

라모스정권의 경제개혁과 민주체제의 공고화*

박 기 덕**

목 차

- I. 서론
- II. 경제개혁의 이슈와 개발정책 및 전략
- III. 경제개혁정책 및 경제정책 일반의
내용과 집행 상태
- IV. 맺음말

I. 서론

필리핀은 오랫동안 구미열강의 식민통치를 받았고, 그 유산으로 미국의 대규모 군사기지들이 최근까지 존재였으며, 경제적으로 대미 종속적인 상황에 처해 있었고, 정치적으로 미국의 영향력을 크게 받아왔다. 따라서 오늘날까지도 필리핀에서 일어나는 정치, 사회 및 경제적 변화시도들은 구조적인 제약 내에서 일어나는 표피적인 현상으로 치부되기 일쑤다. 이런 예단들을 민주화 이후의 필리핀 정치에 적용하면, 일련의 정치 및 경제에 관련된 제도적 변화들도 결국은 구조적인 틀을 깨기 어려울 것이기 때문에 필리핀에 “실질적 민주화”를 가져다줄 수 없고, 따라서 표피적인 민주주의는 공고화되지 못할 것이라는 일종의 숙명론적인 비판론이 도출될 수 밖에 없다.

민주주의 이론가들은 문화, 역사적 배경 그리고 경제상황 등 여러가지 “민주주의의 조건들”을 제시하는데, 이런 기준에 비추어 볼 때 필리핀에서 민주주의가 공고화될 것인가는 선협적으로 판단하기 어렵다. 그 중에서 경제문

* 이 논문은 1995년도 학술진흥재단의 지역연구과제 지원으로 이루어졌습.

** 세종연구소

제와 정치체제 간의 상관관계를 규명하려는 경험적인 연구들은 민주주의가 경제성장에 유리한 체제인가에 대해서는 명확하게 밝히지 못하였지만,¹⁾ 경제상황--특히, 경제성장 및 일인당 소득수준--이 민주주의의 지속 내지 공고화에 결정적이라는 점은 유보없이 강조하고 있다(Przeworski 1996). 이 연구에 의하면, 특정 민주주의 체제가 1975년의 아르헨티나 국민소득 수준을 보이고 있다면, 그 체제는 장기적으로 지속할 것이라고 예견할 수 있다. 이같이 민주주의 체제가 장기적으로 지속될 것이라는, 증명된 단 하나의 "보장"이 필리핀에는 결여되어 있다.

민주주의의 지속을 위해 경제적 상황이 중요하다고 인식한 결과인지 여부와는 상관없이 민주화 이후의 필리핀 지도자들은 여러가지 경제·사회적 문제들을 해결하고, 결과적으로 지속적인 경제성장을 실현하기 위하여 나름대로 개혁정책을 수립하여 집행하고자 노력하였다. 민주화 이후 첫 정부인 아퀴노정부가 마르코스정부로부터 물려받은 경제상황은 저성장, 고실업, 재정적자, 국제수지적자 및 부채 등 대부분의 거시경제지표가 말해주듯이 아주 어려운 형편이었다. 이같이 정치·경제적으로 복잡한 상황에서도, 마르코스정부가 남긴 경제·사회 정책상의 과오를 교정하고자 하는 개혁주의적 정치환경에 따라, 집권연합에 참여한 여러 사회적 배경을 지닌 정치 엘리트들은 계층이나 부문에 따라 절대적으로 또는 상대적으로 손익이 교차하는 경제개혁정책들을 채택하였다. 개혁정책의 일반적인 기조는 효율성을 제고하고 분배상의 왜곡을 교정하고자 하는 것이었지만, 그 실행전략은 "지속적인 성장"을 달성한 다음 이를 통하여 고용창출, 빈곤추방 및 재정능력의 확보 등의 목표를 달성함으로써 필리핀의 경제문제를 해결하겠다는 것이었다.

새로 출범한 민주체제를 보호하고 육성하기 위하여 신정부 출범 초기에 각 계층과 부문이 보여주던 개혁과정의 부정적인 측면에 대한 인내는 정치·경제적 상황의 변화에 따라 약화되고, 다른 한편 우익군부가 시도한 일련의 쿠데타들에 의한 정치적 위기가 점증함에 따라 정부의 개혁의지가 퇴색하여 '신사회체제' 이전의 '과두민주주의'가 부활되지 않았나 하는 시점,²⁾ 즉 필리

- 1) 경제문제와 정치체제에 관한 문헌들에 대한 종합적인 문헌검토는 Przeworski and Limongi(1995)를 참조할 것.
- 2) 빌라누에바(Villanueva 1992, 174-187)는 아퀴노정부가 실패했다고 보고, 그 원인을 아퀴노가 우유부단하고, 경험이 부족하며 지도자로서 적절한 자질을 갖추지 못하여 민주적 지도력을 제대로 발휘하지 못한데서 찾고 있다. 알라타스(Alatas 1993, 368-395)도 동남아시아에서의 경제발전이나 민주화가 정치지도자들의 자질이나 성격에 큰 영향을 받는다고 보고 있다.

핀의 신생민주체제가 정착할 수 있을 것인가 아니면 과거의 정치적 혼란과 비효율 그리고 경제적 침체와 사회적 불평등이라는 악순환이 계속될 것인가의 기로에서 라모스정권이 탄생하였다.³⁾

대통령선거에서 유효표의 1/4에도 못 미치는 득표로 당선되었다는 결정적인 약점을 안고 출범한 라모스정부는 바로 그 약점을 극복하기 위해서라도 아퀴노정권으로부터 물려받은 제반 문제를 시급하게 해결하여야 하였다. 라모스가 물려받은 필리핀의 경제는 마르코스나 아퀴노가 당면했던 것과 구조적으로는 유사했지만, 외국의 지원이나 실제 경제상황의 악화정도라는 측면에서 보면 전반적으로 그들보다도 오히려 불리한 상황에 처해있었다. 따라서 이러한 환경에서 출범한 라모스정부가 과연 부여받은 임무를 달성하고, 출범후 2기정부를 맞은 새 민주체제를 정착시킬 수 있을 것인가가 중요한 관심사로 대두하였다.

본 연구에서는 이같은 관심사를 민주주의의 정착에 관련된 모든 요인들에 연관시켜 검토하기 보다는, 그 요인들 중에서 경험적으로 검증된 경제적인 요인에 국한하여 연관시켜 분석하고, 그에 따라 국민들이 새 체제나 정부에 대하여 가지게 되는 인식과 지지의 정도를 분석하여 필리핀의 신생민주주의 체제가 공고화될 것인가를 예측할 것이다. 따라서 다음 절에서는 경제적 난국을 극복하기 위한 경제(개혁)정책이슈들, 그것들이 수렴된 이론적인 고려와 현실, 그리고 그에 따라 채택된 경제정책 및 집행전략을 분석한다. 그 다음 절에서는 일련의 정책들이 집행된 상황을 검토하고 그같은 상황을 초래한 요인을 기술관료적인 측면과 정치적인 측면에서 분석한다. 끝으로 경제정책의 추진과정이나 결과가 필리핀의 신생민주주의의 공고화에 미치는 영향을 관련 이론들에 비추어 검토하기로 한다.

II. 경제개혁의 이슈와 개발정책 및 전략

마르코스정권 말기부터 필리핀 경제의 근본적인 문제점은 정부의 과도한

3) 파레냐스(Parreñas 1993, 64-79)는 민주화이후 제2기 정부인 라모스정부의 출범으로써 필리핀의 "민주화가 완결되었다"(full restoration of democracy)고 보고 있지만, 다른 한편 그것 자체로서 민주주의 유지의 토대가 되는 건실한 경제를 위한 효율적인 행정이 보장되지 않았다는 것을 강조하였는데, 경제적인 조건이 민주체제의 유지에 결정적이라는 점을 고려하면 그의 주장은 단기적인 제도화 자체를 너무 중요시한 오류를 안고 있다.

개입에 따른 재정지출확대라고 인식되고 있었고, 아퀴노정부가 출범해서도 이러한 견해에 근거하여 시장의 활성화를 통한 국가경제의 효율성 제고를 당면 목표로 설정하였다(de Dios 1984). 그러나 신정부가 탄생했던 준혁명적인 정치사회적 환경에 따라 형평성의 제고도 중요한 이슈로 수용되었다. 안정적인 성장을 궁극적인 목표로 설정하여 단기적으로는 경제회복을 위해 정부의 세입증대와 투자유치를 위한 정책들을 입안하였다. 이를 위하여 좀더 구체적인 세계개혁정책과 민영화 및 무역자유화 등의 정책이 채택되었다. 다른 한편, 형평성의 제고를 통한 삶의 질 향상을 위해 사회보장의 확충 및 농촌개발프로그램도 채택되었다. 특히 토지개혁, 독과점 금지, 세계개혁 등에 관련된 제도와 정책은 위의 두 가지 정책목표--즉, 효율성과 형평성의 제고--를 동시에 달성하기 위하여 채택되었다.⁴⁾

그러나 아퀴노정부의 경제개혁정책들은 다음의 <표 1>, <표 2> 및 <표 3>의 1987-1992 연평균 난들에 제시된 바와 같이 표면상 적지 않은 성과를 거두었으나, 이는 전반적으로 「필리핀 중기 개발계획: 1987-1992」, (Medium-Term Philippine Development Plan: 1987-1992)에 제시된 목표에 미달하는 것들이었고, 특히 전반적으로 심각한 경제위기는 1990년도부터 나타나기 시작하였다.⁵⁾ 이같은 위기에 직면하자 IMF를 비롯한 국제금융기구들은 아퀴노정부로 하여금 안정화정책을 채택하게 하여 잠정적으로 성장정책을 중지하게 하였다. 이에 따라 인플레이션을 진정시키기 위하여 재정 및 금융 부문에서 긴축정책을 채택하였고, 현금계정적자와 예산적자를 교정하기 위하여 증세정책을 시도하는 한편 정부지출을 감축하였다. 이런 긴축이 경제정책의 기조로 등장할 무렵에 집중적으로 발생한 각종 천재지변과 과도한 대외지출로 인하여 1991년에는 경제가 심각하게 위축되었다.

「경제개발청」(NEDA: National Economic and Development Authority)이라 모스정부의 「필리핀 중기 개발계획: 1993-1998」에서 천명한 바와 같이 단순히 정치적 자유나 특정한 정치적 제도가 민주주의의 모든 것은 아니다. 경제

4) 세계개혁, 수입자유화 및 관세개혁, 민영화, 금융개혁, 외환시장 자유화, 투자유치 그리고 규제완화 및 독과점 규제 등 아퀴노정부의 경제구조조정을 위한 정책수단들에 관한 구체적인 논의를 위해서는 소리아노(Soriano 1992)를 참조할 것.

5) 아퀴노의 경제적 업적을 긍정적으로 평가하는 견해들도 적지 않다. 케사다(Quesada 1992, 30)는 아퀴노정부가 여러가지 자연재해나 군사쿠데타 및 정치적 난관에도 불구하고 경제적 신뢰감을 회복시키고 성장을 이룩하였다고 평가하고, 플로렌티노와 페드로(Florentino and Pedro 1992, 41)도 아퀴노가 경제적 성과를 기반으로 모든 복지 지표에서 긍정적인 업적을 이루었다고 평가하였다.

