

세계의 언어 정책

—

다민족 다중 언어 국가 인도의 언어 정책

—

김도영

국제교류재단 파견 교수 · 델리대학교 사회과학대학원 동아시아학과

1. 들어가는 말

다민족 다중 언어 국가인 인도는 1971년 센서스를 기초로 하여 보면 아리안어군, 드라비드어군, 오스트로 아시아어군, 티벳-버마어군, 세마 이토 햄리틱어군의 5개 어군에 1,652개의 언어가 사용되는 것으로 나타난다(GOI 1971). 이 언어 중에서 87개 언어로 미디어가 인쇄되고, 22개의 공용어를 유지하고 있다. 인구는 2015년 현재 12억 8,200만 명으로 월드미터에 보고되었다. 그 구성이 다양하고 인구가 방대한 만큼 역사적으로 인도의 언어 정책은 다른 어떤 국가보다도 더 복잡한 역사적 근거, 문화적 구성, 정치적 이념, 사회적 이슈 등을 담고 있다. 이러한 이유로 이념과 이슈에 따라 전국을 통치하기 위하여 사용되는 언어와 실제로 국민들이 사용하는 언어가 오랜 역사를 거치면서 지역별 계층별로 다양해졌다. 특히, 독립 이후 언어 정책은 다원적인 요소를 흡수·조화하며 발전해 나가도록 섬세히 내용을 포함하여 규정하고 있다.

인도는 1964년 이래로 언어 사용과 교육은 기본적으로 영어, 힌디어,

각 주 공용어의 3개 언어 원칙을 적용해 왔다. 이 내용은 헌법에 규정된 것은 아니고, 1961년 코타리위원회의 추천으로 인도 교육 정책의 하나로 확정된 것이다. 인도의 이러한 3개 언어 원칙, 공용어 정책, 소수 언어에 관한 정책, 외국어에 관한 정책 등 행정, 교육, 국제 관계에 관련된 언어 정책의 배경, 조화와 합의, 최근까지의 변화와 발전은 한국 사회가 더 다원적인 사회로 이행하는 경우 상당한 시사점을 줄 것으로 보인다. 그 자체의 방향을 볼 때도 언어 정책 결정 이후 50여 년이 경과한 2015년, 새로운 중앙 정부의 출범에 이어서 인도 언어 정책도 새로운 단계로 접어들 것으로 예상된다.

2. 인도 공용어로서 영어의 역사

현대까지 영향을 주는 인도의 언어 정책은 무굴 제국에서 시작했다고 할 수 있다. 무굴 제국 시대의 통치를 위한 공식 언어는 페르시아어였다. 공용어 이외에 국민들의 언어에는 간섭하지 않았고 인도 교육을 위한 언어로 각 지역의 모어 사용을 허용했다. 대영 제국 시대로 들어서자 1835년 베네팅크 총독은 인도의 언어를 '빈약하고 거친' 언어로 규정하고, 당시 총독위원회 법률위원이며 대중교육위원회 의장이었던 메콜리가 제안한 서구 교육을 영어로 진행시키는 안을 채택하였다. 이에 따라 서구식 학교 교육은 영어만 사용하여 진행하도록 하였다. 이 정책이 영어가 인도에 확산된 결정적인 계기가 되었다. 카스트 사회의 성격상 당시 인도 내 서구 교육은 거의 상층 카스트인 브라만과 크샤트리아 계급만 접근할 수 있었는데, 이 계급의 엘리트들이 서구 교육을 통해서 영어를 사용하는 지도층으로 변하게 된다.

