

아시아 민주주의를 촉진하고 심화시키기 위하여: 필리핀의 견해

조리나 벨라스코

필리핀 민중민주주의연구소, 민주주의감시국 국장

필리핀 민주주의의 스토리라인은 몇 문장으로 요약하기가 쉽지 않다.

1565년 스페인의 식민주의자들이 침략하기 전에는 이렇다 할 만한 단일한 필리핀 국가가 없었다.

남부에 흩어져 있는 무슬림 술탄체제들과 군도의 나머지 지역에 있던 국가 이전의 형태들이 공존해있었다. 스페인 지배에 대한 수년간의 비성공적인 저항 이후에, 본격적인 저항이 분출했다. 그리고 1898년에 독립적인 필리핀 공화국이 선포되었다. 그러나 이것은 오래가지 못했다. 미국의 지배가 곧 이어졌다. 그리고 우리가 오늘날 가지고 있는 (이것에 관해서는 이후에)엘리트 중심의 정치적인 체제를 위한 기반이 만들어졌다. 권력은 결국 제2차 세계대전 이후에 필리핀인에게 이양되었다. 그러나 억압으로부터의 자유를 향한 기운과 자결권은 결코 죽은 적이 없었다.

이야기의 나머지는 잘 알려져 있다. 주요한 농민반란이 1950년대 초기에 진압된 이

1) 한국 민주주의 재단에 의해서 조직되는 아시아민주주의포럼에서 2005년 6월 10일에 발표되는 글. 저자는 마닐라에 있는 조사와 애드버커시 NGO인 Institute for Pupular Democracy (IPD)의 조사연구원이다. (www.ipd.ph)

후에, 더 큰 민주주의를 향한 급진적인 바람이 학생들이 주도하는 좌파 운동에 의해서 1960년대 후반에 일어났다. 무슬림의 분리주의자 운동도 역시 시작되었다. 마르코스 대통령은 1972년에 계엄령을 선포하는 방식으로 성장하는 시민 저항을 억압했다. 그는 철권정치를 하였다. 인신보호영장 habeas corpus을 일시 정지하고, 그의 정적을 제거하고, 언론의 자유를 막았다. 저항은 지하에서 계속되었다. 1986년에 마르코스는 마침내 마닐라 거리에서 벌어진 '민중의 힘'의 평화적 저항으로 권력에서 물러났다.

독재권력 이후 거의 20년이 지난 오늘날 필리핀 사람들은 민주주의를 어떻게 경험하고 있는가? “자유롭고 공정한” 선거가 다시 도입된 이후에 필리핀 해변에 민주주의는 어떻게 정착되었나? 이러한 질문에 대해서 한 나절 동안 대답을 하는 것은 거의 가능하지 않다. 밑에 설명되는 것은 전체적인 그림을 위한 몇몇의 윤곽을 제공하려고 한 시도이다.

2004년 12월에 사회기후국(Social Weather Stations)²⁾라는 단체가 실시한 전국적인 조사에 의하면 필리핀 사람들의 40%가 민주주의가 시행되는 방법에 만족을 한다고 한다. 같은 조사에 의하면 필리핀 사람들의 54%가 민주주의를 선호하고 반면에 24%가 권위주의적인 정부를 선호하는 것으로 밝혀졌다.

이러한 수치는 필리핀 사람들의 정치적인 선호, 경향을 표시하는 것일 수 있다. 그러나 이것들은 필리핀 민주주의에 관해서는 거의 말하지 않는다: 필리핀의 경제, 건축과 드라마. 이것들을 묘사하기 위하여 나는 통계와 교과서를 다루지 않겠다. 대신에 현대 필리핀 정치의 어지러운 세상으로 뛰어들겠다. 다음의 것들은 필리핀이 가지고 있는 종류의 민주주의를 나타내는 (나에게는) 적절한 순간들이다.

2001년 5월

“당신은 법이 단지 부자를 위한 것이라ں 것을 안다.”

