

인도 지정카스트와 기타후진계층 우대정책의 역사적 추진동기의 비교*

최정욱 | 건국대학교 정치외교학과 교수

이 글에서는 인도 내부의 서로 다른 두 집단에 대한 우대정책의 추진 동기를 비교하고 이를 통하여 정책의 차이점을 설명하고자 한다. 이것은 두 집단에 대한 정책내용의 단순비교나 실행과정에서의 문제점 검토 및 정책의 효과에 대한 검토를 넘어서 보다 본질적인 문제를 다루기 위한 시도이다. 즉, 왜 이들 집단에 대한 우대정책을 처음에 추진하였는가 그리고 이러한 추진 동기는 과연 같은 성질의 것인가 아니면 질적으로 다른 문제인가 하는 의문들에 답할 수 있을 것이다. 이러한 문제에 답함으로써 우리는 인도의 지정카스트와 기타후진계층이 헌법에서 형식적으로 후진계층이라는 대범주에 동일하게 분류되어 있지만 각기 받는 우대정책이나 할당정책의 내용이 차이나는 이유를 설명할 수 있을 것이다. 정책이 추구하는 목표나 추진동기에서 차별성 때문에 같은 우대정책이라고 하더라도 내용이나 분야에서 차별성을 보이는 것이다. 따라서 이들 정책을 설명하기 위해서는 정책을 추진한 동기의 차이에 일차적으로 주목하여야 한다.

주제어: 인도, 우대정책, 할당정책, 지정카스트, 후진계층, 동기

* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구(NRF-2015S1A5A2A01010782)이고, 초고에 대해 논평을 하여준 창원대학교 서지원과 익명의 심사위원 3명에게 사의를 표하고자 한다.

I. 서론

각종 사회적 이질성 또는 차별을 극복하고 사회통합과 사회정의를 구현하려는 일련의 정책적 노력은 국민국가를 지향하는 어느 나라에나 존재한다. 그럼에도 불구하고 차별시정정책 또는 우대정책(affirmative action program)은 과거의 역사적 차별이 심할수록 그리고 그러한 차별의 흔적이 현재에 많이 남아있을수록 더욱 절실하게 받아들여진다. 이 연구는 인류 역사상 가장 대표적인 차별제도에 속하는 카스트제도의 잔재가 남아 있는 인도에서 지정카스트(scheduled castes, SC)와 기타후진계층(other backward classes, OBC)을 위한 우대정책, 특히 할당정책(reservation policy)이 추진된 동기를 역사적 논쟁을 중심으로 비교하고자 한다. 한 나라 안에서 두 개의 다른 사회적 집단에 대한 우대정책의 추진에 관한 역사적 논쟁을 상호 비교 분석함으로써 지정카스트와 기타후진계층의 우대정책의 차이를 비교역사론적 시각에서 이해하고자 한다.

구체적으로 후진계층과 지정카스트에 대한 우대정책의 추진 동기를 비교하게 되면 이들 두 집단에 대한 우대정책의 내용에 대한 몇 가지 의문을 해소할 수 있다. 그런 의문 중 첫째는 이들에 대한 우대정책은 과연 같은 기준을 설정하되 다만 정도의 차이에 불과한 것인가 아니면 이 둘에 대한 우대정책은 전혀 다른 차원의 문제인가 하는 점이다. 이 문제는 이 두 집단이 각각 카스트와 어떻게 연관이 있는지, 그리고 경제적 후진성과 어떻게 연관이 있는지, 다수결원칙을 견지하는 민주주의에서 소수집단 문제와 어떻게 연관이 있는지를 인식하는 것과도 관련이 있다. 또 다른 의문은 기타후진계층과 지정카스트의 우대정책의 영역과 수혜층의 집단적 획일성과 관련된 것으로 지정카스트와 달리 기타후진계층은 왜 우대정책의 영역 중 정치적 영역은 배제되어 있는가 그리고 다 같이 개인이 아니라 집단을 수혜 단위로 지정하더라도 기타후진계층집단의 경우 왜 일부 상류층 가정은 부유층(creamy layers)이라고 하여 수혜대상에서 제외하는가는 문제이다. 이러한 문제에 답은 첫

번째 의문에 대한 답과 무관하지 않다. 이런 문제들은 두 집단의 우대정책이 갖는 질적인 이질성을 이해하거나 아니면 추진동기의 차이를 비교하면 보다 쉽게 이해할 수 있다.

그래서 이 글에서는 인도 내부의 서로 다른 두 집단에 대한 우대정책의 추진 동기를 비교하고 이를 통하여 정책의 차이점을 설명하고자 한다. 이것은 두 집단에 대한 정책내용의 단순비교나 실행과정에서의 문제점 검토 및 그 정책의 효과에 대한 검토를 넘어서서 보다 본질적인 문제를 다루기 위한 시도이다. 즉, 왜 이들 집단에 대한 우대정책을 처음에 추진하였는가 그리고 이러한 추진 동기는 과연 같은 성질의 것인가 아니면 질적으로 다른 문제인가 하는 의문들에 답할 수 있을 것이다. 이러한 문제에 답함으로써 우리는 인도의 지정카스트와 기타후진계층이 헌법에서 형식적으로 후진계층이라는 대범주에 동일하게 분류되어 있지만 각기 받는 우대정책이나 할당정책의 내용이 차이나는 이유를 설명할 수 있을 것이다. 즉, 정책이 추구하는 목표나 추진동기에서의 차별성 때문에 같은 우대정책이라고 하더라도 내용이나 분야에서 차별성을 보이는 것이다. 따라서 이들 정책을 설명하기 위해서는 정책을 추진한 동기의 차이에 일차적으로 주목하여야 한다.

다음 절에서는 기존 문헌을 간단히 검토하고 III절에서는 두 집단에 대한 우대정책의 역사적 추진 동기의 이질성을 살펴본다. 이어서 IV절에서는 이러한 추진 동기의 이질성을 가지고 어떻게 우대정책의 내용적 차이를 설명할 수 있는지를 살펴보고 마지막 절에서는 논의를 종합하면서 결론을 지어보겠다.

II. 문헌검토

기존의 인도 우대정책에 대한 연구는 주로 개별 정책의 내용이나 기타후진계층과 지정카스트에 대한 실질적 정책효과에 치중하고, 이 두 집단의 우대정책의 도입 동기나 목적을 비교론적인 관점에서 검토한 경우는 드물다.

이것은 두 집단에 대한 우대정책을 당연시하거나 이미 주어진 것으로 받아들여서 이 정책이 각 집단별로 왜 처음에 추진되었는지를 굳이 이해하려고 하지 않는 성향과 관련이 있다. 이 결과 기타후진계층의 우대정책과 지정카스트의 우대정책을 비교할 때 드러나는 내용적 차이점을 설명하기 위해서 그 추진동기를 살펴보는 연구는 찾아보기 어렵다. 국내의 인도 우대정책 연구는 비교적 오래되었거나 교육학, 법학, 정치학 등에 나누어져있다. 박경수의 인도 하리잔 정책(1986), 백좌흠의 인도협법에서의 후진계층에 대한 보상정책(1998), 염철현의 인도 대학입학우대정책(2008), 박홍윤의 인도의 대표관료제 정책(2010), 최정욱의 기타후진계층우대정책(2014)과 지정카스트의 공공부문 할당제(2013) 등이 있다. 박경수의 인도 하리잔의 역경에 관한 연구는 하리잔 혹은 지정카스트에 대한 초기 연구라는 점에서 의의가 있지만, 우대정책에 관한 부분은 극히 일부에 불과하다. 백좌흠의 연구는 앞의 연구보다 후진계층에 대한 보상적차별정책, 즉, 우대정책을 보다 상세히 다루고 있지만 지정카스트와 다른 후진계층을 별도로 명확하게 구분하지 않고 다루는 경향이 있다. 염철현의 연구는 인도의 후진계층에 대한 대학입학정책을 포함한 차별정책을 소개하지만 우대정책의 내용이 구체적이지 못하고 표면적으로만 다루어지고 있다. 박홍윤의 인도 대표관료제 정책 연구는 공직충원할당제의 집행이 의도한 바대로 실행되는지 안 된다면 장애요인이 무엇인지를 평가하고 있다. 하지만 너무 기존 평가모델의 엄격한 적용에 치중한 나머지 인도 공직충원 할당제, 즉 대표관료제를 통합적으로 다루지 못하고 있다. 최정욱의 두 개 논문은 각각 지정카스트에 대한 할당제와 지정카스트의 정치력강화에 대한 효과를 다루거나 기타후진계층에 대한 할당제의 영역별 세부내용을 서술하고 있을 뿐이다. 이 기존 연구들은 우리나라 정치학, 행정학, 교육학, 법학 등의 학계에서 상대적으로 소외된 인도, 특히 인도의 사회문제와 정책을 다루고 있다는 점에서 주목할 만하지만 여전히 두 사회집단에 대한 우대정책의 기원에 대한 체계적인 비교연구와는 거리가 멀다.

인도 학자들이나 다른 외국인에 의한 인도의 우대정책에 대한 연구는 부지기수이다. 기초적인 자료집부터 시작하여 정책에 대한 평가 그리고 정책의 장단점에 대한 갑론을박까지 다양하다. 그럼에도 불구하고 이들 집단에 대한

상호비교 연구는 흔하지 않다. 대부분 연구들은 우대정책의 여러 부문 중 하나만 집중적으로 다루거나 두 개 집단 중 하나의 집단에 대한 우대정책의 어느 한 부문이나 여러 부문에 관해서 다루고 있다. 비록 두 개 집단을 다룰 때에도 비교론적인 시각보다는 단순히 집단별 내용을 나란히 열거하여 서술하는 수준에 그치고 있다(구체적인 예로는 Dhavan, 2008; Jaffrelot, 2003; Mukherjee, 2006; Sinha, 2009; Sahoo, 2009; Tawa Lama-Rewal, 2005 등). 대체로 기존의 문헌들이 분석적인 시각이나 비교론적인 시각이 부족하지만 파리크흐(Parikh, 1997)의 경우 예외적으로 매우 비교분석론적이다. 이 저서는 기존의 비교역사론적인 접근법과 합리적 선택이론적인 접근법을 절충하는 방법론을 동원하여 미국과 인도의 우대정책을 비교검토하고 있다.¹ 보다 엄밀하게 말하자면 미국과 인도의 우대정책은 그의 연구방법론을 적용하는 두 개의 사례에 불과하다. 기존 다른 연구에 비하여 그만큼 더 이론적인 모색을 하고 있다. 이에 비하여 여기서의 연구는 인도 사례만 다루고 있고 주로 비교역사론적인 시각에서 접근하고 있다. 이러한 특성 때문에 합리적 선택이론적인 방법을 동원할 때 나타나는 고도의 이론적인 논의는 부족한 편이다. 이러한 단점에도 불구하고 여기서의 비교역사론적인 연구는 동일한 국가 내부에서 다른 집단을 다루기 때문에 그만큼 국가와 국가를 비교하는 것보다 디폴트로 통제되는 변수가 많다.