이러한 언어 정책은 영어 학자와 동양 학자 사이에서 언어 정책의 독립을 불러왔다. 동양 학자들은 영어만으로 학교 교육을 진행하는 정책을 반대하고 인도 고유 언어의 사용과 발전을 주장했기 때문이다. 이러한 시각 속에서 대영 제국하에서 인도국민의회당도 데바나가리(힌디어 문자)로 쓰인 힌디어에 대한 지원을 시작한다. 이로 인해서 언어 정책상 인도의 고유 언어를 사용할 것인지 영어를 사용할 것인지를 문제가 논쟁거리로 떠올랐다. 마하트마 간디는 인도어의 하나인 힌디어 사용 정책을 정치적인 이유 때문에 지지하지 않았다. 산스크리트어를 모어로 하는 언어 사용을 지원하면 이를 사용하는 힌두교도들과 우르두어를 사용하는 회교도의 마찰이 불가피해 인도 국민들 간에 종교로 인한 분열을 야기할 수 있다고 보았기 때문이다. 이러한 정치적, 현실적 이유로 간디는 인도 전역에 힌디어와 우르두어의 중간 성격을 띠는 ‘힌두스탄어’를 사용하도록 유도했다. 간디의 언어 정책에 관한 이러한 시각은 대영 제국의 식민지 통치 언어인 영어에 대한 견제보다는 인도 국민들 내부의 힌두교도와 회교도 간의 갈등을 완화하는 방향을 지향하고 있었다. 그러나 1947년 이후 인도와 파키스탄의 분리 독립으로 인도는 우르두어나 힌두스탄어를 국어로 고려할 필요가 없게 되었다.

이러한 역사적 배경에서 인도는 독립과 더불어 인도인의 언어를 결정해야 했다. 방대한 인도 전역에서 전 국민에게 정부의 의사를 전달할 수 있으며, 지역별로 다양한 언어를 사용하여 서로 간에 소통하기 어려운 점을 해결하여 통합을 가져오고 인도의 정체성을 확보할 수 있는 언어가 필요하였다. 이러한 언어 정책 원칙에서 중요한 또 하나의 잠재적인 기준은 영어를 국어나 공용어로 인정하지 않는 것이었다. 영어를 국어 또는 공용어로 인정하는 것은 국가적 정체성을 확보하는 데 도움이 되지 않을 게 불을 보듯 뻔한 일이었다. 영어를 국어 또는 공용어로 인

정한다는 것은 인도의 식민 상태의 상징을 인정하는 것과 같기 때문이었다. 오늘날 세계화의 시각에서 볼 때 영어 사용은 인도인에게 유익한 능력이 된 것은 맞다. 그러나 대영 제국의 식민 통치 기간에 인도에서 영어가 확산된 것은 인도인이 원한 것이 아니었다. 영어 사용 인구는 독립 당시 인도 인구 전체의 1% 남짓에 불과하였다. 이러한 원칙을 종합하여 보면 인도의 언어 정책 기조는 식민지 시대의 통치 언어인 영어 사용을 종식시키고 정부가 전달하는 법령을 모든 국민이 이해할 수 있는, 국민 상호 간에 쉽게 의사를 표현하고 소통할 수 있는 인도 언어여야 한다는 것이었다(Das Gupta 1970: 109).

그렇지만 인도 상류 지배층이 이미 영어를 습득하고 자유자재로 구사하게 되었기 때문에 현실적으로 영어는 지배층의 언어이면서 남·북 인도를 망라하여 통치자들이 의사소통할 수 있는 연결 언어이기도 하였다. 즉, 영어를 배제하면 중앙 정부와 국민의 소통이 어려워지고 각 주 간의 의사소통도 상당수 불가능해지며 사회·역사적 배경으로 인한 마찰을 흡수할 완충 언어가 사라지는 것이었다. 이와 같이 언어 정책에 대영 제국의 식민 통치 흔적이 깊이 남아 있어서 주별 상황과 현실적인 필요 때문에 인도 정부는 영어를 배제할 수 없었다. 이로써 영어는 사용 인구 수는 많지 않은데도 계층적인 영향력을 유지하며 지난 65년간 힌디어 다음 부공용어의 공식 위치를 유지해 왔다.

인도인들이 사용하는 언어 가운데 영어는 고등 교육 언어로 현재는 발전과 부요한 생활의 수단으로 사용 인구가 증가하고 있으며, 양질의 교육, 국가적 활동과 국제적인 생활의 상징으로 비쳐지고 있다. 반면에 전술한 역사적 배경으로 인해 인도 고유어 발전을 가로막는 언어이기도 하다. 이처럼 영어는 인도인에게 애증의 대상인 언어다.

