



## 인도의 공공부문 할당제와 ‘지정카스트’의 정치 세력화

### - 인도의 카스트 정치 연구

Reservation Policy and the Political Empowerment of the Scheduled Castes in India: A Study of Caste Politics in India

---

저자  
(Authors) 최정욱  
CHOI Jungug

출처  
(Source) [국제정치논총 53\(3\)](#), 2013.9, 547-578 (32 pages)  
[The Korean Journal of International Studies 53\(3\)](#), 2013.9, 547-578 (32 pages)

발행처  
(Publisher) [한국국제정치학회](#)  
The Korean Association Of International Studies

URL <http://www.dbpia.co.kr/Article/NODE02249152>

APA Style 최정욱 (2013). 인도의 공공부문 할당제와 ‘지정카스트’의 정치 세력화. 국제정치논총, 53(3), 547-578.

이용정보  
(Accessed) 건국대학교  
203.252.179.223  
2015/10/19 18:26 (KST)

---

#### 저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다.

이 자료를 원저작자와의 협의 없이 무단게재 할 경우, 저작권법 및 관련법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

#### Copyright Information

The copyright of all works provided by DBpia belongs to the original author(s). Nurimedia is not responsible for contents of each work. Nor does it guarantee the contents.

You might take civil and criminal liabilities according to copyright and other relevant laws if you publish the contents without consultation with the original author(s).

# 인도의 공공부문 할당제와 '지정카스트'의 정치 세력화: 인도의 카스트 정치 연구\*

최 정 욱 | 건국대학교

- | 목차
  - I. 서론
  - II. 카스트 일반과 지정카스트
  - III. 지정카스트 제도와 공공부문 할당제의 도입과정과 내용
    - 1. 지정카스트 제도와 공공부문 할당제의 역사적 기원
    - 2. 할당제의 내용
  - IV. 할당제의 결과와 지정카스트의 정치력 강화
    - 1. 교육부문
    - 2. 공직부문
    - 3. 정치부문: 하원(Lok Sabha)의 경우
  - V. 지정카스트의 정치력 강화 사례: 인도다수당(BSP)의 부상과 특수성
  - VI. 결론
- | 주제어 카스트, 지정카스트, 할당제, 인도, 인도다수당, 교육, 공직, 선거, 우대정책  
castes, Scheduled Castes, reservation policy, India, BSP, Bahujan Samaj Party, education, public jobs, election, affirmative action program

인도의 정당체계의 급격한 변혁을 수반한 배경요인으로는 인도 사회의 불평등 구조의 기본틀을 형성하고 있는 카스트의 정치화를 들 수 있다. 그 중에서도 사회 최하층 계층에 해당하는 과거 불가촉천민인 지정카스트의 정치세력화가 두드러진다. 여기서는 이러한 지정카스트의 정치세력화를 가능하게 한 요인으로서 지정카스트를 위한 공공부문 할당제를 살펴본다. 공공 부문 할당제의 이해를 돕기 위하여 지정카스트 제도 자체의 역사적 기원과 카스트 제도에 대해서 먼저 간단히 소개를 한다. 이어서 공공부문할당제와 그것의 정치적 효과와 관련하여, 이 연구에서는 여러 가지 할당제 중에서 교육과 공직부문 할당제는 지정카스트의 정치력 강화에 결과적으로 기여한 면이 많지만, 선출직 할당제, 즉 선거구할당제도를 통한 정치부문의 경우 지정카스트의 정치력 강화에 기여한 바가 미미하다고 주장한다.

\*이 논문은 2012년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구(NRF-2012S1A5A2A01017108)이다. 논문을 세밀히 읽고서 여러 가지 평가 조언을 하여주시는 심사위원들에게 무엇보다 감사드린다.

## I. 서론

최근 인도 정당정치 연구는 인도 정치 세력의 분열 혹은 인도국민회의(Congress)를 중심으로 한 일당우위 정당체계의 와해와 전형적인 다당제의 출현 그리고 그 배경요인으로 다양한 정치세력의 등장을 직간접적으로 다루는 연구들이 대부분이다.<sup>1</sup> 이 연구도 넓게는 이러한 문헌에 속하지만 여기서는 이러한 인도 정치 지형의 대규모 변화로 인한 파급효과가 아니라 이러한 변화가 일어난 근본적인 원인에 초점을 맞추어 보고자 한다. 흔히 이러한 변화의 직접적인 원인으로 다양한 카스트 집단의 정치화를 지목한다. 즉, 1980-90년대 이후 인도의 정치 분열은 상당 부분 카스트 개별 집단의 정치화 때문이라는 것이 중론이다. 수천 년에 걸쳐서 존재하였던 카스트 신분은 1980년대 이후 인도 민주 정치에서 독자적인 정치세력의 형성기반으로 본격적으로 등장하게 된다. 특히 이 기간에 과거 정치적인 발언은 고사하고 하루하루 생계를 꾸려나가기도 어려웠고 각종 차별에 시달렸던 이른바 불가촉천민(Untouchables) 혹은 헌법부속문서에 명단이 올라가 있는 지정카스트(Scheduled Castes)의 정치력이 강화된 사실이 두드러진다.<sup>2</sup> 우리는 이러한 최하층 사회집단의 정치력 강화의 배경요인에 관심을 가질 필요가 있다. 이와 관련하여 이 연구에서는

- 1 이와 관련한 국내의 논문과 저서는 이미 상당히 많다. 여기서 이 연구들을 반복해서 언급할 필요는 없다고 본다. 관심 있는 연구자들은 우선 국내연구진의 것으로는 최정욱, “인도의 민주주의 공고화와 정당체계의 변화에 관한 연구노트,” 『국제지역연구』 16권 (4)호 (2007), pp. 21-44; 최정욱, “정당연합이론의 시각에서 본 인도의 선거연맹의 이해와 분석,” 『국제지역연구』 18권 (3)호 (2009); Jungug Choi, *Votes, Party Systems and Democracy in Asia* (New York: Routledge, 2012) 등을 먼저 참조하고 외국 연구의 경우 Pradeep K. Chhibber and Ken Kollman, *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States* (Princeton: Princeton University Press, 2004); Lyoyd I. Rudolph and Susanne Hoeber Rudolph, *In Pursuit of Lakshmi: The Political Economy of the Indian State* (Chicago: the University of Chicago Press, 1987); Christophe Jaffrelot, *India's Silent Revolution: The Rise of the Lower Castes in North India* (New York: Columbia University Press, 2003); Rob Jenkins (ed.), *Regional Reflections: Comparing Politics across India's States* (New Delhi: Oxford University Press, 2004) 우선 참조할 만하다.
- 2 여기서 “schedule”은 일정이라는 의미가 아니라 헌법의 부속문서, 일반적으로 말하는 “appendix”를 의미한다. 이것을 우리말로 정부가 관리하는 명단에 지정되어 있다는 의미로 흔히 지정카스트라고 번역하고 있다.

이 집단의 정치세력화와 공공분야 할당제의 연관성을 다루어 보고자 한다.

일반적으로 정당체계의 변화는 두 가지 패러다임으로 설명할 수 있다. 하나는 정치제도적인 설명, 특히 선거제도와 관련된 것이고 다른 하나는 정치사회경제학적인 변화와 연결하는 것이다. 인도의 경우 엄청난 정치지형의 변화에도 불구하고 선거 제도는 거의 변화가 없다. 따라서 인도의 정당체계의 격변을 설명하기 위해서는 선거제도(electoral system) 외적인 요인에 주목하여야만 한다. 이렇게 선거제도 외적인 요인에 주목한다고 하더라도 반드시 기존의 정치사회학이론인 사회균열론(theory of cleavages)에 전적으로 의존하여야 한다는 것은 아니다. 선거제도론적인 설명에 반대하는 학자들은 사회균열과 정치균열을 일대일로 대응시켜서 설명하는 경향이 있다. 즉, 정치 분야에서의 분열은 바로 사회 내적인 분열을 반영한다고 본다.<sup>3</sup> 하지만 그러한 사회 내적인 분열 그 자체가 정치, 특히 정치제도적인 측면으로부터 자유로운 것이 아니다. 궁극적으로 우리가 사회균열 자체의 등장 원인을 보려면 정치적인 변수를 언급하지 않을 수 없다. 사회 속에 내재하는 균열이 정치 속으로 편입되어 부각되는 데에는 정치인들이 추구하는 이념 및 이러한 것이 반영된 국가 제도의 역할이 매우 크다. 국가는 각종 제도 개혁을 통하여 사회변화를 추동하고자 한다. 우리 연구와 관련하여 중요한 정치제도적인 요인은 최하층 지정카스트 집단의 사회경제적 그리고 정치적 지위 강화를 위해 도입된 각종 할당제도이다.

할당제의 이해를 위해서는 먼저 인도 카스트 제도 자체에 대한 이해가 필요하기 때문에 이 연구에서는 먼저 인도 카스트 제도와 그것의 오늘날 변화에 관해서 개괄한다. 그 다음에 지정카스트를 위한 할당제가 어떻게 역사적으로 시작되었고, 오늘날 실제로 그 내용은 무엇인지를 알아볼 것이다. 또한 이러한 할당제의 결과가 어떠한지 그리고 어떻게 공공부문 할당제가 이들의 정치세력화에 기여하는지를 살펴보고자 한다. 이 과정에서 특히 인도다수당(Bahujan Samaj Party, BSP)의 전국정당으로의 성공적인 등장을 사례로 삼아서 정치적 할당제와 비정치적 할당제 중에서 어느 쪽이 더 정치세력화에 효과가 있는지를 알아볼 것이다. 마지막으로 연구 내용

3 이러한 논쟁의 요약은 Choi (2012), chapter 1을 참조.

