

필리핀 2019: 행동하는 파퓰리즘의 명암(明暗)*

엄 은 희**

국문초록

2019년 필리핀 사회에서 벌어진 가장 큰 사건은 5월 실시된 중간선거다. 필리핀의 정치지형은 중간선거를 기점으로 집권세력에 대한 지지도가 급하강하며 차기 대선에서의 정권교체가 반복되어왔다. 하지만 지난 해 중간선거에서는 두테르테 대통령에 대한 국민들의 절대적 지지가 유지되고 있음이 확인되었다. 이는 현 정권은 집권후반기 권력 강화의 계기를 마련하였다. 현재 필리핀의 정치지형은 두테르테 대통령의 강력한 지도력에 국민의 자발적 승인이 결합된 ‘행동하는 파퓰리즘’으로 설명될 수 있다. 따라서 이제는 두테르테 대통령 개인에 대한 가십성 설화를 넘어서, 현 정부 정책의 성과와 한계에 대한 면밀히 검토를 바탕으로 집권 후반기를 전망해 볼 필요가 있다. 본 논문에서는 2019년 필리핀의 정치경제적 변동, 대외관계, 사회문화적 주요 이슈 및 그 전개과정을 정리하고 이를 바탕으로 필리핀의 2020년 상황을 전망한다. 또한 2019년은 한-필리핀 양국이 외교관계 수립 70주년을 맞이하는 뜻 깊은 해였다. 이에 한-필리핀 간의 관계 발전을 위한 그간의 노력과 성과를 살펴보고, 향후 양국 관계에서 주목할 점들을 제시할 것이다.

주요어: 중간선거, 권력 강화, 행동하는 파퓰리즘, 국민의 지지, 한-필 수교 70주년

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임.
(NRF-2019S1A2A3099176)

** 서울대 사회과학연구원 선임연구원, likemoon@snu.ac.kr.

I. 머리말

2019년 한 해 동안 필리핀 사회에서 벌어진 가장 큰 사건은 무엇보다 5월 실시된 중간선거(mid-term election)였다.¹⁾ 그리고 이 선거의 진정한 승자는 로드리고 두테르테 현 대통령이다. 두테르테 대통령은 필리핀 정치사에서 가장 불명예스러운 독재자인 페르디난도 마르코스, 1986년 민중항쟁의 아이콘으로 시위대를 이끌었던 최초의 여성대통령인 코라손 아키노 이래로 세계적으로 가장 유명세를 누리는 필리핀 지도자이다. 그가 이렇게 국제적으로 유명해진 것은 강력하게 추진 중인 ‘마약과의 전쟁’ 그리고 종종 구설수에 오르는 거친 언사 때문일 것이다. 하지만 그는 후보시절부터 ‘실질적이고 빠른 변화(real change)’와 필리핀 국민의 생활 개선을 약속했으며, 지난 3년간 긍정적 방향과 부정적 방향 양 측면으로 필리핀 사회에 큰 변화를 가져왔음을 부인하기 어렵다.

중간선거의 결과는 국내외 평론가들 다수가 예상했던 바와 같이 정부여당의 승리로 결론이 났다. 이 선거는 1986년 민주주의 복원 이후 치러진 중간선거 중 가장 큰 규모의 승리로, 가장 중요한 상원 의원 12석 중 9석을 여권연합인 HNP(The Hugpong ng Pagbabago, Alliance for Change)이 차지하였다. 필리핀 정치에서 가장 중요한 대통령직 선거는 없었지만, 중간선거는 필리핀의 향후 정치 및 대외 관계의 전망을 살피는데 매우 중요한 선거이다. 공식개표 직후 결과를 두고 불법선거의 문제를 제기하는 세력도 있었으나 그 영향력은 미미했다.²⁾ 오히려 지역과 계층을 가로질러 두테르테 대통령에 대한

1) 참고로, 필리핀은 매3년마다 정치적으로 매우 중요한 선거가 치러진다. 대통령(임기 6년) 선거를 기준으로 하면 6년마다 대선이 치러지며, 집권 중반부인 3년 차에 중간선거가 끼어있다. 2016년 선거에서 당선된 두테르테 대통령의 3년차인 올해 치러진 선거는 두테르테 정부에 대한 중간평가의 의미를 지닌다.

2) 필리핀의 민중조직(POs)과 시민사회조직(NGOs)과 교회조직을 망라하는 우산조직

광범위하고 높은 지지가 유지됨이 재확인되면서, 현 정부의 도전과제들은 오히려 집권 후반기 더 큰 추진동력을 얻게 되었다. 민주주의와 인권의 가치를 강조하는 많은 정치사회 평론가들에게 있어 두테르테는 여전히 문제적 인물이다. 하지만 중간선거 이후에는 그의 정책에 비판적인 반대편에 서 있던 정치학자들 사이에서도 조심스레 두테르테 정치의 차별성을 점검하려는 모습이 관찰되고 있다 (Arguelles 2019; Teehankee and Kasuya 2019; Timberman 2019). 따라서 이제 필리핀의 정치와 사회를 바라봄에 있어 우리 역시 두테르테 대통령의 개성에 대한 가십성 담화를 넘어 현 정부의 정책과 그 이행 결과를 면밀히 평가하고 2020년 혹은 집권 후반기 3년을 전망해 볼 필요가 있다.

이런 배경 하에 이 글에서는 2019년 필리핀의 정치경제적 변동, 대외관계, 사회문화 측면의 주요 이슈들을 정리하고 점검하며 이후를 전망하는 것을 목표로 한다. 또한 2019년은 한-필리핀 양국이 외교관계 수립 70주년을 맞이하는 뜻깊은 해였다. 이에 한-필리핀 간의 관계 증진을 위한 노력들을 살펴보고, 향후 양국 관계에서 주목하거나 주의해야 할 지점들에 대한 제언을 덧붙여보려 한다. 논문의 구성은 다음과 같다. 우선 2장에서는 중간선거의 결과를 분석하고 평가하며 이후 전개된 정치적 상황들을 주로 정리해 본다. 3장에서는 2019년 필리핀의 국내 이슈로 경제 및 사회문화적 요소들을 주되게 다룬다. 4장에서는 필리핀 대외단계의 변화 지점들을 정리한다. 5장에서는 수교 70주년을 기념한 한-필 관계의 발전을 위한 다양한 노력과 양국 관계의 주요 이슈를 정리한다. 마지막 6장에서는 앞의 논

인 PMPI(Philippine Misereor Partnership Inc.)은 공식선거 결과 발표일인 5월 21일에 국제평화 뉴스 온라인 채널인 Pressenza를 통해 이번 선거의 광범위한 부정행위에 대한 문제제기성 성명서를 발표하였다. (<https://www.pressenza.com/2019/05/press-statement-on-the-2019-philippine-election-results/>) 그러나 한 때 아시아 최대의 시민사회조직을 자랑했던 필리핀의 시민운동은 현재 상당 수준으로 쇠퇴하였기에 이 성명의 영향력은 큰 반향을 일으키지 못했다.

의들을 정리하면서 두테르테 정부의 향후 3년의 국정운영 방향을 가늠해 보고 한-필 관계를 위한 제언으로 마무리하게 될 것이다.

II. 중간선거의 결과와 함의

1. 중간선거의 결과 : 강철장갑을 얻은 스트롱맨

“두테르테 동맹이 중간선거에서 반대파를 부셔버렸다.”

(Nikkei Asian Review 2019/05/13)

“철권통치자가 강철 장갑을 얻었다.”(TRT World 2019/05/24)

2019년 중간선거는 필리핀 정치에서 가장 중요한 행위자인 대통령을 선출하는 선거는 아니었으나, 상원 12석, 245석(최종 243석)의 지역구 하원의원 및 정당비례대표(party list representatives) 의원 60석³⁾, 주(부)지사, 주의회(Sangguniang Panlalawigan), 시장 및 군수, 시의회 의원(Sangguniang Bayan)을 결정하는 장으로 총의석수는 18,000개가 넘었다. 이 선거는 두테르테 대통령의 장녀이자 다바오 시장인 사라 두테르테가 선거를 앞두고 새롭게 구성한 여권연합 HNP(Hugpong ng Pagbabago, 변화를 위한 동맹) 대 2016년 대선에서 두테르테 후보의 라이벌이었던 마누엘 로하스 2세와 대통령을 두

3) 필리핀의 하원은 인구 25만 명 당 1석을 대표하는 지역구 하원의원이 대표하는 것을 원칙으로 하며, 정치단체(정당 및 시민단체) 지지도에 비례하는 비례 하원의원으로 구성된다. 따라서 지역구 하원의원의 수는 상한선이 있는 것이 아니라 인구증가와 연동되며, 비례의석 수 역시 총하원의석의 20% 이내라는 규정에 따라 결정된다. 덧붙여 정당비례대표제는 지지율이 2% 이상인 정치단체들을 대상으로 득표율에 따라 의석수가 사후 결정된다. 2019년 중간선거의 하원 최종 결과는 지역구 243석, 정당명부비례대표 60석으로 총의석수는 303석의 당선자가 선출되었다. 선거당시 지역구하원 배정의석수는 245석이지만 최종적으로 2개지역구는 분구승인이 늦어져 선거가 연기되었다(Commission on Elections 2019).

명이나 배출했던 아키노 집안의 막내 밤 아퀴노가 이끄는 오초디레 초(Otso Diretso, 직선의 8인을 뜻함)의 대결 구도로 치러졌다.

<표 1> 2019 중간선거의 경쟁구도(상원)

선거연합명	HNP	Otso Diretso
로고		
창당일	2018. 02. 23	2018
주요인물	사라 두테르테, 아로요 전대통령 등	마누엘 로하스, 밤 아퀴노 등
참여정당	PDP-Laban, PMP, PRP 등	Liberal Party, Akbayan 등
이데올로기	지역주의	빅텐트
상원선거결과	13명의 후보 중 9명 진출	8명의 후보 모두 낙선

선거 일주일 후인 5월 22일 당선자 명단이 공식 발표되었다. 가장 중요한 상원선거에서 여권연합(HNP)이 12개의 의석 중 9석을 차지했다. 나머지 당선자들도 상원 내 다수파의 일원(그레이스 포, 낸시 비나이 Nancy Binay)이거나 두테르테의 정책을 공개 지지한 후보자(리토 라피드 Lito Lapid)로 사실상 여권연합이 상원선거에서 석권한 셈이다. 중간선거에서 정부 여당의 승리 규모는 1986년 민주주의 복원 이후 중간선거 중 가장 크다(Timberman 2019). 선거 전 상원 내 범여권의 의석수는 17석이었는데 선거 후에는 18석으로 한 석이 늘어났으며, 이로써 헌법 개정과 같은 주요 법안의 통과 기준인 의석수 4분의 3을 확실하게 차지하게 되었다.

