

필리핀 2018: 권력 집중, 경기 위축, 자주 외교*

김 동 업**

국문초록

2018년 필리핀 정치와 경제, 그리고 국제 관계는 ‘권력 집중, 경기 위축, 자주 외교’로 요약할 수 있다. 국내 정치에서는 두테르테 대통령을 중심으로 한 권력 집중 현상이 두드러졌다. 강한 리더십을 내세운 두테르테 정부는 민주화 이후 어떤 정권에서도 이루지 못한 많은 사회적 변화들을 가져왔다. 경제 정책에 있어서도 동아시아 발전 모델의 핵심인 ‘강한 국가’를 표방하면서 국가 주도의 발전 전략을 구사하여 국제 유가 상승과 미·중 무역 갈등 등 많은 악재에도 불구하고 6% 대의 GDP 성장률을 달성했다. 국제 관계에 있어서도 두테르테 정부는 실리 외교와 자주 외교를 통해 중국으로부터는 막대한 투자를 유치했으며, 미국에 대해서는 자존심을 세우는 외교적 성과를 달성했다. 최근 두테르테 정부 하의 필리핀에 대해 민주주의의 후퇴와 권위주의의 부활로 보는 시각도 있다. 그러나 또 다른 관점에서 보면, 두테르테 정부의 ‘강한 국가’ 모델이 경제 발전을 촉진하고, 고착화된 경제적 불평등 구조를 개선하는 방향으로 진행된다면, 장기적으로 필리핀 민주주의를 심화시키는 데 오히려 긍정적으로 작용할 수도 있을 것이다.

주제어: 필리핀, 두테르테 대통령, 강한 국가, 권위주의, 민주주의

* 이 논문은 2009년도 정부재원(교육과학기술부 학술연구조성사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2009-362-B00016). 출고에 대해 귀중한 조언을 해주신 익명의 심사위원들께 감사의 뜻을 전합니다.

** 부산외국어대학교 동남아지역원, dykim@bufs.ac.kr

I. 머리말

2018년 한 해 필리핀 정치와 경제 그리고 대외 관계를 대변하는 용어들로는 ‘마약과의 전쟁’, ‘독재자’, ‘인권 침해’, ‘건설·건설·건설’(build, build, build), ‘인플레이션’, ‘자주 외교’ 등일 것이다. 국내적으로는 두테르테 대통령을 중심으로 한 권력 집중 현상이 두드러진 반면, 경제적으로는 다소 어려움에 직면했으며, 국제적으로는 실리 추구를 바탕으로 한 자주 외교의 성과가 일부 나타난 것으로 보인다. 또한 두테르테 정부의 마약 사범과 테러 집단과의 전쟁과 관련된 인권 문제는 국내외적인 비난과 저항을 불러오기도 했다. 두테르테 대통령의 정책 방향과 통치 행태를 어떻게 이해할 것인가에 대해서는 관점에 따라 다를 수 있다. 이를 민주주의의 후퇴와 권위주의의 부활로 볼 수도 있고(서경교 2018), 혹은 전통적 엘리트 중심의 불평등한 계층 구조를 타파하고 민주주의의 기초를 놓는 강한 지도자(strong leader)의 통치 행위로 볼 수도 있다. 어떠한 관점이 더 설득력이 있는지는 실제로 추진되는 정책과 그 결과를 통해서 평가될 수 있을 것이다.

모든 정치 체제는 그 방법은 다를지라도 공동체의 안보와 구성원의 안전과 복리를 지향한다. 특히 민주주의는 개인의 자유와 평등이라는 가치를 바탕으로 이러한 공동체의 이상을 실현코자 하는 정치 체제이다. 오랜 역사적 과정을 통해 민주주의의 토대를 확립하고 이상을 추구하는 제도를 수립한 서구의 국가들과는 달리 많은 비서구 국가에서는 전통적인 문화적 토대 위에 민주주의 제도를 도입해 수행하고 있다. 이러한 경우 비록 형식적 혹은 절차적 민주주의의 요건은 갖추었지만, 그 내용과 결과가 민주적 가치를 실현하는 실질적 민주주의로 나아가지 못함으로써 다수 구성원들의 불만을 초래하기도 한다. 이러한 현실이 민주주의 제도에 대한 실망을 낳고, 비민주

적 방식에 대한 암묵적 동의로 표현될 수 있다. 이러한 경향은 최근 필리핀에서 두드러지게 나타나고 있다. ‘강한 지도자’를 표방하는 두테르테 대통령은 견제와 균형, 그리고 법치주의라는 민주주의 체제 운영원리를 따르기 보다는 개인의 능력과 카리스마적 권위에 더 의존하는 권위주의적 통치 행태를 보여주고 있다.

한편 여론 조사 기관의 조사 결과에 따르면, 필리핀 국민들은 상황에 관계없이 권위주의보다 민주주의를 훨씬 더 선호하며, 또한 경제 발전을 민주주의보다 훨씬 더 중요하게 여기는 것으로 나타난다.¹⁾ 이러한 성향을 나타내는 필리핀 국민들이 권위주의적 통치 행태를 드러내는 두테르테 대통령에게 높은 국정 지지도를 보이고 있다.²⁾ 이처럼 상반된 의견을 드러내는 필리핀 국민들의 성향은 적절한 설명이 필요하며, 오늘날 필리핀 민주주의의 상황은 소위 ‘민주화’로 표현되는 민주주의 전환 이후 민주주의 공고화를 연구하는 데 중요한 시사점을 제공할 것이다. 본 글에서는 2018년도 두테르테 정부의 정책 추진 방향과 결과를 정치, 경제, 국제 관계를 중심으로 살펴보고, 이를 필리핀 민주주의의 관점에서 평가해 보고자 한다. 국가리뷰라는 본 글의 특성상 이론적 논의보다는 사례를 중심으로 논의를 전개하였다. 본 글에 사용된 자료는 필자가 평상시 관찰하는 필리핀 뉴스를 활용하였으며, 해외 언론보다는 필리핀 현지 언론에 보도된 내용을 주로 참고하였다.

1) 아시아바로미터(Asian Barometer Surveys 2002, 2005, 2010, 2014)와 필리핀 SWS(Social Weather Station Surveys, 2016, 2018)의 해당 년도 조사 결과들의 평균을 살펴보면, 필리핀 국민들의 민주주의 對 권위주의 선호도가 59% 對 20%로 나타났다(Mangahas 2018). 한편 아시아바로미터 조사(2001, 2006, 2010, 2014)에서 필리핀 국민들의 해당 년도 민주주의 對 경제 발전 평균 선호도는 21.1% 對 74.1%로 나타났다(서경교 2018).

2) 필리핀 SWS가 2018년 12월 16-19일 18세 이상 필리핀 국민 1,440명의 면접 조사를 통해 조사한 결과에 따르면, 두테르테 대통령의 국정 지지도에 대한 긍정적 답변이 74%, 부정적 답변이 15%, 무응답 11%로 나타났다(SWS 2018).

II. 국내 정치 - 공포 정치, 권력 집중

두테르테 대통령의 등장과 함께 필리핀 정치에서 끊임없이 제기 되는 논란이 ‘독재 정권’의 부활이다. 이는 1986년 마르코스 독재 정권이 붕괴된 이후 또 다시 독재 정권이 등장하고 있다는 것이다. 필리핀 정치학자 리베라(Temario Rivera)는 두테르테 대통령이 독재적인 경향을 보이고 있지만, 이는 필리핀 정치에 있어서 새로운 현상이 아니라 과거의 대통령들도 유사한 성향을 나타냈다고 했다 (ABS-CBN News 2018/7/18). 이는 강력한 대통령제를 지향하는 필리핀 정치 체제에서 흔히 나타나는 현상으로서 두테르테 대통령에게만 국한되지 않는다는 것이다. 이처럼 필리핀 정치 체제가 독재적인 리더십을 만들어 내는 것은 대통령에게 강력한 권력을 부여하는 필리핀 헌법 때문이기도 하며(Shugart and Carey 1992: 148-166), 또한 서구의 민주주의 제도가 필리핀에 도입되어 정착하는 과정에 현지의 전통적인 리더십 문화와 결합하여 변형된 형태로 수용되었기 때문으로 볼 수도 있다(Kim 2018). 이러한 배경 하에 2018년 필리핀 국내 정치는 공포 정치와 권력 집중으로 요약할 수 있다.

