

필리핀, 선거와 민주주의 공고화를 향한 지그재그 경로

Elections and the Zigzag Path to Democratic
Consolidation in the Philippines

Miriam C. Ferrer
권순미 옮김

객관적 기준으로 보나 다른 동남아 국가들과 비교해 보나 필리핀은 민주주의 공고화 과정에 있다. 민주주의 공고화는 단순히 민주적 이행의 전진운동forward movement으로 이해할 수 있다.¹ 구조적·지역적·세계적 제약의 한가운데서 이 전진운동을 지켜내는 과정은 물론, 보다 복잡하고 대단한 노력을 요하는 일일지도 모른다. 공고화는 민주적 제도, 규범, 과정의 제도화와 더불어 성취되며, 장기적으로는 공적 논쟁public debate에 열려 있고 사회적 필요에 평화적으로 반응할 수 있는 안정적이고 포괄적인 정치체제를 가져온다.

민주주의 공고화는 여러 특징들을 갖는 것으로 전제되는데, 이는 대체로 민주화 관련문헌에서 실질적 민주주의substantial democracy와 절차적 민주주의procedural democracy로 분류된다.² 이러한 요소들을 우리는 운용되는 절차

1 만약 일어난 변화가 민주적으로 전환할 수 있는 잠재력을 제공했다면, 그 이행은 민주적인 것으로 간주할 수 있다. 민주적 이행은 사회의 여러 부분이 광범하게 참여할 수 있는 정치체제를 개막했으며 군부, 지배정당과 같은 기존의 가장 지배적인 제도의 영향력을 효과적으로 약화시킬 수 있는 통치양식의 변화를 수반했다.

와 작동되는 원칙 모두의 중요성을 강조하는 '규범'과 '형식'이라고 말할 수 있다. 절차적 민주주의와 실질적 민주주의 혹은 민주주의 형식과 규범은 연속적으로 발생하는 것은 아니다. 두 쌍의 요소는 다른 요소들의 성숙을 도와 준다. 각 사회는 그 사회의 민주화 과정의 속도와 질에 영향을 끼치는 서로 다른 실질적이고 절차적인 '민주적 자산'(democratic assets)을 갖거나 구조적 혹은 제도적 '부채'(liabilities)를 안고 있을 수 있다.

필리핀에서는 절차적·실질적 민주주의의 핵심적 요소들이 존재한다. 코라손 아키노(Corazon Aquino)의 퇴임 이후 두 번의 대통령선거가 1992년과 1998년에 실시되었다. 우리는 매우 높은 선거 제도화를 반영하는 세 번째 대통령선거가 예정대로 2004년에 실시될 것으로 확신할 수 있다. 정부의 세 기구—행정부, 입법부, 사법부—는 자신의 자율성 보호에 열성적이며, 상호 견제 기능을 수행하고 있다. 문민 지배권은 정치적 규범으로 수용되고 있다. 언론은 활기있는 제4계급으로 남아 있으며, 결사의 자유와 불만의 치유가 광범위하게 주장되고 있다. 시민사회의 조직화와 동원화는 이데올로기적 스펙트럼의 모든 지점에서 일어나고 있다.

그러나 공고화 과정을 지속적으로 혼란에 빠뜨리는 난관이 도사리고 있다. 분열적이고 기회주의적인 엘리트정치, 정부 내의 체계적 부패, 정치화되

2 민주주의의 절차적, 제도적 혹은 형식적 요소로는 일반적으로 ① 주기적이고 신뢰할 수 있는 선거, ② 기본적 시민권과 정치적 권리(표현과 결사의 자유, 포괄적 시민권), ③ 특정 조직이나 인물에 의해 권력이 독점되는 것을 방지하기 위한 정부 내 견제와 균형, ④ 안보부문에 대한 민간인의 통치우위가 포함된다.

민주주의의 실질적, 행태적, 태도적 요소로는 다른 기준들이 부각된다. 즉, ① 포괄적이고 참여적 가치와 공공선에 대한 높은 관심에 기반한 시민문화와 행태, ② 필요시 협력적이고 대립적 양식, 이 양자에 걸쳐 국가와 결합할 수 있는 성숙한 시민사회, ③ 경쟁하는 개혁어젠다를 매개하고 유능한 리더십을 선출하는 데 효과적인 메커니즘으로 기여하는 정당체제, ④ 시민권과 정치적 권리의 심화, ⑤ 투명성, 책임성, 효과적 통치, ⑥ 법의 지배, ⑦ 경제적·사회적·문화적 권리를 증진하고 향상시키는 재분배 조치의 추구가 그것이다. 실질적 민주주의와 절차적 민주주의에 관한 대부분의 요소는 로버트 달(Robert Dahl)의 논의에서 빌려온 것으로 이에 대해서는 Kaldor(1997)를 참조할 것. 본 연구자는 일부 요소를 추가하거나 합치거나 한정했다.

고 비개혁적인 안보부문, 그리고 지방과 도시 하층계급의 지속적인 경제적 어려움이 그것이다. 취약한 정치제도는 정치위기를 해결할 수 없음을 다시 한 번 보여 주었다. 이 정치위기는 2001년, 대통령으로 선출된 에스트라다 Joseph Estrada가 하야하고 부통령 아로요 Gloria Macapagal Arroyo로 교체되는 행정부의 비정규적인irregular변화를 가져왔다. 반복적인 권력을 장악하려는 쿠데타 위협 및 그 실질적 시도가 있는데 실제로 후자는 2003년 7월에 일어났다. 이는 기득권을 박탈당한 엘리트들이 자신의 목표를 달성하기 위해 초헌법적 수단을 사용하려고 하는 성향을 그대로 반영하는 것이다.

이데올로기 집단과 분리주의 집단에 의한 다양한 무력 도전은 또한 지속적으로 정부 안정성을 침식했다. 정부는 장기간의 무력갈등을 평화적으로 해결할 일관성있는 프로그램과 정책을 제시하지 못했다. 9·11테러 이후 미국 주도의 세계질서는 필리핀 정부의 외교안보정책이 이 범위 내에서 배치됨에 따라 갈등해결을 더욱 악화시켰다.

6년, 3년 선거주기를 따라 나타나는 행정부의 변화 또한 프로그램과 정책 접근의 단절을 가져왔다. 이에 따라 개혁과정의 속도는 불균등하며, 우선순위의 파괴와 변경, 선거기간의 지연으로 특징지어진다. 행정부마다 상이한 리더십 스타일, 권력집단 내의 이전투구와 네트워크, 정치적 응집력을 모아 내는 능력, 대리인agency 특히 최고위 관료들의 지대추구rent-seeking 관행 및 성향의 차이가 정치결과에 중요한 영향을 미친다.

민주화과정이 적어도 완전한 붕괴total breakdown의 어려움에 처해 있는 상황이 아니고 몇몇 전진운동이 감지되는 필리핀과 같은 사례에서 나타나는 경로는 지그재그 경로zigzag route이다. 그 이유는 본질적으로 국가의 구조적 취약성이 제도를 왜곡시키며, 부분적으로 개혁된 제도들은 국가구조 전체를 변형시키기에는 불충분하기 때문이다. 더욱이 일시적인 격변으로 인한 소란이 가라앉자 신흥엘리트와 구엘리트들이 협애한 이해를 증진시킬 발판을 구축하고 새로운 기회를 활용하고자 스스로 재정렬되었다. 정치협

상과 타협은 안정성을 가져올 수도 있는 반면, 개혁과정을 지체시킨 요인이기도 했다.

오늘날 필리핀 민주주의를 비판하는 발언들은 참으로 많다. 이 논문은 최근 필리핀 선거정치의ダイ나믹스를 검토하고 일반적 불만 가운데 한 가지 주요 측면을 제시하고자 한다. 즉 최근의 선거 다이내믹스 및 그것이 민주주의 공고화에 미치는 효과에 대한 설명을 위해 필리핀 국가의 구조적 조건, 새로운 혹은 마르코스 퇴임 이후의 제도적 틀과 행위자들(엘리트와 대항엘리트)의 특성 및 역할을 살펴보도록 한다.

선거와 민주화

이 논문은 구조, 새로운 제도적 틀, 그리고 현재 행위자들이 만들어낸 일종의 선거제도의 다이내믹스가 민주화 과정의 속도와 질에 영향을 미칠 것이라는 가정을 발전시키고자 한다. 제도는 국가와 사회의 역사적 발전에 의해 생산되는 구조 속에 내장되어 있다. 민주적 이행으로 초래되는 제도변화는 현재의 국가구조와 과정들을 재강화, 변형시키거나 혹은 적어도 긴장을 만들어낼 수 있다. 매킨타이어(McIntyre, 2003)가 지적하였듯이, 국가의 기본적인 정치제도(헌법구조와 정당체제에서 발전하는) 배열은 통치구조governance의 기본 패턴을 결정하는 데 중요한 함의를 준다.

정치행위자들은 또한 구조의 산물이며 그들 대다수는 제도 내에서 움직인다. 그러나 상이한 배경과 이해interests를 갖고 있는 행위자들은 다양하고 상이한 방식으로 행위할 것이다. 이행의 맥락은 행위자들에게 새로운 세력과 배열alignments, 제약과 가능성을 제공한다. 그들의 행동은 자신이 영향을 미치는 제도 및 구조의 발전을 유지, 저지, 혹은 변형시킬 수 있다. 엘리트이론과 시민사회 담론이 민주주의 이행 연구에서 왜 커다란 설득력을 지니지는 이러한 이유 때문이다.

민주주의의 기본적이고 최소한의 요건이 구축되는 동안, 선거과정과 정당

체제는 민주화 과정의 전반적 속도와 질에 중요한 반향을 불러일으킨다. 선거는 누가 권위와 지배의 지위를 갖는가를 결정하는 메커니즘이다. 근대 선거는 인민의 의지가 효과적으로 나타나야 한다는 원리에 따라 작동하는 민주적 실천양식으로 간주된다. 쿠데타와 여타의 변칙적 형태는 이와 달리 규칙에 구속받지 않는다. 선거의 불안정한 기초는 이론적으로 지배자와 피치자 사이에서 오는 폭력, 무정부상태, 도전에 감염되기 쉽게 만든다.

