

## 필리핀 2017: 호전적 내치(內治)와 줄타기 외교

김동엽\* · 정범모\*\*

### 국문초록

2017년 두테르테 정부는 집권 2년차를 맞아 보다 강력하게 치안 유지를 위한 정책을 폈으며, 아세안의장국으로서 자주적인 외교를 표방하였다. 마약과의 전쟁을 계속하였고 아울러 부패 공직자에 대한 처벌을 통해 자신의 정치적 입지를 높이려 하였다. 또한 무슬림 테러조직인 마우테 그룹의 소탕을 이유로 민다나오 지역에 계엄령을 선포하고 대외적으로도 대테러 공조를 강화하였다. 또한 집권초기 화해 제스처를 취하고 평화협상도 추진했던 공산반군과는, 일련의 유혈사태로 인하여 평화 기조를 종결하고 진압작전을 시작하였다. 여전히 높은 지지도에 힘입어 강력한 드라이브를 걸고 있지만 사회경제적으로 낮은 계층과 소수집단들이 점점 소외됨으로써 일종의 불안 요인이 되고 있다. 아세안의장국으로서 두테르테 정부는 기존의 확고한 우방인 미국과도 일정한 거리를 두는 반면, 실질적인 경제적 이익을 취할 수 있는 중국이나 러시아와는 친밀도를 높이는 방향으로 선회하였다. 외부 경제적 지원을 다각화하고 안으로는 세수를 증대하는 정책을 통해 인프라 확립을 우선 과제로 선정했다. 높은 경제성장률을 보이고 있는 필리핀이 확고한 인프라 확립에 대한 기대감도 크지만, 전통적으로 외부 자원에 의존하여 외채 부담을 늘렸던 전철을 밟지 않기 위해서는 세계 개혁이 성공적으로 마무리될 수 있어야 할 것으로 보인다. 한국의 신남방정책은 두테르테 자주외교 정책과 접점을 찾는 것이 필요해 보이며, 인프라 개발에 한국 정부나 기업의 효율적인 협력 방안을 모색하는 것도 향후

\* 부산외국어대학교 동남아지역원 iamkimdy@hanmail.net

\*\* 부경대학교 국제지역학부 sao0526@hanmail.net

과제가 될 것이다.

**주제어:** 두테르테, 독립외교, 마우테 그룹, 세계개혁, ‘빌드’ 프로젝트

## 1. 서론

2017년은 두테르테(Rodrigo Duterte) 정부가 집권 2년차를 맞이하는 해였다. 바닥부터 지지세를 올려 극적으로 등장한 두테르테 대통령은 2년차를 맞아 여전히 세계의 이목을 집중시켰다. 강력한 드라이브로 마약과의 전쟁을 이어갔으며 국내외 안보에 적극적으로 나섰다. 특히 아세안 의장국을 맡았던 2017년 필리핀은 아세안 회원국들 간의 협력뿐만 아니라 세계열강들과의 외교에서 존재감을 부각시켰다. 지속적인 경제 성장과 맞물려 그는 안정적인 국민들의 지지를 받았다. 하지만 강압에 의한 치안 및 평화 유지는 인권 문제를 야기했고 같지자 행보의 외교는 주변국과 동맹국을 불안하게 만드는 요인이 되고 있다. 한 해 동안 발생했던 중요한 사건을 중심으로 필리핀의 정치 및 외교 정책 변화를 짚어 보려 한다.

## 2. 필리핀 정치

필리핀의 대통령 선거는 정당이나 이념보다는 인물에 초점이 맞추어지고, 또한 당선된 대통령의 성향은 필리핀 정치 전반에 많은 영향을 미친다. 이는 물론 대통령중심제 국가들에서 나타나는 일반적인 현상이라고 하지만, 필리핀의 경우 특히 대통령의 권한이 전세계 대통령제 국가들과 비교해서도 월등히 강한 것으로 나타난다

(Shugart and Carey 1992: 148-66). 필리핀 대통령의 임기는 6년 단임이며, 임기 중간인 3년차에 의회를 새롭게 구성하는 총선이 실시된다. 이처럼 임기 중간에 치러지는 선거는 보통 정권에 대한 중간평가의 성격이 강하지만, 필리핀의 경우에는 현직 대통령의 영향력이 그대로 선거결과에 반영된다. 당적변경과 정당 간 연합이 빈번한 필리핀 정치에서 소속 정당은 그다지 큰 의미를 가지지 못한다. 그러나 막대한 자금과 조직이 동원되는 선거에서는 소속정당, 특히 이러한 혜택을 제공할 수 있는 집권여당의 후보가 되는 것이 중요하다. 이러한 필리핀 정치의 특성 하에서 대통령 임기 중간에 치러지는 총선은 집권당 프리미엄이 그대로 반영되는 소위 ‘코트자락 효과’(coattail effects)가 나타나 대통령 소속 정당이 다수당으로 부상하는 계기가 된다(Kasuya 2009: 193).

필리핀에서 대통령의 집권 2년 차에는 이러한 ‘코트자락 효과’에 편승하려는 정치권의 성향이 드러난다. 이는 의회 의원들이 3년차에 있을 총선에서 당선 가능성이 높은 집권여당의 후보가 되거나, 아니면 최소한 집권연합 소속으로 남고자하는 성향 때문에 대통령의 정책에 순응하며 크게 비판하거나 저항하지 않는 경향을 나타낸다.<sup>1)</sup> 2017년 필리핀 정치는 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 집권 2년 차를 맞이한 두테르테 대통령은 인권문제와 가족의 비리문제 등 다양한 악재에도 불구하고 의회의 비판과 견제보다는 적극적인 지지를 통해 별다른 정치적 타격 없이 국정을 운영할 수 있었다.

2017년 필리핀 정치에서 중요한 이슈로 부상한 사안으로는 세 가지를 꼽을 수 있다. 우선 집권 초기부터 인권유린 문제로 많은 국내

1) 이러한 경우에 해당하지 않는 사례도 존재한다. 에스트라다(Joseph Estrada) 대통령의 경우 1998년 당선되어 집권 2년차에 의회에서 탄핵되었으며, 결국 시민혁명(People Power II)으로 권좌에서 물러났다. 이는 에스트라다 대통령이 집권세력을 효과적으로 규합하지 못함으로써 정권을 위협할 수 있을 정도로 반대세력의 결집을 낳았기 때문이었다.

외적 논란을 낳았던 ‘마약과의 전쟁’과 이와 더불어 추진하고 있는 부패 공직자에 대한 처벌이다. 둘째로는 중동지역에서 활동하고 있는 국제테러조직(ISIS)의 동남아 현지 추종세력에 의한 민다나오 마라위시(Islamic City of Marawi) 점거사태와 이를 계기로 민다나오 전역에 선포된 계엄령이다. 셋째로는 두테르테 정부 집권 초기부터 많은 기대를 모으며 추진해 왔던 공산반군과의 평화협상 결렬을 들 수 있다.

두테르테 대통령이 취임한 2016년 6월 말부터 시작하여 지속되고 있는 ‘마약과의 전쟁’은 2017년 12월 초 기준으로 인권단체에서 발표한 바에 따르면, 약 12,000명의 사망자를 낳았고, 이들 대부분이 인권유린의 사각지대에 놓여있는 가난한 하층민들이라는 비판을 지속적으로 받아 왔다. 특히 경찰에 의해 무참히 살해된 10대 마약사범 사건이 언론에 보도되면서 필리핀 사회에 많은 파장을 불러 일으켰다. 이를 계기로 10월 12일 두테르테 대통령은 마약과의 전쟁에서 경찰은 손을 떼고, 대신에 필리핀마약단속반(the Philippines Drug Enforcement Agency, PDEA)이 이를 전담하도록 했다. 경찰은 단지 마약단속반에게 정보를 제공하는 등의 지원 역할만을 수행할 것을 명했다. 그러나 이러한 명령은 2달 만에 철회되었으며 다시금 경찰을 마약과의 전쟁 전면에 배치했다(Human Right Watch 2017/12/05; The Philippine Star 2017/12/05).

