

필리핀 사회 속의 무슬림 소수민족:

필리피노와 모로의 평화적 공존을 향하여*

김 동 업**

요약

소수민족 분쟁, 특히 종교적 신념과 연관된 분쟁은 타협의 접점을 찾기가 쉽지 않다. 일반적으로 소수민족 분쟁은 해당 지역을 외부와 단절시켜 경제사회적 발전을 저해함은 물론 치안공백으로 인해 각종 범죄의 온상이 되기도 한다. 이러한 상황은 다수 국민들로 하여금 해당 소수민족에 대한 부정적인 인식을 가지게 만들고, 이를 통해 정치적 이득을 취하는 일부 세력들에 의해 지속되고 구조화된다. 이러한 소수민족 분쟁에 관한 기존의 이론들은 분쟁의 가장 큰 피해자인 지역주민들의 생존권을 문제의 중심에 놓지 않음으로써 분쟁해결에 대한 적절한 해결책을 제시하지 못했다. 본 논문에서는 기존의 이론들을 보완하여 평화적 분쟁해결을 위한 세 가지 요건, 즉 중립적 외부 중재세력의 존재, 국민적 합의에 기초한 강력한 정치리더십, 미래 지향적 개혁 프로그램을 제시하였다. 이상의 세 가지 요건을 중심으로 필리핀 무슬림 분쟁의 평화적 해결 노력을 비교적 관점에서 살펴본 결과 현 아키노 정부에서 추진되고 있는 방사모로 기본협정은 과거의 협정

* 본 논문은 2012년도 정부재원(교육과학기술부 학술연구조성사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2012S1A5A2A03034378). 본 논문은 인문한국(HK)연구소 공동심포지엄(2015.03.28)과 2015 한국동남아학회 춘계학술대회(2015.05.30)에서 발표된 초고를 수정 보완하여 완성하였음을 밝힘. 줄고에 대해 귀중한 조언을 해주신 익명의 심사 위원님들께 감사의 뜻을 전합니다.

** 부산외국어대학교 동남아지역원 HK조교수, kimdy@iseas.kr

들에 비해 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 그러나 국민적 합의에 기초한 정치적 지도력 측면에서 다소 약한 면을 보임으로써 40여년 간 지속된 모로 분쟁을 종결시킬 수 있을지는 장담할 수 없는 상황이다.

주제어: 필리핀, 아키노 정부, 민다나오 무슬림, 방사모로, 소수민족 분쟁, 모로이슬람해방전선(MILF)

I. 머리말

지난 2014년 9월 10일 필리핀 정부는 필리핀 무슬림 반군 최대 조직인 모로이슬람해방전선(Moro Islam Liberation Front, MILF)과의 평화협상 내용을 최종 입법화하기 위한 방사모로기본법(Bangsamoro Basic Law, BBL)의 정부안을 의회에 제출했다. 2012년 10월 15일 필리핀 정부와 MILF 간에 방사모로 지역을 대상으로 보다 실질적인 자치정부 수립을 골자로 하는 방사모로기본협정(Framework Agreement on Bangsamoro, 이하 기본협정)에 합의한 이후 이의 실행안을 놓고 지속적인 협상을 펼쳐 최종 정부법안을 마련한 것이다. 상하 양원 모두 아키노 행정부에게 우호적인 의원들이 다수를 차지하고 있는 상황에서 아키노 대통령은 법안의 조속한 통과를 의회에 주문하기도 했다. 이에 대해 양원의 지도부는 조속한 절차를 거쳐 법안을 통과시킬 것이라고 했다. 이는 40여 년에 걸친 무력분쟁으로 인해 120,000여명의 인명 손실과 수백만 명의 이재민을 발생시킨 민다나오 무슬림 지역에 드디어 평화와 번영을 가져올 초석을 놓을 것이라는 기대를 많은 필리핀 무슬림들에게 가지게 했다.

그동안 필리핀 무슬림 사회 내부의 분열은 정부와의 평화협상 과정에서 걸림돌로 작용해 왔다. 이번 기본협정에 반대하는 무슬림 세

력이 존재하며, 이의 추진을 방해하기 위한 다양한 사건들을 일으키기도 했다. 지난 2013년 2월 무장한 술루(Sulu) 술탄의 사병들이 말레이시아의 사바주(Saba)에 불법 침입하여 영유권을 주장한 사건도 평화협상의 후원자 역할을 담당하고 있는 말레이시아의 심기를 건드리는 시도로 해석할 수 있다. 또한 1996년 라모스 정권과의 평화협상 당시 모로민족해방전선(Moro National Liberation Fron, MNLF)을 이끌며¹⁾, 이후 수립된 민다나오무슬림자치주(Autonomous Region of Muslim Mindanao, ARMM)의 초대 주지사를 지낸 미수아리(Nur Misuari)를 추종하는 사병조직이 2013년 9월 9일 민다나오 삼보앙가(Zamboanga) 시를 무력으로 불법 점거하고 진행 중인 협상에 반대하며 이슬람 독립국가를 선포하기도 했다. 곧 이어진 필리핀 정부군과의 교전을 통해 100명이 넘는 사망자를 발생시켰다. 이후 도피생활을 하고 있는 미수아리는 다양한 채널을 통해 기본협정의 부당함을 역설하고 있다. 또한 최근 그 정체가 부각되고 있는 방사모로이슬람해방전사(Bangsamoro Islamic Freedom Fighter, BIFF)나 각종 테러 활동으로 이미 국제적으로 이름이 알려져 있는 아부사얍(Abu-Sayyaf)의 활동도 걸림돌로 작용하고 있다. 이러한 상황에서도 이번 기본협정은 과거와는 달리 종족과 분파를 넘어 민다나오 무슬림 다수의 지지를 받고 있다.

1) MILF는 1976년 MNLF가 마르코스 정권과 트리폴리(Tripoli) 평화협정을 맺은 것에 반발한 인사들이 조직한 반군단체로서 오랫동안 이슬람 독립국가 수립을 목표로 비타협적인 투쟁을 지속해 왔으며, 2000년대 중반 지도자의 변화와 함께 일부 타협적인 성향을 나타내고 있다. 이름에서도 알 수 있듯이 MNLF는 필리핀 무슬림의 민족주의 정체성을 강조하는 반면, MILF는 필리핀 무슬림의 이슬람적 정체성을 강조한다. 그러나 더 근본적으로 MNLF는 파우숙(Tausug) 종족이 그 중심을 이루며 대부분 과거 술루 술탄의 추종자들과 그 지역에 기반을 두고 있다. 반면 MILF는 마긴다나오(Maguindanao) 종족이 중심을 이루며 과거 마긴다나오 술탄의 지역에 기반을 두고 있다 (Jairi 2007). 한편 방사모로는 모로 민족(moro nation)을 이르는 말이며, 여기서는 모로 지역의 정치체(political entity)를 지칭하는 용어로 사용된다.

그러나 지난 2015년 1월 25일 마긴다나오(Maguindanao) 지역의 마마사파노(Mamasapano)에서 발생한 필리핀 경찰 특수부대와 MILF 그리고 지역의 다른 반군조직들 간의 충돌로 경찰 44명을 포함해 총 66명이 사망하는 사건이 벌어지면서 평화정착의 전망을 다시금 어둡게 만들고 있다. 필리핀 정부와 MILF는 2012년 평화협상을 시작하면서 정전협정을 맺었다. 이 협정에 따르면, 필리핀 정부군이 MILF가 관할하는 지역에서 작전을 벌일 경우에는 정전위원회에 통보하여 상호 조율하도록 합의했다. 그러나 이번 마마사파노 사건은 이러한 정전 규칙을 지키지 않고, 어두운 새벽에 경찰 특수부대가 중무장을 하고 반군 지역에 진입함으로써 벌어진 사건이었다. 경찰 특수부대는 민다나오에서 활동 중인 국제 테러범, 줄키플리(Zulkifli Abdir)를 체포하는 작전의 일환으로 해당 지역에 진입한 것이었다. 해당 사건에 대한 의회 공개청문회에서 일부 의원들은 본 사건과 BBL의 의회통과를 연계시켜야 함을 역설하기도 했다. 44명의 젊은 경찰이 무참하게 목숨을 잃은 이번 사건은 필리핀 국민들로 하여금 평화협상의 상대방으로서 MILF에 대한 의구심을 가지게 했다. 이러한 여론에 편승하여 일부 정치인들은 기본협정 자체를 무효화 하려고 시도함으로써 분쟁해결의 전망을 어둡게 만들고 있다.

평화를 기대하며 희망에 차 있던 필리핀 무슬림들은 이러한 사태의 진전에 대해 실망하고 또한 분노하는 모습을 감추지 않았다. 평화를 요구하며 BBL의 조속한 의회 통과를 촉구하는 무슬림 시위에서는 반MILF 의견을 노골적으로 표시하는 의원들에 대한 성토로 이어졌다. 특히 마마사파노 사건에 대한 의회 청문회에서 MILF를 테러단체로 규정하며 평화협상의 의도를 줄곧 지적한 까에타노(Alan Peter Cayetano) 상원의원의 사진과 형상(形像)이 불태워 지기도 했다. 무슬림 시민운동가 리닌딩(Drieza A. Lininding, 인터뷰 2015/02/09,

마라위시)은 이번 기본협정이 비록 최선은 아니지만 민다나오 무슬림 지역에 평화를 정착시키는 초석을 놓을 수는 있을 것이라고 했다. 최근 진행되는 상황에 대해 그는 오랜 반군활동에 지친 MILF가 어떠한 형태로든 정부와의 평화협상을 마무리하려고 하겠지만, 그 협상안이 필리핀 무슬림 대중들에게 받아들여질지는 모를 일이라고 했다. 즉 이번 사건을 계기로 기존의 BBL 정부안이 의회 논의과정을 거치면서 많은 수정이 가해질 수 있으며, 그럴 경우 비록 최종안이 통과되더라도 또 다른 반군활동을 통해 분쟁은 지속될 것이라고 했다.

분리독립 운동으로 진행되는 소수민족²⁾ 분쟁은 다양한 역사적 배경과 현실적 문제가 복잡하게 얽여서 나타난다. 특히 필리핀 민다나오 무슬림 분쟁처럼 다수인 기독교도³⁾와 소수인 무슬림 간의 종교적 신념 차이가 분열의 중요한 원인을 제공하는 경우에는 타협의 접점을 찾기가 쉽지 않다. 규모와 맥락 면에서 차이가 있기는 하지만 이스라엘과 팔레스타인의 분쟁 그리고 이웃 불교국가인 태국의 남부 이슬람 분쟁이 이와 같은 경우라고 볼 수 있다. 오랜 기간 동안 지속되는 반군활동은 해당 지역을 외부와 단절시킴으로써 경제사회적 발전을 저해한다. 낙후된 교육환경과 적절한 경제활동의 부재, 그리고 치안공백으로 인해 분쟁지역은 각종 범죄의 온상이 되고 있다. 이러한 상황은 다수 국민들로 하여금 그 지역과 무슬림들에 대한 부정적

2) 개념상 ‘소수민족’(national minority)과 ‘소수종족’(ethnic minority)의 차이는 학자들에 따라 구분하기도 하지만, 본 글에서는 차이를 두지 않고 사용한다. 본문에서 인용한 학자들의 글에 사용한 용어를 그대로 사용하였으며 필리핀 무슬림의 경우에는 종족보다는 역사종교적 차이에 의한 구분이므로 ‘소수민족’이라는 용어를 사용하였다.

3) 본 논문에서 사용하는 ‘기독교도’는 구교인 가톨릭에 저항한 프로테스탄트의 의미가 아니라, 일반적인 그리스도인을 의미한다. 스페인의 영향으로 필리핀의 대다수 그리스도인은 가톨릭에 속한다.

이고 적대적인 인식을 가지게 만든다. 또한 이처럼 불안정한 환경과 다수 국민들의 감정에 편승한 일부 정치인들이 이를 정략적으로 이용하는 경우도 있다.

기존의 소수민족 문제를 바라보는 시각은 주로 분쟁의 원인과 전개과정에 초점을 맞추고 있다. 이에 따라 중앙정부와 반군의 역량, 그리고 외부의 환경 등이 분석의 대상이 되어 왔다. 그러나 정치적 이해관계에 따라 입장을 달리 할 수 있는 중앙정부의 정치인들이나 반군의 지도부, 그리고 주권국가의 내정간섭이라는 한계를 가지고 있는 외부 중재자 간의 타협안이 분쟁의 진정한 해결책이 되지 못했다. 필리핀 민다나오 이슬람 분쟁의 전개과정을 통해서 볼 수 있듯이 이러한 일시적 타협안은 분쟁의 근본적 해결책이 되지 못하고 또 다른 분쟁을 낳는 결과를 가져왔다. 이는 분쟁의 전개과정에서 직접적인 피해 당사자인 지역민들의 삶과 인권의 문제가 해결해야 할 최대의 과제임을 공유하지 못하기 때문으로 볼 수 있다. 이처럼 소수민족 분쟁에 관한 기존의 이론들이 장기적 평화정착을 위한 방안을 제시하지 못하는 현실 속에서 새로운 접근법이 요구된다. 특히 분쟁의 가장 큰 피해자이면서 협상의 주체로 등장하지 못하는 분쟁지역 주민들의 생존권 문제에 보다 관심을 기울이는 새로운 접근법이 요구된다.

