

필리핀 권위주의 체제의 위기와 붕괴

정 영 국*

< 목 차 >

- I . 문제의 제기
- II . 권위주의 체제변동에 대한 분석 시각
- III . 권위주의 체제의 동요
- IV . 권위주의 체제의 위기
- V . 사회주도 체제변동
- VI . 결 론

I . 문제의 제기

1986년 2월 필리핀은 거대한 “민중의 힘”을 경험하면서 권위주의 체제가 그 종말을 고하고 있었다. 그것은 단순히 마르코스라는 정치지도자의 교체가 아니라 정치체제의 변동을 의미했다. 1972년 마르코스의 계엄령을 기점으로 필리핀 사회에 강제되었던 권위주의 체제가 이제 시민사회의 강력한 도전에 의해 “사회주도 체제변동”(society-led regime termination)¹⁾을 겪고 있었던 것이다.

체제의 특성상 시민사회에 대한 국가의 우월적 지배를 구조화하고 있는 권위주의 체제가 왜 체제공고화에 실패하였는가? 특히 체제변동의 여러 유형 중에서 필리핀 권위주의 체제가 “사회주도 체제변동”을 맞게 된 요인은 무엇인가? 본 연구는 1980년대 중반의 필리핀 정치변동을 국가-사회관계 모델에서 설명해 보고자 한다.

* 연세대 정의과 강사

1) 체제에 대한 민중조직들의 지지철회와 대규모 시위에 의해 초래되는 체제변동을 의미한다. Alfred Stepan, “Paths toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations,” Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*(Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986), pp. 78-79.

II. 권위주의 체제변동에 대한 분석 시각

정치체제변동을 설명함에 있어서 그동안 제시되어 왔던 접근들은 크게 사회경제적 구조를 강조하는 시각과 주요 정치행위자들의 선택을 강조하는 시각으로 구분될 수 있다. “수입대체산업의 수평적 팽창의 한계”와 “산업구조의 심화(deepening)” 필요성을 권위주의 체제성립의 가장 중요한 변수로 제시하였던 “관료적 권위주의 체제론”(Bureaucratic-Authoritarianism)은 직접적으로 권위주의 체제를 구조론적 시각에서 설명한 대표적인 예이다.²⁾ 그러나 구조론적 시각은 정치변동과정에서 주요 정치행위자들의 역할을 간과했다는 점에서 뿐만 아니라, “왜 동일한 사회경제구조를 가진 나라들이 서로 다른 정치체제를 발전시키고 있는가 또는 객관적 조건이 변화했음에도 불구하고 민주화가 일어나지 않는가를 설명해 주고 있지 못하다”는 한계를 지니고 있다.³⁾ 구조론적 시각은 거시적인 사회경제적 구조의 변화에 근거해 단기적이고, 다양한 전개양상을 보이는 정치변동을 직접적으로 설명하는 것은 부적절하다는 비판을 받고 있는 것이다.⁴⁾

특히 B-A 모델을 제시했던 오도넬(G. A. O'Donnell)도 권위주의 체제성립에 대한 구조론적 설명과는 달리, 권위주의 체제의 붕괴와 관련하여서는 또다른 유형의 사회경제적 구조의 위기를 상정하기 보다는 “지배연합 내의 분열”을 주요요인으로 제시하였으며,⁵⁾ 나아가 “민주체제의 붕괴과정에서 보다...(민주화로의) 이행 동안에는 정치행위자들의 선택에 대한 ‘거시적’ 구조적 요인들의 직접적인 규정력이 훨씬 더 약한 것 같다”고 인정한다.⁶⁾ 이런 점에서 사회경제적 구조는 그 자체

2) Guillermo A. O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*(Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1973); “Reflections on the Pattern of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State,” *Latin American Research Review*, Vol. 13, No. 1(1978).

3) 임혁백, “한국에서의 민주화 과정 분석: 전략적 선택이론을 중심으로,” 『한국정치학회보』, 제24집 1호(1990), p. 54.

4) Robert H. Dix, “The Breakdown of Authoritarian Regimes,” *Western Political Quarterly*, Vol. XXXV, No. 4(Winter 1985), pp. 569-570.

5) G. O'Donnell, “Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy,” in David Collier, ed., *The New Authoritarianism in Latin America* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1979).

6) Guillermo A. O'Donnell and Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*(Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986), p. 19.

로서 정치변동을 초래하는 결정변수이기 보다는 주요 정치행위자들의 선택을 제약하는 “선택의 구조”(structure of choice)로 작용한다는 주장이 타당하다.”⁷⁾

따라서 권위주의 체제변동에 대한 설명들은 주로 주요 정치행위자들의 선택을 강조하는 시각에서 시도되고 있다. 이 시각은 정치행위자들의 정치적 이익이나 이념이 단순히 경제세력들간의 상호작용의 결과를 반영하는 것이 아니라, 오히려 그것들이 정치적 선택의 독자적 변수로 작용한다고 본다. 그러므로, 이들은 정치변동의 전개과정을 주요 정치행위자들의 이익과 이념이라는 관점에서 그들이 선택하는 전략들의 상호작용과 힘의 관계의 변화에 의해 설명하려한다.⁸⁾

정치행위자들의 선택을 강조하는 시각에서 권위주의 체제의 붕괴를 설명하는 입장은 두가지로 제시되고 있다. 그 하나는 “지배연합 내의 분열”을 강조하는 입장이고, 다른 하나는 “민중의 광범한 저항”을 강조하는 입장이다. 전자는 지배연합을 구성하는 주요 정치행위자들간의 내적 갈등과 분열을 권위주의 체제변동의 주요요인으로 보는 것이며, 후자는 체제의 정통성 상실로 인한 사회세력들의 광범한 도전을 체제변동의 주요요인으로 보는 입장이다. 두 입장은 사실상 상호배타적이기 보다는 상호보완적인 측면이 강하다. 즉 “민중의 광범한 저항”이 없는 상황에서 “지배연합 내의 분열”을 상정할 수도 없으며, “지배연합 내의 분열”이 없는 상황에서 효과적인 “민중의 저항”을 기대하기도 어렵기 때문이다.”⁹⁾

권위주의 체제변동과 관련한 이러한 시각들을 고려할 때, 체제변동, 특히 “사회주도 체제변동”은 우선적으로 지배연합과 체제도전 사회세력들간의 관계라는 측면에서 설명되어야 한다. 정치변동은 기본적으로 기존체제를 유지하려는 세력과 그것을 변경시키려는 세력들간의 갈등에 의해 촉발되며, 그 결과는 양자간의 힘의 균형관계의 변화에 의해 규정되기 때문이다. 사회경제적 구조는 바로 이러한 양자간의 관계내용과 힘의 균형에 영향을 미치는 매개변수로 작용한다. 그것은 주요 정치행위자들이 자신들의 이익을 추구하기 위한 전략적 선택을 행하는 하나의 場으로서의 기능을 지니며, 나아가 사회 각 세력들이 체제에 대해 어떠한 위상을 지

7) 임혁백, 위의 논문, p. 55; Byung-Hoon Suh, “Structure and the Political Actor: An Interactive Perspective for Ideology and Economy in Four Military Regimes,” Ph. D. dissertation, Rice University, 1987, pp. 48-49.

8) David Collier, “Introduction,” in D. Collier, ed., *The New Authoritarianism in Latin America*(Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1979), p. 8; Byung-Hoon Suh, op. cit., pp. 48-49.

9) 임혁백, 앞의 논문, pp. 55-57.

니게 되는지에 영향을 미치는 것이다. 이런 점에서 “사회주의 체제변동”도 지배 연합을 대표하여 실질적인 통치를 담당하는 국가와 체제에 도전하는 사회세력간의 관계변화라는 측면에서 설명될 수 있다.

Ⅲ. 필리핀 권위주의 체제의 동요

1. 마르코스의 “신 사회”(New Society) 시도의 좌절

1) 국가통치기구의 강화와 사회통제 메카니즘의 구축

마르코스를 정점으로 하는 필리핀의 국가는 1972년 9월 공산폭도, 우익 과두세력, 회교 반란군, 학생 데모, 노동 불안정, 경제침체 등에 의해 “폭력적 전복과 폭동, 및 반란에 직면”하고 있는 필리핀 사회에서 “법과 질서”를 회복하기 위한 조치로 계엄령을 선포하고, 곧 이어 사회경제적 개혁을 추진하는 “신 사회”(New Society)를 표방하면서 사회 각 부문에 대한 재구조화를 시도했다.¹⁰⁾ 그는 필리핀 사회의 개혁을 위해서는 의회정치를 근간으로 하는 “자유민주주의 정부형태는 무력한 정부”라고 주장하고, “아래로부터의 혁명”을 방지하기 위한 “중양으로부터의 혁명”(revolution from the center)을 단행할 수 있는 “집단적 책임성과 역사적 사명감이 우선하는” “합헌적 권위주의”(constitutional authoritarianism)로의 전환을 필요로 한다고 주장하고 있었다.¹¹⁾ 그것은 정치과정에 대한 시민사회의 참여를 제한하며, 시민사회에 대하여 국가강제기구를 동원한 억압적 통치를 구축하는 권위주의 체제화였다.

마르코스의 사회 재구조화 작업은 크게 통치기구의 강화와 수출지향 산업화 정책 및 토지개혁의 추진으로 나누어 볼 수 있다. 마르코스는 계엄령의 선포와 함께 의회와 정당의 모든 활동을 금지시키고 반정부 인사들에 대한 대대적인 체포를 단행함으로써 사실상 기존의 제도정치권을 해체시켰다. 그리고, 행정기초단위인 바

10) David A. Rosenberg, “The Changing Structure of Philippine Government from Marcos to Aquino,” Carl H. Lande, ed., *Rebuilding A Nation: Philippine Challenges and American Policy*(Washington, D. C.: Washington Institute Press, 1987), p. 330.

11) Ferdinand E. Marcos, *Today's Revolution: Democracy* (Manila: 1971), pp. 89, 115; 그가 말하는 합헌적 권위주의는 타협과 협상의 정치를 종식시키고 모든 권력을 자신이 주도하는 중앙국가기구로 집중시킴을 의미하였다. Jose V. Abueva, “Ideology and Practice in the ‘New Society,’” in David A. Rosenberg, ed., *Marcos and Martial Law in the Philippines*(Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1979), pp. 37-38.

리오(barrio)를 중심으로 전국에 걸쳐 약 35,000개의 이른바 [시민의회] (Citizens Assemblies, *Barangays*)를 구성하였다.¹²⁾ 이는 정치적 절차의 정당성을 상실한 체제에 형식적 정통성을 부가하기 위한 의형적 장치였으며, 나아가 마르코스의 정치적 동원장치에 불과하였다.¹³⁾ 마르코스는 계엄령을 통해 기존의 과두엘리트들이 지배하던 제도정치권을 해체하고, 사실상 자신을 수장으로 하는 새로운 전국적인 정치적 동원장치를 마련하였던 것이다.

