

# 식민지 유산과 저발전의 발전: 필리핀 엘리트 형성과 경제발전 경로

이혜민 이화여자대학교 정치외교학과 박사수료

이 연구는 정치·경제 영역의 식민지 유산이 독립 이후 국가의 경제 발전에 어떠한 영향을 미치지 탐구한다. 구체적으로 식민지 시기 정치경제 엘리트의 형성과 독립 이후 엘리트의 개발선행이 국가의 경제 발전에 미친 영향을 필리핀 근대화 사례 분석을 통해 규명하는 것을 목적으로 한다. 식민통치 형식은 크게 직접통치와 간접통치로 분류할 수 있는데, 통치형식 분류에서 중요한 행위자는 '토착 엘리트'로서, 토착 엘리트의 권한이 얼마만큼 허용되는지에 따라 엘리트 형성에 다른 영향을 미쳤다. 스페인에 이어 미국의 식민통치를 받은 필리핀은 식민지 이전 중앙집권화 정도가 낮고, 한정적인 자원으로 인해 마닐라 중심 지역에 대한 직접통치와 그 외 지역에 대한 간접통치를 받았다. 간접통치는 기존 정치 시스템 안에서 식민통치가 이루어지므로, 대부분의 필리핀 지역에서는 정치 후원주의를 바탕으로 토착 엘리트로서 지주의 권한이 더욱 강화되었다. 스페인에 이어 미국의 식민통치는 정치적으로 관료제보다 앞서 의회 제도를 도입·강화하였으며, 의도적으로 지방 엘리트층을 중앙 엘리트층으로 유입하는 과정을 통해 필리핀의 지방 지주 엘리트는 정치 경제 엘리트층으로 부상하게 된다. 식민지 유산으로서 엘리트의 형성과 제도는 경로의존성을 바탕으로 독립 이후 경제발전 과정에 영향을 미쳤다. 지방 엘리트들은 현 상태에서의 지대추구를 위해 개발에 소극적으로 대응함으로써 저발전의 발전을 지속하는 요인으로 작용하였다.

**주제어** 식민지 유산, 엘리트, 지대추구, 개발선행, 저발전

## I. 들어가며

제2차 세계대전의 종전과 그로 인한 식민지 국가들의 독립 이후 라틴 아메리카, 아프리카, 아시아 경제 발전에 관한 관심은 꾸준히 지속되었다. 서구 유럽과 미국 등 이미 발전된(developed) 국가들이 경제성장 모델로 제시되고, 단계에 따른 성장 모델이 제3세계 국가들의 '근대화(modernization)' 모델로 추진되기도 하였다(Rostow, 1960; Almond and Coleman, 1960). 하지만 발전국가 모델로 알려진 국가주도의 경제성장을 이룬 동아시아의 일본, 한국, 대만의 경제 발전과 달리, 근대화 과정을 통해 경제성장에 진입하였으나 세계적 경제위기와 함께 침체에 빠진 국가들과, 여전히 국가의 제도가 확립되지 못하고 내전과 불안정 속에 있는

국가들의 사례가 발견되었다. 이러한 예에서 알 수 있듯 국가의 경제성장과 발전은 근대화 모델이 제시한 것처럼 단계적이지 않았을 뿐만 아니라, 달성하기까지 수많은 변수들이 존재하는 복잡한 과제였다. 라틴아메리카 발전 연구자 군더 프랭크(A. G. Frank)는 ‘저발전의 발전(development of underdevelopment)’이라는 화두를 던지며, 이들 국가들의 저발전이 계속되는 원인을 규명하고자 하였다(Frank, 1971).

발전을 저해하는 요인들 중 현대 정치체제를 이해함에 있어 역사의 중요성은 인식되었으나, “사회경제구조와 정치구조의 역사적 발전을 현재에 대한 분석과 통합시킨 연구”를 구체적으로 찾아볼 수 없다(크라우치, 2009). 제2차 세계대전의 종전과 냉전의 도래, 식민지에서의 독립과 국가건설, 이미 반세기 전에 라틴 아메리카, 아프리카, 아시아 제3세계 국가들이 처한 역사의 현상이었다. 이와 같은 굵직한 사건들은 단지 과거에 있었던 일로 마무리되었는가? 그 흔적들은 말끔히 해소되었나? 이 연구는 식민지 역사를 갖고 있는 국가에 남겨진 식민지 유산이 국가건설과 발전이라는 과제에 어떠한 영향을 미치고 있는가에 대한 문제의식에서 시작되었다.

동남아시아를 이해하기 위해 식민지배로부터의 독립 후 역사는 중요한 지점이다. 식민지배의 종식 자체만으로도 동남아시아의 중요한 변곡점이라고 볼 수 있으나, 그 후 이어지는 국가건설 과정은 식민지 유산과 동남아시아의 다양성이 융합되는 결과로 볼 수 있기 때문이다. 식민지로부터 정치적 독립은 이루어져 주권 국가로 거듭났지만, 근대화의 주체가 된 엘리트와 국가의 경제 제도는 식민지배 시스템을 답습하기도 하였다. 국가건설 과정에서 엘리트들은 더 나은 제도를 도입하는 비용을 발생시키지 않고 자신의 이익을 추구하기 위해 기존의 제도를 선호할 수 있다(Acemoglu et al., 2001). 이와 같은 제도의 ‘경로의존성’과 식민지 유산을 바탕으로 추진된 국가 주도의 근대화와 다르게 사회에서의 근대적 변화는 더디게 나타났으며, 그 결과 또한 동남아시아가 갖는 다양성만큼 달랐다. 즉, 국가 주도의 근대화는 충분한 탈식민화 과정을 거치지 못한 채 경제성장을 추구하였고 그 결과 또한 다양하다는 점에서 동남아시아 국가의 경제 발전 사례는 식민지 유산과 저발전의 상관관계를 살펴볼 수 있는 적절한 사례라고 할 수 있다.

식민주의는 근대 사회로의 변화에 큰 동력으로 작용하였다. 라틴 아메리카, 아시아, 아프리카에 이르기까지 식민지의 확장은 유럽인들과 그 제도들을 전 세계로 뻗어 나가게 하는 역할을 하였으며(Mahoney, 2010), 식민지 국가는 피식민지 국가의 전통 농업과 자원을 산업경제와 시장, 투자의 장으로 끌어들이었다(Robinson, 1976). 경제 발전이 전통적 농업사회에서 산업사회로의 전환에서 시작된다고 볼 때, 이러한 전환이 누구에 의해 어떠한 제도가 도입되었고 그로 인한 변화는 어떠한지 살펴보는 것은 의미가 있다. 이와 관련하여 프랭크는 제3세계 연구는 유럽 제국주의의 역할에 집중되어야 한다고 주장하기도 하였다(Frank, 1971).

식민지 역사와 식민지 제도의 ‘경로의존성(path dependency)’이 후식민지 국가 경제 발전에 있어 중요한 이유는 유럽 열강의 식민지 개척 원인이 자본주의 시장경제의 확장을 위한 경제적인 원인에서 비롯되었기 때문이다. 블라디미르 레닌(Vladimir I. Lenin)은 독점자본주의, 금융자본주의로의 이행이 유럽 열강의 식민지 확대 경쟁 시기와 연관되어 있으며, 금융자본 단계의 식민정책은 로마제국, 대영제국과 같이 자본주의 전 단계에서 나타난 식민정책과는 본질적으로 달랐다고 지적한 바 있다(레닌, 2017). 식민주의의 이러한 일차적 목적은 피식민 국가의 경제 구조를 자신들의 목적에 맞춰 바꾸는 데에 집중되었으며, 이렇게 형성된 경제구조는 독립 이후 국가건설 과정에서 유지되었을 가능성이 높다. 식민지배 국가와 토착 엘리트의 협력을 통해 식민지배는 공고해졌으며, 협력자로서 토착 엘리트들은 독립 이후 국가건설 과정의 주역으로서, 새로운 국가의 정치경제 엘리트 즉, 기득권층으로 자리잡았기 때문이다(Benda, 1965; Robinson, 1976; Osterhammel, 2005). 또한 피식민 국가들은 식민지배 기간 동안 타의적으로 세계 시장 경제에 편입되었으며, 그 구조 속에서 독립을 맞이하고 국가건설과 근대화가 시작되었다. 식민지배는 의회, 선거와 같은 정치 시스템의 도입 등 정치적 통치구조의 변화를 수반할 뿐만 아니라, 자본주의 시장경제 체제의 도입과 세계 무역 시장에 노출되는 경제구조와 산업구조 변화로 인해 사회구조, 정체성, 언어와 같은 문화적 측면까지 영향을 미칠 수 있다. 이처럼 식민주의 역사는 서서히 이루어지는 지배구조와 사회구조 건설의 역사이며, 동일한 형태로 존재했던 것이 아니라 개별적으로 다양한 역사가 존재했다(Osterhammel, 2005).

이 연구에서는 식민지 역사를 갖고 있는 동남아시아 국가들 중 필리핀의 사

례를 통해 식민지 유산과 저발전의 상관관계를 살펴보고자 한다. 동남아시아 11개국 중 근대화 이론이 제시한 발전 경로를 추진한 국가들, 이를테면 세계자본주의체제의 틀 속에서 발전 경로를 추진한 국가들은 1967년 동남아시아국가연합(ASEAN: Association of South-East Asian Nations) 창설 당시 회원국이었던 필리핀, 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아, 태국 5개국이다. 이 중 태국은 동남아시아에서 유일하게 식민지 역사를 경험하지 않은 국가이며, 태국 외 4개국은 각각 인도네시아는 네덜란드의 식민지배를, 필리핀은 스페인에 이어 미국의 식민지배를, 말레이시아와 싱가포르는 영국의 식민 지배를 받았다. 이 연구에서는 식민지배 이전 국가의 조건과 식민지배의 통치 형식, 식민 정부와 토착 엘리트의 협력 정도에 따른 정치경제 엘리트의 형성과, 국가건설 이후 경제개발 정책에서 나타나는 엘리트의 개발선호와 이에 따른 경제발전 경로를 필리핀의 사례를 통해 분석하고자 한다. 필리핀은 엘리트 형성에 있어서 동일한 식민지 역사를 가진 다른 동남아시아 국가들과 확연히 다른 결과를 낳은 사례로 볼 수 있으며(크라우치, 2009), 후식민지 경제 발전에 있어서 필리핀은 근대화 발전 경로를 따른 대표적인 사례인 반면, 식민지 이전 조건과 엘리트의 형성, 식민지 제도에서 차이점을 제공함으로써 식민지 유산과 저발전의 상관관계를 비교분석 하는 연구에 타당한 사례로 볼 수 있다. 이러한 시도는 식민지 역사 비교연구를 통해 각 국가의 식민주의 방식의 특수성을 규명할 수 있으며, 후식민지 국가의 발전 경로를 이해하기에 적합하다고 할 수 있다(Osterhammel, 2005: 6).

## II. 이론과 연구모델

### 1. 식민주의와 발전(development) 연구 동향

식민주의가 후식민지 국가 발전에 미친 영향과 관련한 연구는 (1) 식민국가의 통치 형태, (2) 피식민국의 경제적·지리적·자원적 조건 등 피식민 국가가 식민지 이전 갖고 있었던 일정한 조건이나 경제적 변형 정도에 따라 식민통치가 어떻게 달랐는지에 대한 비교연구 두 가지로 분류해 볼 수 있다. 즉, 식민주의가 미

친 영향의 주된 변수를 식민국가의 통치 형식에 둘 것인지, 피식민 국가의 조건에 둘 것인지에 따라 다른 시각을 나타낸다. 전자가 식민 통치 형태의 차이를 주된 변수로 보는 반면, 후자는 통치형식뿐만 아니라 피식민 국가가 갖고 있는 식민지 이전의 환경과 식민지 유산으로 인한 변화에 초점을 맞추고 있다는 차이점이 있다.