본 논문에서는 우선 많은 기대를 모으고 있는 현 아키노 정부와 MILF 간의 방사모로기본협정이 과거의 평화협정들과 어떠한 차이가 있는지를 기존의 소수민족 분쟁이론들을 보완하여 비교적 관점에서 살펴보았다. 이를 통해 본 평화협정이 그동안 분쟁으로 얼룩진 필리핀 민다나오에 진정한 평화를 정착시킬 수 있을지에 대한 평가를 실시하였다. 이러한 평가를 바탕으로 분쟁의 진정한 종결과 평화 정착, 그리고 번영을 위해 분쟁지역 주민들의 생존권 문제에 초점을 맞

춘 새로운 접근법의 필요성을 강조하고자 한다. 본 논문은 필리핀 현지조사를 통해 얻은 각종 문헌자료와 여론조사 자료, 그리고 마닐라와 민다나오 이슬람 지역인 마라위시(Marawi City)에서 만난 다양한 사람들과의 집중 인터뷰 내용을 기초로 작성되었다.⁴⁾

II. 기존 연구와 이론적 논의

필리핀 민다나오 이슬람 분쟁을 바라보는 시각은 다양하다. 우선, 성서의 역사로 거슬러 올라가는 기독교와 이슬람 간의 종교적 분열과 갈등의 관점에서 바라보는 역사·문화적 시각이 있다. 이러한 종교 간 갈등의 관점은 ‘문명의 충돌’로 대변되는 헨팅턴의 논의에 따라 현대적 관점으로 부각되었다 (Huntington 1993). 이러한 시각에서 필리핀의 이슬람 분쟁을 바라보기 위해서는 스페인 식민지 시대 이전에 유럽의 이베리아 반도에서 있었던 수백 년 간의 스페인이 무슬림인 무어(Moor)족에 대항하여 벌였던 재정복 전쟁(Reconquista, 711-1492)이나 십자군 전쟁까지로 거슬러 올라가야 할 것이다. 유럽에서 전개되었던 무슬림과의 전쟁 기억이 식민지에서 마주치게 된 무슬림에 대한 적개심으로 나타났고, 이에 대한 필리핀 무슬림의 저항은 스페인 식민시기 내내 지속되었다. 이러한 역사·문화적 관점에서의 접근은 분쟁의 해결책을 문명 간의 화해와 같은 거대담론에 의지할 수밖에 없도록 만든다.

둘째로 경제·사회적 시각에서의 접근이 있다. 공식적으로 333년

4) 현지조사는 2015년 2월 7일부터 15일까지 실시하였으며, 인터뷰는 일부를 제외하고 대부분 필리핀 무슬림들을 대상으로 실시하였다. 이는 분쟁의 현실을 보다 직접적으로 경험하고 있는 사람들의 의견을 듣기 위해서였다. 인터뷰한 사람들의 목록은 참고자료에 첨부하였다.

동안 지속되었던 스페인의 필리핀 식민통치 기간은 필리핀 무슬림의 고립화와 경제적 주변화를 낳았다. 필리핀 무슬림들에게 스페인의 식민통치는 명목적 지배를 의미했을 뿐 실제로는 스페인의 영향에서 벗어나 정치와 경제 그리고 문화적 영역에서 나름대로의 자율권을 유지했다. 스페인 식민시기는 스페인의 지배를 받아들인 기독교도 ‘필리피노’와 이에 저항한 무슬림 ‘모로’라는 양분된 정체성이 형성되는 시기였다(Milligan 2003, 470).⁵⁾ 1901년부터 본격화된 미국의 식민통치 기간에도 모로의 소외감과 상대적 박탈감은 더욱 심화되었다. 이는 곧 “좌절(frustration)이 공격(aggression)으로 이어진다”는 사회학 이론의 시각에서 필리핀 민다나오 무슬림 문제를 접근하는 것이다. 필리핀 무슬림들에 대한 낮은 교육기회와 경제적 활동에 대한 부당한 사회적 처우는 구성원들의 좌절감을 확산시켰고, 이러한 구조를 뒷받침하고 있는 주류사회에 대한 공격으로 이어진 것으로 본다. 이러한 관점에서의 해결책은 곧 교육기회의 확대와 경제사회적 발전이라는 근대화 정책이 해결책으로 제시되었다 (Magdalena 1977).

셋째로는 국가의 정책을 분쟁의 원인으로 바라보는 정치적 접근법이다. 식민지 정부와 독립 후 필리핀 중앙정부의 정책에 따라 필리핀 무슬림들은 종교적 탄압과 함께 정치적, 경제적으로 주변화 되었던 것이다. 이러한 중앙정부의 강압적 통합정책은 필리핀 무슬림들

5) 필리피노(Filipino)는 오늘날 필리핀 국민을 통칭하는 용어이다. 필리피노는 스페인 식민지시기에 필리핀에서 태어난 스페인 사람을 지칭하는 용어였지만, 점차 그 범위가 확대·변화하였으며 민족주의 운동 시기에는 필리핀 민족을 지칭하는 용어로 사용되었다. 한편 식민통치에 굴복하지 않았던 필리핀 무슬림들은 ‘필리피노’를 스페인에 식민화된 사람들로 간주하였으며, 이들과 구분하여 스스로는 모로(Moro)라는 정체성을 가지게 되었다 (Larousse 2001, 214-227). 모로는 본래 스페인 사람들이 본국에서 마주쳤던 무어(Moor)의 스페인어식 발음이며, 필리핀 식민지에서 다시 마주치게 된 무슬림을 모로라고 불렀다. 필리핀 무슬림들은 종족적·언어적 구분을 넘어 통합된 정체성을 표현하는 명칭으로 모로를 사용하기 시작했다.

의 이슬람 정체성을 말살하고, 문화적 소수민족으로서의 생존마저 위협하는 것으로 간주되어 분쟁을 촉발시켰다는 것이다. 이러한 관점에서의 해결책은 소수민족의 생존과 자치를 인정하는 중앙정부의 태도변화와 장기적인 발전계획을 수립하여 집행하는 것을 강조한다 (Gowing 1979; McKenna 1998).

넷째로는 서구적 근대화 과정에서 나타난 부정적 결과로 바라보는 관점이다. 제2차 세계대전 이후 전 세계 이슬람 사회에는 서구의 근대적 사상과 문물이 급속히 전파되었다. 서구의 진출은 많은 부를 동반하였고, 이들과 연합한 중앙정부와 일부 엘리트들의 행태는 무슬림 대중들을 소외시키면서 궁극적으로 적대감을 쌓았다. 이처럼 서구에서 차용한 각종 근대적 문화와 제도에 대한 불신이 증가 했으며, 이는 곧 이슬람 개혁주의자들이 부상하는 배경이 되었다. 이들은 과거의 이슬람적 삶의 방식이 자신들을 구원해 줄 것이라는 믿음을 중심으로 이슬람 부흥운동(Islamic Revivalism)을 주도했다. 이슬람 부흥운동은 국가권력의 중앙 집중화와 자본주의 경제의 불평등 구조와 같은 서구식 근대화의 결과에 대한 반작용이자 또 다른 근대성의 문화적 표현으로 볼 수 있다 (Lapidus 1997; Lewis 1990). 필리핀 민다나오 이슬람 분쟁이 본격화된 시점이 당시 전 세계적으로 전파된 이슬람 부흥운동과 그 맥락을 같이 하고 있다는 점에서 본 시각이 설득력을 가진다 (김동엽 2013).

이러한 기존의 문헌에서 접근하는 분쟁의 원인과 처방은 필리핀 민다나오 무슬림 지역민들의 인터뷰에서도 확인할 수 있다. 까야모딘(Jamel R. Cayamodin, 인터뷰 2014/02/08)의 경우 민다나오 무슬림 분쟁의 원인을 정치, 경제, 사회·문화적 요인이 복합적으로 작용한 것이지만 가장 근본적으로는 정치적 문제로 간주했다. 즉 방사모로 지역을 필리핀에 포함시킨 정치적 결정에서부터 시작되어, 오늘

날에도 중앙의 정치인들이 모로문제를 정치적으로 이용하고 있는 것으로 판단했다. 한편 판다(Ali B. Panda, 인터뷰 2014/02/09)의 경우에는 이 분쟁을 정치적인 문제로 바라보지만, 보다 근본적으로는 삶의 방식에서 나오는 문화적 차이에 근거하는 것으로 해석했다. 즉 필리핀 무슬림들은 필리핀의 지배적인 국민들과 다른 삶의 방식을 지향하고 있으며, 이러한 차이를 인정하는 진정한 자치를 부여하는 것만이 진정한 해결책이 될 수 있다고 했다.

시민운동가인 리닌딩(Drieza A. Lininding, 인터뷰 2014/02/09)은 분쟁의 근원을 식민지배에 대한 저항에서 찾고 있다. 이는 단지 스페인이나 미국과 같은 외부자에 의한 식민지배뿐만 아니라 독립 후에도 줄곧 내부자에 의한 식민지배가 이루어지고 있다는 것이다. 이러한 식민지배는 차별적 정책을 낳았고, 이슬람 지역은 낙후된 지역으로 남게 되었다는 것이다. 비록 형식적으로는 ARMM이라는 자치정부를 수립하기도 했지만, 여전히 중앙정부의 규율과 통제 하에 있기 때문에 진정으로 자치가 허용되었다고 볼 수 없다는 것이다.

많은 학자들이 소수민족 분쟁에 관한 다양한 경험적, 이론적 논의를 다루고 있다 (Brown 1988; Esteban and Ray 2011; Gurr 1993; Huntington 1968; Islam 1998). 헌팅턴(Huntington 1968)은 역사적, 정치적, 사회적 상황이 분리주의 운동의 초석을 놓지만, 자신의 문화와 언어, 가치를 유지하고 영토에 대한 통제력을 확보하려는 투쟁의 성공 여부는 요구를 수용하는 국가의 여력과 저항세력의 응집력과 지지기반에 달려 있다고 했다. 또한 내부적 혹은 외부적인 지원을 이끌어 낼 수 있는 강력한 지도자를 중심으로 한 정치적 조직에 의해 이끌려야 한다고 했다. 브라운(Brown 1988)은 분리주의 운동을 세 단계로 정리했다. 우선, 국가의 해당지역에 대한 통제력이 빈약함에 따라 지역의 공동체 권위주의가 흔들리게 된다. 이는 또한 대중들과

엘리트들에게 정체성의 혼란을 야기하고, 엘리트 수준에서는 권위의 위기가 발생한다. 둘째, 지역의 엘리트 그룹은 소수민족주의 이념을 내세워 중앙정부에 대한 저항을 조직함으로써 이러한 두 가지 문제를 동시에 해결하려고 한다. 이는 공동체 단합의 새로운 이념이 되며, 엘리트 자신의 권위에 새로운 정당성을 부여한다. 셋째, 전통적인 리더들과 젊고 교육받은 세대 등 다양한 야심가 그룹은 그들이 지역의 소수민족주의를 대변하는 유일한 대변인으로 주장한다. 이러한 권위를 둘러싼 분파적 분열은 소수민족주의 운동을 약화시키는 결과를 가져오기도 한다는 것이다.

소수민족 분쟁을 행태주의적으로 연구하여 모델을 제시한 에스테반과 레이(Esteban and Ray 2011)는 분쟁의 발생 원인을 차별적인 정부정책과 이에 대한 사회적 인내의 한계에 있다고 봤다. 특히 차별받는 소수민족 내부의 불평등 구조가 분쟁을 가능하게 하는 원인이 된다는 것이다. 즉 분쟁의 수행에 필요한 물질적인 자원을 제공할 수 있는 부유한 계층과 일정한 소득이 없는 절망적 상황에서 전쟁터라도 뛰어들 상황에 놓여 있는 다수의 빈곤층이 존재할 때 이들이 연계되어 분쟁을 가능하게 한다는 것이다.

