

파키스탄의 역사적 · 사회적 개관

최 일 섭*

<目 次>	
I . 역사적 개관	V . 교육
II . 인구학적 특성	VI . 사회문제
III . 종교적 상황	VII . 사회보장제도
IV . 사회구조적 특성	

I . 역사적 개관

파키스탄은 1947년 7월 14일 인도대륙이 영국의 지배로부터 독립될 때, 희교도들이 다수인 인더스강 유역의 서북지방과 동북의 뱅갈지역이 힌두교가 지배적인 인도로부터 분리됨으로써 한 국가로서의 역사를 시작하게 되었다. 따라서 그 이전의 역사는 인도의 역사와 대부분 공유되기 때문에 파키스탄의 독립의 배경이 되는 역사적, 종교적 정체성을 찾아내는 일이 역사적 고찰의 중요과제가 된다.

파키스탄(PAKISTAN)이라는 이름은 1930년대 희교민족주의자들의 한 그룹인 영국 유학생집단에 의해 창안된 것으로서 희교도들의 고향이라 할 수 있는 지역 및 국가들 즉 Punjab, Afghana(NWFP), Kashmir, Iran, Sindh, Tukharistan, Afghanistan, Baluchistan의 머리글자들을 조합한 것이다.

파키스탄의 역사적 성격을 형성한 요소들은 크게 두가지로 나뉘어진다. 첫째는 이 지역이 전형적인 문명교차로라는 점이다. 이 지역은 인도대륙의 문명지역과 중앙아시아 고원지대의 유목문화 사이의 접경을 형성할 뿐 아니라, 다른 한편 서아시아의 희교문화와 힌두문화 사이의 경계가 되어왔다. 이러한 특성으로 인해 이 지역에는 과거로부터 현재에 이르기까지 다양한 인종과 풍속, 언어 및 종교들이 혼재되어 있다. 둘째는 중요한 역사적 사건들의 영향을 들 수 있는데, 그 중에서도 이슬람의 등장과 영국의 지배 및 1

* 서울대, 사회복지학

차세계대전 이후의 회교민족주의의 발생 등이 손꼽힌다.

1. 초기 문화와 역사의 전개

현재의 파키스탄을 형성하는 인더스강 유역지방이 애초부터 문명의 교차로이자 다양한 종족과 언어 및 종교의 혼재지역이었다는 사실은 기원전 3000년경부터 시작되는 문명의 유적들로부터 확인되고 있다. 그러한 유적들중 대표적인 것이 1920년에 발굴된 신드(Sind)지방의 모헨조다로(Mohenjo-Daro)와 편잡지방의 하라파(Harappa) 유적이다. 중앙아시아와 북부이란의 문화와 유사성을 보여주고 있는 이들 문화는 건축과 공예, 조각 등에서 상당히 높은 수준의 안정성과 창조성을 보이고 있으며 후대에도 계승되고 있다.

기원전 1500년 경의 중요한 변화는 중앙아시아로부터의 아리안 부족의 침입이다. 이들의 훈적은 베다(Veda)라는 문학형식으로 남겨졌다. 초기에 형성된 리그 베다는 이들의 문화가 부족의 형태를 띠고 있으며, 유목을 기반으로 하는 범신론의 신앙양태를 지니고 있었음을 알려준다. 이들의 문화는 점차 농경사회로 정착되면서 토착적 신앙과 사상을 흡수하여 힌두문화를 형성하게 된다.

기원전 600년경부터 크고 작은 왕조들의 부침 등 구체적인 역사가 전개되지만, 가장 중요한 사건은 갠지스강 유역에서의 불교의 발생이었으며, 이후 인도대륙에는 다양한 왕조 및 소국들과 더불어 다양한 종교들이 혼재하게 되었다.

갠지스강과 이란고원 사이에 위치하고 있던 간다라(Gandhara) 왕국은 기원전 4세기에 마케돈 왕국의 알렉산더 대왕의 침입을 받았으며, 이로 인해 불교문화와 헬레니즘문화가 혼합되면서 간다라 미술이라는 독특한 불교미술이 발생하였다. 간다라 왕국은 곧 마우리아(Maurya, BC 320~180) 왕조에 의해 정복되었지만, 그 미술양식은 이후의 쿠샨왕조(AD 78~200)에 이르기 까지 변성하였다.

마우리아 왕조는 북부인도 최초의 보편국가(universal state)로 인정되고 있으며 그 창건자인 마우리아(Chandragupta Mauria)의 손자인 유명한 아소카(Asoka)왕은 불교도였다.

쿠샨왕조는 현재의 페샤와르(Peshawar)를 수도로 하여 넓은 영토를 차지하고 있었는데, 현재의 티벳지역과 소련의 파미르고원지역, 중앙아시아, 인

더스강 및 갠지스강 유역 북부지방을 포함하고 있었다. 로마와 인도 및 중국을 연결하는 무역중심지로서 번성하였던 쿠샨왕조는 결국 북쪽의 훈족과 남쪽의 굽타왕조 및 서쪽의 사산왕조에 의해 정복되었다.

4~7세기에 이르는 굽타왕조 시대는 힌두문화의 고전적 시대로 불리고 있다. 높은 수준의 산스크리트 문학과 천문학, 수학, 의학 등의 발전과 더불어 예술이 번성하였다. 사회는 보다 안정되고 계층화되었으며 엄격한 사회 규범을 통해 신분과 직업을 구분하였다. 반면에 타종족과 종교에 대해서는 비교적 관대하게 대응하면서 흡수, 적응시켜 나갔다. 이러한 발전에도 불구하고 7세기 이후 왕조는 쇠퇴하였는데, 이는 지배계급의 폐쇄성, 정치적 분열 및 전략적 무지 등에 기인한 것이었다. 이를 배경으로 등장한 회교는 불교와 힌두교문화에 대한 의적 자극으로 작용하면서 파괴적이면서도 창조적인 영향력을 발휘하였다.

2. 이슬람의 등장과 무갈제국

7세기에 예언자 무하마드(Muhamad)에 의해 창시된 이슬람 종교는 아랍 부족들에게 통일성과 함께 군사적 팽창을 위한 도덕적 열정을 부여하였다. 8세기 말에 아랍부족들은 북부 아프리카와 스페인, 페르시아 및 중앙아시아로 진출하였고, 711년에는 파키스탄의 발루치스탄과 신드에 이르렀다. 이 시기의 이슬람의 주요 영향은 문화적, 사상적인 것으로서 주로 교역과 선교사들의 역할에 의한 것이었다.

10세기 말에 마흐무드(Mahmud of Ghazni)는 인도-갠지스 평야를 침공하였으며, 일투트미쉬(Iltutmish, 1206~36)에 의하여 델리를 중심으로한 술탄(Sultan)의 회교통치를 확립하게 되었다. 이후 1세기를 경과하면서 인도대륙 남부의 일부를 제외한 대부분의 지역이 이슬람의 통치하에 들어왔다.

코란(Quran)과 이슬람 율법(Sharia)을 근거로한 도시중심의 술탄 통치는 동고의 침입으로부터 인도대륙을 방위하였으며, 문화적 자극을 통해 인도문화의 르네상스를 가져오는 데 공헌하였다. 이슬람과 혼합된 인도문화의 중흥은 모스크 등의 건축과 고전적 힌두음악 그리고 우르드어, 힌두어 및 벵갈어로 된 문학 등에서 현저했다. 그러나 보다 더 중요한 영향은 종교적인 것이었다. 이슬람으로의 공식적인 개종자는 많지 않았지만 이슬람이 가진 비타협적 유일신사상, 종교적 열정, 의식의 단순성 및 사회적 평등주의는

인도의 종교사상에 많은 영향을 주었다. 편잠지방의 시크(Sikh)교 등 비계급적 종파들의 출현은 바로 이슬람의 영향에 의한 것이었다.