먼저 첫 번째 시각은 주로 식민지배국이 갖고 있던 이해관계의 차이와 관련이 있다(Lange et al., 2006). 이 연구들은 식민국의 ‘통치 형태’를 중심으로 식민국가를 정의하고, 식민국가에 따른 식민지 이후의 발전 양상 차이를 설명한다. 이들은 양적 연구 형태로 식민 통치 방식을 규명하기도 하며, 식민지배를 받지 않은 국가와 식민지 국가의 성장률 비교, 식민 통치 기간과 성장 사이의 관계를 규명한 연구들이 있다(Alam, 1994; Grier, 1999; Bertocchi and Canova, 2002). 또한 서로 다른 식민국가의 목표와 이해관계가 식민지 사회의 사회경제적, 문화적 제도 형성에 영향을 미친다는 사실을 비교역사적 관점에서 설명한 연구들이 있다(Landes, 1998; Lang, 1975; Young, 1994).

두 번째 시각과 관련한 최근 연구들은 식민주의가 피식민국가 발전에 큰 역전(reversal)을 일으켰다고 주장한다. 피식민 국가의 조건이 후식민시기 발전 양상에 영향을 미친다는 연구는 식민지 이전 경제적으로 번영했던 지역들이 식민지 이후 가장 덜 발전된 지역으로 역전되었던 사례에 집중되었다. 스탠리 엔게르만(Stanley Engerman)과 케네스 소콜로프(Kenneth L. Sokoloff)는 식민지 이전의 부존자원(factor endowment)은 식민지 개척자들을 착취적 제도를 설립하도록 이끌었다고 주장한다. 결과적으로, 이러한 착취적인 제도들은 불평등한 사회를 만들어 냈고, 이것은 미래의 발전에 부정적인 영향을 미친 반면, 서로 다른 종류의 부존자원을 가진 식민지 이전 지역은 종종 식민주의의 최악의 불평등 강화 효과를 면했고 식민지 이후의 시기에 번영할 수 있었다(Engerman and Sokoloff, 2002). 애쓰모글루 외(Acemoglu et al.)는 식민지 전략은 부분적으로 유럽인들의 정착 가능성에 의해 결정되었는데, 매우 높은 사망률에 직면한 곳에서는 정착이 어려웠기 때문에 착취적인 식민 국가를 세울 가능성이 더 높았음을 설명하였다(Acemoglu et al., 2001). 즉 이들 연구들은 식민주의가 미친 영향의 주된 변수를 개별 피식민 국가가 갖고 있는 조건에서 규명하고자 했다.

이러한 식민주의 발전 사이 두 가지 관점에 관하여 매튜 랭(Mathew Lange)과 제임스 마호니(James Mahoney)는 식민지배는 식민국가와 피식민국가 사이 상호관계로 구성되기 때문에, 전자의 특성뿐만 아니라 후자의 특성도 식민주의가 발전에 미치는 영향을 이해하는 데 관련이 있다고 설명한다(Lange et al., 2006). 식민주의와 관련된 대부분의 연구가 첫 번째 관점과 관련한, 식민 통치 형태와 식민 지배 국가의 정체성이 식민지 이후의 발전의 변화를 설명하고 있음을 지적하면서, 영국과 스페인의 경제 모델 차이가 그들이 정착하기를 선호하는 지역의 종류, 그들이 추구한 식민지 제도 건설의 정도, 그리고 궁극적으로 그들이 남긴 발전적 유산에 큰 차이를 가져왔다고 주장한다. 제임스 마호니는 후속 연구인 『식민주의와 후식민 국가의 발전: 비교 관점에서의 스페인 아메리카(*Colonialism and Postcolonial Development: Spanish America in Comparative Perspective*)』에서 식민주의와 후식민 국가의 발전 간 상관관계를 살펴보기 위해 기존연구들의 변수를 융합하여 (1) 식민통치 형태와 (2) 식민지 이전 조건을 포괄하는 식민주의 모델을 제시하였다.<sup>1</sup>

식민주의는 후식민 국가의 경제성장과 관련한 연구에서 거의 주목을 받지 못하였으며 (Bertocchi and Canova, 2002; Bernhard et al., 2004), 또한 식민주의 영향에 관련한 최근 연구들은 라틴 아메리카, 아프리카 사례 연구가 다수를 차지한다. 제3세계 지역들 중 동남아시아는 네덜란드, 프랑스, 영국, 스페인, 미국, 포르투갈의 식민지배를 받았으나 직접적 통치는 18세기 후반부터 시작되었고, 광범위한 지역보다 국가별로 특정 지역 중심으로 식민통치가 이루어졌다. 때문에 식민국가의 통치 형태를 기준으로 연구될 때 보편성과 특수성을 아우르는 연구 데이터 제공에 쉽지 않은 측면이 있다. 하지만 동남아시아 발전 연구에서 식민지 역

<sup>1</sup> 마호니는 식민지 제도의 형태를 크게 1) 중상주의(mercantilist)와 2) 자유주의(liberal)로 분류하고, 높은 수준, 중간 수준, 낮은 수준으로 식민주의의 수준(level)을 규명하여 이 관계 속에서 식민지배로부터 형성된 제도를 설명하였다. 마호니는 (1) 상업과 시장을 규제하는 제도(자유 무역의 범위), (2) 정치적 권위(법의 지배가 존재하는 정도), (3) 인종 및 민족(모든 그룹이 동일한 권리를 갖는 정도)에 중점을 두고 유형화하였으며, 이러한 제도의 내용이 중상주의와 자유주의 식민주의의 특정 수준에 따라 다르며 탈식민지 발전에 대한 주요 함의가 있음을 주장하였다. 자세한 사항은 Mahoney, James. 2010. *Colonialism and Postcolonial Development: Spanish America in Comparative Perspective*. Cambridge University Press 참조.

사가 주는 영향은 주목할 만한 요인으로 지적되고 있으며(Abrami and Doner, 2008; 크라우치, 2009), 식민주의라는 보편성에 앞서 개별 국가의 경제 발전에 미친 식민주의의 영향을 정치·경제 엘리트와 제도적 측면에서 동남아시아 발전 연구에 접근하고자 한다. 때문에 1991년 아시아 경제위기 이후 오랜 기간 경제 침체를 겪고 있는 동남아시아 발전 연구에 식민지 유산이 미친 영향은 검토해 볼 가치가 있는 주제라고 할 수 있다.

## 2. 연구모델

식민주의 연구자 오스터함멜(Juergen Osterhammel, 2005)에 따르면 식민주의(Colonialism)는 ‘강대국이 약소국을 지배하는 일련의 시스템’을 일컫는 개념으로서, 그 형식은 직접통치와 간접통치로 분류된다. 직접통치는 식민 권력이 주권을 장악하여 통치하는 형식을 뜻하며, 소수의 정착민 체제, 관료주의적 세습 국가, 총독 전제정의 유형으로 분류된다. 직접통치에서 토착 엘리트와 식민 정부 간 협력은 긴밀하다. 간접통치는 토착 엘리트의 통치 영역이 식민 국가의 통치권 아래 자치적인 지위를 유지한다는 공통점과, 그 토착 엘리트의 권한이 어느 정도까지 허용되는지의 차이에 따라 3가지 형식으로 분류하였다. 첫 번째는 가장 낮은 수준의 간접통치로서 이 국가들은 식민 지배국에게 흥미가 적은 지역으로, 식민지 관료에 의해 안정을 유지하는 수준에 머물렀다. 두 번째로 좀 더 수준 높은 간접통치는 식민 권력의 대리인들이 기존의 왕정체제를 유지하되, 자문 역할 이상으로 정치 행위에 참여한 형식이다. 마지막으로 가장 높은 수준의 간접통치는 본래 직접통치였던 틀 안에서 토착 권력에게 점차적으로 전권을 허용하고 지방행정 경험을 가능하게 하는 형식이었다(Osterhammel, 2005: 81-83). 즉 통치 형식 분류에서 중요한 행위자는 ‘토착 엘리트’다.

선행 연구에서 랭이 지적한 바와 같이 식민지배는 식민 지배국과 피식민국의 상호작용 안에서 작동한다. 좀 더 엄밀하게 식민 지배국과 피식민국의 협력자(collaborator)와의 상호작용 안에서 작동한다고 볼 수 있다. 이 연구에서는 로빈스(Robinson, 1976)의 “유럽 제국주의의 비 유럽 기반: 협력 이론을 위한 스케치(Non-European Foundations of European Imperialism: Sketch for a Theory of Collaboration)”

와 벤다(Benda, 1965)의 “식민지시대 동남아시아의 정치 엘리트: 역사적 분석(Political Elites in Colonial Southeast Asia: An Historical Analysis)”을 중심으로 식민 통치 형식과 그에 따른 식민 지배국과 피식민국 협력자의 협력 정도에 따라 토착 엘리트 형성에서 어떠한 차이를 갖는지 구체적으로 살펴본다.

벤다는 “식민지시대 동남아시아의 정치 엘리트: 역사적 분석”을 통해 현대 동남아시아 정치 엘리트를 지식인 엘리트(intelligentsia regime)와 현대화된 전통 엘리트(modernizing traditional regime)로 분류하였다. 지식인 엘리트에 해당하는 동남아시아 국가는 인도네시아, 버마, (북)베트남이며, 현대화된 전통 엘리트는 필리핀, 태국, 말레이시아, 라오스, 캄보디아가 해당한다. 벤다는 이와 같은 동남아시아 엘리트의 형성을 두 가지의 역사 발전의 결과물로 보았다. 첫째는 전근대 시대로부터 비롯된 것이며, 둘째로 19세기와 20세기 근대 식민 통치의 결과로서 동남아시아 엘리트의 형성을 설명하였다(Benda, 1965: 235).

로널드 로빈슨(Ronald Robinson)은 “유럽 제국주의의 비 유럽 기반: 협력 이론을 위한 스케치”에서 협력 메커니즘에 대한 이해는 어떻게 유럽이 그렇게 적은 비용으로 세계의 넓은 지역을 지배할 수 있었는지 설명할 수 있는 이점을 갖고 있음을 주장하였다(Robinson, 1976: 117). 로빈슨에 따르면, 유럽 제국주의의 통제(controlling) 메커니즘은 식민국가 대리인(agents)과 피식민국가의 내부 협력자 사이의 관계로 구성된다. 내부 협력자로서 토착 엘리트들의 자발적이거나 강제적인 협력 없이는 피식민 국가의 경제적 자원은 이전될 수 없었으며, 협력은 제국의 정치·경제적 통제 방식뿐만 아니라, 통제를 유지하고 변화를 촉진하는 조건을 결정하는 데 매우 중요했다. 이들 협력자로서 ‘토착 엘리트’들은 결과적으로 전통 정치에서 자신들의 지위를 강화할 목적으로 식민국가와의 거래를 확대하였다고 로빈슨은 설명하였다(Robinson, 1976: 123).

벤다(Benda, 1965)는 직접통치를 기존 정치 시스템의 폐기, 즉 전통적 정치 엘리트층을 제거하고 서양인 및 토착민으로 구성된 서구의 ‘행정 기구’에 의해 대체되는 것으로 설명하였다. 반면 간접통치는 식민지 이전 체제의 지속과, 최소한의 의미로서 통치자인 전통 정치 엘리트 집단의 유지를 나타낸다. 식민 통치에서는 불가피하게 ‘관료주의 단계’가 나타나며, 중앙에서는 행정, 입법, 사법의 모든 기능이 식민 정부에 의해 통합되는 권력 집중이 이루어지는 반면, 각 지역

표 1 식민통치형태와 정치·경제 엘리트의 형성

		식민지 이전 중앙집권화 정도	
		낮음	높음
식민통치 형태	직접통치 (토착 엘리트와의 협력 높음)	소수의 관료 엘리트 및 전통 지방 엘리트	소수 관료 엘리트
	간접통치 (토착 엘리트와의 협력 낮음)	전통 지방 엘리트	소수 전통 귀족 엘리트

출처: Benda(1965); 크라우치(2009)를 바탕으로 저자 작성.