통치기구의 강화와 관련하여 보다 중대한 변화는 군대의 양적, 질적 성장에 있었다. 1972년 「필리핀 수비대」 23,000명을 포함하여 약 54,000명에 불과하던 필리핀 군대는 1981년에는 약 22만명 수준으로 증대되었다. 1971년 국가예산의 11.9%를 차지하던 국방예산도 1977년도에는 약 22.6%를 차지할 정도로 증대되었다.¹⁴⁾ 이 시기의 필리핀 군은 양적 규모의 팽창 뿐만 아니라, 체제유지를 위한 새로운 정치적 역할을 담당하게 되었다. 계엄령 이후 1978년까지 모든 국가기구의 행정 및 재정부문에 이미 장교들이 長이나 參謀로 대거 배치되어 있었으며, 최고위 장성들은 주요 정부개발부처의 長을 겸임하고 있었다. 헤르난데스가 주장하는 바와 같이 계엄령 이후 군부는 실질적인 자신들의 정치적 영역을 확보하면서 “필리핀 정치체제에서 정치적 후원의 배분자로서 기성 정치인들을 대치”¹⁵⁾하고 있었다.

그러나 마르코스는 필리핀 군이 독자적인 정치행위자로서 기능하도록 허용하지는 않았다. 그는 15,000명 규모의 「대통령경호사령부」(The Presidential Security Command)를 비롯하여, 「국가정보부」(The National Intelligence and Security Authority), 「민간정보기관」(The Civilian Intelligence and Security), 「수도경찰사령부」(The Metropolitan Police Command) 등의 국내보안망을 구축하고, 자신이 가장 신임하는 베르(Fabian Ver) 장군 등 자신의 출신지역인 일로

12) A. E. Lapitan, "Citizens Assemblies: Structures for Socio-Political Mobilization in the Philippines," *Asian Forum*, Vol. 8(1976), p. 86

13) Reuben R. Canoy, *The Counterfeit Revolution: The Philippines from Martial Law to the Aquino Assassination*(Manila: Philippine Editions, 1984), pp. 158-165.

14) Richard J. Kessler, *Rebellion and Repression in the Philippines*(New Haven: Yale University Press, 1989), pp. 108-109; Felipe B. Miranda, "The Military," R. May & F. Nemenzo, eds., *The Philippines After Marcos*(London: Croom Helm, 1985), pp. 94-95.

15) P. Abinales, "Militarization in the Philippines," paper presented to a workshop on "People's Security," from April 3 to 8, 1982, The Asian Peace Research Association, Tokyo, p. 6, F. Miranda, op. cit., p. 92에서 재인용.

카노스(the Ilcanos) 출신들에게 이들 정보기관들의 지휘를 맡김으로써 군부를 견제하게 하였다.¹⁶⁾ 마르코스는 군부 내에 자신의 후원체제를 구축함으로써 필리핀 군의 이탈을 방지하고 있었던 것이다.

다른 한편으로 마르코스는 인력, 노동, 자본, 학원, 농촌부문 등 사회 각 부문에 대한 조합주의적 통제 메카니즘의 구축을 시도했다.¹⁷⁾ 사회 각 부문을 국가의 통제하에 탈정치화 및 동원화한다는 것은 지배정치 엘리트에게 물리적 강제력에 의거한 사회질서의 유지라는 통치의 비경제성을 보완하는 이상의 의미를 지닌 것이었다. 즉 사회 각 부문을 국가 통제하에 재구조화함으로써 이들 부문세력들의 체제도전 가능성을 예방할 수 있을 뿐만 아니라, 나아가 이를 통하여 사회적 안정을 유지함으로써 산업화 전략에 필요한 국제자본과 기술의 유입을 촉진시키고, 국가가 설정한 발전목표의 성취를 위한 인적, 물적 자원의 효과적인 동원을 가능하게 할 수 있다.

마르코스의 이러한 국가통치기구의 강화와 사회통제 메카니즘의 구축은 제임스 토키 초기에 시민사회를 강력히 억제하는 장치로 작용함으로써 국가지배적 국가-사회관계를 구조화하는 일시적인 효과를 보였다. 그러나 그가 “신 사회”의 성취를 표방하며 추진한 수출지향산업화와 토지개혁 정책의 실패로 1970년대 후반에 접어들면서 그 사회통제 효력은 상실되기 시작했다.

2) 수출지향산업화와 토지개혁 정책의 실패

마르코스를 정점으로 기술관료, 수출산업 자본가, 해외자본 및 군부의 연합으로 출발한 필리핀 권위주의 체제의 국가는, 권위주의 체제하의 다른 국가들과 마찬가지로, 정치적 절차의 정통성 상실을 경제성장이라는 체제효율성으로 보완해야 하는 부담을¹⁸⁾ 안고 있었다. 이를 위해 마르코스가 표방한 정책은 수출지향산업화 전략에 의한 필리핀 경제의 회복과 토지개혁을 통한 “농민해방”이었다. 그러나 1970년대 후반에 이르러 이러한 마르코스의 경제정책은 명백히 실패한 것으로 나타났다.

16) Carl Lande, “The Political Crisis,” in John Bresnan, ed., *Crisis in the Philippines: The Marcos Era and Beyond* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1986), p. 136.

17) 자세한 내용은 정영국, “한국과 필리핀의 권위주의 체제변동에 관한 비교연구,” 연세대 대학원 박사학위 논문(1991. 12), pp. 142-149 참조.

18) R. Dix, op. cit., pp. 561-562.

제업통치가 실시된 1970년대 초반에 필리핀 국가는 단기적으로 사회적 안정과 산업평화를 확보함으로써 「세계은행」 등으로 부터 막대한 공공차관을 제공받았을 뿐만 아니라, 해외자본의 직접투자를 증대시킬 수 있었다. 1950년에서 1972년에 이르는 기간동안에 필리핀에 제공된 「세계은행」의 차관규모가 총 3억 2천 6백만 달러 수준이던 것이 1973년부터 1981년 사이에는 무려 26억 달러에 이르렀다. 해외자본의 직접순투자도 1972년의 -2천 2백만 달러에서 1977년 2억 1천 6백만 달러 수준으로 급증했다.¹⁹⁾ 이에 따라 필리핀 경제는 1970년 전체 수출액에서 10% 미만의 비중을 차지하던 비전통적 수출부문이 1972년에는 23%, 1982년에는 58%의 비중으로 급증하는 산업구조의 변화를 보이면서 1975년까지 연평균 7%의 GNP 성장률을 보였다. 고용률도 1973년-1976년 사이 연평균 3.8% 증가하고, 실업률은 1972년 7.0% 수준에서 1976년 5.2%로 감소했다.²⁰⁾

이러한 경제의 성장기조는 1970년대 후반에 이르러 급속히 퇴조하기 시작했다. 필리핀은 1978년 13억 7백만 달러, 1981년 22억 8천만 달러의 무역적자를 기록했을 뿐만 아니라, 국가의 과도한 공공투자로 1970년 GNP의 2%이던 정부의 재정적자 규모가 1982년에는 4% 이상으로 확대되었다. 외채규모도 1975년도에 전년도 보다 무려 34.7%가 증가한 40억 달러, 1978년 62억 달러, 1980년 85억 5천 4백만 달러로 급증해 마르코스도 “우리 경제에 ... 심각한 문제들이 나타나고 있다”고 시인할 정도로 경제사정이 악화되었다.²¹⁾

마르코스는 수출산업화 전략의 실패로 “신 사회”를 표방하면서 내걸었던 빈곤과 빈부격차의 해결을 달성할 수 없었다. 마닐라 지역의 숙련 노동자들의 1978년도의 임금수준은 1972년도 보다 오히려 23.9% 감소한 수준이었으며, 비숙련 노동자들의 임금은 무려 31.6%나 줄어들었다. 또한 1971년 전체 가구의 38.7%를 차지하던 최저생계비 이하의 빈곤계층이 1975년에는 46.5%로 증가했으나, 소득 분포에서 상위 20%에 속하는 계층이 차지하는 국민소득 비중은 1971년의 54.0%에서 1980년 59.2%로 높아졌다.²²⁾

19) Waldon Bello, et al., *Development Debacle: The World Bank in the Philippines*(San Francisco: Institute for Food and Development Policy, 1982), p. 24, Table 8.

20) Bernardo M. Villegas, “The Economic Crisis,” in John Bresnan, ed., *op. cit.*, p. 159.

21) W. Bello, et al., *op. cit.*, pp. 151-154, Table 6 & 7; B. Villegas, *op. cit.*, pp. 154-161.

22) W. Bello, et al., *op. cit.*, Table 10; B. Villegas, *op. cit.*, pp. 138-140.

필리핀 경제정책의 실패는 1970년대 중반부터의 국제원자재 가격의 상승과 농산물 수출가격의 하락, 사회간접자본에 대한 과도한 투자 등의 국내외적 경제요인들에 의해 설명될 수도 있겠으나, 그것은 무엇보다 마르코스의 정치적 고려를 우선한 경제운용이 초래한 결과였다. 마르코스는 경제적 제원을 우선적으로 국가의 강제기구 강화에 투자해야 하는 부담을 안고 있었을 뿐만 아니라, 지배연합을 구성하고 있는 해외자본과 수출산업자본가들에 대한 견제를 달성하기 위해 경제영역 내에서의 자신의 후원체제인 “측근 자본가들”(Crony capitalists)²³⁾의 구축에 전념해 있었던 것이다.

