

## 필리핀 2021: 재난의 연장과 조기 점화된 대선\*

엄 은 희\*\*

### 국문초록

필리핀의 2021년은 코로나19의 여파가 여전히 지배적이었으나 대선을 일 년 앞두고 선거열기가 조기 과열되면서 정국이 뜨겁게 요동쳤고 정치적 이합집산이 이어졌다. 한국의 대선 두 달 뒤에 치러질 필리핀의 2022 대선경쟁에서 현재 마르코스 주니어-사라 두테르테 후보군이 선두를 달리고 있다. 정치와 경제가 유력가문의 내부 게임이 된 필리핀의 상황에서 독재자의 아들과 철권통치자의 딸이 승기를 잡은 가운데 정치가문을 넘어서는 정치왕조의 귀환과 공고화의 가능성이 높아지고 있다. 그러함에도 우리는 필리핀이 동남아에서 ‘형식적 민주주의’가 유지되는 몇 안 되는 나라이며, 올해 선거의 결과가 아세안의 정치안보와 대외관계의 방향으로부터 영향을 받으면서 동시에 줄 수 있다는 점에서 2022년의 선거정국 변화에 주목할 필요가 있다.

본 논문은 2021년 필리핀의 정치경제적 변동, 대외관계, 사회문화 측면의 주요 이슈들을 정리하고 점검하며 올해 이 국가를 전망하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 2021년의 주요 사건을 정리하고, 이 사건들이 필리핀 사회에 미친 영향을 검토하였다. 특히 코로나 19상황과 백신정책의 사회경제적 영향을 살펴 보았다. 정치적인 측면에서는 대선정국의 흐름과 맥락을 제공하며 향후 선거 전망과 그에 따른 차기 정부의 주요 정치적 과제와 대외관계 변화의 가능성을 짚어보았다.

**주제어:** 코로나19, 2022 대선, 정치가문, 형식적 민주주의, 백신정책, 대외관계

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

\*\* 서울대학교 사회과학연구원 선임연구원, likemoon@snu.ac.kr

## I. 들어가며

필리핀의 2021년은 코로나19의 여파가 여전히 지배적인 가운데 수많은 사건사고들이 있었다. 코로나19 및 변이 바이러스로 인해 위기에 처한 국민의 수는 늘어났고 국가적 위기는 악화되었다. 하지만 사회경제적 이슈를 모두 덮어버릴 만큼 조기 점화된 선거레이스로 인해 정국은 뜨겁게 요동쳤고 정치적 이합집산이 이어졌다. 2021년은 두테르테 대통령의 임기 마지막 해이지만 고공 지지율에 힘입어 그의 정치적 영향력은 여전히 컸다. 현재권력과 잠재적 미래권력들 사이의 갈등과 불화가 이어지면서 선거를 일 년 앞둔 지난해는 사회정치적으로 보다 복잡한 구도가 형성되었다.

2022년 5월 9일 필리핀의 대선이 치러진다. 필리핀의 선거제도 상 대통령과 상원의원의 임기는 6년, 하원과 모든 지방행정의 선출직은 3년이며, 중요 선거는 3년 주기로 개최된다. 2019년의 선거가 절반의 상원의원(12명)과 그 밖의 선출직을 뽑는 일종의 중간선거였다면, 올해의 선거는 필리핀의 미래 권력을 결정하는 진짜 승부처다. 제약적 대통령제를 특징으로 필리핀 정치에서 최고 권력자인 대통령을 선출하는 이 선거는 그래서 그 의미가 남다르다<sup>1)</sup> 필리핀에서 선출직에 도전하기 위해서는 투표 7개월 전(10/8)까지 선거등록 및 후보 증명서를 발급받아야 한다. 그런데 필리핀의 선거법에는 불가피한 경우를 대비해 일정기간(올해는 11월 15일) 후보교체의 가능성을 열어두고 있다. 그래서 실질적으로는 지난해 11월 중순까지 후보교체를 둘러싼 혼란스런 곡예가 필리핀의 정가를 어지럽게 만들었다.

필리핀은 정치안보, 인적교류, 경제협력에서 우리에게 중요한 동남

---

1) 이 선거는 대통령 뿐 아니라 부통령, 12인의 상원의원(정원의 절반), 하원 전원, 전국적으로 주, 시, 군의 대표와 부대표 및 각급 의회선거가 함께 열리는데, 선출직위가 1만 8천 석에 입후보자 수도 5만 명 가까이 되는 초대형 정치 이벤트다.

아의 대표적 협력국이다. 필리핀은 ‘형식적 민주주의’ 즉, 동남아 국가들 중 정례화(3년 단위)된 경쟁선거와 정권 교체가 가능한 소수의 국가 중 하나이다.<sup>2)</sup> 최근 동남아국가들(필리핀 포함)에서 선거 권위주의와 군부의 영향력 강화와 같은 일련의 정치적 퇴행(혹은 보수화)이 목격되는 상황이기에 필리핀의 대선은 동남아 개별국가들 및 아세안의 정치안보와 대외관계의 방향에도 어느 정도 영향을 미칠 수밖에 없다. 따라서 우리가 필리핀 대선에 관심을 가질 이유는 충분하다.

이 논문은 2021년 필리핀의 정치경제적 변동, 대외관계, 사회문화 측면의 주요 이슈들을 정리하고 점검하며 올해 이 국가의 사회변동 가능성을 전망하는 것을 목표로 한다. 본 논문의 구성은 다음과 같다. 우선 2장에서는 2021년의 주요 사건을 영역별로 정리하며, 이 사건들이 필리핀 사회에 미친 영향을 검토한다. 3장에서는 여전히 필리핀 사회경제를 어렵게 만들고 있는 코로나19 상황 및 백신접종 진행 경과를 검토한다. 또한 코로나 19 상황이 국가 경제에 미친 영향을 평가해 본다. 4장에서는 필리핀 정치변동과 대외관계의 변화 지점들을 정리한다. 특히 대선을 둘러싼 이합집산의 과정을 정리하며 차기 정부의 주요 정치적 과제들을 짚어보려 한다. 마지막으로 5장에서는 앞의 논의들을 정리하며 포스트 코로나 시대 한-필 양국 관계를 평가하고 전망하는 것으로 마무리하게 될 것이다.

## II. 2021년 영역별 주요 이슈와 그 영향

필리핀의 2021년은 코로나19의 여파가 지배적인 가운데 국민들에

---

2) 조 바이든 미대통령은 2021년 12월 9~10일 양일간 온라인으로 ‘민주주의정상회의(Summit for Democracy)’를 개최하였다. 총 111개국의 민주주의 국가 정상들이 초대 받았는데, 동남아에서는 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 동티모르 4개국만이 초청 명단에 들었다.

게 눈물과 한숨 뿐 아니라 웃음을 선사한 수많은 사건사고들이 있었다. 필리핀의 대표 일간지 인콰이어러는 필리핀국립대학교 정치학과 의 엘라 아티엔자(Ela Atienza) 교수와 함께 월별로 주요 사건을 아래 <표 1>과 같이 선정하였다(The Inquirer 2021/12/30). 필자는 이 사건들을 정치, 경제, 사회의 영역으로 재구성하며 각각의 사건이 지닌 의미에 대한 해석을 제공함으로써 2021년의 필리핀의 주요한 사회적 이슈와 그 영향을 살펴보고자 한다.

<표 1> 2021년 필리핀의 주요 이슈(월별)

| 월   | 사건내용(일자)  | 영역       |
|-----|---|----------|
| 1월  | 필리핀국립대-국방부 협약(UP-DND accord) 종결 논란(1/15)                    | 정치       |
| 2월  | 마르코스 주니어(Marcos Jr.)의 선거무효화 요구 최종 기각(2/16)                  | 정치       |
| 3월  | 코로나19 백신접종 개시(3/1)  | 사회       |
| 4월  | 자발적 바야니한(bayanihan, 상호부조)의 부상(4/14)                         | 사회       |
| 5월  | 반테러위원회(ATC)의 테러리스트 지명(5/13)                                 | 정치       |
| 6월  | 아키노3세 전 대통령 서거(6/24)  | 정치       |
| 7월  | 필리핀 최초의 올림픽 금메달 획득(7/26)                                    | 사회       |
| 8월  | 감사위(COA) 발표와 정부의 심각한 자금결손 공개(8/17)<br>델타변이 확산과 봉쇄 재실시(8~9월) | 경제       |
| 9월  | 국제형사재판소(ICC) 정치적살해에 대한 공식조사 개시(9/15)                        | 정치       |
| 10월 | 2022년 선거를 위한 후보자등록(10/1~8)<br>마리아 레싸의 노벨평화상 수상자로 선정(10/8)   | 정치<br>사회 |
| 11월 | 파말리(Pharmally) 의료계약 논란(11~12월)                              | 정치       |
| 12월 | 태풍 오뎃(Odett, 지역명 Rai) 피해(12/16~)                            | 사회       |

출처: The Inquirer(2021/12/30)을 기초로 저자가 재구성함

## 1. 정치분야 주요 이슈

### ① 필리핀국립대-국방부 협약(UP-DND accord) 종결 논란

30년 전 피플파워 민중 혁명 이후 대학 내 군경의 협의 없는 진입

을 금지하는 협약이 필리핀국립대와 국방부 사이에서 체결되었다(UP-DND Accord of 1989). 혹시라도 군경이 학교에 들어오려면 3일 전에는 대학과 사전 협의를 거쳐야 한다. 하지만 2021년 1월 15일 국방부는 UP 내에서 공산반군의 회원모집이 이루어지고 있다는 이유로 이 협약 종료를 필리핀 국립대에 일방적으로 통보하였다. 대학 당국과 학생들은 이 결정이 대학의 자유를 억압하고 권위주의적 통치를 강화하려는 조치라며 크게 반발하였다. 이 협약의 종료는 하원에서도 여러 차례 논의되었으나 2021년 연말까지 진전은 없었다.

### ② 마르코스 주니어(Marcos Jr.)의 선거무효화 요구 최종 기각

2016년 대선에서 부통령 후보 나섰던 봉봉 마르코스는 근소한 표 차로 낙마하였다. 그런데 그는 지난 5년 간 줄기차게 개표 조작으로 자신이 부통령직을 도둑맞았다고 주장하며 현(現)부통령 레니 로브레도(Reni Robredo)와 선관위를 상대로 문제제기를 했다. 몇몇 지역에서 재검표가 이루어지기도 했으나 봉봉은 이의제기를 멈추지 않았는데, 2월 16일 대법원은 15명의 전원 동의로 이 이의신청을 최종 기각하였다. 두 정치인은 2022년 대선에서 여와 야를 대표하는 대통령 후보 경쟁자로 격돌 중에 있다.

### ③ 반테러위원회(ATC)의 테러리스트 지명

2020년 코로나19 와중에 제정된 반(反)테러법(Anti Terrorism Law)에 따라 구성된 반테러위원회와 공산무장갈등종식국가태스크포스(NTF-ELCAC, National Task Force to End Local Communist Armed Conflict)는 5월 13일 필리핀의 안보를 위협하는 테러리스트의 명단을 발표하였다. 공개된 명단에서는 필리핀공산당(CPP)과 신인민군(NPA)의 지도자 호세 마리아 시손(Jose Maria Sison)을 비롯한 18명의 인사와 남부 무장무슬림세력인 아부사얌(Abu Sayyaf

Group)의 지도자 등 29명을 테러리스트 혐의자로 지정하였다.<sup>3)</sup> 인 권단체에서는 모호한 법 적용과 일반적인 정치활동에 대한 탄압을 이유로 이 법의 위헌성을 제기하고 있다. 코로나 팬데믹 와중에 통과 된 반테러법은 두테르테 정부의 권위주의화를 상징하는 대표적 사례로 향후에도 그 오용의 가능성에 주목할 필요가 있다.

#### ④ 아키노3세 전 대통령 서거

베니노 아키노 3세 전임 대통령(Benigno Aquino III, 애칭 노이노 이)이 6월 24일 61세의 나이로 사망하였다. 평소 고혈압과 당뇨병을 앓던 그는 코로나19 확산 이후 신장 기능이상 병세가 악화되어 사망에 이르렀다. 노이노이는 필리핀의 민주화를 상징하는 고(故) 아키노 상원의원과 최초의 여성 대통령인 코라손 아키노의 아들이다. 어머니 코라손 아키노 대통령이 2009년 9월 사망한 후 그 이듬 해 자유당(Liberal Party)의 대통령 후보로 지명된 후 선거에서 승리 2010년 대통령으로 취임하였다. 자유당 및 진보성향의 시민들은 그를 애도 하면서 현 두테르테 정부의 경제치적의 상당수가 전임자인 그의 재임기간의 산물이라는 점을 강조하였다. 실제로 아키노 3세 재임시절 필리핀은 평균 6.2%의 고성장 기조를 유지하였다(Inquirer 2021/06/24).