별로는 지역 엘리트가 무제한적 권력을 행사하는 현상이 동시에 이루어진다(Osterhammel: 2005: 46, 94). 즉, 직접통치는 현대적 행정기구 도입에 따른 지식인 관료 엘리트를 새롭게 부상시키는 반면, 간접통치는 별도의 현대적인 행정기구 도입 없이 식민 국가의 기능이 기술적인 외부자문에 국한됨에 따라 전통 엘리트의 권한을 강화시킨다는 것을 의미한다. 식민정부와 토착 엘리트 간 협력의 정도는 직접통치에서는 토착 엘리트와의 협력이 높고 간접통치 형태에서는 토착 엘리트와의 협력이 낮다. 이처럼 직접통치에서의 식민정부와 긴밀한 협력을 통한 식민지배 시스템의 관료적 중앙집권화 성격은 새롭게 형성된 관료 엘리트에게서 지속될 가능성이 높다. 표 1과 같이 식민지 이전 중앙집권화 정도가 높은 국가에서의 직접통치는 기존의 중앙집권적 성격에 식민지배 시스템이 가져온 관료적 성격이 더해져 중앙집권적 성격이 강해진다. 식민지 이전 중앙집권화 정도가 높은 국가에서 간접통치는 행정 기구의 도입이 없고 기존의 통치 체제를 유지함에 따라 관료 엘리트의 형성 없이 전통 귀족 엘리트의 권한이 유지 및 강화된다. 반면 중앙집권화 정도가 낮고 지방자치가 강한 국가에서의 직접통치는 중앙에서 소수의 관료 엘리트를 형성하고 지방에서 전통 엘리트의 권한을 강화시킨다. 또한 중앙집권화가 낮은 국가에서의 간접통치는 특별한 관료 엘리트의 출현 없이 전통 지방 엘리트의 권한만 강화시킨다. 즉, 중앙집권화가 높은 국가와 낮은 국가 간 엘리트 형성의 가장 큰 차이는 지방자치가 강한 국가의 경우 다수가 엘리트로 형성되는 반면, 중앙집권화가 높은 국가는 중앙에서의 소수만이 엘리트로 형성되는 권력집중 현상이 발생한다는 점이다.

표 2 토착 엘리트의 식민지 이후 경제개발 선호도

		식민지 이후 중앙집권화 정도	
		낮음	높음
엘리트 종류	지식인 관료 엘리트	높음	높음
	전통 엘리트	낮음	높음

자료: Benda(1965); Jacobs(1971)를 바탕으로 저자 작성.

식민지 제도, 구체적으로 식민지 경제 제도는 피식민 국가의 자원 종류에 따라 지역 불균형적으로 형성되었다. 예를 들어 동남아시아 베트남, 캄보디아, 라오스 인도차이나 3국은 남부 지역인 메콩 델타 지역을 중심으로 쌀, 고무 등의 착취가 본격적으로 시행되었다. 상대적으로 자원이 부족한 북부 지방이 간접통치였던 반면, 남부 메콩 델타 유역은 프랑스로부터 직접통치를 받았으며 항만, 철도 등 착취를 위한 기반시설이 확충되었다. 식민통치는 토착인의 협력 없이 유지될 수 없었으며(Robinson, 1976), 식민 국가로 인해 도입된 착취적 제도는 협력자인 토착 엘리트들에게 특권으로 작용했다. 엘리트의 권력 독점은 독점을 누리는 소수의 자들에게만 자원 배분의 특권이 주어지므로, 더 치열하고 과격하다(Slater, 2010). 또한 제도는 가장 효율적인 결과를 낳기 위한 것이라기보다, 권력을 지닌 조직이 가장 유리한 분배 결과를 획득하도록 설계된다(Knight, 1992). 엘리트들은 더 나은 제도를 도입하는 비용을 발생시키지 않고 자신의 이익을 추구하기 위해 기존의 제도를 선호함에 따라(Acemoglu et al., 2001), 식민지 경제 제도는 식민지 이후 지속되며 이러한 현상은 엘리트의 지대추구(rent-seeking)를 위한 개발 선호에 영향을 미친다.

벤다는 식민지배 시기 엘리트를 지식인(intelligentsia) 엘리트와 전통 엘리트로 구분하였다. 엘리트의 종류는 식민 통치 형식에 따라 다르게 나타난다. 직접통치는 식민지 문화 유입이 강하고, 엘리트의 서구화가 강화되어 지식인 엘리트를 형성하는 반면, 간접통치는 전통적 통치방식을 유지하고 지방 엘리트를 강화한다. 지식인 엘리트는 서구식 교육을 받은 집단으로 분류되었는데, 통상적으로 근대적 변화와 개발에 호의적인 집단으로 분류된다. 이 연구에서는 벤다의 지식인 엘리트 정의에서 한 걸음 나아가, 식민통치의 관료적 성격과 중앙집권적 성격이 더해진 '지식인 관료 엘리트'로 엘리트의 특성을 정의한다. 엘리트의 성향

은 국가의 정책과 제도에 영향을 미치는데, 경제개발 정책에 있어서 엘리트의 개발 선호도는 엘리트의 종류와 중앙집권화 정도에 따라 다르게 나타난다. 노먼 제이콥스(Norman Jacobs)에 따르면, 경제적 개선(betterment)은 다양한 비경제적 요인에 의해 제한되는데, 경제개발의 목표는 사회 구성원 다수의 필요가 반영된 것이라기보다 리더의 경제적 불만족이 반영된 것으로 볼 수 있다(Jacobs, 1971: 125-126). 표 2와 같이 식민지 이후 중앙집권화 정도가 낮고 지방자치가 강한 국가의 전통 엘리트의 개발 선호도가 가장 낮다. 엘리트는 지대추구를 위해 개발을 선호하지만, 개발로 인해 현 상태로 인한 지대추구가 상실될 수 있기 때문에 가장 변화가 적은 1차 산업 또는 노동집약적 산업에 대한 투자를 선호할 가능성이 높다. 지방자치가 강한 국가의 지식인 관료 엘리트는 지대추구를 위해 개발 선호도가 높지만, 지방 엘리트들과 개발 선호 분야에 있어 의견 일치가 어려우며, 이에 따라 지방분권화 요구가 거세다. 중앙집권화 정도가 높은 국가의 지식인 관료 엘리트와 전통 엘리트 모두 개발로 인한 지대추구가 지방 엘리트에 비해 거대하고 그 특혜 또한 극소수에게 돌아갈 것을 기대하기 때문에 개발 선호도가 가장 높다고 가정할 수 있다. 이와 같은 엘리트의 개발 선호는 도로, 철도, 항만과 같이 식민지 시기 착취를 위해 형성된 기반 시설 이용과 전통적 생산 체계에서 대규모 플랜테이션으로 근대화된 생산체제를 통한 지대 추구가 가능하기 때문에 식민지 경제 제도를 지속할 가능성이 높다.

### III. 필리핀 식민지 유산과 경제발전 경로

동남아시아 국가들 중 태국을 제외한 10개국은 모두 식민지 역사를 갖고 있음에도 피식민 국가의 식민지 이전 조건과 식민 통치 국가의 목표점에 따라 식민통치 형식이 달랐으며, 이러한 식민지 이전 조건과 식민통치 형식에서의 차이로 인해 엘리트 형성에서 차이를 나타내었다. III장에서는 필리핀의 사례를 통해 식민지 이전 조건과 식민통치 형식에 따른 엘리트 형성, 이들 엘리트의 경로의 존적 개발선호로 인한 국가건설 과정에서의 필리핀 경제발전 경로를 살펴본다.

## 1. 엘리트의 형성

### 1) 식민지 이전 조건과 식민통치

동일한 식민지 역사를 갖고 있는 동남아시아 10개국 중 필리핀은 일부 지역, 즉 마닐라(Manila)를 중심으로 하는 북부지역에 대한 직접통치와 그 외 지역에 대한 간접통치라는 다른 국가들과 유사한 조건에 놓였으나, 그 결과는 식민지 이전 조건과 식민통치 형식에 따라 다르게 나타났다. 그 차이를 만든 피식민 국가의 식민지 이전 조건은 1) 중앙집권화 정도, 2) 국가가 소유한 자원의 지역적 차이이다. 이 두 가지 조건을 식민통치 형식에서 차이를 형성하는 주된 요인으로 볼 수 있다.

먼저 식민지 이전 강력한 중앙집권화 국가였는지, 중앙집권적 정치체가 부재했는지에 따라 엘리트 형성에 다른 영향을 미쳤다. 필리핀은 스페인 식민통치 이전 남부 이슬람 지역을 제외하면 소규모 촌락으로 구성되어 있었고, 이에 따라 중앙집권화 정도가 낮았기 때문에 중앙집권적 관료제도와 귀족관료계급이 출현하거나 중앙에서의 뚜렷한 엘리트 그룹이 존재하지 않았다. 식민지 이전 중앙집권화 정도가 낮고 중앙에서의 관료제도가 존재하지 않았던 필리핀의 중앙집권적 관료제는 식민정부 설립에 착수한 식민지배 국가에 의해 창출되고 조직되었다고 볼 수 있다(크라우치, 2009: 34-35; 소병국, 2020). 필리핀의 식민통치는 마닐라를 포함하는 북부 지방에 대한 직접통치와 그 외 지역에 대한 간접통치가 혼합된 형식이었는데, 벤다(Benda, 1965)에 따르면 직접통치는 서양인 및 토착민으로 구성된 서구의 ‘행정 기구’에 의해 대체되는 것인 반면, 간접통치는 식민지 이전 체제의 지속과, 최소한의 의미로서 통치자인 전통 엘리트 집단의 유지를 의미한다. 이에 따라 필리핀은 직접통치 지역이었던 마닐라를 중심으로 중앙집권적 관료제가 도입됨과 동시에, 그 외 지방의 간접통치 지역에서는 전통 엘리트인 대지주들이 유지되었다고 볼 수 있다. 필리핀과 같이 식민지 이전 중앙집권화 정도가 낮은 국가에서의 직접통치는 중앙에서 소수의 관료 엘리트가 형성되고, 지방에서의 간접통치는 전통 지방 엘리트의 권한을 강화시킨다. 필리핀은 마닐라 지방에 대한 직접통치와 그 외 지역에 대한 간접통치가 혼합된 식민통치 형식이라는 점과 뚜렷한 중앙에서의 관료계급이 존재하지 않았다는 점을 감안

할 때, 지방 지주 계급이 그 세력을 유지하면서 다수의 엘리트로 형성되었다고 볼 수 있다. 즉, 필리핀에서는 중앙에서의 귀족관료계급이 아니라 식민지배 이전 각 지방의 대지주들이 스페인이 도입한 새로운 사회·경제 질서의 수혜자가 되었다. 스페인의 식민통치는 필리핀 지방 토착 정권이 갖는 가산제(patrimonial)적<sup>2</sup> 특성을 많은 부분 공유함으로써 지방 행정관을 비롯한 특권적인 지주 계급을 통치 계층으로 변화시키는 결과로 이어졌기 때문이다. 결과적으로 식민지 이전 중앙집권화 정도가 낮고, 지방 촌락 단위의 필리핀 정치는 스페인 식민통치를 거치면서 중앙에서의 관료계급보다 지방 대지주들이 엘리트로 형성되는 결과로 이어졌다(크라우치, 2009: 35; Hutchcroft, 2000; Hutchcroft and Rocamora, 2003).

다음으로 국가가 소유한 자원의 지역적 차이가 엘리트 형성에 미친 영향을 살펴보기로 한다. 필리핀은 수천 개의 크고 작은 섬들로 구성되어 있으며, 오직 일부 지역만이 대규모 인구를 유지할 수 있는 농업 자원을 가지고 있었다(크리스티, 2004: 25). 동남아시아의 다른 식민주의 사례로서 네덜란드령 인도네시아의 주식과 설탕, 영국령 말라야의 고무와 주식 등 천연 자원 활용을 위한 강력한 직접통치와 해당 지역에 대한 경제제도 도입과 대조적으로, 필리핀의 경제적·광물적 빈곤은 스페인의 직접통치를 한정된 수준에 머물도록 하였을 뿐만 아니라, 두드러진 경제적 차원의 제도가 발달하지 못하는 결과로 이어졌다. 스페인은 필리핀에서 식민지 초기 마닐라를 무역 교두보로 활용하였고, 19세기에 접어들어 담배, 사탕수수, 커피 등의 재배를 시작했다. 그러나 스페인은 필리핀에서 자원을 통한 뚜렷한 경제적 이득을 얻지 못하였고 이와 같은 경제적·광물적 빈곤은 마닐라 지역에 대한 한정적 직접통치와 그 외 지역에 대한 간접통치를 형성하면서 식민통치로 인한 새로운 엘리트 그룹 형성보다는 기존의 지방 지주 권력을 강화하는 데에 영향을 미쳤다.

