

필리핀 2016: 선거와 경제발전 그리고 자주외교

정 법 모* · 김 동 업**

I. 서론

2016년 필리핀은 다가오는 선거 열기로 문을 열었으며, 대통령에 당선된 두테르테는 선거기간부터 과격적인 언행으로 세계적인 관심을 모았다. 대통령 취임 후 시작된 ‘마약과의 전쟁’은 6개월 간 약 6,000여 명의 생명을 앗아갔으며, 백만 명이 넘는 마약 거래자 혹은 중독자들이 스스로 경찰을 찾아와 자수하는 진풍경을 낳기도 했다 (Aljazeera 2016/08/25). 마약과의 전쟁으로 인해 하루에 약 30여 명씩 거리에서 무참히 살해되는 살벌한 분위기에도 불구하고 각종 여론 조사에서 두테르테 대통령에 대한 필리핀 국민들의 신뢰도는 80%를 상회할 정도 높게 나타났다. 마약과의 전쟁으로 인한 험악한 사회적 분위기와 막말로 인한 국제관계의 악화 등 필리핀의 경제를 위협하는 다양한 요소들이 존재했음에도 불구하고 2016년도 필리핀의 경제는 동남아국가들 중 가장 높은 6.7%의 GDP 성장률을 나타냈다. 두테르테 대통령이 천명한 ‘자주외교’는 전통적 우방인 미국과의 관계를 재정립하고, 남중국해에서 영토분쟁으로 불편한 관계에 있던

* 제1저자. 서울대 아시아연구소. sao0526@hotmail.com

** 부산외대. iamkimdy@hanmail.net

중국과의 우호협력 관계를 강화하는 방향으로 전개되었다. 근래 지구촌 여러 곳에서는 선거의 불예측성이 화두가 되고 있으며, 파격적인 인물과 비전형적인 정책이 국민들로부터 호응을 받는 현상이 나타나고 있다. 최근 영국의 브렉시트와 미국의 트럼프 대통령 당선이 그 대표적인 사례이다. 이는 사회와 정치를 분석하고 예측하는 기존의 다양한 이론들에 대한 재검토를 요구하고 있는 것으로 볼 수 있다. 2016년 필리핀 대선에서 두테르테 현상을 둘러싼 사회적 맥락과 정치동학은 오늘날 민주주의의 현주소, 나아가 신자유주의 경제체제 하의 정치적 현상 전반을 이해하는 데 중요한 관점을 제공할 것이다. 본고에서는 두테르테 대통령 당선을 낳은 필리핀 정치의 역동성을 살펴보고, 이와 맞물린 신정부의 경제동향 및 외교노선의 변화 등을 살펴보았다.

II. 국내정치: 두테르테의 당선과 마약과의 전쟁

예측할 수 없는 방향으로 전개되었던 2016년 필리핀 대선은 두테르테(Rodrigo Duterte)라는 비전형적인 필리핀 대통령을 탄생시켰다. 2015년 말부터 시작된 필리핀 대선전은 초기에 3파전으로 전개되고 있었다. 현직 대통령이 공식적으로 지지를 표명한 집권여당 후보인 로하스(Manuel A. Roxas II), 오랫동안 광역마닐라의 상업 중심지 마카티시의 시장을 역임하고 부통령으로 재임 중이었던 비나이(Jejomar Binay), 그리고 지난 2004년 대선에서 아로요 후보에게 미세한 차이로 낙선한 페르나도 포 주니어(Fernando Poe Jr.)의 양녀인 그레이스 포(Grace Poe) 등이었다. 로하스와 포의 지지층은 겹치는 부분이 많아 언론에서도 후보 단일화에 대한 다양한 기대와 추측이 보도되기도 했다. 그러나 두 후보의 입장 차이로 인해 다양한 노력에

도 불구하고 결국 단일화에 실패했다(Abs-cbn 2015/09/16).

로하스는 1946년 필리핀이 미국으로부터 독립한 후 초대 대통령을 지낸 마누엘 로하스(Manuel Roxas)의 손자로서 정치 엘리트 가문의 대표주자이다. 그는 하원의원과 상원의원은 물론 여러 차례 정부 각료로 임명되어 다양한 행정부 경험도 갖고 있었다. 이처럼 준비된 지도자로서의 면모를 겸비하고 있음에도 불구하고 낮은 대중적 지지도가 문제였다. 반면 그레이스 포는 이렇다 할 정치적 경력도 없이 아버지의 명성을 등에 업고 2013년 총선에서 1등으로 상원의원에 당선됨으로써 화려하게 정치권에 등장했다.¹⁾ 그녀는 2010년 아키노 정부에서 영상등급위원회(Movie Television Review and Classification Board)의 위원장직을 맡았으며, 그것이 2013년 총선에서 상원의원이 되기 전 그녀의 유일한 공직경험이었다. 그녀의 부상은 아버지의 후광과 더불어 기존 정치인들에 대한 불신이 정치적으로 오염되지 않은 그녀에게서 새로운 무언가를 기대하는 대중들의 의식을 드러낸 것으로 볼 수 있다(Abs-cbn 2015/09/17; Inquirer 2015/08/12). 또 다른 유력주자였던 비나이는 야권의 대표주자로서 포가 부상하기 전에는 대선후보 지지도 조사에서 부동의 1위를 유지하고 있었다. 2010년 대선에서 부통령에 당선된 비나이는 일찍부터 차기 대선의 유력주자로 부상함으로써 많은 정치적 견제의 대상이 되기도 했다. 특히 비나이 가문의 오랜 정치적 근거지인 광역마닐라의 마카티시에서 발생한 각종 부정부패 사건이 폭로되면서 비나이는 이미지에 막대한 손상을 입었다(Philstar 2015/05/14). 그 결과 대선전이 본격화 되는 시점에서 그레이스 포에게 지지율이 역전되는 상황을 맞이했다.

1) 필리핀 상원은 임기 6년에 정원이 24명이며, 의원들의 임기 주기를 달리하여 매 3년마다 절반인 12명씩을 새로 뽑는다. 선출방식은 후보자들에 대한 전국적 선거를 통해 득표순위 12위까지 당선된다. 일반적으로 1등으로 당선된 상원의원은 차기 대선의 유력주자로 간주된다.

