

## 필리핀, 정국불안의 현주소와 향방

- 글로리아 마카파갈 아로요 현대통령이 본인의 대선부정 의혹 및 가족들의 뇌물수수 조사 등으로 인해 야권정치세력, 종교계 및 교육계 등으로부터 대통령 퇴직 압력을 강하게 받고 있음. 지난 6월말 대통령 탄핵안이 하원에 이미 제출되었으며 상당수의 여권정치인들도<sup>1)</sup> 대통령의 도덕성 손상을 지적하면서 사임을 종용하는 등 필리핀 정국이 불안국면으로 치닫고 있는 실정임.
- 또한 2005년 5월 필리핀 여론조사기관에서 아로요 대통령의 지지율을 조사 발표한 것에 의하면 응답자의 26% 정도가 지지를 보냈으며 59%는 불만이 있는 것으로 나타나, 필리핀의 역대 대통령 중에서 국민들의 지지율이 가장 낮은 대통령으로 기록.

### 필리핀은 왜 정국불안이 지속되는가?

- 필리핀은 전통적으로 국내 과격단체들에 의한 납치, 테러 및 무장충돌 등이 자주 발생하여 사회적 불안이 상존해 왔음. 민다나오 섬의 회교분리주의세력인 모로<sup>2)</sup> 국가 해방전선(MNLF) 및 모로 이슬람 해방전선(MILF) 그리고 루손 섬을 주 활동무대로 하는 공산주의 게릴라단체인 신인민군(NPA) 등이 대표적인 무장과격단체에 해당됨.
- 최근에는 남쪽 바실란 섬<sup>3)</sup>을 근거지로 하여 아부 사야프가 이끄는 과격회

---

1) 두 전직 대통령 중에서 코라손 아키노 전대통령은 아로요 대통령의 도덕성 손상을 지적하면서 사임을 촉구한 반면, 피델 라모스 전대통령(집권 여당 Lakas 당의 명예 총재)은 7월 8일 오후 대통령 궁에서 아로요 대통령과 면담한 뒤 지지입장을 표명. 또한 그는 7월 10일 태국 방콕의 강연일정을 위해 출발하면서 7월 15일 귀국할 때까지 아로요 대통령의 건재에 대해 확신한다고 기자들에게 밝힘. 7월 8일 오전에는 나리시마 전재무장관을 포함한 각료 10명이 집단 사임하는 내각 쿠데타적 사건도 발생하였음. 그러나 군부세력을 장악하고 있는 라모스 전대통령의 지지발언으로 아키노 전대통령의 퇴임 촉구 및 내각 쿠데타 사건 등의 여론몰이 영향력은 이미 퇴색된 것으로 보는 시각이 있음. 그리고 7월 10일 오후 3시 30분에 발표된 가톨릭 주교단 회의결과에서도 아로요 대통령의 퇴진을 요구치 않기로 함.

2) 모로(Moro): 필리핀 남쪽 섬에서 전통적으로 거주하는 회교도들을 지칭하는 어휘.

교단체의 활동이 사회적으로 물의를 일으키고 있음. 이들은 독립회교국 건립 투쟁을 표방하고 있으나 관광객 또는 주민을 납치하여 금품을 요구하는 행위를 일삼고 있음.

- 한편 민다나오 섬의 분쟁은 그 시발이 16세기 스페인의 필리핀 지배가 시작되면서 토착회교도에 대한 천주교로의 개종 과정에 연유된 것으로 알려져 약 500년의 역사가 있음<sup>4)</sup>. 특히 1950-60년대에 루손 및 비사야스<sup>5)</sup> 지역으로부터 기독교 계통의 주민들이 민다나오 섬으로 대거 이주하자 회교분리세력들의 활동은 더욱 적극성을 보이기 시작하였음.
- 민다나오 섬의 회교분리세력과 Jemaah Islamiyah(JI)<sup>6)</sup>의 연계 가능성에 대해서도 논의가 시작되고 있으며, 아부 사야프는 자신의 조직원을 오사마 빈 라덴이 아프가니스탄에서 운영한 바 있는 알 카에다 훈련소에 파견 훈련시킨 적이 있다고 밝힌 것으로 알려짐.
- 1969년에 발족한 NPA는 1950년대 중반 루손 섬에서 발생한 후크발라합 봉기의 근본 이념을 계승하여 농촌지역으로 침투, 세력 확대를 지속한 결과, 1985년 정규군이 25,000명에 달하였으며 전국 농촌의 약 20%가 NPA의 영향권 하에 있었음.
- 1992년 공산당도 합법정당으로 인정되자 NPA는 국가민주화전선(NDF)을 산하 정당으로 설립하였으며 현재 좌익 정치세력으로 하원에도 진출하고 있음. 한편 정부의 지속적인 유화정책 추진 등이 주효하여 NPA 정규군의 수는 10,000 여명으로 감소하였음.
- 1986년 마르코스의 하야 이후 지난 19년 동안 10여 차례의 군부 쿠데타

---

3) 민다나오 섬에 속하는 작은 섬으로서 민다나오의 서쪽에 위치함.