<sup>2</sup> 에드워드 아스피날(Edward Aspinall)은 ‘가산제(patronage)’와 ‘후원주의(clientalism)’를 필리핀과 인도네시아와 말레이시아의 ‘money politics’를 이해할 수 있는 중요한 개념으로 설명하고 있다. 아스피날에 따르면 가산제란 ‘정치적 관계에서 교환되는 물품 또는 기타 호의’를, 후원주의는 ‘그 관계 자체의 본질’을 의미하는 것으로서, 가산제와 후원주의를 각각 1) 공공 자원에서 비롯된 물질적 자원과 지출된 특정 이익, 2) 개인주의적 권력 관계로 정의하였다(Aspinall, 2012: 299). 자세한 내용은 Aspinall(2012)의 ‘금권정치(Money Politics)’를 참조.

스페인 식민통치 이전 필리핀의 두 가지 조건, 즉 낮은 중앙집권화 정도와 자원적 빈곤은 중앙집권적이고 관료적인 강력한 식민제도의 도입과 (지식인)관료 엘리트의 형성보다 기존의 토착 권력인 지방 대지주 층을 강화함으로써 이후 미국 식민통치를 통한 엘리트 가문(family) 형성의 바탕이 되었다고 볼 수 있다.

## 2) 협력자(collaborator)로서 지방 엘리트의 권한 강화

로널드 로빈슨(Ronald Robinson)에 따르면 유럽 제국주의의 통제(controlling) 메커니즘은 식민국가 대리인(agents)과 피식민국가의 내부 협력자 사이의 관계로 구성되며, 이러한 내부 협력자로서 ‘토착 엘리트’들의 자발적이거나 강제적인 협력 없이는 경제적 자원은 이전될 수 없었다(Robinson, 1976: 122). 또한 식민통치의 행정적 효율성을 위해 일정 정도의 토착 엘리트층을 흡수하는 것은 중요했다(크리스티, 2004: 39).

그렇다면 내부 협력자로서 토착 엘리트들은 무엇을 위해 협력자의 길을 선택하게 되었는가? 이에 대하여 로빈슨은 토착 엘리트는 전통 정치에서 자신들의 지위를 강화할 목적으로 식민국가와의 거래를 확대하였으며, 이러한 정치적 협력은 주로 경제적 의존에서 비롯된 것이라고 설명하였다. 토착 엘리트들에게 경제적 원천으로서 다른 대안은 존재하지 않았고, 식민국가와 피식민국가와의 협력은 주로 식민지 자체의 내부 정치를 통하여 ‘경제적 유인’에 의해 달성되었다. 즉, 식민 국가는 피식민 국가 엘리트와의 정치적 동맹 유지를 위해 충분한 경제적 유인을 제공함으로써 협력은 유지되었으며, 이러한 협력 메커니즘을 통해 식민통치는 유지될 수 있었다 (Robinson, 1976: 123-124, 126).

필리핀은 스페인의 식민지배로 시작되어 1898년부터 미국의 지배를 받았다. 스페인과 미국의 식민통치는 필리핀 엘리트 형성에 각기 다른 영향을 미쳤다. 먼저 스페인의 식민통치는 협력자로서 지방 엘리트의 권한을 강화하는 계기가 되었다고 볼 수 있다. 스페인의 식민통치는 직접통치 방식이었으나, 실질적으로 마닐라 지방을 중심으로 직접통치 방식을 택하였고 그 외의 지방은 간접통치 방식을 택하였다. 필리핀의 자원적 빈곤이 스페인의 흥미를 크게 끌지 못했을 것이라는 점과 마닐라 지방 또한 무역 기지로서의 역할로 제한되었다는 사실을 감안할 때, 마닐라 지방을 제외한 필리핀에서의 간접통치는 식민지 관료에 의해

안정을 유지하는 가장 낮은 수준의 간접통치였을 것으로 볼 수 있다. 스페인 식민통치 기간 동안 필리핀에 거주한 스페인 사람은 단지 몇 천 명에 불과하였고, 이들 대부분이 군인 또는 사제들이었다는 사실과, 필리핀 농촌사회에 끼친 스페인의 영향력은 제한적이었고 필리핀 토착 사회구조 변화가 거의 없었다는 사실(Larkin, 1971)에 따라, 스페인의 간접통치는 피식민국가의 기존 정치 체제 안에서 유지되었다고 볼 수 있다.

로빈슨의 협력자론으로 다시 돌아가 보면 피식민국가의 협력자의 대부분은 전통적인 엘리트였으며, 일부는 중앙에서, 다른 일부는 지방 수준에서 협력했다고 설명한다. 이들 중 일부는 상업적으로, 다른 일부는 행정적·교회적·교육적으로 협력했다. 식민국가 대리인과 토착 엘리트의 협력이 더 용이했던 이유는 토착 엘리트들의 관심은 지역 정치와 전통적 활동에 있었던 반면, 식민국가 대리인들은 주로 중앙 정치와 현대적 활동에 관심을 가졌기 때문이다. 식민국가 편에 있는 협력자들은 식민 정부와의 관계에서 파생되는 부, 명성 및 영향력을 활용하여 전통적 권한을 강화하거나 현대적인 기회를 개선하는 데 관심을 가졌다(Robinson, 1976: 134). 식민통치에서는 불가피하게 ‘관료주의 단계’가 나타나며, 중앙에서는 행정, 입법, 사법의 모든 기능이 식민 정부에 의해 통합되는 권력 집중이 이루어지는 반면, 각 지역별로는 지역 엘리트가 무제한적 권력을 행사하는 현상이 동시에 이루어진다(Osterhammel, 2005: 46, 94). 즉, 직접통치는 현대적 행정기구 도입에 따른 지식인 관료 엘리트를 새롭게 부상시키는 반면, 간접통치는 별도의 현대적인 행정기구 도입 없이 식민 국가의 기능이 기술적인 외부자문에 국한됨에 따라 전통 엘리트의 권한을 강화시킨다는 것을 의미한다. 그러나 필리핀에서 미국의 직접통치는 이례적으로 관료주의 단계보다 ‘앞서’ 대의제가 도입하면서(Hutchcroft and Rocamora, 2003: 265), 중앙에서의 관료 엘리트가 형성된 것이 아니라, 지방 엘리트의 권한을 강화시키는 결과로 이어졌다.

토착 정치를 억압할 수 없었던 식민국가의 통제 메커니즘은 토착 협력자와 정치적 협력 과정을 통해 일해야 했으며, 식민국가 대리인의 정치 권력은 제한적으로만 작용하였다. 이러한 과정을 통해 식민 통치 이전 중앙집권화 정도가 낮았던 필리핀은 ‘후원주의(clientalism)’ 특성을 유지하면서 지방 대지주가 엘리트의 역할을 하였으며, 이에 따라 협력자였던 토착 엘리트로서 지방 대지주의 권

한은 식민통치를 통해 더욱 강화되었다고 볼 수 있다. 뿌린시빨리아(principalia)로 알려진 마을 지배계급은 식민국가가 세운 공물징수체제와 강제노역 관청에서 흡수되었고, 이들은 자신의 직위를 이용하여 재산을 축적할 수 있었다. 또한 이들은 스페인 법률과 행정 제도에 대한 지식을 습득하여 그들의 선조들이 관리하던 공유지를 사유재산으로 전환시킬 수 있었다. 이처럼 뿌린시빨리아가 지방에서 갖고 있는 권력은 스페인 식민통치로 인해 더욱 강화되었다(크라우치, 2009: 37-38).

### 3) 엘리트 가문(family) 형성과 정치 제도의 경로의존성

1986년 ‘피플파워(people power)<sup>3</sup>’로 인한 페르디난드 마르코스(Ferdinand E. E. Marcos) 정권 퇴진 이후, 1987년 5월 치뤄진 선거를 통해 선출된 의회는 마르코스 정권 이전 시대의 ‘복제품(replica)’이었다. 선출된 200명의 하원의원 중 84.5%에 해당하는 169명이 1972년 이전 전통 가문(family)의 구성원이었는데(Park, 2008: 124-125), 이러한 결과는 오늘날까지도 지속되고 있는 현대 필리핀 정치의 일반적 경향을 보여 주는 일례로 해석되기도 하였다(Tadem, et al., 2016: 329).

필리핀 정치에 대한 기존 연구들에서 발견할 수 있는 개념들은 3가지 범주로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째로는 가산제(patronage), 후원주의(clientelism), 과두제(oligarchy)로서 필리핀 정치의 특성을 잘 설명할 수 있는 개념으로 다수의 연구에서 등장하였다(Anderson, 1988; Kerkvliet, 1995; Hutchcroft, 1998; Park, 2008; Winters, 2011; Aspinall, 2012; Teehankee, 2012). 두 번째로 필리핀 정치가 나타내는 특성에 대

<sup>3</sup> 총 세 번의 피플파워(people power) 중 1986년의 1차 피플파워는 첫째, 군부 엘리트의 균열이 민중투쟁과 결합하였고, 둘째, 미국 레이건 행정부에서 대통령 페르디난드 마르코스(Ferdinand E. E. Marcos)에게 사임하도록 압력을 행사하였으며, 셋째, 전국민적 민중의 저항이었다는 점에서 성공적으로 마르코스의 독재를 종식시킬 수 있었다(카치아피카스, 2015; 소병국, 2020). 그러나 역사적 제도주의적 관점에서 피플파워는 ‘중대한 국면(critical juncture)’으로서 해석되기에 어려움이 있다. 피플파워가 필리핀 정치에서 결정적 변화를 일으킬 수 없었던 이유는 마르코스에서 코라손 아키노(Maria Corazon C. Aquino)로 대통령은 바뀌었을지라도, 이들이 모두 엘리트 가문 출신이라는 특성과 이들의 경제정책은 큰 틀에서 변하지 않았기 때문이다. 이에 대하여 베네딕트 앤더슨(Benedict Anderson)은 “필리핀의 지주 민주주의: 기원과 꿈(Cacique Democracy in the Philippines: Origins and Dreams)”에서 코라손 아키노 대통령을 통하여 엘리트 가문과 필리핀의 정치 현상에 대하여 분석하였다.

한 설명은 ‘지속(persistence)’, ‘영구적인(perpetual)’, ‘변함없는(changeless)’ 등이 사용되었다(Timberman, 1991; Bello et al., 2004; Querubin, 2012). 이러한 개념은 필리핀 정치의 경로의존적 성격을 뚜렷하게 보여 준다고 할 수 있으며, 지속적이고, 영구적이고, 변함없는 성격의 주체는 필리핀 정치 엘리트라고 볼 수 있다. 필리핀 정치 엘리트는 구체적으로 엘리트 ‘가문(family)’으로 볼 수 있는데, 이와 관련된 개념이 바로 세 번째 범주에 해당한다. 세 번째 범주는 필리핀 정치의 행위자를 특정 엘리트가 아닌 엘리트 ‘왕조(dynasty)’ 또는 엘리트 ‘가문(family)’ 개념을 통해 필리핀 정치의 성격을 분석하였다 (McCoy, 1994; Rivera, 2004; Mendoza et al., 2022).

필리핀의 엘리트 가문과 관련하여 알프레드 맥코이(Alfred W. McCoy)는 “공직을 가족을 위한 사적 유산으로 탈바꿈”하려는 필리핀 정치인들의 특성을 꼬집었다(McCoy, 1994: 24-25). 필리핀 엘리트 가문의 정치적, 사회·경제적 역할에 대하여 맥코이는 두 가지 핵심 요소가 강력한 정치 엘리트 가문 형성에 직접적으로 기여하였다고 분석하였다. 먼저는 국가 경제의 상당 부분을 차지하는 ‘지대’의 증가와, 이어서 지방에 대한 중앙 정부의 통제 약화다. 그 결과는 국가 자원과 관료 기구가 약화됨과 동시에, 몇몇 가문을 강화하는 공공 자원의 ‘사유화’로 볼 수 있다(McCoy, 1994: 24-25).

