



## 필리핀

# 정국불안, 그 향방과 경제에 미칠 영향

글로리아 마카파갈 아로요 대통령이 본인의 대선부정 의혹 및 가족들의 뇌물수수 조사 등으로 인해 야권 정치세력, 종교계 및 교육계 등으로부터 퇴진압력을 강하게 받고 있다. 지난 6월말 하원에 대통령 탄핵안이 이미 제출되었으며 상당수의 여권정치인들도<sup>1)</sup> 대통령의 도덕성 손상을 지적하면서 사임을 종용하는 등 필리핀 정국이 불안국면으로 치닫고 있다. 한편, 2005년 5월 필리핀 여론조사기관에서 아로요 대통령의 지지율을 조사 발표한 것에 의하면 응답자의 26% 정도가 지지를 보냈으며 59%<sup>2)</sup>는 지지하지 않는 것으로 나타나, 아로요 대통령의 지지율은 역대 대통령 중에서 가장 낮은

수준으로 떨어졌다.

### 필리핀 정국불안의 구조적 원인

#### (1) 각종 무장테러단체 활성화

필리핀은 전통적으로 국내 과격단체들에 의한 납치, 테러 및 무장충돌 등 사회 불안이 상존하고 있다. 민다나오 섬의 회교분리주의 세력인 모로(Moro)<sup>3)</sup> 국가해방전선(MNLF) 및 모로 이슬람해방전선(MILF) 그리고 루손 섬을 주 활동무대로 하는 공산주의 게릴라단체인 신인민군(NPA) 등이 대표적인 무장과격단체에 해당된다.

- 1) 두 전직 대통령 중에서 코라손 아키노 전 대통령은 아로요 대통령의 도덕성 손상을 지적하면서 사임을 촉구한 반면, 피델 라모스 전 대통령(집권 여당인 라카스(Lakas)당 명예 총재)은 7월 8일 오후 대통령 궁에서 아로요 대통령과 면담한 뒤 지지입장을 표명. 7월 8일 오전에는 푸리시마 전 재무장관을 포함한 각료 10명이 집단 사임하는 사건도 발생하였음. 그러나 군부의 지지를 받고 있는 라모스 전 대통령의 지지발언으로 아키노 전대통령의 퇴임 촉구 및 내각 쿠데타 사건 등의 여론몰이 영향력은 퇴색되었음. 그리고 7월 10일 오후 3시 30분에 발표된 가톨릭 주교단 회의결과에서도 아로요 대통령의 퇴진을 요구치 않기로 함.
- 2) 지난 6월 마닐라 시민을 대상으로 하여 실시한 여론조사에서 59%가 아로요 대통령을 지지하지 않는 것으로 나타났으나, 7월 초 동일 지역 대상 여론조사에서는 비지지층 비율이 68%로 더욱 높아졌음.
- 3) 필리핀 남쪽 섬에서 거주하는 전통적 회교도를 지칭.

최근에는 남쪽 바실란 섬<sup>4)</sup>을 근거지로 하여 아부 사야프가 이끄는 과격회교단체의 활동이 사회적으로 물의를 일으키고 있다. 비록 이들이 명분은 독립 회교국가 건설을 위한 투쟁을 표방하고 있으나, 관광객 또는 주민을 납치하여 금품을 요구하는 행위를 일삼고 있다.

한편, 민다나오 섬의 분쟁은 그 시발이 16세기 스페인의 필리핀 지배가 시작되면서 토착회교도에 대한 천주교로의 개종 과정에 연유되어 약 500년의 긴 역사<sup>5)</sup>를 가진 것으로 알려지고 있다. 특히, 1950~60년대에 루손 및 비사야스<sup>6)</sup> 지역으로부터 기독교 계통의 주민들이 민다나오 섬으로 대거 이주하자 회교분리세력들의 활동은 더욱 과격성을 보이기 시작하였다. 또한, 민다나오 섬의 회교분리세력과 Jemaah Islamiyah(JI)<sup>7)</sup>의 연계 가능성도 논란의 대상이 되고 있으며, 아부 사야프는 자신의 조직원을 오사마 빈 라덴이 아프가니스탄에서 운영한 바 있는 알 카에다 훈련소에 파견 훈련시킨 적이 있다고 밝혔다.

