

방사모로 자치정부의 제도화 과정과 도전과제*

양 창 원**

요약

이 연구의 목적은 필리핀 남부 민다나오에 설치된 무슬림 자치정부의 형성과정을 역사적으로 설명하고, 향후 도전과제를 논하는 것이다. 민다나오 무슬림의 자치정부 형성과정은 곧 그들의 분리독립 운동 및 자치권 확보의 역사였다. 따라서 민다나오 무슬림 자치정부를 이해하기 위해서는 무슬림 자치권을 보장한 평화협정의 배경과 합의 내용에 대한 검토가 선행되어야 한다.

연구에서 핵심적으로 다뤄진 협정은 1976년 트리폴리협정, 1996년 최종평화협정, 2014년 방사모로 포괄적 평화협정이다. 세 평화협정은 민다나오 정치 안정화와 반군의 무장해제를 통한 지역 안보 확보에 목적을 두었다. 그리고 그 해결방안은 무슬림의 자치권 보장과 확대였다. 민다나오 무슬림 자치정부 구성은 정치 및 경제적 자결권 측면에서 진보를 일궈냈다. 하지만 평화협정문의 미완결성, 정부의 합의안 이행역량 부족, 이슬람 단체 간 권력 투쟁, 그리고 이슬람 종족 간 불평등 발생 등으로 인해서 ‘자치정부’라는 정치 및 사회적 실험은 실패로 돌아갔다.

한편, 민다나오는 자치권이 더욱 강화된 자치정부를 형성하기로 함으로써 변화의 전기를 맞았다. 새로운 무슬림 자치정부는 의회제를 기반으로 하고, 행정, 입법, 사법적 측면에서 더욱 넓은 자치 권한과 권역을 갖게 했

* 이 연구는 저자의 2016년 석사학위논문을 대폭 수정 및 보완한 것입니다. 본 논문에 귀중한 조언을 해주신 익명의 심사위원님들께 깊은 감사를 드립니다.

** 하와이주립대학교 정치학과 박사과정, changwon@hawaii.edu

다. 중앙정부는 자치정부의 권한 형성을 위한 제도적 준비를 이뤄냈고, 권력 승계를 위한 전환위원회와 임시정부를 출범시키는 등 실제적인 정치적 변화가 민다나오에 나타나고 있다.

하지만 이러한 정치적 혼풍에도 불구하고, 민다나오는 과거 자치정부에 대한 경험과 반군 활동의 지속 등을 이유로 과연 그것이 성공할 수 있을지에 대한 우려가 있는 것도 사실이다. 따라서 연구에서는 새롭게 형성된 무슬림 자치정부가 성공하기 위해서 필수적으로 검토되어야 하는 현재 상황과 향후 과제를 검토한다.

주제어: 방사모로 자치정부, 모로민족해방전선, 모로이슬람해방전선, 민다나오, 필리핀 무슬림 평화협정

I. 서론

민다나오는 최근 몇 년간 필리핀에서 가장 극적인 정치적 변화를 경험한 지역이라 해도 과언이 아니다. 그 이유는 팬데믹과 그로 인한 경제적 낙후 그리고 테러 등 사회 및 안보적 이슈도 그러했지만, 무엇보다도 방사모로 자치정부(the Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao, BARMM)가 ‘임시’의 이름을 달고 첫발을 내디뎠기 때문이다. 이로써 민다나오 무슬림 사회는 1970년대부터 지리멸렬하게 지속된 반군의 무력시위와 그로 인해 파생된 정치, 사회, 그리고 경제적 불안정을 해소할 전기를 마련했다.

하지만 기존 무슬림 자치정부(Autonomous region in Muslim Mindanao, ARMM)가 ‘실패’라고 인식되고 있는 상황에서 BARMM에 대한 기대와 우려가 공존하는 것이 사실이다. 민다나오에 ‘자치정부’ 구성이 처음이 아니기 때문에 BARMM에 대한 부정적 인식도 존재하고, 민다나오 무슬림이라고 해서 무조건 BARMM을 찬성하는 것도 아니다.

그러나 ARMM에 대한 실패라는 오명과 BARMM을 향한 불편한 우려에도 불구하고, 무슬림 자치정부는 존재 자체만으로도 민다나오 무슬림은 물론 현대 필리핀 정치사에서 중요한 분수령이 된 사건임이 틀림없다. 필리핀 중앙정부는 민다나오 무슬림 반군과 1976년과 1996년 그리고 2014년에 평화협정을 맺었고, 그 결과물이 바로 ‘자치정부’였다. 중앙정부는 적어도 평화협정을 통해서 자치정부의 지속이라는 분쟁 해결에 대한 방법론적 축적을 만들어냈고, 그 제도를 통해서 무슬림 반군을 공식적인 정치적 공간으로 끌어들이는 데 성공했다.

자치정부라는 용어에서도 예상할 수 있듯이 민다나오 무슬림은 ARMM을 통해 정치적 자율성을 갖게 됐으며, 자신들에 대한 사회문화적 억압과 경제적 불평등 문제를 스스로 해결할 수 있는 권한을 공식적으로 부여받게 됐다. 즉, 평화협정의 지속과 그 결과인 ARMM의 태동 그리고 BARMM으로의 전환은 민다나오 무슬림이 지금까지 경험하지 못한 사회적 진일보 과정이며, 동시에 중앙정부에는 민다나오 분쟁을 해결하기 위한 유의미한 정치적 주춧돌을 놓은 것으로 평가할 수 있다.

물론 ARMM 출범 자체가 민다나오 무슬림의 사회적 불평등이 해결됐음을 뜻하는 것은 아니다. 그리고 그것이 국가의 사회질서 유지력 회복을 뜻하는 것은 더욱 아니었다. 정치적 형태로서 ARMM은 민다나오 무슬림의 정치적 자율성을 확보한 듯했지만, 내용상으로는 반군의 무장해제에 관한 문제, 경제적 낙후, 반군 간 권력 암투 등이 반복되면서 민다나오의 사회안정과 발전은 요원하기만 할 뿐이었다. 특히 ARMM 형성 이후에도 민다나오에서는 중앙정부와 반군의 대결(inter-conflict)뿐만이 아니라 반군 간 대결(intra-conflict)도 빈번하게 발생했다. 결국 ARMM은 온전한 의미의 사회적 안정과 변화를 위한 동력으로는 작동하지 못했다(Ferrer 2012, 2098).

ARMM에 대한 기대와 예상은 중앙정부와 민다나오 무슬림 모두에

게 좌절과 실패로 점철되고 말았지만, 평화를 정착시키기 위한 양측의 노력은 계속됐다. 민다나오에 ARMM을 대체할 새로운 무슬림 자치정부 도입이 발표된 것이다. 베니그노 아키노 대통령(Benigno Aquino III)은 2010년 취임 직후부터 민다나오 문제에 꾸준히 관심을 표명하며, 실천적 방안을 모색했다. 그 결과 아키노 대통령은 ARMM을 실패한 실험이라고 규정하고, 이를 대체할 새로운 무슬림 자치정부 구성을 공표했다(Official Gazette 2012/10/07). 그리고 그 결과로 2012년 방사모로 기본협정(Framework Agreement on the Bangsamoro, FAB)과 2014년 방사모로 포괄협정(Comprehensive Agreement on the Bangsamoro, CAB)을 맺었다.

FAB와 CAB는 ARMM을 대신할 새로운 행정적 제도를 도입과 관련한 입법 지원활동을 골자로 했다. 신설 자치정부는 민다나오 무슬림의 정체성과 종족적 특성을 존중하기 위해서 ‘방사모로 무슬림 자치정부’라고 명명됐다.¹⁾ 그리고 방사모로 기본법(the Bangsamoro Basic Law, BBL)이 국회에 제출되면서 BARMM은 구체화 되었다.

한편, BBL은 위헌적 요소로 인해 아키노 행정부에서 국회 비준을 받는 데에 실패했지만, 후임 정부인 두테르테(Rodrigo ROA Duterte) 행정부에서 ‘수정 방사모로 조직법’(the Organic Law for the Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao, OLBARMM 통칭 the Bangsamoro Organic Law, BOL)이라는 이름으로 국회의 비준을 받는 데에 성공했다. BOL을 통해서 방사모로 전환위원회(the Bangsamoro Transition Authority, BTA)와 임시정부(the Interim Government)가 설치됐고, 두 기관은 약 3년 동안의 출범 준비 기간을 거쳐 ARMM에서 권력을 최종 이양받기로 했다. 그리고 2022년에는 지방선거를 통해서

1) 방사모로(Bangsamoro)는 말레이어로 사람(people) 혹은 민족(Nation)을 뜻하는 방사(Bangsa)와 스페인어로 기독교인에게 쫓겨난 무슬림을 뜻하는 모로(Moro)를 조합해 만든 용어다(Lavina 2013, 12).

공식적으로 BARMM 의회를 구성함으로써 새로운 자치정부의 구성을 마치기로 했다. BARMM 출범 예비단계로서 임시정부의 구성과정은 순조롭게 진행됐고, 민다나오 거주민을 대상으로 2019년 1월과 2월에 주민투표가 시행되면서 BARMM의 행정구역도 확정됐다. 마지막으로 BTA와 임시정부가 ARMM으로부터 입법, 행정, 재권권 등의 권한을 이양받기 시작하면서 임시 BARMM의 첫출발을 알렸다(Fernandez 2019/06/19).

그러나 현재 BTA와 임시정부의 진행 상황을 살펴보면 BARMM의 대내외적 위기가 곳곳에서 발생하면서 상황이 그리 녹록지 않다. BARMM의 내부적 문제는 각종 제도 정비와 정치 지도력에서 발생했다. BTA는 BARMM 구성을 위해 2022년 5월 치러질 예정이었던 지방 선거를 제도적 준비 미비를 이유로 2025년으로 연기했다. 이에 따라 임시정부에서 주요 직책을 차지하고 있던 모로이슬람해방전선(Moro Islamic Liberation Front, MILF)의 정치적 지도력에 대한 의구심이 등장했다. 그리고 정당정치가 저발전 된 필리핀 정치문화에서 의회제를 표방하는 BARMM이 과연 성공할 수 있을지에 대한 회의적인 반응도 존재한다. 특히나 대외적으로 여전히 지속되는 반군의 무장 활동과 모로민족해방전선(Moro National Liberation Front, MNLF)과 MILF를 비롯한 기타 반군의 무장해제에 관한 논란은 BARMM의 앞날을 어둡게 하고 있다. 최근 들어서는 팬데믹 이후 민다나오의 낙후된 경제와 보건부문의 후진성 등이 지역민의 삶을 전혀 개선하지 못하면서 BARMM은 공식적인 출범 전부터 위기에 봉착해있는 것이 사실이다.

이러한 배경 속에서 BARMM이 실패한 사회적 실험이라는 ARMM의 전철을 밟지 않기 위해서는 어떠한 접근이 필요할까? 이 연구는 위와 같은 질문에 답하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 첫 번째로 ARMM 구성과 해체에 이르는 과정에 대한 면밀한 조사가 필수적이다.

주지하듯이 무슬림 자치정부는 필리핀 중앙정부와 무슬림 반군 간에 반복적이고, 지속적인 평화협정의 축적물이다. 따라서 평화협정의 과정과 결과에 대한 검토는 곧 무슬림 자치정부의 역사를 되짚어보는 것과 같다. 연구에서는 세 차례 진행된 개별 평화협정의 과정과 결과를 역사적으로 훑어본다. 개별 평화협정 과정을 상세히 살펴보는 것은 BARMM이 탄생하기까지의 위기가 무엇이었는지를 파악할 수 있게 하며, 동시에 협정에서 나타난 문제점을 알 수 있게 한다.

두 번째로는 BARMM이 현재 당면한 위기를 보다 체계적으로 점검하고, 심도 있는 분석이 필요하다. 위기에 대한 정확한 진단 없이는 문제해결과 발전 등을 논할 수 없다. 따라서 글의 후반부에서는 BARMM의 특징과 현황을 살펴봄으로써 BARMM의 성공적인 향해를 위해서 필수적으로 해결되어야 하는 사회적 과제를 제시한다.

II. 이론적 논의: 민다나오 무슬림 분리주의 운동과 갈등 해결 기제로서의 민주주의 제도화

1. 민다나오 무슬림 분리주의 운동

분리주의에 관한 연구는 학계에서 다양한 관점에서 주목받아왔다. 특히 필리핀 민다나오 무슬림과 그들의 분리주의 운동에 관한 연구에서는 그것의 발생 원인을 추적하거나, 그것의 해결방안이 제대로 진행되지 않는 요인을 찾는 것이 고전적인 접근방법이었다. 이러한 연구들은 사건의 발생과 진행 등에 관한 전반적인 배경을 설명하고, 그 배경을 역사적 유물(식민지 경험 또는 평화협상 내용)과 연결함으로써 과거와 현재를 보다 유기적으로 연결하고 있다.

민다나오 무슬림 분리주의 운동의 원인에 관한 연구들은 필리핀의

스페인과 미국으로 이어지는 식민경험과 근대 국민국가로 전환하는 과정에서 민다나오 무슬림에게 가해졌던 차별을 분리주의 운동과 이어진 자치권 확보 운동의 주요 원인으로 파악한다. 특히 역사적 관점에서 무슬림에 대한 문화적인 배척과 경제적 착취를 주요 요인으로 제시했다. 또한 민다나오에 대한 정부의 억압정책은 무슬림을 사회적으로 주변화(marginalization)시켰을 뿐만 아니라, 민다나오를 경제적 착취의 공간으로 만들면서 분리주의를 초래했다고 주장한다(Abubakar 1992; Gowing 1979; Özerdem and Podder 2012; Tuminez 2008).

그리고 무슬림 평화협정에 관한 연구들은 민다나오 정치환경 변화와 한계를 설명했다. 이러한 연구 경향은 평화협정 자체와 협정 이후 나타난 사회적 갈등에 주목한다. 특히 이들은 평화협정의 결과로 출범한 자치정부가 민주주의 제도의 도입과 함께 반군을 공식적인 제도권으로 흡수했다는 측면에서 긍정적으로 평가한다. 하지만 협정 이후 발생한 반군 간의 정치적 권력 다툼, 반군의 정치 지도력 부재, 그리고 경제 발전을 위한 정책 개발 실패 등을 지적하면서, 평화협정의 한계를 설명했다. 즉, 권력의 중심에 선 반군이 사회통합과 안정을 위한 정책 개발에 실패하고, 이로 인한 지도력 상실은 반군의 정치력에 대한 문제점을 드러냈다. 이는 단순한 협상의 성공을 넘어 무슬림과 비무슬림이 공존할 수 있는 정책과 사회적 합의가 선행되어야 함을 강조한다(Bertrand 2000; Magdalena 1997).

한편, 민다나오 무슬림 분리주의 운동은 갈등의 해결책으로써 평화협정과 자치정부의 구성이라는 방법론적 축적을 이뤄냈다고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 자치정부를 실질적으로 이끌 정치적 공동체 즉, 무슬림 사회와 무슬림 정당 등에 관한 제도적 접근이 필요해졌다. 이러한 배경에서 무슬림 종족 간 ‘권력의 공유’라는 개념의 등장은 기존 정부와 반군이라는 이분법적 접근법에서 벗어나, 민다나오 무슬림에게

필요한 정치적 제도와 무슬림 내부 사회의 다양성을 고려하면서 의미 있는 이론적 진전을 이뤄냈다.

2011년부터 MILF와 진행된 평화협정에서 정부 측 대표를 맡은 코로넬-퍼러는 어떠한 제도가 민다나오 무슬림에게 좋은 모델인가를 자문하면서, 민다나오 무슬림 사회는 여러 종족으로 구성되어있는 특성이 있으므로 소수가 정치권력을 독점하면, 오히려 민주주의 제도의 왜곡이 드러날 수 있음을 지적했다. 즉, 자치정부 내에서 선거라는 민주적 제도를 시행하더라도, 무슬림 사회의 내부적 권력 공유 없이는 다수 종족의 정치적 횡포가 출현할 수밖에 없으며, 갈등의 양상이 중앙정부 대 무슬림 반군(inter-conflict)에서 무슬림 내부 갈등(intra-conflict)으로 이어진다는 것이다. 이를 배경으로 무슬림 사회의 여러 공동체가 참여할 수 있는 정치적 환경의 조성이 필요하다고 주장했다(Ferrer 2012).