본론으로 가기 전에 용어 사용에 관해서 부연하고자 한다. 앞으로 혼동의 여지가 없는 이상 기타후진계층이라는 용어 대신에 간단히 후진계층으로 기술하고자 한다. 이것은 헌법상 후진계층이라고 하면 기타후진계층(OBC)과 지정카스트(SC) 그리고 지정부족(scheduled tribes, ST)을 모두 포함하지만 인도에서 일상적으로 기타후진계층은 단순히 후진계층으로 통한다. 실제로 관공서를 방문하면 지정카스트와 지정부족이 아닌 기타후진계층을 다루는 부서를 단순히 후진계층부서로 표기하고 있고, 정부의 공식 위원회 이름도 기타후진계층위원회가 아니라 후진계층위원회이다. 따라서 별도의 표기가 없는 이상 아래에서는 후진계층은 지정카스트와 지정부족을 제외한 기타후진

1. 이 두 연구방법론의 특성에 관한 자세한 기술은 Parikh(1997)의 제1장과 Steinmo, Thelen and Longstreth(1992) 참조

계층을 의미한다.

III. 지정카스트와 후진계층 우대정책의 추진 동기의 이질성

1. 지정카스트의 우대정책: 민주정치에서 소수집단의 권익보장 문제

이 절에서는 인도의 지정카스트와 후진계층의 우대정책, 특히 할당정책 추진의 주요한 동기는 과연 무엇이었으며 어떻게 다른가를 알아보고자 한다. 이러한 동기의 차이는 소수자의 문제, 카스트 문제와 경제적 후진성에 대한 인도정치엘리트의 인식의 차이가 반영된 것이다. 이러한 시각에서 할당정책을 비교검토하기 위하여 이 주제와 관련하여 역사적으로 가장 주목할 만한 1차 문헌들을 직접 살펴볼 것이다. 이러한 1차 문헌에는 지정카스트의 대표적 지도자이고 인도헌법을 기초한 학자이기도 하고 우대정책을 주도한 암베드카르의 방대한 개인문집(Selected Works of Dr. B. R. Ambedkar) 및 동시대의 다른 역사적 기록들, 전국적인 단위에서 후진계층에 대한 우대정책의 논의가 처음으로 이루어진 인도제헌의회에서의 의원들 간 거의 3년에 걸친 논의를 기록한 의사록(Constituent Assembly Debates), 그리고 독립 이후 구체적으로 후진계층에 대한 우대정책시행을 위해서 정부가 설치한 후진계층 위원회의 최종보고서(Report of the Backward Classes Commission) 등이 포함된다.

지정카스트나 후진계층에 대한 우대정책의 추진동기의 차이를 이해하기 위해서는 지정카스트와 (기타)후진계층의 개념을 먼저 이해할 필요가 있다. 지정카스트는 영국식민지 정부가 1935년에 만든 개념으로 그 이전에는 통상적으로 억압계층(depressed classes)으로 불리던 층이다. 이 억압계층의 고유한 특징은 불가촉성(untouchability)이다. 불가촉천민에 대한 이해는 카스트제도에 대한 이해를 전제로 한다. 일반적으로 불가촉천민은 힌두교의 4개 위계서열로 편제된 신분계층인 브라만, 크샤트리아, 바이샤, 수드라에 속하지

않지만 여전히 다른 힌두교도들에 의해서 힌두교도로 간주되는 그런 부류의 사람들이었다. 하지만 이들은 다른 4개의 층과 달리 힌두교사원의 출입이 금지되었고 마을의 경계선 외부에 거주하며 이들과 직접적으로나 간접적으로 접촉만 하여도 오염을 야기하여 내생에서 더 나은 삶으로 환생이 안 된다고 여겨졌던 족속이다(최정욱, 2013). 이들에 대한 인식에서 중요한 것은 나중에 소수자집단 규정과 관련하여 이들을 힌두교도와 같은 범주로 놓고 볼 것인지 아니면 힌두교도와 분리된 별개의 범주로 규정할 것인가는 문제이다. 즉, 인도의 인구집단을 힌두교, 회교도, 시크교도, 불교도, 유럽계열 인도인 등으로 나누어 본다 할 때, 힌두교도라는 큰 범주에 들어가는 것인지 아니면 힌두교도와 별개로 이들과 나란히 할 수 있는 범주로 간주할 것인지 하는 문제이다. 영국식민지 정부는 1911년 센서스에서 처음으로 불가촉천민인 억압계층을 별도의 조사범주로 설정하였다(Ambedkar, 2009: 835). 이것을 두고 인도 민족주의자들은 영국이 인도를 분할통치(divide and rule)하려는 정책이라고 거세게 항의를 하였지만 그대로 시행이 되었다. 암베드카르에 따르면, 이 당시 억압계층은 “브라만의 우월성을 거부하고, 브라만 승려나 다른 인정된 힌두교 승려가 하는 만트라(주문)를 수용하지 않고, 베다의 권위를 거부하고, 위대한 힌두신들을 섬기지 않으며, 뛰어난 브라만승려의 서비스를 받지 못하며, 브라만 승려가 아예 없고, 통상적인 힌두사원의 구내에 접근이 불가능하며, 오염을 야기하며, 망자를 매장하며 소고기를 먹고 소를 섬기지 않는다고 하였다(Ambedkar, 2009: 836).” 암베드카르는 이들의 사회적 관행이나 타인의 이들에 대한 태도, 즉 문화적인 기준을 가지고 이들을 별도의 집단으로 구분하여 인구조사를 한 것이 의미 있다고 본다. 이렇게 인구조사에서 별도의 범주로 파악되기 시작한 억압계층 혹은 불가촉천민은 추후에 인도 자치정부 구성을 위한 권한의 점진적 이양에 관해서 암베드카르와 영국정부 그리고 간디가 협상하는 과정에서 정식으로 정치적인 별개범주로 인정받게 된다.

불가촉천민 혹은 억압계층의 별도범주화는 이슬람교집단에 대항하기 위한 범힌두교집단의 단결을 위한 간디의 양보와 분할통치를 위한 영국식민지 정부의 후원도 중요하였지만, 암베드카르의 노력이 절대적이다. 그렇기에 불가

축천민 출신이면서 이 집단의 대표적 지도자인 암베드카르의 불가촉천민에 대한 인식을 이해하는 것이 필요하다.² 암베드카르에 따르면 불가촉천민은 통념과 달리 아리아인이 인도를 점령하는 과정에서 통합이 안 되고 남아 있는 원주민 부족도 아니며 천한 직업만 한다고 발생한 집단도 아니다. 불가촉천민은 다른 상층 카스트 족속들과 혈통이 다른 집단이 아니다. 다만 이들은 태초에 역사적으로 정착생활을 하지 않던 주민들이 정착하는 과정에서 정착민과 충돌하면서 약탈과 전쟁을 하게 되고 이 과정에서 패배한 부족(tribe)이 와해되면서 소속부족상실인(broken men)이 등장하고 이들이 다른 부족에 문화적으로 통합되지 못하고 그 주변부에서 생활하면서 발생한 것이라고 주장하고 있다(Ambedkar, 2009: 3781-3783).

이러한 주변부인간들이 나중에 불교인에 대한 경멸과 힌두교에서 섬기는 소의 고기를 먹는 문화적 습관 등과 결합되면서 오늘날의 불가촉천민이 되었다고 한다. 이러한 역사적 재구성을 통하여 암베드카르는 카스트힌두교도와 불가촉천민이 인종적으로 각각 아리아인과 원주민으로 구분되는 별도의 종족이 아니라 동일 종족 내에서 다만 문화적으로 서로 다른 집단일 뿐이고 이러한 문화적 차이의 핵심은 바로 소고기섭취라고 본다. 즉, 소고기를 섭취하는 소속부족상실인(beef-eating broken men)이 불가촉천민의 기원이라고 본다. 동물을 제례에서 희생양으로 삼던 과거 힌두교가 불교의 전방위적 비판으로 위기에 봉착하자 스스로를 구제할 방법으로 당시 농경사회에서 매우 중요하였던 소를 지정하여 신성시하고 소고기를 먹지 않을 뿐만 아니라 아예 육식자체를 금기하고 채식위주의 습관을 함으로써 불교에 빼앗긴 사람들을 다시 힌두교로 환원시키려고 노력하는 과정에서 여전히 소고기를 먹는 소속부족상실인들이 힌두교의 신성한 금기를 어기는 집단으로 매도되면서 불가촉천민으로 추락하게 되었다고 한다. 즉, 이들은 가장 엄중한 신성모독죄를 범하였기 때문에 불가촉의 대상이 되었다고 한다. 이렇게 하여 불가촉천민은 카스트힌두교도와 혈통적으로 차이가 나지 않지만 문화적으로 이질적이기

2. 불가촉천민의 기원에 관한 암베드카르의 인식이 역사적 사실과 부합하느냐 아니냐는 별개의 논의 사항이다. 다만 여기서 중요한 것은 이러한 인식을 가진 그가 우대정책을 추진하였다는 사실이다.

때문에 힌두교가 아닌 별개의 집단으로 범주화되는 것이 역사적으로 정당화되며, 이런 과정을 거치면서 불가촉천민은 다른 카스트힌두교도와 달리 카스트 외(outcaste) 집단으로 설정되어야 한다고 암베드카르는 주장한다.