1969년에 발족한 공산계열의 NPA는 1950년대 중반 루손 섬에서 발생한 후크발라합 농민봉기의 근본이념을 계승하여 농촌 지역으로 침투, 세력 확대를 지속한 결과, 1985년 병력이 25,000명에 달하였으며 전

국 농촌의 약 20%가 NPA의 영향권 하에 있었다. 1992년 공산당도 합법정당으로 인정되자 NPA는 국가민주화전선(NDF)을 산하 정당으로 설립하였으며, 현재 좌익 정치 세력으로 하원에도 진출하고 있다. 한편, 정부의 지속적인 유화정책 추진 등이 주효하여 NPA 정규군의 수는 10,000 여명으로 감소한 것으로 알려지고 있다.

## (2) 군부 쿠데타·민중 시위 빈발

1986년 마르코스의 하야 이후 19년 동안 10여 차례의 군부 쿠데타 시도가 있었다. 2003년 7월에는 특수부대(Scout Rangers) 장교 및 장병 323명이 마닐라 시내 고급아파트<sup>8)</sup>를 23시간 동안 점거하며 군부 내 부패일소와 처우개선 등을 요구하는 사건이 발생한 적이 있다. 현재 필리핀 군인들은 군장비의 부족 및 노후화, 의료시설 및 병영막사의 불충분, 군부 고위층의 부정부패 등으로 인해 사기가 심각할 정도로 저하되어 있어, 사기진작을 위한 적절한 조치가 취해지지 않을 경우에는 추가 쿠데타 시도 가능성도 배제할 수 없어 보인다.

또한, 고질적인 부정부패, 높은 실업률, 빈곤층의 불만 등으로 인해 대정부 항의시위가 빈발하고 있으며, 1986년 2월 마르코스, 2001년 1월 에스트라다의 권좌로부터 축출

4) 민다나오 섬에 속하는 작은 섬으로서 민다나오의 서쪽에 위치함.

5) 민다나오 섬의 분쟁은 세계에서 두 번째로 오랜 역사를 가졌으며, 수단의 남북간 분쟁이 약 1,000년 동안 지속되고 있는 역사적으로 가장 오래된 지역분쟁으로 알려지고 있음.

6) 루손과 민다나오 사이에 있는 사마르, 파나이, 네그로스, 체부, 레이테 등 섬 지역을 총체적으로 일컫는 지명

7) JI는 1980년대 인도네시아에서 이슬람 공동체 형식으로 출범했으나, 1990년대 중반 이후 창설멤버 중 한 명인 압둘라 숭카르(사망)가 오사마 빈 라덴의 al Qaeda 조직과 연관을 맺으면서 테러 활동을 전개해 왔음. JI의 목표는 태국 남부에서 말레이반도, 싱가포르, 인도네시아 군도와 필리핀 남부 등을 잇는 지역에 단일 이슬람국가 건설하는 것이며 조직원들도 이들 지역에 널리 퍼져있음.

8) 마닐라 상업중심지역 마카티에 위치한 Oakwood Premier Apartments 단지.

도 민중의 힘(People Power)이 주도하였다. 필리핀의 사회불안을 촉발한 역사 및 사회적 배경 등을 감안할 때, 무장단체의 준동, 군부의 쿠데타 시도, 과격한 민중 시위 등으로 인한 정국불안에서 완전히 벗어나기에는 상당한 시간이 필요해 보인다.

### 최근 정국불안 심화의 원인

#### (1) 아로요 대통령, 대선 부정 연루 사실 시인

아로요 대통령은 2001년 1월 에스트라다 전 대통령이 권좌에서 물러났을 때 부대통령으로서 대통령직을 승계하였으며, 전임 대통령의 잔여임기만 채우고 차기 대통령 선거에의 불출마를 약속하였다. 그러나 2003년 11월 영화배우 출신으로 에스트라다 전 대통령의 친구인 페르난도 포우가 대통령 선거에 출마하자 아로요 대통령은 불출마 약속을 깨고 선거에 출마하였다.

2004년 5월 대선에서 아로요 대통령은 포우와의 접전 끝에 약 1백만 표 차이로 승리하여 집권 2기를 맞이하였으나, 포우는 대선결과에 승복하지 않고 부정선거 의혹 관련 대법원 소송을 제기하는 등 아로요 대통령에 대한 공격을 늦추지 않았다. 2004년 12월 포우의 사망으로 대법원 소송은 중단되었지만 그의 지지자들의 선거부정 규명

투쟁은 계속되었다. 특히, 지난 5월에는 2004년 대선기간 중 아로요 대통령과 선거관리위원회의 고위관리간의 선거부정과 관련된 부적절한 통화내용<sup>9)</sup>이 공개되었으며, 그 이후 필리핀 의회에서는 녹취 자료의 진위 여부에 대한 조사가 진행되었고, 마침내 6월 27일 아로요 대통령은 본인이 전화 목소리의 주인공임을 시인하고 대국민 사과를 하기에 이르렀다.