이와 더불어 국내의 민다나오 이슬람 정당의 특성과 한계에 관한 연구도 주목할 만하다. 평화협정의 결과로 출현한 자치정부에서 이슬람 정당의 역할이 핵심이라고 주장하면서, 반군이 무장투쟁에서 현실정치로 뛰어든 만큼 반군의 정당으로의 전환과 지방의 전통적 엘리트에 의존한 정치환경 극복이 필수라고 지적했다(김동업 2014).

이러한 연구 관점은 자치정부 형성 이후에 무슬림 공동체에서 발생한 새로운 차원의 권력 갈등과 정치적 불안 요소가 재생산되는 사회구조를 설명함으로써 민다나오 무슬림의 분리주의 운동이 자치권 확보만으로는 해결될 수 없음을 보여주고 있다. 무엇보다도 정치제도에 기반한 연구들은 자치정부 구성 이후 출현하는 정치 및 사회적 문제점을 실증적으로 제시하고, 민다나오 무슬림 정치에서 추구해야 할 핵심적 가치를 제공한다는 측면에서 일정한 합의가 있다.

하지만 연구의 대부분이 과거 사례를 예로 들고 있다는 점은 새롭게 출범한 자치정부의 진행 상황, 변화한 정치환경 그리고 당면한 실제적인 어려움을 파악하기에는 한계로 지적될 수 있다. 따라서 의회제 자치

정부의 출범으로 다소 급격하게 변화한 민다나오의 정치적 환경을 이해하기 위해서는 현재 BARMM이 당면한 현황을 살펴볼 필요성이 있다. 게다가 자치정부 구성이 처음이 아니라는 것과 지역의 평화를 정착시키기 위한 여러 노력에도 불구하고 오랫동안 분쟁 상황이 지속되고 있다는 점은 민다나오 무슬림 분쟁 연구의 전체적인 재조망이 필요함을 뜻한다.

2. 갈등 해결 기제로서의 민주주의 제도화

이러한 맥락에서 갈등 해결의 기제로서 민주주의 제도화를 주목할 만하다. 무슬림 자치정부는 중앙정부와 무슬림 반군의 갈등을 해결할 목적을 가지고 도입된 제도다. 자치정부 구성은 민다나오 무슬림의 문제를 스스로 결정하고 해결한다는 측면에서 민주주의이며, 동시에 선거를 통한 의회제를 채택했기 때문에 민주주의 제도라고 할 수 있다. 특히 대중의 지지에서 정치적 정당성을 확보한다는 점에서 민주주의 원리를 기반으로 한다고 할 수 있다. 자치정부의 권한과 실제 운영에 대한 평가는 뒤로 차치하더라도, 적어도 자치정부를 구성함으로써 갈등의 해결 방식이 민주주의 제도화에 의한 것임을 알 수 있다.

한편, 민다나오의 정치환경도 필리핀의 정치환경과 크게 다르지 않아서, 정당정치 등의 수준이 낮은 편이다. 특히 민다나오에 만연해있는 가문정치와 일부 엘리트에 의한 정치 자원 독점은 새로운 정치세력의 등장을 어렵게 하는 것이 사실이다(Verbrugge and Adam 2016, 252). 또한 시민사회 발전 정도 역시 질적으로 취약하므로 종족적으로 분열되어있는 민다나오 사회의 정치 및 사회적 쟁점을 해결하기 위해서 민주주의 제도화의 역할은 더욱 중요하게 보인다(Caucus of Development NGO Networks 2011, 39).

민다나오에 민주주의 제도를 도입한 것은 분쟁 해결 측면에서 유의

미하다. 민주주의 제도는 갈등 단계에서 억압과 폭력을 제외하고, 대화와 협상이라는 정치적 정당성을 가진 수단으로 해결책을 찾는다(Kinsella and Rousseau 2009, 478). 일찍이 베버는 정치적 정당성을 과거로부터 형성된 권위, 정치 지도자의 타고난 자질, 그리고 합법성으로부터 비롯된다고 봤다(베버 2019). 그중 대중이 권력을 구성하고, 정치적 민주화가 일반화된 현대 사회에서는 선거를 통해 형성된 권력을 정치적 정당성의 원천으로 보는 것이 합리적일 것이다. 그리고 정치적 정당성은 얼마나 안정적인 민주주의 제도화를 이루었는가와 관련이 있다. 이러한 민주주의 제도화는 사회적 갈등의 해결 방식을 폭력과 억압이 아니라 정치적 무대에서 대화와 정책적 경쟁에서 해결의 방안을 찾는다. 결국 대중에게서 나온 정치적 정당성은 정부에 대한 신뢰도를 높이고, 정치과정에 참여하는 정당은 상호 정책적 경쟁을 통해 갈등이 아닌 평화 구축의 단계로 진입할 수 있음을 예상할 수 있다.

물론 민주주의 제도화 정도는 어느 한 요인에 의해서 결정되지 않는다. 그것은 시민사회의 발전 수준과 정당정치 발전 그리고 시민의 정치 참여에 대한 자유도 등 여러 복합적인 사회 요소가 상호 작용을 통해 진행된다. 특히 다종족과 종교 그리고 문화적 충돌에서 비롯된 분쟁이 지속되고 있는 사회에서는 사회적 합의 및 갈등 해결을 위한 제도화가 이뤄지지 않으면 갈등의 재발 우려가 있으며, 또 이를 제어하기 위해서는 신뢰할 수 있는 정부가 필요하다(Murshed 2011, 56). 이러한 신뢰 있는 정부는 선거라는 민주주의 제도를 통해서 형성되며, 정치과정 중에서 정당의 역할은 강조될 수밖에 없다. 결국 정당은 민주주의 제도화에 결정적 역할을 한다고 볼 수 있다(박봉규 2011).

이러한 배경에서 민주주의 제도는 민다나오 갈등 해결의 중요한 틀을 제공한다. 물론 자치정부라는 정치제도의 탄생이나 정당의 존재만으로 갈등이 해결되지 않는다. 하지만 민다나오와 같이 분쟁 원인이 어느 한 지점으로 수렴하는 것이 아니라 정치, 경제, 사회, 문화 등 거의

사회 전반적인 문제가 복합적으로 결합해서 발생한 지역이거나, 민다나오처럼 의회 중심의 자치정부가 구성된 상황에서는 정당이 정부의 신뢰 회복과 평화 정착에 큰 영향을 줄 가능성이 크다. 따라서 다종족으로 구성된 민다나오 사회에서 종족 중심의 정당 출연과 다당제 출연은 불가피할 것으로 예측된다. 아직 이것이 형식적인 다당제가 될 것인지, 아니면 정치적 다원화로 발전할 것인지에 대한 예측은 불가능하며, 무의미할지도 모른다. 그러나 의회제 채택과 다양한 사회 구성원이 자치정부에 참여하는 것은 분쟁 해결의 획기적인 진일보라고 평가할 수 있다.

또한 민다나오의 분쟁 해결 방식은 역내의 다른 지역 사례에도 유의미한 시사점을 제공한다. 먼저 민다나오의 사례는 의회제라는 제도적 해결방안을 따르고 있다. 이는 종족에 따른 정치적 배타성(exclusion)을 감소시키고, 재정적 자립도를 향상함으로써 실질적인 의사결정의 자율성을 높였다. 게다가 여성을 비롯한 사회적 약자가 정치과정에 참여할 여지를 열어둠으로써 갈등 해결의 주체를 다양화시켰다. 사회통합을 이루기 위한 수단으로 비례대표제를 채택한 것은 종족 인구수에 따른 정치권력 독점을 견제하고, 동시에 소수의견이 공식적인 제도권에서 논의되도록 함으로써 종족 및 사회적 균열을 예방하고 있다.

그동안의 여러 정치, 사회적 실험이 민다나오에서 제대로 효과를 발휘하지 못한 상황에서 BARMM의 역할과 작동은 분쟁 해결에 중요한 정치적 분기점이 될 것이다. ARMM에서 BARMM으로 이어지는 정치적 변화는 단순한 제도의 변화를 뜻하는 것이 아니라, 오히려 민다나오의 전반적인 정치환경 변화를 주문한다. 따라서 자치정부의 구성은 민주주의 제도의 안정화와 질적 향상과 결부되어 민다나오에 실질적 의미의 평화 정착과 직결된 것이라 할 수 있다. 이러한 맥락에서 BARMM의 출범을 역사적으로 되짚어보고, 또 그것이 직면한 여러 문제점을 살펴보는 것은 민다나오 분쟁 연구 주제의 다변화를 위해서도

필수적이다. 따라서 이 연구에서는 무슬림 자치정부에 대한 역사적인 검토와 함께 BARMM의 제도적 특징을 살펴봄으로써 그것이 처해있는 당면과제를 시의성 있게 파악해보고자 한다.

Ⅲ. 평화협정과 무슬림 자치권 확보

필리핀 중앙정부와 무슬림 반군 사이의 평화협정은 무슬림 자치 정부가 제도적으로 형성될 수 있게 했다. 따라서 과거의 ARMM과 현재의 BARMM 제도화 과정을 이해하기 위해서는 민다나오 평화협정에 대한 검토가 필요하다. 이 장에서 검토할 협정은 1976년 트리폴리협정(Tripoli Agreement), 1996년 최종평화협정(Final Peace Agreement) 그리고 BARMM의 추진 근거가 된 2014년 방사모로 포괄적 평화협정(Comprehensive Agreement on the Bangsamoro)이다. 세 번의 평화협정을 통해서 무슬림 반군의 투쟁 목적이 ‘독립’에서 ‘자치’로 그 무게의 추가 변경된 것으로 보이며, 투쟁 방식 역시 ‘물리적 폭력’에서 ‘정치적 협상’으로 무슬림 분리독립 운동의 큰 흐름이 변화한 것을 미루어 짐작할 수 있다.

세 번의 평화협정은 민다나오에 무슬림 자치 지역을 설정한다는 공통점이 있다. 이는 민다나오 무슬림 반군이 독립국 건설 대신에 자치권 획득에 합의했음을 뜻한다. 물론 평화협정이 실패에 실패를 거듭한 것을 부인할 수 없다. 그러나 여러 번의 평화협정이 진행될수록 합의안 내용이 축적됨으로써 느리지만 확실한 변화의 순간을 민다나오에 만들어낸 것 역시 부정할 수 없는 사실이다. 이 장에서는 세 차례의 평화협정 과정과 합의안을 살펴봄으로써 개별 합의문 이행 실패 원인을 추적하고, 평화협정의 축적된 결과로써 자치정부의 의미를 확인한다.

1. 평화협정

1) 1976년 트리폴리협정

1976년 트리폴리협정은 필리핀 무슬림 분리독립 운동에 있어서 의미 있는 전환점을 만들었다. 무슬림 반군의 분리주의 운동이 물리적 투쟁에서 정치적 접근으로 선회했기 때문이다. 트리폴리협정의 진행 배경에는 분리주의 운동의 주류를 이루었던 MNLF와 필리핀 중앙정부 상호 간의 정치적 목적이 있었다. 당시 마르코스(Ferdinand Marcos)는 국내 정치의 안정을 위해 계엄령을 선포했었고, 이에 따라 국내외적으로 정치적 부담감이 증가하던 시기였다. 또한 MNLF의 무장 활동과 이로 말미암은 막대한 군사비 지출도 마르코스에게는 골칫거리였다(정영국 2003, 148). 무엇보다도 대외적으로 필리핀 인접 이슬람 국가인 말레이시아와 인도네시아 그리고 이슬람 협력기구(Organization of Islamic Cooperation, OIC)가 필리핀 무슬림 문제에 관심을 두게 되면서 마르코스는 이들과 외교적 마찰과 압력까지 받고 있었다(유왕중 1999, 36).

주목할 만한 점은 트리폴리협정에서 OIC의 역할이다. OIC는 1973년 민다나오에 대표단을 파견함으로써 필리핀 무슬림 문제에 적극적으로 개입했다. 이듬해에는 사우디아라비아 외무장관이 마닐라를 방문하여 민다나오 문제에 관심을 표했으며, 수하르토(Soeharto) 인도네시아 대통령은 마르코스 대통령과 민다나오 분쟁을 직접 논의하기도 했다. 민다나오 무슬림에 대한 국외 이슬람 지도자들의 관심은 MNLF와 중앙정부 간의 평화협상을 진행하는 데에 결정적 역할을 했다(Lingga 2007, 3).

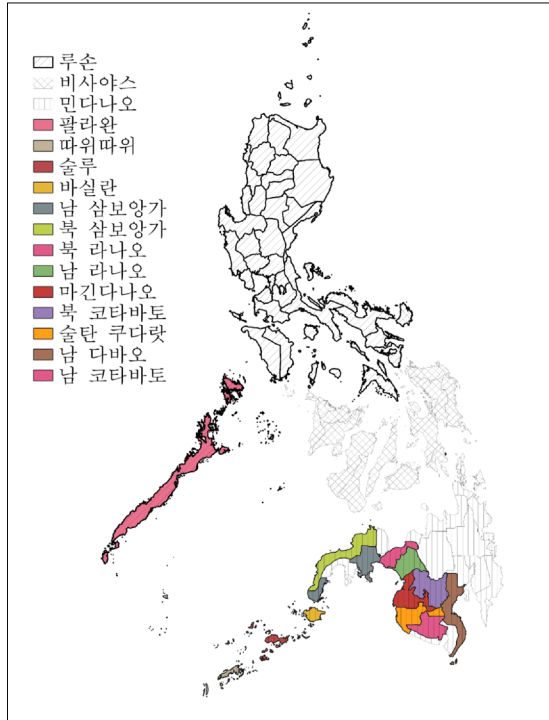
MNLF는 민다나오에 ARMM이 설치된다면 그들의 정치적 권력을 유지할 수 있다고 예상했고, 이를 위해서는 민다나오 무슬림의 지지가 절실했다. 이러한 상황에서 MNLF가 대정부 평화협상의 당사자로 참여한다면, MNLF는 국내외 무슬림으로부터 정치적 대표성을 인정받

을 수 있으리라 판단했다. 따라서 MNLF가 평화협상에 참여하는 것은 자신들의 필리핀 무슬림 대표성을 공고화하고, 동시에 정치적 정당성을 확보할 기회였다(김동엽 2003, 278). 이외에도 MNLF는 민다나오의 안보적 무질서 상황을 종식하고, 사회적 안정을 추구해야 하는 실용적인 목적도 있었다.

트리폴리협정의 가장 큰 의의는 민다나오 무슬림이 상당한 크기의 ARMM을 갖게 되고, 그 안에서 행정적 자치권을 확보했다는 점이다. 사실 ARMM에서 가장 큰 쟁점은 MNLF가 얼마나 큰 자치 지역을 확보하는가였는데, 그 이유는 자치 지역 확대가 곧 MNLF의 정치적 권한은 물론 경제적 이익도 연결되어 있었기 때문이다. 이러한 맥락에서 MNLF에게 트리폴리협정은 어느 정도 성과가 있는 결과물이었다. 민다나오의 13개 주(Province)와 9개 도시 그리고 하위 바랑가이에 대한 자치권을 갖는다는 것을 협정문에 담아냈기 때문이다(Tripoli Agreement 1976, 3).

아래의 <그림 1>은 트리폴리협정에서 정해진 ARMM 지역을 시각화한 자료다. 색으로 표현된 부분이 트리폴리협정에서 결정된 ARMM의 구역이다. 그림에서 알 수 있듯이, ARMM은 민다나오의 상당 부분과 필리핀 북부 루손의 팔라완까지도 포함하고 있다. 이는 필리핀 전체 영토의 1/3가량 되는 넓은 지역이며, MNLF의 요구가 협정에서 크게 반영됐음을 알 수 있다. MNLF가 자치 지역 확보에 공을 들인 이유는 지역의 크기가 곧 정치·경제적 자원의 획득과 관련이 있을 뿐만이 아니라, 무슬림 반군이 애초에 주장했던 ‘조상의 영토 회복’과도 직결됐기 때문이다. 만약 협정문에 명시된 대로 ARMM이 설정된다면 MNLF는 상당한 정치·경제적 자원을 확보할 수가 있었다(McKenna 1998, 168).