을 요약하면서 논의를 마치고자 한다.<sup>4</sup>

## II. 카스트 일반과 지정카스트

인도의 카스트 제도는 세계적으로 특이한 계층구조에 속한다. 카스트 제도는 계층 간의 엄격한 위계질서와 그에 따른 행동양식을 규정하고 있다. 예를 들면, 음식물 겸상(혹은 共食, commensality) 규정, 오염 규정 등이 있다. 카스트 내부 서열은 세대 간 지속되며, 관련 규범은 일반 관습으로 존재할 뿐만 아니라 종교적인 관행과 힌두교의 교리에 근거하고 있다.<sup>5</sup> 전통적으로 카스트는 네 개의 층으로 이루어져 있다. 그것은 리그 베다(Rig Veda)에서 탄생의 근원을 말하고 있는 브라만, 크샤트리아, 바이샤, 그리고 수드라이다. 이것은 인도인들에게 바르나(varna)로 알려진 것으로 바르나의 어원상의 의미는 색깔(color)이다.<sup>6</sup>

카스트라고 할 때는 이러한 바르나 집단을 의미하기도 하지만, 그 보다는 인도에서 자띠(jati)를 의미하는 경우가 많다. 이것은 흔히 카스트 집단에 직업적 속성을 부여하고 이 직업이 대대로 계승된다고 할 때 그 때의 카스트 집단 단위를 말한다. 오늘날에는 이러한 직업과 자띠 간의 연계성은 매우 느슨하게 되었다. 하지만 여전히 자띠의 또 다른 고유한 특성 중 하나인 족내혼 관행은 오늘날에도 풍미하고 있다. 이것은 자띠가 같은 종족 내에서 상호 결혼을 허용하는 가장 작은 족내혼 집단(endogamous social unit)이라는 것을 보여준다. 바르나와 달리 인도 전체에 걸쳐

4 이 논문에서는 기타후진계층(Other Backward Classes, OBC)과 지정부족(Scheduled Tribes)의 문제는 논외로 한다. 이들에 대한 할당제도는 논거가 다르기에 별도의 논의가 필요하다.

5 G. S. Ghurye, *Caste and Race in India* (Bombay: Popular Prakashan, 1969); M. N. Srinivas, "Caste in Modern India," *The Journal of Asian Studies* 16-4 (1957), pp. 529-548; Robert W. Stern, *Changing India: Bourgeois Revolution on the Subcontinent* (New York: Cambridge University Press, 2003); Dipankar Gupta, "Caste and Politics: Identity over System," *The Annual Review of Anthropology* 21 (2005), pp. 409-417; 박정석, 『카스트를 넘어서』 (서울: 민속원, 2007); 이광수 외, 『카스트: 지속과 변화』 (서울: 소나무, 2002).

6 Stanley Wolpert, *A New History of India*, 7<sup>th</sup> ed. (New York: Oxford University Press, 2004), p. 28.

서 수천 개의 자피가 있다고 믿어진다. 이러한 자피는 다시 그 속에 족외결혼(exgomy)을 원칙으로 하는 씨족집단인 고틀라(gotra, clan)와는 구분된다. 다양한 힌두 자피들은 어느 하나의 바르나에 소속되지만, 어느 바르나에 어느 자피가 소속하느냐는 항상 논쟁의 대상이다.

전통적인 카스트 위계질서에서는 브라만과 비브라만의 구분도 중요하지만, 그보다도 종교적으로 더 의미가 있는 것은 재생집단(twice-born, dwija)과 아닌 집단간의 구분이었다. 수드라를 제외한 상위 3개의 집단이 이러한 재생집단에 속한다. 이 집단만이 힌두의례인 재생을 통하여 힌두경전을 읽거나 듣거나 함으로써 진정한 힌두교도로서 생활할 수 있다고 보았다.

전통적인 바르나 체계에는 정결(purity)이라는 개념이 항상 들어가 있었지만, 그 어디에도 오늘날처럼 하나의 고유한 카스트 집단으로 구분된 불가촉천민집단(Untouchables)이나 지정카스트(Scheduled Castes) 집단이라는 개념은 나오지 않는다. 따라서 전통적인 바르나 체계에서 이들은 힌두교도의 네 가지 범주에 들어가지 않고 그 체계 외부에 존재하는 카스트외(外) 종족(avarna, outcaste)으로 분류되어 있었다.<sup>7</sup> 이들은 과거 단순히 형용사인 불가촉(untouchable)이라는 수식어로만 막연히 표현되어 왔고 기존의 카스트 집단으로부터 따돌림을 당하였다. 이들은 지역에 따라서는 일정 거리 이상만 접근하여도 상대방 카스트를 오염시키는 것으로 취급되었다. 또한 이들이 비록 스스로는 힌두교 신자라고 믿는다고 하더라도 힌두사원에 근접할 수 없었고, 이들의 거주 지역 역시 일반 마을과는 분리(cheri, segregation)되어 있었다.

7 1932년 인도정부령에서 정식으로 Scheduled Castes로 통칭되기 이전에 이들은 Pariah, Panchama, Depressed Castes, Depressed Classes, Asprishya Sudras, Avarna 등 다양한 이름으로 불렸고 전국적으로 통합된 호칭이 존재하지 않았다. Simon Charsley, "Untouchable": What is in a Name? *The Journal of the Royal Anthropological Institute* 2-1 (1996), pp. 1-23 참조. 마하트마 간디는 이들을 두고서 Harijan (Children of God)이라고 부르기도 하였고 1970년대 이후에 와서는 남부 지역에서부터 Dalit (downtrodden)이라는 용어가 등장하여 오늘날 광범위하게 사용되기도 한다. 하지만 이것은 법률 용어가 아니며 외연이 지정카스트보다도 넓다. 카스트에 기반한 불가촉천민은 원래 힌두교의 개념이지만, 이 범주에 들어가는 것은 힌두교도만이 아니다. 나중에 불교도와 시크교도들도 정치적으로 여기에 포함되었다.

지정카스트 제도의 도입은 기존 카스트 체계에 의미 있는 변화를 야기하였다. 첫 번째로 주목할 만한 것은 지정카스트 제도를 통하여 과거 카스트 질서에 애매하게 남아 있었거나 그 바깥에 존재하였던 불가촉천민들을 힌두교 내부질서에 지정카스트로서 명확히 편입한 것이다. 지정카스트 구성원 사이에 스스로를 힌두교도의 일부로 보느냐 아니냐를 두고 여전히 논란이 있지만 적어도 독립 이전 식민지 정부와 이후 인도정부는 이들을 지정카스트 제도를 통하여 아웃카스트가 아니라 카스트 내부 집단으로 규정함으로써 힌두교 질서에 편입시켰다. 영국식민지 시대 후반기까지 상층카스트들은 이들을 불가촉천민이라고 하여 카스트외(outcaste) 족속으로 대하였음에도 불구하고, 식민지 시대에 정치적인 대표성과 관련하여서는 이슬람집단에 대항하기 위하여 힌두교도의 일부로 취급하는 이중성을 보였다. 그런데 이러한 이중성이 지정카스트 제도의 도입으로 사라진 것이다.

두 번째로, 지정카스트 제도로 인하여, 아이러니컬하게도 과거 바르나 체계의 일부가 아니었던 불가촉천민은 인도정부가 하나의 “카스트” 범주로 새로 지정하여 정부대장과 각종 통계작업을 통하여 특별 관리하고 있는 것에 반하여 과거 카스트 범주였던 다른 전통적인 카스트 집단의 경우 정부에서 통계를 작성하거나 정부문서에 공식적으로 표기하지 않는다. 이것은 인도정부가 공식적으로 카스트 제도를 폐지하여 독립 이후 더 이상 네 개의 바르나를 구분하여 공식통계를 집계할 수 없게 되었기 때문이다. 이 결과 오늘날에는 전통적인 네 개의 바르나 구분보다는 새로운 카스트 구분법이 정치적으로나 사회적으로 더 의미가 있다는 것이다. 이 새로운 구분법은 비공식적인 것이다. 여기에서는 세 개의 재생카스트를 포함한 상층카스트가 하나의 범주를 형성하고, 두 번째 범주로는 전통적인 상층카스트는 아니지만 지배적인 사회경제적 자산을 가진 지배카스트(dominant castes)가 있으며, 그에 뒤이어 기타후진계층(Other Backward Classes)이라는 범주가 존재하고 마지막으로 제일 기저층의 힌두교도로 지정카스트의 범주가 존재한다.<sup>8</sup>

8 기타후진계층의 경우 사회적으로 그리고 교육면에서 후진인 계층 중 지정부족과 지정카스트를 제외하고 일컫는 말로, 반드시 카스트만을 기준으로 정의하는 것이 아니기 때문에 종교적으로 보면

### Ⅲ. 지정카스트 제도와 공공부문 할당제의 도입과정과 내용

#### 1. 지정카스트 제도와 공공부문 할당제의 역사적 기원

지정카스트라는 용어의 역사적 기원과 이들에 대한 각종 공공부문 할당제의 역사적 기원은 식민정부법인 1935년 인도정부령(Government of India Act 1935)으로 거슬러 올라간다. 이 법률에 처음 등장하는 지정카스트(Scheduled Castes)에 대한 조항 그 자체는 그 이전의 다양한 정부와 비정부단체의 활동 결과물이다. 구체적으로 그것은 순차적으로 사이먼위원회(Simon Commission, 1927), 그 이후 두 번의 영국정부 주도하에 가졌던 정부와 사회단체 원탁회의(Round Table Conferences, 1930-1931), 각종 집단의 정치적 대표 문제에 관한 영국본국정부의 결정안인 공동체문제에 관한 결의안(Communal Award, 1932), 그리고 힌두교도와 그 당시 용어인 피억압계층(Depressed Classes)의 대표 간의 타협안인 푸나협약(Poona Pact, 1932)을 거치면서 나온 결과물이다.<sup>9</sup> 이 중에서 푸나협약이 이 모든 활동의 결정판이자 가장 중요한 역사적 의미를 지니기 때문에 여기서는 이것에 관해서 자세히 언급하고자 한다.

푸나 협약에서는 지정카스트의 그 당시 명칭인 피억압계층(Depressed Classes)의 교육문제와 정부서비스 진출에 관해서도 언급을 하고 있지만, 가장 중요한 논쟁점은 앞으로 세워질 자치정부에서의 피억압계층의 정치적 대표성을 제도적으로 보장하는 방식이었다. 즉, 좁은 의미에서의 정치문제가 가장 핵심적인 논쟁사항이었

심지어 이슬람교도들도 여기에 포함될 수 있다. 기타후진계층 중 힌두교도의 경우, 대부분 과거 수트라 층에 속하는 집단이다. 이 집단에 대하여 인도 정부는 모호한 태도를 견지하여 독립이후 논란을 거듭하였는데, 1990년대에 와서야 연방정부 차원에서 별도 통계를 작성하고 특혜를 부여하고 있다. "Other Backward Classes"에 관한 다양한 인식은 M. L. Mathur, *Encyclopaedia of Backward Castes*, vol. 1 (New Delhi: Kalpaz Publications, 2003), pp. 66-73 참조.

9 Ravinder Kumar, "Gandhi, Ambedkar and the Poona Pact, 1932," *South Asia: Journal of South Asian Studies* 8-1-2 (1985), pp. 87-101; Alistair McMillan, *Standing at the Margins: Representation and Electoral Reservation in India* (New Delhi: Oxford University Press, 2005); Niranjana Sahoo, *Reservation Policy and Its Implementation across Domains in India: An Analytical Review* (New Delhi: Academic Foundation, 2009).

