

## 필리핀 방사모로 이슬람 자치지역의 개발정책수립을 위한 제언\*

이충열\*\* · 방인성\*\*\*

### I. 서 론

2012년 10월 필리핀 중앙정부와 모로·이슬람 해방 전선(Moro Islamic Liberation Front, 이하 MILF)은 말레이시아의 쿠알라룸푸르에서 지난 20여 년간 끌어오던 전쟁과 갈등사태를 종속시키기 위하여 남부 민다나오섬 지역에 방사모로 자치구 설정에 동의하는 협정을 체결하였다.<sup>1)</sup> 이에 따라 기존 민다나오 이슬람자치구(Autonomous

\* 이 논문을 읽고 좋은 논평을 해주신 익명의 심사위원에게 감사를 표합니다. 본 연구는 2012년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임.(NRF-2012S1A5A2A03034378)

\*\* 고려대학교 세종캠퍼스 경제학과 교수, cllee@korea.ac.kr, 제1저자

\*\*\* 고려대학교 경제통계학과 대학원 박사과정, bbangis@korea.ac.kr, 교신저자

1) 이 협상은 지난 1993년 10월부터 시작된 필리핀 정부와 MILF간 협의한 결과이다. 본 협상문에는 Marvic M.V.F Leonen 필리핀정부 협상단 대표, Mohagher Iqbal MILF 협상단 대표가 서명하였고 중인으로 말레이시아 중재자 대표인 Tengku Dato' Ab Ghafar Bin Tengki Mohamed가 서명하였고, 이 장소에는 필리핀 대통령인 Beningno Simeon Aquino III 와 말레이시아 수상인 Dato' Srj Hj. Mohd Najob Bin Tun Hj. Abdul Razak 및 MILF의 의장인 Al Haj Murad Ebrahimn, Organization of Islamic Cooperation (OIC)의 사무총장인 Exmeleddin Ihsanoglu 이 동석하였다. 말레이시아 정부는 협정체결에 매우 중요한 중재역할을 하였는데 이는 (1) 역사적으로 민다나오 지역이 동말레이시아 보르네오섬의 사바주과 인접하여 많은 관계를 맺어 왔고, (2) 또한 MILF와 말레이시아가 종교적으로 이슬람교를 승배하여 같은 문화적인 뿌리를 맺고 있기 때문이다. 보다 현실적으로는 최근 들어 이지역인들이 사바주를 통하여 말레이시아로 불법 이주하는 사례가 늘고, 또한 말레이시아도 사바주 발

Region in Muslim Mindanao, 이하 ARMM)와 ARMM 주변 일부를 포함한 지역이 필리핀 중앙정부로부터 광범위한 자치권을 확보하게 되었다.<sup>2)3)</sup>

이후 필리핀 중앙정부와 MILF 대표부는 관련 세부사항 확정을 위하여 지속적으로 협의를 계속하였고, 2014년 1월 현재 기본 협의문의 부록 형식으로 세부사항을 결정하여 (1) 이전 방법 및 과정에 대한 부록문, (2) 자산분배 및 수익분배 기준에 대한 부록문, (3) 권한분리 부록문 등을 도출하였다.

방사모로 자치지역 정부(Bangsamoro Juridical Entity, BJE)의 탄생은 향후 필리핀 개발사업이 추진되면 각종 개발수요의 창출과 함께 필리핀 경제발전에 매우 긍정적인 영향을 주는 중요한 사건이다. 또한 동남아에서 수십 년 동안 이어온 주요 분쟁이 종식되는 매우 중요한 사건임에도 불구하고 아직까지 국내외에서 방사모로 자치지역에 대한 연구는 매우 제한적으로 이루어졌으며 특히 방사모로 자치지역의 경제발전 정책이나 전략에 대한 연구는 아직까지 제시된 바가 거의 없다.<sup>4)</sup> 본 연구는 이러한 시점에서 방사모로 자치지역의 현황

---

전을 추진하는 과정에서 주변 필리핀 지역의 정치 사회적 안정이 필요하기 때문이다. 특히 말레이시아의 사바주는 말레이시아에서 1인당 소득이 가장 낮아 경제발전이 요구되는 가운데 현지의 우수한 자연경관을 바탕으로 관광산업의 육성이 필수적 인데 이러한 주변국 정치불안이 이를 저해하고 있는 실정이다. (Avila, Ava Patricia C(2012), Mastura(2013), Sakili(2012))

- 2) 2013년 말 현재 필리핀은 지방행정조직은 17개 지방(Region), 81개 주(Province), 144개의 시(City), 1,490개 지방도시(Municipality), 42,028개 마을(Barangay, 바郎가이)으로 구성되어 있다. 이때 ARMM은 17개 지방 중의 하나이다.
- 3) 방사모로 자치정부는 예산편성권 외에 천연자원 소유개발, 토지 관리·불하, 산하 공기업·금융기관 신설 등에 관한 권한을 소유하게 된다. 또한 방사모로 자치정부는 아울러 아세안(동남아국가연합) 회원국들과의 독자 교역이 허용되는 등 상당한 수준의 권한을 갖는다. 다만 국방안보, 외교정책, 통화정책, 체신, 지적재산권 분야의 권한은 중앙정부가 갖는다. 한편 사회보장과 연금, 교정, 범무행정, 재해대응, 공공 질서·안전 유지 등과 관련해서는 중앙정부와 지방정부가 상호 권한을 공유한다.
- 4) 방사모로의 독립에 관련된 연구는 김성철(2000), 양승윤 외(1998), 양승윤 외(2003) 등에서 다루었다. 이들은 주로 역내 이슬람인들의 독립운동과 투쟁의 역사를 2000년대 초반까지 설명하였다. 한편 가장 최신의 연구로는 이동윤·김영일(2010)이 태국,

을 살펴보고, 방사모로 자치지역의 저개발의 원인이 되는 경제적인 요소들을 살펴보고, 향후 경제발전을 위한 주요 과제 및 정책 방향을 제시한다. 이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 인구 및 GRDP 등 기초 경제 및 사회 지표를 추정한다. 이들 지표는 이 지역의 향후 발전계획이나 전략을 수립하기 위하여 가장 중요한 지표이나 아직까지 제공되지 않고 있기 때문이다. 이를 위하여 방사모로 자치지역에 예정된 지역인 ARMM 및 주변 지역의 기존 인구 및 GRDP 등을 조사하고 이를 종합한다.

둘째, 방사모로 자치지역의 각종 경제·사회지표를 기반으로 방사모로 자치지역의 저개발과 저성장의 경제적 요인을 조사하여 분석 한다.

셋째, 마지막으로 본 연구는 이러한 분석지표에 근거하여 향후 방사모로의 발전 방향 및 정책 방향을 제시하였다. 방사모로가 필리핀 내에서 가장 빈곤하고 발전에 되지 않은 지역이라는 점과 각종 사회 기반시설 미비 등의 문제점에 대하여 방사모로의 해결방안 등을 제시한다.

본 연구는 5장으로 되어 있다. 제1장은 서론, 제2장은 방사모로 자치지역의 탄생과정을 기술하였고 제3장은 방사모로 자치구의 경제·사회현황을 제시하였다. 제4장은 방사모로 자치지역이 저소득의 저개발지역이 된 이유와 이를 해소할 정책 및 시사점을 제시하고, 마지막으로 제5장은 맷음말로 본 연구를 마무리한다.

---

인도네시아, 필리핀의 분리독립운동을 비교하는 과정에서 다루었다. 이후 이에 관한 연구가 미진하여 2012년 협정 체결이후에 관련된 연구는 거의 이루어지지 않았다.

## II. 방사모로 이슬람 자치지역의 탄생과 경제운영 방식

### 1. 방사모로 이슬람 자치지역의 탄생

2012년 10월 필리핀 중앙정부와 MILF는 20년 이상 계속되어온 전투를 마치고, ‘방사모로 이슬람 자치지역(이후 방사모로 자치지역으로 칭함)에 대한 기본협정(Framework of Agreement on the Bangsamoro)(이후 기본협정으로 칭함)’을 말레이시아의 쿠알라룸푸르에서 타결하였다.<sup>5)</sup> 이는 이보다 앞선 4월 24일 양 대표진이 체결한 ‘기본원칙’을 보다 확장하고 구체화한 것으로 MILF이 필리핀 민다나오섬 일원에서 완전한 독립국가 설립 요구를 포기하고 무장 해제를 하는 대신, 필리핀 정부가 해당 지역에 광범위한 자치권을 부여하기로 약속하기로 하면서 양쪽 진영간에 기본 협상이 타결된 것이다.<sup>6)</sup> 이 기본협정은 9개 항으로 구성되어 (1) 방사모로 자치지역의 설정, (2) 기본법(Basic law), (3) 권한 분리 (4) 재정수지 및 자산공유, (5) 영토, (6) 방사모로자치지역 주민의 기본권, (7) 방사모로 자치지역 설립 준비 관련 제도적 정비, (8) 정상회귀 관련 사항 및 (9) 기타 사항 등으로 구성되어 있고, 2016년까지 방사모로 자치지역 정부의 탄생을 예정하고 있다.

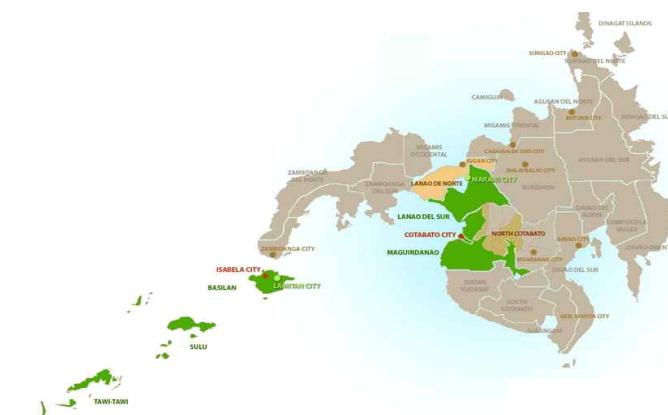
‘기본협정’에 따르면 민다나오섬 남서부 지역에 무슬림 자치주인 ‘방사모로’주를 신설된다. 이때 방사모로 자치지역의 영토는 <그림 1>과 같이 민다나오섬의 현재 ARMM과 2001년 주민투표에서 방사

5) 필리핀 정부와 MILF는 10월 7일 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 열린 협상에서 기본 협정문을 결정하였고, 10월 15일 필리핀의 마닐라에서 필리핀 대통령과 MILF 수장이 협정문에 조인하였다.

6) 기본원칙은 10개항으로 구성되어 필리핀 정부와 MILF간 협정의 기본 방향을 제시한 것이다.(The Philippine Government and the Moro Islamic Liberation Front, GPH-MILF Decision Points on Principles as of April, 2012, April, 24 2012)

모로 자치지역편입에 동의한 도시와 주변 마을(Barangay)을 추가로 포함한다.<sup>7)8)</sup> 따라서 Cotabato 와 Isabela 시와 Lanao del Norte주의 Baloi, Munai, Nunungan, Pantar, Tagoloan, Tangcal 타운과 주변 North Cotabato 주의 208개 마을 중 39개의 마을이 이에 추가로 포함된다.

<그림 1> 민다나오 방사모로 자치지역의 지역



자료: Minda New

또한 법률적인 체계로는 필리핀 헌법을 준수하면서 지역 내에 통용될 기본법(Basic Law)을 만들어 하도록 되어 있다. 이때 기본법은 이슬람교 율법인 ‘샤리아(Shari’ah)’에 부합하도록 하였다.<sup>9)</sup> 한편 중

7) Barangay는 필리핀의 가장 소규모 행정 단위로 마을에 해당된다. 2012년 9월 3일 현재 필리핀에는 42,028개의 Barangay가 있다.

8) 방사모로 자치지역은 기존 무슬림 민다나오자치구에 포함되었던 바실란주(Basilan), 남라나오주(Lanao del sur), 마긴다나오주(Maguindanao), 술루주(Sulu), 타위타위주(Tawi-tawi) 등 5개 주(지도에서 녹색 표시)와 Marawi와 Lamitan 등 2개 시에서 2001년 국민투표에서 무슬림민다나오자치구에 포함되는 안이 통과되었던 Lanao del Norte 지역의 6개의 Town과 Norte Cotabato의 6개 Town 중 39개 마을(barangays), Cotabato와 Isabela 등 2개의 city 및 이밖에 방사모로 자치지역이 시작하기 전에 방사모로 자치지역에 가입되기를 희망하는 인접지역 등이 포함된다.

양정부는 (1) 국방, (2) 외교, (3) 무역 (4) 통화발행 (5) 국민, (6) 우편 사업 등에 대한 독점적인 권한을 갖도록 하였다.

그리고 (1) 중앙정부와 방사모로 자치지역간 권한 분리 (Power Sharing), (2) 중앙정부와 방사모로 자치지역간 자산분배 및 수익분배 (Revenue Generation and Wealth Sharing) (3) 방사모로 자치지역으로의 이전 방법 및 과정 (Transitional Arrangements and Modalities), 정상화(Normalization) 등 추후 세부적으로 결정하여야 하는 사항은 ‘기본협정’에 대한 부록문(Annexes) 등의 형태로 만들어 추가하여 2016년까지 최종 평화협정을 공식 체결하기로 결정하였다.<sup>10)11)</sup>

따라서 방사모로 자치지역에 대한 ‘기본협정’이 타결된 것은 민다 나오의 이슬람 분리주의자들이 그 동안 필리핀으로부터 독립한 독자적인 국가설립을 주장하였던 것에서부터 일부를 양보하고, 필리핀 정부 역시 모로인들이 보다 많은 권한을 보유한 자치구 형태로서 보다 넓은 지역에서 사는 것을 인정해준 결과라고 할 수 있다.

2014년 1월 현재 양쪽 대표자들 간의 협의가 계속되고 있으며 협

9) 이슬람 율법을 아랍어로 ‘샤리아’라고 한다. 샤리아에는 알라가 아랍인 예언자 무함마드를 통하여 무으민(마음에 자리 잡은 것이 행동으로 나타나는 사람)들에게 내려 준 율법과 무함마드의 입을 통하여 와하(알라의 말, 메시지, 책)가 가져다준 율법이 포함된다.(공일주, 『이슬람 율법』, 2013 주살림출판사)

10) 2016년은 협정을 추진한 필리핀의 아키노대통령 임기가 마치는 해이다. 따라서 현 아키노 대통령은 자신의 임기이전에 이를 마치도록 한 것이다.

11) 방사모로는 말레이어로 국가를 의미하는 ‘bansa’와 스페인어의 무어족에서 어원을 두면서 필리핀 남부의 이슬람교인들을 의미하는 모로(Moro)의 합성어로 ‘모로들의 국가’라는 뜻으로 민다 나오의 이슬람들이 필리핀정부에 항거하면서 주장한 독립국가의 이름이다. 이때 모로(Moro)란 민다 나오 지역과 솔루 군도를 중심으로 필리핀 남부지역에 거주하는 이슬람교 도를 일컫는 말이다. ‘모로’의 어원은 고대 마우리(Mauri) 족이나 마우레타니아(Mauretania) 족에서 연유된 것이라고 하나, 일반적으로 16세기 스페인 통치자들이 자신들에게 보다 잘 알 려진 무어(Moors) 족을 혼돈하여 부르기 시작한 것으로부터 유래되었다.(양승윤 외 1998) 한편 무어족은 8세기부터 15세기까지 유럽 동부의 이베리아 반도를 점령하고 다스린 이슬람계 통의 아랍인들을 의미한다. 이들은 북아프리카에서 이베리아반도에 건너와서 이슬람왕국을 건설하고 현지를 통치하였다. 스페인은 1592년 이베리아 반도에서 무어 족 이슬람국가를 완전히 몰아내고, 이베리아반도를 통일하였다.