국민들이 두테르테 대통령에 보낸 강력한 지지는 그가 직접 지지

의사를 표명한 정치 신인을 전국단위 정치인으로 만들만큼 강력했다(CNBC New 2019/05/12). 대표적으로 두테르테의 오른팔과 왼팔에 해당하는 대통령특별보좌관 출신의 봉고(Bong Go)와 민다나오 출신의 전 경찰청장이자 마약과의 전쟁을 진두지휘한 로날드 델라로사(Ronald de la Rosa)가 각각 3위와 5위로 상원 진입에 성공했다.⁴⁾ 하지만 이번 선거 승리의 최고 주역은 두테르테의 딸이자 다바오 시장인 사라 두테르테이다. 사라는 지난 1년간 아버지의 주요 해외 순방을 보좌하며 사실상의 퍼스트레이디의 역할을 수행하였다. 이번 선거에서는 그녀 스스로가 다바오시장직 재선에 도전한 후보자⁵⁾이면서도 2018년 새롭게 구성된 여권연합 HNP의 수장으로 전국을 돌며 이번 상원 선거에서 여당 진영을 전면에서 이끌었다(Rappler 2019/05/11).

반면 자유당(Liberal party)을 중심으로 한 야권인 대표주자인 밤아키노(Bam Aquino)와 마누엘 로하스(Mar Roxas)가 각각 14위와 16위에 그치며 전국단위 득표율로 12위까지 선발하는 상원 재입성 실패하였다. 선거 기간 야권의 공격 포인트는 권위주의적 파퓰리즘, 경제 부실, 대외관계에서 전통적 우방인 미국 대신 중국에 치우는 것에 대한 우려 등에 맞춰졌다. 또한 2018년의 심각했던 인플레이션도 도마에 올랐다. 야권은 가톨릭교회의 지지를 바탕으로 두테르테 정부의 인권 문제를 강하게 공격하였다. 사실 2018년 말부터 교회의 관계자와 일부 주교는 유권자들에게 두테르테와 그의 동맹에 투표하는 것을 자제하고 간접적으로 야권을 지지하는 메시지를 내놓았지

4) 그 밖에 주목할 만한 상원당선자는 필리핀의 대표재벌 매니 벨라의 부인이자 1위 당선자인 신시아 빌라(Cynthia Villar), 2016년 유력 대선후보였던 그레이스 포(Grace Poe)(2위), 마르코스 집안의 장녀 아이미 마르코스(Imee Marcos)(8위) 등을 꼽을 수 있다.

5) 두테르테는 총 4명의 자녀가 있는데, 장녀인 사라 두테르테와 차남인 세바스티안 바스테 두테르테는 각각 다바오시의 시장과 부시장으로 당선되었으며, 장남인 파울로 폴롱 두테르테도 다바오시 1구의 하원의원으로 당선되었다.

만, 오초디레초(Otso Diretso)가 맞이한 선거 결과는 참패였다 (Timberman 2019). 하원선거의 결과도 다르지 않다. 사실 필리핀 정계는 전통적으로 정당보다는 인물 위주의 선거 행태를 보여 왔으며, 선거가 끝난 직후에는 여당을 향한 정당이동 경향이 지속되어 왔다 (표 2 및 3 참고). 중간선거에서도 여권 후보들이 하원을 크게 장악하였고 이 경향은 계속 강화될 것이다.⁶⁾

<표 2> 하원의원의 정당이동 경향(1987-2019)

	총지역구수	정당이동 의원수 (명, %)	여당으로의 이동 의원수(명, %)
8대 하원(1987-1992)	200	154(77%)	151(98%)
9대 하원 (1992-1995)	200	89(45%)	82(92%)
10대 하원 (1995-1998)	203	19(9%)	7(37%)
11대 하원(1998-2001)	208	84(40%)	78(93%)
12대 하원 (2001-2004)	209	15(7%)	5(33%)
13대 하원(2004-2007)	212	92(29%)	29(47%)
14대 하원(2007-2010)	219	149(68%)	109(73%)
15대 하원(2010-2013)	229	60(26%)	28(47%)
16대 하원(2013-2016)	234	15(6%)	3(20%)
17대 하원(2016-2019)	238	41(17%)	39(95%)

출처: Teehankee and Kasuya(2019; 5, 8)을 비교를 위해 재구성함.

6) 필리핀 선거에서 상원에서 지방의원까지 상이한 당에 속했던 당선자들의 상당수가 대통령선거에서 중간선거 사이 동안 여당으로 갈아탄다. 이처럼 선거 이후 정치세력들의 이합집산이 자주 발생하여 유권자의 선택은 의미가 없어지고, 여·야 혹은 정파 간 구별이 무색해지면서, 정당 중심이 아닌 인물 중심의 선거가 반복되고 있다 (서경교 2005). 정치인들이 내세우는 논리는 정책의 일관성이지만 이는 말라카냥궁(대통령)이 실질적으로 통제하는 선심성 프로젝트가 필요하기 때문이다.

<표 3> 정당별 하원의석수 비교(2016년과 2019년)

정당	2016		2019	
	의석수	%	의석수	%
자유당(LP)	117	51	18	8
국민당(NP)	22	9	41	17
민족인민연합(NPC)	41	18	35	15
국민통합당(NUP)	23	11	24	10
연합국민동맹(UNA)	9	4	0	0
변화를위한 동맹(HNP)	0	0	3	1
국민의힘당연립(Lakas)	5	1	9	4
민주필리핀당(PDP-Laban)	2	1	86	35
필리핀민주당(LDP)	2	1	3	1
무소속(Independent)	3	1	2	1
기타	10	3	20	8
총합	234	100	243	100

출처: Teehankee and Kasuya(2019; 9)을 재인용함.

이미 결론이 난 이후의 평가일 수 있지만 중간선거의 구호와 진영의 구도에서도 공수가 뒤바뀐 모습을 보여주었다. 전통적인 선거구도라면 방어에 나서야 하는 여당이 ‘변화’를 강조하며 대통령이 앞장서 야당을 공격하는 한편, 공격을 해야 할 야당은 ‘직선 혹은 (전임아키노 정권과의) 연속성’을 강조했다. 이 점에서 공수가 바뀐 선거였고 선거 결과는 예측을 벗어나지 않았다. 이에 두테르테 대통령의 주요 정책들(마약과의 전쟁, 사형제 부활, 세제 개혁 2단계 실시, 연방제 개헌 등)의 입법화에 더욱 힘이 실릴 가능성이 높아졌다.

2. 두테르테 파퓰리즘의 특성과 중간선거의 함의

미국의 개발전문가이자 독립정치학자로 오랜 기간 필리핀 정치를 관찰해 온 팀버만(David Timberman)은 필리핀 정치를 지속성과 변화라는 키워드로 설명한다. 하지만 그의 강조점은 ‘변화없음’에 더

무게를 두는데, 이는 그의 대표작 『변화없는 땅: 필리핀 정치의 지속성과 변화 A Changeless Land: Continuity and Change in Philippine Politics』(1991)에 대표적으로 드러난다. 마르코스의 독재시절 후반부부터 민중항쟁, 민주주의 복원, 수차례 반복된 군사반란 시도 등을 현지에 거주하며 직접 경험한 그는 필리핀 정치의 극적인 변화에 주목하면서도, 빈곤, 불평등, 부정의가 장기 지속되며 필리핀 사회의 부정적 특징으로 고착되는 과정을 안타까워했다. 그는 중간선거 이후 국외자로서는 가장 먼저 선거결과에 대한 평가보고서를 발표하기도 했다(Timberman 2019). 이 보고서를 통해 두테르테의 정치에 대한 진지한 검토가 필요함을 지적했다는 점에서는 약간의 변화가 발견되기도 하지만, 결론적으로 그는 중간선거에 대해 변화의 성과는 혼종적이고 미래는 불투명하다고 진단하였다. 이러한 시각은 민주주의와 절차적 정당성 등을 강조하는 글로벌 정치학계의 일반적 시각이라 볼 수 있다.

하지만 최근 필리핀의 국내 정치학자들을 중심으로 두테르테의 파퓰리즘에 대해 비판적이면서 복합적 분석을 강조하는 이른바 ‘내부자적 평가’가 조금씩 출간되고 있다. 『두테르테 읽기 A Duterte Reader: Critical Essays on Rodrigo Duterte’s Early Presidency』(2017)의 편저자이자 사회학자로 호주에서 활동 중인 노엘 큐레이토(Noel Curato)와 라살대학교 정치학과 교수인 티한키(Julio Cabral Teehankee) 등이 대표적이다. 티한키는 2019년 중간선거 결과는 민주화 이후 중간 선거의 역사적 패턴과 유사해 보이지만 차별적인 측면에 주목한다. 전임 대통령들은 대체로 대중 동원을 이끌어내기를 원하지만 명시적인 선거개입, 즉 지지자 기반의 정당을 강화하거나 제도를 통한 선거 개입을 최소화하는 모양새를 보여왔다. 그에 비해 두테르테는 대규모 지지자 그룹을 조직하는 대신에 선거 국면의 주요 행위자로 나서며 스스로의 높은 지지도를 바탕으로 적극적으로

후보들을 지원했을 뿐 아니라 야당을 공격하고 야권연합을 비하하는 등 직접적 개입을 서슴지 않았다고 평가한다(Teehankee and Kasuya 2019). 아귈레스(Arguelles 2019)와 큐레이토(Curato 2017)는 두테르테의 정치를 파퓰리즘으로 설명하면서도 필리핀적 특수성이 있음을 지적한다. 아귈레스는 현재 필리핀의 파퓰리즘은 포퓰리스트적인 대중과 포퓰리스트 지도자의 감정적이며 친밀한 상호작용의 결과로, 이를 주류 파퓰리즘 연구가 비판하는 사회병리학적 현상으로 볼 수 없음을 강조한다. 더 나아가 그는 두테르테를 지지하는 대중들은 비이성적이거나 멍청하거나 어리석은 유권자가 아니라 자유주의적 개혁노선의 ‘위선’에 좌절하고 분노하며 회의적인 사람들일 가능성이 높다고 주장한다.

중간선거에서 두테르테 진영의 승리는 임기 전반부 정책에 대한 국민의 재신임을 의미한다. 사실 두테르테의 파퓰리즘이 힘을 얻는 배경은 기존 집권세력인 자유당으로 대변되는 개혁주의자들의 실패에 대한 반작용으로 해석될 수 있다. 따라서 두테르테의 파퓰리즘은 단순히 민족주의적 대중적 내러티브와 이미지 만들기로 끝나는 것이 아니라 ‘마약과의 전쟁’ 및 ‘3B(Build, Build, Build) 프로그램’ 등을 통해 가시적 결과를 보여주는 ‘행동하는 파퓰리즘(performative populism)’이라는 측면에서 상당히 흥미로운 사례이다(Teehankee and Kasuya 2019).⁷⁾

국정지지도 상의 경향도 과거와는 달랐다. 역대 필리핀 중간선거에서 국정지지도 추이를 보면, 중간선거 혹은 집권 중반기를 기점으로 대통령의 지지율은 하락세를 보였다. 하지만 2019년 중간선거 즈음의 두테르테의 국정지지도는 +66 긍정으로 오히려 상반기보다 높았다(김동엽 2019). 선례를 보면 중간선거를 즈음하여 대통령의 지

7) 한편, 큐레이토(Curato 2017)는 대통령의 발언과 행동이 공포와 흥분을 강조한다는 점에서 ‘형벌적 파퓰리즘(penal populism)’이라 부르기도 했다.

지율은 낮은 편이고, 중간선거 이후 대통령의 집권 후반기 지지도도 대체로 하락세를 유지하다 차기 대선에까지 영향을 미쳐 1986년 이후 대통령 선거는 언제나 야권후보가 당선되는 결과가 반복되었었다. 하지만 2019년 4사분기(12월 초)의 조사에서 두테르테 대통령에 대한 지지는 +72로 재임 중 최고치를 갱신하는 등 그의 지지세는 여전히 꺾이지 않고 있다(Social Weather Station 2020/01/20).

