

인도의 사회적취약층에 대한 우대정책의 사례연구: 기타후진계층(OBC)에 대한 할당정책의 이해*:**

최정욱 | 건국대학교

사회적 취약층에 대한 우대정책의 해외사례로서 인도의 우대정책을 이 연구에서는 다루고 있다. 일반적으로 잘 알려져 있지 않지만, 인도는 우대정책을 전 세계적으로 가장 먼저 그리고 가장 강력하게 시행하고 있는 국가에 해당한다. 이 연구는 인도의 우대정책 중 특히 차상위계층에 해당하는 기타후진계층에 대한 할당정책을 구체적으로 살펴보고 있다. 이를 위해서 우리에게 생소한 기타후진계층(other backward classes: OBC)이란 어떤 부류의 사람들을 이야기하는지를 먼저 살펴본 다음에, 지정카스트와 지정부족에 뒤이어 이들에게 우대정책의 일환으로 할당정책을 도입하게 된 역사적 과정을 살펴보고, 우대정책의 내용을 교육부문과 공직부문으로 나누어 구체적으로 검토한다. 그리고 나서 이러한 우대정책의 효과와 문제점을 보기 위하여 도입결과 공공부문에서의 공직점유율이 사회집단별로 어떻게 변경되었는지 알아보는 동시에 기타후진 정책에 대한 할당정책의 문제점을 살펴본다. 이러한 연구가 비단 우대정책에 대한 관심의 제고만이 아니라 한국 정치학계에서 상대적으로 부족한 인도에 대한 연구의 심화에 기여하였으면 한다.

주제어: 우대정책, 인도, 카스트, 할당정책, 교육, 공직임용

*이 연구는 2013년도 서울대학교 아시아연구소의 아시아기초연구사업의 지원을 받아 수행되었다(SNUAC-2013-208).

**이 논문의 심사를 위해서 노고를 아끼지 않으신 심사위원들께 무엇보다 감사드립니다.

I. 서론

지금의 한국 장년층이 과거에 대학을 다닐 때에는 재외국민을 제외하고 대학 입학과 관련하여 특별히 우대받는 집단이나 층은 존재하지 않았다. 이것은 그 당시 미국에서 이른바 우대정책(affirmative action program)을 통하여 과거 인종차별의 대상이었고 강제 노역의 후손인 흑인이나 식민지 개척 당시 피해를 본 원주민 후손이나, 나아가 스페인어를 사용하는 이른바 라티노들이나 아니면 여성 등 소수집단이나 사회적 약자층을 대상으로 대학입학에서 우대를 하였던 것과는 매우 상반된 현상이었다.

이렇게 그 당시만 하더라도 남의 일로 마냥 치부되었던 우대정책이 이제는 더 이상 남의 일이 아니다. 대학입학이나 공무원 선발에서 특정집단의 학생들에게 별도의 전형 을 통하여 정원 내나 외로 나뉘어 선발한다. 그리하여 차별해소와 기회균등을 명분으로 한 사회경제적 우대정책이 더 이상 우리에게 낯설지만은 않다.

비록 잘 알려져 있지 않지만, 이러한 우대정책을 세계 최초로 그리고 가장 강력한 형태로 실시하고 있는 나라가 인도이다. 이 연구에서는 이러한 인도의 여러 가지 우대정책 중에서 사회적 열위계층에 해당하는 이른바 기타후진계층(other backward classes: OBC)에 대한 우대정책을 살펴보고자 한다. 인도의 경우 이미 독립이전에 일부 계층이나 집단에 대하여 일부지역에서 우대정책을 도입하였다. 독립이후에는 사회최하층인 지정카스트(scheduled castes)와 지정부족(scheduled tribes)의 경우 헌법에서 우대정책을 도입하였고 1990년대에 와서는 바로 위 계층에 속하는 기타후진계층에까지 우대정책을 확대하였다.¹⁾ 이렇게 하여 인도 기타후진계층의 경우 우대정책을 미국보

1) 지정카스트는 인도의 카스트제도에서 최하층을 의미하고 과거에는 불가촉천민(Untouchables)으로 불리던 일련의 사회집단의 집합이다. 이들은 가장 심한 사회적 차별을 받았고, 브라만, 크샤트리아, 바이샤, 수드라로 구성된 카스트 위계서열의 기저층을 형성하였던 수드라층보다 더 천한 카스트 집단이다. 이들은 전통적인 카스트 체계에서는 체계 외부에 존재하는 카스트외(外) 종족(avarna, outcaste)로 분류되어 있었다. 1932년 인도 정부령에서 정식으로 지정카스트(scheduled castes)로 통칭되기 전까지 이들은 다양한 이름으로 불렸고 전국적으로 통합된 호칭이 존재하지 않았다. 마하트마 간디는 이들을 하리잔(Harijan, 신의 자식)이라고 부르기도 하였고 1970년대 이후에 와서는 남부 지역에서부터 달릿(Dalit, 억압받은 자)이라는 용어가 사용되기 시작하여 오늘날 광범위하게 사용되기도 한다. 지정부족은 지정카스트가 과거에 힌두교의 카스트 신분 속에 들어가지 않는 카스트

다 뒤늦게 도입하였지만 지정카스트와 지정부족의 경우 그보다 이른 시기에 도입하였다. 미국에서는 역차별을 우려하여 매우 제한적으로 그리고 불요불가결한 국가이익(compelling state interest)이 걸린 경우에만 우대정책을 시행 하도록 하고 있고 이러한 시행규정도 어떠한 헌법 규정에 의해서 보장받고 있는 것도 아니다.²⁾ 대법원의 판결에 따라서 언제든지 뒤집어질 수 있는 우대정책인 것이다. 하지만, 인도의 경우 헌법에 명시적으로 우대정책을 규정하고 있을 뿐만 아니라 미국에서 기회균등의 원칙에 어긋난다고 이미 판시하고 역차별 가능성이 있다고 하여 금지한 정원 할당 정책(reservation policy)이 우대정책의 핵심으로 자리 잡고 있다.³⁾

이 글은 우리에게 생소하기까지 한 기타후진계층 집단에 대한 인도의 우대 정책을 논하는 해외사례연구이다. 다만, 이 연구는 기존의 연구들이 관심을 보여 온 것과 같이 이러한 정책의 장단점이나 사회적 비용과 이익에 관한 찬반 논쟁을 여기서 재론하고자 하거나 그것을 경험적으로 검증하는 것이 주목적이 아니다.⁴⁾ 우리는 이러한 논쟁 이전에 우선 정책 자체에 대한 이해가 무엇보다 필요하다고 본다. 특히 기타후진계층의 우대정책의 경우 정책 자체에 대한 논의는 부족한 편이다. 인도의 우대정책에 관한 일반적인 논의는 마치 당연한 것처럼 보다 후진층인 지정카스트를 중심으로 다루어지고 있고 기타후진계층의 경우는 상대적으로 소홀히 다루어진다. 따라서 지정카스트나 지정부족과 같은 집단에 대한 정책에 비하여 기타후진계층에 대한 정책을 소개하는 글은 상대적으로 부족한 편이다. 또한 정부문서나 공무원 업무요강과 같은 1차 자료를 제외하면, 기타후진계층에 대한 우대정책 자체를 논의하는 경우가 있다고 하더라도 일면적으로 거론되기가 일쑤이다.⁵⁾ 많은 경우 지정카스트에 대한 우대정책을 주로

외 족속이었지만, 여전히 힌두교 관습을 유지하고 그의 교리를 따르려고 하였던 반면에 지정부족은 카스트 질서 바깥에 존재할 뿐만 아니라 힌두교의 교리도 따르지 않는 원주민 족속을 의미한다. 이들은 대개 대다수 힌두교가 거주하는 곳과 떨어진 산악지역에 근대적인 문명의 혜택을 받지 못하고 자신들만의 풍습과 질서를 유지하면서 살아간다(최정욱 2013).

- 2) 미국의 경우, 가장 최근 대법원의 판결은 우대정책 폐지를 위헌이 아니라고 판시하였다(조선일보 14/04/24).
- 3) 미국과 인도의 우대정책을 비교한 연구로는 와이스코프(Weisskopf 2004) 참조.
- 4) 이러한 장단점에 관해서는 썩(Singh 1991, 222-247), 와이스코프(2004, ch.3), 파스리차(Pasricha 2006, 252-253) 참조.
- 5) 사후(Sahoo, 2009)는 예외적으로 공직, 교육, 및 정치 부문을 모두 다루고 있지만, 기타후진계층에 대한 서술은 상대적으로 부족한 편이다.

