

한국과 필리핀 건국의 핵심 과제와 대통령(들) 비교: 이승만 대 케손 등*

류 석 춘** · 조 정 기***

I. 머리말: 한국과 필리핀의 식민시대와 미국의 역할

2차 대전의 종전과 함께 시작된 식민지의 정치적 독립은 탈식민지를 두 개의 큰 범주로 나누었다. 2차 대전의 승전국 식민지였느냐 혹은 패전국 식민지였느냐에 따라 탈식민지는 서로 다른 위상을 가질 수밖에 없었기 때문이다. 이 글에서 검토하고 있는 두 국가 한국과 필리핀은 이 문제에서 서로 다른 위상을 가진다. 한국은 패전국인 일본의 식민지였기 때문에(1910-45) 태평양전쟁이 끝나면서 짧게나마 승전국인 미국의 ‘군정’을 거쳐(1945-48) 독립의 길을 걸을 수 있었다. 반면에, 필리핀은 스페인의 333년(1565-1898) 식민통치에 연이어, 미국의 식민통치를 다시 44년(1898-1942) 받았기 때문에 일본의 진주만 공격으로 태평양전쟁이 시작되면서부터는 미국과 함께 일본에 대항해 싸웠다(1942-1945). 그 결과 2차 대전의 종전과 함께

* 2012년 11월 23일 연세대학교 이승만연구원이 개최한 “2차 세계대전 이후 건국과정의 지도자 비교: 이승만 건국의 세계사적 재조명”에서 이 글의 초고를 발표하였다.

** 연세대 사회학과 교수. sclew@yonsei.ac.kr

*** 연세대 지역학 석사. milklik@gmail.com

필리핀은 미국의 ‘후원’으로 1946년 독립할 수 있었다.

이러한 차이는 식민지 이후 독립한 모든 국가의 건국과정에서 지배적인 이데올로기로 등장하는 민족주의의 수용과 밀접한 관련을 맺는다. 모든 식민지에서 민족주의는 식민지배의 정당성에 도전하는 저항 이데올로기로 자리 잡고 있다. 그러나 저항의 정도는 식민지 상황의 여러 가지 조건이 서로 어떻게 결합하고 있느냐에 따라 매우 큰 편차를 보인다(류석춘 1999). 이 글에서 검토하고 있는 한국과 필리핀은 특히 이 문제에서 매우 대조적인 모습을 보인다. 한국의 식민지 종주국 일본에 대한 민족주의는 상대적으로 강력한 반면, 필리핀의 식민지 종주국 미국에 대한 민족주의는 상대적으로 약하다. 공교롭게도 미국은 이러한 결과가 등장하는 과정 즉 두 나라가 각각 스페인과 일본의 식민지로부터 벗어나 독립국가로 탄생하는 데 결정적 역할을 했다.

한국은 패전국의 식민지였을 뿐만 아니라 동시에 가장 가혹한 통치를 받아야 하는 조건을 두루 갖추고 있었다. 식민통치 전 기간에 걸쳐 한반도와 일본열도는 경제적으로 뿐만 아니라 정치적 및 문화적으로 단일한 단위로 묶였다. 일본은 꿈에라도 한반도가 독립할 것이라고 의심하지 않았다. 그렇기 때문에 일본은 한반도에 엄청난 물량의 산업시설을 투자하는 일에 주저함이 없었다. 예컨대 철도는 물론이고 흥남 질소비료공장, 수풍 수력발전소, 진남포 공업단지 등이다. 또한 일본이 한반도의 농업부문 생산성 향상을 위해 투자한 관개 사업이나 농촌개발사업 역시 다른 식민지의 경우에는 찾아 볼 수 없는 매우 적극적인 식민지 경영의 모습이었다(Kohli 2004).

그런데 일본은 패전하였고 한국은 갑자기 독립하게 되었다. 이 상황은 두 가지 측면에서 탈식민지 한국의 독특한 출발 조건을 제공하였다. 하나는 식민지 한국에서는 다른 유럽의 식민지와는 달리 상당한 규모의 인구가 농촌으로부터 산업부문에 유입되어 노동자로서

혹은 기업가로서 이른바 근대적 규율을 학습할 수 있는 기회를 가질 수 있었다는 사실이다. 그러나 다른 한편 일본이 한반도를 통합하여 지배하기 위해 기울인 노력이 컸던 만큼 탈식민지 시대가 시작되면 서부터는 그에 대한 반작용으로 반일 민족주의가 강력한 세력으로 자리를 잡을 수 있었다. 일본은 경제적 영역에서는 물론이고 정치적으로 또한 문화적으로 한국을 완전히 동화시키려고 노력하였다. 따라서 일본의 패전은 그러한 노력에 상대적 박탈감을 느끼고 있었던 절대 다수의 한국인들로 하여금 일본의 식민통치를 전면적으로 부정하는 민족주의적 경향을 강화하는 계기를 제공했다.

그러나, 필리핀의 경우는 전혀 다른 이야기가 전개된다. 필리핀과 미국 사이의 군사적 및 외교적 관계는 1898년 미·서(스페인) 전쟁에서 유리한 고지를 차지하기 위해 미국이 필리핀의 독립운동 지도자들을 끌어들이면서 시작되었다(권오신 1993). 스페인의 지배를 받고 있던 필리핀은 미국에 협력하면 독립을 얻을 수 있을 것으로 기대했다. 그러나 1898년 스페인을 무너뜨린 미국은 같은 해 12월 파리조약을 통해 푸에르토리코 및 괌과 함께 필리핀을 양도받아 필리핀의 독립에 대한 기대를 무산시켰다.

이에 격분한 필리핀은 1899년 2월부터 1902년 3월까지 미국과 독립전쟁을 하였으나 20만 명 이상의 필리핀인들이 희생되면서 결국 항복하였다(Ileto 1979). 미국에 대한 독립전쟁이 실패함에 따라 전쟁영웅 아기날도(Aguinaldo)가 마를로스 헌법(Malolos Constitution)에 따라 건설한 필리핀 제1공화국(First Republic of the Philippines, 1899-1901)은 폐지되었다. 대신 필리핀은 미국이 임명하는 총독(Governor General)의 관리체제로 재편되었다. 그러나 1935년부터 미국은 자치헌법(Commonwealth Constitution)을 허용하여 필리핀이 자체적으로 대통령을 선출하고 ‘외교와 국방 및 무역’을 제외한 모든 국내 문제를 스스로 결정할 수 있도록 지원했다. 필리핀은 이를

자치공화국(Commonwealth of the Philippines)이라 부른다.

이 과정에서 미국은 필리핀에 대해 경제적 종속을 심화시켰을지는 몰라도 정치적 자율성과 토착 문화는 오히려 보호하였거나 혹은 최소한 방치하였다. 당시 미국의 필리핀에 대한 관심은 기본적으로 1차 산업을 중심으로 한 자원의 확보와 무역의 기회였다. 미국은 이러한 경제적 관심을 관철시키기 위해 현지의 민족주의 지도자들과 타협하며 앞으로 적당한 때에 필리핀을 독립시키겠다는 온건한 방식의 식민통치를 선택하였다. 그리고 실제로 미국은 2차 대전의 승전과 함께 1946년 필리핀을 독립시켰다. 따라서 필리핀에서 식민지 종주국 미국에 대한 저항 이데올로기로서의 민족주의는 강화될 기회를 갖지 못하였다. 또한 미국은 일본이 한국을 지배했던 적극적 방식의 산업화를 필리핀에서 전혀 시도하지 않았다. 그래서 식민지 기간에 필리핀에는 변변한 2차 산업이 전혀 들어서지 않았다. 미국은 필리핀을 동화시켜 영원히 합병하려 하지 않았기 때문이다(Suh 1991).

필리핀에서 민족주의 이데올로기가 강화되는 계기는 오히려 일본이 지배하던 2차 대전의 마지막 3년 동안에 발생하였다. 1941년 12월 진주만 공격과 함께 일본이 필리핀을 점령하자(1942-45), 미국은 동남·동북아시아에서의 육군 및 공군 전략 그리고 태평양과 인도양을 연결하는 해군 전략을 수행하기 위해서는 <그림 1>이 보여주는 바와 같이 필리핀이 절대적으로 중요하다는 사실을 인식하게 되었다(류석춘·김인수 2005). 한편, 일본은 필리핀의 새로운 지배자가 되면서 이른바 ‘대동아공영’ (大東亞共榮) 을 호소하며 스스로를 미국의 식민지배를 청산하는 해방군으로 선전하여 현지의 지도자들과 손을 잡으려 했다. 이러한 일본의 전략에 편승해 미국에 반감을 가지고 있던 아기날도 (Aguinaldo) 등과 같은 일부 지도자들이 동조하면서 필리핀의 일본에 대한 민족주의는 미약하나마 활성화될 수 있었다.

<그림 1> '대동아공영권' 최대 판도(1942년 여름)



그러나 곧 이은 일본의 패전과 미국의 필리핀 독립에 대한 약속의 실천은 필리핀에서 대미 저항적 민족주의 감정보다는 미국이 주도하는 국제사회의 흐름에 동참하는 선택이 중요하다는 인식을 강화하였다. 또한 독립 후 도래한 냉전질서에서 공산주의 세력으로부터의 도전에 위협을 느낀 필리핀은 미국에 군사적 지원을 요구하여 양국은 1947년 3월 군사기지협정을 체결하였다.¹⁾ 이로부터 한 걸음

1) 군사기지협정의 체결은 1933년 최초의 논의가 시작되었을 때부터 국가의 독립에 위배되는 것이라는 비판을 받아 왔다. 그러나 2차 대전 후 독립한 필리핀은 외부로부터의 공격에 대하여 미국의 자동적인 지원을 보장받을 수 있는 안전보장체제가 필요했다. 이에 따라 필리핀은 미국이 제공하는 해·공군 기지(Clark 공군기지 및 Subic 해군기지)를 통해 대외적인 위협으로부터 보호받는 동시에 군사기지협정과

더 나아가 필리핀은 마침내 1952년 미국과 상호방위조약을 체결하면서 아시아에서 가장 강력한 미국의 동맹국이 되었다.²⁾ 그렇기 때문에 한국이 일본에 대해 보여주는 극단적 민족주의 감정이 필리핀에서는 미국을 상대로 자랄 수 없었다. 이러한 이유로 한국과 필리핀은 민족주의의 흐름과 방향이 전혀 다른 모습으로 나타났다.

두 나라 독립 과정의 이와 같은 특성에 대한 이해를 배경으로 이 글에서는 건국 과정을 주도한 지도자에 초점을 맞추어 두 나라를 비교하고자 한다. 우리의 경우 1948년 집권해서 1960년 물러나기까지 12년간 집권한 이승만(Syngman Rhee, 1875-1965)을 건국 대통령으로 보는데 큰 이견이 없다.³⁾ 그러나 필리핀의 경우 건국 대통령이 누군가 하는 문제는 우리보다 훨씬 복잡하다. 필리핀에는 미서전쟁 직후인 1899년부터 1901년까지 3년 동안 제1공화국이라는 독립정부를 세운 아기날도 대통령이 있다. 그러나 필리핀의 제1공화국은 당시 국제적으로 인정받지 못했다. 따라서 필리핀의 경우 미국 지배하에 있던 하지만 선거를 통해 선출되어 1935년부터 필리핀의 자치를 주도하며 커먼웰스 정부를 세운 케손(Manuel Quezon, 1878-1944)을 건국 대통령으로 받아들인다. 비록 ‘외교와 국방 그리고 무역’에 관한 주권을 행사하지 못했음에도 불구하고.

그러나 케손은 1941년 태평양전쟁이 시작되어 일본이 필리핀을 점령하자 미국으로 건너가 망명생활을 하다가 1944년 병으로 사망하였다. 한편 일본의 지배를 받던 필리핀에서는 라우렐(Jose Laurel)이 1943년부터 1945년까지 대통령으로 집권했다. 따라서 필리핀에서 케손이 제대로 집권한 기간은 1935년부터 1941년까지 6년뿐이다.

함께 체결된 군사원조협정을 통해 필리핀의 경제적 성장을 위한 토대를 마련하고자 하였다(권오신 1992: 161-63).

2) 한국은 1년 후인 1953년 체결하였다.

3) 대한민국 건국을 둘러싼 논쟁에 관해서는 2015년 12월 21일 류석춘의 조선일보 칼럼 “광복 70주년, 건국 논란” 참조.

또한 필리핀은 1946년 독립을 전후하여 대통령이 자주 바뀌었다. 이승만이 몰락하는 1960년까지 필리핀에서는 케손을 포함해 총 7명의 대통령이 등장한다. 따라서 두 나라의 건국 지도자를 비교하는 작업은 한국의 경우 이승만 대통령으로 국한할 수 있지만, 필리핀의 경우에는 케손 대통령 이후 집권한 6명의 대통령을 모두 포함시키지 않을 수 없다.