다른 한편 술탄의 통치는 많은 결합을 지니고 있었다. 인도대륙은 수많은 왕국과 지배자들의 난립과 경쟁에 시달리게 되었으며, 과학적 행정지식이 결여된 관계로 무사족과 브라만족 같은 귀족들이나 농민 및 도시 프롤레타리아 계급들을 효율적이고 공정하게 다루어낼 수 없었다. 또한 통치권 계승의 무정부성은 그러한 혼란을 더욱 가중시켰으며, 결국 델리는 1398년 티무르의 침공을 받아 몰락하게 되었다.

16세기에 등장한 무갈제국은 이러한 혼란에 기인한 정체상태를 배경으로 하였다. 동서양의 통상로를 확보하려는 유럽인들의 도전이 새로운 변화의 요인으로 작용하였다. 무갈제국의 창전자인 바부르(Babur)는 정기스칸파 티무르의 후손으로서 현재의 소련 우즈베크국지역으로부터 남하하여 1526년 패니펫(Panipat) 전투에서 승리함으로써 인도서북지방과 델리의 주도권을 확보하여 인도역사상 또 하나의 보편국가를 창건하게 되었다. 그가 세운 무갈제국은 부와 권력의 상징이 될 만큼 부강하였고 예술 또한 번성하였다.

그의 후손들 역시 뛰어난 인물들이었다. 그의 손자 샤 자한(Shah Jahan)은 타지마할을 비롯한 대규모 사원과 궁전을 창건하였다. 보다 뛰어난 인물들은 악바르대제(Akbar, 1556~1605)와 아우란그제프(Aurangzeb, 1658~1707)였다. 그들은 영토를 널리 확장하였을 뿐 아니라 유능한 행정가이기도 하였다. 그러나 악바르가 힌두교를 중심으로 하여 백성들의 폭넓은 지지를 받은 반면, 아우란그제프가 경건한 회교도로서 이질적인 환경 속에서 정통회교를 중흥시켰던 것은 이들의 상이한 성격을 보여주는 단면이라 할 것이다.

악바르는 종파에 관계없이 보편적 충성심에 권력의 기반을 두었으며, 근대적 관료주의와 비슷한 관료체계를 창안하여 권력을 더욱 공고히 하였다. 관료들은 신분보다는 능력에 의거하여 채용되었으며, 토지가 아닌 현금의 보수를 받음으로써 토지귀족으로부터 분리되었다. 또 그들의 군사적, 정치적 기능으로부터 조세징수권을 제외함으로써 그들이 왕권에 대한 잠재적인 도전자가 되는 길을 봉쇄하였다. 또한 악바르는 코란에 근거한 법률적 분쟁에 있어 자신을 최고의 심판자로 선언함으로써 울라마(Ulama)라 불리우는 이슬람율법사들의 권위를 격하시켰다.

한편 샤 자한의 뒤를 이은 아우란그제프는 뛰어난 장군이자 유능한 행정

가이었지만 그의 통치를 통하여 무갈제국은 쇠퇴하기 시작하였다. 안보와 사치를 위한 경비가 증가함으로써 재정은 기울었고, 고급관료들에 대한 급여가 화폐대신 토지로 지급되었다. 이에 따라 증가되는 분열적인 경향으로 인해 중앙의 권위는 저하되었다. 수니파 이슬람을 기반으로 한 그의 조세정책은 힌두교를 위시한 각 종파 및 각 지방세력들의 저항과 반란을 결과하였으며, 이의 진압은 농업생산의 타격과 전인도 제국으로서의 정통성 상실을 대가로 한 것이었다.

1707년 그가 죽고나자 무갈제국은 쇠퇴하기 시작했으며 관료들은 토지귀족화하였다. 1736년 이란이 델리를 침공한 이후 편집과 인도서북지방은 무정부상태의 내분에 빠지게 되었지만, 실질적인 주도권은 유럽인들의 손으로 넘어가게 되었다.

유럽인들이 인도대륙의 정치사에 등장한 것은 1498년 바스코 다 가마의 항해와 1510년의 고아(Goa)침공 이후이다. 이후 포르투갈은 1세기 동안 해상교통로를 장악하였으며, 네델란드와 영국은 17세기 초에 동인도회사를 설립하였다. 이들 동인도회사들은 대륙 곳곳에 교역기지들을 건설하면서 세력을 성장시켜 18세기에는 치외법권을 행사하기에 이르렀다. 특히 영국은 뒤늦게 참여한 프랑스를 물리치고 지배적 위치를 차지하였으며, 결국 1757년 플래시전투에서 승리함으로써 무갈제국을 무력화시키면서 실질적으로 인도를 지배하게 되었다.

3. 영국의 지배

영국의 실질적 지배가 시작된 기점은 1757년의 플래시전투라고 보는 것이 일반적인 견해이다. 이 시기의 영국의 통치는 주로 동인도회사를 통하여 시행되었다.

1764년 무갈황제는 전투에서 패배하자 동인도회사에 빙갈 등 일부지방의 조세권을 부여하였다. 회사는 캔지스 유역의 실질적인 지배권을 행사하였으며 일방적인 상업활동을 통하여 폭리를 취하였다. 회사의 지배는 농민들에게 과고적인 영향을 미쳤지만, 영국산업과 무역의 세계적인 발전에 힘입어 동인도회사는 지배영역을 계속 확장하여 동으로는 베마, 북동으로는 네팔에 까지 이르렀다. 그 지역에서는 영어가 실질적인 공식언어가 되었으며, 중산계급은 영국식 교육을 통하여 영국문화권으로 흡수되었다.

계속되는 영토팽창은 페르시아를 후원하는 러시아와의 갈등을 결과하였으며, 이에 따라 1차 아프간 전쟁(1838~42)이 발발하지만, 1850년대에 이르기까지 영국은 아프간의 일부와 편잡지방, 신드 및 발루치스탄 등을 합병하게 된다. 특히 편잡지방에서 영국은 이전의 행정적 실수를 반복하지 않고 전통을 중시하고 공정성을 확보하여 충성심을 획득함으로써, 이후 편잡지방이 양차세계대전시에 영국을 돋는 인도군의 주력을 형성하는 계기를 마련하게 된다.

1857년 동인도회사의 인도인 용병인 세포이가 일으킨 반란은 애초에 종교적 갈등에서 출발한 것이지만 인도 또는 파키스탄의 입장에서는 최초의 독립전쟁으로서의 의미를 갖는다. 1년간에 걸친 전쟁의 결과는 동인도회사 지배의 종식과 더불어 무갈제국의 공식적 폐망으로 나타났다.

1858년 영국의회는 인도정부법을 통과시켰으며 1877년에는 총독정치가 시작되었다. 이후 인도대륙은 대영제국의 중요한 식민지로서 “영국 왕관의 가장 빛나는 보석”이 되었다. 영국의 식민지 경영은 빅토리아 시대의 영국행정을 모델로 한 것으로서 현재 파키스탄의 법제도 역시 이를 준거로 하고 있다.

총독은 입법권, 행정권 및 조약권을 독점하였으며 영국행정부에만 책임을 지게 되었다. 총독은 식민지 통치를 위하여 전국을 주(province)와 지구(division) 및 지역(district)으로 분할하였다. 지역은 기초적인 행정단위로서 정세기능과 재판기능을 보유하였고, 그 관리들은 영국인들에 의해 독점되었으나 점차 인도인 엘리트들에게도 개방되었다. 또한 지방의회(district board, municipal council)의 설치로 인해 선거정치가 등장하였다.

한편 영국령 인도대륙에는 562개에 달하는 소규모 왕국과 제후국들이 산재하였는데 이들은 영국에 외교와 방위권을 이양하고 충성을 서약하는 대가로 내정의 자치와 보호를 받을 수 있었다.

19세기 후반 영국은 영토팽창을 계속하여 인더스강 서부지역으로 진출하였다. 2차 아프간 전쟁(1878~80)을 통하여 아프간의 일부를 병합하였으며, 1887년에는 발루치스탄의 대부분을 합병하였다. 또한 1893년에는 아프간과의 조약을 통해 듀란드선(Durand line)을 경계로 함으로써 영토를 더욱 확장할 수 있었다.