2018년 필리핀 국내 정치를 공포 정치로 규정할 수 있는 여러 가지 사건들 중 대표적인 사례들을 살펴보면, 마약과의 전쟁을 통한 사회적 공포감 조성, 민다나오 전역에 선포된 계엄령, 그리고 정적에 대한 탄압과 응징 선언 등을 들 수 있다. 우선 첫째로 두테르테 정부의 ‘범죄와의 전쟁’에 대한 논란은 2018년 한해에도 필리핀 국내는 물론 국제 사회에서도 주요 쟁점으로 등장했다. 두테르테 대통령 집권 2년 6개월이 되는 2018년 12월 현재 마약과의 전쟁과 관련해서 사망한 사람은 경찰 집계 4,900여 명이며, 인권 단체에서는 12,000여 명이 넘는 것으로 추정하고 있다. 이에 대해 두테르테 대통령은 마약과의 전쟁은 무고한 국민들의 인권을 보호하기 위한 것이며, 필리핀

국가의 미래를 위해 반드시 필요한 것이라고 거듭 주장하고 있다(The Philippine Star 2018/12/10). 한편, 이를 비판하는 사람들은 마약과의 전쟁을 빌미로 초법적 살인이 자행되고 있으며, 그 희생자들의 대부분은 힘없는 도시 빈민들이라고 주장한다. 2017년 5월 필리핀 변호사 사비오(Jude Sabio)는 두테르테 대통령을 인권 유린 혐의로 국제형사재판소(ICC)에 제소하였으며, 이를 근거로 국제사법재판소는 기초 조사를 시작했다. 이에 대해 두테르테 대통령은 조사에 응할 의사가 없으며, 더불어 내정 간섭이란 이유로 필리핀이 국제형사재판소의 설립 근거인 로마규정(Rome Statute)에서 탈퇴하겠다는 서한을 보내기도 했다(The Philstar 2018/12/6). 두테르테 대통령은 국내는 물론 국제적으로도 자신의 마약과의 전쟁에 대해 비판적인 의견을 표명하는 것에 대해 민감한 반응을 드러내고 있다.

둘째로 지난 2017년 5월 23일 국제 테러 조직인 이슬람국가(IS)와 연계된 것으로 알려진 마우페 그룹에 의해 말라위시가 무장으로 점거된 사태를 계기로 민다나오 전역에 선포된 계엄령의 지속을 들 수 있다. 이는 이미 네 차례나 연장되어 2019년 말까지 지속될 예정이다. 두테르테 대통령은 민다나오 지역에 아브사얍(Abu Sayyaf), 방사모로이슬람자유투사(BIFF) 등 국제 테러 조직과 연계된 그룹이 여전히 활동하고 있다는 것을 계엄령 연장의 이유로 들었다(The Philstar 2018/12/12). 계엄령 하에서는 경찰과 군인들이 영장 없이 누구나 체포·구금하는 것이 가능하다. 군에서는 테러 집단의 진압에 계엄령이 필요하다고 주장하고 있지만, 인권 단체에서는 부당한 체포가 다수 발생하는 등 인권 침해의 소지가 많다고 비판하고 있다. 또한 일부에서는 2019년 5월에 중간 선거가 실시될 예정인데, 계엄령 하에서 공정한 선거가 진행될 수 있을지에 대한 의문을 제기하기도 했다(The Philstar 2018/12/12). 한편 두테르테 대통령은 지난 11월 22일 필리핀 중부 지역 사마르섬과 네그로스섬, 그리고 비콜 지역에 군대

와 경찰력을 증파하도록 명령한 바 있다. 이에 대해 일부에서는 민다나오에 선포된 계엄령을 전국적으로 확대할 의도를 드러내고 있다고 주장했다. 반면 대통령 대변인은 해당 지역에서 군인과 경찰, 그리고 민간인에 대한 살해 사건이 최근 빈발하는 것을 이유로 들며, 그 배후에 테러 단체로 규정하고 있는 필리핀 공산당의 군사 조직인 신인민군(NPA)이 있다고 주장했다(Rappler 2018/11/25).

마지막으로 두테르테 대통령에 대해 지난 대선 때부터 대립각을 세워왔던³⁾ 트릴라네스(Antonio Trillanes) 상원 의원에 대한 정치적 탄압과 공산 반군에 대한 응징 선포를 들 수 있다. 트릴라네스 상원 의원은 15년 전인 2003년 7월에 일으킨 쿠데타 미수 사건으로 체포되어 실형을 살다가 사면을 받은 바 있다. 그러나 지난 7월 4일 두테르테 대통령은 형식상의 문제를 들어 당시의 사면을 취소하는 대통령 포고령(No.572)을 공포했고, 이를 근거로 그의 구속을 법원에 공식 요청했다. 이에 대해 트릴라네스는 자신의 사면에는 문제될 것이 없으며, 이를 취소하는 것은 불법이며 자신에 대한 정치적 탄압이라고 강하게 반발했다(Rappler 2019/9/7). 실제로 트릴라네스에 대한 구속수감은 이루어지지 않는 않았지만, 이를 둘러싼 법적인 논쟁은 지속되고 있다. 한편, 두테르테 대통령은 집권 초기 공산 반군과의 평화 협상이 순조롭게 진행되는 듯 했으나, 거듭되는 무력 충돌로 인해 상호 불신이 심화되면서 협상이 결렬되었다. 이후 두테르테 대통령은 공산 반군을 ‘국가의 적’으로 규정하고 철저한 응징을 거듭 천명했다. 두테르테 대통령은 공산 반군에게 스스로 자수하지 않으면 죽음을 맞이할 것이라고 경고하고, 군인들에게 공산 반군을 철저히 파

3) 트릴라네스 상원 의원은 두테르테 대통령이 다바오 시장으로 재직하면서 다바오 자경단(Davao death squad)을 통해 초법적 살해를 자행했다고 주장했으며, 이의 진위를 밝히기 위한 상원 청문회를 개최하기도 했다. 또한 두테르테 대통령의 아들과 사위가 마약 밀매에 관여했다고 폭로하는 등 두테르테 대통령과 그 주변 인물들에 대한 의혹을 지속적으로 폭로하고 있다. 트릴라네스 상원 의원은 반두테르테 진영의 대표적인 인물로 꼽히고 있다.

괴(destroy)하라고 명령했다. 이를 위해 필요하다면 공산 반군이 하는 것처럼 암살조(sparrow)도 만들어야 한다고 말하기도 했다. 필리핀군은 자체 수집한 첩보와 지수한 공산 반군 요원의 증언을 바탕으로 지난 10월에 반정부 단체와 필리핀 공산당-신인민군(CPP-NPA)이 두테르테 정부를 전복시킬 계획을 모의하고 있다고 발표함으로써 긴장감을 고조시키기도 했다(ABS-CBN News 2018/07/03).

한편 두테르테 대통령을 중심으로 한 권력 집중 현상을 보여준 사건들로는 대법원장과 하원 의장의 교체, 군부의 활용 강화, 그리고 언론과 사회 세력에 대한 통제력 강화 등을 들 수 있다. 우선, 두테르테 대통령은 그동안 대립각을 세웠던 세라노(Maria Lourdes Sereno) 대법원장을 교체함으로써 사법부에 대한 통제력을 강화했다. 필리핀 대법원은 위헌 관련 심판도 담당하고 있으므로 정치적으로 민감한 사안에 대한 최종 판결권을 행사함으로써 정치적으로도 중요한 권한을 행사한다. 따라서 대법원장과 대법원 판사들의 성향은 정치적 이해관계에서 매우 중요하다. 지난 아키노 정부 때인 2012년 대법원장에 취임한 세라노는 그동안 두테르테 대통령과 갈등을 빚어 왔다(Rappler 2018/5/20). 두테르테 대통령은 그녀에 대해 공개적으로 ‘적’이라고 칭하며, 측근을 통해 탄핵안을 하원에 제출하기도 했다. 탄핵안에 대한 논의가 진행되는 도중이었던 5월 11일 세라노는 대법원 공직자 재산 신고 누락 혐의로 대법원 판사 합의체의 권한 심사(quo warranto) 심판에서 8-6의 판결을 받아 자리에서 물러났다. 이와 관련하여 두테르테 대통령의 영향력이 작용했다는 소문과 함께, 헌법 위반에 대한 논란도 제기되었다(ABS-CBN News 2018/5/11).

둘째로 입법부에 대한 통제력 강화를 들 수 있다. 두테르테 대통령은 자신의 공약 사항인 연방제로의 개헌을 위해 푸노(Reynato Puno) 전 대법원장을 위원장으로 한 22인 자문 위원회를 조직하여 연방제 헌법 초안을 만들었다. 그러나 필리핀 의회, 특히 상원에서는 헌법

개정에 대해 필리핀 국민 60%가 부정적이라는 여론 조사 결과를 내 세워 부정적인 반응을 보였다(The Inquirer 2018/8/20). 한편 두테르테 대통령의 딸인 사라 두테르테(Sara Duterte-Carpio) 다바오 시장은 지난 2월 23일 다바오 지역에서 새롭게 개혁동맹(HNP, The Hugpong ng Pagbabago, Alliance for Change)이라는 지역 정당을 창당했다. 이는 향후 연방제 개헌 논의에서 중요한 역할을 담당할 것으로 예상되었다(ABS-CBN News 2018/5/18). 사라 두테르테의 HNP 창당에 대해 당시 하원 의장이었던 알바레즈(Pantaleon Alvarez) 의원이 반대해 온 것으로 알려졌다. 결국 두테르테 대통령의 국정 연설(SONA)이 있던 지난 7월 23일 알바레즈 하원 의장은 의원 투표를 통해 아로요(Gloria Macapagal Arroyo, 전 대통령) 의원으로 전격 교체하였다. 그 배후에 사라 두테르테가 있었다는 후문이 공공연히 나돌았다. 향후 정치적 영향력이 강하며 연방제 개헌에도 적극적인 아로요 하원 의장에 의해 연방제 개헌 논의가 더욱 탄력을 받을 전망이다.

