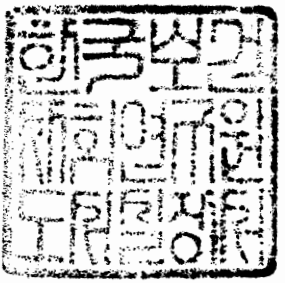
行政管理의 科學的 接近

家族計劃事業行政의 理論·事例

韓 大 愚 · 黃 仁 政
朴 東 緖 · 李 在 昌
金 夢 述 · 金 光 雄
게일 디. 네스

家族計劃研究院



目　次

머 리 말

高度의 行政管理로 出産行態變化를 ……6

第Ⅰ部　事業槪觀 및 事業領域 擴大方案

第1章　家族計劃事業의 槪觀 및 事業診斷 ……11

政府家族計劃事業 槪況 ……15

家族計劃事業의 機能別 診斷……29

結　　論……61

第2章　새마을運動과 家族計劃事業 ……63

새마을運動 推進方法……65

새마을運動의 成果 ……68

새마을運動과 家族計劃事業과의 關係……70

새마을運動을 통한 家族計劃事業 推進上 當面課題……72

새마을運動을 통한 家族計劃事業 效率的 推進方案……73

第3章　統合의 見地에서 본 家族計劃行政分析 ……77

第Ⅱ部　家族計劃事業의 體系的인 行政管理方法

第4章　家族計劃事業 執行責任者의 役割……87

目標의 設定 ……88

政策決定……90

企　　劃……95

動 作 化……97

統制와 還流……100

第5章　家族計劃事業의 管理體系分析……103

事業活動 ……105

支援活動 ……124

行動代行機關 ……131

結　　論 ……138

第6章　家族計劃研究의 經驗的 分析結果 ……141

事業과 施術의 成果測定 ……142

成果의 測定：生產性 比率 ……144

都市와 農村의 差異 ……149

研究의 要約과 限界 ……159

第Ⅲ部　事例硏究 및 示範訓練을 통해 挑出된 實際過程 總整理 및 評價

第7章　保健所人力과 家族計劃業務遂行……*169*

任務確認에 관한 事例 ……*169*

討議內容 ……*181*

第8章　指導行態와 家族計劃事業成果……*189*

指導力에 관한 事例 ……*189*

討議內容 ……*205*

第9章　保健所活動과 機關協助……*211*

機關間 連繫에 관한 事例……*211*

討議內容 ……*223*

共同目標를 향해 相互連繫關係를 이루도록……*229*

머 리 말

高度의 行政管理로 出產行態 變化를

이제까지 人類는 副作用 없이 安全하게 避姙이 되는 出產抑制 方法을 갖고 있지 못하면서도 家族計劃에 의한 急速한 出產低下效果를 期待하고 있다. 그러나 出產抑制에 의한 人口鈍化는 長期的이고도 廣範圍한 人間生活의 變化過程을 통해서만이 成就可能한 것임을 점차 確認해 가고 있다.

많은 國家들은 그들의 長期 經濟·社會開發에 置重하면서도 왕왕 出產力低下를 위한 基本手段인 家族計劃을 소홀히 한 나머지 그 나라의 人口가 解決하기 힘든 急成長에 直面하고 나서야 비로소 그 對策을 마련하기 때문에 큰 效果를 거두지 못하고 있다. 실로 出產力 低下에 의한 人口의 適正線 維持는 人間生活의 모든 分野, 즉 保健向上, 經濟·社會開發과 產業化, 食糧, 所得 등 모든 資源의 均等한 配分과 均等한 敎育機會의 賦與, 女性의 社會參與에 의한 地位向上 등 이러한 長期的인 關聯속에서 이루어진다고 보아야 한다.

最近 대부분의 開發途上國들은 國家發展에 沮害要因이 되고 있는 過剩人口成長問題를 解決하기 위해서 달갑지 않은 强力한 經濟·社會的 措置를 쓰지 않을 수 없는 現實에 처해 있

다. 그러나 問題는 國民이 이를 받아들여서 그들의 出產行態 變化에 영향을 미치도록 하기 위해서 國家는 高度의 行政管理能力을 필요로 하게 된다는 것이다. 다시 말해 各 國家는 自國의 經濟·社會開發에 沮害되지 않고 個個人의 人權과 福祉가 保障되는 範圍內에서 計劃된 人口目標를 達成하는 施策을 그들 國家의 特性에 맞게 適用해야 한다는 어려운 問題를 지니고 있다.

이러한 環境속에서 家族計劃行政家를 위한 訓練過程의 必要性에 대해 再言할 필요는 없으며 다만 그들을 訓練하기 위한 技術과方法만이 問題가 된다고 본다.

이번의 基礎訓練은 向後 이 分野 開發의 始作이라고 믿으며, 이 어려운 始作에 과분한 힘을 모아주신 筆者 先生任들께 感謝하는 동시에 册發刊을 위해 開發部 曺 愛姐, 李 椿姬 두 분의 貢이 컸음을 밝혀두는 바이다.

1977年　　10月

編　者　　識

第 Ⅰ 部

事業槪觀 및 事業領域擴大方案

韓　大　愚*

第 1 章

家族計劃事業의 槪觀 및 事業診斷

家族計劃이란 쉽게 말해서 子女를 갖고 싶은 數만큼 낳고 싶을 때 낳도록 하자는 뜻이다. 즉, 이는 夫婦에 의한 姙娠 및 出產의 頻度와 出產間隔 등의 人爲的인 調節을 意味한다. 그러므로 家族計劃運動은 한 나라의 人口數를 調節한다는 巨視的 目標보다는 오히려 個個 家庭의 母子保健, 家庭經濟의 向上, 보다 나은 子女養育과 이들에 대한 敎育 등과 같은 微視的인데서 出發했다. 그러나 오늘날에 와서는 家族計劃의 意義를 第二次 世界大戰以後 急變하는 國際情勢와 關聯된 政治的 經濟的 側面에서 보다 높은 次元에 두게 되었다. 즉, 世界人口의 3分之 2를 占有하고 있는 低開發國은 世界經濟의 均衡的 發展을 沮害하고 있으며, 이들의 經濟的 貧困과 沈滯는 逆으로 先進國의 政治·經濟的 側面에서도 커다란 問題를 提起해 주었다. 따라서 先進國에서는 後進國의 開發에 關心을 表

* 家族計劃硏究院 院長

明하게 되었으며, 後進國들도 그들 國家의 開發에 努力을 기울이게 되었다. 이러한 努力의 하나로 登場한 것이 國家開發에 沮害要因이 되고 있는 불리한 人口學的 狀況의 打開策이며 그 具體的인 行動計劃으로 國家的 次元에서 組織化한 것이 家族計劃事業이다. 따라서 오늘날의 家族計劃事業은 個人的인 側面에서 보다 오히려 國家的인 次元에서 人口政策的인 意義가 더 强調되고 있다.

國家의 人口調節 手段으로서 家族計劃事業은 1960年代를 지나면서 後進諸國의 經濟開發을 위한 關心이 高潮됨에 따라 보다 脚光을 받기 시작했다. 즉, 많은 開發途上國家에서 家族計劃事業을 그들 國家의 社會·經濟開發計劃의 一環으로 採擇함에 따라 오늘날 많은 사람들이 家族計劃事業 自體가 곧 人口政策의 全部인 것으로 잘못 認識하고 있다. 그러나 엄격한 意味에서 家族計劃事業과 人口政策은 同一視할 수 없는 槪念的인 差異가 있다. 「유우엔」의 定義에 따르면 人口政策은 「人口의 크기, 成長, 地域分布 및 人口學的 特性 등 主要 人口學的 變因에 影響을 주므로서 國家가 追求하는 社會的 經濟的 人口學的 目標는 물론 其他 集團目標의 達成에 寄與하도록 하기 위하여 試圖되는 措置 및 「프로그램」……」[1]이다. 그러나 이 定義는 主要 人口學的 變因에 影響을 주기 위하여 試圖되는 措置나 「프로그램」은 물론, 그러한 變因에 影響을 미칠 可能性이 있는 措置나 「프로그램」까지도 包含될 수 있도록 擴大하여 解析되는 것이 一般的인 見解이다[2]. 그 밖에

1) United Nations Economic and Social Council, Population Commission *Report of the ad hoc Consultative Group of Experts on Population Policy*, 23 May, 1972, p.6.

2) National Academy of Science, *In Search of Population Policy*, 1974, p.86.

人口政策은 人口問題를 惹起시키고 있는 人口過程의 세 要因인 出生, 死亡 및 人口移動 自體를 積極的으로 調節하거나 積極的인 人口變動 그 自體에 의하여 일어날 수 있는 波及効果를 克服하거나 緩和시키려고 하는 政策的 接近方法의 差異에 따라 人口調整政策과 人口對應政策이라는 두 가지의 政策的 次元이 모두 包含되어야 한다고 보는 見解도 있다[3].

人口對應政策이 어느 한 國家나 社會의 食糧, 雇傭, 都市問題, 資源配分問題 등 國家의 全般的인 福祉問題와 結付하여 過剩 또는 過少人口로 惹起될 수 있는 諸 衝激을 克服하거나 緩和하기 위하여 試圖되고 있는 人口政策的 立場이란 點을 勘案할 때, 「유우엔」의 人口政策에 대한 定義는 人口調整 政策과 關聯된 政策的 次元에 主로 局限되고 있음을 알 수 있다.

家族計劃事業은 人口調整政策中 出產力調節을 위하여 採擇되고 있는 國家의 政策手段의 하나이다. 즉, 家族計劃事業은 出產調節政策上 하나의 主要手段으로서 出產調節을 願하고 있는 夫婦들에게 避姙에 관한 보다 합당한 情報를 提供해 주고 그들이 必要로 할 때 알맞는 「서어비스」를 提供해 주므로서 個別夫婦들로 하여금 願하지 않는 姙娠 또는 出產을 防止하도록 하고 그 結果 그 나라 人口의 過大成長을 防止하여 國家發展에 크게 寄與하게 되는 것이다.

人口政策上의 目標達成을 위하여 단순한 家族計劃事業이 人口成長을 抑制하는 가장 有効한 方法인가 하는 問題에 대해서는 學者들 사이에 많은 論難은 있으나 아직 이 事業이 가장 現實的인 方法으로 받아들여져서 政策事業으로 採擇되

3) National Academy of Science, *Rapid Population Growth*, Johns Hopkins Press, 1971, pp.70—73.

고 있다. 家族計劃事業을 採擇하는 主要한 理由는 人口成長이 開發에 미치는 影響 때문만이 아니라 過多한 子女出産과 關聯된 基本人權에 대한 關心에서 採擇되고 있는 國家도 있다[4].

우리나라의 家族計劃事業은 始作當時인 1962年 이 事業의 10個年 長期計劃에서 「人口自然增加率 2.9퍼센트를 第1次 5個年計劃(1961年~1966年)年度末에 2.5퍼센트로, 그리고 第2次 5個年計劃 最終年度에는 2.0퍼센트線으로 우리나라 人口를 抑制한다」는 基本目標를 設定하여 推進되어 왔다.

이 事實로 미루어 보아 우리나라 家族計劃事業이 지니는 主要한 意義가 個個家庭의 福祉增進이라는 側面에서도 關心이 있지만 國家的인 次元에서 經濟開發을 위한 人口調節을 期한다는 意味가 더 强調되고 있음을 보여주고 있다. 우리나라에서는 오늘날까지 出産調節을 위한 政府의 人口政策은 主로 家族計劃事業에만 의존해 왔다해도 過言이 아니다.

따라서 本稿에서는 지금까지 出産調節을 위한 基本的인 政策手段이 되고 있는 家族計劃事業을 診斷하는데 主眼을 두고자 한다. 그러나 家族計劃事業은 國家나 社會의 與件, 또는 可用 資源의 制約 등을 考慮하여 多樣하게 構成되고 있기 때문에 이를 分析 診斷한다는 것은 어려운 일이다. 이러한 어려운 問題를 解決하기 위하여 家族計劃事業을 하나의 全體體系(total system)로 보고 다음과 같은 下位體系(sub system)를 事業診斷의 基準으로 삼아 보았다.

4) Nortman D, "Population and Family Planning Program: A Factbook", *Reports on Population/ Family Planning*, No,2, (5th ed.), September 1973, pp.34—44.

家族計劃事業 診斷을 위한 體系的인 接近內容 槪要

▶家族計劃事業
- Ⅰ. 基本手段機能—避姙普及, 啓蒙教育
- Ⅱ. 調整機能—指導力, 指導監督, 評價
- Ⅲ. 支援機能—研究, 訓練, 財政

▶社會政策支援事業
- Ⅰ. 制度的 支援
- Ⅱ. 規範變化를 위한 支援

既存 家族計劃事業을 診斷하기 위하여 8個機能別 下位體系를 個別的으로 分析하고, 向後 家族計劃事業을 보다 効率的으로 遂行하기 위하여 本稿에서는 社會政策的 支援事業을 附加하여 考慮하므로서 事業이 當面하고 있는 問題點을 診斷하고 또한 그 解決策을 摸索하기 위한 試圖를 하였다.

政府 家族計劃事業 槪況

우리나라에서 人口調整政策의 하나로서 家族計劃事業에 대한 關心이 일어나게 된 時期는 1960年代 初盤부터의 일이다. 그 以前에는 人口問題에 대한 政府의 關心이 전혀 없는 狀態였고, 家族計劃은 단지 女性運動이나 母子保健을 위한 한 方便으로서 그 必要性이 認識되어 주로 民間團體나 學術研究團體 및 其他 美國人 宣教師를 중심으로 散發的으로 推進되어 왔을 뿐이다[5].

이러한 家族計劃이 人口政策의 手段으로서 보다 脚光을 받게 된 것은 1961年 軍事革命以後 政府主導下의 國家經濟開發에 대한 關心이 높아지게 되면서부터 비롯되었다. 經濟開發과 관련하여 人口問題의 重要性에 대한 認識이 높아짐에 따라 1961年 11月當時 國家再建最高會議 第69次 常任委員會에

5) 大韓家族計劃協會, 韓國家族計劃 10年史 1975, p.54.

서는 家族計劃事業을 國家施策으로 策定하고 1962年부터 이를 政府에서 推進할 것을 議決하게 되었다. 이러한 決定에 따라, 이 事業의 主務部處인 保健社會部는 事業着手當時의 우리나라 人口增加率 2.9퍼센트를 第1次 5個年計劃(1962年~1966年) 年度末에 2.5퍼센트로, 그리고 第2次 5個年計劃(1967年~1971年)年度末에는 2.0퍼센트로 鈍化시킨다는 目標아래 1962年 3月 事業推進을 위한 組織을 着手하게 되었다[6]. 그 結果 1962年 3月에는 全國 100個 市·郡 地域에 旣 設置되어 있던 保健所에 家族計劃相談所를 併設하고 指導員 1名씩을 配置하여 精管手術과 「콘돔」, 「제리」 및 發泡性錠劑 등 在來式 避姙法을 普及하게 했다. 그 뒤 同年 5月에는 새로 發足한 82個 保健所와 再建國民運動 本部에도 새로이 相談所를 設置하게 됨에 따라 全國的으로 183個 保健所에 家族計劃相談所가 생겨나게 되었으며, 여기에 助產員과 看護員 등을 訓練 配置하여 事業은 한층 더 强化되었다. 그러나 이러한 事業組織은 郡 以下의 下部組織이 없었기 때문에 事業을 推進하는데 커다란 취약점이 있었다. 이에 따라 1963年 12月에는 政府職制를 改正하여 中央에 母子保健과 家族計劃을 專擔할 機構로서 母子保健課를 新設하여 事業의 强化를 꾀했고, 다음해인 1964年에는 1,473個 一線 邑·面에 家族計劃啓蒙員을 固定 配置하여 家族計劃에 대한 啓蒙 및 避姙普及을 위한 家庭訪問과 集團指導를 擔當하도록 했다. 동시에 이들 要員의 活動을 指導監督할 수 있도록 市·道 單位 保健課에 家族計劃係가 設置되므로서 政府家族計劃事業推進을 위한 依例的 組織構造上 어느정도 完備를 보게 되었던 것이다. 이러한 組織의 擴大와 더불어 1964年

6) Kim, T.I., Ross, J.A. and Worth, G.C., *The Korean National Family Planning Program*, Population Council, 1972, pp.44—49.

에는 從來부터 普及되어 오던 精管手術과 在來式避姙方法 外에 새로이 子宮內裝置를 導入하여 事業을 內容面에서 보다 强化시켰다. 이러한 政府家族計劃事業組織과 더불어 1961年 民間團體로 發足한 大韓家族計劃協會는 政府家族計劃擔當部署인 保健社會部와의 緊密한 協助下에 家族計劃에 대한 啓蒙教育 및 要員訓練을 積極 推進해 왔으며, 1968年부터는 새로이 어머니會를 全國의 法定 里單位로 組織하여 家族計劃事業을 側面支援해 왔다. 그밖에 1964年부터 普及하기 始作한 子宮內裝置의 높은 中斷率을 補完하기 위하여 政府家族計劃事業에서 먹는 避姙藥을 普及하기 始作한 것도 바로 이 해였다.

한편 保健所組織網과 大韓家族計劃協會를 中心으로 한 事業遂行機構가 完備됨에 따라 1965年에는 保健社會部 母子保健課에 家族計劃評價班을 設置, 事業進度를 測定하고 그 結果를 迅速하게 反映(feed back)시킬 수 있는 調整機能을 擔當하게 하므로서 事業推進의 보다 組織的인 接近을 꾀하게 되었다.

家族計劃評價班은 뒤에 國立家族計劃研究所發足의 母體가 되었다. 1970年에 創設된 國立家族計劃研究所는 從來 評價班에서 遂行해 오던 評價, 研究業務뿐만 아니라 大韓家族計劃協會에서 擔當해 오던 訓練機能遂行을 위해서 發足된 機關이었다. 그러나 이 機關은 評價研究의 客觀性維持와 專門人力의 確保라는 名分을 바탕으로 1971年 半官半民의 特殊法人體로서의 家族計劃研究院으로 改編되었으며, 그 結果 다음 그림 1에서 볼 수 있는 바와 같은 事業遂行을 위한 組織體系를 形成하게 된 것이다. 이 事業組織網을 통하여 家族計劃事業의 兩大主軸인 啓蒙教育活動과 避姙「서어비스」가 遂行되고 있다.

그러나 現在 우리나라 家族計劃事業에서 普及되고 있는 먹는 避姙藥, 「콘돔」, 不姙手術 및 子宮內裝置는 事業展開過程

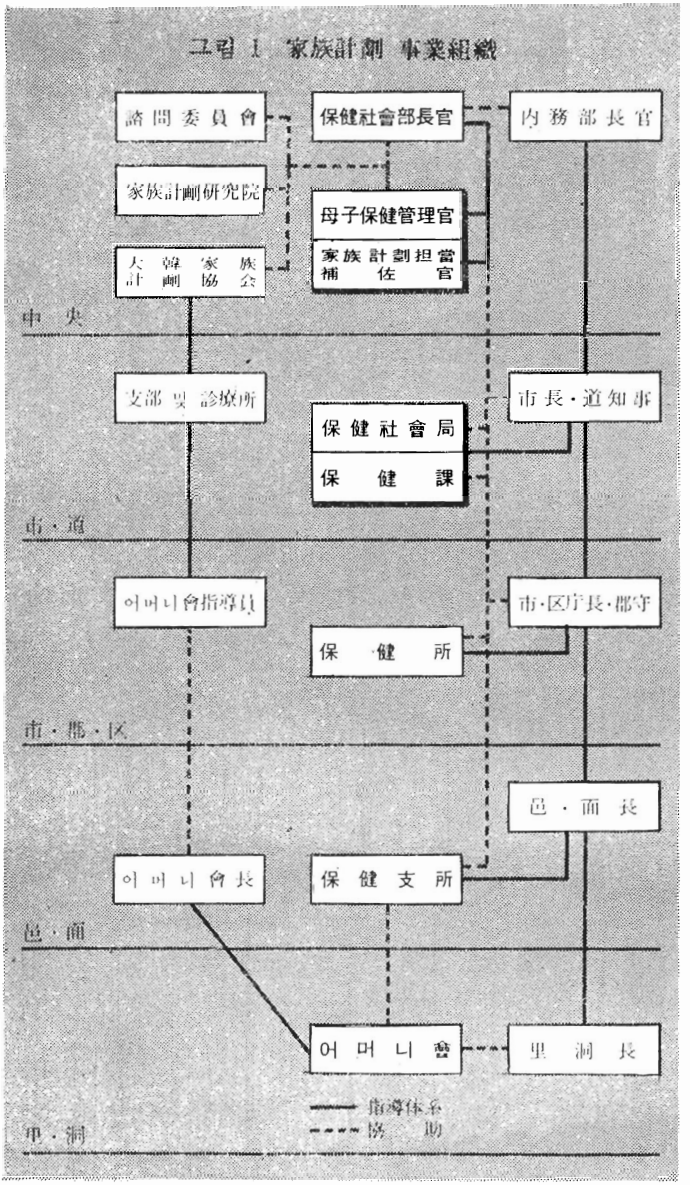
과 關聯하여 각기 다른 時期에 導入되었다.

즉 앞에서도 言及했던 바와 같이 事業初創期인 1962~1963年에는「다이아후램」, 週期法,「제리」, 發疱性錠劑 및「콘돔」과 같은 在來式避姙法과 精管手術만이 政府事業에서 採擇되어 普及되어 왔으며 특히 이 時期에는 週期法의 普及에 보다 力點을 두었다. 그러나 여러 차례의 臨床試驗을 거쳐 1964年 Lippes Loop에 의한 子宮內裝置가 도입되고 부터는「콘돔」以外의 效果가 부정확한 在來式避姙法의 普及이 모두 中斷되었다. 또한 1968年에는 1964年부터 普及되기 시작한 子宮內裝置의 높은 中斷率로 인한 代替避姙法으로서 먹는 避姙藥이 追加되었고, 그 後 女性不姙術이 導入되므로서 子宮內裝置,「콘돔」및 먹는 避姙藥 普及事業과 各種 不姙施術事業이 避姙「서어비스」를 위한 家族計劃事業의 主軸이 되었다.

政府家族計劃事業은 全國의 保健所를 主軸으로 하여 家族計劃要員을 통한 避姙普及事業에 力點을 두고 있다. 이 事業을 위하여 1976年末現在 全國에는 198個의 保健所가 있으며 2,533名의 要員들이 避姙普及事業에 從事하고 있다.

우리나라 家族計劃事業組織에서 또 하나 빼놓을 수 없는 중요한 사항은 目標量制度이다. 지금까지 事業遂行을 위한 目標量은 地域別 避姙方法의 嗜好度, 可姙女性數와 實踐婦人數의 比率, 避姙受容婦人의 政府普及網의 活用度 등에 의하여 全國 9個道와 2個 特別市別로 配定되고, 이 目標量은 各 市, 郡, 區 保健所單位로 分擔되었다. 이와같이 各 保健所에 配定된 目標量은 家族計劃要員들을 통해 直接 혹은 間接的으로 對象者에게 普及되어 왔다. 이러한 普及過程에서는 全國的으로 組織되어 있는 어머니會가 家族計劃要員과 긴밀한 紐帶를 맺고 地域社會內에서 避姙普及事業에 깊이 參與해 왔다.

그림 1 家族計劃 事業組織



그 밖에 1974年부터는 旣存의 保健所組織을 통한 事業外에 病院家族計劃事業을 實施하게 되었다. 病床規模 50個 以上을 保有하고 있는 全國의 國·公立 및 個人綜合病院中 74個 病院을 指定하여 各 病院마다 1名씩의 專擔家族計劃要員을 配置하여 避姙普及 및 施術을 勸奬하도록 하고 있다. 그 외에 大都市地域에 대한 都市人口集中이 深化됨에 따라 1974年에는 서울市 零細民地域中 保健所의 活動이 원활히 미치지 못하고 있는 10個 地域을 選定, 家族計劃센터를 設置하여 都市零細民에 대한 家族計劃의 効果的인 普及을 꾀하게 되었다. 이 事業은 점차 서울市 以外의 其他 都市로 擴大해 나가도록 하는 方案이 檢討되고 있으며 1976年에는 釜山에 2個의 센터를 設置한 바 있다. 以上과 같은 直接的인 家族計劃事業 組織 外에도 1974年에는 文敎部에 人口敎育事務局을 設置하여 學校敎育을 통해 人口敎育을 實施하고 있으며 1976年初에는 中央에 副總理를 委員長으로 하는 人口政策審議委員會가 組織되어 家族計劃事業을 비롯한 人口政策 全般에 관한 改善發展을 위하여 강력한 指導力이 行使되고 있다. 또한 國內의 組織活動과 努力에 대해서 外援機關의 參與에 의한 支援도 지금까지 많은 寄與를 해 왔다.

主要 外援機關은 美國人口協會(PC), 美國國際開發處(USAID), 國際家族計劃聯盟(IPPF), 「스웨덴」國際開發處(SIDA) 그리고 1974年度부터 參與하여 現在 外援比重을 크게 차지하고 있는 「유우엔」人口活動基金(UNFPA) 등을 들 수 있다.

事業成果

政府家族計劃事業에 의하여 普及되고 있는 避姙方法은 「콘

돔」, 먹는 避姙藥, 子宮內裝置 및 不姙手術이다.

이들 避姙方法의 普及實績을 보면 表 1에 나타난 바와 같이 「콘돔」은 事業 初創期인 1962年부터 採擇되어 1964年 以後에는 每月 平均 15萬餘名의 對象에게 配布되었고 現在에도 널리 使用되고 있다.

不姙手術은 主로 男性을 對象으로 하는 精管手術普及에 置重하여 年間 平均 2萬餘名을 施術해 왔다.

表 1. 年度別 避姙普及實績

	1962年	1963年	1964年	1965年	1966年
子宮內裝置	—	1,493	106,397	225,951	388,911
不姙手術	3,413	19,866	26,256	12,855	19,942
먹는避姙藥	—	—	—	—	—
콘돔	—	129,804	156,301	191,706	168,868
合計	3,413	151,163	288,954	430,512	577,721

	1967年	1968年	1969年	1970年	1971年
子宮內裝置	320,578	263,142	285,500	295,100	293,792
不姙手術	19,667	15,988	15,457	17,321	18,581
먹는避姙藥	—	26,264	91,111	170,518	199,325
콘돔	138,425	134,388	147,795	162,733	161,346
合計	478,680	439,782	539,863	645,672	673,044

	1972年	1973年	1974年	1975年	總計
子宮內裝置	300,309	325,935	349,509	343,858	3,500,475
不姙手術	19,698	24,492	34,627	57,588	305,761
먹는避姙藥	213,948	234,698	241,976	240,191	1,418,031
콘돔	155,605	176,032	172,688	196,735	2,092,426
合計	689,560	761,157	798,800	838,372	7,316,093

資料：家族計劃研究院, 事業統計

子宮內裝置는 2年餘間의 臨床試驗을 거쳐 1964年度부터 普及되기 始作해서 1966年에는 무려 40萬名에 가까운 婦人들이 받아드렸고 그 後 年平均 30萬名程度의 施術이 維持되어 왔다.

1968年부터 普及되기 始作한 먹는 避姙藥은 年平均 20萬名의 婦人이 使用하고 있다.

最近의 避姙普及 樣相을 檢討해 본다면 表 1에서와 같이 1975年度에 政府家族計劃事業에 의하여 避姙惠澤을 받은 사람은 20歲에서 44歲까지의 年齡層에 속하는 全體 可姙夫婦 450萬名의 約 19퍼센트에 該當하는 83萬8千餘名이었다. 이를 方法別로 區分해 보면 子宮內裝置를 揷入받은 婦人이 34萬 4千餘名, 不姙手術을 받은 사람은 5萬7千6百餘名이다. 이 가운데 74.2퍼센트가 精管手術이었고 나머지 25.8퍼센트는 卵管手術이었다. 1974年에 比하면 精管手術의 受容率은 44.4퍼센트가 增加된 것이고 卵管手術은 무려 194.7퍼센트가 增加된 것이다[7]. 이와같이 不姙手術의 急增現狀은 子宮內裝置나 먹는 避姙藥의 使用婦人이 斷產을 願하는 境遇 不姙手術을 擇하는 傾向이 점차 높아지고 있기 때문이다. 이는 精管手術의 街頭「캠페인」, 鄕土豫備軍敎育을 통한 積極的인 精管手術의 勸奬 등의 影響과 특히 女性不姙術을 위한 最新方法으로서 腹腔鏡이 導入되어 卵管手術의 普及이 점차 늘어나고 있기 때문인 것으로 생각된다.

먹는 避姙藥의 境遇는 月平均 24萬餘名이 年中 服用했고 이 가운데 96.6퍼센트는 繼續服用者이며 3.4퍼센트만이 新規 服用者이었다. 먹는避姙藥의 受容率은 1968年 政府家族計劃事業에 導入된 以來 繼續的으로 增加하는 傾向을 나타내다가

7) 家族計劃硏究院, 1975家族計劃事業評價 —事業統計를 中心으로— 1976, p.9.

1974年度부터는 약간 완만해 지는 傾向을 보이고 있다.

「콘돔」의 普及은 月平均 19萬7千餘名으로서 이는 1974年에 比해 13.9퍼센트가 增加한 것이다. 「콘돔」은 主로 25歲에서 34歲의 젊은 年齡層에서 많이 使用되고 있으며 그 受容率이 最近에 더욱 늘어나고 있다. 특히 1975年부터 「콘돔」의 品質이나 包裝이 크게 改善되어 受容의 增加에 크게 影響을 미친 것으로 생각된다.

政府家族計劃事業에 의한 이와같은 避姙普及 實績은 1962年부터 1975年末까지 子宮內裝置의 施術이 約 350萬件, 不姙手術이 30萬6千件, 먹는 避姙藥의 年 使用人員이 141萬8千名 그리고 「콘돔」의 年使用人員이 209萬2千名으로서 總 731萬7千餘名이 政府로부터 家族計劃의 惠澤을 입게 되었다.

이러한 避姙實踐에 의하여 出生이 防止된 數는 約 302萬餘件으로 推算되며 그 가운데 子宮內裝置에 의한 出生防止가 149萬件으로 가장 많고, 다음으로 「콘돔」에 의한 防止가 65萬件, 不姙手術과 먹는 避姙藥에 의한 防止는 各各 44萬件으로서 比較的 적은 數이다[8]. 먹는 避姙藥에 의한 出生防止가 적은 理由는 그 方法 自體가 우리나라의 事業에 가장 늦게 導入된 것이기 때문에 初創期부터 始作된 「콘돔」이나 子宮內裝置에 比해 그동안 總 實績이 미치지 못하고 있기 때문이다.

家族計劃에 대한 知識과 實踐

1964年 以來 實施해 온 여러차례의 全國的 家族計劃實態 및 出產力 調査에 의하면 家族計劃에 대한 一般的인 知悉率과 그에 대한 贊成率은 점차 높아져서 全體可姙夫婦 가운데 한가

8) 家族計劃硏究院, 保健所別家族計劃事業實績 —C.Y.P.를 中心으로— 1975, 및 1975年度 事業統計. 前揭書

지 以上의 家族計劃方法에 대한 知悉率은 1973年에 이미 98퍼센트에 達하고 있다. 이와같은 높은 水準의 知悉率만으로 家族計劃事業에 있어서 目標達成을 이룩할 수 있는 것은 아니다. 知識의 傳達은 家族計劃實踐을 決定하는데 必要한 첫 段階의 過程이긴 하지만 知識 그 自體가 반드시 實踐에 絕對的인 影響을 미치는 것이 아니기 때문이다. 事業의 目標는 實踐을 도모하여 出産率을 떨어뜨리는데 있으므로 知識의 向上만으로는 만족할 수 없다.

家族計劃에 대한 知識과 더불어 態度面에 있어서도 크게 發展되었다. 즉 家族計劃贊成率은 1965年度에 이미 可姙女性의 89퍼센트에 達했고 1973年에는 무려 96.4퍼센트의 可姙女性이 贊成하는 것으로 나타나고 있다[9].

그러나 이와같은 知識이나 態度보다 더 重要한 事實은 實踐이다. 높은 知悉率이나 贊成率에 比해 實踐率은 比較的 낮은 水準이다. 1973年 15歲에서 44歲의 有配偶婦人中 避姙을 實踐한 사람은 36퍼센트였고 그러한 實踐率은 地域別로 差異가 있어 表 2에 나타난 바와 같이 都市는 39퍼센트로서 農村의 34퍼센트 보다 약간 높다. 實踐率의 年度別 變動狀況은 1964年에는 9퍼센트에 不過했고, 1965年에 16퍼센트, 1966年과 1967年에는 20퍼센트, 1971年에는 25퍼센트, 1973年에는 36퍼센트에 이르렀다. 이처럼 事業初期인 1960年代 前半期에 實踐率이 急增했고 後半期에는 比較的 완만한 增加를 이룩했다. 그러나 1970年代에 들어서면서 다시 實踐率이 높아지는 速度가 빨라졌다.

그러나 現在의 實踐率水準이 어느 程度인가 하는 것은 公

9) 高 甲錫, "家族計劃 및 IEC 實態分析", 1973年度 全國出産力 및 家族計劃實態調査 特別分析報告書, 家族計劃研究院, 1974, p.26.

式的으로 나타나 있지 않으므로 정확히 말할 수 없으나 1974年度에 實施한 世界出產力調査의 中間集計를 土台로 하여 推計하면 第3次 5個年計劃 期間의 滿了年度인 1976年度 現在의 實踐率은 約 45퍼센트에서 46퍼센트 水準에 이를 것으로 推定할 수 있다.

表 2. 15歲~44歲 有配偶婦人의 家族計劃實踐率

	1964年 (%)	1965年 (%)	1966年 (%)	1967年 (%)	1971年 (%)	1973年 (%)
全 國	9	16	20	20	25	36
都 市	19	21	26	26	27	39
農 村	6	14	18	17	23	34

資料：韓國家族計劃事業實態調査, 1964~1973.

出產力의 變動

人口學的인 面에서의 家族計劃事業 效果는 出產力水準의 變動程度에 의해 評價될 수 있다.

우리나라의 合計出產率은 1972年에서 1973年間이 4.1이다. 이는 1960年의 6.3에 比하면 엄청난 變化이다. 쉽게 말해서 家族計劃事業이 始作된 그 當時에 한 女性이 平均 6.3名의 出產을 하는 셈인데 10餘年동안에 그것이 4.1名으로 줄어들었다는 뜻이다. 그동안의 出產力變化 趨勢를 보면 이미 1965年에 4.8名으로 크게 떨어졌고 그 後 1960年代 後半期에는 前半期에 比해 緩慢한 低下를 보였으며 1976年 現在는 約 3.5名이 될 것으로 推定된다.

年齡別 出產率의 變動狀態는 25歲에서 29歲層의 出產率이 女子 1,000名當 300을 넘는 높은 水準으로 持續되어 이 年齡層에서는 出產率의 變動이 거의 없는 편이다. 그러나 30歲以上의 年齡層에서는 家族計劃事業이 始作된 後 出產率이 크게

떨어졌다. 특히 1970年부터 1973年 사이에 出産率이 가장 많이 떨어진 年齡層은 20歲부터 24歲이다[10].

1972年의 年齡別 特殊出産率을 臺灣 및 「싱가폴」의 境遇와 比較한다면 「싱가폴」과 우리나라는 一般的인 出産類型은 비슷하지만 25歲부터 29歲에 있어서는 우리나라의 出産率 327에 比해 「싱가폴」은 219로서 우리나라가 훨씬 높다[11]. 臺灣의 境遇도 24歲 以下에서는 오히려 우리나라보다 높지만 25歲부터 29歲에서는 우리나라가 더 높다[12]. 이러한 現狀은 初婚年齡의 差異에 크게 影響을 받는 것으로 생각된다.

合計出産率에 있어서도 臺灣은 1972年에 이미 3.4로서 우리나라의 4.1(1973)보다 낮고 一般出産率도 역시 婦人 1,000名當 104로서 우리나라의 1972年度의 117보다 낮은 水準을 나타내고 있다.

이러한 現實을 감안할 때 우리나라 出産率低下를 위해서는 아직 少子女規範形成을 위한 制度的 努力과 더불어 家族計劃事業을 비롯한 出産調節分野에 더욱 더 많은 努力이 要請되고 있음을 指摘하지 않을 수 없다.

事業上의 問題點

人口增加의 鈍化目標를 이룩하는데는 家族計劃上의 많은 問題點이 있다.

10) 文 顯相, "出産力推定", 1973年度 全國出産力 및 家族計劃實態調査特別分析報告書, 家族計劃研究院, 1974, pp.49—52.

11) Population Council, *Studies in Family Planning*, Vol.5, No.5, East Asia Review, 1973, p.163.

12) Population Council, *Studies in Family Planning*, Vol.5, No.9, Trends in Fertility, Family Size Preferences and Practice of Family Planning, Taiwan, 1965—1973.

첫째, 人口學的 要因으로서 「베이비 붐」의 週期現狀이다[13]. 우리나라의 境遇 특히 6·25動亂의 終了와 더불어 1950年代 中半期에 戰後 아기豊年이 일어나 그 當時에 태어난 많은 어린이들이 이제 滿 20歲를 突破하여 可姙年齡層으로 繼續 進入하고 있으므로 비록 出産力 自體에 있어서는 問題가 되지 않는다 할지라도 絕對可姙女性의 數가 增加됨에 따라 出産率이 높게 維持될 것이므로 人口增加의 鈍化에 커다란 問題點이 되고 있다.

둘째로 우리나라 女性들의 初婚年齡 上昇이 지난날의 人口增加 鈍化에 寄與한 바를 높이 評價하지 않을 수 없다. 그러나 1973年의 調査資料[14]에 의하면 1944年에 女性들의 平均初婚年齡은 16歲였고 1965年에는 22.5歲까지 올라 갔다. 그 後 1974年에는 23歲[15]로 연장되었으나 1965年 以後의 이와같은 增加는 거의 停滯狀態를 維持하고 있는 셈이다. 地域間의 初婚年齡의 差異도 좁혀져 1970年부터 1973年에는 都市婦人이 23.2歲이고 農村婦人이 22.2歲로서 겨우 1歲의 差異를 두고 있을 뿐이었다. 이와같이 都市의 女性들은 平均初婚年齡이 거의 上限에 이르렀고 農村에서도 더 以上의 上昇이 있을 것으로 보기 어렵기 때문에 앞으로 人口增加鈍化에 대한 初婚 年齡의 寄與는 거의 期待할 수 없을 것이다.

세째는 人工姙娠中絕에 관한 問題이다. 人工姙娠中絕의 急激한 增加는 우리나라의 人口成長을 鈍化시키는데 크게 寄與

13) Kwon, T.H., et al., *The Populaition of Korea*, The Population and Development Study Center, Seoul National University, 1975, p.118

14) 宋 建鎬等, 1973年 全國 家族計劃 및 出産力調査 綜合報告, 家族計劃研究院, 1974.

15) 1974年 世界出産力調査資料에 의한 暫定的 推算, 家族計劃研究院.

했지만 母性健康과 出産力低下의 側面에서 政策的으로 깊이 再考해야 할 課題로 되고 있다[16].

1963年 우리나라의 人工姙娠中絕率은 人口 1,000名當 5였으나 1973年에는 12로 增加된 것으로 推定된다[17]. 이처럼 人工姙娠中絕이 높아지는 現狀은 出産抑制에 의한 人口增加의 鈍化에 크게 이바지 했음은 再論의 餘地가 없다. 우리나라에서는 最近 國家的 社會的 또는 母性保健의 立場에서 人工姙娠中絕의 合法化가 강력히 要求되어 1973年 8月에 母子保健法을 制定하여 醫學的 倫理的 側面에서만 人工姙娠中絕을 許容했다[18]. 그러나 人工姙娠中絕의 盛行이 결코 바람직한 것은 아니다. 비록 出産의 抑制效果는 否認할 수 없으나 그 自體가 出産調節을 위한 家族計劃方法은 아니기 때문이다. 그러므로 人工姙娠中絕의 盛行보다 그 以前의 避姙에 의한 措置가 가장 바람직한 일이다. 다만 避姙을 失敗한 境遇에는 人工姙娠中絕이 마지막 非常手段으로 動員되어야 할 것이므로 이는 필요한 措置로서 利用되어야 하는 것이 不可避한 現實이다. 그렇다면 倫理的 醫學的 側面 以外의 經濟的 側面에서의 許容을 위한 合法化가 實現되어야 할 것이다. 그러나 무엇보다도 效果的인 家族計劃方法의 普及으로 願하지 않는 姙娠을 極小化하므로서 相對的으로 人工姙娠中絕의 低下를 가져오는 것이 가장 바람직한 일이다.

끝으로 男兒選好 및 多子女의 傳統的인 規範에 관한 問題를 指摘하지 않을 수 없다. 1973年의 15歲에서 44歲까지의 有

16) Hong, S.B., Watson, W.B., The Role of Induced Abortion in Fertility Control in Korea, May 1972, Mimeo.
17) Estimated from Dr. Walter B. Watson Memo Based on 1971 Survey Data, Korean Institute for Family Planning,
18) 保健社會部, 母子保健法, 1973,

配偶婦人의 理想子女數는 平均 3.1名이었다. 1965年에서 1973年 사이의 變動[19]을 보면 1965年의 理想子女數는 平均 3.9名이었으므로 1973年의 3.1名은 0.8名이 減少된 것이다. 그러나 3.1名이란 理想子女數는 先進諸國 즉 西獨의 2.2나 「오스트리아」의 2.0에 比하면 差異가 많을 뿐만 아니라 男兒 對 女兒의 選好率이 거의 2對1이기 때문에 實際는 理想子女數보다 더 많이 가져야 한다는 問題點이 있는 것이다. 특히 農村地域에 있어서는 理想男兒數가 都市에 比해 높다. 1973年의 全國的인 理想男兒數는 平均 1.9名이며, 都市地域은 1.8名, 農村地域은 2.1名이다. 全體的으로 理想男兒數를 2名으로 하는 比率은 71퍼센트[20]이다. 이처럼 男兒選好 및 多子女規範이 강력하게 支配되고 있는 限 家族計劃에 의한 出產率의 抑制는 어느 水準 以下로서는 어려울 것이다.

따라서 이와 같은 諸般問題들이 家族計劃事業의 강력한 推進과 더불어 家族計劃事業範圍 以外의 社會制度的 政策에 의해 다루어져야만 할 것이다.

家族計劃事業의 機能別 診斷

家族計劃事業이 着手된 以來 評價業務는 主로 事業統計와 「쿠폰」分析을 위주로 한 評價와 出產力 및 家族計劃實態調査에 의한 出產力變動 및 避姙實態把握에 力點을 두어 왔으며, 事業自體를 改善하기 위한 綜合的이고 體系的인 診斷은 試圖된바 없다. 특히 우리나라의 家族計劃事業은 지난 10餘年間에 걸쳐 크게 變貌된 社會·經濟·文化的 諸變動에 따른 적절한

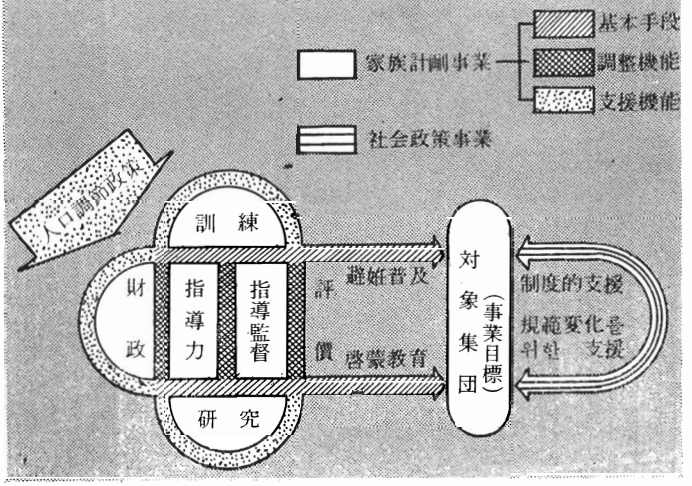
19) 1965年~1973年 全國家族計劃 實態調査資料, 家族計劃研究院.
20) 宋 建鏞等, 1973年 全國家族計劃 및 出產力調査 綜合報告, 家族計劃研究院, 1974, p.39.

改善策이 隨伴되지 못하고 事業初期에 導入되었던 事業推進方式을 그대로 踏襲하여 왔음을 감안할때 우리나라의 家族計劃事業은 새로운 側面에서 診斷되고 事業의 方向을 轉換하여야 할 時點에 이르렀다고 思料된다. 더우기 第4次 5個年計劃期間(1977年~1981年)中에는 여러가지 불리한 社會人口學的 要因을 內包하고 있어 計劃된 人口目標를 達成하기 위하여는 家族計劃事業을 效率的으로 推進하기 위한 새로운 接近方案의 摸索이 시급히 要請되고 있다.

이러한 見地에서 家族計劃事業을 하나의 綜合的인 體系로 보고 이를 構成하고 있는 事業의 部門別 機能을 體系的인 接近方法(system approach)에 의해 診斷하므로서 向後 家族計劃事業의 方向을 摸索하고자 試圖하였다.

다음 模型에서 提示된 바와 같이 美國「노우스 캘로라이나」

그림 2 出産調節政策의 機能的 模型



資料 : Berelson and Others, *Family Planning and Population Program*, University of Chicago Press, 1965.

