

〈일반논문〉

미국지배 하에서 필리핀 입법부(의회)의 성립, 변화, 그리고 그 역할*

권 오 신 **

—〈목차〉—

- I. 머리말
- II. 「필리핀위원단」과 「필리핀 의회(하원)」의 설립과 그 작용(1900-1916)
- III. 양원제 입법부(의회)의 등장과 독립청원 활동(1916-1935)
- IV. 독립과도정부 시기의 국회: 단원제에서 다시 양원제로 변화(1935-1946)
- V. 맺음말

[국문초록]

미국은 1898년부터 1946년까지 필리핀을 식민 지배하였다. 1898년 미국-스페인전쟁(The American-Spanish War)을 통해 미국은 스페인세력을 몰아내고, 식민 지배국으로 등장한 것이다. 약 반세기동안 미국지배 하에서 필리핀은 다양한 유럽적 가치와 제도를 경험하게 되었고, 각종 정치·행정제도와 교육방식은 미국으로부터 직접적으로 영향을 받아온 것이다. 미국은 식민지를 지배하고 관리하기 위해 본국에서 운영되고 있는 여러 가지 제도들을 식민지에서 적용시켜 나갔다. 한편 식민지배 하에서 필리핀국민들은 지속적으로 '절대독립'을 지향하

* 이 논문은 2017년도 강원대학교 학술연구조성비(전임교원 기본연구비 지원사업)로 연구하였음(과제번호 520170460).

** 강원대학교 인문대학 사학과 교수

는 대의를 실행해 나가게 된다. 필리핀 지도자들의 독립운동은 국내정치의 정당
의 발전과정에서 그 역할을 극대화시켜 나가고 있었다. 특징적인 것은 한국의 독
립운동 경우와 다르게 민족지도자들이 필리핀 국내에 머물면서 독립운동을 전개
했다는 점이다. 즉 미국이 이식시켜 준 정치제도권 내에서 활동해 나갔던 것이
다. 즉 식민지 내 정치제도 중에서 입법부(의회)가 성립되었고, 민족지도자들이
의회의원이 될 수 있었기에 의회 내에서 적극적으로 독립활동을 실행해 나갔던
것이다.

이와 관련하여 이 글의 목적은 ‘필리핀입법부(의회)의 성립과 변화’라는 한 측
면과 의회 활동의 중요 지향점인 ‘절대독립’ 역할이라는 다른 측면을 중심으로 그
양상과 의미를 추적하는 것이다. 달리 말하면, 미국지배 하에서 독립운동을 주도
해 나간 인물들이 활동했던 중요 기구/조직을 이해하는 것이며, 나아가 궁극적인
독립 쟁취를 위한 일련의 독립운동에 대한 성격을 파악해 보려는 것이다. 미국
지배 하에서 필리핀 입법부는 시기에 따라 다양하게 변화되었다. 입법부의 성립
과 변화 자체도 의미 있는 것이지만, 필리핀 독립운동의 지도자들이 바로 의회를
중심기구로 하여 국가의 절대독립을 추구해 나갔다는 그 역할에 중요성이 있다
는 점을 강조하고자 하는 것이다.

□ 주제어

필리핀 입법부(의회), 쿠퍼법; 필리핀위원단, 존스법; 필리핀 상원과 하원,
타이딩스-맥더피법; 독립과도정부 국회

I. 머리말

필리핀은 근세 유럽의 팽창 과정에서 스페인의 식민지가 되었고, 300
여년 지배를 받았다. 지배 후기에 이르면 소위 ‘필리핀 혁명’이 전개되었

고, 그 결과 스페인 지배를 종식시켰다. 스페인 지배 종식은 바로 미국의 식민지배로 전환되었다. 바로 미국-스페인 전쟁(The American-Spanish War, 1898, 이하 미-서 전쟁)의 결과 미국이 승리했고, 전쟁을 마감하는 파리조약(1898.12.10)을 통해 필리핀 지배권은 미국으로 인계된 것이다. 미국 지배는 1898년부터 1946까지 약 반세기간 진행되었다. 식민지배 과정은 그야말로 강압적이고 다양한 문화접촉의 시기이기도 하였다. 그 과정에서 필리핀인들은 다양한 유럽적 가치와 제도를 경험하게 되었고, 정치적 실행과 관습에서도 유럽적 영향을 받아온 것이 사실이다.

각종 정치·행정 제도와 교육 방식은 미국으로부터 더욱 직접적이고 강력하게 필리핀에 이식되었다. 식민지를 지배하고 관리하기 위해서는 본국에서 운영되고 있는 여러 가지 제도들을 식민지에도 적용시켜 나갈 필요가 있다는 당위적 요구의 실행 때문이었다. 한편 식민지배 하에서 필리핀 국민들의 적극적 지향점은 한마디로 ‘국가독립이라는 대의’로 모아졌다. 이와 관련하여 필리핀 민족지도자들의 독립운동은 나름대로 필리핀의 국내정치와 정당의 발전과정에서 그 역할을 극대화시켜 나가고 있었다. 특징적인 것은 한국의 독립운동 경우와 달리 민족지도자들이 필리핀 국내에 머물면서 독립운동을 전개했다는 점이다. 즉 미국이 이식시켜 준 정치제도권 내에서 활동해 갔다는 것이다. 이런 구조가 가능하게 한 것은 식민지 내 정치제도 중에 입법부(의회)가 성립되었고, 민족지도자들이 의회의원이 될 수 있었기에 의회 내에서 그 작용을 적극적으로 실행해 나갔기 때문이었다.

반세기 동안의 미국 지배 과정에서 필리핀의 입법기구는 시기에 따라 다양한 형태로 변화되었다. 물론 미국지배가 시작되기 전에도 필리핀에는 이미 초보적인 의회의 성립과 미약한 역할이 있었던 것이 사실이다. 한마디로 형식만 갖춘 의회의 존재였었다. 지배 초기에 미국인들은 정치참여를 허용하지 않았던 스페인 통치방식과 달리 필리핀인들의 정치참

여를 독려해 나갔다. 물론 그 연유는 자명한 것으로 식민지배의 효율화를 지향하고, 무엇보다 장기지배를 위한 유효한 방편으로써 복선이 내재해 있는 그런 전략을 선택했던 것이다. 그런 전략의 실행을 위해 선거제가 도입되었고, 정당이 성립되었으며, 의회제를 수립한 것이다.

이런 점과 관련하여 이 글에서는 중점적으로 ‘필리핀 의회의 성립과 변화’라는 한 축과 의회 활동의 중요 지향점인 ‘독립지향 역할’이라는 다른 축을 중심으로 그 상호 교차적 양상과 의미를 추적해 보는 것이 이 글의 목적이다. 의회의 등장 자체가 의미 있는 것이 아니라 그 기구들의 역할이 중요하게 작동되었던 점을 강조하기 위함이다. 이것은 미국지배 하에서 독립운동을 주도해나간 인물들이 활동했던 중요 기구/조직을 이해하는 것이며, 나아가 궁극적인 지향점인 독립 쟁취를 위한 일련의 운동에 대한 성격을 파악하겠다는 동기가 지속적으로 관통되는 것이다. 이런 면면과 관련하여 이 주제가 중요한 이유는 한 면에서는 미국지배 하에서 필리핀 입법부의 역사를 재구축해 보는 것이고, 다른 면에서는 필리핀 독립운동의 주체세력들이 바로 의회를 중심기구로 하여 국가의 절대과제를 실행으로 옮겼기 때문이다. 미국 지배 하에서 시기에 따라 필리핀 의회는 다양하게 변모되었다. 이런 변화와 관련하여 이 글의 구성은 미국의 식민통치 전체시기를 연구범위로 설정하고, 통치지침의 변화에 따른 시기별 의회 상황을 각 장으로 구성하도록 하겠다.

II. 「필리핀위원단」과 「필리핀 의회(하원)」의 설립과 그 작용(1900-1916)

스페인 지배 말기에 여러 가지 독립활동 기구들에 의해¹⁾ 초보적인 의회 기능을 수행해 온 사례들은 있어왔다. 대표적 사례를 보면, 1897년 11월에 혁명세력들은 비약-나-바토(Biak-na-Bato)에 결집하였으며 제헌의회를 구성하였다. 이 제헌의회는 나중에 말로로스(Malolos)에서 소집된 국회의 전위적 기구였으며 결국은 말로로스 의회(Malolos Congress)로 이어져 나갔다. 그들은 쿠바헌법을 모사한 비약-나-바토 헌법 초안을 만들어 승인하였고, 52명의 혁명지도세력들이 서명하였다. 이것은 필리핀에서 공화정부의 최초 헌법이었으며, 그 헌법에서 정부에 의회 체제를 설정해 놓았었다. 그 후 스페인-필리핀 혁명군 사이에 휴전협정이 체결되었고(1897년 11월), 아기날도(Emilio Aguinaldo)를 중심으로 한 혁명세력 지도자들은 홍콩 체류가 진행되었다. 그런 와중에 1898년 5월에 미-서 전쟁이 발생했고, 그 결과 필리핀 지배는 전쟁 승자인 미국이 담당자로 전환된 것이다.

혁명운동의 최고지도자인 아기날도가 1898년 5월 미국의 후원으로 본국으로 귀환하자 혁명 열기는 다시 점화되었다. 혁명세력에 의해 6월 12일에는 독립이 선포되었다. 6월 18일에 아기날도는 지방정부 구성, 그리고 더 중요한 것으로 혁명의회(Revolutionary Congress)의 대표자 선출에 관한 포고를 발하였다.²⁾ 6월 23일 다른 포고문에서³⁾ 아기날도는 약

1) Cesar P. Pobre(ed.), *Philippine Legislature 100Years*, Quezon City, Philippines: New Day Publishers, 2000, pp. xiv-xxvii.

2) Francisco Colin, *Labor Evangelica*, Barcelona: Henrich, 1900-1902, pp. 71-72. 콜린은 예수회 선교사로서 당시 필리핀에 장기 거주자로서 필리핀 관련

한 달간 진행되어왔던 독재정부를 대체하는 혁명정부를 수립했다. 9월 초에 아기날도는 불라칸(Bulacan) 지역의 말로로스를 수도로 선포하여 그곳으로 이동했으며, 9월 15일에는 국회가 소집되었다. 그 당시 8월 13일에 스페인군이 수도인 마닐라에서 미군에게 항복함으로써 그 지역을 아기날도 세력이 점령할 수 없었기에 말로로스를 근거지로 삼은 것이다. 미국은 제국주의적 의도를 표출하기 시작하였고, 미-서전쟁의 종식에 관한 평화협정이 파리에서 진행되면서 미국의 의도는 자명하게 들어났다. 필리핀과 관련시켜 보면, 한마디로 ‘지배에 대한 정당성 확인’의 절차였던 것이다.

1899년 1월에 말로로스헌법 제정을 통해 말로로스공화국이 구체화되었다. 이를 통해 필리핀인들은 최초의 합헌적 민주정부를 수립했고, 나아가 ‘아시아 최초의 공화정부’를 구축하게 된 것이다. 미군의 점령지역이 확대되면서 국가위기 상황이 진행되었기에 말로로스 의회는 난항에 빠지기도 했지만 혁명정부의 추진체로 기능하면서 다양한 법령들을 처리해 나갔다. 말로로스 의회는 대표자들로 구성된 단원제 의회 체계로 구성되었고, 말로로스 헌법에서는 행정권보다 입법권의 강화를 도모했었다. 특징적인 것은 행정부가 입법기능을 공유하도록 허용하고 있었던 점이다.⁴⁾ 그러나 내막을 들여다보면 말로로스 의회에 참여한 대표자들은 대부분 경제적 엘리트들이었다. 그들은 통상 일루스트라도스(ilustra-

기록들을 남겼다.