한 가지 더, 2019년 중간선거에서 대통령과 여당의 행태도 다르게 나타났다. 2016년 대선 이후 정당이동을 선택한 수많은 정치인들이 2019년 선거 이전에 과거와 같이 정부의 선심성 프로젝트로 대별되는 물질적 혜택(pork barrel)을 유권자들에게 거의 제공하지 못했다. 대통령은 주로 예산결정과정을 지배함으로써 여당정치인들을 통제하는데, 두테르테는 여당(PDP-Laban)을 강화하는 대신 범여권의 분파 형성과 상호 경쟁을 허용하였고, 중간선거도 일당이 아닌 정치적 동맹의 형태로 치렀기 때문이다. 게다가 2019년은 의회 내부사정으로 국가예산 결정이 4개월이나 지연되어 선거 시기 선심성 정부지출이 이루어지 않았을 뿐 아니라 두테르테 대통령은 공공사업도로부(DPWH, Department of Public Works and Highways)가 요청한 950만 페소의 예산의 승인도 거부하여 선거였다. 그 결과 2019년 중간선거의 후보자들은 선심성 공약을 대가로 유권자와 직접 소통하는 대신 대통령과 국민 사이의 ‘파퓰리즘 동원과 교감’에 기댈 수밖에 없었다고 평가된다(Teehankee and Kasuya 2019).

3. 야당의 반격? : 부통령의 ‘마약과의 전쟁’ 개입의 성과와 한계

2019년 중간선거에서 야당의 주요 정치인들이 재선에 실패한 뒤 정치권 내에서 의미 있는 야권 정치인은 부통령인 레니 로브레도(Leni Robredo)가 유일하다.⁸⁾ 인권변호사 출신으로 자유당 당적으로

선출된 로브레도 부통령은 필리핀의 대표적인 여성정치인으로 두테르테 정부 출범 직후부터 이 정부의 제 1공약인 ‘마약과의 전쟁’에 대해 공개적으로 비판해 왔다.

두테르테 대통령은 2016년 대선 캠페인을 시작하면서부터 국가의 마약 문제 해결을 가장 중요한 문제로 선언하였다(Ruckert 2019). 당선 직후 그는 “아직까지 마약을 하고 있다면, 나는 당신을 죽일 것이다. 이걸 농담으로 받아들이지 마라 (...) 나는 인권 따위에 관심이 없다. 나를 믿는 것이 좋을 것이다”라고 엄포를 놓았다. 그리고 정권을 수임한 직후 그는 마약과의 전쟁을 전담할 새로운 정부 기구인 ‘마약퇴치범정부위원회(ICAD, Inter-Agency Committee on Anti-Illegal Drugs)’를 설치하였다.

두테르테의 마약과의 전쟁에 대한 대내외의 비판은 다음의 네 가지로 요약된다(Bautista 2019). 첫째, 마약 공급과 마약 수요 간의 구분이 없으며, 단속과 처벌이 상대적으로 용이한 수요자 측면에 집중되어 있고 대응도 재활적 접근을 부정한 채 형벌적 접근 일변도로 진행된다. 둘째, 법집행의 적법성에 대한 문제제기가 끊이지 않으며, 무고한 주변인들에 대한 “부수적 피해”가 심각하다. 일례로, 필리핀 정부는 경찰은 마약과의 전쟁에 의한 사망자의 수를 공식적으로도 6,600명으로 집계하고 그 중 일부에 대해서는 부수적 피해임을 인정하기도 한다. 하지만 민간과 인권단체가 예상하는 사망자와 피해자의 수는 이를 훨씬 상회한다. 셋째, 마약 실태에 대한 정보가 부족하고 두테르테 대통령의 위험한 예단과 그에 따른 악영향이 급증하고 있다. 예컨대 두테르테 대통령은 연설과 인터뷰 등에서 국내 마약사용자의 수가 400만 명이나 되며 이들은 ‘불필요한 국민’이라 주장하

8) 필리핀의 대통령 선거는 부통령과 러닝메이트제도를 실시하지만 대통령과 부통령의 당선여부는 각자의 득표율에 달려있다. 따라서 대통령과 부통령의 정당 및 정치적 입장이 일치하지 않는 경우가 종종 발생한다.

기도 했으나, ICAD가 자체 조사 결과 발표한 예상 단속대상은 170만 명으로 그 격차가 상당하다. 넷째, 법집행을 담당하는 경찰과 정부당국이 마약유통에 관여하거나 압수마약을 재판매하는 등의 부패 행위에 연루되었다거나 공식경찰이 아닌 자경단에 의한 마약단속과 즉결심판이 발생한다는 것이 점점 더 사실로 드러나고 있다.

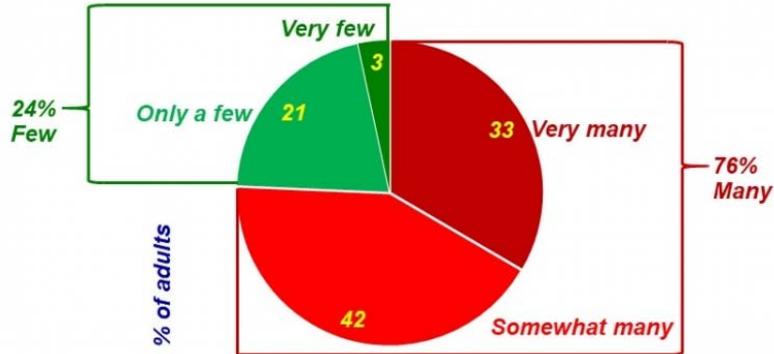
정부 안의 이방인인 로브레도 부통령은 현재의 마약과의 전쟁은 잘못된 방법으로 이루어지고 있으며, UN 등 국제사회와의 공조 없이는 잔인한 폭력이 사라지지 않을 것이라며 줄기차게 비판해왔다. 마약퇴치캠페인의 인권침해 논란이 격화되자 2019년 10월 초 이 정책을 진두지휘하는 경찰청장이 상원에 출석을 요구받았다. 주요 논쟁은 ‘닌자 경찰’이라 불리는 자경조직에 의한 인권침해 실태에 관한 것이었다. 그리고 상원 조사 와중에 그의 부하들이 압수한 마약의 상당량을 불법 전용한 혐의로 실형이 실제로 선고되었고 이에 대한 책임을 물어 현직 경찰청장이 역시 상원조사에서 위증한 혐의로 사임하기도 했다.

이처럼 마약 전쟁에서 인권침해 논란이 끊이지 않자 두테르테 대통령은 11월 초 로브레도 부통령을 마약퇴치법정부위원회(ICAD)의 공동의장으로 지명하는 조처를 단행했다(CNN Philippines 2019/11/25). 다소 급작스런 제안이었으나, 그녀는 이를 받아들여 의욕적으로 공동의장직을 수행하였다. 그녀는 ICAD 내부의 고급 자료 공개 요청 및 경찰 및 내무부 담당자를 연쇄적으로 만났으며, 인권문제를 지적하는 민간영역과 종교계와의 대화도 진행하였다. 하지만 두테르테 정부가 극도로 경계하는 국외인사 특히 UN 기구 및 미국의 관료들(국제마약유통대응 담당자, DEA, FBI) 등을 면담하고 필리핀 마약퇴치법률의 개정가능성(형벌 중심에서 재활 중심으로)을 이들과 논의하는데 이르자 대통령과 정부여당의 심각한 역비판에 부딪치게 되었다. 두테르테 대통령은 대변인 성명을 통해 “(그녀는) 야당 출신

이라 신뢰할 수 없으며, UN을 만나는 헛발질(miss-step)을 자행했다’며 강하게 비판하였고, 결국 임명 18일 만인 11월 24일에 그녀의 ICAD 공동의장직을 박탈하였다(CNN Philippines 2019/12/31). 로브레도 부통령의 반격도 여기에서 멈추지는 않았다. 2020년 1월 초 그녀는 ICAD 공동의장직 수행 보고회를 겸한 기자회견을 자처하여 “2017~2018년 시중에 유통된 마약 가운데 압수된 것은 1%에 불과”(Rappler 2020/01/06)하고 유통구조보다는 길거리 말단 마약소비자이자 빈민들이 주요 희생자가 되었다는 점을 강조하며, 현 정부의 마약과의 전쟁은 완전한 실패작(한국경제 2020/01/06)이라 비판했다.

로브레도 부통령의 이러한 시도는 강력한 지지를 바탕으로 무소불위의 권력을 누리고 있는 두테르테 정부에 대한 현 단계의 가장 강력한 도전이라 할 수 있다. 국민들 사이에서도 조심스럽게 마약과의 전쟁에 따른 인권 문제에 대한 부정적 시각이 나타나기도 한다. 예컨대 SWS의 4사분기 사회조사결과(SWS 2020/01/15)에 따르면, 대통령이 주도하는 마약과의 전쟁은 필요한 조치이고 두테르테 대통령 취임 후 불법마약자의 수가 줄었다고 응답하는 비중은 73%에 달한다. 그러나 동시에 현재의 마약과의 전쟁에서 인권남용의 여지가 있다고 국민의 비율도 76%에 달했다는 점 역시 유의할 필요가 있다(그림 1 참고). 아직까지는 절대적 지지를 받고 있으나 마약과의 전쟁으로 인한 사망자의 수가 늘어나고 경찰의 인권침해로 인한 피로감과 불신이 증가하고 있다는 점에서 이 전쟁의 전선은 점점 복잡해지고 있다.

<그림 1> 마약과의 전쟁과 인권침해의 상관관계(2019년 12월)



출처: SWS(2020/01/15)⁹⁾

다른 한편 로브레도의 도전은, 기존의 자유당 계열의 성과없는 개혁주의와 유사하게, 그다지 새로운 것이 아니라 ‘오래된 병에 새 술 붓기’라는 비판도 제기되었다(Bautista 2019). 마약문제에 대해 국내적으로 그녀는 처벌 일변도를 넘어서 재활과 사회재통합을 강조하는 ‘의학적·사회학적’ 접근을 주장한다. 다른 한편 마약수사 집행 과정에서 발생하는 사망사건에 대한 조사의 정부당국의 불투명성도 심각한 수준이기에 국제사회와의 공조를 통해 투명성의 결함을 제고시키는 등의 ‘패러다임의 전환’을 주장하였다. 정부 추정에 따르면 스스로 마약 사용자임을 암묵적으로 시인한 국민의 수는 현재 140만명에 달한다. 하지만 마약재활시설은 턱없이 부족하고 마약사용을 공개하게 되면 경찰이나 자경단에 의해 죽을 수도 있다는 생각에 자발적 자수를 꺼리는 것이 현실이다. 문제는 그녀의 제안이 그다지 새롭지 않다는 점이다. 마약전쟁의 초점을 공급에 중점을 두냐 수요에 중점을 두냐를 결정하는 것은 단순한 문제가 아니다. 공중보건적

9) <https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldisppage/?artcsyscode=ART-20200112221436>

접근은 수요 측면을 축소시키는 효과적 전략일 수 있으나 이미 강력하게 정치화된 마약세력을 소탕할만한 적극적 대응이라 보기는 어렵다. 앞서도 언급하였듯 두테르테의 등장이 대중의 ‘개혁주의적 접근’에 대한 회의에서 유래한 것이라는 점을 고려할 때, 로브레도의 방식은 전환적이라고 보다는 보완적인 방식에 불가하다.

