

發展計劃의 成功的 遂行要因

—一家族計劃事業을 中心으로—

黃 仁 政

目 次

I. 序 論	VII. 環境的 側面
II. 家族計劃事業樹立의 背景	IX. 結 論
III. 組織上의 編制	A. 發見事項의 要約
V. 目標管理	C. 執行過程에 作用하는 諸變數와 要因
V. 資源의 動員과 配分	C. 勸告事項
VI. 管理技術	
VI. 리더쉽機能	參考書誌

序 論

지난 年代에 있어서 經濟社會發展에 관심을 가져온 行政學徒들은 주로 어떻게 하면 훌륭한 計劃을 樹立할 것인가에 많은 研究를 기울여 왔다. 그것은 인도나 파키스탄의 例를 들지 않더라도 開發途上의 發展計劃의 樹立은 대체로 先進國의 자문과 기술지원에 의해서着手完成되었던 事實이 더욱 그려하게 하였다.

그러나 最近 개발도상에 있는 대부분의 나라에서는 경제사회발전이 不振한 원인이 훌륭한 計劃이 없어서가 아니라, 비록 훌륭한 計劃이 있으면서도 오히려 그것을 成功的으로 추진하는 行政力의 缺如때문이라고 認識하게 되었다. 따라서 오늘날 발전행정을 연구하는 學徒들에게는 어떻게 하면 훌륭한 계획을 수립할 수 있는가 하는 問題보다 「어떻게 하면 발전계획을 成功的으로 遂行할 수 있을 것인가」하는 問題가 더욱 절실하게 摧頭되고 있다.

이제 이 本研究는 이러한 問題를 克服코자 하는 學問的 努力의一面이라고 할 수 있다. 즉 이 연구의 目적은 發展計劃事業(Development Programs and Projects)의 成功的 遂行(Implementation)에 寄與하는 여러 가지 戰略的 要因을 分析함으로써 발전계획의 성공을 위한 變數

(Variables) 即 要因(factors)을 導出하고자 하는 것이다. 發展計劃은 政治, 經濟, 社會, 文化, 心理 등에 여러 가지 要因이 相互 復合的으로 作用함으로써 일어 나는 複合過程(Complex Process)이기 때문에, 그의 成功的 遂行에 寄與하는 要因과 變數의 導出에는 여러 가지 서로 다른 次元과 側面에서 檢討되어야 할 것이다.

그러나 本研究에서는 發展計劃事業의 遂行에 관한 一般論을 展開하고자 함이 아니고, 그 동안 韓國에서 施行해온 家族計劃事業(Family Planning Program)을 對象으로 分析코자 한다. 家族計劃事業의 수행에는 의학적, 심리적, 사회적, 경제적, 정치·행정적 여러 가지 要素와 意味가 交錯하고 있는 複合過程이기 때문에 한국에 있어서 家族計劃事業遂行의 分析的研究는 發展計劃의 遂行을 理解하고 그의 成功的 結果를 가져오는데 많은 도움이 될 것으로 期待된다.

한국의 經濟發展에 있어서 급진적인 人口成長이 심각한 장애로 되어 있다. 그러한 人口成長은 1人當 可用物質資源의 相對的 감소를 초래할 뿐 아니라 年齡別 인구구성으로 볼 때 부양인구 上率을 높게 하고 있다.⁽¹⁾ 1962~66年에 걸치는 第1次 經濟開發五個年計劃이 1961年에 之表되었을 당시 人口成長은 그 成敗의 가장 決定的인 問題로서 간주되었다. 이 問題를 해결하기 위하여 1962~71年에 걸치는 10個年家族計劃事業이 經濟開發計劃의 不可分한 部門計劃으로서 시작되었다.⁽²⁾ 이 計劃事業의 궁극적인 目的是 1955~60年的 기간동안 年平均 2.9%의 人口成長率을 1970年까지 2.0%로 줄이자는 것이었다. 이 目標는 또한 1962~76에 걸친 15個年 가족계획사업에서는 1976년까지 1.5%로 감소하도록 再調整되었다.

이러한 家族計劃事業의 結果로 韓國의 人口變動의 樣相은 意味있는 變化를 보여주고 있다. 全國人口센서스에 의하면 1960年부터 66年까지의 期間 동안에는 年平均 人口成長率이 2.7%로, 그리고 1966~70年期間동안에는 1.9%까지 감소되었음을 알 수 있다. 또한 1960年度의 總人口에 對한 0~13歲까지의 人口比率이 44%이던 것이 1966年度와 1970年度에는 각각 41%와 39%로 감소되었다.

그러면 지난 10年동안에 家族計劃事業이 韓國의 人口成長率을 그렇게 鈍化시키는데 얼마만한 기여를 했는가? 이 질문에 對해선 家族計劃事業 그 자체로서는 오직 부분적인 寄與밖에 못했다는 主張도 있다. 즉 人口學的 分析에 의하면 한국의 家族計劃事業은 지난 10년동안의 人口減少에 增加率을 鈍化시키는데 오직 1/3의 기여를 했을 뿐이라는 結論이다.⁽³⁾ 이

(1) 그의 數字의 의미에 대해선, In-Joung Whang and Jaemo Yang, "Administrative Implications of Rapid Population Growth in Korea," Presented at EROPA Conference on Administrative Implications of Rapid Population Growth in Asia, Manila: May 8-14, 1971, pp. 3-4 참조

(2) Republic of Korea, *Summary of the First Five-Year Economic Development Plan*, 1962-66 (1962), p. 31 및 *The Second Five-Year Economic Development Plan* 1967-71 (1966), pp. 66 참조

(3) 鄭慶九, "韓國家族計劃事業 10年小考——그 變數들과 問題의 性格分析," 人口問題論集 第13號 (人口問題研究所, 1971), p. 9 참조

여한 점으로 미루어보아 우리는 家族計劃事業이 매우 중요한 것이지만 그것만으로서는 不充分하다는 것을 아울러 알아야한다. 사실 粗出產率(crude birth rate)을 42로 부터 1970年에 約 30으로 줄이는데는 家族計劃 뿐만 아니라 晚婚이나 落胎도 또한 그만큼 큰 役割을 했다고 할수 있다.⁽⁴⁾ 그동안 教育水準의 向上도 家族計劃에 對한 사람들의 態度와 動機 變化에 상당히 기여했다고 할 수 있다. 한편 家族計劃事業 자체는 사람들의 動機나 態度의 變化보다는 즉각적의 結果를 追求하기 위하여 物質的 供給이나 임상시술에 더 중점을 두었기 때문에 未來를 考慮한 人口問題의 根本적인 解決이나 大衆의 態度를 誘導・變化시키는 데는 미미한 기여밖에 못한 것으로 밝혀졌다.⁽⁵⁾

그렇다고 家族計劃事業의 성과는 결코 무시될 것도 아니다. 한국은 개발도상의 나라들 중에서 가족계획사업을 가장 成功적으로 수행한 나라 중의 하나라고 평가를 받고 있다. 이제 發展行政을 연구하는 學徒들에게 가장 興味있는 事實은 지난 10년동안에 실제로 成就한 事業의 目標達成率에 있다. 家族計劃方法別로 實績을 보면 지난 10년 동안 루우프시술의 實績은 目標를 초과하는 119%, 정관수술은 110%, 콘돔은 目標의 110%를 달성하였고, 먹는 피임약의 경우에 있어서만 目標의 65%를 達成하였다. 가족계획 실시율(practice rate)을 보면 가족계획사업은 1962年の 9%로부터 1971年に 36%로 올리는데 기여했으나, 피임사업별 目標로 보면 80%를 達成하였다고概算된다.⁽⁶⁾ 오직 이러한 관점에서만 본다면 한국의 家族計劃사업은 (產兒制限에 對한 그 自體의 기여에 관계없이)成功的으로遂行되었다고 말할 수 있다. 그러면 왜 한국의 家族計劃사업은 그처럼 成功적으로遂行되었는가? 한국政府는 어떤 措置와 具體的 活動을 展開하였던가? 그러한 措置나 活動은 한국적 상황에서 어떻게 作用했으며 家族計劃事業을 成功적인 方向으로 誘導하는데 영향을 미쳤던 要因들은 무엇인가? 또한 未來에 있어 이 가족계획사업의 성공적 수행과 目標遂行을 위해선 무슨 要因들을 더욱 补強해야 하는가?

이 연구에서는 이러한 諸問題들을 韓國의 家族計劃사업의遂行過程을 分析的으로 서술하면서 검토해 보고자 한다. 이러한 種類의 研究調查에 있어 能率을 높이기 為해선 이 研究에 適用될 分析的인 틀(framework)을 設定하는 것이 바람직하다. 이 作業은 우선 발전계획사업(development programs/projects)의 “遂行”(implementation)이란 무엇을 의미하는가에 對한 概念化(conceptualization)가先行되어야 한다.

(4) Ta k Il Kim, John A. Ross and George Worth, *The Korean National Family Planning Program* (New York: Population Council, 1972), p.3.

(5) 鄭基均, 前揭論文, p.10.

(6) 金鳳翊, “韓國家族計劃事業 實績評價,” 家族計劃研究院編, 家族計劃事業評價報告書(1971.12月) pp. 57-58 참조, 1971년의 家族計劃 實施率에 관해서 3.6%가 아니고 2.5%라는 統計도 있다. 韓國家族計劃研究院現況(1972.6.30. 現在), p.37, 表(1) 全國의 配偶婦人の 家族計劃實踐率(20--44歲) 참조.

