파키스탄의 정치

황 수 익*

<目次>

Ⅰ. 국가 수립의 역사적 배경
1. 인도로 부터의 분리독립의 배경
2. 건국의 과제와 영국 식민통치(the British Raj)의 유산
Ⅱ. 파키스탄의 정치적 분열구조
1. 아유브 칸(Ayub Khan)의 근대화 정책
2. 알리 부토(Ali Bhutto)의 사회주의적 개혁
3. 지아 울 하크(Zia Ul Haq)의 군사정권
Ⅲ. 민주화와 베나지르 부토(Benazir Bhutto)의 과제

Ⅰ. 국가 수립의 역사적 배경

1. 인도로 부터의 분리 독립의 배경

파키스탄(Pakistan)[1]은 1947년 8월 영국령 인도에서 분리 독립하였다. 파키스탄이 인도대륙을 포괄하는 하나의 국가를 거부하고, 인도로 부터 분리 독립한 이유는 공식적으로는 '남아세아 회교도들의 조국'을 건설한다는 종교적 명분에서 찾아 볼 수 있으나, 현실적으로는 회교도와 힌두교도의 종교적 갈등, 보다 구체적으로 독립운동 과정에서 결성된 회교연맹과 힌두교도 중심의 국민의회의 대립과 갈등에서 찾아 볼 수 있다.

회교가 인도대륙에 유입된 것은 7세기 후반으로 추정된다. 회교도들은 델리와 벵갈을 중심으로 국가를 건설하기도 하였으나, 굽타왕조 이래 인도대륙을 지배해 온 힌두교도에 비해 항상 소수파로 남아 왔었다. 그러나 소수파인 회교도와 다수파인 힌두교도 사이의 관계는 1858년 '영국령 인도법'에

* 서울대, 정치학

(1) Pakistan이라는 국명은 Punjab, Afghana, Kashimir, Iran, Sindh, Tukharistan, Baluchistan의 造語로서, 순결한 땅(lands of Paks)을 의미한다. 이 말은 회교도의 분리 독립에 대한 논의가 진행되던 1933년 Cambridge 대학에 유학하던 알리(Rahmat Ali)에 의해 처음으로 사용되었다.

의해 무갈왕조가 종언을 고할 때 까지는 심각한 갈등 상황에 이르지 않았다. 1857년 동인도회사에 고용된 토착용병의 반란(Sepoy Mutiny)을 계기로 영국은 무갈왕조를 종식시키고, 총독에 의한 직접통치를 시작하면서 회교도와 힌두교도에 대한 차별 통치를 실시하였다. 영국은 회교지주들이 용병반란을 배후에서 조종하였다는 혐의를 두고, 회교 지주들을 정치적으로 고립화시키는 정책을 실시하는 한편 식민통치기구의 하위 조직에도 힌두교도만을 고용하였다. 그 결과 힌두교도들은 영국식 근대교육을 받으면서, 영국식민통치에 적응해 간 반면, 회교도들은 정치적 차별과 고립 속에서 위기의식을 갖게 되었다. 이러한 과정에서 회교도들은 한편으로는 영국의 식민통치에 대항하면서 다른 한편으로는 힌두교도에 대한 적대의식을 키워 나갔다.

회교도들의 위기의식은 아가 칸(Agha Khan)의 지도로 1906년에 조직된 전인도회교연맹(All-India Muslim League)으로 구체화된다. 영국은 1885년부터 총독의 자문기구의 성격을 갖는 국민의회(India National Congress)를 구성하여 식민통치를 수행하였는 바, 국민의회는 전 인구의 1/5을 차지하는 회교도를 무시한 채 힌두교도로만 구성되어 있었다. 국민의회는 총독의 자문기구로서만 남아 있지 않고, 영국 식민통치의 조속한 종식과 그 이전 단계로서 인도의 자치정부를 요구하는 독립운동단체로 발전하였으나, 회교도들이 가장 많이 거주하는 벵갈지방의 분리를 묵인하는 등 회교도들의 정치경제적 이익이나 그들의 감정에 반하는 입장을 취함으로서 회교도들에게는 불신의 대상이 되었다. 이러한 불신이 회교도를 위한 대학인 Alligarch College를 중심으로 회교도의 대표기구인 전인도 회교연맹을 결성하게 하였다. 아가 칸은 국민의회와 총독 사이에 벌어진 자치정부의 구성을 위한 협상에 적극적으로 개입하여 회교도들의 대표를 힌두교도와 분리하여 선출하는 내용을 자치정부규약(Morley-Minto Reform)에 삽입시키는데 성공하였다. 그러나 자치정부규약을 근거로 소집된 협의회(Council)는 그 구성비율에 있어서 회교도에게 상당히 불리한 것이었고, 매우 제한적인 자치권과는 별도로 무한한 권력을 행사할 수 있었던 총독의 일관성을 결여한 정책으로 회교도들은 소수자의 불안을 벗어 날 수 없었다.

회교도와 힌두교도 사이의 불신과 갈등은 제1차 세계대전 후에 진행된 독립운동과정에서 더욱 깊어진다. 제1차 대전이 끝나자, 국민의회와 회교연맹은 영국으로 부터의 독립을 위해 공동전선을 펴기로 약속하지만 양파는

각각 다른 정치일정을 복안으로 갖고 있었다. 간디(Gandhi)가 이끄는 국민의회는 조속한 독립을 요구하였던 반면, 지나(Mohammad Ali Jinnah)의 회교연맹은 중간단계로써 자치정부안을 구상하고 있었다. 지나로서는 급속한 독립은 곧 힌두교도의 지배권을 인정하는 결과를 의미하기 때문에, 회교도의 지분을 확대할 시간이 필요했었던 것이었다. 그러나 이때까지만 해도 이러한 전략적인 중요한 차이에도 불구하고, 지나의 회교연맹은 회교도의 분리 독립을 꿈꾸지는 않았다. 회교도의 분리 독립에 대한 구상이 구체화되기 시작한 것은 1926년 이후의 일이었다. 독립 인도 안에서의 회교도의 지분확대로부터 회교도의 분리 독립으로의 정치적 목표의 변화는 1919년부터 1926년까지의 기간 동안 발생한 일련의 정치적 사건을 통해 격화된 회교도와 힌두교도간의 대립을 반영한다.

영국과의 독립 협상이 지지 부진하고 따라서 독립에 대한 전망도 불투명하였던 1919년 4월, 독립을 요구하는 인도 시위대를 무차별 학살하는 얄리안왈라(Jalianwalah)대학살 사건이 발생하자, 국민의회와 회교연맹은 영국과의 협상을 거두고 직접적인 저항운동을 전개하였다. 회교도들은 킬라파트(Khilafat)운동을 전개하였고, 힌두교도들은 간디의 지도 아래 무저항 불복종운동을 통해 영국 식민통치에 대항하였다. 킬라파트운동은 무갈제국의 붕괴 이래 유일하게 남아 있던 회교도의 상징인 터키의 오토만 카리프(Ottoman Caliph)를 영국이 폐위시키자 일어난 범회교 저항운동의 인도적 전개이기도 하였다. 이 운동을 통해 회교도들은 영국에 직접적인 저항운동을 전개하는 한편 힌두교도들에게 회교도의 국내외적 힘을 과시하여 좀 더 많은 정치적 양보를 얻어 내고자 하였다. 그러나 이 운동은 터어키가 근대화 정책으로 선회하자 인도의 회교도만의 운동으로 그 의미가 축소되었고, 이 운동과정에서 회교도 지도층의 분열과 힌두교도의 냉담한 반응으로 큰 효과를 얻지 못하고 실패로 끝났다. 한편 간디의 무저항 불복종운동은 전인도로 파급되면서 지금까지의 엘리트 중심의 독립운동을 대중의 광범한 참여를 바탕으로 하는 운동으로 전환시켰다. 그러나 간디가 대중의 참여를 확산시키기 위해 소위 운동가로 사용한 Bande Mataram은 회교도들의 반힌두교의 감정을 격화시키는 결과를 초래하였다. Bande Mataram 은 힌두의 여신을 찬양하는 노래이지만 그 내용 속에는 회교를 모욕하는 부분이 있었기 때문이었다. 결국 1926년 모프라(Moplah)에서 회교도와 힌두교도 간의 유혈참사가 벌어지고,

이들 사이에는 도저히 허물 수 없는 감정의 벽이 생기게 되었다.