역사적으로 볼 때 불가촉천민 집단을 힌두교도 집단으로부터 분리하는 작업은 인식의 차원을 넘어 현실화하려고 할 때 결코 간단한 문제가 아니다. 그것은 영국식민지로부터 인도가 정치적 자유를 얻어가는 과정에서 우여곡절을 겪으면서 만들어진 것이다. 영국이 인도인의 정치적 참여를 확대하면서 첫 번째로 내세운 조건이 이른바 소수집단의 권리를 보장하는 것이었다. 이러한 노력이 법제화된 것이 영국이 인도와 공동통치(dyarchy)를 구상한 1919년 인도통치령인데 여기서 말하는 소수집단에는 영국식민지 정책의 든든한 지지자로 간주되었던 이슬람교도를 비롯하여 시크교도, 영국계인도인, 기독교인도인, 원주민뿐만 아니라 억압계층이 포함되었다. 이때는 억압계층이 상징적인 대표성만 부여받았지만, 그 이후 보다 온전한 인도자치령으로 이행하면서 억압계층의 소수집단 정체성이 본격적으로 정치문제로 대두되었다. 이러한 정체성 문제는 다음과 같은 지정카스트의 인식에서 비롯된다. “지정카스트는 진정으로 [힌두교도와는 별도로 구분되는] 종교적 소수자이다. 불가촉의 도그마로 인하여 힌두교는 지정카스트를 힌두교도의 본체로부터 분리하였는데 이 분리정도가 힌두교도와 회교도 사이나 힌두교도와 시크교도 혹은 힌두교도와 기독교도인 사이보다도 훨씬 엄중하다(Ambedkar, 2009: 4465, 삽입은 저자).”

자치정부 문제를 다루기 위하여 우선 영국은 1928년 사이몬스(Simons) 위원회를 구성하였고 이 영국인만으로 된 위원회의 활동이 마무리 되자 인도 현지인들의 의견을 수렴하기 위하여 인도대표단을 영국으로 초대하여 영국 의회와 제1차 원탁회의를 하였다. 이 회의 중 특히 불가촉천민과 관련하여 가장 중요한 것은 영국수상이 직접 의장을 맡은 소수집단위원회였는데 여기서 불가촉천민과 다른 소수집단의 문제를 다루게 되었고 이 위원회를 통하여 암베드카르는 불가촉천민들이 1919년과는 달리 상징적인 대표성 이외에 실질적인 권리를 보장받도록 노력하였다. 암베드카르는 불가촉천민이 다수집단인 힌두교도들에 의한 폭정과 억압(tyranny and oppression)으로부터 권리를

보장받아야 하고 이런 경우에만 불가촉천민집단은 영국식민지가 아닌 인도 자치정에서 다수집단인 힌두교도의 통치에 놓일 수 있다고 주장하였다. 인도가 영국식민통치에서 자치정으로 넘어가면 인도 사회에서 다수를 차지하는 카스트힌두교도의 지배가 구현되는 것이고 이것은 그동안 카스트힌두교도로부터 핍박을 당하여온 불가촉천민이라는 소수집단에게는 악몽의 연장이었기 때문에 암베드카르는 다수자인 카스트힌두교도의 폭정을 우려하고 이로부터 소수자 집단 중 하나인 억압계층의 이익을 보호할 방편이 없다면 차라리 영국식민지 통치가 낫다는 입장을 견지하였다. 이러한 암베드카르의 노력에 힘입어 첫 원탁회의에서는 억압계층이 별도의 소수집단 단위로 인정받을 자격이 있다고 결론을 내렸다.

하지만 인도국민회의는 간디의 불복종운동으로 인하여 1차 원탁회의에 참석하지 않았고 1931년 제2차 원탁회의에서부터 참석하게 되었는데 여기서 인도국민회의의 대표로 참석한 간디는 억압계층의 이익에 정반대되는 주장을 하였다. 그의 기본 요지는 별도 소수집단으로 분리할 수 있는 것은 회교도와 시크교도 정도이고 억압계층은 별도 소수집단으로 간주할 수 없다는 것이었다. 최종적으로 불가촉천민인 억압계층은 인도국민회의를 제외하고 회교도, 인도기독교인, 영국계인도인, 유럽인들과 함께 소수집단 협약(minorities pact)을 맺고 이것을 영국정부에 제출하였다. 이렇게 소수집단과 인도국민회의 간의 타협이 결국 실패로 끝나자 모든 원탁회의 참여자들은 영국수상으로 하여금 서로 다른 의견들을 조정하여 최종결정을 내리도록 합의하고 제2차 원탁회의를 종료하였다.

이후 영국수상은 1932년 8월 억압계층에 유리한 정부조정안을 발표하였는데 여기에는 억압계층을 별도의 선거인단으로 구성하여 선발할 뿐만 아니라 또한 이들이 일반선거인단에서도 투표할 수 있는 권리를 부여하였다. 하지만 이에 맞서 간디가 죽음을 각오하고 단식을 하자 암베드카르는 정치적 부담으로 인하여 마지못해 양보를 하였는데, 그것은 개별선거인단을 포기하되 통합선거구 중에서 일정한 수를 억압계층에게 할당하고 이 할당된 선거구에서는 통합선거인단 중에서 억압계층인만으로 된 예비선거인단을 구성하여 1인 1표를 행사하여 통합선거구에 출마할 상위후보 4명을 결정하도록 하고 이 4

명 가운데 통합선거인단이 투표하여 최종당선자를 선발하도록 하였다. 이와 더불어 지방단체선거나 공무원 임용과정(이 경우에는 학력자격조건을 전제로 하여)에서 억압계층이 공정히 대표되도록 모든 노력을 강구하고 교육교부금 중에서 적절한 액수를 책정하여 억압계층의 구성원들에게 교육시설을 제공하도록 하였다(최정욱, 2013).³ 이러한 푸나협약의 내용은 사실 그 이전 원탁회의의 소수집단소위원회 비망록의 보충메모와 상충하는 것이었다. 이 메모에서는 불가촉천민을 위한 별도의 선거인단 대신 통합선거인단을 구성하고 할당의석제를 도입하는 것은 불가하다고 명시하고 있다(Ambedkar, 2009: 4444).

지정카스트의 소수집단 인식은 푸나협약 이후에도 지속되는데 1944년 9월 23일 전인도지정카스트연합(All-India Scheduled Castes Federation, 1942년 암베드카르가 설립)의 실무위원회의 결의를 보면 지정카스트는 여전히 종교적 소수집단으로 규정되고 있다. “지정카스트는 인도 국민의 삶에서 뚜렷이 구분되는 하나의 요소이고 그들은 시크교도나 회교도보다 더 훨씬 중대한 종교적인 소수집단이다(Ambedkar, 2009: 4490).” 그런데 “단순히 모든 부, 재산, 상거래(trade), 산업(industry)이 다수자공동체의 손아귀에 놓여있을 뿐만 아니라 국가의 전체 행정도 다수자공동체에 의해서 통제되고 있다. 이 다수자집단의 구성원들이 국가공무의 상하를 막론하고 모든 직을 독점하고 있다. 전인도지정카스트연합의 실무위원회는 이런 상황을 소수자공동체들에게 심대한 우려를 끼칠 수밖에 없는 가장 위험한 상황으로 간주한다(Ambedkar, 2009: 4494).” 이러한 소수집단으로서의 인식에 기반하여 독립 이후 헌법에 다음과 같은 조항을 마련하여야 한다고 주장하였다.

- (1) 지방과 중앙정부의 예산 중에서 일정부분을 지정카스트의 고등학교, 대학교 그리고 상위(advanced) 교육을 위해서 별도로 할애하여야 하고
- (2) 정부토지를 할당하여 별도로 지정카스트 정착촌을 만들고

3. 정치적 선출직 할당 이외의 공직 할당은 1935년 법령에 포함되지 않았는데 그 이유는 지정카스트의 교육수준과 관련이 있다. *Gazette of India*, Part 1, 7 July 1934. Jangir(2014: 88)에서 재인용.

- (3) 지정카스트의 필요, 숫자 그리고 중요성에 따라서 의회, 행정부, 시와 지방정부, 공무원, 공무원인사위원회에서 대표성을 확보할 것.

이외에도 다른 소수집단(예를 들면 회교도집단)을 지정카스트보다 특별히 우대하면 안 되고, 푸나협약에 나오는 것과 같은 통합선거인단과 할당의석제를 폐지하고 별도의 선거인단제(separate electorate)로 대체되어야 한다고 주장하였다. 이렇게 다수정으로서의 민주주의 체제로 넘어갈 때 카스트힌두교도라는 다수자집단에 의한 폭정을 우려하여 지정카스트는 소수집단으로서, 그것도 힌두교도와 분리되는 종교적 소수집단으로 스스로의 권익을 보호하기 위하여 별도선거인단구성을 포함하여 여러 가지 요구를 하였다.

소수집단인 지정카스트의 이러한 요구는 제헌의회에서도 계속 되었다. 별도선거인단구성을 포함한 지정카스트집단의 요구사항은 회교도인, 기독교인, 시크교도, 파르시인, 영국계인도인 등 다른 소수집단들의 요구사항과 같이 제헌의회의 “기본권, 소수집단 및 부족지역과 배제지역에 관한 자문위원회(advisory committee on fundamental rights, minorities and tribal and excluded areas)”에서, 특히 이 위원회 소속 소수집단소위원회(subcommittee on minorities)에서 다루게 되었다. 이렇게 제헌의회에서도 지정카스트의 문제는 후진성의 문제보다는 소수집단의 문제로서 다루어지게 되었다.

하지만 제헌의회가 진행되는 도중 회교도세력이 파키스탄으로 분리 독립하면서 소수집단 정체성과 이에 기반한 공동체별 대표(communal representation)라는 기본적인 인식 틀 자체가 분리주의(separatism)로 낙인찍힐 우려가 증대하였다. 이 결과 소수집단소위원회와 전체자문위원회의 분위기가 급변하였다. 가장 강력한 권익보장장치와 다른 정치적 요구를 하였던 회교도집단이 이에 별도의 독립국가를 건설하면서 남은 회교도들이나 다른 소수집단들은 대부분 지금까지 주장하였던 공동체별 대표라는 안을 철회하였다. 일부 힌두교도 의원들은 암베드카르에게까지 지정카스트의 소수집단으로서의 특권을 포기하도록 압력을 가하였다. 이런 상황에서 지정카스트 역시 공동체별 대표를 거두어들이고 통합선거인단 구성과 이에 기반한 오늘날의 할당제를 수용하게 된다.

