

국가, 계급, 민족—그 역동적 상호작용:

말레이시아와 필리핀의 비교연구*

박승우**

- I. 머리말
- II. 이론적 논의
- III. 식민지시대 말레이시아와 필리핀에서의 계급구조와 민족지형의 형성
- IV. 독립이후 말레이시아와 필리핀의 계급·민족 지형 및 국가강도의 차이
- V. 요약 및 결론

본 연구는 말레이시아가 ‘상대적으로’ 국가자율성과 국가능력이 높은 강한 국가로, 필리핀이 국가자율성과 국가능력이 낮은 약한 국가로 자리 잡게 된 역사적 조건을 계급구조와 민족지형에서 밝히고자 하며, 특히 식민지국가와 식민 지배하의 계급, 민족 간의 상호작용이 독립이후 국가체제의 성격에 어떻게 영향을 미쳤는지를 추적하는 데 그 목적이 있다. 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 정치경제적 지배계급 내의 적절한 수준의 다양성과 대립(특히 민족적 전선을 따라 이루어지는)이 국가의 자율성을 높이는 데 기여한다. 둘째, 기타의 사회 제 세력(하층 및 중간계급, 각 민족 및 종족집단, NGO 등 시민사회와 사회운동세력 등)이 제도권정치의 틀 내에서 적절한 수준의 제도적 정치행위를 전개할 때, 이는 정치경제적 지배계급의 헤게모니에 대해서는 나름대로의 견제가 되며 결과적으로는 국가강도에 기여한다. 셋째, 급진적 계급운동이나 민족운동(분리주의운동) 등의 변혁적 민중운동이 제도권 정치의 틀을 벗어나 과도하게 전개될 경우, 이

* 본 연구는 2001학년도 영남대학교 학술연구조성비 지원에 의한 것이다.

** 영남대학교 사회학과 교수

는 국가기구에 대한 위협이 되며 국가의 자율성과 국가강도에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 넷째, 국가와 상층계급(특히 상층계급 내 지배집단)간의 관계, 그리고 정치체제의 구조 및 성격(선거정치와 정당정치의 성격, 한계 등)은 국가능력을 결정하는 주된 요소가 된다.

주제어 : 말레이시아, 필리핀, 국가강도, 국가자율성, 국가능력, 계급, 민족, 종족집단

1. 머리말

본 논문은 동남아시아의 두 나라, 말레이시아와 필리핀을 비교분석하는 연구프로젝트의 일부이다. 말레이시아와 필리핀은 여러 가지 비슷한 점을 많이 공유하고 있다. 기후나 식생 등 자연지리적 특성도 유사하지만 역사적, 문화적으로도 비슷한 점이 많다. 인종적·종족적 구성에 있어서는 두 나라 다 토착 말레이인이 인구의 주축을 이루고 있으며 그 뒤 중국인 등 외래이주민이 오랜 세월을 걸쳐 도래하여 인구구성이 매우 복잡하고, 말레이 문화뿐만 아니라 중국, 인도, 아랍, 유럽 등의 문화적 영향이 교차하여 문화적으로도 복합적인 다(多)문화(multi-cultural), 다(多)종족(multi-ethnic) 사회라는 점에서도 유사하다. 뿐만 아니라 둘 다 근대 초기부터 구미 열강의 식민지배를 받았다는 점도 공통점이다. 말레이시아는 16세기 초부터 포르투갈의 영향을 받았고 이후 네덜란드를 거쳐 19세기 초부터는 영국의 영향권 하에 들어갔으며 1874년 팡꼬르(Pankor)조약 체결을 기점으로 영국의 식민지배를 받았다. 필리핀 역시 16세기 중엽부터 스페인의 식민지배를 받았고 1898년부터는 미국의 식민지배 하에 들어갔다. 두 나라 다 제2차 세계대전을 계기로 식민본국의 영향권에서 벗어나기 시작하여 공식적으로는 필리핀이 1946년에,

말레이시아는 1957년에 각각 미국과 영국으로부터 독립하였다.

이러한 유사점에도 불구하고, 두 나라는 여러 가지 면에서 차이가 있는데, 그 중에 하나가 바로 본 연구에서 다루게 될 두 나라의 국가(state)체제의 특성이다. 말레이시아의 국가는 1957년 독립 이래 중앙집권적이고 권위주의적이며 개입주의적인 국가의 특성을 보여주면서 시민사회 및 사회 제(諸) 세력에 대하여 상대적 우위를 유지해 온 반면, 필리핀은 독립 이래 그 국가기구가 전통적인 지배계급(대토지 소유와 수출농업에 기초하여 성장한 소수의 과두(寡頭)지배집단을 핵심으로 하는)에 의해 계속 침투·장악되어 왔다.¹⁾ 이런 점에서 우리는 말레이시아를 ‘상대적으로’ 높은 국가자율성과 국가능력을 가진 강한 국가(strong state)로, 필리핀을 약한 국가(weak state)로 파악하고자 한다. 독립이후 필리핀의 국가기구가 상대적으로 ‘약한 국가’의 성격을 띠고 있다는 점에 대해서는 대부분의 학자들이 동의하나(예, 박사명 1999; Doronila 1994; Fegan 1994; McCoy 1994; Wolters 1984; Wurfel 1988), 말레이시아의 국가기구의 성격에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 다만 여기서는 우선 독립이후 말레이시아가 필리핀과 비교하여 ‘상대적으로’ 더 자율성이 높고 강한 국가라는 점만 지적하고자 한다.²⁾

본 연구자의 의도는 그러나 말레이시아와 필리핀의 강한 국가로서의, 또는 약한 국가로서의 특성을 규명하고 이 두 나라의 국가체제를 적절하게 범주화하고자 하는 것은 아니다. 본 논문의 연구목적은 말레이시아와 필리핀의 국가가 어떠한 역사적 경로를 밟아 그러한 성격을 가

1) 일부의 이견에도 불구하고 필리핀 국가의 이러한 경향은 1970년대와 80년대 초의 마르코스 권위주의체제 하에서도 여전하였다고 본다(박승우 2003c).

2) 어느 특성의 국가를 강한 국가로 또는 약한 국가로 이분법적으로 범주화하는 것은 상당히 위험한 일이다. 국가의 힘(power) 또는 강도(strength)는 상대적인 것이며, 국가간 비교 연구를 통해 논증될 사안이다. 여기서 ‘상대적으로’란 수식어를 특별히 강조하는 이유가 그것이며, 말레이시아도 필리핀과 비교해 볼 때는 강한 국가일지 몰라도, 한국이나 대만, 베트남 등과 비교하면 약한 국가라 할 수 있을 것이다.

지게 되었는지를 추적해 보는 데 있다. 다시 말해서 이 두 나라가, 하나는 국가자율성과 국가능력이 높은 강한 국가로, 다른 하나는 국가자율성과 국가능력이 낮은 약한 국가로 자리 잡게 된 역사적 조건을 사회구조, 특히 계급구조와 민족지형에서 밝혀 보고자 하는 것이다. 한편, 본 논문이 다루는 시기는 독립이후의 시기에만 국한되지 않는다. 어떤 시대의 국가체제의 성격 및 역량 등의 결정에는 그 이전 시대(여기서는 구미 열강의 식민지시대)의 여러 가지 역사적, 구조적 요인이 유제(遺制)로 작용하였을 것으로 본다. 그리고 이러한 역사적 유제의 하나가 바로 식민지배하의 계급, 민족집단 등 사회 제 세력의 구성, 성격, 역량과 이들과 식민지국가 간의 역동적 상호작용일 것이다. 본 논문은 따라서 바로 이러한 식민지시대의 유제, 특히 식민지국가와 식민지배하의 계급, 민족 간의 상호작용이 독립이후 국가체제의 성격에 어떻게 서로 다른 영향을 미쳤는지를 추적하는 데에도 그 목적이 있다.

II. 이론적 논의

1. 국가와 국가강도

먼저 ‘국가(state)’의 개념에 대해 간단히 언급할 필요가 있다. 국가는 ‘사회구조’와 ‘인간행위자(human agency)’ 두 측면이 복합적으로 결합된 존재이다. 전자의 측면에서 국가를 보자면, ‘국가’의 개념은 단순히 정부 관료기구만을 가리키는 것이 아니라 일종의 ‘관계적’ 개념이다. 국가는 그 상대방인 사회(또는 주민, 통치의 객체)의 존재가 전제되지 않고는 상정할 수 없으며, 국가의 개념화는 따라서 ‘국가와 사회(국민)간 관계’에 입

각해야 한다. 손호철(1989)이 국가를 ‘사회관계의 응집’으로 본 것도 이런 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.³⁾ 국가는 또한 ‘인간행위자’의 측면에서 개념화할 수도 있는데, 이 경우 ‘국가’란 개념은 ‘국가 관리자들의 조직’ 또는 ‘이러한 조직의 제도적 결합체’로 볼 수 있다.⁴⁾ 예컨대 국가는 대통령이나 총리 등 국가의 최고지도부와 이들의 지휘를 받는 국가행정 관료기구를 포함한다(Ikenberry 1986; Skocpol 1985).

다음으로 국가의 힘(state power) 또는 국가강도(強度)(state strength)에 대해 살펴보자. 여기서 우리는 ‘국가의 힘’ 또는 ‘국가권력’이란 용어와 ‘국가강도’라는 용어를 모두 같은 의미로 사용하고자 하는데(Katzenstein 1978), ‘국가강도’는 ‘국가의 자율성(state autonomy)’과 ‘국가능력(state capacity)’을 합한 개념으로 본다(손호철 1990). 전자는 국가의 외적(外的) 영향력을, 후자는 국가의 내적(內的) 역량을 표상한다. ‘국가자율성’은 국가기구가 ‘사회 제 세력’의 압력이나 제약으로부터 자유로운 정도를 말하며, 더 나아가 국가가 자신의 계획(국가프로젝트)을 자유롭게 입안할 수 있는 정도를 말한다. 여기서 ‘사회 제 세력’에는 계급 및 계급분파, 기업 및 시장세력, 시민사회와 사회운동세력, 교회, 노조 등 각종 조합집단, 그리고 지방분권세력 등 여러 가지가 포함된다. 반면에 ‘국가능력’은 국가가 자신의 계획(프로젝트)과 정책 아젠다를 실제로 집행할 수 있는 능력을 말한다. 스카치폴(Skocpol 1985, 9, 16)도 위와 유사하게 “국가가 사회세력, 계급의 요구나 이익의 단순한 반영이 아닌 [자신의 독자적인] 목표를 설정하고 이를 추구할 수

3) 손호철(1989, 298)은 국가의 다양한 개념화를 여섯 가지로 정리하였는데, 그 중에 하나가 바로 국가를 “사회관계의 한 표현으로서 사회 제 세력간의 힘의 역관계 내지 균형상태를 반영한 사회관계의 응집”으로 이해하는 관점이다.

4) 이런 식의 국가의 개념화는 특히 스카치폴이나 아이켄베리(G. John Ikenberry), 만(Michael Mann) 등 베버주의자(Weberian)들 중에서 많이 발견할 수 있다. 예컨대, 스카치폴(Skocpol 1985, 9)은 국가를 “특정의 영토와 주민에 대한 통제권을 가지는 조직들(organizations claiming control over territories and people)”로 규정하고 있다.

있을 때” 국가가 ‘자율성’을 가지는 것으로 보고, 그리고 이렇게 설정된 목표를 집행할 수 있는 국가의 집행능력을 ‘국가능력’으로 개념화하고 있다. 스테판(Stepan 1985)은 보다 구체적으로 ‘국가의 자율성’은 ① 경제적 지배계급(예, 대자본가 계급)이 국가에 얼마나 우호적이고 의존적인가, ② 국가가 시민사회 내의 정치적 반대세력(반체제세력)을 얼마나 유효하게 배제, 통제, 억압할 수 있는가, ③ 국가에 대한 반대세력 내의 내부 결속력, 긴장이나 갈등의 존재 유무, 분파간의 통합은 어느 정도인가 등에 달려 있다고 보았다. 반면에 ‘국가능력’으로는 국가기구 내부의 내적 결속력과 국가기구 내 각 부문 간의 동질성의 정도, 국가의 국가프로젝트 수행 능력, 국가 최고지도부의 리더십, 그리고 그 외에도 국가의 모니터링 능력, 해외자본에 대한 통제 능력, 국가의 저축 및 투자 능력 등을 들고 있다(Stepan 1978, 237-49; 1985).

본 논문에서는 ‘국가자율성’을 간단히 ‘국가가 사회 제 세력으로부터 자유로운 정도’라는 의미로 쓸 것이다. 사회 제 세력이란 앞서 언급한 바대로 여러 범주의 인간집단이 포함될 수 있으나, 본 논문에서는 여러 계급세력, 민족집단, 하층 민중운동 및 변혁운동 세력, 분리주의자 집단 등이 중요하게 다루어질 것이다. 그리고 그 중에서도 특히 지배계급과 지배계급 내 각 분파에 초점이 맞추어질 것이며, 이들 지배계급과 국가 간의 역학관계에 주목할 것이다. 국가자율성은 근대 이전의 군주제·신분제 사회에서는 주로 귀족세력이나 신권(臣權), 또는 지방 호족(豪族) 등의 분권세력과 비교하여 왕권 및 중앙집권세력이 어느 정도로 강력한가에 크게 좌우되었다. 그러나 근대 이후에는 국가가 경제적 지배계급, 즉 대자산가와 자본가 및 경영자계급으로부터 어느 정도로 자유로운가 하는 것이 국가자율성을 결정하는 중요한 척도가 된다. 한편, ‘국가능력’의 측면과 관련해 본 논문은 주로 국가 관료기구의 발달 정도에 초점을 맞출 것이다. 양질의 교육과 훈련을 받고 공복(公僕)정신(특히 공사(公私)의 구분)에 투철한 국가관리자 또는 행정관료집단이

존재하고, 이들이 합리적·합법적으로, 그리고 효율적·체계적으로 운용될 경우 그 나라의 국가관료제도는 잘 발달되어 있다고 볼 수 있을 것이며, 이것을 우리는 높은 국가능력의 필요조건으로 본다.