- 3) 6월 23일 포고문은 3장으로 구성되어 있는데 1장은 혁명정부, 2장은 혁명의회, 3장은 군사적 조치들을 언급하고 있다. 혁명의회로서 말로로스 의회의 대표자들은 두 가지 유형으로 구성되어 있었다. 즉 선출직과 임명직 두 가지였다. Ambeth R. Ocampo, *Pangasinan, 1801-1900, The Beginnings of Modernization*, Quezon City: New Day Publishers, 1990, chaps. 2 and 3.
- 4) Raul. P. De Guzman and Mila A. Reforma(eds.), *Government and Politics of the Philippines*, Singapore: Oxford University Press, 1988, p. 139.

dos), 즉 자구의 의미로 보면 “계몽된 자(enlightened ones)들이라고 불리어지고 있었지만 사실은 ‘계몽된’ 것과는 거리가 먼 인물들이었다고 평가되고 있다.⁵⁾ 거짓된 애국심을 숨기고 이익만을 추구하는 그 세력들이 오히려 진정한 독립지도자인 아기날도와 혁명정부를 포위하고 있는 형국으로 보여진다.

말로로스에 필리핀 제1공화국을 수립했고, 아시아 최초의 헌법을 만들었다는 점에서 필리핀 역사에서 가장 빛나는 시기로 언급되고 있지만 실상에 있어 그 주도세력들의 성향을 분석해 보면 오히려 “혁명의 사망(the death of revolution)”을 주도한 세력으로 판단된다.⁶⁾ 즉 아기날도의 애국심과 지도력은 말로로스 의회 대표자들의 계층적·신분적 이익 추구를 지향하는 성향에 인질이 된 것처럼 오히려 약화되고 심지어 무능해지기까지 하였고, 그것은 다시 독립을 지향한 혁명세력의 끈질긴 노력들을 퇴색시키는 결과로 작용되었다는 의미이다. 그런 측면에서 말로로스 정부와 그 의회는 필리핀 역사에서 정녕 ‘영광의 페이지’로 보기는 어렵겠다.

말로로스 정부 시기는 미군들이 필리핀지역을 장악해 나가는 과정과 중첩되어 있었다. 미-서 전쟁 전후처리를 위한 파리회담 결과 파리조약이 체결됨으로써 스페인 지배지역이었던 필리핀, 쿠바, 푸에르토리코, 그리고 괌의 지배권이 미국으로 이양되었다. 미 의회의 승인과정에서 난맥상이 있긴 했지만⁷⁾ 필리핀 점령의 길로 방향을 잡았다. 당시 미국 매킨리(William McKinley) 대통령은 할양받은 필리핀의 상황을 면밀히 파악하기 위해 성격상 조사단이라고 볼 수 있는 「필리핀 위원단(Philip-

5) Pobre, *Philippine Legislature*, p. 25.

6) *Ibid.*, p. 26.

7) 강택구, 「19세기말 미국 정치계의 제국주의 논쟁: 필리핀 합병안에 대한 상원의 논의를 중심으로」, 『미국사연구』 제3집, 1995, 1~37쪽.

pine Commission)을 2차에 걸쳐 필리핀으로 파견하였다. 셔먼(Jacob Schurman)을 단장으로 한 제1차 필리핀위원단(일명 셔먼위원단)은 미국지배의 명목상 정당성을 포고문을 통해 밝히기도 했지만 현지 상황에 대한 진상조사를 주요 목적으로 했다. 이어서 태프트(William Howard Taft)를 단장으로 한 제2차 필리핀위원단(일명 태프트위원단)은 현지조사뿐만 아니라 실제적으로 식민지문제를 현지에서 처리하는 실무적 기구로 기능하였다. 즉 식민지 정부의 입법권과 행정권을 운영해 나가는 기구로 작동되었다.⁸⁾

이 글의 목적과 관련하여 2차위원단의 역할, 그 중에서도 입법기구로서의 역할에 중점적으로 접근해 보자. 태프트위원단에게 제시된 지침은 우선 필리핀 국민들의 행복, 평화, 그리고 번영을 지향하는 그런 정부를 수립하라는 것이었다. 다음으로 미국식 체제에 근거하는 법의 지배, 개인 자유의 유지, 나아가 자유와 법의 실행 가치에 부합하는 그런 정부를 필리핀에 수립하라는 것이었다.⁹⁾ 그러나 이 모든 사항들은 미국에 절대적이고 무조건적 충성을 전제로 하라는 것이 강조되었다. 당시 총독은 입법, 사법, 행정권 모두를 가지고 있었고, 필리핀위원단은 총독을 보좌하여 식민지를 통치하는 역할을 진행하게 되었다.¹⁰⁾ 이런 지시사항들은 근원적으로 필리핀에 대한 통치와 행정은 미 대통령의 전시권한에 근거

8) 권오신, 「미국에 의한 필리핀 식민화의 초기정책」, 『강원사학』 제8집, 1992, 141~172쪽.

9) 민간정부를 구성하는 것 이외에 매킨리 대통령은 4대 과제를 위원단에게 제시하였다. 첫째, 개인 소유이거나 종교재단에서 유지하는 대토지 소유문제를 세밀히 조사할 것. 둘째, 교육체계를 증진하고 확장시킬 것. 셋째, 세제를 확실히 변화시켜 적용할 것. 마지막으로, 입법기구를 변화시킬 가능성에 대해 구상할 것 등을 제시하였다. Pobre, *Philippine Legislature*, pp. 35~36.

10) Peter W. Stanley, *A Nation in the Making: The Philippines and the United States, 1899-1921*, Massachusetts: Harvard University Press, 1974, pp. 55~56.

하여 수행되었던 것이다. 그런 권한 행사로서 매킨리 대통령은 위원단을 설립하였고, 심지어 제한적인 입법권도 부여하였던 것이다. 이런 상황에서 미 의회는 식민지 통치 권한과 의무는 의회가 제정한 헌법에 근거해 한다는 견해를 강력히 문제제기하게 되었다.

이런 난황을 해결하기 위해 의회는 문제해결에 나섰다. 1901년 3월 관련입법을 만들었는데 필리핀 통치권자는 대통령이며, 위원단에게 제한된 입법권도 부여한다는 내용이었다. 소위 스프너 수정안(the Spooner Amendment)이라 불렀는데, 이 법을 통하여 위원단은 군사당국에 의존하는 준군사기구에서 이제 의회가 인정하는 순수민간정부로 성격상 변화를 인정한 것이다. 신생 식민정부의 규정·규칙들을 만들 입법적 책무를 수행하는 것도 인정하였다. 그러나 스프너 수정안이 제시된 모든 문제점들을 완전히 해소할 수는 없었다. 이에 의회는 1902년 7월 1일 일명 쿠퍼법이라고 불리기도 하는 필리핀법안(Philippine Bill of 1902, or Cooper Act)을 통과시켰고,¹¹⁾ 다음날 대통령이 서명하였다. 정부조직법으로 불리는 이 법안을 통해 필리핀위원단을 설립하기 위해 매킨리 대통령이 이미 처리한 사안들을 인증하고 확인하는 동시에 통치권의 실행과 형태, 나아가 대통령의 훈령(Letter of Instruction)으로 제시된 규정과 감독권 등을 인정하는 결과로 나타났다. 필리핀법을 통한 진정한 변화로는 필리핀 정부를 구성하는 권한을 미 의회의 수중에 놓이게 했으며, 필리핀위원단이 입법적 기능을 수행하는 것을 지도하도록 한 것이다.¹²⁾ 간단히 보면, 처음으로 1901년 스프너 수정안의 통과를, 다음으로 1902년

11) 쿠퍼법의 원문은 Alejandro M. Fernandez, *The Philippines and the United States—The Forging of New Relations*, Quezon City: NSDB-UP Integrated Research Program, 1977, pp. A-20 to A-31을 참조 요망.

12) Teodoro A. Agoncillo and Oscar M. Alfonso, *A Short History of the Filipino People*, Quezon City: University of the Philippines Press, 1968, p. 295.

필리핀법의 통과를 통해 필리핀위원단은 입법 활동을 지속할 수 있는 길이 열리게 된 것이다.

필리핀위원단은 정상적인 입법부는 아니었고, 제정되어야 할 규정·규칙·명령 등에 법적 효력을 발동시키도록 하는 것이었다. 식민통치가 군정에서 민정으로 전환되면서 1901년 7월 4일 초대 민정총독으로 태프트가 임명되었다. 태프트 이후 모든 총독들은 직권상 위원단장 역할을 겸임하게 되었다.¹³⁾ 1901년 9월 1일 이후로 위원단은 행정기능과 입법기능을 동시에 운영해 나가게 되었다. 이때부터 1907년 9월 말에 이르기까지 식민지에서 법 제정 권한을 행사하는 유일한 기구였으며, 전체적으로 1,800여 개의 법을 제정하였다.¹⁴⁾ 연구의 범위상 모든 입법의 내용을 살피는 것에는 한계가 있다. 다만 개략적으로 보면 지방정부, 중앙정부, 그리고 법에 관련된 기초를 수립하는 것에 매진하였다. 대표적으로 공교육제도 수립, 효율적인 일반 행정 및 법원 체계 수립, 식민정부의 공무원 임용, 필리핀 경제 개발, 도로와 사회 기간시설 구축, 반미감정 해소 등에 중요 역할을 했는데, 요약하면 필리핀의 미국화를 실행·적용하는 과업이었다고 판단된다.

필리핀의 평화와 안정 상태를 지향한다는 명분을 제시했지만 결국 필리핀을 미국 지배에 순응케 하는 그런 목적의 실행기구로서 역할을 수행한 것이다. 그 위원단은 필리핀을 위한 법을 만들도록 설립되었지만 그 위원들은 미국 대통령에 의해 임명된 미국인들이었고, 그들은 오직 미 대통령에게 책임을 다하는 것이었다. 시간이 흐르면서 필리핀인도 위원에 임명되었지만 실권은 여전히 미국인들이 행사하고 있었다. 그 위원단

13) George Malcolm, *The Government of the Philippine Islands: Its Development and Fundamentals*, Manila: The Lawyers Cooperative Publishing Company, 1916, pp. 214~222.

14) Pobre, *Philippine Legislature*, p. 45.

은 식민지에서 무소불이의 권한을 행사하는 기구였다. 필리핀에서 법제정 권한을 행사하는 유일한 기구이기도 했지만 또한 법을 적용·실행하는 권리를 행사하는 유일한 기구이기도 했던 것이다.

여기서 그 위원단의 본질적 성격을 재검토해 볼 필요가 있겠다. 매킨리 대통령이 식민지배의 성격을 ‘은혜로운 동화(benevolent assimilation)’ 정책이라고 제시했지만 그 위원단은 현지에서 지속적인 지배를 보장받기 위한 그런 법들을 제정해 나갔던 것이다. 한편에서는 ‘법의 지배’를 수립·유지하기 위한 목적의 법들을, 다른 한편에서는 미국에 저항하는 모든 세력들을 근절시키기 위한 목적의 법들을 제정하고 있었던 것이다.¹⁵⁾ 그런 성격의 입법을 통해 그 위원단은 식민지인들의 저항·불복종 정신을 해소시켜 나갔던 것이고, 궁극적으로 장기지배를 위해 식민지인들의 저항을 무력화시키는 실행 기구였던 것이다. 더불어 그런 입법들이 조장한 정치, 사회, 경제적 혜택은 당시 소수의 필리핀 엘리트들이 독식하고 있었다는 측면에서 부정적 영향으로 나타났다.¹⁶⁾ 그들은 식민 지배를 우호적으로 평가하는 세력들로서 자신들의 이권 확대를 지향하는 그런 부류의 인물들이었다. 시간이 흐르면서 필리핀하원이 설립됨으로써 필리핀위원단이 배타적으로 운영해온 입법권은 포기해야만 했다. 처음으로 두 기구가 상호협력하게 되었지만 필리핀위원단(상원)은 미국측 이익을 대변하고, 필리핀하원은 필리핀측 이익을 대변하게 됨으로써 ‘두 진영 간의 협력루기’는 시간문제로 대두하게 된 것이다.

초대 민정총독이었던 태프트는 식민지에 적용되는 법들은 필리핀인들이 스스로 제정했으면 좋겠다는 취지를 본국 관계자들에게 전달하였다. 필리핀인들이 법제화에 가담한다면 그들의 협력을 얻어낼 수 있다고

15) *Ibid.*, p. 61.

