

필리핀 2022: 전통적 가문 정치의 귀환과 코로나 19 이후의 경제회복 과제

정 법 모*

국문초록

2022년 필리핀에서는 두테르테 대통령 임기가 끝나고 총선을 통해 마르코스 주니어가 당선되었다. 국내적으로 마약과의 전쟁으로 대표되는 강한 국가의 통제가 지속될 것인지, 대외적으로는 미국과 일정한 거리를 두며 중국과 친밀한 관계를 취해왔던 외교 전략은 어떻게 변할 것인지 등에 대한 관심이 집중되었다. 취임한 지 얼마되지 않았지만, 명분상으로는 전임정부를 많이 승계한다고 한 반면, 실제에 있어서는 충돌을 피하고 실리를 취하는 방향으로 전개되었다고 평가할 만하다. 마약과의 전쟁과 독립외교에서 두테르테 대통령과는 일부 다른 모습을 보여줬지만, 확실한 미래의 상이 없어 앞으로의 행보를 예측하는 것이 쉽지 않다. 필리핀 경제는 해외이주노동자의 송금과 외국계 기업의 BPO 산업에 의존하는 비중이 컸기 때문에 코로나19로 인한 봉쇄정책이나 여행금지가 미친 영향이 어느 국가에 비해 컸다. 기대보다는 빠르게 경제 회복을 하고 있으나 취약계층에 대한 대책이 미진한 것은 큰 과제이다. 한국은 인프라 건설 및 방산 수출 등에서 필리핀과의 협력이 기대되고 있으며, 그동안 현저히 줄어든 사람의 이동과 인적 교류가 회복되는 것은 또 하나의 과제이다.

주제어: 마르코스 주니어, 독립외교, 가문정치, 해외이주노동자, BPO

* 부경대 국제지역학부 조교수, itwins@pknu.ac.kr

I. 들어가며

2022년 필리핀에서 있었던 총선의 결과는 여러 가지로 세상의 귀추를 주목하게 했다. 일찍부터 확연한 차이를 보여 결과 자체는 놀랍지 않았지만, 대통령과 부통령으로 당선된 인물의 상징성이 컸기 때문이다. 1986년 민중혁명 이후 해야했던 마르코스 대통령의 아들이 대통령으로, 권위적 정치로 악명이 높았던 두테르테 대통령의 딸이 부통령으로 당선되었다. 코로나 19 직전까지 10년 넘게 빠르게 경제가 성장했고 일찍부터 시민사회의 발달로 정치세력에 대한 견제가 작동하는 사회로 평가되었으나, 두테르테 대통령의 집권 이후 필리핀의 정치나 사회 상황은 외부 사람들이 쉽게 이해하기 어려웠다. 전반적으로 민주주의와 인권의 후퇴로 평가되었지만, 두테르테 대통령에 대한 국정 지지도는 매우 높았다. 2022년 필리핀에 대해서는, 큰 이름의 아버지를 둔 두 사람의 조합이 국내적, 국제적으로 어떠한 시너지를 낼지 주목을 받았다. 국내에서는 마약과의 전쟁으로 대표되는 국가의 강력한 통제가 지속될 것인지, 그리고 외교 분야에서는 미국과 일정한 거리를 두며 중국과 친밀한 관계를 취해왔던 전략이 어떻게 변할 것인지 등에 대한 관심이 집중되었다. 경제 분야에서는, 필리핀이 해외이주노동자의 송금과 외국계 기업의 BPO(Business Process Outsourcing) 산업에 의존하는 비중이 크기 때문에 코로나19로 인한 봉쇄정책이나 여행금지 조치가 미친 영향이 어느 국가에 비해 컸다. 따라서 코로나19 상황이 어느 정도 개선된 이후 경제가 얼마나 빨리 회복될 수 있을지가 관건이었다. 필리핀의 2022년을 정치, 경제, 외교 등의 차원에서 되짚어 보면서 필리핀 사회가 전개될 방향이나 한국과의 관계가 어떻게 정립될 것인지 알아보고자 한다.

II. 필리핀 정치: 2022년 총선, 가문정치의 부활

1. 두테르테 체제의 마지막 임기와 권위주의 체제의 유산

2022년은 두테르테 대통령 집권의 마지막 해이자 17대 대통령 선거가 있었던 해이다. 기득권과 부패 청산을 목표로 집권한 두테르테 대통령 재임 기간 구조적인 정치, 경제 개혁이 이루어졌다고 평가하기는 힘들며 단지 권력의 주체만 이동했다고 보는 것이 무난할 듯하다. 가문 중심의 정치적, 경제적 독점 구조가 변했다고 보기 힘들기 때문이며(BTI 2022), 오히려 집권말까지 국가 권력을 강화하는 방향으로 전개되었기 때문이다. 마약과의 전쟁을 수행하면서 군부와 경찰의 권력이 강해졌으며, 강해진 권력은 정부를 비판하거나 견제하는 세력을 억누르거나 표현의 자유를 억압하는데 사용되기도 했다. 2016년 6월에 취임한 이후 마약과의 전쟁을 수행한 기간 동안, 필리핀에서 자행된 초법적 살해는 2022년 3월 기준으로 공식통계로만 6,229명에 달하며(Gita-Carlos 2022), 인권단체나 언론기관의 추산에 따르면 12,000명 이상일 것이라고 한다. 필리핀국가인권위원회는 희생자가 적어도 25,000명 이상일 것이라고 보기도 하다. 집계하는 기관에 따라 희생자의 차이가 큰 이유에는 공권력의 묵인 아래 사병이나 신분 미상의 무장괴한에게 희생된 사람을 포함하는 여부의 차이도 있다. 코로나 19 이후 제정된 “코로나-19 긴급사태법(COVID-19 Emergency Law)”은 가짜 뉴스를 이유로 정부 정책에 반대하는 언론인이나 시민사회 활동가를 구속하는 수단으로 활용되기도 했다(Conde 2020). 두테르테 대통령이 야심차게 추진하려 했던 헌법 개정이나 연방제 도입을 통한 정치체제 개편은 임기 내에 성공하지 못했다(BTI 2022).

2. 대통령 선거와 정치기문의 화려한 귀환

필리핀의 대통령 선거는 정당이나 이념보다는 인물에 초점이 맞추어지고, 당선된 대통령 개인의 성향이 필리핀 정치 전반에 많은 영향을 미친다. 이는 물론 대통령중심제 국가들에서 나타나는 일반적인 현상이라고 하지만, 필리핀의 경우 대통령의 권한이 다른 대통령제 국가들보다도 강한 것으로 알려져 있다(Shugart and Carey 1992: 148-66). 필리핀 대통령은 6년 단임제이며, 총선에서는 대통령을 비롯하여 상·하원위원, 지방자치단체장 및 의회위원이 직접선거를 통해 선출된다. 중간 선거 성격을 띤 3년차에는 상원의원의 절반과 하원위원, 지방 선출직에 대한 선거가 있다. 대통령은 연임이 가능하지 않지만 부통령은 1회에 한해서 연임할 수 있다. 2022년 5월 9일에 실시된 제17대 필리핀 대선 결과, 마르코스 전 대통령의 아들 봉봉 마르코스 주니어(Bong Bong Marcos Jr.)는 대통령, 두테르테 대통령의 딸 사라 두테르테(Sara Duterte)는 부통령으로 선출되었다. 봉봉 마르코스 주니어는 1986년 아버지 마르코스가 민중혁명(People Power) 이후 대통령직에서 물러나 미국 하와이에 망명했을 때 같이 이주했다가 아버지의 사망 이후 1991년 필리핀에 귀국했다. 그는 귀국한 지 오래되지 않아 1992년부터 자신의 고향인 일로코스 노르테(Ilocos Norte)에서 하원의원으로 당선되었다. 당시 그의 나이는 불과 23세였다. 1998년부터는 주지사, 2007년부터는 하원의원, 그리고 2016년부터는 상원의원을 역임한 뒤 지난 대통령선거에서는 부통령으로 출마했으나 근소한 차이로 낙선하였다. 이는 일반적으로 유명한 정치기문의 자녀가 어떻게 정치적 입지를 넓혀 가며 성장하는지를 대표적으로 보여준다. 사라 두테르테는 아버지의 정치적 기반인 다바오시에서 2007년에 부시장으로 선출된 것을 시작으로 2010년부터는 시장직을 수행하면서 정치적 역량을 쌓았다. 두 사람 모두 아버

지의 정치적 자산과 지역적 기반을 중심으로 성장했음을 알 수 있다. 필리핀의 정치와 선거는 인물 위주의 투표가 지속되고, 제도에 근거에 공평하게 제공되어야 할 정부의 재화나 서비스가 정치인이나 추종자의 지시에 의해 불균형적으로 분배되는 형태라는 점에서 거래주의(transactionalism)라고 언급된다(신민금 외 2022: 6).