다. 이와 관련하여 정파들 간에 크게 세 가지 안, 즉 첫째, 단순히 일정 수의 피억압 계층 대표를 지명하는 방안, 둘째, 피억압계층을 일반힌두교도와 구별하여 별도로 이들만의 선거인단을 구성하여 자체 대표를 선출하는 방안, 그리고 셋째로 피억압 계층을 별도의 공동이익집단으로 인정하지 않고 힌두교도들과 동일하게 일반적인 선거인단의 일부로 편입하되 단지 이들의 수적 대표성을 확보하기 위하여 일정한 수의 의석을 할당하는 방안이 제기되었다. 그 중 지명제도의 경우, 피억압계층의 그 당시 사회경제적 상황을 고려할 때 일정한 자격을 갖춘 인물들을 찾기 힘들다는 이유로 초기에 지방 식민정부 대표들이 선호하였지만, 결국은 피억압계층들도 자치정부에서 정치적인 훈련이 필요하다는 논의에 막혀 폐기되었다. 그 결과 나머지 두 개 안을 두고서 갈등이 격심하였다. 각 관련 집단들은 피억압계층을 별도의 단일 이익 집단으로 인정하여 독립적인 선거인단을 구성할 것이냐 아니면 힌두교도 일반과 이익을 같이 하는 집단으로 분류하여 단순히 지정석만을 할당할 것이냐를 두고서 서로 충돌하였다. 이 문제는 이미 별도의 이익집단으로 분리되는 것으로 합의된 회교도 집단과 피억압계층의 관계를 어떻게 설정하느냐는 문제와도 연관이 있었다. 즉, 그것은 피억압계층을 회교도에 대항하는 범힌두교도의 일부로 보느냐 아니면 제3의 정치적 이익집단으로 보느냐는 문제이기도 하였다. 각 입장은 간디(M. Gandhi)와 암베드카르(B. R. Ambedkar)가 대표하였다. 후자의 입장은 힌두교 교리 자체가 하나의 불평등구조를 옹호하고 있을 뿐만 아니라, 모든 인간은 평등하다거나 혹은 같은 종교집단의 구성원은 평등하다는 생각을 지니고 있지 않기 때문에 이슬람이나 다른 기독교 집단처럼 힌두교도를 하나의 공동체로 규정할 수 없다는 것이었다. 이에 반하여, 간디는 피억압계층이 분명히 힌두교도의 일부이며, 이들에 대한 역사적 차별은 힌두교 자체에서 나온 것이 아니라 고전적 힌두교도의 기능적 차이가 추후에 역사적 전개 속에서 구조적인 불평등으로 왜곡된 것뿐이라고 주장하였다. 그는 이들이 다른 종교로 개종하는 것은 자유이지만, 그렇지 않는 한에서는 여전히 정치사회적으로 힌두교도 공동체의 한 부분으로 간주되어야 한다고 보았다. 따라서 그는 영국식민정부가 이들을 별도의 선거인단으로 만드는 것을 막기 위해

죽음을 각오하고 단식투쟁까지 하였다.

이렇게 서로 상이한 두 가지 입장의 타협안이 바로 푸나협약인데 그 내용은 예비 선거제 내지 2단계선거제의 도입이다. 그것은 피억압계층을 힌두교도의 일부로 편입하여 일반선거인단 속에 편입하되, 일정한 수의 피억압계층 출신의 의원을 확보하기 위하여 이 계층 출신만이 입후보할 수 있는 일정 수의 지방의회와 중앙의회의석을 할당하였다. 이렇게 할당된 의석의 의원들은 2단계로 나뉘어 선출되도록 하였다. 1단계에서는 오로지 피억압계층의 유권자만이 참여하여 4배수의 후보를 선출하도록 하고 2단계에서는 이 4배수의 후보를 두고서 다시 해당 선거구의 일반유권자(피억압계층 포함) 모두가 투표하여 가장 많은 표를 얻은 후보가 당선되도록 하였다. 이 중에서 예비선거 성격의 1단계 선거는 10년 후에 종료하고 의석할당제 자체는 상호 합의하는 날까지 지속한다고 하였다.

여기에서 피억압계층의 공직진출을 도모하기 위하여, 공직 서비스 진출과 관련하여 피억압계층 출신이라는 이유로 어떠한 불이익도 받지 않도록 하고, 학력에 따른 자격이라는 제한조건을 달았지만 이들이 공정한 비율을 차지하도록 모든 노력을 강구한다고 명시하였다. 마지막으로 각 지방 정부의 교육재정 교부금 중에서 피억압계층의 구성원들에게 교육시설을 마련하도록 적당한 액수의 금액을 책정하여야 한다고 합의하였다.<sup>10</sup>

이러한 협약의 연결 선상에서 이미 1935년에 처음으로 의회 의석을 할당하였고, 암베드카르의 노력으로 독립되기 이전인 1942년부터 처음으로 중앙공무서비스와 기타 시설에 지정카스트가 8.5%의 비율을 차지하도록 허용하였다.<sup>11</sup>

10 전문을 보려면 <http://www.ambedkar.org/impdocs/poonapact.htm> (검색일: 2012. 8. 30) 참조.

11 Bhagwan Das, "Moments in a History of Reservations," *Economic and Political Weekly* 35-43-44 (2000), p. 3833.

## 2. 할당제의 내용

독립 이후 제헌과정에서 몇몇 인사들에 의한 폐지 논의에도 불구하고 이러한 할당제도와 기타 지정카스트 지원제도는 독립헌법에 편입되었고 이에 준하여 하위법령도 제정하였다. 그리하여 지정카스트는 연방하원의회, 주의회, 그리고 지방자치회(panchayat) 수준에서 원칙적으로 인구구성에 비례하여 의석을 할당 받도록 하고, 정부기구와 정부보조나 지원을 받는 공공기관 및 비정부기구들에도 자리를 할당 받도록 하고, 교육기관, 특히 고등교육기관의 입학에서도 일정비율을 할당받도록 하였다. 할당의 원칙은 기본적으로 해당지역이나 수준에서의 인구 구성 비율에 맞추어서 하되, 의회 의석이 아닌 경우에는 기관의 업무효율성을 저해하지 않는 범위에서 가능하도록 하였고, 교육기관의 경우에는 최소입학점수를 일반학생들보다 낮추어서 어느 정도 수준이면 입학이 가능하도록 하였다.<sup>12</sup> 또한 초기에는 아니었지만, 1990년대 중반에 와서는 공직 진출만이 아니라 진출 후 승진에서도 할당제를 도입하였다.<sup>13</sup> 기타후진계층과 같은 다른 집단에 대한 할당비율과 더불어 전체 할당의 최대비율은 위헌판정 시비로 인하여 50%를 넘지 못하도록 규정을 하고 있다. 고등교육기관의 경우에는 단순히 입학정원 15%의 할당만이 아니라 부대적인 여건이 동시에 수반되는데 그것에는 주마다 차이는 나지만, 기숙사인 호스텔과 교재비의 제공, 장학금 제공이나 등록금의 감면, 시험 통과나 교과과정 숙지를 위한 보조학습 지원제 등을 도입하고 있다.<sup>14</sup>

또한 기타후진계층을 위한 할당제와 달리 지정카스트의 할당제는 이른바 카스트 집단 내 부유층(creamy layers)의 규정을 적용하지 않는다. 즉, 현재 지원자의 사회경제적 지위가 아무리 월등하더라도 그가 지정카스트 출신인 이상 할당제의 혜택

12 지정카스트의 경우 최소입학성적을 인위적으로 5% 낮게 책정할 수 있지만 졸업이나 학위에 필요한 최종성적은 완화하지 않는다. Shailendra Sengar, *Caste and Reservation in India* (New Delhi: Anmol Publications, 2007), p. 170.

13 승진에서의 할당제는 기타후진계층에게는 적용이 되지 않는다.

14 엄격히 말하면 이러한 여러 가지 보조적인 혜택은 특별히 지정카스트만을 위한 것이 아니라 모든 사회적 약자, 이른바 "weaker section"에 주어지는 것이다.

을 누릴 수 있도록 하였다. 또한 정부지원을 받지 않는 순수한 민간기구나 기업의 경우에는 할당제의 적용 대상에서 제외되었다. 하지만 교육기관의 경우에는 독립 이후 바로는 아니었지만 2005년 수정헌법(the Constitution (Ninety-third) Amendment) 이후에는 종교적 소수집단의 교육기관을 제외하고는 공공지원금 수혜 여부와 관계없이 사립교육기관에도 할당제를 적용하도록 하였다.<sup>15</sup>

## IV. 할당제의 결과와 지정카스트의 정치력 강화

### 1. 교육부문

전통적으로 힌두교에서는 수드라 층도 교육을 받을 수 없었기에 하물며 불가촉천민들이었던 지정카스트는 당연히 교육을 받을 수 없었다. 이러한 사회적 차별을 일찍이 영국식민지 정부 당시부터 지역에 따라서 금지하고 모두에게 교육의 기회를 주려고 하였지만, 현실은 여전히 그렇지 못하였다. 그 결과 비록 학교에 입학하더라도 교실 내에서 다른 카스트 힌두교도들과 수업을 받는 것이 아니라 베란다에 별도로 앉아서 교육을 받는 경우가 허다하였다. 독립 이후 이러한 차별은 전면적으로 철폐되고 최소한 헌법상으로는 모든 아동들에게 10년 이내에 14세 아동까지 의무교육을 실시하도록 하였다. 이 결과 지정카스트의 경우 독립 이전에 비하여 초중등교육을 받은 수는 기하급수적으로 늘어났지만, 여전히 이들은 카스트 힌두교도들에 비하여 문맹률이 높고 중퇴자의 비율도 높은 편이다.

1961년도에 지정카스트의 문자 해독률이 10.27%였던 것이 2001년도에는 54.69%로 높아졌다. 다만, 일반인의 문자 해독률은 65%를 기록하고 있어서 여전히 지정카스트의 경우 상대적으로 열악한 편이다.<sup>16</sup> 지정카스트 학생의 중퇴자 비율

<sup>15</sup> Rajeev Dhavan, *Reserved!: How Parliament Debated Reservations 1995-2007* (New Delhi: Rupa, 2008), p. 118.