大學의 「프레이먼」教授[21]는 家族計劃事業을 効率的으로 推進하기 위한 部門別 機能을 세가지로 大分하였다. 즉 基本手段으로서 避姙普及과 啓蒙教育, 調整機能으로서 指導力, 指導監督 및 事業評價, 그리고 支援機能으로서 訓練, 研究 및 財政的 支援으로 區分하였다.

基本手段으로서의 機能을 하고 있는 避姙普及과 啓蒙教育은 直接的으로 事業目標인 對象人口에게 家族計劃을 勸奬하고 「서어비스」를 提供하는데 그 目的이 있다.

이와같은 基本手段을 効果的으로 運營하는데는 政策樹立者의 계속적인 關心과 강력한 指導力이 要請되며, 中央에서부터 一線實務陣에 이르기까지 완벽한 指導監督 機能이 隨伴되어야 한다.

한편 事業이 進展됨에 따라서 그 進度 및 成果의 測定 또는 問題點의 確認이나 그 解決을 위한 評價機能은 事業을 効果的으로 推進할 수 있도록 政策方向을 設定 提示해 주는 役割을 맡는 것이다.

또 基本手段에 대한 支援機能으로서 避姙普及이나 啓蒙教育을 擔當하는 一線要員에 대한 訓練은 事業을 効率的으로 推進할 수 있도록 필요한 技術과 知識을 계속해서 普及해야 하며, 家族計劃에 관한 研究事業은 進取的이고 革新的인 方法으로 事業을 推進할 수 있도록 하는 새로운 方法이 계속 研究되어야 한다. 한편 事業遂行에 필요한 財政的인 支援은 事業豫算을 適切하게 配分하므로서 家族計劃事業이 効率的으로 推進될 수 있도록 配慮되어야 한다.

그러나 우리나라의 경우 傳統的인 慣習과 規範의 變化 없

21) Berelson and Others, *Family Planning and Population Program*, University of Chicago, 1965, pp.321—334.

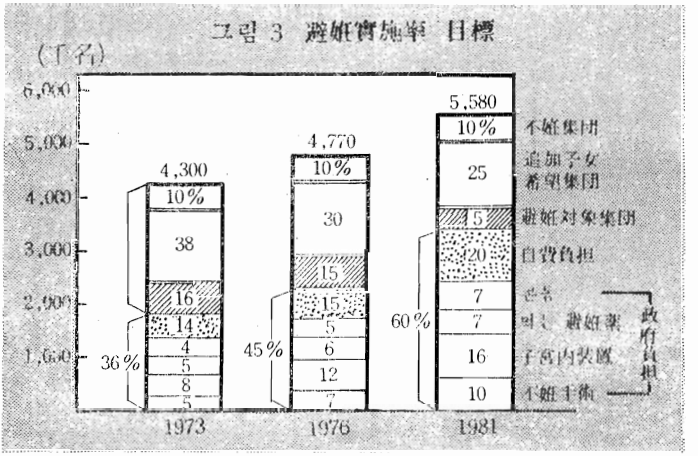
이는 家族計劃을 推進하는데 많은 難點이 있음을 감안하여 「프레이먼」 敎授가 提示한 模型에 社會政策的 支援을 追加하여 우리나라의 實情에 맞도록 補完하였다. 따라서 社會政策的 側面에서의 制度的 支援과 規範的 支援을 강력하게 推進하는 한편, 事業의 部門別 諸 機能이 相互 有機的으로 調和를 이루면서 事業目標인 對象集團에 接近할 때 少子女에 대한 價値觀의 確立과 더불어 家族計劃의 效果를 極大化할 수 있는 것이다.

이러한 觀點에서 이제까지 推進되어 온 우리나라의 家族計劃事業을 위해 提示한 模型에 따라 診斷하므로서 事業과 關聯된 問題點을 挑出하고 이에 대한 對策을 講究하려 試圖하였다.

避妊普及

第 4次 5個年計劃 目標年度인 1981年의 人口增加率 1.6퍼

그림 3 避妊實施率 目標



資料 : 家族計劃研究院, 1973年 全國 家族計劃 및 出產力調査 綜合報告 1974.

센트를 達成시키기 위하여는 避姙 實施率을 60퍼센트 水準까지 끌어 올리지 않으면 안될 것으로 본다. 이와 같은 實踐面에서의 目標에 의한 非實踐者 現況은 그림 3에서 보는 바와 같다. 즉 1973年에 非實踐者 64퍼센트中 10퍼센트는 不姙婦人으로 推定되고 38퍼센트는 아직 子女를 願하는 對象이며 나머지 16퍼센트가 避姙을 受容해야 할 集團이므로 潛在的인 受容對象이 많이 남아 있는 셈이다.

1981年까지의 避姙實踐目標에 있어서 非實踐者는 不姙婦人이 10퍼센트로 1973年과 동일한 水準으로 推定하고 子女를 더 希望하는 婦人은 25퍼센트로 推定하였다. 따라서 이들 不姙婦人과 子女希望婦人을 제외한 65퍼센트가 避姙實踐可能 集團이며 이 65퍼센트중에서 60퍼센트까지 避姙을 實踐하도록 해야하는 1981年의 目標達成을 위해서는 지금까지의 努力에 比해 몇 倍의 難關이 있다는 것을 알 수 있다.

1981年까지 계획된 避姙實踐率 目標를 達成하기 위한 避姙普及은 크게 두 가지 側面에서 고려되어야 한다. 첫째로 副作用이 적고 避姙効果가 완벽한 避姙方法을 良質의 「서어비스」를 통하여 普及하므로서 繼續使用率이 높도록 誘導되어야 하며, 둘째로 避姙을 願할 때는 언제, 어디서나 손쉽게 求得할 수 있도록 避姙普及網이 擴張되어야 한다. 이러한 觀點에서 向後 家族計劃事業의 効果를 極大化하기 위하여 避姙普及側面에서 補完 改善되어야 할 點을 열거하면 다음과 같다.

避姙 서어비스의 改善

지난 14年(1962年~1975年) 동안 政府 家族計劃事業의 혜택을 받은 사람의 總數는 731萬6千名에 이르고 있으나 이중 계속 避姙을 實施하고 있는 人口는 100萬名 內外로 극히 低調

한 實情이다.

다음 表 3과 4에서 보는 바와 같이 1962年 以來 避姙을 經驗해 본 婦人의 數는 현저하게 增加하였고, 이에 따라 避姙實施率도 동시에 增加하였다. 그러나 避姙을 經驗한 婦人中 現實施者의 比率은 1962年의 75퍼센트에서 1973年의 66퍼센트로 減少하는 경향을 보이고 있음을 감안할 때 避姙中斷率은 事業初期에 比하여 점차 增加하는 경향이 있고, 앞으로 事業이 擴大됨에 따라 中斷者도 더욱 增大될 것으로 豫測되고 있다.

表 3. 年度別 避姙經驗 및 實踐率

	避姙經驗率(1) (%)	現實踐率(2) (%)	指數(2/1) (%)
1962年	12	9	75
1967年	27	20	72
1973年	55	36	96

資料 : 家族計劃研究院, 1973年 全國 家族計劃 및 出產力調査 綜合報告, 1974.

表 4. 年度別 避姙實踐率

	1966 (%)	1971 (%)	1973 (%)
子宮內裝置	9	7	8
먹는避姙藥	1	7	8
不姙手術	2	3	5
콘 돔	3	3	6
其他方法	5	4	9
計	20	25	36

資料 : 家族計劃研究院, 1973年 全國 家族計劃 및 出產力調査 綜合報告, 1974.

특히 그간 政府에서 가장 力點을 두고 普及하여 온 子宮內裝置는 總經驗者의 約 43퍼센트가 6個月 以內에, 그리고 먹

는 避姙藥의 경우 約 61퍼센트가 6個月 以內에 中斷하는 趨勢를 보이고 있다. 이와같이 中斷率이 높은 理由中의 하나는 이들 避姙方法과 關聯된 醫學的인 副作用에 基因된 것으로 評價되고 있다. 따라서 最近의 避姙受容趨勢를 보면, 事業初期에 급격한 上昇을 보였던 子宮內裝置와 먹는 避姙藥은 비교적 완만한 受容率을 보이고 있는 한편, 不姙手術을 비롯한 「콘돔」 및 其他方法이 높은 受容率을 나타내고 있다.

우리나라 婦人의 避姙 中斷率은 臺灣의 경우보다 높고 美國과 先進國에 比하여는 훨씬 높은 것으로 評價되고 있다. 이는 避姙中斷의 原因이 避姙方法 그 自體의 결함보다는 事業의 制度的인 側面, 例컨대 目標量制度, 避姙「서어비스」 및 事後管理制度, 施術費制度 등 여러가지 問題點이 複合的으로 作用한 結果라고 할 수 있다. 따라서 避姙中斷率을 減少시키고 避姙普及을 더욱 擴散시키기 위한 改善策은 다음과 같은 여러가지 側面에서 試圖되어야 한다.

첫째, 現行 目標量制度는 조속히 改善되어야 한다. 家族計劃事業이 着手된 1962年부터 지금에 이르기까지 事業目標量은 各 市·道의 可姙女性數에 比例하여 避姙方法別로 配定하여 왔다. 그러나 이러한 目標量制度는 各 避姙方法別 嗜好에 대한 地域的 特性을 전혀 고려하지 못했기 때문에 그 地域의 嗜好나 特性上 受容이 안되는 避姙方法을 주어진 目標量 때문에 무리하게 普及하여 早期에 避姙을 中斷하는 原因이 되었고 더 나아가서는 事業統計의 信憑度를 低下시키는 結果를 초래하였다.

이러한 現在 避姙方法別 目標量制度의 改善策으로서, 避姙效果(couple years of protection)를 基礎로 한 點數에 의해서 目標量을 할당하고 주어진 點數의 限度內에서 地域의 嗜好에

맞는 避姙方法을 重點的으로 普及하는 綜合評點制(weighted credit system for family planning target)의 導入이 조속히 이루어져야 한다.

家族計劃研究院에서는 1975年에 忠南 天安市와 牙山郡을 대상으로 이 制度에 대한 示範研究를 推進한 바 있으며, 그 結果 避姙效果나 繼續使用率面에서 좋은 成果를 거둔바 있다[22]. 그러나 이 制度를 導入하기에 앞서 이 制度에 부합하는 豫算會計制度 및 指導監督이 先決되어야 할 것이다.

둘째, 施術費가 現實化 되어야 한다. 現在 政府에서는 子宮內裝置施術의 경우 지금까지 件當 470원이던 施術費를 1977年부터는 700원으로, 精管手術의 경우는 3,500원, 그리고 女性不姙手術은 現在 5,000원에서 15,000원으로 引上하여 直接 施術을 담당한 醫師에게 支給할 方針으로 豫算이 策定되고 있다. 그러나 女性不姙手術을 제외한 子宮內裝置나 精管手術의 경우 1977年부터 施術費가 이정도로 引上된다 하더라도 아직도 매우 低廉한 水準이다. 그러므로 이들 避姙法의 경우 이처럼 低廉한 施術費를 가지고 「서어비스」나 事後管理의 改善을 期待한다는 것은 어려운 일이다.

避姙法의 副作用에 대한 風聞은 他 醫藥品이나 施術에 比하여 전파되는 속도가 빠르고 誇張의 度가 높기 때문에 많은 支障을 초래하고 있다. 따라서 低廉한 施術費로 한명의 새로운 受容者를 確保하는 것 보다 良質의 「서어비스」로 繼續使用率을 높이는 것이 더욱 重要하다.

세째, 「콘돔」 및 子宮內裝置 施術은 名目上 有料化 되어야 한다. 現在 政府에서 普及하고 있는 「콘돔」은 施術費나 手數

22) 家族計劃研究院, 1975年度 家族計劃事業評價 —事業統計를 中心으로— 1976. pp.68—80.

料와는 無關하기 때문에 一線에서 要員이 「콘돔」의 管理를 소홀하게 취급하는 경향이 있고 실제로 目標量 達成을 위해 實使用者가 아닌 사람에게 적당히 配分하여 浪費되는 「콘돔」의 量도 적지 않다.

「콘돔」의 手數料 徵收可能性을 打診하기 위한 示範事業이 忠北 淸州市와 淸原郡 地域에서 지난 1976年 5月부터 着手되었으며, 이곳 示範地域에서는 政府「콘돔」꽂동네 1匣(6個入)에 30원의 手數料를 徵收하고 있다. 다음 表 5에서 보는 바와 같이 「콘돔」을 有料化한 1976年 5月부터 9月까지의 實績은 無料普及 時期인 1975年 5月부터 9月까지 期間中의 實績과 比較하여 57퍼센트에 불과한 실정이다. 이로써 그간의 「콘돔」 虛實率이 어느 정도인가를 槪略的으로나마 推定할 수 있다.

表 5. 示範地域의 콘돔實績

	實績(5月~9月)		比率(76/75)
	1975年	1976年	(%)
淸州市	1,115	799	72
淸原郡	1,470	676	46
計	2,585	1,475	57

備考 : 1) 實績은 月平均 實績임
2) 1匣當 콘돔 6個入
資料 : 家族計劃硏究院, 事業統計.

이 示範事業의 中間評價를 통해서 얻어진 結論은 1) 政府 콘돔 1匣(꽂동네 ; 「콘돔」 6個入)에 30원의 手數料를 徵收한다고 할지라도 대부분의 使用者는 매우 肯定的인 反應을 보였고, 2) 手數料 徵收로 인하여 「콘돔」이 꼭 必要한 사람만 購入함으로써 「콘돔」의 效率的인 管理와 虛實을 防止할 수 있으며, 3) 現在 「콘돔」의 目標量이 過多함이 證明되었다.

따라서 「콘돔」은 조속히 有料化 되어야 하며 有料化時의 目標量은 現在의 3分之 2線을 維持하는 것이 가장 合理的인 것으로 思料된다.

비단 「콘돔」 뿐만 아니라 子宮內裝置의 경우도 名目上 有料化를 實施하며 이를 子宮內裝置의 適否 또는 事前診察料로 活用하므로서 「서어비스」의 質的 改善을 圖謀할 수 있는 한편 無料施術이라는 稀少價値에서 오는 폐단도 防止할 수 있는 것이다. 즉 被施術者의 心理的 영향에 의한 脫落을 막기 위해 施術費의 名目上 有料化가 필요한 것이다.

避姙普及網

避姙에 관한 知識이나 態度가 形成되어 있다고 할지라도 이에 적절한 避姙普及網이 隨伴되지 못한다면 受容率의 增大는 期待할 수 없다.

현재까지의 避姙普及은 主로 市·郡單位의 保健所를 中心으로 한 政府의 事業組織網을 통하여 이루어지고 있다. 즉 市·郡 保健所와 邑·面에 配置되어 있는 約 2,700名의 家族計劃要員과 이들의 業務를 돕고 있는 어머니會員에 의해서 家族計劃에 대한 啓蒙과 避姙藥劑器具가 供給되고 있으며 施術「서어비스」는 主로 1,500個 指定病院에서 支援되고 있다. 그러나 과거 數年間 對象人口는 急激하게 增加되었고 대부분의 施術機關이 市部地域에 偏重되어 있는 관계로 避姙施術의 普及面에서 많은 問題點을 내포하고 있다. 政府에서는 1974年末부터 「유우엔」人口活動基金의 支援으로 綜合病院을 통한 家族計劃事業과 都市零細民事業을 推進하여 왔으나 이는 都市地域의 中產層 또는 零細民을 위한 一連의 示範事業의 性格을 띄고 있는 事業이라 避姙普及網의 擴大面에서는 큰 比重

을 차지하고 있지 못한 형편이다. 避姙受容率은 그 地域의 醫療機關密度에 밀접한 關係가 있음을 상기할 때 避姙普及網의 擴大는 避姙受容率의 增大를 위해서 必須的인 것이라 하겠다. 이를 위한 몇가지 對策을 提示하면 다음과 같다.

첫째, 全體 醫療機關이 家族計劃事業에 參與할 수 있는 方案이 강구되어야 한다. 즉 1,500個 指定病院에만 普及하고 있는 官需品인 「루우프」 및 挿入器 등을 一般病醫院에도 普及하여 「루우프」 施術에 參與하게 하므로서 自費負擔에 의한 「루우프」 受容者의 增大는 물론 普及網의 擴大를 기할 수 있다.

둘째, 商業販賣網을 活用할 수 있는 方案이 講究되어야 한다. 現在 全體避姙實施者의 3分之 1 以上을 차지하고 있는 自費負擔 實施者는 급속한 社會變化 및 經濟成長에 따라 더욱 增大될 것으로 豫測된다. 따라서 먹는 避姙藥이나 「콘돔」과 같은 藥劑器具는 政府에서 直接 製藥會社에 補助金과 免稅惠澤을 주어 低廉한 값으로 商業販賣網을 통해 普及하므로서 實需要者가 손쉽게 求得할 수 있도록 하므로서 受容率을 增大시킬 수 있다.

세째, 家族計劃要員의 効率的 活用方案이 摸索되어야 한다.

현재 家族計劃要員의 一線 業務活動은 避姙普及, 家庭訪問 그리고 保健所 來訪者 相談이 主要 機能으로 되어 있다.

그러나 家族計劃 對象者中 半數 이상이 아직도 家族計劃要員과의 接觸이 이루어지지 못하고 있는 實情에 있으므로 要員의 活用面에서 심각한 問題를 나타내고 있다.

이러한 問題는 주로 要員이 擔當하고 있는 對象人口의 漸增과 地域의 尨大, 要員의 業務量 過重 및 都市化의 促進에 따라 要員活動이 機能面에서의 再調整, 活用面에서의 새로운 方案이 講究되지 않고서는 앞으로 計劃된 事業을 推進하는데

많은 어려움이 있을 것으로 예상된다.

따라서 要員을 통한 家族計劃事業은;

1) 地域特性에 따른 要員의 機能이 再調整되어야 하겠다. 즉 農村地域의 경우 어머니會와 같은 地域社會 自願指導者를 최대한으로 活用하여 이들로 하여금 對人接觸을 통한 啓蒙敎育뿐만 아니라 要員을 代理하여 避姙藥劑器具도 普及하게 하며 要員은 이들에 대한 調整 및 協助役을 하도록 하는 機能轉換이 있어야 하겠다.

都市地域의 경우도 家庭訪問이 매우 힘든 處地임을 考慮하여 要員들이 零細民地域이나 産業場 및 企業體를 중심으로 事業을 集中的으로 展開하도록 하는 方案이 講究되어야 하겠다. 따라서 都市 中産層은 日本의 例와 같이 自費負擔에 의한 家族計劃을 勸奬하도록 해야 하겠다.

2) 현재 1個面에 1名씩 配置되어 있는 要員은 保健所 單位別로 그 數를 人口나 그 地域의 크기에 따라 再調整하여야 하겠으며, 活動面에 있어서도 각 家口에 대한 啓蒙活動을 要員集團體制를 이루어 實施하도록 하는 것이 보다 效率的이라 思料된다. 또 全體 可姙對象에 대한 啓蒙은 適正對象者를 索出하는 方法과 對象者에 대한 體系的이고 組織的인 啓蒙 및 「서어비스」 活動을 展開하도록 하는 方案을 導入함으로써 事業의 效率化를 기할 수 있으리라 본다.

이와같이 保健所 單位別로 集團活動이 展開될 경우 보통 3~4個月이 所要될 것으로 예상되고 있어 要員들은 이 기간을 통해 集團生活과 要員相互間에 필요한 새로운 知識을 習得할 수 있고 指導監督과 協同心에 의한 事業效果도 期待된다.

3) 要員活動 强化策의 一環으로 綜合評點制에 따른 賞與金

制의 導入이 檢討되어야 하겠다. 현재 臺灣에서 實施되고 있는 바와 같이 不姙手術의 경우 所定의 勸奬費를 支給하고 있으나 이를 止揚하고 事業實績에 따른 賞與金 制度를 確立하는 것이 効果的이라 하겠다.

啓蒙敎育

家族計劃에 관한 知識, 態度 및 實踐을 增進시키기 위한 啓蒙教育은 주로 對人接觸에 의한 方法과 大衆媒體에 의한 方法을 並用하여 推進해왔다. 對人接觸에 의한 啓蒙教育은 주로 全國에 配置되어 있는 2,700餘名의 家族計劃要員과 地域社會의 어머니會를 主軸으로 하여 避姙에 관한 知識 및 情報의 提供과 態度形成에 큰 効果를 올리고 있는 반면에 大韓家族計劃協會의 主管下에 推進되고 있는 大衆媒體에 의한 方法은 주로 一般大衆에게 家族計劃을 認識시키는데 크게 공헌하고 있다. 家族計劃研究院 調査統計資料에 의하면 家族計劃方法을 적어도 한 가지 以上 알고 있는 比率이 1965年에는 可姙女性의 65퍼센트이었으나 1973年에는 98퍼센트에 이르고 있다. 한편 家族計劃에 대한 贊成率도 1973年에는 94퍼센트라는 높은 水準을 나타내고 있다.

그러나 이와같은 知悉率 또는 贊成率과 實踐率間에는 아직도 많은 隔差를 보이고 있다. 1973年의 實踐率은 旣述된 바와 같이 36퍼센트 水準밖에 미치지 못하고 있다. 그러므로 앞으로의 啓蒙教育方向은 對象者에 대한 知識傳達보다는 그들의 行態變化를 일으킬 수 있는 方向으로 講究되어야 할 것이다. 「로저스」 등의 研究結果에 의하면 開發途上國家에서는 意思決定過程에 있어서 對人接觸을 통한 方法이 大衆媒體에 比

해 知識, 說得段階는 물론 특히 意思決定段階에 絕對的인 影響을 미치는 것으로 밝혀지고 있다. 즉 大衆媒體가 知識에 미치는 影響은 24퍼센트인데 比해 對人接觸은 45퍼센트에 達하고 있으며, 說得段階에서는 大衆媒體가 6퍼센트인데 比해 對人接觸은 28퍼센트를 나타내고 있다. 그리고 意思決定의 段階에서는 大衆媒體의 8퍼센트에 比해 對人接觸 방법은 49퍼센트의 높은 영향을 미친다고 한다[23]. 그러나 對人接觸은 大衆媒體에 의한 方法보다 經費가 훨씬 많이 所要된다는 問題點이 있다. 이러한 問題를 勘案하여 고려될 수 있는 方法이 對人接觸과 大衆媒體를 混用하는 것이다. 그러한 方法의 한 가지 例로서 媒體討論方法(media forum)을 適用하는 것이다. 이는 적합한 大衆媒體를 開發하여 開發된 내용을 토대로 集團討論을 展開하므로서 보다 效率的인 行態變化를 일으킬 수 있는 方法이다. 媒體討論의 利點은 個個人의 接觸보다 集團接觸이 가능하며 또한 集團內의 行態變化가 이미 야기된 集團이 다른 集團에 대해 集團壓力을 加하여 더 손쉽게 行態變化를 가져올 可能性이 크다는 利點이 있다는 것이다.

이와같이 啓蒙教育이 家族計劃의 知識 및 態度形成에 注力하여야 함은 물론이며 여기서 또 한가지 看過해서는 안될 점은 이미 避姙實踐에 대한 態度가 形成되어 있다고 할지라도 막상 어디에 가야 避姙「서어비스」를 받을 수 있는지를 몰라서 避姙을 못하는 경우가 허다하다는 사실이다. 지난 날의 弘報活動에서 「서어비스」 場所에 대한 內容이 매우 미흡하였으며 아직도 施術場所에 관한 弘報는 一部機關의 施術場所에만 局限된 실정이다. 이러한 弘報內容은 地域에 따라서 또는 對

23) Rogers, E.M. and Shoemaker, F.F., *Communication of Innovation*, New York, The Free Press, 1971.

象者의 特性에 따라서 多樣性 있게 展開되어야 할 것이다.

研究 및 評價

政府의 家族計劃事業을 위하여 全般的인 研究 및 評價를 專擔하는 機關은 家族計劃研究院이다. 家族計劃研究院을 主軸으로 하여 國內 大學의 關係研究團體 및 其他 關係機關의 活動으로 家族計劃과 관련된 많은 研究 및 評價가 이루어지고 있으며 이러한 研究結果는 事業發展에 寄與하고 있다.

研究 및 評價事業의 體系

家族計劃事業을 支援하고 調整할 수 있는 研究 및 評價事業은 研究 및 評價의 성격에 따라서 基礎研究와 應用研究 및 事業評價로 大別할 수 있다.

基礎研究는 새로운 事業開發을 위하여 필요한 基礎資料를 얻기 위한 研究이며, 應用研究는 이미 遂行되고 있는 事業의 改善 및 發展에 직접 도움을 줄 수 있는 研究다. 그리고 事業評價는 事業이 遂行되는 一連의 過程 즉 政策立案, 資源의 投入, 事業遂行 및 事業實績이 나타나기까지의 諸 過程의 進度를 測定하는 機能을 갖고 있다. 그 밖에 評價活動은 家族計劃事業의 一連의 效果, 즉 知識普及, 態度變化와 動機造成 등에 미친 一次效果와 避姙受容 및 使用과 關聯된 行態變化 그리고 家族計劃事業의 영향을 받아 야기될 수 있는 出産水準의 變動, 集團 및 經濟狀態의 變動 등 狀態變化의 效果를 測定하여 事業推進 過程上의 問題點을 찾아내고 未備點을 補完하도록 해서 事業發展에 寄與할 수 있는 統制的 機能을 갖고 있다.

그림 4 研究·評價體系

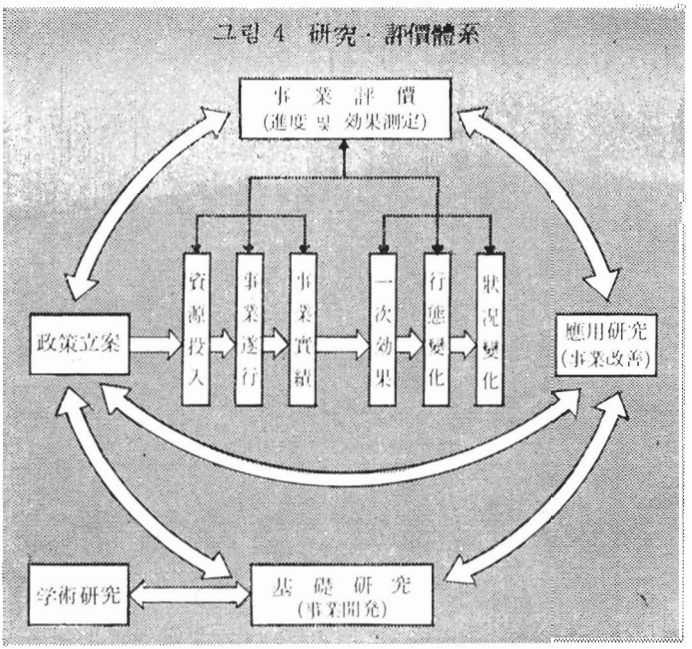


그림 4에서 보는 바와 같이 家族計劃事業과 關聯된 事業評價, 基礎研究, 應用研究 및 事業政策樹立은 서로가 有機的인 關係를 지니고 있으므로 効果的인 事業遂行을 위해서는 그 어느 하나도 소홀히 해서는 안된다.

研究 및 評價事業의 領域

家族計劃과 關聯된 研究 및 評價事業은 家族計劃研究院을 중심으로 各 大學 및 其他 研究機關에서 遂行되어 왔다. 그러나 研究의 領域이 分業化 되지 못했기 때문에 研究者의 關心에 따라 어느 特定 分野는 서로 중첩되는 研究가 遂行되기도 했고 또 거의 研究評價가 소홀히 된 分野도 있다.

表 6에서 보는 바와 같이 研究分野는 대체로 人工姙娠中絕을 포함한 各種 避姙方法의 普及과 避姙實踐을 위한 啓蒙教

育, 要員訓練, 組織管理 그리고 全般的인 事業의 企劃과 家族計劃事業을 뒷받침해 줄 수 있는 各種 社會·經濟·政策的 支援을 위한 分野로 나눌 수 있다. 이러한 硏究 및 評價分野는 각기 性格에 따라 다시 基礎硏究, 應用硏究 및 評價 등으로 나누어질 수 있으며 家族計劃事業의 效果的인 推進을 위하여 各

表 6. 硏究 및 評價事業의 領域

硏究分野	基礎硏究	應用硏究	評 價
避姙普及 (人工姙娠中絕 包含)	● 生殖生理硏究	● 避姙法의 受容性 ● 避姙法의 受容 및 使用 ● 避姙方法의 效果 및 效率分析 ● 避姙法의 普及 通路 開發에 관한 硏究	● 避姙普及의 進度測定 ● 避姙法의 繼續 使用率 測定 ● 避姙普及에 따른 出産水準의 變動測定
啓蒙敎育	●「코뮤니케이션」基礎理論 硏究	●「코뮤니케이션」通路 및 出産行態의 變動硏究 ● 媒體內容分析	● 家族計劃에 대한 知識態度 및 實踐의 變動過程 測定 ● 一般的인 人口意識 및 方法에 관한 知悉度 測定 ●「코뮤니케이션」通路 및 媒體의 效果 및 效率測定
訓 練	● 訓練模型開發	● 訓練對象의 特性分析 ● 訓練對象의 選擇指針硏究 ● 敎科課程開發 ● 訓練方法의 比較硏究	● 訓練 「프로그램」의 效果 및 效率測定

表 6. 研究 및 評價事業의 領域(계속)

研究分野	基礎研究	應用研究	評 價
組織管理	● 組織의 構造 및 機能研究	● 各級 事業組織 模型의 效果 및 效率分析	● 組織의 構造 機能的 變數가 事業成果에 미친 影響評價
社 會·經濟政策	● 少子女家族形成을 위한 社會·經濟的 動機에 관한 研究	● 社會政策的支援增大方案考案 ● 家族計劃과 他活動의 統合 研究 ● 社會制度와 家族計劃事業間 關係研究 ● 家族計劃, 保健 및 經濟狀態間의 關係研究 ● 地域社會水準의 人口政策에 관한 研究	● 社會政策的 支援의 效果 및 效率測定 ● 統合 「프로그램」의 效果 및 效率測定

部門別로 다루어져야 할 主題는 表 6에 나타난 바와 같이 事業變化에 相應된 研究評價의 뒷받침이 이루어져야 할 것이다.

研究 및 評價 狀況診斷

家族計劃事業이 始作된 1962年 以來 1975년까지 家族計劃事業과 關聯을 갖고 遂行된 바 있는 研究 및 評價는 表 7에 나타난 바와 같이 259件에 이르고 있다. 이중 213件은 各大學 또는 其他 研究機關에서 遂行된 것이고 家族計劃研究院에서 遂行된 것은 46件이다. 分野別로는 避姙普及과 관련된 研究가 123件으로 가장 많고, 다음으로는 社會·經濟的 政策과 關聯된 研究가 81件, 그밖에 弘報, 訓練 및 組織管理의 研究 評價는 비교적 不振한 상태이다. 여기서 社會·經濟政策的 支援에 관한 研究가 많은 이유는 家族計劃事業과 직접 관련되

表 7. 硏究 및 評價 狀況診斷

(家族計劃硏究院：1970年～1975年)
(大學및其他硏究機關：1972年～1975年)

	基礎硏究		應用硏究		事業評價		合 計		
	硏究院	其他	硏究院	其他	硏究院	其他	硏究院	其他	計
避妊普及	7	*49	8	20	10	29	25	98	123
啓蒙敎育	0	**14	0	**11	3	0	3	25	28
訓 練	0	3	0	10	1	0	1	13	14
組 織	0	0	2	2	3	6	5	8	13
社會·經濟政策的支援	6	58	6	10	0	1	12	69	81
計	13	124	16	53	17	36	46	213	259

註： * 生殖生理 및 避妊法의 臨床硏究 38件과 其他 11件으로 構成되었음.
** 學校人口敎育을 위해서 遂行된 硏究임.
資料：家族計劃硏究院, 國內人口情報實態調査報告書, 1975.

지 않는 全般的인 社會經濟에 관한 硏究가 많이 포함되었기 때문이다. 家族計劃事業과 직접적인 關係를 가지고 遂行된 硏究는 避妊普及과 관련된 硏究가 主流를 이루어 왔다. 이와같이 우리나라의 이 分野 硏究는 避妊普及에 관한 硏究에 置重되어 重複된 硏究內容이 많았음을 指摘할 수 있다.

硏究 및 評價事業의 方向

方向에 따라서 앞으로의 硏究事業은 家族計劃硏究院과 같은 專擔 硏究機關을 중심으로 硏究評價의 各分野別 特性과 關係硏究機關 및 大學關係者의 特性을 考慮하여 體系的인 分業이 이루어 지도록 調整되어야만 重複된 硏究에 의한 浪費를 피하는 동시에 영향이 미치지 않는 分野의 硏究를 發展시킬 수 있을 것이다. 즉 보다 效率的이고 平準化된 硏究 및 評價로 全般的인 家族計劃事業에 더욱 寄與할 수 있게 될 것이다.

訓　練

家族計劃事業에 直接, 間接으로 投入되고 있는 人的資源(human resources)에 대한 教育訓練은 事業을 成功的으로 遂行하는데 있어 必須的인 要因으로 評價되어 왔다.

따라서 이 分野 從事者에 대한 訓練事業은 事業初期부터 그들이 遂行하고 있는 業務의 성격에 따라 啓蒙要員과 施術醫師 그리고 行政要員으로 구분해서 實施되었다. 訓練內容은 啓蒙 및 施術要員이 그들의 業務遂行上 專門的 技術로서 필요로 하는 專門技能訓練과 事業全體를 이해하고 効果的으로 推進하는데 필요한 一般知識에 관한 訓練에 초점을 두고 啓蒙教育, 施術技能, 人口問題, 行政管理 등의 領域에 대해 비교적 普遍的인 內容으로 實施되었다.

啓蒙教育要員으로는 주로 看護員 또는 看護補助員資格을 가진 女性要員이 對象이 되었으며, 施術要員은 子宮內裝置施術과 精管手術을 施術하는 政府指定醫師들이 訓練을 받았고, 그 밖에 行政分野從事者는 주로 保健分野 行政을 맡아온 中間層 公務員들이 對象이 되었다.

表 8. 訓練實績

(單位 : 名)

對　象(期　間)	1971年	1972年	1973年	1974年	1975年
要　員(1週)	905	872	1,090	1,126	929
施術醫師(1~3日)	175	43	102	493	368
行政要員(2~5日)	47	135	751	1,179	1,512
其　他(1日)	16	93	1,009	4,675	5,395

資料 : 家族計劃研究院, 事業統計

最近 5年間의 訓練實績을 要約하면 表 8과 같다.

그러나 事業 前半期에 비교적 成功的으로 확보했던 看護員과 施術醫師 등 訓練된 要員은 人力의 海外進出 및 施術費의 低廉으로 말미암아 年 30퍼센트 以上의 심한 脫落과 移動現象을 빚어내어 要員訓練計劃에 차질을 가져왔으며 결과적으로 熟練된 人力의 適正數 確保가 어렵게 되었다.

70年代에 접어들면서 대부분 看護補助員으로 充員된 一線啓蒙要員은 그들의 짧은 定規教育背景과 年少하므로 말미암아 一週間의 教育訓練에도 불구하고 家族計劃 啓蒙教育活動과 避姙普及事業을 遂行하기에는 미비한 점이 많았고, 施術醫師 역시 事業初期에 비해 事業에 대한 熱意不足과 施術技術의 未熟으로 인해 對象者들에게 충분한 「서어비스」를 주지 못했다. 行政要員訓練은 保健專門職要員을 제외하고는 內務部 산하의 빈번한 人事로 말미암아 家族計劃分野의 專門的인 教育訓練 履修에도 불구하고 他分野로 移動되고 있었다. 따라서 事業의 指導監督을 위해 組織되었던 中央과 地方의 指導監督班의 活動과 機能은 그들의 필요한 知識不足으로 원만히 수행될 수 없었고 이들 行政要員에 대한 指導監督分野의 專門的 訓練 역시 제대로 수행된 바 없다.

이러한 여건속에서 事業專門分野別 人力에 대한 專門的인 技術訓練과 事業에 대한 好意的인 態度形成을 위한 訓練은 원만히 수행되지 못했다. 啓蒙要員을 위한 補修訓練이 수행되었지만 教課內容(curriculum)의 不適合과 評價研究의 부족으로 인해 그들의 機能向上과 態度形成에 크게 기여하지 못한채 訓練만이 되풀이 되었다. 비교적 長期間 勤務한 一部 要員들 중에는 臨時職이라는 그들의 身分上의 문제와 作業環境의 不適合으로 인해 고참요원이 갖는 고질적인 태만성에 빠지고만

要員들도 생겨나고 있었다. 施術醫師 역시 指定된지 10餘年이 지남에 따라 子宮內裝置 및 精管手術 施術은 물론 最近 導入된 女性不姙術을 效果的으로 수행하기에는 문제점이 많아 再指定과 訓練이 시급히 要請되고 있다.

70年代에 들어 서면서 事業全般에 걸쳐 새로운 큰 변화가 要請되고 있다. 특히 可姙女性의 急增에 의한 對象人口의 增加는 事業構造와 機能의 變化가 必須不可缺하며, 종래 保健所 組織網을 통해서만 실시해오던 事業形態는 止揚되었어야만 하며, 새로운 普及網으로서의 活動因子로서 어머니會가 再强化 되어야 하겠으며, 行政支援 역시 內務部 산하 地方一線行政機關 事業을 直接的으로 支援하도록 변모해 가고 있다. 이에 따라 家族計劃要員의 활동은 종래와 같은 家庭訪問에 의한 啓蒙要員 형태를 벗어나 集團啓蒙과 指導監督의 機能을 수행하겠금 요청되고 있다. 또 최근 政府가 家族計劃事業을 새마을事業의 하나로 추진하게 됨에 따라 이 분야에 投入되는 人力 역시 多樣化되어 가고 있다. 전 새마을 要員이 家族計劃事業에 대한 訓練을 받아야 하기 때문에 그들을 訓練할 專門講師要員의 訓練이 시급하며 各級 公務員 訓練機關 및 産業場을 통한 家族計劃事業擴大 등 家族計劃에 관한 專門訓練講師가 必要하게 되었다.

以上 열거된 事業의 漸次的인 變化 내지 擴大現象은 이 분야 從事者의 급격한 量的인 增加와 對象의 多樣化 現象을 가져 오고 있다. 따라서 이들 人力의 訓練은 訓練對象者의 優劣順位 決定問題와 專門的인 知識과 技術에 대한 訓練內容, 訓練方法, 講師選定, 訓練評價에 의한 教科課程開發 등 體系的이고 專門的인 事業으로 發展시켜야 할 것이다.

이와같은 總體的인 訓練事業의 分析評價에 따라 第4次5個

年計劃 期間동안 訓練事業의 戰略[24]은,

첫째, 對象數의 優劣順位 決定에서 (1) 旣存 啓蒙·施術要員은 그대로 활용하되 그들의 機能을 再調整하여 그들의 機能에 適合한 訓練을 實施하고 (2) 普及要員으로서 어머니會員을 보다 效果的으로 활용하기 위한 訓練을 실시하며 (3) 一般開業醫師의 대거 참여를 위한 訓練의 확대실시 그리고 (4) 各級團體 敎育機關에서의 訓練實施를 위한 專門講師訓練을 실시하는 등으로 되어있다.

둘째, 訓練의 質的인 向上과 專門的 特殊對象이 要求하는 보다 合理的인 訓練을 실시하기 위해 訓練의 基本模型(model)을 硏究開發하여 이를 基礎로 하여 訓練하고 評價를 하므로서 結果의 反映을 보다 有機的으로 圖謀하므로서 보다 合理的인 訓練이 이루어져야 한다.

세째, 訓練對象이 多樣하고, 啓蒙, 施術, 行政管理 등 各機能別로 要求되는 각 과정에 適合한 訓練을 하기 위하여 可變的이고도 細部的인 訓練目的을 設定하여 보다 效果的인 評價가 可能하도록 한다.

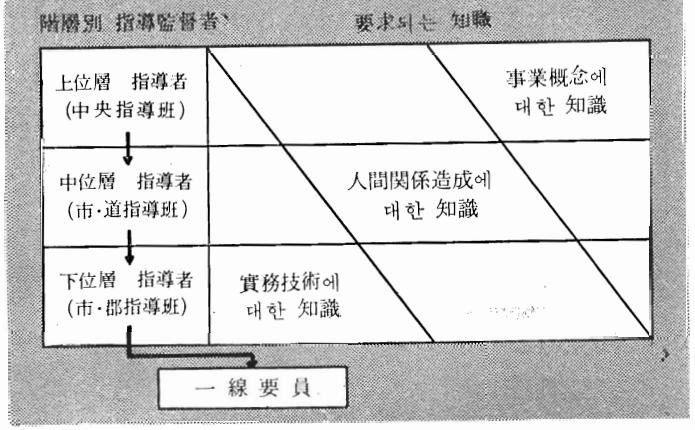
네째, 특히 최근 事業의 효과적인 수행에 열쇠가 된다고 보고 있는 中堅級以上의 事業管理要員에 대해서는 종래 무관심했던 指導力, 指導監督技術, 事業管理技法, 發展行政硏究에 관한 訓練을 실시하므로서 豫算의 效率的인 活用과 科學的인 事業運營管理를 期待하고자 한다.

指導監督

家族計劃事業을 보다 效率的으로 推進하고 이를 極大化하

24) 保健社會部, 家族計劃事業 第4次 5個年計劃 所要豫算資料, 1976

그림 5 階層別 指導體系와 要求되는 知識



資料 : Hersey, P. and Blanchard, H.,; Management of Organizational Behavior, Printice-Hall, 1969.

기 위해서 指導監督機能의 强化는 必須不可缺한 것이다.

合理的인 指導監督 機能을 發揮하도록 하기 위해서는 階層別 指導監督班이 합당한 人力으로 構成되어야 하고 이들 指導監督 擔當者는 階層에 따라 要求되는 知識內容의 差異는 있지만 필요한 知識을 갖추고 있어야 한다.

그림 5에서와 같이 人間關係를 造成하는데 필요한 知識은 各階層에 差異없이 다같이 필요하고, 綜合的인 事業의 哲學的槪念을 周知시킬 수 있고 方向을 정확히 判斷할 수 있는 知識은 中央에 이를수록 더 많이 要求되는 반면, 實務遂行에 必要한 技術的인 知識은 一線에서 더 많이 要求되고 있다. 그러나 中央指導班이라 할지라도 어느 程度 一線實務者가 必要로 하는 技術的인 知識을 갖추지 않고서는 指導監督의 成果를 期待할 수 없는 것이다.

現在 各 階層別 指導監督班은 이러한 知識의 缺如로 有機

的인 協助가 이루어지지 못하고 있으며 특히 市·道 및 市·郡單位의 指導班은 事業 및 評價技術에 관한 知識의 缺如로 원활한 機能이 이루어지지 못하고 있는 實情이다. 따라서 各 階層別 指導監督者에 대한 專門的인 運營管理訓練이 시급히 要求된다. 知識의 부족은 원활한 指導監督機能을 遂行할 수 없으며 또한 그 組織內 갈등의 主要原因이 되고 그 結果 그 組織의 生產度를 沮害하게 되는 것이다.

指 導 力

事業遂行에 있어서 指導力은 調整機能의 하나로서 중요한 役割을 담당한다. 특히 事業遂行上 綜合的인 政策의 決定 및 이의 推進을 위한 支援을 위해서는 下位指導層의 강력하고 繼續的인 指導力이 반드시 隨伴되어야 한다.

一般的으로 韓國의 家族計劃事業에 있어서 指導力에 대한 問題點이 指摘될 수 있는 것은 첫째, 高位 政策立案者에 있어서 강력하고도 持續的인 關心이 부족한 편이며 이에 따라 一線事業執行機關의 事業遂行에 대한 熱意가 강렬하지 못하다.

둘째로는 中央에 있어서 各 部處間의 有機的인 關聯 및 協助가 부족하고 그 외에도 社會有關組織體인 言論이나 宗教團體 등의 支援과 活用이 원활하지 못한 點을 指摘할 수 있다.

이와같은 指導力上의 問題點에 대한 對策으로는 最近에 發足한 人口政策審議委員會의 활발한 運營으로 강력한 指導力의 行使가 中央에서부터 이루어질 것이 期待되며 一線事業의 效率的인 遂行을 위해서 市·道單位의 協助調整體系가 確立되어야 할 것으로 본다.

家族計劃事業에 있어서 이와 같은 강력한 指導力이 行使되

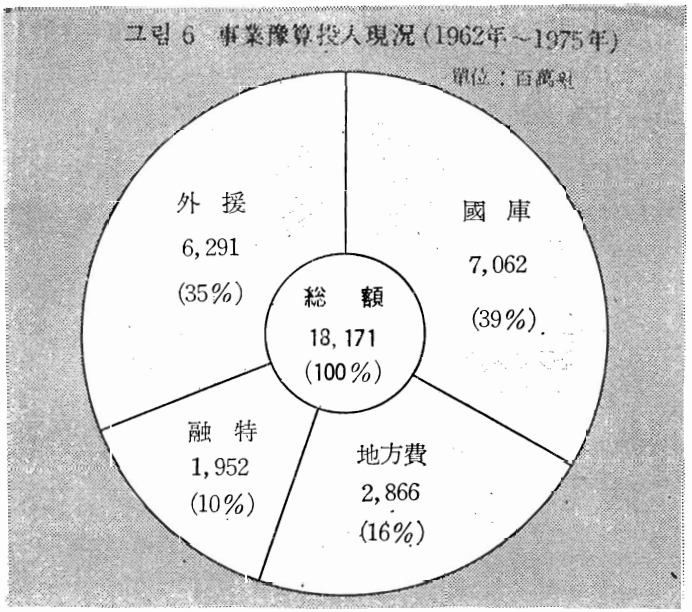
고 있는 例는 특히 開發途上國家의 政府事業推進에서 그 例를 찾아볼 수 있다. 즉 大統領이나 首相 直屬下에 家族計劃審議機構나 人口政策專擔機構를 두고 있는 경우가 많다.