두테르테 대통령은 필리핀 내 마약사범이 약 300만 명이나 있는 것으로 추정하고 있으며, 이들을 모두 처단할 때까지 전쟁을 멈추지 않을 것을 천명했다. 마약과의 전쟁으로 인한 인권침해 사례는 정치적 쟁점으로 부상하기도 했으며, 이는 두테르테 대통령 개인의 과거 전력과 대통령 가족의 마약사건 연루 의혹으로 이어지기도 했다. 상원에서 개최된 청문회에서 과거 두테르테 대통령이 다바오 시장 시절 자경단(Davao Death Squad, DDS)을 운영하여 초법적 살해

(extrajudicial killing)를 자행했다는 증언이 당시 자경단 단원에 의해 나오기도 했다. 또한 두테르테 대통령 자신이 시장으로 있으면서 직접 마약사범을 처단한 경험이 있다고 발언하여 ‘살인마 대통령’이란 말을 듣기도 했다. 또한 중국으로부터 밀수입되다가 적발된 막대한 양의 마약에 두테르테 대통령의 아들과 사위가 연루되어 있다는 증언이 나와 이들이 상원 청문회의 증인대에 서기도 했다. 하지만 제기된 모든 의혹들은 의회에서 아무런 혐의도 입증하지 못하고 마무리되었다.

마약과의 전쟁과 함께 두테르테 정부가 강력히 추진하고 있는 고위 공직자에 대한 처벌도 2017년 필리핀 정국을 요동치게 만들었다. 두테르테 대통령은 마약이나 각종 부정부패에 연루된 사람이 필리핀 공직 사회에 널리 퍼져 있으며, 정보기관을 통해 작성된 이들에 대한 명단을 발표하면서 스스로 당국에 자수하여 해명할 것을 권유하기도 했다. 이는 부패한 공직사회를 바로잡는다는 명분을 내세웠지만 두테르테 정권에 대해 비판적인 인사들에 대한 처벌이라는 측면이 부각되면서 반발을 낳기도 했다. 이전 정권에서 법무부 장관을 지냈으며 현직 상원의원인 데 리마(Leila de Lima)는 두테르테 대통령의 마약과의 전쟁 방식에 대해 가장 신랄하게 비판하는 인물이다. 두테르테 집권 초기부터 시작된 양측의 논쟁은 개인 사생활까지 폭로하면서 극단으로 치달았다. 결국 지난 2월에 마약사범으로부터 불법자금을 수수한 혐의로 데 리마 의원은 체포되어 구금되었다. 데 리마 이외에도 대법원장과 옴부즈만, 선관위원장, 그리고 다수의 지방정부 수장 등 많은 고위 공직자들이 직·간접적으로 두테르테 대통령과의 불화와 관련해서 사임하거나 기소 혹은 탄핵이 추진되기도 했다. 이처럼 두테르테 대통령의 반인권적 혹은 반민주적인 권력행사 의혹에도 불구하고 정치권의 견제와 사회적 저항이 가시화 되지 않았다. 이는 현 정부에 대한 여전히 높은 여론 지지도와 이에 편승

하여 내년도 총선에서 유리한 입지를 만들려는 정치인들의 태도에 기인한 것으로 해석할 수 있다.<sup>2)</sup>

2017년 필리핀 정치의 또 다른 주요 이슈는 민다나오 전역에 선포된 계엄령 관련 문제이다. 이번 계엄령 선포는 필리핀내 테러조직인 아부사얏(Abu Sayyaf)의 조직원으로서 동남아 지역 이슬람국가(ISIS) 조직의 지도자로 알려져 있으며 막대한 현상금이 걸린 하필론(Isnilon Hapilon)을 체포하기 위한 필리핀 경찰의 작전 도중 발생한 무력충돌에서 시작되었다. 하필론이 은신하고 있던 민다나오섬의 라나오 델 수르(Lanao del Sur) 지역에서 활동하던 무슬림 반군조직이자 국제테러조직(ISIS)과 연계된 것으로 알려진 마우테 그룹(Maute Group)이 전격적으로 이 지역의 중심도시인 마라위시(Islamic City of Marawi)를 무력으로 점거한 것이었다. 러시아를 방문 중이던 두테르테 대통령은 방문일정을 중단하고 귀국하면서 5월 23일자로 마라위시가 포함된 민다나오섬 전체에 계엄령을 선포하고, 군 병력을 투입하여 강력히 대응할 것을 명령했다. 일부 야권에서는 지난 수십 년 동안 지속되어 온 무슬림 테러조직의 일탈행동을 두고 해당지역인 마라위시를 넘어 민다나오섬 전역에 계엄령을 선포하는 것은 적절치 않다고 비판하기도 했다. 이에 대해 두테르테 대통령은 이번 사태를 국내 테러조직 뿐만 아니라 다국적 테러조직이 참여하여 필리핀 영토 내에 이슬람국가(IS)를 수립하려는 시도라고 보고 내란에 준하여 대응해야 한다고 말했다. 또한 테러조직의 활동범위가 이미 민다나오섬 전역에 퍼져 있다는 정보에 따라 계엄령 선포 지역을 설정했다고 설명했다. 필리핀 헌법에 따르면 대통령은 계엄령 선포 사실을 즉시 의회에 통보해야 하며, 의회의 승인을 받아야 한다. 필리

2) 필리핀의 주요 여론조사 기관인 SWS(Social Weather Station)의 조사에 따르면 2017년 3분기에 약 10%정도 하락했던 두테르테 대통령에 대한 지지도가 4분기에 다시 회복되어 71%의 높은 지지도를 나타냈다(The Inquirer 2017/12/22).

핀 의회는 친여 성향의 의원들이 다수를 차지하고 있기 때문에 의회의 승인은 무난히 통과되었으며, 일부 인사가 제기한 헌법 적합성 여부에 대한 대법원의 심판도 합헌으로 판결되었다.

마라위시를 점거한 테러범에 대해 필리핀 정부는 중무장한 군인과 로켓 및 항공기를 동원하여 대대적인 폭격과 함께 진압 작전을 전개하였다. 미군의 대테러 전술 지원과 정부군의 강력한 압박 작전에도 불구하고 마라위시 점거사태는 수개월이나 지속되었다. 이는 필리핀 군대가 시가전에 익숙하지 않았고, 테러범들이 건물에 저격수를 배치하여 정부군의 접근을 저지하였으며, 인질을 방패로 삼아 저항했기 때문이었다. 마라위시 점거 사태는 5개월 이상 지속되다가 10월 23일자로 공식 종료되었다. 이 사태의 공식 희생자 집계에 따르면 1,000여명의 사망자와 40만 명의 이재민이 발생한 것으로 발표되었지만, 그 정확한 실태는 알 수 없다.<sup>3)</sup> 발표된 사망자 중에는 테러범이 882명, 군경이 164명, 그리고 민간인이 46명 포함되었다. 이들 테러범 사망자 중에는 외국인도 포함된 것으로 밝혀지면서 국제 테러조직의 관여가 확인되기도 했다.

이번 사태의 처리 과정에서도 인권유린 문제가 도마에 올랐다. 두테르테 대통령의 집권 이후 추진한 마약과의 전쟁에서 보여준 것처럼 인명에 대한 자의적 살상이 계엄령 선포지역에서 합법적으로 자행될 수 있다는 우려의 목소리가 나왔다. 전투에 투입된 군부대를 방문한 두테르테 대통령은 목적 달성을 위해 어떠한 행위도 용납할 수 있다는 발언을 한 바 있으며, 테러범 추적을 위해 관련자들을 고문한다는 보도도 흘러 나왔다. 필리핀 헌법은 계엄령의 유효기간을

3) 필자는 2017년 8월 10일 마닐라에서 마라위시가 고향이며 사태의 추이에 많은 관심을 두고 있던 한 대학교수(Dr. Jamel Cayamodin)를 만나 얘기를 나누었다. 그는 현지로부터 들은 소식에 따르면 언론에 알려진 사망자보다 훨씬 많은 사람들이 희생되고 있다고 말했다. 그리고 반정부 정서가 깊게 자리하고 있으며, 반군의 활동이 지속되고 있는 상황에서 실제로 일반인과 테러범을 구분하기는 쉽지 않다고 했다.

60일로 한정하고 있으며, 이의 연장을 위해서는 의회의 동의를 받아야 한다. 두테르테 정부는 의회의 승인을 얻어 계엄령을 2017년 말 일까지로 한 차례 연장한 바 있으며, 지난 연말에 재차 의회에 요청하여 계엄령을 2018년 말까지로 연장시켰다.

무슬림 반군활동으로 인해 긴장이 지속되어 온 민다나오 지역에서 계엄령의 선포가 주민들의 일반 생활에 큰 변화를 가져오는 것은 아니다. 그러나 만약 계엄령이 전국적으로 확대된다면 심각한 사태를 초래할 수도 있다. 특히 일부에서 우려하는 것처럼 두테르테 대통령의 열성 지지자들이 주장하는 혁명정부(revolutionary government) 수립이 계엄령의 전국적인 확대로 인해 가시화 된다면 자유민주주의 체제 자체가 붕괴될 수도 있기 때문이다. 두테르테 대통령은 경우에 따라서는 계엄령을 전국적으로 확대할 수도 있다는 발언을 함으로써 독재체제의 부활에 대한 우려를 낳기도 했다. 이처럼 논란이 불거지자 두테르테 대통령은 현재로서는 계엄령을 확대할 이유가 없다고 해명하기도 했다.