한편 뒤늦게 대선전에 뛰어든 두테르테는 필리핀 남부 민다나오 섬에 있는 다바오시의 시장으로 21년간 재직한 바 있다. 그는 전국적인 명성이나 대선을 치를 조직과 자금이 부족한 것으로 평가되었으나, 일부 야권에서는 이미지에 큰 타격을 입은 비나이 후보를 대신할 인물로 그를 조목하기 시작했다. 그 대표적인 인물이 제12대 필리핀 대통령(1992-1998)을 지낸 피델 라모스(Fidel V. Ramos)였다(Abs-cbn 2016/07/01). 그는 다바오시로 두테르테를 찾아가 대통령 선거에 출마할 것을 설득했지만, 거듭 부정적 대답을 받았다. 한편 1992년 대선에서 라모스를 대통령으로 만들었던 정당인 필리핀민주투쟁당(PDP-Laban)은 대선후보 등록 마감일인 2015년 10월 16일에 정당원 중 한 명을 내세워 대선후보로 등록시켰다. 이는 필리핀 선거법에서 정당이 선거 캠페인 과정에 대선 후보를 교체할 수 있다는 점을 감안한 것이었다. 지속적인 출마 요청과 이를 거부하는 과정에서 두테르테는 언론의 집중적인 조명을 받았고, 대선후보 선호도 조사에 이름을 올리자마자 곧바로 유력 후보로 부상했다. 이러한 대중적 지지도에 고무된 두테르테는 결국 2015년 11월 21일 대통령 출마를 선언했다(CNN 2015/11/21).

대선전에 본격 등장한 두테르테 후보는 파격적인 언행으로 초기부터 언론과 대중들의 이목을 집중시켰다. 그는 허름한 옷차림에 거침없는 말투로 선거 캠페인 기간 내내 수많은 논란을 일으켰다. 필리핀 주재 호주와 미국 대사와의 설전(Inquirer 2016/04/22), 교황과 오바마 미국 대통령에 대한 막말, 그리고 유엔사무총장과 유럽연합에 대한 비아냥거림 등 국제적인 파장을 일으키기도 했다. 그럼에도 불구하고 두테르테 후보가 선거전을 자신에게 유리하게 이끌 수 있었던 것은 필리핀 국민들의 삶을 위협하는 가장 큰 문제 중의 하나인 마약문제를 선거이슈로 끌어들었기 때문이다. 선거 이슈가 마약과 같은 사회적 병폐로 수렴되자, 두테르테 후보는 자신이 21년 동안

시장으로 재임하던 다바오 시가 필리핀에서 가장 위험한 도시에서 가장 안전한 도시로 변화되었다는 각종 기록을 부각시켜 자신의 입지를 강화시켰다(Forbes 2016/05/04). 결국 5월 9일 치러진 대선에서 두테르테는 39.01%의 높은 득표율로 당선되었고, 반면 로하스는 23.45%로 2위, 그레이스 포는 21.39%로 3위, 그리고 비나이는 12.73%로 4위를 차지했다. 두테르테에게 투표한 유권자들이 일부 지역이나 계층에 집중되어 있는 것이 아니라, 전국적으로 그리고 다양한 계층에서 고르게 높은 득표율을 보였다는 점은 필리핀 국민들의 일반적인 여론이 두테르테의 편이었음을 말해준다.

두테르테 후보의 당선은 필리핀 정치의 맥락에서 다양한 의미로 해석될 수 있다. 우선 필리핀 국민들은 현재의 상황이 만족스럽지 않고, 변화를 요구하고 있다는 점을 투표를 통해 드러낸 것이다. 비록 아키노 행정부 하에서 비교적 높은 경제성장률을 꾸준히 기록했지만, 그것이 일반 국민들의 현실적 삶에 긍정적인 변화를 가져오지 못한 것이다. 둘째로 필리핀 국민들은 제도로서의 민주주의에는 높은 가치를 부여하지만 이의 운영 방식에 있어서는 엄격한 기준을 적용하지 않는 것으로 보인다. 즉 스스로 투표에 참여하여 대표자를 뽑는 민주적 절차에는 큰 의미를 부여하지만, 목적을 위해 수단을 정당화하는 다양한 비민주적 행태에 대해서 비교적 관대한 측면을 볼 수 있다. 이는 민주주의 체제의 중요한 가치인 ‘인권’과 ‘법치주의’를 희생시키더라도 당면한 문제인 마약 퇴치라는 목적을 달성할 수만 있다면 이를 용인할 수 있다는 국민들의 인식에서도 드러난다. 두테르테 후보의 과거 행적과 선거 캠페인 과정에서 보여 준 막말, 그리고 인권을 무시하고 마약사범을 처단하겠다는 선거공약 등이 민주적 가치를 훼손할 소지가 있다는 점에도 불구하고 결국 필리핀 국민들은 그를 선택했다.

두테르테 후보가 필리핀 국민들에게 높은 지지를 얻을 수 있었던

또 다른 이유로 그가 표방한 ‘사회주의적 민족주의’²⁾ 이념에 대한 대중적 공감대를 들 수 있다. 그동안 필리핀은 자유주의적 시장경제 체제를 지속해 왔다. 이러한 경제체제는 경쟁의 심화와 상대적 불평 등의 확대를 가져와 일반 대중들의 삶을 더욱 힘들고 비참하게 만들었다. 이는 비단 필리핀에 국한된 현상이 아니며, 넓은 의미에서 자유주의적 시장경제체제가 낳은 구조적 문제이기도 하다. 이에 대한 대안으로 분배의 평등을 강조하는 ‘사회주의적’ 이념과 보호주의로 대변되는 민족주의 정책이 부상한 것이다. 필리핀의 민족주의는 곧 바로 미국과의 관계로 연결된다. 미국이 스페인에 이어 필리핀을 통치하면서 오늘날 필리핀 근대국가 형성을 주도했으며, 대부분의 제도와 관습, 언어에 이르기까지 지대한 영향을 미쳤다. 뿐만 아니라 독립 이후에도 필리핀에 대한 미국의 정치적·경제적 영향력은 절대적인 것으로서 신식민주의로 묘사되기도 했다. 그럼에도 불구하고 필리핀의 주류 정치인들과 일부 국민들은 깊이 뿌리내려 있는 양국 간의 긴밀한 인적·물적 관계로 인해 감히 이를 부정하거나 거부하지 못했다. 이는 필리핀 국민들의 여론조사에서도 나타나듯이, 미국에 대한 우호적 인식이 두테르테 대통령에 대한 우호적 평가를 능가한다(Washington Post 2016/10/22). 기존의 정치인들은 필리핀 국민들의 이러한 심리를 감히 부정하려고 하지 않았다. 그러한 측면에서 두테르테의 미국 오바마 대통령에 대한 막말은 정치적 위험을 감수한 것이기도 했다.