目標達成의 한過程으로서의事業遂行(project implementation)은行動體制(action system)의角度(perspective)에서分析될 수 있다. 行動體制란 어떤 주어진 환경속에서 「리더쉽」의 영향을通하여 資源을 動員하고 특정한 技能과 技術知識(technology)을 이용하여 動員된 차원을變換시키서 미리 設計되고 의도된 產出物을 生산하는 扰雜적 構造裝置라고 할 수 있다. 따라서 이로한 角度에서 볼 때 本研究에서 검토해야 할 中範圍變數(middle-range variables)로는 ① 組織의 構造와 編制(organizational structure) ② 미리 設定된 目的과 目標(goals, objectives and targets) ③ 資源(resources), ④ 管理技術(management technique) ⑤ 리더쉽(leadership), ⑥ 環境(environment)을 들 수 있다. 나아가서 가족계획사업이始作되고 運用되는過程을 分析하고 또한 家族計劃事業이樹立될 때 그의 遂行을 어느 程度로前提로해서作成된 要인지를 分析하는 것이 한국의 가족계획사업의 수행요인을理解하는데 더욱 도움이 될 것이다.

이研究를 진행함에 있어서 計劃遂行의 戰略的 變數와 要因에 관한 明示的 또는 함축적 假說들에 관계된 資料를 수집하는데는 여러 가지 方法과 技法이 活用될 수 있다. 우선 國內外에 있어서 家族計劃에 관한 광범한 文獻調查부터 착수하였으며 한국政府의 文書나 報告書등을 참고로하였다. 保社部와 家族計劃研究院 또는 가족계획협회의 幹部들과의 非公式的面接 또한 지난 10년간 가장 좋은 成績을 보이는 경상북도의 保健課, 경북道內 5個郡의 保健所長, 가족계획지도요원, 가족계획협회요원과의 半公式的面接, 그리고 各保健所管內의 몇몇 어머니會長 및 가임여성을 相對로 한 미리 준비된 設問書를 通한面接이 行하여졌다.

II. 家族計劃事業樹立의 背景

1960年 4.19 義舉 이후 몇몇 知識人們 사이에서 家族計劃「아이디어」가 제창되었다. 1961年 5月 軍事革命에 의하여 국가재건최고회의가構成되어 모든立法 및 行政기능을 담당하였다. 家族計劃에 관심이 있는 몇몇 人士들이 국가재건최고회의 下의 자문위원으로 있었던 관계로 이에 對한 제안으로부터 具體化하기 시작하였다. 同企劃委員會(the planning committee)가 國家人口政策에 對해서 研究하는 동안 보사부장관도 또한 이 문제를 고려해주도록 요청하였다. 1961年 10月에 國家政策으로서 家族計劃이 國家再建最高會議에 의해 公表되었다. 그리하여 家族計劃事業은 同企劃委員會에서 일시적으로 일을 맡아보고 있던 여러 대학교수들과 保社部사이의 協同的 努力의 產物이라고 할 수 있다.

1962~63年 사이에는 家族計劃事業의 活動은 미미하였을 뿐이다. 家族計劃을 為해 보다 규모를 크지 않고 獨立的行政單位를 創設할 것이 外國專門家團에 의해 권고된 바도 있었지만 가족계획 사업은 保社部의 한 分課인 母子保健課(Maternal & Child Health Section)에 의해 다루어졌을 뿐이다. 그러나 人口成長의 經濟的 의미가 충분히 認識되면서부터 家族

計劃事業은 經濟企劃院으로부터 적극적인 지지를 받을 수 있게 되었다. 다행히도 1960년대初經濟成長과 國民生活水準의 改善에 가장 큰 力點을 두었던 政府로서는 1963年の 国부총리 지시각서(memorandum)가 各部 및 市道에 示達됨으로서 가족계획사업에 對한 강력한 保障을 公式的으로 約束하게 되었다.

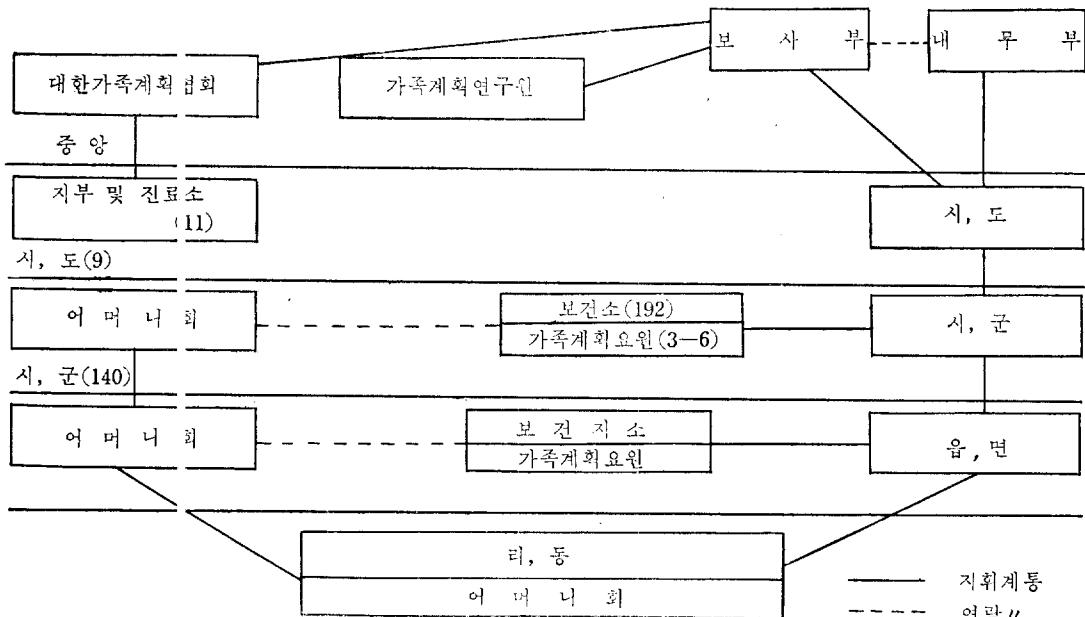
여기에서 몇 가지 재미있는 점이 發見되는데 먼저 韓國의 家族計劃사업은 가장 強力한 權力主體인 最高會議에 의하여 決定된 產物이었다는 點이다. 이 사업의 初期에는 국가지도층의 強力な 지원을 얻을 수 있었는데 그 까닭인즉 이事業은 經濟計劃의 成敗의 전제조건이며 또한 農村의 生活向上運動의 관점으로서의 價值가 充分히 認識되었기 때문이다. 또한 가족계획사업은 政府와 大學 교수들의 積極的 參與로서 이루어진 共同努力의 產物이며 상당數의 國際機構가 또한 이 사업의 出發에 參여했다.

가족계획사업의 企劃 自體는 그 遂行에 어느정도 도움이 되게끔 준비되었던가? 또한 事業計劃의 内容은 具體的으로 特定 行動들의 지침이 될 수 있도록 어느정도로 細分化되었던가? 事業計劃의 内容은 우선 그 사업의 目的(goal)을 設定하는데서부터 시작된다. 家族計劃사업에선 人口 증가율을 1961年的 2.9%이던 것을 1966年까지 2.5%로 줄이고, 1971年까지 2.0%로 줄인다는 것이 바로 그 目的(goal)으로 규정되었다. 이러한 目的은 다시 보다 조작적 性格을 갖는 目標(objective)로 展開되었는데, 即 20歲에서 44歲에 이르는 總可婚 결혼부부의 45%는 家族計劃을 實施하도록 한다는 것이었다. 그리고 이 目標를 達成하기 위한 세 가지 具體的 事業으로는 a) 가족계획요원과 시술의사의 採用 및 訓練, b) 사람들의 態度나 價值觀을 變更시키기 위한 「메스·메디아」를 通한 홍보 및 계몽과 個別的 접촉에 의한 說得, c) 먹는 피임약, 콘돔, 가족계획기술의 적절한 공급 및 實施를 들 수 있다. 그런데 세번째 사업에 대해서는 家族計劃方法別로 다시 具體的인 細部目標를 設定했으나 다른 두 범주의 사업에 대해서는 計劃書에는 그 以上 細分化되지 않고 있다. 計劃書에서는 또한 具體的 課業과 事業의 체계적 展開, 그들사이의 構造的 관계, 資源과 道具의 定義, 戰略, 優先順位 및 기타 그 遂行을 위한 적절한 情報에 대해서는 言及하지 않고 있다.

따라서 가족계획사업의 企劃(planning)이란 細部적인 行動을 指示하기 위한 것이 아니라 단지 計劃 目標나 施行目標를 設定하는 것으로 그쳤을 뿐이고 目標達成을 위한 具體的 施行事業計劃(action program)의 展開는 오히려 실제 遂行過程에서 이루어질 것으로 미루어졌다. 그러나 家族計劃事業은 그의 計劃樹立內容은 不誠實하였지만 그것이 5.16 革命 직후 國民再建運動의 一環으로 시작되었든 點은 결코 看過할 수 없을 것이다. 事實 이 點이 바로 가족계획이 最高政治지도층의 강력한 支持와 呼應속에서 運用케 되었던 原因이 되기도 하였다.

III. 組織上의 編制

家族計劃사업의 遂行을 為해 정비된 주요 組織과 機構들은 무엇이 있는가? 組織상의 配



<그림-1> 한국가족계획사업운영체제

置는 사업수행에 어느정도 도움이 되는가? 家族計劃사업에는 주로 3개의組織이 관련되는 바, 政府部門에서企劃(planning)과遂行(implementation)을 위해保社部-內務部系統과民間部門에서는 大韓家族計劃協會(PPFK), 그리고獨立기구로서 한국가족계획연구원(KIFP)이 그것이다(그림-1참조). 1961年에母子保健課(現, 家族計劃課)가 새로이保社部에設立되었으며 여기에 13名의 담당자가 배치되었다. 그리고 보사부長官 밑에變化하는 상황에 사업관리를伸縮性 있게適應시켜 나가게 하기 위하여 필요한措置를 권고하는 가족계획자문위원회가 1963年에첨가되었다.