농촌의 빈곤해결을 내세우며 추진한 농업정책도 실패로 끝났다. 우선 마르코스의 토지개혁 정책은 처음부터 300만 헥타 규모에 달하는 사탕수수과 코코넛 재배 지역과 약 90만 헥타에 이르는 과일 및 채소류 재배지역 등 주요 외화획득 수출작물 재배지역을 제외한 것이었다. 토지개혁은 쌀과 옥수수 경작지 중 7헥타 이상 규모에 해당되는 180만 헥타와 그 토지를 경작하는 100만명의 소작농만을 대상으로 했을 뿐이었다. 이러한 규모의 토지개혁은 사실상 그 효과가 제한적일 수 밖에 없었다. 토지개혁 대상인 쌀과 옥수수 경작지 중 7헥타 미만의 경작지가 전체 경작지에서 차지하는 비중이 46.7%이며, 여기에 전체 지주의 90%와 소작농의 57%가 몰려 있었던 것이다. 그나마 1979년 말 현재까지 실제로 토지개혁이 단행된 면적은 겨우 13만 5천여 헥타에 불과했고, 토지를 불하받은 소작인은 7만명 정도에 지나지 않았다.²⁴⁾

토지개혁이 실패했던 주요원인 또한 마르코스의 정치적 고려에 의한 개혁정책 운용에서 찾을 수 있다. 대지주들이 과두엘리트로 지배하던 정치사회는 해체되고, 농업부문에서 “측근 자본가”들의 독점체제가 구축됨으로써²⁵⁾ 이미 대지주들의 정

23) Lela G. Noble, “Politics in the Marcos Era,” in John Bresnan, ed., *op. cit.*, pp. 109-110; 정부의 대부 및 각종 경제적 이권은 이들 “측근 자본가”에게 집중되었으며, 자본축적이 용이한 대부분의 정부 및 준정부적 독점기업체는 이들에 의해 장악되었다. 1981년 현재 “측근 자본가들”은 30개 이상의 독자적인 거대기업을 운영하고 있었다. 순매출액 기준 50대 기업들 중 11개 기업체를 이들이 장악하였고, 이들 기업은 50대 기업체의 전체 순매출액의 33%를 차지했다. W. Bello, et al., *op. cit.*, pp. 185-187.

24) Benedict J. Kerkvliet, “Land Reform: Emancipation or Counter-insurgency?” in D. Rosenberg, ed., *op. cit.*, pp. 129-132; W. Bello, et al., *op. cit.*, pp. 73-74.

25) Gary Hawes, *The Philippine State and the Marcos Regime: The Politics of Export* (Ithaca : Cornell University Press, 1987), pp. 55-82.

치적 영향력은 심각히 쇠퇴했으나, 마르코스는 전면적인 토지개혁을 단행함으로써 여전히 자신의 체제안정에 중요한 위협을 줄 수 있는 대지주들의 지지를 상실하고, 그들을 체제반대 세력으로 만드는 위협은 피하려 했던 것이다.²⁶⁾ 또한 마르코스의 토지개혁 정책은 체제유지와 해외자본의 유치를 위해 필요한 정치적 안정을 달성하기 위한 방편이기도 했다. 즉 토지개혁은 1950년대의 Huks와 같은 농민봉기를 다시 야기시킬 수도 있는 소작농과 지주들간의 적대적 관계의 심화를 예방하고, 「신 사회」를 표방하는 권위주의 체제의 국내외적 정통성을 제고시켜 줄 수 있는 정책이었다. 이런 점에서 마르코스의 토지개혁 정책은 일종의 「반란억제정책」(counter-insurgency)이었다.

토지개혁의 실패와 함께 마르코스가 화학농과 기계농을 유도하기 위해 전개한 「마자가나 99 프로그램」은 농산물 가격의 폭락으로 농촌경제의 피해를 초래한 결정적 요인으로 작용하였다. 화학농과 기계농의 보급은 이를 감당할 수 없는 소농과 소작농민에게는 차라리 “천연재해”로 받아들여질 만큼 엄청난 부채를 안겨주었던 것이다. 1977년 현재 총 50만건의 영농자금 융자 중에서 이미 36만 6천건이 지불불능상태에 빠졌다. 이에 따라 쌀 생산농가의 실질소득은 1976년-1979년 사이에 53%나 감소했으며, 1975년 현재 농촌가구 중 무려 54.8%가 빈곤상태에 처하게 되었다.²⁷⁾

이와 같은 경제정책 실패로 마르코스는 필리핀 권위주의 체제의 효율성을 입증하는 데 실패했으며, 나아가 1970년대 중반 이후 사회 각 부문에 걸친 조합주의적 통제 메카니즘에 대한 도전을 야기시키면서 체제도전 사회세력을 대두시키는 요인으로 작용하였다.

2. 체제도전 사회세력의 대두

체제의 유지를 기본적으로 국가 강제기구를 동원한 억압정책에 의존하는 필리핀 국가는 1970년대의 경제정책 실패와 함께 야기된 사회 각 부문에서의 동요에 대해 억압정책을 강화하는 이외의 대안을 지니고 있지 못했다. 1972년부터 계엄령

26) William Overholt, "Land Reform in the Philippines," *Asian Survey*, Vol. 16, No. 5 (May 1976), p. 428.

27) W. Bello, et al., *op. cit.*, pp. 78-84, 91-92; Benedict J. Tria Kerkvliet, "Peasants and Agricultural Workers," in Carl H. Lande, ed., *Rebuilding A Nation* (Washington, D. C.: The Washington Institute Press, 1987), pp. 205-206.

이 해체된 1981년 사이에 무려 5만-7만명의 인사들이 각종 계엄령 위반 또는 좌익혁명 동조혐의로 구속되고, 수백명이 계엄군에 의해 사살, 실종되었다.²⁸⁾

국가의 지속적인 억압정책과 경제상황의 악화로 빚어진 사회적, 정치적 긴장과 갈등의 고조에도 불구하고, 필리핀 권위주의 체제는 이러한 긴장을 흡수해 줄 수 있는 완충지대로서의 “정치적 場”을 결여하고 있었다. 제도정치권의 해체는 체제 불만세력들로 하여금 정치권 내 대체세력을 발견할 수 없게 하였으며, 따라서 국가의 억압정책에 맞서 무력혁명을 추구하는 급진 좌파세력인 「신인민군」(New People's Army, NPA)으로 향하게 하였다.

필리핀 정부의 평가에 의하면, 1972년 약 1,000-2,000명 규모이던 「신인민군」은 1980년에 이르러서는 농촌지역을 중심으로 약 3,500명의 게릴라를 확보하는 급속한 성장세를 보였다.²⁹⁾ 경제상황의 피폐 속에서 국가의 각종 탄압정책의 강화는 체제불만 세력들을 급진화시키면서, 이들로 하여금 “美-마르코스 독재”를 타도하고 “필리핀 민중을 억압으로 부터 해방”시킬 수 있는 유일한 길은 “무력혁명”³⁰⁾이라는 「신인민군」의 노선을 수용하게 하였던 것이다. 1970년대 중반부터 사탕수수, 코코넛 등의 대규모 상업농작물 재배지역에서 농민, 소작농, 농업 노동자들이 국가후원의 농민조합을 거부하고, 각종 농민시위를 전개하면서 「신인민군」을 지원하기 시작한 것은³¹⁾ 그 좋은 예이다.

1970년대 후반에 이르러 필리핀 사회는 체제를 유지하려는 지배세력과 무력혁명을 통해 이를 변혁하려는 혁명세력의 대립으로 점차 양극화하는 양상을 보이고 있었다. 이러한 국가-사회관계 구도의 변화는 좌파세력에 의한 급진적 사회변혁을 우려하는 온건개혁세력의 체제도전운동을 강화시켜주었다. 그리고 온건개혁세력의 중심은 필리핀 전체 인구의 85%를 관장하고 있는 「카톨릭 교회」였다.

1960년대 초의 「제2차 바티칸 공의회」 이후 필리핀 카톨릭 교회에서 “가난한 자들”과 “억압받는 자들”에 대한 교회의 책임을 실천하려는 “진보주의적” 성직자들이 「기독교 기초공동체」(the Basic Christian Communities) 운동을 전개했

28) David Wurfel, *Filipino Politics: Development and Decay* (Ithaca: Cornell University Press, 1988), pp. 124-127.

29) R. Kessler, *op. cit.*, p. 56의 Table 3.1.

30) David A. Rosenberg, “Communism in the Philippines,” *Problems of Communism*, (Sep.-Oct. 1984), p. 31.

31) G. Hawes, *op. cit.*, pp. 82, 99-101.

다. 이들은 1970년대에 들어 남미의 “해방신학”을 수용하면서 마르코스의 계엄통치에 저항했으나, 교회의 주류를 형성하지는 못하고 있었다. 마르코스는 진보적 성직자들을 “교회 내에 침투한 공산주의의 주구들”로 비난하고, 계엄령 선포와 함께 이들을 체포, 강제추방하는 대대적인 탄압정책을 펼쳤다. 그러나 교회는 권위주의 체제에 대한 통일된 견해를 수렴하고 있지 못했으며, 「주교회의」는 여전히 필리핀의 사회경제적 난관을 극복하고 좌익혁명을 방지하기 위해서는 근대화를 지향하는 권위주의 체제가 필요하다는 입장을 취하는 “보수주의자들”에 의해 지배되고 있었다.³²⁾

그러나 필리핀 국가의 진보적 성직자들에 대한 탄압의 가중과 급진좌파세력의 확산은 이러한 교회의 입장을 점차 체제에 비판적인 것으로 바꾸어 놓았다. 1979년에 이르러 진보적 성직자들은 권위주의 체제에 도전하기 위해 점차 「필리핀 공산당」과 연대하거나, 심지어 직접 「신인민군」에 가담하는 양상을 보이기 시작했다. 온건노선의 대표적 인물인 신 추기경(Cardinal Sin)도 마침내 교회 내외의 좌파세력 확산을 우려하여 마르코스에게 계엄령의 해제를 공개적으로 촉구하였으며, 많은 주교들이 「사목교서」를 통하여 권위주의 체제를 “우리사회의 모든 폭력의 근원”으로 비판하기 시작했다.³³⁾

마르코스의 억압통치와 그에 따른 좌파세력의 확산은 보수적인 교회를 체제로부터 이탈시키고 있었으며, 이는 국가의 억압통치와 교회의 「구조악으로 부터의 인간해방」이라는 새로운 의식이 충돌하면서 나타난 결과였다. 이로써 필리핀 권위주의 체제의 국가는 좌파세력과 온건개혁세력으로 부터 동시에 도전받는 부담을 안게 되었다. 사회 내에서는 「신인민군」을 중심한 급진좌파세력과 카톨릭 교회를 중심한 온건개혁세력간에 체제도전의 주도권을 둘러싼 경쟁이 야기되었다. 필리핀 사회는 온건개혁세력의 대두로 체제를 둘러싸고 국가와 급진좌파세력 및 온건개혁세력이 상호대립하는 구도로 변화하고 있었던 것이다.

32) Robert L. Younblood, “Church Opposition to Martial Law in the Philippines,” *Asian Survey*, Vol. XVIII, No. 5 (May 1978), pp. 506-510; “Structural Imperialism: An Analysis of the Catholic Bishops’ Conference of the Philippines,” *Comparative Political Studies*, Vol. 15, No. 1 (April 1982), pp. 35-36.

33) D. Wurfel, *Filipino Politics*, pp. 219-222; Dennis Shoemith, “The Church,” in R. J. May & Francisco Nemenzo, eds., *The Philippines After Marcos* (London: Croom Helm, 1985), pp. 78-83.