〈그림 1〉 트리폴리협정의 ARMM 합의 지역



출처: 트리폴리협정을 바탕으로 필자가 구성

MNLF와 중앙정부는 트리폴리협정을 이행하기 위한 입법의회와 행정위원회 구성에 합의했다. 또한 양측 모두가 참여하는 통합위원회(the mixed committee)를 구성하기로 함으로써 실제 합의안 이행을 위한 후속 조치도 진행했다. MNLF는 합의안에 서명하는 즉시 물리적인 충돌을 하지 않겠다는 무장해제에 관한 내용도 합의안에 담았다. 그리고 반군 활동과 관련해 체포된 MNLF 소속 반군을 정치범으로 인정하고, 그들의 석방도 합의하면서 무슬림 사회의 안정을 꾀하기도 했다. 이후 중앙정부가 협정문 이행을 위한 법적인 조치까지 담당하기로 함으로써

트리폴리협정은 마무리될 수 있었다(Tripoli Agreement 1976, 4-6).

하지만 트리폴리협정은 이를 시행하는 단계에서 중앙정부와 MNLF 사이에 이견이 발생했다. 후술하겠지만, 정부는 일방적인 주민투표를 강행했고, 그 결과로 ARMM의 행정구역은 협정문에 적시된 것보다 작은 형태였다. MNLF는 정부의 독단적 주민투표 시행에 저항하며 ARMM 정부 구성에도 참여하지 않았다. 결국 트리폴리협정은 민다나오 분쟁의 최초의 정치적 접근이라는 진보에도 불구하고, 실질적 변화를 가져오지는 못했다.

2) 1996년 최종평화협정

트리폴리협정이 제대로 이행되지 않은 상태에서 정부와 MNLF는 20년이 지난 후 새로운 평화협상을 재개했다. 협정의 이름에서 ‘최종’이라는 문구가 사용된 것은 진정한 의미의 평화를 정착시키고자 했던 정부와 MNLF 양측의 바람이 반영된 것으로 볼 수 있다. 최종평화협정이 진행될 수 있는 배경에는 MNLF 내부적 문제와 필리핀의 국내정치적 요인이 있었다. 1990년대 초반 MNLF는 지도부에 대한 조직 내부적 불만과 무슬림 대중의 불신에 직면했다. MNLF 조직의 문제는 MILF와 아부사야프 그룹(Abu Sayyaf Group, ASG) 등 새로운 이슬람 반군의 출현으로 이어졌다(유왕중 2002, 76). 신흥 반군의 등장으로 민다나오에는 위기감이 만연했고, 어지러운 안보 상황은 MNLF에 대한 대중의 지지 철회로 이어졌다. 따라서 MNLF는 정치적 정당성과 대표성을 유지하기 위한 정치적 변화가 필요한 시점이었다.

국내 정치적 환경 역시 새로운 평화협상에 영향을 끼쳤다. 당시 필리핀은 1986년 민중의 힘(people power)을 겪으면서 민주주의에 대한 대중적 요구가 늘어났다. 민주적 대중운동의 결과로 독재자인 마르코스 대통령은 하야했고, 이후 등장한 민주 정부는 민다나오 무슬림 반군과 대화를 통해 분쟁해결책을 모색했다. 무엇보다도 MILF의 성장으로 민

다나오를 비롯해 국내 전반적인 정치적 불안정이 지속되면서 사회질서 유지에 대한 요구도 늘어났다. 이러한 배경에서 아키노(Maria Corazon 'Cory' Aquino) 행정부는 MNLF와 평화협상을 재개했고, 후임자인 라모스(Fidel Valdez Ramos) 정부에 들어서 평화협정은 체결될 수 있었다.

최종평화협정 과정에서 주요 안건은 크게 두 가지로 압축할 수 있다. 하나는 ARMM 지역의 확대이고, 다른 하나는 경제 개발에 관한 사안이었다. MNLF는 ARMM의 행정구역 확장에 가장 큰 공을 들였다. 과거 트리폴리협정에서 상당한 크기의 자치권역을 갖기로 합의했지만, 실제 ARMM의 자치 지역은 MNLF의 기대에 미치지 못했다. ARMM의 축소는 MNLF가 영향력을 행사할 권역이 줄어드는 것을 의미했기 때문에 자치 지역 확장은 MNLF의 권력 유지와 확대를 위해 중요한 의제였다.

ARMM 확대에 대한 MNLF의 노력은 어느 정도 성과가 있었다. MNLF와 정부가 주민투표를 통해서 ARMM 구성에 합의했기 때문이다(1996 Peace Agreement, No. 2). 아래의 <표 1>은 ARMM의 변화를 표로 나타낸 것이다. 그리고 <그림 2>의 왼쪽 그림은 트리폴리협정 이후 중앙정부의 독단적 주민투표의 결과로 1989년 형성된 ARMM이며, 오른쪽 그림은 최종평화협정에 따른 ARMM 지역을 시각화한 자료다. 최초의 ARMM에서는 MNLF의 미주아리(Nur Misuari)가 정부의 일방적 주민투표 실행에 반대하며, 선거 참여를 거부한 바 있다. 그 결과 무슬림 인구가 다수를 차지했던 남라나오주(Lanao del Sur, 마라위시 제외), 마긴다나오주(Maguindanao, 코타바토시 제외), 술루주(Sulu), 따위-따위주(Tawi-Tawi)만 ARMM에 포함되기로 결정됐다. 그런데 최종 평화협상 이후 시행된 주민투표에서는 MNLF가 참여했으며, 이후 실시된 주지사 선거에 미주아리가 출마하여 당선되기도 했다. 그리고 최종 평화협정 이후의 주민선거에서는 기존 ARMM에 바실란주(Basilan, 이사벨라시 제외)와 마라위시가 추가되어 기존보다 확장된 ARMM의

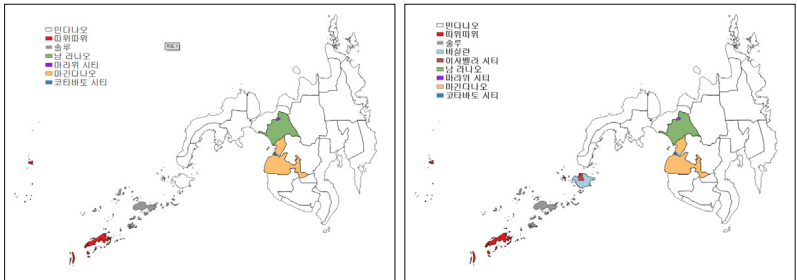
모습을 갖추게 됐다.

〈표 1〉 주민투표에 의한 ARMM의 변화

1989년 ARMM	2001년 ARMM
· 남 라나오주(마라위시 제외)	· 남 라나오주(마라위시 포함)
· 마긴다나오주(코타바토시 제외)	· 마긴다나오주(코타바토시 제외)
· 술루주	· 술루주
· 따위-따위주	· 따위-따위주
	· 바실란주(이사벨라시 제외)

출처: 트리폴리협정과 최종평화협상을 바탕으로 필자가 구성

〈그림 2〉 1989년 ARMM과 2001년 ARMM 행정구역 비교



출처: 트리폴리협정과 최종평화협상을 바탕으로 필자가 구성

한편, 새롭게 ARMM에 참여한 바실란의 경우 무슬림(야칸, 따우숙, 사마)과 비무슬림 사회가 공존했는데, 바실란에서는 야칸족이 인구 구성의 다수를 차지했다. 야칸은 ASG의 핵심 종족이었기 때문에 바실란의 ARMM 참여는 곧 MNLF의 무슬림 종족 대표성 강화를 뜻했다. 또한 바실란의 경작지 크기는 술루와 따위-따위를 합친 것과 비슷했기 때문에 MNLF의 경제적 이익까지 늘어난 것으로 해석할 수 있다(Co 2013, 13, 23).

최종평화협정의 또 다른 쟁점은 ARMM의 경제 개발이었다. 최종평

화협정은 과거 트리폴리협정의 실제 이행에 초점이 맞춰졌기 때문에 ‘선언적 의미’보다 프로그램의 ‘실행 조치’에 방점이 찍혔다. 따라서 협정문에는 실행 프로젝트의 계획과 진행 내용이 담겼으며, 프로젝트는 경제 개발에 집중됐다. 예컨대 협정문에는 민다나오를 필리핀 남부 평화·개발 특별지역(Special Zone Of Peace and Development in the Southern Philippine, SZOPAD)으로 지정하고, 평화와 개발을 위한 프로젝트를 진행하기로 하는 등 경제 개발 관련 세부 사항이 추가됐다. 그리고 프로젝트를 관리 감독할 필리핀 남부 평화·개발 위원회(Southern Philippines Council for Peace and Development, SPCPD)도 조직됐다(Final Peace Agreement I -1). SPCPD는 민다나오 14개 주의 경제 개발을 추진하며, 1996년부터 1998년까지 약 3년 동안만 활동하는 임시기구로 출범했다.²⁾ SPCPD는 5명으로 구성되었는데, 의장과 부의장 각 1명 그리고 무슬림과 기독교에서 각 1명, 대통령이 그 외의 지역 사회에서 1명을 임명하도록 했다(Final Peace Agreement II -3 & 5).

또한 SPCPD의 하위 조직에 무슬림 관련 사회 문제를 담당할 부서(Office of Muslim Affairs)와 SPCPD를 보좌할 고문 조직(Consultative Assembly)도 두었다(May 2001, 265). 이 고문 조직은 각종 포럼과 SPCPD에 대한 자문과 정책 제안을 할 수 있도록 하였다. 이 협의회에는 SPCPD 의장과 ARMM 주지사와 부지사는 물론이고, 민다나오 14개 주의 주지사와 시장, 그리고 MNLF와 비정부기구 등이 참여했다(Final Peace Agreement, II 6-8). 이렇듯 다양한 구성원을 프로젝트에 참여시킴으로써 민다나오 경제 개발을 위한 제도적 개선과 비무슬림을 포괄하는 사회통합도 도모할 수 있게 됐다.

2) 주(province): 바실란, 술루, 파워-파워, 남 삼보양가, 북 삼보양가, 남 코타바토, 북 코타바토, 마긴다나오, 술탄 쿠다랏, 남 라나오, 북 라나오, 남 다바오, 사랑가니, 팔라완; 시(City): 코타바토, 다피탄, 디폴로그, 제네럴 산토스, 일리간, 마라위, 파가디안, 삼보양가, 푸에르토 프린세사

그러나 이러한 사회적 변화에도 최종평화협정 역시 민다나오에 평화를 정착시키지는 못했다. 주지하듯이, 최종평화협정 이후에 MNLF의 지도자인 미주아리가 ARMM의 주지사로 당선되면서 제도권 정치에 참여했다. 이는 공식적으로 MNLF가 ARMM에서 정치적 실권을 장악했음을 뜻했다. 그런데 공교롭게도 미주아리의 권력 획득은 다른 반군 조직의 불만을 낳기도 했다. 특히 MNLF의 최대 정치적 경쟁그룹인 MILF가 군사 조직으로 성장하면서 민다나오의 사회적 위기감은 증가했다. 무엇보다도 MNLF가 ARMM 내부의 권력 투쟁에만 몰두하면서 최종평화협정도 유의미한 사회 변화를 만들어내지 못했다(Lavina 2013, 6).

3) 방사모로 포괄적 평화협정

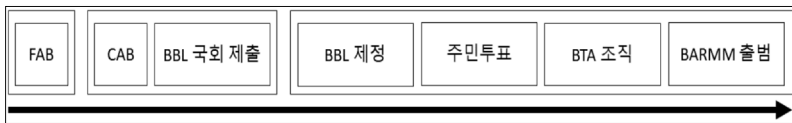
1996년 최종평화협정이 큰 효과를 발휘하지 못한 상황에서 필리핀 중앙정부는 또 다른 평화협정을 준비했다. 이번 협상의 파트너는 MNLF가 아닌 MILF였다. MILF가 평화협상에 임하게 된 이유는 정부군과의 대결에서 입은 물리적 피해와 무슬림 사회에서의 정치적 위기감에 대한 대응이었다. 당시 최종평화협정 이후 당선된 필리핀의 에스트라다(Joseph Ejercito Estrada) 대통령은 취임 직후 무슬림 반군을 포함한 반정부 반군과 총력전(All out War)을 벌였다. 정부군과의 대결에서 MILF는 상당한 인적 피해를 보았고, 상당수의 인원이 정부군에 의해 체포됐다(Melican 2015/01/27). 또한 최종평화협정 이후 MNLF의 지도자 미주아리가 ARMM 권력의 정점에 서면서 지방정부의 운영도 MNLF가 독점하고 있었다. 이러한 상황에서 MILF의 평화협정 참여는 불가피했을 것으로 짐작된다.

새롭게 진행된 평화협상에 적극적이었던 쪽은 아키노 대통령이었다. 아키노 대통령은 2010년 대선에서 필리핀 민다나오 분쟁을 해결하

겠다는 대선공약을 발표했고, 임기가 끝나기 전에 평화협상을 마무리 짓겠다고 선언했다. 아키노 대통령은 민다나오의 정치적 불안정과 낮은 경제성장을 그리고 안보 위협에 적극적으로 대응하기 위해서는 새로운 정치제도가 필요함을 강조하며, ARMM은 실패한 사회적 실험이라고 규정했다(Official Gazette 2012/10/07).

협상은 아래의 <그림 3>과 같이 예비단계, 준비단계, 그리고 실행단계를 거쳐서 진행됐다. 먼저 아키노 행정부와 MILF는 민다나오 지역에 자치정부 수립에 관련한 기본 협정(Framework Agreement on the Bangsamoro, FAB)을 맺으면서 협상을 위한 기초를 다졌다. FAB에서는 이웃 국가인 말레이시아가 협정의 조정자로 나서면서 필리핀 정부와 MILF의 협상을 중재했다. 말레이시아는 평화협상에서 참관인 자격으로 양측의 핵심 쟁점과 세부 사항이 논의되도록 보조했다.

<그림 3> BARMM 로드맵



출처: Phjesuits(2018) 참조 후 필자의 수정

FAB가 방사모로 평화협정 과정의 예비단계 성격이었다면, 과도 위원회(Transition Commission) 구성과 위원회의 방사모로 기본법(Bangsamoro Basic Law, BBL) 작성은 새로운 자치정부 구성의 준비 단계였다. 과도 위원회는 총 15인으로 구성되었으며, MILF와 필리핀 중앙정부가 각각 8명과 7명을 추천했다. 과도 위원회의 주요 업무는 ARMM을 대신할 새로운 방사모로 자치정부 설립을 위한 관련 법안의 초안을 작성하는 것이었다.

세 번째 단계는 방사모로 포괄협정(Comprehensive Agreement on

the Bangsamoro, CAB) 체결 이후의 법적인 제도화 과정이었다. 제도화단계에서는 FAB와 CAB의 내용을 비롯한 합의안 이행 지침과 집행 내용을 포함했다. 과정의 주요 목표는 BBL의 제정과 주민투표를 통한 행정구역 확정, 그리고 협정의 최종 목표인 BARMM을 출범시키는 것이었다. 아키노 정부는 실제로 BBL 초안을 만들어 의회에 제출함으로써 새로운 자치정부 구성을 위한 정치적 진전을 일궈내기도 했다.

BBL은 두 가지 점에서 주목할 만하다. 첫 번째는 방사모로 자치정부가 담당하게 될 행정구역의 확대다. BBL에서는 새로운 자치정부가 기존 ARMM과 더불어 코타바토시(Cotabato City)와 이사벨라시(Isabela City)를 행정적으로 담당하게 했다. 그 외 지역은 지방정부의 결의문이나, 등록 유권자 10% 이상의 편입 희망 여부에 따라서 주민투표를 시행하여 자치정부 참여를 결정하도록 했다(BBL Article III, section 2).

