

BIMP-EAGA에 대한 경제적 기대와 정치적 한계: 필리핀 관점에서*

김 동 업**

요 약

본 연구는 BIMP-EAGA의 출범을 제안하고 주도한 필리핀의 관점에서 BIMP-EAGA의 출현에 관한 역사적 배경과 이후 추진 현황을 살펴봄으로써 BIMP-EAGA에 대한 이해를 높이는 데 초점을 두었다. 더불어 BIMP-EAGA에 대한 올바른 이해를 바탕으로 한국과 BIMP-EAGA 간 관계 증진에 필요한 시사점을 제공하고자 했다. 본 연구에 따르면, 특별한 역사적 맥락 속에서 탄생한 BIMP-EAGA는 다양한 위기와 한계를 경험하면서 진화해 왔지만, 소지역주의를 향한 제도적 발전을 성취하지는 못하고 있다. 필리핀의 관점에서 P-EAGA 지역인 민다나오와 팔라완은 국내외적인 불안정이 지속되면서 국제협력을 통한 지역 발전과 소득 격차 해소 및 사회 안정이라는 목표를 달성하지 못하고 있다. 인도-태평양 해양국가를 지향하는 한국 정부는 BIMP-EAGA의 필요에 부응하여 소지역 내의 연계성 확대를 위한 각종 사업에 적극적으로 참여하고, 더불어 BIMP-EAGA의 제도적 강화를 위한 다양한 지원 사업에 적극적으로 투자해야 할 것이다.

주제어: BIMP-EAGA, 아세안, 소지역주의, 필리핀, 민다나오

* 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2021S1A5C2A01087076). 출고에 대해 유익한 논평을 해 주신 익명의 심사위원께 감사의 마음을 전합니다.

** 부산외국어대학교 아세안연구원 부교수, dykim@bufs.ac.kr

1. 머리말

본 글에서는 도서부 아세안(ASEAN, Association of Southeast Asian Nations) 국가 간 소지역 협의체인 동아시아성장지역(BIMP-EAGA, Brunei-Indonesia-Malaysia-Philippine East ASEAN Growth Area)의 출범 배경과 추진 현황을 필리핀의 관점에서 조명하고자 한다. 아세안에서 소지역 개발을 목적으로 한 국가 간 성장지대를 구축하기 시작한 것은 1990년대로 탈냉전과 자유주의적 시장경제 논리가 지배하기 시작하면서였다. 냉전 시기 안보 중심의 지역주의가 경제적 이해관계를 중심으로 재편되는 과정에서 지리적 인접성과 개발 현안을 공유하는 초국가적 영역을 중심으로 성장지대가 출범하기 시작했다(Dosch and Hensengerth 2005, 263).¹⁾

소지역 협력의 주요 목표는 경제 성장과 정치적 안정에 있다. 다시 말해 경제적 상호의존성을 높여 경제적 공동 번영을 추구하며, 주변국과 우호적인 관계를 유지하고 정치적 신뢰를 발전시키며 현재 또는 미래의 위기를 관리하고자 한다(Chheang 2018; Hass 2022, 10). 소지역 협력은 개별 국가의 주권이나 체제의 변화를 거의 요구하지 않으며, 각 정부가 최소한의 정치적 약속으로 참여할 수 있다는 점에서 정치적 부담이 크지 않다. 소지역 협력을 통한 초국적 근접성의 활용은 해당 지역 기업인들에게 국가 간 자유무역협정(FTA) 이후 관세 감면과 비관세 장벽 제거 등과 같은 오랜 기일이 소요되는 절차를 극복할 수 있게 함으로써 많은 이점을 제공한다(Hass 2022, 10).

1) 아세안 지역에 대표적인 소지역(sub-region) 협의체로는 인도네시아-말레이시아-싱가포르 성장 삼각지(IMS-GT, 1989), 인도네시아-말레이시아-태국 성장 삼각지(IMT-GT, 1993), 브루나이-인도네시아-말레이시아-필리핀 동아시아성장지역(BIMP-EAGA, 1994), 라오스-캄보디아-태국-베트남의 메콩강위원회(MRC, 1995), 그리고 아이아와디-차오프라야-메콩 경제 협력 전략(ACMECS, 2003) 등이 있다.

소지역 협력이 가지는 가장 큰 장점 중의 하나는 외국자본의 유입에 유리하다는 점이다. 그 원인으로는 소지역 사업이 다수의 국가가 보증하는 프로젝트이며, 그 파급효과가 여러 국가에 미칠 수 있기 때문이다. 그러나 소지역 협력과 관련하여 경제적 목표에 너무 많은 초점을 맞추다 보면 이해 충돌로 인한 지역의 평화 증진에 부정적인 효과를 낼 수도 있다. 하스는 성공적인 소지역 협력이 이루어지기 위해서는 지속적인 운영체계가 있어야 하며, 상호 연결을 증진시키는 인프라 개선을 위해 외부 자금이 유치되어야 하고, 관련 국가 간의 평화로운 관계를 유지하고 촉진해야 함을 강조했다(Hass 2022, 13, 36).

동남아시아 지역 다자협의체인 아세안도 전략적 이유로 소지역의 발전과 성공에 많은 관심을 두고 있다(김동엽 2023). 경제적 측면에서 소지역은 아세안 내 지리적으로 분리된 지역 간 가교 역할을 하며, 국경 간 무역 및 투자 유입을 용이하게 한다. 이는 지역 내 경제 통합을 촉진하고 아세안 전체 경제 성장에 기여한다. 특히 소지역은 아세안 다른 지역에 비해 경제 발전이 낙후된 지역을 포함하고 있으며, 외부 투자 유치, 인프라 개선 및 새로운 경제 기회 창출과 같은 목표를 추진함으로써 아세안 지역 내 개발격차를 줄일 수 있다. 이는 아세안이 목표로 하는 지역 통합 이니셔티브에 크게 기여할 것이다. 사회문화적 측면에서 소지역은 지역 내 문화 교류, 교육 기회 및 관광을 촉진함으로써 상호 이해를 증진하고 지역 정체성 강화할 수 있다. 안정되고 번영하는 소지역은 빈곤, 불평등, 국경 범죄와 같은 잠재적 갈등 요인을 해결함으로써 아세안 전체의 안정 및 안보에 기여할 것이다.

아세안 소지역은 우리나라의 대 아세안 협력사업의 중요한 파트너로 부상하고 있다. 아세안 소지역에 대한 우리 정부의 관심이 제도적 기반을 갖추기 시작한 것은 2013년에 설립된 한-메콩 협력기금(Mekong-ROK Cooperation Fund)에서 출발한다. 특히 2019년 부산에서 개최된 제1차 한-메콩 정상회담은 아세안 소지역에 대한 우리 정부의

협력을 확대하는 계기가 되었다. 우리 정부는 대륙부 아세안에 속하는 메콩지역 협력에 이어 해양부 아세안 국가들과의 협력을 추진하기 위해 2021년에 제1차 한-BIMP-EAGA 고위관리회의(SOM)를 개최하였고, 한-BIMP-EAGA 협력기금(BKCF)도 출범시켰다. 2021년 100만 달러로 시작한 BKCF는 2023년에는 300만 달러로 증액되었고, 2027년까지 600만 달러로 증액될 예정이다. 이처럼 한-BIMP-EAGA의 협력사업이 확장되는 상황에서 BIMP-EAGA에 대한 올바른 이해는 향후 양자 간 관계를 설정하고 발전시키는 데 중요한 시사점을 제공할 것이다.

학계에서는 주로 아세안 소지역 협의회 BIMP-EAGA의 제도적 특성과 정책적 문제에 관심을 두었다(Dent and Richter 2011, Gu and Indraswari 2024, Lord and Tangtrngita 2016, Raharjo and Pudjiastuti 2024, Williams 2008, Yussof and Kasim 2003). 예를 들면, 하스는 아시아 지역주의의 제도들을 분석하여 경제발전의 촉진 그리고 국경을 넘어 평화로운 협력 증진 등 지역주의의 성공과 실패 요인 등을 논하였다(Hass 2022). 엘리자베스는 필리핀의 관점에서 BIMP-EAGA의 출현 배경과 추동 세력을 정치·경제적인 측면에서 포괄적으로 다루면서 지역주의 부상에 관한 다양한 견해를 소개하고 있다(Elisabeth 2008).

아세안 소지역에 관한 국내 연구는 주로 정책연구소를 중심으로 정책적 차원에서 연구가 이루어졌다(이요한 2016; 정채완 2019; 조대현 2019). BIMP-EAGA에 관한 국내의 학술적 연구는 매우 드물며 일부 학자에 의해 점차 연구가 확산되고 있다(구보경 2022, 2024; 현민 2019). 아세안 소지역에 대한 대부분의 국내 연구들은 해당 소지역의 현황과 운영체계를 소개하고 우리나라와의 협력방안을 모색하는 정책적 연구가 주류를 이루고 있다. 이러한 국내 연구의 흐름을 고려할 때 아세안 지역에서 소지역 협력이 나타나는 맥락과 제도적 특징에 관한 학술적 연구의 필요성이 대두된다. 이는 기존의 경험적, 정책적 연구의 토대를 보강하고 우리나라에서 추진하고 있는 한-아세안 협력의 추진

전략을 수립하는 데 유익한 정보를 제공할 것이다.