<sup>16</sup> 5세 이상의 인구를 대상으로 조사한다. National Commission for Scheduled Castes, *First*

역시 독립 이후 꾸준히 떨어지고 있는 추세이지만 일반 학생들에 비해서 높은 편이다. 1학년부터 8학년까지 모든 범주(지정카스트 범주 포함)의 학생들의 경우 중퇴자가 1990-91년의 경우 60.9%였는데 2004-2005년의 경우 50.8%로 낮아졌다.<sup>17</sup> 지정카스트의 경우만 두고 보면, 같은 기간에 67.8%에서 57.3%로 하락하였다.<sup>18</sup> 따라서 지정카스트의 교육여건은 절대적으로는 많이 개선되었지만 상대적으로 보면 아직도 일반학생들에 비해서 열악한 형편이다. 또 다른 문제는 이러한 중퇴자 비율이 학년이 높아질수록 올라간다는 것이다. 이것은 일반인이나 지정카스트나 마찬가지로이지만, 지정카스트의 경우 그 상승률이 상대적으로 높다는 차이가 있다

고등교육의 경우, 공직이나 조직화된 직장에 진출하려면 필수적인데, 2004-2005년 인적자원개발부 공식 통계에 따르면, 18세에서 24세 연령집단 중에서 총등록률(gross enrollment ratio)은 지정카스트의 경우 6.7%이고 모든 범주의 경우 9.97%이다.<sup>19</sup> 즉, 동일 연령대 모든 청소년이 100명 중 약 10명이 대학이나 이와 유사한 교육을 받고 있는 반면에 지정카스트의 경우는 100명 중 7명이 조금 안 된다. 이것은 대학 이전 단계에서 궁극적으로 대학교육으로 진학하는 비율이 지정카스트가 낮다는 것을 의미한다. 특히 6-18세까지 연령대의 청소년을 보면, 총등록률이 해당 연령대 전체청소년의 경우 76.20%인데 지정카스트 해당 연령대의 경우 79.07%로 조금 더 높기 때문이다. 그럼에도 불구하고 대학을 다니는 지정카스트 출신 학생 수가 독립 이후 절대적으로 증가한 것은 두말할 나위가 없다.<sup>20</sup>

*Annual Report 2004-2005* (New Delhi: NCSC, 2005), p. 116.

17 같은 학년의 경우 1960-61년의 경우 그 비율은 78.3%였다.

18 Ministry of Human Resource Development, *Selected Educational Statistics 2004-5* (New Delhi: MOHRD, 2007), pp. 21-22.

19 이 수치는 저자가 현지 민간 전문가들과의 인터뷰와 비교할 때 약간 과장된 면이 있는 것으로 보인다.

20 Ministry of Human Resource Development (2007), p. 64, p. 81

## 2. 공직부문

앞에서 말한 바와 같이, 일찍이 독립 이전 1940년대 초에 이미 약 8%의 공공부문 직위를 지정카스트에게 할당하고 있었다. 독립 이후 이 비율은 점차 늘어나서 15%까지 확대되었다.<sup>21</sup> 그 결과 중앙정부, 중앙 공공부문기업체, 국유화된 은행과 공공부문 은행, 독립법인(공공분야) 등에 걸쳐서 광범위하게 공직할당제가 시행되었다. 이것은 앞에서 말한 지정카스트에 대한 교육기회의 확대로 인하여 이런 직종에 진출할 수 있는 기본적 자격을 갖춘 인력의 증가로 인하여 가능하게 되었다.

결과적으로 2003년 1월 자료에 따르면, 단순청소부(sweepers)를 제외할 때 중앙정부 공무원(Central Government Services)의 최상위직 A급에서 최하위직 D급 중 지정카스트 출신은 평균 16.52%를 차지하고 있어 목표치를 초과하고 있다.<sup>22</sup> 다만, C와 D 등급의 경우는 각각 16.29%, 17.98%이고 A와 B등급은 11.93%, 14.32%이어서, 상위등급으로 올라갈수록 그 비율이 줄어들어 최상위급 공무원의 경우에는 목표할당치인 15%를 한참 밑돈다. 하지만 이것은 1964년에 A, B, C, D등급의 경우 각각 1.6%, 3.0%, 9.0%, 18.0%에 불과한 것에 비하면, 아주 많이 개선된 것이다.<sup>23</sup>

이러한 공공부문에 있어서 지정카스트의 진출은 중앙 공공부문 기업체의 경우도 비슷하다. 다만, 여기서도 하위 C와 D 등급의 경우 목표 할당치를 초과하고 상위 두 등급의 경우 목표치에 미달하고 있다. 공공부문 은행 및 금융기관의 경우에는 관리직(officers)의 경우 지정카스트의 비율이 14.72%를 차지하고, 일반사원(clerks)의 경우 15.96%, 하위단순직(sub-staff)의 경우 25.6%를 차지하고 있다.<sup>24</sup> 이것은 금융기관의 경우 평균적으로 거의 목표치를 달성하여 추가 할당의 여지가 많지 않다는 것을 의미한다.

21 공개채용 이외의 채용에는 16.66%를 할당한다. 승진의 경우에는 방식과 관계없이 모두다 15%를 할당한다. 다만 승진의 경우에는 연공서열 겸 적합성(seniority-cum-fitness) 방식에서는 등급과 직위를 막론하고 적용하지만, 선택(selection) 방식에는 A급의 가장 낮은 단계까지의 승진에만 할당제를 적용하고 그 이후부터는 할당제를 적용하지 않는다. Sandeep Mukherjee, *Guide to Reservation Policy* (New Delhi: Variety Books, 2006), pp. 63-70 참조.

22 National Commission for Scheduled Castes (2005), p. 179.

23 Sahoo (2009), p. 50.

24 National Commission for Scheduled Castes (2005), pp. 180-182.

### 3. 정치부문: 하원(Lok Sabha)의 경우

앞에서 지적한 것처럼 지정카스트의 정치적 대표성을 확보하기 위하여 선출직의 경우 인구에 비례하여 강제로 할당하였다. 학력 등 기본자격을 요구한 다른 공직과 달리 선출직의 경우에는 나이를 제외한 특별한 자격요건을 요구하지 않았기 때문에 가장 중요한 선출직인 하원(Lok Sabha) 의원의 경우 일찍부터 할당된 비율(2009년의 경우 543석 중 84석)만큼 언제나 빠짐없이 채울 수 있었다.<sup>25</sup> 다만 할당된 지역구 이외에 추가로 일반선거구에서 지정카스트 출신이 선출되는 예는 매우 드물었다. 일반선거구에서 당선된 지정카스트 출신 하원의원은 독립 이후 첫 번째와 두 번째 선거에서 4명을 배출한 이후로 1명 아니면 2명이 최대였다.<sup>26</sup> 최근 2004년 선거에서는 0명이었고 2009년 선거에서는 1명이 추가로 당선되었을 뿐이다. 또한 할당 선거구의 지정 인원만으로도 이미 지정카스트의 상대적 인구비율에 따라서 하원의원이 선출되는 만큼, 대체로 일반선거구에서 추가로 지정카스트 출신 후보를 공천하지 않는 것이 관례이다. 이것이 의미하는 바는 할당선거구제가 아니었다면, 지정카스트 출신이 정당의 공천을 받아서 의원이 되는 것은 거의 불가능하다는 것을 의미한다. 이 결과 다른 공직할당제와 달리 10년의 시효를 두고서 의석할당제를 도입하고 있지만, 이것은 독립 이후 10년마다 매년 갱신되어 왔다.

인도의 정당들이 할당선거구 이외의 일반선거구에서 지정카스트 출신 후보를 공천하는 것에 소극적인 첫 번째 이유는 앞서 지적한 바와 같이, 할당선거구로 이미 상당한 의석을 배정한 상태이기 때문에 추가로 일반선거구에서 공천을 할 이유가 없기 때문이다. 하지만 이것은 또한 현재의 소선거구제 아래서 정당들의 선거 전략을 반영한 것이기도 하다. 현재 소선거구제 아래서는 지정카스트의 표만으로는 승

25 식민지 시대에는 학력이나 기타 재산 관련 자격요건이 있었다. 독립 후 학력조건은 사라졌지만, 교육부문에서의 지정카스트 출신들의 역량강화로 인하여 정치에 진출하는 지정카스트 출신들의 학력 역시 매우 높아졌다. 실제로 13대 하원에서 지정카스트 출신의원들의 학력은 대졸이상이 85.5%를 차지하고 있다. <http://www.ambedkar.org/News/reservationinindia.pdf> (검색일: 2012. 6. 20).

26 Sahoo (2009), p. 88.

리를 할 수가 없는 것이 정치현실이다. 지정카스트 인구가 비교적 많다는 지정카스트 할당 선거구에서도 지정카스트 유권자가 전체 선거구 유권자 중에서 다수를 점하는 경우는 존재하지 않는다. 한 연구에 따르면, 지정카스트 인구비율이 제일 높은 할당선거구는 예외적으로 44%정도이고 대부분 할당선거구의 경우 그 비율이 15-30%대에 머물고 있다.<sup>27</sup> 따라서 이 비율은 일반선거구에서는 당연히 더욱더 낮다. 또한 지정카스트 자체가 단수가 아니라 복수의 집단을 하나의 범주로 묶어 놓은 것에 불과하기 때문에 현실적으로 정치적으로는 분열되어 있는 것이 사실이다.<sup>28</sup> 이러한 현실로 인하여 일반선거구에서 지정카스트 표만 가지고는 선거에서 이길 수 없다. 이 결과 일반적으로 정당은 승리를 위해서 지정카스트후보의 공천을 꺼리는 것이다.

지정카스트 출신을 국회의원으로 뽑는 이유는 이들이 지정카스트 집단의 이익을 보다 잘 대변할 수 있다는 대전제하에서 이루어지는 것이다. 하지만 실제로 국회 내에서 이들이 하나의 이익집단으로 지정카스트의 목소리를 대변할 수는 없다. 그 이유는 첫째로 앞에서 지적한 바와 같이, 선거구에서의 지정카스트의 인구구성을 감안할 때 우선 당선되기 위해서는 지정카스트의 표만이 아니라 오히려 일반인들의 표를 더 의식하여야만 하기 때문이다. 둘째로, 일단 그렇게 당선된 경우에도, 이들은 매우 이질적 정당에 소속되어 있다. 예를 들면, 2009년 선거의 경우 이들은 1명의 무소속을 제외하면, 17개의 다른 정당 이름으로 당선되었다. 전체 85명의 지정카스트 의원 중 일반선거구에서 당선된 1명을 포함하여 상당수인 32명(37.65%)이 인도국민회의의 당적을 가지고 있고, 인도민족당(혹은 인도인민당)(Bharatiya Janata Party, BJP)에 12명, 사회당(Samajwadi Party)에 10명, 인도공산당-막시스트(Communist Party of India-Marxist)에 6명, 통합자나파달(Janata Dal (United))에 4명, 인도다수당(Bahujan Samaji Party, BSP)과 트리나몰콩그레스

<sup>27</sup> McMillan (2005), p. 201.