의문에서 추가로 결정하도록 제시한 4개의 합의사항 중 3개 사항에 대한 합의문이 도출되었고 이는 기본협정문의 부록에 추가되었다. 예를 들어 2013년 2월 27일에 이전 방법 및 과정에 대한 부록문(Annex on Transitional Arrangements and Modalities)이 도출되었고, 2013년 7월 13일에 수입 확보 및 자산분배에 대한 부록문(Annex on Revenue Generation and Wealth Sharing)이 합의되었고, 2013년 12 월 8일 권한분리 부록문(Annex on Power Sharing)이 도출되었다.

## 2. 방사모로 자치지역의 경제운영

방사모로 자치지역의 수입과 지출, 경제관련 인허가권 관련사항은 협정문의 ‘재정수지 및 자산분배에 대한 부록문’에 제시되었다. 이는 방사모로 자치지역 정부의 조세권과 각종 정부수입에 관한 규정, 해외원조 관련 의사결정이나 배분, 천연자원의 소유 및 이용권, 감사제도, 개발계획 수립 등의 내용을 포함한 12개 항목으로 구성되었다.<sup>12)</sup>

이렇게 방사모로 자치지역의 재정수지 및 자산분배에 대한 항목이 따로 분리된 이유는 이슬람 분리운동의 발생 원인이 정치적인 분리욕구 뿐만 아니라 민다나오의 이슬람인들이 경제적으로 낙후되고 빈곤에 기인한다는 사실에 기인한 것이다.<sup>13)</sup> 즉 필리핀 중앙정부나 MILF측 모두 이들의 빈곤타파와 경제발전이 이 지역의 문제해결을 위한 가장 중요한 문제라고 인정하기 때문에 이에 대한 포괄적인 협

12) 이 부록문의 마지막 항목은 남녀성별 차이의 극복 및 여성개발에 관한 항목이다. 이는 방사모로 자치지역에서 개발원조금액의 최소 5%를 여성개발에 사용하도록 규정하고 있다. 이는 이슬람 문화의 특징상 여성에 대한 차별이 심하기 때문에 이를 제거하기 위한 방편으로 해석된다.

13) 이동윤·김영일(2010)은 분리주의 운동의 주요 원인으로 첫째, 과거 스페인 식민지 배와 미국의 식민지배 시기부터 지속되어온 종교 갈등, 둘째, 필리핀 남부지역의 분리주의 운동과 지역갈등은 경제적 격차와 불평등, 셋째, 필리핀 남부지역의 분리주의 운동과 지역갈등에 대한 중앙정부의 무차별한 진압정책 등으로 해석하였다.

정을 추진하여야 한다고 생각하였다.<sup>14)</sup>

본 협정에서 부록 부문에서 가장 먼저 고려한 사항은 방사모로 자치지역의 세입관련 내용이다. 이는 방사모로 자치지역이 자치정부를 운영하기 위한 자금 조달에 관한 내용으로 조세권, 기타 수수료 부과권, 기존 정부소유 기업의 소유권 이전 등에 관한 항목이다. 이에 따르면 방사모로 자치지역정부는 기존 ARMM 정부가 보유하던 모든 조세권을 부여 받고 이에서 추가로 여러 가지 권한을 부여받는다. 현재 ARMM은 소득세와 관세를 제외하고는 모든 세금을 부과할 수 있기 때문에 방사모로 자치지역 역시 이러한 권한을 모두 위임받게 된다. 또한 부과대상의 조세관할권이 방사모로 자치지역내부와 방사모로 자치지역외부에 모두 해당될 경우 양정부가 협의하여 해결한다. 또한 자본이득세, 인지세, 부동산세 등 기존 국세청(Bureau of Internal Revenue, BIR)이 부과하던 세금을 방사모로 자치지역정부가 부과하게 되었다.

또한 기존 중앙정부가 부과하는 세금과 수수료 및 각종 요금 등으로 발생하는 수입은 중앙정부가 25%, 방사모로 자치지역정부가 75%를 각각 배분받는다. 또한 방사모로 자치지역정부가 정상화 될 때까지 일정 기간 동안 중앙정부가 받는 25%의 수입도 방사모로 자치지역정부가 소유한다. 그리고 방사모로 자치지역정부는 독자적인 세무관련 부서를 설치하고, 이 지역 발전과 투자활성화를 위하여 필요하다고 인정하는 경우 해당 기업에 관련 세금을 면제해줄 권리를 갖는다.

마지막으로 방사모로 자치지역 정부소유의 기업, 금융기관, 경제 무역 지대, 항구 운영 등으로부터 발생하는 수익은 방사모로 자치지역정부가 소유하고, 현재 방사모로 자치지역 내에서만 운영되는 정

---

14) 한편 필리핀정부 역시 민다나오섬의 종합적인 발전을 위해서는 반드시 이 지역의 평화정착과 사회 안정이 필수적이라는 점을 인식하고 있다.(Deles 2013)

부기관이나 정부 소유 금융기관은 모두 방사모로 자치지역정부의 소유가 된다. 이에 따라 기존 중앙정부 소유의 Al-Amanah Islamic Investment Bank of the Philippines 과 Southern Philippines Development Authority(SPDA)는 양 정부가 협력하여 방사모로 자치지역정부가 참여하도록 추후 논의한다. 그리고 전국적인 네트워크를 갖는 정부소유 혹은 정부관장 기관에 대하여서는 방사모로 자치지역의 대표자가 이사회나 의사결정 직위에 참여한다.

둘째, 본 협정문에 따라 방사모로 자치지역정부는 독자적인 해외 원조(Oversea Development Assistance, ODA) 사업을 추진할 수 있게 되었다. 즉 방사모로 자치지역정부는 금융기관이나 정부와 독자적으로 계약을 체결하고, 관련 자금을 대출 받아 사업을 추진할 수 있게 되었다. 다만 중앙정부 보증이 필요할 경우에는 중앙정부의 허락을 받아야만 한다. 또한 방사모로 자치지역정부는 중앙정부가 인정한 개발계획을 위하여 필요한 재원조달을 위하여 독자적으로 채권을 발행하고 어음을 발행하며 담보를 제공할 수 있다. 이에 따라 방사모로 자치지역정부는 BOT (Build-Operate-Transfer) 타입의 개발계획 즉 정부-민간 협력사업(Public private participation)을 수립하고 추진 할 수 있게 되었다.

셋째, 천연자원에 대한 수입 분배가 결정되었다. 방사모로 자치지역내 (1) 모래, 자갈, 진흙 등 비금속천연자원(Non metallic minerals)은 방사모로 자치지역정부가 소유하고, (2) 금속자원은 방사모로 자치지역이 75%, 중앙정부가 25%를 소유하며 (3) 석유, 천연가스, 석탄 등 화석연료와 우라늄 및 관련 자원들은 방사모로 자치지역이 50%를 소유하고 나머지 50%를 중앙정부가 소유하도록 결정되었다.

넷째, 방사모로 자치지역정부와 중앙정부간 재정정책위원회(Fiscal Policy Board)를 개설하여 향후 협정사항의 준수 및 기타 재정수지 관련 사항을 상호 협의하여 해결하도록 하였다. 특히 재정수

지의 불균형 발생을 방지하기 위하여 정기회의를 개최하고 문제가 발생할 경우 해결책은 함께 논의하도록 하였다.

다섯째, 방사모로 자치지역정부는 필리핀 국가 개발계획과 부합하는 지역내 개발계획을 수립하고 추진할 권한을 부여받게 되었다. 이에 따라 방사모로 자치지역정부는 지역 특색을 반영하는 독자적인 정책을 개발하고 추진할 수 있게 되었다.

### III. 방사모로 자치지역의 경제 및 사회 현황

#### 1. 면적 및 인구

방사모로 자치지역은 기존의 이슬람 민다나오 자치구(ARMM)에 주변의 7개 타운과 39개의 마을 및 2개의 도시를 추가로 포함하는 것이다. 이때 기존의 이슬람 민다나오 자치구(ARMM)는 필리핀 17개 지방주의 하나로 <그림 1>과 같이 필리핀 남부 민다나오섬 및 주변의 남 라나오주, 마긴다나오주, 술루주, 타위타위주 등 4개 주와 바실란주(이사벨라시를 제외)주와 말라위시주를 포함한다.<sup>15)</sup> 이슬

15) 필리핀의 17개 지방은 National Capital Region, Cordillera Administrative Region, 지역 1: Ilocos, 지역 2: Cagayan Valley, 지역 3: Central Luzon, 지역 4A: CALABARZON, 지역 4B: MIMAROPA, 지역 5: Bicol, 지역 6: Western Visayas, 지역 7: Central Visayas, 지역 8: Eastern Visayas, 지역 9: Zamboanga Peninsula, 지역 10: Northern Mindanao, 지역 11: Davao, 지역 12: SOCCSKSARGEN, 지역 13: Caraga, ARMN-Autonomous Region in Muslim Mindanao 등으로 구성된다. 이때 민다나오 자치구는 필리핀 80개 주 중 남 라나오주, 마긴다나오주, 술루주, 타위타위주 등 4개 주와 바실란주(이사벨라시를 제외)와 말라위시를 포함한다. 이는 1989년에는 자치 기본법이 성립된 이후 민다나오의 13개주 9개 시에서 주민 투표가 실시된 결과 이슬람교도가 다수를 차지하는 4개주(남 라나오주, 마긴다나오주, 술루주, 타위타위주)가 이러한 자시스템을 받아들여 1990년, 이슬람교·민다나오 자치구(ARMM)가 정식으로 발족했다. 한편 2001년의 주민 투표의 결과, 지금까지의 4주에 추가하여 바실란주(이사벨라시를 제외)와 말라위시가 ARMM에 편입되었다.

람 민다나오 자치구(ARMM)의 면적은 2010년 현재 33,511.29km<sup>2</sup>이고 필리핀 전체 면적 300,000.00km<sup>2</sup>의 11.2%에 해당하여, 필리핀 17개 지방 중 가장 넓은 면적을 차지한다.

한편 이번에 새롭게 방사모로 자치지역에 편입되는 지역은 2001년 주민투표에서 새롭게 ARMM에 가입되는 것을 찬성하는 비율이 높은 지역인 Cotabato 와 Isabela 시와 Lanao del Norte주의 Baloi, Munai, Nunungan, Pantar, Tagoloan, Tangcal 타운과 주변 North Cotabato 주의 208개 마을 중 39개의 마을이다. 이들 새롭게 추가되는 지역은 2,547km<sup>2</sup>로 이를 합할 경우 전체 방사모로 자치지역의 면적은 29,521km<sup>2</sup>가 되고 기존 ARMM의 면적에 비하여 약 7.6%가 증가하게 된다. 이는 필리핀 전체 면적의 약 12.0%에 해당되며 필리핀 지역중 가장 넓은 지역에 해당한다.

한편 인구면에서는 기존 ARMM의 인구가 3,256,140명인데 반하여 새롭게 692,264명이 추가되어 방사모로 자치지역의 총인구는 21.3%가 증가한 3,948,404명이 된다. 따라서 방사모로 자치지역에 포함되는 인구는 필리핀 전체 인구 92,337,852명의 약 4.3%로 기존 ARMM의 3.5%에 비하여 약 0.8%p가 증가하게 된다. 그러나 인구측면에서 볼 때 방사모로 자치지역은 필리핀의 기존 지역 중 11위가 된다.

이렇게 면적이 증가하는 것에 비하여 인구 증가비가 크게 높은 것은 새롭게 추가되는 지역이 2개의 시 및 6개 타운 지역으로 비교적 인구밀도가 높은 지역이기 때문이다. 특히 이번에 포함되는 Cotabato 와 Isabela 시는 모두 기존 ARMM에 포함되는 주의 가장 큰 도시 중의 하나이다. 이렇게 도시 위주로 이번 방사모로 자치지역에 포함되는 지역이 커짐에 따라 방사모로 자치지역의 인구밀도는 기존 ARMM의 인구밀도인 km<sup>2</sup>당 120명에서 133명으로 증가하게 된다.

## 2. 경제규모 및 1인당 소득

방사모로 자치지역의 경제규모 및 1인당 소득을 살펴보기 위하여 ARMM의 경제규모 및 1인당 소득을 살펴보았다. 이때 ARMM이 방사모로 자치지역의 면적에서 약 92.4%를 차지하고 인구도 78.7%에 해당하므로 이를 중심으로 살펴보았다. 실제로 1인당 소득은 지역별로 나오고 이보다 작은 규모인 도시, 타운 혹은 마을 규모로는 나오지 않기 때문에 이를 통하여 살펴보는 것은 한계가 있다.

ARMM의 GRDP는 2011년 현재 86,048.0백만 폐소로 전체 필리핀 GRDP 9,735,521.0백만 폐소의 0.9%에 해당되어 필리핀 내에서 가장 경제 규모가 작은 지역이다.

한편 앞에서 살펴본 바와 같이 ARMM은 필리핀 지역 중에서 면적이 가장 넓고, 인구 역시 상당히 많은 반면 GRDP가 매우 낮기 때문에 ARMM의 1인당 GRDP는 필리핀에서 가장 낮은 수준을 보이고 있다.

즉 <표 1>과 같이 ARMM의 1인당 GRDP는 2011년 현재 26,004 폐소로 필리핀 전체 평균 1인당 GRDP 103,366폐소의 25% 수준에 불과하며 지역별로는 가장 낮은 수준을 기록하고 있다. 이는 필리핀 인구 규모가 92,337.9천명으로 ARMM의 2,429.2천명과 비교할 때 상당히 크기 때문에 1인당 GRDP의 경우 전체 평균과 비교하여 상대적으로 비중이 크게 나타나는 것으로 해석된다.

한편 나머지 지역의 지역소득 및 1인당 소득은 필리핀 통계청이 발표하지 않기 때문에 이를 해결하기 위하여 간단한 방식으로 추정하였다. 즉 이번 방사모로 자치지역에 포함되는 각 도시와 타운의 평균소득에 인구수를 곱하여 각 도시와 타운의 지역소득을 구하였다.

필리핀의 각 도시와 타운을 소득등급별로 구분할 때 사용하는 6개

구분에서 각 등급의 중위값을 각 도시와 타운의 소득으로 고려하여 사용하기로 하였다. 이때 각 도시의 등급은 이전 3년간의 소득 평균을 사용한 것이다. 예를 들어 아래 <표 2>와 같이 3등급일 경우 2012년 기준 이전 3년 평균소득이 35,000~45,000인 경우에 해당되는데 이 경우에는 이 지역 거주민의 소득을 40,000페소로 간주하였다. 이 제 이러한 방식으로 2개 도시와 6개 타운의 1인당 소득과 전체 소득을 추정한 결과 1인당 소득은 2개 도시의 경우 52,058페소로 추정되고, 6개 타운은 31,751.1 페소로 추정되었다. 또한 전체소득은 19,242.9백만 페소와 4,349.7백만 페소로 추정되어 방사모로 자치지역의 17.3%와 3.9%를 각각 차지하는 것으로 나타났다.

한편 North Cotabato주 중에서 방사모로 자치지역에 포함되는 마을의 소득 역시 이 마을이 포함된 타운의 평균소득과 인구를 곱한 값을 사용하였다. 그러나 방사모로 자치지역에 포함되는 마을 역시 각 타운에 속한 일부 지역이기 때문에 각 마을이 속해있는 타운의 평균소득에 방사모로 자치지역에 포함되는 마을의 비율을 사용하였다. 예를 들어, North Cotabato주의 Kabacan 타운에는 24개의 마을이 존재하는데 이중 3개의 마을(Nangaan, Simbuhay, Sanggadong)이 방사모로 자치지역에 포함되므로 이 Kabacan 타운 전체 소득 중 3/24 비율이 방사모로 자치지역에 포함된다고 가정하였다. 이때 Kabacan의 평균소득은 위와 같이 소득별 분류 기준에 의거하였다. 이렇게 추정한 결과 이번 방사모로 자치지역에 포함되는 마을의 평균소득은 28,795페소로 추정되었고 전체 소득은 2,719백만 페소로 추정되어 방사모로 자치지역소득의 2.5%를 차지하는 것으로 나타났다.