이러한 과정을 통하여 확립되어, 인도와 파키스탄이 분리독립되는 1947년

까지 계속된 영국의 인도지배에 대한 평가는 매우 다양하다. 그러한 다양성의 근본적 이유는 첫째, 영국의 지배목적이 18세기의 상업적 이익의 추구로부터 그후 보다 포괄적인 제국주의 단계로 이행하는 등 점진적 변화를 겪어 왔으며, 둘째 인도대륙 자체가 하나의 동질적인 정치적 단위라기 보다는 수많은 요소들 특히 종교와 인종이 섞여있는 이질적인 구성체이기 때문이다. 이러한 다양성을 전제하고 영국통치에 대한 간략한 평가를 시도해본다면 다음과 같이 정리될 수 있을 것이다.

첫째, 영국의 통치는 인도대륙의 55%의 영토와 75%의 인구를 포함함으로써 인도의 역사에서 좀처럼 찾아보기 어려운 정치적 통일체의 형성을 가능케 하였다. 그 결과가 인도 대륙에서의 민족주의의 등장과 정치적 통일이다.

둘째, 영국의 통치는 법치주의를 확립시켰으며 이에 따라 영국적 법제도가 이후의 인도 및 파키스탄에 정착하게 되었다.

셋째, 대의기구의 도입에도 불구하고 행정적으로는 강력한 중앙집권적 관료주의를 유산으로 남겼다. 그 성격은 온정주의적이고 엘리트주의적이었으며, 세포이전쟁으로 강화된 인종적 편견의 영향도 온존되었다.

넷째, 정치적인 면에서 의회정치 및 자유주의 정치사상의 도입은 트착적인 전통과의 갈등을 유발하였다.

다섯째, 영국통치는 경제적으로 많은 변화를 가져왔다. 철도 등의 교통, 통신의 혁신과 지하자원의 개발, 인디고·목화·차·커피 등의 대규모 플란테이션의 개발 등은 인도를 세계시장에 등장시키는 힘으로 작용하였다. 그러나 이러한 경제적 변화는 인도의 근대화를 위한 것이 아니라 영국산업의 요구에 부응하는 것으로서 근대적인 기술의 이전이 결여되었고, 전통 수공업은 몰락했으며, 농업생산은 정체되었다. 기간산업의 성장 또한 무시되었다. 이에 따라 트착산업가들을 중심으로 한 민족주의, 자치주의 운동이 일어난 것은 총독정치가 본격화된지 불과 10여년 내에 일어난 일이었다.

여섯째, 문화적, 사상적 영향은 매우 깊었으며 특히 중상계층의 경우는 영국식 교육을 통하여 엘리트로 배출되어 통치세력의 한 부분으로 흡수되었으며, 그 결과는 현재의 역사에까지 영향을 미치고 있다고 평가된다.

4. 회교 민족주의와 파키스탄의 독립

19세기 말 회교민족주의의 발생은 영령 인도에 있어서의 회교도들의 정치

적, 경제적 지위의 하락을 배경으로 한 것이었다. 영국은 세포이 반란의 배후에 회교지도자들의 음모가 도사리고 있다고 의심하였으며, 이에 따라 회교지도자들은 정치적, 문화적으로 고립되었다. 그들은 영국교육을 받은 힌두교 중산계급들의 사회적 상승에 비해볼 때 현저히 열세에 처하게 되었다. 이슬람의 상인과 수공업자들도 동인도회사에 의해 몰락의 길을 걷게 되었다. 이러한 상황을 배경으로 민족주의가 발생했으며, ‘인도인 회교도는 과연 누구인가?’라는 정체성 탐구의 노력들이 발생하였다.

그 첫번째 노력은 데오반드(Deoband) 운동으로서 전통율법사들인 울라마들에 의해 지도되었다. 그들은 데오반드 등지에 학교를 세우고 회교의 교육과 법제도의 개혁을 도모하는 한편 전통 우르드어의 출판을 장려하였다.

두번째 노력은 아마드 칸(Ahmad Khan)에 의해 지도된 알리가(Aligah) 운동이었다. 그는 1875년 알리가에 대학을 세웠는데, 데오반드 운동과는 달리 영국식 교육을 중시하고 영국에 충성하는 노선을 채택하였다. 그는 정치보다는 교육을 통한 진보를 주장하였기 때문에 다음에 언급될 정치적인 노력에는 반대하였다.

한편 종파적 차원을 떠나 전인도적인 정치적 결사체를 형성하여 인도인의 이익을 대변하기 위한 노력이 영국교육을 받은 중산계층 중심으로 전개되었다. 그들은 1885년에 인도 국민회의(Indian National Congress)를 결성하였는데 당연히 힌두교도가 다수를 차지하였다. 당시 회교도는 전체인구의 1/5에 불과하였다.

회교도들의 정치적 결사체는 1906년에 창설된 전인도 회교도연맹(All-India Muslim League)로서 이는 회교도의 정치적 권리와 보호, 증진하고 그들의 요구와 열망을 수렴, 전달하기 위한 기구로 출발하였다. 회교도들은 선거에서 종파적 대표성(Communal Representation)을 요구하였고 이를 위해서 회교도들에 의한 회교대표선거라는 분리선거제도를 주장하였다. 이는 결국 인구비례 이상의 대표성을 요구한 것인데, 1909년의 인도의회법에 반영, 실현되었다.

이러한 종파적 대표성의 인정은 당연히 힌두교도가 중심이 된 국민회의와 회교도연맹 간에 갈등을 가져왔다. 전자는 반대하였고 후자는 적극 환영하였다. 이러한 갈등과는 달리 1차세계대전 이후 간디를 중심으로 한 자치권운동에서와 같이 양교도간의 협력관계가 존재한 적도 있었지만 결국 양자의 관

계는 근본적으로 개선되지 못하였고, 오히려 대중적 정서의 차이에 따라 악화되어 나아갔다.

1935년의 인도정부법은 종파들간의 이익을 타협적으로 조정하려는 시도였으나 결국 아무도 만족시키지 못했다. 이 법은 한편으로 자치정부의 기초를 세공한 반면 다른 한편으로는 회교와 힌두교 사이의 분리의 기본틀을 형성했다고 평가되고 있다. 1930년이 지나면서 회교도들의 주장은 힌두교와의 분리쪽으로 기울어갔다. 지도적인 회교철학자인 이크발(Muhammad Iqbal)은 회교도들의 주(state)를 포함하는 종교를 기반으로 한 연방제를 주장하였다. 알리(Rahmat Ali)와 일단의 영국유학생들은 이에 더하여 독립국가로서의 지위를 요구하면서 그 이름을 PAKISTAN이라 명명하였다.

파키스탄 창설의 위대한 지도자로 불리는 지나(Mohammad Ali Jinnah)는 1934년 회교도연맹의 지도력을 장악하면서 분리주의적인 두국가이론을 강조하였다. 1937년에 시행된 지방정부의 선거에서 다수를 차지한 국민의회와 소수파인 회교연맹 사이의 갈등은 점점 깊어갔으며 전자는 후자를 소외시키는 노선을 취하게 되었다. 이에 1940년의 회교연맹 연차총회는 회교도들이 다수인 인도 서북지방과 북동지방을 이슬람국가로 독립시킨다는 최종결정을 내렸다.

물론 국민의회는 파키스탄의 분리에 반대하였으며 양자간의 협력은 점점 어려워졌다. 2차대전 기간중 회교연맹은 국민의회와는 달리 영국에 협력하였으며, 이에 힘입어 1946년 선거에서 회교도 의석의 90%를 휩쓰는 성공을 거두었다. 이에 따라 회교연맹은 국민의회와 더불어 인도문제 해결의 당사자로서의 지위를 공공연히 인정받게 되었다.