많은 기대와 우려 속에 2016년 6월 30일 취임한 두테르테 대통령은 선거 과정에서 보여준 거침없는 말과 과격한 정책추진을 통해 단

2) 두테르테는 선거 유세 기간 중 “Ako, sosyalista. Hindi ako komunista(나는 사회주의자이나 공산주의자는 아니다)”라고 말하면서, “Kaming mga sosyalista, para kami sa tao(우리는 사회주의자, 사람들을 위해서 일하는 사람)”라고 한 것을 보면, 그가 사용하는 사회주의자가 다분히 주관적인 명명임을 알 수 있다. 오히려 그의 언설로만 보면 포퓰리스트의 다른 이름으로 들린다.

시간에 국제적 관심을 끄는 지도자가 되었다. 취임과 더불어 시작된 ‘마약과의 전쟁’은 국내외적으로 많은 논란을 부르며, 다른 모든 이슈들을 잠재웠다. 마약과 연루된 것으로 조사된 정치인과 경찰, 심지어 법원 판사들의 명단이 공개되면서 이를 둘러싼 논쟁이 가열되기도 했다. 또한 상원과 하원에서 ‘마약과의 전쟁’에 관한 공개청문회가 개최되기도 했지만, 두테르테 행정부에 타격을 줄 만한 결과를 내지 못했다. 이는 이미 상원과 하원 모두가 친두테르테 의원들에 의해 주도되고 있기 때문이기도 했다. 현 필리핀 의회의 친두테르테적 성향은 필리핀 정치의 한 측면을 말해 준다. 2016년 대선과 동시에 치러진 총선 결과 두테르테 대통령의 소속 정당인 민주투쟁당은 상원의 정원 24명 중 3명, 하원의 정원 238명 중 고작 3명의 의원만을 배출했다. 그럼에도 불구하고 두테르테 대통령이 의회를 장악할 수 있는 것은 필리핀의 정당정치가 제대로 운영되지 못하고 인물중심의 선거와 정치가 이루어지고 있음을 말해준다.

필리핀에서 선거는 매 3년마다 치러진다. 대선과 총선 그리고 지방선거가 동시에 실시되며, 임기 6년의 대통령 선거가 치러지는 해와 3년 후 대통령 임기 중간에 중간평가 형식의 선거가 치러진다. 1986년 민주화 이후 대선에서 집권당 후보가 당선된 경우는 없었다. 따라서 대선과 총선이 함께 치러지는 선거에서 대선은 야당 후보가 승리하고, 총선은 집권여당이 승리하는 패턴을 거듭했다. 대통령제의 특성상 이럴 경우 대통령의 권력에 제한을 받는 것이 보통이지만 필리핀의 경우는 그렇지 않다. 일단 새로운 대통령이 당선되면, 그를 중심으로 새로운 집권연합이 형성된다. 대선 이후 많은 의원들이 당적을 변경하거나 기존 정치연합에서 이탈하여 새로운 집권연합의 일원으로 들어간다. 그리고 중간선거에서는 대통령의 소속 정당이 다수당으로 부상하는 옷자락 효과(coattail effect)가 나타난다. 이는 제도적으로 필리핀 대통령에게 부여된 막대한 권력 때문으로 볼 수

있다.

또 다른 측면에서 최근 필리핀의 정치동학을 이해하기 위해서는 정치권에 대한 여론의 영향력을 빼놓을 수 없다. 비록 ‘마약과의 전쟁’이 법치주의와 인권에 대한 심각한 침해를 가져오고 있음을 인식하면서도 필리핀의 정치인들은 이에 대한 강한 반감을 드러내지 않는다. 이는 필리핀 국민들이 두테르테 대통령에게 높은 신뢰를 보내고 있기 때문이다. 이처럼 필리핀 정치에 큰 영향력을 발휘하는 여론은, 그 형성을 주도하는 세력도 모호해지고 있다. 근래 소셜미디어(SNS)의 발달로 주류 미디어에 의한 일방적인 정보제공의 시대에서 벗어나 개별 국민들이 특정 정치인이나 정치적 이슈에 대해 직접 의견을 표출하고 이를 전파하는 시대가 되었다. 이러한 변화된 정치 환경은 국민들의 저변에 흐르는 민심이 쉽게 정치적 이슈로 표출될 수 있으며, 두테르테 대통령은 이를 효과적으로 활용하고 있는 것으로 볼 수 있다.

두테르테 대통령은 ‘마약과의 전쟁’을 비난하는 모든 국가와 기관, 혹은 개인이든 상관없이 막말과 강압으로 응수하고 있다. 필자가 마닐라에서 만난 현지 지식인들은 두테르테 대통령의 이와 같은 과격한 정책추진에 대해 불만을 품고 있지만, 하루에도 수 십 명씩 거리에서 누군가의 손에 죽어가는 현실에서 감히 목소리를 낼 수 없는 상황이라고 토로했다.³⁾ 이처럼 두테르테 대통령의 집권 초기는 불안과 공포, 변화에 대한 희망이 뒤섞여 있다고 볼 수 있다.

3) 필자는 필리핀 대선을 전후해서 세 차례(2015년 10월; 2016년 2월; 2016년 8월) 필리핀을 방문했으며, 다양한 사람들로 부터 해당 이슈에 관해 의견을 청취했다.