그동안 소지역 협력과 같은 지역주의(regionalism)는 다양한 차원에서 논의되어 왔다. 덴트에 따르면, 지역주의는 “경제, 정치, 안보, 사회문화 및 기타 연계성 측면에서 특정 초국경 지역 내에서 더 큰 일관성을 추구하는 구조, 과정 및 조치”로 정의된다(Dent 2008, 7). 지역 통합(regional integration) 혹은 지역주의에 관한 연구는 1951년 유럽석탄철강공동체(ECSC) 출범을 시작으로, 그 발전 과정과 세계 각지에서 등장한 지역 기구들에 대한 논의가 활발히 이루어졌다. 미트라니의 기능주의(functionalism)는 경제적 상호 협력이 정치나 안보라는 보다 상위 수준으로 전위한다는 지역주의의 기본 원리를 제공했다(Mitrany 1948). 크라스너의 국제레짐(international regime) 이론은 지역주의 제도의 특성에 관한 기본적인 틀을 제공했다(Krasner 1982).

국경을 초월한 지역주의가 나타나는 배경과 원인에 대한 대표적 시각으로는 신자유주의(neoliberalism)와 구성주의(constructivism)가 있다. 신자유주의에서는 지역주의의 부상을 국가 간의 협력과 정책 조정을 통해 공동의 문제를 극복하기 위한 상호의존의 확대된 결과임을 강조한다(Keohane & Milner 1996). 이는 지역주의가 국가의 이익에 영향을 미치는 세계화의 결과로서 시장이 주도하여 형성된 것이라는 점에서 해당 지역을 둘러싼 내부의 정치·사회적 영향은 크게 고려하지 않는다는 문제가 있다. 실제로 지역주의 기구의 설립은 국내의 다양한 세력들 간의 이익을 둘러싼 경쟁의 결과로 보기도 한다(Johnston 2001). 한편 구성주의에서는 지역주의를 단순히 물질적인 이익 추구만으로 보지 않고, 지역주의 제도 자체를 사회적 구성물로 간주한다. 즉 경제성 합리성의 기대를 넘어 통합의 적절성과 당위성의 논리가 지역주의 기구의 특징과 성패를 가름한다는 것이다(March and Olsen 1998). 지역주의 제도의 설계는 상호 공유하는 문화적 특징, 즉 상징(symbol)과 의식(rituals)을 통해 공통의 규범과 정체성을 형성함으로써 초국적 사

회화를 증진한다는 것이다(Davies 2018). 구성주의는 국가 간 협력을 통한 지역주의의 부상을 새로운 관점에서 접근하고 있지만, 소지역주의와 같은 새로운 제도의 출범에 관여하는 다양한 행위자들 간의 복잡한 권력 관계를 설명하는 데는 한계가 있다.

이처럼 신자유주의와 구성주의는 기능적 필요성과 지역적 정체성에 기반한 초국적 지역주의 출현의 맥락을 설명할 수 있지만, 지역주의 제도화 과정이 다양한 국내외 행위자들 간의 복잡한 권력 관계에 영향을 받는다는 현실을 반영하지 못한다. 특히 소지역주의와 같이 국가 엘리트와 지역 간의 복잡한 이해관계가 제도의 설계와 이의 추진 과정에 영향을 미칠 수 있다는 점을 설명하는 데 미흡하다. 이러한 측면에서 제도 출현의 역사적 맥락과 정치행위자들 간의 권력 관계를 중심으로 제도의 특성을 살펴볼 수 있는 역사적 제도주의(historicist institutionalism) 접근법이 유용하다.

홀(Hall 1986, 19)은 제도를 “정치와 경제 각 부문에서 개인들 간의 관계를 구조화시키는 공식적 규칙, 순응 절차, 표준화된 관행”이라고 정의한다(정용덕 외 1999, 17 재인용). 역사적 제도주의에서는 정치와 경제의 제도적 모습이 각 국가 간 상이한 정책 결과를 설명할 수 있는 요인으로 본다. 또한 특정 정책을 설명할 때 각국에 고유한 맥락의 중요성, 그리고 이러한 맥락을 형성하는 주요 요인인 역사의 중요성을 부각시킨다. 방법론적인 측면에서 역사적 제도주의는 다양한 변수들의 결합으로 인과관계를 설명하며, 동일한 변수들의 결합이라 할지라도 이들 요인이 결합되는 역사적 시점과 상황에 따라 결과가 전혀 다를 수 있다고 본다. 따라서 역사적 제도주의에서는 보편적인 인과관계를 증명하기보다는 특정한 역사적 현상을 해석하고 설명하는 데 초점을 둔다(정용덕 외 1999, 16, 28, 31).

특정한 시기에 특정한 목적을 가지고 출범한 소지역 협력체의 추진 현황을 분석하기 위해서는 제도의 탄생과 정책 추진 과정이 이루어

지는 맥락에 대한 이해가 필요하다. 이러한 제도적 맥락을 설명하기 위해서는 역사에 초점을 맞추어야 하며, 정책에 대한 제도의 영향력은 권력 관계에 대한 분석과 결코 분리될 수 없다(Ikenberry 1988, 222-229). 본 연구는 BIMP-EAGA의 출범을 제안하고 주도한 필리핀의 관점에서 BIMP-EAGA의 출현에 관한 역사적 배경과 이후 추진 현황을 살펴봄으로써 BIMP-EAGA에 대한 이해를 높이는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 필리핀 정부의 BIMP-EAGA를 통한 경제적 기대와 그 결과를 이를 둘러싼 제도적 맥락, 즉 다양한 행위자들의 이해(interest)와 권력 관계를 중심으로 한 정치과정으로 설명하고자 한다.

본 연구는 주로 다양한 문헌을 분석하고, 소지역의 발전에 관한 다양한 통계수치를 활용하여 논지를 뒷받침하였다. 또한 필리핀 BIMP-EAGA 국가 사무소인 민다나오개발청(MINDA)을 방문하여 현지조사를 실시하였으며, 관계자들과의 면담을 통해 소지역 협력에 관한 필리핀의 입장을 직접 확인하였다. 본 논문의 구성은 본 머리말에 이어 제2장에서는 BIMP-EAGA 지역의 전통적 정체성을 확인할 수 있는 역사적 배경과 제도화 과정, 그리고 현재 사업 추진 현상을 살펴보았다. 제3장에서는 BIMP-EAGA에 대한 필리핀의 경제적 기대와 성과 그리고 정치적 배경과 한계에 대하여 논하였다. 마지막 제4장에서는 본 연구의 논지를 정리하고 한국의 BIMP-EAGA에 대한 협력 방안을 시론적 차원에서 제시하였다.

2. BIMP-EAGA의 구조와 현황

BIMP-EAGA는 필리핀의 라모스(Fidel V. Ramos) 대통령의 제안에 따라 1992년 BIMP 국가들 사이의 고위급 회담에서 논의되기 시작했다. 그 후 1994년 3월 필리핀 다바오에서 열린 창립 고위급 회담에서 이 제안이 채택되었다(Hashim and Julay 2021, 32). BIMP-EAGA는 바다를 통해 서로

접하고 있는 해양동남아 4개국 내 낙후지역 발전을 통한 역내 개발격차 해소와 아세안 경제공동체 내 지역경제 통합 추진을 목표로 한다. 이는 대륙부 아세안의 메콩강 유역 국가 간의 개발 협력 소다자 기구인 메콩 강경제권(GMS)에 대비하여 도서부 국가 간 합의로 출범한 것이다. 여기에는 브루나이 다루살람 전체, 인도네시아의 칼리만탄, 술라웨시, 말루쿠, 파푸아 지역, 말레이시아의 사바 주와 사라왁 주, 그리고 필리핀의 민다나오와 팔라완 지역이 포함된다²⁾(Dominguez 1999, 18; Hass 2022, 21).

BIMP-EAGA 지역은 지리적으로 해양에 넓게 분포되어 있으며, BIMP 전체 국토 면적의 62.4%에 해당하는 160만Km²를 차지한다. 그러나 인구는 7,890만 명으로서 4개국 전체 인구의 18.8%에 해당하며, 인구밀도가 제곱킬로미터당 50명으로 매우 낮다. EAGA는 BIMP 전체 GDP의 18.3%, 노동 가능 인구의 18.5%, 총 상품 무역의 24.5%를 차지하는 등 경제적으로 낙후되어 있다. 한편 EAGA 지역은 전 세계의 60%에 해당하는 열대 해안선과 산호대가 형성되어 있는 해양생태계의 보고이자 세계적 규모의 열대우림으로 이루어진 생물학적 다양성의 상징적 지역이다(BKCF 홈페이지).