야권을 대표하는 정치인이지만 그녀 이외에 마땅한 대안이 부재하고 그녀에 대한 지지도가 낮다는 점도 한계이다. 정치권 내에서 가시적인 야당의 역할을 전담하고 있는 로브레도 부통령이 대적해야 하는 것은 두테르테 대통령뿐만이 아니라 그를 지지하는 대중들 과도 맞서야 한다는 시각이 있다. 2019년 말에 발표된 대표 정치주자에 대한 신뢰도와 지지율 조사에 따르면, 두테르테 대통령과 로브레도 부통령 간의 격차는 매우 크다. 두테르테 대통령에 대한 국정지지도는 87%, 인지도 및 신뢰도는 83%에 육박하는 반면, 부통령에 대한 국정지지도는 58%, 인지도 및 신뢰도는 53%로 격차가 상당하다(PulseAsia 2019/12/21).¹⁰⁾ 로브레도를 제외한 유력 야당 정치인의 부재 상태가 지속되는 한 정권 후반기 그리고 차기 대선에서도 필리핀 정치에서 현 여권 세력의 독주가 지속될 수 있음이 조사의 결과로 드러난다.

Ⅲ. 2019년 필리핀의 국내이슈

1. 주요 경제 이슈

2018년 말과 2019년 초에 발표된 2019년 필리핀의 경제전망에 대

10) <http://www.pulseasia.ph/performance-and-trust-ratings-of-top-national-officials/>

해 국내외 금융기관 모두 성장률 6% 이상을 제시하며 대체로 긍정적이었으며, 이에 대한 근거 논리는 다음과 같았다. 먼저 해외근로자 송금과 IT-BPO 산업의 지속 성장으로 외환 소득이 견조하게 유지되는 가운데 외환시장에서 폐소화 약세로 가계의 실질소득은 오히려 확대되고 있다는 점, 둘째 두테르테 정부의 인프라 집중 투자 정책이 지속됨에 따라 대대적인 인프라 개발 등에 정부 투자가 유지되고 있다는 점 등은 전년도와 유사하게 2019년의 경제전망을 밝게 만들었다. 이에 더해 2019년 중간선거를 겨냥한 정부지출과 선거자금으로 통화량이 늘어나 경기가 활성화 될 것이라는 전망도 덧붙여졌다(ADBa 2019). 그러나 현실에서는 예산통과 지연과 공공사업 재정지출 유예, 그리고 미-중 무역갈등에 따른 글로벌 경기침체로 인해 2019년 전반기 경제성장율은 기대에 많이 미치지 못했다. 선거 이후 예산통과 및 인프라사업에 대한 민간투자 개방에 힘입어 2019년 10월 기준 경제성장률 전망은 5.8%로 다시 회복되었고(ADB 2019b), 4사분기 경제부처의 집중적인 경기부양에 힘입어 6.4%까지 급등하였다. 하지만 2019년의 최종 경제성장율은 연평균 5.9%로 마감되어 2012년 이후 연속된 6% 성장률 달성에는 실패하였다(Philippine Statistics Authority 2020/01/23).

2019년 필리핀 재계에서 가장 큰 이슈는 거부 타이판(Tai-pan)¹¹⁾의 사망과 세금개혁이었다. 2019년에는 1세대 타이판 여럿이 사망하면서 필리핀 재계에서 리더십 변화가 있었다. 1월에는 SM 그룹의 창업자이자 오랜 기간 필리핀 최대 거부 자리를 지켰던 헨리 시(Henry Sy), 11월에는 JG 서밋(세부퍼시픽 항공사 및 로빈슨 몰 체인)의 창립자이자 국내 부자서열 3위인 존 고콩웨이(John

11) 타이판은 필리핀의 중국계 부호를 의미한다. 본래 타이판은 동남아의 식민시대 동인도회사의 중국계 관리인을 일컫는 말이었다. 이후 새롭게 부를 획득한 이들을 부르는 호칭으로 확대되었다. 필리핀에서는 재계의 톱클래스 상인인 중국계 부호를 타이판으로 부른다(정범모 2015).

Gokongwei, Jr.)와 그의 부인이 연달아 사망하였다. 필리핀항공과 탄 두아이를 이끄는 탄 집안의 실질적 지배자인 루시오 탄(Lucio “Bong” Tan, Jr.)은 농구경기 도중에 갑자기 쓰러져 53세를 일기로 사망하여 후계구도를 복잡하게 만들기도 했다(Lopez 2019).

그 외에 재계의 주요 이슈로는 또 다른 백만장자이자 필리핀의 대표적 프랜차이즈업체 줄리비(Jollibee Foods)를 이끄는 토니 카티옹(Tony Tan Caktiong)이 미국계 글로벌 커피체인인 커피빈(The Coffee Bean & Tea Leaf)을 약 3억 5천만 달러에 인수했다는 것이 큰 화제를 모았다(이투데이 2019/07/24). 또한 필리핀을 대표하는 맥주브랜드를 앞세운 산미구엘사의 라몬 앙(Ramon Ang) 회장의 끊임 없는 인프라 개발 제안에 정부가 호응하여 불라칸에 마닐라신공항 건설승인을 받게 된 점이다. 이 공항의 운영권을 두고 싱가포르 창이 공항과 한국의 인천공항이 경쟁하고 있어 한국 언론에서도 관심 있게 보도되었다(조선일보 2019/11/15).¹²⁾

중간선거 뒤 7월 1일자로 제 18대 의회가 개최한 뒤 정부는 포괄적 세금개혁프로그램을 통과시킬 것을 의회에 요구하였다. 두테르테 정부는 인프라 개발(3B 프로그램, Build, Build, Build program)과 보편적 보건법(Universal Health Care Act) 실시를 목적으로 적극적인 세제개혁을 추진해왔다. 재정부(DOF)는 2019년 말까지 모든 우선순위 법률이 통과되기를 기대했는데, 문제는 하반기 양원의 소위의 심의과정을 통과한 법안은 주류와 전자담배에 대한 소비세 증가 법안 하나뿐이었다. 법인세 개혁은 하원에서 3번 이상 토론되었으나 기업들의 반발과 이들의 입장을 대변하는 통상산업부(DTI)에 의해 수정안이 여전히 논의 중에 있다. 그러나 공공서비스사업법이나 유통자유화법 등 외국인 투자에 대한 한정조항이 있는 법안에 대한 개정 작업이 논의되는 등 필리핀 정부 내에서 외국인 투자 장벽을 낮춰

12) https://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/11/25/2019112501003.html

경쟁력을 높이려는 시도는 지속되고 있어 추이가 그 추이는 계속 주목할 필요가 있다(Manhit 2019).

정치 부문에서 두테르테 대통령이 가장 중요시하는 정책이 ‘마약과의 전쟁’이라면, 경제 부문에서 두테르테 대통령이 가장 강조한 정책은 3B 프로그램이다. 고질적인 인프라 부족은 필리핀의 경제 성장을 저해하는 가장 큰 문제였다. 2000년대 이후 필리핀 정부는 인프라 개선을 위해 다양한 노력을 기울여왔는데, 국제적으로 통용되며 전임자들도 강조했던 자금조달 방법은 PPP, 즉 민관협력파트너십(Private-Public Partnership)이었다. 그런데 두테르테 정부는 민간 투자보다는 정부가 보증하는 해외차관과 직접적인 재정정책과 예산 집행을 강조하는 BBB(Build, Build, Build program)을 통해 인프라 개발을 국가의 전략적 성취이자 실질적 자산으로 삼으려 했다는 점에서 차별적이다(Manhit 2020).

그런데 로페즈(Lopez 2019)에 따르면, 두테르테의 인프라 정책에 있어 다소 변화가 관찰된다. 중간선거 이후 두테르테의 경제팀은 수년 내에 끝내기 어려운 프로젝트들을 포기하고 남은 기간 동안 선도 인프라 프로젝트 리스트를 새롭게 조정하는 작업에 착수하였다. 취임 초에 작성한 75개 프로젝트는 100개로 확대되었는데, 이중 본 목록에 있던 프로젝트는 32개이고, 나머지 68개는 신규 프로젝트 혹은 선별된 “임기 내 실현가능한” 프로젝트들이다. 이중 38개 프로젝트는 (두테르테의 임기가 끝나는) 2022년까지 완성을 목표로 한다. 여기에는 지방의 공항개선 프로젝트, 북부남부통근열차의 말로로스-뚜뚜반 선로연결, 계엄령이 내려졌던 마라위 재건 등이 포함된다. 11월에는 우선순위로 검토하는 인프라 사업에 국내외 민간 부문으로부터의 구체적 제안을 환영한다는 정부 발표가 있었다. 이는 임기 전반부 인프라개발을 해외차관 등에 의존하려는 계획(BBB)에서 국내외 민간투자를 받는 것(PPP)로 초점이 다소 이동한 것으로 볼 수

있다.

전반적인 필리핀의 경제상황은 해외노동자(OFWs)의 송금과 국내 IT-BPO 산업의 호황 그리고 인프라 강화 등의 정책일관성의 확보에 힘입어 중산층이 증가하고 내수가 진작되며 순항 중이다. 하지만 필리핀의 정실 자본주의(crony capitalism)은 지난 20여 년 동안 지속적으로 강화된 것이 사실이다. 20년 만에 필리핀의 경제 규모는 2배가 되었고, 지난 10년간 글로벌 백만장자의 수는 3명에서 18명으로 늘어나는 등 외형적인 성장은 분명하였다. 하지만 사회경제적 불평등을 드러내는 지니계수가 마르크스 시대였던 1985년의 수준에 멈춰서 있다는 사실은 빈곤과 경제적 불평등의 사회문제가 뿌리 깊은 난제임을 드러낸다(Almendral 2019).

2. 민다나오 경제의 약진

현 정부 들어 두테르테 대통령의 정치적 고향인 민다나오의 발전에 대한 기대가 컸고, 재계의 구도변화와 지역개발의 측면에서 그 변화가 현실화 되었다. 사실 두테르테 대통령은 반(反)엘리트주의적 입장에서 취임 초기 필리핀의 타이판들에 대한 적대감을 드러냈다. 대표적으로 필리핀 거부인 로베르토 옹핀(Roberto Ongpin)을 직접 겨냥하여 “사회의 암”, “저명한 바보”로 부르며 그를 본보기 삼아 정부와 밀월관계의 지배엘리트(oligarches)를 무너뜨리겠노라 공언한 바 있다.¹³⁾ 하지만 필리핀의 경제엘리트 가문 중 본보기의 처벌을 받은 인물은 옹핀 가족이 유일하다. 알멘드럴은 2019년 말 니케이 아시아리뷰(Nikkei Asian Review)를 통해 두테르테 대통령은 재계와

13) 옹핀은 부동산과 리조트운영사인 알파랜드(Alpa Land)와 온라인게임업체인 필웹(Philweb)의 대표로, 6명의 대통령 임기 동안 정계와 광범위한 친분과 호의 관계를 맺어왔다.