그런데 흥미로운 점은 코타바토시와 이사벨라시가 주민투표도 없이 방사모로 자치정부에 포함되었다는 점이다. 이 두 도시는 과거 주민투표에서 ARMM에 참여하지 않겠다고 했음에도 불구하고,³⁾ BBL에서는 두 도시의 행정구역을 무슬림 자치정부로 포함했다. 후에 코타바토와 이사벨라시가 새로운 무슬림 자치정부로 강제 편입된 것은 BBL이 위헌적 요소로 인해 국회 비준에 실패한 빌미가 되기도 했다(PeaceRep 2018/08/28).

두 번째로 주목할 점은 자치정부가 가지게 되는 권한의 확장이다. 주지하듯이 BBL은 ARMM을 대신할 새로운 자치정부를 구성한다는 구체적인 목적이 있었다(BBL Article I, Section 3). 기존 ARMM은 주로 행정부 역할이었다면, BARMM은 의회제를 표방했다. 이로써 방사모로 자치정부는 행정부, 입법부, 사법부를 구성할 수 있게 됐으며, 보

3) 앞서 <표 1>과 <그림 2>에서 확인했듯이, 두 도시는 주민투표에서 ARMM에 속하지 않겠다고 했다.

다 실질적으로 이슬람을 배경으로 한 사회제도를 마련할 수 있게 됐다. 먼저 BBL은 입법에 관련해서 방사모로 의회를 구성할 수 있도록 했는데(BBL Article IV, Section 2), 방사모로 의회는 여러 구성원의 정치 참여를 보장하기 위해서 의원내각제를 채택했다(Bangsamoro Transition Commission 2014, 17). 즉, BARMM에서는 전통적 엘리트, 반군 그리고 일반 시민 등 그 출신과 배경에 상관없이 선거에서 당선만 된다면 누구나 정치과정에 참여할 수 있게 됐다. 이는 과거 ARMM과는 달리 어느 한 반군이 일방적으로 권력을 획득하는 것을 견제하려는 의도이며, 동시에 다양한 사회 구성원의 참여를 보장하는 등 민주주의를 제도화하려는 시도로 볼 수 있다.

방사모로 의회의 의원 수는 최소 80명으로 구성되며, 선거를 통한 정당 비례대표 제도도 포함됐다. 그리고 총의원 수의 40%는 직접 선거를 통해 채워지며, 10%의 의석은 여성, 젊은 세대 및 비-이슬람교도에 계도 할당하도록 했다(BBL Article VII, Section 6). 방사모로 의회에 민다나오 사회의 여러 대표자를 참여시킴으로써 실질적 무슬림 자치와 사회통합을 고려한 것으로 해석된다.

이러한 배경에서 BARMM에서는 정당이 정치과정의 핵심적 역할을 담당할 것으로 예상된다. BBL에서는 의회 다수당이 예산과 정책 수립 등 정부 운영에 대한 책임을 갖기 때문이다(BBL Article VII, Section 2). 또한 BBL은 경쟁 선거를 보장하고 있어서 정권 획득을 위해서 정당은 무슬림 공동체를 위한 정책 개발에 힘쓸 수밖에 없다. 따라서 방사모로 의회가 설립되면 정당은 BBL의 성공적 이행과 무슬림 사회 변화에 크게 이바지할 것이라고 예상됐다(김동엽 2014, 150).

한편, BBL은 입법권과 더불어 사법권도 보장한다. 이때의 사법권은 이슬람 율법인 샤리아의 우선적 적용을 뜻한다. 샤리아는 자치정부 내의 무슬림만을 대상으로 하고, 비이슬람교도는 적용받지 않는다. 방사

모로 법원은 순회재판소, 지방법원, 고등법원으로 이루어져 있다(BBL Article X Section, 2-4). 방사모로 법원이 신설되어도 기존의 지방법원은 유지되는데, 그것은 샤리아법을 적용받지 않는 비이슬람교도에 관한 업무처리를 위함이다.

게다가 방사모로 자치정부는 재정적 자주권도 가지게 된다. 이로써 BARMM은 기존 ARMM보다 많은 자치정부 재원을 마련할 수 있게 됐다. BBL은 BARMM이 중앙정부로부터 정액 교부금을 받을 수 있도록 했으며, 담당 행정구역의 천연자원 채취, 개발 등으로 발생한 이익을 중앙정부로부터 공유받도록 했다. 특히 중앙정부가 정액 교부금 이외에 방사모로 지역에서 수취된 세금을 10년 한정으로 75%까지 BARMM에 배정하기로 합의했다(BBL Article XII, Section 11). 이에 따라서 BARMM은 경제 개발에 대한 자율성을 가지게 되었으며, 안정적 재원 확보로 개발 효율성을 높일 수 있게 됐다.

아키노 정부는 CAB 이행을 위해 평화위원회(Multi-Sectoral Peace Council)를 구성했다. 위원회는 전·현직 공무원과 종교계 그리고 시민 사회의 대표들이 참여했고, 독립적으로 운영하기로 했다. 또한 이 위원회는 BBL 초안 작성에도 참여했는데, 이를 위해서 무슬림 대중을 대상으로 공청회를 열기도 하였다(Sun star 2015/04/10). 이것은 BBL 작성에 무슬림뿐만 아니라 비이슬람교도의 의견도 반영하기 위한 위원회의 노력이라 할 수 있다. 이 외에도 아키노 대통령은 사자하트라 방사모로 프로그램(Sajahatra Bangsamoro Program)을 만들었다. 이 프로그램은 FAB의 후속 조치로 정부와 MILF가 공동으로 참여하여 민다나오 지역의 보건, 교육, 경제에 대한 환경개선을 목적으로 했다. 이러한 각종 위원회와 프로그램은 중앙정부가 MILF와 공동협업을 통해서 상호 신뢰 관계를 구축하고, 더불어 무슬림 사회의 생활 안정을 추구한 것으로 해석할 수 있다.

한편 BBL이 국회에 제출되었을 때만 하더라도 BARMM 구성을 위

한 주민투표는 2015년 2월 혹은 3월에 실시될 수 있을 것이라 예상됐다. 상원 의회의 의장인 드릴론(Franklin Drilon) 과 대변인 벨몬트(Feliciano Belmonte Jr.)는 BBL이 적어도 2015년 초에는 해결되리라 예측했다. 민다나오 경제인연합회(Mindanao Business Council) 의장인 라오(Vincent Lao) 역시 BBL의 국회 비준을 자신했으며, 합의안 실행은 민다나오의 평화 정착과 상업 분야에 훈풍을 가져올 것이라고 했다(Procalla 2014/09/11). 그러나 BBL은 국회의 검토단계에서 위험적 요소가 발견되어 아키노 정부에서는 국회 비준에 실패했고, 후임 정부인 두테르테 행정부에서 ‘수정 방사모로 조직법(BOL)’의 형태로 국회 비준을 받을 수 있었다.

2. 협정문 이행 실패 요인

앞서 살펴본 바와 같이 필리핀의 무슬림 평화협정은 세 차례에 걸쳐서 합의안을 만드는 것에 성공했지만, 그것의 ‘이행’은 실패한다는 공통점이 있다. 기념비적인 협정문에도 불구하고, 정부의 독단적 협정문 이행과 제한적인 예산 배분으로 반군의 불만을 샀다. 협정문 이행을 위해 조직된 각종 위원회의 권한 부족도 협정문 이행을 실패로 이끌었다. 무엇보다도 평화협정 이후에 나타난 민다나오 무슬림 반군 간의 경쟁과 권력 암투 그리고 평화협정 이후에 나타난 무슬림 종족 간의 정치 및 경제적 힘의 불균형은 합의안 이행을 가로막는 주요 원인이었다.

그러나 협정문의 이행 실패를 평화협상의 실패로 간주해서는 안 된다. 중앙정부와 반군의 평화협상은 그 자체로도 의미가 있을 뿐만이 아니라, 합의안 내용을 축적함으로써 차후 협상의 기준선을 제시하고 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 합의안 이행의 불협화음을 단순한 실패가 아닌, 차후의 무슬림 자치 권한의 확대 그리고 새로운 자치정부의 형성으로 이어지는 역사적 축적을 발생시키는 연장선으로 바라봐야

할 것이다.

1) 불완전한 합의안과 정부의 이행역량 부족

불완전한 합의안은 1976년 트리폴리협정과 2014년 방사모로 포괄적 평화협정에서 나타났다. 트리폴리협정에서는 ARMM 행정구역을 제외하고, ARMM의 권한과 각종 위원회의 구체적 활동에 대해서는 차후에 논의하기로 했다(Tripoli Agreement Third, 2-9). 특히 가장 쟁점 사항이었던 무슬림과 기독교인 간 토지 소유에 관한 문제를 협정문에 담아내지 못했고, 비이슬람교도의 생존권에 관한 내용을 포함하지 못했다. 무엇보다도 합의안 이행을 위한 실천적 사항에 관한 내용이 없었기 때문에 합의안은 언제든 파기될 가능성이 있었다.

그 가능성은 곧 현실로 이어졌다. 중앙정부가 일방적으로 합의안 이행을 발표한 것이다. 중앙정부는 협정문을 이행한다는 명목으로 MNLF와 구체적인 협의 없이, ARMM 출범을 위한 주민투표를 강행했다. 앞서 <그림 2>에서 확인한 바와 같이 주민투표의 결과 팔라완, 남 코타바토, 그리고 남다바오는 ARMM에 포함되지 않았다. 그리고 지역-Ⅸ(술루, 따위-따위, 바실란, 북삼보앙가, 남삼보앙가)와 지역-Ⅻ(북라나오, 남라나오, 북 코타바토, 마긴다나오, 술탄 쿠다랏)이 두 개의 자치 지역으로 설립됐다(Presidential Decree No. 1618).

중앙정부는 주민투표 강행에 대해서 트리폴리협정을 이행하기 위해서라고 밝혔지만, MNLF는 정부의 주민투표 결정이 무슬림을 분열시키려는 정치적인 노림수이자 협정문을 지키지 않겠다는 것이라며 비난하였다(Abubakar 1992, 33). 이러한 MNLF의 주장은 일면 타당하다. 아래의 <표 2>는 2000년 민다나오 무슬림 인구를 나타낸 것이다.

〈표 2〉 2000년 필리핀 인구와 민다나오 무슬림 인구⁴⁾

지역	전체 인구(명)		무슬림 인구(명)	비율(%)
필리핀 전체	-	76,332,470	3,862,409	5.06
삼보양가반도	지역 9	3,085,322	564,085	18.28
북 민다나오	지역 10	2,743,894	16,582	0.60
다바오	지역 11	5,181,299	192,914	3.72
소크사르젠	지역 12	2,591,473	736,461	28.42
카라가	지역 13	2,091,505	7,483	0.36
무슬림 자치정부	ARMM	2,410,845	2,182,245	90.52
민다나오	-	18,104,338	3,699,770	20.43

출처: Philippine Statistic Authority 2003

표에서 알 수 있듯이 당시 팔라완과 민다나오에서 무슬림 인구가 다수를 차지하는 곳은 ARMM(남라나오, 술루, 바실란, 따워-따워, 마긴다나오)뿐이었고, 이외의 8개의 주에서는 기독교인들이 다수를 차지하고 있었다(Philippine Statistic Authority, 2003). 이와 같은 배경에서 주민투표의 진행은 ARMM의 축소를 뜻했으며, 동시에 MNLF의 영향력 감소를 의미했다(Wilson 2009, 21).

MNLF는 중앙정부의 독단적 협정이행에 대한 불만으로 ARMM 구성에 참여하지 않았고, 무장투쟁을 재개했다. 따라서 ARMM은 트리폴리협정 이후 10여 년이 흐른 뒤에 출범할 수 있었으며, 실제 ARMM

-
- 4) 제9 지역: 북 삼보양가, 남 삼보양가, 삼보양가 시부가이, 삼보양가시, 이사벨라시.
제10 지역: 부키드논, 카미구인, 북 라나오, 미사미스 옥시덴탈, 미사비스 오리엔탈, 카가얀 데 오로시, 일리간시.
제11 지역: 콤포스텔라 벨리, 북 다바오, 남 다바오, 다바오 옥시덴탈, 다바오 오리엔탈, 다바오시.
제12 지역: 코타바토, 사랑가니, 남 코타바토, 술탄 쿤다랏, 코타바토시, 제네럴 산토스시
제13 지역: 북 아구산, 남 아구산, 디나갓 아일랜드, 북 수리가오, 남 수리가오, 부투안시.
ARMM: 바실란(이사벨라시 제외), 남 라나오(마라위시 포함), 마긴다나오, 술루, 따워-따워

행정구역은 트리폴리협정안보다 훨씬 작은 규모였다.⁵⁾ MNLF가 트리폴리협정의 이행과정과 ARMM 정부 구성에 참여하지 않음으로써 평화협정은 동력을 잃었으며, ARMM 역시 반쪽짜리 정부로 전락하고 말았다.

2014년 포괄적 평화협상에서는 불완전한 법안이 문제가 됐다. 앞서 언급했듯이 BBL은 위험적 요소로 국회에서 비준받지 못했다. 가장 큰 문제는 ‘자치정부’ 자체에 있었다. BBL에서 법안의 목적이라고 할 수 있는 새로운 자치정부가 ‘정부’ 자체를 의미할 수 있다는 점이 문제가 됐다. 필리핀의 헌법에서는 한 정부 두 체제를 허용하지 않기 때문에 만약 BARMM이 독립된 정부를 의미한다면 헌법개정이 필요하다는 지적이었다(Gallardo 2014/11/29).

또한 행정구역에 관한 문제도 위험적 요소로 지적됐다. BBL은 새로운 자치정부의 행정구역을 특정하고 있으면서도 주민투표를 통해서 결정한다는 내용을 담고 있다. 그런데 만약 특정된 지역(예를 들면 코타바토시와 이사벨라시)의 주민투표에서 새로운 정치체 참여를 거부한다면, 법적인 충돌이 나타난다는 것이다(Fonbuena 2018/06/10).

중앙정부의 이행역량 부족도 평화협정의 이행을 어렵게 한 요인이다. 앞서 최종평화협상에서 민다나오의 경제를 부흥시키기 위해서 SPCPD를 조직한 것을 확인했다. 하지만 SPCPD는 임시적 조직체로 실제 프로그램을 진행하는 데 어려움이 있었고, 특히나 재정적인 문제가 심각했다. SPCPD는 중앙정부로부터 경제부흥 프로그램을 위한 재정지원을 받기로 돼 있었으나, 정부는 예산을 지원할 여력이 없었다(Bertrand 2000, 42). 실제로 SPCPD의 우토 살렘(Uttah Salem)은 SPCPD가 프로그램을 진행할 권한이 부족하며, 정부의 지원금만을 기다리고 있음을 토로하기도 했다(May 2001, 267).

5) ARMM 자치 지역에 관해서는 본 글 <그림 2>를 참조할 것.

MNLF는 SPCPD의 어려움을 타개하기 위해 외부 이슬람 국가에 투자를 요청했다. MNLF가 해외 투자 유치를 시도할 수 있었던 이유는 최종평화협정에서 ARMM 행정부가 자율적인 경제 개발 조치를 할 수 있도록 보장해주었기 때문이다. 하지만 민다나오는 ARMM 출범 이후에도 MILF와 ASG 등 반군 활동으로 불안정한 사회 분위기가 여전히 지속되면서 해외 투자 유치 역시 힘든 상황이었다(Bertrand 2000, 49). 이러한 사례는 합의를 맺는 것과 더불어 그것의 실제적인 이행이 민다나오 무슬림 분쟁 해결의 핵심 동력이라는 것을 보여준다.

2) 이슬람 단체 간 권력 투쟁과 이슬람 종족 간 불평등

이슬람 반군 간의 권력 투쟁은 평화협정 이행의 가장 큰 걸림돌이었다. MILF는 본래 MNLF의 소속이었다. 그런데 트리폴리협정에서 이슬람 국가 건설이 아닌 자치권 획득으로 종결되자, 노선상의 차이로 MNLF와 결별했다(May 1990, 49). 이에 따라 민다나오 무슬림 사회도 정치적 노선에 따라서 양분되고 말았다. MNLF는 트리폴리협정과 최종평화협정의 파트너가 될 만큼 그 영향력을 여전히 유지했으나, MILF의 양적 성장은 MNLF에 위협이 됐다.

