

필리핀 민주주의의 헌정공학:

권력공유, 책임성, 효율성, 안정성*

김 동 엽**

I. 머리말

필리핀에서 독재정권이 붕괴되고 민주주의 헌법이 제정된 지 25년이 지났다. 그동안 민주적 헌정체제를 위협하는 수차례의 군부 쿠데타 시도가 있었고, 또한 2001년에는 ‘국민의 힘’(People Power II)을 통해 현직 대통령이 물러나는 헌정체제의 위기상황을 맞기도 했다. 그럼에도 불구하고 필리핀의 헌정체제는 특별한 변화 없이 오늘날까지 유지되고 있다. 필리핀 헌법에 명기된 권력구조는 대통령제이며, 국민의 대표기관으로 대통령과 상·하 양원을 두고 있다. 국민의 대표를 선출하는 선거방식으로는 일부 비례제를 도입하고 있지만 전체적으로 단순다수제로 구분할 수 있다. 두베르제의 법칙에 의하면 단순다수제 선거제도는 양당제로 귀결되는 경향이 있다고 하지만, 필리핀의 경우에는 다당제의 형태를 나타내고 있다. 대통령제는 양당제를 가장 안정적인 정당체제로 간주하며, 대통령제와 다당제는 민주주의 운영에 가장 취약한 조합이라는 경험적 연구도 있

* 이 논문은 2011년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2011-32A-B00020). 줄고에 대해 유익한 조언을 해주신 익명의 심사위원들께 감사드립니다.

** 부산외대 동남아지역원 HK연구교수, dykim@bufs.ac.kr

다(Mainwaring 1990). 단순다수 선거제도 하에서 다당제가 나타나고, 대통령제와 다당제의 조합으로 25년 동안 헌정질서를 유지해온 필리핀의 헌정체제는 이론적인 측면에서도 흥미로운 사례가 되고 있다.

오랜 민주주의 전통에도 불구하고 필리핀 정치를 연구하는 대다수 학자들은 필리핀 민주주의를 긍정적으로 평가하지 않는다. 필리핀 민주주의를 묘사하는 용어로 '저강도 민주주의'(Gills and Rocamora 1992), '대지주 민주주의'(Anderson 1988), '저급한 민주주의'(Case 1999), '선거 민주주의'(Diamond 2002) 등이 언급된다. 이와 같은 부정적인 평가는 민주적 대의제에서 중추적 역할을 담당하는 정당정치의 부재와 연결된다. 필리핀 정치를 분석하는 핵심어로 등장하는 '후원-수혜관계'(Lande 1964), '보시즘'(Sidel 1999), '가문정치'(McCoy 1994) 등은 모두 정당과 같은 정치적 제도보다는 인물과 전통적인 인적관계에 초점을 두고 있다. 이처럼 인물위주의 선거행태와 정당정치의 부재는 오늘날에도 지속되고 있으며, 필리핀 민주주의 발전에 가장 큰 걸림돌로 인식되고 있다. 이처럼 필리핀 민주주의가 제대로 작동하지 못하는 이유를 잘못된 헌정체제에서 찾는 학자들도 있으며, 이들은 필리핀이 대통령제에서 내각제로 헌법을 개정하여 정당정치를 강화해야 한다고 주장한다(Abad 1997; Abueva 2007; Abueva et al 2002; Casiple 2003; Rocamora 2007).

본 글에서는 필리핀 민주주의 체제의 헌정공학을 권력공유와 책임성의 관점에서 살펴보았다. 이를 통해 필리핀 민주주의의 효율성과 안정성을 평가해 봄으로써 1986년 민주화 이후 전개되고 있는 필리핀 민주주의의 본질적 실체를 조명하였다. 특정한 결과를 산출하기 위해 특정한 방식으로 헌정체제를 설계하고 운영하는 헌정공학은 제도적 관점에서 주로 다루어진다. 제도주의적 접근법은 기본적으로 행위자인 정치인들이 권력이라는 동일한 가치를 추구함으로써

써 필연적으로 벌어지는 경쟁에 ‘게임의 규칙’으로 부여되는 제도에 분석의 초점을 맞춘다. 제도주의에서는 정치적 민주주의가 경제적 사회적 조건에 달려 있을 뿐만 아니라 정치적 제도의 설계에도 달려 있다는 것을 기본 전제로 한다. 물론 정치체제가 운영되는 데는 제도뿐만 아니라 문화, 역사, 사회구조 등 다양한 요소들이 정치행위자들의 행태에 영향을 미친다는 것을 완전히 무시하지는 않는다.

필리핀 민주주의 체제를 제도적 관점에서 접근한 일부 연구들은 민주화 이후 대통령제이면서 단순다수 선거제도가 다당제로 귀결되는 원인에 대해 많은 관심을 두었다(Choi 2001; Kasuya 2009; Sidel 1998). 이는 대통령제 하에서 다당제가 민주주의의 안정적 운영에 불리하게 작용할 수 있다는 기본가정에서 출발한다. 그러나 이러한 연구들은 필리핀 정당의 속성에 대한 분석의 결여와 선거후 나타나는 의회정치의 역동성을 제대로 반영하지 않음으로써 필리핀 민주주의 헌정체제를 이해하는데 한계를 가진다. 필리핀 학자 구티에르즈(Gutierrez et al. 1992: 18)는 필리핀의 정당체제를 단지 엘리트들 간의 파벌경쟁이나 라이벌 경쟁의 표현으로 간주했다. 즉 필리핀 정당들이 의견수렴을 통한 정책수립과 각종 선거에 후보자를 공천하는 가장 기본적인 기능의 주체가 되지 못하고, 단지 엘리트들의 선거기계 역할만을 수행하는 것으로 봤다. 그는 이러한 엘리트중심 정치를 필리핀 민주주의의 발전을 가로막는 가장 큰 걸림돌로 간주했다.

본 연구는 다음과 같은 기본적인 질문에서 출발했다. 필리핀은 대통령제와 다당제라는 경험적으로 불합리한 민주주의 헌정체제를 지속적으로 유지하고 있다. 이러한 불안정한 헌정체제의 지속성은 무엇에 기반하고 있으며, 민주주의의 중요한 요소인 권력공유와 책임성의 측면에서 어떠한 의미를 가지는가? 또한 민주적으로 선출된 대통령을 초헌법적 방법으로 퇴진시키는 혁명적 상황조차도 소화하

여 헌정체제를 유지하는 필리핀 헌정공학의 유연성은 어떻게 이해할 수 있는가? 이러한 필리핀의 헌정체제는 민주주의 정치체제의 효율성과 안정성이란 측면에서 어떻게 평가할 수 있는가? 마지막으로 필리핀 민주주의가 권력공유와 책임성을 강화하는 방향으로 나아가는 데 필요한 헌정공학은 무엇인가? 등이다.

본 글에서는 우선 필리핀의 헌정체제가 수립되는 역사적 배경과 그 진화과정을 살펴봄으로써 주요 정치행위자들을 확인하고, 헌정체제의 진화과정에 내포한 행위자들 간의 갈등관계를 이해하며, 또한 이들 간 권력관계의 본질을 파악하였다. 특히 필리핀 헌정체제의 기본 권력구조인 대통령제 하에서 국민들의 대표기관인 대통령과 의회 간의 관계에 초점을 맞추어 권력공유의 의미를 분석하였다. 한편 책임성의 문제는 주요 공직자들의 불법적 행위에 대한 처벌제도와 정치적 결과에 대한 판단의 의미를 가지는 선거에 초점을 두었다. 이를 통해 필리핀 민주주의의 효율성과 안정성을 평가해 보았다. 마지막으로 필리핀에서 지속적으로 제기되고 있는 헌법개정 논의의 현주소를 살펴보고, 실현가능하고 미래지향적인 필리핀 민주주의 헌정공학의 방향을 제시하였다.

II. 민주주의와 헌정공학

민주주의에서 가장 기본이 되는 원칙은 무엇보다도 자유롭고 주기적인 선거를 통해 대표자를 선출하고, 선출된 대표자들은 법에 근거하여 통치하는 법치주의를 실현하는 것이다. 민주주의가 공고화, 즉 안정적으로 유지된다는 것은 이러한 민주주의 원칙이 정치행위자들에게 있어서 ‘유일한 게임’(only game in town)이 되는 것을 의미한다(Przeworski 1991: 26). 공고화된 민주주의에서는 어떠한 정

치적 집단도 민주적으로 선출된 지도자들을 자의적으로 몰아낼 수 없으며, 정치적 변화나 갈등의 해결도 법적 절차에 따라야 하고, 시민들은 그러한 절차들을 규범으로 믿어야 한다(Linz and Stepan 1996). 정치공동체에서 헌법은 자주적인 정부를 위한 계획이자 틀로서 처벌과 보상이라는 작동원리를 통해 설계자가 의도한 대로 특정한 정치적 결과를 산출해 내기 위한 것이다(Sartori 1997: ix). 헌정공학은 헌법이 마치 엔진과 같이 작동하여 일정한 결과를 생산해 내는 것에 비유할 수 있다.¹⁾

민주주의 헌법은 민주적 이상을 실현하기 위한 구조로서 정부의 형태를 규정한다. 대표적인 민주주의 정부형태로는 내각제와 대통령제가 있다. 어떠한 정부형태가 민주적 이상을 실현하는데 적합한지에 대한 논의는 린즈(Juan Linz)로부터 시작되었으며, 그는 내각제가 대통령제보다 안정적 민주주의를 유지하는 경향이 있다고 결론 내렸다(Linz 1990). 이러한 린즈의 주장은 다른 많은 학자들의 경험적 연구를 통해 넓은 공감대를 형성했다(Lijphart 2004; Riggs 1988, 1997; Stephen and Skach 1993). 한편, 정치적 결과를 설명하는 데는 단순히 대통령제나 내각제의 차이보다는 더 세부적인 제도적 측면에 초점을 맞추어야 한다는 주장도 제기되었다(Haggard and McCubbins 2001). 라틴아메리카의 대통령제를 연구한 마인와링과 슈가르트(Mainwaring & Shugart 1997)는 동일한 대통령제 내에서도 대통령에게 부여된 권한, 정당과 선거제도 등 다양한 차이가 있으며, 이러한 차이들이 대통령제와 내각제 사이의 차이보다 민주주의 운영에 더 중요하게 작용한다고 주장했다.

대통령제에서는 상호 독립된 주권기관인 행정부와 입법부, 그리

1) 정치학에 공학의 의미를 접목시켜 정치공학(political engineering)이란 개념을 사용하기 시작하였으며, 이는 특정한 결과를 도출해 내기 위해 정치적 체도를 디자인하는 것을 의미한다(Sartori 1968).

고 헌법기관인 사법부가 상호 견제와 균형을 이루며 권력을 공유하는 것을 원칙으로 한다. 사르토리(Sartori 1997: 87)에 따르면 미국식 대통령제는 ‘권력분립’의 원칙보다는 세 기관이 상호 ‘권력을 공유’하는 특색을 가진다고 봤다. 즉 분화된 기관들이 권력에 참여하기 위해 경쟁하는 체제인 것이다. 특히 대통령제에서 ‘권력공유’의 의미는 행정부가 의회의 지지를 얻어 운영하는 체제로 이해할 수 있다.²⁾ 이 두 독립된 주권기관은 선출방식에 근거하여 각각 대변해야 하는 유권자의 범위를 달리한다. 대통령은 주로 광범위한 국가적 차원의 목표를 성취하기 위하여 선출된다. 반면 지역구를 기반으로 선출되는 의원들은 지역적 이슈에 초점을 맞춘다(Shugart and Caery 1992: 171). 이처럼 상이한 목표를 가진 권력주체들이 상호 권력관계에 근거하여 정부의 정책방향을 결정하고 추진하는 것이다.