#### ⑤ 국제형사재판소(ICC) 정치적 살해에 대한 공식조사 개시

두테르테 정부가 마약과의 전쟁을 선언한 이후 이 정책의 인권침해 논란은 국내외적으로 지속되어 왔다. 필리핀 마약단속국은 2016년 7월 이후 마약과의 전쟁 중 6215명의 용의자가 사망했다고 밝혔으나, 국제인권단체 휴먼라이츠와치(Human Rights Watch)가 추정하는 사망자 수는 3만 명이 넘는다. 두테르테 정부는 국제형사재판소

3) NTF-ELCAC의 웹사이트 주소 <https://www.ntfelcac.org/>

(ICC, International Criminal Court)의 조사에 응할 의사가 없으며, 나아가 내정간섭이란 이유를 들어 로마협정에서 탈퇴하였기 때문에 (The Phil star 2018/12/6) ICC는 필리핀에 대한 관할권이 없다며 ICC의 조사방침에 임기 내내 거부 의사를 밝혀왔다.

그런데 ICC가 9월 15일 전격적으로 마약과의 전쟁의 인권유린에 대한 조사 개시를 선언하였다. 흥미로운 지점은 조사기간이 2011~2019년으로, 두테르테의 대통령 당선 전 다바오시장 시절의 이른바 다바오 데스 스쿼드(DDS, Davao Death Squad)까지 조사 범위에 포함되었다는 점이다. ICC는 두테르테의 마약과의 전쟁에 대해 “국가 정책이 된 살인”이라 평가하였다.<sup>4)</sup> 하지만 외부에서의 이런 시도가 필리핀의 국내 정치구도와 사회적 상황에 실질적으로 얼마나 영향을 미칠지는 올해 선거 결과에 따라 여전히 유동적이다.

## 2. 경제분야 주요 이슈

### ① 감사위(COA) 보고서 발표와 두테르테 정부의 심각한 자금결손 공개

정부 및 공공기관의 감사를 담당하는 감사위(Commission on Audit)는 1987년 헌법을 통해 만들어진 기구다. 감사위는 8월 17일 웹사이트(<https://www.coa.gov.ph/>)를 통해 정부예산 감사결과보고서를 공개했는데, 주요 정부부처에서 수많은 자금결손과 문서누락이 발견되었다. 특히 보건부의 코로나19 대응자금에서만 약 670억 페소(한화 17억 원) 이상의 자금 결손이 발생하였다는 사실이 문제가 되었다. 이에 야당과 시민사회에서는 보건부장관 사임 요구가 제

---

4) 카림 칸(Karim Khan) 검사가 발표한 41쪽의 결정문의 주요 내용은 링크의 라플러 기사를 통해 확인 가능함. (<https://www.rappler.com/newsbreak/iq/international-criminal-court-describe-duterte-drug-war>)

기되었으나 두테르테 대통령은 이 요구를 거부했다.

② 델타변이 확산과 경제적 타격

델타변이 바이러스에 의한 코로나19 감염이 8월 이후 재확산되면서 메트로마닐라에 다시 강력한 격리조치가 부여되었다. 새로운 봉쇄조치는 잠시 안정세를 찾은 고용 부문에 큰 타격을 입히면서 안정세를 찾아가는 경제상황을 다시 위축시켰다. 9월 말 통계청(PSA)은 봉쇄조치로 마닐라에서만 178개 사업장이 문을 닫거나 인력을 감축함에 따라 최소 5300명 이상의 노동자가 해고되었다고 발표하였다.

③ 파말리 정부계약 논란과 부패 이슈

상원청렴위원회(Senate blue ribbon committee)의 리차드 고든은 제약사 파말리의 코로나19 관련 정부계약에 불법과 공금탈루가 있었다고 주장하며 이 회사의 마이클 양(Michael Yang)의 청문회 출석을 공개 요구하였다. 그는 두 차례에 걸쳐 상원청문회 출석을 요구했으나 응하지 않아 체포영장이 발부되기도 했다(Rappler 2021/09/07). 문제의 물품은 페이스셴드(face shield)였다. 지난해 8월 이후 필리핀 정부는 대중교통을 시작으로 쇼핑몰 등의 상업시설과 관공서에서 마스크와 페이스셴드 착용을 의무화했다. 이스코 모레노 마닐라 시장과 일부 의료계에서 페이스셴드의 효과성을 의문시하는 목소리가 많았다. 하지만 의무화 정책에 따라 정부는 공무 비축용으로 지난 4월 132만 개 이상의 페이스 셴드를 매우 비싼 가격(개당 120 페소)에 구매했고 이중 상당수는 창고에 방치되었다는 사실이 뒤늦게 전해졌다(필인러브 2021/09/24). 마이클 양은 두테르테의 경제자문을 역임했던 인물로, 고든 상원의원은 자본금의 수십 배에 달하는 계약 수주에 성공한 파말리가 이를 통해 부정축재를 했고 그중 일부가 두테르테 대통령의 선거자금으로 흘러갔을 가능성을 제기했다.



### 3. 사회

#### ① 코로나19 백신접종 개시

3월 1일부터 필리핀에서도 백신 접종이 시작되었다. 2월 말 중국의 기부로 도입된 시노백 60만회 분은 의료진과 최전선 인력에게 먼저 배정되었다. 보건부와 코로나19국가태스크포스(NTF)는 이미 2020년 말에 2021년 말까지 5천만 명에게 백신접종계획을 수립한 바 있다.(코로나 19 및 백신접종 상황은 후술함)

#### ② 자발적 바야니한에 대한 붉은 낙인

4월 중순 UP캠퍼스 인근의 한 여성이 커뮤니티 팬트리(Community Pantry)의 이름으로 식품과 위생용품을 제공하는 무료나눔 테이블을 설치하였다. 이 제안에는 많은 이들이 호응하였고 일주일도 되지 않아 3천 명 이상이 혜택을 받았다. 하지만 군경에서 이를 반정부 활동이자 프로파간다로 빨간딱지를 붙이면서(red tagging) 이 자발적인 프로그램은 잠시 중단될 수밖에 없었다. 하지만 낙인에도 불구하고 이 상호부조 활동은 많은 시민과 단체들의 호응을 얻으며 오히려 전국적으로 퍼져나갔다. 『The ASEAN Post』를 통해 두테르테 정부를 옹호하는 보수적 입장을 주로 밝혀온 말린독-위(Malindog-Uy, 2021a)도 이러한 바야니한(bayanihan, 상호부조) 활동은 필리피노의 연대와 친절이란 민족성을 드러낸다고 긍정적으로 평가하며 이를 정치화하려는 시도를 비판했다.

#### ③ 필리핀 최초의 올림픽 금메달 획득

여자 역도선수인 히딜린 디아즈(Hidilyn Diaz)가 도쿄 하계올림픽에서 7월 26일 세계신기록을 세우며 97년 만에 최초의 금메달을 획득하며 코로나 위기에 신음하는 국민들에게 기쁨을 선사했다. 현직

군인인 그녀는 몇 년 전 두테르테 정부가 지목한 반란혐의자 명단에 포함된 적도 있었다. 하지만 금메달 획득을 계기로 모든 혐의에서 벗어났을 뿐 아니라 정부와 민간기업으로부터 엄청난 포상을 받기도 했다.

#### ④ 마리아 레싸의 노벨평화상 수상

필리핀을 대표하는 온라인 미디어 라플러(Rappler)의 설립자이자 CEO인 마리아 레싸(Maria Ressa)가 언론자유에 헌신한 기여를 인정받아 러시아의 드미트리 무라토프(Dmitry Muratov)와 함께 2021년 노벨평화상의 수상자로 지명되었다. 그녀는 필리핀 최초의 노벨상 수상자이다. 필리핀인의 노벨상 수상은 개인적 차원을 넘어 국가적 차원의 영예이지만 안타깝게 이번 수상에 대한 국내외의 온도차는 극명하게 갈렸다. 필리핀 정치의 권위주의화와 언론탄압에 대항해 두테르테 임기 내내 최전선에서 비판해 왔던 마리아 레싸는 이 수상을 통해 국제사회에서의 명성과 개인의 신변안전은 보장받게 되었다. 하지만 고공의 지지율을 유지 중인 두테르테가 라플러의 주요 비판대상이었다는 점에서 국내에서는 크게 주목받지 못했다.

#### ⑤ 태풍 오뎃(Odett, 지역명 Rai) 피해

12월 16~18일 카테고리 5의 초대형 태풍 오뎃(로컬 명 라이Rai)이 비사야스와 민다나오에 상륙하여 최소 328명이 사망하고 210억 달러 이상의 시설 피해를 낳았다. 필리핀 정부는 12월 21일 중남부의 6개 지역에 재난상태를 선포하였다. 태풍의 여파로 일부 지역에서는 여전히 전기와 수도공급이 끊긴 위기 상황이 2월 말 현재까지 이어지고 있다.

### Ⅲ. 필리핀의 코로나19 대응과 경제 상황

#### 1. 코로나 19 상황과 지역봉쇄

필리핀은 동남아시아 국가들 중 인도네시아와 함께 매우 심각한 코로나19로 인한 가장 심각한 보건의료 및 사회경제적 위기를 겪고 있다. 필리핀은 지역사회격리(CQ, Community Quarantine)로 불리는 물리적 이동제한 정책을 동남아국가 중 최장기로 실시한 국가이다 (Lasco 2020). 전임정부에서 이미 2003년 사스의 경험을 바탕으로 국제적 신종감염병에 관한 국가제도를 갖추어 놓았음에도, 두테르테 정부는 과학과 의료 전문성에 기대어 이 제도를 활성화시키는 대신 별도의 새로운 조직을 발족시키고 관리역량을 몰아주었다. 또한 이 조직의 수장을 전직 군관료에게 맡김으로써 과학과 의료적 대응과 시민참여 보다는 강압적 격리정책을 중시하는 권위주의적 접근을 일관되게 유지하였다. 출범 초기부터 선출된 권위주의적 정부로 비판 받던 두테르테 정부의 국정운영 스타일이 코로나19 상황 속에서 보다 적나라하게 드러난 것이라 볼 수 있다(엄은희 2021).

<그림 1> 코로나19 일일확진자수 추이(전국)



출처: <https://doh.gov.ph/covid19tracker> (접속일: 2022/01/08)

2021년 1월 8일 기준 필리핀의 코로나19 상황은 총확진자 2,965,447명과 총사망자 52,150명이다. 코로나19 확산세는 지난 9월 6일 일일확진자 22,276명으로 정점(3차 피크)을 이룬 후 하향안정세였으나, 안타깝게도 2022년 들어 오미크론 변이의 확산으로 인해 1월 8일 일일확진자수 최고치(28,707명)를 갱신하는 재확산세를 보이고 있다. 메트로마닐라(NCR), 3지역(센트럴 루손), 4-A 지역(칼라바손)을 포함하는 광역수도권의 총확진자는 1,757,515명(59%)을 차지한다. 1월 초 오미크론 변이의 확산세는 필리핀 뿐 아니라 전세계적으로 지난해 최고치를 넘어서고 있어 코로나 위기는 끝날 때까지 끝날 수 없는 지난한 과제임을 다시 한 번 상기시킨다.

## 2. 백신정책의 진행 경과

필리핀 정부는 백신 접종 종합국가계획인 “국가백신프로그램이행 계획”을 2020년 11월 6일 승인하였다. 같은 날 IATF-EID 산하에 전담 조직인 백신 클러스터(vaccine cluster)도 만들어졌다. 일반적으로 식약청을 통한 약품과 백신의 승인은 6개월 이상 소요되지만 시급성을 이유로 식약청은 다수의 외국산 백신의 긴급사용을 승인했다(FDA 2020). 필리핀은 중국 이외에서 코로나19 관련 최초의 사망자가 발생한 국가로, 사망자는 중국인 여행객이었다. 두테르테 정부 하에서 중-필 관계는 이미 우호적으로 전환되었으며, 이 사건을 연유로 중국은 필리핀을 의료 실크로드 및 백신외교의 제 1선 국가로 지정하였다(Pitol III, 2021). 2021년 2월 중순 필리핀은 중국으로부터 다량의 코로나19 백신을 기부 받아 3월 1일부터 백신 접종을 개시하였다(Philippine News Agency 2021/03/01).

2020년 9월 중순까지 필리핀에 인도된 백신 중 중국산 시노백이 차지하는 비중이 절반 이상으로 압도적이었고 중국의 백신외교가

효과를 발휘했다. 그러나 곧 미국과 필리핀의 기부가 늘어나기 시작했다. 일본은 7월 초 코백스 프로그램을 통해 아스트라제네카 110만 도스를 기부했다. 미국은 오스틴 국방장관의 방문(2020년 7월) 직전 320만 회분의 얀센 백신을 제공하였고 방문 직후 모더나 300만 도스를 다시 기부하였다. 중국이 10월 중순(10/14) 시노백 100만 회분의 추가기증을 발표한 다음날 일본과 독일도 아스트라제네카 백신 196만 회분과 84만 회분을 각각 기부하였다. 2021년 말까지 필리핀에 인도된 백신의 총량(dose)은 210, 633,110회 분이며, 브랜드별 백신의 구성은 아래와 같다.