2017년이 저물어가는 시점에 필리핀 정국에 파장을 일으킨 또 다른 사건은 두테르테 대통령 집권 이후 많은 기대를 모으며 추진해 왔던 공산반군<sup>4)</sup>과의 평화협상이 파기된 것이었다. 공산반군과의 평화협상은 과거 정부에서도 있어 온 일이지만 특히 이번 평화협상이 기대를 모았던 이유는 두테르테 대통령이 21년간 다바오시의 시장으로 재임하던 시절 좌파 세력과 친밀한 관계를 유지했으며, 스스로를 사회주의자라고 부를 정도로 사회개혁에 적극적인 입장을 표명한 바 있기 때문이었다. 더불어 1987년 이래로 네덜란드에 망명중인

4) 현재 활동하는 필리핀 공산반군은 1968년에 시손(Jose Maria Sison)에 의해 재건된 필리핀 공산당(Communist Party of the Philippines, CPP)과 그 산하부대인 신인민군(New People's Army, NPA)을 말한다. 불법단체로 규정된 이들의 공식적인 대변인 역할을 필리핀의 대표적인 좌파 연합인 필리핀국민민주전선(National Democratic Front of the Philippines, NDFP)에서 하고 있다. NDFP가 이번 평화협상에서 공산반군 측을 대변하고 있다.



현 필리핀 공산당 지도자로 알려진 시손(Jose Maria Sison)은 개인적으로 두테르테 대통령과는 대학시절 스승과 제자의 관계였으며, 2016년 4월 대선캠페인이 한창일 때 두테르테 당시 다바오 시장이 대통령에 당선되면 평화협상에 적극 임할 것이며, 이를 위해 자신당 귀국할 의향이 있다고 밝히기도 했다.

이러한 배경 하에 지난해 7월 26일 두테르테 대통령은 국정연설에서 공산반군에 대한 필리핀 정부군의 일방적인 정전을 선언했다. 집권 초기 정부를 구성하면서 많은 논란에도 불구하고 필리핀공산당이 추천한 좌파인사 따귀왈로(Judy Taguiwalo)와 마리아노(Rafael Mariano)를 복지부 장관과 토지개혁부 장관에 각각 임명하였다. 또한 필리핀공산당의 최고위급 지도자로서 수감 중인 티암손 부부(Benito Tiamzon, Wilma Tiamzon)를 가석방하여 평화협상의 조인자 역할을 수행토록 했다. 이러한 우호적인 분위기 속에서 2016년 8월 22일 노르웨이 오슬로에서 제1차 평화협상이 시작되었다. 평화협상이 진행되는 도중에 정부군과 공산반군 사이에 수차례의 무력 충돌이 발생했으며, 이로 인해 협상이 중단되는 사태가 벌어지기도 했다.<sup>5)</sup> 그럼에도 불구하고 양측 협상단은 막후 논의를 통해 주요 이슈에 대한 이견을 좁혔으며, 조만간 최종안에 합의할 것이라는 기대를 낳기도 했다(The Diplomat 2017/11/25; Rappler 2017/11/25).

그러나 결정적으로 두테르테 대통령의 마음을 되돌리게 만든 사건이 지난 7월 19일에 발생했다. 당시 두테르테 대통령이 마라위시 사태에 투입된 군부대를 방문하기 위해 북코타바토(North Cotabato)를 지나던 중 대통령 경호대에게 공산반군이 공격을 가했으며, 이 사건은 두테르테 대통령의 공산반군에 대한 신뢰를 잃게 만들었다.

5) 상호 평화협상이 진행되는 도중에서 무력충돌이 지속적으로 발생하는 것에 대해 일부에서는 각 지역에 분포되어 있는 신인민군들이 중앙의 필리핀공산당 지도부의 통제 하에 있지 않고 독자적으로 활동하고 있기 때문이라고 보기도 한다(The Philippine Star 2017/2/14, 2017/3/11).

그리고 이들 후 공산반군의 습격으로 네그로스 오리엔탈(Negros Oriental) 지역의 경찰서장과 경찰관 5명, 그리고 민간인 1명이 살해되고, 4명이 부상당하는 사건이 벌어지면서 두테르테 정부는 평화협상의 중단을 선언했다. 또한 두테르테 대통령이 장관으로 임명한 2명의 좌파인사가 2017년 8월과 9월에 각각 필리핀의회 인사위원회의 승인을 받지 못하고 자리에서 물러났다.<sup>6)</sup> 또한 11월 9일 민다나오섬에 있는 부키드논(Bukidnon)지역에서 공산반군의 습격으로 경찰관 1명과 4달된 유아 1명이 사망하는 사건이 발생했으며, 이를 계기로 두테르테 대통령은 평화협상을 완전히 파기할 것을 선언했다(Reuters 2017/9/8; The Philippine Star 2017/11/10).

결국 2017년 11월 23일 필리핀 정부는 대통령령(No. 360)을 공포하여 공산반군과의 평화협상을 공식적으로 철회했으며, 두테르테 대통령은 11월 29일에 필리핀군에게 공산반군을 추적하여 사살할 것을 명령했다. 그리고 12월 5일 필리핀 정부는 대통령령(No. 374)을 공포하여 공산반군을 테러단체로 규정하고, 이에 가담하는 자에게는 보안법(Human Security Act)과 다른 형법에 따라 처벌할 것이라고 발표했다. 이어서 12월 6일 두테르테 대통령은 평화협상을 위해 가석방되었던 필리핀공산당 인사들에 대한 재수감을 지시하고, 이를 위한 법적 절차를 명령했다. 12월 7일에는 루손섬 북부 누에바 에시하(Nueva Ecija)에서 오토바이를 탄 괴한이 쏜 총탄에 72세의 은퇴한 가톨릭 신부이자 시민활동가인 토토 파즈(Marcelito 'Toto' Paez)가 살해당하는 사건이 발생했으며, 공산반군 측에서는 이를 두테르테 정부의 소행으로 간주하고, 평화협상의 파기 책임을 두테르테 대통령에게 돌렸다(Communist Party of the Philippines 2017/12/7).

---

6) 필리핀 헌법은 대통령이 임명한 장관들이 의회 인사위원회로부터 인준을 받도록 규정하고 있으며, 인사위원회 인준 절차는 보통 1년 이상 소요되므로 그 동안에는 장관서리로서 임무를 수행한다.

한편 필리핀 외교장관 까에타노(Alan Peter Caetano)는 국제사회에 필리핀 공산반군(CPP-NPA)의 테러단체 규정 사실을 통지하고, 이들에게 유입되는 해외 자금줄을 차단할 것이라고 밝힘으로써 외국과의 공조를 통해 공산반군 토벌에 전면적으로 나설 것임을 예고했다. 국방장관인 로렌자나(Delfin Lorenzana)도 민다나오섬 전역에 내려진 계엄령은 단지 종료된 마라위시 점거사태를 해결하기 위한 것뿐만 아니라 민다나오 일대에서 활동 중인 공산반군을 제거하기 위한 목적도 포함되어 있다고 말한 바 있다. 두테르테 대통령은 공산반군에게 조직적 혹은 재정적 지원을 제공하는 개인과 단체에게도 책임을 물을 것을 천명하고 있으며, 그는 특히 필리핀에서 사업하는 대부분의 광산회사들이 신인민군에게 혁명세를 바치고 있다고 지적하면서 이에 대한 조사를 실시할 것을 암시했다. 이러한 추세에 대해 일부에서는 두테르테 대통령이 정부 내에 있는 공산당 추종세력에 대한 대대적인 퇴출과 함께 합법적인 민주주의 사회운동까지 탄압하지 않을까 하는 우려가 나오고 있다(The Philippine Star 2017/12/7).

