

# 할당 비수혜 일반카스트집단의 할당제에 대한 태도의 다층적 분석: 인도 대학생 대면 설문조사 자료를 바탕으로\*

최정욱 | 건국대학교 정치외교학과 교수

세계에서 처음으로 근대적인 우대정책을 실시한 인도이지만 지금까지 할당제에 관한 인도인들의 태도는 체계적으로 조사된 적이 없다. 이 연구에서는 할당제의 비수혜집단인 일반카스트 집단이 할당제의 논쟁점들에 대해서 어떻게 인식하는지를 분석해 보았다. 이들 일반카스트집단 중 특히 할당제의 가장 직접적인 이해당사자들인 대학생들을 대상으로 대면설문조사를 실시했다. 구체적으로 다루고 있는 이슈들은 할당제에 대한 찬반여부와 지지도, 할당비율의 적정성 문제, 할당제의 추가연장 문제, 할당제의 민간 영역으로의 확대 문제, 여성 할당제와의 비교 문제 등이다. 이런 이슈들에 대한 비수혜 일반카스트집단의 전반적인 태도를 분석하는 동시에, 이들의 태도가 세 개의 할당수혜 집단(지정카스트, 지정부족, 기타후진계층)과 세 개의 할당영역(정치적 선출직, 교육, 공직 부문)별로 어떻게 다른지 체계적으로 조사하고 집단별 상관관계와 할당영역별 상관관계도 검증하였다.

주제어: 우대정책, 인도, 카스트 할당제, 일반범주집단, 대학생, 여성할당제

\* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A5A2A01024239). 원고에 대해 유용한 조언을 해준 세 명의 심사위원들에게 감사드린다.

## I. 서론

인도의 할당제는 역사가 상당히 오래된 제도이다. 비록 수혜집단의 범주와 할당 영역에서 변화가 있어 왔지만 식민지 시대부터 독립이후 지금까지 한 번도 폐지되지 않고 유지되어 왔다. 이 제도는 그만큼 대중들의 삶의 일부가 된 제도라 할 수 있다. 처음에는 이슬람교도의 분리독립운동에 대처하고 힌두교공동체 내의 단결을 유지하기 위하여 타결된 푸나협약에서 암베드카르가 이끄는 불가촉천민집단 혹은 지정카스트에게 적용되었다. 독립 이후에는 후진지역에 대한 우대정책 논의를 통하여 지정부족에게도 확대되었다. 1990년 중반에 와서는 지정부족과 지정카스트를 제외한 후진계층, 이른바 기타후진계층(other backward classes, OBC)에게까지 외연을 넓히기도 했다. 그리고 심지어 올해 초에는 인도총선을 앞두고 집권당인 인도민족당(Bharatiya Janata Party, BJP)의 주도로 그동안 금기시 되어온 경제적인 지표를 기준으로 일반카스트집단에게도 10%의 할당을 추가로 도입하였다. 또한 이러한 할당제는 단순히 공직 충원에만 적용되는 것이 아니라 대학 신입생 모집과 하원의원을 비롯한 선출직 선거에서도 적용된다. 하지만 이렇게 할당제가 일상화되었음에도 불구하고 할당제에 관한 태도를 실증적으로 조사한 연구는 찾아보기 어렵다.

이 연구에서는 지금까지 한 번도 제대로 연구되지 않았던 인도의 할당제에 대한 태도를 다층적으로 파악하고자 한다. 이를 위해서 대면설문조사 방식을 사용하여 취합한 일차적인 자료를 사용하고자 한다. 할당제에 대한 태도의 다층적 이해에는 단순히 할당제 자체에 대한 지지와 반대만이 아니라 3개의 할당 영역과 3개의 할당대상 집단별로 지지와 반대가 어떻게 나타나고 이들 간에는 어떤 관계가 성립하는지 조사하는 것도 포함한다. 나아가 할당제 자체에 대한 지지도만이 아니라 할당제의 다양한 세부 측면에 대한 지지도를 조사하는 것도 포함된다. 즉, 할당대상 집단별 할당비율의 적정성, 민간영역으로의 할당제 확대 문제, 할당제의 시효 연장 문제 등이 여기에 포함된다.

이 세부적인 측면 역시 할당대상 집단이나 할당영역별로 나누어 살펴보고 상호간의 관계도 조사하고자 한다. 끝으로 할당제에 대한 다층적 이해를 위해서 카스트가 아닌 성별에 기반한 할당제에 대한 태도는 기존 할당제에 대한 태도와 차이가 나는지, 난다면 어떤 면에서 차이가 나는지도 조사하고자 한다.

이 연구에서는 할당제에 대한 일반대중 전체의 태도를 분석하는 것이 아니라 할당수혜를 받지 못하는 사회적 집단인 이른바 일반범주집단(*general category*), 그 중에서도 대학생과 대학원생들을 대상으로 하여 할당제에 대한 태도를 살펴보고자 한다. 일반범주집단만 분석하기 때문에 할당제 수혜 자격 여부는 할당제를 둘러싼 태도를 결정하는 변수가 될 수가 없도록 완전히 통제되었다. 할당제 혜택을 받지 못한다고 무조건 반대한다고 생각하면 큰 오산이다. 비수혜집단 내에서도 할당제에 대한 이견이 존재한다. 분석대상을 비수혜집단에 국한하는 또 다른 이유는 결국 할당제의 운영과 유지에 관한 정책들에 결정적인 영향을 미치는 것은 이들 비수혜집단 내의 여론이기 때문이다. 할당제는 일종의 특혜성 정책(*preferential policy*)이기 때문에 수혜집단보다는 비수혜집단이 이 제도의 필요성을 인정하고 수용하는 것이 제도의 지속성을 위해 매우 중요하다. 또한 일반범주집단 중에서도 대학생집단만을 조사하는 이유는 아래 제4절에서 서술하듯이 이들이 할당제와 관련하여 실질적 피해자 혹은 수혜자로서 가장 민감한 사회집단이기 때문이다.

불필요한 오해를 사지 않기 위하여 본론에 들어가기 전에 이 연구의 주목적이 할당제에 대한 태도의 원인을 분석하는 것이 아니라 태도 그 자체의 다층적 측면을 체계적으로 이해하는 것이라는 점을 강조하고 싶다. 여기서는 어디까지나 할당제와 할당제의 세부사항에 대한 태도를 다양한 차원에서 입체적으로 파악하기 위해 할당대상 집단이나 할당영역 별로 세분하여 살펴보고자 한다. 따라서 여기서 표본을 비수혜집단으로 국한하거나 할당기준을 여성으로 변경하여 상호비교하거나 할당영역과 할당대상 집단별로 구분하여 태도를 상호 비교하는 것 이외에, 할당제의 태도에 미치는 다른 요인들을 과학적으로 통제하지는 않는다. 엄밀한 원인 분석을 위해서는 여기서 사용하고 있는 간단한 통계적 기법인 교차분석이나 상관관계 분석 및 대응표본 T-검

증보다 복잡한 회귀분석이나 다른 통계기법이 필요하다. 하지만 이 연구의 목표가 결코 태도 자체의 형성요인을 설명하는 것이 아니라 태도의 다양한 양태를 다층적으로 이해하는 것이기 때문에 복잡한 모델링은 시도하지 않는다.<sup>1</sup>

이어지는 제II절에서는 본격적인 논의에 들어가기 전에 독자들의 이해를 돕기 위하여 인도의 카스트와 할당제에 대한 간단한 소개를 한다. 제III절에서는 기존 국내외 문헌 검토와 새로운 설문조사 연구의 필요성을 언급하고 제IV절에서는 연구를 위해서 사용한 표본과 결과적으로 취합한 설문조사 자료에 대해 설명한다. 제V절에서는 할당제 일반에 대한 지지도를 다층적으로 분석하여 제시하고 할당비율의 확대, 할당제의 적용영역 확장, 할당 시효의 연장 문제 등을 다각도로 살펴본다. 또한 할당의 근거를 성별로 전환하는 경우 할당제에 대한 태도가 어떻게 바뀌는지를 기존 카스트에 기반한 할당제에 대한 태도와 비교하여 본다. 마지막으로 제VI절 결론에서는 전체 논의를 요약하고 이 연구의 한계점 등을 지적하면서 마무리한다.

## II. 인도의 카스트와 할당제 소개

이 절에서는 인도의 카스트제도와 그에 따른 산물인 일반범주집단과 할당제에 대한 소개를 하고자 한다. 이미 이 주제에 관해서 저자가 다른 곳에서 소상히 소개하고 있기에 여기서는 이 글을 이해하기 위한 최소한의 내용만

- 
1. 회귀분석을 통한 태도의 형성원인을 설명하는 연구는 이 논문의 결론에서 언급하듯이 새로운 연구에 속한다. 이렇게 통계학적으로 보다 통제된 원인 분석을 시도하는 연구를 보려면, Choi and Kumar(forthcoming) 참조. 제한된 지역의 일반인을 대상으로 한 이들의 연구에 따르면, 할당제에 관한 지지도를 설명하는 유의미한 독립변수는 할당수혜자격 여부 이외에도 교육수준, 성별, 자산, 카스트의식, 힌두교도 여부, 다른 카스트와의 개인적 친분 등이다. 반면 연령이나 거주지역(농촌/도시)은 통계적으로 유의미한 변수가 아닌 것으로 나온다. 우대정책에 대한 태도의 원인을 설명하려는 모델은 미국 연구에서도 찾아볼 수 있는데 Hartlep and Lowinger(2014), Katchanovski, Nevitte, and Rothman(2015), Oyinlade(2013), Zamani-Gallaher et al.(2009)가 그러한 사례이다.

언급하고자 한다(최정옥 2017). 인도의 할당제 혹은 우대정책을 이해하기 위해서는 우선 카스트제도를 이해하여야만 한다. 그만큼 이 두 부분들은 밀접하게 연결되어 있다. 인도의 카스트제도는 태생적 힌두교 집단에 대해 사회적 위계질서를 규정하고 소속 집단에 따라서 지켜야하는 삶의 양식을 규제한다. 통상적으로 이 집단은 4개의 바르나(varna) 집단으로 구분하는데 그것은 힌두교 사제집단인 브라만, 정치적 권력을 행사하는 크샤트리아, 상업을 담당하는 바이샤 그리고 미천한 일을 수행하는 수드라 집단이다. 이 중에서 하층 수드라 바르나를 제외한 3개의 바르나 집단은 재생(twice-born) 집단으로 불리며 이들은 힌두교 의례인 재생을 통하여 힌두교 경전을 읽거나 들을 수 있다. 하지만 실제 생활 속에서 중요한 것은 이러한 바르나가 아니라 자띠(jati)라는 또 다른 단위집단인데 이것은 사실상 바르나의 하위 범주집단으로 볼 수 있으며 모든 카스트 규제는 이 단위를 중심으로 적용된다.