16) *Ibid.*, pp. 61~62.

판단했기 때문이었다. 이런 제의에 대해 미 의회의 '상원 필리핀위원회(The Senate Committee on the Philippines)'와 '하원 필리핀문제위원회(The House Committee on Insular Affairs)'가 반응하게 된다. 결과적으로 하원 필리핀문제 위원회 의장인 쿠퍼(Henry Allen Cooper)의 발의로 입법화로 나아간 것이다. 이것이 바로 앞에서 밝힌 쿠퍼법인 것이다. 해당 법에서 쿠퍼의원은 필리핀위원단과 입법권을 공유할 필리핀인들로 구성된 하원을 설립할 것을 요구하였다. 단 그런 의회가 설립되기 위해서는 식민지 내에서 3가지 전제조건이 제시되었다. 첫째 필리핀 전역 평화정착, 둘째 인구조사 및 그 내용 출판, 셋째 인구조사 결과를 출판 후 평화시기가 2년 이상 지속된 후에 의회를 성립시킨다는 내용이였다. 그런 조건이 완결되면 미 대통령은 필리핀위원단에게 필리핀의회(하원, Philippine Assembly) 의원들을 선출하는 총선거를 시행할 것을 요구하도록 규정되어 있었다.

쿠퍼법 7조에서 그 의회가 입법권을 행사하는 절차를 규정해 놓았다. 일단 의회가 구성되고 소집되면 필리핀 전국에 걸쳐 필리핀위원단이 행사해왔던 모든 입법권은 필리핀위원단과 필리핀하원이라는 양원이 행사하고, 이 양원이 필리핀입법부를 구성하도록 하였다.¹⁷⁾ 의원의 자격도 엄격하게 규정되었다. 25세 이상 남성, 선출지역에서 투표할 자격, 50페소 이상의 자산 소유, 스페인 통치기에 정부부서에서 근무한 경력, 나아가 스페인어나 영어로 읽고, 말하고, 쓸 수 있는 능력 등이 자격조건이었다. 물론 그들은 미국에 충성할 것을 선서해야만 했다. 의원숫자는 각 도의 인구수에 따라 필리핀위원단에서 배정하는데 전체적으로 50~100명 정도로 정해졌다. 각 도는 어느 경우이든 적어도 1명 이상의 의원을 배정하도록 하였다. 의원의 임기는 2년으로 정해졌다.

17) Malcolm, *The Government of the Philippine Islands*, pp. 90~92.

1902년 9월 8일을 기해 미 대통령은 식민지에서 저항은 끝나고 평화가 정착되었음을 선포하였다. 이어 9월 25일에 루스벨트(Theodore Roosevelt) 대통령은 필리핀위원단에게 인구조사 실행을 명했으며, 이에 따라 인구조사는 1903년 완결되었고, 이어 1905년 3월 인구조사 결과물이 출판되었다. 그 후 2년이 경과된 시점에 필리핀위원단은 미 대통령에게 필리핀 하원의원 선거를 인정해 줄 것을 요청하였다. 루스벨트 대통령은 당시 필리핀 민정총독인 화이트(Luke Wright)에게 선거시행 권한을 주었다.¹⁸⁾ 전제조건 3단계가 완결된 것이다. 당시 필리핀위원단은 1903년 인구조사에 근거하여 인구 9만 명 당 1석을 배정하여 34개도에서 80명의 의원을 선출하도록 결정하였다. 하원의원 선거는 1907년 7월 30일에 시행되었고,¹⁹⁾ 그 결과 초대 필리핀하원은 1907년 10월 16일 마닐라에서 개원되었다.

선거에는 중심적으로 두 정당, 즉 민족당(Partido Nacionalista)과 민족진보당(Partido Nacional Progresista)이 의석획득을 위한 선거에 참여하였다.²⁰⁾ 초대 하원의원 선거는 당시 시대상황에서 성격상으로 기

18) Maximo Kalaw, *The Development of Philippine Politics, 1872-1930*, Manila: Oriental Commercial Company, Inc., 1936, pp. 308~309.

19) 선거인단은 104,996명이 등록되었는데 실제 투표수는 98,251명이었다. 선거 결과 민족당 31석, 독립당 20, 진보당 16, 즉시독립당 7, 다른 소수정당 5석이었다. 따라서 어느 정당도 다수당이 되지 못했다. 초대 필리핀 하원의원 중에서 48명의 법조인이 당선되었다. 그 선거 결과 법 제정 능력은 충분한 것으로 판명되었다. 그 이외에 대지주, 사업가, 의사, 성직자 등 다양한 직업군의 인물들이 선출되었다. Kalaw, *The Development of Philippine Politics*, pp. 309~310.

20) 1903년 3월 진정한 민족주의 정당으로 “완전하고 즉각적인 독립”을 강령으로 하는 채택한 오스메냐와 케손 주도의 민족당이 출현하게 되었다. 이렇게 성립된 민족당은 기존에 성립되어 친미적 성향으로 미국 측에 협조해 온 연방당의 강령을 반대했으며, 연방당 지도자들이 미국 지배 하에서 부정과 부패를 자행하고 있다는 사실을 공격하였다. 이에 연방당은 더 이상 존립할 수 없게 되자 1907년 하원선거에 대비하여 진보당(The Progressive Party)으로 개명하였다.

성 정치세력(연방·진보당 계열)과 신흥 세력(민족당 계열) 사이에 주도권 확립을 위한 선거전으로 전개되었다고 볼 수 있다. 하원 개원식 이전에 오스메냐(Sergio Osmena)는 협상을 통해 당 대 당 통합을 시도하였고, 결과적으로 민족당 의석은 59석으로 다수당이 되었다. 오스메냐는 하원의장에 당선되었고, 케손(Manuel L. Quezon)은 다수당 당수가 되었다. 당시 오스메냐와 케손은 30세 약관이었지만 의원 출마 이전에 이미 각기 출신 도에서 도지사를 역임한 바 있는 탁월한 정치력을 소유한 인물들이었다.²¹⁾ 향후 필리핀 정치사에서 탁월한 지도력을 발휘하는 이 두 인물은 중점적으로 의회 내에서 입지를 강화하면서 때로는 갈등관계에 놓이기도 했지만 늘 우호적 관계를 유지하면서 국가독립이라는 대의에 충력을 기울여 나가게 된다. 초대 필리핀 하원의장인 오스메냐는 1907년부터 1916년까지 지속적으로 의장 역할을 수행하면서 필리핀하원을 주도해 나갔다. 오스메냐는 입법 분야에서 탁월한 성과를 내고 있었고, 하원 내에서 결정적 역할을 했을 뿐만 아니라 필리핀 정계에서도 미국인 총독에 이어 2인자로 확실히 자리매김하고 있었다. 따라서 총독도 직접적인 입법관련 문제가 아니라도 할지라도 오스메냐의 의견을 구하지 않을 수 없는 상황이었다.²²⁾

2대 의회선거는 1909년 11월 실시되었고, 민족당 62석, 진보당 17석 당선으로 다시 한 번 민족당의 대승이었다. 2대 하원은 1910년 10월 개원하였고, 1912년 10월 폐회되었다. 2대 하원은 필리핀위원단과 신임총독과 충돌하면서 초대 하원보다 훨씬 더 급진적인 모습을 견지하였다. 3대

21) 당시 필리핀 내 대표적 민족주의자들인 오스메냐와 케손의 정치 입문, 진출 후 대립관계 등에 대해서는 권오신, 「미국 지배시기 필리핀 민족지도자들의 주도권 싸움—오스메냐와 케손의 대립관계를 중심으로—」, 『강원사학』 제19·20합집, 2004. 8, 471~493쪽을 중점적으로 참조 바람.

22) Kalaw, *The Development of Philippine Politics*, p. 315.

하원선거는 1912년 6월 진행되었고, 그해 10월 개원하여 1916년 10월 마감되었다.²³⁾ 1907년부터 1916년까지 필리핀위원단이 '상원' 역할을 담당하고, 필리핀의회가 '하원' 역할을 담당해 나가면서 지배국과 식민지의 이익과 열망을 상호 대변해 나가고 있었다. 필리핀위원단이 미국의 이익과 정책들을 대변해 나가자 필리핀 하원과 상호 충돌로 나아간 경우가 자주 발생하게 되었다.

대표적인 사례를 보면 우선, 필리핀국민들의 독립이슈와 관련해서 의견차이가 나타났을 뿐만 아니라 쿠퍼법에 근거하여 성립된 '미국주재 필리핀대표위원(Filipino Resident Commissioner)'들을²⁴⁾ 어느 원에서 선출할 권리가 있느냐에 대해 주장이 달랐다. 미국주재 대표위원은 자동으로 미 하원의원들과 같은 권리를 향유하면서 필리핀을 대표하여 미 의회에서 발언할 권리를 가졌지만 표결권은 없었다. 1911년 하원은 케손을 재선출했지만, 필리핀위원단은 레가르다(Benito Legarda)를 지명하였다. 하원에서 판단하기를 레가르다는 필리핀 독립열망을 대표해 낼 수 없다고 판단하였기에 서로 접점을 찾지 못했다. 결국 미 의회가 현직에 있던 케손의 임기를 연장하는 것으로 해결되었다.

다음으로, 상호 대립각을 세운 이슈는 예산안을 어느 원에서 준비하는가 하는 문제였다. 필리핀하원은 미국에서 하원이 예산을 준비하는 책임이 있는 고로 필리핀에서도 하원이 그 권한을 행사해야 한다고 주장했지만 필리핀위원단이 이에 동의하지 않아 1911년에서 1913년까지 교착상태에 빠졌다. 이 3년 동안에는 그 전해 예산안이 그대로 적용되어 운영되

23) Corazon L. Paras, *The Speakers of the Philippine Legislature Branch*, Makati: Fil-Asia Printers, 1996, pp. 142~150.

24) 미국주재필리핀대표위원의 설립, 재임 기간, 역할 등에 대해서는 권오신, 『미국의 제국주의: 필리핀인들의 시련과 저항』, 서울: 문학과 지성사, 2000, 120~123쪽을 참조 바람.

었다.²⁵⁾ 또 다른 문제로, 지방정부 권한문제에 대해서도 대치하였다. 필리핀하원은 지방정부의 권한 확대를 지향했지만 위원단은 강력한 중앙정부를 원하고 있었다. 1913년에 미국에서 민주당이 집권당이 되었고, 민주당은 필리핀 정부기관에 더 많은 필리핀인들이 관료로 임용되는 정책을 밀고 나갔으며, 궁극적으로 필리핀위원단의 의원들도 필리핀인들이 다수가 되도록 허용하였다. 그때로부터 필리핀 입법부는 주로 필리핀인들에 의해 주도되어 나가게 되었다.²⁶⁾

필리핀의회(하원)는 필리핀에서 필리핀인 의원으로 구성된 최초의 입법기구였다. 그 하원은 또한 필리핀에서 최초로 완전한 선거를 통해 선출된 의원들으로써 진정하게 국민 대표기구로 기능했던 것이다. 그 의원들은 필리핀 사회에서 재력 있고, 교육 받고, 또한 사회적으로 유력계층 출신들이었다. 필리핀하원은 필리핀위원단과 협력하면서 필리핀인들의 삶의 질을 증진시키는 법들을 제정해 나가면서 법 제정 능력을 충실히 보여주고 있었다. 때로는 필리핀위원단과 갈등관계에 놓이기도 하였지만 어떤 상황에 있던 필리핀국민들의 독립에 대한 열망을 대변해 나가고 있었다. 필리핀하원의 연단은 필리핀 법제정자들의 훈련장이 되었고, 그들 중 가장 뛰어난 인물들로 오스메냐와 케손을 들 수 있겠다. 1907년부터 1916년까지 하원의장이었던 오스메냐는 하원에서 법 제정 과정에서 주도적 역할을 수행해 나갔다. 한편 케손은 그 기간 다수당 당수였었다. 그는 첫 번째 임기 이후 미국주재 필리핀대표위원으로 미국에 체류하면서 미의회에서 법 제정에 관해 지속적으로 관찰할 수 있는 기회도 가졌으며, 향후 필리핀 정치상황을 변화시킬 수 있는 미국의 정관계 인사들과 접촉하면서 자국독립에 유리하게 작동될 인맥을 쌓기도 하였다.