한편 전 세계 소수종족(ethnic minority) 분쟁을 포괄적으로 연구하여 이론적 틀을 제시한 거(Gurr 1993)는 소수종족 분쟁의 원인이 될 수 있는 요소로서 정치적 권리, 경제적 권리, 그리고 사회·문화적 권리에 대한 불만의 고조를 꼽았다. 그러나 비록 소수종족의 불만이 고조된 상황이라도 모두 분쟁으로 이어지지는 않는다는 것이다. 즉 일정한 여건이 조성되었을 때 분쟁을 촉발한다. 그러한 조건으로 거는 다음과 같은 네 가지를 꼽고 있다. 즉 소수종족의 불만이 극도로 고조되고, 중앙정부의 힘이 약하고, 외부로부터의 지원이 존재하며, 이러한 환경을 이용하고자 하는 정치적 야심가가 존재해야 한다는

것이다. 일단 분쟁이 일어나면 소수종족은 불만요인의 성격에 따라 분리독립이나 자치, 혹은 소외받던 권리에 대한 접근을 요구한다. 이에 대해 중앙정부의 정책은 무력에 의한 진압과 타협으로 나눌 수 있다. 소수종족의 요구와 정부의 정책이 어떠한 타협점에 도달하느냐에 따라 분쟁이 지속되기도 하고, 또한 분쟁이 종결되기도 한다는 것이다.

거(Gurr 1993)가 제시한 사례에 따르면, 인도 편잡지역 시크교도(Sihks)들의 경우 분리주의 운동이 결실을 맺지 못하였는데, 이는 인도 정부의 시크교도에 대한 차별정책이 심하지 않았으므로 소수종족으로서 느끼는 박탈감이 그리 심하지 않았고, 이로 인해 내부적 결속이 이루어지지 않았기 때문으로 봤다. 알제리와 모로코의 수니 무슬림 베르베르족(Berber)의 분리주의 운동의 경우는 양 정부가 강력한 힘을 바탕으로 이들의 요구를 수용함으로써 종결된 것으로 분석했다. 소수종족의 분리주의 운동이 성공한 사례로서 파키스탄과 방글라데시가 인도에서 분리 독립한 것을 꼽고 있다. 한편, 2002년 인도네시아에서 분리 독립한 동티모르의 경우도 성공적인 사례가 될 수 있다. 그러나 이상과 같은 소수종족 분쟁의 해결사례들은 특수한 국내외적 상황에서 이루어진 것으로 오늘날 필리핀을 포함한 세계 곳곳에서 일어나고 있는 소수민족 분쟁에 적용하는 데는 한계가 있다. 특히 종교적 차이로 인한 삶의 방식 자체가 다르기 때문에 같은 체제 안에서 함께 살 수 없다고 주장하는 분쟁의 경우는 주로 분리독립을 요구한다. 그러나 오늘날처럼 국가가 국제사회에서 주도적 위치를 점하고 있고, 개별 국가들이 헌법에서 명시하고 있는 영토주권에 대해 민감하게 반응하는 상황에서 소수민족의 분리독립과 같은 요구가 받아들여지는 것은 극히 비현실적이다.

일반적으로 소수민족 분쟁의 해결 방안으로는 강압적인 방법과 타

협적인 방법이 있을 수 있다. 우선 강압적인 방법은 중앙정부가 강력한 힘을 바탕으로 소수민족을 말살하거나 주류사회로 흡수하여 통합하는 것이다. 그러나 민족 말살과 같은 정책은 국제적 규범에서 허용하지 않기 때문에 책임 있는 국가의 선택이 될 수 없다. 또한 강제적인 흡수와 통합 정책도 많은 무리가 따를 수 있다. 이를 위해서는 소수민족의 정체성을 말살하는 방향으로 추진되어야 하므로 인위적인 소수민족 분산과 같은 물리적 힘을 요구하기 때문에 극단적인 저항에 직면할 수도 있다. 또한 종교와 같은 삶의 본질적인 문제로 인한 분쟁의 경우에는 이러한 정책이 효과를 발휘하기가 쉽지 않다. 결국 타협적인 방안을 모색해야 하는데, 그것이 성공적으로 결실을 맺기 위해서는 다양한 요인들이 충족되어야 한다.

기존의 논의들과 필리핀 사례에 대한 경험적 관찰을 바탕으로 소수민족 분쟁의 종식과 평화 정착을 위한 조건으로 다음과 같은 세 가지 요소들을 제시할 수 있다. 우선 첫째로, 해당 소수민족 분쟁에 대한 국제적인 관심과 함께 분쟁의 원인과 반군활동의 정당성에 대한 외부적 공감과 분쟁에 대한 중립적 중재세력이 요구된다. 외부적 공감은 반군의 협상력을 높여 정부로 하여금 협상의 자리에 나오도록 만들고, 중립적 중재세력은 상호 간의 협상이 원활하게 추진될 수 있도록 유도한다. 외부의 공감세력이 존재하지 않을 경우에는 정부측이 강압적인 정책에 대한 유혹에 빠지기 쉽다. 둘째로 분쟁이 사회 전반에 걸쳐 심각한 문제로 대두되어 다수의 국민들이 문제해결을 위한 필요성을 공감해야 한다. 분쟁이 사회전반에 주목을 받지 못하고 지엽적인 문제로 치부될 때에는 협상에 나서는 정부나 반군의 명분이 약화될 가능성이 높다. 이는 협상 당사자의 요구조건을 수용할 수 있는 정치적 역량을 위축할 수 있어서 협상 타결을 어렵게 만들 것이다. 셋째로 협상안의 내용이 얼마나 진정성 있게 분쟁의 원인을

다루고 있으며, 미래의 재발 방지를 위한 구조적 개혁을 지향하고 있느냐에 달려 있다. 협상의 타결이 곧 평화의 정착을 의미하지 않음을 필리핀의 사례를 통해 알 수 있다. 소수민족 분쟁의 종식과 평화의 정착을 위해서는 이상의 세 가지 요소들의 충족여부를 살펴봐야 할 것이다.

Ⅲ. 필리핀 민다나오 이슬람 분쟁의 성격

1. 모로 불만의 심화

1898년 미국이 스페인으로부터 필리핀 식민지를 양도 받고 필리핀 독립군과의 전쟁을 성공적으로 마친 후 필리핀 민다나오에 진출한 한 미국 장교(John P. Finley)의 시각에 필리핀 모로는 지금처럼 전체 인구의 약 5 퍼센트에 해당하며 가장 가난한 소수민족의 모습이 아니었다. 그에 따르면, “만일 스페인의 침략이 100년 정도 늦었더라면 필리핀 군도는 모두 이슬람화 되었을 것이다”라고 기록하고 있다 (Finley 1915, 354). 오랜 문헌 기록을 가지고 있던 모로의 존재를 스페인이 인정하고 고무시켰더라면 미국이 도래할 즈음에 모로는 가장 문명화된 민족이었을 것이라고 했다. 스페인은 모로를 모두 정복하지도 또한 개종시키지도 못했으며, 오랜 식민지화 과정에서 모로는 고립되어 퇴보의 길을 가게 되었다는 것이다 (Finley 1916, 41-44). 이러한 진술을 통해 필리핀 모로의 위상이 스페인 식민지시기를 거치면서 어떻게 변화되었는가를 짐작할 수 있다. 수백 년에 걸친 스페인과의 전쟁은 필리핀 모로지역을 경제적으로 피폐하게 만들었고, 외부와의 교류가 어렵게 됨에 따라 이미 전파되었던 이슬람을 중심

으로 한 통합적 정체성보다는 언어와 풍습이 상이한 부족들 간의 종족적 정체성이 더욱 강화되었다 (Kuder 1945, 119-121).

미군이 모로와 처음으로 조우하게 된 것은 1899년 5월 19일 홀로(Jolo)에서였으며, 전쟁의 피해를 줄이기 위해 미국은 8월 20일 술루의 술탄과 베이트 조약(Bates Treaty)을 체결하고 그들의 종교적 자유와 통치의 권위를 인정했다 (Finley 1916, 28). 그러나 이 조약은 1902년 돌연 파기되었고, 마닐라에 있는 식민정부로부터의 직접통치로 이어졌다. 필리핀의 다른 지역과 마찬가지로 미국 식민정부는 모로지역에도 유화정책(policy of attraction)을 펼쳐 근대적 교육과 제도를 도입했다. 이러한 근대화 정책은 이에 동조하지 않는 전통적인 지배자들과 종교 지도자들의 권위를 위축시켰다. 또한 모로지역과 여타 필리핀 지역을 통합하려는 목적에 따라 식민정부는 필리핀의 다른 지역에서 비무슬림들에게 각종 지원을 제공하며 모로지역으로 이주시키는 정책을 펼쳤다. 특히 1902년에 최초로 토지등록법(Land Registration Act)이 통과되었고, 이후 공공토지법(Public Land Act of 1905, 1913, 1914, 1919)이 발효되면서 조상 대대로 경작해 오던 모로지역의 토지들이 국유화 혹은 외국의 다국적 기업이나 비무슬림들에게 넘어갔다 (Islam 1998, 445). 1914년 1월 1일 식민지 정부가 군부에서 민간으로 이양되면서 모로라는 명칭은 다른 비무슬림 국민들과 마찬가지로 필리피노(Filipino)로 바뀌었고, 모로지역(Moro Province)은 민다나오 행정구역(the Department of Mindanao and Sulu)로 변경되었다 (Finley 1916, 31). 이처럼 필리핀 무슬림들은 미국 식민지 통치하에서 자신들의 생활 터전은 물론 무슬림으로서의 정체성마저 위협받는 위기에 직면하게 되었다.

1935년 미국은 10년간의 준비기간을 거쳐 필리핀을 독립시킨다는 계획을 확정하였으며, 이를 위한 헌법을 제정하여 필리핀자치정부

(Philippine Commonwealth)를 발족시켰다. 이에 대해 민다나오 무슬림들은 필리핀에 포함되지 않고 스스로 독립된 국가로 남기를 원한다는 취지의 단살란 선언(Dansalan Declaration)을 발표했다. 1935년 3월 18일 120명의 라나오(Lanao) 다투들이 연합하여 발표한 이 선언에 따르면, “우리는 다른 필리핀 지역과 함께 독립국이 되기를 원하지 않는다. 이는 수백 년 동안 그들과 우리는 평화롭게 공존하지 않았으며, 우리의 땅을 모로가 아닌 그 누구에게도 넘겨주어서는 안 된다”는 내용이었다. 그러나 미국은 필리핀 민족주의자들의 요구를 수용하여 모로지역의 분리를 허용하지 않았다 (Kamlan 2003; Majul 1988, 899). 이는 곧 모로의 입장에서는 자신들이 기독교도가 다수인 필리핀의 내부 식민지가 되는 것이었으며 정치적, 경제적, 그리고 사회·문화적으로 주변화된 소수자가 되는 것을 의미했다.

태평양 전쟁이 종식된 후 미국은 1946년 필리핀을 독립시켰다. 독립 후 필리핀 정부에게는 일본 점령군에 대항하여 게릴라 전쟁을 치렀던 농민조직 항일인민군(Hukbalahap, Huk)의 처리 문제가 골칫거리로 떠올랐다. 대부분 소작농 출신으로 전쟁 후에는 공산주의 사상을 바탕으로 토지개혁과 같은 급진적인 사회개혁을 요구하며 반란을 일으킨 것이었다. 이러한 문제를 해결하는 방안으로 루손(Luzon)과 비사야스(Visayas) 지역의 소작농들을 민다나오로 대거 이주시키고 토지를 불하하는 정책을 펼쳤다. 1948년부터 1970년까지 민다나오의 인구는 약 5백만 명, 즉 171 퍼센트나 증가했다. 이는 전국평균이 90 퍼센트 증가한 것에 비하면 훨씬 높은 비율이다 (Bakuludan 1996, 94). 이러한 이주정책을 펼치는 과정에서 현지에 살고 있던 많은 무슬림 원주민들이 자신들이 대대로 경작해 왔던 땅에서 밀려나는 상황이 발생했다. 이로 인해 필리핀 무슬림들은 자신들의 땅이라고 여겼던 민다나오에서 소수자로 변해갔다.

정부의 이주정책이 추진되는 과정에서 무슬림과 기독교도 간의 불신이 심화되었으며, 갈등이 고조되고 충돌이 빈번하게 발생했다. 특히 1968년 3월에 발생한 자비다(Jabidah) 학살사건은 모로의 무장투쟁을 본격화시키는 계기가 되었다. 이는 필리핀 군대에서 훈련을 받고 있던 무슬림 군인 30명이 집단으로 학살당한 사건이었다. 이를 계기로 무슬림독립운동(Muslim Independence Movement, MIM)⁶⁾이 조직되었다 (Islam 1998, 448). 또한 1971년 선거는 민다나오 지역에서 무슬림과 기독교도 간에 정치적 세력변화가 나타나는 전환점이 되었으며, 이러한 정치지형의 변화 과정에서 양 측 간의 무력충돌을 가중시켰다. 1971년 6월에는 최소 70명의 무슬림이 기독교도 사병조직인 일라가(Ilaga)에 의해 살해되는 마닐리(Manili) 학살사건이 발생했고, 그해 11월에는 40여명의 마라나오(Maranao) 무슬림들이 군인과 기독교도들에게 살해되는 따쿱(Tacub) 학살사건이 발생했다. 이러한 무력분쟁들로 인해 1971년 말 코파바또(Cotabato)와 라나오(Lanao)에서 최소한 10만 명의 무슬림 피난민이 발생했다 (Majul 1988, 902-905; Noble 1976, 410). 이러한 일련의 사건들로 인해 모로는 자신들의 생존권이 위협받고 있다는 인식을 가지게 되었다.