1945년 전쟁이 끝나자 영국은 스스로의 힘의 한계와 인도와의 유대를 유지하기 위한 목적 때문에 어떤 형태로든지 인도의 독립을 선택할 수 밖에 없었다. 영국과 국민의회 및 회교연맹 사이의 여러 차례에 걸친 회의가 합의를 도출하지 못하자 뱅갈 등에서는 전례없는 규모의 폭동들이 발생하였고 내전의 어두운 그림자가 드리워졌다. 이에 영국은 1947년 신임총독(Louis Mountbatten)을 임명하고 권력이양을 명령하였다. 그의 제안에 따라 국민의회는 권력을 이양받는 대신 파키스탄의 분리를 수용하였고, 파키스탄은 원래의 영토적 요구를 축소하는 대신 분리독립을 인정받았다. 영국의회는 7월 14일 인도독립법안을 통과시켰고 인도와 파키스탄은 8월 14일 영국으로부터

독립을 획득하였다. 지나는 신생 파키스탄의 첫번째 통치자가 되었다.

5. 헌정질서의 시련과 현대 파키스탄

신생 파키스탄은 해결해야 할 많은 문제를 안고 출발하였으며 부단한 정치적 시련을 겪어왔다. 이러한 시련은 민간 및 군부 엘리트들의 합법, 비합법 권력경쟁에서 단적으로 나타나는데 이후 파키스탄의 통치자가 된 중요인물들은 지나를 위시하여 아유브 칸, 야하 칸, 부토 등이다.

먼저 독립시에 당면한 문제들을 살펴보면, 가장 기본적인 국토의 동서간 분리라는 문제와 함께 전문행정인력의 결핍, 경제적 자립기반의 취약성, 인도와의 분리로 인한 피난민과 이민의 문제, 주변국가들과의 긴장 및 영토분쟁 등 신생국으로서 감당하기 어려운 문제들이 산적하였다.

최초의 통치자가 된 지나는 국가의 수반인 동시에 실질적인 행정권을 장악하였다. 그는 법과 질서를 유지하고 부정부패의 척결, 산업화 정책, 평등주의 정책 등으로 산적한 문제들에 대응하고자 하였으나 불과 취임 13개월 만인 1948년 9월 사망하고 말았다. 지나의 뒤를 이어 수상직을 맡은 알리 칸(Liaquat Ali Khan)은 의회민주주의 입헌을 추구하였으나 1951년 암살당하였다.

이후 1950년대의 파키스탄은 계속된 혼란과 정부의 무능 및 군부의 등장을 특징으로 하게 된다. 이 시기의 중요한 변화는 1956년 헌법에 의한 회교 공화국의 선포이다. 그러나 새로운 헌정질서를 이끌어 나갈 지도력 있는 정당 세력이 결핍되었기 때문에 혼란과 부패는 그대로 만연하였다. 또한 동파키스탄의 정치적 저항에 의한 위기가 심화되었는데 이는 1952년 우르드어가 공식언어로 채택되면서 뱅갈어가 배제된데 대한 분노에 의해 촉발되었다.

이러한 혼란과 내전위기를 배경으로 1958년 10월 대통령 비르자는 계엄령을 선포하여 헌법을 중지시켰지만 결과는 아유브 칸(Mohammad Ayub Kahn) 장군의 군사쿠데타로 귀결되었다.

아유브의 쿠데타는 의회민주주의의 실효성에 대한 광범위한 불신을 배경으로 이루어진 것이었다. 계엄령에 의한 그의 통치는 정치인들의 활동금지 등의 정치적 탄압과 토지개혁 등의 사회개혁을 배합한 것이었다. 그러나 그의 토지개혁은 중농의 형성에는 어느 정도 성공했지만 대지주들의 세력은 축소시키지 못했다. 가족법과 교육 등의 개혁정책도 별성과가 없었던 것으로

로 판명되었고, 경제성장 정책은 즉각적인 효과가 있었지만 성장의 과정에서 파생된 부의 집중과 빈부의 격차는 고학력실업자와 도시빈민 등의 소외집단을 형성시켜 이후의 정치적 불안요인이 되었다. 1962년 신헌법은 의회민주주의를 대체하기 위해 농촌개발과 지역자치를 목적으로 하는 기초민주주의(Basic Democracy)라는 새로운 정치체계를 제안했지만 대통령의 권한은 더욱 강화되었다.

한편 1965년 인도와의 캐쉬미르 분쟁을 해결하는 과정에서 학생, 정치인들의 반발과 소요가 야기되었고, 동파키스탄은 지방자치의 보장 등을 요구하여 혼란은 가중되었다. 또한 빈곤의 심화를 배경으로 하여 외상 부토가 사임하여 PPP(Pakistan's People's Party)를 조직함으로써 정치적 반대세력이 강화되었다. 이러한 상황에서 유화정책과 탄압을 병행하던 아유브는 1969년 3월 계엄령까지 선포했지만 결국 대통령직을 사임하게 되었고 야하 칸(Yahya Kahn) 장군이 그를 계승하였다.

1969년 3월에 시작된 야하의 통치는 군부의 정면등장을 가져왔으며, 당면 문제들에 대해서는 계속된 무능력을 보여주었다. 한편 동파키스탄의 위기는 더욱 심화되었다. 1970년 12월 직접선거에 의한 최초의 총선거에서 아와미연맹(Awami League)은 동파키스탄에서 압승함으로써 다수당이 되었고, 서파키스탄에서는 PPP가 다수를 차지하였다. 아와미연맹의 뮤집(Mujib)과 PPP의 부토 및 군부를 대표하는 야하 간의 협상이 결렬됨에 따라 1971년 뮤집은 동파키스탄의 독립을 선언하였고 이를 지원하는 인도와의 전쟁에서 파키스탄이 항복함으로써 동년 11월 동파키스탄은 방글라데시로 독립하였다. 야하는 12월에 사임하였으며 PPP의 부토가 집권하게 되었다.

부토는 군사통치를 종식시키고 헌정질서를 회복하였지만 그의 시대는 논쟁의 여지가 남아있는 독특한 시대로 평가되고 있다. 1973년의 3차 헌법은 행정부가 의회에 책임지는 의회주의와 연방구조를 마련하였고, 주변국들과도 비교적 우호적인 관계를 회복하였다. 한편 PPP의 사회주의 노선에 입각한 경제개혁, 토지개혁, 행정개혁 등이 시도되었지만 그의 개혁은 지주와 상업엘리트 그룹들이 지배하는 현실정치에 적응해야 했다. 1977년의 선거에서 PPP는 압승하였지만 반대자들의 불복에 기인한 혼란은 군사쿠데타를 유발하였다. 집권한 지아(Mohammad Zia Ul Haq) 장군은 1978년 대통령에 취임하였고 이듬해 부토는 처형되었다.

지아의 군사통치는 1985년 2월 총선을 통해 현정을 회복했지만, 국민들의 민주화 요구는 계속 가속되었다. 때마침 지아가 1988년 8월 비행기 사고로 사망하자 11월 실시된 총선에서 PPP는 다시 다수당으로 부상하여 정권을 장악하고 부토의 딸인 부토(Benazir Bhutto)가 수상에 취임하게 되었다.

Ⅱ. 인구학적 특성

파키스탄의 인구는 1947년 독립 당시 3,250만명이던 것이 1987년 현재 약 1억 460만명에 이르고 있다(아프카니스탄 난민 포함). 또한 연평균 인구증가율은 2.9%에 달하고 있다.

1901년부터 최근 1987년에 이르기까지의 인구규모의 변화추이는 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 인구 규모의 변화추이 (단위 : 백만, %)

년 도	총인구수	인구증가율	년 도	총인구수	인구증가율
1901	16.6		1951	33.7	1.8
1911	19.4	0.6	1961	42.9	2.4
1921	21.1	0.7	1971	65.3	3.6
1931	23.5	0.9	1981	84.3	3.1
1941	28.3	1.1	1987	101.3	2.9
1947(독립)	32.5	1.8			

자료 : National Institute of Population Studies, *The State of Population in Pakistan*, 1988, p.4.