회교도와 힌두교도 사이의 이러한 격화된 대립을 배경으로 회교도의 분리 독립에 관한 논의가 구체화되기 시작하였다. 그러나 회교 지도자들 사이에 분리에 관한 분명한 합의가 존재했던 것은 아니었다. 무하메드 이크발(Muhammad Iqbal)을 중심으로 한 회교 정통파들은 지역적인 분리를 반대하면서 회교공동체론을 주장하였고, 회교도의 주된 거주지역인 벵갈이나 아프가나에서도 분리 독립에 적극적인 지지를 표명하지 않았다. 분리 독립에 대한 강력한 지지는 주로 힌두교도와 혼거하면서 차별정책을 일상적으로 체험하던 회교도들로 부터 나왔고, 그들의 구심점은 회교연맹을 이끌면서 영국과의 협상과정에서 회교도의 이익에 관심을 갖지 않는 국민의회를 신뢰할 수 없었던 지나였다.

지나는 1942년 간디의 영도하에 있던 국민의회가 독립에 대한 영국의 미온적 태도에 불만을 표시하기 위해 협의회의 모든 공직을 사임하자 재빨리 협의회 대표 선거에 참여하여 회교연맹이 압도적 다수(90%)를 차지하게 하고, 이를 바탕으로 영국에 대해 회교도의 분리 독립을 강력하게 요구하였다. 1946년에 집권한 영국의 노동당 정권은 인도의 독립과 파키스탄의 분리 독립을 결정하고, 1947년 6월 인도 독립법안을 통과시키자, 지나는 동년 8월 카라치에서 파키스탄의 건국을 선포하였다.

2. 건국의 과제와 영국식민통치(the British Raj)의 유산

파키스탄은 오랜 동안에 걸쳐 서서히 형성된 나라가 아니라 일시에 창건된 국가로서 건국에 따르는 일반적 과제인 국가건설(state-building)과 국민형성(nation-building)에 있어서 남다른 어려움을 안고 있다. 전자는 국가의 기간 조직인 행정기구를 만드는 일이고, 후자는 일정 영토 내의 주민이 한 국가의 국민으로서 일체감을 갖게하는 과업을 의미한다.

현재의 파키스탄은 하나의 국가로서의 공통의 경험을 가진 적이 없다. 파키스탄을 구성하고 있는 네개의 지역은 회교라는 종교를 공유하고 있을 뿐 각각 별개의 문화적 전통, 인종, 언어를 기반으로 한 독자적인 지역 공동체로 존재해 왔다. 뿐만 아니라 위에서도 언급한 바와 같이 독립 파키스탄에 대한 열망도 현 파키스탄을 이루는 지역에서 비롯된 것이 아니다. 따라서 파키스탄의 독립은 이 지역 주민들이 과거의 지역주의를 극복하고 새로운

국가의 국민으로서 함께 사는 방식을 창출해 내는 과업을 의미한다. 건국후 40여년이 지난 오늘날까지도 파키스탄은 이 기본적 과업에 있어서 성공하지 못하고 있는 것 같다.

이 건국의 과업을 특히 어렵게 한 요인은 파키스탄의 국부라고 할 수 있는 지나가 건국 1년여만에 병사했다는 사실이다. 오랜 동안의 저항운동과 분리독립과정에서의 탁월한 역할로 신생 파키스탄에서의 지나의 위치와 권한은 절대적이었다. 그의 절대적 지도력은 신생 파키스탄의 분열적 지역주의를 극복하고 150여년 간의 영국식민통치의 잔재를 청산하여 새로운 국가를 건설함에 있어서 필수적인 구심력을 제공했다. 그는 파키스탄을 政宗分離의 근대적 국가로 건설한다는 정책을 기초로 중앙행정조직을 장악하고 각 지역의 지사를 직접 지휘하는 등 초기 국가건설과정을 이끌어 나갔다. 그러나 그의 죽음은 메꿀 수 없는 영도력의 공백을 남겼고, 국민통합을 비롯한 건국의 과제를 영국 식민통치의 遺産인 관료와 군부에 맡기는 결과를 가져왔다. 이들은 지나의 지도력을 대신할 수 없는 집단이었을 뿐만 아니라, 오히려 건국의 과제를 해결하는데 방해가 되는 세력이었다. 이들의 성격을 이해하기 위해 영국 식민통치의 유산을 간단히 살펴 보기로 한다.

영국은 인도 대륙에 대한 식민 통치를 효과적으로 수행하기 위해 인도행정단(Indian Civil Service; ICS)을 구성하였다. ICS는 빅토리아시대의 영국 행정기구를 모델로 조직되었으며, 영국의 우수한 인원을 충원하여 효과적인 행정기능을 수행하였다. ICS는 총독을 정점으로 지사가 각 지방 조직을 담당하고 그 하위의 지방 조직은 지역책임자(district officer)들로 하여금 관할하도록 하였다. 지역 책임자는 조세징수, 행정, 사법업무를 관장하였다. ICS는 전인도를 포괄하기 위해 조직을 확대시키면서 조직의 하위단위에 현지인도인을 고용하기 시작하였다. 이 때 고용된 인도인들은 지역유지 가문의 출신으로 빨리 적응할 수 있도록 이미 영국식 교육을 받은 사람들이었다. 이들은 영국식민통치에 기생하면서 부와 권력을 집적하였다.

이들에게 파키스탄의 독립은 자신들의 존재와 기득권에 대한 심각한 위협일 수 밖에 없었다. 그러나 그들은 독립 직후의 유동적인 정치상황에서 자신들의 지식과 정교화된 조직을 기반으로 파키스탄 행정단(the Civil Service of Pakistan)으로 개편하여 적응하였다. CSP는 그들의 기득권 유지에 위협적인 존재인 회교연맹이나 전국아와미당(National Awami Party)등을 중심

으로 독립운동을 전개해 온 정당 정치인들을 제도권 밖으로 밀어내려는 시도를 끊임없이 전개해 왔다. 이 과정에서 CSP는 자신들과 유사한 입장에 있는 군부조직과 연합하여 아유브 칸(Ayub Khan)이래 CSP와 군부의 연합을 구축하면서, 파키스탄의 실질적 권력을 장악하였다.

Ⅱ. 파키스탄의 정치적 분열구조

독립이후 40년이 지난 파키스탄의 가장 중요한 문제는 국민형성의 과제이다. 다시말해 파키스탄은 정치통합의 위기에 직면해 있는 것이다. 따라서 1988년 수립된 베나지르 부토(Benazir Bhutto) 정권도 그 이전의 정권들과 마찬가지로 정치적 분열을 극복하고 어떻게 정치적 통합을 이룰 것인가 하는 문제를 안고 있는 것이다. 역대 파키스탄 정권들은 정치적 통합을 이루어 내기는 커녕 오히려 균열을 심화시키고 새로운 지역적·인종적 감정과 종교적 균열을 야기하였다. 따라서 현재의 베나지르 정권은 역대 어느 정권보다도 어려운 상황에 처해 있다고 할 것이다.