이행은 정확히 누가 지배할 권리를 가져야 하는지 혹은 누가 가지고 있는 가라는 질문에 의해 촉진되는 것이기 때문에 선거실시는 이행시 즉각적으로 제기되는 사안이다. 우리는 많은 이행의 경우에서 이행기에 즉각적으로 뛰어넘어야 할 장애물들 가운데 하나가 새로운 선거법의 고안과 그에 이은 선거의 실시라는 것을 목격한 바 있다. 이 단계에서는 '자유롭고 공정한 메커니즘뿐만 아니라 민주적 리더십의 질을 산출하는 수단으로 기여할 수 있도록 그 과정을 제도화하고 강화하는 보다 많은 노력을 필요로 한다. 따라서 선거개혁은 '정초선거(founding election)'의 실시 후에도 중요한 어젠다로 계속 남게 된다.

선거는 또한 정치엘리트 외부에 있는 집단들이 부과하는 도전을 여과하는 수단으로서 중요하다. 공산주의 반란과 모로(Moro) 분리주의를 포함한 급진적 사회운동이 정치영역에서 커다란 비중을 차지하고 있는 필리핀에서, 공정하고 신뢰할 수 있는 선거는 무장세력의 의미있는 참여를 가능케 하고 이들이 사회적·정치적 변화를 성취하는 수단으로서 의회영역에 보다 많은 비중을 둘 수 있게 하는 한 조건이다.

역사적 유산과 필리핀 국가

이 장에서는 필리핀 국가의 구조적 허약성을 볼 것이다. 또한 선거가 역사적으로 국가를 장악하는 주요한 수단으로 기능해온 이래, 선거와 관련된 이해관계를 검토할 것이다.

약한 국가와 강력한 대통령제

고도로 중앙집중화된 정부의 공식구조와 대통령에게 부여된 광범위한 권력에도 불구하고, 필리핀 국가는 약한 것으로 여겨진다. 태국, 싱가포르, 말레이시아와 달리, 필리핀은 개발 어젠다(developmental agenda)를 관장할 관료화된 중앙권위체계의 역사를 가지지 못했다. 정치인들이 관료의 역할에 깊이 간섭한다. 그 결과는 다양한 정치 후원자들(political patrons) 사이에서 분열된 충성심을 갖는 분과적 관료집단이며, 이들은 효과적이고 지속적으로 자기 역할을 수행할 수 없었다. 달리 말하자면, 국가는 결코 단일한 권력으로 행사된 적이 없다.

필리핀 국가의 구조적 허약성의 연원은 스페인과 미국 식민지 시기로 거슬러 올라간다. 스페인에 비해 미국식민주의가 공무원의 확대와 민다나오 Mindanao 섬의 평화를 회복하고 통합시키는 데 있어서 보다 성공적이었다 할지라도 두 식민주의 모두 필리핀 군도 전반에 걸친 장악력을 구축하는 데는 실패했으며, 지속적으로 국가형성(state-building)을 진행시키지도 못했다. 현지를 지배한 것은 지방권력이었다. 지방수준에서 권력브로커나 지방 보스들이 강압적 권력과 경제적 영향력을 쌓은 곳에서 그들은 자신들의 관할 구역을 구축했다.(Sidel, 1998) 전국적 권력은 지방과 중앙에 걸쳐 다양한 연합(coalitions)을 통해 유지되었으며, 중앙권력은 오로지 그러한 수직적인 정치적 제휴(alignment)를 통해 응결(consolidated)되었다. 계엄령체제가 강압적 조치와 단일지배정당의 메커니즘을 통해 최고정점에서 권력을 집중시키는 데 몰두해 있던 반면, 형식적 민주주의의 제도와 주기적 선거의 복원은 이러한 지방-전국 연합(local-national coalition)의 다이내믹스를 다시 불러들였으며(Rocamora, 1995), 권력 중심의 다양성을 낳았다.

입법부의 이른 발전이 또한 필리핀 관료제의 성숙을 방해한 요인이었다고 비판받아 왔다.(Hutchcroft, 1994) 미국의 후견하에 정당들은 동남아시아 기준에서 볼 때 비교적 일찍 형성되었다. 의회와 대통령제는 필리핀 관료를 종속

적 위치로 전락시킨 선구적 제도였다.

1950년대부터 1980년대에 이르기까지 국가는 경제개발계획에서 보다 많은 역할을 담당했으며, 기술관료적 특성을 지녀왔다. (Dubsy, 1993) 계엄령은 관료제의 중앙집중화를 보다 진척시켰다. 그러나 국가는 국가 자체의 전체적 어젠다를 추진할 국가조합주의적state-corporatist 구조를 채택하지는 않았다. 기술관료의 주도성은 연줄관계와 새로운 관료적 자본가들bureaucratic capitalists의 저항에 부딪혔고 압박당했다. 이것이 행정관료administrative bureaucracy의 엘리트 응집력의 붕괴를 이끌었다. (Park, 1988) 그렇게 해서 국가는 산업화를 심화시키는 데 실패했다.

국가의 취약성에도 불구하고, 그래도 국가는 스스로 처리할 수 있는 상당한 자원과 특권을 향유하고 있다. 국가는 조달 프로젝트와 사회 하부구조 프로젝트에 필요한 재원을 갖고 있다. 수백만 달러의 대부를 용이하게 처리할 수도 보장할 수도 있으며, 조세와 관세를 징수할 수 있다. 국가는 인허가, 계약, 영업권을 허용할 수도 있다. 자본형성 수준이 낮은 상태에 있는 국가는 막대한 물적 혜택을 줌으로써 국내의 민간부문을 길들일 수 있으며, 대내적·대외적 자원을 통제하거나 영향력을 행사할 수 있다. (Hutchcroft, 1994; Sidel, 1998)

정치인과 관료는 이러한 자원할당에 대해 자유재량적·규제적 권력을 광범위하게 누리며, 이들과의 커넥션이나 이들에 대한 영향력은 자원과 기회에 접근하는 데 있어 중요한 요소가 된다. 국가에 대한 접근은 누가 자본축적의 엄청난 기회를 누릴 것인가를 결정한다.

국가기구들 중에서도 대통령은 가장 광범한 규제권력과 임명권을 갖고 있으며, 따라서 국가자원에 가장 많이 접근할 수 있다. 최근까지 대통령이 임명한 자는 수천 명에 달한다. 이들 가운데 행정관리직이 3,000명 이상이고, 정부 소유 혹은 정부관할의 법인에 약 2,500명, 대통령 자문위원, 고문, 보좌관이 수십 명에 달한다. (Coronel, 2000) 결국 대통령직은 관직을 할당하고

배분하는 데 있어 결정적 역할을 하기 때문에 가장 뜨거운 경쟁이 벌어지는 자리이다. 에스트라다는 대통령직을 이용하여, 심지어 그의 집무실에서 중앙집중화된 불법 도박활동으로 돈을 끌어모으기도 했다.

강력한 대통령제는 연줄주의 및 상이한 유형의 필리핀 자본가Filipino capitalist의 등장을 떠받쳐왔다. 정실 자본가들crony capitalists은 대통령과의 긴밀한 결합과 개별적 충성심에 기반을 둔 관계를 통해 부를 축적할 수 있었던 신흥 경제엘리트들을 말한다.(Rivera, 1994) 마르코스Marcos 하에서 연줄주의는 국가가 지원하는 농업부문 수출작물의 무역독점권(예를 들면 설탕은 베네딕토가문, 코코넛은 코후양코가문이 독점)을 탄생시켰다. 아키노Aquino 이후의 대통령들 모두는 그들 각각의 연줄을 가지고 있는 것으로 알려져 있으며, 그 중에는 마르코스의 연줄도 포함되어 있다. 아로요 대통령의 '강력한 공화국 Strong Republic'이라는 수사rhetoric는 허약한 필리핀 국가에 대한 이러한 관성에 대응키 위한 것이 그 목적이었다. 아로요는 이 목표를 달성하기 위해 두가지 전략을 구상했다. 하나는 협애한 계급 및 부문의 이해로부터 독립적인 필리핀 공화국을 건설하는 것이었고, 다른 하나는 국가 제도의 능력을 강화하는 것이었다.(Tiglaio, 2003) 그러나 아로요 행정부는 불법선거운동, 지대추구, 여타의 부패관행이라는 유사한 비난을 받음으로써 타격을 받았다. 그녀가 2004년에 대통령으로 출마하는 것에 대한 헌법적 제약은 없지만, 그녀의 선거 승부수는 권력을 유지하고 싶어하는 대통령 개인의 성향을 명확히 드러내 보이는 것이다.³

3 현직은 거의 항상 좀 더 오래 권력에 머물고자 하는 욕망을 드러내 왔거나, 적어도 그러한 음모가 있다고 의심받아 왔다. 헤드만과 사이델(Hedman and Sidel, 2000)은 이러한 성향을 '집권연장의 위기crisis of continuismo', 혹은 대통령이 그 직위를 유지하고자 하는 성향의 위기라고 지적했다. 그렇기 때문에, 마르코스 퇴임 이후 집권한 라모스, 에스트라다, 아로요에 이르기까지 대통령의 헌법 개정 시도는 시민사회 집단의 광범한 저항에 부딪혔는데, 그 이유는 헌법개정 자체에 반대해서가 아니라 대통령이 임기제한으로부터 벗어나고자 하는 음모를 꾸미고 있다고 의심했기 때문이다. 헌법개혁을 도입하고자 한 의회의 발안은 이와 마찬가지로의 이유로 불신받았다.

정치적 저항과 약한 정당체제

경쟁적 선거는 1세기 동안 필리핀 정치의 일부가 되었기 때문에 정치적 저항은 당연한 것으로 인식된다. 싱가포르와 달리, 필리핀에서 저항세력은 자신의 존재 이유를 정당화할 필요가 없다. 그들의 반대가 귀찮은 것일 수 있지만, 그럼에도 그들이 특정한 역할, 즉 현직에 대한 견제와 유권자에게 대안을 제시하는 역할을 하고 있다는 사실은 인정되고 있다. 다수 시민들은 너무 지나친 정치적 저항이 비생산적일 수 있지만, 필리핀은 여전히 이 정치적 반대파가 없는 것보다는 있는 편이 훨씬 더 낫다고 믿는 경향이 있다.

