등 진보적 NGO(비정부기구)에서 활동하는 활동가들이다. 그리고 이들 피해자들의 성격, 이들에 대한 살인의 동기와 방법 등을 추정하건대, 가해자는 정규 군인이 아니면 민병대나 자경단(自警團)과 같은 준(準)군사(paramilitary)조직 멤버들로 추정된다.<sup>19)</sup> 이는 비사법적 살인을 조사하기 위해 2006년 8월 설치된 대통령 직속의 특별위원회(Melo Commission)나 정부기관인 국가인권위원회(CHR, Commission on Human Rights)에서도 인정하는 점이다. 그러나 2001년 이래 현재까지 비사법적 살인과 연관되어 법의 심판을 받은 정규 군인은 한 명도 없다(Freedom House 2009; HRW 2009; Melo Commission Report 2007; USDS 2008).

좌파 정치인이나 활동가뿐만 아니라 언론인에 대해서도 이러한 비사법적 살인이나 테러가 자행된다. 1992년부터 2008년까지 필리핀에서 총 34명의 언론인이 피살되었는데, 최근 들어 그 수가 크게 늘고 있다. 2006년에 12명, 2007년에 3명, 2008년에 6명 등 지난 3년간 20여 명이 부패 스캔들을 폭로했거나 정부, 군, 경찰에 비판적이었다

18) Karapatan은 민족민주전선(NDF) 계열에 속하는 좌파 인권단체이다(박은홍 2009).

19) 대표적인 민병대 조직으로 ‘민간지역방위대(CAFGU, Civilian Armed Forces Geographical Units)’가 있는데, 이는 ‘민간향토방위군(CHDF, Civilian Home Defence Force)’의 후신이다. CHDF는 1970년대 마르크스의 계엄정권하에서 크게 성장했는데, 무고한 양민들에 대한 불법적 체포, 고문, 살인 등 인권탄압으로 악명이 높았다. CHDF는 피플 파워 이후 그 해체가 결정되었으나(심지어 1987년 개정 헌법에서조차 그 해체가 명문화되었음), 라모스 등 군부의 반대로 완전히 없애지 못하고 그 대신 1988년 CAFGU로 개편되었다. 그러나 단지 이름만 바뀌었을 뿐 그 내용은 그대로이다(Timberman 1991).

는 이유로 피살되었다(박승우 2007b; Freedom House 2009). 이런 상황은 필리핀에 과연 언론의 자유가 있는가 하는 의문을 제기하게 만든다.

이러한 필리핀의 비사법적 살인에 대한 국제사면위원회(AI, Amnesty International)의 평가는 매우 신랄하다. 이 단체는 2006년 8월에 발표한 보고서에서, 필리핀에서의 이러한 비사법적 살인의 증대는 “필리핀 정부가 자국 영토 내에 있는 모든 개인의 생명을 보호해야 할 의무에 실패했음을 단적으로 보여주고 있다”고 지적했다. 그리고 필리핀 정부군이 이러한 살인에 직접 연루되어 있거나 묵인, 동조, 혹은 공모하고 있다는 신뢰할 만한 보고가 반복되고 있다면서 심각한 우려를 표시했다. 덧붙여 대다수의 이러한 살인에 대한 조사가 미해결된 채로 남아 있으며, 이는 그러한 불법행위를 조사하고 기소해야 할 필리핀 정부가 자신들이 마땅히 해야 할 업무 수행에 지속적으로 실패하고 있다는 것을 의미한다면서, 이 모든 것이 필리핀 국가기구와 그 리더십의 빈약한 거버넌스 때문이라고 주장하였다(AI 2006).

또한 2007년 11월에 나온 필리핀의 비사법적 살인에 대한 유엔 특별조사관의 보고서는 최근 필리핀의 비사법적 살인이 군부가 이를 의도적으로 공산반군에 대한 군의 진압작전의 일부인 것처럼 조작한 결과라고 분석하고 있다. 그리고 그 원인으로 첫째, 2010년까지 공산반군을 완전히 섬멸하고자 하는 필리핀 정부의 정책, 둘째, 불법적·폭력적인 급진좌파 세력과 합법적인 좌파 정당 간의 구분이 용이하지 않다는 점, 셋째, 대통령이 자신의 권력 유지를 위해 군부 상층부에 깊이 의존하고 있다는 점, 넷째, 그간 이러한 범법 행위에 대해 한 번도 처벌하지 않아온 ‘불처벌(impunity)’의 관행 등을 들고 있다(Freedom House 2009).

이런 이유로 최근 프리덤하우스가 평가하는 세계 각국 정치체제의 분류에서 필리핀은 ‘자유로운(free)’ 나라의 범주에서 ‘부분적으로

자유로운(partly free) 나라로 전락했다. 필리핀은 1997년부터 2005년까지 정치적 권리(PR)는 2점을, 시민적 자유(CL)는 3점을 계속 유지해 왔으며, 평균 2.5점으로 ‘자유로운’ 나라의 범주에 속해 있었다. 그러나 2006년에는 둘 다 3점이 되면서 ‘부분적으로 자유로운’ 나라로 재분류되었고, 2008년부터는 정치적 권리가 다시 4점으로 추락했다(Freedom House 2009). 전술한 바와 같은 극심한 인권유린과 비사법적 살인이 심각하고 광범위하게 확산되어 있다는 사실은 필리핀에서 자유민주주의에 필요한 ‘기본적 인권과 자유’가 부재하다는 점을 방증하고 있고, 프리덤하우스의 평가 또한 이를 뒷받침한다.

### (3) 국가의 책임성 결여

두 번째로 필리핀의 국가와 정치체제는 국민에 대한 책임성이 결여되어 있거나 부족하다. 그리고 국가의 책임성과 관련하여 특히 심각한 문제는 바로 부정부패의 만연이다. 필리핀 문화의 특징 중 하나는 바로 공사(公私) 구분이 철저하지 못하다는 점이다. 필리핀인들은 공적 영역과 사적 영역 간의 구분을 명확하게 하지 않고 혼동하며, 공적 업무와 사생활, 공적 자원과 사적 자산을 제대로 구분하지 않는 경향이 강하다(박승우 2007a; Pye 1985; Timberman 1991). 이는 사적 이익을 보편이익 또는 공익보다 앞세우는 ‘특수주의(particularism)’와 ‘가산제(patrimonialism)’적 정치문화를 낳는 토양이 된다.<sup>20)</sup> 필리핀 정치문화의 이러한 특성은 국가 관리자와 정치인, 그리고 행정 관료들로 하여금 자신들의 사적 고려와 이해관계를 공공의 이익보다 우선시하고, 공적 자원을 자신들의 사적 자산인 것처럼 전유하고, 사적 이익을 위해 공적 영역을 광범위하게 점탈하게 만들었다. 이것이 필리핀에서 부정부패가 만연한 근본적 요인이다.