4) 현재 수단 남북간의 분쟁이 약 1,000년 동안 지속되어 이 지구상에서 역사적으로 가장 오래된 지역분쟁이며, 민다나오 섬의 분쟁은 두 번째로 오랜 역사가 있음.

5) 루손 및 민다나오 섬 사이에 있는 사마르, 파나이, 네그로스, 체부, 레이테 등의 섬들을 총체적으로 일컫는 지명.

6) 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 이슬람국가를 건설하는 것이며 조직원들도 이들 지역에 널리 퍼져있음.

시도가 있었음. 2003년 7월에는 특수부대(Scout Rangers) 장교 및 장병 323명이 마닐라 시내 고급아파트 단지<sup>7)</sup>의 고층 1개 동을 급습, 23시간 동안 점거하여 군부내 부패일소와 처우개선 등을 요구하는 사건이 발생하였음.

- 현재 필리핀 군인들은 군장비의 부족 및 노후화, 의료시설 및 병영막사의 불충분, 군부 고위층의 부정부패 등으로 인해 사기 저하가 심각한 상태에 있으며, 사기진작을 위한 적절한 조치가 취해지지 않을 경우 추가 쿠데타 시도 가능성도 배제할 수 없음.
- 또한 고질적인 부정부패, 높은 실업률, 빈곤층의 불만 등으로 인해 대정부 항의시위가 빈발하고 있으며, 정치적 문제로 인한 군중시위도 자주 발생하는 점 등을 감안할 때 필리핀 국민들은 시위문화에 익숙해져 있는 것으로 보임. 1986년 2월 마르코스, 2001년 1월 에스트라다의 권좌로부터 축출도 민중의 힘(People Power)이 주도하였음.

## 최근 정국불안 심화의 근인은?

### □ 대통령의 대선부정 관련 부적절한 통화내용에 대한 시인

- 아로요 대통령은 2001년 1월 에스트라다 전대통령이 권좌에서 물러났을 때 부대통령으로서 대통령직을 승계하였으며 전임 대통령의 잔여임기만 채우고 차기 대통령 선거에의 불출마를 약속하였음. 그러나 2003년 11월 영화배우 출신으로 에스트라다 전대통령의 친구인 페르난도 포우가 대통령 선거에 출마하자 아로요 대통령은 불출마 약속을 깨고 대선 입후보를 선언하였음.
- 2004년 5월 대선에서 아로요 대통령이 포우와의 접전 끝에 약 1백만 표 차이로 승리하여 집권 2기를 맞이하게 되었음. 그러나 포우는 대선결과에 승복하지 않고 부정선거 의혹 관련 대법원 소송을 제기하는 등 아로요 대통령에 대한 공격을 늦추지 않았음.

7) 마닐라 상업중심지역 마카티에 위치한 Oakwood Premier Apartments 단지

- 2004년 12월 포우의 사망으로 대법원 소송은 중단되었지만 그의 지지자들의 선거부정 규명 투쟁은 계속되었으며 지난 5월 2004년 대선기간 중 아로요 대통령과 선거관리위원장의 선거부정 관련 부적절한 통화 내용<sup>8)</sup>을 도청 녹음한 것을 입수, 발표함. 그 이후 필리핀 의회에서는 녹취 자료의 진위 여부에 대한 조사를 진행하였고 마침내 6월 27일 아로요 대통령은 본인이 전화 목소리의 주인공임을 시인하고 대국민 사과를 함.

## □ 가족들에 대한 뇌물수수 조사

- 아로요 대통령의 남편은 고위직에 대한 인사 청탁과 불법 복권게임 운영자들로부터의 뇌물수수 의혹을 받고 있으며, 의회 특별위원회에 의한 조사가 진행되고 있음. 한편 자신의 신상문제가 아로요 대통령의 직무 수행에 미치는 부담을 덜어 주기 위해 지난 7월 6일 미국으로의 외유를 떠났음. 2001년 1월부터 2005년 3월 사이에 필리핀 여론조사기관에서 11회에 걸쳐 실시한 여론조사에 의하면 응답자의 46%가 대통령 남편은 신뢰할 수 없는 인물로 평가.
- 하원 의원인 아로요 대통령의 아들과 시동생도 불법 복권게임 운영자들로부터 각각 매월 50만 페소의 뇌물을 받았다는 의혹이 제기되고 있으며 이들에 대한 조사도 의회 차원에서 진행되고 있음. 뇌물수수 물의가 빚어지자 아로요 대통령의 아들은 장기 휴가에 들어갔으나, 시동생은 관련 혐의를 부인하면서 의회 활동을 계속하고 있는 것으로 알려짐. 또한 아로요 대통령 본인도 2004년 5월 대선 당시 불법 복권게임 운영자들로부터 선거자금을 수수하였다는 의혹을 받고 있음.