25) Agoncillo and Alfonso, *A Short History of the Filipino People*. p. 325.; Kalaw, *The Development of Philippine Politics*, pp. 319~321.

26) Agoncillo and Alfonso, *A Short History of the Filipino People*. p. 326.

III. 양원제 입법부(의회)의 등장과 독립청원 활동(1916-1935)

1916년부터 1935년까지 필리핀 입법부(Philippine Legislature)는 그 이전의 입법부가 변화되어 당시부터 ‘의원 모두가 필리핀인들’로 구성된 「필리핀 상원(Philippine Senate)」과 「하원(House of Representatives)」의 양원제 체제로 유지되었다. 이것은 형태상으로 미국식 의회제도가 그대로 식민지에 이식된 것이었다. 이런 체제 등장의 연원은 1916년 8월 29일에 미 의회에서 통과된 필리핀 자치법(Philippine Autonomy Act of 1916), 일명 존스법(Jones Law)에 의해 잉태된 것이다. 이 형태의 입법부는 1916년 10월부터 1935년 11월까지 필리핀의 법 제정기구로 작동되었다. 전원 필리핀인으로 구성된 필리핀 입법부가 수립되었을 당시 필리핀인들은 존스법의 이념/정신에 따라 자치의 기술에서 명백한 혜택을 직접 경험하는 상황으로 인해 법 제정 절차와 방법을 착실히 실행해 나가는 실무자들이 된 것이다. 물론 이 시기에도 행정부는 여전히 미국인 총독에 의해 운영되고 있었다.

위에서 요약된 내용을 풀어서 살펴보도록 하겠다. 미국 지배 하에서 필리핀 정치계에서는 미 대통령 선거에 늘 큰 관심을 가지게 되는데, 이 유인 즉 선거결과가 필리핀 정치현실에 큰 파장을 불러오기 때문이다. 필리핀인들이 생각하기를 미 공화당 세력들은 필리핀의 즉시 독립에 부정적 반응을 보이고, 반면에 민주당 세력들은 그것에 우호적이라고 간주해왔다. 1912년 대통령 선거에서 민주당의 윌슨(Woodrow Wilson)이 승리하자 필리핀 지도자들은 고무되었다. 이유는 간단했다. 조만간 엄청난 정치적 양보가 있을 것이고, 또한 독립가능성을 기대하게 되었기 때문이었다.²⁷⁾ 윌슨은 1913년 3월 초 취임하였고, 8월에는 필리핀총독으로

민주당계 해리슨(Francis Burton Harrison)을 임명하였다. 사실은 미국주재 대표위원이었던 케손이 존스의원에게 해리슨의 지명을 강하게 요구하였고, 그것이 수용된 결과였다. 해리슨도 그 사실을 알게 되었고, 그로 인해 해리슨과 케손의 연대는 죽을 때까지 지속되었던 것이다.²⁸⁾ 해리슨은 1913년 10월 필리핀에 도착하였다. 필리핀 총독(재임; 1913-1921년)으로서 해리슨은 필리핀위원단의 모든 미국인 위원들의 사임을 종용하였고, 4명의 필리핀인 위원들이 임명되었다. 한마디로 해리슨 총독시절 식민정책의 최고지향점은 ‘필리핀 자치화(Filipinization)’를 적극적으로 실행하는 것이었다.

복잡한 과정이 있긴 했지만 미 의회에서 존스법이 통과된 것은 1916년 8월의 일로서 윌슨 대통령 재임시절이고, 동시에 필리핀총독들 중에서 가장 우호적인 정책을 수행했던 해리슨이 총독으로 재임하고 있던 시기였다. 존스법의 지침에 의하면 향후 필리핀의 정치상황에 보다 확대된 자치정부를 인정하고, 필리핀에 안정적 정부가 구축된다면 미국의 지배권을 철회할 것이라는 점을 제시해 놓고 있었다. 존스법에는 인권조항(Bill of Rights)이 포함되어 있어 필리핀들의 자유 또한 확장되었었다.²⁹⁾ 필리핀 입법부와 관련해서도 엄청난 변화가 왔다. 즉 기존의 필리핀위원단과 필리핀하원으로 구성되어 있던 입법부는 역시 양원제 체제이긴 하지만 전적으로 필리핀인 의원들로 구성시킨 상·하 양원으로 구성시킨 것이다.

상원 24석, 하원 93석으로 구성된 의원선거는 1916년 10월 시행되었

27) William Cameron Forbes, *The Philippine Islands*, Cambridge: The Harvard University Press, 1945, p. 319.

28) Lewis Gleeck, Jr., *General History of the Philippines: The American Half-Century*, Manila: Historical Conservation Society, 1984, p. 154.

29) Organic Act of the Philippines(The Jones Law of 1916), Sec., 3. Fernandez, *The Philippines and the United States*, pp. A-33 to A-34.

고, 예견했던 바대로 민족당의 대승이었다. 상원 24석 중 20석을 차지하였다. 오스메나는 다시 하원의장으로 선출되었다. 한편 케손은 새로 성립된 상원의 의장으로 선출되었다. 필리핀입법부에게 제공된 중요한 권한의 하나는 행정부서를 재구성하는 것이었다. 이 새로운 권한을 바탕으로 필리핀의회는 기존의 4개 부처를 개편하여 6개 부처(내무, 공공토목, 재정, 사법, 농업 및 천연자원, 그리고 교육부)로 개편하였다. 한편 존스법에서는 총독에게 의회에서 제정한 법안들에 대한 서명을 거부하는, 즉 거부권을 행사할 수 있도록 하였다. 필리핀 내정에 우호적인 총독의 경우 문제가 되지 않았지만, 총독권의 강화를 지향하는 총독의 재임시기에는 바로 이 거부권 남용이 큰 문제거리로 작용되기도 하였다.

1919년 6월 존스법 하에서 총선거가 시행되었고, 선거 결과 다시 민족당의 압승이었다. 그런 결과가 나타난 이유로는 첫째, 국민들은 민족당이 정부를 통제한다고 확신했고 해리슨 총독도 민족당의 요구를 수용해주고 있다고 믿었다. 둘째, 1차 대전 결과로 시기적으로 변화를 원치 않는 국민들의 정서가 작용했다. 마지막으로, 필리핀 상품의 판매가격도 그 전보다 유리하게 적용되는 것으로 믿었기 때문이다.³⁰⁾ 그러나 이 시기를 지나면서 서서히 민족당 내의 지도권 논쟁이 부상되고 있었다. 하원의장 오스메나의 지도권은 논쟁의 여지없이 유지되었다. 그의 동의 없이는 어떤 입법도 가능하지 못했다. 각 부의 장관들은 그의 의견에 따랐고, 그의 견해에 반하는 어떤 결정도 내리지 못할 정도였다.³¹⁾ 그는 총독에 이은 2인자 위치를 굳건히 지켜나갔다. 더군다나 여론에서도 그는 정돈된 정치인으로 평가되고 있었다.³²⁾ 한마디로 오스메나는 당시 필리핀

30) O.D. Corpuz, *An Economic History of the Philippines*, Quezon City: U. P. Press, 1997, p. 404

31) Kalaw, *The Development Of the Philippine Politics*, p. 406

32) Vicente Albano Pacis, *President Sergio Osmeña: A Fully Documented*

정치계에서 거의 ‘황제’와 같은 존재였다.³³⁾

한편 상원의장 케손은 존스법이 미 의회에서 통과되는데 결정적인 역할을 한 것으로 대중들의 인지도를 획득했으며, 친필리핀 정책을 운영해 나가는 해리슨 총독의 지명에도 결정적 역할을 한 점으로 지지도를 확장할 수 있었던 것이다. 더군다나 케손은 워싱턴에서 7년 동안 생활하면서 많은 미국 의원들, 언론인들, 경제인들과 친교하면서 인맥을 확대해 나갔고, 영어에 능통했기에 젊은 세대들에게 평판이 좋았다. 케손은 서서히 오스메냐의 주도권에 도전하기에 이른다. 그런 변화된 정치상황이 진행되면서 케손은 필리핀 정치주도권을 왜 하원의장이 유지하는지에 대한 의문을 가지게 되었고, 그것을 표출하기에 이른다. 필리핀 입장에서 최고지도권에 대한 설정문제는 필리핀 정당정치와 정당의 발전과정에 내재적인 문제로 작용되어 왔던 것이다.³⁴⁾ 존스법에서 국민에게 인식될 최고 지도자에 대한 규정이 없었던 관계로 민족당 지도자들 사이에서도 불화가 나타날 개연성은 충분히 있었던 것이다.

지배국 미국은 식민지에 대하여 때로는 탄압정책을, 또 때로는 회유 정책들을 번갈아 적용하면서 장기지배를 실행하고 있었다. 필리핀인들의 입장에서는 독립쟁취라는 최종 성과를 획득하기 위해 지속적이고 실천적인 움직임으로 나아갔다. 물론 그 선봉에 필리핀 민족지도자들이 있었고, 그들이 활동하는 중심 기구는 바로 필리핀 입법부(의회)였었다. 독립 요구는 국가가 당면한 대의였던 것이다. 필리핀하원의 개원 때부터 필리핀독립과도정부가 수립될 때까지 필리핀의회는 미 의회와 대통령에

Biography, Manila: Philippine Constitution Association, 1971, pp. 259~260.

33) Stanley Karnow, *In Our Image: America's Empire in the Philippines*, New York: Random House, Inc., 1989, pp. 247~248.

34) Teodoro A. Agoncillo and Miligros C. Guerrero, *History of the Filipino People*, Quezon City: R. P. Garcia Publishing Co., 1983, pp. 321~326.

게 지속적으로 독립열망은 전달하였다. 한마디로, 미국 지배 하에서 필리핀 독립운동의 주도세력은 필리핀 의회의원들의 몫이었다. 그들의 최고의 지향점은 자국독립이었기에 그것을 쟁취하려고 한 것이다. 이런 목적에서 필리핀의회는 1919년 3월 18일에 「독립위원회(Commission of Independence)」를 설립하였다. 그 기구의 설립목적은 필리핀 독립에 대해 연구하고 실행하는 것이었다. 그 위원단의 가장 중요한 두 가지 임무는 미국으로 독립청원사절단(Independence Missions)을 파견하는 것과 필리핀독립 요구를 출판물을 통해 공개적으로 전개하는 것이었다. 그 출판 운영은 필리핀출판국(Philippine Press Bureau)이 담당하였고, 그 출판국은 1919년 4월 워싱턴에 수립되었다.

전체적으로 보면 1919년 초부터 1935년 과도정부가 수립될 때까지 모두 11차례에 걸쳐 독립청원사절단이 파견되었다.³⁵⁾ 초대 독립사절단은 케손을 의장, 상원의원 팔머(Rafael Palma)를 부의장으로 하여 1919년 미국으로 파견되었다. 사절단은 양원에서 40명의 의원으로 구성시켰다. 당시 미국 국내정치 상황은 1차 대전 전후처리에 매진하고 있던 복잡한 국면이었기에 식민지문제에 대한 관심을 제고시키는 것에는 한계가 있었다. 그 사절단은 독립청원을 위해 최대한 노력했지만 미 당국에 크게 영향을 미치지 못했던 것이다. 1921년에 이르면 미국에서 공화당이 집권하게 되었고, 해리슨 총독은 본국으로 송환되는 상황이 발생하였다. 윌슨 대통령, 해리슨 총독은 필리핀인들에게는 독립과 관련하여 가장 우호적 자세를 보였던 인물인데 이제 집권당에 변화가 오면서 독립이슈는 크

35) Bernadita Reyes Churchill, *The Philippine Independence Missions to the United States 1919-1934*, Manila: National Historical Institute, 1983. 이 책은 11차례 걸쳐 파견된 독립청원사절단의 파견 배경, 파견 인원과 과정, 그리고 획득한 성과 등에 대한 전문연구서이다. 따라서 이 글에서 관련내용에서 많은 도움을 받았고, 필리핀 독립운동과 관련된 독립청원 활동과 관련하여 종합적으로 정리된 책으로 필독서임을 밝힘.