20) ‘가산제’란 공인(公人)이 공적 권한과 자원을 자신의 개인적 특권과 사유재산으로 간주하고 이를 사사로이 취급하는 사고방식과 행태를 말한다. 가산제와 가산제 국가의 개념에 대해서는 박승우 2003을 볼 것.

필리핀 공직자들의 부정부패는 역사적, 문화적으로 그 뿌리가 매우 깊다. 필리핀의 공직자들은 미국의 식민지배하에서나 현재나 여전히 자신의 직위가 개인적 특권이나 사유물인양 생각한다. 이러한 태도와 가치관은 각급 의회의원이나 지방자치단체장 등 선출된 공직자일수록 더 심하다. 2001년에 에스트라다(Joseph Estrada)가 대통령직에서 쫓겨나게 된 결정적인 이유가 바로 그의 부패와 치부(致富), 그리고 부의 방만하고 과시적인 소비 때문이었다. 현 대통령인 아로요도 예외가 아니라서, 2005년부터 불거지기 시작한 아로요 가족의 부패 스캔들은 아직도 그녀의 발목을 잡고 있다. 특히 2007년 5월 총선 직후에 터진, ZTE라는 중국계 회사가 관련된 부패스캔들은 상당히 심각하다. ZTE는 필리핀 정부로부터 전국 브로드밴드 사업을 독점적으로 수주하게 되는데 그 과정에서 많은 정치인들에게 뇌물을 공여한 혐의가 드러났다. ZTE는 사업비용을 1억 달러 이상 과잉 계상했는데, 그 중 상당부분이 뇌물로 사용되었을 것으로 추정된다. 이 대형 부패 스캔들에는 아로요뿐만 아니라 그 남편인 마이크 아로요(Mike Arroyo), 호세 데베네시아(Jose de Venecia) 하원의장, 경제기획부 장관, 선관위원장 등 최고위직들이 다수 연루되었다. 이 사건으로 아로요와 데베네시아가 정치적으로 결별하고 데베네시아는 하원의장 직에서 축출되었으며, 경제기획부 장관과 선관위원장이 사임하였고, 아로요는 탄핵 공세에 시달리고 있다(Freedom House 2009).

공직자들의 부패보다 더 심각한 문제는 오히려 부정부패에 대한 사회 전반적 인식과 태도일 것이다. 루시안 파이(Pye 1985: 123)는 필리핀인들에게 있어서 어떤 정치인이 제대로 “(국민에 대한) 봉사”를 하고 있느냐, 아니면 “부정부패”를 하고 있느냐의 차이는 단지 “누가 그 수혜자인냐”에 달려 있다고 비판하고 있다. 즉 자신이 그 혜택을 받으면 ‘봉사’이고, 다른 사람이 수혜자가 되면 ‘부정부패’가 된다는 것이다. 선출직 공직자들이든 임명직 공직자들이든 모두 이처럼 부

정부패에 무심한 상태인데, 이렇고서는 국가가 유권자들과 일반 국민들에게 책임성을 발휘하길 기대하는 것은 무리일 것이다. 한편, 국제투명성기구(TI, Transparency International)의 2008년도 부패인식지수(Corruption Perceptions Index)에서 필리핀은 2.3점으로 조사대상 180개국 중에서 141위를 기록하고 있다(TI 2008a).<sup>21)</sup> 이러한 모든 상황은 필리핀 국가기구가 국민들에 대해 책임성을 다하고 있다고 평가하기 힘들게 하고 있다.

#### (4) 군부의 영향력과 문민통제의 문제

필리핀이 자유민주주의 체제인 것을 의심하게 만드는 세 번째 이유는 바로 군부와 관련된다. 자유민주주의의 한 요건이 바로 국가의 주요 정책결정 및 자원통제의 권한이 국민의 선거로 선출된 공직자에게 귀속되어야 한다는 점이다. 이는 국가의 국민에 대한 책임성과도 관련되는 사안인데, 다시 말해 국민에게 직접 책임을 지지 않는 군부를 포함하여 여타의 비선출직·임명직 국가 관리자들에게 국가의 주된 정책결정권이 위탁되어서는 안 된다는 것이다(Diamond 1999). 이 점에 있어서 필리핀의 정치체제는 문제가 있다.

먼저 필리핀 군부에 대한 민간 국가기구의 통제력, 즉 문민통제가 만족할 만한 수준에 있지 않다. 현재 필리핀 국군(AFP, Armed Forces of the Philippines)에 대한 국가 최고지도부의 통제력은 다른 민주주의 체제와 비교해 볼 때 상대적으로 미약한 실정이다. 필리핀 헌법은 분명 그 첫머리에 군에 대한 민간정부의 우위를 강조하고 있으나,<sup>22)</sup> 오늘날까지도 문민우위가 실질적으로 확보되어 있다고 판단되지 않

21) 참고로 한국 5.6(40위), 말레이시아 5.1(47위), 태국 3.5(80위), 베트남 2.7(121위), 인도네시아 2.6(126위), 라오스 2.0(151위) 순이다.

22) 필리핀 헌법 제1장 제3조는 “민간정부의 권위는 항상 군보다 우위에 있다. 필리핀국군은 국민과 국가의 보호자이며, 그 목적은 국가의 주권과 국토를 수호하는 데 둔다.” 라고 규정하고 있다.

는다. AFP는 마르크스의 권위주의 정권 시절이나 마찬가지로 포스트 마르크스 체제하에서도 여전히 강력한 영향력을 가지고 있다. 군부는 마르크스 독재 시절에 독재의 도구로서 반대세력에 대한 고문, 암살 등 수많은 반인권적이고 비도덕적인 불법·탈법행위를 저질렀음에도 불구하고, 1986년 피플파워 혁명에서 결정적인 역할을 수행함으로써 이행 이후에도 계속 건재할 수 있었다. 사실 ‘피플파워 혁명’은 군부 내 일부 세력의 마르크스에 대한 항명으로 촉발되었고, 그 결과 이들 항명집단(당시 국방장관이던 엔릴레와 참모총장이던 라모스 등이 이끈)은 아키노 정권하에서 막강한 정치적 지분을 지니게 되었던 것이다.<sup>23)</sup>

군부는 그 후에도 계속되는 쿠데타 또는 쿠데타의 위협을 통해 국가기구와 정치사회에 대해 은근한 압박을 계속해 왔다. 군부 출신의 라모스 정권을 제외하고는, 1986년 이래 필리핀은 항상 쿠데타 위협에 놓여 있었다. 아키노 정권하에서는 무려 아홉 차례의 쿠데타 시도가 있었다(McCoy 1995: 691). 아로요 정권하에서도 쿠데타는 끊이지 않고 있는데, 2003년 7월에는 오크우드 반란(Oakwood Rebellion)이 일어났고(Montesano 2004), 2005년에도 한 차례 쿠데타 시도가 있었다(Hedman 2006). 2006년 2월에는 군부의 쿠데타 위협이 있다고 아로요가 일주일간 국가비상사태를 선포하기도 했고, 2007년 11월에는 아로요의 하야를 요구하며 20명의 병사가 쿠데타를 시도했다(Freedom House 2009). 특히 오크우드 반란의 경우 필리핀 정부는 반란 주동자들에 대해 처벌하기는커녕 오히려 군 최고수뇌부를 교체하는 등 쿠데타 주동자들의 요구를 그대로 들어주었다. 이는 쿠데타 주동자들을 처벌하지 않는 오랜 ‘불처벌’의 관행과 더불어 군부가 계속 ‘정치

23) 라모스(Fidel Ramos)는 주지하다시피 아키노의 뒤를 이어 대통령을 역임(재임 1992~98)했고, 엔릴레(Juan Ponce Enrile)는 피플파워 이후 국방장관, 하원의원(4선), 상원의원(2선)을 차례로 역임하고 현재 상원의장으로 있다.