1972년 9월 21일 마르코스 대통령은 계엄령을 선포하면서 그 이유로 공산반군과 무슬림 독립운동을 꼽았다. 계엄령 선포 이후 곧 필리핀 무슬림 반군조직인 모로이슬람해방전선(Moro Islam Liberation Front, MNLF)이 모습을 드러냈고, 정부군과 전면적인 무력투쟁을 벌이기 시작했다. 1974년 MNLF의 지도자는 인터뷰를 통해 MNLF가 조직된 원인으로 자비다 사건, 토지 강탈, 그리고 필리핀 정부의

6) 무슬림독립운동은 차후 민다나오독립운동(Mindanao Independence Movement)으로 변경되었는데, 이는 정치적 고려에 의한 것으로 운동의 범위를 비무슬림 민다나오 원주민들까지 확대하기 위함이었다.

모로지역에 대한 사회, 정치, 경제적 문제의 해결 실패 등을 꼽았다 (Noble 1976, 411). 필리핀 모로 분쟁의 요인은 근대화 과정에서 무슬림들이 경험한 상대적 박탈감과 주변화, 특히 상대적 인구수의 감소와 토지 문제를 둘러싼 갈등의 심화 등을 들 수 있다. 이는 모로가 느끼는 좌절감이 폭력적 저항으로 표현된 것으로 볼 수 있다 (Magdalena 1977, 303).

2. 국내외 환경과 불만의 조직화

대부분의 신생독립국가들과 마찬가지로 필리핀도 독립 이후 국가 통합 정책을 통한 정치적 안정과 근대화 정책을 통한 경제적 발전을 꾀했다. 그러한 정책의 일환으로 추진된 기독교도들의 민다나오 이주는 각종 분쟁의 원인이 되었고, 이에 대한 해결책으로 필리핀의 주류 가치와 제도로 무슬림 사회를 통합하려고 시도했다. 필리핀 정부는 1957년 국가통합위원회(Commission on National Integration, CNI)를 설치하였으며, 이를 통해 많은 수의 무슬림 젊은이들에게 국비장학생으로 수도 마닐라에서 근대적인 교육을 받을 수 있도록 했다 (Brown 1988, 60).

한편 그 동안 필리핀 무슬림 사회는 이슬람에 대한 종교적 정체성이 그리 강하지 않은 것으로 인식되었다. 일레로 상원의원 알몬토(Domocao Almonte)는 1954년 의회보고서를 통해 “필리핀 무슬림의 약 80 퍼센트가 자신의 종교에 대해 아무런 인식도 가지고 있지 않다”고 했다. 이러한 상황에 대한 인식은 필리핀 무슬림 지도자들로 하여금 이슬람에 대한 교육을 강화하는 방향으로 이어졌다. 알몬토 상원의원의 노력으로 1961년에 마라위시에 민다나오국립대학(Mindanao State University, MSU)이 설립되었다. 또한 1973년에는

이슬람에 대한 집중적인 연구를 위해 킹파이살센터(King Faisal Center for Arabic, Islamic and Asian Studies-MSU)가 사우디아라비아 정부의 지원으로 설립되었다. 또한 수도 마닐라에 있는 국립 필리핀대학교(University of the Philippines, Diliman)에 이슬람연구소(Institute of Islamic Studies-UP)가 세워져 이슬람의 교육과 연구의 기반을 강화시켰다 (Calimba 1990, 117-119).

이러한 움직임은 국제적인 이슬람 부흥운동과 맥을 같이한다. 필리핀 무슬림 사회의 무지하고 왜곡된 이슬람 신앙에 대한 국제 이슬람 세력이 관심을 기울이기 시작했다. 아랍의 이슬람 국가들이 필리핀 무슬림에게 장학금을 제공하여 유학생으로 초청하기 시작했다. 1949년에 필리핀 유학생 두 명이 이집트에 유학을 떠났다. 이들 중 한 명은 1964년에 학위를 받고 필리핀에 돌아와 이집트 정부의 후원 하에 월 240달러를 받으며 이슬람 선교사로 일했다. 이후 이집트 정부는 필리핀 무슬림 유학생 수천 명에게 장학금을 주어 초청했으며, 이들은 주로 알아자르(AI-Azhar) 대학교에서 수학했다. 이들은 귀국하여 이슬람 공동체의 새롭고 젊은 지도자들이 되었으며, 당시 무슬림 세계에 일어나고 있던 개혁적 사조를 받아들였다. 이들로 인해 필리핀 무슬림 지역에 아랍어와 이슬람 교리를 학습하는 마드라사(Madrasa)의 수가 급격히 증가하였으며 외부의 지원도 쇄도했다 (Tulib 1991). 전통적인 엘리트들도 외부와의 연계에 적극적으로 나서 무슬림 전문인 협회들도 나타났다. 국가통합위원회(CNI) 장학금을 받아 마닐라에서 공부하고 있던 무슬림 학생들은 학생연합을 만들었으며, 초기 종족단위로 구성되던 것이 나중에는 이슬람 원리를 중심으로 조직을 개편했다. 차츰 이들은 종족적 언어적 차이를 극복하고 점차적으로 보편적 이슬람 공동체의 관념을 가지게 되었다 (Majul 1988, 901).

이처럼 그동안 전통과 언어 그리고 종족적 차이로 분열되어 있던 필리핀 무슬림 사회의 통합과 국내외적인 지원을 통해 근대적인 교육과 함께 이슬람적 원리로 무장한 많은 젊은 무슬림들이 나타났다. 또한 이들의 등장 시기는 필리핀 무슬림 사회에 다양한 차별적 문제에 봉착하는 시기와 맞물려 있었다. 특히 민다나오로 이주해 온 기독교도들과의 갈등과 분쟁은 종교를 중심으로 한 사회적 분열의 골을 깊게 했다. 사회적 정체성 이론에 따르면, 정체성의 양분화는 최소한 부분적으로 이해할 수 있는 단위에서 세계를 구분하려고 하는 개인적인 성향의 결과로 본다. 이러한 개인적 정체성은 타자와의 비교를 통해 더욱 강화되고 명확화 한다. 스스로를 범주화시키는 근거로 신과의 관계보다 더 절대적인 것은 없다. 이슬람의 정체성을 강조하는 것은 개인적으로는 자신의 존엄성에 대한 표현이자, 그 존엄성을 박탈하려는 사람들에게 대한 저항의 표시이며, 집단적으로는 종족적으로 분열되어 있는 종교적 소수자들 간의 단결을 의미하는 것이다. 필리핀에서 자신을 무슬림이라고 소개하는 것은 기독교도와 무슬림으로 분리되어 있는 필리핀의 문화적 구분의 한 측면에 속해 있음을 선언하는 것이다. 더불어 마라나오, 파우숙, 마긴다나오와 같은 언어-종족적 구분을 넘어 필리핀 무슬림 전체, 그리고 나아가 세계 이슬람 공동체의 일원으로 자신의 정체성을 표현한 것이다 (Milligan 2003, 472-474).

그 동안의 필리핀 무슬림 사회는 술탄과 다투(datu)와 같은 전통적인 엘리트들에 의해 지배되어 왔다. 일부 다투들은 1935년 수립된 필리핀자치정부(Commonwealth) 시기에 다수당인 국민당(Nationalista Party)에 참여하여 다양한 공직에 진출했다. 이들은 중앙정부에 참여함으로써 부와 권력을 획득했지만, 전통적인 권위는 침식되었다. 중앙정부의 정책을 수입한 지역의 정치인으로서 이들은 이슬람 지역에

유입된 기독교도 이주자들을 보호하고, 더불어 저들이 그 지역의 토지를 강탈하는 행위를 방임하거나 돕는 입장이 되었다. 이는 전통사회에서 땅과 주민을 수호해야 하는 다투의 역할에 배치되는 것으로서 이들에 대한 불신이 증가했다. 1960년대 정부의 이주정책으로 인해 일부 전통적 이슬람 지역에 기독교도들이 무슬림의 수보다 많아짐에 따라 무슬림 전통엘리트들의 정치적 입지는 더욱 약화되었다. 이러한 상황에서 일부 전통적 엘리트들은 기독교도들의 지배력 확산에 불안해하는 무슬림들의 감정을 부추겨 자신들의 입지를 강화하고자 했다 (Brown 1988, 72-73).

한편 각종 장학제도의 도움으로 대학교육을 받게 된 젊은 무슬림들은 다시금 현실적인 장벽과 마주하게 되었다. 이들은 기독교도가 지배적인 필리핀 사회에서 종교적 소수자로서 각종 편견을 극복해야 했으며, 또한 주류인 기독교도들과의 경쟁에서 살아남는 것이 어렵다는 것을 점차 깨닫게 되었다. 이는 자신들의 장래문제와 직결된 것으로서 이를 해결하는 방안으로 모로의 정치적, 문화적 부흥을 획구했다 (Brown 1988, 74). 이처럼 근대적 고등교육을 받았지만 미래가 불확실한 무슬림 젊은이들과 변화하는 정치적 환경 속에서 돌파구를 모색하던 전통적 엘리트들 간의 연합이 이루어져 모로분쟁의 초기 주도세력을 형성했다. 특히 자비다 학살 사건은 전통적 엘리트와 젊은이들 간의 이견을 축소하는 계기로 작용했다. 이러한 배경 하에 1968년 5월 1일 전통적 엘리트인 마탈람(Datu Udtog Matalam)이 중심이 되어 무슬림독립운동(Muslim Independence Movement, MIM)의 조직을 선언했다 (Calimba 1990, 95; Majul 1988, 902; Noble 1976, 408).

필리핀 정부는 MIM 지도자들에게 중앙정부의 고위직을 제공함으로써 회유했고, 자신의 정치적 목적을 위해 참여했던 전통적 엘리트

들이 정부의 제안을 받아들임으로써 결국 MIM은 1970년에 해산되었다. 초기에 전통적 엘리트들과 협력했던 젊은 무슬림들은 전통적 엘리트들의 타협주의와 분파주의에 실망하고 스스로의 길을 가게 되었다. 1969년 말레이시아의 플라우 팡코르(Pulau Pangkor)에서 군사 훈련을 받던 젊은 무슬림들은 전통적 엘리트들을 배제한 자신들의 조직을 만들었다. 이를 주도했던 인물은 제1기 훈련생이었던 미수아리(Nur Misuari)였으며, 그를 중심으로 MNLF가 조직되었다. MNLF는 필리핀 정부뿐만 아니라 전통적인 무슬림 엘리트들에 대한 도전의 의미도 포함되었다. MNLF의 젊은 지도자들은 강력한 조직을 바탕으로 정치적 전략과 전술을 전개했다. 계엄령을 선포하고 독재 정권을 수립한 마르코스 정권에 대해 MNLF는 성전(jihad)을 선포하고, 게릴라 전술을 통해 필리핀 정부군을 괴롭혔다. MNLF가 필리핀 무슬림 반군조직을 대표하는 세력으로 등장하게 된 데는 외부로부터의 인정과 지원이 한몫을 했다. MNLF는 서구와 이슬람협력기구(Organization of Islamic Cooperation, OIC), 그리고 많은 이슬람 국가들의 지지를 획득하였으며, 1975년 제다(Jeddah)에서 열린 제6차 OIC 외교장관 회의에서 필리핀 무슬림 대표로서 정식 인정을 받았다 (Islam 1998, 449-454).

3. 모로분쟁 해결을 위한 노력과 성과

(1) 1974년 트리폴리협정과 1996년 최종평화협정

필리핀에서 1960년대 말 무슬림 반군활동이 시작된 이래 필리핀 정부는 어떠한 형태로든 분쟁을 종식하고 민다나오에 평화를 정착시키고자 노력했다. 대표적으로 마르코스 정권이 1976년 MNLF와 합의한 트리폴리협정(Tripoli Agreement)과 라모스(Fidel V. Ramos) 정

권이 1996년 MNLF와 자카르타에서 합의한 최종평화협정(The 1996 MNLF-GRP Final Peace Agreement)이 있다. 이 외에도 코리 아키노(Corazon Aquino) 정권이 1987년 MNLF와 합의한 제다합의(Jeddah Accord)⁷⁾와 아로요(Gloria Macapagal-Arroyo) 정권이 2008년 모로 이슬람해방전선(Moro Islamic Liberation Front, MILF)과 합의한 무슬림 조상 전례영역에 관한 합의(Memorandum of Agreement on the Muslim Ancestral Domain, MOA-AD)⁸⁾ 등이 있지만 이들은 과정상의 문제로 인해 아무런 진전을 보지 못했다. 또한 2000년 에스트라다(Joseph Estrada) 정권은 협상에 나서지 않는 MILF에 대해 전면전(all-out-war)을 선포하고 반군의 요새를 공격하여 점령하기도 했지만, 근거지를 옮겨 지속적으로 저항하는 MILF의 세력을 꺾지는 못했다. 따라서 현 아키노 정부가 추진하고 있는 평화협정의 진행과정과 그 결과를 비교해 볼 수 있는 선례로는 1974년 트리폴리협정과 1996년 최종평화협정 밖에 없다고 할 수 있다.