이상에서 언급된 2017년 필리핀 국내정치의 주요 이슈들의 진행 과정을 살펴보면 두테르테 대통령의 강력한 리더십을 엿볼 수 있다. 집권 초기부터 추진해 온 마약과의 전쟁이 수많은 인권침해 사례와 국제적인 비난, 그리고 국내 인권단체는 물론 정치권에서도 많은 우려를 낳고 있음에도 불구하고 두테르테 대통령의 추진력을 약화시키지는 못했다. 마약범죄와 연루된 것으로 알려진 지방 정치인의 집에 경찰이 진입하여 관련자를 사살하는가 하면, 이러한 경우를 당하지 않으려면 스스로 자수하라고 엄포하는 등 공포정치에 가까운 행태를 보이고 있다. 또한 무슬림 테러집단에 의해 마라위시가 무장점거 당했을 때에도 해당 지역은 물론 민다나오섬 전체에 계엄령을 선포함으로써 무슬림 테러집단에 대한 강력한 대응자세를 보여 주었

다. 이는 현재 두테르테 정부와 협력하고 있는 기존의 무슬림 반군단체인 모로이슬람해방전선(MILF)와 모로민족해방전선(MNLF)에게도 반군활동에 대한 경고의 메시지를 보낸 것으로 볼 수 있다. 공산반군과의 평화협정 철회는 표면적으로는 상호 신의를 저버린 무력 충돌로 인해 발생한 것으로 보여 질 수 있다. 그러나 또 다른 측면에서는 공산반군의 태도와 요구사항이 강력한 리더십을 표방하는 두테르테 대통령의 스타일에 부합되지 않기 때문으로 해석할 수 있다. 즉 두테르테 대통령은 공산반군에게 일정 수준의 요구를 수용하면서 자신의 큰 지도력 안으로 포용하려는 의도였으나 공산반군의 요구사항이 이를 넘어섬으로써 두테르테 대통령의 리더십에 도전하는 것으로 여겨졌기 때문으로 볼 수 있다. 다른 한편으로 이와 같은 두테르테 정부의 결정은 정치적 측면에서는 보수적인 필리핀 주류사회의 정서에 부합하는 것으로서 손실보다는 이득이 큰 것으로 볼 수 있다.

이처럼 두테르테 대통령이 아무런 거침없이 강력한 리더십을 발휘할 수 있는 배경에는 여론의 높은 지지도와 정치권의 압도적인 지지, 그리고 군부와 경찰에 대한 확고한 장악력이 존재한다. 이와 더불어 6%대로 유지되고 있는 높은 경제성장률, 범죄와 테러로부터 필리핀 사회가 보다 안전해지고 있다는 국민들의 믿음, 그리고 아세안 의장국으로서 성공적인 외교적 활동과 주변 강대국과의 원만한 외교관계 정립 등이 복합적으로 작용한 것으로 볼 수 있다. 자유민주주의 이념을 기초로 한 필리핀 정치체제에서 강력한 리더십은 또 다른 측면에서는 체제가 추구하는 가치와 충돌할 수 있다. 이러한 충돌이 가시화되지 않는 이유는 필리핀 국민들이 자유민주주의라는 추상적인 가치보다 사회적 안정과 경제적 번영이라는 실질적인 가치를 보다 중요하게 생각하기 때문이다. 이러한 국민들의 생각이 독재와 흡사한 리더십을 보이고 있는 두테르테 대통령에게 여전히 높은

지지도를 보내고 있는 것이다. 그러나 두테르테 대통령에 대한 높은 여론 지지도가 언제까지 지속될지는 누구도 장담할 수 없다. 마약과의 전쟁에서 희생되는 사람들 대다수가 필리핀의 취약계층에 속한다는 점이 부각되고 있으며, 이슬람 테러집단의 마라위시 점거사태의 대처 과정에서 많은 필리핀 무슬림들이 직간접적으로 상처를 받았으며, 공산세력과의 평화협상 결렬은 필리핀 농촌사회에서 빈농들의 이익을 대변하며 사회개혁을 추구하는 시민단체들의 실망감을 높였다. 한 여론조사 기관(SWS)에서 실시한 계층별·지역별 여론조사 결과에서도 나타나듯이 두테르테 대통령의 강력한 리더십은 사회질서를 바로잡아 필리핀의 중상류층에게는 보다 안전한 삶을 제공함으로써 지지도가 상승한 반면, 강력한 정책의 희생자로 전락하는 하층민과 민다나오 무슬림들의 지지도는 하락하는 추세를 보여주고 있다(Social Weather Station 2017/7/10, 2017/10/19, 2017/12/22).

### 3. 필리핀 경제 및 외교 분야

2010년대 평균 6% 경제 성장을 이어온 필리핀은 2017년에도 아시아에서 중국에 이어 가장 높은 GDP 성장률을 보였다. 필리핀은 2017년 1분기 6.4%, 2분기 6.5%, 3분기 6.9%를 기록했다. 2분기 기준으로 베트남의 6.2%, 말레이시아의 5.4%, 인도네시아 5.0%, 태국의 3.1%에 비해 압도적인 경제 성장률을 보이며 전반적으로 탄탄한 내수와 인프라 투자 확대로 높은 성장세를 이어갈 것으로 전망되고 있다(코트라 2018: 4). 본격적으로 두테르테 정부의 경제정책이 시험대에 오른 2017년, 10가지 사회경제 아젠다라는 이름으로 정책이 발표되었다(KPMG 2018: 11). 거시경제 안정성, 포괄적 성장, 인프라

분야 투자, 세제 개혁 등이 이에 포함되었고, 0순위로 ‘평화 및 질서 (peace and order)’ 부문이 추가로 포함되었다. 2017-2022년의 필리핀 경제 계획의 기초가 된 이 사회경제 아젠다에는 특히 균형적인 경제 성장과 인프라 분야 투자가 강조되어, 공공 제도에서 국민들의 신뢰를 회복하고 불평등을 감소하며 경제 성장을 이루는 것을 목표로 삼았다. 이를 위해 GDP의 5.4%에 해당하는 금액, 8,660억 페소 예산이 배정되었다. 연평균 7~8%의 경제성장을 이룩하고 빈곤율을 2015년의 21.6%에서 2022년까지 14%로 낮추며, 2022년까지 높은 수준의 인간개발(Human Development)을 이룩하며, 2016년의 5.5% 실업률을 3~5%로 줄이는 것을 목표로 했다.

균형 잡힌 경제성장과 빈곤 감소로 요약할 수 있는, 이른바 두테르테 노믹스에서 경제 성장을 위해 현 정부가 큰 비중을 두는 것은 인프라 구축이다. ‘인프라의 황금시대’를 열겠다는 포부와 함께 GDP의 5.4% 수준인 인프라 지출을 2022년 GDP의 7%까지 확대하는 것을 계획하고 있으며, 2022년까지 총1,689억 달러(약189조원)을 인프라 개선에 투자할 예정이다. 두테르테 노믹스 정책에 따라 6개년 인프라 건설 프로그램으로 교통, 홍수 관리, 수자원, 에너지, 통신, 하수도 및 위생처리시설, 고체 폐기물 관리 등 총 4,895개 프로그램에 대한 실행계획을 갖고 있다. 필리핀 국가경제개발청은 먼저 3년 계획을 마련하여, 교통 분야에 65%, 사회기반시설에 18%, 그리고 수자원 개발에 7% 정도를 배정했다. 인프라 구축에 대한 강조는 두테르테 정부만의 공약은 아니었다. 문제는 이 계획을 실행하기 위한 재정 마련이었다.

현 정부의 이른바 ‘Build, Build, Build’ 사업에 필요한 재원은 ODA로부터 15%, 세금으로부터 66%, 그리고 민관협력으로부터 18%를 채울 것이라고 했다. 어쨌든 전체 재원의 70~80%는 국내에서 자체로 조달하는 것을 목표로 하고 있다. 인프라 개발이 필요하다는 점에