IV. 권위주의 체제의 위기

1. 대립적 국가-사회관계의 심화와 체제위기

지속적인 무역적자, 재정적자 및 외채의 누적으로 사회통제를 위한 국가의 경제적 역량이 쇠퇴하고, 사회 각 부문에서 체제이탈과 체제도전세력의 세력증대가 확산되는 상황에 직면한 마르코스는 사회에 팽배한 정치적 긴장을 완화시킬 수 있는 조치를 강구했다. 특히 체제도전세력들에 대한 전반적인 탄압정책의 강화는 체제유지를 위한 국가의 부담을 가중시킬 뿐만 아니라, 오히려 그 반작용으로 급진적 변혁세력의 역량을 확산시켜 준다는 점에서 필리핀 국가는 새로운 정치적 선택을 강구해야 했다.

1977년 8월 마르코스가 “권위주의로 부터 자유주의로 이행”하는 “정치정상화(political normalization)를 위한 첫번째 조치”라고 주장하면서, 일부 정치범의 사면과 함께 정당활동을 다시 허용하고, 1978년 4월에 그동안 보류되어 왔던 「과도국회」 선거를 실시할 것을 발표한 것은³⁴⁾ 이러한 정치적 선택의 일환이었다. 제도정치권의 활동을 다시 허용하는 이 조치는 외형상 “정치정상화”를 표방하고 있었으나, 그 실제 목표는 정당정치에 개방 보다는 온건개혁세력들을 급진좌파세력들로 부터 이탈시키는 것에 맞추어져 있었다. 계엄통치가 유지되는 상황에서 치루어진 1978년의 「과도국회」 선거는 이같은 측면을 잘 반영해 준다.

「과도국회」 선거는 정당정치에 재개를 의미하는 것이 아니라, 「과도국회」가 권위주의 체제의 외형적 정통성을 위한 형식적 장치에 불과하다는 것을 입증해 주었다. 마르코스가 이끄는 「신사회 운동」(the New Society Movement: the Kilusang Bagong Lipunan, KBL)은³⁵⁾ 선출직 의석 165석 가운데 14석을 제외한 모든 의석을 석권했으며, 이른바 “헌법적 권위주의”의 기본적인 정치적 구조

34) Kit G. Machado, “The Philippines in 1977: Beginning A ‘Return to Normacy?’” *Asian Survey*, Vol. XVIII, No. 2 (February 1978), pp. 202-203.

35) 마르코스는 1977년 이전의 [시민의회] 조직들을 기반으로 “신 사회 건설의 전위”를 담당할 “새로운 필리핀인들”(New Filipino Men)을 양성하기 위한 대중운동 조직이란 명분으로 KBL을 구축했다. 그러나, KBL은 마르코스가 필리핀 사회에 구축해 놓은 관료위계적 통제장치 외에 또다른 정치적 통제장치였으며, 체제유지를 위한 정치적 동원장치이기도 했다. Ross Marlay, “The Political Legacy of Marcos: The Political Inheritance of Aquino,” in C. Lande, ed., *Rebuilding A Nation*, pp. 316-320; D. Wurfel, *Filipino Politics*, pp. 130-131.

를 변경시킴이 없이 그대로 유지시킬 수 있었던 것이다. 이러한 선거결과는 한편으로는 야당의 부제를 반영하는 것이었으며, 다른 한편으로는 마르코스가 구축해 놓은 전국적인 KBL의 정치적 동원능력을 보여주는 것이었다.

계엄령 선포 이전 필리핀의 양대 정당이던 「국민당」(The Nacionalistas Party)과 「민주당」(The Liberal Party)은 주요 정치지도자들과 당원들이 마르코스 체제로 흡수 편입되면서 사실상 “조직이 없는” 정당으로 와해되어 있었으며, 그나마 남아있던 반마르코스 정치지도자들 사이에서도 “둘러리 선거”에 참여할 것인지를 놓고 의견합의를 구하지 못했다. 나아가 반마르코스 지도자들은 그들을 하나의 정당으로 통합시켜 줄 수 있는 공통된 이념적 기반이나 지지기반을 갖추고 있지 못했다. 결국 반마르코스 진영의 정치지도자들은 각 지역중심의 군소정당으로 출마하였고 이것이 선거의 완패를 초래했다.³⁶⁾

계엄령이 지속되는 상황 속에서 KBL에 의해 지배되는 사실상의 일당체제인 「과도국회」의 존재는 필리핀 사회가 직면하고 있는 국가와 체제도전세력간의 대립적 갈등관계를 완화시켜 줄 수 있는 완충지대로서의 역할을 기대할 수 없는 것이었다. 마르코스의 “정치정상화”는 권위주의 체제의 골격을 유지하면서 사회 각 부문의 체제이탈을 방지하기 위해 취해진 임시방편인 “제한된 정치정상화”에 지나지 않았다. 따라서 「과도국회」는 필리핀 사회 내에서의 체제도전 세력의 확산을 방지하고, 사회적 불안정을 이복하는 데 아무런 도움을 주지 못했다.

권위주의 체제에 대한 비판과 저항은 필리핀 사회 내에서만 야기된 것은 아니다. 지배연합의 주요 구성원이며 마르코스 정권의 주요 후원세력인 미국정부와 「세계은행」 등의 해외자본도 계엄통치에 따른 심각한 인권억압 상황이 필리핀에서의 자신들의 이익을 위협할 수 있는 급진 좌파세력을 확산시키고 있을 뿐만 아니라, 건강상태가 의심스러운 마르코스 개인에게 권력이 집중되는 것은 마르코스 死後의 권력승계의 제도화를 저해할 것이라는 측면에서 “정치정상화”를 요구했다.³⁷⁾ 필리핀 권위주의 체제는 해외자본이 요구하는 사회적 질서와 안정을 제공해주지 못했으며, 이로 인해 지배연합 내에 갈등이 제기되고 있었던 것이다. 나아가 1980년에는 계엄통치 해제를 요구하는 온건개혁세력에 마닐라 근교에 거주하는

36) Luzviminda G. Tancangco, “The Electoral System and Political Parties in the Philippines,” in Raul P. de Guzman and Mila A. Reforma, eds., *Government and Politics of the Philippines* (Oxford: Oxford University Press, 1988), pp. 94-96.

37) D. Wurfel, *Filipino Politics*, pp. 235-236.

부유한 중산층의 전문가들과 지식인들이 가담하기 시작했으며, 이들의 투쟁 또한 점차 폭력적인 양상으로 변화되고 있었다. 1979년말 부터 시작된 「방화운동」(“Light-a-Fire” Movement)이나 뒤이은 「4·6 해방운동」(the April 6 Liberation Movement)의 연쇄적 폭탄 테러사건들은 이들이 중심이 된 사건들이었다.³⁸⁾

계엄통치에 대한 국내외적 비판과 압력이 가중됨에 따라 결국 마르코스는 1981년 1월 8년간에 걸친 계엄령을 해제하였다. 그러나 마르코스는 필리핀 정치체제에 대한 통제를 자신할 수 있었다. 그는 KBL을 통하여 「과도국회」를 통제하고 있었을 뿐만 아니라, 1976년 개정헌법에 의해 계엄통치 시기에 발표된 모든 「대통령령」을 여전히 유효한 법률로 보장받을 수 있었으며, 나아가 1978년 「국가안보에 대한 어떠한 위협」도 처벌할 수 있게 규정한 「국가보안법」(the National Security Act)과 「공공안전법」(the Public Safety Act)를 통하여 자신이 필요로 하는 어떠한 조처도 취할 수 있었다.³⁹⁾ 계엄령의 해제에도 불구하고, 필리핀은 여전히 권위주의 체제의 연장선상에 있었으며, 체제도전 사회세력들의 투쟁을 완화시킬 수 있는 어떠한 실질적인 변화도 나타내지 못하고 있었던 것이다.

계엄령의 해제는 오히려 급진적 노동운동과 농민운동의 확산을 가져오는 계기로 작용하였다. 또한 이에 대한 대응으로 물리적 강제력에 의한 억압정책 이외의 다른 어떤 대안도 갖고 있지 못한 국가의 탄압강화는 체제도전 세력의 확산을 초래하면서 필리핀 사회를 “전면적 시민전쟁”의 국면⁴⁰⁾이라고 할 정도의 혼란으로 빠뜨리고 있었다. 특히 마르코스가 계엄령의 해제와 함께 「신인민군」에 대처하기 위해 채택한 “전략촌화 작전”(strategic hamletization)은 무차별적 민간인 살상과 인권침해 문제를 야기시키면서 농촌지역 주민들로 하여금 “생존전략”으로서

38) Clark D. Neher, "The Philippines in 1980: The Gathering Storm," *Asian Survey*, Vol. XX, No. 2 (Feb. 1981), pp. 263-266; S. Ocampo, "More Bombs Shatter the Peace," *Far Eastern Economic Review*(FEER), (Sep. 26, 1980).

39) L. Noble, "Politics in the Marcos Era," pp. 106-107; 1981년 마르코스는 대통령 유고시의 권력승계 문제를 다룰 [집행위원회](the Executive Committee)의 구성을 주요골자로 하는 개헌을 추진하였으나, 개정헌법은 기존의 대통령 권한을 변경시키는 어떠한 조항도 포함되어 있지 않았다. Robert L. Youngblood, "The Philippines in 1981: 'New Society' to 'New Republic'," *Asian Survey*, Vol. XXII, No. 2 (Feb. 1982), pp. 226-228.

40) Peter Bacho, "Rural Revolt in the Philippines: Threats to Stability?" *Journal of International Affairs*, Vol. 40, No. 2 (Winter/Spring 1987), pp. 265-266.

더 급속히 「신인민군」에 가담하게 하는 요인으로 작용하였다.⁴¹⁾ 필리핀 국가는 빈곤문제와 체제개혁에 대한 민중들의 요구에 대해 신뢰할 수 있는 어떠한 대안이나 상징체제도 제시하지 못한 채, 對계급라 작전을 수행하는 과정에서 “국민을 보호”하기 보다 오히려 무차별적인 “공격대상”으로 삼음으로써 민중들에게 최소한의 “생존전략”도 제공해 주지 못했던 것이다. 이런 점에서 「신인민군」에게는 필리핀 군이 차라리 “神이 내린 천사”⁴²⁾ 였다.

이러한 가운데 일어난 1983년 8월의 아퀴노 前 상원의원 암살사건은 한편으로 지배연합의 분열을 가속화시키고, 다른 한편으로 체제도전세력의 역량을 급속히 증대시켜 필리핀 권위주의 체제를 결정적인 위기로 몰고갔다.