에 관여'하고 있다는 것을 뒷받침하는 증거이기도 하고, 군부 자체가 매우 정치에 민감하고 '정치지향적'이라는 사실을 입증하는 것이기도 하다.

한편, 필리핀 군부 내부는 파벌주의(factionalism)로 다양하게 분열되어 있으며, 군부 내 상층 지도부의 예하 제 단위에 대한 통제 또한 미약한 실정이다. 이런 상황에서 국가 최고지도부의 군부, 특히 군의 하급 단위부대를 포함한 군 전체에 대한 통제는 당연히 미약하다. 필리핀의 군부는 다른 나라의 일반적인 군 조직과는 달리 전일적(全一的, monolithic)이지 못하고 수많은 파벌과 하위집단, 비공식조직으로 나뉘어 있다. AFP 내에는 수많은 파벌과 세력들이 존재하는데, 마르코스 독재체제하의 베르(Fabian Ver), 엔릴레, 라모스 등의 파벌은 필리핀 정치사적으로도 유명하다. AFP는 군내 각 하위조직별로, 지역별로, 그리고 각 기별(期別)로 서로 분절화되어 있다.

AFP 내 파벌은 특히 사관학교 졸업기수별로도 서로 나뉘어진다. 필리핀 육·해·공군을 포괄하는 AFP의 장교들은 미국이나 우리나라와는 달리 모두 필리핀 국군사관학교(PMA, Philippine Military Academy) 출신들이다. 1936년 자치령(코먼웰스) 수립과 더불어 창설된 PMA는 매코이(McCoy 1999)가 '형제보다 더 가깝다(closer than brothers)'고 표현하듯이 각 기별로 동기들 간의 우애와 결속력이 대단하다.<sup>24)</sup> 이들은 이런 식으로 하나의 파벌을 이룬다. 각 기수마다 특성이 있어 어떤 기는 정치적으로 중립적인 반면, 어떤 기는 매우 정치 지향적이다. 1970년대 마르코스 계엄체제하에서 PMA를 졸업하고 임관한 기수들은 특히 더 정치 지향적이었다. 이들 중 일부는 여러 번 쿠데타를 주도하기도 하는데, 호나산(Gregorio Honasan)같은

24) PMA는 1936년 창설되어 그해 입학한 신입생도가 1940년 졸업하면서 정규 1기(Class of 1940)가 된다. PMA의 전신(前身)은 우리나라처럼 국방경비사관학교(Constabulary Academy)이다(McCoy 1995, 1999).

인물이 대표적이다.

뿐만 아니라 지역 군사령부나 예하부대는 중앙의 지휘감독으로부터 상당히 자율적이다. 그리고 각 지방에 오랫동안 근무하면서 그 지역에 주둔하는 군부대 지휘관들끼리, 또는 선후배끼리 일종의 파벌을 조직하기도 한다(McCoy 1995, 1999; Timberman 1991). 필리핀 군부의 이러한 파벌주의는 국가와 군부의 최고지도부에 의한 각 지역 군사조직에 대한 통제를 힘들게 한다. 각 지방에 주둔하는 군사령관들은 좀 과장해서 표현하면 일종의 군벌(軍閥)이자 카우디요(caudillo)인 것이다.

## 2. 선거민주주의와 필리핀의 포스트이행 체제

그러면 민주적 이행 이후의 현행 필리핀 정치체제를 선거민주주의라고 볼 수는 있는가. 일반적으로 많은 학자들은 최근까지도 필리핀이 선거민주주의의 기본 요건을 대체로 충족하고 있다고 평가해 왔다. 그러나 최근으로 올수록, 특히 2007년 5월 총선 이후 필리핀의 정치체제에 대한 평가는 매우 부정적으로 변하고 있다. 그러면 과연 필리핀의 현행 정치체제가 어떤 점에서 선거민주주의 요건을 충족하고 있고, 어떤 점에서 이를 결여하고 있을까.

우선 필리핀은 1996년 이행 이후 지금까지 대선과 총선, 그리고 지방선거를 한 번도 거르지 않고 빠짐없이 치러왔다.<sup>25)</sup> 이들 선거는 비교적 자유롭고 공정하게 치러졌으며, 최근의 선거에 대해서도 국제 선거감시기구인 ‘아시아 자유선거 네트워크 재단(ANFREL, Asian

---

25) 피플파워 이후 정·부통령 선거는 1992, 1998, 2004년 등 세 차례, 국회의원 선거는 1987, 1992, 1995, 1998, 2001, 2004, 2007년 등 일곱 차례, 지방선거(주 정부의 정·부지사, 주 의회의원, 시·군 등 기초자치단체의 단체장(부단체장)과 지방의회의원을 선출하는)는 1988, 1992, 1995, 1998, 2001, 2004, 2007년 등 일곱 차례 치러졌다.



Network for Free Elections Foundation)’은 대체로 호의적인 평가를 내리고 있다(USDS 2008). 정당 결성과 정당 활동의 자유도 충분히 보장되고 있으며, 선거에서의 실질적인 경쟁 또한 허용되고 있어 야당이 정권을 잡을 가능성은 항상 존재한다. 뿐만 아니라 전술한 바와 같이 기본적인 표현의 자유와 집회·시위·결사의 자유도 충분히 보장되고 있다(Freedom House 2009; USDS 2008).

그러나 그럼에도 불구하고, 다음과 같은 조건은 필리핀을 선거민주주의 체제로 규정하는 데 큰 마이너스 요인으로 작용한다. 우선 부정선거의 문제인데, 과거보다는 많이 줄어들었다지만 필리핀의 선거에서는 아직도 여전히 선거조작(대리투표, 중복투표, 표 바꿔치기 등)이나 매표(買票, vote buying)가 공공연히 자행되고 있다(Linantud 2005; USDS 2008). 또한 지난 2004년 대통령선거에서 이루어진 아로요 현 대통령의 부당한 선거개입은 현재까지도 필리핀 정치의 계속되는 불씨로 남아 있다. 당시 선거전에서 아로요가 선거관리위원이던 가르실리아노(Virgilio Garcillano)에게 전화를 걸어 대선에서 자신이 상대후보인 페르난도 포(Fernando Poe, Jr.)보다 백만 표 차 이상으로 이기도록 개입할 것을 요청했고, 이 대화내용이 수록된 녹음테이프가 2005년 6월 공개되는 바람에 아로요는 큰 정치적 곤경에 처하게 되었다. 그 후 아로요에 대한 탄핵 시도가 몇 차례나 계속되었고, 대통령의 하야를 요구하는 대규모 반정부 시위가 계속되고 있다. 아로요는 이러한 상황을 역전시키기 위해 헌법 개정이란 카드를 들고 나왔으며, 헌법 개정 문제는 아직도 필리핀 정국에서 가장 큰 쟁점으로 남아 있는 상황이다.