이상에서 제시한 방식으로 방사모로 자치지역의 면적과 인구, 1인당 소득과 전체소득을 추정한 결과는 <표 1>에 제시하였다. 먼저 2012년 현재 방사모로 자치지역의 면적은 35,475km<sup>2</sup>로 필리핀 전체 면적 300,000km<sup>2</sup>의 약 11.8%에 해당된다. 또한 인구는 3,854,311명으

&lt;표 1&gt; 방사모로 자치지역의 면적, 인구 및 소득

		면적 (km <sup>2</sup> )	인구(명)	1인당소득 (페소)	전체소득 (백만페소)	
ARMM					금액	구성비
City (2)	Cotabato	176	271,786	60,000.0	16,307.2	13.3
	Isabela	224	97,857	30,000.0	2,935.7	2.4
	소계	400	369,643	52,058.0	19,242.9	15.7
Lanao del Norte의 Town (6)	Baloi	91	50,387	40,000.0	2,015.5	1.6
	Munai	198	27,600	30,000.0	828.0	0.7
	Nunungan	473	16,304	40,000.0	652.2	0.5
	Pantar	70	18,440	20,000.0	368.8	0.3
	Tagoloan	70	11,674	20,000.0	233.5	0.2
	Tangcal	179	12,588	20,000.0	251.8	0.2
	소계	1,080	136,993	31,751.1	4,349.7	3.6
Barangays(North Cotabato 주 208개 중 38개)		483	91,535	58,766.8	5,379.2	4.4
방사모로 자치지역		35,475	3,854,311	31,726.9	122,285.3	100.0

자료: The Philippines Statistics Authority, National Account of the Philippines,  
<http://www.nscb.gov.ph/sna/default.asp>

로 필리핀 전체 인구 92,337.9천명의 4.17%에 해당된다. 방사모로 자치지역의 2012년 기준 전체 소득은 111.0십억 페소이고 이는 필리

&lt;표 2&gt; 필리핀의 평균 소득별 도시 및 타운 구별 표

등급	연평균 소득(백만페소)	평균
1등급	55,000 or more	60,000
2등급	45,000 - 55,000	50,000
3등급	35,000 - 45,000	40,000
4등급	25,000 - 35,000	30,000
5등급	15,000 - 25,000	20,000
6등급	less than 15,000	10,000

자료: National Statistical Coordination Board, Income Classification,  
[http://www.nscb.gov.ph/activestats/psgc/articles/con\\_income.asp](http://www.nscb.gov.ph/activestats/psgc/articles/con_income.asp)

&lt;표 3&gt; 필리핀 지역별 인구 및 GRDP

	인구(2012)		2009		2010		2011		2012	
	명(천)	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
Philippines	92,337.9	100.0	8,026.1	100.0	9,003.5	100.0	9,706.2	100.0	10,564.9	100.0
NCR	11,856.0	12.8	2,871.5	35.8	3,236.4	35.9	3,460.5	35.7	3,830.8	36.3
CAR	1,616.9	1.8	180.2	2.2	198.0	2.2	209.4	2.2	212.0	2.0
지역 I	4,748.4	5.1	250.0	3.1	274.1	3.0	299.3	3.1	326.2	3.1
지역 II	3,229.2	3.5	147.6	1.8	150.0	1.7	166.1	1.7	187.9	1.8
지역 III	10,137.7	11.0	701.8	8.7	788.9	8.8	885.8	9.1	958.8	9.1
지역 IVA	12,609.8	13.7	1,352.0	16.8	1,557.1	17.3	1,640.0	16.9	1,770.6	16.8
지역 IVB	2,744.7	3.0	154.5	1.9	162.0	1.8	173.5	1.8	180.2	1.7
지역 V	5,420.4	5.9	171.0	2.1	191.5	2.1	199.2	2.1	216.9	2.1
지역 VI	7,102.4	7.7	329.4	4.1	359.7	4.0	387.7	4.0	421.7	4.0
지역 VII	6,800.2	7.4	464.4	5.8	538.6	6.0	590.8	6.1	666.2	6.3
지역 VIII	4,101.3	4.4	218.5	2.7	228.8	2.5	240.7	2.5	228.2	2.2
지역 IX	3,407.4	3.7	170.4	2.1	187.3	2.1	197.6	2.0	216.6	2.1
지역 X	4,297.3	4.7	302.2	3.8	340.5	3.8	379.5	3.9	409.6	3.9
지역 XI	4,468.6	4.8	336.5	4.2	372.1	4.1	406.7	4.2	423.7	4.0
지역 XII	4,109.6	4.5	218.6	2.7	237.8	2.6	272.9	2.8	299.7	2.8
지역 XIII	3,256.1	3.5	87.2	1.1	99.0	1.1	108.4	1.1	122.5	1.2
ARMM	2,429.2	2.6	70.3	0.9	81.7	0.9	88.1	0.9	93.3	0.9

주: 1) 각 지역의 이름은 다음과 같음: NCR: National Capital Region, CAR: Cordillera Administrative Region, 지역 I: Ilocosn, 지역 II: Cagayan Valley, 지역 III: Central Luzon, 지역 IVA: CALABARZON, 지역 IVB: MIMAROPA, 지역 V: Bicol, 지역 VI: Western Visayas, 지역 VII: Central Visayas, 지역 VIII: Eastern Visayas, 지역 IX: Zamboanga Peninsula, 지역 X: Northern Mindanao, 지역 XI: Davao, 지역 XII: SOCCSKSARGEN, 지역 XIII: Caraga

2) 10억 폐소

자료: The Philippines Statistics Authority, Gross Regional Domestic Product 2010-2012, The Philippines Statistics Authority, National Account of the Philippines, <http://www.nscb.gov.ph/sna/default.asp>

필리핀 전체소득 10조 5649억 폐소의 1.05%에 해당된다. 이때 기존 ARMM지역이 76.3%를 차지하고, 새롭게 편입되는 지역이 23.7%를 차지하였다. 특히 방사모로 자치지역내에 유일하게 소득분위 1등급 도시인 Cotabato는 전체 소득의 13.3%를 차지하여 방사모로 자치지

역의 경제규모 확대에 기여하는 것으로 나타났다.

한편 방사모로 자치지역의 1인당 소득은 31,726.9페소로 <표 4>와 같이 필리핀 17 지역의 각 지역별 1인당 GRDP와 비교한 결과 방사모로 자치지역의 GRDP는 가장 규모가 작은 것으로 나타났다. 비록

<표 4> 필리핀의 1인당 GRDP

	2009		2010		2011		2012	
	금액 <sup>2)</sup>	전국 평균대비						
Philippines	88,180	100.0	97,227	100.0	103,056	100.0	110,314	100.0
NCR	245,500	278.4	271,255	279.0	286,458	278.0	312,137	283.0
CAR	112,897	128.0	122,449	125.9	127,227	123.5	126,843	115.0
지역 I	53,166	60.3	58,808	60.5	62,186	60.3	67,030	60.8
지역 II	46,215	52.4	46,216	47.5	50,678	49.2	56,592	51.3
지역 III	70,335	79.8	78,218	80.4	85,473	82.9	90,822	82.3
지역 IVA	109,592	124.3	123,292	126.8	126,217	122.5	132,899	120.5
지역 IVB	57,053	64.7	57,805	59.5	62,055	60.2	63,415	57.5
지역 V	31,897	36.2	34,210	35.2	36,185	35.1	38,870	35.2
지역 VI	46,863	53.1	49,196	50.6	53,802	52.2	57,801	52.4
지역 VII	69,218	78.5	78,983	81.2	85,284	82.8	94,671	85.8
지역 VIII	53,819	61.0	55,082	56.7	57,873	56.2	54,236	49.2
지역 IX	50,731	57.5	53,822	55.4	56,863	55.2	61,324	55.6
지역 X	71,424	81.0	79,901	82.2	86,447	83.9	91,654	83.1
지역 XI	76,435	86.7	83,721	86.1	89,156	86.5	91,312	82.8
지역 XII	54,155	61.4	60,204	61.9	64,782	62.9	69,663	63.1
지역 XIII	36,318	41.2	40,345	41.5	43,935	42.6	48,954	44.4
ARMM	21,843	24.8	25,642	26.4	26,617	25.8	27,819	25.2

주: 1) 각 지역의 이름은 다음과 같음: NCR: National Capital Region, CAR: Cordillera Administrative Region, 지역 I: Ilocosn, 지역 II: Cagayan Valley, 지역 III: Central Luzon, 지역 IVA: CALABARZON, 지역 IVB: MIMAROPA, 지역 V: Bicol, 지역 VI: Western Visayas, 지역 VII: Central Visayas, 지역 VIII: Eastern Visayas, 지역 IX: Zamboanga Peninsula, 지역 X: Northern Mindanao, 지역 XI: Davao, 지역 XII: SOCCSKSARGEN, 지역 XIII: Caraga

2) 페소

자료: The Philippines Statistics Authority, Gross Regional Domestic Product 2010-2012, The Philippines Statistics Authority, National Account of the Philippines, <http://www.nscb.gov.ph/sna/default.asp>

방사모로 자치지역의 1인당 소득이 지역중에서 가장 낮은 수준이나 이는 그나마 기존 ARMM의 1인당 소득인 28,657.7페소에 소득분위 1등급 도시인 Cotabato가 편입되고, 또한 3-4등급 소도시들이 포함되면서 증가한 결과이다.

### 3. 산업구조

방사모로 자치지역의 산업구조를 살펴보기 위하여 ARMM 및 주변 민다나오 지역의 산업구조를 살펴보았다.

먼저 ARMM의 산업구조 측면에서도 필리핀의 다른 지역과 달리 낙후된 모습을 보이고 있다. <표 5>와 같이 필리핀의 산업구조에서 가장 높은 비율을 차지하고 있는 산업은 서비스업이다. 즉 필리핀의 서비스업은 2012년 현재 6,029.8십억 폐소를 기록하여 전체 산업의 57.1%를 기록하였다. 그리고 제조업은 3,284.5십억 폐소로 전체 GRDP의 31.1%를 기록한 반면 농업은 1,250.6십억 폐소로 11.8%를 기록하였다.

ARMM은 농업분야에서 60.9십억 폐소를 생산하여 전체 생산의 65.3%를 기록한 반면, 제조업은 4.7%인 4.4십억 폐소, 서비스업은 28.0십억 폐소로 30.0%에 불과하였다.

이를 보다 자세히 보기 위하여 ARMM의 주변 지역인 지역 10과 지역 12의 산업구조를 동시에 살펴보았다. <표 5>와 같이 이 두 지역에서 농업 생산이 전체 GRDP에서 차지하는 비율이 각각 27.1%와 37.9%를 차지하였고, 공업 생산이 차지하는 비중은 31.1%와 27.4%, 마지막으로 서비스업은 41.8%와 34.7%를 각각 차지하여 이들 세 산업의 생산 비중은 대체로 비슷하게 나타나고 있다.

한편 필리핀 전체의 산업구조를 살펴본 결과 전체 GDP에서 농업 생산이 차지하는 비중은 11.8%를 차지하는 반면, 공업생산이 차지

하는 비중은 약 31.1%를 차지하고, 서비스업 생산은 57.1%를 차지하였다.

따라서 ARMM과 지역 10, 지역 12는 필리핀 전체의 산업구조와는 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 먼저 비슷한 기후나 지형을 갖고 있는 민다나오의 ARMM과 지역 10, 지역 12를 비교하면 ARMM이 지나치게 농업의 비중이 높고 공업의 비중이 낮다는 것을 알 수 있다. 또한 서비스 비중 역시 상당한 차이를 보이는 것으로 나타났다. 이는 대체로 ARMM의 개별적인 문제가 작동하여 이러한 차이가 나타나는 것으로 해석된다.

한편 지역 10 및 지역 12와 필리핀 전체의 비중을 비교할 때, 지역 10과 지역 12의 농업비중이 필리핀 전체의 비중에 비하여 매우 높은 반면, 서비스업 비중은 낮은 것으로 나타났다. 다만 공업 비중은 거의 비슷하였다. 이는 지역 10 및 지역 12가 대도시를 포함하고 있지 않아서 서비스업 발전이 늦었기 때문으로 해석된다.

<표 6>과 <표 7>은 ARMM의 주요 농축수산물재배 면적 및 생산물이다. 한편 농산물은 기후에 영향을 크게 받아 생산량이 크게 변화하기 때문에 2년간의 생산량 혹은 금액을 살펴보았다. 이 지역 농축수산물 중 농산물이 70% 이상을 차지하고, 이어 수산물이 약 20% 내외를 차지하는 것으로 나타났다. 그리고 가축과 가금류는 10% 미만으로 그 비중이 작다. 농산물중 가장 큰 비중을 차지하는 것이 카사바이고 이어서 옥수수, 쌀, 코코넛 등으로 제시되었다.

또한 주요 농산물 재배 면적은 코코넛이 가장 많고, 이어서 옥수수와 쌀, 카사바 등인 것으로 나타났다. 자세하게 살펴보면 코코넛 재배면적이 31.9% 옥수수 재배면적이 30.1%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며 이어서 쌀이 20.5%를 차지하고 이들 3가지 농산물 재배면적이 전체 면적의 82.4%를 차지하고 있다.

<표 5> 민다나오 자치구의 산업구조

(단위 : 십억 폐소, %)

	ARMM		지역 10		지역 12		필리핀전체	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
농업	60.9	65.3	110.9	27.1	113.5	37.9	1,250.6	11.8
공업	4.4	4.7	127.5	31.1	82.2	27.4	3,284.5	31.1
서비스업	28.0	30.0	171.3	41.8	104.0	34.7	6,029.8	57.1
총액	93.3	100.0	409.7	100	299.7	100	10564.9	100.0

주: 2012년 현재

자료: The Philippines Statistics Authority, Gross Regional Domestic Product 2010-2012,

<표 6> ARMM의 주요 농축산물

상 품	2011		2012	
	금액(백만폐소)	구성비(%)	금액(백만폐소)	구성비(%)
농산물	48,632	70.9	51,945	73.4
쌀	7,660	11.2	8,157	11.5
옥수수	10,683	15.6	9,636	13.6
코코넛	10,344	15.1	7,539	10.6
설탕	111	0.2	149	0.2
바나나	2,267	3.3	5,000	7.1
커피	568	0.8	605	0.9
카사바	11,918	17.4	12,716	18.0
고무	2,820	4.1	2,170	3.1
기타	1,690	2.5	5,354	7.6
가축	4,108	6.0	3,525	5.0
가금류	1,245	1.8	1,279	1.8
수산물	14,579	21.3	14,065	19.9
총계	68,565	100.0	70,815	100.0

자료: Bureau of Agricultural Statistics, <http://countrystat.bas.gov.ph>

반면 필리핀 전체를 보면 쌀 재배 면적 비중이 39.7%로 가장 높고 이어서 코코넛, 옥수수 재배 순으로 나타났고 이들 3개 농산물의 비중이 91.8%로 재배 면적의 대부분을 차지하고 있다. 다만 카사바의

비중이 필리핀 전체에서는 1.8%에 불과하나 ARMM에서는 9.7%의 높은 비중을 차지하고 있어 다소 크게 차이를 보였다.