2. 계급

계급 또는 ‘사회계급(social classes)’의 개념은 ‘사회계층’의 개념과는 구분되어야 한다.⁵⁾ ‘사회계층’은 부나 소득 등 경제적 자원이거나 사회적 위세(social prestige)를 향유하는 정도에 따르는 사회적 지위의 계서구조이자, 그 구조에서 차지하는 개인의 상대적 위치를 가리킨다. 반면에 ‘사회계급’은 사회경제적인 지배와 예속의 권력관계에서 서로 다른 입장에서 서 있는 인간 개개인의 집합체(aggregate) 또는 사회집단(social group)을 가리킨다. 계층이 부나 소득, 사회적 지위 등 일정한 기준을 사용하여 사회구성원 개개인을 분류한, 일종의 사회적 범주(social category)라면, 계급은 사회적 범주이면서도 동시에 사회집단이자 사회적 세력(social forces)이다.⁶⁾ 또한 ‘계급’의 개념은 ‘국가’ 개념과 마찬가지로 ‘관계적’ 개념이다. 사회 내 어떤 특정의 계급은 일정한 사회적 관계, 즉 ‘계급간 관계(class relations)’(맑스의 개념을 엄밀히 적용하면, ‘생산관계’)를 전제로 한다. 예컨대 자본주의 이전의 농

-
- 5) ‘사회계층’은 굳이 영어로 번역하면 ‘social strata’이겠지만, 여기서 문제가 되는 것은 용어에 관한 것이 아니라 개념의 문제이다. 서구의 학자들은 ‘social strata’란 용어보다는 ‘social classes’란 용어를 더 많이 사용하는 편인데, 문제는 social class란 용어를 쓰는 사람들 중에서도 상당수가 이를 엄밀하게는 ‘사회계층’의 개념으로 쓴다는 데 있다. 대부분의 소위 ‘주류사회학’의 계층론자들이 그러하고, 심지어 일부 베버주의 이론가들 중에도 그런 경향을 보이는 사람들이 있다.
- 6) 이러한 계급 개념은 사회적 범주 또는 개인의 집합체로서의 ‘즉자적 계급(class-in-itself)’과 사회집단 또는 사회세력으로서의 ‘대자적 계급(class-for-itself)’의 개념을 모두 포괄한다. 반면에 계층은 사회적 범주일 뿐이다.

경사회에서는 봉건귀족이나 대지주집단과 소작농민 또는 예속농민집단 간에 일정한 지배와 예속의 사회적 관계(봉건적 지배예속관계 또는 소작관계)가 형성되어 있었으며, 이러한 '계급관계' 위에 귀족계급과 평민계급, 지주계급과 농민계급 등의 '계급 범주'가 논리적으로 파생되어 나온다. 자본주의하에서는 자본가계급과 노동자계급간에 일정한 사회적 관계(생산관계)가 형성되고 난 뒤에 비로소 자본가계급과 노동자계급을 운위할 수 있는 것이다.

그러나 계급 개념을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 그 내용이 학자들 에 따라, 그리고 그 이론적 관점에 따라 조금씩 다르다. 대부분의 이론가들이 사회계급을 결정하는 가장 중요한 요인이 경제적인 것이라는 데 대해서는 별다른 이의를 제기하지 않는 편이다. 그러나 무엇이 이러한 경제력의 차이를 가져오는지에 대해서는 의견이 나뉜다. 예컨대, 사회제 집단의 경제력의 차이를 가져오는 가장 핵심적 요소가 생산수단의 소유 여부라고 보는 입장도 있고(맑스주의자), 부나 소득 등 경제적 자원뿐만 아니라 여타의 사회적 자원(예컨대 전문지식과 기술, 학력, 사회적 지위 등)도 시장(유통의 영역)에서의 한 개인의 영향력(시장 지배력)을 결정짓는 데 기여하고, 이것이 더 나아가 그 개인의 총체적인 계급위치를 결정짓는다는 의견도 있다(베버주의자). 맑스(K. Marx)는 계급의 개념을 보다 엄밀하게 규정하여, 생산수단의 소유 유무(즉 근대 이전 사회에서는 토지의 소유, 근대 이후 사회에서는 자본의 소유)가 지배계급과 종속계급을 가르는 핵심적인 관건이라고 보았다. 반면 근대 초기 자본주의뿐만 아니라 19세기 말 독점자본주의 또는 법인체자본주의(corporate capitalism) 하의 계급관계에도 관심을 보였던 베버(M. Weber)에게 있어서는 생산수단의 소유 여부만큼이나 중요한 것이 바로 대규모 관료제 조직에 대한 지배력이고, 이에는 경제적 자원뿐만 아니라 지식과 기술, 교육 등 비경제적 요인들도 중요하였던 것이다.

이처럼 계급에 대한 맑스의 개념화가 고대사회에서부터 현대에 이

르기까지 보편적으로 적용할 수 있는 계급 개념에 치중한 데 반하여,⁷⁾ 베버의 계급 개념은 시대적 맥락에 따라 달리 적용할 수 있는 보다 구체적인 개념이란 점에서도 차이가 있다. 본 연구에서는 계급의 의미를 맑스보다는 베버를 좇아, 보다 역사맥락적인 개념으로 사용하고자 한다. 즉, 시대적 국면(conjuncture)에 따라 계급관계와 구조는 유동적이며, 늘 새로운 계급 범주가 창출되거나 사라지고 계급 지평은 끊임없이 변화한다는 것이다.

이런 전제 하에서 살펴보면, 말레이시아나 필리핀의 경우 식민지시대의 계급 지평과 탈식민지 시대의 계급 지평은 상당한 차이가 난다. 이들 나라의 식민지시대의 계급관계구조를 결정짓는 데 있어서 가장 중요한 사회적 관계는 식민지국가기구와 식민지경제를 장악하고 있던 서구 식민주의자 세력과 식민지배의 객체인 식민지 주민간의 관계, 즉 식민지적 지배와 예속의 관계일 것이며, 반면에 생산수단을 소유하거나 통제하는 힘은 계급관계를 결정짓는 부차적인 요인으로 볼 수 있을 것이다.⁸⁾ 반면에 탈식민지시대의 경우는 우리가 일반적으로 현대자본주의 사회를 분석하는 계급관계 분석의 틀과 별반 차이가 없을 터인데, 역시 산업자본의 소유나 통제 유무가 가장 중요한 요인이 될 것이며, 식민지시대와는 달리 산업자본가 계급과 산업노동자 계급이 주요 계급으로 부상하게 된다.

한편, 본 논문에서는 상층계급이니 하층계급이니 하는 용어가 종종 등장할 것인데, 이는 ‘사회계층’을 의미하는 것이 아니라 일련의 ‘계급

7) 맑스의 계급 개념이 상대적으로 추상적이고 보편적인 개념이라고 해서 그가 계급 개념을 물(物)역사적으로 적용한 것은 아니다. 맑스의 역사적 저작(예컨대, 「프랑스에서의 계급 투쟁」이나 「루이보나파르트와 브뤼메르 18일」 등)들을 보면 그가 계급에 대한 자신의 이론적 개념화와는 별도로, 실제의 역사적 사실의 분석에서는 계급 개념을 매우 탄력성 있게 적용함을 알 수 있다.

8) 식민지시대의 경제활동이 주로 농업과 광업 등 추출산업(extractive industry)에 집중되어 있던 만큼 가장 중요한 생산수단은 토지와 광산 채굴권일 것이다.

군(群)’을 나타내는 용어라는 점을 밝혀 둔다. 예컨대 ‘상층계급’이란 (근대초기 유럽의 절대주의 시대를 예로 들면) 귀족계급도 포함하고 대자본가계급도 포함하는, 그 사회의 정치경제적으로 지배적인 계급들의 집합을 가리킨다. 말레이시아와 필리핀의 식민지시대를 예로 들면, ‘상층계급’이란 범주는 토착의 지배계급뿐만 아니라⁹⁾ 서구 식민주의자 집단도 포함하고 있다. ‘하층계급’은 자신의 육체적인 노동력을 주로 사용하여 생산 활동에 임하는, 직접생산자(direct producer) 계급들을 가리키는 범주로, 임노동자계급뿐만 아니라 소농민, 수공업자, 소상공인 등을 모두 포괄하는 계급 범주이다.¹⁰⁾ 물론 ‘지배계급(ruling class)’이나 ‘종속계급(subordinate class)’이란 용어도 있지만, 이들 용어에는 여러 복잡한 함의가 부가되어 있기 때문에 보다 상세한 개념화가 선행되어야 한다. 그런 번거로움을 덜기 위해 이 논문에서는 그냥 중립적인 (그리고 기술적(記述的)인) 용어를 선택하였다. 한편, 위의 두 계급군(群)에 속하지 않는 여타의 계급들은 ‘중간계급’이란 범주를 구성한다. 어느 사회나 대부분의 역사적 단계에서 ‘중간계급’으로 부를 수 있는 계급군이 존재하였다. 예컨대 유럽의 절대주의 시대에는 부르주아지가 중간계급에 속하며, 시민사회가 어느 정도 성숙하고 산업자본주의가 본격적으로 발달한 이후(예, 19세기 중엽 이후의 영국이나 프랑스)에는 프티부

9) 영국 식민지배 하의 말레이시아의 경우에는 토착의 정치적 지배계급, 즉 술탄 등 최고귀족계급이 여기에 속하겠고(〈표 1〉 참조), 미국 식민지 하의 필리핀의 경우에는 수출농업부분의 농업자본가 집단을 중심으로 하는 토착의 경제적 지배계급이 여기에 속하겠다(〈표 2〉 참조).

10) 따라서 여기서의 ‘하층계급’은 ‘임노동계급’만을 의미하는 것이 아니다. 후자는 자신의 노동력 이외에는 가진 것이 없어 노동력의 판매를 통한 임금의 확보에 생존이 달려 있는 육체노동자 집단을 가리킨다. 그러나 소규모 농지를 소유하거나 자신만의 생산수단을 일정한 정도로 소유하고 있는 영세농이나 영세 수공업자 등도 직접생산자 계급에 속하며, ‘하층계급’이란 이들도 포괄하는 계급 범주이다. 맑스가 자본주의 사회의 계급을 자본가계급과 임노동자계급의 두 기본계급으로 나눈 것은 추상적이고 이론적 차원의 논의를 위한 것이었지, 실제의 계급지평을 분석하기 위한 개념틀은 아니었다.

르주아지가 중간계급의 주축을 이루었다. 식민지시대의 말레이시아와 필리핀의 경우에는 소규모의 농업자본가나 상업자본가, 전문직 종사자(법률가, 의사, 교사 등), 식민지정부의 행정관리 등이 중간계급군을 이루는 주된 계급집단들이다.

3. 민족과 종족집단

다음으로 살펴볼 것은 ‘민족(民族)’ 개념이다. 그러나 본 연구는 ‘민족’이나 ‘종족(種族)집단’의 개념 및 이와 관련되는 여타의 개념들에 대한 제대로 된, 본격적인 논의를 시도하고 있는 것은 아니다. 이러한 작업은 차후에 다른 기회를 빌려 하고자 한다. 그러나 본 논문의 논의 전개를 위한 최소한의 개념 규정은 여기에 필요하리라 판단되며, 아래에서는 간략하게나마 이를 다루었다. 그리고 이 개념화 작업에 있어서, 이론적 개념화 그 자체보다는 우리의 비교분석의 대상이 되는 역사적·경험적 사례(동남아시아)에 더 중요한 준거점을 부여하였음을 미리 밝혀 둔다. 즉, 민족 등 제 개념들은 역사적·경험적 사례를 제대로 분석하고 이해하기 위한 수단적 의미를 가지는 것으로 본다는 것이다.

말레이시아나 필리핀 모두 문화적, 민족적, 인종적, 종족적으로 다양하고 복합적인 다문화사회, 다인종·종족사회, 또는 다원사회(plural society)이다. 말레이시아에는 말레이인, 중국인, 인도인뿐만 아니라 오랑 아슬리(orang asli)라 총칭되는 수많은 원주민들의 집단이 있다.¹¹⁾ 2000년 통계에 따르면 말레이인을 비롯한 부미뿌뜨라(Bumiputra)가 전체 인구의 61.2%, 중국인이 24.5%, 인도인이 7.2%, 기타 7.1%를 구성하고 있다 한다(DOS-Malaysia 2000). 한편 필리핀의 주민은 100개가 넘

11) 오랑 아슬리는 다시 19개의 종족집단으로 나누어진다(Gomes 1999).

는 언어, 종족, 문화 집단으로 구성되어 있는데, 이 중에 타갈로그, 세부, 일로코, 일롱고, 와라이, 비콜, 팜팡가, 블라칸, 팡가시난, 마긴다나오 등의 주요 언어·종족집단(ethno-linguistic group)이 전체 인구의 90% 이상을 차지하며, 그 외에 중국인도 상당수 있다. 특히 원주민과 이민족의 혼혈인 중국계, 유럽계 메스티소도 인구구성에서 상당한 비중을 차지하고 있으나 이들은 통계적으로 별도의 범주로 간주되지 않는다. 그 외에 주로 고산지대에는 소수 원주민 종족집단들이 산재해 있다. 그러면 말레이시아와 필리핀의 이처럼 다양한 인간 집단을 어떤 개념적 틀로 규정하는 것이 좋을까. 본 논문에서는 이를 위해 ‘민족’과 ‘종족 집단’이란 두 개념을 사용하고자 한다.

우선 ‘민족(nation)’이란 개념은 언어·종족집단 또는 종족집단(ethnic group)의 개념과 다르다. ‘종족집단’은 일정한 지역에서 장기간에 걸쳐 공동생활을 영위함으로써 언어, 역사, 풍속과 습관 등 각종 문화적 특징(대개 종교도 포함)을 공유하는 일단의 인간집단을 가리킨다. 이들은 대개 다른 종족집단과 오랜 기간 지리적으로 상당히 격리된 생활을 유지함으로써 문화적 특징뿐만 아니라 피부색, 두발, 체격조건 등 인종적·생물학적으로도 남들과 다른 특징을 보여주기도 한다. 종족집단이 이처럼 역사적·문화적 공동체인 것과는 달리 민족은 ‘정치적’ 공동체의 성격을 지니고 있다. 물론 ‘정치적’이라는 말의 의미를 넓게 해석하면, 종족집단도 정치적이 아니라고 할 수 없겠으나, 여기서 말하는 의미는 상당히 구체적이다. 즉, 하나의 민족 집단은 독자적인 단일의 정치공동체를 지향하고 이를 열망(aspiration)하거나, 아니면 하나의 정치공동체로 자신을 의식(또는 ‘상상’)하고 있어야 한다는 것이다. 예컨대 한국, 일본, 아이슬란드 등 단일민족국가의 경우뿐만 아니라 쿠르드(Kurd)인, 바스크(Basque)인, 스리랑카의 타밀(Tamil)인 등 아직 독자적인 정치공동체 또는 주권국가를 이루고 있지는 않지만, 분리·독립운동을 벌이면서 가까운 미래에 자민족 중심의 민족국가 형성을 추구하는 인간집단을 모두 민족으로 볼 수 있을 것이다.