인도에서 할당제 수혜 여부를 결정하는 것은 카스트 신분과 관련이 있는데 구체적으로 그것은 특정 가족이 어떤 자띠에 속하느냐에 달려 있다. 우리나라나 다른 나라에서의 우대정책이 주로 소득계층을 기준으로 이루어지는 반면에 올해 초반까지만 하더라도 인도는 소득이 아니라 이러한 카스트 신분을 기준으로 할당혜택을 부여하였다. 소득은 부유층(creamy layers)이라고 하여 기타후진계층에 선정된 집단의 일부 상층가족군에게 할당 혜택을 배제하는 기준으로 사용되었다. 그렇다고 할당혜택을 무조건 사회적 신분인 카스트만을 기준으로 부여하지는 않는다. 할당제 수혜를 받는 집단은 3개인데 그것은 지정카스트, 지정부족 그리고 기타후진계층이다. 지정카스트는 과거의 불가촉천민을 칭하는 개념이고 불가촉천민은 앞에서 언급한 힌두교 바르나 위계질서에 편입된 4개의 어떤 집단에도 속하지 않은 아바르나(avarna)집단이지만 여전히 오염과 불가촉성이라는 카스트제도에 근거하여 설정된 범주집단이다. 반면 지정부족은 카스트와 무관하고 생활방식의 집단적 낙후성을 기준으로 하고 있고, 기타후진계층도 카스트만이 아니라 다른 기준들이 내포된 집합적 개념이다. 좀 더 정확히 말하면, 기타후진계층은 만달보고서의 기준에 따라서 결정되는데 여기서는 사회적 신분의 후진성만이 아니라 교육수준의 후진성과 경제적인 면에서의 낙후성을 지표화하여 분류한다(최정옥,

2017: 13-30). 이렇게 기준이 조금씩 다르지만 이 3개의 집단, 즉 지정부족, 과거 불가촉천민출신인 지정카스트, 그리고 기타후진계층이 인도식 할당제의 혜택을 받는 집단이고 이들을 통칭하여 후진계층(backward classes, BC)이라고 한다.

그리고 이러한 할당혜택을 받는 집단전체를 제외한 나머지 이질적 집단을 통칭하여 일반범주집단(general category)이라고 한다. 이 일반범주 집단은 단순히 통계적인 범주이기도 하지만 오늘날 인도에서는 하나의 신분개념이기도 하다. 카스트 개념으로 볼 때, 일반범주집단은 세 개의 상층 바르나를 포함하며, 또한 수드라집단 중에서도 지배적 위치에 있는 지배계층(landowning dominant classes)에 속하는 자피 집단도 포함한다. 그리고 비힌두교 집단 중에서 기타후진계층으로 분류되지 않는 일부 기독교 집단이나 이슬람교 집단도 여기에 포함된다. 비록 카스트 외적인 집단도 포함되지만 이 일반범주집단의 대부분을 힌두교카스트집단이 차지하고 있기 때문에 일반상층카스트집단으로 이해하기도 한다. 여기서도 일반범주집단과 일반상층카스트집단을 혼용하여 사용한다.

세 범주의 후진계층 집단을 대상으로 하여 할당은 공직부문에서의 직접층원과 대학 중에서 중앙정부 관할 기관에서의 입학과 정치영역에서 하원(Lok Sabha)의원 선출과 주의회 의원 선출, 지방자치의회 의원 선출에서 이루어진다. 공직부문 층원과 대학 입학에는 3개의 후진계층집단 모두 할당을 받지만, 선출직의 경우 주 의회 의원과 하원 의원 선출에서는 지정부족과 지정카스트만 할당을 받고 기타후진계층은 그렇지 못하다. 하지만 최하위 정부 조직단위인 지방자치단체의 의회 선출직은 지정집단만이 아니라 기타후진계층에게도 할당혜택을 부여하고 있다. 특이한 점은 지방의회 의원의 경우에는 여성에게도 할당을 하고 있다.

할당의 규모는 원칙적으로 인구에 비례해서 할당을 하지만, 기타후진계층의 경우에는 두 가지 이유로 인구에 비례하여 할당을 하지 않는다. 우선은 1930년대 식민지 시대에 실시한 인구조사 이후에는 카스트를 인구조사의 범주에 포함시키지 않았다. 따라서 정확히 카스트 별로 인구 구성비를 파악하기 어렵다. 기타후진계층의 경우 전체 인구에서의 비율이 논란의 대상이 되

지만 표본조사를 통하여 대략 41% 내외로 추정한다(Ministry of Social Justice & Empowerment, 2013: 20). 이 비율대로 할당을 한다면 모집 정원의 50% 이상이 할당제에 묶이게 된다. 왜냐하면 이미 지정카스트의 할당비율이 정원의 15%로 정해져 있고 지정부족의 할당비율이 7.5%이기 때문에 인구비율로 기타후진계층에게 할당한다면 총 할당정원이 60%를 넘게 된다. 이것은 공개경쟁과 기회균등의 원칙을 지나치게 왜곡한다고 인도대법원이 판단하여 기타후진계층의 할당정원을 27%로 제한하였다. 결과적으로 이 세 집단의 합산 할당 규모가 전체 모집 총 정원의 50%를 넘지 않도록 하는 선인 49.5%로 결정되었다. 다만, 기타후진계층에게 부여하는 지방자치 의회의원 할당비율과 관련해서는 각 주별로 기타후진계층의 인구구성비가 현저히 차이 나기 때문에 주마다 실제로 할당되는 비율은 다르다. 인도 할당제의 또 다른 특징은 미국 등 외국 사례와 달리, 인도에서는 할당제가 엄격히 공공부문에 국한되어 실시되고 있다는 것이다. 민간 기업이나 사립학교의 경우에는 할당제가 현재 적용이 안 되고 있다. 이것은 인도의 우대정책이 가지고 있는 주요한 한계점이기도 하다.

할당 방식은 다소 복잡하다. 공직할당의 경우 총원 총정원을 4개 집단(즉, 3개의 할당수혜집단과 나머지 일반범주집단)의 할당비율에 따라서 나누고, 사전에 정해진 할당명부에 명시된 순서에 따라서 선발한다. 대학 입학 관련 할당은 지정부족이나 지정카스트의 경우와 기타후진계층의 경우가 다르게 이루어진다. 지정부족이나 지정카스트의 경우 기존의 대학 모집정원 내에서 정해진 비율대로 할당한다. 하지만 기타후진계층을 위한 할당은 사회적 반발을 무마하기 위하여 할당정원 만큼에 해당하는 모집정원을 추가로 늘려서 할당하도록 하였다. 선출직 할당의 경우에는 인도가 비례대표제가 아니라 소선거구제를 채택하고 있기 때문에 전체 선거구 중에서 일정 수의 선거구에서는 특정 할당집단 출신의 후보자만 출마할 수 있도록 제한하는 방식으로 이루어지고 있다.<sup>2</sup>

---

2. 할당방식과 관련하여 세부사항은 최정욱(2017) 참조.

### III. 기존 연구

할당제가 인도 대중의 삶에 미치는 영향에도 불구하고 이에 관한 국내 연구는 많지 않다. 인도 관련 연구에 특화된 잡지인 『인도연구』에 실린 할당제에 관한 연구는 1993년 이후 단 한 편에 불과하다. 2010년에 게재된 이지은의 논문이 그것인데 이마저도 지정카스트와 지정부족만을 다루고 있을 뿐이다. 즉, 할당제와 관련하여 가장 논란이 되고 있는 집단인 기타후진계층은 제외되어 있다. 인도전문학술지를 넘어 국내 출간 중인 다른 학술지로 범위를 넓혀보아도 카스트 관련 할당제에 관한 연구는 많지 않은 편이다. 박홍운(2010)의 대표관료제(혹은 공직할당제) 논문이나 염철현(2008)의 대학입시에서의 할당정책 연구, 백좌흠(1998)의 헌법과 후진계층에 관한 우대정책 연구, 그리고 최정욱의 인도 우대정책과 지정카스트의 정치세력화 연구(2013), 기타후진계층 할당정책 연구(2014) 및 우대정책의 추진동기 연구(2017)가 국내에서 인도할당제를 다루고 있는 다른 학술지에 실린 논문들이다. 이렇게 몇 안 되는 학술지 논문 이외에 단행본으로는 기타후진계층을 위한 우대정책의 다양한 측면을 집중적으로 다루고 있는 최정욱(2017)이 있는 정도이다.

아직은 부진한 국내의 할당제 연구에 비하여 할당제에 관한 인도 현지 연구는 많이 찾아볼 수 있다. 이것은 그만큼 인도인의 관심이 높다는 것을 반증하여 준다. 단편적인 논문들은 차치하고라도 수많은 단행본과 자료집들이 있다. 그 중에서 Jaffrelot(2003), Lama-Rewal(2005), Dhavan(2008), Muherjee(2006), Sinha(2009), Sahoo(2009) 등이 돋보인다. 하지만 이러한 연구의 대부분은 할당제 자체를 소개하거나 할당제가 도입된 사회적 역사적 배경 혹은 할당제의 제도적 효과 등을 다루고 있을 뿐이다. 또한 연구의 범위 자체가 개별 수혜집단에 국한하는 경향이 강하다. 이것은 인도사회가 가지고 있는 분절적인 사회구조를 학계도 반영하고 있는 것으로 보인다. 예를 들어, 기타후진계층 문제를 다루는 연구자들은 그 집단만을 다루고 지정카스트 문제를 다루는 일군의 다른 학자들은 이 집단만을 다루는 경향이 있다.<sup>3</sup>



이러한 인도의 할당정책에 관한 크고 작은 국내외 기존연구에도 불구하고 여전히 연구가 미진한 부분 중 하나는 정책을 둘러싼 갈등구조에 관한 연구이다. 지금까지 일부 연구자들이 할당정책을 둘러싼 사회적 갈등과 이를 매개로한 정당 간의 대결구도에 관심을 가졌음에도 불구하고 인도의 카스트에 기반한 우대정책 내지 할당정책을 두고서 지지의견과 반대의견이 인도인들 사이에 어떻게 분포되어 있고 실제로 그러한 우대정책에 대한 입장이 어떻게 형성되어 있는지 그 실태를 직접적으로 조사한 연구는 없었다.<sup>4</sup> 단순하게 생각해서 많은 식자들이 우대정책의 수혜층은 지지하고 비수혜층은 반대한다고 선협적으로 전제해 버리는 경향이 있었다. 이런 이유로 할당정책에 대한 지지도를 굳이 별도로 조사할 필요성을 느끼지 못하였다. 하지만 이러한 수혜여부에 기반한 자기이해관계라는 단일변수 모형만으로는 찬반갈등구조를 설명하기 어렵다. 왜냐하면 비수혜층의 반대의견이 아주 강하다면 어떠한 정책도 제대로 시행되기 어렵기 때문이다. 장기간에 걸친 인도에서 할당제가 시행되고 있는 것은 비수혜층 역시 우대정책 혹은 할당제의 필요성에 대해서 상당히 공감하고 있다는 것을 의미한다.