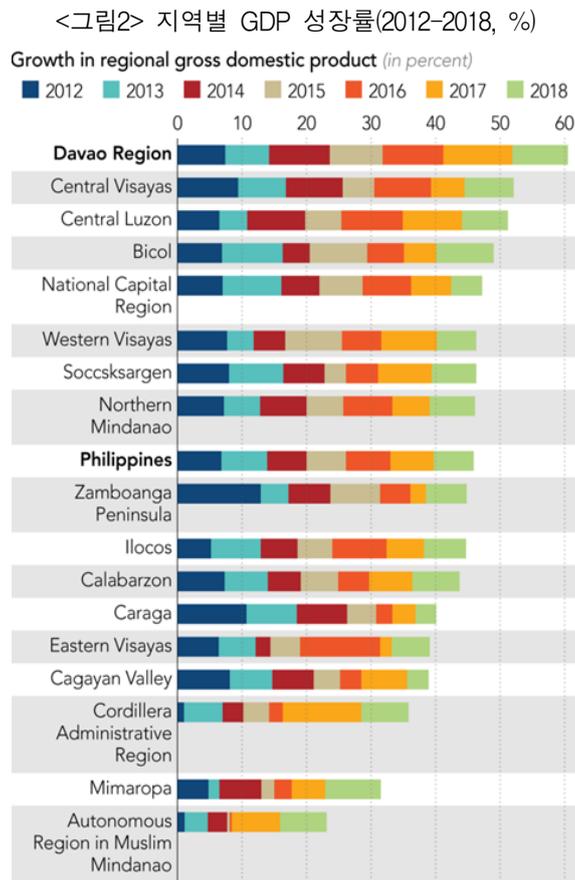
거리를 두는 것이 아니라 오히려 민다나오 출신들을 정점으로 새로운 정-재계 네트워크를 구축하였다며 강한 어조로 비판하였다(Almendral 2019).

그가 지목한 새롭게 부상한 경제엘리트는 민다나오 출신의 비즈니스맨은 피닉스석유(Phoenix Petroleum Philippines)의 대표 데니스 위(Dennis Uy)이다. 그는 두테르테의 대선 캠페인의 최대 후원자로 두테르테 당선 이후 뉴클라시티 부동산 개발에 참여기회를 얻으며 필리핀 재계의 중앙무대에 진출하게 되었다. 2019년 데니스 위는 패스트푸드체인인 웬디스 필리핀과 슈퍼마켓고속페리 등의 인수합병을 통해 주식시장에서도 돌풍을 일으켰다. 데니스 위의 승승장구는 그가 이끄는 디토텔리커뮤니티(Dito Telecuminity, 구 Mislattel)가 제 3 이동통신의 우선사업자로 지명되며 특혜논쟁으로 번지기도 했다. 부연하면, 필리핀에서 이동통신사업은 PLDT의 자회사인 SMART와 아얄라그룹 등이 참여하는 Globe Telecom으로 양분되어 있었다. 그러나 급속한 스마트폰 보급에도 불구하고 인프라와 서비스 공급의 부족으로 인터넷 속도로 느리고, 비용도 상당히 높다는 비판을 받아왔다. 이에 두테르테 정부는 제 3사업자 선정을 통해 필리핀 이동통신서비스 시장의 지각변동과 품질 강화를 이끌겠다고 공언한 바 있다(Kotra 해외시장 뉴스 2018/08/10).¹⁴⁾ 그런데 이 경쟁구도에 데니스 위가 특혜를 얻게 된 것이다. 두테르테 대통령은 하반기 임기가 시작된 7월 초에 Dito사에 유틸리티서비스제공취급증서(CPCN)을 발부함으로써 데니스 위의 제 3통신 운영 허가를 공식화시켰다. 그는 자산규모 6억 6,600만 달러를 기록하며 2019년 처음으로 포브스가 선정한 50대 부자 순위에도 오르기도 했다(Lopez 2019).

데니스 위로 대표되는 새로운 경제 엘리트의 등장 뿐 아니라 두테

14) <https://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/album/2/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=167703&searchNationCd=101080>

르테 대통령의 고향인 민다나오의 발전 지원도 특별하게 이루어졌다. 2016~2017년 사이 공공사업 도로부(DPWH)가 사라 두테르테가 시장을 맡고 있는 다바오시(Davao City)를 포함하는 11지역(Region XI)에 지원한 예산은 100% 증액되었다. 3B 정책 이후 국가 재정의 공공인프라 투입액수는 전국평균 31%가 증가하였다. 지역별로 증감량을 비교해 봤을 때 다른 지역의 비중은 유사한 수준이었던 것을 감안하면, 특혜성 지원은 사실이라 볼 수밖에 없는 상황이다(그림 2).



3. 자연재해와 단수사태에서 재벌 이슈로

태풍의 경로이자 환태평양조산대에 위치하고 있는 까닭에 필리핀은 자연재해가 잦은 국가이다. 그런데 2019년 필리핀의 국민들의 생활에 큰 곤란을 일으킨 자연재해는 가뭄이었다. 기후변화의 영향으로 2019년 내내 동남아시아 전역에서 가뭄 피해가 발생했는데, 필리핀의 가뭄은 농촌과 농업에만 영향을 미친 것이 아니라 일 년 내내 메트로마닐라 전역에서 단속적(斷續的)인 단수사태가 발생할 정도로 심각하였다. 일차적으로 단수사태는 가뭄이라는 기후적 요인에서 기인한다. 하지만 두테르테 대통령은 이에 대한 책임을 상수도사업을 담당하는 2개 민간기업, 메이날라드(Maynilad)와 메트로워터(Metro Water)에 물으며 이를 경제의 문제이자 정치의 문제로 삼기 시작했다. 그는 두 기업을 비판하며 두 기업에게 주어진 상수도사업권을 국가가 다시 회수하겠다고며 엄포를 놓았다(Manhit 2020). 상수도사업은 필수공공서비스에 속하지만 메트로마닐라의 상수도사업권은 95년 라모스 대통령 시기부터 시작되었다가, 1997년 IMF 구조조정의 요구를 받아들여 서부와 동부로 나누어 민영화(25년 계약)가 본격적으로 추진되었다. 이 민영화사업은 아시아에서 첫번째의 대규모 수도 민영화사업으로 신자유주의 옹호자들에게는 찬사를, 공공성을 주창하는 이들에게는 큰 비난을 받았다(경향신문 2009/04/27). 단수는 메이날라드가 관장하는 마닐라의 서부지역에서 더 자주 발생하였다. 이 지역은 마닐라의 출발지로 상하수도가 설치되지 않거나 오래된 지역이 많아 가뭄과 가용 담수 부족사태로 인해 더 큰 피해를 입었다.

지난 해에도 강도 5~6도 내외의 강진이 4월과 7월에 크게 발생하였으며, 연례행사인 태풍의 경우에는 12월에 루손섬의 비콜지역과 비사야스 지방을 관통한 두 개의 태풍으로 지역주민들의 피해가 컸

다. 특히 크리스마스이브 날에 필리핀 중부지역을 덮친 태풍 우루슬라(Ursula)는 지역주민들에게 크리스마스의 선물 대신 악몽을 선사하였다. 발발 초기 2013년 필리핀을 강타해 1만 명 이상의 사상자를 낳은 하이옌의 경로와 규모와 유사하다는 우려가 컸으나, 다행히 실제 규모는 다소 약화되어 피해규모는 상대적으로 적었다(Pinoy910 2019/12/26).

IV. 2019 필리핀의 대외관계

1. 친중정책의 미세조정

전통적으로 필리핀의 대외관계에서 최대 우방이자 무역과 투자에서 가장 중요한 파트너인 미국과의 관계가 가장 중요했다. 그러나 두테르테 대통령 취임 직후 오바마 대통령과 교황에 대한 공격적 인신공격 등으로 인해 정치·외교적 불화가 고조되었다. 두테르테 대통령은 취임 직후 ‘자주외교’를 표방하여 미국과의 관계를 재정립하고, 중국과 러시아 등과 관계를 강화해 나가겠다는 입장을 표방하였다(김동엽·정법모 2017). 이 정책은 자주외교를 내세우는 등거리 외교 전략으로 해석되기도 했으나 경제적 실리를 추구하는 두테르테 정부의 대외방향은 확실히 친중정책으로 기울어졌다고 보는 것이 보다 정확할 것이다(엄은희 2019).

2016년 두테르테 대통령의 임기가 시작하자마자 그는 일대일로(BRI, Belt and Road Initiative)의 인프라 투자에서의 이익을 취하기 위해 적극적으로 중국발 재정 지원을 요청하였다. 마약중독자재활센터, 민다나오 철도 및 도로 건설을 위한 차관, 다바오 해안정비, 다바오, 세부, 마닐라항의 재건사업과 벌크 터미널 건설 프로젝트, 고속

도로 건설 등 현정부가 추진하려 했던 인프라사업에는 전체적으로 약 90억 달러 이상의 예산이 요구되는데, 중국은 두렵지만 동남아 국가들에게는 가장 현실적이고 가까이 있는 투자파트너였다. 2016년 10월 시진핑 주석이 메트로마닐라를 방문하면서 필리핀-중국 양국 정상 간 협상이 시작되었으며, 2017년 5월에는 두테르테 대통령이 베이징을 답방하여 투자유치를 요구하였다. 두테르테 정부는 중국에 대한 유화정책(*appeasement policy*)이 필리핀에게 경제적 혜택으로 보답받을 것을 기대한 것으로 보인다. 하지만 필리핀의 원하는 다양한 인프라 프로젝트에 대한 중국의 자금지원은 중간선거 이전에는 거의 문서상으로만 머무른 채 필리핀의 기대에 부응하는 실질적 지원은 거의 없었다. 오히려 필리핀 내에서 중국계 시행사업(온라인 잼블링)과 중국노동자의 불법체류가 폭발적으로 늘면서 국민들 사이에서의 반중정서가 확산되는 문제가 발생하기도 했다.

더 큰 불만은 군에서 제기되었다. 안보 차원에서 필리핀군은 미군과 70여년 이상 공동 훈련과 군사협력을 진행해 왔을 정도로 관계가 깊다. 따라서 ‘중국중시’ 정책과 필리핀-중국 간 경제적 관계의 급진적에 대해 필리핀군은 꾸준히 우려를 표명해 왔다. 두테르테 행정부의 군사정책 변화, 구체적으로 민다나오 주둔 미군의 감축, 공동군사 훈련 횟수 축소, 필리핀의 배타적경제수역(EEZ)에서 필리핀-미해군 공동 감찰 종료 등에 대해 군은 여러 차례 난색을 표명해 왔다. 또한 시진핑 주석과 두테르테 대통령이 서명한 29개 MOU 하의 “종합적이며 전략적 협력의 결과 중국의 인문해방군과 필리핀군 간의 협력 강화”를 현실화시키지 않으며 소극적 방식의 저항도 해 왔다(Castro 2020a).¹⁵⁾

군의 불만과 우려는 2019년 8월 15일 국방장관 델핀 로렌자나

15) <https://adrinstitute.org/2020/01/08/defense-and-foreign-policy-outlook-the-administrations-reluctant-partner-in-appeasing-china/>

(Delfin Lorenzana)가 중국해군이 사전조율 없이 자동식별장치(AIS)를 끄고 필리핀 영해(嶺海), 특히 타위타위의 시부투 해협(Sibutu Straits)을 통과한 것은 필리핀 해군의 감시망을 피하기 위한 것으로 필리핀을 조롱한 것이라 공개적으로 항의하며 표면화되었다(Castro 2020b). 군의 이러한 입장에도 불구하고 두테르테 대통령은 양국 간에 매우 우호적인 분위기 안에서 양자 협상이 예정되어 있으므로 중국에 대적하는 것은 도움이 되지 않는다고 발언하였다. 하지만 이러한 상황은 정부 내에서 대통령 대 국방부(AFP) 및 국무부(DND) 사이의 이견이 표출되고 있음을 보여준다. 그리고 이러한 이견이 공식화됨에 따라 필리핀의 대중국 정책에서도 다소 변화가 관찰된다는 전문가의 해석도 있다. 필리핀을 대표하는 대외정책연구기관인 Stratbase ADR Institute의 안보연구가들은 기존의 유화정책에서 연성균형(soft balancing)¹⁶⁾으로 조금씩 이동 중에 있다고 평가한다(Castro 2020b).