1976년에 체결된 트리폴리협정은 마르코스 독재정권 하에서 당시 필리핀 무슬림의 대표적인 반군조직인 MNLF와 맺은 협정이다. 이 최초 평화협정의 내용은 이후 정부와 무슬림 반군 사이에 이루어진 평화협상에서 기준을 제시한 중요한 문서가 되었다. 마르코스 정부

7) 1986년 마르코스 독재정권이 붕괴되고 들어선 코리 아키노 정부는 MNLF와의 협상에 착수하여 1987년 1월 제다합의에 조인한 후 1987년 제정한 새로운 민주헌법에 무슬림 민다나오와 꼬르딜레라에 각각 자치지구(Autonomous Region)를 설립한다는 조문을 포함시켰다. 그러나 자치지구 수립에 관한 협상 과정에서 이견을 좁히지 못하고 MNLF는 물려나 투쟁을 계속 이어나갈 것을 선언하였고, 헌법에 명기된 무슬림 자치지구 수립에 관한 절차는 정부측 단독으로 처리되었다.

8) 아로요 정부는 2001년 3월 24일 MILF와 협상을 재개하여 오랜 혐의를 통해 2008년 최종 합의를 도출해 냈다. 그러나 최종안에 대한 조인식을 얼마 앞두고 필리핀 대법원은 최종합의안이 헌법에 저촉된다는 최종 판결을 내렸다. 판결문에 따르면, 최종합의안의 도출 과정에서 국민들의 알 권리가 침해받았으며, 또한 합의안 내용에 언급된 방사로모 법체제(Bangsamoro Juridical Entity)는 독립된 정치체를 의미할 수 있으며, 이는 곧 필리핀 헌법 개정을 전제로 해야 한다는 것이었다.

가 이웃 국가도 아닌 먼 아랍국가 리비아의 트리폴리에서 반군단체와 평화협정을 맺은 데에는 당시 아랍 국가들이 먼 아시아의 필리핀에서 일어나고 있는 무슬림 반군활동에 많은 관심을 표명하고 있었음을 반증한다. 이처럼 필리핀 민다나오 이슬람 분쟁이 아랍 국가들의 관심을 불러 일으켰던 이유와 필리핀 정부가 이에 반응할 수밖에 없었던 이유는 당시 필리핀 국내외적 환경 때문이었다. 당시의 국제적 상황은 이란혁명과 더불어 이슬람 부흥운동(Islam Revivalism)이 전세계적으로 파급되고 있었으며, 아랍의 이슬람 국가들이 국제적인 영향력을 높일 수 있었던 것은 국제원유가격 폭등으로 인한 오일머니가 그 기반이 되었다. 필리핀 국내적으로는 1971년 계엄령을 선포하고 독재정권을 수립한 마르코스 정부의 정치적 정당성이 취약한 상황이었다. 더불어 원유를 생산하지 않는 필리핀에서 전체 원유 수입의 80 퍼센트를 의존하고 있던 아랍 국가들의 요구를 무시할 수 없는 상황이었다. 또한 젊고 새로운 지도체제를 갖춘 필리핀 반군단체인 MNLF는 당시 필리핀 무슬림 사회의 다양한 종족적 차이를 넘어 필리핀 무슬림 모두를 대변하는 강력한 조직으로 부상하고 있었다. 이러한 MNLF를 국제 이슬람사회가 모로를 대변하는 공식단체로 인정함으로써 필리핀 정부도 MNLF를 평화협상의 대상으로 인정하지 않을 수 없었다. 이처럼 1976년 트리폴리 협정이 맺어질 당시의 상황은 국내외적으로 궁지에 몰렸던 필리핀 정부와 국제적으로 이슬람 사회의 지지를 받고 있던 MNLF가 평화협상의 당사자가 되고 이슬람협력기구(Organization of Islamic Cooperation, OIC)가 중재자로서 역할을 했다.

이러한 배경 하에서 트리폴리 협정은 MNLF가 요구하는 많은 내용들을 담고 있다. 새로이 탄생하게 될 민다나오 무슬림 자치지구에 광범위한 지역을 포함시켰으며, 국방과 외교를 제외한 광범위한 영

역에서의 자치권을 인정했다. 자치지구 내에서 샤리아법을 집행할 수 있는 법원과 각급 학교를 세울 수 있는 권한을 부여했다. 또한 자치지역 내에 입법부와 행정부 등 자치정부 체계를 갖추고 자주적인 경제체제와 금융체제를 운용할 수 있도록 했다. 자치지구 내 광물자원에 대한 기본적인 권한은 중앙정부에게 두지만 이로 인한 수익은 적절한 비율로 중앙과 자치정부가 공유하도록 했다. 더불어 자치지구 내에서의 치안을 담당할 경찰도 창설하여 자치정부의 관할 하에 두도록 했다. 이 협정안의 조인과 더불어 즉시 정전을 선언하고, 공동위원회를 조직하여 분쟁 과정에서 체포된 범죄인 석방을 포함한 각종 문제들에 대한 논의를 시작할 것을 명시했다.

트리폴리협정은 마르코스 정부가 반군의 요구사항을 대부분 수용하는 내용이었다. 이처럼 국내 소수민족의 자치 권한을 대폭적으로 인정하는 평화협정안이 국내적으로 큰 반향을 일으키지 않았던 것은 당시 필리핀 정치상황이 독재체제 하에 있었기 때문이었다. 대통령의 독단을 제지할 그 어떠한 국가기관도 여론도 존재하지 않는 상태였다. 어떤 측면에서는 필리핀 민다나오 이슬람 분쟁이 모로가 원하는 방향으로 종결될 수 있었던 가장 좋은 조건을 갖춘 시기라고 볼 수도 있을 것이다. 그러나 이후의 전개되는 상황에서 알 수 있듯이, 당시 마르코스 정부는 트리폴리 협정을 통해 필리핀 무슬림 지역에 평화를 정착시키려는 목적보다는 압박한 국제적 압력을 회피하려는 의도가 강했다. 이러한 의도는 트리폴리협정 문구 내에서도 찾을 수 있다. 무슬림 자치정부에게 부여하는 대부분의 권한은 중앙정부와 일정한 조율이 필요한데, 이러한 사안들은 대부분 “차후에 논의해서 정한다”(discuss later 혹은 fixed later)라는 문구를 달고 있다. 마르코스 대통령은 1977년 대통령 명령으로 남부필리핀자치지역(Autonomous Region in Southern Philippines) 설립계획을 발표하였

으며, 이를 국민투표에 부쳤으나 부결되자 이를 협정 불이행에 대한 정당성으로 삼았다. 결국 트리폴리협정으로 인해 마르코스 정부는 이슬람권 국가들로부터의 압박한 압력을 피할 수 있었고, 협정 내용은 전혀 이행되지 않았다.

트리폴리협정의 중재자였던 OIC도 이후에 마르코스 정부가 협정을 제대로 이행하지 않는 것에 대한 추가적인 압력을 가하지 않았다. 결국 OIC의 중재는 MNLF나 필리핀 정부 어느 쪽을 위함도 아니었으며, 단지 이슬람의 원칙에 따라 고통 받던 이웃나라 무슬림들을 돕는다는 명분에 충실했던 것으로 평가된다. OIC는 민다나오 이슬람 분쟁을 필리핀 내부의 문제로 간주하고, 독립을 주장하던 MNLF의 주장을 자치요구로 바꿈으로써 “평화적이고 정치적인 해결”을 모색코자 했던 것이다 (Wadi 1993, 273-274). 또 다른 분석에 따르면, OIC는 처음부터 성공적인 중재의 사례를 남기길 원했지 문제의 본질을 해결하고자 하는 의지는 없었다는 것이다. 이는 OIC 회원국들 중 소수민족 문제를 가지고 있는 상황에서 분리독립과 같은 극단적인 해결책을 제안할 수 없었다는 것이다 (Mustafa 2010, 96).

결국 마르코스 정부는 트리폴리 협정을 통해 외부로부터의 압력을 일시적으로 모면할 수 있었으며, 내부적으로는 다양한 정책을 통해 무슬림 반군세력의 약화를 가져왔다. 마르코스 정부는 필리핀 민다나오 이슬람 지역을 두 개의 행정단위(region)로 나누어 관할함으로써 무슬림 사회 내부의 분열을 조장했다. 또한 각종 회유전략을 통해 반군의 일부 인사들을 주류 정치권에 합류시키는데 성공했다. 이 때 MNLF의 부의장 알론토(Abul Alonto)와 일부 반군이 마르코스 정부에 귀순했다 (Calimba 1990, 99). 이처럼 협정안의 불이행이 지속되고 내부적 이탈세력이 발생하자 MNLF의 지도부에 대한 불만이 불거졌다. MNLF의 또 다른 부의장이었던 살라맛(Hashim Salamat)은

독자노선을 선택하여 1985년 파키스탄에 본부를 두고 MILF를 출범시켰다 (Majul 1988, 911). 결론적으로 트리폴리 협정은 모로 사회에 평화를 정착시키기 위한 어떠한 결실도 가져오지 못했으며, 모로 반군단체의 분열을 가져와 이후 분쟁의 구조를 더욱 복잡하게 만들었다. 무엇보다도 모로 대중들의 삶은 여전히 분쟁의 고통 속에 남아 있게 되었다.

한편, 1992년 집권한 라모스 대통령은 집권 초기부터 무슬림 반군과의 평화협상에 적극 나섰다. 당시 평화협정의 중재자로 나선 국가는 말레이시아였다. 말레이시아 정부는 이웃하고 있는 국가의 무슬림 형제들의 문제에 관심을 가진다는 명분으로 중재에 나섰다. 그러나 일부에서는 필리핀 민다나오 무슬림 지역과 인접해 있는 사바주(Saba)의 영유권 문제를 두고 필리핀과의 외교적 갈등에 지렛대로 이용하기 위해 적극적으로 중재에 나섰다는 분석도 있다 (Islam 1998, 455). 어찌 되었든 라모스 정부에서의 평화협상은 외부적인 압력에 의해서라기보다 국내의 불안요인을 일소하고 경제발전에 박차를 가하기 위한 방안으로 볼 수 있다. 라모스 정부는 이슬람 반군뿐만 아니라 필리핀의 공산반군과도 적극적으로 평화협상에 나서기도 했다. 이처럼 필리핀 정부가 반군단체들과 적극적으로 협상에 나선 데에는 민주적 절차에 의해 당선된 정부로서 가지는 자신감에 기반했다고 볼 수 있다. 이러한 라모스 정권의 권위는 마르코스 독재정권이나 수많은 쿠데타 시도에 시달렸던 코리 아키노 정권보다 훨씬 우월했다.

1992년에 시작된 MNLF와의 협상은 1996년 최종평화협정(Final Peace Agreement)에 조인함으로써 마무리되었다. 최종평화협정안의 내용에는 트리폴리 협정의 내용을 중심으로 하는 보다 구체적인 사안을 담고 있다. 1989년 수립된 ARMM의 범위를 주민투표를 거

치 확대한다는 내용이 포함되었으며, 중앙정부가 임명하던 ARMM 주지사를 지역민들의 직접투표로 선출하고, 자치정부의 많은 권한을 구체적으로 명시했다. 자치정부를 구성하는 입법과 행정체계를 갖추고 종교와 교육에 있어서도 다양한 독자적 권한을 명기했다. 또한 평화와 발전을 위한 필리핀 남부 특별지역(Special Zone of Peace and Development in the Southern Philippine, SZOPAD)을 선포하고, 이를 추진할 위원회(Southern Philippines Council for Peace and Development, SPCPD)를 조직하기도 했다. 이를 통해 필리핀 중앙정부는 1996년부터 2000년까지 6백80억 페소(Peso)에 달하는 개발지원금을 제공하고, 또한 ARMM과 SZOPAD 지역의 발전을 위한 다양한 국제사회의 원조를 유입시키기로 했다. 또한 MNLF 반군의 일상 복귀를 위해 각종 생활수단을 지원하고 일부 반군은 필리핀 군과 경찰로 통합하는 내용을 담고 있다. MNLF와 평화협정을 체결한 라모스 정부는 곧바로 MILF와도 평화협상에 나섰지만, 이슬람 독립국가 건설을 목표로 하는 MILF와의 협상은 결국 라모스 정부의 임기가 만료될 때까지 결실을 보지 못했다.