한편 공직자의 ‘책임성’은 정치과정의 공개와 같은 투명성의 확보와 각종 처벌규정들을 통해 증진시킬 수 있다. 그러나 정치적 판단과 그에 따른 결과는 법적 처벌의 범주를 넘어서는 경우가 많기 때문에 민주주의 체제에서 공직자, 특히 정치인의 책임성을 증진시킬 수 있는 보다 효과적인 방법은 선거와 같은 정치적 경쟁이다. 이러한 정치적 경쟁은 광범위한 국민들의 요구를 수렴하여 정책화하는 정당을 통해 이루어지는 것이 바람직하다. 그러나 대중적 기반이 부족한 정당들이 일부 영향력 있는 개인이나 조직에게 정치자금의 의

2) 린즈(Linz 1990, 56)는 대통령제 하에서의 정치를 ‘승자독점(winner-take-all)체제’로 간주한다. 이는 선거에서의 승리가 일정기간 동안의 행정권의 절대적 통제권을 보장하기 때문이다. 그러나 대통령이 의회에서 다수당 소속이 아닐 경우 대통령의 권한에는 많은 제한이 따른다. 특히 다수를 차지하는 야당과 대립할 경우에는 정국의 교착상태를 맞을 수도 있다. 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 드문 경우이기는 하지만 대통령제 하에서도 연립정부를 구성하는 경우가 있다(Hartlyn 1988). 또한 대통령은 의회의 의원들을 개별적으로 매수하여 의회를 장악하기도 한다. 그러나 이는 정당의 이념적 원칙이나 규율이 약할 때 가능하며, 제도의 약화와 부정부패와 같은 부정적인 요소들을 수반하기 때문에 바람직하지 못한 것으로 간주한다(Mainwaring 1990).

존함으로써 국민들에 대한 책임성이 약화되는 경우도 있다. 립셋과 로칸(Lipset and Rokkan 1967: 51)의 분석에 따르면, 정당체제는 현재의 정치적 갈등구조라기보다는 정당이 형성되는 시기의 정치적 분열을 반영한다. 과거의 갈등은 정치적 정당으로 구조화되고, 정당간의 차이가 되며, 정당체제 속에 존속한다. 정당체제는 다시 선거 경쟁을 구조화하기도 한다. 따라서 정당과 선거제도의 분석은 공직자의 불법행위에 대한 처벌규정과 더불어 정치적 책임성을 파악하는 중요한 잣대가 된다.

권력공유와 책임성은 정치체제의 효율성과 안정성에 영향을 미친다. 민주적 의미의 권력공유와 책임성의 강화는 곧 체제의 효율성을 증진시키는 물론 체제의 안정성을 보장하므로 곧 민주주의 공고화에 이르게 한다. 대통령제의 핵심적 가정은 내각제보다 강하고 효율적인 행정부이다. 그러나 이러한 효율적인 행정부는 의회와의 적절한 관계를 통해서만 이루어 질 수 있다. 또한 행정부와 의회의 관계를 규정하고 조율하는 역할은 주로 정당이 담당한다. 사르토리(Sartori 1997: 93)는 정당정치가 제대로 정착되지 않은 라틴아메리카에서 대통령제는 끊임없는 권력남용과 권력결핍 사이를 불안정하게 오가게 만든다고 분석했다. 정치체제의 효율성을 확보하기 위해서는 의회의 개별 의원들이 각자의 이해관계에 지나치게 치중하는 것을 통제할 효과적인 정당의 역할이 필요하다. 슈가르트와 케리(Shugart and Caery 1992: 194)는 의원들이 스스로 자원을 창출하여 동원하는 능력보다 정당의 전체적인 수행능력이 자신들의 재선에 보다 큰 영향을 미칠 경우 정당정치가 강화될 수 있고, 또한 이러한 유형의 정치가 정부의 효율성을 증진시킨다고 봤다.

대통령제 하에서 대통령이 가지는 권한, 선거제도, 그리고 선거주기 등은 상호연관 되어 체제의 효율성과 안정성에 영향을 미친다. 슈가르트와 케리(Shugart and Caery 1992: 195-199)는 비효율적인

체제의 근원을 자신의 지역구에 스스로 직접 봉사할 수 있도록 하는 지역 중심적인 의회구성에서 찾은 반면, 효율적인 체제는 개혁적이며 전국적인 지향성을 가진 지도자들에 의해 실현된다고 봤다. 한편 효율성을 증진시키기 위하여 대통령에게 강력한 권한을 부여하는 것은 오히려 체제의 안정성을 감소시키는 결과를 가져오기도 한다고 분석했다. 마인와링(Mainwaring 1990: 167)은 라틴아메리카 대통령제 민주주의에 대한 분석을 통해 분열된 정당체제를 가진 대통령제 하에서 의회 권한의 강화가 정부의 경직성을 더욱 악화시키는 경향이 있으며, 이러한 경직성이 민주주의 체제의 붕괴를 가져오기도 한다고 했다.

정치적 게임의 기본 룰을 제공하는 헌법은 제정될 당시의 정치적 환경과 행위자들 간의 권력관계를 반영한다. 그러나 이와 같은 환경과 권력관계는 시간이 흐름에 따라 지속적으로 변화한다. 따라서 헌법의 설계와 운영을 통해 특정한 목적을 달성하고자 하는 헌정공학 역시 이러한 변화들의 영향을 받을 수밖에 없다. 특히 오늘날 각종 대중매체와 통신장비의 보편적 보급은 정치과정에 새로운 많은 변수들을 추가함으로써 헌정공학을 더욱 복잡하게 만든다. 결국 특정 국가의 헌정공학을 올바르게 이해하기 위해서는 헌정체제의 역사적 배경뿐만 아니라 변화하는 환경 속에서 기존의 제도가 어떻게 정치 행위자들 간의 권력관계를 규정하고 정치적 행위를 규제하는지 포괄적으로 살펴봐야 할 것이다. 이를 통해 민주주의체제의 효율성과 안정성을 강화하는 방향으로 헌정공학을 실천해 나가야 할 것이다.

Ⅲ. 필리핀 헌정체제의 역사와 특성

필리핀 헌정사에는 총 4편의 헌법이 존재한다. 필리핀 최초의 헌

법은 스페인 식민지하에 있던 1898년 6월 12일 아귀날도가 이끌던 필리핀 독립군이 필리핀 공화국을 선포하고 이듬해 1월 21일에 공포한 말로로스(Malolos) 헌법이다. 이 헌법을 초안하는 데는 많은 외국의 헌법들이 참조되었지만, 특별히 필리핀인들에게 익숙한 스페인 헌법이 지대한 영향을 주었다(Aruego 1965: 20). 독립전쟁이라는 특수한 상황에서 만들어진 이 헌법은 강력한 대통령을 중심으로 한 대통령제 정부를 기초로 하고 있다. 대통령은 의회와 특별대표들로 구성된 위원회에서 선출하며, 4년 임기에 연임할 수 있도록 했다. 대통령에게 의회를 해산할 수 있는 권한을 부여함으로써 대통령의 절대적 권한을 인정하고 있다. 그러나 본 헌법은 1898년 12월 10일 스페인과 미국이 조인한 파리조약에 의해 필리핀 주권을 이양 받는 미국이 필리핀의 독립선언을 인정하지 않음으로써 세상의 빛을 보기도 전에 역사 속으로 사라졌다. 말로로스 헌법은 비록 실행되지 못했지만 필리핀 국민이 자주적으로 만들어서 공포한 최초의 근대적 헌법이라는 점에서 그 의미가 크다.

필리핀의 두 번째 헌법은 1934년 3월 24일 미국 의회를 통과한 타이딩-맥더피(Tydings-McDuffie)법에 의거하여 제정된 1935년 헌법이다.³⁾ 이 헌법은 미국의 식민지배를 받는 특수한 정치적 상황에서 탄생한 것이다. 미국의 식민통치는 필리핀에 중앙집권적인 근대적 관료제도를 창출하기보다 선거와 대의제도를 통해 지방분권적인 정치환경을 조성했던 것으로 평가된다. 이는 최초의 필리핀 총독인 타프트(Harold Taft)와 그의 측근들이 필리핀에 근대적 정치제도를 도입하면서 19세기 미국의 극단적인 분권의 경험에 크게 의존했기 때문으로 분석되기도 한다(Hotchcroft 2000: 302). 1935년 헌법에서는 국민이 직접 선출하는 대통령과 단원제 국회를 규정하고 있다.⁴⁾

3) 타이딩-맥더피법은 10년간의 유예기간을 거쳐 필리핀을 독립시키기로 한 법안으로 ‘필리핀 독립 법안’이라고도 한다.

대통령과 국회의원들의 임기는 각각 6년 단임과 4년 연임으로 규정했다. 그러나 초대 대통령이자 당시 독보적 정치지도자였던 케손(Manuel Quezon)은 1940년에 대통령의 임기를 4년 중임으로 하고, 의회를 양원제로 하는 헌법개정을 단행했다. 이 개정헌법은 1942년 12월 일본군의 필리핀 점령으로 제대로 실시되지 못하다가 1946년 독립 이후부터 마르코스가 계엄령을 선포하는 1972년까지 시행되었다.⁵⁾ 이 헌법은 대통령에게 강력한 권한을 부여하고 있다. 대통령은 수많은 임명권과 예산집행권, 그리고 무엇보다도 의회를 통과한 법안에 대한 부분거부권을 통해 대통령이 의회를 효과적으로 통제할 수 있도록 했다.

필리핀의 세 번째 헌법은 1972년 마르코스 대통령이 계엄령을 선포하고, 독재정권을 정당화하기 위해 만든 1973년 헌법이다. 이 헌법은 정부구성을 내각제로 하고, 의회는 단원제 국회로 규정하고 있다. 대통령은 국회에서 선출하며, 임기는 6년으로 하고, 국가원수로서 상징적 의미의 권한만 부여되었다. 행정부의 수반은 수상이 맡았으며, 1935년 헌법에서 규정하고 있는 대통령의 모든 행정권한이 부여되었다. 당시 대통령과 수상을 겸직했던 마르코스는 1976년에 헌법을 개정하여 대통령(수상)이 필요하다고 판단될 경우 각종 명령이나 지시를 발할 수 있고, 이는 곧 법률로서 효력을 발생하도록 함으로써 의회의 입법권한을 심각하게 침해했다. 1981년 계엄령의 해제와 함께 단행된 헌법 재개정은 내각제를 대통령제로 변경시켰다. 이 재개정 헌법에서는 대통령을 국민들이 직접 뽑도록 하고, 대통령의 임기는 6년 단임으로 하였으며, 대통령에게 행정부의 모든 권한

4) 당시 제헌위원회 위원들 중에는 단원제를 주장하는 수보다 양원제를 주장하는 수가 많았으나, 양원제를 주장하는 위원들 간에는 상원의 선출방식을 두고 의견이 나뉘어졌다. 결국 이에 대한 합의를 보지 못함으로써 단원제가 채택된 것이다(Aruego 1949, 237).

5) 필리핀을 점령한 일본은 형식적으로 필리핀의 독립을 선포하고 1943년에 헌법을 공포했으나, 필리핀 역사는 이를 공식적으로 인정하지 않는다.

을 부여했다. 수상은 대통령이 국회의원들 가운데 지명하여 국회에서 과반수 투표로 인준하도록 했다. 대통령은 국회를 해산할 수 있는 반면, 국회는 대통령을 불신임할 수 없도록 함으로써 대통령의 권력이 국회 위에 군림하는 체제였다.