財 政

向後 家族計劃事業을 보다 效果的으로 遂行하기 위해서는 前述한 機能的 模型의 各 機能別 豫算이 合理的으로 그리고 均衡 있게 配定되어 있느냐의 與否에 따라 事業의 成敗程度가 左右되기 때문에 支援機能으로서의 財政은 매우 重要한 것이다. 어느 事業이든 그 事業의 目標達成을 위한 豫算은 항상 충분하지 못하기 때문에 問題는 確保된 豫算을 어느 機能의 部門에 얼마를 合理的으로 配定하므로서 計劃한 目標를 가장 效率的으로 遂行하느냐 하는데 있다.

이와 같은 각 機能別 豫算配定을 위한 優先順位를 設定하기 위하여는 보다 體系的이고 合理的인 事業診斷의 결과에 基礎를 두어야 할 것이나, 그간 우리나라 家族計劃事業이 綜合的이고 體系的인 評價가 不足한 가운데 事業豫算이 策定되었다는 것을 是認하지 않을 수 없다. 이러한 見地에서 家族計劃研究院에서는 向後 家族計劃事業의 合理的인 方向提示와 事業의 優先順位 및 部門別 投資配分을 糾明하기 위한 事業의 經營學的 診斷에 관한 研究를 推進할 豫定이다. 따라서 本欄에서는 그간의 事業豫算現況과 이와 관련된 몇 가지 問題點에 관하여만 記述하고자 한다.

다음 그림 6에서 보는 바와 같이 家族計劃事業이 着手된 1962年부터 1975年까지 同事業에 投入된 豫算은 總 182億원에 달하고 있으며, 이 중 39퍼센트는 國庫에서, 16퍼센트는



資料：家族計劃研究院, 1975年報

地方費에서, 10퍼센트는 融資金特別會計에서 그리고 나머지 35퍼센트는 外援에 의해서 充當되었다. 이와 같이 우리나라의 家族計劃事業은 그간 外援의 依存度가 매우 높았다. 그러나 外援은 最近에 이르러 漸次的으로 減少되어가고 있으며 오는 1978年부터는 거의 終了될 展望이므로 이 分野에 대한 國庫의 投入이 繼續 增額되지 않으면 안될 것이다.

이러한 豫算의 投入에 의하여 家族計劃의 혜택을 받은 사람의 數는 約 732萬名에 이르고 있어 1人當 事業費는 2,480원에 達하고, 同事業에 의한 出生防止는 모두 302萬件에 達하므로 1件當 出生防止費用은 約 6,000원이 所要되었다. 이러

한 費用은 앞으로 事業이 多樣化되고 國民所得이 增加됨에 따라 繼續해서 높아질 것이므로 이와 比例하여 豫算의 投入도 增加되지 않으면 안된다. 설사 1人當 事業費나 出生防止費用이 增加된다고 할지라도 全體事業의 收益·費用面에서 볼 때 家族計劃事業은 政府에서 投資하고 있는 他事業에 비하여 높은 收益性을 갖고 있기 때문에 이에 대한 投資는 더욱 促進되어야 한다. 한 硏究結果에 의하면 1962年부터 1973年까지 12年間 家族計劃事業의 投資效果는 約 71倍의 收益性이 있는 것으로 評價되고 있으며[25] 家族計劃은 앞으로 事業이 더욱 發展되고 年輪이 지남에 따라 急激하게 增加되는 것이므로 이러한 收益事業이 國家經濟發展에 미치는 영향을 감안하여 이 分野에 대한 投資는 소홀히 취급될 수 없는 것이다.

그러나 事業의 部門別 豫算을 效率的으로 配定하여 事業을 推進한다면 1人當 費用이나 出生防止費用을 切減할 수도 있는 것이기 때문에 財政에 관한 硏究도 이루어져야 하는 것이다.

또한 이제까지의 家族計劃豫算은 그 運營面에 있어 融通性이 결여되어 있다. 즉 避姙「서어비스」의 普及에 따른 豫算은 避姙方法別로 策定되어 있기 때문에 受容이 잘 되어 目標量이 끝난 避姙方法은 年中에 普及을 中斷하는 경우가 있는 반면에, 普及이 안되는 避姙方法의 豫算은 年末에 가서 不用額으로 남게 되는 結果를 招來하고 있다. 따라서 家族計劃 豫算은 避姙의 受容추세에 따라 적절히 調整하여 行使할 수 있는 豫算制度가 必要하다. 특히 目標量의 早期達成에 따른 追加事業量을 위한 豫算이나 時急을 요하는 事業이 생길 경우에

25) 韓 基春, 韓國家族計劃事業의 收益·費用分析에 關한 硏究, 家族計劃硏究院, 1975. pp.111—113.

對備하기 위한 多目的 留保豫算(block grant)制度의 導入도 考慮해야 할 것이다. 多目的留保制度란 事業의 推進過程에서 豫期하지 못한 事業에 즉시 對處하기 위하여 所定의 豫算을 事前에 確保해 두는 豫備費와 비슷한 것으로 家族計劃事業을 推進하고 있는 여러 나라에서 많이 活用하고 있는 制度이다.

끝으로 年度別 事業豫算은 計劃된 事業目標를 達成하는데 必要한 豫算의 뒷받침이 隨伴되지 못하고 반대로 確定된 豫算의 範圍內에서 目標量을 調節하고 있는 實情이다. 물론 限定된 國庫財源으로 인하여 많은 어려움이 있겠으나 當面한 人口問題의 深刻性을 감안하여 他事業보다 優先하여 考慮되어야 할 것이다.

社會政策的 支援

避姙「서어비스」와 啓蒙教育을 主軸으로 하는 家族計劃事業은 少子女 家族形成을 위한 社會雰圍氣 造成 즉 社會規範의 確立이 전제되지 않고서는 소기의 目的을 達成하기 어려울 것이다.

특히 傳統的으로 大家族과 男兒選好 觀念이 강한 우리 나라에서 이러한 價値觀을 단시일 내에 拂拭시키기 위하여 그간 啓蒙教育事業이 꾸준히 推進되어 왔지만 아직 바람직한 狀態에 이르지 못한 實情이다.

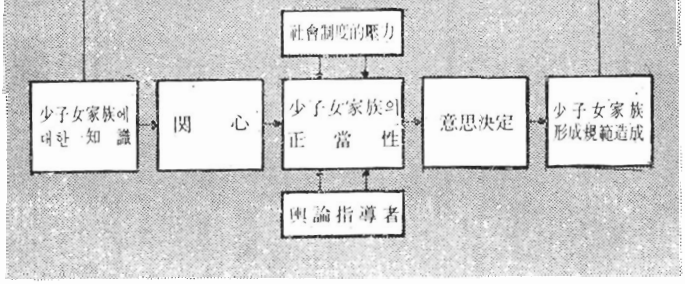
社會規範의 變化는 그림 7에서 볼 수 있는 바와 같이 傳統的인 規範속에서도 少子女에 대한 새로운 外部的인 刺戟이 投與되고 그 刺戟에 대한 個個人의 관심이 점차 높아지는 段階를 거쳐 集團內에서 正當性을 갖게 된 다음 意思決定過程을 거쳐 비로소 少子女 家族形成이라는 規範의 變化를 일으킬 수

있다.

이 過程에서 集團內의 正當性은 社會制度的인 壓力에 의해 觸發되고, 輿論指導者에 의해 善導되는 것이 通例로 이러한 현상은 家族計劃事業보다 훨씬 뒤늦게 시작된 새마을 事業의 境遇에서 잘 立證되고 있다.

새마을 事業이 비교적 短期間에 成功的으로 推進될 수 있었던 이유는 그 事業이 地域社會內에서 正當性을 부여받을 수 있었다는 점에서 敎訓을 찾아볼 수 있을 것 같다. 마찬가지로 家族計劃事業이 成功的으로 推進되기 위해서는 우선 어느 特定集團이나 地域社會內에서 少子女 價値觀의 正當性이 認知되어야 하는 점이다.

그림 7 社會政策支援의 必要性



資料 : Rogers, F.M., Communication of Innovation, New York, Free Press, 1971.

少子女價値觀 形成을 위한 社會政策的 支援方案은 두 가지 側面 다시 말해서 社會制度的 支援과 敎育을 통한 少子女家族規範의 形成을 위한 支援이 同時에 考慮되어야 하겠다.

社會制度的 支援

家族計劃을 成功的으로 推進하는데 있어서 社會制度的支援

을 具現하는데는 社會的으로 신중히 檢討되어야 하기 때문에 關聯機關이나 專門家들의 協助를 얻어 推進되어야 한다는 점을 前提한다. 우리나라에서 考慮될 수 있는 社會制度的 支援方案으로는

첫째, 家族計劃施術을 위한 有給休暇制와 보다 나은 施術惠澤을 賦與하도록 한다.

이는 母子保健法上에 家族計劃 施術 休暇條項을 新設하거나 勤勞基準法에 年次 有給休暇條項(同法48條)에 家族計劃 施術에 따른 休暇條項을 新設함을 意味한다. 한편 家族計劃 施術「서어비스」를 擴大하고 對象者의 혜택을 賦與하기 위해서는 醫協에서 實施하고 있는 醫療奉仕日의 診療範圍에 家族計劃 施術을 包含시킨다.

둘째, 少子女 家族에 대한 公共住宅 入住時 優先權을 賦與한다.

세째, 國公立病院에서 分娩時 分娩費를 出產順位에 따라 等差를 두도록 하며,

네째, 關係法을 改正, 少子女 家族形成에 필요한 規範을 制度的으로 支援한다.

이러한 法改正은 社會的으로 많은 어려움이 있을 것으로 예상되어 앞으로 계속 硏究되어야 할 점이다. 즉 民法上의 親族相續法에서 男系血統中心의 家族制度와 男子中心의 戶主制度 그리고 相續制度를 현실에 맞게 改正한다. 또 母子保健法中 同法 第8條의 人工姙娠中絕術의 許容限界를 社會·經濟的 理由에 의해서도 施術이 可能하도록 改正한다.

다섯째, 社會保障制度의 實施로 老後生活을 保障하므로서 子女依存의 觀念을 脫皮하도록 한다.

끝으로 女性의 社會的 地位를 向上시킬 수 있도록 雇傭, 賃

金, 昇進 및 身分保障 등에 男女差別을 없애도록 男子優位의 觀念을 拂拭시키도록 한다.

이와같은 方案은 우선적으로 實現可能한 것부터 考慮되어야 하겠으며 實現이 어려운 것은 앞으로 硏究檢討되어야 하겠다.

規範變化를 위한 支援

이상의 社會制度的 支援이 보다 效果的으로 實現되기 위해서는 規範變化를 위한 支援이 並行되어야 하겠다.

少子女 家族規範의 形成은 각종 敎育을 통해서 加速化될 수 있다. 즉 規範變化를 위한 支援은 學校 人口敎育과 成人職業敎育으로 나누어질 수 있으나 長期的인 立場에서 현재 推進中에 있는 人口敎育은 주로 다음 世代를 目標로 하는데 반하여 成人職業敎育은 현재 家族計劃 對象者를 중심으로 하는 것이다.

이러한 뜻에서 成人敎育은 地域社會內에서 規範變化의 先導的 役割을 담당하고 있는 地域社會 輿論指導者를 주요 對象으로 하는 것이 보다 效果的인 方法이다.

地域社會內에서 輿論指導者는 현재 政府 각 部處에서 獨自的으로 實施되고 있는 각종 敎育事業에 統合實施하도록 하는 것이 效果的이라 判斷된다. 예컨대 農村振興廳에서 實施하고 있는 農業機械 技術訓練의 경우 人口敎育을 農業機械化問題와 관련시켜 人口問題의 深刻性을 說明해 주는 식으로 誘導하는 內容으로 訓練이 실시되어야 한다.

이를 위해서는 각종 敎育內容構成 및 특성에 알맞는 敎材가 開發 支援되어야 하며 그의 각 分野別養成이 先行되어야 하겠다.

結　論

지난 10餘年間의 우리나라 家族計劃事業은 成功的으로 推進되어 그 成果는 世界的으로 높이 評價되고 있다. 그 理由는 政府事業槪況에서 論及된 바와 같이 家族計劃事業이 始作된 1962年 當時의 全國的인 合計出生率 6.3名이 1976年 現在에는 3.5名으로 크게 줄어 들었기 때문이다. 물론 이와같은 出產力의 變動은 家族計劃事業 自體의 直接的인 영향만으로 이루어진 것이 아니고 여러가지 複合的인 要因이 作用한 結果라는 것은 否認할 수 없지마는 家族計劃事業이 아니었다면 그러한 成果는 도저히 期待할 수 없다는 것도 명백한 일이다.

家族計劃事業과 더불어 이와같은 出產力低下에 寄與한 다른 主要要因은 첫째, 家族計劃事業이 本格化됨에 따라 人工姙娠中絕이 크게 增加하였다는 事實을 들 수 있으며, 둘째는 結婚年齡의 上昇으로 女性들의 出產機會가 延期 내지는 減少된 事實이고, 셋째로는 經濟成長 및 近代化에 의한 社會的變化이다. 이러한 要因들이 각각 어느 程度의 比率로 出產率의 低下에 영향을 끼쳤는가에 대한 정확한 推定은 어려우나 一般的으로 이들 要因이 서로 關聯을 맺어 그러한 結果를 招來한 것으로 보고 있다.

그러나 이제는 結婚年齡이나 人工姙娠中絕 등 要因에 의한 過去와 같은 出產力의 低下는 더 以上 期待할 수 없다는데 問題가 있다. 그뿐 아니라 人口學的인 特殊與件으로서 1950年代에 있었던 아기 豊年(baby boom)의 結果는 그때 태어난 어린이들이 이제 可姙女性으로 繼續 追加되므로 또다른 多產現狀을 나타내고 있기 때문에 이는 비록 出產力에는 變動이

없다고 할지라도 人口의 自然增加 要因이 되는 問題點을 담고 있는 것이다. 아직도 平均子女數가 3.5名 水準이고 可姙女性이 생각하는 理想子女數는 3.1名이며 그것도 男女選好率은 2:1이라는 것이 一般的인 價値觀으로 되고 있기 때문에 보다 根本的인 事業上의 어려움이 있다.

以上과 같은 現實의 與件下에서는 「서어비스」改善 및 機會의 擴大를 圖謀할 수 있는 보다 積極的인 家族計劃事業의 推進과 더불어 傳統的인 社會規範, 특히 男兒選好의 拂拭 및 少子女家族의 規範形成을 위한 變化가 없이는 長期計劃上의 目標達成을 위한 앞으로의 持續的인 人口鈍化는 매우 어려울 것으로 본다.

그러므로 앞으로는 家族計劃事業內에서의 各 部門別 活動 즉 避姙普及을 비롯한 啓蒙教育, 評價, 指導監督, 指導力, 訓練, 硏究, 財政 등 機能診斷模型에서 설명된 各 部門別 機能이 有機的인 調和를 이루어 事業効果를 極大化 시킬 수 있도록 「서어비스」의 改善, 補完 및 强化가 持續되어야 할 것이다.

이와 같은 事業의 內的要因에 대한 改善强化外에 事業外的 要因으로서 事業을 促進할 수 있도록 社會制度的 支援과 傳統的 規範變化를 위한 支援 등 社會政策的支援이 강력히 이루어지지 않으면 안될 것으로 생각한다.

李 在 昌*

第 2 章

새마을運動과 家族計劃事業

1970年 4月 22日 朴 大統領께서 提唱하신 새마을運動은 「나도 잘 살고 나아가서는 길이 잘 사는 나라로 만들자」는 汎國民的 運動이다.

새마을 運動에서 目的으로 하는 잘 살기의 內容은 다음과 같다.

첫째, 經濟的으로 富裕할 뿐 아니라 精神的으로도 健全하고 品位있는 文化生活과

둘째, 나 혼자만 잘 살면 된다는 것이 아니라 이웃과 國民 모두가 고루 잘 살자는 것이며

세째, 현재 사는 우리뿐만 아니라 우리 後孫까지 길이 잘 살게 하자는 것이다.

따라서 비록 새마을運動이 草創期에는 農村에서 農民들에 의하여 농한기에 農村環境改善事業을 하는 것으로 시작되었지만 새마을運動의 참뜻은 그런 것이 아니다.

* 內務部地方企劃課長

새마을運動과 家族計劃事業

새마을運動은 모든 國民이 각자의 職責에서 勤勉, 自助, 協同의 새마을精神에 바탕을 두고 언제 어디서나 思考와 行動을 反省, 自覺하여 나와 내 고향, 내 나라가 잘 살 수 있는 길로 스스로 革新해 나가는 連續的 過程이라 하겠다.

그러므로 새마을運動은 參與主體나 時間的, 空間的으로 限定되지 않는다고 본다.

그 內容에 있어서는 크게 세가지로 區分할 수 있다.

첫째, 精神開發運動

—勤勉 : 誠實·勤儉·科學的 및 合理的 思考·能率

—自助 : 自立·勇氣·開拓·創意

—協同 : 團結·秩序尊重·隣保·愛鄕·愛國

둘째, 經濟開發運動

—生產基盤造成

—生產增大와 所得增大

세째, 社會開發運動

—便益한 社會福祉施設

—道義와 紀綱의 確立

—健康한 環境造成

—品位 있는 文化暢達

따라서 새마을運動은 地域社會開發面에 있어서는 綜合的인 形態와 方式을 內容으로 하고 있다.

새마을運動으로 推進해 온 구체적인 事業項目을 보면 다음과 같다.

첫째, 精神啓發部門에 있어서는

—汎國民的 새마을敎育

—마을金庫運動·貯蓄運動

—家族計劃

—家庭儀禮 지키기

—法과 秩序 지키기

—傳統的 社會倫理의 啓發 實踐(愛國·愛鄕·禮儀·協同·이웃돕기·文化保存)

—生活合理化運動(物資節約·食生活改善)

—民主主義 訓練(住民總會運營)

둘째, 福祉環境 改善部門에 있어서는

—지붕·住宅改良

—農路·마을안길·下水溝·橋梁

—마을會館·沐浴湯·어린이놀이터

—國土가꾸기(道路·河川整備)

—簡易給水施設

—電氣架設

—電話架設

세째, 所得增大部門에 있어서는

—食糧農業의 科學營農 및 協同作業

—農業構造改善(換金作物栽培)

—農家副業(手工業·새마을工場就業)

—勞賃所得事業

—養苗·造林

—協同組合運營

—農業生產基盤施設(貯水池·農地造成·倉庫)

—水產養殖

새마을運動 推進方法

1. 새마을運動은 住民의 自律的 參與와 自助的 努力으로 推

進하도록 한다.

—새마을指導者 選出

—새마을事業 選定

—協同作業

—共同利用施設 管理

2. 새마을運動은 理論보다 行動을 통하여 새마을精神을 啓發시켜 스스로 實踐하게 한다.

—쉽고 가까운 곳의 일부터 實踐⟶나의 發見

—계속 다음 事業 推進⟶可能性의 發見

—事業成果 分析⟶自信感, 새마을精神의 發見 體得

3. 새마을運動의 基礎單位는 마을이다. 여기서의 마을은 地域的 槪念뿐만 아니라 共同 意識 또는 利益을 같이하는 心理的 共同體도 포함한다.

—農村 : 마을

—都市 : 家庭 · 職場 · 마을(統 · 班) · 工場 · 學校 · 團體

4. 새마을運動은 새마을 指導者를 中心으로 推進된다.

—새마을 精神이 透徹하고 指導力이 있는 者를 選出

—住民의 意思를 綜合調整하여 集約

—새마을事業指導者와 政府支援機關과의 協調

5. 새마을事業 選定에는 다음 要件을 考慮한다.

—住民意思에 의한 同意過程

—住民慾求와 關心

—所得增大와의 連結性

—住民의 能力과 地域特性

—利益의 公平性

6. 새마을運動에는 모든 構成員이 廣範圍하게 參與하는 方

向으로 誘導한다.

—里·洞 開發委員會 運營

—公式·非公式 組織의 參與

—職能別 새마을 組織 勸奬

7. 政府에서는 새마을運動이 汎國民的으로 自律的인 運動化가 되도록 動機를 賦與한다. 이와 동시에 事前 및 事後指導와 필요한 最少限의 支援을 한다.

이 경우 支援에 있어서는 새마을을 評價하여 3等級으로 구분하고(基礎마을, 自助마을, 自立마을) 自立마을에 대하여 優先 支援하므로서 動機를 促進시킨다.

—새마을資材(시멘트 鐵筋 등) 支援

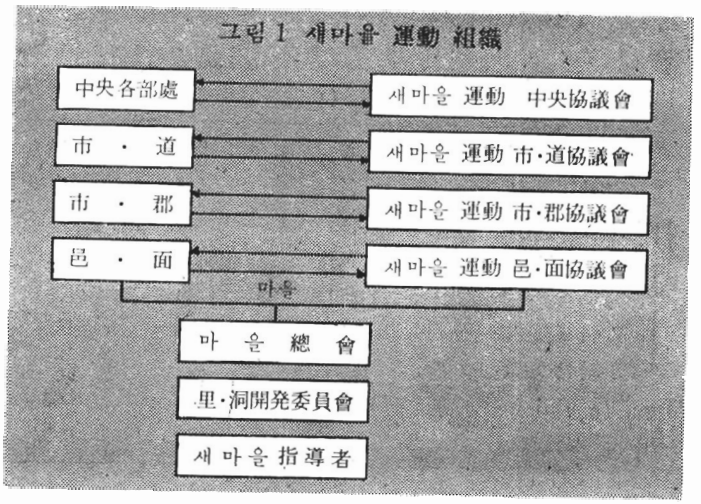
—資金融資

—技術指導

—事業計劃의 評價·調整

—指導·支援體制 構成(中央 및 地方 : 그림 1. 參照)

그림 1 새마을 運動 組織



8. 새마을運動이 持續化되도록 새마을 敎育을 實施한다.

精神敎育과 技術敎育

—새마을指導者 : 새마을指導者 硏修院(中央·地方單位)

—公務員, 社會指導級 人士 : 公務員 敎育機關, 새마을指導者 硏修院

—職場 및 地域別 모든 國民 : 各種 敎育機關 또는 營農敎育 등 現地敎育

새마을運動의 成果

지난 5年間의 새마을運動의 成果를 한 마디로 要約하면 우리는 잘 사는 길이 무엇인가를 배우고 훈련했다고 할 수 있다.

物量的으로 보면 政府支援 2,250億원에 比하여 이룩한 成果는 5,706億원으로 2.5倍에 달하는 훌륭한 實績을 올렸다.

새마을運動이 시작되었던 1971年과 1975年의 農村開發指標를 比較하면 다음과 같다(表 1 參照).

表 1. 農村開發指標

	單 位	1971年	1975年
1人當 國民所得	$	252	531
農業成長	%	1.7	6.2
農業人口比率	%	46	37
農家戶當 年間所得	$	813	1,818
(都市勤勞者所得對比)	(%)	(71)	(102)
GNP 對 農業占有費	%	8.4	18.6
ha當 쌀 生産量	톤	3.3	3.9
農産品 輸出	百萬弗	178	638
農家戶當面積	ha	0.92	0.94

資料 : 第4次 經濟開發 5個年計劃 農業部門

다시 精神啓發面, 生產所得面, 福祉環境 改善面으로 成果를 구분하여 考察하면 다음과 같다.

우선 精神啓發面에 있어서는 첫째, 마을 住民들의 意識構造에 큰 變革을 일으켰다.

沈滯와 懶怠에서 "우리도 하면 된다"는 可能과 自信, 그리고 "우리도 잘 살 수 있다"는 意志와 信念을 가질 수 있도록 意識構造의 變革을 가져왔다. 둘째, 自律, 協同의 原理를 體得하였다. 새마을事業을 協同으로 推進하는 過程에서 "우리"라는 共同體에 대한 再認識과 協同의 原理(1+1=2+α)를 알게 되었다.

세째로 國民總和體制의 確立이다. 즉 農村 새마을運動의 물결은 都市와 海外開發에까지 波及되어 積極的으로 參與하고 있다.

이러한 結果는 國民의 總和團結을 더욱 굳히는데 크게 寄與하였다. 네째로 婦女層의 主動的 參與로 生活秩序가 革新되고 있다.

婦女者들 특히 農村婦女者들은 새마을運動을 계기로 從前의 不合理的이고 非生產的인 生活秩序를 改善해 가고 있다.

새 生活運動으로서 貯蓄, 衣·食生活改善, 家族計劃, 物資節約, 儀禮簡素化, 迷信안믿기 등 多樣한 事業을 展開하고 있다.

다음으로 生產所得面에 있어서는 첫째로 生產所得 基盤이 整備되었다. 마을 안길, 農路, 橋梁 事業은 마을을 國道, 地方道와 連結시켜 農村 機械化, 農產物 流通 圓滑에 크게 寄與하였다. 둘째로 또한 農業用水施設, 農地造成, 耕地整理, 農村電氣架設 등 事業은 農村所得增大에 劃期的인 契機를 마련하였다. 세째로 協同, 科學營農 등 生產方法에 變化를 가

져왔다.

住民의 協同作業으로 經濟的 生産을 하는 한편 새로운 所得事業을 할 수 있게 되었다(모내기, 共同 病虫害防除, 비닐하우스團地, 韓牛團地 등).

또한 새로운 農事技術을 習得하게 되어 單位生産量을 많이 올리고 있다. 넷째로 遊休 勞動力과 資源이 生産化되어지고 있다.

農村의 農閒期에도 마을 가꾸기 등 새마을 事業이나 換金物栽培, 勞賃所得事業就勞, 工場就勞 등으로 노는 사람이 없어졌다. 또한 종래 버려졌던 돌, 모래, 자갈이나 물 그리고 山과 河川은 모두 所得資源으로서 活用되고 있다.

끝으로 環境改善面에 있어서는 첫째로 農村의 貧困과 停滯와 懶怠의 外殼을 벗어버리게 되었다. 둘째로 마을을 中心으로 하여 基礎生活圈이 整備되었다. 住宅改良, 담장改良, 附屬 建物과 마을 안길, 下水道 河川整備, 마을綠化, 農耕地整理 등을 하였다. 세째로 現代生活의 必須文化施設이 갖추어졌다. 農漁村變化率이 크게 높아지고 마을單位 通信施設, 簡易給水施設, 農村交通施設이 擴充되었다. 또한 마을會館, 沐浴施設, 購販場, 倉庫 등 共同利用 施設이 크게 늘어났다.

새마을運動과 家族計劃事業과의 關係

兩者의 關係를 考察하는 것은 家族計劃事業을 새마을運動을 통하여 推進하는 方法을 摸索하는데 도움이 되리라 생각하기 때문이다.

1. 家族計劃事業은 새마을運動의 目標를 達成하기 위한 手

段으로서의 한 事業이라는 性格을 갖는다. 왜냐하면 家族計劃事業으로 人口의 適正水準을 維持하면 生活水準이 向上되고 生活環境이 健康하게 되어 잘 살 수 있기 때문이다.

2. 家族計劃事業의 推進過程은 새마을運動 推進方法에 接近시킬 수 있다. 그 理由는 새마을運動과 마찬가지로 家族計劃事業은 住民의 意識構造를 變革시켜 스스로 實踐하도록 여러가지 動機를 賦與하고 아울러 行政指導와 支援을 必要로 하기 때문이다.

3. 家族計劃事業의 基礎單位는 새마을運動의 그것을 그대로 活用할 수 있다.

農村은 마을, 都市는 家庭이나 地域(統·班), 職場, 學校 등 職能에 따라 體系있게 推進單位를 設定할 수 있다.

家族計劃事業에 있어서 새마을運動으로 이미 이루어진 成果와 基盤은 중요한 영향을 줄 것이다. 즉 새마을運動에 의하여 첫째는 精神面에 있어서 宿命的이고 科學的 思考로 轉換되어 가고 있다는 點, 그리고 協同社會에 대한 共同體意識을 갖게 되었다는 事實이다. 둘째로는 우리 農村社會가 靜的社會로 轉換됨에 따라 外部에서 주어지는 새로운 動機에 대한 受容度가 敏感해졌다는 사실을 指摘할 수 있다. 세번째로는 특히 都市에 있어서는 就業機會의 擴大와 大家族制에서 核家族制로 轉換되어 감에 따라 育兒上의 隘路로 多産을 抑制하는 作用을 갖고 있다고 본다. 네번째는 生活水準의 向上과 所得增大 그리고 醫療施惠의 擴大는 少産少死型으로 자연히 誘導되어 가리라 展望할 수 있다.

따라서 새마을精神이 透徹하고 所得事業이 활발하여 生活水準이 向上된 마을에는 家族計劃事業이 비교적 잘 될 수 있을 것이며, 그렇지 못한 경우에는 어려운 過程을 거칠 수 밖

에 없다.

이상 몇가지 指摘한 바와 같이 새마을運動과 家族計劃事業은 그 目的이나 方法에서 밀접한 聯關性을 가지고 있기 때문에 家族計劃事業의 效率的 推進을 위하여 새마을運動과 連繫推進하는 方法이 摸索될 필요가 있다고 생각한다.

새마을運動을 통한 家族計劃事業 推進上의 當面課題

1972年 以來 家族計劃事業을 새마을事業中 精神啓發事業으로 推進하여 오고 있지만 그 組織體系나 推進過程과 方法에 있어서 좀 더 긴밀한 聯關性을 맺도록 制度面이나 運營面에 改善되어야 할 몇가지 課題가 있다. 우선 家族計劃事業의 推進組織이 새마을運動의 推進組織體系와 별도로 管理, 運營되고 있는 點이다. 즉 市·郡이나 邑·面에서 家族計劃事業은 保健所와 家族計劃要員만이 할 수 있고 또 하여야 할 事業으로 생각하여 市·郡 또는 邑·面單位 새마을運動協議會에서는 議題로도 採擇되지 않거나, 마을에서는 어머니會만이 하여야 할 것으로 알기 때문에 새마을指導者나 里·洞開發委員會 등 새마을運動의 中樞的 組織에서 疎外되고 있는 事例를 發見할 수 있는 것이다.

다음으로는 家族計劃事業의 推進過程과 方法에 새마을 方式을 충분히 活用하지 못하고 있는 點이다. 몇가지 事例를 들면 다음과 같다.

첫째, 마을이나 職場 등 새마을運動의 推進單位와 家族計劃事業單位는 一致되지 않고 있다.

둘째, 마을마다 實態調査에 의한 計劃的이고 타당한 事業

目標量을 設定하지 못하고 있다.

세째, 마을별로 自律的으로 推進할 수 있는 與件이나 契機가 미흡하다. 즉 家族計劃 優秀家庭, 優秀마을에 대한 施賞制, 아들없이 家族計劃으로 단란하고 幸福하게 사는 생생한 事例發掘 및 紹介 등의 未備를 들 수 있다.

네째, 마을이나 職場別로 새마을指導者와 같은 推進要員確保가 미흡하다.

다섯째, 새마을教育에 家族計劃指導 啓蒙이 연관될 수 있는 教科目이 設定되지 않아 家族計劃研究院에서 實施하는 制限된 對象에 대한 教育만이 이루어지고 있다.

여섯째, 새마을事業에 대한 每 年末評價에 家族計劃事業 項目이 들어있지 않아 市長, 郡守와 邑·面長의 關心度가 낮게 되며 適切한 實績評價가 미흡하다.

새마을運動을 통한 家族計劃事業의 效率的 推進方案

위에서 指摘한 當面課題를 중심으로 考察하면 다음과 같다.

1. 家族計劃事業 普及網의 擴大, 補强을 위하여 새마을運動의 組織을 積極 活用한다.

中央單位에서는 各 部處 局長級으로 구성된 새마을運動 實務協議會와 次官級으로 구성된 새마을運動協議會에 家族計劃事業에 관한 施策을 報告, 協議하여 政府 各部處의 協助를 얻도록 한다.

同一한 方法으로 市·道, 市·郡, 邑·面 單位에서도 各機關의 協助를 구하도록 하여 汎國民的 運動의 基盤을 造成한다.

都市에 있어서는 各 職能代表로 구성된 새마을運動 民間團體 協議會에 家族計劃事業 推進 施策報告와 아울러 協助를 구하며 各 放送局 報道責任者로 構成된 새마을放送協議會에 家族計劃事業 弘報資料를 提供하므로서 弘報効果를 높일 수 있다.

또한 每月 25日 全國 마을에서 開催되는 班常會에서는 흥미 있고 弘報效果가 높은 資料를 家族計劃研究院에서 만들어 會議議題로 삼도록 內務部에 協助를 要求한다. 새마을 指導者를 家族計劃事業의 中樞指導者로 하기 위하여 全國의 男女 새마을指導者를 家族計劃 마을指導者로 委囑 運營할 수 있을 것이다. 한편 마을에서는 어머니會 뿐만 아니라 里·洞開發委員會 기타 4—H, 마을金庫 등으로 하여금 家族計劃事業을 協議 推進하도록 議題化한다.

2. 새마을事業 計劃樹立 要領에 따라 家族計劃對象者를 調査하여 基礎單位別로 年度別目標量을 定한다.

—새마을 基礎單位別

—家族計劃方法別

—마을單位, 職場單位別 計劃에 포함

3. 家族計劃教育과 啓蒙擴大强化를 위하여 各級 새마을教育에 家族計劃事業을 必須科目으로 定한다.

—새마을 指導者 研修院

—各 市·道 새마을教育機關

—中央 各部處 教育機關

—國營企業體, 公共團體研修機關

—冬季 營農教育, 새마을學校

—班 常 會

—各種 市民教育(市民大學, 主婦敎室 등)

—새마을 巡廻映寫 活動

—새마을 放送프로

이를 위하여 家族計劃研究院에서는 教材發刊 및 講師를 訓練시켜 確保한다.

4. 家族計劃事業 評價를 每年 實施하는 새마을運動 一齊評價와 동시에 實施하여 指導監督機能을 强化한다.

—새마을事業 評價項目에 포함

—褒賞實施——마을別, 家庭別

5. 家族計劃事業을 醫療保健要員(醫師, 看護員, 藥師 등)의 새마을事業으로 展開하도록 勸奬한다.

—啓蒙 및 相談

—無料 또는 實費施術

6. 各 職場, 工場에서는 家族計劃事業을 職場 새마을運動으로 定하여 推進한다.

—職場 새마을教育

—施術時 特惠(有給休暇, 其他 優待措置)

<成功事例紹介>

三洋타이어株式會社(全南 光山郡 所在)는 模範 職場 새마을運動會社인바 家族計劃事業을 새마을運動으로 推進하여 家族計劃實踐率을 87퍼센트까지 올릴 수 있었다. 家族計劃事業에 參與한 勤勞者를 위하여 優待한 措置는 다음과 같다.

—두 子女 以下 家族에만 入社時 優待

—두 子女에게만 家族手當 支給

—不姙施術者에게 舍宅 入社에 優先權 設定

—不姙施術者에게 한해 住宅마련을 위한 退職金 事前 支給

—表彰을 優先

—初產 姙婦에 한하여 病院分娩費 支給

—社內 家族計劃專擔要員 採用

—新入社員 및 新婚夫婦에 대한 週期的인 家族計劃教育 實施

7. 現在 家族計劃事業은 어머니會를 中心으로 하고 있으나 이외에 마을 또는 職場內의 各種 새마을 組織에서는 家族計劃을 必須事業으로 選定 推進하도록 한다.

—里·洞 開發委員會

—婦 人 會

—貯蓄婦人會

—마을金庫

—4—H

8. 市·郡別로 家族計劃事業 優秀마을 및 家庭을 發掘 施賞하고, 示範마을을 分析 評價하며 模範事例를 他마을에 波及시킨다.

게일 디. 네스*

第 3 章

統合의 見地에서 본 家族計劃行政分析

이 論文은 1976年 11月 22日부터 26日까지 韓國에서 實施된 家族計劃 行政家를 위한 訓練에서 特講으로 講義한 것을 錄音으로 拔萃한 것이다.

따라서 錄音技術上 정확하지 못한 點들이 있어 講師가 意圖했던대로 표현되지 못한 것도 있을 것이며, 또 講演內容을 글로 옮긴 것이기 때문에 論文으로는 적합하지 못한 표현이 있을 것으로 생각한다. 만약 筆者에 의해 잘못 표현된 것이 있다면 講師는 물론 讀者에게 諒解를 구하는 바이다.

지난 20年間 「아시아」의 經濟開發問題를 硏究해 오고 있는 本人은 먼저 한 사람의 外國人으로서 韓國이 어떤 方法으로 經濟發展을 하고 있으며 다른 「아시아」 國家들과 어떻게 比較되는가부터 말하는 것이 좋겠읍니다.

첫째로 말하고자 하는 것은 지난 30年間 「아시아」의 모든 國家들이 經濟發展 즉 産業과 農業開發, 都市와 農村의 所得

* 「미쉬간」大學校 社會學 敎授

增大 그리고 敎育, 國民健康, 社會福祉와 같은 公共福祉에 注力하는 가운데 韓國이 이들 國家中에서 指導的이었다는 것입니다. 여러분들은 지난 20~30年 동안 産業發展과 農業開發, 國民의 所得增大와 生活水準向上에 실로 놀라운 發展을 보였고 그러므로서 현재 都市民은 물론 農民들도 2,3年前에 比해 훨씬 나아진 水準의 生活을 營爲하고 있읍니다.

둘째로는「아시아」전체가 1960年 이후 지난 15年間 대부분의 國家들이 人口의 急速한 成長에 관심을 보여 모든 국가들이 현재 家族計劃이라는「프로그램」을 出産力 低下와 急速한 人口成長率을 줄이기 위한 方法으로 採擇했다는 것입니다. 이 問題에 있어서 다시 韓國은「아시아」에서 뿐만 아니라 全世界에서 指導的 國家가 되었읍니다. 여러분들은 在來式 避姙法外에 最新避姙法인 子宮內裝置, 먹는 避姙藥, 永久不姙術 등의 避姙普及을 위한 正規「프로그램」인 家族計劃事業을 推進해 왔고 그 結果는 世界에서 가장 잘된 事業中의 하나라고 判明되었읍니다. 여러분들이 한 사업은 다른 國家들 보다 더 많은「서어비스」를 많은 사람에게 제공해 왔고 出産力減少에 큰 영향을 줄 수 있어서 여러분들은 自身들이 한 努力에 자랑과 矜持를 가질 수 있게 되었읍니다.

세번째는 많은「아시아」國家들이 지난 2,3年間 소위 統合된 農村開發計劃에 관심을 가졌고 또한 家族計劃을 이들 큰 統合事業에 포함시키는, 다시 말해서「프로그램」統合에 많은 관심을 쏟아 왔다는 것입니다. 지난 여름「방콕」의「유우엔」亞細亞 및 太平洋地域 經濟社會委員會(ESCAP)에서 열린 한 人口會議에서 家族計劃을 포함하는 統合된 農村開發計劃에 많은 관심을 두어야 한다는 것이 擧論되었읍니다. 여기에서 또 한번 韓國은 다른「아시아」國家들이 이 問題에 대해 생각하

기 始作할 때 이미 試圖하여 많은 種類의 開發計劃을 統合하고 거기에 家族計劃을 포함시킨 指導者로 나타났읍니다. 저에게는 새마을 運動에서 여러분들이 統合된 開發計劃의 遂行을 위해 많은 다른 종류의 機關을 連結시킨 重大한 試圖를 했다고 보여집니다. 韓國의 새마을 事業이 목표로 하는 所得增大, 環境改善 그리고 精神開發은 바로 다른 國家들이 지금 期待하고 또 成就하고자하는 目的과 같은 것으로 韓國은 그 길을 案內하고 있다고 생각하는 바입니다. 여러분들도 발견하고 있듯이 요사이 대부분의 國家들은 人口問題에 관심을 기울이지 않고는 어떤 開發計劃도 성공할 수 없다는 것을 깨닫고 있읍니다. 만약 所得을 아무리 增大시킨다 해도 높은 出產力을 그대로 維持한다면 우리가 새로이 벌어들인 것을 그대로 消費하고 말 것이며 學校와 教室을 늘여 教育을 아무리 强化한다 하더라도 아이들이 여전히 많다면 教育을 더 提供할 수 없을 것입니다.

出產力을 低下시키지 못한채 保健「서어비스」를 增大하여도 우리는 계속 아이들과 婦人들을 보살펴야하는 保健上의 負擔을 져야 합니다. 그리고 全 世界의 관심을 끌고 있는 女性地位向上도 出產力調節計劃에 관한 관심 없이는 이루어질 수 없는 것입니다. 이런 점으로 미루어 보아 어떠한 開發計劃도 그 계획을 向上시키고자 한다면 家族計劃에 관심을 가져야 합니다. 동시에 다른 나라의 경우를 보면 진실로 家族計劃事業이 성공하여 社會에 영향을 미치려면 다른 事業과 併行推進되어야 한다는 것을 보았읍니다. 따라서 家族計劃事業이 成功하기 위해서는 다른 開發計劃을 必要로 하고 또한 다른 開發計劃은 家族計劃을 必要로 하고 있읍니다.

네째로 韓國 家族計劃事業의 特異한 點은 組織問題에 대해

서 관심을 갖고 硏究했다는 것입니다. 開發計劃을 세우는 모든 政府指導者들은 그것이 家族計劃事業이건 農村指導事業이건 간에 그들이 統制하는 組織에 대해 관심을 쏟는 것이 重要하다고 생각됩니다. 여러분이 만약 여러분들이 속해 있는 組織에 관심을 갖는다면 그것은 여러분이 보다 나은 「서어비스」를 提供하기 위해 무엇을 할 수 있는가에 관심이 있다는 것을 나타내는 것입니다. 여기서 우리는 政府가 하는 事業에서 가끔 발견하는 그것에 관한 方途가 있는데 그것을 「Blaming the victim」(罵倒=심하게 꾸짖는 것)이라는 것으로 설명하면 다음과 같습니다. 즉 敎師들은 그들이 좋은 敎師가 되기 위해 무엇을 할 수 있는가를 생각하지 않고 學生들을 어리석다고 꾸짖고, 農村開發 公務員들은 農夫에게 더 좋은 奉仕를 할 것을 생각하지 않고 그들을 어리석다고 꾸짖기를 일삼습니다. 또 家族計劃擔當 公務員들은 對象者에게 더 나은 奉仕를 해 줄 것을 고려하지 않고 그들이 어리석게 새로운 避姙方法을 받아들이지 않는다고만 비난합니다. 여러분들이 組織問題에 관심을 기울이고, 硏究하고 組織의 形態를 파악하려고 하는 것은 對象者들이 무엇을 할 수 있는가 하는 것보다 여러분 자신이 보다 나은 事業을 위해서 무엇을 할 수 있는가를 물어보는 것이 됩니다. 지금 저에게는 韓國이 다른 나라들 보다 組織問題에 더 많은 관심을 가지고 있는 것처럼 보이며 이번 訓練이 각 組織과 行政機關에 있는 行政家들이 家族計劃 行政訓練을 받는 첫번째 訓練事業인 것 같습니다.

이 자리에서 저는 좀 特殊한 硏究로서, 다른 나라에서 組織問題에 있어서 많은 참고가 되어 줄 두 가지 종류의 硏究에 대하여 言及하고자 합니다. 그 첫번째 것은 韓 大愚(家族計劃硏究院長)博士의 家族計劃事業의 指導力에 관한 硏究로

서 그는 아주 신중하고 組織的이고 科學的인 硏究를 통해 아래와 같은 것을 발견했읍니다. 즉 여러분과 같은 指導者와 行政家들 —— 郡守, 保健所長, 保社局長 —— 이 아랫사람들이 豫算을 編成할 때라든지 對象者에게 副作用에 관해 說明하는 방법을 말해주는 것과 같은 行政的 技術的 問題를 도와줄 때와 다른 사람들과 效果的인 「그룹」을 形成하고 그 「그룹」에서 效果的으로 일할 수 있도록 도와 줄 때, 또 돈과 交通手段을 要求하거나 書類의 원활한 通過와 같은 行政的 諮問을 해줄 때 그 職員들은 일을 더 잘 할 것입니다. 이렇게 韓博士는 指導力이 事業의 效率性과 事業의 영향을 增大시키는데 아주 중요한 要素임을 발견했읍니다. 두 번째 중요한 硏究는 韓國家族計劃事業에 관한 金 光雄(서울大 敎授)博士의 硏究로서, 이와 같은 硏究가 「말레이지아」 「싱가폴」 「필리핀」 등지에서도 이루어 졌으나 韓國에서 가장 잘 이루어 졌다고 할 수 있읍니다. 그의 硏究는 家族計劃要員이 다른 機關 사람들과 같이 일을 하고, 많은 接觸을 가지며, 다른 事業에 時間을 割愛하고 그들이 다른 事業으로부터 支援을 받을 수 있을 때 家族計劃事業은 더 效果的으로 遂行될 수 있다는 것입니다. 그래서 여러분이 아랫사람으로 하여금 다른 機關사람들과 接觸할 수 있도록 도와줄 수 있는 「프로그램」을 가질때, 다른 機關 사람들이 서로 도울 수 있는 雰圍氣(work group)를 만들때, 또 모두가 郡이나 面 事業을 하는데 責任이 있다고 느낄때 여러분들은 더 나은 成果를 기대할 수 있읍니다.