개발이나 삶의 질에 대한 시민들의 욕구가 어느 정도 충족되지 않은 민주주의는 그 의의를 찾기 어렵다(The Republic of the Philippines 1992, 1). 그러나 이같은 욕구는 지속적인 경제성장이 없으면 충족될 수 없는 것이다.⁶⁾ 성장과 정의의 실현(분배)이라는 두 가지의 목표를 동시에 추구하려 시도했던 아퀴노정부와 비교할 때, 라모스정부가 내세운 수사는 아퀴노정부의 그것과 비슷하고 정책적 우선순위라는 측면에서도 아퀴노의 경우와 대동소이하다. 그러나 라모스정부는 기실 성장에 중점을 둔 일련의 경제정책을 선택하였다.⁷⁾

라모스정부는 아퀴노정부가 상당한 성과를 거두었음에도 불구하고 지속적인 경제성장 체제의 창출에 실패한 이유를 다음의 두 가지 사실에서 찾고 있다. 첫째는 높은 인구증가율이다. 1980-1990 동안 연평균 2.4퍼센트에 이르는 인구증가는 그것 자체로서 분배를 악화시키는 한편, 장래의 발전을 위한 인적자본형성에 필요한 교육, 훈련 및 보건 그리고 인간의 삶의 질을 향상시키기 위한 사회보장에의 투자를 불가능하게 하였다는 것이다. 둘째는 국제수지 위기이다. 변화된 정치적 상황에 따라 아퀴노정부가 초기의 이상주의적 성장-분배의 조화 정책을 성장위주의 정책으로 전환하였지만, 정치사회적인 불안정 등으로 인하여 외국인 투자가 위축된 반면 계획에 의한 산업화가 비교우위와 무관하게 진행됨으로써 원자재의 수입에 충당하기 위하여 외화가 유출되고 국제시장에서 경쟁력을 확보하지 못하여 전반적으로 외화가득에 장애가 초래되었으며, 다른 한편 누적된 외채상환 압력이 필리핀의 국제수지

6) 다알(Robert Dahl)이래 민주주의의 경제적 조건이나 결과에 대한 본격적인 논의가 많이 대두하였다. 많은 경험적인 연구들(Przeworski and Limongi 1993; de Haan and Siermann 1955; Muller 1995)이 민주주의와 경제성장 또는 소득분배간의 관계에 대하여 각기 다른 결론에 도달하는 것을 보면, 그 둘간에는 체계적으로 의미 있는 상관관계가 없다고 보아야 할 것이다. 그러나 체제와는 달리 경제제도는 경제성장과 상관관계를 가지는 것 같다. 낙과 키피(Knack and Keefer 1995)는 계약이행을 강요할 수 있는 능력여부와 물수의 위험이라는 지표를 사용하여 특정 국가의 경제제도--특히 재산권제도--와 경제성장간에 유의할만한 상관관계가 있음을 밝혔다. 한편 쉐보르스키(Przeworski 1995)에 의하면 경제적 상황이 민주주의체제를 작동하고 지속하게 하는데 중요한 요인중의 하나이다.

7) 경험적 연구에 의하면 분배상태와 경제성장간에는 특정한 체계적인 관계가 있다고 결론 내리기 어렵다. 그러나 적지 않은 연구들이 덜 불평등한 분배가 성장에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 보여주고 있다. 특히 동아시아 경제성장의 경험을 대상으로 한 연구(Birdsall, et al. 1995)는 고도성장이 상대적으로 평등한 분배상태를 초래하였고, 상대적으로 덜 불평등한 분배상태가 내생적 성장이론(endogenous growth theory)의 기저에 부응하게 교육의 수요와 공급을 늘이고, 그것은 노동수요를 증대시켜 구매력을 제고하고, 궁극적으로 고도성장으로 연결되는 순순환을 이루었다고 보고 있다.

위기를 초래하였다는 것이다.

<표 1> 중기 개발계획 목표와 성과

(단위 %)

목표항목	1987-92 연평균	1993 예상치	목표치					1994-98 연평균
			1994	1995	1996	1997	1998	
실업률	9.8	9.29	9.13	8.84	8.37	7.53	6.60	8.09
인구증가율	2.39	2.24	2.21	2.18	2.09	2.00	1.92	2.08
GNP실질성장률	4.1	2.4	3.5	4.0	5.0	7.5	8.5	5.7
1인당GNP성장률	1.7	0.2	1.3	1.8	2.9	5.4	6.5	3.6
2차산업성장률	3.2	1.8	4.7	5.2	6.1	8.0	8.9	6.6
인플레이율	11.0	7.6	9.0	6.5	5.0	5.0	4.0	5.9
총투자율*	21.1	23.4	24.5	25.8	26.9	28.2	29.5	27.0
공공투자율*	4.4	6.3	6.2	5.9	6.2	5.9	5.8	6.0
국내저축율*	18.4	17.5	19.8	21.2	23.1	25.4	27.8	23.5
공공저축율*	2.1	3.7	4.4	5.0	6.4	6.5	6.7	5.8

* 대GNP 비율임

출처: The Republic of the Philippines, 1992. *Medium-Term Philippine Development Plan: 1993-1998*, 1-19, 2-14~2-21.

<표 2> 재정부문 통계

목표항목	1987-92 연평균	1993 예상치	목표치					1994-98 연평균
			1994	1995	1996	1997	1998	
총세입	-	260.3	325.6	350.2	385.1	436.6	493.6	13.8
총조세수입대비	67.7	66.4	63.5	64.4	63.1	63.7	64.3	63.8
간접세백분율	32.3	33.5	36.5	35.6	36.9	36.3	35.7	36.2
예산후·적자*	-	-20.6	-4.8	15.5	16.6	25.3	10.0	-
(대 GNP백분율)	-2.4	-1.4	-0.3	0.8	0.8	1.0	0.4	0.5
총적자조달대비 해외부문백분율	38.0	54.3	23.3	-15.5	-12.7	-24.9	-127.0	-31.4

* 단위: 10억페소

출처: The Republic of the Philippines, 1992, *Medium-Term Philippine Development Plan: 1993-1998*, 2-20.

<표 3> 해외부문 지표

(단위: 억달러 및 %)

목표항목	1987-92	1993	목표치					1994-98
	평균	예상치	1994	1995	1996	1997	1998	연평균
국제수지계정	-11.69	-32.89	-29.30	-30.28	-27.31	-22.69	-15.10	-24.94
무역수지	-27.72	-62.22	-64.91	-66.12	-72.11	-79.74	-89.21	-74.42
해외순투자	6.71	6.12	20.03	17.47	20.34	23.03	24.08	20.99
외채상환부담	31.58	35.33	43.41	48.32	52.74	48.38	48.75	48.52
(대수출백분율)	25.5	18.7	19.5	19.1	18.2	14.3	12.4	16.7
(대GNP백분율)	7.6	6.4	7.0	7.3	7.3	6.1	5.6	6.7

출처: The Republic of the Philippines, 1992, *Medium-Term Philippine Development Report, 1993-1998*, 2-23.

라모스정부는 이같은 기본적인 경제진단을 근거로 하여 경제개발정책을 선택하였다. 마르코스정부나 아퀴노정부와 비슷한 경제적 여건에서 출발하였기 때문인지, 라모스정부도 그들의 경제개혁안과 유사한 경제정책 및 개혁정책을 채택하였다. 라모스정부는 앞에 언급한 두 가지 문제의 해결을 기축으로 하고 이미 한국에서 고도성장전략의 기본으로 채택되었던 계수화된 목표를 설정(targeting)하여 이를 밀어붙이는 것을 경제개발 추진의 기본전략으로 삼았다. 목표치는 이미 위에 제시된 3개의 표에 나타난 바와 같이 설정되었다. 1994년에서 1998년까지 5년동안 연평균 27퍼센트대의 GNP대비 총투자율을 유지하고, 특히 2차산업 부문을 연평균 6.6퍼센트대로 성장시켜, 이를 주축으로 연평균 5.7퍼센트의 실질성장률을 달성하고자 계획하였다. 1993년 9.29퍼센트에 이를 것으로 예상되었던 실업률을 1998년에는 6.6퍼센트로 낮추고, 물가상승률을 상기 5년간 평균 5.9퍼센트로 묶어 1인당 GNP성장률을 실질적으로 연평균 3.6퍼센트로 끌어 올려 만성적인 빈곤문제를 해결하고자 계획하였다. 모든 국가정책 시행을 어렵게 하는 재정적자도 중기개발계획을 작성할 당시에는 1993년에 206억페소에 이를 것으로 예상되었는데, 1995년부터 흑자기조로 바꾸어 155억페소의 흑자를 시험하고자 하였다. 증대하는 무역수지적자 추세는 반전시킬 수 없지만, 연평균 75억달러이내로 묶어, 전반적인 국제수지 적자를 1998년에 15.1억달러로 낮추는 한편, 국내저축 수준의 한계로 인한 국내개발투자 부족분을 해외투자로 충당하는데 주안점을 두고, 아퀴노정부시절 연평균 6.71억달러에 불과했던 해외투자를 1998년에는 24.08억

달리까지 유치할 계획이었다.

이상 살펴본 전반적인 개발목표를 대별하자면 사회보장 측면의 것과 거시경제 측면이라는 두 가지로 나눌 수 있다. 이미 제시한 3개의 표에서 본 바와 같이 사회보장의 기본 목표로는 빈곤수준, 실업률 및 그에 관련을 가지는 인구증가율을 들 수 있으며, 거시경제 목표로는 국민총생산의 실질성장률, 국내총생산 증가율 및 산업부문의 성장률, 물가수준 그리고 국민총생산대비 투자를 등을 들 수 있다. 이같은 개발목표를 달성하기 위해서는 기존의 경제사회체제 및 제도에 내재하는 문제점들의 교정이 필요하다고 인식하고, 이같은 교정을 위해서 일련의 개혁정책도 같이 채택하였다. 그중 중요한 것은 무역자유화, 투자유치방안, 금융부문개혁, 독과점규제, 민영화, 농업개혁, 세계개혁 그리고 극심한 에너지난의 해결 등이었다.⁸⁾ 이미 언급한 바와 같이 이런 것들은 모두 아퀴노정부에 의해서 추진되었던 정책들이었다.

이같은 개혁정책을 성공적으로 집행하여 경제개발 목표를 달성하기 위하여, 라모스정부는 “민중의 권한 부여”(people empowerment)와 “국제경쟁력 제고”를 기본 전략으로 채택하였다(The Republic of the Philippines 1992, 3-5). 종합하자면 민중의 권한 부여란 민중에 대한 최대한의 자율성 부여를 의미하는 것으로서, 이를 통하여 민간주도의 시장경제를 창달하고, 시민들의 잠재력과 기업가정신을 극대화하면 그것이 곧 국제경쟁력 제고로 연결된다는 취지에서, 그 두 가지를 기본전략으로 채택한 것이다. 이같은 라모스정부의 의지는 필리핀의 민중혁명 10주년을 맞아 라모스대통령이 한 시사주간지와 인터뷰에서 밝힌 소위 “5-D”정책을 지속적으로 추진하겠다고 밝힌 데에 잘 나타나 있다.⁹⁾ 그러나 라모스의 경제 개발·개혁 정책이 정부의 개입을 전면적으로 부정하는 것은 아니다. 시민들의 참여와 정의의 실현을 위해서 필요한 경우에는 정부가 개입해야 된다는 것이다. 토지개혁, 누진세 및 사회보장제도를 실시하고 시장의 실패를 보완하는 한편 기간시설에 투자하고 환경을 보호하는 것 등은 정부가 개입하여야 할 당위적인 부문이라는 것이다.

한편 현대는 국제화·세계화의 시대이다. 따라서 국제적인 상호의존과

8) 일단의 진보적인 경제학자들(Tullao, et al. 1995)은 필리핀이 당면한 경제개발 이슈들로 성장, 외자유치, 수입자유화, 산업화, 금융시장 효율화, 외환문제 그리고 에너지 문제 이외에 빈곤, 소득분배, 고용, 교육, 외채, 역내 경제통합(ASEAN), 역외 경제블럭과의 관계(EC-ASEAN) 그리고 공공분야와 발전기획의 문제들을 추가로 들고 있다.

9) “5-D”란 devolution, decentralization, deregulation, democratization 그리고 development를 의미한다(*Far Eastern Economic Review* 1996/02/29, 24).

협력은 불가피하다. 특히 동아시아 4개국의 성공사례는 대외지향적인 경제정책의 전략적 가치를 보여준다. 효율성 있는 경제구조로 생산성을 향상시킴으로써 필리핀 산업의 국제경쟁력을 제고하고, 경쟁력의 제고를 통하여 해외시장을 확대하며, 이는 다시 국내의 생산기반을 확충하여 고용을 창출하고, 이것들이 궁극적으로 소득증대로 연결되어 전반적으로 경상수지 적자의 해소는 물론 인적자원에 대한 투자를 가능하게 할 것이라고 보았다. 그리고 인적자원에의 투자는 다시 각 경제주체의 삶의 질을 높이게 된다는 것이다. 이렇게 볼 때, 위의 두 가지 전략은 별개의 것이라기 보다는 서로 유기적인 관련을 가지는 것이고, 특히 국제경쟁력을 제고시키는데 있어서 정부는 정치적 안정, 사회적 질서확보 그리고 국가의 안보를 확립하여야 하는 것이다.