Ⅲ. 경제 및 국제 관계: 경제성장과 자주외교

필리핀은 최근 동남아시아 지역에서 베트남과 함께 고도성장을 보여 온 나라로서 아키노 행정부 하에서도 평균 6% 대의 높은 GDP 성장률을 나타냈으며, 물가나 고용률 등의 여러 경제 지표에서 안정적인 수치를 나타냈다. 하지만 두테르테 대통령이 취임한 하반기부터, 정치·안보적인 이슈와 함께 경제성장에 대한 우려가 나오기 시작했다. 그 이유로는 전통적인 우방이자 무역과 투자에 있어서도 가장 중요한 국가인 미국과의 관계 악화를 들 수 있다. 대통령 선거운동 기간 중에서는 경제 공약에 있어 특기할 만한 것이 없었던 두테르테 대통령은 큰 틀에서 아키노 정부의 경제정책을 이어갈 것으로 예측되었다. 그러나 외교 분야에서 보였던 이례적인 선택들은 필리핀 경제에 큰 파장을 예고하는 것이었다. 신자유주의 경제 기조를 유지하며 미국과의 안보동맹을 공고히 했던 아키노 행정부와는 달리, 두테르테 대통령은 자주외교를 내세워 미국과의 관계를 재정립하고, 중국과 러시아 등과 관계를 강화해 나가고 있다. 이러한 외교노선의 변화와 미국의 트럼프 대통령의 당선은 근래 필리핀 경제발전의 중심축이 되고 있는 아웃소싱(BPO, Business Process Outsourcing)⁴⁾ 산업과 근로자 해외파견에 큰 타격을 줄 것으로 예상된다. 본 장에서는 2016년 필리핀의 외교와 경제가 긴밀하게 상호 영향을 미쳤다는 평가 아래, 필리핀 경제의 일반적인 현황을 살펴보고, 경제와 외교가 맞물린 정책변화를 환태평양경제동반자협정(TPP) 이슈를 중심으로 검토하였다. 또한 기존의 마-일 중심에서 중-러까지 확장하려는 두테르테 정부의 ‘자주외교’ 정책에 대해 살펴보았다.

4) BPO산업은 글로벌리제이션과 IT 기술의 발전과 함께 21세기에 있어 가장 주목받는 사업 분야가 되고 있다. BPO는 일부 업무를 전문회사에 위탁하는 아웃소싱 방법의 하나로, 경영 상 핵심 업무를 제외한 업무 처리의 운영 및 관리를 외부에 위탁하는 개념이다(한국수출입은행 2011).

1. 2016 필리핀 경제: 성장의 지속

필리핀은 지난 10년간 5%가 넘는 경제성장 추세를 이어 왔으며, 2016년에도 6.7%의 GDP 성장률을 기록했다. 2016년 3/4분기에 보였던 7.1%의 GDP 성장률은 동시기의 중국이나 베트남보다도 높은 수치였다. 물가 상승률이나 실업률 등의 여타 경제 지표에서도 필리핀은 양호한 성적을 보였다. 11월 기준 물가 상승률은 2.5%로 국가 목표치인 2~4% 수준을 밑돌았으며, 실업률 역시 4.6% 수준으로 높지 않았다. 필리핀의 전반적인 경제성장과 함께 1/4분기 기준 공공 건축은 31.6% 증가했으며, 고정투자(fixed investment)는 23.7%, 민간소비 역시 2016년 전반기 기준 7.2% 증가하였다. 고용이 증가했으며, 해외로부터의 송금액은 폐소화 기준으로 전년 대비 9.8% 상승했다. 필리핀 경제는 서비스업이 전체 GDP 성장의 3분의 2를 차지하고 있으나, 제조업 역시 7.2%로 의미 있는 성장률을 보였다. 전체 인구의 3분의 1이 15세 미만의 젊은 층이라는 인구 구성, 500억 달러에 해당하는 해외 송금액, 아웃소싱 산업 확대 등이 필리핀 경제성장 동력으로 평가되고 있다(ADB 2016). 필리핀의 수출은 2016년 9월 기준, 52억 천백만 달러에 달하여 2015년 49억 6천만 달러에 비하여 5.1% 성장했다. 필리핀의 수출 상대국으로 전통적으로 높은 비중을 차지했던 미국, 일본, EU 등은 아시아 권역의 중국이나 베트남이 중요하게 부상하면서 상대적으로 이전보다 낮은 비중을 차지했다(Dun and Bradstreet 2016).

그러나 2016년 이후 하반기 이후 유가가 상승하면서 물가 상승을 견인하고 폐소가치가 하락하고 있다는 점에서 2017년 경제 전망을 어둡게 하고 있다(Rappler 2016/12/26). 외국인 직접투자(FDI) 규모가 작고, 외국인 토지소유를 제한하는 등의 법적 규제가 까다로우며, 국가의 인프라 투자가 미흡하다는 점 역시, 필리핀 경제의 약점으로

지적된다. 무엇보다도 2016년 필리핀의 대외 신인도나 외국인의 투자 심리를 위축시켰던 가장 큰 원인은 두테르테 대통령 취임 이후 일어난 정치·외교적 불안정성이었다. 실제로 두테르테 대통령이 마약과의 전쟁에 대해 비판적인 입장을 표명한 오바마 대통령을 향해 막말을 쏟아내었던 9월 즈음하여 외국인 투자자들은 5,800만 달러의 자금을 회수했다. 국제신용평가기관인 스탠더드앤amp;푸어스(S&P)는 필리핀의 현 BBB/A-2인 국가 신용등급을 낮출 수 있다는 엄포를 놓았으며, 외환 시장에서 페소가치는 하락하기도 했다. 유럽 상공회의소도 불안정한 정치 환경을 이유로 필리핀 투자에 대해 관망 상태를 유지해야 한다는 입장을 보였다. 반면, 국민들의 전폭적인 지지를 받고 있는 치안유지 정책이 장기적으로 투자 안정성을 꺾을 수 있다는 시각도 존재한다. 두테르테 대통령이 다바오 시장으로 재임하던 시기에 강력한 치안 정책을 바탕으로 ‘위험한 도시’ 이미지를 벗고, 외부 투자를 늘려 지자체의 경제성장을 이끌었던 것처럼, 안정적인 질서체제가 궁극적으로 투자환경을 개선할 것이라는 평가이다 (Diplomat 2016/10). 두테르테 대통령 역시 인프라 구축에 대한 국가 투자를 약속하고, 민관협력을 강조하고 있다는 점에서 투자 환경이 악화 일로에 있다고 보기는 힘들다.