파키스탄의 가장 깊은 정치적 분열은 지역적·인종적 분열이다. 분리독립 당시 펀잡, 신드, 발루치스탄, 뱅갈(동 파키스탄), 북서 변경주(North-West Frontier Province; NWFP)로 파키스탄 영토가 확정 되었는데, 이들 지역간에는 회교도들의 밀집지역이라는 것 외에 이들 지역을 하나의 공동체로 묶어주는 연대의식이나 역사적 경험은 존재하지 않았다. 이들 지역은 서로 다른 인종과 문화적 전통을 갖는 별개의 지역적 공동체들이었다. 뿐만 아니라 이들 지역은 회교도가 대부분이어서 힌두교와 회교도간의 종교적 대립은 첨예하지 않아 분리독립을 요구하는 자생적인 움직임은 나타나지 않았었다. 오히려 인도대륙 전역에서 몰려들어온 무하지르(muhajir)[2]는 이들에게 이방인일 뿐이었다.

무려 1,600킬로미터나 떨어져 있는 東파키스탄의 이질감은 더욱 심각하였다. 東파키스탄은 '사막의 이슬람(Desert Islam)'인 西파키스탄과는 문화적으로 전혀 다른 '몬순의 이슬람(Monsoon Islam)'으로 동질성이나 연대감은

(2) 파키스탄 분리독립 당시 인도 全 지역으로부터 이주해온 회교도. 이들은 신앙적 이유로 자신의 터전을 버리고 파키스탄에 이주해올 정도로 대부분 종교적으로 열성신자들이다.

전혀 느끼지 않고 있었다. 그리고 인구의 56%를 차지하면서도 정치적으로 주도권을 쥐고 있는 西파키스탄으로 부터 항상 소외를 당해왔었다. 결국 1970년 東 Awami 연맹을 중심으로 완전한 지역자치정부를 요구하는 헌법개정 운동을 전개하게 되었고, 이 운동이 탄압을 받자 인도의 지원을 얻어 1971년 방글라데시로 분리독립하였다.

東 西 파키스탄의 정치적 분열은 파키스탄으로 부터 방글라데시의 분리독립이라는 극한적 방법으로 해소 되었지만 西파키스탄 각 지역의 분열도 동서의 균열이상으로 심각한 상태에 있다. 건국 초기부터 북서변경주는 국민투표를 보이콧트하였고 발루치스탄에서는 무력반란이 있기도 하였다. 이외에도 크고 작은 인종적·지역적 폭동이 계속되었다. 이러한 분열의 기본적 원인은 펀잡의 권력독점 현상이다. 펀잡은 영국의 식민통치시대이래 군부와 행정조직의 모든 요직을 독점하면서 CSP 군부연합의 실질적인 주도권을 모두 장악해 오고 있다. 1947년 제헌과정에서 펀잡 출신의 엘리트들은 자신들의 권력을 온존시키기 위해 인구 대표성을 무시하고 의회를 구성하였다. 이때부터 신드, 발루치스탄, 벵갈의 펀잡에 대한 정치적 적대감은 심화되기 시작했다. 또한 독립운동을 전개하는 과정에서 성장한 회교연맹은 지역적 기반의 결여로 독립후 첫 선거에서 대패하고 정치무대에서 힘을 잃고 말았고 이로 인해 파키스탄의 정치권력은 CSP와 군부를 장악하고 있던 펀잡으로 완전히 넘어가게 되었다. 따라서 여타 지역의 反펀잡감정은 계속 악화되었다.

두번째 정치적 분열은 부의 절대적 집중화 현상에서 비롯되고 있다. 아유부 칸 정권은 한국전쟁으로 인한 特需로 산업기반을 확장하고 경제성장을 이루었지만 성장의 과실은 이십여 가문에 집중되고 민중은 여전히 절대적 빈곤상태에서 헤어나지 못했다. 이들 이십여 가문은 자신들의 이익을 보존 확장하기 위해 관료 군인들과 결탁하여 온갖 부조리를 일삼아 민중들의 불만의 표적이 되고 있다. 이러한 타락과 불만은 빈번한 지역 폭동의 원인이 되었으며, 이를 누르기 위해 정치적 탄압은 더욱 가혹해 지는 악순환을 거듭해 왔다. 이러한 악순환이 최고조에 달했던 아유부 칸 정권은 결국 1969년 전국적인 폭동상황에 직면하고 정권을 아야 칸(Yahya Khan)에게 이양해야만 했다. 그러나 이후에 계속된 군사정권은 부의 집중화 현상과 관료의 부패를 막지 못했다. 알리 부토의 사회주의 정책이 짧은 시간 동안 대대적인

호응을 받았던 것은 이러한 부의 집중화 현상과 민중의 절대적인 빈곤에서 비롯되었던 것이다. 그러나 부토정권을 전복하고 들어선 지아 울 하크(Zia Ul Haq) 정권은 다시 저항과 탄압의 악순환을 반복하였다.

세번째 정치적 분열의 축은 종교적인 것으로써 이것은 지아 정권하에서 대두된다. 지아는 자신의 정권을 영구화하고 정당성을 확보하기 위해 수니(Sunni)[3]율법에 따라 최고지도자를 선출하는 방법을 택하였다. 또한 법령을 회교율법에 따라 개정하고 神·政 일치를 시도하였다. 이에 25%에 이르는 시아(Shiite)파 회교도들은 지아를 등에 업은 수니파가 자신들을 이단으로 매도하여 불법화시키지 않을까 하는 두려움을 갖고 있었다. 그런데 현재 정권을 장악한 베나지르 부토는 시아파에 속해 있기 때문에 수니파와 시아파간의 종교적 갈등은 새로운 양상으로 변해갈 것으로 전망된다.

1. 아유부 칸(Ayub Khan)의 근대화 정책

국부 지나가 사망하자 파키스탄의 정치적 상황은 극도로 혼란에 빠지게 되었다. 지나의 사망으로 정치권력은 카와자 나자무딘(Khwaja Nazimudin)에게 승계되었지만 곧 쿠데타가 시도되고 그 과정에서 수상이었던 민간 정치인 알리 칸(Ali Khan)이 암살되었다. 쿠데타는 일단 진압되었지만 정치권력은 CSP 출신인 굴람 모하메드(Gulam Mohamad)에 의해 장악된다. 굴람 모하메드는 CSP와 군부조직의 펀잡인(Pujabis)을 매개로 관료·군부연합을 형성시켜 그의 권력을 공고히 하였다. 그러나 정치상황의 현상적인 안정에도 불구하고 영국의 식민통치이래 형성된 反펀잡 감정은 점점 악화되고 각 지방의 불만의 목소리는 더욱 고조되었다. 굴람 모하메드의 뒤를 이은 이스칸더 미르자(Iskander Mirza)는 더이상 정상적인 방법으로 권력을 유지할 수 없을 것이라고 판단하고 계엄령을 선포하였다. 그는 군 장교출신으로 CSP에서 활동한 펀잡인으로 펀잡권력독점의 상징이었으므로 드세어진 反펀잡 감정을 정상적으로 진정시킬 수 없었기 때문이었다. 그러나 계엄령이 선포되자 계엄 총사령관인 아유부 칸은 미르자를 몰아내고 정권을 장악하였다. 아유부 칸은 펀잡이 아닌 파크툰(Paktun)출신이었고 비교적 정치에 오염되

(3) 수니(Sunni)는 시아(Shiite)파와 함께 최대의 회교분파중의 하나로 회교지도자(Caliphate)를 선출하는데 있어서 전통적 방법을 따를 것을 주장하고 있다. 시아파는 수니파에 비해 소수파로서 지도자선출에 추상적(presumptive) 방법을 주장한다.

지 않은 인물이었기 때문에 대중의 지지를 쉽게 확보할 수 있었다. 그가 미르자에게 발탁된 이유도 상대적으로 영향력이 적은 가문출신이고 정치장교라기보다는 행정장교이었기 때문에 反펀잡감정을 완화시킬 수 있을 것이라는 판단에 근거하고 있었다.