선거폭력도 여전히 여전한 편이다. 선거 때마다 몇 백 명이 부상당하고 사망하는 것이 필리핀의 선거이다. 최근의 선거만 하더라도 각각 111명(1995년 선거), 162명(1998), 193명(2001), 261명(2004), 176명(2007)이 선거와 관련되어 피살되었다(김동엽 2007). 필리핀에서 선

거가 이처럼 조작과 폭력으로 얼룩진 데는 다분히 사회구조적·문화적 요인이 작용한다. 필리핀에서 선거정치, 특히 각 지역의 지역구 선거나 지방선거는 해당 지역 내 정치엘리트 집단과 정치가문들이 모든 것을 걸고 한판 승부를 펼치는 사적 대결의 장이다. 필리핀의 선거는 국민과 유권자의 주권이 소수의 대표들에게 위임되는 공적인 정치적 기제가 아니라, 정치엘리트 집단 내의 각 분파세력들, 또는 정치가문들 간의 사적 세력 대결의 장인 것이다.<sup>26)</sup> 그리고 선거에서의 승리는 승리한 집단이나 가문이 그 지역 내에서의 모든 중요한 자원, 즉 정치적 영향력, 경제적 특권, 집단 또는 가문의 명예와 존경, 사회적 지위 등을 독점적으로 장악할 수 있는 결정적인 기회이다. 이런 이유로 필리핀의 선거는 치열해질 수밖에 없다(박승우 2007a).

필리핀 선거정치의 이러한 결함들로 인해 프리덤하우스는 2007년까지만 해도 필리핀의 정치체제를 선거민주주의로 분류해 오다가, 2008년부터는 ‘선거민주주의가 아니라’고 규정하고 있다(Freedom House 2007~2009). (2008년부터 ‘정치적 권리’ 점수가 4점으로 추락했다.) 프리덤하우스의 부정적 평가가 앞으로 계속 유지될 지는 두고 봐야 할 일이지만, 어쨌든 현행 필리핀 정치체제가 선거민주주의의 최소요건을 충족하는 데에도 상당히 어려움을 겪고 있다는 점만은 분명해 보인다.

### 3. 공고화된 민주주의와 필리핀의 포스트이행 체제

선거민주주의의 요건조차 제대로 갖추지 못하고 있는 이러한 현행 필리핀 정치체제가 ‘공고화된 민주주의’로 나아가는 데는 이보다

26) 코로넬(Coronel 2004)의 표현을 빌면, 필리핀에서 선거는 정치가문들 간의 투계(cockfight)나 경마, 권투시합이다. 다시 말해 국민 대중은 관전자일 뿐, 선거는 엘리트들만의 게임이요 스포츠인 것이다.

더 험한 장애요인이 가로막고 있으리라는 것은 쉽게 짐작할 수 있는 일이다. 이 절에서는 주로 어떤 요인들이 필리핀 민주주의의 공고화를 가로막고 있는지를 알아볼 것이다.

그러나 그 전에 한 가지 지적하고 넘어가야 할 점은 바로 필리핀의 강력하고 활기에 넘치는 시민사회인데, 적어도 이 점에 있어서는 필리핀이 ‘공고화된 민주주의’의 한 가지 조건만은 갖추고 있다고 평가할 수 있겠다. 1986년 이행 이후 지난 20여 년간 필리핀에서 시민사회는 크게 활성화되었다. 먼저 수많은 NGO들이 설립되었고,<sup>27)</sup> 이들은 노동, 인권, 빈곤, 농업개혁, 여성문제와 양성평등, 환경과 에너지 문제, 지방분권, 원주민을 포함한 소수종족의 기본권, 평화운동 등 여러 다양한 영역에서 새로운 의제와 정책 프로그램을 제시하고 있다. 뿐만 아니라 이들 사회운동조직들은 보다 제도화되고 전문화되면서 질적으로도 크게 발전하고 있으며, 대규모 연대조직이나 네트워크조직을 형성한다든지, 사회운동의 지방화·분권화를 추구하면서 각 지역에 기초 사회운동단체를 조직한다든지 다양한 조직방식도 시도하고 있다(박사명 1999; 박승우 2009; Clarke 1998; Silliman and Noble 1998). 이런 이유로 오늘날 필리핀은 아시아에서 시민사회 운동조직이 가장 잘 발달된 나라라는 평가를 받는다.

그러나 그 이외의 여타의 요건들에 있어서는 문제가 심각한 편이다. 먼저 포스트이행 체제하의 필리핀은 과거 마르코스 이전 체제와 마찬가지로 여전히 소수의 과두지배엘리트(oligarchs)가 지배하고 있다. 새로운 정치엘리트들이 계속 수혈되고 있긴 하나, 국가기구 및 중앙과 지방의 정치사회를 장악하고 있는 것은 수십 개의 구 과두지배엘리트 집단과 유력 정치가문들이다. 이런 이유로 많은 학자들이

27) 현재 필리핀의 NGO 수가 정확히 얼마인지 통계를 구하기는 힘들다. 그러나 클라크(Clarke 1998)가 1985년 말에 약 2만 7천 개 정도이던 NGO 수가 10년 뒤인 1995년 말에 7만 개로 늘었다 했으니, 그로부터 14년이 지난 현재 그 규모가 어느 정도일지 대충 짐작할 수 있으리라 본다.

현행 필리핀 민주주의를 ‘과두제 민주주의’, ‘엘리트 민주주의’, ‘토호(土豪)민주주의(cacique democracy)’ 등으로 규정하고 있는 것이다(박승우 2008; Anderson 1988; Case 2002; Timberman 1991).

또한 필리핀의 국가는 ‘약한 국가’의 전형적 사례이다. 필리핀의 국가체제는 ‘자율성’과 ‘국가능력’ 두 가지 측면에서 모두 적절한 강도를 확보하지 못하고 있다. 필리핀의 국가 관료기구는 특수주의적 이해관계와 정치적 압력으로부터 자유롭지 못하고, 부정부패가 심하고 공복정신이 투철하지 못하며, 연고주의(cronyism)와 파벌주의의 영향하에 놓여 있는 등 전반적으로 취약하다. 조세수취 능력을 포함하여 국가기구의 재정적 자원 확보의 능력도 부족하고, 군과 경찰 또한 엄격한 규율과 강한 사기로 무장되어 있지 않다. 국가기구의 이러한 취약성뿐만 아니라 국가기구에 대한 지배계급, 특히 과두지배엘리트 집단과 유력 정치가문의 영향력은 국가의 자율성을 크게 저해하고 있다(박승우 2003).