마지막으로 어떤 종류의 일을 하는데 있어서 한 統合된 「프로그램」을 만들 수 있고 또 效果的으로 일할 수 있느냐에 관한 模型이나 規則 등 細部的인 方法을 알아보겠읍니다. 여기에서 저는 아주 效果的인 農村開發計劃을 여러분에게 紹介하

겠읍니다. 그것은「말레이지아」農村開發計劃으로 事業形態나 時期(1959年~1964年)를 보아서 우리가 본 것중 가장 成功的인 政府開發計劃으로서, 간단하면서도 매우 有用한 機關運營規則을 發展시켰으므로 우리는 이 事業을 듣고 模倣할 價値가 있다고 생각됩니다. 우선 그「프로그램」은 權力을 地方分權化시켜 모든 階層의 사람을 같이 일하게 하였읍니다.「말레이지아」는 전국이 洲(states)로 나누어져 있고 그것은 다시 區(districts)로 나누어져 있어 韓國의 道와 郡에 比較가 됩니다. 그리고 아래(邑·面에 해당됨)에 區나 郡의 專門家를 포함하는 委員會를 두어 1週日에 한차례의 會議時 2時間 내지 3~4時間씩 만나 目標量을 정하고 計劃을 樹立하고 있읍니다. 어느 事業이든 실제 일은 낮은 階層의 實務者들에 의해 무엇을 할 것인가를 決定하게 되고 事業目標量도 設定됩니다. 그래서 目標量은 野心的이고, 또 그들이 願하는 것과 그들이 할 수 있는 것을 아는 實務階層에 의해서 이루어 지므로 實際的인 目標量이 되는 것입니다.

둘째로 그 實務陣은 每週 만나 目標量을 決定하면서 事業의 進行狀態에 대해 많은 情報를 주고 받을 수 있고 各者 目標達成을 위해 그들이 하고 있는 狀況을 報告할 수 있읍니다. 더 重要한 것은 그들이 事業遂行上 直面하게 되는 어려운 것들 즉 어떤 문제에 當面하여 障碍를 받고 있고, 어디서 일을 推進할 수 없으며, 어디에서 地域社會住民으로부터 抵抗을 받게 되고 政府事業遂行의 어느 부분이 문제가 되는지에 관해서로 報告할 수 있다는 것입니다. 이와같이 서로 問題點에 관해 의견을 나누므로서 그들은 더 잘 사업의 進行을 파악할 수 있고 또 서로 도울 수 있어서 農村指導所 要員들이 家族計劃要員들의 一線活動을 도울 수 있읍니다. 그리고 家族計劃要

員들도 一線事業 遂行을 통해 農業에 관한 일이나 다른 一線事業에 協助的인 일을 하게 됩니다. 따라서 家族計劃要員들은 다른 事業에 관해 많이 배울 수 있고 이로 인해 情報交換이 원활해 지므로 다른 事業에 많은 도움을 줄 수 있읍니다.

세째로 이 事業의 特異한 點은 政府高位層의 責任者들이 가끔 地方의 會議에 참석하여 區廳 官吏들과 만난다는 것입니다. 다시 말해 이 事業을 운영하고 있는 政府高位層 즉 副首相과 같은 人士들이 모든 區를 視察하면서 적어도 1年에 한 번 그들을 訪問하고 會議에 참석하므로서 아랫사람들로 하여금 高位層과의 강한 紐帶感을 느끼게 하는 것입니다. 中央政府는 地域委員會로 하여금 野心에 찬 目標量을 設定하여 일을 열심히 하도록 壓力을 加하고 또 資源과 도움이 되는 支援을 함으로써 만일 地域事業이 上部의 資金封鎖로 인해 中止되면 資金을 풀어 流通되도록 하고, 어떤 行政領域의 命令을 받지못해 일이 中斷되면 進行되도록 協助를 해 줍니다. 그리하여 上部의 指導者로부터 일에 대한 壓力과 支援을 받아 열심히 일을 遂行하면 政府로부터 必要한 도움을 받을 수 있기 때문에 自信感을 갖고 事業을 遂行하게 되었읍니다. 그래서 「말레이지아」는 이와 같은 一線下位層의 모임을 통해 目標量을 設定하고 서로 問題點을 說明하고 上部로 부터 支援을 받으므로서 成功的으로 일을 遂行했읍니다. 韓國으로 말하면 道에 있는 官吏들이 郡官吏들과 같이 會議를 主催하게 되고 그 모임에서 會議案件을 결정하고 道로부터 郡, 郡에서 邑·面 單位까지 資源支援을 받는 것을 도와주는 등 各 單位마다 위로부터 壓力과 支援을 해 주는 것입니다. 이와같은 모임과 事業計劃을 세우고 하는 努力은 機關間의 境界를 어느 정도 없애는데 도움을 주었읍니다. 가끔 우리들은 어떤 機關에 있는 사람이

家族計劃이 어떻게 되어가고 있는지 無關心하고 家族計劃擔當者들은 排水나 灌漑 農業分野에 무관심한 것을 보는데 統合된 「프로그램」으로 事業을 運營하면 邑이나 面單位의 사람들이 모든 일에 責任을 느끼게되어 家族計劃要員들은 農業과 保健事業 및 敎育에, 敎育에 관계하는 사람은 家族計劃과 農業에 責任을 느껴 서로 支援해 줄 수 있는 것입니다. 이렇게 할 때 여러분들은 機關間의 官僚的 境界를 없애게 되는 것이며, 下位階層에서 많은 協助를 기대할 수 있는 것입니다. 그리고 여러분들이 下位階層에서의 協助的 분위기를 만들 수 있을 때 여러분들은 그 協助的 雰圍氣를 造成하기 위해 努力한 만큼 一線要員들로부터 事業遂行에 必要한 支援을 받을 수 있게 됩니다.

講演을 끝내면서 하고 싶은 말은 처음에 말했듯이 韓國은 經濟發展, 家族計劃, 統合된 開發計劃에 指導者的 役割을 해 왔듯이 앞으로도 계속 그 자리를 지켜달라는 것입니다. 그리고 과거의 여러분의 經驗을 참고삼아 組織問題에 관심을 기울이고 가장 좋은 硏究實績을 보여준 家族計劃硏究院의 韓 大愚 博士와 그리고 金 光雄 博士와 같이 일하시면 많은 問題解決에 도움을 얻으실 것으로 確信하는 바입니다.

감사합니다.

第 Ⅱ 部

家族計劃事業의 體系的인 行政管理方法

朴 東 緖*

第 4 章

家族計劃事業 執行責任者의 役割

家族計劃事業에서의 管理者의 役割을 分析, 叙述하고자 한다. 우선 役割이란 어떤 職責 또는 地位를 갖고 있는 사람과 機能的인 聯關性을 갖고 있는 사람들에 의하여 期待되는 行動이라고 할 수 있으며, 여기서 중요한 것은「期待」와「行動」이라고 할 수 있다.

왜 우리는 社會問題를 다루는데 이러한 뜻을 가진 役割에 대하여 關心을 갖느냐 하면 役割이란 期待되는 行動이므로 公職者는 이 役割의 內容을 신속 정확하게 파악하여야 하며, 그에 따른 行動이 周邊에서 강력히 요청되고 있으므로 實踐에 옮기게 될 可能性이 많은 것이다.

그러므로 硏究者의 位置에서는 이것을 통해서 그들의 行動을 豫測하는데 도움을 줄 수 있다는 點에 關心을 갖게 되며, 특히 役割의 認知는 더욱 重要性을 갖게 되는 것으로서 최근

* 서울大學校 行政大學院 院長

脚光을 받는 이유가 여기에 있는 것 같다.

또한 管理者라 함은 家族計劃事業을 主管하는 사람으로서 주로 우리 나라의 경우 保健所의 所長을 위시한 幹部를 의미하나, 內務部 산하에 있으므로 一線機關에서 이를 指揮監督하는 사람들이 對象이 되는 것이다.

이와 같은 目的과 對象에 관한 硏究를 하는데 利用된 方法은 文獻도 있었지만 保健所長과의 面接도 아울러 利用했다.

따라서 「役割」을 일이 이루어지는 過程을 기준으로 하여 目標設定, 政策決定, 企劃, 動作化, 統制 및 還流 등 다섯가지로 크게 나누어 略述해 보고자 한다.

目標의 設定

어떠한 일을 하든지 目標設定을 처음부터 하는 것이 바람직하며 특히 現在보다 向上된 發展을 이룩하려는 경우는 더욱 그러하다. 그러므로 여기서는 단순히 目標設定이라고 했지만 보다 엄밀히 말한다면 發展目標의 設定이라고 할 수 있겠다.

이와 類似한 用語로서 理想, 目的, 標的 등이 있으며 아직 權威있게 이들의 뜻을 밝히지는 않았으나 理想은 具現 可能性이 희박한 것을 의미하며 目的(goal), 目標(objectives), 標的(target)은 具體化의 정도를 나타내는 것으로 볼 수도 있을 것 같다.

이러한 뜻을 지닌 目標設定의 機能은 무엇일까? 크게 세가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 앞으로의 行動에 指針(guideline)을 줄 수 있다는 것이다.

둘째, 하는 行動에 正當性(legitimacy)을 賦與한다고 하는 것이다.

세째, 이러한 目標는 이미 이룩된 行動에 대하여 評價基準을 줄 수 있다는 것이다.

이러한 중요한 機能을 갖는 目標는 어떻게 設定하는가?

대체로 다음과 같은 세 가지 類型으로 나누어 볼 수 있을 것 같다.

첫째, 權威主義的 方法으로 이는 새로운 職責을 맡자 마자 部下나 關聯者의 의견은 별로 듣지 않고 혼자 決定하는 것이다. 이러한 方法으로 決定하는 경우 目標의 內容自體도 문제이지만 이에 대한 많은 關聯者의 支持도 받기 힘들다고 하는 것이 큰 問題點이다.

둘째, 因襲的 方法으로 이는 責任者 自身이 發展目標를 갖고 있지 않아 目標自體를 設定하지 않고 그저 그날 그날 分明한 目標의 指示없이 이끌고 나가는 것이므로 發展에 대한 期待 可能性이 적을 수 밖에 없다.

세째, 合理的 方法으로 새로운 目標의 設定을 위하여 우선 部下職員의 의견뿐만 아니라 外部의 專門家, 利害關係 當事者 및 여러 地域社會의 行政·政治·社會團體의 指導者들의 의견을 듣고 난 후 自己의 의견이 加味되어 目標設定이 되는 것이다.

이와 같이 하는 경우 새로이 設定된 目標의 內容도 充實해질 수 있으며, 또한 많은 週邊의 사람들로 부터 支援을 받을 수 있어 行政成果를 쉽게 낼 수 있는 것이다.

政策決定

管理者 周邊에서는 매일 같이 여러 가지 事件이 惹起된다. 이 것 중에는 報告되는 것도 있고 報告되지 않아 전연 關心을 갖지 못하게 되는 것도 있다.

그러나 많은 경우가 報告된다고 해서 모든 것에 일일이 새로운 決定을 내릴 수는 없는 것이며 또한 必要없는 것도 많은 것이다. 決定을 必要로 하는 경우에도 管理者가 스스로 해야 할 것이 있고, 部下가 할 성질의 것이 있어 權限의 委任이 있게 되며 階層間의 分業이 이루어지게 된다.

機關長을 포함한 管理者는 이미 一般規程이 제정되어 있어서 이를 적용하는 단순 執行業務는 가급적 部下에게 委任을 하고, 보다 高度의 能力을 갖고 있는 高級管理者는 先例가 없는 앞으로의 方向變化를 제시하기 위한 새로운 規程, 政策을 決定하는데 注力을 하는 것이 바람직하며 여기의 政策決定이란 바로 이러한 意味다.

이러한 중요한 政策을 통해서 앞으로의 變化를 초래하는 決定이 과거 잘못되었다고 國民들로부터 비판이 있었으며 이의 主要內容을 정리하면 權威主義的이다, 即興的이다 또는 公益이 輕視되었다고 하는 것 등이다.

이러한 缺點을 補完하기 위하여 다음과 같은 세 가지 方案을 들어 보고자 한다.

參與者—反權威主義性

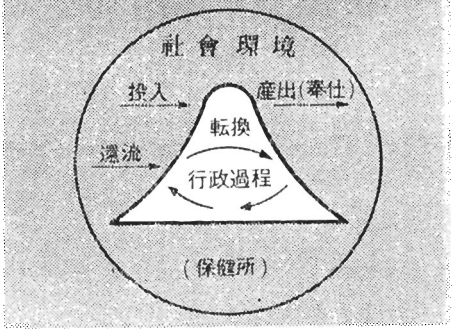
종래 權威主義的이었다는 批判의 原因은 決定權者 혼자서 여러 사람의 參與와 諮問없이 決定이 이루어진데 있으므로

이를 克服하려면 合理化를 도울 수 있는 많은 사람의 參與가 바람직하다고 생각된다. 예를 들면,

첫째로 部下職員을 들 수 있다. 동일한 일에 비교적 오래 從事하고 있어 實務와 實情을 여러가지 면에서 잘 알고 있기 때문이다.

둘째, 機關內의 人員만으로는 解決이 어려운 경우 外部의 專門家, 專門職 등 團體의 代表者, 기타 동일한 管轄區域內의 行政·政治指導者들의 도움을 받는 것이 바람직하다.

그림 1 行政組織과 環境



세째, 行政이란 民을 위한 것이므로 家族計劃 및 保健業務와 利害關係를 갖고 있는 團體의 代表者의 參與가 있는 것이 바람직하다. 왜냐하면 이 사람들은 行政人에 의한 決定에 따라 제일 큰 영향을 받기 때문에 많은 關心을 갖고 平常時에 注視하고 있으며, 被適用者의 立場에서 누구보다도 實情을 잘 알고 있기 때문이다. 물론 이러한 利害關係者의 參與가 있는 경우 극단적인 利益의 추구로 인한 어려움이 있을 수 있으나 그것을 公益의 立場에서 克服·調整을 하여야 하며, 그러한 能力이 公職者에게 期待되고 있는 것이다.

한편 이들의 參與없는 決定은 實情과 遊離된 決定이 이루

어지기 쉬우며, 더 나아가 이를 强制로 執行하면 行政은 形式化된다. 우리는 이러한 폐단을 과거에 너무나 많이 體驗하였다.

過程—反即興性

어떠한 새로운 문제를 해결하려고 하는 경우 決定權이 있다고 해서 即興的으로 그 자리에서 決定하는 경우 不合理하게 決定되기 쉽다. 따라서 朝令暮改가 되기 쉬운 것이다. 그러므로 최소한 다음과 같은 過程을 신중히 밟는 것이 바람직하다.

첫째, 問題의 認知 : 우리 周邊에서 惹起되고 있는 여러 事件中 決定權者가 어떠한 것을 문제로 認知하기 시작할 적에 새로운 決定을 위한 결심을 하게 된다는 것을 의미한다. 따라서 문제는 그로 하여금 많은 事件中 무엇을 特定의 問題로서 認知하게 하느냐 하는 것인데 이에 큰 比重을 차지하는 것이 그의 價値觀이라고 생각한다. 즉 主觀的으로 무엇을 중요하다고 생각하게 하느냐 하는 것이다.

둘째, 情報의 蒐集 및 分析 : 問題에 관련된 情報의 蒐集 및 分析이 뒤따르게 되며 구체적으로 一線機關에서 情報 蒐集은 他 機關의 關係書籍, 雜誌, 文獻 등을 통하여 할 수 있다. 따라서 언제나 평상시에 管掌하고 있는 일에 관련된 情報資料는 蒐集, 整理해 놓는 것이 바람직 하다. 그러나 유감스럽게도 이러한 준비가 이루어져 있지 않고 문제가 야기되었을 때에 비로소 쫓아다니는 例를 우리는 수 없이 많이 보고 있음은 유감이며, 資料室, 圖書室은 研究機關이나 大學에만 必要로 하는 것이 아니라는 것을 銘心해야 한다.

세째, 代案의 作成 및 評價 : 問題解決에 도움이 되는 代案

이란 單一한 것이 아니라 多樣性을 갖게 된다. 따라서 代案을 評價하여야 하며, 이때 반드시 요청되는 것이 體制分析이며 이를 통한 各代案의 效率性, 또는 政治的 合理性과 經濟的 合理性이라는 점에서 評價되어야 한다.

이를 보다 구체적으로 지적하면 政治的으로 받아드려 질 수 있으나, 經濟的인 費用의 문제, 醫學技術上 가능한 것인가, 끝으로 行政上 어려움이 없는가 등을 추구하려는 目標와 관련시켜 全體의 體制面에서 고려되어야 하는 것이다.

끝으로 이와 같은 過程을 밟아 마련된 몇 개의 代案中 決定權者는 하나를 선택하게 되는 것이며, 機關長의 경우 內外의 여건을 고려하여 選擇을 最終的으로 하게 되는 것이다.

規範的 基準—公益性

政策은 公式的으로는 언제나 公益性에 입각하여 樹立하게 되어 있으며, 그와 같이 하고 있다고 한다.

그러나 事實은 그것과 다른 경우도 적지 않으며, 또한 무엇이 公益이고 무엇이 私益이냐에 관한 것이 제대로 이해되고 있지 않으면서 決定, 行動을 하므로서 많은 是非가 따르게 마련이다.

따라서 우선 무엇이 公益이고 무엇이 私益이냐에 관한 從來의 槪念規定을 더듬어 볼 必要가 있을 것 같다.

대체로 크게 두 가지로 나누어 볼때 個人主義 立場에서의 公益이란 多數人의 利害關係가 集合되어 그것의 共通的이고 最大公約數와 같은 것을 抽出한 것이다. 따라서 多數決의 결과로 나타난 것이 公益이다.

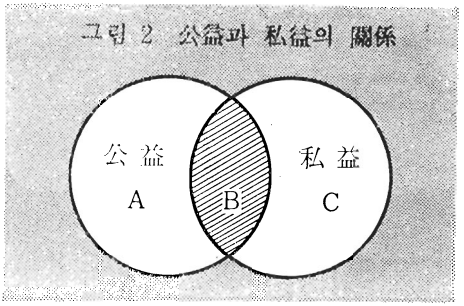
그러나 이에 反하여 集團主義的 立場에서의 公益이란 多數人에 의한 것이 아니라 公益이라는 實體가 별도로 存在한다

는 것이다. 그러므로 이러한 公益은 少數의 탁월한 人物만 파악할 수 있는 것이라고 한다.

이와 같이 公益이란 무엇이며 私益과 어떠한 關係에 있느냐에 관한 見解가 對立되고 있어 어느 쪽이 옳은 것인지 판정하기 어려운 실정이다. 그러나 筆者의 생각으로서는 兩 見解 모두 一理가 있으나 어느 한 쪽이 全的으로 옳다고 생각할 수 없는 것 같다. 이러한 立場에 대한 見解를 그림으로 표시하면 다음과 같다(그림 2 參照).

여기서 A는 私益을 초월한 公益으로서 國土防衛를 위한 戰死 같은 것을 생각할 수 있으며, 反對로 C는 그가 가지고 있는 資本으로 密輸를 하는 것을 들 수 있으며 이러한 私益은 많이 모여도 公益의 增進에 도움되는 바 별로 없다고 생각된다.

그림 2 公益과 私益의 關係



B는 公益과 私益이 一致하는 點으로서 私益의 追求가 결과적으로 公益에 이바지 되는 것이다. 예를 들면 各自가 自己의 利益을 위하여 銀行에 貯金한 결과 內資動員에 이바지하게 된다는 것 등이다.

따라서 政策方向이 設定될 기준은 A가 아니라 B이며 따라서 決定者는 B의 領域이 어떻게 하면 넓어질 수 있느냐 하는 것을 硏究하고, 되도록 이에 一致시키는 것이 현명하다

는 것이다. 왜냐 하면 이와 같이 되는 경우 公益增進에 도움이 되면서도 多數人의 私益에 공헌되므로 國民의 支持, 呼應을 쉽게 받을 수 있기 때문이다.

企 劃

政策決定을 통해서 우리는 무엇을 위하여 어떠한 方向으로 일을 할 것인가를 대체로 정하였다. 다음의 순서는 이를 어떠한 方法으로 推進, 具體化할 것인가가 문제가 된다. 이러한 意味의 企劃에 관하여 論議될 것이 많겠으나 여기서는 手段, 擔當者로서의 組織과 活動力인 資源에 관하여 檢討하고자 한다.

組 織

組織이란 본래 橫的 및 縱的 分業體制를 의미하는 것이며 하나의 分業體로서의 力量을 發揮하게 되는 것이다. 이러한 意味의 行政組織을 갖고 家族計劃事業을 주로 담당하는 保健所의 경우 內務部와 保健社會部의 二重 指揮監督을 받고 있으면서도 실제의 영향력은 內務部가 보다 강하게 行使하고 있다고 할 수 있다. 문제는 이와 같이 강한 영향력을 갖고 있는 內務部가 保健, 家族計劃 業務를 상대적으로 輕視하고 있다는데 있는 것이다.

따라서 管理者는 關聯機關 특히 內務部의 支援과 關心을 얻는데 각별한 努力이 필요한 것이다. 이의 方法으로서 業績의 說明, 빈번한 接觸, 說得, 現場視察에 招待하는 것 등의 方法으로 이의 重要性을 再認識 하도록 하는 것이다.

資　源

資源의 種類는 여러 가지 들 수 있겠으나 여기서는 人力, 戰力, 政治的 支援을 들어 보고자 한다. 무슨 일을 하고자 할 때는 움직이는 힘으로서의 活動力, 資源이 필요한 것이다. 이제 까지는 資源하면 一般的으로 財力만을 생각했으나 그것은 잘못된 생각이며 보다 중요한 比重을 차지하는 것은 人力과 政治的 支援인 것으로 생각된다,

이러한 內容의 資源에 관하여 우선 생각되어야 할 것은 動員 즉, 보다 많은 資源의 動員이다.

첫째, 豫算에 있어서는 언제나 지나치게 絕對額이 적을 뿐만 아니라 單價의 非現實性, 薄俸, 運營費의 不足 등의 문제를 克服해야 하는 과제가 있다.

둘째, 人力에 있어서는 우선 많은 臨時職의 一般職化가 급하며 그 다음에는 보다 有能하면서 使命感을 갖고 열성적으로 근무할 수 있는 職員의 確保인 것으로 생각된다.

세째, 政治的 支持로서는 우선 上級者로 부터의 支援만이 아니라 外部의 關聯機關, 社會團體의 호의적인 태도 및 利害關係 當事者, 顧客으로 부터의 反應이 好意的이어야 한다는 것이다.

動員 다음에는 이의 配分이며 여기서 중요한 것은 우선 순위이고 이를 바르게 하기 위하여는 管理科學, 體制分析 등의 方法이 요청되며 이에 따라 組織全體로서의 成果를 向上시키는데 큰 比重을 차지하는 下位構造가 무엇인가를 엄밀히 검토한 후 그 比重에 따라 限定된 資源이 配分되어야 하는 것이다.

이러한 의미에서 保健所의 경우는 당연히 保健業務에 우선

적인 配分 支援이 있어야 하는 것이나 과거에는 그러하지 못해 批判을 받았던 것으로 생각된다. 이것은 保健所에 限定된 일이 아니지만 組織의 目標에 비추어 配分이 이루어지지 않고 權力, 豫算額, 說得 등에 의하여 이루어졌다고 하는 것이다.

動作化

動作化에 있어서 根本的인 문제의 하나는 內務部와의 關係, 또는 內務部人의 保健, 家族計劃에 대한 重要性 認識度에 있으므로 前述한 바와 같이 이의 支援은 보다 적극적으로 받을 수 있는 方法을 강구하는 것이겠으나 여기에는 組織內部의 狀況을 염두에 두고 검토해 보고자 하는 것이다.

첫째, 犧牲的인 指導力의 發揮가 있어야 겠다는 것이다.

우리는 古來로 治者나 上位者 위주의 統治 및 行政을 해왔으므로 지금도 管理者가 의식적인 努力을 하지 않으면 의식 혹은 무의식 중에 上位者 위주의 行政이 된다.

그러나 民主教育의 보급으로 이러한 行動이 젊은 下位層의 사람들에게 받아드려지지 않아 一體感을 갖지 못하고 勤務意慾이 저하되며 行政은 形式主義化하고 成果가 低下되는 것이다.

그러므로 管理者는 의식적으로 諸 價値의 配分에 있어서 희생적인 태도를 스스로 취하여야 하며 率先垂範해야 하는 것이다.

또 하나의 문제는 行政職과 專門職인 醫療人과의 關係인데, 오래전 부터 갈등이 있었으며 과거에는 자칫하면 行政職이 主導權을 잡고 그들 위주로 運營이 되어 醫療職이 경시되어

本來의 趣旨에 어긋나게 運營이 된 일이 있었으나 近來에 와서는 衛生業務의 移管으로 사정이 달라진 것 같다.

언제나 管理者는 그가 勤務하는 組織의 目標에 비추어 이와 直接 關聯이 되는 일을 하는 사람을 一次的으로 지원하려는 태도를 意圖的으로 堅持해야 할 것 같다. 그렇지 않으면 뒤에서 지원을 해야 할 行政職이 主導權을 장악하게 되기 때문이다.

둘째, 職員의 勤務成績을 公正하게 評價하고 이에 相應한 報償을 해야 한다.

一般的으로 Maslow의 理論에 따르면 勤務意慾을 向上시키려면 우선 人間의 基本的인 慾求를 充足시키고, 이에 따라 滿足感을 갖게 되면 높은 勤務意慾을 갖게 된다(基本的 慾求의 充足→滿足感→높은 勤務意慾).

그러나 이러한 公式의 妥當性이 두 가지 點에서 의심된다.

하나는 특히 우리와 같은 新生國에서는 어떻게 앞질러가는 慾求를 充足시켜 줄 수 있느냐 하는 것이다. 더구나 우리와 같은 開放社會에서는 先進國의 展示効果가 크기 때문에 더욱 어려움이 많다.

다음으로는 설사 가능하다 하더라도 滿足되었다고 해서 곧 勤務意慾이 높아지느냐 하는 것이다. 반드시 그렇지는 않은 것 같다. 즉 만족된 狀態와 높은 勤務意慾과는 반드시 因果關係가 높지 않다는 것이다. 즉 兩者의 要因은 同一하지 않은 것 같다.

그러므로 우리가 취해야 할 옳은 길은 現在까지 金科玉條같이 생각되어 왔던 Maslow의 理論을 修正하여 우선 같은 어려운 여건하에서도 勤務成績上의 差異가 사람에 따라 언제나 있는 것이므로 이에 대한 評價를 1次的으로 公正하게 하고 이에

相應한 報償을 差等있게 하는데 있어서 報償의 內容은 Maslow의 理論에 따라 報償을 받는 者의 基本的 慾求의 階層性이 고려되는 것이 바람직할 것 같다.

세째, 意思傳達과 參與

組織內의 意思傳達은 人體의 血液循環에 비유될 정도로 유사한 機能 즉 「에너지」의 機能을 한다고 말할 수 있다.

따라서 組織내에서 意思傳達이 잘 안되면 마치 血液循環이 잘 안되는 경우와 같이 그 部門은 마비되는 것이다.

그러므로 管理官은 적극 下位者로 부터 意思傳達이 이루어질 수 있도록 평소에 유의하고 勸奬하는 태도를 취하는 것이 바람직하다. 더구나 一線機關 특히 保健所의 경우 女性과 臨時職이 많으므로 이러한 意思傳達의 어려움이 平素에 더욱 많을 것으로 예상된다.

우리의 傳統文化에서는 下位者의 下意上達이 여러 가지 이유로 어려웠었다는 點에 비추어 보는 경우 더욱 管理者 스스로가 적극적으로 勸奬하는 것이 希求된다.

네째, 部下職員들의 職務遂行에 대한 적극 支援 및 助長이 있었으면 한다.

保健, 家族計劃의 업무는 內務部의 협조없이 그의 成功的인 수행이 극히 어렵게 되어 있다. 그러나 現在까지 우리 나라의 政策方向은 安保, 經濟 優先에 치중되어 있었으며 保健業務가 경시되어 있어 綜合 地方行政機關에서도 이의 영향을 받아왔었으므로 業務遂行이 어려웠다. 따라서 管理者는 그가 갖고 있는 職權, 影響力을 公式 혹은 非公式으로 擴大하여 部下들이 一線에서 職務遂行을 하는데 當面하게 되는 어려움을 心理的·行政的으로 지원하려는 태도를 적극 취하는 것이 바람직하다.

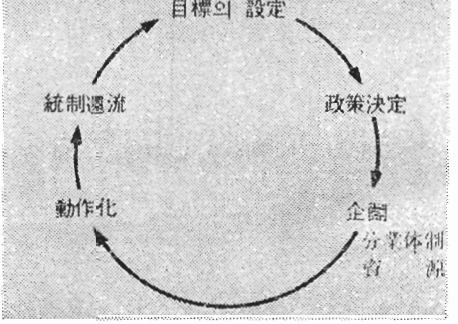
統制와 還流(是正措置)

우리는 無機物인 機械의 경우도 作動시킨대로 기계가 움직이는지 確認하기 위한 여러 가지 統制 確認裝置가 備置되어 있는 것을 볼 수 있다.

그러나 人間組織의 경우는 그의 構成要素가 有機物이며 이들은 제각기 다른 感情, 情報, 性格, 價値觀을 갖고 있으므로 더욱 어려운 點이 많으며 指示 命令이 示達된대로 움직여지지 않는 경우가 무수히 많다.

일이 이루어지는 形態로 보면 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 일이 企劃 示達된대로 이루어지는 것이며, 둘째는 일이 이루어지다가 中斷되는 경우, 세째는 이루어지기는 했으나 다른 方向으로 이루어진 경우가 있다.

그림 3 組織運營과 循環過程



그러므로 우리 人間組織의 경우는 언제나 일이 企劃된대로 이루어지게끔 統制, 確認하는 것이 必要하며 이의 專擔人이 있어야 한다.

우리는 이에 대한 槪念 自體를 1950年代에는 갖고 있지 못

하였으므로 일의 効率性이 높을 수 없었다. 그러나 1960年代에 들어서서는 이의 專擔員이 있게 되어 크게 成果를 올리고 있다.

따라서 이와 같이 이를 專擔하는 人員이 있어 계속 行政過程別로 審査分析 및 評價를 하고 이에 대한 是正措置를 취하는 경우, 그 組織의 運營은 그림 3에서 보는 바와 같이 循環過程을 밟게 되어 行政効果는 不可避하게 向上되며 持續的으로 向上의 길을 걷게 되는 것이다.

黃 仁 政*

第 5 章

家族計劃事業의 管理體系分析

本 硏究는 家族計劃事業의 執行에 대한 運營槪念을 구체적으로 명확히 파악하기 위해 試圖된 것이다. 이 論文은 家族計劃事業 管理者로 하여금 어떠한 活動이 그들에 의해서 遂行되어야하며 그러한 活動은 事業目的 그 자체에 대해서는 물론, 活動 相互間에는 어떻게 關聯되고 있는가 하는 事實들을 보다 충실하게 理解할 수 있도록 하기 위한 것이다. 다시 말해서 本 硏究의 目的은 事業活動을 그들의 구체적 目的과 相互 연관시켜서 體系的으로 밝히려는 것이다. 그리하여 家族計劃事業 管理者나 行政家들이 事業을 遂行하는 모든 面에 있어서 目的別 管理體系의 토대를 마련하고자 한다.

이 論文은 또한 管理者 및 行政家들에게 해야할 일의 내용과 協助機關의 參與形態 및 役割의 類型 그리고 財源 및 人力의 動員 등에 관한 指針을 마련할 것으로 기대된다. 더 나아

* 유우엔發展行政專門家

가서 이 目的別 活動 및 課業을 구체적으로 定義함으로써, 管理者가 왜 어떤 일을 해야만 하는가의 理由를 보다 명확하게 理解시키는데 도움을 줄 것이며 그 結果 주어진 範圍內에서의 管理行爲의 代案에 대하여 보다 만족스러운 評價를 하기에 이를 것이다.

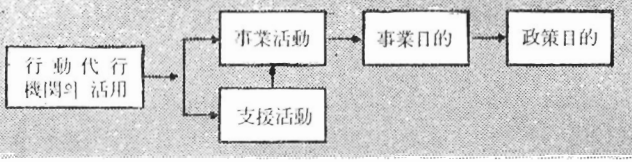
家族計劃事業의 活動과 課業은 크게 다음의 두가지로 나눌 수 있다. 그 한가지는 事業目的 達成에 直接 關係되는 事業活動(例를 들면, 啓蒙教育 및 弘報 또는 物資「서어비스」의 提供, 管理 등)이고, 다른 한 가지는 事業活動의 遂行에 도움을 주는 支援活動(例를 들면, 組織, 訓練, 豫算編成, 調査研究 등)이다.

事業活動이란 가족계획사업의 目的이 事業活動 遂行을 통하여 達成될 수 있을 것이라는 假定下에서 그 事業目的으로부터 誘導되는 것이다. 支援活動은 事業活動이 成就되도록 組織의 기능을 직접 刺戟하고 그에 寄與함으로써 그 결과 事業目的을 達成할 수 있도록 이끌어 주는 것이다. 그러나 支援活動 그 自體의 結果가 반드시 事業의 遂行에 反映된다는 것은 아니다.

家族計劃事業의 管理는 개개의 行動代行機關들의 協同을 통해서 前記 두 가지의 活動이 遂行되도록 하는 것을 意味한다. 行動代行機關이란 管理者 자신이나 그들 관할안에 있는 傘下 下級機關 뿐만 아니라 事業에 直接 또는 間接으로 關係되고 또 活用될 수 있는 다른 政府機關 및 民間機關까지도 包含하는 것이다. 따라서 이 論文은 그와 같은 구체적 活動에 活用 可能한 行動代行機關도 밝힐 것이다.

이 論文은 家族計劃事業 執行體系의 主要 構成要素로서 事業活動, 支援活動 및 行動代行機關에 대해서 분석한 것이다,

그림 1 家族計劃事業施行體系의 行動構成要素



事業目的의 達成과 더 나아가서는 政策目的의 達成에 寄與하는 面에서 이들 세가지 要素間의 相關關係는 그림 1에서 보여주는 바와 같다. 이들 세가지 要素 사이의 還流過程은 비록 그림에서는 빠져 있으나 留意되어야 할 것이다(그림 1 참조).

事業活動

일반적으로 家族計劃事業의 目的은 廣義로는 보다 나은 社會·經濟的 發展과 子女의 터울 調節을 통한 母子保健 및 福祉의 增進 등으로 정의되는 경향이 있다. 그렇지만 出產力의 見地에서 보면 少子女에 대한 選好 및 人口增加率의 鈍化, 健康과 福祉의 水準을 높이는데 있어서나, 보다 높은 教育水準을 이룩하는데 있어서나, 또는 社會·經濟的 發展을 촉진하는데 있어서의 基本이 될 것이라는 것을 假定하고 있다.

그러므로 家族計劃事業의 目的은 간략하게 말해서 出產率을 低下시키는 것이라고 할 수 있다. 그러나 目的에 대한 이와 같은 定義는 家族計劃事業管理에 대한 指針으로 寄與되지는 못한다. "出產力의 低下"라고 하는 말 그 自體가 누가, 무엇을, 어디서, 언제, 어떻게 하는가의 細部事項을 포함시키도록 行動分析的으로 다시 표현되어야 하며, 따라서 家族計劃의 實踐은 곧 出產力變動의 決定要因이 된다는 假定에서

家族計劃 管理者 및 行政家들에게 管理指針으로서 寄與하도록 해야 한다[1].

行動分析的으로 表現한다면 家族計劃事業의 一次的인 目的은 사람들로 하여금 家族計劃「아이디어」와 方法을 受容하도록 하고 實踐을 계속하도록 하는 것이라고 할 수 있다[2]. 그러나 事業目的은 단순히 可姙夫婦에 의한 避姙實踐이나 家族計劃 受容만이 아니라 家族計劃의 實質的인 영향이 全體人口의 出產力에 미치도록 하기 위한 것이다. 다시 말해서 事業目的은 어떠한 集團에서 단순히 家族計劃 受容의 數的 目標를 達成시키는 것 만이 아니다. 왜냐하면 이미 相當數의 子女를 가진 후에 더 이상의 子女를 원하지 않는 사람들에 의한 家族計劃實踐은 그 自體가 이미 그 社會에서 要求하는 出產率 低下에 크게 寄與하지 못하기 때문이다.

이제 事業目的에 대한 行動的인 表現은 家族計劃事業 管理者가 그들로부터 期待하고 있는 것이 무엇인가를 보다 명확히 理解시키는데 도움을 줄 것이다. 그러나 運營上 그의 手段이 되는 事業目的이 副目的으로 자세하게 詳述되지 않는 한 管理指針으로서의 表現能力은 아직도 限界가 있다. 다시 말하면 手段과 目的의 分析이라는 點에서 一連의 순차적인 目的을 發展시키는 것이 바람직한 일이다.

사실 家族計劃의 方法과「서어비스」의 受容은 個個人의 "行爲的 變化"를 의미하는 것이다.

이러한 人間行爲의 相互關聯된 決定要因은 다음 세가지이

1) 기타 出產力變動 要因을 例로 들면 婚姻生活에 영향을 미치는 晩婚(Freiman, 1975)이라든가 敎育水準, 所得水準, 雇傭形態 등이다.

2) "어떠한 일이 이루어지도록 한다"라고 하는 표현은 管理者와 行政家들에 의해 遂行되어야 할 活動을 記述하는데 앞으로 계속 使用될 것이다.

다. 첫째, 個個人의 內的價値와 動機 둘째, 필요한 技術知識(例 : 外科的「서어비스」, 먹는 避姙藥,「콘돔」)의 利用可能度 세째, 環境的인 制約要件 등이 그것이다. 그러므로 앞에서 言及한 바와 事業目的에 영향을 미치는 變數들은 다음과 같이 보다 구체적인 下位目的으로 說明될 수 있다.

즉 事業目的은 ;

첫째, 事業에 提示된 家族計劃「아이디어」와 方法을 受容하도록 對象集團에 대해 動機를 造成해 주는 것. 이러한 面에서 發展된 活動은 "啓蒙動機造成活動"(PA 1)이라고 稱할 수 있다.

둘째, 對象集團에게 家族計劃方法과「서어비스」가 利用 可能하도록 해주는 것. 이에 關聯된 活動은 "物資 및「서어비스」供給 管理活動"(PA 2)이라고 稱할 수 있다.

세째, 對象集團이 家族計劃 行爲를 受容하고 繼續하는데 있어서 法的, 制度的, 社會·文化的 制約을 제외해 주고 家族計劃에 대한 制度的인 誘引措置를 마련해 주는 것. 家族計劃을 受容하도록 動機造成이 된 사람이 避姙實踐에 대해서 倫理的으로나 道德的으로나 또는 法的으로 어떠한 罪意識을 느끼지 않도록 해야 하며 오히려 그들이 肯定的으로 인식하도록 해야 한다. 이러한 事業目的을 達成하기 위하여 組織된 活動은 "法的 制度的 活動"(PA 3)이라고 稱할 수 있다.

그림 2 事業活動의 構成要素

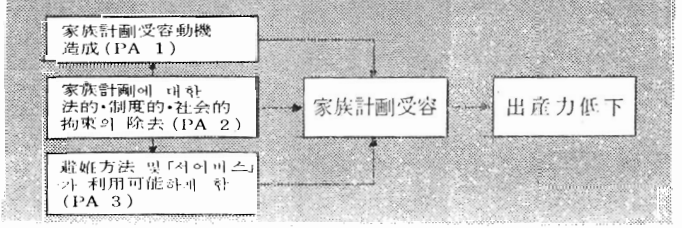


그림 2는 3個 副目的間의 相關關係를 表示하고 있으며 이는 政府가 家族計劃 活動을 개개의 顧客 중심의 事業으로 展開하는데 있어 槪念的 基礎가 된다. 政府의 政策上 어떤 特定 副目的을 어느 정도로 强調하느냐 하는 것은 各 國家의 사정에 따라 家族計劃事業 戰略上의 優先順位에 의하는 것이다. 그럼에도 불구하고 事實은 家族計劃事業의 대부분이 이들 세가지의 副目的과 일치하는 活動의 「콤비네이션」이라고 看做되고 있다. 그러한 活動의 「콤비네이션」 類型은 事業目的 自體의 變化라기 보다는 오히려 事業目的 어디를 더 强調하는 것인가 하는 問題라고 생각된다. 다시 말하면 前述한 이들 세가지의 各個 活動이나 이들 活動의 여러가지 「콤비네이션」은 出産力 低下를 위한 政府政策의 類型에 대한 代案으로 看做될 수 있다. 따라서 活動의 適正 「콤비네이션」은 時間의 흐름에 따라 事業이 發展하게 되면 그 形態 또한 變化해야 한다.

啓蒙 및 動機造成 活動(PA 1)

啓蒙 및 動機造成 活動은 家族計劃方法과 「서어비스」의 受容에 관한 需要造成에 도움을 주는 家族計劃事業의 "大衆啓蒙教育 및 弘報" 活動下에 잘 다루어지고 있다. 對象者들에 의한 家族計劃의 受容은 供給에 의한 需要가 充足될 때에만 實現되는 것이므로 家族計劃方法 및 「서어비스」의 供給과 需要의 造成은 實質的인 一線事業의 運營에 있어서 동시에 考慮되어야 한다. 그러나 이와같은 活動의 分析目的이나 明細化하는 目的을 위해서 이들은 따로 討議될 것이다.

家族計劃 啓蒙教育 및 弘報活動은 家族計劃 「아이디어」를 널리 普及하므로서 地域會社에 있어서 出産力 低下를 크게 일

으키기 위해 人間行爲에 영향을 미치도록 하는데 目的을 두고 있다. 啓蒙教育 및 弘報活動은 動機造成이 個別行動에서 명확하게 될 行動變化에 基礎가 되는 것으로 생각되기 때문에 根本的으로 對象者의 動機造成에 方向을 맞추는 것이다. 對象集團이 家族計劃「아이디어」를 받아 들이도록 하고 家族計劃을 實踐하도록 動機를 造成해 준다는 것은 家族計劃事業을 成功的으로 推進하기 위한 가장 정확한 課業으로 되고 있다. 人間의 動機造成과 知覺의 變化過程에 있어서 여러가지 要件과 變數間의 體系的인 因果關係를 發展시키는데도 旣存 知識과 學說은 制限性이 있다. 그러므로 動機造成 活動을 위한 體系를 融通性없는 階級的인 關聯性의 形態로 이루어 보려는 것은 어려운 일이며 오히려 위험한 일이다. 그럼에도 불구하고 만일 어느 정도의 融通性을 容納한다면 啓蒙教育 및 弘報活動의 보다 體系的인 槪念化를 위해서 그와 같은 活動은 有用한 基盤이 될 것임에 틀림없다.

한 個人이 어떤 行爲를 採擇하도록 動機造成이 이루어지면 다음과 같은 세가지의 基本條件이 따른다. 첫째, 그 사람이 그 行爲를 알아야 하고 둘째, 그것이 자기에게 有益할 것이라는 確信이 있어야 하며 세째, 그 地域社會의 雰圍氣(社會的 環境)가 그러한 行爲에 대해 好意的이고 寬容的이어야 한다. 그러므로 家族計劃事業에 있어서의 動機造成活動은 다음과 같은 事項을 內包한다.

(PA1. 1) 個個 顧客으로 하여금 家族計劃「아이디어」를 認知하도록 한다. ——個人이나 集團에 대한 知識啓蒙

(PA1. 2) 個個 顧客으로 하여금 家族計劃을 採擇하는 것은 利로운 것이며 個人 또는 社會 構成員으로서 그들에게 必要한 것임을 確信하도록 한다(혹은 對象集團으로 하여

금 家族計劃에 관해서 好意的인 態度를 形成하도록 한다)——個個人에 대한 說得 및 態度形成活動

(PA1. 3) 地域社會 및 全般的인 社會雰圍氣가 家族計劃行爲를 容納하고 그에 대해 好意的이 되도록 한다——社會 및 地域社會에서의 規範變化 活動

이들을 다음과 같은 目的에 따라 各各 具體的인 活動으로 보다 詳細히 記述하도록 한다.

個別 및 社會 階層에서의 知識 및 啓蒙活動(PA1. 1)

家族計劃에 대한「아이디어」와 方法을 對象集團에게 알리는데 必要한 活動은「코뮤니케이션」模型의 네가지 構成要素에 의해 說明될 수 있다. 그 네가지 構成要素란 受信者(對象者),「메시지」(象徵이나 內容)「채널」(媒體) 및「소오스」(메시지를 準備하는 個人)이다.

家族計劃事業의 中央行政에 의한 啓蒙活動의 戰略樹立은 다음과 같은 主要活動과 더불어 出發하게 된다.

가. 對象集團을 확인하고 그들을 社會·經濟狀態別, 職業別, 都市 또는 農村別, 教育水準別, 宗教 및 種族集團別, 媒體의 受容形態別, 가능하다면 知識程度의 類型別 등 여러가지 部類[3]로 區分한다——顧客의 分類

나. 쉽게 理解될 수 있는 用語와 象徵등의 動員 및 적절한 內容[4]의 構成에 의해 對象集團에 대하여 說得力 있는「메시

3) 啓蒙教育 및 弘報事業의 對象에는 可姙夫婦뿐만 아니라 非公式意見, 指導者, 地域社會 指導層, 學生등 人口도 包含시켜야 하는 한편「서어비스」供給 對象은 이용가능한 家族計劃技術과 政策을 관련해서 오직 可姙夫婦에만 局限한다.