2. 지배연합의 분열

1) 지배연합의 분열양상

필리핀 권위주의 체제의 지배연합이 분열양상은 경제침체와 심화와 사회불안정이 심화되던 1970년대 후반기부터 나타나기 시작했다. 마르코스와 그의 분파, 군부, 기술관료, 국내 수출산업자본 및 해외자본을 포함하고 있는 지배연합은 그 구성원들간의 관계가 대체로 수평적 연합관계의 성격을 지니고 있었다. 즉 국가가 여타의 지배연합 구성원들을 주도적으로 통제할 수 있는 그러한 수직적 통제관계가 아니었다. 이런 점에서 필리핀 국가는 한편으로 지배연합 구성세력들의 이익을 충족시켜 주면서, 다른 한편으로 이들이 국가에 대해 미칠 수 있는 통제력을 견제해야 하는 이중적 부담을 안고 있었다.

이러한 국가의 이중적 부담 때문에 마르코스는 각 부문에서 이중적 전략을 선택하였다. 지배연합의 공동이익에 기여할 수 있는 사회안정을 위해서 한편으로 국가 강제기구를 강화해야 하지만, 다른 한편으로는 강화된 국가강제기구가 체제로 부터 이탈하는 원심력으로 작용하는 위협스런 경우를 방지하기 위한 이른바 “생존의 정치”(the politics of survival)⁴³⁾을 펼쳐야 했다. 또한 경제정책에 있어서도 한편으로는 해외자본의 이익을 보호해주기 위한 각종 수출촉진제도와 개방화 조치

41) P. Abinales, “Militarization in the Philippines,” pp. 8-11.

42) R. Kessler, *op. cit.*, pp. 211-213.

43) Joel S. Migdal, *Strong Societies & Weak States: Society Relations and State Capabilities in the Third World* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1988), pp. 206-226.

를 취해나가면서도, 다른 한편으로는 취약한 국내 소비재생산 제조업과 수입대체 산업을 보호하기 위한 보호무역 정책을 병행하지 않을 수 없었다.⁴⁴⁾ 그러면서도 동시에 이들 자본가들이 국가에 영향력을 행사하는 것을 견제해야 했다. 따라서 마르코스가 채택한 “생존의 정치”는 바로 군부 내에 자신의 후원체제 구축과 자신의 친인척들과 측근들로 구성된 “측근 자본가”의 구축이었다. 그러나 마르코스의 이같은 이중적 전략은 경제정책의 실패와 그에 따른 사회적 불안정이 심화되던 1970년대 후반부터는 지배연합의 결속을 해치는 결정적 요인으로 작용하였다.

심각한 사회불안정과 체제도전세력의 확산, 그리고 경제침체가 계속되면서 해외 자본, 특히 미국이 주도하는 「세계은행」은 마르코스에게 경제정책의 일대전환을 요구했다. 즉 필리핀 경제침체의 원인을 “자유무역체제를 지향하는 노동집약적 수출산업과 보호무역주의에 기반한 내수산업의 이중구조” 및 “측근 자본가들”에 대한 일방적인 특혜적 경제정책의 운용에서 찾고 있는 해외자본은 이에 대한 해결책으로 “구조조정”과 “경제합리화”를 요구하였던 것이다. 나아가 해외자본은 1981년 심각한 예산부족, 재정적자, 무역적자, 외채누적에 시달리는 필리핀 국가에게 “부실기업 구제금융” 지원을 댓가로 자신들이 지원하는 비라타(Cesar Virata) 내각을 성립시키게 하였다.⁴⁵⁾ 그리고 비라타 내각의 성립은 곧 해외자본의 지원을 받는 기술관료와 국내 산업자본간, 기술관료와 “측근 자본가들”간의 갈등, 심지어 예산의 합리적 운용을 둘러싼 기술관료와 군부간의 갈등을 야기시켰다.⁴⁶⁾

지배연합 내의 보다 심각한 분열양상은 국가강제기구인 군부 내에서 일어났다. 국가정보기관과 대통령 직속부대를 중심한 마르코스의 군부 내 후원체제의 구축은 필리핀 군을 이질적인 임무를 수행하는 두 부류의 군대로 분열시키는 결과를 가져왔다. 즉 마닐라 주변에서 좋은 근무여건과 진급의 특혜를 누리며 체제유지를 담당하는 엘리트 부대와, 각 지방에 배치되어 진급과 보수에서 훨씬 열등한 대우를 받으면서도 「신인민군」과 「회교분리주의자」들과의 전투임무를 수행해야 하는 부

44) W. Bello, et al., *op. cit.*, pp. 147-148.

45) W. Bello, et al., *op. cit.*, pp. 64-65, 148-150, 165-173, 183-189; Edberto M. Villegas, *Studies in Philippine Political Economy* (Manila: Silangan Publishers, 1984), pp. 72-89.

46) C. Neher, “The Philippines in 1980,” pp. 263-265; D. Wurfel, *Filipino Politics*, pp. 237-238; L. Noble, “Politics in the Marcos Era,” p. 110.

대로 양분시켰던 것이다.⁴⁷⁾ 1981년 계엄해제와 더불어 단행된 배르 장군의 육군 참모총장 기용은 마르코스의 군부 내 “생존정치”에 대한 군 장교들의 불만을 결집시키는 계기적 사건으로 작용하였으며, 구체적으로 약 1,000명 정도의 「필리핀 육사」 출신장교들을 중심으로 “군 직업주의 회복, 군 내 부정부패 척결, 및 군에 대한 민간인의 신뢰회복”을 목표로 내세우는 「필리핀 군 개혁운동」(the Reform the AFP Movement, RAM)이 결성되었다.⁴⁸⁾ 그리고 RAM은 마르코스의 군 운용에 불만을 느끼는 국방부 장관 엔릴레 장군과 필리핀 군의 개혁을 주창해온 「필리핀 수비대」 사령관 라모스 장군의 후원을 얻었다.

2) 아퀴노 암살사건과 지배연합의 체제이탈

지배연합 내의 이같은 분열이 진행되고 있는 가운데 1983년 8월 그 다음 해에 있을 국회의원 선거를 앞두고 귀국하던 前 상원의원 아퀴노에 대한 암살사건은 필리핀 권위주의 체제의 정통성과 신뢰성을 결정적으로 훼손시키면서 지배연합의 체제이탈을 가속화시키는 계기가 되었다. 급속히 확산되는 「마르코스 퇴진운동」은 국내 산업자본가들과 해외자본의 투자를 지속시킬 수 있는 어떠한 산업환경도 제공해주지 못하는 결과를 가져왔다. 1983년 8월부터 10월사이 불과 3개월 동안에 무려 700만달러의 자본이 이탈하였으며, 불과 한달 전까지도 필리핀의 외채상환 연기요청을 수용할 것을 고려하고 있던 IMF도 약 3억 4천만 달러의 1년 대기신용의 「특별인출권」(Special Drawing Rights, SDR)의 집행을 보류했다. 또한 진행 중이던 각종 차관도입협상이 취소되었다. 이에 따라 필리핀 국가는 심각한 외환부족에 직면하게 되었고, 10월에 IMF와 483개 해외차관단에 90일간의 외채상환 지불유예를 긴급히 요청하지 않을 수 없는 지경에 처하게 되었다.⁴⁹⁾

해외자본은 계속해서 “경제합리화”와 “축근자본가”의 해체를 요구했으나, 이미

47) C. Lande, “The Political Crisis,” p. 138; Gretchen Casper, “Theories of Military Intervention in the Third World: Lessons from the Philippines,” *Armed Forces & Society*, Vol. 17, No. 2 (Winter 1991), pp. 194-195.

48) R. Kessler, *op. cit.*, pp. 128-129.

49) E. Villegas, *Studies in Philippine Political Economy*, p. 188; G. Sacerdoti, “The Crunch Comes,” FEER(Oct. 20, 1983); 필리핀 국가는 1985년 4월까지 무려 7차례에 걸친 외채상환 지불유예를 신청했으며, IMF와의 외채상환 일정재조정 협상은 1985년 5월에야 타결되었다. B. Villegas, “The Economic Crisis,” pp. 148-150.

국민적 지지를 상실한 마르코스로서는 자신의 중요한 정치적 기반인 “측근 자본가들”을 소외시킬 수가 없었다. 마르코스는 필리핀의 장기적인 경제안정을 위해 당면한 단기적인 정치적 승리를 포기하지 않으려 하였던 것이다. 그리고 이는 해외자본과 그들이 지원하는 기술관료의 체제이탈을 가속화시켰다.

해외자본의 유치실패는 필리핀 경제를 극도의 위기로 몰고 가면서 또 다른 주요 지배연합 구성원인 국내 산업자본가들의 체제이탈과 저항을 가속화시켰다. 이미 1981년 자본분야에 구축되어 있는 국가후원 조직인 「필리핀 상업 및 산업협의회」에 대항하여 국내 산업자본가들이 자신들의 독자적인 조직인 「마카티 경영클럽」(the Makati Business Club, MBC)을 결성하고 있었다. 이들은 마르코스에 대한 비판과 반체제, 반마르코스 사회세력들을 지원하고 있었고, 1983년 말에는 경제의 실질적인 개혁을 보다 강도있게 촉구하면서, 국가의 통합과 정치적 안정에 대한 국제적 신뢰회복을 위해 마르코스 대통령의 사임을 공식적으로 요청하였다. 이러한 MBC의 활동은 국내자본가들의 적극적인 지지를 얻었으며, 권위주의 체제에 대한 자본자들의 이탈과 도전을 지방수준까지 확산시키는 중요한 발판으로 작용하였다.⁵⁰⁾ 필리핀 국가는 이제 “측근 자본가”를 제외한 해외자본과 국내 산업자본가들에게 지배연합의 이탈을 방지할 수 있는 어떠한 “방호적 계획”(defensive projects)이나 “적극적 계획”(offensive projects)⁵¹⁾도 지니고 있지 못했던 것이다.

아퀴노 암살사건이 필리핀 군에 미친 영향은 더욱 심각했다. 암살사건에 군이 개입되었다는 국민적 의혹은 군에 대한 국민들의 신뢰를 급속히 쇠퇴시켰으며, 군장교들의 사기를 심각히 저하시켰다. 특히 1984년 11월 아퀴노 암살사건에 대한 군의 개입을 인정하는 「아그라바 조사위원회」(Agrava Commission)의 보고서 제출은⁵²⁾ 군 개혁을 주창하는 RAM 세력을 더욱 확산시켰다. 이 보고서 제출 후

50) L. Noble, “Politics in the Marcos Era,” p. 110; A. James Gregor, *Crisis in the Philippines: A Threat to U. S. Interests* (Washington, D. C.: Ethics and Public Policy Center, 1984), pp. 81-82.

51) Alfred Stepan, “State Power and the Strength of Civil Society in the Southern Cone of Latin America,” in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, & Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), p. 320.