내가 직장으로 가고 있을 때에 나는 작은 그룹의 삼륜자전거 운전사들이 하는 이야기를 들었다. 그들은 며칠 전에 발생했던 사건을 이야기하고 있었다. ‘두 번째의 민중의 힘’은 2001년 1월에 에스트라다를 막대한 뇌물, 부패, 권력남용에 의한 혐의로 권력에서 몰아냈다. 주류 정서는 필리핀 사람들이 정의의 이름으로 용감하게 행동했다는 것과 독재권력으로부터 전환 이후에 민주주의 성과가 이루어졌다는 것이었다.

그러나 마닐라의 하층민은, 빈민 중의 빈민들은 아주 다르게 느꼈다. 그들은 에스트

2) <http://www.sws.org.ph>

라다의 과도함에 대한 분노에 거의 관련될 수 없었다. 그들의 눈에는 그는 잘못 할 수 없었다. 대중적인 액션영화의 영웅은 그의 일반 대중적인 “로빈 후드” 이미지를 갖고 집권을 했었다. 에스트라다는 빈민들의 대통령이였다. 어떤 대통령도 빈곤의 문제를 해결한 적이 없었다. 그러나 적어도 에스트라다는 그들에게 기운을 주었다. 그의 구속 에 수천 명의 지지자들은 에스트라다를 다시 집권시키기 위해서 그들 식의 민중의 힘을 보여주었다. 많은 시위자들이 며칠 동안 주요한 사거리를 장악했다. 그러나 넓은 지지가 없이 반봉기의 이러한 시도는 5월 1일에 끝나고 말았다. 그리고 시위는 폭력적으로 바뀌고 사람들이 구속되었다.

가난한 사람에게 메시지는 다음과 같다. 중간계급이 민주화를 주도할 때, 이것은 민중의 힘이라고 찬양받는다. 그러나 가난한 사람들이 같은 것을 행했을 때는 이것은 날뛰는 불량배라고 불리어진다. 필리핀 사회의 이러한 단절은 서글픈 현실로 남아있다. 여기서 내가 지적하고자 하는 것은 프롤레타리아의 정서를 낭만화하자는 것이 아니고 정치적 과정에서 그들의 목소리가 결여되어 있다는 것이다.

2004년 5월

“나는 마피아정치가에 관한 이야기와 투표조작에 관한 것을 쓰고 싶다. 어디로 가야 하는가?” - “멀리있지 않다”고 나는 대답했다.

한 외국 통신원이 그의 선거 취재를 위한 조언을 얻기 위해서 우리의 사무실에 왔다. 그녀는 필리핀의 “황야 서부”인 멀리 떨어진 시골을 방문하고 싶어했다. 그러나 그런 현상을 취재하기 위하여 도시로부터 멀리 갈 필요가 없었다. 필리핀 선거는 “피의 스포츠” “가족 사업”으로 묘사되곤 했다. 그 원인을 파악하는 것은 어렵지 않다.

필리핀에서의 전형적인 정치가는 호위대에(종종 사병에 필적할 만한) 의해서 둘러싸인 지방의 지주 가족으로부터 온다. 다른 가족 구성원들이 - 형제, 자매, 부인, 자녀들 - 다양한 직책을 차지한다: 시장, 주지사, 지방 의원 등. 3대 동안 소수의 경쟁하는 혈족에 의해서 지배되는 지방들이 있다. 이러한 정치가들은 다양한 수준까지 지지를 사고, 명예훼손자를 위협하기 위하여 그들의 부를 이용한다. 가족 분쟁과는 별도로 폭력도 역시 선거 사이에 다른 명예훼손자를 침묵시키는 데 사용된다. 경고가 있었다. 정치가의 불법적인 사업과 부정을 폭로한 현지의 지방 언론인을 살해하겠다는 협박이 있었다. 필리핀은 현지 지방언론인에게는 세계에서 두 번째로 콜롬비아 다음으로 가장 위험한 지역이다.

외부인에게 선거일 직전의 카운트다운 동안에, 정부가 선거와 관련된 폭력을 막기

위해서 총과 술에 대한 강한 금지를 하는 것을 아는 것은 흥미로운 일이다. 필리핀이 무기를 소지하는 것은 상대적으로 쉬운 반면에 시민들은 총과 그와 관련된 것을 다니는 것은 더 이상 허용되지 않는다. 술을 파는 것도 금지된다. 극단적인 때에 극단적인 조치이다.

