

인도의 대표관료제 정책 연구: 적극적 조치 정책의 집행을 중심으로*

박 홍 윤**

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 선행연구 및 논의의 틀
- III. 인도 적극적 조치 정책의 구조적 특징
- IV. 인도의 적극적 조치의 집행에 영향을 준 요인들
- V. 결론 및 시사점

〈요 약〉

인도는 공직의 대표성을 확보하기 위하여 독립 이후 지정 카스트, 지정부족 및 여타 후진계급에게 신규 채용과 승진에 있어서 49.5%를 할당하고 있다. 그러나 정책을 실시한지 약 60여년이 지나고 있지만 그 효과는 제한적이다. 본 연구는 정책집행과정에 어떠한 요인이 이러한 결과를 가져왔는가를 분석하는데 주목적을 두고 있다.

이를 위하여 인도의 적극적 조치 정책을 목표, 대상 집단, 수단이라는 구조적인 특성을 살펴보고, 여러 학자들이 제시하고 있는 정책집행에 영향을 미치는 요인을 정책변수, 집행변수, 문제의 성격, 환경적 변수로 분류하여 분석하였다.

분석결과에 의하면 적극적 조치가 권위적 차원에서 헌법에 근거하고, 지배 집단 및 정치적 요인에 의하여 부분적인 성과를 가져오는 데 기여하였다. 그러나 다원적인 정책목표, 이행을 강제할 수 있는 메커니즘의 결여, 담당자의 무관심, 다수를 대상으로 다양한 행태변화를 요구하는 문제의 특성, 제한된 집행 수단, 높은 빈곤율 등은 집행의 효과성을 떨어뜨리고 지연시키는 요인으로 지적되었다.

【주제어: 인도 정책, 대표관료제, 적극적 조치, 정책집행, 정책수단】

* 이 논문은 2009년도 충주대학교 교내학술연구비의 지원을 받아 수행한 연구임.

** 충주대학교 행정학과 교수(p5rk96@cjnu.ac.kr).

논문접수일(2010.7.26), 수정일(2010.9.1), 게재확정일(2010.9.17)

I. 서론

공공정책으로 광의의 적극적 조치(affirmative action)는 과거와 현재의 차별의 결과에 의하여 낮은 비율로 대표되고 있는 집단 구성원의 비율을 증대시키기 위하여 권리와 같은 재화를 배분하여 주는 모든 조치를 포함한다(Weiner, 1983). 이러한 적극적 조치를 공공부문에서 확보하기 위한 논리의 하나가 대표관료제이다.

인도는 대표관료제를 실시한 역사가 가장 오랜 나라 가운데 한 나라이며, 그 규모 면에서 세계 최대의 정책을 실시하고 있다. 인도의 적극적 조치는 입법부, 행정부 및 교육기관 크게 3개 부문에서 할당제(reservation)¹⁾ 형태로 실시하고 있다. 입법부의 대표성을 확보하기 위하여 하위 카스트 및 여성에 대하여 주 및 지방의회 의원에 대한 정치적 할당제를, 대학 등의 교육기관에서 카스트, 지역, 독립유공자의 자손에 대한 입학 할당제를, 공공조직에 대하여는 카스트 및 다양한 기준에 의한 고용할당제를 실시하고 있다.

인도의 사례를 연구하게 된 이유는 인도의 적극적 조치가 가장 오래되고 가장 커다란 규모로 운영되고 있으며, 우리의 적극적 조치에 대한 외국의 사례연구가 미국을 중심으로 이루어졌다는 것을 보완하기 위해서이다.

우리의 경우 1990년대 중반 이후 관료제의 대표성을 확보하기 위한 적극적 조치 제도가 여성, 지역, 저소득층 등으로 지속적으로 확대되고 있고, 인도와 같이 다문화 사회로 전환되면서²⁾ 외국인에 대한 적극적 조치의 필요성이 확대될 것으로 예상된다.

이러한 상황에서 강한 계급제적 전통, 식민지 지배 및 독립 이후의 전쟁과 같은 역사·문화적 관점에서 유사점이 많은 인도에 대한 사례연구는 우리에게 많은 시사점을 줄 수 있을 것이라는 판단에 의하여 연구 대상으로 선정하였다.

본 연구에서는 기존의 연구가 정책결정 형태에 집중한 것에서 벗어나서 이들이 어떻게 집행으로 전환되었는가를 다루고, 집행과정에서 나타난 문제점을 중심으로 우리에게 줄 수 있는 시사점을 도출하는 것을 목적으로 하였다.

본 연구의 범위는 대표관료제 확보를 위한 다양한 적극적 조치(장애인, 자유투사, 여성, 지역, 제대군인) 가운데 카스트를 기반으로 하는 정책으로 한정하였다. 연구방법은 주로 인도정부의 공식적인 문서와 문헌 분석을 중심으로 하였고, 부분적으로는 현지 관찰 및 전문가들과의 면담 등의 자료를 활용하였다.

1) 인도에서는 적극적 조치를 고용할당제(reservation)로 부르고 있다.

2) 국토연구원은 2050년 국내외국인 체류자 수는 409만 명으로 전체 인구의 9.8%로 전망(연합뉴스, 2009. 9.3).

II. 선행연구 및 논의의 틀

1. 선행연구

대표관료제란 Kingsley가 개념을 제시한 뒤에 사회의 인구학적 구성 비율에 의하여 구성된 관료제란 개념이 지배적이다. 이러한 관료제의 대표성을 확보하기 위한 대표적인 수단으로 대부분의 나라에서는 적극적 조치 정책을 추진하고 있다. 그러나 적극적 조치가 대표관료제(소극적 및 적극적 개념)의 수립에 미치는 영향에 대하여는 긍정적 부정적인 논의가 혼재되어 있다(오석홍, 1993, 권경득, 1997).

적극적 조치 및 대표관료제에 대한 우리의 연구는 매우 다양한 분야에서 다양한 차원으로 논의되고 있다. 1990년대에는 대표관료제 이론에 대한 소개 및 필요성이 제시되었고(오석홍, 1993), 많은 연구들이 고위관료의 지역별·학교별 대표성을 분석하였다(권경득, 1997).

1990년대 말 이후 여성채용목표제의 도입을 계기로 여성공무원의 대표성이 주요 연구주제로 등장하였다(김미경, 1998; 박상희·김병섭, 2006). 2000년대 이후 대표관료제 및 적극적 조치에 대한 연구가 분화되기 시작하면서 여성 이외에 장애인(최무현, 2002), 지역인재추천제(김동원, 2007), 과학기술인력(박홍엽, 2008), 다문화 가정(최무현, 2008)에 관심을 보여주고 있다.

학문 분야별로 대표관료제에 대한 논의는 여성학, 법학 등에서 관심을 가지고 있다. 비교연구의 차원에서는 그 연구의 대상이 미국에 한정되고 있는 모습을 볼 수 있다(김혁, 2004; 이상호, 2006). 대표관료제에 대한 연구방법은 초기의 지역대표성에 대한 통계에 의한 차별의 검증에서 2000년 이후에는 설문조사 방법에 의한 대표관료제 및 적극적 조치에 대한 태도나 효용성에 대한 조사 등이 주류를 이루고 있다(오시영 외, 2009).

인도의 대표관료제 확보를 위한 적극적 조치에 대한 연구는 매우 다양한 차원에서 연구가 이루어지고 있다. 가장 대표적인 것으로 적극적 조치의 도입에 대한 정치학적인 차원의 연구로 선거에서 승리하기 위한 수단으로 적극적 조치를 활용하고 있다는 논리의 연구들이 있다(Béteille, 1992; Parikh, 2000; Deshpande, 2005; Sowell 염철현 역, 2008). 적극적 조치의 고용할당제 이외에 연구 분야로는 정치적 할당제(Prakash, 2008), 교육할당제(Kaur & Suri, 2009), 민간 부문에 대한 도입 문제 등이 연구되고 있다. 반면에 고용할당제의 경우 장애인, 여성, 지역 등을 대상으로 하는 적극적 조치에 대한 연구는 많지 않다. 비교적인 차원에서는 인도와 미국의 비교연구가 활발하게 이루어지고 있다(Yamicia, 2005; Parikh, 2000).

본 연구는 우리의 대표관료제를 확보하기 위한 적극적 조치에 대한 비교연구

가 미국이나 선진국에 집중되어 있는 것에서 벗어나서 발전도상국인 인도를 대상으로 하고 있다는 것과, 지금까지 인도의 적극적 조치에 대한 연구에서 크게 관심을 가지지 않았던 정책집행 과정에 연구의 초점을 두고 있다는 면에서 차별화될 수 있다.

2. 논의의 틀

적극적 조치 정책은 과거의 차별로 인해 피해를 입은 집단에게 보상차원에서 추진되는 모든 정책과 프로그램을 포함하기 때문에 그 종류와 유형이 다양하고 적용범위도 매우 광범위하다(Nacoste, 1990). 이러한 적극적 조치 정책의 구조를 크게 정책목표, 정책 대상 집단 및 정책 수단으로 구분하여 특징을 분석하였다. 이에서 정책목표를 달성하기 위한 수단은 슈나이더와 잉그램(Schneider & Ingram, 1990)의 유형에 의하여 분석하였다.

이어서 인도의 대표관료제 확보를 위한 적극적 조치 정책의 목표달성이 부분적이고 지연되고 있는 요인을 정책집행에 영향을 미치는 요인으로 제시되고 있는 정책변수, 집행변수, 정책문제의 성격, 환경적 요인으로 구분(유훈, 2007)하여 분석하였다.