이제부터는 이승만과 케손, 그리고 필요하면 케손 이후 등장한 6명의 대통령의 삶을 두 나라의 건국 과정과 교차시키며 구체적으로 비교한다. 각각의 나라에서 지도자들은 다음과 같은 건국의 핵심과제들을 공통적으로 헤쳐 나가야 했다. 우선, 독립 혹은 자치 후 두 국가는 모두 미국의 영향을 받아 강력한 권한을 가진 대통령제 중심의 헌법을 채택하였다. 다음, 독립 후 두 국가는 냉전의 최전선에서 반공노선을 기본으로 국가를 운영했다. 나아가서, 두 국가는 반공을 뒷받침하기 위해 농민을 체제 내부로 포섭하기 위한 토지개혁도 실시하였다. 마지막으로, 두 국가는 일본의 식민지배 혹은 점령에 따른 유산을 청산하는 문제도 공통적으로 겪었다. 따라서 여기에서는 첫째, 헌법의 제정, 둘째, 반공노선의 확립, 셋째, 토지개혁 문제, 넷째, 일본 식민지 혹은 점령을 청산하는 문제가 각각의 나라에서 어떻게 전개되었는지를 중점적으로 살펴보고자 한다.

II. 두 나라의 건국 대통령: 이승만과 케손

1. 이승만과 대한민국의 건국⁴⁾

이승만은 조선왕조 왕실인 전주 이씨(李氏) 가문에서 1875년 출생

4) 이 부분은 이영훈(2013: 265-273)에 주로 의지했다.

했다. 그는 19세까지 과거시험을 보기 위해 유교 경전을 공부했다. 1894년 갑오경장으로 과거제가 폐지되자 배재학당에 들어가 영어를 비롯한 신학문 특히 자유·민권 사상을 배웠다. 배재학당을 졸업한 뒤에는 독립협회가 주관하는 만민공동회 및 관민공동회에 참가하여 두각을 나타냈고, 독립협회가 강제로 해산되자 고종의 폐위 음모에 가담해서 1899년 1월 체포되어 1904년 8월까지 한성감옥에서 옥살이를 했다.

감옥살이를 하며 그는 정신적 변혁을 겪었다. 기독교로 개종하여 평생을 독실한 기독교인으로 살게 되었기 때문이다. 감옥에서 그는 미국인 선교사들의 도움을 받으며 미국의 개혁정신과 건국정신을 공부하고 큰 자극을 받아 『독립정신』이라는 책을 저술하기도 했다.⁵⁾ 1904년 감옥에서 나온 그는 미국으로 건너가 루스벨트 대통령에게 한국의 독립을 호소하였다. 그러나 이미 미국은 조선에 대한 일본의 중주권을 인정하고 있었다. 실망한 그는 학업을 추구하여 미국의 워싱턴 대학, 하버드 대학, 그리고 프린스턴 대학에서 각각 학사, 석사, 박사를 취득했다.

박사학위를 받은 1910년 그는 잠시 귀국하여 YMCA 활동을 하였으나 일제의 기독교 탄압 즉 ‘105인 사건’을 겪으며,⁶⁾ 다시 미국으로 건너가 교포사회에 근거를 둔 독립운동에 매진하였다. 그는 강대국에게 일제의 한국지배의 부당성을 설득하고 그들로부터 한국 독립의 약속을 얻어내는 언론활동을 통한 독립운동을 주로 하였다. 그는 영토 팽창의 야욕을 품은 일본이 언젠가 미국과 전쟁을 벌이 것이라고 예측하였고, 그 때가 비로소 한국 독립의 길이 열릴 때라고 믿었다.⁷⁾

5) 감옥에서 그는 『독립정신』 뿐 아니라 『청일전기』라는 책도 썼다.

6) 이 사건에 관해 이승만은 『한국교회뒤편』이라는 책을 남겼다.

7) 이승만의 이러한 신념은 1941년 미국에서 출판한 영문 책 *Japan Inside Out*로 증명되었다(Rhee 1941).

1919년 3.1운동 이후 성립한 해내외의 여러 임시정부는 모두 이승만을 정부의 수반으로 추대하였다. 1919년 9월 이들을 통합한 상해 임시정부는 이승만을 임시대통령으로 추대하였다. 1919년 12월 이승만은 상해로 밀항해 임시정부의 임시대통령 직을 수행하였으나 5개월 만에 미국으로 다시 돌아왔다. 임시정부가 좌우 대립으로 분열되어 효과적인 독립운동을 계속할 수 없었기 때문이다. 1925년이 되자 임시정부는 이승만의 계속된 공석을 빌미로 그를 탄핵하였다. 이승만은 이를 계기로 하와이에 정착하여 교포를 교육하며 독립의 기초를 닦아 나갔다(이덕희 2015).

1933년 제네바에서 국제연맹이 일제의 만주침략을 비난하기 위한 회의를 열자 이승만은 다시 임시정부의 전권대사로 발령받아 이 회의에 참가한 각국의 대표들을 상대로 일제의 침략을 비판하고 한국 독립의 필요성을 호소하는 활동을 했다.⁸⁾ 그 결과 일본은 국제연맹에서 탈퇴하지 않을 수 없었다. 이후 미소가 연합군이 되는 2차 대전의 발발까지 이승만은 자유민주주의 노선을 지키며 공산 전체주의를 비판하는 노선을 견지하였다(류석춘 외 2015).

마침내 1941년 일본의 진주만 공격이 시작되자 이승만의 예측이 정확하였음을 누구라도 부정할 수 없게 되었다. 그 결과 그는 미국 조야에 상당한 지지 세력을 확보할 수 있었다. 그러나 동시에 미국 내의 대 소련 협조주의자들 즉 좌우합작을 추구하는 노선과는 갈등을 빚게 되었다(올리버 2013). 1945년 찾아 온 일제의 패망은 한국 독립의 기회를 주었지만, 식민시기를 거치며 국내에서 강력한 조직을 구축한 공산주의 세력은 북한에서는 물론이고 남한에서마저 자신들의 체제를 건설하기 위한 야욕을 드러냈다. 해방과 함께 한반도는 소련과 미국의 분할 점령으로 분단되었다. 북한에서는 소련의 사

8) 이 활동을 위해 이승만은 국제연맹 보고서 Lytton Report를 발췌 및 해설한 *The Koreans in Manchuria*를 1933년 출판하였다.

주를 받는 공산주의 국가가 들어서고 있었다.

반면에 남한에서는 상해 임시정부를 이끌어 온 김구의 도움을 받으며 이승만이 공산주의 세력과 험난한 투쟁을 계속하고 있었다. 좌우합작을 추진하며 이승만을 외면하던 미군정은 그러나 1947년 미국 대통령 트루먼이 소련을 상대로 냉전을 선언하자 비로소 이승만에 힘을 실어 주기 시작했다(올리버 2013). 이승만의 이러한 노력으로 마침내 1948년 남한에서나마 자유민주주의 체제에 기초한 대한민국이 건국될 수 있었다. 이승만의 동지이자 경쟁자였던 김구는 대한민국 건국의 최종단계에서 남북협상을 주장하는 좌우합작 노선으로 돌아서며 건국의 대오에서 탈락했다.

2. 케손과 필리핀의 건국

필리핀은 16세기 말부터 1946년까지 약 4세기에 걸쳐 긴 외세의 지배를 받았다. 333년 동안(1565~1898)은 스페인의 식민지배를 받았다. 이후 연이어 48년에 걸친 미국의 식민 지배를 거쳐 1946년 독립하였지만, 미국의 통치기간 막바지인 1942년부터 1945년까지 3년간은 일본의 지배하에 놓였다. 그러므로 필리핀은 각기 서로 다른 식민모국으로부터 총 3번의 독립을 경험했다. 여기에 더해 1935년부터는 미국이 커먼웰스(Commonwealth)라는 자치정부를 허용했기 때문에 필리핀의 건국 대통령을 누구로 볼 것인지는 지금껏 논란이 되어 왔다.⁹⁾

2016년 현재 필리핀 정부의 홈페이지는 1898년 스페인으로부터 독립할 당시 필리핀 혁명군을 이끌며 1899년 블라칸의 마롤로스(Malolos)에서 ‘마롤로스 헌법’(Malolos Constitution)을 선포한 아기

9) 그러나 우리나라는 1948년을 건국으로 하던 혹은 일부에서 주장하듯 1919년 임시정부 수립을 건국으로 하던 결국 이승만이 건국 대통령인 사실은 변함이 없다.

날도(Emilio Aguinaldo) 를 필리핀의 초대 대통령으로 삼고 있다. 또한 마를로스 공화국을 필리핀의 제1공화국(The First Republic) 으로 인정하고 있다.¹⁰⁾ 그러나 1898년 미국은 파리조약을 통해 스페인으로부터 필리핀에 대한 종주권을 이양 받으며 ‘마를로스 공화국’을 인정하지 않고 1901년 해산시켰다(김동엽 2012; 322).

이후 미국은 1934년 ‘필리핀 자치 및 독립법’(The Philippines Commonwealth and Independence Act)을 제정해, 1935년부터 필리핀에 자치정부를 허용하고 선거를 통해 대통령을 선출하도록 했다. 자치 정부의 초대 대통령으로는 선거에서 아기날도와 경합한 케손(Manuel Quezon)이 당선되었다. 이로부터 완전한 독립을 하는 1946년까지 그리고 그 이후인 1960년까지 필리핀은 다음 <표 1>에 정리된 바와 같이 여러 대통령들의 집권이 있었다.

자치정부의 초대대통령 케손은 1935년부터 1944년까지 대통령으로 재임했으며 필리핀 ‘독립의 아버지’로 불린다. 그는 미국 지배 당시 활동하던 필리핀 정치인 중 가장 독보적인 인물이었다. 독립사절단으로 미국을 방문해 워싱턴에서 필리핀의 완전한 독립이 필요함을 역설했으며, 자치헌법(Commonwealth Constitution)의 제정 당시에도 제헌위원회에서 중요한 역할을 했다. 자치헌법 하의 대통령으로 취임한 이후 그는 사회정의프로그램(Social Justice Program) 과 같은 정책을 통해 토지불평등을 해소하고자 노력하기도 했다. 그러나 1941년 태평양전쟁이 발발해 일본이 필리핀을 침략하자 케손은 미국으로 망명하였다. 그리고 그는 망명 자치정부의 대통령으로 활동하던 도중 1944년 병으로 사망하였다.

10) Presidential Museum and Library(<http://malacanang.gov.ph/presidents/>) & National Library of the Philippines(<http://web.nlp.gov.ph/nlp/?q=node/694>).

<표 1> 필리핀의 역대 공화국과 대통령 및 재임기간(1960년까지)

제1공화국(First Republic):	Aguinaldo (1899-1901),
미국의 총독 체제(Governor General):	1901-1935
자치정부(Commonwealth):	Quezon (1935-1944)
제2공화국(Japanese Sponsored Second Republic):	Laurel (1943-1945, 일본점령 기간)
자치정부(Commonwealth):	Osmena (1944-1946)
제3공화국(Third Republic):	Roxas (1946-1948)
	Quirino (1948-1953)
	Magsaysay (1953-1957)
	Garcia (1957-1961)

일본의 지배하에 있던 필리핀에서는 1943년부터 1945년까지 제2공화국(The Second Republic)이 등장했다. 이 국가의 대통령은 라우렐(Jose Laurel)이었다. 그는 일본과 협력하여 미국으로부터 독립해야 한다고 믿었으며, 독립 이후 친일인사로 수감되었으나 곧 사면되어 정치활동을 계속할 수 있었다. 한편, 1944년 일본의 패배가 거의 확실할 때 망명 자치정부의 부통령이었던 오스메냐(Sergio Osmeña)는 건강악화로 생을 마감한 케손의 뒤를 이어 대통령으로 취임했으며, 맥아더의 필리핀 수복과 함께 필리핀으로 돌아 왔다. 1946년 완전한 독립까지 그는 짧은 재임기간 동안 행정부와 국회를 재조직했고 ‘친일청산법’을 시행했다(친일반민족행위진상규명위원회 2007).

1946년 필리핀은 미국의 후원을 받으며 완전한 독립을 얻어 제3공화국(The Third Republic)을 출범시켰다. 그리고 그 첫 번째 대통령으로는 선거에 의해 로하스(Manuel Roxas)가 당선되었다. 그는 신생 독립국이었던 필리핀의 경제를 살리고 전쟁으로 망가진 국가를 재건하려는 의욕을 강하게 보였다(Agoncillo 1990: 435). 또한 필리핀의 자생적 공산주의 운동 혹(Huk)을 진압하고자 농촌개혁 프로그램

을 실행하기도 했으나 별 효과를 거두지 못하고 재임 2년 만인 1948년 심장마비로 서거했다. 로하스의 갑작스런 서거로 부통령이었던 키리노(Elpidio Quirino)가 대통령에 올라 잔여임기를 마치고 또한 재선에도 성공하였다. 그는 1953년까지 재임하면서 국민들이 정부와 집권 여당인 자유당에 대한 신뢰를 회복하는 일에 힘썼다. 또한 그는 전임 대통령 로하스의 흑(Huk)에 대한 강경정책을 이어갔으나 완전한 진압을 하지 못했다.

1953년 대선에서는 당시 국방장관이었던 막사이사이(Ramon Magsaysay)가 대통령으로 당선되었다. 그는 대통령 궁에서 농민들을 위한 만찬을 여는 등 ‘서민들의 대통령’으로 기억되고 있다. 그는 토지개혁을 포함한 농촌개혁을 시도하여 상당한 성과를 거두었고 또한 흑(Huk)무장세력을 공식적으로 진압하는데 성공했다. 그러나 막사이사이는 1957년 3월 비행기 사고로 사망했다. 부통령이던 가르시아(Carlos Garcia)가 대통령직을 승계하여 잔여 임기를 마치고 또 재선에도 성공했다. 가르시아는 재임 중인 1957년 필리핀공산당(CPP: Communist Party of the Philippines)을 불법화하는 법률에 서명했으며, 또한 ‘필리핀 우선 정책’(Filipino First Policy)을 도입해 국민들이 국산품을 애용하도록 장려했다.

