

제 350 호 2024 년 06 월 01 일

필리핀의 해양 안보 파트너십 외교: 마르코스 주니어의 부흥과 대한민국과의 전략적 컨버전스

페르디난드 마르코스 주니어 필리핀 대통령은 전임자인 로드리고 두테르테 대통령의 외교 정책을 철회하고 두테르테의 전임자인 베니그노 아키노 3세가 처음 시행한 전략을 되살리고 있다. 이러한 마르코스 2세 대통령의 정책은 아키노 3세 대통령이 구축한 기존 네트워크 안에서 안보 협력을 강화하는 동시에 같은 생각을 가진 국가와 파트너십을 확대하는 것이 특징이며, 한국은 필리핀의 차기 전략적 파트너로 부상할 것으로 보인다.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다

KIMS Periscope



**University of the
Philippines
Edcel John A. Ibarra**

페르디난드 마르코스 주니어 필리핀 대통령은 전임자인 로드리고 두테르테 대통령의 외교 정책을 철회하고 두테르테의 전임자인 베니그노 아키노 3 세가 처음 시행한 전략을 되살리고 있다. 이러한 마르코스 2 세 대통령의 정책은 아키노 3 세 대통령이 구축한 기존 네트워크 안에서 안보 협력을 강화하는 동시에 같은 생각을 가진 국가와 파트너십을 확대하는 것이 특징이며, 한국은 필리핀의 차기 전략적 파트너로 부상할 것으로 보인다.

파트너십 외교는 남중국해에서 중국의 강화된 공세에 대응하기 위한 아키노 3 세 대통령의 전략 중 하나였다. 2011 년 중국 선박이 필리핀의 남중국해 배타적 경제수역에서 필리핀 선박의 석유 및 가스 탐사를 저지하면서 중국의 공세는 새로운 차원에 이르렀다. 아키노 3 세 대통령은 여러 전략 중에서도 같은 생각을 가진 국가들과 필리핀의 안보 협력을 강화하기 위해 노력했다. 사건 발생 몇 달 후 필리핀은 일본과 전략적 파트너십을 맺었다. 이는 필리핀이 양자 간 전략적 파트너십을 체결한 첫 번째 사례이자 필리핀의 유일한 상호방위조약 동맹국인 미국이 아닌 다른 국가와 공식적으로 안보를 위해 협력한 첫 번째 사례였다. 필리핀은 일본과의 전략적 파트너십 협정을 통해 해양 안보 협력을 강화하고 남중국해의 규칙 기반 질서에 대한 공동의 이해를 선언했다.

2012 년에 긴장이 다시 고조되었다. 필리핀 선박과 중국 선박이 스카버러 솔(Scarborough Shoal)에서 대치한 것이다. 중국을 억지하고자 하는 필리핀은 미국이 상호방위조약의 범위에 남중국해가 포함된다는 것을 공개적으로 확인해주기를 바랐다. 그러나 미국은 모호한 입장을 유지하면서 필리핀과 중국이 모두 선박을 철수하도록 설득하는 조용한 외교를 시도했다. 미국은 중국이 이 제안에 동의했다고 믿었고, 필리핀은 미국의 중재에 의지해 배를 철수시켰다. 그러나 중국은 합의에 동의한 적이 없다고 주장하며 스프래틀리 군도를 사실상 점령했다.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다

KIMS Periscope

이 사건은 중요한 전환점이 되었다. 아키노 3 세 대통령은 파트너십 외교를 통한 대외 정책과 보조를 맞추기 위해 2010 년에 만료된 필리핀 군 현대화 프로그램을 15 년 더 연장하며 내부적인 균형을 맞췄다. 그는 또한 정부에 유엔 중재 재판소에 중국을 제소할 것을 명령했다.

필리핀의 파트너십 외교도 강화되었다. 2014 년 필리핀은 미국과의 동맹에 다시 초점을 맞추고 강화된 방위 협력 협정을 체결하여 미군이 일부 필리핀 군사 기지에 교대로 접근하는 것을 허용했다. 그럼에도 불구하고 스카버러 슐 사건은 당시 미국이 아시아에서 가장 오래된 군사 동맹국인 필리핀을 중국으로부터 방어하겠다는 약속을 지키지 않았다는 양면성을 보여주었다. 이러한 불확실성 때문에 필리핀은 미국 외에 다른 안보 파트너를 찾아왔다. 2015 년 필리핀은 일본과의 전략적 파트너십을 재확인하고, 베트남과 새로운 전략적 파트너십을 맺었으며, 호주와 포괄적 파트너십을 체결하였다.