Ⅲ. 인도 적극적 조치 정책의 구조적 특징

1. 인도 공무원 총원제도 및 적극적 조치

1) 공직 총원제도

인도의 고용 할당제는 공공부문에 한정되어 운영되고 있다. 대상이 되는 공공부문은 연방정부와 주 정부 및 지방정부, 준 정부 조직인 공기업 및 정부의 통제 또는 보조금을 받는 자발적인 조직들이다. 이들의 규모는 2005년 1,874(만 명)으로 전체 인구 11억 7천만 명의 1.6%를 구성하고 있다(김윤곤, 2009).

공무원은 그룹 A, B, C, D로 구분되어 지고 있다. 그룹 A는 주로 정책결정 업무를 수행하고, 그룹 B는 관리감독직이나 비서직을 구성한다. 그룹 A, B 소속 공무원은 전체 공무원의 약 7%를 구성하고 있다. 그룹 C는 행정지원과 일선활동업무를 수행하는 공무원으로 약 65.5%의 공무원이 이에 해당된다. 그룹 D는 청소원과 같은 비 숙련자로 전체의 27.3%를 차지한다(Tyagi, 2006).

인도의 공직 총원은 파견, 흡수, 단기 계약, 재고용, 직접총원과 승진임용의 6가지 방법이 있다. 고용 할당제는 이 가운데에서 직접총원과 승진임용 방법에만 적용된다. 인도의 공무원 제도는 기본적으로 계층제적 성향과 선임우선순위 원

직이 지배적이다(Maheshwari, 2005).

2) 공직에 대한 적극적 조치

인도의 공직에 적용되는 고용할당제는 수평적 할당제와 수직적 할당제 2가지 유형으로 구별된다.³⁾ 헌법 16 (4)에 의한 지정 카스트(SCs: scheduled castes), 지정부족(STs: scheduled tribes), 여타 후진계급(OBCs: other backward classes)⁴⁾을 위한 고용할당제를 수직적 할당제, 헌법 16 (1)을 근거로 하여 장애인, 독립투사의 자손, 제대군인 등에 적용되는 할당제를 수평적 할당제로 부르고 있다.

사회적(social) 할당제라고도 부르는 수직적 할당제는 다른 것은 다르게 대우한다는 수직적 형평성 확보를 목표로 한다. 이에 의하여 SCs/STs/OBCs는 서로 다른 할당과 임용에 있어서 특권을 가지게 된다. 반면 특별(special) 할당제로 언급되는 수평적 할당제는 기회균등을 기본원리로 하는 것으로 동일한 것은 동일하게 다룰 것을 목표로 한다. 이들 집단의 구성원은 모두 동일한 우대를 받는다 (Muthuswamy and Brinda, 2007).

3) SCs /STs /OBCs를 위한 고용할당제⁵⁾

인도의 공직에서의 고용할당제 전통은 20세기 까지 거슬러 올라가지만 국가적 차원으로 제도화된 것은 1935년 영국 법을 바탕으로 1943년 SCs에게 공직 채용에 있어서 8.33%를 할당한 것을 들 수 있다. 독립 후 헌법을 기초로 하여 1947년 9월에 SCs를 위한 신규채용에 대한 할당, 1950년 STs에 대한 할당, 1957년에는 SCs/STs에 대한 승진 할당제가 도입되었다. 한편 OBCs에 대한 직접충원에 의한 할당제는 1993년 9월부터 도입되었다(Jaffrelet, 2006; Kaur & Suri, 2009).

SCs, STs 및 OBCs를 위한 고용할당제는 직접충원에서 모든 직위의 그룹에서

3) Indra Sawhney etc. etc. v. Union of India and others, AIR 1993 SC 477.

4) 이들 집단에 대하여 공식적인 정의는 없지만 일반적으로 다음과 같이 정의되고 있다 (Mukherjee, 2007). ① 지정 카스트: 전통적인 불가축성의 관습에 의하여 형성된 사회적, 교육적, 경제적 낙후된 집단으로 마하트마 간디는 '비쉬누(Vishnu)의 자녀'란 뜻의 하리잔(Harijan)으로 불렀으나 최근에는 주로 달리트(dalit)로 지칭한다. ② 지정부족: 원시적 특성, 독특한 문화, 지리적 오지 지역에 사는 부족 집단으로 서로 다른 105개의 토착 언어를 사용하며, 인도에 약 250개 부족이 있다. ③ 여타 후진계급: 일반적으로 수드라로 불리는 집단으로 태어날 때부터 차별을 겪어 온 힌두의 하위 카스트로 1978년 만델위원회는 3,743개의 하위 집단으로 구분하고 있다.

5) 최근의 할당제도에 대하여는 다음의 자료를 참고할 수 있음, Ministry of Personnel, P.G. & Pensions, Department of Personnel & Training, COMPENDIUM ON RESERVATION FOR THE SCHEDULED CASTES, SCHEDULED TRIBES AND OTHER BACKWARD CLASSES IN SERVICES No.36066/6/2010-Estt.(Res) 2010.6.25.

실시된다. 전국을 대상으로 하는 공개경쟁시험에 의한 국가직으로 직접 채용의 경우 SCs, STs 및 OBCs에 대하여 각각 15%, 7.5%, 27%가 할당되어 있다. 기타 공개 경쟁시험에서는 그 비율이 각각 16.66%, 7.5%, 25.84%로 할당되어 있다. 일반적으로 지역이나 지방에서 실시하는 그룹 C와 D직위의 직접채용 비율은 해당 지역의 SCs와 STs 인구비율에 따라서 결정된다. 그러나 전체 고용 할당은 대법원 판례에 의하여 50%를 넘지 못하도록 하고 있다.

승진에서의 할당은 모든 그룹에서 SCs와 STs에게 각각 15%와 7.5%가 할당되어 있다. 선발에 의한 승진의 경우 SCs와 STs는 그룹 A의 가장 낮은 직급까지 승진할 수 있다. 그룹 A 내에서의 승진에 대하여 고용할당제가 적용되지는 않지만 월 18,300루피⁶⁾ 이하의 직위로의 승진에서 SCs/STs 공무원에 대하여 일정한 특권을 부여하고 있다. 그러나 OBCs에 대하여는 승진 고용할당제를 적용하지 않고 있다.

2. 정책목표

1) 목표의 다양성

사회정책으로 적극적 조치 정책의 목표는 크게 다음과 같이 3개의 차원에서 살펴 볼 수 있다(Anderson, 2010).

첫째 적극적 조치는 사회 정의의 실현을 목표로 한다. 사회정의를 바탕으로 하는 적극적 조치는 크게 과거의 차별에 대한 보상, 현재의 차별을 억제하고, 미래 지향의 사회통합을 목적으로 한다.

두 번째 적극적 조치는 민주주의 실현이라는 정치적 목적을 가진다. 적극적 조치는 민주사회를 실현하는 데 필요조건인 집단의식의 대표적 장치를 확립하기 위하여 도입한다(Cynthia, 2000). 대표관료제는 적극적 조치의 민주주의 이념 실현과 밀접하게 연계된다.

세 번째 적극적 조치는 사회적 효용성 확보를 목적으로 한다. 적극적 조치는 불이익을 받는 집단에게 전문화된 서비스를 전달(Orentlicher, 2005; Laura, 1984)하거나 과학자에 대한 적극적 조치와 같이 사회적 가치 실현이나 국가경쟁력 확보 등을 위하여 도입을 한다.

인도의 카스트 기반의 적극적 조치가 표명하는 공식적인 목적은 공직에서의 민주주의 실현이라고 할 수 있는 대표성을 확보하는 데 두고 있다. 인도 헌법 16조 4 및 4A에서는 고용할당제를 “공직에서 적절하게 대표되고 있지 않은” 집단을 위하여 고용할당제를 도입 할 것을 규정하고 있다. 그러나 인도의 적극적 조치 도입의 역사적 배경을 보면 빈곤타파와 같은 사회정의의 목적이 강조 되고

6) 2010년 8월 환율 기준으로 한화 약 46만원 수준임.

있음을 보여준다(Garg, 2010). 인사·고충 및 연금부(MPGP, 2008-9)는 SCs/STs/OBCs 및 장애인에 대한 고용할당제의 목표로 “지위향상(upliftment)과 복지를 위하여” 도입하고 있다고 한다.

인도에서 SCs와 STs에 대한 적극적 조치를 정당화하는 논리를 보면, 집단 간의 경제적 불평등, 불가촉천민의 불가촉성에 의한 사회적 차별과 역사적 잘못에 대한 보상, 지속되고 있는 카스트 기반의 차별 철폐 등을 제시하고 있다 (Deshpande, 2005).

그러나 정책의 목적은 대상 집단에 따라서 그 강조점에 차이를 가진다. 일반적으로 SCs에 대하여는 과거의 차별에 대한 보상(Prior, 1996), STs는 수세기 동안 국가의 주류로부터 고립되어 남아 있던 부족들을 주류사회로 통합하기 위한 미래지향성을 강조한다(Deshpande, 2005). 한편 OBCs는 그 선정 기준에서 볼 수 있듯이 현재 수준에서의 사회 경제적 지위 향상을 상대적으로 강조하고 있다. 이외에 만델보고서에서는 적극적 조치의 사회적 상징성을 강조하기도 한다.⁷⁾

소극적 대표관료제는 관료제의 인구학적 비례를 강조한다. 이러한 인구학적 비례를 반영하고 있는 것은 SCs와 STs에 한정하고, OBCs에 대하여는 이를 따르지 않고 있다. 즉 만델위원회의 추정에 의하면 OBCs가 전체 인구의 52%를 차지하고 있지만 이들에게 할당된 것은 27%에 불과하다.

종합적으로 인도의 적극적 조치 정책의 목표는 공식적으로는 관료제의 대표성 확보를 강조하지만 실제적 목표로 사회적 정의 목표가 더 강조되고 있고, 사회적 효용성 차원의 목표는 제시되고 있지 않다.

