

# 필리핀 민주주의: 가문정치와 지속과 사회경제적 변화 없는 민주화

## 정법모

부경대학교 교수

국립 필리핀대학교에서 인류학 박사학위를 취득했으며 도시 빈민이나 국제개발협력 관련한 연구를 수행해왔다. 현재는 부경대학교 국제지역학부에서 동남아시아나 개발협력 관련 과목을 강의하고 있다.

# 필리핀 민주주의: 가문정치의 지속과 사회경제적 변화 없는 민주화

정범모  
부경대학교 교수

필리핀은 아시아에서 선도적으로 민주화운동을 경험하고 직선제 체제를 확립했지만, 엘리트가문에 의한 정치경제 분야 독점이나 불평등의 심화와 같은 문제에 당면해 있다. 특히 최근에는 독재의 대명사였던 마르코스의 아들이 대통령으로 당선되고, 마약과의 전쟁 과정의 초법적 살해로 지탄을 받은 두테르테의 딸이 부통령으로 선출되었다. 최근 필리핀 민주주의의 위기 상황과 향후 전망에 대해 본고에서 같이 검토해 본다.

## 들어가며: 아시아 민주주의의 선도국, 필리핀

필리핀은 민중혁명(people power)을 통해 두 차례나 대통령이 해야 할 정도로 시민사회가 발달했으며 절차적인 민주주의는 일찍부터 확립된 것으로 알려져 있다. 특히 계엄령 선포 이후 장기 집권을 꾀하던 마르코스 대통령을 멈춰 세웠던 1986년의 민중혁명은 한국, 미얀마, 중국 등 아시아 곳곳에서 발화했던 민주화운동의 시작이었다. 민중혁명 이후 제정된 헌법은 아시아에서 선도적으로 여성, 아동 등에 대한 인권을 보장하는 내용을 담기도 했다. 이처럼 필리핀은 권위주의 체제를 종식하고 직접선거를 통해 대통령 및 중앙·지방 지도자를 선출하는 등의 절차를 확립하는 데 있어 아시아의 다른 국가에 비해 앞섰다. 하지만 현재 필리핀 민주주의는 법의 적용이나 정의의 부문에서 지나치게 정치·경제 부문 엘리트에 편향되어 있다는 평가를 받는다. 치안 부문에서 반군이나 마약사범을 검거하기 위해 경찰력이 남용되는 경향이 강하며, 정부 정책에 반하는 활동가나 언론인이 구속되거나 초법적으로 살해되는 일이 계속되고 있다.

## 민주주의 현안 및 쟁점: 불안정한 민주주의

### 1. 필리핀에서의 선거와 가문정치

필리핀의 대통령을 선출하는 선거는 정당이나 이념보다는 인물이 중심이며 당선된 대통령 개인의 성향이 필리핀 정치 전반에 많은 영향을 미친다는 특성이 있다. 2022년 제17대 필리핀 대선에서는 마르코스 전 대통령의 아들 봉봉 마르코스 주니어가 대통령으로, 그리고 두테르테 대통령의 딸 사라 두테르테가 부통령으로 선출되었다. 봉봉 마르코스 주니어는 1986년 민중혁명(People Power) 이후 아버지 마르코스가 대통령직에서 물러나 미국 하와이에 망명했을 때 같이 이주했고, 아버지가 사망한 뒤 필리핀에 귀국하여 자신의 고향인 일로코스 노르테에

서 1992년 23세의 나이에 하원의원으로 당선되었다. 1998년 주지사와 2007년 하원의원, 그리고 2010년부터 상원의원에 당선된 뒤 지난 2016년 대통령선거에서는 부통령으로 출마했으나 근소한 차이로 낙선하였다. 사라 두테르테는 아버지의 정치적 기반인 다바오시에서 2007년에 부시장으로 선출된 것을 시작으로 2010년부터는 시장으로 당선되어 정치적 역량을 쌓았다. 두 사람 모두 아버지의 정치적 자산과 지역 기반을 중심으로 이른 나이에 입문하여 빠르게 성장했음을 알 수 있다. 필리핀의 정치와 선거는 인물 위주의 투표가 지속되고, 제도에 근거하여 공정하게 제공되어야 할 정부의 재화나 서비스가 정치인이나 추종자의 지시에 따라 불분균형적으로 분배되는 형태라는 점에서 거래주의(transactionalism)라고 일컬어진다(신민금 외 2022). 원칙이나 이념보다는 이해관계를 공유하는 집단 간의 거래나 협상을 통해 정책이나 경제 노선이 결정되는 경향이 강하다는 것을 지적한 것이다.