소위 5-D로 상징화된 경제개발·개혁을 달성하기 위해서 라모스정부는 보다 구체적으로 분권화, 민간주도의 발전, 민주적 협의, 시장경제의 원칙, 사회적 평등, 그리고 거시경제적 안정을 기본원칙으로 내세웠다(The Republic of the Philippines 1992, 7-9). 「필리핀 중기발전계획」에 따라 개혁·개발 정책의 각 항목을 좀더 구체적으로 살펴보자면, 분권화는 시민주권 전략의 실현을 위한 가장 직접적이고 구체적인 방안으로 제시되었다. 지역주민과 보다 가까이에서 접촉할 수 있는 지방정부가 주민의 필요를 가장 잘 알 수 있기 때문에, 「지방정부법」(Local Government Code)에 따라 중앙의 권한을 지방정부에 이관하여 지방자치의 이점을 최대화 하겠다는 것이다.

민간주도의 발전원칙이란 시민단체, 비정부조직(NGO), 조합, 기업 등의 민간기구 주도하에 효율성과 경쟁력을 극대화 하겠다는 것이다. 민영화를 추진하며 전반적으로 정부의 경제적 역할을 제한하고, 민간단체나 기업 및 빈민단체를 포함한 시민단체 등이 스스로 자기들에 관련된 프로젝트를 성안하고 집행하도록 한다는 것이다.

민주적 협의의 원칙이란 정부 특히 중앙정부가 주도하는 사업이 지역에 따라 주민들에게 상이한 이해관계를 초래하는 경우에 이를 해결하기 위한 방식으로서, 특히 사업의 집행단계에서 시민들의 합의와 자발적인 참여를 유도하여 사후의 갈등을 최대한 예방하고자 하는 원칙이다. 다른 한편, 이것은 시장경제의 원칙이라는 정책사업이 발생시킬 비용과 효과를 정확하게 산정하고 반영하여 사업에 소요된 모든 비용을 회수하고자 하는 원칙이다. 모든 비용의 회수란 세 가지 의미를 가진다. 첫째, 특정 정책이 사회적 가치라는 측면에서 최대의 성과를 달성할 수 있도록 입안되고 집행되어야 한다는 효율성을 의미한다. 둘째, 사회적 형평을 고려한 정책의 경우를 제외하고는 어느

사안이건 수익자 부담의 원칙에 따라 정부의 세계혜택이나 보조금의 지급이 없이 정확한 비용-효과를 반영하여야 진정한 경쟁력이 측정되는 것인데, 이에 따라 경쟁력의 관점에서 비교우위를 극대화하는 것을 의미한다. 셋째, 자연자원을 이용하는데 있어서 환경적인 비용을 극소화한다는 것을 의미한다.

사회적 평등의 원칙이란 일차적으로 효율성의 극대화라는 원칙과 대비되는 개념으로서, 공동체를 형성하는 구성원들에게 정의의 실현한다는 측면에서 문제될 뿐만 아니라, 궁극적으로 사회적 효율성의 극대화를 위해서는 지나친 빈부의 격차가 바람직하지 않기 때문에, 형평에 대한 고려가 필요하다는 것이다. 그러나 이러한 정책을 입안하여 집행할 경우, 그것이 초래할 단기적인 비효율을 최소화하기 위해서는 그같은 정책이나 프로그램이 불가피한 영역에만 한정되어야 하는 동시에 객관적으로 수혜대상이라고 판단되는 집단에게만 한정되어야 한다는 것이다. 다시 말하자면 시장에서 재화에의 접근이 구조적으로 제한된 집단에게 인위적으로 접근을 어느 정도 보장한다는 원칙이다.

거시경제적 안정의 원칙이란 거시경제적 측면에서 안정성과 투명성이 보장되어야 한다는 것이다. 일반적으로 재정, 금융 및 환율 정책은 중앙정부 재량에 의하여 결정되는 것들의 대표적인 예들이다. 그러나 이같은 정책들은 경제주체들간에 벌어지는 경쟁의 조건에 결정적인 영향을 주는 것이기 때문에 엄격한 규칙과 비율에 따라 보편적으로 타당하게 운용되어야 한다는 것이다. 따라서 예를 들면 전략적인 평가절하 같은 정책은 불가피한 경우에 한정해서 자유재량보다는 보편적인 원칙에 따라 시행되어야 한다고 본다. 저인플레이, 재정적자의 통제, 안정적인 통화증발 그리고 안정적이고 경쟁력을 제고하는 환율정책 등을 거시경제정책이 지향하여야 할 목표로 인식하고 있다.

III. 경제개혁정책 및 경제정책 일반의 내용과 집행 상대

이미 앞 절에서 논의한 바와 같이, 라모스의 경제 개발·개혁 정책에는 사회보장적 측면의 목표와 거시경제적 목표들이 제시되었다. 사회보장적 기본 목표로는 빈곤수준, 실업률 및 그에 관련된 인구증가율을 들 수 있으며, 거시경제적 목표로는 국민총생산의 실질성장률, 국내총생산 증가율 및 산업부문의 성장률, 물가수준 그리고 국민총생산대비 투자율 등을 들 수 있다. 이같은 개발목표의 달성에 필요하다고 생각되는 기존의 경제사회체제 및 제

도에 내재하는 문제점들을 교정하기 위하여 무역자유화, 투자유치방안, 금융 부문개혁, 독과점규제, 민영화, 농업개혁, 세계개혁 그리고 극심한 에너지난의 해결 등에 관한 구체적인 방안들이 채택되었다.

이같이 “자유화 정책”을¹⁰⁾ 근간으로 하는 일련의 친시장적 경제 개혁·발전정책이 1994년말 현재 괄목할만한 실적을 올렸다고 정부는 자평하고 있지만(The Republic of the Philippines 1995, 25), 그에 대한 평가는 엄밀한 분석에 기반을 두고 내려져야 한다.

1. 무역자유화

무역이 전반적인 경제성장이나 고용증대에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 기대가 동아시아의 네 호랑이들이 무역을 발전전략의 엔진으로 삼게 하였다. 동아시아의 성장경험을 근거로 하여 수출주도형 발전전략이 고도성장을 초래한다고 보는 일반적인 견해와 부응하게, 실제로 무역자유화--특히 수입자유화--는 생산시장의 통합으로 인한 시장규모의 확대--한계재배분이나 지식의 확산 때문이 아니라--때문에 성장에 긍정적인 영향을 미친다(Blackburn and Hung 1996, 31-46). 또한 무역은 보다 많은 중간재에의 접근을 허용하기 때문에 국제분업을 촉진하고, 이에 따라 생산성이 증대하여 궁극적으로 실질소득을 증대시키고, 따라서 효율성-임금이 가하는 압박을 이완하여 고용증대를 초래한다는 장점을 가진다(Matusz 1996, 71-84).

이같은 경험적·이론적인 근거와 세계은행의 권고에 따라 필리핀에서도 무역자유화를 위한 개혁정책이 오래동안 추구되어 왔으나, 성과가 미미하여 괄목할만한 경제성장을 초래하지 않았다. 라모스정부는 전반적으로 관세율을 낮추기 위한 관세율의 일원화를 지향하고, 이를 위하여 1)최소 3퍼센트 관세율을 채택하고, 2)1994년 현재 자본재 수입에는 20-30퍼센트 그리고 그의 부속품에는 10퍼센트씩 부과하던 관세율을 2003년까지는 각각 10퍼센트와 3퍼센트로 내리고, 3)의류, 직물 및 그에 사용되는 화학원료에 대한 관세율을 낮추었다(The Republic of the Philippines 1995, 26). 그리고 개정된 「관세 및 통관절차에 관한 법률」(Tariff and Customs Code)에 따라 여타 상품에 대한 관세율의 조정도 1995년 초까지 완료하였다. 1994년 12월 14일에는 상

10) 필리핀에서 한국의 KDI와 비슷한 역할을 하는 PIDS(Philippine Institute for Development Studies)의 중견 연구자 얏(Yap 1993)도 필리핀정부와 마찬가지로 자유화를 최선의 전략이라고 보고 있다.

원이 WTO출범에 관한 협정을 비준하였다.

필리핀정부는 1994년 9월 22-23일에 개최된 제26차 아세안(ASEAN)경제 각료회의에서도 여러가지 무역자유화에 관련된 방안들을 지지하였다. 즉, 자유무역정신에 따라 AFTA(ASEAN Free Trade Agreement)의 활성화, 공동 실효우대관세(CEPT, Common Effective Preferential Tariff) 기간을 15년에서 10년으로 단축, 잠정제의목록에 포함된 품목들을 CEPT대상목록에 단계적으로 편입시키는 한편 농산물과 서비스도 포함하도록 CEPT체제를 확대시키는 안 등이 그것들이다. 포괄목록에 든 품목에 대한 관세감축과 잠정제의목록에 든 품목들을 CEPT체제에 단계적으로 편입시키는 기준들도 마련하였다. 1994년 11월 18일 18개 아태지역국가들의 정상들이 참석한 APEC정상회담에서 2020년까지 역내에 자유무역을 실현한다는 협정도 지지하였다.

2. 자본시장 개혁

라모스정부는 투자증진노력 강화의 일환으로 1994년 다음과 같은 조치를 단행하였다.¹¹⁾ 1)「투자위원회」(BOI, Board of Investments)가 보다 공격적이고 적극적인 투자증진 캠페인을 전개할 수 있도록 기구를 재조직하고, 2) 1994년 9월 현재 108건의 해외로부터의 투자를 유치하고 19건의 해외에 대한 투자를 조직하였으며, 3) 3개국과 쌍무적 투자보호협정을 체결하였다. 해외 투자자들의 적극적인 경제활동 참여를 위하여, 외국 투자자들의 100퍼센트 지분을 허용하는 산업목록을 확대하였다. 1994년 6월 22일에는 1991년에 제정된 「해외투자법」(Foreign Investment Act of 1991)에 규정된 바에 따라 “제1차 해외투자불허목록”을 행정명령 182호로 발표하였다. 이 행정명령은 1994년 10월 24일에 발효하여 1997년까지 “투자불허목록-C”에 해당하는 항목이 없도록 외국인 투자를 자유화할 예정이다.

1994년 12월 21일에 제정된 「수출촉진법」(Export Development Act of 1994)은 「필리핀수출발전계획」(Philippine Export Development Plan)에 명시된 14개 수출우수부문을 포함한 대상 수출산업 부문에 대한 투자를 촉진하기 위하여 입법된 것으로서, 수출촉진을 지원하는 거시경제정책의 틀로 기능할 것으로 기대되고 있다. 이 법률은 1987년의 「총괄투자법」(Omnibus

11) 투자개혁의 진행과 성과에 대해서는 정부자체의 평가(The Republic of the Philippines 1995, 26)를 기준으로 논의하였다.

Investments Code)에 규정된 수출업자들에게 5가지의 추가 인센티브를 제공하고 있다.

<표 4> 국제수지현황

(F.B.O. value in million U.S. dollars)

연도	해외투자자로부터의 투자			중장기 Loan			총외환
	유입 (a)	유출 (b)	순유입 (c)	유입 (d)	유출 (e)	순유입 (f)	순유입 (c)+(f)
1985	124	107	17	3,962	1,175	2,787	2,804
1986	186	46	140	2,605	1,873	732	872
1987	439	113	326	2,598	2,439	159	485
1988	1,077	91	986	2,412	2,931	-519	467
1989	961	118	843	2,797	2,416	381	1,224
1990	706	226	480	4,321	3,915	406	886
1991	798	144	654	3,613	2,691	922	1,646
1992	1,364	627	737	7,436	6,770	666	1,403
1993	3,394	2,795	599	4,853	2,748	2,105	2,704
1994	5,142	3,718	1,424	4,324	2,975	1,349	2,773

출처: National Statistical Coordination Board, 1995, *1995 Philippine Statistical Yearbook*, 16-29.