필리핀의 네 번째 헌법은 1986년 마르코스 독재정권이 ‘국민의 힘’(People Power I)으로 붕괴되고, 이어 들어선 아키노(Corazon Aquino) 정권하에서 제정된 1987년 헌법이다. 이 헌법은 정부구성을 대통령제로 하고, 의회는 양원제를 규정하고 있다. 대통령과 부통령은 국민들이 직접 선출하며, 상원의원은 전국적 투표를 통해 득

<표 1> 필리핀 헌정체제의 역사

기간	헌법	행정부 수장	의회구성		정당체제
			상원	하원	
1898-1898	말로로스 헌법	(독립군정부) 대통령	국회		-
1898 - 07	필리핀위원회법	(미국)대통령	필리핀위원회		일당제
1907 - 16	1902년 필리핀법안	(미국)대통령	필리핀 위원회	필리핀 국회	1.5정당제
1916 - 35	1916년 필리핀자치법	(미국)대통령	상원	하원	일당제
1935 - 41	1935년 헌법	(필리핀자치정 부) 대통령	국회		일당제
1943 - 44	전시체제	일본군정	-		-
1945 - 46	전시체제	미국군정	-		-
1946 - 72	(개정)1935년 헌법	대통령	상원	하원	양당제
1972-1978	계엄령	대통령	-		-
1978 - 81	(개정)1973년 헌법	수상	임시국회		일당제
1981-86	(재개정)1973년 헌법	대통령	임시국회/국회		일당제
1987 - 현재	1987년 헌법	(필리핀)대통령	상원	하원	다당제

표 순위에 따라 선출토록 했다. 하원은 80퍼센트의 의원을 지역구 소선거구에서 단순다수제로 선출하고, 20퍼센트의 의원은 정당명부에 의거하여 비례대표제로 선출토록 했다. 대통령과 의원들의 임기를 제한하는 규정을 두었으며, 6년 임기인 대통령은 단임으로 하고, 6년 임기인 상원의원은 2번까지만 연임할 수 있으며, 3년 임기인 하원의원은 3번까지만 연임할 수 있도록 했다. 대통령과 의회의 권한에 관한 규정은 대부분 1940년 개정된 1935년 헌법을 따랐다.

오늘날까지 개정 없이 사용되고 있는 1987년 필리핀 헌법의 기본 틀은 1940년에 개정된 1935년 헌법에 그 뿌리를 두고 있다. 따라서 필리핀 헌정체제의 특성과 문제점은 1935년 헌법재정 당시의 정치적 상황에서부터 지속적으로 변화하는 정치적 환경과 적응과정을 살펴봄으로써 보다 분명히 드러난다. 1935년 헌법이 제정되던 시기의 정치적 상황은 1986년 민주화 이후의 정치적 상황과는 사뭇 다르다. 1935년 헌법은 강력한 대통령을 중심으로 한 헌법체제를 지향하고 있다. 이는 차후 식민지라는 정치적 상황에서 벗어나 독립된 국가의 기틀을 마련하기 위한 것이었다. 당시 필리핀 헌법을 재정한 주요 세력은 미국정부와 필리핀의 지주계급으로 대표되는 정치엘리트들이었다. 정치적 참정권이 극히 일부 엘리트계층의 전유물이었기 때문에 정당 역시 지역 엘리트들 간의 네트워크 역할을 하는 연합체제에 불과했다. 식민지하에서 선거의 이슈가 ‘독립’이라는 문제로 결집되고, 이를 선점한 국민당(Nationalista Party)이 독보적 정치세력으로 존재하고 있었다. 또한 국민당의 지도자이며, 미국 의회에 대한 로비를 통해 ‘필리핀 독립법’을 이끌어낸 케손 대통령은 국민적 정치지도자로 추앙받고 있었다. 즉 당시의 정치적 환경은 새롭게 창출될 국가권력을 놓고 서로 다른 정치세력들 간에 경쟁을 벌이기 보다는 유사한 배경과 성향을 가진 정치엘리트들이 각자의 정치적 이해관계에 따라 경쟁하는 상황이었다. 이러한 개별적인 이해관계

를 결집하고 조정하는 역할은 케손과 국민당이 담당했다. 따라서 강력한 대통령의 권한은 중앙집권적이며 강력하고 효율적인 행정부의 탄생을 염두에 두었다기보다는 지역적으로 분산된 엘리트들을 결집시키는 힘을 의미하는 것이었다(Anderson 1988; Aruego 1949; Lande 1968).

그러나 1935년 헌법이 본격적으로 시행된 것은 독립과 더불어 새롭게 변화된 정치적 환경 하에서였다. 정치적 결속의 매개체 역할을 했던 ‘독립’이라는 이슈가 의미를 상실했고, 케손이라는 절대적 권위를 누렸던 지도자도 사라졌다. 선거권의 확대에 따른 선거지형에도 변화가 생겼다.⁶⁾ 이러한 상황에서 강력한 대통령의 권한은 막대한 국가이권에 대한 통제권을 의미하는 것이었으며, 이는 지역기반의 정치엘리트들이 상호 연합하여 쟁취하고자 하는 정치적 목표가 되었다. 선거권의 확대와 더불어 지방정치에서는 엘리트 가문을 중심으로 한 정치적 파벌간의 라이벌 관계가 형성되었으며, 이러한 지방정치의 라이벌 관계는 양당체제의 기반이 되었다. 자유당과 국민당으로 양분된 정당체제는 이념이나 정강정책에 의해서 구별되는 체제가 아니었다. 후보자 선출에 있어서 외부인사를 영입할 수 있도록 허용하고 당적변경을 쉽게 할 수 있도록 한 것과 정당의 (공적)역할에 관한 특별한 규정이나 정부의 재정적 지원 등이 부재한 상황은 정당을 단순히 선거를 위한 정치엘리트들의 일시적 연합체로 전락시켰다.⁷⁾ 당시 제3의 정당이 부상할 수 없었던 제도적 원인으로는

6) 1935년 헌법은 보통선거제를 규정하고 있으며, 최초로 여성에게 선거권이 주어진 것은 1937년부터 이다. 선거권이 확대되고 자신의 표에 대한 유권자들의 보상심리가 높아짐에 따라 새로운 유형의 전문정치인이 등장하였으며, 이들은 유권자들의 요구에 부응함으로써 이전의 비전문정치인인 지주 엘리트들을 대체하는 경향이 나타났다(Lande and Cigler 1979: 1003).

7) 필리핀의 정당에 관한 제도적 규정은 선거법에 명시되어 있는데, 정당들은 선관위에 일정한 요건(정관, 프로그램, 기타 조직과 관련된 요건)을 갖추어 등록한다. 선관위는 이를 승인하고 일반에 공개한다. 종교 종파가 정당이 되는 것을 금하고 있으며, 또한 무력을 목표달성의 수단으로 삼는 집단은 제외된다. 정당에 대한 공적 지원은

1947년 개정선거법(RA 180)에서 “바로 전 선거에서 승리한 정당(여당)과 차 순위 정당만이 개표감시원을 지명할 수 있다”고 규정한 것이 주요했던 것으로 평가 된다⁸⁾(Caoli 2006: 264; Lande 1996: 137; Sidel 1998: 32).

마르코스 독재정권은 기존의 지방분권적인 필리핀 정치권력 구조를 중앙집권적이며 권위적인 체제로 변화시켰다. 특히 의회의 역할이 무시되고 관료조직을 통한 직접통치가 이루어지면서 기술관료들은 새로운 정치적 주체로 등장하였다. 독재정권의 도구로 정치화된 군부는 1986년 민주화에 결정적 역할을 함으로써 주요 정치세력으로 등장하였고, 1980년대 반독재 민주화 투쟁 과정에서 다양한 시민 사회 세력들도 새로운 정치행위자로 등장하였다. 1987년 헌법은 새로운 독재자의 등장에 대한 경계와 다원화된 정치적 행위자들 간의 이해관계를 담고자 했으나, 전체적 틀에 있어서 계엄령 이전의 시대로 회귀하는 모습을 나타냈다. 이는 마르코스 독재체제에서 소외되었던 지역기반의 정치엘리트들이 민주화운동 과정에서 재결집함으로써 이들에게 익숙한 1935년 헌법체제를 되살린 것이었다.

그러나 민주화 이후의 정치적 환경은 과거의 헌법이 지향하는 정치적 지형을 만들어 내지는 않았다. 유권자들에게 직접 호소할 수 있는 매스미디어의 발달로 지역 정치엘리트들 간의 선거연합에 대

없으며 각 정당은 스스로 재원을 확보해야 한다 (Meones and Moraleda 1998: 3). 필리핀에서 정당의 공천은 주로 총회에서 이루어지지만, 주로 정당의 지도자의 의지가 추진되는 형식이다. 당내의 공천 희망자보다 외부의 인사가 당선 가능성이 더 높을 경우 당내 인사를 배제하고 외부인사를 공천하는 경우가 흔하다. 특히 대통령 후보의 경우에 더욱 그러한데, 1953년 국민당에서 당내의 유력후보였던 오시아스(Camilo Osias)를 제치고 몇 주 전에 자유당을 탈당한 막사이사이(Ramon Magsaysay)가 공천을 받은 것과 1965년 자유당을 탈당한 마르코스(Ferdinand Marcos)가 국민당 후보가 된 것이 그 좋은 예이다. 두 경우 모두 국민들은 당적변경에 관계없이 이들을 대통령으로 선출했다. 유사한 경우가 지방이나 지역의 경쟁에서도 자주 일어났다(Lande 1968: 741).

8) 이는 개표와 집계과정에서 많은 부정이 이루어지는 현실 속에서 개표감시원의 부재는 획득한 표를 제대로 지키지 못함을 의미하는 것이었다.

한 필요성이 감소하였으며, 대통령 단임제는 대선에서 현직 프리미엄을 제거함으로써 다원적인 대선경쟁 구도를 낳았다. 승자독식이라는 대통령제의 특성과 헌법이 보장하는 강력한 대통령의 권한은 대선후보를 중심으로 한 정당연합 체제를 낳았다.⁹⁾ 계엄령 이전에는 유력정치인들이 형식적이거나 양당체제의 틀 안에 소속되어 있었지만, 이제는 스스로의 정당을 유지하면서 정치적 이해관계에 따라 다른 정당과 일시적으로 연합하는 행태를 보여주고 있다. 특히 전국 선거구로 치러지는 상원의원 선거는 정당들 간의 연합이 이루어지는 대표적인 사례가 되며, 하원 지역구 선거에서는 중앙의 정당 연합과 상관없이 각각의 정당 후보들이 출마하여 서로 경쟁한다. 이와 같은 복잡한 선거연합 구도는 의회정치에도 그대로 반영되고 있으며, 행정부와 의회 간의 권력관계를 규정하는 중요한 요인이 되고 있다.

IV. 필리핀 헌정체제와 헌정공학

1. 권력공유: 대통령과 의회 관계

권력공유와 관련된 헌정공학은 국민들의 다양한 이해관계가 최선의 합의점에 도달할 수 있도록 제도적 장치를 마련하여 운영하는 것과 관련된다. 대통령제 하에서 국민들의 대의기관인 대통령과 의회 간에 이루어지는 상호관계는 권력공유의 중요한 부분을 차지한

9) 1985년 통합선거법에서는 여당과 차순위 정당에게만 부여했던 개표감시원 지명 권한을 모든 후보자에게 부여했다. 이는 전국단위의 정당 지도자들의 지방 정치인들에 대한 통제력을 약화시키는 결과를 낳았으며, 대통령과 상원의원 후보들에게는 정당보다 개인적인 인기에 따른 대중적 지명도가 당선에 더 중요한 요소가 되었다 (Sidel 1998: 32).