#### (2) 대통령 가족에 대한 뇌물수수 조사

아로요 대통령의 남편은 고위직에 대한 인사 청탁과 불법 복권게임 운영자들로부터의 뇌물수수 의혹을 받고 있으며, 현재 의회 특별위원회의 조사가 진행되고 있다. 그리고 2001년 1월부터 2005년 3월 사이에 필리핀 여론조사기관에서 11회에 걸쳐 실시한 여론조사에 의하면 응답자의 46%가 대통령 남편은 신뢰할 수 없는 인물로 평가하였다.

하원 의원인 아로요 대통령의 아들과 시동생도 불법 복권게임 운영자들로부터 각각 매월 50만 페소의 뇌물을 받았다는 의혹이 제기되어 이들도 의회 차원의 조사를 받고 있는 것으로 알려졌다. 또한, 아로요 대통령 본인까지도 2004년 5월 대선 당시 불법 복권게임 운영자들로부터 선거자금을 수수하였다는 의혹을 받고 있다.

9) 부적절한 통화내용의 주요 부분: (Female voice) So will I still lead by 1M (sic)? (Garci) More or less it's that advantage, ma'am. (Female voice) It cannot be less than 1M? (Garci) I will force it. 여기서 "Garci"는 선거관리위원장이며 "1M"은 1백만 표를 의미함. 한편, 6월 6일 아로요 대통령 측은 시중에 유포된 Garcí 테이프와 대통령이 Gary로 칭하는 상대 남자와의 통화내용을 담은 테이프(Gary 테이프) 등 두개의 테이프를 기자들에게 제시하면서 Garcí 테이프는 조작된 것이라고 주장하였음. 그러나 추후 아로요 대통령이 Garcí 테이프의 주인공이 본인임을 스스로 시인하였을 뿐만 아니라 Gary 테이프의 상대 남자는 현재 하원 의원인 대통령 시동생의 측근인 것으로 밝혀짐(Time, July 11, 2005, pp16에서 발췌).

### (3) 강력한 개혁정책 추진에 대한 반발

필리핀 정부는 국가 경제에 큰 부담으로 작용하고 있는 만성적 재정적자를 해소하기 위해 2004년 10월 세제 관련 법제도의 개혁을 통한 재정안정화 계획을 발표하였다. 동 재정안정화 계획은 주류 및 담배의 물품세율 인상, 징세 효율성의 제고, 연체세금의 탕감, 투자 인센티브의 합리화, 부가가치세의 세율 인상<sup>10)</sup> 및 면세대상 축소, 소득세 산출체계의 조정<sup>11)</sup>, 통신독점망세의 도입<sup>12)</sup> 등 8개 조세관련법의 제·개정 작업 추진으로 집약된다. 8개 조세관련법 중에서 주류 및 담배의 물품세율을 인상하는 법안은 2004년 12월, 그리고 징세 효율성 제고를 위한 법안은 2005년 1월 의회에서 각각 가결되었다. 부가가치세율 인상법안 및 면세대상 축소 법안도 2005년 6월 10일 상원에서 통과되었다. 그러나 연체세금 탕감 법안 및 투자 인센티브 합리화 법안은 2004년 12월 하원을 통과하였으나 아직도 상원에 계류되어 있다<sup>13)</sup>.

한편, 세율 인상과 관련하여 관련업계 및 일반소비자들이 부정적인 반응을 보이고 있으며, 특히 부가가치세의 세율 인상 및 면세대상 축소에 따른 유류 및 가스, 전기, 국내 항공 및 해운, 의료 및 법률 서비스, 비식용 농산품 등 일상생활과 직결된 분야의 가격

인상은 세계개혁에 대해 일반국민들의 반감으로 연결되고 있다. 더욱이 지난 7월 1일 부가가치세법이 발효되자 야당 의원들은 관련법의 위헌 가능성을 주장하면서 대법원에 효력정지 청원서를 제출하였으며, 대법원은 부가가치세법에 대해 발효 후 불과 수 시간 만에 잠정 효력정지 조치(Temporary Restraining Order)를 취하였다.

또, 아로요 대통령은 헌법개정을 통해 현 대통령중심의 중앙집권제를 내각책임의 연방제로 변경하는 정치체제 개혁 작업을 추진하고 있다. 다만 조세제도의 개혁 등 경제 관련 사항이 시급하여 헌법개정 논의는 금년 하반기에 본격적으로 진행하는 것으로 시기적으로 다소 연기하였을 뿐이다.