BIMP-EAGA의 거버넌스 구조는 정상회의(Leaders Summit), 장관회의(Ministerial Meeting), 고위급회의(Senior Officials' Meeting, SOM)로 구성되어 있다. BIMP-EAGA는 지역 민간 부문의 참여를 장려하기 위해 BIMP-EAGA 비즈니스 협의회(BIMP-EAGA Business Council, BEBC)를 구성하여 고위급 회의(SOM)에 제5의 주체로서 참여토록 하고 있다. 한편 BIMP-EAGA 조정사무소(Facilitation Center, FC)와 회원국의 국가사무국(National Secretariat, NS)이 있어서 각종 회의와 협의에 관한 업무를 담당한다. 정상회의는 2003년 처음으로 개최된 이래 2년에 한 번 소집되며, 아세안 정상회의와 연계하여 개최된다. 장관회의는 회원국의 지방 정부와 협의하여 개최되는데, BIMP-EAGA의 주요 협력 분야 및 협력 분야별 상

2) 본문 뒤의 <그림 1>을 참조하시오.

세 지침을 논의한다. SOM에서는 이해관계자들과의 연례 전략계획회의(Strategic Planning Meeting)를 통해 국가 실무 그룹(Country Working Group, CWG)에 대한 전략적 지침을 제공한다. 더불어 각 분야 전략 및 프로젝트의 성과와 진행 상황을 검토한다. 한편 BIMP-EAGA 역내개발자문(Regional Development Advisor)으로서 아시아개발은행(ADB)은 프로젝트 시행 및 촉진을 위한 기술적·재정적 자원을 포함하여 광범위한 자문 서비스를 제공하며, 각급 회의에 참석한다(BKCF 홈페이지).

BIMP-EAGA는 비록 대중들에게 널리 알려지지 않았지만, 그 중심에 위치한 보르네오섬(칼리만탄)은 최근 인도네시아의 수도 이전이 추진되는 지역이므로 추진 경과에 따라 지정학적 환경이 크게 변화할 것으로 예상되는 지역이기도 하다. 이러한 가능성으로 인해 외부의 많은 세력들이 BIMP-EAGA에 관심을 기울이고 있다. 특히 중국은 BIMP 국가들의 주요 무역 파트너이며, 외국 직접 투자(FDI)의 주요 원천이다. 중국은 BIMP-EAGA를 중국과 아세안 관계의 핵심 영역으로 강조함으로써 중국이 추진하는 일대일로(一帶一路) 사업에도 중요한 부분으로 간주하고 있다(Hashim 2024). 일본은 전통적으로 해양 동남아의 주요한 개발 파트너로서 개발과 해상 안보 분야에서 다양한 협력관계를 유지하고 있다, 한국도 현정부 들어서 ‘인도-태평양 전략’을 추진하면서 협력기금(BKEF)을 신설하는 등 BIMP-EAGA에 대한 협력을 강화하고 있다.

역사적으로 BIMP-EAGA는 1994년에 출범하였지만, 초기 단계인 1997년에 동아시아 금융위기를 맞으면서 활동이 크게 위축되었다. 금융위기 이후 BIMP-EAGA에 대한 투자를 늘리는 결정이 정치적 힘에 의해 여러 가지 방식으로 주도되었다. 아세안 회원국에게 있어서 경제 발전은 오랫동안 국내 불안과 반란을 상쇄하는 수단으로 간주되었다. BIMP-EAGA 지역의 저발전, 빈곤, 인프라 부족은 정치적 불안의 촉매제였고, 이로 인해 때로는 중앙정부의 힘을 약화시키기도 했다(Davies, 2019). 이처럼 중앙정부에 대한 정치적 압력으로 인해 EAGA의 지방 정부들은 지역에

서의 상호 의존성과 협력을 늘리기 위해 지역 간 경제 및 안보 협력에 보다 적극적으로 나설 수 있게 되었다(Hashim and Julay 2021, 33-34).

금융위기가 회복될 즈음인 2001년 11월 브루나이에서 개최된 제7차 아세안 정상회의에서 BIMP 지도자들은 소지역 협력을 다시 활성화시켰다는 결의를 재확인했다. 특히 ADB가 2002년부터 BIMP-EAGA 역내 개발자문(Regional Development Advisor) 역할을 수입하면서 재활성화에 탄력을 받게 되었다. 이에 따라 2005년 제2차 BIMP-EAGA 정상회의에서 ‘BIMP-EAGA 개발 로드맵’이 발표되었으며, 2006년부터 2010년까지 5년 기간 동안의 목표를 대부분 달성했다. 2012년 제8차 BIMP-EAGA 정상회의에서는 사업 활성화를 위한 ‘BIMP-EAGA 실행 청사진 2012-2016’을 채택하였다. 이 청사진은 아세안 연계성 마스터 플랜과 연계하여 소지역 내에서 교통, 에너지, 무역 용이성 및 정보 통신 기술과 관련된 다양한 우선 인프라 프로젝트(priority infrastructure projects)의 실시를 가속화하고, BIMP-EAGA 조직 메커니즘을 강화하기 위한 로드맵을 제시하였다(Lord and Tangtrongita 2016, 2). 또한 ADB가 주도하여 2017년에는 ‘BIMP-EAGA 비전 2025’(BIMP-EAGA Vision 2025 or BEV 2025)가 마련되었다. 이 비전에는 ADB가 재정 및 기술적 지원을 약속한 210억 달러에 달하는 우선 인프라 프로젝트가 명시되었다. 이처럼 BIMP-EAGA 사업이 가속화된 데에는 2015년에 출범한 아세안 경제 공동체(AEC)의 목표, 즉 아세안 국가들 간의 경제적 통합을 촉진하기 위한 인프라 구축과도 관련이 있는 것으로 추정된다(Lord and Tangtrongita 2016, 6).

현재 추진 중인 BEV 2025는 개발격차 축소를 위한 회복력 있고(resilient), 포용적이고(inclusive), 지속가능하고 경쟁력 있는(sustainable and competitive) BIMP-EAGA를 만들고자 하는 비전 아래 5개의 클러스터로 나누어 사업을 추진하고 있다. 첫째, 연계성(connectivity) 클러스터는 교통, 에너지·인프라, 무역 투자 촉진, 정보통신기술(ICT) 분야를 포함한다. 둘째, 식량(food basket) 클러스터는 농수산업, 소지역 공급망·가치사슬

개발 등을 포함한다. 셋째, 관광(tourism) 클러스터는 접근성 제고, 인프라 개발, 친환경 관광, 지속가능한 관광생태계 구축 사업을 포함한다. 넷째, 환경(environment) 클러스터는 지속가능한 생태관광, 기후탄력성이 높은 농수산업 관행 마련, 청정 및 녹색 에너지 생산 기술 장려 사업을 포함한다. 다섯째, 사회문화교육(socio-cultural and education) 클러스터는 지역 문화유산에 대한 인식 제고와 BIMP-EAGA 기술직업교육 기관들과의 파트너십 강화 등의 사업을 포함한다(BIMP-EAGA 홈페이지).

2022년 EAGA 지역의 구매력 평가 기준(PPP) GDP 성장률은 16.0%를 기록하면서 아세안(13.2%)과 BIMP 국가 평균(13.7%)보다 높게 나타났다. PPP 기준 1인당 GDP 역시 BIMP 국가(15,197 달러) 보다 높은 15,323달러를 기록했다. 그러나 국가별 빈곤율을 보면, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀 등 세 국가는 전체 평균 빈곤율보다 EAGA 지역의 빈곤율이 더 높고, 말레이시아와 필리핀의 경우 그 격차가 9%나 크게 벌어진다. BIMP-EAGA는 단순히 경제적 발전뿐만이 아니라 지역의 소득 격차를 줄이는 데에 많은 역량을 투입하고 있다는 점에서 아쉬운 결과로 볼 수 있다(BIMP-EAGA Statistics 2023).

BIMP-EAGA의 무역 규모는 코로나 시기를 고려하면 꾸준히 증가하는 것으로 평가할 수 있다. 특히 수입 규모에 비해 수출 규모가 약 3배 가량 높은 것으로 나타난다. 한편 전체 무역에서 역내 무역이 차지하는 비중이 2022년 기준 12.5%에 불과하여 경제의 상호 의존도를 높이는 데에는 크게 성공하고 있지 못한 것으로 볼 수 있다. BIMP-EAGA 지역의 주요 산업인 농수산업은 규모가 영세하고 보관, 유통 시스템의 부족으로 제대로 된 가격으로 수출을 하지 못하고 있다. EAGA 지역 실업률이 국가 실업률 보다 낮은 이유는 소득수준이 낮은 농수산업과 관광업에 종사하는 사람들이 많기 때문이다. 또한 EAGA에서 추출된 천연 광물자원이 제대로 가공되지 않고 바로 인근 지역으로 옮겨지거나 해외로 수출됨으로써 제조업의 발달이 미진한 상황이다. BIMP-EAGA 지역은 해양 동남아 지역의

풍부한 문화유산과 동식물의 보고로 알려진 천혜의 관광지이다. 그럼에도 불구하고 관광 인프라의 미흡으로 해외 관광객 유치에 성공하지 못하고 있다. 지역 전체 관광객 가운데 98.7%는 국내 관광객이고, 외국인 관광객의 비율은 1.3%에 지나지 않는다(BIMP-EAGA Statistics 2023).