인도제헌의회 논의과정에서 상층힌두카스트들의 경우 소수집단으로서의 지정카스트의 정체성 인식이 부재하였을 뿐만 아니라 과거의 폭압과 핍박은 과거지사로서 새로운 인도 공화국 건설에서는 모두 다 동등한 시민으로서 구분 없이 참여하여야 한다는 원론적인 입장을 제시하였다. 이러한 입장에 일부 카스트힌두교도 의원들은 시민으로서의 평등한 권리를 보장하는 국민기본권 조항만으로도 이미 불평등 관행인 불가촉 행위가 무의미하여졌기 때문에 지정카스트에게 추가로 보호 장치들을 헌법에 보장할 필요가 없다고 주장하였다. 특히 불가촉관행의 폐지와 금지를 선언한 헌법조항이 별도로 있기에 더욱 더 그러하다고 주장하였다. 또한 이들은 모든 건전한 정부와 정치인의 목표는 시민 개개인의 복리와 행복이어야 하며 특정 공동체나 집단이 기준이 되어서는 안 된다는 입장을 피력하였다(Parliament of India, Vol. 2: 65)

이들의 입장은 하리잔(불가촉천민에 대한 간디식 용어)의 경우 인종적 소수집단도 아니고 언어 소수집단도 아니며 종교적 소수집단은 더더욱 아니기에 어떠한 의미에서도 소수집단이 아니라는 것이었다. 불가촉천민은 힌두교도 공동체의 일부이고 이들에게 주어지는 보호장치는 단순히 열악한 상황이나 과거의 불가촉 폐약에 대한 이행기적인 시정조치로서 그들이 힌두교공동체에 완전히 흡수될 때까지만 부여되어야 한다고 보았다(Parliament of India, Vol. 5: 221, Vol. 9: 669). 이러한 인식 때문에 이들은 지정카스트집단이 가장 중요시한 정치적 대표문제를 적극적으로 반대하고 지정카스트의 문제는 우선적으로 교육적 문제이고 경제적 성격의 문제이고 문화적 문제로 인식하였다. 또한 이들은 정치적 대표를 부여한다고 하여서 지정카스트의 물질적이거나 도덕적인 수준이 개선되지 않으며, 정치적 대표는 오로지 소수의 지정카스트 지도자들에게만 기회를 부여할 뿐이고 이들의 경제적이거나 교육적인 수준을 실질적으로 바꾸지 않는다는 입장을 견지하였다.⁴ 심지어 보다 공격적인 힌두카스트 의원들 중에는 모든 소수집단은 실제로 존재하지 않

4. 이에 반대하는 사람들은 이들의 대표들이 의회에서 이들의 불만을 대변하고 대중의 관심을 유도하고 이들의 곤경을 시정하도록 하는데 도움이 될 수 있다고 주장하였다 (Ambedkar, 2009: 670).

는 허구에 불과하며 그것은 영국식민지정부가 만든 창조물에 불과하다고 주장하는 이도 있었다. 지정카스트 역시 소수집단이 아니며 몇몇 가난한 계층들을 하나로 묶어서 부속서에 나열하여 기록함으로써 생겨나서 단순히 문서상으로만 존재하는 소수집단일 뿐이라고 주장하였다(Parliament of India, Vol. 7: 381).

하지만 대부분의 제헌의회 의원들은 다른 소수집단에게는 찾아볼 수 없는 불가촉관행이 갖는 유일무이한 특이성을 인정하여 지정카스트에게만 특권을 허용하였다. 이들은 이렇게 지정카스트에게 특권을 부여하는 것에 동의하였지만 암베드카르가 주장하는 지정카스트의 비힌두교도로서의 소수자 지위에 공감하는 것이 아니었다. 오히려 그보다는 지정카스트가 힌두교 내의 집단으로서 받은 불가촉 폐약의 역사적 과오를 인정하는 선에서 특별한 권익을 부여하는데 동의한 것뿐이었다. 이것은 과거 푸나협약에서 상층카스트인 간디가 견지하였던 입장과 일맥상통하는 것이었다, 하지만 암베드카르를 포함한 지정카스트가 제헌의회에서 특별한 보호장치를 원하였던 이유는 전혀 달랐다. 그것은 식민지 독립 후 힌두교도라는 다수자집단이 지배하는 정치체제에서 과거처럼 지속적으로 핍박받을 것을 우려한 소수집단으로서의 권익을 원천적으로 보장받고자 하였기 때문이었다.

2. 후진계층우대정책: 독점의 완화와 불균등시정의 문제

후진계층을 위한 우대정책의 경우는 지정카스트 우대정책의 경우와 달리 두드러지는 주창자나 주도집단이 부재한 상황이어서 후진계층 스스로가 원하였던 정책추진의 동기가 지정카스트의 경우만큼 명확하지 않다. 하지만 이런 불확실성에도 불구하고 후진계층을 위한 할당정책의 발단은 지정카스트의 경우와 다른 것으로 보인다. 후진계층은 다수정으로서의 민주주의 체제에서 소수자의 권리보호차원에서 할당정책을 요구할 수가 없다. 왜냐하면 후진계층 자체가 힌두교집단의 온전한 일부이기 때문에 별도의 종교적 소수자로 규정하기 어렵고 또한 그 숫자 역시 결코 소수가 아니기 때문이다.⁵ 따라서

이들에 대한 할당정책은 어디까지나 다른 차원의 문제인데 이것은 바로 사회적 재화의 독점 완화와 후진성의 극복 문제이다. 이것은 비록 불균등을 바라보는 시각에서 차이가 날 수 있지만, 사회적 재화의 불균등의 우려와 이의 시정을 요구한다는 의미에서 다른 나라에서 흔히 보는 사회주의적인 사상과 크게 다르지 않다. 물론 지정카스트 역시 넓은 의미의 후진계층에 속할 정도로 삶이 후진적이고 불가촉관행의 부산물로 후진성이 양산될 수 있지만, 최소한 이들 스스로가 할당정책의 혜택을 받아야 한다고 주장하는 근거는 이런 상대적인 후진성의 논리가 아니다. 하지만 지정카스트가 아닌 다른 후진계층의 경우에는 오로지 후진성 논리에 의존하여 할당혜택을 받게 된다. 즉, 공직을 포함한 사회적 재화가 소수에 의해서 독점된 것은 바람직하지 않으며 이러한 독점을 시정하기 위하여 특혜를 받아야 하는 집단이 있다면 그것은 후진계층이라고 본다. 따라서 이들은 누구이든 논리적으로 후진성을 탈피하게 되면 할당혜택을 받을 권리가 없어지게 된다. 지정카스트의 경우는 그렇지 않다. 다만 후진계층의 문제는 할당의 근거가 되는 후진성 자체가 모호한 개념이라는 것이다. 따라서 이에 근거하여 할당을 배려하는 것 자체도 논란으로부터 자유롭지 않다. 논란의 중심은 특별한 혜택을 부여받아야만 하는 후진성은 어떤 후진성인가, 특히 이런 후진성이 경제적인 것인지 아니면 카스트와 관련이 있는지 하는 점이다.

역사적으로 보면, 이미 영국식민지 시대에 인도 남부 지역에서 상층 브라만계층에 의한 공직독점을 완화하기 위하여 후진계층이라는 새로운 범주를 설정하고 이들을 위한 할당정책과 제반 우대정책을 시행하였다. 이 당시에는 후진계층 개념이 오늘날 지정카스트와 혼동되기도 하고 때로는 분리되어 사용되기도 하였지만 주로 불가촉천민을 의미하는 억압계층을 지칭하는 의미로 사용되었다. 그렇기 때문에 오늘날 좁은 의미로서의 후진계층(즉, 기타후진계층)만을 위한 전국적인 우대정책의 시행을 본격적으로 논의한 것은 독립 이후 제헌의회가 처음이다. 따라서 현재 전인도 후진계층에 대한 우대정책의 발단을 보려면 제헌의회 논의를 살펴보아야 한다. 이 수만 쪽에 달하는 논의

5. 대다수 후진계층은 과거 힌두 하위카스트집단인 수드라 카스트에 속한다.

의 결론부터 미리 말하면 여기서도 후진계층 우대정책의 기본적인 추진 동기는 식민지시대 남부지방에서와 마찬가지로 일부집단에 의한 공직의 독점을 완화하기 위한 것이었다.

후진계층에 관한 제헌의회 논의에서 우선 주목하여야 할 것은 여러 소수 집단과는 달리 제헌의회에는 특별히 후진계층을 대표하는 의원이 없다는 것이다. 제헌의회의 집단별 대표는 힌두교도일반, 지정카스트, 시크교도, 인도 기독교인, 후진부족, 영국계인도인, 파르시인, 회교도로 이루어져 있었고 후진계층을 대표하는 집단이 별도로 선발되지는 않았다(Parliament of India, Vol. 2: 1).⁶ 따라서 이들의 집단이익을 헌법에 반영하는 것 자체가 다른 집단에 비하여 용이하지 않았다. 이것은 무엇보다 후진계층이라는 용어 자체가 일부 의원들에게는 생소한 용어이었고 이 용어를 굳이 사용할 필요를 느끼지 못하는 의원들이 많았던 것을 보면 당연한 결과이었다. 후진계층의 집단이익을 대표하는 의원이나 이들을 위한 우대정책 도입을 주창하는 대표적 인물이 부재한 상황이었기 때문에 후진계층에 대한 우대정책의 추진 동기를 파악하는 것 역시 용이하지 않다. 제헌의회에서의 후진계층에 대한 논의의 대부분은 왜 이들이 특혜를 받아야 하는가하는 문제가 아니라 이들이 도대체 누구인가 하는 문제였다. 이 결과 우리는 특혜를 부여받아야 하는 후진계층이 누구이어야 하는가에 관한 논의를 살펴봄으로써 그들에 대한 특혜를 추진한 동기를 간접적으로 추정하여야 하는 상황이다. 그럼에도 불구하고 “후진”이라는 새로운 용어를 헌법에 삽입한 이유를 설명하는 암베드카르의 발언을 보면 우리는 이러한 동기를 추정할 수 있다.

제헌의회에서 후진계층이라는 용어가 등장한 것은 주로 공직 충원과 관련한 부분인 헌법초안 10조와 후진계층위원회 설립에 관한 부분인 301조인데 앞의 부분이 가장 논란이 된 부분이다. 처음에 헌법특위(ad hoc committee)가 제안한 헌법시안에는 없던 단어인 “후진”이라는 단어가 암베드카르가 위원장인 헌법초안작성위원회(drafting committee)의 손을 거치면서 오늘날 헌법의 16조 3항에 해당하는 그 당시 10조 3항의 “어떤”이라는 단어와 “계층

6. 여기서 후진부족(backward tribes)은 후진계층이 아니고 나중에 지정부족으로 칭하게 되는 족속을 의미한다.