전통적 정치 가문 출신과 달리 두테르테 대통령은 이른바 전통적 정치인이라는 의미의 '트라포(trapo)'와의 차별을 부각시키며 정치적으로 성공가도를 달렸다. 기존의 정치세력이 부패하고 기득권을 강화하는 것과 달리 부패를 척결하고 부강한 국가를 만들겠다는 의지를 피력해 왔다. 특히 강한 경찰 권력을 중심으로 사회 질서를 바로 세우는 것이 부강한 국가를 만드는 초석이라는 점을 강조하며 자신의 고향인 다바오시에서 인기를 끌었던 것이 정치적으로 성공하게 된 출발이었다. 임기 말까지 높은 지지를 받았지만 부패하고 무능하고 정권을 대신하여 유능하고 깨끗한 정권을 창출했다기보다는 또 다른 지주계급의 지지를 받는 세력으로 전환되었을 뿐이며(Bryant 1965; 신재혁 : 79에서 재인용), 자신 역시 새로운 정치 가문을 만들었음을 보여주는 부분이다. 정책적인 차이보다는 선심성 공약을 근거로 선거에 임하는 전략은 필리핀에서 반복되었다고 볼 수 있으며, 정책이나 노선보다 자신의 득표를 위한 지역적 기반과 가문으로 이어지는 정치적 자산이 중요하게 기능했을 것이다.

지역을 기반으로 정치적 자산을 쌓은 이러한 가문의 아들과 딸은 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 각각 레니 로브레도(Maria Leonor Gerona-Robredo)와 17.82%를 득표한 프란시스 팡일리난(Francis Pancratius Nepomuceno Pangilinan)을 큰 격차로 앞섰다. 당선된 마르코스 주니어와 사라는 두 가문의 전통적인 지지가 있는 필리핀 북부지방과 민다나오 섬을 기반으로 많은 득표를 했다. 두 사람 모두 대선 1년 전 대통령 후보로 여론조사를 했을 때 20% 중반 정도였으며, 대통령과 부통령 러닝메이트로 출마선언을 한 이후에는 50% 중반에서 60% 내외까지의 지지율이 나왔다. 결국 견고한 지역 기반의 지지가 그대로 흡수되어 필리핀에서 유력 정치 가문(Political family)의 세습이 계속되었음을 보이는 것이며, 정당보다는 인물을 중요시하는 필리핀정치의 전통이 지속되

고 있음을 확인할 수 있는 선거였다. 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: 5; 정법모 2023에서 재인용).

## 2. 젊은 세대의 투표와 '강한' 정치인에 대한 열망

마르코스 주니어가 대선에서 압도적으로 승리한 배경에 SNS나 인터넷 뉴스가 많이 언급되었다. 실제 인터넷을 많이 이용하는 30대 미만 연령대 사이에서 마르코스 주니어는 압도적으로 높은 득표를 했다. 그는 선거가 치러질 즈음에 이미 틱톡에 120만 명, 유튜브에 200만 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 소통하려는 노력을 기울였다(Guzman 2022). 소셜 미디어를 통해 자신과 과거의 필리핀 역사에 대한 정보를 공유했던 것인데, 야당과 시민사회는 과거를 왜곡한 사례가 많다고 비판했다. 마르코스 주니어는 SNS 활용, 정책대결 지양, 아버지 마르코스 대통령에 대한 부정적인 여론 회피, 두테르테 진영과의 연대 등의 선거 전략을 통해 구사하여 승리했다고 평가된다. 두테르테 정부 시기에 비판적 언론으로 탄압의 대상이 되었던 래플러(Rappler)의 마리아 레사는 2014년부터 시작된 가짜뉴스를 활용한 캠페인이 대선에 큰 역할을 했다고 이야기한 바 있다. 허위사실에 토대한 선거운동이 높은 득표의 원인이라고 하지만, 2배 이상의 차이를 낸 선거 결과를 다 설명해 주지는 못하는 듯하다.

높은 지지율을 자랑하는 두테르테 대통령의 딸 사라를 부통령 후보와 러닝메이트를 구성한 것도 승리 요인으로 꼽히고 있다. 유세기간 동안 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. 필리핀에서는 18세에서 30세 이르는 유권자가 절반에 달하기 때문에 SNS의 활용이 큰 변수로 떠오르고 있다.