더 나아가 분리 독립이나 독자적인 주권국가를 추구하지 않더라도, 자신들의 인간집단을 남과 구별되는 하나의 정치적 공동체로 의식하고, 더 나아가 이에 기초하여 일정한 사회적·정치적 행위를 할 때 이를 민족의 조건으로 볼 수 있을 것이다. 예컨대, 자기 집단의 사회경제적 이해관계를 확대하기 위하여 정치적 활동을 하고 사회운동을 조직적으로 전개하거나 독자적인 정치적 결사체를 만들고 자신들을 정치적으로 대변하는 정당을 형성하거나 자신들의 대표자를 제도권 정치에 진입시키고자 노력하는 행위 등은 모두 이에 해당한다고 하겠다. 종족집단은 이러한 정치공동체로서의 의식이나 행위가 부재하거나 ‘상대적으로’ 미약하며, 이런 점에서 민족은 종족집단과 구분되는 개념이라 하겠다.

민족과 종족집단을 이렇게 개념화할 때, 말레이시아의 말레이인, 중국인, 인도인은 각각 하나의 ‘민족’ 집단으로 간주할 수 있다. 이들은 위에서 말하는 하나의 정치적 공동체를 지향하거나, 하나의 정치공동체로 스스로를 의식하고 정치적 행위를 조직적으로 수행한다는 점에서, 민족으로 개념화할 수 있을 것이다. 반면에 필리핀의 세부 인이나 팜팡가 인은 민족이 아니라 종족집단으로 범주화할 수 있다. 이들은 오랜 역사기간 동안 다른 인간집단과 지리적으로 구분되는 영역에서 공동생활을 영위하면서 언어나 풍습 등에서 타 집단과 차이나는 면을 보여준다. 우리나라에서 특정 지역의 주민들을 다른 지역 주민들과 구분할 때 그들이 사용하는 방언을 중요한 기준으로 삼는 것과 마찬가지로, 예컨대 팜팡가 인은 이들만의 독특한 언어습관과 사투리 때문에 다른 지역 주민들로부터 우스갯거리가 되곤 한다.¹²⁾ 그러나 그렇다고 팜팡가 사람이나 세부 사람들이 자신들의 정치적 결사체나 정당을 추구하지는 않으며, 더더구나 독자적인 주권국가를 꿈꾸

12) 예컨대, 스페인어로 대농장을 뜻하는 아시엔다(hacienda)를 필리핀에서는 하시엔다로 발음한다. 수많은 언어·종족집단 중 유일하게 이를 아시엔다로 발음하는 사람은 팜팡가 사람들이다. 다른 지방 사람들은 이를 갖고 종종 팜팡가 사람들을 놀리곤 한다.

는 것은 더욱 아니다. 한편, 남부 민다나오와 술루(Sulu) 제도의 무슬림, 즉 모로(Moro) 인들은 ‘민족’으로 간주할 수 있을 것이다.¹³⁾ 이들은 스페인 식민지배의 영향도 전혀 받지 않으면서, 가톨릭으로 개종하지 않고 자신들의 종교인 이슬람교를 지켜왔으며, 1960년대부터는 모로민족해방전선(MNLF, Moro National Liberation Front)을 조직하여 본격적으로 분리 독립을 추구해 왔다. 이들 모로 인들을 제외하면 필리핀에 ‘민족’이라고 볼 수 있는 인간집단은 거의 없다고 하겠다.¹⁴⁾

4. 국가의 성격과 국가강도에 영향을 미치는 역사적·구조적 요인들: 국가, 계급, 민족의 역동적 상호작용

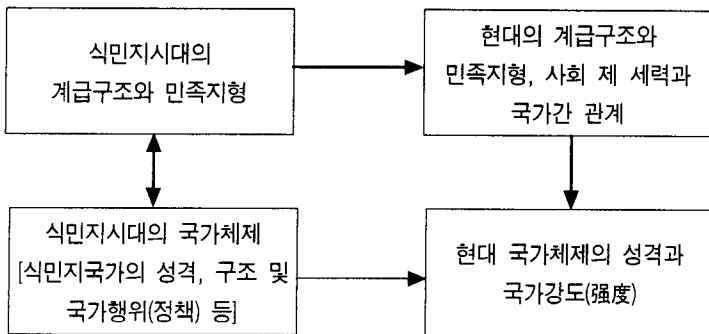
이제까지 국가와 국가강도, 국가자율성과 국가능력의 개념, 그리고 계급과 민족, 종족집단의 개념을 살펴보았는데, 아래에서는 이러한 개

13) 모로(Moro)라는 명칭은 레콩키스타(Reconquista) 당시 스페인의 이슬람교도를 부르던 명칭인 무어인(Moors)에서 유래되었다.

14) 이러한 주장에는 이론(異論)의 여지가 있다. 본 논문에서 제시하는 ‘종족집단’과 ‘민족’의 개념들을 기계적으로 적용하면, 루손 북부 산악지역의 코르달레라(Cordillera) 토착민은 ‘민족’으로 규정할 수도 있을 것이다(김민정 2004). 이 점은 말레이시아 사라왁(Sarawak)의 토착민의 경우에도 마찬가지이다(오명석 2004). 코르달레라나 사라왁의 토착민에 대해서는 본 연구자의 연구가 부족한 탓으로 여기에서 설득력 있는 해석을 제시하긴 곤란하나, 아마 다음과 같은 두 가지 정도의 대안적인 견해가 가능할 것 같다. 첫째, 이들 토착민 집단을 ‘민족’과 ‘종족집단’의 경계에 존재하는 경계인으로 볼 수 있을 것이다. ‘민족’과 ‘종족집단’의 경계는 불확정적이고 상대적이다. 따라서 이를 일종의 스펙트럼으로 보고 그 중간적 범주를 허용하는 것이 한 대안이 될 것이다. 그러나 ‘민족’ 개념을 좀 더 엄밀하게 정의하여, 집단 구성원 개개인의 집단 소속의식 또는 ‘집단정체성’을 민족 형성의 필요조건으로 본다면, 이들 토착민 집단을 ‘민족’으로 간주하기 위해서는 이들의 관점에서(아래에서 바라보는) 이들이 가지는 자기정체성에 대한 내용 분석이 필요할 것이다. 말레이시아의 중국인이나 인도인의 경우, 영국 식민지시대부터 자신들의 언어로, 자신들만의 교육기관에서의 체계적인 교육을 통해 ‘민족’을 상상하고, 집단정체성을 재생산하는 작업이 계속되어 왔다. 코르달레라나 사라왁의 주민들의 경우에도 같은 내용의 ‘민족 만들기’ 작업이 있었는지를 알아볼 필요가 있을 것이다.

념에 입각하여 본 논문에서 사용할 분석틀을 소개하고자 한다. 본 논문에서 사용할 분석틀은 <그림 1>에 도표화되어 있는 것처럼, ‘국가체제의 성격, 국가강도와 자율성 등은 국가·계급·민족의 역동적 상호작용에 달려 있다.’는 것이다. 특정 시대, 특정 국가의 성격, 강도, 자율성, 국가 능력 등은 이를 둘러싸고 있는 사회 전체 제 세력의 역학관계와 정치적 지평이 어떠한가에 크게 좌우된다. 어떤 특정 국가의 국가강도는 당대(當代)의 지배계급의 계급역량은 어떠한지, 계급 내 구성은 어떠한지, 주요 계급 간, 또는 계급분과 간에 어떤 역학 관계구조가 형성되어 있는지, 각 민족과 종족집단들의 정치적 지평과 대립의 전선은 어떻게 형성되어 있는지, 각 민족집단들의 정치적 열망과 조직적 역량은 어떠한지 등 여러 가지 요인들에 의해 좌우된다. 한편 당대의 국가의 성격 및 국가의 힘은 그 이전 시대(여기서는 식민지시대)의 국가의 성격과 구조 및 정책 등에 크게 좌우되며, 당대의 계급구조와 민족지형의 특성 또한 그 이전 시대의 계급·민족 등 사회구조에 크게 영향을 받는다는 것이다.

<그림 1> 국가의 성격과 국가강도에 영향을 미치는 역사적·구조적 요인



이를 말레이시아와 필리핀의 예로 돌아가서 재론하자면, 독립이후 말레이시아와 필리핀의 국가강도의 정도는 첫째, 독립이후 두 나라의

계급 및 민족집단의 구조와 그 상호관계에 달려 있고, 둘째, 식민지 국가의 성격이나 정책방향 등에 크게 좌우된다고 하겠다. 그리고 독립이 후 이 두 나라의 계급구조와 민족지형은 식민지 시대의 역사적 유제(遺制)에 크게 기인하며, 이러한 식민지 시대의 계급구조와 민족지형은 식민지 국가의 성격과 그 정책방향에 의해 많은 영향을 받았다고 볼 수 있다. 아래에서는 이러한 분석들에 입각하여 두 나라의 사례를 서로 비교·분석하기로 한다.

III. 식민지시대 말레이시아와 필리핀에서의 계급구조와 민족지형의 형성

1. 영국식민지시대 말레이시아의 계급 및 민족지형의 형성

영국 식민지배하의 말레이시아 또는 영국령 말라야에서는¹⁵⁾ 영국인 등 유럽인, 토착의 말레이인, 외래이주민인 중국인과 인도인 등 각 민족 집단이 계층별, 직업별, 경제부문별로 서로 특화된 역할을 담당하는 등 사회경제적 분절화(fragmentation)가 뚜렷이 나타났다. 우선 영국령 말라야의 지배세력이었던 영국인 식민주의자들은 식민지국가기구 및 주요 경제 부문의 주도권을 장악하고 있었다. 싱가포르에는 해협식

15) 본 논문에서 '영국령 말라야(British Malaya)' 또는 '영국 식민지배 하의 말라야'는 사바(Sabah)와 사라왁(Sarawak)을 제외한 말레이반도 내의 12개 주를 가리킨다. 이는 싱가포르, 말라카, 페낭 등 해협식민지(Straits Settlements) 3개 주와 페락(Perak), 슬랑오르(Selangor) 등 '말레이 제주(諸州)연합(FMS, Federated Malay States)'에 속하는 4개 주, 그리고 쾃다(Kedah), 조호르(Johor) 등 5개의 '비(非)연합 말레이 제주(UMS, Unfederated Malay States)'로 이루어져 있었다.

민지 총독 겸 FMS 고등판무관이 주재하였고, 칼라룸푸르에는 총주재관(Resident-General)이, FMS 각 주에는 영국인 주재관(Resident)이 파견되어 술탄을 대신하여 실질적인 통치자 역할을 하였다(Gullick 1958; Li 1982). 영국인은 식민지국가기구뿐만 아니라 경제부문에서도 절대적인 위치를 점하였다. 영국인을 중심으로 한 유럽계 자본은 주석과 고무 등 1차산업뿐만 아니라 제조업, 무역, 금융, 서비스업 등 영령 말라야의 주요 산업을 모두 장악하였다. 이 중에서도 가장 중요한 두 산업은 주석채광과 고무재배였다. 예컨대, 주석의 경우 1900년만 하더라도 말라야의 주석 채굴량의 90%가 중국인 광산에서 생산되었으나 그 비중은 점차 낮아져 1920년에는 64%로, 1929년에는 39%로 낮아졌다. 그 대신에 1929년부터는 영국을 비롯한 유럽계 자본이 중국인 자본을 제치고 말라야 주석산업의 주도자로 떠올랐다(Allen and Donnithorne 1954, 149-63; Drabble 2000; Puthuchear 1960).

영국인 등 유럽인들은 또한 1920년대에 들어서면서 말라야의 고무산업도 주도하였다. 말라야의 천연고무 생산은 ① 1,000에이커(약 400헥타르) 이상의 대규모 플랜테이션 부문, ② 100에이커(약 40헥타르) 이상 1,000에이커 미만의 중간규모의 플랜테이션 부문, ③ 100에이커 미만의 소규모 농장 부문 등 크게 세 부문으로 나뉘는데, 플랜테이션 부문, 특히 그 중에서도 대규모 플랜테이션 부문은 거의 영국인에 의해 지배되었다. 중간규모의 플랜테이션부문에서는 중국인의 활동이 활발하였으나, 역시 영국인들의 비중에는 미치지 못하였다. 1921년 말라야 고무산업에 관한 최초의 센서스에 따르면 유럽계 농장의 평균 재배면적은 570헥타르인 반면, 중국계 농장은 약 140헥타르라 한다(Drabble 2000, 57, 60). 그리고 1938년 통계에 따르면 100에이커 이상의 플랜테이션 농장이 차지하는 총 재배면적(203만 에이커) 중 4분의 3이상을 영국계 농장이 차지하였다고 한다. 특히 1,000에이커가 넘는 대규모 플랜테이션의 경우 그 88%를 유럽인(그 대부분이 영국인)이 소유하였고, 중국인

소유 농장의 수는 겨우 8%에 지나지 않았다. 반면에 고무 플랜테이션 부문에서 차지하는 말레이계 자본의 비중은 거의 무시해도 좋을 만큼 미미하였다 한다(Jesudason 1989; Li 1982). 한편, 말레이인들의 고무 재배는 소규모 자작소농 부문에 국한되었다. 더구나 영국 식민지국가는 말레이의 자작소농들이 고무를 재배하지 못하도록 여러 가지로 억압하고 제약하였다. 예컨대 1921년의 ‘미작농지령(Rice Lands Enactment)’은 미작 농지에 고무를 재배하는 것을 법적으로 금지하였다. 그 외에도 식민지국가는 영국 자본가들이 고무산업을 장악하도록 여러 가지로 정책적인 개입을 하였다(Li 1982; Lim 1977).