는 모두들 공감하지만 차관이 차지하는 재원의 비중이 높다면 또 다른 쟁점이 된다. 과거 정부에서 개발 사업을 위한 차관이 정치자금이나 부정 축재의 수단이 되어 국가 채무만 늘려 놓은 전력이 있기 때문이다. 차관이 전체 두테르테 노믹스의 15%를 차지하기 때문에 1980년대만큼 ODA가 채무 비중을 높이지는 않을 것이라고 보기도 하지만(Rappler 2017/6/27), 국내 조달이 계획만큼 원활히 될 것인가 관건이어서 세제 개혁을 통한 세수 증대가 중요하게 부각되고 있다. TRAIN(Tax Reform for Acceleration and Inclusion)으로 알려진 세제 개혁 법안은 개인 및 법인의 소득세는 낮추되 부가가치세를 높이고, 석유 제품, 자동차, 성형 기술, 담배, 음료에 세금을 부과하는 것을 골자로 하고 있다. 연소득이 25만 페소(약 5백만원) 이하의 납세자에게는 첫 해의 13개월 보너스에 대한 면세 혜택이 주어진다. 이른바 죄악세(sin tax)도 증가할 것으로 보인다. 세제 개혁법이 통과되면 2018년부터 2022년까지 1조 페소 이상의 재원을 마련할 것이라고 기대하고 있다. 하지만 이렇게 하더라도 전체 두테르테 노믹스의 14%만 충당하는 것이며, 실제 상원의원을 통과할 수 있을지 미지수다. 필리핀 하원은 12월 13일 이 법안을 통과시켰다. 다만 2018년도 첫해의 1,620억 페소의 초안에 비해 훨씬 낮은 920억 페소에 그쳤다. 이 법안이 통과되면 세수로 얻는 수입의 70%는 인프라 개발에, 나머지는 사회복지서비스에 이용될 것이라는 것이 의원들의 입장이다(Reuter 2017/12/14). 세금 인상으로 인한 빈민들의 피해를 줄이기 위하여 천만에 달하는 극빈층에게 2018년에 200페소, 2019년에 300페소를 지급하는 것이 정부의 안이다. 석유 화학 제품 인상으로 인한 물가 상승이 빈민들에게 부담이 될 것이라는 우려를 반영한 것이다. 빈민보다는 부유층에게 부담을 지우는 정책이라며 빈민들에게 궁극적으로 유리할 것이라는 시각도 있지만(Rappler 2017/4/1), 부가가치세나 간접세의 증가로 인해 물가가 오르는 것은 피할 수 없을 것으로

보인다. 재원 마련을 위한 다른 하나의 방법으로 제시되는 것이 민관 협력사업(PPP)이다. 하지만 두테르테 정부는 이전 아키노 정부의 PPP 사업들을 부패의 온상이라 비판한 바 있어 얼마나 적극적으로 유치할지는 의문이다. 실제 인프라 사업을 가속하며 적절한 과정을 거치지 않으면서 생겼던 부패 문제가 반복될 것이라는 우려도 있다 (Asia Times 2016/5/5). 또한 인프라 구축을 이유로 천문학적인 국가 부채를 남긴 마르코스 대통령에 대한 기억도 여전히 사람들의 의문점을 깔끔히 씻지 못하게 한다(Business Mirror 2017/5/24). 두테르테의 경제 정책이 이전 정부에 비해 많이 새롭지는 않지만 희망을 품는 사람은 그의 추진력과 다바오 시에서의 시정 경험을 믿고 있다. 더욱이 새로운 정책의 실효성과 관계없이 필리핀은 지난 4년간 평균 6.6%의 경제 성장을 계속하고 있다. 연300억 달러에 달하는 해외노동자의 송금과 250억 달러가 넘는 아웃소싱(IT-BPO) 산업의 강세, 1억에 달하는 인구, 특히 중산층의 소비 주도 성장이 필리핀 경제의 기초를 튼튼하게 받치고 있기 때문이다. 여전히 필리핀에서 효자노릇을 하는 경제부분은 아웃소싱 산업이다. 이 산업은 콜센터 분야뿐만 아니라 데이터 입력, 소프트웨어 개발 등 전문적인 영역으로 확대되었다. 2016년 기준으로 국내 총생산의 약 17%를 차지하고 250억 달러 매출을 보였으며 약 115만 명이 이 분야에서 일을 하고 있다. 이 분야는 전 세계 아웃소싱 시장의 12.6%를 차지하고 있으며, 필리핀 IT 로드맵에 따르면 2020년까지 세계 시장의 15%를 차지하는 것을 목표로 하고 있다.

두테르테가 내세운 계층 간·지역 간 균형 성장을 위해서는 인프라 중에 농업 생산성 향상을 목적으로 한 농장-시장간 도로, 관개 시설 확충의 성패에 달려 있다고 할 수 있다(Villegas and Manzano 2016: 200). 상대적으로 주목 받지 못했던 민다나오 지방의 인프라 구축 계획도 기대를 받고 있다. 민다나오는 분쟁으로 인한 정치적



불안정과 소수 토호 세력에 의한 토지 소유 집중 등의 문제로 인하여 사회경제적으로 소외된 사람들이 많은 곳이다. 브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀을 잇는 동아시아 성장지역(BIMP-EAGA, Brunei Darussalam-Indonesia-Malaysia-Philippines East ASEAN Growth Area)에 민다나오의 다바오나 제너럴산토스가 중요한 거점으로 포함되며, 삼보양가(Zamboanga)시에는 경제 특구가 예정되어 있는 등, 인프라 균형을 맞추기 위한 노력이 시도되고 있다.

필리핀 경제의 쟁점은 과연 필리핀의 계층 간, 지역 간의 균형 성장을 거둘 수 있을지의 여부이다. 현재의 대중적인 지지는 기존의 사회 질서를 변화하고 싶은 열망에 기인하고 있기 때문이다. 계속되는 경제성장은 매우 큰 호재이지만 과연 필리핀의 경제 정책이 포괄적 발전을 이끌 것인지, 아니면 불평등의 심화가 될 것인지는 주목해야 할 부분이다. 두테르테 경제 정책의 첫 단추인 세제 개혁은 2017년 한 해 동안의 진통을 거쳐 연말에나 하원을 통과했을 뿐이다. 2018년부터 본격적으로 궤도에 올라야하지만 세제 개혁이나 국내 예산에서 크게 성과를 거두지 못했다. 2017년 약간의 경제 성장 감소가 있었는데, 유가 상승, 물가 상승, 폐소가치하락 등의 원인이 이유가 되었다. 민다나오의 평화 이슈, 광산업의 불안정성, 그리고 자국기업의 해외 아웃소싱을 규제하겠다는 미국 트럼프 대통령 발언 등의 외부적 요인도 되었다. 안으로는 평화 및 질서에 대한 문제가 지역의 균등발전을 저해할 요소로 보인다. 미국 트럼프 대통령의 정책도 필리핀의 중요 경제 부문인 아웃소싱 분야에 지속적인 영향을 끼칠 것으로 보인다. 또한 두테르테 대통령 정책에 대한 반대는 외국 투자나 원조액 감소로 이어질 수 있다. 실제 2017년에 EU는 두테르테의 정책을 문제 삼아 취소하기도 했다. 중국과 일본의 해외원조나 PPP 사업 유치에 두테르테가 역점을 두기 시작한 이유도 이러한 맥락에서인 것으로 보인다. 그리고 이는 두테르테의 외교관계에 있어

지극히 실리적인 방향으로 선회한 이유 중의 하나로 보인다.

두테르테 정부는 2016년 6월말 취임 이후 친미 일변도의 외교노선을 버리고 지정학적 위치와 강대국들의 역학관계를 이용하여 실리는 책기는 전략을 취하고 있다. 이러한 필리핀의 외교 노선은 ASEAN의 의장국이 된 2017년 본격적으로 시험대에 올랐다. 가장 골칫거리인 상대인 중국과 미국 정상과의 만남을 통해서 각각 남중국해 문제와 전통적인 군사동맹 유지와 관련해 원만한 해결책을 이끌었다는 평가를 받고 있다. 중국과의 친밀한 접촉으로 인하여 소원해질 수 있는 일본과의 관계회복에도 공을 들여 안보에 있어서의 공조와 경제 협력을 약속 받았다. 전체적으로 균형과 실리 추구의 외교적 성공이라는 평가도 있지만 군사와 경제에서 대외 의존도를 높이고 있다는 평가도 상존한다.

베트남 다낭에서 11월 11일 열린 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회의 때 필리핀과 중국은 양국 우호를 강조하며 고위급 교류 증진, 일대일로 협력 등을 주문했다. 두테르테 대통령은 시진핑 주석과의 만남에서 “중국은 남중국해 지역의 평화와 안정, 번영을 위해 아세안 국가들과 계속 일할 것”과 “필리핀은 안전한 (남중국해) 통행권을 갖고 있으며 이는 모든 나라에 적용될 수 있다”라는 시진핑 주석의 답을 얻었다. 2016년 7월 남중국해 부분에 대한 중국의 영유권 주장이 법적 근거가 없다는 국제상설중재재판소(PCA)의 승소 판결이 있었지만 중국에 판결 이행을 요구하는 대신 경제적 실익을 얻는데 주력했다고 해석할 수 있다(연합뉴스 2017/12/1).