하지만 마르코스 주니어의 선거 승리를 SNS 전략의 성공이라는 해석을 넘어, 두테르테, 마르코스 주니어, 사라로 이어지는 인물에 대한 높은 선호도를 설명할 수 있어야 한다. 이는 푸틴, 트럼프, 시진핑 등을 비롯하여 여러 국가에서도 일어나고 있는 '스트롱맨'에 대한 대중의 선호와 기존 엘리트 민주주의에 대한 필리핀인의 실망의 측면에서 바라볼 필요가 있다. 두 번의 민

중혁명을 통한 정권 교체의 경험이 있다고 하더라도 사회경제적인 기반이 변하지 않았음에 대한 실망이 기저에 있다. 정치인의 부패는 만연하고 빈부격차는 더욱 커지고 있다. 필리핀은 지난 10년간 5% 내외의 경제성장을 꾸준히 보였지만 여전히 전체 인구의 4분의 1은 빈곤선 아래에 있다. 정치노선과 관계 없이 정치인이나 고위 관료를 소수의 가문이 독점하고 있고, 내부 범죄나 반군 세력에 대한 국가의 힘이 약하다고 생각하고 있는 대중에게, 과거의 마르코스나 두테르테는 강한 행정력의 표상으로 해석되고 있다. 마약 사범 뿐만 아니라 반정부 성향의 사회운동가, 법률가, 언론인에 대한 초법적 살인, 코로나 팬데믹 상황에서의 엄격한 봉쇄 정책, 그리고 정부 비판 언론사 및 공직자에 대한 표적 조사 등이 사회 질서 유지를 위한 필요악으로 해석되기도 했다. 두테르테가 다바오 시장을 하면서 인기를 얻기 시작하고 대선 캠페인을 수행하는 과정에서도 그는 더티 해리(Dirty Harry) 이미지를 스스로 강조하고 다녔다. 범죄인을 사법 절차 없이 처벌하던 할리우드 영화의 주인공으로 표상한 것이다. 국가 시스템에 대한 대중적인 신뢰가 낮아진 상태에서 인물 중심으로 강하게 추진하는 인물에 대한 환상이 있으며, 이는 마르코스 주니어에 대한 기대로도 이어졌다고 볼 수 있다.

### 3. 독재시대의 재해석

선거결과에 SNS 정보가 얼마나 영향을 미쳤는지의 문제는 차치하고라도, 과거 역사에 대한 해석 부분은 앞으로도 큰 쟁점이 될 듯하다. 마르코스 주니어는 지속적으로 마르코스 시니어의 과오는 축소하거나 왜곡하고 있으며, 이는 앞으로의 필리핀 미래의 방향을 설정하는 데에도 영향을 미칠 것으로 보인다. 마르코스 시니어를 여전히 추앙하는 사람들은 그의 집권 시기를 황금시기라고 기억하고 재임기간 건축된 필리핀문화센터(Philippine Cultural Center)나 바타안원자력발전소(Bataan nuclear power plant)를 사회 발전의 상징으로 본다. 마르코스 주니어가 완공했으나 수십 년 동안 가동하지 않았던 원자력발전소를 재건하겠다고 공언한 것은 과거 사건에 대한 이미지를 변화하려는 노력으로 볼 수 있다. 바타안원자력발전소는 사실 해외 차관을 받아 건설을 추진했으나 가동 자체도 못한 사례로 남아있다. 해외개발원조가 수원국의 부패로 연결되고 국민은 부채를 변제해야 하는 책임을 떠 맡게 된 사례로 흔히 거론되어 온 바 있다.

마르코스 주니어는 아버지 임기 동안 있었던 인권 침해나 부패 문제에 대해 인정한 적이 없었다. 그는 마르코스 시니어 시기의 부패나 인권 탄압 역사의 상당부분을 부인했으며, 1986년 민중혁명으로 박탈당했던 권력과 재산을 되찾는 복권 운동을 시작하기도 했다. 전임 두테르테 대통령은 시민사회의 반발과 중단을 요구하는 야당 정치인의 소송에도 불구하고 마르코스 시니어를 국립묘지에 안장했다. 이 소송에서 대법원은 (국립묘지인) 국가영웅묘지 매장을 거부

할 법이 없다'고 결정했고, 2016년 11월 18일 고향인 바타에 매장되어 있던 그의 시신은 국립 묘지로 이장되었다. 대법원의 결정문에서는 '전쟁영웅이며 국가수반으로서의 마르코스와 야만적 독재자로서의 마르코스는 다른 부분이며, 후자에 대한 평가는 역사학자의 몫'이라고 했다. 이러한 사법부의 결정에 대해서 한 역사학자는 '사법부의 판결 행위는 단순히 법리적인 판단만을 의미하는 것이 아니라 과거의 역사를 서술하는 하나의 작업'이며 '대중의 집단 기억을 만드는 과정임을 이해한다면, 금번 판결은 이러한 의미를 간과하고 자신의 책임을 회피한 것'이라고 비판했다(Gatamaytan 2020: 380).