하지만 이러한 상황에서도 MNLF는 무슬림 공동체를 아우르는 정책을 펼치지 못했다. 최종평화협상 이후 ARMM의 실권을 장악한 MNLF는 자치정부 및 각종 위원회를 MNLF 중심으로 조직했다. MNLF는 평화협상 단계에서 MILF를 의도적으로 배제했고, MNLF의 주요 구성 종족인 파우숙을 제외한 다른 종족은 정부 운영 참여에 제한 받았다. SPCPD의 조직 구성에서도 MNLF만 중용하면서 MILF를 비롯한 다른 반군들에게 상대적 박탈감을 느끼게 했다.

이러한 MNLF의 배타적인 정부 구성은 오히려 MILF의 성장에 영향을 주었다. MILF는 MNLF의 평화협정을 자신의 의지와는 다른 별개의 것으로 여겼고 무력시위를 지속했다. MILF의 무장 활동은 극단적

방식을 통해서 중앙정부의 평화협상 파트너로 인정받기 위한 계책이었다(Malan and Solomon 2012, 63). 물리적 폭력을 정치적 수단으로 사용한 MILF의 전략은 성공적이었다. MILF는 MNLF의 대안세력으로 여겨졌을 뿐만이 아니라, 아로요(Gloria Macapagal Arroyo) 대통령에게 2001년 MILF를 공식적인 대화 상대자로 인정받았기 때문이다.

MNLF는 MILF가 양적 성장은 물론 평화협상의 파트너로 선정되는 정치적 성장까지 이뤄내자, 자신들의 정치적 주도권을 빼앗길지도 모른다는 위협감을 받았다. 이에 대한 MNLF의 대응은 기존의 휴전 협정을 깨고 다시 폭력적 활동을 재개하는 것이었다. 결국 MNLF와 MILF의 정치적 주도권을 얻기 위한 경쟁은 평화협정의 이행을 방해했을 뿐만 아니라 민다나오의 사회불안정을 되풀이할 뿐이었다.

한편, 평화협정이 이행단계에 들어서면 이슬람 종족 간의 불평등이 나타났다. MNLF의 협상 결과가 무슬림 전체를 대변하기보다는 MNLF 소속 반군과 MNLF의 주요 종족 집단이었던 파우숙에만 우호적이었기 때문이다. 최종평화협정 합의안에는 MNLF 소속 반군을 필리핀의 군과 경찰로 편입한다는 내용이 담겼는데, 합의안에 편입 인원을 MNLF 소속 5,750명이라고 특정했으며, MNLF 소속 반군을 특별지역보안대(Special Regional Security Force)에도 편성될 수 있게 했다. 이에 포함되지 못한 MNLF 소속 반군과 가족은 민다나오 개발 프로젝트에 우선 고용될 수 있게 하거나 각종 기술교육과 직업훈련을 받을 수 있도록 했다(Final Peace Agreement No. 3). 결국 MNLF 중심의 평화협정은 MILF를 비롯한 다른 반군의 무장해제에 관한 내용을 담지 못했을 뿐만 아니라 MNLF가 아니면 평화 정착 및 개발 프로그램 참여를 사실상 불가능하게 하는 등 태생적인 한계가 있었다.

MNLF의 권력 지향성과 종족 편향성은 민다나오 무슬림이 MILF로 그들의 지지를 선회하게 하는 계기가 됐다. 당시 MILF는 필리핀 무슬림 사회의 주요 종족인 마긴다나오와 마라나오가 참여했기 때문에

MNLF에 비해 폭넓은 지지를 받고 있었으며, 이슬람 국가 건설이라는 투쟁 목적도 전통적 무슬림 엘리트와 다수 무슬림에게 지지를 끌어낼 수 있는 동력이었다. MILF는 이를 바탕으로 무슬림 공동체의 지지와 조직의 양적 팽창도 이뤄낼 수 있었다(Bertrand 2000, 50).

이러한 배경에서 무슬림 자치가 오히려 여러 종족으로 이루어진 필리핀 무슬림 사회에서 지역적 소수자와 새로운 차원이 정치적 동원(political mobilization)을 유발한다는 지적은 눈여겨 볼만하다. 특히 이슬람 반군이 정부와의 평화협상에서 주요 종족의 요구만 반영함으로써 평화협정의 합의안이 무슬림 사회에서 정치적 불평등을 초래한다는 것이다(Ferrer 2012, 2097-2100; 김동엽 2015, 234). 결국 이러한 정치적 불평등과 새로운 차원의 주변화로 말미암아 필리핀 무슬림 공동체가 바라는 민주적이고 안정적인 무슬림 자치는 요원하게 됐으며, ARMM은 무슬림 사회의 안정과 발전보다는 무슬림 반군의 정치권력 획득을 위한 대결의 장으로 변모돼 민다나오의 안정과 변화를 끌어내지 못하였다.

IV. BARMM의 제도화와 도전과제

1. BARMM 제도화

비록 평화협정 합의안 이행은 우여곡절이 있었지만, 민다나오 무슬림과 정부는 평화 정착과 사회적 번영을 위한 노력을 멈추지 않았다. 종국에는 BOL이 국회에서 비준받으며, BARMM이 ARMM의 자리를 대신하게 됐다. BARMM의 출발점이 된 BOL은 아키노 정부와 두테르테 정부의 공동 성과였다. 아키노는 FAB와 CAB를 통해서 BBL의 근거를 마련했고, 두테르테가 BOL로 수정함으로써 BARMM이 출범할 수 있도록 제도적으로 정비했다.

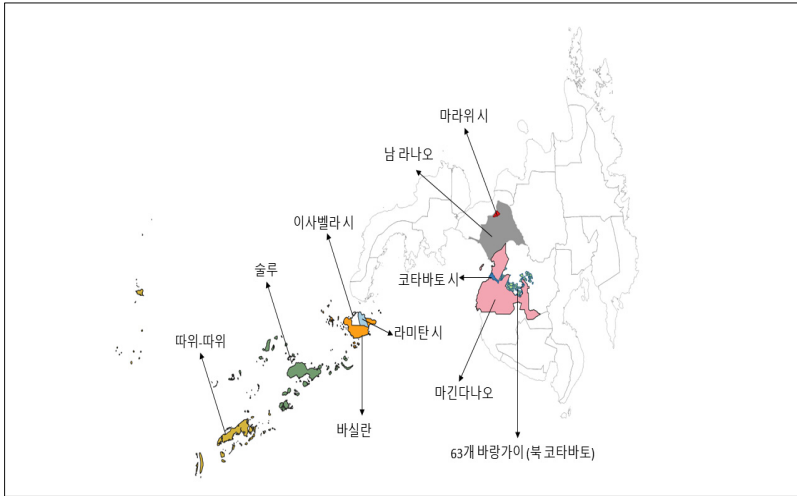
필리핀 대통령 사상 최초의 민다나오 출신인 두테르테는 취임 초부터 민다나오 무슬림 분쟁 해결에 적극적일 것이라고 예상됐다(Clerigo 2016/07/06). 실제로 두테르테는 민다나오의 평화 정착은 오직 새로운 자치정부 구성을 통해서만 가능하다면서 BOL 통과를 위해 의회를 압박하기도 했다(Gavialn 2016/07/25). 두테르테의 적극적인 노력은 의회의 BBL 수정으로 이어졌고, 법안의 수정은 위헌적 요소를 제거하는 형태로 진행됐다. 그리고 마침내 BBL은 BOL의 이름으로 2018년 7월 법적인 효력을 갖게 됐다(Elemia 2018/07/26).

앞서 BBL의 위헌적 요소는 주민투표 없는 강제적 BARMM 행정구역 확정에서 비롯됐음을 확인했다. 따라서 BOL은 주민투표에 의해서 자치정부 참여를 결정한다고 규정했다(Republic Act No. 6743). 단, 2001년에 구성된 ARMM은 BARMM에 속하도록 했다(BOL Article III: section 2). 또한 BARMM 구성과 권한을 중앙정부의 하위에 둬으로써 정치체의 권한과 자격에 관한 위헌논쟁을 해소했다.

BOL의 통과로 BARMM 구성의 법적 근거를 갖게 된 정부와 MILF는 BARMM의 행정구역을 정하는 주민투표를 시행함으로써 공식적으로 BARMM 설립 추진업무에 돌입했다. 먼저 BARMM에서는 기존 ARMM보다 커진 행정구역을 갖게 됐다. 아래의 <그림 4>는 2019년 1월과 2월에 실시된 주민투표의 결과로 완성된 BARMM의 행정 단위를 표시한 것이다. 그림에서 확인할 수 있듯이, 기존 ARMM은 물론이고 북코타바토의 63개 바랑가이와 코타바토시까지도 BARMM의 행정구역에 속하게 됐다. 이로써 BARMM은 총 5개 주(Provinces), 3개 시(Cities), 116개 구(Municipalities), 2,490개의 바랑가이(Barangays)로 구성됐다(Philippine Statistics Authority 2021/08/23).⁶⁾

6) BARMM의 행정구역: 남 라나오, 마긴다나오, 바실란, 술루, 파워-파워 이상 5개 Province; 라미탄, 마라위, 코타바토 이상 3개 cities; 116개 Municipalities; 2,490개 Barangays. 자세한 BARMM의 행정구역은 참고문헌의 Philippines Statistic Authority 2021을 볼 것.

〈그림 4〉 BARMM 행정구역



출처: 2019년 1월과 2월의 주민투표 결과를 바탕으로 필자가 구성

BARMM의 행정구역에서 가장 큰 변화는 북코타바토가 ARMM에 참여했다는 점이다. 이 지역은 인구 구성에서 무슬림이 다수를 차지하지만, 그동안 단 한 번도 ARMM에 참여하지 않았다. 그런데 이번에는 코타바토시와 북 코타바토주의 63개 바랑가이가 BARMM 참여를 결정한 것이다. 북 코타바토의 이러한 결정에 대해서 BOL을 배경으로 무슬림의 실질적 자치권 확대가 주민투표에 영향을 주었다는 분석도 있고, BARMM의 주요 행정처가 코타바토에 주재하면서 코타바토시가 실질적인 민다나오의 중심도시로 성장할 것이라는 기대감의 표출이라는 설명도 있다(Ranada 2019/01/26).

그런데 그보다 더 눈여겨보아야 할 점은 BARMM이 무슬림 사회의 정치적 동학을 발생시켰다는 것이다. MILF는 지난 2014년 연합 방사모로 정의당(United Bangsamoro Justice Party, UBJP)을 창당하고, 공직 선거에 참여하는 등 반군에서 정당으로 변모를 시도했다. 그 결과 MILF는

전쟁이 아닌 정쟁에 뛰어들었다는 평가를 받았으며, 실제로 선거에 참여해서 코타바토에서 시장을 배출하기도 했다(Cabrera 2022/09/18; Engelbrecht 2022/06/20). 따라서 코타바토시와 북코타바토주의 다수 바랑가이가 BARMM에 참여한 것은 MILF의 정당으로서의 전환 과정에 대한 기대를 반영하는 것이자, MILF의 정치적 저변이 더욱 확대된 것으로 해석할 수 있다.

정치적 동학의 예는 정치적 경쟁 측면에서도 발견된다. 민다나오 무슬림은 종교적 공통점은 있지만, 종족적으로는 다른 배경을 가지고 있다. 민다나오 무슬림 사회는 언어와 종족으로 구분했을 때 13개로 구분되며, 그중 파우숙, 사마, 마긴다나오, 마라나우가 가장 큰 종족 집단이다(김동엽 2013, 270). 민다나오 무슬림은 종족에 따라서 문화는 물론 경제적 차이, 지지하는 반군과 정치적 견해가 다르다(McDoom 2016, 875).

〈표 3〉 BARMM 주요 주(province)의 인구 구성

주	총인구			
	2000년	2010년	2015년	2020년
바실란	259,796	293,322	346,579	426,207
남라나오	800,162	933,260	1,045,429	1,195,518
마긴다나오	801,102	944,718	1,173,933	1,342,179
솔루	619,668	718,290	824,731	1,000,108
파워-파워	323,317	366,550	390,715	440,276
*북코타바토	-	-	-	1,312,951

*Cities and Municipalities competitive index.

출처: Philippine Statistics Authority 2021.

위의 <표 3>은 BARMM 주요 주의 인구 구성을 표로 나타낸 것이다. BARMM에서 가장 많은 인구를 가진 지역은 마긴다나오고, 마긴다나오는 MILF의 주류 종족이다.⁷⁾ 따라서 BARMM 의회는 MILF와 마긴

다나오 종족이 정치적 권력을 가질 것이라 예상할 수 있다. 하지만 북 코타바토의 BARMM 합류로 인해서 의회는 마긴다나오의 독주가 아닌 코타바토와 정치적 경쟁이 불가피할 것으로 예상된다. 이는 향후 정당이 BARMM을 통한 정치과정에서 의미 있는 변화를 끌어낼 수 있을을 기대하게 하는 지점이다(Tomacruz 2019/01/31). 비슷한 맥락에서 흥미로운 점이 술루의 BOL에 관한 주민투표 결과에서도 나타났다. 술루는 무슬림 자치정부 초창기부터 ARMM에 참여해왔다. 그런데, 아래의 <표 4>에서 확인할 수 있듯이, ARMM의 4개 주(남라나오, 마긴다나오, 바실란, 술루)에서 진행된 BOL 찬반 투표에서 술루만이 BOL에 대해서 반대한다는 결과를 내놓았다. 물론 기존 ARMM은 BARMM에 당연히 참여하기로 되어 있으므로 술루의 BOL에 대한 반대투표가 BARMM에 불참을 뜻하지는 않는다(BOL Article III: Section 2). 하지만 MILF가 마긴다나오와 남라나오에서 조직 구성원을 모집했으며, 그 지역에서 정치적 지지를 받고 있다는 점 그리고 술루가 오랫동안 MNLF를 지지해온 지역임을 고려하면, 이 찬반투표의 결과는 BARMM에서 MILF의 정치적 주도권에 대해서 염려하는 술루의 견제라고 볼 수 있다.

<표 4> ARMM의 주요 주(provinces)의 BOL 찬반투표

주(Provinces)	찬성	반대
남라나오	503,420	9,735
마긴다나오	599,581	9,096
바실란	147,598	6,486
술루	137,630	163,526
코타바토시	36,682	24,994

출처: Ranada 2019/01/26.

- 7) 민다나오의 무슬림 공동체는 13개의 종족으로 이뤄져 있고, 이중 따우숙과 마긴다나오 그리고 마라나오가 가장 큰 규모의 종족이다. 민다나오 무슬림 종족과 관련해서 김동엽(2014)과 Ragsag(2020)의 글을 확인할 것.

BARMM의 행정구역이 확정되자, 두테르테는 곧장 BARMM 업무를 담당할 방사모로 전환위원회(Bangsamoro Transition Authority, BTA)를 구성했다. BTA는 임시 방사모로 의회이며, MILF가 정치적 권력을 주도한다. BBL에서 살펴본 것처럼 BOL에서도 ARMM의 선출직은 그 임기가 완료될 때까지 당연직으로 BTA에 참여했고, MNLF와 비이슬람교도의 참여도 보장했다(BOL Article XVI: section 2). BTA는 임시내각을 구성하고, 임시 총리를 선출하는 등 정부 기능의 핵심적 임무를 수행했다. 임시내각은 총 15개의 조직으로 구성되며, 중앙정부가 담당하는 군사 및 외교를 제외하고 재정, 무역, 노동, 공공 개발 등 거의 모든 분야의 조직을 망라한다(BOL Article XVI: section 8). BOL에서도 BBL과 같이 BTA의 총인원은 80명이었다. 초기 BTA는 MILF와 정부 측 인사로 구성됐는데, MILF와 정부 측에서 각각 41명과 39명을 추천하기로 했다. 그중에는 MILF의 의장인 이브라힘(Al Haj Murad Ebrahim 또는 Ahod Balawag Ebrahim)이 포함됐고, 그는 임시정부의 수장으로서 참여하기로 했다(Ranada 2019/02/27).

한편, MNLF는 초기 BTA 구성에서 배제됐는데, 그 이유는 CAB에서 MNLF의 역할이 제한적이었기 때문이다(Alipala 2021/05/27). MNLF는 MILF와 정부가 진행하는 CAB에 대해서 줄곧 반대해왔으며, 중앙정부와 반군 간의 양자 협상이 아닌 OIC를 참여시켜 다자간 평화 협상이 필요하다고 주장해왔다(Abuza and Lischin 2020, 6).