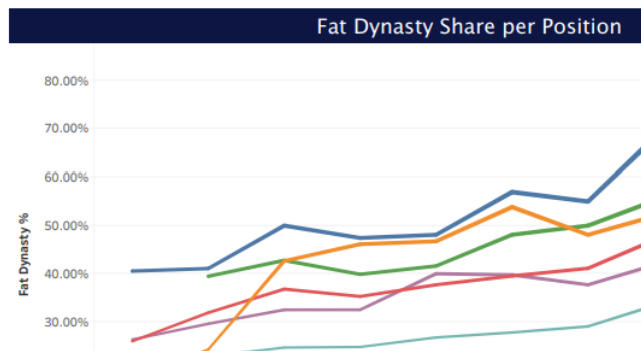
마르코스 시니어는 1965년 부패문제 척결이나 강력한 국가의 재건을 모토로 당선되었다. 그는 기존의 정치 가문과 대비하여 세계개혁과 제도 개선을 주장하며 당선되었다. 마르코스 시니어 자신은 정치 가문의 후손은 아니었지만 북부 루손이라는 확실한 지역 기반의 지지를 배경으로 하고 있었다(Butwell 1965; 신재혁&이동일 2022: 78). 두테르테 대통령 또한 이른바 ‘트라포(trapo)’라고 불리는 전통적인 가문에 대항하여 부패 척결과 부강한 국가의 기치로 들고 등장했다. 하지만 두 사람의 등장은 부패하고 무능하고 정권을 대신하여 유능하고 깨끗한 정권을 창출했다기보다는 또 다른 지주계급의 지지를 받는 세력으로 전환되었음을 의미할 수 있다(Bryant 1965; 신재혁 2022: 79에서 재인용). 정책적인 차이보다는 선심성 공약을 근거로 선거에 임하는 전략은 계속 반복되었다고 볼 수 있다. 정책이나 노선보다 자신의 득표를 위한 지역적 기반과 가문으로 이어지는 정치적 자산이 중요하게 기능했다고 볼 수 있다. 이를 증명하듯, 지역을 기반으로 정치적 자산을 쌓은 두 사람은 2022년 각각 대통령과 부통령으로 당선되었다. 페르디난드 마르코스 주니어(Ferdinand Marcos Jr.)와 사라 두테르테(Sara Duterte)의 득표율은 58.77%, 61.53%로, 27.94%를 득표한 현 부통령이자 야당 대표인사 레니 로브레도(Maria Leonor Gerona-Robredo)와 17.82%를 득표한 프란시스 팡일리난(Francis Panilinan)을 큰 격차로 앞섰다. 복싱 영웅으로 유명한 매니 파퀴아오(Manny Pacquiao)는 한 자릿수대인 6.81%의 득표율을 거두는 데 그쳤다. 제17대 대선은 필리핀에서 유력 정치 가문(political

family)의 세습이 계속되고, 정당보다는 인물을 중요시하는 등, 필리핀 정치의 전통이 지속되고 있음을 확인할 수 있는 선거였다. 마르코스 주니어는 필리핀연방당(PFP) 소속, 사라 두테르테는 라카스기독교무슬림민주당(Lakas-CMD) 소속으로, 전임 두테르테 대통령이 소속된 필리핀민주당(PDP-Laban)과는 다른 정당에서 출마했다, 대통령이 속한 정당에서 공식적으로 지명을 받은 후보가 없었고, 상원 의원 선거에서도 여당의 이름으로 당선된 사람은 적었으나, 이는 선거마다 세력이 집결되는 과정에서 새롭게 정당히 설립되거나 이합집산하는 필리핀 정치의 특징으로, 집권당이 선택되지 못한 결과로 해석하기는 힘들다, 이를 증명하듯 하원의원 선거에서는 집권당이 가장 많은 의석을 차지했다. 대부분의 정치전문가들은 당선된 대통령에 따라서 다시 정당이 재편될 것으로 예상하고 있다. 필리핀은 전통적으로 유력 정치 가문이 권력을 장악한 가운데 이번 선거에서도 그러한 경향이 나타났다. 필리핀에서 유력 정치 가문 중심으로 세습되는 비중은 2019년 중간선거 기준으로 주지사 80.25%, 의원 66.67%, 시장 53.38%에 이를 정도로 높았다(Mendoza et al 2019; 신민금 외 2022: 5에서 재인용). 직급이 올라갈수록 동시집권가문(fat dynasty)¹⁾이 차지하는 비율이 높게 나타나고 있다. 발의된 반정치가문법안(anti dynasty bill)에 대한 공청회에서 관련 연구를 수행한 멘도사 교수는 이러한 가문이 더 비대해질수록 견제와 균형 체제가 취약해져 거버넌스 체제가 악화되고 발전이 저하된다는 점을 지적했다(Ramos 2019). 지역에 기반하여 이익을 남겨 주는 방식에서는 국가 전체의 이익에 손해를 입히는 상황에서도 (Ramos et al 2019). 이권을 측근에게 나눠주는 형태를 취한다. 반정치가문법안은 선거에서 의석의 일정 비율을 정치 신인에게 할당할 수 있어야한

1) 연구를 수행한 멘도사 교수는 “fat dynasty”와 “thin dynasty”를 각각 가문의 여러 사람이 해당 지역에서 동시에 함께(sabay-sabay) 집권하고 있는 것과, 대를 이어 한 사람이 이어가는 것(sunod-sunod)로 구별하고 있다(Mendoza 2019:3).

다는 점을 골자로 했다.

Figure 2. Tracking Fat Political Dynasties over Time, 1988-201



<그림 1> 필리핀의 직위별 유력 가문 비율

(출처: Mendoza et al. 2019)

마르코스 주니어의 압도적으로 승리한 요인 중에는 30대 미만의 연령대의 압도적인 지지가 있었다. 선거가 치러질 즈음에 이미 틱톡에 120만 명, 유튜브에 2백만 명, 그리고 페이스북에 530만 명의 팔로워나 구독자를 확보하고 있었다. 이 젊은 세대는 아버지 마르코스 시대의 어두운 면을 잘 모르고 자랐으며, 마르코스 주니어는 틱톡이나 페이스북 등의 SNS를 이용하여 이 세대와 소통하려 하였다 (Guzman 2022b). 마르코스 시니어를 여전히 추앙하는 사람들은 그 시기를 황금시기라고 기억하고 재임기간 건축된 필리핀문화센터 (Philippine Cultural Center)나 바타안원자력 발전소(Bataan nuclear power plant)를 사회 발전의 상징으로 보기도 한다. 마르코스 주니어가 수십 년이 지난 지금 원자력발전소를 가동하겠다고 공언한 것은 이러한 향수의 복원이라고 해석할 수 있다. 하지만 바타안 원자력

발전소는 외부 차관을 받아 건설되었으나 가동 자체도 못한 사례로 남아 공적개발원조가 부패로 이어지는 고질적인 문제를 대표하게 되었다. 마르코스 주니어는 공식적 자리에서 역사는 연구자의 몫이라는 말만 덧붙였을 뿐(Guzman 2022b), 아버지 임기 동안 있었던 인권 침해나 부패 문제에 대해 인정할 적이 없었다.

마르코스 주니어는 SNS 활용, 정책대결 지양, 아버지 마르코스 대통령에 대한 부정적인 여론 회피, 두테르테 진영과의 연대 등의 선거 전략을 통해 구사하여 승리하였다. 높은 지지율을 자랑하는 두테르테 대통령의 딸 사라를 부통령 후보와 러닝메이트를 구성한 것도 승리요인으로 꼽히고 있다. 유세기간동안 마르코스 주니어는 두테르테 대통령의 정책을 대부분 승계하겠다고 약속했다. 사라 두테르테는 초기 대선 후보 여론조사에서 1위를 차지할 정도로 유력한 후보 중 하나였고 이번 부통령 선거에서도 2위 후보보다 3배 많이 득표했으며, 특히 40대 초반으로 젊다는 점 등에서 2028년 대선의 가장 유력한 후보로 거론되고 있다. 금번 대선은 필리핀 정치의 전통 지속, 권위주의로의 회귀 가능성 증대, 사라 두테르테의 미래 점점 등의 의미를 가지나, 고물가·실업·빈곤 등 필리핀이 직면한 과제 해결을 위한 논의는 미흡했다고 볼 수 있다(신민금 외 2022). 코로나 19 이후의 팬데믹이 오히려 빈곤층의 경제상황을 악화시켰으며 이는 사회 개혁을 달성할 수 있는 ‘강한 지도자(strong man)’를 원하는 것으로 이어졌다고 볼 수 있다. 필리핀을 강한 국가(strong state)로 보는 것에 대해서는 여러 반론이 있지만, 최소한 강한 지도자에 대한 이미지 만들기는 효과를 발휘하고 있는 것처럼 보인다. 반면에 직전 부통령이었으며 진보 진영이나 시민사회를 대표했던 로브레도의 득표율이 당선자에 비해 지나치게 낮았던 점은 민주주의나 인권의 가치를 옹호하는 사람들에게는 뼈아픈 결과였다. 대부분의 분석에서 가짜 뉴스나 SNS를 통한 이미지 만들기, 매표 행위, 그리고 언론 자

유의 제한 등을 또는 매표 행위를 패인으로 지나치게 강조하는 것은, 진보 진영과 대중의 정서 간에 괴리가 크다는 점을 보여주고 있다.