3. 정책대상 집단

1) 대상 집단의 확대

인도의 적극적 조치는 독립 이전에는 주차원에서 SCs만을 대상으로 실시되었다. 그러나 독립 이후에 지금까지 인도의 고용할당제도 그 대상 및 범위가 지속적으로 확대되는 현상을 보여주고 있다. ‘인도의 독립에 의하여 힌두교도는 인도를 무슬림은 파키스탄을 지정카스트와 지정부족은 고용할당제를 얻었다’라고 할 정도로 인도의 독립은 적극적 정책에 커다란 전환을 가져왔다. 독립과 더불어 1947년 SCs, 1950년 STs에 대한 고용할당제가 제도화되었다. 1954년 적용 대상이 중앙정부에서 공기업 및 지방정부, 정부의 재정지원을 받거나 통제를 받는 자율적인 기관으로 확대되었다(Muthuswamy and Brinda, 2007).

7) 만델보고서는 ‘공직에서 OBCs의 대표성을 증진함으로써 이들이 국가의 통치에 참여하고 있다는 직접적인 감정을 이들에게 주며 …… 이러한 현상에 의하여 발생하는 심리적인 효과는 매우 크다. 즉 낙후 계급 전체 공동체가 사회적으로 향상되고 있다고 느끼게 된다.’고 하고 있다(Sagar, 2001).

이러한 확대경향은 적극적 조치의 정치적인 속성과 밀접하게 연계되어 설명되어 진다(Parikh, 2000). 특히 민주적인 다민족 사회에서 적극적 조치의 대상 집단의 확대 경향은 하나의 일반적인 현상으로 다민족사회에서 특정한 집단만이 유일한 우대집단으로 존속할 수 있는 가능성은 존재하지 않기 때문이다(Sowell, 엄철현 역, 2008).

2) 대상 집단의 선정기준

카스트 기반의 적극적 조치에서 어떠한 집단이 SCs와 STs로 분류되어 할당을 받을 것인지는 중앙정부가 주별로 인류학적 연구 및 주 정부의 권고 등을 바탕으로 하여 결정하고 공표한다.⁸⁾ 반면에 헌법 15조에서 ‘사회적 교육적으로 낙후된 시민 계급(socially and educationally backward classes of citizens)’으로 모호하게 정의한 OBCs의 선별은 중요한 정치적 사회적 이슈가 되고 있다. 어떠한 집단이 “사회적 교육적으로 낙후된 계급”인가를 결정하기 위하여 1953년에 Kalelkar 위원회로 불리는 제1차 낙후계급위원회(The First Backward Classes Commission)가 구성되어 1955년 보고서를 제출하였으나 위원들 간에 합의를 얻지 못하였고, 당시 지배정당인 국민회의당과 네루는 기준이 객관적이지 않다는 이유로 이 보고서의 권고를 받아드리지 않았다(Parikh, 2000).

낙후계급인 OBCs를 판단하기 위하여 구성된 제2차 낙후계급위원회, 일명 만델위원회(Mandal Commission)는 적극적 조치 대상자를 선별하기 위한 기준으로 사회, 교육 및 경제적 분야의 11개 지표를 제시하였고, 1993년 이후 이를 기준으로 할당을 받을 수 있는 OBCs를 선발하고 있다. 이 지표의 특징은 경제적 지표보다 사회적 지표에 더 많은 비중을 두고 있다는 것이다.

고용할당에서 SCs와 STs의 구성원에게는 집단별로 동일한 특혜를 받지만 OBCs의 경우에는 개인별로 심사를 하여 정부의 지원이 필요하지 않은 사회경제적 상류계층(creamy layer)⁹⁾에 대하여는 할당을 주지 않도록 하고 있다.

3. 정책 수단

정책수단 또는 도구란 정부가 사회변화에 영향을 미치기 위하여 활용하는 기법(Vedung, 1998)으로 학자들은 정부에서 사용하는 정책수단을 다양한 기준에 따라서 분류하고 있다(유훈, 2009). 본 연구에서는 대표관료제를 확보하기 위한 적극적 조치의 정책수단을 슈나이더와 잉그램(Schneider & Ingram, 1990)의 정책

8) 이들 목록은 다음을 참고 Muthuswamy and Brinda(2007)

9) 상류계층을 확인하는 기준은 다음을 참조: [http://www.persmin.nic.in/writedata/CircularNotification/ScanDocument/43011_103_2008-Estt.\(Res.\)pdf](http://www.persmin.nic.in/writedata/CircularNotification/ScanDocument/43011_103_2008-Estt.(Res.)pdf)(검색일, 2010.5.20)

수단에 대한 유형화를 기준으로 분류하여 살펴보고자 한다.

1) 권위 수단

(1) 헌법적 근거

권위 수단(authority tools)은 정부 내에서 계층제적으로 사용되는 수단으로 법령에 의하여 특정 행위를 허용, 금지 또는 요구하는 방법을 의미한다. 권위수단은 정부 내에서 사용되고 있는 가장 오래된 일반적인 수단이다.

인도는 SCs/STs/OBCs에 대한 고용할당을 헌법에 명시하고 있다는 면에서 다른 나라와 차별화되고 있다. 1951년 인도 제1차 수정 헌법은 정부로 하여금 “사회적 경제적으로 낙후된 계급 또는 지정 카스트와 지정부족의 발전을 위한 특별법”을 제정하도록 하고 있다(헌법 15 (4)). 그리고 1995년 77차 헌법 수정에 의하여 승진에 있어서 SCs/STs를 위한 할당제를 명시하고 있다(헌법 16 (4A)).

적극적 조치 정책은 수단의 강제성 정도에 따라서 크게 3가지 - 차별철폐, 기회의 증진, 우대조치- 로 유형화 할 수 있다(Kravitz & Klineberg, 2002). 차별철폐는 모든 형태의 인종이나 성별 등에 의한 차별을 제거하는 것을 강조한다. 기회의 증진은 자격이 동일한 경우 차별받는 사람을 고용하기 위하여 노력하는 활동을 강조한다. 우대조치는 자격 있는 사람보다 자격이 떨어지는 소수인이나 불이익을 받는 사람을 우선 고용하는 수단이다. 인도는 이들 가운데에서 강제성이 가장 크다고 할 수 있는 우대조치로 채용에 있어서의 할당제를 모든 공직의 적극적 조치에서 법으로 규정하고 있다.

인도의 적극적 조치 정책 수단이 가지는 특징 가운데 하나는 적극적 조치의 집행과 관련된 것을 헌법에 규정하고 있다는 것이다. 헌법 제 335조는 SCs와 STs에 대한 고용할당 임용이 행정의 효율성과 모순되지 않도록 하여야 한다고 규정하여 적극적 조치와 행정의 효율성과의 연계를 규정하고 있다. 그러나 2000년 82차 수정헌법에 의하여 SCs나 STs의 승진에서 자격조건의 완화 및 평가 기준을 하향조정할 수 있도록 하고 있다.

이외에 헌법 320 (4)는 적극적 조치와 관련된 법규의 제정 및 집행감독을 가지는 인사훈련처(MPGP)의 활동에 있어서 공무원인사위원회(UPSC)로부터의 독립성을 부여하고 있다.

(2) 의회의 권한

인도의 카스트 기반의 적극적 조치는 헌법에 의한 정책이기 때문에 집행은 의회에 의하여 감시를 받고, 집행 기관은 이에 응답하여야 한다. 인도에서 적극적 조치는 의원과 정당의 대표들에 의하여 긴밀한 통제를 받는 데, 이는 적극적 조치가 중요한 정치적 수단이기 때문이다. 의회는 헌법수정 및 법의 제정에 의

하여 적극적 조치정책에 개입을 하게 된다.

의회는 매년 DoPT와 NCSCT로부터 적극적 조치의 운영상황에 대하여 보고를 받는다. 의회의 ‘SCs와 STs 복지에 대한 의회 위원회(Committee of Parliament on Welfare of SCs and STs)’는 정부가 제출한 보고서에 대한 심의 및 질의권과 정책과 관련된 권고를 할 수 있는 권한을 가진다(Yamicia, 2005).

(3) 사법부의 통제

인도에서 공직에 대한 적극적 조치의 집행과 관련된 갈등은 대부분 사법부의 판단으로 해결하는 메커니즘을 가지고 있다. 특히 고등법원과 대법원은 적극적 조치에 대한 정책의 전개 과정과 실적제와 사회정의 간에 균형을 확보함에 있어서 중요한 역할을 수행한다(Santhosh, 2008).¹⁰⁾

적극적 조치의 집행과 관련된 대표적인 대법원의 판결로는 고용할당의 상한선을 50%로 제한하고, OBC를 판단하는 기준에 경제적 기준을 추가하도록 하고, 부유한 사람 소위 상류계층(creamy layer)이 고용할당제의 편익을 받지 못하도록 하여 관련 법규를 개정하도록 하였다(Mukherjee, 2007).

2) 인센티브 수단

슈나이더와 잉그램(Schneider & Ingram, 1990)은 정책대상 집단의 순응 확보 위하여 사용되는 인센티브 수단으로 적극적 참여를 위한 유도(inducements), 특정한 활동을 통제하기 위한 부과금(charges) 부여, 특정한 활동을 금지하기 위한 제재(sanctions), 강제적인 물리적 힘(force)에 의한 5가지 방법을 제시하고 있다.