지금까지 우대정책 혹은 할당제에 대한 지지와 반대는 주로 언론의 사건 사고 보도를 통하여 매우 단편적으로 인지되었을 뿐이다. 그리하여 우대정책과 관련한 일반대중들의 입장이 심각한 사회적 갈등으로 표출될 때 비로소 우리는 언론보도를 통하여 우대정책에 대한 인도대중들의 태도를 접하게 된다. 하지만 이러한 단편적인 보도 이외에 인도정부나 국내외 민간연구단체들이 할당정책에 대한 태도를 체계적으로 조사한 경우는 거의 없다. 세계적으로 진행되는 World Value Survey나 Asia Barometer 설문에서도 인도의 카스트제나 할당제에 대한 설문은 빠져 있다. 인도 내 연구기관인 Center for the Study of Developing Societies(CSDS)의 경우 선거 관련 여론조사를 하면서 카스트신분에 관한 설문과 투표에서 카스트의 중요성을 묻는 질문

- 
3. 이 연구에서는 연구 범위가 인도의 할당제에 대한 태도만으로 국한되어 있다. 할당제 일반에 관한 인도와 미국의 비교 연구를 보려면 Weisskopf(2004) 참조.
  4. 이러한 할당제를 둘러싼 사회적 갈등과 정당대결 구도에 관한 국내 연구로는 최정욱(2013) 참조.

을 하고 할당정책에 대한 지지도를 묻는 조항을 단편적으로 넣은 경우가 있지만 할당정책 자체를 주제로 한 체계적인 여론조사는 한 적이 없다. 다국적 연구프로젝트인 “Democracy Asia(State of Democracy in South Asia, <http://www.democracy-asia.org>)”에서도 역시 단편적으로 카스트가 사회생활에서 차지하는 중요성(예를 들면, 결혼, 친교, 직장 내, 이웃지역 내에서의 중요성)이나 투표에서의 비중, 대통령이나 수상의 자질로서의 중요성, 카스트로 인한 차별 경험 여부 등을 묻는 질문을 하였지만 우대정책이나 할당정책에 관한 질문은 전무하다. 이것은 설문조사의 취지가 우대정책이 아니라 민주주의라는 상당히 포괄적인 가치를 중심으로 진행되었기 때문일 것이다.

이렇게 그동안 인도 국내학자이든 국외학자이든 인도의 할당제 혹은 우대정책에 대한 체계적인 여론조사를 실시한 경우는 찾아보기 어렵다. 또한 후진계층 우대정책에 관한 장단점을 논하는 문헌의 경우에도 대부분 정책의 당위성을 둘러싼 사변적인 논쟁에 치중하는 경향이 있다(Galanter, 1984: 105-107; Singh, 2009). 이 결과 인도 할당제 관련 찬반 문헌은 사실관계 파악보다 가치판단이 앞서고 사회과학의 영역이라기보다는 윤리학 내지 인문학의 영역에 가깝다. 이렇기 때문에 실제로 이러한 우대정책을 둘러싼 수많은 논쟁에도 불구하고 이러한 우대정책을 지지하거나 반대하는 입장으로 구성된 갈등 구조에 관한 실태조사는 찾아보기 어렵다. 기존 문헌에서의 이러한 빈공간을 조금이라도 채우기 위한 시도로 이 연구에서는 일반인들, 특히 대학생들을 대상으로 실시한 대면설문조사의 결과를 분석할 것이다. 기존의 가장 강력한 설명모델인 이해관계 변수를 통제하기 위하여 비수혜집단만을 분석 대상으로 삼았다. 기존 모델의 설명대로라면 이들 모두가 할당제를 반대하여야만 한다. 이런 일차원적인 설명모형을 지양하고 일반범주집단들의 할당정책에 대한 인식도를 실증적으로 탐구할 필요가 있다.

#### IV. 표본과 데이터

이 연구는 앞서 밝힌 이유로 비수혜 대상인 일반범주집단에 속하는 사람들만을 분석대상으로 하였다. 이들의 이해관계는 할당제와 정면으로 배치된다. 이 연구에서는 또한 이러한 일반범주 집단 사람들 중에서도 대학생이나 대학원생만을 연구대상으로 선정하였다. 이러한 이유는 할당제의 혜택이나 피해를 입는 사람들이 바로 이들처럼 대학졸업 학위를 가지고 있거나 가질 예정인 사람들이기 때문이다. 공공부문 중에서 할당제의 영향을 받는 직위는 사실상 대부분 대학졸업 학위를 필요로 한다. 거리청소부와 같이 최하위등급 공직의 경우는 굳이 할당제가 없어도 이들 후진계층들로 대부분 충원되고 있기 때문이다. 공직 부문의 경우 할당 배정 자리가 나온다면 사실상 이 직위는 일정한 학위를 필수적으로 요구하는 자리이다. 따라서 대학생들이야말로 일차적으로 할당제의 잠재적인 수혜 혹은 피해 대상들이다. 또한 교육부문 할당제인 대학입시정원 할당제도 바로 대학생이나 대학원생들이 직접적으로 수혜집단이거나 피해집단이 된다. 따라서 이들은 할당제에 대하여 이해관계를 가장 많이 가지고 있는 집단이고 이에 대해서 가장 명확한 의견을 피력할 수 있는 집단이기도 하다. 또한 대학생 집단의 경우 다른 일반인들에 비하여 높은 교육수준 탓에 사회문제에 대한 이해도가 높은 편이다. 일반인을 대상으로 설문할 때 설문 자체에 대한 이해도가 낮아서 곤란한 경우들이 많지만 대학생들의 경우 이런 문제가 덜한 편이다.<sup>5</sup>

실제로 분석에 사용한 표본자료는 설문조사기관에 위탁하여 전국의 대학생과 대학원생을 대상으로 대면 면접방식으로 취합한 전체 1800명의 자료

---

5. 표본을 대학생으로 국한하여 조사하는 것에 따른 단점도 존재한다. 이것은 대학생집단이 다른 사회집단과 다른 특성을 지닐 수 있기 때문에 발생하는 문제이다. 대학생들은 일반적으로 보다 진보적인 태도를 지니는 경향이 있다. 실제로 다른 변수들을 통제할 때 고등교육을 받은 사람들이 그렇지 않은 사람보다 할당제를 지지할 가능성은 더 높게 나온다(Choi and Kumar, forthcoming). 따라서 우리의 표본이 비수혜층 대학원생을 대상으로 하였기 때문에 비수혜층 일반인을 대상으로 하였을 때보다 지지율이 조금 높게 나올 가능성이 존재한다.

중에 비수혜집단 1000여 명을 별도로 추출한 것이다. 설문조사에는 가능한 여러 주의 대학이 포함되었다. 인구비중으로 볼 때 상위 20위에 해당하는 주들이 조사 지역이었기에 주요한 주들은 대부분 포함되었다. 다만 각 주의 학사일정과 면접 지원자의 수에서 차이를 보여 주마다 실제로 표본에 포함된 학생의 수는 균일하지 않다. 표본 중에는 우파르 프라데쉬, 델리, 라자스탄 소재 대학의 학생이 각각 12.7%, 13.8%, 11.1%로 제일 많은 비중을 차지하고 있으며, 비하르, 웨스트 벵갈, 마하라쉬트라, 자르칸드, 하리아나가 각각 8.8%, 7.7%, 7.0%, 7.5%, 7.0%를 차지하고 나머지 주들은 5%이거나 그 미만이다. 참여한 대학 수로 보면 120개가 넘는다. 이 중에서 10명 이상의 학생들이 참여한 곳은 우파르 프라데쉬 주에 소재한 6개 대학, 즉, Agra University(15명), Amity University(10명), Chhatrapati Shahu Ji Maharaj University(11명), Dr. A. P. J. Abdul Kalam Technical University(12명), Dr. Rammnohar Lohia Avadh University(12명), 그리고 Lucknow University(25명); 아삼 주의 Gauhati University(30명); 델리 시에 소재한 3개 대학, 즉 Delhi University(65명), Guru Gobind Singh Indraprastha University(88명) 그리고 Jamia Millia Islamia University(12명); 라자스탄 주의 2개 대학, 즉 Jaipur National University(63명)와 Mohanlal Sukhadia University(47); 하리아나 주의 Kurukshetra University(46명), 차티스가르 주의 National Institute of Technology, Raipur(11명); 펀잡 주의 Lovely Professional University(22명); 비하르 주의 2개 대학, 즉, Magadh University(46명)와 Patna University(19); 콜카타 주의 Maulana Abul Kalam Azad University of Technology(65명); 자르칸드 주의 2개 대학, 즉 Ranchi University(22명)와 Vinoba Bhave University(50명); 타밀 나두 주의 SRM Institute of Science and Technology(44명); 마하라쉬트라 주의 2개 대학, 즉, University of Maharashtra(21명), University of Mumbai(28명); 우따르칸드 주의 Uttaranchal University(12명) 등으로 총 24개 대학이며, 나머지 대학들은 면접자 수가 10명 미만의 한 자리 수이다.

이상적으로 표본 선정은 무작위이어야 하지만, 자원이 제한된 개인연구 수준에서는 인구가 13억이 넘는 인도를 대상으로 완벽한 무작위 표본을 얻기

는 불가능하다. 하지만 가능한 체계적인 연구 자료를 완성하기 위하여 이 연구의 표본은 문이과, 학년, 남녀, 카스트 신분(일반범주, 지정카스트, 지정부족), 성별 구분에 맞추어 인구분포도에 근접하게 하거나 균등하게 추출하도록 하였지만, 현장에서의 여러 가지 어려움 때문에 이런 조건들은 온전히 충족될 수 없었다. 현장에서 부딪힌 가장 큰 난관은 남녀성비를 맞추는 일이다. 인도에서 여성을 대면하여 조사하는 것은 아주 힘든 일이다. 따라서 우리의 표본도 남녀성비가 전체인구분포도와 일치하지 않는다. 가장 최근의 인도전역 고등교육조사(2017~2018)를 보면 남학생과 여학생의 비율이 학부학위 과정에 등록된 대학생을 기준으로 볼 때, 53.3%가 남학생이고 46.7%가 여학생이다(Ministry of Human Resource Development, 2018: 16). 비학위자격증 과정(diploma)의 경우에는 남학생이 70.4%이고 여학생이 29.6%이다. 하지만 우리 표본에는 남학생이 74.25%를 차지한다. 압도적으로 여학생이 적은 편이다. 질문의 성격에 따라서 이론적으로 성별구분이 영향을 미치는 경우가 아니라면 이러한 남학생의 과다 대표는 결과를 해석하는데 큰 문제가 되지 않는다. 성별구분이 중요한 경우라면 남녀 표본을 구분하여 결과를 해석할 필요가 있다. 표본을 구하는 데 있어서 또 다른 기술적인 문제는 대학교육 방식의 차이에서 비롯된다. 우리는 대학학사학위 과정이라고 하면 4년제가 표준이고 극히 일부과정에서만 그 이상의 교육연한을 가지고 있다. 하지만 인도의 경우에는 3년이 표준이고 그렇지 않는 경우도 허다하다. 또한 우리에게 문과이과 구분이 중요하지만, 인도에서는 이러한 구분이 낮설고 Arts, Commerce와 Science 구분이 더 일반적이다. 이것은 각종 학위 중에 이 세 가지 부류의 학위가 가장 많기 때문일 것이다. 이 연구에서는 Science에 기술과 공학도 포함하였다. 이렇게 놓고 볼 때 표본은 Arts 41.8%, Commerce 30.3%, Science 27.8%이다. 학년별로 볼 때, 1학년과 2학년이 47.5%이고 나머지 그 이상 학년이 52.5% 정도가 된다. 표본의 학생들이 일반범주 학생들이기 때문에 이들 대부분은 사립고등학교를 다닌 학생들(65.4%)이고 정부장학금이나 교내외장학금을 받는 학생 수는 5.3%에 불과하고 거의 대부분이 부모에게 학비를 의존하거나(88.2%) 대출을 받는다(6.6%).