<표 2> 필리핀의 코로나19 백신 인벤토리

| 백신명         | 구입         | 기부         | 코백스                     | 총합          |
|-------------|------------|------------|-------------------------|-------------|
| 화이자         | 35,975,970 | 15,610,035 | 4,474,080               | 56,060,085  |
| 시노백         | 52,030,400 | 4,000,000  | -                       | 56,030,400  |
| 아스트라제네카     | 16,197,570 | 14,642,400 | 6,130,200 <sup>5)</sup> | 36,970,170  |
| 모더나         | 18,641,500 | 14,906,960 | -                       | 33,548,460  |
| 얀센          | -          | 12,557,650 | -                       | 12,557,650  |
| 스푸트니크 V     | 10,000,000 | -          | -                       | 10,000,000  |
| 시노팜         | -          | 1,100,000  | -                       | 1,100,000   |
| 스푸트니크 light | -          | 5,000      | -                       | 5,000       |
| 총합          |            |            |                         | 210,633,110 |

출처: 라플러 백신 트래커(2021.12.30. 기준)<sup>6)</sup>

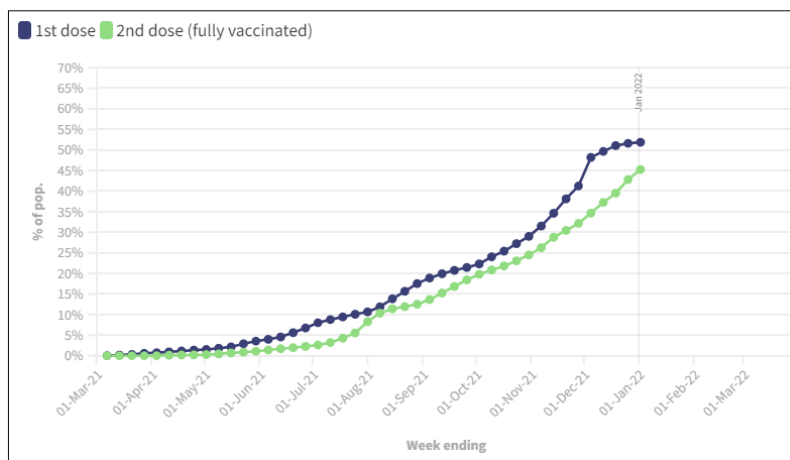
백신접종 현황은 1월 7일 기준 1차 접종 57,553,902회, 2차 접종 52,109,143회, 부스터샷 3,082,514회(12월 3일부터 부스터샷 접종 시작)의 접종을 완료하였다(보건부 웹사이트 <https://doh.gov.ph/vaccines>).

5) 참고로 이 중 한국은 2021년 11월 말에 53만 9천회 분을 코백스 프로그램을 통해 기부하였다.

6) 출처: <https://www.rappler.com/newsbreak/data-documents/tracker-covid-19-vaccines-distribution-philippines/>

기준 목표인구의 65%(1차 접종 기준)에 해당하는 약 5700만 명에 백신접종이 이루어진 셈이다.<sup>7)</sup>(<그림 2> 참고)

<그림 2> 필리핀의 백신접종 추이(인구대비)



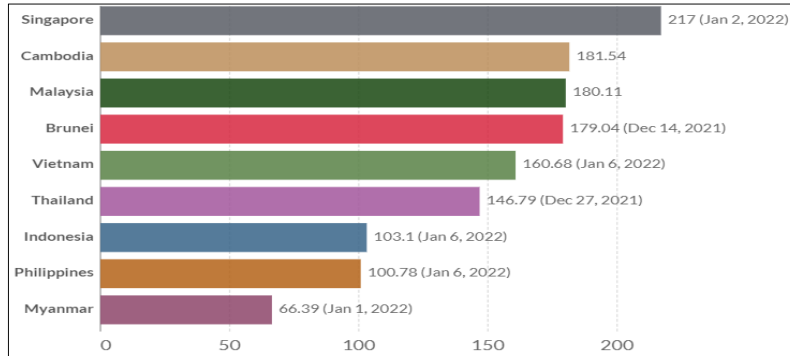
출처: 라플러 코로나19 백신 트래커(2022.01.07.기준)<sup>8)</sup>

하지만 다른 아세안 국가들과 비교할 때 필리핀의 인구 100명당 백신접종율은 <그림 3>이 보여주듯 낮은 순으로 두 번째로 여전히 높다고 보기 어렵다. 메트로마닐라를 포함하는 광역수도권의 백신접종율은 매우 높은 편이나, 지방과 섬 지역으로 갈수록 백신에 대한 접근성이 여전히 높지 않은 상황이다.

7) ADB는 아시아태평양백신접근시설리티(HEAL, Asia Pacific Vaccine Access Facility)를 통해 역내 개도국의 백신구매 비용에 대한 차관을 제공하고 있다. 필리핀은 ADB로부터 약 4억 2500만 달러의 차관을 받아 2021년 인도된 백신의 절반 정도의 구매에 사용하였다.

8) <https://www.rappler.com/newsbreak/data-documents/tracker-covid-19-vaccines-distribution-philippines/>

<그림 3> 아세안 회원국별 인구 100명 당 백신접종율(2022/01/07 기준)



출처: Our World in Data<sup>9)</sup>

코로나19의 종식을 위해 백신접종은 선택이 아니라 필수다. 2022년 들어오미크론 변이로 인해 백신접종율 70%가 넘는 국가들에서도 감염자 재확산이 일어나고 있으나 그러함에도 중증으로 이행도나 사망자수는 줄어들고 있다. 필리핀의 백신접종은 또한 코로나19 발생률이 높은 도시(특히 메트로마닐라)지역에 집중되어 있다. 여전히 주요 도시 발생률이 높기는 하지만 코로나 19 이후로 나아가기 위해서는 비(非)도시 지역의 접종률을 높이기 위한 대책이 마련될 필요가 있다.

### 3. 2020년 경제상황과 향후 전망

주지하다시피 코로나19의 여파는 보건의료 영역을 넘어 사회경제적 영향이 크다. 세계은행은 12월 초 필리핀 경제업데이트(PEU, Philippines Economic Update)를 발표했다(The World Bank 2021).

9) <https://ourworldindata.org/grapher/covid-vaccination-doses-per-capita?time=latest&country=BRN~KHM~LAO~MYS~IDN~THA~PHL~VNM~MMR~SGP>

필리핀은 3~4월 그리고 8~9월 두 차례의 코로나19 대유행을 심각하게 겪었고 이에 따라 수도권과 주요 도시 지역에서 강력한 봉쇄정책이 다시 이루어졌다. 2년 동안 지속된 대유행으로 폐업과 실업이 만연해졌으나 다행히 2021년 말에 집계된 국가경제상황은 2020년에 비해서는 상당히 개선된 것으로 보고되었다. 2020년 1~3분기 동안 필리핀의 경제는 -10.1%까지 축소되었으나 2021년 동기간 동안에는 4.9%로 반등하였다. 한 주 뒤에 발표된 아시아개발은행(ADB 2021/12/14)도 필리핀의 연간 경제성장율을 5.1%(2021) 및 6.0%(2022)으로 9월에 비해 약간 상향 발표하였다. 2021년 3월부터 정부 주도의 백신접종이 시작되고 인프라와 사회복지 부문에 공공지출이 지속되면서 경제회복에 긍정적 효과를 가져 온 것으로 평가된다.<sup>10)</sup>

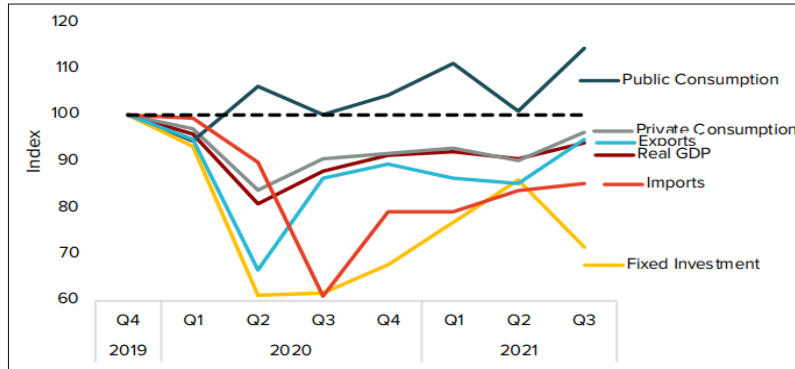
<그림 4>에서 확인할 수 있듯 필리핀의 경제회복은 정부의 적극적인 재정지출(공공소비)에 의해 견인된 측면이 크다. 2020년의 큰 폭의 경제타격 이후 아직까지 팬데믹 이전 수준(도표의 100 선)에는 미치지 못하지만 수출이 2020년 2/4분기 대비 두 배 이상 성장한 것도 경기 반등에 기여하였다.

산업별 특성을 보면 농업부문은 코로나19의 여파에 아프리카돼지열병까지 발생하여 어려움이 지속되었다. 제조업과 건설 부문의 성장으로 인해 제조업과 서비스부문에서는 반등효과가 나타났다고 평가된다. 민간소비는 전반적으로 약세로 유지되었으나 2021년 들어 팬데믹에 대한 민감도가 낮아지면서 회복의 기미가 관찰되었다.

10) <https://www.adb.org/news/adb-raises-2021-2022-growth-forecasts-philippines>



<그림 4> 필리핀의 주요경제지표 추이(2020년 및 2021년(3/4분기))



출처: World Bank(2021: 11)

<표 3> 필리핀의 경제지표 추이 및 전망(2018~2023)

|               | 2018       | 2019 | 2020 | 2021(전망) | 2022(전망) | 2023(전망) |     |
|---------------|------------|------|------|----------|----------|----------|-----|
| <b>GDP성장율</b> | 6.3        | 6.1  | -9.6 | 5.3      | 5.9      | 5.7      |     |
| 부<br>문<br>별   | 민간소비       | 4.2  | 4.3  | -5.7     | 2.9      | 4.0      | 3.9 |
|               | 정부소비       | 1.5  | 1.1  | 1.3      | 1.2      | 1.4      | 1.1 |
|               | 고정자본형성     | 2.9  | 0.9  | -9.1     | 3.5      | 2.5      | 2.4 |
|               | 수출(상품+서비스) | 3.4  | 0.8  | -4.7     | 2.1      | 2.2      | 2.4 |
| 수입(상품+서비스)    | 5.7        | 1.0  | -8.7 | 4.4      | 4.2      | 4.1      |     |
| 산<br>업<br>별   | 1차산업 성장율   | 0.1  | 0.1  | 0.0      | -0.1     | 0.1      | 0.1 |
|               | 2차산업 성장율   | 2.2  | 1.7  | -4.0     | 2.2      | 2.0      | 1.9 |
|               | 3차산업 성장율   | 4.0  | 4.3  | -5.6     | 3.3      | 3.9      | 3.7 |
| 인플레이션         | 5.2        | 2.5  | 2.6  | 4.3      | 3.4      | 3.2      |     |
| 정부재정수지        | -3.1       | -3.4 | -7.6 | -7.6     | -7.2     | -6.5     |     |
| 정부부채(GDP대비)   | 39.9       | 39.6 | 54.6 | 58.3     | 60.3     | 61.9     |     |
| 경상수지          | -2.6       | -0.8 | 3.1  | 1.3      | -0.9     | -1.4     |     |

출처: World Bank(2021: 28)

다행스럽게 2021년 필리핀의 외환유입 요소도 건재했다. 코로나로 인해 일자리를 잃고 귀국한 해외노동자들이 많았지만 가족주의적 성향이 강해 2020년의 송금액도 크게 줄지 않았으며, 전 지구적으로 온라인 주문과 디지털 콘텐츠 수요가 급증하면서 필리핀의 IT-BPO 산업도 코로나의 영향에서 상대적으로 자유로웠던 것으로

평가된다.

세계은행의 보고서의 부제 “잃어버린 기반의 회복과 노동력 재활성화 Regaining Lost Ground, Revitalizing the Filipino Workforce”가 보여주듯 해당 보고서에서는 노동시장의 문제에 대한 진단과 대안 모색이 주요하게 논의되었다. 2021년 필리핀의 노동시장은 2020년에 비해서는 상당히 개선된 모습을 보여주었다. 경제활동 참가율은 65% (6월)로 정점을 찍었다가 바이러스 재확산에 의해 다소 감소했다가 63.3%(9월)을 다시 회복하였다. 하지만 실업률은 여전히 8.9% (9월)로 여전히 팬데믹 이전 수준을 회복하지 못했다. 더 큰 문제는 고용의 질이 악화되었다는 점이다. 관리직과 전문직 고용율은 감소하고 단순직이 비중이 높아졌으며, 불완전 고용율은 20.9%(7월 기준)까지 급증하였다. 고용의 질 악화는 가계 소득에 부정적 영향을 미치기 때문에 단기적으로 빈곤율은 증가할 가능성이 크다.

세계은행의 제언처럼 경기 회복을 위해 필리핀 정부는 단기적으로는 적기에 사회보호 프로그램을 제공하며, 일차적으로 백신접종률을 획기적으로 높이는 데 집중할 필요가 있다. 중장기적으로는 수요와 공급에 민감하게 대응하며 신규 직업 창출과 직업의 질을 높이기 위한 정책적 대응을 주문하였다. 향후 필리핀 경제정책 당국은 녹색 부문에서 신규 일자리 창출을 고려하되 필리핀의 특성을 살려 전략적인 국제 이주노동에 대한 수요에도 대응할 필요가 있을 것이다.