헤이그 국제상설중재재판소는 중국의 9단선(남중국해에 그은 U자 형태의 선으로, 이 일대 바다의 90%를 차지함)이 법적 근거가 없다는 결론을 내렸지만 이후 필리핀은 이에 대한 이행을 촉구하는 것을 자제했다. 4월 필리핀에서 개최된 ASEAN 정상 회의에서도 의

장국으로서 필리핀과 같은 문제를 안고 있는 다른 국가들과의 협의를 잘 끌어내 중국을 배려한 의장 성명을 내기도 했다. 필리핀의 경제자유구역청과 투자위원회(BOI)는 올해 1~10월 외국인 투자 유치액 가운데 중국 자금은 20억2천만 페소로 지난해 같은 기간보다 약 3.7배 급증한 것으로 집계했다(연합뉴스 2017/12/10). 두테르테 대통령은 ASEAN 정상 회의 때 중국에 필리핀 통신시장 진출 우선권을 주겠다고 제안했다. 또한 두테르테 대통령은 중국이 남중국해 관련 회담을 재개한 것에 대해 호의를 표명했다. 중국의 리커창 총리와의 회담 자리에서 남중국해에서의 석유 및 가스의 양국 공동 탐사를 재개할 수 있는 가능성을 언급했다. 이는 영토 분쟁으로 인하여 이전 정부에서 유예되었던 사업을 속개할 수 있다는 의지 표현으로 경제적 이익에는 도움이 될 수 있으나, 중국의 영토 규정상의 변화가 없는 상황에서 유사한 문제에 처한 다른 아세안회원국에도 선례가 될 여지가 있다(Philstar 2017/12/5). 이 때문에 실제적인 규제조치를 취하지 않는 필리핀 정부에 대해, 한편으로는 전쟁도 불사하겠다고 하는 엄포와 다른 한편으로는 투자를 약속하는 중국의 전략에 손을 든 것이 아니냐는 비판도 제기되고 있다(Forbes 2017/11/15).

일본과의 관계에 있어서는, 10월말 아베 총리와의 만남에서 양국은 대북 압박 강화에 협조하기로 약속하면서 일본으로부터 마닐라 교통 체증 완화를 위한 지하철 건설 사업 등에 대한 약 1천억 엔 규모의 차관을 제공하는 계약을 체결했다. 두테르테 대통령의 일본 방문 시, 두 정상은 대테러, 초국적 범죄, 슬루-슬라베시 해를 둘러싼 해양 안보 등의 문제에 대한 양국 공조를 약속했으며, 일본이 다섯 대의 TC-90 정찰기를 필리핀에 공여하는데 합의했다. 아베 총리는 아세안 정상 회의 직전 두테르테 대통령의 고향인 다바오시에 방문하여 인프라 개발 및 마라위 시의 재건에 필요한 원조 공급을 약속했다. 두테르테 대통령은 일본을 “형제보다도 친한 친구”라고 언급하

며 전략적 파트너로서 황금시대를 열겠다고 천명했다(Channel News Asia 2017/11/2).

아세안 정상회의에서는 이러한 협력 관계를 재확인함과 동시에, 아베 총리는 동남아시아와 인도 태평양 지역 안보체계 구축에서 필리핀의 중요한 역할을 강조했다(The Diplomat 2017/11/16). 아세안 정상회의 직전 두테르테 대통령이 일본을 방문한 것은 최근의 필리핀-중국 간의 긴밀한 접촉으로 인해 일본이 위기를 느끼는 불안감을 해소하고자 하는 전략으로 이해된다(Channel News Asia 2017/11/2).

11월 13일 있었던 미국과의 양자회담에서 트럼프 대통령은 두테르테 대통령과 매우 좋은 관계라고 우호를 과시했고 필리핀의 마약과의 전쟁 문제에 대해서는 언급을 자제했다. 미국과 필리핀은 정상회담 이후 공동성명을 통해 “양국이 1951년 맺은 상호방위조약과 2014년 체결한 방위협력확대협정(Enhanced Defense Cooperation Agreement, EDCA)의 이행을 재확인하고 지속적인 방위협력을 다짐했다”고 밝혔다(연합뉴스 2017/11/15). 공동성명에서 두 정상은 남중국해 항행의 자유에 대한 지지 입장을 반복하고 군사화를 포함해 긴장을 고조시킬 수 있는 행위를 자제할 필요가 있다고 강조했다. EDCA는 미국과 필리핀 사이에 체결한 방문군 지위협정(Visiting Force Agreement, VFA)에 대한 후속 조치로서 2014년부터 시행된 것으로, 영구시설로서 기지는 반환되었지만 군사적 필요에 따라 언제든지 필리핀 군사 시설을 이용할 수 있도록 한 조치이다. 두테르테 대통령은 2016년 오바마 대통령이 마약과의 전쟁을 비판하자 노골적으로 EDCA의 폐기 가능성을 내비친 적이 있었다. 2017년 정상회담을 통해 두테르테 대통령은 국내 정치에 대한 미국의 비판을 피해갈 수 있게 되었고, 미국과의 군사적 공조는 유지하는 성과를 낼 수 있게 되었다. 두테르테 대통령이 취임 이후 1년이 넘어서 미국 정상과의 만남을 추진한 것은, 필리핀 현대사에서 취임 후 가장 늦게 미

국 정상을 만나는 것으로 기록될 정도로 이례적인 일이었다.

이러한 두테르테 대통령의 외교 정책은 이익을 위해 한 국가에 과도하게 의존하지 않고 분산한다는 의미에서 헤징(hedging) 외교, 또는 줄타기 외교라는 평가를 받는다(중앙일보 2017/11/2). 칭추위궈 교수는 헤징 외교에 대해서, 위기가 크고 불확실성이 높을 때 경합하는 열강들 사이에서 상반되거나 모호한 입장을 취하는 전략이라고 정의한다. 주중 필리핀 대사인 산타 로마나는 양자 간의 조용한 외교, 즉 무역이나 인적 교류 등을 통해서 양자 간의 협력을 강화하는 것이 직접 분쟁문제에 접근하는 것보다 효과적으로 생각한다고 밝혔다. 그는 두테르테 정부의 독립외교정책(independent foreign policy)을 국제 관계의 권력변화에 조용하는 조치로 표현했다. 즉 아시아태평양 지역에서 필리핀의 미국과의 역사적 연대는 유지하되 대미 의존도를 낮추고, 중국과의 관계를 개선하며, 전통적인 파트너가 아니었던 러시아, 일본, 인도와의 관계를 증진하는 것을 골자로 한다고 표현했다(the Diplomat 2017/4/6). 김환권 국립외교원 교수는 “미국도 필리핀의 지정학적, 전략적 가치 때문에 등을 돌리기보다는 동맹의 틀을 깨지 않으면서 최소한의 협력관계를 유지하려 하고 있고 일본 역시 이런 미국의 입장에 동조하고 있다”고 평가했다(중앙일보 2017/11/2). 즉 미국과 중국사이의 중간지대에서 국익을 극대화하는 것이 필리핀 외교정책의 핵심이라고 할 수 있다. 실익을 얻었다는 평가도 있는 반면, 두테르테 정부의 외교정책에 일관성이 없고 자신의 마약관련 정책에 반대하지 않는 국가들에 친화적으로 나서며 실제적으로 얻는 경제적 이익도 대부분 군사적 지원이나 차관 형태의 자금이라는 비판도 존재한다(Castillo 2017).

여론조사기관인 SWS(Social Weather Station)가 9월말에 실시한 조사에 따르면 대통령의 지지도는 6월의 ‘매우 좋음’에서 ‘좋음’으로 다소 하락했으나, 필리핀의 주가지수는 여전히 상승세를 보였다

(Inquirer 2017/10/ 8). 경제에 대한 낙관적인 전망은 계속되어 투자자들이 안정을 찾고 있는 것으로 보인다. 그런 가운데 사단법인 아시아기자협회는 ‘2017 올해의 아시아 인물’로 정치부문에 두테르테 대통령을 선정했다. 마약과의 전쟁’을 통해 치안을 안정시키고 질서를 회복시킨 점이 높이 평가되었다고 한다(매경이코노미 2017/12/13).

두테르테 대통령의 이른바 독립외교는 전통적 우방과의 관계는 해치지 않되 다양한 국가들과의 경제적 실익을 추구하는 전략으로 이해된다. 현재까지는 이러한 줄타기가 성공적으로 비춰지지만, 장기적 전망에서는 오히려 불확실성을 높이고 있다. 오히려 결과적으로는 타국가의 군사적 개입이 더욱 증가하고 있으며, 대외 협력에 있어 유상원조에 의한 인프라 개발 비중이 높아지고 있다.