道에선 中央의企劃(planning)과地方政府의 執行과의技術的인연결기구로서家族計劃係를各道및特別市의保健課(Public Health Section)내에設置하였다. 中央에서決定된細部目標를地方政府에서遂行하는상황을지도감독하기위한가족계획계에는2내지3명의직원들이 일을해왔다. 現在에는道水準에서家族計劃을위해일하는직원이25名에달하고있다.

1963年까지政府는各市·郡에技術的行動主體(technical action system)의 기본단위로서보건소(health center)를設置하였다. 初期의家族計劃事業은不完全하고아직도未熟한行政構造에끌려졌다. 즉郡水準以下에서는사실상保健行政은不在상태였다. 그리하여1964年에面水準에서家族計劃要員들이고용되었을때그들은보건요원으로서가아니라面長아래一般行政業務에소속되었던것이다. 이것은面長이가족계획사업의成功

여부에 대한 責任을 지게되자 본래는 기대하지 않았던 여러 가지 行政上의 利點을 보게되었다. 그例로서 필요한 경우엔 面長은 가족계획의 目標를 達成하기 위해 그 휘하의 모든 지방 공무원·⁷ 動員할 수 있는 것이다. 현재는 3 대지 6 名의 家族計劃要員들이 192 個의 보건소에서 일하고 있으며 가족계획지도원이 각 面마다 한 사람씩 배치되어 있다. 1971年 당시에 郡 및 市水準에서 898 名의 가족계획요원들이 일하고 있으며 面수준에는 1,473 名의 가족계획요원이 복무하고 있다.⁽⁷⁾ 한편 政府는 가족계획시술을 제공하기 위하여 醫師를 새로이 採用하기보다 即存에 開業중인 地方 醫師들을 指定하여 必要에 따라서 간단한 教育을 通해서 가족계획시술⁸ 하도록 하였다. 이것은 특히 初期에 있어서 組織擴充을 위해서 既可用資源을 活用하였던 點에서 현명한 시책이었다고 할 수 있다.

組織計劃에 있어서 가족계획사업을 위한 政府組織의 特色은 實際로 住民들에게 가족계획 시술을 提供하거나 또 가족계획의 價值를 確信시키는데 더 많은 資源을 할애할 수 있도록 하기 위하여 行政階層上에 中央上層部를 最少化하였던 點이다.

非政府機關으로는, 가족계획협회가 이 사업수행에 괄목할만한 役割을 하였음을 看過할 수 없다. 가족계획협회는 국제가족계획협회(International Planned Parenthood Federation)의 영향에 의하여 1961年에 設立되었는데, 이는 各界各層의 人士들로서 構成된 순전히 自發的으로 이루어진 民間部門을 代表한다. 지난 10年동안 협회의 本部職員은 1962年的 3名에서 1969年的 30名以上으로 增加했다. 각 道에는 그 支部를 두고 5名의 職員을 常駐하여 그들로 하여금 各市郡 보건소에 한 사람씩 配置된 가족계획협회 요원(Pill Administrators)을 감독하도록 했다. 특히 초기 단계에는 가족계획협회는 정관수술을 실시도록 하기 위하여 병원과 의사들을 주선함으로서 직접 實地적인 의료봉사를 하는데 先導的 역할을 담당했다. 그런데 가족계획사업이 發展하여 政府의 公共保健行政(public health structure)의 一環으로 制度化함에 따라서 가족계획협회의 역할도 國家政策의 틀속에서 政府活動과 協調를 꾀하면서 政府로 부터 委任⁹ 기능만을 수행하는 것으로 바뀌었다. 그리하여 가족계획요원들의 훈련, 외국원조의 관리, 출판물을 통한 홍보 및 교육, 그리고 調査 및 評價가 同機構의 主要 機能들이 되었다.

가족계획사업에의 自發的 참여에 관해서, 가장 큰 役割을 했던 것은 약 2 대지 3個의 마을마다 1~나씩 組織된 어머니회를 들 수 있다. 10 대지 20名의 영향력 있는 주부들로 構成된 어머니회는 1968年에는 약 17,000 마을에서 組織되었다. 現在는 20 대지 40名으로 構成된 어머니회가 19,000 마을에 組織되어 있으며 最近에는 多目的的 성격을 띠우게 되어 1971年 이래 「새마을 운동」까지를 그 目的에 包含하고 있다. 어머니회가 農村마을에서 가족계획을 평범한 시마을 사업 即 地域開發事業의 일환으로 取扱토록 한 것은 最高政治지도자의 강력한 支援을 지속 確保하는데 아주 有效하다는 점은 의미 있는 일이다. 어머니회는 이러한 여러 가

(7) 趙慶植, 金應翊 1971年度 家族計劃要員業務實態(家族計劃研究院, 1972年 3月) p.6

지의 目的을 追求하면서 아직도 먹는 페임 약의 配分이나 家族計劃에 대한 지식을 普及하는 데 있어 매우 중요한 공헌을 하고 있다. 어머니회에서 이야기 거리를 提供하고 어머니회의 모임을 指導하기 위한 자료로서 가족계획협회는 매달 最近의 가족계획 소식이나 그외에도 부인들을 위す 情報 혹은 유익한記事를 실은 “행복한가정”(Happy Home)이란 월간지를 出刊·配付하고 있다.

1970年에 保社部의 예하기관으로서 “한국가족계획센타”(National Family Planning Center)를 설립하여 家族計劃課와 가족계획협회를 機能의으로 補完할 수 있도록 하였다. 그러나 그 다음해에 그것은 한국가족계획연구원(Korean Institute of Family Planning)으로 개칭케 되었는데, 그것은 政府投資機關이면서 法的으로는 獨立性을 가지게 하였다. 그 理由는 最高級의 專門家들을 確保하고 그들의 地位를 保障할 수 있는 措置를 할 權能을 그 機關에 부여하기 위す이었다. 가족계획연구원의 주요기능으로는 訓練, 調査 및 評價 등이었다.

위에서 언·구한 內容들을 級要해 보면, 먼저 가족계획의 效果의in遂行을 위해서는 中央의 감독행정을 韻少化하고 보다 많은 資源을 地方 水準에 직접 맡기는 것이 戰略的인 面에서 有利하다. 道市郡水準別로 政府機構와 民間機構의 自發的인 協助는 가족계획사업을 遂行하는 行政能力:† 實質的인 원천이 되었으며, 어머니회를 通한 可姪女性들의 自發的인 參與가 가족계획사업의 집행에 커다란 도움을 주었던 事實은 興味있는 발견이라 할 수 있다.

IV. 目標管理

가족계획사업의 目標는 어떻게 決定되어 地方政府에 어떻게 할당되었는가? 구체적 行動의 指針이 되기 위해서 그들은 어떻게 規定되었는가? 가족계획사업에 있어서 特記할만 한 것은 무엇보다 達成고자하는 그의 목표들이 數字 또는 計量的인 用語로 規定되었다는 점이다. 즉 1971年까지 家族計劃의 實施率을 45%로 높이기 為해선 가임부부의 10%는 그들 스스로의 경비에 의하여 임신을 예방하리라는 假定下에 나머지 35%를 가족계획사업에 의해서 제공되는 「씨드스」와 資源에 의해 예방할 것을 그 目標로 정했다. 또한 家族計劃方法別로 분류한 細部目標는 훨씬더 技術的인 次元에서 計量的 用語로 細分化되어 있다. 그것들은 〈表-1〉에 보여는 바와 같다.

年間 세부目標는 基本運營計劃 및 豫算編成 過程을 通해 保社部에 의해서 設定되고 各 道로 할당되었다. 각 道에로의 配分은 주로 20 歲에서 40 歲에 이르는 부인들 중 각 道마다 회일적으로 79%의 결혼율을 適用시킨 숫자에 기초를 두고 이루어졌다. 그런데 어떤 道는 결혼율이 79%가 못된다고, 혹은 산간벽촌에 교통조건이 예외적으로 매우 나쁘다는 理由로 목표활당이 불평하다는 不平들을 하는 경우도 있다. 그리하여 몇년 후에는 여러 가지 判斷要因을 감안하여 세부目標의 할당을 조정하였으나 이러한 變化는 근소했다. 실제로 모든 道에게

<表-1> 가족계획 방법별 實施目標(1962-71)

방법별	당초계획(%)	수정계획(%)
먹는피임약(이용자)	—	350,000 (8.5%)
루우푸 : 삼입	1,800,000	2,338,000
착용	1,000,000 (24.5%)	780,000 (19.2%)
정관수술 : 수술	150,000 (3.5%)	198,000
피보오	—	161,000 (3.9%)
콘돔(매월 배당)	150,000 (3.5%)	150,000 (3.6%)
자기부담	550,000 (13.5%)	414,000 (10.0%)
소계	1,850,000 (45.0%)	1,855,000 (45%)
총가입부부	4,200,000 (100%)	4,139,000 (100%)

자료 : Kim, Ross & Worth, *op. cit.* pp. 65 및 195 에의 再編

公平하게 細部目標를 할당한다는 것은 어려운 일이다. 道政府가 그들의 細部目標를 設定하는데 參與하여 그道의 立場을 반영하는 예는 거의 없었다. 各道의 세부目標 設定은 下向式 방법에 의해 이루어졌다. 또한 道의 細部目標로부터 郡別目標 할당의 경우에도 마찬가지의 方法이 適用되었다.

가족계획사업의 行政은 구체적인 目標達成 本位의 行政이라고 特徵치을 수 있다. 세부目標의 細分化는企劃을 하는 층과 執行을 하는 층, 그리고 中央과 地方政府사이에 있어서 무엇을 어떻게 하는가에 關한 원활한 의사소통의 기초를 제공했다. 즉 가족계획사업의 수행은 中央集權的 指導體系와 地方分權的 執行體系의 並合方式을 導入한 例라고 할수 있다.