그러나 인도의 적극적 조치 정책수단으로는 관련 집단의 참여를 확대하기 위한 유도와 제재의 방법만을 사용하고 있다. 대상집단을 유도하기 위한 방법으로 1950년 SC와 ST에 대한 할당제 이외에 시험을 볼 수 있는 연령제한 완화와 시험수수료 면제를 제공하였다. 이후 헌법과 법률의 개정에 의하여 다양한 특권을 지속적으로 추가하고 있다.

헌법 335조는 SCs와 STs의 승진에서 시험 기준점수의 완화와 평가기준을 낮게 할 수 있도록 규정하고 있다. 이를 바탕으로 승진의 조건이 되는 부처업무와 관련된 인증 시험의 최소기준을 완화하였다(Mukherjee, 2007).

현재는 유도수단으로 SCs/STs 신규임용 지원자에 대하여 시험 연령 완화, 시험 횟수 제한 완화, 시험 커트라인 완화 및 응시료 면제, 시험 여비 지원 등이 제도화되어 있다. 승진의 경우에도 승진 자격 완화, 인터뷰의 분리 실시 등에 의한 특혜를 부여하고 있다(Muthuswamy and Brinda, 2007). 이외에 헌법에 의하

10) 주요한 사법적 판결의 연보는 다음을 참조, http://en.wikipedia.org/wiki/Indian_reservation (검색일 2010. 6. 12).

여 당해 연도에 충원하지 못한 할당을 다음 연도로 이월할 수 있도록 하고 있고, 이월된 수는 전체 한도인 50%에 계산하지 않도록 하고 있다. 그러나 OBCs에 대하여는 이러한 특권을 제공하지 않고 있다.

제재의 수단으로는 사법부에 제소하여 부당한 처우를 수정하는 방법과 헌법 338조에 의하여 설립된 지정카스트와 지정부족을 위한 국가위원회(NCSCCT: National Commission for Scheduled Castes and Tribes)에 고충 및 불만을 제기하는 방법, 기관장에게 직접 고충을 제소하는 방법 등이 있다. 이에 의하여 판결이나 권고에 의하여 기관장은 통제를 받게 된다.

3) 능력 수단

적극적 조치를 실현하기 위한 능력수단은 개인 또는 기관이 정책이 요구하는 활동을 할 수 있도록 객관적 사실적인 정보, 훈련, 교육, 자원을 제공하는 방법을 의미한다. 능력수단으로 채용계획에 대한 홍보를 의무화하고 있다. 채용계획이 있는 모든 공공기관은 공공직업소개소(Employment Exchange), 신문, 인터넷 등에 공시하는 것을 의무화하고 있다.

SCs/STs/OBCs의 공직진출을 확대하는 데 기여하는 가장 대표적인 수단이 이들 집단에 대한 대학 입학할당제이다. 인도의 경우 모든 대학에 대하여 고용할당제와 비슷한 비율로 낙후집단에 대한 입학할당제를 실시하고 있다(Seenarine, 1996). 이외에 몇몇 주에서는 낙후 집단의 지원을 확대하기 위하여 공무원 시험 준비를 위한 교육 프로그램을 제공하기도 한다.¹¹⁾

4) 상징과 장려 수단

상징과 장려 수단(symbolic and hortatory tools)은 개인 및 집단의 믿음 및 가치를 정책과 일치되게 변경하여 정책에 대한 순응 및 지지를 확보하는 방법을 의미한다. 이에는 정책의 필요성에 대한 홍보활동, 정책의 우선순위 조정, 긍정적인 상징화 등의 방법이 이용될 수 있다.

인도에서 가장 대표적인 적극적 조치에 대한 상징수단은 정책 및 집행방법에 대하여 헌법에 명시하고 있다는 것을 들 수 있다. 그러나 적극적 조치 정책에 대하여 각 정당이 정강과 선거공약으로 제시하고 있지만 국가적 차원에서 정책을 적극적으로 홍보하지는 않고 있다. 이는 적극적 조치 정책이 역차별이나 사회적 갈등의 소지를 가지고 있기 때문으로 이해할 수 있다.

11) 예로 케랄라(kerala) 주의 경우에는 사전 시험 훈련센터(Pre-Examination Training Centre)를 주요 도시 3곳에 두고 경쟁시험에 응시하고자 하는 사람을 지원하고 있고, 공무원 시험 특별반(Special Coaching for Civil Service Examinations)을 운영하고 있다. <http://www.kerala.gov.in>(검색일, 2010.6.30).

5) 학습 수단

학습 수단(learning tools)은 정책 집행과정에서 학습에 의하여 정책에 대한 순응을 확보하도록 하는 방법으로 이에는 공식적인 평가, 청문회, 대상집단과 책임기관과의 관계를 촉진하는 제도적인 장치 등이 있다.

학습의 전제가 되는 평가활동과 관련된 모니터링 기관으로는 DoPT와 NCSCCT 및 부처의 자체감사기관 등이 있다. DoPT는 주기적으로 적극적 조치에 대하여 행정감사를 실시한다. 부처장에 대하여는 SCs와 STs에 대한 고용할당제 명령의 집행 상황, 명부의 유지, 공석의 충원 상황 등을 성과평가 항목으로 하여 평가를 하도록 하고 있다. 이러한 평가는 주로 목표치를 검증하는 방법이 주로 사용되고, 집행에 대한 모니터링은 주로 점검 활동에 초점을 둔다(Mukherjee, 2005). 학습수단과 관련하여 인사훈령에 의하여 부처의 선발위원회나 승진심사위원회를 구성할 경우에 SCs와 STs 공무원 또는 여성을 의무적으로 최대한 참여시킬 것을 권고하고 있다(MPGP, 2004-2005).

IV. 인도의 적극적 조치의 집행에 영향을 준 요인들

1. 정책집행에 영향을 주는 요인

정책의 성공적인 집행에 영향을 미치는 요인에 대하여 여러 학자들이 논의를 하고 있다. 대표적으로 사바티어와 마즈마니언(Sabatier & Mazmanian, 1980: 538-560)은 크게 문제의 취급 용이성, 법령의 집행구조와 능력, 집행에 영향을 주는 비법률적 변수로 설명하고 있고, 안해균(1997: 424-438)은 정책집행체제 내부요인으로 정책목표, 자원, 조직구조, 집행담당자, 집행절차, 외부요인으로 집행과 관련된 문제 및 집단의 특성, 사회경제적 여건 및 기술, 문화적 특성, 대중매체의 관심과 여론의 지지를 제시하고 있다. 본 연구에서는 유훈(200)의 기준을 바탕으로 정책변수, 집행변수, 정책문제의 성격, 환경적 요인으로 구분하여 분석하고자 한다.

2. 집행결과에 대한 평가

인도의 대표관료제 확보를 위한 고용할당제의 평가는 다양하다. 정책을 추진하는 정부는 수적인 변화에 의하여 카스트 기반의 고용할당제가 대표성을 확보하는 데 기여하였다고 한다.

<표 1>에 의하면 1965에서 2005년 사이 SCs와 STs의 대표성은 모든 집단(A, B, C, D)에서 증가하였지만 40년 동안 SCs와 STs의 비율은 총 7.64% 증가하였

을 뿐이다. 이 가운데에서 1965년에 비하여 상위직일수록 높은 증가율을 보여주고 있다. SCs/STs의 경우 전체 고용에서 인구학적 비율인 22.5%를 달성하였으나 상위직에의 대표성은 매우 낮은 상태이다.

<표 1> 중앙정부 공무원에서 SCs/STs/OBCs의 변화(1)

단위(%)

구분	그룹A		그룹 B		그룹C		그룹D		계	
	SCs	STs	SCs	STs	SCs	STs	SCs	STs	SCs	STs
1965	1.64	0.27	2.82	0.34	8.88	1.14	17.75	3.39	13.17	2.25
1975	3.43	0.62	4.98	0.59	10.71	2.27	18.64	3.99	13.84	2.94
1985	7.30	1.73	10.03	1.57	14.87	4.2	20.80	5.70	16.83	4.66
1995	10.15	2.89	12.67	2.68	16.15	5.69	21.26	6.48	17.43	5.78
2001	11.42	3.58	12.82	3.70	16.25	6.46	17.89	6.81	16.41	6.36
2005	11.90	4.30	13.70	4.50	16.40	6.50	18.30	6.30	16.63	6.43

* 자료: <http://www.persmin.nic.in> (검색일, 2010.6.31)

<표 2> 중앙정부 공무원에서 SCs/STs/OBCs의 변화(2)

단위(%)

구분	그룹A			그룹 B			그룹C			그룹D			계		
	SCs	STs	OBCs	SCs	STs	OBCs	SCs	STs	OBCs	SCs	STs	OBCs	SCs	STs	OBCs
2005	11.9	4.30	4.70	13.7	4.50	2.30	16.4	6.50	5.9	18.3	6.30	4.3	16.63	6.43	5.21
2006	13.0	3.80	5.4	14.5	5.2	4.2	16.4	6.9	6.4	18.3	7.0	5.1	17.78	6.70	5.83
2008	12.5	4.80	5.50	14.9	5.80	3.9	15.7	7.0	8.1	19.4	6.9	5.0	17.45	6.83	6.87

* 주: D 그룹에 청소부는 제외, 계에는 청소부를 포함한 % 임

** 자료: MPGP, Annual Report, 2005-6, 2008-9, 2009-10

1993년부터 실시한 OBCs 할당제의 경우 2000년대 초까지 MPGP의 연차보고서에 통계치를 제시하지 않을 정도로 대표성을 확보하지 못하고 있다. 전체의 27%를 할당하고 있는 OBCs의 대표성은 <표 2>에 의하면 2005년 5.21%에서 2008년 6.87%로 증대 경향을 보이고 있다.