이러한 필리핀의 엘리트 가문은 스페인과 미국의 식민통치를 통해 일련의 과정을 거쳐 형성되었다. 그림 1과 같이 먼저 스페인 식민통치 기간을 통해 협력자로서 간접통치 지역의 대지주 및 경제 엘리트의 권한이 강화되었으며, 이후 미국 식민통치 기간 동안 선거, 의회 등 현대식 정치 제도 도입과 함께 중앙 엘리트 그룹이 부재했던 탓에 이러한 지방 엘리트가 정치 엘리트로 변모하는 과정을 거쳤다. 16세기 시작된 스페인 식민통치에 이어 1902년 시작된 미국의 식민통치까지 상당한 기간의 식민통치 역사를 감안할 때, 엘리트 형성 기간이 몇 세대에 걸쳐 발생하였으며 이에 따라 ‘엘리트 가문(family)’이 형성된 것으로 볼 수 있다.

앞서 1) 식민지 이전 조건과 식민통치, 2) 협력자(collaborator)로서 지방 엘리트의 권한 강화 과정을 거치며 형성된 지방 대지주 엘리트들은 미국 식민통치 시기를 거쳐 중앙 엘리트로 변모하였다. 이들 지방 엘리트의 중앙 엘리트로의 변모는 미국 식민 지도부가 ‘의도적’으로 새로운 정치 제도를 창설함으로써 발생

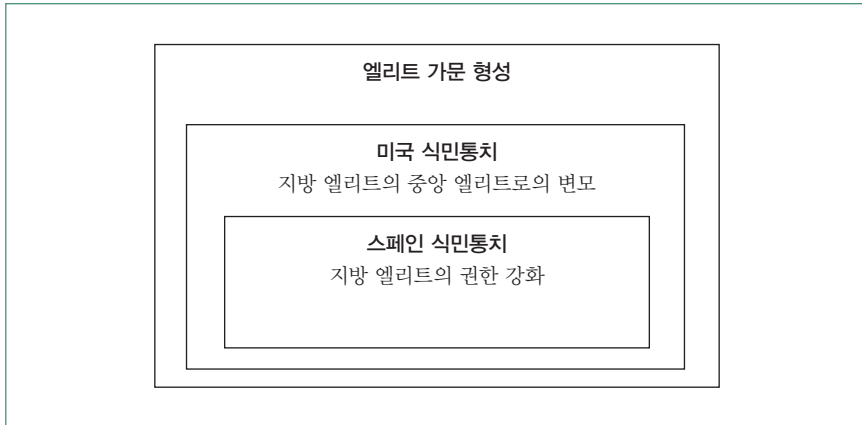


그림 1 필리핀 엘리트 가문의 형성

했다(Hutchcroft and Rocamora, 2003: 263). 즉, 사회경제적 요인이 아니라 제도적 요인이 엘리트들이 기득권층으로 자리매김하고 그들이 누리는 위상을 형성한 가장 중요한 요인으로 볼 수 있다. 베네딕트 앤더슨(Benedict Anderson)은 이와 같은 필리핀 정치제도를 “견고하고 눈에 띄는 ‘국가 과두제’를 만든 것은 무엇보다도 미국인들의 정치적 혁신이었다.”라고 설명한 바 있다(Anderson, 1988: 11). 폴 허치크로프트(Paul D. Hutchcroft)와 조엘 로카모라(Joel Rocamora)는 “강력한 요구와 약한 제도: 필리핀 민주정치 결함의 기원과 진화(Strong Demands and Weak Institutions: The Origins and Evolution of the Democratic Deficit in the Philippines)”에서 필리핀 민주주의 결함의 기원을 초기 미국 식민지 시대에서 비롯된 필리핀의 제도적 결함(deficit)에서 찾았다. 즉, 필리핀의 제도적 결함은 필리핀 민주주의 결함의 대부분을 차지하고 있으며, 그 제도는 국가에 유리한 접근을 할 수 있는 사람들이 사적인 이익을 위해 시스템을 착유(milking)할 수 있는 수단이 되었다(Hutchcroft and Rocamora, 2003: 260). 이러한 분석을 통해 필리핀의 엘리트 가문 형성과 엘리트에 의한 제도의 경로의존성은 ‘식민지 유산’의 일부로 볼 수 있다. 제도는 가장 효율적인 결과를 낳기 위한 것이라기보다, 권력을 지닌 조직이 가장 유리한 분배 결과를 획득하도록 설계되며(Knight, 1992), 엘리트들은 더 나은 제도를 도입하는 비용을 발생시키지 않고 자신의 이익을 추구하기 위해 기존의 제도를 선호함에 따라(Acemoglu et al., 2001), 식민지 경제 제도는 식민지 이후 지속되며 이

표 3 미국의 식민통치형태와 필리핀 엘리트의 형성

		식민지 이전 중앙집권화 정도	
		낮음	높음
식민통치 형태	직접통치 (토착엘리트와의 협력 높음)	필리핀 전통 지방 엘리트의 정치 엘리트로의 변모	소수의 관료 엘리트
	간접통치 (토착엘리트와의 협력 낮음)	전통 지방 엘리트	소수의 전통 귀족 엘리트

러한 현상은 엘리트의 지대추구(rent-seeking)를 위한 개발 선호에 영향을 미친다.

때문에 필리핀 제도에 대한 이해는 식민지배 시기 미국에 의한 필리핀의 제도적 변화에 대한 분석에서 시작되어야 한다(Hutchcroft, 2000). 미국 식민 통치 이전에 필리핀은 국가 수준의 민주적 제도가 존재하지 않았으며, 미국 식민지는 현대 필리핀 정치의 기초를 확립했다. 미국은 주요 지역에서 스페인 식민지배 기간 이후 이미 강력한 경제적 기반을 개발한 엘리트에게 정치 권력 기회를 제공하였는데(Hutchcroft and Rocamora, 2003: 262), 이와 같은 정치 권력이 바로 지방 경제 엘리트가 정치 엘리트로 변모하는 계기로 작동하였다. 미국은 특히 마닐라 지역을 중심으로 지역 대지주(caciques)뿐만 아니라, 국제적 교육을 받은 일루스트라도(ilustrado)를 엘리트로 설립하고, 강력한 지방정부 창설 및 의회를 위한 장기적 개혁에 착수하였다. 또한 미국 식민통치는 자본주의 단계로의 도입 시기와 맞물려 있기 때문에 경제구조 변화로 인하여 필리핀 사회에서도 적지 않은 변화가 발생했다. 많은 이들이 자신이 거주하던 땅에서 쫓겨나고 생계 수단을 박탈당한 반면, 엘리트는 국가의 자원과 특권을 사적으로 독점할 수 있는 메커니즘을 제공한 계기 또한 미국의 식민통치였다(Sidel, 1999: 18).

표 3은 미국의 식민통치 형식과 식민지 이전 필리핀의 중앙집권화 정도에 따른 필리핀 엘리트의 형성을 나타낸다. 연구모델에서 제시된 바에 의하면 식민지 이전 중앙집권화 정도가 낮고 지방자치가 강한 국가에서의 직접통치는 중앙에서 소수의 관료 엘리트를 형성하고 지방에서 전통 엘리트의 권한을 강화시킨다. 또한 중앙집권화가 낮은 국가에서의 간접통치는 특별한 관료 엘리트의 출현 없이 전통 지방 엘리트의 권한만 강화시킨다. 필리핀의 식민통치 방식이 특

정 지역에 대한 직접통치와 그 외 지역에 대한 간접통치였다는 점을 감안할 때, 필리핀 엘리트는 관료 엘리트와 전통 지방 엘리트가 함께 형성될 가능성이 높다. 그러나 필리핀에서 특정한 관료 엘리트가 형성되지 않고 지방 엘리트가 중앙 엘리트로 변모하면서 정치 엘리트 가문을 형성한 것은 40년간의 미국 식민 통치의 특수성에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 미국은 ‘미국 예외주의(American Exceptionalism)’에 따라 식민통치에 있어 도덕적 목적을 갖고 있었으며(Booth 2007: 1-2), 식민지 국가에 민주주의 제도를 이식한다는 목표를 갖고 있었다(Hutchcroft 2000; Hutchcroft and Rocamora 2003). 미국의 식민지 정책은 국제적 교육을 받은 마닐라 지방의 일루스트라도뿐만 아니라, 지방 분권화를 강화하면서 각 지방 대지주들이 중앙 엘리트로 형성되는 데에 큰 역할을 하였다. 또한 미국은 관료기구보다 선거와 대의 제도 창설에 훨씬 더 많은 관심을 기울였으며, 강력한 관료기구보다 먼저 대의 제도를 도입함으로써 후원(patronage)을 추구하는 필리핀 정치 엘리트들이 관료기구를 쉽게 압도할 수 있도록 하였다(Hutchcroft and Rocamora, 2003: 265). 이러한 미국 식민통치의 특수성은 필리핀이 동일한 식민지 역사를 가진 다른 국가들과 엘리트 형성에서 다른 결과를 낳았으며, 엘리트들은 미국이 도입한 제도의 경로의존성을 형성하였다고 볼 수 있다.

## 2. 엘리트의 개발선호와 경제발전 경로

### 1) 필리핀 경제개발 정책과 경제발전 경로

필리핀은 개발 연구 영역에서 ‘퍼즐’을 제공하는 사례 중 하나다. 2차 세계대전 이후 독립을 맞은 제3세계 국가들 중 상대적으로 온화한 미국의 식민통치 경험, 심각한 민족적 분열 없는 독립, 높은 교육 수준, 특히 농업 성장을 지속할 수 있는 농경지 보유 등 유리한 초기 조건에도 불구하고 필리핀은 태국, 인도네시아, 싱가포르, 말레이시아 등과 비교했을 때 뚜렷한 성장세를 나타내지 못하였다.

독립 이후 필리핀은 경제개발 정책으로 다른 저발전 국가와 마찬가지로 수입 대체산업화(ISI: Import Substitution Industrialization) 정책을 채택하였다. 필리핀의 수입 대체산업화 정책의 특징은 첫째, 국내 산업 발전을 위한 자금 조달을 위해 전

통 농업 및 광물 수출에 의존하였으며, 둘째, 1962년까지 관세, 수입할당량 지정, 페소(peso) 가치 고평가를 통해 국내 산업을 외국과의 경쟁으로부터 보호하는 정책을 채택하였다는 점이다(Timberman, 1991: 47). 흥미로운 사실은 1950년대 말부터 1960년대 초까지 아시아 국가들이 새로운 수출 지향적 경제정책을 채택하면서 국제 시장에서 경쟁할 수 있는 공산품 수출에 보조금을 지급하는 등 새로운 산업 육성을 장려한 반면, 필리핀은 전통 농산물 및 광물의 수입대체산업화 정책을 지속하였다는 것이다.

1965년 마르코스가 6대 대통령으로 선출되고 ‘우선적 농촌 개발’을 추진한 이후 1970~1980년대 농산업 위주의 성장전략을 통해 ‘빈곤 해결’을 목표로 하는 경제정책을 시행하였다. 마르코스 시기 대표적인 농업 부문 정책으로 ‘녹색혁명(Green Revolution)’은 새로운 종자, 비료, 농기계 등의 발전을 통해 쌀 수확량 증가를 목표로 벼농사 기술에 집중됐다. 결과적으로 ‘녹색혁명’을 통해 쌀 수확량과 농업 소득 증가에 성공하였지만, 이 개발 정책은 가난한 농민들의 빈곤을 타개하는 수단이 되기보다는 지주들이 토지와 부를 확장하는 데 집중됐다(ILO, 1974: 18; Boyce, 1993). 또한 1955년 토지개혁법 이래 시행된 토지개혁(land reform)의 실패는 필리핀 경제개발 정책과 엘리트의 관계를 보여 줄 수 있는 일례 중 하나로서, 이와 관련하여 필리핀과 미국 등지에서 적지 않은 연구가 이루어졌다(Bauzon, 1974; Riedinger, 1995; Balisacan, 2007; You, 2014). 이들 연구들은 필리핀 토지개혁 실패의 원인 중 하나로 식민지 시기 형성된 지주 계급의 토지개혁에 대한 반발과 저항을 지적하였다.