필리핀은 제조업 기반이 취약한 편이나, 인도와 더불어 아웃소싱(BPO) 분야에서 세계적인 수준이다. 일반적으로 아웃소싱은 생산, R&D/디자인, IT, 비즈니스 서비스 부문으로 구분되지만, 현재 필리핀에서는 IT 관련 서비스와 비즈니스 서비스 부문을 통합하여 IT-BPO 서비스 산업으로 통칭하고 있다. 세계 경제위기로 인하여 하드웨어 같은 전자 분야는 수요가 적어졌지만 ICT 분야는 상대적으로 그 영향을 덜 받는 분야였다. 필리핀은 2010년 기점으로 330,000명의 고용을 이끌어 내서 인도를 제치고 세계 제일의 수준이 되었으며(IBM Global Business Services 2010: 7), 비음성 기반 서비

스에 있어서도 200,000 명의 고용을 나타내 이 부분 세계 제2의 수준이다. 교육 수준이 높은 인구가 많고 상대적으로 임금이 저렴하다는 것이 이 분야에서 필리핀이 국제적인 경쟁력을 갖출 수 있는 요인이 되었다. 필리핀의 법, 회계, 의료 및 사회 보장 체제가 미국과 유사한 점도 국제적인 경쟁력을 확보하는데 이점이 되고 있다. 또한 이 분야의 경쟁국인 인도에서의 임금이나 부동산 가격이 상승한 점도 상대적 경쟁력을 높이는 요인이 되고 있으며(Marketline 2016), 2006년 이후 BPO 분야의 연평균 성장률은 2006년 이후 40%에 달한다(Dun and Bradstreet 2016). 2008년 글로벌 경제 위기 이후 운영비용을 감소하기 위하여 많은 글로벌 기업들은 비용이 적은 개발도상국에 아웃소싱하는 방법을 취했으며, 영어 구사력과 문화적 유사성을 이유로 필리핀은 매력적인 곳이 되었다(Kleiber 2014).

2015년 말 기준으로 필리핀 IT 및 BPO 산업은 220억 달러의 수입을 창출했고, GDP의 7%를 차지했으며, 직접 고용만 110만 명을 고용했는데, 이 산업의 70%는 미국기업과 관련이 있다(Financial Times 2017/01/23). 2016년 말, 미국의 트럼프 대통령이 당선되면서 필리핀의 아웃소싱 산업에 큰 타격을 줄 것으로 예상되고 있다. 트럼프 대통령이 이러한 아웃소싱 산업이 미국으로 돌아와야 하며, 그렇지 않을시 35%의 높은 관세를 부여하겠다고 으름장을 놓았기 때문이다. 필리핀 정부 당국은 6년까지의 면세나 수입 장비에 대한 무관세 등의 혜택이 보장되는 한, 미국 기업들이 쉽게 발을 빼지는 못할 것이라고 애써 위안을 찾는 분위기이다. 구체적으로 어떤 조치가 취해질 지, 필리핀에 이미 정착한 미국 아웃소싱 기업이 어떻게 반응할지에 대해서는 아직 윤곽이 드러나지는 않았지만, 필리핀 정부도 그리고 기업도 촉각을 세우고 있는 것은 분명하다. 필리핀 대통령실 공보수석은 아직 미국의 조치를 관망해야 하지만, 여전히 필리핀에 이점이 많으며, 두테르테 정부가 전화 서비스뿐만 아니라, 애니메이션

선 및 의료 시장까지 이 분야를 확장하고, 이에 맞는 기술 투자를 천명하고 있다는 점에서 전망이 어둡지만은 아닐 것으로 보기도 한다(Edge Davao 2016/12/13).

2016년을 시작하면서 필리핀의 경제와 외교에 있어서 환태평양경제동반자협정(TPP)은 큰 화두였다. 무역 장벽을 낮추고 무역 경쟁력을 높이기 위해 가입해야 할 필요성이 강조되었다. 필리핀의 아키노 대통령은 이미 주변 국가들이 이 협정에 가입한 상황에서, 아세안 내에서의 경쟁력 강화와 안정적인 경제성장을 위해서는 TPP가 꼭 필요하다고 강조하였다. 2015년 말 오바마 대통령은 필리핀을 방문하여, 협정 체결의 중요성을 강조하고 필리핀이 회원국이 될 수 있도록 적극 협조하겠다고 약속한 바 있다. 필리핀은 2010년 이후 줄곧 TPP 가입을 추진해 왔지만, 정부기구의 투명성, 인프라 구축 미비 등의 문제와 외국인 투자를 제한하는 법령이 문제가 되어 가입이 실현되지 못했다. 특히 1987년 제정된 필리핀 헌법 12조에 외국인 투자자는 부동산과 기업을 40%까지만 소유할 수 있으며, 자연자원의 개발이나 매스미디어 분야는 내국인으로 제한하고 있다는 점이 가장 큰 걸림돌이었다. 이러한 헌법조항을 개정하는 문제가 걸림돌이긴 했어도 국가의 가입의지가 확고하면 가입 승인은 시간문제로 간주되었다. 그러나 2016년, 필리핀과 미국의 대선은 이러한 분위기를 송두리째 흔들었다. 선거 캠페인 때에는 협정 가입에 대해서 뚜렷하게 입장을 나타내지 않았던 두테르테 대통령은 대미나 대중 관계에 있어서의 변화를 예고한 것을 시작으로 TPP에 대해 부정적으로 언급하기 시작했다. 11월 필리핀 영해에서 밀렵하던 베트남 어민들을 본국으로 돌려보내는 자리에서 두테르테 대통령은 TPP보다는 아세안 국가들과의 유대가 더 중요하며 앞으로 회원국들 간의 관계에 더 치중하겠다는 뜻을 전했다(Philstar 2016/11/03).