다. 강한 대통령을 지향하고 있는 필리핀 헌정체제는 대통령의 권한을 의회의 권한보다 상위에 두고 있다. 대통령의 권력을 입법권한과 비입법권한으로 나누어 전 세계 대통령제 국가들을 비교분석한 슈가르트와 케리(Shugart and Carey 1992: 148-66)의 연구에도 필리핀 대통령의 권력은 강한 것으로 분류하고 있다. 의회의 입법권에 영향을 미칠 수 있는 필리핀 대통령의 대표적 권한은 거부권(veto power)이다. 대통령은 의회를 통과한 법안에 대해 법안의 전부 혹은 일부 조항에 대해 거부권을 행사할 수 있다(Art. VI, Sec. 27). 비록 의회가 상원과 하원 재적의원 2/3의 동의를 얻어 이를 반복할 수 있지만 이는 현실적으로 쉽지 않다. 특히 부분 거부권은 의회의 의견을 분리하여 대응할 수 있다는 측면에서 의회에 대한 대통령 권력의 절대적 우위를 보장한다. 대통령의 비입법 권한으로는 정부 관료에 대한 방대한 수의 임명과 면직에 대한 권한과 예산에 관련된 권한이다. 대통령은 정부 관료의 임명에 있어서 의회의 동의가 필요치 않으며, 대통령이 임명한 관료에 대해 의회는 견책이나 해임의 권한이 없다. 또한 대통령이 제출한 예산안에 대해 의회는 심의하여 조정할 수 있으나, 예산규모를 증액시킬 수 없도록 규정하고 있다.

이처럼 강력한 대통령의 권력이 독재체제의 탄생으로 이어지지 않도록 필리핀 헌법은 일정한 제한을 두고 있다. 이는 현행 헌법이 오랜 독재정권을 ‘국민의 힘’으로 몰아내고 재정된 것으로서 당시의 시대적 상황을 반영한 것이다. 일례로 대통령은 국가의 안위와 사회적 질서가 심각하게 침해될 때 비상사태나 계엄령을 선포할 수 있으나, 이는 60일을 초과할 수 없으며 48시간 이내에 의회에 보고해야 한다. 의회는 상·하 양원 공동회의를 통해 재적인원 과반수의 동의로 이를 중지시키거나 혹은 연장할 수 있다. 또한 계엄령이 헌법운영의 중지나 의회와 법원의 기능을 정지하지 못하도록 하고 있다. 긴급조치로 인한 기본권의 제한은 오직 침략이나 반란의 당사자에

계만 적용되며, 3일 이내에 사법처리가 이루어지지 않을 경우에는 즉시 석방하도록 규정하고 있다(Art. VI, Sec. 23). 또한 이전에 포괄적으로 주어졌던 대통령의 세입에 관한 권한과 해외 투자의 유치에 관한 권한에 대해 의회의 승인과 함께 그 범위를 명확히 해야 하는 의무를 부과하고 있다(Art. VI, Sec. 22).

이와 같은 헌법 규정들은 대통령과 의회 간 견제와 균형이라는 대통령제의 원칙과 이상을 담고 있다. 그러나 이러한 원칙과 이상의 실현은 헌정체제를 운영하는 정치행위자들의 상호작용을 규율하는 하위의 제도와 조직에 크게 의존한다. 일반적으로 민주주의 체제하에서 대통령이나 의회 의원들은 정당을 통해 국민들의 의견을 수렴하고 정책화하며, 국민들의 지지를 기반으로 정치적 목표를 추구한다. 따라서 정당정치의 제도화는 민주적 정치체제의 핵심적 요소로 간주된다. 필리핀에서는 정치행위자들이 자신의 정치적 이해관계를 제도화된 정당에 의존하기보다는 유력 정치인이나 가문 혹은 정치적 파벌에 의존하는 경향이 강하다.¹⁰⁾ 이는 곧 대통령과 의회의 관계가 정당정치에 근거하여 상호 견제와 균형이 이루어지기보다는 대통령과 의원들 간의 개별적 관계로 귀결되는 경향으로 나타난다. 특히, 유력 정치인마다 자신의 정당을 가지고 있으며, 정당이 선거에서 유권자 동원에 별다른 역할을 하지 못함에 따라 소속의원들의 독자적 행동을 규율할 수 있는 역량을 가지지 못한다. 이처럼 정당정치가 미흡한 상황에서 의회는 대통령에 대해 강력한 견제의 역할을 수행하기 쉽지 않다.

이러한 개별적 관계에서 대통령이 가지고 있는 예산집행 권한은

10) 필리핀 정치의 민주적 제도개혁을 위해 입법 활동을 하는 한 시민단체(Institute for Political and Electoral Reform)의 소장 카시플(Ramon C. Casiple)은 인터뷰에서 필리핀 정치가 주로 정치가문(political dynasty)들에 의해 이루어지고 있으며, 이것이 필리핀 정치체도의 취약성을 말해주는 것이라고 밝혔다. (인터뷰: 2012.02.04, 케손시에서)

의원들을 길들이는 중요한 당근과 채찍이 되고 있다. 포크베럴(Port Barrel)로 널리 알려진 우선개발지원기금(Priority Development Assistance Fund)은 개별 의원들 마다 일정액씩 책정되는 정부예산으로서 각 의원들이 자신의 유권자들을 위한 사업에 사용할 수 있도록 하고 있다. 이는 각 의원들이 지역주민들에게 자신의 정치적 역량을 보여주는 것이며, 이를 통해 차기선거는 물론 보다 상위의 정치적 지위를 위한 기반을 다진다. 이 예산은 자동적으로 집행되는 것이 아니라 대통령의 제가를 필요로 한다. 이로 인해 의원들은 대통령의 의지에 반하는 행동을 함으로써 예산의 집행에 있어서 불이익을 당하지 않으려는 경향을 보인다. 이는 선거가 끝난 후 야당 의원들이 개별적으로 여당에 입당하거나, 다수의 정당들이 집권연합에 참여하는 현상으로 나타나기도 한다. 이와 같은 상황을 감안할 때 대통령과 의회 간에는 상호 견제와 균형을 통해 권력을 공유한다기보다는 대통령의 리더십에 의회가 따라가는 모습을 보여준다.

비록 제도적으로 대통령에게 이와 같은 막강한 권력이 부여되었다고 하더라도 의회 내에서 효율적인 집권연합이 자동적으로 구성되는 것은 아니며, 이와 같은 권력을 적절히 활용할 수 있는 대통령의 리더십이 중요하게 작용한다. 민주화 이후 선출된 모든 대통령들이 소수당 출신이었으며, 이들은 임기의 시작과 더불어 의회에서 다수당 집권연합을 구축하기 위해 심혈을 기울였다. 의회에서 강력한 집권연합을 구성하는 데 실패할 경우 대통령의 핵심적인 정책이 처리되지 못하는 경우도 나타났다. 특히 코라손 아키노 시절 토지개혁 법이나 미군기지 문제, 그리고 부정축제 재산환수 문제 등이 의회의 반대에 봉착하여 제대로 실현되지 못했다. 또한 에스트라다의 경우에도 효율적인 의회 장악에 실패함으로써 하원에서 탄핵 당하는 사태를 맞이했다(Caoili 2006: 197-198). 반면 라모스의 경우 효율적인 집권연합을 형성함으로써 개혁적인 정책을 추진할 수 있었으며, 아

로요는 수많은 부정부패 혐의와 정권 퇴진을 요구하는 거센 대중적 저항에도 불구하고 의회를 장악함으로써 권좌를 유지할 수 있었다.

승자독식의 선거제도와 전리품 자본주의(*booty capitalism*)¹¹⁾라고 불리는 필리핀의 정치경제적 환경에서 막강한 권한이 부여된 대통령은 단임제의 규정에도 불구하고 임기 말에는 정권을 연장시키고자 하는 유혹에 빠진다. 의회를 성공적으로 장악했던 라모스와 아로요는 집권 말기에 헌법개정을 통해 정권을 연장하려는 움직임을 보이기도 했다. 그러나 이와 같은 시도가 성공을 거두지 못한 데에는 권력의 순환을 선호하는 엘리트 과두정치 특성과 또 다른 정치행위자인 시민사회와 군부의 견제 때문으로 볼 수 있다. 이와 같은 엘리트 과두정치 특성과 다원화된 권력관계는 정치행위자들에게 나름대로 책임성(*accountability*)을 부여하는 맥락으로 작용하기도 한다.

2. 책임성: 처벌과 선거

필리핀의 공직자 책임성과 법치주의 수준은 대체로 낮게 평가된다. 세계투명성기구에서 2010년 발표한 부패지수(*corruption perception index*)에 따르면 필리핀은 178개 국가 가운데 134위를 기록했다. 정치적 자유(*political freedom*)의 정도를 측정하는 프리덤하우스의 2010년 조사는 필리핀을 부분적으로 자유로운 국가로 평가했으며, 정치적 자유의 정도는 정체 혹은 하락하고 있는 것으로 나타났다. 또한 세계은행의 후원으로 조사된 세계거버넌스지수의 조사 항목 중 책임성 부분(*voice and accountability*)이 백분율 순위에서 40-60퍼센트 대를

11) 허치크라프트(Hutchcroft 1998)는 필리핀의 과두제적 정치와 선거를 통해 획득한 공공의 권한을 이용하여 사적 이익을 추구하고 부를 축적하는 행태를 '전리품 자본주의'로 규정했다.

유지하며 조사 기간인 1996년부터 2009년까지 완만한 하락세를 나타냈다. 또한 세계정의프로젝트에서 조사하여 발표한 2011년 법치주의(rule of law) 지수에 따르면 필리핀은 아시아-태평양 13개 국가들 중 모든 범위에 있어서 8~12위를 차지하는 것으로 나타난다.¹²⁾ 이와 같은 다양한 조사를 바탕으로 보면 필리핀 정부의 국민에 대한 책임성은 낮은 것으로 판단할 수 있다.

앞에서 언급한 바와 같이 민주주의 체제에서 국민의 대표자에 대한 책임성과 연관된 제도로는 처벌과 선거가 있다. 처벌은 재임 중에 위법적인 행위를 판단하는 제도이고, 선거는 재임 중에 수행한 정치적 성과에 대한 평가로 볼 수 있다. 필리핀 헌법은 공직자의 책임성을 확보하기 위하여 공직자들의 불법행위를 감찰하고 기소할 수 있는 헌법기관으로 옴부즈만(Ombudsman) 두고 있으며, 더불어 고위 공직자에 대한 탄핵제도를 두고 있다. 옴부즈만은 필리핀 사법평의회(Judicial and Bar Council)가 추천하는 후보들 중에서 대통령이 임명하도록 규정하고 있으며, 임기는 7년 단임으로 되어 있다. 옴부즈만의 기능과 권한에 대해서는 헌법에 자세히 나열하고 있다(Art. XI, Sec. 12). 필리핀 헌법이 규정하고 있는 탄핵의 대상은 대통령과 부통령, 대법관, 옴부즈만, 그리고 헌법위원들(공직자위원회 위원, 선거관리위원회 위원, 감사원 위원)이다. 탄핵을 발의할 수 있는 기관은 하원이며, 의원에 의한 탄핵발의가 있을 경우에는 위원회의 의결을 거쳐 의원총회에서 재적의원 1/3의 동의로 탄핵이 가결된다. 하원에서 탄핵이 결정되면, 즉시 상원으로 옮겨져 24명의 상원 의원들을 재판관으로 하는 탄핵재판이 이루어진다. 재판 결과 재판관 2/3가 유죄판결을 내리게 되면 탄핵이 확정되어 해당 공직자는

12) 세계투명성기구(Transparency International), www.transparency.org. 프리덤하우스(Freedom House), www.freedomhouse.org. 세계거버넌스지수(World Governance Indicators), www.govindicators.org. 세계정의프로젝트(World Justice Project), worldjusticeproject.org.