52) 이 보고서로 인해 베르 장군은 육군참모총장직에서 해임되었으나, 마르코스는 “아그라바 위원회가 그 활동기간 중에 국가의 敵들에게 넘어갔다고 결론지을 수 밖에 없다”고 비난하고, 83명의 필리핀 군 장성들 중 68명이 베르 장군에 대한 “흔들리지 않는 충성과 지지”를 선언했다고 발표했다. D. Wurfel, *Filipino Politics*, pp. 289-290

라모스 장군이 육군참모총장서리를 담당하면서 군의 개혁을 시도했으나 재정적 자원의 부족으로 실효를 거두지 못했다. 나아가 1985년 말 마르코스가 자신의 통제하에 있는 법원에 영향력을 행사하여 베르장군에 대한 무혐의 처분을 받아내고 곧 그를 다시 참모총장직에 복귀시킴으로써 군 개혁의 가능성은 수포로 돌아가고 말았다.

이러한 상황에서 1985년 중반까지 필리핀 군 장교의 약 10%인 1,500명 정도를 회원으로 확보한 RAM은 군 개혁을 위한 요구를 반영시킬 수 있는 발판으로 인정받아 라모스와 앤릴레 및 미국의 보호를 받으며 급속히 확산되어 나갔다.⁵³⁾ “1986년 초까지 군의 95%가 마르코스에 반대하게 되었다”는 한 사령관의 증언과 같이⁵⁴⁾ 이미 필리핀 군은 마르코스에 의해 효과적으로 통제되기에는 지나치게 분열되어 있었다. 마르코스는 체제유지의 최후보투인 국가강제기구의 체제지지가 지 잃어가고 있었다.

V. 사회주도 체제변동

1. 대치적 국가-사회관계와 국가의 선택: 조기선거 국면

아퀴노 암살사건은 필리핀 사회의 양극화를 심화시키면서 「신인민군」을 최대의 수혜자로 만들었다. 1985년까지 「신인민군」은 3만명 규모에 최대 53개 게릴라 전선을 구축했다고 주장했다. 미국정부도 필리핀 전체 바랑가이의 약 33%가 「필리핀 공산당」의 영향력하에 있으며, 최소한 약 12% 정도는 「신인민군」의 통제하에 있다고 밝힐 정도로 이들의 세력은 급속히 증대되었던 것이다.⁵⁵⁾

나아가 그동안 도시지역에서의 대중정치투쟁과 통일전선운동을 농촌지역에 기반한 무력혁명을 지원하기 위한 보조적 성격의 “제2전선”으로 간주해 오던 「필리핀 공산당」과 그 정치적 방호조직인 「민족민주전선」(the Nationalist Democratic Front, NDF)은 이제 정치투쟁과 통일전선운동을 무력투쟁과 동등한 비중으로 강

53) Rodney Tasker, “The Hidden Hand,” FEER(Aug. 1, 1986); D. Wurfel, *Filipino Politics*, p. 291.

54) R. Kessler, *op. cit.*, p. 129; Marities Danguilan-Vitug, “The Military Reform Movement,” in D. Schirmer and S. Shalom, eds., *The Philippine Reader* (Quezon City: KEN, 1987), p. 314.

55) R. Kessler, *op. cit.*, pp. 54-57.

조하는 전략수정을 단행했다. 이들은 아퀴노 암살사건으로 급속히 분출한 “중도세력들”을 포함해 “민족 부르조아지를 혁명투쟁의 대열로” 끌어 들일 수 있는 여건이 마련되었다고 판단하고 있었다.⁵⁶⁾ 이러한 좌파의 전략변경은 상당한 성과를 이루어 1985년 5월에는 「민족민주전선」을 중심으로 전국적으로 약 300-500만명에 게 영향력을 미칠 수 있는 마르크스 反사회세력들의 연대조직인 「신민족주의 동맹」(the New Nationalist Alliance: the Bagong Alyansang Akabayan, BAYAN)이 결성되게 되었다.⁵⁷⁾

좌파세력의 급속한 세력증대는 체제도전 운동에서 온건개혁노선의 위상을 크게 위축시키면서 필리핀 사회를 국가 對 급진좌파의 양자대결구도로 바꾸어 놓는 것처럼 보였다. 그러나 농촌지역의 무력혁명과 이념적 순수성을 강조하는 좌파 내 강경노선이 BAYAN의 주도권을 장악하려 시도함으로써 곧바로 통일전선은 해체되고 말았다.⁵⁸⁾ 이른바 “중도세력들”은 BAYAN에서 이탈하여 다시 교회세력을 중심한 온건개혁노선으로 복귀하였으며, 각종 시위를 통해 민주화를 위한 체제개혁운동을 강화했다. 그리고 좌파 내에서는 통일전선의 실패로 다시 노선갈등이 재연되어 좌파의 효과적인 반체제 투쟁을 저해하고 있었다. 1985년 중반 이후의 필리핀 사회는 체제를 둘러싼 대결에서 어느 누구도 일방적 우세를 장악하지 못하는 국가와 급진좌파, 및 온건개혁세력간의 상호대치적 국가-사회관계 구도가 형성되어 있었다.

국가와 체제도전세력들간의 이같은 대치국면에서 야당은 마르크스 대통령에 대한 탄핵결의안을 국회에 제출하였다. 이 결의안은 KBL이 주도하고 있는 국회에서 “당연히” 부결되었으나, 권위주의 체제 개혁에 대한 국민적 합의를 증대시키는 효과를 지닌 것이었다.⁵⁹⁾

권위주의 체제개혁에 대한 이러한 국내적 압력과 함께, 1981년 대통령 선거 직

56) William Chapman, *Inside the Philippine Revolution* (New York: W. W. Norton & Company, 1987), pp. 220-222, 227; R. Kessler, *op. cit.*, pp. 80-84.

57) W. Chapman, *op. cit.*, pp. 223-224; R. Kessler, *op. cit.*, pp. 85-87.

58) P. N. Abinales, “The Left and Other Forces: The Nature and Dynamics of Pre-1986 Coalition Politics,” in Third World Studies Center, ed., *Marxism in the Philippines* (Quezon City: Bede's Publishing, 1988), pp. 43-44; W. Chapman, *op. cit.*, pp. 218-219.

59) G. Sacerdotk, “Stonwall Marcos,” FEER (Aug. 14, 1985); “Thrown out of Court,” FEER (Aug. 22, 1985).

후 부시(George Bush) 당시 美부통령이 마르코스의 “민주적 원칙과 민주적 절차에 대한 존중”을 높이 평가한다고 해서 필리핀 권위주의 체제의 주요 후원자 역할을 담당해왔던 미국도 그 정책을 변경시키기 시작했다. 1983년 아퀴노 암살사건 직전 국무장관 숄츠(George Shultz)는 「신인민군」의 급증과 정치적, 경제적 불안정을 지적하면서 “마르코스 정권은 황혼을 맞고 있으며, 우리는 이란에서 Shah가 무너졌을 때 당했던 그러한 위치에 있기를 원하지 않는다”고 밝혀 미국의 對 필리핀 정책이 변경되고 있음을 시사했다.⁶⁰⁾ 그 이후 실제로 미 행정부 고위관료들의 연이은 마닐라 방문을 통하여 미국은 권위주의 체제개혁을 위한 압력을 가중시켰다.

체제개혁에 대한 이같은 국내외적 압력에 직면한 마르코스는 이에 대응할 수 있는 효과적인 전략적 대안을 지니고 있지 못했다. 이미 체제에 대한 국민적 지지를 이끌어 낼 수 있는 “경제성장과 분배전략”은 실패로 판명되었으며, 국가강제기구의 강제력을 동원한 억압정책도 더 이상 효율성을 보장하고 있지 못했다. 결국 마르코스가 선택한 것은 헌법에 규정된 1986년의 지방자치 선거와 1987년의 대통령 선거일정을 고수하기 보다 대통령 선거를 앞당겨 실시함으로써 국내외로 부터의 압력을 정치적으로 벗어나는 전략이었다.⁶¹⁾ 예정된 선거일정을 고수한다는 것은 그에게 있어 더 큰 위협이었으며, “조기선거”는 현재 KBL이 지배하는 지방정치 조직의 활용 및 좌파와 야당간의 분열을 이용할 수 있다는 점에서 더 많은 잇점을 제공해 줄 것으로 판단되었기 때문이다. 1985년 11월 14일 마르코스는 대통령선거를 1986년 2월 7일로 앞당겨 실시한다고 발표했다.

2. 체제도전세력의 선택과 “민중의 힘”

마르코스의 「조기선거」 전략에 대한 체제도전세력들의 대응전략은 상이하게 나타났다. 좌파 내에서 주도권을 장악하고 있는 「신인민군」은 현재의 국면을 “보다

60) Gary Hawes, “United States Support for the Marcos Administration and the Pressures that made for Change,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 8, No. 1 (June 1986), pp. 18-19; 미국의 對필리핀 외교정책의 변화를 보수세력의 억압 통치하에 있는 제3세계 동맹국가들에서 폭발적으로 야기되고 있는 반미주의를 완화시키기 위해 취한 조치라는 해석은 Walden Bello, “Perspectives on the Philippines,” *Third World Quarterly*, (Oct. 1987) 참조.

61) D. Wurfel, *Filipino Politics*, p. 295; 강태훈, “필리핀 민주화의 재분석,” 『현대사회』, 제27호 (1987년 가을), p. 58.

진전된 전략적 방어단계"에 진입했다고 보고 "평화적 혁명"이나 "눈물없는 혁명"은 있을 수 없으며 오직 "무력혁명"만이 있을 뿐이라고 강조하고 있었다. 이들은 게릴라의 규모를 5만-6만으로 증강시켜 「전략적 공세국면」을 성취하고 곧이어 국가에 대한 전면적인 공세를 단행하는 5개년계획을 추진하고 있었다. 따라서 이들은 마르코스의 독재를 연장시켜 줄 뿐인 "美 제국주의가 조정"하는 "요란하지만 무의미한 반동들간의 경쟁"에 참여하는 것을 거부하기로 결정했다. 이러한 「신인민군」의 선거거부 결정은 "무력투쟁과 농촌게릴라전"에 의한 혁명의 성공가능성을 어렵게 보고 오히려 도시와 농촌에서의 동시적인 봉기를 통한 혁명을 주장하는 「민족민주전선」에게도 그대로 수용되었다.⁶²⁾ 좌파세력들은 선거를 통한 권위주의 체제의 변동 가능성을 애초부터 상정하고 있지 않았으며, 선거거부 투쟁을 통하여 "민중의 정치화"와 "필리핀 사회의 양극화"를 강화시킬 것을 목표로 하고 있었다.