이야기를 하면서 그것에 대한 보론으로 첨가하여 기타후진계층의 경우를 언급하고 있다(예: Heyer and Jayal 2012, 54-79; Deshpande 2013). 전반적으로 인도라는 나라에 대한 연구가 부족한 국내에서도 특히 우대정책에 관한 연구가 전혀 없는 것은 아니지만, 지정카스트에 대한 연구에 국한되어 있는 실정이다(최정욱 2013). 이에 반하여 이 글은 지정카스트에 대한 우대정책보다는 이러한 기타후진계층에 대한 인도 중앙정부의 정책에 초점을 맞추어 연구하여 보고자 한다.⁶⁾

우선 이들에 대한 정책을 논의하기 이전에 일반인과 달리 이렇게 특별한 범주로 구분되어 별도의 대우를 받는 기타후진계층에 대한 이해가 필요하다. 따라서 먼저 기타후진계층이란 누구이고 어떻게 구분을 하고 있는지를 살펴보고자 한다. 이들에 대한 규정자체가 인도학계에서 매우 논란이 되는 것으로 단순명료하지 않다. 그리고 나서는 기타후진계층에 대한 정책을 실시하게 된 역사적인 배경을 간단히 서술하고자 한다. 이러한 정책의 실시는 하루아침에 이루어진 것이 아니고 인도 정부가 여러 차례 시도 끝에 1990년대에 와서야 비로소 가능하게 된다. 그 다음 절에서는 인도 중앙정부 차원의 우대정책의 구체적인 내용을 공공부문 임용과 고등교육 입학과 관련하여 연구하고자 한다. 이 영역별 우대정책은 동시에 시작된 것이 아니다. 먼저 공직임용 부문이 1990년대 초에 실시되고 그 다음에 교육부문이 10년 정도 뒤이어 실시되었다. 이어서 할당정책의 결과 공공부문에서의 기타후진계층의 비율이 어떻게 바뀌고 있는지를 검토하고 문제점을 살펴보고자 한다.

II. 기타후진계층의 개념규정 및 인구구성비율

여기서는 한국 사람들의 이해를 돕기 위하여 이 연구의 주대상인 'other backward classes'를 한국의 사회경제적 열위층 혹은 차상위계층이라고 부르면 좋겠지만, 여러 가지 기술적인 문제로 이렇게 번역하지 않고 그냥 직역하여 기타후진계층으로 부르거나 한다. 혹자는 이것을 여타후진계층으로 칭하지만 여기서는 보다 친숙한 단어인 기타라는 말로 대체하여 번역하고자 한다. 이러한 인도의 사회경제적 열위층 또는 기타

6) 지방자치나 주 정부 차원의 우대정책은 여기서 다루지 않는다. 대표적인 것이 판차얏에서의 기타후진계층에 대한 할당정책이 있는데 이 연구의 범위를 넘어서다.

후진계층에 대해서 첫 번째로 이해하여야만 하는 것은 이것이 비록 일상적으로 통용되고 있는 것처럼 기타후진'카스트'(other backward castes)가 아니라는 점이다. 어디까지나 이것은 '계층'(classes)이지 '카스트'(castes)는 아니다. 여기서 카스트가 아니라 클래스라고 한 것은 후진계층의 대부분이 카스트로 구분이 되지만 반드시 카스트만으로 구분되는 것이 아니라는 것을 의미하는 것이다. 그리하여 후진성이 카스트와 연관이 될 수 있지만 반드시 그와 동일한 것만은 아니다. 이렇게 기타후진계층을 카스트와 독립적으로 규정할 때만 비로소 힌두교 신자가 아닌 사람도 이 범주에 들어갈 수 있게 된다. 인도 힌두교와 카스트제도의 밀접한 연관성때문에 만약에 후진성을 카스트 기준으로만 설정할 때는 힌두교나 범힌두교(불교나 시크교 등) 신자 이외에는 들어가기 곤란하다. 이렇게 카스트와 기타후진계층을 일정 정도 분리함으로써 힌두교도가 아닌 기독교인이거나 회교도들도 기타후진계층에 들어갈 수가 있게 되는 것이다.⁷⁾

둘째로 기타후진계층에서 '기타'(other)가 의미하는 것은 후진계층 중에서 지정카스트나 지정부족이 아닌 나머지 층이라는 의미이다. 원래 후진계층(backward classes)은 지정카스트나 지정부족을 포함하는 개념이다. 기타후진계층은 이들을 아우르는 보다 넓은 개념의 후진계층 중에서 이미 우대정책을 누리고 있는 지정카스트나 지정부족을 제외하고 우대정책이 추가로 필요한 그런 계층을 의미한다. 보다 정확히 말하면, 지정카스트나 지정부족은 아니지만 여전히 심각한 후진성 때문에 특별히 정부의 우대정책과 지원정책이 필요한 그런 계층을 의미한다.⁸⁾

셋째로 '기타후진계층'의 보다 정확한 표현은 '기타 사회적으로 그리고 교육적으로 후진계층'(other socially and educationally backward classes)이다. 여기서 알 수 있듯이 이것은 우선 이름 상으로 볼 때 사회적인 측면과 교육적인 측면에서 동시에 후진인 층을 의미한다. 따라서 이것은 경제적인 측면에서 후진층을 반드시 의미하지는 않는다. 엄밀하게 말하면, 소득이 낮거나 빈곤하다거나 하는 이유만으로 특별히 우대혜택을 받는 한국의 기초생활수급자와는 상이한 개념이다. 인도 대법원의 판결에 따르면 이것은 또한 교육적으로만 후진이거나(or) 사회적으로만 후진인 계층은 포함될 수가 없다는 의미이다. 두 가지 모두의 측면에서 동시에(and) 후진인 계층이 바로 기타후진계층에 속할 수 있다.

7) 인도의 카스트제도에 관해서는 박정석(2007), 이광수 외(2002) 참조.

8) 그럼에도 불구하고 일부 주에서는 기타라는 말을 빼고 그냥 후진계층이라는 용어를 기타후진계층을 지칭하기 위하여 사용하기도 한다.

〈표 1〉 2009~10년 인도의 사회집단별 인구구성비율(%)

	지정카스트	지정부족	기타후진계층	나머지
농촌	21.9	10.9	42.6	24.6
도시	14.5	2.8	39.4	43.2
전국	19.9	8.7	41.7	29.7

출처: 인도, Ministry of Social Justice & Empowerment(2013, 20).

넷째, 인도정부에서 기타후진계층에 대해서 혜택을 주고 있지만, 사실상 이들을 규정하는 기준이 전국적으로 동일한 것은 아니다. 연방국가인 인도에서는 각 주마다 서로 다른 위원회를 구성하여 서로 약간씩 다른 기준으로 기타후진계층의 명부를 작성하고 있고 중앙정부는 정부대로 별도의 위원회를 통하여 전국적인 명단을 작성한 바가 있다(Dhavan 2008, 207-220). 여기서 어떤 집단이 중앙정부가 주는 혜택을 받으려면, 주의 명단과 중앙정부의 명단에 동시에 올라와 있어야 한다. 이른바 동시지정 혹은 동시등재의 원칙(principle of commonality)이다.

인도 정부는 영국식민지 당시 실시한 1931년 인구조사를 마지막으로 지정카스트와 지정부족을 제외하고는 카스트를 인구조사 범주에 포함하지 않았다.⁹⁾ 2014년 현재 인도 정부는 여전히 카스트 신분의 민감성을 고려하여 인구조사에서 카스트를 범주에 넣지 않고 있다. 하지만 가장 최근의 인도 정부자료를 보면, 인도 정부는 표본조사를 통하여 그간 사회통계에서 간접적으로 추정한 기타후진계층의 인구구성을 전국적으로 41.7%에 해당한다고 발표한 바 있다. 이 추정에 따르면, 농촌인구의 42.6%가 기타후진계층이고 도시인구의 39.4%가 기타후진계층이다. 이것은 농촌의 경우 일반(비후진) 카스트가 24.6%이고 도시의 경우 43.2%로 인구구성비율로 볼 때 최대집단이 서로 바뀌게 된다.

III. 기타후진계층 할당정책 도입의 역사적 과정

기타후진계층이라는 용어는 일찍이 1930년 뭄바이 정부(Government of Bombay)가 임명한 후진계층위원회에 등장한다. 여기서는 오늘날과 유사하게 후진계층을 피억

9) 인구조사와 카스트 문항과 관련하여서는 래스(Rath 2011, 91-113) 참조.