직위를 상실하게 된다(Art. XI, Sec. 3).

민주화 이후 탄핵제도는 필리핀 정치과정에서 중요한 부분으로 등장했다. 2001년 에스트라다 대통령이 하원에서 탄핵되고, 상원에서 탄핵재판이 진행되는 도중에 시민들의 거리시위와 일부 참모들의 정권이탈로 인해 실권한 바 있다. 이후 아로요 정권 하에서도 수차례의 탄핵안이 상정된 바 있고, 현 아키노 정권하에서도 움부즈만과 대법원장에 대한 탄핵이 진행된바 있다.¹³⁾ 또한 현 아키노 대통령에 대한 탄핵 시도도 의회 반대파로부터 꾸준히 나오고 있다. 대통령제 민주주의 하에서 선거로 선출되어 정해진 임기를 수행하는 대통령에 대한 탄핵은 극히 예외적인 것으로 간주되고, 그 절차 또한 지극히 어렵게 만드는 것이 일반적이다. 그러나 필리핀 헌법은 탄핵의 사유가 되는 조항을 헌법위반, 반역, 뇌물, 부정부패, 강력범죄, 그리고 국민의 신임에 대한 배신 등 다분히 포괄적으로 규정하고 있다(Art. XI, Sec. 2). 또한 하원 재적의원 1/3의 동의로 탄핵이 가결되는 수월성으로 인해 정치적 오용의 여지를 남기고 있다. 비록 탄핵이 확정되기 위해서는 탄핵재판에서 상원의원 2/3의 동의가 필요하지만, 재판과정에서 포괄적인 개인 사생활이 적나라하게 드러나고, 이를 국민들이 직접 생방송으로 청취하는 상황에서 엄격한 사법적 판단보다는 여론에 의한 재판으로 귀결될 여지가 많다. 에스트라다가 탄핵재판이 진행되는 도중에 시민들의 거리시위로 대통령 자리에서 물러나야 했던 것이 그 좋은 예이다.

필리핀에서 탄핵제도가 해당 공직자의 위법행위에 대한 처벌의 의미보다는 정치적 이해관계를 관철하는 수단으로 이용되는 경향이 있다. 현 아키노 대통령은 집권과 더불어 과거청산문제에 대해 미온

13) 움부즈만이었던 구티에르즈(Merceditas Gutierrez)는 탄핵이 진행되는 도중에 사임했고, 대법원장이었던 코로나(Renato Corona)는 탄핵재판에서 유죄판결을 받아 직위에서 해임되었다.

적인 자세를 견지해 온 옴부즈만과 대법원장을 하원의 집권연합을 동원하여 탄핵시켰다. 이와 같은 탄핵제도는 대통령으로 하여금 가능한 모든 수단을 동원하여 하원에서 일정수의 의원들을 집권연합에 끌어들이야 하는 이유가 되기도 한다. 결과적으로 책임성을 강화하려는 의도의 탄핵제도가 현실적으로는 대통령과 의회 간의 거래(horse trading)를 부추김으로써 오히려 책임성을 약화시키는 결과를 낳기도 한다.

한편, 필리핀의 선거제도는 정치적 책임성을 묻는 제도로서의 한계를 드러내고 있다. 필리핀은 주기적으로 선거를 치루고 있기 때문에 절차적 민주주의 요건은 갖추고 있다. 그러나 일부 전통적 엘리트들 간의 경쟁구도와 관권·금권선거 행태는 일반대중들의 의미 있는 참여를 제한하고 선택을 왜곡한다(김동엽 2008; Coronel et al. 2004a). 특히 하원의석의 80%를 선출하는 지역구 선거에서는 대부분이 지방의 전통적인 정치가문들 간의 경쟁이 주를 이룬다(Coronel et al. 2004b; Gutierrez 1992). 이와 같은 선거행태는 제도적으로도 뒷받침되고 있다. 우선 승자독식을 원칙으로 하는 소선거구/다수제 선출방식은 기존의 정치적 기득권층에게 유리하며 정치신인의 진입을 어렵게 한다. 또한 선거비용에 대한 공적지원의 부재는 막대한 자금이 소용되는 선거에 경제적 진입장벽이 되고 있다. 이와 같은 한계로 인해 필리핀 하원은 대부분이 전통적으로 지역에서 정치경제적 기반을 닦아온 정치가문 출신들이 의석의 대부분을 차지하고 있다.¹⁴⁾

필리핀 헌법은 정치적 소외계층을 위한 정당명부제(Party-List System)를 도입하여 1998년부터 본격 시행하고 있다.¹⁵⁾ 이는 그동

14) 이와 같은 사실은 2010년 선거에서 마리키나(Marikina) 지역 하원선거에 출마하여 낙선한 바레토(Benjamin Barretto)와의 인터뷰에서도 확인할 수 있었다. 그는 선거에서 기존의 지역 정치엘리트의 장벽과 선거에 드는 재정적 부담에 대해 털어 놓았다. (인터뷰: 2011.08.24, 케손시에서)

안 정치에서 소외되었던 진보세력을 포함한 사회 각계각층의 사람들이 의회정치에 참여할 수 있는 기회를 제공하기도 했다. 비록 정당명부제가 소외된 정치세력들에게 제도권 정치로 진입할 수 있는 길을 열었다는 긍정적인 측면도 있지만, 오히려 소수로 분산된 의석을 놓고 상호 경쟁하도록 함으로써 진보세력의 분열을 낳는다는 부정적인 측면도 있다(박승우 2007, Tuazon 2011). 또한 헌법의 의도와는 달리 정당명부제가 왜곡되어 이용되는 경우도 많다. 정치활동을 금지하고 있는 종교단체가 정당명부 그룹을 내세워 의석을 차지하기도 하고, 기존의 정치 엘리트들이 의석을 확보하기 위한 방편으로 사용되기도 한다.¹⁶⁾

선거가 정치적 책임성을 판단하는 제도로서 그 기능을 감당하기 힘든 또 다른 이유는 정당정치의 부재를 들 수 있다. 이는 필리핀 정당들이 단순히 정치가문의 선거기제로 사용됨으로써 정책보다는 유사한 성향의 인물들 간의 선택이 되는 경우가 많다(박기덕 2001; 서경교 1999; 정영국·이동운 2004). 대통령 단임제 하에서 정부의 업적에 대한 평가는 대통령과 함께 국정을 운영한 집권당과 그 후보에 대한 국민적 선택으로 나타난다. 그러나 필리핀의 경우 대통령이 다수의 정당들로 구성된 집권연합과 함께 국정을 운영하고, 선거 때

15) 하원의석의 약 20퍼센트를 선출하는 정당명부제(Party-List System)는 정치적 소외 계층이 의회에서 자신들의 이익을 대변할 수 있도록 만든 제도로서 지역구 선거에 후보를 내는 주류정당들은 참여가 제한된다. 전국단위 선거를 통해 전체 득표수 대비 2퍼센트 이상을 획득한 정당(혹은 단체)들을 대상으로 득표수에 비례하여 최대 득표한 한 정당에게 3개의 의석이 배분되고, 4퍼센트 이상 득표한 단체에게 각각 2개, 그리고 나머지 정당에게는 각각 1개의 의석이 배분된다. 2010년 선거에서는 1개 정당이 3석, 11개 정당이 2석, 그리고 31개 정당이 1석을 차지했다. 이처럼 정당명부 의석이 다수의 정당으로 분산되어 배분되기 때문에 전체 정당정치의 틀에는 별 영향을 주지 못한다고 볼 수 있다.

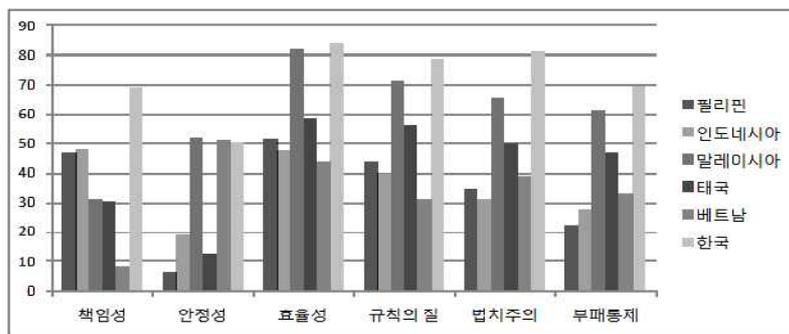
16) 지난 2010년 선거에서 카리스마적 종교 지도자(Brother Mike)가 이끄는 엘 샤다이(El Shaddai)는 부하이(Buhay)라는 그룹을 통해 의회 의석 2석을 획득한 것과, 어머니인 아로요 전 대통령에게 자신의 지역구를 양보한 마이크 아로요(Mike Arroyo)는 전국보안요원 단체(Ang Galing Pinoy)의 대표로 비례대표 의석을 차지한 것이 대표적인 예이다.

에는 새로운 대권주자를 중심으로 정당들이 이합집산하기 때문에 선거가 대통령의 정치적 책임에 대한 판단의 의미를 제대로 반영하지 못한다.

3. 효율성과 안정성

세계은행연구소(World Bank Institute)에서 1996년부터 2009년까지 각국별로 다양한 지표들을 모아 분석하여 세계거버넌스지수(world governance indicator)라고 하는 백분율 순위를 발표한 바 있다. <그림 1>에서 볼 수 있는 바와 같이 필리핀은 대부분 50퍼센트를 넘지 못한다. 주변국과의 비교적 관점에서 살펴보면 필리핀은 모든 지표에서 한국과 많은 차이를 보이고 있으며, 인근 동남아 국가들과의 비교에서도 비교적 낮게 평가되고 있다. 특히 안정성(political stability and lack of violence/terrorism) 지표는 10~30퍼센트로 아주 낮게 평가되었다. 이는 필리핀 헌정체제의 불안정성을 보여주는 것이다.

<그림 1> 필리핀 거버넌스 지수: 비교적 관점, 1996-2009



기초자료: 세계은행연구소, www.govindicators.org.

주: 도표에 있는 막대바 순서는 오른쪽에 표기된 국가들의 순서와 동일함.

대통령제 민주주의의 이상은 정해진 임기를 보장받은 대통령이 강력한 의지를 가지고 정책을 추진함으로써 사회개혁과 경제발전을 이룩하는 것이다. 많은 경우 대통령은 정책을 발의하는 대부분의 권한을 가지고 있지만 이를 실현시키는 데 필요한 지지, 즉 의회의 지지를 이끌어내는 것은 쉬운 일이 아니다. 따라서 일부는 의회를 우회하는 권위주의적 방식을 선택함으로써 민주주의 체제의 붕괴를 가져오기도 한다(Mainwaring 1990: 162). 이처럼 대통령제 민주주의는 체제의 효율성과 안정성 사이에 상충되는 관계가 형성되는 경우가 있다. 1960년대 중남미의 많은 대통령제 민주주의가 권위주의 체제로 전락한 것이나, 1972년 마르코스 대통령이 계엄령을 선포하고 독재체제를 수립한 것도 제도적 차원에서 바라보면 이와 맥락을 같이 한다고 볼 수 있다.