MNLF가 BTA에서 배제되면서 BARMM도 과거의 ARMM처럼 반쪽짜리 자치정부로 회귀하는 것이 아니냐는 우려가 있었다. 그런데 정부와 MILF는 BOL에 BTA 구성 시 MNLF를 배제하지 않는다는 문구를 삽입하면서 MNLF의 극적인 BTA 참여의 길을 열어줬다(BOL Article XVI: section 2). 그리고 실제로 BTA의 구성에서 변화가 감지됐다. MNLF가 공식적으로 BTA 합류를 발표한 것이다. 특히 과거 ARMM의 주지사였고, MNLF의 실질적인 수장으로 있는 미주아리의

최측근인 아들(Abdulkarim Misuari)과 딸(Nurrheda Misuari)이 BTA에 합류하기로 함으로써 그 어느 때 보다 MILF와 MNLF의 협력적 관계가 지속되고 있으며, 지역의 평화가 지속될 것이라는 전망이 나오고 있다(Gutierrez 2022/08/14).

BTA의 주요 업무는 1기 BARMM 의회 구성을 위한 선거가 치러지기 전까지, 선거, 행정, 회계 등 지방정부의 주요 업무를 이행할 수 있도록 기본적인 조례를 제정하는 것이다(BOL Article, XVI: section 4). BTA는 첫 번째 법안으로 방사모로 행정(the Bangsamoro administrative Code)과 방사모로 지방정부(the Bangsamoro Local Government Code) 조례를 통과시켰다. 이로써 BARMM은 공식적으로 필리핀 국가 내에서 지방정부로 인정받고, 행정적 권한을 이행할 수 있는 근거를 마련했다(OPAPRU 2019/02/15; Punzalan 2019/10/23).

BTA의 출범은 제도적 측면에서의 발전뿐만이 아니라, 민주주의 문화의 확산이라는 측면에서도 유의미한 변화를 일으켰다. 먼저 BTA가 공식 업무에 돌입하자, 민다나오의 시민사회 단체들은 공식적으로 BARMM 지지를 표명하고, 정부의 정책 결정에도 간접적으로 참여하고 있다. BTA는 선거 준비를 위한 제도적 정비를 위해 공청회도 개최했고, 이에 여러 시민사회가 참여하면서 화답했다(Gigje 2023/02/01).

2. BARMM의 도전과제

우여곡절 끝에 국회 비준에 성공한 BOL과 이를 근거로 하는 BARMM의 출범은 민다나오를 비롯해 필리핀 전역에서 큰 기대와 관심을 받고 있다. BARMM이 채택한 의회제와 무슬림 정당의 등장은 민다나오에 평화와 개발이라는 두 가지 목표에 대한 희망을 주기에 충분했다. 또한 MILF가 정당으로 전환하여 그 어느 때보다 그들에 대한 민다나오 무슬림의 지지와 기대가 큰 것이 사실이다(Fonbuena 2019/01/22).

특히 민다나오 최대 반군인 MILF와 MNLF가 BTA에 동시 참여를 결정하면서 안보적 측면에서도 사회안정에 크게 이바지할 것이라는 예상 이 존재한다.

하지만 그에 못지않게 BARMM에 대한 우려도 존재한다. 역시 가장 큰 문제점으로 지적되는 것은 민다나오에 만연해있는 안보에 대한 염려다. 민다나오는 여전히 반군 활동이 공공연하게 진행 중이며, 이에 따라 필리핀은 동남아시아 국가 중에서 가장 테러의 위협이 큰 나라로 꼽히기도 한다(IEP 2022). 비록 민다나오의 최대 반군인 MILF와 MNLF가 BTA에 참여하는 등의 긍정적인 평가가 있지만, 반군 간의 권력 획득을 위한 대결을 어떻게 공식적인 정치과정으로 흡수할 것인가는 여전히 BARMM의 최대 난제이다. 결국 BARMM 성공의 척도는 반군의 무장 해제(무기 반납)와 민다나오에 존재하는 소규모 무장 집단의 처리 문제, 지역 경제 발전, 그리고 반군의 민주적 정치과정 참여에 달려있다고 할 수 있다.

1) 반군 무장해제

민다나오 무슬림 분쟁 해결의 궁극적 목표는 ‘일상으로의 복귀(normalization)’다. 이를 위해서는 반군의 해체와 무장해제 그리고 어떻게 안정적으로 반군을 일반 시민으로 전환하느냐가 관건이다. 그동안 민다나오는 중앙정부의 반군소탕 작전과 이에 대한 반군의 대응으로 주민은 그들의 삶의 터전을 잃었고, 여전히 이 지역에 남아있는 공산주의 계열 반군 역시 국가 통제의 밖에 있으면서 민다나오는 불안한 사회로 인식되고 있는 게 사실이다.

아래의 <표 5>는 FAB가 진행 중이었던 2011년부터 CAB가 맺어진 이후인 2017년까지 ARMM에서 발생한 폭력 사태를 수치화한 것이다. ARMM에서 FAB가 맺어진 2012년에는 643건에 불과하던 폭력은 CAB가 맺어진 2014년에는 1,500건으로 두 배 이상 폭증했다. 그리고

BBL이 국회 비준에 실패한 2016년에 들어서는 4,362건이나 발생하는 등 BARMM의 제도화 과정이 진행되는 과정에서도 폭력은 멈추지 않고 지속됐다.

〈표 5〉 ARMM의 물리적 폭력 사태 발생 건수

연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
발생 건수	867	643	1,059	1,500	2,305	4,362	3,975

출처: Conflict Alert Database (Lara 2019, 19에서 재인용).

다행스럽게도 MNLF와 MILF는 정부와의 평화협정을 맺고, 무장해제와 반군에 대한 정부 차원의 지원 등을 합의했다. MILF는 정부로부터 소속 반군의 무장해제에 대한 조건으로 일정 금액의 현금과 생활비 원조를 받기로 하면서 2022년까지 1,000여 명에 이르는 부대원 퇴역에 합의했다. 또한 BARMM 출범 전까지 3년에 걸쳐 40,000여 명의 소속 반군(Bangsamoro Islamic Armed Force, BIAF)을 일반 시민으로 복귀시키고, 약 7,000여 점의 무기를 반납하기로 했다(Gotinga 2019/09/06).

하지만 그동안 반군의 무장해제와 정전(Agreement on the Ceasefire) 관련 합의는 번번이 수사에 머물렀을 뿐이었다. 특히 자치권 획득이 주요 협상 전략으로 바뀐 이후에 MNLF가 MILF로 반군 조직은 분리됐고, MILF는 방사모로 이슬람자유전사단(Bangsamoro Islamic Freedom Fighter, BIFF)과 마우테 그룹(Maute Group) 등으로 조직은 분열했다. BIFF는 ISIS(Islamic State of Iraq and Syria)의 후원으로 국제적 연대를 도모하는 것은 물론 점점 극단적으로 변하고 있다(Rhoades 2020, 4). 2017년 마라위시에서 벌어진 마우테 그룹의 테러 행위는 민다나오 무슬림 반군의 국제화된 네트워크를 보여주며, MILF의 통제를 벗어난 전형적인 예시다.

한편, 민다나오 무슬림 반군의 무장해제에 관한 가장 큰 어려움은 실제 통계와 반납된 무기의 양이 불일치한다는 점이다. 반군의 무기는 불

법적으로 거래된 것이기 때문에 그것의 출처와 소유가 불분명하다는 특징이 있다. 특히 불법무기의 소유는 반군의 통제하에 있지 않고, 대부분 개인적으로 소유하고 있으므로 정부와 MILF의 무장해제 대상이 아니다(Abuza and Lischin 2020, 9). 이러한 배경에서 중앙정부와 MILF가 주도하는 반군의 무기 반납과 정부 관리 시스템으로의 전환은 태생적 한계를 가지고 있다. 따라서 BARMM이 얼마만큼 소수 반군의 무기 반납을 끌어내는가와 그들을 일반시민으로 전환할 수 있는지가 민다나오 사회안정의 핵심 사항이 될 것이다.

2) 경제 발전을 위한 정책 수립

민다나오에서 경제 발전 문제를 평화와 따로 떼어 낼 수 없다. 민다나오 무슬림의 경제적 궁핍은 그들의 분리주의 운동과 자치권 확보라는 정치적 투쟁의 주요 원인이었기 때문이다. 무슬림 자치정부가 행정 및 정치 외형적으로는 ARMM에서 BARMM으로 크게 변화했으나, 경제적 측면에서 자치정부 구성 전후가 큰 변함이 없었던 것이 사실이다. 민다나오, 특히 무슬림 자치정부는 필리핀에서 가장 낙후된 지역 중 하나이며, 빈곤율 또한 필리핀 국내에서 가장 높은 수준이다. 무슬림 자치가 시행된 지 30여 년이 흐른 현재에도 BARMM은 필리핀에서 가장 낙후된 지역에 머물고 있음을 고려하면, 민다나오 평화와 경제는 함께 취급되어야 하는 문제이며, 동시에 경제 개발이 BARMM의 핵심과제임을 방증한다.

그동안 필리핀 중앙정부는 민다나오에서 평화와 경제 발전의 상관관계를 인정하듯 ARMM에 상당한 예산을 할당해왔다. 아래의 <표 6>은 2008년부터 2015년까지의 ARMM에 대한 정부 예산의 증감을 나타낸 것이다. 표에 따르면 ARMM의 예산은 2008년과 2010년을 제외하고 큰 폭으로 상승해왔고, 2014년에는 전년 대비 50%가 증가했음을 알 수 있다. 특히 2015년 전체 예산은 2008년에 비해 3배가 넘게 증가했음

을 확인할 수 있다.

문제는 ARMM의 꾸준한 예산 증가에도 불구하고, 지역의 빈곤율은 여전히 증가하고 있다는 것에 있다. 필리핀 통계청의 발표에 따르면 ARMM의 빈곤율은 2006년 47.1%에서 2015년에는 53.7%까지 치솟았다. 이는 ARMM의 2명 중 1명이 가난하다는 것을 의미하고, ARMM 전체인구 중 2백만 명의 지역 주민이 빈곤에 처해있다는 것을 뜻한다. 같은 기간 필리핀 전체의 빈곤율이 약 22%임을 고려하면, ARMM의 빈곤율은 필리핀 전체 평균의 2배가 넘는 수치임을 알 수 있다 (Philippines Statistics Authority 2017).

〈표 6〉 2008-15년 ARMM에 대한 정부 예산

연도	세입(100만 페소)	연간 증감(10억 페소)	연 증감률(%)
2015	23,700	4,547	23.7
2014	19,153	6,443	50.7
2013	12,710	1,454	12.9
2012	11,256	538	5.0
2011	10,718	1,895	21.5
2010	8,823	(164)	-1.8
2009	8,987	1,092	13.8
2008	7,898	(126)	-1.6

출처: Foundation for Economic Freedom 2014.

결국 BARMM의 정치적 성공은 지역 경제 발전을 얼마만큼 이루는지에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 다행스럽게도 BARMM이 출범한 이후 지역의 경제적 효과는 다소 증가했다. BARMM의 지역 총생산량이 자치정부 출범 해인 2019년에는 2,492억 페소였던 것이 2021년에는 2,629억 페소까지 늘어났다. 2021년의 수치는 전년 대비 약 7.5% 증가한 것이다(BARMM 2022/04/29). 물론 이러한 변화는 단기적으로 BARMM 출범 이후 사회 및 경제적 회복에 대한 기대가 반영된 것으로 볼 수 있다.

따라서 이러한 성과를 유지하기 위해서는 경제 개발 프로젝트를 통해서 정치적 안정화와 더불어 지역의 빈곤 문제 그리고 지역 경제 활성화에도 신경을 써야 한다. 그동안 BARMM을 포함한 민다나오는 오랜 기간 반군의 활동으로 경제 발전을 위한 주요 인프라가 부족했고, 사회의 불안정은 투자의 제한으로 이어지는 등 악순환이 반복돼왔다. 그런데 BARMM의 설립 이후 반군 활동이 감소하면서 기본적인 사회안정의 틀을 형성할 수 있게 된 것은 고무적이다.

또한 BARMM의 사회간접자본 시설을 늘리기 위한 프로젝트가 실행됨으로써 자치정부 지역 간 연계가 증가할 것으로 예상된다. 실제로 자치정부의 수장인 이브라힘은 인터뷰를 통해서 자치정부 내의 도로, 병원 그리고 바랑가이 사무실의 신설이 진행되고 있음을 밝히기도 했다(Bagumbaran 2022/06/08). 따라서 BARMM은 정치적 변화의 기회를 살려서 장기적 관점의 경제 개발계획을 세우는 작업 등의 사회적 발전 체계를 마련하는 것이 필수적일 것이다.

3) ‘전쟁’에서 ‘정쟁’으로의 전환

BARMM 출범에서 MILF의 역할은 절대적이었다. MILF는 중앙정부의 평화협상 파트너로서 평화협정을 마무리했고, BBL과 BOL로 이어지는 정치적 혼란 속에서도 성공적으로 국회 비준을 끌어냈다. 그리고 MILF는 BTA에서 중심 역할까지 맡음으로써 그 어느 때보다 민다나오 무슬림 공동체로부터 지지와 주목을 받고 있다. 하지만 예상치 못한 팬데믹의 발생과 제한적 정부 예산 그리고 각종 사회경제적 개발을 위한 BTA 프로그램의 지연으로 MILF 지도력에 대한 우려도 존재한다. MILF의 지도자 무라드는 한 인터뷰에서 MILF의 정부 운영의 경험 부재가 BARMM에서 가장 큰 문제라고 밝히기도 했다(Arguillas 2019/09/14).

MILF의 정치 경험 부재는 오직 공당으로의 전환으로만 해결될 수

있을 것이다. MILF가 정치세력으로 성장하기 위해서는 정치과정에서 투명성(transparency)을 확보해야 하며, 민다나오 무슬림에 대한 정치적 책무성(responsibility)을 가져야만 한다. 그러기 위해서는 정치과정의 투명성과 책무성 등 민주적 절차를 중요시하는 정당으로의 전환이 필요하다. 현재 MILF는 CAB 이후 BARMM에서 정당 역할의 중요성을 인지하고, 정치조직으로의 전환에 힘쓰고 있다. MILF는 지난 2014년 UBJP를 창당하고, 공직 선거에 참여함으로써 정치권력의 정당성 확보에 열을 올리고 있다(Santos 2015/05/09).

그러나 MILF의 정당으로의 전환 노력에도 불구하고, MILF는 여전히 수직적인 조직 구성을 유지하는 등 반군의 모습에서 탈피하지 못하고 있는 것이 현실이다(Abuza 2020, 11). MILF는 BARMM에서 권력을 획득하며 ‘전쟁’에서 ‘정쟁’으로 목적과 갈등 방식이 바뀌었으나 여전히 민주적인 정치과정에 익숙해지지 못하고 있다. 주지하다시피 MILF는 정치적 목적을 달성하기 위해 조직된 시민공동체 또는 정당인 아닌 반군 조직이다. 이는 MILF가 민주적 정치 단체로서의 경험 부재를 뜻하며, 동시에 수평적 구조의 문화보다는 수직적인 위계관계가 존재함을 뜻한다.

한편, 정당뿐만이 아니라 선거 관리 역시 BARMM의 제도적 안착과 직결돼있다. 공정하고, 투명한 선거 관리야말로 민의의 왜곡을 억제하고, 민주주의 제도를 실현할 수 있기 때문이다. 현재 BTA는 2025년 첫 선거를 위한 제도적 정비를 하고 있으며, 특히 선거 관리를 독립적으로 담당할 방사모로 선거관리위원회 조직의 법적인 근거도 마련한 상태다(BTA Parliament Bill no. 29). 방사모로 의회 구성과 선거 과정을 독립적으로 감독할 방사모로 선거관리위원회(Bangsamoro Electoral Office, BEO)가 조직된다면, 민다나오에 민주주의 제도 실행에 크게 기여할 것으로 보인다. BEO는 중앙선거관리위원회(Republic of the Philippines Commission on Elections, COMELEC)로부터 BARMM 선

거 관리에 대한 권한을 위임받게 되고, 의원의 자격에 대한 유권 해석과 선거 전반에 대한 관리를 담당하게 된다(Gomez 2022/10/19). 민다나오에서 유력 정치 가문의 존재와 정당별 비례대표(*party representatives*) 및 부문별 대표(*Sectoral representatives*)에 관련한 논란이 있을 것으로 예상되는 상황에서 BEO의 선거 중립과 관리능력은 BARMM의 안정화에 영향을 끼칠 것으로 예상된다.