다음으로 지적하고 싶은 것은 정치사회의 자율성과 공공성의 문제이다. 필리핀의 정치사회(정당과 의회 등 제도정치 영역)는 수십 개의 정치가문과 과두지배집단에 의해 완전히 식민화(植民化)되어 있다. 필리핀의 정치인들은 (정부의 행정 관료도 마찬가지지만) 자신들이 하는 각종 정치활동, 의회나 정당 활동을 “공인(公人)으로서의 공적(公的) 행위”로 보지 않고, “사적(私的) 활동의 연장(延長)”으로 보는 경향이 있다. 즉, 자신이 의회나 정당에서의 활동을 통해 특정 법률을 입법하거나 정책을 결정하거나 지역구의 사업을 관철시키거나 하는 것을 자신이 가지는 공적 의무의 하나로 보는 것이 아니라, “국민(또는 지역주민이나 유권자)에 대한 사적 시혜(施惠)” 또는 ‘고객(client)’에 대한 ‘우땅날로옴(utang na loob)’ 즉 ‘은혜갚음’으로 보고 있다는 것이다(Pye 1985: 122). 필리핀 정치인들의 이러한 후견주의(clientelism)적이고 정실주의(favoritism)적 인식과 행태는 정치사회의

자율성과 공공성을 떨어뜨리는 데 크게 기여하고 있다(박승우 2007a).

이처럼 필리핀의 국가기구는 취약하고 국가능력은 떨어지며, 그 자율성은 지배계급의 계급적 고려와 이해관계에 의해 제약 받고 있다. 국가기구의 운용과 정책결정은 정치엘리트나 행정 관료들의 사적 고려 위에서 이루어지며, 정치사회 또한 소수의 과두지배엘리트와 정치명문가에 의해 장악되어 그들의 특수이익을 위해 운용되고 있다. 또한 국가와 정치사회 영역 모두에서 연고주의와 정실주의, 온정주의(paternalism)와 후견주의가 판을 치고 있으며, 국가의 국민에 대한 민감성과 정치사회의 공공성은 거의 실종된 상태이다.

필리핀의 국가와 정치사회가 자율성과 능력, 민감성과 공공성을 결여하고 있다는 사실은 현재의 정치체제가 제대로 정치경제적 ‘성과’를 내기 힘들게 만든다. 국가가 제대로 성과를 내지 못하는 국가 실패(state failure)의 상황과 국가기구와 정치사회가 국민에 대한 민감성을 결여하고 있는 상황에서는 국민들이 체제에 대해 정당성을 부여하지 않는 것은 어쩌면 당연한 일이다. 필리핀 국민들은 1986년 피플파워 혁명 당시 정치사회적·경제적 개혁과 체제의 근본적 변화를 기대했었다. 그러나 피플파워 이후 20여 년이 흐르는 동안 이들이 기대했던 개혁은 지지부진했으며, 국민들은 이에 대해 실망감과 좌절감을 감추지 못하고 있다. 1990년대, 즉 아키노 정권과 라모스 정권 당시만 하더라도 이들의 실망감이 좌절로까지 가지는 않았다. 그때만 해도 이들은 여전히 희망과 기대를 가지고 있었다. 그러나 에스트라다 정권(1998~2001년)의 부패와 무능, 실정이 드러나고, 그 뒤를 이은 아로요 정권하에서도 별다른 변화의 기미를 발견하지 못하자, 이제는 실망이 좌절로, 좌절이 분노와 무관심, 냉소로 이어지고 있다. 이것이 궁극적으로 국민의 저항(resistance, voice)으로 전개될지, 아니면 체제로부터의 포기과 이탈(disengagement, exit)로 귀결될지

는 더 지켜볼 일이다. 어쨌든 이상의 모든 요인들은 필리핀 민주주의의 공고화에 중대한 장애물로 작용하고 있다.

필리핀 국민들이 현행 정치체제에 대해 그다지 신뢰와 지지를 보내지 않고, 또한 정당성을 부여하고 있지 않다는 사실은 여러 가지로 확인할 수 있다. 이는 아로요에 대한 지지율이 마르코스 이후 역대 대통령 중에서 가장 낮다는 사실에서도 확인되고 있지만(Hedman 2006; Muego 2005), 필리핀인들의 가치관과 정치적 태도에서도 나타난다. 세계가치관조사(WVS, World Values Survey)의 자료를 보면,<sup>28)</sup> 먼저 필리핀 사람들 중 ‘민주주의는 너무 우유부단하고 적당히 넘어가는 일이 많다’는 진술과 ‘민주주의는 질서를 유지하는 데는 적절치 않다’라는 진술에 반수 이상(각각 50.2%와 57.2%)이 동의(‘동의한다’와 ‘강력히 동의한다’의 합계)를 표하여 민주주의 체제에 대한 부정적 시각을 노정시켰다. 다음으로 ‘강력한 국가지도자를 가지는 것’과 ‘군부가 통치하는 것’에 대해 어떻게 생각하느냐는 두 가지 질문을 던지고, ‘매우 좋다’, ‘상당히 좋다’, ‘나쁘다’, ‘매우 나쁘다’라는 네 가지 응답을 제시했더니, ‘매우 좋다’와 ‘상당히 좋다’라고 응답한 사람의 비율이 각각 62.5%와 49.3%로 나타났다.<sup>29)</sup>

다이아몬드는 민주주의가 공고화되기 위해서는 국민 대중 수준에서 몇 가지 선행조건이 추가적으로 필요하다면서, 아주 구체적으로 ‘70% 이상의 국민들이 지속적으로 민주주의체제가 가장 좋은 정부 형태임을 믿을 것’이라는 조건과 ‘권위주의적 형태의 정부를 능동적

28) <http://www.worldvaluessurvey.org>를 참조할 것. WVS는 1981년부터 여러 차례에 걸쳐 이루어졌지만, 이 글에서 다루는 자료는 1999년부터 2001년 사이에 세계 80여 개 국가에서 11만 8천여 명을 대상으로 수집된 것이다. 필리핀의 경우 2001년 7월에 조사되었으며, 2,000명이 조사에 응했다.

29) 강력한 국가지도자를 가지는 것에 대해 필리핀보다 더 긍정적인 태도를 보인 나라는 전체 80개국 중에 베트남, 터키, 루마니아 등 5개국뿐이었고, 군부통치를 필리핀보다 더 바람직하게 보는 나라는 전체 79개국 중 베트남, 인도네시아, 이란, 요르단 등 4개국뿐이었다. 한편 우리나라는 이 비율이 각각 28.3%와 3.9%로 매우 낮게 나왔다.