<표 5> 행정부시기별 해외자본 유입현황

(US\$billion)

행정부	평균GDP 성장율 (%)	자본 도피(-) 회수(+)	해외취업 자송금	순외국인 직접투자	포토 폴리오	해외 차관도입	총 외자유입
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(a+b+c+d+e)
마르코스 (1971-80)	5.8	-5.8	1.9	0.5	*	12.9	9.5
마르코스 (1981-85)	-1.1	-2.1	3.7	0.3	*	11.6	13.5
아퀴노 (1986-91)	3.8	+4.1	6.0	0.5	0.9	10.9	22.4
라모스 (1992-95)	3.0	NA	10.7@	2.2	9.4@	18.8@	41.1

* 무시할 수 있을 만큼 미미한 수치임.

@ 1995년 9월까지의 합계임.

출처: *Far Eastern Economic Review* 1996/02/29, 26.

민자 인프라건설프로젝트에 대한 투자자들에게 특혜와 인센티브를 주는

「확대BOT법」(Expanded Build-Operate-Transfer Law)도 1994년에 시행되었다. 이와 같이 실시된 일련의 조치들과 적극적인 외자도입 정책에 따라 라모스정부는 <표 4>에서 보는 바와 같이 많은 외화의 순수입을 달성하였고, <표 5>에서 보는 바와 같이 마르코스나 아퀴노 시절보다 더 많은 해외자본을 유치할 수 있었다. 전반적으로 아퀴노시절 초기에는 비교적 부진한 외화 순수입이 있었을 뿐이었으나, 집권후기--1990년--부터 외자유입이 보다 활성화되었다. 라모스가 집권한 이래 해외취업자송금, 순외국인직접투자, 포트폴리오 및 해외차관도입 등 거의 모든 부문에서 아퀴노시절보다 양호한 자본유입을 실현하고 있다.

3. 금융부문 개혁

금융개혁 프로그램도 궁극적으로 성장을 위한 정책의 일환으로 채택되었다. 필리핀이 1948년에 독립한 이래 지속적으로 유지해 온 외국계은행의 진입장벽을 1994년 5월에 철폐하도록 하는 법률을 제정한 것은 필리핀의 금융자유화 노력에 있어서 획기적인 계기가 되었다. 이 법률은 특히 외국계은행의 필리핀내 사업에 대한 규제를 완화하는 것이다.

정부가 발간한 사회·경제적 개혁의 성과에 대한 보고서(The Republic of the Philippines 1995, 26-27)에 의하면, 이 법이 시행되기 이전에는 불과 4개의 외국계 은행만이 지점은 설치할 수 없는 채 영업하도록 허용되었을 뿐이었다. 동 법은 외국계 은행이 필리핀에 진출하여 3가지 형태로 영업할 수 있도록 허용하였다. 첫째는 향후 5년동안 최대 10개의 외국계 은행이 지점을 개설하여 종합서비스를 제공할 수 있도록 허용하였고, 이들 은행은 100퍼센트 지분으로 각각 6개까지의 지점을 설립할 수 있도록 허용하였다. 둘째, 어느 외국계 은행도 원한다면 60퍼센트까지의 지분으로 필리핀에 현지법인을 설립하여 진출할 수 있도록 허용하였다. 셋째, 모든 외국계 은행이 필리핀계 은행의 지분을 60퍼센트까지 보유할 수 있도록 허용하였다. 이 법은 장차 충분한 규모와 경험을 지닌 은행만이 필리핀에 진출할 수 있도록 하기 위해서, 처음 두 가지 형태의 진출에는 세계 150대 은행에 들거나 각기 모국에서 5대 은행에 드는 경우에만 해당하도록 규정하였다. 1995년 3월 현재 총 15개의 외국은행이 필리핀에 진출하기 위해 신청하고 있는 상태다.

라모스정부는 필리핀의 금융망을 강화하기 위하여 다음과 같은 조치들을

시행하였다. 1) 지불준비율을 20퍼센트에서 17퍼센트로 낮추고, 2) 소규모 은행과 같은 소규모 금융기관들의 지점운영을 규제하기 위하여 설정한 자본금 기준을 인하하는 등으로 규제를 완화하는 한편, 3) “외환예치단위”(Foreign Currency Deposit Units)의 유지, 지점개설, 그리고 요구불예금 및 신탁의 접수·개설 등의 수신사업과 투자관리 활동에 걸린 수익성 조건을 조정하고, 4) 재무부 할인채 취급점 인가를 자유화함으로써 달러망의 관할구역을 확대하고, 5) 보고절차를 간소화하는 한편, 6) 현금자동입출금기의 사용을 확대하는 등 서비스의 확장·개선을 위해 노력하였다.

금융산업에 대한 정부의 통제는 궁극적으로 성장을 저해하기 때문에 성장을 위해서는 결국 금융시장의 자유화 내지 국제화가 필요하다는 것이 일반적인 견해이다.¹²⁾ 따라서 라모스정부가 금융자유화에 관심을 보였지만, 그를 위한 노력은 아퀴노정부의 그것과 별 차이가 나지 않는다. 금융시장의 자유화·국제화의 과정과 양상은 국제간 상호의존의 증대나 금융시장통합의 심화에 따른 국내 “선호지도”(preference map)의 변화에 조용하여 달라지고,¹³⁾ 불안정한 거시경제적 상황에서 수행하는 금융개혁은 오히려 그 불안정을 더욱 조장할 우려가 있기 때문에,¹⁴⁾ 라모스정부는 소극적인 금융자유화정책을 신중하게 시행하고자 하였을 뿐이었다. 더구나 그것은 은행 이외의 금융권 및 자본시장의 개혁과 주도 면밀하게 연관하여 시행하지 못하였기 때문에 소기의 목적을 거둘 것인지 불확실하다.

이제까지 진행해온 자유화 차원의 금융개혁에 관한 논의는 다음에서 언급되는 경제구조조정 일반과 연계하여 논의되는 것이 필요하다. 왜냐하면 개혁의 완급과 인플레이션이 밀접한 상관관계를 가지며, 전반적인 개혁의 성패가 화폐·금융 부문에 의해서도 지대한 영향을 받기 때문이다.¹⁵⁾

-
- 12) 데미트리아데스와 린텔(Demetriades and Luintel 1996)이 인도중앙준비은행을 분석한 바에 의하면, 여신관리 이외의 타 은행부문에 대한 정부통제는 금융산업의 심화를 저해하고 궁극적으로 성장도 저해한다.
 - 13) 해거드와 맥스필드(Haggard and Maxfield 1996)가 인도네시아, 칠레, 멕시코 및 한국을 대상으로 한 연구에 의하면, 국제적 상호의존의 증대와 금융통합의 심화는 금융부문의 국제화에 대한 국내의 선호지도를 변화시켜 외국계 금융기관의 국내시장 진입을 용이하게 하는데, 이는 국내 부문별 상호 이해관계를 변화시키고, 이 변화에 따라 금융시장의 자유화·국제화 과정과 양상이 달라진다.
 - 14) 인플레이션율이 높고 가격이 불안정한 경우에 이자율을 완전히 자유화하면 이것이 실질이율의 상승으로 직결될 우려가 있을 뿐만 아니라 경제전체가 잘못된 시장의 시그널에 과민하게 반응하여 전반적으로 금융부문의 불안정을 더욱 악화시킬 가능성이 크다(Bautista 1992, 73).

4. 민영화

일반적으로 1960년대와 70년대에 추진된 국·공유화정책이 효율성문제로 인하여 소기의 목적을 달성하지 못하자, 1980년대부터 민영화가 주요 개혁이슈로 대두되었다. 효율성문제는 공공성에 대한 강조가 효율성을 훼손하는 고용수준의 유지·증대 유인으로 작용하고 정치적 논리가 개입되기 때문에 발생한다. 바꿔 말하자면, 공기업이 비효율적인 상태로 남아있는 것이 민영화된 기업에 보조금을 지급하는 것보다 더 정치적으로 감내하기 어렵기 때문에, 정치인들이 민영화된 공기업에 영향력을 행사하고자 하는 경우 공기업 시절보다 더 많은 정치적 비용을 부담해야 하므로, 결국 민영화는 정치인의 개입유인을 감소시켜 효율성을 증대시킨다(Boycko, et al. 1996).

민영화는 정부의 경제개입 정책기조를 직접개입으로부터 경제의 효율성 제고와 수출을 지원하는 간접개입이라는 방향으로 조정하여 국·공영으로 인한 비효율을 탈피하는 동시에 정부의 재정을 확충하려는 목적에서 아키노정부도 의욕적으로 추진했던 개혁정책이었다. 그러나 필리핀 내에는 그것들을 매입할 능력이 있는 원매자가 부족한 반면, 외부의 원매자에 대해서는 민족주의적인 감정이 방해하여 민영화는 원활하게 진행되지 못하여 왔다.

민영화 대상품목은 크게 국공영기업체, 과거 마르코스 측근들로부터 몰수한 업체, 그리고 정부가 주식의 일부를 보유하고 있는 업체 등의 세 가지로 분류할 수 있다. 구체적으로 필리핀항공을 비롯한 10개의 기업체는 과거 마르코스 측근들이 보유하고 있던 업체로서 그들 주식 중 정부가 몰수하여 보유하고 있는 주식을 매각하여 민영화하고자 하는 것들이었다.¹⁵⁾ 그러나 마닐라전기회사를 포함한 13개 기업체 등은 정부가 소유하고 있던 업체들로서 주식매각을 통해 민영화하려는 것들인데, 특히 필리핀제지는 종업원지주 또

15) 인플레이션에 대응할 수 있는 금융 및 재정 체제가 불비하고 효율적인 세제가 정비되지 않은 경우에는 전반적인 구조조정이 실패할 가능성이 높다. 구조조정 과정의 어려움을 발권(發券)으로 극복하고자 하면서 증발된 유동성을 회수할 수 있는 세제를 마련하지 않으면 민영화의 성공가능성은 아주 낮아진다 (Ruggerone 1996).

16) PAL(Philippine Airlines), Petron Corporation[국내 최대 석유회사], PADC(Philippine Aerospace Development Corporation), Philseco (Philippine Shipyard and Engineering Corporation), Manila Hotel, MMTC(Metro Manila Transit Corporation), National Shipping Corporation, NSC(National Steel Corporation), PNB(Philippine National Bank), SMC(San Maguel Corporation)이 10개가 이에 해당된다(Riedinger 1994, 145).

는 국민주판매 형식으로 민영화하고자 시도되었다.¹⁷⁾ 그 외에도 필리핀 의회의 「기획예산실」(Congressional Planning and Budget Office)은 이제까지 민영화가 연기되어 왔고 또 앞으로도 쉽게 해결될 것 같지 않은 필리핀코코넛회사를 비롯한 14개의 정부소유 또는 정부지배 기업을 민영화하자고 제안하고 있는 상태다(Riedinger 1995, 216).

이같은 정부의 민영화프로그램은 1994년 중 대략 500억페소 상당의 자산을 매각하여 그중 320억페소를 국고로 환수시켰다.¹⁸⁾ 이 실적까지 포함하여 이제까지 정부의 민영화 노력으로 얻어진 수입은 총 1,281억페소에 달하는데, 이를 민영화 대상의 소유 및 경영 형태에 따라 분류하면, 693억페소는 정부가 소유하고 있거나 경영권을 가졌던 회사를, 418억페소는 양도자산을 그리고 170억페소는 기타 자산을 매각하여 얻어진 것이다. 이렇게 볼 때 정부는 1994년말 현재 총 427계정을 양도했는데, 그 내역은 419 개 양도자산 중 338계정을 그리고 130개의 정부소유/경영업체 중 89계정을 민영화한 것이다(The Republic of the Philippines 1995, 27).