#### 4. 한국과의 외교·경제 및 문화협력

2017년 한국정부는 문재인 대통령 당선 이후 아세안 특사로 박원순 시장을 보내 필리핀 및 아세안과의 관계 강화의 메시지를 전달했으며, 11월에 있었던 정상회의에서 안보 및 경제 협력분야에서 필리핀과의 공조를 재차 확인했다. 두테르테 대통령은 한국의 북핵정책에 대해 전폭 지지한다는 뜻을 전했으며 문재인 대통령은 필리핀 내 인프라 확충 및 군 현대화에 적극 협력하겠다고 약속했다. FA-50기나 호위함 등을 제공하는 방산협력이 실제 진행되었다. 또한 두테르테 정부의 인프라 구축 및 신도시 건설에 한국 기업이나 투자자를 적극적으로 유치하고 있다. 한국수출입은행은 앞으로 6년간 필리핀의 교통, 정보통신기술, 재생에너지 분야에 대외경제협력기금 10억 달러를 제공할 계획을 수립하기도 했다. 교통, 항만, 공항 등 공격적인 인프라 건설 계획에 따라 건설자본재, 기자재 수요가 확대될 것으

로 보여 한국 기업의 적극적인 진출이 요구되는 상황이다. 2017년 상반기 양국 총 교역 규모는 전년 대비 38% 증가한 68.1 억 달러를 기록하여 2015~2016년 감소세에 있던 총 교역 규모가 대폭 증가하였다. 한국의 대 필리핀 수출은 전자기기, 석유제품이 많은 비중을 차지하고 있다. GDP 대비 민간소비가 차지하는 비중도 70%로 높고 구매력을 갖춘 소비 인구도 급증해서 소비재 부문도 한국 기업 진출에 유망한 상황이며, 한류의 영향력 확대와 함께 한국 화장품에 대한 수입 규모가 늘고 있다. 하지만 현재까지는 교역 품목의 종류가 다양하지 못하며, 인프라 구축 및 경제협력 관련하여 한중일이 경쟁하는 형국이 되었지만 한국이 비교우위를 점하고 있지는 못한 듯하다. 2017년 말과 2018년 초에는 한국수자원공사, 한국전력공사, GS 건설 등 대형 인프라 및 유틸리티 기업을 포함한 한국기업들이 한-아세안 센터와 양국 대사관의 주관 아래 투자 설명회를 갖는 등의 노력을 이러한 양상을 극복하기 위한 노력의 일환으로 보인다. 또한 필리핀 산업자원부가 한국 통상산업자원부와 전기자동차 부문 협력을 위해 양해 각서를 체결하기도 했다. 2017년 중국과 일본을 방문했던 두테르테 대통령은 2018년 방한을 계획하고 있다. 헤르난데스 주한 필리핀 대사에 따르면, 두테르테 대통령이 방한한다면 ‘방위와 외교관계’를 확대하는 것이 우선 순위가 될 것이며 필리핀 군대의 근대화 프로그램의 일환으로 양국 간에 더 많은 군사 장비 교류가 있을 것이라 내다봤다(아주뉴스 2018/02/23).

2017년 1월부터 11월까지 필리핀을 방문한 한국인 방문객이 145만 명을 넘었고, 필리핀 거주 한국인이 10만명에 달할 정도로 한-필리핀은 인적 교류가 활발하다. 2018년에는 양국 수교 70년을 맞아 필리핀 영화제를 부산에서 개최하는 등 여러 문화 교류 행사가 예정되어 있다. 양국 지자체 간의 교류 프로그램도 다수 존재하지만 인적 교류가 실질적인 개발협력에 이르기 위해서는 상호간의 이해나 체

계적인 협력 방안이 미진한 상황이다.

## 5. 결론

2017년 필리핀의 두테르테 정부는 마약과의 전쟁을 이어 갔으며 부패 공직자의 처벌을 통해 정치적 입지를 강화했다. 또한 민다나오의 테러 집단과의 전쟁을 이유로 계엄령을 선포했고 집권 초기 다소 우호적이었던 공산세력과의 충돌했다. 무력충돌이 끊이지 않은 정부 정책에 대외적으로 비판과 지탄을 받았지만, 역으로 대내적 치안 유지 및 테러조직에 맞서 국제적 공조를 취하면서 안팎으로 신뢰도를 높인 효과가 있었다. 외교 관계에 있어서 두테르테 정부는 전통적인 우방과의 관계에서 벗어나 다각적이고 실리적인 방향으로 선회하여, 경제적 지원 및 안보 공조에서 일련의 소득을 얻었다.

하지만 두테르테 정부의 정책이 단순히 극단적 처방을 통한 사회적 질서 확립에만 치중하고, 사회의 불평등 구조를 해소하는 실질적인 결과를 가져오지 못한다면 지속적으로 높은 여론 지지도를 유지하기 힘들 것이다. 여론 지지도의 하락은 숨죽이고 있는 반대세력의 부상과 결집을 낳아 정권에 대한 불안정을 초래할 수도 있으며, 이에 대한 전격적인 대응은 필리핀 민주주의를 또 다시 위기에 빠트릴 수 있는 상황을 낳을 수도 있을 것이다. 국내 치안 유지 및 국제적 반테러정책 공조 등을 이유로, 두테르테 정부의 마약과의 전쟁 이슈가 수면 아래로 내려가 있는 것으로 보이지만, 계엄 하에 있는 민다다오 지역의 평화 정착 여부에 따라 불안요소로 재등장할 가능성이 있다. 고도 경제 성장률의 유지와 치안 안정을 이유로 지지를 확보하고 있으나 단기적이고 실리위주의 외교 전략이 궁극적으로 열강들의 군사적 이해가 충돌하는 장이 되게 할 가능성을 무시할 수 없다.



〈참고자료〉

- Castillo, Galileo de Guzman. 2017. "Duterte's In(depend)ent Foreign Policy." *Focus Policy Review Sep. 2017*. Focus on Global South.
- Kasuya, Yuko. 2009. *Presidential Bandwagon. Parties and Party Systems in the Philippines*. Manila: Anvil.
- Shugart, Matthew S. and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Villegas, Bernardo M. and George N. Manzano. 2016. "Prospects for the Philippine Economy under the Duterte Presidency." *Contemporary Southeast Asia* 38(2): 197-201.

[인터넷 자료]

- 매경이코노미. 2017. 12.13. "AJA, 필리핀 두테르테·알리바마 마윈 아시아 각각 위안부 할머니 '2017 아시아 인물' 선정." <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2017&no=825367> (검색일: 2017.12.14)
- 아주뉴스. 2018. 02.23. "주한필리핀대사 '한-필리핀 수교 70년, 국방·무역 넘어 문화까지 장밋빛 미래 기대.'" <http://www.ajunews.com/view/20180222043832651> (검색일: 2018.02.28.)
- 연합뉴스. 2017.11.12. "시진핑 두테르테 APEC서 별도회담 '우호적' 남중국해 논의." <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/11/12/0200000000AKR20171112016200084.HTML> (검색일: 2017.12.01)
- 연합뉴스. 2017.11.15. "필리핀 두테르테의 '미중일러 줄타기'.. 경

- 제 · 안보 실리 우선.” <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/11/15/0200000000AKR20171115087600084.HTML> (검색일: 2017.12.01)
- 연합뉴스. 2017.12.10. “중국기업의 필리핀 투자 4배로 경증. 두테르테 친중효과.” <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/12/04/0200000000AKR20171204082600084.HTML> (검색일: 2017.12.10.)
- 중앙일보. 2017.11.02. “미 · 중의 전쟁터 서태평양에서 파도 타는 두테르테.” <http://news.joins.com/article/22076513> (검색일: 2017.12.01)
- Asia Times. 2016.05.05. “‘Dutertenomics’ envisions a golden age for the Philippines.” <http://www.atimes.com/article/dutertenomics-envisions-golden-age-philippines/> (검색일: 2017.12.30)
- Business Mirror. 2017.05.24. “Where is ‘Dutertenomics’ taking us?” <https://businessmirror.com.ph/where-is-dutertenomics-taking-us/> (검색일: 2017.12.30)
- Channel News Asia. 2017.11.02. “Commentary: Japan and the Philippines, ‘friends closer than brothers’.” <http://www.channelnewsasia.com/news/commentary/commentary-japan-and-the-philippines-friends-closer-than-9368846> (검색일: 2017.12.05)
- Communist Party of the Philippines. 2017.12.07. “On Duterte’s Proclamation 374.” <https://www.philippinerevolution.info/statements/20171207-on-dutertes-proclamation-374> (검색일: 2017.12.13.)
- Forbes. 2017.11.15. “South China Sea: Duterte is Turning Into China’s Spokesman.” <https://www.forbes.com/sites/panosmourdoukoutas/>