압계층(depressed classes, 오늘날에는 지정카스트), 원주민과 산악부족 그리고 기타후진계층이라는 세 개의 하위범주로 구분하고 있다(Singh 1991, 66). 또한 식민지 지방 정부 차원에서 이런저런 후진계층에 대한 언급과 우대정책의 시행이 있었지만, 인도의 중앙정부차원에서 통합된 기타후진계층에 대한 우대정책의 논의는 독립을 준비하면서 등장하는 제헌의회에서 비롯되었다. 제헌의회에서는 후진계층이라는 이름을 사용하는 것을 반대하는 의원들도 있을 정도로 논란이 있었지만, 결국에 타결된 최종 제헌 헌법에는 지정카스트 이외에 다른 후진계층의 존재 가능성을 인정하였다. 하지만 이들에 대한 규정이나 구체적인 우대정책 등은 추후에 대통령령으로 만드는 별도의 위원회에서 정하도록 하고 헌법에서는 다루지 않고 공백상태로 비워두었다.

이러한 헌법 규정에 따라서 인도 중앙정부는 독립 이후 두 개의 후진계층위원회를 구성하였다. 하나는 1953년 1월 29일부터 1955년 3월 30일 보고서 제출하기까지 활동하였는데, 이 위원회는 통상적으로 위원회 의장의 이름을 따서 칼엘카르(Kalelkar) 후진계층위원회로 불린다. 위원장을 포함하여 11명의 위원으로 구성된 이 위원회는 헌법에서 부여된 권한에 따라서 후진계층을 규정할 기준을 정하고 그러한 기준에 따라서 후진계층 명단을 작성하고, 이들의 상황과 곤경을 조사하고, 이들의 처지를 개선하기 위해서 취하여야 할 조치 등을 권고하는 보고서를 만들도록 하였다. 하지만 1차 위원회의 노력은 방법론적인 문제와 카스트 개념 사용여부 논란으로 무산되고 나서 국민회의 정부 아래서는 중앙정부 차원에서는 후진계층을 위해서 어떠한 추가적인 노력도 하지 않았다.¹⁰⁾

인다라 간디 수상은 긴급조치(Emergence) 통치 기간이 끝나면서 1977년 실시한 선거에서 야당통합정당인 자나타당(Janata Party)이 압승하면서 상층카스트가 주도하는 국민회의의 장기집권이 막을 내리게 되었다. 후진계층의 지지를 얻고 자나타당이 집권한 후 공약에 따라서 1978년 12월에 그 당시 수상인 모라르지 데사이(Morarji Desai)의 지시로 2차후진계층위원회가 구성되었다. 이 위원회는 위원장인 만달(B. P. Mandal)의 이름을 따서 통상적으로 만달위원회로 불린다. 2차위원회의 보고서 역시 여전히 논란의 여지가 남았지만 1차위원회의 것보다는 보다 객관적이고 과학적인 기준을 제시한 것이었다. 실제로 정부업무의 효율성을 이유로 인도법원에서는 50% 이상의 직을 할당하는 것은 위헌이라고 판정하고 있었기 때문에 만달 위원회는 기존의 지정카

10) 기타후진계층의 역사적 등장과 관련한 뛰어난 조사연구는 재프리트(Jaffrelot 2003) 참조.

스트와 지정부족을 위한 기존 할당비율인 22.5%에다 추가로 기타후진계층을 위한 할당을 최고 27%까지만 할 것을 권고하였다(Mathur 2004, 122-125).¹¹⁾

만달위원회의 보고서를 작성하는 와중에 데사이 정부는 자나타당 내부의 권력다툼으로 1979년 7월28일 와해되고 내무장관이자 부수상이었던 차란 싱(Charan Singh)이 국민회의의 지원 약속 아래 새로이 내각을 구성하였지만, 국민회의의 지지철회로 곧바로 사직하면서 6개월 뒤인 1980년 1월 총선이 치러졌다. 이 총선에서 인디라 간디가 이끄는 국민회의가 압도적인 승리를 거두면서 제2기 인디라 간디 정부가 1980년 1월 14일자로 들어서게 되었다. 따라서 그 해 12월에 완성된 보고서는 새 정부인 국민회의 정부에 그 해 마지막 날인 31일에 제출되었고 국민회의 정부는 이것을 다시 하원eda 이듬해 4월 30일에야 회부하여 토론에 부쳤다. 하지만 국민회의 정부가 한 것은 이것이 전부였다. 만달위원회가 권고한 방안을 정부차원에서 실제로 정책으로 추진할 의사가 없었기 때문이다.

결과적으로 만달위원회의 권고안은 새로운 비국민회의 정부가 1989년 12월 2일에 들어서고서야 정책으로 다시 시도되었다. 이 새로운 정부는 자나타 달(Janata Dal) 정당이 이끄는 정부였는데, 이 당은 과거 자나타 당의 연합정당을 이루고 있던 잣(Jat) 카스트 출신인 차란 싱 정부의 계승정당들과 사회주의자들의 연합이었다. 잣 카스트는 대표적인 후진계층에 속한다. 일련의 노력 끝에 싱 총리는 1990년 8월 7일 만달위원회 권고안을 정부차원에서 실행하기로 하였다고 의회에서 선언하고 이를 위한 정부 지침을 곧이어 13일에 하달하였다. 하지만 이 이후에 계속되는 상층힌두카스트가 주도하는 할당반대 폭동과 소요사태 그리고 일련의 자해사건 속에서 정부결정의 위헌성을 두고서 소송이 제기 되었고 이 소송을 맡은 대법원은 최종 판결이 날 때까지 정부 지침을 실행하는 것을 잠정중지하라고 판시하였다. 대법원은 나중에 만달판결이라고 칭하여지는 최종판결을 1992년 11월16일에야 다수의견으로 판시하였는데 몇 가지 단서조항을 가지고 합헌판결을 내렸다. 그러한 단서조항에는 후진계층 중에서 사회적으로 앞서있는 사람들이나 섹션을 배제하여야 한다는 것이 있었다. 이것은 나중에 이른바 ‘부유층’(creamy layers)으로 불리게 되는데 후진계층이지만 다른 후진계층 사람들과 잘 섞일 수 없을 만큼 잘 사는 상층부문을 의미한다. 이러한 층을 골라내는 기준을 정부가 마련한 다음에 후진계층을 위한 중앙정부 차원의 정책은 본격적으로 시행될

11) 만달보고서의 전문은 인도정부(Government of India 1980) 참조.

수 있었다. 이러한 시행으로 1994년도에 처음으로 할당쿼터에 대한 충원이 이루어졌다(Ambedkar 2008, 113). 공교롭게도 이 시기는 찬드라 쉐카르(Chandra Shekhar)가 이끄는 제2기 자나타 달 정부가 물러나고 새로운 선거에 의해서 라오(P.V. Narasimh Rao)의 인도국민회의 정부가 들어선 이후였다.

라오 정부 이후 할당정책의 기본원칙에는 변함이 없었고 다만, 그 범위를 확대하게 되는데, 2006년도에 와서 공직임용만이 아니라 교육부문에까지 확대하여 대학입시와 교직원 임용에서도 할당정책을 적용하게 된다. 이것은 아래 교육부문 할당정책 내용을 다룰 때 보다 자세히 언급하게 된다.

IV. 기타후진계층 할당정책의 내용

1. 공직부문

기타후진계층을 위한 우대정책 중 가장 대표적인 것이 정부직을 포함한 공공부문 직위의 할당제이다. 인도정부 산하의 공무원 자리와 서비스 중 직접충원 방식으로 채워지는 지위 중 27%를 원칙적으로 기타후진계층에 할당하게 되어 있다.

여기서 주의할 점은 정부직의 모든 충원방식이 할당대상이 되는 것이 아니라 직접충원이 되는 공직만 그 대상이라는 점이다. 즉, 인도의 공무원 충원의 6가지 방식에는 파견(deputation), 흡수통합(absorption), 단기계약, 재임용, 승진, 직접충원이 있는데 여기서 할당의 대상이 되는 것은 직접충원뿐이다(Mukherjee 2006, 45-6). 지정카스트나 지정부족의 경우에는 승진 역시 할당의 대상이 되지만, 기타후진계층의 경우에는 승진은 할당에서 제외되고 오로지 직접충원만 해당이 된다.