셋째로 두테르테 대통령의 군부에 대한 통제와 포섭 그리고 활용이 두드러졌던 점을 들 수 있다. 어느 국가나 마찬가지로 군부는 정치권력의 핵심적인 기반이 된다. 필리핀에서 일어난 두 차례의 국민혁명(People Power I & II)의 최종 결말이 군부 세력의 결단을 통해 이루어졌다는 사실을 통해서도 필리핀 정치에 있어서 군부의 역할을 짐작할 수 있다. 이러한 필리핀 군부에 대해 이전의 대통령들도 각종 수단과 방법을 동원하여 충성심을 확보하려 했다. 특히 마약과 부패 그리고 테러 집단과의 전쟁을 선포한 두테르테 대통령은 군과 경찰에 대한 의존이 심할 수밖에 없다. 두테르테 대통령은 군과 경찰에 대한 자신의 신임과 적극적인 지원을 여러 차례 표현한 바 있다. 더불어 군의 역할을 단지 안보에만 두지 않고 사회 각 분야까지 확대하려는 현상을 보여줬다. 일례로 지난 10월 28일 두테르테 대통령은 한 연설에서 “부패 문제를 해결할 때까지 관세청을 군대의 통제 하

에 두고 화물의 내용물 검사 및 허가는 국군이 한다”고 발표했다. 이에 따라 관세청장으로 게레로(Rey Guerrero) 전 국군참모총장을 임명했다. 대통령 대변인은 “대통령은 규율과 직업에 충실한 국군에 의지하고 있다”며 두테르테 대통령의 지휘를 지켜보라고 했다. 한편 야권에서는 “군사 독재에 접근하고 있다”고 비판하며, “관세청을 국군이 통제하는 것은 헌법 위반”이라고 지적하기도 했다(The Philippine Star 2018/10/30).

넷째로 두테르테 정부의 언론과 가톨릭계에 대한 견제, 그리고 국민 신분증(National ID) 제도 도입을 통한 사회적 통제를 들 수 있다. 필리핀 정부의 법인 인가를 담당하는 위원회(SEC)는 지난 1월 11일 인터넷 뉴스 매체인 라플러(Rappler)와 그 주관 회사인 라플러 홀딩스(Rappler Holdings Inc.)에 대해 외국인 지분 제한 위반 혐의로 법인 인가를 취소한다고 발표했다. 필리핀 법률에 따르면, 대중 매체의 경우 필리핀 국민의 지분이 100%여야 하는데, 라플러에는 외국인 투자가 포함되어 있다는 이유였다. 무엇보다도 이 문제가 관심을 끄는 것은 두테르테 대통령이 라플러를 향해 외국인 자본을 이용해 ‘가짜 뉴스’를 양산하는 매체라고 비난한 바 있기 때문이었다(Manila Bulletin 2018/7/27). 이처럼 두테르테 정부는 라플러뿐만 아니라 정부에 비판적인 언론에 대해 면허증 갱신을 불허하겠다는 위협을 가하기도 했다. 이러한 사태에 대해 필리핀 언론인 협회(NUJP)는 현 정부가 언론의 자유를 심각하게 침해하고 있다고 발표하기도 했다(The Philippine Star 2019/1/1).

한편 두테르테 대통령은 인권 문제를 제기해 왔던 가톨릭계에 대해 도발적인 발언을 통해 그 권위에 도전하는 모습을 보였다. 전체 국민의 약 80%가 가톨릭인 필리핀에서 가톨릭 지도자들의 정치·사회적 영향력은 대단히 강하다. 이는 현직 대통령을 퇴위시킨 두 차례의 국민 혁명을 주도했던 세력이 가톨릭계 지도자였던 것을 통해서

도 알 수 있다. 뿐만 아니라 가톨릭 지도자들은 선거에서 유권자들의 선택에도 많은 영향을 주는 것으로 알려져 있다(김동엽 2005: 86). 따라서 필리핀 정치인들은 가급적 가톨릭계와 친밀한 관계를 유지하려고 노력한다. 이러한 필리핀 정치인들의 일반적인 성향과는 달리 두테르테 대통령은 자신이 어린 시절 가톨릭 신부로부터 성폭행을 당한 경험이 있음을 공공연히 밝히면서 가톨릭계에 대한 반감을 드러내고 있다. 지난 6월 22일 한 연설에서 두테르테 대통령은 ‘신은 어리석다’(God is stupid)라고 발언함으로써 사회적 파장을 일으키기도 했다(Foreign Policy 2018/7/15).

두테르테 대통령의 사회적 통제력 강화와 관련된 또 다른 사례는 국민 신분증 제도의 도입을 들 수 있다. 그 동안 필리핀에서는 사생활 침해 가능성 때문에 국민 신분증 제도의 도입이 번번이 의회의 문턱을 넘지 못했다. 이는 국가 권력이 국민을 통제하는 수단으로 활용될 수 있다는 염려 때문이었다. 그러나 국민 신분증의 부재는 각종 거래의 불확실성과 불투명성을 높여 행정적 불편함과 부조리를 낳기도 했다. 두테르테 대통령은 국민 신분증 제도의 도입을 의회에 강력히 요구하여 법안을 통과시켰으며, 8월 6일 최종 법안에 서명했다(The Philippine Star 2018/8/6). 이에 대해 필리핀 국민들 다수가 찬성하는 것으로 나타나지만, 국민들의 사생활 침해에 대한 우려의 목소리도 지속되고 있다.

Ⅲ. 경제 및 국제 관계

1. 경제 - 강한 국가, 경기 위축

2018년 필리핀 경제 성적표는 그다지 밝지도 그렇다고 아주 어둡

지도 않다. 2017년 6.7%의 GDP성장률을 나타냈던 필리핀 경제는 2018년에 약 6.2%의 성장률을 기록했다. 더불어 높은 인플레이션의 영향으로 필리핀의 폐소화 가치도 2005년 12월 이후 최저치인 1달러에 53.80페소까지 하락하기도 했다(The Philippine Star 2018/11/9). 페루니아(Ernesto Pernia) 국가경제개발청(NEDA) 장관은 한 회견에서 경제 성장률 둔화를 인정하면서, 아시아 주변국과 비교하면 베트남의 7%, 중국의 6.5%보다는 낮지만 5.2%의 성장률이 예상되는 인도네시아보다는 높을 것이라고 말했다. 그는 필리핀의 경제 성장률은 여전히 견고하다고 덧붙였다. 지난 9월 아시아개발은행(ADB)의 켈리(Kelly Bird) 국장도 2018년 필리핀 경제 성장률 전망치를 6.8%에서 6.4%로 인하하면서 그 이유로 농산물 생산·수출 둔화, 인플레이션, 세계적인 금융 긴축 등을 원인으로 꼽았다(Business World 2018/9/27). 이처럼 필리핀 경제는 비록 예상을 다소 밑도는 GDP 성장률을 나타냈지만, 2018년 전반기 국제 유가 상승과 미·중 무역 갈등과 같은 국제적 경제 악재에도 불구하고 선전한 것으로 볼 수 있다.

2018년도 두테르테 정부의 필리핀 경제 운영 방향은 국가 주도형 개발 정책으로 볼 수 있다. 1986년 민주화 이후 필리핀 경제는 자유주의, 즉 작은 정부와 시장 친화적 정책을 중심으로 운영되어 왔다. 이는 마르코스 독재 정권 시기에 수탈적 국가의 폐해를 경험했기 때문이기도 하다. 이러한 자유주의적 경제 정책이 민주화 이후 비교적 높은 GDP 성장률의 근간이 되었다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 자유주의적 경제 정책이 필리핀의 경제 민주화, 즉 성장의 결과가 국민 전반의 경제적 삶에 긍정적인 변화를 가져왔느냐에 대해서는 대답이 궁색하다. 이는 필리핀의 경제적 계층 구조가 여전히 1-2%의 상류층, 7-8%의 중산층, 그리고 나머지 90%가 하층민이라는 극단적 불평등 구조가 개선되지 못하고 있음을 통해서도 알 수 있다. 최근

이러한 필리핀의 자유주의적 경제 정책에 변화의 모습이 나타나는 것을 감지할 수 있다. 특히 두테르테 정부 출범 이후 경제 운영에 있어서 정부의 주도적 역할을 강조하는 ‘강한 국가’의 면모가 두드러지게 나타나고 있다.⁴⁾ 이러한 측면은 2018년 두테르테 정부가 추진한 주요 경제 정책인 건설·건설·건설(Build, Build, Build) 정책과 환경 정책, 그리고 노동 정책을 통해서도 볼 수 있다.