BIMP 국가에 대한 해외 직접 투자(FDI)는 꾸준히 증가하고 있으며, EAGA에 대한 투자 비율도 약간 상승하는 것으로 나타난다. 인프라 건설을 통한 연계성 증대와 교역 활성화, 경제특구 설치는 BIMP-EAGA 내 경제회랑 개발 계획의 우선 과제이며, 인프라 구축 이후 가능한 관광, 농수산업, 제조업 가치사슬의 발전은 장기적이고 전략적인 목표로 BEV 2025에 명시되어 있다(BIMP-EAGA 홈페이지).

BIMP-EAGA는 기회의 땅으로 간주되고 있지만, 지속적인 안보 문제와 부패, 불법 이민, 마약 밀수 등으로 다양한 도전에 직면하고 있다. 예를 들어, 1998년 칼리만탄의 일부 지역에서 종교와 민족 갈등으로 인한 충돌, 2000년 말레이시아의 사바와 필리핀의 민다나오가 연관된 시파단섬(Sipadan Island) 납치 인질 사건, 사라왁-서부 칼리만탄 경계에서의 여러 국경 및 영토 분쟁이 계속 발생하고 있다. 이러한 안보 문제는 실제로 경제 협력과 지역 통합에 걸림돌로 작용하며, 회원국들이 공식 사무국(secretariat) 설치와 같은 BIMP-EAGA의 제도적 강화에 적극적으로 나서지 않는 이유이기도 하다(Hashim and Julay 2021, 33).

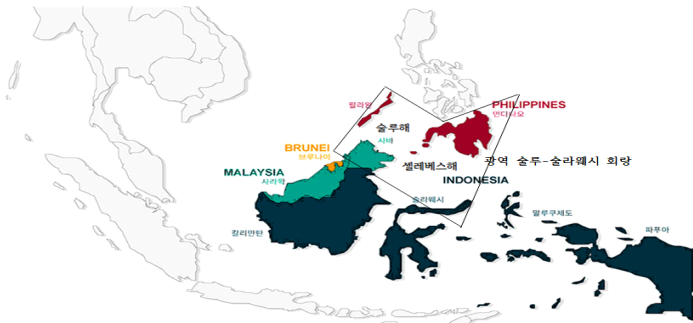
3. 필리핀의 BIMP-EAGA에 대한 기대와 한계

1) 필리핀 EAGA 지역(P-EAGA)의 역사적 특성과 추진 배경

필리핀과 BIMP-EAGA의 주요 연결 고리는 술루해와 셀레베스해와 맞닿아 있다. 술루해와 셀레베스해는 수 세기 동안 주변 지역과의

무역 및 교류를 용이하게 해 주었다. 여기에는 인도네시아의 북 술라웨시, 말레이시아의 사바, 필리핀의 민다나오 및 팔라완이 포함된다. 역사적으로 이 지역에는 공통된 조상은 없지만, 이 지역에 거주하는 다양한 인구 집단들은 상호 교류를 통해 역사와 문화 등 다양한 부문을 공유하게 되었다. 이 지역은 서기 2세기부터 15세기 사이에 인도의 영향으로 힌두-불교 왕국이 건립되어 문화적, 종교적 흔적을 남기기도 했다. 또한, 이 지역에는 동남아 상인들이 태국, 캄보디아, 베트남 중부 또는 말레이반도에서 항해를 시작하여 남중국해를 건너 보르네오에 도달한 다음, 북동쪽으로 연안을 따라 술루해로 들어가 술라웨시와 말루쿠로 이동하는 해상 무역 노선이 발달했다(Lord and Tangtrongita 2016, 4).

〈그림 1〉 BIMP-EAGA 지역 - 광역 술루-술라웨시 회랑



지도 출처: BKCF 홈페이지(회랑 영역 첨가)

중국인 상인들도 필리핀에서 보르네오로, 그리고 술라웨시와 말루쿠(Maluku)로 이어지는 무역 노선을 광범위하게 활용했다. 이 노선은 당나라(618년에서 907년)의 배 건조 기술 발전과 함께 급속히 성장했으며, 민다나오는 상인들의 중요한 물품 유통 지점이 되었다. 특히 말루쿠 지역의 섬에서 생산되는 향신료, 그중에서 정향(clove)은 많은

무역 선박들이 도래하는 주된 이유가 되었다. 정향과 더불어 앵무새, 진주 및 거북 등과 같은 지역 특산물도 상인들의 거래품목에 포함되었다. 민다나오와 말루쿠 사이 섬들 간의 밀접한 접촉은 주변 술라웨시 등지에 사는 상기르족의 언어인 상길어(Sangir language) 사용 인구가 민다나오에서도 발견되는 것을 통해서도 확인할 수 있다 (Lord and Tangtrongita 2016, 4).

14세기부터 이 지역에 이슬람이 점차 확산되면서 술탄국이 등장했다. 15세기에서 17세기 사이에 서부 보르네오와 민다나오 사이의 무역 통로는 브루나이 술탄 제국 아래에서 번성했다. 1578년에³⁾ 술루 술탄국 지역이 브루나이 제국에서 독립하면서 민다나오와 보르네오 일부 지역을 통제하게 되었고, 그 영향력은 18세기까지 지속되었다. 술루 술탄국은 15세기 말부터 19세기 후반까지 스페인 통치하에 있던 필리핀 제도에서 해적 행위를 통해 무역로를 지배했다. 그러나 19세기 후반에 스페인 상인들과 해군이 증기 동력 선박을 확보하면서 이 지역의 해적 행위를 억제할 수 있게 되었다. 1878년 술루 술탄은 북보르네오 영토에 대한 권리를 영국인 상인(Alfred Dent)에게 임대(leases)하여 보르네오-민다나오 무역 노선을 통제하는 권한을 사실상 포기했다⁴⁾ (Lord and Tangtrongita 2016, 5).

오늘날 민다나오와 팔라완이 포함된 P-EAGA는 필리핀 전체 면적의 약 37.4%에 해당하며 인구는 전체의 25.0%에 이른다. 그 중 민다나오가 P-EAGA 전체 면적의 88.6%와 인구의 95.9%를 차지한다. 민다나오 전체 인구의 약 55%는 필리핀의 대표적 종교인 카톨릭 신자이며, 약 25%는 무슬림이다. 필리핀 전체에서 카톨릭이 80%에 육박하고 무슬림은 약 6%인 점을 고려하면 민다나오의 무슬림 비중이 높은

3) 해당 연도에 대해서는 다양한 의견이 존재하고 있다.

4) 이 임대 사실은 필리핀이 보르네오 북동쪽 사바 지역에 대한 영유권을 주장하는 근거가 되고 있으며, 이는 말레이시아와 필리핀 사이에 영토 분쟁의 원인이 되고 있다.

편이다. 민다나오의 다양한 문화는 활발하고 풍부한 교류의 자원이 되기도 했지만, 문화적 차이로 인한 갈등도 발생했다. 특히 필리핀의 다수 종교인 가톨릭으로부터 차별적 대우를 받는다는 이유로 소수 무슬림 종족(모로족)은 밀집 거주 지역을 중심으로 분리 독립을 추구하기도 했다.

민다나오 무슬림은 역사적으로 북쪽의 필리핀보다 남서쪽의 말레이시아, 인도네시아 지역과 교류가 잦았으며, 이 지역들과 종교·문화적 유사성이 더 높았다. 과거 민다나오 무슬림은 스페인 식민지배에 가장 격렬하게 저항하며 자신들의 종교와 문화를 지키려 노력했다. 미국의 식민 통치 시기부터 민다나오 무슬림은 국가통합의 대상이 되었으며, 그 추진 과정에 많은 갈등을 야기하기도 했다. 문화적 차이와 더불어 경제적 소외와 차별로 인한 박탈감은 빈번한 갈등을 초래했고, 급기야 무슬림 반군단체가 조직되어 필리핀으로부터 독립을 요구하며 정부군과 무력 충돌로 이어졌다.