3. 가문의 복원과 기억의 세탁

마르코스 주니어는 독재자 마르코스 전 대통령의 유해를 마닐라 영웅 묘지로 안장했을 뿐만 아니라 최근에는 마르코스 전 대통령 시절에 대한 미화는 물론 1차 시민혁명(EDSA)으로 박탈당했던 권력과 재산을 되찾는 복권 운동을 시작했다. 전임 두테르테 대통령은 대선 선거운동 때 약속한대로 마르코스 시니어를 국립묘지에 안장했다. 이 사안에 대하여 반대하는 그룹이 집행 중단을 요구하는 소송을 냈으나, 2016년 11월 8일 대법원은 국립묘지인 “국가영웅묘지 (Libingan ng mga Bayani)” 매장을 거부할 법이 없다며 이장을 결정했고, 11월 18일 고향인 바타(Batac)에 매장되어 있던 그의 시신은 국립묘지에 옮겨졌다. 대법원은 전쟁영웅이며 국가수반인 마르코스 와 야만적 독재자 마르코스는 구별되어야 하며, 후자에 대한 평가는 역사학자의 몫이라고 했다. 이에 대해 금번 사법부의 결정이 역사를 서술하는 하나의 작업이며 대중의 집단 기억을 만드는 과정임을 무시하는 처사라는 비판이 있었다(Gatamaytan 2020: 380). 마르코스 시니어가 국립묘지에 안장된 것은 단순히 죽은 사람의 이미지 전환으로서 의미만 있는 것이 아니라, 그의 아들 마르코스 주니어가 정치적 유산을 활용하여 대통령급으로 성장한 사건으로 해석할 수 있다 (Masangkay et al. 2016).

마르코스 주니어가 그의 아버지와 똑같은 방식의 정치를 할 것이라고 보는 사람은 많지 않다. 정치 영역에서 그 동안 보여 온 그의 정치적 색깔이 분명하지 않았기 때문이다. 하지만 적어도 필리핀에서의 가문정치가 더 굳건해진 것을 보여주고 있다. 언론과 학계는

이번 선거를 민주주의의 위기라고 표현한다. 그리고 이 상황에 대해 대중이 가짜 뉴스에 세뇌당한 결과라고 해석하는 시각이 많다. 하지만 정작 국가의 권위, 질서, 안전 등을 우선시하고 동조하는 대중이 많은 것에 대한 원인은 제시하지 못하고 있는 듯하다. 이른바 엘리트 민주주의자가 일반 대중을 “바보 유권자(bobotante)”나 “군중(masa)”으로 치부하면서 실제 유권자가 원하는 바를 이해하지 못한다는 비판이 나오기도 한다(Ong 2022). 마르코스 주니어는 자신과 그의 가족이 엘리트 민주주의자의 피해자라고도 했다. 그는 필리핀이 과거의 전성기 때처럼 세계에 다시 알려지기를 희망한다고 했다. 하지만, 그의 인식과는 다르게 공공의 투명성이나 부패를 줄여 좋은 거버넌스 체계를 만들려는 필리핀의 국가적 노력은 두테르테 정부부터는 우선순위에서 밀렸다. 국제투명성기구(Transparency International)의 투명성 순위에서 필리핀은 아키노 대통령 재임기간 동안 이전의 134위에서 95위까지 올랐으나, 2022년에는 다시 117위로 내려 앉았다. 과거에 대해 인정하지 않거나 이전 정부와 차별되는 것을 보여주지 않으면 신정부 역시 과거 권위주의 시기의 역사를 세탁하려고 노력하는 것으로만 해석될 수 있다. 마르코스 추종자는 과거 독재시기에 대한 비난이 이른바 아키노 가문과 그를 지지하는 ‘노란것들(dilawan)’²⁾이 과장하는 내용이라고 인식하며 마르코스 시니어 시기를 필리핀의 ‘황금기’라고 생각하고 있다(Talamayan 2021: 274). 해당시기에 인프라 건설과 관련한 대규모 프로젝트도 많았고, 국가의 통제가 강해 치안이 좋았다고 본다. 특히 대통령이 하야한 이후에도 서민들의 삶이 나아진 바가 없었으며 치안은 더 불안하고 범죄가 늘었다는 것이 강한 지도자의 복원을 염원하는 노스텔지어의 배경이

2) 딜라완(dilawan)은 노란색을 뜻하는 ‘딜라우’에서 파생된 것으로 자유당(Liberal Party)이 노란색을 쓰는데서 유래했으나 두테르테 정부에서부터 아키노 가문을 폄하하는 말로 주로 사용되기 시작했다.

라고 한다. 마르코스 주니어는 “우리는 다시 위대한 국가를 만들어야 한다(we shall make this nation great again)”고 반복적으로 공언했다. ‘다시’라는 그의 말을 보면 마르코스 시니어 시기를 필리핀이 가장 위대했던 시기라고 이야기하는 추종자들의 인식과 궤를 같이 하는 것을 알 수 있다. 필리핀의 역사를 명암으로 구분했을 때, 마르코스 지지자들은 마르코스 시기를 ‘명’, 그리고 그의 퇴출을 ‘암’으로 보고 따라서 그의 복원을 필리핀이 다시 맞붙 ‘명’으로 바라본다 (Salazar 1983; Talamayan 2021에서 재인용). 마르코스 추종자들의 SNS에서 세계에서 가장 똑똑한 사람으로 기네스북에 오른 사람이라던가, 마르코스가 계속 재위에 있었다면 미국보다 경제수준이 높았을 것이며, 마르코스 시기가 가장 평화로운 시기였다는 등의 팩트 자체가 의심스러운 정보가 공유되는 것도 이러한 맥락이다.

마르코스 재임기간이었던 1965년 5억9900만 달러였던 부채는 하야직전에는 283억으로 치솟아 당시 GDP의 80%가 되었다(Guzman 2022a). 아버지 마르코스의 경제정책을 부활하는 움직임에 대해서 대중들의 감정을 흠치거나 잘못된 노스텔지어를 이용하는 것이라는 지적이 있다(Punongbayan 2023; Talamayan, 2021). 마르코스에 대한 향수가 다시 만연한 것에 대해서 마르코스 시기의 정실주의(cronyism) 역시 복귀할 것을 우려하기도 한다. 마르코스의 측근이 정부 요직을 차지하고 차관에 의존해 사업을 키웠으나 대통령의 추방 이후 부채를 갚지 못해 파산하는 정부 기업이 많았기 때문이다 (Tuano & Cruz 2021; Masigan 2022). 이번 선거에서 마르코스와 두테르테 가문이 당선된 것은, 권위주의 체제에 의존한 정치가문이 연속되면서 부패에 의해 재정이 충당되며, 속임수와 가짜 정보로 가득할 뿐, 빈곤 감소나 일자리 창출, 국가 발전은 뒷전이 되는 일이 구조화되는 것이라는 신랄한 비판을 받기도 한다(Mendoza 2022; Arguelles 2022)

신정부는 두테르테 대통령 시기의 마약에 대한 대응을 지지한다는 입장이지만 주로 교육과 재활에 집중할 것이라는 점에서 다를 것이라고 강조했다. 내무및지방정부부(DILG, Department of Interior and Local Government)는 이른바 “생활안전, 마약회피(BIDA, *Buhay Ingatan, Drog'y Ayawan*)” 프로그램을 표방하며 불법마약을 줄이고 지역사회를 기반으로 재활프로그램을 공급하는 것에 주력한다고 발표하였다(Sunstar 2022/11/28). 하지만 전임 두테르테 대통령 시기에 행해진 마약과의 전쟁 프로그램에 대한 확고한 입장이 없거나 새로운 지침이 없다면 초법적살인(extrajudicial killing)은 계속될 것이라고 시민사회는 보고 있다(Strangio 2022, Santos 2022). 필리핀은 두테르테 정부 재임시기 국제형사재판소로부터 초법적살인에 대한 조사가 진행되자, 2019년 3월 국제형사재판소에 관한 로마 규정에 따르는 것을 철회한바 있다. 국제형사재판소가 철회이전의 사건에 대해 조사할 수 있다고 하자, 마르코스 주니어는 부정적 입장을 표한바 있다. 요컨대 전임정부와 같은 형태의 공격적인 ‘전쟁’은 약화될 수 있을지언정, 공권력에 의한 폭력의 남용은 지속될 가능성은 크다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 필리핀 경제: 코로나19로 인한 경제타격의 회복과제