영국계 주석광산이나 고무플랜테이션에서 가장 큰 문제는 충분한 노동력의 확보였는데, 영국 식민지국가는 이를 인도인 이민을 통해 해결하였다. 인도인의 대규모 이민에는 식민지국가의 정책적 개입이 크게 작용하였다. 영국 식민지국가는 인도인들의 이민을 허용하였을 뿐만 아니라 더 나아가 이를 제도적으로 장려하였다. 그리하여 1920~30년대에는 인도인 인구가 말라야 전체 인구의 15%를 차지할 정도로 늘어났다. 영국 식민지국가는 이처럼 인위적으로 말라야의 민족지형을 변화시켰던 것이다(Jomo 1986; Snodgrass 1980).

말레이인의 경우, 상층 및 중간계급의 말레이인들은 경제적 부문을 영국인과 중국인 등에게 내어준 대신 주로 정치, 행정 등 비경제적인 영역에서 활동하였다. 각 주의 술탄 등 식민지 이전부터의 전통적인 귀족 계급은 영국 식민지배 하에서 경제적 활동이 억제되는 대신 정치적, 사회적 특권은 유지되도록 허용되었다. 이들 구 귀족계급의 자제들이나 기타 사회 상층계급의 자제들은 새로이 영국 식민당국에 의해 설립된 근대적 교육기관에서 고등교육을 받은 후 식민지국가기구의 중간관리를 맡거나, 교사, 의사, 법률가 등 전문직으로 진출하기도 하였다(Drabble 2000; Guillick 1958; Jomo 1986).¹⁶⁾ 그러나 말레이인 엘리트들의 경제적 활동은 극히 제한적이어서 영국식민지시대에 말레이인이

주석광산을 소유하거나 제조업기업 또는 은행을 소유한 경우는 전혀 없었다고 하며, 다만 극히 일부가 소규모 플랜테이션을 소유하는 정도였다 한다(Puthuchery 1960, xvii).

사회 하층계급의 근간을 형성하고 인구의 다수를 이루고 있었던 말레이인 농민계급은 대부분 자작소농(小農) 위주로 이루어져 있었다. 이들은 전통적으로 미작, 코코넛재배 등 생계형 작물재배에 종사하고 있었다. 영국 식민지국가는 여러 가지 정책과 행정적 제재를 통해 이들이 생계형 작물재배와 소농 분야에 긴박(緊縛)되어 농업/농촌부문에 계속 머물러 있도록 유도하였다. 말레이 농민들이 전통적 농업경제에서 벗어나서 임노동으로 전환하지 못했다는 사실은 상층 및 중간계급 말레이계 엘리트들이 주석 산업이나 플랜테이션농업 부문에서 경제적으로 성장하지 못하는 또 하나의 중요한 요인으로 작용하였다(박승우 2003b).

중국인들은 영국인과 더불어 영국 식민지배 하의 말라야의 경제 영역을 주도하였다. 중국인들은 이미 19세기 초부터 말라야의 상업과 주석산업, 플랜테이션농업(후추, 타피오카, 사탕수수, 커피 등 재배) 등을 장악해 왔다. 싱가포르, 말라카 등지에서 상업을 통해 시초축적에 성공한 중국인 상업자본가들은 19세기 후반부터 중국 본토로부터 유입되어 온 이민 노동력을 활용하여 광업과 플랜테이션농업으로 투자를 다변화하기 시작하였다(Andaya and Andaya 1982; Gullick 1958). 그러나 이러한 중국인들의 경제적 지위는 20세기에 들어와서 영국의 식민지배가

16) 영국 식민지국가는 말라야에서 식민지배가 시작되면서 전통적인 말레이 귀족계급에게 주(州)의회와 정부 등의 각종 정치적, 행정적 직위를 배려하였고, 1910년에는 말레이 공무원제도(Malay Administrative Service, MAS)를 설치하여 젊은 말레이 엘리트들을 행정관리로 총원하는 등 말레이 상층계급을 포섭(cooptation)하는 조치를 취하였다. 그리하여 “말레이계 엘리트들에게는 [식민지국가의] 관료기구가 [전통적으로 유지해 오던 자신들의 위세와 소득을 계속 유지하기 위한 하나의 대안(代案)이 될 수 있었으며, 이러한 기회구조는 만약에 그들이 가지고 있을 수도 있었던 경제적 지향을 약화시켰다”(Jesudason 1989, 37).

본격화되면서 상대적으로 위축되었고, 중국인 자본가들은 영국인들의 주니어파트너로 재편되게 된다.

먼저 주석산업의 경우 중국인들은 새로이 등장한 영국인들에 이어 여전히 중요한 비중을 차지하였는데, 식민지국가는 자본이 많은 중국인들에게 주석산업에서의 활동을 용인하는 대신 이들로부터 세금을 거두어 식민지국가의 재정에 충당하였다. 중국인 주석광산의 노동력은 거의 대부분 중국인 이민 노동자들에 의해 공급되었다. 19세기 후반부터 말레이반도에서 본격적으로 주석채굴이 시작되고 중국인 광산의 노동력이 부족하자 중국인 자본가들은 중국 본토(주로 광둥[廣東], 광시[廣西], 푸젠성[福建省] 등)에서 많은 이민 노동자를 유치하였다.

고무산업에서도 중국인들은 중요한 비중을 차지하였다. 전술한 바와 같이 100에이커 이상의 고무 플랜테이션 부문에서 가장 큰 비중을 차지한 것은 영국인 농업자본가들이었지만, 중국인들의 비중도 결코 적지 않아 중간 규모 플랜테이션에서는 중국인들의 비중이 전체의 약 4분의 1에 달하였다. 중국인들은 고무산업에서도 역시 중국 본토로부터의 이민노동자들로 플랜테이션 노동력의 대부분을 충당하였다(Andaya and Andaya 1982; Drabble 2000; Jesudason 1989; Lim 1977). 중국인 노동자의 대량 유입은 영국령 말라야의 민족지형에 커다란 변화를 가져왔으나, 중국인은 말레이인과 더불어 식민지 말라야에서 가장 중요한 민족 집단으로 등장하게 되었다. 1930년대에는 (싱가포르를 포함할 경우) 외래이주민인 중국인의 수가 토착의 말레이인보다 더 많은 인구구성의 역전 현상이 일어나기도 하였다.

한편, 중국인 자본가들은 고무, 주석 산업뿐만 아니라 상업, 금융, 기타 제조업과 서비스업 등 대부분의 경제적 영역에서 말레이인에 비해 상대적으로 우위를 점하였다. 특히 중국인들은 전통적으로 상업 부문에서 뛰어난 경쟁력을 보여 왔다. 이들은 영국의 식민지배 이전부터 싱가포르, 말라카, 팔라렘푸르 등 대도시의 상업을 장악하여 왔고, 영국 식

민지시대에도 여전히 도시지역뿐만 아니라 농촌의 도소매업, 대금업(貸金業), 기타 서비스업부문을 주도하였다.

영국령 말라야에 거주하던 인도인들의 대다수는 고무농장 노동자들이었다. 앞서 언급한 바대로 영국 식민지국가의 정책적 개입을 통해 영국 식민지배 기간 동안 수많은 인도인 노동자들이 말라야로 유입되었고, 그 대부분은 영국인이 경영하는 대규모 고무플랜테이션의 노동력을 구성하였다. 이들은 대개 인도 남동부의 마드라스와 그 인근 해안지방에서 건너온 타밀(Tamil)인들이었다. 한편, 인도인들 중 키가 크고 건장한 벵골(Bengal)인들은 군대의 사병, 경찰관 등 식민지정부의 하급관리나 민간 경비원 등으로 채용되기도 하였다. 한편 인도인들 중 경제력이 있던 사람은 도시지역을 중심으로 대금업에 종사하기도 하였다.

이상 영국 식민지배하의 말레이시아에 대한 역사적 사실로부터 우리는 본 연구의 논의와 관련하여 몇 가지 중요한 단서를 도출해 낼 수 있다. 우선 첫째로 영국령 말라야에서 말레이인, 중국인, 인도인 등 각 민족 및 각 계급집단은 서로 다른 산업 및 직종에서 특화하여 종사하게 되었으며, 결과적으로 계급·민족·산업별 분절화가 뚜렷하게 나타났다는 사실이다. 말레이인 상층 및 중간계급 엘리트들은 정치, 행정, 전문직 분야에,¹⁷⁾ 중국인 자본가들은 광업(주석채광), 플랜테이션농업(고무), 상업, 서비스업에, 인도인 중간계급은 대금업, 서비스업, 공공행정 분야에서 주로 활약하였다. 하층계급 구성원들 사이에서도 민족별 분절화가 뚜렷이 나타나 말레이인 하층계급은 주로 농업 부문, 그것도 자작소농 부문(생계형 작물재배)에, 중국인 노동자는 고무산업과 주석산업, 기타 제조업과 서비스업에, 인도인 노동자는 고무산업과 서비스업 등에 종사하였다. 뿐만 아니라 중국인 광산노동자는 중국인 자본가에게 고용되

17) 말레이인의 경우 중간계급이 거의 존재하지 않았다는 견해도 있다(Milne and Mauzy 1999)

고, 인도인 고무농장 노동자는 영국인 자본가에게 고용되는 등 산업별로 뿐만 아니라 작업장별로도 민족집단별 분리 현상이 나타났다. 영국 식민지배 하의 말레이시아에서의 계급과 민족, 산업 및 직업의 관계와 분절화 현상은 <표 1>에 요약되어 있다.

<표 1> 영국 식민지시대 말레이시아의 민족집단별 주요 계급 및 직업집단

상층계급 군(群)	중간계급 군(群)	하층계급 군(群)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 영국 식민주의자 집단 - 영국 식민지국가기구 고위관리 - 영국인(및 유럽인) 기업가, 자본가 - 주식광산 소유·경영자 - 대규모 고무농장 소유자, 경영자 - 기타 산업, 금융, 상업, 무역 부문 기업가 ○ 말레이인 최고귀족계급 - 각 주(州)의 술탄 및 그 가족 - 각 주 주정부의 고위 정부·행정직 관리 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 말레이인 중간계급 - 다투 및 여타의 중층귀족 - 식민지국가 중간관리 - 전문직 종사자 ○ 중국인 자본가 계급 - 주식광산 소유 및 관리자 - 중소규모 고무농장 소유·관리자 - 기타 자본가(도시 도소매 상인, 대금업자 등) ○ 인도인 중간계급 - 대금업 등 서비스업 종사자 - 식민지정부의 하위관리 (군의 사병, 경찰관 등) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 말레이인 농민·노동자계급 - 자작소농 - 고무농장 노동자 - 소수의 산업노동자 ○ 중국인 노동자계급 - 주식광산 임노동자 - 고무농장 임노동자 - 기타의 도시 산업노동자 ○ 인도인 노동자계급 - 고무농장 임노동자 - 영국인들의 하인 - 기타 서비스직, 단순 노무직 종사자

주: 이 표에 나와 있는 것은 모든 범주를 다 포괄하는 것은 아니고, 본문의 논의에 등장하는 중요한 집단만 예시한 것이다.

둘째, 영국의 식민주의자들이 철수하고 난 뒤 그 ‘지배계급과 거버넌스의 공백’을 메우고 들어설 만한 단일의 헤게모니 집단이나 사회세력이 존재하지 않았다는 사실이다. 만약 식민지시대에 중국인 자본가들이 유럽계 자본에 맞서 경제적 우위를 누리고 있었다라면, 독립 당시 중국인들이 말레이인을 대신하여 정치적 헤게모니까지 장악했을지도 모르는 일이다. 마찬가지로 말레이계 상층계급과 정치엘리트들이 충분한

경제력까지 확보하고 있었다라면, 중국인들을 제도권 정치의 장으로부터 완전히 배제해 버리고 말레이인 지배엘리트집단 단독의 헤게모니가 확보되었을 개연성이 높다(박승우 2003b; 황인원 2003).¹⁸⁾ 그러나 실제의 포스트메르데카(post-Merdeka) 말레이시아의 정치경제적 지평은 이러한 시나리오와는 다르게 전개되었다.

셋째, 국가(식민지국가)와 사회(계급과 민족) 간의 역동적 상호작용에 의해 위와 같은 정치경제적 지평의 형성이 가능했다는 점을 지적하고자 한다. 영국 식민지시대의 계급구조와 민족지형이 위와 같은 구도로 형성된 데는 이민(移民)·노동정책, 농지정책 및 대외교역정책 등을 포함한 영국 식민지국가의 사회경제적 개입이 절대적인 요인으로 작용하였다.

마지막으로 덧붙일 사항은 말레이시아 국가의 '국가능력'에 관한 것이다. 영국 식민당국은 식민지배 초부터 식민지국가의 행정관료제도의 발전을 위한 다각도의 노력을 기울였다. 이들은 이미 1826년 해협식민지가 창설될 당시부터 식민지정부의 고위공무원단(Straits Settlements Civil Service)을 설치하여 운용하였고, 1896년 FMS가 창설되자 각 주에 각각 따로 설치되어 있던 공무원제도를 하나로 통합하여 말라야 공무원제도(MCS, Malayn Civil Service)를 수립하였다. 한편, 1910년에는 고등교육을 받은 말레이인 엘리트들을 행정관리로 임용하기 위해 특별히 말레이인만을 위한 공무원단(즉 MAS)을 구성하기도 하였다(Andaya and Andaya 1982, 161-243). 식민당국이 주도하여 설립한 근대적인 고등교육기관에서¹⁹⁾ 공평무사의 정신과 성실성, 엄격함과 상호협력의 정신,

18) 1950년대 당시 반도(半島)말레이시아의 인구구성을 보면, 싱가포르를 합할 경우 중국인의 비중이 말레이인의 비중보다 더 크다. 전자의 시나리오대로라면 싱가포르도 말레이시아연방에서 탈퇴하지 않았을 것이다.

19) 말라야에는 19세기말에 이미 말레이인 귀족계급의 자제들을 교육시키기 위한 근대적 영국식 교육기관이 여러 곳에 세워졌다. 1890년에 슬랑오르에 라자학교(Raja School)가, 3

그리고 국가에 대한 충성심 등 빅토리아 시대의 영국식 가치관으로 무장된 말레이계 엘리트들은 계속 식민지국가기구의 관리로 등용되었고, 이들과 이들의 전통을 잇는 후임 행정관료들이 독립이후 말레이시아 국가공무원제도의 근간을 이루게 되었던 것이다. 이처럼 영국 식민지시대부터 체계적인 교육과 훈련을 통해 양성된 국가관리자 집단이 존재하였고 이들이 독립이후에도 연속적으로 국가기구를 장악해왔다는 사실은 독립이후 말레이시아 국가의 국가능력을 높이는 데 크게 기여하였던 것이다.