어느 국가든 민주주의 발전과정에 대한 일관적인 가치 정립과 사회적 합의를 만드는 과정은 매우 중요할 것이다. 정치적 입장에 따라서 민주주의 가치에 대해서 상반된 평가가 반복되는 것은 그 사회의 통합과 응집에 있어 매우 부정적인 결과를 가져올 것이다. 마르코스 주니어는 자신과 그의 가족이 심지어 엘리트 민주주의자의 피해자라고 언급하며, 필리핀을 세계에 다시 새롭게 인식시킬 것이라 천명하기도 했다. 마르코스 추종자는 과거 독재시기에 대한 비난이 이른바 아키노 가문과 그를 지지하는 '노란무리(dilawan)'가 과장하는 내용이라고 인식하며 마르코스 시니어 시기를 필리핀의 '황금기'로 본다. 인프라 건설과 관련한 대규모 프로젝트도 많았고, 국가의 치안이 좋았다는 것이다.

하지만 마르코스 재임 기간이었던 1965년 5억 9900만 달러였던 부채는 하야 직전에는 283 억으로 치솟아 당시 GDP의 80%가 된 바 있다. 오히려 집권이 계속될수록 필리핀 경제는 빠르게 악화되었고 대외 의존도도 높아진 것은 일반적인 팩트이지만, 마르코스 추종자들은 객관적 사실 자체도 인정하고 있지 않은 것처럼 보인다. 필리핀도 국가기구를 세워 인권과 민주주의가 악화된 과거에 대한 진상 규명을 시작한 적이 있었지만, 이러한 시도는 두테르테 대통령 당선 이후 매우 후퇴했으며 마르코스 주니어 대통령시기에는 더더욱 기대하기 힘들 것으로 보인다. 국가인권위원회 위원장과 법무부 장관을 지낸 레일라 드 리마 상원의원이 두테르테 대통령이 다바오시 시장으로 재직할 때 암살단을 운영했다는 것을 조사하던 중 마약밀매 혐의로 구속되었다. 또한 아버지의 횡령과 어머니의 사치에 대한 반성이 없는 마르코스 주니어의 태도는 민주주의 체제가 형식이 아니라 실질적으로 정착하는데 해가 될 것이다.

## 향후 필리핀 민주주의 전망

물론 마르코스 주니어가 그의 아버지 시대와 같은 방식으로 정치를 할 것으로는 보이지 않는다. 그렇지만 필리핀의 최근 상황은 최소한 가문정치는 더 굳건해졌으며 민주주의 원칙 및 발전 과정에 심각하게 의문을 제기한 것은 맞다. 교육 수준이 낮은 대중이 가짜 정보에 세뇌당한

결과라고 보는 것이 편한 해석이겠지만, 한번쯤 왜 권위주의 체제에 대한 환상이 더 깊어지고 민주주의를 표방하는 가치와 원칙은 흔들리는가에 대한 문제는 비단 필리핀뿐만 아니라 아시아의 많은 국가에서 같이 생각해 볼 문제이다. 필리핀에서는 민중혁명을 통해 부패한 대통령을 축출한 이후에도 서민의 삶이 나아진 바가 없으며 치안은 더 불안하고 범죄가 늘었다는 것이 강한 지도자의 복원을 염원하는 노스텔지어의 배경이라고 한다. 마르코스 주니어는 “우리는 다시 위대한 국가를 만들어야 한다(we shall make this nation great again)”고 반복적으로 공언했다. ‘다시’라는 그의 말에는 마르코스 시니어 시기를 필리핀이 가장 위대했다고 보는 인식을 반영한다. 그는 집권 이후에도 과거의 어두웠던 면에 대한 직접적인 언급을 피하고 가장 위대한 시기를 본인이 이룰 수 있는 책임자임을 피력하는데 주력해 왔다. 구체적인 정책 방향이나 제도 상의 차이는 그의 집권 시기 동안 부각되지 않았지만, ‘인물’ 중심으로 국가를 재건할 것이라는 이미지를 계속 어필하고 있는 셈이다.