V. 資源의 動員과 配分

가족계획사업의 성공적遂行을 위해선 適當量의 物質的, 財政的 및 人的資源이 요청된다. 財政資源의 주요 원천은 國內財產과 海外財源으로 나누어 볼 수 있다. 國내財源은 주로 政府豫算에서 염출되었는데 그것은 1960年代 初에 民間部門이 貧弱하기 때문이었다. 中央政府의 가족계획예산은 예를 들자면 1963年에 77百萬원에서 1964年에는 172百萬원으로 1970년에는 561백만원으로 증가했다.⁽⁸⁾ 그리고 외국고문단에 對한 경비 및 해외훈련경비를 제외한 외국원조는 2.1만弗로 추산되는데 이는 1962~68年の 기간동안의 總額의 18%에 해당된다. 이 금액은 주로 組織活動(29%)에 그리고 調查研究 및 示範事業(31%)에 쓰여졌다. 그외에 5. 가족계획사업을 위해서 외국 고문단의 有益한 자문이나, 특히 研究評價업무에 종사하는 가족계획요원이 이 외국원조에 의해 支援補強되었다.⁽⁹⁾

(8) Kim, Ross. & Worth, *op. cit.*, pp. 72-75; 中央政府에서 1962~71期間에 총 3,413百萬원, 地方政府에서 1962~69期間에 555百萬원을 조달하였다.

(9) Tack Il Kim and Jae Mo Yang, "Outline for Foreign Assistance to Korea," Prepared for ECD Expert Meeting, April, 1969, pp. 56-59.

한국의 家庭計劃사업에 있어서 財政資源은 얼마나 重要한 것이었나? 事業遂行의 잠재능력은豫算상의 資源과 직결되는 것이다. 즉 指定醫師에 의한 루푸시술이나 정판수술에 대한 수수료, 가족계획 실시성과를 기준으로 支給하는 가족계획 지도요원에 대한 경비지불, 그리고 정판수술을 받은 사람들에 대한 보상금지불을 감당할 資金이 없었더라면 이 사업은持續될 수 없었을 것이다.

年度別 基本運營計劃과豫算編成의 正常的「채널」 이외에도 경제기획원이 주동이 된 「리더쉽」은 또한 仁社部가 가족계획사업을 遂行함에 적극적으로 支援하였다. 1963年에 經濟學者들은 가족계획사업의 經濟發展效果를 높이 평가함과 아울러 경제기획원의 당시 次官인 김학열氏는 가족계획사업을 財政投融資를 取扱하는 經濟開發特別會計의 한 項目으로 分類케 함으로서豫算確保에 有利하도록 조치하였다. 또한 재미있는 현상은 가족계획사업의 효과적擴散을 위해 각 部處가 할 수 있는 사항에 관한 概括要覽을 經濟企劃院직원이 作成했던 點이다. 이것이 곧 關係部處長官들로 하여금 가족계획사업에 적극적으로 協調하게 한 国務총리指示覺書의 7조가 되었다.

한편으로 資源의 戰略的인 配分이 또한 이사업 執行에 있어 重要한 面을 이루고 있다. 1962~68년의 期間동안에는 모든 可用資源의 46%가 組織活動을 위해 使用되었다. 이러한 경비에 가족계획지도원들의 봉급, 행정상의 經費, 旅費등이 包含된다. 다음으로 35%가 피임용구의 供給에 할당되었으며, 오직 5%만이 흥보나 제동에 배당되었을 뿐이다.

資源에 관한 또하나의 重要한 범주는 가족계획사업의 遂行에 있어 가장 動態的인 役割을 담당하는 人的資源이라 할 수 있다. 가족계획사업은 일선지도 요원들이 무엇을 어떻게 수행하는가에 따라 크게 좌우된다. 1964年에 가족계획사업이 擴大되었을 때 가족계획지도 요원을 1473個의 面에 한명씩 배치하도록했다. 그들은 郡別로 充員하되 市郡要員의 採用에 있어서 우선 순위는 간호원이나 산파와 같은 職業的訓練을 받은 사람에게 주어졌다 그러나 이러한 제한은 邑面지도원의 充員에는 適用되지 않았다. 따라서 邑面의 가족계획지도원들이 대체로 그 시골의 토착住民으로부터 充員되는 것과는 대조적으로 市郡要員들은 주로 都市 출신으로 充員되었다.

한편 시골 保健진료망을 強化하기 위하여 各 保健支所에 가족계획지도원과 결핵요원에 부가하여 母子保健要員을 배치하였다. 1967年에 保社部는 이 3名의 직원들은 多目的 要員으로서 가족계획, 결핵과 아울러 母子保健일을 할 수 있는 자질을 갖추어야 한다고 決定하여 이러한 간호보조원(nurse aide)이 되기 위한 知識과 訓練의 一定期準을 定하였다. 이러한 조치는 토착적이고 經驗이 많은 시골出身의 가족계획지도원들을 보다 쉽고 교육을 받은 그러나 경험이 별로 없는 도시出身의 要員들로서 代置시키는 결과를 초래하였다. 따라서 지도원들과 마을 住民들과의 사이에 친목관계가 줄어 들었고 經驗이 不足한 젊은 要員들은 피임용구나 그의 부작용에 對한 不適當한 情報를 제공하는 경우도 있었다. 다시 새로이任命된 간

호보조[1]들은 閉鎖的인 시골 사람들과 친밀해지고 시골 集團의 獨特한 與件에 친숙해지기 위해서는 많은 時間과 努力의 맷가를 치루어야 하게 되었다.

가족계획요원의 訓練계획은 그들의 能力개발에 어느 정도 寄與했는가? 새로이 설립된 韓國家族計劃研究院[2] 訓練 및 教育機能을 담당하기 前까지는 요원들의 訓練은 家族計劃協會가 맡아 왔었다. 家族計劃要員의 訓練은 새로이 採用된 要員들의 就業前訓練이 많은比重을 차지 했었고⁽¹⁰⁾ 그 이외에도 여러 가지 形態의 훈련과정이 있었다.例컨대 講師를 위한 세미나, 지도자급 세미나, 군지도자들의 단합회, 또 가족계획사업과 관련된 모든 다른 形態의 세미나와 講議들과 같은 것들이다.

일선 지도원들을 위한 就任前 訓練은 5個의 地方訓練所에서 실시되었다. 총 32時間 과정의 이 訓練은 家族計劃의 方法과 피임용구에 관한 知識에 대하여 큰 力點을 두어서 17時間 을 여기에 할애하였다. 또한 20名内外를 한組로 하는 「워·샵」이 행해졌다. 「프로그램」化된 강의 方법이 1969年이래 發展되었고 教育方法과 內容으로 말하자면 要員들에게 가족계획에 관する 技術的 知識을 보급하는데 치중하였을 뿐 都市나 農村의 住民들에게 接近하고 說得시키는 방법과 책략을 가르키거나 그들에게 動機를 불어 넣는데는 소홀했다. 設問調查에 의하면⁽¹¹⁾ 일선 지도원들은 고객들과 접촉하고, 의사소통을 하고, 說得하는 技術을 터득하는 訓練는 더 必要로 한 것으로 밝혀졌다.

한편 地지도요원들의 높은 離職現象은 더 많은 訓練을 끊임없이 必要로 했다⁽¹²⁾. 設問調查에 의하면 보건소 가족계획 요원의 22% 그리고 面지도원의 30%가 家族計劃에 대한 아무런 實質的인 訓練을 받은 적이 없는 것으로 나타났다.⁽¹³⁾ 이것은 곧 상당수의 요원이 훈련을 받지 못하였거나 또는 最近에 빈번한 離職 경향 때문이라고 할 수 있다.

이상 언급한 바와 같이 財政的 및 人的 資源의 効率的 動員을 위해서는 국가지도층의 이 사업에 대한 強力한 지원이 決定적인役割을 하였다. 人的 및 財政的 資源을 確保하기 위하여 公式的 또는 非公式의으로 어떤 機能的 紐帶(functional linkages)를 設定하는 것이 重要하다. 國內資源과 外國資源의 補完적인 活用은 政府와 民間機關(즉, 협회)과의 팔목할 만한 協同의 多力으로 원활히 이루어졌다. 요원 訓練過程은 結果的으로 보면 시골 住民들에 接近하고 그들을 說得하는 能力を 向上시키는데 별로 기여하지 못했으나, 初期에 시골의 토착集團으로 부터 지도원을 充員했던 관계로 住民들에 침투하는데 效果를 거둘 수 있었다. 要員의 訓練과 充員을 사업의 目的과 戰略的 重要性과 有機的으로 연결시키는 것이 바람직하다.

(10) 1964년에 2,214名의 一線 요원들이 훈련을 받았고, 1969년에 2,934名의 요원들이 간보원보로 採用된 후 全般的으로 再教育을 받았다. Kim, Ross, & Worth, *op. cit.* p. 101의 表 7.1을 참조.

(11) 各級家族計劃從事員의 職務 및 作業環境에 關한 研究(保健社會部, 1969年 12月) pp. 51.

(12) 例를 들면 1970年の 離職率은 面의 가족계획지도원을 기준으로 하면 39%에 達하고, 市郡保健所 가족계획要員을 기준으로 하면 49%에 達하였다. 鄭慶均 “要員訓練의 現況과 問題點” 1971年 『家族計劃事業評價세미나』 報告書 p. 47.

(13) 各級家族計劃要員……(前揭) p. 133.