4) 家族計劃 弘報活動에 있어서「메시지」의 內容은 家族計劃에 대한「아이디어」와 方法, 經濟的 社會心理的 費用, 對象者의 期待와 關心에 관련해서 그들에게 說明될 結果와 利得에 관한 것 등

지」를 形成하도록 한다——「메시지」의 形成

다. 近接性, 信憑性, 時間, 場所, 經濟的, 社會的 費用 등의 面에서 各個 對象集團을 위해 적절한 「코뮤니케이션」 媒體가 利用可能한 모든 媒體로부터 選擇되고 주선되도록 한다——媒體選擇

라. 「코뮤니케이션 소오스」가 보다 效果的으로 作用하도록 한다. 이는 다음과 같은 內容을 포함한다.

(1) 家族計劃要員, 準醫療要員, 地域社會 指導者 등과 같은 各種 「코뮤니케이션 소오스」의 確認(本文 4. 行動代行機關 參照)

(2) 「코뮤니케이션 소오스」에 대한 近接性이나 信憑性을 構築하고 維持하기 위한 戰略의 開發

(3) 「코뮤니케이션」 活動을 위한 反映體制 設立

個別水準에서의 說得 및 態度形成活動(PA1. 2)

知識, 啓蒙活動은 對象者의 態度變化 및 終局的으로는 그들의 行態變化를 目標로 하고 있다. 그러나 家族計劃事業이 意圖하는 대로 弘報活動이 對象者의 態度形成을 이끌어 줄 것이라고 믿는다는 것은 위험한 일이다. 그러므로 對象者들이 느끼는 必要性을 일깨워주고 必要한 方法을 충분히 理解시키므로서 家族計劃이란 採擇하는 것 그 自體가 重要한 것일뿐만 아니라 이는 또한 극히 필요한 것이라는 事實을 對象集團으로 하여금 確信시키는데 있어서 行政家側의 엄밀한 努力이 이루어지지 않으면 안된다. 이러한 일은 對象者들로 하여금 家族計劃에 대해 肯定的인 態度[5]를 形成하도록 하기 위

을 包含해야 한다(Rogers, 1973).

5) 態度라고 하는 것은 假想되는 行動으로 이끌어주는 "行動前提"

해여 對象集團을 說得시키는 過程이다.

家族計劃行爲와 關聯된 態度變化 過程은 다음과 같은 네가지의 要件에 달려 있다.

첫째, 對象者 說得을 위한 要員의 力量

둘째, 各個 對象者에 대한 反復的인 接觸 및 組織을 통하여 追究하도록 하기 위한 制度的인 措置

세째, 同類集團의 壓力 및 關聯되는 여러가지 事項을 構築하기 위한 戰略

네째, 잘 마련된 「메시지」

그러므로 態度形成을 위한 活動은 다음과 같은 事項으로 擴張될 수 있다.

가. 家族計劃要員이 對象者의 理解能力(또는 教育水準)과 마음의 開放程度(새로운 「아이디어」에 대한 感受性)에 따라서 對象者를 분별하고 확인할 수 있도록 한다——對人接近을 위한 對象者의 區分(個人單位)

나. 家族計劃要員이 그들의 對象者들과 비슷한 意識樣態[6]를 갖도록 하고 그들에게 親近하게 接近할 수 있도록 한다.

다. 家族計劃要員이 「메시지」를 잘 다룰 수 있도록 한다. 필요하면 家族計劃要員들은 對象者들에게 多子女의 불리한 點을 確信시켜 주고 또 威脅感을 注入시키기 위해 여러 方面으로 현저하고도 具體的인 利得[7]이 家族計劃에

(premise of action)라고 認識되어야 한다는 것을 特記한다. 그러나 대부분의 知識, 態度 및 實踐에 관한 調査(KAP survey)에서 나타난 態度는 開發途上國家에 있어서 家族計劃에 관한 大衆弘報活動의 結果로서 被調査者의 넓혀진 知識의 一部인 것처럼 되고 있다(Cleland, 1973을 參照).

6) 이것은 訓練事業에 있어서나 家族計劃要員의 募集政策에 反映되는 要件으로 생각된다.

7) 例를 들면 이것은 特殊 社會體制에 있어서 少家族의 比較的인 實利와 租稅, 教育, 住宅, 福祉政策, 都市生活 등과 관계된 사항

相對的으로 많이 있음을 實證해 줄 수 있어야만 한다.

라. 家族計劃要員은 한편으로는 鼓舞的인 方法을 周旋하고 또 한편으로는 對象者들의 實行을 指導하면서 一貫된 情報로 對象者들을 자주 接觸하도록 한다.

마. 必要하다면 對象者들 간에 集團壓力感을 生成시키기 위한 적절한 戰略을 마련하도록 한다.

바. 各個 對象集團을 위한 「메시지」에 準據集團에 의한 家族計劃 受容에 관한 것이 포함되고 傳播되도록 한다. 準據集團이란 權力과 權威, 公式的 또는 非公式的 指導者, 現代的 또는 傳統的 指導層, 地域社會 指導者, 同類集團의 指導者 등을 말한다.

地域社會 및 社會階層에서의 規範變化를 위한 活動 (PA1. 3)

啓蒙 및 態度變化를 위한 前記 두 가지의 活動은 地域社會 水準에서 家族計劃 行爲에 영향을 주는 要素에 대해 영향을 미칠 수 있도록 行政行爲를 위하여 周旋되는 것이다. 地域社會 및 社會的인 雰圍氣가 家族計劃에 대하여 寬大하고 好意的이도록 하는 活動은 地域社會에서 家族計劃行爲에 영향을 미치는 要素인 社會規範의 變化에 직결되어 있다. 規範이란 社會의 어떤 構成員을 위하여 形成된 어떤 行爲의 類型이라고 定義된다. 이는 行爲의 領域에 관한 윤곽을 정해 주며 그 社會의 構成員에 대한 行動 指標 또는 標準으로서의 구실을

특히 反抗的인 對象을 위한 것을 포함한다. 이러한 方面의 家族計劃要員의 力量은 家族計劃要員의 訓練에 反映되어야 하는 要件으로 考慮될 수 있는 것이다. 그와 같은 訓練事業은 家族計劃要員의 自信과 熱意(Goldman, 1973)가 對象者들을 믿게 하는데 중요한 조건이 된다.

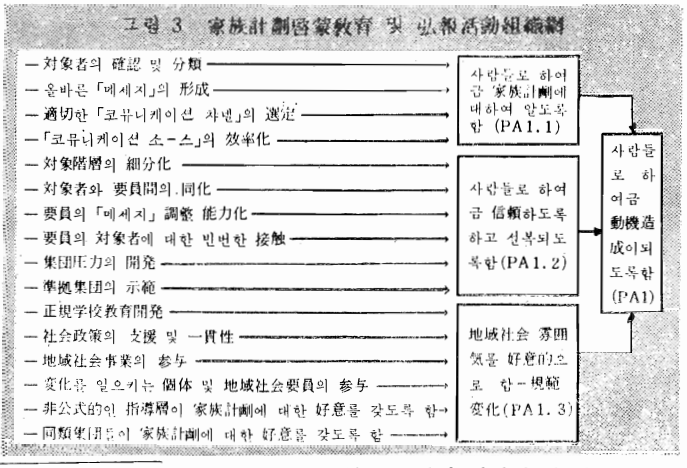
한다. 家族計劃 行爲와 관련된 社會 規範은 一次的으로 少子女 規範과 男女兒 無差別 規範이다[8].

대부분의 開發途上國에 있어서는 男女兒無差別 規範 보다는 少子女規範을 形成하는 것이 비교적 쉬운 것 같이 생각된다. 規範이나 價値의 變化는 短期間內에 이루어질 수 없다는 것은 의심할 餘地가 없다. 왜냐하면 이러한 變化는 文化的인 變化를 內包하기 때문이다. 그래서 政府는 어떤 家族計劃事業을 시작할 때 부터 곧 바로 이와같은 一連의 活動과 關係되는 長期 運營計劃을 시작해야만 한다. 이 問題에 관해서는 法的 制度的 活動(PA 3)과 관련해서 後에 討議될 것이다.

그러나 家族計劃管理者에게는 이러한 어려운 課業에 對處하는 어떤 接近策을 생각하는 것은 可能한 일이다. 이러한 目的에 대한 假說的인 手段은 다음과 같은 것이 될 수 있다.

가. 正規 學校教育 體制에 教科課程 開發이나 教育方法, 教育政策 및 教育事業 內容面에서 少子女規範 및 男女兒

그림 3 家族計劃啓蒙教育 및 弘報活動組織對



8) 男兒選好思想은 文化的으로 亞細亞地域에 있어서 優勢하기 때문에 男女兒無差別 規範은 家族計劃行爲를 促進하는 重要한 要素의 하나가 될 것으로 생각된다.

無差別規範 등의 擴散을 고려하도록 한다(이는 同 課題에 관한 一連의 體系的인 硏究로 부터 확고한 支援을 要한다).

나. 社會保障 政策이 家系繼承에 있어서의 男兒의 役割, 教育機會, 所得, 雇傭機會 등과 관련된 少子女 및 男女無差別 規範이 바람직 하다는 것을 支援하도록 한다(이러한 것들은 역시 家族計劃 管理의 法的·制度的 活動(PA 3)에 대한 問題와 관련된다.)

다. 旣存 地域社會課程의 教育에 少子女家族 및 男兒無差別規範이나 其他 家族計劃과 關係되는 價値 및 特殊情報 등을 포함하도록 한다.

라. 開發要員 또는 기타 地域社會要員들이 家族計劃「아이디어」및 關係規範의 討議에 直接的으로 參與하도록 한다.

마. 意見指導者 및 非公式的 指導者들로 하여금 다음 女性의 社會的 役割, 少子女 家族, 老後保障과 子女間의 否定的인 相關關係 등에 관한 好意的인 輿論을 形成하도록 한다.

바. 새로운 規範을 서로 같이 하는 同類集團[9]을 形成하도록 한다.

사. 家族計劃에 反對되는 旣存規範[10]의 弱化와 동시에 家族計劃을 增進시키는데 관련되는 規範의 擴散을 위하여 强力한 機構를 設立하도록 한다.

---

9) 例를 들면 韓國의 地域社會에 組織되어 있는 어머니會(Kim, Ross 등 1970)

10) 男兒의 重要性 및 大家族의 重要性에 대한 傳統的 價値는 최근 中共에서는 이를 封建的인 것이라고 評價하고 있다(Faundes 및 Luckanen, 1972).

物資 서어비스 供給管理 活動 (PA 2)

家族計劃事業의 管理에 있어서 其他 決定的인 活動은 이미 受容된 對象集團이나 向後 受容될 對象集團의 要求를 充足시키기 위한 物資管理 및 家族計劃器具와 「서어비스」의 普及管理이다.

家族計劃「아이디어」와 技術을 採擇하기 위한 對象集團의 動機水準이 아무리 높다 하드라도 특정한 家族計劃方法에 必要한 器具 및 「서어비스」가 對象集團에게 손쉽게 利用될 수 있어야 한다. 動機造成이 불충분한 對象일수록 家族計劃 器具 및 「서어비스」가 그들에게 손쉽게 이용될 수 있도록 하기 위한 더 많은 努力이 要求된다. 대부분의 開發途上國의 家族計劃 事業은 특히 事業 初期에 이러한 物資 및 「서어비스」 供給管理 活動에 力點을 두고 있다. 그러므로 이러한 活動은 비교적 잘 定義되고 있다고 할 수 있다. 그러나 아직도 보다 體系的인 注意를 要하고 있다.

그러나 家族計劃器具 및 利用度는 그의 質과 量, 位置, 時間, 社會·心理的·經濟的 費用등의 面에서 對象集團에게 손쉽게 가까워 질 수 있을 것인가 하는 程度에 달려 있는 것이다. 그러므로 對象集團에게 家族計劃器具와 「서어비스」가 利用될 수 있도록 하기 위해 이루어지는 活動은 다음과 같은 活動體系로 構成되어야 한다.

(PA2. 1) 家族計劃 方法(器具 및 「서어비스」 포함)을 確認하고 決定한다.

(PA2. 2) 充分한 量과 良質의 家族計劃 器具 및 「서어비스」가 對象者에게 利用될 수 있도록 한다.

(PA2. 3) 가장 適切한 場所에서 家族計劃 器具와 「서어비

스」가 對象者에게 利用될 수 있도록 한다.

(PA2. 4) 가장 適切한 時間에 家族計劃 器具와 「서어비스」가 對象者에게 利用될 수 있도록 한다.

(PA2. 5) 가장 適切한 價格과 費用으로 家族計劃 器具와 「서어비스」가 對象者에게 利用될 수 있도록 한다.

(PA2. 6) 家族計劃 器具와 「서어비스」가 對象者의 心理的 葛藤이나 私的 秘密에 대한 妨害없이 利用될 수 있도록 한다.

上記한 事項들은 그들의 目的과 對照해서 차후 구체적 活動으로 詳細히 說明하고자 한다. 따라서 이와같은 事項들은 意思를 決定하고 行하는 管理者에게 충분한 意義가 있어야 한다.

家族計劃方法의 確認 (PA2. 1)

利用可能한 家族計劃方法을 確認하고 決定하기 위한 活動은 첫 課業으로서 物資 및 「서어비스」 供給管理를 構成한다. 그러한 活動은 家族計劃의 醫學的, 技術的 分野로서 이는 體系的인 研究 및 評價의 支援을 要한다. 論理的으로 이들은 다음과 같은 事項으로 構成되어 있다.

가. 傳統的인 家族計劃方法이나 最新方法 모두가 事業에 使用될 수 있도록 評價한다.

나. 家族計劃方法이 事業에 주로 관련됨을 決定하고 家族計劃 方法에 필요한 「서어비스」 및 器具와 관련하여 家族計劃方法이 詳細히 說明되도록 한다.

다. 家族計劃方法(器具 및 「서어비스」 포함)의 繼續的인 改善과 發展이 事業政策面에서 이루어지도록 한다.

量과 質의 管理 (PA2. 2)

一般的으로 物資 및 「서어비스」 供給管理 活動은 質的으로 信賴할 수 있고 量的으로도 충분한 家族計劃 「서어비스」와 器具가 利用可能하도록 하는 課業으로 시작된다. 이러한 課業은 다음과 같은 面에서 考慮될 수 있다. 첫째, 子宮內裝置의 挿入, 먹는 避姙藥의 處方, 不姙手術등 專門醫師의 寄與가 要求되는 家族計劃 「서어비스」 둘째, 「콘돔」, 子宮內裝置, 먹는 避姙藥, 其他 醫藥品 등 本質的으로 物資에 속하는 家族計劃 器具, 필요한 量의 家族計劃 「서어비스」와 道具를 確保하기 위한 中央에 있는 管理者의 活動은 다음과 같은 것들이다.

가. 一定 期間 推定되는 家族計劃 器具 및 「서어비스」의 所要量과 質을 明示하도록 한다.

나. 國內 및 國際的으로 生產된 충분한 量과 良質의 家族計劃 器具를 調達한다.

다. 診療所나 家族計劃要員에게 家族計劃 器具를 配布하기 위한 적절한 「채널」을 形成하도록 한다.

라. 家族計劃事業 組織網을 위하여 충분한 數의 醫師, 準醫療要員 및 一線 家族計劃要員을 募集하도록 한다.

마. 家族計劃 關係者(醫師包含)가 家族計劃 「서어비스」를 위해 그들의 時間과 努力을 충분히 割愛하도록 한다.

地理的인 配列 (PA2. 3)

지금까지 家族計劃 器具 및 「서어비스」가 對象集團을 위해 적절한 場所에서 利用可能하도록 하는 일은 比較的 잘 이루어져 왔다. 이를 위해 中央의 家族計劃 管理者에 의하여 취해져야 할 必要한 活動으로서는 다음과 같은 事項이 考慮될

수 있다.

가. 충분한 數의 家族計劃 診療所 또는 保健所가 設置되도록 하고 人力과 器材面에서 충분히 運營되도록 한다.

나. 一般 開業醫師와 診療所는 물론 여러 機關 團體(例 : 軍, 勞動組合 등)에 있는 利用可能한 診療所를 확인하도록 하고 그러한 것들이 事業組織網에 포함되도록 한다.

다. 地域社會의 人口의 크기, 行政區域, 交通手段, 特性 등을 고려하여 가장 적절한 場所에 家族計劃 診療所가 配置되도록 한다.

라. 距離가 먼 地域에서는 移動施術班이 最大限 利用되도록 한다.

마. 家族計劃要員은 對象者가 빈번하게 訪問하도록 하고 특이한 對象集團에 대하여는 避姙劑와 기타 「서어비스」를 提供하도록 한다.

바. 一般 商業網(藥局, 家庭訪問販賣員)이 家族計劃 器具의 配布에 參與하도록 한다.

時間的인 配列 (PA2. 4)

家族計劃 器具와 「서어비스」가 가장 적절한 時間에 對象者에게 利用可能하도록 하는 活動은 자연적으로 診療所 運營樣式 및 「서어비스」 利用이 可能한 場所의 配列과 關係된다. 이러한 活動은 또한 特定 對象集團의 動機造成 水準과 地域社會의 與件에 따라 크게 左右된다. 그러나 다음과 같은 事項은 서로가 빼놓을 수 없는 事項으로 看做되고 있다.

가. 對象集團이 언제든지 편리한 때에 家族計劃診療所 「서어비스」가 利用可能하도록 한다.

나. 家族計劃이 診療所業務의 一部일 때에는 家族計劃 「서

어비스 提供을 위해 그 診療所의 勤務 時間中 가장 적절한 時間을 割愛하도록 한다.

다. 필요하다면 家族計劃「서어비스」와 器具를 提供해 주기 위해 夜間에도 診療所를 運營하도록 한다.

經濟的 社會·心理的 費用 (PA2. 5, PA2. 6)

家族計劃「서어비스」와 器具의 費用 및 價格에 대해서는 항상 많은 注意가 기울어지고 있다. 또한 家族計劃「서어비스」및 器具에 關係되는 여러가지의 價格 政策은 그 價格과 費用이 避姙方法의 受容에 미치는 영향과 관련된 어떤 假定[11]을 基礎로 해서 여러 開發途上國에서 많이 適用되어 왔다. 이들 價格政策은 다음과 같은 것들이다.

가. 어떤 家族計劃 器具 및「서어비스」가 無料로 提供되도록 한다.

나. 어떤 家族計劃 器具나「서어비스」가 對象者에게 報償이나 賞與와 함께 提供되도록 한다(例를 들면, 精管手術의 境遇).

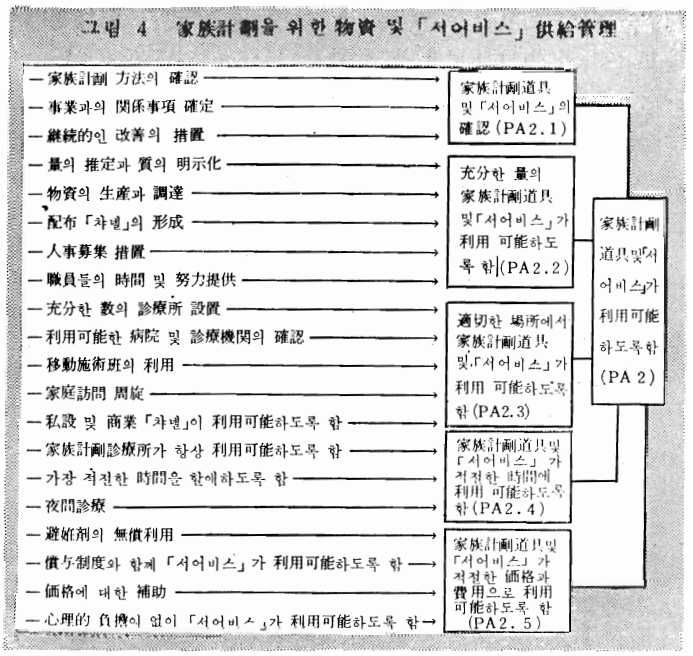
다. 民間 또는 商業系統에 政府의 補助金을 주도록 한다(例를 들면,「콘돔」의 價格은 저렴하게 維持하도록 하기 위한 것).

家族計劃 器具 및「서어비스」를 아무런 心理的 葛藤이나 私的인 秘密에 妨害됨이 없이 利用될 수 있도록 하는 活動은 診療所 要員이나 家族計劃要員 및 이러한 器具와「서어비스」에

11) 價格政策이 受容水準에 寄與하는 程度가 서로 다르다는 관계는 반드시 명백한 것은 아니다. 그러므로 中央의 家族計劃 管理者는 價格政策이 特殊 家族計劃方法의 受容과 實踐水準 및 心理的인 面에 미치는 영향을 評價하기 위해 硏究가 이루어지도록 할 필요가 있다.

관계되는 商業界 取扱者들의 態度에 의해서 크게 左右된다. 그러므로 이와같은 家族計劃要員이나 診療所 要員들의 行爲와 態度를 바꾸기 위해서 中央의 家族計劃行政家에 의해 實施되어야 하는 活動은 體系的이고도 엄밀한 訓練의 支援을 필요로 한다. 이와같은 種類의 訓練을 周旋하기 위한 한가지 可能한 方法은 一般 民間部門의 關係者까지 포함하는 모든 種類의 고객을 接觸하는 行動代行機關에 대해 필요한 訓練事業을 마련하는 것이다. 이 問題는 後에 더 討議하고자 한다.

그림 4 家族計劃을 위한 物資 및 「서어비스」 供給管理



法的·制度的 活動 (PA 3)

어떠한 事業이든지 그 管理에는 그 自體의 環境的 制約條件이 있게 마련이다. 家族計劃事業管理는 특히 알게 모르게 더욱 많은 制約要件과 障碍物에 直面하고 있다. 이러한 拘束

과 障碍는 事業活動의 領域과 規模 및 事業遂行을 위한 行動方向이나 速度 등을 制限한다. 그러나 法的·制度的 또는 社會·文化的 制約과 障碍를 제거해 주기 위한 政府措置는 지금까지 家族計劃管理面에서는 신중히 다루어 지지 못하고 있다. 그렇기 때문에 家族計劃 管理者와 行政家들은 一般的으로 이러한 활동을 家族計劃事業에 있어 마음대로 調整할 수 없는 "주어진 要件"으로 看做하려는 傾向이 있다. 또한 단순히 家族計劃事業에서 避姙「서어비스」를 提供하고 家族計劃 弘報 및 啓蒙教育을 實施한다면 社會的, 構造的, 制度的 變化가 없이도 政府의 人口政策 目標는 達成될 수 있는 것으로 假定하는 경향이 있다.

그러므로 家族計劃事業 管理上 決定的인 要因이 되는 이러한 制約要件을 제거하는데 신중한 努力을 기울이는 것이 家族計劃事業 管理者 및 行政家들에게 절대적으로 必要한 일이다. 그와 같은 活動을 위한 管理의 問題는 部分的으로 家族計劃을 지원하는 餘他의 社會經濟 政策을 고려해야 할 것이다. 이러한 政策으로는 租稅, 教育, 住宅, 母性利益, 福祉事業 등에 관한 政策과 관련해서 모든 種類의 賞與 및 非賞與制度 등의 社會經濟的 政策과의 支援體制를 構築하도록 해준다[12]. 그러나 이 論文에서는 可能한 限 制約과 障碍를 제거하는데 관하여 家族計劃管理者에 의해 措置되어야 할 活動要目을 發展시켜 보려고 試圖했다. 이는 다음과 같은 두가지 種類의 活動으로 구분된다.

가. 制約要件에 관한 調査 및 分析

나. 制約要件의 除去를 위한 行動計劃

12) 「싱가폴」의 境遇(Wan, 1973)와 自由中國의 境遇(Rogers, 1974)가 그러한 努力의 좋은 例가 될 것이다.

(PA3. 1) 制約要件의 分析 및 確認에는 다음과 같은 事項이 포함된다.

가. 家族計劃事業 施行에 대한 가장 重要한 制約要件(法的, 制度的, 社會的, 政治的, 文化的 등등)을 確認한다. 그러나 그와같은 制約은 이미 많이 알려져 있다. 그러나 이들은 政府措置를 위한 優先順位에 따라서 分類되고 確認되어야 한다.

나. 어떤 制約要件 및 制限에 영향을 미치는 要素를 確認한다. 管理者는 行政에 의해 直接 또는 間接的으로 操縱될 수 있는 要因을 確認해야 한다.

다. 行動代行機關과 道具를 確認한다. 이는 環境的인 拘束 및 障碍를 극복하기 위하여 確認된 要件들을 操縱하고자 直·間接으로 動員될 수 있는 權力, 權威, 資金등을 포함한다.

(PA3. 2) 長短期 戰略 및 政策을 發展시키기 위해서, 그리고 制約要件과 障碍에 對處하기 위한 行政措置를 取하기 위하여 특수한 行動計劃이 필요하다. 여기에 根本的으로 다음과 같은 두가지의 接近方案이 있다. 그 한가지는 法的 措置이고 또 한가지는 長期的인 社會的 措置이다. 法과 規程(例 : 人工姙娠中絕關係法, 相續法, 社會保障法등)에 있어서의 變化는 비교적 短期間에 어떤 制約要件을 제거하는데 效果的일 것이다. 그러나 社會文化的 制約要件과 그에 關係되는 要件의 變化를 위한 行動計劃을 效果的으로 하자면 規範形成活動(PA1. 3)이 이 部門과 관련되기 때문에 비교적 長期間의 지속적인 努力이 要求된다.

上記 活動의 成功的인 遂行을 위하여 家族計劃事業 管理는 엄밀하고 잘 計劃된 調査 硏究의 體系的 支援이 요청된다.

支援活動

事業活動을 성공적으로 遂行하므로서 마침내 事業目的을 達成하도록 하기 위해서는 잘 정비된 一連의 體系的인 活動의 支援이 必要하다. 家族計劃事業을 위한 이와같은 支援活動은 다음과 같은 面에서 詳述될 수 있다. 1) 研究 및 評價 2) 人事 및 經歷開發을 포함하는 訓練 3) 豫算 및 財政 4) 組織, 이것은 行政的 協同을 위한 行動代行機關 및 個人間의 일할 수 있는 相互關係의 形成을 포함한다. 이와같은 主題에 대해서는 이들 支援活動과 관련된 理論 및 實際를 취급하는 데서 이미 많은 研究와 書籍이 있다. 그러므로 여기서는 단지 前述한 바와 같이 家族計劃事業 活動의 特性과 內容을 基礎로 하여 중요한 點만을 명확히 해 두고자 한다.

研究 및 評價 (SA 1)

研究(SA1. 1) : 研究는 事業目的의 達成을 위하여 行動代行機關의 能力을 强化하는데 필요한 知識과 情報를 提供하기 위한 하나의 行動過程이다. 이는 事業의 實質的인 面에서나 管理面에 관해서 어떤 情報의 間隔에 다리를 놓아 주는 것이다. 다시 말하면 研究는 實務者의 어떤 疑問이나 問題에 解答을 提供할 追加 情報를 生産하는 過程이다. 그러므로 研究의 目的은 다음과 같은 것이다.

가. 家族計劃事業의 運營에 관계되는 여러가지 要因間의 어떤 機能的 相關關係를 確認하고 檢定하기 위한 것이다.

나. 機關活動의 어떤 要件이 事業目的 達成에 얼마만큼 寄與했는가의 程度를 評價하기 위한 것이다.

다. 問題點을 確認하고 明示하며, 그 問題點에 관계되는 여러가지 解決案을 발견하기 위한 것이다.

市場調査의 見地에서 보면 研究目的을 達成하기 위하여 事業行政의 最上級機關(中央)에서 研究計劃을 하는데는 다음과 같은 活動이 遂行되어야 한다.

가. 實務家의 必要性에 따라 研究의 必要性이 確認되도록 한다. 즉 事業責任者는 事業活動과 支援活動 및 政府機關이나 民間機關의 協同組合등에 관련된 體系를 强化하는데 있어 그 自身 情報의 間隔 및 假定的인 問題같은 研究의 必要性을 確認해야 한다.

나. 研究의 必要性에 대한 優先順位를 특히 財源에 따라 決定하도록 한다. 그 優先順位는 一般的인 運營 및 事業運營上의 改善을 위해서 研究結果의 가장 戰略的 利用이라는 가능한 措置(政府內部 및 政府外部의 獨立機關 포함)가 있다.

研究者가 外部人士인 경우에 可能한 接近方法이 두가지가 있다. 그 하나는 契約에 의한 方法이고 또하나는 研究費 支給方法이다. 公式的인 手續節次는 어떻든 간에 意思決定權者는 다음 事項을 명심해야 한다.

첫째, 措置事項이 "研究를 위한 研究"의 惰性을 피하기 위해 研究의 必要性과 優先順位를 研究者에게 명백히 해주기에 適切한지의 與否.

둘째, 措置事項이 研究者로 하여금 그 研究가 實務家에게 實質的으로 傳達되도록 研究結果의 最終使用者가 누구인가를 理解시키기에 適切한지의 與否.

다. 研究結果의 最終使用者를 確認하고 그들에게 研究結果를 전해 준다. 한 研究가 完了되면 그 結果는 관련된 事

業 活動에 利用되어야만 한다. 硏究를 통하여 얻어진 情報가 정확히 필요한 사람에게 傳達되지 않는다면 그 硏究의 利用度는 限定되는 것이며 때에 따라서는 그러한 硏究는 資源의 浪費를 초래할 것이다.

라. 完成된 硏究를 評價하도록 한다. 硏究活動을 改善하기 위해서 특수한 硏究事業을 위한 硏究體制의 評價가 行政家나 施行者의 關心面에서 事業責任者 水準에서 公式 非公式的으로 이루어져야 한다.

事業評價(SA1. 2) : 事業評價는 대체로 어떤 事業管理의 改善을 위한 將來의 事業修正 또는 事業補强을 위한 意思決定을 내리는데 필요한 어떤 情報를 生産하기 위한 行動過程이다. 評價의 基本的인 目的은 取해진 어떤 行爲가 事業目的 達成에 寄與하고 事業의 어떤 面에 있어서 修正한 措置가 필요한지 與否에 따라 필요한 情報를 提供하기 위한 것이다. 그와 같은 情報는 還流「채널」을 통해 管理者에 의해 利用된다.

그러므로 評價 또는 評價的 硏究를 위한 어떤 政策指針이 事前에 事業責任者의 水準에서 이루어져야 한다. 이는 다음과 같은 事項을 포함한다.

가. 評價되어야 할 事業의 主要部門과 要件을 確認한다.

評價는 어떤 活動이나 事業構成要素 또는 事業遂行上의 障碍要因에 대한 戰略的인 强調와 關係되기 때문에 評價되어야 할 事項은 事業目的과 밀접한 관련을 갖는다. 達成된 事業目[illegible] 評價와 取해진 過程의 評價, 그리고 地域社會 評價는 相互 補完作用을 갖는다.

나. 事業의 그러한 部分을 評價하는 이유를 명확히 한다.

이는 評價報告에 있어서 관계 決定權者를 위한 弘報機關

의 指針이 될 것이다. 評價目的의 명확한 定義를 내리는 것은 評價結果에 대한 충분한 表現을 可能하도록 할 것이다.

라) 適切한 評價方法을 適用하도록 한다. 언제 또 어떻게 評價하느냐 하는 것은 무엇을 評價하며 또 왜 評價하는가에 달려 있다. 事業遂行의 어떤 側面에 대한 評價의 時期는 다른 側面에 대한 評價 時期와 다르기 마련이다[13]. 評價方法에 있어서도 資料의 根源이나 事業遂行에 대한 測定도 서로 다르게 마련이다.

人事 및 訓練 (SA 2)

人事는 두가지 種類의 行動過程을 포함한다. 첫째, 事業遂行을 위하여 要求되는 一定數의 家族計劃要員을 確保하는 것이며, 둘째는 事業活動 또는 支援活動과 관련된 그들의 任務遂行을 위하여 그들의 能力을 開發하고 補强하는 것이다.

첫번째 種類는 職員募集 및 職員을 위한 賞與制度에 관련되는 것이며. 이는 中央에 있어서 다음과 같은 活動을 필요로 한다.

가. 職務遂行上 要求되는 能力에 따라서 特殊部分別 필요한 家族計劃 要員數를 推定한다.

나. 適材適所의 要員募集을 위한 政策的인 方案을 開發한다.

다. 職員들이 그들 職務遂行에 專念할 수 있게 하기 위하여 賞與制度를 開發한다.

13) 窮極的 目的의 評價는 이를테면 出産力 低下의 경우 人口學的 資料를 動員하여 出産力 變動傾向을 測定하는데에 基礎를 두고 있다. 이러한 評價는 事業 即時 實施될 수 있는 것이 아니고 相當期間이 지난 후에라야만 可能할 것이다(적어도 5年程度 지난 후).

두번째 種類는 中央에서 다음과 같은 活動을 필요로 하는 一連의 訓練事業에 관련되는 것이다.

가. 다음과 같은 面에 있어서 서로 다른 범주에 속하는 家族計劃要員을 위하여 訓練의 必要性을 確認한다.

첫째, 職員들의 職務遂行上 필요로 하는 能力과 실제 能力 사이의 隔差(이는 事業爲主의 訓練이라고 稱할 수 있다).

둘째, 補强되어야 할 事業目的의 達成에 關係되는 중요한 要件(이것은 補强爲主의 訓練이라 불려 진다).

나. 訓練의 目的을 訓練의 必要性에 따라 명백히 規定짓는다. 한가지 形態의 訓練事業이 동시에 여러가지 形態의 訓練必要性을 충족시킬 수 없기 때문에 訓練目的이 訓練必要性과 반드시 일치해야 한다고 본다.

다. 訓練目的, 訓練資料, 訓練期間, 訓練教師 및 訓練生, 一回訓練 또는 累次訓練, 繼續訓練 또는 反復訓練 등등의 面에서 訓練事業이 開發되도록 한다.

라. 訓練機關이 마련되도록 한다. 이는 訓練事業의 目的과 性格에 다른다.

마. 實質的인 事業遂行에 있어 訓練生이 寄與하는 點을 考慮하여 訓練事業이 體系的으로 檢討되고 評價되도록 한다. 이는 事業遂行에 관한 評價에서 論議된 바와 같이 時期에 있어서 觀察 및 深思熟考하는 特殊技術을 要할 것이다.

豫算 및 財政 (SA 3)[14]

豫算 및 財政은 事業遂行上 要求되는 人力이나 物資를 確

14) 豫算에 대한 合理的인 接近方法의 基礎槪念은 事業一企劃一豫

保할 수 있도록 機關이나 行動代行機關에 資金과 權能을 갖추도록 하기 위한 것이다. 豫算 및 財政에 대한 接近體系는 中央에 있어서 다음과 같은 活動을 要求한다.

가. 누가(行動體) 얼마만큼의 돈(費用)을 무엇 때문에(活動) 必要로 하는가 確認한다.

나. 事業遂行에 責任이 있는 여러 機關과 여러가지 서로 다른 活動가운데 豫算資源의 配定에 있어서의 優先順位와 範疇를 정한다. 訓練事業의 目的은 이러한 範疇와 優先順位에 戰略的으로 反映되지 않으면 안된다. 收益費用分析은 또 다른 範疇로 생각된다.

다. 事業對象者에 대한 賞與 支給 및 家族計劃要員에 대한 賞與金을 위한 資金의 特別支出 등과 같이 豫算資金의 戰略的인 使用을 期한다.

라. 豫算 및 財政에 있어서는 필요하다면 官僚的인 操縱을 떠나서 融通性을 가지도록 주선한다.

마. 一線에서의 事業活動上 支障이 없도록 適切한 時期에 資金이 利用可能하도록 保障한다.

事業組織 (SA 4)

앞에서 記述한 活動과 職務의 遂行을 위해서 事業責任者(또는 事業管理者)는 政府機關, 民間團體, 個人 또는 商業網 등을 포함하는 適切한 實行道具 및 行動代行機關을 利用해야만 한다. 事業을 組織하는 일은 事業施行의 適期에 관련되는 行動代行機關을 參與하도록 하고, 그들로 하여금 그들의 任務遂行에 진심으로 專念하도록 하는 하나의 行動過程이다.

算一體系(PPBS: Planning-Programming-Budgeting-Systems)에 관한 文獻들을 참조할 것.

事業組織은 環境的 與件 때문에 國家에 따라서 서로 달리하고 있지만 이는 一般的으로 다음과 같은 活動을 要한다.

가. 特殊活動에 대한 利用度(事業責任者에 의한 接近性)와 適用度(遂行能力) 面에서 관련있는 行動體를 確認하도록 하고 또한 어떤 特殊活動에 관련하여 기타 行動體가 協助 또는 協同[15]하는 그러한 行動代行機關에 主要 責任을 지우도록 한다.

나. 관련되는 行動代行機關들로 하여금 그들의 職務가 무엇이며 그것이 隣近의 事業活動遂行에 어떻게 關係되는가를 알도록 한다. 이것은 行政的인 「코뮤니케이션」 組織網, 情報流通의 類型, 行動代行機關間의 協同 및 作業의 關聯을 形成하는 問題이다.

다. 事業構造와 동일한 事業組織構造를 이룩하기 위해 모든 事業活動과 支援活動이 行動代行機關 또는 個人間의 相互作用 形態에 밀접하게 反映되도록 한다.

라. 中央과 地方間의 相互關係에 있어 質的으로 바람직한 措置를 위하여 適當量의 權能, 責任 및 資源(人的, 物的 資源 共히) 등을 配定하도록 한다. 中央과 地方間의 相互關係類型은 中央集中 對 地方分散이라는 面에서 說明할 수 있다. 그러나 實質的인 遂行에 있어서 그 類型은 힘과 資源 및 責任(혹은 事業遂行에 대한 寄與度)등과 같은 關係變數를 組合하므로서 開發될 수 있다.

15) 예를 들면 시골지방에 있어서의 「콘돔」 配布는 주로 家族計劃要員에 의하여 遂行될 수 있다. 그럼에도 불구하고 상당한 범위에 걸쳐서 「콘돔」은 藥局이나 家庭訪問 販賣員과 같은 民間 商業網을 통하여 配布되기도 한다. 그러한 경우에 어떤 水準에의 家族計劃 管理者가 해야할 重要한 일의 하나는 一線 家族計劃要員과 協同하여 藥局이나 販賣員들이 계속해서 이 事業에 어떻게 參與하도록 하느냐 하는 것이다.

마. 行動代行機關으로 하여금 事業遂行 및 事業遂行의 基準을 設定하도록 한다.

行動代行機關

자세한 活動을 위한 適切한 行動代行機關을 確認하는 것은 어떠한 家族計劃事業이든지 그 目的을 成功的으로 成就시키기 위한 하나의 重要한 段階이다. 어떤 특수한 機關單位에서 단순한 目的을 갖느냐 아니면 複合的인 目的을 갖느냐 하는 것은 그 機關의 方便 즉 可用性과 適用性에 달려있다. 實質的으로 家族計劃에 參與하고 있는 行動代行機關에 基礎를 두고 있는 組織化된 活動의 대부분은 多目的「서어비스」를 하고 있다. 活動이 重複되는 것은 필요한 것이기도 하며 때로는 불가피한 것이기도 하다. 또한 多目的 活動은 實際 運營上 보다 바람직한 것으로 생각되기도 한다.

管理라는 見地에서 본다면 事業成功의 關鍵은 事業活動과 職務의 遂行을 위한 가장 융통성있는 方法으로 이들 行動機關들을 어떻게 最善의 利用을 이룩하며 또 어떻게 最善의 協助와 協同을 期하도록 保障하느냐 하는데 있다. 이러한 問題는 또한 機關內에서 機能上 專門性이나 中央과 地方의 關係面에서 特殊機關에 대한 責任賦課 및 權能의 配分 등에 관련되고 있다.

積極的 支援을 요하는 事業活動의 成功的인 遂行을 위하여는 利用可能한 모든 行動代行機關들이 確認되고 그들간의 密接한 協助가 保障되도록 해야 한다. 行動代行機關들은 크게 세가지 種類로 區分될 수 있다. 즉 政府機關, 民間機關 및 個人 또는 商業部門이 그것이다. 이들의 參與 및 利用의 程

度와 類型은 人口政策을 위한 서로 다른 行政體制와 相異한 文化때문에 각 나라마다 서로 다르다. 本 論文에서는 다음에 分析된 것과 같이 活動의 種類에 따라 行動代行機關을 討議하기로 한다.

啓蒙 및 動機造成活動을 위한 行動代行機關

啓蒙教育 및 弘報活動의 行政은 專門性을 필요로 하지만 家族計劃에 관한 主題는 日常生活에 관련되고 있기 때문에 모든 사람이 家族計劃에 대한 얘기를 하게 되고 그렇게 하므로서 여러모로 啓蒙教育 및 弘報活動에 영향을 미치게 된다. 「코뮤니케이션」이란 立場에서 볼 때 家族計劃에 관련되는 情報의 「소오스」는 서로 異質性을 지니고 있으며 이는 單獨的인 行政當局에 의해서는 操縱할 수 없는 것이다. 家族計劃에 관한 禁忌의 「코뮤니케이션」 類型은 꼬리에 꼬리를 무는 組織網으로 되는 傾向이 있다. 「코뮤니케이션」 過程이 直接, 間接으로 參與하여 啓蒙教育 및 弘報活動에 利用될 수 있는 行動代行機關은 다양하다. 그러나 管理의 目的을 위해서는 이들을 主要 範疇로 論議하는 것이 도움이 될 것이다. 다음에 記錄된 것은 이러한 行動代行機關들의 一部를 說明해 준다.

가. 家族計劃의 啓蒙 및 動機造成 活動에 主要 責任을 지닌 機關으로서 地方 事務室과 支部를 지닌 機關. 政府 水準에 있어서의 啓蒙教育 및 弘報活動을 위한 機構組織은 人口 및 家族計劃에 관한 政策을 反映한다.

나. 正規教育 事業과 政策을 責任지는 機關(例 : 文教部). 正規教育을 통한 少家族 規範이나 男女無差別 規範의 增進은 家族計劃事業의 長期的인 制度化에 가장 적절한 方

法의 하나이다. 이는 文教部 當局과 家族計劃 機關間의 끊임없는 協同을 필요로 하며, 家族計劃行政家들은 그러한 協助를 얻기 위해 積極的인 先制 措置를 해야 할 필요가 있다.

다. 기타 地域社會 成人教育, 農村振興事業, 大衆弘報 등에 關與하는 啓蒙教育 및 弘報關係機關, 正規的인 機關構造와는 상관없이 啓蒙教育 및 弘報活動은 各 部處의 專門性利用이 要求된다. 家族計劃이란 全體的인 開發計劃의 한 관련부분이기 때문에 中央이나 地方單位의 家族計劃 行政家들은 政策樹立 및 施行 段階에서 地域社會開發이나 農村振興, 公報 및 기타 開發運動 등과 관련된 部處와의 밀접한 協助를 期하도록 努力하지 않으면 안된다.

라. 機關의 活動이 4H「클럽」이나 婦人會, 社會福祉機關 등의 社會教育과 密接한 유대를 가질 수 있는 社會的 機關團體나 大韓家族計劃協會 등과 같은 民間團體 家族計劃管理者와 行政家들은 이러한 機關團體들과의 좋은 紐帶를 形成하도록 해야 한다. 이러한 機關團體들은 대부분의 경우 政府의 家族計劃事業이 시작되기 以前에 家族計劃活動을 開拓事業으로서 시작했었고 그리하여 이미 對象者들과 연결되는 組織網을 形成하고 있다.

마. 新聞, 報道機關, 「텔레비젼」 및 「라디오」 放送局, 雜誌社 등과 같은 社設機關이나 政府의 支援을 받는 大衆媒體機關, 大衆媒體의 「채널」은 國家事業에 관한 대대적인 「코뮤니케이션 캠페인」을 위한 가장 影響力 있는 道具의 하나이다.

바. 地方 및 地域社會 指導力, 그 일부는 正式 政府組織網

에 속함(市長, 郡守, 里長, 洞長, 宗教指導者 등). 그들은 특히 地域社會의 規範을 形成시키는데 크게 영향을 미친다.

사. 家族計劃에 관한 情報流通의 傳統的인 對人「채널」과 관련되는 個人 또는 取扱處, 이를 테면 同類集團, 助産員, 기타 傳統的인 大衆媒體(例를 들면 民俗劇場, 꼭두각시 놀음, 점쟁이, 民謠歌手)등을 家族計劃 擴散을 위한 「채널」로 使用할 수 있도록 考慮하지 않으면 안된다.

物資 및 「서어비스」供給 管理活動을 위한 行動代行機關

家族計劃을 醫學的인 問題라고 看做하여 家族計劃事業은 그 草創期부터 대부분이 診療「서어비스」에 重點을 두었고 對象者들은 모두 이러한 診療「서어비스」가 利用可能할 때에 家族計劃의 「서어비스」를 활발하게 구하고 있다. 그러므로 家族計劃의 普及「서어비스」를 위한 대부분의 行動代行機關들은 確認되고 또 잘 利用되어 왔다. 물론 政府 家族計劃事業의 物資 및 「서어비스」 普及管理活動의 主責任을 지니고 있는 機關은 公衆保健 및 家族計劃 機關의 組織網이다. 家族計劃事業은 全國的인 運動으로 되고 있기 때문에 모든 利用可能한 行動代行機關을 確認하고 利用하는 것이 必要해 지고 있다. 이들 機關에는 다음과 같은 것이 포함된다.