필리핀 헌정체제에서 정부의 효율성이 비교적 낮게 평가되는 원인은 앞 절에서 살펴본 바와 같이 정부의 주축이 되는 대통령과 의회가 공공정책의 올바른 추진을 위한 견제와 균형의 관계를 이루기 보다는 사적인 이해관계를 추구하는 거래와 협상의 관계를 이루기 때문으로 볼 수 있다. 이는 정치행위자들의 정치적 행태를 규율하고 심판하는 정당체제와 선거제도가 제대로 작동하지 못하기 때문이기도 하다. 필리핀 대통령은 강력한 정당을 기반으로 선출되기보다는 개인적인 인기와 일시적인 연합세력의 도움으로 선출되기 때문에 자신의 정책을 원활하게 추진하는데 필요한 의회의 지지를 얻기 위해 부단한 노력을 기울여야 한다. 이러한 노력은 곧 의원들의 정치적 이해관계를 수용하고 타협하는 방향으로 이루어진다. 한편 의회의 주류를 형성하고 있는 전통적 엘리트들은 확고한 지역적 기반을 바탕으로 하고 있으며, 정당이 이들의 정치적 운명에 미치는 영향이 미흡한 상황에서 이들의 정치적 행태를 규율하는 것은 쉽지 않다. 이와 같은 상황에서 의원들의 의정활동 목표는 자신의 지역구에 보

다 많은 혜택을 가져가기 위한 것에 초점이 맞추어 진다. 이는 곧 국가 전체를 위한 사회개혁이나 경제발전과 같은 거시적 정책에 효율성을 발휘하기 힘들게 만든다.

한편, 정치체제의 안정성은 그것이 얼마나 효율적으로 사회의 욕구를 수렴하고, 갈등을 해소할 수 있느냐에 달려있다. 필리핀 정치체제의 안정성이 아주 낮게 평가되는 것은 체제가 이와 같은 역할을 효율적으로 수행하지 못하고 있음을 말해준다. 민주화 이후 필리핀의 경제는 큰 진전을 보지 못하고 있으며, 사회적 계층분화는 더욱 확대되고 빈곤층의 비율은 오히려 증가하는 추세를 나타내고 있다. 이와 같은 경제사회적 문제들에 대해 적절히 대처하지 못하는 정부에 대한 국민들의 신뢰도는 언제나 낮은 수준을 유지하고 있다. 이와 같은 기존 정치권에 대한 대중적 불만은 전국단위의 선거에서 일부 표현되고 있다고 볼 수 있다. 특히 민주화 이후 치러진 대통령 선거에서 전통적 엘리트(traditional politician)로 낙인이 찍힌 후보들은 현지어로 걸레를 의미하는 ‘트라포’(trapo)라 불리면서 유권자들의 외면을 받았다. 1992년 대선에서 미트라(Ramon V. Mitra)와 1998년 대선에서 베네시아(Jose de Venecia Jr.)가 그 대표적인 예이며, 이들 모두 집권여당의 대통령 후보들이었다(김동엽 2006: 309).

이와 같은 정치권에 대한 국민들의 불만은 정략적 차원에서 이용되기도 한다. 전국적인 대중적 지지를 기반으로 당선된 대통령과 지역을 정치적 기반으로 한 의원 간의 관계를 원활하게 연결하는 정당체제가 갖추어져 있지 않은 상황에서 두 권력기관의 충돌은 헌정분괴의 상황을 촉발하기도 한다. 대통령은 의원들의 지지를 이끌어내기 위해서 한편으로는 국가 이권을 배분하고, 다른 한편으로는 의원들에게 압력을 가하기도 한다. 이러한 정치적 과정들은 많은 경우 뇌물이나 특혜와 같은 부정의 소지가 많기 때문에 경우에 따라서 대통령의 신뢰도와 리더십에 큰 상처를 남길 수도 있다. 이는 또한

야권 의원들에게 탄핵의 빌미를 제공하기도 한다. 탄핵이 하원 재적 의원 1/3의 동의로 통과할 수 있도록 되어 있는 규정은 내각제에서의 불신임 경우보다도 오히려 수월하게 행정부를 흔들 수 있는 제도적 장치가 되고 있다. 또한 정치적 갈등과 사회적 불만이 고조될 때마다 제기되는 군부쿠데타의 위협은 언제라도 필리핀 민주주의 체제를 붕괴시킬 수 있는 요소로 여전히 존재한다.

이처럼 불안정한 정치현실에도 불구하고 1987년에 만든 헌정체제가 지속적으로 명맥을 유지하는 이유는 무엇인가? 이는 필리핀 헌정체제가 필리핀 정치를 과점하고 있는 전통적 엘리트들의 이해관계를 어느 정도 대변해 주고 있기 때문으로 볼 수 있다. 필리핀의 전통적 정치엘리트들은 국가권력이 제공하는 이권을 바탕으로 지속적으로 지역기반의 정치적 기득권을 유지할 수 있으며, 또한 원활한 권력순환 과정은 이들이 중앙정치 무대로 진출할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 이는 민주화 이후 필리핀의 주요 정치가문들이 성공적으로 부자(父子) 혹은 부녀(父女)지간에 세대교체를 이루고 있는 것을 통해서도 확인할 수 있다. 특권층으로 분류될 수 있는 필리핀의 정치인들은 자신들의 정치적 이해관계를 대변하고 있는 기존의 제도적 틀을 유지하려고 하며, 이와 같은 기존의 틀을 부정하는 지도자에 대해서는 심판을 가할 수 있는 나름의 제도를 갖추고 있다. 지난 2001년 에스트라다 정권의 몰락이 이러한 가정을 뒷받침해 주는 좋은 사례이다.¹⁷⁾

17) 에스트라다의 탄핵과 실권에 관한 상세한 내용은 Bernas(2003)와 Laquian and Laquian(2002)을 참조하시오.

V. 필리핀 헌정공학의 현실과 나아갈 방향

헌정공학의 근본적인 목적은 사회가 내포하고 있는 다양한 구조적 갈등을 제도적 대안을 통해 해결하고자 하는 노력의 일환이다. 필리핀에서 구조적 갈등 요인으로 가장 크게 부각되는 문제는 부의 불평등 분배와 대중적 빈곤의 문제이다. 경제적 불평등 구조는 끊임 없는 이념적 갈등의 근원을 제공하고 있다. 또 다른 구조적 갈등은 식민지시대부터 지속되고 있는 종교적 갈등과 이로 인해 파생된 무장반군들의 분리주의 운동이다. 공산반군과 이슬람 반군들의 활동은 해당 지역에 투자를 위축시켜 경제발전을 어렵게 하고, 이는 지역민들의 삶을 더욱 어렵게 하여 또 다른 반군을 양산해 내는 악순환으로 이어지고 있다. 경제적 불평등이나 반군의 활동은 체제의 효율성과 안정성에 밀접히 연관되어 있다. 체제가 효율적이고 안정적으로 유지될 때에는 이와 같은 구조적 갈등들이 최소화하고 분쟁으로 비화하지 않는다. 민주주의 체제의 효율성과 안정성은 다양한 구조적 갈등 요인들을 제도적 차원으로 끌어들이어 권력공유와 책임성의 원칙하에 원활히 해결해 나가느냐에 달려 있다. 앞 절에서 살펴본 바와 같이 필리핀의 민주주의 헌정체제는 효율적이고 안정적으로 운영되고 있다고 보기 힘들다. 이는 곧 구조적 갈등을 제도화된 방법으로 해결하기 보다는 초헌법적인 방법에 의존하는 경향으로 나타난다.

필리핀의 근대적 헌정체제 하에서 제도화된 절차를 벗어난 초헌법적 상황이 발생한 경우가 두 차례 있었다. 하나는 1986년 마르코스 독재정권을 붕괴시킨 '국민의 힘 I'이며, 다른 하나는 2001년 무능하고 부패한 정권으로 낙인찍힌 에스트라다 대통령을 몰아낸 '국민의 힘 II'이다. 전자의 경우에는 정당성을 상실한 독재체제에 대한 국민적 저항이었으며, 그 결과는 1987년 민주주의 헌법의 탄생을

낳았다. 반면 후지는 민주주의 헌정체제 하에서 정당한 절차에 따라 선출된 대통령을 초헌법적 방식으로 몰아낸 사건이었다. 그러나 이러한 무능하고 부패한 대통령을 탄생시킨 헌정체제는 그대로 유지되었다. 이는 곧 필리핀 국민들이 에스트라다와 같은 지도자의 탄생을 헌정체제가 낳은 제도적 문제로 바라보지 않고 개인적 문제로 치부한 것이다.

필리핀의 현행 1987년 헌법에는 오랜 마르코스 독재정권 하에서 불거진 다양한 문제들을 해결하기 위한 시대적 정신을 담고 있다. 독재정권의 탄생을 예방하고, 집중된 중앙정부의 권한을 분산하고, 정치적 소외계층에 대한 배려와 족벌정치(political dynasty)의 배제 등이 그것이다. 이는 곧 대통령의 임기제한과 국가비상사태 선포권 한 축소, 지방자치제의 명문화, 그리고 정당명부제와 족벌정치 금지 조항으로 표현되었다. 비록 급진적 좌파세력이 배제되기는 했지만 1987년 헌법은 필리핀 국민들의 절대적 지지를 통해 수립된 민주주의 헌법이었다. 그러나 이 헌법에 의해 선출되어 의회를 장악한 전통적 엘리트 계층은 1987년 헌법에서 사회의 구조적 갈등을 해소하기 위해 규정하고 있는 다양한 조항들을 실현하기 위한 실행법안의 마련에 미온적인 태도를 취함으로써 오늘날 비효율적이고 불안정한 헌정체제를 유지하고 있다.

이러한 헌정체제의 비효율성과 불안정성은 끊임없는 헌법개정 요구를 낳고 있다. 헌법개정을 주장하는 대표적 필리핀 학자는 아부에바(Jose C. Abueva)이며, 그는 2005년 헌법개정 자문위원회를 이끌면서 내각제와 연방제를 연계한 개헌방안을 구체적인 일정과 함께 제시하기도 했다. 아부에바 이외에도 관심 있는 많은 학자와 시민단체 그리고 일부 정치권 내에서도 헌법개정의 필요성을 주장하고 있다. 개헌을 주장하는 목소리의 중심에는 1987년 헌법에 기초한 헌정체제가 정치의 효율성과 안정성을 증진시켜 경제발전과 민주주의

공고화를 가져오는 방향으로 작동하지 못한다는 논리가 있다. 특히 막대한 권력이 집중되어 있는 단임의 대통령을 적절히 견제하고 심판할 수 있는 제도적 장치가 미흡하고, 이는 또한 정당정치를 파행적으로 만드는 중요한 원인이 되고 있다는 것이다. 이러한 일반적 인식 하에 정당정치를 강화하기 위한 방안으로 현 대통령제를 내각제로 개헌해야 한다고 주장한다. 민주주의 체제에서 정당의 기능과 역할은 필수적인 것으로 간주된다. 정당은 사회의 구조적 갈등을 수렴하여 제도적 차원에서 논의하고 해결하는 매개로서 민주적 권력 공유와 책임성의 중요한 주체가 된다.

내각제로의 개헌을 주장하는 사람들은 이를 통해 국가 지도자의 선출에 보다 신중할 수 있고, 국정의 교착상태를 제도적으로 해결할 수 있으며, 더불어 정당정치를 강화시킬 수 있다고 주장한다. 내각제 하에서는 의회 다수당의 지도자가 국정을 담당하는 것이 일반적이며, 이는 곧 이미 정치적 지도력을 검증받은 사람이 국가 지도자로 부상함을 의미하기 때문에 에스트라다와 같이 대중적 인기만을 의지한 정치인이 국가 지도자로 부상하는 것을 방지할 수 있다는 것이다. 또한 의회에서의 정부 불신임제도를 통해 정국운영의 유연성과 함께 정치적 책임성을 강화할 수 있다고 본다. 무엇보다도 이와 같은 의회정치가 정당을 중심으로 이루어지기 때문에 책임 있는 정당의 등장과 정당정치의 강화를 가져올 것으로 기대한다. 내각제와 더불어 현재의 단일국가체제를 연방국가로 개편하자는 주장도 제기되고 있다. 이는 필리핀 남부 민다나오 지역에서 지속적으로 전개되는 이슬람 분리주의 운동이나 지역 간 불균형 발전과 같은 문화적, 지역적 갈등구조를 해소하기 위한 제도적 대안으로 떠오르고 있다. 연방제가 지방정치를 활성화하며, 참여민주주의를 확대하고, 이를 통해 지역 간 균형발전을 가져오는 제도적 기초를 제공할 것이라는 주장이다.