VI. 管理技術(management Techniques)

計劃이 아득·리 훌륭히 짜여졌다 할지라도 그 計劃의 効果의in 遂行을 위해서 또 다시 細部의in 執行計劃이 세워져야 한다. 管理란 바로 執行「스케줄」에 따라서 計劃에 包括하는 모든 活動과 作業이 完遂되어지도록 하는 것이다. 따라서 効果의in 計劃의 遂行을 위해선 細部의in 執行計劃의 設計와 事業의 遂行경도의 監控장치(monitor)가 이루어져야 한다. 그렇다면 家族計劃의 遂行을 위해선 무슨 管理技法이 채택되었으며, 그 技法은 體制設計(system design)과 執行政度의 監控에 어느정도 이바지했는가?

지난 10년·간 韓國政府의 行政技術(administrative technology)의 特徵은 業務의 達成과 成果를 위주로 이루어졌다고 할 수 있다. 1961年의 豐算制度의 改革은 品目豫算(line-item budget)에서 計劃 및 成果主義豫算(program and performance budgeting)으로 바꾸기 위한 조치였다.⁽¹⁴⁾ 1961年에 經濟開發 5個年計劃이 採擇됨으로서 결과적으로 1960年代의 한국 관료체제(bureaucratic actions)에 있어서 支配的인 主流와 政策眼目을 형성하였다. 1961年以後來에는 이른바 “기본운영계획제도”(programing system)를 政府의 모든 部處와 관연기관에서 그들의 年度別活動과 細部事業의 運用을 위해서 適用하였다.⁽¹⁵⁾ 또한 이 새로운 體制의 運用을 주관하는 企劃調整室을 각 부처에 설치하였다.⁽¹⁶⁾ 基本運營計劃에 利用된 技法은 개개細部事業의 年間運用計劃의 수립을 위해서 또 審查分析을 통한 内部統制나 遂行點檢(monitoring)을 위해서 중요한 意味를 함축하고 있다. 그것은 단순히 「간트·챠트」(Gantt chart)에 몇 가지 난을 더 追加한 것으로 運用計劃의 企劃, 執行 및 管理분석에 適用되도록 한 것이다.

計劃의 遂行을 위한 執行計劃은 그 遂行에 관여하는 모든 사람들에게 충분히 의사소통이 되도록 作成되어야 한다. 技術의in 次元에서 보면 行動體制(action system)內에서 作用하는 모든 要因들〔〕 執行計劃을 設計할 때 충분히 고려되어져야 한다. 家族計劃 事業의 執行을 위한 樣式은 基本運營計劃양식과 마찬가지로 다음과 같은 項目을 包含해야 한다 (그림-2 참조).

- 1) 가족계 事業에서 包括하는 細部事業과 諸活動
- 2) 개개의 細部事業 및 活動의 세부目標(計量的 表現)
- 3) 細部事業의 遂行에 요구되는 豫算額
- 4) 四分期別 資金配定(子체적으로는 月別, 週別)

(14) Hahn-Heen Lee, "Three Serial Budget Reforms: A Korean Experience," H.B. Lee and A. Samonte, (eds.), *Administrative Reform in Asia* (Manila: EROPA, 1970), pp. 85-87.

(15) Suk Choon Cho, "Two Reforms under the Military Regime in Korea: A Comparative Analysis," Lee & Samonte, *ibid*, pp. 143-48.

(16) In Jong Whang, "Leadership and Organizational Development," *Asian Survey* Vol XI, No. 10 (October 1971), pp. 999-1000.

- 5) 要求 또는 책정된 豫算額과 부합하는 分期別 또는 月別 達成目標
 6) 細部作業 및 活動의 遂行에 協調할 관계기관
 7) 신규 또는 계속사업 여부
 8) 참고 : i) 우선순위, ii) 主要政策 또는 開發計劃과의 관계, iii) 외국기관 또는 외국 원조 및 약속사항여부, iv) 대통령의 지시사항 여부, v) 기타

<그림-2> 基本運營計劃書樣式(各論部分)

목표 방침 번호	사업	세부사업	목표량	예산액	분기별자금비율				시행기간				관계기관	신규계속	비고
					1/4	2/4	3/4	4/4							

이 樣式은 中央이나 地方이나 거의例外없이 모든 기관들에 의해 적용되어 왔다. 그것은 결국企劃家와 수행자 사이의圓滑한 의사소통과 관계기관들 사이에協調를 용이하게 하는 일반적素地를 마련하였다. 또한 이 樣式을 통하여 개개의作業이나活動의技術的인妥當性뿐 아니라 사업全體로서의 실제適格性을包括的인 안목에서 검토할 수 있게 하였다. 이 形式에서包括하는項目들은 사업의執行을 위한 지침으로서 구체적이고仔細한行動計劃을 설정할 수 있을 정도로充分하지는 않다.⁽¹⁷⁾ 그러나 지방행정가들에게는 다소 미숙하고 쉬운方法이 주 많은變數를包含하는高度의複雜한方法과節次보다 오히려 좋은結果를 낳을 수 있다. 이 樣式은 또한 사업의執行者の 입장에서 보면 内部統制를 위한指標를 제시하며, 管理자의立場에서 보면事業遂行의점검장치를제시한다고 할 수 있다. 그것은 특히 구체적인目標達成의 관리를 위해서有用한道具로 쓰여 있는 바 그 이후는基本運營計劃은 일상豫算統制 장치와連結되어 있기 때문이다.

現代管理技法의能率의in方案의 하나로서의 PERT適用이家族計劃사업의執行計劃과 점검을 위해 提案되었다.⁽¹⁸⁾ 이 方法은 네개의家族計劃방법별로細部活動, 形態, 報告사항, 先行事件(preceeding events)과後續事件(subsequent events)들의흐름(flow)을理解하는데 도움이 되도록 고안된 것이다.理論적으로는 이 方法이事業遂行을 위한道具로서보다效果의이라는것이 判斷되지만 그것은 아직 널리 알려져 있지 못하여 오직制限된 범위내에서만 使用되어질 수 있을 뿐이다.

(17) U.N., *Programming and Control of Implementation of Industrial Projects in Developing Countries* (New York, 1970), pp.7-8.

(18) Kim, Ross, & Worth, op. cit., pp.204-210.

VII. 리더쉽機能(Leadership Functions)

리더쉽에 관한 理論들에 의하면 리더쉽의 주요 機能은 協同, 參與유인, 動機부여, 감독 및 資源誘發⁽¹⁹⁾이라 한다. 또한 組織의 決定事項에 對한 外部環境으로 부터의 支持를 얻기 위해서 外部との 유대(external linkages)를 造成하고, 環境의 制約點들을 극복하며, 創造的 變化와 適應을 위하여 주요한 意思決定을 하는 것도 리더쉽의 機能에 속한다 할 것이다. 그러면 韓國의 家族計劃의 경우 그러한 機能을 수행하는데 리더쉽은 어느 정도나 기여를 했는가? 어떤 機能을 수행하는데 누가 어떤 形態의 리더쉽을 발휘했는가를 이야기하기는 곤난하다. 대체로 行政的 리더쉽이 家族計劃課(Family Planning Section)의 技術的 도움을 얻어 보자부長⁽²⁰⁾에 의해 行해졌다고 할 수 있다. 사업目標의 設定과 같은 중요한 意思決定은 保社部 직원⁽²¹⁾, 가족계획 자문위원들, 그리고 가족계획협회 지도자들로構成된 公式的 혹은 非公式的 회⁽²²⁾에 의해 이루어졌다. 家族計劃사업을 범국민적으로 遂行하려면 이에 관련된 많은 部處와⁽²³⁾相互 밀접한 協調와 參與가 要請된다. 政府部門에서는 政策決定에서 評價에 이르기까지의 이 사업은 保社部 主導下에 이루어졌다. 文教部는 사람들의 出產慣習과 의식 형태를 바꾸는데 重要한 역할을 해야 했고, 文化公報部 역시 이 사업에 대한 弘報와 가족계획 지식의擴散⁽²⁴⁾에 커다란 역할을 해야 했었다. 初期에 있어서 部處間의 協助는 1963年的 國務總理의 지시⁽²⁵⁾가서에 따라서 두루 원만히 이루어졌다. 最高管理層에 의한 強力한 리더쉽은 保社部와 內務部는 말할 것도 없거니와 總務處, 文教部, 法務部, 國防部, 文公部 및 經濟企劃院사이에 가족계획사업의 遂行에 필요한 資源이나 道具의 效果的 利用을 촉진시켰다.

또한 지난 10年동안에 保社部는 訓練 研究 및 評價에 있어서 가족계획협회와 大學과도 밀접한 協調 관계를 유지해 왔다. 中央이나 地方에 있어서 다 같이 政府機關과 가족계획협회사이의 긴밀한 協助는 가족계획사업의 遂行 特히 要員訓練, 弘報 및 啓蒙, 그리고 研究 및 評價에 이르기까지 많은 기여를 했다는 것은 팔목할만 한 사실이라 할 수 있다. 그리고 最近에는 그들間의 協助의 결과로 600여개에 達하는 無醫村에 약과 의료봉사를 제공하는 이동의료반을 建立하기에 까지 이르렀다.⁽¹⁹⁾

가족계획지도원들은 內務部 산하의 地方行政當局에 소속되고, 또한 訓練계획은 動機誘引에 는 큰 관심이 없었기 때문에 保社部는 要員들에게 動機를 부여하거나 그들로 하여금 意思決定에 적극적으로 參與토록 하는데는 별로 그役割을 다하지 못했다. 그리하여 保社部와 地方政府와의 協助가 아주 重要한 問題로서 대두되었다.