가. 家族計劃 道具의 供給 및 對象者에 대한 診療「서어비스」를 提供해 주는데 主責任을 지니고 있는 機關 즉 保健社會部와 地域社會의 家族計劃診療所 및 公共 診療所 등 대부분의 경우 家族計劃의 診療「서어비스」는 保健事業과 관련된 部分으로서 旣存 保健組織과 關係를 가지면서 주선되어 진다.

나. 軍이나 勞動機關, 郵便機關, 鐵道 및 기타 公共 企業內에 있는 病院이나 診療所등과 같이 組織內에서의 利用可能한 特殊機關 單位, 旣存 組織體內의 機關을 利用하는 것은 家族計劃普及이나 家族計劃의 啓蒙敎育 및 弘報活動을 위한 戰略이 되는 것이라고 생각된다.

다. 家族計劃協會나 赤十字社 및 主婦「클럽」등과 같은 民間團體에 의하여 運營되는 病院 및 診療所.

라. 私設病院 및 醫院, 私設 病·醫院의 家族計劃事業에 대한 寄與는 그들의 數的인 面으로나 專門性의 影響面에서 상당히 强力한 것으로 나타나고 있다.

마. 藥局, 販賣員 및 傳統的인 産婆 등 家族計劃用 避姙劑의 商業網을 통한 配布「채널」, 商業 및 市場面의 技術이 家族計劃 分野로 돌려진다면 避姙劑의 販賣에 더욱 큰 效果를 가질 것이다. 그러므로 商業 및 市場「채널」을 여러모로 政府事業의 體制속에 알선하는 일은 家族計劃事業 管理者에게 合理的인 일로 생각된다.

바. 한편으로는 交通이 불편하고 遠距離인 洞里에 있어서는 産婆와 같은 傳統的인 個體利用을 無視할 수 없다. 왜냐하면 傳統的인 慣習에 의해 地域社會 住民에 대한 그들의 信憑性과 親近性은 家族計劃 避姙劑의 普及에 영향을 미치는 傾向이고 또 그들은 家族計劃事業에 대한 有益하거나 불리한 風聞을 傳播시키는데 있어서 중요한 役割을 할 수 있기 때문이다.

法的·制度的 活動에 관한 行動代行機關

法的·制度的 活動은 家族計劃事業 行政의 한 部分이기 때문에 家族計劃機關은 이들에 관하여 責任을 가져야 한다. 그

러나 管理의 目的을 위하여 職務에 대한 主要責任은 特定한 組織單位에 지워져야 한다. 또한 家族計劃機關이 함께 일할 수 있는 協同 機關이 確認되지 않으면 안된다. 이들 協同機關에는 다음과 같은 것이 포함된다.

가. 法的·制度的 制約條件을 제거하는 活動에 대한 主要責任을 지니고 있는 家族計劃機關內의 組織單位. (만일 그러한 組織單位가 家族計劃機構 組織內에서 利用不可能할 경우에는) 家族計劃事業 責任者는 이러한 活動의 責任者로 되지 않으면 안된다. 家族計劃을 支援하는 餘他의 社會經濟 政策의 必要性에 대하여 상당한 强調를 하고 있지마는 家族計劃 管理者와 行政家들은 그와 같은 努力은 그들의 行政的인 責任領域內에 속하는 것이 아니라고 생각하는 경향이 있다. 그러므로 行動代行機關의 確認은 家族計劃 行政家들의 意識構造의 變化와 事業「오리엔테이션」에 있어서의 變化에 관련되어 있다.

나) 家族計劃의 法的·制度的 活動에 대한 道具가 될 수 있는 特定한 政策에 責任을 지닌 政府의 기타 部處 및 機關. 家族計劃 機關에서는 教育政策의 變化를 위하여 文教當局과 協助를 도모해야 하며 그렇게해서 少家族에 대해 特典을 주고 少家族規範과 女性教育에 관계되는 教育事業을 換起시켜야 한다. 또한 少家族에게 有利한 社會福祉政策의 具現을 위하여 社會福祉 關係 當局과 긴밀한 協助와 接觸이 이루어져야 한다. 그러한 部處 및 機關의 確認은 法的·制度的 拘束이나 刺戟要素로서 家族計劃에 關係되고 있는 주된 問題에 달려 있다.

다. 法律制定이나 기타 制度的 措置 또는 事業過程에 대한 關心을 불러 일으키는 連結體로 使用되는 社會 民間團體

및 機關. 이와같은 機關의 確認은 역시 重要한 것이다. 왜냐하면 이러한 機關 團體들은 法制過程에 있어서 專門的인 寄與도 하지만 政治的인 勢力의 動員에도 協助하기 때문이다.

支援活用을 위한 行動代行機關

本質的으로 支援活動의 대부분은 家族計劃機關 自體에 의해서 이루어져야 한다. 특히 中央의 本部에서는 이러한 活動에 대한 主要責任을 지니고 있으며 中間 階層에 속하는 地域事務所(道)는 中央本部에 의해 이루어진 組織內에서의 事業過程에 責任이 있기 때문에 역시 같은 責任을 지니고 있다. 실로 대부분의 開發途上國에 있어서 家族計劃機關의 中央本部 行政은 支援活動을 위해서 잘 되어 있다. 왜냐하면 中央本部의 組織形態에 그러한 것이 잘 反映되고 있기 때문이다. 그러나 財政, 企劃, 豫算, 人力, 調達 등의 關係部處와 같은 投入 機能을 지닌 機關에 관련되는 部處와의 좋은 유대를 維持시키는 것은 家族計劃 行政家에게 있어서는 절대적으로 重要한 일이라고 생각된다. 대부분의 경우에 事業의 成功은 이들 關係部處間의 協助에 달려 있는 傾向을 나타내고 있다.

보다 專門的인 技術과 知識을 要하는 硏究 및 訓練과 같은 特殊活動은 어떤 경우는 大學의 硏究所나 기타 獨立된 硏究機關 같은 專門機關에 의해서 遂行된다.

硏究 및 訓練을 위한 行動代行機關은 다음과 같은 몇가지 類型으로 區分될 수 있다.

가. 家族計劃機關內의 組織單位, 例를 들면 硏究 및 訓練의 企劃의 責任뿐만 아니라 그의 施行을 責任지고 있는 硏究 또는 訓練 部署.

나. 事業施行 責任을 지닌 政府의 硏究 또는 訓練機關과 같이 家族計劃事業 機關으로 부터 分離된 機構.

다. 政府家族計劃事業과는 分離되어 있지만 家族計劃事業의 訓練 또는 硏究에 專門性을 지닌 民間 硏究機關.

라. 家族計劃事業의 어떤 領域에 있어서는 硏究와 訓練을 取扱할 수 있는 기타 主要 硏究機關.

家族計劃事業에 있어서 硏究나 訓練이 감당해야 할 領域은 取扱할 主題와 그의 複雜性으로 매우 廣範圍한 것이다. 그러므로 必要로 하는 硏究와 訓練을 實施할 수 있는 적절한 硏究所를 確認하는 일은 事業活動의 成功的인 遂行을 적절히 支援해 주기 위한 重大한 段階가 된다.

위의 事項들은 政府水準에서 확인될 수 있는 廣範한 種類의 行動代行機關을 나타내고 있다. 實質的으로 家族計劃事業을 管理 運營하는데는 機關이든 個人이든 간에 보다 특수한 行動代行機關이 家族計劃管理者에 의해 確認되지 않으면 안된다. 그와 같은 行動代行機關의 確認은 社會的 官僚的 拘束이나 管理者의 주어진 힘의 範圍內에서 管理者가 우선 執行하는데 달려 있다.

結　論

本 論文은 旣存 知識과 學說을 基礎로 演繹法[16]을 利用하여 運營面에 있어서의 家族計劃管理를 槪念化시키려고 試圖

16) 演繹法은 여기에서 旣存 家族計劃事業과 政策에 대한 觀察의 體系的인 順位 및 나아가서는 家族計劃事業管理者에 의한 適切한 實行事業의 開發을 위한 體制를 形成하는데에만 利用되었다. 制約은 있지만 演繹的 分析의 妥當性을 檢定하기 위하여 歸納法을 利用하려고 努力한 바도 있었다.

했다. 지금까지 다음과 같은 事項이 論議되었다. 즉 家族計劃 事業管理者와 行政家에 의하여 尊重되고 활발하게 企圖되어야 할 特殊職務는 무엇인가, 이러한 職務는 機能的인 相互獨立性을 가지며, 어떻게 서로 關聯되고 있으며 궁극적으로는 이들이 어떻게 事業目的에 寄與하는가, 開發途上國家의 社會文化的인 關係面에서 利用可能한 行動代行機關은 무엇인가 등이 論議되었다.

事業活動, 支援活動 및 關係되는 行動代行機關에 대한 分析은 그들을 어떻게 주선해야 하는가를 위한 體制를 開發하도록 하는 方向으로 이끌어져야 한다. 組織의 體系와 行爲에 관해 利用할 수 있는 문헌이 많지만 여기에서의 體制는 家族計劃事業 政策이나 利用可能한 行動代行機關에서 直面하고 있는 特殊活動의 實質的인 關係에 適合하도록 開發되지 않으면 안된다. 그러므로 特殊活動에 대한 參照 없이는 本 論文에서 論議된 事業管理의 槪念的인 體制에 대하여 더 이상 논의하기는 어렵다. 特定國家에서 이러한 體制의 보다 細部的인 事項이 그 國家에서의 特殊與件 및 制約속에서 開發될 수 있다. 다시 말하면 本論文에서 그러한 體制는 特定한 政府家族計劃事業의 特殊活動組織網의 開發을 위한 단순한 展望으로서의 役割을 할 것이다.

또한 本 論文은 管理 및 組織行爲에 대한 學說을 基礎로 하여 性格上 叙述的인 것이라기보다는 오히려 規範的인 것이다. 本 論文에서 論議된 事實은 注意를 換起시키기에는 너무 단순할지도 모르겠으며 또한 이러한 事實은 家族計劃 行政家들에게 그들의 事業의 基本的인 前提로서 이미 理解되어 있는 것인지도 모른다. 그렇지만 組織活動의 效果를 위해서 家族計劃管理와 行政家가 평범한 目的을 위하여 努力을 기울이

게 되는 명백하고 평범한 槪念的 體制가 있어야 한다. 이러한 觀點에서 本 論文은 實行을 위한 단순한 體制의 提示로서 구실을 할 것이다.

本 論文이 旣存 家族計劃事業 管理體系의 管理能力을 평가하는데 있어서 選擇的인 前途를 提示해 주고 또한 管理體系의 改善에 있어 適切한 措置를 위한 「체크리스트」를 提供해 줄 것을 希望한다. 더 나아가서 이 體制는 實質的 立場을 토대로 모든 階層에 있어서 家族計劃事業을 위한 特定行政 單位의 管理體系를 開發하는데 指針이 될 것이다.

이 體制는 實行을 위한 基本骨格이 되고 또 어떤 意味에서는 運營上 槪念化의 한 部分이기 때문에 이는 政府家族計劃事業을 위하여 診療所 水準에서의 家族計劃活動의 管理, 家族計劃事業의 評價, 企劃, 硏究管理, 訓練事業의 管理등과 같이 全體的인 組織體制內에서는 細部 管理體系를 發展시키는데 도움이 될 것이다.

參 考 文 獻

In-Joung Whang, Leadership and Organizational Development, *Asian Survey*, Vol. 11, No. 10, October 1971, pp. 992-1004.

_____, A Guideline for Evaluation of Educational Projects, *Korean Journal of Public Administration*. Vol. 10, No. 1, April 1972, pp. 247-254.

_____, Integration and Coordination of Population Policies in Korea, *Asian Survey*, Vol. 14, No. 11, November 1974, pp. 985-999.

_____, Systems Approach to Professional Management Training, A Lecture Note for ACDA's Program on Training of Directors Jakarta, Kuala Lumpur, ACDA Mimeo, November 1975.

金 光 雄*
게일 디. 네스

第 6 章

家族計劃硏究의 經驗的 分析結果

이 硏究는 家族計劃事業의 成果를 效果的으로 測定하고, 또한 그 成果를 결정하는 要因이 무엇인지를 確認해 보기 위해 실시되었다. 특히 事業의 成果를 결정하는 要因은 막연하고 광범위한 것이 아니라 行政內的 要因으로 行政家의 統制가 가능한 事業의 特性중에서 고려되었다. 이와같은 단순한 硏究目的 뒤에는 몇가지 前提가 있다. 즉 첫째로, 開發途上國家가 직면하고 있는 높은 出產率 문제는 政府의 獨自的인 사업만으로 해결할 수 없다는 점을 충분히 認識하는 것이다. 하지만 그래도 정부의 사업이 훌륭하고 충분한 「서어비스」를 통해 出產率을 減少시키는데 현저한 寄與를 하고 있는 것이 사실이다. 둘째로, 家族計劃事業을 하나의 意圖的으로 설립된 「組織」이라고 생각하는데, 그 主要目標는 물론 可用한 避姙技術을 활용하여 受容者를 높임으로써 出產率을 減少시키는

* 서울大學校 行政大學院

것이다. 그래서 事業은 부분적으로 말해 적어도 受容者의 數가 얼마나 增加하느냐에 따라 成敗與否가 評價되어야 하고 동시에 避姙效果의 持續에 따라 가늠되어야 한다. 세째로, 事業成果의 測定値는 行政家들에게 많은 時間과 資源을 요하는 것이 아니고 비교적 단순하고 容易한 것이어야 한다. 이것은 또한 조직의 모든 下位 單位, 즉 保健支所에서도 측정이 가능하도록 資料가 구비되어 있어야 한다. 事業을 담당하는 行政家들은 事業成果의 결과를 속히 알게 되면, 달리 말해서 情報의 還流가 빠르면 사업을 效果있게 잘 관리할 수 있고 비교적 小規模 行動單位의 成果까지도 검토할 수 있다. 마지막 네번째로 사업을 주관하는 行政家의 통제 범위를 넘어서 많은 요인들이 避姙方法의 受容과 出産減少에 영향을 미치고 있다는 점을 충분히 인식하고 있다. 이 연구는 단지 公務員의 統制下에 있는 사업의 성격을 그 受容과 抑制에 영향을 미치는 각도에서 評價해 보려는 것이었다. 따라서 이 硏究의 結果로 行政家들은 그들의 統制와 指導能力을 활용하여 사업의 성과를 높일 수 있게 되는 것이 바람직하다. 이런 관점에서 보아 이 硏究는 꽤 겸허한 것이라고 할 수도 있고, 또 한편에서 생각하면 人口問題 전반 내지는 人口增加라는 압박에서 벗어나는데 始原的인 노력을 했다는 점에서 아주 훌륭한 目的을 지닌 것이라고 말할 수 있겠다.

事業과 施術의 成果測定

事業의 成果를 측정하기 위해 投入—産出比率의 방법을 사용해 보았다. 여기서 産出은 避姙을 하겠다는 受容者의 數를 그냥 쓸 수도 있고, 避姙方法에 따라 姙娠防止의 効果가 다

른 것을 감안하여 비중을 달리해서 産出해 낼 수도 있다. 반면에 投入은 事業에 종사하는 要員의 數나 그들이 일한 時間으로 계산해 낼 수 있다. 얼마만큼 열심히 일해 높은 質의 勞動量이 投入되었는가를 정확히 알기는 어렵지만 人的資源이 얼마나 投入되었느냐에 관한 情報는 財政的 投入과는 달리 定期的으로 쉽게 얻을 수 있는 내용이기도 하다. 그리고 要員이 일한 시간(要員時間)은 財政的 投入보다 時空을 초월해서 비교가 가능하여 行政家들에게 有用한 測定値가 될 수 있다. 이렇게 해서 投入과 産出의 比率, 즉 要員時間에 대한 受容者의 比率로 事業의 성과를 측정할 수 있게 되며, 이 비율은 작거나 큰 어느 사업에서도 公務員이 사업을 評價할 수 있는 測定値가 된다. 이 測定値는 물론 망라적일 수 없어서 사업의 成果를 모두 그리고 정확히 잴 수 없다. 이러한 制約을 어느 정도 수긍해야 할 것이고 이에 관하여는 뒤에 좀 더 밝히기로 한다.

이 硏究에서 事業의 生産性을 결정하는 要因으로 크게 두 측면을 분석했다. 하나는 保健所의 資源이다. 여기에는 각 保健所의 人的·物的 資源이 포함된다. 人的資源인 경우에는 개개인의 社會·經濟的 背景, 訓練與否, 事業·住民·同僚 등에 대한 認識과 態度 및 職業意識 등이 복합적으로 고려된다. 다른 하나는「렌시스 라이커트」가 그의 著書인 "*The Human Organization*"(New York, 1967)에서 제시한 測定道具를 써서 保健所內에서의 指導性(leadership), 意思疎通(communication), 決定作成(decision-making), 目標設定(goal setting), 動機(motivation) 및 目標達成欲(performance goal) 등을 알아내려는 측면이다. 이들 測定値는 각 保健所의 要員을 면접하여 얻었다. 따라서 위의 설명을 다시 정리하면 家族計劃事

業의 成果를 알 수 있는 비율을 계산해 내고 이 成果에 영향을 끼치는 要因으로 保健所의 人的·物的 資源과 保健所라는 組織內의 諸般 特性을 검토했다.

이 硏究는 1973年의 資料를 기초로 하여 당시 193個의 保健所 가운데에서 36個의 保健所만을 標本抽出하였으며 408名의 요원들을 면접했다. 標本抽出에서는 우선 都市와 農村을 구별했다. 그 이유는 都市保健所의 生産性이 農村에 비해 월등하기 때문에 이들을 섞어 놓으면 나중의 分析이 의미없게 되기 때문이다. 이렇게 區別해 놓고 다음에 각 保健所를 그들의 生産性 測定値에 따라 순위를 매기고 등현간격을 유지하면서 26個의 農村保健所와 10個의 都市保健所를 추출했다.

成果의 測定 : 生産性 比率

事業의 發展 : 能率性의 漸高

이 硏究는 家族計劃事業의 發達過程을 알아 보기 위해 1962年부터 1972年까지의 기간동안 財政的·人的 投入과 受容者의 數에 관한 資料를 蒐集하는 것부터 시작했다. 이 자료를 통해 지난 10年동안 財政資源의 꾸준한 增加때문에 人力의 能率性, 즉 要員當 受容者의 比率이 높아졌다는 사실을 알게 되었다.

처음 2年동안 사업은 急成長했다(그림 1 參照). 要員의 數는 183名이었던 것이 2千名을 초과했다. 그 이후엔 그다지 큰 변동없이 지속되었다. 政府가 지출한 豫算도 1962年에 4千3百萬원이었는데 2年만인 1964年에는 1億5千萬원으로 급증했다. 1964年이후 1972年까지 꾸준히 늘어서 약 6億6千萬원의 수준이 되었다. 더불어 外援도 늘어서 1962年에 27萬5千

그림 1 投入(要員과 豫算)과 産出(新規受容者)

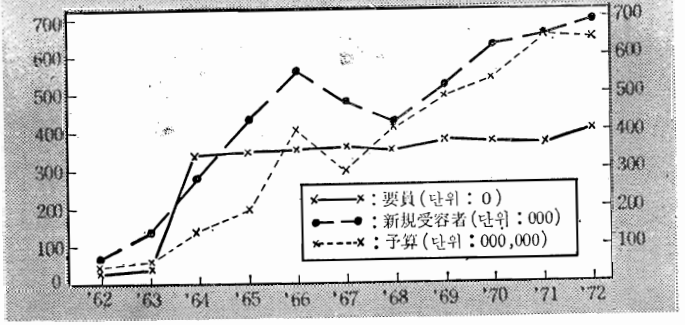
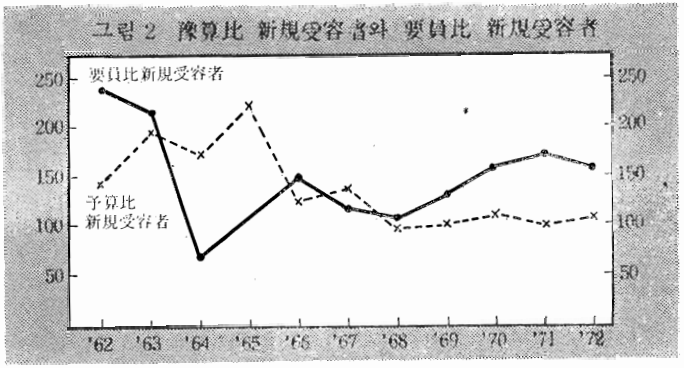


그림 2 豫算比 新規受容者와 要員比 新規受容者



弗이었는데 1972年에 와서는 4百5拾萬弗이 되었다. 이러한 財政的 뒷받침에 힘입어 各 避姙方法別 新規受容者의 數도 늘게 되었는데 1962年에 6萬 2千名에 불과하던 것이 1964年에 2拾 8萬 8千名명으로 增加하더니 점차 늘어 1972年에 와서는 6拾 9萬 5千名이 되었다.

이상의 投入과 産出을 比率로 따져보면 그림 2에서 볼 수 있는 바와 같이 현저한 경향을 알게된다. 1964年 이후 급증된 事業은 보다 資本集約的이고 勞動絕約的이 되어왔다. 즉 新規受容者에 드는 비용이 원貨 668원과 美貨 4.40弗에서 1千원과 6.50弗로 각기 늘어났다. 동시에 要員當 新規受容者의

數도 80名(1964年)에서 173名(1972年)으로 증가했다. 事業이 궤도에 오르고 要員도 잘 훈련된 상태에서 財政的 支援이 늘게되니까 자연 事業의 能率은 增加하게 된 것이다. 또 旣存 人的資源을 보다 能率的이고 生産的으로 活用하므로서 사업 전체의 効果를 기한 것이라고 하겠다.

위의 投入—産出比率을 보다 劇的으로 표현해 볼 수도 있다. 1972年에 요원 각자는 173名의 受容者를 권유한 셈이다. 각 수용자의 避姙維持 效果를 1.75라고 본다. 그러니까 每年 要員 각자가 성취한 避姙維持 効果 즉 姙娠抑制 効果는 308이 된다. 이와같은 觀察(計算) 때문에 많은 經濟學者들이 異口同聲으로 家族計劃事業은 政府가 投資할만한 最上의 國家事業이라고 주장한다.

財政支援이 증가했다는 사실에 대하여는 다른 해석도 가능하다. 財政資源이란 人的資源보다 流動性과 伸縮性이 있다. 반면에 人的資源은 일종의 固定費用이다. 나아가 要員에 대한 訓練費用은 비교적 固定된 것으로 그 効果는 명확하게 밝혀내기 힘든 일종의 技術的 支出이다. 이들 固定的인 投資가 財政資金과 上昇作用을 해서 事業을 보다 성공적으로 이끌었을지도 모른다. 表1을 보면 알 수 있듯이 要員當 費用이 1964年부터 1972年까지 271퍼센트(44,000원에서 163,000원)가 증가했다. 반면에 新規受容者에 든 費用은 72퍼센트(550원에서 945원) 밖에 증가하지 않았다. 이 기간동안에 「인프레이션」 비율이 엄청나게 늘었다는 사실을 감안한다면 受容者에 든 實際費用은 오히려 減少했는지도 모른다.

保健所의 施術效果

家族計劃事業의 成果를 알 수 있는 測定値는 生産性比率이

다. 이 硏究에서는 1972年 7月부터 1973年 6月까지의 기간동안 新規受容者, 總受容者(新規와 再訪問者 포함) 및 要員時間에 관한 자료를 수집하여 生産性比率을 계산했다(要員時間當 新規受容者, 要員時間當 總受容者라는 식으로). 한편 避姙方法에 따라 姙娠抑制効果가 다르기 때문에 사업을 정확히 평가하려면 各 避姙方法에 따라 新規 내지는 再挿入者의 이 抑制効果를 따로 계산하는 것이 常識이다. 不姙手術을 받은 사람이 「루우프」挿入者보다, 「루우프」挿入者가 避姙藥 服用者보다 명백히 더 큰 姙娠抑制効果를 유지하는 것이 사실이다. 지금까지 해 온 이 분야의 硏究에 의해 韓國의 家族計劃事業에서 공통적으로 쓸 수 있는 방법별 姙娠抑制效果의 加重値는 表 1과 같은데 이 硏究에서도 이 값을 사용했다.

表 1의 加重値로 두 개의 다른 生産性比率을 계산할 수 있게 된다. 즉 要員時間當 新規受容者의 抑制効果와 總受容者의 抑制効果이다.

事業에서의 投入과 産出간의 關係를 검토해 보면 兩者 사이에 현저한 聯關性이 있음을 알 수 있다(表 2 參照). 要員

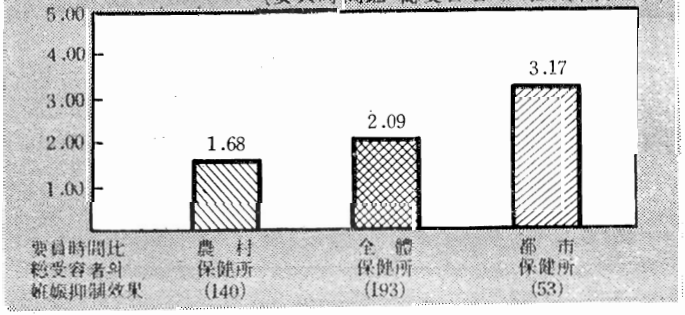
表 1. 避姙方法別 姙娠抑制効果의 加重値

	都 市	農 村
新規受容者		
루 우 프	1.580	1.970
不姙手術	12.710	12.710
먹는避姙藥	0.057	0.070
再使用者		
루 우 프	3.360	3.360
먹는避姙藥	0.057	0.070
콘 돔	0.057	0.057

時間과 新規受容者間의 相關係數는 .48이고 要員時間과 總受容者間의 相關係數는 .64였다(相關係數란 두 變數가 얼만큼 같이 변하는가의 정도를 표시하는 수치다). 이들 關係는 豫測한대로다. 人的資源을 事業에 投入하면 할 수록 커다란 成果를 얻을 수 있다는 것을 立證해 주고 있다.

理論的으로 말하면 위에 밝힌 네가지의 生産性比率을 각각 써서 成果를 알아내는 것이 당연할 것이다. 新規受容者라는 것은 避姙하려는 사람들을 說得하고 勸誘할 수 있는 組織의 能力을 指稱할 수 있다. 全體受容者가 많으면 아마도 이러한 組織의 能力과 활동을 지속하는 能力이 합쳐진 때문일 것이다. 姙娠抑制效果에 관한 測定値는 避姙을 하는 사람의 수가 얼마나 증가하느냐의 문제보다는 出産率을 減少시킨다는 長期的인 眼目에서 組織의 能力을 評價할 수 있는 기준이 될 것이다. 기실 이들 네가지의 測定値들은 서로 높은 相關關係를 맺고 있다. 즉 그 計數의 범위가 .76에서 .93까지다. 이처럼 서로 높은 相關關係를 맺고 있고, 또한 總受容者의 姙娠抑制效果가 出産率을 抑制 내지는 減少시키는 廣義의 組織成果를 표시한다고 볼 수 있기 때문에 이 硏究에서는 要員時間

그림 3 保健所의 平均生産性
(要員時間比 總受容者의 姙娠抑制效果)



當 總受容者의 姙娠抑制效果를 組織成果의 測定値로 사용하기로 했다.

이 成果測定値에 따른 193個 保健所의 平均은 2.09였으므로, 每 要員時間의 投入에 따라 약 2年 이상의 出産抑制 効果를 보았다는 뜻이 된다. 이 測定値의 가장 낮은 값은 0.55였고 가장 높은 값은 5.43이었다. 다시 말해서 成果가 높은 保健所에서는 要員이 일하는 시간에 따라 약 5年 이상의 抑制效果를 성취한다는 뜻이 된다. 이런 경우에는 要員의 資質과 能力, 事業自體에 대한 認識과 熱意, 保健所의 여러 資源, 住民의 積極的 呼應 등이 乘數效果를 일으켜 같은 사람이라도 이처럼 다른 성과를 얻었을 것이다. 効果面에서 당장 큰 차이가 나는 것은 어떤 避姙方法을 권유하여 施術을 받게 했느냐도 크게 작용한다. 이와 같이 保健所의 成果面에서 차이가 난다고 하는 것은 이러한 차이에 영향을 미치는 要因을 검토해 볼 필요가 있다는 것을 正當化시켜 준다고 하겠다.

都市와 農村의 差異

都市地域의 높은 生産性

生産率에 따라 保健所의 順位를 매겨 보았더니 都市保健所가 農村保健所보다 월등한 生産水準(組織成果)을 維持하고 있다는 사실을 알게 되었고, 이것은 保健所를 標本抽出하는 基準으로 고려되기도 했다.

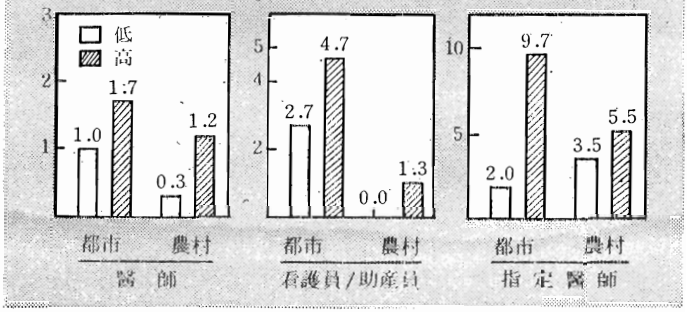
全體保健所의 平均은 2.09이고, 140個 農村保健所는 1.68이며 53個 都市保健所는 3.17이다. 그런데 農村保健所의 경우에 고려해야 할 점은 人口密度와 生産性의 相關關係가 +.52라는 사실이다. 반면에 都市保健所에는 이들간의 相關關係가

전혀 없다. 이러한 사실로 미루어 이 가운데에는 두 가지의 重要한 의미가 함축되어 있음을 看過해서는 안된다.

첫째, 都市라는 것과 人口密度라는 變數는 相異하면서도 補完的인 관계를 암시하고 있다. 都市는 흔히 近代的인 要素를 갖추고 있다. 文字解得率, 教育, 所得, 雇傭 및 「매스미이디어」등 여러 측면에서 都市는 農村보다 월등한 조건을 구비하고 있다. 이러한 與件들은 곧 避姙行態와 出產抑制性向과 직결된다. 都市에 사는 사람들은 避姙할 생각을 갖고 기꺼이 產兒制限에 응한다. 따라서 都市에 人口가 密集하고 있다는 사실 그 자체는 다른 條件이 동일하다면 언제나 상당수의 避姙對象者를 구할 수 있다는 뜻이 된다.

둘째, 都市와 農村保健所는 각기 相異한 문제에 봉착하고 있으며 이로 인해 아마도 다른 類型의 組織을 필요로 할지도 모른다. 極端的으로 말해 都市保健所는 문만 열어 놓아도 避姙하려는 사람들이 자진해서 찾아와 상당한 實績을 올릴 수 있을 것이다. 다시 말하면 近代化되어 있고 주민이 많이 살면 단순한 施術로 많은 受容者 實績을 올릴 수 있다. 반면에 農村保健所는 人口가 散在해 있고 새로운 避姙法을 받아 들

그림 4 都市 및 農村保健所의 生產性 程度別 要員의 平均數



이거나 産兒를 制限하지 않으려는 주민들의 否定的 態度에 직면하고 있다. 그러므로 農村保健所는 家族計劃의 重要性을 인식시키고 권유하기 위하여 별단의 능력과 노력을 필요로 한다. 要員들은 멀리 떨어져 있는 이마을 저마을로 바쁘게 돌아다니며 避姙情報를 주민에게 알리고 奉仕해야 한다. 따라서 要員들은 技術的 能力을 갖추고 保健所(組織)는 保健所대로 이들이 열심히 일할 수 있도록 자극을 주고 誘導할 수 있는 노력을 傾注해야 한다. 구체적으로 例를 들면 그때 그때 物的 支援을 해 주어야 하고 旅費手當의 支給도 원활해야 한다. 또한 일반적으로 農村保健所에는 훈련을 받고 경험이 풍부한 要員이 부족하기 때문에 資質을 갖춘 要員을 확보하고 활동을 원활하게 하기 위하여는 또 다른 誘因이 마련되어야 한다.

여기서는 다만 都市와 農村保健所의 差異點만을 강조하였지만, 農村保健所가 갖추어야 할 특색에 관해 後述하기로 한다. 몇 나라의 家族計劃事業은 이러한 차이를 인식하고 실제 活動과 資源의 配分過程에서 이를 고려하고 있는 實例가 있다. 이런 상황을 다룰 수 있는 標準保健所 單位를 설정하는 것이 첫째의 課業일 것이다. 이 調査研究에서 발견된 사실로 미루어 보면 韓國에는 都市와 農村에 따라 다른 類型의 保健所를 設置하는 것이 보다 有用하고 바람직하다.

保健所의 資源

資料를 分析해 본 결과, 保健所의 物理的 資源(醫療設備, 待期室, 總建坪 등……)은 生產性과 아무런 관련이 없었다. 韓國의 家族計劃事業은 비교적 物理的인 面에서 잘 갖추고 있는 편이라고 하겠으나 이것이 組織成果의 水準을 높이는데 별

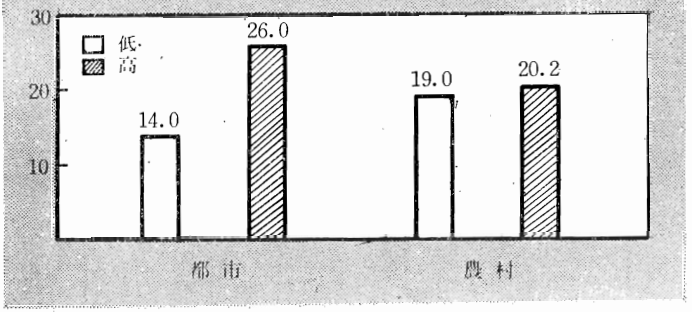
로 기여하지 않는 것 같다. 물론 깨끗하고 넓직한 방에 현대식 기구를 갖추고 있는 것이 來訪者에게 心理的 信賴感을 주어 나쁠 것은 하나도 없을 것이다.

반면에 保健所의 人的 要員이 어떻게 構成되어 있느냐는 生産性과 지대한 관계가 있다는 사실이 밝혀졌다. 都市와 農村 양쪽 다 醫師와 看護員／助産員의 數가 生産性과 聯關이 있다. 나아가 높은 生産性의 保健所에는 指定醫師가 훨씬 더 많다(指定醫師는 政府에서 지정한 個人醫師로서 保健所의 요청에 따라 「루우프」와 不姙手術을 施術해 주고 일정한 施術費를 받는다). 이러한 사실은 都市나 農村의 生産性을 높이기 위하여 수준이 높은 醫師와 看護員／助産員 그리고 指定醫師가 확보되는 것이 소망스럽다는 점을 입증한 것이라고 하겠다.

이것 뿐만이 아니라 人的要因에서 都市와 農村保健所는 또 다른 양상을 띠고 있다. 都市保健所에서만 훈련이 덜되고 準醫療要員인 醫療補助員의 平均數가 生産性과 관련을 맺고 있다. 農村保健所에서는 이들 平均數가 生産性의 높고 낮음에 관계없이 동일하다(그림 5 參照).

더우기 全體保健所 要員에 대한 醫療補助員의 비율을 따져

그림 5 都市 및 農村 保健所別 醫療補助員 平均數



보면 農村에서는 生產性과 否定的 관련성을 갖고 都市에서는 관계가 없다. 이것은 都市保健所에서 훈련이 덜 된 醫療補助員을 아무리 증가해 보았자 정식으로 높은 수준의 훈련을 받은 요원이 동시에 보강되지 않는 한 生產性이 높아지기를 기대하기는 어렵다는 의미다.

要員들의 背景的 特色도 都市와 農村保健所의 차이를 나타내는 요인이 된다. 이것을 보면 왜 人的資源이 都市 및 農村保健所의 生產性과 관련이 있는가를 쉽게 파악할 수 있다. 都市에서는 要員의 子女數나 要員이 그 地域 住民을 "얼마나 잘 아느냐"라는 사실이 生產性과 否定的인 관계를 맺는다. 農村에서는 이들 變數가 生產性과 아무런 관련이 없다. 하지만 다른 背景要素가 중요한 것은 사실이다. 要員의 年齡이 30歲를 넘고, 오랜 經驗을 갖고 있으며 訓練을 받았고, 몸소 가족계획을 실천하고 있으면 生產性과 현저한 相關關係를 갖게 된다. 이들 특색은 要員의 職位와 관련되는 것이 당연하다. 훈련을 덜 받은 要員은 어리기 마련이고, 경험도 덜 쌓았고 미혼이거나 결혼을 했어도 아기가 적을 것이고 避姙을 실천하는지도 의심스럽다.

따라서 都市와 農村保健所에는 각기 다른 要員의 配置圖가 設定되어야 할 것이다. 都市 保健所에는 新參要員을 효과적으로 감독하고 지도할 수 있는 醫師와 看護員/助產員을 이미 확보하고 있다. 나아가 都市保健所의 젊은 要員들은 子女問題에서나 이웃 관계에서 社會的 속박이 덜 하기 때문에 극히 효과적으로 사업에 전념할 수 있다. 都市라는 상황이 人間的으로 脫緣故性을 지닌 것이기 때문에 要員의 私的 問題를 일일이 알 필요도 없으며 이것이 潛在 受容者의 標本이 될 필요가 없다.

결론적으로 生產性을 提高하기 위해 요원을 확보하는 문제에 관한 건의는 분명해졌다. 즉 전반적인 生產性을 높이기 위하여 農村保健所에는 格(職位)이 높은 요원을, 都市保健所는 다만 덜 훈련된 요원이라도 늘이는 것이 바람직하다. 이 提案은 都市保健所의 기성요원이 덜 訓練된 요원을 잘 指導監督하는 능력을 갖추고 있다는 점을 전제로 한다. 어떤 人事管理에서도 덜 訓練된 要員을 늘리고 나면 그 증가의 효과를 검토하고 전체 效果의 下降點을 속히 파악하는 것이 필요하다. 이렇게 해서 效果的으로 監督할 수 있는 適正要員數가 판명될 수 있다.

保健所의 人的要素 : 組織過程에 대한 認識

400餘名의 保健所 要員을 면접하여 이들의 教育程度, 避姙對象者와의 意思疏通 能力, 豫算과 物資支援에 대한 見解 및 作業, 事業, 來訪者들에 대한 자신의 態度 등을 包括的으로 알아보았다. 여러가지 특이한 반응이 나타났으며, 이것은 生產性과 直結되고 있다. 이들 變數의 分析結果는 대개 都市와 農村保健所에 따라 차이가 없으나, 두가지만 상이하게 나타났다(이 分析은 單純相關關係의 方法으로 했으며 자세한 내용은 表 5 參照).

全保健所에 걸쳐서 物的支給, 機關間의 接觸 및 要員態度 등이 生產性과 至大한 관련이 있었다. 첫째, 避姙器具나 月給 또는 手當의 支給不足 또는 遲延이 生產性과 깊은 관계가 있다. 이러한 支給問題가 덜 할수록 生產性은 높은 경우가 많았다. 둘째, 요원들이 政府의 다른 기관과 접촉이 빈번하거나 이들로 부터 支持를 많이 받을 수록 生產性이 높았다. 세째, 접촉하는 住民, 같이 일하는 同僚, 事業 그 자체와 職業

등에 대한 要員들의 태도가 肯定的일수록 生產性은 높았다. 이 세 덩어리와 각 變數들도 상호 연관성이 깊다. 다시 말해서 物資支給에서 별 문제가 없는 保健所에서는 機關間의 接觸頻度나 支持度가 높고 要員態度도 肯定的이라는 뜻이다. 都市保健所에서는 旅費支給의 遲延과 生產性과의 관계는 아무런 상관이 없지만, 農村保健所에서는 아주 현저하다. 住民이 分散되어 있는 農村에서 사람을 찾아 다니려면 出張을 자주 가야 할 것이고 이때마다 出張費가 부족하면 生產性이 높아질리 만무하다.

이 硏究에서 物資供給의 問題, 他機關과의 接觸과 支持, 또는 要員의 態度가 왜 生產性과 관계가 깊으냐에 관한 原因을 밝혀내지는 못했다. 이것을 알아낸다면 아주 有用할 것이다. 이 단계에서는 分析結果를 가지고 行政管理 問題와 결부시켜 일종의 理論이나 一連의 說明을 제시해 볼 수는 있다. 保健所에서나 이를 圍繞한 환경(行政風土)에서 管理上의 問題가 있다는 것을 알게 되었다. 여기서 확인된 諸問題는 保健所가 경험한 사정에 따라 可變的이고 그 사정이 保健所의 實績과 直結되므로 管理上의 問題를 糾明하는 것이 捷徑이다. 필요한 物資를 적절히 供給하고 要員의 士氣를 높여 實績을 높인다는 것은 管理나 行政의 課題다. 遲延이나 不足事態가 발생하면 支給要請이나 在庫品 檢査의 日程에 잘못이 있을 것이다. 要員의 態度가 否定的이면 監督하는 方式에 문제가 있을 것이다. 각 保健所에서 이같은 문제에 주의를 환기하고 개선의 노력을 기울이면 높은 實績을 올릴 수 있을 것이다.

各 保健所가 獨自的으로 運營되고 있지 않은 것은 周知의 사실이다. 行政 및 技術的으로 保健社會部 및 內務部와 연결되어 있다. 國費는 一般 行政構造에 따라 道와 郡을 경유하

여 保健所에 전달된다. 만약 이러한 行政過程에서 機關間의 관계가 원만하지 않고 책임 있는 자리에 있는 사람이 事業에 대한 인식이 부족하여 非協助的이면 資源의 配分이 늦어지고 어떤 抵抗이 생길 可能性이 충분히 있다. 이들 각 水準에서 機關間 關係의 성격을 결정짓는 要因이 무엇인지는 아직 밝혀지지 않았다. 그 要因은 아마 保健所長의 指導力과 行政的 技倆, 郡守, 道知事 및 道局長의 關心과 能力, 또는 이들 상호간의 交互作用 등일 가능성이 짙다.

農村에서 保健所와 行政機關間의 관계가 生産性을 결정하는 중요한 要因이 될 수 있다는 사실은 農村과 都市保健所의 차이를 말해 주는 또 하나의 다른 측면이기도 하다. 農村保健所의 요원은 農繁期와 農閑期를 막론하고 面長이나 郡守의 要求가 있을 때는 항시 家族計劃事業 이외의 일에도 종사하여야 한다. 農村에서 面長이 家族計劃要員을 다른 特定課業에 投入하는 일은 普遍化 되었다. 都市 保健所에서 이러한 課外의 作業은 生産性과 否定的인 관계를 맺고 있다. 즉 다른 일로 시간을 빼앗기면 實績이 낮아진다. 반면에 農村保健所에서는 事業以外의 일에 시간을 보낸다는 사실이 生産性과 正의 相關關係를 갖는다. 面長의 요청에 따라 課外의 일에 종사해도 事業의 實績은 오른다.

農村地域에서 家族計劃事業 이외의 일에 빼앗긴 時間이 他機關으로부터의 支持와 正의 相關關係를 갖고 都市地域에서는 否의 相關關係가 형성되어 있다. 農村의 경우엔 또한 이 課外時間이 供·支給의 지연과 否의 相關關係를 맺고 있다는 사실이 밝혀졌다. 그러니까 農村地域에 관한 한 要員이 課外의 일에 시간을 바친다는 것이 다른 行政機關(面·郡등 포함)과의 紐帶를 구축하여 資源의 分配를 원활하게 하는 등 종

국에는 事業自體를 돕는 길이 된다. 이처럼 다른 機關의 協助를 위한 動員이 긍정적인 효과를 가져온다는 論理는 곧 保健所 안에서도 다른 활동(母子保健活動등)을 지원하여 相互協助가 이루어지면 결국엔 家族計劃活動에 도움이 된다는 사실도 立證이 될 것이다.

農村保健所에서 이와 같이 機關間, 業務間의 協助性向은 事業活動에 凝集力이 있는「팀」活動을 조장하여 각 保健所의 생산성을 높이는 결과가 될 것이다. 그러나 都市保健所에서는 非人格性 또는 脫緣故性이라는 特性 때문에 각 保健所가 저마다 능력껏 일을 처리하여 구태여 機關間 또는 活動間의 相互協助나 凝集力이 있는 지원 없이도 소기의 目標를 달성한다.

끝으로 한가지 더 農村保健所의 특색을 지적하면 이미 言及한 바와 같이 醫療補助員數가 많다는 것은 資格에서나 그 能力에서 수준이 낮다는 것이고 이것이 生產性과 否의 相關關係를 맺고 있었다는 것은 당연한 歸結이다. 즉 요원의 훈련이 미흡하고 資質이 떨어지면 生產性이 높을 리 없다. 나아가 이 要員의 構成比率에 따라 他機關으로부터의 支持나 事業以外의 일에 종사하게 되는 정도가 결정된다는 것도 밝혀졌다. 즉 醫療補助員의 비율이 크면 他機關으로부터 支持도 낮고 다른 일에 동원되는 예도 적은 것 같다. 그러나 後者의 경우는 반드시 옳은 것 같지 않다.