<sup>28</sup> 심지어 어떤 경우에는 지정카스트 내에서 다시 별도의 카스트 구조가 존재하는 경우도 있다. N. Sudhakar Rao, "The Structure of South Indian Untouchable Castes: A View," in Ghanshyam Shah (ed.), *Dalit Identity and Politics* (New Delhi: Sage, 2001).

(Trinamool Congress Party)에 각각 3명이 소속되어 있고, 그 나머지는 한두 명씩 10개의 정당에 흩어져 있다.<sup>29</sup> 의회 내에 지정카스트와 지정부족 복지 위원회 (Committee on the Welfare of Scheduled Castes and Tribes)가 존재함에도 불구하고, 이러한 소속 정당의 이질성으로 인하여 이들은 의회 내에서 하나의 단합된 집단으로 행동하기가 불가능하다. 이것은 특이한 인도의 탈당방지법 때문에 더욱 그렇다.<sup>30</sup> 이 법에 따르면, 정당 소속 국회의원이 당적을 포기하거나 의회에서 소속 정당의 사전허가나 15일 이내 사후 면책 없이 소속정당의 지침에 어긋나게 투표하거나 기권하는 경우에 의원직을 상실한다고 규정하고 있다. 이것은 정당의 내부기율을 강화하기 위하여 만들어 놓은 것인데 이로 인하여 인도의원들은 각자 소속된 정당의 일반적인 정치이념이나 정강에 어긋나게 행동하기가 매우 어렵게 되어 있다.<sup>31</sup>

이러한 선출 이후의 분열상에도 불구하고, 앞서 본 바와 같이 할당선거구제로 인하여 지정카스트출신이 의회에 성공적으로 진출할 수 있었을 뿐만 아니라, 이 제도로 인하여 지정카스트의 정치적인 활동도 촉진되었다. 이러한 사실을 우리는 지정카스트 출신의 하원선거 출마자 전체를 조사하여 확인해 볼 수 있다. 실제로 2009년 하원선거에서 정당공천을 통하여서든 아니면 무소속이든 지정카스트 출신 출마자들에 대해서 살펴보면 <표 1>과 같다. 2009년 선거에서 지정카스트 출신 출마자는 총 1,911명으로, 이 중에서 할당 선거구 84개소에서 1045명(54.68%)이 출마하였고 나머지 866명(45.31%)은 일반선거구 402개소에서 출마하였다. 그리하여 지정카스트 출신 정치엘리트의 경우 할당선거구를 보다 더 선호하는 경향이 강하고 할당 선거구 내에서의 지정카스트 출신끼리의 경쟁이 더욱 강하다. 또한 할당선거구에서는 정당공천을 받아서 출마하는 경우가 더 많은 반면에, 일반선거구에서는 정당공천보다는 무소속으로 출마하는 경우가 더 많다. 이것은 그만큼 일반선거구에

29 인도선거관리위원회, <http://eci.nic.in>.

30 Lok Sabha Secretariat, *Disqualification of Members on Ground of Defection* (New Delhi: Lok Sabha Secretariat, 2004), pp. 2-3.

31 달릿 리더십에 관한 경험적 연구는 Vivek Kumar, *Dalit Leadership in India* (Delhi: Kalpaz Publications, 2002)가 돋보인다.

〈표 1〉 선거구 유형과 정당공천 여부에 따른 지정카스트 출신 후보자 수 (2009)

	할당 선거구			일반 선거구		
	정당공천	무소속	선거구 수	정당공천	무소속	선거구 수
Andhra Pradesh	51	30	7	23	36	32
Assam	3	18	1	3	2	11
Bihar	50	39	6	15	27	34
Gujarat	17	16	2	9	18	20
Haryana	13	9	2	8	10	8
Himachal Pradesh	5	2	1	1	1	3
Jammu & Kashmir	0	0	0	3	2	6
Karnataka	33	34	5	10	31	21
Kerala	9	7	2	0	0	18
Madhya Pradesh	24	20	4	28	30	19
Maharashtra	47	43	5	49	82	39
Orissa	15	4	3	1	2	13
Punjab	32	21	4	11	33	9
Rajasthan	24	31	4	14	31	18
Tamil Nadu	42	54	7	35	83	32
Uttar Pradesh	145	74	17	62	88	63
West Bengal	55	19	10	23	24	30
Chhattisgarh	7	5	1	7	22	6
Jharkhand	14	7	1	2	9	8
Uttarakhand	8	2	1	3	3	4
Chandigarh	0	0	0	0	1	1
NCT of Delhi	12	4	1	5	14	6
Puducherry	0	0	0	2	3	1
합계	606	439	84	314	552	402

주: 지정카스트 후보가 한 명도 없는 주나 지정카스트가 출마할 수 없는 지정부족(Scheduled Tribes) 선거구는 이 표에서 제외되었다. 또한 10개의 일반선거구에는 지정카스트 출신 후보가 한 명도 없었다.

출처: 인도선거관리위원회, <http://eci.nic.in>.

서 지정카스트 출신 정치지망생이 정당의 공천을 받기가 어렵다는 것을 방증하는 것이다. 결과적으로 이것은 선거구의 할당제도가 최종당선 여부와는 별개로, 지정카스트의 출신의 정계 진출을 전반적으로 촉진하고 있다는 것을 의미한다. 만약에 그런 제도가 없었다면 지정카스트 정치인들이 당선은 차치하고라도, 실제로 출마하

는 경우도 지금보다는 매우 줄어들었을 것이다.<sup>32</sup>

## V. 지정카스트의 정치력 강화 사례: 인도다수당(BSP)의 부상과 특수성

앞의 절에서 우리는 교육과 공공부문 할당제 덕분에 지정카스트들의 사회경제적 입지가 강화되고 선거구할당제로 인하여 지정카스트들의 정치활동이 보다 활발하게 전개되었다는 사실을 알아보았다. 이러한 변화 속에서 일어난 지정카스트의 정치력 강화의 결정판은 지정카스트가 주도하는 독자적인 전국정당의 등장이다. 이 정당이 바로 인도다수당(BSP)이다. 지금도 여전히 가장 많은 지정카스트들이 상층 카스트가 주도하는 포괄정당인 인도국민회의에 투표하고 적지 않은 지정카스트의 표가 지정카스트의 집단이익에 반하는 힌두민족주의를 표방하는 인도민족당에 간다.<sup>33</sup> 그럼에도 불구하고 과거와 달리 오늘날에는, 일부 기타후진계층의 지지표를 제외하면, 지정카스트 집단의 지지에 절대적으로 의존하는 전국정당이 인도다수당의 이름으로 존재하고 있다. <표 2>에서 보듯이, 하원선거에서 인도다수당은 창당 시기인 1980년대 2%정도의 전국득표율로 시작하였지만, 1990년대는 4%가 넘는 득표율을 보였고 1998년 이후부터는 전국정당의 지위를 얻었고 2004년에는 5.3% 그리고 2009년에는 6.2%로 전국에서 세 번째로 높은 득표율을 보였다.<sup>34</sup> 이것은 역사적인 사건으로 그만큼 지정카스트의 정치력이 과거와 달리 강화된 것을 보여준다. 과거에도 이러한 지정카스트 중심의 정당이 존재하였지만, 그 영향력은 미미하

32 하지만 할당선거구제는 지정카스트 대중의 복지를 직접적으로 증진하는 것에는 실패하였다. Kumar (2002), p. 195. 또한 나중에 살펴보듯이 지정카스트 정당인 인도다수당의 영향력 증대에도 직접적으로 기여하지 못하였다.

33 Raul Verma, "Dalit Voting Patterns," *Economic and Political Weekly* 44-39 (2009), p. 96.

34 여기서 전국정당(national party)이란 4개 이상의 주에서 6%의 표를 득표하거나 아니면 4개 이상의 주마다 적어도 25명 중 한 명꼴로 의원을 선출하는 정당을 의미한다. [http://eci.nic.in/eci\\_main/RegistrationPoliticalParties.aspx](http://eci.nic.in/eci_main/RegistrationPoliticalParties.aspx) (검색일: 2012. 12. 15).

〈표 2〉 인도다수당(BSP)의 선거결과: 의회 의석수와 득표율

	1989	1991	1996	1998	1999	2004	2009
전국득표율(%)	2.07	2.07	4.02	4.67	4.16	5.33	6.17
총 공천의석 수	245	245	210	251	225	435	500
평균득표율(%)	4.53	4.53	11.21	9.84	9.97	6.66	7.23
승리한 총의석 수	3	3	11	5	14	19	21
평균득표율(%)	33.05	33.05	35.43	35.98	32.83	33.28	32.22
승리한 할당의석 수	2	2	3	3	5	5	2
평균득표율(%)	33.61	33.61	38.94	36.97	32.18	34.17	32.90

주: 전국득표율은 전국적으로 집계된 총투표 중에서 인도다수당이 얻은 표의 백분율을 의미한다.

출처: 인도선거관리위원회

였고 거의 대부분의 지정카스트들은 자신들의 정치적 표현을 인도국민회의에 의존하여 왔다.<sup>35</sup>

지정카스트가 인도다수당을 통하여 무시할 수 없는 독자적인 정치세력으로 부상한 것은 일차적으로 지정카스트의 사회경제적인 힘의 강화와 그에 따른 정치적 관심과 의식의 증대에 따른 것인데, 이러한 변수들 자체는 다시 지정카스트를 위한 각종 사회경제적 할당제에 상당부분 기인한다고 볼 수 있다.

그것을[인도다수당을] 만든 주체는 지정카스트 공동체를 정치적으로 동원하고 고유한 달릿[즉, 지정카스트] 정체성과 정당을 구축할 수 있었던 독립 이후 교육받은 세대, 경제적으로 보다 부유하고 신분상승 과정에 있었던 중산층이다. 이러한 새로운 세대의 지정카스트들은 교육과 고용 부문에서의 할당제의 결과물인데 이것은 인도다수당이 시골지역에서 민초들을 동원하는 것에서 출발한 것이 아니라 정부 피고용자 조직인 후진소수집단피고용자연대(BAMCEF)에 뿌리를 두고 있다는 사실에서 알 수 있다.<sup>36</sup>

35 Scheduled Caste Federation (1942), Republican Party of India (1957), Dalit Pathers (1972), Lok Janshakti Party (2000), Dalit Panthers of India (1972), Puthiya Tamilagam (혹은 Tamizhagam) Party (1996) 등도 지정카스트 정당이였다.