그러나 2016 년부터 2022 년까지 두테르테 대통령은 필리핀 파트너십 외교의 궤도를 바꿨다. 그는 필리핀의 미국, 일본, 베트남, 호주와의 안보 협력 협정 네트워크를 키우는 대신 중국, 러시아, 인도 등 이른바 비전통적 파트너를 포함하는 네트워크 확장에 심혈을 기울였다.

두테르테 대통령의 당은 페르디난드 마르코스 주니어를 후임 대통령으로 지지했고, 그의 딸 사라도 마르코스 주니어의 부통령 후보로 합류했다. 마르코스 주니어가 당선되었을 때, 많은 사람들은 그가 전임자이자 정치적 동지인 두테르테 전 대통령의 외교 정책을 이어갈 것으로 예상했다. 그러나 아이러니하게도 마르코스 주니어 대통령의 국가 안보 전략은 마르코스 가문의 주요 정쟁상대였던 아키노 3 세 대통령의 전략을 연상시킨다. (아키노 3 세의 아버지는 마르코스 시니어 대통령의 독재 아래 암살당했고, 미망인이 된 아키노의 모친은 평화적인 대중 혁명 이후 마르코스 시니어 뒤를 이어 대통령에 취임했다)

마르코스 주니어 대통령은 아키노 3 세 대통령이 구축한 네트워크 내에서 안보 협력을 강화하는 데 다시 초점을 맞췄다. 2023 년 필리핀은 강화된 국방 협력 협정에 따라 미국이 더 많은 군사 기지를 활용할 수 있도록 허용했다. 필리핀은 또한 호주와의

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다

KIMS Periscope

관계를 전략적 동반자 관계로 격상하였으며, 남중국해 영유권 주장국인 베트남과도 전략적 동반자 관계를 재설정하고, 팬데믹으로 인해 4년간 중단되었던 고위급 양자 회의를 재개했다. 또한 필리핀은 남중국해에서 국제법을 준수할 것이라는 확신을 베트남에게 전했는데, 이는 두테르테 대통령 시절에는 없었던 행보다. 한편, 필리핀은 일본과의 전략적 파트너십을 지속적으로 강화했다. 그 일환으로 일본 자위대와 필리핀 군대가 서로의 나라에 쉽게 방문할 수 있도록 일본과 상호 원활화 협정(Reciprocal Access Agreement)을 체결하기 위한 협상을 시작했다.

마르코스 주니어 대통령은 필리핀의 안보 협력 협정 네트워크를 더 많은 국가로 확대하기 위해 노력하고 있고, 그 다음 대상 국가는 한국이 될 가능성이 높다. 필리핀과 한국은 2022년부터 양국 관계를 전략적 동반자 관계로 격상하기 위한 준비를 해왔다. 필리핀은 올해 3월 한-필 수교 75주년을 맞이하는데, 필리핀은 이 기념일에 한국과 전략적 동반자 관계를 맺기를 희망하고 있다. 이 협상이 성공하면 한국은 일본, 베트남, 호주에 이어 필리핀의 네 번째 양자 전략적 파트너가 될 것이다.

한-필리핀 전략적 동반자 관계는 당연한 것이며 환영할 만한 일이다. 한국은 필리핀 군 현대화와 필리핀 해군 및 공군력 증강에 있어 없어서는 안될 파트너로, 2010년부터 2022년까지 필리핀의 최대 무기 공급국이었다. 스톡홀름 국제평화 연구소가 개발한 군사력 이전 척도에 따르면 한국이 필리핀에 판매하거나 기증한 무기는 7억 1,100만 TIV(Trend Indicator Value)에 달하는데, 이는 필리핀에 대한 총 무기 이전 규모의 약 3분의 1에 해당한다. 이에 비해 한국에 이어 2위를 차지하고 있는 미국은 같은 기간 필리핀에 4억 6,300만 TIV 상당의 무기를 공급하는 데 그쳤다. 한국이 필리핀에 공급한 무기는 전투기 12대, 호위함 2척, 초계함 1척 등이며, 현재 초계함 3척과 경비함 6척을 추가로 주문한 상태다. 한국이 제공한 전투기와 호위함은 현재 필리핀의 공중과 해상에서 매우 소중한 자산이다.