### 1. 마약과의 전쟁의 지속 여부

이러한 애매모호한 신정부의 정책은, 전 정부의 정책이 일정하게 지속된다는 것을 의미한다. 신정부는 두테르테 대통령 시기의 마약에 대한 대응을 지지한다는 입장이지만, 주로 교육과 재활에 집중할 것이라는 점에서 다를 것이라고 강조했다. 내무지방자치부(DILG, Department of the Interior and Local Government)는 이른바 ‘생활안전, 마약회피(BIDA, Buhay Ingatan, Drog’y Ayawan)’ 프로그램을 표방하며 불법마약을 줄이고 지역사회를 기반으로 재활프로그램을 공급하는 것에 주력하겠다고 했다. 하지만 전임 두테르테 대통령 시기에 행해진 마약과의 전쟁 프로그램에 대한 확고한 입장이 없거나 이에 대한 새로운 지침이 없다면 초법적살해(extrajudicial killing)는 계속될 것이라고 시민사회는 우려했고, 이러한 우려는 집권 2년차에서 현실이 되고 있다. 실제 마약 사범 및 반정부인사에 대한 초법적 살해는 계속 자행되고 있다고 보도되고 있다. 필리핀은 두테르테 정부 재임시기 국제형사재판소로부터 초법적살인에 대한 조사가 진행되자, 2019년 3월 국제형사재판소에 관한 로마 규정에 따르는 것을 철회한 바 있다. 국제형사재판소가 철회 이전의 사건에 대해 조사할 수 있다고 하자, 마르코스 주니어는 부정적 입장을 표했다. 실제 초법적 살해의 형태는 두테르테 집권 초기에는 마약사범에 집중되었지만 집권 후기에는 좌파 세력과의 관계가 악화되면서 반정부 입장을 가진 사회운동가까지 확대되었다. 마르코스 주니어 집권 이후에 이러한 초법적 살해는 지속되고 있다고 시민사회에서는 비판하고 있는데, 과거 군과 경찰이 이러한 살해에 주력세력이었던 것과 다르게 지역사회에서 자경단 세력에 의해 일상적으로 일어나고 있다는 점이 보고되고 있다(Jakarta Post 2923).

## 2. 서민들의 경제적 문제 해결을 저해하는 사회 불평등

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. 필리핀 서민의 일상을 좌우하는 가장 중요한 요소는 경제 발전과 생계문제일 듯한데 이 부분은 오랫동안 변하지 않았음을 시민사회나 학계에서는 지적한다. 1986년 혁명 이후에도 경제 기조가 된 신자유주의 체제 하에서 엘리트 계급이 독점하고 있으며, 실제 부의 분배를 조정할 만한 제도적 변화는 없었다는 점을 지적하고 있다. 많은 필리핀 대중은 두테르테 정부 시기의 'TRAIN'이라는 세제가 상위층에게 세금을 많이 부과하는 제도로 인식되어 서민에게 혜택이 있다고 생각하지만, 실제 경제 엘리트가 곧 정치 엘리트가 되며 이 독점층은 새로운 정부가 들어서도 변하지 않다는 점이 고질적인 문제로 지적되고 있다. 이러한 경제적 변화가 수반되지 않았을 때, 일반 대중은 민주화라는 가치를 실질적으로 체감하지 못하고 오히려 힘 있는 사람이 실질적으로 주는 혜택에 더 의존하게 된다는 점을 필리핀은 보여주고 있다.

### 참고문헌

- 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.
- 정법모. 2023. "필리핀2022: 전통적 가문정치의 귀환과 코로나 19이후의 경제회복과제." 『동남아시아연구』 33(1): 281-315.
- Bryant, Charles R. 1965. Philippines' Rulers. The New York Times. Dec 8.
- Gatmaytan, Dante. 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.
- Guzman, Chad De. 2022. "Why Bongbong Marcos, a Philippine Dictator's Son, Leads the Race for the Presidency." Time. May 9 (검색일: 2022.12.15)
- 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.



# 필리핀 민주주의: 가문정치의 지속과 사회경제적 변화 없는 민주화

발행일 2023년 8월 28일

발행처  민주회 운동기금사업회  
Korea Democracy Foundation

 한국민주주의연구소  
Institute for Korean Democracy

ikd@kdemo.or.kr

경기도 의왕시 내손순환로 132

이 리포트의 내용은 연구자의 견해로서 연구소의 공식 견해와 다를 수 있습니다.



9 772508 324001

ISSN 2508-3244

08