독립후 인구증가율의 급격한 증가현상은 대부분의 저개발국가가 겪쳐온 경험과 같이 영아사망률의 감소가 인구증가율의 증가에 크게 영향을 미치는 요인으로 작용하였기 때문인데, 영아출생률과 영아사망률의 변화추이는 다음 <표 2>에 나타나 있는 바와 같다. 여기에서 알 수 있듯이 영아사망률이 선진국에 비해 상당히 높은 수준임을 알 수 있다.

파키스탄의 총가구수는 12.6백만가구로서 가구당 평균 가족수는 6.7명이며, 도시가 3.6백만, 농촌이 9백만 가구로 구성되어 있고, 가구당 평균 가족수는 도시 7.0명, 농촌 6.6명이다.

연령별(15세 이상) 인구구성은 다음 <표 3>과 같다.

이들 인구구성 중 결혼상태를 알아보면, 미혼자가 11.4(남 7.6, 여 3.8)

〈표 2〉 영아 사망률과 영아 출생률 변화 추이

년도	영아 출생률 (1,000명당)	영아 사망률 (1,000명당)	인구자연증가율 (%)
1901~1910	49.2	42.6	0.66
1911~1920	48.1	47.2	0.09
1921~1930	46.4	36.3	1.01
1931~1940	45.2	31.2	1.40
1962~1965	50.0	20.0	3.00
1975	40.5	—	—
1979~1980	41.0	12.0	2.90
1984~1986	42.8	10.7	3.21

자료 : National Institute of Population Studies, 전계서, p.6 참고.

〈표 3〉 인구 구성(연령별, 성별)

(단위 : 백만명)

	총 인구 수	성별	
		남	여
15~19	7.8	4.2	3.6
20~24	6.2	3.2	3.0
25~29	5.5	2.9	2.6
30~34	4.6	2.4	2.2
35~39	4.2	2.1	2.1
40~44	3.9	2.0	1.9
45~49	3.1	1.6	1.5
50~54	2.9	1.6	1.3
55~59	1.6	0.85	0.75
60이상	5.7	3.3	2.4
계	45.5	24.2	21.3

자료 : Federal Bureau of Statistics, *Pakistan Statistical Yearbook*, 1989, p.46.

백만명, 기혼자가 31.3(남 15.8, 여 15.3)백만명, 미망인 2.6(남 0.7, 여 1.9)백만명, 이혼자가 0.13(남 0.05, 여 0.08)백만명의 구성을 보이고 있다.

1981년 센서스에 의한 종교별 인구구성을 보면 당시 총인구 84.3백만명 중 이슬람교가 81.4백만명, Ahmedji교가 104천명, 기독교가 1.3백만명, 힌두교가 1.3백만명, Parsi교가 7천명, 시크교가 2천명, 불교가 2.6천명, 기타가 10만명임을 나타내고 있는데⁽¹⁾, 이슬람교가 97%를 차지하고 있음을 알

(1) 종교상황에 관한 구체적 사항은 Ⅲ. 종교적 상황을 참고할 것.

Federal Bureau of Statistics, *Pakistan Statistical Yearbook*, 1989, p.56.

〈표 4〉 산업별 인구구성비

	총 계	도 시	농 촌
농 · 임업 · 수렵 · 어업	51.15	6.02	67.49
광 업	0.15	0.06	0.18
공 업	12.69	24.72	8.34
전 설	6.38	7.20	6.08
전 기 · 가 스 · 수 도	0.59	1.14	0.39
상 업	11.92	25.94	6.85
교 통 · 창 고 업	4.89	8.86	3.45
금 용 업	0.71	2.13	0.20
서 비 스	11.39	23.77	6.91
기 타	0.12	0.16	0.10
계	100.0	100.0	100.0

자료 : Federal Bureau of Statistics, 전계서, p.106.

수 있다.

인구들의 직업구성을 보면 다음 〈표 Ⅱ-4〉와 같다.

이상에서 살펴 보았듯이, 파키스탄의 인구구성은 농촌지역에의 편중, 높은 인구증가율, 보건수준의 낙후로 인한 높은 사망률 등을 특징으로 가진다고 볼 수 있다.

또한 파키스탄에 있어서 주된 통용언어는 펜잡(Punjabi)으로서, 전체 인구의 약 48% 정도가 이 언어를 사용하고 있으며, 다음으로 푸쉬토(Pushto)어를 13%, Sindhi어 11.8%, Saraiki어 9.8%, Urdu어 7.6%의 언어사용 인구구성을 보이고 있다.

III. 종교적 상황

파키스탄은 전인구의 98%가 이슬람교도일 뿐 아니라 국가자체도 이슬람 공화국으로 명명되고 있다. 이슬람교의 양대 종파는 수니파(Sunni)와 시아파(Shiite, Shiah)로 나누어 지는데 파키스탄의 경우는 수니파가 다수를 차지하고 있고 시아파는 20% 안팎에 머물고 있다.

이슬람교는 7세기초 예언자 마호멧(Muhammad)에 의해 창시된 계시종교로서 엄격한 유일신 사상을 가지고 있으며 그 경전은 코란으로 불리우고 있다. 코란 외에 마호멧의 가르침을 집대성한 경전(Sunna)이 이슬람교도들의

생활과 정신을 지도하는 지침이 되고 있다. 이들이 신앙하는 알라(Allah)는 신의 특별한 이름이 아니라 하나님(God)을 지칭하는 아랍어 단어이며, 신에게 귀의하는 자를 Muslim 곧 회교도라 칭한다. 마호멧은 성서의 계시를 완성하는 “예언자의 상징”으로 간주되고, 기독교와 비슷하게 심판의 날, 부활, 천당과 지옥, 영원한 생명 등에 대한 믿음을 인정하고 있다.

또 이슬람은 신앙과 생활이 일치되는 생활종교라 할 수 있는데, 이는 성서의 암송과 매일의 기도(Salat), 자선(Zakat), 금식(Sawm) 그리고 순례(haj)로 이루어지는 이들의 5대 의무에 잘 나타나 있다. 이러한 5대 의무 외에 聖戰(jihad)의 의무가 주어지는데, 이는 과거에는 대외적 팽창의 명분이 되었지만, 현대 회교에서는 일상의 사회적·개인적 생활에서 신의 계명을 준수하고 신의 뜻을 실현하는 노력으로 확대해석하고 있다. 이에 따라 관용, 공정, 정직 등의 미덕이 장려되고 도박이나 술 등의 악덕은 금지되고 있다. 초기의 이슬람은 이러한 생활계명 등을 해석하고 적용하는데 융통성을 가졌지만, 3~4세기가 지난 이후에는 권위주의적인 도그마로 경직되는 현상을 보여주었다.

이슬람의 양대 종파인 수니파와 시아파가 분리된 것은 초기의 일이다. 정치와 종교를 통합한 최고 통치자인 칼리프 계승을 둘러싸고 마호멧 이후 4대 칼리프인 알리의 사후 알리의 추종자들이 시아파로 분리되었고, 시리아의 통치자 Muawiyah를 따르는 교도들이 수니파로 다수를 형성한 이후 현재까지 내려오고 있는 것이다.

이슬람교는 원래 신과 인간의 직접적인 관계를 강조했기 때문에, 사제와 같은 중간매개자나 교회조직 등을 필요로 하지 않았다. 그럼에도 불구하고 이슬람교 내에 준조직과 준사제들이 생겨나게 되었다. 이들 지도자들은 두 그룹으로 나누어지는데 그중 하나는 전통지도력을 보유하는 울라마로서 종교적 율법을 해석하고 집행하는 권위를 가진다. 울라마는 단일한 지도층으로 구성되는 것이 아니라 maulvis, maulanas, imams, mullahs로 구성되고 있다. 또 하나의 지도자집단은 pirs라고 하는데 이들은 이슬람 신비주의 전통의 지도자들이다. 양자는 오늘날에 이르기까지 대중적 신앙과 행동에 큰 영향을 끼치고 있는 지도자들로서 파키스탄의 현대 정치과정이 진행됨에 따라 정치와 종교간의 갈등이 발생하자 때때로 정치지도자들과 불편한 관계에 들어가게 되었다.