1. 필리핀 경제 특성과 코로나 19의 타격

필리핀은 코로나19가 유행한 뒤 2020년에는 마이너스 9.5%의 경제성장률을 보일 정도로 심각한 타격을 입었다. 동남아시아에서 최악의 경제 후퇴와 사망률을 보인 나라 중 하나가 되었다. 2006년 이후 높은 경제성장률을 보여 26.6%이었던 빈곤율이 2018년에는

16.6%까지 낮아졌지만, 경제는 급속도로 후퇴하여 2021년 1월 기준으로 불완전고용율이 16%에 달해, 10년 이상 호황을 누리던 필리핀 경제에 매우 절망적인 결과를 안겼다. 2020년 여론조사 기관 SWS (Social Weather Station)에 따르면 자기 자신을 주관적으로 가난하다고 평가한 비율이 48%에 달할 정도로 빈곤에 대한 체감은 객관적인 지표보다 더 높다(CNN 2020/12/14). 어느 정도 경제가 회복된 2022년에 필리핀 통계청이 발표한 빈곤율은 18.1%이었지만, SWS의 3분기 조사에서 49%의 필리핀인이 자신을 가난하다고 평가했다. 이는 2021년 통계에서보다 높아졌으며 새 정부 출범 이후에도 큰 변화가 없었다(Ku 2022). 정부의 경제 지표에서는 코로나 19이후 약간의 경제 회복이 있었지만 개인의 체감에서는 여전히 빈곤률이 높음을 알 수 있다(Palatino 2022c).

코로나19의 타격이 시작된 2019년의 GDP 성장률은 5.9%로 전년대보다 낮아졌고, 필리핀 GDP의 3/4를 차지하던 가구소비가 2020년 15.5% 감소했으며 실업률이 2019년 5.1%에서 2020년 17.7%까지 치솟았다. 또한 필리핀 GDP의 큰 비중을 차지하는 해외송금액이 2020년 4.2% 하락했다. 전세계 25%를 차지하는 필리핀 선원이 이동 제한에 묶임에 따라 이들의 송금액이 20% 이상 하락했다. 2020년에만 육십만 명이 넘는 필리핀 해외 이주노동자는 직업을 잃고 귀국했어야 한다고 한다(BTI 2020).

2022년 필리핀은 국내 수요 증가에 힘입어 예상보다 빠른 성장을 보였다. 코로나19로 인한 봉쇄가 완화되면서 관광이 재개되면서 고용률도 높아진 것이 원인 중 하나였다. 국내수요증가와 함께 서비스업의 증가도 이러한 성장의 원인이 되었다(BTI 2022). 세계은행은 연말에 2022년 필리핀 경제 성장률을 7.2%로 추산했다(Royandoyan 2022). 노동참가율이 올랐고 전년도 8.9%의 실업률이 2022년 9월에는 5%까지 낮아졌다. 반면, 송금은 증가했으나 수출은 전체적으로

감소했고, 정부 지출도 줄었으며, 물가 상승률은 5.4%까지 올랐으며 페소 가치는 하락했다. 대체로 좋은 전망을 나타내지만 세계적인 인플레이션의 여파는 경제 성장을 위축시킬 것이라 전망되고 있어 신 정부는 이에 대한 충격을 최소화하는데 집중하였다.

2. 새정부 출범 이후의 경제 기조

마르코스 주니어는 임기 첫해의 국정연설(SONA, State of the National Address)에서 재임 기간 동안 GDP가 6.5 ~ 8% 성장하는 것을 목표로 내세웠다. 2023년에서 2028년까지의 필리핀개발계획(PDP, the Philippine Development Plan)에서는 필리핀에서 가장 취약한 식량, 에너지, 운동 분야를 개발 우선 분야로 상정하고 있다 (Valente 2022; DOF 2022). 이를 반영하듯 2023년 확정된 예산에서 교육, 인프라 개발, 보건, 농업, 사회안전망과 관련된 예산이 최우선 순위에 반영되었다.

1) 인프라 확충의 계속

두테르테 정부부터 이어진 인프라 구축사업은 신정부에서도 계속 추진되었다. 아시아개발은행(ADB)이 지원한 남북통근철도시스템(North-South Commuter Railway System)이나 마닐라의 주요 도로인 에드사(EDSA)의 인도를 개선하는 작업이 계속되었다. 마르코스 주니어 정부는 임기동안 두테르테의 인프라 확충 정책을 계승해 낙후된 인프라 개선, 외국인투자유치 확대, 제조업 육성 등을 추진할 것으로 보인다. 일명 ‘빌드, 빌드, 빌드(Build, Build, Build)’로 불리는 두테르테 정부의 인프라 확충 정책을 이어받아 특히 도로·철도·공항·항만·교량 등 교통 인프라 구축 사업에 주력할 것으로 예상된다(신민금 외 2022). 이전 정부에서는 6년(2016~22년)간 인프라

부문에 8조 4,000억 페소(약 1,682억 달러)를 지출하고자 했으나 코로나19로 인하여 완료되지 못한 프로젝트가 많았다. 마르코스 주니어는 ‘빌드, 베티, 모어(Build, Better, More)’를 표방하며 인프라 개발에 더욱 매진할 것임을 천명했다. 신정부는 부족한 재정을 감안해 공적개발원조(ODA)와 민관협력(PPP) 등을 적극 활용할 것으로 예상되나, 시민사회에서는 원조로 인한 인프라 건설이 외채를 증가시킬 뿐이라고 지적하고 있다(Palentino 2022a). 국민의 단결을 반복적으로 호소하지만 개발의 이익이 노동자나 소농에게는 부정적인 영향만 있을 것이라는 점이다. 특히 아버지의 재임기간 동안 식량이 안정적으로 확보되었다는 이야기는 팩트 자체가 틀렸다고 비판하고 있다(Palentino 2022b). 필리핀의 물가 상승률이 8%에 달했다는 통계청의 발표 이후 그 사실 여부에 의문을 표시한 대통령은 물가 상승의 주범이 지나친 수입 의존에 있다고 보고 ‘수입대체’를 경제의 기초로 하겠다는 의지를 표명하기도 했다(GMA 2022/12/06). 그러나 신정부의 경제정책이 전임 정부의 정책을 계승한다고 했을 뿐, 구체성이 떨어지며 원칙과 노선이 불분명하다는 지적이 많다(Pesek 2022, Guzman 2022a, Aljazeera 2022/07/25). 원유 확보를 위해서 러시아와 협상하면서 국익이 다른 것보다 우선이며 누구든 필리핀과 거래할 수 있다고 이야기한 것은 최근의 국제정치 상황을 고려했을 때 오히려 국가 신인도를 낮추는 것이라고 평가되기도 했다(Pesek 2022).

2) 투자환경 개선과 에너지 정책

신정부는 기존 두테르테 정부의 정책 기조를 승계하여 투자환경 개선을 위한 규제 개혁 및 시장 개방을 지속할 것으로 보였다. 두테르테 대통령이 재임하던 2021년 12월에 있었던 ‘소매자유화법(RTLA, Retail Trade Liberalization Act)’, 2022년 3월의 ‘공공 서비스법(PSA, Public Service Act)’, 그리고 ‘외국인투자법(FIA, Foreign

Investment Act)’의 개정으로 인하여 외국 소매업체에 대한 최소 납입 자본금 요건이 크게 완화되었고, 85년 만의 ‘공공 서비스법’ 개정을 통해 통신·항공·국내 운송·철도 등의 산업 분야에서 외국인의 지분 소유를 기존에 40%까지만 허용하던 규정이 철폐되었다. 또한 기존의 ‘외국인투자법’에서는 납입 자본금이 20만 달러 미만인 중소기업의 경우에는 외국인 소유가 불가했으나, 해당 법의 개정을 통해 과학기술부가 지정한 첨단기술 활용 기업, 스타트업, 그리고 최소 15명의 필리핀인을 고용한 기업의 경우 최소 납입 자본금 10만 달러 요건을 충족하면 외국인 소유가 가능하도록 하였다(신민금 외 2022).

마르코스 주니어 정부에서는 탄소배출 감축 및 전력난 해소를 위해 신재생에너지를 대폭 확대하고 광업 발전을 도모할 것으로 예상되며, 특히 이 과정에서 원자력 발전을 강조할 것으로 보인다. 신정부는 수력·지열·풍력·태양광 등 신재생에너지를 활용한 발전을 확대하고, 특히 부족한 전력을 확보하고자 바타안원자력발전소를 보수해서 가동하고 원전을 추가 도입할 것이라 하였다(Yuichi 2022). 필리핀에서는 1958년 필리핀원자력위원회가 설립되었으며 마르코스 대통령은 중동발 오일쇼크가 있었던 1973년 원자력 발전소를 짓기로 결정했다. 하지만 시간이 지나면서 추정된 예산은 한없이 늘어났고, 생산 전력 규모는 축소되기 시작했다. 우여곡절 끝에 1984년 발전소는 완공되었지만, 1986년 마르코스는 시민혁명에 의해 축출되었고, 당해에는 체르노빌 원전 사고가 있어 여론도 좋지 않아 새로 집권한 아키노 대통령은 원전을 가동하지 않기로 결정했다. 발전소는 가동하지 않지만 천문학적으로 불어난 외채를 상환해야할 의무는 계속되었기 때문에 원전은 애물단지가 되었다. 더욱이 원자력발전소가 위치한 바타안 지역은 지진 위험지역이며 1991년 실제 폭발한 피나투보 화산과 멀리 떨어져 있지 않다. 두테르테 대통령은 2022년 2월 전력 부족을

해결하고 화력발전 비중을 낮추는 것을 이유로 원전 사업 재개를 승인했다.