우선 2018년도 두테르테 정부의 주요 경제 정책은 무엇보다도 인프라 건설 정책의 추진이다. 지난 정부에서는 인프라 건설에 평균 GDP의 약 2.6% 투입했지만, 두테르테 정부는 2018년도에 GDP의 6.1%를 투입하여 수도권과 지방에서 35개의 주요 인프라 건설 프로젝트를 추진하고 있다. 두테르테 대통령은 필리핀 경제 발전의 가장 큰 걸림돌로 도로나 항만 등 기초 인프라의 부족을 꼽고 있으며, 이에 대한 막대한 재정 투입은 필리핀의 경제 성장률에도 반영되고 있다. 인프라 건설에 있어서 과거 정부는 민간 자본을 유치하여 건설하는 방식을 택한 반면, 두테르테 정부는 국가가 직접 재정을 투입하여 건설하는 방식을 사용하고 있다. 이처럼 막대한 건설 사업에 필요한 재정을 확보하기 위해 두테르테 대통령은 적극적으로 해외 자본, 특히 중국과 일본으로부터 원조와 투자를 끌어오기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 또한 국내적으로도 세수를 확대하기 위해 세제 개혁안(TRAIN)을 마련해 추진하고 있다. 2018년에 시행된 제1차 TRAIN의 주요 골자는 개인 소득세를 경감시키는 대신 연료와 담배, 설탕이나 음료 등 소비세의 세율을 증가시켰다. 그러나 이러한 TRAIN은 국제 유가 상승과 맞물려 국내 물가를 폭등시키는 부작용을 낳았으

4) 국가와 사회의 관계를 논한 정치학자 미달(Migdal 1988)은 국가의 특성에 따라 ‘강한 국가’와 ‘약한 국가’로 나누었다. ‘강한 국가’의 특징은 사회에 대한 침투력이 강하여 사회와 상호 긴밀히 연계되어 있으며, 또한 사회로부터의 압력에 대해 자율성을 가지고 정책을 추진할 수 있는 능력을 가진 국가를 의미한다. 이러한 ‘강한 국가’는 사회적 자원을 효율적으로 동원할 수 있으며, 이를 능동적으로 활용함으로써 국가 경제 발전에 주도적인 역할을 담당한다.

며, 이는 경제 성장률에도 부정적인 영향을 주기도 했다.

둘째로 두테르테 정부의 강한 국가 모습은 환경 정책에서 두드러진다. 개발 도상국에서 환경 정책은 경제 주체와 이해관계가 얽힌 복잡한 문제이다. 지난 4월 24일 필리핀의 최대 관광지인 보라카이섬에 대한 전격적인 폐쇄 조치가 취해졌다. 필리핀에서 보라카이섬이 갖는 상징적인 의미와 경제적 파급 효과는 매우 크다. 보라카이섬은 필리핀의 대표적인 관광지로서 필리핀을 여행하는 외국인들이 가장 방문하고 싶어 하는 장소이며, 필리핀 GDP의 약 0.1%에 달하는 막대한 경제적 효과를 낳는 곳이기도 하다. 정치적 관점에서 이번 보라카이섬의 전격적인 폐쇄 조치가 특별한 의미로 받아들여지는 것은 보라카이섬의 환경 훼손 문제가 최근에 불거진 문제가 아니라 이미 1990년대부터 지속적으로 제기되어 왔던 사안이기 때문이다. 1997년 보라카이섬 인근 해안에 녹조 현상이 나타나자 필리핀 환경부에서 실태를 조사하여 환경 재앙에 가까운 상태라는 보고서를 발표한 적이 있다. 그러나 당시 관광 업계와 여타 정부 부처의 강력한 반발로 환경부 장관이 직접 사과하고 새로운 환경 조사 결과를 발표함으로써 마무리해야만 했다. 이처럼 필리핀에서 보라카이섬은 필리핀 경제와 관광 산업 그리고 이와 관련된 수많은 이권과 일자리 등이 얽힌 복잡한 정치적 사안이며, 이를 일시적으로나마 폐쇄한다는 것은 두테르테 정부의 추진력을 상징적으로 보여주는 사례이다.⁵⁾

셋째로 두테르테 정부가 추진한 대표적인 노동 정책으로 단기 계약직(end of contract, ENDO) 고용 금지 정책을 들 수 있다. 두테르테 대통령은 노동자들의 근무 여건 개선을 위해 ENDO를 금지시키겠다고 공약한 바 있으며, 집권 이후 이를 주요 정책 사안으로 간주해 왔다. 지난 5월 1일 ENDO와 관련된 행정 명령은 재계는 물론 노동

5) 보라카이섬은 폐쇄 후 환경 복구 작업을 수행한 후 6개월 만인 10월 26일에 다시 일반에게 개방되었다.

계조차도 만족하지 못하는 내용을 담고 있지만 그 효과는 나타난 것으로 보여진다. 지난 12월 20일 필리핀 고용노동부는 5월 1일 두테르테 대통령이 행정 명령을 발표한 이후 지금까지 단기 계약직 노동자의 약 65%에 해당하는 50만 명 정도가 정규직으로 전환되었다고 발표했다(The Philippine Star 2018/12/20). 두테르테 정부는 ENDO의 보다 완전한 철폐를 위해서는 의회에서 근로기준법을 개정해야 한다고 주장하며, 이에 대한 법안 처리를 의회에 주문한 바 있다(The Inquirer 2018/5/2).

두테르테 정부의 이와 같은 국가 주도 발전 전략, 특히 재정 지출 확대와 소비세 인상과 같은 세제 개혁은 일정부분 역풍을 맞기도 했다. 대표적으로 높은 인플레이션을 들 수 있다. 아시아개발은행(ADB)은 올해 필리핀의 물가 상승률을 5.3%로 추정했다. 이는 지난해 2.9%의 약 두 배에 해당하며, 2008년 국제 금융 위기 때 8.2%를 기록한 이래 최고치라고 밝혔다. 두테르테 정부는 2018년도 물가 상승률 목표를 2.4%로 잡은 바 있다. ADB는 물가 상승의 주요 원인으로 농산물 생산량의 감소로 인한 식료품 가격 상승, 연초 국제 유가의 고공 행진, 그리고 두테르테 정부의 소비세를 중심으로 한 세제 개혁을 꼽았다(The Inquirer 2018/12/12). 특히 2018년 필리핀 사회에 큰 파장을 불러 일으켰던 문제는 쌀값 파동이었다. 필리핀 통계청(PSA)이 매주 발표하는 쌀값 동향에 따르면, 전국의 쌀 소매가격 평균은 14주 연속 상승하였으며, 8월 둘째 주에는 5월 첫째 주 대비 1kg당 43.68페소에서 2.38페소 상승한 1kg당 46.06 페소가 되었다고 발표했다. 특히 민다나오 지방 잠보앙가 시에서는 지난 9월 쌀값이 1kg당 70페소로 치솟아 비상사태가 선언되기도 했다. 두테르테 대통령은 일부 쌀 공급 업체들이 쌀값 파동을 부추기고 있다며, 이들에 대한 철저한 조사와 처벌을 명령하기도 했다. 그리고 그동안 금지되어 있던 민간에 의한 쌀의 수입을 허용하는 수입 자유화 조치를 취함

으로써 10월부터 쌀값이 안정화되기 시작했다(Rappler 2018/12/19). 두테르테 대통령에 대한 국정 지지도가 2/4분기 조사에서 약 10%가량 추락한 주요 요인으로 쌀값 파동과 같은 인플레이션을 꼽는다.⁶⁾

2. 국제 관계 - 자주 외교, 실리 외교

2018년 두테르테 정부는 국제 관계에 있어서 자주 외교와 실리 외교를 표방했다. 두테르테 대통령에게 자주 외교는 내정 불간섭과 밀접한 관련이 있다. 특히 ‘마약과의 전쟁’에 대해 인권 문제를 제기하는 국가나 단체에 대해서는 내정 간섭으로 간주하고 민감한 반응을 보이고 있다. 실리 외교는 과거의 친소(親疏) 관계에 연연하지 않고 명분보다는 실익을 중요시 하는 외교 정책을 의미한다. 이러한 맥락 하에 2018년 필리핀의 주요 대외 관계는 중국과의 밀월 관계, 미국과의 관계 회복 조짐, 그리고 안보 협력의 다변화를 통한 자립 기반 강화 등으로 요약할 수 있다.

우선 필리핀과 중국과의 관계는 그 어느 때 보다도 친밀한 관계를 지속하고 있다. 두테르테 대통령은 취임 이래 매년 중국을 방문하여 정상 회담을 가졌다. 이는 필리핀의 최대 우방인 미국을 아직까지 방문하지 않은 것과 극명한 대조를 보인다. 지난 11월 20-21일 시진핑(Xi Jinping) 주석의 필리핀 국빈 방문은 지난 2005년 아로요 대통령 시절, 후진따오(Hu Jintao) 주석 이후 13년 만에 이루어진 것이었다. 시진핑 주석이 마닐라 시내에서 주요 일정을 가졌던 11월 20일에는 마닐라 시내 모든 학교와 관공서에 휴무를 명할 정도로 의전

6) 필리핀의 한 여론 조사 기관(SWS 2018)의 조사에 따르면, 2018년도 분기별 두테르테 대통령의 국정 순지지도(만족%-불만족%)는 1/4분기 +56%, 2/4분기 +45%, 3/4분기 +54%, 4/4분기 +60%로 나타났다. (SWS는 순지지도가 +70이상이면 excellent; +50~+69면 very good; +30~+49면 good; +10~+29면 moderate; +9~9면 neutral; -10~-29면 poor; -30~-49면 bad; -50~-69와 -70 이하면 execrable고 본다)

에 각별했다(The Inquirer 2018/11/16). 양국 정상은 20일 저녁에 공동 회견을 통해 양국 간 상호 협력을 강조했다며, 실무 차원의 협력을 통해 발표한 성명에서는 “남중국해에서 영유권 문제에 대해 무력을 행사하지 않고 평화적인 대화로 해결하자”고 선언했다. 이날 필리핀 의회 지도자들과의 회담에서 시진핑 주석은 “남중국해는 우정과 협력의 바다이며, 이를 통해 양국 간에 긴밀한 관계를 만들어 나가겠다”고 말했다. 더불어 다양한 분야에서의 지원과 협력을 강화해 나갈 필요성을 강조하며, 시진핑 주석은 중국에 대한 필리핀 영어 교사, 간호사의 파견 또는 양국 간 방문객을 두 배로 확대하는 등 인적 교류에 대해서도 언급했다. 양국 사이에서는 인프라 건설 지원과 일자리 창출 등의 분야에서 29개의 문서가 상호 교환되었다(The Philippine Star 2018/11/20).