Ⅲ. 대한민국의 건국 핵심과제와 이승만

1. 대한민국의 헌법제정

1947년 11월 유엔은 한반도에 통일정부를 수립하기 위한 목적으로 한국통일안을 가결하고 유엔 한국위원단을 구성하여 1948년까지 통일정부를 수립하기 위해 노력하였으나, 북한은 이를 거절하였다.

위원단의 북한출입이 거절되면서 남·북한 동시 총선거에 의한 통일 정부 수립 시도는 좌절되었다. 이후 유엔에서는 자유선거가 가능한 남한에서만이라도 국가 수립 절차를 밟기 위해 1948년 5월 10일 최초의 국회의원 선거를 실시하기로 결정하였다. 이에 북한은 이 선거를 반대하기 위하여 남로당과 좌익계열을 동원하여 2월 7일부터 5월 24일 간에 걸쳐 살인, 방화, 파업, 폭동 등을 일으켰다.

이와 같은 북한의 방해공작에도 불구하고 한국은 5월 10일을 기하여 국회의원 선거를 차질 없이 실시하고, 5월 31일에는 제헌국회를 탄생시켰다. 이 국회는 헌법을 제정하고 정부를 세우는 것을 기본 임무로 하였기 때문에 임기가 2년이었다. 국회의장에는 이승만이 선출되었다. 제헌 국회는 7월 17일 자유민주주의와 시장경제를 기본으로 하는 헌법의 제정을 완료하였다. 헌법을 제정하면서 국호 즉 나라의 이름을 무엇으로 할 것이냐 하는 문제, 그리고 정부의 형태 즉 내각제냐 대통령제냐 하는 문제 등이 중점적으로 토론되었다. 헌법은 결국 이승만의 주장대로 대한민국이라는 국호를 사용하고, 권력 구조 역시 이승만의 주장을 따라 대통령제를 채택하였다.

그러나 이승만이 만든 건국헌법의 경제적 지향은 애매하였다(이영훈 2013: 138-9). 건국헌법이 재산권은 보장하였지만, 경제질서는 사회정의의 실현과 국민경제의 발전을 기본으로 하여 각인(各人)의 경제상의 자유는 이 한계 내에서 보장된다고 하였기 때문이다. 또한 건국 헌법은 주요 지하자원을 국유로 하고 대외무역을 국가의 통제 하에 두고 주요 산업을 국영 또는 공영으로 하고 공공의 필요에 따라 사영기업을 국유 또는 공유로 이전할 수 있다고 했다. 나아가서 건국 헌법은 사기업의 근로자는 기업 이익을 균점할 권리가 있다고 하였다. 그러므로 건국헌법의 경제체제는 시장경제를 기본으로 하면서도 사회민주주의 요소를 많이 반영한 혼합경제적 체제를 보여준다. 사회주의적 경제 조항들은 1962년 헌법 개정과 더불어 폐기되었다.

2. 대한민국의 반공노선 확립

1945년 8월 해방과 동시에 시작된 미군정 기간 동안 가장 큰 쟁점은 1945년 12월 말부터 제기된 미소공동위원회의 ‘신탁통치’ 안이었다. 이 문제는 해방정국 당시 남한의 정치지형에서 상대적으로 우위를 차지하고 있던 좌익의 위상을 근본적으로 바꾸어 놓는 계기가 되었다. 김구의 임시정부 세력과 김성수를 중심으로 한 한국민주당 등의 우파는 이승만의 독립촉성중앙협의회를 중심으로 결집하면서 시종일관 ‘반탁’을 주장했다. 반면에 박헌영의 조선공산당 및 여운형의 조선인민당 등과 같은 좌파는 처음에 반탁에 동조했으나, 1946년 2월 모스크바의 지령을 받고부터 입장이 ‘찬탁’으로 돌변했다. 이는 북한에서 반탁을 주장하던 우익의 조선민주당 조만식이 소련군에 의해 연금된 시점과 동일한 시점이다.

신탁통치를 두고 좌파의 찬성과 우파의 반대가 극렬히 대립하자 미군정은 ‘좌우합작’을 추진했다. 박헌영과 같은 탈법적 좌파 그리고 이승만과 같은 반공 우파를 따돌리는 대신, 미군정은 상대적으로 온건한 좌파인 김규식과 여운형을 군정의 파트너로 삼았다. 이승만은 강력히 반발했다. 이승만은 동구에서의 ‘좌우합작’이 결국 소련의 위성국 건설을 위한 시간벌기였다는 사실을 꿰뚫고 있었다. 그래서 그는 1946년 6월 정읍에서 남한만의 단독정부라도 만들어야 한다고 주장했다. 북한이 1946년 3월 토지개혁을 하는 등 이미 사실상의 공산국가를 건설하고 있었기 때문이다.

동구의 실패를 겪으며 미국이 돌아섰다. 2차 대전 이후 세계 곳곳에서 팽창하고 있는 공산주의를 마주하며 미국 대통령 트루먼은 마침내 1947년 3월 소련과의 냉전을 공식 선언했다. 이 선언에 따라 미군정의 ‘좌우합작’은 동력을 잃었고, 이승만의 반공노선은 마침내 힘을 받기 시작했다. 그 후 UN은 1947년 11월 한반도에서 인구비례

에 따른 총선을 결의했고, 북한은 이를 거부했다. 그냥 단순히 거부한 것만이 아니었다. 1948년 5월 10일로 예정된 선거를 방해하기 위해 북한은 남로당과 좌익계열을 총동원해 살인, 방화, 파업, 폭동을 일으켰다.¹¹⁾ 이와 같은 어려움을 극복하면서 대한민국은 이승만에 의해 건국되었다. 이후 벌어진 1950년의 6.25 남침 전쟁은 이승만의 반공노선이 대한민국 건국에 얼마나 중요한 선택이었는지를 재확인해 준다.

3. 대한민국의 토지개혁

1945년 해방 당시 남한의 농지 가운데 자작지는 37%에 불과했고, 나머지 63%는 소작지였다. 또한 농가 가운데 순 소작농은 49% 그리고 자소작농은 35%를 차지하고 있었다(이영훈 2013: 175). 그러므로 전체 농민 가운데 84%가 소작을 하고 있던 셈이었다. 이와 같은 상황에 더해 남북 대결의 한 가운데에 있던 이승만은 이미 북한이 1946년 3월 토지개혁을 실시한 사실을 잘 알고 있었다.

농지개혁의 필요성을 절감한 이승만은 건국 후 채 1년이 지나지 않은 시점인 1949년 6월 ‘유상몰수/유상분배’를 원칙으로 하는 농지개혁법을 국회에서 통과시켰다. 지주에게 보상할 농지의 가격은 논란 끝에 결국 연평균 생산량의 150%로 정해졌고, 상환의 기간은 10년 분할 상환 방식이 채택되었다. 한편 농민은 이제 매년 생산량의 30%를 5년 간 상환하면 분배받은 농지를 자신의 소유로 만들 수 있었다. 농민에게 매우 유리한 조건이었음은 두 말할 필요가 없다(김일영 2010: 110). 상대적으로 불리해 진 지주에게는 국가경제 발전에 우선적으로 참여할 수 있는 기회를 주도록 정부가 지원하는 법

11) 제주의 4.3도 바로 이런 맥락에서 비롯된 사건이다.

안을 1950년 3월 추가로 통과시켰다.

사실 농지개혁은 법의 통과 이전부터 이승만의 의지에 따라 행정 권력을 동원해 필요한 자료를 축적하며 준비된 이승만의 야심작이었다. 1950년 6.25 전쟁으로 잠시 중단되었지만 마침내 1957년이 되면서 절차가 대부분 완결되었다. 6.25 전쟁 중에 남한의 농민이 북한의 선전선동에 넘어가지 않은 이유는 바로 이승만에 의해 실시된 농지개혁이 큰 역할을 하였다. 이승만의 농지개혁은 대만과 일본에서 행해진 농지개혁과 함께 세계에서 유래를 찾을 수 없는 성공 사례라고 오늘날 평가받고 있다(배진영 2016).

4. 대한민국의 식민지배 청산¹²⁾

대한민국의 건국과 함께 들이닥친 어려움 가운데 가장 논란이 되는 부분이 바로 친일청산 문제다. 대한민국을 건국하자마자 국회는 1948년 9월 ‘반민족해위처벌법’을 제정하고 국회 내에 임기 2년의 ‘반민족행위특별조사위원회’(반민특위)를 설치하였다. 반민특위는 예하에 ‘특별경찰대’를 두고 반민족행위자 즉 친일파를 체포하도록 하였다. 1949년 상반기 반민특위는 일제하에서 두드러진 친일활동을 한 여러 고위급 인사를 검거하였다. 그러나 반민특위의 활동을 두고 적지 않은 저항이 있었던 것도 사실이다. 특히 경찰은 해방 후 3년간 치안을 유지하고 공산주의 세력을 퇴치한 공로가 큰데, 반민특위에 의해 친일파로 처벌받게 되었다는 불만을 가지게 되었다.

이승만 대통령도 반민특위의 활동에 불만이었다. 왜냐하면 국회가 주도하는 반민특위 활동이 삼권분립 원칙에 위배되며, 좌익세력의 발호로 국가의 안보가 위태로운데 경찰을 동요시키면 안 된다는 생

12) 이 부분은 이영훈(2013: 170-175)을 기초로 내용을 가감했다.

각 때문이었다. 이승만 대통령은 반민특위가 친일과 처단 문제를 온건하게 그리고 가급적 빨리 일시에 처리하기를 희망하였다. 그렇지만 국회가 주도하는 특위는 이승만의 기대를 저버렸다. 대통령과 국회가 이렇게 대치하는 동안 1949년 4월과 8월에 ‘국회프락치’ 사건이 발생하였다. 경찰은 남로당과 내통하면서 국회에서 외국군 철퇴 요청안과 남북평화통일안을 통과시킨 국회부의장(김약수)을 비롯한 국회의원 13명을 체포하였다. 그 가운데는 반민특위 활동을 주도하던 소장파 국회의원 3명이 포함되었다. 이 사건으로 반민특위의 활동은 위축되었고 결국 1948년 8월 해체되었다.

이 기간 동안 반민특위는 총 688명의 반민족행위자를 수사하고, 559명을 특별검찰부에 송치하였다. 특별 검찰은 이중 293명을 특별재판부에 기소하였으며, 특별재판부가 재판을 종결한 것은 38명이였다. 체형이 12명, 공민권 정지가 18명, 무죄 또는 형 면제가 8명이였다. 체형은 사형 1명, 무기징역 1명, 나머지는 2년 6개월 이하의 징역이나 집행유예였다. 그러나 이들은 6.25 전쟁이 발발하자 모두 풀려나고 말았다. 이를 두고 일부에서는 친일과 처벌이 매우 미진하여다는 평가를 하기도 한다. 그러나 당시 상황은 과거의 적 일본에 협력한 사람을 처벌하는 문제보다는, 현재의 적 북한 공산주의에 협력한 사람을 처벌하는 일이 더욱 시급했기에 어쩔 수 없는 일이었다고 평가하기도 한다(류석춘·김광동 2013).

IV. 필리핀의 건국 핵심과제와 케손 등 7명의 대통령

1. 필리핀의 헌법제정

역사적으로 필리핀 헌법은 크게 세 번 바뀌었다. 이 세 번의 헌법

은 1935년의 자치헌법(Commonwealth Constitution), 1972년의 계엄헌법(Martial Law Constitution), 그리고 1986년의 자유헌법(Freedom Constitution)을 지칭한다(류석춘·왕혜숙 2009).¹³⁾ 필리핀에서 시행된 최초의 헌법은 1935년 자치정부(Commonwealth Government)의 출범과 함께 제정된 자치헌법이다. 자치정부는 미국의 보호 하에서 필리핀의 독립을 위해 시행된 과도적 정부였다. 필리핀은 1898년부터 1946년까지 48년 동안 미국의 식민 지배를 거쳤지만, 그 기간의 마지막 단계인 1935년부터 1946년까지 8년간 과도적인 자치를 허용받았다. 물론 3년 동안의 일본 점령기(1942-1945)는 예외적인 기간이다.

자치정부 수립 이후에도 미국은 여전히 필리핀에 적용된 부채, 통화체제, 외교 문제에 대해 관여하고 있었지만(권오신 2000 217-218), 필리핀은 직접 대통령을 선출할 수 있었고 정부는 국내 통치에 있어서 자율성을 가졌다. 이때 제정된 자치헌법은 완벽한 독립국가인 상태에서 제정된 것은 아니지만 1946년 완벽한 독립이후에 수립된 제3공화국(Third Republic of the Philippines, 1946-1972)의 헌법으로도 사용되었고, 현재의 필리핀 헌법인 1986년의 자유헌법의 토대를 마련해 주었다. 그렇기 때문에 이 헌법은 오늘날까지 필리핀 헌정체제의 기틀을 제공한 것으로 인정받고 있다. 따라서 이 헌법을 필리핀의 건국 헌법이라고 보아야 한다.