2. 식민지배 하의 필리핀의 계급 및 민족지형의 형성

다음으로 식민지배 하의 필리핀의 사례를 살펴본다. 먼저 필리핀의 스페인 식민지국가는 18세기 말까지만 하더라도 필리핀에서 그렇게 적극적이고 집약적으로 식민지를 경영하려는 노력을 보이지 않았다. 스페인의 식민지배는 마닐라와 세부 등 몇몇 핵심적인 도시에만 집중되었고, 그 이외의 지역들은 느슨하고 분권적이며 간접적으로 지배되었다. 또한 스페인 식민지당국은 필리핀을 경제적으로 발전시키려는 체계적이고 지속적인 계획이나 의지를 갖고 있지도 않았고, 그러한 정책을 적극적으로 추구하지도 않았다. 이는 스페인 본국인(페닌슐라레스) 또는 멕시코(누에바에스파냐)의 스페인인들의 필리핀에 대한 관심을 약화시켰다. 이러한 사실들은 필리핀 각 지역에서 토착 필리핀 엘리트들의 사

년 뒤 팔라렝푸르에 빅토리아학교(Victoria Institution)가 설립되었고, 페락에 타이핑중앙학교(Taiping Central School), 느그리슴빌란에 성바오로학교(St Paul's School) 등이 들어섰다. 그리고 1905년에는 페락주 팔라강사르에 말레이대학(Malay College)이 설립되어 말레이인 엘리트들에 대한 고등교육이 본격화되었다(Andaya and Andaya 1982, 227-28).

회경제적 활동의 기회구조를 양호하게 만드는 좋은 조건이 되었다(박승우 2003a, 4-14).

스페인 식민지국가는 또한 다투(datu)라는 이름으로 불리던 각 지방의 전통적인 원주민 지배층을 그대로 온존시키고 이들을 통한 간접통치를 시행하였다. 이들 원주민 지배엘리트 집단은 스페인 식민지배 하에서 프린시팔리아(principalia)라고 불리면서 식민지 전체 계급구조에서 스페인인 식민주의자 집단의 바로 아래에 위치하는 일종의 중간층을 형성하였다. 이들 프린시팔리아 계급은 각 푸에블로와 푸에블로 내 바랑가이의 수장을 맡아 스페인인들을 대신하여 주민들을 다스리는 역할을 수행하였다(Agoncillo 1969; 1974; de la Costa 1992, 1-13; Corpuz 1997; Pelmoka 1996).

한편, 스페인의 식민지배 이전부터 푸젠성을 중심으로 일단의 중국인 상인들이 마닐라 등지에 들어와서 상업 활동을 하고 있었는데, 스페인의 본격적인 지배가 시작되면서 이들이 지방의 원주민 마을에서 경제적 활동을 하는 것이 금지되는 등 여러 가지 제약이 가해졌다. 스페인당국의 이러한 차별정책은 이들로 하여금 가톨릭으로 개종하고 원주민들과 결혼하게 만드는 한 요인으로 작용하였다. 그리하여 이들 부유한 중국인 상인들과 원주민 상층엘리트의 딸이 결혼하는 사례가 많아지면서 점차 '중국계 메스티소' 집단이라는 새로운 인종집단이 형성되었으며, 이들은 대부분 부친의 뒤를 이어 상업 활동을 통해 부를 축적해 나가면서 필리핀 토착지배계급의 맹아로 발전하였다(Corpuz 1997; Larkin 1982; Pelzer 1945; Phelan 1959).

이들 상층 원주민 엘리트 및 중국계 메스티소 엘리트들은 18세기를 거치면서 상업, 대금업, 토지겸병 등을 통해 경제적 자원을 크게 확대하였으며, 특히 19세기에 들어와서는 수출농업에 본격적으로 뛰어들면서 스페인인 상인자본가를 대체하는 식민지 필리핀의 유일한 경제엘리트 집단으로 성장하게 된다.²⁰⁾ 19세기에 들어와 국제 경제 환경이 크게 변

하였고, 이러한 변화는 필리핀에 보다 적극적인 역할을 주문하였다. 이에 자극받은 스페인 식민지국가는 필리핀에서 해외시장을 겨냥한 상업용 작물을 대규모로 재배하기 위해 여러 가지 정책적 개입을 하게 된다. 식민지국가는 사탕수수, 담배, 마닐라삼 등의 재배를 위한 대규모 플랜테이션 농장을 육성하고 이들 작물의 수출을 확대하기 위한 여러 가지 지원과 정책을 펴 나갔다. 이러한 기회구조를 적절히 활용한 것은 스페인이나 유럽인 농업자본가들이 아니라 바로 토착 필리핀 상층엘리트들이었다. 이들은 그동안 축적한 경제적 자원을 새롭게 떠오른 수출농업 부문에 투자하였고, 19세기 중엽이후의 필리핀 수출농업의 비약적 발전은 이들로 하여금 19세기말 이후 식민지경제를 주도하는 필리핀의 경제적 지배계급으로 도약하는 데 결정적인 요인이 되었다(Corpuz 1997; Larkin 1982; Pelzer 1945)

미국 식민지배 기간 동안에도 이들 필리핀 토착엘리트들의 정치경제적 지위와 영향력은 약화되지 않았고 오히려 강화되었다. 먼저 미국 식민지국가는 식민지배 하의 필리핀인들에게 광범위한 정치적 자율과 지방자치를 허용하였다. 이러한 상황에서 각 지역정치와 지방행정은 지역의 토착엘리트들에 의해 실질적으로 통제되었고, 나아가 이들로부터 성장한, 그리고 이들에 그 정치적 기반을 둔 과두지배엘리트집단(oligarchy)이 창출되어 이들이 미국인 고위 식민지관리들의 감독 하에 중앙의 식민지국가기구를 실질적으로 운용해 나갔던 것이다. 또한 식민

20) 19세기에 들어서면서 중국계 메스티소나 그 후손들은 말레이계 원주민 인종집단과 구별하기 힘들거나 아니면 특별히 구별할 필요성이 없는 집단이 된다. 이들은 더 이상 순수 중국인 아버지와 원주민 어머니 사이에서 태어난 혼혈 1세대가 아니고, 이미 몇 세대를 거치면서 인종적으로 원주민들과 깊숙이 혼합되어 버린 것이다. 필리핀 민족주의의 영웅인 호세 리살(Jose Rizal)만 하더라도 중국인의 피가 섞여 있는 중국계 메스티소이지만 혼혈 5세대이며, 필리핀인들은 그를 원주민과 인종적으로 구분하지 않는다. 이런 이유로 아래에서는 원주민 엘리트집단과 메스티소 엘리트집단, 이 두 집단을 서로 구분하지 않고 필요에 따라 그냥 필리핀인 상층 토착엘리트 또는 토착지배계급으로 부르려고 한다.

지 필리핀과 식민본국인 미국과의 자유무역관계(무관세 또는 특혜관세에 입각한)는 필리핀 군도에서 상업적 농업을 더욱 더 활발히 발전하게 만들었고 이러한 조건은 각 지역의 필리핀 토착엘리트들의 경제적 부와 영향력을 크게 강화시켜주었다(박승우 1993; 1994, 244-46; Hayden 1942; Owen 1971; Salamanca 1968, 52-75; Wolters, 1983).

한편 이들 토착엘리트들은 교육의 장(場)을 통해 하나의 동질적인 문화집단을 이루어 나갔다. 필리핀 각 지역의 토착엘리트들의 후예는 스페인 식민지배 말부터 국내(마닐라) 또는 해외(스페인, 홍콩 등지)에서 함께 고등교육을 받았으며 그 과정에서 서로 교류하면서 동질성과 결속력을 확보해 나갔다. 미국 식민지시대에는 미국의 발달된 고등교육 제도가 식민지 필리핀에 이식되어, 이들 엘리트들은 대학 등 고등교육 기관에서 서로 학연으로 굳게 뭉쳐질 수 있게 되었다. 필리핀의 독특한 공동체 형성 및 공동체 소속의식의 형성과정(혈연적 가족뿐만 아니라 유사(類似)가족 및 친족의 확대를 통한, 공동체적 유대와 집단 정체성의 점진적이고 동심원적인 확산)은 학교를 통해 형성되는 동기·동창에 제도 그대로 적용되어, 이들을 마치 가족·친족의 일원처럼 여기게 만든다. 이런 과정을 통해 학연은 지방적 차이를 뛰어넘어 하나의 동질적인 사회집단을 형성하게 한다.

이처럼 스페인과 미국의 식민지배를 거치면서 필리핀에는 단일의 토착엘리트 계급이 창출되었다. 이들 토착엘리트들은 수출농업 부문을 중심으로 공통의 이해관계를 가지며, 민족적·인종적·문화적으로도 동질적이고 결속력을 가진, 전일적(全一的, monolithic)인 엘리트집단으로 성장하였다. 한편, 이와 더불어 이들 토착엘리트 집단의 대척점에는 토지를 잃고 노동력만으로 살아가야 하는 토지 없는 농민과 소작농 계급이 대규모로 창출되었다. 또한 농가공업 등 제조업과 서비스업의 발달로 소규모이긴 하나 산업노동자계급도 형성되기 시작하였다. 그러나 말레이시아에서 볼 수 있는 것과 같은 여러 민족집단과 이들로 구성되는

다양한 중간 및 하층계급 집단은 출현하지 않았다. 스페인과 미국 식민지시대의 필리핀의 계급 집단의 형성은 <표 2>에 요약되어 있다.

<표 2> 스페인·미국 식민지시대 필리핀의 계급과 종족 및 직업집단

시대구분	상층계급 군(群)	중간계급 군(群)	하층계급 군(群)
스페인 식민지배 시대*	<ul style="list-style-type: none"> ○ 스페인 식민주의자 집단 - 스페인인 식민지관리 - 스페인인 성직자(고위 성직자 및 각 교구 수사신부) - 스페인인 및 스페인계 메스티소 상업자본가 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 원주민 상층 엘리트 계급 - 전통적인 다투 계급과 그 후예 - 각 지방의 프린사팔라이 및 그 가족 ○ 중국계 메스티소 경제엘리트계급 - 상인, 대금업자, 지주 - 농업자본가 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 저지대 토착 농민계급 - 자작소농 - 소작농민 - 토지 없는 농업노동자 ○ 소수 종족집단 - 주로 고지대 거주 - 영세농민 - 주로 화전(火田) 경작
미국 식민지배 시대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미국 식민주의자 집단 - 미국인 식민지관리 - 미국인 기업가 ○ 토착엘리트계급 - 미국 식민지국가의 주니어파트너(필리핀인 정치지도자, 식민지국가기구의 중간관리) - 수출농업부문의 농업자본가(대농장주, 농기공업자, 유통업자 등) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소규모의 토착필리핀인 중간계급 - 전문직 종사자 - 하위 행정관리 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 필리핀인 농민계급 - 자작소농 - 소작농민 - 토지 없는 농업노동자 ○ 고지대 소수 종족집단 및 남부 무슬림집단 - 영세농민 - 주로 화전(火田) 경작 ○ 소규모의 산업노동자계급

주: 아곤실료(Agoncillo, 1960, 644-45)는 19세기 말 필리핀의 토착 지식인엘리트집단, 즉 일루스트라도(ilustrado)를 중간계급으로 규정한다.

IV. 독립 이후 말레이시아와 필리핀의 계급·민족 지형 및 국가강도의 차이

1. 말레이시아

독립 이후의 말레이시아에서는 정치경제적 헤게모니를 단독으로 행할 만한 단일의 사회집단이나 정치세력이 존재하지 않았다. 앞서 언급한 바대로 독립을 전후한 시기(1950~60년대)의 말레이시아의 주민들은 계급과 민족·지역별로 다양하게 분절화되어 있었다. 특히 상층계급 또는 지배엘리트집단 내부가 각 민족별로 분절화되어 필리핀에서 보는 것과 같은 단일의 전일적 지배엘리트집단이 존재하지 않았다. 독립이후 말레이시아의 정치경제적 지평의 주역으로 떠오른 정치세력은 말레이계의 구 귀족계급 및 중상층 계급 출신의 정치지도자, 중국인 자본가계급(산업자본가, 상업자본가), 각계각층의 인도인들을 대변하는 소수의 정치지도자집단 등이었다. 이들 여러 지배집단의 구성요소들은 제각각 자신들을 정치적으로 대변해 줄 정치결사체를 구성하면서 독립이후 말레이시아의 정치적 지평을 자신들에게 유리하게 재편하기 위하여 각개 약진하였다.

먼저 말레이계 정치지도자들(주로 상층 및 중상층 계급 출신의)이 모여서 1946년 UMNO(암노)를 결성하였다. 이들은 원래 영국이 제시한 독립이후의 정치구도에 대한 제안, 즉 말라야연합(Malayan Union)안에 반대하기 위해 결성된 조직이었으나,²¹⁾ 결과적으로는 독립이후의 정치적 지평을 주도해 나가는 가장 주도적 집단이 되었다. 반면에 경제적 영

21) 말라야연합 안은 중국인과 인도인에게도 시민권을 부여하고, 술탄의 권력을 박탈하는 것을 골자로 하고 있어 말레이인들에게는 받아들이기 어려운 내용을 담고 있었다.

역을 지배하고 있었던 중국계 자본가계급은 자신들의 정치적 대변인들로 중국인을 위한 정치조직, 즉 말라야 중국인협회(MCA, Malayan Chinese Association)를 결성하였다(1949년). 같은 맥락에서 인도인 지도자들은 말라야 인도인회의(MIC, Malayan Indian Congress)를 중심으로 결집하였다. MCA와 MIC의 결성은 말레이시아에서의 중국인, 인도인 집단의 정치경제적 영향력의 확보와 이해관계의 증진을 목적으로 한 전형적인 정치적 행위였으며, 이런 점에서 말레이시아의 중국인, 인도인 집단을 ‘민족’ 집단으로 규정하는 근거가 되기도 한다.