또한 2016년 12월에는 트럼프 당선자가 TPP에 반대하는 것에 대

해 두테르테 대통령이 적극 동조하는 의견을 표명하기도 했다. 두테르테 대통령은 TPP에 가입하면 지적소유권의 강화로 인해 인도나 파키스탄에서 제조된 복제 약을 구할 수 없기 때문에 서민들의 부담이 가중될 것이라는 예를 들기도 했다. TPP는 EU처럼 새로운 권역 공동체를 구축한다는 경제적 목적을 갖고 있지만 한편으로는 중국을 배제하고 미국의 안보 블록에 포함되는 외교적 성격도 동시에 지녔다고 봤다. 따라서 TPP 가입에 반대하는 것은 동아시아에서 미국 중심의 안보 권역 설정과는 독립적으로 아세안 개별 국가가 외교 관계를 설정할 수 있다는 것을 의미하며(Washington Post 2016/08/20), 필리핀 이외에도 개별 국가들이 이러한 관계 재편에 동참할 수 있음을 시사했다. 실제로 두테르테 대통령은 2016년 말에 중국이 주도하는 아시아인프라투자은행(AIIB)이나 일대일로(Belt and Road Initiative) 정책에는 우호적인 태도를 보이고 있다(Rappler 2016/12/13).

2. 2016 필리핀 국제관계: 자주외교

아키노 정부 하에서 필리핀은 중국의 남중국해를 둘러싼 세력 확장 시도에 맞서, 미군과의 협조를 통한 군사력 강화와 국제 사법기관에 영해침범에 대한 고발을 통해 주권을 강화하는 전략을 취했다(the Diplomat 2016/10). 미국과는 고도방위협력협정(EDCA)을 체결하면서 맺은 군사적 공조 단계를 강화하는 전략을 취했으며, 2016년 3월에는 양자 간 전략대화를 통해 이러한 우호관계를 재확인한 바 있다(Rappler 2016/10/01). 이러한 기존의 필리핀 외교정책은 두테르테 행정부의 등장과 더불어 큰 변화를 겪고 있다. 즉 미국과 거리를 두고 중국이나 러시아와 거리를 좁히는 외교정책을 표방하고 있다.

‘마약과의 전쟁’에 대한 미국을 비롯한 서방국가들의 비판이 계속

되자, 9월 이후 두테르테 대통령은 원색적으로 열강과 UN을 비난하기 시작했으며, 급기야 ASEAN 정상회의 때 예정된 미국의 오바마 대통령과의 정상회담도 취소되었다. 미국과 필리핀의 연합 군사훈련이 시작된 10월 4일에는 미국과의 군사훈련을 단절할 수 있다고 언급했으며, 러시아나 중국과 친밀한 관계를 맺을 것임을 선언했다. 특히 취임 이후 첫 번째 외국 방문으로, 두테르테 대통령은 중국을 선택하여 10월 19일 시진핑 국가 주석을 만났다. 기업인 400명을 대동한 그의 중국 방문은 미국을 비롯한 여러 국가를 놀라게 했으며, 연이은 일본 및 러시아 방문은 필리핀의 행보에 대한 무수한 해석을 낳게 했다. 두테르테 대통령의 개인적인 반미 정서가 바탕이 되었다는 해석도 있었지만(Teehankee 2016), 대체로 그의 전략적인 선택에 집중하는 분석이 주를 이루었다(Bautista 2016b; Clemente 2016). 러시아로부터 무기를 수입할 수 있다는 두테르테 대통령의 발언도 모든 국가와 무역거래를 할 수 있다는 의사표지이지 미국과의 관계를 단절하겠다는 의미가 아니라는 해석이 지배적이다(Sputniknews 2016/10/20).

일반적으로, 두테르테 정부의 외교 전략은 국익 극대화라는 양다리 외교로 분석되고 있으며(Clemente 2016), 실제 필리핀은 대통령의 중국 방문을 통해 135억 달러 규모의 경협을 확보했다. 이러한 두테르테 대통령의 외교 행보에 대해 화춘잉 중국 외교부 대변인은 주권국가인 필리핀의 외교정책 결정을 존중한다는 평을 내놓았지만, 중국 역시 필리핀의 행보를 전통적인 우방과의 결별로 판단하지 않고 있음을 시사했다. 주목할 점은, 두테르테 대통령의 좌충우돌하는 행태 속에서도 막후의 외교 실무자들은 전통적인 우방 관계를 확인하는 작업을 계속 했다는 점이다. 7월에 미국의 국무장관 존 케리는 두테르테를 만났으며, 필리핀 외무 장관 페르펙토 야사이는 9월에 미국을 방문했다. 야사이 장관은 미국 방문에서 양국의 관계가 깨어

질 리는 없다는 점을 분명히 했다. 다만 필리핀이 자주외교 노선을 추구하려는 점을 강조하며, “우리는 더 이상 ‘갈색 동생(little brown brother)’은 아니다”라는 점을 확인하고자 했다. ‘갈색 동생’이라는 표현은 미국의 태프트 대통령이, 초대 필리핀 식민총독이었던 시절 언급했던 것으로, 아시아 장관의 언급은 식민 이후에도 계속된 대미 의존에서 벗어나고픈 욕구를 대변한 것으로 풀이된다(the Diplomat 2016/09).

3. 2016 한국 - 필리핀 경제 및 외교 관계

2016년 10월 기준으로 한국의 필리핀 수출은 전년 동기에 대비하여 23.5% 감소한 59.1억 달러였으며, 수입은 5.3% 감소한 25.5억 달러를 기록하여 전체적으로 교역규모가 하락하였다. 주요 품목별 수출통계로는 전산기록매체(226.9%)나 승용차(61.3%)의 상승폭이 컸으나, 전통적인 대필리핀 수출 양대 품목인 반도체와 석유제품이 필리핀 전체 수출의 31.4%를 차지해 전년의 44.8%과 비교하여 하락세를 보였다. 전통적인 품목의 부진이 있었으나 수출 품목이 다양해졌다고 볼 수 있다. 2016년 1월 1일부로 체결된 한-아세안 FTA 이후, 자동차를 포함한 한국산 제품에 대한 관세가 0~5%로 인하한 것이 일부 품목의 수출에 있어서는 긍정적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 필리핀에서 한국산 제품 수입액은 2010년에서 2014년까지 연평균 10% 이상의 증가율을 보였다. 한편 최근 10년간 중국의 수입점유율이 2.5배 가까이 증가하면서 2013년부터 최대수입국으로 부상했다. 반면 전통적으로 대필리핀 수출 강국인 미국과 일본의 경우 같은 기간 동안 점유율이 1/3로 하락하며, 4위인 한국과 점유율이 비슷해졌다.