#### IV. 필리핀의 국내외 정치상황

##### 1. 국내정치(1): 과거로의 회귀가 분명해지는 대선정국

필리핀의 대선 정국은 이미 지난해 5월부터 시작되었다. 대선을

둘러싼 소란을 가장 먼저 일으킨 사람은 두테르테 현 대통령 자신이다. 집권여당인 PDP-Laban은 부대표이자 에너지 장관 쿠시(Alfonso Cusi)가 소집한 전국위원회(5/31)를 통해 두테르테 대통령의 부통령 출마 결의안 채택하였다. 두테르테는 개혁의 연속성 확보를 위해 부통령 출마를 선언한다고 말했지만, 많은 이들은 퇴임 후 국제사법재판소(ICC) 조사에 대응해 면책특권을 확보하기 위한 것이라 의심하였다.<sup>11)</sup> 두테르테는 자신의 오른팔인 봉고(Bong Go) 상원의원 지지를 선언하며 한 때 자신의 정계은퇴를 선언하기도 했으나, 후보교체 마감일인 11월 15일 상원의원 도전을 선언하며 정치적 욕망을 놓지 못했다. 최종적으로 12월 두테르테 자신의 상원 출마와 봉고의 대선 도전은 모두 후보사퇴 결정을 내렸는데, 그 결과 현 여당인 PDP-Laban은 대선후보를 배출하지 못한 채 선거 뒤 정계개편에 내몰릴 처지가 되었다(Palatinio 2021).

이번 선거 레이스 가장 큰 이변은 두테르테의 장녀이자 다바오 시장 사라 두테르테의 예상 밖의 결정이다. 지난해부터 대선후보 지지도 조사에서 그녀는 줄곧 일등을 차지했다. 7월에 실시된 펄스아시아(Pulse Asia)의 여론조사에서는 차기 대통령후보 지지도 1위가 사라, 부통령후보 1위는 두테르테가 차지하며 딸-아버지 러닝메이트 전망이 있기도 했다.<sup>12)</sup> 사라는 후보등록 마지막 날까지 다바오 시장

11) 국가원수인 대통령을 역임한 자가 그 보다 낮은 선출직에 도전하는 행보(푸틴식이라 불리기도 함)가 필리핀에서도 가능하다. 현 선거법은 상원의원은 2회(연속 12년)까지, 하원 및 다른 선출직은 3회(연속 9년)까지 연임을 허용하나 이 규정은 무용지물이 된지 오래다. 재선이 불가한 시점에 필리핀의 정치인들은 가족들끼리 직위를 돌려 출마하는 관행이 널리 활용되고 있다. 상원 2연임을 한 아버지와 시장을 3연임한 아들이 다음 선거에 포지션을 바꿔 입후보하는 식이다. 이를 통해 특정 지역의 주요 정치가문들에게 포획당한 것이 현 필리핀의 정치현황이다. 대통령은 달라야하지 않을까 싶지만, 전임대통령 중에서 아로요 대통령(2001~2010 대통령, 2010~2019 팜팡가주 하원의원), 에스트라다 대통령(1998~2001 대통령, 2013~2019 마닐라시장)의 전례가 이미 있었다.

12) 본 조사는 한 달 앞선 6월 7~16일 사이 대면조사로 이루어졌으며, 응답자는 전국 18세 이상 성인 2400명을 대상으로 이루어졌다 (2021년 7월 발표, 조사기간 6/7-16)

재선도전에 만족한다면 선을 그었으나 불씨는 살아 있었다. 실제로 그녀는 “Sara All 2022”라는 티셔츠를 입고 봉봉 마르코스(마르코스의 아들)와 공동행보에 나서기를 반복했다. 봉봉은 이미 9월 말 아버지 마르코스가 창당한 KBL의 대선후보로 지명된 상태였다. 사라 두테르테는 11월 9일 돌연 다바오 시장 재선 도전을 철회하며 대권 도전설이 급부상했고 결국 부통령 도전에 나섰다.

사라의 선택은 대중을, 그리고 무엇보다 아버지 두테르테 대통령을 당황시켰다. 사라 두테르테는 로드리고 두테르테의 생물학적 계승자일 뿐 아니라 정치적인 승계자로도 오랜 기간 주목받았다. 국정이나 중앙직에 참여해 본 경험은 없으나 2019년 지역정당 HNP (Hugpong ng Pagbabago 변화를 위한 당)을 이끌고 상원 선거 승리를 이끌었다. 이 과정에서 아버지와 다른 후보 리스트를 제시함으로써 상대적 자율성이 있음을 이미 증명한 바 있다(엄은희 2020). 하지만 최종적으로 사라는 대통령이 아닌 부통령 후보직을, 출마한 당도 자신의 당인 HNP도 아버지의 당인 PDP-Laban도 아닌 Lakas-CMD를 통해 입후보하였다.<sup>13)</sup> 참고로, 이 당은 아로요(GMA, Gloria Makapagal Aroyo)<sup>14)</sup> 전(前)대통령이 주도하는 곳이다. 그리고 마르코스는 곧바로 사라를 자신의 러닝메이트라고 발표하였다. 마르코스-두테르테 연합은 필리핀 최북단 일로코스 노르메(마르코스의 정치 기반)와 최남단 다바오를 대표한다. 이 연합의 배후에 있는 아로요의 정치적 기반인 센트럴 루손(팜팡가 주)까지 고려하면, 전국을 포괄하

(<https://www.pulseasia.ph/june-2021-nationwide-survey-on-the-may-2022-elections/>)

13) HNP는 다바오 기반의 지역정당으로 대통령 후보를 배출할 수 없도록 제한되어 있다. 본 규정의 존재를 제공한 익명의 심사자에게 감사드린다.

14) 2018년 SONA를 앞두고 하원 내 분파 투쟁으로 전직 대통령 GMA(아로요)가 판탈레온(Pantaleon)을 제치고 하원의장(Speaker)으로 등장하였다. GMA는 이전까지 Lakas-CMD 당 소속이었으나 2017년 이후 PDP-Laban에 합류하였다. 2019년 선거를 앞두고는 GMA 전 대통령과 아이미 마르코스 상원의원(마르코스-이멜다의 장녀)와 사라 두테르테 다바오 시장이 공공연하게 공식적인 장소에 함께 등장하며 세를 과시하기도 했다.

는 강력한 선거연합이 만들어진 셈이다.

반면, 필리핀의 야권은 아직은 영향력과 구도에서 힘을 얻지 못하고 있다. 反두테르테의 결집을 주장하며 지난 3월 야당과 시민사회 원로그룹을 중심으로 1Sambayan(하나의 빅텐트)이 출범했으나, 이 그룹은 레니 로브레도 현 부통령을 제외한 다른 야권 후보들과의 연대에 실패했다. 중간선거에서 자유당의 완패 이후 레니 부통령은 反두테르테 진영의 유일한 현역 정치인이자 두테르테 행정부 안의 야당으로 역할해왔다.

그녀 이외에 야권의 주목할 만한 후보로 이스코 모레노(Isko Moreno) 현 마닐라 시장<sup>15)</sup> 그리고 2020년까지 두테르테의 열혈 지지자였으나 여당에서 축출된 후 독자출마한 권투영웅 매니 파키아오(Manny Pacquiao) 상원의원<sup>16)</sup>가 있다. 하지만 아직까지 이 세 명의 범야권 대선 후보는 각자의 선거만 뛰고 있어 막강한 마르코스-두테르테 연합에 대적하기엔 역부족으로 보인다. 후보 교체 기한을 넘긴 상황이라 이제 이들에게 남겨진 선택지는 후보 사퇴 뒤 다른 후보 지지선언 정도뿐이다.

- 
- 15) 이스코 모레노 마닐라 시장은 빈민가 톤도 출신으로 배우로 대중적 인지도를 쌓아가며 1998년 마닐라 시의원으로 정치에 입문하였고, 2019년 선거에서 전 대통령 조셉 에스트라다를 상대로 압승을 거두고 시장으로 당선되었다. 선거 당시 그는 Asenso Manileño Movement라는 지역정당을 만들어 선거에 입후보하였다. 지난 8월 12일 Aksyon Demokratiko의 당대표로 새롭게 선출되었다. 이스코는 두테르테 정부의 코로나19 대응에도 비판적인 입장을 고수해왔으며, 마닐라시의 위생개선과 의사출신 부시장을 앞세운 코로나19 대응으로 지난해 이후 꾸준히 주목받아 왔다.
- 16) 민다나오 출신의 글로벌 복싱 챔피언으로 ‘국민영웅’ 칭호를 얻은 파키아오는 2010년 정계(하원의원)에 진출한 뒤 2016년 상원의원으로 당선되었다. 사실 파키아오에게 대통령이란 꿈을 꾸게 만든 사람은 다름 아닌 두테르테 대통령이다. 그가 2016년 11월 WBO 월터급 대회에서 승리한 후 두테르테 대통령의 초대로 말라카냥(대통령궁)을 방문했을 때, 두테르테는 그를 언론 앞에서 그를 “미래 대통령감”으로 치켜세웠다. 그러나 2020년 말 당대표직을 맡게 된 후 파키아오 상원의원과 두테르테 대통령의 사이는 멀어지기 시작했다.

&lt;표 4&gt; 2022 필리핀 대선 후보 리스트(2022/01/06 기준)

| 대통령 후보                                 |                             | 부통령 후보                          |                            |
|--|-----------------------------|---------------------------------|----------------------------|
| 이름(소속당)                                | 주요 경력                       | 이름(소속당)                         | 주요 경력                      |
| Ernesto Abella(무소속)                    | 전 외교부 차관                    | 정보 없음                           |                            |
| Gerald Arcega(무소속)                     | 미상                          | Manny Lopez(WPP)                | 미상                         |
| Leody de Guzman<br>(PLM)               | 노동조합 지도자                    | Walden Bello<br>(PLM)           | 악마얀<br>하원의원(전)             |
| Noberto Gonzales(PDSP)                 | 전 국방부 장관                    | 정보 없음                           |                            |
| Panfilo Lacson<br>(Reporma)            | 현 상원의원                      | Tito Sotto<br>(NPC)             | 현 상원의장                     |
| Faisal Mangondato<br>(KKK)             | 정보 없음                       | Carlos Serapio<br>(KKK)         | 정보 없음                      |
| <b>Bongbong Marcos<br/>(PFP)</b>       | <b>전 상원의원<br/>당선유력후보</b>    | <b>Sara Duterte<br/>(Lakas)</b> | <b>현 다바오 시장<br/>당선유력후보</b> |
| Jose Montemayor Jr.<br>(DPP)           | 정보 없음                       | Rizalito David<br>(DPP)         | 정보 없음                      |
| <b>Isko Moreno<br/>(Aksyon)</b>        | <b>현 마닐라 시장<br/>주요 야권후보</b> | Willie Ong<br>(Aksyon)          | 현직 의사                      |
| <b>Manny Pacquiao<br/>(PROMDI)</b>     | <b>현 상원의원<br/>주요 야권후보</b>   | Lito Atienza<br>(PROMDI)        | 현 하원의원                     |
| <b>Leni Robredo(무소속)<sup>17)</sup></b> | <b>현 부통령<br/>주요 야권후보</b>    | Francis Pangilinan<br>Liberal   | 상원의원                       |

출처: Phil Star(2020/01/06)을 기초로 저자가 재구성함.

지난해 말(12월 24일) 선관위(Comelec)는 잠정적인 후보리스트를 발표했다. 2022년 선거에서 대통령 후보는 15명(1월 6일 11명으로 재조정), 부통령 후보는 9명, 상원의원(12명 선출) 후보는 70명이다. 하지만 여기서 끝이 아니다. 후보자 중 등록 취소가 있을 수도 있고 자격검증을 통해 후보자격이 박탈될 가능성도 남아 있다. 현재(1/6) 대선 후보군은 <표 4>와 같다.

한편 가장 최근 발표된 Pulse Asia의 2022 대선 후보 선호도 조사(2021년 12월)에서 마르코스 주니어는 선호도 53%를 얻으며 2위인

17) 로브레도 부통령은 자유당(Liberal Party) 소속이지만 최종 후보등록은 무소속으로 입후보하였음.

로브레도(20%)를 큰 차이로 따돌렸다. 그 밖의 후보들의 선호도는 이스코 모레노 시장(8%), 매니 파키아오(8%), 핑 락손(6%)로 한 자리 수에 머물렀다. 부통령 후보 선호도에서는 사라 두테르테가 45%로 1위를 차지하였으며, 티토 소토 상원의원이 31%로 그 뒤를 이었다(CNN Philippine 2021/12/22).

한편 지난 해 말부터 봉봉 마르코스의 후보자격을 문제 삼으며, 선관위에 엄중한 자격 검증(qualification)을 요구하는 청원이 6건이나 접수되었다. 이중 의미 있는 심의 청원은 1990년대 세금탈루 유죄 선고 이후 벌금과 미납분을 냈는지 여부(미납 사실이 밝혀지면 후보자격 상실)와 계엄령 피해자들과 악비안(Akbayan) 등이 제기한 마르코스 계엄령에 대한 책임제기의 2 건이 있다. 하지만 1월 초 온라인으로 개최된 심의에 봉봉이 불참(확진자 접촉)하면서 봉봉의 후보 지위는 흔들리지 않을 것으로 보인다(Rappler 2022/01/07).

대선 정국에서 남은 변수 중 하나는 두테르테 대통령의 마음이 누구에게 향할지가 여전히 불투명하다는 점이다. 흥미롭게 두테르테는 아직까지 봉봉 마르코스-사라 두테르테에 대한 공개 지지를 선언하지 않고 있다. 오히려 사라의 최종 선택으로 인해 정국의 주도권과 차기 정부에서의 통제력을 놓친 아버지 두테르테는 최근 마르코스에 대한 불편한 심기를 드러내기도 했다. 예를 들어 마르코스에 대해 “친공산주의자” “약한 리더” “버릇없는 아이(spoiled child)”라 부르는가 하며, 명시적인 언급은 없었으나 11월 말 급작스러운 코카인 전력의 정치인 발언 역시 봉봉을 간접 겨냥한 것으로 보인다.