한편, UMNO, MCA, MIC 등은 계급적으로는 상층과 중간계급을 주로 대변하였다고 할 수 있고, 지역적으로는 반도 말레이시아, 그 중에서도 주로 남부 여러 주의 이해를 대변하였다고 하겠다. 이들 가장 대표적인 정당들 외에도 여러 군소 정당이나 정치 결사체가 조직되었는데, 이들은 UMNO 등과는 달리 그 정치적 기반이 하층계급이나 소외 지역 주민들의 지지에 바탕하고 있었다고 볼 수 있다. 예컨대 1951년 결성된 범(汎)말레이시아 이슬람당(PAS, Parti Islam Sa-Melayu), 즉 ‘빠스’는 특히 북부 지역(꼴란탄(Kelantan)과 프렝가누(Trengganu)) 등을 중심으로, 그리고 계급적으로는 이 지역 주민의 대부분을 구성하는 말레이 소농민을 중심으로 지지기반을 확보하였다. 이런 점에서 빠스는 주로 소농민 등 기층민중을 포함하는 ‘말레이인 하층계급’ 중심의 정당이라 할 수 있다. 좌파 정당의 경우도 마찬가지로 기층민중에게 그 토대를 두고 있었는데, 인민당(Partai Rakyat)과²²⁾ 노동당(Labour Party)의 경우 전자는 농민(주로 말레이인)들에, 후자는 도시 노동자(주로 중국인)들에 그 지지기반을 두고 있었다(Milne and Mauzy 1999, 14). 또한 동 말레이시아(사바와 사라왁)에는 이 지역과 이 지역의 소수 종족집단의 이해

22) 말레이시아 인민사회당(PSRM, Partai Sosialis Rakyat Malaysia)의 전신(前身)

를 대변하는 토착 정당들이 발흥하였다(오명석 2004, 97-117).²³⁾ 이처럼 독립당시 말레이시아의 정치적 지평은 기본적으로 말레이계 정치엘리트집단과 중국계 경제엘리트집단, 그리고 여기에 인도계 정치세력까지 가세하여 서로 정립(鼎立)하면서 상호 견제하는 상황이 연출되었으며, 제도권 정치의 장에 등장한 각종 정치정당 및 정치세력은 독자적으로는 완전한 헤게모니를 주장하지 못하면서, 말레이계의(즉, UMNO의) ‘상대적 우위’ 속에 일종의 ‘준(準)균형(quasi-equilibrium)’ 상태를 유지하고 있었던 것이다.

독립 이후 말레이시아의 ‘국가’는 바로 이러한 상층계급 내 각 계급분파와 이들을 정치적으로 대변하는 정당, 정파 등이 이루는 ‘준균형’ 위에서 창출되었고, 그 구성 및 성격 면에서 이들 각 정치경제적 세력을 모두 아우르는 성격을 띠게 되었다. UMNO와 MCA는 1952년부터 정치적으로 제휴하기 시작하였으며 1954년에는 동맹당(Alliance Party)을 결성하였다. 그리고 이듬해 MIC도 동맹당에 합류하였다. 이렇게 결성된 동맹당은 독립이후 수월하게 집권정당이 되었으며 그 후 1974년 국민전선(BN, Barisan Nasional)으로 개편되었고, 이 기구는 독립이후 오늘날까지 계속해서 집권정당으로 군림해 오고 있다. 초대 총리인 압둘 라만부터 시작하여 압둘 라작, 후세인 온, 마하티르, 그리고 현재의 압둘라 바다위에 이르기까지 모두 동맹당과 국민전선의 총재였다. 이런 점에서 동맹당과 이를 잇는 국민전선의 최고지도부(실질적으로는 UMNO의 최고지도부)는 말레이시아 국가기구의 중핵으로 간주할 수 있으며, 말레이시아의 ‘국가’는 이들 UMNO의 최고지도부와 이들의 지휘를 받는 행정관료기구, 이 두 요소로 이루어져 있다고 볼 수 있다.

23) 이런 점에서 이 지역의 토착민 종족집단을 ‘민족’으로도 규정할 수도 있을 것이다. 그러나 앞서 말한 대로 민족과 종족집단의 범주는 상대적인 것이며, 이 지역의 토착민 집단을 어떻게 범주화할 것인가 하는 것은 앞으로 계속 검토해 봐야 할 과제라 하겠다.

그리고 동맹당과 국민전선이 말레이, 중국, 인도계 민족집단과 사회 각 계급의 ‘일종의 세력 균형’ 위에서 창출된 조건 때문에 말레이시아 국가기구는 경제적 지배계급(자본가계급) 등 사회 제 세력으로부터 자율적이고, 사회 내 어떤 세력보다 더 강력한 성격을 지니게 되었다고 볼 수 있다. UMNO의 총재로 선출되는 자는 국가기구의 수반(총리)을 맡게 되고, 일단 총리가 되면 그는 모든 정파나 세력으로부터 상당한 자율성을 가진다. 말레이시아의 총리는 UMNO 또는 상층 말레이인 엘리트 집단의 특수이익을 단순히 반영하는 도구가 아니라, UMNO뿐만 아니라 국민전선 전체를 이루는 각 정당과 정파, 이익집단들의 세력균형 위에서 독자적인 비전과 아젠다를 제시하고 이를 추구할 수 있었다. 이와 관련해서 독립이후 말레이시아의 정치에 대한 치분켄(Cheah 2005, 107)의 다음과 같은 주장은 인용할 만하다: “1957년 이래 총리는 말레이인이었고, UMNO의 선출된 총재였다. 그러나 누구나 일단 총리가 되면, UMNO의 총재는 말레이 정당의 당수에서 다종족 국민(a multi-ethnic nation) 전체의 리더로 변신한다”(강조는 필자). 이런 점에서 말레이시아의 국가기구는 상당한 정도로 자율성을 가지고 있다고 하겠다.

뿐만 아니라 전술한 것처럼 식민지시대부터 발달한 국가행정 관료 기구는 체계적이고 효율적으로 조직되고 운용되었으며, 잘 갖추어진 공무원 임용제도를 통해 높은 교육과 훈련을 받은 엘리트들이 계속 충원되었다. 잘 발달된 관료제도는 높은 국가능력을 보여주는 가장 중요한 지표이며, 이러한 높은 국가 자율성과 국가능력에 기인하여 그 결과로 나타난 국가정책 중의 하나가 바로 1971년 신경제정책(NEP, New Economic Plan)의 실시라 하겠다.²⁴⁾

24) 어느 나라, 어느 시대의 국가의 자율성 정도는 ‘높다’ 또는 ‘낮다’라는 두 가지 이분법적 범주로 구분될 수 있는 성격의 것은 아니고, 상대적인 것이다. 물론 말레이시아의 역대 총리가 모두 말레이인이었고 동맹당이나 국민전선이 UMNO의 주도로 운용되어 왔다

한편, 말레이시아의 하층계급, 농민과 노동자 등에 의한 민중운동은 필리핀과 비교하면 상대적으로 취약한 양태를 보여준다. 영국 식민지시대의 경우 말레이 농민들의 농민운동은 극히 드물었고 그 영향도 미미하였다. 다만 도시지역의 플랜테이션 노동자들에 의한 노동운동이 간간히 나타났는데, 그 중에 가장 중요한 것은 말라야공산당(Malayan Communist Party)의 결성과 무장봉기였다.²⁵⁾ 1940년대 후반 말라야공산당은 정국의 주도권을 잡기 위해 파업을 주도하는 등 활발히 활동하였다. 그러나 이에 대한 영국식민지당국의 대응은 매우 단호하고 즉각적이었다. 영국은 1948년 6월 말라야공산당이 무장봉기를 일으키자 즉각 비상계엄을 선포하고 이들을 불법화하고 무력으로 탄압하였다. 말라야공산당의 불법화와 PMFTU의 해산은 말라야의 노동운동에 리더십 공백을 야기하였으며, 결국 말라야의 민중운동은 짧은 기간 동안 제한적인 역할을 하는 데 그치고, 이후 크게 약화되고 말았다. 비상계엄은 1960년까지 지속되었으며, 이 기간 동안 공산당은 노동운동에 영향을 미치거나 대중의 지지를 획득하는 데 실패하였다(Alatas 1997, 70-81). 이처럼 말레이시아에서의 민중운동은 전반적으로 필리핀의 농민반란이

는 점, 더구나 NEP의 목표 자체가 말레이인의 경제적 이해관계를 위한 것이었다는 점을 들어 말레이시아의 국가기구가 말레이인들의 영향력 하에 있었다, 따라서 국가자율성이 낮다는 주장도 가능하다. 그러나 국민전선과 말레이시아 국가기구에서의 말레이계의 우위는 절대적이기보다는 상대적인 것이며, 여전히 말레이시아 경제력의 상당한 비중을 중국계 경제엘리트들이 장악하고 있고, 말레이시아 국가정책의 운용 또한 비 말레이계 민족집단들을 완전히 무시하면서 이루어질 수 없다는 점에서 말레이시아의 국가가 말레이계 엘리트집단에 의해 사적(私的)으로 점탈(占奪, plunder)되고 있다고 결론내리기는 힘들다. 그런 점에서 말레이시아 국가기구는 '상대적으로' 자율적이며, 그 국가강도는 높은 편으로 볼 수 있다는 것이다.

- 25) 영국령 말라야에서 기록된 농민반란은 3차례(1891년 빠항(Pahang), 1915년 끌란탄, 1928년 프랭가누에서의 농민반란)이며, 노동운동은 1936년 싱가포르에서 중국인 노동자 13,000명이 참가한 대규모 파업을 필두로 주석광산, 고무플랜테이션, 기타의 산업현장에서 중국인과 인도인 노동자를 중심으로 전개되었는데, 이러한 노동운동은 전후 말라야공산당과 범(汎)말라야 노조총연맹(PMFTU, Pan-Malayan Federation of Trade Unions)의 결성으로 이어졌다(Alatas 1997, 76-77).

나 공산반군 및 무슬림 분리주의세력과는 달리 국가기구에 큰 타격이나 영향을 미치지 못했다.

2. 필리핀

말레이시아와는 대조적으로 독립이후 필리핀의 제도권 정치의 장은 식민지시대에 정치경제적으로 성장한, 과두지배집단(oligarchy)이라 불리는 소수의 동질적이고 결속력 있는 단일의 필리핀인 토착엘리트 집단에 의해 장악되었다.²⁶⁾ 이들은 경제적으로는 미국시장을 겨냥한 수출 농업에 그 이해관계가 걸려 있어 이를 위한 자유시장주의적 경제정책을 견지하였고, 정치적으로는 미국식 민주주의 정치제도(자유선거와 복수 정당제도, 지방자치 및 의회정치제도)를 신봉하고 특히 법적·절차적 민주주의를 중시해 왔다. 이들은 전국적으로 수십 개의 가문으로 구성되어 있고 각 지역에서 군웅 할거하는 지역의 정치적 맹주들이다. 그리고 지방 각지에서 수출용 농산물을 재배하는 대농장을 소유하거나 농기공업, 유통 및 서비스업 등을 장악하고 있었고 지방정치와 지방정부를 독점 또는 과점하였다(McCoy 1994; McCoy and de Jesus 1982). 이들 중 더욱 유력한 엘리트들은 중앙정치를 주도하는 전국적인 지배엘리트로 성장하였다.

필리핀의 정당정치, 의회정치는 이들 과두지배집단이 장악해 왔다. 정치정당은 이들의 사당(私黨)이나 다름없었으며 정당정치와 의회정치의 영역은 이들 과두지배집단 내 여러 정치적 파벌과 분파세력들의 사적 대결의 장이었고, 선거정치는 이들 여러 가문과 분파세력들이 자신

26) 이들은 oligarchy란 명칭 외에도 cacique, boss, strong men 등 여러 가지 명칭으로 일컬어진다(Anderson 1988; Sidel 1999).

들의 후원-수혜체계의 역량을 시험하는 무대이자 자신들이 동원할 수 있는 정치적 자원을 모두 동원하여 대중의 지지를 확보하기 위해 대결하는 일종의 게임이었다. 필리핀의 정당정치는 20세기 초 미국의 식민 지배 하에서 시작되었는데, 그 후 마르코스의 계엄령 선포 이전까지는 양당체제를, 마르코스의 권위주의 체제(1972~86) 하에서는 실질적인 일당체제를, 1986년 피플파워 혁명 이후 포스트마르코스 시대에는 다당 체제를 그 특징으로 한다. 미국 식민지시대에 처음으로 등장한 양대 정당은 연방당(Partido Federal)과 보수당(Partido Conservador)이었는데, 과두지배집단은 이 두 개의 정당을 중심으로 이합집산하면서 정국을 좌우하였다. 미국 식민지시대의 정당정치는 당시 토착 필리핀인 엘리트들과 미국 식민주의자들 간의 타협의 산물이었다. 이들 정당은 후자가 전자에 베풀어 준 시혜의 하나였으며, 미국의 필리핀에 대한 분할통치와 포섭(cooptation)의 도구로서 필리핀인 엘리트들의 정치적 열망을 소화시키는 안전밸브 역할을 하였다.

독립 이후 1972년까지는 국민당(Nationalista Party)과 자유당(Liberal Party)이 필리핀 정당정치의 장을 양분해 왔는데, 이 두 정당은 정강정책이나 이념에서 전혀 차이가 나지 않고, 다만 인물 중심으로 결성된 지극히 사인화(私人化, personalized)된 정치 결사체였다. 정치인들은 개인의 정치적 이해관계에 따라 당적을 바꾸는 것을 주저하지 않았으며, 두 정당 모두 동일한 엘리트집단의 구성원들이 필요에 따라 일시적으로 머무는 정치적 동지 역할을 했을 뿐이었다. 마르코스의 권위주의 체제(1972~86년) 하에서는 일시적으로 마르코스에 의해 제조된 신사회운동당(KBL, Kilusang Bagong Lipunan)이 주도하는 일당 지배 체제가 실험되기도 하였으나, 1986년 대통령선거 당시부터 다시 수많은 정당들이 등장하여 필리핀 정당정치에 다당제도의 관행이 정착되었다. 이들 정당 중에는 이념적 입장과 정강에서 기존의 정당과 확연히 다른 입장을 가진 정당들도 있었으니, 필리핀공산당을 비롯한 진보정당들이

그 예가 되겠다. 그러나 대부분의 다른 정당들은 여전히 과거의 궤적 위에 머물러 있었다. 즉, 여전히 과두정치엘리트들이나 그 후예, 혹은 이와 유사한 배경을 가진 정치적 신인들의 사적인 파당의 한계를 벗어나지 못했고, 인물 중심으로 이합집산과 부침을 거듭하고 있다. 그리고 필리핀의 국가기구는 바로 이들 정당정치와 의회정치를 장악하고 있는 소수의 지배엘리트들의 영향력 하에 놓여 있다.