인도의 적극적 조치의 성과는 부문 및 부처와 지역에 따라서 매우 큰 편차를 보여준다(Thorat, 2006). 전체적으로 하위직에서 SCs의 대표성이 높은 것은 전통적으로 청소부와 같은 공중위생부분을 불가촉천민인 SCs가 독점하여 온 사회문화적 배경과 연계가 된다. 중앙정부와는 달리 공기업과 국영은행에서는 특히 고위직에의 SCs와 STs의 충원은 덜 만족스럽다. 공기업에서 이들에게 할당된 자리의 55%만 달리트르 충원하였고, 대학교수직은 단지 1.2%만 충원하였다(NCSCST, 2003).

고용할당제에 대한 양적인 평가 이외에 사회통합적인 차원에서 카스트 제도나

계급 및 집단 간에 경계를 철폐하고자 하는 유토피아적인 목적에 기여하였는가에 대하여는 많은 사람들이 부정적인 평가를 내리고 있다(Sabbagh, 2004). 특히 OBCs에 대한 고용할당제를 실시한 뒤에 카스트 정치가 일반화되면서 사회는 적극적 조치의 대상이 되는 집단과 이의 혜택을 받지 못하는 집단 둘로 나누고, 특혜를 받는 집단에 대한 적개심이 확대하는 등 사회적 갈등을 조장하는 요인으로 지적되고 있다(Galanter, 1991). 이외에 적극적 조치가 일반 카테고리(*general category*)에 속하는 공무원의 사기에 부정적인 영향을 주기도 한다(Mukherjee et al, 2005).

인도의 적극적 조치는 정책을 실시한지 60여년이 지나고 있지만 SCs/STs의 하위직에서의 대표성 이외에 모든 부분에서 인구학적 구성 비율을 반영하고 있지 못하고 부분적으로만 효과를 가지고 있으며, 집행이 지연되고 있다.

3. 정책 환경적 변수

정책은 환경 속에서 존재하고 그 환경 속에서 작용을 하게 된다. 이에 정책을 둘러싸고 있는 환경적 변수들은 정책집행에 직접 간접적으로 영향을 미치게 된다. 이러한 환경변수로 유훈(2007)은 사회 경제적 상황, 지배기관의 지원, 관련 이익집단의 지원, 대중의 관심과 지지 등을 들고 있다.

인도의 적극적 조치가 제대로 집행되지 못한 이유 가운데 가장 큰 요인은 관련된 낙후집단들이 공직에 취임할 수 있는 기본 자격조건을 가지고 있지 못하다는 것이다. 공직 취임의 대표적인 조건으로 교육과 일정한 수준의 학교 성적을 요구한다. 그러나 절대 다수가 빈곤인 낙후집단은 교육에서도 낙후집단으로 전락하고 있다(Swell, 염철현 역, 2009).¹²⁾ 이러한 경제적 조건 이외에 카스트 제도에 의한 낙후 계급의 낮은 자존심, 낙인, 차별대우와 공동체 구성원으로 받아드리지 않는 행태와 같은 사회 문화적 요인은 적극적 조치의 집행과정에 작용하여 성과에 부정적인 영향을 미치고 있다(Yang et.al. 2006).

이러한 사회 경제적 환경은 혜택을 받아야 할 사람보다는 수혜집단 내에서 상대적으로 가진 자를 중심으로 정책의 편익이 집중되는 현상을 가져오는 요인으로 작용하고 있다(Béteille, 1992, Yang et.al. 2006). 예로 타밀라두에서는 부유한 낙후 카스트가 다른 카스트의 교육과 직업에서의 편익과 비교하여 4배 이상의 편익을 받고 있다(Sowell, 염철현 역, 2008).

벌록(Bullock III, 1981)은 미국의 교육에서 인종차별 폐지정책이 백악관, 의회, 대법원, 정당과 같은 지배기관이 집행에서 큰 영향을 미쳤음을 밝히고 있다. 인도의 경우에도 적극적 조치 정책에서 집행책임자의 리더십이 집행에 매우 중요한 역할을 한다.¹³⁾ 네루가 집권할 당시인 50년대와 60년대 적극적 조치의 실적

12) 2005년 기준 인도 전체의 41.6%가 빈곤선인 일 1.25\$ 이하의 소득 수준 임. <http://www.worldbank.org.in/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES>(검색일, 2010.7.1).

이 매우 저조하였고, OBCs에 대한 할당제 도입을 지연시킨 것은 네루의 카스트 철폐이념과 밀접한 연관이 있다(Parikh, 2000). 이는 이후 인디라 간디의 집권까지 집권세력인 국민회의당의 노선이었다. 그러나 국민회의당의 일당지배가 무너지면서 인구의 절대다수를 차지하고 있는 낙후집단은 선거에 있어서 중요한 변수로 등장하였고, 거의 모든 정당들이 적극적 조치를 중요한 선거도구로 활용하기 시작하였다(Yang et.al. 2006, Santhosh, 2008). 이러한 현상은 2000년 이후 지방정치를 카스트 정치화하고, 카스트 의식을 확대하여 사회통합을 더욱 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다(Jaffrelot & Gilles, 2009).

의원내각제를 취하고 있는 인도의 경우 지배집단으로 의회는 정책에 대한 적극적 통제보다는 단순한 권고적인 특성을 극복하지 못하고 있다(Sharma, 2003). 또한 강력한 정당 중심제로 정당의 기본노선에 반대하는 SCs/STs/OBCs 출신 의원들이 자기 집단의 이익을 강조할 수는 없다는 것도 한계이다(Parikh, 2000, Sabbagh, 2004). 그러나 1970년대 들어서 자본주의의 발전 및 도시화에 의하여 카스트 의식이 붕괴되기 시작하고, 1990년대 이후 공산당과 같은 낙후 집단의 이익을 대변하는 정당이 확대되면서 낙후집단 중심의 이익집단들의 정치권에 대한 영향력은 더욱 확대되기 시작하였다. 이의 영향은 1993년 OBCs에 대한 할당제 도입, 2008년 입학할당제의 확대 등으로 나타나면서 적극적 조치의 집행에 긍정적인 요인으로 등장하고 있다고 할 수 있다.

적극적 조치에서 중요한 정책결정을 하는 사법부 판결은 의회의 헌법 수정에 의하여 의미를 상실하기도 한다.¹⁴⁾ 또한 적극적 조치의 집행에서 나타나는 불합리로부터 대상자를 구제할 수 있도록 헌법 32조와 226조는 사법부에 권한을 부여하고 있다. 그러나 사법부를 지배하고 있는 상위 카스트 및 엘리트의 편견에 의하여 하위 카스트에게 불합리한 판결을 가져온다거나, 사법부의 전문성 결여, 부패, 긴 소송기간, 높은 소송비용 등에 의하여 낙후계층의 법적 구제의 실효성을 떨어뜨리고 있다(Agrwal and Gonsalves 2005).¹⁵⁾

최근 인도에서 적극적 조치는 일반 대중의 중요한 관심사이고 이는 지방의

13) 정책의 도입에 있어서도 정치지도자의 리더십이 매우 중요한 역할을 하는 데 인도의 경우 헌법에 낙후 집단에 대한 할당제를 규정함에 있어서 불가촉천민으로 법무부 장관이었던 암베르카르의 영향이 지배적이었다.

14) 예로 법원이 고용할당제가 행정에서 효율성을 침해할 수 없다고 판결하였을 때 정부는 SC와 ST 응시자에 대한 자격조건과 평가 기준을 완화하기 위하여 헌법을 수정하였다. 승진에 대한 할당을 대법원은 헌법에 의하여 금지하는 판결을 내렸으나 의회는 1995년 헌법을 수정하여 승진에서의 할당제의 근거를 만들었다(Maheshwari, 2005).

15) 인도 국제투명성기구(Transparency International India)의 설문조사에 의하면 인도인의 77%가 사법제도가 부패한 것으로 믿고 있다고 한다. 20%의 판사들이 부패하였다는 주장도 있다. 이러한 부패는 사법통제의 실효성을 떨어뜨리는 중요한 요인이 된다. <http://www.transparencyindia.org/> (검색일, 2010. 7. 1)

경우에 더욱 민감하다. 대상집단이 인구 구성면에서 절대 다수를 차지하고 있다는 면에서 정책의 기본원칙에 대한 지지도는 높다. 정책에 대하여 상위 카스트 집단의 반발이 있지만 인구적으로 소수이기 때문에 정치적 힘을 가지지 못하고 있다. 전체적으로 하위계층들은 자신들이 낮게 대표되고 있다고 생각하고 있고, 상위계층들은 실적의 차원에서 기회의 균등이 침해되고 있다고 생각하고 있다.

그러나 공무원 조직 내에서 SCs/STs/OBCs들이 자신들의 이익을 대변할 수 있는 협회 등이 활성화되어 있지 않은 상태이다. 이에 NCSCST에서 이들 조직의 필요성을 강조하고 있지만(NCSCST 1999-2001) 집행과정에서의 참여가 활성화되어 있지 않은 상황이다.¹⁶⁾

4. 정책변수

정책이 집행에서 성공하기 위해서는 정책목표가 명확하고(Lason, 1980), 정책수단이 타당한 인과이론을 가지고 있을 것을 요구한다(Mazmanian & Sabatier, 1989). 그러나 인도의 관료제의 대표성을 확보하기 위한 카스트 기반의 적극적 조치는 공식적 목표로 대표성 확보라는 민주적 이념을 제시하고 있지만 실제에서는 사회적 정의라는 목표가 강조되고 있고, 사회적 정의 목표도 관련 집단에 따라서 서로 상이한 목표를 추구하고 있다는 면에서 정책 목표가 다원적이고 일관성이 결여되어 있다.