계엄령 시기를 제외하고, 필리핀 선거는 엘리트 파벌 간 정치권력의 연속적 교체를 수반해 왔다. 선거주기는 예측가능하며, 압도적인 일당 지배에 의해 타격을 받지 않았다. 수많은 필리핀 선거는 “가장 나은 사람이 승리할 수 있다”는 모토를 따른다. 전통적으로 “가장 나은 사람”은 자원과 조직 machinery을 동원할 수 있고, 미국이나 대기업과 같은 핵심 행위자들의 지지를 확보할 수 있는 사람이다.

정치저항의 강력한 전통과 경쟁적 선거에도 불구하고, 정당체제는 여전히 취약하다. 정당은 1900년, 미국후견하에 처음 만들어졌다. 지도적 인사들은 중국인과 유럽인의 메스티조(mestizo: 혼혈종) 엘리트 출신의 부유한 지주세력 출신이었다. 선거결과와 세력편재는 인민주권의 행사라기보다는 지방과 전국의 정치경제 엘리트들 간의 일련의 협상이었다.(Tancangco, 1988)

국민당(Nacionalista Party, NP)은 미국과 긴밀히 협력하고 있었음에도 불구하고, 1907~1941년 동안 독립을 표방하는 민족주의적 강령을 최대한으로 부각시킴으로써 선거에서 우위를 지켰다. 국민당은 미국의 한 주로 편입되는 것을 지지했던 연방당(Federal Party)을 추방하기까지 했다. 자유당(Liberal Party, LP)은 1946년에 국민당에서 탈당한 분파들로 구성되었고, 이로부터 1972년까지 정치 리더십의 변화는 자유당과 국민당 두 정당들 사이에서만 일어났다.(ibid.)

독립 후에 나타난 실질적 양당제는 대통령의 교체를 허용했다. 4 경쟁은 두 진영 내에서 이루어졌으며, 유권자의 선택은 둘 중 하나에 승부를 거는 식이었다. 강령 면에서 두 정당은 크게 다르지 않았다. 당적을 변경하는 정치인들은 “정치는 덧셈이다”라는 격언을 따르는 다른 정당의 품으로 옮겨갔다. 일례로, 마르코스는 그가 대통령 후보로 나서기 위해 국민당으로 당적을 옮길 무렵인 1964년에는 자유당 당수였다. 마르코스는 결국 계엄령을 선언하기 전 국민당 깃발아래 두 번이나 대통령에 당선되었다.

신사회운동(‘New Society Movement’ 혹은 KBL: Kilusan Bagong Lipunan)은 계엄령 체제의 정치적 수단으로 기능했다. 그것은 1978년에 소집된 임시 단원제 의회 즉 바타산 팜반사(Batasan Pambansa)를 지배했다. 야당은 대부분 지방 혹은 지역에 기반을 두고 있었으며, 정권의 고도로 중앙화된 정치군사기구가 가하는 실질적이고 잠재적인 위협으로 고통받았다.

오늘날 정당은 뚜렷한 정치강령이나 중요한 정치적 기반을 형성할 프로그램이 부재한 채 유동적이고 인물 중심의, 수명이 짧은 조직으로 남아 있다. 당적변경, 탈당, 분파의 존재는 지속적으로 필리핀 정당체제를 허약하고 불안정하게 만들었으며, 이와는 별도로 구·신홍 과두엘리트의 지배가 상당히 온존해 있다. 마르코스 이후의 정당들은 새로 설립된 정당들과 계엄령 시기에 결성된 야당들의 혼합체이다. 자유당, 국민당, 그리고 신사회운동과 같은 구정당들은 선거에서의 성과가 저조하며 따라서 오늘날 미미한 역할을 할 뿐이다.

4 이 체제는 도전세력이 자유롭게 당을 만들거나 독립적으로 입후보한다는 엄밀한 의미에서 양당체제는 아니었다. 실제로는 자유당에서 두 명의 대통령 후보를 내고 반대분파는 소수파인 상황에서 선거가 치러졌다. 국민당과 자유당 주류 밖에 있던 이들 도전세력은 주류 세력의 자원과 경쟁할 수 없었고 따라서 경쟁에서 효과적으로 밀려났다.

필리핀의 과두체제와 정치엘리트들

이 장에서는 선거과정에서 우위를 다투는 다양한 정치 행위자들 가운데 필리핀 엘리트에 대해 살펴보기로 한다. 그러나 이 장과 다음 장에서 필리핀 엘리트의 특성과 국가와의 관계가 변화하고 있음을 보게 될 것이다. 신규 참가자와 대항엘리트 시민사회집단은 또한 현재의 선거 다이내믹스에서 상당히 큰 비중을 차지한다.

필리핀에서 정치엘리트들은 정당보다는 주로 부유한 가문이나 가족 주변에서 조직된다. 계엄통치 전, 상원은 로페즈Lopez와 푸얏Puyat 가문 출신의 사탕수수 농장주들sugar barons, 농업부문에서 가장 부유한 가문(예를 들어 바탕가스Batangas, 네그로스 옥시덴탈Negros Occidental가문)과 인구밀도가 가장 높은 지방(잘 알려진 세부Cebu, 팡가시난Pangasinan)의 후손들, 그리고 지방정치를 넘어서 있던 원주민 자녀들에 의해 지배되었다.(Sidel 1998) 오늘날 의회는 백만장자의 클럽이라 할 수 있다. 1992년 하원에서 선출된 의원 199명 가운데 백만장자가 아닌 사람은 단지 16명만이였다.(Gutierrez 1994) 토지가 더이상 부의 주요 원천은 아니지만, 의원 중 2/3는 토지를 소유하고 있다. 더욱이 32%는 지방의 명망있는 정치인 자손들이다. 15%는 정치인 가문의 제3세대 혹은 제4세대⁵에 속한다.(ibid.)

가장 오래된 정치가문은 스페인—말레이 혹은 중국—말레이 혈통의 전통적 지주 과두세력에 기원을 두고 있다. 이들은 19세기의 플랜테이션 경제 부흥과 더불어 하나의 계급으로 성장했다. 그들은 화인 기업엘리트와 신흥 정실 자본가를 포함한 세 유형의 필리핀 과두세력 가운데 하나에 해당된

5 예를 들자면, 세부(Cebu)지역의 쿠엔코(Cuenco), 타르락(Tarlac)지역의 코후안코(Cojuanco), 팡가시난(Pangasinan)지역의 에스트렐라(Estrella), 일로일로(Iloilo)지역의 로페즈(Lopez), 일로코스 노르테(Ilocos Norte)지역의 마르코스(Marcos, Jr.) — 그의 어머니 이멜다는 제10회 국회에서 레이테(Leyte)선거구 하원의원이었다 —, 카피즈(Capiz)지역의 로하스(Roxas), 네그로스 오리엔탈(Negros Oriental)가문의 울로(Yulo)가 있다.

다. (Rivera, 1994) 전통적 지주 과두세력이 국가자원에 대한 접근과 국가 경제 정책에 대한 영향력을 가장 잘 확보할 수 있는 길은 국가기구에 참여하는 것이다. 지주 과두세력 속에서의 정치권력과 경제적 권력의 역사적 합류, 그리고 이들 경제엘리트의 정치적 영향력의 지속성은 오늘날 필리핀 민주주의에 '과두제적oligarchic', '엘리트적elite' 혹은 '비자유주의적illiberal'이라는 수식어가 따라붙는 형태로 이어져오고 있다.

국가 외부의 견고한 물질적 기반(토지)은 또한 정치적 기반으로 활용되었다. 구 토지과두세력은 전통적으로 입법부와 지방수준의 핵심적인 선출직을 독차지했으며, 이러한 지위는 그들이 좀 더 많은 토지와 자본을 취득하는데 기여했다. (ibid.) 오랫동안 미국과의 밀접한 관계에 의해 제공되었던 외부자원의 이용가능성은 그들이 경제개혁과 중차대한 국가형성 과제를 추동하지 않아도 되게끔 만들었다. (Hutchcroft, 1994)

국가보호에 힘입어 이들 정치경제 엘리트들 가운데 상당수의 사탕수수 농장주들은 이후 상품가공업으로 전환하였고 이어 전후 수입대체 산업 단계에서는 제조업으로, 다시 수출 주도 제조업으로 눈을 돌렸으나 결국 유력한 '토지 자본가landed capitalists'로 남았다. (Rivera, 1994) 초헌법적 수단뿐만 아니라 자신의 의회직위를 이용하여 그들은 토지 재분배를 일사천리로 진행시켰다. 그들은 또한 막대한 국가자원을 사탕, 코코넛 제조와 같은 전통적 부문으로 전용하기 위해 자신의 영향력을 활용했다. 더욱이 이들은 산업화에 투자하기보다는 부동산 투기와 사치재 소비에 몰두했다. (ibid.)

화인 자본가들은 주로 코코넛, 쌀, 옥수수, 고무 제조, 통상, 산업, 금융부문에 관여하고 있으며, '신흥' 부자가 아니라 과두세력의 일부로 간주되고 있다. 메스티조 지주 가문과는 달리, 그들은 정치권력을 차지하고 있지 않았다. 화인 자본가들은 국가규제로부터 보호받고 경영기회를 확보하기 위해 '금권정치money politics'를 사용한다. (ibid.)

오늘날, 아알라스Ayalas, 소리아노스Soriano, 고클롱베이스Gokongweis, 루시

오 탄Lucio Tan, 유첵코스Yuchengcos와 같은 대기업 오너들—화인가문만이 아니라 유렵, 화인계의 혈통이 혼합된 상업·금융가문들—은 의회에 직접 참여하지 않고 있다.(Hedman and Sidel, 2000; Sidel 1998) 따라서 현재의 과두정치oligarchic politics는 정치적 자리를 직접 차지하기보다 정치브로커와 의회의 중개자들에게 접근하여 효과적으로 자신의 의향을 전달하고 있으며, 이는 대기업과 정치 사이의 독특한 영역을 등장시킬지도 모른다는 것이다.(Hedman and Sidel, 2000)

의원들 사이에서 부의 원천으로서의 농업토지는 점차적으로 감소해 왔다. 1992년 58%와 비교하여 2001년에 선출된 하원의원 중 단지 39%만이 농업토지를 소유했다.(Coronel, 2003) 반면에, 12대 국회(2001~2004)의 의원 중 49%가 소유 증식과 부동산에 이해를 갖고 있으며, 32%는 교역회사에, 26%는 호텔, 식당, 여행업, 레저업에 관계하고 있다.(ibid.) 한편 오늘날 상원의원의 상당수는 마닐라수도Metro Manila 출신들이며, 또한 특히 기업체의 변호사나 교수입 TV 스타들 등의 전문직 출신들이다.(Sidel, 1998) 이들은 계엄령 이전 시기의 상원의원들과는 매우 다른 경력을 가진 상원 내 새로운 사회블락new social bloc으로 부를 수 있다.