현재 두테르테에게는 두 가지 선택지가 남아 있다(Nery 2022). 첫 번째는 딸의 선택을 받아들여 마르코스 주니어(봉봉)을 지지하는 것으로, 현재의 여권 내 균열 구도를 치유하는 유일한 방법이다. 하지만 12월 펄스아시아의 조사결과가 보여주듯 마르코스는 이미 두테르테의 지지 없이도 당선이 유력시 된다는 점에서 그의 이런 선택이

어떤 의미가 있을지 의문이다. 다른 하나는 다른 대통령 후보를 지지함으로써 봉봉의 선거를 어렵게 만드는 것이다. 현재 물 밑의 교감이 이루어지고 있는 인물은 이스코 모레노 마닐라 시장이 유력하다. 모레노는 지난해 연말부터 상당히 흥미로운 방식(예를 들어, 자신의 당 상원의원 후보에 두테르테 초대)으로 대통령의 지지를 요구하고 있다. 비록 집권 여당을 대선 후보 없는 불임정당으로 만들었으나, 두테르테는 높은 지지율을 바탕으로 여전히 선거를 복잡하게 만들 힘은 충분하다는 점에서 귀추가 여전히 주목된다.

이번 대선의 또 다른 포인트는 소셜미디어가 선거에 미칠 영향에 관한 것이다(Quitzon 2021). 이번 선거는 코로나 19 상황이 지속되고 백신 접종률이 낮은 상황에서 전통적인 대면 캠페인은 어려워지고 소셜미디어에 대한 의존도는 더욱 커질 것이다. 소셜미디어는 필리핀 사회에서 매우 중차대한 힘을 얻고 있다. 인터넷 연결이 안정성이 낮음에도 불구하고 모바일을 통한 소셜미디어(특히 페이스북)의 편의성과 광범위한 접근성으로 인해 이에 좌우되는 대중 여론 형성이 매우 쉽다. 오늘날 인터넷 접속이 가능한 필리핀 국민 중 거의 90%가 페이스북과 유튜브에 거의 매일 접속하고 있다. 2021년 초 통계에 따르면 필리핀 인구의 약 81%가 페이스북 계정을 가지고 있고, 85%가 유튜브를 시청하고 있다. 필리핀의 소셜미디어 사용 시간은 하루 4시간이다. 참고로, 페이스북은 개발도상국에서 페이스북 베이직(Facebook Basics) 이니셔티브를 2013년부터 제공하는데, 로컬 이동통신사와의 제휴를 통해 페이스북을 무료 데이터로 접속 가능하도록 만들어 왔다. 결과적으로 더 많은 개도국 국민들이 페이스북에 의존적이 되었다. 이미 2017년 조사에서 필리핀인들은 주류 미디어보다 소셜미디어를 더욱 신뢰한다고 밝혀왔는데, 약 87%의 응답자가 주요 정보획득 채널로 소셜미디어를 찾고 있다.

코로나 팬데믹으로 선거에서 사이버공간의 활용도는 더욱 늘어나



게 될 것이다. 이미 사이버상의 공격은 먼저 야권의 단합을 방해하는데 이용된 것으로 보인다. 야권의 대표 주자 중 한 명인 이스코 모레노(Isko Moreno) 마닐라 시장은 사이버 상에서 널리 퍼진 이스코 사퇴 해시태크(#WithdrawIsko)를 유포하는 이들은 야권 경쟁자인 레니 로브레도의 지지자들이라며 강경하게 대응하기도 했다. 다른 한편 봉봉 마르코스는 아버지와 가족들에 대한 잘못된 정보를 현대적인 감각으로 바꾸는데 소셜미디어(페이스북과 유튜브)를 적극 활용하고 있다. 그는 계엄령 시대의 독재와 인권 침해를 부정하고, 아버지 시대는 필리핀의 “황금기”라는 메시지를 지속적으로 유포하고 있다.

문제는 페이스북을 통한 가짜 뉴스가 무료로 널리 유포되고 있는 것에 대한 대응은 쉽지 않다는 점이다. 2016년 대선에서 두테르테는 매우 효과적으로 소셜미디어를 통한 바이럴 마케팅에 성공한 후보로 등극하였는데, 두테르테의 선거 캠페인 담당자는 인터넷 낚시꾼(trolls)의 활동을 효과적으로 관리하여 사이버공간에서 두테르테의 메시지가 증폭되도록 만들었다. 따라서 2022년 선거에서 소셜미디어 활용은 더욱 강화될 것이 자명하다. 이에 앞서 필리핀국립대학의 아티엔자 교수가 강조하였듯 혹은 노벨상 수상자인 마리아 레싸가 오랜 기간 주장하였듯, 2022년 선거를 앞두고 가짜뉴스를 넘어서 사실을 확인하는 유권자 교육과 커뮤니티 참여가 필요할 것으로 보인다(Inquirer 2021/12/30).

## 2. 국내정치(2): 두테르테 임기 마지막 해에 대한 잠정적 평가

두테르테 집권 6년을 어떻게 평가할 것인가? 집권초기 두테르테 정부에 대한 국제사회 및 국민들의 입장은 불안과 공포 그리고 변화에 대한 희망이 공존하는 상황이었다. 2016년 집권 이후 PDP-Laban의 상하원 의석수는 소수였으나, 선거 후 당선자들이 대거 정당 이동

이 이루어지면서 집권당이 곧 다수당이 되었고, 두테르테 정부의 정책은 의회와 국민여론 양자 모두에서 지지를 획득할 수 있었다. 또한 두테르테의 지속적인 인기는 2016년에 이어 2019년까지 연거푸 증명되었는데, 중간선거 이후의 지지율 폭락도 예외적으로 없었다. 임기 마지막 해인 2021년 대통령을 향한 높은 지지율과 영향력도 여전하다. 두테르테 대통령은 12월 발표된 정부인사 국정수행 지지도에서 +72%를 얻으며 여전히 고공 지지율을 누리고 있다(Pulse Asia 2021/12/30). 이러한 지지율은 +79%(2021년 6월)에서 +62% (2021년 9월)로 지난해 하반기 다소 떨어진 후 12월에는 다시 상승세로 올라선 것이다. 이처럼 정권 마지막 해까지 레임덕 없는 지지율이 유지되고 있는 것은 1986년 이후 필리핀 정치사에서 매우 이례적인 일이다.

두테르테의 주요 국내정책은 첫째, 마약과의 전쟁, 둘째, 3B(Build, Build, Build Program) 및 인프라 개선, 셋째, 과두제 타파와 연방제 개헌 시사, 넷째, 사회복지적 분배정책으로 들 수 있다. 필리핀은 제도로서 민주주의에 동의하지만 과정과 정치운영에는 관심이 상대적으로 적다. 선거의 장에서 투표권을 행사하는 것 자체를 민주주의의 실행으로 이해하는 경향이 있고, 목적을 위해서 수단을 정당화하는 비민주적 양태에는 비교적 관대한 편이다. 두테르테 정부의 대표공약이었던 ‘마약과의 전쟁’에 대한 입장이 대표적이다. 정권 초기 민주주의의 중요한 가치인 ‘인권’ ‘법치주의’를 희생시키더라도 당면한 마약퇴치 목적 달성을 지지할 수 있다는 입장이 우위에 있었다.<sup>18)</sup> 경제적인 측면에서 국내외 투자자와 자본가 그룹에게 지지를 받았던 정책은 3B 프로그램이다. 고질적인 인프라 부족은 필리핀의 경제

18) 지난해 국정연설(SONA)에서 두테르테는 맹세한 “팬데믹과의 싸움에 불법적인 마약, 범죄, 반란 그리고 봉건적 이해관계에 내재된 고위층의 부패에 대한 정치 캠페인과 동일한 열정으로 임하고 있다” ABS-CBN(사주는 로페즈 가문) 폐쇄에 대해서도 이 결정은 정부의 “기득권세력(Oligarchy)”에 대한 전투의 유의미한 성과라고 자평하였다. SONA의 전문은 필리핀 관보(Official Gazette of the Philippines) 웹사이트에서 확인가능함(<https://www.officialgazette.gov.ph/>)

성장을 저해하는 가장 큰 문제였다. 두테르테 정부는 민간투자보다는 정부가 보증하는 해외차관과 직접적인 재정정책과 예산집행을 강조하는 BBB(Build, Build, Build program)을 통해 인프라 개발을 국가의 전략적 성취이자 실질적 자산으로 삼으려 했다는 점에서 차별성을 인정받았다(엄은희 2020).

PDP-Laban 혹은 두테르테는 자신의 이념을 “(공산주의와는 구분되는)사회주의적 민족주의”로 설명해 왔다. 그가 말하는 사회주의는 다분히 주관적이고, 포퓰리스트적인 태도로 봐야한다는 비판적 입장이 없지는 않다. 하지만 그는 사회주의라는 표현과 더불어 자유주의적 시장경제체제 보다는 분배와 평등을 강조하는 담론지형을 임기 내내 이끌어갔다. 코로나 이전에도 보편적의료보장의 확대와 저소득층 현금지원 등의 실효적 정책이 있었고, 코로나 와중에는 3번에 걸쳐 바야니한(Bayanihan)법을 통과시키며 빈민과 중간계층에게 직접적인 현금지원을 한 것은 민심 이반의 가능성을 크게 낮추었다. 두테르테 정부의 코로나 19대응에 대해 국민 여론은 심각한 피해에도 불구하고 긍정적인 평가가 매우 높게 나온다.

정리하면 두테르테 대통령은 여론의 높은 지지도와 정치권의 압도적인 지지, 그리고 군부와 경찰에 대한 확고한 장악력을 바탕으로 지난 5년 간 민심이반 없는 권력집중과 강력한 리더십을 발휘해왔다. 이와 더불어 코로나 팬데믹 이전까지 6%대로 유지되고 있는 높은 경제성장률, 범죄와 테러로부터 필리핀 사회가 보다 안전해지고 있다는 국민들의 신뢰를 유지한 것도 많은 그를 지지하는 국민들에게 허구가 아닌 체감되는 현실이다. 자유민주주의라는 추상적인 가치보다 사회적 안정과 경제적 번영이라는 실질적인 가치를 보다 중요하게 여기는 태도가 두테르테 정부 하에서 다시 증명되었다.

어떤 측면에서 두테르테 정부는 강한 리더십을 내세운 두테르테 정부는 민주화 이후 어떤 정권에서도 이루지 못한 많은 사회적 변화

들을 가져왔다고 평가해 볼 수 있는 지점도 부인하기 어렵다. 김동엽(2019)은 두테르테 정부를 평가하면서 두테르테정부의 ‘강한국가’ 모델이 경제발전을 촉진하고, 고착화된 경제적 불평등구조를 개선하는 방향으로 진행된다면, 장기적으로 필리핀 민주주의를 심화시키는데 오히려 긍정적으로 작용할 수도 있다고 평가한 바 있다. 엄은희(2020)도 두테르테 정부가 한국사회에서 인식되는 것 이상의 정치기술자이며 그의 지지에는 이유(행동하는 과플리즘)가 있음을 지적하기도 했다. 그러함에도 형식적 요건을 갖춘 민주적 경쟁선거로 통해 당선된 최고 권력자가 권위주의적 혹은 억압적 정치 행태를 국내외로 지속하고 있는 것이 필리핀 사회의 발전과 민주주의 공고화에는 분명 부정적인 유산으로 남을 가능성이 더 높다.<sup>19)</sup>

### 3. 대외관계(1) : 중-필 관계

두테르테 정부의 대외정책에 있어 가장 큰 변화는 미-필 안보동맹을 벗어나 자주외교 혹은 미-중 등거리 외교를 표방하는 것으로 전환된 것을 들 수 있다(김동엽·정범모 2018). 이 정책은 자주외교를 내세우는 등거리 외교전략으로 해석되기도 했으나 경제적 실리를 추구하는 두테르테 정부의 대외방향은 확실히 친중정책으로 기울어졌다고 보는 것이 일반적이다(엄은희 2020).

흥미롭게도 최근 Batongbacal(2021)와 같은 필리핀 군사전문가는 필리핀과 중국의 관계를 “외부적으로 화해처럼 보이나 내적으로 불

19) 형식적 민주주의와 실질적 민주주의의 불일치, 특히 자유당에 대한 필리핀 대중의 애불만은 매우 컸다. 이러한 현실이 민주주의 제도에 대한 실망을 낳았고, 비민주적 방식에 대한 암묵적 동의로 표출된 것이 두테르테의 당선으로 이어졌다고 볼 수 있다. ‘강한 지도자를 표방하는 두테르테 대통령은 지난 5년 간 견제와 균형, 그리고 법치주의라는 민주주의 체제 운영원리를 따르기 보다는 개인의 능력과 카리스마적 권위에 더 의존하는 권위주의적 통치로 일관하였다.

일치”가 있었다는 점을 부각시키며, 필리핀의 친중 화해정책이 실효적이지 않았다고 주장한다. 그는 두테르테의 노력에도 불구하고 특히 남중국해에서 필-중 간 협력은 진전되지 않았다고 주장한다.