그러나 부분적으로 적극적 조치가 인도의 대표관료제의 대표성을 확보하는데 기여하고 있는 것은 집행목표로 명확하고 수치적으로 표현된 할당제를 실시하고 있고, 이의 근거가 헌법에 근거하고 있다는 것을 들 수 있다. 그러나 고용할당이 관료제의 인구학적 구성비를 달성하기 위한 결과가 아닌 채용할당이란 투입목표라는 면에서 대표성을 확보하는 데 한계를 가진다고 할 수 있다.

또한 적극적 조치와 관료제의 대표성 확보와의 인과적인 이론체계는 아직은 미흡한 상태이다. 많은 연구들이 적극적 조치가 사회정의를 확보하기보다는 도덕적 차원에서 역차별을 가져오고, 실적원리에 위배되며, 보상적 정의의 원리를 위배하는 행위이고, 수혜자로 하여금 스스로 노력할 수 있는 기회를 박탈하고, 경제적으로 비효율적이라고 한다(Loury, 1997; Amy, 1999). 특히 인도에서 사용하고 있는 정책수단으로 강제적 할당제가 덜 강제적인 미국식의 고용의 기회균등을 제고하는 방법보다 바람직하다는 명확한 결론도 없다(Combs & Nadkarni, 2005). 이와 같이 명확한 인과적 이론이 없이 주로 모호하고 다목적적인 목표체계를 가지고 있는 인도의 고용할당제는 집행의 명확한 준거 기준을 제시하지 못하여 집행에 부정적인 영향을 가지는 것으로 판단 할 수 있다.¹⁷⁾

슈나이더와 잉글램(Schneider & Ingram, 1990)은 정책이 성숙하게 되면 권위,

16) Sixth Report of NCSCST 1999-2001.

인센티브, 능력, 상징 및 장려 및 학습 등의 수단이 조화롭고 다양하게 이용할 필요가 있다고 한다. 인도의 적극적 조치의 정책수단은 다양성이 떨어지고 주로 권위수단에 의존하고 있다. 무엇보다도 이를 이행하도록 하는 메커니즘이 거의 없다. 즉 각 부처의 자율에 맡겨져 있는 할당을 준수하지 않았다고 강제할 수 있는 방법이 없다는 것이다.

정책수단으로 유도수단은 대다수의 낙후 집단이 교육적으로 낙후되어 이용할 수 있는 사람들이 제한되어 있고, 제재수단으로 제시되어 있는 사법부, NCSCT 및 각 부처의 고층 및 불만 처리는 활용도가 매우 낮다. 능력수단으로 낙후집단을 위한 대학입학할당제나 정보제공을 위하여 신문 등에 채용공고를 의무화하는 것은 집행에 긍정적인 것으로 평가될 수 있다(Mukherjee et al., 2005).

학습수단과 관련하여 학습의 전제가 되는 평가활동이 활발하지 못하다. 행정부 내의 보고와 행정감사와 관련하여 MPGP 및 NCSCST의 연례보고서에서 조차 이들의 운영에 대한 구체적인 통계 수치를 제시하지 않고 있다. MPGP는 관련부처로부터 보고만 받을 뿐 정책변화의 영향이나 대표성을 체계적으로 분석하지 않고 있다(Mukherjee et al, 2005).

5. 집행변수

유훈(2007)은 정책집행에 영향을 미치는 집행변수로 에드워드(Edward), 마즈마니안과 사바티어(Mazamanian & Sabatier) 등의 이론을 바탕으로 집행기관 내부구조, 책임자의 적극성과 리더십, 집행공무원의 성향, 집행기관 상호간의 관계 등을 제시하고 있다.

집행기관 내부구조와 관련하여 인도는 오랜 정책 역사에 의하여 집행과 관련하여 정교한 표준화된 운영체계(SOP)를 가지고 있다. 이의 대표적인 것으로 채용인원별 집단의 우선순위를 설정한 통일된 명부(rosters)를 설정하여 놓고 있다. 이에 의하여 채용부처는 해당 연도에 충원할 공석의 수가 결정되면 명부를 바탕으로 충원의 순위를 결정하게 된다.¹⁸⁾ 이들 SOP는 집행기관의 자의적 집행을 억제하고, 집행과 관련된 집단 간의 갈등을 줄여주는 긍정적인 기능을 하고 있지만 SOP는 운영의 기계화와 절차 자체를 목적시 하는 행태를 조장하기도 한다.

집행에 있어서 가장 커다란 문제는 권위수단으로 설정한 할당제를 성실하게 집행하지 않을 경우 이를 강제할 수 있는 메커니즘이 결여되어 있다는 것이다(Deshpande, 2005). 중앙정부의 집행 및 모니터링 기관인 DoPT와 NCSCT는 집행

17) 이러한 모습은 미국의 인종정책의 집행과정에서도 나타나고 있다(Varn Horn, 1979).

18) 예로 13개 이상의 공석이 있는 경우 직접충원의 우선순위는 UR, UR, UR, OBC, UR, UR, SC, OBC, UR, UR, UR, OBC, UR, ST로 설정하고 있음. *UR(unreservation)은 실제 임용 임, G.I., Dept of Per. & Trg., O.M. No. 36012/2/96-Estt.(res), 2nd July 1997.

기관이 보고하는 내용에 의존하여 지도 감독을 수행하는 소극적인 조치를 가지고 있고, 각 부처에 있는 감시 기능을 수행하는 연락관(Liaison officer)이 있지만 부처장의 하부조직이라는 면에서 조직의 장을 통제하지 못하고 있다. 즉 감시와 모니터링을 하여야 할 기관들의 계층제가 약한 것이 문제의 원인으로 지적될 수 있다.

강한 엘리트 의식과 계층제적인 성향을 가지는 인도 공직 사회에는 카스트 편견과 자기집단 중시가 보직과 승진에서 중요한 요인으로 작용한다(Sharma, 2003). 신규채용이나 승진에 있어서 집행기관장이나 심사위원회의 엘리트 의식과 카스트 편견은 오히려 정당하게 특혜를 받아야 할 사람보다는 상류층(creamy layer)이나 부유한 사람에게 고용할당을 주는 결과를 가져오고 있다(Galantar 1984).

또한 집행기관의 무관심과 적대감, 공석에 대한 공개 기피, 지원에 대한 과도한 비용, 상위 수준이나 승진 단계에서 임시직으로 채용, 인터뷰와 같은 절차에 의한 배제, 성격 테스트와 같은 공식적 비공식적 절차를 통하여 적극적 조치 대상자들을 배제하는 관행들이 팽배하여 있다(Guhan, 2001) 이러한 불합리한 운영은 SCs 및 OBCs 내의 집단 간의 갈등을 조장하기도 한다(Sowell, 염철현 역, 2008).

집행에 있어서 승진위원회 등에 낙후계급 출신의 공무원이 참여하지만 외부인의 참여는 이루어지지 않고 있다. 이들 위원회에 참여하는 사람들도 자기 집단의 이익을 보호하기보다는 조직이나 부처의 장의 의사를 우선 반영하는 행태를 보여주고 있다. 이는 강한 인도의 계층제적인 구조에 의하여 나타나는 현상이라고 할 수 있다.

6. 정책문제의 성격 변수

정책집행에 영향을 미치는 정책문제의 성격과 관련하여 유훈(2007)은 대상집단 행태의 다양성, 대상집단의 규모와 구조, 요구되는 행태변화 정도, 기술의 활용 가능성 등을 제시하고 있다.

마즈마니언과 사바티어(Mazamania & Sabatier, 1989)는 요구되는 행태변화가 클수록 정책집행이 어려워진다고 한다. 인도의 적극적 조치는 카스트에 의한 차별 철폐를 목적으로 한다. 그러나 카스트 제도는 약 3000년의 전통을 가지고 있으며, 세계에서 거의 유일하게 현존하는 계급제적인 사회체제이다. 지금도 카스트 제도는 인구의 약 70%가 거주하는 농촌에서 결혼과 음식문화를 지배하는 중요한 사회적 규범이다. 적극적 조치는 인도사회의 가장 지배적인 규범과 행태를 변화시키기 위한 정책이란 면에서 집행의 어려움을 가져오고 있다(Yang et.al. 2006).

인도의 적극적 조치의 대상 집단은 그 규모와 구조면에서 세계에서 가장 크다. 2001년 인구센서스와 만델위원회의 추정에 의하면 전체 인구에서 SCs/STs/

OBCs 비율은 17.5%/7.8%/52%에 달한다. 인도는 다양성을 특징으로 하는 나라이다.¹⁹⁾ 이와 같이 대상집단의 규모가 크고, 다양하며, 분산될 경우 인종차별철폐 정책이 성공을 거두지 못하는 요인이 될 수 있다(Mazamanian & Sabatier, 1989).

인도의 OBCs에 대한 적극적 조치가 1950년 헌법에 규정되었지만 이를 40여년이 지난 1993년에서 와서 집행하게 된 가장 커다란 이유는 “사회적 교육적으로 낙후된 계급”에 대한 명확한 기준을 설정하지 못하였기 때문이다. 특히 OBCs의 대상자임을 확인하는 과정에서 정확하고 최신성을 가진 통계 자료 없기 때문에 대상자 선정이 매우 자의적이고, 선정이 정치적 압력의 대상이 되고, 증명서 발급의 지연 등의 폐해가 있어서 많은 불만의 대상이 되고 있다 (Yang et.al. 2006; Deshpande, 2005; Guhan, 2001). 이는 집행을 위하여 필요한 기술이나 정보가 없어서 집행을 지연시키는 요인으로 판단할 수 있다. 즉 인도의 적극적 조치에는 집행을 고려하지 않은 정책결정에 의한 실패로 이해될 수 있는 부분이 많다(Pressman & Wildavsky, 1984).