정치엘리트의 부의 원천이 변화했다고 해서 결코 정치족벌체제 형성 political dynasty-building이 중지된 것은 아니다. 기성 정치가문의 비율이 1987년에 82%에서 1992년에는 73%로, 2001년에는 50%로 떨어질 만큼 쇠퇴를 거듭해 왔지만, 1980년대 후반 혹은 1990년대 초반에는 신흥 가문들이 등장하여 가문의 이름⁶을 영속시키고 있다.

6 많은 사례 중 1990년대에 와서 비로소 정치에 입문한 상원의원 바르베르스(Robert Barbers)와 카에타노(Renato Cayetano)의 아들들을 들 수 있다. 그들은 의회에서 마르코스 딸 등과 절친했으며, 전임 대통령 에스트라다의 두 번째 부인의 소생 아들이나 현 아로요 대통령의 장남과 지방정부 관료들의 모임에 나란히 앉아 있기도 한다. 1998년 선거에서 등장한 또 다른 새 정치가문으로는 세부지역의 아비네스(Abineses), 누에바 에시야(Nueva Ecija)지역의 에스키벨(Esquivel), 디아즈(Diazes), 페레즈(Perezes), 루이즈(Ruizes), 민

대중적 지지를 획득하기 위해, 이들 정치엘리트는 평범한 군중들의 가난, 연고주의 문화, 가족주의와 지방주의를 이용한다. 로카모라(Rocamora, 1995)도 '생활정치 언어(language of everyday politics)'의 능숙한 사용이 전통적 정치인들의 매력이라는 점을 인정한다. 반대로 진보적 사회세력은 상이한 이데올로기적 수준에서 말하며, 보다 광범한 대중들의 상상력을 사로잡지 못하고 있다고 그는 주장한다. '생활정치 언어'는 과거 정치가들이 자신의 선거 지지자를 확보하기 위해 형성하려고 노력했던 과거의 후원—수혜 관계 patron-client ties와 인물중심적 연결망 personalistic ties에서 발견되는 상호성에 여전히 의존한다고 볼 수 있다.

부와 가문의 명성에 연유하는 '인적 특성 personality' 과 일상적 언어의 유창한 사용은 정치인이 향유하는 유일한 무기가 아닐 수도 있다. 선거정치에 영향을 미치는 주된 결정요인으로 개인이 갖고 있는 영향력을 중시하는 관점과 필리핀 선거의 지배적인 담론이 '인물중심적 personalistic' 이라는 주장에 반대하면서 사이델(Sidel, 1998)은, 선거결과는 여전히 부정, 폭력, 금권정치, 즉 돈과 강압적 유인으로 작동되는 정치기계 political machines의 동원에 의존하고 있다고 주장한다. 사이델은 광범하게 이루어지는 당적변경, 후보자의 중도하차에서 볼 수 있듯이, 수혜적 연계 clientelist linkages는 이 정치기계의 보다 약한 부분이라고 주장한다. (ibid.)

마르코스 퇴임 이후 선거의 제도적 특징

1987년 필리핀 헌법은 양원과 모든 전국·지방정부 요직에 대한 주기적이고 직접적인 선거를 부활시켰다. 이러한 의미에서 마르코스 이후 시기는 종종 '계엄령 이전의 민주주의의 복원 restoration of pre-martial law democracy'으로 묘사된다.

다나오(Mindanao)지역의 라바트(Rabats)와 플라자(Plazas)가문이었다(Aquino, 1998).

그러나 1987년 헌법은 선거 다이내믹스에 영향을 줄 기준을 변화시키는 새로운 '게임규칙'을 도입했다. 여기에는 선출직의 재임기간과 출마제한이라는 변화가 포함된다. 가령, 대통령은 6년 단임제로 되어 있으며, 상원의원의 임기는 6년으로 최대 두 번 연임할 수 있다. 하원의원과 지방정부 관료들은 3년 임기로, 최대 세 번까지 총 9년간 연임할 수 있다.⁷

이 임기제한은 관직의 독점을 방지하기 위한 것이었다. 1935년 헌법에 명시된 이래 최대 두 번 연임가능한 4년의 임기를 마친 마르코스 대통령은 더 이상 재선에 나설 수 없게 되자, 1972년 권력을 찬탈했다. 1973년 헌법(제임령)은 정부형태를 내각제로 바꾸었고, 선거실시를 유예할 수 있는 여지를 남겨놓았다.

이와 마찬가지로 다른 관료들의 임기제한도 1인에 의해 특정 영역이 완전히 지배되는 것을 방지하고자 한 것이었다. 한 연구에 따르면, 재선에 출마한 사람이 선거에서 승리할 가능성이 더 큰데, 그 이유는 현직은 그 직위와 자원을 자신에게 유리하게 활용할 수 있기 때문이다. (Montiel, 2002) 사실, 지방정부 관료가 세 번 연속해서 출마할 경우, 승리할 가능성은 거의 100%이다. (ibid.)

임기제한은 관할구역 형성 *bailiwick-building*을 견제하기 위한 것이었지만, 동일한 가문의 다른 성원이 왕조유지를 영속화하는 것까지 막지는 못했다. 일단 현직이 임기 최대치를 채우고 물러나면, 그의 친척들이 선출직을 순환

7 대통령과 부통령은 6년마다 선출된다. 상원의원은 24명 중 12명이 3년마다(각각의 임기는 6년) 전국적으로 선출된다. 첫 번째 의회선거는 1987년 5월에 실시되었다. 24명의 상원의원은 1992년 6월까지 재임했다. 1992년 선거에서 최다득표자순으로 상위 12명은 1998년까지 6년간 재임했다. 나머지 12명은 1995년까지 3년간 재임했다. 1995년부터는 3년마다 12명의 상원의원만을 매년 뽑게 되었다. 200명 이상인 하원의원은 3년마다 지역구에서 선출된다. 지방정부관료—주지사, 부지사, 시장, 군수, 부시장, 부군수, 그리고 각급 지방의회의원 및 촌락 공동체 바랑가이(Barangay) 의회 의원은 3년마다 선출된다. 선거에서 최다득표 후보자가 승리하게 된다. 상원의원의 경우, 득표순으로 최상위 12명이, 기존 선거에서 기선출되어 임기의 후반기를 마치게 되는 다른 12명과 나란히 의석을 차지하게 된다.

적으로 차지해 왔다.

어떤 경우, 그 규칙은 정치인들을 움직여서 일정하게 가문내·가문간 경쟁을 보다 복잡하게 만들었다. 가문내·가문간 협상은 그들끼리 싸우는 힘겨운 전투이며, 항상 해결되는 것은 아니어서, 이 싸움은 형제자매, 배우자, 부모, 심지어 자녀들까지 포함한 가까운 친척들과 대결하게 만들었다. 기존에 지방정부 관료의 임기제한이 없었을 시절에는 한 지방의 가문의 원로가 수십 년간 권력을 유지할 수 있었다. 이를 사이델 Sidel은 '보스주의 bossism'로 묘사해 왔다. 임기제한은 기존에 가족성원에서 무시되어 왔던 어린이들, 부녀자의 급작스런 지위 향상과 신흥 정치가문의 출현으로 인해 복잡해졌으며, 지방선거와 전국선거는 과도한 경쟁과 비용을 유발했다.

다른 중요한 변화는 정당명부제를 선거과정에 도입한 점이다. 정당명부제에 의해 최대 250개의 하원의석의 20%를 비례대표로 할당하게 된다. 그러므로 신진정당과 군소정당이 소선거구에서 표를 싹쓸이해 왔던 거대정당과 경쟁할 수 있게 되었다. 정당명부제를 도입한 것은 주변화된 사회부문이나 정치집단의 의회 내 대표성을 확대하는 데 목적이 있다. 정당명부로 선출되는 의원들은 정부보조금과 급료에서 선출직과 동등한 자격을 갖게 되며, 동등한 지위를 주장할 수 있다.

각 투표자는 하나의 정당에 투표할 수 있다. 한 정당은 만약 적어도 정당명부에 던진 전체 표에서 2%를 얻게 되면, 1석을 차지할 수 있다. 만약 6% 이상의 표를 얻으면 최대 3석을 확보할 수 있다. 1998년 선거에서 한 정당이 1석을 얻는 데 필요한 득표 수는 약 180,000표였다. 2001년 선거에서는 보다 많은 사람들이 정당명부에 투표했으며, 1석을 얻는 데는 적어도 약 380,000표를 얻어야 했다.

정당명부대표는 1998년 선거에서 처음으로 선출되었다. 200개 이상 등록된 정당 가운데 단지 135개만이 선거관리위원회 COMELEC로부터 인정받았다. 적격한 정당으로 인정받은 정당은 법에 열거된 13개 부문(노동, 농민, 어

1998년과 2001년 선거 시 정당명부로 의석을 획득한 정당**

정당명	1998년 선거 의석수(전체 정당명부 투표로 획득한 %)	2001년 선거 의석수(전체 정당명부 투표로 획득한 %)
ABA	1(3.51%)	0(1.62%)
Abanse Pinay	1(2.57%)	0(0.89%)
Akbayan*	1(2.54%)	1(2.50%)
AKO	1(2.61%)	0(0.84%)
ABAGPROMDI*	1(2.79%)	0(2.83%)
ALAGAD	1(3.41%)	0(0.78%)
APEC	2(5.5%)	2(5.37%)
Bayan Muna	-	3(11.36%)
Butil Luzon Farmers' Party	1(2.36%)	1(2.21%)
CIBAC	-	1(2.13%)
Cocofed	1(2.04%)	0(1.53%)
Coop-NATCCO	1(2.07%)	0(1.51%)
LAKAS-NUCD-UMDP*	-	0(2.18%)
MAD*	-	0(9.92%)
NPC*	-	0(2.58%)
Sanlakas	1(2.13%)	0(0.99%)
SCFO	1(2.6%)	0(0.25%)
VFP*	1(3.3%)	0(3.86%)

* 은 선거위원회와 대법원에서 부적격 정당으로 판정받음.