필리핀과 한국은 전통적으로 오랜 교역 관계 및 외교 관계를 형성해 왔으나, 필리핀의 최근 정치·경제적 변화에 탄력적으로 적응하

지는 못한 것으로 보인다. 오랫동안 정치·경제적으로 정체된 이미지가 한인기업에는 여전히 많이 작용하고 있기 때문이다. 하지만 최근 필리핀의 BPO 산업을 위시로 한 지속적인 고도 경제성장은 한국 기업에게 새롭게 적응전략을 세워야 하는 시점임을 깨닫게 하고 있다. 필리핀의 최근 경제성장과 국가적 필요에 가장 부합하는 산업은 인프라 구축 및 IT 업계 기술 협력 분야가 될 것이다. 한국은 도로, 공항/항만, 에너지 등의 분야의 필리핀 국가사업, 아시아개발은행이나 세계은행이 발주하는 개발사업, 그리고 한국의 ODA 사업과 관련하여 여러 가지 진출기회를 맞고 있다. 두테르테 정부 하에서도 이러한 기조는 계속될 것으로 보인다(Africa 2016). 두테르테 정부는 교통난 해소를 위해 인프라 지출을 높이고 있으며, 도로, 철도, 공항 확장 등의 17개 민관협력사업(PPP)에 외국 정부의 적극적인 참여를 독려한다는 입장을 취하고 있다. 필리핀의 전력, 수자원 개발, 도로, 항만 등은 한국 기업이 최근에 많이 진출하고 있는 분야이다. 이러한 인프라 구축과 관련된 예산은 보다 더 증가할 추세이다.

2013년부터 추진된 한-필 경제통상 공동위원회가 설립되면서 양자 협력은 확대되어, 재난위험 감축사업으로 팜팡가 지역에 8천만 달러 규모의 지원이 약속되어 추진 중이며, 2.5억 달러 규모의 할라우강 다목적 사업도 차관 원조의 형태로 진행 중이다. 하지만 한국의 유상원조는 개발에 따른 영향 평가 부실이나 관련 국내 규범 등을 준수하지 못해 현장에서 잡음을 낳기도 했다(Panaytoday 2016/07/21). 국제개발협력 분야에서의 국제 원칙이나 규정에 보조를 맞추는 것이 정부나 민간 부문에 관계없이 꼭 필요한 조건이다. 한국은 경제적 효과에 방점을 두고 인프라 개발 지원을 추진해 온 결과, 필리핀 내에서 환경, 인권, 평등 등의 문제에 귀를 기울이지 않은 측면이 있었다. 최근 국제 사회에서 강조하는 개발 효과성이나 지속 가능성이라는 측면을 고려한다면, 단기적인 투자 전략으로서가 아니라 장

기적인 안목에서 필리핀의 자립적 경제 기반을 구축하고, 효과적인 거버넌스를 확립해나갈 수 있도록 협력하는 것이 필요하다.

한편, 외교·안보 분야에서 필리핀 정책의 변화가 한국과의 관계에 어떻게 영향을 미칠지는 아직 뚜렷하게 나타나고 있지 않다. 표면적으로는 양국의 공조관계에 균열이 보이지는 않는다. 2016년 7월 24~26일 라오스에서 열린 ASEAN 외교 장관회의에서 윤병세 외교 장관은 필리핀 외교장관과 양자회담을 갖고, 경제협력, 방산협력, 북핵 문제 등에 대해 의견을 교환하였다. 이 자리에서 한국 정부는 현 필리핀 정부가 북한 핵실험 및 미사일 도발에 대해 그간 강력하고 단호한 입장을 표명해준데 사의를 표했고, 앞으로도 북핵문제 해결에 있어서 필리핀의 적극적인 협조를 부탁했다. 하지만, 한국으로서 필리핀의 최근 외교 행보가 미·중 관계를 비롯한 동아시아 국제관계에 어떻게 영향을 끼칠 것인지에 대한 대비가 필요한 사항이다. 동남아 국가 중에서 친중적 성향을 드러내는 국가들이 늘어나고 있다. 이러한 외교적 지형이 곧바로 한-필리핀 관계에 부정적 영향을 미칠 것으로 보이지는 않는다. 향후 한국의 대필리핀 외교정책이 단순히 안보적 차원에 집중하기보다는 개발협력의 강화와 문화적 교류 확대 등 관계 다각화를 모색할 때라고 본다(김동엽 2016).

IV. 전망

2017년도에는 마약과의 전쟁이 수순에 따라 필리핀 사회에 뿌리 깊이 내재해 있는 부정부패 척결로 이어질 것으로 보인다. 이와 더불어 오랫동안 필리핀 사회의 불안요인으로 존재하고 있는 무슬림 분쟁을 종식시키기 위한 방안으로 헌법 개정 문제가 본격화 될 것이다. 또한 사형제 부활과 현재 모든 정치적 판단에 대한 최종 판결 권한을