마지막으로 개별 면접설문에 대한 답을 설계할 때, 어떤 사안에 대한 지지

와 반대 정도를 질문할 때는 중립적인 기준점(0)을 중심으로 반대가 심한 정도에 따라서 -5, -4, -3, -2, -1으로 표기하고 지지가 강한 정도에 따라서 +1, +2, +3, +4, +5로 표기하였다. 구체적으로 세부적인 면접 질문은 현재 할당제와 관련하여 문제가 되는 대부분의 이슈들을 다루었다. 나이, 학년, 학과, 입학연도, 출신지, 월 생활비, 등록금 조달방법, 상층카스트 여부, 종교, 성장환경의 도시여부, 형제자매 수, 성별, 현재 거주 장소, 집안소득, 부모학력, 부모의 직업, 대학성적, 고등학교 내신성적, 영어실력, 장래희망직업 등 개개인의 특성에 관한 질문 이외에 할당제와 관련된 40여 가지 문항들을 면접에서 조사하였다. 그 중에서 이 논문에서의 연구주제와 관련한 항목들은 현행 할당제 일반에 대한 지지여부, 특정 집단을 위한 할당제 지지정도, 개별 분야별 특정집단 할당제 지지정도, 기타후진계층의 할당비율의 적정성 문제, 특정집단을 위한 분야별 할당제의 유지에 대한 지지정도, 할당제의 영역을 민간부분까지 확대하는 것에 대한 지지정도, 할당영역별로 여성에게 할당을 추가하는 것에 대한 지지정도, 하원 선거에서의 최적의 여성할당비율 및 할당제의 효과 등이다. 그 밖에도 인도 정당과 할당제에 관한 문제들, 진보·보수 이념성향, 개인주의적 성향, 카스트신분의 일상생활에서의 중요도, 종교적인 독실함의 정도, 선호하는 직장의 종류와 구직의 어려움 정도, 후진성의 의미 등도 함께 질문하였다.

## V. 할당제에 대한 태도의 다층적 분석

### 1. 할당제 일반: 지지와 반대

조사결과를 보면, 일반적인 통념대로 비수혜 집단인 일반범주에 속하는 대학생집단은 대체로 할당제를 반대한다. 설문조사에서 할당제 일반에 대해서 찬성 반대 두 가지만으로 질문했을 때, 62.8%가 반대를 하고 37.2%가 찬성했다.<sup>6</sup> 이것은 수혜여부만 보고서 지지여부를 판단하는 단일변수 모형이 한

편으로는 맞는다는 것을 보여주고 다른 한편으로는 그렇지 않다는 것을 시사한다. 우선 이러한 단순 이해관계모형이 당연히 하는 바대로 찬성보다 반대가 더 많기 때문에 수혜여부 모형의 예측이 틀리지 않았다고 볼 수 있다. 하지만 언뜻 보기에 대중적인 통념과 부합하는 이러한 단일변수 모형이 여전히 설명하지 못하는 부분은 일반범주 학생집단의 37%가 할당제의 혜택을 누리지 못함에도 불구하고 여전히 할당제를 지지하고 있다는 것이다. 또한 찬반 양자 택일 대신에 선택의 폭을 더 넓게 제시했을 때는(즉, -5에서 +5까지의 선택범위에서) 기존에 반대의견을 가졌던 학생들 중에 중립적 입장을 택하는 학생들이 증가하는데 이 역시 일반적인 통념과 어긋난다. 보다 자세하게 살펴보면, 할당제의 세 가지 적용 분야별로 따로 묻거나 세 개의 수혜집단별로 나누어 각각 할당 지지 정도를 묻는 개별질문에서 찬반여부가 아니라 답변의 폭을 더 넓혀 -5에서 +5까지 11 포인트 스케일로 답하도록 하였을 때, 20% 내외가 찬반 어느 쪽도 아닌 중립(즉, 0)을 선택하는 반면에 반대하는 편(-1에서 -5까지)에 속하는 학생 수가 급격히 줄어들고 찬성하는 편(+1에서 +5까지)에 속하는 대학생들이 30% 후반대로 나타난다(〈표 1〉 참조). 이것은 20% 내외의 중립적인 입장을 새롭게 표명한 학생들은 사실상 찬반 양자택일에서 반대를 택하였던 학생들임을 시사한다. 이 결과 답변의 폭을 넓혀 질문했을 때, 중립에 가깝거나 찬성하는 측이 절반이 넘는다. 이것은 인도인들이 단순히 할당제의 혜택을 받지 못하면 반대한다고 단도직입적으로 말하기 곤란하다는 것을 의미한다.<sup>7</sup>

다음으로 일반범주 집단의 학생들이 할당제 일반이 아니라 개별 수혜집단

- 
6. 일반인 전체를 대상으로 한 연구에 따르면, 지정카스트를 위한 할당제는 지지가 56.2%이고 반대가 30%, 중립이 13.8%로 나오고 기타후진계층을 위한 할당제는 지지가 56.8%, 중립이 15.7%, 반대가 17.4%로 나온다. 즉, 수혜층과 비수혜층을 묶어서 조사하는 경우 찬성이 더 많다(Choi and Narender, forthcoming). 자료와 설문내용이 다르기 때문에 직접 비교하기는 어렵지만, 이러한 사실은 수혜층의 경우 이해득실에 따라서 지지하는 경향이 강하다는 것을 시사한다.
  7. 왜 이들이 자신의 이해관계를 떠나서 찬성을 하는지는 별도 연구가 필요하다. 여기서 중요한 것은 이들이 비수혜층임에도 불구하고 할당제를 지지한다는 점이다. 지지사유는 할당제의 피해를 직접적으로 받은 적이 없거나 그럴 가능성이 없다고 생각하거나 할당제와 무관한 영역에서 취업을 생각하고 있거나 단순히 사회적 통념에 따라서 할당제가 도덕적으로 필요하다고 생각하기 때문일지 모른다.

〈표 1〉 할당제에 대한 비수혜층 지지도의 다차원성: 일반 지지도와 개별 적용영역별 및 할당수혜 집단별 지지도

(단위: %)

	지지	중립	반대	합
할당제 일반	37.2	n/a	62.8	100
적용영역: 지정카스트/기타후진계층				
공직분야	35.5/36.1	18.5/19.	46.0/44.6	100/100
대학입학	36.9/36.3	18.7/19.14	44.5/44.6	100/100
선출직	36.2/44.3	21.6/17.9	42.2/37.9	100/100
할당수혜집단(적용영역 불문의 경우)				
지정카스트	39.3	19.0	41.7	100
지정부족	37.6	20.9	41.4	100
기타 후진계층	36.3	20.4	43.3	100

주: 할당제 일반은 지지와 그렇지 않은 경우만 질의하여 중립이 없고, 적용영역이나 할당수혜 집단별 설문에서는 11개 눈금의 척도로 지지도를 측정하였지만 여기서는 3개로 다시 압축하여 제시함. 적용영역별 질문에서는 “/” 표시 왼쪽이 지정카스트를 위한 해당 분야 할당제 지지도이고 오른쪽은 기타후진계층을 위한 해당분야 지지도를 표시한 것임. 여기서 지정부족의 경우는 설문문항 수의 제한으로 설문에서 제외됨. 합이 100%가 아닐 수도 있지만 이것은 반올림으로 인한 것임.

자료: Reservation and Population Issues in India: Among University Students 2018

별이나 수혜분야별로 지지나 반대하는 정도가 상관관계가 있는지 또한 그 정도에서 편차를 보이는지 알아보기 위하여, 할당수혜 집단별과 할당분야별로 지지도가 어떻게 되는지를 구체적으로 살펴보고자 한다. 우리의 주 관심사는 수혜집단별이나 할당분야별로 의미 있는 편차가 발생하는지이다. 일반적으로 생각하기에는 지정카스트나 지정부족의 경우보다 기타후진계층을 위한 할당제를 보다 강하게 반대한다고 본다. 이것은 아무래도 두 개의 지정집단이 기타후진계층보다 더 열악한 환경에 삶을 살기 때문일 것이다(최정욱, 2017: 40-52). 또한 지정부족과 지정카스트에 대한 할당은 아직 그 비중이 크지 않아 위협적이지 않지만, 기타후진계층으로의 확대는 전체 할당비중이 정원의 절반에 가깝게 급증한다는 것을 의미하기 때문에 위협적으로 보일 수 있다. 실제로 기타후진계층에게 할당제를 도입할 때 분신자살과 방화와 같은 소요 사태가 발생하였다.

실제로 데이터를 통해서 볼 때, 일반범주학생집단은 지정부족, 지정카스트와 기타후진계층을 위한 할당제 각각에 대하여 모두다 평균적으로 반대를 하



는 입장이다. 수치로 보면, 지정카스트, 지정부족 그리고 기타후진계층을 위한 할당제에 대한 이들의 지지점수 평균은 -5에서 +5 스케일에서 각각 -0.82, -0.86, -0.97로 모두 마이너스로 나타난다. 또한 이 세 수혜집단에 대한 할당제 지지정도는 서로 밀접한 상관관계가 있다.<sup>8</sup> 즉, 지정부족에 대한 할당제를 지지하면 지정카스트에 대한 할당제도 지지할 가능성이 높다. 마찬가지로 지정카스트와 기타후진계층 사이에 그리고 지정부족과 기타후진계층 간에도 이러한 양(positive)의 상관관계가 성립한다. 결과적으로 어느 한 수혜집단에 대해서 반대하거나 찬성하면 다른 집단에 대해서도 반대하거나 찬성할 가능성이 높다.

이렇게 지정부족을 위한 할당제와 기타후진계층을 위한 할당제 그리고 지정카스트를 위한 할당제에 대한 지지도는 모두 양의 상관관계를 지니지만, 개별적 찬반 정도는 비교집단에 따라 차이가 난다. 구체적으로 보면, 할당을 부여하는 데 있어서 지정카스트와 지정부족에 대한 반대정도는 통계적으로 유의미하게 서로 차이가 나지 않는다. 하지만 지정부족과 기타후진계층 혹은 지정카스트와 기타후진계층에 대한 반대정도는 통계적으로 유의미하게 차이가 난다.<sup>9</sup> 기술적인 용어로 말하자면, 5%의 유의수준에서 지정카스트와 기타후진계층 혹은 지정부족과 기타후진계층에 대한 할당제의 반대는 그 강도에 있어서 다르다고 결론을 내려도 좋다. 각각 유의수준이 0.03과 0.01이었다. 하지만 지정부족과 지정카스트에 대한 할당제의 반대 정도는 서로 간에 그렇게 차이가 난다고 할 수가 없다. 통계적 유의수준이 0.41이었다. 그리하여 평균적으로 일반범주 학생집단이 세 개의 할당 수혜 후진계층 집단 모두에 대하여 할당제를 반대하지만 두 개의 지정집단에 비하여 기타후진계층 집단에 대한 할당제를 더 반대한다고 결론지을 수 있다.