사실 두테르테는 임기 내내 문제의 수역에서 중국과 갈등을 빚는 것은 자칫 전쟁으로 이어질 것이라 주장하며 낮은 자세를 견지해 왔다(The Inquirer 2020/07/28). 그런데 바통바갈의 주장처럼, 두테르테 대통령 자신과 행정부 내에서 서필리핀해에서 중국 선박의 활동을 둘러싼 불협화음이 있었던 것은 사실로 보인다. 즉, 대통령의 정책 선호에도 불구하고 이는 대통령의 개인 의견으로 남았을 뿐 경제 및 안보 부문 행정부 내에서 회의론과 의견 불일치로 남중국해에서의 중-필 협력이 실현되지 않았다. 결정적으로 2019년 6월 이 수역에서 중국과 필리핀 어선 간 충돌로 22명의 필리핀 선원이 조난당했다가 베트남 어선에 의해 구조되는 일이 발생하면서 수역 내에서 중국 어선의 조업과 과학선의 해양탐사에 대한 두테르테 대통령의 용인과 인내는 더 이상 불가하게 되었다(The Straits Times 2019/06/ 12). 필리핀 국방부는 한국, 미국, 브라질, 일본 등에서 현대적인 해군 및 공군 자산을 인수받거나 구매하였고 미-필 간 합동 군사훈련도 지속하는 등 동맹국 미국과 다양한 협력국으로부터 방위 및 군사 협력을 강화시켜왔다(Philippine News Agency 2021/03/25). 나아가 두테르테 대통령 자신도 2020년 9월 유엔총회 연설에서 “유엔해양법 협약(UNCLOS, United Nations Convention on the Law of the Sea) 및 2016년 중재판정을 확인”한다고 밝히기도 했다(The Inquirer 2020/09/23).

2021년에는 남중국해 이슈에서 필리핀의 현저한 태세 전환이 보다 분명하게 드러났다. 필리핀 정부는 서필리핀해범정부태스크포스(NTF-WPS, National Task Force for the West Philippine Sea)를 통해 수역에서 200척 이상의 중국 어선이 조업 중이라는 사실을 공개하였

다(The Asahi Shimbun 2021/03/21). 이에 따라 외교부는 중국에 대한 항의 의견을 최초로 공개 제기하였고(Aljazeera 2021/04/01), 이어서 환경부는 영유권 분쟁 도서에 해양보호구역을 설정하겠다(The Phil Star 2021/05/03)는 계획을 발표하였다.

실제로 지난해 두테르테는 대중국 관계에서 특별한 입장 변화 없이 침묵을 유지했으나 과거와 같은 적극적인 친중적 태도는 확연히 줄어들었다. 사실 중국이 필리핀에 약속했던 240억 달러 규모의 프로젝트 중 실제로 실현된 것은 10억 달러 미만에 불과하여, 경제 관료들의 불평을 가져왔다. 메트로마닐라의 파식장을 가로지르는 두 개의 다리 건설과 지역사회의 반대가 이어지고 있는 두 개의 댐 건설 정도만이 실제로 진행되었을 뿐이다(Batongbacal 2021). 이에 필리핀 정부는 2020년 이래로 두테르테가 약속한 BBB 프로그램의 이행을 위해 공여국(주로 중국에 기대함)의 차관보다는 민간 개발 쪽으로 선회하였다(Phil Star 2020/06/11).

물론 필리핀 내에는 아세안 여론지형 내에서 적극적으로 활동하는 말린독 위 박사처럼 두테르테의 친중 정책을 매우 긍정적으로 평가하는 목소리도 존재한다(Malindog-Uy 2021b). 그녀는 두테르테의 대외정책에 대해 미국에 대해 건설적인 관계로 재정렬했고, 전임 베니노 아키노 3세 대통령과는 달리 중국과 관계를 강화함으로써 외교정책에서 상당한 변화를 가져왔다고 본다. 두테르테 정부의 대외정책을 “모두에게 친구가 되고 누구에게도 적이 되지 않는” 독립적인 외교정책으로 평가하기도 한다. 나아가 서필리핀해 영유권 분쟁은 중-필 관계에서 그리 큰 문제가 아니라고 주장하며, 오히려 이 분쟁 수역에서 양국의 협력을 통해 실질적인 경제적 이익을 추구하는 것이 오히려 중요하다고 강조한다.

한편 중국의 對필리핀 백신외교에 있어서도 Pitol III(2021)의 조금은 비판적인 시각에 주의를 기울일 필요가 있어 보인다. 필리핀은

중국 이외에서 코로나19 관련 최초의 사망자가 발생한 국가로, 사망자는 중국인 여행객이었다. 두테르테 정부 하에서 중-필 관계는 매우 친밀했으나 이 연유로 중국은 필리핀을 의료 실크로드 및 백신외교의 제 1선 국가로 지정하였다. 정부 이외에도 필리핀 내 중국계 재벌과 기업, 재매결연을 맺은 지방정부 차원의 지원이 필리핀에 이어졌다. 2021년 2월 중순 필리핀은 중국으로부터 다량의 코로나19 백신을 기부 받아 3월 1일부터 백신 접종을 개시할 수 있었다. 두테르테는 중국산 시노팜으로 2차 접종을 하면서 중국에 대한 신뢰를 드러냈다. 화이자나 아스트라제네카의 경우 백신 인도 전에 비용 선지급을 요구하였으나 시노팜은 그런 조항이 없었다. 또한 운송과 보관상의 유의사항도 적어서 필리핀에서 백신접종율을 높이는데 기여하였다.

하지만 중국의 백신외교로 필리핀의 초기 접종율이 크게 개선되었음에도 중국산 백신에 대한 국민의 신뢰는 낮고 야당과 비판자들은 두테르테 대통령이 백신을 받기 위해 남중국해 문제에서 낮은 자세를 취한다고 비판하였다(Philippine Star 2021/04/24). 이미 2020년 초에 주필리핀 중국대사관에서 제작한 <lisang Dagat(海的那邊)>라는 뮤직비디오(2020년 4월 발표)는 불필요한 논쟁을 가져왔다. 이 노래는 코로나 최전선에서 일하는 양국의 의료진을 응원하고 중-필 우호관계 증진을 의도하였으나 ‘하나의 바다’라는 의미를 담고 있는 제목으로 인해 필리핀 국민의 분노를 가져왔다(The Diplomat 2020/05/09).

초기 백신외교의 노력에 불구하고 필리핀의 중국산 백신 기부는 총 51만 회분(시노팜 포함)에 불과하고 구매량이 훨씬 많다. 필리핀은 아시아에서 중국산 백신의 최대 구매국이기도 하다. 더불어 다른 동남아시아 국가들에 훨씬 호혜적인 백신외교가 진행된 것이 알려지면서<sup>20</sup> 필리핀 내에서 중국의 백신외교에 대한 신뢰는 줄어들고

있다. 결과적으로 필리핀의 국제 백신 외교관계에서 중국이 일찍 일어난 새(early bird)였던 것은 분명하지만, 시간이 경과함에 따라 그 새가 원하는 먹이를 얻었다고 보기에는 곤란한 지점이 발견된다.

#### 4. 대외관계(2) : 미-필 관계

두테르테 대통령은 외교정책에서 등거리 정책 혹은 중국 화해정책을 펼친 것으로 보이지만 Winger(2021)의 분석에 따르면 양국의 군사 협력은 지속되었다. 이는 중국에 대한 공동 대응이나 두테르테-트럼프 간의 개인적 관계(혹은 반목)가 아니라 수십 년에 걸쳐 형성된 근본적인 제도적 유대감에서 기인한 것이다. 그는 이를 동맹의 착근성(Alliance Embeddedness)으로 설명한다. 필리핀의 새로운 안보 분야 싱크탱크인 국익재단(Foundation for the National Interest)의 임시 의장이자 필리핀 안보 포럼의 창립자인 아마도르(Amador III 2021)도 필리핀의 안보엘리트들의 입장을 앞서워 필리핀의 대외관계와 안보에서 미국은 여전히 가장 신뢰할만한 동맹국임을 강조한다.

두테르테 정부 하에서 미국과의 동맹에 관하여 미국의 아시아 동맹 중에서 필리핀이 가장 불평등한 대우를 받고 있다는 인식에서부터 중국의 부상으로 인해 미국과의 동맹 관계도 근본적으로 재고해야 한다는 입장까지 다양하게 도출된 것은 사실이다. 특히 두테르테 정부 하에서 방문군협정(VFA)과 더 큰 틀의 안보동맹까지 흔들릴 가능성이 제기되었으나, 코로나19와 민다나오의 분쟁 지속으로 그 수준에는 이르지 않았다.

---

20) 10월 중순 기준 중국은 백신외교를 통해, 캄보디아에 900만 도스, 미얀마에 600만 도스, 라오스에 500만 도스, 베트남에 300만 도스의 제공을 약속했다. 같은 기간 필리핀에 약속된 백신 기부는 베트남과 같은 분량이라는 점에서 필리핀의 불만이 커지기도 했다.



2020년의 필리핀 안보 엘리트에 대한 조사에 따르면, 필리핀 군부는 여전히 미국을 국방 및 외교의 최고 파트너로 선호한다. 구체적으로 필리핀 안보 엘리트들이 선호하는 안보 파트너 국가 인식조사에서 선호국의 순위는 일본(91.10%) > 미국(85.20%) > 호주(80.20%) > 인도네시아(53.80%) > 인도(52.20%) > 베트남(48.70%) > 말레이시아(42.40%) > 러시아(37.10%) > 중국(20.60%) 순이었다(Amador III 2021). 그는 CSIS 보고서인 『유지가 필요한 동맹 Alliances in Need of Upkeep』(Poling et al. 2021)를 인용하며, 아시아 지역의 전략 환경 변화, 특히 중국의 부상에 따라 인도-태평양 전략은 계속 중요할 것이고 동남아의 전략적 중요성은 여전히 높고 특히 남중국해는 분쟁의 인화점이 될 가능성이 있다고 말한다.

물론 변화는 필요하다. 아마도르가 실시한 최근 국가 안보 이슈에 대한 인식 조사에서 필리핀 안보엘리트들은 코로나19, 자연재해, 사이버안보와 같은 비전통적인 안보의 중요도를 절감하고 있다. 단기적으로 그들이 인식하는 필리핀의 가장 큰 사회안보적 위기는 단연 코로나19인데, 아직 이 분야에서 미-필 간 협력은 아직 충분치 못하다고 인식하고 있다. 이에 공공외교 차원에서 미국의 백신기부나 보급 지원, 교육 분야 협력, 분쟁 지역에서 커뮤니티 재건에 대한 미국의 전향적 지원을 요구하고 있다. 또한 필리핀 안보 기술에 대한 투자도 미국의 인도-태평양 전략에서 경쟁 우위 제고에도 도움이 될 것임에 반해, 이 분야에서 필-미 동맹에서 정부 간 대화가 절대적으로 부족하다는 입장이다. 이와 같은 안보 엘리트들의 인식은 차기 정부에서 미국과의 관계 개선과 발전에 관한 요구로 읽힌다.

##### 5. 대외관계(3) : 한-필 관계

한국사회가 바라보는 필리핀의 이미지는 오랜 기간 ‘동아시아의

예외'로 인식되어왔다. 세계대전 직후 아시아의 신생 독립국들 중에서는 상대적으로 사회경제적 발전 수준이 높았는데, 1970~90년대를 거치면서 다른 동아시아 국가들이 산업화와 고도성장을 경험하는 동안 예외적인 정치적으로 혼란하고 사회경제적으로 퇴보했기 때문이다. 하지만 적어도 2010년대 이후 필리핀은 한국인의 일반적 인식과는 다르다. 코로나 직전 연평균 6% 이상의 성장률을 꾸준히 달성하고, 사회치안상의 문제는 남아있지만 민주화 이후 경쟁적 선거가 정기적으로 보장된 몇 안 되는 동남아 국가로 평가받고 있다(엄은희 2020).

2021년 정치적인 측면에서 한-필 양국 관계의 진전은 3월 중순 한국에서 생산된 군함 안토니오 루나(BRP Antonio Luna)호가 필리핀에 최종 인도되는 것에서 시작되었다. 두테르테 정부는 이 군함을 포함해 3척의 군용선박을 한국에서 구입하였는데, 이는 필리핀의 국방 현대화와 안보협력 다각화의 일환으로 볼 수 있다. 참고로 한국은 세 척의 해군함 판매 이외에 국내에서 퇴역한 두 척의 선박을 필리핀에 기증하였고, 이는 서필리핀해를 포함한 필리핀의 해군력 개선에 큰 기여가 되었다. 김인철 대사는 필리핀 일간지 The Star에 기고문을 보내 국방협력을 포함해 사회경제 제분야에서 양국 관계의 증진을 거론하며 앞으로도 더 친밀한(dearer) 양국 관계를 약속한 바 있다(Kim 2021).