마르코스의 경제정책은 가계 실질소득 감소, 농업 및 산업 생산성 정체, 산업 경제로의 구조적 전환 미비 등 뚜렷한 성장 성과를 나타내지 못하였다. 이처럼 마르코스 경제개발 정책의 실패 원인은 정부의 과도한 경제개입 및 경제정책 입안과정의 정치화 및 부패의 증가, 정부의 농업 개발 성과 지속능력 미비 등으로 평가되며(Timberman, 1991: 106), 특히 주력 개발정책이었던 농업 정책의 실패는 불평등한 국가의 농업 구조에서 기인한 것으로 볼 수 있다(Balisacan and Hill, 2003: 4).

필리핀 경제는 1980년대 초반부터 농업 침체, 제조업 쇠퇴, 국가 부채 증가 등이 나타나면서 위기에 직면하였다. 1986년 마르코스 퇴진 이후인 포스트 마

표 4 식민지 이후 필리핀 경제정책

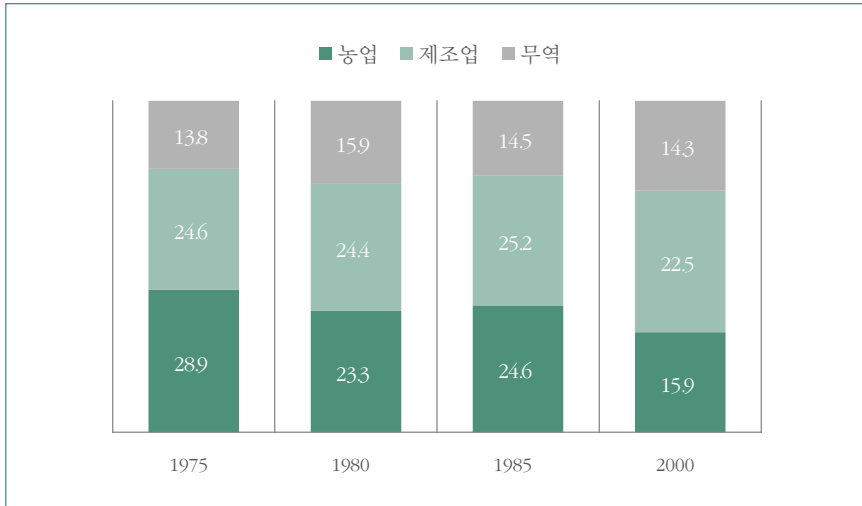
마르코스 이전 (1946~1965)	마르코스 시기 (1965~1986)	마르코스 이후 (1986~)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가 기반 시설 및 농업 재건 주력</li> <li>- 수입 자유화 정책, 무역 협정 체결, 필리핀 중앙 은행 등 경제 기관 설립</li> <li>- 토지 개혁 시행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수입대체산업화(ISI) 정책: 수입 의존도를 줄이고 국내 제조업 촉진 목표</li> <li>- 소비재 제조 등 기존 산업 확장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시장 지향적 경제 정책</li> <li>- 무역 장벽 및 산업 규제 완화, 외국인 투자 장려</li> <li>- 서비스 부문 확장 및 수출주도산업 부상 및 성장</li> </ul>

출처: 저자 작성.

르코스 시대의 경제 정책은 경제성장 촉진을 위한 수출주도산업화(EOI: Export Oriented Industrialization) 정책과 더불어 외국인 투자 유치 등 시장 자유화 및 재정 개혁에 중점을 두었으며, 마르코스 시기 형성된 과도한 중앙집권화 현상과 소수 엘리트에게 집중되었던 정치권력으로 인한 부패를 줄이고 국가부채 문제 해결 및 국가 재정 개선을 목표로 새로운 헌법을 통해 민주 정부로 전환하였다. 경제 개발 정책으로 수입대체산업화에서 벗어나 외화 수입을 늘리고 외국인 투자를 유치하기 위한 수출주도산업화 정책을 채택하였는데, 이 정책은 수출주도 산업에 인센티브를 제공함으로써 수출을 촉진하고자 하였으며, 무역을 자유화하고 산업 규제를 완화하는 정책을 통해 경쟁과 시장 효율성을 장려하는 개혁을 시행하고자 하였다.

표 4에서 볼 수 있듯이, 필리핀의 주요 산업 부분으로서 농업, 제조업, 무역업 부문에서 마르코스 시기와 포스트 마르코스 시기 경제정책의 차이점은 수입대체산업화에서 수출지향산업화로의 전환, 자유주의 시장경제 정책의 일환으로 무역 장벽 및 산업 규제 완화, 외국인 투자 장려와 서비스 부문의 확장 등을 꼽을 수 있다. 그러나 수출지향산업화에서의 제조업과 무역업 또한 1970년 수출진흥법을 제정하여 수출산업 우대조치를 시행하면서 기존의 주요 수출 품목이었던 농업 및 광물에서 공업제품 비중이 증가하기는 하였으나, 공업품 수출이 주로 의류, 반도체 등 위탁가공품에 그치고 중간재를 수입에 의존면서 무역수지 적자가 지속되는 등 산업구조 개선은 쉽지 않았다.

2000년대까지 필리핀의 경제개발 정책은 농산업 위주 정책에 집중됨으로써 제조업 또는 건설업 등의 2차산업 분야 발전은 상대적으로 취약한 것이 특징이



출처: Asian Development Bank, *Key Indicator* 각년호.

주: 해당 그래프는 이 연구에서 주된 경제정책 영역으로 살펴보는 농업, 제조업, 무역업의 3가지 항목으로 구성되었으므로 산업별 비중의 총합(%)은 다른 산업 영역 데이터가 포함된 원데이터와 달리 100으로 산출되지 않음. 예를 들어 1975년 세 분야 산업 비중의 총합은 67.3%임.

그림 2 필리핀 산업별 GDP 비중 변화

다. 더군다나 필리핀 농업정책이 농촌 개발 위주의 성장 전략이었음에도 쌀의 자급자족 및 상대적으로 경쟁력이 낮은 옥수수 및 설탕에 대한 정책에 초점을 맞추었기 때문에 소득 작물의 생산 증가로 연결되지 못하고 농산업 위주의 성장전략은 국가 경제발전에 그렇다 할 영향을 미치지 못하였다. 그림 2에 나타나는 바와 같이 1975년부터 필리핀의 주요 산업을 농업, 제조업, 무역업 중심으로 살펴보았을 때, 1975년 전체 GDP에서 농업이 차지하는 비중은 28.9%에서 10년 뒤인 1985년 24.6%, 1995년 21.6%로 2000년대 이전까지 큰 변동 없이 20%대를 유지하였으며, 제조업 또한 1975년 24.6%에서 1985년 25.2%, 1995년 23%, 2000년 22.5%로 비슷한 수준을 유지하는 것으로 나타난다(ADB, 각년호).

결과적으로 필리핀은 농산업 위주의 소극적 개발과 제조업에 대한 미비한 투자, 다수의 지방 엘리트들의 이해관계가 얽혀 국가 차원의 뚜렷한 경제발전을 보여 주지 못하였다. ASEAN 국가들 중 필리핀은 1950~1970년대까지 경제 성

장에서 다른 국가들과 점진적 차이만 보였으나, 1990~2000년에 3.21%의 평균 실질GDP 성장률을 나타냈다. 이는 태국 4.78%, 인도네시아 5.31%, 말레이시아 7.6%과 비교할 때 낮은 수치로서(IMF, 각년호), 1997년 외환위기 이후 태국, 인도네시아, 말레이시아의 경제성장률이 대폭 하락한 것을 감안하였을 때에도 현저히 낮은 성장률을 나타냄으로써 필리핀 경제 성장의 ‘침체’를 뚜렷하게 보여 주었다. 이러한 현상은 결과적으로 인프라 투자 및 생산성 향상을 위한 연구지원 등 효율적 농업 개발을 추진하지 못하고 전통작물 보존과 쌀의 자급자족을 유지하는 수준으로 개발정책을 한정된 결과로서, 뚜렷한 변화가 나타나지 않는 필리핀의 산업구조는 안정성을 유지한다기보다 ‘정체’되어 있던 것으로 볼 수 있다.

## 2) 엘리트의 지대추구와 개발 선호

지대추구(rent-seeking)는 관련 개념인 부정부패가 누리던 필리핀 저개발에 대한 주된 설명으로 등장하기 시작했다. ‘profit-seeking(이익 추구)’가 주로 경제적 시장 메커니즘을 통한 경제적 부의 생산 또는 재생산을 의미하는 반면, ‘지대 추구’는 비시장적 메커니즘을 통해 경제적 목적을 달성하는 것을 의미하기 때문이다. 지대의 생성은 종종 경쟁을 인위적으로 제한하거나 제거하는 조치에서 기인한다고 볼 수 있으며, 지대독점이 경제 영역에 존재할 경우 지대독점을 획득하기 위한 로비, 뇌물수수 등의 비생산적 활동에 생산성이 낭비됨으로써 경제영역에 악영향을 미칠 수 있다(Mendoza, 2022: 1-3).

앞서 표 2의 연구모델에서 살펴본 바와 같이 엘리트의 성향은 국가의 정책과 제도에 영향을 미치는데, 경제개발 정책에 있어서 엘리트의 개발 선호는 엘리트의 종류와 중앙집권화 정도에 따라 다르게 나타난다. 따라서 경제적 개선(betterment), 현실에서의 경제개발 목표는 사회 구성원 다수의 필요가 반영된 것 이라기보다 리더의 경제적 불만족이 반영된 것으로 볼 수 있다. 이러한 가정 하에 엘리트의 ‘경제개발 선호도’는 국가의 경제개발 또는 해당 엘리트 관할 지역의 개발 정도에 상당한 영향을 미친다고 볼 수 있다. 표 5와 같이 식민지 이후 중앙집권화 정도가 낮은 국가의 ‘전통 엘리트’, 필리핀의 사례에서는 ‘전통(지방) 엘리트’의 개발 선호도는 가장 낮다고 볼 수 있다. 엘리트는 지대추구를 위해 개발을 선호하지만, 개발로 인해 현 상태에서의 지대추구가 상실될 수 있기 때문

표 5 식민지 이후 필리핀 엘리트 경제개발 선호도

		식민지 이후 중앙집권화 정도	
		낮음	높음
엘리트 종류**	중앙 엘리트	필리핀 높음	높음
	지방 엘리트	필리핀 낮음	높음

출처: Benda(1965); Jacobs(1971) 바탕으로 저자 작성.

\*\*표 2의 연구모델에서 엘리트의 종류는 ‘지식인 관료 엘리트’와 ‘전통 엘리트’로 구분되었으나, 필리핀 엘리트 형성의 차이로 인해 ‘지식인 관료 엘리트’를 ‘중앙 엘리트’로, ‘전통 엘리트’를 ‘지방 엘리트’로 변경.

에 가장 변화가 적은 1차 산업 또는 노동집약적 산업에 대한 투자를 선호할 가능성이 높다고 볼 수 있는데 필리핀의 사례가 이에 해당한다고 볼 수 있다. 이제부터는 필리핀 근대화 과정에서 경제정책과 엘리트의 개발선호는 어떠한 관계를 갖는지 살펴보기로 한다.