그러나 이러한 방향의 개헌주장에 대해 반대하는 의견도 제기된다. 의회에서 정권이 창출되는 내각제는 의회 내의 정당정치를 기반으로 한다. 그러나 내각제를 통해 정당 조직이 강화되고 정당정치가 발전할 것이라는 가정은 경험적인 증거가 부족하다는 것이다 (Rüland 2003: 475; Sartory 1997: 95). 비록 내각제가 민주주의 공고화에 보다 안정적인 제도임에는 많은 학자들이 동의하지만 과연 필리핀이 이러한 제도적 변화를 적절히 수용하여 부작용 없이 목적한 바를 제대로 성취할 수 있는지는 의문이다. 특히 정당조직이 취약하고 정당정치의 경험이 부족한 상황에서 내각제로 개편하면 잦은 정권교체와 함께 정국의 불안정과 행정의 비효율성을 증진시킬 가능성을 배제할 수 없다. 또한 이념적 차이가 부재한 현 필리핀의 엘리트 중심 정당들이 상호 연합하여 거대한 단일정당체제가 등장할 수 있으며, 이는 곧 권력이 집중되는 현상을 강화할 수도 있을 것이다. 이러한 부정적 가정들이 필리핀에서 헌법개정 논의가 번번이 실패하는 원인이 되고 있다.

필리핀의 헌법개정 논의를 포괄적으로 연구한 룰란드(Rüland 2003)는 기존 헌정체제의 틀 자체를 바꾸는 급진적인 개헌보다는 헌정체제 내에서 점진적인 개선을 모색할 것을 제안했다. 그는 새로운 제도의 도입은 국민들에게 수용적이어야 하며 합의를 통해 이루어져야 한다고 봤다. 1987년 헌법이 제정된 이후 많은 논란과 함께 지속적으로 개헌논의가 있었음에도 불구하고 국민적 공감대를 얻지 못한 것은 헌법개정을 특정 정치지도자 혹은 정치세력이 스스로의 정치적 이익을 추구하기 위한 방편으로 이용한다는 의혹 때문이었다. 필리핀에서 개헌논의가 가장 활발하게 전개되었던 때는 1997년 라모스 정권 말기와 2005년 아로요 정권 하에서였다. 라모스는 대통령 단임제를 규정하고 있는 헌법을 개정하여 정권연장을 시도한다는 국민적 의구심을 불러 일으켰고, 아로요 정권은 2004년 대선에서

의 선거부정이 폭로되어 정권퇴진 운동이 전개되고 있는 와중에 자신의 권력을 지키기 위한 방안으로 헌법개정 카드를 들고 나왔다는 의혹을 받았다. 더불어 헌법개정 논의의 핵심인 내각제는 과거 마르코스 대통령이 계엄령을 선포하고 독재권력을 강화하기 위해 제정한 1973년 헌법에서 채택한 제도로서 필리핀 국민들에게는 그것이 가진 제도적 우월성보다는 불행한 경험적 사실이 더욱 강하게 각인되어 있다고 볼 수 있다.

필리핀에서 합법적 절차에 따라 개헌이 이루어지기 위해서는 의회의 결의나 국민발의를 통해 헌법의회가 소집되어야 한다. 단일의회를 중심으로 한 내각제 개헌은 현재 상하 양원으로 되어있는 의회 중 상원을 없애는 것을 의미하기 때문에 필리핀 상원은 이와 같은 헌법개정에 반대하는 입장을 취해 왔다. 라모스 정권과 아로요 정권 하에서는 이와 같은 상원의 반대를 극복하기 위하여 국민발의를 통한 개헌을 시도하였으나 성공을 거두지 못하였다. 국민들의 높은 지지를 받고 있는 현 아키노 대통령은 헌법개정 논의에 부정적인 입장을 견지하고 있다. 이는 과거의 경험처럼 공연히 국민들로부터 정권 연장을 시도한다는 오해와 함께 국론을 분열시킴으로써 정치적 안정과 국가 경제발전을 저해할 수 있다는 것이다. 이처럼 헌법개정을 둘러싼 정치적 이해관계와 국민들의 높은 정서적 장벽 때문에 급격한 변화보다는 점진적 개선이 보다 효과적이고 실현 가능성이 높다고 볼 수 있다.

앞 절에서 논의한 바와 같이 필리핀의 헌정체제는 권력공유와 책임성의 관점에서 많은 문제점을 내포하고 있다. 이러한 문제점을 발생시키는 가장 중요한 제도적 미비점의 하나로 정당정치 부재가 부각된다. 따라서 정당정치를 강화하는 방향으로 관련법인 정당법과 선거법을 개정하는 것이 우선시 되어야 할 것이다. 정당의 설립과 유지 요건을 강화하고 국가보조금 제도를 도입하여 정당이 일부

정치인의 사당(私黨)이 아닌 엄격한 규율을 갖춘 정책정당으로 발전할 수 있는 제도적 기반을 제공해야 할 것이다. 또한 선거법을 개정하여 새로운 정치세력이 정치권에 진입하여 의미 있는 정치세력으로 성장할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 전통적 정치엘리트에게 절대적으로 유리한 현재의 소선거구/단순다수제 선거방식을 비례대표제의 비율이 대폭 강화된 새로운 선거방식으로 개선할 필요가 있다. 많은 비용을 요구하는 현재의 선거방식이 각종 불법의 원인이 됨은 물론, 진보적 정치신인들의 진입장벽이 되고 있음을 감안하여 선거공영제를 도입하는 것도 필요하다. 유권자들의 물질적 기대치가 높아지고 고비용의 매스미디어를 이용한 선거운동 방식이 정치신인은 물론 기존 정치인들에게도 부담을 가중시키고 있다. 카시플(Ramon C. Casiple)은 인터뷰에서 높은 비용이 요구되는 필리핀의 현 선거행태가 전통적 정치엘리트들에게도 점점 더 재정적 부담으로 다가오기 때문에 조만간 선거법 개정에 동의하지 않을 수 없는 상황에 도달할 것이라고 전망했다.

필리핀에서 계층적 분열구조와 함께 중요한 문제로 부각되는 것은 이슬람 분리주의 운동으로 대변되는 문화적, 지리적 분열구조이다. 필리핀은 인종적인 차이가 두드러지지 않지만 지역 간 언어와 문화적 차이가 두드러진다. 또한 이러한 차이는 중앙집권적인 현 헌정체제에서 정치적 소외와 경제적 차별의식으로 나타남에 따라 지속적인 갈등의 요인이 되고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로 일부에서는 현 단일국가체제를 연방국가체제로 개편할 것을 제안하기도 한다. 이는 연방제가 각 지역의 정치경제적 자율성을 높임으로써 갈등의 원인을 제거하고, 지역의 현실에 맞는 정책을 개발하고 추진할 수 있도록 함으로써 참여민주주의를 강화할 수 있다는 논리이다. 그러나 필리핀 영토 내에서 뚜렷이 되는 정치적 단위체가 등장했던 역사적 경험이 부재한 상황에서 인위적으로 연방단위를

구획하는 것은 많은 문제점을 수반할 수 있다. 또한 연방제가 곧 지역 간 불균형 발전을 해결해 줄 것이라는 어떠한 보장도 없으며, 오히려 지역 간 불균형의 심화를 조율할 수 있는 정치적 기제를 약화시키는 결과를 낳을 수도 있는 것이다. 따라서 이러한 급진적인 변화보다는 현재의 헌정체제에서 규정하고 있는 지방자치제도와 특별자치구 제도의 효율성을 강화하는 방법이 보다 바람직하다고 볼 수 있다. 현 지방자치법에서 추구하고 있는 바와 같이 지방정부의 재정 자립도를 높이고, 시민참여 제도를 강화함으로써 연방제가 담고 있는 다양한 제도적 장점을 살릴 수 있을 것이다.

제도의 변화는 경로의존성(path dependence)이 강하기 때문에 급격한 변화는 성공적인 결과를 가져오기보다는 부작용을 수반하는 경우가 많다. 따라서 필리핀의 헌정공학은 현 체제가 가지고 있는 권력공유와 책임성의 문제를 해결하는 방향으로 점진적인 보안을 통해 효율성과 안정성을 강화함으로써 민주주의 공고화의 길로 나아가야 할 것이다.

VI. 맺음말

필리핀에서 오늘날 헌정체제의 근간이 되는 근대적 헌법이 제정된 것은 미국 식민지하라는 특수한 상황에서였다. 대통령제를 기초로 하는 필리핀 헌정체제는 전쟁과 독립, 그리고 독재와 민주화 등을 거치면서도 큰 틀에서의 변화 없이 지속되어 왔다. 대통령제 민주주의 헌정체제 하에서 대표적인 대의기관인 대통령과 의회 간의 ‘권력공유’는 견제와 균형이란 원칙하에 국가의 목표를 달성하기 위한 합리적 정책을 도출하는 장치로서 의미를 가진다. 그러나 필리핀 헌정체제에서 대통령과 의회 간의 권력공유는 이처럼 건설적인 기

능보다 개별 정치엘리트들이 자신의 정치적 이권을 확대 재생산하기 위한 협상의 기제로 이용되고 있음을 볼 수 있다. 또한 공직자의 불법행위를 감시하고 처벌하는 제도와 정치적 결과에 대해 심판하는 선거는 ‘책임성’을 담보하는 대표적인 장치들이다. 그러나 필리핀에서의 이러한 제도적 장치들은 대중과 괴리되어 정치권력을 독점하고 있는 정치엘리트들 간의 권력순환의 도구로 이용되고 있음을 볼 수 있다. 필리핀 헌정체제가 이와 같은 방향으로 운영됨으로써 민주주의 가치를 실현하기 위한 제도로서의 ‘효율성’과 ‘안정성’을 확보하는데 어려움을 겪고 있다. 그 결과 경제적 발전은 지체되고, 사회적 불평등 구조는 심화되며, 시민혁명과 군부 쿠데타 시도와 같은 초헌법적 현상들이 지속적으로 나타나고 있다.

필리핀 민주주의 체제의 문제점을 다양한 계층적 이익을 대변해 줄 수 있는 정당의 부재에서 찾는 경우가 많으며, 제도적 개선을 통해 정당정치를 강화하고자 하는 목소리가 지속적으로 제기되고 있다. 이러한 주장들의 중심에는 내각제 개헌을 통해 정당정치를 강화하고, 연방제를 도입하여 지역과 문화적 차이에서 오는 구조적 갈등을 해결하려는 것이다. 그러나 내각제가 정당정치를 기반으로 하는 것은 사실이지만, 정당의 결집력이나 규율이 내각제의 결과라는 경험적 증거가 부족하다. 또한 연방제가 권력의 분산과 자치의 확대를 통해 민주적 가치를 실현하는 데 순기능을 발휘할 수 있지만, 인종적 차이나 역사·문화적 다원성이 그다지 뚜렷하지 않은 필리핀에서 인위적인 연방분할은 자칫 국가적 통합을 저해하고 체제의 효율성만 떨어뜨릴 수도 있을 것이다. 이처럼 새로운 헌정체제가 가져올 지 모를 부작용에 대한 염려와 함께 정치적 이해관계가 맞물려 헌법개정 논의가 진전을 보지 못하고 있다.