게 약화되는 상황에 처하게 된 것이다.

공화당 정부는 1921년 우드(Leonard Wood)를 필리핀 총독(재임: 1921-1927년)으로 파견하였다. 우드 총독의 임기동안에 필리핀의회 지도자들과 총독 사이에 다양한 갈등이 노골화되면서 정치적 관계는 최악의 상황을 맞이하고 있었다.³⁶⁾ 전임 총독 해리슨의 정책에 대립적 성향을 견지한 우드 총독은 총독에게 부여된 권한을 극대화하려는 자세로 임했으며, 이로 인해 해리슨 시기에 제시되어왔던 독립가능성은 우드의 철저한 억압정책으로 인해 약화되기에 이른 것이다. 그 사이에 몇 차례에 걸쳐 독립사절단이 파견된 바 있었지만 독립 확약을 얻어내기에는 시기상조였던 것이다. 1927년 우드 총독이 사망하자 필리핀의회는 독립청원사절단(케손-오스메나 사절단, Quezon-Osmena Mission)을 다시 파견하였다. 워싱턴에서 전쟁장관 데이비스(Dwight F. Davis)을 접견하였고, 1927년 11월 쿨리지(Calvin Coolidge) 대통령과 면담하였다. 존스법의 취지에 따라 독립에 적합한 수순을 밟아나가겠다는 그런 일상적인 의견만을 듣게 되었다. 그 후 차기 총독으로 스티imson(Henry L. Stimson, 재임: 1928-29)으로 정해졌고, 이어 데이비스(Dwight F. Davis, 재임: 1929-32)가 총독을 계승하였다. 두 명의 총독 시절에 필리핀 의회지도자들과 총독과의 관계는 원만하였고, 비교적 우호적인 관계진행이었다고 평가되고 있다.³⁷⁾

1931년 12월 필리핀의회는 상원 임시의장 오스메나와 하원의장 로하스를 수반으로 하는 또 다른 사절단(오스메나-로하스 사절단, Os-Rox Mission, 1931-1933)을 미국으로 파견하였다. 당시 상원의장 케손은 병 때문에 동행하지 못했다. 그 사절단은 그 시기에 이르게 되면 미국 내에

36) 권오신, 『미국의 제국주의』, 170~181쪽.

37) Pobre, *Philippine Legislature*, pp. 131~134.

서 필리핀독립에 대해 찬·반 세력이 공존하고 있음을 확인할 수 있었다. 미국 내 상황변화의 핵심은 당시 대공황의 공포가 진행 중이라는 환경이었다. 그러나 후버(Herbert Hoover) 대통령과 그 내각은 여전히 식민지 유지라는 미국 지침을 포기하지 않으려 한다는 점을 명백히 인식할 수 있었다.³⁸⁾ 나아가 필리핀에 투자하고 있는 미국 기업들, 자유무역의 수혜자들, 마닐라에 체류하는 미국인들도 필리핀독립을 반대하는 세력들이었다. 하지만 우호적인 세력들이 등장하고 있었고, 미 의회 내에서도 독립지지 세력들은 적극적으로 활동하였다. 그와 관련한 법안과 결의안들이 제출되었다.³⁹⁾ 이 시기에 미 하원에서 공화당이 다수당이 아니었다. 미 상원에서 공화당 의원들조차도 이번에는 당 자체의 정책보다는 농민·노동자 진영의 이익에 관심을 보이고 있었다.

미국 내 조류 변화에는 이유가 있었다. 대공황으로 인해 미국 농민들은 어려움을 겪고 있었고, 필리핀산 설탕, 담배, 코프라, 다른 작물들이 무관세로 유입됨으로써 자신들이 경제적 난국을 맞는다고 호소하였다. 필리핀 이주자들 때문에 값싼 노동력이 유입됨으로 노동시장에 위협이 된다고 판단한 노동자단체들은 농민 세력들은 공동대처에 나섰던 것이다. 이런 상황에 미 의회도 방관만 할 수 없었으며, 농민과 노동자 이익단체들의 현실적 요구에 관심을 집중하고, 그 요구들을 현실정치에 반영하기에 이른 것이다.⁴⁰⁾ 이런 조건이라면 독립입법이 통과될 가능성은 크

38) 권오신, 「타이딩스-맥더피법(1934)의 성립배경과 그 의미」, 『미국사연구』 제7집, 1998. 5, 171~178쪽.

39) 1931년 하원의원 헤어(Butler B. Hare)는 필리핀 국민들에 의해 제정된 헌법 하에서 과도정부를 구성하여 8년간의 과도기를 갖게 하자는 법안을 하원에 제출한 바 있다. 상원에서는 호즈(Harry B. Hawes)의원과 커팅(Bronson Cutting)의원이 함께 다른 법안을 제출하였는데 거기서는 과도기간을 17년 또는 19년으로 제시하였다.

40) 권오신, 「대공황, 미국의 필리핀 식민통치 변형」, 『미국사연구』 제9집, 1999. 5,

게 높아진 분위기였다. 하원필리핀문제위원회 의장인 공화당계 의원 헤어(Butler R. Hare), 상원의원 호즈(Harry Hawes), 그리고 상원의 영토 및 식민지 위원회 의장인 커팅(Bronson Cutting)이 합작하여 헤어-호즈-커팅법(이하 H-H-C법이라 칭함)을 입안하였다. 이에 미 의회 양원은 1933년 1월에 H-H-C법을 통과시켰다. 그 법의 골자 중에 골자는 필리핀에서 10년의 과도기간을 거치고 그 후에 독립을 인정한다는 것이었다. 조건부이긴 하지만 독립이 약속된 것으로, 필리핀인들에게 최초로 ‘독립인정에 대한 명확한 확인서’였던 것이다. 그야말로 식민지배사에서 가장 큰 전환점이었다고 말 할 수 있겠다. 이 법은 길고 험난한 독립운동에서 가장 특징적인 결과물로 간주되었다.

당시 독립사절단의 주도자들인 오스메냐와 로하스는 그 법에 미비한 점이 있다는 사실을 인지하고 있었지만 당시 상황 하에서 획득할 수 있는 최선의 결과물이라고 판단하고 있었다. 그러나 그 법이 발효되기 위해서는 최종적으로 필리핀의회에서 통과되어야만 했다. 당시 국내에 체류하고 있던 케손은 법안통과를 반대하면서 더 나은 결과물을 얻어야 한다고 주장했다. 케손의 주도 하에 필리핀의회는 동법의 무역관계 조항들은 필리핀 경제, 사회, 정치조직에 큰 위협이 되고, 이민관계조항은 수용 불가하며, 미 고등판무관의 권한은 지나치며, 군사기지 및 다른 조항들은 진정한 독립정신에 위배되며 국가존엄에 배치된다는 이유들을 제시하면서 반대노선을 결집해 나갔다.⁴¹⁾

필리핀의회의 그와 같은 분열 양상은 사안과 원칙에 대한 갈등이기도 했지만 본원적으로는 케손과 오스메냐의 주도권싸움과 결부되어 있었던 것이다.⁴²⁾ 이유는 간단했다. 미국 지배 하에서 독립관련 결과물을

121~147쪽.

41) 권오신, 「타이딩스-맥더피법(1934)의 성립배경과 그 의미」, 178~183쪽.

42) Karnow, *In Our Image*, p. 254; Churchill, *The Philippine Independ-*

어느 지도자가 주도적으로 쟁취했느냐에 따라 필리핀 국민들의 지지도가 달라지고, 해당 결과물을 획득해 온 인물이 주도권을 향유하게 되라는 사실을 케손은 경험적으로 확실히 인식하고 있었던 것이다. 독립인정 확인서가 오히려 정치적 도구로 사용될 위험성이 있고, 그런 상황이 현실로 나타나고 있었다. 따라서 독립인정이 포함된 H-H-C법이 통과된다면 그것은 곧 오스메냐가 필리핀 정치지도자로 다시 등극하는 것으로 파악되었기에 케손이 이것을 수용할 수 없었던 것이다. 그는 오스메냐에 이은 2인자가 되기를 강력히 반대하였던 것이다. 다양한 반대 명분은 제시되었지만 본질은 결국 정국 주도권싸움, 즉 권력과 지명도 문제였던 것이다. 그 사태의 정점에는 다시 케손과 오스메냐가 있었던 것이다.

케손의 지배력 하에 있던 필리핀의회는 이 법의 수용을 거부한 이후 케손을 단장으로 하는 다른 사절단(케손 사절단, Quezon Mission of 1933)을 파견하기로 결정하였다. 1933년 12월 워싱턴에 도착한 그 사절단은 대체입법 획득을 위해 노력하였다. 케손은 12월 27일 루스벨트(Franklin D. Roosevelt) 대통령과 면담하면서 두 가지 사안을 제안하였다. 즉 하나는 2~3년간의 제한적인 자유무역과 독립 후 상호 무역관계 조정하는 안을, 다른 하나는 10년 후가 아닌 1940년 독립을 요구하였다. 논의는 길었지만 답은 쉽지 않았다. 더구나 미 의회는 새로운 쟁점을 수용하기를 꺼렸다. 당시 미국 내 상황은 경제공황 문제를 해결하기 위해 뉴딜정책 완수에 몰두하고 있었기에 필리핀문제를 재고하는 것에 비협조적이었다. 한마디로 케손과 그 사절단에 대해 미온적이었다. 한편 귀국해 있던 미국주재대표위원이던 팔마(Rafael Palma)는 그 사절단을 “독립암살단(assassins of independence)”이라 칭하며 공개적으로 격

렬히 비난하기도 하였다.⁴³⁾

우여곡절 끝에 1934년 2월 케손은 미 상원의원 타이딩스(Milliard Tydings)와 회담하여 절충가능성을 얻게 되었다. 또한 당시 미 하원필리핀문제위원회 의장인 맥더피(John McDuffie)와 회동하여 대체입법 구성에 동의를 얻었다. 그런 결과 3월 2일, 루스벨트 대통령은 의회에 H-H-C법의 개정을 요구하였다. 결과적으로 타이딩스-맥더피법(Tydings-McDuffie Law)이 미 의회에서 통과되었고,⁴⁴⁾ 루스벨트 대통령이 1934년 3월 24일 서명하였다. 새로운 법안을 창건 케손은 모든 영광을 간직한 채 4월 말 귀국했고, 이에 연동하여 필리핀의회는 상하양원 합동회의를 개최하여 5월 1일 이번에는 그 법을 통과시켰다. 후속적으로 5월 26일, 필리핀 제헌의회의원선출에 관한 4125호 법(Act No. 4125)이 필리핀 의회에서 통과되었다. 이어 제헌의회가 소집되었고, 10년이라는 과도기간이라는 단서가 달렸지만 공화체제로 구성된 ‘필리핀독립과도정부(Commonwealth of the Philippines)’가 출범하였으며, 이와 함께 필리핀의회도 대체되기에 이른다.

1916년부터 1935년까지 유지된 필리핀의회의 성격을 평가해 보자. 그 의회는 최초로 모든 의원들이 필리핀인들로 구성되어 진행된 입법부였으며, 비교적 충분한 입법 권한을 행사해 왔던 것으로 판단된다. 물론 해리슨 총독시절 가장 원만한 관계가 유지되었고, 우드 총독시절에는 지나친 거부권 사용으로 인해 입법회에서 난국에 처하기도 하였다. 그 입법부가 유지되던 시기에 많은 교훈을 얻은 것도 사실이다. 12개의 상원 선출구역은 지나치게 광대한 지역이어서 상원에서 그 지역 모두를 대변하는 것에 한계가 있다는 점을 인식하게 되었다. 또한 입법부가 폐회할 시

43) Pobre, *Philippine Legislature*, p. 140.