한편, 독립 이후 필리핀 사회의 사회운동 부문은 전반적으로 말레이시아에 비해 훨씬 더 활발한 편인데, 이는 크게 둘로 나눌 수 있다. 즉, 체제의 틀 내에서 점진적 변화를 추구하는 개혁적 사회운동(reformative movement) 부문과 체제의 제도와 규범을 뛰어넘으면서 그 틀 자체를 부정하는 변혁적 사회운동(transformative movement)이 그것이다. 먼저 필리핀의 노동자, 농민 등 하층계급의 사회운동은 두 가지 성격을 다 지니고 있으나, 특히 후자의 성격이 강하다. 그리고 필리핀의 변혁적 사회운동은 필리핀의 국가기구에는 커다란 위협이 되어 왔으며 국가의 자율성을 저해하는 요인으로 작용해 왔다.

19세기 말 스페인의 식민지배에 대항하는 반식민지 민족독립운동의 일환으로 시작된 필리핀의 노동운동은 좌파 사회주의계급운동과 민주화 운동, 온건타협적인 경제주의적 노동운동의 성격이 혼재하는 매우 복합적인 성격을 띠고 있다. 미국 식민지배 하의 노동운동은 변혁운동의 성격이 강해, 노동운동세력 중 급진좌파 진영은 1930년 필리핀공산당(PKP, Partido Komunista ng Pilipinas)을 창설하기도 하였다. 또한 미국 식민지시대에는 농민운동 또한 매우 활발하여 그 정치사회적 반향이 매우 컸다. 필리핀의 농민운동은 농업노동자들과 소작농민들의 농민봉기 등 폭력적 군중행동의 양상을 띠고 시작되었으며, 1920년대부터 농민단체가 설립되는 등 본격적으로 조직화되기 시작하였다. 이들 필리핀공산당과 좌파 농민·노동운동의 지도부는 1942년 일본의 점령이 시작되자 중부루손의 농촌 지역으로 잠입해 들어가 혁(Huk) 또는 혁발라

합(Hukbalahap)이라 줄여 부르는 ‘항일인민군’을 조직하여 치열한 게릴라전을 전개한다. 그러나 1945년 2월 미군이 필리핀 군도에 다시 복귀하자, 이들은 이제 미군 및 미군의 지도를 받는 필리핀 국가기구와 오랜 기간 내전에 돌입하게 되었고, 결국 막사이사이(Magsaysay) 정권(1953~57년)에서 이들의 반란은 완전히 진압되고 만다(박승우 2005; Banik 1970; Guevarra 1995; Kerkvliet 1977).

1950년대에 정부당국의 혹심한 탄압으로 크게 위축되었던 필리핀의 사회주의 변혁운동세력은 그러나 마르코스 체제하에서 다시 부활하게 된다. 거의 와해되어 버린 필리핀공산당(PKP)을 대신하여 새로운 공산당(CPP, Communist Party of the Philippines)이 창설되고, 이 재건 공산당의 군사기구로 신인민군(NPA, New People's Army)이 조직된다. 이를 계기로 필리핀의 좌파 사회주의 운동은 새로운 전기를 맞이하게 되며, 그동안 활력을 잃었던 사회주의 운동세력들이 CPP와 NPA를 중심으로 다시 집결하였다. 한편, 1980년에는 필리핀 노동운동의 지평에서 가장 급진 좌파적 성격을 띠는 ‘5월 1일 운동(KMU, Kilusang Mayo Uno)’이 조직되어 이후 현재까지 필리핀의 변혁적 노동운동을 주도해 오고 있다(박사명 1999; 박승우 2005; Guevarra 1995). 이처럼 CPP, NPA, KMU 그리고 CPP의 외곽 대중조직인 민족민주전선(NDF, National Democratic Front) 등이 주도하는 필리핀의 변혁운동은 오늘 날까지도 여전히 필리핀의 국가기구에 대한 중요한 위협이 되며 독립 이후 필리핀의 국가를 ‘약한 국가’로 가져가는 중요한 원인의 하나로 작용하고 있다.

변혁적 민중운동과 더불어 필리핀 국가의 자율성과 국가강도를 떨어뜨리는 부정적 요인으로 작용하는 또 다른 요인은 바로 남부 민다나오의 무슬림 분리주의 세력이다. 남부 민다나오와 술루에서의 모로인은 세부인, 일롱고인, 일로코인 등 여타의 종족집단과 달리 적극적이고 조직적인 정치적 세력화를 추구하고 더 나아가 독자적인 주권공동체 형성

을 위해 집합적 노력을 기울이고 있다. 이런 점에서 MNLF 등이 주도하는 무슬림 분리운동은 단순히 종족집단 차원에서의 일상적인 정치활동의 한계를 넘어서서 일종의 '민족' 형성(nation-building)의 과정으로 규정할 수 있는 것이다. 이들은 다른 사회 세력들과는 달리 필리핀 사회의 기본 원칙과 체제구성 원리에 도전한다. 이들은 중부 루손, 특히 마닐라 중심의, 기독교 중심의, 타갈로그 종족집단 중심의, 그리고 과두엘리트 중심의 정치와 사회 운용에 반대한다. 그리고 이들은 선거와 의회, 정당정치 등 부르주아 민주주의적 정치체제 원리에 대하여도 그 정당성을 인정하지 않는다. 이런 점에서 다른 사회세력과는 달리 국가기구에 대해 매우 위협적이다. 이러한 무슬림 분리운동 또한 필리핀 전체 사회의 질서와 통합을 약화시키고, 국가의 구심력을 저해하고 있는 요인으로 볼 수 있다.

그러나 이러한 급진적 변혁운동을 제외한 여타의 사회운동부문은 체제의 틀을 크게 저해하지 않고, 체제 내에서 순치된 온건 타협적인 개혁운동의 성격을 보여주는데, 특히 이는 최근에 들어와서 더욱 그러하다. 필리핀의 개혁적 사회운동으로 가장 의미 있는 것은 1983년 베니그노 아키노 상원의원의 암살이후 본격적으로 성장한 비정부기구(NGO)와 민중조직(PO, People's Organization)을 중심으로 하는 시민운동이다. 필리핀은 동남아에서 가장 시민사회가 잘 발달해 있다고 할 정도로 NGO와 PO의 숫자가 많고 그 활동도 활발할 뿐만 아니라, 그 정향 및 내용 또한 다양하다(박사명 1999). 그러나 노동운동이든 시민사회운동이든 필리핀의 사회운동은 과두지배엘리트세력을 견제할 만한 또는 더 나아가 이들의 헤게모니를 상쇄할 만한 정도의 사회적 영향력을 발휘하지 못하고 있다. 다시 말해 필리핀의 시민사회에서 과두지배집단을 견제할 만한 사회세력은 존재하지 않는다는 말이다.

비록 필리핀에서 사회운동이 활발하긴 하나, 필리핀의 일반 기층민중은 기본적으로 하층계급 전체를 잇는, 또는 지역 및 종족집단 전체를

있는 수평적 연대보다는 각 지역·지방별로, 또한 언어·종족집단별로 구획화(compartmentation)되어 수직적으로 연계되는 경향을 띤다. 이들은 각 지방, 각 선거구의 지역 정치엘리트들과 후원·수혜관계 및 선거정치를 통해 수직적으로 긴밀하게 연계되어 있다. 예컨대, 세부인, 팜팡가인, 일로코인 등 각 지역 주민들은 종족집단별로 독자적인 정치공동체를 지향하거나 심지어 정치결사체를 조직하는 등의 시도를 보인 적이 없었으며, 더구나 마닐라와 타갈로그 지방을 중심으로 하는 필리핀의 정치체제에 정면으로 도전하는 일은 없었다. 그 외의 소수 종족집단은 고산지대 등 오지에 고립적으로 산재하여 생존을 유지해 오면서 특별한 정치사회적 반향을 일으키지 못해왔다. 필리핀 정치체제의 이러한 특성은 1986년 피플파워 혁명 이래 각종 NGO를 중심으로 사회운동이 활발해진, 포스트마르코스 체제 하에서도 여전하여, 이런 점에서는 아직도 필리핀의 제도권 정치가 본질적인 변화를 보여주고 있다고 보기에는 미흡한 실정이다.

한편, 필리핀의 국가관료제도는 말레이시아와 마찬가지로 미국 식민시대부터 상당한 정도로 발달했었다. 그러나 독립이후 필리핀의 국가기구는 정치적으로 훼손되고 정치엘리트들에 의해 사적으로 점탈되는 등 국가 외부 세력의 공격에 매우 취약하게 되었다. 정당정치와 의회가 과두지배엘리트들에 의해 장악되어 있고 국가기구의 수반인 대통령이 선거에서의 승리를 위해 각 지역의 정치엘리트들과 주요 가문(家門)들에 의존해야 하는 상황에서 국가관료기구 또한 이들 지배엘리트들의 영향력 하에 노출되지 않을 수 없었던 것이다. 행정관료들(고위직이든 하위직이든 간에)은 그 임용에서부터 이들 정치엘리트들의 입김에 좌우되었으며, 관료기구는 무능력과 부패, 비효율성과 태만으로 특징지어졌다. 더구나 국가의 정책결정은 정당의 당리당략과 정치엘리트들의 사적 이해관계에 크게 좌우되었다(Corpuz 1957). 이러한 요소들은 독립이후 필리핀 국가의 낮은 국가능력을 보여주는 예들이며, 이러한 국가능력의

취약성은 1972년 이후 마르코스의 계엄정권 하에서도, 그리고 1986년 이후 포스트마르코스 체제하에서도 본질적인 변화를 보여주지 못하고 있다.

이처럼 필리핀의 국가자율성이 낮고 국가능력이 취약하다는 사실은 필리핀 국가기구와 정치체제에 여러 가지 영향을 미치고 있다. 필리핀의 국가기구가 추구했던 여러 가지 개혁의 노력이 쉽게 좌초되었다거나, 필리핀의 국가기구가 사회 제 세력, 특히 과두지배엘리트집단의 특수이익에 쉽사리 점탈(占奪)당해왔다는 것 등이 그러한 결과로 나타나 는 현상의 예들이다. 예를 들어 필리핀의 국가가 추구했던 정치경제적 개혁 노력 중에 가장 대표적인 농지개혁의 좌절 과정을 간단히 살펴보자. 필리핀은 거의 모든 역대 정권 하에서 농지개혁을 추진했으나, 전부 다 실패했거나 혹은 부분적이고 불완전한 개혁에 머물고 말았다. 즉, 1955년 키리노(Quirino) 정권하의 토지개혁법(Land Reform Act), 1963년 마카파갈(Macapagal) 정권하의 농지개혁법(Agricultural Land Reform Code), 1970년대 마르코스 정권의 각종 농지개혁 프로그램, 그리고 아키노 정부가 추구했던 1988년의 종합농업개혁계획(CARP, Comprehensive Land Reform Program) 등이 모두 실패로 끝났거나 또는 미완의 실험으로 끝났다(Hayami, Quisumbing, and Adriano 1990; Putzel and Cunnington 1989). 그리고 그 주된 이유는 무엇보다 의회와 정당정치를 장악하고 있던 지배엘리트(대농장을 소유하거나 대규모 수출농업에 종사하는)들의 조직적 저항 탓이었으며, 국가기구의 관리자들 또한 대부분 토지계급 출신이거나 이들의 우군들이라 국가기구 차원에서의 농지개혁의 노력 또한 적극적이지도 철저하지도 못했기 때문이었다.

V. 요약 및 결론

이상 본 논문의 논의에서 가장 핵심적인 내용만 간단히 요약하면 다음의 서너 가지 정도로 정리할 수 있을 것이다. 첫째, 정치경제적 지배집단(또는 지배적인 계급세력) 내의 적절한 수준의 다양성과 대립(본 연구의 경우, 특히 민족적 전선(前線)을 따라 이루어지는 대립)은 국가의 자율성을 높이는 데 기여한다는 것이다. 말레이시아의 역사적 사례에서 보듯이, 서너 개의 민족집단이 정립(鼎立)하여 정치경제적 지배계급을 이루고, 국가기구가 이들의 세력 균형 위에서 창출될 때(물론 말레이시아는 완전한 균형이 아니긴 하나), 국가의 자율성이 높아지는 것이다. 반면에, 정치경제적 지배집단이 그 구성이나 이해관계 등의 측면에서 과도하게 동질적이고 결속력이 높으면, 이는 이들 지배집단의 국가에 대한 영향력을 높이고 그 결과 국가의 자율성을 떨어뜨리는 경향이 있다는 것이다. 이와 관련해서는 필리핀의 과두지배엘리트집단의 필리핀 국가기구에 대한 영향력이 좋은 사례가 될 것이다.

둘째, 기타의 사회 계 세력(하층 및 중간계급, 각 민족 및 종족집단, NGO 등 시민사회와 사회운동세력 등)이 제도권정치의 틀 내에서 적절한 수준의(과도하거나 급진적이지 않은) 제도적 정치행위를 전개할 때, 이는 정치경제적 지배계급의 헤게모니에 대해서는 나름대로의 견제가 되며 결과적으로는 국가강도에 기여한다는 것이다. 말레이시아의 경우, 계급·민족별로, 그리고 지역별·종족집단별로 조직된 여러 정치단체들이 선거정치와 의회정치의 틀 내에서 나름대로 참여하고 있으며, 이는 UMNO를 중심으로 하는 지배엘리트집단의 정치적 독점에 대한 적절한 견제는 될지라도 국가기구의 힘을 약화시키는 요인으로까지는 작용하지 않는다. 이와 대조적으로 필리핀의 경우 독립이후 제도권 정치가 과두지배엘리트 또는 각 지역 엘리트들에 의해 주도되고, 기층민중은 이들과 수직적 연대로 강고하게 엮어져 왔다. 그리고 그 반면에 하층계급

전체를 잇는, 또는 지역 및 종족집단 전체를 잇는 수평적 연대는 부족한 양상을 보여주고 있다.