아유부 칸은 정권을 장악하자 행정군인의 모습을 탈피하고 탁월한 정치력을 발휘하기 시작했다. 그는 자신의 정치적 기반이 反펀잡감정에 있음을 파악하고, 관료체계에서 펀잡세력을 제거하였다. 이들은 부패와 불만의 상징으로 아유부 칸의 관료숙청은 적극적인 지지를 받았다. 그는 또한 군부의 정치개입을 적극 차단하였다.

뿐만 아니라 아유부 칸은 강력한 계엄통치를 기반으로 사회개혁을 적극적으로 실시해 나갔다. 그는 토지개혁을 실시하기 위한 계획을 수립하였으며 회교사회에서 노예와 같은 처지에 놓여 있던 여성의 상황을 개선하기 위한 회교가족법(Muslim Family Ordinance)을 선포하였다.

그러나 이러한 개혁은 '근대적 개혁자'로서 아유부 칸의 정치적 입지를 넓혀 주기는 했으나 실질적인 개혁의 성과를 낳지는 못했다. 토지개혁의 경우에 토지소유의 상황을 명확히 밝히지 않는 계획 자체의 결함뿐만 아니라 지역공동체의 특성이 강한 지주 농민 관계에 중앙정부의 토지개혁안이 파고들어갈 수 없었기 때문이었다. 마찬가지로 가족법제정도 실효를 가져오지 못했다. 전통적인 회교사회의 생활방식을 법령으로 개혁한다는 것 자체가 가능한 일이 아니었다.

아유부 칸의 개혁정책은 외교정책에서 가장 두드러진 성과를 나타냈다. 그는 미국과 관계정상화를 통해 1959년 미국과 상호경제군사조약을 체결하였다. 미국과의 관계정상화에는 소련의 입장이 중요한 변수로 대두되었지만 당시 외상이었던 알리 부토의 외교적 노력으로 소련의 양해를 얻어낼 수 있었다. 한편 중국과도 비공식적 접근을 군사·경제적인 원조를 받았다. 이러한 외교적 성과를 기초로 아유부 칸은 인도와 국경분쟁(카시미르 지방), 인더스강 관개문제 등의 첨예한 문제에 대해 대등한 위치에서 협상할 수 있었다. 그는 1960년 인도의 네루(Nehru)와 인더스조약(Indus Water's Agreement)을 맺고 지나이래 파키스탄의 근대화의 기수로서의 입장을 강화하였다.

또한 미·중·소 그리고 인도와의 관계정상화를 기반으로 아유부 칸은 미

국과 세계은행(World Bank)으로 부터 대규모의 차관을 도입, 경제성장 정책을 추구하였다. 그러나 아유부 칸의 경제정책은 파키스탄의 경제를 외형적으로 성장시키는데는 성공했지만 경제구조를 심각히 왜곡시키는 결과를 초래하였다. 제 3세계 국가의 성장정책에서 나타나는 일반적 현상인 저임금 저곡가 정책과 국가개입을 통한 신속한 성장정책은 파키스탄에서 최악의 경제적 집중화 현상을 가져왔다. 1968년 정부의 경제계획위원회의 공식발표에서 조차 20여 가문의 독점——산업자산의 66퍼센트, 은행과 보험 등 금융자산의 80퍼센트의 소유——을 인정하였다. 이러한 최악의 경제적 집중화 현상으로 말미암아 아유부 칸은 근대적 개혁의 기수라는 이미지를 상실하고 불평등의 상징이 되어 버렸다.

정치적으로 자신의 권력을 영구화하기 위해 아유부 칸은 1962년 헌법개정을 통해 '기초적 민주주의(Basic Democracy)'라는 제도를 도입하였다. 이 제도는 정당정치를 불법화하고 대통령과 국회의원을 간접선거로 선출하는 제도이다. 전국을 기초단위별로 획정하여 이 단위에서 선출된 대의원으로 지역단위의 대의원회의를 결성하고, 지역단위에서 다시 중앙의 전국 대의원협의회(Union Council)를 구성하여 전국대의원협의회에서 국회의원과 대통령을 선출하는 15명의 선거인단(BDs)을 구성한다. 15명의 선거인단도 10명은 선거를 통해 선출하지만 나머지 5명은 대통령이 지명하도록 되어 아유부 칸은 종신의 대통령이 될 수 있는 제도적 보장을 마련하였다. 이러한 비민주적 제도는 각 지역의 대지주와 중앙의 산업가들의 지지를 얻어 헌법으로 확정되었다.

그러나 집권의 장기화와 앞서 언급한 바와 같은 극도의 경제적 집중화 현상은 아유부 칸에 대한 정치적 도전을 피할 수 없는 현상으로 만들었다. 알리 부토는 외상직을 사임하고 파키스탄 인민당(Pakistan People's Party: PPP)을 결성하여 강력한 저항세력으로 성장하였다. 또한 세이크 무지부르 라만(Sheik Mujibur Rahman)을 중심으로한 東파키스탄의 東Awami 연맹이 대두하여 아유부 칸에게 강력히 도전하였다. PPP와 東Awami 연맹의 정치적 저항은 결국 1968년 전국적인 폭동으로 번지고 카라치와 라호르(Lahore)에서는 군대의 반란이 일어났다. 1969년 3월 아유부 칸은 계엄령을 선포하고 권력을 아야 칸에게 이양하였다.

모든 문제와 함께 권력을 물려받은 아야 칸은 정치적 추진력이나 지도력

이 없었던 사람으로 군부와 관료사이의 알력으로 국가기구조차 장악하지 못했다. 1969년 11월 아야 칸은 민정이양을 발표하고 1970년 총선거를 실시하였다. 총선의 결과는 지역적 분열을 분명하게 보여주었다. 펀잡과 신드지역에서는 부토의 PPP가, NWFP와 발루치스탄에서는 전국Awami연맹, 東파키스탄에서는 東Awami연맹이 절대적인 다수를 점하였다. 특히 東파키스탄에서는 동Awami연맹이 東파키스탄에 배분된 162석중 160석을 차지하였다. 이러한 압도적 다수를 기반으로 東Awami연맹의 무지부르는 완전한 자치정부를 요구하였고, 이에 아야 칸은 국회개원을 무기연기하고 부토와 무지부르를 체포 투옥하였다. 이를 계기로 東파키스탄에서는 해방군(Mukti Bahini)을 조직하여 西파키스탄으로부터의 분리를 선언, 전쟁상태에 돌입하였다.

결국 인도의 지원으로 東파키스탄은 방글라데시로 분리독립하고 아야 칸은 전쟁의 패배로 1971년 12월 부토에게 정권을 이양하였다.

2. 부토(Bhutto)의 사회주의적 개혁

알리 부토는 아유부 칸 정권의 외상재임시 부터 탁월한 능력을 발휘하여 전국적인 명망을 얻고 있었다. 그는 인도와 국경분쟁에 강력한 대응을 하자는 입장에서 군사력의 확대를 주장하였고, 1966년 타시켄트 선언을 둘러싸고 아유부 칸이 인도에 미온적 태도를 보이자 외상직을 사임하면서 파키스탄 인민당(PPP)을 결성, 아유부 칸에게 도전하기 시작했다. 이러한 입장으로 부토는 군부의 소장파 장교들과 퇴역군인들로 부터 많은 지지를 얻었다.

부토는 그의 정책슬로건으로 "이슬람! 우리의 신앙, 민주주의! 우리의 정치, 사회주의! 우리의 경제(Islam our Faith, Democracy our Policy, Socialism our Economy)"를 내세우며 단시간내에 강력한 정치적 반대세력으로 성장하였다. 부토의 대중적 선동과 급진적 修辭는 파키스탄의 좌익 지식인, 언론인, 학생운동 지도자들을 그의 곁으로 끌어 모았다. 이들을 이용한 상징조작을 통해 부토는 자신을 '사회주의 혁명가', '반제국주의투쟁가'로 선전하면서 중요산업을 국유화하는 정책과 스칸디나비아식 사회복지정책을 주요 정강으로 제시하였다.