** 2003년, 선거위원회와 대법원은 Akbayan, Sanlakas, Abanse Pinay, 그리고 몇몇 다른 정당들에 더 많은 의석이 할당되도록 판결했다. 부적격 판결을 받은 다른 정당들로 인해 정당명부에 던진 전체 표는 감소했으며, Akbayan, Sanlakas, Abanse Pinay 등의 득표비율은 증가했다.

편집자주 : ABA-농어민협동조합; Abase Pinay-필리핀의 진진(Advance Filipina); AKO-토지, 주택, 직업, 진보를 위한 보통사람들의 비전과 운동(Vision and Movement for Land, Housing, Jobs and Progress); ABAGPROMDI-이니셔티브 양도를 위한 진보운동(Progress Movement for Devolution of Initiatives); ALAGAD-도시빈민당(Urban Poor Party); APEC-필리핀전기조합협회(Association of Philippine Electric Cooperatives); Bayan Muna-국민우선당; Butil(Seed) Luzon Farmers' Party-루손지역농민당; CIBAC-반부패시민투쟁(Citizens Battle Against Corruption); Cocofed-코코넛농민연맹(Coconut Farmers Federation); Coop-NATCCO-나트코조합당(Cooperative NATTCO Network Party); LAKAS-NUCD-UMDP-국민의 힘: 기독교민주연합-무슬림발전연합당(Lakas[Strength]-National Union of Christian Democrats-United Muslims Development Party); MAD-반마약시민연합(Citizens Against Drugs); NPC-민족주의국민연합(Nationalist People's Coalition); Sanlakas-하나의 힘(One Strength); SCFO-코코넛 소농민조직 전국연맹(National Federation of Small Coconut Farmers Organization); VFP-필리핀재향군인회(Veterans Federation of the Philippines)

자료 : Bayan Muna, Position Paper on the Proposed Amendments to the Party-List Act, 9 May 2002.; "Ensure Greater Representation of the Marginalized and More Effective Proportional Representation," Position Paper of Empowering Civic Participation in Governance (ECPG) (undated).

민, 장애인, 노인, 여성, 청년, 예비군, 해외 노동자, 전문직업인 등) 뿐만 아니라 지프니(Jeepney: 지프차를 개조해서 만든 필리핀의 대표적 교통수단)와 세발자전거 운전사연합, 전기조합, 각 정당과 각 정당과 관련되는 시민집단에 소속되어 있었다.

관련 법령(필리핀 공화국 법령 7941)은 어떤 유형의 정당이 자격조건을 갖는지, 어떻게 의석이 할당되고 계산되는지에 대해 모호함으로 가득차 있다. 또한 비례대표 방식에서도 부족한 점이 있다고 비판받았다. 법률의 일부 모호성은 이후 선거관리위원회와 대법원에 의해 손질되었다. 이를테면, 일부 승리정당은 정부가 주도하는 프로그램을 위해 존재한다는 이유로 부적격 판정을 받았다. 일부 의안이 법안의 수정을 위해 논의하고 있다. 가령, 바안무나당(Bayan Muna, '국민우선' Nation First의 뜻)은 더 많은 표를 얻고도 최대 3석 제한조항 때문에 더 많은 의석을 차지하지 못하였는데, 이들은 그 제한조항의 삭제를 원하고 있다.

정당명부 의원은 분명 소수이며, 이들을 배출한 정당 가운데 일부 정당—대표적으로 Akabayan, Bayan Muna, Abanse Pinay, Sanlakas—만이 진보정치권을 지지한다. 그러나 그들은 의회에서 반대여론을 표출해 왔으며, 거리의 의회parliament of the street와 직접 연계되어 있다. 미디어는 적극적으로 현재의 이슈에 관한 이들 정당의 태도에 관심을 보이고 있다.

특히 바안무나는 '필리핀공산당—민족민주전선CPP-NDF' 과 결합되어 있는 민족민주 좌파진영에 기원을 두고 있다. 선거영역에서 바안무나의 성공은 좌파블럭의 조직된 세력이 상당한 힘을 갖고 있다는 것을 반영한다. 선거영역에서 그들의 경험은 CPP-NDF 전략에 직접적 영향을 줄 수 있다. 즉 이들의 긍정적 경험은 무장투쟁으로부터 방향을 전환하도록 도와줄 수 있다. 그러나 최근까지 필리핀공산당(CPP)은 게릴라 전쟁을 추구하고 있으며, 정부관료, 다른 선거 후보자들, 군대와 경찰서 그리고 이에 소속된 사람, 상업 회사와 시설물을 포함한 '적' 을 겨냥한 공격을 계속 가하고 있다. 공산당의

타격전술은 아카바얀Akabayan, 산라카사Sanlakasa와 같은 다른 좌파정당의 선거캠페인 운동가들도 예외가 아니기 때문에, 대항엘리트 세력들 내에서 이들에 대한 적대감이 생겨나고 있다. 공산당은 또한 자신들의 통제나 영향력 내에 있는 영역 내에서 선거운동을 하고자 하는 엘리트와 대항엘리트 후보자들 모두로부터 '선거운동세campaign taxes'를 징수하고 있다. 이 지역들은 대체로 게릴라들이 자신의 활동거점으로 삼고 있는 외딴 농촌지역이거나 산악지대이다.

선거과정을 강화하기 위해 몇 가지 다른 중요한 선거법이 통과되었다. 여기에는 등록 유권자의 명부를 명확히 정리하는 것, 전국적으로 개표를 자동화시키는 것, 대중 매체와 여타의 지정된 영역에서 후보자들에게 동등한 노출 기회를 부여하는 등의 법안이 포함되어 있다. 최근에는 해외에서 활동하고 있는 수백만 필리핀인들이 투표권을 행사할 수 있도록 해외부재자 투표법이 통과되었다.

당적변경에 관한 법안, 선거위반에 대한 처벌의 강화, 지방 부문의 대표자 선출, 부적격 정당 및 후보자에 대한 재규정, 후보자의 불법행위에 관한 법안, 그 외에 정치족벌체제를 금지시키고 선거운동자금에 제한을 가하는 등의 문제를 포함하는 많은 법안에 대해서는 의회에서 여전히 논의 중이다. 헌법은 경쟁의 동등성을 확보하고 정치족벌체제를 불법화할 수 있도록, 또 신참자의 정치 입문이 보다 가능하도록 규정하고 있다. 그러나 이러한 규정이 실제 작동할 수 있도록 하는 법안은 아직 통과되지 못했다. 의회는 여전히 기존 기문과 새로이 부상하는 기문들이 지배하고 있으며, 그러한 규정을 통과시킬 수 있는 최상의 조건에 놓여 있지 않은 것은 분명하다.

최근 필리핀의 선거 다이내믹스

계엄령 이전부터 지금까지 거의 아무것도 변하지 않은 듯하다. 대통령은 대부분의 권력—강압적, 규제적, 임명하는, 헌법상의, 그리고 여타의 권력

등—을 누릴 수 있다는 점에서, 그 직위를 둘러싸고 지속적으로 가장 뜨겁게 경쟁이 벌어지고 있다. 과두세력의 구성상의 변화는 있을지 모르나, 하나의 계급으로서 그들은 여전히 직·간접적으로 국가권력에 대한 접근을 지배하고 있다. 선거는 부자, 영향력 있는 자, 명망가들의 영역으로 남아 있으며, 정치가문은 여전히 요지부동의 강력한 위치를 점하고 있다.

과거와 마찬가지로, 정당체제는 발육부진의 유아기에 머물러 있고, 전통적 정치가 지속되고 있으며, 신흥 정치엘리트들은 벌써부터 '낡은 정치old politics' 라는 꼬리표를 달고 다닌다. 부정행위와 폭력 사용이 필리핀 선거의 여전히 특징으로 남아 있다.⁸ 주변화된 사회부문, 여성, 민다나오는 여전히 과소대표되고 있으며 중요한 도전을 시도하기에는 너무나 허약하다. 빈곤⁹은 가난한 이들로 하여금 보잘것없는 임금을 위해 자신의 노동력을 파는 것과 똑같은 식으로 자신의 표를 팔 수밖에 없도록 강요한다. 사회적 서비스의 부족은 그들이 사적 복지 부조를 받기 위해 정치인에 의존하도록 만들고 있다.

엘리트의 분열Fractiousness과 다당제

어쨌든 현재의 선거 다이내믹스에는 중요한 차이들이 존재한다. 하나는 필리핀 정치엘리트들은 매우 분열적이라는 것이다. 엘리트 집단은 안정적인 결속을 이루지 못했고, 또한 다양하다. 정치엘리트들 내에서의 이러한 유동적 상태는 앞서 논의한 가문 간·가문 내 다이내믹스의 사례에서도 명백하다. 또 다른 현상은 고도로 다원적인 경쟁highly plural contests으로서, 이는 엘리트 내 협상이 항상 평화적으로 해결되는 것은 아님을 보여주는 것이다. 1998년에는 64,500명의 후보자가 17,510개의 직위를 놓고 경쟁을 벌였

8 2002년 마지막 총선거에서 100명 이상이 선거와 관련한 폭력으로 사망했다.

9 유엔개발계획(UNDP)은 빈곤선 이하의 인구가 1985년에 44%라고 추정했다. 이 비율은 1997년 32%, 1998년 35%, 2000년 34%로 변화했다. (Clarke and Sison, 2003)

다. (Case, 2002: 230) 아래 표에서 보듯이, 대통령직을 둘러싼 싸움도 마찬가지로 분열되어 있다.