미국은 필리핀 통치 당시 필리핀인들의 정치참여를 부분적으로 허용했다. 때문에 필리핀은 여타 서양의 식민국들보다 빠른 정치적 발전을 겪었다(Sardesai 2010). 미국은 1902년 통과시킨 필리핀법안(Philippine Bill of 1902)을 통해 1907년 필리핀 국회(Philippine

13) 필리핀 최초의 헌법은 1898년 스페인으로부터 독립하는 과정에서 수립된 필리핀 공화국의 말로스(Malolos)헌법이지만 이는 같은 해 파리조약으로 미국이 스페인으로부터 필리핀의 주권을 이양 받으면서 실제로 실행되지 못했으므로 본 연구에서는 다루지 않는다.

Assembly)를 구성하기 위한 초대 선거를 실시하였다. 이때부터 교육 받은 필리핀인들의 정치참여가 이루어졌는데, 그 중 대표적인 인물이 바로 다수당인 국민당(Nacionalista Party, NP)의 초대 당수가 된 마누엘 케손(Manuel Quezon)과 하원의장으로 선출된 세르지오 오스메냐(Sergio Osmena)이다. 이들은 모두 변호사 출신으로 정계로 진출한 1세대 필리핀 정치인의 대표적인 인물들이다. 특히 훗날 자치정부의 초대 대통령이 된 케손은 “필리핀의 정치적 해방을 위한 평화적 시위에 가장 역동적인 비할 데 없는 최고의 지도자”라는 평가를 받고 있다(Laus 1951). 그는 1909년 Resident Commissioner 로 미국에 파견되어 필리핀의 자치권 획득을 위한 입법로비 활동을 했다.

전반적으로 보아 미국에서 공화당이 집권했을 때보다 민주당이 집권했을 때 필리핀이 보다 많은 자유를 보장받은 경향을 확인할 수 있다. 예컨대, 필리핀인들의 정치참여는 1912년 미국의 대선에서 민주당이 승리를 거두고 우드로우 윌슨(Woodrow Wilson)이 미국의 28대 대통령으로 선출되면서 더욱 활동의 폭이 넓어지게 되었다(Ileto 1998: 149). 새로 임명된 민정장관 해리슨(Francis Burton Harrison)은 필리핀 정부를 ‘필리핀화’(Filipinization)시키는 정책을 펼쳤고, 1916년 미 의회를 통과한 필리핀자치법(Philippine Autonomy Act of 1916)은 필리핀의 상원도 필리핀인으로 구성하도록 하여 행정부 수반(Chief Executive)의 거부권(veto power)을 제외하고 모든 입법 권한을 필리핀인에게 주었다(Agoncillo 1990). 이 법안은 또한 총독(governor-general)으로 대표되는 행정부, 양원제의 입법부, 그리고 사법부의 최고 권한을 가진 대법원 간의 권력분립의 원칙을 명시하였다. 이 법안은 미국의 헌법을 모델로 한 것으로 필리핀의 ‘헌법적 독립’(constitutional liberalization)에 초석이 되었다(Sardesai 2010).

1916년 새로운 통치법 하에 진행된 선거에서 케손은 상원의원으로

로 당선되었고, 상원의장이 되었다. 필리핀 입법부는 1918년에 ‘독립위원회’(Commission of Independence)를 창설하고 미국에 처음 독립사절단을 파견한 것을 시작으로 주기적으로 미국에 사절단을 보내 캠페인 활동을 펼쳤다. 이들은 특히 미국 의회에 참석해서 필리핀의 독립을 보장하는 법안통과를 위한 로비활동에 주력했다. 상원의장이었던 케손은 첫 번째 독립사절단의 대표로 선임된 1916년부터 미국을 오가며 가장 활발한 활동을 했다. 또한 1921년 선거에서 하원의원으로 당선된 젊은 정치인 마누엘 로하스(Manuel Roxas) 역시 일명 OS-ROX 사절단¹⁴⁾을 결성하여 독립법 통과를 위해 워싱턴을 오갔다(Goodno 1991: 34-35).

필리핀이 이렇게 정치적인 독립을 향해 한걸음씩 나아가고 있을 때, 미국은 위기를 맞이했다. 1929년에 시작된 대공황으로 미국은 더 이상 필리핀에서 유입되는 값싼 노동력과 관세 없이 들어오는 설탕, 담배 등의 품목을 견디내기 힘들어졌다. 이로 인해 미국 내에 필리핀의 독립을 앞당기자는 목소리가 커졌고, 약속된 독립이긴 했지만 예정보다 조금 이르게 미 의회는 1934년 필리핀 자치를 허용하는 필리핀독립법(The Philippine Commonwealth and Independence Act of 1934)을 통과시켰다. 필리핀독립법은 세 가지 중요한 내용을 포함하고 있다. 첫째, 10년의 유예기간을 거쳐 1946년에 필리핀을 독립시키는 것, 둘째, 필리핀 입법부로 하여금 제헌위원회를 결성하여 헌법 초안을 작성할 권한을 준 것, 셋째, 10년의 과도정부 기간 동안 외교, 통화, 관세에 관해서는 미국이 통제권을 갖는 것이다. 또한 미국으로 들어오는 필리핀의 설탕과 코코넛 오일에 할당액을 배정했다.

필리핀 독립법에 따라 필리핀 입법부는 1934년 202 명의 필리핀

14) 오스메나(Osmena)와 로하스(Roxas)의 이름을 딴 것으로 1931년부터 1933년까지 워싱턴에 파견되었으며, 독립사절단 중 최장기로 워싱턴에 머물렀다.

인으로 제헌위원회를 구성하였다. 제헌위원장으로서는 렉토(Claro Recto), 부위원장은 몬티놀라(Ruperto Montinola)와 산디코(Teodoro Sandiko), 서기관으로는 피멘탈(Narciso Pimental)이 각각 선출되었다. 제헌위원회 산하에는 각 헌법 조항을 검토하기 위해 마흔 개의 위원회가 있었고 직접 헌법을 작성하는 “7명의 현자들”로 구성된 소위원회가 있었다.¹⁵⁾ 제헌위원회를 구성하고 있던 필리핀 엘리트들은 미국식 교육을 받았기 때문에 기본적으로 미국의 헌법과 유사한 자치(Commonwealth) 헌법을 탄생시켰다. 그러나 필리핀 국가체제의 정부형태를 연방정부가 아니라 중앙정부로, 국회를 양원제가 아니라 단원제로 하였고, 위급한 상황에서 대통령에게 국가 비상사태를 선포하고 의회를 해산시킬 수 있는 강력한 권한을 부여하였다. 또한 병역의 의무를 보편적으로 부과하고 국가가 공공시설에 대한 권한을 독점하는 등 당시 필리핀의 시대상황에 필요한 조항들이 포함되어 있었다.

이렇게 제정된 자치헌법은 1935년 2월 8일 필리핀 제헌위원회에서 비준되었고, 미국의 루즈벨트 대통령은 한 달 뒤 이를 승인하였다. 5월 14일에는 국민투표가 시행되어 자치헌법 시행에 대한 최종적 합의가 이루어졌다. 같은 해 9월 치러진 대통령 선거 결과 국민당이 승리하여 커먼웰스의 초대 대통령으로 마누엘 케손 그리고 부통령으로는 세르지오 오스메냐가 당선되었고 11월 15일 자치정부가 공식적으로 출범하였다(Jose and Arcilla 1994: 116).

1935년 자치헌법은 대통령의 권한이 상당히 강력하다는 특징을 지니고 있다. 자치헌법에 따르면 대통령은 국가예산, 관세, 무역에 관해 부분적으로 거부권을 행사할 수 있어서 실질적으로 입법권을

15) 7명의 현자들은 위원장인 소토(Filemon Sotto)를 비롯하여 케손(Manuel Quezon), 로말데스(Norberto Romaldez), 엔카르나시온(Vicente Singson Encarnacion), 브리온즈(Manuel C. Briones), 콰데르노(Miguel Cuaderno), 베니테즈(Conrado Benitez)였다(Agoncillo 1990: 351).

통제하는 막대한 권한을 가졌다. 이는 커먼웰스가 자치정부이긴 하지만 아직 미국으로부터 완전히 독립을 이루어낸 것이 아닌 특수한 상황 속에서, 향후 독립 이후에 국가의 기틀을 세우고 강력한 리더십을 발휘할 대통령의 권한이 필요했기 때문이었다. 커먼웰스 정부는 사실상 ‘케손 정부’(Quezon Government)였으며, 98명의 의원들로 구성된 국회는 대통령의 권한 하에 있었다. 케손은 강력한 정치적 카리스마를 가진 인물이었으며 아직 독립되지 않은 필리핀을 대통령이 강력한 권한을 가지고 통치해야하며 ‘야당’이나 ‘개인의 자유’ 보다는 국가가 우선이라고 믿었다. 1941년 일본이 필리핀을 침략하기 몇 달 전, 케손은 ‘정당 없는 민주주의’(Partyless Democracy)를 지향하며 야당 인사들과 국민당 내에 반대세력들을 몰아내기도 했다 (Agoncillo 1990: 352-353).

오늘날에도 필리핀은 강력한 대통령제를 지향하는 헌정체제를 가지고 있다고 평가된다(Shugart and Carey 1992; 김동엽 2012: 326 재인용). 왜냐하면 오늘날 통치의 기반이 되고 있는 1986년의 자유헌법이 1935년 미국의 식민지배 아래에서 제정된 자치헌법의 큰 틀에서 벗어나지 않고 있기 때문이다. 그러나 다른 한편 완전한 독립국이 아닌 특수한 상태에서 제정된 헌법이 최초의 건국 헌법이 되어 오늘날의 필리핀 헌정체제를 규정하고 있다는 사실은 현재 필리핀 정치체제가 보여주는 여러 가지 문제의 기원이라는 해석도 가능하다.

2. 필리핀의 반공: ‘혹’(HUK)을 중심으로

미국으로부터 독립하는 과정에서 필리핀 역시 강력한 공산주의 운동으로부터 위협받고 있었다. 농민반란으로 시작된 ‘혹’ 운동(Huk movement)이 바로 그것이다. 한국의 경우처럼 공산주의 운동이 혁

명이나 정부수립으로까지 이어져 중앙정부와 체제 갈등을 일으키지는 않았지만, 농민반란이 강력한 공산주의 활동으로 이어진 '흑' 운동은 훗날 1960-70년대 마르코스 정부 시절 강력한 영향력을 행사한 신인민군(New People's Army: NPA)의 활동과도 연결되었다.

크라우치(Crouch 1985)는 필리핀을 비롯한 해양부 동남아 국가의 경우 식민지배로 인한 농업의 상업화가 농민들에게 혜택을 주지 않는 형태로 진행되었고 또한 잉여 토지를 소진한 상태에서 일어난 급속한 인구 증가로 인해 궁핍화가 심화된 지역에서 공산주의 정당이 농민들의 지지를 받았다고 주장한다. 19세기 필리핀에서 농민반란이 일어났던 대표적인 지역은 무관심으로 인해 낙후된 외딴 지역이 아니라 농업의 상업화가 집중되었던 중부 루손 지역을 중심으로 일어났다. 그리고 그 기원은 스페인 식민지 시절 확립된 엔코미엔다 시스템(encomienda system)에 대한 농민들의 저항이다.

엔코미엔다는 스페인 국왕이 식민화에 앞장 선 스페인 교회의 성직자와 군인들에게 사법권과 토지를 하사하는 제도이다(IBON Databank Phils 1988: 26). 그 결과 스페인 성직자들은 대토지를 소유한 대지주가 되었고, 농민들은 소작인으로 전락하거나 미점유 토지를 개간해서 근근이 생계를 유지할 수밖에 없었다. 1896년 스페인 지배 말기에 일어났던 필리핀혁명반군(Katipunan)도 마닐라를 비롯한 모롱(Morong), 불라칸(Bulakan), 탈락(Tarlac), 팡가시난(Pangasinan), 누에바 에시하(Nueva Ecija)와 같은 중부 루손지역에서 가장 활발했으며 미국의 식민지배가 시작된 이후에도 농민들의 생활수준은 크게 개선되지 않아 이 지역에서의 투쟁은 계속되었다.¹⁶⁾ 1920년대에 이르자 중부 루손지역에 처녀지가 거의 남지 않게 되었고 농민들의

16) 1901-1913사이에 루손지역에 카비테(Cavite)와 바탕가스(Batangas)에서 농민들에 의한 저항운동이 활발했으며, 1907년경에는 탈락(Tarlac), 누에바 에시하(Nueva Ecija), 불라칸(Bulakan), 팜팡가(Pampanga)지역에서도 저항운동이 있었다(Agoncillo 1990: 247-249).

삶은 더욱 궁핍해져갔다(김호범 2001: 96-97; Agoncillo 1990: 75; Crouch 1985: 93).

필리핀에서 공산주의 운동의 출현은 1920년대로 거슬러 올라간다. 1922년에 사회주의 사상을 담은 타갈로그어 소설¹⁷⁾의 영향을 받은 농민들이 마나한(Jacinto Manahan)을 대표로 필리핀농민연합(Confederacion de Aparceros y Obrero Agricolas de Filipinas: Philippine Confederation of Tenants and Agricultural Workers)을 결성하고 2년 뒤에 필리핀전국농민협회(Katipunang Pambansa ng mga Magbubukid sa Pilipinas: National Peasants' Union of the Philippines)로 조직을 재결성했다. 이들과 필리핀노동조합(Philippines Labor Congress: PLC)이 필리핀 공산주의 운동의 주된 세력이 되었다.