부토는 아유부 칸이 물러나고 아야 칸이 정권을 승계하자 보다 강력한 정치활동을 벌렸다. 그는 또한 무지부르가 요구하는 東파키스탄 자치정부안을 반대하였다. 1970년 총선거에서 부토의 PPP는 西파키스탄에 배정된 138석

의 의석 중에서 81석을 차지하여 다수의 의석을 확보하면서 그의 정치적 입지를 강화했다. 결국 東파키스탄의 분리와 인도와의 전쟁에서 패배로 아야칸이 물러나자 부토는 全權을 인수하고 1973년 4월 헌법을 개정, 의원내각제의 수상으로 취임하였다.

부토는 권력을 장악하자 가시적인 사회주의 개혁을 실시하였다. 가장 먼저 철강과 금융 등의 주요산업을 국유화하여 부의 집중화 현상을 개선하고 빈곤층의 경제생활을 개선하고자 노력하였다. 정치적으로는 군의 정치참여를 배제하는 제도적 개혁을 서두름과 동시에 군을 장악하기 위해 군의 서열을 무시하고 상대적으로 소장층에 속하며 국내기반이 약한 무하지르(Muhajjr) 출신의 지아 울 하크를 사령관에 임명하였다. 또한 관료에 대한 숙청사업도 병행하였다. 이러한 국내적 개혁과 더불어 부토는 자신의 탁월한 외교적 능력을 발휘하여 1972년 인도와 평화조약을 체결하고 아랍 국가와 공식관계를 수립하였다.

이러한 가시적 개혁에도 불구하고 부토를 민주적 사회주의 개혁가로 평가하기에는 논란의 여지가 있다. 진정한 민주적 사회주의 개혁가라기 보다는 아유부 칸 정권의 불평등성과 대비되면서 대중적 인기를 상징조작 차원에서 확보한 정치가로 평가하는 것이 옳을 것 같다. PPP의 黨 기간조직인 중앙위원회의 구성만 보더라도 사회주의자는 18명중 3명에 불과했고 PPP의 의원 당선자들도 대부분 펀잡과 신드의 지주출신이었으며 사회주의자는 극소수에 불과했다.

부토정권의 성격을 분석한 페로즈 아메드(Feroz Ahmed)에 따르면(Ahmed: 174-199) 부토정권은 존립의 위기에 봉착한 파키스탄의 지배과두집단이 선택한 미봉적 대안에 불과하다는 것이다. 이러한 해석에 따르면 파키스탄의 지배과두집단을 구성하는 군부·관료, 독점자본 그리고 지주간의 내부적 정치갈등이 국가적 위기상황과 맞물리는 와중에서 군부의 소장층과 지주들이 군부·관료, 독점자본가로 부터 과두집단내의 정치적 헤게모니를 장악한 것에 불과한 것이 부토정권의 성격이라 볼수 있다. 따라서 부토정권은 사회주의 정권이라기 보다는 지배과두집단내의 권력 이전현상의 표현일 뿐이라는 것이다.

민주개혁의 측면에서도 부토는 화려한 修辭와는 달리 실질적인 진전을 이룩하지 못했다. 발루치스탄에 기반을 두고 있는 전국Awami연맹, 야당연합

IJI를 강력히 탄압했으며 의원내각제의 핵심적 내용을 구성하는 수상불신임을 현실적으로 가능하지 않도록 헌법을 수정하는 등 오히려 비민주적 개헌을 감행했다. 그 결과로 그 역시 비밀경찰인 연방보안군(Federal Security Force; FSF)에 의존할 수 밖에 없게 된다.

결국 부토는 1977년 총선거에서 부정선거를 통해 압도적 다수를 차지하였다. 그러나 이에 반발한 야당들의 연합체인 파키스탄 국민연합(Pakistan National Alliance; PNA)이 강력히 저항하면서 전국적인 대규모 시위를 주도하자 그의 권력은 최대의 위기에 봉착하게 된다. 이러한 상황에서 부토는 당시 총사령관이었던 지아 울 하크의 충고를 받아 들여 계엄을 선포하지만 계엄과 함께 지아에게 체포되어 후일 처형당하게 된다.

3. 지아의 군사정권

1977년 1월, 부토수상은 1973년 개정된 헌법에 따라 1977년 3월 국회의원 총선거를 실시하겠다고 발표하였다. 이 총선거는 의원내각제의 헌법하에서 치루어지는 첫선거로서 파키스탄 민주정치의 장래를 가름하는 중요한 선거였다. 총선을 앞두고 야당세력들은 파키스탄 국민연합이라는 연합체를 결성하여 전국적인 선거운동에 돌입하였다. 파키스탄 국민연합을 구성하였던 가장 큰 정치세력은 아스가 칸(Asghar Khan)이 이끄는 우익 종교 근본주의자들과 政宗분리를 주장하는 전국민주당(National Democratic Party) 등으로서, PNA는 정치적 이념이나 정책에서 공통점이 전혀 없는 이질적이고 잠정적인 정치연합에 불과하였다. 이들을 하나의 정치적 결사로 묶어줄 수 있었던 것은 反부토 슬로건 뿐이었다.

선거의 양상도 정책대결과는 관계없는 부토 개인의 정치적 성과와 정치적 신뢰에 대한 국민투표(referendom)의 성격을 띠게 되었다. 부토는 선거의 승리를 위해 전국유세에 돌입하였다. 그러나 아야 칸의 군사정권에 대항해 싸웠던 1970년의 선거와 그가 수상으로서 치루게된 1977년의 선거는 그 양상이 매우 달랐다. 1970년 부토는 사회개혁과 발전을 약속했지만 1977년의 선거에서도 같은 공약을 내세워야 할 만큼 그가 5년간의 집권에서 변화시킨 것은 많지 않았다. 뿐만 아니라 부토정권 역시 펀잡과 신드의 지주세력과 손을 잡았기 때문에 대중적 인기는 크게 떨어졌고 관료의 부정부패 현상도 여전하여 부토는 고전을 면치 못 했다.

그러나 선거의 결과는 이와 정반대로 나타났다. 부토의 PPP가 전국에서 고른 득표율의 증가를 보이면서 총 200석의 의석에서 136석을 확보하였다. 이러한 결과는 파키스탄 국민의 지지에 의해서가 아니라 부정선거에 의해서 나타난 것이었다(Mujahid, 1982:63-91). 〈표 1〉은 전국적인 대규모의 부정선거가 있었음을 보여준다. 이에 대해 국민연합(PNA)의 지도자들은 일제히 부정선거를 규탄하면서 선거의 결과는 '사기극'에 불과하다고 주장했다. 그들은 선거의 무효화를 선언하고 곧이어 있을 지방선거도 보이콧트할 것임을 선언했다. 선거결과에 대해 부토 자신도 일부 지역에서 부정이 있었음을 인정하였다.

부정선거를 수습하기 위해 부토와 국민연합 사이에 정치협상이 진행되었지만 부토는 여전히 자신의 정치적 리더쉽을 강조하고 국민연합의 요구들을 묵살하였다. 부토와의 정치협상에 실패한 국민연합은 대규모 反부토 시위를 전개하였다. 시위의 양상은 4월에 들어서면서 더욱 과격화되었다. 결국 부토는 계엄령을 선포하였으나 총사령관 지아의 쿠데타로 실각하게 된다.

〈표 1〉 1970년과 1977년의 선거결과에 대한 비교

	득 표 율		의 석 수	
정 당	1970	1977	1970	1977
펀 잡				
PPP	41.6	60.12	62	108
야당(무소속제외)	35.38	34.75	20	8 PNA
신 드				
PPP	44.95	63.00	18	17
야당(무소속제외)	34.94	30.00	9	611 PNA
NWFP				
PPP	14.28	37.00	1	8
야당(무소속제외)	73.70	48.00	17	17 PNA
달루치스탄				
PPP	1.88	43.00	—	3
야당(무소속제외)	43.38	33.00	4	—
전국(방글라데시제외)				
PPP	38.89	58.1	81	136
야당(무소속제외)	48.66	35.4	42	35 PNA

자료 : Manzoorudin Ahmed, *Contemporary Pakistan* 1982, p.84.