라모스 Ramos는 1992년 선거에서 불과 23%의 득표(코후앙코와 마르코스는 각각 18%와 10%를 얻었다)로 당선되었지만 그의 소속정당은 상원에서 24석 가운데 2석을, 하원에서 199석 가운데 88석을 차지했다. 그러나 선거 후 43명의 하원 야당의원들이 탈당하여 라모스의 LAKAS-NUCD로 당적을 옮겨 다수파 블록을 형성하여 위원회 의장직을 차지했다. (Caoili, 1993) 1998년에 에스트라다는 총 투표의 40%라는 훨씬 높은 득표율로 당선되었다. 2위 후보자 베네치아 Jose de Venecia와는 800만 표 차이를 벌였다. 그러나 에스트라다의 정당은 지방과 의회선거에서 다수파를 획득하지 못했다. 두 경우 모두 선출직 부통령은 다른 정당 소속이었다. 이러한 상황은 정당노선에 따른 강령상의 차이가 중요치 않으며, 전국적 리더십이 선출된 대통령의 자질과 의회 내 그의

1992년과 1998년 대통령선거의 주요 경쟁자들

1992년 선거		1998년 선거	
정당	대통령 후보	정당	대통령 후보
LAKAS-NUCD-UMDP	Fidel V. Ramos*	LAKAS-NUCD-UMPD	Jose de Venecia
PRP	Miriam Defensor Santiago	LAMMP**	Joseph Ejercito Estrada*
LP-PDP-LABAN	Jovito Salonga	REPORMA	Renato de Villa
LDP	Ramon Mitra	Aksyon Demokratiko	Raul Roco
NPC	Eduardo 'Danding' Cojuangco	PRP	Miram Defensor Santiago
KBL	Imelda Marcos	PROMDI	Emilio 'Lito' Osmena
NP	Salvador Laurel	LP	Alfredo Lim
		PBMI	Manuel Morato
		KPP	Santiago Dumiao
		KBL	Imelda Marcos
		무소속	Juan Ponc Enrile

* 은 당선자

편집자주 : PRP-국민개혁당(People's Reform Party); LP(자유당, Liberal Party)-PDP(민주필리핀당, Party of Democratic Filipino)-LABAN(투쟁); LDP-민주필리핀을 위한 투쟁(Fight of the Democratic Filipino); NPC-민족주의국민연합(Nationalist People's Coalition); LAMMP-필리핀대중투쟁당, 에스트라다와 앙가라(Eduardo Angara)를 각각 대통령, 부통령 후보로 내기 위해 만들어진 PMP(필리핀대중당, Party of Filipino Masses), NPC, LABAN의 정당 연합; REPORMA-민중개혁당; Aksyon Demokratiko-민주행동당; PROMDI-지역발전우선당(Province First); PBM-명예국민당(Dignified Nation Party); KPP-국민개혁운동(Movement for National Renewal)

동맹세력에 전적으로 의존하고 있음을 보여준다.

기존의 임기 4년보다 긴 6년의 임기는 일정하게 대통령직을 특별히 훨씬 더 탐내는 자리로 만들었다. 나쁜 대통령에게 6년은 너무나 긴 시간이지만, 좋은 대통령에게는 오히려 너무 짧다는 말이 있다. 엘리트의 지대추구 행위라는 면에서 보면, 6년은 소위 쿨람보(kulambo: 모기장)밖에 있는 사람에게는 너무 길고, 이미 쿨람보 안에 들어가 있는 사람에게는 너무 짧은 시간이라는 것이다.

2001년에 일어난 또 다른 비주기적 변화가 초래한 정치위기는 엘리트 분열상을 더욱 악화시켰다. 라모스의 집권 동안 어느 정도 성취되었던 엘리트의 결속력은 에스트라다가 보여준 지나친 편파주의와 탄핵시도 및 그에 따른 '민중권력(people power)'의 분출이 초래한 양극화로 인해 붕괴되었다. 이 정치위기가 초래한 엘리트내 그리고 시민사회 집단들 사이의 균열은 상호 보복적 감정을 지닌 채 2004년 선거로 이월되고 있다. 그러는 동안, 정치적 반대파는 당파적 목적을 위해 활용할 수 있는 모든 제도적 자원—의회연단, 법정, 대중매체—을 남용하고 있다. 현재의 헌정질서에 대한 위협은 지속될 것이다. 저항세력의 일부가 자신의 이익을 보호하고 증진시킬 수 있는 권력전복의 가장 빠른 지름길로, 비의회적인 대안 활용을 포기하지 않고 있다는 것이 큰 이유이다. 집권 엘리트집단은 선거승리에 기여할 수 있는 모든 자원을 동원하기 위해 집권세력으로서의 특권을 활용하고 있다. 이러한 유형의 엘리트 행태는 지금까지 수행된 여러 조사에서 나타나듯이, 대중들 사이에 냉소주의를 불러일으키고 있다.

분열적인 엘리트의 다이내믹스가 다당제와 정당 간 연립 형성의 한 요인이다. 기존의 양당 간 경쟁구도는 다당 간 경쟁으로 대체되었다. 이러한 변화는 전국선거에서 부정행위 경향을 증가시켰다. 의원 후보자와 대통령 후보자들이 자신의 선거구 관리를 위해 더이상 기존과 같은 양당중심의 정치 기제에 의존할 수 없기 때문이다. (Sidel, 1998) 그들은 이제 선거공무원을 쉽

게 매수할 수 있는 선거구에서 대표행위를 하는 소위 '다그다그 바와스'(dagdag-bawas: 더하기 빼기)를 통한 특단의 조치를 강구하게 되었다.

다당화가 부과하는 어려움 때문에, 정당연합이 점차 증가하고 있다. 정당연합은 대단히 다원화된 선거경쟁에 의해 강제되는 새로운 잠정협정(modus vivendi)이다. 정당들은 혼돈 속에서도 질서를 추구하고 있다. 정당연합은 엘리트 분파들 간에 교환되는 타협을 반영한다. 이들은 어쨌든 각각 자신의 정당을 유지함으로써 언제든 탈당할 가능성도 포함한 자율성을 누리려고 싶어한다. 정당연합은 단순다수결 선거제도하에서 승리할 수 있는 가장 최상의 방법이 무엇인가에 대한 계산에 따른 것이다.

어쩌면 이들 정치인들 가운데 일부는 실제로 보다 오랜 제도적 역사를 지니는 '지속가능한 정당(sustainable parties)'에 대한 구상을 발전시키고 있을지도 모른다. 또 다른 정치인들은 정당 통합에 대한 요구가 보다 증가하고 정당연합이 관행화될 수 있는 내각제로의 전환에 승부를 걸지도 모른다. 가령, 선거 이전과 직후 정당들이 공중분해되는 상황임에도 불구하고, 베네치아와 전임 대통령 라모스의 소속정당인 LAKAS, 그리고 LDP와 LP는 두 번의 대통령선거에서 살아남았으며, 2004년에 세 번째 도전하게 된다. 정당명부로 의회에서 의석을 획득한 정당들은 의회에서 자신의 존재를 유지하기 위해서뿐만 아니라 지방선거에서 후보자를 내기 위한 좀 더 높은 목표를 가지고 있다. 어쨌든 다당제와 정당연합 관행은 일상적인 탈당과 정당분열을 중지시키지 못했으며, 후보자의 자질과 선거 담론의 수준을 끌어올리지도 못하고 있다.¹⁰

정당 리더십의 새롭고 다양한 원천

전통적 엘리트와 파벌화된 군부를 포함하여 광범한 민중운동에 의한 민주

10 1998년도 선거의 질에 대한 분석은 Case(2002)를 참고할 것.

주의로의 이행은 선거 다이내믹스의 또 다른 새로운 경향을 낳았다. 이미 언 급한 바와 같이, 비록 소수이기는 하지만 구정치가문에 속하지 않는 신진 정치인들이 있다. 그들 중 상당수는 인권변호사, 학생운동가 및 구중간계급운동가 출신들로, 반파마르코스 거리의회의 산물로 탄생했다.¹¹

중요한 점은 이들보다 더 많은 숫자의 퇴역군인과 경찰관료들이 지방정부의 선출직(2001년 공산당에 의해 암살당한 카가안의 이퀴날도 대령), 상원의원직(비 아손 장군, 전직 경찰서장 바르베로스과 락손, 대령출신이자 쿠데타 음모자인 호나산)과 하원의원직(현 국방장관인 에르미타 장군)을 차지하고 있다는 사실이다. 정치적 역할을 수행하고자 하는 군부와 경찰엘리트들이 새로 구축한 이해는 쉽게 사라지지 않을 것이며, 이는 계엄령의 유산과 안보부문의 정치화를 반영하는 것이다.

NGO 단체들 또한 지방정부나 내각의 충원을 선도하는 세력 가운데 하나이다. 높은 직위에 있으면 잠재적으로 선출직 자리에 뛰어오를 수 있었다. 그렇기 때문에 '비정부기구' (non-governmental organization, NGO) 출신이 '새로운 정부의 관료' (new government officials, NGO)가 되었다는 농담이 나돈다. 그들은 거의 소수에 불과하며 제도권 내의 현실정치에 의해 크게 제약받지만, 정부내로 개혁의제를 끌고 오려는 시도를 열심히 하고 있다.

계엄령 이전 시기의 대통령—부통령 쌍두마차체제는 후보자의 고향에 기반을 둔 광범한 지리적 대표성(기본적으로 루손-비사야스Luzon-Visayas의 결합인)을 확보하기 위해 고안되었다. 그러나 지리적 경계에 기반한 선거구의 중요성은 감소한 듯이 보인다. 이름을 기억시키는 것이 정당 후보자 명부에 오르는데 있어, 그리고 전국선거에서 표를 확보하는 데 있어 중요해졌다. 이 때

11 인권변호사로는 사귀사그(Rene Saguisag)와 아로요(Joker Arroyo), 학생활동가로는 디펜소르(Mike Defensor), 칸다조(Romeo Candazo), 리바리오스(Roan Libarios), 보나 나이 든 구 중간계급 반파마르코스 활동가로는 길레고(Bonifacio Gillego)를 들 수 있다.