이러한 갈등은 희교도 내의 근본주의자들과 현대주의자들간의 갈등으로도 나타났다. 현대주의자들은 현대국가와 정치, 민주주의, 평등과 정의 등의 가치들이 이슬람의 이상과 일치하는 것으로 간주한 반면, 근본주의자들은 현대주의자들이 세속주의에 의해 코란을 왜곡한다고 비난하였다. 파키스탄은 거의 완벽한 희교국가이긴 하지만, 이러한 갈등과 함께 시아-수니파간의 대립을 극복해야 하는 과제를 안고 있다.

파키스탄의 소수종교 중에서 시아파는 가장 큰 세력으로서 전인구의 15~20%를 점하고 있다. 이들은 비교적 교육수준이 높고 부유한 계층을 형성하고 있으며 정치적으로도 뛰어난 인물들을 배출하였다. 즉 지나, 야하 칸, 부토 등이 그들이다. 1980년대에 지아 대통령이 추진한 보수적 희교화 정책은 이들 시아파에게 위협으로 인식되기도 하였다.

그외의 소수종파로는 힌두교와 기독교 및 이슬람의 한 종파인 Ahmadiyas 를 들 수 있다.

100만명 정도의 신도를 가지고 있는 기독교는 주로 영국 식민지시대에 전파되었으며 편집지방의 도시에 대부분 집중되어 있다.

역시 100만명 정도의 신도를 가진 힌두교는 신드지방에 집중되고 있다. 인도에서와 마찬가지로 이들 힌두교도들은 다양한 범신론적 철학과 독특한 카스트제도를 신봉한다.

1901년 Qadian에서 창시된 Ahmadiyas는 200만명 정도의 신도를 가지고 있다. 이들은 마호멧이 최후의 예언자라는 믿음을 거부하기 때문에 정통 올라마들로부터 이단시되었다. 이들 교도들은 집단으로서 잘 조직되어 있으며, 높은 교육수준과 경제적 성공 및 사회적 두각을 나타내게 됨으로써 질시의 대상이 되었다. 그결과 1970년대 중반 부터 정권하에서 이들은 비이슬람으로 단죄되었고, 고위공직에의 길을 효과적으로 차단당하게 되었다.

이들 소수종파들은 그들의 신앙생활에는 비교적 자유를 누리고 있지만, 고위 공직에의 길은 차단되어 있고 교육과 고용 등에서 불이익을 당하고 있다.

IV. 사회구조적 특성

1. 농촌사회와 도시사회⁽²⁾

파키스탄 인구의 70% 이상이 농촌에서 거주하고 있으며, 농업은 국내총생산(GDP)의 1/3에 달하고, 총노동력의 1/2을 차지하고 있다.

농촌사회의 구성을 보면, 정치·경제적 영향력을 강하게 행사하는 지주계급, 소농계급, 소작농, 무토지소유 노동자로 구분할 수 있다.

이들의 생활을 보면 1980년까지 대토지 소유계급의 경제적 권력은 증가하는 무토지 농민 그리고 소작농과 함께 구조적으로 큰 변화가 없었으며, 1970년대까지 60%의 농민이 최저생계수준에 미달하였으며, 전체 토지의 반 이상이 소작농에 의해 경작되었다.

1959년부터 시작된 토지개혁은 개인이 소유할 수 있는 토지의 양을 제한하였으나, 관개시설의 확충, 기계화, 녹색혁명기술의 효과는 소작농이 지닐 수 있었던 권리를 침탈하게 하는 결과를 가져오게 되어, 이 법의 적용성이 약화되었다.

도시사회에 있어서 식민지시대를 통해 많은 전통적인 도시들은 쇠퇴하였고, 새로운 도시들이 성장하였다. 독립 후에는 인도로부터 이주해온 많은 피난민들로 인해 많은 도시들이 급격한 성장을 겪게 되고, 급속한 산업화는 도시의 특성들을 변화시켰다.

증공업은 몇몇 지역에 집중되었고, 경공업은 저임금 노동력의 흡수가 용이한 지역으로 분산되었다.

급속한 도시화에도 불구하고 대다수 지역은 농업지대로 남아 있으며, 1980년대 초의 경우 도시인구의 1/2 이상이 8대도시에 편중되어 있으며, 이로 인한 주거시설과 경제적 고용문제도 심각한 지경이어서, 1980년대까지 도시인구의 45%가 절대빈곤선 이하에서 생활하고 있다.

1981년 인구센서스 자료에 의하면, 약 70%의 인구가 농촌에 거주하고, 30%의 인구가 도시에 거주하고 있는 실정이다.

(2) 자세한 내용은 R.F. Nyrop(eds.), *Pakistan—A Country Study*, (Washington D.C.: American Univ., 1984) 제 2장을 참고할 것.

2. 카스트제도

사회조직의 외형적 기반은 이슬람의 평등주의 원칙이지만, 실제 사회관계의 본질은 카스트제도이다.

촌락의 직업집단은 매우 다양하다. 카스트제도의 기본적 형태는 다음과 같은데 첫째, 토지소유 농민 둘째, 종교적 지도자 세째가 장인이다.

토지소유농민과 장인은 차별적이어서 1947년까지 장인은 결코 토지를 양도 받을 수 없었다. 장인계층에는 다양한 직종이 포함되어 있으며, 단일한 카스트로 형성된 촌락은 거의 없다. 왜냐하면 단일 카스트로 형성된 촌락은 카스트의 상호보완적인 관계라는 사회체계의 기본원리에 부합하지 않기 때문이다.

장인계층은 서구의 농노와는 다르게 다양한 과업에 종사하게 되고, 농산물 수확기에는 모두 농업에 동원된다. 전통적으로 이렇게 주어진 과업은 다른 과업으로 변화하기 어려우며, 다른 직업적 능력을 소지하기도 어렵다.

그러나, 때때로 변화가 일어나기도 하는데, 대표적인 것으로서 변화되는 사회경제적 상황에 부합하는 교육, 군사, 행정직종이 바로 그것이다.

카스트의 성원은 불변적으로 소속되는 것은 아니며, 약간의 사회적 이동을 수반하기도 하는데, 이의 방법으로서는 종교지도자가 되는 것이고, 어떤 지역에서는 혼인을 통해서도 가능하다.

V. 三 육

파키스탄의 교육은 1947년 獨立 이후로 상당한 정도의 팽창을 거듭했지만, 아직도 문맹율은 압도적인 편이다. 1981년의 센서스 조사에 의하면 10세 이상의 인구중 문맹은 75% 이상에 달하고 있으며, 여성의 경우는 85% 이상이다. 농촌의 경우는 인구수의 85% 이상, 농촌여성은 93% 정도가 문맹인 것으로 나타난다.

먼저 독립이후 교육부문의 확대를 살펴보면 <표 5>와 같이 나타난다. 1960년 이후 1980년에 이르기까지 학생수는 매년 5.8%정도 증가했으며, 1947년과 1982~3년을 비교해 보면 약 7배의 증가를 가져왔다. 여성의 경우는 매년 7.6%씩 증가함으로써, 1947년 전체 학생수의 약 14% 정도이던 것이

〈표 5〉 파키스탄의 학생수의 변화상황* (단위 : 1,000명)

구분 기간	소 학 교		중 학 교		전문학교		고등교육		합 계	
	계	여성	계	여성	계	여성	계	여성	계	여성
1960~61	2,060	430	449	67	160	27	104	21	2,773	545
1965~66	3,160	750	689	149	244	49	192	39	4,285	987
1970~71	3,960	1,040	933	178	336	67	288	68	5,517	1,353
1975~76	5,240	1,550	1,298	294	493	116	321	76	7,352	2,036
1980~81*	6,590	1,970	1,450	340	560	130	407	116	9,007	2,556
1982~83*	7,124	2,130	1,578	374	620	144	420	122	9,742	2,770

* 추정자료

자료 : Ministry of Finance, Economic Adviser, *Pakistan Economic Survey*, 1982~83, Islamabad, June 1983.