의 시민”이라는 구 사이에 삽입되면서 논란이 가열되었다.⁷ 여기서 “어떠한 후진계층의 시민들”을 두고서 제헌의회 의원들의 의견이 분분하였다. 그 결과 최종적으로 왜 이런 조항이 삽입되었는지를 두고서 암베드카르가 초안작성위원회의 의장으로서 공개적으로 제헌의회에서 해명하였다. 그에 따르면 이것은 제헌의회 의원들의 3가지 다른 의견을 절충하는 과정에서 하게 된 최선의 선택이었다고 한다. 첫 번째 의견은 기회균등의 원칙으로 모든 시민들이 누구나 공직에 접근할 기회를 균등하게 가져야 한다는 것이다. 즉, 일정 자격을 갖춘 사람은 누구나 선발시험을 볼 수 있어야 한다는 것이다. 두 번째 의견은 이러한 기회균등 원칙을 해석함에 있어서 누구든 공직선발에서 특혜를 받아서는 안 된다는 것이고 공직을 특정집단에게 할당하여 다른 집단에게 기회를 박탈하여서는 안 된다고 본다. 이들의 입장은 설사 할당이 아니라 단순히 경제적 혜택이나 다른 혜택을 주더라도 집단 전체적으로 주는 것이 아니라 개개인의 처지만을 고려하여야 한다고 본다. 마지막 세 번째 의견은 기회균등 원칙에 동의함에도 불구하고 지금까지 공직에 역사적으로 진출한 적이 없는 일정한 집단들에게 특혜를 주어 이들에게도 공직 서비스에 참여할 기회를 주어야 한다고 주장한다. 역사적으로 공직은 하나 혹은 극소수의 집단들에게 의해서 독점되다시피 하여왔지만 독립 이후에는 정부운영에 다른 집단들도 광범위하게 참여할 기회를 부여하여야 한다는 것이다. 즉, 인도에서 중요한 사회적 재화인 공직이 불균등하게 일부공동체에 의하여 독점되어 왔기 때문에 이것을 보다 많은 집단들에게 균등하게 배분할 필요가 있다는 것이다. 초안작성위원회는 이렇게 3개의 다른 의견이나 원칙을 수용하기 위하여 1항에서는 기회균등의 원칙을 천명하고 3항에 와서 특정시민들을 우대할 수 있는 근거를 마련하고자 한 것이다(Parliament of India, Vol. 7., 755-756).

그런데 암베드카르의 설명에 따르면 여기서 굳이 “후진”이라는 단어를 삽입한 것은 우대 받을 수 있는 집단의 수를 제한하기 위한 것이다. 만약에 이

7. 이 조항의 원문은 “Nothing in this article shall prevent the State from making any provision for the reservation of appointments or posts in favor of any backward class of citizens which, in the opinion of the State, is not adequately represented in the services under the State”이다.

리한 단어로 제한하지 않고, 역사적으로 공직이 소수의 공동체에 의해서 독점되어 왔다고 해서 지금까지 배제된 모든 집단의 공직진출요구를 다 들어주게 된다면, 아예 제1조의 기회균등의 원칙 자체가 무의미하게 되기 때문이다. 예를 들면, 역사적으로 공직에서 배제된 모든 집단들에게 공직진출의 특혜를 부여하게 된다면, 선발인원의 과반수가 훌쩍 넘는 공직을 할당하게 되어 1항의 기회균등이라는 말 자체가 무색하게 된다. 그리하여 할당을 주더라도 이 할당 자리가 전체 선발인원 중 소수에 불과하여야 하기에 앞에서 말한 수식언 즉, 후진이라는 수식언이 삽입된 것이다. 즉, 특혜를 부여할 수 있도록 하되 그 특혜가 수적으로 볼 때 지나치지 않도록 제한하기 위하여 후진이라는 단어가 추가될 필요가 있다는 것이다.

암베드카르의 이러한 설명은 후진계층을 위한 우대정책의 발단이 소수에 의한 공직의 독점문제 해소와 기회균등의 원칙에서 출발하였음을 분명히 보여준다. 이러한 독점해소를 위해서 특별한 조치를 취한다고 할 때 그것을 수혜할 자격이 있는 집단은 후진계층에 국한되어야 한다는 논리이다. 그리하여 지정카스트를 위한 우대정책의 시발점과는 차원을 달리한다. 그럼에도 불구하고, 여전히 의문으로 남는 것은 왜 하필 제한을 할 때 다른 많은 용어 중 후진이라는 단어로 제한을 하고 왜 이들에게만 공직진출의 특혜를 부여하여야만 하는가이다. 이런 질문 자체도 후진계층이 무엇이라는 것이 정하여지지 않으면 의미가 없다. 처음 초안작성위원회에서 후진이라는 용어를 사용할 때는 그 의미 자체가 매우 모호한 상태이었기 때문에 제헌의회는 이들 특혜를 받는 후진계층이 그럼 누구냐는 문제로 귀착되었다(Parliament of India, Vol. 7: 753).⁸

후진계층 개념을 두고서 다양한 의견이 제헌의회에서 피력되었다. 우선 주목할 것은 후진계층이 지정카스트인지 혹은 그것을 포함하는지 아닌지 불분명하니 그 뒤에다 지정카스트라는 단어를 추가로 삽입하거나 아예 지정카스트로 대체하자는 의견이 있었다(Parliament of India, Vol. 7: 746, 748, 750). 이 의견은 최종적으로는 수용되지 않았는데 이유는 후진계층은 보다

8. 사실 암베드카르는 별도의 제헌의회 논의에서 후진계층은 후진카스트집단을 의미한다고 하였다.

넓은 집단을 의미하고 지정카스트는 당연히 후진계층의 일부라고 보는 의견이 우세하였기 때문이다. 그 다음에는 이러한 후진계층에 힌두교도가 아닌 소수집단들도 들어가느냐 아니면 후진계층은 순전히 힌두교도 내의 일부계층을 의미하느냐의 문제가 제기되었다. 남부지역의 마드라스 정부는 150개 이상의 후진계층을 지정하고 관리하였는데 이들은 모두다 힌두교도이고 또한 여기에는 지정카스트가 포함되어 있지 않았다(Parliament of India, Vol. 7: 746). 이것은 봄베이 지방과는 상충되었다. 여기서는 후진계층의 규정에 지정카스트와 지정부족이 포함되고 경제적으로, 교육적으로 그리고 사회적으로 후진인 다른 후진계층들도 들어갔다(Parliament of India, Vol. 7: 751). 이외에도 제헌의회 의원들의 발언록을 보면, 후진계층은 문자를 못 읽는 사람들, 교육적으로나 재정적으로 후진인 계층, 경제적으로 그리고 교육적으로 후진인 시민층이 들어간다고 다양하게 해석되었다(Parliament of India, Vol. 9: 573, 613, 617, 618). 특히 후진계층은 경제적으로 그리고 교육적으로 후진인 계층만 포함되어야 한다고 어느 의원은 주장하였는데, 여기에 “사회적”이라는 말을 굳이 넣지 않은 이유를 설명하면서 사회적으로 후진인 계층은 대부분 지정카스트나 지정부족에 이미 포함되었을 것이기 때문이라고 하였다(Parliament of India, Vol. 9: 618). 또 다른 의원은 후진공동체가 아니라 후진계층이라고 한 것은 보다 부유한 계층(rich classes)에 혜택을 주는 것을 피하기 위해서라고 보았고 모든 공동체 안에는 후진계층이 존재하고 이들이 후진이나 아니냐는 소속 카스트나 공동체와는 무관하다고 보았다(Parliament of India, Vol. 9: 633). 하지만 이와 완전히 반대로 후진계층과 관련한 모든 불평등의 기원은 카스트에 존재하기 때문에 카스트를 제거하여야만 불평등을 극복할 수 있다고 주장하는 의원도 있었다. 그리하여 카스트 구분을 없애고 카스트의 핵심관행인 족내혼을 형법으로 금지하고 처벌하여야 한다고 주장하였다(Parliament of India, Vol. 9: 631).

최종적으로 후진계층 개념과 관련하여 제헌의회에서는 헌법에서 명확한 정의를 내리기보다는 특혜를 받는 후진계층은 결국 주와 중앙 정부의 규정에 따라서 다를 수 있다는 것을 강조하고 나중에 세부사항은 해당 위원회를 구성하여 처리하도록 하였다. 즉, 10조 3항에서 “in the opinion of the state”

에 의미 부여를 하고 301조에서 후진계층이라는 용어에 사회적으로 그리고 교육적으로 후진이라는 수식어를 첨가하고 이들 계층의 상황을 조사하는 위원회를 대통령이 임명할 수 있도록 하였다. 이 결과 제헌의회에서는 소수집단에 의한 공직독점을 완화하기 위하여 특별한 조치가 필요하고 이러한 조치의 수혜자는 후진계층이어야 한다는 것에 합의하였다. 또한 그러한 후진계층이 사회적으로 그리고 교육적으로 후진이라는 것만 합의하고 구체적인 후진성 개념이나 후진계층의 선정 문제를 추후에 설치하는 위원회에 맡기고, 그것이 누구이든 후진계층에게 공직진출과 관련하여 할당혜택을 줄 수 있는 근거를 남기고 마무리되었다.

후진계층에 대한 우대정책의 헌법상 근거는 마련되었지만 이것의 실행은 별개의 문제이다. 정책시행을 위해서는 우선 정책 시행 현장에서 적용 가능한 후진계층 개념에 대한 합의와 선정기준을 먼저 정하고 그 다음에 이것을 정치적으로 실행할 의지가 필요한데 이 두 조건을 갖추기가 쉽지 않았다. 지정카스트에 대한 할당정책과 관련하여서는 지정카스트 개념에 대한 논란이 거의 부재하거나 미미하여 이것이 정책실행의 장애물로 작용하기 어려웠던 반면에, 후진계층에 대한 우대정책은 나중에 1차와 2차 위원회 보고서에서 보듯이 개념적 논란이 심하였고 이것이 큰 장애물이었다. 이러한 이유는 지정카스트의 경우 불가촉성이라는 명약관화된 핵심기준이 존재하였고 특히 식민지 정부가 나서서 직접 이들에 대한 인구센서스를 실시하였기 때문에 수혜계층의 범위에 대한 논란이 일어나기 어려웠다. 하지만 후진계층의 경우 경제적 빈곤을 제일의 선정기준으로 배제한다면 차선의 선정기준이 카스트가 될 수밖에 없었지만, 카스트를 공식적으로 정책시행의 기준으로 명시하게 되면 헌법에서 금지한 카스트제도를 고착화하는 아이러니 때문에 인도정부는 카스트를 후진성을 규정하는 공식적인 기준으로 설정하기를 꺼려하였다. 또한 카스트에 대한 정부차원의 인구조사가 1930년대 초반 이후 없는 상황이었기 때문에 정확한 인구자료를 확보하기가 어려웠다. 이 결과 후진계층 우대정책은 제헌 이후 40여 년이 지난 뒤에야 비로소 시행될 수 있었다.