44) 권오신, 「타이딩스-맥더피법(1934)의 성립배경과 그 의미」, 183~190쪽.

기에 입법안들이 제대로 처리되지 못한 채로 남는다는 한계도 있었다. 전신의 필리핀하원을 계승한 하원은 지나치게 보수적 성향을 지닌 기구로 유지되었다는 특징을 보이기도 하였다. 그런 결함들을 수정해 나갈 기회가 필리핀과도정부의 국회(National Assembly)에게로 전가되었다.

IV. 독립과도정부 시기의 국회: 단원제에서 다시 양원제로 변화(1935-1946)

타이딩스-맥더피법에서는 필리핀과도정부와 1946년 수립될 필리핀 공화국을 위해 필리핀국민들에 의해 헌법안 제정,⁴⁵⁾ 독립준비를 위한 과도정부 수립, 그리고 1946년 7월 4일 필리핀 독립 인정 등을 제시하고 있었다. 이에 따라 전국에서 선출된 대표자들로 제헌의회가 구성되었다.⁴⁶⁾ 헌법은 1935년 2월 8일 완성되었고, 2월 19일 제헌의회에서 통과되었고, 3월 18일 루스벨트 대통령에게 제출되었고, 그는 3월 23일 서명하였다. 그 헌법은 5월 14일 필리핀 국민투표를 통하여 승인되었다. 헌법이 승인됨으로써 독립과도정부와 그 입법기구의 법적 근거가 구축되었던 것이다.⁴⁷⁾

45) The Philippine Commonwealth and Independence Law(Known as Tydings-McDuffie Act, Sec. 1 and Sec. 2, Fernandez, *The Philippines and the United States*, pp. A-47 to A-50.

46) Jose M. Aruego, *The Framing of the Philippine Constitutional Convention*, Manila: Philippine Education Foundation, 1937, p. 23.

47) Garell A. Grunder and William E. Livezey, *The Philippines and the United States*, Norman: University Oklahoma Press, 1951, p. 227.; Alfred G. Parpan, "The Framing of the 1935 and 1943 Constitution: A

과도정부 시절의 식민지 통치체계는 성격상 크게 변모되었다. 역시 3권분립의 원칙에 따른 체계로서 통치권력의 분산원칙이 적용되도록 했다. 일단 행정부는 그 이전까지 미국인 민정총독이 관할해 왔었는데 이제 필리핀인 대통령과 부통령 지배체제로 전환되었다. 물론 미국인 고등판무관(High Commissioner)이 식민지에서 미 대통령의 권한을 대신 행사하는 형식은 취했지만 성격상 조연자 역할을 넘어서지 않았다. 입법부는 앞에서 살펴본 바와 같이 다양한 형태의 변화과정을 겪고 이때에 오면 단원제인 국회(National Assembly)가 구성되어 입법권을 행사하게 되었다. 사법부는 식민지배 초기에 설립된 대법원, 고등법원, 일심재판소의 형태에서 큰 변화 없이 지속되고 있었다. 이와 같이 통치의 기본 골격 자체가 변화되었고, 필리핀인들에 의한 준자치의 통치가 성립되었다. 당시 입법부는 이론상 행정부 권한과 동등한 것으로 견제와 균형 이론을 실행하도록 구성되었지만 통치의 전 영역에서 케손 대통령의 독주가 진행됨으로 행정권 우위의 시대로 진행되었던 특징을 보인다.

1935년 헌법에서는 단원제 국회를 설립하도록 했으며, 의원 숫자는 120명을 넘지 않도록 하였고, 임기는 3년으로 하였다.⁴⁸⁾ 과도정부 하에서 첫 번째 인구조사가 실시되었고, 98명의 의원으로 국회가 구성되었다. 단원제를 택한 이유는 당시 제헌의회에서 합의를 이끌어내지 못했기 때문이다. 단원제를 지지한 세력들의 주장에 의하면 더욱 공개적이고 특징적인 입법통과가 가능하다고 본 것이다. 나아가 단원제가 더 민주적으로 운영될 수 있으며, 전통적으로 상원은 귀족적 색채를 보여 왔는데 그것도 배제할 수 있다는 점을 강조하고 있었다.⁴⁹⁾ 1935년 헌법에서는 미국

Comparative Study,” *Solidarity*, July 1970, pp. 11~24.

48) 1935 Constitution, Article VI, Section 1, Corazon L. Paras(ed.), *Roster of Philippine Legislators 1907-1987*, Quezon City: House of Representatives, 1989, p. 233.

헌법에서 제시한 대통령 권한보다 훨씬 막강한 권한을 대통령에게 부여하였다. 즉 대통령에게 막강한 거부권을 행사할 수 있도록 했으며, 비상시 “거의 무제한(almost limitless)”의 권한을 행사하도록 하였다. 실제로 그 헌법은 통치에 대한 케손의 관점이 반영된 것으로, 거의 케손의 자택에서 진행된 대표자회담을 통해 그 틀이 구성된 것이 사실이었다.⁵⁰⁾ 그런 결과 구조상으로 미 의회와 유사했지만 당시 국회의 정신과 성격은 대체로 케손의 수족들에 의해 채워지고 있었다고 판단된다.⁵¹⁾

독립과도정부 구성을 위한 선거는 1935년 9월 17일 실시되었고, 11월 15일 과도정부 취임식이 개최되었다. 케손이 대통령, 오스메냐가 부통령에 당선되었고, 국회의원 98명이 선출되었다. 새로운 입법부는 존스법 체제 하의 입법부를 해체하고, 과도정부 초대 국회가 되었다. 새로 구성된 국회는 이전과 달리 더 이상 식민지 입법부로 간주되지 않게 되고 진정한 필리핀인들의 입법부로 간주되었다.⁵²⁾ 초대 국회의장 선출에서도 케손의 요구가 반영되었고, 케손은 국회의장이 강력한 권한을 행사하는 것을 원치 않았고, 그와 관련하여 11월 25일 초대 국회의장에 몬틸라(Gil M. Montilla)가 취임하였다.⁵³⁾ 몬틸라 시절 국회는 케손이 요구하는 방향으로 협조적 관계를 유지하게 되었다.⁵⁴⁾ 초대 국회에서는 1936년부터

49) Joseph Ralston Hayden, *The Philippines: A Study in National Development*, New York: MacMilan, 1942, pp. 200~201.

50) Gleeck, *The American Half-Century*, p. 333.

51) Hayden, *The Philippines*, pp. 176~178.

52) 1935 Constitution, Article VI, Section 1, Paras, *Roster of Philippine Legislators*, p. 233.

53) Carlos Quirino, *Quezon: Paladin of Philippine Freedom*, Manila: Filipiniana Book Guild, 1971, pp. 293~294.

54) 몬틸라가 1938년 국회의장 임기가 만료되었을 때 케손은 그를 필리핀 설탕청장으로 임명하였고, 그 지위를 1946년 7월까지 유지하였다. Paras, *Roster of Philippine Legislators*, pp. 57~58.

1938년까지 일 년에 한번씩 3번의 정기회기가 있었고, 1935년부터 1938년까지 일 년에 한번씩 4번의 특별회기가 진행되었다. 국방, 평화질서, 경제 발전, 사회정의, 교육, 정부 재구성, 기타 관련 법안들을 제정해 나가고 있었다. 과도정부 1호 법안은 당시 국가의 선결요구의 하나인 국가방위체계를 수립하는 국가방위법(National Defense Act)이었다.

미국 행정가이자 학자인 헤이든(Joseph Ralston Hayden)에 따르면, 과도정부 초대국회의 기록은 “독립 전에 다양하고 복잡한 자신들의 문제를 해결하기 위해 끈질기고 부지런하게 함께 노력하는 필리핀의원들의 능력을 확실히 보여준 것이다”라고 설파하였다.⁵⁵⁾ 통합이 절대적으로 필요한 그런 시기에 케손과 국회는 서로 협조하면서 성공적으로 보완해 나가고 있었다. 3년 기간의 후반에 이르면 국회는 정부를 재구성하고, 사회정의를 실행하며, 필리핀 민족주의를 개발하고, 독립을 준비하는 케손 프로그램의 실질적 분야와 관련된 입법을 추진해 나간 것으로 평가되고 있다.⁵⁶⁾ 물론 초대국회는 완벽할 수 없었고, 다양한 실수도 발견되었다. 하지만 국가를 수립하고 그 초석을 다지기 위한 중요 입법들을 통과시켰다. 입법부는 후반기에 가면서 자체적인 권한을 확장해 나가기도 하였다. 케손 대통령에게 종속적이었다는 점에서 비판받고 있기도 하지만 국회는 케손의 견해를 수정하거나 자체의 견해를 제시하면서 조정해 나갔다. 필리핀인들 스스로 제정한 헌법 하에서 진정한 초대 입법부라는 점을 고려한다면 그 결과는 괄목할만한 것이고 평가되고 있다.

과도정부 2대 국회(1938-1941) 선거에서⁵⁷⁾ 다시 한 번 민족당과 케손

55) Pobre, *Philippine Legislature*, p. 158.

56) Hayden, *The Philippines*, p. 217.

57) 98명의 의원 중에서 63명은 초대 국회의원 중에서 재선출되었고, 13명은 과도정부 이전의 입법부에서 봉직했던 인물들이었다. 22명만이 새로 당선된 인물들이었다. 그리고 당시 전에는 인구조사가 실시되지 못했으므로 의원 인원수를 확장할 수는 없었던 것이다

의 승리로 나타났고, 국민들에게 국회는 케손정부와 잘 협조하고 있다고 평가받은 것이다. 2대 국회는 초대 국회보다는 더 독립적이고 자체적인 권한도 행사하도록 강조되었다.⁵⁸⁾ 2대 국회는 독립에 대한 기반을 구축하는 것이 기대되었으며, 초대 국회에 의해 제정된 입법들을 신중하게 재고해야 하는 기대도 제시되었다. 사회정의, 국방, 그리고 경제발전과 같은 문제들이 무엇보다 강조되었지만 2대 국회 말기에 이르면 서서히 전쟁으로 향하는 국제환경을 맞게 되었다. 따라서 전쟁으로부터 필리핀을 준비하고 보호하는 비상조치들을 취해나가야 했다.

2대 국회 최대 업적의 하나는 단원제 입법부를 양원제 입법부로 바꾸고, 대통령과 부통령의 임기를 6년 단임제에서 4년 임기의 재선제로 바꾸기 위해 1935년 헌법을 개정한 것이다. 1940년 6월 헌법 수정에 대한 국민투표가 실시되었고, 의회 특별회기가 7월 소집되어 선거결과를 승인하게 되었다. 루스벨트 대통령은 12월 2일 이에 서명하였다. 헌법수정안은 통과되었고, 1941년 선거에서 케손과 오스메냐는 재출마하였고, 국회는 이제 다시 양원제로 변경되었다. 상원은 24명으로 구성시키고, 임기는 6년으로 정했다. 하원은 120명 이내로 구성하고, 임기는 4년으로 정했다. 초대 국회에 대한 비판이 점증하고 있다는 것을 인식한 2대 국회는 그 이미지와 기록을 개선시키는 조치들을 취해 나갔다. 케손에게 종속되어 있던 국회의장의 권한을 확장해 나가면서 국회의 지위와 위상은 높아져갔다.⁵⁹⁾ 2대 국회에서 중요하게 변화된 점은 단원제 입법부에서 다시 양원제 입법부로 변화시킨 것이며, 또한 케손이 다시 대통령 선거에 출마하는 기회를 보장한 것이다. 2대 국회의 마지막 정기회기는 1941년 5월에 폐회되었다. 그 때에 이르면 아시아에도 전운이 감돌게 되었지만 누

58) Hayden, *The Philippines*, p. 227.

59) *Ibid.*, P. 226.

구도 그렇게 빨리 전면전이 발발할 것이라고 예단하지 못하고 있었다.