현재 윤석열 정부가 이끄는 한국은 남중국해 문제에서도 중요한 외교 파트너로 부상하고 있다. 필리핀과 한국은 오랫동안 많은 공통 관심사를 공유해 왔지만, 마르코스 주니어 대통령과 윤 대통령 아래 양국의 전략적 융합은 이전보다 더욱 강화된 것으로

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다

KIMS Periscope

보인다. 두 대통령은 특히 해양 분야에 있어 중국의 공세에 맞서 지역 안정을 지키기 위해서는 미국의 존재가 필수적이라고 확신하고 있다. 윤 대통령은 한국 정부의 인도-태평양 전략에서 해양 안보 문제에 있어 미국 및 다른 국가들과 협력할 것이라는 신념을 드러낸 바 있다.

필리핀의 입장에서 이러한 전략의 변화는 남중국해 문제에 대한 한국의 지지를 기대할 수 있다는 것을 의미한다. 이전 한국 정부는 남중국해 분쟁에 대해 상대적으로 침묵을 지켰고 중국을 거론하는 것을 자제해 왔다. 실제로, 2016 년 남중국해에 대한 상설중재재판소의 판결이 내려졌을 때 박근혜 대통령 시절의 한국 정부는 판결을 "주목"하는 데 그쳤다. 하지만 윤병세 외교부 장관 취임 이후 한국 정부의 입장은 더욱 강경해졌다. 2023 년 한국은 미국, 일본과 함께 3 국 공동성명을 통해 중재 판정이 "평화적 해결을 위한 법적 근거를 제시한다"고 선언했다. 마닐라 주재 한국 대사관도 필리핀 선박에 대한 중국 선박의 물대포 사용과 위협적인 기동에 대해 우려를 표명하는 성명을 발표했다. 또한 한국 대표단은 국제해양법재판소에서 해당 중재 판결을 인용하며 국가는 해양 환경을 파괴하지 않고 보호해야 할 의무가 있다는 의견을 제시하였다. 한편, 필리핀과 한국은 2022 년부터 매년 해양 회의를 개최해오고 있다. 필리핀은 동남아시아에서 한국과 이러한 교류를 하는 유일한 국가이며, 한국 또한 동맹국이나 전략적 파트너가 아닌 국가 중 유일하게 필리핀과 교류하고 있다.

군사 및 외교적 측면을 넘어서도 한-필리핀 관계는 급성장하고 있다. 양국은 2023 년에 첫 양자 자유무역협정을 체결했다. 원조와 관련해서는 한국이 필리핀의 인프라 개발을 위한 지원 한도를 늘렸다. 인적 교류에 있어서도 한국은 필리핀인에 대한 비자 제한을 일부 완화하고, 필리핀을 오가는 무역 항공편을 늘렸다. 이 모든 것의 배경에는 필리핀과 한국 간 오랜 경제 협력과 문화 교류의 역사가 있다.

따라서 한-필리핀 전략적 동반자 관계의 토대는 이미 탄탄하게 구축되어 있다. 필리핀과 한국은 공식적인 협약만 하지 않았을 뿐, 이미 실질적인 전략적 동반자 관계를 유지하고 있다.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다



Partnership Diplomacy for Philippine Maritime Security: Revival under Marcos Jr. and Strategic Convergence with the Republic of Korea

University of the Philippines Diliman

Assistant Professor

Edcel John A. Ibarra

Philippine President Ferdinand Marcos Jr. is abandoning the foreign policy of his predecessor, Rodrigo Duterte, and is instead reviving the strategy first implemented by Duterte's predecessor, Benigno Aquino III. This revival is most visible in President Marcos Jr.'s partnership diplomacy, enhancing security cooperation within the original network built by President Aquino III while also expanding it to include more like-minded countries, with the Republic of Korea poised to become the Philippines' next strategic partner.