1928년에 필리핀노동조합이 중국의 칸톤(광둥)에서 공산당이 후원하는 무역 컨퍼런스에 참가하고 돌아와서 그들의 도움을 받아 노동당(Labor Party)을 결성했다. 같은 해 PLC는 Red International Organization of Labor Unions에 가입하여 공산주의 단체가 되었다. 이듬해 PLC에서 특히 강한 공산주의 이념을 가지고 있었던 에반젤리스트아(Crisanto Evangelista)가 필리핀노동자협의회(Katipunan ng mga Anak-pawis ng Pilipinas: Congress of Philippine Workingmen)를 결성하였다. 다른 한편, 팜팡가(Pampanga)의 대지주인 산토스(Abad Santos)는 사회당(Socialist Party)을 결성하였다. 그리고 1930년, 필리핀농민연합의 대표였던 마나한과 필리핀노동자협의회 대표 에반젤리스트아가 손을 잡고 공산당(Communist Party)을 결성했다.

하지만 1932년 대법원은 공산당을 불법단체라고 판결하고 공산당의 당수들을 투옥하였다. 공산당이 정부의 탄압을 받던 시절에는 산

17) 대표적인 소설로는 1906년에 출간된 Lope K. Santos의 Banaag at Sikat(Rays and Sunrise), 1907년과 1911년에 각각 출간된 Faustino Aguilar의 Busabos ng Palad(Slave of Fate)와 Nangalunod sa Katihan(Drowned in the Beach)가 있다 (Agoncillo 1990: 445).

토스의 사회당이 활발한 활동을 펼쳤다. 그러나 1938년 투옥되었던 공산당 간부들이 사면되면서 공산당과 사회당이 통합되어 필리핀공산당(Communist Party of the Philippines: CPP)을 결성했다 (Agoncillo 1990: 444-446).

1941년 진주만 공격 며칠 뒤 일본이 필리핀을 공격하자 반정부 게릴라 저항 세력은 반일본군 게릴라 저항운동으로 발전하였다. 일본이 전쟁을 일으킨 이듬해인 1942년 3월 29일 탈라크, 팜팡가, 누에바에시하 지역의 농민대표들과 CPP가 모여 HUKBALAHAP (Hukbong Bayan Laban sa mga Hapon: Huk)¹⁸⁾이라는 반일본군 단체를 결성했다. CPP의 리더였던 타룩(Luis Taruc)과 팜팡가의 농민대표가 ‘혹’의 사령관으로 선출되고, 100개의 대대를 만들어 항일운동을 펼쳤다. 대부분 반일사상을 가진 농민들은 미극동군(U.S. Army Forces Far East: USAFFE)과 함께 활동하며 1만5천 명의 병사들을 모으는데 성공하며 게릴라 투쟁을 벌였다. 같은 해 5월, 농민층을 기반으로 한 ‘혹’은 투쟁을 위해 필요한 무기를 얻기 위해 미극동군과 교섭을 시도했다. 당시 미극동군을 이끌던 맥아더장군은 ‘혹’ 군대와 함께 일본군 소탕 작전을 펼칠 것을 명령했다.

하지만 ‘혹’은 미군과 함께 작전을 펼치기를 거부했다. ‘혹’의 대표 타룩은 3주에 걸친 협상 도중 ‘혹’은 미군의 지시를 따르지만 독립된 체제를 유지할 것이라고 주장하여 미 극동군의 동의를 얻지 못하였다. 이렇게 미군과 ‘혹’의 관계는 악화되었다. 그럼에도 ‘혹’은 미국의 도움 없이 일본군이 루손 섬의 주요지역을 완전히 점령하는 것을 성공적으로 막아내면서 더욱더 세력을 확장시켜 1944년까지 항일 게릴라 무장투쟁을 계속했다(권오신 2000; Agoncillo 1990: 446-448; Dolan 1993: 45).

1944년 10월, 일본의 패배가 확실시 될 무렵 필리핀은 미국의 보호

18) Anti-Japanese Army라는 뜻.

아래 레이테(Leyte)에 자치정부(Commonwealth)를 다시 세우고 망명정부의 부통령이었던 오스메나(Osmena)를 맥아더 장군과 대동시켜 필리핀으로 들어 왔다. 자치정부의 초대 대통령이었던 케손은 일본으로부터 독립 두 달 전에 건강악화로 미국에서 사망하여 부통령이었던 오스메나를 중심으로 행정부가 재조직될 수밖에 없었다.

일본과의 전쟁은 끝났지만 ‘혹’은 더욱 더 활발하게 병사들을 모아, 이제는 반정부 게릴라 투쟁을 계속했다. 이에 맥아더장군은 ‘혹’을 ‘무모하고 잔인한 공산주의 세력’으로 규정하고 ‘혹’과 전면대응을 선포했다. 1945년 미군은 ‘혹’의 리더 비(Linda Bie)를 체포했고 그의 군대는 무장해제 되었다. Philippine Civil Affairs Unit(PCAU)과 미군은 ‘혹’에 의해 선출된 지방관료들을 해임하고 미 극동게릴라군의 인물들로 대체했다. 그리고 미군방첩대(Counter-Intelligence Corps: CIC)는 ‘혹’의 사령부 조직원들을 체포하기 시작했고, 그 과정에서 ‘혹’의 수장이었던 타룩과 알레한드리노(Casto Alejandrino) 역시 체포되면서 ‘혹’은 완전히 진압 된 듯 보였다. 하지만 타룩의 체포 6개월 뒤인 9월 23일, 5만 명의 농민과 노동자들은 타룩과 그의 동료들 석방시켜줄 것을 요구하는 시위를 벌였고 알레한드리노는 시위 이틀 뒤, 타룩은 일주일 뒤에 석방되었다(Agoncillo 1990: 448-450; Goodno 1991: 40-41).

1946년 미국은 필리핀의 완전한 독립을 선언했고, 4월 23일 대통령 선거를 실시했다. 유력한 후보는 오스메나와 로하스였다. 오스메나는 독립운동 당시부터 케손과 함께 가장 두드러지게 활동한 인물이고 케손의 죽음으로 대통령직에 올랐지만 평소 우유부단한 이미지로 전쟁 이후 국가 재건에 적합하지 않다고 여겨졌다. 반면 로하스는 의욕적이며 효율적인 이미지를 가지고 있었고 그 역시 일본과 전쟁이 끝나자 신생독립국인 필리핀을 통치하고자 하는 야망이 강하게 가지고 있었다. 강한 카리스마를 가지고 독립의 아버지로 추앙받

는 케손 전대통령의 부인인 오로라 케손이 로하스를 지지하면서, 로하스가 대선에서 승리하여 독립 이후 첫 번째 대통령이 되었다(Dolan 1993: 45-46).

그러나 로하스의 대통령 당선은 ‘혹’ 세력들에게 환영받지 못했다. ‘혹’은 전국농민조합(Pambansang Kaisahan ng mga Magbubukid: PKM)과 긴밀한 관계를 유지하였고 PKM은 오스메나의 주요 지지 세력이었다. 오스메나는 대선공약에서 기존 수확량의 50 % 이하를 받던 소작인의 몫을 60 % 까지 보장하는 법률을 제정하겠다고 공약했고 이는 하층농민들의 지지를 받았다(Dolan 1993: 45). 또한 로하스는 일본군정 당시 적극적인 정치활동을 했던 행적이 있어서 ‘혹’은 그를 ‘친일파’라고 규정하고 맹비난했다. 따라서 로하스는 하층농민이며 반일본 정서를 가지고 있는 ‘혹’ 세력에게는 용납할 수 없는 대통령으로 치부되었다. 1946년에는 PKM의 지도자 펠레오(Juan Feleo)가 암살당하는 사건이 일어났고 이를 계기로 중부 루손지역에 ‘혹’ 운동(Huk Movement)이라고 불리는 대규모 저항운동이 다시 일어났다. 이들은 기존의 ‘반일본인민군’이라는 의미의 Hukbong Bayan Laban sa mga Hapon에서 ‘독립 인민군’이라는 뜻의 Hukbong Mapagpalaya ng Bayan으로 이름을 바꾸었다(Dolan 1994: 45; Goodno 1991: 43-45).

로하스의 대(對) ‘혹’ 정책은 강경대응과 협상을 반복했다. 로하스 정부는 Agrarian Commission을 설립하고 소작인들에게 수확량의 70% 를 주는 법안을 마련했으나 당시 농촌에서 실행되기는 사실상 불가능했다. ‘혹’은 정부와 협상과정에서 그들 세력의 국회입성을 허용할 것을 요구했으나 받아들여지지 않았다. ‘혹’ 역시 무장해제를 거부했고 1948년 로하스는 ‘혹’을 ‘불법적이고 위험한 조직’으로 규정하고 대대적인 진압정책을 펼쳤다.

로하스는 1948년 집권 2년 만에 심장마비로 생을 마감했고, 부통

령이었던 엘피디오 키리노(Elpidio Quirino)가 대통령 직에 올랐다. 그는 ‘혹’과의 협상에 호의적이었으나 실제 발전된 것은 없었다 (Dolan 1993: 46). 1949년 ‘혹’은 케손 전 대통령의 미망인 오로라 케손을 암살하고, 대선에서 로하스가 창당한 자유당 소속으로 출마한 키리노가 승리를 거두자 또다시 대대적인 저항운동을 펼쳤다. 약 1만1천 명에서 1만5천 명의 농민들이 이 운동에 가담한 것으로 보고 되어 있다. ‘혹’의 주요 활동지는 중부 루손지역이었지만 그들의 세력은 북부 루손과 비사야(Visayan Island) 지역까지 뻗어나갔다. 하지만 1951년부터는 자원고갈과 훈련부족으로 세력이 급속도로 약화되었고 ‘혹’ 운동에 가담했던 농민들은 살인자나 은행 강도 같은 범죄자로 전락했다. 또 1950년 국방장관으로 임명된 막사이사이(Ramon Magsaysay)가 군사력 강화정책을 펼쳤고 미국식 훈련을 받은 필리핀 군대와 대적하면서 ‘혹’ 세력은 점차 약해져갔다 (Agoncillo 1990: 456; Dolan 1993: 46-47).

막사이사이는 서민적이고 농민들을 사랑하는 이미지로 잘 알려져 있었다. 1953년 선거에서 국민당 대표로 출마해 대통령에 당선된 후 천여 명의 농민들과 노동자들을 대통령 관저인 말라카냥 궁으로 초대해서 만찬을 하고 농민들의 고충이나 불만을 무료 전보를 통해 보낼 수 있도록 하였다. 그는 취임해서 농촌지역에 교량, 도로, 개간사업을 펼쳤고 지주-소작인 간 분쟁해결을 위한 법원도 별도로 신설했다. 그 와중에도 정부와 ‘혹’의 대립은 계속되었다. 하지만 ‘혹’ 세력은 매우 약해진 상태였고 1954년에 지도자들이 붙잡혔고 5월 17일 4개월에 걸친 협상 끝에 타국이 정부에 항복하면서 공식적으로 ‘혹’ 운동은 중지부를 찍게 되었다(Agoncillo 1990: 458-460).

필리핀에서 있었던 대표적인 공산주의 운동 즉 ‘혹’ 운동은 농민 운동에 기초하고 있었다. 그러나 이 운동은 농민층이 공산주의라는 사상에 경도되어 벌어진 이념투쟁이라기보다는 식민통치와 지주들

의 착취에 대한 농민들의 분노가 하나의 저항운동으로 발전한 결과물이라고 보아야 한다(Crouch: 1985). 따라서 반란의 본질은 제2차 세계대전 이후 신생 독립국들에서 이념갈등을 일으켰던 레닌주의의 영향이 아니라, 스페인 시대부터 몇 세기에 걸쳐 계속되었던 지주들의 착취와 억압에 따른 농민들의 불만이었다. 다만 농민반란의 지도자들이 공산주의 이념을 가진 인물들이었다. 하지만 정부는 이들 전체를 공산주의 세력으로 규정하고 ‘루손 평원의 코민포름’(Cominform)으로 인식했다(Dolan 1993). 그러나 ‘혹’ 운동에 참여했던 대부분의 농민들은 사회주의에 대한 지식이 매우 일천했다. 그렇기 때문에 토지 재분배와 농업집단화와 같은 이념에 기초한 구체적인 요구사항이 등장하지 않았다. 결국 ‘혹’은 해체되었지만 농민들의 생활은 전혀 개선되지 않았다. 그렇기 때문에 오늘날에는 신인민군(New People’s Army: NPA)이 이들을 계승한다고 주장하며 활동하고 있다.¹⁹⁾

3. 필리핀의 토지개혁

16세기부터 말부터 1946년 완전한 독립을 이루기까지 약 4세기에 걸친 오랜 식민 지배를 거친 필리핀에서 토지개혁은 숙원사업이자 현재까지도 풀지 못한 과제로 남아있다. 필리핀은 330여 년 동안 (1565~1898) 스페인의 식민지배를 받았고, 이후 50여년 가까운 미국의 식민지배를 거치는 동안 다시 1942년부터 1945년까지 일본의

19) *Inquirer Mindanao* 2012년 3월 9일자, “NPA Owns Killing of Swiss-Filipino Businessman”(http://globalnation.inquirer.net/27705/npa-owns-killing-of-swiss-filipino-businessman 검색일: 2012년 11월 15일), *Philippine Star* 2012년 6월 13일자, “Confessed Rebel Says NPA Has Infiltrated 3 Philippine Universities”(http://www.philstar.com/nation/article.aspx?publicationscategoryid=200&articleid=816888 검색일: 2012년 11월 15일).