이러한 사실들을 고려할 때 군사쿠데타는 부토의 정치적 실패와 그에 따른 정치적 공백에서 유인된(pulled) 것이라고 이해할 수 있다. 그러나 쿠데타의 원인에는 부토의 실패라는 유인요소(pull factor)외에도 군대 내부적 요소(push factor)에서도 찾아질 수 있다.

독립초기의 파키스탄의 군대구성은 주로 유력한 가문출신의 장교들과 농민출신의 일반사병들로 분리되어 사회적 계층분화를 그대로 반영하고 있었다. 그러나 독립후에는 유력한 가문출신의 충원은 점점 줄어 들고 주로 농민, 도시빈민 출신들로 병력충원이 이루어 졌으며, 장교의 경우에도 카불육군사관학교를 통해 신분적 차별없이 충원되었다. 이들은 정치적·경제적 이해관계보다는 종교로부터 많은 영향을 받고 있었다. 이들에게 조직적으로 파고들면서 가장 많은 영향을 끼친 교파는 회교근본주의당(Jamaat-i-Islam)이었다. 회교근본주의당은 서구적 정치체제를 반대하고 회교율법에 따른 정치를 주장하는 극우적 정치종교 단체이다. 이들은 군대내에 세포조직을 침투시켜 소장장교들 사이에 급속히 영향력을 확대해 나갔다. 회교근본주의에 영향받은 이러한 극우적 소장장교들은 부토의 서구적 정치스타일에 불만을 품고 쿠데타를 준비하기 시작했다. 지아의 쿠데타과정을 분석한 타리크 알리(Tariq Ali)에 따르면(Ali, 1983:133-163) 소장장교들의 쿠데타준비계획을 감지한 軍 수뇌 장성들이 자신들의 지위를 확보하기 위해 소장장교들의 종교적 성향을 일부 반영하면서 쿠데타를 선점한 것이라고 분석하고 있다.(알리는 또한 장성들의 배후에는 미국 CIA의 공작이 있었음을 지적하는데 그 증거로써 쿠데타를 앞두고 사우디 아라비아 대사관에서 미국측과 장성들사이에 정기적인 비밀회합이 있었음을 제시하고 있다).[4] 또한 쿠데타의 성공을 위해 지아를 중심으로 한 군 장성들은 反부토시위를 배후에서 지원확대시켰다고 알리는 주장하고 있다. 알리의 주장에 전적으로 동의하지 않는다고 하여도 군사쿠데타는 사회적 유인요소와 더불어 군부 내적 요소에 의해 유발되었음을 알 수 있다.

권력을 장악한 지아는 곧 민정이양을 약속하고 이를 위해 9개월 이내에 총선을 실시하고 군은 병영으로 복귀하겠다는 정치일정을 발표하였다. 그러나 지아와 함께 쿠데타에 참가한 장성들 사이에는 만일 정권을 민간정치인

(4) 미국측의 쿠데타 공작은 Operation Wheeljam 이라는 암호명을 갖고 있었다 (Ali, 1983:134).

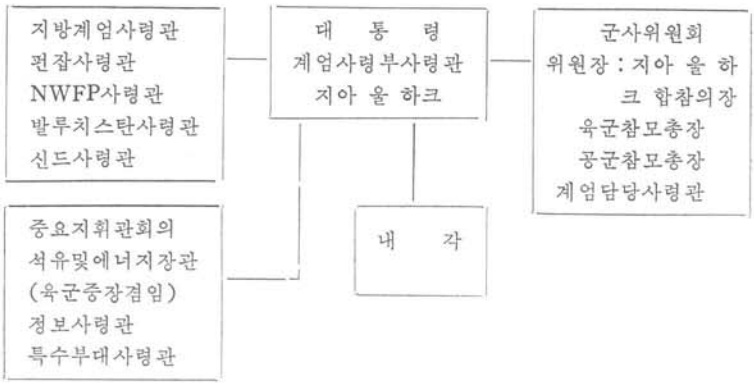
에게 이양한다면 소장장교들이 다시 쿠데타를 시도할 것이라는 예측이 지배적으로 대두되었다. 결국 지아는 군부의 통치를 실질적으로 제도화하는 계엄행정사령부(Chief Martial Law Administraton; CMLA)를 발족시키고 자신이 사령관으로 취임하였다.

지아는 혁명직후에 테헤란에서 발행되는 신문 카한(Kayhan)紙와의 인터뷰 그리고 수차에 걸친 연설에서 서구적 정치제도는 파키스탄에는 적합하지 않고 민간정치인들은 파키스탄을 파멸로 이끌 뿐이라고 강조하였다. 그러면서 그는 회교에 따른 정치를 실시할 것임을 밝혔다. 쿠데타의 주체들이 회교근본주의로 부터 강한 영향을 받은 것을 감안하면 이러한 지아의 종교적 지향은 쉽게 이해된다. 뿐만 아니라 지아 자신도 회교열성신자인 무하지르(Muhajir)였기 때문에 그의 政宗일치 주장은 집권을 위한 편법이라고만 볼 수는 없을 것 같다. 1981년 임시헌법은 코란(Quran)과 회교율법(Shariat)의 가르침을 따르는 神政政治(Nizam-i-Mustafa)를 공식적으로 규정하고 있다.

그러나 이러한 政宗일치 정책은 심각한 종교적 분열을 유발하였다. 기본적으로 종교적 분열은 정통파인 수니파와 시아파 사이에 존재하나 수니파 내부에서도 온건주의자와 근본주의자간에 대립과 갈등이 존재한다. 지아는 정통파 수니의 근본주의의 입장을 옹호했기 때문에 다른 종교분파들은 자신들이 이단으로 몰려 불법화될 것을 염려하면서 종교적·정치적 의식이나 행사에서 노골적으로 대립하였다. 그러나 정치적 수사(Rhetoric)의 차원에서 주장되는 神政政治는 현실적인 통치와 행정의 수준과는 전혀 접목되지 못했다는 것이 일반적인 관측이다(Nyrop, 1974:198). 실질적 정치권력은 앞서 언급한 계엄행정사령부(CMLA)에서 장악하면서 관료조직이 통상의 행정전반을 운영하였다. 결국 부토정권으로 단절되었던 관료·군부연합이 복원된 것이었다. 한편 군부와 관료간의 정치권력의 분점구조는 아유부 칸 정권의 시기와는 다른 양상을 보였다. 아유부 칸은 관료에게 더 많은 권력을 할당한 반면에 지아의 권력하에서 관료조직은 군부와 권력을 분점하고 있다기보다는 군부권력의 보조역할을 하는 위치에 있게 된다(Ali, 1983:143).

지아의 군사정권은 강권통치와 1979년 소련의 아프카니스탄 침공으로 야기된 대외적 위협 그리고 이에 따른 미국의 지원 등으로 권력을 유지할 수 있었으나 1983년 부터 정치적 도전에 직면하게 되었다. 지아는 수차에 걸쳐 계엄령 해제를 약속했지만 이를 이행하지 않았다. 계속된 경제적 침체는 정

〈표 2〉 계엄령하의 정부구조



자료 : Richard Nyrop, *Pakistan: A Country Study*, p. 190.