필리핀 정부와 무슬림 반군 간의 무력 분쟁은 필리핀 정치에서 가장 중요한 이슈 중 하나이며, 1976년 트리폴리 평화협정(Tripoli Agreement)을 시작으로 양측 간에 지속적인 평화 협상을 이어 왔다. 최근의 상황은 2014년 아키노(Benigno Aquino III) 정부 하에서 체결한 포괄적평화협정(Comprehensive Agreement on the Bangsamoro)을 바탕으로 두테르테 정부에서 입안하여 2018년 필리핀 의회를 통과한 방사모로 조직법(Bangsamoro Organic Law)에 의해 2019년에 설립한 방사모로자치구(Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao, BARMM)가 운영되고 있다. 그러나 최근까지도 일부 이슬람 무장단체가 활동하고 있으며, 완전한 평화가 정착되었다고 평가하기 힘들다.

BIMP-EAGA의 비전을 최초로 제시한 라모스(Fidel V. Ramos) 대통령은 1992년 임기를 시작하면서 국가 경제 개발 목표로 ‘필리핀 2000’(Philippine 2000)을 선포했다. 이를 달성하기 위해서는 분쟁이 지속되고 있는 민다나오

무슬림 지역의 평화와 안정이 매우 중요했다. 그는 당시 대표적 무슬림 반군단체(MNLF)와 평화협정을 추진하여 1996년에 ‘최종 평화협정’(The Final Peace Agreement)을 이끌어 냈다. 여기에는 ‘민다나오 무슬림 자치구’(Autonomous Region in Muslim Mindanao, ARMM)와 ‘필리핀 남부 평화와 발전을 위한 특별위원회’(The Southern Philippine Council for Peace and Development, SPCPD) 설립이 포함되었으며, 이를 통해 정치적 평화와 경제적 번영을 추구한다는 목표를 담았다. 이러한 맥락 하에 BIMP-EAGA는 라모스 대통령이 자신의 필리핀 경제 발전 계획인 ‘필리핀 2000’을 실현하기 위한 전략적 플랫폼으로 제안된 것으로 볼 수 있다.

2) 필리핀의 BIMP-EAGA에 대한 경제적 기대와 현황

필리핀 정부는 주변부 민다나오와 팔라완을 BIMP-EAGA를 통해 국제적 개발 협력의 파트너로 제공함으로써 외교적 관계의 증진, 경제 발전, 그리고 지역민의 소득수준 향상을 기대한다. 이러한 기대가 실현되기 위해서는 회원국 간 그리고 역외 국가 간의 긴밀한 협력이 요구된다. 경제적 측면에서 BIMP-EAGA는 국경 간 무역 및 투자 기회를 촉진하여 농업, 수산업, 관광업 등 필리핀 상품 및 서비스 시장을 확대할 수 있다. 또한 BIMP-EAGA 내 협력은 공동 인프라 프로젝트를 추진하여 지역 내 연계성 및 물류 개선을 통해 필리핀 무역 및 관광 흐름에 이바지할 것이다. 필리핀 정부는 이 지역내 특별 경제 구역(SEZ) 개발을 장려하여 외국 투자 유치 및 일자리 창출을 촉진함으로써 민다나오 및 주변 지역의 경제 개발을 촉진하고 지역 주민의 빈곤 감소 및 생활 수준 향상을 기하고 있다. 특히 술루해와 셀레베스해를 중심으로 한 광역 술루-술라웨시 회랑(The Greater Sulu-Sulawesi Corridor, GSSC)⁵⁾ 개발 계획은 인프라 건설 사업을 위한

5) 앞의 <그림 1>을 참조하시오.

외국자본의 유치와 지역 주민들의 일자리 창출에 거는 기대를 높이고 있다.

술루해와 셀레베스해는 세계적으로도 높은 해양 생물 다양성을 보유하고 있는 해역이다. 이 지역은 북술라웨시와 민다나오, 사바와 민다나오 간의 무역이 집중되어 있으며, 주로 농업 및 어업 제품의 교역이 이루어진다. 주로 항구 간 연결을 통해 무역이 이루어지며, 주요 경로로는 팔라완-사바, 잠보앙가 반도-사바, 다바오 및 제너럴 산토스-북술라웨시 등이 있다. 이들 간의 정기 항공 서비스는 아직 초기 단계인 것으로 나타난다. GSSC는 주로 비공식적인 교역 형태로 연결되어 있다. 이 해상 회랑에서 교통 수요는 주로 가족 방문이나 고용 관련 활동과 관련된 승객 여행에 집중되며, 비즈니스 교환이나 상업 거래는 아직 덜 발달했다. 회랑 개발의 성공은 적절한 인프라 개발 지원 정책과 이에 소용되는 재정적 투자 유치 능력, 그리고 각 지역의 경제적 가치를 얼마나 잘 연결하느냐에 달려 있다. 이를 위해서는 물리적 인프라뿐만 아니라 국경을 넘는 국가 간 정책 조율, 그리고 환경에 미치는 영향 등 양자 간 혹은 다자간 협력이 요구된다(Lord and Tangtrongita 2016, 9-10).

민다나오에서 생산되는 주요 농산물로는 바나나, 코코넛, 쌀, 옥수수 및 아바카 등이 있다. 코코넛 생산은 민다나오 전역에 퍼져 있으며, 팜오일 생산은 민다나오 카라가(Caraga) 지역에서 이루어진다. 수산업은 민다나오의 최상위 세 개의 수출 산업 중 하나이다. 필리핀 정부는 민다나오 지역 우선 산업으로 농산업, 정보 기술 및 비즈니스 프로세스 관리, 의료 및 식품을 포함한 생태문화 관광업, 그리고 인프라 건설업 등을 꼽고 있다(Lord and Tangtrongita 2016, 23, 28).

필리핀 정부는 해외 투자를 유치하기 위해 세금이나 소유권과 같은 각종 인센티브를 제공하는 특별경제구역(special economic zone, SEZ)을 지정하고 있다. 2023년 2월 기준으로 민다나오 지역(R-IX~XIII)에서

운영 중인 특별경제구역이 41개이며, 이는 필리핀 전체의 9.78%에 해당한다. 주로 관광업과 농업에서 많은 비중을 차지하고 있다.⁶⁾ 한편 P-EAGA는 2022년 기준 BIMP-EAGA 전체 GDP의 약 17.5%를 생산하고 무역량의 약 9.5%를 차지한다. 이는 전체 GDP의 62.2%를 생산하고 무역량의 52.4%를 차지하는 인도네시아(I-EAGA)에 비해 현저히 작은 규모이며, 전체 GDP의 17.6%를 생산하고 무역량의 26.3%를 차지하는 말레이시아(M-EAGA)에도 미치지 못한다.

〈표 1〉 P-EAGA 지역의 경제 현황, 2014–2023

분야	필리핀	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
경상 GDP (Billion Peso)	전체	2,157	2,276	10,564	11,566	12,758	13,633	12,350	13,321	15,050	16,569
	민다나오(%)	16.3	16.3	16.5	16.5	16.5	16.6	17.6	17.8	17.8	17.9
일인당 GDP 1,000 Peso)	전체	133.2	138.3	147.6	158.9	172.7	181.9	165.0	176.1	197.4	215.4
	민다나오	89.3	92.6	99.6	107.5	116.7	123.0	118.7	128.6	144.0	157.5
	BARMM	43.1	40.5	42.4	47.4	51.9	55.0	55.1	59.0	66.4	72.5
해외투자 (Billion Peso)	전체	187.0	245.2	219.0	105.7	183.3	390.1	112.1	192.5	241.9	889.2
	민다나오	8.4	15.2	16.4	4.6	66.6	5.0	14.1	3.7	3.0	24.0
	민다나오 (%)	4.5	6.2	7.5	4.4	36.3	1.3	12.6	1.9	1.2	2.7
해외관광 객 (1,000명)	전체	4,833	5,361	5,967	6,621	7,169	8,261	1,483	164	2,654	-
	P-EAGA	-	-	-	838	1,083	1,215	215	25	274	-
빈곤율(%)	전체	26.3	21.6	-	-	16.7	-	-	18.1	-	-
	P-EAGA	41.3	35.4	-	-	30.7	-	-	27.1	-	-
P-EAGA 무역(%)	Intra-EAGA	-	-	-	10.0	9.5	9.8	10.0	12.4	16.9	-
	Extra-EAG A	-	-	-	90.0	90.6	90.3	90.1	87.6	83.1	-

출처: WB Data; BIMP-EAGA Data; Philippine Statistics Authority (재구성)

위의 〈표 1〉에서 볼 수 있듯이, 민다나오 지역은 필리핀 전체

6) 2023년 통계에 따르면, 관광업 분야 SEZ의 경우 필리핀 전체에서 민다나오 지역이 50%를 차지하며, 농업 분야는 58.3%를 차지하여 두 분야가 주요 사업임을 알 수 있다(PSA 2023).