한편 시진핑 주석의 필리핀 방문을 계기로 양국은 그동안 해양 영토 주권을 두고 갈등을 빚어왔던 필리핀 서해(혹은 남중국해)에 대한 원유 및 천연가스 공동 개발에 관한 합의문(MOU)을 도출했다. 영토 주권과 관련된 문제가 있을 수 있으므로 합의문의 내용은 구체적이지는 않았지만, 양국에서 법적인 문제가 없는 범위 내에서 향후 공동 자원 개발을 위한 위원회를 출범시킬 것에 합의했다. 이 위원회는 양국의 석유 회사들도 참여하여 실질적인 논의를 진척시켜 향후 12개월 안에 보다 명확한 협력 방안을 마련할 것을 약속했다(The Inquirer 2018/11/23). 필리핀 서해 공동 개발 문제는 향후 두테르테 정부는 물론 양국 관계에도 큰 부담이 될 수 있는 사안이다. 이 지역은 거리 상 필리핀의 배타적 경제 수역(EEZ)에 포함되며, 지난 2016년 아키노 정부에서는 상설 중재 재판소(Permanent Court of Arbitration)에 제소하여 필리핀의 영토임을 판정받기도 했다. 이 판결에 대해 중국은 애초부터 인정하지 않고 있으며, 두테르테 정부 들어서는 판결 결과에 대해 거론하지 않는 입장을 취하고 있다. 이는

판결문을 앞세워 중국과 불편한 관계를 계속 유지하는 것이 필리핀 국익에 도움이 되지 않는다는 두테르테 대통령의 판단에 근거한다. 그러나 필리핀 헌법 제12조 2항에는 필리핀 영토 내의 자원 개발에 관한 규정이 있어서, 자칫 중국과의 공동 자원 개발이 헌법에 저촉될 여지를 남기고 있다.

둘째로 미국과의 관계에서 두테르테 대통령은 지속적으로 불편한 심기를 토로해 왔다. 이는 그 동안 미국 정부가 필리핀의 인권 문제를 거론해 왔기 때문이었다. 그러나 트럼프 대통령 취임 이후 미국 정부는 필리핀의 인권 문제에 대한 언급을 자제하고 있으며, 또한 두테르테 대통령과 트럼프 대통령이 상호 호감을 나타내는 발언을 하는 등 양국 간 관계 회복 조짐이 나타났다. 이러한 우호적 흐름은 지난 1901년 미군이 필리핀에서 탈취해 갔던 발랑기가 종(Balangiga bell)의 반환을 통해 더욱 탄력을 받을 것으로 보인다.⁷⁾ 그동안 두테르테 대통령은 인권 문제를 거론하는 미국 정부에 대해, 과거 미국이 필리핀에서 벌인 민간인 학살 역사를 거론하며 인권 문제를 운운할 입장이 아니라고 발언해 왔다. 그러면서 미국에 대해 1901년 민간인 수천 명을 학살하고 탈취해 간 발랑기가 종에 대한 반환을 공식적으로 요청한 바 있다. 발랑기가 종의 반환 요구는 1957년 필리핀 가톨릭 신부로부터 시작된 이후 지속되어왔다. 1998년 당시 라모스 대통령이 미국을 방문하여 빌 클린턴 대통령과 회담하는 자리에서 종의 반환을 요청했지만 합의에 이르지 못했다. 그 이후에도 반환을 요구

7) 1898년 스페인과의 전쟁에서 승리한 미국이 필리핀의 주권을 인수받아 진출하게 되면서 필리핀 독립군과의 관계가 악화되었다. 이는 곧 전쟁으로 번졌으며, 1901년 까지 지속된 전쟁에서 수많은 필리핀 사람들이 학살당했다. 발랑기가 종은 1901년 필리핀 독립군이 동부 사마르 주 발랑기가 마을에서 주민을 마을에서 쫓아내고 있던 미 육군 제 7보병 연대를 기습하여 74명 중 48명을 살해했다. 필리핀 독립군이 미군을 기습 할 때의 신호로 발랑기가 종을 울렸다. 미군은 그 보복으로 같은 해 9월 28일 마을에 사는 10세 이상의 남성 등 2천여 명(일부는 사상자를 10,000명까지 보기도 한다)을 살해하고 마을을 불태웠다. 또한 전리품으로 종을 교회에서 탈취해 미국에 가져갔다(Rappler 2018/11/15).

하는 운동은 지속되었지만 미국 정부는 재향군인회 등의 강력한 반발로 일관되게 이를 거부해 왔다(Rappler 2018/11/15). 이처럼 수십 년 간 요청해 왔던 발랑기가 종의 필리핀 반환은 필리핀의 큰형(big brother)으로 간주되는 미국에 대해 주권 국가로서의 자존심을 세운 외교적 성과로 볼 수 있다.

필리핀 대통령궁은 종의 반환에 즈음한 성명을 통해 “종소리가 필리핀 국민들에게 국가에 대한 자부심과 영웅의 존재를 깨닫게 되기를 바란다”고 했다(The Inquirer 2018/11/13). 한편 성김(Sung Kim) 주필리핀 미국 대사는 “종소리가 양국 모두에게 중요한 것이어서 반환 시간은 걸렸지만 원래의 위치로 되돌려지게 된 것은 당연한 일이다”며, “양국은 파트너이자 동맹국으로 반환을 계기로 더 좋은 관계가 유지되길 바란다”고 말했다(The Philippine Star 2018/12/11). 두테르테 대통령은 트럼프 대통령이 자신을 미국으로 초청했을 때, 발랑기가 종이 돌아오기 전에는 미국에 갈 일이 없을 것이라고 말한 적이 있다. 발랑기가 종이 돌아온 지금 각계에서는 두테르테 대통령의 미국 방문을 조심스럽게 예측하고 있다. 성김 대사도 두테르테 대통령에 대한 초청은 여전히 유효하며, 언제라도 환영한다고 밝혔다. 11월 11일 발랑기가 종의 도착 기념행사에 참석한 로무알데스(Jose Manuel G. Romualdez) 주미 필리핀 대사는 두테르테 대통령이 내년 중 미국 방문을 긍정적으로 검토하고 있다고 말하기도 했다(The Inquirer 2018/11/15).

셋째로 두테르테 정부의 안보 협력 다변화는 자주적이며 실용적인 외교 노선을 좋은 사례를 제공한다. 필리핀의 안보 환경은 대외적으로는 중국과의 해양 영토 주권을 둘러싼 분쟁의 소지가 있고, 또한 이웃 국가인 말레이시아와 사바 지역의 관할권을 둘러싼 논쟁이 있다. 반면 국내적으로는 무슬림 테러 집단과 공산 반군이 필리핀 안보에 중요한 위협이 되고 있다. 필리핀은 자체적으로 무기 생산 체계를

갖추고 있지 않기 때문에 국내외적 안보에 대처하기 위한 무기를 주로 외국에서 수입하고 있다. 특히 필리핀 안보의 주요 축은 미국과의 오랜 안보 동맹 관계 속에서 유지되어 왔다. 그러나 이러한 필리핀의 안보 체계가 두테르테 정부 출범 이후 흔들리는 조짐을 보이고 있다. 근래 필리핀은 대외 안보 문제에 관해서 아세안(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)을 통한 다자간 협력이나 중국과의 일대일 협력 체계 강화를 통해 불안 요소를 통제하고 있다. 반면 국내 안보에 있어서는 무슬림 테러 집단과 공산 반군과는 여전히 대치와 교전이 이루어지고 있는 상황이다. 그동안 미국은 911 사건을 계기로 국제 테러 단체와의 전쟁을 선포한 이래 필리핀 내의 테러 집단 소탕을 위한 필리핀 정부의 작전에 다양한 전술적 지원을 제공해 왔다. 그러나 지난해 무슬림 테러 단체에 의한 민나다오 마라위시 점거 사태가 발생했을 때, 두테르테 정부는 필요한 자동 소총을 미국 회사로부터 수입하려 했지만 인권 침해 문제를 삼아 미국 정부가 불허하는 바람에 계약이 취소된 적이 있었다. 이를 계기로 두테르테 정부는 중국과 러시아로부터 무기를 수입하기 시작하였으며, 이에 대해 미국으로부터 지속적인 우려를 사고 있다(The Philippine Star 2019/1/11).