치적 불만을 심화시키게 되었다. 알리 부토 처형 이후에도 항상 정권의 잠재적 도전세력이었던 부토 母女를 해외로 출국시킨 후에도 지아정권은 정치적 안정을 확보할 수 없었다. 前 공군 사령관 아스가 칸이 야당세력으로 돌아섰고, 카와자 카이루딘(Khwaja Khairudin)이 8개 야당을 연합하여 민주회복운동(Movemont for the Restoration of Democracy; MRD)을 결성하기에 이르렀다. 이를 계기로 지아의 도전세력은 급속히 힘을 확대하게 되었다. 이러한 상황을 돌파하기 위해 지아는 1985년 상하 양원 총선거를 실시하였다. 이 총선거는 정당을 배제한 선거였지만 선거후에 구성된 의회에서 파키스탄회교연맹(Pakistan Muslim League)이 구성되었으며 수상에 모하메드 주네조(Mohammad Khan Junejo)가 선출되었다. 지아는 표면적으로 국내정치 일선에서 물러나고 상당한 권력을 주네조 수상에게 이관하였다. 뿐만 아니라 정당활동도 부분적으로 허용하였다.

이러한 지아의 유화정책은 상당한 효과를 나타내었는데, 그 효과는 유화정책 자체의 결과이기도 했지만 아프카니스탄의 최전방인 파키스탄에 대한 미국과 중동 산유국의 지원, 그리고 야당 세력의 분열에서 비롯된 것이기도 하였다. 미국은 군사원조 및 민간원조를 계속적으로 제공하였고 중동산유국들은 파키스탄의 비숙련 노동자들을 대거 고용하여 매년 20억~30억 달러의 외환을 임금으로써 파키스탄 경제에 주입시켜 주었다. 최대 야당세력인 민주회복운동(MRD)도 이질적인 정치단체의 매우 느슨한 연합에 불과했고 전국적 기반을 갖지 못한 신드중심의 정치세력이었기 때문에 효과적인 反지아

운동을 전개하기에는 한계를 갖고 있었다.

그러나 1986년 3월 베나지르 부토가 망명에서 돌아오자 상황은 급변하였다. 부토는 파키스탄 인민당의 좌익적 정책을 완화하면서 민주회복운동과 연합하였다. 한때 침체상황에 빠져 있던 민주회복운동은 부토가 구심점으로 등장한 이후 대단한 군중동원 능력을 과시하면서 전국적으로 지지세력을 넓혀 나갔다. 뿐만 아니라 의회내에서도 前국회의장인 파카르 이맘(Fakar Imam)이 야당을 결성하고 주네조 수상에게 도전하였다. 이러한 상황에 이르자 지아는 88년 11월에 총선거를 실시하겠다고 발표하였다. 그러나 정당의 선거참여는 여전히 허용하지 않겠다는 점을 분명히 하였다.

지아의 총선발표를 접한 야당들은 딜레머에 빠지게 되었다. 선거를 인정하고 정당의 이름과 정당지도자의 명성을 내세우지 않고 개인 자격으로 선거에 임한다면 패배는 자명한 결과이며 이는 지아의 군사정권에 정당성을 부여하는 것을 의미하고, 만일 선거를 거부하고 거리에서 격렬한 반정부투쟁을 전개한다면 지아에게 강압통치의 명분을 제공하는 결과를 초래할 수도 있기 때문이었다. 이러한 딜레머를 타개하기 위해 야당들은 諸政黨連席會議(All Parties Conference)를 개최하였지만 아무런 대안도 만들어 내지 못하였다. 이 연석회의는 무려 80여개의 정당이 참여하였지만 대부분 명목상의 정당에 불과하고 주요정당으로 언급될 수 있는 것은 부토의 PPP, 前공군사령관 아스가 칸의 연합운동(Tehrik-e-Istiqubal) 그리고 회교온건당(Jamaiat Ulema Islam) 등이었다. 공식적으로 제정당연석회의는 지아의 사퇴와 임시정부수립 요구안을 채택하였지만 부토는 이를 거부하고 회담장에서 퇴장하였다. 그녀는 아무런 노력도 힘도 없는 명목상의 군소정당이 자신과 민주회복운동이 이루어낸 성과에 무임승차하려는 '계략'을 비난하는 성명을 발표하였다. 이러한 야당세력의 분열과 딜레머를 최대한 이용하기 위해 주네조 수상은 선거를 앞당겨 실시할 것을 고려하였다.

이러한 정치적 교착상태에서 1988년 8월 17일 비행기 추락사고로 지아와 그의 참모들이 갑작스런 죽음을 당하게 되었다. 사고의 원인으로 첫째, 소련 혹은 카불정권의 미사일 격추, 둘째 국내반대세력의 격추, 셋째 단순사고 등의 세가지 가능성에서 추측되고 있으나 결과적으로 파키스탄은 심각한 정치적 공백상태에 놓이게 되면서 동시에 민주화와 군사통치의 연속이라는 기로에 놓이게 되었다.

Ⅲ. 민주화와 베나지르 부토의 과제

사고의 비행기에는 지아를 비롯하여 육군사령관 압둘 레만(Akhtar Abdul Reman), 합참의장 모하마드 아프잘(Mian Mohammad Afzzal)과 그밖의 고급장교들이 타고 있었다. 결과적으로 파키스탄의 실권자는 모두 사망하게 되었고 권력은 명목상의 대통령이었던 굴람 이사크 칸(Ghulam Ishaq Khan)에 의해 행사될 수 밖에 없는 상황이었다. 그는 예정대로 1988년 11월 총선거를 실시할 것을 약속하고 정당의 선거참여도 허용하겠다는 발표를 하였다.

그러나 모든 관측자들의 초점은 육군 준장으로서 육군 사령관 직책을 승계한 아스람 베이그(Aslam Baig)의 태도에 맞추어져 있었다. 앞서 지적한 것처럼 지아정권하에서 관료는 보조적 권력을 갖고 있을 뿐이고 실질적 권력은 모두 군부가 장악하고 있었으므로 베이그 장군의 태도는 정치상황의 향배를 가름하는 결정적 변수였기 때문이었다. 베나지르 부토를 비롯한 야당 지도자들도 군부에 대한 비난을 삼가하면서 그의 태도를 주시하였다.

베이그 장군은 공명선거를 약속하면서 정치에 대한 군부의 불개입 원칙을 천명하였다. 이러한 그의 약속에도 불구하고 정치상황은 여전히 박빙의 위기감에 싸여있게 되었는데, 그것은 공명선거를 치루게되면 부토의 파키스탄인민당이 정권을 장악하거나 최소한 제일당으로 부상할 것이 확실시 되는 상황을 군부나 회교근본주의당[5]이 과연 용인하겠는가 하는 위기감 때문이었다. 이에 베이그 장군은 차기정권에 대한 군부의 요구사항을 제시하고 그 조건이 충족되면 군부의 불개입원칙은 변하지 않을 것이라는 언명을 하였다. 이 조건들은 첫째, 아프카니스탄 회교민병대(Mujahideen)를 계속 지원할 것, 둘째, 미국과 군사적 유대를 유지할 것, 셋째, 상호주의 원칙이 관철되지 않는 한 인도와 군사협정을 반대할 것, 넷째, 팔레스타인 문제에 대해 아랍국가들과 공동보조를 취할 것 등이다. 그리고 이러한 요구사항에 선행하여 군사재정에 군부의 의사를 존중해줄 것을 첨가하였다.

베이그 준장의 확고한 약속과 이사크 칸 대통령[6]의 납득할 만한 중립속

(5) 이들은 정당참여배제의원칙에 따라 의회내에서는 파키스탄회교연맹(Pakistan Muslim League)를 구성하고 있었다.

(6) 이사크 칸 대통령도 회교근본주의당 지도자의 일원이었다.