1993년까지는 직접충원의 할당은 지정부족과 지정카스트에게만 해당하였다. 하지만 1993년 9월부터는 기타후진계층 역시 직접채용에서 할당혜택을 받게 되었다. 여기서 또 다시 주의할 점은 일반 후보자들과 똑같은 기준으로 공개경쟁을 통하여 실력으로 채용된 기타후진계층의 후보자는 27% 할당 비율 계산에 포함되지 않는다는 점이다. 즉 이들은 27% 이외에 추가로 얼마든지 선발될 수 있다.

또한 이러한 할당제는 특정 사람들(예, 부유층)이나 부문에는 적용이 되지 않거나 제한적이다. 예를 들어, 과학과 기술직과 같은 전문직의 경우에는 인도의 A, B, C, D 공

직 서열체계에서 최상위등급인 A그룹 내의 최하위 단계의 직위까지만 할당을 적용하고 그것보다 더 고위직의 경우에는 할당제를 적용하지 않는다. 또한 이러한 면제를 받기 위해서는 이 직위가 과학 관련 직위나 기술직 등 전문성이 있거나 연구를 직접 수행하거나 연구를 조직, 지도 또는 지시하는 직위와 관련된 것이어야 한다. 1975년 이전에는 지정카스트나 지정부족한테도 연구를 수행하거나 연구를 조직하거나 지도하거나 지시하는 목적의 과학과 기술직의 경우에는 할당제의 적용을 받지 않았다. 하지만 1975년부터 이러한 규정은 변경되어 A그룹의 최하위 단계까지만 할당이 가능하도록 변경되었다(Department of Personnel and Training 2014, 8; Mukherjee 2006, 78).

임용 할당제는 좁은 의미의 정부관료직만이 아니라 공공 부문 기업과 공공부문 은행을 포함한 금융기관, 정부로부터 보조금을 받는 임의단체, 독립단체, 법정기관과 준정부기관들에게도 적용이 되도록 하였다(Muthuswamy and Brinda 2011, 277). 여기 독립단체에는 정부 통제하에 놓여 있는 시립회사, 협동단체, 대학 등이 포함된다. 하지만 실제로 교육부문인 대학의 교직원채용의 경우에는 할당제가 2000년대 중반에 와서야 실시하게 되었다.

비정부기구나 임의 단체의 경우에 그 자체로서 할당제를 반드시 실시하여야만 하는 것은 아니다. 하지만 인도 중앙정부는 원조교부금을 이들 기관에 부여하는 경우 사전 전제 조건으로 할당제를 요구한다. 교부금을 받더라도 이런 모든 기관이 하는 것이 아니라 그 중에서 (a) 20명을 초과하는 정규직원을 고용하고 있어야 하고 동시에 통상적인 지출의 50% 이상이 중앙정부로부터의 교부원조금으로 충당하는 경우 (b) 등록단체나 협동단체이고 정부통합펀드에서 20만 루피나 그 이상의 일반용 원조교부금을 받는 경우에 할당제 규정을 따라야 한다(Department of Personnel and Training 2014, 18).

모든 직위에는 총원규정으로 필수 자격요건과 바람직한 자격요건이 사전에 명시되어 있는데, 필수(essential) 자격요건에는 학력자격과 경력요건이 있다. 지정부족과 지정카스트의 경우 관련 부와 국이 행정효율성을 저해하지 않는 범위 내에서 필요하다고 판단하면 경력요건을 지정부족이나 카스트에 유리하게 완화할 수 있지만, 기타후진계층의 경우 이러한 규정은 없다. 최소한의 필수 학력자격이나 학력기준이 명시된 경우에는 이것은 지정부족이나 카스트 또는 기타후진계층 누구든 완화되지 않고 공히 적용이 된다. 예를 들어, 특정 직위에 10학년 수료를 최소학력기준으로 제시하였다면, 지원자는 누구든 이 기준을 충족하여야 한다. 또 다른 경우에는 특정과목의 점수를 학력자격으로 제시하는데, 기계공학 최소 상위 60% 점수를 받아야 한다고 하면, 이것은 지

정카스트든 기타후진계층이든 충족하여야 한다. 학력 관련 자격이 충원규정에 들어가는 경우에는 일반인만이 아니라 지정부족, 카스트 그리고 기타후진계층에게도 공히 적용이 된다(Mukherjee 2006 28-9 and 31). 이러한 학력조건의 예외없는 적용 때문에 공직부문의 할당제는 그 자체로서는 효과가 떨어진다. 따라서 이것에다 교육부문에서의 우대정책이 동시에 필요하게 된다(Department of Personnel and Training 1987, 9장).¹²⁾

2. 교육부문

기타후진계층에 대한 우대정책 중 교육부문 우대정책의 실행은 앞의 공직할당과는 달리 상대적으로 느린 편이다. 1992년 11월 16일 인도 대법원 판결인 인디라 쏘흐니 대 인도정부 소송판결(Indira Sawhney vs Union of India)이 있는 직후 공직부문에 대한 기타후진계층의 할당은 1990년 8월 13일 정부비망록을 수정하여 1993년에 구체적으로 시행령을 만들었지만 교육부문, 특히 입학 정원 할당과 관련하여서는 중앙정부 차원에서 어떠한 시행령도 만들지 않았다.¹³⁾ 중앙정부 차원에서는 2006년도에 와서야 비로소 대학입학 관련하여 구체적인 할당조치를 시행하게 된다. 그 이전에는 인도정부는 기타후진계층에 대한 지원을 주로 장학금 혜택을 부여하거나, 정부나 기타 민간 직장에 취직하기 위한 각종 시험에 대비하여 학습지도(coaching)을 제공하거나, 아니면 기술, 직업, 공학, 의학, 농학, 경영 과정에 입학하기 위한 시험을 위해서 학습지도를 받도록 도와주었다. 또한 일단 대학이나 기타 하급 학교에 입학하고도 지낼 곳이 마땅하지 않은 학생들을 위해서 호스텔을 국비보조로 지을 수 있게 하였다. 이러한 장학금, 호스텔, 학습지도 등은 모두 일정 소득 이하인 사람만 받을 수 있도록 하였다. 그리하여 기타후진계층 중에서 부유층의 경우 수혜대상에서 제외하였다.

이렇게 2006년 이전까지는 지정카스트나 지정부족과 달리 기타후진계층의 경우, 중앙정부차원에서는 고등교육 기관의 입학 자체에 대해서는 특별히 할당혜택을 받지 못

12) 일반적으로 정부의 최고위직인 전인도 및 중앙정부 서비스직 중 그룹 A, 중간그룹 서비스직 중 중앙정부 그룹 B에 속하는 경우 관보에 공시하는 직위든 아니든 학사학위를 필수로 한다. 중앙비서국 혹은 사무국 서비스직(central secretariat service)에 참여하지 않는 부서의 보좌직급도 학사학위가 필수다. 그 이하 직의 경우에는 중앙정부직이라고 하더라도 학사학위는 필수요건이 아니다.

13) 판결문은 인도대법원(Supreme Court of India 1992) 참조.

하였다. 다만 입학 이전과 이후에 금전적으로나 학업증진에 도움을 주는 것이 전부였다.

하지만 금전적 혜택은 사실상 미미한 실정이다. 실제로 기타후진계층이 이러한 할당 이외의 혜택에서 지정카스트에 비하여 받는 수혜총액은 비교할 수 없을 만큼 미미하다. 기타후진계층의 인구가 지정카스트에 거의 두 배 이상 많기 때문에 이들의 일인당 평균 수혜액은 더욱 적어진다. 이것은 할당 이외의 혜택(장학금, 호스텔, 지원금 등)을 관할하는 인도의 행정부서(Ministry of Social Justice and Empowerment)의 연간 예산 분배를 보면 알 수 있다. 2011~12년도 예산기준으로 볼 때, 총예산의 75.4%가 지정카스트에게 배정되고 기타후진계층은 겨우 13.4%가 배정되었다(Ministry of Social Justice and Empowerment 2013, 183). 따라서 기타후진계층이라는 취약계층을 위한 우대정책 중에서 할당이외의 혜택은 별로 의미가 없고 할당혜택이 가장 중요한 의미를 지닌다.