문에 후보자들은 자주 미디어에 얼굴을 내비치는 것을 가장 중시한다. 마르코스 퇴진 이후, 배우, 뉴스 캐스터, 농구선수들이 상원에 진출하기가 쉬워졌다. 지방정부에도 남녀배우들, 코미디언, 가수들이 부업으로 연예활동을 계속하면서 동시에 지방정부의 여기저기에서 활동한다. 가장 눈에 띄는 인물은 2004년 부통령후보로 갑자기 부상하고 있는 인기있는 뉴스 캐스터들이다. 미래의 대통령 주자들은 기꺼이 무차별 투표의 중요한 집단을 확보할 수 있는 인물들과 짝을 짓고자 한다. 마찬가지로 2004년 선거에서 아로요를 위협할 최대의 인물은 야당에 의해 대통령 출마를 권유받고 있는 '필리핀 영화왕' 포에 Fernando Poe, Jr. 바로 그이다. 게다가 상당수의 정치인들이 연예인들과 결혼하고 있다. 좋은 나쁜 이러한 결혼은 선거전략의 일환이라는 냉소적 비난을 받고 있지만, 정치지방생들의 당선가능성을 높이는 데 크게 기여해 왔다. 젊은 변호사이자 과거 학생운동 지도자인 팡일리난 Francisco Pangilinan은 슈퍼스타 아내 쿠네타 Sharon Cuneta의 도움으로 상원에 등단했다. 여배우 로씨 Assunta de Rossi와 네그로스Negros지역 하원의원인 홀리오 레데스마 4세 Julio Ledesma IV의 결혼은 또 다른 사례에 해당한다. 갑자기 부상한 정치가문의 후손인 레데스마는 가문의 명성과 부를 갖고 있었고, 여배우인 아내는 또 다른 비장의 무기라고 할 수 있다.

기존 정치인과 신진 정치인들의 계산된 결합은 선거경쟁의 지나친 다원성을 가져왔으며, 대부분 무원칙적이고, 실리적이고, 일시적인 동맹을 만들어냈다. 리더십 선택이 능력이 아닌 명망성에 상당히 근거하고 있기 때문에, 선거의 '대중적' 특성이 반드시 선거의 질을 담보하지는 않는다. 그러나, 그것은 구정치엘리트의 지배에 대한 하나의 도전양식으로 제기되고 있다.

변화하는 유권자

그 외의 새로운 변수들은 부차적이지만 적어도 선거 다이내믹스에 부분적으로 영향을 미치며, 미래의 변화를 가져올 수 있다. 그 하나가 부재자투표

의 도입이다. 해외 고용은 1975~1994년 동안, 7백만 개의 일자리를 제공했다. 단순 다수득표로 대통령직을 차지할 수 있는 조건하에서 해외의 필리핀 노동자들은 선거결과를 바꿀 수 있다. 그러나 해외 대사관에 등록된 비율이 적은 상황에서—그것의 한 이유는 많은 해외 필리핀 노동자들이 밀입국자들이기 때문이다—부채자투표법의 완전한 효과는 2004년 선거 이후에나 감지될 수 있을 것으로 보인다.

마르크스 퇴진 후 '신사회운동' 조직의 등장은 또 다른 변수이다. 독재에 맞선 정치투쟁이 종료되자, 정치운동가들은 환경, 평화, 페미니즘과 같은 새로운 활동을 중심으로 이합집산했다. 진보적 시민집단은 초기에는 '부르조야' 선거에 참여하기를 주저했지만, 이들의 선거 영역으로의 진출 목적은 좀 더 많은 영향력 행사를 실현하는 한편, 이들 집단의 어젠다를 발전시키기 위해 국가권력을 장악하는 것이었다. 따라서 1986년 이래, 이러한 시도들은 환경투표green vote, 평화투표peace vote, 여성투표women's vote를 창출했다. 세 가지 가운데 여성운동은 몇몇 여성 정당(직능대표 정당명부에 1987년 Kaibal '모국을 사랑하는 여성'의 뒷, Abanse Pinay('필리핀의 전진'의 뒷의 등록)의 결과과 더불어 더욱 발전했다. 3명의 바얀무나당Bayan Muna의원 가운데 한 명은 가브리엘라Gabriela라는 여성조직을 대표한다. 아카바얀Akabayan정당은 정당명부에 여성할당제를 도입했다. 이는 선거영역에서 여성정당이 보다 주목을 받는 전초전에 불과하며, 아직 중요한 전환점을 만들어내지는 못하고 있다. 또한 여성정당들은 기층의 바닥표baseline votes를 만들어내기 위해 자신의 조직력에 의존해야 했다. 미조직 여성들의 경우, 성gender에 따라 투표할 만큼의 광범한 추동력은 아직 부재하다. 소규모 평화집단이 시작한 '평화 투표' 운동이 1992년에 있기는 했으나, 환경정당도 평화정당도 아직 결성되지 않았다. 후보자들은 환경, 평화 어젠다를 지지할 것을 요구받거나, 이 어젠다에 대한 그들의 태도에 따라 공개적으로 평가되고, 찬성 혹은 반대의 대상이 된다.

카톨릭 교회에 의해, 그리고 이 강력한 세력과 대립하기를 원치 않는 정치인들에 의해 산아제한에 대한 한계가 지속되는 한, 필리핀은 계속해서 매우 젊은 인구층을 갖게 될 것이다. 만약 젊은층의 투표가 행사되어 그 표가 추가된다면, 이는 향후 선거결과에 상당한 영향을 미칠 수 있을 것이다.

시민사회 선거감시단의 성장

정치엘리트들의 교묘한 선거기제 활용에 대항하는 세력은, 자유롭고 공정한 선거를 위해 뛰고 있는 시민사회운동이다. 필리핀 국민들은 지역에서 시민 투표감시 역할을 제도화하는 데 앞장섰다. 가장 오래되고 가장 잘 조직되었으며, 가장 대중적인 조직인 '자유선거국민운동'(NAMFREL: National Movement for Free Election)은 1951년에 설립되었다. NAMFREL은 선거구에서 실시되는 투표와 선거운동을 감시하는 지부를 전국적으로 갖고 있다. NAMFREL과 소속 자원봉사자들은 가장 혹독한 시기에도 살아남았다.

NAMFREL은 강력한 두 부문, 즉 기업집단과 종교조직(종교학교 네트워크를 포함한)으로부터 지원을 얻는다. 그러나 NAMFREL은 다른 많은 조직들과 통상적으로 협력해 왔다. 1950년대에는 필리핀 여성투표자연맹, 시민자유연합, 대학편집자조합, 자유노동자연맹, 전국소작농민·노동자연맹, 필리핀 대학교수협회, 필리핀 변호사협회, 필리핀 학생회연합과 함께 활동했다.(Kerkvliet, 1996) 이와 같은 협력적 네트워크는 오늘날 다른 시민사회집단 및 마카티 비즈니스 클럽(Makati Business Club)이 이끄는 민간기관들과 함께 지속되고 있다.

다른 선거 감시집단으로는 정당명부법, 투표자 등록제 및 선거자동화법(Election Automation Law) 개정운동을 펼치고 있는 쿠마레—쿰파레(Kumare-Kumpare, 선거개혁시민운동)가 있다. 다른 연합조직으로는 선거개혁 콘소시움(Consortium for Electoral Reform)이 있다. 정치경제개혁연구소(IPER: Institute for Political and Economic Reform)와 정치와 거버넌스 연구소(Institute for Politics and

Governance)와 같은 많은 NGO들은 선거개혁을 전문적으로 담당하는 기관이다. IPER과 같은 NGO들은 한계화된 집단과 과소대표되고 있는 부문을 겨냥하여 포괄적인 시민—투표자 교육 모듈(Citizen-Voter Education Module)을 갖추고 있다. 이주자 옹호센터(Center for Migration Advocacy)와 같은 이주 필리핀인들과 함께 하는 NGO들은 부재자투표법의 통과를 위해 로비활동을 벌여 왔다. 또 다른 부문조직들은 자신의 부문을 위해 투표자의 교육에 초점을 둔다. NAMFREL이 현재 벌이고 있는 교육의 방향은 2004년 선거에서 선거절차의 현대화에 초점을 두고 있다.

일반적으로 시민사회집단의 선거개혁추진은 개혁이 정치제도 수준에서만만이 아니라 정치문화 수준에서도 이루어져야 한다는 자각을 반영한다.

결론

명백히 필리핀 선거의 새로운 제도적 특징은 필리핀 국가의 구조적 취약성을 보완해 오지 못했다. 취약한 통치제도governance, 부패와 정치화된 관료는 비록 차이는 있지만(라모스 정부는 일반적으로 좀더 나았다고 평가받는다), 마르코스 퇴임 이후 등장한 정부들의 공통적인 특징이다. 구·신흥 정치가문은 새로운 선거규칙 주변을 오갔다. 대부분의 경우, 그들은 법적 틀 내에 머물러 있었지만 법의 정신과 의향은 무시했다. 또 어떤 경우, 국가와 사회에 대한 다른 불만세력과 함께 안정을 해치는 데 가담하기도 했고 선거에서 부정행위와 폭력을 지속적으로 사용했던 것에서 볼 수 있듯이 엘리트 분파들은 법을 파괴하는 데 주저하지 않았다.

그러한 비개혁적 엘리트들이 선거과정을 지배하고 있기 때문에 결국 마르코스 퇴임 이후 정치 리더십의 개혁 어젠다는 난관에 처해 있다. 개혁은 엘리트 분파와 가문 중심의 정치적 야망과 거대한 경제적 이해에 의해 규정되어 온 각 엘리트 분파의 권력 어젠다에 종속적이었다. 그렇기 때문에 민주주의의 공고화democratic consolidation는 일직선의 경로를 따라 진행되지 않았다.

민주주의 공고화 과정은 엘리트 분파 내의 싸움과 시민사회의 상대적 허약성, 그리고 앞으로 어떻게 나아갈 것인가에 대한 시민사회 내 응집력의 결여로 인해 지체되어왔고 왜곡된 길을 걸어왔다.

더욱이 엘리트집단의 분열상은 현 정치지도부가 국가개혁에 집중하는 것을 불가능하게 만드는 결과를 가져왔다. 대신에 다양한 이슈와 세력들 사이에서 싸우며 규칙을 안정화시키느라 현 정치지도부의 시간은 다 지나가고 있으며, 결국 '좋은 통치good governance'의 목표를 포기하는 결과를 낳았던 것이다. 이는 2004년에 임기가 끝나는 아로요 대통령의 집권 3년 동안에 가장 잘 확인되는 사실이다. 에스트라다와 연결된 온갖 잡다한 엘리트 분파들은 아로요 정부를 무너뜨리고 에스트라다와 그의 추종자들이 연루된 미해결 소송사건을 처리하고자 하는 정의의 수레바퀴를 멈추기 위해 합법적·불법적인 다양한 수단을 사용했다. 아로요는 권력을 유지하기 위해 군부세력과 같은 자신의 제도적 지지자들institutional supporters뿐만 아니라 정치적 반대파들과도 거래관계를 유지했다.