셋째, 급진적 계급운동이나 민족운동(분리주의운동) 등의 변혁적 민중운동이 제도권 정치의 틀을 벗어나 과도하게 전개될 경우, 이는 국가 기구에 대한 위협이 되며 국가의 자율성과 국가강도에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 기층민중의 변혁적 사회운동이나 특정 민족집단 또는 지역의 분리운동이 상대적으로 강력하게 전개되어 전체 사회의 질서와 통합을 약화시키고, 이것이 일으키는 원심력이 국가의 구심력의 통제범위를 넘어서게 될 때, 이는 국가강도에 부정적 영향을 미친다. 예컨대, 필리핀의 경우 필리핀공산당과 NPA의 활동이나 남부 민다나오의 무슬림 분리운동 등은 국가의 구심력의 한계를 넘어서는 것으로, 국가의 자율성을 떨어뜨리고 국가능력을 약화시키는 역할을 한다. 반면에 말레이시아의 경우 ① 1940년대 말라야공산당의 변혁운동이 조기에 완전하게 진압되었다는 점, ② 1969년의 인종폭동(민족집단간 갈등) 또한 국가의 철저하고 적극적인 대처로 더 이상 확산되지 않고 궁극적으로는 NEP의 실시로 귀결되었다는 점, ③ 사바와 사라왁, 또는 반도 말레이시아의 북부 제주에서 아직까지 조직적이고 심각한 수준의 분리운동이 나타나지 않는다는 점 등은 말레이시아 국가의 강도를 상대적으로 높게 유지하는 데 긍정적으로 작용하였다고 하겠다.

넷째, 국가와 상층계급(특히 상층계급 내 지배집단)간의 관계, 그리고 정치체제의 구조 및 성격(선거정치와 정당정치의 성격, 한계 등)은 국가능력을 결정하는 주된 요소가 된다는 것이다. 필리핀의 경우처럼 국가(국가의 최고지도부 및 국가관료기구)가 과두지배엘리트 집단의 이해관계와 압력에 취약하고 선거정치와 정당정치가 이들 집단의 사적 대결의 장이 되어 있을 때, 국가관료기구는 이들의 영향력에 쉽게 노출되어 가산제적(patrimonial) 점탈과 이권추구(rent-seeking) 행위의 대상이 되며, 국가능력은 저하되게 된다.

이상 몇 가지 결론은 본 논문의 논의 중 핵심적인 주장을 요약한 것일 뿐만 아니라 향후 이와 유사한 연구에서 우리가 다룰 만한 일종의 ‘가설’을 제시하는 것이기도 하다. 본 연구자는 본 논문에서 제기하는 명제(또는 가설)들이 한두 가지의 역사적 사례로만 검증된다거나 한두 나라의 비교연구로서 일반화된다고 보지 않는다. 그러나 적어도 본 연구는 하나의 탐색적 연구로서는 나름대로의 가치가 충분하다고 판단하며, 따라서 본 연구에서 주장하는 상기의 논의는 적어도 향후의 장기적 연구프로젝트의 가설로서의 가치는 있지 않을까 한다.

글을 마무리짓기 전에 마지막으로 한 가지 첨언할 것이 있다. 기우인지는 몰라도 본 논문이 흑여 ‘자율성이 높은 국가, 강한 국가’를 바람직하게, 그렇지 않은 국가는 바람직하지 않게 보는 식의 가치판단을 함축하고 있는 것으로 비쳐진다면, 이는 본 연구자의 의도와는 거리가 있다는 점을 지적해 둔다. 이는 말레이시아가 필리핀에 비해 상당히 성공적인 사회경제적 발전을 이루었기 때문에도 그러하지만, 우리가 갖고 있는 ‘강한 국가 및 발전국가와 이에 입각한 동아시아적 발전모델’에 대한 긍정적 선입관 때문에도 그러하다. 그러나 본 연구는 말레이시아와 필리핀 국가의 국가강도의 차이를 가져오는 사회구조적·역사적 기원을 찾아보려는 데 그 목적이 있는 것이지, 이 두 국가가 가져오는 사회경제적 파급효과나 영향에 대한 가치판단을 하려는 의도는 없다. 물론 약하면서 권위주의적인 국가보다는 민주적인 강한 국가가 나을지 모른다. 그러나 강한 국가가 다 민주적이고 선(善)한 국가는 아니다. 자율성이 높고 강한 국가가 반드시 선정(善政, Good governance)을 베푸는 좋은 국가가 되기 위한 조건은 아닐 것이다. 어떤 형태의 국가체제가 바람직한가 하는 것은 또 다른 논의를 필요로 할 것이고, 이 또한 사회적 맥락과 역사적 국면(conjuncture)에 따라 달라질 것이다.

참고문헌

- 김민정. 2004. “필리핀의 국가형성과 토착민: 북부 루손 코르딜레라의 사례.” 오명석 편, 『동남아의 지역주의와 종족갈등』, 서울: 오름.
- 박사명. 1999. “필리핀 사회운동의 충격과 전환.” 『국제정치논총』 39(3).
- 박승우. 1993. “식민지 지배하의 한국과 필리핀의 농업부문을 중심으로 한 사회경제적 변화와 그 의미.” 『사회문화논총』 8.
- _____. 1994. “한국과 필리핀의 전후 농업의 구조변화와 산업자본주의 발전의 비교연구.” 『농촌사회』 4.
- _____. 2003a. “스페인 식민지배하 필리핀의 토착 지배계급의 형성 과정.” 『동남아시아연구』 13(1).
- _____. 2003b. “말레이시아와 필리핀에서의 국가와 농업/농촌 부문간의 관계.” 『농촌사회』 13(1).
- _____. 2003c. “필리핀의 발전전략과 국가와 사회간 관계의 재평가.” 『동남아시아연구』 13(2).
- _____. 2005. “필리핀의 노동운동: 사회주의, 민족주의, 민주주의운동의 대위법적 결합.” 『노동사회』 3월호.
- 손호철. 1989. “국가자율성개념을 둘러싼 제 문제들: 개념 및 이론적 문제를 중심으로.” 『한국정치학회보』 23(2).
- _____. 1990. “국가자율성, 국가능력, 국가강도, 국가경도: 개념 및 용법에 대한 비판적 고찰.” 『한국정치학회보』 24(특별호).
- 오명석. 2004. “말레이시아의 종족관계와 지역주의: 사라왁의 사례.” 오명석 편, 『동남아의 지역주의와 종족갈등』, 서울: 오름.
- 황인원. 2003. “말레이시아에서의 정치위기와 체제변동의 동학.” 『동남아시아연구』 13(2).
- Agoncillo, Teodoro A. 1960. *Malolos: The Crisis of the Republic*. Quezon City: University of the Philippines Press.
- _____. 1969. *A Short History of the Philippines*, New York: New American Library.
- _____. 1974. *Introduction to Filipino History*. Quezon City: Garotech Publishing.
- Alatas, Syed Farid. 1997. *Democracy and Authoritarianism in Indonesia and Malaysia: The Rise of the Post-Colonial State*. Basingstoke, UK:

- Macmillan.
- Allen, G. C., and Audrey G. Donnithorne. 1954. *Western Enterprise in Indonesia and Malaysia*. London: Allen & Unwin.
- Andaya, Barbara Watson, and Leonard Y. Andaya. 1982. *A History of Malaysia*. Basingstoke, UK: Macmillan.
- Anderson, Benedict. 1988. "Cacique Democracy and the Philippines." *New Left Review* 169.
- Banik, Sunil. 1970. "The Communist Huks in the Philippines." *Economic Studies* 11.
- Cheah Boon Kheng. 2005. "Ethnicity in the Making of Malaysia." Wang Gungwu, ed. *Nation-Building: Five Southeast Asian Histories*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Corpuz, O. D. 1957. *Bureaucracy in the Philippines*. Manila: Institute of Public Administration, University of the Philippines.
- _____. 1997. *An Economic History of the Philippines*. Quezon City: University of the Philippines Press.
- De la Costa, Horacio. 1992. *Readings in Philippine History*. Manila: Bookmark.
- Doronila, Amando. 1994. "Reflections on a Weak State and the Dilemma of Decentralization." *Kasarinlan: Philippine Quarterly of Third World Studies* 10(1).
- DOS(Department of Statistics), Malaysia. 2000. *Population and Housing Census 2000*. <http://www.statistics.gov.my>(검색일: 2005. 2. 1).
- Drabble, John H. 1999. "The 'Lucky Country': Malaysia's Twentieth Century Economic Transformation." Amarjit Kaur and Ian Metcalfe, eds. *The Shaping of Malaysia*. Basingstoke, UK: Macmillan.
- _____. 2000. *An Economic History of Malaysia, c. 1800-1990: The Transition to Modern Economic Growth*. Basingstoke, UK: Macmillan.
- Fegan, Brian. 1994. "Entrepreneurs in Votes and Violence." Alfred W. McCoy, ed. *An Anarchy of Families: State and Family in the Philippines*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Gomes, Alberto. 1999. "Peoples and Cultures." Amarjit Kaur and Ian Metcalfe, eds. *The Shaping of Malaysia*. Basingstoke, UK:

- Macmillan.
- Guevarra, Dante G. 1995. *History of the Philippine Labor Movement*. Manila: Rex Book Store.
- Gullick, J. M. 1958. *Indigenous Political Systems of Western Malaya*. London: Athlone Press.
- Hayami, Yujiro, Ma, Agnes R. Quisumbing, and Lourdes S. Adriano. 1990. *Toward an Alternative Land Reform Paradigm: A Philippine Perspective*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Hayden, Joseph Ralston. 1942. *The Philippines: A Study in National Development*. New York: Macmillan.
- Hedman, Eva-Lotta E. and John T. Sidel. 2000. *Philippine Politics and Society in the Twentieth Century, Colonial Legacies, Post-Colonial Trajectories*. London: Routledge.
- Ikenberry, G. John. 1986. "The Irony of State Strength." *International Organization* 40(1).
- Jesudason, James V. 1989. *Ethnicity and the Economy: The State, Chinese Business, and Multinationals in Malaysia*. Singapore: Oxford University Press.
- Jomo, K. S. 1986. *A Question of Class*. Singapore: Oxford University Press.
- Katzenstein, Peter J. 1978. "Introduction: Domestic and International Forces and Strategies of Foreign Economic Policy." Peter J. Katzenstein, ed. *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Kerkvliet, Benedict J. Tria. 1977. *The Huk Rebellion: A Study of Peasant Revolt in the Philippines*. Berkeley: University of California Press.
- Larkin, John A. 1982. "Philippines History Reconsidered: A Socioeconomic Perspective." *American Historical Review* 87.
- Li Dun Jen, [1955] 1982. *British Malaya*. 2nd ed. Kuala Lumpur: Institute for Social Analysis.
- Lim Teck Ghee. 1977. *Peasants and Their Agricultural Economy in Colonial Malaya, 1874-1941*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- McCoy, Alfred W. 1994. "'An Anarchy of Families': The Historiography of State and Family in the Philippines." Alfred W. McCoy, ed. *An*

- Anarchy of Families: State and Family in the Philippines*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- McCoy, Alfred W., and Ed. C. de Jesus (eds.). 1982. *Philippine Social History: Global Trade and Local Transformations*. Honolulu: University Press of Hawaii.
- Milne, R. S., and Diane K. Mauzy. 1999. *Malaysian Politics under Mahathir*. London: Routledge.
- Puthucheary, James J. 1960. *Ownership and Control in the Malayan Economy*. Singapore: Eastern Universities Press.
- Owen, Norman G. 1971. "Philippine Economic Development and American Policy: A Reappraisal." Norman G. Owen, ed. *Compadre Colonialism: Studies on the Philippines under American Rule*. Ann Arbor: University of Michigan Center for South and Southeast Asian Studies.
- Pelmoka, Juana Jimenez. 1996. *Pre-Spanish Philippines*. Caloocan City, Philippines: Philippine Graphic Arts.
- Pelzer, Karl J. 1945. *Pioneer Settlement in the Asiatic Tropics: Studies in Land Utilization and Agricultural Colonization in Southeastern Asia*. New York: American Geographical Society.
- Phelan, John Leddy. 1959. *The Hispanization of the Philippines: Spanish Aims and Filipino Responses, 1565-1700*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Puthucheary, James J. 1960. *Ownership and Control in the Malayan Economy*. Singapore: Eastern Universities Press.
- Putzel, James, and John Cunningham. 1989. *Gaining Ground: Agrarian Reform in the Philippines*. London: WOW (War on Want) Campaign Ltd.
- Salamanca, Bonifacio S. 1968. *The Filipino Reaction to American Rule, 1901-1913*. Quezon City: New Day Publishers.
- Sidel, John T. 1999. *Capital, Coercion, and Crime: Bossism in the Philippines*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Skocpol, Theda. 1985. "Bringing the State Back In." Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, ed. *Bringing the State Back In*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Snodgrass, Donald R. 1980. *Inequality and Economic Development in Malaysia*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Stepan, Alfred. 1978. *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- . 1985. "State Power and the Strength of Civil Society in the Southern Cone of Latin America." Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, ed. *Bringing the State Back In*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Timberman, David G. 1991. *A Changeless Land: Continuity and Change in Philippine Politics*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Wolters, Willem. 1984. *Politics, Patronage and Class Conflict in Central Luzon*. Quezon City: New Day Publishers.
- Wurfel, David. 1988. *Filipino Politics: Development and Decay*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

ABSTRACT

**The Dynamic Interplay of State, Social Class, and
Nation in Southeast Asia: The Cases of Malaysia and the
Philippines**

PARK, Seung Woo

Professor,
Department of Sociology, Yeungnam University

Malaysia has been regarded as a 'relatively' strong state with high state autonomy and state capacity, while the Philippines as a weak state with low state autonomy and state capacity. Attempting to delineate the historical configurations of social classes and nations that brought about the differences in state strength in the two countries, this study carries with it the following hypotheses: (a) that the moderate levels of diversity of the hegemonic class and antagonism between the subgroups within it (along the national fault line, in our cases) will contribute to the state autonomy; (b) that the institutionalized political actions of other social forces such as lower and middle class forces, national and ethnic groups, and civil society and social movement forces, if taken within the legal and formalized political framework, will check the hegemony of the dominant class and thus contribute to the state strength; (c) that the transformative popular movements such as radical class movements and national movements(eg. Muslim secessionist movement in the southern Philippines), if waged in an extreme manner and beyond the institutional framework, will be a serious threat to the state

apparatus and will have a negative effect on the state autonomy and state strength; and (d) that the relationship between the state and upper classes(esp. the ruling oligarchy) and the nature and limitations of the political system(those of the electoral and party politics) are among the major determinants of the state capacity.

Key Words : Malaysia, Philippines, State Strength, State Autonomy, State Capacity, Social Class, Nation, Ethnic Group