기타후진계층을 위한 대학입학 관련 할당제의 도입은 2005년 93차 헌법수정으로 기타후진계층의 대학입학 문제를 명시적으로 언급함으로써 본격적으로 논의되기 시작하였다. 이 수정헌법은 헌법 15조 5항인데, 인도대법원이 정부지원을 받지 않는 사립교육기관의 경우 정부가 대학입시에 관여하는 것은 위헌이라는 판결을 내리면서, 수적으로 우세한 후진계층유권자의 표를 의식한 인도의회가 대법원의 판결에 반기를 들어서 헌법에 새롭게 삽입한 것이다. 2005년 수정헌법은 기타후진계층의 대학 입학 할당만을 언급한 것이 아니라 지정카스트와 지정부족의 대학입학 할당제를 국가에서 재정적 지원을 받지 않는 사립교육기관에까지 확대한다는 것도 포함된다. 또한 이러한 할당제의 외연 확대에는 소수집단(minorities)의 교육기관은 제외된다는 핵심 내용도 들어간다. 이러한 수정헌법으로 인하여 기타후진계층은 공직임용만이 아니라 교육기관의 입학에서도 명시적으로 특별한 혜택을 받을 수 있게 되었다.

이 결과 흑자는 93차 수정헌법을 만달 II라고 부른다. 첫 번째 만달은 당연히 기타후진계층의 공직 진출을 말하는 것이고 두 번째 만달은 교육기관의 입학에서 할당제 혜택을 받는 것이다. 그 이전에도 각주 별로 기타후진계층에 대해서 대학이나 전문교육기관의 입학에서 할당제를 부분적으로 시행하여 왔지만 전국적으로 공히 헌법 규정에 의해서 시행한 것은 아니었다.

1990년대 중반과 마찬가지로 상층카스트의 강렬한 소요와 반발에도 불구하고 이러한 수정헌법이 결국 통과되면서 이것을 뒷받침하기 위한 법안을 인도 정부

가 마련하였는데 그 법안이 “중앙교육기관(입학할당)법 2006”(Central Educational Institutions(Reservation in Admission)Act, 2006)이다. 이 법안은 수정헌법의 내용 중 일부에 해당하는 할당대상의 교육기관을 중앙정부가 관리하거나 재정지원을 하는 중앙교육기관에 한정하고 있다. 따라서 수정 헌법에는 사립교육기관까지 포함하였지만 이것을 포함하여 할당제를 실시할 시행 법령을 인도 정부는 만들지 않고 중앙정부가 관리하는 대학기관에 한해서만 시행법을 만들었다. 그리하여 현재 법률에 의하여 뒷받침되는 교육부문 할당제는 중앙(공립)교육기관에 한정되어 있다(Press Information Bureau 2007).

할당방식은 다음과 같다: 각 학문분야 혹은 대학(faculty)의 해당연도 허용된 입학정원 중에 15%는 지정카스트에게, 7.5%는 지정부족에게, 27%는 기타후진계층에게 할당한다.

이러한 할당제는 헌법 부속 문서 6에서 언급하고 있는 부족지역에 설립된 중앙교육기관은 예외로 한다. 또한 이 법의 부속 조항에서 언급하고 있는 국민적 혹은 전략적 중요성을 가진 기관, 연구기관, 탁월성의 기관도 적용을 받지 않는다. 또한 소수집단 교육기관도 이러한 할당제를 적용받지 않는다. 그리고 중앙정부가 해당 당국과 협의하에 지정할 수 있는 어떠한 학문분야나 대학(faculty)에서 박사후과정을 포함하여 고도의 전문성을 가지는 과정이나 프로그램은 할당제를 적용받지 않는다.

기타후진계층의 할당제의 실시로 기존의 상층카스트들이 역차별 받는 것을 막고 이들의 만달 II에 대한 강한 저항을 무마하기 위하여 인도정부는 추가조치를 취하였다. 그리하여 앞의 기타후진계층 학생에 대한 할당제에도 불구하고 해당 대학이나 학문분야에 지정카스트, 지정부족, 그리고 기타후진계층에게 할당된 입학정원을 제외하고 남은 입학정원이 이 법안이 발효되기 바로 직전 학년보다 적어서는 안 된다고 명시하였다. 즉, 기타후진계층에게 예를 들어 50명의 정원을 추가로 할당하게 되면, 기존의 대학입학 일반정원에서 50명이 줄어들게 되어 이것을 추가로 보충하여야만 한다는 것이다. 그리하여 각 대학이나 학문분야는 기타후진계층에 대한 할당제를 도입하기 위하여서는 대학정원을 그것의 배만큼 증원하여야 하는 문제에 봉착하게 되었다. 이것은 평균적으로 27%의 정원을 기타후진계층에 할당한다고 할 때 54%의 추가정원을 확보하여야 한다는 의미가 된다. 이것은 단순히 입학정원의 증가만을 의미하는 것이 아니다. 그것은 학생당 교수진의 수를 최소한 현상 유지하기 위해서 교수진의 추가 증원이 있어야만 한다는 의미이기도 하다. 또한 각종 교육시설의 증설도 동시에 이루어져야 한

다는 의미가 된다.

이러한 교육시설과 교수진에 대한 일시적인 수요증가로 인하여 한꺼번에 54%의 증원을 도저히 할 수 없는 경우가 허다하였다. 이러한 현실적인 요소를 감안하여 2007학년도부터 바로 할 수가 없다면 차후 3년에 걸쳐서 서서히 하도록 허용하였다. 그리하여 표준적으로 1차 연도에 9%의 기타후진계층 학생 수를 할당정원으로 배당하고 그만큼에 해당하는 일반학생수의 입학정원을 증원하고 2차 연도에도 동일한 방식으로 진행하여 2차 연도까지는 18%의 기타후진계층을 할당하고 18%의 일반학생 정원을 늘려야 한다. 마지막 3차 연도에는 나머지 9%를 추가로 할당하여 목표치인 27%의 기타후진계층 할당을 완료하고 그에 상응하여 일반인 정원도 누적으로 27%를 총증원하게 된다.¹⁴⁾ 하지만 이러한 완화된 규정조차도 무리인 대학이 많아서 2010년 개정 법안을 통하여 3년을 더 연장하여 6년만에 완료하도록 하였다. 2013년에 이 할당정원총원계획은 만료가 되었지만, 이 계획이 목표대로 달성되었는지는 미지수이다.

이것에서 알 수 있듯이 기타후진계층에 대한 대학입학에서의 할당제는 일반상층카스트를 중심으로 강한 사회적 저항을 야기하였기에 인도정부는 그 시행을 3년간 순차적으로 할 수 있게 하는 동시에 기존 일반상층카스트의 대학입학정원이 줄어드는 일은 없도록 배려했다. 또한 중앙정부가 관리하거나 보조금을 주는 중앙교육기관에 한정하여 할당제를 실시하도록 하였다. 종교적 소수집단이 설립하여 운영하는 양질의 대학이나 고등교육기관은 할당제에서 제외되었을 뿐만 아니라, 새롭게 부상하는 시장 수요에 부응하여 수많이 설립된 다른 사립교육기관 역시 이 법안의 시행대상에 포함하지 않음으로써 이들 기관에 대해서는 잠정적으로나마 할당제를 유예하였다. 지정부족과 지정카스트와 비교할 때 특징적인 점은 이들의 경우 할당이 교육분야에서 시작하여 공직분야로 확대된 반면에, 기타후진계층의 경우에는 반대로 공직분야에서 출발하여 교육분야에 대한 요구로 점차 확대된 것이다.¹⁵⁾ 이러한 교육분야의 할당은 기타후진계층의 역량강화를 위해서는 필수적인데 그 이유는 대부분의 중위 및 고위층 공직 총원은 학력기준이 존재하기 때문이다. 만약에 학사학위가 없다면 공직할당 자체를 받을 수 없는 경우가 허다하다. 앞 절에서 본 바와 같이, 공직할당에서 학위요건은 면제나 완화되지 않는 필수기본 요건에 속한다.

14) 보다 자세한 논의는 감독위원회 보고서(Oversight Committee 2006) 참조.

15) 1973년에 처음으로 입학정원을 인도공과대(IIT)에 지정카스트와 지정부족에게 할당하였다 (Shinha 2009, 111).