이렇게 쌀 재배 면적이 필리핀 전체 보다 낮고, 카사바 등의 재배 면적이 많은 것은 ARMM의 농수로 개발이 늦기 때문이다. 2012년 말 현재 ARMM의 농수로 보급률은 25.8%에 불과하여 대부분의 지역이 천수답인 것으로 나타났다. 이는 필리핀 전체 평균 농수로 보급률인 52.0%에 비하여 크게 낮은 수준이나 최근 들어 급격히 증가한 결과이기도 하다.<sup>16)</sup>

<표 7> 주요 농산물 재배 면적

	필리핀		ARMM	
	면적(헥타르)	구성비(%)	면적(헥타르)	구성비(%)
옥수수	2,593,825	21.9	298,812	30.1
쌀	4,689,960	39.7	202,801	20.5
코코넛	3,573,805	30.2	315,939	31.9
커피	119,999	1.0	13,746	1.4
고무	176,244	1.5	32,079	3.2
바나나	454,178	3.8	32,488	3.3
카사바	217,977	1.8	95,777	9.7
총계	11,825,988	100.0	991,642	100.0

자료: Cabanbang, J. A. Agricultural Base and Physical Environment of the ARMM, Working Paper No. 10, Bureau of Agricultural Statistics, <http://countrystat.bas.gov.ph>

16) ARMM의 농수로 보급률은 지난 2008년 13.7%에 불과하였으나 이후 계속하여 상승하여 2012년에는 25.8%까지 상승한 것이다. 필리핀 정부의 발표에 따르면 지난 5년간 농수로 보급이 가장 크게 늘어난 지역이 ARMM이다.(Valencia, Czeriza, "Irrigated lands expand 1.2% in 5 yrs," The Philippine Star, August 5, 2013, "What Ails ARMM?" Lag Policy Brief, June 2011, The Institute for Autonomy and Governance (IAG))

#### 4. 방사모로 자치지역의 사회지표

방사모로 자치지역의 사회현황을 살펴보기 위하여 가구당 인구, 인구밀도 및 평균생존연령, 빈곤지표 등의 각종 사회지표를 살펴보았다.

먼저 <표 8>과 같이 ARMM 지역의 가구당 평균인원은 6명으로 나타났다. 반면 지역 10과 12는 각각 4.7명과 4.5명로 낮은 숫자를 보여주었다. 한편 필리핀 전체 역시 4.6명으로 ARMM보다 낮은 수준으로 지역 10이나 12와 비슷한 양상을 보여주고 있다.

한편 인구밀도는 ARMM은  $\text{km}^2$ 당 97명인 반면 지역 10과 12는 각각 210명과 183명으로 2배나 높았고 필리핀 전체의 인구밀도 역시 308명으로 이보다 크게 높았다. 지역민의 평균기대수명은 ARMM은 남자가 61.9년, 여자가 62.9년으로 지역 10이나 지역 12에 비하여 남자의 경우 약 6~7년 여자의 경우 10년 정도 기대수명이 낮았다. 한편 필리핀 전체에 비해서는 남자의 경우 10년, 여자의 경우 13년이나 평균수명이 낮은 것으로 나타났다.

한편 방사모로 자치지역의 빈곤비율 살펴보기 위하여 방사모로 자치지역의 가장 많은 부문을 차지하는 ARMM의 빈곤비율을 조사하여 <표 9>에 제시하였다.

<표 8> ARMM의 주요 사회지표

	ARMM	지역 10	지역 12	필리핀전체
가구당 인구(명)	6.0	4.7	4.5	4.6
인구밀도(명/ $\text{km}^2$ )	97	210	183	308
평균기대수명	남(세)	61.9	66.9	67.4
	여(세)	62.9	72.1	72.3
				75.3

주: 2010년 센서스 기준

자료: National Statistics Office, QuickStat on ARMM National Statistics Office, QuickStat on Region 10 National Statistics Office, QuickStat on Region 12

&lt;표 9&gt; 필리핀 지역별 빈곤비율

(단위: %)

	가구기준				인구기준			
	1991	2006	2009	2012	1991	2006	2009	2012
Philippines	29.7	21	20.5	19.7	34.4	26.6	26.3	25.2
NCR	5.3	2.9	2.4	2.6	7.1	4.7	3.6	3.9
CAR	36.7	21.1	19.2	17.5	42.7	26	25.1	22.8
지역 I	30.6	19.9	16.8	14.0	36.6	25.9	22.0	18.5
지역 II	37.3	21.7	20.2	17.0	42.8	26.8	25.5	22.1
지역 III	18.1	10.3	10.7	10.1	21.1	13.1	13.7	12.9
지역 IVA	19.1	7.8	8.8	8.3	22.7	10.3	11.9	10.9
지역 IVB	36.6	32.4	27.2	23.6	44.4	40.6	34.5	31.0
지역 V	48.0	35.4	35.3	32.3	54.5	44.2	44.2	41.1
지역 VI	32.3	22.7	23.6	22.8	39.6	29.1	30.8	29.1
지역 VII	38.2	30.7	26	25.7	43.6	35.9	31	30.2
지역 VIII	42.3	33.7	34.5	37.4	50.0	41.5	42.6	45.2
지역 IX	36.4	40.0	39.5	33.7	40.3	45.0	45.8	40.1
지역 X	42.6	32.1	33.3	32.8	46.6	39.0	40.1	39.5
지역 XI	34.1	25.4	25.5	25.0	39.6	30.6	31.4	30.7
지역 XII	47.4	31.2	30.8	37.1	53.3	37.9	38.3	44.7
지역 XIII	48.5	41.7	46	31.9	54.3	49.2	54.4	40.3
ARMM	26.9	40.5	39.9	48.7	30.5	47.1	47.4	55.8

자료: National Statistical Coordination Board, 2013, 2013 Official Provincial Poverty Statistics of the Philippines.

2012년 현재 ARMM의 가구별 빈곤비율은 48.7%로 필리핀 전체 평균인 19.7%의 2.5배 수준에 육박하고 필리핀 17개 주중 가장 높은 비율을 차지하는 주에 해당한다. 또한 ARMM의 개인별 빈곤비율은 55.8%로 필리핀 전체 평균인 25.2%의 2배 이상으로 필리핀 17개 주중 가장 높은 수치를 보이고 있다.

한편 ARMM의 높은 빈곤비율은 최근 들어 더욱 악화되는 것으로 나타난다. <표 9>와 같이 1991년 가구기준으로 ARMM의 빈곤비율

은 26.9%에 불과하였다. 당시 필리핀의 전체 평균 빈곤비율이 29.7%인 것을 고려할 때 ARMM은 마닐라 및 일부 지역을 제외하고는 빈곤비율이 낮은 지역 중의 하나였다. 그러나 이후 필리핀의 많은 지역이 경제성장을 통하여 빈곤비율이 하락한 반면 ARMM은 크게 높아져 결국 2009년에는 빈곤비율이 가장 높은 지역이 되었다.

결론적으로 2012년 현재 방사모로 자치지역은 필리핀에서 가장 경제규모가 작은 지역으로 소득수준은 낮고 빈곤비율이 높은 지역이다. 이러한 격차는 1990년대 이후 커진 것으로 해석할 수 있다.

#### IV. 방사모로 자치지역의 저개발 원인

##### 1. 저개발 원인 분석 방법론

미시경제이론에 따르면 생산은 노동과 자본 및 기술이 결합하여 이루어진다. 따라서 생산 증가 역시 이들 노동증가, 자본증가 및 기술 개발의 성과에 따라 결정된다.

따라서 경제성장이 어떠한 요인에 따라 이루어졌는가를 확인하려면 수학적 방정식 형태의 생산함수를 설정하고 기존 통계자료를 대입하여 각 구성요소의 기여도를 측정하는 방법을 사용하게 된다. 즉 생산요소인 노동의 기여도, 자본의 기여도 및 기술개발의 기여도 혹은 중요소생산성(TFP) 등을 추정하여 그 성과를 살펴보게 된다.<sup>17)</sup>

방사모로 자치지역 역시 이러한 방법론을 통하여 방사모로 자치지역의 생산증가율이 낮고, 저개발상태로 남아있는 원인을 추정하여

---

17) 생산함수 및 기여도에 대한 설명은 David Romer, Advanced Macroeconomics 4ed edition, 2011을 참조하시오. 장인성, 『중요소생산성의 추이와 성장을 변화요인 분석』, 국회예산정책처, 2013. 8

살펴볼 수 있다.

그러나 방사모로 자치지역의 저개발 저성장의 원인을 찾기 위하여 이러한 방법론을 사용하기에는 무리가 있다. 방사모로 자치지역에 이들 각 요소에 대한 시계열적인 자료가 제공되고 있지 않기 때문이다. 기본적으로 방사모로 자치지역이 필리핀에서도 가장 저개발 지역이기 때문에 관련 지방통계가 제대로 작성되어 있지 않는 설정이다. 또한 일부 지방 통계가 작성되어 있어도 방사모로 자치지역은 아직까지 행정구역으로 설정되어 있는 지역이 아니기 때문에 방사모로 자치지역에 국한된 통계가 만들어져 있지 않다.

본 연구는 이러한 문제점으로 인하여 위에서 제시한 계량적인 방법론보다는 기초 통계를 사용하는 기술적인 방법론을 사용하기로 한다. 즉 방사모로 자치지역에 대한 광범위한 통계조사를 통하여 위의 각 요인들의 현황이나 변화사항을 제시하고 필리핀의 다른 지역과 비교하여 그 의미를 찾는 방향을 삼았다.

## 2. 민간 투자의 부진

현재 방사모로 자치지역의 투자 통계는 직접적으로 집필되어 공개되지 않기 때문에 본 연구는 간접적인 방법으로 방사모로 자치지역의 기업현황을 살펴보았다. 실제 투자업무를 수행하는 것은 기업이고, 기업의 규모는 투자의 결과로 나타나기 때문에 이 지역에 기업수가 적고, 기업들의 규모가 상대적으로 작다면 그 동안 투자가 많이 이루어지지 않았다는 것을 의미하기 때문이다.

한편 방사모로 자치지역의 가장 큰 규모를 차지하는 지역이 ARMM이므로 이 지역을 중심으로 살펴보았다.

먼저 ARMM내에 종업원 20인 이상의 기업 및 공공기관 수를 살펴본 결과 <표 10>과 같이 59개로 나타났다. 반면 지역 10과 지역

12의 종업원 20인 이상 고용 기업수를 살펴본 결과 각각 568개, 359개의 기업이 존재하는 것으로 나타났고, 필리핀 전국은 23,630개 인 것으로 나타났다.

한편 민간기업당 인구수(전체인구/민간기업 수)를 살펴본 결과 ARMM은 134,957명인 반면, 지역 10은 10,456명, 지역 12는 19,026명으로 나타났고, 필리핀 전체는 4,752명으로 매우 커다란 차이를 보이는 것으로 나타났다. 즉 인구대비 ARMM내에 종업원 20인 이상의 민간기업 수가 상대적으로 매우 적고, 주변지역인 지역 10과 지역 12도 필리핀 평균에 비하여 매우 적은 것으로 나타났다.

한편 이를 보다 자세하게 살펴보기 위하여 공공기관의 성격을 띠는 부문과 순수 민간부문을 구분하여 살펴보았다. 즉 ARMM내에서 교육이나 전기ガ스, 의료복지 등의 업종을 공공기관의 성격이 강한 부문으로 정의하고 나머지를 순수 민간부문으로 구분하여 이를 업종간의 종업원 20인 이상의 기업수를 살펴보았다.

먼저 ARMM내에 교육기관 28개, 전기ガ스수도 관련 기관 9개, 의료 및 사회복지가 4개 기관 등 공공기관의 성격이 강한 기관 등이 전체의 69.5%인 41개로 나타났고, 순수 민간 기업수는 30.5% 내외로 불과 18개만 존재한다. 한편 지역 10과 지역 12에서 공공기관의 비중이 각각 27.6%와 39.8%를 차지하고, 민간기업의 비중이 각각 72.4%와 60.2%를 차지하여 ARMM과 지역 10, 지역 12 간에는 종업원 20인 이상 고용 기업수에서 공공기관과 민간기업간의 비중 차이가 크게 나는 것으로 나타났다. 한편 필리핀 전체 비중을 살펴본 결과 공공기관의 비중은 17.8%로 나타났고 민간기업은 82.2%로 제시되었다. 따라서 지역 10 및 지역 12는 종업원 20인 이상 보유한 기업 중 민간기업이 차지하는 비중이 필리핀 전체에 비하여 크게 낮고, ARMM은 지역 10 및 지역 12에 비해서도 크게 낮은 것으로 제시되었다.

결론적으로 ARMM은 주변 지역이나 필리핀 전체에 비하여 종업원 20인 이상의 기업수가 인구대비로 절대적으로 적고, 또한 민간기업의 비중은 이보다 더욱 낮은 것으로 해석할 수 있다. 즉 다른 지역에 비하여 ARMM지역에 민간투자가 매우 부진하게 이루어지고 있다는 것을 보여준다.

방사모로 자치지역에 이렇게 투자가 저조한 것은 불확실성을 회피하는 기업투자의 속성 때문에 발생한 현상으로 해석된다. 방사모로 자치지역이 정치적인 분쟁지에 속하여 사업의 불확실성이 크고 기업인들의 안전성이 위협을 받기 때문에 이 지역에 자본의 투자가 매우 어렵게 된 것이다.

<표 10> ARMM 및 주변 주의 20인 이상 고용기업수

	ARMM	지역 10	지역 12	필리핀전체
20인 이상 고용기관수(A)	59	568	359	23,630
공공기관(B)	41	157	143	4,199
(B/A, %)	(69.5)	(27.6)	(39.8)	(17.8)
민간기업(C)	18	411	216	19,431
(C/A, %)	(30.5)	(72.4)	(60.2)	(82.2)
전체인구(D, 명)	2,429,224	4,297,323	4,109,571	92,337,852
기관당 인구(D/A, 명)	41,173	7,566	11,447	3,908
민간기업당 인구(D/C, 명)	134,957	10,456	19,026	4,752

자료: National Statistics Office, QuickStat on ARMM,  
<http://www.census.gov.ph/statistics/quickstat>

### 3. 교육 및 인적자원

방사모로 자치구 지역의 노동생산성을 살펴보기 위하여 이에 영향을 주는 각종 교육 관련 지표를 살펴보았다. 아직까지 이 지역에는

노동생산성지표가 작성되지 않기 때문에 간접적인 방법을 택한 것이다.

먼저 ARMM의 문맹률은 약 30%로 필리핀 전체 평균 5.7%에 비하여 상당히 높은 수준을 보이고 있다. 또한 ARMM의 학교 진학률

<표 11> 지역별 추학률

	초등학교 (%)			고등학교 (%)		
	2002	2005	2011	2002	2005	2011
Philippines	90.3	84.4	91.2	59.0	58.5	62.0
NCR	97.4	92.6	90.7	75.3	75.0	78.0
CAR	91.5	82.6	103.4	59.6	57.8	68.4
지역 I	89.6	84.9	95.0	68.3	65.8	72.2
지역 II	86.7	79.9	99.2	59.5	59.0	68.6
지역 III	93.6	90.8	91.3	67.7	68.9	71.3
지역 IVA	96.0	92.9	89.1	68.2	69.1	68.7
지역 IVB	91.5	84.4	91.1	57.6	56.1	57.4
지역 V	91.0	85.4	95.5	54.9	53.2	68.2
지역 VI	86.0	77.1	89.4	57.3	54.9	56.3
지역 VII	88.1	80.1	96.0	57.3	54.8	58.2
지역 VIII	85.9	80.0	92.8	49.0	50.1	55.5
지역 IX	89.7	79.1	97.7	49.2	47.2	47.5
지역 X	89.0	80.2	97.1	53.4	51.3	54.1
지역 XI	85.0	79.0	103.6	52.3	49.0	56.2
지역 XII	82.0	77.4	85.8	53.4	51.3	50.3
지역 XIII	80.7	74.8	96.6	49.8	48.5	54.7
ARMM	92.7	87.3	65.8	23.7	35.6	33.1

주: 1) 각 지역의 이름은 다음과 같음. NCR: National Capital Region, CAR: Cordillera Administrative Region, 지역 I: Ilocosn, 지역 II: Cagayan Valley, 지역 III: Central Luzon, 지역 IVA: CALABARZON, 지역 IVB: MIMAROPA, 지역 V: Bicol, 지역 VI: Western Visayas, 지역 VII: Central Visayas, 지역 VIII: Eastern Visayas, 지역 IX: Zamboanga Peninsula, 지역 X: Northern Mindanao, 지역 XI: Davao, 지역 XII: SOCCSKSARGEN, 지역 XIII: Caraga

자료: National Statistical Coordination Board,  
<http://www.nscb.gov.ph/poverty/default.asp>

과 타 지역의 학교 진학률을 조사한 결과 <표 11>과 같이 필리핀의 다른 지역에 비하여 현저하게 떨어지는 것으로 나타났다. 즉 필리핀 17개 지역의 초등학교 및 고등학교 진학률에서 ARMM의 초등학교 진학률은 65.8%로 필리핀 평균의 91.2%에 비하여 크게 뒤쳐지고 있으며, 고등학교 진학률은 33.1%로 필리핀 전체 평균 62.0%에 비하여 절반수준에 그치고 있는 실정이다. 또한 시계열적으로 볼 때 ARMM의 이들 지표는 전혀 개선이 되지 않고 오히려 악화되는 것으로 나타났다. 예를 들어, 2002년 ARMM의 초등학교 진학률은 약 92.7%이었으나 2011년에는 65.8%로 크게 악화되었고, 고등학교 진학률로 2002년 23.7%에서 2005년 35.6%로 상승하였으나 이어 2011년에는 33.1%로 하락하였다.