2004년 7월

“의회에서의 의석의 배분은 어떻게 되는가? 각 정당이 얼마나 많은 의석을 가지고 있는가?”- “아무도 확실하게 모른다”고 나는 대답한다.

해외에서 온 한 명의 당황한 정치학자가 선거결과에 대해서 나를 인터뷰하고 있었다. 이것들은 일반적인 질문인 듯싶다. 그러나 필리핀은 사람들이 상상할 수 있는 가장 문제가 있는 정당 시스템 중의 하나를 가진 나라 중의 하나이다. 내가 설명을 하겠다.

후보자가 후보 등록을 할 때, 비록 후보자가 그들이 소속된 정당을 기록할 것이 요구되고 있지만, 모든 자리는 (의회에서의 정당 리스트를 제외하고는) 개인에 대한 직접적인 투표에 의해서 채워졌다. 투표자는 투표용지에 전국수준에서 (대통령, 부통령, 상원) 지역수준까지(district, province/city, municipality) 40명의 이름까지 적는다. 이것이 캠페인이 정당이 아닌 개인특성에 중심을 두게 되는 이유이다. 더구나 후보자는 정치적 후원자로부터 지지를 통하여 그들 자신의 캠페인 기금을 모은다. 정치가가 정당에 책임이 없기 때문에 정책환경을 더욱 예견할 수 없게 만든다. 입법자는 정당에 따라서 의안을 지지하도록 강요되지 않는다.

의회 내에서, 정당을 바꾸는 것이 만연되어 있다. 모든 것이 자기 선언을 취한다. 의회가 개원되면 의원들은 전형적으로 대통령이 소속한 정당으로 바꾼다. 그래서 그들은 후원 피라미드의 부분이 될 수 있다. 대통령의 입법의제 또는 다른 전국적 정치인의 프로그램을 지지하는 교환으로 입법 의원은 혜택을 받는다. 이것이 정치가를 연결하는 메커니즘이다. 이렇다 할 정당과정이 없기 때문이다. 동맹은 매우 유동적이다. 한 정당 이상에 소속하는 것이 가능하기조차 하다. 사실상 글로리아 맥카파갈 아료요 대통령은 3정당에 가입해있다.

이러한 간단한 서술로, 나는 필리핀 민주주의에 관련된 많은 도전의 일부를 보여주려 했다: 가난한 사람들의 압도적인 힘의 약화, 무법적인 “어두운 요소들”의 강한 출현, 정치적 시스템의 많은 제도적인 결함 등이다. 필리핀 사람들은, 부자건 가난한 사람이건 정의롭지 않은 것에 대해서 말하는 것을 두려워하지 않는다. 민주주의의 정신

과 실재는 필리핀 사람들에게 낯선 것이 아니다. 그러나 변화에 끄찍한 장애가 있다. “좋은 공치” 정신에 기반한 “근대적” 정부를 향한 요구와 우리 세상에 아직도 주도적인 후원제도 중심의 정치문화라는 “오래된 스타일” 사이에 결정적인 긴장이 있다.

그래서 필리핀은 한 정당의 위기에서 다음 단계로 느리게 움직이고 있다. 1986년에 민주적인 전환이 일어난 이후에 군부와 야당에 의한 쿠데타 위협은 일상적인 사건이 되었다.

그러나 이러한 모든 장애에도 불구하고 필리핀에서의 시민사회와 사회운동은 활동적이고 잘 진행되고 있다. 시민복지와 지역사회 발전을 지향하지 않는 활동적인 비정부적인 부문이 있다. 그러나 이것도 역시 팽창히 정치적이다.

현재, 사회주의자 유토피아를 위해서 조직을 계속하는 운동이 있는 반면에, 다른 활동가들은 대안적인 민주적인 정치를 위한 투쟁을 하고 있다 : 농지개혁 지역사회에서, 도시빈민 정착지에서, 필리핀 정치의 로비장에서 투쟁을 하고 있다. 그들은 선전하고 입법화를 위해 활동한다. 그들은 선동하고 교육한다. 그들은 시위를 하고 대안적 정당을 조직한다. 풀뿌리 수준에서 민주화와 인권을 위해서 투쟁하는 활동가들이 있다. 그리고 의미있는 정치적인 개혁을 위하여 동력을 증진시키는 주창자들이 있다. “민주주의에 기회를 주자”는 것이 그들의 집단적인 합창이다. 그리고 나는 여기에 동의한다. 보통 사람들이 공적인 제도를 신뢰할 수 없을 때까지는 그리고 전반적인 사회경제적 발전(“사람이 먹을 수 있는 민주주의”)을 경험할 수 없을 때까지는 필리핀은 많은 민주적인 이상에 아직 근접하고 있지 않는 것이다.