앞서 1)절에서 2000년대까지의 필리핀 경제정책을 농업, 제조업, 무역업 중심으로 살펴본 바와 같이 엘리트의 개발선호가 경제정책에 미치는 영향 또한 동일한 맥락에서 분석 가능하다. 먼저 농업정책에서 엘리트의 지대추구와 개발선호가 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴본다. 필리핀 농업 정책과 직접적으로 관련된 지주 엘리트들은 식민지 시기를 거쳐 부상하면서 독립 및 국가건설 이전까지 주로 토지 소유권에 그 기반을 두었다. 이들 지주 계층의 지대의 원천은 토지 소유에서 비롯되었기 때문에 기술 향상이나 사업확장(entrepreneurship)을 통해 새로운 수익을 창출하기보다는 토지 또는 천연자원 등 기존의 경제적 자산을 통해 얻은 소득에 주력하였다(Timberman, 1991: 46). 이 같은 지주 엘리트들의 지대추구 현상은 국가건설 초기부터 시행된 토지개혁 실패 사례를 통해 그 일면을 확인할 수 있다. 1950년대 이후 필리핀 대통령 후보들은 토지개혁 강령을 내세웠으나, 개혁을 적극적으로 추진한 적은 거의 없었다(Kang, 2002). 1972년 마르코스는 대통령령(Presidential Decree) 27호를 통해 지주가 7ha 이상을 소유하고 있는 쌀과 옥수수 토지의 소작농은 자신이 경작한 구역을 구매할 수 있도록 하였으나, 개혁은 실행되지 않았다. 오히려 마르코스는 개혁을 실행하는 것보다 강력한 엘리

트와의 연합을 통해 측근들에게 호의를 베푸는 것이 권위주의 정권을 유지하기에 더 유리하다는 것을 활용하였다고 볼 수 있다. 필리핀의 토지개혁은 단번에 실행되지 못하고 현재까지도 뚜렷한 성과를 내지 못하는 실패 사례로 분석되고 있는데, 필리핀의 토지개혁 실패의 원인으로 1) 정액소작농 전환과 이들에 대한 자작농 전환이 실행되지 않고 정책상에서 오래 지속되면서 지주의 권위가 제거되지 않았다는 점과, 2) 지주의 토지 소유 상한선이 1955년 300ha에서 1971년 24ha로 축소되었으나 이에 대한 처벌규정이 부재하다는 점이 대표적으로 지적되었다(김호범, 2014: 49).

다음으로 제조업 및 무역정책에서 엘리트의 지대추구와 개발선호가 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴본다. 제조업과 무역정책을 동일한 범주에서 살펴보는 것은 필리핀은 수입대체산업화 정책에 이어 수출주도산업화 정책까지 제조업 상품 중심으로 무역산업을 시행하고 있기 때문이다. 필리핀의 일부 지주 엘리트들은 독립 이후 토지 소유를 통한 지대추구에서 점차 상업, 은행 및 각종 산업으로 그들의 지대를 다양화하기 시작했다. 즉, 엘리트들의 지대추구 창구가 토지 소유 및 농업에서 수입 면허, 정부가 부여한 보호 관세를 기반으로 하는 제조업 및 상업 부문으로 다각화 된 것이다. 필리핀은 1980년대 수출주도형산업화 정책 시행 이후 제조업 상품 다각화를 추진하였는데 1990년과 1995년 필리핀 산업별 수출비중은 농수산업 3.6%에서 4.6%, 광업 2.1%에서 1.8%, 제조업 47.6%에서 56.1%를 각각 차지함으로써 수출비중에서 제조업이 차지하는 비중이 50%를 상회하는 것으로 나타난다. 흥미로운 점은 제조업 상품의 구성인데 기초소재, 조립가공 상품, 소비재 중 기초소재가 차지하는 비중이 10% 가량, 소비재가 차지하는 비중이 30~40%로 높은 비중을 차지하고 있다는 점이다. 이와 같은 기초소재 및 저부가가치 제조상품 수출은 엘리트들의 지대추구 다각화에도 불구하고, 전체 경제는 여전히 비생산적인 농업 부문 및 대부분 가공되지 않은 농산물과 기타 원자재로 구성됨으로써 현 상태(*statue-quo*) 유지를 위해 개발에 소극적으로 대응하는 엘리트의 성향을 볼 수 있는 지표라고 할 수 있다.

필리핀 경제현상에 관해 폴 허치크로프트(Paul Hurchcroft)는 필리핀에서 스페인과 미국의 식민주의가 사회경제적 엘리트의 성장을 이끌었고, 그 결과로 “국가 기구에 대한 강력하고 특정한” 통제권을 가진 “국가 과두정치”가 형성되었다

고 설명하였으며(Hurchcroft, 1998), 데이비드 강(David C. Kang)은 필리핀 정치는 많은 행위자들로 인하여 균형상태(equilibrium)에 이르지 못하고 거래 비용을 높여 경제 효율성을 떨어뜨린다고 분석하였다(Kang, 2003). 엘리트는 지대추구를 위해 특정 개발을 선호하게 되는데, 필리핀의 지방 엘리트들은 현상태에서의 지대추구를 지속하기 위해 개발을 반대하거나(Bello et al., 2004), 가장 변화가 적은 1차 산업 또는 노동집약적 산업에 대한 투자를 선호할 가능성이 높다는 것을 보여주는 사례가 필리핀 개발과 관련한 사례이다. 이와 관련하여 레오노라 앤젤레스(Leonora Angeles)는 국가 기반의 '농업 엘리트(agrarian elites)'가 농업 촉진을 저해하기 위해 그들의 권력을 어떻게 사용하는지, 이러한 엘리트 가문의 정치적 활동은 필리핀의 국내 농업환경 변화와 산업구조 조정에 있어 매우 중요하게 분석되어야 할 문제라고 지적하였다(Angeles, 1999: 668).

이상 살펴본 바와 같이 엘리트의 개발선호는 국가 농업정책이 뚜렷한 성장세를 나타나지 못하도록 영향을 미쳤으며, 이들 지방 엘리트로 인한 중앙 의회 통제는 국가 경제의 공업화 또한 저해한 요인으로도 볼 수 있다. 이러한 필리핀 엘리트의 개발 선호는 국가의 풍부한 인적 및 천연 자원을 개발로 전환하는 데 뿌리 깊은 장애물로 작용하면서 필리핀 '저발전의 발전'을 지속하는 요인으로 작용하고 있다.

### 3) 2010년 이후의 경제성장과 경로의존: 여전히 유효한가?

2010년 필리핀 통계청은 필리핀의 주요 산업을 농업, 제조업, 서비스업으로 구분하였다. 2000년대까지의 주요 산업인 농업, 제조업, 무역업에서 무역업의 위치를 서비스업이 새롭게 차지하게 된 것이다. 해당 데이터에 따르면 1990년 기준 농업 23.5%, 제조업 32.9%, 서비스업 43.6%에서 2000년 각각 16.4%, 31.6%, 52.9%로 농업 부문 생산액은 감소한 반면, 서비스업 생산액은 증가한 것으로 나타난다(Economic and Social Statistics Office, Philippines). 필리핀의 서비스업은 금융, 부동산, 도소매, 관광업 및 정부 및 민간 서비스 등으로 구분되는데, 서비스업은 1987년 동아시아 외환위기 이후인 1990년대 들어 본격적인 정부 정책으로 도입되기 시작하였다. 이처럼 주요 산업 영역의 변화는 아시아 금융위기 및 세계화 등 외부 요인에 의한 변화로 볼 수 있으며, 필리핀 경제정책에 영향을 미

치는 요인으로 국내정치뿐만 아니라 외부충격에 대한 필리핀 정부의 대응 또한 유용한 분석으로 볼 수 있다.

2010년 이후 동남아시아 경제에서 인도네시아, 태국, 말레이시아의 경제성장을 전망이 하락세 경향을 띠는 것과 대조적으로, 필리핀은 평균 5% 이상의 경제성장률을 나타내면서 해외 투자은행들의 경제성장 평가에서도 안정적인 경제성장 전망 평가를 받았다. 2010년 이후 이와 같은 필리핀 경제성장 요인으로는 해외 근로자를 통한 국내 송금액 증가와 비즈니스아웃소싱(BPO: Business Process Outsourcing) 사업의 활성화를 들 수 있다(조대현, 2013). 특히 세계경제 침체에도 불구하고 필리핀 근로자에 대한 해외 수요 증가는 국내적으로 높은 실업률을 기록하던 필리핀 경제에 가계소득을 향상시키면서 경제성장의 원동력이 되고 있다. 또한 비즈니스아웃소싱 사업은 필리핀 국민의 대부분이 갖고 있는 영어능력을 바탕으로 풍부한 노동력과 저임금이라는 조건에 정부의 적극적 인센티브 정책이 더해져 필리핀 경제성장의 원동력으로 꼽히고 있다.

한 국가의 경제발전에 영향을 미치는 요인은 한 가지 측면에 국한될 수 없다. 경제개발 정책과 경제발전 경로는 세계화 국면에서 국제정치적 환경에 민감하게 적응해야 하는 영역 중 하나다. 2010년 이후 필리핀은 해외 송금 증가 및 비즈니스아웃소싱 사업 활성화 등에 힘입어 경제성장세를 나타내고 있다. 이와 같은 경제성장 현상은 엘리트에 의한 국내정치적 영향이라기보다, 외부요인에 대한 ‘비엘리트’의 대응에 따른 변화에서 기인한 것으로 볼 수 있다. 경제발전에 영향을 미치는 여러 요인 중 국내정치적 측면에서 엘리트의 지대추구와 개발 선호에 따른 저발전 요인을 분석하고자 하는 이 연구는 이처럼 국내정치적 요인 외의 세계화 현상에 따른 경제환경 변화와 엘리트가 아닌 비엘리트 행위자를 통한 경제성장 현상에 있어서 부분적 설명에 그친다는 점은 이 연구가 갖는 한계로 볼 수 있을 것이다.

## IV. 나가며

식민지 역사는 무엇을 남기었나? 이미 반세기 이상 이전에 종식된 식민지 역사는 ‘식민지 유산’을 우리에게 남겨 주었다. 식민지 유산은 ‘경로의존’이라는 항로를 따라 우리에게 남겨져 그 흔적은 다 사라진 것인지 질문을 던지고 있다.

동남아시아를 이해하기 위해 식민지배로부터의 독립 후 역사는 중요한 지점이다. 식민지배의 종식 자체만으로도 중요한 변곡점으로 볼 수 있으나, 이어지는 국가건설 과정은 식민지 유산과 동남아시아의 다양성이 융합된 결과로 볼 수 있기 때문이다. 정치적 독립은 이루어져 주권 국가로 거듭났지만, 근대화의 주체가 된 엘리트와 국가의 제도는 식민지배 시스템을 답습하기도 하였다. 즉 국가 주도의 근대화는 충분한 탈식민화 과정을 거치지 못한 채 경제성장을 추구하였으며, 식민지 역사라는 보편성과 다양한 식민지 유산으로 인한 근대화 과정과 결과에서의 다양성은 동남아시아가 갖는 보편성과 다양성을 모두 보여 주는 일례로 볼 수 있다.

식민지 역사와 식민지 제도의 ‘경로의존성(path dependency)’이 후식민지 국가 발전연구에 있어 중요한 이유는 유럽 열강의 식민지 개척 원인이 자본주의 시장 경제의 확장을 위한 경제적인 원인에서 비롯되었기 때문이다. 이러한 경제적 목적의 식민통치는 식민지배 국가와 ‘토착 엘리트’의 협력을 통해 공고해졌으며, 협력자로서 토착 엘리트들은 독립 이후 국가건설 과정의 주역으로서, 새로운 국가의 정치경제 엘리트 즉, 기득권층으로 자리잡았다. 이처럼 식민지 시대의 엘리트가 국가건설 과정에서 계속될 때 식민지 유산은 정치·경제 영역에서 지속되면서 이들 엘리트의 지대추구를 위한 개발선택이 경제 발전에 영향을 미치는 요인으로 작용하였다. 이와 같은 ‘저발전의 발전’ 사례는 경제 발전의 목표가 부강한 국민(국가)인지, 부강한 엘리트인지 또 다른 의문점을 던져준다.

식민지 역사를 갖고 있는 동남아시아 국가들 중 필리핀은 경제 발전에 있어 근대화 경로를 따른 대표적인 사례인 반면, 식민지 이전 조건과 엘리트의 형성, 식민지 제도에서 다른 동남아시아 국가들과 차이점을 제공함으로써 식민지 유산과 저발전의 상관관계를 분석하는 연구에 적합한 사례로 볼 수 있다. 상대적으로 온건한 미국의 식민통치 방식도 이례적이라고 볼 수 있지만, 필리핀 열도

가 역사적으로 갖고 있었던 ‘다양성’이 국가주도의 근대화 과정을 거치면서도 충분히 ‘중앙집권화’되지 않고 유지되면서 현재의 지방 분권화 요구로 이어지고 있다는 사실은, 이러한 현상의 원인을 역사를 통해 이해할 수 있다는 사실을 상기시켜 준다.