2022년 4월, 두테르테 대통령이 추진한 ‘전기차산업발전법(EVIDA, Electric Vehicle Industry Development Act)’은 전기차 산업 발전을 위해 전기 자동차 관련 인프라에 대한 지원과 전기차 구매자에 대한 혜택을 골자로 하고 있는데, 마르코 주니어 정부 역시 ‘전기차산업발전법’을 토대로 탄소배출 감축 및 유가 상승에 대응하기 위해 전기차 산업에 집중 육성할 것으로 전망된다. 필리핀 정부가 2016년부터 시행 중인 자동차산업부활전략(CARS, Comprehensive Automotive Resurgence Strategy)에 따라 최소 생산대수, 부품 현지생산 요건 등을 충족하는 3개 자동차 모델에 대해 6년간 총 270억 페소(약 5억 1,500만 달러)의 세제 혜택 지원을 받게되며, 도요타자동차와 미쯔비시자동차가 지원 대상으로 선정되어 각각 1개 모델을 생산하기 시작했다. 또한 두테르테 대통령은 2022년 4월에 유가 상승에 대한 대응책으로 전기차 수입관세(현행 30%) 폐지안을 승인했다(Ochave 2022).

3) 코로나19이후 경제회복과 비공식부문의회복탄력성(resilience)

코로나19의 국가별 경제 여파를 생각할 때, 필리핀은 국가 경제의 두 축인 BPO(Business Process Outsourcing) 산업과 이주노동자의 송금이 큰 피해를 입을 것이라고 예상되었다. BPO 산업 부문에만 130만 명의 노동자가 종사하고 GDP의 9%를 차지하는 것을 고려하면 밀집공간에서 일하는 콜센터 노동자의 근로를 제한했을 때 전체 국가 경제에 미치는 영향이 클 것은 명백했다. 재택근무 등으로 전환할 수도 있었지만 전세계 인터넷 속도 측정국 139개 국가에서 104위를 할 정도로 필리핀의 전반적인 인터넷 접근 사정이 좋지 않았다. 이러한 이유로 필수인력위주로 일하고, 사회적 거리를 유지하며, 임시숙소 제공이나 집까지 셔틀을 제공하는 조건으로 BPO 분야는 예외적 허용부

문에 포함되었다(Oxford Business Group 2022).

코로나19가 본격화된 2020년 해외이주노동자중 귀국한 숫자는 79만 명이 넘었으며 이 중 70% 가량은 중동지역에서 돌아왔다. 2020년에 출국한 노동자는 약55만 명으로 전년도에 비해 75% 감소한 숫자였다(IOM 2021). 코로나19 직전인 2019년 기준으로, 해외노동자가 송금한 339억 달러는 GDP의 10% 정도를 차지했다. 국가경제에서 송금액 규모는 외국인직접투자(FDI)보다 크기도 하며 송금에 부과된 세금은 국가 수입의 큰 비중을 차지하기도 한다. 외국인 노동자의 귀환은 필리핀에서의 실업률을 더 높아지게 했으며, 귀국한 노동자의 생계문제는 또 다른 사회문제가 되기도 했다. 귀환자를 위한 직업 교육이나 창업 컨설팅 등이 정부에 의해 공급되었으나 이들을 위한 재정도 충분하지 않았고 대부분의 지원이 일시적이라는 점에서 한계가 있었다(Kang et al. 2022: 13). 다행히 코로나19 상황이 호전되면서 2021년에는 해외이주노동자 숫자가 전년배비 5.1% 증가했고, 2022년에는 4% 증가했다고 한다. 오히려 타국에서 의료 인력에 대한 수요가 늘면서 필리핀 노동자가 의료 부문에서 해외로 많이 이주했던 것으로 보인다(Business World 2022/04/21).

코로나19와 관련하여 강력한 봉쇄 정책을 폈던 필리핀에서는 빈곤층이나 비공식부문 종사자에게 더욱 혹독했던 것으로 평가되었다. 봉쇄가 한참이던 2020년 8월 기준으로 건설부문 노동자는 56%, 대중교통부문은 52%가 일자리를 잃었다고 하며, 여성들의 미용, 세탁, 소규모 소매, 노점상 등에서는 심각하게 타격을 입었다고 한다(Fallesen 2021). 코로나 회복과 관련되어 필리핀에서 시도된 노력 중에는 지역사회 차원에서 식품이나 생필품을 기증 받아 공유하는 커뮤니티팬트리(community pantry) 프로젝트가 있었다. 코로나19로 인한 봉쇄령 당시에는 긴급 자금을 전달하는 ‘아유다(ayuda)’ 프로그램이나 비공식 부문 노동자에게 현물을 지급하는 방식이 주를 이루었으

나, 한정된 정부 지원을 벗어나 생활필수품을 서로 나누는 방식으로 생활경제를 회복하는 방법으로 전환되었다(Gozum et al. 2022). 하지만 대부분의 정부 정책에서 '비공식부문'을 정의하는 것도 불분명했고 일시적인 미봉책에 불과한 것이 많아, 사람들의 이동을 지나치게 제한한 것을 보완하기에는 턱없이 미진했다.

IV. 필리핀 외교: 노선이 불분명해진 '독립외교'

1. 독립외교의 계속

두테르테 집권기 동안 필리핀 외교는 친미 위주의 정책에서 친중 노선을 포함하여 독립외교를 표방했다는 점에서 이전 정부와는 매우 달랐다. 하지만 남중국해에 대한 중국의 영유권 주장에 대해서 뚜렷이 반대하지 않았던 필리핀 정부의 입장은, 주변 동남아국가 뿐만 아니라 서구 국가에 불안감을 갖게 하였다. 두테르테 대통령 재임 시기인 2016년 7월 남중국해 대부분에 대한 중국의 영유권 주장이 법적 근거가 없다는 국제상설중재재판소의 승소 판결이 있었지만, 필리핀은 중국에 판결 이행을 요구하는 대신 경제적 실익을 얻는데 주력했다. 헤이그 국제상설중재재판소는 중국이 주장하는 9단선이 법적 근거가 없다는 결론을 내렸지만 필리핀은 이 결정을 적극적으로 활용하지 않고 중국과 마찰을 피하는 방향으로 선회하였다. 중국과 러시아에 우호적인 태도를 취하면서 자신의 주요 정책인 인프라 구축에 필요한 재정을 후원받는 것이 기조였다. 신정부 역시 두테르테 정부와 같이 남중국해 영토 분쟁은 최소화하고 경제협력을 우선 순위로 두는 전략으로 중국과의 협력을 강화할 것으로 전망되고 있다. 중국은 필리핀의 최대 교역 대상국이며, 중국의 일대일로 추진

이후 인프라 분야에서의 양국간 협력도 늘어나고 있다. 필리핀이 중국과 수교를 맺은 1975년은 마르코스 시니어의 재임 시기이다. 1974년 어머니 이멜다 여사와 마르코스 주니어는 대통령의 사절로서 중국 땅을 밟아 마오쩌둥을 만난 특별한 기억이 있다. 마르코스 가문의 정치적 근거인 일로코스 북부 지역은 오랫동안 중국과 교역하는 중심지였으며 새롭게 부상하는 이른바 ‘해양실크로드 이니셔티브(Maritime Silk Road Initiative)’의 주요 파트너가 되어 왔다(Heydarian 2022). 마르코스 주니어는 대선 후보로 나선 이후 중국 대사와의 면담을 가지는 등 이전 정부의 친중 정책을 계승하는 듯한 행보를 취했다. 취임이후 필리핀-중국 수교체결 47주년 기념식에서 마르코스 주니어는 “두테르테 대통령이 시작한 독립외교(Independent Foreign Policy)를 계속하고 이는 국익에 최선이며, 중국뿐만 아니라 전세계 모든 우방국에게 이로울 것”이라고 했다(Malindong-Uy 2022). 그러나 중국의 경제적 영향력이 확대되는 것을 불편해 하는 경제 전문가가 늘고 있으며, 마약 밀수가 증가하고 온라인 카지노가 확산되면서 대중 사이에서 반중 정서가 강해지고 있는 것도 사실이다. 특히 2019년 중국 민병 어선이 필리핀 어선을 들이받아 침몰시킨 이후에는, 중국에 대한 대중의 신뢰도가 33%까지 하락했다(Heydarian 2022). 2022년의 여론기관인 펄스 아시아(Pulse Asia)의 통계에 따르면 90%의 필리핀인이 미국을 신뢰하는 것에 비해 30%만이 중국을 신뢰한다고 답을 했다고 한다(Tomacruz 2022).