V. 할당정책의 효과와 문제점: 사회집단별 공공부문 직위 점유비율의 변화와 부유층의 문제

지금까지 할당정책 자체를 논의한 만큼 이 글을 마치기 전에 그것의 효과와 문제점에 대해서 논의하여 보고자 한다. 효과를 논하기 위한 비교적 상세한 1차 자료가 나와 있는 것은 공공부문 할당에 관해서가 전부이고 교육부문 자료는 부재한 편이다. 따라서 이에 한정하여 검토하여 보면, 기타후진계층에 대한 할당정책은 나름대로 소기의 성과를 내고 있는 것으로 보인다. 우선 중앙정부 공직의 사회집단별 비율을 보면, 지정카스트는 오랜 기간 할당제도를 시행한 결과 2000년도에 들어오면서 실질적으로 인구에 비례하는 수준으로 중앙정부 공무원 자리를 차지하고 있다. 그리고 연도별로 이러한 비율에는 거의 변화가 없는 편이다. 이러한 지정카스트에 비하여 뒤늦게 공직할당제도를 시행한 기타후진계층의 경우에는 공직에 진출하는 경우가 인구에 비하여 매우 드물다. 이들 인구는 전체인구의 40%에서 50% 정도 되는데, 이들이 공직에서 차지하는 비율은 2000년도 초반까지 겨우 4% 정도에 불과하였다. 이것은 자신들보다 사회경제적으로 훨씬 열악한 지정카스트보다도 공직진출 비율이 낮다는 것을 의미한다.

이렇게 낮은 공직진출의 비율이 할당제의 시행 이후 갈수록 증가하고 있는데, 자료

〈표 2〉 중앙정부 공직의 사회집단별 비율: 2002년부터 2009년

(단위: 10만)

연도	총인원 (명)	나머지집단		지정카스트		기타후진계층	
		명	%	명	%	명	%
2002	32,69	25,17	77.0	5,40	16.52	na	na
2003	30,58	21,98	71.88	5,21	17.05	1,38	4.53
2004	30,23	21,66	71.65	5,02	16.63	1,59	5.29
2005	30,82	21,77	70.66	5,13	16.67	1,82	5.93
2007	27,36	19,06	69.66	4,51	16.51	1,90	6.97
2008	29,09	18,58	63.58	4,80	16.53	3,68	12.66
2009	29,98	18,67	62.27	4,91	16.36	4,25	14.19

주: 단순청소부(sweepers)는 자료에서 제외하고 “나머지집단”은 지정부족을 제외한 수치이고 일반적인 카스트집단으로 이해하면 된다.

출처: 인도, Ministry of Social Justice & Empowerment(2013, 163).

가 나와 있는 가장 최근 연도인 2009년을 보면 14%를 갖 넘게 된다. 여전히 지정카스트에 비하여도 낮은 수치이고 목표치인 27%에 많이 부족하지만, 10년 사이에 약 10%가 올라간 것은 놀라운 개선이라고 볼 수밖에 없다.¹⁶⁾

물론 이러한 수치의 개선이 전부 할당제도 탓이라고만 할 수는 없다. 그 전에 인도 공직에서 기타후진계층이 차지하는 비율이 낮은 것은 이들 집단이 대부분 농촌에서 거주하고 사회경제적으로 지정카스트보다 상대적으로 여유롭다보니 공직진출 자체에 그렇게 많은 관심을 두지 않은 탓이기도 하다. 즉, 자신들만의 전통적인 직업에 머물게 되면서, 공직진출을 통하여 상대적으로 사회경제적 지위 향상을 꾀할 유인책이 부족하였다고 볼 수 있다. 하지만, 1990년대와 2000년대에 오면서 인도의 개방과 개혁이 강화되면서 도시화가 가속화되고 전통적인 직업의 경쟁력 상실과 쇠퇴 추세 그리고 할당제도 자체에 대한 논란이 증대하면서 이제도에 대한 국민적 관심의 증대 등으로 기타후진계층도 공직진출에 관심을 많이 가지게 된 것이다. 따라서 정부의 할당제만이 아니라 이러한 객관적인 사회경제적 여건의 변화로 인하여 기타후진계층이 공직에서 차지하는 비중이 늘어났다고 할 수 있다.

기타후진계층의 공직진출이 단순히 늘어났을 뿐만 아니라 이들의 공직 내의 등급 분포도를 보더라도 나쁘지 않다. 지정카스트의 경우 상위 등급부터 하위 등급까지 비중을 볼 때 하위로 갈수록 비중이 조금씩 늘어나고 상위층의 비중이 줄어드는 반면에 일반카스트의 경우에는 상위등급일수록 그 비율이 높다. 2010년 자료를 보면 지정카스트의 경우 A, B, C, D 등급의 비율이 각각 11.60%, 15.30%, 15.90%, 18.60%이고 일반카스트의 경우 A, B, C, D 등급의 비율이 각각 75.46%, 72.87%, 61.84%, 59.05%를 차지하고 있다. 따라서 일반적으로 볼 때, 사회경제적으로 우대정책이 필요 없는 계층일수록 상위직급 등급이 높다고 볼 수 있다. 이러한 일반적인 추세 비추어 볼 때, 기타후진계층은 중간정도 위치에 속한다. 상위 2개 등급에서는 상위등급인 A에서의 비율(8.40%)이 B에서의 비율(6.10%)보다 높지만, 하위 2개 등급에서는 최하위 등급의 비중이 차상위등급보다 더 높다.

기타후진계층의 비중은 비단 중앙정부직에서 높아졌을 뿐만 아니라 또 다른 할당대상인 중앙정부관할 공기업체에서도 마찬가지로 높아졌다. 중앙정부직과 비교하였을

16) 지정카스트의 사례를 참조하면, 기타후진계층의 경우도 시간이 가면서 정부가 의도하는 할당비율까지 궁극적으로 충원될 것으로 추정한다.

〈표 3〉 등급별 중앙정부 공직의 사회집단별 비율(2010년 1월 1일 현재)

(단위: 10만)

등급	지정카스트		기타후진계층		나머지		합계
	명	%	명	%	명	%	
A	0.10	11.60	0.07	8.40	0.67	75.46	0.88
B	0.26	15.30	0.10	6.10	1.26	72.87	1.73
C	3.30	15.90	3.06	14.80	12.80	61.84	20.70
D	1.24	18.60	1.01	15.20	3.93	59.05	6.66
(청소부배제)							
합계	4.90	16.36	4.25	14.19	18.67	62.26	29.99

주: 6개 부/국의 정보는 포함하지 않았고, “나머지 집단” 범주에는 지정부족이 들어가지 않았다.

출처: 인도, Ministry of Social Justice & Empowerment(2013, 164).

때 이미 2000년대 초반까지 기타후진계층의 비율이 상대적으로 높은 편이다. 지정카스트의 비율이 14~15% 정도일 때 기타후진계층은 이미 이 당시에 16~17% 정도를 차지하고 있었다. 이러한 비율이 중간에 일시적으로 하락하기도 하였지만 꾸준히 상승하여 2010년대까지는 20%를 초과하여 24% 정도에 이르고 있다. 정부 공직에 비하여 초기에 비율이 높은 것은 할당제 때문이 아니겠지만 그 이후 증가는 할당제 때문인 것으로 보인다. 이러한 할당제로 인한 기타후진계층의 증가는 나머지 일반카스트 집단의 공직 비율의 하락으로 이어지고 있다. 2000년 초 60%에 육박하였던 나머지 일반카스트출신 공직자가 2010년대에 오면 50% 이하로 하락하고 있다.

이렇게 일반카스트와 기타후진계층의 공기업에서의 비율이 역방향으로 움직이는 것은 할당정책을 통한 정부의 인위적인 노력 이외에도 기타후진계층의 상대적인 사회경제적인 역량강화 탓일 수도 있다. 하지만 이러한 역량강화가 오로지 이 기간에 지정카스트와 나머지 집단이 아닌 기타후진계층에서만 뚜렷하게 일어났다고 볼 수 없기에 기타후진계층의 비율 증진은 상당부분 정부의 인위적인 우대정책에 기인한 것으로 보아도 무방할 것이다. 특히 정부의 시장경제 친화적인 정책으로 공기업 직원의 총정원이 꾸준히 하락하여 동일부문에 취업하려는 사람들 사이에 경쟁이 훨씬 격화된 마당에 기타후진계층의 비율이 증가한 것은 상당부분 할당정책이라는 인위적 정책에 기인한다고 볼 수밖에 없다.