3. 독립 이후의 공용어 정책

인도 정부는 독립과 더불어 사회적 문제가 야기되지 않도록 어떤 언어도 국어로 인정하지 않으면서도 중앙 정부가 주 정부와 국민들과 소통할 수 있는 다수의 공용어를 선정하게 된다. 이러한 공용어를 선정하는 언어 정책에는 영어의 위치를 확정하는 문제와 더불어 국민 상호간에 소통하는 다수의 인도 고유 민족어를 공용어로 인정하는 문제가 포함되어 있었다. 이러한 문제의 논란은 <1963년 공용어법(The 1963 Office Languages Act)>이 공포되면서 일단락되었다. 이어서 1976년 중앙 정부는 공용어 정책의 이행을 위한 세부 규칙을, 1987년에는 그 수정안을 발표하여 현재까지 인도 정부의 언어 정책 기초로 삼고 있다. 여기서 말하는 공용어는 헌법에서 언급하고 있는 1987년 당시의 18개, 또는 2015년 현재의 22개 지정 언어를 말하는 것이 아니라 중앙 정부와 주 정부, 주 정부 상호 간의 기능과 소통을 위한 공용어로서 힌디어와 영어이다. 요약하자면 인도는 ‘국어’가 존재하지 않으며, 연방의 공용어는 힌디어와 영어 두 가지만으로 되어 있는 것이다. 정확히 말하자면 인도에는 인도 헌법 18장에서 인정하는 중앙 정부의 공용어인 힌디어와 부공용어인 영어, 그리고 22개 지정 언어가 존재한다.

위에서 말한 공용어 법안은 힌디어와 더불어 영어를 중앙 정부의 공용어로 사용할 것과 중앙 정부와 각 주 정부, 그리고 주 정부 사이의 의사소통 언어로 영어를 사용할 것을 규정하고 있다. 이 법안은 또 정부의 결의안이나 훈령, 법규, 명령, 공고, 통지, 기자 회견문, 연방 또는 지방 의회의 의사 보고 등에는 힌디어와 영어를 동시에 사용하도록 명시하고 있다.

그 세부 지침을 보면 인도는 전국을 공용어 사용에 따라서 3개의 지

역으로 구분한다. A 지역은 비하르 주· 하리아나 주· 히마찰 프라데시 주· 마드야 프라데시 주· 라자스탄 주· 우타르 프라데시 주· 텔리 지역 및 안다만 니코바이고, B 지역은 구자라트 주· 마하라슈트라 주· 편잡 주· 찬디가르 지역, C 지역은 기타 모든 주와 지역이다. 이 가운데 A 지역은 모든 소통은 힌디어로 하며 영어로 발행되는 것은 힌디어 번역을 동반해야만 한다. B 지역은 통상적으로 힌디어로 소통하는 것을 제외하면 A 지역과 같으며, C 지역은 정부기관은 중앙 정부나 A, B 지역 정부기관과 교신은 힌디어나 영어로 할 수 있다.

4. 3개 언어 원칙

공용어 정책과 더불어 인도 정부는 국민들의 통합과 조화, 다음 세대의 방향을 설정할 수 있는 3개 언어 원칙을 확정하게 된다. 이 3개 언어 원칙은 힌디어를 사용하지 않는 인도 남부의 카르나타카, 안드라 프라데시, 타밀 나두와 같은 주의 요구에 대한 응답으로 이루어진 것이다. 1949년 각 주 교육부 장관들이 소수 언어, 또는 모어를 가르칠 수 있도록 기초하였고, 1961년 각 주 총리들의 회의에서 입안되어 코타리위원회 회라고 알려져 있는 인도교육위원회의 검토를 거쳐 1968년 교육부가 입안한 ‘인도 교육 정책’에서 발표되었다. 코타리위원회는 언어 발전을 위한 방향을 지역어, 3개 언어 원칙, 힌디어, 산스크리트어, 외국어로 구분하여 제시하고 있다. 그 내용 전문을 보면 아래와 같다.

1항. 지역어: 인도 어문학의 강력한 발전은 교육, 문화의 발전을 위해 필수적이다. 이것이 이루어지지 않는다면 국민들의 창조적인 에

너지가 나오지 않고, 교육 수준이 향상될 수 없으며, 지식이 국민들에게 확산될 수 없고, 지식인들과 일반 대중 사이의 차가 더 커지거나 그대로 존재하게 될 것이다. 지역어는 초·중등 교육 언어로 이미 사용 중이다. 이 언어들에 대학 교육에도 채용될 수 있도록 신속한 단계를 밟아야 한다.