GDP에서 차지하는 부분이 약 16~18% 정도이며, 지난 10년간 큰 변화를 보이지 않고 있다. 일 인당 GDP의 경우 필리핀 평균에 훨씬 미치지 못하며, 특히 무슬림 자치구인 BARMM의 경우 필리핀 평균의 1/3 수준을 밑돌고 있다. 해외 투자 유치와 관련한 수치는 2018년 한 해를 제외하고 필리핀 전체 대비 미미한 수준에 머물러 있다. 기타 해외관광객 수에서나 빈곤율 면에서도 P-EAGA 지역이 필리핀 평균에 현저히 미치지 못하는 것을 볼 수 있으며, 그 격차가 줄어들고 있다고 보기 힘들다. 또한 P-EAGA 무역량의 90% 가량이 BIMP-EAGA 역내가 아닌 역외 파트너와 이루어지고 있음을 볼 수 있다. 이는 설립 후 30년이 지난 BIMP-EAGA가 상호 연계성 확대를 통한 역내 무역 활성화라는 목표를 제대로 달성하지 못하고 있음을 말해준다.⁷⁾

필리핀 정부는 지속적으로 민다나오 지역의 평화와 안정을 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 특히 2016년 취임한 두테르테 대통령은 P-EAGA 지역인 민다나오섬 다바오시 출신으로 수도권과 지방의 균형 발전을 추진하면서 민다나오 발전에 대한 많은 관심을 쏟았다. 그러나 그의 노력은 코로나-19로 인해 충분한 결실을 거두지 못한 것으로 나타난다. 필리핀 정부는 국가 인프라 건설 사업에 많은 예산과 역량을 투입하고 있으며, BIMP-EAGA 내 국가 간 연결뿐만 아니라, 민다나오 지역 내 연계성 강화, 그리고 필리핀 수도권과의 연계성 확대에도 깊은 관심을 기울이고 있다. 그러나 이러한 정부의 노력이 수치로 드러나고 있지는 않다.

BIMP-EAGA의 자문기관인 ADB는 필리핀이 포함된 GSSC는 잠재력 측면에서 긍정적이지만 해결해야 할 과제가 많은 것으로 평가했다. 우선, 제한된 자금으로 대규모 인프라 프로젝트를 시작하는 상황에서 장기적 자금 확보가 여전히 어려우며, 특히 외부 자금에 대한 의존

7) BIMP-EAGA 지역 전체의 역내 무역 비율은 2021년 기준 10.5%이며 2022년 기준 12.5%에 불과하다(BIMP-EAGA Statistics, 2022 & 2023).

도가 높다는 점은 사업의 불확실성을 높인다는 것이다. 둘째로 사업 시행에 있어서 복잡한 행정 절차와 서로 다른 국가적 우선순위로 인해 개발 계획을 신속히 실행에 옮기는 데에 어려움이 있다고 한다. 그 외에도 해적, 테러와 같은 해상 안보 문제, 회원국 간의 불평등한 이익 배분, 그리고 무역 장벽 강화로 인한 상호 신뢰감 저하 등을 지적했다(BIMP-EAGA 2023). 이처럼 필리핀의 관점에서 BIMP-EAGA는 기대한 만큼의 경제적 성과를 거두고 있지 못한 것으로 볼 수 있다.

3) 필리핀의 BIMP-EAGA에 대한 정치적 한계

BIMP-EAGA는 회원국 간 긴밀한 협력을 통해 상호 유대를 강화하고 이해를 증진하여 지역의 평화와 안보를 강화하는 목적을 포함하고 있다. 이러한 공동의 목적을 추구함에 있어서 개별 국가가 가지고 있는 특수성으로 인해 소지역 협력의 추진 동력이 강화 혹은 약화될 수 있다. 필리핀의 경우 국내정치 상황과 대통령의 비전에 따라 외교정책의 방향이 결정된다. 마르코스 독재정권의 붕괴와 함께 취임한 코리 아키노 대통령(재임, 1986-1992)은 산적한 국내 문제와 함께 지속되는 군부 쿠데타 시도로 인한 정권 불안정을 보완하기 위해 국제 사회의 확고한 지지를 확보하는 데 외교적 노력을 기울였다.⁸⁾ 아키노 대통령의 뒤를 이어 집권한 라모스 대통령(재임, 1992~1998)은 국가 경제 발전에 집중하여 외교의 초점을 경제에 두었다. 그는 ‘필리핀 2000’ 이란 국가 비전을 내세워 필리핀을 농업 중심 경제에서 산업 중심 경제로 전환하고, 이를 통해 필리핀을 신흥공업국(NIC)으로 도약시키겠다는 계획을 제시하였다. 이를 위해 자유무역, 경제 자유화,

8) 일례로 아키노 대통령은 마르코스 독재 시기에 부정하게 사용한 국가 부채에 대해 채무불이행 선언을 하지 않고, 채무 재조정 협상을 통해 변제를 약속함으로써 우방국 미국을 포함한 국제사회로부터 신임을 얻고자 했다(Bello 2009).

국영기업의 민영화, 규제 철폐 등과 같은 신자유주의 경제정책을 추진했다(Elisabeth 2008, 73).

라모스 대통령에게 무력 분쟁이 끊이지 않는 민다나오는 자신의 ‘필리핀 2000’ 비전을 실현하는 데 큰 걸림돌이었다. 지속되는 이슬람 반군과의 무력 충돌과 이슬람 국가로의 분리 독립 주장은 경제에는 물론 국가통합에 부정적 영향을 끼쳤다. 민다나오에 평화와 질서를 회복하는 것이 필리핀 국가발전의 선결 요건으로 인식되었다. 그가 제안한 BIMP-EAGA의 비전에 종교분쟁을 직접 언급하지는 않았지만, 민다나오 무슬림 공동체의 경제적 발전을 포함하였다. 라모스 대통령은 BIMP-EAGA를 민다나오의 종교분쟁을 포함한 정치, 안보 문제를 논의할 수 있는 플랫폼으로 활용하고자 했다(Elisabeth 2008, 74-76).

라모스 대통령은 민다나오 무슬림 최대 반군단체인 모로민족해방전선(MNLF)과의 협상을 통해 1996년 평화협정을 끌어냈으며, 그 결과로 필리핀 민다나오 무슬림 자치구(ARMM)가 출범했다. 이 평화협상에는 인도네시아가 중재자로서 역할을 한 것으로 알려져 있다. 필리핀 무슬림 입장에서 BIMP-EAGA는 스페인, 미국 및 마닐라 중앙정부의 민다나오 지배 이전에 존재했던 ‘범 말레이 이슬람 공동체’(Pan-Malay Darul Islam)의 재결합이라는 정치적인 의미를 담고 있다(Williams 2008, 1). 즉 BIMP-EAGA 경제 네트워크는 경제적 기대뿐만 아니라 수 세기로 거슬러 올라가는 역사적 무역 관계를 기반으로 문화적, 인종적 유대를 새롭게 형성할 수 있다는 희망을 안겨주었다(Williams 2008, 12).

이러한 필리핀 무슬림의 기대와 희망은 1998년 에스트라다 대통령이 집권하면서 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 에스트라다 대통령은 집권하자마자 ARMM에 참여를 거부하며 지속적으로 분리 독립을 주장하는 또 다른 반군단체인 모로이슬람해방전선(MILF)에 대한 무력

진압 정책을 천명했다. 2000년 5월에 MILF와 총력전을 선포하면서 민다나오는 또다시 분쟁지역으로 변하였고, BIMP-EAGA와 관련된 협력사업은 추진력을 잃었다. 2001년 무능과 부패 혐의로 의회에서 탄핵되고 권좌에서 물러난 에스트라다를 대신하여 집권한 아로요 대통령은 임기(2001~2010) 초기에 발생한 미국의 911테러 사건으로 인해 국제 테러와의 전쟁에 휘말리게 되었다. 미국 정부에 의해 민다나오 무슬림 반군단체가 국제 테러 조직으로 지정되면서 이들의 토벌을 돕기 위해 민다나오에 미군의 주둔을 허용함으로써 민다나오는 분쟁 지역의 이미지를 벗어나지 못했다(Banlaoi 2009). 이처럼 민다나오 지역의 무슬림 무력 분쟁은 경제적 투자 적격지로서 P-EAGA의 입지를 크게 위축시켰다.

P-EAGA에 대한 기대와 계획이 당초 계획대로 실현되지 못한 데에는 필리핀 정치문화에 내재한 정실주의의 지속과 왕조와 같은 권력 집단의 지배를 들기도 한다. 필리핀 민주주의의 특징이 엘리트 간의 경쟁 구조이며, 지배 엘리트와 그 측근 기업인들이 이권을 독점하는 체제로 분석한다(Elisabeth 2008, 72-75). 특히 에스트라다 대통령은 집권 후 다바오시에 있는 BIMP-EAGA 국가 사무국을 폐쇄했다. 더 불어 지역의 기업가들에게 BIMP-EAGA 프로그램에 관한 정보를 제대로 제공하지 않고 소외시키는 경향을 드러냈다(Elisabeth 2008, 78). 이러한 행태는 정치적 진영을 달리하는 에스트라다 대통령이 전임 라모스 대통령에 의해 추진된 BIMP-EAGA를 포함한 경제정책에 대한 부정의 의미가 강했다(Elisabeth 2008, 118).