마찬가지로 시민사회도 분열되어 있기 때문에 그 상황은 개선되지 않고 있다. 시민사회의 높은 위상과 권력 매개자로서 그들의 역할에 대한 정당성이 인정되는 조건하에서, 모든 엘리트 분파들은 지속적으로 그들 자신의 시민사회집단을 구축해 나가고자 하며, 혁명적 무장세력뿐만 아니라 시민사회 집단들도 현재 어떤 엘리트 분파를 지지할 것인가를 놓고 분열되어 있다.

선거가 이전투구로 얼룩져 있기 때문에 어떠한 세력도, 심지어 현 정치엘리트 내 어떠한 행위자나 집단도 그 상황을 완전히 통제할 수 없다. 그러므로 정치인들은 선거승리를 위해 가능한 모든 형태의 결합combinations을 시도한다. 어떤 시각에서 보면, 이 상황은 엘리트들의 결속이 보다 권위주의적이고 보다 보수적인 노선에 따라 이루어져왔던 상황—급진적 압력이 보수 세력에 의해 차단되어 반대목적을 위해 기능하게 되는 변형주의transformismo적 시도를 낳는—에 비하면 더 낫다고 간주될 수 있다.(Hedman

and Sidel, 2000) 이 관점에 따르면, 1986년 민중권력 혁명(people power revolution)은 그러한 변형주의적 시도로 이어질 수 있는 것이었다.(ibid.) 그러나 이러한 관점은 실제로 발생한 민주적 이행의 질에 대해서는 제대로 말하지 않는다.

반면 정치엘리트 간에, 개혁지향적 시민사회 집단들 간에, 그리고 엘리트와 시민사회세력 간에, 필요한 법적, 행정적, 정치적 개혁을 작동시키고 구조적 취약성을 해소할 기능적인 질서(functional order)에 대한 필요에 기초한 주요한 합의가 이루어지는 보다 바람직한 결과를 우리는 상상할 수 있다. 자유주의적 시각과 보다 급진적인 시각이 수렴하는 그러한 중간적 지점(middle-ground)이 국가의 점진적 변화(evolutionary transformation)를 이끌 수 있으며, 이러한 변화를 통해 국가는 보다 효과적으로 좋은 통치, 민주적 통치의 수단으로서 기능할 수 있을 것이다.

1986년의 선거결과를 현저한 예외로 치면, 필리핀 선거의 결점에도 불구하고 대부분의 경우 선거결과는 수용되고 인정된다. 최소한, 정치문화 속에 이미 내장되어 있는 이러한 경향은 권위주의 지배로 회귀하고자 하는 쿠데타와 여타의 불안정 음모에 대한 억제력을 제공하고 있다.¹²

커크블리트(Kerkvliet, 1996)는 유권자에게 있어 선거가 갖는 다양한 의미에 대해 말하면서, 많은 필리핀인들이 누가 직위를 차지할 것인가를 선택하는 최상의 방식으로, 위로부터의 임명이나 폭력투쟁보다는 선거를 선호하고 있다고 결론짓고 있다. 투표자들은 정치체제의 민주적 외피를 간파하고 있으며 사태가 진행되는 방식에 넉더리를 내고 있다. 그들은 선거에 대한 도구적 접근을 취하고 있다. 그러나 비록 도구적 목적이 지배적이기는 하지만 또한

12 이는 2003년 7월의 폭동/쿠데타 이후 한달간 펄스 아시아(Pulse Asia)가 수행한 최근 조사에 의해 입증되는데, 이 조사는, 필리핀인들이 명확히 문민 지향을 갖고 있으며, 헌법을 준수하는 민간정부를 강력히 지지하고 있다고 결론짓고 있다.

도덕적인 속고가 유권자의 행태에서 나타나고 있으며, 실질적인 사회적, 경제적, 정치적 이슈들이 선거행태에 새로운 정향을 부여하고 있다.(ibid.) 역사적으로, 변화의 힘과 현상유지세력 간에 경쟁과 영웅적 투쟁이 이루어지는 역동적인 영역이 존재해 왔다고 커크블리트는 지적한다. 이런 관점에서 필리핀에서 선거는 이슈에 대한 공적 논쟁과 성찰의 기회를 제공하고 있다. 커크블리트의 말을 인용하자면, “필리핀 국민들은 필리핀 민주주의의 실질적 내용을 채우기 위해 투쟁하고 있다.” ■

Miriam Coronel Ferrer mferrer@kssp.upd.edu.ph | 국립 필리핀대학교 정치학과 교수 겸 제3세계연구소 소장. 현재 외대 방문교수로 국내 체류중. 저서로 『Philippine Democracy Agenda』(전 3권, 공저), 『Sama-Sama, Facets of Ethnic Relations in Southeast Asia』 등이 있고, 주요논문으로 「Divided Clan Politics」 등이 있다.

권순미 ksoonmee@hotmail.com | 아주대학교 사회과학연구소 전임연구원. 논문으로 「일본사회당의 실패와 조직노동과의 관계」, 「일본의 파업패턴과 1975년 노동체제」, 「다당화와 일본사회당의 노선전환의 딜레마」 등이 있다.

참고문헌

- Aquino, Belinda. 1998. "Filipino Elections and 'Illiberal' Democracy," *Public Policy* II:3 (July-September) 1-26.
- Caouli, Olivia C. 1993. "The Philippine Congress: Executive-Legislative Relations and the Restoration of Democracy," *State of the Nation Report*, Number 8. Quezon City: University of the Philippines Press and UP Center for Integrative and Development Studies.
- Case, William. 2002. "The Philippines, Stable but Low Quality Democracy" in *Politics in Southeast Asia, Democracy or Less*. London & New York: RoutledgeCurzon.
- Clarke, Gerard and Marites Sison. 2003. "Voices from the Top of the Pile: Elite Perceptions of Poverty and the Poor in the Philippines," *Development and Change* 34:2.
- Coronel, Sheila S. 2000. *Investigating Estrada, Millions, Mansions and Mistresses*. Metro Manila: Philippine Center for Investigative Journalism.
- Coronel, Sheila S. 2003. "Open for Business," *i, the investigative report magazine*, IX:3 (July-September) at <http://www.pcij.org/imag/SpecialReport/business.html/>.
- Coronel Ferrer, Miriam. 1997. "Divided Clan Politics," *Kasarinlan, A Philippine Quarterly of Third World Studies*, 13:2 (4th Quarter).
- Doyo, Ma. Ceres P. "My Pulse Asia Story," *Philippine Daily Inquirer*, 2 October 2003.
- Dubsky, Roman. 1993. *Technocracy and Development in the Philippines*. Quezon City: University of the Philippines Press.
- Garcia, Moises S., Jr. 1997. "Meeting the Optimists," *Kasarinlan, A Philippine Quarterly of Third World Studies*, 13:2 (4th Quarter).
- Gill, Grame. 2000. *The Dynamics of Democratization, Elites, Civil Society and the Transition Process*. New York: St. Martin's Press.
- Gutierrez, Eric. 1994. *The Ties that Bind, A Guide to Family, Business and Other Interests in the Ninth House of Representatives*. Metro Manila: Philippine Center for Investigative Journalism.
- Hedman, Eva-Lotta E. and John T. Sidel. 2000. *Philippine Politics and Society in the Twentieth Century, Colonial legacies, post-colonial trajectories*. London and New York: Routledge.
- Hutchcroft, Paul. 1994. "Booty Capitalism: Business-Government Relations in the Philippines" in Andrew McIntyre (ed.), *Business and Government in Industrializing Asia*. New South Wales: Allen & Unwin, pp. 216-243.
- Jayne Montiel, Cristina. 2002. "Philippine Political Culture and Governance" in Cristina Jayme Montiel, Lutgardo Barba and Nereus Acosta, *Philippine Political Culture: View from Inside the Hall of Power*. Makati: United Nations Development Program.
- Kaldor, Mary and Ivan Vejoda. 1997. "Democratization and Eastern European Countries," *International Affairs*, 73:1 (January).
- Kerkvliet, Benedict. 1996. "Contested meanings of elections in the Philippines" in R.H. Taylor (ed.), *The Politics of Elections in Southeast Asia*. Cambridge, New York and Melbourne: Woodrow Wilson Center Press and Cambridge University Press.
- McIntyre, Andrew. 2003. *The Power of Institutions, Political Architecture and Governance*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Park, Sa-myung. 1988. *The State, Revolution and Development: A Comparative Study of*

- Transformation of the State in Indonesia and the Philippines*, Ph.D. Dissertation, State University of New York at Buffalo.
- Rivera, Temario C. 1994. *Landlords and Capitalists, Class, Family, and State in Philippine Manufacturing*. Quezon City: University of the Philippines Press and UP Center for Integrative and Development Studies.
- Rocamora, Joel. 1995. "Classes, Bosses, Goons and Guns, Reimagining Philippine Political Culture" in Lacaba, Jose (ed.), *Boss, 5 Case Studies of Local Politics in the Philippines*. Metro Manila: Philippine Center for Investigative Journalism and the Institute for Popular Democracy.
- Sidel, John T. 1998. "Take the Money and Run? Personality and Politics in the Post-Marcos Era," *Public Policy* II:3 (July-September).
- Tancangco, Luzviminda G. 1988. "The Electoral System and Political Parties in the Philippines" in Raul de Guzman and Mila A. Reforma (eds.) *Government and Politics of the Philippines*. Singapore: Oxford University Press.
- Tiglaio, Rigoberto D. 2003. *Building A Strong Republic*. Quezon City: Philippine Information Agency and Philippine Charity Sweepstakes Office.

Documents

- Bayan Muna, Position Paper on the Proposed Amendments to the Party-List Act, 9 May 2002 (photocopy).
- Empowering Civic Participation in Governance (ECPG), Position Paper entitled "Ensure Greater Representation of the Marginalized and More Effective Proportional Representation," undated (photocopy).