2. 미국과 국제사회의 인권 압박

국제사회가 필리핀을 바라보는 시각에서 ‘인권’문제는 매우 민감하고 생각보다 중요한 이슈이다. 케니스 로스(Kenneth Roth) 휴먼라이트와치(Human Rights Watch) 집행소장이 조망한 필리핀의 인권 상황은 두테르테 정부의 마약과의 전쟁에서 유래한 인권문제가 2019년 심각한 수준에서 국제적 문제가 되고 있음을 보여준다(Roth 2020). 휴먼라이트와치에 따르면, 2016년 6월 두테르테 대통령 취임 후 3년 동안 그가 진행한 ‘마약과의 전쟁’으로 인해 도시 빈민지역에

16) 강성균형이란 군사적 대결(군비 증강, 동맹 결성 등)에 의존하는 균형 전략이며, 연성전략은 다자-양자 외교, 국제 제도와 규범, 경제, 국제여론 형성 등의 방식을 통한 균형 전략을 뜻한다.

서 수천 명이 사망했다. 경찰과 자경단에 의한 비사법적 살해는 수도 마닐라 뿐 아니라 전국 각지에서 주기적으로 반복되고 있다. 마약전쟁의 영향은 단순히 희생된 사망자의 수 뿐 아니라 남겨진 가족의 생계, 교육, 정신 건강 등에 심각한 영향을 남기고 있다.

지난 3년(2016년 7월에서 2019년 6월까지) 간 필리핀경찰이 공식 발표한 마약과의 전쟁 중 사망자는 5,526명이다. 하지만 마약과의 전쟁에는 공식경찰 이외에 자경단원들도 다수 참여하고 있으며 이들에 의한 사망은 경찰조사에서 누락된다. 인권단체들이나 비판적 언론사(Rappler나 Reuters)들이 추정하는 사망자의 수는 2만 7천여 명에 달한다.¹⁷⁾ 수천 건의 사건 중에는 경찰이 과잉대응 혐의를 인정 한 한 사건들도 있다. 예컨대 2018년 11월 17세의 소년 키안 델로스 산토스를 마약혐의자로 살해하였고, 이에 연루된 세 명의 경찰의 과잉대응이 밝혀져 40년 형이 언도되었다. 2019년 9월 현재 103명의 경찰관이 형사고소 상대라는 경찰의 공식 발표도 있었다. 그런데 두테르테 대통령은 이에 굴하지 않고 지속적으로 마약캠페인에서의 경찰권 행사에 대한 지지의사를 밝혀왔다. 2019년 7월 UN인권위원회(the United Nations Human Rights Council)는 인권고등판무관 사무실로 하여금 2020년 6월까지 필리핀의 인권상황에 대한 보고서 작성을 요구하는 결의안을 채택했다. 두테르테 정부는 이 결의안에서 명한 18개 국가로부터의 재정적 지원을 위한 모든 협상을 중단하는 식으로 대응했다. 경찰과 정부가 지원하는 준군사조직들(소위 닌자경찰)에 의한 위협과 자의적 체포가 지속되고 있는데, 사실 희생자 중에는 마약사용자가 아니라 정부정책에 비판적인 활동가, 환경운동가, 지역리더, 언론인들이 포함되어 있다.

17) 사망자의 수는 과거 주로 메트로마닐라에 집중되었으나 최근엔 세부나 불라칸과 같은 주변이나 지방에서도 자주 발생한다. 선거가 있던 2019년에는 발생 범위가 보다 전국적으로 확대되었다.

마약과의 전쟁에 연루된 인권 문제는 태평양 너머 전통적 우방인 미국과 필리핀 관계에서 큰 장애물이 되고 있다. 두테르테 정부는 정권초기부터 마약과의 전쟁에 대한 조사를 제기하며 두테르테 비판의 중심에 있었던 전 상원의원 레일라 리마(Leila de Lima)를 오히려 마약관련 혐의로 기소하였다.¹⁸⁾ 그녀는 2017년 2월부터 현재까지 교도소에 수감된 상태이다. 미상원은 지난 해 9월 말 리마 상원의원의 구금에 관여한 필리핀 공무원의 미국 입국 금지를 승인 한 바 있으며, 로브레니 부통령이 ICAD 의장직에서 해고된 이후인 12월에는 리마 상원의원의 석방과 진보언론 Rappler의 대표인 마리아 레사에서 걸린 두 건의 기소혐의를 취하할 것을 요구하는 특별 결의문(2019년 12월 11일)을 발표하기도 했다.

사실 2018년 11월 미-필 독립 전쟁 당시(1901년) 미군이 탈취해 간 발랑기가 종(Balangiga Bell)이 필리핀으로 반환되며, 일부에서는 2019년 중간선거 이후 두테르테 대통령의 미국 방문이 이어질 것으로 전망되는 등 양국 간 동맹 관계의 재확인과 관계 개선을 기대하는 목소리가 있기도 했다. 하지만 두테르테 대통령이 마약과의 전쟁에 매진하며 국내외의 인권침해 논란을 계속 무시하거나 정책변경을 승인하지 않을 경우, 미국, 유럽, UN 등의 국제사회 등 전통적인 우방진영과의 관계 개선은 요원해질 가능성이 점점 더 커져가고 있다. 이런 점에서 필리핀의 대외관계를 조망함에 있어 ‘인권 문제’는 생각보다 중요한 가늠자이다.

18) 리마상원 의원은 필리핀의 인권운동가, 법률가, 정치인으로 인권위원장(아로요 대통령)과 법무부장관(아키노 대통령)을 역임하였고, 2016년 자유당 당적으로 상원 의원에 당선되었다. 그후 두테르테 대통령의 마약과의 전쟁을 가장 앞장서서 비판해왔다. 2017년 2월 비사법적살해반대 캠페인을 펼친 공로로 국제적 상을 받은 며칠 후, 법무부 장관시절 마약거래에 연루된 혐의로 체포되었다.

V. 한-필 관계 70주년: 성과와 한계

2019년은 한국과 필리핀이 공식외교관계를 수립한 지 70주년이 되는 뜻깊은 해였다. 동남아 11개국 중 가장 긴 수교 역사를 가진만큼 2019년 한 해 동안 다양한 교류협력 행사가 펼쳐졌다. 가장 먼저 시동을 건 것은 문화분야의 교류 사업이었다. 2019년 3월 ‘K-POP 프렌즈십 콘서트’를 시작으로, 한국전 참전용사를 위한 한국 오케스트라 음악회(6월), 한국과 필리핀인들이 함께 참여하는 한복패션쇼(9월), 한국영화제, 한국문화 관광대전, 한-필문화교류축제(10월) 등이 개최되었다. 11월에는 한국과 필리핀의 정계, 경제, 언론 및 학술 분야 유력인사 110여명이 참여한 한-필 수교 70주년 기념 특별세미나가 개최되기도 했다. 또한 필-한 소사이어티가 출범하여 수교 70주년 및 한-아세안 관계수립 30주년 이후의 양국 협력의 후속 사업들을 민간부문에서 이끌어갈 기반이 마련되기도 하였다.

한국과 필리핀의 양자관계는 밀접한 인적교류로 지탱된다. 국내에서 필리핀 사회에 대한 다소 부정적인 이미지에도 불구하고, 필리핀을 찾는 외국인 중 한국인은 가장 높은 비중을 차지한다. 구체적으로 2019년 필리핀을 방문한 외국인 관광객 수는 약 826만 명으로 전년 대비 15.2% 증가하였는데, 한국 관광객은 약 198만 명으로 전년 대비 22.5% 늘면서 1위를 차지하고 있다.

그러나 경제협력의 측면에서 한국과 필리핀 간 관계는 동남아시아 국가들과 비교할 때 상보성이 그리 높지 않은 편이다.¹⁹⁾ 1980년대 중반 이후 한국-동남아 관계는 대체로 경제적 관계를 중심으로 발전해 왔는데, 한국의 대동남아 무역과 투자의 측면에서 필리핀의 비중은 상대적으로 낮다. 구체적으로 필리핀은 아세안 내에서 한국

19) 한-필 양국의 경제협력에 대한 평가와 제언은 엄은희(2019)의 저서의 내용을 크게 재인용하였음을 밝힌다.

의 5 대 교역국(2018년 기준)이지만, 1위국가인 베트남과 비교할 때 20% 수준에 머물러 있다. 이에 경제적 차원에 한국과 필리핀이 미래 협력에 대해 다음과 같이 제시해 보고자 한다. 사실 경제협력의 측면에서 한국과 필리핀 간 관계는 동남아시아 국가들에 비해 이질적이다. 제 2차 세계 대전 이후, 특히 1980년대 중반 이후 한국-동남아 관계는 대체로 경제적 관계를 중심으로 발전해 왔다. 경제관계는 대체로 무역과 외국인투자를 두 축을 중심으로 하는데 한국의 동남아 무역과 투자의 측면에서 필리핀의 비중은 상대적으로 낮은 편이다. 한국 경제의 경쟁력은 주로 수출제조업에서 나오고 한국이 동남아 투자에서도 생산비용 절감을 목적으로 한 제조업 투자가 여전히 다수를 점하고 있는데, 필리핀의 경우엔 유독 한국의 제조업 진출이 제한적인 영역에 머물고 있어 경제 관계에서의 상보성이 그리 높지 않은 편이다.