다른 한편, 동일 수혜집단을 대상으로 할당 분야에 따라서 지지 혹은 반대가 어떻게 변하는지도 조사하였다. 이 조사는 지정카스트와 기타후진계층에 계만 국한하여 실시하였다. 데이터에 따르면, 지정카스트나 기타후진계층에 상관없이 세 개의 할당분야별로 비슷한 특성을 보여주고 있다. 우선 일반범

8. 여기서 상관관계란 피어슨 상관관계를 의미한다.

9. 여기서는 할당분야별이나 할당대상 집단별 차이 검증은 대응표본 T-검증을 사용한다.

주집단 대학생들은 수혜집단의 종류와 상관없이 어느 한 분야를 반대하면 다른 분야도 동시에 반대할 가능성이 높다. 즉 세 분야 간에 서로 양(positive)의 상관관계가 형성되어 있다. 예를 들면, 지정카스트를 위한 공직할당을 반대하면 이들을 위한 대학입학 정원할당이나 정치선출직 할당도 반대할 가능성이 높다. 또한 수혜집단이 지정카스트이든 기타후진계층이든 공직부문에서의 할당에 대한 반대정도와 교육 부문에서의 할당에 대한 반대 정도는 서로 간에 통계적으로 유의미하게 차이 나지 않는다. 이에 반하여 공직 할당에 대한 반대와 정치선출직 할당에 대한 반대 정도는 수혜집단의 종류와 상관없이 서로 간에 의미 있는 차이를 보이고 있다. 이렇게 두 할당 분야별로 의미 있는 차이는 교육부문에서의 할당에 대한 반대와 정치선출직의 할당에 대한 반대 정도에서도 찾아볼 수 있다. 그리하여 공직할당이든 교육부문 할당이든 어느 것을 반대하면 정치적 분야 할당도 마찬가지로 반대할 가능성이 높지만, 정치선출직 할당은 교육부문 할당이나 공직 부문 할당에 비하여 반대가 덜한 편이다. 이것은 지정카스트를 위한 할당문제이든 기타후진계층을 위한 할당문제이든 마찬가지로 나타나는 현상이다. 비록 우리가 설문문항 수의 제한으로 최종조사에 포함하지 않았지만 이러한 현상은 지정부족에게도 다르지 않을 것으로 추정한다. 즉, 지정부족에 대한 할당도 마찬가지로 정치적 할당이 공직할당이나 교육분야 할당에 비해 반대가 확연히 약하고, 교육 분야 할당에 대한 반대와 공직 할당에 대한 반대 사이에는 그렇게 의미 있는 차이가 없을 것으로 유추할 수 있다.

다른 두 분야에 비하여 선출직 할당에 대한 반대가 약한 것은 할당제에 대한 태도가 사실 일자리 문제와 연관이 있기 때문일 것이다. 즉, 정치적 선출직의 할당은 비록 상징적으로는 더 중요한 의미를 지니지만 대부분 학생들에게는 자신들의 일자리와 직접적으로 관련이 적기 때문에 다른 두 부문, 즉, 공직이나 대학입시 정원할당보다 상대적으로 반대가 심하지 않은 것으로 보인다. 이것은 경제 개방 이후 민간부문의 좋은 직장들이 아주 많이 늘어난 것을 감안하면 다소 의외의 현상이다. 정치선출직에 대한 할당과 비교할 때 공직할당에 대해서 더 강하게 반대한다는 것은 여전히 인도에서의 공직이 주는 메리트가 강하다는 것을 시사한다. 과거에 비하여 민간부분에서 수많은

일자리가 신규로 창출되었음에도 불구하고 여전히 공직이 갖는 인도노동시장에서의 의미는 상당해 보인다. 실제로 우리 조사에서 학생들이 인도대기업, 인도중앙공무원, 외국대기업 중 선호하는 직장을 물었을 때, 여전히 인도 중앙공무원직을 제일 많이 선호하였다. 마찬가지로 대학입학에서의 할당은 정치나 공직부문과 달리 대학을 진학하려는 학생들 대부분에게 영향을 미친다. 경제개방이후 사립대학들이 인도에서 많이 생겼지만 여전히 명망이 있는 대학은 중앙정부 관할 하에 놓여 있는 실정을 감안하면 교육 분야에서의 할당반대가 정치부문에 비해 심한 것은 이해할 만한 현상이다. 졸업 후 공직을 선호하든 민간영역에서의 직장을 선호하든 좋은 대학에서 교육을 받는 것은 모두에게 필수조건이다. 그만큼 교육 분야의 할당은 뜨거운 감자에 해당한다. 이렇기 때문에 인도정부는 2000년대 초에 대학정원 할당을 기타후진계층에게로 확대할 때, 기존 대학선발정원에서 추가 할당을 하게 한 것이 아니라 추가할당인원만큼 신규로 입학정원을 늘려 주는 방식으로 실시하여 기존의 비수혜집단의 할당반대 여론을 어느 정도 무마하려고 하였다.

## 2. 할당비율 확대, 할당영역 확장과 할당기한 연장에 대한 지지도

할당제와 관련하여 또 하나의 논란은 추정 인구대비 할당비율이 부족한 기타후진계층을 위한 할당비율의 확대 문제, 할당제를 적용하는 영역의 확장과 할당시효의 지속적인 연장 여부이다. 우선 인도대법원 판결에 의하여 기타후진계층에 대한 할당은 두 개의 지정집단을 포함한 전체 후진계층의 할당비율이 50%를 초과하지 않는다는 조건으로 승인되었다. 다른 두 후진계층집단의 할당비율은 인구에 거의 비례하여 이미 정해져 있었기 때문에 전체 통합비율이 50%를 넘지 않기 위해서는 어쩔 수 없이 기타후진계층에 대한 할당비율을 27%로 제한할 수밖에 없었다. 하지만 이것은 인도에서 일반적으로 추정되는 기타후진계층의 인구비율에 비하여 턱없이 낮은 수치이다. 따라서 이들의 할당비율을 두고서 과연 적정한가는 문제가 끊임없이 제기되었고 인도의 여러 주에서 중앙정부관할 할당과 관련하여 이미 50% 상한을 넘는 할

당을 제안한 곳이 많다(Times of India, June 29, 2019). 이런 점을 감안하여 일반카스트 학생들한테 기타후진계층을 위한 할당비율이 적합한지를 물어보았다. 설문결과는 현재 이들을 위한 할당비율인 27%는 충분치 않다고 생각하는 학생들이 34.9%이고 충분하다고 생각하는 학생들이 27.3%이고 너무 많다고 생각하는 학생이 37.8%를 차지하였다. 비록 기타후진계층을 위한 현재의 할당비율이 인구비율에 비하여 부족하더라도, 대부분 일반학생들은 현재 할당비율이 충분하거나 너무 많다고 주장한다.

하지만 이렇다고 하더라도 이들을 위한 할당제를 지지하는 학생들은 할당비율을 늘리는 것에도 찬성하는 경향이 있다. 기타후진계층을 위한 할당제 일반에 대한 지지도와 이들의 할당비율 확대에 대한 지지를 교차분석하면, 이들을 위한 할당제를 지지하는 학생들은 현재의 할당비율이 부족하니 더 높여야 한다고 주장한다. 368명의 지지자 중에서 220명이 현재 할당비율은 충분하지 않다고 보고 있다. 반면 이들을 위한 할당제를 반대하는 편에 속하는 학생들 439명 중에 260명이 현재 할당비율은 지나치게 많다고 주장하고, 충분하지 않다고 보는 학생은 74명에 불과하다(〈표 2〉 참조). 즉, 비록 할당비율 확대를 반대하는 학생들이 더 많지만, 기타후진계층을 위한 할당제 일반을 지지하는 학생들이라면 현재의 할당비율을 확대하는 것도 지지한다고 볼 수 있다.

또한 대체로 카스트에 기반한 인도 할당제의 영역은 공기업을 포함한 공직부와 중앙정부 관할 하에 있는 대학(central universities), 그리고 선출직

〈표 2〉 기타후진계층 할당제 지지와 할당비율 적정성에 관한 교차분석

(단위: 명수)

		현재 기타후진계층 할당비율 적정성			
		충분하지 않음	충분함	지나침	합
기타후진계층 할당제 지지	찬성하는 편	220	89	59	439
	중립	60	83	64	207
	반대하는 편	74	105	260	368
합		354	277	383	1014

주. 카이제곱 값: 225.94, 자유도: 4, 근사유의수준: 0.00

자료: Reservation and Population Issues in India: Among University Students 2018.

의회의원직이 전부다. 그리하여 다른 나라의 우대정책과 달리 인도 할당제는 민간부문에 적용되지 않는다. 민간기업이나 사립대학은 할당제 미적용 영역으로 자유경쟁에 맡겨놓았다. 물론 민간기업이나 사립대학이 원한다면 할당제를 자율적으로 도입할 수도 있다. 하지만 인도 상황을 고려할 때, 이윤을 추구하는 기업이나 종교재단에 의하여 설립된 사립대학들이 힌두교를 중심으로 형성된 카스트신분에 기반하여 이루어지는 할당제를 자발적으로 도입하는 것은 어렵다. 인도 헌법 15조에서는 사립대학도 할당제를 도입하도록 규정하고 있지만, 중앙정부가 시행법을 만들면서 대학입시 관련 할당제 적용기관을 중앙정부관할 대학으로 제한하여 명시하였다(최정욱, 2017: 110-114). 통상적으로 현재의 할당제를 반대하는 사람들은 할당제 혜택을 공공부문만이 아니라 민간부문까지 확대하는 것을 반대할 것이고 비록 찬성하는 사람들도 반드시 이러한 영역 확장까지 찬성하지 않을 수 있다고 가정할 수 있다. 그리하여 민간부문으로 할당제를 확장하는 것에 대해서 찬성보다 반대가 높을 것으로 가정할 수 있다.

우리의 설문자료를 보면, 민간부문까지 할당제를 확장하는 것에 대해서 31.7%가 반대하는 입장이고 24%가 중립적이고 44.4%가 찬성하는 쪽에 속한다. 전반적으로 반대보다 찬성하는 쪽이 많은 편이다. 이것은 위의 가정과 상반되고 할당제 일반에 대해 찬반양자택일만 물었을 때 반대하는 학생들이 62.8%로 찬성 37.2%보다 압도적으로 많았던 것과는 대조적이다. 자료에 따르면, 일반범주집단 출신 학생들 중 할당제 일반을 반대하더라도 그 영역을 공공부문에서 민간영역으로 확장하는 것에 반대하지 않는 학생들이 상당수 있다. 이러한 결과는 설명하기 쉽지 않다. 하지만 이렇게 위의 가설과 반대로 나온 이유는 할당제 일반을 반대하더라도 민간부문으로의 할당영역확장을 미온적으로나마 지지하는 학생들이 많았기 때문이다. 할당제 일반에 대한 찬반과 민간영역으로의 확장지지 정도를 가지고 교차분석을 하면, 아래 <표 3>과 같다. 이 표에서 보듯이, 할당일반 반대 총 637명 중 가장 많은 학생들이 159명이 가장 강하게 반대(-5)하고 가장 적극적으로 지지하는 학생(+5)은 기껏 24명밖에 되지 않는다. 이것은 위의 가설에 부합한다. 하지만 중립(0)이거나 가장 미온적으로 지지하는 학생들(+1)이 각각 136명과 134명으로

〈표 3〉 민간영역으로의 할당 확장과 할당제 일반에 대한 찬반여부의 관계

(단위: 명수)

		민간영역으로의 전반적 할당 확장의 지지 정도										합	
		반대 -5	-4	-3	-2	-1	중립 0	+1	+2	+3	+4		찬성 +5
할당제 일반 찬반	찬성	32	12	13	20	0	107	58	34	34	21	46	377
	반대	159	24	19	42	0	136	134	71	23	5	24	637
합		191	36	32	62	0	243	192	105	57	26	70	1014

자료: Reservation and Population Issues in India: Among University Students 2018.