이러한 현실을 감안하여 필리핀의 헌정공학은 급격한 체제변화보다는 기존의 체제에서 점진적인 제도적 개선을 모색하는 것이 바람

직하다. 특히 정치적 소외계층을 대변할 수 있는 진보적 정치인들의 정치세력화를 지향하고 정당정치를 강화하는 방향으로 제도를 개선해 나아가야 할 것이다. 그 일환으로 선거공영제를 도입함으로써 새로운 정치인들의 진입장벽을 낮추고, 정당의 운영비를 국가에서 지원함으로써 정당의 사유화를 막고 공적제도로써 정당의 위상을 갖출 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 정치적 합의를 통해 현재 시행중에 있는 지방자치 제도의 내용과 범위를 확대하여 연방제 수준의 권력분산과 지방자치를 이룰 수 있을 것이다. 필리핀 헌정체제가 내포하고 있는 많은 문제점들이 정당개혁이나 지방자치제의 확대를 통해서 모두 해결될 것으로 기대할 수는 없을 것이다. 그러나 정치 엘리트와 국민들을 연결하는 정당체제의 올바른 확립과 참여정치의 확대를 의미하는 지방자치의 강화는 필리핀 민주주의 공고화를 위한 가장 중요한 출발점이 될 수 있을 것이다.

주제어: 필리핀 민주주의, 헌정공학, 권력공유, 책임성, 정치적 효율성, 정치적 안정성

〈참고문헌〉

- 김동엽. 2006. “필리핀의 선거와 권력구조의 변화: 민주화 이후 대통령선거를 중심으로.” 『한국정치학회보』 40(5): 301-322.
- . 2008. “필리핀의 정당정치와 민주적 정치발전.” 『동남아시아연구』 18(2): 33-67.
- 박기덕. 2001. “필리핀 정당체제의 변화와 정당정치의 문제점: 사회구조와 정치행태를 중심으로.” 『동남아시아연구』 11: 63-90
- 박승우. 2007. “최근 필리핀의 선거정치와 사회적 변화: 변화와 지속

- 성의 혼재.” 『동남아시아연구』 17(2): 131-172.
- 서경교. 1999. “필리핀의 선거제도와 정당정치: 지속성과 변화.” 『동남아시아연구』 7: 3-45.
- 정영국 · 이동윤. 2004. “필리핀의 정당정치와 민주주의 공고화.” 『동남아시아연구』 14(1): 87-120.
- Abad, Florencio. 1997. "Should the Philippines Turn Parliamentary: The Challenge of Democratic Consolidation and Institutional Reform." In Soliman M. Santos, Jr., Florencio Abad, Joel Rocamora, Chay Florentino-Hofilena, *Shift*. Quezon City: Ateneo Center for Social Policy and Public Affairs.
- Abueva, Jose. 2007. “Proposed Constitutional Reforms for Good Governance.” In Rodolfo C. Severino & Lorraine Carlos Salazar (eds). *Wither the Philippines in the 21st Century?* Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Abueva, Jose, Rey Magno Teves, Gaudioso C. Sosmena, Jr. Clarita Carlos, and Michael Matura, (eds). 2002. *Toward a Federal Republic of the Philippines with a Parliamentary Government: A Reader*. Quezon City: Center for Social Policy and Governance Calayaan College.
- Anderson, Benedict. 1988. "Manila's Cacique Democracy: Origins and Dreams," *New Left Review* 169: 3-33.
- Aruego, Jose M. 1949. *The Framing of the Philippine Constitution*. Manila: University Publishing Co. Inc.
- Bello, Walden. 2009. *The Anti-Development State: The Political Economy of Permanent Crisis in the Philippines*. Pasig City: CORASIA Inc.
- Bernas, Joaquin G. 2003. *A Living Constitution. The Abbreviated*

- Estrada Presidency*. Quezon City: Ateneo De Manila University Press.
- Caoili, Olivia C. 2006. "The Philippine Legislature: From Pre-Spanish Times to the Even of Martial Law." in Noel M. Morada and Teresa S. Encarnacion Tadem (ed.). *Philippine Politics and Governance, An Introduction*. Quezon City: COR Asia Inc.
- Case, William. 1999. "The Philippine Election in 1998 - A Question of Quality," *Asian Survey* 39(3): 468-485.
- Casiple, Ramon C. 2003. "The Party-List Path to a Broadened Philippine Democracy" *Public Policy* 7(1): 1-22.
- Choi, Jungug. 2001. "Philippine Democracies Old and New. Election, Term Limits, and Party Systems." *Asian Survey* 41(3): 488-501.
- Coronel, Sheila S., Yvonne T. Chua and Isagani De Castro Jr. 2004a. *Cockfight, Horserace, Boxing Match: Why Elections are Covered as Sports*. Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism.
- Coronel, Sheila S., Chua, Yvonne T., Rimban, Luz, and Cruz, Booma B. 2004b. *The Rule Makers: How the Wealthy and Well-Born Dominate Congress*. Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism.
- Diamond, Larry. 2002. "Elections Without Democracy: Thinking about Hybrid Regimes." *Journal of Democracy* 13(2): 21-35.
- Elgie, Robert. 2005. "From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies?" *Democratization* 12(1): 106-122.
- Gills, Barry and Joel Rocamora. 1992. "Low Intensity Democracy."

- Third World Quarterly* 13(3): 501-523.
- Gutierrez, Eric U, Ildefonso C. Torrente, and Noli G. Narca. 1992. *All in the Family, A Study of Elites and Power Relations in the Philippines*. Quezon City: Institute for Popular Democracy.
- Haggard, Stephan and Mathew D. McCubbins (eds). 2001. *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hartlyn, Jonathan. 1988. *The Politics of Coalition Rule in Colombia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hutchcroft, Paul D. 1996. *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines*. Ithaca, New York: Cornell University Press
- Hutchcroft, Paul D. 2000. "Colonial Masters, National Politicos, and Provincial Lords: Central Authority and Local Autonomy in the American Philippines, 1900-1913." *The Journal of Asian Studies* 59(2): 277-306.
- Kasuya, Yuko. 2009. *Presidential Bandwagon: Parties and Party Systems in the Philippines*. Manila: Anvil Publishing Inc.
- Lambert, Jacques. 1969. *Latin America: Social Structure and Political Institutions*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Lande, Carl H. 1964. *Leaders, Factions, and Parties: The Structure of Philippine Politics*. New Haven: Yale University Southeast Asia Studies.
- . 1968. "Parties and Politics in the Philippines." *Asian Survey* 8(9): 725-747.
- . 1996. *Post-Marcos Politics*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

- Lande, Carl H. and Allan J. Cigler. 1979. "Competition and Turnover in Philippine Congressional Elections, 1907-1969. *Asian Survey* 19(10): 977-1007.
- Laquian, Aprodicio A. and Eleanor R. Laquian. 2002. *The Erap Tragedy: Tales from the Snake Pit*. Pasig City: Anvil Publishing Inc.
- Leones, E. and M. Moraleda. 1998. "Philippines", in Wolfgang Schsenroder and Ulrike Frings (eds). *Political Party Systems and Democratic Development in East and Southeast Asia, Volume I: Southeast Asia*. Brookfield UT: Ashgate. 1-53.
- Lijphart, Arend. 2004. "Constitutional Design for Divided Societies." *Journal of Democracy* 15(2): 96-109.
- Linz, Juan. 1990. "The Perils of Presidentialism." *Journal of Democracy* 1(1): 51-69.
- Linz, Juan and Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Consolidation: Southern Europe, Southe America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin and Stein Rokkan. 1967. *Party systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*. Toronto: The Free Press.
- Mainwaring, Scott. 1990. "Presidentialism in Latin America." *Latin American Research Review* 25(1): 157-179.
- Mainwaring, Scott and Matthew S. Shugart (eds). 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCoy, Alfred W. 1994. *An Anarchy of Families, State and Family*

- in the Philippines*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rebullida, Ma. Lourdes G. Ganato. 2006. "Religion, Church, and Politics in the Philippines." in Teresa S. Encarnacion Tadem and Noel M. Morada (eds). *Philippine Politics and Governance, Challenges to Democratization & Development*. Quezon City: Department of Political Science, University of the Philippines. 63-88.
- Riggs, Fred W. 1988. "The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practice." *International Political Science Review* 9: 247-278.
- Riggs, Fred W. 1997. "Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy." *International Political Science Review* 18(3): 253-278.
- Rocamora, Joel. 2007. "From Regime Crisis to System Change." In Rodolfo C. Severino & Lorraine Carlos Salazar (eds), *Wither the Philippines in the 21st Century?* Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Rüland, Jürgen. 2003. "Constitutional Debates in the Philippines: From Presidentialism to Parliamentarism?" *Asian Survey* 43(3): 461-484.
- Sartori, Giovanni. 1968. "Political Development and Political Engineering." in J. D. Montgomery and A. O. Hirschman (eds). *Public Policy, Vol. XVII*, Cambridge: Harvard

- University Press. 261-298.
- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering*.
New York: New York University Press.
- Sidel, John T. 1989. "Beyond Patron-Client Relations: Warlordism and
Local Politics in the Philippines." *KASARINLAN* 4(3): 19-30.
- Side, John T. 1998. "Take the Money and Run? 'Personality' Politics
in the Post-Macros Era." *Public Policy* 2(3): 27-38.
- Sidel, John T. 1999. *Capital, Coercion, and Crime: Bossism in the
Philippines*. Stanford: Stanford University Press.
- Shugart, Matthew S. and John M. Carey. 1992. *Presidents and
Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*.
Cambridge: Cambridge University Press.
- Stephen, Alfred and Cindy Skach. 1993. "Constitutional Frameworks
and Democratic Consolidation: Parliamentary versus
Presidentialism." *World Politics* 46(1): 1-22
- Tuazon, Bobby M. (ed.). 2011. *12 Years of the Party List System*.
Quezon City: Center for People Empowerment in Governance.

(2012. 08. 17 투고; 2012. 10. 12 심사; 2013. 2. 01 게재확정)

<Abstract>

Philippine Democracy and Constitutional Engineering:

Power Sharing, Accountability, Effectiveness and Stability

KIM Dong-Yeob
(Busan University of Foreign Studies)

This study examined the constitutional engineering of the Philippine democracy in terms of power sharing and accountability, and the effectiveness and stability of the Philippine democracy as a result were assessed. Based on the analysis, the nature of the present Philippine democratic system since 1986 was brought to light. This study argues that the system of power sharing between the President and the congress in the Philippines tends to serve for negotiating political interests among the power elites rather than functioning in a constructive way. And the public accountability system is not functioning as it was designed to do. Due to the defects the Philippine democracy continuously suffers the lack of political effectiveness and stability. Despite of the problem, the reason not to break down the system would be the fact that the system served for the oligarchic power elites to circulate and recreate the political power exclusively. The direction of the Philippine constitutional engineering

should be weakening the present traditional elite dominated political system, and strengthening the chances of political participation from the various classes. Some concerned people suggested the constitutional change to parliamentary system in order to strengthening party politics, and federal system to cope with the problems of regional conflicts, but such efforts failed repeatedly due to the conflict of political interests. Considering the present circumstance, it would be advisable to reform political party law and election system in the direction of strengthening political party system, and to expand the scope of local government system in the direction of devolving the centralized political power.

Key Words: Philippine Democracy, Constitutional Engineering, Power Sharing, Accountability, Political Effectiveness, Political Stability.