Partnership diplomacy was one of President Aquino III's strategies to counter China's growing assertiveness in the South China Sea. This assertiveness reached a new level in 2011, when Chinese vessels blocked Philippine ships from exploring offshore oil and gas in the Philippines' own exclusive economic zone in the South China Sea. Among other strategies, President Aquino III sought to strengthen the Philippines' security cooperation with like-minded countries. Months after the incident, the Philippines formed a strategic partnership with Japan. This was the first time that the Philippines entered a bilateral strategic partnership and the first time that it formally cooperated for security with a country other than the United States of America, the Philippines' longtime and only treaty ally. The strategic partnership deal with Japan identified maritime security as an area for increased cooperation and declared a shared interest in a rules-based order in the South China Sea.

Tensions escalated again in 2012. Philippine ships and Chinese vessels faced in a standoff in Scarborough Shoal. The Philippines wanted the United States to publicly confirm that the South China Sea was covered by their mutual defense treaty in order to deter China. But the US remained ambivalent and instead tried quiet diplomacy to convince the Philippines and China to jointly withdraw their ships. The US believed that China had agreed to the proposal, and relying on this belief, the Philippines pulled out its ships. But China denied that it had agreed to the deal. China has since maintained its presence in the shoal, effectively seizing the islet from the Philippines.

The incident proved to be a critical juncture. To supplement external balancing through partnership diplomacy, President Aquino III also pursued internal balancing by reviving and renewing for another 15 years the Philippine military modernization program, which had expired

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다



in 2010. He also ordered the government to sue China before a United Nations arbitral tribunal.

Philippine partnership diplomacy intensified too. In 2014, the Philippines turned its focus back on its alliance with the US and signed the Enhanced Defense Cooperation Agreement, giving the US armed forces rotational access to select Philippine military bases. Still, the Scarborough Shoal incident showed the US's unbending ambivalence at that time toward its commitment to defend the Philippines, its oldest military ally in Asia, against China. Due to this uncertainty, the Philippines looked for other security partners besides the US. In 2015, the Philippines reaffirmed its strategic partnership with Japan, formed a new strategic partnership with Viet Nam, and entered a comprehensive partnership with Australia.

From 2016 to 2022, however, President Duterte changed the trajectory of Philippine partnership diplomacy. He set aside nurturing the Philippines' network of security cooperation pacts with the US, Japan, Viet Nam, and Australia and instead sought to expand the network to include so-called non-traditional partners, such as China, Russia, and India.

President Duterte's party endorsed Ferdinand Marcos Jr. to succeed him, and his daughter Sara also joined Marcos Jr.'s ticket as vice-president. When Marcos Jr. won, many expected him to continue the foreign policy of his predecessor and political ally. But ironically, President Marcos Jr.'s national security strategy is reminiscent of that of President Aquino III, a member of the main rival family of the Marcoses. (President Aquino III's father was assassinated under the dictatorship of President Marcos Jr.'s father, and the widowed Aquino matriarch succeeded Marcos Sr. as president after a peaceful mass revolution.)

President Marcos Jr. turned the country's focus back on enhancing security cooperation within the network built by President Aquino III. In 2023, the Philippines gave the US access to more military bases under the Enhanced Defense Cooperation Agreement. The Philippines also upgraded its relations with Australia to a strategic partnership. Moreover, the Philippines reset its strategic partnership with Viet Nam, a fellow claimant in the South China Sea. It resumed high-level bilateral meetings after a four-year pause due to the pandemic. It also reassured Viet Nam that the Philippines could be relied on to uphold international law in the South China Sea—a reassurance that was missing under President Duterte. Meanwhile, the Philippines continued to strengthen its strategic partnership with Japan. It began to negotiate with Japan a reciprocal access agreement, which would make it easier for the Japanese self-defense forces and the Philippine military to enter each other's country.

President Marcos Jr. is also seeking to expand the Philippines' network of security cooperation pacts to include more like-minded countries. The Republic of Korea is likely next in this expansion. The Philippines and the ROK have been preparing to upgrade their relations to a strategic partnership since 2022. Philippines-ROK relations will approach its 75th anniversary this March, and the Philippines hopes to enter a strategic partnership with the ROK during this anniversary year. If successful, this would make the ROK the Philippines' fourth bilateral strategic partner, after Japan, Viet Nam, and Australia.