에서 선거운동이 개시되었다. 선거운동이 개시되자 예상과는 반대로 부토의 PPP가 고전하기 시작했다. 反지아의 기치아래 가려져있던 그녀의 아버지 알리 부토의 失政이 부각되기 시작했던 것이었다. 베나지르 부토는 자신의 능력보다는 아버지의 후광에 의해 정치적 지도자로 부상했기 때문에 이러한 상황은 그녀에게 매우 불리하게 작용하였다. 한편으로 PPP의 절대적인 우위에 대항하기 위해 민주회복운동의 일부와 아스가 칸의 연합운동 그리고 회교근본주의당이 연합전선을 형성하여 과거 1977년 선거에서 알리 부토에 대항한 파키스탄국민연맹(Pakistan National Alliance)를 재현하면서 선거전은 1977년의 상황을 방불케 했다.

예정대로 치루어진 선거는 파키스탄인민당의 고전이었다. 초반 예상과는 달리 PPP는 전체 205석에서 과반수에 훨씬 못미치는 95석을 차지하는데 머물고 말았다. 한편으로 지아정권에서 집권당이었던 회교근본주의당도 참패를 하여 54석에 불과한 의석을 차지하였는데 특히 신드에서는 단 1석도 얻지 못했다. 오히려 새로운 정당인 무하지르당(Muhazir Qaumi Movement)와 회교온건주의당(Jamiat-i-Ulema-Islam)이 소수의 의석을 확보하면서 캐스팅 보트를 쥐게 되었다.

선거 결과 어느 당도 절대과반수를 확보하지 못했기 때문에 다시 베이그 장군과 이사크 대통령이 중요한 정치적 변수로 등장하였으나 군부가 중립을 유지하고 대통령이 차기총리로 부토를 지명하자 새로운 민주정부는 수립되게 되었다.

1988년 10월 내각을 발족시킨 베니지르 부토 정권은 현재 약 1년의 집권기간을 보냈다. 집권 1년동안 부토정권은 외교적 측면에서 많은 성과를 거두었다. 그러나 국내정치는 여전히 불안과 위기상황에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 세계여론으로 부터 군사독재정권이라는 비난을 받던 파키스탄이 민주주의의 희망이 되었고 미국과 영연방으로 부터 경제적 원조를 약속받기도 하였다. 또한 인도와의 적대적 관계를 종식시키고 관계정상화를 이루었다. 그리고 남아시아지역협력공동체(South Asian Association for Regional Co-operation)의 제 7 차 총회를 이슬라마바드에서 개최하면서 이 지역에서의 파키스탄의 주도적 역할을 자임하였다.

그러나 국내정치는 집권당시와 집권 1년이 지난 현재와 달라진 점이 거의

없는 것처럼 보인다.[7] 군부는 정부의 통제력 밖에서 쿠데타의 잠재세력으로 존재하고 있으나 부토는 군부에 대한 어떠한 권한도 행사하지 못하고 있다. 그 한 예로 부토는 합참의장을 사임시키려 하였지만 이사크 칸 대통령의 거부로 실패하였다. 현재 이 문제는 대법원의 위헌심사에 제청되어 있다. 따라서 부토정권은 항상 잠재적인 쿠데타의 위협에 직면한 채 민주화의 道程에 있는 것이다.

군부의 위협외에 가장 큰 과제는 지역갈등의 해소이다. 이 문제는 파키스탄의 전통적인 과제이기도 하지만 현재로는 중앙정부와 펀잡 주정부간의 갈등으로 표면화되고 있다. 총선거에 이어 1989년 치루어진 주지사선거에서 신드와 NWFP에서는 PPP가 승리하였고 발루치스탄과 펀잡에서는 회교근본주의당이 주지사를 당선시켰다. 발루치스탄 주지사는 중앙정부에 협력할 것을 약속하였지만 펀잡 주지사 나와쯔 샤리프(Nawaz Sharif)는 중앙정부에 노골적인 반기를 들면서 대립하고 있다.

또한 파키스탄의 경제는 매우 어려운 상황에 놓여있는데, 이것도 부토에게는 심각한 위협이되고 있다. 15%를 넘는 인플레와 중동의 불경기로 인한 인력수출의 차질로 경제는 더욱 어려워지고 있다. 그리고 과거 지아정권의 방만한 경제운영은 현재에 와서 문제점들을 노정시키고 있다. 이와 더불어 부토내각의 무경험과 무능력도 문제의 한 요인으로 작용하고 있다.

이러한 당면의 정치적·경제적 과제와 더불어 부토정권은 파키스탄의 전통적인 모순들을 해결해야만 하는 이중의 부담에 직면해 있다. 지금까지 살펴본 바와 같이 파키스탄은 분리독립당시부터 지역적·인종적 갈등에 시달려왔고 이로 인해 가장 근본적인 국민형성의 과제가 여전히 제기되고 있는 실정이다. 이러한 문제들은 해결되기 보다는 그간의 권위주의적 정권들에 의해 오히려 증폭되어 왔다. 결국 부토는 '위대한 지도자(Quaid-i-Azam)' 지나가 당면했던 국민형성의 과제를 그대로 떠맡고 있는 것이다. 이와 함께 아유부 칸이래 형성된 군부·관료연합은 부정과 부패의 상징으로 여전히 부토의 통제 밖에 존재하고 있다. 따라서 그녀의 실질적 집권 그 자체도 아직 이루어 지지 않고 있다고 보는 것이 옳을 것이다.

정치적 통합이외 해묵은 또 하나의 과제는 경제적 집중화 현상의 해소이

(7) 파키스탄의 친정부 시사 주간지 Viewpoint도 부토 집권 1년 특집호에서 이점을 시인하고 있다. Viewpoint, Vol. XV, No. 16.

다. 아유부 칸이래 20여 가문의 부의 집적은 해소되지 않고 있다. 더우기 이 문제는 그녀의 아버지 알리 부토가 최대의 공약으로 내세웠지만 그 자신이 거대가문과 연합하는 자가당착적 역사의 경험을 고려하면 부토정권의 앞날을 좌우할 가장 중요한 과제라 할 것이다.

또한 민주화와 함께 증폭된 파키스탄 국민의 폭발적인 기대 역시 부토에게 심각한 위협이 되고 있다. 회교근본주의당을 비롯한 反부토 보수세력은 이러한 국민의 좌절을 이용하여 혼란을 유발하고 다시 군부의 개입을 촉발시키려는 기도를 계속하고 있다.

부토는 집권 초기부터 과격한 개혁을 삼가하면서 점진적인 민주화정책을 시도하고 있다. 내각의 일부에 지아정권의 각료를 유임시키고 있으며 군부의 요구조건은 거의 대부분 수용하고 있다. 현재 그녀의 중요 정치적 목표는 편잡 주정부와의 갈등과 1985년 지아정권하에서 구성된 상원 등이다. 그녀는 이들에 대해서는 강경한 입장을 견지하고 있다. 이러한 부토정권의 온건 개혁노선은 잠재적 위협속에서도 정권을 유지하는데 큰 효과를 발휘하였다. 그러나 언론을 비롯한 일부 국민의 여론은 그녀가 무능하고 소신이 없는 정치가라고 비난하고 있기도 하다. 결국 역사적으로 누적된 전통적 과제와 당면의 위기속에서 파키스탄 민주정권의 앞날을 예측하는 것은 속단인 것처럼 보인다.

참 고 문 헌

Ahmed, Feroz

"Structure and Contradiction in Pakistan," in Kathaleen Gough and Hari P. Sharma (eds.), *Imperialism and Revolution in South Asia*. New York: Monthly Review.

Ahmed, Manzoorudin

1982 *Contemporary Pakistan*. Karachi: Royal Bookcompany.

Ali, Tariq

1983 "The Crisis of Legitimacy: Martial Law with an Islamic Face 1977~8," *Can Pakistan Survive?: The Death of a State*. London: NLB.

Mujahid, Sharif al

1982 "The 1977 Parkistan Elections: An Analysis," in Manzoorudin Ahmed, *Contemporary Pakistan*. Karachi: Royal Bookcompany.

Nyrop, Richard F.

1974 *Pakistan: A Country Study*. Washington: America University.