두 번째와 세 번째 규모로 많다. 또한 지지도가 +2에 해당하는 학생들도 71명이나 된다. 게다가 할당제일반에 찬성하였던 학생들도 추가적으로 영역확장을 하는 것에 찬성하는 쪽이 반대하는 쪽보다 더 많다. 요약하면, 일반범주 학생들은 민간영역에까지 할당제를 새로이 도입하는 것에 찬성하는 쪽이 더 많고, 할당제를 찬성하는 학생들은 말할 것도 없고 반대하는 학생들 중에도 상당수가 미온적으로나마 민간영역에까지 할당제를 추가로 실시하여야 한다고 주장한다. 일반적인 통념과 배치되는 이러한 결과는 설문을 오해하였을 가능성도 있지만 전반적으로 설명하기 쉽지 않기 때문에, 추가 조사가 필요해 보인다. 다만, 다음 구절에서 보듯이, 설문방식을 바꾸어 영역확장 일반에 대한 찬반이 아니고 구체적으로 특정집단을 위한 영역확장에 대해서 찬반정도를 질문했을 때는 앞서 설정한 가정과 부합하는 결과가 나온다.

할당수혜 집단별로 세분하여 민간영역으로의 확대 문제를 살펴보면, 앞에서 설정한 일반적인 가정과 부합한다. 할당수혜 집단을 나누지 않고 민간영역으로 할당을 지지하는가를 질문했을 때는 찬성하는 쪽이 많았던 반면, 구체적으로 수혜집단별로 그 혜택을 민간영역으로 확대하여 주는 것에 대해서 어떻게 생각하는가를 질문했을 때는 수혜집단과 무관하게 모두 반대하는 학생들이 더 많았다. 자세히 살펴보면, 지정카스트를 위한 할당을 민간영역으로 확장하는 문제에 대하여 지지는 36.7%, 중립이 19.8%, 반대가 43.5%이다. 즉, 찬성보다 반대하는 편이 더 높게 나온다. 이렇게 할당제를 민간영역으로 확장하는 것에 반대가 더 많은 현상은 수혜집단을 지정부족으로 변경하여 질문하더라도 마찬가지로 나온다. 지정부족이 민간영역에서까지 할당혜택

을 받는 것은 43.9%가 반대하고 36.7%만 찬성하고 있다. 또한 기타후진계층이 민간영역에까지 할당혜택을 받도록 하는 것에 대해서도 41.6%가 반대하고 37.9%가 지지하고 있다. 그리하여 수혜집단 별로 구분하여 물었을 때는 어떤 수혜집단이든 할당혜택을 민간영역으로까지 확대하여 주는 것에 대하여 일반범주 집단 학생들은 전반적으로 반대하는 편이다. 이것은 위에서 설정한 가정에 부합하는 결과다. 중립적인 입장까지 포함하여 수혜집단별로 지지하지 않는 수치를 합치면 지정카스트 63.3%, 지정부족 62.3%, 기타후진계층 62.1%로 높아진다.

또한 우리의 자료를 보면, 일반범주학생들이 특정 집단을 위한 할당제를 반대하면 이 집단을 위해 할당제를 민간영역으로까지 확대하여 주는 것도 반대할 가능성이 높게 나온다. 수혜집단별로 보면, 지정카스트, 지정부족, 기타후진계층 각각에 대하여 이러한 상관관계는 0.73, 0.69, 0.71이다. 비록 수혜집단별로 상관관계는 다소 차이가 있지만, 모두 상관관계가 강한 양수이며 통계적으로 유의미하게 나온다. 그리하여, 우리는 지정카스트, 지정부족, 혹은 기타후진계층을 위한 할당제를 반대하는 학생들은 이들을 위해 할당을 민간영역으로까지 확장하는 것에 대해서도 반대할 가능성이 높다고 결론지을 수 있다.

할당제를 지금 실시하는 것에 찬성하고 이 할당제를 민간영역으로 확대하는 것에 찬성한다고 하더라도 여전히 언제까지 할당제를 유지하여야 하는가 하는 문제에 대한 의견은 다를 수 있다. 인도 헌법 334조에는 원래 지정부족과 지정카스트의 인도 하원 의회와 주 의회의 의석을 1960년까지 할당한다고 명기하였지만 그 이후 이 조항은 매 10년마다 연장되어 지금은 2009년 95차 개헌에 의하여 2020년에 만료되도록 변경되었다. 하지만 나머지 교육 부문이나 공직 할당의 경우는 시한이 헌법에 명기되어 있지 않다. 그럼에도 불구하고 이러한 할당제가 항구적으로 존치되어야 한다고 생각하는 사람들은 많지 않을 것이다. 이러한 점을 감안하여 우리는 할당제를 언제까지 유지해야 한다고 생각하는지를 설문하였다. 이 문제는 설문문항 제한으로 지정부족을 제외하고 지정카스트와 기타후진계층만 조사하였다. 질문에 가능한 답은 다섯 가지였는데, 그것은 더 이상 연장 반대, 10년 이내로 연장, 20년 이

내로 연장, 30년 이내로 연장, 가능한 오래 연장이었다. 조사결과에 따르면, 우리의 설문조사 중에서 다른 어떤 질문보다 할당제를 추가로 연장하는 것에 더 강하게 반대하는 경향이 있다. 지정카스트의 대학입학 할당과 공직할당 및 하원의석 할당을 더 이상 연장해서는 안 된다고 주장하는 학생들이 각각 64.7%, 65.3%, 62.7%에 이른다. 이에 반해 가능한 오랫동안 유지되어야 한다고 생각하는 학생들은 각각 8.3%, 10.1%, 10.9%를 차지한다. 기타후진계층도 마찬가지로 대학입학 할당, 공직할당, 지방자치의회선출직 할당을 더 이상 연장해서는 안 된다고 주장하는 학생들이 각각 65.2%, 64.2%, 62.7%에 이른다. 가능한 오래 유지되어야 한다고 생각하는 학생들은 각각 10.4%, 11.0%, 11.3%이다. 할당수혜집단이 지정카스트든 기타후진계층이든 가능한 오래 유지되어야 한다고 생각하는 일반범주집단 학생들의 비중은 10년 이내로 연장되어야 한다고 생각하는 학생들보다도 비중이 낮다. 수혜집단이나 수혜영역과 상관없이 10년 이내로 연장되어야 한다고 생각하는 학생들은 13%에서 14%대에 머무르고 있다. 나머지는 20년 이내 또는 30년 이내로 유지되어야 한다고 답하였다. 전반적으로 볼 때, 할당영역이 어느 것이든 수혜집단이 누구이든 할당제가 더 이상 추가로 연장되어서는 안 되고 연장하더라도 10년 이내로 연장되어야 한다고 비수혜집단 학생들은 생각한다. 현재 할당제를 반대하는 비수혜집단 학생들은 말할 것도 없고 지지하는 학생들도 대부분이 연장 문제에 대해서는 더 이상 연장되지 말아야 한다고 주장한다. 예를 들면, 지정카스트 대학입학 정원 할당과 관련하여 현재 할당제를 지지하는 일반학생 중에 60%가 더 이상 추가로 연장되어서는 안 된다고 주장한다. 이 수치는 공직할당이나 하원 의원 선출직 할당에서도 비슷하게 나온다.

### 3. 일반할당제와 여성할당제에 대한 지지도 비교

할당제의 확대와 관련하여 또 다르게 생각할 수 있는 것은 카스트만이 아니라 다른 사유로 할당을 추가하는 것이다. 현재 인도의 할당제, 특히 지정카스트와 기타후진계층의 경우는 전반적으로 카스트제도와 상당히 밀접한 관



런이 있다. 이렇게 카스트와 연관되어 있는 할당제에 대한 인식과 카스트가 아닌 다른 이유에 근거하여 할당제를 확대하는 것에 대한 인식을 비교해 볼 필요가 있다. 이를 통하여 카스트에 기반 한 할당제에 대한 인식이 갖는 고유성 내지 차별성을 파악할 수가 있을 것이다. 카스트가 아닌 다른 기준으로 할당제를 실시하는 것 중 대표적인 것은 성별에 기반 한 할당제다. 인도에서는 전통적으로 사회적 지위가 낮은 여성들을 우대해야 한다는 주장에 힘입어 할당제 도입을 꾸준히 추진하여 왔다. 실제로 인도에서는 하원과 주 의회에서 1/3의 의석을 여성에게 할당한다는 법안을 상원에서 2010년 3월에 통과시켰고 하원에서도 비슷한 법안이 그 이전에 세 차례 상정된 적이 있었다. 하지만 아직 어떤 법안도 최종적으로 하원을 통과한 적이 없다(PRS Legislative Research, 2008). 그리하여 헌법수정을 통하여 현재 지방자치의회 의석의 1/3을 여성에게 할당하는 것 이외에는 실제로 실시되고 있는 것은 없다. 여기서는 설문문항 수의 제한 때문에 공직할당을 여성에게까지 확대하는 것과 하원 의석을 새로이 할당하여 주는 것에 대해서만 물었다.

자료를 보면, 우선 여성 공직할당 문제와 관련해서는, 기존 카스트에 기반 한 할당제의 비수혜집단인 일반범주 학생들은 대체로 여성 공직할당을 찬성하는 편이다. 찬성(+1부터 +5까지)하는 학생들이 65.5%이다. 중립이 19.8%이고 반대(-5에서 -1까지)가 14.7%이다. 지지는 대부분 약한 지지층(1 혹은 2)으로서 전체학생의 36.2%가 몰려 있다. 강경한 지지(+5)는 10.2%이다. 다른 한편으로 여성에 대한 하원 의석 할당의 경우, 중립이 19.8%이고 찬성하는 쪽이 63.7%이고 반대가 16.5%이다. 여성에 대한 공직할당보다 찬성이 다소 감소하였고 반대하는 쪽이 다소 증가했다. 그리고 현재 실시되고 있는 지방자치의회 의석의 여성할당을 지속하는 것에 대해서는 중립이 26.1%이고 반대가 13.8%이고 찬성하는 비율은 60.1%이다. 이 문제의 경우 하원의석 할당과 비교할 때 특이하게도 중립이 많이 늘어나고, 반대하는 학생들이 많이 줄어든 반면에 적극적으로 지지하는 측도 많이 줄어든다는 것이다. 대부분이 중립이거나 약하게 지지(+1과 +2)하는 편이다. 요약하면, 카스트에 기반한 할당제에 비하여, 여성할당제의 경우 공직이든 하원의석이든 지방자치의회 의석이든 할당을 찬성하는 학생들이 압도적으로 많다. 세 영역 모두 찬성하

는 편이 60%대를 상회한다.