이번 헌법개정 작업에는 입법절차의 쇄신, 관료적 형식주의 탈피, 선거비용이 필요치 않은 선거제 도입, 기존 헌법의 경제관련 조항에 대한 재정비 등도 포함된다. 연방제 도입은 회교분리주의자들이 득세하고 있는 민다나오 섬 등 남부지방의 안정화에는 기여할 수 있을 것으로 보이나, 일부 기성정치인 및 기득권층에서는 정치체제의 변화에 대해 부정적 태도를 견지하는 것으로 알려졌다.

### 필리핀 정국의 향배

아로요 대통령이 선거부정 관련 내용을 시인하고 대국민 사과를 한 후, 탄핵안도 하

10) 최고 부가세율은 10%에서 12%로 인상, 전기 및 유류제품에 대한 부가세율은 법 시행 1차년 4%, 2차년 6%, 3차년 8%, 4차년 12%로 인상, 기초 식품류는 국내산일 경우 6% 수입품일 경우 8%의 부가세율을 적용하는 등 세율체계가 다단계로 구성되어 실제 시행에서 문제점 발생 가능성이 높은 것으로 보는 시각이 있음.

11) 세금부과 대상 소득의 산출과정을 순액제에서 총액제로 변경

12) 통신회사에 대해 부가가치세 대신에 독점망세(franchise tax)를 부과.

13) 일곱 번째의 소득세 산출체계의 조정과 여덟 번째 통신독점망세의 도입에 대해서는 아직까지 정부가 관련 법안도 하원에 제출하지 않은 상태임.

원에 이미 제출되는 등 아로요 대통령에 대한 사임압력이 거세지고 있다. 따라서 필리핀 정국 향배와 관련하여 아로요 대통령의 정권유지 여부가 관심의 초점이 되고 있다.

(1) 사임 또는 탄핵의 경우

아로요 대통령이 사임을 하거나 탄핵되었을 경우 대권 승계서열은 부대통령이 1위, 상원의장이 2위이다. 그러나 카스트로 부대통령은 방송인 출신으로 정치 경륜이 부족할 뿐만 아니라 언론 및 방송계열이 특정 재벌과 밀착된 점 등으로 인해 국정책임자로서 부적절하다는 견해가 지배적이다. 따라서 대통령의 사임이나 탄핵을 주도한 야권 정치세력 등은 대통령뿐만 아니라 부대통령의 동반 퇴진을 요구할 것으로 보이며, 이 경우 의회가 선거법을 제정·발표한 이후 60일 이내에 새로운 정·부대통령이 선출될 때까지 드릴론 상원의장이 대통령 서리로서 국정책임을 맡게 될 것이다.

과도 정부가 주관하는 대선에는 카스토로 부대통령도 입후보도 가능하나, 선명한 대권 후보 부재로 인해 후임 정·부대통령 선출 과정에서 상당한 혼란이 예상된다. 그리고 만약 부대통령에 의한 대권 승계가 이뤄진다면 해도 정치 이해집단간의 알력으로 인해 정국불안이 지속될 것으로 보인다.

한편, 탄핵소추는 이미 의회 차원에서 진행되고 있지만, 현재 탄핵안이 제출된 정도이며, 탄핵안에 대해 하원의 1/3 이상이 동의하였을 때 상원으로 넘겨져 탄핵 재판이 시작된다. 따라서 탄핵소추과정은 상당한 시일이 소요되므로 아로요 대통령 입장에서는 오히려 이 기간을 국면전환을 위해 이용할

가능성이 있다는 견해가 있다. 또한, 현재 하원에서 여당권 의석수가 직접선출의석 수 212석 중에서 181석을 차지할 정도로 정부의 의회지지기반이 확고하여 야권이 원하는 방향으로 탄핵소추의 진행을 기대하기는 어려워 보인다. 한편, 집권 여당인 라카스당의 명예총재이자 군부에 영향력을 행사할 수 있는 라모스 전 대통령이 여권 실세인 점을 감안할 때 아로요 대통령이 바라는 대로 탄핵과정이 추진되지 않을 가능성도 배제할 수 없다.

(2) 아로요, 계속 집권의 경우

군부세력의 지원을 받고 있는 라모스 전 대통령이 아로요 대통령에 대한 지지입장을 표명하였으며 가톨릭 주교단에서도 대통령의 하야를 요구치 않기로 발표한 후, 현 정권이 급박하게 몰락할 가능성은 낮아진 것으로 보인다. 또한, 아로요 대통령은 가톨릭 주교단에서 제의한 바 있는 비정치적 성격의 진실규명위원회를 설치하여 선거부정 의혹에 대한 진상조사를 실시하는 것을 공식 발표하였고, 이에 대해 가톨릭 주교단에서는 진실규명위원회에 의해 밝혀질 사실들은 대통령 탄핵 추진 여부의 판단 근거가 될 것으로 평가하였다.