지배를 받은 아시아에서 가장 길고도 복잡한 식민지배를 받은 국가로 꼽힌다. 또한 우리와는 달리 식민지배 이전에 필리핀 전체를 통치하는 강력한 왕국도 없었다. 필리핀은 일찍부터 식민지배를 당했기 때문에 대토지를 소유하는 대지주의 역사, 즉 토지 불평등 문제는 매우 오래된 문제였다.

필리핀에서 스페인의 식민지배 이전에는 팜팡가(Pampanga)의 일부 지역을 제외하고 ‘토지의 사적소유’라는 개념이 거의 없었다. 대부분의 땅은 바랑가이(barangay)와 같은 지역 공동체의 소유였고 이에 따르는 부산물은 공동 혹은 개인의 소유였다. 농업 방식도 매우 전근대적이었는데, 카잉인(kaingin)이라고 불리는 화전 농업방식이 널리 행해졌다. 초기 스페인 정착인들은 필리핀 내에 식량부족 현상이 심각했다고 기록한 바 있다(IBON Databank Phils 1988: 25-26).

1571년부터 1610년 사이 스페인의 식민지 개척자들은 바랑가이 소유의 토지들을 사들이기 시작했다. 워낙 토지소유에 대한 인식이 미약해서 많은 바랑가이 우두머리들은 판매조차 하지 못하고 토지를 넘겨주었다. 또한 미개척 농지와 사람이 살지 않는 지역의 땅은 모조리 스페인 왕의 소유가 되었다. 이렇게 스페인 왕에게 귀속된 토지는 ‘엔코미엔다’(encomienda) 시스템 하에서 스페인의 가톨릭 성직자(friar)들과 군인들에게 분배되었다. 엔코미엔다 시스템 하에 엔코멘데로(encomendero)²⁰들은 필리핀 소작인들에게 공물을 수취하였다. 공물은 농작물이나 가금(家禽), 그리고 직물이나 면사 같은 수공품들이었다.

18세기 필리핀이 스페인을 통해 해외 무역에 참여하면서 농업은 국내 소비를 위한 농작물 생산에서 수출을 위한 현금작물 재배로 바뀌었다. 스페인의 성직자들과 공직자들, 그리고 중국의 상인들이 현금 작물 재배를 위해 필리핀으로 모여들었다. 이에 따라 엔코미엔다

20) 토지를 하사받은 사람들을 지칭하는 말로 지주에 해당한다.

는 아시엔다(hacienda)로 대체되었다. 아시엔다는 설탕, 커피, 담배, 아바카, 코프라와 같은 현금작물을 생산하는 대규모 농장으로 주로 분익소작(sharecropping)을 주어 농산품을 생산하였다. 대부분의 아시엔다는 성직자들이 소유했으며 이들이 지주와 같은 역할을 하며 소작인들로부터 고정적인 소작료를 받았다(Agoncillo 1990: 79; Dolan 1993: 12-15).

1898년 파리조약(Treaty of Paris)에서 미국은 스페인에게 2천만 달러를 주고 마닐라의 통치권을 넘겨받았다. 그리고 1902년 필리핀과의 전쟁에서 승리를 거둔 미국은 필리핀을 통치하면서 농지개혁에 착수했다. 미국이 농지개혁을 위해 마련한 법안들을 매우 다양했다. 미국은 먼저 1902년 필리핀법(Philippine Bill)을 통해 토지소유를 개인은 16 ha까지, 기업은 1,024 ha까지로 제한했다. 이 법안을 통해 미국인들도 대토지를 소유할 수 있게 되었다. 같은 해 토지등록법(Land Registration Act)을 제정하고 토지 소유주들은 반드시 토지를 등록하고 토렌스증서(Torrens title)를 받도록 하였다. 1910년까지 등기재판소(Court of Land Registration)를 통해 대부분의 토지가 등기되었으나 작은 땅을 소유하고 있던 농민들은 법안에 대해 잘 모르거나 서류비용을 감당할 수 없어서 토지 등기에 실패하는 경우가 생기면서 오히려 토지를 빼앗기게 되는 부작용을 겪기도 했다(김호범 2001: 97-98; IBON Databank Phils 1988: 28).

1903년에는 교회토지법(Friar Lands Act)을 통해 스페인의 성직자들이 소유하고 있던 토지를 소작인들에게 나누어주고자 했다. 미국 정부는 23명의 대지주 성직자들로부터 166,000 ha의 토지를 7백만 달러에 사들였고 이를 6만여 명의 소작인들에게 원가에 이자까지 합친 가격으로 되팔았다. 많은 농민들은 자신들의 부모 세대부터 경작했던 땅을 다시 사야한다는 사실에 분노했다. 또한 이 법안은 성직자의 토지를 필리핀인뿐만 아니라 외국인들도 구입할 수 있도록 개정

해서 미국의 투자자들이 방대한 양의 토지를 사들이는 길을 열어 주었다.

같은 해 시행된 공유지법(Public Land Act)은 미국 토지개혁의 핵심 법안이었다. 미 정부는 필리핀 농민들에게 16 ha의 미개척 토지를 소유할 수 있도록 했다. 하지만 정착민들에게는 별다른 보조금을 주지 않았고 공유지와 사유지에 대한 정확한 구분도 제시하지 못했다. 토지조사도 상당히 느리게 진척되었고, 법에 대해 무지한 농민들이 자신의 땅임을 증명하지 못해 빼앗기는 사례도 빈번하게 일어났다. 1904년부터 1935년 사이 213,681명의 신청자 중에서 16 %인 35,721명만이 공유지를 양도받았다(IBON Databank Phils 1988: 29). 1920년대 이후 농촌의 궁핍화 추세는 더욱 심해졌고 1948년 중부 루손 지역의 소작지 비율은 60 %에 이르렀다(Crouch 1985: 93). 이처럼 미국의 토지개혁 노력에도 불구하고 농촌의 상황이 개선되기는커녕 오히려 심화되어 여러 지역에서 대규모 농민투쟁이 발생했다.²¹⁾

필리핀이 자치권을 갖게 된 이후 지금까지 취임하는 대통령마다 토지개혁에 관한 법을 제정하며 토지개혁을 시도하여 왔으나 아직까지 뚜렷한 성과는 보여 주지 못하고 있다. 그러므로 1930년대부터 현재까지 필리핀의 토지개혁은 여전히 진행 중이라고 말하는 수밖에 없다. 예컨대, 케손 대통령은 1933년과 1934년에 쌀소작법(Rice Tenancy Act)과 설탕소작법(Sugar Tenancy Act)을 통해 농민들의 생활을 안정시키고자 했다. 쌀소작법은 수확물을 지주와 소작인이 50-50으로 나누도록 했고 소작인의 대부금 이자가 10%를 넘지 못하게 했다. 그러나 이 법은 1946년에 이르러서야 실행이 되었고 지방의회(municipal council)의 승인이 있어야만 실행이 가능했다.

21) 북동부 민다나오 지역에서 일어난 Colorum, 팡가시난(Pangasinan) 지역에서 일어난 Tagbulan, 라구나 지역에서 발생한 Sakdalistas 운동이 대표적이다(Agoncillo 1990: 247-297).

하지만 대부분의 지방의회는 대지주와 유착관계에 있었기 때문에 실질적으로 소작인이 혜택을 볼 일은 없었다. 이 법의 가장 큰 맹점은 지주-소작인 계약을 1년 주기로 하는 것이었다. 운이 좋아서 위와 같은 내용의 계약을 한다 치더라도 다음 해에 지주가 계약을 갱신할 것을 거부하면 소작농은 소작지를 잃게 되어 있다. 그리고 설탕소작 법의 경우, 사탕수수 재배 농민들의 대다수가 이 법에 대해 알지 못하거나 이에 맞는 계약의 이행을 요구할 경우 일자리를 잃게 되었기 때문에 실질적인 효력은 없었다(Putzel 1992: 60-61).

일본군정을 거치면서 ‘혹’ 농민운동이 더욱 더 세력을 확장했고 1946년 완전한 독립이후 취임한 로하스 대통령은 농민층을 안정시키기 위해 지주-소작인 관계를 개선하기 위한 제도들을 마련했으나,²²⁾ 역시 실제로 농촌의 생계를 안정시키지 못했다. 로하스는 정치적으로 농민들보다는 전통적인 엘리트층의 지지를 받는 인물이었다. 대선이 있기 바로 전인 1945년 12월에 국민당을 떠나 자유당을 창립하는 과정에서 전통적인 대지주들의 지원이 필요했다(Putzel 1992). 결국 그는 전통적인 지주 엘리트 세력의 지지를 받고 대통령에 당선되었기 때문에 적극적인 토지개혁을 펼치지 못했다.

1953년 취임한 막사이사이 대통령은 이듬 해 농경지소작법(Agricultural Tenancy Act, Republic Act 1199)을 마련하여 지대와 이자를 낮추고자 하였다. 이 법안은 지대를 30%로 제한하였다. 이자의 경우는 8-10%로 제한하였지만 실행이 이루어지지 않았다. 1955년 막사이사이 정부는 또 다른 토지개혁법(Land Reform Act, Republic Act 1400)을 공표했다. “무토지 소유자에게 토지를”(Land to the Landless)이라고도 알려진 이 법안은 개인소유의 토지를 300 ha, 기업 소유의 토지를 600 ha로 제한하고 나머지 토지를 몰수하여 무토지 농민들에게 나누어 주고자 하였다. 하지만 대지주들의 로비

22) 앞의 내용 참고.

로 인해 국회를 통과하면서 법안이 약화되었다. 과반수 이상의 소작인들이 청원을 해야만 토지를 몰수하도록 하였는데, 직업을 잃을 위험을 무릅쓰고 청원을 넣는 소작인들은 거의 없었다. 그 결과 7년 동안 대상이 되었던 300 개의 사유지 중 41 개만이 정부의 소유가 되었다.

이후 필리핀의 토지개혁 문제는 1961년 취임한 막사이사이 대통령부터 1970년대 권위주의 마르코스 대통령까지, 그리고 다시 1986년 EDSA 민중혁명을 거쳐 집권한 코라손 아키노 정부에서부터 2012년 현재의 베니그노 아키노 정부까지도 이어지며 지속적인 골칫거리로 남아 있다. 1960년대 이후의 필리핀 토지개혁의 구체적 성과와 한계는 본 글의 논의 범위를 벗어나, 여기서는 더 이상 설명하지 않기로 한다. 다만 이 글의 부록에 1960년대 이후 최근까지 진행된 필리핀의 토지개혁 역사를 정리해 두었음을 밝힌다.

4. 필리핀의 일본 점령 청산: 친일문제를 중심으로

식민지배가 끝나고 독립정부를 세우게 되면 반드시 식민정부에 협력했던 세력들을 청산하는 문제가 뒤따른다. 필리핀의 경우, 16세기 말부터 스페인의 지배를 거쳐 1898년부터 1946년까지 약 50년의 미국의 식민 지배, 그리고 1942년부터 3년간 일본의 지배를 받았다. 일찍이 식민 지배를 받기 시작했기 때문에 스페인의 통치 하에 하나의 국가라는 기틀을 잡기 시작했고, 미국의 지배 당시에는 필리핀인들이 정치 참여를 하면서 독립에 대한 로비를 하는 형식으로 독립운동이 이루어졌기 때문에 식민정부에 ‘협력’한 사람들을 따져보자면 그 시기에 활동했던 거의 대부분의 지식인들이 ‘친스페인’ 인사나 ‘친미’ 인사들로 분류될 수 있다.

하지만 스페인이나 미국과는 다르게 일본의 식민지배는 필리핀

내에서 잔인했고 침략적인 것으로 인식되어 앞의 두 국가와는 다르게 통치자체를 전면적으로 부정적으로 묘사한다(김민정 2003). 이처럼 일본의 식민지배가 필리핀에서 부정적인 기억으로 남아있는 만큼, 독립을 한 이후에도 일본의 침략 당시 제2공화국에 협력했던 인사들, 일명 ‘협력자’(kolaboreytor)들의 청산문제가 도마 위에 오르게 되었다.

1942년 1월 2일 일본의 마닐라 점령 이후 1943년 9월 동경의 대동아국(Great East Asia Ministry) 행정 지배하에 필리핀에 제2공화국이 설립되고 호세 라우렐(Jose Laurel)이 대통령으로 임명되었다. 호세 라우렐과 내각책임자였던 바르가스(Jorge B. Vargas), 그리고 일본군정의 봉사대 역할을 하기 위해 조직된 ‘신필리핀 봉사대’(Kapisanan sa Paglilingkod sa Bagong Philipinas: KALIBAPI)의 일원들이 대표적인 친일인사로 꼽히고 있다(권오신 2000: 265-266; 김민정 2003: 47-48).

1944년 당시 커먼웰스 정부의 임시 대통령직을 맡았던 오스메나는 개인적으로 친일 문제에 대해서 융통성 있게 대처하고자 했다. 그러나 미국의 루즈벨트 대통령이 “적군(일본)과 협력한 자들은 정치와 경제적 삶에서 모든 권력과 영향력을 상실해야 한다”고 주장하여, 같은 해 8월 14일 친일 문제 청산을 위한 임시국회를 열고 친일 청산법을 상정하여 격렬한 논쟁이 이어졌다. 당시 미국의 내무장관 이키즈(Harold Ickes)는 친일문제가 제대로 해결되지 않을 시 독립 후 국가 재건, 개발을 위한 원조에 악영향이 있을 것이라고 재차 강조하며 오스메나 정부가 친일문제를 확실하게 해결하길 원하는 입장을 천명했다. 마침내 오스메나의 친일청산법이 필리핀 의회를 통과하였다(Agoncillo 1990: 431-432).