제헌의회 이후 인도 정부는 헌법에서 규정한 후진계층위원회를 1953년에 처음 설치하였는데 이 위원회는 후진계층을 특정하기 위하여 카스트 하위신

분을 포함한 4가지 기준을 설정하고 2,399개의 후진 카스트나 공동체 명단을 작성하고 이들의 지위향상을 위한 여러 권고사항을 제시하였다(Backward Classes Commission, 1980, Vol. 1: 1). 보고서를 받은 인도정부는 후진계층의 상황을 개선할 특별한 조치가 필요하다는 것을 인정하였지만 당시 최대관심사는 간디나 네루의 사회주의사상을 반영하여 경제적 빈곤타파와 빈부격차의 완화가었기 때문에 카스트를 기반으로 한 후진계층 우대정책을 탐탁하게 여기지 않았다. 이 결과 인도정부는 이 보고서를 검토만 하고 사장시켜버렸다(Backward Classes Commission, 1980, Vol. 1: 1-3).

이후 20년 이상의 세월이 흘러 국민의회의 장기집권이 종식되고 후진계층의 지지를 받은 자나타(Janata) 정부가 들어서면서 2차 후진계층위원회가 1979년 3월부터 활동에 들어갔다. 이 위원회 역시 카스트를 사회적 후진성의 근원으로 판단하였다. “전통적인 인도사회에서 사회적 후진성은 카스트 지위의 직접적인 결과물이고 다양한 다른 종류의 후진성은 이러한 치명적 약점에서 직접적으로 유래된 것이었다(Backward Classes Commission, 1980, Vol. 1: 17).” 또한 2차 위원회는 후진성을 확인하는 단위가 카스트집단이라고 명시하였다. 2차위원회가 여전히 카스트를 강조하였음에도 불구하고 1차 위원회와 달리 선정기준을 보다 체계화하였는데 이에 따르면 각각 가중치가 다른 사회적 지표 4개, 교육적 지표 3개, 그리고 경제적 지표 3개 등 총 11개의 지표를 선정하고 지표 가중총점 22점 중 11점을 넘는 집단을 후진계층으로 분류하였다(Backward Classes Commission, 1980, Vol. 1: 52-53). 하지만 이러한 2차위원회의 보고서도 1차위원회와 마찬가지로 실행되지 못하고 사장되었다. 가장 큰 이유는 후진계층이 주도하는 자나타 정부가 국민의회의 주도의 정부로 교체되면서 상층계층의 반발을 사는 정책을 실행할 인도정부의 의지가 약화된 탓이었다.

1990년대에 들어서면서 국민의회의 일당체제가 완전히 막을 내리고 인도 정치시스템은 카스트집단을 정치기반으로 하는 다당제로 전환하였다(고경희, 2002; 최정욱, 2007). 새로운 정치질서 속에서는 많은 정당들이 카스트집단을 표적으로 하는 선거 전략을 짜면서 상층카스트보다 수적으로 우위인 하층카스트의 표를 의식하여 할당정책의 도입을 더 이상 반대할 수가 없게 되었

다. 이러한 분위기의 전환은 비록 후진계층을 위한 공직할당 선언은 1990년 비국민회의 정부가 하였지만 막상 실행하게 된 것은 국민회의 정부라는 것에서도 알 수가 있다. 상층카스트가 지배하는 국민회의도 시대적 흐름을 무시할 수가 없었던 것이다. 다만 첫 정부 발표와 달리 인도 대법원은 위헌소송 판결에서 부유층(creamy layers)을 제외하고 실시하는 조건으로 최종 인가를 하였다. 이 결과 일부 부유층이 배제된 상태에서 1994년에 후진계층을 위한 할당정책이 공직분야에서 먼저 실시되고 그로부터 약 10년이 지난 후 교육 분야로 확대되었다(최정욱, 2014).

이렇게 후진계층에 대한 우대정책은 지정카스트와 달리 혜택을 부여받을 집단의 정체성에 대한 합의가 어려웠고 비경제적 기준에 의해서 이들에게 혜택을 과연 부여하여야만 하는가라는 도입의 당위성에 대한 회의론이 우세하여 그 실행이 늦추어지다 1990년대에 와서야 비로소 실시되었다. 그리고 이렇게 후진계층의 할당정책을 독립 후 40여 년 만에 실시하게 된 것은 후진성의 극복이라는 당위성만이 아니라 다당체제로의 전환 속에서 카스트집단을 중심으로 한 선거표발을 가꾸기 위한 정치적 전략의 일부이었다. 제헌의회에서 후진계층에 대한 우대정책의 추진 동기는 공직진출 기회의 일부집단에 의한 독점을 막는 것이었고 이것을 시정하기 위해서 특별한 조치를 한다고 할 때 그 수혜대상을 후진계층에 한정하면서 시작하였지만 최종 시행은 일당지배체제의 붕괴 후 후진계층의 정치적 입김의 강화와 이것을 반영한 정치엘리트의 득표 전략이 뒷받침 되어야 가능하였다.⁹

9. 하지만 또한 그것은 후진계층이 주도하는 정부가 들어섰지만 이들의 정책을 집행하는 관료들은 대부분 후진계층이 아니고 여전히 상층계층 출신이거나 지정카스트 출신이었던 상황과도 관련이 있다. 따라서 후진계층의 복리나 권리향상이라는 명분외에 할당정책은 막상 정책실행담당자인 관료층에 턱없이 부족하였던 후진계층 출신들을 충원함으로써 후진계층정부정책을 지원할 수 있는 관료층을 배양한다는 의미도 있었다. 또한 1990년대 초반부터 본격화된 시장경제강화를 핵심으로 하는 인도경제 개혁으로 상대적으로 경쟁력이 없는 후진계층을 보호한다는 면도 있었다. 후진계층의 경우 대부분 농업부문에 종사하거나 수공업제품을 생산하여 신자유주의 경제구조에서 승자로 분류되기 어려운 섹터에 속하고 있었다. 신자유주의 정책 아래서 수입관세의 인하와 각종 정부인허가를 폐지하면서 일부 경쟁력 있는 민간섹터를 제외하고 후진계층의 삶이 악화되고 있는 상황이었다.

IV. 우대정책의 추진동기와 정책내용의 차이

지정카스트와 후진계층의 우대정책의 추진 동기가 다르다 보니 우대정책의 내용 역시 차이가 난다. 인도에서 현재 시행하고 있는 할당정책의 특성을 집단별로 비교할 때 가장 두드러지는 것은 할당 분야의 차이와 수혜대상의 선발 내지 배제 방식의 차이이다. 지정카스트의 경우 정치적 선출직, 정부 임명관료직, 그리고 대학입학정원 모두에서 할당혜택을 받지만 후진계층의 경우 선출직의 경우 할당혜택을 받지 못하고 있다.¹⁰ 이와 더불어 지정카스트 할당의 경우는 빈부는 특정집단의 편입기준도 아니며 특정가족의 배제기준도 되지 않는다. 지정카스트와 빈부는 완전히 별개의 개념이다. 지정카스트 가족이 아무리 부자이더라도 여전히 할당혜택을 누리며 아무리 가난하더라도 할당혜택을 더 많이 받는 것도 아니다. 이에 반해 후진계층집단의 선정에는 사회적 후진성, 사실상 하층카스트 신분이 가장 중요한 기준이지만 그것 이외에도 교육이나 경제적 후진성이 추가로 필요하다. 그리하여 빈곤여부는 후진계층의 선정기준으로 미미한 비중을 차지하지만 그래도 전혀 무관하지는 않다. 후진계층의 경우 또한 배제의 기준이 존재한다는 것이 두드러지는 점인데 이것은 정부위원회가 정한 것이 아니고 인도 대법원에서 규정한 것이다. 이른바 부유층(creamy layer)에 관한 규정으로 정치적으로나 사회적으로 그리고 경제적으로 상층 사람들은 같은 후진카스트 공동체에 속하더라도 해당가족은 후진계층의 할당혜택을 받을 수 없다는 규정이다. 즉, 부유하면 할당혜택을 받는 후진계층가족이 될 수가 없다. 이것은 빈부와 무관하게 할당혜택을 받는 지정카스트 가족과는 대비된다. 후진계층 편입기준의 모호성 논란에도 불구하고 후진계층의 지정 동기가 소수집단에 의한 공직독점을 완화

10. 다만 지정카스트와 후진계층의 우대정책 추진동기의 이러한 구분은 중앙정부와 주정부 차원의 할당정책에만 유효하다. 지방자치정부나 단체의 경우 보다 복잡하다. 주에 따라서 기초자치단체의 경우 할당정책에서 차이가 나지만 후진계층에게 일정 기초자치단체 선출직을 할당하기도 한다. 하지만 이것 역시 지방자치기초단체의 성격을 이해한다면 그렇게 예외적이지는 않다. 지방자치 기초단체의 경우 복지카드 배포나 주민보건 등과 같은 민생문제와 직접적으로 연관이 있기 때문이다.

〈표 1〉 지정카스트와 후진계층 할당정책의 차이

	지정카스트	후진계층
선출공직 할당	가능	불가
비선출공직 할당	가능	가능
대학입학정원할당	가능	가능
부와 배제기준	개별적 배제와 무관	개별적 배제기준이 됨
빈곤과 선정기준	집단별 선정기준과 무관	극빈상태 약한 비중 차지; 충분조건/필요조건 안 됨(사회적으로 선진적이면 빈곤 여부와 무관하게 선정불가; 사회적 후진성이 필요조건; 모든 면에서 사회적으로 후진이거나 사회적으로 후진인 동시에 교육적으로 후진이면 빈곤과 무관하게 선정; 경제적으로 후진인 것만으로는 불충분함)

자료: 저자 정리.

하고 후진성을 극복하게 돕는 것이기 때문에 후진적이지 않은 개별가족은 비록 후진카스트공동체에 속하더라도 혜택을 받을 수 없다.