하원의석을 여성에 할당한다고 할 때 할당비율을 얼마로 할 것인가를 두고도 논란이 있다. 이와 관련하여 전체 일반범주 학생의 21.2%가 10% 이하의 여성 할당비율이 가장 좋다고 보았으며, 33.6%의 학생이 11에서 20% 사이의 여성할당이 최적이고 28.4%의 학생은 21에서 30% 사이 여성할당이 최적이고 16.8%의 학생만이 30% 초과 여성할당을 선호하였다. 그리하여, 현재 지방의회 여성할당비율(정원의 1/3 이상)이나 상원에서 통과된 여성의석 할당비율(정원의 1/3)보다 적은 할당비율을 압도적 다수가 선호하였다. 일반범주 집단 학생들이 여성할당을 대부분 지지하지만, 현재 법안으로 거론되고 있는 할당비율은 너무 높다고 보는 것이다. 그리하여, 특이하게도 여성을 위한 하원 의석 할당을 지지하는 학생들이 63.7%에 달하는데 막상 의회 의원들이 제안한 33.33%의 여성의석할당은 83.2% 이상의 학생들이 반대하고 있는 것이다. 이 수치는 일반범주의 카스트층 학생들을 대상으로 한 것임을 감안하면 매우 높은 수치가 아닐 수 없다. 왜냐하면 전통적으로 여성할당제를 지지하여 온 카스트층은 상층일반카스트범주였기 때문이다. 지정카스트나 지정부족 출신들은 여성할당제를 대부분인 중상층 출신 여성들을 위한 할당제로 간주하여 일반카스트 범주출신보다 더 강하게 반대하여 왔다. 이렇기 때문에 여기서 33.33%의 할당이 너무 많다고 나온 것은 비단 일반범주 카스트만이 아니라 거의 모든 카스트에서 공유하는 생각으로 간주해도 무방하다.

우리의 조사에 따르면, 일반범주집단 학생들한테는 카스트에 기반 한 기존의 할당제에 비하여 성별에 기반 한 할당제에 대해 반감이 훨씬 덜한 편이다. 실제로 할당제 일반이나 특정 카스트 집단을 위한 할당제는 반대가 찬성보다 많은 데 반하여 여성할당제는 찬성하는 쪽이 우세하였다. 따라서 우리는 할당제 자체를 일반범주 학생집단이 반대하기 보다는 할당제를 실시하는 구체적 근거에 대하여 반감을 가지고 있다고 봐야 할 것이다. <표 4>에서 보는 바와 같이 실제로 여성할당제와 카스트집단(지정카스트나 기타후진계층)을 위한 할당제를 상호 비교검증하면, 여성할당제에 대한 지지도가 상대적으로 +5에서 -5까지 11포인트의 기준으로 볼 때, +2 내지 +2.2포인트 정도로 지지가 더 강하고 이것은 통계학적으로 유의미한 차이로 검증된다. 또한

〈표 4〉 일반할당제와 여성할당제의 비교: 상관관계와 대응차이 검증

	상관관계	대응표본검정: 대응차이		
		평균	평균의 표준오차	유의수준
지정카스트 공직할당과 여성 공직할당 부여	0.27	-2.22	0.11	0.00*
지정카스트 하원의석할당과 여성 하원의석할당 부여	0.32	-2.02	0.10	0.00*
기타후진계층 공직할당과 여성 공직할당 부여	0.28	-2.20	0.11	0.00*

주: 대응차이의 평균이 마이너스로 나온 것은 지정카스트나 기타후진계층 할당지지도에서 여성 할당 지지도를 뺀 것으로 계산되었기 때문임.

자료: Reservation and Population Issues in India: Among University Students 2018.

상관관계 수치에서 보듯이, 성별이나 카스트 어느 쪽이든 할당제를 지지하는 학생들이 다른 쪽 할당제를 지지할 확률이 높다. 이 둘 사이에는 통계학적으로 비록 강하지는 않지만 양의 상관관계가 존재한다. 종합하면, 카스트에 기반한 할당제를 지지하는 비수혜집단의 일반카스트 학생들은 여성할당제에 대해서도 긍정적인 반응을 보인다. 다만 이러한 긍정적인 반응은 카스트가 아닌 성별에 기반하여 할당제를 실시하는 경우 훨씬 더 강하게 나타난다. 이러한 반응은 우리의 표본에서 남성이 과다하게 대표되어 있는데도 불구하고 표출된 것이기 때문에 더욱 의미가 있다. 실제로 여성을 더 많이 면접할 수 있었다면, 이러한 여성할당제에 대한 지지율은 더욱 높았을 것이다.

## VI. 결론

인도는 근대적인 우대정책을 전 세계적으로 가장 먼저 실시하였지만 할당제의 제반 문제들에 관해서 한 번도 체계적인 여론조사가 이루어진 적이 없었다. 하지만 이 연구에서는 이러한 할당제 관련 문제들에 관해서 대면설문 조사를 실시하고 그 결과 얻은 통계자료를 가지고 인도 할당제의 제반 논쟁

점들을 분석해 보았다. 실제 설문조사는 할당제의 직접적인 이해당사자로 볼 수 있는 대학생이나 대학원생들을 대상으로 하였고 그 중 여기에서 분석대상으로 삼은 것은 할당제의 비수혜층인 일반카스트출신 학생들 1000여 명이다.

우선은 할당제 혜택을 받지 못하는 일반카스트출신 학생들은 제도적 불이익에도 불구하고 할당제를 어느 정도 지지하는가를 알아보았는데, 지지와 반대 양자택일로 질문했을 때는 일반적으로 믿는 바와 같이 절대다수가 반대하는 편이다. 하지만 여전히 적지 않은 숫자의 비수혜층 학생들(37.2%)이 할당제를 지지한다. 또한 설문의 방식을 변경하여 -5(강력반대)에서 +5(강력지지)까지 지지도를 11개 눈금으로 세분하여 조사하였을 때는 거의 20%의 비수혜층 학생들이 중립적인 입장(0)을 보이고 있다. 결과적으로 중립적이거나 찬성하는 입장은 절반을 상회하고 있다. 이것은 인도인들이 단순히 할당제의 수혜로부터 배제되었다고 하더라도 할당제를 무조건 반대한다고 말하기 곤란하다는 것을 시사한다.

또한 할당수혜집단별이나 할당 부문별로 지지도를 나누어 조사하였다. 우선 수혜집단별로 지지도가 어떻게 나타나는지 살펴보았을 때, 지지도의 상호연관성과 집단별 차이가 드러난다. 수혜집단이 지정부족이든 지정카스트이든 기타후진계층이든 어느 한 집단에 대한 할당제를 지지하면 다른 집단에 대한 할당제도 지지하는 경향이 있다. 즉, 집단 간에 상호연관성이 확인된다. 하지만 이러한 집단별 상호 연관성에도 불구하고 기타후진계층을 위한 할당제에 대한 지지도가 다른 두 수혜집단인 지정부족과 지정카스트에 비하여 통계적으로 유의미하게 낮다. 다른 한편 수혜집단을 동일하게 두고 할당부문 별로 지지도의 상관관계나 분야별 차이를 검증해 보았다. 그 결과 수혜집단이 지정카스트든 기타후진계층이든 공직할당, 교육부문 할당 그리고 정치적 할당은 서로 양의 상관관계가 존재한다. 그리고 교육부문 할당과 공직 할당에 대한 비수혜 일반카스트집단의 지지도는 서로 차이가 나지 않는데 반해, 이 두 부문과 정치적 선출직 할당에 대한 지지도는 통계학적으로 차이가 난다. 즉, 대학입시정원 할당과 공직 충원할당에 비해 정치적 선출직 할당은 일반카스트집단의 반대가 상대적으로 약하다고 말할 수 있다.

할당제와 관련한 다른 하나의 논쟁점은 기타후진계층의 현재 할당비율인

27%가 적절한 것인가 하는 문제이다. 다른 두 개의 할당수혜집단과 달리 이 집단의 할당비율은 인구비율 대비 낮은 것이 사실이다. 이와 관련하여 비수혜 일반카스트집단 학생들은 현재의 할당비율인 27% 할당이 여전히 너무 높다(37.8%)고 보거나 지금 할당 수준도 충분하다고 본다(27.3%). 하지만 할당비율이 충분하지 않기에 높여야 한다고 보는 이들도 34.9%가 되는데 이들은 기타후진계층을 위한 할당제 자체를 지지하는 학생들 중에서 많이 찾아볼 수 있다. 즉, 기타후진계층을 위한 할당제를 지지하는 비수혜 일반카스트집단 학생들은 현재 할당비율을 높이는 것에도 찬성을 하는 경향이 강하다.

할당비율의 증대와 더불어 할당영역의 확장도 논쟁점이다. 인도의 할당제가 가지고 있는 국제적인 특징 중 하나는 공공부문에만 적용된다는 점인데, 이러한 제한을 폐지하고 민간영역에까지 할당제를 확장하는 것이 논쟁거리다. 이와 관련하여 우리의 조사결과는 서로 상충하는 면이 있다. 우선 민간영역으로의 할당제 확장에 대해 수혜집단을 구분하지 않고 일반적으로 질문했을 때는 중립(24%)을 제외하면 찬성하는 측(44.4%)이 반대하는 측(31.7%)보다 더 많이 나온다. 이것은 일반적인 기대와는 상반된다. 앞서 할당제 자체를 반대하는 비수혜집단 학생들이 더 많았기 때문에 이것은 더욱 더 의외의 결과이다. 하지만 할당수혜 집단별로 세분하여 민간영역으로의 할당제 확장 문제를 조사하였을 때는 일반적인 기대와 크게 다르지 않게 나온다. 비수혜 일반카스트출신 학생들 중 60% 이상이 수혜집단의 종류와 상관없이 민간영역 할당제를 반대하거나 중립적인 입장을 보인다. 이렇게 수혜집단의 종류를 구분하고 질문했을 때와 구분하지 않고 질문했을 때 민간영역 할당 문제에 대한 의견이 상반되게 나오는 것은 설명하기 어렵다. 이 문제는 앞으로 추가 조사가 필요해보이지만 이 연구에서는 수혜집단을 구분하고 질문했을 때 나온 지지도 분포도가 더 현실에 가깝다고 본다. 왜냐하면 우리의 자료를 보면, 수혜집단의 종류와 상관없이 할당제를 반대하는 비수혜층 학생들은 이러한 할당제를 민간영역으로까지 확대하는 것 역시 반대하는 경향이 강하게 나오기 때문이다. 할당제에 관한 전반적인 반대가 높은데도 불구하고 유독 민간영역에 할당제를 추가하는 것을 더 많이 지지하는 것은 앞뒤가 맞지 않다.