전체로 보아 이제 生產性을 沮害하는 管理 및 行政上의 問題가 무엇인지 確認되었다. 어느 保健所에서나 物資의 供給, 豫算의 適期·適量 配定 및 關聯機關으로부터의 支援 등이 문제의 核이다. 어느 事業에서도 마찬가지이고, 또 이러한 문제는 이미 認知되고 있는지 오래이지만 조그만 성의와 노력을 더 들이고 이른바 科學的 管理技倆을 발휘하여 이 문제들

을 해결하는 길이 旣存 保健所의 實績을 提高하는 捷徑임을 다시금 확인한다.

敷衍하면 農村保健所 일수록 行政 및 管理上의 문제가 확대되어 있고 그 밖의 문제도 過重되어 있다. 農村保健所에서는 醫師나 看護員/助産員 자격을 가진 사람이 드물고, 要員 대부분이 경험이 부족하거나 훈련이 미진하다. 이러한 要員 때문에 要員들이 주민에게 피임을 권유하는 動機와 積極性이 낮을 수 밖에 없다. 이런 保健所에서는 또한 上級者의 指導力이 低調한게 보통이다. 指導力이 약하면 다른 機關과의 관계와 접촉이 不規則하고, 支援을 誘發하지 못하며 物資와 資金의 供給이 지연되기 마련이다. 따라서 上述한 대로 農村保健所에는 우선 높은 職位의 要員(醫師와 看護員/補助員)이 充員되어야 하고 關聯 機關과의 관계가 改善되어야 한다. 이렇게 되면 서로 일을 도와 協助 雰圍氣 속에 生産性은 높아질 것이다.

組織의 面貌

이 硏究에서 組織의 特性을 여러 각도에서 分析해 보기 위해 保健所 構成員을 면접하여 資料를 모아 보았으나 抽出된 標本數가 크지 않아 分析結果의 信賴性에 관한 확신이 서지 않는다. 동시에 測定道具로 「라이커트」尺度를 썼지만 妥當性도 의심스럽다. 결국 몇 가지 分析만이 앞의 分析結果와 一致하여 여기에 소개하는 것으로 그친다. 組織內에서의 意思疎通과 決定作成의 類型에 따라 保健所 生産性의 높고 낮음이 좌우된다. 生産性을 높이기 위하여는 意思疎通에서 下意上達이 용이하고 情報의 흐름이 정확해 누구나가 所內外에 돌아가는 일을 熟知하고 있어야 한다. 決定作成過程은 開放的

이어서 下級者의 의견도 反映되어 組織이 해야 할 일에 供與할 수 있도록 保障되어야 한다.

一般的으로 組織理論은 民主的 行政文化를 前提하고 있다. 이 研究計劃을 設計할 때도 이 점을 염두에 두었었다. 韓國의 行政文化를 指導性이라는 측면에서 分析해 보면 傳來의 諸特性 때문에 「權威主義的」이라는 말이 쉽게 나오고 이를 肯定的으로 받아들여 조직의 構成員들은 그러한 지도자 밑에서 편한 마음을 갖지는 않겠지만 일을 열심히 한다는 해석이 가능할 수 있다. 그러나 이 研究結果로 밝혀진 것은 반드시 그렇지만도 않았다는 사실이다. 문제는 「강한 指導性」과 「權威主義的 指導性」을 혼동하고 있는데서 비롯되는 것 같다. 指導力이란 意思疎通과 決定作成過程에서 구성원의 參與를 排除하지 않고도 얼마든지 强力할 수 있는 것이다. 研究結果는 保健所長 같은 指導者가 所內에서의 활발하고 정확한 意思交流를 진정으로 보장하고 決定을 내리는데 광범위한 토론을 기초로 한다면 組織의 生産性을 높일 수 있다는 可能性을 제시해 주고 있다.

研究의 要約과 限界

이 研究를 통해서 韓國의 家族計劃事業의 成果를 評價하기 위하여는 단순하고 이미 마련되어 있는 測定値를 사용해도 된다는 사실을 파악했다. 즉 要員의 作業時間에 따른 避姙方法受容者數나 그것을 姙娠抑制効果로 환산한 數値인 「生産性比率」은 成果를 쉽게 알아볼 수 있는 有用하고 타당하며 經濟的인 道具이다. 이 測定値로 인해 우리는 事業의 能率을 沮害하는 要因을 밝힐 수 있었고, 나아가 事業의 成果를 올릴

수 있는 가능한 方途를 알 수 있었다.

이러한 方法이 事業이 안고 있는 모든 問題를 한꺼번에 해결해 주지는 않는다. 事業上의 많은 問題들은 오히려 事業擔當者들의 統制範圍에서 벗어나는 것들이다. 그럼에도 불구하고 實務者들은 物資支給과 施術奉仕體系를 잘 統制·調整해 나가고 있다. 이 硏究가 확인해 준 것 중의 하나는 實務者의 손에 의해 問題가 직접 해결될 수 있다는 可能性과 큰 費用을 들이지 않고도 旣存制度에서 實績을 높일 수 있다는 사실 등이다.

生産性 比率을 사용하는데에 한가지 注意할 점이 있다. 實務家들이 이 比率을 사용해서 成果를 내도록 誘導할 수 있는 것은 사실이다. 그러나 이 成果의 測定値를 有用하고 效果있게 사용하느냐는 전적으로 이것을 "어떻게" 사용하느냐에 달려 있다. 대부분의 경우에 地域單位로 사업의 目標量을 정해 놓기만 하면 거의 무난히 달성했고 때로는 超過達成한 경우도 많다. 그러나 이 達成量은 報告內容에서 그러한 것이지 실제로는 그만한 實績을 올렸는지 의심스러울 때가 있다. 만일 中央이나 道에서 事業目標達成을 강요하고, 실적에 따라 표창이나 징계를 한다고 하면 各 保健所는 어떻게 해서든지 다른 保健所에 뒤지지 않도록 백방으로 努力하고 실적도 올리는데 이때 誇張된 報告의 可能性을 전혀 排除하기는 어렵다. 그래서 이 生産性比率을 歪曲해서 사용되어 본래의 의도가 瓦解될 우려도 있다. 이 生産性 比率을 기준으로 각 보건소의 실적을 평가한다고 하면, 각 保健所는 要員의 缺員을 빙자하여 投入値를 줄여 전체 生産性比率을 높일 수 있고 또는 먹는 避姙藥이나 「콘돔」사용자의 數를 실제보다 늘려서 産出値를 높게 計算할 수도 있다. 이 가운데 前者의 방법보다는 後

者의 방법이 活用될 가능성이 있다. 왜냐하면 定員과 現員의 數는 빤한 것이고 이것이 俸給과 手當 등의 지급과 관련되기 때문에 生產性比率을 높이기 위해 投入으로서의 要員數를 조작할 가능성은 희박하다.

따라서 이 生產性 比率을 成果測定의 基準으로 효과있게 쓰려면, 이것을 懲戒의 수단으로 고려해서는 안되고 實績提高를 위한 수단으로 생각해야 할 것이다. 첫째 先任指導員은 每月 投入된 要員時間과 產出인 受容者 및 그 姙娠抑制 效果를 기록하고 比率을 계산한다. 그래서 과거의 실적을 기준삼아 현재의 성과를 평가해 나가도록 한다. 高位實務家는 이 生產性 比率을 통해 問題 地區가 어딘가를 파악하는 징후로 삼아 필요한 支援을 할 수 있도록 한다. 韓國의 경우에는 生產性 比

表 2. 韓國家族計劃事業의 人力 및 財政的 投入·產出 및 그 比率 : 1962~1972

年度	新規受容者a (單位:千名)	事業關係 要員	要員比新規受容者	家族計劃事業一線要員	一線要員比新規受容者
1962	62	255	243.1	183	338.8
1963	151	704	214.5	366	412.6
1964	288	3,592	80.2	2,062	139.7
1965	431	3,669	117.5	2,076	207.6
1966	580	3,701	156.7	2,125	272.9
1967	495	3,909	126.6	2,202	224.8
1968	440	3,774	116.6	2,067	212.9
1969	539	3,884	138.8	2,098	256.9
1970	646	3,814	169.4	2,236	288.9
1971	674	3,791	177.8	2,068	325.9
1972	695	4,020	172.9	2,238	310.5
全體	5,001	35,113	1,714.1	19,721	2,991.5
平均	454.6	3,192.1	155.8	1,792.8	272.0

a : 新規受容者는 各種避姙方法別 受容者의 合計

表 2. 韓國 家族計劃事業의 人力 및 財政的 投入·産出 및 그 比率 : 1962~1972 (계속)

年度	政府豫算 b (單位:百萬원)	新規受容者比豫算	外 援 c (單位:千弗)	新規受容者比 外 援
1962	42.7*	668.8	275	4.4355
1963	77.0*	509.9	405	2.6821
1964	158.2	549.3	1,098	3.8125
1965	195.4	453.4	1,302	3.0209
1966	423.1	729.5	2,318	3.9966
1967	324.9	656.4	2,582	5.2162
1968	430.0	977.3	4,310	9.7955
1969	512.7	951.2	4,726	8.7681
1970	561.4	869.0	4,470	6.9195
1971	674.4	1,000.6	5,665	8.4050
1972	657.0	945.3	4,488	6.4576
全體	4,056.8	8,330.6	31,639	63.5095
平均	368.8	757.3	2,876.3	5.7736

b·c : 資料出處는 유세이드(1973, p.14)

*: 이들 두 統計値는 9年동안의 豫算配定額에 대한 實際支出比 97.52%를 全體 豫算配定額에 곱해서 얻은 것.

率이 낮아지면, 高位實務家는 旅費 등 手當이 適時에 지급되도록 하고 각 지방에서 다른 行政官署와의 관계가 원활하도록 도와주어야 할 것이다. 만약에 이런 식으로 각 保健所가 支援을 받을 수만 있다면, 그들은 成果를 정확하게 記錄·報告할 것이고 實績向上을 위해 生産性 比率을 사용할 것이다.

生産性 比率은 여러모로 活用 價値가 있을 것 같다. 事業의 政策을 樹立하고 執行에 責任을 지고 있는 사람의 입장에서는 이 比率値를 資源의 配定과 供給이나 支援의 合理的 根據로 제시하고 활용할 수 있다. 韓國의 家族計劃事業은 지금까지 成功的이었다고 평가되고 궤도에 오른 것이 사실이다. 事業은 이미 상당한 財政支出을 定期的으로 하고 있어 그것

을 줄이기가 쉽지 않다. 이처럼 이미 固定된 投資로부터 돌아오는 效果는 적더라도 資源의 量的追加나 適時供給으로 인해 상당히 달라질 수 있다는 것을 염두에 둘 필요가 있다.

端的으로 말해서, 生產性 比率은 成果를 가늠해 볼 수 있는 유용한 測定値이다. 단지 이것이 위에서도 지적했듯이 징

表 3. 投入·產出 및 生產性間의 相關係數(193個 保健所)

	要員時間	新規受容者	總受容者	要員時間比新規受容者	要員時間比總受容者	要員時間比新規受容者姙娠抑制效果	要員時間比總受容者姙娠抑制效果
要員時間	1.00						
新規受容者	.48	1.00					
總受容者	.64	.88	1.00				
要員時間比新規受容者	—.16	.71	.52	1.00			
要員時間比總受容者	—.35	.37	.42	.76	1.00		
要員時間比新規受容者姙娠抑制效果	—.22	.56	.49	.86	.84	1.00	
要員時間比總收容者姙娠抑制效果	—.28	.49	.46	.83	.89	.98	1.00

要員時間과 要員時間比 新規受容者間의 相關係數를 제외한 全 係數는 有意水準 0.05에서 의미가 있음.

表 4. 全體와 都市·農村別 保健所의 事業生產性 水準
(要員時間比 總受容者 姙娠抑制 效果)

保健所	數	要員時間比總受容者姙娠抑制效果 平均値	範圍	各四分位에 들어가는 保健所의 數 Ⅰ(低)	Ⅱ	Ⅲ	Ⅳ(高)
都市	53	3.17	1.33~5.43	3	4	7	39
農村	140	1.68	0.55~3.48	46	44	41	9
全體	193	2.09	0.55~5.43	49	48	48	48

表 5. 都市 및 農村保健所의 生産性 程度에 따른 職能別 要員의 平均數

(단 最高生産性과 最低生産性 保健所를 都市에서는 各各 3個所씩, 그리고 農村에서는 各各 6個所씩 抽出)

職能別分類	都市 全體 (10)	都市 高 (3)	都市 低 (3)	農村 全體 (26)	農村 高 (6)	農村 低 (6)
醫師	1.20	1.67	1.00	1.46	1.17	0.33
看護員/助産員	2.70	4.67	2.67	1.31	1.33	0.00
看護員	4.30	6.33	4.33	2.38	2.70	2.67
助産員	0.30	0.00	1.00	0.42	0.67	0.00
醫療補助員	10.90	26.00	14.00	11.40	20.33	19.00
指定醫師	4.00	9.67	2.00	5.58	5.50	3.50

계할 수 있는 기준으로 사용되어서는 안되고 實績을 高揚시키는 道具로 생각되어야 한다.

끝으로 이 要約 解說書는 韓國의 경우를 다루고 있지만 이 경험이 다른 나라의 事業에 어떤 敎訓을 줄 것인가를 생각해 볼 필요가 있다. 韓國의 家族計劃事業은 경험이 풍부하고 運營技術이 탁월한 궤도에 오른 事業으로서 이것은 政府의 막대한 支援과 協助에 바탕을 두었기 때문이라고 할 수 있다. 事業의 成果는 人口가 稠密하고 近代化의 정도가 비교적 높은 나라에서는 용이하게 성취될 수 있다. 이런 조건에서는 事業行政家나 指導員들이 자신의 통제하에 있는 組織單位(保健所)의 成果를 評價하고 향상시킬 수 있는 方案을 강구하고 활용할 수 있다. 반면에 環境的 與件이나 資源의 配分事情이 그다지 좋지 못한 나라에서는 組織單位의 能率을 증가해서 얻을 수 있는 事業成果는 限定되고 微微할 것이다. 그럼에도 불구하고 어느 나라의 事業이건 자신의 事業成果를 體系있게 評價하고 그 成果를 資源의 投入과 관련지어 본다는 것은 필

요할 것 같다. 이것은 아주 소박하고 단순한 戰略에 불과하겠지만, 도움을 필요로 하는 주민에게 質높은 施惠를 해주는 즉 사업의 成果를 진정으로 높일 수 있는 가장 基礎的이고 重要한 要因이라고 하겠다.

表 6. 都市와 農村別 保健所의 生産比率과 기타의 組織變數間의 相關關係* (有意한 係數만 표시되었음)

變數	農村	都市
保健所의 總要員에 대한 醫療補助員의 比率	−.39	—
30歲 以上의 要員 比率	+.33	—
子女가 없거나 하나 있는 要員의 比率	—	+.80
避姙을 實踐하고 있는 要員의 比率	+.40	—
家族計劃訓練을 받지 않은 要員의 比率	−.40	—
地域住民의 知密度(%)	—	−.32
避姙用具의 不足(報告頻度 比率)	−.37	−.28
俸給不足(意見頻度 比率)	−.45	−.47
「보너스」 支給 不足(意見頻度 比率)	−.40	−.38
旅費不足(意見頻度 比率)	−.28	—
避姙用具의 供給遲延(報告頻度 比率)	—.38	−.31
俸給支給遲延(意見頻度 比率)	−.48	−.42
旅費支給遲延(意見頻度 比率)	−.23	—
「보너스」支給遲延(意見頻度 比率)	−.41	−.37
他機關과의 接觸頻度	+.60	+.50
他機關으로 부터의 높은 支援率	+.58	+.51
家族計劃事業 이외의 일에 動員되는 時間 比率	+.29	−.35
住民내지는 受容者에 대한 態度**	+.37	+.31
同僚에 대한 態度	+.44	+.42
家族計劃事業에 대한 態度	+.47	+.43
任務에 대한 態度	+.38	+.41

* 農村保健所는 26個所, 都市保健所는 10個所이며, 被面接者는 408名이다. 또한 이 21個의 變數는 質問紙에 포함된 143個의 變數 중에서 선택적으로 고른 것이다.

** 態度는 5點尺度에 따라 測定했는데 높은 쪽이 肯定的인 態度이고 낮은 쪽이 否定的 態度이다.

第 Ⅲ 部

事例研究 및 示範訓練을 통해 挑出된 實際

이 事例 硏究를 위해 實施된 示範訓練은 UN ESCAP과 ACDA의 技術 및 資金 支援에 의해 家族計劃硏究院과 서울大學校 行政大學院 共同 主催로 1976年 11月 서울에서 있었다. 韓國 家族計劃事業 分野에서 처음으로 實施된 이 1週間의 訓練에는 副郡守, 副市長 14名, 道 保健課長 3名, 家族計劃係長과 專擔要員 11名, 保健所長을 비롯한 保健所要員 43名등 모두 71名이 參加하여 講義를 통해 理論을 習得한 후 4個分科로 나누어 事例를 硏究하고 그 事例를 中心으로 現實問題와 결부시켜 討議를 했으며 討議結果는 分科別로 要約, 發表되어 指導講師의 講評으로 結論을 맺었다.

金 夢 述*

第 7 章

保健所 人力과 家族計劃 業務遂行

〈任務確認에 관한 事例〉

추수를 재촉하는 누른 벼이삭이 탐스럽게 고개를 숙인 늦은 가을 어느날, 首都 서울에서 300킬로미터 떨어져 있는 江原道의 어느 郡 保健所, 道內 동쪽에 위치하고 있는 이 保健所는 아침부터 保健所 要員들과 訪問者 및 患者들로 바쁘게 움직이고 있었다.

目標量 達成問題

이 保健所의 책임자인 朴 保健所長은 醫師로서 保健所內의 醫療「서어비스」는 물론 保健所가 수행하는 제반 업무에 관련된 전반적인 行政處理를 하면서 이따금 家族計劃 目標量 調整問題를 취급하고 있었다. 朴 保健所長은 평소 業務를 수행하는 과정에서 家族計劃 先任指導員인 金 看護員이 過重한 業

* 家族計劃研究院 開發部長

務를 수행하고 있기 때문에 더 이상 業務推進을 재촉한다 하더라도 보다 나은 向上은 期待할 수 없다고 느끼고 있었다. 따라서 그는 保健所 要員들간의 業務調整 관계에 염두를 두었고, 이러한 문제를 해결하기 위해 무엇보다 먼저 構成員들의 任務와 業務分掌을 再評價, 調整해야만 했다.

한편 二層 입구에 있는 7坪 남짓한 家族計劃室에서는 先任指導員 金 看護員이 벌써 1시간이 넘도록 전화기에 매달려 이따금 큰 소리를 내면서 家族計劃 目標量 達成與否를 확인하기에 여념이 없었다. 管內 面 要員들로부터 그달의 避姙實踐者數를 確認하여 目標對 實績을 對照하면서 目標量을 達成하지 못한 地域에 대해서는 그 이유를 캐물으며 責任量 達成을 强調하고 있었다.

벽에 걸린 커다란 흑판에는 政府가 권장하는 子宮內裝置, 먹는 避姙藥, 「콘돔」, 男女不姙術등 避姙方法別 目標量이 月別, 分期別로 기재되었고, 實績의 百分比가 當初目標와 追加目標까지 세분해서 계산되어지고 있었다.

10月末 現在 각 지역마다 거의 76年度 目標量(當初 및 追加目標)을 달성하고 있었고, 이따금 지역에 따라 男女不姙術을 비롯한 특정한 避姙法이 低調하다고 아우성을 치면서 追加目標量의 부당한 策定이 論議되곤 했다. 한 要員이 할당받은 目標量을 달성할 수 없다고 판단되면 그 目標量은 管內 다른 要員에게 調整, 割當되기도 한다.

만일 이 目標量 達成實績이 江原道 道內 19個 市郡과 경쟁하여 10位 이하가 될 경우 要員들은 目標量 達成을 위해 그들 上官들로부터 많은 압력과 신랄한 비판을 받게 된다. —目標量制度*—

* 每年 政府는 當該年度의 全國 避姙實施 目標量을 결정한다.

保健所 管內 一般現況

이 保健所는 全國 198個 保健所 중에서 事業實績이나 活動狀況이 中間級에 속하는 保健所다. 保健所內에 근무하는 직원은 醫師인 所長을 비롯하여 14名이다. 郡內 一般現況을 보면 1975年 10月 現在 總人口는 74,151名(男子 : 38,124名, 女子 : 36,027名), 家口數는 13,861家口로 이중 可姙女性數는 9,700名 정도다. 郡 總 面積은 743.23坪方킬로미터에 坪方킬로미터당 人口密度는 99.8名으로 農事를 主業으로 하고 있으나, 山岳地帶등 불리한 立地條件으로 인해 所得이 그다지 높지 않은 편이며, 移動人口가 비교적 많아 家族計劃 등 保健事業을 추진하기에 불리한 조건을 지니고 있다.

이 보건소의 主要活動은 다른 保健所와 같이 保健行政 및 保健教育事業, 防疫事業과 結核 등 疾病退治事業 및 環境衛生事業, 그리고 家族計劃과 母子保健事業으로 大別할 수 있다. 물론 이 保健所가 地域社會開發事業에 상당한 시간을 할애하고 있는 것도 무시되어서는 안된다. 이러한 地域社會 開發事業은 때로는 保健要員들에게는 그들 固有의 業務推進에

이 綜合 目標量은 그때의 可姙 人口增加率과 經濟, 社會의 變化狀態 등을 고려해서 策定된다. 이 全國 目標量은 각 市·道別, 郡別로 分割 割當되고, 全國 198個 保健所는 각기 割當된 目標量에 대해 책임을 지게 된다.

目標量은 各 避姙方法別 즉 子宮內裝置, 「콘돔」, 먹는 避姙藥, 男女不姙術 등으로 나누어 각기 계획된 수량을 달성해야 한다.

그러나 이 避姙方法別 目標量制度는 避姙受容者의 特性이나 地域에 따른 嗜好를 무시한체 수행되는 경향이 있다. 또 일선 요원들은 이들 주어진 目標量을 달성하느라고 어떤 특정한 避姙方法을 對象者의 特性을 고려하지 않고 勸告한 나머지 잘못 사용되어 높은 脫落者를 내기도 하며, 割當된 수량을 달성하기 위해 사실대로 報告하지 않는 잘못을 저지르기도 한다.

불리하다고 느끼게 하기도 한다. 따라서 家族計劃事業은 保健所가 하는 사업중 일부분이며 郡 全體가 하는 主要事業中에서 優劣順位로 6, 7位 정도가 된다(同 郡 郡守의 意見). 이 保健所가 하는 家族計劃事業은 政府가 권장하는 重要 避姙方法을 管內要員들을 통해 無料나 약간의 手數料를 받고 供給하는 것이다. 避姙藥劑器具는 要員과 어머니會 등을 통해 直接 供給되고 子宮內裝置나 男女 不姙手術 등 施術을 요하는 方法은 指定된 施術要員과 醫師들에 의해 행해진다.

최근 韓國에서 일어나고 있는 특이한 사실은 家族計劃事業을 政府가 강력히 이끌어가고 있는 새마을事業 중의 한 사업으로 推進해 갈 것을 결정한 것이다. 따라서 이곳 保健所에서도 家族計劃의 生活化, 또는 風土化라는 새로운 用語가 쓰여지고 있다. 물론 이러한 政府의 供給 經路 외에도 一般有料事業으로서 避姙 希望者가 언제든지 藥局이나 醫療機關에서 자유로이 그들이 希望하는 避姙藥劑를 購入할 수 있고 避姙施術을 有料로 받을 수 있는 길이 열려 있다.

先任指導員의 業務量과 業務의 多樣性

길다랗게 붙인 茶褐色 會議用 卓子를 줄지워 놓고 그 맨위에 자리를 잡고 앉아 있는 先任指導員 金 看護員은 올해 50歲가 훨씬 넘은 獨身이다. 보통키에 약간 검은 듯한 둥근 얼굴을 하고 있는 金 看護員은 그의 오랜 세월을 통한 職業 看護員生活 탓인지 좀체로 妥協과 融通性이 없는 內性的이며 비교적 强直한 性格을 가진 사람이다. 看護員, 助產員 免許를 所持하고 道內 有數한 病院의 看護課長을 지내는등 保健行政보다 臨床經驗이 비교적 많은 金 看護員을 業務가 잡다한 保

健所의 先任指導員으로 초대하게 된 계기는 지난해 11月 保健社會部가 保健所內 勤務要員을 看護員 資格者로 代替하라는 命令을 내렸기 때문이다. 保健所와 郡 當局은 保健社會部의 指示에 따라 10年 이상 家族計劃分野에서 勤務함으로써 行政을 비롯한 사업전반을 두루 잘 아는 韓 先任指導員을 그 자리에서 물러나게 했다. 그는 看護補助員 資格所持者이기 때문에 指導員으로 降等發令을 받아 先任指導員을 보조하게 되었다. 韓 指導員은 금년 40歲가 된 活動的인 男性型으로 行政處理와 所內外의 協助등 잡다한 先任指導員의 業務를 능수능란하게 처리해 온 이 분야의 典型的인 古參이다. 金 先任指導員이 아침부터 目標量을 전화로 확인하는 이유는 그가 赴任한 이래 目標量達成이 不振하다고 擔當係長으로부터 몇 번씩 야단을 맞았기 때문이다. 원래 그달의 目標量은 관내 面 要員들이 每月 25日쯤 갖는 月例會때 報告하여 集計, 分析하게끔 되어 있다. 그러나 金 先任指導員이 부임한 후부터 目標量 達成이 不振하다는 係長이나 保健所長의 독촉이 잦아지므로서 金先任指導員으로서는 참기 어려울 정도의 劣等感마저 느끼며 지내왔다.

더구나 가장 부진했던 지난 달에는 係長이 郡守에게 決裁를 받을 면목이 없으니 先任指導員이 직접 郡守의 결재를 받으라는 전례없는 호된 채찍이 있은 후 金 先任指導員은 保健所에서 자신의 職責에 대해 다시 한 번 회의를 느끼면서 자신은 臨床으로 돌아가는 것이 제 길이라고 생각하기도 했다. 매일 오전에 꼭 처리되어야 할 民願書類를 비롯한 書類處理 5~6 件은 行政에 노련하지 못한 金 先任指導員을 괴롭히는 일들 중의 하나였다. 이 保健所에서는 지난 2年동안 3번이상 係長이 移動되어 지금의 係長은 保健所에 부임해온지 6

個月 밖에 되지 않았고 保健事業은 물론 家族計劃事業을 잘 이해하지 못하고 있어서 行政係長의 결재를 받기가 쉬운 일이 아니었다. 行政에 通이라고 스스로 느끼고 있는 係長은 金 先任指導員이 해오는 行政處理가 무조건 마음에 들지 않을 때가 많다. 다시 말해서 技術職들은 行政에 未熟하다는 先入感이 작용하고 있는 것이다. 이따금 찾아오는 來所者에 대한 相談은 一般指導員에게 넘긴다해도 先任指導員의 일은 너무 많다. 每 月末이면 登錄, 退錄者와 避姙實踐者에 대한 月報作成, 먹는 避姙藥을 集計해서 拂入措置를 취하고 「쿠폰」을 정리해서 발송하기가 바쁘다. 이런 일들의 일부가 保健所에 있는 2名의 指導員에 의해 수행될 수 있는데도 信賴性 때문인지 先任指導員 자신이 해야한다는 慣習的인 고집때문에 좀체로 業務의 적당한 分散이 이루어지지 않는다. 오후가 되면 또 요원들의 관내 出張計劃書를 確認해야 하고 先任指導員 대부분이 止揚했으면 하는 藥劑供給時 受領人 捺印과 診療記錄簿 整理등 매우 귀찮게 느끼는 雜務도 직접 처리한다.

그밖에도 管內 目標量 調整에 의한 요원의 적절한 配置 및 活動狀況 確認業務와 綜合計劃樹立에 필요한 각종 統計의 集計分析, 管內 教育機關에서의 家族計劃教育, 어머니會등 家族計劃 關係會議 參席, 家族計劃協會 移動施術班과 協助하여 子宮內裝置施術을 비롯한 避姙普及 活動, 重症診療 對象者등 副作用이 있는 대상에 대한 事後管理措置, 管內 施術醫療機關 現況把握등의 업무를 先任指導員 혼자 처리하도록 習慣化되어 있다. 이렇게 先任指導員은 업무량이 많고 또 여러 종류가 복잡하게 이루어져야 하므로 業務補助者가 있다 해도 때때로 그들의 역할중 가장 중요한 부분이 제대로 성취되지 못할 때

가 많다. 다시 말하면 先任指導員은 保健所內에서 家族計劃 事業의 가장 중요한 專門家로서 그의 노련한 기술이 충분히 발휘되어야 한다. 예를 들면 副作用者에 대한 追求訪問處理, 施術機關의 有機的인 協助에 의한 施術「서어비스」의 向上, 不振地域 및 風聞地域에 대한 特別對策 樹立, 管內 새마을 指導者 모임 등 유명한 모임에 대한 保健教育(家族計劃 包含) 實施, 月 10回以上 관내를 출장하여 요원들의 活動狀況을 點檢하고 啓蒙戰略과 普及要領을 수립하는 등 高度의 技術指導와 管理技法이 뒤따라야 할 부분이 왕왕 소홀히 되고 엄두도 못낼 때가 많다.

業務量의 適切한 分配와 調整에 의한 協助

看護補助員인 탓으로 先任指導員자리에서 물러나 指導員으로 일하고 있는 韓 指導員은 金 看護員에게 先任指導員 자리를 빼앗긴 것이 몹시 안타깝고 부끄러움 마저 들어 일에 意欲을 잃고 있다. 金 先任指導員이 하는 일이 서투를 때가 많고 마음에 들지 않아 過重한 업무로 쩔쩔매는 모습을 보면서도 좀체로 도울 마음이 생기지 않는다. 물론 韓 指導員이면 능히 쉽게 할 수 있는 일들도 잘 成就시키지 못해 係長이나 上官에게 꾸지람을 듣는 경우도 있어서 두사람 사이에는 微妙한 관계가 형성될 때가 빈번히 일어난다. 郡內의 지역을 나누어 要員活動을 督勵하기 위해 管內를 出張하거나 來所者를 맞아 相談하는 등 비교적 가벼운 업무를 맡고 있는 保健所 指導員들은 비교적 한가할 때가 많다. 先任指導員이 月末報告書를 作成할 때 協助를 하는등 도움을 주는 때가 있지만 명백한 業務分掌에 의해 주어진 責任이 아니여서 指導員의 하는 일이

先任指導員에게는 크게 도움이 못된다. 이런 상황은 前 先任指導員 韓씨가 先任指導員자리에서 물러나 있으면서부터 더욱 심해졌다. 그러나 이런 현상이 그들을 指導監督하는 所長이나 係長에 의해 정확히 點檢되어 管理되지 못하고 放置狀態에 있었다. 保健所指導員에 의한 面要員의 督勵도 그들을 監督하는 保健所 係長이나 面長에 의해 적절히 檢查되지 못하므로서 사실상 無防備狀態였고, 그저 目標量 達成與否를 확인하는 정도에 그치고 있었다. 先任指導員을 지도하는 係長은 보건소내에서 "行政 指導係長"이란 職名으로 所內 諸般 行政處理와 家族計劃事業을 指導監督하는 異質的인 二重業務를 취급하도록 규정되어 있다. 40代에 접어든 李係長은 지난 15年동안 郡에서 일해온 一線行政通이다. 물론 保健事業은 이번이 처음이라서 事業內容을 좀체로 理解하지 못한다.

그는 女子를 部下로 다루는 일이란 정말 어려운 行政이라고 주장할 정도로 保健所 일이란 行政職에 適材適所가 아니라고 느끼고 있는 정도이다. 그의 家族計劃事業에 관한 일은 文書處理와 豫算執行 및 要員의 人事管理에 관한 業務를 주로 하고 있으며 이따금 先任指導員의 要請에 의해 豫備軍教育을 周旋하는데 外部와 協助하는 등의 行政業務를 支援한다.

行政職과 技術職間의 關係

保健所內에서 目標量 調整問題로 從事者들간에 이따금 의견을 달리하는 때가 많다. 지난번 追加目標量이 配定되었을 때다. 朴 保健所長은 先任指導員의 의견을 따라 精管과 卵管

의 調整比率을 年初 配定比率 原則대로 하자고 주장하는데 비해 李 係長은 노련한 前先任인 韓指導員의 의견을 支持해서 調整比率을 대폭 修正하자고 주장하므로서 상호 의견이 엇갈리고 말았다. 결과는 상대편 의견을 약간씩 받아들여 조정되었지만 그 過程에서 자칫하면 反目을 빚어낼 뻔 했다. 醫師인 朴 保健所長은 家族計劃事業에 관한 사항은 대개 看護員인 先任指導員의 의견을 따른다고 했다. 지난 年初 管內 病院事業 實績 集計를 놓고 金 先任指導員은 一般事業과 구별해서 集計해야 한다고 주장하는데 반해 保健所長은 구별할 필요없이 함께 集計하자고 주장하다가 先任의 의견대로 구분해서 集計하기로 決定하고 말았다는 朴 所長의 말이다. 이때만 해도 係長이나 韓 指導員은 所長의 주장대로 해야한다고 말하므로서 金 先任指導員으로 하여금 난처하게 만들었다.

보건소내의 行政職要員이 家族計劃事業에는 어둡다고 믿고 있는 朴 所長은 이따금 係長의 意見을 받아들여 자신이 결재한 사실을 다시 한번 看護員인 先任指導員에게 확인하는 경우가 露出되는 때면 保健所안이 시끄럽다. 어떤 때는 李係長이 狀況判斷을 잘못한 나머지 요원의 管內 出張計劃을 요원의견만 듣고 金 先任指導員이 계획해 둔 것을 뒤집어 놓아 先任指導員을 당황하게 한다. 金 先任指導員은 郡과 잘 협조가 된다는 李 係長을 통해 車輛支援을 요구하고 남자의 힘이 필요한 精管施術啓蒙을 도와 줄 것을 試圖해 보았지만 그때마다 몹시 힘이 들었고 支援 역시 신통하지 않을 때가 많았다. 李 係長의 주된 관심은 要員의 人事管理인데 그는 郡 內務課와 절충하여 요원들을 移動할 때에도 의식적으로 先任指導員의 의견을 기피하므로 갑자기 任地가 바뀐 要員配置에 金 先任指導員은 당황하기도 한다. 새마을 사업으로서 火田

事業, 堆肥增産, 水害復舊등 地域社會開發事業에 보건소 요원이 全員 動員될 때가 많다. 그럴때면 先任指導員은 가능한 한 目標量 達成이 어려운 지역의 요원은 動員에서 제외하고 동원되는 回數도 줄이자고 주장하는데 비해 李 係長은 上部의 指示에 따라 割當된 몫을 早期達成할 것을 强行하므로서 意見이 對立되기도 했다.

計劃 및 評價를 위한 管理技術 活用

保健所長이나 行政係長 또는 先任指導員이 보건소의 家族計劃事業 目標를 달성하기 위해 수행해야하는 가장 主要한 任務는 計劃樹立과 事業成就에 대한 評價(審査分析), 그리고 目的을 성공적으로 달성하기 위해 사용되어야 할 科學的 管理技法이다. 그렇게 하므로서 有能한 요원을 適材適所에 配置하여 계획된 목표량을 달성하고 달성된 목표의 質的인 向上을 위해 追求確認, 副作用者의 管理등 技術的인 방법이 投入되어야 하고, 더 나아가 實踐者의 脫落率을 줄여 점차 對象者를 擴大해가는 將來 指向的인 事業形態를 추구해야 한다. 金 先任指導員은 每 分期別로 遂行해야 할 審査分析 資料를 만드느라고 진땀을 뺀다. 避姙實踐者의 目標對 實績의 對照表가 나오고 不振事業에 대해서는 그 原因을 分析하고 問題點에 대해 對策을 提示해야 한다. 先任指導員과 面要員들은 每 月末이면 그들의 目標達成을 점검하는 月例會를 所長과 係長을 모시고 실시한다. 지난달 月例會때는 비교적 목표달성이 가능했던 B面과 J面 요원은 所長과 係長으로부터 칭찬을 들었지만 이 두개 面을 제외한 17個 面 要員이 모두 호된 꾸지람을 들었다. 李 係長은 不振地域에 대해서는 그 理由書를 제

출할 것을 요구했고, "만약 年末까지 目標量을 달성하지 못할 경우 辭表를 제출하는 길 밖에 없을 것이다"라고 호되게 나무랬다. 부진한 지역의 요원들은 士氣를 잃은듯이 머리를 아래로 떨구고 있었고 이따금 精管이나 卵管의 無理한 배정에 대해 抗議하기도 했지만 他 地域은 능히 할 수 있었다는 이유를 들어 割當된 목표는 無條件 달성되어야 한다는 結論이었다. 물론 不振地域에 대해 特別 啓蒙對策이 있어야 한다고 論議되었지만 車輛動員의 難點등을 이유로 挫折되고 말았다. 先任指導員에 의해 每月 實踐者「쿠폰」이 정리되어 中央에 統計로 報告되고 管理臺帳이 정리되고 있었지만 目標量策定등 計劃樹立時에 크게 이용되지 못했다. 脫落者와 繼續使用者에 대한 자료도 每月 수집되었지만 追求訪問이나 實踐者擴大를 위한 새로운 方案 樹立에 이용되지 않았다. 年末이나 年初의 모든 主要한 計劃樹立은 先任에 의해 骨子가 결정되었는데 유익한 會議나 討議를 통하거나 科學的인 事業評價結果 分析된 資料에 근거를 두어 계획을 수립하기에는 金先任 혼자의 힘만으로는 어려웠다. 先任은 朴 所長과 李 係長에게 이따금 計劃樹立에 관한 상의를 해보지만 總 計劃物量에 대한 言及만 있을 뿐 方法論이나 技術的인 면에 대해서는 도움을 받지 못했다. 그러나 避姙施術 普及과 事後處理에 관해 朴 所長은 醫師로서 先任指導員의 좋은 協助者가 될 때가 많았다. 지난 해 保健所長이 空席이었던 때는 先任指導員이 이런 문제에 대해 상의하느라고 管內 知面있는 醫師를 찾아 많은 시간을 빼앗기지 않으면 안되었다.

保健所 家族計劃職員의 主要任務

保 健 所 長:

事業全般에 관한 指導監督

事業計劃 樹立

審査分析, 推進狀況 點檢

要員管理 : 要員任免 事項

活動事項 把握

要員의 業務指針 決定

行 政 係 長:

保健所內 諸般 行政處理

事業計劃樹立 및 審査分析에 관한 內容檢討

豫算樹立 및 執行

管內 施術醫療機關 指導監督, 實習費 支給 管理

要員活動의 指導監督

要員 人事管理에 관한 意見 提示

先任指導員:

面 要員 業務分掌 및 調整

月末 各種實績 聚合 및 月末 報告書 作成

施術醫療機關現況 把握 및 指導監督

子宮內裝置挿入, 避姙藥劑器具 管理

家族計劃에 관련된 行政處理

新規要員 教育

事業計劃樹立 및 審査分析用 資料蒐集 集計

管內 人口, 可姙女性, 實踐者, 어머니會 등 기타 團體에 관한 資料把握

保健所 人力과 家族計劃 業務遂行

豫備軍 어머니會 등 集團啓蒙

各種 家族計劃 關係會議 參席

月例會 開催, 어머니會 運營指導

豫防接種 등 防疫事業, 새마을 事業 支援

保健所 指導員:

月 20日 以上 出張하여 面 啓蒙員의 活動을 督勵

邑·面의 事業推進 狀況 問題點 把握

來所者 相談 및 避姙普及

行政處理 支援

月末 報告書 作成時 先任指導員 補助

〈討 議 內 容〉

目標量制度

現行 目標量制度에 관한 問題로서 目標量策定時에 從來처럼 中央에서 目標量을 設定하여 地方으로 下達하는 下向式은 止揚하고 CYP(couple years of protection) 資料나, 地方의 特性을 감안하여 먼저 地方에서 目標量을 세워서 中央으로 보내는 上向式을 택하는 것이 바람직하다.

目標量制度로 인한 副作用을 줄이는 方法으로는 綜合目標量 制度를 새로이 適用해 보는 것도 하나의 方法이라고 본다.

한편 地域別 可姙女性臺帳을 마련하여 對象者를 把握하는 方法과 目標量策定에 있어 비교적 一時的인 避姙方法(子宮內裝置, 콘돔)에 대해서는 目標量策定을 피하고 男女不姙術과 같은 永久避姙方法만 目標量을 策定하는 方法을 考慮해 보는

것도 좋겠다.

散發的인 行政指示

一般的으로 保健行政業務가 散發的이다. 保健所에서 맡아서 해야 할 衛生業務 등이 市·道의 社會課나 內務課에서 맡고 있는 것이라든지 市·道 監督層에서 二元化된 指示를 下達하므로서 事業遂行에 혼란을 가져오는 일등은 모두 業務限界에 統一性이 缺如되었기 때문이므로 이의 是正이 있어야겠다.

非効率的인 業務分擔

先任指導員은 그 任務上 邑·面要員들과 함께 出張다니며 指導하는 役割을 해야하나 過重한 業務로 이를 遂行할 수 없으므로 一般指導員格의 男子要員을 配置, 業務를 調整해야하며, 保健所에 家族計劃을 專擔할 수 있는 家族計劃係를 新設함이 좋겠다. 事例에 나타난 先任指導員의 業務中 施術醫療機關에 대한 指導·監督事項은 先任指導員으로서는 하기 힘든 사항이므로 上位權者에게 맡기는 것이 보다 能率的이다.

要員의 資質向上

要員의 身分問題로서 要員이 事業에 보다 誠意를 갖고 임할 수 있도록 正規要員으로 陽性化시키는 것이 바람직하며, 보다 効率的인 事業遂行을 위해서는 要員의 資質向上이 問題되고 있다. 따라서 要員의 資質向上을 위한 教育을 强化하고 날로 늘어나고 있는 要員教育을 위해 保健教育 專門講師를 두는 것이 좋겠다.

妊娠한 要員이 啓蒙을 위해 出張을 하는 것은 要員自身은

물론 對象者에게도 좋은 反應을 期待할 수 없으므로 內勤을 命하거나 아니면 休職屆를 내도록 하는 方案도 檢討했으면 한다.

要員의 他 業務支援

一般的으로 邑·面長은 家族計劃事業을 他 業務보다 소홀히 하는 傾向이 있어 家族計劃要員의 他業務에의 動員이 빈번한 반면, 他 業務要員이 家族計劃事業 業務에 動員되는 例는 극히 드물다. 우선 邑·面長의 家族計劃事業에 대한 年1回 정도의 敎育이 필요하고 他 業務要員들에게도 家族計劃業務를 理解시켜 協助를 바라는 것이 바람직하다. 家族計劃要員이 빈번히 동원되는 豫防接種 등은 豫防接種要員을 별도로 雇傭하여 그들에게 專擔시키는 것이 좋겠다.

行政職과 技術職과의 關係

保健所 行政職과 技術職間의 關係로서 技術職인 家族計劃要員에게 一線 行政業務까지 處理하도록 하는 것은 무리인 것 같다는 意見과, 이와는 반대로 要員이 技術的인 面에만 너무 置重하므로 保健所의 行政業務에도 關心을 갖고 일을 처리할 수 있어야 한다는 意見이었다.

事例의 경우 事業을 원활히 遂行하려면 事業推進力도 重要하지만 원만한 人間關係가 우선적으로 成立되어야 함을 나타내고 있다. 그 例로서 保健所內의 行政係長과 先任指導員의 關係가 원만하지 못할 경우 사업에 미치는 영향이 크며 職員相互間의 人間關係造成에도 나쁜 영향을 주므로 이런 경우 管理職인 保健所長의 指導力이 절실히 要求된다. 또한 保健所 勤務環境改善策으로 保健所는 保健事業이 主業務이므로 保

健醫療要員을 優先順位에 두고 그 다음을 行政要員 順位로 하면 事業遂行에 별 支障은 없을 것으로 생각한다.

副市長, 副郡守등 最高 管理者의 家族計劃事業에 대한 無關心을 지적하고 있다. 이들은 事業에 대한 關心不足으로 家族計劃實務者와의 接觸이나 意思疏通이 제대로 되지않고 있으며, 豫算配定 등에 등한시하여 막대한 支障을 招來하고 있다. 이들이 家族計劃事業에 關心을 갖도록 하기 위해서는 行政 및 制度的인 改善이 있어야 하며, 實務者와의 接觸이 可能할 때 비로소 事業을 成功的으로 遂行할 수 있다.

또한 豫算問題에 있어서는 保健所長이 上部機關과 깊은 紐帶關係를 맺어 事業을 이해시키므로서 豫算을 確保할 수 있고, 이를 事業에 投入시켜 事業의 成果를 높일 수 있다.

保健所長이 醫師일 경우는 技術的인 面에만 置重하여 行政이나 郡과의 紐帶關係形成 등이 어려워서 豫算配定이나 車輛支援등이 원활하지 못한 傾向이 있고 반면에 行政職일 경우는 郡등 上部의 命令에만 급급하여 技術的인 面을 等閑時하므로 所長을 任命할 때에는 行政能力을 겸비한 醫師를 任命하는 것이 바람직하다.

制度上의 問題

現在 郡守가 갖고 있는 要員의 任命權을 郡守로 부터 委任받아 保健所長이 直接 任命하는 것이 좋겠다.

保健所에는 所長이 空席일 경우 所內 業務는 물론 保健事業全般에 걸쳐 指揮·監督할 수 있는 副所長 制度를 두어 所長의 業務를 대신할 수 있도록 하는 것도 考慮해보면 좋겠다.