1982~3년에는 30%에 이르렀다.

학교수도 급격히 늘어나서 1980년에는 1960년의 3배 정도에 이르게 되었고, 교육예산 또한 GNP의 2% 수준으로 상승되었다.

이러한 교육부문의 팽창에도 불구하고 앞서 언급한 높은 문맹율과 함께 파키스탄의 교육제도가 당면한 문제들은 매우 다양하다.

먼저 학생수와 학교수의 팽창에도 불구하고 교사와 교실 및 학습도구, 교과서 등이 양적·질적으로 매우 결핍되어 있고, 가난한 계층들의 학비부담의 곤란을 해결할 방도가 결여되어 있다.

둘째는 식민지 통치의 보조엘리트를 양성했던 식민유산의 영향이 남아있어 대중교육의 확산을 저해하고 있다. 평등한 교육기회의 확보가 아직도 중요한 과제로 남아 있고, 공립학교와 사립학교 사이에는 현격한 격차가 존재하고 있다.

셋째, 대중교육보다는 고등교육에 많은 혜택이 베풀어지는 불평등 현상이다. 파키스탄의 학제는 소학교(5년), 중등학교(6~8년), 고등학교(9~10년), 중간학교(11~12년) 및 고등교육(13, 14년 이상)으로 구분되어 있는데, 최근에 이르기까지 기초교육에 비해 고등교육의 팽창이 더 빨랐으며, 1인당 예산의 지원도 고등교육으로 갈수록 현격히 증가하는 불평등을 초래하였다. 1978~83년의 5개년 계획의 목표 중의 하나는 이러한 불평등을 시정하려는 노력을 포함하고 있다.

넷째, 기초교육에의 접근기회는 많이 확대되었지만 교육의 계속성이 확보되지 못함으로써 조기탈락자의 비율이 매우 높게 나타난다. 1980년내에 들

어 소학교 학령의 아이들 중 절반 정도가 입학하고 있지만 그중에서 절반정도가 소학교 5년을 수료하지 못하고 탈락하고 있다.

이러한 탈락율은 기초교육의 경우가 더욱 심하고 여성이 남성보다 심한 것으로 나타나고 있다. 소학교에 입학한 여자아이들의 1/3만이 2학년에 진급하고 있으며 고등학교까지 마치는 경우는 1/10에 불과하다. 특히 농촌이나 도시빈곤가정에서는 학비의 부담과 함께 아동노동력의 필요성이 이러한 조기탈락율을 높이는 요인으로 작용하고 있다.

다섯째, 교육과 장래 직업활동간의 연계가 희박하여 교육받은 고등실업자를 양산하는 문제이다. 이같은 현상은 일반 교육기관에서 뿐만 아니라 기술학교나 농업학교의 경우에도 마찬가지로 나타나고 있다. 이러한 문제의 해결은 결국 교육발전에 걸맞는 산업의 성장을 필요로 한다 할 것이다.

VII. 사회문제

1. 장애자 문제

개발도상국의 경우 사회분야에서 유용한 자료의 부족은 공통된 현상이다. 파키스탄의 경우도 예외는 아니며 장애인에 대한 정리된 자료가 거의 보이지 않는다. 기존의 자료들은 조사 기준상의 상이성, 조작적 정의의 불일치로 인해 통합된 정보를 연구자에게 제시하지 못한다.

전세계적으로 대략 10명당 1명을 장애인으로 추정한다. 파키스탄에서는 1961년, 1973년, 1981년 전수조사, 1986년 표본조사에서 장애인의 수를 조사하였다. 조사시 장애인은 맹인, 절름발이, 귀머거리, 병어리에 제한하였다. 조사결과를 보면 1961년에는 전체인구의 0.3%인 13만 64천 명으로, 1973년 조사에는 1.9%인 125만 7천 명(남자 : 67%, 여자 : 33%로 증가되어 나타나나), 1981년에는 0.4%인 3만 7천 명으로(남 : 45%, 여 : 55%) 아주 줄어든 것으로 나타난다. 이와 같은 수치상의 큰 변동은 적용범위의 상이성, 장애자에 대한 조작적 정의의 상이성에 기인한 것으로 신빙성이 많이 떨어지는 조사결과라 할 수 있다.

2. 여성 문제

파키스탄에서 여성의 지위는 모든 생활영역에 있어서 열등할 뿐만 아니라

다소 침체되어 있다. 남성과 비교해서 여성들에게는 부차적 역할만이 주어질 뿐이다. 그 결과로 상이한 역할 형성과 행동패턴의 구조적 전개가 이루어진다. 사회구조 역시 여성들에게 그들의 궁극적 과제가 남편, 자녀와 가정일을 돌보는 것으로 강요하며, 교육 역시 이러한 경향을 조장한다.

문맹률의 경우 여성이 남성에 비해 상대적으로 높게 나타난다. 1981년의 경우 농촌 여성은 92.7%로 남성의 73.8%보다 높게 나타나며, 도시의 경우도 여성이 62.7%로 남성의 44.7%보다 높게 나타난다. 그러나 이 수치도 1972년과 비교하면 여성의 문자해독률은 농촌지역이 21%, 농촌지역이 55% 상승한 결과이다.

여성들의 건강문제는 최근 많이 진보되었다고 알려지고 있으나 여전히 임신, 출산과 관련해서 여성들의 건강상태는 많은 취약성을 보이고 있다. 매년 대략 2만 8천명의 여성들이 출산과 관련해서 사망하고 있으며 15세~49세 여성 사망자중 약 1/3이 직·간접으로 출산과 관련되어 있다.

3. 보건 문제

보건계획은 국가의 전반적 발전계획과 비교해서도 여전히 낮은 비율에 머무르고 있다. 의료시설, 간호원 수 역시 증가추세에는 있으나 날로 늘어나는 의료수요에 비해서는 그 비율이 여전히 낮은 수준에 머물러 있다. 병상 수나 의무실이 늘고는 있으나 시설 수준은 대부분이 낙후되어 있으며, 전반적으로 이러한 낙후는 급속한 인구 증가와 의료부분에 대한 불충분한 재정의 지원에 기인한다(1971년 경우 GNP의 0.15%). 보건계획의 궁극적 목표는 사회 구성원 모두의 건강을 증진시키는 일이다. 그러나 불행히도 1947년 독립의 시기에 파키스탄인들의 보건상태는 아주 낮은 수준이었으며 보건인력, 보건시설 역시 농촌은 말할 필요도 없이 도시의 경우도 아주 낮은 수준에 머무르고 있었다.

의사의 수도 1970년 이후 극심한 증가추세를 보이나 선진국은 물론 개도국 정부총지출의 2.13%만이 보건분야에 지원되었으며 이 수치는 1985년이 되어도 별로 변하지 않고 있는데, GNP의 2.22%, 정부총지출의 4.93%만이 보건 분야에 투입되고 있는 것이다.

4. 주택 문제

증가하는 인구수는 주택문제에 대해서도 큰 압력요인으로 등장하고 있다. 주택의 크기, 가족규모가 주택에 대한 인구의 압력을 평가하는 가장 단순한 측정치가 된다. 주택 규모는 지역별로 뚜렷한 차이를 보인다. 발루치스탄 지역의 주택규모가 가장 작으며, 신드지역과 아프카나 지역은 전국의 평균치와 유사하며, 편잡지역은 양 수치의 중간에 위치한다.

주거실태를 보면 1960년의 통계치에 따르면 전체 인구의 60%가 방 한칸 주택에 살고 있으며, 방 두칸 주택에 살고 있는 비율도 26.2%에 달하고 있으며, 이 수치는 1980년에도 크게 변하지 않고 있다. 1980년 수치로 방 한칸 주택은 45.4%로 감소되었으나 방 두칸 주택이 30.9%로 증가하고 있다.