무엇보다도 MILF가 정당으로 전환하는 것이 성공하기 위해서는 민다나오 정치환경의 변화도 동반되어야 한다. 민다나오는 정치왕조(*political dynasty*)라고 불릴 정도로 가문정치와 인물 정치가 주를 이루고 있다. 정치과정에서 이념 중심의 정당 활동보다는 인물 중심의 선거가 주를 이루고 있고, 정치엘리트의 개인 사병 보유는 선거 과정에서 사병에 의한 선거 왜곡으로 나타나기도 한다. 그리고 이는 민다나오의 종족 중심 정치와 폭력에 의한 정치로 이어지고는 한다(김동엽 2014, 187; Kagawa 2022, 316). 특히 민다나오에 존재하는 개인 사병은 정치과정의 비민주성과 정치폭력과 선거 살인 발생과도 밀접하게 관련돼 있다. 지난 2009년에 발생한 마긴다나오학살(Maguindanao Massacre) 사건은 민다나오의 종족 정치와 개인 사병에 대한 병폐를 보여주는 전형적인 예라고 할 수 있다.⁸⁾

아래의 <표 7>은 BARMM의 주요 정치 가문을 표로 나타난 것이다. 민다나오는 현재 30여 개의 가문이 지방정부(*province*)와 시장(*mayor*) 직위를 독점하고 있다. 민다나오의 종족 정치는 BARMM에서도 벌어지리라 예상되는 대표적인 비민주적 정치과정이다. 정당정치의 발전이 더딘 필리핀의 정치환경과 일부 가문의 지방정치 권력의 독점이 만

8) 마긴다나오 학살사건은 현직 마긴다나오 주지사 암파투안(Ampatuan) 가문이 주지사 후보 등록을 하려는 망우다다투(Mangudadatu) 가문과 지지자 및 취재 기자단을 집단 학살한 사건이다. 이 사건으로 58명의 희생자가 발생하였으며, 사건 발생 10년이 흐른 뒤에야 가해자에 대한 처벌이 이뤄졌다.

연돼있는 상황에서 MILF와 UBJP가 민주적 정치문화와 정치과정을 복원시킬 수 있는지는 BARMM이 변화의 동력을 잃지 않는 주요 지표가 될 것이다.

〈표 7〉 BARMM의 주요 주(provinces)의 정치 가문

주(Provinces)	가문 명(Family name)				
바실란	Akbar	Hataman	Saliman	Sumisip	Furigay
남 라나오	Alonto	Lucman	Ading	Dimaporo	Dimakuta
	Macarambon	Mutlan	-	-	-
마긴다나오	Ampatuan	Datumanong	Mastura	Matalam	Mangilen
	Mangudadatu	Pendatun	Sinsuat	-	-
술루	Abubakar	Amilbangsa	Arbison	Rasul	Tan
	Tulawie	Ututalum			
파워-파워	Jaafar	Matba	Que	Sahali	Salih

출처: Deinla and Engelbrecht 2019, 3.

아울러 BARMM에서 MILF의 권력 공유도 무슬림 자치정부의 민주적 정치과정에 대한 측정 잣대가 될 것으로 보인다. 앞서 BOL에서는 MILF가 BTA를 이끌도록 정했고, MNLF의 참여도 보장한 것을 확인했다. 하지만 실제 BTA의 의원 구성을 들여다보면 MILF에서 41명이 임명됐고, MNLF에서는 7명만이 참여했을 뿐이다(Arguillas 2022/09/11). 이는 비록 MILF가 MNLF의 BTA 참여를 열어두었지만, 실제로는 정치권력을 독점하고 있다고 볼 수 있다. 종족 정치와 가문정치가 뿌리 깊게 내재화된 필리핀의 정치환경에서 MILF의 권력 독점은 오히려 기존 정치 엘리트와 정치 가문의 불만을 가져올 수 있다. 앞서 확인한 바와 같이 술루에서 진행된 BARMM 참가 여부의 여론조사 결과는 MILF 권력 독점에 대한 우려의 반응으로 간주하기에 충분하다. 결국 두 거대 반군과 무슬림 종족 집단이 얼마만큼의 공존의 공간을 창출하느냐가 BARMM의 안착은 물론 민다나오 사회안정 유지의 핵심이 될 것이다.

V. 결론

본 연구는 최근 필리핀 무슬림 정치사에서 가장 큰 쟁점이었던 BARMM 구성을 역사적으로 살펴보고, 현재 당면한 문제점을 파악해보았다. BARMM은 갑작스럽게 결정된 정치적 이벤트가 아닌, 민다나오 무슬림이 반세기에 걸쳐서 쌓아 올린 정치적 결과물이다. 1976년 트리폴리 협정, 1996년 최종평화협정 그리고 2014년 방사모로 포괄협정으로 이어지는 일련의 역사는 민다나오 무슬림의 자치권 확보의 역사 그 자체였다.

세 번의 평화협정은 민다나오 무슬림 자치권 확대라는 측면에서 의의가 있지만, 한계도 존재했다. 먼저 평화협정문은 무슬림의 관심사를 충분히 담아내지 못했고, 주요 쟁점에 대해서는 차후에 협상하기로 하는 등 미완성 된 상태였다. 협정문의 미완성은 결국 이행단계에서 중앙 정부와 반군 간의 이견을 발생시켰다. 정부의 이행 능력 부족도 평화협정의 이행을 어렵게 하는 요소였다. 정부는 민다나오의 평화와 경제 개발을 위해 막대한 예산 투입을 약속했지만, 그 약속은 지켜지지 않았다. 이러한 예산 부족은 평화 및 경제 발전 프로그램을 개발하고 진행할 각종 위원회의 활동을 위축시켰으로써 민다나오 무슬림 사회의 변화는 미비했다.

무엇보다도 평화협정이 이루어진 이후 나타난 반군 간 권력 암투와 무슬림 종족 간의 불평등은 근본적으로 무슬림 자치정부가 갖는 한계를 보여줬다. 민다나오 무슬림 반군의 양대 산맥을 이루는 MNLF와 MILF는 정치적 권력 획득을 위해 갈등했고, 자치정부 구성과 위원회에서는 자기 종족과 조직의 이익을 주로 대변했다. 결국 무슬림 자치정부는 무슬림 공동체를 위한 정치적 공간이라기보다는 소속 반군의 자원획득을 위한 공간 역할만 할 뿐이었다.

한편 ARMM의 해체와 BARMM으로의 전환 과정은 필리핀 무슬림

반군은 물론이고, 중앙정부에 대한 정치적 합의도 있다. BARMM이 정치 및 사회적으로 새로운 실험이라는 측면에서도 중요하지만, 그보다 필리핀 무슬림이 실질적 자치를 실현할 수 있는 권한을 확대함으로써 민다나오의 사회안정을 기대할 수 있게 됐기 때문이다. 기존 ARMM 역시 자치권 이행을 위한 지방정부였지만, 그 권한이 제한적이었음을 확인했다. 또한 ARMM에서는 어느 한 반군이 배타적으로 권력을 장악하면서 다른 반군은 물론 소수 종족에도 차별화 및 주변화를 초래했다. 그런데 BARMM에서는 의회제를 채택함으로써 더욱 넓은 의미의 정치적 참여를 보장할 수 있게 됐다. 즉, 종족과 출신 반군의 배경이 없이도 선거를 통해 의회에 진출하여 정치과정에 참여할 수 있게 된 것이다. 무엇보다도 민다나오의 거대 반군인 MILF와 MNLF가 무장해제를 합의하고, 정치적으로 협력하여 BTA에서 함께 활동하는 것은 큰 정치적 진보라고 평가할 수 있다.

비록 BOL의 국회 비준과 그를 바탕으로 한 BARMM 출범이 민다나오 무슬림에게 큰 기대를 모으고 있는 것은 사실이나, 여전히 도전적인 문제도 남아있다. 가장 먼저 공식적인 정치과정 참여에 대한 반군의 경험 부재는 BARMM 구성원의 민주적 활동을 제약할 수 있다. BARMM은 공식적인 정치체로서 그 활동의 근간은 주민들에 의한 선거와 투명한 정책집행이다. 하지만 반군의 수직적인 조직 구성과 지도자 중심의 의사 결정 과정은 민주적 정치집단으로 변모하는 반군의 도전과제로 남아있다.

또한 민다나오에서 여전히 지속되는 반군의 활동은 사회불안정의 핵심적 원인이다. MILF와 MNLF는 평화협정의 결과로 반군 퇴역과 정부에 무기 반납을 약속했다. 하지만 개별 반군이 주장하는 병사의 규모와 무기의 수가 불일치하며, 개인별로 소장하고 있는 무기의 반납은 이뤄지지 않고 있다. 따라서 BARMM의 성공은 반군이 얼마나 많은 병사를 해체하고, 무기를 반납하는지에 달려있다고 해도 과언이 아

니다.

이와 더불어 경제 개발은 민다나오의 평화 정착에 중요한 분수령이 될 것이다. 민다나오의 경제적 낙후와 무슬림에 대한 경제적 불평등은 그들의 분리독립 운동과 자치권 확보 투쟁의 원인 중 하나였다. 따라서 BARMM이 무슬림을 위한 정책과 개발 프로젝트로 지역 경제를 부흥시킬 수 있는지도 BARMM의 지속과 평화의 정착에 영향을 끼칠 것이다.

이 연구는 민다나오 무슬림 자치정부의 해체와 재조직 과정을 설명하고, 현재 당면한 도전과제를 진단한 것이다. 하지만 비교적 최근에 출범한 정치조직체가 민다나오 무슬림 사회에서 무엇을, 어떻게 의미 있는 변화를 발생시켰는지를 설명하기에는 시간적 한계가 있었다. 게다가 이 연구는 2차 자료에 크게 의존하고 있다는 점에서도 연구의 한계가 존재한다. 따라서 이 글은 BARMM의 미래에 대한 예측을 자제했고, 오히려 현지에서 핵심 쟁점으로 제기되는 문제점을 중심으로 분석했다. 이를 보완하기 위해서는 시간적 간격을 두고 BARMM 출범으로 말미암아 발생한 민다나오 정치환경의 변화와 사회적 변화에 대한 추적과 관찰이 요구된다. 현재 BARMM의 1기 의회 구성을 위한 선거가 2022년에서 2025년으로 미뤄진 만큼, 후속 연구를 통해서 선거 이후 BARMM을 계기로 나타난 민다나오의 무슬림 사회의 변화와 정치적 동학을 보완하고자 한다.

투 고 일: 2022년 12월 20일

심 사 완 료 일: 2023년 02월 09일

게 재 확 정 일: 2023년 02월 09일

참고문헌

- 김동엽. 2013. “필리핀 무슬림 분리주의 운동의 발생과 전개: 이슬람 부흥 운동의 맥락에서.” 『동아연구』 65: 263-300.
- _____. 2014. “필리핀 방사모로 이슬람 정당의 장래: 라나오 데 수르의 옴피아당이 남긴 교훈을 중심으로.” 『동남아시아연구』 24(4): 147-194.
- _____. 2015. “필리핀 사회의 속의 무슬림 소수민족: 필리피노와 모로의 평화적 공존을 향하여.” 『동아연구』 34(2): 215-262.
- 박봉규. 2001. “민주적 공고화 과정에서의 정당체제의 제도화에 대한 연구.” 『정치정보연구』 4(2): 217-248.
- 베버, 막스. 전성우 역. 2019. 『직업으로서의 정치』. 서울: 나남.
- 유왕중. 1999. “필리핀의 이슬람 분리주의 운동.” 『한국이슬람학회논총』 9(1): 105-120.
- _____. 2002. “필리핀의 모로 분쟁에 관한 연구.” 『아시아연구』 5(2): 69-94.
- 정영국. 2003. 『필리핀의 정치변동과 정치과정』. 서울: 백산서당.
- Abubakar, Asiri. 1992. “Autonomy in Southern Philippines During the Marcos Administration.” *Asian Studies*. 30: 29-40.
- Abuza, Zachary and Luke Lischin. 2020. “The Challenges Facing Philippines’ Bangsamoro Autonomous Region at One Year.” *United States Institutes of Peace*. No. 468.
- Alipala, Julie. 2019. “MNLF decries exclusion from BTA under extended Bangsamoro transition.” *Inquirer*. May 27.
<https://newsinfo.inquirer.net/1437872/mnlf-decries-exclusion-fr>

om-bta-under-extended-bangsamoro-transition(검색일: 2022.02.03.).

Arguillas, Carolyn. 2019. “Murad: running a government is thrice more difficult than running a revolution.” *Mindanews*. September 14. <https://www.mindanews.com/peace-process/2019/09/murad-running-a-government-is-thrice-more-difficult-than-running-a-revolution/>(검색일: 2022.09.29.).

_____. 2022. “Marcos to address Bangsamoro Transition Authority in Cotabato City on Sept. 15.” *MindaNews*. September 15. <https://www.mindanews.com/peace-process/2022/09/marcos-to-address-bangsamoro-transition-authority-in-cotabato-city-on-sept-15/>(검색일: 2022.10.05.).

Bagumbaran, Apipa. 2022. “BARMM on the road to economic recovery, says Ebrahim.” *Philippine Information Agency*. June 8. <https://pia.gov.ph/news/2022/06/08/barmm-on-the-road-to-economic-recovery-says-ebrahem>(검색일: 2022.11.14.).

“Bangsamoro Basic Law.” 2017. <https://peace.gov.ph/wp-content/uploads/2018/01/BBL-FINAL-DRAFT-2017.pdf>(검색일: 2021.10.25.).

“Bangsamoro Organic Law.” 2018. https://lawphil.net/statutes/repacts/ra2018/ra_11054_2018.html (검색일: 2022.07.14.).

Bangsamoro Transition Authority(BTA). 2022. “An Act Providing for the Bangsamoro Electoral Code of the Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanano.” Parliament Bill No. 29. <https://parliament.bangsamoro.gov.ph/bta-bills-22/an-act-provid>

- ing-for-the-bangsamoro-electoral-code-of-the-bangsamoro-autonomous-region-in-muslim-mindanao/(검색일: 2022.02.02.).
- Bangsamoro Transition Commission. 2014. “A primer on the Bangsamoro Transition Commission and the Bangsamoro Basic Law.”
https://eeas.europa.eu/archives/delegations/philippines/documents/eu_in_mindanao/btc_primer_english_web.pdf(검색일: 2021.11.11.).
- BARM. 2022. “BARM’s economy rises by 7.5% in 2021, sets record as 2nd fastest-growing region in PH.” April 29.
<https://bangsamoro.gov.ph/news/latest-news/barmms-economy-rises-by-7-5-in-2021-sets-record-as-2nd-fastest-growing-region-in-ph/>(검색일: 2022.11.13.).
- Bertrand, Jacques. 2000. “Peace and Conflict in the Southern Philippines: Why the 1996 Peace Agreement is Fragile.” *Pacific Affairs*. 73(1): 37-54.
- Brown, David. 1988. “From Peripheral Communities to Ethnic Nations: Separatism in Southeast Asia.” *Pacific Affairs*. 61(1): 51-77.
- Buendia, Rizal G. 2004. “The GRP-MILF Peace Talks: Quo Vadis?” *Southeast Asian Affairs*. 2004: 205-221.
- Cabrera, Ferdinandh. 2022. “SPECIAL REPORT: After 3 years, BARM-funded projects now welcome in Cotabato City.” *MindaNews*. September 18.
<https://www.mindanews.com/special-reports/2022/09/special-report-after-3-years-barm-funded-projects-now-welcome-in-cotabato-city/>(검색일: 2022.09.29.).