이 법안으로 라우렐 대통령을 비롯해 일본군정에 협력했던 인사들이 대거 수감되었다. 1945년 9월 미군방첩대(Counter-Intelligence

Corps: CIC)는 모든 정치범들을 커먼웰스 정부에게 넘겼고, 오스메나와 로하스는 몇몇 영향력이 큰 유명 정치인들을 석방시켰다. 필리핀 정부가 친일청산에 미온적이었던 이유는 친일과 개국공신의 구분이 모호하다는 사실 때문이었다. 당시 제2공화국에 협력했던 정치인들은 미국으로부터 독립을 얻고 일본이 더욱 잔인한 폭정을 펼치지 않도록 하기 위해 일본에 협력한 것이라고 주장했다.

더욱이 1946년에 제3공화국의 대통령으로 당선된 로하스를 비롯해 1935년 자치헌법의 제헌위원회의장이었던 렉토(Claro Recto), 그리고 스페인으로부터 독립당시 보니파시오를 뒤이어 필리핀혁명군을 이끌고 첫 번째 독립정부의 대통령이었던 아기날도(Emilio Aguinaldo) 같은 필리핀 정치발전에 큰 역할을 한 인물들이 모두 일본 통치 아래의 제2공화국에 협력했던 전력이 있었다. 이후 친일청산 문제는 친일세력이었던 로하스가 1946년 대통령으로 당선되면서 수감되었던 친일인사들을 모두 사면시킴으로써 종료되었다 (Agoncillo 1990: 432).

V. 맺는말

필리핀은 미국의 식민지배 아래서도 1930년대 중반부터 미국 의회가 제시한 스케줄에 따라 착실하게 독립을 준비해 왔다. 미국의 식민지배 기간 중인 1935년에 헌법을 제정하고 선거를 통해 대통령을 선출했으며, 필리핀인들로 구성된 입법부와 대통령이 사법부의 인사권을 가진 어엿한 정부를 세우며 당시 식민지배를 받고 있었던 아시아의 어느 국가보다 빠른 정치적 발전을 겪었다. 하지만 케손과 오스메나 등 건국 초기의 국가 지도자들은 헌법제정을 제외하고 농민운동으로부터 비롯된 공산주의 운동이나 토지개혁 및 일본점령

청산 등과 같은 건국의 핵심 과제들에 대한 대응을 적절히 수행하지 못했다. 심지어 1946년 완벽한 독립 이후에도 안정적인 국정운영이 어려워 대통령이 2-5년 주기로 바뀌었고 그에 따라 일관된 정책을 펼치지 못했다.

필리핀에서는 1935년 건국부터 이승만이 해야하는 1960년까지 총 7명의 대통령이 집권했다. 그러나 이들은 모두 토지개혁에 실패하면서 농민의 지지를 얻지 못했다. 그리하여 필리핀은 독립 이후에도 여전히 소수의 지주 가문이 농민을 경제적으로는 물론 정치적으로 지배하게 되었다. 근대적 시민계급이 형성되지 못한 필리핀은 이후 경제적으로는 물론 정치적으로도 후퇴를 거듭했다. 1960년대 중반까지만 해도 아시아에서 일본 다음으로 잘사는 나라라는 평가를 받던 필리핀은 오늘날 1인당 국민소득 3000달러 수준의 저개발국으로 머물러 있다.

두 나라가 식민제국으로부터 독립하여 건국의 핵심과제들을 해쳐 나간 상황을 요약하면 다음 표와 같다.

		건국의 핵심과제					
국가	식민제국	대통령	민족주의	헌법	반공	친일청산	토지개혁
한국	패전일본	이승만	강력	유사	철저	미온	성공
필리핀	승전미국	케손 등 7인	미약	유사	미온	미온	실패

일개 개인도 사는 동안 수많은 선택의 순간을 맞는다. 순간의 선택에 따라 희비(喜悲)가 엇갈리고 운명의 길이 달라진다. 하물며 정치 지도자, 그것도 한 나라를 세우는 건국 지도자의 경우는 더 말할 나위도 없다. 그들이 했던 선택에 따라 이후 수십 년간 나라의 운명이, 그리고 그 나라에 사는 국민들의 삶이 달라졌다(조정기 2013). 이승

만은 오늘날 성공한 나라의 핵심적 건국과제를 성공적으로 완수한 대통령이란 사실만으로도 우리나라의 국부(國父) 자격을 충분히 갖춘 지도자로 평가되어야 한다. 필리핀 건국 초기 7명의 대통령 업적을 합쳐도 이승만 대통령 한 사람의 업적을 따라올 수 없기 때문이다.

건국의 지도자 가운데는 성공한 사람도 있고, 실패한 사람도 있다. 물론 성공한 사람이라고 해서 완전한 사람은 아니다. 비난도 따른다. ‘통일’보다 서방세계로의 ‘통합’을 선택했던 아데나워는 독일이 통일되기 전까지 “분단을 고착화했다”는 비난을 받았다. 아일랜드의 드 발레라는 죽는 순간까지 북아일랜드와의 통일을 달성하지 못했다는 부채(負債)의식을 안고 살아야 했다. 폴란드의 피우수트스키, 터키의 아타튀르크, 대만의 장제스 등에게도 독재자라는 비난이 따라다녔다. 중국 마오쩌둥의 경우 토지개혁 과정에서 100만~500만, 대약진운동기간 중의 아사자 2000만~3000만, 문화대혁명 기간 중 40만 명 등 엄청난 사망자를 냈다. 그러는 동안 중국은 한 세대 이상 후퇴했다. 하지만 덩샤오핑은 ‘공칠과삼’(功七過三)이라며 마오쩌둥을 감쌌다. 중화인민공화국의 ‘개국영수’(開國領袖) 마오쩌둥의 초상화는 오늘날에도 톈안먼 광장을 내려다보고 있다.

이승만에게도 당연히 공과(功過)가 있다. 특히 분단과 전쟁이라는 상황 속에서 그는 남다른 어려움을 겪었다. 하지만 그 어려움 속에서 이승만은 ‘건국 대통령’으로서 해야 할 일을 미루지 않고 정면으로 부딪히며 자신의 선택을 관철했다. 그 결과 공산주의에 대항하는 자유민주주의라는 대한민국의 노선이 자리를 잡을 수 있었다. 친일청산도 여건이 허락하는 수준에서 이루었다. 일탈과 시행착오는 없지 않았지만, 선거, 다당제, 의회민주주의, 언론자유 등 자유민주주의의 큰 원칙을 훼손하지 않았다. 국민이 원하면 하야도 주저하지 않았다. 특히 그는 농지개혁을 통해 국민국가의 형성과 경제발전의 기틀을

마련했다. 경제의 나아갈 바를 시장경제로 잡아 오늘의 한국 경제를 낳는 대들보를 놓았다. 반공과 한미상호방위조약으로 나라의 안보를 든든히 했음은 물론이다. 다른 나라의 건국 지도자들과 비교해, 특히 필리핀의 케손 등 7명의 대통령과 비교해 대한민국의 건국 대통령 이승만만큼 한 사람의 지도자가 할 일을 다 한 경우는 찾기 어렵다.

〈참고문헌〉

- 권오신. 2000. 『미국의 제국주의: 필리핀인들의 시련과 저항』. 서울: 문학과지성사.
- 김일영. 2010. 『건국과 부국』. 서울: 기파랑
- 김동엽. 2012. “필리핀 민주주의의 헌정공학: 권력공유와 책임성을 중심으로.” 한국동남아학회 춘계학술대회 『초국적 지역공간으로서의 동남아시아』 자료집.
- 김민정. 2003. “일본점령기에 대한 필리핀의 역사인식: 필리핀사 교과서를 중심으로.” 『동아연구』 45: 41-70.
- 김호범. 2001. “식민지기 필리핀의 토지법령과 토지소유의 특징: 한국과의 비교.” 『경제사학』 31: 93-125.
- _____. 1999. 필리핀의 토지제도와 농지개혁. 『경제학논집』 8(2): 365-395.
- 로버트 올리버(한준석 역). 2013. 『이승만의 대미투쟁 상권, 하권』. 서울: 비봉출판사.
- 류석춘. 1999. “식민지배의 다양성과 탈식민지의 전개.” 『전통과현대』 10: 44-59.
- 류석춘·김광동. 2013. “북한 친일청산론의 허구와 진실.” 『시대정신』 58(봄): 238-276.

- 류석춘·김인수. 2005. “한국과 필리핀의 반미·친미 운동 비교연구.” 『동남아시아연구』 15(1): 67-104.
- 류석춘·오영섭·필즈·한지은 공편. 2015. 『국역 이승만 일기』. 서울: 대한민국역사박물관.
- 류석춘·왕혜숙. 2009. “필리핀 지방정치의 역동성: 북부 수리가오 주의 토착 기독교 종교단체(PBMA) 사례연구.” 『동남아시아연구』 19(2): 1-56.
- 배진영. 2016. “농지개혁-국민을 만들고 경제건설의 토대를 쌓다.” 자유경제원 “이승만은 산타였다” 연속세미나 네 번째 선물.
- 이덕희. 2015. 『이승만의 하와이 30년』. 서울: 북앤피플.
- 이승만. 2008. 『한국교회뿔박』. 서울: 청미디어.
- 이승만(김충남·김효선 역). 2010. 『독립정신』. 서울: 동서문화사.
- 이승만(류광현 역). 2015. 『일본의 가면을 벗긴다』. 서울: 비봉출판사.
- 이영훈. 2013. 『대한민국 역사』. 서울: 기파랑.
- 조정기. 2013. “필리핀의 국민영웅 형성과정 연구: 호세 리잘의 경우.” 연세대 지역학 석사논문.
- 친일반민족행위진상규명위원회. 2007. 『외국의 식민지·점령지 과거사 청산 법령 I: 해제와 법령번역』. 서울: 친일반민족행위진상규명위원회.
- Agoncillo, Teodoro. 1990. *History of the Filipino People*. Manila: Garotech Publishing.
- Crouch, Harold. 1985. *Economic Change, Social Structure and the Political System in Southeast Asia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. (신윤환·전제성 역. 2009. 『동남아 권위주의의 역사적 기원』. 서울: 이매진).
- Dolan, Ronald. 1993. *Philippines: A Country Study* (4th ed.). Manila:

- Federal Research Division, Library of Congress.
- Goodno, James. 1991. *The Philippines: Land of Broken Promises*. London: Billings and Sons Ltd.
- Gordoncillo, Prudenciano U. 2012. "The Economic Effects of the Comprehensive Agrarian Reform Program in the Philippines." *Journal of International Society for Southeast Asian Agricultural Sciences* 18(1): 76-86.
- Hayami Yujiro, Ma. Agnes Quisumbing, and Lourdes Adriano. 1990. *Toward an Alternative Land Reform Paradigm: A Philippine Perspective*. Manila: Ateneo De Manila University Press.
- IBON Databank Phils. 1988. *Land Reform in the Philippines*. Manila: IBON Databank Phils., Inc.
- Ileto, Reynaldo. 1998. *The Filipinos and Their Revolution: Event, Discourse and Historiography*. Manila: Ateneo De Manila University Press.
- Jose, S. and S. J. Arcilla. 1971. *An Introduction to Philippine History*. Manila: Ateneo De Manila University Press.
- Kohli, Atul. 2004. *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laus, E. L. 1951. *Brief Biographies of the Ten Most Outstanding Filipino National Leaders*. Manila: National Printing
- Mauel, Marlon. 1999, "Philippine Government and Its Separation and Coordination of Powers." *Politics and Governance: Theory and Practice in the Philippine Context*. Manila: Department of Political Science, Ateneo de Manila University.
- Putzel, James. 1992. *A Captive Land*. Manila: Ateneo De Manila

University Press.

Rhee, Syngman. 1941. *Japan Inside Out*. New York: Fleming H Revell Company.

Sardesai, D.R. 2010. *Southeast Asia: Past and Present*. Boulder: Westview Press.

Setsuho, Ikehata and Ricardo, Trota. 1999. *The Philippines Under Japan: Occupation Policy and Reaction*. Manila: Ateneo De Manila University Press.

Shugart, Matthew and John, Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

Suh, Yongsug. 1991. "Class and the Colonial Path to Modernity in Korea, 1910-1945." Ph. D. Dissertation. LA: University of California.

인터넷 자료

INQUIRER Globalnation <http://globalnation.inquirer.net/>

Philippine Daily Inquirer <http://newsinfo.inquirer.net/>

Philippine Star <http://www.philstar.com/>

(2017.01.03. 투고, 2017.02.15. 심사, 2017.02.16. 게재확정)

〈부록〉

1960년대 이후 최근까지 필리핀의 토지개혁 역사

1961년 취임한 마카파갈(Diosdado Macapagal) 대통령 역시 취임 이후 토지개혁법(Land Reform Code, Republic Act 3844)을 마련하여 지대를 낮추고 토지의 재분배라는 두 가지 목표를 이루고자 했다. 그 결과 기존의 일반 경작물의 지대는 30%에서 25%로 낮추어 쪼고 사유지 제한은 300 ha에서 75 ha로 강화했다. 그러나 이 법안 역시 일반 농작물에만 해당되는 것으로 많은 플랜테이션 농장은 제외되었다(IBON Databank Phils 1988: 32-34; Putzel 1992: 83-85).