36 Sudha Pai, "A Quest for Identity through Politics: The Scheduled Castes in Uttar Pradesh," in Stephanie Tawa Lama-Rewal (ed.), *Electoral Reservations, Political*

이 인용구에서 언급하고 있는 후진소수집단피고용자연대는 편집 지정카스트 출신인 칸시 램(Kanshi Ram)이 1978년 창립한 사회단체이다. 이 단체는 차후에 정치조직을 건설하는 것을 염두에 두고 그것을 위한 정치작업으로서 우선 비정치적 기반을 닦을 목적으로 창설되었다.<sup>37</sup> 그것은 할당제에 의해서 혜택 받은 사람들이 자신들이 태어난 공동체에 진 빚을 되갚기 위해서 만들어졌다. 대부분의 구성원은 지정카스트 출신들이었고 우파르 뿌라데쉬 주의 공무원들이 숫자상 지배적이었다.<sup>38</sup> 그 조직은 인도다수당이 초기에 자리를 잡는데 크게 기여하였다.<sup>39</sup> 이 조직은 공무원 인력을 활용한 덕분에, 고도로 교육받고 조직규율에 이미 익숙한 인력을 쉽게 충원할 수 있었고 조직 운용을 위한 자금을 용이하게 조달할 수 있었다. 하지만 또한 똑같은 이유 때문에 이 조직은 여러 가지 제약을 받을 수밖에 없기도 하였다.<sup>40</sup> 이러한 제약 때문에 이 조직은 “철저하게 비공식적이고 등록되지 않았고, 비종교적, 비정치적이고 또한 비선동적인 조직으로 남았다.”<sup>41</sup> 따라서 본격적인 정치선동을 하거나 정치활동을 공개적으로 하기 위해서는 별도의 조직이 절실히 필요하였다. 이 결과 만들어진 것이 1981년 설립된 과도기의 이른바 디에스포(DS4, Dalit Shosit Samaj Sangharsh Samiti, the Dalit and Exploited Community Struggle Committee)와 1984년의 정당조직인 인도다수당이다. 디에스포는 달릿의 고통과 피해를 자각하게 하고 널리 알리기 위한 선동이 주목적이었고 인도다수당은 본격적인 선거 참여를 위해 만들어졌다. 이 정당의 주장에 따르면, 이른바 달

*Representation and Social Change in India: A Comparative Perspective* (New Delhi: Manohar, 2005), p. 42. 강조는 첨가. BAMCEF는 All India Backward and Minority Communities Employees Federation의 약자이다.

37 그에 대한 간단한 소개는 Abhay Kumar Dubey, “Anatomy of a Dalit Power Player: A Study of Kanshi Ram,” in Ghanshyam Shah (ed.), *Dalit Identity and Politics* (New Delhi: Sage, 2001) 참조.

38 Dubey (2001), p. 298.

39 하지만 현재는 이 조직과 인도다수당은 공식적인 연계가 없는 실정이다. 이러한 연계의 부족은 그 조직이 인도다수당의 조직구성에서 배제된 것에서 시작하였다고 하는데 이것은 공무원의 경우 정당조직에 직접적으로 가입할 수 없었기 때문이었다.

40 Vivek Kumar, *India's Roaring Revolution: Dalit Assertion and New Horizons* (Delhi: Gagandeep Publications, 2006), pp. 118-119.

41 Dubey (2001), p. 298.

릿, 기타후진계층 그리고 소수 종교집단들을 통칭하는 “바후잔(Bahujan, 다수)”은 전체인구의 다수인 85%를 구성하지만 지금까지는 15%의 소수 상층카스트에 의해서 지배받아왔다. 하지만 이제는 이러한 부당한 질서에 맞서 기존의 피지배층인 바후잔이 수적인 우위를 이용하여 직접 지배자로 등장하여야 한다. 이를 위해서 인도 다수당은 선거를 통한 정치권력의 장악을 사회개혁과 다른 모든 문제해결의 만능열쇠(guru killi)로 간주한다.<sup>42</sup>

지금까지 논의를 요약하면, 인도다수당은 초기에 지정카스트 공무원으로 구성된 조직에 뿌리를 두고 있었기 때문에 할당제의 수혜조직으로 볼 수 있는데, 이 지정카스트의 공무원들 자체는 또 다시 교육부문의 할당제와 각종 지원제도의 혜택을 입은 사람들이다. 이리하여 인도다수당의 등장은 공직부문할당제와 교육부문 할당제의 영향을 직간접적으로 받은 것이다.<sup>43</sup> 그리하여 공공부문 직업과 교육에서의 할당제가 인도다수당을 창당하게 되는 새로운 지정카스트 정치엘리트층의 형성을 촉진한 것은 사실이다. 또한 앞의 소절에서 언급한 바와 같이 할당선거구제는 인도다수당과 무관하게 전반적으로 지정카스트 출신들이 정계에 진출하는 것을 보다 용이하게 만들어 주었다.

하지만 할당제도 자체가 인도다수당의 등장을 전부다 설명하는 것은 아니다. 이와 관련하여 두 가지를 지적할 필요가 있다. 그 중 하나는 인도다수당의 등장이 분명히 오랜 기간 시행해온 각종 비정치적 할당제와 그로 인한 새로운 세대의 지정카스트 지도층의 부상에 기인하고 있지만, 그렇다고 직접적으로 할당선거구제 때문은 아니었다는 점이다.<sup>44</sup> 즉, 인도다수당의 영향력 증대는 교육과 공공부문 할당제와 지정카스트의 전반적인 사회경제적인 힘의 강화에 기반하고 있지만 결코 좁은 의미

42 Dubey (2001), p. 288. 이것은 이러한 목적을 위해 다른 여러 가치를 희생할 수도 있다는 것을 의미한다. 최근에 상층카스트의 표를 포섭하려는 노력도 이러한 전략의 일환이다.

43 교육부문과 관련하여서는 대학입학 기회의 할당제만이 아니라 그와 관련된 부가혜택의 영향도 배제할 수 없다. 부가혜택 중에서 우리가 주목할 만한 것은 바로 호스텔(hostels)의 정치사회화 기능이다. 그리하여 과장된 감이 없지는 않지만 “달릿 운동의 거의 모든 지도자들은 그러한 호스텔의 1세대 학생들이고 산물이다”이라는 주장이 나올 정도이다. S. N. Ambedkar, *Reservation Policy: Issues and Implementation* (Jaipur, India: ABD Publications, 2008), pp. 80-81.

44 Pai (2005), p. 42.

의 정치적인 할당제도, 즉 할당선거구제에 큰 영향을 받은 것이 아니다. 이것은 실제로 인도다수당의 하원선거 당선내역 자료로도 입증 가능하다. <표 2>에서 보듯이, 인도다수당의 경우 1989년 선거에서는 당선된 3석 중에서 2석을 할당선거구에서 획득하였지만, 그 이후에는(1998년을 제외하면) 할당선거구가 인도다수당의 의석점유율 상승에 기여한 바가 미미하다. 2009년 선거에서는 21석 중에서 2석만 할당선거구에서 얻은 것이었다.

따라서 비록 인도다수당이 대부분 지정카스트 성원으로 이루어졌던 공무원조직에 뿌리를 두고 있고 앞에서 언급한 바와 같이 지지자의 절대다수가 지정카스트 유권자이지만, 막상 인도다수당의 정치적 운명을 결정하고 외연을 확장하는데 크게 도움이 된 것은 할당선거구제가 아니다. 승리한 선거구 중 할당선거구의 비율은 매우 낮은 편이고 승리한 선거구 전체와 할당선거구에서의 평균 득표율도 그렇게 큰 차이가 없다(<표 2> 참조). 이것은 간시 램의 정치이념 및 선거전략과도 일치한다. 그는 할당선거구제를 반대하였다. 그는 지정카스트 집단만의 선거인단을 구성하는 대신에 할당선거구를 도입한 푸나협약을 지정카스트의 역사적 패배라고 본다. 그는 할당선거구제는 역사적으로나 정치현실상 상층카스트의 앞잡이(stooge)만을 양산할 뿐이고 지정카스트의 사회경제적 이익을 개선하지 못하였다고 주장한다.<sup>45</sup>

실제로 선거에서의 인도다수당의 약진은 할당선거구제가 아니라 다른 요인들에 따른 것인데 그 중에서 전략적 선거연합이 주목할 만하다. <표 2>에서 보듯이 승리를 위한 득표율이 평균적으로 1/3정도에 불과한 상황에서는 적절한 선거연합을 하는 것이 매우 중요하다.<sup>46</sup> 이를 위해서 인도다수당은 후보를 낼 때 지정카스트 출신을 고집하지 않고 그 선거구에서 선거연합을 통하여 득이 될 수 있는 집단 출신을 공천하는 경향이 있다. 출마한 후보의 카스트 성분을 선거관리위원회가 최초로 공시한 2009년 의회 선거결과를 보면 500명의 인도다수당 출마자 중에서 지정카스

45 Dubey (2001), p. 294; Pai (2005), pp. 42-43.

46 인도 선거연합에 관한 추가 논의는 최정욱, “정당연합이론의 시각에서 본 인도의 선거연맹의 이해와 분석: 새로운 삼각영역이론의 고안과 적용,” 『국제지역연구』 18권 (3)호 (2009), pp. 175-201 참조.