한편 사업감독에는 여러 가지 「채널」이 있다. 가족계획사업運用의 全過程을 통해 技術上의指導내지 監督⁽²⁶⁾이 保社部 직원들에 의해 철저히 行해졌다. 家族計劃事業을 위한 保社部의 指

(19) 可姪女性의 20%가량이 無醫村에서 살고있다. *Ibid.*, p. 142

導監督은 道保健課와 市郡保健所 系統의 行動單位들에게 加해졌다. 中央에 의하여 決定된 세 부目標를 達成하기 위해선 매달 郡保健所에 그들의 活動報告를 하고 봉급을 타기 위해 들리는面지도 保健員들의 諸般活動에 대해 적당한 감독이 치밀하게 이루어질 것이 要請된다. 그때에 그들은 시·업지도와 그들의 當面問題들에 對해 의논할 기회를 갖게된다. 그러나 體系的 감독내지 기도는 아직도 不充分하고 不適當한 바, 그 理由는 첫째 보건소 간호원들은 이미 환자 의 看護와 新生兒분만등 대한 職業的 責任에 몰두되어 있고, 둘째 그들은 面지도원들을 방문한 다가나 또는 새로운 요원들이 채용되었을 때 그들에 必要한 助言을 個別的으로 해 줄 만한 時間的 여유가 거의 없었고, 셋째 좋지 못한 道路, 빈약한 버스 운송사정 및 겨울의 심한 추위등이 그들의 왕래를 어렵게 했고, 넷째 보건소 일급간호원들은 그들의 감독 역할에 대해 어떤 特殊한 훈련을 거의 받지 못했다.⁽²⁰⁾ 訓練 과정도 그들의 감독기술을 함양하는데는 별로 기여하질 못했다.

가족계획 사업을 위한 資源영출에 관해서 리더쉽은 아주 훌륭한 役割을 했다 할 수 있다. 가족계획 협회와 保社部간의 긴밀한 協力은 여러 形態로 상당량의 外國지원을 얻게했으니 그例로서는 美國人口協會(Population Council), USAID 및 SIDA(Swedish International Development Authority) 등이다. 다행히 國家的 리더쉽의 理解와 뒷받침으로 豫算이나 餘他의 資源動員을 하는데 강력한 制度的 保障을 가능하게 하였다.

이제 家族計劃事業이 發展함에 따라서 「리더쉽」形態의 變動이 일어났음을 알 수 있다. 初期 가족계획사업의 始動期(1961~62)에는 保社部長官이 主軸이된 行政的 리더쉽이 決定의 으로 重要한 役割을 하였다. 家族計劃을 全國民的運動으로 擴散시키는 事業의 成熟期(1963 ~67)에는 經濟企劃院指導層과 最高權力層에 依하여 促進된 政治的 리더쉽이 行政的 리더쉽 보다 더 중요한 役割을 하였다. 그러나 1968年以後 가족계획의 성공적 遂行을 위하여 事業의 실질적 制度化(institutionalization)가 重要視됨에 따라서 民間主導의 리더쉽과 行政的 리더쉽과의 協力이 점차 큰 比重을 차지하게 되었다.

VIII. 環境的側面(Environmental Aspects)

家族計劃事業의 成功의인 遂行은 또한 環境으로부터 支持의 정도, 환경적인 制約요인의 극복능력의 정도와 住民들의 自發的인 協助가 어느 정도인가에 따라 크게 좌우된다. 그러면 韓國의 家族計劃事業은 環境으로부터 어느 정도 支持를 얻었는가? 그러한 지지를 얻기 위해 무슨 手치를 강구하였던가?

지난 10年동안 가족계획사업을 위한 行動體制(action system)는 政治的 리더쉽, 가족계획 협회, 大學의 知性人, 病院및 의사들로부터 상당한 지지를 얻었다. 보다 分析的으로 보자면

(20) Ibid., p.108

가족계획사업의 成果의 상당부분은 公式的으로 設定된 유대관계(linkages)⁽²¹⁾에 의해 이루어졌다고 할 수 있다. 즉 行動體制의 產出機能의 作用에 지지해 주었던 機能的 유대(functional linkages)는 가족계획협회, 大學의 연구기관, 의사및 병원등과 公式的 혹은 非公式的으로 이루어졌다. 그 우기 중요한 것은 投入機能을 위한 紐帶가企劃院의 經濟學者들의 가족계획에 대한 이해와 지지로서 이루어졌던 점이다. 또한 授權的 紐帶(enabling linkages)는 政府의 最高責任者(Cop executive)의 지원下에 強한 힘을 발휘할 수 있었다. 그리하여 보사부長官은 家族計劃사업이 기존의 組織이나 政策들과의 갈등이 야기되는 경우 充分한 영향력을行使할 수 있는 정당한 權限을 확립할 수 있었다.

反面에 가족계획사업은一般的인 社會環境으로 부터는 거의 支持를 얻지 못했는데 그것은 무엇보다도 文化的 風土에 의한 편견 때문이다. 사람들이 性(sex)에 관련된 產兒制限에 대한 이야기를 하면 그것은 곧 傳統적으로 점잖지 못한 것으로 간주되었다. 정관수술과 같은 家族計劃方法은 토착적 culture에 의해 받아 들여지기 힘든 것이었다. 왜냐하면 옛날에 정관수술은 씨를 말려야 할 정도로 價值없는 사람에게나 했던 것으로 認識되었을 뿐 아니라, 아예 男性답지 못한 사람이 되는것으로 간주되었기 때문이다. 家譜를 이을 得男選好의 사고방식 또한 韓國社會의 支配的 경향인데 이러한 諸要因들이 가족계획사업의 遂行過程에 나타나는 난점들이라고 할 수 있다. 家族計劃에 대한個人의 態度및 動機는 그들이 成員으로서 存在하는 集團의 社會的 價值에 상당히 左右된다. 따라서一般的인 社會價值體系의 全般的 變化도 可能부부 자신들의 價值變化에 끼치 않게 家族計劃行爲의 주요한 決定要因이다.

初期에는 홍보와 啓蒙이 1961年에 시작된 國家再建運動을 利用하여 家族計劃의 「아이더어」는 農村의 生活向上 運動에 편승하였다. 이러한 움직임에 부응하여 政治的리더쉽은 이를 강력히 支援하고 「매스·미디어」는 가족계획사업에 즉각적으로 協助하였다. 라디오는 地域의으로 고루 分布된 65個의 송신국(transmitting station)을 通하여 一般大衆에게 가족계획의 「아이더어」와 方法들을 傳達하는데 가장 큰 役割을 했으며 그 以外에도 신문·영화·작자·페레비치 등이 가족계획사업을 理解시키는 媒介역할을 했다. 이동임상반(mobile clinic)과 지도원에 의한 “행복한 가정”이란 雜誌의 配付등을 통한 保社部와 가족계획 協會와의 協同이 또한 이런 紐帶를 이루는데 기여했다. 가장 效果의 紐帶가 되었다고 볼 수 있는 어머니會는 바로 可能女性들과 가족계획지도원과의 사이의 純粹적 관계를 맺어주는데 크게 寄與하였다.

그러나 가족계획사업이 홍보및 계몽에는 별로 重點을 두지 않았던 일부 理由 때문에 文教部와의 規範的紐帶(normative linkage)가 별로 공고하지를 못했다. 따라서 가족계획사업은

(21) 紐帶關係(linkages)의 개념은 Milton J. Esman & Hans C. Blaise, "Institution Building Research: The Guiding Concepts," (Pittsburgh: Inter-University Research Program in Institution-Building, 1966)에서 提出된 것임.

社會의 基本 價值秩序에 다 家族計劃과 관련한 새로운 價值를 添加 내지 改造시키는데는 비록 그것이 長期間을 要하는 것이긴 하지만 별로 큰 效果를 보지 못했다. 루우프시술이나 경관수술과 같은 罪惡 방법에 對한 一般人們의 認識이나 理解는 不適切한 情報 때문에 크게 歪曲되었던 것 같다. 아직도 국가의 「엘리트」그룹에 있어서까지도 가족계획 사업의 重要性에 대해 理解나 부족한 듯하며 得男選好의 思考方式은 아직도 한국사회의支配的傾向이다. 이러한 점에서 볼 때 홍보와 계몽면에서의 改善이 심각히 요청되고 있다.

可姪女性들이나 부부의 家族計劃 내지 產兒制限行爲는 그들의 社會·經濟的인 背景에 의하여 크게 영향을 받는다. 最近調查에 의하면 高等教育을 받은 부인일 수록 적은 아이를 가지려며 피임도구의 利用과 낙태수술율이 높다는 것이 지적되고 있다. 또한 社會·經濟的地位와 아울러 都市와 農村의 可姪女性사이에도 현저한 차이를 나타내고 있다.⁽²²⁾ 이러한 差異는 그들의 社會的 背景으로 말미암아 環境을 意識하는 樣態나 方法이 다르기 때문이다. 教育水準이 높고 都市에 살던가 또 社會經濟的 地位가 높은 사람들은 그들의 環境이 產兒制限行爲나 別新的 内지 非宿命論的 行爲를 强要하고 있으며 또한 強力히 支援해주고 있다고 意識하는 傾向이 있다.⁽²³⁾ 그리고 보다 發展指向의 價值觀을 갖고 女性들은 바로 家族計劃에 보다 好意的인 態度를 보이는 경향이 있다.⁽²⁴⁾ 따라서 家族計劃사업의 遂行은 可姪女性이나 부부의 社會·經濟的 背景에 의해 크게 左右됨을 알 수 있다.

IX. 結論

A. 發見事項의 要約(Summary of Findings)

지금까지 한국가족계획의 수행과정을 分析적으로 검토함으로서 우리는 사업의 수행과정에 作用하는 大量 핵심적인 要因과 變數가 무엇인가를 알아내려 하였다. 비록 어떤 面에 있어서는 過誤나 未洽한 점들도 지적되었지만 다른 한편에 있어서 훌륭했던 점을 認定하지 않 을 수 없다. 그 主要한 發見事項을 要約하여 보면 다음과 같다.