1940년 헌법 개정으로 1941년 상·하 양원 의원선거는 1941년 11월 11일 실시되었다. 결과는 이번에도 케손과 민족당의 압승이었다. 신임 의회는 1941년 12월 30일 국회 권한을 인계받기로 예정되어 있었다. 하지만 태평양 전쟁이 발발함으로써 취임식은 진행되지 못하는 상황에 이르렀다. 1941년 12월 7일(하와이 시간) 일본군은 하와이 진주만을 기습 공격하였다. 일본은 동남아시아에 대한 공격도 개시하였고, 1942년 1월 2일이면 필리핀의 수도인 마닐라를 점령하기에 이른다. 점령, 지배의 복잡한 과정이 있었지만 태평양전쟁의 후기 국면이라고 볼 수 있는 1944년 중반 이후 미군은 전쟁 초기에 빼앗겼던 지역들을 탈환하면서 일본군의 목을 조여 나갔다. 그 해 10월 이후 미군은 필리핀의 여러 지역을 재탈환해 가고 있었고, 1945년 2월 23일 약 3년 만에 마닐라를 탈환하였다. 미국에 망명 중이던 전시내각도 맥아더(Douglas MacArthur)군과 함께 귀국하였고, 1945년 2월 27일 독립과도정부는 마닐라에 재수립되기에 이른다. 일본 점령기에 필리핀은 복잡한 국내정치 상황이 진행되었고, 필리핀 제2공화국 헌법도 제정하고, 의회 역할을 담당하는 기구도 설립되었지만 이 글의 주제와 관련하여 일본 지배기(1941년 1월~1945년 2월)의 필리핀의 회의 변화와 그 역할에 대해서는 생략하고자 한다.⁶⁰⁾

1944년 10월 미군과 함께 귀환한 과도정부는 처음에 레이테(Leyte) 지역의 타크로반(Tacloban)에 오스메냐를 대통령으로 하는 조직을 갖추게 되었다.⁶¹⁾ 그 당시에 마닐라에서는 일본 위성정부인 라우렐정부가 존

60) 일본의 필리핀 지배 시기의 점령과정과 지배의 중심기구 역할에 대해서는 권오신, 「태평양전쟁기 일본의 필리핀 점령과 지배: '대동아공영권'의 그림자」, 『아시아연구』 제9권 2호, 2006. 10, 67~101쪽을 참조 바람.

61) 전시 망명정부가 미국에 체류하고 있던 기간(1942. 5.13~1944. 10. 3, 워싱턴) 중인 1944년 8월 1일 케손대통령이 귀양으로 사망하자 부통령 오스메냐가 대통령직을 승계하였고, 그 전시내각이 귀국한 것이다.

속하고 있었지만 어느 진영도 입법기구로서 역할을 진행하지 못하고 있는 실정이었다. 과도정부가 마닐라로 환국한 1945년 2월 상황에도 그 정부는 행정부였을 뿐이고 국회는 그 이후에야 특별회기를 요구하기에 이른다. 오스메나 대통령은 망명정부 귀환식에서 입법부의 재수립이 허락되는 상황이면 바로 국회를 소집하겠다고 연설하였다.⁶²⁾ 이 의회는 1941년 11월 선거에서 선출되었지만 태평양전쟁이 발발하고 3년간의 일본 점령이 있었기에 회기를 개최할 수 없었던 과도정부 3대 의회이자 양원제로 교체된 후 초대의회였던 것이다.

국내정정이 복잡했지만 오스메나는 포고령 10호를 발하여 의회의 양원합동회의를 요구하였다.⁶³⁾ 의회는 1945년 6월 9일 개원했는데 98명의 하원 중에서 70명이, 24명의 상원의원 중에서 13명만이 참석하였다. 회기 후반에 이르러 15명의 상원의원, 75명의 하원의원이 참석한 것으로 보고되었다.⁶⁴⁾ 상·하원은 임원을 구성하였다. 상원에서는 만장일치로 로하스(Manuel A. Roxas)를 의장으로 선출하였다. 그는 일본 위성정부에서 고위공직에 있었으므로 친일세력으로 간주되었지만 맥아더장군의 적극적인 후원 하에서 정치적 지평을 확장해 가고 있었으며 오스메나에 이어 2인자의 입지를 차지하게 되었다. 첫 번째 회기는 30일간 진행되었고, 7월 13일 폐회하였다. 오스메나는 8월 14일부터 2차 특별회기를 요구하였고, 그에 이어 9월과 12월에도 특별회기가 진행되었다. 하원에서 첫 번째 업무는 전쟁 전에는 필요치 않았던 새로운 위원회를 설립하는 것이었고,

62) Sergio Osmena, *Speech on the Restoration of Commonwealth Government, 27 February 1945*. Manila: Bureau of Printing, 1945.

63) Keith Thor Carlson, *The Twisted Road to Freedom: America's Granting of Independence to the Philippines*, Quezon City: University of the Philippines Press, 1995, pp. 40~41.

64) David Joel Steinberg, *Philippine Collaboration in World War II*, Manila: Solidaridad, 1967, p. 119.

그에 따라 외교관계위원회(Committee on Foreign Relations)와 양원 합동 복구·재건위원회를 설립하였다.⁶⁵⁾ 9월에 오스메냐는 일본으로부터 보상을 받아내기 위해 보상위원단(Commission on Reparations) 설립을 요구하였고, 의회는 즉각 관련 법안을 통과시켰다.⁶⁶⁾

전후처리로 복잡한 대내환경이었지만 당시 상황에서 정해진 수순과 일자에 따라 독립일이 가까워지면서 대외적으로 독립준비가 절대적인 요구이기도 했다. 필리핀은 당시 외교부가 존재하지 않았고, 외교관련 전문가들과 정책들을 준비해야 했기에 의회는 외교사무소(Office of Foreign Relations)를 설립하였다.⁶⁷⁾ 1945년 말에 이르면 총선거에 대한 요구가 터져 나왔다. 전쟁 전에 이미 1945년 9월 15일로 그 일자가 정해져 있었지만 당시 조건상 그 일정대로 선거를 실행하기는 불가능했던 것이다. 필리핀의회가 그 교착상태를 해소할 수 없는 상황이 되자 오스메냐 대통령은 미 의회가 입법하여 그 일정을 정하도록 하려 했다. 그 점에 대해 의회와의 의견대립이 있었지만 1945년 11월 미 상·하 양원 합동결의안으로 필리핀 대통령, 부통령, 국회의원(하원), 상원의원 2/3는 1946년 4월 30일 이전에 총선거를 통해 선출하고, 새 의회는 5월 28일 이전에 개회해야 한다고 결정하였다.

오스메냐는 미 의회의 결정에 부응하여 1946년 4월 23일을 선거일로 정하고, 새 의회는 5월 23일 개원하는 것으로 결정하였다. 신임 대통령은 5월 28일 취임하기로 결정되었다.⁶⁸⁾ 선거는 예정대로 1946년 4월 23일 진

65) Jose E. Romero, *Not So Long Ago: A Chronicle of My Life, Times and Contemporaries*, Quezon City: Alemars-Phoenix Publishing House, 1979, p. 179.

66) Milton Walter Meyer, *A Diplomatic History of the Philippine Republic*, Honolulu University of Hawaii Press, 1965, p. 27.

67) Pobre, *Philippine Legislature*, p. 197.

68) *Ibid.*, p.198.

행되었고, 독립과도정부 2기 의회인 동시에 1946년 7월 4일 등장할 필리핀공화국의 초대의회 의원으로 상원 24명, 하원 98명의 의원들이 선출되었다. 2기 의회는 1946년 5월 25일 첫 회합을 가졌고, 로하스의 대통령 당선을 확정하였다. 그리고 마침내 1946년 7월 4일, 필리핀은 50여년의 미국 지배에서 절대독립을 쟁취하기에 이른다.

태평양전쟁을 극복하고 과도정부가 환국한 후 성립되었던 과도정부의 양원제에 기초한 초대의회는 국가가 당면한 산적한 현안들을 해결해야만 했다. 엄중한 시간적 압박, 수뇌부의 정치적 갈등, 그리고 문제를 해결하려는 열정 등으로 혼재된 상황 하에서 3년여의 일본 점령의 그림자를 지우기 위한 그런 사안들에 대한 입법화 과정을 갔다. 그리고 과도정부 2기 의회는 오래지 않아 필리핀 독립을 획득함으로써 필리핀 제3공화국의 초대 의회로 성립되었지만, 독립을 목전에 둔 상태에서 입법을 위한 선택은 제한적이었으며, 논의 시간도 충분치 않았던 것이 사실이다. 다만 멀지 않아 진정한 독립국의 자주권 실행을 위한 “짧은 준비기간” 정도로 그 의회의 역할을 평가할 수 있겠다.

V. 맺음말

필리핀은 300여년 스페인의 지배를 받았고, 이어 1898년부터 1946년까지 미국의 식민 지배를 받았다. 이런 과정을 통해 유럽적 가치와 제도를 경험하게 되었고, 정치적 실행과 관습에서도 유럽적 영향을 받아온 것이 사실이다. 특히 정치·행정 제도와 교육방식은 미국으로부터 직접적이고 철저하게 필리핀에 이식되었다. 지배국으로서 본국에서 운영되고 있던 제도들을 식민지에 적용시킬 필요에 근거한 것이다. 그것은 곧

장기지배의 효율을 극대화시키기 위한 방편의 적용이었던 것으로 판단된다. 식민통치 체계는 완전하지는 않았지만 대체로 3권분립 체계를 적용시켜 나갔는데, 이 글에서는 필리핀 입법부의 성립과 변화의 양상들을 살폈고, 이어 의회 활동의 중요 지향점인 독립운동이라는 다른 하나의 측면을 중심으로 그 양상과 의미 강조하고자 했던 것이다.

이 글의 요지는 이렇다. 즉 미국의 필리핀 식민지배에는 통치체계가 몇 차례 크게 바뀌었다. 통치 지침의 변화는 미 의회에서 입법화 과정을 거치면서 바뀌었을 때 나타났다. 1902년 필리핀법(일명 쿠퍼법)이 제정되었고, 그 결과로 1907년 필리핀의회(하원)가 성립되었다. 당시 상원 역할은 필리핀위원단이 담당하였다. 1916년 존스법이 제정되어 실행된 결과로 필리핀에는 순수 필리핀인들로 구성된 상·하 양원의 입법부가 성립되었다. 그리고 1934년 타이딩스-맥더피법(The Tydings-McDuffie Act)이 승인됨으로써 식민지에 준자치정부인 독립과도정부가 수립되었으며, 그 당시 처음엔 단원제인 국회가 성립되었다가 나중엔 다시 양원제 의회가 성립되는 변화를 겪었다. 미국지배 하에서 필리핀의회의 성립과 변화의 기본 틀은 이와 같았다.

이런 요지를 간단히 풀어서 살펴보자. 지배 초기에 미국은 필리핀의 상황을 조사하기 위해 2차에 걸쳐 필리핀위원단을 파견하였다. 1차 위원단(서면 위원단)은 조사 활동으로 마감되었지만, 2차 위원단(태프트 위원단)은 실제로 현지에서 총독을 보좌하여 행정권과 입법권을 동시에 실행해 나가는 기구로 작동되었다. 1902년 미 의회에서 필리핀법(일명 쿠퍼법)이 제정되었고, 핵심 내용으로 식민지 정부의 행정권 및 총체적 관할권은 여전히 총독에게 있었지만 입법권 실행에 변화가 왔다. 식민지에서 선결되어야 할 조건들이 완결되면 필리핀인들로 구성되는 필리핀의회(하원)를 설립시키도록 하였다. 즉 미국식 양원으로 구성된 입법부를 유지하는데 그 중에서 상원의 기능은 필리핀위원단이 담당하고, 하원의 기

능은 필리핀 국민선거에서 선출된 의원들로 필리핀의회를 구성한다는 것이었다. 조건들이 완결된 후 초대 필리핀의원 선거는 1907년 7월 시행되었고, 1907년 10월 공식적으로 출범하였다. 쿠퍼법의 지침으로 성립된 필리핀의회(하원)는 1907년부터 1916년까지 운영되었으며, 당시 상원역할은 주로 미국인들로 구성된 필리핀위원단이 실행해 나갔다. 즉 형태상으로는 미국식 상·하 양원 시스템의 운영이었던 것이나, 본질에서는 다른 양상들이 전개되고 있었다. 하여튼 필리핀하원은 필리핀에서 전원 필리핀인 의원으로 구성된 최초의 입법기구였으며, 필리핀에서 최초로 완전한 선거를 통해 선출된 의원들로서 진정하게 국민의 대표적 입법기구로 기능했던 것이다.