이 연구는 식민지배 이전 국가의 조건과 식민 정부와 토착 엘리트의 협력 정도에 따른 정치경제 엘리트의 형성 및, 국가건설 이후 경제개발 정책에 나타나는 엘리트의 개발선호에 따른 경제발전 경로를 필리핀의 사례를 통해 분석함으로써, 필리핀 엘리트의 형성과 경제발전 경로의 상관관계를 살펴보았다. 이러한 시도는 식민지 역사 비교연구를 통해 각 국가의 식민주의 방식의 특수성을 규명할 수 있으며, 후식민지 국가의 발전 경로에 미친 식민지 유산의 영향을 이해하기 위한 시도라고 할 수 있다.

투고일: 2023년 6월 15일 | 심사일: 2023년 7월 10일 | 게재확정일: 2023년 7월 31일

## 참고문헌

- 김호범. 2014. “필리핀과 한국 토지개혁법령의 특징(1955년~1988년): 토지개혁의 유형 및 필리핀 실패의 근본 원인.” 『경제연구』 32(4), 23-56.
- 레닌, 블라디미르 일리치(Lenin, V. I.) 저. 이정인 역. 2017. 『제국주의, 자본주의의 최고 단계』. 파주: 아고라.
- 라노스카, 안나(Lanoszka, Anna) 저. 김태균 외 공역. 2021. 『국제개발: 사회경제이론, 유산, 전략』. 명인문화사.
- 레이섬, 마이클(Latham, Michael) 저. 권혁은 외 공역. 2021. 『근대화라는 이데올로기』. 그린비.
- 소병국. 2020. 『동남아시아사』. 책과함께.
- 조대현. 2013. “필리핀 신흥국 위기에도 고성장 유지: 해외 송금과 아웃소싱사업, 필리핀 경제성장의 견인차.” 『CHINDIA Plus』.
- 카치아피카스, 조지. 2015. 『아시아의 민중봉기: 필리핀, 버마, 티베트, 중국, 타이완, 방글라데시, 네팔, 타이, 인도네시아의 민중권력 1947~2009』. 오월의봄.

- 크라우치, 해롤드(Crouch, Harold) 저. 신윤환 외 공역. 2009. 『동남아 권위주의의 역사적 기원』. 이매진.
- 크리스티, 클라이브(Christie, Clive J) 저. 노영순 역. 2004. 『20세기 동남아시아의 역사』. 삼산.
- Abrami, Regina. and Richard F. Doner. 2008. "Southeast Asia and the Political Economy of Development." In Erik Kuhonta Martinez, Dan Slater, and Tuong Vu, eds. *Southeast Asia in Political Science: Theory, Region, and Qualitative Analysis*. C.A.: Stanford University Press.
- Acemoglu, Daren, Simon Johnson, and James A. Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation." *The American Economic Review* 91(5), 1369-1401.
- Alam, M. Shahid. 1994. "Colonialism, Decolonisation and Growth Rates: Theory and Empirical Evidence." *Cambridge Journal of Economics* 18, 235-257.
- Almond, Gabriel and James Coleman. 1960. *The Politics of Developing Areas*. Princeton University Press.
- Angeles, Leonora. C. 1999. "The Political Dimension in the Agrarian Question: Strategies of Resilience and Political Entrepreneurship of Agrarian Elite Families in a Philippine province." *Rural Sociology* 64(4), 667-692.
- Anderson, Benedict. 1988. "Cacique Democracy in the Philippines: Origins and Dreams." *New Left Review* 169, 3-31.
- Asian Development Bank. *Key Indicator*. 각년호.
- Aspinall, Edward. 2012. "Money Politics." In Richard Robison, ed. *Routledge Handbook of Southeast Asian Politics*. London: Routledge.
- Balisacan, Arsenio. M and Hal Hill, eds. 2003. *The Philippine Economy: Development, Policies, and Challenges*. Oxford University Press.
- Balisacan, A. M. 2007. "Agrarian Reform and Poverty Reduction in the Philippines." Policy Dialogue on Agrarian Reform Issues in Rural Development and Poverty Alleviation.
- Bauzon, L. E. 1974. "Philippine Agrarian Reform 1880-1965." *Institute of Southeast Asian Studies Occasional Paper* 31.
- Bello, Walden, Marissa de Guzman, Mary Lou Malig, and Herbert Docena. 2004. *The Anti-Development State: The Political Economy of Permanent Crisis in the*

- Philippines*. New York: Distributed in the USA by Palgrave.
- Benda, Harry J. 1965. "Political Elites in Colonial Southeast Asia: An Historical Analysis." *Comparative Studies in Society and History* 7(3), 233-251.
- Bernhard, Michael, Christopher Reenock, and Timothy Nordstrom. 2004. "The Legacy of Western Overseas Colonialism on Democratic Survival." *International Studies Quarterly* 48, 225-250.
- Bertocchi, Graziella and Fabio Canova. 2002. "Did Colonization Matter for Growth? An Empirical Exploration into the Historical Causes of Africa's Underdevelopment." *European Economic Review* 46, 1851-1871.
- Booth, Anne E. 2007. *Colonial Legacies: Economic and Social Development in East and Southeast Asia*. University of Hawaii Press.
- Boyce, James K. 1993. *The Philippines: The Political Economy of Growth and Impoverishment in the Marcos Era*. University of Hawaii Press.
- Engerman, Stanley L. and Kenneth L. Sokoloff. 2002. "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development among New World Economies." *Economia* 3, 41-88.
- Frank, A.G. 1971. *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. Penguin Books.
- Grier, Robin M. 1999. "Colonial Legacies and Economic Growth." *Public Choice* 98, 317-335.
- Hutchcroft, Paul. 1998. *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippine*. Cornell University Press.
- \_\_\_\_\_. 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.
- Hutchcroft, Paul and Joel Rocamora. 2003. "Strong Demands and Weak Institutions: The Origins and Evolution of the Democratic Deficit in the Philippines." *Journal of East Asian Studies* 3, 259-292.
- International Labour Organization, 1974. *Sharing in Development A Programme of Employment, Equity, Growth for the Philippines*. ILO.
- Jacobs, Norman. 1971. *Modernization without Development: Thailand as an Asian Case Study*. New York: Praeger Publishers.

- Jansen, Jan C. and Jürgen Osterhammel. 2017. *Decolonization: A Short History*. N.J.: Princeton University Press.
- Kang, David C. 2002. *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Transaction Costs and Crony Capitalism in East Asia." *Comparative Politics* 35(4), 439-458.
- Kerkvliet, Benedict J. Tria. 1995. "Toward a More Comprehensive Analysis of Philippine Politics: Beyond the Patron Client, Factional Framework." *Journal of Southeast Asian Studies*. 26(2), 401-419.
- Knight, Jack. 1992. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge University Press.
- Larkin, J. A. 1971. "The Causes of an Involutated Society: A Theoretical Approach to Rural Southeast Asian History." *The Journal of Asian Studies* 30(4), 783-795.
- Landes, David S. 1998. *The Wealth and Poverty of Nations*. New York: W.W. Norton.
- Lang, James. 1975. *Conquest and Commerce: Spain and England in the Americas*. New York: Academic Press.
- Lange, Andrea. 2010. "Elites in Local Development in the Philippines." *Development and Change* 41(1), 53-76.
- Lange, Matthew, James Mahoney, and Matthias vom Hau. 2006. "Colonialism and Development: A Comparative Analysis of Spanish and British Colonies." *American Journal of Sociology* 111(5), 1412-1462.
- Mahoney, James. 2010. *Colonialism and Postcolonial Development: Spanish America in Comparative Perspective*. Cambridge University Press.
- McCoy, Alfred W. 1994 "An Anarchy of Families': The Historiography of State and Family in the Philippines." In A. W. McCoy, ed. *An Anarchy of Families: State and Family in the Philippines*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Mendoza, Ronald U., Jurel K. Yap, Gabrielle Ann S. Mendoza, Leonardo Jaminola III, and Erica Celine Yu. 2022. "Political Dynasties, Business, and Poverty in the Philippines." *Journal of Government and Economics* 7.
- Mendoza, Amado M. 1998. "A Second Look at Rents, Rent-seeking, and Economic Change in the Philippines." Ph.D. Dissertation, University of the Philippines.
- Nash, Manning. 1984. *Unfinished Agenda: The Dynamics of Modernization in*

- Developing Nations*. Boulder: Westview Press.
- Osterhammel, Jürgen. 2005. *Colonialism: A Theoretical Overview*. Princeton, NJ: Markus Wiener.
- Park, S. W. 2008. "Oligarchic Democracy in the Philippines: Democratization sans Disintegration of Political Monopoly." In H. Y. Cho, L. Surendra, and E. Park, eds. *States of Democracy: Oligarchic Democracies and Asian Democratization*. Mumbai: Earthworm Books.
- Querubin, Pablo. 2012. "Political Reform and Elite Persistence: Term Limits and Political Dynasties in the Philippines." APSA 2012 Annual Meeting Paper.
- Riedinger, J. M. 1995. *Agrarian Reform in the Philippines: Democratic Transitions and Redistributive Reform*. California; Stanford University Press.
- Rivera, T. 2004. *Landlords & Capitalists: Class, Family, and State in Philippine Manufacturing*. Quezon City: University of the Philippine Press.
- Robinson, Ronald. 1976. "Non-European Foundations of European Imperialism: Sketch for a Theory of Collaboration." In William Roger Louis, ed. *Imperialism: The Robinson and Gallagher Controversy*. New York: New Viewpoints.
- Rostow, W. W. 1960. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press.
- Sidel, John T. 1999. *Capital, Coercion, and Crime: Bossism in the Philippines*. Stanford, CA: Stanford University.
- Slater, Dan. 2010. *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smail, John R. W. 1961. "On the Possibility of an Autonomous History of Modern Southeast Asia." *Journal of Southeast Asian History* 2(2), 72-102.
- Tadem, Teresa, S Encarnacion, and Eduardo C Tadem. 2016. "Political Dynasties in the Philippines: Persistent Patterns, Perennial Problems." *South East Asia Research* 24(3), 328-340.
- Teehankee Julio. 2012. "Clientelism and Party Politics in the Philippines." *Party Politics in Southeast Asia*.
- Timberman, David G. 1991. *A Changeless Land: Continuity and Change in Philippine Politics*. N.Y.: Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

- You, Jong-sung. 2014. "Land Reform, Inequality, and Corruption: A Comparative Historical Study of Korea, Taiwan, and the Philippines." *KJIS* 12(1), 191-224.
- Young, Crawford. 1994. *The African Colonial State in Comparative Perspective*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Winters, Jeffrey. A. 2011. *Oligarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.

## Abstract

## Colonial Legacy and Development of Underdevelopment: Formation of the Philippine Elite and the Path of Economic Development

Hyemin Rhee Ewha Womans University

This study explores how colonial legacy in the political and economic realms affects the economic development of a country after independence. Specifically, the purpose of this study is to investigate the influence of the formation of the political and economic elite during the colonial period and the development preference of the elite after independence on the economic development of the country through the analysis of the case of modernization in the Philippines. Colonial governance forms can be largely classified into direct rule and indirect rule. In the classification of governance forms, the important actor is the 'indigenous elite', and the extent to which the authority of the indigenous elite is allowed, has a different effect on the formation of elites. The Philippines, which was colonized by the United States following Spain, had a low level of centralization before colonization and was subject to direct rule over the central Manila area and indirect rule over other areas due to its limited resources. Since the indirect rule is a colonial rule within the existing political system, the authority of landlords as indigenous elites has been further strengthened based on political patronage in most areas of the Philippines. The American colonial rule introduced and strengthened the parliamentary system ahead of the bureaucracy politically. By deliberately introducing local elites into the central elite, the local landlord elite

emerged as a political-economic elite. As a legacy of colonialism, the formation of elites and institutions influenced the process of economic development after independence based on path dependency. Most local elites responded passively to development to pursue rent-seeking in the status quo, which served as a factor that continued the development of underdevelopment.

**Keywords |** Colonial legacy, Elite, Rent-seeking, Development preference, Underdevelopment