라모스 정부와 MNLF와의 최종평화협정은 오늘날의 관점에서 보면 실패한 것으로 간주된다. 비록 표면적으로는 협정의 내용이 집행되었다고는 하지만, 이에 대한 평가는 대부분 부정적이다. 라모스 정부는 평화협정의 상대였던 MNLF의 수장 미수아리를 1996년 ARMM 주지사 선거에서 적극적으로 지원하여 주지사로 만들었다. 그러나 미수아리의 지도하에서 ARMM은 평화와 발전을 가져오지 못했으며, 이러한 현실에 대한 불만은 그의 지도력에 대한 불신으로 이어졌다. 결국 무슬림 사회 내부의 권력투쟁에서 밀려난 미수아리는 자신의 추종세력을 이끌고 2001년 11월 술루(Sulu)의 홀로(Jolo)에 있는 군부대를 공격함으로써 반란 혐의로 체포되어 재판을 받았

다 (Kamlan 2003). 최종평화협정이 모로 지역에 분쟁을 종식하고 평화와 번영을 가져오지 못한 이유에 대한 평가는 다양하다. 한편에서는 모로 사회의 분열과 지도력의 부족을 꼽고 있다. 즉 평화협상의 상대였던 MNLF가 무슬림 지역 내에서 지도력을 발휘할 것을 기대했지만, 부정부패의 만연과 내부적 분열로 인해 아무런 성과를 가져오지 못했다는 것이다. 또한 이러한 상황은 MNLF와 경쟁관계에 있는 MILF의 입지를 오히려 강화함으로써 보다 강력한 반군세력을 만들었다는 것이다.

또 다른 입장에서는 실패의 원인을 중앙정부가 ARMM의 자치권을 제대로 보장해 주지 않았기 때문으로 본다. 정치적으로는 중앙정부와 집권당의 대리인이 ARMM의 선거를 지배하였으며, ARMM지역 개발지원금은 일일이 중앙정부의 승인을 받고 의회의 심의를 거쳐야 했음으로 대부분 제대로 집행되지 않았다는 것이다. 또한 국제사회에서 개발지원금으로 유입된 자금들도 실제로 ARMM지역에 투입되기 보다는 인근 지역의 발전에 주로 지원됨으로써 무슬림 사회의 불만을 고조시켰다는 것이다. 또한 필리핀군에 통합된 반군출신 군인들은 각종 차별대우를 받았으며, 특히 또 다른 무슬림 반군조직인 MILF와의 전투에 주로 투입됨으로써 같은 무슬림끼리의 전투에서 사망하는 사례가 많이 발생했으며, 이러한 상황을 피하기 위해 군을 이탈하는 사람들도 다수 나타났다. 결국 1996년 최종평화협정의 정신은 몇 년 가지 못해 유명무실화 되었다.

(2) 2014 방사모로 기본협정: 분쟁의 종결인가, 또 다른 시작인가?

현 아키노(Benigno Aquino III) 정부와 MILF가 합의한 방사모로 기본협정(Framework Agreement on the Bangsamoro)은 지난 2012년 10월 아키노 대통령과 에브라힘(Murad Ebrahim) MILF 의장이 일본

에서 전격적인 회동을 갖고, 모로 분쟁의 종식과 평화정착을 위한 기본틀에 합의함으로써 급속히 추진되었다. 양측이 합의한 기본틀은 MILF측에서 그동안 지속적으로 주장해 왔던 이슬람 국가로의 분리 독립 요구를 포기하는 대신, 필리핀 정부가 민다나오 이슬람 지역에 실질적인 자치권을 인정하는 1국가 2체제(sub-state system)를 수용하는 내용이었다. 양측 협상단은 지속적인 논의를 거쳐 2014년 3월 27일 드디어 필리핀 대통령궁에서 말레이시아의 나집(Najib Razak) 수상이 증인으로 참석한 가운데 최종 합의안에 조인했다. 본 평화협정을 바탕으로 방사모로 지역에 독자적인 정치체제를 탄생시킬 방사모로 기본법(Bangsamoro Basic Law, 이하 BBL)이 필리핀 의회에 제출되어 비준과정이 진행 중에 있다.

본 평화협정이 중요한 의미를 가지는 것은 필리핀에서 처음으로 1국가 2체제를 기초로 하는 새로운 정치체제가 도입된다는 것이다. 기존의 ARMM 체제가 정치적으로나 경제적으로 중앙정치와 중앙정부에 지나치게 의존되어 있다는 점을 보완하여 모로의 자율성을 대폭 확대하는 방향으로 설계되었다. 즉 방사모로 정부는 단순히 기존의 지방자치 단체가 아닌 독자적 의회와 행정부 그리고 사법체계를 갖춘 보다 실질적인 자치정부를 의미한다. 물론 외교와 국방 그리고 통화와 같은 권한은 여전히 필리핀 정부의 권한으로 남게 되지만, 기타의 영역에서는 독립적인 지위를 보장받는 것이다. 따라서 방사모로 지역에서는 독자적 선거를 통해 의회가 소집되고, 그 의회에서 총리(Chief Minister)가 선출되며, 그 총리에 의해 행정부가 구성될 예정이다. 본 선거에는 방사모로 지역의 정당들만이 참여하여 경쟁할 수 있도록 함으로써 과거 중앙 정치세력의 관여를 차단했다. 또한 방사모로 지역에서 발생하는 각종 수익 및 세액에 대한 지분율을 높임으로써 재정 건전성을 높이려 했으며, 과거에는 중앙정부의 예

산지원이 미리 정해진 사업에 대한 집행의 의미였지만, BBL에서는 일정 기간 동안 방사모로 정부가 자율적으로 예산을 집행할 수 있도록 매년 명목을 정하지 않고 일정 액수를 지원하도록 함으로써 재정적 자율성을 강화했다.

이처럼 필리핀 중앙정부로부터 자율성을 확보한 방사모로 정부가 출범하면 필리핀 무슬림들에게는 그동안 기독교도가 절대다수를 차지하는 필리핀에서 문화적 소수자로서 종속적 정치환경에서 벗어나 스스로의 운명을 개척해 가는 정치를 펼칠 수 있게 된 것이다 (김동엽 2014, 150). 그러나 본 협정안은 아키노 정부와 MILF가 합의하여 도출해 낸 것으로서 이것이 실현되기 위해서는 반대세력을 설득하고 국민적 합의를 도출해 내는 과정이 남아 있다. 서론에서 언급한 바와 같이 BBL이 의회에서 논의되는 과정에 발생한 마마사파노 사건으로 인해 BBL 논의가 중단되었으며, 마마사파노 사건에 대한 의회 청문회 과정에서 일부 의원들이 협상 당사자인 MILF의 신뢰도에 대한 의구심을 표명하기도 했다.⁹⁾ 또한 일부 의원들은 BBL이 현행 헌법에 배치된다고 하면서 이의 폐기를 주장하기도 했으며,¹⁰⁾ 상원에서 BBL위원회 위원장을 맡고 있는 마르코스(Ferdinand "Bongbong" R. Marcos, Jr.)는 자신이 정부안을 대신할 새로운 법안을 제출하겠다고 선언하기도 했다. 이러한 일련의 청문회 과정을 거치면서 그동안 별 관심을 두지 않고 있던 필리핀 국민들은 충격적인 마마사파노 사건과 맞물려 BBL에 대해 긍정적인 인식보다 부정적인 인식을 강화하는 결과를 가져왔다. 2016년 5월 있을 예정인 대선과 총선을 앞둔 시

9) 까에타노(Alan Peter Cayetano) 상원의원은 마마사파노 청문회에서 MILF를 테러 단체로 규정하고, 평화협상의 상대로 인정할 수 없음을 거듭 주장했다.

10) 이러한 주장의 근거로는 1국가 2체제가 현행 헌법에서 허용하고 있지 않음을 주장하고 있다. 이러한 주장의 중심에는 산티에고(Miriam Defensor Santiago) 상원의원이 있다.

점에서 BBL의 의회 비준이 정치적 이슈로 부각되고 있으며, 임기를 1년도 남겨두지 않은 아키노 대통령의 추진력이 약화될 가능성도 있다.

이러한 배경 하에 2014년 방사모로기본협정은 1976년 트리폴리협정과 1996 최종평화협정과의 비교적 관점을 소수민족 분쟁의 평화적 해결을 위한 세 가지 요건, 즉 외부의 동조와 중재, 국민적 공감과 정치리더십, 그리고 미래지향적 개혁 프로그램의 측면에서 살펴보면 아래의 <표 1>과 같이 정리할 수 있다.

<표 1> 비교적 관점에서 본 모로 분쟁 해결을 위한 협정들

	1976 트리폴리협정	1996 최종평화협정	2014 방사모로기본협정
외부의 동조와 중재	매우 강함	약함	강함
국민적 공감과 정치리더십	약함	강함	약함
미래 지향적 개혁 프로그램	매우 약함	약함	매우 강함

우선 소수민족 분쟁의 평화적 해결을 위한 요건 중의 하나로 꼽을 수 있는 외부의 동조와 중립적 중재에 관해서 2014년 방사모로기본협정은 긍정적으로 평가할 수 있다. 표면적으로 본 평화협정에 대한 외부 중재자로서 말레이시아가 등장하고 있지만, 그 이면에는 다양한 국가들이 물적 혹은 인적 지원을 제공하고 있다. 특히 EU에서는 대표단을 파견하여 방사모로 과도정부(Bangsamoro Transition Authority)의 조직과 운영에 관한 후원을 아끼지 않고 있다. 또한 일본은 일본국제협력단(Japan International Cooperation Agency, JICA)을 통해 방사모로 지역 개발을 위한 대대적인 원조를 약속했다. 한편 UN을 포함한 미국, 캐나다, 호주 등은 평화협정의 이행을 위해 적극적으로 관여하고 지원하겠다는 약속을 하기도 했다. 이처럼 국제사

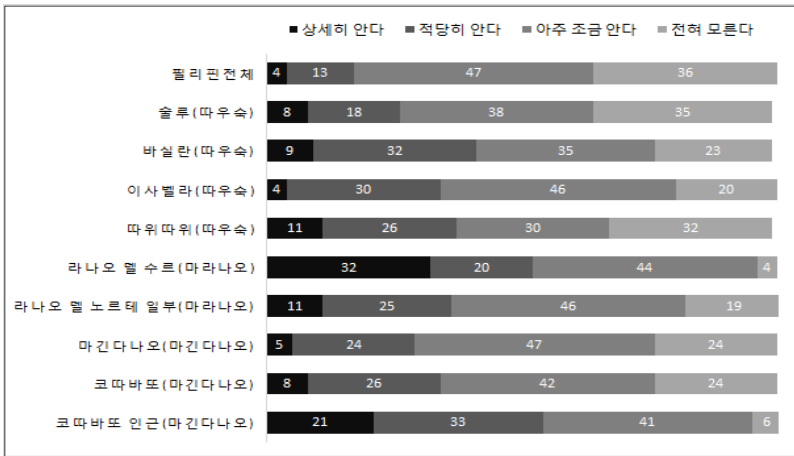
회가 본 평화협정에 적극적인 반응을 보이는 이유는 인도주의적 차원에서의 지원과 더불어 수십 년 간의 분쟁으로 인해 방치되었던 방사모로 지역에 평화가 정착되면 개발과 투자로 인한 많은 경제적 기회를 제공할 것으로 판단하기 때문이기도 하다.

외부의 동조와 중재 요건에 관해 비교해 보면, 2014 방사모로기본협정은 1976년 트리폴리 협정 당시의 압력을 동반한 중재만큼 강하지는 않았다. 그러나 일방적으로 모로 반군의 편에서 정부를 압박했던 1976년 OIC의 중재와는 달리 2014년 국제사회의 중재는 평화정착과 개발, 그리고 각종 지원의 형태를 띠고 있다는 점에서 보다 중립적이고 미래지향적이라고 볼 수 있다. 이러한 국제사회의 적극적인 간여는 1996년 최종평화협정 당시와는 규모와 성격 측면에서 큰 차이를 보인다.

소수민족 분쟁의 평화적 해결을 위한 국민적 공감대와 정치리더십 측면에서는 2014년 방사모로기본협정은 긍정적으로 평가하기 힘들다. 평화협상의 과정에서 소외되었다고 생각되는 사람들이나 평화협상의 결과가 자신들에게 부정적인 영향을 미칠 것이라고 생각하는 사람들은 평화협상의 추진을 방해하기 마련이다. 일부 MNLF 분파와 BIFF, 그리고 군소 무슬림 무장단체들은 본 평화협정 추진 과정에 참여하지 않고 있으며, 이들은 지속적으로 분쟁을 이어가고자 한다. 또한 기존의 ARMM체제에서 권력을 누리고 있던 전통적 엘리트들도 본 평화협정의 체결을 부정적인 시각에서 바라보고 있다. 이들은 MILF가 주도하는 이번 평화협정을 통해 필리핀 무슬림 지역의 정치지형이 변화될 것을 우려하여 이에 반대하고 있다. 또한 모로 분쟁에 대한 비무슬림 다수 국민들의 관심과 평화협정에 대한 합의를 이끌어 내려는 노력이 부족한 것으로 평가된다. <표 2>의 여론조사 결과에서도 볼 수 있듯이 필리핀 전체 국민들 중 약 4 퍼센트만이 최근 의

회에서 논의되고 있는 방사모로기본법을 상세히 알고 있으며, 약 13 퍼센트가 적당한 정도 알고 있음을 볼 수 있다. 본 여론조사가 마마 사파노 사건을 계기로 MILF와의 평화협상이 주요 뉴스로 다루어지기 시작한 이후에 이루어졌다는 점을 감안하면 평상시에 필리핀 국민들이 무슬림 문제에 대해 얼마나 무관심한지를 알 수 있는 결과이다.