투자재원 확보나 효율성의 증대를 위하여 추진된 민영화가 정도, 속도, 순차 그리고 방식의 측면에서 “제대로 집행되면” 경제적 효율성을 증대시키고 기존 생산방식에 혁신을 가져오지만(Kikeri, et al. 1994), 표면상 상당한 진전을 본 것으로 평가될 수도 있는 민영화계획은 사실상 원만하게 추진되지 못하여 소기의 목적 달성에 별다른 기여를 하지 못하고 있다. 마닐라전기(Meralco)와 동양석유광물(OPMC) 정도가 1994년까지 완전히 민영화되어 성

17) Meralco(Manila Electric Company), OPMC(Oriental Petroleum and Mining Company), PICOP (Paper Industries Corporation of the Philippines), PNR(Philippine National Railways), PLDT를 포함한 모든 전화회사, 그리고 Philphos(Philippine Phosphate Fertilizer Company), Philippine Ports Authority, Inter-Island Gas Service Corporation, Philippine National Oil Company의 자회사 4개, OPMC(Oriental Petroleum and Mineral Corporation) 등이 이에 해당된다(Riedinger 1995, 215-216).

18) 1994년도의 민영화 내역은 다음과 같다. Petron의 주식 20.7퍼센트를 104억페소에 공개(IPO, initial public offering)하였고, National Steel Corporation의 주식 중 150억페소 상당 중 일부는 기부청약(subscription)으로 그리고 나머지는 NDC(National Development Corporation)의 주식 매입으로 민영화하였다. 정부가 소유하고 있던 Meralco(Manila Electric Company) 주식 3,870만주는 136억페소에 매각되었고, 정부가 보유하고 있던 PICOP(Paper Industries Corporation of the Philippines) 주식의 72퍼센트는 24억페소에 매각되었다. 정부는 보유하고 있던 Philseco(Philippine Shipyard and Engineering Corporation) 주식의 87퍼센트를 21억페소에 매각하였고, 보유하고 있던 OPMC(Oriental Petroleum Minerals Corporation)의 주식 194억주도 15억페소에 매각하였다(The Republic of the Philippines 1995, 27).

공한 사례로 꼽히고 있고, 필리핀항공, 필리핀제지 및 페트론석유(Petron Co.)의 경우가 주식의 일부를 매각하는 형태의 민영화 계획진도에 상응하는 실적을 보여 어느 정도 성공적인 민영화 사례로 간주되고 있을 뿐이다. 그러나 이미 언급한 바와 같이 국내 원매자가 거의 없을 뿐만 아니라 민족주의적 정서가 외국자본의 필리핀 기업 매입을 반대하고, 야당과 대법원 등이 국가안보상의 고려(필리핀항공우주개발의 경우)와 민간인의 독과점의 발생에 대한 우려(페트론석유와 필리핀조선의 경우)를 근거로 반대하고 있기 때문에, 필리핀의 민영화는 “제대로” 집행되지 못하고 있다.

5. 농업개혁

일반적으로 농지개혁문제는 국가와 사회간에 존재하는 권력패턴의 변화와 관련되는 구조적인 문제이지만, 각 국가의 상황에 따라 단기적인 목표는 다양하게 조정될 수 있고, 따라서 시행전략도 다양하게 조절될 수 있다. 농업개혁의 핵심은 경제민주화 차원에서 경작지 소유권을 재분배하는 것이다. 라모스는 대통령선거운동기간 중 지주들의 영향력을 의식하여 아퀴노의 토지개혁정책을 완화할 것을 공약하였으나, 공약과는 달리 당선 후에는 이를 지속적으로 추진하였다. 「농업개혁부」(DAR, Department of Agrarian Reform)에 의하면, 1993년 말까지 35만 헥타르라는 아퀴노정부의 원래의 계획을 상회하는 40만 내지 42만 헥타르--이중 2/3가 정부 또는 공공소유 토지임--를 재분배할 계획을 세웠다. 그후 라모스대통령은 목표치를 80만 헥타르까지 상향조정하겠다고 1994년 8월에 선언했으나, 이를 실제로 진척시키지 못하여 정부의 신뢰가 손상되었다(Riedinger 1994, 145; Riedinger 1995, 215).

지주들이 토지의 지목을 변경하거나 의회에서 개혁대상 토지를 제외하는 법안을 제출하는 등의 방해책동이 제대로 토지개혁을 시행하지 못하게 하는 가장 큰 장애물이며, 현지 관리들의 태만이나 허위보고는 기존의 성과조차도 믿기 어렵게 하고 있다. 게다가 1994년 6월초 현재 DAR의 「심계부」(Adjudication Board)에 계류중인 7,700건의 미결건수는 이의 진행상태가 아주 부진하다는 것을 말해주고 있다(Riedinger 1994, 215). 다른 한편 정부 즉 DAR은 지주들을 달래려 마르코스의 농지개혁법안에 따라 분배된 쌀과 옥수수 경작지 중 아직 보상이 끝나지 않은 25만 헥타르에 대한 보상금을 실질적으로 300퍼센트나 인상하여 주어 토지개혁의 의의를 의심케 하고 있다. 인상분을 농민에게 전가하지 않고 DAR이 부담하겠다고 약속하였지만, 결과는

두고 보아야 알 것이다.

토지양도 실태를 보면, 「농업개혁부」와 「환경자연자원부」(Department of Environment and Natural Resources 또는 DENR)는 1994년 1월에서 9월에 이르는 기간 중 동년 목표치의 33퍼센트인 총 220,683헥타르를 양도하였다(The Republic of the Philippines 1995, 31). 이중 203,606헥타르는 농업개혁부에 의하여 양도된 것으로서, 동 부서 목표치의 50퍼센트에 해당되는 것이고, 나머지 17,077헥타르는 환경자연부에 의해 양도된 것으로서 동 부서 목표치의 7퍼센트에 불과한 것이다.

한편 토지양도 이외의 농업개혁 관계사항으로선 토지임대사업을 들 수 있다. 정부의 자랑섞인 보고에 의하면(The Republic of the Philippines 1995, 31), 1994년 9월 현재, 총 60,517헥타르가 30,677명의 농민에게 임대되었는데, 이는 정부가 10개년계획 기간에 임대하려 했던 목표치의 72퍼센트에 해당하는 것이다. 이 보고서에 의하면, 동 기간 중 총 14개의 SDO(Stock Distribution Option) 신청서가 대통령 직속 「농업개혁위원회」(PARC, Presidential Agrarian Reform Council)에 의하여 승인되었고, 이에 따라 실시된 SDO프로그램은 8,388헥타르에 이르는 농지관련 증서를 처리하여 총 8,975명의 농업노동자들에 혜택을 주었으며, 총 51,549헥타르로부터 발생한 약 3억 9,620만페소 상당의 상품 및 이익이 56,108명의 농업노동자들에게 분배되었다.

이같은 실적은 농민들의 여론에도 어느 정도 긍정적으로 나타나고 있다. 「필리핀 사회기상대」(Social Weather Stations)가 1990년 6월 2일-7월 30일 간에 실시한 여론조사에 의하면(Guerrero, et al. 1992), 당시 농촌거주 총인구 3,520만명 중 194,000명이 농업개혁의 수혜자 였다. 그들을 대상으로 표본추출해서 조사한 바에 의하면, 응답자 대부분(94퍼센트)이 필리핀에서 토지개혁이 처음 실시될 당시 토지를 전혀 소유하지 못하고 있었다. 응답자들의 71퍼센트는 마르코스시대에 그리고 26퍼센트는 아퀴노시대에 토지개혁의 혜택을 입기 시작하여, 가구당 평균 1.76헥타르를 한 구획으로 받았다. 분배된 토지의 원소유주는 93퍼센트가 개인이었고 5퍼센트만이 정부였다. 그러나 당혹스러운 것은 현재 63퍼센트의 수혜자들은 소작료를 내지 않고 있지만, 30퍼센트에 이르는 수혜자들이 아직도 내고 있어서 토지개혁의 본의를 무색하게 한다는 점이다. 심지어 농지개혁 프로그램의 수혜자들 중 56퍼센트가 아직도 소작료를 내고 있는 지역도 있다.

그럼에도 불구하고 라모스의 토지개혁정책 실적은 상당한 정치적 의미를 지니는 것이다. <표 6>에서 보는 바와 같이, 보다 많은 응답자가 아퀴노정

부보다 라모스정부가 토지개혁을 보다 잘 수행했다고 생각하고 있으며, 그들의 과반수(54퍼센트)가 현재의 생활이 농업개혁 이전보다 전반적으로 나아졌다고 생각하는 한편, 오직 11퍼센트만이 전보다 못하다고 대답했다.

<표 6> 정부간 토지개혁 실적 비교

(단위 %)

	라모스정부 우월	두 정부 비슷함	아퀴노정부 우월
전국	21	68	9
농업노동자(Agri. Worker)	25	52	20
비농업노동자(Non-Agri. worker)	24	67	7
농업종사자(Agri. Operator)	28	61	10
비농업종사자(Non-Agri. Operator)	16	75	7

출처: Conchita L. Posadas, Luis E. Abenir and Ma. Glenda S. Lopez, 1993, "Public Opinion on the Progress of CARP," *Social Weather Bulletin*, 93-17(September), 2.

6. 세제개혁

필리핀 국가가 약하다는 것은 과·징세능력이 빈약하여 국민들의 조세부담률이 GNP의 15퍼센트 수준에 머무르고 있다는 것으로도 알 수 있다(National Statistical Coordination Board 1995, 3-15, 15-5). 세제관련 이슈로서 1994년에 제기된 문제들 중 가장 심각하게 논란의 대상이 되었던 것은 석유세와 부가가치세였다. 1993년 정부가 재정수입증대 명목으로 리터당 1페소씩 과세해왔지만, 결과는 석유가격안정기금의 적자로 귀결되었다. 「에너지 규제위원회」(ERB, Energy Regulatory Board)가 이 적자를 보정할 목적으로 유가인상을 결정하여 발표함으로써 석유세 문제가 정치적 이슈로 대두되었다. 전국적으로 전 부문을 통하여 형성된 반대연합의 압력을 받고 ERB가 인상계획을 일단 철회했었지만, 곧 다시 인상을 강행함으로써 이 문제는 더욱 악화되었다.

부가가치세 문제는 IMF의 적자감소목표 실천 요구에 부응하여 정부가 1988년에 제정된 부가가치세법을 확대시행하고자 하는데서 발생하였다. 시민과 1995년의 선거를 앞둔 의회가 이에 반대하였고, 대법원도 이의 시행을 유보시켰다. 이 유보로 인하여 정부는 1994년 4/4분기에 약 9억페소에서 13

억2천만페소에 달하는 세수감소를 감수할 수밖에 없었다(Riedinger 1994, 213). 전국적인 반대서명운동과 강력한 이익집단들이 자신들을 부가세 과세 대상에서 제외하라고 압력을 가해, 이 계획은 실효를 거두지 못하고 있다. 신문, 특정 부동산, 수출공업단지 및 공단 입주업체, 금융기관 등이 이미 부가가치세 면제를 받았고, 농산물가공업체들도 면세를 위해 압력을 가하고 있다. 이같이 세계개혁은 전반적으로 상원이 야당연합의 지배로 넘어가기전 여당의 곤잘레스의장의 지도하에 있을 때에도 여러 유관 부문의 이해관계 때문에 지지부진이었다. 행정부는 소위 충격요법("quick-fix")으로 담배와 맥주 세율을 인상하고자 하였으나 필리핀의 맥주시장과 담배시장을 지배하고 있는 각각 2개씩의 주요 맥주회사와 담배회사가 의회에 로비하여 관련 세계개혁안의 입법을 지연시켜왔다(Far Eastern Economic Review 1996/10/31, 20). 그 외에 대통령직속의 세계 및 관세 개혁을 위한 특별기구가 건의한 개혁안들도 입법화가 유보되고 있다.