트 출신은 134명(26%)에 불과하였다. 또한 다른 연구에 따르면, 인도다수당의 영향력이 가장 강한 우파르 프라데쉬 주의 1996년 주의회 선거에서 인도다수당 후보 중 지정카스트 출신 후보는 약 28%정도에 불과하였다.<sup>47</sup> 인도다수당의 이러한 공천전략은 여전히 지배계층을 제외한 카스트집단과 지정부족 및 소수 종교집단들의 연대를 의미하는 바후잔 개념을 충실히 반영한 것이고 할당제도 자체와는 관련이 적다.<sup>48</sup>

두 번째로 인도다수당의 등장과 약진이 할당제에만 전적으로 기인하지 않는다는 것은 인도다수당과 지정카스트 일반대중의 관계를 보면 알 수가 있다. 지정카스트 일반대중이 인도다수당을 지지하는 이유나 어떠한 종류의 지정카스트 대중이 인도다수당을 지지하는지를 보면, 할당제의 효과나 혜택만 보고서 지정카스트 대중이 인도다수당을 지지하는 것은 아니라는 사실을 알 수가 있다. 인도다수당을 창설하는데 주도적 역할을 한 활동가나 엘리트층의 사람들은 교육이나 공직 할당제의 혜택을 받은 것이 사실이지만, 이 사실이 인도다수당을 지지하는 지정카스트들의 대부분이 교육받은 사람이라는 것을 의미하지는 않는다.<sup>49</sup> 인도다수당을 지지하는 지정카스트 투표자들은 할당제의 혜택을 직접적으로 보았다고 보기 어려운 초등학교 졸업자이거나 문맹인일 가능성이 많은 시골하층 지정카스트 사람이 더 많다. 이에 반하여, 지정카스트 중 도시지역거주자나 농촌 중산층이나 상층 지정카스트의 경우는 인도국민회의를 선호하는 경향이 있다.<sup>50</sup> 이것은 또한 인도다수당을 지지하는 사람들이 할당제의 영향권에 놓여있는 직업군인 전문직이나 행정직 또는 사무직보다는 할당제와 직접적으로 무관한 농업에 종사하는 사람들이 많다는 것을 의미한다. 이것이 시사하는 바는 할당제의 혜택을 받은 사람들이 전보다 인도다수당을 지지하거나 인도다수당을 지지하는 사람들 중 상당수가 할당제의 혜택을 직접적으로 받은

47 Christophe Jaffrelot, *India's Silent Revolution: The Rise of the Lower Castes in North India* (New York: Columbia University Press, 2003), p. 403.

48 Census of India 2001, [http://censusindia.gov.in/Tables\\_Published/A-Series/A-Series\\_links/t\\_00\\_005.aspx](http://censusindia.gov.in/Tables_Published/A-Series/A-Series_links/t_00_005.aspx) (검색일: 2012. 10. 30).

49 Pushpendra, "Dalit Assertion through Electoral Politics," in G. Shah (ed.), *Dalit Identity and Politics* (New Delhi: Sage, 2001), pp. 333-334; Pai (2005), p. 45.

50 Rahul Verma, "Dalit Voting Patterns," *Economic and Political Weekly* 44-39 (2009), p. 96.

사람들이 아니라는 점이다.

또한 지정카스트가 인도다수당을 지지하는 이유를 보더라도 할당제의 영향이 미미하다는 것을 알 수 있다. 지정카스트 일반대중은 인도다수당의 집권 후에 올 제도적 혜택이나 그 이전에 받은 혜택 때문이 아니라 상당수가 소속 카스트 집단이나 공동체가 그 당을 지지하기 때문에 자신도 인도다수당을 지지한다고 말하고 있다. 구체적으로 보면, 2009년 선거의 경우 “인도다수당 투표자의 약 1/4정도가 인도다수당을 선택한 주요한 이유가 자기 소속의 카스트나 공동체 다른 사람들이 그 당을 지지하기 때문에 자신도 그렇게 하였다고 답하였다. 응답자의 단지 5% 정도만 그 정당이 집권하였을 때 혜택을 볼 것이라고 기대한다고 답하였고 12% 정도만 그 정당의 프로그램이 전반적으로 좋기 때문에 투표하였다고 한다.”<sup>51</sup> 추가로, 인도다수당을 지지하는 지정카스트의 다수가 다양한 지정카스트 자피에 골고루 분포되어 있는 것이 아니라 전통적으로 가축관련업을 하여오던 자파브(Jatav 혹은 차마르, Chamar)족에 치우쳐 있다는 것도 인도다수당의 지지에서 제도적 혜택보다는 개인이 소속한 하위 카스트 공동체가 중요한 역할을 한다는 것을 보여준다.<sup>52</sup> 이러한 점은 비록 표현하는 방식은 달라도 또 다른 연구에서도 확인이 된다. 인도 지정카스트의 선거 연구를 통하여 찬드라(Chandra)는 일반 지정카스트 대중은 정책이나 이슈에 따라서 정당을 지지하는 것이 아니라 자연 친화성을 보여주는 특정 정당의 지정카스트에 대한 인적인 대표성(head counting)에 따라서 한다고 주장한다. 즉, 자신이 속한 공동체 출신의 정당지도자나 후보가 있는 정당에 투표한다는 것이다.<sup>53</sup>

51 전문을 보려면 [http://www.lokniti.org/pdfs\\_dataunit/ho\\_%20india\\_voted\\_2009/Overview.pdf](http://www.lokniti.org/pdfs_dataunit/ho_%20india_voted_2009/Overview.pdf) (검색일: 2012. 12. 2) 참조. 그럼에도 불구하고, 일반 지정카스트 대중들은 지정카스트 정당에 대한 지지를 통하여 최소한 상징적인 대리만족을 추구하는 동시에 인도다수당이 권력을 장악하고서 취하는 각종 조치로 인하여 결국은 직간접적으로 혜택을 누리게 된다.

52 Verma (2009), p. 96.

53 Kanchan Chandra, *Why Ethnic Parties Succeed: Patronage and Ethnic Head Counts in India* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004). 이 결과 지정카스트 유권자의 경우, 전략적 투표를 할 가능성이 매우 낮다. Choi (2012), chapter 5 참조.

## VI. 결론

인도의 정당체계의 급격한 변혁을 수반한 배경요인으로는 인도 사회의 불평등 구조의 기본틀을 형성하고 있는 카스트의 정치화를 들 수 있다. 그 중에서도 사회 최하층 계층에 해당하는 과거 불가촉천민인 지정카스트의 정치세력화가 두드러진다. 여기서는 이러한 지정카스트의 정치세력화를 가능하게 한 요인으로서 지정카스트를 위한 공공부문 할당제를 살펴보았다. 공공 부문 할당제를 이해하기 위해서는 물론 지정카스트 제도 자체의 역사적 기원에 대한 이해를 전제로 하고, 지정카스트 제도에 대한 이해는 나아가 카스트 제도 자체에 대해서 어느 정도 이해하는 것을 전제로 한다. 이렇기 때문에 여기서는 카스트 제도에 대한 개략적인 설명과 지정카스트 제도의 역사적 기원에 관해서 먼저 서술하였다. 하지만 이 논문에서 주요한 논점은 공공부문할당제와 그것의 정치적 효과에 관한 것이다.

이 공공부문할당제는 교육 부문, 공직부문, 그리고 선출직 정치부문에 나누어 지는데, 이 중에서 지정카스트의 정치세력화에 직간접적으로 가장 많이 기여한 것은 독립 이후 꾸준히 시행되어온 교육과 공직부문 할당제이다. 지정카스트의 정치세력화는 우선 이들 카스트집단의 사회경제적 수준과 지위의 상승, 즉 사회경제적 힘의 강화를 기반으로 하여 가능하였고 이러한 사회경제적 힘의 강화 자체는 이들 집단의 자생력에 의해서라기보다 국가의 특혜성 조치에 해당하는 할당제도에 상당 부분 기인한다.

물론 이러한 할당제도의 시행 이후에도 지정카스트는 상층카스트 집단이나 일반 인도인에 비하여 교육여건이나 공공부문 취업에서 여전히 상대적으로 열악한 처지에 놓여있다. 하지만 그러한 할당제도가 시행되기 이전에는 지정카스트의 사회경제적 지위는 말할 나위 없이 형편이 없었고 그러한 제도로 인하여 이들의 사회경제적 지위가 절대적으로 개선된 것은 사실이다. 할당제로 인하여 고등교육을 받는 지정카스트의 수와 공직부문에 취직한 지정카스트의 수는 절대적으로 증가하였다. 또한 고등교육에서의 각종 우대조치들과 졸업 후 제대로 된 공직 부문 직장에서의 취업

과 승진 등을 통하여 지정카스트 중 일부 계층은 자신의 타고난 사회경제적 배경을 탈피하여 중상층으로 나아갈 수 있는 여력을 확보하게 된 것이다. 이렇게 공직부문에 진출한 새로운 지정카스트 엘리트층을 중심으로 자신들의 정치력 강화를 위한 일련의 노력이 진행되었고 이러한 정치력 강화를 위한 결실이 바로 인도다수당의 창당과 이 정당의 전국정당으로의 부상이다.

할당제도 중에서 비정치적 영역의 할당제도가 지정카스트의 사회경제적 힘의 강화와 그로 인한 정치력의 강화에 기여한 것과 달리, 선출직 부문의 할당제도, 즉, 선거구할당제와 그것의 결과인 의회 의석의 할당제도는 실질적으로 지정카스트 집단의 복리를 증진하거나 정치력의 강화에 기여하기에는 역부족이었다. 물론 선출직 할당제의 경우, 분명히 그러한 할당제가 없었을 때보다도 그러한 제도가 존재함으로써 더 많은 지정카스트 의원이 배출될 수 있었던 것은 사실이다. 또한 실제로 선거구할당제로 인하여 지정카스트 출신들이 최종 당선 여부와 상관없이 선거에 출마하는 것이 보다 활성화된 것이 사실이다. 하지만 이러한 할당의석을 통해서 의회에 진출한 지정카스트 의원들의 경우 소속정당의 다양성, 자신의 할당선거구에서의 지정카스트집단의 낮은 인구 비율, 인도 특유의 탈당방지법 등의 이유로 인하여 자신의 출신 집단을 위한 통일된 단체행동을 하기 어려운 실정이다. 이들 지정카스트 의원들의 경우 대부분 개별 소속 정당의 노선을 따라서 행동하게 된다.

또한 인도다수당의 성공 자체도 이러한 의석할당제나 선거구할당제에 그렇게 의존하고 있지 않다. 인도다수당의 창당 배경에는 지정카스트 신흥 중산층인 공무원들을 중심으로 한 후진소수집단피고용자연대 조직이 있지만, 인도다수당의 의원들은 대부분 비지정카스트출신이고 당선도 할당선거구가 아닌 일반선거구에서 이루어진 것이다. 이것은 당의 창립자인 깐시람의 선거구할당제에 대한 비판적 시각과 그의 선거연대 전략을 반영한 것이다. 그리고 인도다수당을 지지하는 지정카스트의 일반 지지자의 경우도 대부분 지정카스트를 위한 각종 사회경제적 할당제도의 혜택을 직접적으로 본 사람들이라고 보기 어려운 농촌거주자이거나 저학력층이다. 그럼에도 불구하고 당을 이끄는 최고위층이나 적극적인 활동가들에는 지정카스트출신이 많

고 지지하는 유권자의 대다수가 또한 공동체의 여론을 따라서 투표하는 지정카스트들로 이루어져 있는 것이 사실이다. 결과적으로 보면, 인도다수당의 경우, 각종 사회경제적 할당제의 직접적인 수혜층인 지정카스트집단의 신흥엘리트들이 지도부를 형성하고 기저층에는 직접적인 할당제의 혜택을 보지는 못하지만 공동체전체의 상징적인 이익을 보고 투표하거나 인적인 대표성(head counting)에 따라서 투표하는 지정카스트 대중이 자리 잡고 있다고 하겠다.