〈표 2〉 방사모로기본법에 대한 인식도 조사, 2015년 2~3월



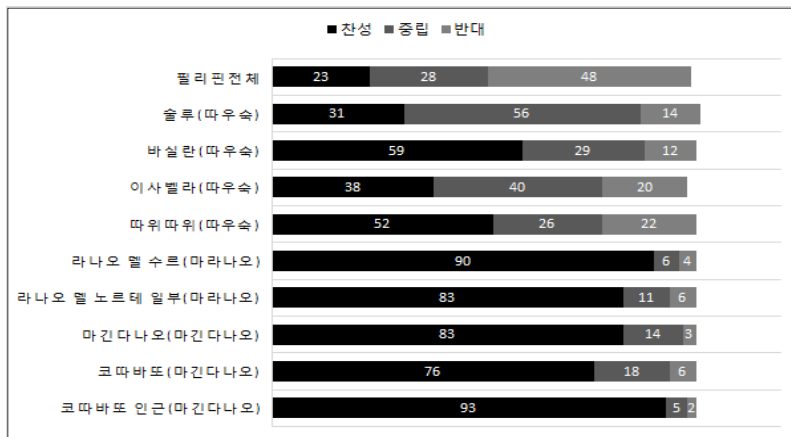
출처: Social Weather Station (2015).

주: 도표의 맨 위 필리핀 전체를 제외하고 나머지 지역은 모두 필리핀 내 무슬림 지역임.

그럼에도 불구하고 본 평화협정이 추진될 수 있었던 것은 오랜 분쟁에 지친 모로 반군과 모로 대중들이 본 평화협정을 적극 찬성하고 있으며, 분쟁해결을 위한 행정부의 강력한 의지가 반영된 것으로 볼 수 있다. <표 3>은 모로 대중들의 본 평화협정에 대한 기대를 극명하게 보여주는 여론조사 결과이다. 필리핀 전체 국민들의 약 23 퍼센트만이 방사모로기본법에 찬성하고 있지만, 무슬림 지역 주민들은 과반수이상이 이에 찬성하고 있음을 알 수 있다. 같은 무슬림 지역이면

서도 따우숙 종족의 거주지역에서 보다 낮은 선호도를 보여주는 것을 볼 수 있는데, 이는 따우숙 종족에 기반을 두고 있는 MNLF의 일부 분파가 본 평화협정에 비판적인 의견을 나타내고 있음이 반영된 것으로 볼 수 있다. 필자는 마라나오 지역과 마닐라에서 현지조사를 실시하였으며, 마라나오 지역 주민들이 느끼는 평화협상에 대한 간절함과 마닐라 시민들이 평화협상을 바라보는 관점의 차이를 발견할 수 있었다. 현 아키노 정부는 최근까지 높은 국민적 지지를 받고 있었으며, 그러한 국민적 지지를 바탕으로 평화협상을 순조롭게 이끌어 왔다. 그러나 최근 마마사파노 사건 이후 아키노 대통령에 대한 지지도가 급속히 하락했으며, 또한 불과 1년 남짓 남은 대통령의 임기는 협상의 추진력을 약화시키는 요인이 되고 있다.

〈표 3〉 방사로모 기본법(BBL)에 대한 선호도 조사, 2015년 2~3월



출처: Social Weather Station (2015).

주: 도표의 맨 위 필리핀 전체를 제외하고 나머지 지역은 모두 필리핀 내 무슬림 지역임.

국민적 공감과 정치리더십 요건에 관해 비교해 보면, 2014년 방사모로기본협정은 마르코스 독재정권 하에서 이루어진 1976년 트리폴

리협정과는 전혀 다른 모습이지만 유사한 평가를 내릴 수 있다. 1976년 협정은 계엄령 하에서 마르코스 독재정권이 여론의 지지나 의회의 동의와 같은 모든 민주적 절차를 무시하고 추진된 것이었다. 이는 단지 마르코스 정권이 외부의 압력을 일시적으로 모면하고자 한 것으로서 진정한 정치리더십이 발현된 것으로 보기 힘들다. 한편 1996년 최종평화협정은 라모스 대통령의 강력한 리더십과 추진력이 긍정적으로 평가될 수 있다. 물론 1996년 당시에도 반군조직인 MILF가 협상에 참여하지 않았지만, 대부분의 방사모로 대중들이 협상안에 동의했으며 비무슬림 국민들의 반대 여론도 조성되지 않았다. 무엇보다도 라모스 대통령은 효과적으로 의회를 장악하여 평화협정이 정치화 하는 것을 막음으로써 별다른 무리 없이 협정을 추진할 수 있었다.

마지막으로 소수민족 분쟁의 평화적이고 근본적인 해결을 위한 미래지향적 개혁 프로그램의 측면에선 2014 협정은 긍정적으로 평가할 수 있다. 특히 본 평화협정에는 1국가 2체제라고 하는 보다 강화된 자치권을 인정하고, 종족적으로 분열되어 있는 모로 사회를 의원 내각제라고 하는 합의제 민주주의 제도를 도입함으로써 새로운 정치적 실험을 시도하고 있다. 또한 과거에 구조적으로 중앙정부에 종속되어 있던 방사모로의 정치, 경제, 사회, 문화 각 영역에 자주적 결정권을 강화하는 방향으로 추진되고 있다. 이와 같은 정치적 자율권의 확보가 모든 문제의 해결로 이어진다고는 볼 수 없다. <표 4>에서도 볼 수 있듯이 모로 대중들은 필리핀 전체에 비교해서 월등히 낮은 수준의 인간개발 수준을 나타내고 있다 (Co 2013, 79). 이러한 상대적 빈곤감을 해소하기 위한 개혁 프로그램들이 성공을 거두지 못할 경우에는 또 다른 분쟁의 여지를 남길 수밖에 없다. 2014년 평화협정에는 방사모로 지역의 자율적 경제발전을 위한 다양한 방안을 제시하

고 있다. 특히 방사모로 지역의 자원개발 이익에 대한 지분율을 확대 하였으며, 해외로부터 유입되는 개발기금에 대한 자율적 유치와 집행을 가능하게 했다.

〈표 4〉 필리핀내 이슬람지역의 개발 격차

	인간개발지수		고등학교졸업률		일인당소득		기대수명	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006
필리핀 전체	0.695	0.716	49.4	55.3	2,260	2,707	67.7	70.6
수도권(Metro Manila)	0.774	0.792	74.3	81.1	4,750	5,101	69.9	71.8
이슬람지역(ARMM)	0.533	0.558	30.5	37.0	1,114	1,308	55.5	57.5

출처: Co (2013, 79).

미래지향적 개혁 프로그램 요건에 관해 비교해 보면, 2014년 방사모로기본협정은 1996년 최종평화협정보다 긍정적으로 평가할 수 있다. 1996년 협정에서도 경제, 사회 개발을 위한 각종 프로그램을 준비하였지만, 실제로 이를 집행하기 위한 독립적이고 효율적인 제도적 장치를 마련하지 못했다. 그 결과 막대한 예산이 소용되었음에도 불구하고 방사모로 지역의 개발보다는 인근 지역의 개발에 대부분 소용됨으로써 모로 대중의 소외감은 더욱 심화시켰다. 또한 중앙정부의 후원 하에 존재하는 ARMM 정부는 지역발전보다 정치적 후원에 더욱 치중함으로써 부패와 무능으로 막대한 재원을 낭비했다. 한편 1976년 트리폴리협정에서는 방사모로 지역의 발전을 위한 어떠한 구체적 프로그램도 제시하지 않았고, 단지 ‘차후에 논의한다’라는 문구는 이후 제대로 지켜지지 않음으로써 가장 부정적인 평가를 면할 수 없다.

이상과 같이 모로 분쟁 해결을 위한 과거의 협정들과 비교하여 2014년 방사모로기본협정이 긍정적인 측면을 많이 내포하고 있음을

볼 수 있다. 특히 외부의 동조와 중재, 그리고 미래 지향적 개혁프로그
램의 측면에서는 높은 평가를 내릴 수 있다. 그러나 아키노 정부는
높은 대중적 지지도를 유지하고 있었음에도 불구하고 모로 분쟁을
공론화하고, 비무슬림 대중들의 공감대를 얻는 데에 그다지 큰 노력
을 기울이지 않았다. 물론 집권 초기부터 물밑 협상을 통해 반군단체
와의 신뢰를 회복하고 기본협정에 조인하는 데까지는 성공했지만,
또 다른 정치 리더십이 요구되는 법제화 과정과 이의 실행이 임기 말
로 미루어짐으로써 추진력이 감소되고 있는 상황이다. 2014년 방사
모로기본협정은 1976년 트리폴리협정과 1996년 최종평화협정의 기
본정신을 전승하고 있으며, 헌법 불합치 판정을 받은 2008년 무슬림
전례 조상영역에 관한 합의의 전철을 밟지 않기 위한 노력의 결과로
볼 수 있다. 비록 본 평화협정이 아키노 행정부 하에서 온전히 추진
될 수 있을지는 아직 미지수이다. 그러나 본 평화협정의 의회 논의
과정에서 평화를 염원하고 지원하는 모로 대중뿐만 아니라 다수의
필리핀 시민사회들이 모로 분쟁에 대한 대중적 확산과 공감대를 이
끌어 내는데 일정부분 성공한 것으로 평가할 수 있다. 국제사회는 이
슬람 극단주의 확산을 방지하기 위해 지엽적인 종교분쟁의 평화적
해결에 강한 의지를 표현하고 있다. 이러한 의지는 분쟁의 일시적 해
결보다 근본적인 개혁 프로그램을 지원하는 보다 미래지향적인 방
향으로 추진되고 있다. 이러한 배경 하에서 필리핀의 모로 분쟁도 평
화를 지향하는 강력한 정치리더십이 이어진다면 평화적 해결의 미래가
밝다고 볼 수 있다.

IV. 맺음말

필리핀 모로 분쟁은 수백 년 간의 식민지 역사에서 유래하였고, 근대화 과정의 여파로 심화되었으며, 오늘날 소수의 지엽적인 문제로 구조화 되었다고 볼 수 있다. 이 분쟁의 해결은 결국 역사를 바로잡는 것이고, 근대화 과정이 남긴 상흔을 치유하는 것이며, 소수에 대한 다수의 배려를 촉구하는 방향으로 이어져야 할 것이다. 최근 추진되고 있는 방사모로 기본협정은 이제까지 실패로 끝난 평화협정들보다 이와 같은 기본 정신을 가장 잘 반영하고 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 본 협정의 실현과 이를 통한 분쟁종식의 전망을 밝게만 볼 수 없는 것은 오랜 기간 지속되고 구조화된 분쟁에 편승하여 이득을 취하는 세력이 강하게 존재하고, 이들의 강력한 저항이 있기 때문이다. 결국 이러한 저항을 극복하기 위해서는 다수 국민들의 지지를 바탕으로 한 강력한 정치적 지도력이 필요하다. 민주주의 체제 하에서 소수민족 분쟁의 평화적 해결은 다수자들이 단기적인 양보를 통해 소수자를 배려하고, 이를 통해 장기적으로 공동번영의 길을 모색할 수 있다는 신념을 공유하는 데서 시작된다. 집권 말기에 접어드는 현 아키노 정부는 이러한 국민적 공감대를 이끌어 내는데 어려움을 겪고 있으며, 본격화 되고 있는 차기 대권 경쟁에서 본 이슈가 어떻게 다루어 질 지도 변수로 작용할 것이다.