2019년 초 한국-필리핀 간 경제관계에서 큰 악재가 발생했다. 한국의 대 필리핀 투자에서 가장 큰 축을 차지해 온 수빅 지역의 한진조선소(HHIC-Phil Inc.)가 사업 부실의 여파로 회생절차(법정관리)를 신청하면서 필리핀 내 한국투자기업들 뿐 아니라 한국 내 본사인 한진중공업에게까지 부정적 여파를 미쳤다.²⁰⁾ 이 투자는 결국 국내의 산업은행과 필리핀의 주요은행으로 구성된 채권단이 출자전환을 통해 한진조선소의 소유권을 완전히 이양 받으면서 현재는 다행스럽게 해결된 상태이다. 그러함에도 수빅조선소 사건 이후 필리핀 내 한국기업들 사이에서는 ‘필리핀은 제조업의 무덤이라는 사실이 다시 한 번 증명되었다’는 하소연이 나오기도 했다. 이 사례에서 보듯

20) 한화로 약 2조원 정도가 소요된 대규모 제조업 투자였고 초기에는 조선업의 불모지였던 필리핀을 세계 조선수주액 4위 국가 까지 끌어올리는 실적을 보여주기도 했다. 하지만 대외적인 수주악화와 현장에서의 노동 부문의 다양한 사건사고의 여파와 생산성 관리 실패로 2016년 이후 자본잠식에 들어가기 시작했다. (머니투데이 2019/02/13)

필리핀의 제조업은 국내자본 뿐 아니라 해외자본에게도 쉽지 않은 시장이다. 그러함에도 제조업에서 새로운 가능성을 찾을 이유 역시 자명하다. 한국 기업들의 경쟁력을 갖춘 영역이면서 동시에 필리핀의 입장에서 제조업의 발전은 저숙련 노동자들에게 상대적으로 안정적이며 건전한 생산직 일자리를 제공한다는 점에서 의의가 있다. 필리핀처럼 경제 구조가 서비스산업 및 외부 유입요소에 의존하는 국가에서는 균형 발전을 위해서라도 제조업 육성은 필수적 선택일 수 있다. 물론 이를 위해서는 필리핀 정부 차원의 보다 많은 노력, 예컨대 산업활동의 노동 이외 비용(관세, 물류, 인프라 등)을 줄이는 것과 산업별·업종별 전후방 연계성을 확대할 수 있는 다양한 인센티브 조치가 필요할 것이다. 우리 투자자의 입장에서는 대기업과 중소기업 협력업체가 동반 진출하는 일정 규모 이상의 투자와 제조업 생태계 구축을 고려해 볼 수 있을 것이다.

다른 한 편 양국 간 경제관계에서 있어 제조업 부문 이외의 영역에서의 협력을 모색해 볼 필요도 있다. 필리핀은 농업 부문에서의 경쟁력이 낮고 서비스 부문에서는 독특하게 높은 경쟁력을 갖춘 영역(IT-BPO 산업) 등이 있다. 농업 부문의 국가 경쟁력을 높이기 위한 기술 이전과 새로운 중산층을 겨냥한 축산 및 친환경·유기농 시장에 접근하기 위한 노력이 필요할 것이다. FTA 이후 상품교역에서의 한국의 일방적인 흑자폭을 조금이라도 줄이기 위한 노력도 요구되는데, 이 역시 한국에서는 생산이 어려운 고가 열대 과일(예: 민다나오산 두리안 등)과 그 가공품 부문 등에서 한국 쪽의 수입 쿼터를 늘이는 방식이 유효할 것으로 판단된다. 현재 한-필 FTA 추진의 최대 걸림돌은 바나나 관세이다. 국내 과일시장의 위축을 우려한 우리 측의 높은 관세 유지 입장이 협상 전진을 가로막고 있다. 하지만 이 협상에서도 역지사지 혹은 역발상이 오히려 필요하다고 본다. 필리핀의 중산층이 확대되고 있고 이들이 상대적으로 고품질친환경 과

일에 대한 수요가 높다는 점에서 필리핀이 한국산 과일의 수출시장이 될 수도 있기 때문이다. 따라서 한-필 FTA의 조속 타결을 위해서는 통상국가의 장점을 살려 국내시장을 개방하고 더 넓은 세계시장에서 경쟁해야 한다는 관점을 국내의 이해관계자들에게 설명하고 설득하려는 노력도 필요할 것이다.

서비스 영역에서 필리핀이 가진 경쟁력은 원활한 영어구사력과 글로벌 서비스 원청기업들이 밀집한 미국 시장에 대한 접근성에서 유래한다. 이 영역에서의 한국과 필리핀의 상보(win-win) 가능성은 아직까지는 잘 드러나지 않는다. 하지만 필리핀의 ICT 혁신을 위한 한-필 간 기술이전 사업이나 비음성기반 BPO 업종(게임 및 애니메이션, 디자인, 소프트웨어 개발 등)에서는 한국과 필리핀 간의 협력의 가능성이 열려 있음에 주목할 필요가 있다.

VI. 결론 및 제언

두테르테 정부정책의 우선순위는 불법 약물과 범죄에 대한 강력한 대응, 신속한 인프라 개발, 경제 성장의 유지, 민다나오에서의 보다 포괄적인 평화와 발전, 필리핀 대외관계의 재조정 등이다. 이러한 목표를 위해 정부는 인프라에 대한 재정지출을 늘리고, 정부 공무원의 임금을 인상하고, 기존의 사회발전 프로그램을 확대하고, MNLF와 MILF와 공산세력과의 협상 및 평화 협상을 재개했으며, 중국과의 관계에 보다 공을 들이고 있다(김동엽 2019). 중간선거 이후 예상되었던 헌법개정 움직임이나 민다나오 평화협상에서의 진전은 아직까지 관찰되고 있지 않지만 대체로 두테르테 대통령은 높은 지지율을 바탕으로 집권 후반기 자기 정책을 현실화시키기 위해 노력할 것이 자명하다.

후보시절 민다나오의 출신임을 강조했던 두테르테는 수도 지역의 정치경제적 과점 상황을 “제국 마닐라”(imperial Manila)라 비판하며 당선 후 연방제 국가로의 변화를 약속하였다. 그런데 필리핀을 내각제 혹은 연방제 국가로 만들겠다는 구상인 “Cha-Cha”(헌법개정 Charter Change를 의미함)는 사실 1992년 이래로 반복적으로 등장하는 정치적 구호이지만, 아직까지는 한 번도 성공하지 못했다. 두테르테의 대중성과 정치적 장악력으로 인해 이 정부 하에서는 가능성은 그 어느 시기보다 크다고 볼 수 있다. 하지만 당선 이후 지난 3년을 보내며 두테르테 역시 연방제 개헌은 매우 복잡하고 논쟁적인 이슈임을 인정해 왔다. 그는 22인으로 구성된 헌법위원회를 구성하고 2018년 7월에는 이들로부터 개정 헌법의 초안을 받기도 했다. 이 법안은 아직 하원에 계류 중이다. 이 법안이 이번 총선으로 새롭게 구성된 상원과 하원을 통과하게 되면 그 후에는 헌법 개정을 위한 국민 투표만이 남아 있다(Timberman 2019).

국내적으로 헌법 개정 반대하는 세력도 점점 목소리를 드러내고 있다. 정치가문에 의해 지배되는 상원은 연방제 개헌이 자신들의 정치적 영향력을 줄일 수 있음을 우려한다. 시민사회에서는 헌법 개정 논의가 시민의 참여를 배제한 채 강력한 정부 주도로 이루어지고 있음을 비판하고 있다. 두테르테의 경제 관료들 중에서도 연방제 도입으로 현재의 지방정부 조직체계가 변경될 경우 재정비용 지출이 상당할 것이며 그 비용이 얼마나 들지 예측하기 어렵다며 난색을 표하고 있다. 그러함에도 이는 민주화 이후 필리핀 정치에 있어 가장 큰 지각 변동이 될 것이기 때문에 2020년도 연방제 개헌을 위한 움직임에 주목할 필요가 있을 것이다.

강력한 대통령제가 유지되는 까닭에 필리핀에서 대통령에 대한 지지율 조사는 대통령의 권력 유지에서 매우 중요한 요소이다. 그리고 다행스럽게 필리핀에서는 신뢰할만한 여론조사기관(PulseAsia,

SWS 등)이 정치인에 대해 매우 면밀한 대중의견을 자주 묻고 공표한다. 현재까지의 두테르테에 대한 국민적 지지의 특성은 강력한 지도자라는 점과 다양한 사회경제적 계층을 아우른다는 점에서 특징적이다. 하지만 그에 대한 지지도 다음과 같은 지점에서 변화할 가능성이 있다.

첫째, ‘수개월 내 진정한 변화’에 대한 국민의 판단 추이에 주목할 필요가 있다. 그를 지지했던 필리핀 국민들이 후보시절 두테르테의 이 약속이 현실적이라고 믿지는 않았을 것이다. 그리고 지난 3년간 그가 제시했던 변화는 아직 일어나지 않고 있다. 경제는 성장하고 있으나 서장의 혜택이 고르게 퍼지는 것도 아니고 정부가 강하게 추진 중인 인프라 개발의 효력도 향후 수년이 걸릴 것이다. 이런 상태에서 연방제를 밀어붙이게 된다면 국민들의 지지가 이탈할 가능성을 부정하기 어렵다. 니콜 큐레이터는 “두테르테에 대한 국민들의 지지는 광신적인 것이 아니라 조건적이며, (마약과의 전쟁에 따른) 살인이 아니라 깨진 약속이 이탈의 계기가 될 것”이라 말한 바 있다 (Curato 2017b).

둘째, 낙수효과 없는 경제발전의 지속과 국민들의 지지철회 가능성도 여전히 열려있다. 주요 기관들은 필리핀 경제가 향후 수년간에도 6% 이상을 지속 달성할 것으로 전망하고 있다. 하지만 필리핀의 경제성장이 2010년 이후 꾸준히 이어져왔음에도 가난한 국민의 소득 개선에 미친 영향은 미미했다. 오히려 2018년 하반기에서 2019년 상반기까지 9년만의 최고의 인플레이션이 발생하였고, 이는 국민 소비에 즉각적이고 실질적인 악영향을 미쳤다. 인플레이션이 심해지고 폐소의 약세가 유지된다면 필리핀의 경제에도 위기가 닥칠 가능성이 없지 않다.

셋째, 두테르테 정부는 부정부패에서 자유로울 수 있을까? 필리핀의 모든 대통령과 그의 가족은 정도의 차이는 있으나 부패의 문제에

서 자유롭지 못했다. 다바오시절 두테르테가 부패에 연루되었다는 증거는 거의 발견되지 않았고, 대통령으로서 그는 부패에 연루된 행정 관료를 사임시키는 모습도 보였다. 하지만 현 정부가 추진 중인 급속한 인프라 개발은, 필리핀 국민의 인식 속에서 언제나 부정부패와 연결되는 영역이다. 아직까지는 두테르테의 도덕적 권위를 위협할만한 부패 혐의가 나온 것은 아니지만 대중의 판단이 이성적 영역에서 도덕적 영역으로 옮겨갈 가능성은 늘 상존한다.

넷째, 친중국화의 명암(明暗)에 대한 국민의 정서가 점점 부정적으로 기울어가고 있다. 두테르테 정부 들어 미국과는 거리를 두고 중국을 감싸 안으려는 속도와 정도가 심화된 것은 주지의 사실이다. 사실 필리핀 내에 현지인-중국인 혼혈 가계의 비중이 높아서 중국계의 경제적 지배에 대해 인도네시아나 말레이시아에서와 같은 민감하고 부정적 반응은 적은 편이다. 하지만 최근 본토 중국인의 필리핀 체류가 늘어나는 것에 대해서는 매우 부정적이다. 중국인 사업가들이 마약거래, 사행산업(카지노), 불법 광업에 관여하는 경우가 자주 언론에 등장하고 있기 때문이다. 다수의 조사에서 필리핀인들은 여전히 미국에 대해서는 높은 신뢰를 중국에 대해서는 낮은 신뢰를 드러내고 있으며, 필리핀인 5분의 4는 중국의 남중국해 진입을 ‘불법’을 인식하고 있다. 두테르테 정부의 친중국적 태도가 지속된다면 국민들의 반감도 함께 커질 수밖에 없는 상황이다.