또한 집단별 우대정책에서 선출직할당제의 존재 여부 역시 우대정책의 추진동기의 이질성을 보여주는 것으로서 사회적 소수집단으로서의 지위 인정과 관련이 있다. 우대정책 추진의 동기 중 소수자의 보호와 이들의 정치적 혹은 민주적 대표성은 지정카스트에게만 찾아볼 수 있으며 후진계층에게는 존재하지 않는다. 모두가 한 표를 행사하는 민주정체에서 소수집단, 특히 태생적 소수집단은 항구적인 피지배층으로 남게 된다. 이러한 점을 고려하여 지정카스트의 엘리트층은 태생적 소수집단으로 정치적 할당을 적극적으로 요구하였고 이와 더불어 공직 부문의 할당과 교육분야의 특혜도 추가로 요구하였다. 하지만 후진계층의 문제는 소수자에 대한 다수자의 폭정 논리와 민주정체에서의 소수자의 문제와 무관하고 오히려 소수자에 의한 사회적 재화의 독점과 이로 인한 사회적 불균등 내지 후진성의 해소에 관한 문제이다. 이렇기 때문에 후진계층의 경우 정치적 할당은 배제되고 비선출직 공직 분야와 대학입학정원 분야에서만 특혜를 부여하였다.¹¹

11. 다른 분야 할당과 달리 비선출직인 공직할당의 경우 이중적 성격을 갖는다. 하나는 지정카스트처럼 자력으로 민주적 대표성을 확보하기 어려운 경우, 자신들을 위한 정책을 실행하기 위해서는 자신의 처지를 이해하거나 동일한 처지를 경험한 사람들을

우대정책의 추진에서 지정카스트 엘리트층이 정치적 대표성을 확보하는 것에 치중한 것은 내부적으로 경제적 엘리트층 육성을 위한 요구가 없다는 것으로도 확인할 수 있다. 식민지 시대나 독립 이후나 지정카스트 출신 경제인들이 인도경제에서 두드러지지 않는다. 그럼에도 불구하고 이른바 돈 많은 지정카스트 경제인을 만들기 위한 체계적인 노력이나 정책은 엿보이지 않는다. 이런 점은 미국의 할당정책과 비교하면 분명히 드러난다. 미국이 우대정책을 한창 실시할 때에는 쿼터(quota)정책을 통하여 특정집단출신 중에서 일정 수의 대학생을 선발하고 일정 수의 공무원이나 회사를 선발하려고 하였을 뿐만 아니라 정부예산이 들어가는 프로젝트의 경우 일정부분을 소수집단 출신 경제인에게 할당하거나 정부예산 사업에 참여하는 기업의 경우 소수집단의 지분이 일정 비율이 되도록 규정하여 해당소수집단 출신 경제인을 육성하려고 노력하였다. 즉, 미국의 우대정책의 경우 실질적인 생활력을 키우는데 초점을 맞추어 단순히 사무직 직원이나 대학생을 배출하는 것만이 아니라 기업인을 양산하려고 한 것이다. 이에 반하여 미국에서는 정치적인 선출직의 경우 할당은 전혀 없었다(Anderson, 2004). 물론 인도에서도 지정카스트 기업인을 양산하려는 정부차원의 노력이 없는 것은 아니지만 이것은 이들이 소규모 사업을 할 수 있도록 특정 기금을 조성하여 도와주는 방식이고 정부사업의 일정부분을 아예 의무적으로 할당하는 방식이 아니다.¹² 또한 대부분의 경우 지정카스트를 위한 경제적 조치는 기업인 육성정책과는 거리가 멀고 정부가 출자하는 기금을 통하여 복지증진 차원의 사업을 하는 것이다. 예를 들어, 정부예산으로 대학에 지정카스트를 위한 기숙사를 지어주는 하지만 이 기숙사를 짓는 기업을 지정카스트 지배기업으로 한정하고 있지는 않다.

정책집행을 담당하는 것이 중요하기 때문에 사회적 대표성을 고려하여 일정공직을 특정집단에게 할당하여야 한다는 논리가 있다. 선출직 할당이 입법 과정의 민주적 대표성을 강화하려는 노력인 것처럼 이 공직할당은 정책집행과정에서의 공공부분의 민주성을 강화하고자 하는 것이다. 다른 하나는 일자리가 제한된 사회에서 정부가 출산하여 안정적인 수입원이 될 수 있는 공직을 사회적으로 후진인 계층에게 나누어주어 이들의 삶이 개선되는 효과를 마련하자는 입장이 있을 수 있다. 각주 9의 지적에서 보듯이 현실사회에서 이 둘을 구분하기가 쉽지 않지만 전자는 지정카스트에 대한 공직할당의 추진논리에 가깝고 후자는 공직독점을 해소하기 위해서 공직할당을 한다고 할 때 유독 후진계층에게 국한하여 공직할당을 하여야 한다고 보는 논리에 가깝다.

12. 지정카스트 경제인 육성을 위한 조치는 Pai(2010) 참조.

V. 결론

이 글에서는 후진계층과 지정카스트의 우대정책이 역사적으로 어떻게 하여 추진되었고 그 동기 무엇이었는지 그리고 어떠한 과정을 거쳐서 시행되었는지를 비교론적인 시각에서 살펴보았다. 여기서의 기본적인 주장은 후진계층과 지정카스트 우대정책이 서로 공통점을 많이 갖고 있음에도 불구하고 몇 가지 내용에서 근본적으로 차이가 나는 것은 우대정책의 추진동기가 서로 상이하기 때문이라는 것이다. 비록 정책의 이름이 할당정책(reservation)으로 동일하고 지정카스트 역시 광의의 의미로 후진계층에 속하지만 이 둘은 사실 질적으로 상이한 집단이고 이들의 할당정책에 대한 요구 역시 상이한 동기에서 출발한다. 실제로 많은 인도인들이 지정카스트에게 할당혜택을 베푸는 것은 다른 후진계층과 마찬가지로 이들의 단순한 후진성에 기인한다고 생각한다. 또한 제헌의회 의원 중 일부도 지정카스트에 대한 할당정책의 존재이유가 후진성이라고 주장하였다(예, Parliament of India, Vol. 7: 741). 하지만 이렇게 질적으로 동일한 사회적 문제의 정도의 차이로 이해한다면 우리는 지정카스트와 후진계층에 대한 할당정책의 차이점을 제대로 설명하기 어렵다. 특히 가장 큰 차이인 정치적 선출직에 대한 할당여부와 부유층의 배제 조항 여부를 단순히 후진성의 정도 차이만으로는 설명할 수가 없다. 이렇기 때문에 인도 대법원도 최종적으로 후진계층으로 지정받기 위하여 지정카스트나 지정부족과 비슷한 상황에 처하여야만 할 필요가 없다고 판결하여 후진계층을 다른 두 집단과 질적으로 차이가 남을 인정하였다(Dhavan, 2008: 261).

지정카스트의 경우에는 정치적 대표성의 문제와 불가촉성에 따른 사회적 대우의 개선이 할당정책 도입의 주목적이고 이들 집단의 후진성 시정은 부차적이다. 이 결과 이들은 경제적으로 아무리 잘 살아도 지정카스트로서 각종 혜택을 모두 누린다. 또한 정치적으로 지정카스트 출신이 국회의원이나 대통령으로 당선되어도 여전히 그 가족들은 지정카스트로서 각종 혜택을 받을 자격을 박탈당하지 않는다. 이것은 후진성의 극복이 지정카스트 할당정책의 도

입목적이 아님을 시사하는 것이다. 지정카스트의 경우 카스트 힌두사회에서 별개의 태생적 소수집단으로 1인 1표의 민주정치에서 항구적인 피지배계층으로 남을 위험성을 절감하여 보호장치를 마련하고자한 것이 우대정책 추진의 핵심 동기이다.¹³ 이 결과 정상적인 선거경쟁을 통하여서는 정치적인 대표성을 전혀 확보할 수 없다는 가정 하에 정치적 대표직에 대한 할당을 인구에 비례하여 요구하였다. 이와 더불어 공직할당 역시 같은 동기에서 요구하였는데 이것은 단순히 법 앞의 평등이나 개인적인 출세만이 아니라 지정카스트로서 같은 고난과 처지를 겪은 인물들이 법의 집행을 직접 맡을 때만 공정한 집행을 기대할 수 있다고 믿었기 때문이다. 마지막으로 정치인이든 행정관료이든 일정한 교육수준을 전제로 한다. 따라서 이들에 대한 교육의 기회를 추가로 요구하게 된다.

반면에 후진계층의 경우에는 사회적 재화에 대한 소수의 독점을 완화하고 생활수준의 후진성을 개선하는 것이 주목적이다. 이것은 지정카스트와 달리 후진계층을 위한 할당정책의 도입에 있어서 정치적 대표성 확보 논의가 없다는 사실에서 확인할 수 있을 뿐만 아니라 개별적으로 후진적이지 않은 가족의 경우에는 해당소속 공동체의 후진성에도 불구하고 할당혜택을 받을 수 없게 만들어놓은 것에도 알 수 있다. 즉, 후진계층의 경우 집단적으로 우선 수혜대상 카스트 집단을 일괄적으로 선정한 다음에 그 안에서 일부 경제적으로 부유하거나 정치사회적 지위가 높은 계층을 제거하는 방식을 취하고 있다. 이것은 지정카스트와 달리 후진계층의 경우 후진성의 극복이 할당정책 도입의 주요 동기임을 시사하는 것이다.¹⁴

또한 후진성 개념과 관련하여 정리하자면, 3가지 다른 후진성의 개념, 사회적 후진성, 교육적 후진성, 그리고 경제적 후진성 중에서 경제적 후진성의

-
13. 실제로 지정카스트는 인도의 어떠한 국회의원 선거구에서도 다수를 형성하지 못하고 있다.
 14. 이렇게 경제적 문제에 대한 인식이 기타후진계층의 문제와 어떻게 관련이 있는지 모호하게 남기 때문에 경제적 낙후성을 가장 두드러지게 부각하지 못하고, 지정카스트 개념에는 아예 이런 기준이 없기 때문에 후진성 타파를 위한 보다 적극적인 경제적 할당을 못하고 있다. 이것은 미국의 우대정책과 비교하였을 때 인도의 우대정책이 지니고 있는 두드러진 특징이다.

문제가 후진계층의 선정기준 중에서 가장 중요하지는 않지만 그 속에 내재되어 있다. 인도 후진계층 논의에서 경제적 후진성은 후진계층을 위한 특혜수혜의 충분조건도 필요조건도 아니지만, 경제적으로 선진적이면 아예 혜택을 누리지 못한다는 의미에서 경제적 선진성은 후진계층이 받는 특혜의 배제를 위한 충분조건이다. 또한 지정카스트나 후진계층이나 사회적 후진성, 즉, 카스트적 후진성을 전제로 하지만, 지정카스트의 경우 이것은 불가촉성이라는 특수한 형태의 후진성을 의미하고 후진계층은 하층카스트이지만 그런 불가촉성은 없다. 이들이 겪은 후진성은 카스트제도에서 예속(servitude)을 기본으로 하는 수드라에게 교육과 재산소유를 금지한 것에서 비롯된 것이다. 하지만 모든 수드라출신 하층카스트 집단이 다 후진계층으로 분류되지는 않는다. 하층카스트 중에서 사회적 지위가 충분히 낮고 교육적 후진성이나 경제적 후진성이 가미되어야 후진계층으로 분류될 소지가 높다. 그리하여 인도 후진계층의 문제는 초대 수상인 네루 등 인도의 사회주의자들의 인식이 어느 정도 반영된 것이지만 그렇다고 공산주의자들의 인식처럼 계급문제와 동일시할 수는 없다.