코로나 19는 필리핀 사회 뿐 아니라 현지의 교민사회에도 큰 피해를 입혔다. 베트남에 이어 두 번째 규모였던 교민사회에서도 코로나 19의 영향은 심각했다. 2019년 경 교민(장기 체류 포함)의 수는 8만 5천 명 정도였으나, 현지교민과의 인터뷰에 따르면, 코로나19 이래로 4.5만~5만 명 정도가 한국으로 귀환한 것으로 파악되는데, 특히 세부처럼 관광업을 중심으로 형성된 교민사회는 80% 정도가 귀환한 것으로 전해진다. 수도인 메트로마닐라의 경우에도 4만 체류 인구 중 현재 1.5만 명 정도만이 남아있을 것으로 추정될 정도다.<sup>21)</sup> 이는

코로나19가 투자의 고착성이 큰 제조업에 비해 서비스업이나 자영업에 종사하는 교민들에게 더 심각한 영향을 미쳤기 때문일 것으로 보인다.

이처럼 어려운 상황에서도 필리핀의 교민사회는 2021년 마닐라시의 말라테 구역 내에 코리아타운을 조성하며 한-필 관계 심화를 위해 노력하였다. 이는 한국교민들에 의해 독자적으로 추진된 활동이 아니라 마닐라시의회의 동의와 관련 조례제정을 통해 정식으로 인가된 필리핀 지방정부-현지교민 간 협력사업이다.<sup>22)</sup> 한국-필리핀 간의 교류가 긴 시간이 지났지만, 메트로마닐라 내 코리아타운이라 할 만한 지역은 없었다. 시간이 경과하며 교민들의 수도 증가하고 그에 따른 치안 및 방법, 이민 등의 법률문제 또한 증가하였다. 코리아타운 건설의 의의는 개개인이 해결하기 어려운 치안과 방법, 도시 정비, 문화 교류 및 투자유치 또한 가능해졌다는 점에서 찾을 수 있다. 이 사업은 교민조직이 개별기업(업체)으로 환원되지 않은 집합적인 노력을 통해 한국 음식과 상품에 대한 인지도를 확대하고 한-필리핀 간 문화교류에 유용한 물리적 공간을 확보했다는 점에서 개별기업으로 환원되는 CSR보다는 공공외교(Public Diplomacy)적 실천으로 평가될 수 있다(엄은희 외 2021).

경제적인 측면에서 한-필 양국 간의 2021년 변동사항과 2022년 전망에서는 아래와 같이 정리해 볼 수 있다. 우선 지난 해 10월 한-필리핀 간 FTA가 최종타결되었다는 점을 지난해 가장 큰 변동으로 꼽

21) 필리핀의 한국기업인 이oo(2021/08/09)와 안oo(2021/08/29)와의 온라인 인터뷰를 근거로 추정함.

22) 마닐라 코리아타운의 위치는 마닐라 말라테 지역의 39만 5,000m<sup>2</sup>의 규모가 코리아타운이다. 말라테 지역은 마닐라에서 한국 상가들이 가장 많은 곳으로 110여 개의 한인 업체가 있다. 한국 상가들이 밀집돼 있어 한인 자율파출소까지 존재하며 마닐라를 찾는 관광객들이 꼭 방문하는 곳이기도 하다. 이에 2018년 필리핀 한인사회는 마닐라 한인타운 조성을 추진하며 마닐라시 조례를 준비하여 통과하였다. 주필리핀 공관에서 대사가 직접 이스코 모레노 마닐라 시장을 예방하며, 이러한 교민활동을 지원하였다(주필리핀 한국대사관 2021/03/19).

을 수 있다. 본 협상은 2019년 4월 추진합의(수교 70주년)가 선언된 이후 4차례 한국과 필리핀을 오가며 협상이 이루어졌으며, 2019년 11월 25일 공동선언문이 선언되는데 이어 2021년 10월 26일 최종 타결되었다. 신남방정책의 기조 속에 추진된 양자 간 FTA 중 필리핀과 캄보디아가 한국과의 경제협력의 열차에 동승하게 된 것이다(산업통상자원부 보도자료 2021/10/26).<sup>23)</sup> 양국은 높은 수준의 개방에 합의하며 관세를 상당 부분(한국 94.8%, 필리핀 96.5%)을 철폐하였는데, 한국측 입장에서는 필리핀 내 승용차와 친환경차 등 품목에 진출할 가능성을 얻게 되었다. 아울러 양국은 백신, 백신·기후변화(국가별 자발적 감축목표 포함)·문화 등의 분야에서 새로운 협력의 가능성을 열게 되었다.

필리핀은 1억 명이 넘는 인구 규모를 갖추고 있다 보니 심각한 빈부격차에도 불구하고 중산층의 규모도 꾸준히 증가하고 있다. IT-BPO 부문의 성장과 디지털 전환에 따라 도시지역에서 대졸 전문직을 위한 일자리가 만들어지고 있고, 해외송금이 주로 가계소비에 집중되어 소비시장의 규모도 큰 편이다. 또한 영어가 공용어인 까닭에 글로벌 트렌드에도 민감한데, 기후변화나 환경문제에 대한 시민의 인식도 높다. 더불어 팬데믹 하에서 K-Pop, K-드라마에 대한 지구적 열광이 이어지고 있다. 이 지점에서 한류는 K-문화산업의 일방적인 승리라기보다는 한류 스타와 전 세계 팬들의 상호작용으로 함께 만들어가는 문화조류로 해석할 필요가 있다(정호재 2021). 즉, 공급보다 수요가 전인한다는 말이다. 현재의 지구적 한류가 있기까지 필리핀을 비롯한 동남아 소비자들의 전폭적인 지지와 환대의 힘을 잊지 말아야 할 것이다.

23) 출처: 산업자원부 FTA 포털(<https://www.fta.go.kr/main/situation/kfta/lov1/ph/5/1/>)

## V. 결론 및 2022년 대선 전망

본 논문은 필리핀의 정치경제적 변동, 대외관계, 사회문화 측면의 주요 이슈들을 정리하고 그 영향을 정치, 경제, 사회의 제 측면에서 검토하였다. 필리핀의 2021년은 코로나19의 여파가 여전히 지배적이었으나, 정치적 이슈가 사회경제적 이슈를 모두 덮어버릴 만큼 대선을 일 년 앞두고 선거열기가 조기 과열되었다. 이처럼 2021년의 필리핀은 매우 다사다난하였는데, 많은 난관과 혼란에도 불구하고 사회적으로 희망적인 요소를 찾아본다면, 혼란의 와중에 국가적으로 상호부조(bayanihan)의 정신이 고양되었다는 점이다. 정부는 2020년 이후 동명의 법안을 3차례에 걸쳐 발표하며 위기에 처한 국민들에게 재난지원을 펼치기도 했다. 민간 영역에서도 선의의 시민들과 민간단체들에 의해 주도된 커뮤니티 팬트리(Community pantries)에서 연 말 중남부를 강타한 태풍 피해민들에 대한 지원까지 어려움을 나누려는 마음과 손길도 이어졌다.

정치적 이슈가 모든 사회경제적 이슈를 덮어버린 2021년이었으나 임기 종료를 앞둔 두테르테대통령의 인기와 영향력은 여전히 견고하였다. 그가 6년 동안 보여준 강력한 리더십의 정당성(국민지지)은 여전히 견고하며, 2022년 대선에서 필리핀의 파퓰리즘은 지속될 것으로 보인다. 그렇다고 내년 대선에서 독재자와 권위주의적 철권통치자의 2세들의 승리 확정을 선언하기는 이르다. 톰슨(Thomson 2021)이 지적하였듯, 대선 정국이 본격화되면서 그의 정치 동맹 내에서 분과 갈등이 시작되고 있으며, 다수의 후보자들이 反두테르테를 내세우며, 다각적인 비판들도 함께 분출되고 있다. 캠페인은 함께 하지만 대통령과 부통령을 각자 찍는 방식 하에서 민심은 미묘하게 엇갈리는, 대통령과 부통령의 성향을 달리하는 선택을 보여줘 왔다. 사라의 최종 선택으로 인해 정국의 주도권과 차기 정부에서의 통제력을 놓

친 아버지 두테르테는 최근 마르코스에 대한 불편한 심기를 드러내기도 한다. 코로나 팬데믹으로 인한 사회경제적 위기 뿐 아니라 대외적으로 ICC 제소건과 서필리핀해(남중국해)에서 주권 문제까지 내년 선거를 뒤흔들 이슈들은 산적해 있다. 그리고 여전히 남은 옵션은 라살대학의 티한키 교수가 주장하였듯 팬데믹의 끝이 언제 어떻게 전개될 것인지 그리고 뉴노멀의 등장 양태에 따라 선거에도 일정한 변동성이 남아 있다(Teehankee 2021). 2022년 초부터 아세안을 비롯해 전세계적인 바이러스 재확산이 시작됨에 따라 팬데믹의 정치적·사회경제적 영향은 여전히 상존하는 변수로 우리 앞에 놓여 있다. 정치와 경제가 유력가문의 내부 게임이 된 필리핀의 상황에서 독재자 아들은 가장 유력한 후보이다. 78년생 사라에게는 다음도 있지만, 57년생 봉봉 마르코스에게 2022년은 아버지와 가문의 복권을 꿈꿀 마지막 기회이므로 그와 그의 지지자들은 사력을 다해 선거전에 임할 것이다. 안타깝지만 무력한 구경꾼 민주주의에 변화가 일어나지 않는 한 내년 대선은 정치가문을 넘어서는 정치왕조의 귀환과 공고화가 진행될 가능성이 현재로서는 높아 보인다.

“현 체제가 문제와 고통을 갖고 있다고 해도 사람들이 그 상태에 익숙해져 있다면 큰 동기부여나 외적 변화가 없으면 건널 만 하다고 생각하는 경우가 많다.”(김준형 2021)<sup>24)</sup>

파퓰리스트가 득세하고 정치가 게임이 되는 상황이 지속되면 필리핀 정치의 희망은 점점 더 희박해 질 수 있다. 현재 필리핀 시민사

24) 과거에는 국제정치가 국내정치를 움직였다면, 오늘날은 대부분 국가의 국내정치가 국제정치(대외정책)를 움직인다. 청중비용이 나날이 커지고 이렇게 되면 국익을 위한 중장기적 외교가 어렵게 되고, 정권 연장 같은 국내 정치적 목적을 위해 인기영합적 파퓰리즘이 득세한다. 오늘날 스트롱맨의 권위주의가 부상하고, 각자도생의 배타적 민족주의가 성행하는 이유이기도. 정치인들이 정권의 이익과 국가의 미래가 충돌할 때 전자를 위해 후자를 희생하려는 유혹에 빠지기 쉬운 시대를 우리는 살고 있다(김준형 2021)

회는 민주주의 발전을 향한 수레를 돌릴 동인이 이미 소진되어 있는 상태이다. 국민 일반은 상층부 권력 싸움에는 관심이 없고, 오히려 스펙타클을 즐기려는 자세로 정치를 바라보고 있기도 하다. 어찌면 엘리트들의 권력노름의 단순한 구경꾼보다는 엘리트를 혼내주는 이미지의 누군가가 있다면 그의 편에 서려고 하는 성향 그것이 두테르테를 지지하는 정서일 수도 있다. 오늘날 민주주의에 대해 선거 이후에는 무력한 청중 민주주의, 즉 주권을 가진 시민보다는 정치가가 만들고 조종하는 이미지에 반응하는 ‘구경꾼 민주주의’란 비판이 강한데, 필리핀도 이러한 사례에서 예외가 아니다.

왜 우리는 필리핀 대선에 관심을 가져야 할까? 먼저, 정당정치가 취약하고 대통령의 결정권한이 막대한 만큼 내년 대선의 승자가 누가 되느냐에 따라 필리핀의 국내 정치 및 대외관계가 크게 바뀔 가능성이 높다. 특히 선거의 결과는 두테르테 현 대통령의 퇴임 후 운명에 큰 영향을 미칠 가능성이 크다. 두테르테 대통령은 거친 언행과 ‘마약과의 전쟁’의 인권유린 문제로 국내외적으로 큰 비판을 받고 있음에도 임기 마지막 해까지 높은 수준의 지지율을 누리고 있다. 하지만 그는 대표 정책인 마약과의 전쟁에 따른 인권유린 문제로 국제형사재판소(ICC)에 제소된 상태이다. 선거의 결과에 따라 필리핀의 사법부의 공식수사 허용도 결정될 것인데, 따라서 이 문제는 두테르테 개인의 문제이면서 동시에 필리핀 민주주의에 대한 중요한 평가 근거가 될 수 있다.

다음으로, 올해 선거의 결과에 따라 필리핀에서 특정집안이 정치를 사유화하는 가문 정치(political dynasty)의 공고화 및 권위주의의 본격적인 귀환의 가능성이 접쳐진다. 이번 선거 경쟁에서 현재 선두에 선 후보군은 마르코스 전 대통령의 아들인 마르코스 주니어(봉봉)와 두테르테 대통령의 장녀 사라 두테르테이다(Pulse Asia 2021/12/22). 봉봉은 이미 9월에 대선출마를 공식 선언하였고, 사라는 후보등

록 마지막 날까지 다바오 시장 재선에 만족한다면 선을 그었으나 11월 9일 돌연 다바오 시장 재선 도전을 철회하며 국가직에 도전장을 던졌다. 정치와 경제가 유력가문의 내부 게임이 된 필리핀의 상황에서 독재자 아들과 철권통치자의 딸은 가장 당선이 유력시 되는 러닝메이트다. 코로나 팬데믹을 비롯해 대내외적 변수들도 선거구도의 변화 가능성이 아주 없지는 않으나 정치가문을 넘어서는 정치왕조의 귀환과 공고화가 진행될 가능성이 현재로서는 높아 보인다. 안타깝지만 야권 경쟁자들의 선거 전략이 그다지 효율적이지 못하기 때문이다.<sup>25)</sup>

마지막으로 필리핀은 동남아 국가들 중 정례화(3년 단위)된 경쟁적인 선거와 정권 교체가 가능한, 즉 ‘형식적 민주주의’가 유지되는 몇 안 되는 나라 중 하나이다. 선거를 통해 권위주의적 정치인이 선택되는 역설적 문제와 더불어 최근 동남아국가들에서 펼쳐지는 일련의 정치적 퇴행(혹은 보수화)이 강화되고 있다. 이런 상황에서 필리핀의 대선 결과는 동남아 및 아세안의 정치안보와 대외관계의 방향으로부터 영향을 받으면서 동시에 줄 수 있다는 점에서 아세안 전체의 민주주의의 미래를 전망하는 시금석이라 볼 수 있다.