A Philippines-ROK strategic partnership would be logical and should be welcomed. The ROK has been an indispensable partner in modernizing the Philippine military and increasing Philippine

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다



naval and air capabilities. The ROK has been the Philippines' largest supplier of weapons by value from 2010 to 2022. Weapons from the ROK sold or donated to the Philippines have amounted to 711 million TIV, a measure of transfers of military capability developed by the Stockholm International Peace Research Institute. This value comprises about a third of total weapon transfers to the Philippines. By comparison, the US, ranking second to the ROK, has supplied the Philippines weapons worth only 463 million TIV in the same period. Among the weapons that the ROK has supplied the Philippines include 12 fighter aircraft, 2 frigates, and 1 corvette, with 3 more corvettes and 6 offshore patrol vessels on order. The ROK-supplied fighter jets and the frigates are currently the Philippines' most capable assets in the air and maritime domains.

The ROK is also becoming an important diplomatic partner on the South China Sea issue under President Yoon Suk Yeol. Although the Philippines and the ROK have long shared many common interests, the two countries' strategic convergence seems to be stronger than before under Presidents Marcos Jr. and Yoon. Both presidents are convinced that the US is indispensable for regional stability amid an assertive China, especially in the maritime domain. President Yoon revealed this conviction in his government's Indo-Pacific strategy, which aligns the ROK with the US and other like-minded countries on maritime security issues.

For the Philippines, this change in strategy has meant that the country can count on the ROK's support on the South China Sea issue. Previous ROK governments have been relatively silent on the disputes and refrained from calling out China. Indeed, when the South China Sea Arbitration award was issued in 2016, the ROK, under President Park Geun-hye, merely "[ook] note" of the ruling. Under President Yoon, the ROK has become more forceful in its statements. In 2023, the ROK joined a trilateral communiqué with the US and Japan declaring that the arbitration award "sets out the legal basis for the peaceful resolution." The ROK embassy in Manila also released statements expressing concern about Chinese vessels' use of water cannons and dangerous maneuvers against Philippine ships. Moreover, in an advisory opinion case at the International Tribunal on the Law of the Sea, the ROK delegation cited the arbitral ruling to argue that countries have an obligation to protect and not destroy the marine environment. Out of the public eye, the Philippines and ROK have also held annual maritime dialogues since 2022. The Philippines is the only country in Southeast Asia that has this mechanism with the ROK, while the ROK is the only country not already an ally or strategic partner that has this mechanism with the Philippines.

Beyond the military and diplomatic aspects, Philippines-ROK relations are also booming. The two countries signed their first bilateral free-trade agreement in 2023. On aid, the ROK has increased the cap that the Philippines can tap for infrastructure development. On people-to-people exchanges, the ROK has eased some visa restrictions for Filipinos and added more commercial flights to and from Philippine destinations. All these are underpinned by a long history of economic cooperation and cultural exchanges between the Philippines and the ROK.

Thus, the foundations for a Philippines-ROK strategic partnership are strong and already present. Indeed, the Philippines and the ROK are already behaving like strategic partners in all but name.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다



약력

Edcel John A. Ibarra 박사는 필리핀 딜리만 대학교 정치학과 조교수이자 필리핀 대학교 시스템 통합 및 개발 연구 센터 전략 연구 프로그램 연구위원이다.

국내외 추천 자료

- [Derek Grossman, "How to Respond to China's Tactics in the South China Sea," Foreign Policy, MAY 29, 2024.](#)
- [Christopher Woody, "Japan and the Philippines Increase Their Focus on Island Defense," The Diplomat, May 17, 2024.](#)
- [Oorja Tapan, "The Squad: Adding an 'S' for Security," The Diplomat, May 11, 2024.](#)

알림

- 본지에 실린 내용은 필자 개인의 견해이며 본 연구소의 공식 입장이 아닙니다.
- KIMS Periscope는 매월 1일, 11일, 21일에 이메일로 발송됩니다.
- KIMS Periscope는 안보, 외교 및 해양 분야의 현안 분석 및 전망을 제시합니다.
- KIMS Periscope는 기획 원고로 발행되어 자유기고를 받지 않고 있습니다.

[웹페이지보기](#)

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다