이것은 확실하다. 필리핀은 민주주의를 어렵게 배우고 있는 중이다.

Towards Promoting and Deepening Asian Democracy: A View from the Philippines

Djorina Velasco

Institute for Popular Democracy, Head of Democracy Watch Department

The storyline of Philippine democracy is not easily compressed into a few sentences.

Before the arrival of Spanish colonialists in 1565, there was no unitary Philippine state to speak of. Dispersed Muslim sultanates in the south co-existed with pre-state societies in the rest of the archipelago. After years of unsuccessful resistance to Spanish rule, a full-blown insurrection erupted and declared an independent Philippine Republic in 1898. Yet this was short-lived. American colonial rule soon ensued, which laid down the basis for the elite-driven political system we have today (more on this later). Power was eventually handed over to Filipinos at the conclusion of World War II. But the aspirations for freedom from oppression and self-determination never died.

The rest of the story is well-known. After a major peasant revolt was crushed in the early 1950s, radical calls for greater democracy were taken up again by the student-led left movement in the late 1960s. The Muslim secessionist movement also began asserting itself. President Marcos dealt with the growing civil unrest by declaring martial law in

1) Paper presented on 10 June 2005 at the Asia Democracy Forum organized by the Korea Democracy Foundation in Seoul, South Korea. The author is a Research Associate at the Institute for Popular Democracy (IPD), a non-governmental research and advocacy NGO based in Manila (<http://www.ipd.ph/>).

1972. He ruled the country with an iron hand, suspending the habeas corpus, eliminating his political opponents and silencing the free press. Resistance continued underground. In 1986, Marcos was finally toppled by a peaceful display of 'People Power' in the streets of Manila.

How do Filipinos experience democracy today, almost two decades after the dictatorship? How has democracy fared on Philippine shores since the re-introduction of regular, "free and fair" elections? It is hardly possible to answer these questions in one afternoon. What follows is an attempt at providing a few contours of the overall picture.

A nationwide survey conducted by the Social Weather Station²⁾ in December 2004 revealed that 40 per cent of Filipinos are satisfied with the way democracy works. The same survey showed that 54 per cent of Filipinos prefer democracy, while 24 per cent prefer an authoritarian government.

These figures may be indicative of Filipinos' political penchants, yet they say little about the Philippine democracy: its economy, architecture and drama. To illustrate these, allow me to leave textbooks and statistics behind and dive into the messy world of contemporary Philippine politics. What follows are a "moments", which to me, are poignant illustrations of the kind of democracy we have in the Philippines.

May 2001

"You know the law is only for the rich."

I was on my way to work when I overheard a conversation among a small group of tricycle drivers. They were talking about the events that had transpired days before. 'People Power Two' had successfully ousted President Estrada from office in January 2001 over charges of massive graft, corruption and abuse of power. Mainstream sentiment was that Filipinos had bravely risen to the occasion in the name of justice and democratic gains made after the transition from the dictatorship.

But Manila's under-classes, the poorest of the poor, felt very differently. They could not relate to the outrage at Estrada's excesses. In their eyes, he could do no wrong. A widely popular action film hero propelled to public office by his populist "Robin Hood"

2) <http://www.sws.org.ph/>

appeal, Estrada was *their* president. No Philippine president had solved the problem of poverty, but at least Estrada had inspired them. At his arrest, thousands of loyal supporters staged their version of People Power to re-install Estrada, a mass of protesters blocking off a main intersection for several days. But without broad support, this attempt at a *counter*-uprising was brought to an end on May 1, when the protest turned violent and people were arrested.

To the poor, the message was that when the middle class leads a demonstration this is celebrated People Power, but when the poor initiate the same, this is branded as an unruly mob. This fault line in Philippine society remains a sad reality to this day. My point here is not to romanticize the proletarian sentiment, but to convey their acute lack of voice in the political process.