1) 한국의 가족계획사업은 정부와 대학의 지식층들과의 協同的 노력에 의해 출발되었다. 그로서 사. 1 各界各層으로 부터 廣範한 參與와 아울러 社會的 支持를 획득하는데 寄與하였다라고 할 수 있다.

2) 가족계획사업의 시작이 한국 政府의 최고관리층에 의해 推進되었으며 또한 경제개발계획이라는 주요 국가개발계획의 中要部門으로서 채택되었다. 따라서 가족계획 사업은 초기부터 상당히 강력한 지도층의 支援을 누릴 수 있었다.

(22) Bom Mo Chung, et. al, *Psychological Perspectives: Family Planning in Korea* (Seoul, Korean Institute for Research in Behavioral Science, 1972), pp. 33-38.

(23) *Ibid*, p. 42.

(24) *Ibid*, p. 24-5.

3) 사업計劃書는 概略的으로 編成되었으며 計劃의 構想은 어떤 特定행동의 指針이 되기에는 너무 시밀화되지 못했다. 그러나 數字化되고 時限이 부여된 세부목표의 具體的 計量的 定義는 기획담당자와 일선지도원들과 사이에 의사소통을 원활히 하는 기초를 提供해 주었다.

4) 중앙정부의 間接行政 (overhead administration)에 力點을 두지 않고 一線組織을 최대한 擴大토록 한 것은 계획수행을 為해 지방정부에 더 많은 자원을 방출할 수 있게 하였다. 약 3,000 名의 가족계획요원을 一時에 大量 採用토록 하는 것은 또한 사업을 실제 집행하는 지방 정부의 行政能力 (administrative competence)를 조성하는데 기여하였다.

5) 全國的으로 分布된 郡保健所 및 支所의 조직망은 가족계획 「아이디어」를 침투시키고 가족계획 서비스를 지방의 부락에 體系的으로 배분 실시하기 위한 행정능력을 구축하였다.

6) 保社部 -內務部系統과 가족계획협회 사이의 相互 補完的 역할 뿐 아니라, 그들間의 협조 내지 협동·이야말로 가족계획사업의 성공적 수행에 크게 기여하였다. 政府部門과 自發的 民間團體와의 緊密한 협동은 資源動員과 기능적 配分에 있어서 重要한 役割을 하였던 것이다.

7) 어머니회를 通한 可姪女性들의 기능적 參與는 가족계획사업의 성공적 수행을 위한 地域社會로 부터의 支持를 獲得하는데 原動力이 되었다. 어머니회가 그의 活動領域을 全國民의 새 마을運動에 까지 擴大함으로서 결과적으로 가족계획사업에 對한 政府의 指導者로 부터 계속적 支持를 획득할수 있게 되었다.

8) 가족계획사업은 목표설정과 예산배분에 있어서는 상당히 中央集權的 이었으나, 사업의 집행에 있어 낀 지방정부 수준으로 현저히 分權的이었다. 이러한 中央地方間의 配分은 全體的으로 사업을 효과적으로 수행하는데 기여하였다.

9)目標에 부응한 예산상의 資源의 배분은 목표 달성을 위한 個個의 집행단위 (implementation unit)에 對해 책임을 부과함으로써 統制장치로서 작용하였다.

10) 可姪女性들과 얼굴을 마주 대하고 일하는 面의 지도원들은 주로 土着社會로 부터 採用되었기 때문에 鑄造적이고 傳統的 사고방식에 젖어있는 시골사람들을 접촉하고 說得시키는데는 效果가 있었다.

11) 要員의 訓練計劃은 당장 눈앞의 결과를 달성하는데 급급하여 지나치게 技術的인 지식이나 가족계획의 方法에만 중점을 두었다. 그結果 要員들의 지방주민들에게 접근하고 설득하는 能力を 키우는데는 별로 效果를 거두지 못했다.

12) 가족계획사업의 운용은 「센트·차트」의 관리기법을 補完한 소위 基本運營計劃制度로서, 目標達成 위주의 관리技法을 적용했다고 특징지을 수 있다. 日常의 豫算編成 과정 속에서 이루어지는 基本運營計劃制度는 각 機關과 段階별로 집행계획의 技術的인 設定과 실제 그 遂行의 정도를 점검하는 도구가 되었다.

13) 國家정치指導者들로 부터 가족계획사업에 對한 強力한 지지는 가족계획사업을 담당한 行政지도자들이 a) 보다 많은 資源을 동원하고 그의 合理적인 配分을 하는데, b) 가족계획사업을 實施하는데 要하는 正當한 權限을 취득하는데, c) 기대되는 결과를 달성하기 위하여 當て된 노력, 자원 및 도구를 統合・調整하는데, 효과적인 영향력을 행사할 수 있는 기반을 조성했다.

14) 가족계획을 全國民的事業으로 擴散시키기 위하여는 政治的 리더쉽을 最大限行使 토록 하는 것이 바람직하다. 그러나 가족계획이 社會的으로 制度化되게 됨에 따라서 行政的 리더쉽과 協同으로 民間主導型 리더쉽이 相對적으로 漸次 더 큰 役割을 하게 되었다.

15) 관여된 部處간의 긴밀한 協調와 協同은 既存事業이나 政策들과의 갈등을 緩和하고 家族계획사업을 強力히 推進하는데 크게 기여를 하였다.

16) 目標豫算制式 기본운영계획제도를 活用함으로써 行政的 및 技術的 감독은 지방행정의 系統을 통하여 적절히 이루어졌다. 각 面別로 일선감독이 철저히 실시된 곳에 성과가 良好한 경향이 있었다.

17) 가족계획사업은 국가지도자들의 支持를 얻음으로서 그의 授權的紐帶을 確固히 할 수 있으며 作業環境(task environment)과의 기능적인 紐帶關係는 지난 10년동안 잘 이루어졌다. 대학교수와 연구기관, 세미나 및 강의의 빈번한 활용은 이러한 外的 유대를 공고히 하는 데 기여하였다.

18) 비록 문교부와의 規範的 紐帶와 일반 사회환경으로 부터의 지지가 문화적偏見 때문에 제한되었지만, 잘 編成된 「매스·메디아」당은 擴散紐帶(diffused linkage)를 확립하는데 매우 도움이 되었다.

19) 국가지도자로부터 政治的支持를 획득하거나, 또한 地域社會에 있어서 民間部門으로부터의 公開한 參與를 助長하기 위해서는, 가족계획사업을 1960年代의 經濟開發計劃이나 1970年代의 「새마을 운동」과 같은 國家發展政策의主流에 一環으로 統合함으로써 그에 편승하는 3도 퍼 戰略의이다.

20) 可在女性의 社會經濟的 배경은 그들의 가족계획行爲에 상당한 영향을 미쳤다.

B. 執行過程에 作用하는 諸變數와 要因

넓게 그아서, 정책사업을 실시하는데는 다음과 같은 세가지의 상호 관련된 업무가 포함되어야 한다. 즉 (a) 強力하고 生動性있는 組織의 形成, (b) 구체적 행동의 設計와 管理, (c) 환경으로부터의 支援獲得과 그에 對한 영향력 行使등이다.⁽²⁵⁾

(1) 組織的 變數

保社部 家族計劃課系統과 地方보건소의 조직망은 가족계획사업을 위한 기본적인 조직이다.

(25) 이 개념은 Milton J. Esman, *Administration and Development in Malaysia* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1972), pp. 159-82.

그것은 作業 경面에서, 公私間의 他조직이나 집단과의 相互去來를 遂行하는 이른바 事業管理의 主軸인 것이다. 이 조직系統은 기술적 업무를 수행함에 있어서 有能해야 할 뿐 아니라 또한 刷新的의 目的의 수행에 집착해야 한다.

有能하고 責任있는 리더쉽은 事業遂行의 성공을 위한決定的인 조건이다. 가족계획사업을主管한 保社部리더쉽은 知性的이고 刷新의이고 계획수행을 위해 積極의이었다. 리더쉽은 사회속에 在內하는 刷新에의 受容力과 抵抗力を 감안하면서 가족계획의 아이디어를 實際로 行動計劃인 이부-바 가족계획 10개년 계획으로 발전시켰다. 또한 保社部當局이 가족계획사업을 國家발전기책의主流에 편승케 한 것은 현명하였다.

생산, 권위 의사소통의 구조는 조직이 효과적으로 作用하도록 할 수 있었고 외부와의 紐帶關係를 관리할 수 있도록 하였다. 사업目標의 중앙집권적인 결정과 地方分散의 사업수행의 맥락(context)은 성공적인 업무수행을 위해 효과적이었다. 階層의 「채널」과 아울러 대각적 및 횡적인 의사소통은 활동과 정책에 있어伸縮性 있는 適應을 可能토록 한 원동력이 되었고, 本과적으로 가족계획사업을 成功的으로 이끌게 하였다.

조직을 維持하고 환경으로부터 지지를 얻기 위하여 財政, 職員, 施設등의 資源이 확충되고 잘 이용되었다. 凡國家的으로 확대된 사업의 수행을 위해서 가족계획지도원들이 충분히 확보되었고 그들의 대부분은 기술적 지식과 능력의 함양을 위해서 일률적으로 編成된 과정에 따라서 훈련을 받았다. 물질적 및 재정적 자원은 리더쉽의 영향으로 主로 정부예산으로 충당되었고 외국援助로도 充當되었다.

(2) 設計와 管理

行動計劃의 구체적 技術設計와 管理는 조직의 業務遂行을 촉진하게 한다. 事業計劃은 구체적 行動計劃으로 體系있게 전개되어야 하고 믿을만한 管理技術을 實제적으로 사업수행에 적용하여야 한다.