할당제 비율 확대와 영역 확장과 더불어 종종 문제가 되는 것은 할당제

시효의 연장 문제이다. 이 문제와 관련하여 조사한 결과는 다른 어떤 문제보다 비수혜 일반카스트 학생들의 반대가 심하게 나왔다. 현재 할당제를 지지하는 학생들도 대부분 연장문제와 관련하여서는 더 이상 연장되는 것에 반대하는 편이다. 그리하여 지정카스트의 경우를 보면, 대학입학 분야이든 공직이든 선출직이든 모든 부문에서 할당제는 더 이상 연장되어서는 안 된다고 생각하는 비수혜층 학생들이 최소한 62%를 넘는다. 또한 이들의 대학입학 할당제를 현재 지지하는 학생들 중 60%가 추가 연장에는 반대하고 있다.

마지막으로 카스트에 기반한 할당제와 비교하기 위하여 새로이 도입을 추진 중인 여성할당제에 대한 지지도를 조사하여 보았다. 기존 할당제 비수혜층인 일반범주 학생들은 카스트에 기반한 할당제와 달리 여성 할당제를 할당 부문과 관계없이 압도적으로 지지한다. 세 가지 영역 모두에서 60% 이상이 찬성하는 편이다. 이것은 우리의 설문조사 자료가 여성보다 남성이 훨씬 많은데도 불구하고 그런 것이다. 인도인들이 수혜층이 아니라고 할지라도 할당제 자체를 무조건 반대한다기보다는 할당제를 실시하는 근거에 따라서 지지도가 달라질 수 있음을 의미한다. 또한 우리는 여성할당제를 지지하더라도 할당비율을 어떻게 설정하느냐에 따라서 이러한 지지는 철회될 수 있음을 발견하였다. 예를 들어 하원 의회 의석 할당의 경우를 보면, 83.2%의 학생들이 법안에서 제안한 할당비율인 33.3%가 과도하다고 생각한다. 즉, 카스트에 기반한 할당제에 비하여 여성할당제에 대한 일반카스트학생들의 반감이 훨씬 약하지만 이러한 높은 지지율은 할당비율이 낮아야 한다는 것을 전제로 하는 것이다. 마지막으로 여성할당제와 관련하여 지적하고 싶은 것은 기존의 카스트 기반 할당제를 지지하는 학생들의 경우 대부분이 여성할당제에 대해서도 긍정적인 반응을 보인다는 점이다.

지금까지 인도의 할당제 비수혜층에 해당하는 일반카스트 대학생들을 대상으로 실시한 대면설문조사의 자료를 가지고 할당제에 대한 인식도를 분석하여 보았다. 이 연구가 기존의 우대정책 혹은 할당제 연구에 대해서 기여하는 바가 많지만 그 중에 가장 의미 있는 것은 기존에 막연히 이럴 것이라고 추정하는 것들을 객관적인 자료를 가지고 체계적으로 검증하였다는 것이다. 이러한 기여에도 불구하고 이 연구가 지니는 한계점 역시 분명하다. 제한된

예산을 가지고 실시하다 보니, 샘플링 수가 많지 않은 점이 하나의 한계이고 설문조사 대상지역이나 학교 역시 제한적일 수밖에 없었다는 점이다. 추후 연구는 이러한 단점을 보완하여 보다 광범위한 지역과 학교를 대상으로 조사하여 현재의 시론적인 논의를 확인할 필요가 있다고 본다. 또한 단순히 지지도의 다층적 분포도와 영역과 집단별 상관관계만이 아니라 할당제에 대한 지지와 반대의 요인이 무엇인지 분석할 필요가 있다. 할당제 자체가 정치적인 요인, 문화적인 요인 및 사회경제적인 요인들에 의해서 복합적으로 영향을 받는 문제이기에 사회의 변화에 따라 이 역시 언젠가는 수정되거나 폐기될 수밖에 없다. 모든 정책은 수혜의 차별성으로 인하여 찬반여부가 갈리게 되는 만큼 누가 수혜집단인지 아닌지를 파악하는 작업이 필요하지만 그러한 수혜여부를 파악하는 것만으로는 충분한 설명이 어려운 경우가 많다. 이 연구가 보여주는 것처럼 수혜에서 배제된 집단의 사람들이 무조건 반대하는 것은 아니다. 다른 한편, 실제로 수혜집단으로 선정된 공동체 중에서도 할당정책의 혜택을 보는 가족은 그렇게 많지가 않고 소수에 불과하다. 따라서 카스트 신분만 보면 찬성할 것 같은 사람들도 반대하는 경우가 존재할 수 있다. 이렇기 때문에 우대정책에 대해서 경험적으로 어떤 부류의 사람들이 왜 찬성을 하거나 반대를 하는지를 살펴볼 필요가 있다. 이것은 우대정책에 대한 일반인들의 지지도를 체계적인 설문조사를 통하여 원인분석을 하는 작업이 필요하다는 것을 의미한다. 이러한 작업은 인도라는 나라가 정책에 대한 일반여론을 중요시해야 하는 민주주의 국가이기 때문에 더욱더 필요함은 두말 할 나위가 없다.

투고일자: 2019-08-06 심사일자: 2019-09-10 게재확정일자: 2019-09-11

## 참고문헌

- 박홍윤. 2010. “인도의 대표관료제 정책 연구: 적극적 조치 정책의 집행을 중심으로.” 『행정논총』(서울대학교 한국행정연구소) 48권 3호, pp. 305-330.
- \_\_\_\_\_. 2011. “인도 지방자치에서 여성에 대한 정치적 할당제와 여성참여.” 『지역발전

- 연구』(한국지역발전학회) 20권 2호, pp. 53-89.
- 백좌흠. 1998. “인도헌법의 후진 계급에 대한 보상적 차별 정책과 카스트 정치.” 『법학연구』(충남대학교 법학연구소) 제7권, pp. 115-126.
- 염철현. 2008. “인도의 차별철폐정책이 한국의 대학입시정책에 주는 시사점: 기회균형선발제도를 중심으로.” 『비교교육연구』(한국비교교육학회) 18권 1호, pp. 171-191.
- 이지은. 2010. “지정카스트와 지정부족을 대상으로 한 인도 정원할당제: 수혜집단 제한과 불균등 발전을 통해서 본 문제점과 그 개선안.” 『인도연구』(한국인도학회) 15권 2호, pp. 109-137.
- 최정욱. 2013. “인도의 공공부문 할당제와 ‘지정카스트’의 정치 세력화.” 『국제정치논총』(한국국제정치학회) 53권 3호, pp. 547-578.
- \_\_\_\_\_. 2014. “인도의 사회적취약층에 대한 우대정책의 사례연구: 기타후진계층(OBC)에 대한 할당정책의 이해.” 『한국정치연구』(서울대학교 한국정치연구소) 23권 3호, pp. 269-292.
- \_\_\_\_\_. 2017. “인도 지정카스트와 기타후진계층 우대정책의 역사적 추진동기의 비교.” 『국제지역연구』(서울대학교 국제학연구소) 26권 3호, pp. 35-66.
- \_\_\_\_\_. 2017. 『인도의 사회적 취약층과 우대정책: 기타후진계층(OBC)의 공직, 교육 및 정치 부문 할당정책』. 서울: 글로벌콘텐츠.
- 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.
- Choi, Jungug and Narender Kumar. forthcoming. “Reservation Policy for Backward Classes in India - Analyzing Extent and Determinants of Support.” *Economic and Political Weekly*.
- Das, Bhagwan. 2000. “Moments in a History of Reservations.” *Economic and Political Weekly*, 35(43/44):3831-3844.
- Dhavan, Rajeev. 2008. *Reserved!: How Parliament Debated Reservations 1995-2007*. New Delhi: Rupa. Co.
- Galanter, Marc. 1984. *Competing Equalities: Law and the Backward Classes in India*. Delhi: Oxford University Press.
- Government of India. 1980. *Report of the Backward Classes Commission*, volumes 1-5. New Delhi: Government of India.
- Gupta, Dipankar. 2005. “Caste and Politics: Identity over System.” *The Annual Review of Anthropology*, 21:409-417.
- Hartlep, D. Hartlep and Robert J. Lowinger. 2014. “An Exploratory Study of Undergraduates’ Attitudes toward Affirmative Action Policies for Asian Americans in College.” *Equity & Excellence in Education* 47(3): 370-384.
- 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,
- Katchanovski, Ivan, Neil Nevitte, Stanley Rothman, 2015. "Race, Gender and Affirmative Action Attitudes in American and Canadian Universities." *Canadian Journal of Higher Education*, 45(4): 18-41.
- Jaffrelot, Christophe. 2006. "The Impact of Affirmative Action in India: More Political than Socioeconomic." *India Review*, 5(2): 173-189.
- Jalai, Rita. 1993. "Preferential Politics and the Movement of the Disadvantaged: The Case of the Scheduled Castes in India." *Ethnic and Racial Studies*, 16(1): 95-120.
- Joshi, Barbara R. 1980. "Ex-untouchable': Problems, Progress and Policies in Indian Social Change." *Pacific Affairs*, 53(2): 193-222.
- Lama-Rewal, Stephanie Tawa (ed.). 2005. *Electoral Reservations, Political Representation and Social Change in India: A Comparative Perspective*. New Delhi: Manohar.
- Mathur, M. L. 2004. *Encyclopedia of Backward Castes*, vols 1-4. Delhi: Kalpaz Publications.
- McMillan, Alistair. 2005. *Standing at the Margins: Representation and Electoral Reservation in India*. New Delhi: Oxford University Press
- 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.
- Oyinlade, A. Olu. 2013. "Affirmative Action Support in an Organization: A Test of Three Demographic Models." *Sage Open*, 3(4):1-12.
- Pasricha, Seema. 2011. *Caste Based Reservation in India*. New Delhi: Deep & Deep Publications.
- PRS Legislative Research. 2008. Women's Reservation Bill [The Constitution (108th Amendment) Bill, 2008. <https://www.prsindia.org/billtrack/womens-reservation-bill-the-constitution-108th-amendment-bill-2008-45> (accessed 05 August 2019).
- 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.
- 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.
- Sinha, Sushil Kumar. 2009. *Reservation in Higher Education*. New Delhi: Raj Publications.

Times of India. 2019. "It's not just about Marathas or quota." *TOI Newsletter*, June 29.

Weisskopf, Thomas E. 2004. *Affirmative Action in the United States and India: A Comparative Perspective*. Routledge: London.

Zamani-Gallaher et al., 2009. *The Case for Affirmative Action on Campus: Concepts of Equity, Considerations for Practice*. Sterling, VG: Stylus Publishing.

Multi-dimensional Attitudes on Reservation among Ineligible  
General Category Castes in India:  
A Statistical Survey of University Students

Jungug Choi

Professor, Department of Political Science,  
Konkuk University

India has long history of affirmative action program, but no systematic survey data has been collected to explore the popular views on various issues of its reservation policy. This study has made an unprecedented attempt to collect such data. Based on this new data set, it explores how Indians perceive multi-dimensional issues of reservation such as its longitudinal extension, proper ratios, expansion to the private sector, and differences from women's reservation. Our study sample is limited only to general caste categories that are not eligible to reservation benefits, in particular, their university students, who are supposedly most sensitive to reservation policy.

Keywords: affirmative action program, India, reservation policy, castes, general category, university students, women's reservation