라모스 전 대통령은 지지입장 표명의 전제조건으로 내각책임제로의 전환을 위한 헌법개정 추진 등을 제시하였으며, 최근 현 정국 수습방안으로서 헌법개정 등 정치체제 개혁 작업을 주도할 7인 최고위원회를 상하원 공동결의로 설치하고, 2006년 2월까지 헌법개정 완료, 2006년 5월 총선 실시 등을 제시한 바 있다. 만약 라모스 전 대통령의

〈표〉

필리핀의 주요 경제지표

단위: %

구 분	2001	2002	2003	2004	2005 <sup>f</sup>
경 제 성 장 륜	1.8	4.3	3.6	6.1	5.1
재 정 수 지 / G D P	-4.1	-5.4	-4.7	-3.9	-3.1
소 비 자 물 가 상 승 륜	6.1	3.1	2.9	6.0	8.2
외 채 잔 액 / G D P	82.2	78.3	80.7	77.9 <sup>e</sup>	70.1

자료: EIU Country Report (Apr. 2005) 및 EIU viewswire (06 Jul. 2005).

정국수습방안에 따라 제반 절차가 진행될 경우 아로요 대통령은 2006년 5월까지만 대통령으로 재임하게 될 것이다.

### 경제에 미치는 영향

필리핀은 만성적 재정적자와 과중한 외채 상환부담 등의 고질적인 경제문제를 안고 있으며, 실제로 부족한 정부재정 조달의 상당 부분을 해외차입에 의존하고 있어 주요 경제문제들이 상호 악순환의 작용을 하고 있는 실정이다. 2005년의 경우도 재정적자 보전과 관련하여 약 40억 달러(226억 페소)의 해외차입이 필요한 것으로 예상되며, 앞으로 국제금리의 인상이 있을 경우 이 나라의 외채상환부담은 더욱 가중될 것으로 보인다. 따라서 만성적인 재정적자 해소가 경제정책 추진의 최우선 과제이며, 세수 증대를 위한 세제 관련 법제도의 개선 및 정비 작업이 추진되어 왔다.

금년 초에는 S&P 및 Moody's 등 국제 신용평가기관들이 필리핀 정부의 재정적자 해소 노력이 부족하다고 판단하여 국가신용 등급을 하향 조정하였으며<sup>14)</sup>, 더욱이 지난 7월 1일 대법원의 부가가치세법에 대한 효

력정지 조치, 7월 8일 재무장관을 비롯한 10명의 경제각료들의 집단 사임 등의 사태가 발생하자 S&P, Moody's, Fitch 등은 재정 적자 해소와 같은 경제문제를 풀어 가는데 차질이 발생할 것을 염려하여 국가신용등급의 전망을 모두 안정적(Stable)에서 부정적(Negative)으로 하향 조정하였다. 특히, 대법원의 부가가치세법 효력정지 조치는 조세제도 개혁을 통한 정부재정의 조기 안정화를 바라고 있는 국제신용평가기관 및 외국인투자자들의 기대에 정면 역행하는 처사로 간주되어 페소화 가치의 급락과 증권 시장의 폭락을 초래하였다.

현재 국제신용평가기관과 외국국인투자자들은 필리핀에 대해 관망하는 자세를 취하고 있는데, 아로요의 사임이나 탄핵으로의 정국 향방의 가닥이 잡힐 경우, 추가적인 국가신용등급 하향과 외국인 투자자금의 대거 유출 등으로 필리핀 경제가 상당한 어려움에 봉착하게 될 것으로 우려된다.

그러나 아로요 대통령이 의회의 탄핵절차에 적절히 대처하면서 계속 집권을 하게 되면 필리핀 정부가 대통령 중심제에서 내각책임제로 전환되는 과정을 관리하는 과도정

14) S&P: BB (2003. 4) → BB- (2005. 1), Moody's: Ba2 (2004. 11) → B1 (2005. 2).

권의 역할을 수행하게 될 것으로 예상할 수 있다. 따라서 아로요 대통령의 집권 연장은 내각책임제 정부가 들어설 때까지의 정국불안을 줄이는데 효과적일 수 있으며 조세개혁의 추진도 계속되어 다소나마 재정안정화

를 기대할 수 있을 것이다. 또, 이는 국제신용평가기관의 추가 신용등급 하락을 막고 이 나라의 경제가 활력을 유지하는데 기여할 것으로 예상되어진다.

【정 동 식】