담당자들ㅇ 기획(Planning)에 별로 관심이 없기 때문에 가족계획事業의 목적과 목표로부터 具體的 업무나 활동을 논리적으로 도출하는 것이 적절히 이루워지지 못하였다. 가족계획사업은 오직 短期的으로 그때 그때의 상황변화에 수시로 對處하다 보니 不均衡的으로 발전되어왔다. 事業遂行上의 優先順位는 가족계획 實施목표의 달성을 치우쳤을 뿐이고 사람들의 價值觀과 태도의 근본적인 변화에는 별로 力點을 두지 않았던 것이다.

가족계획 方便別 細部活動에 적용한 PERT 技法은 그 사업을 構成하는 活動들의 일반적인 흐름을 이해하는데 도움이 되었을 뿐이었다. 기본운영계획은 비록 그 體制가 조잡하게 짜여졌다 하더라도 個個의 活動의 執行時間表를 설계하고 모든 수준의 行政組織單位에서 遂行進度를 점검하는데 상당히 유용한 도구였다.

가족계획사업의 목적과 목표를 明確히 具體的으로 규정한 것은 의사소통, 内部統制, 집행

점검, 紐帶管理(linkage management) 등의 組織管理에 있어 상당히 유용하였다.

(3) 환경적 유대

短期的인 목표달성과 앞으로의 事業推進을促進하기 위하여, 可姪女性등의 雇客集團과의 사이에 호의적인 분위기를造成하고 유지하는 것이 바람직하였다. 가족계획사업의 수행이 全政府的 고제였기 때문에 사업수행에 영향을 미치는 具體的 활동 뿐만 아니라 광범한 유대 관계를 설정하는 것이 중요했다. 이와 관련된 戰略的活動은 다음과 같다.

가족계획사업은 產兒制限 행위에 대한 大衆的 「슬로건」과 象形字를活用하였다.⁽²⁶⁾ 가족계획에 관한 「아이디어」를 핵심내용으로 하는 한편 가족계획사업에 好意의인 反應을 유도하는 標語들은 1960년대의 개발운동의 進就的 精神과 變動指向的 概念들과도 서로 합당하였다.

마을마다 어머니회를 組織함으로서 可姪女性들의 가족계획에 대한 의욕을 불어넣고 參與의 기회를 제공하였다. 郡수준의 보건소와 가족계획협회와의 協同으로 可姪女性들을 가족계획을 實踐하도록 유도하고 사업활동에 적극 참여시켰다.

保社部는 가족계획사업의 제반활동, 전략 및 세부목표의 設定에 受肯할만한 合當性을 提高하는 「채널」을 마련하였다. 즉 가족계획諮詢委員會의 구성에 공무원, 교수, 전문醫, 협회지도자등이 포함되었고 또한 한국의 가족계획의 當面問題를 토의하기 위하여 국제세미나를 종종 개최하였다.

훈련과 tica를 위한 대학교수들과 연구기관間의 규범적 紐帶關係는 잘 설정되고 지속적이었다. 그러나 일반대중의 가치관의 根本的 변화를 위한 擴散紐帶關係를 確立하는데는 실패했다. 가족계획협회와 같이 효과적인 非政府組織은 잘 개발되고 육성되었다. 정부는 이 조직을 가족계획사업의 틀안으로 吸收하고 상당한 정도로 지원도 해 주었다.

권력의 機構 세력과의 효과적인 유대가 이룩되고 유지되었던 바, 특히 초기 단계에서는 最高會議, 그리고 그후에 국무총리와 企劃院의 실력자들과의 유대가 지속적으로 이루어졌다. 이러한 유대는 사업을 運用하고 자원을 동원할 수 있는 조직의 권위를 형성하고, 또 사업목표를 성취하는 權限을 確保케 하였고 또한 그것은 事業遂行에 必要한 行政부처간의 協調 내지 그들의 統合된 努力を 助長시켰다.

(4) 變數와 要因들간의 相互關係

위에서는 한국의 가족계획사업을 遂行하는 過程에서 重要한 投入變數나 要因을 부각시켰다. 그러나 이들 變數나 要因은 반드시 事業運用이나 執行에 直接으로 또는 線型으로 關聯된 것이 나고는 할 수 없다. 그들 變數의 寄與度와 또 그들間의 相互關係를 推計하는데는 방대한 計量的 作業이 要請된다. 그러나 變數와 要因들間의 正과 負의 關係는 體制論의 見地에서 오직 假說의 形態로 表現될 수도 있다.

(26) 최근의 標語로는 “아들·딸 구별 말고 둘만 낳아 잘 기르자”이다.

C. 勸告事項 :

한국의 0개년 가족계획사업을遂行해온 경험에서 우리는 무엇을 배웠는가? 이제 몇 가지 요점만을 정리해두는 것이 가족계획사업 자체를 앞으로 더욱 발전시키고 사업수행의行政的 意味를 이해하는데 도움이 될 것이다. 一般 수준과 아울러 特殊 수준에 걸쳐 권고사항을 提示코자한다. 가족계획사업이란 가족의 크기 및 어린아이들의 數에 대해서 사람들의 價值觀과 態度의 변화와 아울러 궁극적으로 그들의 產兒制限 행위의 변화를導入하자는 것이다. 사업의 모든 활동은 주로 변화유발(change-producing)과 변화보존(change-protecting)에 관련되고 있다. 이것은指導받는 사회변화를 유도하기 위한 沉國民의이고 원대한 계획이다. 그러므로 초기 단계에서는 사업의 실행을 위해서 “기관형성”模型(Institution-building Model)을 적용하는 것이 효과적이다. 이러한 接近方法(approach)에서는 리더쉽, 教理, 政策事業, 内部構造, 資源, 技術 그리고 外部의in 유대등의 變數들이 성공적인 변동의 관리(change management)를 위해서 가장 결정적인 요소로서 確認되고 設定되어야 한다. 또한 모든 適切한 要因들을 사업수행을 위한 행동(package of actions)에 통합하고 調整도록하기 위해서 體制論의 接近法(Systems Approach)이 기관형성모형에 統合되어야 한다.

가족계획사업의 수행에 있어서 능률을 더욱 높이기 위해 다음과 같은 권고 사항을 제시하고자 한다.

- 1) 가족기획사업은 세밀한 수행계획으로 더욱 세분화되어야 한다. 그 수행계획에서窮極目的과 中間目標로 부터 論理的으로導出된 細部活動事業의 運用 목표, 자원과 道具의 정의, 행동단위, 時限性등이 구체적으로 자세히 規定되어야 한다.
- 2) 最近의 一線指導員들의 높은 異職率에서 나타나는 바와 같이 그들의 不滿이 생기는 경우에도 가족계획요원들의 士氣와 責任感을 계속 끌어두기에 充分한 物質的 및 心理的 보상과 「인센티브」를 内部構造面에 形成해야 한다.
- 3) 기타 관련된 餘他의 사업과 밀접한 협조를 도모하기 위해서는 多目的的 組織인 어머니회를 능률적으로 활용할것이 요청된다.
- 4) 가족계획 일선요원들을 위한 훈련계획은 그들의 動機부여에 力點을 두고 또한 住民들에 접근하고 설득하는 技法에 치중하도록 改善되어야 한다.
- 5) 가족계획을 위한 홍보 및 계몽계획은 세부 활동, 자원배분 및 훈련의 면에서 더욱 개선되고 강조되어야 한다. 더욱기 得男選好의 사고방식은 社會敎育과 아울러 學校 교육과정에서도 특별히 고려되어야 할 중요한 과제이다. 가족계획사업의 고객集團으로는 可姪女性들 외에도 그의 남편이나 또는 一般大衆 특히 老齡層이나 지역사회 指導者들까지도 포함해야 한다.

參考書誌 及 資料

各級家族計劃從事員의 職務 및 作業環境에 關한 研究(保健社會部, 1969年 12月)

家族計劃研究院, 1971年度 家族計劃事業評價報告書(1971年 12月)

_____ 韓國家族計劃研究院現況, 1972.6.30 現在

鄭慶桓, “韓國家族計劃事業 10 年考,” 人口問題論集, 13 號 (人口問題研究所, 1971), pp. 5-26.

趙慶桓, 金應翊, 1971年度 家族計劃要員業務實態(家族計劃研究院, 1972年 3月)

Cho, Suk Choon, “Two Reforms under the Military Regime in Korea: A Comparative Analysis,” in H.B. Lee and A. Samonte, (eds). *Administrative Reform in Asia* (Manila: EROPA, 1970).

Chung Bum Mo, et.al., *Psychological Perspectives: Family Planning in Korea* (Seoul: Korean Institute for Research in Behavioral Science, 1972).

Esman Milton J., *Administration and Development in Malaysia* (Itacha: Cornell Univ. Press, 1972).

Esman Milton J. and Hans C. Blaise, “Institution Building Research: The Guiding Concepts,” (Pittsburgh: Inter-university Research Program in Institution Building, 1966).

Kim, T., Ross, and Worth, *The Korean National Family Planning Program* (New York: Population Council, 1972).

Kim, Tack Il and Jae Mo Yang, “Outline for Foreign Assistance to Korea,” prepared for CECDA Expert Meeting, April 1969

Lee, Hyun-Been, “Three Serial Budget Reforms: A Korean Experience,” in H.B. Lee and Samonte, (eds), *Administrative Reform in Asia* (Manila: EROPA, 1970)

Republic of Korea, *Summary of the First Five Year Economic Development Plan*, 1962-66 (Seoul, 1962)

Republic of Korea, *The Second Five Year Economic Development Plan*, 1967-71 (Seoul, 1966)

Whang, In-Joung, “Leadership and Organizational Development,” *Asian Survey* Vol. XI No. 1 (October 1971)

_____, and Jae Mo Yang, “Administrative Implication of Rapid Population Growth in Korea,” Presented at EROPA Conference on Administrative Implications of Rapid Population Growth in Asia, 8-15 May 1971.