Caucus of Development NGO Networks. 2011. *Civil Society Index: A Philippine Assessment Report*.

https://www.ombudsman.gov.ph/UNDP4/wp-content/uploads/2013/03/CSI-Report_Bookv.pdf(검색일: 2023.02.04.).

Cities and Municipalities Competitive Index. 2020.

[https://cmci.dti.gov.ph/prov-profile.php?prov=Cotabato%20\(North%20Cotabato\)&year=2020](https://cmci.dti.gov.ph/prov-profile.php?prov=Cotabato%20(North%20Cotabato)&year=2020)(검색일: 2022.09.14.).

Clerigo, Evan Michael. 2016. “Muslim celebrate ‘timely, relevant’ Eid’l Fitr in Davao.” *Davao Today*. July 6.

<http://davaotoday.com/main/culture-2/muslims-celebrate-timely-relevant-eidl-fitr-in-davao/>(검색일: 2022.05.27.).

Co, Edan A. 2013. “State of local democracy in the Autonomous Region in Muslim Mindanao(SoLD ARMM).” *National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines Diliman (UP-NCPAG) and the Philippine. Center for Islam and Democracy (PCID)*.

<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/state-of-local-democracy-autonomous-region-muslim-mindanao.pdf>(검색일: 2022.07.25.).

Deinla, Imelda and Georgi Engelbrecht. 2019. “A new dawn for Bangsamoro democracy? Political autonomy and inclusive participation in post-conflict Mindanao.” *Asia Centre*.

https://www.academia.edu/45014622/A_new_dawn_for_Bangsamoro_democracy_Political_autonomy_and_inclusive_participation_in_post_conflict_Mindanao(검색일: 2022.09.27.).

Elemia, Camille. 2018. “Duterte signs Bangsamoro Organic Law.”

- Rappler*. July 26.
<https://www.rappler.com/nation/207952-duterte-signs-bangsamoro-organic-law/>(검색일: 2022.09.17.).
- Engelbrecht, Georgi. 2022. “Ballots and Bullets in the Bangsamoro.” *International Crisis Group*. June 20.
<https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/philippines/ballots-and-bullets-bangsamoro>(검색일: 2022.08.30.).
- Fernandez, Edwin. 2019. “Transition plan from ARMM to BARMM now in Effect.” *Philippine News Agency*. June 19.
<https://www.pna.gov.ph/articles/1072720>(검색일: 2022.09.03.).
- Ferrer, Miriam Coronel. 2012. “To share or divide power? Minorities in autonomous regions, the case of the autonomous region in Muslim Mindanao.” *Ethnic and Racial Studies*. 35(12): 2097-2115.
- Fonbuena, Carmela. 2018. “Final version of BBL holds fate of Mindanao peace process.” *Rappler*. June 10.
<https://www.rappler.com/nation/204547-mindanao-peace-bangsamoro-basic-law-bbl-congress-prospects/>(검색일: 2022.05.29.).
- _____. 2019. “76% of Filipino Muslims say MILF capable of governing BARMM – SWS.” *Rapper*. January 22.
<https://www.rappler.com/nation/221587-percentage-filipino-muslims-milf-capable-governing-barmm-sws-survey-december-2018/>(검색일 2022.09.18.).
- Foundation for Economic Freedom. 2014. “ARMM Fiscal Arrangement and Budgetary Flows.”
<https://www.fef.org.ph/freedom/wp-content/uploads/2014/09/2>.

- 1-Fiscal-Profile-of-ARMM-1.pdf(검색일: 2022.11.14.).
- Gallardo, Froilan. 2014. “MOA-AD foes on the BBL: Unconstitutional.” *Mindanews*. November 29.
<https://www.mindanews.com/top-stories/2014/11/moa-ad-foes-on-the-bbl-unconstitutional/>(검색일: 2022.08.12.).
- Gavilan, Jodesz. 2016. “Duterte: pass Bangsamoro Law minus ‘constitutional Issues’.” *Rappler*. July 25.
<https://www.rappler.com/nation/140882-sona-2016-philippines-duterte-bangsamoro-basic-law/>(검색일: 2022.08.26.).
- Gigje, Claire. 2023. “BTA heeds people’s say on Bangsamoro electoral code.” *Philippine Information Agency*. February 1.
<https://pia.gov.ph/news/2023/02/01/bta-heeds-peoples-say-on-bangsamoro-electoral-code>(검색일: 2023.02.02.).
- Gomez, Herbie. 2019. “BARMM seels onw centeal elections body wit enhanced power.” *Rappler*. October 19.
<https://www.rappler.com/nation/mindanao/bangsamoro-autonomous-region-seeks-central-elections-body-enhanced-powers/>(검색일: 2023.02.02.).
- Gotinga, JC. 2019. “Mindanao closer to peace as MILF decommissions 12,000 fighters – gov’t.” *Rappler*. September 6.
<https://www.rappler.com/nation/239462-government-says-mindanao-closer-peace-milf-soldiers/>(검색일: 2022.09.29.).
- Gowing, Peter. 1979. *Muslim Filipinos: Heritage and Horizon*. Quezon City: New Day Publishers.
- Gutierrez, Dennis. 2022. “New BTA unites former warring MILF, MNLF rebels.” *Inquirer*. August 14.

- <https://newsinfo.inquirer.net/1646468/new-bta-unites-former-warring-milf-mnlf-rebels>(검색일: 2022.09.11.).
- IEP. 2022. “Global Terrorism Index 2022: Measuring the Impact of Terrorism.” *Institute for Economic & Peace*.
<https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2022/03/GTI-2022-web-09062022.pdf>(검색일: 2022.09.28.).
- Kagawa, Megumi. 2022. “Uneven Peace Infiltration: Two Case Studies or rebel-Led Community Peace Initiatives in the Bangsamoro.” *Confronting Peace*. Springer International Publishing.
- Kinsella and Rousseau 2009. “Democracy and Conflict Resolution.” Jacob Bercovitch, Victor Kremenyuk, and I William Zartmand, ed. *The Sage Handbook of Conflict Resolution*. London: Sage.
- Lara, Francisco. 2019. “Transition-Induced Violent Conflict and the Bangsamoro State-Building Project.” *Philippine Sociological Review*. 67: 5-34.
- Lavina, Antonio. 2013. “The Creation of the Bangsamoro: Issues, Challenges, and Solutions.” *Philippine Law and Society Review*. 2(3): 3-44.
- Lingga, Abhoud Syed. 2007. “Negotiating Peace In Mindanao.” *Occasional Paper*. Institute of Bangsamoro Studies.
- Magdalena, Federio. 1997. “The Peace Process in Mindanao: Problems and Prospects.” *Southeast Asian Affairs*. 1997: 245-259.
- Malan, Candice and Hussein Solomon. 2012. “Between Conflict and Compromise in the Philippines.” *Indian Journal of Asian Affairs*. 25(1): 59-82.
- May, Ronald J. 1987. “The Philippines Under Aquino: A perspective

- From Mindanao.” *Journal/Institute of Muslims Affairs*. 8(2): 348-355.
- _____. 1990. “Ethnic Separatism in Southeast Asia.” *Pacific Viewpoint* 31(2): 28-59.
- _____. 2001. “Muslim Mindanao: Four Years After the Peace Agreement.” *Southeast Asian Affairs 2001*: 263-275.
- McDoom, Omar Shahabudin and Rachael Gisselquist. 2016. “The Measurement of Ethnic and Religious Divisions: Spatial, Temporal, and Categorical Dimensions with Evidence from Mindanao, the Philippines.” *Social Indicators Research* 129(2): 863-891.
- McKenna, Thomas. 1998. *Muslim Rulers and Rebels: Everyday Politics and Armed Separatism in the Southern Philippines*. University of California Press: Berkeley, Los Angeles, Oxford.
<https://publishing.cdlib.org/ucpressebooks/view?docId=ft0199n64c;brand=ucpress>(검색일: 2022.11.15).
- Melican, Nathaniel. 2015. “Estrada stands by all-out war strategy vs MILF.” *Inquirer*. January 27.
<https://newsinfo.inquirer.net/668386/estrada-stands-by-all-out-war-strategy-vs-milf>(검색일: 2022.11.15.).
- Murshed, Syed Mansoob. 2011. “Peace-Building and the Social Contract.” Richard Kozul-Wright and Piergiuseppe Fortunato, eds. *Securing Peace: State-Building and Economic Development in Post-Conflict Countries*. London: Bloomsbury.
- Official Gazette. 2012. “Speech of President Aquino on the Framework Agreement with the MILF.” *Official Gazette*. October 7.

<https://www.officialgazette.gov.ph/2012/10/07/speech-of-president-aquino-the-framework-agreement-with-the-milf-october-7-2012-full-english/>(검색일: 2022.09.03.).

OPAPRU(Office of the Presidential Adviser on Peace, Reconciliation and Unity). 2019. “Give MILF a chance.” February 15.

<https://peace.gov.ph/2019/02/tan-give-milf-a-chance/>(검색일: 2022.09.18.).

Özerdem, Alpaslan and Sukanya Podder. 2012. “Grassroots and Rebellion: A Study on the Future of the Moro Struggle in Mindanao, Philippines.” *Civil Wars*. 14(4): 521-545.

“Peace Agreement with the Moro National Liberation Front.” 1996.

<http://www.incore.ulst.ac.uk/services/cds/agreements/pdf/phil16.pdf>(검색일: 2021.10.23.).

Peace-Rep. 2018. “The Bangsamoro Organic Law: A concrete Step towards Peace in Mindanao.” August 28.

<https://peacerep.org/2018/08/28/6832/>(검색일: 2022.08.16.).

Philippine Statistic Authority. 2003. “Autonomous Region in Muslim Mindanao: Nine in Every Ten Persons were Muslims.”

<https://psa.gov.ph/content/autonomous-region-muslim-mindanao-nine-every-ten-persons-were-muslims#:~:text=As%20of%20May%201%2C%202000,%2DTawi%2C%20was%202%2C412%2C159%20persons>(검색일: 2021.11.11.).

_____. 2017. “Poverty Statistics in ARMM.”

<http://rssoarrrmm.psa.gov.ph/sites/default/files/ARMM%20Poverty%20Statistics.pdf>(검색일: 2022.11.14.).

_____. 2021. “Highlights of the Bangsamoro Autonomous Region in

- Muslim Mindanao (BARMM) Population 2020 Census of Population and Housing(2020 CPH).” August 23.
<https://psa.gov.ph/content/highlights-bangsamoro-autonomous-region-muslim-mindanao-barmm-population-2020-census>(검색일: 2022.08.27.).
- Phjesuits. 2018. “Salient Politics of the Enhanced Bangsamoro Basic Law.”
<https://www.phjesuits.org/portal/wp-content/uploads/2018/03/BL-Primer.pdf>(검색일: 2022.06.18.).
- “Presidential Decree No. 1618.” 1979.
https://lawphil.net/statutes/presdecs/pd1979/pd_1618_1979.html
(검색일: 2022.10.11.).
- Procalla, Delon. 2014. “Bangsamoro law goes to Congress.” *Philstar*. September 11.
<https://www.philstar.com/headlines/2014/09/11/1367724/bangsamoro-law-goes-congress>(검색일: 2022.10.11.).
- Punzalan, Noel. 2019. “BARMM parliament focuses on 7 priority bills.” *Philippine News Agency*. October 23.
<https://www.pna.gov.ph/articles/1083945>(검색일: 2022.09.08.).
- Ragsag, Anabelle. 2020. *Ethnic Boundary-Making at the Margin of Conflict in the Philippines: Everyday Identity Politics in Mindanao*. Singapore: Springer.
- Ranada, Pia. 2019a. “EXPLAINER: Why ARMM, Cotabato City, Isabela City voted the way they did.” *Rappler*. January 26.
<https://www.rappler.com/newsbreak/iq/221942-explainer-armm-cotabato-city-isabela-city-votes-bangsamoro-plebiscite/>(검색일:

- 2022.10.02.).
- _____. 2019b. “Duterte names Bangsamoro Transition Authority members.” *Rappler*. February 27.
<https://www.rappler.com/nation/224123-duterte-names-bangsamoro-transition-authority-members/>(검색일: 2022.08.27.).
- “Republic Act No. 6743.” 1989.
https://lawphil.net/statutes/repacts/ra1989/ra_6734_1989.html
(검색일 2022.08.14.).
- Rhoades, Ashley. 2020. “Countering violent Extremism in the Philippines: a Snapshot of Current Challenges and Responses.” *RAND corporation*.
https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR200/RR233-2/RAND_RRA233-2.pdf(검색일: 2020.9.29.).
- Santos, Tina. 2015. “MILF forms own political party.” *Inquirer*. May 9.
<https://newsinfo.inquirer.net/690242/milf-forms-own-political-party>(검색일: 2022.09.24.).
- Sunstar. 2015. “Peace Council conducts first meeting on draft BBL.” April 13.
<https://www.sunstar.com.ph/article/3099/peace-council-conducts-first-meeting-on-draft-bbl>(검색일: 2022.10.11.).
- “The Comprehensive Agreement on the Bangsamoro.” 2014.
https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/PH_140327_ComprehensiveAgreementBangsamoro.pdf(검색일: 2021.10.23.).
- Tomacruz, Sofia. 2019. “Now that Bangsamoro law is ratified, what comes next?” *Rappler*. January 31.

<https://www.rappler.com/newsbreak/iq/221995-things-to-know-transition-bangsamoro-organic-law/>(검색일: 2022.09.08.).

“Tripoli Agreement.” 1976.

https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/PH_761223_Tripoli%20Agreement.pdf(검색일: 2022.10.11.).

Tuminez, Astrid. 2008. “Rebellion, Terrorism, Peace: America's Unfinished Business with Muslims in the Philippines.” *The Brown Journal of World Affairs*. 15(1): 211-223.

Verbrugge, Bors and Jeroen Adam. 2016. “Questioning the State-Rebel Divide in Mindanao: A Comparative Analysis of North Cotabato and Compostela Valley Province.” *Journal of Social Science*. 44(1/2): 246-277.

Wilson, Thomas. 2009. “*Extending the Autonomous Region in Muslim Mindanao to the Moro Islamic Liberation Front a Catalyst for Peace.*” MA Thesis, School of Advanced Military Studies United State Army Command and General Staff College Fort Leavenworth, Kansas.

Abstract

The Establishment and the Challenges of Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao(BARMM)

Changwon YANG

Department of Political Science, University of Hawai'i at Mānoa

The purpose of this study is not only to explain a historical approach to the formation process of the Bangsamoro Autonomous Region for Muslim Mindanao (BARMM) established in the southern Philippines but also to discuss the challenges of BARMM. The process of formation of BARMM coincides with the history of the Muslim independence movement and securing autonomy in Mindanao. Therefore, this study first describes the background and contents of the peace agreements, which were done to seek the Muslims' autonomy between the central government of the Philippines and the Muslim rebels.

The main agreements covered in this study are the Tripoli Agreement, the Final Peace Agreement, and the Comprehensive Peace Agreement for Bangsamoro. The three peace agreements aimed to secure regional security by stabilizing regional politics and disarming rebels. The solution was for The Muslims to guarantee and expand autonomy in the Muslim Mindanao region. In particular, the formation

of the Autonomous Region for Muslim Mindanao as the result of the agreements can be evaluated as significant progress towards the political and economic rights and self-determination of Muslims. However, despite such positive evaluation, the implementation of a nascent autonomous region (e.g., Autonomous Region for Muslim Mindanao) failed as a social experiment due to the incompleteness of the peace agreement, the government's lack of capacity to implement the agreement, the power infighting between Islamic rebel groups, and the inequality among Muslim ethnic groups.

Learning from the previous failure, the most recent Comprehensive agreement for the Bangsamoro introduced a new political body with more substantial autonomy. The new creature included the parliamentary system and a broader sense of autonomy in the administrative, legislative, and judicial systems. Although it implies practical political changes in Mindanao because the central government has made institutional arrangements to form the local authorities, such as the Bangsamoro Transition Authority and the Interim government, for power succession, it is also true that there are doubts as to whether it will succeed despite this political upheaval. So, this study additionally explains the challenges that BARMM faces and the implications that must be solved for the new Muslim autonomous government to succeed.

Keywords: ARMM, BARMM, MILF, Mindanao, MNLF, Peace Agreement