이에 비해, 야당과 온건개혁세력들은 조기선거에 참여하되 어떻게 야당의 분열을 극복하고 단일후보를 내세울 수 있을 것인가를 고심하고 있었다. 아퀴노 암살 사건 이후 재결집된 재야정치권은 1984년 12월 독자적인 「단일후보 체제」를 수립하고 야당통합을 위한 기구로 「Convenor Group」을 결성하고 있었다. 반면에 전통적 정치세력인 라우렐(Salvador Laurel)이 이끄는 제도정치권 내의 「통합민주조직」(the United Democratic Organization, UNIDO)과 「민주당」도 독자적인 「민족통합위원회」(the National Unification Committee, NUC)를 결성하고 있었다. 이 양자의 정치세력은 그 지지기반이나 정책이념에 있어서 상이할 뿐만 아니라, 그 어느 진영도 대통령 후보를 양보하려 하지 않으려 하였다. 따라서 조기선거가 발표되던 1985년 11월까지도 야권통합 노력은 아무런 성과를 얻지 못했고, 급기야 두 세력은 각기 아퀴노 여사와 라우렐을 독자적인 대통령 후보로 내세우려 하였다.⁶³⁾

그러나 필리핀 국민의 절대다수를 차지하고 있는 카톨릭 교회의 가장 영향력있는 인물인 신 추기경의 개입은 이러한 야당의 흐름을 급반전시키면서 마르코스의 선거전략에 치명적인 타격을 입혔다. 신 추기경은 라우렐에게 아퀴노 여사가 국민

62) R. Kessler, *op. cit.*, p. 91; Alexander R. Magno, "The Filipino Left at the Crossroads: Current Debates on Strategy and Revolution," in *Third World Center, op. cit.*, p. 85; W. Chapman, *op. cit.*, pp. 238-241.

63) G. Sacerdoti, "Back to Fron Unity Fight," FEER(Jan. 21, 1985); "Keeping the Imbalance," FEER(Nov. 14, 1985).

들의 전폭적인 지지를 이끌어 낼 수 있는 “도덕성”과 “순교자의 미망인”이라는 강점을 지니고 있음을 내세워 「아퀴노-라우렐 단일 티켓」을 수용할 것을 설득하고, 국민적 압력을 행사했다.⁶⁴⁾ 그리고 12월 11일 라우렐은 마침내 「아퀴노-라우렐 단일 티켓」을 수용했다.

야당후보의 단일화 성공은 선거를 통한 체제개혁의 가능성을 제고시켜 주면서 「조기선거」에 대한 폭발적인 국민적 관심을 불러 일으켰다. 카톨릭 교회는 「라디오 베리따스」와 주교들의 각종 「사목교서」를 통하여 마르코스의 메스컴 독점을 깨트리면서 사실상의 “反마르코스” 공명선거운동을 지원했다. 이에 따라, 약 600명의 성직자와 수녀들, 그리고 각 반마르코스 사회세력들이 참여한 약 40만명 규모의 「전국자유선거시민운동」(NAMFREL)이 결성되었다.⁶⁵⁾

이러한 변화는 전통적인 후원체제에 의거한 마르코스의 선거운동을 무기력하게 만들었다. 마르코스는 자신의 지지기반인 KBL이나 군을 효과적으로 동원할 수도 없었으며, 선거초반 부터 이미 추종자들이 KBL을 대거 이탈하기 시작했던 것이다. 이념적 기반이나 개인적 충성도가 아닌 오직 “기회주의와 필요”에 의해 형성된 KBL은 더 이상 추종자들의 “필요”를 충족시켜 줄 수 있는 후원조직이 아니었다. 이제 그들에게는 어떻게 신속히 아퀴노 캠프에 참여할 수 있을 것인가 하는 것이 최대의 과제였다.⁶⁶⁾

선거 참여분위기의 가열과 공명선거 운동의 확산은 좌파의 선거거부운동에도 중대한 영향을 미쳤다. 「필리핀 공산당」의 선거거부를 수용하였던 중도노선의 반체제 활동가들 뿐만 아니라, 「신인민군」이 통제하고 있는 지역주민들까지 아퀴노의 선거운동에 적극 참여하기 시작했던 것이다. 이에 따라 선거거부운동은 급격히 와해되었으며, 결국 「필리핀 공산당」은 선거 포스터를 훼손하거나 투표함을 탈취하

64) 아퀴노 여사를 대통령 후보로 추천하자 100만명 서명운동은 라우렐에 대한 가장 효과적인 압력이었다. G. Sacerdoti, “Immoderate Alternative,” FEER (Nov. 28, 1985); 디오크노(Diokno) 前 상원의원이 이끄는 민족주의 조직인 KAAKBAY의 “우리의 집단적 치욕을 가장 잘 체현하고 있는 필리핀인 코리 아퀴노를 대통령 후보로 지지한다”는 성명은 신 추기경의 주장이 국민적 설득력을 지닐 수 있음을 보여주는 것이었다. KAAKBAY, “Support for Aquino,” in D. Schirmer and S. Shalom, *op. cit.*, p. 348.

65) D. Wurfel, *Filipino Politics*, pp. 298-299; Gerald Sussman, “Politics and the Press: The Philippines since Marcos,” *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, (1990), pp. 36-37.

66) Ross Marlay, “The Political Legacy of Marcos: The Political Inheritance of Aquino,” in C. Lande, ed., *Rebuilding A Nation*, pp. 318-321.

지 않는다는 의미의 “소극적 거부”를 공식노선으로 재결정하기에 이르렀다.⁶⁷⁾ 이렇게 하여 「조기선거」 국면은 마르코스와 좌파 모두를 패자로 만들면서 아퀴노로 대변되는 온건개혁노선의 승리로 끝나가고 있었다.

마지막 순간 「선거관리위원회」(Comelec)를 통한 마르코스의 개표부정은 거센 국민적 저항을 불러 일으키며 좌파에 대한 온건세력의 주도권을 더욱 강화시켜 주었다. 1986년 2월 선거 이후 아퀴노 여사와 카톨릭 교회가 이끄는 「시민불복종 운동」은 폭발적인 반마르코스 저항운동을 불러 일으켰던 것이다. 아퀴노와 카톨릭 교회는 일반시민들이 국가의 강제력에 맞서 저항할 수 있게 하는 “정치적 대안”(alternatives)⁶⁸⁾을 제공해 주고 있었다.

필리핀 권위주의 체제의 붕괴를 가져온 마지막 전환점은 군으로 부터 왔다. 2월 21일 국방부 장관 엔릴레와 라모스 장군은 아귀날도 캠프(Camp Aguinaldo)에서 베리따스 방송을 통하여 “아퀴노 여사가 필리핀 대통령으로 정당하게 선출되었기 — 때문에 우리는 더 이상 마르코스를 우리의 총사령관으로 지지할 수 없다”고 선언하고, 마르코스의 하야를 촉구하는 성명을 발표했다. 그리고 신 추기경은 마닐라 시민들이 베르 장군의 군대에 대항하여 이들을 보호할 것을 촉구하였다. 이로 부터 4일간 필리핀은 “위대한 민중의 힘”에 휩싸였으며, 권위주의 체제는 그 종말을 고하게 되었다.

온건개혁노선이 주도하는 체제도전운동은 체제의 급진적 변혁을 우려하는 일반 시민들을 체제로 부터 이탈시킬 수 있는 “탈출구”⁶⁹⁾와, 군으로 하여금 최후의 선택을 하지 않아도 되게 하는 “탈출구”를 제공해 주고 있었다.

VI. 결 론

권위주의 체제는 우선적으로 정치적 절차의 정통성이 취약한 체제이다. 따라서 권위주의 체제하의 국가는 체제유지를 위해 한편으로는 시민사회에 대하여 국가강

67) W. Chapman, *op. cit.*, pp. 242-243; G. Sacerdoti, “True Cost of Defeat,” FEER (Feb. 6, 1986).

68) Adam Przeworski, “Some Problems in the Study of the Transition to Democracy,” in Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead, eds., *Transition from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986), pp. 51-52.

69) R. Dix, *op. cit.*, pp. 567-568.

제기구를 동원한 억압정책을 구사하고, 다른 한편으로는 경제성장과 사회안정이라는 체제효율성을 제공함으로써 취약한 정통성을 보완하려 한다. 이러한 기본구도 하에 국가는 사회통제 메카니즘과 경제를 주도적으로 재구조하게 된다. 문제는 국가주도적인 정치적, 사회적, 경제적 재구조화에도 불구하고 왜 권위주의 체제가 붕괴, 특히 “사회주도 체제변동”을 겪어야 하는가 하는 점이다.

권위주의 체제 성립 초기의 국가-사회관계 구도는 국가가 자본가 등의 시민사회 세력의 일부를 지배연합으로 편입(또는 동맹을 맺고), 여타 사회 각 부분들을 우월적으로 통제하는 국가지배적 국가-사회관계를 보인다. 그러나, 이러한 구도는 국가의 사회재구조화에 따라 또다른 양상으로 변화하기 시작한다. “사회주도 체제변동”은 궁극적으로 사회 내에서 체제에 도전하는 세력이 성장해 대립적 국가-사회관계가 형성되고, 마침내 양자간의 “힘의 균형”이 이전되는 시점에서 야기되는 체제변동이라 할 수 있다.

1986년의 “위대한 민중의 힘”으로 대변되는 필리핀 권위주의 체제의 변동은 바로 이러한 체제변동과정을 추적해 보기에 매우 좋은 사례를 제공해 준다. 우선 필리핀 권위주의 체제하에서의 국가는 취약한 국가강제기구와 사회통제 메카니즘을 강화하고, 동시에 지배연합 내 다른 세력들의 국가에 대한 영향력 행사를 견제해야 하는 이중적 부담을 안고 있었다. 이러한 경제적, 정치적 부담이 결국 마르크스의 경제정책을 실패로 이끈 가장 중요한 요인이었다. 마르크스는 경제정책에 투자되어야 할 자원들을 우선적으로 국가강제기구의 강화에 투입해야 했으며, 나아가 군부 및 경제부문에서 자신의 후원체제를 구축하는 데 투입해야 했다. 특히 필리핀의 오랜 과제인 토지개혁 정책도 체제유지를 위협할 수 있는 대지주들의 저항을 의식해 사실상 체제의 정통성 제고를 위한 선전수준에서 그치고 말았다.

마르크스의 경제정책의 실패는 필리핀 사회 내에서 체제도전세력이 확산될 수 있는 매개변수로 작용하였다. 경제정책의 실패는 체제의 상징체계와 효율성의 입증에 실패한 것이며, 이는 체제유지를 더욱 더 물리적 강제력에 의존해야 함을 의미하는 것이었다. 따라서 억압정책의 강화와 경제정책의 실패는 사회 각 부문의 민중들이 체제를 이탈하는 국면을 낳았다.