지난 3년간 두테르테 대통령이 공언했던 진정한 변화를 위한 조치가 다양한 방면에서 필리핀 사회에 변화를 만들고 있는 것은 사실이다. 가장 먼저, 마약과의 전쟁에 대한 국민의 지지도는 여전히 높다. 그가 공언한 범죄소탕에 일정한 성과를 낳았음도 수치로 증명되고 있다. 하지만 그로 인해 법의 지배, 필리핀경찰의 전문성, 거버넌스 차원에서는 결점도 늘어갔다. 두 번째 민주적 제도와 규범은 약화되고 있다. 세 번째 정부의 경제 정책 중 인프라와 일부 파퓰리스트적

인 사회정책에 대한 재정지출이 늘었고, 이는 여전히 유지되는 대중적 지지의 기반이 되고 있다. 네 번째 대외정책에 있어 필리핀-중국 관계는 긴밀해지고, 미국, UN, 그 밖의 국제사회의 자유주의 규범과는 일정한 거리두기 양상이 펼쳐졌다. 마지막으로 연방제 개헌을 포함해 헌법 개정의 가능성이 매우 높아지고 있다.

이상의 변화도 있지만 바뀌지 않는 요소들도 있다. 우선 긍정적인 측면에서는 대체로 거시경제 정책과 공적 금융관리에서는 상당한 일관성이 존재한다. 또한 정부는 전임 정부에서 추진되었던 사회발전 프로그램의 상당수를 확대시키고 있다. 더불어 방사모로조직법(Bangsamoro Organic Law)의 통과로 장기간 미해결 과제로 남았던 평화협정도 중요 고비를 넘어섰다. 반면 두테르테 정부하에서 전통적 필리핀 정치의 가장 나쁜 측면, 즉 권위주의적 흐름이 회복되는 것에 대한 대내외의 우려가 커지고 있다. 우선 고도로 개인화된 리더십의 강화가 문제다. 대통령 두테르테의 권한과 제도에 대한 장악력이 그 어느 때보다 높다. 두 번째 정치 가문과 과두제(두테르테에 도전하는 세력은 제외)의 토착화된 권력을 줄이기 위한 노력이 거의 보이지 않는다. 오히려 두테르테 자신의 가계를 전통적인 정치 지도자들의 동맹의 반열에 올리는 데 관심이 많기 때문에 정치와 거버넌스를 개혁하려는 의지는 잘 거의 보여주고 있지 않다.

필리핀의 국가운영에서 두테르테 정부의 특이성이 점점 가사화되고 있다. 현 정부는 경제발전에 있어 보다 국가주도적 접근을 취하고 있다. 마지막으로 두테르테는 독특한 지점에서 민족주의를 앞세워 미국에 대항하는 태도를 취함으로써 국내 정치행위자들의 행태나 발전의 지연에 대한 대중들의 시선을 외부로 돌리는데 성공하고 있다. 향후 두테르테의 강력한 권한을 지지하는 그룹과 보다 바람직한 민주주의를 열망하는 그룹 사이의 갈등은 지속될 것으로 보이는데, 그러한 갈등으로 인해 필리핀 정치의 고질적 문제 해결은 요원해 질

것으로 전망된다. 민주주의 발전 측면에서 그나마 긍정적인 시나리오 오는 두테르테에 대한 대중적 지지가 다소 완화되고 그의 정책이 필리핀 민주주의에 미치는 부정적 영향에 대한 인식이 증대되면서 점진적으로 균형을 잡아갈 것에 대한 기대로 요약될 수 있다.²¹⁾

마지막으로 두테르테 정부의 ‘강한 국가’ 모델은, 다양한 불협화음과 부정적 효과가 크에도 불구하고, 필리핀 사회의 고착화된 불평등 구조에 분명하고 일정한 파열을 만들어내고 있다. 그 균열의 장에서 한국과 필리핀 간 새로운 협력 모델의 틈새를 발견할 수 있는 창의적인 노력이 모아질 때 향후 한-필 관계도 한 단계 성숙할 수 있게 될 것이다.

〈참고문헌〉

- 김동엽. 2016 “마약·범죄 등 사회 병폐에 염증, 강력한 서민 대통령을 선택하다.” 『Chindia Plus』 2016 6월호: 62-63.
- _____. 2019a. “필리핀 2018: 권력 집중, 경기 위축, 자주외교.” 『동남아시아연구』 29(1): 79-113.
- _____. 2019b. “평화로의 험난한 길-필리핀 무슬림 분쟁.” 『다양성+Asia 4』. 서울대 아시아연구소.
- 서경교. 2005. “필리핀의 민주주의: 민주화 과정을 통한 고찰.” 『동남아시아연구』 15(1): 1-39.
- _____. 2006. “대통령 선거를 통해 본 필리핀 민주주의 평가.” 『국제지역연구』 9(4): 69-99.

21) 하지만 이 나라의 정치적 공방이 지속되며 더 위험한 방향으로 흐를 가능성도 없지 않다. 만약의 경우 두테르테가 전국적 계엄령을 선포하거나 1987년 헌법의 전면 개정을 선언할 가능성도 남아 있다. 다른 경우의 수로 두테르테의 건강 악화가 사실로 들어나 조기 사임을 해야 하는 상황이 도래할 것을 우려하는 이들도 있다.

- 박승우. 2003. “필리핀의 발전전략과 국가와 사회간 관계의 재평가.” 『동남아시아연구』 13(2): 69-111.
- _____. 2007. “필리핀의 과두제 민주주의: 정치적 독점의 해체 없는 민주화.” 『민주사회와 정책연구』 12: 93-130.
- 엄은희. 2018. “필리핀 경제특구의 성격 변화와 까비테 지역의 한국 투자기업.” 『아시아연구』 21(3): 51-84.
- _____. 2019. “제조업 없는 경제성장의 역설: 동아시아의 예외, 필리핀 경제의 구조적 특성과 전망.” 채수홍 편. 『한국기업의 VIP(베트남, 인도네시아, 필리핀) 국가 투자진출: 지역전문가의 조언』. 서울: 진인진.
- 정법모. 2015. “필리핀은 어떻게 물의 천국이 되었나.” 박변순 외. 『동남아 경제 거인의 어깨에서 아세안 경제를 보다』. 한아세안센터(13차 아세안 열린강좌 시리즈 강연록). 28-37.
- _____. 김동엽. 2017. “필리핀 2016: 선거와 경제발전 그리고 자주 외교.” 『동남아시아연구』 27(2). 273-295.
- 정영국. 1994. “필리핀 민주화의 전개와 한계: 엘리트 민주주의의 복원.” 김성주 외. 『동남아의 정치변동』. 서울 : 21세기한국연구재단. 87-120.
- ADB. 2019a. “Asian Development Outlook 2019: Strengthening Disaster Resilience.” Asian Development Bank.
- _____. 2019b. “Philippines Economic Update October 2019.” (2019/10/13) <https://www.worldbank.org/en/country/philippines/publication/philippines-economic-update-october-2019-edition>.
- Almendral, A. 2019. “Crony Capital: How Duterte Embraced the Oligarchs.” *Nikkei Asian Review*.(2019/12/04) <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Cover-Story/Crony-capital-How-Duterte-embraced-the-oligarchs>

- Arguelles C. 2019. "We are Rodrigo Duterte: Dimensions of the Philippine Populist Publics' Vote." *Asian Politics & Policy* 11(3): 417-437.
- Bautista, L. 2019. "New Wine, Old Bottle: The Philippine Drug War in 2020." *Australian Institute of International Affairs*. <http://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/new-wine-old-bottle-the-philippine-drug-war-in-2020/>
- Castro, R. D. 2020a. "Defense and Foreign Policy Outlook: The Administration's Reluctant Partner in Appeasing China." *Policy Brief*. Stratbase ADR Institute(2020/01/08). <https://adrinstitute.org/2020/01/08/defense-and-foreign-policy-outlook-the-administrations-reluctant-partner-in-appeasing-china/>
- _____. 2020b. "Is an Appeasement Policy vis-a-vis Expansionist China Worth Pursuing?" *Policy Brief*. Stratbase ADR Institute (2020/01/04) . <https://adrinstitute.org/2020/01/04/is-an-appeasement-policy-vis-a-vis-expansionist-china-worth-pursuing/>
- Curato, N. 2017a. "Politics of Anxiety, Politics of Hope: Penal Populism and Duterte's Rise to Power." *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 35(3): 91-109.
- _____(ed). 2017b. *A Duterte Reader: Critical Essays on Rodrigo Duterte's Early Presidency*. Manila: Ateneo de Manila Press.
- Manhit, D. 2019. "Congress Priority: Economic, Tax Reforms." *Policy Brief*. Stratbase ADR Institute(2019/12/27) (<https://adrinstitute.org/2019/12/27/congress-priority-economic-tax-reforms/>)
- _____. 2020. "2020: Time for 'Tamang Pamamahala'." (2020/01/10) (<https://adrinstitute.org/2020/01/10/2020-time-f>)

or-tamang-pamamahala)

- McCoy, A. W. 2015. "A Tale of Two Families: Generational Succession in Filipino and American Family Firms." *TRANS* 3(2). 159-90.
- Ruckert, B. 2019. "Who Can End the Philippines' 'War on Drugs'?" Law School Scholarship. eRepository@Seton Hall.
- Social Weather Stations(SWS). 2018. *Second Quarter 2018 Survey*.
_____. 2020. *Fourth Quarter 2019 Survey*.
- Teehankee, J. C. and Kasuya, Y. 2020 *upcoming*. "The 2019 Midterm Elections in the Philippines: Party System Pathologies and Duterte's Populist Mobilization." *Asian Journal of Comparative Politics*.
- Timberman, D. 1991. *A Changeless Land: Continuity and Change in the Philippines*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- _____. 2019. Philippine Politics Under Duterte: A Midterm Assessment. Carnegie Endowment for international peace. (2019/01/10) (<https://carnegieendowment.org/2019/01/10/philippine-politics-under-duterte-midterm-assessment-pub-78091>)

(2020.01.22. 투고, 2020.01.22. 심사, 2020.02.11. 게재확정)

<Abstract>

The Philippines 2019: Lights and Shades of Performative Populism

EOM Eunhui

(The Center for Social Science, Seoul National University)

The biggest event in Philippine of 2019 was the midterm election held in May. The Philippine's political landscape has repetitively changed in the midterm elections. That is, by the middle of presidential term, people's support for the current president has fallen sharply, and regime change has taken place in the next presidential election since 1986. However 2019 midterm elections confirmed that the people's absolute support for Duterte was maintained. The Filipinos raised their hands for the Duterte camp, still calling for change, and consolidated his power in the second half of his presidential term. Duterte's political actions are quite unique phenomena that can be interpreted as "performative populism" combined with the president's strong leadership and the people's voluntary approval. Therefore, it is now necessary to go beyond the gossip on weird President Duterte's individuality and to predict the latter half of his term based on a close review of the lights and shades of the current administration's policies. In this paper, I review the political and economic situation, diplomatic/international relations, and socio-cultural issues and their processes in the Philippines of 2019. Then, based on review, I forecast the

situation in the Philippines in 2020 and ahead. The year of 2019 was a meaningful year to mark the 70th anniversary of the establishment of diplomatic relations for ROK and the Philippines. Also I review the two countries' efforts and achievements for the development of bilateral relations in 2019, and suggests directions for the economic bilateral relations in the future.

Key Words: Midterm election, Power Consolidation, Performative Populism, High approval rating, 70th anniversary of ROK-the Philippines