이러한 사실은 필리핀 정부가 수행하는 학력평가점수(National Achievement Test)에서 나타난다. ARMM지역은 2003년 이후 계속 하여 16개 필리핀 지역중 가장 낮은 점수를 기록하고 있다.

한편 이러한 성과를 종합한 인간개발지수(Human Development Index)를 살펴본 결과 이러한 차이는 지속되는 것으로 나타났다.<sup>18)</sup> 예를 들어, <표 12>와 같이 2009년 기준으로 ARMM 지역의 인간개발지수값은 0.27~0.46으로 큰 편차를 보이며 필리핀 평균 인간개발지수값인 0.61에 비해 상당히 낮은 실정이다. 또한 주변지역인 지역 10, 지역 12와 비교할 때에도 전반적으로 낮은 모습을 보이고 있다. 예를 들어, ARMM의 Maguindanao, Sulu, Tawi-Tawi 주는 지역 10과

---

18) 인간개발지수(Human Development Index)는 유엔개발계획(UNDP)이 매년 각 국가의 교육수준, 1인당 소득, 평균수명 등을 기준으로 국가의 삶의 질을 점수로 계량화하여 인간개발의 성취 정도를 나타내는 지수다. 인간개발지수는 인간다운 생활수준을 가능하기 위해 개발된 복합적 지수로 지난 1990년부터 각국의 장수 및 보건수준과 교육수준, 생활수준을 토대로 작성되고 있다. 2009년 이전에는 장수 및 보건수준은 기대수명을, 교육수준은 성인문맹률과 총취학률을, 생활수준은 1인당 GDP를 지표로 작성되었으나 2010년부터는 교육수준은 평균교육연수와 기대교육연수를, 생활수준은 1인당 GNI를 지표로 하여 산출한다.

&lt;표 12&gt; 지역별 인간개발지수

		1997	2000	2003	2006	2009
필리핀 전체		0.62	0.62	0.62	0.60	0.61
ARMM	Basilan	0.54	0.38	0.39	0.43	0.46
	Lanao del Sur	0.43	0.43	0.50	0.41	0.42
	Maguindanao	0.41	0.37	0.34	0.30	0.30
	Sulu	0.32	0.27	0.31	0.27	0.27
	Tawi-Tawi	0.50	0.38	0.39	0.20	0.31
지역10	Davao del Norte	0.44	0.43	0.53	0.48	0.51
	Davao del Sur	0.38	0.39	0.36	0.36	0.37
	Davao Oriental	0.51	0.59	0.58	0.54	0.61
	Compostela Valley	0.48	0.42	0.40	0.39	0.45
지역12	North Cotabato	0.42	0.44	0.47	0.46	0.50
	Sarangani	0.38	0.39	0.36	0.36	0.37
	South Cotabato	0.51	0.59	0.58	0.54	0.61
	Sultan Kudarat	0.48	0.42	0.40	0.39	0.45

자료: National Statistical Coordination Board, Human Development Index,  
<http://www.nsbc.gov.ph/hdi/DataCharts.asp>

지역 12에서 가장 낮은 나타내고 있으며, ARMM에서 가장 높은 수준을 보인 Basilan 역시 지역 10과 지역 12와 비교하면 낮은 수준에 있는 실정이다.

한편 이러한 특징은 시간이 지나도 크게 개선되지 않은 것으로 나타났는데, 지난 2000년 이후 ARMM지역에서 Basilan을 제외하고는 인간개발지수 모두 하락하는 모습을 보였다. 이는 지역 10과 지역 12에서 대체로 개선 혹은 현상유지를 보였던 것에 비하여 크게 차별화된다.

이렇게 ARMM 지역의 교육수준이 크게 떨어지고 최근 수 년 동안 오히려 낙후되는 모습을 보인 것은 크게 세 가지로 해석될 수 있다. 첫째, 이 지역 사람들이 교육의 중요성에 대한 인식부재이다. 이 지

역 주민들이 아직까지 교육의 중요성을 인식하지 못하여 어린 학생들이 학교에 가지 못하고 있는 실정이다. 이는 교육을 통한 다음 세대의 발전을 심각하게 고려하고 있지 못한다는 의미가 된다.

둘째, 학교제도의 낙후성이다. 교육이 이루어지려면 이에 대한 투자가 이루어져야 한다. 이 지역 교육의 문제점중의 하나로 고등교육을 받은 선생들이 현저하게 부족한 가운데 각종 정치적인 불안으로 이들이 이 지역을 떠나 다른 지역으로 이주하기 때문이다. 따라서 적절한 교육을 공급할 주체들이 크게 부족한 실정이다.<sup>19)</sup>

셋째, 이 지역 지방정부가 교육시설 개선에 투자를 하지 않았고, 또한 각종 개발기구의 지원이 이루어지지 않았다. 정부의 역할이 미비하여 전반적으로 재정집행이 미비한 가운데 교육시설의 개선을 중요 정책목표로 삼지 않고 있는 것으로 나타났다.

#### 4. 인프라 시설

방사모로 자치지역의 인프라 시설을 살펴보기 위하여 역내 도로, 항만 및 공항 시설과 이용객 수 및 전기발전량을 조사하였다. 이때 방사모로 자치지역이 ARMM 및 주변지역을 포함하기 때문에 ARMM과 주변 주에 대한 사항을 제시하였다.

먼저 국도 및 다리 현황을 보면 <표 13>과 같이 ARMM 지역의 국도 길이는 992.6km로 나타났고, 포장률은 2013년 6월 현재 80.9%를 기록하여 필리핀 국도 전체 평균포장률인 72%보다 높은 것으로 제시되었다. 이를 또한 본섬지역과 주변 섬 지역으로 구분할 때 본섬 지역의 포장률은 87.2%로 나타난 반면 주변 섬 지역의 포장률은 70.3%로 나타나 본점 이 포장률이 크게 차이를 보이는 것으로 나타

---

19) ARMM 정부는 2013년 12월 현재 ARMM 정부는 2649명 교사의 추가 배치가 필요하다고 제시하였다.(Business Mirror, 2013년 12월 1일)

&lt;표 13&gt; 국도 및 다리 현황

지 역		전체국도				다 리		전체국도 및 다리길이 (Km)	
		콘크리트 (Km)	아스팔트 (Km)	자갈 (Km)	전체 (Km)	수 (Km)	길이 (Km)		
주변섬	Basilan	125.2	0.7	28.0	153.9	35.0	1.0	154.9	
	Sulu I	68.3	0.2	21.3	89.9	24.0	0.2	90.1	
	Sulu II	38.7	-	6.2	44.9	5.0	0.0	44.9	
	Tawi-Tawi	52.6	-	62.5	115.1	10.0	0.4	115.5	
민다나오본섬	Maguindanao I	137.3	-	7.3	144.6	22.0	1.1	145.7	
	Maguindanao II	117.8	9.4	10.4	137.7	36.0	1.6	139.2	
	Lanao del Sur I	116.3	-	29.6	145.9	43.0	1.4	147.4	
	Lanao del Sur II	146.3	-	14.3	160.6	35.0	1.0	161.6	
ARMM Total		802.6	10.4	179.6	992.6	210.0	6.7	999.3	
포장률(%)		80.9	1.0	18.1	100.0	-	0.7	100.0	
주변섬(%)		70.3	0.2	29.1	99.6	-	0.4	100.0	
민다나오섬(%)		87.2	1.6	10.4	99.1	-	0.9	100.0	

자료 : Tulawie, Apashra R., Physical Infrastructure in the ARMM. Working Paper 8, 2013.

났다.

또한 지역과 지역 혹은 도시와 도시를 연결하는 국도의 포장비율은 크게 높은 반면 일반 도로의 포장 비율은 상당히 낮은 수준을 나타내고 있다. 먼저 ARMM내 주 지방도(providence road)의 포장률은 33.6%에 그치고, 국도 지방 등 포함되지 않은 일반도로의 경우에는 <표 14>와 같이 포장률이 1.41%에 그치고 있다. 즉 ARMM내 국도가 전체 999.3km인 반면 주지방도 및 일반도로가 각각 177.5km 와 5,626.78km로 보다 많은 도로를 포함한다고 할 때, 이를 일반도로의 포장률이 매우 낮다는 것은 전반적인 도로의 포장상태가 좋지 않다는 점을 의미한다. 따라서 이러한 일반도로의 비포장으로 인하여

지역 주력산업에 종사하는 농민들이 자신의 생산물을 판매지로 이동하기 매우 어려운 환경이라고 할 수 있다.

이렇게 국도의 포장률이 높은 반면 지방도나 일반도로의 포장률이 낮은 것은 이 지역의 경제활동이 매우 부진하기 때문이기도 하다. 중앙정부가 관리하는 국도는 중앙정부 예산이 할당되기 때문에 포장이 잘 되어 관리도 원만하게 이루어지고 있지만 지방정부가 관리하는 일반도로의 포장은 재원부족이나 운영미숙 등으로 관리가 매우 어렵기 때문이다.

<표 14> 일단 도로 포장 현황

주	도로 (Km)	포장도로(Km)	포장률 (%)
Lanao	3,709.44	16.00	0.43
Maguindanao	1,050.00	35.00	3.33
Basilan	212.34	10.44	4.92
Sulu	655.00	18.00	2.75
ARMM Total	5,626.78	79.44	1.41

자료 : Tulawie, Apashra R., Physical Infrastructure in the ARMM. Working Paper 8, 2013.

ARMM내에 항공기를 통한 교통 및 수송현황을 살펴보기 위하여 공항 수 및 이용객을 조사하였다. 먼저 ARMM내에는 국제공항이 존재하지 않고, 1개의 1급 국내공항과 2개의 2급 국내공항이 존재한다.<sup>20)</sup> 이때 1급 국내 공항은 Cotabato 시 근교의 Awang, Malabang에 위치한 Datu Odin Sinsuat 공항이고, 2급 국내공항은 민다나오 본섬이 아닌 주변 섬 Tawi-tawi 섬의 Bongao와 Sulu섬의 Jolo에 위치한

20) 필리핀의 공항은 필리핀 항공국(Civil Aviation Authority of the Philippines, CAAP)의 규정에 따라 국제공항과 국내공항으로 구분되고 국내공항은 다시 1급 국내공항, 2급 국내공항 및 마을공항 등으로 구분된다. 이때 1급 국내공항은 100명이상의 인원을 태운 항공기가 이착륙할 수 있는 공항을 의미하고, 2급 국내 공항은 19석 이상을 보유한 항공기가 이착륙할 수 있는 공항을 의미한다. 마을공항은 19석 이상 좌석을 보유한 항공기의 이착륙이 허용되지 않는 공항이다.

다. 그리고 ARMM내 이들 섬들의 공항 간 이동을 하려면 ARMM내 직항이 없어서 마닐라나 다바오를 거쳐서 와야 하는 불편함이 있다.

2007년 이후 2012년까지 ARMM 지역의 항공기 탑승객수를 보면 <표 15>와 같다. 항공기 탑승객 수는 2007년 155,932명에서 2012년 263,188명으로 약 68% 증가하였다. 그러나 같은 기간 동안 필리핀 전체 항공기 탑승자수가 약 71% 증가하였기 때문에 ARMM내 항공기 이용객수는 필리핀 전체 평균에 미치지 못하는 것이라 할 수 있다. 더욱이 전체 필리핀 공항 이용객수 대비 이들 공항 이용객수 비율이 0.45%에 그쳐 이들 공항의 이용객수는 매우 작은 것으로 평가된다.

<표 15> ARMM 공항의 항공기 탑승객수

공 항	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Awang(명)	127,198	104,535	199,133	219,104	192,017	246,209
Jolo(명)	14,245	18,749	9,029	9,931	72,796	16,979
Sanga-Sanga(명)	14,489	-	5,539	14,230	21,527	-
ARMM 전체(A)	155,932	123,284	213,701	243,265	286,340	263,188
전체비율(A/B, %)	0.46	0.34	0.52	0.60	0.54	0.45
증가율(%)	-	-20.94	73.34	13.83	17.71	-8.09
국가전체(천명, B)	34,259.5	36,162.9	40,934.9	40,862.3	52,632.3	58,583.2
증가율(%)	-	5.56	13.20	-0.18	28.80	11.31

자료: Civil Aviation Authority of the Philippines, Aircraft Movement, various year,  
<http://www.caap.gov.ph/index.php/downloads>

마지막으로 방사모로 자치구의 기반시설로 전기수급을 살펴보았다. 이때 방사모로 지역이 ARMM 뿐만 아니라 주변지역을 포함하기 때문에 ARMM 및 민다나오 전체를 살펴보았다. 현재 ARMM내의 전기 수급은 ARMM 내부만 고려하는 것이 아니고 전체 민다나오섬을 모두 고려하여 수급결정이 이루어진다. 이는 이 지역의 전기는 수력과 풍력, 화력 등 다양한 발전소 건설을 통하여 이루어지는데

이는 지형적인 조건과 연결되어 있어서 ARMM과 같은 좁은 지역만을 대상으로 수급을 고려하는 것은 너무도 비효율적이기 때문이다. 민다나오섬 내에서 생산만 된다면 큰 비용이 수반되지 않고 송전선을 통하여 전기가 자유롭게 이전이 가능하기 때문이다.

현재 민다나오 섬 전체는 <표 16>과 같이 전기 수급면에서 공급이 총량적으로 부족한 것으로 해석된다. 필리핀 에너지부의 자료에 따르면 2012년 현재 민다나오 전체의 전기 수요는 피크시점(기준으로 약 1,407MW)이고 현재의 생산능력은 약 1,616MW로 피크시점의 기준으로 예비전력율이 약 12.9%에 불과하다.<sup>21)</sup> 또한 전기부의 예측에 따르면 2014년 현재 약 267MW의 추가설비가 필요하게 된다.

이러한 총량적인 문제점 이외에서 계절적인 문제도 존재한다. 현재 민다나오 발전 전기의 상당부분이 수력으로 이루어지고 있기 때문에 날씨와 기후에 영향을 받아서 계절적으로 생산량의 변화가 크기 때문이다. 민다나오의 발전 용량은 2011년 현재 2,022MW이고 이 중 수력발전이 1,038MW로 전체의 51.3%에 해당된다. 반면 화력발전은 854MW로 41.2%를 차지하며, 기타 발전방법으로 130MW인 전체의 6.4%를 차지한다.<sup>22)</sup> 따라서 필리핀의 강수량이나 기후 변화에 따라 수력발전용량이 크게 떨어질 경우 민다나오의 전기발전량이 크게 줄어들게 된다.