가지고 있는 대법원의 권한 축소 문제 등 민감한 정치적 이슈들을 앞두고 있다. 현재까지 두테르테 대통령이 자신의 정책을 강력하게 추진할 수 있었던 원동력은 필리핀 국민들이 보여준 높은 지지도였다. 그러나 과거 헌법 개정에 대해 필리핀 국민들이 보여준 반감과 사형제 부활 논의로 본격화 될 종교계와의 갈등은 두테르테 대통령의 대중적 지지도에 부정적인 영향을 줄 수도 있다. 이는 곧 정치적 반대 세력이 규합할 수 있는 여지를 만들어 줄 수 있어 정권에 큰 불안요인이 될 수도 있다. 한편, 수많은 우려에도 불구하고 2017년 필리핀 경제는 7% 대의 높은 GDP 성장률이 예상되고 있다. 이러한 전망은 중국과 일본이 약속한 많은 개발원조와 투자가 순조롭게 진행될 것인 지와 미국의 경제정책이 필리핀 경제에 어떠한 방향으로 영향을 미칠 지에 따라서 유동적이라고 볼 수 있다. 필리핀은 2017년부터 ASEAN 의장국을 맡게 된다. 자주 외교를 강조하며, 기존 패권 질서에 과열을 일으킨 필리핀의 선택이 단일 국가의 실험으로 끝을 맺을지, 아니면 인접 국가들에게도 영향을 미쳐 새로운 힘을 형성할 것인지는 귀추가 주목된다. 2016년 필리핀은 민주주의, 선거, 안보 및 동맹 등의 분야에서 한국을 비롯한 세계 국가들에게 중요한 질문과 과제를 던졌다. 이러한 변화에 대하여 수세적으로 관망하기 보다는, 필리핀에 대한 정치·사회 이해를 바탕으로 하여 확고한 경제 및 외교 관계 원칙과 입장을 수립하는 것이 어느 때보다도 중요한 시기로 보인다.

〈참고문헌〉

- 김동엽. 2016. “필리핀 외교노선 변화.” 『EMERICs 이슈분석』. http://www.emerics.org/sea/column_interview/interview.do?action=detail&brdctsno=199169 (검색일 2016.12.21)

- 한국수출입은행. 2011. “필리핀 BPO 산업의 동향과 시사점.” 『수은 해외경제』 2011년 6월호.
- Abara, A. C. and Y. Heo. 2013. “Resilience and Recovery: The Philippine IT-BPO Industry During the Global Crisis.” *International Area Studies Review* 16(2): 160-183.
- Africa, Sonny. 2016. “The Economics of the Duterte Administration.” *Guardian* No. 1742: 6-7.
- Asian Development Bank. 2016. “Economic Trends and Prospects in Developing Asia.” <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/27703/subregional.pdf> (검색일: 2016.12.24)
- Bautista, L. B. 2016a. “Smooth Waters Ahead or Rising Tides of Uncertainty? Philippine Foreign Policy under President Rodrigo Duterte.” *Thinking ASEAN* 13: 5-7.
- _____. 2016b. “Duterte’s Foreign Policy Confusion.” Australian Institute of International Affairs. <http://ro.uow.edu.au/lhapapers/2664> (검색일: 2016.12.25)
- Clemente, Tina S. 2016. “Understanding the Economic Diplomacy between the Philippines and China.” *International Journal of China Studies* 7(2): 215-233.
- Dun and Bradstreet. 2016. “D&B Country Insight Report: Philippines June 2016.” <https://www.dnbla.com/en/country-report> (검색일 2016.12.05)
- IBM Global Business Services. 2010. *Global Location Trends Annual Report*. IBM Corporation: Somers, NY.
- Kleibert, J. M. 2014. “Strategic Coupling in ‘Next Wave Cities’: Local Institutional Actors and the Offshore Service Sector in the Philippines.” *Singapore Journal of Tropical Geography*

35(2): 245-260.

- Marketline. 2016. "Country Analysis Report: The Philippines, In-depth PESTLE Insights." [http:// marketlineinfo.com](http://marketlineinfo.com) (검색 일: 2016.12.24)
- Teehankee, Julio C. 2016. "Duterte's Resurgent Nationalism in the Philippines: A Discursive Institutional Analysis." *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 3: 69-89.

인터넷 자료

- ABS-CBN News* <http://news.abs-cbn.com/>
- Aljazeera* <http://www.aljazeera.com/>
- CNN Philippines* <http://cnnphilippines.com/>
- GMA Network* <http://www.gmanetwork.com/>
- KOTRA Global Window* <http://www.globalwindow.org/>
- Edge Davao* <http://edgedavao.net>
- Financial Times* <http://www.ft.com>
- Forbes* <https://www.forbes.com/>
- Panay News* <https://panaytoday.wordpress.com>
- Rappler* <http://www.rappler.com>
- Sputniknews* <https://kr.sputniknews.com>
- The Inquirer* <https://www.inquirer.net/>
- The Diplomat* <https://thediplomat.com>
- The Philippine Star* <http://www.philstar.com/>
- The Washington Post* <https://www.washingtonpost.com/>

(2017.02.09. 투고, 2017.05.15. 심사, 2017.05.16. 게재확정)

<국문초록>

필리핀 2016: 선거와 경제발전 그리고 자주의교

정 법 모 · 김 동 업

2016년 두테르테 대통령의 당선 이후 추진된 마약과의 전쟁, 돌출 발언과 파격적 외교 행보에 의한 국제관계의 악화 등 여러 대내외적 불안정성에도 불구하고 필리핀의 경제는 동남아국가들 중 가장 높은 GDP 성장률을 나타냈다. 두테르테 현상을 둘러싼 사회적 맥락과 정치동학은 오늘날 민주주의의 현주소와 신자유주의 경제체제 하의 정치현상을 이해하는데 한국을 비롯한 세계 국가들에게 중요한 질문과 과제를 던졌다. 자주의교를 강조하며, 기존 패권질서에 과열음을 일으킨 필리핀의 선택이 단일국가의 실험으로 끝을 맺을지, 아니면 인접국가 또는 아세안 국가들 전반에 새로운 힘을 형성할 계기가 될 것인지 향후 귀추가 주목된다.

주제어: 두테르테, ASEAN, TPP, 자주의교, 마약과의 전쟁

<Abstract>

The Philippines in 2016:

Election, Economic Development and Independent Foreign Policy

JUNG Bub Mo

(Seoul National University)

KIM Dong Yeob

(Busan University of Foreign Studies)

The Philippines in 2016 showed the highest GDP growth rate among Southeast Asian countries, in spite of domestic and international turbulence caused by the war on drugs and unexpected foreign policies after Duterte's presidency.

The social contexts and political dynamics behind 'Duterte phenomenon' have raised key questions and issues to other countries including Korea, as to democracy and politics in current neoliberal challenges. The Philippines' choices for independent foreign policy and challenges against existing hegemony would continue to draw attention, particularly on whether this would end in an experiment of a country or initiate an alternative power block among neighboring countries and ASEAN communities.

Key Words: Duterte, ASEAN, TPP, Independent Foreign Policy, War on Drugs