다른 한편으로 무력투쟁을 통한 사회변혁을 표방하는 「신인민군」의 존재는 민중들에게 대안적 체제를 찾을 수 있게 해주는 것이었다. 특히 「신인민군」의 증대에 따른 국가의 무차별적 반계털라전략은 민중들로 하여금 “최소한의 생존전략”

조차도 국가에 기대할 수 없게 함으로써 이들의 체제이탈을 가속화시키는 결과를 가져왔다.

급진좌파의 급속한 확산은 급진적 사회변혁을 우려하는 온건개혁노선의 세력들을 자극하였으며, 필리핀 카톨릭 교회를 그 중심세력으로 등장하게 하였다. 온건 세력의 대두는 이들 세력과 급진좌파세력이 권위주의 체제에 대한 도전의 주도권을 서로 경쟁하는 구도가 형성됨을 의미한다. 즉 필리핀 사회는 체제유지를 추구하는 지배연합과 그에 도전하는 좌파 및 온건세력 3자의 대치적 국가-사회관계로 변화되었던 것이다.

경제정책의 실패와 체제도전 세력의 확산은 지배연합의 분열을 가속화시키는 요인이었다. 국가는 지배연합의 지속을 강제할 수 있는 역량을 지니고 있지 못했으며, 따라서 자신들의 이익을 보호해 줄 수 있는 “적극적 계획”과 “방호적 계획”이 제공받지 못할 때 지배연합의 구성원들은 언제나 상호 갈등적 관계로 변화할 수 있었으며, 나아가 체제이탈을 단행할 수 있었다. 1983년 아퀴노 암살사건 이후의 필리핀 권위주의 체제에서는 이같은 지배연합 구성원들의 급속한 체제이탈이 나타나고 있었다.

그러나 지배연합의 분열이 곧 권위주의 체제의 붕괴를 가져온 것은 아니다. 필리핀의 “2월 혁명”은 체제도전 사회세력, 특히 온건개혁노선의 세력이 이끌어 낸 성과였다. 체제도전 세력의 확산이 지배연합의 분열을 가져오는 요인으로 작용했지만, 「조기선거」 국면을 통하여 온건개혁세력이 체제도전운동의 주도권을 장악하게 되었다는 사실이 “사회주도 체제변동”을 이루어낸 핵심변수였다. 카톨릭 교회가 중심이 된 온건세력 주도의 체제도전은 사회의 급진적 변혁을 우려하는 일반 시민들과 군부에게 심리적, 이념적 “탈출구”를 제공해 주었으며, 이들을 체제도전 세력으로 끌어들이 수 있는 “대안체제”를 제공해 주었던 것이었다.

권위주의 체제변동 과정은 이같은 국가-사회관계의 변화를 반영하는 것이며, 그런 점에서 민주화 과정이란 또다른 국가-사회관계의 정립을 향하는 과정이라 할 수 있다. 즉 민주화는 권위주의 체제의 붕괴로 이룩되는 것이 아니며, 그것은 훨씬 더 복잡하고 유동적인 국가-사회관계의 역동성에 의해 재형성되는 과정이라 할 수 있다.

참 고 문 헌

- 강태훈. “필리핀 민주화의 재분석.” 『현대사회』, 제27호 (1987년 가을).
- 임혁백. “한국에서의 민주화 과정 분석: 전략적 선택이론을 중심으로.” 『한국정치학회보』, 제24집 1호(1990).
- 정영국. “한국과 필리핀의 권위주의 체제변동에 관한 비교연구.” 연세대 대학원 박사학위 논문 (1991. 12).
- Abinales, P. N. “The Left and Other Forces: The Nature and Dynamics of Pre-1986 Coalition Politics.” in Third World Studies Center. ed. *Marxism in the Philippines*. Quezon City: Bede’s Publishing, 1988.
- . “Militarization in the Philippines.” Paper presented to a workshop on “People’s Security,” in held in Tokyo from April 3 to 8, 1982, the Asian Peace Research Association.
- Abueva, Jose V. “Ideology and Practice in the ‘New Society’.” in David A. Rosenberg. ed. *Marcos and Martial Law in the Philippines*. Ithaca: Cornell University Press, 1979.
- Bacho, Peter. “Rural Revolt in the Philippines: Threats to Stability?” *Journal of International Affairs*, Vol. 40, No. 2 (Winter/Spring 1987).
- Bello, Walden. “Perspectives on the Philippines.” *Third World Quarterly*, (Oct. 1987).
- Bello, Waldon, et al. *Development Debacle: The World Bank in the Philippines*. San Francisco: Institute for Food and Development Policy, 1982.
- Canoy, Reuben R. *The Counterfeit Revolution: The Philippines from Martial Law to the Aquino Assassination*. Manila: Philippine Editions, 1984.
- Casper, Gretchen. “Theories of Military Intervention in the Third World: Lessons from the Philippines.” *Armed forces & Society*, Vol. 17, No. 2 (Winter 1991).
- Chapman, William. *Inside the Philippine Revolution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987.
- Collier, David. “Introduction.” in D. Collier. ed. *The New Authoritarianism in*

- Latin America*. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1979.
- Danguilan-Vitug, Marities. "The Military Reform Movement." in D. Schirmer and S. Shalom. eds. *The Philippine Reader*. Quezon City: KEN, 1987.
- Dix, Robert H. "The Breakdown of Authoritarian Regimes." *Western Political Quarterly*, Vol. XXXV, No. 4 (Winter 1985).
- Gregor, A. James. *Crisis in the Philippines: A Threat to U. S. Interests*. Washington, D. C.: Ethics and Public Policy Center, 1984.
- Hawes, Gary. "United States Support for the Marcos Administration and the Pressures that made for Change." *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 8, No. 1 (June 1986).
- . *The Philippine State and the Marcos Regime: The Politics of Export*. Ithaca: Cornell University Press, 1987.
- KAAKBAY. "Support for Aquino." in D. Schirmer and S. Shalom. *The Philippine Reader*. Quezon City: KEN, 1987.
- Kerkvliet, Benedict J. "Land Reform: Emancipation or Counterinsurgency?" in D. A. Rosenberg. ed. *Marcos and Martial Law in the Philippines*. Ithaca: Cornell University Press, 1979.
- Kerkvliet, Benedict J. Tria. "Peasants and Agricultural Workers." in Carl H. Lande. ed. *Rebuilding A Nation*. Washington, D. C.: The Washington Institute Press, 1987.
- Kessler, Richard J. *Rebellion and Repression in the Philippines*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- Lande, Carl. "The Political Crisis." in John Bresnan. ed. *Crisis in the Philippines: The Marcos Era and Beyond*. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1986.
- Lapitan, A. E. "Citizens Assembleis: Structures for Socio-Political Mobilization in the Philippines." *Asian Forum*, Vol. 8 (1976).
- Machado, Kit G. "The Philippines in 1977: Beginning A 'Return to Normacy'?" *Asian Survey*, Vol. XVIII, No. 2 (February 1978).
- Magno, Alexander R. "The Filipino Left at the Crossroads: Current Debates

- on Strategy and Revolution." in Third World Studies Center. ed. *Marxism in the Philippines*. Quezon City: Third World Studies Center, The University of the Philippines, 1988.
- Marcos, Ferdinand E. *Today's Revoution: Democracy*. Manila: 1971.
- Marlay, Ross. "The Political Legacy of Marcos: The Political Inheritance of Aquino." in C. Lande. ed. *Rebuilding A Nation: Philippine Challenges and American Policy*. Washington, D. C.: The Washington Institute Press, 1987.
- Migdal, Joel S. *Strong Societies & Weak States: Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1988.
- Miranda, Felipe B. "The Military." R. May & F. Nemenzo. eds. *The Philippines After Marcos*. London: Croom Helm, 1985.
- Neher, Clark D. "The Philippines in 1980: The Gathering Storm." *Asian Survey*, Vol. XX, No. 2 (Feb. 1981).
- Noble, Lela G. "Politics in the Marcos Era." in John Bresnan. ed. *Crisis in the Philippines*. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1986
- O'Donnell, Guillermo A. "Reflections on the Pattern of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State." *Latin American Research Review*, Vol. 13, No. 1 (1978).
- . *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1973.
- . "Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy." in David Collier. ed. *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1979.
- O'Donnell, Guillermo A. and Philippe C. Schmitter. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986.

- Overholt, William. "Land Reform in the Philippines." *Asian Survey*, Vol. 16, No. 5 (May 1976).
- Przeworski, Adam. "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy." in Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead. eds. *Transition from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986.
- Rosenberg, David A. "The Changing Structure of Philippine Government from Marcos to Aquino." Carl H. Lande. ed. *Rebuilding A Nation: Philippine Challenges and American Policy*. Washington, D. C.: Washington Institute Press, 1987.
- . "Communism in the Philippines." *Problems of Communism* (Sep.-Oct. 1984).
- Shoesmith, Dennis. "The Church." in R. J. May & Francisco Nemenzo. eds. *The Philippines After Marcos*. London: Croom Helm, 1985.
- Stepan, Alfred. "Paths toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations." Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead. eds. *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986.
- . "State Power and the Strength of Civil Society in the Southern Cone of Latin America." in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol. eds. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- Suh, Byung-Hoon. "Structure and the Political Actor: An Interactive Perspective for Ideology and Economy in Four Military Regimes." Ph. D. dissertation, Rice University, (1987).
- Sussman, Gerald. "Politics and the Press: The Philippines Since Marcos." *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, (1990).
- Tancangco, Luzviminda G. "The Electoral System and Political Parties in the

- Philippines.” in Raul P. de Guzman and Mila A. Reforma. eds. *Government and Politics of the Philippines*. Oxford: Oxford University Press, 1988.
- Villegas, Bernardo M. “The Economic Crisis.” in John Bresnan ed. *Crisis in the Philippines*. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1986.
- Villegas, Edberto M. *Studies in Philippine Political Economy*. Manila: Silangan Publishers, 1984.
- Wurfel, David. *Filipino Politics: Development and Decay*. Ithaca: Cornell University Press, 1988.
- Younblood, Robert L. “Church Opposition to Martial Law in the Philippines.” *Asian Survey*, Vol. XVIII, No. 5 (May 1978).
- . “Structural Imperialism: An Analysis of the Catholic Bishops’ Conference of the Philippines.” *Comparative Political Studies*, Vol. 15, No. 1 (April 1982).
- . “The Philippines in 1981: ‘New Society’ to ‘New Republic’.” *Asian Survey*, Vol. XXII, No. 2 (Feb. 1982).