실제로 두테르테 식의 독립외교노선이 실질적인 경제적인 실리를 얻게 했느냐에 대해서는 여러 논란이 있다. 중국이 인프라 구축에 필요한 재정을 지원하는 것은 생각보다 크지 않았고, 외국인직접투자(FDI)에서 중국이 차지하는 비율은 2021년 기준으로 1.12퍼센트에 지나지 않았으며, 대중 무역적자는 지속해서 커졌다고 한다(Balboa 2022). 경제적 실리를 제대로 얻지 못한 채 해역에 대한 중국의 공격적

인 행보를 방어하지 못했다는 점에서 ‘중국으로의 중심축 이동(pivot to China)’정책은 실패했다고 평가받기도 한다(Heiduk et al. 2022). 신 정부의 외교 정책이 이전 정부와 유사할 것이라고 보고 있지만, 중국과 서구 우방국가 사이에 균형을 이룰 것이라고 예상하는 전문가들이 많다(Balboa 2022). 같은 ‘독립외교’를 표방하고 있지만 친중국 일변도에서 벗어나 전통적 우방국가와도 관계를 회복할 것이라 보는 것이다(Heiduk et al. 2022). 실제로 마르코스 주니어의 즉위 직후, 블링켄 미 국무장관과 해리스 부통령이 필리핀을 방문하여 필리핀 정부에 대한 지지를 약속했으며, 마르코스 주니어 역시 중국과의 영토 분쟁에서 수세적으로만 있지 않을 것이라고 공언했다. 신정부는 부통령으로 당선된 사라 두테르테를 본인이 원하던 국방부가 아닌 교육부 장관에 임명했으며, 국방부 장관에는 친미 성향으로 분류되는 퇴역군인 호세 파우스티노 주니어(Jose Faustino Jr.)를 선택했다. 외교와 국방에서 오랜 베테랑을 선발한 것을 두고 필리핀의 외교 방향을 보여주는 상징으로 해석하는 입장이 많다. 자신이 임명되기를 바랐던 사라 두테르테를 뒤로 하고 선택된 호세 장관은 중국과의 영토 문제에서 강건한 입장을 취했던 인물이다. 외무부 장관에는 주유엔 대사였던 엔리케 마날로(Enrique Manalo)를 임명하였는데, 1979년부터 외무부에서 일하기 시작한 그는 외무와 국방에서 서구 우방과 좋은 관계를 유지해 왔으며, 유엔 대사로 일하던 시기에 우크라이나 전쟁관련해서 확고하게 우크라이나를 지지하는 입장을 표명했던 바 있다. 이러한 변화에 반응하듯, 미국 바이든 대통령은 필리핀 대선 직후 가장 먼저 축전을 보낸 정상 중 하나였고, 1995년 미국 법정에 의해 인권침해 피해자에 대해 배상할 것을 선고받았으나 실행하지 않아 미국 비자를 받는데 제약이 있었던 마르코스 주니어에게 미국 입국시 면책특권을 부여했다. 이러한 조치가 없었다면 마르코스 주니어는 미국 방문 자체에 문제가 될 수도 있었다.

결국 신정부가 전통적 우방국과의 관계를 회복하되 중국과의 우호적 관계는 지속하고자 하는 노선은, 남중국해 문제를 두고 시험에 들 것으로 보인다. 점점 극을 치닫는 미중관계, 우크라이나 전쟁에 대한 입장, 그리고 대만과의 관계 정립 등, 지정학적으로 필리핀이 양쪽에 모두 우호적이기에는 상황이 녹록지 않다. 오히려 안보 이슈에 대해서는 미국을 비롯하여, 일본이나 호주 등의 국가를 우선해야 한다는 의견이 다수이다. 마르코스 주니어는 영토나 주권에 대해 강조했다며, 중국과의 일대일로 정책을 대표하는 49억달러 규모의 철로건설 프로젝트와 관련하여 재협상을 천명하는 등, 새로운 관계를 정립하려는 노력을 보이고 있다. 2022년 국정연설에서 마르코스 주니어는 자신의 ‘독립외교’ 정책에 대해서 “모두에게 친구이며, 누구에게도 적이 아닌” 나라를 만드는 것이라 정의했다(Rocamora, Joyce Ann L. 2022). 두테르테 정부보다는 아버지 마르코스의 뒤를 따라 지정학적 이익을 최대화하는 차원에서 독립외교를 표방하고 유럽국가에도 외연을 확장할 것으로 예상되고 있다. 전통적으로 미국에만 의존하던 외교 정책에서 벗어나 약소 권력이지만 강대국과 전략적 관계를 통해 이익을 극대화하는 전략을 폈던 마르코스 시니어의 정책에 대해서 ‘서발턴 현실주의(subaltern realism)’라고 명명되기도 한다(Heydarian 2022). 마르코스 주니어가 취임 직후 인도네시아나 싱가포르를 방문한 점은 글로벌 정세에서 동남아시아의 위상을 굳건히 하기 위한 시도이며, 미국과 중국을 향한 태도도 변하고 있다고 해석하기도 한다(South China Morning Post 2022/09/27; Manhit 2022). 중국에 대한 호의적인 태도의 지속과 영토 수호 의지를 천명한 것 중, 어떤 기조가 더 중심이 되어야 할 지는 지켜볼 일이다. 명목상으로 신정부는 “규범 중심 국제질서(rules-based international order)”를 원칙으로 할 것임을 밝혀 미국이나 일본과 같은 자유민주주의 가치를 우선시한다고 강조했다. 마르코스 주니어의 입장은 2016년의 국제사법재판소의 중재가 필리

편에 적용되지 않으며 중국과의 양자 협의가 중요하다고 말하면서 방향이 모호해 졌다. 국가적 명분 싸움 이전에 마르코스 가문 및 일로코스 지역이 오랫동안 중국과 교역을 해 오며 실리를 쌓아온 것을 고려해보면 오히려 명분보다 사적인 관계와 경험이 더 중요한 판단 기준이 될 가능성도 높아 보인다. 중국과의 실리는 계속 취하되 미국이나 서방 국가와 관계를 회복하는 일이 어떻게 동시에 가능할지 향후 전개를 지켜볼 필요가 있다. 이러한 전략의 또 다른 시험대는 미국과의 군사협정의 복원이 될 것이다(Lischin 2022). 전임 두테르테 대통령 시기에는 1998년 체결된 방문군지위협정(VFA, Visiting Force Agreement)이나 2014년에 체결된 국방협력강화협정(EDCA, Enhanced Defense Cooperation Agreement)을 무력화하는 발언을 하면서 양군간의 군사 관계가 흔들리기도 했다. 신정부는 미국은 특별한 동반자임을 강조하며 VFA는 지속되기를 바란다고 언급했다. 2022년 9월 미국을 방문하여 바이든 대통령을 만난 자리에서 마르코스 주니어는 “우리 권역의 평화를 유지하는 미국의 역할에 대해 특히 필리핀은 고마워해야한다”고 강조했다(Banlaoi 2002).

V. 한국과의 외교 및 경제협력: 인프라 건설에의 참여

필리핀 코로나19의 여파와 글로벌 경제상황 악화로 인한 물가 상승을 잘 조절한다면 2010년대부터 달성한 고성장을 지속할 수 있어, 필리핀은 여전히 한국에 유망한 시장으로 활용될 수 있을 것이다. 9월에 있었던 양국간 외교장관회담에서 원자력발전과 에너지 분야에서 협력을 약속했으며, 방산관련 성과를 이어갈 것을 협의했다. 신임 마르코스 대통령은 2022년 11월 윤석열 대통령과의 정상회의에서 자국의 원자력발전소 재개와 관련하여 한국과 협력하기를 기대했으며,

스마트시티를 포함한 인프라 확충에 한국 기업이 참여할 수 있도록 지원을 당부한다고 했다(최인아 외 2022). 필리핀은 한국의 주요 방산 수출국으로 필리핀 군 현대화계획에 따라 활발한 협력을 계속하고 있으며, 해양 안보를 위한 ‘한-필리핀 해양대화(ROK-Philippines Maritime Dialogue)’가 2022년 9월에 출범한 바 있다. 한국 정부가 해양 관련 정례 대화를 설립한 것은 동남아 국가와는 처음이며 양국 간 안보, 경제, 환경 등에 대한 협력을 목적으로 한다고 밝히고 있다 (쉬핑뉴스넷 2022/09/21).