으로 선호하는 사람이 전체 국민의 15%를 넘지 않을 것'이라는 조건을 제시한 바 있다(Diamond 1999: 69). 상기의 2001 WVS 조사결과에 따르면 필리핀은 민주주의 공고화를 위한 이 조건을 충족하지 못하는 것으로 나타난다. 필리핀 국민들은 민주주의 체제에 대해 그리 호의적이지 못하고, 권위주의체제에 대한 '능동적 선호'의 비율 또한 반 이상으로 높은 것으로 나타난다. 이는 필리핀 국민들이 자신들의 정치체제에 대해 정당성을 부여하지 않고 있다는 증좌이며, 필리핀 민주주의가 아직 공고화되지 않았다는 것을 보여주는 지표가 된다.

#### IV. 결론

이제 결론적으로 이상의 논의를 바탕으로 필리핀 민주주의에 대한 성격을 규명해 보고, 그 한계를 점검해 보며, 그 미래를 전망해 보기로 한다. 우리는 위에서 1986년 민주적 이행 이후 지금까지의 필리핀 정치체제가 '자유민주주의'와 '공고화된 민주주의'로서의 기본 요건을 제대로 갖추지 못했을 뿐만 아니라, 최근 들어서는 '선거 민주주의'로 규정하기에도 부족한 면이 적지 않다는 점을 지적했다. 그렇다고 필리핀의 민주주의가 완전히 과거와 같은 권위주의 체제로 역행한 것으로 볼 수도 없다. 자유롭고 (비교적) 공정하며 경쟁적인 선거가 그동안 한 번도 단절되지 않고 지속되어 왔다는 점만 보더라도 '민주화의 역류'를 언급하기는 이르다고 하겠다.

그렇다면 현행 필리핀 정치체제를 어떻게 규정해야 할까. 필리핀의 현행 민주주의 체제를 의사민주주의 또는 반(半)민주주의로 간주하거나 아니면 비자유민주주의로 규정할 수 있을까. 필리핀의 현행 체제가 선거민주주의의 요건을 상당 부분 결여하고 있으면서도 권위주의로 분류하기는 힘들다는 점에서 의사민주주의로 보는 것도

일견 타당한 듯 보인다. 그러나 의사민주주의 또는 반민주주의 체제의 핵심적 특성이 ‘실질적인 정치적 경쟁의 결여’인데 반해, 필리핀의 경우 선거정치에서 실질적 경쟁이 보장되고 여야 간의 정권교체가 제약 없이 이뤄지고 있다는 점에서 의사민주주의나 반민주주의로 보기는 힘들 것 같다. 비록 부정선거와 선거폭력 등 상당한 문제가 있긴 하나, 아직은 필리핀의 정치체제가 권위주의로 역행했다고, 그리고 선거민주주의가 아니라고 평가하기는 이른 것 같다(프리덤 하우스의 최근 평가에도 불구하고). 의사민주주의나 반민주주의가 ‘민주적 이행 이전’의 체제라는 점에서 어쨌든 ‘이행 이후’의 단계에 있는 필리핀의 정치체제를 의사민주주의/반민주주의로 규정하는 것은 적절치 않아 보인다.

한편 아로요 정권하에서 전개되어온 여러 가지 상황들 즉, 비사법적 살인의 만연 등 심각한 수준의 인권유린, 군부 등이 주도하는 국가폭력, 테러, 사회적 안전망과 법질서의 부재, 국가의 책임성과 민감성의 결여 등을 고려해 보면, 필리핀의 민주주의를 비자유민주주의로 범주화하는 것은 나름대로 충분한 타당성이 있다고 본다(서경교 2005). 그런데 비자유민주주의 체제에도 여러 가지 다양한 하위 유형이 존재하는 바, 필리핀의 현행 민주주의 체제는 비자유민주주의 중에서도 ‘저준위(底準位) 민주주의(low-profile democracy)’로 규정할 수 있지 않을까 싶다.<sup>30)</sup>

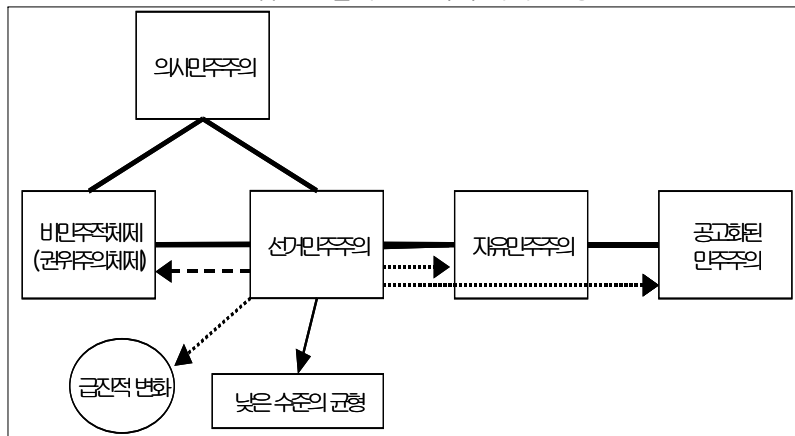
저준위 민주주의의 개념을 좀 더 분명하게 하기 위해 아래에서는 잠시 필리핀 민주주의의 중단기(中短期)적 전망을 해 보기로 한다. 필리핀 민주주의의 미래를 점치는 것은 쉬운 일이 아니지만, 현재까지의 필리핀 민주화 과정의 궤적을 살펴보면 향후의 시나리오는 <그림 3>에서 보는 바와 같이 네 가지 정도로 나타난다. (그림에서

30) 케이스(Case 2002)는 이와 유사하게 필리핀 민주주의를 ‘낮은 수준의 민주주의(low-quality democracy)’로 부르고 있다.



화살표는 시나리오의 전개 방향을 나타낸다.)

<그림 3> 필리핀 민주주의의 전망



이 중 가장 좋은 시나리오는 필리핀 민주주의에 긍정적 요인이 계속 작동하여 자유민주주의를 거쳐 공고화로 나아가는 것이다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 필리핀 민주주의가 공고화되는 데는 여러 가지 장애요인이 도사리고 있으며, 이들 요인들은 모두 역사적·구조적·문화적 요인들로, 가까운 시일 내에 쉽게 변화되기 힘든 것들이다. 이 점에서 필리핀 민주주의의 공고화에 대한 전망은 (적어도 중단기적으로는) 상당히 어둡다고 판단된다. 두 번째의 시나리오는 CPP와 같은 급진변혁세력이 주도하는 혁명적 변화 또는 급진적 개혁인데, 현실적으로 그 실현 가능성은 그리 높지 않다.