2항. 3개 언어 원칙: 두 번째 단계로 각 주 정부는 힌디어를 사용하는 주에서는 힌디어와 영어를 제외한 현대 인도어 하나, 가능하면 남인도어를, 힌디어를 사용하지 않는 주에서는 지역어와 영어를 병행하여 힌디어 공부를 포함하는 3개 언어 원칙을 적극적으로 채택 시행하여야 한다. 학생들의 대학 수준에 맞는 언어 능력을 향상할 수 있도록 힌디어와 영어가 대학에서 사용될 수 있어야 한다.

3항. 힌디어: 힌디어 발전을 위해 가능한 모든 노력을 기해야 한다. 힌디어를 연결어로 발전시키기 위하여 헌법 351조에 언급된 대로 인도의 다양한 문화 요소를 표현할 수 있는 표현 수단으로 작용할 수 있도록 적절한 조치를 취해야 한다. 힌디어를 사용하지 않는 주에서 힌디어를 교육어로 사용하는 대학 및 기관 설립이 권장되어야 한다.

4항. 산스크리트어: 산스크리트어의 인도 언어 성장과 발전에 대한 특별한 중요성과 인도의 문화적 통일성에 대한 기여를 고려하여, 학교 및 대학 교육 시설이 더 전향적으로 제공되어야 한다. 산스크리트어 교육 방법 개발이 권장되어야 하며, 그 지식이 1차적, 2차적 단계에서 유용한(현대 인도어, 인도 고대사, 인도학, 인도 철학) 과정에 산스크리트어 연구를 포함시킬 수 있는 가능성을 모색하여야 한다.

5항. 국제 언어: 영어 및 여타 국제 언어에 특별한 중요성을 두어야 한다. 세계 지식, 특히 과학과 기술 분야는 엄청난 속도로 성장하고 있다. 인도는 이 성장에 맞출 뿐만 아니라 의미 있는 기여를 해야 한다. 이 목적을 위해서 영어 학습은 특별히 강화될 가치가 있다.

-인도교육위원회(NATIONAL COUNCIL OF EDUCATIONAL RESEARCH AND TRAINING, 1970)

이 내용을 요약하면 힌디어를 사용하는 주는 힌디어, 영어 외에 1개의 현대 인도어(가능하면 남인도어)를 지역어로 배워야 하며, 힌디어를 사용하지 않는 주는 힌디어, 영어, 지역어를 배워야 하는 것이다. 하지만 문제는 회교도들이 사용하는 우르드어는 이들의 모어인데 이 우르드어가 포함되지 않았기 때문에 모어가 아닌 지역어를 제1 언어로 선택하는 예상치 않은 결과를 가져왔다. 이에 따라서 수정안이 제시, 적용되었다. 그 내용을 보면 힌디어를 사용하는 주에서는 세 가지 가운데 하나를 선택할 수 있도록 하였다. 첫째로, 힌디어와 더불어 산스크리트어를 배우거나, 둘째, 우르드어와 현대 인도어 중 하나, 셋째, 영어와 현대 유럽어 중의 하나를 배우도록 한다. 힌디어를 사용하지 않는 주에서는 첫째로 지역어, 둘째로 힌디어, 셋째로 우르드어 또는 전술한 지역어와 힌디어를 제외한 현대 인도어, 넷째, 영어 또는 현대 유럽어 중 하나를 배우도록 한다.

그러나 결과적으로 이 3개 언어 원칙은 성공적이지 못했다. 3개 언어 원칙은 푸디체리, 타밀 나두 주, 트리푸라 주를 제외한 모든 주에서 적용되고 있고, 힌디어, 영어, 각 주 공용어가 각 학교에서 교육되고 있다. 그러나 결과는 달리 나타났다. 힌디어 사용 지역에서는 다른 지역의 인도어를 적극적으로 배우려 하지 않았으며, 특히 남인도어를 배우는 일

은 드문 일이었다. 또 힌디어를 사용하지 않는 지역에서는 힌디어가 인도의 국어나 공용어가 되는 것에 반대하는 정서가 강해서 전술한 3개 지역에서는 전혀 가르치지 않았다. 힌디어 사용 인구가 5%를 전후하는 주 인구의 현황을 보면 이러한 정서는 이상한 일은 아니었다. 그럼에도 힌디어만을 본다면 정부의 힌디어 보급과 확대 정책은 긍정적인 결과를 보여서 인도 전국적으로 그 사용자 수는 증가하고 있으며, 힌디어를 모어로 사용하고 있는 지역 이외에서도 사용이 가능해지고 있다.