8) 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 남자와 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)

## □ 강력한 개혁정책 추진에 따른 반작용

### ◁ 조세제도의 개혁 ▷

- 필리핀 정부는 국가 경제에 큰 부담으로 작용하고 있는 만성적 재정적자를 해소하기 위해 2004년 10월 세제 관련 법제도의 개혁을 통한 재정안정화 계획을 발표하였음. 동 재정안정화 계획에 의하면 주류 및 담배 물품세율의 인상, 징세 효율성 제고, 연체세금의 탕감, 투자 인센티브의 합리화, 부가가치세의 세율 인상<sup>9)</sup> 및 면세대상 축소, 소득세 산출체계의 조정<sup>10)</sup>, 통신독점망세의 도입<sup>11)</sup> 등 8개 조세관련법의 제·개정 작업을 추진하는 것임.

- 8개 조세관련법 중에서 주류 및 담배의 물품세율을 인상하는 법안이 2004년 12월, 그리고 징세 효율성 제고를 위한 법안은 2005년 1월 의회에서 가결되었음. 부가가치세의 세율 인상 법안 및 면세대상 축소 법안도 2005년 6월 10일 상원에서 통과되었음. 그러나 연체세금 탕감 법안 및 투자 인센티브 합리화 법안은 2004년 12월 하원을 통과하였으나 아직도 상원에서 계류되어 있음<sup>12)</sup>.

- 세율 인상과 관련하여 관련업계 및 일반소비자들이 부정적인 반응을 보이고 있으며, 특히 부가치세율 인상 및 면세대상 축소로 인해 유류 및 가스, 전기, 국내 항공 및 해운, 의료 및 법률 서비스, 비식용 농산품, 문예 창작 등 일반국민들의 일상생활과 직결된 분야에서 가격인상이 예견됨.

- 지난 7월 1일 부가가치세법이 발효되자 야당 의원들이 관련법의 위헌을 제기하면서 대법원에 효력중지 청원을 제출하였으며, 대법원은 부가가치세법에 대해 발효 후 불과 수 시간 이내에 잠정 효력중지 조치(Temporary Restraining Order)를 취하였음.

9) 최고 부가세율은 10%에서 12%로 인상, 전기 및 유류제품에 대한 부가세율은 범시행 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.

10) 세금부과 대상 소득의 산출과정을 순액제에서 총액제로 변경.

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

12) 일곱 번째의 소득세 산출체계의 조정과 여덟 번째 통신독점망세의 도입에 대해서는 아직까지 정부 측에서 하원에 관련 법안도 제출하지 않은 상태임.

- 이는 조세제도 개혁을 통한 정부재정의 조기 안정화를 바라고 있는 국제 신용평가기관 및 필리핀의 외국인투자자들의 기대에 역행하는 것으로 폐소화 가치의 급락과 증권시장의 폭락을 초래하였음. 한편 대법원의 조치가 경제에 미칠 영향을 우려하는 목소리가 경제계 및 정치권으로부터 나오기 시작하자 7월 14일까지 잠정 조치의 유지 여부에 대한 검토를 끝내는 것으로 대법원에서 발표.

#### ◁ 정치체제의 개혁 ▷

- 아로요 대통령은 헌법 개정을 통한 현 대통령중심의 중앙집권제를 내각책임의 연방제로 변경하는 정치체제 개혁 작업을 추진하고 있음. 다만 조세제도의 개혁 등 경제 관련 사항이 시급하여 헌법 개정 등은 금년 하반기에 집중적으로 진행하는 것으로 계획하고 있음.
- 입법절차의 쇄신, 관료적 형식주의 탈피, 선거비용이 필요치 않은 선거제 도입, 기존 헌법의 경제 관련 조항에 대한 재정비 등도 이번 헌법 개정 작업에 포함됨. 연방제 도입은 회교분리주의자들이 득세하고 있는 민다나오섬 등 남부지방의 안정화에는 기여할 수 있을 것으로 보이나, 정치체제의 변화에 대해 일부 기성정치인 및 기득권층에서는 부정적 태도를 견지할 수 있음.

### 필리핀 정국은 어느 방향으로?

- 지난 6월 27일 아로요 대통령이 선거관리위원장과 선거부정 관련 부적절한 통화 내용을 시인하고 대국민 사과를 한 후, 일각에서는 사임을 요구하고 있는 한편, 탄핵소추도 진행되고 있음. 따라서 아로요 대통령이 사임을 하거나 탄핵되었을 때와 정권을 유지하는 경우로 구분하여 정국 시나리오를 분석코자 함.