마르코스(Ferdinand Marcos) 대통령은 1971년 토지개혁법을 개정하고 토지개혁부서(Department of Agrarian Reform)을 신설했다. 이때 사유지 제한이 75 ha에서 24 ha로 또 다시 강화되었다. 마르코스 대통령 하의 토지개혁은 1972년 계엄령을 선포한 뒤 적극적으로 이루어졌다. 그는 전국토를 토지개혁 대상으로 선포하고 사유지를 7 ha까지만 인정하는 대통령령(Presidential Decree 2, 27)을 선포했다(김호범 1999). 마르코스의 토지개혁 프로그램은 크게 네 가지로 나눌 수 있었다. 첫째, 농지이전(Operation Land Transfer: OLT)은 무토지 농민들에게 땅을 나누어 주는 것이다. 하지만 이는 쌀과 옥수수를 경작하는 농민들에게만 해당되었다. 둘째, 소작정액제(Operation Leasehold: LHO) 프로그램은 7 ha 이내 쌀과 옥수수 경작지를 보유한 농민들에게만 해당되는 것으로 분익소작을 정액소작으로 바꾸어 농민들의 부담을 줄여주고자 했다. LHO는 소작인이 생산에 필요한 모든 비용을 부담하고 지주에게 평균 수확량의 25%를 납부하도록 했다. 셋째, 토지수용(Landed Estates)으로 정부가 아시엔다를 수용

하여 소작인에게 되파는 사업이다. 넷째는 재정착(Resettlement) 프로그램으로 정부의 인프라 건설사업, 토지 대 인구 비율이 높은 지역에 살던 사람들, 그리고 게릴라 투쟁을 그만 둔 농민들을 대상으로 공유지양도증서를 발급해주었다.

마르코스는 이전의 대통령들과는 다르게 확실한 토지개혁 정책을 실시하는 듯 했지만 그의 토지개혁 프로그램 역시 허점투성이였다. 먼저 쌀과 옥수수를 재배하는 농민들만이 OLT와 LHO에 해당되었고 그 외 농업에 종사하는 농민들은 혜택을 받지 못했다. 인구 대 토지 비율이 열악해지자 무토지 노동자들의 임금은 생산량의 확대에도 불구하고 증가하지 않았기 때문에 혜택 받은 농민과 그렇지 못한 농민간의 소득격차가 심화되었다(Hayami, Quisumbing and Adriano 1990). 또한 지주들의 강력한 반대에 부딪혔고 그들의 로비 활동으로 인해서 정부의 규제가 약화되었다. 몇몇 지주들은 토지개혁 프로그램의 좁은 범위를 이용하여 경작물을 쌀과 옥수수에서 다른 작물로 바꾸기도 했다. 무토지 농민들이 농지를 이전받았다 하더라도 적은 정부 보조금 및 기술과 자본의 부족 등으로 유예기간인 15년 후에도 토지대금을 지불할 수 없어서 오히려 더 많은 빚을 떠안게 되었다. 1986년까지 채무불이행은 약 95%를 기록했다(IBON Databank Phils 1988: 38-40).

이러한 취약점에도 불구하고 마르코스의 토지개혁 프로그램이 아예 성과가 없다고 할 수는 없다. 토지수용 프로그램으로 중부 루손지역의 대규모 아시엔다들이 해체되었고 대부분의 소작인들은 임치농업에 종사하게 되었다. 또한 관개시설 개발과 새로운 품종과 비료의 보급으로 인해 쌀 생산량이 증가하여 토지개혁의 '수혜자에 한해서' 경제적으로 상당한 이익을 보장 받을 수 있었다(김호범 1999: 337-379; Hayami, Quisumbing and Adriano 1990: 68-70).

1986년 EDSA시민혁명 이후 국민들의 지지를 얻어 대통령이 된

코라존 아키노(Corazon C. Aquino) 역시 선거 캠페인 당시 토지개혁을 주요 공약으로 내걸었다. 아키노는 취임이후 채택한 자유헌법(Freedom Constitution) 아래에서 토지개혁에 대한 법률체계를 만들고자 했으며 이 같은 내용의 성명서(Proclamation) 제131호와 행정명령(Executive Order) 제229호를 공포하였다. 민주정부의 출범으로 1987년 7월 14년 만에 해체되었던 의회가 출범하였고 상원과 하원에서 각각 농지개혁에 관한 법안(Senate Bill No. 249, House Bill No. 400)이 만들어졌다. 이후 상하원 두 법안을 합쳐 종합적 농지개혁법(Comprehensive Agrarian Reform Law: CARL, Republic Act No.6657)을 만들었고, 1988년 6월 대통령의 승인을 받았다. 그러나 지방지주 세력의 영향을 많이 받는 하원이 지주세력의 이익을 대변하는 쪽으로 기울었고, 대부분 도시를 기반으로 하는 상원의원들은 경제개발 측면에서의 토지개혁을 강조하였다. 이러한 양원 간의 대립으로 인해 아키노 정부는 출범 2년이 지나서야 농지개혁에 대한 법안을 마련하게 되었다(Hayami, Quisumbing and Adriano 1990: 70).

아키노 정부의 ‘종합적 농지개혁 법’은 기존의 쌀과 옥수수를 재배하는 농민들만 대상으로 했던 마르코스 정부의 토지개혁과는 달리 경작하는 작물의 종류에 상관없이 모든 사적소유지와 공동경작지를 대상으로 한다는 점에서 혁신적이었다. 또한 사적소유지 상한을 5 ha로 더욱 엄격하게 했으며 기존의 15년 연부에 6% 금리였던 토지대금을 30년 연부에 연리 6%로 수정하여 농민들의 부담을 낮춰 주었다.

그러나 종합적 농지개혁 프로그램 역시 기존의 토지개혁 프로그램과 마찬가지로 여러 한계점들을 가지고 있었다. 먼저, 법안은 모든 토지를 대상으로 한다는 파격적인 내용을 담고 있었지만 실제 적용 과정에서는 교회용지, 수도원부속지, 개발완료된 토지, 18도 이상의

전경사지가 제외되었다. 또, 사유지 보유 한도를 5 ha로 규정하고 있지만 토지를 직접 경작 혹은 경영하는 자녀들 역시 추가로 3 ha씩 보유할 수 있기 때문에 실제 보유할 수 있는 토지규모는 5 ha를 훨씬 상회한다. 그리고 토지 취득과 분배 유예기간을 10년으로 설정해 지주들이 법 적용을 회피할 시간적 여유를 가지게 되었다(김호범 1999: 384-386; Hayami, Quisumbing and Adriano 1990: 70-71).

아키노 정권 이후 라모스(Fidel Ramos) 정권이 끝나는 시점인 1998년 토지이전사업 부문에서 목표 면적인 429만 ha의 64.5%인 277만 ha가 이전되었기 때문에 아키노 정권의 토지개혁이 전혀 성과가 없었다고는 할 수 없다. 1998년 기준 농지개혁법의 실적은 목표 달성율이 절반을 약간 상회하고 있기 때문이다(김호범 1999: 393). 이후 종합적 농지개혁법은 에스트라다(Joseph Estrada) 정부, 아로요(Gloria Macapagal-Arroyo) 정부에도 지속적으로 실시되었고 아키노 정부(Benigno Aquino III) 까지도 계속 이어져 농지개혁은 2014년까지로 계획되어 있다(Gordoncillo 2012: 76). 아키노 대통령은 “막대한 자금을 투자해서 백만헥타 이상의 토지를 분배하겠다”고 밝히며 토지개혁에 대한 강력한 정치적 의지를 보였지만, 최근 마닐라에서는 5천 여 명의 농민들이 가두시위를 벌이는 등 농민들의 토지개혁에 대한 불만은 끊이지 않고 있다.

<국문초록>

한국과 필리핀 건국의 핵심 과제와 대통령(들) 비교: 이승만 대 케손 등

류 석 춘 · 조 정 기

이 글에서는 2차 세계대전의 승전국의 식민지였던 필리핀과 패전국의 식민지였던 한국의 건국 대통령을 당시 이들이 건국 과정에서 직면했던 공통의 과제들을 중심으로 비교한다. 이를 위해 한국의 건국대통령인 이승만과 필리핀의 자치를 주도하며 커먼웰스 정부를 세운 케손을 중심으로 이후 7명의 대통령의 삶을 두 나라의 건국과정과 교차시키며 구체적으로 살펴본다.

한국과 필리핀은 독립 혹은 자치 후 미국의 영향을 받아 강력한 권한을 가진 대통령제 중심의 헌법을 채택하였다. 다음, 독립 후 두 국가는 냉전의 최전선에서 반공노선을 기본으로 국가를 운영했다. 나아가서, 두 국가는 반공을 뒷받침하기 위해 농민을 체제 내부로 포섭하기 위한 토지개혁도 실시하였다. 마지막으로, 두 국가는 일본의 식민지배 혹은 점령에 따른 유산을 청산하는 문제도 공통적으로 겪었다. 따라서 첫째, 헌법의 제정, 둘째, 반공노선의 확립, 셋째, 토지개혁 문제, 넷째, 일본 식민지 혹은 점령을 청산하는 문제가 각각의 나라에서 어떻게 전개되었는지를 중점적으로 살펴본다.

필리핀은 미국의 식민지배 기간인 1935년에 ‘헌법적 독립’을 이루

면서 당시 식민지배를 받고 있었던 아시아의 어느 국가보다 빠른 정치적 발전을 겪었다. 하지만 케손과 오스메냐 등 건국 초기의 국가 지도자들은 헌법제정을 제외하고 농민운동으로부터 비롯된 공산주의 운동, 토지개혁과 일본점령 청산 등과 같은 건국의 핵심 과제들을 적절히 수행하지 못했다. 토지개혁에 실패하면서 소수의 지주가문이 농민을 경제적으로는 물론 정치적으로 지배하게 되었고, 근대적 시민계급이 형성되지 못한 필리핀은 이후 경제적으로는 물론 정치적으로도 후퇴를 거듭하게 되었다.

한국의 경우 분단과 전쟁이라는 어려운 상황이 있었지만, 건국대통령 이승만은 위의 당면한 과제들을 미루지 않고 해결하고자 했다. 그 결과 공산주의에 대항하는 자유민주주의라는 트랙을 깔 수 있었으며 친일청산도 여건이 허락하는 수준에서 이루었다. 특히 농지개혁을 통해 국민국가 형성과 경제발전의 기틀을 마련했으며, 경제의 나아갈 바를 시장경제로 잡아 오늘의 한국 경제를 낳는 대들보를 놓았다. 물론 공과(功過)가 없었던 것은 아니지만 다른 나라의 지도자와 비교해, 특히 필리핀의 대통령들과 비교해 건국대통령으로서 국가의 기틀을 잡는 데 큰 역할을 한 것에는 틀림이 없다.

주제어: 건국대통령, 헌법제정, 토지개혁, 반공정책, 식민지배청산, 이승만, 케손

<Abstract>

A Comparative Study on the Principal Tasks
for State Building and the Presidents of Korea
and the Philippines:

Syngman Rhee with Manuel Quezon and others

LEW Seok Choon
(Yonsei University)

CHO Jung Ki
(Yonsei University)

This study aims to compare the state building process focusing on the founding presidents of South Korea, which was a colony of the defeated state of World War II and the Philippines, the colony of the victorious state. To this end, it compares the lives of the presidents, mainly the founding president of Korea Syngman Rhee and Manuel Quezon who led the autonomy of the Philippines and established the Commonwealth government, in the contexts of the state building process of the two countries.

In each country, the leaders had to address the core tasks for founding the states in common. Firstly, after the independence or the acquisition of state autonomy, both countries adopted a constitution based on the presidential system with the strong authority of the

presidents influenced by the United States. Secondly, the two countries after the independence were operated on the basis of anti-communism at the forefront of the Cold War. In addition, they also carried out land reform to bring the peasants into the system for supporting anti-communism. Lastly, the two countries also faced the same issues of liquidating the Japanese colonial legacies. Therefore the study examines the establishment of the constitution, settlement of anti-communism line, the land reform issues, and liquidation of Japanese colonialism or occupation in each country.

The Philippines attained 'constitutional independence' in 1935 and experienced political development faster than any other post-colonial country in Asia. However, except for the establishment of the constitution, the early leaders were not able to address the principal issues for state building. As land reform failed, landowners became economically and politically dominant. The Philippines, where the modern citizen class has not arisen suffered from the political and economic recession.

In Korea, despite the Korean War and division of the country, the founding president Syngman Rhee attempted to solve the tasks. As a result, he was able to lay the track of liberal democracy against communism and also settled Japanese colonial legacy as much as it was allowed. In particular, through land reform, he has laid the basis for the nation-state and economic development and has set up the girders of Korean economy by adopting the market economy system. Although there are merits and demerits, compared with the leaders of other countries especially with the Philippines, it is no doubt that Syngman Rhee has played an essential role in establishing the state

52 동남아시아연구 27권 1호

as a founding president.

Key Words: Founding President, Establishment of Constitution, Land Reform, Anti-Communism, Liquidation of Japanese Colonialism, Syngman Rhee, Manuel Quezon