7. 독과점 규제

필리핀에서 독과점을 규제하려는 노력은 다각적으로 시도되었으나, 그것들이 소기의 목적을 달성하지는 못하였다. 독과점규제 노력은 통신부문, 금융부문 및 농업부문으로 대별할 수 있다. 먼저 필리핀장거리통신회사(PLDT)에 대한 독과점 해소노력은 관련 행정명령에 의해서 구체화되었다(Riedinger 1995, 214). 대통령령 제9호에 따라 PLDT이외에 Globe Telecom, International Communications Co. 그리고 Digital Communications라는 세계의 회사가 장거리전화사업에 참여하여, 필리핀 장거리통신사업은 4원화 되었다. 이같은 상황에 대처하기 위하여, 선발 주자였던 PLDT도 회선적체를 해소하고 미국의 AT&T와 합작으로 디지털교환시스템을 설비하는 등의 조치를 단행하여, 독과점 규제가 서비스개선으로 연결되는 조짐을 보이고있다.¹⁹⁾ 또한 여러 사업자들의 신규참여를 유도하여, 지금은 8개의 회사가 국제교환장치 및 이동통신분야에 참여하기 위하여 경쟁하고 있다. 이같이 독과점을 해소하려는 노력은 일련의 결실을 보고 있으나, 신규참여업체들이 모두 재벌들이라서 부의 집중 문제가 다른 부작용으로 대두되고 있는 형편이다.

19) PLDT가 전화적체를 해소하기 위하여 1996년까지 백만회선을 증설하겠다는 계획을 수립하였지만, 실제 1992년에 134000여회선 그리고 1994년에 157,000회선을 증설하는데 그쳤다(Riedinger 1995, 214).

금융독과점은 대외적으로 필리핀의 금융시장을 개방함으로써 해소하고자 시도되었다. 그러기 위하여 대통령이 관련 법률안을 제안하였으나, 「필리핀 금융협회」(BAP, Bankers Association of the Philippines)는 엄격한 자본금 한도설정과 점포수의 제한(3개)을 포함한 여러가지 조건을 붙일 것을 요구하고 있다. 결국 정부의 노력은 위 법률안이 1994년 5월에 의회를 통과함으로써 결실을 맺었다.²⁰⁾

세계은행이 1992년에 조사한 바에 의하면, 필리핀에서는 6개의 농업재벌이 가금시장의 80퍼센트, 사료시장의 60퍼센트 그리고 양돈시장의 40퍼센트를 지배하고 있다(Riedinger 1994, 143). 라모스정부는 1992년부터 독과점 일반을 시정하고자 시도하고, 상하양원은 이에 부응하여 경제의 효율성을 제고하고 관련기업의 소유를 분산시키기 위하여 반트러스트법안을 상정시켰으나, 라모스는 이 법률안의 통과를 오히려 지연시키고 있어 자신의 진의가 의심스럽게 하고 있다. 그 외에 금융, 시멘트, 도서관 해운업, 미작농업 등의 독과점 카르텔이 규제의 대상이나, 이들 분야에서는 뚜렷한 진전이 없다.

8. 에너지개발

필리핀에서 심각하게 대두된 에너지문제는 정치적 목적을 위한 가격조작으로 인하여 이 부문에 대한 민간투자가 저해되었던 점에서 비롯되었다는 것이 일반적인 견해이지만, 아퀴노정부가 전반적으로 에너지 관계 사회간접자본에 투자를 소홀히 하였기 때문에 발생하였다는 설도 유력하다. 경제성장에 따른 에너지 수요의 증대는 에너지부족 문제를 더욱 악화시키고 있다. 에너지부족은 1993년 1/4분기 필리핀 경제에 8억달러 상당의 손실을 입혔을 것으로 추산되고 있다. 정부는 민간기업이 참여하도록 제도적으로 장려도 하고, 의회가 대통령에게 비상대권까지 부여하여 이 문제를 해결하고자 노력하고 있으며, 1994년말부터 몇 개의 새 발전소가 가동되기 시작하였지만, 계속 증대하는 에너지 수요를 감당하기는 어려운 형편이어서, 필리핀 경제개발에 중대한 걸림돌이 되어왔다. 그러나 정부는 경영합리화, 1997년까지 석유 제품가격 자유화, 그리고 지속적인 발전소 건립을 통하여 이 문제를 호전시키려 노력하여, 적지 않은 성과를 올려왔다.

에너지문제는 사실 민영화와 독과점규제 등과도 관련되어 있다. 특히, 필

20) 금융자유화에 관한 법률의 주요 내용에 대해서는 본 논문의 민영화 부분을 참조할 것.

리핀국영석유회사(PNOC, Philippine National Oil Company)의 자회사인 Petron Co.의 성공적인 민영화와 더불어 민간기업으로 하여금 이 부문에 참여하도록 유도하는 정책이 계속되었다. 나가(Naga)열발전소1호기를 보수-작동-유지(ROM, Rehabilitate- Operate-Maintain)의 방식으로 SALCON Phils.에 양도함으로써 국영전력회사(NPC, National Power Corporation) 소유의 발전소들을 선별적으로 민영화하는 작업에 착수하였다. 칼라카석탄화력발전소1호기와 말라야석유화력발전소 1, 2호기도 빠른 시일 안에 좋은 조건에 민영화시킬 계획이다. 한편 NPC는 1994년 2월부터 전기요금을 발전비용과 연동시키는 방법으로 시장가격화하기 시작하였다.

석유산업규제철폐(완화)정책도 채택되어, 우선적으로 「동력부」는 여러 부처로 구성된 「석유산업규제철폐대책위원회」(Task Force on Downstream Oil Industry Deregulation)를 통하여 의회 에너지위원회에 1997년까지 규제를 완전히 철폐하기 위한 계획을 제출하였다. 또한 일반화된 도전(盜電)과 송전선 및 기타 송전설비의 절도를 규제하기 위한 법률을 1994년에 입법하였는데, 이로써 배전비용을 절감하여 궁극적으로 소비자들에게 낮은 전력요금을 부과하고자 시도하고 있다. 한편 국내 에너지 생산 및 탐사작업은 계속되고 있다.²¹⁾ 이같은 노력이나 가시적인 성과에도 불구하고 에너지 특히 전력부족에 대하여 국민들이 체감하는 불편의 정도는 아퀴노정부 시절이나 라모스대통령 자신의 취임 초기보다 훨씬 더 악화되고 있다.

「필리핀사회기상대」(Social Weather Stations)가 실시한 여론조사에 의하면, 아퀴노정부 시절인 1990년 4월 전기사정에 대한 전국적 만족지수는 49이고 수도권은 41이었다.²²⁾ 라모스대통령의 집권초기인 1992년 9월까지의 만족지수가 전국은 6 그리고 수도권은 9를 나타내고 있었으나, 동년 12월에는 불만족스러워 하는 사람이 만족해하는 사람보다 오히려 더 많아 전국

21) 국내 유전 중 주요 2개, 즉 West Linapacan과 Nido유전은 1994년중 11월말까지 전국 총생산량의 89.3퍼센트인 167만배럴을 생산하여 총 2,180만달러의 외화를 절약하였다. 그리고 연간 목표인 18개 유정굴착 중 11개의 굴착이 완료되었다. 같은 기간동안 지열판매는 당초 목표의 두 배에 해당하는 6,319GWH에 이르렀으며, 지열정 굴착은 당초 목표인 42개보다 4개가 많은 46개에 이르렀다. 같은 기간 국내 석탄생산량은 작년 동기간에 비하여 25.5퍼센트가 감소하여, 목표치인 1.59MMT를 28.3퍼센트나 하회하였다. 이는 주로 기후가 나쁘고 전반적으로 석탄의 수요가 저조하여 몇몇 탄광에서 생산을 중지하였기 때문이었다(The Republic of the Philippines 1995, 36).

22) 만족지수란 전체 피면접자 중 만족스럽다고 응답한 사람들의 비율에서 불만족스럽다고 응답한 사람들의 비율을 뺀 것이다. 전기사정에 대한 만족도를 위해서는 망가하스(Mangahas 1993, 8)의 여론조사 분석을 참조할 것.

적 만족지수는 -17이고 수도권에서는 -62에 달하였다. 불만은 다음해 3월에 최고조에 달하여 전국과 수도권이 각각 -31과 -81의 만족지수를 보였으나, 그후 조금 호전되어 1993년 9월에는 각각 -20과 -68을 보이게 되었다. 불과 6개월의 짧은 기간동안에 시설이 팔목할 만하게 확충되고 운영이 현저하게 개선되었으리라고 보기 어려운 점을 감안하면, 아마도 강수량의 증대 등 비구조적인 요인에 기인하여 전력사정이 호전되었는지도 모른다.

9. 경제정책 추진 결과에 대한 총평

이상 살펴본 바와 같이 라모스정부의 경제개발 및 개혁정책은 부분적으로 성공적인 것도 있고 미흡한 점도 있다. 필리핀의 거시경제지표가 반드시 개발·개혁정책의 결과라고 단언할 수는 없지만, 그것이 외부환경이나 경기적 요인과 더불어 중요한 영향을 미쳤다는 것을 부정할 수도 없을 것이다.

이미 <표 1>에 제시된 중기 개발계획 목표를 <표 7>에 나타난 성과와 비교하여 보면, 그간 라모스정부가 시행해온 일련의 정책이 어느 정도 성공적이었나 또는 실패였나를 평가할 수 있다. 1993년 일인당 실질소득 증가율은 0.2퍼센트일 것으로 예상하였으나 실제로는 그보다 못한 0.08퍼센트에 머물렀지만, 1994년에는 1.3퍼센트로 계획되었으나 실제로는 2.61퍼센트의 성장을 실현하였다. 인플레이션은 예상했던 바와 같이 1993년과 1994년에 각각 7.6퍼센트와 9.0퍼센트 수준에 머물렀고, 1995년에는 6.5퍼센트로 유지하려 하였는데 실제로는 동년6월말 현재 6.2퍼센트에 머물러 목표를 유지하기 어려울 것으로 보였다. 실업률은 1993년에 9.29퍼센트에 이를 것으로 예상했으나, 실제로는 그보다 0.39퍼센트 낮은 8.9퍼센트였으며, 1994년에는 9.13퍼센트로 낮출 계획이었으나 실제로는 그보다 0.73퍼센트나 낮은 8.4퍼센트에 그치는 양호한 성과를 보였다. 실질국내총생산도 라모스대통령이 취임 이래 꾸준히 건실한 성장을 보여왔고, GNP대비 고정자본 형성비율도 그가 취임하던 1992년에는 20.41퍼센트에 불과하던 것이, 다음해에는 23.59퍼센트 그리고 1994년에는 23.9퍼센트로 꾸준히 성장하고 있다. 다만 국민총생산에서 2차산업이 차지하는 비율은 선진국에서와 비슷하게 32퍼센트대에 머무르고 있다.

노동자들의 소득수준과 노동운동간의 상관관계를 설명하는 결정적인 이론이 아직까지는 확립되지 않은 상황에서 일련의 거시경제지표들과 노동통계를 연결시키는데는 문제가 없지 않으나, 거시경제지표들이 다음의 <표 8>에 나타난 노동운동의 온건화와 전혀 무관하다고 보기는 더욱 어려울 것이다. 전

반적으로 노동조합의 숫자와 가입자수는 지속적으로 증가하여 왔지만, 단체

<표 7> 거시경제지표

(단위 %)

연도	일인당 소득 증가율	일인당 소득대비 소비율	실질GNP 증가율	GNP대비 고정자 형성율	GDP대비 2차산업 구성비	실업율	인플레이
1985	-9.27	32.13	-7.2	15.93	35.07	11.1	-
1986	1.68	34.14	4.15	16.39	34.58	11.1	-
1987	2.13	39.08	4.62	16.79	34.43	9.3	-
1988	5.22	41.74	7.71	17.96	35.16	8.3	8.9
1989	3.19	40.47	5.61	21.12	34.90	8.4	12.2
1990	2.74	42.12	5.10	23.00	34.47	8.1	14.2
1991	-1.88	38.16	0.34	19.76	34.01	9.0	18.7
1992	-2.41	35.94	4.42	20.41	32.84	8.6	8.9
1993	0.08	35.34	2.60	23.59	32.68	8.9	7.6
1994	2.61	39.18	5.12	23.90	32.72	8.4	9.0
1995*	-	-	-	-	-	-	6.2

* 1995년 6월까지.