마치기 전에 두 가지만 더 지적하고자 한다. 그 중 하나는 지정카스트에 대한 할당정책의 도입이 엘리트 지향적으로만 이루어진 것은 아니라는 점이다. 민주적 대표성의 확보만 아니라 실제로 극도로 후진적인 삶을 살고 있는 지정카스트 대중의 삶의 제고라는 측면도 분명히 동시에 존재함을 부인할 수 없다. 특히 공직할당과 대학교육 할당은 이러한 면에서 이중성을 보인다. 공직진출과 대학교육은 단순히 지정카스트의 정치적 대표성을 높이기 위한 수단일 뿐만 아니라 지정카스트 일반대중의 복리증진을 위한 수단으로서의 성격을 동시에 갖는다. 두 번째로 지적하고자 하는 것은 우대정책 수혜가족의 복리증진 효과 탓에 후진계층의 경우 할당혜택을 오로지 하나의 복지정책으로 이해하고 이 복지혜택을 받기 위하여 정치적으로 후진계층으로의 편입을 무리하게 시도하는 경우가 종종 존재한다는 사실이다. 일부 식자층에서는 후진계층 선정과정의 모호성을 지적하고 후진계층 선정 자체를 아예 단순히 물질적인 이득을 취득하기 위한 인위적인 정치적 전략게임으로 간주하여 그 정당성에 의문을 제기하기도 한다. 그만큼 후진계층의 경계선이 모호하여 어떤

공동체가 들어가야 하고 빠져야 하는가에 대한 답이 명확하지 않고 가변적이기 때문에 일어나는 일이다. 이것은 이미 화석처럼 명단이 굳은 지정카스트 집단의 경우에는 상상하기 어려운 일이다. 실제로 최근에 과거 수드라 계층 중에서 사회적 신분이 우월한 잣(Jat) 카스트가 수적인 힘을 이용하여 물질적 혜택을 노리고 후진계층으로 집단적 편입을 시도하다가 대법원에 의해서 기각된 사례가 존재한다. 잣 카스트의 사례는 당초 정말로 열악한 후진계층이 할당혜택을 받도록 하고자 한 취지와는 어긋난다. 그럼에도 불구하고 이들이 편입을 시도하였다는 것은 그만큼 후진계층 할당정책의 도입 동기나 취지가 모호하다는 것을 의미하고 이 결과 후진계층에 대한 특혜부여의 정당성에 대한 의의 제기가 심하다는 것을 반증하고 있다. 이것은 또한 후진계층 우대정책이 단순히 수적으로 우세한 집단의 표를 의식한 포퓰리즘적인 요소가 증가하고 있음을 보여주고 있다.

투고일자: 2017-04-30 심사일자: 2017-05-16 게재확정: 2017-06-29

참고문헌

- 고경희. 2002. 「인도의 사회균열과 정당체계: 포괄정당의 쇠퇴와 대항정당의 사회균열 동원전략」. 『한국정치학회보』 35권 4호. pp. 317-335.
- 박경수. 1986. 「인도의 하리잔: 그들의 정책과 전망」. 『동아논총』 23권 1호. pp. 81-105.
- 박정석. 2007. 『카스트를 넘어서』. 서울: 민속원.
- 박홍윤. 2010. 「인도의 대표관료제 정책연구: 적극적 조치 정책의 집행을 중심으로」. 『행정논총』 48권 3호. pp. 305-330.
- _____. 2011. 「인도 지방자치에서 여성에 대한 정치적 할당제와 여성참여」. 『지역발전연구』 20권 2호. pp. 53-89.
- 백좌흠. 1998. 「인도헌법의 후진계급에 대한 보상적 차별정책과 카스트 정치」. 『법학연구』 7권. pp. 115-126.
- 이광수·김경학·백좌흠·박정석 공저. 2002. 『카스트: 지속과 변화』. 서울: 소나무.
- 염철현. 2008. 「인도의 차별철폐정책이 한국의 대학입시정책에 주는 시사점: 기회균형 선발제도를 중심으로」. 『비교교육연구』 18권 1호. pp. 171-191.
- 최정욱. 2007. 「인도의 민주주의의 공고화와 정당체계의 변화에 관한 연구노트」. 『국제지역연구』 16권 4호. pp. 21-44.

- _____. 2013. 「인도의 공공부분 할당제와 ‘지정카스트’의 정치세력화: 인도의 카스트 정치연구」. 『국제정치논총』 53권 3호. pp. 547-578.
- _____. 2014. 「인도의 사회적 취약층에 대한 우대정책의 사례연구: 기타후진계층(OBC)에 대한 할당정책의 이해」. 『한국정치연구』 23권 3호. pp. 269-292.
- Anderson, Terry. 2004. *The Pursuit of Fairness: A History of Affirmative Action*. New York: Oxford University Press.
- Ambedkar, B.R. 2009. *Selected Works of Dr. B.R. Ambedkar*. <https://drambedkarbooks.files.wordpress.com/2009/03/selected-work-of-dr-b-r-ambedkar.pdf>.
- Ambedkar, S. Nagendra. 2008. *Reservation Policy Issues and Implementation*. Jaipur: ABD Publishers.
- Ansari, Khalid Anis. 2012. “Analyzing the ‘OBC-Minority’ Sub-Quota.” *Mainstream*, 50(10). <http://www.mainstreamweekly.net/article3285.html>.
- Backward Classes Commission. 1980. *Report of the Backward Classes Commission*, Volumes 1-5. New Delhi: Government of India.
- Deshpande, Ashwini. 2013. *Affirmative Action in India*. New Delhi: Oxford.
- Dhavan, Rajeev. 2008. *Reserved!: How Parliament Debated Reservations 1995-2007*. New Delhi: Rupa.
- Galanter, Marc. 1984. *Competing Equalities: Law and the Backward Classes in India*. Delhi: Oxford University Press.
- Ghurye, G.S. 1969. *Caste and Race in India*. Bombay: Popular Prakasha.
- Gupta, Dipankar. 2005. “Caste and Politics: Identity Over System.” *Annual Review of Anthropology*, 21: 409-427.
- Heyer, Judith and Niraja Gopal Jayal. 2012. “The Challenge of Positive Discrimination in India.” In Graham K. Brown, Arnim Langer, and Frances Stewart, *Affirmative Action in Plural Societies: International Experiences*. New York: Palgrave MacMillan.
- Jaffrelot, Christophe. 2003. *India’s Silent Revolution: The Rise of the Lower Castes in North India*. New York: Columbia University Press.
- _____. 2006. “The Impact of Affirmative Action in India: More Political than Socioeconomic.” *India Review*, 5(2): 173-189.
- Joshi, Barbara R. 1980. “‘Ex-untouchable’: Problems, Progress and Policies in Indian Social Change.” *Pacific Affairs* 53(2): 193-222.
- Kumar, Vivek. 2006. *India’s Roaring Revolution: Dalit Assertion and New Horizons*. Delhi: Gagandeep Publications.
- Mathur, M.L. 2004. *Encyclopedia of Backward Castes*, Volumes 1-4. Delhi: Kalpaz Publications.
- McMillan, Alistair. 2005. *Standing at the Margins: Representation and Electoral Reservation in India*. New Delhi: Oxford University Press
- Mukherjee, Sandeep. 2006. *Guide to Reservation Policy (SC, ST, OBC and PHA)*. New Delhi: Variety Books Publishers Distributors.

- National Commission for Backward Classes. 2005. *Annual Report 2004-2005*. June 7. New Delhi: Government of India.
- National Commission for Scheduled Castes. 2005. *First Annual Report 2004-2005*. New Delhi: Government of India.
- Pai, Sudha. 2010. *Developmental State and the Dalit Question in Madhya Pradesh: Congress Response*. New Delhi: Routledge.
- Panandiker, V.A. Pai (ed.). 1997. *The Politics of Backwardness: Reservation Policy in India*. New Delhi: Konark Publishers.
- Parikh, Sunita. 1997. *Democratic Institutions and Affirmative Action in the United States and India*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Parliament of India. *Constituent Assembly Debates (Proceedings) (9th December, 1946 to 24th January, 1950)*. <http://164.100.47.194/loksabha/cadebatefiles/cadebates.html>
- Paricha, Seema. 2011. *Caste Based Reservation in India*. New Delhi: Deep & Deep Publications.
- Sahoo, Niranjan. 2009. *Reservation Policy and Its Implementation Across Domains in India: An Analytical Review*. New Delhi: Academic Foundation.
- Sengar, Shailendra. 2007. *Caste and Reservation in India*. New Delhi: Anmol Publications.
- Singh, Madan (ed.). 2009. *The Polemics of Caste-based Reservation in Higher Education*. Lucknow: New Royal Book Company.
- Singh, Shyama Nand. 1991. *Reservation Problems and Prospects*. New Delhi: Uppal Publishing House.
- Sinha, Sushil Kumar. 2009. *Reservation in Higher Education*. New Delhi: Raj Publications.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth (eds.). 1992. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Tawa Lama-Rewal, Stephanie (ed.). 2005. *Electoral Reservations, Political Representation and Social Change in India: A Comparative Perspective*. New Delhi: Manohar.
- Weisskopf, Thomas E. 2004. *Affirmative Action in the United States and India: A Comparative Perspective*. London: Routledge.

Historical Motives in Comparison for Reservation Policy for Scheduled Castes and Other Backward Classes in India

Jungug Choi

Professor, Department of Political Science
Konkuk University

This study explores different historical motives for the adoption of reservation policy for scheduled castes (SC) and other backward classes (OBC) in India. While the existing literature deals with the details, implementation problems and effects of reservation policy, it addresses the fundamental issues of why such a policy was introduced for each group at the first and whether the policies for the two groups are the same in nature or qualitatively different. This comparative historical approach will help us better understand key differences in policy benefits for the two apparently similar backward class groups in India.

Keywords: India, affirmative action program, reservation policy, scheduled castes, backward classes, motives