한국과 필리핀은 2019년 한-필리핀 FTA 추진에 합의한 후 2021년 10월 한국은 전체 품목 중 94.8%, 필리핀은 96.5%의 관세를 철폐하기로 합의한 바 있으나, 2022년 말 기준으로 여전히 공식 서명과 발효를 기다리는 단계이다. FTA가 발표되면 한국 입장에서는 특히 자동차 수출 경쟁력이 높아질 것으로 기대하고 있다. 양국은 경제·사회 인프라 확충, 제조업 역량 강화, 신재생에너지 보급 확대, 인적 역량 강화, 디지털 경제로의 전환 등에서 협력이 기대된다. 2022년 10월, 한국의 현대건설과 롯데건설 등은 필리핀 인프라 건설 사업 중 규모가 큰 필리핀 남북부도시철도사업을 수주하였다. 현대건설은 2020년 이미 북부 구간에 대한 사업도 수주하여 공사를 진행 중에 있다. 필리핀 남북부도시철도는 스페인과 미국 식민지 시기에 처음 건설된 이래, 일본, 중국, 한국 등 다양한 외국 정부의 ODA와 기업의 참여가 있어 왔으나 지지부진하거나 대규모 부패를 양산했던 사업이었다. 한국 정부도 이 사업에 ODA 자금도 많이 투여했던 적이 있었기에 정부간 회담이 있을 때마다 한국 기업의 참여를 희망하곤 했다.

한국인은 필리핀을 방문하는 가장 높은 비중을 차지해 왔다. 코로나19 직전인 2019년에는 198만 명까지 기록해 가장 많았지만(DOT 2022), 여행제한 조치로 인한 양국간 교류는 급감하여 2021년에는 6,456명이 필리핀을 방문했다. 이에 비해 한국을 방문한 필리핀인은

2019년에 약 52만 명이었지만, 2021년에는 약 11만 7천명이어서 상대적으로 적게 감소했다. 국경을 개방한 2월 10일 이후 3월말에는 관광부 장관이 가장 먼저 한국을 찾아 관광을 유치하려 한 것도 이런 한국인이 필리핀 방문에서 차지하는 비중때문이었다. 2022년에는 이를 많이 회복해 38만 명 이상의 한국인이 필리핀을 방문하여, 미국인에 이어 두 번째로 많았다. 코로나 19로 인한 봉쇄이전에 한국 교민은 등록 기준으로 8만 5천명 정도였다. 이 숫자는 2021년 기준으로 3만3천 명 정도로 감소했다.

VI. 결론

마약과의 전쟁을 이끌며 세간의 관심을 집중시켰던 두테르테 정부는 2022년 막을 내렸고 총선을 통해 새로운 정부가 탄생했으나, 마르코스 주니어가 이 주인공으로 등장하면서 또 한 번 주목을 받았다. 인물로서의 명확성이 떨어진다는 평가를 받지만, 전임정부의 이례적인 외교나 내치 정책을 이어갈 것인지에 대한 의문이 많이 따랐다. 취임한지 반년도 안 지난 시점에서 평가하기에는 명백히 한계가 있지만, 현재 시점에서 보면 명분상으로는 전임정부를 많이 승계하되 실제로는 외교적 충돌을 피하고 실리를 취하는 방향으로 전개되었다고 볼만하다. 다만 마약과의 전쟁과 독립외교에서 두테르테 대통령과는 결이 다른 모습을 보여주긴 했지만, 확실한 정책의 상이 없어, 앞으로의 행보를 예측하는 것이 쉽지 않다. 오히려 과거 마르코스 시니어 시기를 이상적으로 보고 과거를 세탁하려는 일련의 행보는, 신정부에 대한 기대를 떨어뜨리고 있다. 금년의 총선의 결과나 신정부가 취한 노선을 보면, 여전히 필리핀 정치 영역에서 정당 정책이나 이념보다는 인물의 이미지에 많이 의존하고 있으며 정치 가문이 공고해지는 것을 확인할

수 있었다.

필리핀은 해외기업의 아웃소싱이나 자국민의 해외 노동 등, 국제적 관계나 사람의 이동에 의존을 많이 하고 있어 코로나19 팬데믹의 영향이 어느 나라보다도 컸다. 이에 대한 타격을 조속히 회복하고자 여러 가지 예외를 적용하면서까지 회복에 노력을 기울였다. 국가 차원에서의 경제회복은 일반적인 전망보다 빠르게 달성되었으나, 코로나19를 겪으면서 빈곤층이나 비공식부문 종사자의 여건은 더욱 악화되었다. 대부분의 국가 경제정책이 인프라 구축에 집중되고 있어 사회안전망을 구축하거나 빈부격차를 줄이는 방향과는 거리가 있다. 이러한 양면성으로 인해 국가지표는 나아지고 있으나 개인이 체감하는 빈곤 비율은 여전히 높았다.

필리핀을 단기 방문하는 외국인 중 한국인이 가장 많았고 체류 인구도 높았으나, 코로나 19 이후 급속도로 교민이 줄어든 국가 중 하나였다. 팬데믹 상황이 호전되자 필리핀은 가장 먼저 한국 방문을 독려하기 위한 조치에 나서기도 했다. 양국간 FTA 발효가 임박한 가운데 양국간 경제협력에 대한 기대가 높아지고 있으며, 특히 인프라 개발 분야에서 한국 기업의 참여가 높아지고 있다.

2022년 필리핀은 또 다시 정치, 경제, 외교 부문에서 국가가 발전을 위해서 어떤 노선을 취해야 하는지에 대한 질문을 던지게 했다. 필리핀 대중은 최근의 선거에서 이른바 ‘엘리트 민주주의자’가 원하는 바랍대로 움직이지 않았다. 오히려 이러한 결과는 한 사회에서 인권과 민주주의가 정착하기 위해서는 민생과 평등이 어떻게 동반되어 해결되지 않으면 안 되는지를 역설적으로 보여 줬다고 볼 수 있다.

참고문헌

- 쉬핑뉴스넷. 2022. “한-필리핀 해양대화 출범: 동남아 국가와 최초 해양분야전문특화 협의체 구축.” 『쉬핑뉴스넷』 9월 21일 (검색일: 2022.11.15)
- 신민금·정재완. 2022. “2022년 필리핀 대선 결과 평가와 주요 정책 방향전망.” 『세계경제 포커스』 5(18). 대외경제정책연구원.
- 신재혁·이동일. 2022. “발전국가와 약탈국가의 기원: 한국과 필리핀 비교 사례연구,” 『한국정치학회보』 56(1): 61-87.
- 최인아·이재호·신민금. 2022. “2022년 아세안 관련 정상회의 주요 내용과 시사점.” 『세계경제 포커스』 5(36). 대외경제정책연구원.
- Aljazeera. 2022. “Philippines' Marcos Jr Sets Out Big Plans But Little Detail.” *Aljazeera*. Jul 25 (검색일: 2022.12.01)
- Arguelles, Cleve V. 2022. “The Triumph of the Marcos-Duterte Leviathan.” *Cleverage*. Jun 10 <https://clevearguelles.com/2022/06/10/the-triumph-of-the-marcos-duterte-leviathan/>((검색일: 2022.12.15)
- Balboa, Jenny. 2022. “Duterte's China Gambit to Bongbong's Balancing Act.” *Est Asia Forum*. Dec 31 (검색일: 2023.01.01)
- Banlaoi, Rommel C. 2022. “The Philippines under Marcos Jr: Playing the US Card to Deal with China.” *Institute for China-America Studies*. Oct 3 (검색일: 2022.12.15)
- Bertelsmann Stiftung's Transformation Index(BTI). 2022. *Philippines Country Report 2022*. Gutersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bryant, Charles R. 1965. Philippines' Rulers. *The New York Times*. Dec 8.

- Butwell, R. 1965. "The Philippines: Prelude to Elections." *Asian Survey* 5(1): 43-48.
- CNN Philippines. 2020. "SWS poll: Nearly Half of Filipino Families Consider Themselves Poor." *CNN Philippines*. Dec 14 (검색일: 2022.11.15)
- Conde, Carlos H. 2020. "Philippine Activists Charged with Sedition, 'Fake News': Government Misusing Covid-19 Law Against its Critics." *Human Rights Watch*. Apr 22 (검색일: 2022.12.01)
- Dante Gatmaytan. 2020. "Judicial Historical Revisionism in the Philippines: Judicial Review and the Rehabilitation of Ferdinand Marcos." *University of Pennsylvania Asian Law Review* 15(3): 339-381.
- DOF(Department of Finance) 2022. "Marcos Admin on Top of Managing Economic Risks, Prioritizes Addressing Inflation." Department of Finance. Oct 20(검색일: 2022.11.30)
- DOT(Department of Tourism) 2022. "DOT Seeks Return of Korean Tourists, PH's Top Market." *DOT News*. Apr 4 (검색일: 2022.12.15)
- Fallesen, Ditte. 2021. "How COVID-19 Impacted Vulnerable Communities in the Philippines." *World Bank Blogs*. Nov 10 (검색일: 2022.12.10)
- Gita-Carlos, Ruth Abbey. 2022. "Give Drug War Report to Human Rights Groups, Duterte tells PDEA." *Philippine News Agency*. Mar 30 (검색일: 2022.02.05)
- Gozum, Ivan Efreaim A. Harvey Gain M. Capulong, Jose Ma W. Gopez, Joseph Renus F. Galang. 2021. "Philippine Community Pantries as a Way of Helping the Marginalized