최근 국제사회는 극단적 이슬람 근본주의와 테러리즘으로 몸살을 앓고 있다. 일반적으로 테러는 다른 선택의 여지가 없을 때 극단의 상황에서 선택되는 것으로 알려져 있다. 이러한 상황을 만드는 가장 대표적인 경우가 소수민족에 대한 탄압이다. 특히 필리핀 무슬림의 경우처럼 종교적인 신념이 세속적인 차별과 결합되어 나타날 경우에는 타협의 여지는 적고 분쟁이 극단적으로 흐를 가능성이 크다. 필리

핀 무슬림이 중심이 된 아부사압(ASG)은 이미 국제테러조직으로 알려져 있고, 근래 MILF에서 이탈해 나간 방사모로자유투사(BIFF)도 극단적 무장단체의 성향을 보이고 있다. 아직 이들의 세력은 미미한 수준이지만, 다수의 모로 반군들이 평화적 해결에 대한 희망을 포기하게 되면 극단적 세력의 규모는 더욱 커질 수도 있다. 이러한 점에 대해 국제사회는 우려를 표명하고 있으며, 분쟁의 해결과 평화정착을 위한 각종 지원을 제공하고 있다. 이와 같은 외부세력의 관여 형태도 과거처럼 무장세력에 대한 인적·물적 지원이나 중앙정부에 대한 정치·외교적 압력에 그치지 않고, 분쟁지역 주민들의 빈곤과 낙후된 지역경제 발전과 같은 미래 지향적인 방향으로 추진되고 있다. 또한 그동안 모로 대중의 이익을 대변하여 중앙정부와 투쟁해왔던 반군조직이 무기를 내려놓고 민주주의 정치체제 하에서 민의를 대변하는 정당으로 거듭날 수 있도록 도우면서 평화협정의 추진과정을 주시하고 있다.

필리핀 무슬림, 특히 분쟁의 직접적인 영향을 받고 있는 민다나오 무슬림 지역의 주민들이 얼마나 평화를 갈망하고 있는지는 현지조사를 통해 발견할 수 있었다.¹¹⁾ 반면 분쟁지역에서 멀리 떨어져 있는 필리핀의 다수 국민들은 모로분쟁 자체에 그다지 큰 관심을 보이지 않는 것을 볼 수 있었다. 이러한 현실이 분쟁해결을 위한 평화협상이 단지 일부 반군단체와 정치적 목적을 가진 정부가 자신들의 이익을 극대화하기 위한 타협으로 간주되기도 한다. 이러한 현실은 오랜 기간 동안 분쟁의 직접적인 피해 당사자인 지역 주민들의 고통이 제대로 부각되지 않기 때문이기도 하다. 그 이유 중의 하나는 분쟁의 평

11) 현지조사 기간 중에도 마마사파노 사건을 계기로 아키노 행정부와 합의한 평화협정의 의회 비준이 불확실해 지자, 많은 무슬림 시민사회들이 평화를 촉구하는 집회를 개최하는 것을 목격할 수 있었다.

화적 해결에 관한 학술적 논의가 부족한 데에도 기인한다. 기존의 소수민족 분쟁에 관한 이론들이 분쟁의 발생 원인에만 집중되어 있고, 이의 평화적 해결에 관해서는 그다지 관심을 두지 않았다. 또한 관심의 초점을 분쟁요소를 제공하는 환경과 분쟁을 정치적으로 이용하고자 하는 정치적 야심가(political entrepreneur)에 두고 있다. 그러나 이러한 정치적 야심가들의 목적 충족이 곧 분쟁의 평화적 해결이 아니며, 분쟁지역에 장기적인 정치적 안정과 경제적 번영이 반영되지 않는 평화협정은 새로운 분쟁을 촉발함을 경험적으로 알 수 있다. 따라서 소수민족 분쟁에 관한 향후 학술적 논의에서는 분쟁의 직접적인 피해 당사자인 지역주민들의 입장에서 지속 가능한 평화의 조건에 대한 논의가 보다 깊이 다루어져야 할 것이다.

투 고 일: 2015년 07월 15일

심사완료일: 2015년 08월 04일

게재확정일: 2015년 08월 04일

참고자료

- 김동엽. 2013. “필리핀 무슬림 분리주의 운동의 발생과 전개: 이슬람 부흥 운동의 맥락에서.” 『동아연구』 32(2): 263-300.
- 김동엽. 2014. “필리핀 방사모로 이슬람 정당의 장래: 라나오 델 수르의 옴피 아당이 남긴 교훈을 중심으로.” 『동남아시아연구』 24(4): 149-196.
- Bakuludan, Samier M. 1996. “A Study on the Pattern of Political Leadership in kabuntalan, Maguindanao(1898-1993).” MA Thesis, Institute of Islamic Studies, University of the Philippines.

- Brown, David. 1988. "From Peripheral Communities to Ethnic Nations: Separatism in Southeast Asia." *Pacific Affairs* 61(1): 51-77.
- Calimba, Maulawi L. 1990. "Muslim Intellectuals' Contribution to Islamic Resurgence in the Philippines: A Historical Survey." MA Thesis, Institute of Islamic Studies, University of the Philippines.
- Co, Edna E. A. et al. 2013. *State of Local Democracy in the Autonomous Region in Muslim Mindanao* (SoLD ARMM). Quzon City: National college of Public Administration and Governance and the Philippine Center for Islam and Democracy.
- Finley, John P. 1915. "The Mohammedan Problem in the Philippines I." *The Journal of Race Development* 5(4): 353-363.
- Finley, John P. 1916. "The Mohammedan Problem in the Philippines II." *The Journal of Race Development* 7(1): 27-46.
- Gowing, Peter G. 1979. *Muslim Filipinos: Heritage and Horizon*. Quezon City: New Day Publishers.
- Gurr, Ted Robert. 1993. *Minorities at Risk, A Global View of Ethnopolitical Conflicts*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Jairi, Fainur G. Estino. 2007. "Misuari's Ideology: A Critical Inquiry on the Islamicity of MNLF Ethnic-Oriented Pagluwas-Lungsad (Struggle)." MA Thesis, Institute of Islamic Studies, University of the Philippines.
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Huntington, Samuel P. 1993. "Clash of Civilization?" *Foreign Affairs* 73(3): 22-49.
- Islam, Syed Serajul. 1998. "The Islamic Independence Movements in Patani of Thailand and Mindanao of the Philippines." *Asian Survey* 38(5): 441-456.
- Kamlan. 2003. "Ethnic and Religious Conflict in Southern Philippines: A

- Discourse on Self-Determination, Political Autonomy and Conflict Resolution.” In a lecture presented at the Islam and Human Rights Fellow Lecture, organized by the Islam and Human Rights Project, School of Law, Emory University, Atlanta, GA, November 04, 2003.
- Kuder, Edward M. 1945. “The Moros in the Philippines.” *The Far Eastern Quarterly* 4(2): 119-126.
- Larousse, William. 2001. *A Local Church Living for Dialogue: Muslim-Christian Relations in Mindanao-Sulu, Philippines, 1965-2000*. Roma: Editrice Pontificia Universita Gregoriana.
- Lapidus, Ira M. 1997. “Islamic Revival and Modernity: The Contemporary Movements and the Historical Paradigms.” *Journal of the Economic and Social History of the Orient* 40(4): 444-460.
- Lewis, Bernard. “The Roots of Muslim Rage.”
<http://www.theatlantic.com/doc/print/199009/muslim-rage?x=37&y=8>(검색일 2013.4.15).
- Majul, Cesar Adib. 1988. “The Moro Struggle in the Philippines.” *Third World Quarterly* (10)2: 897-922.
- Magdalena, Federico V. 1977. “Intergroup Conflict in the Southern Philippines: An Empirical Analysis.” *Journal of Peace Research* 14(4): 299-313.
- Mckenna, Thomas M. 1998. *Muslim Rulers and Rebels: everyday politics and armed separatism in the southern Philippines*. Berkeley, Los Angeles and London: University of California Press.
- Milligan, Jeffrey Ayala. 2003. “Teaching between the Cross and the Crescent Moon: Islamic Identity, Postcoloniality, and Public Education in the Southern Philippines.” *Comparative Education Review* 47(4): 468-492.

- Mustafa, Alfathi S. 2010. "Moro Movement Diplomacy: Its Past Triumph and Failure and Hopes for Tomorrow." MA Thesis, Institute of Islamic Studies, University of the Philippines.
- Noble, Lela Garner. 1976. "The Moro National Liberation Front in the Philippines." *Pacific Affairs* 49(3): 405-424.
- Social Weather Station. 2015. "First Quarter 2015 Social Weather Survey: Opinions on the Bangsamoro Basic Law favorable among those who know it, unfavorable among those who know nothing about it." <http://www.sws.org.ph/>(검색일: 2015.7.10).
- Tulib, Ismaeil Hassanin Ahmad. 1991. "The Muslim Filipino Scholars to Egypt: Their Impact On The Development of Muslim Communities In The Philippines." MA Thesis, Institute of Islamic Studies, University of the Philippines.
- Wadi, Julkipli M. 1993. "Islamic Diplomacy: A Case Study of The OIC and the Pacific Settlement of the Bangsamore Question(1972-1992)." MA Thesis, Institute of Islamic Studies, University of the Philippines.

[인터뷰]

본 인터뷰는 2015년 2월 8일부터 12일까지 필리핀 마닐라와 마라위시에서 실시하였다.

Abdul Rahman, Rohanifanh D. Student, Mindanao State University, Marawi City, Lanao Del Sur, Mindanao.

Abdurazab, Madali. Student, Mindanao State University, Marawi City, Lanao Del Sur, Mindanao.

Ali B. Panda. Dean, King Faisal Center for Islamic, Arabic and Asian Studies, Mindanao State University, Marawi City, Lanao Del Sur,

Mindanao.

Aliola, Masnor D. Student, Mindanao State University, Marawi City, Lanao Del Sur, Mindanao.

Atar, Abdul Hamidullah “Pogie” T. Sultan, Executive Officer, Reconciliatory Initiatives for Development Opportunities, Inc. (RIDO). Marawi City, Lanao Del Sur, Mindanao.

Bato, Ansary H. Arabic Teacher, Mindanao State University, Marawi City, Lanao Del Sur, Mindanao.

Bunsa, Sanisan S. Student, Mindanao State University, Marawi City, Lanao Del Sur, Mindanao.

Cayamodin, Jame. Professor, Institute of Islamic Studies, University of the Philippines, Diliman, Quezon City, Metro Manila.

Conista, Joel, Professor of Biology, Miriam Women’s University, Quezon City, Metro Manila.

Drieza A. Lininding. Founder, Free The Bangsa Moro Movement. Marawi City, Lanao Del Sur, Mindanao.

Gunting, Mohammad Khalid B. Graduate Student, President of Muslim Student Council, Institute of Islamic Studies, University of the Philippines, Quezon City, Metro Manila.

Hafsah, Ibrahim K. Student, Mindanao State University, Marawi City, Lanao Del Sur, Mindanao.

Jalilah, Amboloto M. Student, Mindanao State University, Marawi City, Lanao Del Sur, Mindanao.

Jihan, Macarambar Mohammad, Islamic Studies Deptment, Mindanao State University, Marawi City, Lanao Del Sur, Mindanao.

Nagamura, Abdul Majil. Student, Mindanao State University, Marawi City, Lanao Del Sur, Mindanao.

Otiz, Alay. Lawyer, Philippine Social Security System.

Paragacoga, Harua A. Professor of Sharia Law, King Faisal Center for Islamic, Arabic and Asian Studies, Mindanao State University, Marawi City, Lanao Del Sur, Mindanao.

Sabrin, Ibrahim C. Student, Mindanao State University, Marawi City, Lanao Del Sur, Mindanao.

Sarangani, Abdurasad. Arabic Teacher, Mindanao State University, Marawi City, Lanao Del Sur, Mindanao.

Sarip, Muslimen B. Arabic Teacher, Alim, Mindanao State University, Marawi City, Lanao Del Sur, Mindanao.

Saumay, Nawal K. Student, Mindanao State University, Marawi City, Lanao Del Sur, Mindanao.

Abstract

Muslim Minority within Philippine Society: Toward peaceful coexistence between Filipino and Moro

KIM, Dong Yeob

HK Assistant Professor, Institute for Southeast Asian Studies,
Busan University of Foreign Studies

It is difficult to find a compromise in an ethnic minority conflict, especially those involving in religious question. In general, ethnic minority conflict isolates the affected area, which caused to hamper social and economic development and to nest various criminal elements such as drug and trafficking. Such situation creates a negative image of the very ethnic minority among the majority populace, and continues by the people who takes advantage of the unstable situation. The existing theories on ethnic minority conflict did not place the human right issue of the ordinary people in the conflict zone so that the theories could not provide a genuine solution for the conflict. Complementing the existing theories, this paper presents three variables to accomplish the peaceful solution for ethnic minority conflict - existence of neutral third party mediators, strong political leadership based on the popular consensus, and the future oriented reform programs. As a result of examining the past and present efforts

to solve the Philippine Muslim minority conflict, the present Aquino government's 'Comprehensive Agreement on the Bangsamoro' have more positive aspects in a comparative perspective. However, due to the weakness in the political leadership which bringing up the popular consensus on the issue, the present peace agreement with the MILF could not assure the desired solution to the four decade long conflict.

Keywords: Ethnic Minority Conflict, Philippines, Mindanao Muslim, Bangsamoro Basic Law, Moro Islamic Liberation Front (MILF)