V. 결론 및 시사점

인도는 세계에서 가장 오래되고, 규모면에서 가장 큰 대표관료제를 추구하는 적극적 조치로 고용할당제를 실시하고 있다. 그러나 정책을 실시한지 60여년이 지나고 있지만 그 효과는 매우 제한적이고 집행은 지연되고 있다. 간단하게 인도의 대표관료제를 확보하기 위한 적극적 조치 정책과 관련하여 가장 다행스러운 것은 적극적 조치가 헌법에 규정되어 있다는 것이고, 가장 불행한 것은 그것이 제대로 집행되고 있지 않다고 이야기 할 수 있다.

인도의 적극적 조치가 강한 카스트 의식이 지배하고 있는 사회체제에서 부분적으로 관료제의 대표성을 확보하는 데 기여하도록 한 것은 그것이 헌법에 의하여 도입되고, 엄격한 SOP 지침을 가지고 있어서 집행에 있어서 논쟁과 장애를 받지 않고 있다는 것을 들 수 있다. 또한 전체 인구의 50% 이상의 인구 집단이 직접 간접적으로 관련되고 있다는 면에서 지배집단의 가치와 배제되더라도 형식적인 집행을 추진하지 않으면 아니 되는 정치행정체제가 집행에 긍정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

그러나 적극적 조치의 정책이 관료제의 대표성 이외에 사회정의를 목표로 하는 다목적적 정책이고, 정책문제를 해결하기 위한 인과적인 이론체계 없이 정치

19) 인도는 18개의 공용언어 및 3,372개의 언어공동체가 존재하고, 6개의 인종, 6개의 종교 공동체이며, 28개 주, 6개 연방직할지역, 1개 수도특별지역으로 구성된 연방제 정치체제를 가지고 있다.

적인 목적으로 도입하였다는 것이 집행의 준거를 흐리게 하고 있다.

정책수단의 차원에서 헌법이라는 권위수단에 의하여 도입되었으나 이를 이행하도록 하는 강제적인 메커니즘이 없다는 것, 낙후집단의 공직취임을 유도하기 위한 인센티브 제도들이 이를 향유할 수 있는 집단들의 능력이 없다는 것이 그 효과를 떨어뜨리고 있다.

집행변수와 관련하여 강한 계층제적 행정구조에서 적극적 조치를 집행하는 기관의 낮은 계층성, 의원내각제에서 집권정당의 낮은 관심과 지지, 무관심과 편향된 집행공무원의 성향 등이 집행의 효과성을 떨어뜨리는 요인으로 작용되고 있음을 볼 수 있다.

카스트 차별의 철폐와 관련된 적극적 조치 문제는 다양성을 특징으로 하는 인도를 축소하고 있는 정책문제이다. 정책 대상집단의 규모가 크고, 요구되는 행태의 변화가 크다는 것이 정책집행의 성과를 떨어뜨리는 가장 근본적인 문제라 할 수 있다. 또한 집행과정에서 정확한 인구 및 경제적인 통계와 정보를 가지고 있지 않다고 하는 것도 집행에 대한 갈등을 야기하고 정책대상 집단의 불만을 가져오게 하는 요인으로 작용하고 있다.

환경적으로 낙후집단의 절대빈곤은 공직취임의 전제 조건이 되는 교육의 낙후를 가져와서 집행에 있어서 이들을 배제하는 논리로 작용하고 있고, 정책의 편익을 낙후집단 내에서 부유한 사람들에게 편중되도록 하는 요인으로 작용하고 있다. 이에서 능력수단으로 제공되는 낙후집단에 대한 대학입학 할당제가 부분적으로 긍정적인 성과를 가져오는 데 기여하고 있다.

무엇보다도 1990년대 이후 할당제가 정치화되면서 부분적으로 지배집단들의 주요관심사가 되고 있다는 것이 긍정적인 영향을 미치지만 1990년대 이후 민영화 및 축소지향의 행정에 의하여 공공부문의 충원이 정제되어 있다는 것이 이 기간에 있어서 관료의 대표성이 떨어지는 중요한 요인으로 지적된다.

이상의 분석에서 인도의 카스트 기반의 적극적 조치는 전 세계에서 유래가 없는 독특한 제도이지만 그 집행과정에서 나타나고 있는 문제는 일반적인 정책 집행과정에 영향을 주는 요인이 그대로 작용되고 있음을 알 수 있었다.

우리의 경우 1990년 장애인의무고용제, 1996년 여성채용목표제 채택 이후 적극적 조치는 관료제의 대표성 확보 및 사회정의적 목표를 위한 중요한 사회정책수단으로 운영되고 있다. 향후 사회정책수단으로 적극적 조치를 활용함에 있어서 고려되어야 할 것을 인도의 사례에서 도출하면 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째 인도의 대표관료제를 위한 적극적 조치는 목표를 달성하지 못한 채, 주로 정치적인 이유로 적용대상 및 범위가 지속적으로 확대되고 있다. 이러한 확대 경향은 우리에게도 볼 수 있다.²⁰⁾ 정책의 효과가 명확하게 제시되고 있지 않

20) 예로 국가유공자에 대한 적극적 조치로 초기 독립유공자에서 군사원호대상자가 60년

은 상황에서 적극적 조치의 확대는 매우 신중한 접근이 필요하다. 많은 적극적 조치들이 한시적으로 도입되더라도 정책승계에 의하여 사라지지 않는 것이 일반적인 현상이기 때문이다.

둘째 인도가 적극적 조치는 보상을 받아야 할 사람보다는 대상집단에서 가진 자 중심으로 편익이 집중되고 있음을 보여준다. 이러한 현상은 우리의 경우 특정대학 중심으로 편중된 공직임용, 낮은 등급의 장애인 채용, 지역 및 저소득층 대상의 적극적 조치에서도 나타나는 현상이다. 이를 위하여 능력수단으로 인도가 채택하고 있는 대학입학할당제와 낙후집단을 위한 교육복지제도는 시사점으로 고려할 필요가 있다.

셋째 인도의 투입중심의 고용할당제가 관료제의 소극적 대표성을 개선하는데 크게 기여하고 있지 못하고 있다는 면에서 우리가 채택하고 있는 채용목표제(여교수, 지방인재, 지역인재추천임용, 저소득층 채용목표제, 기능인재추천임용) 제도는 결과중심의 적극적 조치로 전환하는 것을 고려할 필요도 있다.

넷째 인도의 경우 SCs/STs에 대하여는 신규채용이외에 승진에 대하여도 할당제를 채택하고 있다. 우리의 경우에는 주로 신규채용에 한정하고 있는데 관료제의 대표성을 제고하기 위하여 승진에 있어서의 할당제를 제도화하는 것도 고려할 필요가 있을 것이다.

다섯째 인도의 경우 헌법이란 권위수단으로 제도를 도입하였으나 이를 강제할 수 있는 메커니즘이 없다는 한계가 집행의 성공에 큰 영향을 미치고 있을 보여주고 있다. 이는 도입한지 30여년이 지나고 있는 우리의 군사원호대상자, 장애인 의무고용제가 공공부문에서 목표를 달성하지 못하고 있는 중요한 요인으로 지적되고 있다. 이를 개선하기 위하여 집행기관에 대한 재정적 통제, 학습수단을 위한 평가활동의 활성화 등이 필요하다고 하겠다.

여섯째 인도와 우리의 경우 적극적 조치의 도입과 집행에 있어서 대통령 및 지배집단 등 적극적 지지와 지원이 도입 및 집행에 있어서 중요한 요인이라는 공통점을 볼 수 있다. 이에 관료제의 대표성을 확보하기 위한 적극적 조치가 성공하기 위해서는 지배집단의 적극적인 집행의지가 무엇보다 중요하다는 것을 인식하여야 할 것이다.

다민족 다인종을 특징으로 하는 인도의 카스트 기반의 적극적 조치 제도는 다문화체제로 전환되어 가고 있는 우리에게 중요한 의미를 가질 수 있을 것이라는 면에서 보다 체계적인 연구가 요구된다고 하겠다. 본 연구가 인도를 사례

대 추가 되었고, 1998년 고엽제후유증의증 환자, 2002년의 5·18민주유공자, 2004년 특수입무수행자로 확대되었다. 또한 성을 바탕으로 하는 적극적 조치는 여성에서 양성으로 확대되었고, 여성의 경우 국가와 지방직의 신규채용자에서 2002년 여성과학기술인과 국공립대학의 여성교수채용목표제로 확대되고 있다. 이러한 현상은 대학 입학할당제에서도 볼 수 있다.

로 연구하였으나 보다 체계적이고 객관적인 적극적 조치 정책에 대한 이론을 도출하기 위해서는 우리나라와의 비교접근이 필요하고, 집행과정에 대한 정치경제적인 접근 등이 요구된다. 이는 본 연구의 한계이기도 하다.