지난 9월 두테르테 정부는 국군 현대화를 위해 잠수함과 전투기 등 주요 무기를 러시아 등에서 구입할 가능성을 시사했다. 이에 대해 미국에서는 무기 수출에 대한 제재가 이루어지고 있는 러시아로부터 무기를 수입하면 이에 상응하는 대가를 치러야 한다며 필리핀 정부에 대해 불편한 심기를 나타내기도 했다. 미국 정부는 오늘날까지 미국-필리핀 관계와 미국의 군사적 지원에 대해 언급하면서 미국산 전투기 F16의 매도를 제안했지만, 두테르테 대통령은 F16은 필리핀 안보 상황에서 불필요하고, 대테러 작전에 사용하는 공격 헬기와 소형 전투기가 필요하다고 반박했다(The Philippine Star 2018/9/29). 한

편 최근 필리핀은 공군 현대화 사업의 일환으로 약 2억 4천만 달러의 예산을 들여 헬기를 도입할 계획을 가지고 있다. 이를 위해 필리핀 정부는 한국을 포함해, 캐나다, 러시아, 요르단, 이스라엘 그리고 미국 등 다양한 국가들로부터 제안을 받아 검토해 왔다. 지난 12월 9일 로렌자나 필리핀 국방 장관은 미국산 블랙호크(Black Hawk)를 도입할 계획이라고 발표했다(The Philippine Star 2018/12/9). 이러한 결과는 지난 11월 발라기가 중의 반환으로 인한 상호 관계 회복의 일환으로 볼 수 있다. 그러나 미국 정부가 동맹국들의 무기 수입에 대해 다양한 제한을 두고 있는 것과 무기 수입처를 다변화 하려는 두테르테 대통령의 정책 기조가 서로 상충되는 측면이 있어서 최종 도입이 이루어지기까지는 난관이 예상된다.

한편 필리핀은 지난 10월 22~29일 중국 진강(Zhanjiang)에서 열리는 중국과 아세안 10개국과의 공동으로 열리는 최초의 해군 합동 훈련에 참가했다. 이 훈련은 아세안 국방 장관 플러스 회담(ADMMPlus)에서 중국이 제안한 것을 아세안 측이 받아들여 성립된 것이다. 이는 미국과 일본이 참여하지 않는 지역 군사 훈련으로서 새로운 지역 안보의 측면을 보여주는 훈련으로 볼 수 있다. 중국은 남중국해의 영유권 문제로 아세안 일부 국가들과 대립하고 있지만, 본 훈련을 통해 상호 우호 관계를 강화하고 군사적 영향력을 확대한다는 목적으로 볼 수 있다(AFP 2018/10/19). 이처럼 전통적인 우방인 미국을 제외하고 안보 경쟁 관계에 있는 중국과 러시아와의 군사 훈련을 실시하는 것은 동아시아 지역 안보 체계가 급속히 변화하고 있음을 말해 준다. 이러한 변화는 향후 미국과 중국 간의 관계 양상에 따라 필리핀을 포함한 아세안에게 큰 대외적 압력으로 작용할 것으로 보인다.

3. 한-필 관계 - 높은 기대, 낮은 결실

2018년도 한-필 관계는 높은 기대와 낮은 결실로 요약할 수 있다. 양국 관계에서 높은 기대를 가졌던 것은 지난 6월 3-5일 두테르테 대통령의 방한으로 고조된 기대감이었다. 두테르테 대통령의 방한은 2017년 11월 문재인 대통령이 필리핀을 방문했던 것에 대한 답방 형식으로 이루어졌다. 양국 대통령은 6월 4일 정상 회담 이후 이어진 공동회견에서 한·필 양국의 전통적 우호 관계를 재확인하고 미래 지향적 발전 방안을 모색할 것을 선언했다. 문 대통령은 “필리핀과 한국은 서로에게 아주 특별한 친구이며, 우리 정부가 역점을 두고 추진하고 있는 신남방정책의 핵심 파트너이다. 양국 관계를 더욱 미래지향적으로 발전시키기 위한 방안들을 심도 깊게 논의하고 적극 추진하기로 했다”고 말했다. 특히 “이번 두테르테 대통령의 방한은 양국 간 우호협력 관계를 한 차원 더 높게 발전시키는 중요한 계기가 되었다”고 평가했다. 두테르테 대통령은 “우리는 과거를 함께 했기 때문에 미래도 함께 할 것이다. 우리의 목표를 달성하기 위해서 더욱 견고하고 역동적인 협력 관계가 필요하다는 것을 확신한다”고 강조했다. 이어 “문재인 대통령과의 정상 회담은 매우 생산적이었다. 필리핀은 한국이 세계 경제 강국으로서 성공적으로 변화한 모습을 통해 배울 점이 많다. 새롭고 혁신적인 주력 산업의 발전에서 한국과 함께 협력하고자 한다”고 말했다. 정상 회담 종료 후에는 양국 정상이 지켜보는 가운데 교통 협력, 경제 통상 협력, 재생에너지 보급 사업 협력, 과학 기술 협력, 세부 신항만 건설 사업을 지원하기 위한 차관 공여 협정 등 총 5건의 양해 각서(MOU)가 체결되기도 했다(한국경제신문 2018/6/4).

양국 정상 회담 이외에 한국과 필리핀 간에는 정기적인 정책 협의 체로서 한-필리핀 정책 협의회가 있다. 차관급을 단장으로 하는 본

협의회를 통해 양국 간의 협력 방안이 논의된다.⁸⁾ 이 회의에서 경제 개발, 환경 협력, 문화 협력, 필리핀내 우리 국민 보호 등 영사 협력, 한반도 정세, 지역 및 국제무대에서의 협력 등에 관해 폭넓은 의견을 교환하였다. 양국 대표는 한국과 필리핀이 1949년 수교 이래 70년간 전통적 우방국으로서 굳건한 우호 관계를 유지하며 정치, 경제, 문화·인적 교류 등 제반 분야에서 긴밀한 협력 관계를 발전시켜 온 것을 높이 평가하고, 우리 정부의 신남방정책 기조 하에서 이러한 우호 협력 관계를 더욱 심화·발전시키기로 하였다. 또한 지난 6월 양국 정상은 양국 외교 관계 수립 70주년을 맞는 2019년을 ‘한-필 상호 교류의 해’(Year of Mutual Exchange)로 지정하고 다양한 행사를 개최하기로 한 것을 환영하고, 문화 행사를 비롯한 각종 교류 행사들이 성공적으로 개최될 수 있도록 양국이 긴밀히 협력해 가기로 하였다. 특히 이태호 차관은 양국 간 상호 방문객 수가 작년 200만 명을 넘어서는 등 인적 교류가 활발히 진행되고 있음을 높이 평가하고, 이를 더욱 증진시켜 나가기 위한 여건이 조성될 수 있도록 필리핀 정부가 필리핀 내 우리 국민들의 안전과 권익 증진에 관심을 갖고 지원해 줄 것을 요청하였다. 이에 대해 마날로(Enrique A. Manalo) 차관은 필리핀 대통령이 방한 이후 한국인 안전 문제에 더욱 각별히 신경을 쓰고 있다며 한국 내 필리핀 근로자 및 결혼 이주자에 대한 지원과 관심도 함께 요청했다(정책브리핑 2018/11/6).

2018년도 한-필 관계에서는 상호 협력 증진에 관한 제안은 활발했지만 실질적인 결실로 이어진 것은 두드러지지 않는다. 한국 정부는 필리핀과의 관계에 있어서 방위 산업 분야의 협력에 많은 공을 들여왔다. 두테르테 대통령이 방한했을 때 서울 용산구 국방부 청사 앞

8) 한-필리핀 정책 협의회 개최 연혁을 보면 제1차('94.4월, 서울); 제2차('02.6월, 서울); 제3차('06.7월, 마닐라); 제4차('11.5월, 서울); 제5차('14.5월, 마닐라); 제6차('16.10, 서울); 제7차('18.11, 마닐라) 등이다.

연병장에 국산 헬기를 전시하고 설명하는 시간을 가지기도 했다. 당시 두테르테 대통령은 10여 분간 국산 헬기 수리온(KUH-1)의 성능과 작동법에 대한 설명을 듣고, 헬기 시동을 직접 걸어보기도 했다. 이후 두테르테 대통령은 로렌zana 국방 장관에게 수리온 구매 검토 지시를 내렸다. 그러나 지난 12월 11일 로렌zana 국방 장관이 헬기 수입과 관련하여 미국산 블랙호크(UH-60)의 구매가 유력하다고 밝히면서 수리온의 수출이 사실상 어려워졌다(조선일보 2018/12/12). 로렌zana 장관은 재정적인 문제로 수리온보다 블랙호크 구매가 더 유력하다고 했지만, 막대한 예산이 소용되는 군현대화 사업에서 미국과 경쟁한다는 것은 현실적으로 어려웠던 것으로 보인다.