〈표 4〉 중앙공기업에서의 사회집단별 비율: 2003~2011

(단위: 천 명)

연도	지정카스트		기타후진계층		나머지		합계
	명	%	명	%	명	%	
2003~04	14.60	14.6	16.59	16.6	60.65	60.6	100.10
2004~05	14.73	15.1	16.95	17.4	57.65	59.0	97.67
2005~06	14.32	15.3	16.69	17.8	54.34	58.0	93.71
2006~07	14.83	15.7	15.04	15.9	56.59	59.8	94.61
2007~08	14.82	16.0	14.89	16.0	54.71	59.0	92.83
2008~09	16.30	17.6	19.31	20.9	49.81	53.5	92.34
2009~10	16.11	17.9	19.91	22.1	54.08	60.0	90.10
2010~11	16.13	18.1	21.56	24.2	43.72	49.1	89.13

주: 나머지집단의 경우는 지정부족을 포함하지 않은 것이고 합계는 지정부족을 포함한 것임.
출처: 인도, Ministry of Social Justice & Empowerment(2013, 165).

이렇게 긍정적인 효과에도 불구하고 기타후진계층 할당정책은 여전히 많은 문제점을 안고 있다. 그 중에서 가장 큰 문제는 할당정책의 수혜를 받는 집단의 수는 갈수록 증가하는 반면에 민영화와 개방화 등으로 인하여 정부나 공공부문의 일자리는 상대적으로 줄어들고 있다는 데에 있다. 할당정책에 대한 인식의 제고로 인하여, 그동안 기타후진계층에 편입을 시도하지 않았던 집단들이 새로이 적극적으로 편입을 시도하고 있어서 기타후진계층의 명부에 올라오는 집단의 수는 갈수록 증가하는 추세이다. 하지만 비록 특정집단의 사회경제적 지위가 개선되었다고 하더라도 한번 기타후진계층으로 편입된 집단을 명부에서 다시 삭제하는 것은 어렵다. 논리적으로 이렇게 되어야 하지만, 현실적으로 카스트집단에 대한 객관적인 인구조사가 실시되고 있지 않을 뿐만 아니라 이들의 정치적인 입김도 무시할 수 없기 때문이다. 이렇게 할당정책의 수혜를 받는 기타후진계층의 수는 증대하는 반면에 막상 그러한 할당정책의 대상이 되는 공공분야 일자리의 수는 감소하는 추세이다. 이것은 인도정부가 더 이상 과거와 같은 사회주의 노선을 고집할 수 없고 공기업의 민영화와 더불어 효율적인 정부운영을 강조하는 세계적인 추세에 따라서 공공부문의 축소가 불가피한 실정이기 때문이다. 이에 따라서 비단 기타후진계층만이 아니라 지정카스트들도 할당정책의 민간영역으로의 확대를 주장하고 있지만, 인도사회에 나름대로 뿌리 깊게 놓인 사유재산의 보호 때문에 정부가 인센티브 제도로 실시할 수는 있겠지만, 법률에 의하여 강제하는 것은 어려운 실정이

다.

또 다른 문제점으로는 이른바 부유층의 확인과 허위증명서 발급 문제이다. 지정카스트나 지정부족에게는 일단 자신이 속한 집단이 수혜집단으로 지정되느냐 마느냐가 중요하며 그가 한 나라의 대통령의 자손이든 인도 최고 갑부의 자손이든 상관없이 우대정책의 혜택을 입을 자격이 주어진다. 즉, 지정카스트와 지정부족 집단(community)의 경우는 내부의 경제적 이질성과 무관하게 하나의 동질적인 집단으로 간주한다. 하지만 기타후진계층의 경우에는 내부의 경제적이나 사회적 지위의 이질성을 인정하고 정책집행의 대상으로서 하나의 특정 집단을 동질적인 집단으로 간주하지 않는다. 특정 집단 중에 상층가족군은 부유층(creamy layer)으로 분류되어 할당혜택을 누릴 수가 없도록 하였다. 따라서 기타후진계층의 경우에는 우대정책의 수혜를 위해서는 두 가지 판정절차를 엄밀하게 거쳐야 한다. 즉, 특정개인이나 가족이 기타후진계층의 집단 소속으로 분류되느냐 마느냐의 문제와 이렇게 분류된 다음에도 부유층에 들어가느냐 없느냐를 판별하는 과정을 거쳐야 한다. 이것은 다른 우대정책 집단에 비하여 정책집행에 있어서 허점이 많을 수 있다는 이야기이다. 기타후진계층 소속 여부를 판별하는 것만으로도 허위증명서의 문제가 발생하는데, 그보다 훨씬 복잡한 부유층 판정과 관련하여서는 더 많은 허점이 있을 것이라고 추정해볼 수 있다. 허위 증명서를 제출하여 부당하게 혜택을 입은 경우가 발각이 되면 일반적으로 임용이나 입학이 취소되도록 하고 있다. 또한 공문서위조로 형사고발을 당할 수도 있지만 문서위조를 위한 인센티브가 충분히 존재하여 실제로 많은 사례들이 발각되고 있다(Times of India, January 20, 2012).

VI. 결론

지금까지 한국 일반인들이나 학계에 잘 알려지지 않은 인도의 기타후진계층 우대정책, 인도식 용어로는 할당정책에 관해서 논의하여 보았다. 우선 기타후진계층(OBC)은 사회적으로나 교육적으로나 모두 열악한 위치에 놓인 후진계층 중에 지정부족, 지정카스트를 제외한 나머지 후진계층을 의미한다. 이들의 상황이 지정부족이나 지정카스트만큼 열악한 것은 아니지만 여전히 과거 카스트 구조에서 기저층에 속하는 수드라층이고 독립 이후에도 사회적 지위나 경제적 지위에서 열악한 상황을 벗어나지 못하고 있다.

이들을 위한 할당정책은 따라서 이들에게 보다 실질적인 기회균등을 제공하기 위한 인위적인 조치이다.¹⁷⁾ 이 할당정책의 특징은 우선 일면적인 할당정책이 아니라는 점이다. 그것은 비단 교육에 있어서 실질적인 평등을 보장하기 위해서 대학입학에서 인구 비율에 맞추어 정원을 할당하는 것만이 아니라 교육을 받은 다음에 취업을 할 때에도 실질적인 기회균등을 보장하기 위한 정책적인 노력이다.

두 번째로 이렇게 교육과 직업을 포괄하는 할당정책임에도 불구하고 몇 가지 제한적인 면이 있다. 우선은 대학입학 정원할당의 경우 공직할당보다 10여 년이나 뒤늦게 실시되었을 뿐만 아니라, 그것은 정부가 관할하거나 보조금을 지원하는 그런 대학에 한하여 실시되고 있다. 따라서 1990년대 개방화와 자유화이후 우후죽순처럼 생겨난 사립대학의 경우 굳이 할당정책을 실시하지 않아도 된다. 취업의 경우에도 마찬가지로 갈수록 강화되고 있는 민간기업 부문에서는 할당정책이 실시되고 있지 않다. 할당정책을 실시하고 있는 직업은 정부공무원이거나 공공부문의 금융이나 임의단체 등에 한하여 실시하고 있다.¹⁸⁾ 또한 지정카스트나 부족과 달리 기타후진계층은 공공부문 취업 후 승진에서는 할당혜택을 받을 수가 없다. 뿐만 아니라 직위여하를 막론하고 모든 직급에서 할당정책을 실시하는 것이 아니고 과학과 기술직의 경우 최고등급의 최하위직까지만 할당혜택을 부여하고 있다. 교육기관에서는 조교수 직급까지만 할당혜택을 부여하고 그 이상은 일반적인 공개경쟁에 따르게 된다. 마지막으로 지정카스트나 부족과 달리, 기타후진계층 출신은 부유층의 경우, 즉, 소득이 일정이상이거나 정부고위직 자녀의 경우 할당혜택을 받을 수가 없다.

17) 이들에 대한 우대정책의 도입은 당위적인 성격도 존재하지만, 또한 정치적인 성격이 강하다. 인도정부가 기타후진계층에까지 우대정책을 확대한 것은 갈수록 강하여 지는 후진계층의 정치력에 대한 상층카스트의 일종의 정치적인 양보로 보인다. 인도의 정당체계는 과거 국민회의 중심의 일당우위체제에서 80년대 말 경에 와서는 완전한 다당제로 재편되었다. 따라서 모든 정당이 극심한 득표경쟁에 몰리게 되고 정치적인 혼란 속에서 비교적 안정적인 득표를 할 수 있는 카스트집단이 중요한 정치적인 표밭으로 등장하게 된다. 이러한 다당제의 등장과 카스트집단 중심의 정치구조 재편으로 인하여 발생한 부산물이 우대정책의 기타후진계층에로의 확산이다. 인도 정당정치의 분열과 관련하여서는 최정욱(2007, 21-44)과 최(Choi 2012) 참조.