- during the COVID-19 Pandemic.” *Journal of Public Health* 44(2): 264-265.
- GMA 2022. “Imports Main Driver of Inflation, says Marcos.” *GMA*. Dec 6 (검색일: 2022.12.30)
- Guzman, Chad De. 2022a. “Ferdinand Marcos Jr.'s Vague Approach to the Philippine Economy Is Making Investors Nervous.” *Time*. May 13 (검색일: 2022.12.15)
- Guzman, Chad De. 2022b. “Why Bongbong Marcos, a Philippine Dictator's Son, Leads the Race for the Presidency.” *Time*. May 9 (검색일: 2022.12.15)
- Heiduk, Felix and Tom Wilms. 2022. “Early Contours of Philippine Foreign Policy under Ferdinand Marcos Jr.” *Stiftung Wissenschaft und Politik* 56.
- Heydarian, Richard Javad. 2022a. “Foreign Policy Under Marcos Jr.: More Like Father Than Outgoing Duterte.” *Asia Maritime Transparency Initiative*. Jun 13 (검색일: 2022.12.15)
- Heydarian, Richard Javad. 2022b. “The Return of the Marcos Dynasty.” *Journal of Democracy* 33(3): 62-76.
- IOM(International Organization for Migration). 2021. *COVID-19 Impact Assessment on Returned Overseas Filipino Workers*. Manila: IOM Philippines Country Office.
- Kang, Jong Woo and Ma. Concepcion G. Latoja. 2022. “COVID-19 and Overseas Filipino Workers: Return Migration and Reintegration into the Home Country - the Philippine Case.” *ADB Southeast Asia Working Paper Series* 21. Asian Development Bank.
- Ku, Russel. 2022. “12.6 Million Filipino Families Consider

- Themselves Poor-SWS.” *Rappler*. Oct 21 (검색일: 2022.12.01)
- Lischin, Luke. 2022. “Marcos is. No Silver Bullet for the US-Philippines Alliance.” *East Asia Forum*. Sep 25 (검색일: 2022.12.05)
- Malindong-Uy, Anna. 2022. “BBM's Foreign Policy And China Relation.” *The ASEAN Post* Jun 19 (검색일: 2022.11.01)
- Manhit, Victor Andres C. 2022. “The Marcos Presidency and the Future of Philippine Foreign Policy.” *Business World*. May 17 (검색일: 2022.11.30)
- Masangkay, C. V. A. and L. V. Del Mundo. 2016. “Where to bury Marcos? Dead Body Politics in the Marcos Playbook.” *Kasarinlan: Philippine Journal of the Third World Studies* 31(2): 1-38.
- Masigan, Andrew J. 2022. “Why Most Dynasties Oppose a Robredo Presidency.” *Philstar*. Apr 27 (검색일: 2022.11.15)
- Mendoza, Diana G. 2022. “A Worrying Comeback.” *Asia Democracy Chronicles*. Jun 21 (검색일: 2022.11.30)
- Mendoza, Ronald U., Leonardo M. Jaminola, and Jurel K. Yap(2019), “From Fat to Obese: Political Dynasties after the 2019 Midterm Elections,” *ASOG Working Paper* 19-013, Ateneo School of Government.
- Ochave, Revin Mikhael D. 2022. “EV Zero-tariff Policy Readied Before End of Term.” *Nikkei Asian Review*. Apr 28 (검색일: 2022.11.30)
- Ong, Jonathan Corpus. 2022. “The World Should Be Worried About a Dictator's Son's Apparent Win in the Philippines.” *Time*.

May 10 (검색일: 2022.11.15)

Oxford Business Group. 2022. “What Does the Covid-19 Outbreak Mean for the Philippines' BPO Industry?” *Oxford Business Group Economic Update*. (<https://oxfordbusinessgroup.com/articles-interviews/what-does-the-covid-19-outbreak-mean-for-the-philippines-bpo-industry>)

Palentino, Mong. 2022a. “Can 'Bongbonomics' revive the Philippine economy?” *Global Voices*. Aug 3 (검색일: 2022.11.30)

Palentino, Mong. 2022b. “Fact-checking the inaugural speech of Philippine President Ferdinand Marcos Jr..” *Global Voices*. Jul 11 (검색일: 2022.12.15)

Palentino, Mong. 2022c. “Making Sense of the Philippines' Latest Poverty Statistics.” *The Diplomat*. Sep 7 (검색일: 2022.12.15)

Punongbayan, J.C.. 2023. *False Nostalgia: The Marcos Golden Age Myths and How to Debunk them*. Manila: Ateneo de Manila University Press.

Ramos, Mariejo S. 2019. “Dynasties: ‘Thin’ can fit in; ‘fat’ is that bad.” *Inquirer*. Sep 11 (검색일: 2022.12.05)

Royandoyan, Ramon. 2022. “World Bank Sees Faster 2022 GDP Growth for Philippines before Slowdown.” *Philstar*. Dec 6 (검색일: 2022.12.20)

Salazar, Z. A. 1983. “A Legacy of the Propaganda: The Tripartite View of Philippine History.” In Z. A. Salazar Ed. *The Ethnic Dimension: Papers on Philippine Culture, History, and Psychology*. Cologne: Counselling Center for Filipinos, Caritas Association for the City of Cologne.

- Santos, Ana P. 2022. "What Happens to the Drug War under Marcos Jr.?" *Deutsche Welle*. Jul 19 (검색일: 2022.11.30)
- Shugart, Matthew S. and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- South China Morning Post. 2022. "Marcos Charting Diversified Course for Philippine Foreign Policy." *South China Morning Post*. Sep 27 (검색일: 2022.12.10)
- Strangio, Sebastian. 2022. "Philippine President Promises to Dial Back Deadly Drug War." *The Diplomat*. Sep 14 (검색일: 2022.11.30)
- Sunstar. 2022. "Bongbong's War on Drudgs." *Sunstar*. Nov 28 (검색일: 2022.12.05)
- Talamayan, Ferman. 2021. "The Politics of Nostalgia and the Marcos Golden Age in the Philippines." *Asia Review* 11(3): 273-304.
- The Philippine Star. 2018. "PNP Bares Numbers: 4,251 dead in Drug War." *The Philippine Star*. May 8 (검색일: 2022.12.15)
- Tomacruz, Sofia. 2022. "Marcos the Diplomat: When Family History Haunts Foreign Policy." *Rappler*. Aug 12 (검색일: 2022.12.15)
- Tuano, Philip Arnold & Jerik Cruz. 2021. "Structural Inequality in the Philippines: Oligarchy, Economic Transformation and Current Challenges to Development." in Lee, Hwok Aun & Christopher Choong ed. *Inequality and Exclusion in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS Publishing.
- Valente, Catherline. 2022. "2022 a Banner Year of Economic Recovery." *Manila Times*. Dec 28 (검색일: 2022.12.31)

필리핀 2022: 전통적 가문 정치의 귀환과 코로나 19 이후의 경제회복 과제 313

Yuichi, Shiga. 2022. "Marcos Vows to Bring Nuclear Power to the Philippines." *Nikkei Asian Review*. Apr 17 (검색일: 2022.11.30)

(2023.01.31. 투고, 2023.02.01. 심사, 2023.02.27. 게재확정)

<Abstract>

Philippines 2022: The Return of Political Dynasties and the Restoration Task from Economic Fall after COVID-19

Bub Mo Jung
(Pukyong National University)

In the Philippines in 2022, President Duterte's term ended and Marcos Jr. was elected through general elections. Attention was focused on whether the control of a strong state, represented by the war on drugs, would continue in domestic matter, while how the diplomatic strategy, which had maintained a close relationship with China while keeping a certain distance from the United States, would change was focused in international matter. Although it has not been long since his inauguration, it was said that he succeeded the previous government in verbal expression, but in reality, it is worth evaluating that it has developed in the direction of avoiding conflict and taking practical gains. Although he showed some differences from President Duterte in the war on drugs and independent diplomacy, it is not easy to predict his future move as there is no clear future award. Because the Philippine economy relied heavily on the remittance of migrant workers and the BPO industry of foreign companies, the impact of the containment policy or travel ban due to COVID-19 was greater than in any other country. Although the economy

is recovering faster than expected, the lack of measures for the vulnerable sector is a big challenge. Korea is expected to cooperate with the Philippines in infrastructure construction and defense industry, and restoring the movement of people and people-to-people exchange, which have significantly decreased in the meantime, is another task.

Key Words: Marcos Jr., independent foreign relation, political dynasties, overseas Filipino workers, BPO