마지막으로 전력분배에 있어서 ARMM내 대부분의 지역에는 전기가 제공되고 있으나, 일부 산간 및 도서 지역에는 전기가 제공되지 않고 있는 것도 문제점의 하나이다.<sup>23)</sup>

---

21) 일반적으로 예비전력율인 15% 내외가 안정적인 것으로 알려져있다.

22) 2012년 4월 말 기준(Department of Energy, Philippines Power Statistics, 2013, <http://www.doe.gov.ph/electric-power-statistics/philippine-power-statistics>)

23) 2011년 현재 마긴다나오주의 12개 마을과 라나오델수르주의 7 개 마을에 전기가 들어오지 않고 있다.(Apashra R. Tulawie, 2013)

&lt;표 16&gt; 민다나오의 전기 수급(2010~2015)

(단위: MW)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
피크총수요	1754	1830	1911	1999	2088	2183
피크수요	1421	1483	1549	1620	1692	1769
예비전력	333	347	362	379	396	414
총예상공급	1724	1732	1732	1732	1782	1782
기존공급	1682	1682	1682	1682	1682	1682
추가화보계획	42	50	50	50	100	100
추가발전요구	30	98	179	267	306	401

자료: Department of Energy, 2013 Supply-Demand Outlook  
 Department of Energy. 2013. Philippines Power Statistics.

결국 이러한 점을 종합할 때 ARMM 지역은 지역도로의 포장률이 매우 낮고 공항시설이 부족하여 이동인수가 작고, 전기수급 역시 매우 부족한 것으로 평가된다. 이는 결국 지난 수십 년 동안 이 지역에 대한 공공부문의 투자가 제대로 이루어지지 않은 결과로 해석된다.

이는 이 지역의 정치적인 불안과 크게 관계된다. 인프라투자는 정부의 장기적이면서 효과적인 개발전략을 통하여 실행되는 특징을 갖는다. 지난 40년 역사와 같이 지역내에서 반복적인 무장 분쟁이 발생하고, 정치시스템이 불안할 경우 정부는 인프라 확대를 위한 장기계획을 수립하고 이를 추진할 수 없게 되기 때문이다.

한편 이는 국제기구의 인프로 투자부진과 연관된다. 경제개발을 추진하기 위해서는 장기수익이 발생하는 인프라 시설에 대한 투자가 불가피한데 이는 주로 국제기구를 통한 저리의 대출이나 무상원조를 통하여 이루어진다. 이때 특히 인프라 시설에 대한 투자는 장기적으로 원금과 이자를 갚아야 하는 유상원조 형태로 이루어지며 국제기구나 ARMM 정부 모두 원금 상환의 가능성은 고려하게 된다. 이러한 이유로 지난 20년 국제기구가 ARMM 지역내에 유상원조를

통한 인프라 확대 사업을 추진하는 것은 매우 어려웠다. 각종 분쟁이 ARMM 지역에서 계속하여 발생하였기 때문이다. 특히 이들은 선진국이나 정부 주도의 각종 개발 프로젝트의 수행을 방해하는 공격을 계속하였다. 무상원조나 일부 일회성 유상원조가 이루어졌다고 하나 장기적인 개발전략에 따른 사업은 수립하기 어려웠다.

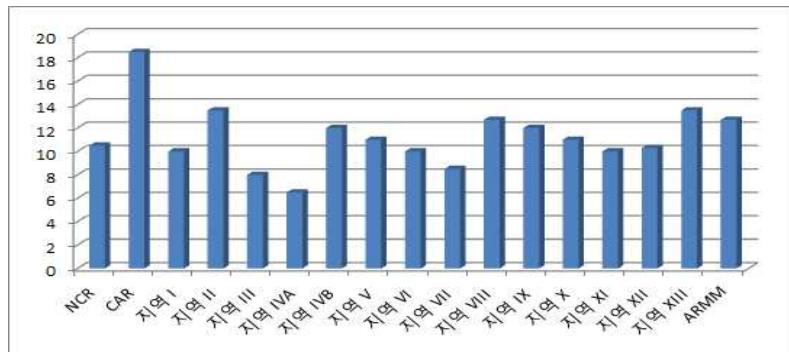
민다나오 및 ARMM지역의 정치 불안이 경제발전에 어떠한 영향을 주는 부정적인 영향은 민다나오에서 사업을 실시하였던 개발 기관 종사자들에 대한 연구조사에서도 잘 나타나 있다. Kudo and Mitsuhiro (2008)의 연구에 따르면 아시아개발은행(ADB)이나 세계은행(WB) 등의 국제금융기구나 일본, 미국, 캐나다 등 필리핀에 원조를 해주는 선진국 모두 민다나오 지역의 정치 불안이 이 지역 발전에 가장 큰 장애요인이라고 선택하였다.

## 5. 정부재원의 효과적인 활용

방사모로 자치지역에 대한 재정 지출 및 조세수입의 현황을 살펴보기 위하여 ARMM 및 민다나오 주변지역의 1인당 정부예산 및 정부 재정수지 규모를 살펴보았다. 먼저 <그림 2>는 필리핀의 지역별 1인당 정부예산이다. 그림과 같이 ARMM의 1인당 정부예산 규모는 필리핀의 다른 지역에 비하여 크게 뒤떨어지지 않은 것으로 나타난다. 2008년 기준으로 1인당 예산 규모는 전국 17개 지역 중 13위, 2012년 기준으로는 14위로 필리핀 전체에 비하여 낮은 수준이기는 하지만 ARMM의 경제규모나 1인당 소득 규모가 전국 최저라는 것을 고려할 때 상대적으로 작다고는 할 수 없는 수준이다. 그리고 ARMM의 주변 주민 지역 10과 지역 12의 1인당 예산 역시 높은 수준을 유지하고 있어 ARMM과 주변지역의 1인당 예산은 상대적으로 낮지 않은 것으로 해석된다.

<표 17>은 ARMM 및 민다나오섬의 정부 재정수지 현황이다. 이에 따르면 현재 ARMM을 포함한 민다나오섬 대부분의 지역 및 기초 단체 정부는 최근 수 년 동안 상당한 규모의 재정수지 흑자를 유지하는 것으로 나타난다. ARMM 지역정부의 재정흑자는 예산대비 17.3%에 이르고, 이에 속하는 소규모 지방정부의 재정흑자는 예산 대비 43.3%에 이르고 있으며 도시 역시 예산대비 재정흑자가 20.8%에 이르고 있다. 일반적으로 정부가 재정수지를 균형이나 일부의 흑자를 유지하도록 운영하는 것에 비추어 현 재정수지 흑자는 지나칠 만큼 큰 규모인 것이다.

&lt;그림 2&gt; 2013년 1인당 지역별 예산(천페소)



자료: Department of Budget and Management, *Budget Expenditure and Source of Financing*, various issues.

Legislative Budget Research and Monitoring Office, *Budget Facts and Figures*, Vol 1 Issues 1, January-March, 2013

결과적으로 이는 정부가 각종 사업 추진을 결정하고 예산을 편성하여 집행하려고 하나 실제 집행실적이 매우 떨어지고 있는 것을 의미한다. 즉 현지 지역정부나 소규모 지방정부 모두 각종 사회인프로 건설 사업을 추진하려고 하지만 정치적 불안이나 소모적인 전투, 정부의 무능과 부패 등으로 이를 사업이 실행되지 못하고 있는 것을

의미한다.

### 6. 해외 원조의 비효율적인 활용

방사모로 자치지역의 외국으로부터 유·무상 원조 규모를 살펴보기 위하여 ARMM 및 주변 지역의 지역별 유·무상원조 및 중앙정부 원조 규모를 살펴보았다. 이때 본 연구는 필리핀 ODA가 경제에 미치는 효과를 보는 것이 아니고 ARMM이 유·무상원조로부터 어느 정도의 성과를 받는 가에 초점을 두는 것이기 때문에 전체규모보다는 다른 지역에 대한 상대적인 크기에 분석의 중점을 두었다.

<표 17> ARMM 및 민다나오섬의 정부 재정수지(2008-2012)

(단위: 백만페소)

지방정부구분		IIX	X	XI	XII	XIII	ARMM
지역 정부	세입	3,173	5,763	4,520	3,884	3,345	4,464
	세출	2,650	4,482	2,834	3,448	3,058	3,692
	재정흑적자	523	1,281	1,687	436	287	772
	(%, 세입대비)	16.5	22.2	37.3	11.2	8.6	17.3
지방 정부	세입	4,224	5,134	4,844	5,422	5,649	7,665
	세출	3,755	6,343	3,505	4,550	3,896	4,350
	재정흑적자	469	-1,208	1,339	872	1,752	3,315
	(%, 세입대비)	11.1	-23.5	27.6	16.1	31	43.3
도시	세입	4,345	6,560	7,244	4,811	2,223	515
	세출	3,536	5,645	6,692	2,823	2,003	408
	재정흑적자	808	915	552	1,988	220	107
	(%, 세입대비)	18.6	13.9	7.6	41.3	9.9	20.8

자료: Department of Budget and Management, Budget Expenditure and Source of Financing, various issues

<표 18>과 같이 2011년 무상원조의 경우 ARMM은 지역단위로는 가장 많은 규모를 받고 있다. 2011~12년 동안 ARMM이 받은 무상원조 규모는 각각 58.9백만 달러와 177.3백만 달러로 필리핀 전체 무상원조의 4.8%를 차지하여 지역별로 가장 큰 무상원조 규모를 기록하였다.

더욱이 ARMM은 유상원조 역시 민다나오주에서 많은 원조를 받은 것으로 나타난다. 2011년에는 2개의 유상원조로 62.0백만 달러를 받았고, 2012년에는 3건의 93.0백만 달러를 받아 민다나오 개별 지역으로는 지역10에 이어 두 번째를 기록하였다.

결론적으로 ARMM 지역은 무상 및 유상원조 측면에서 필리핀에

<표 18> 지역별 유·무상 원조

지역	유상원조						무상원조					
	2011년			2012년			2011년			2012년		
	건수	금액 (백만 달러)	비중 (%)									
Luzon	20	1740.3	20.2	19	1616	18	86	113.1	5.4	52	221.5	7.8
Visayas	2	80.4	0.9	3	286	3	9	17.0	0.8	4	13.3	0.5
Mindanao	8	321.9	3.7	8	309	4	34	74.8	3.6	31	207.2	7.3
지역 X	2	105.5	1.2	2	103	1	9	7.7	0.4	13	19.7	0.7
지역 XI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2.0	0.1
지역 XII	-	-	-	-	-	-	4	0.7	0.0	1	0.3	0.0
지역 XIII	-	-	-	-	-	-	5	7.5	0.4	6	7.9	0.3
ARMM	2	62.0	0.7	3	93	1	16	58.9	2.8	9	177.3	6.2
Mindanao공유	4	154.4	1.8	3	113	1	-	-	-	-	-	-
여러지역공유	17	1325.6	15.4	18	1440	16	265	1278.2	61.2	229	1506.4	52.8
전국적사업	33	5131.4	59.7	31	5170	58.6	90	606.0	29.0	84	903.1	31.7
TOTAL	80	8599.6	100.0	80	8821	100	484	2089.0	100.0	400	2851.5	100.0

자료: The National Economic and Development Authority, 2012 ODA Portfolio Review, <http://www.neda.gov.ph>

Antonio, Ella, Financing Peace and Development: The Mindanao Budget, a paper presented in the 22nd Mindanao Business Conference, 8-9 August 2013, SMX Convention Center, Davao City

서 가장 큰 규모의 지원을 받는 것으로 나타났다.

이렇게 ARMM 원조를 가장 많은 받은 것을 ARMM 지역이 필리핀에서 소득이 가장 낮기 때문에 외부에서의 원조가 제공되는 조건을 가장 잘 갖추고 있어 일어난 현상으로 평가된다. 그러나 이러한 원조가 지역의 개발을 위한 자원보다는 현상 유지에 활용되는 것으로 평가된다.

## 7. 정책적 시사점

본 절에서는 간단한 경제이론과 방사모로 자치지역의 각종 기초 통계를 사용하여 방사모로 자치지역의 낙후된 원인을 살펴보았다. 분석결과 방사모로 자치지역은 오랜 기간 동안 민간투자가 부족하여 기업수가 부족하고 기업의 규모 또한 다른 지역에 비하여 작은 것으로 나타났다. 또한 초등 및 중고등교육이 제대로 이루어지지 않아 학업성취도가 낮고, 노동생산성도 필리핀의 다른 지역에 비하여 크게 낮은 것으로 평가되었다. 또한 공공부문에서 인프라 투자로 이루어지지 않았고, 많은 해외원조를 받았지만 이는 투자 목적보다는 소비 목적을 위하여 사용된 것으로 나타났다. 마지막으로 중앙정부의 예산이 배정되어서 지역의 정치적 불안과 무능력 등으로 이를 사용하지 못하는 것으로 제시되었다.

그러나 최근 들어 필리핀 정부와 반군간에 방사모로 자치지역 설정에 대한 합의가 도출되고 관련 협정이 체결되면서 정치적인 불확실성이 제거되고 향후 발전 가능성이 예상되는 지역이다. 이러한 시점에서 방사모로 자치지역의 지속 가능한 발전을 위하여 다음과 같은 정책 방안을 제시할 수 있다.

첫째, 방사모로 자치지역의 발전정책은 매우 포괄적인 정책이 되어야 한다. 앞에서 살펴본 바와 같이 방사모로 자치지역의 저소득

및 저성장은 경제성장에 영향을 주는 한 두가지 원인이 아니고 많은 요인들이 복합적으로 영향을 주면서 나타난 현상이다. 즉 민간투자, 공공투자, 국제기구의 참여, 교육수준, 각종 제도적인 요건 부족 등이 복합적으로 이루어진 결과이다. 따라서 방사모로 자치지역의 경제개발정책은 이러한 요인을 모두 인식하고 이에 대한 포괄적인 접근방법을 통하여 시도되어야 할 것이다.

둘째, 방사모로 자치지역의 발전정책은 장단기 정책이 조화를 이루면서 추진되어야 할 것이다. 방사모로 자치지역에서 현재 가장 먼저 추진되어야 할 것은 소득 중대와 빈곤의 추방일 것이다. 그러나 소득증대가 방사모로 자치지역 정부가 당면한 가장 시급한 과제라고는 하나 이를 도달하는 과정에서 지속가능한 성장을 유지하는 것 역시 중요한 문제이다. 이 지역이 단기적으로 농업과 천연자원 개발 중심의 성장정책이 추진된다고 하더라도 이미 많은 개발도상국의 개발정책 결과에서 살펴볼 수 있듯이 자원위주의 성장은 한계가 있고, 지속가능하지 않을 가능성이 높기 때문이다. 따라서 장기적으로 성장이 지속 가능한 성장을 추진하여야 한다. 일반적으로 지속가능한 방사모로의 경제 발전을 위한 계획은 크게 산업정책과 인프라 확보 및 인력개선 정책 등이 포함되어 실시될 수 있다.