P-EAGA 사업의 추진을 가로막는 또 다른 중요한 이유 중의 하나는 마약과 밀수와 같은 불법적 시장 행위를 들 수 있다. 이러한 불법적인 활동은 대부분 집권세력과 연계된 측근 자본가들에 의해 이루어지며, 이러한 부패의 고리가 존재하는 상황에서는 자유로운 경쟁에 의한 경제 발전을 기대하기 힘들게 만든다(Elisabeth 2008, 81, 256).

한편 영토주권을 둘러싼 말레이시아와의 오랜 갈등도 BIMP-EAGA의 사업 추진에 방해 요인으로 작용했다. 필리핀은 말레이시아의 사바 지역이 자국의 영토라는 주장을 지속해 왔다. 2013년 2월에 필리핀의 술루 술탄(Jamalul Kiram III)은 사바 지역의 영토주권을 주장하며 말레이시아 사바의 라하르 다투(Lahad Datu)에 235명의 무장병력을 침투시켰다. 이들과 말레이시아 군인 간의 전투가 벌어져 총 72명이 사망하는 사건이 벌어졌다. 필리핀 정부에서는 술루 술탄의 일탈적 행위로 간주하였지만, 양국 간의 긴장 관계는 물론 양국 국민의 적대적 감정을 불러일으킨 사건이었다(Poling et al. 2013).

BIMP-EAGA의 필리핀 사무국 역할을 담당하고 있는 민다나오 개발청(Mindanao Development Authority, MinDA) 관계자와의 인터뷰에서도 이러한 문제가 언급되었다. 그에 따르면, 필리핀 법에서는 사바를 여전히 필리핀 영토로 인정하고 있다는 것이다. 이처럼 영토 분쟁이 있는 지역에 BIMP-EAGA의 조정사무소(FC)가 설치되어 있는 것에 대해 필리핀 측에서 문제시하고 있다고 했다. 필리핀과 말레이시아 사이에 있는 술루해에서 벌어지는 각종 불법 행위는 양국 간에 신뢰를 구축하는 데 장애물이 되고 있다는 것이다.⁹⁾

제도적 차원에서 BIMP-EAGA의 공식 사무국(secretariat) 신설은 지속적으로 논의되고 있지만, 별로 진전을 보이지 않고 있다. 그 이유로 개별 국가들의 정치적인 의지가 부족하고 경제적 부담이 증가하는 것에 대해 부정적 의견이 강하다는 것이다. 회원국 간의 협력 의지가 부족한 것은 수도 중심의 정치 권력이 주변 지역에 대해 많은 관심을 두지 않기 때문이라고 설명했다. 더불어 BIMP-EAGA에 대한 국제적 관심도의 부족도 아쉬운 부분으로 지적했다. 현재 ADB가

9) 본 인터뷰는 2024년 2월 12일 필리핀 민다나오 개발청 사무실에서 Mr. Argie S. Leparto(Planning and Research Division), Mr. Sylvester C. Sales (International Division) 의 2명과 함께 진행하였다.

BIMP-EAGA 개발 사업을 주도하고 있으며, 일본이나 중국의 경우에는 주로 지역 내 개별 국가 단위로 협력을 추진하고 있다는 것이다. 즉 지역 소다자 기구인 BIMP-EAGA가 개발과 투자를 위한 협력 상대방으로서 제대로 취급받지 못하고 있다. 이러한 점에서 한국의 BIMP-EAGA에 대한 적극적인 협력 의지에 높은 기대감을 나타냈다.¹⁰⁾ 아세안 지역에 대한 진출 경험이나 규모 측면에서 일본이나 중국에 비교해 열세에 있는 한국이 틈새전략(niche strategy)으로써¹¹⁾ 소지역주의라는 특화된 요구에 부응하는 접근이 유효할 수 있을 것이다.

4. 맺음말

출범한 지 30년이 된 BIMP-EAGA는 그동안 다양한 도전에 직면하며 나름의 성과를 거두고 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 특별한 역사적 맥락 속에서 특별한 목적을 가지고 탄생한 BIMP-EAGA는 제도적 발전을 통해 제시된 목적을 성취해 나가고 있다고 보기 힘들다.¹²⁾ 이는 회원국들이 BIMP-EAGA를 정치적 부담을 최소화하는 범위 내에서 주변 지역의 경제적 발전을 공동으로 도모하기 위한 플랫폼으로 간주하기 때문이다. BIMP-EAGA가 역사적, 문화적 배경을 바

10) Ibid.

11) 일반적으로 틈새전략은 경영학에서 특화된 고객 그룹의 고유한 필요와 선호에 맞추어 서비스를 제공하는 것을 의미한다. 국제관계에서는 중견국 외교전략의 일환으로서 강대국의 이해와 충돌하지 않는 특정 영역이나 문제에 집중하여 영향력을 행사하는 의미로서 ‘틈새외교’(niche diplomacy)가 있다.

12) 크라스너(Krasner 1988, 74-77)는 제도화의 정도를 수평적 폭과 수직적 깊이의 두 차원으로 설명한다. 수평적 폭이란 특정한 행위가 다른 행위들 혹은 제도들과 관계를 맺고 있는 정도가 높다는 것을 의미하며, 수직적 깊이는 개별 행위자의 정체성이 제도에 의해 정의되는 정도를 의미한다. 제도화의 정도가 높을수록 행위자들이 선택의 시점에서 “어떻게 하면 내 이익을 극대화시킬 것인가”라는 합리적 선택을 고민하는 것이 아니라, 정의된 규칙으로서 제도적 틀을 당연한 것으로 간주하게 된다는 것이다(정용덕 외 1999, 19 재인용).

탕으로 하나의 공동체로 나아가기 위한 제도화 과정에 개별 국가들의 정치적 의지가 더욱 필요해 보인다.

BIMP-EAGA의 출범에 깊게 관여했던 필리핀의 관점에서 P-EAGA 지역인 민다나오와 팔라완은 반군 활동으로 인한 내적인 불안정과 말레이시아와의 영토분쟁으로 인한 외적인 불안정이 지속되면서 지역 발전을 위한 외부로부터의 투자 유치에 성공하지 못했다. 이러한 분쟁을 대하는 중앙정부의 태도가 일관되지 않다는 점도 문제가 지속되는 원인이 되었다. 특히 권력 엘리트 간의 개발 사업을 두고 이권 싸움과 불법적 거래가 이루어지는 상황은 국제협력을 통한 지역 발전과 소득 격차 해소 및 사회 안정이라는 목표를 달성하기 어렵게 했다. 필리핀의 사례를 통해 볼 때, 소지역으로서 BIMP-EAGA가 소지역주의의 이상을 실현하기 위해서는 중앙 권력의 비전과 이해관계에 따라 소지역 개발 정책이 좌우되기보다는 해당 지역의 입장에서 지역 발전을 추진할 수 있는 제도적 보완이 필요하다.

인도-태평양 해양국가를 지향하는 우리 정부는 해양 동남아시아 국가들과의 긴밀한 협력이 필요하며, 그 중심에 BIMP-EAGA가 있다는 점을 인식하고 있다. BIMP-EAGA와의 긴밀한 협력을 통해 아세안 지역에서의 외교적 입지를 강화하고, 개발 협력의 파트너로서 경제적 협력을 증진해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 BIMP-EAGA의 필요에 부응하여 소지역 내의 연계성 확대를 위한 각종 사업에 적극적으로 참여하고, 더불어 BIMP-EAGA의 제도적 강화를 위한 다양한 지원 사업에 적극적으로 투자해야 할 것이다. 전략적 차원에서 BIMP-EAGA는 향후 더욱 중요한 소지역이 될 가능성이 크다. BIMP-EAGA는 물론 아세안의 중심 국가인 인도네시아가 추진하고 있는 칼리만탄 누산타라(Nusantara)로의 수도 이전이 실현되면 BIMP-EAGA는 아세안의 주변부에서 중심부로 전환될 수도 있을 것이다.

한국과 P-EAGA와의 협력 분야로 필리핀 관계자들은 연계성과 관련

된 다양한 개발 수요를 꼽았다.¹³⁾ 국가 간 연결, 국내 항만과 도시 간의 연결, 그리고 BIMP-EAGA 지역과 다른 주요 도시 간의 연계성 사업이 시급하다고 했다. 또한 물리적 연계성뿐만 아니라, BIMP-EAGA 체제의 디지털화 및 지역 내 디지털 인프라 수요도 많으므로 이 분야의 협력을 희망한다고 밝혔다. 이외에도 P-BIMP-EAGA 지역의 주요 산업인 농수산업 분야, 물류 산업, 그리고 관광 산업 분야의 협력이 유력하다. 필리핀은 BIMP-EAGA 회원국 중 유일하게 EU에 수산물 무관세 수출이 가능한 국가임도 협력의 장점으로 언급했다. 최근 우리나라의 주요 해상 무역 루트인 남중국해와 대만 해협 등에서 갈등이 고조되고 있는 시점에 이에 대한 대안 항로로서 서태평양을 고려할 수 있다. 서태평양 항로에서 민다나오의 다바오항은 지리적으로 다른 해양부 아세안 지역으로의 진출이 용이하므로 물류의 중심으로 활용도가 높다는 점을 강조했다.