다양한 민족, 다양한 언어의 세계 속에서 힌디어를 매개체로 하는 국가 통합과 정체성 형성은 인도 정부의 언어 정책의 큰 틀이라 할 수 있다. 이러한 기조에 힘입어서 힌디어 사용 인구는 1991년 전체 인구의 39.29%에서 2001년 센서스에서는 41.03%로 늘어난 것으로 조사되었다. 힌디어가 전국의 주 공용어로서 역할과 위치는 꾸준히 확대되고 있음을 알 수 있다. 게다가 민족주의적 성향의 현 정부 정책은 데바나가리를 사용하는 힌디어 사용을 강화하여 인도의 정체성을 힌디어와 더 붙여 확보하고 있다. 이에 따라서 힌디어는 영화, 드라마, 언론 등 미디어의 발달과 정부의 힌디어 보급·확대 정책에 따라 그 사용자와 이해자의 수가 증가하고 있으며 힌디어를 모어로 사용하고 있는 지역 이외에서도 그 영향력이 커지고 있다. 그뿐만 아니라 각 주에서 나타나는 실제 적용상의 문제를 해결하기 위하여 인도어 중앙연구소는 각 주에서 3개 언어 원칙을 용이하게 적용할 수 있도록 22개 지정 언어에 대한 구체적인 내용을 만들었다.

1986년에는 인도 교육 정책에서 이 3개 언어 원칙을 재확인하고 2005년 국가 교과 과정 안에서 언어 교육의 6개 사항을 확정한다. 그 내용은 아래와 같다.

첫째, 언어 교육은 언어의 수요뿐만 아니라 자원으로서 교실에서 사용하는 발전된 전략에서도 다중 언어적일 필요가 있다.

둘째, 아동의 가정 언어가 학교 교육 언어이어야 한다.

셋째, 만일 학교가 고학년에서 아동의 가정 언어로 가르칠 준비가 되어 있지 않다면, 초등학교 교육은 가정 언어로 교육되어야 한다. 아동의 가정 언어를 존중해야만 한다. 헌법 350조 A항에 각 주와 각 주 내 구역의 기관들은 소수 언어에 속하는 아동들에게 모어로 초기 단계 교육을 할 적절한 시설을 공급해야 한다.

넷째, 아동들은 초기부터 다중 언어 교육을 받는다. 3개 언어 원칙은 다중 언어 국가에서 다중 언어 소통을 증진하면서 정신적으로 적용될 필요가 있다.

다섯째, 힌디어를 사용하지 않는 주의 아동들은 힌디어를 배운다. 힌디어를 사용하는 주의 아동들은 그 지역에서 사용되지 않는 언어를 배운다. 산스크리트어는 이 언어에 부가하여 현대 인도어로 간주하여 학습할 수 있다.

여섯째, 후기 단계에서 고전 및 외국어를 도입할 수 있다. 3개 언어 원칙의 주목적은 10년의 교육 기간 중 3개 언어의 학습이 이루어지게 함으로써 학교 교육에서 언어들 간의 조화와 평등을 진흥시키는 것이다. 국립 교육연구 교원양성소(NCERT)가 제시한 2005년 국가 교육 과정 안은 3개 언어 원칙의 효과적인 적용을 위한 지침을 주고 있다. 이 안은 이중 언어 또는 다중 언어가 명확한 인지적 이점을 갖고 있다고 언급하고 있다. 3개 언어 원칙은 인도 언어 상태의 도전과 기회를 제공하는 시도다. 더 많은 언어를 위한 발판으로 작용하는 전략이다. 이는 문자와 정신으로 이행되어야 한다. 그 으뜸 목적은 다중 언어 주의와 국가적 조화를 증진하는 데 있다.

이러한 기준에 따른 학교 교육 언어를 분석해 보면 초·중·고 교육 중 교실 내에서 여러 개 언어를 실제로 사용해야 하며, 초등 교육 단계에서는 가정에서 사용하는 언어를 사용해야 한다는 것이다. 그렇지만 도 더 고등 교육으로 이행하면서 다중 언어 사용을 권장 강화하도록 하는 것이다. 힌디어를 사용하지 않는 주는 북동부 일부 외에는 남인도 지역인데, 이 지역 초·중·고교의 힌디어 교육을 강화해야 한다.