셋째, 지역특성을 반영하는 정책 수립이다. 방사모로 자치지구는 앞에서 살펴본 바와 같이 필리핀내의 타 지역과는 다른 독특한 성격을 갖고 있다. 대부분의 주민들이 이슬람교도로 필리핀 인구의 80%를 차지하는 기독교인과 대립하여 왔고, 지방정부 역시 오랫동안 중앙정부와 대립하여 왔다. 또한 주변에 무장게릴라가 활동하는 등 정치·사회적인 환경이 매우 불안하였다. 이러한 여러 가지 특징이 있음에도 불구하고 아직까지 방사모로 자치지역 정부나 중앙정부, 또는 국제금융기구나 선진국 등 모두 이슬람자치구에 독자적인 개발 전략 수립을 권장하기보다는 필리핀의 국가적인 개발 정책이나 전략

을 수행하는 과정에서 이슬람자치구를 개발하는 방법을 택하여왔다. Kudo and Mitsuhiro(2008)의 설문조사 결과에서도 나타나 있듯이 아시아개발은행이나 세계은행, 일본, 미국, 캐나다 등 필리핀에 경제적 지원을 하는 국제기구 혹은 국가들이 지원 정책이나 전략 혹은 지원 방법 등을 수립할 때, 이 지역에 대한 독자적인 전략인가 혹은 이 지역이 필리핀의 다른 지역과는 다른 이슬람지역이라는 특성을 반영하는가에 대한 질문에서 대부분의 국가들이 아직까지 지역 특생을 반영한 지원을 하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 과거 이 지역 특성을 반영하지 못한 각종 정책이 결국은 지역주민의 참여저조 및 빈곤화, 무장활동의 활성화 등으로 이어졌다는 점을 고려할 때, 이는 지역특성을 반영하는 정책 수립이 매우 필요하다고 볼 수 있다.

넷째, 경제발전 뿐 아니라 사회발전 계획도 추진되어야 한다. 현재 방사모로 자치지역은 앞에서 살펴본 바와 같이 사회발전 지표가 가장 낙후된 곳이면서 종교적인 갈등이 심화된 곳이고 각종 부패가 만연된 곳이다. 따라서 앞에서 설명한 경제발전 계획에는 이러한 종교적인 갈등 해소 및 부패 방지와 척결을 위한 각종 프로그램이 포함되어야 한다. 수십 년 동안 전쟁과 갈등의 지역이었다는 점을 고려할 때 갈등 해소는 장기적인 지역 발전을 위한 가장 첫 번째 필수조건이 될 수 있을 것이다. 방사모로 자치지역이 이슬람문화를 기반한 사회인 것은 분명하나 필리핀의 다른 지역과 협력하여 경제발전을 추진 하려면 카톨릭 사회 및 자본과의 화합이 불가피하기 때문이다. 따라서 이 과정에서 발생하는 종교적·문화적인 차이를 반영할 수 있는 시스템을 구축하여야 한다.

다섯째, 방사모로 자치지역의 개발정책은 중앙정부와 긴밀하게 협력하면서 추진되어야 한다. 방사모로 자치지구가 상당 수준의 경제 및 정치적 자치권을 보유하지만 아직까지 영토의 넓이나 인구 규모, 현재의 경제 발전 정도로 볼 때, 필리핀의 다른 지역에 비하여 단기

간에 높은 소득을 달성할 가능성이 극히 낮다. 또한 아직도 방사모로 자치지역은 산업 여건이나 인프라가 부족하기 때문에 중앙정부와 협력이 필수불가결하다. 따라서 비록 방사모로 자치지역이 형식상으로 많은 자치권을 얻었지만 실용적인 면에서는 중앙정부와 긴밀하게 협력을 하여야 한다. 따라서 방사모로 자치지역의 개발정책을 필리핀 국가 경제개발 계획에 적극 반영하여야 한다.

여섯째, 방사모로 지역을 포함한 민다나오섬 주변 지역의 경제개발 계획과 조화를 이루면서 추진되어야 할 것이다. 도로와 항만 등 교통 및 수송시스템과 같은 대규모 고정비용이 투입되는 사회기반 시설은 필리핀의 국가적인 개발 계획하에서 혹은 민다나오 주변 지역과의 협력을 바탕으로 진행되는 것이 방사모로 자치지역의 효율적인 경제발전을 가능하게 하기 때문이다. 공항이나 항구, 혹은 도로를 건설할 경우 장기적인 안목으로 중복투자는 제거하고 주변지역과의 네트워크 효율성을 높이는 투자가 이루어져야 할 것이다. 또한 방사모로 자치지역이 중점 산업을 육성할 때도 주변 지역과의 보완 및 대체 혹은 경쟁관계를 살펴보면서 추진하는 것이 바람직하다. 방사모로 자치지역을 포함하는 민다나오섬의 여러 지역이 방사모로 자치지역과 유사한 경제 환경을 갖고 있기 때문에 방사모로 자치지역의 기업들은 향후 이 주변지역의 기업들과 경쟁, 보완 및 상호협력 등 다양한 관계를 가질 수 있기 때문이다.

마지막으로 방사모로 자치지역은 2015년에 창설되는 아세안 경제 공동체를 고려하여야 한다. 아세안 경제공동체가 탄생할 경우 방사모로 자치지역은 필리핀 지역뿐만 아니라, 보르네오 섬 지역과의 경제교류를 크게 증가시킬 수 있기 때문이다. 특히 방사모로 자치지구의 숀루(Sulu) 섬 주변 지역은 말레이시아의 사바주(Sabah)와 보다 가깝게 경제활동을 할 수 있게 된다. 더욱이 말레이시아의 사바주는 같은 이슬람전통을 갖고 있어 문화적으로 가깝기 때문에 향후 협력

가능성이 커진다.<sup>24)</sup>

2014년 방사모로 자치지역이 최종적인 행정구역으로 결정되고 각종 자치규정이 실현된다면 방사모로 자치지역은 물론 민다나오섬 전체는 새로운 국면을 맞이하게 된다. 지난 40여 년간의 이슬람 반군의 무장투쟁이 크게 줄어들게 될 것이고 지방정부 및 주민들은 경제 발전에 전념하게 될 것이다. 본 연구에서 수행한 자료 조사와 분석 결과 및 정책제언은 향후 국내에서 이 지역에 대한 이해를 돋고 이들의 경제 정책 수립과 미래 발전에 기여할 수 있을 것이다.

## V. 맺음말

본 연구는 최근 이슈가 되고 있는 방사모로 자치지역의 형성 과정과 경제 및 사회현황을 살펴보고 향후 정책 및 발전계획 수립에 있어 직면한 과제를 제시하였다. 본 연구를 통하여 방사모로 자치지역의 각종 경제 및 사회 지표를 살펴보고 경제현실을 분석한 결과, 다음과 같은 사실을 도출할 수 있다.

첫째, 방사모로 자치지역은 필리핀 내에서 가장 작은 규모의 지역에 해당되며, 1인당 소득이 가장 낮고, 빈곤비율이 높은 지역이다. 또한 방사모로 자치지역 주민의 평균기대수명이 필리핀 평균 기대 수명에 비하여 크게 낮으며 가구인원 또한 더 많은 것으로 나타났다.

둘째, 방사모로 자치지역은 필리핀의 다른 지역에 비하여 농업의 비중이 크게 높은 전근대적인 산업구조를 갖고 있으며, 상대적으로 공업 및 서비스업이 차지하는 비중이 낮게 나타났다.

---

24) 예를 들어, 방사모로 자치지역은 이슬람교리인 샤리아를 준수하기 때문에 필리핀의 카톨릭 중심의 사고와 괴리될 수 있다. 따라서 이슬람경제로의 특징을 갖는 말레이시아의 사바주와 더 연관을 가질 수 있다.

이렇게 방사모로 자치지역이 낙후된 것은 방사모로 자치지역이 오랜 기간 동안 민간투자가 부족하여 기업수가 부족하고 기업의 규모 또한 다른 지역에 비하여 작은 것으로 나타났다. 또한 초등 및 중고등교육이 제대로 이루어지지 않아 학업성취도가 낮고, 노동생산성 역시 필리핀의 다른 지역에 비하여 크게 낮은 것으로 평가되었다. 또한 공공부문에서 인프라 투자로 이루어지지 않았고, 많은 해외원조를 받았지만 이는 투자 목적보다는 소비 목적을 위하여 사용된 것으로 나타났다. 마지막으로 중앙정부의 예산이 배정되었으나 지역의 정치적 불안과 무능력 등으로 이를 사용하지 못하는 것으로 제시되었다.

그러나 최근 들어 필리핀 정부와 반군간에 방사모로 자치지역 설정에 대한 합의가 도출되고 관련 협정이 체결되면서 정치적인 불확실성이 제거되고 향후 발전 가능성이 예상되는 지역이다. 이러한 시점에서 방사모로 자치지역의 지속 가능한 발전을 위하여 다음과 같은 정책 방안이 제시될 수 있다.

첫째, 방사모로 자치지역의 발전정책은 매우 포괄적인 정책이 되어야 하며, 둘째, 방사모로 자치지역의 발전정책을 장단기 정책이 조화를 이루면서 추진되어야 할 것이다. 셋째, 방사모로 자치지역의 정책은 이 지역의 역사적 문화적 특성을 반영하여야하고, 넷째, 경제발전 뿐 아니라 사회발전 계획도 포함하여 추진하여야 한다. 다섯째, 방사모로 자치지역의 개발정책은 중앙정부와 긴밀하게 협력하면서 추진되어야 하고, 여섯째, 방사모로 지역을 포함한 민다나오섬 주변 지역의 경제개발 계획과 조화를 이루면서 추진되어야 하며 마지막으로 방사모로 자치지역의 발전계획은 2015년에 창설되는 아세안 경제공동체를 반영하여야 한다.

방사모로 자치지역이 지난 1960년대 이후 필리핀 민다나오섬 내의 무장투쟁을 종식시키고 평화공존을 위한 주요 발전이라는 점을

고려할 때 방사모로 자치지역의 탄생은 필리핀에 매우 중요한 사건이다. 또한 이는 직·간접적으로 필리핀의 경제발전에 많은 기여를 할 것으로 예상된다.

본 연구는 필리핀 남부 민다나오섬과 주변 지역을 포함하여 탄생할 방사모로 자치지역에 대한 역사적 배경을 조사하고 다양한 통계자료를 사용하여 경제현황을 분석하고 정책적 시사점을 제시하였다. 예정대로 2016년 방사모로 자치지역이 탄생하여 방사모로 자치지역이 독자적인 개발정책을 수립하고 외부 지역과 각종 경제협력을 추진할 경우 필리핀 남부 민다나오 지역은 물론 필리핀의 경제활성화에 크게 기여할 것으로 예상된다. 아직까지 협상이 최종 마무리되지 않았고, 일부 지역이 추가될 가능성이 있기 때문에 본 연구의 결과는 다소 제한적으로 해석될 가능성도 있다. 그러나 방사모로 자치지역의 경제에 대한 체계적인 분석이 최초로 이루어졌다는 점에서 그 의미가 매우 크다고 할 수 있으며, 이 연구를 시작으로 향후 추가적인 연구가 계속되기를 기대한다.

**주제어:** 방사모로, 민다나오 이슬람자치구(ARMM), 모로이슬람 해방전선, 경제정책

#### 〈참고문헌〉

- 공일주. 2013. 『이슬람 율법』. 삼립출판사.
- 김성철. 2000. 『필리핀 무슬림』. 전주: 전주대학교 출판부.
- 노한상. 2013. 『필리핀 전력시장 동향』. KOTRA.
- 양승윤, 김태명, 박광섭 외. 1998. 『필리핀: 세계 최대의 로마 카톨릭 국가』. 한국외국어대학교 출판부.

- 양승윤, 김태명, 박광섭 외. 2003.『필리핀』. 한국외국어대학교 출판부.
- 이동윤, 김영일. 2010.『동남아의 분리주의 운동과 갈등관리: 아세안(ASEAN)의 지역협력방안을 중심으로』. 대외경제정책연구원.
- 장인성. 2013.『총요소생산성의 추이와 성장을 변화요인 분석』, 국회예산정책처
- 외교부. 2011.『필리핀 개황』
- 임성주. 2011.『필리핀, 전력 시장 동향과 주요 발전 프로젝트』. KOTRA.
- Ali B. Panda. 2005. "Islamic Economy: Its Relevance to the Globalization of Economy in the Muslim Filipino Areas." *Discussion paper 2005-07*. PIDS.
- Avila, Ava Patricia C. 2012. Bangsamoro Agreement: Implications for Asean, <http://www.nationmultimedia.com/opinion/Bangsamoro-Agreement-Implications-for-Asean-30192755.html>. October 22, 2012 The Nation.
- Benigno S. Aquino III. Speech of President Aquino during the signing of the GPH-MILF Framework Agreement on the Bangsamoro. October 15, 2012.
- Bureau of Agricultural Statistics, <http://countrystat.bas.gov.ph>. 검색일: 2013.12.05.
- Business Mirror, "ARMM Has Room for 2,640 More Teachers," Dec, 1, 2013
- Cabanbang, J. A. 2013. Agriculture Base and Physical Environment of The ARMM. working paper 10. Civil Aviation Authority of the Philippines.
- Charmaine Nuguid-Andenl. 2003. *Enhancing Business-Community*

- Relations La Fratera and Paglas Case Study.* New Academy of Business.
- Cielito F, Habito. 2012. *Investment in Mindanao Conflict-Affected Areas Insights from Successful Investors.* Mindanao Economic Adviser.
- Cook, Malcolm and Kit Collier. 2006. "Mindanao: A Gamble with Worth Talking, Lowy Institute for International Policy." Lowy Institute Paper 17.
- David Romer, 2011, Advanced Marcoeconomics, 4ed edition.
- Deles, Teresita Quintos, 2013, "Peacebuilding in Mindanao: Restoring Investor Confidence," Delivered on the occasion of the 22nd Mindanao Business Conference, held in Davao City on 09 August 2013.
- Department of Budget and Management, Budget Expenditure and Source of Financing, various issues.
- Department of Energy. 2009. Power Development Plan 2009-2030.
- \_\_\_\_\_. 2012. The 2010 - 2019 Distribution Development Plan.
- \_\_\_\_\_, 2013, 2013 Supply-Demand Outlook.
- \_\_\_\_\_. 2013. Philippines Power Statistics.
- Dy, Rolando T. and Reohlano M. Briones, Agribusiness Opportunities and Land Access in ARMM.
- Eugenio J. Manulat, Jr. 2005. "Effect of Global Economic Liberalization on Manufacturing Firms in Muslim Areas in the Philippines." *Discussion paper 2005-08.* PIDS.
- Ishikawa, Sachiko. 2007. "Japan's Assistance to Mindanao with Human Security Perspective Is it possible to support Mindanao prior to the Peace Agreement?" HiPeC International Peace Building

- Conference.
- Majul, Cesar Adib, 1999, *Muslims in the Philippines*, University of the Philippines Press.
- Kudo, Masaki and Mitsuhiro, Yoshimura. 2008. "Peace—Building in Mindanao: Major Donors' Approaches for Reconstruction."開發金融研究所報 37.
- Legislative Budget Research and Monitoring Office, Budget Facts and Figures, Vol 1 Issues 1, January-March, 2013.
- Malcolm Cook and Kit Collier. 2006. "Mindanao : A Gamble Worth Taking." Lowy Institute Paper 17.
- Mastura, Ishak V. 2013. "Philippines: Bangsamoro, A Triumph of Western Diplomacy?" *Small Wars Journal* 3.
- The National Economic and Development Authority, 2012 ODA Portfolio Review, <http://www.neda.gov.ph>.검색일:2013.12.03.
- National Statistical Coordination Board. Data Bases. [www.nscb.gov.ph](http://www.nscb.gov.ph).  
검색일:2013.12.05.
- National Statistical Coordination Board, Human Development Index, <http://www.nscb.gov.ph/hdi/DataCharts.asp>.검색일:2013.11.29
- National Statistical Coordination Board, 2013 Official Provincial Poverty Statistics of the Philippines.
- National Statistics Office, QuickStat on ARMM, <http://www.census.gov.ph/statistics/quickstat>.검색일:2013.12.05.
- National Statistical Coordination Board, Income Classification, [http://www.nscb.gov.ph/activestats/psgc/articles/con\\_income.asp](http://www.nscb.gov.ph/activestats/psgc/articles/con_income.asp).검색일:2013.12.05.
- Navarro Adoracion M. 2012. "The urgent need to increase baseload

- generating capacity in Mindanao.” Policy Notes: 2012~17.
- Sakili, Abraham P. 2012. “The Bangsamoro Framework Agreement and the Mindanao Problem: Foregrounding Historical and Cultural Facts and Concepts for Social Justice and Peace in the Southern Philippines.” *Asian Studies* 48: 1~65.
- Salvatore Schiavo-Campo and Mary Judd. 2005. “The Mindanao Conflict in the Philippines: Roots, Costs, and Potential Peace Dividend.” World Bank Social Development Paper 81.
- The Institute for Autonomy and Governance. 2011. 『What Ails ARMM?』 IAG Policy Brief.
- The Philippine Government (GPH) and the Moro Islamic Liberation Front (MILF), Annex on Power Sharing, December 8, 2013.
- The Philippine Government (GPH) and the Moro Islamic Liberation Front (MILF), Annex on Revenue Generation and Wealth Sharing, July 13, 2013.
- The Philippine Government (GPH) and the Moro Islamic Liberation Front (MILF), Annex on Transitional Arrangements and Modalities, February 27, 2013.
- The Philippine Government (GPH) and the Moro Islamic Liberation Front (MILF), Framework Agreement on the Bangsamoro, Joint GPH-MILF Draft, October 2012.
- The Philippine Government (GPH) and the Moro Islamic Liberation Front (MILF), GPH-MILF Decision Points on Principles as of April, 2012, April, 24 2012.
- The Philippine Government (GPH) and the Moro Islamic Liberation Front (MILF), Memorandum of Agreement on Ancestral Domain Aspect of the GRP-MILF Tripoli Agreement on Peace

of 2001, September, 2008.