세 번째의 시나리오는 권위주의 체제로의 역행인데 그 가능성이 없지는 않다. 이 시나리오에서도 두 가지 가능성이 존재하는데, 하나는 마르크스와 같은 문민 권위주의체제로 회귀하는 것이고, 또 하나는 군부가 어떤 형태로든 개입하는 것인데, 후자는 다시 전격적인 쿠데타의 형태를 띠 수도 있을 것이고 군의 대민(對民) 영향력 확대

를 통한 점진적인 군사화(militarization)의 형태를 떨 수도 있을 것이다.

필리핀에서는 아직 한 번도 군이 국가권력을 장악하고 국가를 통치한 역사적 경험이 없다. 그러나 필리핀의 군부는 1986년 이후 포스트 마르코스 체제하에서 이미 십여 차례 쿠데타를 시도하였다(이 모두가 실패로 끝나긴 했지만). 앞으로도 필리핀 군부, 더 정확히는 필리핀 군부 내 일부 파벌이나 하위 세력이 쿠데타를 기도할 가능성은 상존한다. 다만 그러한 쿠데타가 성공할 지 여부에 대해서는 전망을 내리기가 힘들다. 최근의 태국 쿠데타에 대해서도 많은 전문가들의 예상이 빗나갔던 것처럼 동남아시아에서의 군의 움직임에 대해 전망을 내리는 것은 상당히 난망한 일이다. 허나 군이 예상을 하자면, 군부가 쿠데타를 통해 국가권력을 장악할 개연성보다는 현존 상황을 그대로 유지하는 방향으로 움직임 개연성이 더 높을 것으로 전망된다. 지난 여러 번의 쿠데타 시도를 살펴볼 때, 필리핀에서는 쿠데타 세력이 군부 전체의 명시적 또는 묵시적 동의를 얻거나, 여러 유력 파벌과 세력들이 공동의 전선을 형성하여 쿠데타를 시도하지 않고는 성공하기가 힘든 것으로 판단된다.

예상컨대 필리핀의 군부는 쿠데타를 일으켜 자신들이 직접 국가 권력을 장악하는 대신에 군부가 현재 갖고 있는 자율성과 영향력, 그리고 군부가 가동할 수 있는 자원을 보다 더 확대하고, 국내안보(치안)에 대한 통제권 또한 확대하며, 공산당세력 및 분리주의운동과의 대결에서도 더 많은 결정권과 자원을 확보하려 할 것이다. 뿐만 아니라 가능하다면 과거 마르코스의 권위주의체제하에서 그러했던 것처럼 사회 제 영역에서 군부의 역할과 기능을 더욱 확대하려 할 것이다. 어쩌면 군부의 이러한 소극적이고 방어적이라고도 볼 수 있는 선택은 필리핀뿐만 아니라 ‘제3의 물결’로 민주화가 이루어진, 아직은 미약한 여타의 선거민주주의체제하의 다른 나라에서도 대체로

예상되는 시나리오이다. 필리핀에서도 허약한 국가기구를 대신 맡아 제대로 정치적·경제적 성과를 낼 만한 전망도 보이지 않는데, 쿠데타라는 극히 위험 부담이 높은 모험을 감행해가며 국가를 장악하려 들지는 않을 것으로 보인다. 앞으로 당분간 특별한 상황 변화가 없다면 필리핀 군부는 이런 식의 소극적 선택을 하리라 보는데, 이는 현 상황에서 필리핀 군부는 불만 없이 그들이 추구하는 거의 모든 요구를 확보하고 있기 때문이다.

다만 앞으로 새로운 성격의 국가 리더십이 들어서서 과감하고 적극적인 정치사회적 개혁을 시행하고, 군부에 대해서도 현 상태에 안주하지 말 것을 주문하면서 개혁의 칼날을 들이대거나, 더 나아가 변혁운동에 대해서도 보다 전향적이고 포용적인 접근을 취할 경우에는 이야기가 달라질 수 있다. 앞으로 당분간은, 중단기적으로는 이런 상황이 발생할 개연성은 그리 높지 않다고 보이지만, 만약 그런 상황이 발생하면 군부가 극단적 선택을 할 가능성도 배제할 수 없을 것이고, 그러한 선택이 성공할 개연성도 적지 않다.

마지막 시나리오는 현 상태가 두드러지게 개선도 되지 않고 그렇다고 견딜 수 없을 정도로 빠르게 악화되지도 않으면서, 일종의 ‘열악(劣惡)한 균형(low-level equilibrium)’ 상태에 빠져 악순환이 계속 지속되는 것이다. 중단기적으로는 이 시나리오의 가능성이 가장 높다고 본다. 민주주의 공고화의 경로는 막혀 있고, 역행의 개연성 또한 낮으며, 낮은 수준의 형식적 민주주의 체제를 겨우 유지하며 침체되어 있는 현재의 필리핀 정치체제는 바로 필자가 앞에서 ‘저준위 민주주의’라 부르는 체제의 핵심적 특성을 그대로 보여주고 있는 것이다.

그런데 문제는 이 균형이 중장기적으로 볼 때 ‘지속가능한’ 균형이 아니라는 점이고 어떤 식으로든 변화가 불가피하다는 것이다. 이러한 저급(低級)의 균형이 지속되는 것은 빈곤과 불평등, 국가에 대한 정당성과 신뢰의 상실, 국민들의 희망과 기대의 소멸, 불만과 좌

질의 비등 등 온갖 정치적·사회경제적 문제의 확대재생산을 의미하는 것이라는 점이다. 결국 궁극적으로는 정치적 위기와 통치불가능(ungovernability)의 상황에 직면하게 될 것이다. 이 경우 공은 다시 어디로 튈지 모른다. 시민사회가 지속적으로 성장하고 예상치 못했던 출중한 정치리더십이 구성되어 개혁을 추진하거나 하면 상황은 개선될 수 있을 것이고, 첫 번째 시나리오 쪽으로 방향을 선회할 수 있을 것이다. 그러나 그러한 긍정적 변화 없이 현재의 정치적·사회경제적 상황이 계속 악화되어 심각한 상황에 도달하거나, 또는 급진 변혁운동이 그 정도를 넘어서서 치열해지면 세 번째 시나리오, 즉 ‘역행의 시나리오’가 전개될 수도 있을 것이다. 이 경우 군이 정치에 개입할 가능성을 생각해 보지 않을 수 없다.

**주제어:** 필리핀, 민주주의, 민주화, 포스트이행 민주주의, 선거민주주의, 자유민주주의, 공고화된 민주주의, 비자유민주주의, 저준위 민주주의

### 〈참고문헌〉

- 김동엽. 2007. “2007년 필리핀 선거와 정당정치.” 『동아시아브리프』 2(4): 53-58.
- 박사명. 1999. “필리핀 사회운동의 충격과 전환.” 『국제정치논총』 39(3): 219-241.
- 박승우. 2003. “필리핀의 발전전략과 국가와 사회간 관계의 재평가.” 『동남아시아연구』 13(2): 69-111.
- \_\_\_\_\_. 2006. “국가, 계급, 민족—그 역동적 상호작용.” 『동아연구』 50: 184-233.