참고문헌

- 권경득. (1997). 한국대표관료제의 성찰과 전망, 신정현 외 「한국의 정치학」, 서울: 법문사.
- 김동원. (2007). 지역인재추천채용제의 문제점 및 개선방안. 「한국거버넌스학회보」, 14(1): 261-286.
- 김윤곤 편저. (2009). 「인도의 행정과 공공정책」, 서울: 법문사.
- 김 혁. (2004). 관료제에서의 여성 대표성에 관한 연구 - 한·미 비교를 통한 실질적 대표성의 성취수준에 대한 분석. 「한국정책연구」, 4(2): 63-84.
- 박상희·김병섭. (2006). 여성채용목표제의 정책적 효과 분석. 「한국행정학보」, 40(4): 179-203.
- 박홍엽. (2008). 과학기술인력분야 균형인사정책의 평가와 발전방안. 「한국인사행정학회보」, 7(1): 287-314.
- 백좌흠. (1998). 인도헌법의 후진 계급에 대한 보상적 차별 정책과 카스트 정치, 경상대학교 법학연구소. 「법학연구」, 7: 115-126.
- 염철현. (2008). 인도의 차별철폐정책이 한국의 대학입시정책에 주는 시사점 -기회균형선발제도를 중심으로-. 「비교교육연구」, 18(1): 171-191.
- 오석홍. (1993). 미국의 대표관료제: 정부관료제의 대표성 제고를 위한 노력. 「한국행정학보」, 27(2): 323-342.
- 오시영 외. (2009). 「공직내 급격한 성비변화에 따른 종합적 인사관리방안」, 서울: 한국행정연구원.
- 유 훈. (2009). 「정책변동론」, 서울: 대영문화사.
- _____. (2007). 「정책 집행론」, 서울: 대영문화사.
- 조경호·최정해. (2004). 여성공무원 채용의 적극적 조치의 문제점과 개선방안. 「한국인사행정학회보」, 3(2): 149-176.
- 최무현. (2002). 한국의 적극평등인사정책 과정에 관한 연구: 장애인 고용정책을 중심으로. 연세대학교 대학원, 박사학위 논문.
- _____. (2008). 다문화시대의 소수자정책 수단에 관한 연구. 「한국행정학보」, 42(3): 51-77.
- Agrwal, D. and Gonsalves, C. (2005). *Dalit and Law*http://mail.cjnu.ac.kr/nara/servlet/webmail.WebMailServ?cmd=attache&M_IDX=

5060786&nFileNum=1&nSubIndex=-1 Delhi: Human Law Network.

- Amy Wax. (1999). Discrimination as Accident. *Indiana Law Journal*, 74: 1129-1136.
- Anderson Elizabeth S. (2002). Integration, Affirmative Action, and Strict Scrutiny, *NYU Law Review*, 77. 1195-1271.
- Anderson, Race, Gender, and Affirmative Action, <http://www-personal.umich.edu/~eandersn/biblio.htm> (검색일, 2010.4.20).
- Béteille, André. (1992). *The Backward Classes in Contemporary India*. New Delhi: Oxford University Press.
- Bullock III Charles S. (1981). Implementation of Equal Education Opportunity Programs: A Comparatives Analysis, In Daniel A. Mazmanian & Paul A Sabatier(eds.), *Effective Policy Implementation*. Lexington: Health.
- Combs Gwendolyn M. & Sucheta Nadkarni. (2005). The Tale of Two Cultures: Attitudes towards affirmative action in the United States and India, *Journal of World Business*, 40: 158 - 171.
- Cynthia Estlund. (2000). Working Together: the workplace, civil society, and the law, *Georgetown Law Journal*, 89(1): 1-96.
- Deshpande Ashwini. (2005). *Affirmative Action in India and the United States, Equity & Development*, World Development Report 2006 Background Papers, Revised.
- Galanter, Marc. (1991). *Competing Equalities: Law and the Backward Classes in India*, New Delhi: Oxford University Press.
- Garg, V. K. (2010). *Caste and Reservation in India*, New Delhi: Alfa Publications.
- Guhan, S. (2001). Comprehending Equalities reprinted in S. Subramanian (ed.) *India's Development Experience*, New Delhi: Oxford University Press.
- Jaffrelot Christophe. (2006). Impact of Affirmative Action in India: More Political than Socioeconomic, *India Review*, 5(2): 173 - 189.
- Jaffrelot, Christophe and Verniers, Gilles. (2009). India's 2009 Elections: The Resilience of Regionalism and Ethnicity, <http://samaj.revues.org/index2787>(검색일, 2010. 7.1).
- Kaur Harpreet and R. K. Suri.(2009). *Reservation in India- Recent Perspective in Higher Education*, New Delhi: Pentagon Press.
- Kravitz, D. A., & Klineberg, S. L. (2002). Affirmative Action Attitudes: Effects of respondent ethnicity, AAP strength, and anticipated impacts. In Academy of Management Proceedings, Denver, Colorado.

- Lason, James S. (1980). *Why Government Programs Fails: Improving Policy Implementation*. New York: Praeger.
- Laura Purdy. (1984). In Defense of Hiring Apparently Less Qualified Women, *Journal of Social Philosophy*, 15: 26-33.
- Loury Glenn C. (1997). How to Mend Affirmative Action, *The Public Interest*, Spring. <http://www.bu.edu/irsd/articles/howtomnd.htm> (검색일, 2010.4.30).
- Maheshwari. S. R. (2005). *Public Administration in India: The Higher Civil Service*, New Delhi; Oxford University Press.
- Mazmanian Daniel A & Paul A. Sabatier.(1989). *Implementation and Public Policy: With a New Postscript*, MD: University Press of America.
- Ministry of Law. (2003). *Government of India, 2003 - Report of the Committee to Review the Constitution*
- MPGP(Ministry of Personnel, Public Grievances & Pensions).*Annual Report 2008-2009. 2007-2008, 2006-2007. 2005-2006, 2004-2005*
- Mukherjee Ranjana et. al. (2005), Implementing Affirmative Action in Public Service: Comparative Administrative Practice, World Bank, Mimeo. http://www.odi.org.uk/inter-regional_inequality/papers.(검색일, 2010.4.20).
- Mukherjee Sandeep. (2007). *Reservation in Government Service - Reservation Policy*, Delhi: Variety Books Publishers Distributors.
- Muthuswamy and Brinda. (2007). *Swamy's Compilation on Reservations and Concessions in Government Service*, New Delhi: Swamy Publishers (P) LTD.
- Nacoste, R. W. (1990). Sources of stigma: Analyzing the psychology of affirmative action. *Law and Policy*, 12: 175-195.
- NCSCST, *Annual Report, 1999-2001. 2001-2002, 2002-2003* <http://ncst.nic.in>. (검색일, 2010. 4. 20).
- Orentlicher, David. (2005). Diversity: A Fundamental American Principle, *Missouri Law Review*, 70(3): 777-812.
- Parikh Sunita. (2000). *The Politics of Preference: Democratic Institutions and Affirmative Action in the United States and India*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Prakash Nishith. (2008). Essays on Effects of Affirmative Action: Evidence From Job and Political Reservation Policies in India, Dissertation Presented to the Faculty of the Department of Economics, University of Houston.
- Pressman Jeffrey L. & Aaron Wildavsky, *Implementation, 3rd ed.* (1984). Berkeley: University of California Press.

- Prior, E. (1996). Constitutional fairness or fraud on the constitution? Compensatory discrimination in India Case Western Reserve, *Journal of International Law*, 28: 63 - 100.
- Sabbagh Daniel (2004) Elements toward a Comparative Analysis of Affirmative Action Policies, 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Sagar Preet Hooda. (2001). *Contesting Reservations: The Indian Experiment on Affirmative Action*, Jaipur and New Delhi: Rawat Publications.
- Santhosh Kumar V.(2008). *Social Justice and the Politics of Reservation in India*, New delhi: A Mittal Publication.
- Schneider. Anne and Hellen Ingram. (1990). Behavior Assumptions of Policy Tools, *Journal of Politics*, 52(2): 510-529.
- Sharma M. P. (2003). *Indian Administration*, New Delhi: Anmol Publication PVT. LTD.
- Sowell Thomas. *Affirmative Action Around the World*, 엄철현역. (2008). 「세계의 차별철폐정책」, 서울: 한울 아카데미.
- Thorat Sukhadeo. (February 2006). Affirmative Action, *India Policy Brief* 14.
- Tyagi Ruchi. (2006). *Indian Government and Politics Third Revised*, New Delhi: Mayur Paperbacks.
- Van Horn Carl E. (1979). *Implementation in the Federal System*. Lexington: Health.
- Vedung, Evert. (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories, In Bemelmans-Videc, M., Ray C Rist. and Evert Vedung (ed.). *Carrot, Stick and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation*, N.J: New Brunswick.
- Weiner, Myron. (1983). The Political Consequences of Preferential Policies: A Comparative Perspective, *Comparative Politics*, 16 (1): 35-56.
- Yamicia Connor. (2005). Preferential Treatment Policies: A Perspective into Affirmative Action in India and the United States, SP.660. Gender and Race, *Work, & Public Policy* Spring.
- Yang Chulguen, Geeta C. D'Souza, Ashwini S. Bapat and Stephen M. Colarelli. (2006). A Cross-National Analysis of Affirmative Action: An Evolutionary Psychological Perspective, *Managerial and Decision Economics*, 27: 203 - 216.

Abstract

Indian Representative Bureaucracy and Affirmative Action

Hongyun Park

The Constitution of India enables the state to make provision for the reservation of appointments or posts in favour of any backward class of citizens that is not adequately represented in the services of the state. Indian government and law provides for a quota system whereby a 49.5 per cent of posts are reserved for scheduled castes (SC), scheduled tribes (ST), and other backward classes (OBC).

After 60 years of affirmative action policies, little improvement can be seen for SCs, STs, and OBCs. Why have preferential treatment policies failed to reach their goals?

This article describes India's reservation policy structure – the policy goals, target groups, and policy tools - and aims to analyze the variables that affect the implementation of reservation policy.

This article points to the relevance of policy variables, enforcement activities, characteristics of implementing agencies, contextual variables, and the characteristics of policy problems.

In particular, the crucial variables affecting the achievement of reservation policy goals are multiple policy goals, the absence of enforcement of legal obligations, the inequity and apathy of agency staff, the large size of the target group, limited policy tools, and the poverty of SCs, STs and OBCs.

【Key words: Indian Administration, Representative Bureaucracy, Affirmative Action, Policy Implementation, Policy Tools】