출처: National Statistical Coordination Board, 1995, *1995 Philippine Statistical Yearbook*, 2-26, 3-9, 11, 14, 15, 18, 19, 11-4.

<표 8> 노동통계

연도	노조수	노조 가입자 총수	단체협상 건수	관련 노동자 총수	신고 건수	노사분규		총노동일 손실
						실제 분규수	참여 인원	
1985	1,868	477,687	1,086	110,897	1,175	371	111,265	2,458
1986	2,217	517,038	1,128	144,002	1,613	581	169,479	3,638
1987	2,723	594,157	1,459	146,165	1,715	436	89,574	1,908
1988	3,321	648,672	1,434	115,857	1,428	267	75,848	1,525
1989	3,934	733,327	1,874	146,807	1,518	197	56,541	955
1990	4,485	813,693	2,481	230,025	1,562	183	68,412	1,345
1991	5,081	864,733	1,457	155,995	1,345	182	55,390	1,140
1992	5,553	900,709	950	91,395	1,209	136	47,797	724
1993	6,188	954,385	1,084	83,885	1,146	122	35,119	710
1994	6,699	998,160	1,846	56,942	1,086	93	39,000	568

출처: National Statistical Coordination Board, 1995, *1995 Philippine Statistical Yearbook*, 11-28, 29, 30.

협상건수, 관련노동자 총수 그리고 노사분규의 빈도와 강도는 라모스대통령 취임이래 현격하게 감소하였다.

IV. 맺음말

체제의 공고화란 체제를 구성하는 사회성원들이 일반적으로 공감할 수 있는 집단적인 가치를 발견하고 실현하는 방법을 제도화하는 한편, 그 제도가 소기의 목적을 달성하도록 계속해서 작동하는 상태를 의미한다. 따라서 경제정책이나 경제개혁이 체제의 공고화에 연관되는 고리는 기존의 경제 체제나 제도가 사회성원의 일반적인 이익실현에 부합하는 것인가의 여부다. 이는 정당정치나 이익중재장치를 포함한 정치과정과 직접적인 관련을 가진다. 만약, 기존의 제도가 그같은 기능의 수행에 부합된다면, 외적인 여건을 고려한 제도의 운영이 문제의 핵심이다. 기본적인 정치적 민주화가 일반적으로 사회성원의 집단적인 가치를 민주적 절차에 따라 발견하고 실현하는 장치의 회복이라고 간주되므로, 그 다음의 문제는 “실질적 민주주의”의 실현이다. 복지의 절대적 그리고 상대적 증진이 실질적 민주주의의 실현을 향한 움직임인데, 정부의 경제(개혁)정책은 이같은 움직임의 가장 구체적인 표현이다. 이러한 움직임이 산출하는 매 순간의 결과들은 체제의 공고화에 동태적으로 연결된다.

라모스대통령이 1992년 취임한 이래 채택한 경제(개혁)정책의 종류, 목표, 전략 및 중간결과를 검토한 결과, 전반적인 경제상황은 꾸준히 개선되어왔다는 점을 알게 되었다. 필리핀 국민들은 라모스정부의 업적을 아퀴노정부 시절의 업적보다 훨씬 더 호의적으로 평가하고 있다.²³⁾ 그러나 앞에서 살펴본 거시경제지표에 나타난 성과에도 불구하고, 역내 타국들의 경이적인 상황과

23) 「사회기상대」가 여론조사를 토대로 산출한 바에 의하면 (Gruta 1995, 7), 국민들의 아퀴노정부에 대한 순만족지수는 1989년 2월에 23, 9월에 14 그리고 1990년 4월에 17이었던 것이 동년 11월에는 -9, 1991년 7월에는 -1, 11월에는 4 그리고 퇴임직전인 1992년 2월과 4월에는 각각 -2와 -5로서, 평균 5.1에 불과하였다. 그러나 라모스정부에 대한 순만족지수는 취임초기인 1992년 9월에 32, 12월에 31 그리고 다음해 4월에 23, 7월에 31이던 것이, 동년 9월에는 14로 급락하였으나 12월에는 반등하여 24에 이르렀고, 1994년 4월에는 다시 15로 하락하여 8월에는 14, 11월에는 16 그리고 12월에는 17로 대체를 10대 중반에 머물렀으며, 평균 21.7이었다. 순만족지수란 지지율에서 반대율을 뺀 것으로서, 그것이 음수라는 것은 반대하는 국민이 지지하는 국민보다 많다는 것을 의미한다.

비교할 때, 이 기간에 실현된 필리핀 경제현황의 전반적인 개선이 그렇게 팔목할만한 것은 아니었다. 이같이 상대적인 저성장이 구조화된 것은 역대 필리핀정부들이 추진한 경제개발·개혁 정책들에 독특한 필리핀의 3대 산업화 주체들--즉 약한 국가,²⁴⁾ 강력한 엘리트 그리고 영향력이 막강한 해외 주체--간의 관계를 정확하게 고려하여 반영되지 않았기 때문이다(Rivera 1994). 토지에 기반을 둔 경제엘리트들이 산업화 초기에 부의 기반을 수입대체 제조업 부문으로 다변화하여 내수시장 중심의 기득권을 형성하여 왔기 때문에 대외지향적 구조조정으로 성장을 이룩하고자하는 정부나 해외주체들의 경제정책은 이들의 반발 때문에 성공하기 어려운 것이다. 위싱턴이 제시한 모범답안이 필리핀이라는 개별 국가의 특수 상황에 부합되지 않기 때문에, 보다 현실적인 상황판단에 근거한 실효적인 경제정책을 수립하여 경제논리에 따라 추진하는 것이 필요하다.

<표 9> 정부기관 및 주요 정치인들에 대한 평가: 순지지율

(단위 %)

시점	대통령 라모스	부통령 에스트라다	상원의장 앙가라	하원의장 드 베네시아	중앙정부	상원	하원	대법원
92.9	66	79	-	39	32	34	25	31
92.12	60	70	-	39	31	27	25	24
93.4	66	77	53	40	23	20	21	18
93.7	69	87	52	42	31	32	25	23
93.9	62	85	51	41	14	21	16	23
93.12	65	77	55	41	24	30	28	29
94.4	67	82	54	33	15	25	21	27
94.8	55	75	47	23	14	16	12	29
94.11	50	75	45	26	16	18	14	19
94.12	50	72	48	27	17	15	10	17
95.4	24	62	36	13	9	13	11	18
95.6	26	46	44	20	6	17	7	15

출처: Social Weather Stations, 1995, SWS *June 1995 Ratings of Government*, 1.

비교준거들을 비조직적으로 인지하고 있는 필리핀 국민들은 라모스정부에 대하여 상당히 모순되는 평가를 하고 있다. 필리핀 국민들은 대체적으로 라

24) 필리핀 국가가 과두 지주-자본가세력의 이익과 단절하지 못하고 약한 이유에 관해서는 빌라코르타(Villacorta 1994, 67-92)를 참조할 것.

모스정부의 사회평화, 대외관계, 정의의 실현 등의 업적에 신뢰를 보내지만, 수뢰와 부패 그리고 물가안정과 관련해서는 정부를 불신하고 있다.²⁵⁾ 그러나 <표 9>에 나타난 바와 같이, 정부기관 일반이나 주요 정치인들에 대하여 상당히 긍정적으로 평가하고 있다. 이같이 전 조사기간을 통하여 보여준 정부나 체제에 대한 순지지율이 모두 양수이고 반군지도자들에 대한 순만족도는 크게 부정적이라는 점을 보면,²⁶⁾ 현재의 필리핀체제가 결정적으로 위기에 직면한 것은 아니다. 다시 말하자면 현 필리핀체제는 상당한 정통성을 가지는 것으로 이를 공고화 시킬 수 있는 경제적 조건들이 점진적으로나마 갖추어져 가는 것으로 평가할 수 있다.²⁷⁾

그러나 대통령이 부통령 에스트라다보다 항상 더 낮은 지지를 받고 있고, 대통령에 대한 지지율이 최근 들어 하락하고 있으며, 한 일간지(*Malaya* 1995/12/10)가 보도한 바와 같이 1995년 12월 대통령에 대한 순만족지수가 음수로 반전되었다는 사실 등은 라모스와 그의 측근들의 입장에서는 우려할 만한 사실이다. 아퀴노정권 말기와 비슷 현상이 벌써 나타나고 있는지도 모른다.

더구나 거시경제상의 지표가 개선되는 것이 필리핀에 내재하고 있는 구조적인 경제사회문제가 해결되어가고 있음을 보여준다는 증거는 거의 없다. 국제수지적자가 누적되어 외채는 1993년 말 현재 333억4천8백만달러에 이르렀다. 이에 따라 IMF와 World Bank가 경제통제력을 장악하여 필리핀정부로 하여금 중앙은행을 재조직하게 하는 한편 폐소화를 평가절하시켰다. 대통령은 인접국들과 역내 선진산업국들을 방문하여 투자유치활동을 벌이기도 하였지만, 부의 집중, 독과점, 렌트추구행위 등이 사회에 구조적으로 안착되

25) 사회기상대의 여론조사에 의하면(Gruta 1995, 2), 라모스대통령의 이슈별 수행능력에 대한 순만족지수는 다음과 같다: 사회평화(28), 일상생활(24), 대외관계(22), 진실성(15), 정의의 실현(12), 국민의 소망 실천(10), 국민에 권한부여(5), 빠른 결정능력(2), 반란의 약화(-1), 공약이행(-8), 범죄와의 전쟁(-16), 수뢰와 부패(-23) 그리고 물가안정(-27).

26) 1992년 9월과 12월에 각각 우익반군지도자 Gregorio Honasan은 -42, -40이었고, 공산당(CPP)지도자 Jose Ma. Sison은 -48, -42이었으며, 회교반군지도자 Nur Misuari는 -58, -53이었다(Mangahas 1993, 10).

27) 톰슨(Thompson 1996)도 필자와 비슷한 견해를 가지고 있다. 그는 약간의 경제적 성과에도 불구하고 과도적 요소와 부의 편중 그리고 군부의 영향력과 인권위반사례 등의 구조적인 문제들이 상존하고 있다고 보면서, 여러 정황이 “신사회체제”이전의 복귀를 의미한다고 지적하고 있다. 그러나 군부의 지지에 따른 반체제집단의 약화 등을 들어 신체제가 공고화되고 있다고 분석하고 있다.

어, 시장경제 및 수출주도 산업화전략에 지장을 초래하고 있다.

한편 사회적 약자들--농업노동자, 소농, 비전통수출부문 종사자 등--은 제대로 조직화되지 못하여, 개혁을 위한 압력을 효과적으로 행사하지 못하고 있다. 따라서 정부의 선처에 의지할 뿐이다. 1992년 11월과 12월중에 실시한 여론조사에 의하면(Mangahas 1993, 3), 응답자의 40퍼센트가 최저임금이 하를 받고 있고 또 31퍼센트가 최저임금정도를 받고 있으며, 불과 29퍼센트만이 최저임금 이상을 받고 있다고 대답하였다.

민주화가 상당히 진전되었음에도 불구하고 민중은 아직도 정치체도에의 진입장벽을 넘지 못하고 있고, 국민투표나 청원활동은 유명무실해졌다. 소선거구제는 지방도호와 부호들에게 절대적으로 유리하여 1992년 총선에서 당선된 의원들 대부분은 백만장자이며, 또한 각 위원회나 소위원회의 소속위원들은 관련 부문에 이익을 가지는 사람들로서 자신들의 개별적인 이익을 초월하여 국민전체의 집단이익을 위한 입법활동을 하기는 바라는 것은 연목구어인 형편이다. 전형적인 과거 정치행태의 부활이다.