18) 지정카스트나 지정부족과 달리 중앙정부기관인 연방의회나 주의회 의석의 경우에는 기타후진계층의 경우 할당을 실시하지 않고 있으며 할당되는 것은 그 이하 행정단위에서의 자치의 회 수준에서 하고 있다.

그럼에도 불구하고 앞에서 살펴본 바와 같이, 기타후진계층의 할당정책은 소기의 성과를 내고 있다. 공직부문에서 기타후진계층이 차지하는 비율이 점증하고 있는 사실이 이것을 반증하고 있다. 또한 과거와 달리 하위직만이 아니라 고위직에도 상당수의 기타후진계층 출신들이 진출하여 일반카스트출신보다는 못하지만, 여전히 비교적 준수한 비중을 차지하고 있다. 고등교육부문에서도 여전히 할당비율을 채우지 못하고 있지만 대학생 중에서 차지하는 비중이 과거에 비하여 월등히 높아진 것은 사실이다. 이것은 비할당으로 자체 경쟁을 통하여 입학한 기타후진계층까지 합치면 더욱 높아진다. 이러한 긍정적인 면에도 불구하고 할당받는 공공부문의 자리가 줄어들고 있는 반면에 할당제의 혜택을 받는 후진계층의 명단은 갈수록 늘어난다거나 일단 명부에 기재된 다음에는 사회경제적 환경의 개선에도 불구하고 명부에서 삭제되는 집단이 지금까지 없다거나 부유층과 관련된 복잡한 증명 과정으로 인하여 허위증서가 종종 발행되어 할당정책 자체의 취지를 약화시키는 점 등은 보완되어야 하는 숙제로 남는다.

이러한 제반 문제점을 잘 보완하여야 앞으로 기타후진계층에 대한 우대정책이 인도에서 국민적 공감대 속에서 지속적으로 실시될 수 있을 것이다. 한국 사회에서도 일전에 모기업 회장의 손녀가 한부모 가정 자녀 우대정책의 수혜자가 되어 사회적 논란이 야기된 것에서 볼 수 있듯이 우대정책에 대한 사회적 합의가 아직 공고하지는 않다. 보다 광범위한 국민적 공감대를 형성할 수 있고 다른 나라에서도 통용될 수 있는 우대정책의 실시를 위해서 해외사례에 대한 연구가 필요한 시점이다. 이 글이 이러한 연구에 조금이나마 일조하였으면 한다. 또한 이러한 사례연구는 앞으로 보다 일반적인 이론적 분석이 나오는 데 초석이 될 수 있을 것으로 기대한다. 끝으로 국제정치와 경제에서의 전략적 중요성에도 불구하고 한국정치학계에서 학문적 관심이 아직은 미미한 인도지역에 대한 연구관심의 제고에도 이 연구가 조금이나마 기여하기를 바라마지 않는다.

투고일: 2014년 8월 31일

심사일: 2014년 9월 18일

게재확정일: 2014년 10월 2일

참고문헌

- 박정석. 2007. 『카스트를 넘어서』. 서울: 민속원.
- 이광수·김경학·백좌흠·박정석 공저. 2002. 『카스트: 지속과 변화』. 서울: 소나무.
- 조선일보. 2014. “흑인 대통령을 만든 ‘美소수인종 우대’”(4월 24일), http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2014/04/24/2014042400051.html(검색일: 2014년 4월 24일).
- 최정욱. 2007. “인도의 민주주의의 공고화와 정당체계의 변화에 관한 연구노트.” 『국제지역연구』 16권 4호, 21-44.
- _____. 2013. “인도의 공공부분 할당제와 ‘지정카스트’의 정치세력화: 인도의 카스트 정치 연구.” 『국제정치논총』 53집 3호, 547-578.
- Ambedkar, S. Nagendra. 2008. *Reservation Policy Issues and Implementation*. Jaipur: ABD Publishers.
- Choi, Jungug. 2012. *Votes, Party Systems and Democracy in Asia*. New York: Routledge.
- Department of Personnel and Training. 1987. *Handbook on Personnel Officers 1987*, chapter 9. <http://www.persmin.nic.in/DOPT/Publication/HandbookOnPersonnelOfficers/ch-09.pdf>(검색일: 2014년 4월 14일).
- _____. 2014. *Brochure on Reservation for Scheduled Castes, Scheduled Tribes & Other Backward Classes in Services*. New Delhi: Department of Personnel & Training. http://www.persmin.nic.in/DOPT_Brochure_Reservation_SCSTBackward_Index.asp(검색일: 2014년 4월 14일).
- Deshpande, Ashwini. 2013. *Affirmative Action in India*. New Delhi: Oxford.
- Dhavan, Rajeev. 2008. *Reserved!: How Parliament Debated Reservations 1995-2007*. New Delhi: Rupa. Co.
- Government of India. 1980. *Report of the Backward Classes Commission*, 1-5. New Delhi: Government of India.
- Heyer, Judith and Niraja Gopal Jayal. 2012. “The Challenge of Positive Discrimination in India.” In Graham K. Brown, Arnim Langer, and Frances Stewart, eds. *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.
- Mathur, M. L. 2004. *Encyclopedia of Backward Castes*, 1-4. Delhi: Kalpaz Publications.

- Ministry of Social Justice & Empowerment. 2013. *Social Welfare Statistics*. New Delhi: India Offset Press.
- Mukherjee, Sandeep. 2006. *Guide to Reservation Policy (SC, ST, OBC and PHA)*. New Delhi: Variety Books Publishers Distributors.
- Muthuswamy and Brinda. 2011. *Swamy's Compilation on Reservation and Concessions: for SC/ST and OBCs (Mandal Commission), Ex-servicemen, Sportsmen, Compassionate Appointments and Persons with Disabilities*. Chennai: Swamy Publishers.
- Oversight Committee. 2006. "Final Report of the Oversight Committee on the Implementation of the New Reservation Policy in Higher Educational Institutions." <http://oversightcommittee.gov.in/ocrep.pdf> (검색일: 2014년 4월 7일).
- Pasricha, Seema. 2006. *Caste Based Reservation in India*. New Delhi: Deep & Deep Publications.
- Press Information Bureau, India. 2007. "Central Educational Institutions (Reservation in Admission) Act, 2006." <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx> (검색일: 2014년 4월 14일).
- Rath, Saroj Kumar. 2011. "Census of India 2011 and the Issues of National Security: A Dangerous Gambit." *Revista de cercetare si interventie sociala [Review of Research and Social Intervention]* 33, 91-113.
- Sahoo, Niranjana. 2009. *Reservation Policy and Its Implementation across Domains in India: An Analytical Review*. New Delhi: Academic Foundation.
- Singh, Shyama Nand. 1991. *Reservation Problems and Prospects*. New Delhi: Uppal Publishing House.
- Shinha, Sushil Kumar. 2009. *Reservation in Higher Education*. New Delhi: Raj Publications.
- Supreme Court of India. 1992. "Judgement Writ Petition(Civil) No. 930 of 1990-Indira Sawhney Versus Union of India and Others." November 16.
- Times of India. 2012. "Demand to Ban Candidates with Bogus OBC Certificates." (January 20).
- Weisskopf, Thomas E. 2004. *Affirmative Action in the United States and India: A Comparative Perspective*. Routledge: London.

ABSTRACT

A Comprehensive Review of Reservation Policy for Other Backward Classes in India

Jungug Choi | Konkuk University

This study explores the affirmative action program for the weaker sections in India, in particular, the so-called other backward classes (OBCs). India introduced, even if not well-known, the most comprehensive and strongest type of affirmative action program earlier than elsewhere in the world. This study focuses on the reservation policy for the OBCs among other Indian affirmative action programs. It begins by addressing the issues of who the OBCs are and how they are defined and differentiated from other social groups or classes. Then, it discusses the historical and constitutional context in which reservation policy was extended to the OBCs in addition to the other much more backward social classes, that is, the scheduled castes (SCs) and the scheduled tribes (STs). It continues to deal with the details of reservation policy for the other backward classes in the fields of higher education and public employment. Finally, it concludes with the effects of reservation policy and the problems with its implementation process including the issue of creamy layers.

Keywords: affirmative action program, India, caste, reservation policy, education, public employment, creamy layers