본 연구는 BIMP-EAGA의 추진을 주도하였지만, 다양한 문제로 인해 그 효과를 제대로 거두지 못하며 약한 고리로 남아 있는 필리핀의 관점과 현황을 역사적 제도주의 관점에서 살펴보았다. 소지역주의가 강화되기 위해서는 체제 내의 약한 고리를 강화하는 것이 필요하다. 이러한 측면에서 우리 정부의 BIMP-EAGA에 대한 협력이 필리핀의 입지를 강화하는 방향으로 추진하는 것이 바람직하다.

투 고 일 : 2024. 11. 30

심 사 완 료 일 : 2024. 12. 30

게 재 확 정 일 : 2025. 01. 15

참고문헌

13) Ibid.

- 구보경. 2022. “아세안 소지역협력의 제도적 과정과 함의: BIMP-EAGA를 중심으로.” 『아시아연구』 25(2): 186-208.
- . 2024. “한국과 일본의 소지역협력과 ODA 정책 비교: BIMP-EAGA를 중심으로.” 『국제지역연구』 28(1): 3-26.
- 김동엽. 2023. “소다자주의(minilateralism)가 아세안중심성(ASEAN Centrality)에 미치는 영향: 한국의 대 아세안 협력 전략에 대한 시사점을 중심으로.” 『동남아시아연구』 33(3): 1-37.
- 이요한. 2016. “아세안경제공동체와 개발격차 해소: 메콩프로젝트를 중심으로.” 『동남아연구』 26(3): 75-100.
- 정용덕 외 지음. 1999. 『신제도주의 연구』 서울: 도서출판 대영문화사.
- 정재완. 2019. “2000년대 들어 개발협력 각축장 된 메콩유역: 후발주자 한국, 아세안 경제통합 기여할 역할 필요.” 『Cindia Plus』 Jan./Feb. 2019. 14-16.
- 조대현. 2019. “한-아세안 경제협력 성과와 과제.” 『POSRI 이슈리포트』 포스코경영연구원.
- 현민. 2019. “아세안의 발전주의적 지역개발협력과 역외의존적 지역개발.” 『세계지역연구논총』 37(3): 237-277.
- Banlaoi, Rommel. 2009. *Philippine Security in The Age of Terror: National, Regional and Global Challenges in The Post-9/11 World*. London: CRC Press.
- Bello, Walden. 2009. Afterthoughts: Cory and creditors. Focus on the Global South.
<https://focusweb.org/afterthoughts-cory-and-creditors/> (검색일 2024. 8. 7).
- BIMP-EAGA. 2023. *Accelerating Cooperation Together (ACT)-BIMP-EAGA Vision 2025 Midterm Review: Progress and Prospects*. Sabah Malaysia: BIMP-EAGA Facilitation Center.
- Chheang, Vannarith. 2018. The Cambodia-Laos-Vietnam Development

- Triangle Area. *Perspective*, No. 30.
<https://vannarithchheang.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/08/clv-development-triangle.pdf>. (검색일 2024. 8. 7).
- Davies, Mathew. 2018. *Ritual and Region: The Invention of ASEAN*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dent, Christopher M. 2008. *East Asian Regionalism*. London: Routledge.
- . and Peter Richter. 2011. Sub-Regional Cooperation and Developmental Regionalism: The Case of BIMP-EAGA. *Contemporary Southeast Asia*, 33(1): 29-55.
- Dominguez, Paul G. 1999. 'Brunei Darussalam Indonesia Malaysia Philippines East Asian Growth Area BIMP-EAGA'. *Asian Review of Public Administration*, 11(1): 36-41.
- Dosch, Jorn and Oliver Hensengerth. 2005. Sub-Regional Cooperation in Southeast Asia: The Mekong Basin. *European Journal of East Asian Studies*, 4(2): 263-285.
- Elisabeth, Adriana. 2008. The role of the Philippines in the BIMP-EAGA growth triangle and the dynamics of ASEAN political economy. Ph.D Dissertation. University of Wollongong.
- Gu, Bo Kyeung and Ratih Indraswari. 2024. ROK Minilateral Engagemnet with ASEAN: Assessment of BIMP-EAGA. *SUVANNABHUMI*, 16(1): 175-203. 205-228.
- Haas, Michael. 2013. *Asian and Pacific Cooperation: Turning Zones of Conflict into Arenas of Peace*. New York: Palgrave Macmillan.
- . 2022. Building Growth Areas in Asia for Development and Peace. *Jadavpur Journal of International Relations*, 26(1): 7-42.
- Hall, Peter A. 1986. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.

- Hashim, Hafiizh. 2024. Enhancing the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific through Sub-Regional Initiatives: The Case of the BIMP-EAGA Initiative. *Asia Pacific Bulletin*, 665. Apr 24, 2024.
- and Abdul Hai Julay. 2021. The Development of Sub-Regional Institutions in Southeast Asia: The Case of BIMP-EAGA. *Akademika*, 91(3): 27-38.
- Johnston, Alastair Iain. 2001. Treating International Institutions as Social Environments. *International Studies Quarterly* 45: 487-515.
- Keohane, Robert. O. and Helen V. Milner. 1996. *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krasner, Stephen D. ed. 1982. *International Regimes*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- . 1988. Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Politics*, 16: 223-246.
- Lipschutz, Ronnie D. ed. 1995. *On Security*. New York: Columbia University Press.
- Lord, Montague and Pawat Tangtrongita. 2016. *BIMP-EAGA Investment Opportunities in Corridor Value Chains*. Manila: Asian Development Bank.
- March, James. G. and Johan P. Olsen. 1998. The institutional dynamics of international political orders. *International Organization*, 52(4): 943-969.
- Mitrany, David. 1948. The Functional Approach to World Organization. *International Affairs*, 24(3): 350-363).
- Poling, Gregory, Phoebe DePadua, and Jennifer Frentasia. 2013. The Royal Army of Sulu Invades Malaysia. CSIS March 8, 2013. ○ <https://www.csis.org/analysis/royal-army-sulu-invades-malaysia> (검색일 2024. 8. 7).

- Raharjo, Sandy Nur Ikfal and Tri Nuke Pudjiastuti. 2024. Indonesia in the BIMP-EAGA: Assessing Connectivity Development in Reducing Inequality. *SUVANNABHUMI*, 16(1): 175-203.
- Steinmo, Sven. 2008. Historical institutionalism. In *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*, ed. Donatella Della Porta and Michael Keating, 118-138. Cambridge: Cambridge University Press.
- Williams, Mark S. 2008. View on BIMP-EAGA from Mindanao and Manila: An Apparent Paradox. *KINAADMAN XXX*: 1-22.
- Yussof, Ishak and Mohd Yusof Kasim. 2003. Human Resource Development and Regional Cooperation within BIMP-EAGA: Issues and Future Directions. *Asia-Pacific Development Journal*, 10(2): 41-56.

기타 통계 자료

BIMP-EAGA at a Glance: A Statistical Information Brief. 2015~2023.
<https://www.adb.org/>.

Philippine Statistics Authority, <https://psa.gov.ph/>.

World Bank Open Data. <https://data.worldbank.org/>.

Abstract

Economic Expectation and Political Limitation of BIMP-EAGA: A Philippine Perspective

Dong—Yeob KIM

Busan University of Foreign Studies

This study aims to enhance understanding of BIMP-EAGA by examining the historical background and subsequent progress from the perspective of the Philippines, which proposed and led the launch of BIMP-EAGA. Additionally, the study intends to provide insights necessary for improving relations between Korea and BIMP-EAGA based on a correct understanding of BIMP-EAGA. According to the study, BIMP-EAGA, which was born in a unique historical context, has evolved while experiencing various crises and limitations but has not achieved institutional development towards sub-regionalism. From the Philippines' perspective, the P-EAGA regions of Mindanao and Palawan have not achieved the goals of regional development, income disparity reduction, and social stability through international cooperation due to continued domestic and international instability. The Korean government, aiming to be an Indo-Pacific maritime nation, should actively participate in various projects to expand connectivity within the sub-region in

response to BIMP-EAGA's needs and invest actively in various support projects for the institutional strengthening of BIMP-EAGA.

Keywords: BIMP-EAGA, ASEAN, Subregionalism, the Philippines, Mindanao