- \_\_\_\_\_. 2007a. “최근 필리핀의 선거정치와 사회적 변화.” 『동남아시아연구』 17(2): 131-172.
- \_\_\_\_\_. 2007b. “최근 필리핀의 비사법적 살인과 인권유린.” 『동아시아브리프』 2(3): 74-81.
- \_\_\_\_\_. 2008. “필리핀의 과두제 민주주의.” 조희연 편, 『복합적 갈등 속의 아시아 민주주의』, pp. 147-186. 파주: 한울.
- \_\_\_\_\_. 2009. “민주화 이후 필리핀 사회운동의 변화.” 『아시아연구』 11(3): 139-174.
- 박은홍. 2009. “동남아시아의 민주화 이후 ‘개발’과 ‘인권’의 갈등적 공존.” 『동남아시아연구』 19(2): 173-218.
- 서경교. 2005. “필리핀의 민주주의.” 『동남아시아연구』 15(1): 1-39.
- 이동윤. 2005. “민주화 이후의 민주주의.” 『비교민주주의연구』 1(2): 31-62.
- 조희연. 2007. ““민주화 이후 민주주의’의 복합적 갈등과 위기에 대한 새로운 접근을 위하여.” 『동향과 전망』 69: 11-50.
- 최장집. 2002. 『민주화 이후의 민주주의』. 서울: 후마니타스.
- Amnesty International (AI). 2006. *Philippines: Political Killings, Human Rights and the Peace Process*. <http://www.amnesty.org> (검색일: 2007.01.10)
- Anderson, Benedict. 1988. "Cacique Democracy in the Philippines." *New Left Review* 169: 3-31.
- Case, William. 2002. "The Philippines: Stable, but Low Quality Democracy." In William Case, *Politics in Southeast Asia*, pp. 201-243. Richmond, UK: Curzon Press.
- Clarke, Gerard. 1998. *The Politics of NGOs in South-East Asia*. London: Routledge.
- Coronel, Sheila S. 2004. *Cockfight, Horserace, Boxing Match: Why Elections Are Covered as Sport*. Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism.

- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset. 1995. "Introduction: What Makes for Democracy?" In L. Diamond, J. J. Linz, and S. M. Lipset (eds.), *Politics in Developing Countries*, 2nd ed., pp. 1-66. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Ferrer, Miriam Coronel. 2003. "Elections and the Zigzag Path to Democratic Consolidation in the Philippines." Unpublished manuscript.
- Freedom House. 각 연도. *Freedom in the World*. <http://www.freedomhouse.org>
- Gunther, R., H. Puhle, and P. N. Diamandouros. 1995. "Introduction." In R. Gunther, P. N. Diamandouros, and H. Puhle (eds.), *The Politics of Democratic Consolidation*, pp. 1-32. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Hedman, Eva-Lotta E. 2006. "The Philippines in 2005." *Asian Survey* 46(1): 187-93.
- Human Rights Watch (HRW). 2009. *World Report 2009*. <http://www.hrw.org>  
(검색일: 2009.06.30)
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Linantud, John L. 2005. "The 2004 Philippine Elections: Political Change in an Illiberal Democracy." *Contemporary Southeast Asia* 27(1): 80-101.
- Linz, Juan J. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Lowenthal, Abraham F. 1993. "Latin America." *Foreign Affairs* 72(1): 74-92.

- McCoy, Alfred W. 1995. "Same Banana: Hazing and Honor at the Philippine Military Academy." *Journal Asian Studies* 54(3): 689-726.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Closer than Brothers: Manhood at the Philippine Military Academy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Melo Commission Report. 2007. "Report by Independent Commission to Address Media and Activist Killings." [http://www.pcij.org/blog/wp-docs/melo\\_commission\\_report.pdf](http://www.pcij.org/blog/wp-docs/melo_commission_report.pdf) (검색일: 2007.03.30)
- Muego, Benjamin N. 2005. "The Philippines in 2004." In Chin Kin Wah and Daljit Singh (eds.), *Southeast Asian Affairs 2005*, pp. 293-312. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- O'Donnell, Guillermo. 1992. "Transitions, Continuities, and Paradoxes." In S. Mainwaring, G. O'Donnell, and J. Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation*, pp. 17-56. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- \_\_\_\_\_. 1996. "Illusions about Consolidation." *Journal of Democracy* 7(2): 34-51.
- O'Donnell, Guillermo and Philippe C. Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Pye, Lucian W. 1985. *Asian Power and Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rimban, Luz. 2004. "In Search of Alternatives." In S. Coronel, Y. T. Chua, L. Rimban, and B. Cruz, *The Rulemakers*, pp. 216-255. Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism.
- Schumpeter, Joseph. [1942] 1976. *Capitalism, Socialism and Democracy*. 5th ed. London: George Allen & Unwin.

- Silliman, G. Sidney and Lela Garner Noble (eds.). 1998. *Organizing for Democracy*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Timberman, David G. 1991. *A Changeless Land*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Transparency International (TI). 2008a. *Corruption Perceptions Index 2008*. [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2008](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008) (검색일: 2009.07.10)
- \_\_\_\_\_. 2008b. *Global Corruption Report 2008*. [http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr\\_2008](http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2008) (검색일: 2009.07.10)
- U.S. Department of State (USDS). 2008. *2008 Country Reports on Human Rights Practices*. <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt> (게시일: 2009.02.25)
- Valenzuela, J. Samuel. 1992. "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions." In S. Mainwaring, G. O'Donnell, and J. Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation*, pp. 57-104. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Zakaria, Fareed. 1997. "The Rise of Illiberal Democracy." *Foreign Affairs* 76(6): 22-43.
- \_\_\_\_\_. 2003. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York: W. W. Norton.

(2009. 7. 29 투고; 2009. 8. 31 심사; 2009. 10. 10 게재확정)



<Abstract>

## Post-transitional Democracy in the Philippines

Seung Woo Park  
(Yeungnam University)

This study is part of an attempt to provide a better understanding of democracy in the Philippines since the democratic transition in 1986. It intends to explore the attributes of the democratic regime in the Philippines and to show its limitations and problems.

Democratization is an almost endless ongoing process toward a complete and ideal state of democracy. It doesn't end with the democratic transition or the restoration of electoral democracy. Even when a democratic system is above the threshold of electoral democracy, it can be improved and deepened further. All democracies can become more democratic. In this process of democratization we can discern several distinct democracies such as electoral democracy, liberal democracy, consolidated democracy, etc.

Due to the non-democratic political situations and practices such as electoral frauds, election-related violence, human rights abuses, extra-judicial killings, widespread corruption in the public sector, mismanagement of state affairs, lack of governmental accountability, etc. in the present-day Philippines, we can identify the post-transitional

democracy in the Philippines as one form of illiberal democracies or what can be called a 'low-profile democracy.'

**Key Words:** Philippines, Democracy, Democratization, Post-transitional democracy, Electoral democracy, Liberal democracy, Consolidated democracy, Illiberal democracy, Low-profile democracy