The Philippine Government (GPH) and the Moro National Liberation Front(MNLF), The Tripoli Agreement. 1976.

The Philippines Statistics Authority, National Account of the Philippines,  
<http://www.nscb.gov.ph/sna/default.asp>.검색일:2013.12.05.

Tulawie, Apashra R. 2013. Physical Infrastructure in the ARMM.  
Working Paper 8.

Tuminez, Astrid. 2009. THE “PAGLAS EXPERIENCE”:  
EXTRAORDINARY LEADERSHIP IN A ZONE OF  
CONFLICT. CAREC Institute.

Valencia, Czeriza. 2013. “Irrigated lands expand 1.2% in 5 yrs.” The  
Philippine Star 5.

Wikipedia. History of the Philippines.

[http://en.wikipedia.org/wiki/History\\_of\\_the\\_Philippines](http://en.wikipedia.org/wiki/History_of_the_Philippines).  
검색일:2014.01.02.

WorldBank. 2012. Philippines: Autonomous Region in Muslim  
Mindanao (ARMM). Social Fund Project.

(2014.01.20 투고, 2014.02.10 심사; 2014.02.26 게재확정)

<Abstract>

## Some Advises for Building Development Plan of the Bangsamoro in Mindanao

Choong Lyol Lee · Insung Bang  
(Korea University at Sejong) · (Graduate School at Korea University)

We have examined its current economic conditions and status of the Bangsamoro in Mindanao and derived some important policy recommendation to build the future development plan. For this purpose, we first estimate the economic size and GRDP per capita and investigate next several economic and social indicators such as poverty rate and industrial structure. We find that the Bangsamoro is the least developed region in Philippines whose average income is the lowest and whose poverty rate is the highest in the Philippines. In addition, its industrial structure is very falling behind. Applying simple theory of economic growth, we find that several economic reasons such as lack of private and public investment caused by the political instability, high illiterate rate and less education, incapability of local government account for it. As a result, several policy recommendations are suggested to make the development plan of the Bangsamoro. First, the plan should be very comprehensive and second, it should be a very sustainable one equipped with the long run one and short run one. Third, the plan should be

harmonized with that of the central government and those of neighboring local governments. Fourth, it should exploit the assistance of international development organization.

**Key Words:** the Bangsamoro, ARMM, MILF, Economic Development

### 〈부록 1〉 민다나오지역의 이슬람 전래와 분쟁 역사<sup>25)</sup>

필리핀 내의 이슬람교 전파는 10세기 무렵 이루어진 것으로 추정된다. 당시 아랍 상인의 내방하고 있었기 때문에 이를 통하여 일부 전파될 수 있었을 것으로 알려져 있다.<sup>26)</sup> 이후 14세기 들어 이슬람교는 필리핀에서 본격적으로 확대되기 시작하여 15세기 중순에는 필리핀 최초로 이슬람 왕국인 술루(Sulu) 왕국을 홀로섬에 건국하였고, 16세기 초에는 최초의 이슬람 왕국을 코타바또에 건설하여 민다나오섬의 거의 전역을 지배하였다.

1521년 스페인인이 필리핀 제도에 도달하여 마닐라 지역을 중심으로 식민지를 건설할 때 민다나오에서부터 비사야(Visayas) 지방, 루손(Luzon)섬의 마닐라만 주변은 이미 이슬람의 세력하에 있었다. 당시 필리핀은 민다나오섬의 이슬람지역 정복에 나서지만 민다나오 이슬람교도의 격렬한 저항을 받고 실패하였다. 이후 민다나오의 이슬람교도들은 스페인에서 필리핀의 통치를 양도받은 미국이나 2차 대전 기간도중 정복자인 일본군에 대하여도 끊임없는 저항을 계속하였다.

1946년 독립과 더불어 필리핀공화국이 수립된 이후 이슬람독립 운동은 수면하에서 지속되었다. 이들 이슬람교도들은 기독교인들과의 차별에 불만을 품었고, 1960년대 들어 필리핀 전체에서 학생 운동이나 공산주의 운동이 격화되는 가운데 민다나오를 중심으로 이

25) 부록의 민다나오지역의 이슬람 전래와 분쟁 역사는 필리핀의 일반역사에 관련된 내용으로 외교부(2011.8), 김성철(2000), 이동윤·김영일(2010), 양승윤 외(1998), 양승윤 외(2003), Wikipedia 등의 자료를 사용하여 요약한 것이다.

26) 중동으로부터 주변의 말레이인들에게 인도를 통하여 이슬람교가 전파된 후, 이것이 다시 필리핀으로 전파된 것으로도 추정된다. 당시 이슬람 선교사들은 1100년대 말 이후로 일찍이 중국과의 교역을 찾는 말레이인들을 통해 전파되었으며, 1400년 경에 말레이반도의 말라카(Malacca) 지방은 중요한 이슬람 센터가 되었다.(Majul, 1999)

슬람교도들의 분리 독립운동이 확산되었다. 특히 기독교도들이 민다 나오주로의 이주가 많아지면서 이들과의 대립이 격렬해지는 가운데 1968년 발생한 ‘하비다(jabidah)’ 사건은 필리핀의 중앙정부에 대한 보로의 정체성을 더욱 분명히 하면서 분리주의 운동을 추진하는 발화점이 되었다.<sup>27)</sup>

결국 1968년 코타바또의 마타람 지사 및 일부 이슬람교도의 정치 가등이 이슬람 공화국 건설을 목표로 「민다나오 독립운동(Mindanao Independence Movement, MIM)」 단체를 결성하고 체계적인 분리 독립 운동을 추진하기 시작하였다.

이어 1971년 필리핀대학 정치학 강사 출신의 미주아리(Nur Misuari)가 모로민족해방전선(Moro National Liberation Front, 이하 MNLF)을 결성하고 민다나오의 분리 독립국가인 ‘방사모로’의 건립을 요구하며 대 정부 투쟁을 개시하였다. 이어 1972년 계엄령이 발표되면서 독립운동을 비합법화하는 한편 무력 진압이 시작되어 분쟁은 본격화되었다.

이후 이슬람 분리 독립주의자들은 MNLF에 규합되어 민다나오 섬 주변은 대대적인 내전 상태에 돌입하게 되었다. 역내 전투가 격화되고 이슬람 국가들의 압력이 가해지면서 이는 국제적인 이슈가 되었다. 특히 민다나오 지역에 대한 정부의 강한 탄압이 주목되기 시작하자 마르코스(Marcos)는 민다나오 지역에 자치권 부여를 결의하고 1976년 필리핀 정부와 MNLF는 정전에 합의하는 트리폴리 협정(Tripoli Agreement)을 체결했다.<sup>28)</sup> 트리폴리 협정에 따르면 이슬람

27) 1968년 필리핀 군부는 술루 지역의 무슬림 청년들을 모집하여 말레이시아와 영토 분쟁 지역인 보르네오 북단 사바(Sabah) 지역에 파견하는 계획을 수립하여 군사훈련을 추진하였다. 그러나 훈련 중 훈련병들의 내부 불만으로 반란행위가 발생하자, 군부 지도자들은 68명의 무슬림 훈련병들을 모두 살해하고 단지 1명만이 살아남는 사건이 발생하였다. 이 사실이 폭로되자, 필리핀 정치권과 학생들, 그리고 말레이시아 정부의 강력한 비난이 초래되었다.(김성철(2000), 이동윤·김영일(2010))

28) 이는 1976년 리비아의 중재로 리비아의 수도인 트리폴리에서 체결되었기 때문에

교도가 많이 거주하는 13개 주(이후 1개가 늘어 14개 주가 됨)와 9개 시를 민다나오 이슬람자치지역(ARMM, Autonomous Region in Muslim Mindanao)으로 지정하기로 합의하였다. 그러나 자치구 설치에 관한 주민 투표를 둘러싸고 다시 대립하여 MNLF가 투표를 중단시키고 또한 MNLF 내부에서 노선의 대립이 표면화 되어가면서 협정 이행이 미루어지게 되었다. 특히 기존 MNLF의 노선에 반감을 품은 1984년 하심(Salamat Hashim)이 MNLF에서 이탈하여 1984년에 「모로·이슬람 해방 전선(MILF)」을 정식으로 결성했다.

1986년도 혁명 이후 신헌법에는 이슬람교와의 자치에 관한 규정이 포함되었고 아키노(Aquino) 정권은 분리 독립을 하지 않는다는 조건으로 평화교섭이 추진되어 1989년 자치 기본법이 성립되어 민다나오내 이슬람자치구의 설립을 위한 법적 근거가 마련되었다. 1989년 자치정부 수립을 위한 주민투표가 민다나오의 13개 주 9개 시에서 실시된 이슬람교도가 다수를 차지하는 4개주(남 라나오주, 마긴다나오주, 스르주, 타위타위주)가 자치구 수립을 찬성하여 이 지역을 중심으로 1990년 이슬람자치구가 발족되었다.<sup>29)</sup> 그러나 MNLF는 이러한 ARMM이 트리폴리 협정에 의한 완전 자치구 설립이 아니라고 반발하였고 무장투쟁을 계속하였다.

1992년 취임한 라모스(Ramos) 대통령은 필리핀의 발전을 위해서는 외자의 도입이 불가피하다고 생각하여 1993년부터 이슬람회의기구(OIC, Organization of the Islamic Conference) 및 인도네시아 등의 중재 하에 자카르타에서 본격적인 평화교섭을 추진하였고 이를 위

트리폴리 협정이라고 칭한다.(외교부(2011), 양승윤 외(2003), The Philippine Government (GPH) and the Moro National Liberation Front(1976))

29) 트로폴리 협상에서 포함된 지역은 Maguindanao, Sula, Tawi-Tawi, Lanao del Sur, Lanao del Norte, Zamboanga del Sur, Zamboanga del Norte, South Cotabato, North Cotabato, Davao del Sur, Sultan Kudarat, Basilan, Sarangani, Palawan 등 14개주와 Zamboanga, Pagadian, Dipolog, Dapitan, Marawi, Iligan, Cotabato, General Santos, Puerto Princesa 등 9개 시가 포함된다.

하여 잠정적인 휴전 협정이 체결되었다. 이후 1994년부터 1996년까지 평화교섭회의가 지속되는 가운데 MNLF 병사의 국군 편입 문제나 자치구에 관한 주민 투표의 재실시, 민다나오 주변에 평화·개발 특별구역(Special Zone of Peace and Development: ZOPAD) 지정, 남부 필리핀 평화 개발 평의회(Southern Philippines Council for Peace and Development, SPCPD<sup>30)</sup>) 설치 등이 최종적으로 합의되었으며, 9월 2일에 평화협정이 체결되었다. 이때 고려된 평화·개발특별구역은 1976년 트리폴리 협정에 명시되어 있는 민다나오 이슬람 지역 14개 주와 9개 시를 포함하였다. 이에 따라 2001년의 주민 투표의 결과, 지금까지의 4개주에 추가하여 바실란주(이사벨라시를 제외)와 밀라위시가 추가적으로 ARMM에 편입하였다. 또한 이 과정에서 기존 MNLF병사들이 상당부분 필리핀 정규군과 경찰에 편입되거나 자유화되었다.<sup>31)</sup>

한편 MNLF 중심세력이 협정을 체결하고 이를 준수하는 과정에서 보다 급진적인 분리주의 운동을 전개하였던 모로·이슬람해방전선은 1996년 체결된 평화협정을 파기하고 무장 독립투쟁을 계속 전개하였다. 이들은 독자적인 무장조직을 결성한 아래 외국인 납치와 인질, 각종 폭파 공격과 암살 등 강력한 무장투쟁을 전개함으로써 필리핀의 국내 치안이 불안하게 되었다.<sup>32)</sup>

이에 필리핀 정부는 MILF와 독자적인 협의에 들어가 2001년 6월 정전 협정을 체결한 후 평화 협상을 진행하여 2005년 9월 방사모로 자치정부(Bangsamoro Juridical Entity, BJE) 설치에 관한 합의각서

30) 당시 SPCPD는 총81명의 평의원으로 구성되는데 이중 44명이 MNLF측에서 충원 하기로 결정되었다.(양승윤 외, 2003)

31) 당시 협약에 따라 MNLF 무장계릴라중 3000명은 정부군에 편입시키고, 2000명을 필리핀 국립경찰에 편입시키기로 합의하였다.(양승윤 외, 2003)

32) 당시 이들은 약 12만 명으로 추산되는 자체적인 계릴라 병력을 보유하고 지속적으로 분리·독립을 위한 투쟁활동을 전개하였다.

작성(MOA)에 합의하였다.

그러나 방사모로 자치지역 포함 예정지인 북 코타바또(Cotabato) 기독교 주민들이 이 같은 평화협상안은 헌법에 위배된다며 대법원에 항소하였고, 결국 협상체결 전날인 8월 4일 필리핀 대법원은 평화 협상안이 헌법에 위배되기 때문에 협상체결을 중지하라는 판결을 내렸고, 9월 3일 필리핀 정부 협상단은 정식으로 해체되었다. 당시 협상안중 영토관할 및 천연자원에 대한 소유권에 대한 내용에서 경찰 및 사회안전망을 방사모로 자치정부가 소유한다는 내용이나 방사모로가 외국과의 경제협력 및 무역관계를 독자적으로 맺을 권한을 보유하는 조항, 구체적인 통치제도 및 중앙정부와의 관계 설정이 모호하기 때문에 등이 필리핀 헌법에 위배되기 때문이었다.

이어 MILF는 필리핀 남부 지역을 중심으로 전투를 시작하였고, 필리핀 정부 역시 평화협상안을 중지하기로 결정하고 MILF의 '무장해제, 조직해체, 사회복귀'라는 새로운 전략 하에 협상을 추진하겠다고 천명하고 MILF 강경세력 추적에 주력하였다.

이 밖에 1991년 8월 압두라자크 아부바카르 잔잘라니(Abdurajak Abubakar Janjalani)가 이슬람국가를 건설하겠다는 목표 아래 민다나오(Mindanao)에 창설한 과격 테러단체로 아부 사야프 조직(ASG, Abu Sayyaf Group)이 있다. 이들은 당시 MNLF가 정부와 협상을 체결하고 온건노선을 가는 것에 불만을 품는 조직원들로 암살과 폭탄 테러, 납치 등의 테러활동을 자행한다. 이들은 국제적인 과격 이슬람 테러단체 알 카에다(Al-Qaeda)와도 연계되어 미국 정부로부터도 테러단체로 지정되었다.