IV. 맺음말 - 필리핀 민주주의 관점에서

일찍이 헌팅턴(1991)은 아시아에서 민주주의의 ‘제3의 물결’을 촉발시킨 사건으로 1986년 필리핀 민주화를 꼽았다. 마르코스 독재 정권을 국민의 힘(People Power I)으로 몰아내고 민주정부가 들어선지 30여년이 지난 지금 필리핀에서는 독재 정권의 부활이 화두가 되고 있다. 이러한 논란에 대해 두테르테 대통령은 군부대에서 행한 한 연설에서 “만약 저들이(필리핀 공산주의자를 지칭함) 나를 독재자라고 부른다면, 나는 진정 독재자이다. 만약 내가 독재자처럼 행동하지 않으면...(육설) 이 나라에는 진정 아무런 변화도 일어나지 않을 것이다.” 이어서 그는 “만약 내가 헌법을 위반해 주어진 임기를 하루라도 연장하는 독재자가 된다면 당신들(필리핀 군인들)이 나를 총으로 쏘라”고 말했다(The Inquirer 2018/2/9). 이는 두테르테 대통령이 헌법이 자신에게 부여한 임기를 충실히 지킬 것이며, 또한 주어진 임기 내에 필리핀에 필요한 강한 리더십을 보여 주겠다는 의지의 표명으

로 보인다.

필리핀의 대표적인 여론 조사 기관인 SWS의 망아하스(Mangahas 2018)는 한 발표문에서 아시아바로미터 자료를 인용하여 필리핀 국민들이 현재 필리핀 민주주의가 운영되는 방향에 대해 만족하고 있다고 했다. 또한 필리핀 국민들은 민주주의를 권위주의보다 더 나은 정치 체제로 인식하는 비율이 그렇지 않은 비율보다 2~3배 높게 나타났다. 이는 필리핀 국민들의 두테르테 대통령에 대한 지지가 그의 권위주의적 행태에 대한 지지가 아니라는 것을 말해준다. 또 다른 질문에서 필리핀 국민들은 민주주의보다 경제 발전이 더 중요하다는 비율이 그렇지 않은 비율보다 3배 이상 높게 나타났다. 이는 필리핀 국민들이 민주주의라는 추상적인 가치보다는 현실의 삶에 직접적인 영향을 미치는 경제적 가치를 더욱 중요시 하고 있음을 볼 수 있다. 이상의 두 질문에 대한 필리핀 국민들의 응답을 통해 제도로서의 민주주의가 국민들의 삶을 안전하고 풍요롭게 만드는데 효율성을 발휘하지 못할 경우, 권위주의적 방식에 대한 수용과 의존도를 높일 수 있음을 보여준다.

본 글에서는 2018년 필리핀 정치와 경제, 그리고 국제 관계를 ‘권력 집중, 경기 위축, 자주 외교’로 요약하여 설명했다. 국내 정치에서는 ‘마약과의 전쟁’, ‘계엄령 지속’, ‘정적 응징’ 등 공포 정치를 연상케 하는 개념들이 난무했으며, ‘대법원장과 하원 의장의 교체’, ‘군부의 통제와 활용’, 그리고 ‘기득권 세력에 대한 견제와 국민에 대한 통제력 강화’ 등 두테르테 정권으로의 권력 집중 현상이 두드러졌다. 이러한 강한 리더십을 표방하는 두테르테 정부는 민주화 이후 어떤 정권에서도 이루지 못한 많은 변화들을 가져왔다. 마약과의 전쟁을 통한 치안 상태 호전, 부패 척결을 통한 공직 사회의 기강 확립, 방사모로조직법(BOL) 비준을 통한 무슬림 반군 세력의 포용, 국민 신분증 제도 도입을 통한 사회적 투명성 증진 등이 이를 말해 준다. 이처

럼 피부로 실감할 수 있는 변화들이 필리핀 국민들로 하여금 두테르테 대통령에게 높은 지지를 보내고 있는 이유가 된다고 볼 수 있다.

두테르테 대통령의 강한 지도자상(像)은 경제 정책과 대외 관계에서도 드러났다. ‘정부 주도의 인프라 개발 사업 추진’, ‘환경 문제 해결을 위한 보라카이섬 일시 폐쇄’, ‘노동 환경 개선을 위한 단기 계약제 고용(ENDO) 금지’ 등은 이전의 ‘강한 사회, 약한 국가’(Migdal 1988)의 틀로 설명되던 필리핀의 현실 속에서는 실현될 수 없었던 정책들이다. 비록 2018년도에 목표했던 GDP 성장률은 달성되지 못했고, 높은 인플레이션으로 인해 정부의 부담이 가중되기는 했지만, 다양한 국제 경제의 악재들에 맞서 선전한 것으로 평가된다. 대외 관계에 있어서도 두테르테 정부의 자주적이며 실용적인 외교 정책이 두드러진 한 해로 볼 수 있다. 중국과의 친밀한 관계를 통해 막대한 경제적 투자를 이끌어 냈으며, 더불어 외교 노선의 다변화를 통해 미국과의 비대칭적 관계를 어느 정도 개선하는 효과를 낳았다고 볼 수 있다.

필리핀은 아직까지 일인당 GDP가 3,000달러 정도에 머무르고 있는 개발 도상국이다. 더불어 지극히 불평등한 경제적 계층 구조가 고착화되어 있는 것이 현실이다. 이러한 경제적 현실 속에서 민주주의가 제대로 뿌리내리고 공고화되기는 쉽지 않다. 일찍이 립셋(Lipset 1959)은 민주주의의 전제 조건의 하나로 경제 발전의 중요성을 강조했다. 두테르테 대통령이 선택한 ‘강한 국가’를 통한 경제 발전은 그 동안 동아시아 발전 모델의 핵심적인 요소이며, 관료적 권위주의와도 밀접한 관련이 있다. 물론 1997년 동아시아 경제위기를 계기로 동아시아 발전 모델에 대한 유효성 논란이 일어나기도 했으며, 신자유주의 이념에 기초한 세계화의 흐름 속에서 경제 발전에 대한 국가의 역할을 폄하하려는 경향이 존재하는 것도 사실이다. 그러나 급변하는 국내외 정치경제적 상황 속에서 국가 경제를 보호하고 나

아갈 방향을 제시해야하는 국가의 역할을 여전히 유효하다고 볼 수 있다. 두테르테 정부의 ‘강한 국가’ 모델이 그동안 침체되어 있던 필리핀 경제를 되살리고, 고착화된 사회적 불평등 구조를 개선할 수 있다면, 장기적으로 필리핀 민주주의를 향상시키는 데에 오히려 긍정적으로 작용할 수도 있을 것이다.

〈참고문헌〉

- 김동엽. 2005. “필리핀 선거제도의 내용과 평가: 민주주의 공고화의 관점에서.” 『동남아시아연구』 15(2): 67-111.
- 서경교. 2018. “태국과 필리핀의 정치변동: 민주화의 후퇴? 재권위주의화?” 『동남아시아연구』 28(4): 77-114.
- 정책브리핑. 2018.11.6. “제7차 한-필리핀 정책 협의회(11.6) 개최 결과.” <http://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156302545> (검색일: 2018.12.26)
- 조선일보. 2018.12.12. “수리온 헬기, 필리핀 수출 사실상 불발.” http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/12/12/2018121200270.html (검색일 2018.12.26)
- 한국경제신문. 2018.6.4. “文대통령, 두테르테와 정상 회담…‘필리핀과 한국은 특별한 친구.’” <https://www.sedaily.com/NewsView/1S0OHAB5KG> (검색일: 2019.1.14)
- ABS-CBN News. 2018.5.11. “Supreme Court ousts Chief Justice Sereno.” <https://news.abs-cbn.com/news/05/11/18/supreme-court-ousts-chief-justice-sereno> (검색일: 2019.1.8)
- _____. 2018.7.3. “Communists plotting to topple Duterte by October, claims AFP.” <https://news.abs-cbn.com/news/07/03/18/communists-plotting-to-topple-duterte-by-october-claims-afp> (검색일: 2018.12.19)
- _____. 2018.7.20. “Analyst says Duterte has growing dictatorial tendency; Palace says ‘nonsense.’” <https://news.abs-cbn.com/focus/07/20/18/analyst-says-duterte-has-growing-dictatorial-tendency-palace-says-nonsense> (검색일: 2018.12.18)

- Agence France Presse(AFP). 2018.10.19. "China, ASEAN to hold maritime drill to ease tensions." <https://www.philstar.com/headlines/2018/10/19/1861421/china-asean-hold-maritime-drill-ease-tensions> (검색일 2019.12.24)
- Business World. 2018.9.27. "PHL growth to slow, still 'robust'-ADB." <https://www.bworldonline.com/phl-growth-to-slow-still-robust-adb/> (검색일 2018.12.20)
- Foreign Policy. 2018.7.15. "Duterte vs. God." <https://foreignpolicy.com/2018/07/15/duterte-versus-god-philippine-president-fights-catholic-church/> (검색일 2018.8.20.)
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press.
- Kim, Dong-Yeob. 2018. "Transforming Western Democracy in Southeast Asia: The Case of Lanao del Sur, the Philippines." *International Journal of Asia Pacific Studies* 14(1): 107-132.
- Lipset, Seymour Martin. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *The American Political Science Review* 53(1): 69-105.
- Mangahas, Mahar. 2018. "Survey Indicators of the State of Democracy." Presentation for "Democracy in the Crosshairs," at the 10th anniversary of the Eisenhower Fellows Association of the Philippines, 5 October 2018, Fairmont Hotel, Makati City. <https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldisppage/?artcsyscode=ART-20181010132014> (검색일: 2018.12.20)