정치의 시즌이 도래하였으나 필리핀 정치의 변화와 민주주의의 유지와 발전을 위해서는 복합적인 정치사회적 과제가 선행되어야 할 것이다. 변화를 위한 가능성은 어디에서 찾을 수 있을까? 역설적이지만 세 가지 지점에서 아직은 변화의 가능성을 지켜보려 한다. 첫째, 장기화된 코로나19 상황은 국민들로 하여금 정부가 해야 할 일이 무엇인지에 대해 고려하게 만들고 있다. 필리핀의 정치학자 및 정치평론가들은 “내년 선거는 팬데믹과 청년이 결정한다.”고 말한

25) 진보성향의 정치 싱크탱크 Stratbase-ADRI는 다른 경쟁자인 부통령 레니 로브레도와 모레노의 선거 전략과 내러티브가 도전적이지 못함을 지적하며, 2~3월까지 12월의 여론조사 구도가 유지된다면 마르코스의 승리는 기정사실이 될 것이라 전망했다(Punongbayan, 2022).



다. 특히 청년들은 후보자의 성(姓, 가문)이 아니라 후보자의 업적과 자질, 생애취적, 성격 등을 보려할 것이다(Banayo과의 인터뷰, CNN Philippine 2021/ 09/14) 실제로도 2022년 선거를 위해 9월 11일 기준 선관위(Comelec)에 등록한 유권자 중 청년층이 52%를 차지한다. 더 나아가 상원 내 야당그룹은 선관위로 하여금 유권자 등록기간 연장을 꾸준히 요구하고 있다. 마지막으로, (현재로서는 가능성이 매우 낮아 보이지만) 그러함에도 야권의 역동성에 기대를 남겨볼 필요가 여전히 남아 있다. 홍콩대의 톰슨 교수(Mark Thompson)는 라플러와의 온라인 세미나를 통해, 역사가 반복되는 듯 보이지만 필리핀 내에서 피플파워 내러티브의 마법은 이제는 사라졌다고 지적한다.<sup>26)</sup> 필리핀에서 자유민주주의(liberal democracy) 혹은 중도-진보 진영에 속하는 the yellow(중산층, 개혁 세력)은 20% 이하에 묶여 있는 상황이다(Thompson 2021). 필리핀의 야당 세력(상대적 진보세력)이 현재의 한계를 벗어나 국민들에게 새로운 가능성(plausibility)을 설득하고자 한다면, ‘두테르테는 나쁜 사람’이라고 말하는 것을 넘어서야 할 것이다. 그를 나쁘게 보지 않지만 거리를 두려는 사람들과 어떻게 한 편이 될 지에 대한 전망이 필요하다. 다시 말해 反두테르테 동맹을 공고히 하는 것보다 어떻게 동맹을 확대할 지가 더 중요한 전략이 되어야 할 것이다.

---

26) 라플러-Mark Thompson과의 영상 인터뷰 (<https://youtu.be/FqhCKx646Xo>) Southeast Asia Speak with Marites Vitug (Rappler.com)

## 참고문헌

- 김동엽·정법모. 2018. 필리핀 2017: 호전적 내치(內治)와 줄타기 외교 동남아시아연구 28(2). 181-212
- 김동엽. 2019. 필리핀 2018: 권력 집중, 경기 위축, 자주 외교. 동남아시아연구 29(1). 79-113
- 김준형. 2021. 영원한 동맹이라는 역설: 새로 읽는 한미관계사. 창비
- 정호재. 2021. “이것이 K를 아시아에서 세계로 밀었다” <https://firenzedt.com/20253> (피렌체의 식탁 2021/11/24)(검색일: 2022.01.08.)
- 엄은희. 2020. 재난관리 관점에서 본 필리핀의 코로나19 대응에 관한 비판적 분석, 《동남아시아연구》, 30(4). 145-189.
- 엄은희. 2021. 필리핀의 코로나19 대응 : 선출된 권력의 권위주의적 대응, 전제성·김희숙 편 《코로나19에 맞서는 동남아시아: 국가별 초기 대응과 초국적 협력에 관한 연구》 전북대 동남아연구소. 141-174.
- 엄은희·고영경·고우정·육수현·정다정. 2021(미간행). 공공외교 관점에서 바라본 아세안지역에서의 기업활동 현황 및 발전 방안 (외교부 공공문화외교국 정책연구과제 최종보고서)
- Amador III, Julio S. 2021. “Mind the Gaps, Fill the Needs: A Strategic Outlook for the Philippine-US Alliance” ISEAS Perspective 2021/162 (<https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2021-162-mind-the-gaps-fill-the-needs-a-strategic-outlook-for-the-philippine-us-alliance-by-julio-s-amador-iii/>)
- Batongbacal, Jay L. 2021. “The Philippines and the South China Sea Arbitration Award: External Appeasement and Internal Dissension” ISEAS Perspective 2021/126 (2021/09/24)

(<https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2021-126-the-philippines-and-the-south-china-sea-arbitration-award-external-appeasement-and-internal-dissension-by-jay-l-batongbacal/>)

- Kim, Inchul. 2021. “Dearer in the hearts of the people of the Philippines” <https://www.philstar.com/opinion/2021/03/22/2086017/dearer-hearts-people-philippines> (The Star 2021/-3/22)(검색일:2022.01.08.)
- Lasco, G. 2020. Medical populism and the COVID-19 pandemic. *Global Public Health* 15(10). 1417-1429.
- Malindog-Uy, Anna. 2021a. “Philippines: Politicizing Community Pantries” <https://theaseanpost.com/article/philippines-politicizing-community-pantries-0> (The ASEAN Post, 2021/12/24)(검색일 2022.01.08.)
- Malindog-Uy, Anna. 2021b. “Duterte Legacy: China Relations And Foreign Policy” [https://theaseanpost.com/article/duterte-legacy-china-relations-and-foreign-policy?fbclid=IwAR3D3ZpBULK3QSHQ0F4-s4iiGtR4FFNaOuiOP\\_oEFVH6\\_QMB85Ox-YXoF0g](https://theaseanpost.com/article/duterte-legacy-china-relations-and-foreign-policy?fbclid=IwAR3D3ZpBULK3QSHQ0F4-s4iiGtR4FFNaOuiOP_oEFVH6_QMB85Ox-YXoF0g). (The ASEAN Post, 2021/12/27)(검색일 2022.01.08.)
- Nery, John. 2022. “Duterte’s choices for President”. [https://www.rappler.com/voices/thought-leaders/newsstand-duterte-choices-for-president/?utm\\_source=facebook&utm\\_medium=social](https://www.rappler.com/voices/thought-leaders/newsstand-duterte-choices-for-president/?utm_source=facebook&utm_medium=social) (Rappler 2022/01/04)(검색일:2022.01.08.)
- Palatino, Mong. 2021. “The Philippines in 2021: Duterte’s Flip-Flops and Women Holding the Line” <https://thediplomat.com/2021/12/the-philippines-in-2021-dutertes-flip-flops-and-women-holding-the-line/> (The Diplomat 2021/12/30)

- Pitol III, Lucio Blanco. 2021. "Chinese Vaccine Diplomacy in The Philippines and Its Impacts" ISEAS Perspective 2021/145(2021/1/15) (<https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2021-145-chinese-vaccine-diplomacy-in-the-philippines-and-its-impacts-by-lucio-blanco-pitlo-iii/>)
- Poling, Gregory B., Simon Tran Hudes, and Andreyka Natalegawa, 2021. "Alliances in Need of Upkeep: Strengthening the US-Philippines and US-Thailand Partnerships", Center for Strategic & International Studies(2021/08/05) <https://www.csis.org/analysis/alliances-need-upkeep-strengthening-us-philippines-and-us-thailand-partnerships>
- Punongbayan, Michael. 2022. "Marcos-Sara Ratings Reveal Rivals' Poor Strategy" <https://www.onenews.ph/articles/marcos-sara-ratings-reveal-rivals-poor-strategy> (The Star 2022/01/05) (검색일 2022.01.08.)
- Quitzon, Japhet. 2021. "social Media Misinformation and the 2022 Philippine Elections" <https://www.csis.org/blogs/new-perspectives-asia/social-media-misinformation-and-2022-philippine-elections> (CSIS NEW PERSPECTIVES ON ASIA blog 2021/1/22) (검색일 2022.01.03.)
- Teehankee, J. E. 2021. The Philippine in 2020: COVID-19 Pandemic Threatens Duterte's Populist Legacy. Asian Survey 61(1) 130-137.
- The World Bank. 2021. Philippines Economic Update DECEMBER 2021 EDITION : Regaining Lost Ground, Revitalizing the Filipino Workforce (<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/12/07/ph-boosting-private-sector-growth-can-stre>

ngthen-recovery-create-more-jobs) (검색일: 2022.01. 09.)

Thompson, M. 2021. Pushback after backsliding? Unconstrained executive aggrandizement in the Philippines versus contested military-monarchical rule in Thailand. DEMOCRATIZATION 28 (1) 124-141(<https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1835860>)

Winger, Gregory. 2021. Alliance Embeddedness: Rodrigo Duterte and the Resilience of the US - Philippine Alliance. Foreign Policy Analysis. doi: 10.1093/fpa/orab013

#### 웹사이트

산업통상부자원부 FTA 포털 <https://www.fta.go.kr/>

세계은행(The World Bank) <https://www.worldbank.org/>

아시아개발은행(ADB)

<https://www.adb.org/countries/philippines/economy>

주필리핀한국대사관 <https://overseas.mofa.go.kr/ph-ko/index.do>

펄스 아시아(Pulse Asia) <http://www.pulseasia.ph/>

필리핀 감사위원회(Commission on Audit) <https://www.coa.gov.ph/>

필리핀 공보국(Philippine News Agency) <https://www.pna.gov.ph/>

필리핀 공산무장갈등종식국가태스크포스(NTF-ELCAC)

<https://www.ntfelcac.org/>

필리핀 관보(Official Gazette of the Philippines)

<https://www.officialgazette.gov.ph/>

필리핀 보건부(DOH, Department of Health) <http://www.doh.gov.ph>

필리핀 선거관리위원회(COMELEC) <https://comelec.gov.ph>

필리핀 코로나19 tracker <https://www.covid19.gov.ph/>

필리핀통계청(Philippine Statics Authority) <https://psa.gov.ph/>

필리핀식약청(FDA) <https://www.fda.gov.ph>

필인러브 <https://www.philinlove.com/>

휴먼라이츠와치(Human Rights Watch) <https://www.hrw.org/>

#### 현지 언론 자료

Aljazeera <https://www.aljazeera.com/>

CNN Philippine <https://www.cnnphilippines.com>

Rappler <https://www.rappler.com/>

The Asahi Shimbun(영어판) <https://www.asahi.com/ajw/>

The ASEAN Post <https://theaseanpost.com/>

The Diplomat <https://thediplomat.com/>

The Philippine Daily Inquirer <https://www.inquirer.net>

The Philippine Star <https://www.philstar.com>

The Straits Times <https://www.straitstimes.com>

(2022.01.10. 투고, 2022.01.26. 심사, 2022.02.17. 게재확정)

<Abstract>

## The Philippines in 2021: The prolongation of the disaster and the pre-ignited election Race

Eunhui, Eom  
(Research Fellow, SNU Institute of Social Sciences)

In 2021 the social effects of COVID-19 in the Philippines was still tremendous, but as the political fever overheated early a year before the presidential election, politicians' changing alignment across parties continued and the political situation was chaotic like a circus. In the 2022 presidential election in the Philippines, which will be held in May 9, Marcos Jr.-Sara Duterte tandem is currently leading the race. In this country, politics and economy have become the internal games among handful political dynasties and the possibility is increasing that the dictator's son and the strong man's daughter will get the supreme positions in the next election. Nevertheless, the Philippines is one of the few countries where keep 'formal democracy' based on regularly competitive election, therefore we believe that the 2022 election results could be influenced by the direction of political security and foreign relations in Southeast Asia, and vice versa.

This paper aims to review major political and economic issues and to find the social implications and internal/external effects in the Philippines. In particular, the socio-economic impact of the COVID-19

situation and vaccination was examined. In terms of politics, I follow the flow and context of the 2022 presidential election, and provide the outlooks of this year's elections, major political tasks and the potential changes in foreign relations of the next government.

**Key Words:** COVID-19, 2022 Presidential Election, Political Dynasty, Formal Democracy, Vaccination, Foreign Relations