교육과 공직부분의 할당제로 인한 지정카스트 집단의 사회경제력의 강화, 결과적으로 발생한 일부 지정카스트 집단의 정치세력화, 인도다수당의 전국정당으로의 자리매김에도 불구하고 문제점이 없는 것은 아니다. 인도다수당의 경우 선거관리위원회에서 지정하는 전국정당에 속하지만 지역적으로는 우따르 프라데쉬 주에 지지층이 집중되어 있고 또한 지정카스트 하위집단별로 볼 때도 가족관련 업을 주로 하는 차마르(Chamar) 또는 자따브(Jatav)족을 중심으로 지지가 편중되어 있다. 인도다수당의 지지도가 이렇게 지역적으로나 지정카스트 족속을 기준으로 볼 때 편중되어 있는 것은 각 지역마다 카스트 간 갈등 구조가 차이가 나고 지정카스트 내부에서도 이질성으로 인하여 갈등이 존재하기 때문이다. 이러한 편향성을 극복하는 것이 인도다수당의 앞으로 과제이다. 기존의 할당비율의 점차적인 충원 완료의 문제, 할당제 혜택이 일부 지정카스트 족속에 편향되는 문제와 지정카스트 내부의 불균등 문제 등이 지정카스트의 정치력에 미치는 영향 등은 추가로 연구가 필요하다. 또한 지정카스트의 정치세력화는 다른 카스트집단과의 역학 관계의 변화를 통하여서만 가능한 것이기 때문에 이 부분에 대한 추가 연구도 필요하다. 특히 기타후진계층의 정치적 입지 강화와 비교하는 연구가 무엇보다 필요하다고 본다.

## 참고문헌

- 박정석. 『카스트를 넘어서』 서울: 민속원, 2007.
- 이광수 · 김경학 · 백좌흠 · 박정석. 『카스트: 지속과 변화』 서울: 소나무, 2002.
- 최정욱. “인도의 민주주의 공고화와 정당체계의 변화에 관한 연구노트.” 『국제지역연구』 16권 4호 (2007).
- \_\_\_\_\_. “인도 총선에서의 전략적 투표: 1996년부터 2004년 선거까지 선거구 결과 분석.” 『국제지역연구』 17권 3호 (2008).
- \_\_\_\_\_. “정당연합이론의 시각에서 본 인도의 선거연맹의 이해와 분석: 새로운 삼각영역이론의 고안과 적용.” 『국제지역연구』 18권 3호 (2009).
- Ambedkar, S. N. *Reservation Policy: Issues and Implementation*. Jaipur, India: ABD Publications, 2008.
- Chandra, Kanchan. *Why Ethnic Parties Succeed: Patronage and Ethnic Head Counts in India*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Charsley, Simon. “‘Untouchable’: What is in a Name?” *The Journal of the Royal Anthropological Institute* 2-1 (1996).
- Chhibber, Pradeep K. and Ken Kollman. *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- Choi, Jungug. “Strategic Voting in India: Its Extent and Determinants in the 2004 General Election.” *Asian Survey* 49-4 (2009).
- \_\_\_\_\_. *Votes, Party Systems and Democracy in Asia*. London/New York: Routledge, 2012.
- Das, Bhagwan. “Moments in a History of Reservations.” *Economic and Political Weekly* 35-43-44 (2000).
- Dhavan, Rajeev. *Reserved!: How Parliament Debated Reservations 1995-2007*. New Delhi: Rupa, 2008.
- Dubey, Abhay Kumar. “Anatomy of a Dalit Power Player: A Study of Kanshi Ram.” In Ghanshyam Shah, ed. *Dalit Identity and Politics*. New Delhi: Sage, 2001.
- Election Commission of India. <http://eci.nic.in>.
- Ganguly, Sumit, Larry Diamond, and Marc F. Plattner, eds. *The State of India's Democracy*. New Delhi: Oxford University Press, 2009.

- Gatade, Subhash. "Subverting the Sudra-Ati-Sudra Revolution: The Uttar Pradesh Way." In Anand Teltumbde, ed. *Hindutva and Dalits: Perspectives for Understanding Communal Praxis*. Kolkata, India: Samya, 2005.
- Ghurye, G. S. *Caste and Race in India*. Bombay: Popular Prakashan, 1969.
- Gupta, Dipankar. "Caste and Politics: Identity over System." *The Annual Review of Anthropology* 21 (2005).
- Jaffrelot, Christophe. *India's Silent Revolution: The Rise of the Lower Castes in North India*. New York: Columbia University Press, 2003.
- \_\_\_\_\_. "The Impact of Affirmative Action in India: More Political than Socioeconomic." *India Review* 5-2 (2006).
- Jalai, Rita. "Preferential Politics and the Movement of the Disadvantaged: The Case of the Scheduled Castes in India." *Ethnic and Racial Studies* 16-1 (1993).
- Jeffrey, Craig, Patricia Jeffery, and Roger Jeffery. "Dalit Revolution? New Politicians in Uttar Pradesh." *The Journal of Asian Studies* 67-4 (2008).
- Jenkins, Rob, ed. *Regional Reflections: Comparing Politics across India's States*. New Delhi: Oxford University Press, 2004.
- Joshi, Barbara R. "Ex-untouchable: Problems, Progress and Policies in Indian Social Change." *Pacific Affairs* 53-2 (1980).
- Kotahari, Rajni, ed. *Caste in Indian Politics*. Hyderabad: Orient Longman, 1970.
- Kumar, Ravinder. "Gandhi, Ambedkar and the Poona Pact, 1932." *South Asia: Journal of South Asian Studies* 8-1-2 (1985).
- Kumar, Vivek. *Dalit Leadership in India*. Delhi: Kalpaz Publications, 2002.
- \_\_\_\_\_. "BSP and Dalit Aspirations." *Economic and Political Weekly* 39-18 (2004).
- \_\_\_\_\_. *India's Roaring Revolution: Dalit Assertion and New Horizons*. Delhi: Gagandeep Publications, 2006.
- Lok Sabha Secretariat. *Disqualification of Members on Ground of Defection*. New Delhi: Lok Sabha Secretariat, 2004.
- Mandal, Bankim Chandra. "Caste Discrimination, Deprivation and the Socio-economic Development of Dalits." *Voice of Dalit* 3-2 (2010).
- Mathur, M. L. *Encyclopaedia of Backward Castes*, vol. 1. New Delhi: Kalpaz Publications, 2003.
- McMillan, Alistair. *Standing at the Margins: Representation and Electoral*

- Reservation in India*. New Delhi: Oxford University Press, 2005.
- Ministry of Human Resource Development. *Selected Educational Statistics 2004-5*. New Delhi: MOHRD, 2007.
- Mukherjee, Sandeep. *Guide to Reservation Policy*. New Delhi: Variety Books, 2006
- National Commission for Scheduled Castes. *First Annual Report 2004-2005*. New Delhi: NCSC, 2005.
- Pai, Sudha. "From Harijans to Dalits: Identity Formation, Political Consciousness and Electoral Mobilization of the Scheduled Castes in Uttar Pradesh." In Ghanshyam Shah, ed. *Dalit Identity and Politics*. New Delhi: Sage, 2001.
- \_\_\_\_\_. "A Quest for Identity through Politics: The Scheduled Castes in Uttar Pradesh." In Stephanie Tawa Lama-Rewal, ed. *Electoral Reservations, Political Representation and Social Change in India: A Comparative Perspective*. New Delhi: Manohar, 2005.
- \_\_\_\_\_. "New Social Engineering Agenda of the Bahujan Samaj Party: Implications for State and National Politics." *South Asia: Journal of South Asian Studies* 32-3 (2009).
- "Poona Pact." <http://www.ambedkar.org/impdocs/poonapact.htm> (검색일: 2012. 8. 30).
- Pushpendra. "Dalit Assertion through Electoral Politics." In Ghanshyam Shah, ed. *Dalit Identity and Politics*. New Delhi: Sage, 2001.
- Rao, N. Sudhakar. "The Structure of South Indian Untouchable Castes: A View." In Ghanshyam Shah, ed. *Dalit Identity and Politics*. New Delhi: Sage, 2001.
- Rudolph, Lyoyd I. and Susanne Hoeber Rudolph. *In Pursuit of Lakshmi: The Political Economy of the Indian State*. Chicago: the University of Chicago Press, 1987.
- Sahoo, Niranjan. *Reservation Policy and Its Implementation across Domains in India: An Analytical Review*. New Delhi: Academic Foundation, 2009.
- Sengar, Shailendra. *Caste and Reservation in India*. New Delhi: Anmol Publications, 2007.
- Srinivas, M. N. "Caste in Modern India." *The Journal of Asian Studies* 16-4 (1957).
- \_\_\_\_\_. *Caste in Modern India*. New Delhi: Orient BlackSwan, 1966.
- Stern, Robert W. *Changing India: Bourgeois Revolution on the Subcontinent*. New York: Cambridge University Press, 2003.
- Verma, Rahul. "Dalit Voting Patterns." *Economic and Political Weekly* 44-39

(2009).

Wilkinson, Steven I. "Social Cleavages and Electoral Competition in India," *India Review* 2-4 (2003).

Yadav, Gyanendra. *Encyclopedia of Indian Castes, Races and Tribes*, Vol. 1. New Delhi: Anmol Publications, 2009.

Wolpert, Stanley. *A New History of India*, 7<sup>th</sup> ed. New York: Oxford University Press, 2004.

## Reservation Policy and the Political Empowerment of the Scheduled Castes in India: A Study of Caste Politics in India

CHOI Jungug | Konkuk University

This study deals with the effects of reservation policy on the political empowerment of scheduled castes (SCs) in India, with special reference to the rise of a national party of the Bahujan Samaj Party (BSP). It first begins with a brief introduction to the Indian caste system, old and new, and the historical origins of the reservation policy. Then, it explores the contents and effectiveness of reservation policy for the scheduled castes in the fields of education, public job placement, and parliamentary seat allocation. Finally, it argues that the educational and job reservations contribute to the socioeconomic uplifting of some section of the SCs, which in turn leads to the creation of a newly politicized SC elite group and the establishment of a powerful scheduled caste party, BSP. However, the reservation of parliamentary seats for SCs does not make a meaningful contribution to the political empowerment of SCs, in particular, the rise of the BSP.

투고일: 2013년 6월 28일 | 심사일: 2013년 7월 11일 | 심사완료일: 2013년 8월 26일