May 2004

"I want to file a story on mafia politicians and another one on vote manipulation. Where do I go?" "Not far," I replied.

A foreign correspondent came to our office to get tips for her election coverage. She expected to visit remote villages in the Philippine "wild west", but one needn't travel far from the cosmopolitan capital to witness such phenomena. Philippine elections have been described as "blood sport" and "family business". It is not difficult to see why.

The stereotypical politician in the Philippines comes from a rural land-owning family, surrounded by bodyguards (that are sometimes comparable to private armies). Different family members--brothers, sisters, wives and children--occupy diverse posts: as mayors and councilors, governors and district representatives. There are localities that have been ruled by a handful of feuding clans for up to three generations back. These politicians, to varying degrees, use their wealth to buy support and force to intimidate detractors. Aside from family vendettas, violence is also used to silence other detractors in between elections. There has been an alarming increase in killings of local journalists who have exposed politicians' illegal businesses and graft. The Philippines is the second-most dangerous place for local journalists in the world, next to Columbia.

To the outsider, it is also interesting to note that during the countdown for election day, the government imposes a strict gun and liquor ban to curb election-related violence.

While it is relatively easy for Filipinos to obtain firearms, civilians are no longer allowed to carry guns and establishments are barred from selling any alcohol extreme measure in extreme times.

July 2004

"What is the distribution of seats in parliament? How many seats does each political party have?" - "Nobody knows for sure," I answered.

A perplexed political scientist from overseas was interviewing me about the result of the elections. These seem like standard questions. But the Philippines has one of the most dysfunctional party systems one can imagine. Let me explain.

Although candidates are asked to register their party affiliation when they file their candidacy, all positions are filled by *direct vote of individuals* (except for the party-list in Congress). Voters write down up to forty names on the ballots, from the national (president, vice president, Senate) to local levels (district, province/city, municipality). This is why campaigns are centered on personalities, not platforms. Moreover, candidates raise their own campaign funds by soliciting support from political patrons. This makes for a highly unpredictable policy environment, since politicians are not accountable to parties. Legislators are not compelled to support bills according to party lines.

Within Congress, party-switching is rampant. All it takes is a self-declaration. At the opening of Congress, representatives typically switch to the party of the president, so that they can become part of the patronage pyramid. In exchange for supporting the president's legislative agenda or another national politician's program, favors are dispensed. This is the mechanism that connects politicians, since there are no party processes to speak of. Alliances are highly fluid. It is even possible to declare one's allegiance to more than one party! In fact, President Gloria Macapagal-Arroyo is a member of three parties!

With these snapshots, I have tried to illustrate some of the enormous challenges to Philippine democracy: the overwhelming dis-empowerment of the poor, the strong presence of lawless "dark elements" and the many institutional defects of the political system. Filipinos, rich and poor, are not afraid to speak out against injustice. The ethos and practice of democracy is not alien to Filipinos. Yet there are formidable obstacles to

change. There is a divisive tension between the demands for a "modern" government that is built on the tenets of "good governance" and the "old style", patronage-driven political culture that is still so prevalent in our part of the world.

And so, the Philippines has been limping from one political crisis to the next. Coups d'tat threats by the military and opposition forces have been a regular occurrencesince the democratic transition in 1986.

Yet in spite all these hardships, civil society and social movements are alive and well in the Philippines. There is a vibrant non-governmental sector that is not just oriented towards social welfare and community development, but that is also highly politicized.

While there are movements that continue to organize for a socialist utopia, other activists are struggling for alternative democratic politics in the here and now: in agrarian reform communities, in urban poor settlements and in the lobbies of the Philippine halls of power. They advocate and legislate, they agitate and educate, they protest and organize alternative political parties. There are activists who are fighting for democratization and human rights at the grassroots level. And there advocates who are building up the momentum for empowering and meaningful political reforms. Let's give democracy a chance, is their collective chorus. And I agree. For until ordinary people are unable to trust public institutions and experience inclusive socio-economic development ("democracy that one can eat") the Philippines has yet to approximate many democratic ideals.

This much is clear: thePhilippines is learning democracy the hard way.