미국의 필리핀 식민통치사에서 가장 큰 전환점의 하나는 1916년 8월 29일에 미 의회에서 필리핀 자치법(Philippine Autonomy Act of 1916), 일명 존스법(Jones Law)이 통과되었을 때 나타났다. 그 법의 지침에 따라 1916년부터 1935년까지 필리핀 입법부는 그 이전의 입법부가 변화되어 당시부터 '의원 모두가 필리핀인들'로 구성된 「필리핀 상원」과 「필리핀 하원」의 양원제 체제로 유지되었다. 이것이야말로 형태상으로 미국식 의회제도가 그대로 식민지에 이식된 것이었다. 미국 지배 하에서 필리핀 의회는 다양하게 변모되었지만 중요한 요소는 의회를 중심으로 독립운동을 진행했다는 사실에 있겠다. 필리핀의 경우 독립운동은 주로 국내 정치적 발전 과정, 특히 민족 정당의 성립·발전과 함께 하는 특이성을 보이고 있다. 물론 그런 정당의 선봉에 필리핀 민족지도자들이 있었고, 그들이 활동하는 중심 기구는 바로 필리핀 입법부(의회)였었다. 한마디로, 미국 지배 하에서 필리핀 독립운동의 주도세력은 필리핀 의회위원들의 몫이었다. 그 정점에 물론 케손과 오스메냐가 있었고, 독립운동과 관련하여 그들의 중심활동은 미국으로 독립청원사절단을 파견하는 것이었다. 전체적으로 보면 1919년 초부터 1935년 과도정부가 수립될 때까지 모

두 11차례에 걸쳐 독립청원사절단이 파견되었다. 물론 그들의 활동은 미국 대내·대외 상황에 연동될 수밖에 없었지만 최종적인 목표인 독립을 쟁취하게 된다. 그러나 ‘즉시’는 아니었다.

바로 1935년 3월 미 의회에서 타이딩스-맥더피법이 제정되었다. 그 법의 골자는 ‘10년간의 과도정부 기간’을 지내고 난 후 필리핀에 독립을 약속한다는 것이었다. 조건부이긴 하지만 독립이 약속된 것으로, 필리핀인들에게 최초로 ‘독립인정에 대한 명확한 확인서’였던 것이다. 그야말로 식민지배사에서 가장 큰 전환점이었다고 말 할 수 있겠다. 이 법이 통과됨으로 길고 험난한 독립운동에서 가장 특징적인 결과물을 획득한 것이고, 다른 각도에서 본다면 필리핀 독립운동의 최종 결과는 이때 이미 완결되었다고 볼 수도 있겠다. 즉 필리핀의 독립 수순과 일정(1946. 7. 4)이 최종적으로 결정된 것이다. 이 시기 필리핀의회는 필리핀 독립청원을 적극적으로 실행에 옮겼으며, 최종적으로 ‘10년 이후라는 조건부’이긴 했지만 독립을 약속 받았다는 점, 바로 이 점에서 그들의 역할이 최고로 강조되어야겠다.

타이딩스-맥더피법에서는 필리핀과도정부와 1946년 수립될 필리핀 공화국을 위해 필리핀국민들에 의해 헌법안 제정, 독립준비를 위한 과도정부 수립, 그리고 1946년 7월 4일 필리핀 독립 인정 등을 제시하고 있었다. 이에 따라 제헌의회가 구성되었고, 1935년 헌법이 완결되었다. 독립과도정부 구성을 위한 선거는 1935년 9월 17일 실시되었고, 11월 15일 과도정부 취임식이 개최되었다. 케손이 대통령, 오스메냐가 부통령에 당선되었고, 국회의원 98명이 선출되었다. 새로운 입법부는 과도정부 초대 단원제 국회로 성립되었다. 새로 구성된 국회는 이전과 달리 더 이상 식민지 입법부로 간주되지 않게 되고 진정한 필리핀인들의 입법부로 간주되었다. 이와 같이 통치의 기본 골격 자체가 변화되었고, 필리핀인들에 의한 ‘준자치’의 통치가 성립되었다. 과도정부 2대국회(1938-1941)의 특

징적 역할은 다시 헌법수정을 거쳐 단원제 국회에서 양원제 의회로 변화시켰다는 점이다. 그 후 필리핀 의회는 태평양전쟁이라는 직격탄에 희생되어 일본 점령기(1942. 1~1944. 10.) 동안 의회는 독자적인 활동을 할 수 없었다. 망명해있던 전시내각이 환국하였고(1944년 10월), 의회도 새롭게 회생절차를 갔지만 그 역할은 제한적일 수밖에 없었다. 멀지 않아 수립될 진정한 독립국의 자주권 실행, 즉 필리핀공화국 등장의 “짧은 준비기간”으로 평가될 수 있겠다. 미국 지배의 전 기간을 걸쳐 의회를 중심 기구로 했던 필리핀 독립운동은 -정해진 수순에 따라- 1946년 7월 4일 미국으로부터 독립되면서 완전히 마감되었다.

(2018.04.19 투고 / 2018.05.25 심사완료 / 2018.05.27 게재확정)

[Abstract]

The Establishment, Transformation, and Roles of the Philippine
Legislature(Congress) under the American Rule

Kwon, Oh-shin

The Philippines was under the colonial rule of the United States from 1898 to 1946. With the American-Spanish War of 1898, the US had emerged as the new colonial ruler, driving out Spanish forces. For approximately half a century, the Philippines experienced a variety of European values and institutions under US rule. Their political and administrative systems, as well as education, were directly influenced by the US, who adopted multiple institutions from their homeland to rule and control their colonies. Conversely, the citizens of the Philippines ceaselessly argued for the just cause of “absolute independence.” Independence movements led by the people’s leaders were maximized with the development of political parties in the Philippines. Unlike the independence movements of Korea, they were organized by leaders residing in the Philippines, rather than in foreign countries. In other words, those organizations were active within the political institutions transplanted by the US. The legislative branch (parliament) was established as one of these colonial political institutions and, as they could become members of parliament, the people’s leaders were able to organize independence movements from within parliament actively.

The purpose of this study is to explore the patterns and significance behind “the establishment and changes in the Philippines legislative branch (parliament)” and the “role of the cause for absolute independence,” which was one of the main objectives of parliamentary activities in the Philippines. In other words, this study aims to gain an understanding of the major institutions and organizations from which leaders of the independence movement pursued their activities under US rule. Moreover, it seeks to identify the characteristics of a series of movements that aimed for ultimate independence. The Philippines legislative branch was established and modified in many ways during US rule. While the establishment and changes themselves are significant, this study wishes to emphasize the legislative’s role as the key institution around which political movements were organized to pursue absolute independence for the Philippines.

□ Keyword

The Philippine Legislature(Congress), Cooper Act; Philippine Commission, Jones Law; Philippine Senate and House of the Representatives, Tydings-McDuffie Act; National Assembly of the Philippine Commonwealth

[참고문헌]

권오신, 『미국의 제국주의: 필리핀인들의 시련과 저항』, 문학과 지성사, 2000.

Agoncillo, Teodoro A. and Miligros C. Guerrero, *History of the Filipino People*, Quezon City: R. P. Garcia Publishing Co., 1983.

Agoncillo, Teodoro A. and Oscar M. Alfonso, *A Short History of the Filipino People*, Quezon City: University of the Philippines Press, 1968.

Aruego, Jose M., *The Framing of the Philippine Constitutional Convention*, Manila: Philippine Education Foundation, 1937.

Carlson, Keith Thor, *The Twisted Road to Freedom: America's Granting of Independence to the Philippines*, Quezon City: University of the Philippines Press, 1995.

Churchill, Bernadita Reyes, *The Philippine Independence Missions to the United States 1919-1934*, Manila: National Historical Institute, 1983.

Colin, Francisco, *Labor Evangelica*, Barcelona: Henrich, 1900-1902.

Corpuz, O. D., *An Economic History of the Philippines*, Quezon City: U. P. Press, 1997.

De Guzman, Raul P. and Mila A. Reforma(eds.), *Government and Politics of the Philippines*, Singapore: Oxford University Press, 1988.

- Fernandez, Alejandro M., *The Philippines and the United States—The Forging of New Relations*, Quezon City: NSDB—UP Integrated Research Program, 1977.
- Forbes, William Cameron, *The Philippine Islands*, Cambridge: The Harvard University Press, 1945.
- Gleeck, Lewis, Jr., *General History of the Philippines: The American Half-Century*, Manila: Historical Conservation Society, 1984.
- Grunder, Garel A. and William E. Livezey, *The Philippines and the United States*, Norman: University Oklahoma Press, 1951.
- Hayden, Joseph Ralston, *The Philippines: A Study in National Development*, New York: MacMilan, 1942.
- Kalaw, Maximo, *The Development of Philippine Politics, 1872–1930*, Manila: Oriental Commercial Company, Inc., 1936.
- Karnow, Stanley, *In Our Image: America's Empire in the Philippines*, New York: Random House, Inc., 1989.
- Malcolm, George, *The Government of the Philippine Islands: Its Development and Fundamentals*, Manila: The Lawyers Cooperative Publishing Company, 1916.
- Meyer, Milton Walter, *A Diplomatic History of the Philippine Republic*, Honolulu University of Hawaii Press, 1965.
- Ocampo, Ambeth R., *Pangasinan, 1801–1900, The Beginnings of Modernization*, Quezon City: New Day Publishers, 1990.
- Osmena, Sergio, *Speech on the Restoration of Commonwealth Government, 27 February 1945*, Manila: Bureau of Printing, 1945.

Pacis, Vicente Albano, *President Sergio Osmena: A Fully Documented Biography*, Manila: Philippine Constitution Association, 1971.

Paras, Corazon L.(ed.), *Roster of Philippine Legislators 1907–1987*, Quezon City: House of Representatives, 1989.

Paras, Corazon L., *The Speakers of the Philippine Legislature Branch*, Makati: Fil-Asia Printers, 1996.

Parpan, Alfred G., “The Framing of the 1935 and 1943 Constitution: A Comparative Study,” *Solidarity*, July 1970.

Pobre, Cesar P.(ed.), *Philippine Legislature 100Years*, Quezon City, Philippines: New Day Publishers, 2000.

Quirino, Carlos, *Quezon: Paladin of Philippine Freedom*, Manila: Filipiniana Book Guild, 1971.

Romero, Jose E., *Not So Long Ago: A Chronicle of My Life, Times and Contemporaries*, Quezon City: Alemars-Phoenix Publishing House, 1979.

Stanley, Peter W., *A Nation in the Making: The Philippines and the United States, 1899–1921*, Massachusetts: Harvard University Press, 1974.

Steinberg, David Joel, *Philippine Collaboration in World War II*, Manila: Solidaridad, 1967.

강택구, 「19세기말 미국 정치계의 제국주의 논쟁: 필리핀 합병안에 대한 상원의 논의를 중심으로」, 『미국사연구』 3, 1995.

권오신, 「미국에 의한 필리핀 식민화의 초기정책」, 『강원사학』 8, 1992.

권오신, 「타이딩스-맥더피법(1934)의 성립배경과 그 의미」, 『미국사연구』

7, 1998.

권오신, 「대공황, 미국의 필리핀 식민통치 변형」, 『미국사연구』 9, 1999.

권오신, 「미국 지배시기 필리핀 민족지도자들의 주도권 싸움—오스메냐와 케손의 대립관계를 중심으로—」, 『강원사학』 19·20합집, 2004.