- 2017/11/15/south-china-sea-duterte-is-turning-into-chinas-spo  
kesman/#23a179e979a4 (검색일: 2017. 12.05)
- Human Right Watch. 2017.12.05. “Philippines’ Duterte Reactivates  
Police in ‘Drug War’: Green Light for Extrajudicial  
Executions.” [https://www.hrw.org/news/2017/12/05/philippines  
-duterte-reactivates-police-drug-war](https://www.hrw.org/news/2017/12/05/philippines-duterte-reactivates-police-drug-war) (검색일 2017. 12.15.)
- KPMG. 2018. “IT Report: Philippines: 2018 Investment Guide.”  
[https://home.kpmg.com/ph/en/home/insights/kpmg-ph-annual-  
investment-guide.html](https://home.kpmg.com/ph/en/home/insights/kpmg-ph-annual-investment-guide.html) (검색일 2018.01.15)
- Rappler. 2017.04.01. “Will tax reform really hurt the poor?”  
[https://www.rappler.com/thought-leaders/165775-tax-reform-h  
urt-poor](https://www.rappler.com/thought-leaders/165775-tax-reform-hurt-poor) (검색일 2017.12.15)
- Rappler. 2017.06.27. “For Duterteomics to work, the President has  
to take charge.” [https://www.rappler.com/thought-leaders/  
173879-duterte-take-charge-economic-development-blueprint-  
funding](https://www.rappler.com/thought-leaders/173879-duterte-take-charge-economic-development-blueprint-funding) (검색일 2017.12.15)
- Rappler. 2017.11.25. “How Duterte sabotaged the GRP-NDFP peace  
process.” [OPINION]. [https://www.rappler.com/thought-leaders/  
189416-how-duterte-sabotaged-grp-nfd-peace-process-joma-si  
son](https://www.rappler.com/thought-leaders/189416-how-duterte-sabotaged-grp-nfd-peace-process-joma-son) (검색일 2017.12.13)
- Reuters. 2017.09.08. “Philippines’ Duterte says no peace talks without  
communists’ ceasefire.” [https://www.reuters.com/article/us-  
philippines-rebels/philippines-duterte-says-no-peace-talks-wit  
hout-communists-ceasefire-idUSKCN1BJ13P](https://www.reuters.com/article/us-philippines-rebels/philippines-duterte-says-no-peace-talks-without-communists-ceasefire-idUSKCN1BJ13P) (검색일 2017.  
12.13)
- Reuters. 2017.12.14. “Philippine Congress Approves much-awaited  
Tax Reform Bill.” <https://www.reuters.com/article/us-philippines>

-economy-tax/philippine-congress-approves-much-awaited-tax-reform-bill-idUSKBN1E737U?il=0 (검색일 2018.01.05)

Social Weather Station. 2017.7.10. "Second Quarter 2017 Social Weather Survey: Pres. Duterte's net satisfaction rating a new personal record-high of "Very Good" +66." <https://www.sws.org.ph/swsmain/artclisppage/?artcsyscode=ART-20170706173742> (검색일 2017.12.13)

Social Weather Station. 2017.10.19. "Third Quarter 2017 Social Weather Survey: Net satisfaction rating of the Duterte National Administration at "Very Good" +58." <https://www.sws.org.ph/swsmain/artclisppage/?artcsyscode=ART-20171019095516> (검색일 2017.12.13)

Social Weather Station. 2017.12.22. "Fourth Quarter 2017 Social Weather Survey: Pres. Duterte's Net Satisfaction Rating rebounds to "Very Good" +58; 62% oppose Martial Law extension in Mindanao; 66% say the AFP can suppress the Maute group and Abu Sayyaf even without Martial Law." <https://www.sws.org.ph/swsmain/artclisppage/?artcsyscode=ART-20171222105042> (검색일 2017.12.30)

The Diplomat. 2017.04.06. "What does the president's slogan actually mean for the Philippines' diplomacy?" <https://thediplomat.com/2017/04/us-china-and-dutertes-independent-foreign-policy/> (검색일: 2017.12.05)

The Diplomat. 2017.11.16. "Japan, Philippines Boost Defense Ties in Duterte-Abe Summit." <https://thediplomat.com/2017/11/japan-philippines-boost-defense-ties-in-duterte-abe-summit/> (검색일: 2017.12.05)

- The Diplomat. 2017.11.25. "What's Next for the Philippines as Duterte Ends Communist Peace Talks?" <https://thediplomat.com/2017/11/whats-next-for-the-philippines-as-duterte-ends-communist-peace-talks/> (검색일 2017.12.13)
- The Inquirer. 2017.10.08. "SWS: Duterte's net satisfaction rating down from 'very good' to 'good'." <http://newsinfo.inquirer.net/936447/rodrigo-duterte-sws-net-satisfaction-rating-3q-2017> (검색일: 2017.12.01)
- The Inquirer. 2017.12.22. "SWS: Duterte's net satisfaction ratings up by 10 points in Q4 of 2017." <http://newsinfo.inquirer.net/954487/sws-survey-duterte-net-satisfaction-rating-points-fourth-quarter> (검색일 2018.01.03.)
- The Philippine Star. 2017.2.14. "Reinvent."FIRST PERSON By Alex Magno. <http://www.philstar.com/opinion/2017/02/14/1671993/reinvent>. (검색일 2017.12.13)
- The Philippine Star. 2017.3.11."Thugs", FIRST PERSON By Alex Magno. <http://www.philstar.com/opinion/2017/03/11/1679856/thugs> (검색일 2017.12.13)
- The Philippine Star. 2017.12.5. "Duterte brings back PNP to war on drugs." <http://www.philstar.com/headlines/2017/12/05/1765550/duterte-brings-back-pnp-war-drugs> (검색일 2017. 12.15.)
- The Philippine Star. 2017.11.10. "Child, cop killed after NPA ambush in Bukidnon town." <http://www.philstar.com/nation/2017/11/10/1757542/child-cop-killed-after-npa-ambush-bukidnon-town> (검색일 2017.12.13.)
- The Philippine Star.2017.11.22. "Duterte says lifting ban on South China Sea exploration possible but." <http://www.philstar.com>

com/headlines/2017/11/22/1761460/duterte-says-lifting-ban-south-china-sea-exploration-possible-... (검색일: 2017.12.05)

The Philippine Star. 2017.11.25. "President Duterte is gaming the GRP-NDFP peace talks." <http://www.philstar.com/opinion/2017/11/25/1762241/president-duterte-gaming-grp-ndfp-peace-talks> (검색일 2017.12.13.)

The Philippine Star. 2017.12.7. "Duterte to order mass arrest of communists." <http://www.philstar.com/headlines/2017/12/07/1766119/duterte-order-mass-arrest-communists> (검색일 2017.12.13.)

(2018.04.24. 투고, 2018.04.24. 심사, 2018.05.03. 게재확정)

<Abstract>

## Philippines 2017: Warlike Powers of Security Forces and Hedging Strategies in Foreign Relation

**KIM Dong–Yeob**

(Busan University of Foreign Studies)

**JUNG Bub Mo**

(Pukyong National University)

In 2017, the government of Duterte, in the second year of the ruling, more strongly promoted peace and order policies and expressed independent diplomacy as the chairman of ASEAN. He continued to fight against drugs and tried to increase his political legitimacy through the punishment for corrupt officials. He also declared martial law in the Mindanao region because of the dissolution of the Maute group, a Muslim terrorist organization, and strengthened counterterrorism cooperation externally. In addition, as to Communist militants, he took the initial reconciliation gesture and promoted peace negotiations, however, concluded the peace tide and started the suppression operation due to a series of bloodshed. He still has a strong drive in peace and order issues, backed up by high support rate, but it is becoming a factor of anxiety as the

socioeconomically underprivileged and minority groups are increasingly alienated.

As the chairman of ASEAN, Duterte has a certain distance from the United States, which is a firm ally, but has turned to increase familiarity with China and Russia, which can take substantial economic benefits. Through diversifying the external economic support and increase of tax revenue, the priority task was to establish the infrastructure. Although the Philippines, which has a high economic growth rate, has a strong expectation that it can establish a solid infrastructure, tax reforms should be successfully completed in order not to repeat the previous failures, which has traditionally increased foreign debt burden by relying on external resources. It seems that it is necessary to find the meeting point of the foreign policy of Duterte and new Korean government's New Southern Policy, and to find possible economic cooperation policies to improve Philippine infrastructure.

**Key Words:** Duterte, independent diplomacy, Maute Group, tax reform, 'build' project