5. 전망

인도의 언어 정책은 전국적인 조화와 정체성 확보를 위한 언어 교육으로 진행되었지만, 이 과정에서 국민적 통합을 위하여 힌디어 사용이 강화되는 기초를 유지하고 있다. 인도 정부는 공용어 정책과 3개 언어 원칙에서 한 걸음 더 나아가 2015년 2월, 15인으로 구성된 ‘인도언어전문가위원회’를 구성하여 전체 언어 정책을 연구 검토하고 있다. 골자는 힌디어를 전국의 주공용어로, 각 주의 공용어를 부공용어로, 영어를 제3 언어로 바꾸는 정책 연구다. 위원장인 카필 카푸르 교수는 “영어는 인도인의 모어가 아니어서 창조성을 개발하는 데 도움이 되지 않는다고 본다. 그러나 소통을 위한 언어로 필요하므로 제3 언어로 존재하면 된다.”라고 하였다. 모국어로 사고하고 소통할 때 창조성이 살아나므로 모어인 인도어를 강화하고, 영어는 소통을 위한 보조어로 유지시킨다는 뜻이다. 이에 따라서 힌디어는 정부의 주공용어로서, 3개 언어 원칙에서는 대체할 수 없는 공통 언어로서, 교육 기관에서는 기본 교육어로서 위치를 확보하였고, 3개 언어 원칙 실천의 핵심으로 적용될 것으로 보인다. 이와 더불어 산스크리트어의 교육과 회복이 구체화될 것으로

보인다. 영어의 사회적 확산은 사회적 요구에 따른 것이며, 정책적으로는 3차 언어로 위치를 전환하는 작업이 진행될 것으로 보인다. 이와 일치하는 새로운 정부의 언어 정책을 최종 결정할 위원회 위원장의 언급도 인도 미래 언어의 방향을 추측할 수 있게 한다.

참고문헌

- Baldrige, Jason(1996), *Reconciling Linguistic Diversity: The History and the Future of Language Policy in India*, University of Toledo.
- Brass, Paul R.(2005), *Language, Religion and Politics in North India*, iUniverse.
- Chopra, Ritika(2015.1.8.), German language row: HRD ministry to draft new language policy for education sector, *The Economic Times*, ET Bureau.
- Das Gupta, Jyotirindra(1970), *Language Conflict and National Development: Group Politics and National Language Policy in India*, University of California, Berkeley. Center for South and Southeast Asia Studies, University of California Press, p.109.
- Nayar, Baldev Raj(1969), *National Communication and Language Policy in India*, New York: Frederick A Praeger, Publishers.
- Sridhar, Kamal(1989), *English in Indian Bilingualism*, Manohar Publication, Delhi. 9.
- http://articles.economictimes.indiatimes.com/2015-01-08/news/57838184_1_three-language-formula-language-policy-education-sector
- <http://www.archive.india.gov.in>
- [http://www.britishcouncil.org/Ramanujam Meganathan, Paper 4 Language policy in education and the role of English in India: www.constitution.org/cons/india/p17343.html](http://www.britishcouncil.org/Ramanujam_Meganathan_Paper_4_Language_policy_in_education_and_the_role_of_English_in_India)
- <http://www.dise.in/Downloads/KothariCommissionVol.1pp.1-287.pdf>
- <http://www.ling.upenn.edu/~jason2/papers/natlang.htm>, “APPENDIX B Topics for Discussion on Language Policy in India. which had just been ousted, English was to many a "symbol of slavery" (Nayar 1967, p.12).”
- <http://www.ncert.nic.in>
- <http://www.lawmin.nic.in/coi/coiason29july08.pdf>
- <http://www.rajbhasha.nic.in>
- <http://www.thehindu.com/news/national/threelanguage-formula-not-implemented-effectively-mha/article6287829.ece>
- The Hindus: Three-language formula not implemented effectively: MHA, New Delhi, August 6, 2014.

인터뷰

Prof. Kapil Kapoor, Chairman, Language Expert Committee, Ministry of Education, Government of India.