신헌법에 의하여 대통령의 권한이 대폭 제한된 점은 의회의 입법효율성이 낮은 것과 더불어 국정행의 일관성을 저해하는 가장 중요한 요소가 되고 있고, 정당정치의 파행으로 의원들의 당적 이적은 다반사이다. 1992년 5월선거 이후 1년동안 71명의 비여당의원들이 라모스의 Lakas-NUCD(Lakas-National Union of Christian Democrats)당으로 이적했으며, 아퀴노 전대통령의 집권당 LDP(Laban ng Demokratikong Pilipino) 소속의원 89명중 64명이 친정부 “무지개연합”으로 이적하였다. 결과적으로 라모스는 159명의 의원으로 집권연합을 형성하였으나, 연합의 기율이 약하고 정부 기관이나 부처간의 이해관계가 엇갈려 같은 기간동안 74개의 정부제출 법률안 중 18개만이 의회를 통과한 실정이다.²⁸⁾ 이것은 정치체제의 효율성이 크게 문제화 되고 있다는 것을 보여주는 증거인데, 이것이 마르코스가 권위주의체제를 도입하는 명분으로 제

28) 이같은 입법 비효율성은 과거보다는 양호한 편이지만, 타 국가들에 비해서는 너무나 열악한 것으로서, 정부의 정책형성 및 집행에 결정적인 장애 요소이다. 예를 들면, 1946년도 회기에는 879건의 법안이 제출되어 그중 10.5%에 해당하는 92건이 최종적으로 입법확정되었고, 1954년도에는 2,786건의 법안 중 8.2%에 해당하는 229건이, 1962년에는 3,578 법안 중 1.8%인 64건이 그리고 1970년에는 3,149개의 법안 중 1.7%에 불과한 52건이 법률로 최종 확정되었을 뿐이다(Stauffer 1975, 18). 민주화 이후 첫 회기에는 14,022건의 법안이 제출되었으나 그 중 0.24%에 불과한 33개만이 법률로서 최종적으로 확정되었다. 그 33개의 법률 중 9개만이 의미있는 것들이고, 나머지는 학교이름을 바꾸는 등의 사소한 것들에 불과하였다(de Leon 1989, 97).

시한 문제들 중의 하나였다는 사실은 대단히 시사적이다.²⁹⁾

이같은 문제의 해결책으로 내각제 개헌안이나 대통령의 임기연장 또는 단임조항을 증임으로 바꾸는 개헌문제도 꾸준히 제기되고 있으나, 그것들은 일반적으로 라모스의 집권연장 시도로 간주되어 비판받고 있다. 이같이 헌법 개정이나 주요 정치관계법의 개정이 논의되는 것 자체가 체제의 안정성에 문제가 있음을 보여주는 신호라고 간주될 수도 있다. 그러나 개헌논의가 꾸준히 대두되고 있음에도 불구하고, 국민의 97퍼센트가 현행 대통령직선제를 선호하고 나머지 3퍼센트만이 내각제를 지지하고 있다(Arroyo 1993, 1-3). 일반적으로 다수의 국민(59퍼센트)이 현행 헌법의 지속을 원하고 있고, 5명중 2명은 개헌의 필요성을 주장하고 있으나, 그들 대부분이 절차적 사항이 아니고 불가안정이나 사형제도의 부활 같은 실질적인 것을 보장하는 방향으로 헌법을 개정하기를 원하고 있다.³⁰⁾ 또한 상원에서 야당세력의 득세는 권력구조 개편을 통한 현 집권세력의 입지강화 시도가 합법적 절차를 통하여 현실화될 가능성을 사실상 거의 없게 만들었다.³¹⁾

필리핀에서 과두민주주의, 경제사회적 혼란 그리고 권위주의라는 악순환이 되풀이될 것인가, 아니면 민주주의체제가 공고화되어가고 있는 것인가? 과거 필리핀 정치사회의 지배적인 패턴인 과두적 요소가 재등장하고 있음에도 불구하고 그 농도는 과거에 비하여 얇은 것이라고 볼 수 있다. 역내 타국들에 비해서 경제상황이 아직도 많은 문제를 안고 있지만, 상대적으로 안

29) 이같은 체제의 효율성의 문제의 근원이 강력한 대통령의 부재라고 보고 있는 필리핀 국민들은 강력한 대통령을 원하면서도 동시에 마르코스 권위주의체제의 망령 때문에 선뜻 이를 선택하지 못하고 있다(Parreñas 1993).

30) 응답자들의 57퍼센트는 행정부의 임기종료에 관하여 주어진 기간이 경과한 경우만 종료되어야 한다(주로 대통령제)고 보고 있으나, 임기 중에도 교체될 수 있어야 한다고 보는 견해(주로 내각제의 관행)도 43퍼센트에 이르고 있어, 그들이 두 가지의 체제형태에 대하여 정확하게 이해하지 못하고 있던가 아니면 대통령제를 그렇게 변형해야 한다는 견해를 가진 것으로 볼 수 있지만, 그것들을 개헌사항으로 거론하지 않았던 점을 보면, 이해부족이 그같은 대답을 하게 한 요인인 듯하다(Arroyo 1993, 1-3).

31) 1996년 10월 16일 상원의원 24인중 16인이 연합하여 그간 친 라모스적 의장(President)인 Neptali Gonzalez를 Nationalist People's Coalition당 총재인 Ernesto Maceda로 교체하였다. 이는 다음 대통령선거에 출마하려는 Laban ng Demokratikong Pilipino의 당수 Edgardo Angara의 배후 조종에 의하여 필리핀 정가에도 나도는 라모스의 개헌음모를 저지하기 위한 것이라고 알려져 있다. 야권은 이같은 라모스측의 개헌 움직임 덕분에 야권이 단결하게 되었다고 말하고 있다. 하원은 아직도 집권당(Lakas-NUCD)의 통제하에 있다. *Far Eastern Economic Review*(1996/10/31, 20) 참조.

정을 되찾아 가고 성장세를 회복해가고 있다. 총량적인 문제는 비교적 바른 방향으로 가고 있으므로 복지수준의 상대적 평등을 위한 조치들이 각종 갈등을 완화시키고 방지하도록 제도적으로 정비한다면, 장기적으로 필리핀의 민주주의는 공고화될 것이다. 그러나 내외 요인들의 영향으로 경제상황이 악화된다면, 다시 권위주의적인 해결책이 일부 정치경제적 엘리트나 대중에 의해서 모색될 가능성도 배제할 수 없다.

참 고 문 헌

- Alatas, Syed Farid. 1993. "Theoretical Perspectives on the Role of State Elite in Southeast Asian Development." *Contemporary Southeast Asia*, 14-4(March).
- Arroyo, Dennis M. 1993. "The People Say: No Need to Amend the Constitution." *Social Weather Bulletin*, 93-1(January).
- Birdsall, Nancy, David Ross, and Richard Sabot. 1995. "Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia." *The World Bank Economic Review*, 9-3.
- Blackburn, Keith and Victor T. Y. Hung. 1996. "Endogenous Growth and Trade Liberalization." *International Economic Journal*, 10-1(Spring).
- Boycko, Maxim, Andrei Shleifer and Robert W. Vishny. 1996. "A Theory of Privatisation." *The Economic Journal*, 106(March).
- de Dios, Emmanuel S. 1984. *Analysis of the Philippine Economic Crisis: A Workshop Report*. Quezon City: University of the Philippines Press.
- de Haan, Jakob and Clemens L. J. Siermann. 1995. "New Evidence on the Relationship between Democracy and Economic Growth." *Public Choice*, 86.
- de Leon, Hosie H. 1989. "The Philippine Legislature after Marcos." Renato Velasco and Sylvano Mahiwo, eds. *The Philippine legislature Reader*. Quezon City: Great Books.
- Demetriades, Panicos O. and Kul B. Luintel. 1996. "Financial Development, Economic Growth and Banking Sector Controls: Evidence from India." *The Economic Journal*, 106(March).
- Far Eastern Economic Review*. February 29, 1996.
- Florentino, Rodolfo F. and Ma. Regina A. Pedro. 1992. "Monitoring the Micro Impact of Macroeconomic Adjustment Policies(MIMAP)." PIDS Working Paper Series, No. 92-19.
- Gruta, Eilleen M. 1995. "Review of Government Performance in 1994: Grades from the People's Perspective." *Social Weather Bulletin*,

- 95-2(January).
- Guerrero, Linda Luz and Dennis M. Arroyo. 1992. "Selected Findings from the 1990 Survey on the Welfare of Agrarian Reform Beneficiaries." *Social Weather Bulletin*, 92-20(October).
- Haggard, Stephan and Sylvia Maxfield. 1996. "The Political Economy of Financial Internation in the Developing World." *International Organization*, 50-1(Winter).
- Knack, Stephen and Philip Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross- Country Tests Using Alternative Institutional Measures." *Economics and Politics*, 7-3(November).
- Mangahas, Mahar. 1993. "Philippine Economic and Political Conditions: Assessment of the Last Quarter of 1992." *Social Weather Bulletin*, 93-5/6(March).
- Matusz, Steven J. 1996. "International Trade, the Division of Labor, and Unemployment." *International Economic Review*, 37-1(February).
- Muller, Edward N. 1995. "Economic Determinants of Democracy." *American Sociological Review*, 60(December).
- National Statistical Coordination Board. 1995. *1995 Philippine Statistical Yearbook*.
- Parreñas, Julius Caesar. 1993. "Leadership Succession and Security in the Philippines." *Contemporary Southeast Asia*, 15-1(June).
- Posadas, Conchita L., Luis E. Abenir and Ma. Glenda S. Lopez. 1993. "Public Opinion on the Progress of CARP." *Social Weather Bulletin*, 93-17(September).
- Przeworski, Adam. 1995. *Sustainable Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 1996. "Why Democracies Survive in Affluent Countries." Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, August 28-September 1.
- Przeworski, Adam and Fernando Limongi. 1993. "Political Regimes and Economic Growth." *Journal of Economic Perspectives*, 7.
- Quesada, Ramon M. 1992. "Micro Impacts of Macroeconomic Adjustment Policies (MIMAP): A Framework for the Philippine Industrial and

- Informal Sectors." PIDS Working Paper Series, No. 92-20.
- The Republic of the Philippines. 1986. *Medium-Term Philippine Development Plan 1987-1992*.
- _____. 1992. *Medium-Term Philippine Development Plan 1993-1998*.
- _____. 1995. *The President's 1994 Socio-Economic Report*.
- Riedinger, Jeffrey. 1994. "The Philippines in 1993: Halting Steps toward Liberalization." *Asian Survey*, 34-2(February).
- _____. 1995. "The Philippines in 1994: Renewed Growth and Contested Reforms." *Asian Survey*, 35-2(February).
- Rivera, Temario C. 1994. "The State, Civil Society, and Foreign Actors: The Politics of Philippine Industrialization." *Contemporary Southeast Asia*, 16-2(September).
- Ruggerone, Luigi. 1996. "Unemployment and Inflationary Finance Dynamics at the Early Stages of Transition." *The Economic Journal*, 106(March).
- Social Weather Station. 1995. *SWS June 1995 Ratings of Government*.
- Soriano, Ma Cecilia G. 1992. "Philippine Structural Adjustment Measures." PIDS Working Paper Series, No. 92-10.
- Stauffer, Robert B. 1975. *The Philippine Congress: Cases of Structural Change*. Beverly Hills: SAGE Publications.
- Thompson, Mark R. 1996. "Off the Endangered List: Philippine Democratization in Comparative Perspective." *Comparative Politics*, 28-2(January).
- Tullao, Tereso, Gerardo Largoza and Cristina Castillo, eds. 1995. *Issues in Philippine Economic Development*. Manila: De La Salle University Press.
- Villacorta, Wilfrido V. 1994. "The Curse of the Weak State: Leadership Imperatives for the Ramos Government." *Contemporary Southeast Asia*, 16-1(June).
- Villanueva, A. B. 1992. "Post-Marcos: The State of Philippine Politics and Democracy during the Aquino Regime, 1986-92." *Contemporary Southeast Asia*, 14-2(September).
- Williams, Donald C. 1966. "Reconsidering State and Society in Africa: the

Institutional Dimension in Land Reform Policies." *Comparative Politics*, 28-2(January).

- Yap, Josef T. 1993. "The Philippines: Recent Performance, Prospects for 1993-1994, and Policy and Development Issues." PIDS Working Paper Series, No. 93-01.