#### □ 사임 및 탄핵

- 아로요 대통령이 사임을 하거나 탄핵이 되었을 경우 부대통령이 대권 승계서열에서 1위이고 2위는 상원의장임. 그러나 카스트로 현부대통령은 방

송인 출신으로 정치 경륜이 부족할 뿐만 아니라 언론 및 방송의 특정 재벌과 밀착된 점 등으로 인해 국정책임자로서 책임이 아닌 것으로 보는 견해가 지배적임.

- 따라서 대통령의 사임이나 탄핵을 주도한 야권정치세력 등은 대통령뿐만 아니라 부대통령도 같이 물러날 것을 요구할 것으로 보이며, 이 경우 드릴론 상원의장이 대통령 서리로서 의회에 의한 선거법의 제정 발표 이후 60일 이내에 새로운 정·부대통령이 선출될 때까지 국정책임을 맡게 됨.
- 과도 정부가 주관하는 대선에는 카스토로 현부대통령도 입후보가 가능하나, 선명한 대권후보 부재로 인해 후임 정·부대통령 선출과정에서 상당한 혼란이 예상됨. 그리고 만약 부대통령에 의한 대권 승계가 이뤄진다면 해도 정치이해집단간의 알력으로 인해 정국불안은 지속될 것으로 보임.
- 한편 탄핵소추는 이미 의회 차원에서 진행되고 있지만, 현재 탄핵안이 발의된 정도이며, 탄핵안에 대해 하원의 1/3 이상이 동의하였을 때 상원으로 넘겨져 탄핵 재판이 시작됨. 따라서 탄핵소추과정은 상당한 시일이 소요되므로 아로요 대통령 입장에서는 국면 전환을 위해 이용할 수도 있음.
- 또한 현재 하원에서 여당권 의석수가 직접선출의석 수 212석 중에서 181석을 차지할 정도로 정부의 의회지지기반이 확고하여 야당권정치세력 등이 원하는 대로 탄핵이 진행되지 않을 수도 있음. 그러나 여당권의 실세는 집권 여당인 라카스당의 명예총재이자 군부에 영향력을 행사할 수 있는 라모스 전대통령인 점을 감안할 때 아로요 대통령측에서 바라는 대로 탄핵과정이 추진되지 않을 가능성도 있음.

## □ 정권유지

- 군부세력의 지원을 받고 있는 라모스 전대통령이 아로요 대통령에 대한 지지입장을 표명하였으며 가톨릭 주교단에서도 대통령의 하야를 요구치 않기로 발표한 점 등을 감안할 때 정권유지 가능성도 배제할 수 없음. 라모스 전대통령이 지지입장 표명의 전제조건으로 내각책임제로의 전환을 위한 헌법 개정 추진 등을 제시한 것으로 알려짐.

- 최근 라모스 전대통령이 자신의 현정국 수습방안으로서 헌법 개정 등 정치체제 개혁작업을 주도할 7인 최고위원회를 상하원 공동결의로 설치하고, 2006년 2월까지 헌법 개정 완료, 2006년 5월 총선 실시 등을 밝힌 바 있음. 라모스 전대통령의 계획대로 제반 절차가 진행될 경우 아로요 대통령은 2006년 5월까지만 대통령으로 재임하게 됨.
- 아로요 대통령이 필리핀 정부가 대통령 중심제에서 내각책임제로 전환되는 과정을 관리하는 과도기적 역할을 하게 되어 2006년 5월 총선에 의한 내각책임제 정부가 들어설 때까지의 정국불안을 줄이는데 효과적인 방안이 될 수 있음.

#### □ 시나리오에 대한 종합

- 1986년 마르코스, 2001년 에스트라다의 대통령 사임은 군부세력이 지원 하는 민중의 요구에 의해 이뤄진 것이나, 지금은 민중시위도 군부와 가톨릭 주교단의 태도 불변으로 대규모 확대 계기를 얻지 못하고 있으며, 현정치체제로는 정치 및 경제 분야의 개혁 작업을 원만히 추진해 나갈 능력을 갖춘 국가지도자를 선출하기도 어려운 형편임.
- 따라서 현상황에서 변화가 없을 경우에는 라모스 전대통령이 밝힌 정국수습 복안대로 제반 계획이 진행되어 아로요 대통령이 2006년 5월까지만 정권을 유지하는 방향이 사임 또는 탄핵으로 가는 것보다 유력해 보임. 한편 내각책임제가 도입되었을 때 라모스 전대통령이 첫 수상으로 취임할 가능성이 높은 것으로 보는 시각이 있음.

부장대우겸 수석조사역 정 동 식

(☎3779-6664)

E-mail : kdchung@koreaexim.go.kr