1960~1980년 동안 평균주택밀도는 17.5% 증가했으며, 이 기간동안 주택 부족현상은 심화되었다. 1980년 수치로 주택부족량은 220만채에 달하며, 지역별로 발루치스탄, 아프카나, 신드, 편잡 순으로 그 정도가 심하다고 나타난다. 주택부족률은 농촌지역이 73%, 도시지역이 27%에 달하고 있다.

VII. 사회보장제도

파키스탄의 경우 사회보장에 관한 실질적인 사항은 중앙정부보다 지방정부의 책임자인 주지사에 의해 영향을 크게 받고 있는데, 이의 이유로서는 조세수입의 대부분을 지방세에 의존하고 이를 주지사가 관리하기 때문이다.

여기에서는 파키스탄의 사회보장제도 중에서 단기급여에 해당되는 급여인 ‘피용자 사회보장제도’와 장기급여에 해당되는 급여에 해당되는 ‘피용자 노령급여제도’를 중심으로 살펴 보고자 한다.⁽³⁾ 파키스탄에 있어서 공적부조제도와 사회복지서비스는 정부의 미약한 재정능력 및 빈곤자의 광범위한 분포로 인해 극히 미미한 실정이다.

1. 피용자 사회보장제도

1965년 피용자 사회보장에 관한 주법에 의해 모든 사용자는 강제로 보험료를 납부하도록 하는 사회보험방식을 채택하고 있다.

(3) 신드주를 중심으로 사회보장제도 현황을 고찰하고자 함.

보험료의 각출방식은 사용자가 총지불보수의 7% 해당금액을 현금 또는 수표로 소속 지역사회보장사무소에 납부하도록 되어 있어, 피용자는 전혀 보험료를 내지 아니하고, 정부 또한 재정부담이 없는 재원확보방식을 채택하고 있다. 이 경우 지불보수는 현물 또는 현금의 형태로 지급되는 모든 근로의 대가로서 주택수당, 파업수당까지를 모두 포함하여 산정된다.

이 제도는 최초 섬유제조업⁽⁴⁾ 근로자를 중심으로 적용되기 시작하여 그 적용대상업체가 확대되었으며, 월 천루피 이하의 근로자로서 주 24시간 이상 근로하거나 특정산업체 근로자를 대상으로 하고 있는데, 공무원, 방위기 구종사자 및 자영자는 이 제도의 적용에서 제외시키고 있다.

이 제도에 의해 보장되는 급여는 현금급여와 현물급여로 크게 구분되는데, 현금급여로서는 상병수당, 산재급여, 분만수당, 장제비, 장애연금, 장애위로금, 유족연금으로 구성되어 있다.

상병수당은 일반질병은 121일분, 결핵은 180일분을 한도로 하여 최종소득의 50%가 지급된다. 산재급여는 180일분을 한도로 하여 최종소득의 60%가 지급된다. 장제비는 유족이나 장제비를 실지로 부담하는 친족에게 500루피가 지급된다.

장애연금은 장애도가 67% 이상인 전신장애에 있어서 의료위원회가 인정하는 기간에 대하여 최종소득의 75%를 지급하고, 장애도가 21%~66%인 부분장애자인 경우에 있어서 최종소득의 $75\% \times \text{장애율} \times 30 \div 67$ 에 의해 계산된 금액을 지급한다. 또한 장애도가 21% 미만인 경우에는 장애위로금으로 최종소득의 $75\% \times \text{장애율} \times 910 \div 67$ 에 의해 계산된 금액을 일시금으로 지급한다.

또한 산업재해로 인해 사망하였을 경우에는 배우자나 16세 미만 자녀에게 유족연금이 지급되는데, 유족연금액은 산업재해로 인하여 사망한자의 최종소득의 75%에 해당하는 금액을 배우자 3/5, 자녀 1인당 1/5(고아는 2/5), 부모는 1/5의 비율로 배분된다.

현물의료급여는 종합의료로서 피보험자와 가족에게 무상으로 제공되며, 그 내용은 진료, 거택진료, 입원환자진료, 입원, 약제의 지급, 임상병리학적 검사, 분만에 대한 의료서비스 모두 포함하며, 산재에 있어서는 치과진료도 포함된다. 다만 피보험자의 가족에게는 외래진료 및 약제, 검사, 수술

(4) 파키스탄 최대의 제조업종이 바로 섬유제조업이다.

이 필요한 경우의 약제진료만 제공된다.

이러한 혈물의료급여는 급여기간이 9개월로 한정되어 있고 몇 개의 진료권으로 분할되어 있다.

이러한 제도운영은 피용자 사회보장기구에서 직접 운영하며, 주정부는 노동부에서 지도감독기능만을 수행하고 있다.

2. 피용자 노령급여제도

1975년 ‘피용자 노령급여법’에 의해 1976년부터 시행되기 시작하여 그 적용지역을 점차로 확대하여 1976년 7월에는 전국이 적용되기에 이르렀다.

이 제도 또한 사회보험방식을 채택하여 근로자 10인 이상 사업장을 당연 적용으로 하여, 월 천 루피 이상 소득자나 공무원, 경찰, 은행원 등은 적용에서 제외시키고 있다. 동 제도는 피보험자는 보험료를 납부하지 아니하고, 사용자가 소득총지불액의 5%에 해당하는 금액을 납부하는 보험료를 재원으로 하고 있다.

이 제도의 피보험자를 위한 급여는 노령·폐질수당으로서 이전의 소득에 관계없이 매월 75루피를 지급한다. 이러한 노령·폐질수당의 수급권은 남자 55세 여자 60세부터 발생되며, 노령수당에 있어서는 15년, 폐질수당에 있어서는 5년 이상의 피보험기간이 전제되어야 한다.

이 제도의 운영은 피용자 노령급여기구가 관장하고 있으며, 지방사무소, 지역사무소, 현장사무소를 두어 운영하는 체계를 지니고 있다.

3. 파키스탄 사회보장제도에 관한 평가

파키스탄의 사회보장제도 및 체계에 대한 간단한 평가를 내려보면 다음과 같은 몇 가지 특징 및 한계를 지적할 수 있을 것이다.

첫째, 사회보장제도의 성립과정에서 파워엘리트에 의한 상의하달식 결정이 이루어지고 있다.

둘째, 사용자가 부담해야 하는 보험료가 12%(피용자 노령급여제도 5%, 피용자 사회보장제도 7%)이므로, 파키스탄의 현 경제상태에 비추어 무리한 부담이 될 수 밖에 없다.

셋째, 산업재해보상체계 및 의료보장체계가 구분되지 않고 통합되어 있음으로 인해 제도의 관리운영상의 명료성은 존재한다고 하겠으나, 제도운영

미숙 등으로 인한 제도의 복잡성을 지적할 수 있겠다.

넷째, 적은 강우량, 열대기후, 낮은 보건의식 등으로 인하여 질병이 만연되어 있어 국민의 기초보건상태가 불량하여 사회보장급여상의 의료급여비용 부담이 높게 나타나고 있다.

참 고 문 헌

산업연구원

1989 「파키스탄」, 서울 : 산업연구원.

Federal Bureau, Statistics Division, Government of Pakistan

1986 *Pakistan Demographic Survey*.

1989 *Pakistan Statistical Yearbook*.

Griffin, K. and A.R. Khan

1972 *Growth and Inequality in Pakistan*. New York: Free Press.

Ministry of Finance, Economic Adviser

1983 *Pakistan Economic Survey 1982~3*.

Ministry of Information & Broadcasting

1988 *Facts about Pakistan*.

National Institute of Population Studies

1988 *The State of Population in Pakistan*.

Nyrop, R.F.(eds.)

1984 *Pakistan—A Country Study*. Washington D.C.: American Univ.

Stanford R.A.

1980 *Rural Development in Pakistan*. Durham: N.C.

Stern J. and W. Falcon

1970 *Growth and Development in Pakistan*. Cambridge: Mass.