- Manila Bulletin. 2018.7.27. "CA decision upholding revocation of Rappler's registration not about press freedom." <https://news.mb.com.ph/2018/07/27/ca-decision-upholding-revocation-of-rapplers-registration-not-about-press-freedom/> (검색일 2019.1.8.)
- Migdal, Joel S. 1988. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Rappler. 2018.5.20. "TIMELINE: The many times Duterte and Sereno clashed." <https://www.rappler.com/newsbreak/iq/202763-timeline-maria-lourdes-sereno-rodrigo-duterte-clashes> (검색일 2019.1.8.)
- _____. 2018.9.7. "Duterte revokes Trillanes' amnesty 'effective immediately'." <https://www.rappler.com/nation/211079-duterte-revokes-amnesty-granted-antonio-trillanes> (검색일 2018.8.20.)
- _____. 2018.9.7. "Return of Balangiga Bells: 'Time of solemn remembrance'." <https://www.rappler.com/nation/216729-dfa-statement-return-of-balangiga-bells-philippines-time-solemn-remembrance> (검색일 2018.12.24.)
- _____. 2018.11.25. "More soldiers key to stopping armed groups in Samar ? military officer." <https://www.rappler.com/nation/217481-more-soldiers-key-stopping-armed-groups-samar>. (검색일 2018.12.24.)
- _____. 2018.12.19. "A Staple Problem? History of rice crisis in the Philippines." <https://www.rappler.com/newsbreak/iq/212410-history-rice-crisis-philippines-year-end-2018> (검색일

2018.12.20.)

Shugart, Matthew S. and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

SWS(Social Weather Station). 2018. "Fourth Quarter 2018 Social Weather Survey: Pres. Duterte's Net Satisfaction rating rises to "Very Good" +60." <https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldisppage/?artcsyscode=ART-20181228124054> (검색일 2018.12.24.)

The Inquirer. 2018.2.9. "Duterte: I'm really a dictator." <https://newsinfo.inquirer.net/967393/duterte-im-really-a-dictator> (검색일 2018.12.20.)

_____. 2018.5.1. "Duterte signs executive order on 'endo'." <https://newsinfo.inquirer.net/986964/duterte-signs-executive-order-on-endo> (검색일 2018.12.20.)

_____. 2018.8.20. "Elite leading resistance to federalism - Puno." <http://newsinfo.inquirer.net/1022985/elite-leading-resistance-to-federalism-puno> (검색일 2018.12.19.)

_____. 2018.11.13. "Malacanang welcomes 'movement' of Balangiga Bells back to PH." <https://globalnation.inquirer.net/171022/malacanang-welcomes-movement-of-balangiga-bells-back-to-ph> (검색일 2018.12.24.)

_____. 2018.11.14. "Duterte 'always welcome' to visit US - official." <https://globalnation.inquirer.net/172037/duterte-always-welcome-to-visit-us-official> (검색일 2018.12.24.)

_____. 2018.11.16. "No classes, gov't work in Manila on Nov. 20 due to China's Xi Jinping visit." <https://globalnation.inquirer.net/172037/duterte-always-welcome-to-visit-us-official>

- inquirer.net/171261/no-classes-govt-work-in-manila-on-nov-20-due-to-chinas-xi-jinping-visit (검색일 2019.1.11.)
- _____. 2018.11.23. “PH, China to set up panel for joint exploration deal.” <https://globalnation.inquirer.net/171606/ph-china-to-set-up-panel-for-joint-exploration-deal> (검색일 2019.1.11.)
- _____. 2018.12.12. “ADB sees Philippine inflation at 10-year high of 5.3% in 2018.” <https://business.inquirer.net/262091/adb-sees-philippine-inflation-at-10-year-high-of-5-3-in-2018> (검색일 2018.12.20.)
- The Philippine Star. 2018.8.6. “Duterte signs law on national ID system.” <https://www.philstar.com/headlines/2018/08/06/1840181/duterte-signs-law-national-id-system> (검색일 2018.8.20.)
- _____. 2018.9.29. “US discourages Philippines from acquiring Russian weapons.” <https://www.philstar.com/headlines/2018/09/29/1855657/us-d discourages-philippines-acquiring-russian-weapons> (검색일 2018.12.26.)
- _____. 2018.10.30. “Duterte places Customs under military control.” <https://www.philstar.com/headlines/2018/10/30/1864355/duterte-places-customs-under-military-control> (검색일 2018.12.24.)
- _____. 2018.11.9. “Philippines seen struggling to reverse weakening economic growth momentum.” <https://www.philstar.com/business/2018/11/09/1867210/philippines-seen-struggling-reverse-weakening-economic-growth-momentum>. (검색일 2018.12.19)

- _____. 2018.11.20. “FULL TEXT: Joint statement of the Philippines and China.” <https://www.philstar.com/headlines/2018/11/21/1870517/full-text-joint-statement-philippines-and-china> (검색일 2018.12.24.)
- _____. 2018.12.6. “ICC continues initial review of Duterte, drug war despite Philippine withdrawal.” <https://www.philstar.com/headlines/2018/12/06/1874729/icc-continues-initial-review-duterte-drug-war-despite-philippine-withdrawal> (검색일 2018.12.26.)
- _____. 2018.12.9. “PAF buying US Black Hawks, not Russian helicopters.” <https://www.philstar.com/headlines/2018/12/09/1875458/paf-buying-us-black-hawks-not-russian-helicopters>. (검색일 2019.1.14.)
- _____. 2018.12.10. “Palace claims Duterte's drug war protects lives on Human Rights Day.” <https://www.philstar.com/headlines/2018/12/10/1875841/palace-claims-dutertes-drug-war-protects-lives-human-rights-day> (검색일 2018.12.26.)
- _____. 2018.12.12. “Return of Balangiga bells time for healing, closure.” <https://www.philstar.com/headlines/2018/12/11/1876171/return-balangiga-bells-time-healing-closure>. (검색일 2018.12.24.)
- _____. 2018.12.12. “‘Mindanao martial law extension contrary to Constitution’.” <https://www.philstar.com/headlines/2018/12/12/1876479/mindanao-martial-law-extension-contrary-constitution> (검색일 2018.12.26.)
- _____. 2018.12.20. “Nearly 500,000 ‘endo’ workers regularized in 2018.” <https://www.philstar.com/business/2018/12/20/>

1878350/nearly-500000-endo-workers-regularized-2018-dole
(검색일 2018.12.20.)

_____. 2019.1.1. “‘Duterte-media’s tense relations worsened in
2018’.” [https://www.philstar.com/headlines/2019/01/01/
1881439/duterte-medias-tense-relations-worsened-2018](https://www.philstar.com/headlines/2019/01/01/1881439/duterte-medias-tense-relations-worsened-2018) (검
색일 2019.1.8.)

_____. 2019.1.11. “Duterte: Philippines will not buy weapons
from US.” [https://www.philstar.com/headlines/2019/01/11/
1884216/duterte-philippines-will-not-buy-weapons-us](https://www.philstar.com/headlines/2019/01/11/1884216/duterte-philippines-will-not-buy-weapons-us) (검색
일 2019.1.14.)

(2019.01.15. 투고, 2019.01.24. 심사, 2019.02.11. 게재확정)

<Abstract>

The Philippines 2018:
Concentration of Political Power, Challenging Economy and
Independent Foreign Policy

KIM Dong–Yeob
(Busan University of Foreign Studies)

In 2018, Philippine politics, economy, and international relations can be summarized as ‘concentration of political power, challenging economy and independent foreign policy.’ In domestic politics, the concentration of political power centered on President Duterte was prominent. By claiming strong leadership, the Duterte government has brought many social changes that have not been achieved in any previous administrations. In terms of economy, the Philippines experienced a challenging year but still achieved a GDP growth rate of 6% among many adversary circumstances. The Duterte government adopted the state-led economic development strategy with the character of the ‘strong state’ that is the core of the East Asian development model. In foreign relations, through the practical and independent foreign policy the Duterte government has attracted enormous investment from China, and has achieved diplomatic results that set pride up to the United States. There is a view that democracy is retreating and authoritarianism is resurrected to the Philippines under the Duterte government. However, given the fact

that democracy may difficult to be deepening in a country, which is suffering from a serious socioeconomic inequality, a different point of view could be possible. If the 'strong state' model of the Duterte government promotes economic development and successfully reforms the deeply rooted socioeconomic structure of inequality, it may act positively in the long term to consolidate democracy in the Philippines.

Key Words: The Philippines, President Duterte, strong state, authoritarianism, democracy