慶北의 경우 專擔指導員이 4名이나 되나 항상 業務量이 過

重한 것을 느낀다. 특히 道에서 산하 各 市·郡으로 藥品供給時 女子이기 때문에 行政的인 處理등에 非能率的일 때가 많다. 또한 豫備軍 啓蒙 및 精管施術時 도움을 줄 수 있는 男子專擔要員을 郡部에 配置했으면 한다.

家族計劃事業遂行에 活動的이며, 協助的인 家族計劃協會 幹事들을 各 保健所別로 擴大, 配置하는 것도 効果的일 것이다. 家族計劃指導員이 子宮內裝置 施術을 했을 경우 現行法上 法的 保障問題등도 討議되었다.

要員人事移動이 빈번할 경우 業務把握등 事業遂行에 支障이 많으며 他 市·郡의 人事問題도 考慮해야 하고 旣婚者일 경우 男便의 職場問題, 子女教育問題등 많은 問題를 안고 있다. 또한 要員의 人事를 保健所 行政係長과 郡 行政係長間의 合意로 年 3~4回씩 斷行하는 경우가 있는데 앞으로는 保健所長이 관여하여 신중히 다루었으면 한다.

保健行政係長의 경우도 人事移動이 빈번하여 保健分野의 자기 任務에 責任感을 갖고 충실할 수 있는 機會가 적으며, 이에 따라 部下인 家族計劃要員들도 별로 신임하지 않아 要員統率에도 問題點이 있다고 지적되었다.

討議結果 發表에 대한 指導講師의 講評

이 事例는 管理的인 側面에 있어서 任務確認과 그로 인해 發生되는 人間關係가 事業을 얼마만큼 沮害 또는 發展시키는가를 지적하기 위해 準備되었다.

事例에서 意圖한 點으로서는

1) 目標量達成을 위해 先任指導員이 努力하고 있는데 반해 郡守나 保健所長 등은 目標達成이 低調한 사실만 나무랬지

그 原因을 糾明하여 解決策을 提供하는 경우가 적다. 특히 保健所長은 郡 內務職의 業務支援을 받기위해 努力해 본 적이 없다는 點을 나타내고 있다.

2) 先任指導員의 業務가 過重하다.

즉 先任指導員에게 技術的인 問題, 行政的인 問題, 指導力을 필요로 하는 問題, 人間關係의 融通性과 같은 아주 高次元的인 업무를 요구하므로서 最高 管理層에서도 감당하기 힘든 지나친 負擔을 주고 있다는 점을 나타내고 있다. 이와같이 過重한 先任指導員의 업무를 줄이는 것이 바람직하며 適切한 周圍의 支援에 의한 業務調整을 필요로 한다.

3) 先任指導員과 一般指導員과의 業務限界가 分明해야겠다.

行政의 基礎的인 理論으로서 주로 協助에 의한 保健所 人力의 業務調整을 들 수 있는데, 특히 오랫동안 先任指導員의 일을 맡아온 경우 일에 대한 執念이나 固執 등으로 一般指導員에게 業務配分을 해주지 않는 경우가 있다. 이러한 경우에 保健所長이나 係長 등 保健所 上位權者의 調整이 필요하다는 것을 이 事例에서 보여주고 있다. 이러한 問題는 業務의 限界가 분명할 때도 일어날 수 있는 問題다.

4) 業務限界의 不分明으로 業務協助가 원활하지 못하다.

事例에 나타난 것과 같이 係長의 일을 先任指導員이 모두 처리하고 있기 때문에 係長이 業務를 把握할 수 있는 機會가 마련되지 않아 指導員에 대한 불만이 造成된다. 즉 行政職과 技術職間의 理解, 協助雰圍氣 造成이 어려우며 男子와 女子와의 관계에서도 어려운 問題가 있다. 이러한 問題의 解決을 위해 保健所長은 人間關係 造成을 염두에 두고 非公式, 公式으로 指導力을 發揮하여야 한다.

이 事例는 教育背景, 人生觀, 經驗, 人生目標, 趣味가 다

른 아주 極端的인 例를 그린 것이지만 이와같이 背景이 서로 다른 사람들의 人和關係를 調整하는 것이 上位權者로서 마땅히 해야 할 任務인 것이다.

이 事例는 一般的으로 우리나라 保健所가 갖고 있는 根本的인 問題點을 行政的, 管理的 側面에서 추려본 것으로서 任務確認 및 調整에 의한 人間關係形成이 管理中 가장 중요한 要件이 된다는 사실을 指摘하므로서 要員들을 어떤 側面에서 다루어야 하는가를 스스로 把握할 수 있도록 案內役割을 하기 위해 쓰여진 것이다.

韓 大 愚

第 8 章

指導行態와 家族計劃事業成果

〈指導力에 관한 事例〉

A 保健所는 家族計劃研究院에 보고된 1975年 7月부터 1976年 6月까지 事業實績을 토대로 계산한 事業對象婦人 100名當 家族計劃受容者數의 比率이 25.7名으로 그 成果가 198個 保健所중 27位로서 매우 良好한 保健所로 評價되고 있다(그림 1 參照). 이 保健所는 保健所長 아래 保健行政係, 防疫係 및 醫藥係의 3係로 구성되어 있다(그림 2 參照).

A郡의 家族計劃은 保健行政係 산하에 설치된 家族計劃 相談室을 中心으로 各 面에 配置되어 있는 家族計劃啓蒙員이 面 管內 각 부락에 組織되어 있는 어머니會와의 긴밀한 協助下에 對象婦人에게 普及되고 있다.

또 하나의 觀察對象 保健所인 H 保健所는 事業對象婦人 100名에 대한 家族計劃 受容者 數가 11.2名으로 事業成果가 198個 保健所중 151位로서 實績이 극히 不振한 保健所이다. 그러나 이 保健所 組織은 A郡 保健所와 同一하며, 家族計劃

역시 A郡과 同一한 方式으로 普及되고 있으며 兩 郡의 社會·經濟的인 特徵 역시 거의 비슷하다.

A郡 保健所의 境遇

벌써 며칠째 싸늘한 날씨가 계속되고 있는 늦은 가을 어느 날 오후, A郡 保健所長室에서는 醫師인 金 所長과 朴 先任指導員이 오랜전 부터 「소파」에 마주 앉아 열심히 얘기를 나누고 있었다.

所長室에 들어오기 직전 先任指導員 朴 女史는 C面 家族計劃要員으로 부터 어제 A面에 있는 指定施術醫院에서 精管手術을 받은 C面管內 한 사람이 수술후 심한 後遺症으로 고생하고 있다는 電話報告를 받았다. 朴 先任指導員은 즉시 이 사실을 保健所長에게 報告하게 되었다. 그들은 지금 수술을 받은 후 後遺症으로 苦痛을 받고 있는 환자에 대한 事後對策과 手術後의 副作用으로 인한 精管手術에 대한 나쁜 印象의 波及效果를 최소한으로 줄일 수 있는 方案에 관하여 주로 意見을 交換하고 있었다.

A郡 保健所 管內의 一般現況：K道의 最北端에 위치한 전형적인 山間地方인 A郡은 1975年度 10月末 現在 總 人口數가 114,346名 (男子：58,239名, 女子：56,107名), 家口數는 19,554家口로서 이중 可姙女性數는 16,214名이 되는 것으로 추정된다.

郡管內 住民의 대부분(13,522名)은 農業에 종사하고 있으나 管內 전지역이 K道에서는 보기 힘들만큼 험준한 산악으로 구성되어 있기 때문에 주민의 所得水準은 全國의 農村 平

均所得에 比하여 약간 낮은 편이다. 그러나 A郡은 비록 산간지방에 위치해 있기는 하지만 鑛山地域인 S郡과 隣接하고 있기 때문에 오래전 부터 産業鐵道가 개설되어 이 郡의 9個面中 5個面을 통과하고 있다. 그밖에 郡廳 所在地인 A面과 A郡의 중앙에 위치하고 있는 C面을 중심으로 각 面所在地로 뻗어있는 地方道路를 버스가 2~3시간 간격으로 운행되고 있어서 郡內 交通事情은 道內 다른 지역에 비하여 그렇게 나쁜 편은 아니다. A郡 관내의 保健醫療施設은 우리 나라의 다른 農村地域과 마찬가지로 매우 빈약하다. 아직도 3個의 無醫面이 방치되어 있는 A郡 관내에는 8個의 病醫院과 8個의 藥局이 현재 開業하고 있으나, 이들 대부분이 몇 개 面에 집중되어 있기 때문에 주민들의 家族計劃實踐을 포함한 각종 保健醫療惠澤은 保健所에 依存하는 바가 크다.

金 保健所長과 朴 先任指導員의 個人的 特性：A 保健所의 家族計劃事業을 포함한 地域保健事業의 責任을 맡고 있는 醫師인 金 所長이 保健所에 赴任한 것은 1974年 7月이다. 金 所長이 오기 전 A郡 保健所는 1年동안 所長이 空席이었으며, 保健所 業務는 郡 內務課長의 指揮監督아래 保健所 行政係長을 中心으로 運營되고 있었다. 35歲인 金 所長은 의과대학을 졸업하고 5年間의 軍醫官 生活을 마친뒤 곧 바로 이 保健所에 所長으로 오게 되었다. 軍服務中에도 夜間에 保健大學院을 다니면서 保健行政學을 전공하여 碩士學位도 갖고 있는 努力型의 젊은 保健所長이다. 그는 保健行政의 實務經驗을 쌓기 위하여 自願하여 保健所長을 맡게 되었던 것이다. 한편 金 所長과 더불어 實務的인 面에서 保健所의 家族計劃事業을 이끌어 나가고 있는 先任指導員 朴 女史는 올해 32歲

로서 여자이지만 야무진 性格의 所有者로서 이 保健所에 勤務한지는 벌써 10年이 다 되었다. 1967年 朴 女史는 A郡에서 그렇게 멀지 않은 K市에서 看護專門學校를 졸업한 후 바로 이 保健所에서 勤務하여 왔다. 朴 女史가 이 保健所에 들어온 후 처음 맡은 직책은 母子保健要員이었다. 그뒤 結核管理를 약 1年間 맡아보다가 지난 1970年부터 이 保健所에서 家族計劃에 관한 일을 해왔다. 그러나 家族計劃 先任指導員이 된 것은 약 4年前인 1973年 6月부터였다.

家族計劃業務를 맡은 이래, 두세번에 걸쳐 家族計劃研究院에서 家族計劃指導員 基礎 및 補修訓練을 받은 바 있는 朴 先任指導員은 함께 일하고 있는 李 指導員(28歲 : 旣婚)과 더불어 A郡 保健所 관내 家族計劃要員 중에서는 古參에 속하는 要員이다. 이 保健所에서는 朴 先任指導員과 李 指導員外에 未婚인 26歲의 吳孃이 함께 일하고 있다.

金 保健所長의 保健所 管理運營觀 : 金 所長이 처음 이 保健所에 왔을 때는 32歲의 젊은 나이였다. 金 所長은 保健所의 役割이란 一般 病·醫院과 다르기 때문에 保健所에서는 治療業務보다 豫防業務를 보다 優先視해야 한다는 持論을 갖고 있다.

그는 保健所業務의 效率的인 推進을 위해서는 保健所內의 準 醫療人力인 技術職 要員의 役割이 가장 重要視 된다고 보았다. 또한 保健所長의 役割이란 保健所內 技術職 要員들로 하여금 그들이 맡은 바 任務를 보다 적극적으로 수행해 나갈 수 있도록 相互 信賴하고 協助할 수 있는 雰圍氣를 造成해 주는 것이 가장 중요한 일로 생각하고 있다. 이러한 雰圍氣를 造成하기 위해서는 保健所內 紀綱이 우선적으로 확립되어

야 한다고 생각했다. 그는 保健所는 다른 一般 行政機關과는 다르기 때문에 紀綱의 確立은 事業優先과 技術要員 優先의 原則속에서 達成되어야 한다는 생각을 가지고 있었다. 그러나 처음에는 그의 이러한 保健所 運營에 대한 方針은 상당한 試鍊을 겪었었다. 保健所 家族計劃指導員인 吳孃은 金 所長이 保健所를 運營하는데 있어서 어디까지나 事業優先, 技術要員優先의 原則下에서 일을 처리하기 때문에 技術職이지만 臨時職인 자기와 같은 家族計劃要員들이 일을 해나가기는 매우 鼓舞的이라고 말했다. 그는 젊은 분이긴 하지만 매사에 아주 치밀하기 때문에 事業 遂行過程에서 車輛配車問題라든가 各 要員身上問題와 같은 사소한 문제에 대해서 까지도 神經을 써 주었다. 그러나 그의 이러한 保健所 運營原則은 가끔 保健所內에서 뜻하지 않은 物議를 일으키기도 했다. 그 代表的인 例를 吳孃은 다음과 같이 이야기 했다.

昨年 4月 山間地域인 S面 出張所 管內「루우프」施術을 나갈 때였다.「루우프」施術을 위하여 전날 行政係에 車輛配車申請을 해 놓았는데 공교롭게도 車輛을 利用하지 못할 突發事故가 일어났다. 이튿날 아침 출근을 하니 車輛配車가 어렵다고 行政係長이 말하더라는 것이었다.

즉, 郡에서 온 道廳 손님의 급한 다른 사업의 指導監督 때문에 郡에서 保健所 車輛을 좀 내달라는 要求가 있었다는 것이었다. 그래서 하는 수 없이 차량이용을 포기한 채 所長室에 出張決裁를 받으러 갔다. 이 결재 과정에서 뒤늦게 이 사실을 안 所長은 行政係長에게 뒷 일은 자기가 책임지겠다면서 그대로 차량을 施術目的으로 配車하도록 지시했다. 종래의 慣例와는 判異하게 다른 事務處理를 하는 金 所長의 이런 식에 대하여 保健所內 다른 行政機關과의 協助를 더 중요시

하는 正規職 行政要員間에는 가끔 불평을 제기하는 사람도 있었다. 이에 대하여 所長은 上部機關이나 他機關과의 行政協助도 중요하지만 保健所 自體의 機能遂行에 우선해야 하며, 他地域社會에 대한 支援과 協助를 더 강조하면서 行政職 要員들을 설득시켜 왔다.

그러나 이러한 所長의 노력에도 불구하고 이 保健所에서 家族計劃要員의 직접적인 監督者인 行政係長을 비롯한 대부분의 保健所 行政要員들은 所長이 너무 젊고 社會經驗이 不足하다고 불평들을 하기가 일쑤였다. 그러나 지난해 1月부터 各邑·面 保健職要員의 任免에 관한 일체의 權限을 金 所長이 郡守로 부터 委任받은 사실은 직원들이 젊은 所長의 力量을 再評價하는 契機가 되었고, 그 결과 직원들의 이러한 비판은 점차적으로 사라지고 모두들 金 所長의 保健所 運營原則에 잘 協助해 주고 있다. 金 所長이 保健所長으로 취임한 이후 제일 먼저 착수한 일이 保健所 및 邑·面 事務所에 배치되어 있는 保健要員 任命權을 保健所로 移讓받기 위한 노력이었다. 金 所長에 의하면 이러한 權限이 確保되어야만 要員의 身上을 철저히 把握할 수 있고, 동시에 業務遂行過程에서 要員의 士氣를 높여줄 수 있는 措置를 所長이 취해 줄 수 있다는 것이었다. 그동안 그는 郡守를 상대로 各級 保健要員 任命權의 保健所 歸屬의 當爲性을 끈질기게 설득해 왔으며, 그 過程에서 주변 사람들로 부터 젊은 사람이 너무 지나친 욕심을 부린다는 비판을 받기도 했다. 그러나 郡守는 金 所長이 그 地域 福祉를 위하여 헌신적으로 노력하고 있는 誠意를 認定하여 保健要員 任命權을 포함한 많은 일 처리에 裁量權을 賦與하기에 이르렀다.

保健所를 運營하는 過程에서 金 所長은 要員의 自發的인 參

與를 항상 강조해 왔다. 金 所長이 온 이후 A郡의 家族計劃事業은 대체로 要員이 自律的으로 수행하고 있다. 先任指導員 朴 女史에 의하면 金 所長은 家族計劃事業에 대하여 要員의 人事管理問題와 더불어 특별히 所長이 직접 調整해야 될 일이 있을 경우에 한해서만 事業에 參與할 뿐 사업수행과 더불어 일어나는 諸般問題의 解決을 거의 전적으로 朴 先任指導員에게 一任하며 그 자신은 이들 要員活動을 事後 確認하는데 力點을 두어 일해 왔다고 한다.

金 所長의 이러한 要員主導下의 自律的 事業推進 方針으로 인하여 朴 先任指導員은 처음에는 事業을 수행해 나가는 과정에서 상당히 負擔感을 느끼기도 했다. 그러나 그는 작년 여름 郡 管內 全要員이 투입되어 수행되었던 D面管內 事業對象 婦人에 대한 要員의 團體啓蒙活動을 계기로 비로소 安心하게 되었다.

작년 여름 上半期 審査分析을 위한 月例會때의 일이었다. 郡 管內 전체 面 가운데 D面이 事業實績이 가장 不振했다. D面은 前에 근무하던 朴孃이 결혼으로 인하여 辭職한 以後 未婚인 20歲의 金孃이 新規로 任命되어 담당하고 있는 地域이었다.

지난 4月에 採用되어 아직 家族計劃事業을 수행하는데 익숙치 못한 金孃은 婦人들에게 家族計劃에 대한 이야기 조차 하기 어려워 했다. 그 날 회의에서는 D面의 事業不振問題解決을 위하여 여러 가지 方案이 의논되었다. 그러나 우선 부진한 사업실적을 올려 놓는 일과 金孃의 現地 實務教育이 가장 급한 일로 생각되어 郡 管內 全 要員이 D面에서 合宿하면서 며칠동안 D面의 全 對象婦人에게 集中的인 啓蒙活動을 實施하자는 새로운 方案이 提起되었다. 그밖에 여러가지 방

안이 논의된 끝에 全體要員의 意見이 이 방법으로 기울어지게 되자 그때서야 비로소 金所長은 集團啓蒙이 要員의 現地教育, 要員間의 協同精神 涵養 및 不振한 事業實績 補充이라는 세가지 利點이 있는 좋은 案이라면서 事前에 준비해 왔던 三泊四日 예정의 集團啓蒙 活動計劃案을 설명해 주었다. 金所長은 家族計劃要員은 물론 다른 行政要員에게도 技術的인 知識向上에 노력해야 하고 어떤 教育訓練이라도 꼭 참여할 수 있도록 出張旅費 마련 등 最善을 다하고 있다.

A郡 保健所의 月例會：A郡 保健所에서는 다른 保健所와 마찬가지로 오래전 부터 每月 1回씩 保健所에서 郡 管內要員이 함께 모여 月例會를 갖는다.

金 所長은 이 모임에 특별한 일이 없는 한 반드시 참석하며, 行政係長도 꼭 참석하도록 종용해 왔다. 이 月例會는 金所長이 오고난 뒤부터는 그 運營方式이 약간 달리지게 되었다. 過去 月例會는 주로 行政係長의 主宰로 開催되었으며, 대체로 事業實績의 進度評價와 保健所 指示事項의 傳達로만 끝나는 극히 儀禮的인 行事였다.

그러나 金 所長은 月例會를 반드시 先任指導員이 主宰하여 進行하도록 하며, 所長은 家族計劃事業뿐만이 아니고 一般保健所事業의 窮極的인 目的을 설명하고 이러한 目的達成이 바로 이 地域이 잘 살고 우리 나라가 잘 살게 되고 또한 우리 個人이 잘 살게 된다는 것을 강조했다. 또한 所長과 行政係長은 다른 一般指導員과 함께 討議에 참여하여 신랄한 質問도 서슴치 않으므로서 자칫 잘못하면 형식에 치우치기 쉬운 月例會를 진지한 討議의 廣場이 될 수 있도록 配慮해 왔다.

A郡 保健所에서는 朴 女史가 先任指導員을 맡은 뒤인 1973年부터 月例會가 끝나면 각자 500원씩 會費를 내어 간단한 점심 식사를 하고 헤어지는 것이 慣例로 되어 있다. 식사를 마치고 남는 돈은 매월 조금씩 積立해 두었다가 要員 相互間의 吉·凶事나 退職하는 要員이 있을 경우 간단한 紀念品을 마련해 주기도 했다. 이러한 행사는 朴 先任指導員이 月例會에서의 딱딱한 雰圍氣를 解消하고 요원 서로간의 親睦을 圖謀하기 위하여 낸 方案이었다. 그러나 金 所長이 온 뒤 부터는 이러한 시간을 좀 더 길게 가질 수 있도록 月例會 날자도 每月 마지막 토요일 오전에 열기로 정해 놓게 되었으며, 金 所長 자신뿐만 아니라 行政係長까지도 점심식사를 위한 모임에 직접 참석하여 얘기를 나눈다. 모두들 부드러운 雰圍氣 속에서 모든 사실을 다 털어놓고 얘기할 수 있는 機會가 마련된다는 것이다.

H郡 保健所의 境遇

保健所建物 入口에 있는 保健行政係 事務室을 들어서면 出入口 왼편에 칸막이가 쳐진 방이 있다. 이곳이 H郡 保健所의 家族計劃 相談室이다. 保健所를 방문한 날로부터 3日 뒤 어느 날 아침이었다. 이 保健所의 先任指導員인 金 女史는 直屬 監督者인 保健行政係長의 책상 앞에서 係長에게 무언가 열심히 설명해 주고 있었다.

金 女史는 事前에 이미 정해 놓은 出張計劃에 따라 郡 管內의 面事務所에서 每 3個月마다 한번씩 열리는 C面 어머니會長에 대한 集團教育을 나가기 위하여 行政係長에게 出張決裁를 받고 있는 중이었다. 그동안 家族計劃事業이 매우 不

振했던 面에서는 이번에 실시되는 어머니會長들에 대한 集團敎育을 통하여 부진했던 事業實績을 만회하기 위하여 郡 保健所 家族計劃 先任指導員을 특별히 초청했다. 그러나 行政係長은 다음 주 道廳에서 保健所 業務에 대한 一齊監査가 나올 예정이므로 이에 대비하여 출장을 그만 두고 사무실에서 서류정리를 하도록 지시했다. 이에 대하여 先任指導員 金 女史는 오늘 나가게 될 出張의 重要性을 行政係長에게 열심히 설명하고 설득하고 있는 중이었다.

약 30分 뒤 풀이 죽은 金 女史는 다시 出張申請書綴을 받아들고 係長앞을 물러 나왔다.

H郡 保健所 管內의 一般現況：H郡 保健所의 管割區域인 H郡은 C道의 동쪽에 위치하고 있는 地域으로서 A郡과 마찬가지로 山間地域이다. 7個面으로 구성되어 있는 H郡은 1975年 現在 總人口數가 73,005名 (男子：36,864名, 女子：36,141名), 家口數가 12,042家口, 可姙女性數는 8,932名 밖에 안되는 조그만 郡이다. 住民의 대다수인 약 90퍼센트가 農業에 從事하고 있는 이 地域의 所得水準 역시 A郡과 비슷하여 全國의 農村 平均所得에 比하여 낮은 편이다. 북쪽에 있는 T市와 남쪽 道廳所在地인 C市를 잇는 國道가 오래전부터 개통되어 H郡을 지나고 있으나, 全般的인 交通事情은 역시 A郡과 비슷하다.

H郡 管內의 保健醫療施設 역시 A郡과 마찬가지로 빈약한 편이다. 郡 管內에는 病·醫院 4個所, 限地醫院 3個所, 그리고 藥局 8個所만이 開業하고 있으며, 아직도 無醫面이 2個面이나 있다. 따라서 이 郡에서 家族計劃을 포함한 諸般 住民의 保健醫療惠澤은 A郡과 마찬가지로 주로 保健所에 依

存하고 있다.

文 保健所長과 金 先任指導員의 個人的 特性：이 保健所의 所長인 올해 60歲가 되는 文 所長은 서울에서 醫學專門學校를 卒業한 醫師로서 이 保健所에 所長으로 일하게 된 것은 지난해 2月 부터였다. 이곳에 오기 전 文 所長은 道廳所在地인 C市에서 조그만 個人病院을 개업했었다. 그러나 나이가 들면서 점차 臨床을 보기가 어렵고, 病院運營 또한 별로 신통치 않던 중 마침 故鄕인 H郡의 保健所長이 空席中이기도 하고, 주위사람들의 勸告도 있고 해서 保健所長職을 맡게 된 것이다. 書藝에 남다른 造詣를 갖고 있다고 自負하는 文 所長은 C市에서 病院 開業中에는 많은 同好人들과 더불어 1年에 몇 번씩 作品展示會를 갖기도 했다. 그의 말에 의하면 H郡 管內 公務員들과는 趣味生活이 틀리기 때문에 잘 어울리지를 못하여 처음 생각했던 것 보다 保健所長 生活이 외롭게 느껴진다고 한다.

한편 保健所의 先任指導員인 金 女史의 個人特性을 살펴보면, 올해 나이 33歲로서 事業 草創期라 할 수 있는 1966年부터 이 保健所에서 家族計劃業務를 맡아 왔다. 金 女史는 비록 看護補助員이기는 하지만 오랫동안의 家族計劃事業 經驗과 수차에 걸쳐 家族計劃要員 敎育訓練을 받았기 때문에 조그만 H郡 管內에서는 그녀를 家族計劃에 대한 專門家라고 부르기도 한다. 金 女史와 함께 이 保健所에서 家族計劃指導員으로 일하고 있는 徐 指導員 역시 看護補助員 免許만을 가지고 있을 뿐이다. 徐 指導員은 20歲가 되던 1972年부터 郡廳所在地인 H面에서 母子保健要員의 일을 맡아 오다가 지난 1974年 이 保健所로 온 후부터 家族計劃에 대한 일을 보게 된

비교적 新參要員이다. 따라서 이 保健所에서 徐 指導員이 주로 하는 일은 金 女史를 도와 書類整理를 해 준다거나 來所者에 대한 家族計劃相談을 맡아서 해 주는 일이 고작이다.

文 保健所長의 保健所 管理運營觀：文 所長은 農村地域에서의 保健所의 役割이란 都市地域의 病·醫院과 거의 다를 바 없다고 한다. 農村에서는 民間 醫療惠澤을 받을 수 있는 施設과 醫療專門 人力이 거의 없기 때문에 이를 補完해 주기 위한 하나의 방편이 保健所 體制라고 잘못 理解하고 있다. 이러한 사실은 政府에서 保健所長職을 一般行政 公務員이나 또는 保健行政職 公務員에게 맡기려 하지 않고 반드시 醫師로서 充員할려고 하는데서 알 수 있다고 한다. 文 所長은 保健所의 役割로서 治療業務가 豫防業務보다 우선적이어야 한다고 주장한다.

昨年 2月 保健所長으로 就任한 이래 文 所長은 保健所 일 가운데서 특히 救療患者 診療, X-線 判讀 및 豫防接種 등 극히 制限된 分野에 대해서만 특별히 관심을 두고 일해 왔다. 그 밖에 保健教育 등 一般的인 公衆保健 分野의 일에는 별로 關心을 쓰고 있지 않는 듯하며, 특히 家族計劃事業에 대해서는 거의 關心을 두지 않는다고 金 先任指導員은 말했다.

家族計劃普及 등과 같은 일은 施術關係 醫療人이 도와주기만 하면 一般 行政公務員에게 맡겨도 능히 遂行해 나갈 수 있다는 것이 保健所長의 생각이다. 그러나 文 所長은 그가 關心을 두고 있는 分野에 대해서는 保健要員이 할 수 있는 일 조차도 所長이 직접 담당해 왔다. 例컨대 다른 一線 保健

所에서는 이와 같은 豫防接種을 保健所長의 監督아래 結核要員, 母子保健要員 및 家族計劃要員 등 保健要員이 맡아서 하는 것이 通例이다. 그러나 文 所長은 이들 保健要員에게는 注射器消毒 등 극히 제한된 부분의 일 만을 시키고 있을 뿐 注射놓는 일도 所長이 직접 맡아서 해 왔다.

이 保健所에 勤務하는 結核要員인 金孃은 文 所長의 이러한 태도가 근본적으로 看護員免許를 갖고 있지 않은 看護補助員의 能力을 不信하는데서 연유된 것이라고 말한다. 文 所長은 부임 이후 餘暇만 있으면 書藝同好人들과의 交流를 위해 H郡에서 그렇게 멀지않은 道廳所在地인 C市로 나가며, 郡守나 만나 豫算支援만 받으면 된다는 생각으로 保健所 일은 실질적으로 行政係長에게 모두 맡겨 놓다시피 한다고 金 女史는 말했다.

金 係長의 個人的 特性과 그의 保健所 管理運營觀 : 郡 産業係에서 産業行政係長으로 일하다가 昨年 11月부터 H郡 保健所 行政係長職을 맡아 온 金 係長은 45歲로서 20年間 H郡管內 D面에서 書記로 公務員 生活을 시작했다. 그 이후 약 5年동안 이웃 M郡에서 일한 것 외에는 줄곧 H郡管內에서 公務員 生活을 해왔기 때문에 H郡 管內에서는 金 係長이 안거쳐 간 곳이 없을 정도였다. 그는 家族計劃事業을 해나가는 과정에서 어머니會 運營 등과 관련하여 家族計劃을 集團指導하는 경우가 많은데, 이 경우 제일 문제가 되는 것은 사람을 많이 모이도록 하는 일이라고 말했다. 末端 行政機關에서는 그러한 모임에 保健所에서 係長級이 나온다고 하면 우선 청중을 집합시키는데 協助를 잘 해준다고 한다. 그러므로 이러한 集團指導時에는 자기가 直接參席해서 아는 範圍까지는

얘기도 해 주지만 워낙 일이 바쁘기 때문에 모두 關與할 수 없는 아쉬움이 있다고 말했다.

오랜 一線行政 經驗을 통해 볼 때, 그는 一線行政에서 가장 重要한 일은 遂行한 業務內容의 事後確認이라고 말했다. 이러한 事後確認의 한 例로 그는 要員들의 出張業務를 例로 들어 설명해 주었다. 그에 의하면, 要員들이 出張을 나가서 일을 하는 경우는 일단 그의 統制圈 밖으로 나가기 때문에 이때는 事後確認이 특히 필요하다는 것이다. 그래서 그는 要員들이 出張나가서 遂行했던 業務內容을 일일이 檢査해 본다고 말했다. 金 女史에 의하면 要員들이 하루 종일 出張나가서 일을 하다 보면 子宮內裝置를 포함한 避姙普及 件數는 기껏 5~7件 밖에 되지 않는 것이 보통이라고 말한다. 이러한 경우 行政係長은 出張時間으로 봐서 하루 20家口는 訪問이 可能한 時間인데 어째서 5~7件만 普及할 수 밖에 없었는지 이유를 따지면서 出張時 訪問한 곳을 하나 하나 따져 묻는다고 한다. 그 밖에 金 先任指導員은 目標量 達成이 不振한 地域要員에게 補修訓練을 받도록 보낼 경우, 行政係長을 說得하기가 무척 어려웠다고 말한다. 이런 경우 行政係長은 항상 家族計劃實績도 達成 못하는데 要員들이 中央에 가서 補修訓練을 받는다는 것은 돈과 時間의 浪費가 아니냐고 反問한다는 것이었다. 따라서 先任指導員인 金 女史는 H郡에서 지난 10年間 家族計劃事業을 맡아서 해오는 동안 保健所長이나 行政係長中 어느 한 분이라도 家族計劃事業을 理解하거나 관심을 가져주는 분이 없었던 點을 아쉬워했다. 金 先任指導員은 이들의 家族計劃事業에 대한 沒理解 또는 無關心으로 H保健所에서 빚어진 代表的인 例를 다음과 같이 이야기했다. H郡 保健所에서는 다른 保健所와는 달리 家族計劃

相談室을 별도로 獨房으로 쓰고 있는 것이 아니라 保健行政係 事務室 한 쪽에 칸막이를 해서 사용하고 있다. 金 女史에 의하면 비록 칸막이는 되어 있지만 出入口가 하나이기 때문에 對象婦人들이 家族計劃에 대한 相談을 하러 保健所에 오는데 매우 不便을 느끼고 있다고 말한다. 아직도 保守的인 이곳 婦人들은 家族計劃에 대한 相談을 하기 위하여 保健所를 찾아오는 경우, 男子 職員들이 일하고 있는 방을 선뜻 들어오려고 하지 않는다고 한다. 金 女史에 의하면 어떤 아주머니들은 기껏 保健所까지 와서 家族計劃相談室을 곧 바로 들어오지 못하고 문밖에서 손짓을 하여 要員을 불러낸다고 한다. H保健所의 家族計劃事業實績이 다른 保健所에 비해 比較的 不振한 原因 가운데 하나가 家族計劃相談室의 位置問題가 될 수 있을 것이라는 것이 金 女史의 얘기였다. 그래서 家族計劃 審査分析 評價時마다 金 女史는 수차에 걸쳐 이 問題를 건의했다고 한다. 그럴 때 마다 金 係長은 保健所 財政事情上 어쩔 수 없다는 분이었다. 비좁은 建物을 사용하고 있는 保健所 事情을 고려하지 않을 수 없기 때문에 金 女史는 우선 母子保健要員, 結核要員 및 家族計劃要員 등 保健要員만이라도 함께 一般事務室과 격리된 別途의 房을 쓸 수 있게 措置해 주도록 具體的인 案을 마련하여 건의했다. 그러나 行政係長은 母子保健, 家族計劃 및 結核管理要員은 각기 다른 係에 속해 있으며, 모두 臨時職 要員들이기 때문에 그들만이 함께 房을 使用할 경우 保健所內에서 指揮監督 體系에 混線이 일어나기 때문에 不可能하다고 했다는 것이다.

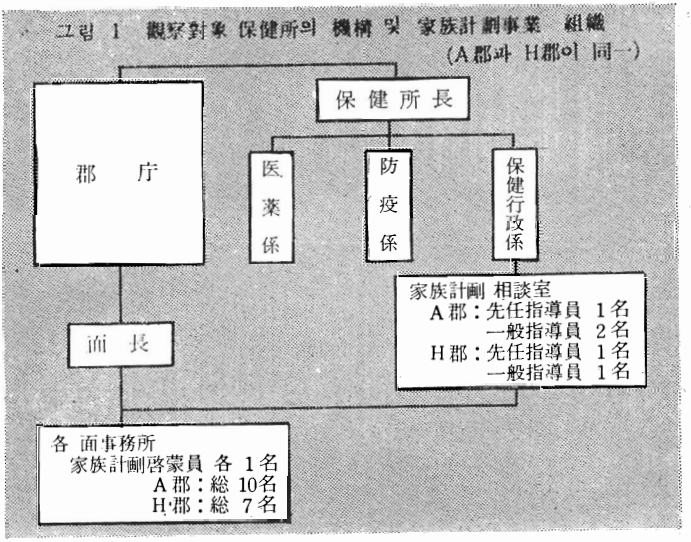
H郡 保健所 管內에는 子宮內裝置 및 精管施術醫師가 H面에 1名 밖에 없다. 따라서 地域이 멀리 떨어진 곳에 살고 있는 사람들의 경우 施術惠澤을 받는데 커다란 難點이 있었

다. 그래서 지난 5月 先任指導員 金 女史는 施術醫師 申請을 받는 것이 좋을것 같다고 行政係長에게 건의했다. 그러나 行政係長은 그것은 自己의 權限으로 자기가 알아서 처리할 일이며 臨時職인 要員이 알 바 아니라면서 호통을 친 후 아직 아무런 조치도 없었다는 것이다. 行政係長은 지극히 形式的인 行政的인 協助만 있다면 家族計劃事業의 量的인 目標量은 달성될 것이라는 安易한 생각 뿐이라는 것이 金 女史의 얘기였다. 바로 지난달 9月末頃의 일이었다. 面別 家族計劃事業 實績에 대한 審査分析 評價結果 D面의 경우 子宮內裝置 실적이 극히 不振했다. 目標量이 182件인데 그때까지 100件도 채 못했다. 그 이유는 D面 擔當 家族計劃啓蒙員인 閔孃이 지난 7月부터 9月 중순경까지 病暇中이어서 그동안 D面에 要員이 空席이었기 때문이다. 그뒤 지난 10月初 擔當地域 啓蒙員 閔孃에게 주어진 目標量을 年末까지 달성할 수 있는지 여부를 물어본 결과 아무리 잘해도 30件은 남아 돌 것 같다는 대답이었다. 그래서 金 女史는 對象人口가 많고 事業實績이 좋았던 H面과 K面에 각각 10件씩 追加로 子宮內裝置를 再配定하여 目標量을 調整해 주었다. 그러나 뒤에 行政係長이 이 사실을 알고 자기에게 아무런 報告도 없이 調整해 주었다고 크게 叱責을 했다. 金 女史는 다른 保健所에서도

表 1. 觀察對象 保健所의 家族計劃事業 實績
(1975. 7. 1~1976. 6. 30)

	對象婦人數	家族計劃受容者數	方法別受容者數					對象婦人100名當受容者數
			루우프	먹는약(月平均)	콘돔(月平均)	不姙手術 精管	不姙手術 卵管	
A保健所	16,214	4,167	1,246	1,654	938	135	149	25.7
H保健所	8,932	1,001	425	216	288	39	33	11.2

그림 1 觀察對象 保健所의 機構 및 家族計劃事業 組織
(A郡과 H郡이 同一)



目標量 調整이란 先任指導員이 管內事情에 따라 自意로 調整하고 있는 委任事項에 불과한 것이라고 힘없이 말했다.

〈討 議 內 容〉

保健所의 원활한 業務推進을 위해서는 家族計劃事業 全般에 걸친 所長의 積極的인 活動이 要請된다.

A郡의 경우

所長이 郡守와의 緊密한 紐帶關係를 맺어 郡守로 부터 要員任命權을 委任받은 일은 組織運營上 바람직한 일이었다고 할 수도 있겠으나 行政組識上 參謀職인 所長이 任命權을 委任받는다는 것도 어려운 일이다.

行政係長이 전날 協助를 약속한 郡에 대한 車輛支援 要請을 保建所長이 任意대로 거부한 것은 郡과 保健所長과의 關

係改善에 沮害要因이 되었을 뿐만 아니라 所內 行政處理上 많은 副作用을 招來할 온당하지 못한 處事였다. 다시 말해서 所長이 行政職을 無視하고 技術職만을 優待하면서 사업을 推進한다는 것은 事業 全般的인 立場에서 不可能하다. 이 경우 保健所長이 직접 郡에 연락하여 保健所事業의 緊迫性으로 인해 車輛協助가 不可能하다는 것을 理解시켜야 하며, 그 반대로 郡으로 부터의 이와같은 支援要請은 行政係長 單獨으로 처리할 것이 아니라 保健所長의 承認을 받아 처리하는 合理的인 行政을 하므로서 兩機關의 協助關係와 정당한 指導力發揮에 의한 所內 協助雰圍氣를 이룰 수 있을 것이다.

H郡의 경우

保健所長과 行政係長은 使命感이 희박하여 指導力 發揮에 不足했다고 指摘되었는데, 이는 이들을 補佐하고 있는 部下職員에게도 責任이 있는 것으로 指摘되었다. 그러나 所長의 경우 郡守를 만나 豫算確保를 위해 노력했다던가, 所長으로서 지니고 있는 權限을 下部職員에게 委任한 事實등은 비교적 賢明한 處事였다고 본다.

保健所長은 有資格者를 任命해야 한다는 條件때문에 行政은 물론 醫療行爲조차 遂行하기 어려운 年少한 條件附 醫師를 任命하는 등의 처사는 止揚되어야 하며 保健職에 從事하는 公務員中 能力있는 사람으로 하여금 保健所長職을 맡도록 하는 것이 바람직하다. 반면 부득이 高齡인 醫師를 所長으로 任命해야하는 경우 사전에 行政管理에 관한 충분한 訓練을 마치도록 한 후 任命하는 것이 좋겠다.

行政係長이 先任指導員의 業務確認을 한 것이 옳은 처사였는가 하는 問題가 討議되었는데 이는 指導·監督者로서 마땅

히 해야할 일이라는 意見이 支配的이었다. 단지 業務確認을 위한 指導監督上 人間關係를 沮害하는 方法만은 止揚했으면 한다. 이와 더불어 部下職員의 잘못을 감싸줄 수 있는 指導監督者의 아량이 요구되기도 한다.

都市와 農村의 保健所 構成員間 葛藤解消問題

都市의 경우 要員들의 學歷, 出身地域, 職位序列 등에 따른 葛藤이 있으며, 農村의 경우는 資格에 따른 葛藤이 현저하다. 이러한 갈등을 해소하기 위해서는 要員의 陽性化問題, 昇進問題, 號俸制活用 등 解決方案을 講究해야 한다. 어느 道의 경우 組織運營上의 묘를 기해 看護擔當制를 두어 요원에게 業務를 遂行하게 한 結果 좋은 成果를 거두고 있다고 한다.

要員의 陽性化 問題는 매번 論議되면서도 아직까지 解決못하는 것은 여러가지 問題가 개재되어 있다고 볼 수 있겠으나 中央部署에서 이에 대한 각별한 노력을 기울이지 않았기 때문이다.

1964年에 모집한 6,000名의 臨時 農村指導所 要員이 1965年에 全員 正規化한 事實이 있다는 것은 中央部署의 노력이 얼마나 중요한가를 말해 주는 것이다.

保健所와 郡과의 相互 協助 紐帶關係는 兩機關의 共同 責任下에 關係를 改善해가므로서 成果를 거둘 수 있다. 保健所長과 郡守와의 紐帶關係가 좋지 않을 경우를 實例로 들어보면 道知事 初度巡視때 郡守가 保健所訪問을 意圖的으로 省略하므로서 모든 준비를 해왔던 保健所長이 事業意慾을 잃는 例도 있으며, 赤十字會費를 갹출할 때 保健所보다는 郡 內務課 소관의 業務로 처리할 경우 빠른 時日內에 所期의 成果를

거둘 수 있고, 경찰로 移管된 衛生係의 係長을 補任할 때 衛生保健分野의 專門職인 이 자리에 전혀 專門知識이 없는 行政職을 轉補하는 등의 處事를 行하는 경우가 있다. 이는 人間關係 造成을 고려한 能力있는 指導者의 措置라고는 볼 수 없겠다.

郡守의 保健系統에 관한 關心度

指導者의 事業에 대한 關心度에 따라 事業의 成就度가 좌우되므로 內務系統의 行政責任者들도 保健事業의 重要性을 認識하여 內務系統의 사업과 同一한 比重을 두고 責任行政을 하는 것이 바람직하다. 즉 郡守의 家族計劃事業에 대한 關心度에 따라 要員들은 使命感을 갖고 事業에 임할 수 있을 것이다.

本 討議에 參加한 行政職들의 指導監督機能에 관한 共通的인 의견은 郡守의 입장에서는 家族計劃事業 責任者인 先任指導員과의 활발한 意思交換의 기회를 가져 保健所 家族計劃事業의 現況 및 事業進度를 확인하므로서 郡幹部들이 가족계획사업에 관심을 갖도록 하며, 郡과 保健所間의 關係改善에 努力해야 한다는 것이다. 保健所長의 立場으로서는 郡幹部들이 보건소 업무를 소홀히 여겨 보건소 일을 所長도 모르게 일방적으로 처리하는 경우를 지적했다.

行政係長의 立場에서 본 事業遂行上 問題點은 先任指導員이 係長에게 사업을 報告할 때 家族計劃事業의 잘 된 점만을 보고하는 경향이 있어 指導監督上 蹉跌이 생기게 되는 경우가 있다. 또한 所內 家族計劃事業은 中間 管理層인 行政係長의 사업의 關心度에 따라 사업의 成敗가 좌우되므로 先任指導員과 함께 직접 管內 出張을 하여 問題點을 把握하는 方案

도 檢討되어야 한다. 또한 事業의 効率性으로 보아 現 行政係가 맡고 있는 家族計劃事業을 防疫係, 家族計劃係 또는 母子保健係를 新設하여 專擔하도록 함이 좋겠다.

先任指導員의 立場에서 보면, 대부분 先任指導員이 專擔하고 있는 家族計劃事業은 遂行上 難點이 많고 行政的 支援不足으로 사업이 弱體化되는 경향이 있다. 이러한 경우 行政係長과의 좋은 紐帶關係를 이룰 경우 上位權者인 保健所長과 郡守와의 事業報告 및 業務推進上 원활을 기할 수 있어 事業의 成果를 기대할 수 있다.

保健所 指導員은 항상 目標量에 쫓기고 있어 目標量을 達成했다 해도 追加目標量 配定이나 다음해 配定될 目標量의 우려때문에 더 이상 일을 推進하지 않거나 서서히 하는 경우가 있다. 이에 대한 對策으로는 超過達成地域에 대한 報償制度를 講究하는 것이 좋겠다.

指導力의 限界性에 관한 問題

所長이 要員을 상대로 직접 일을 推進할 경우 一定期間이 지나면 依他心이 생겨 사업에 대한 要員 個人의 熱意가 희박해져 오히려 사업에 惡影響을 미친다. 그러므로 指導者들은 指導力을 發揮함에 있어 部下職員들이 自發的인 事業成就意慾을 잃지 않는 範圍內에서 적절하게 行使함이 좋다.

保健所長이 新規로 任命됐을 경우는 特殊訓練을 시켜 統率力과 國家에 대한 透徹한 使命意識을 鼓吹시키도록 함이 바람직하며, 要員人事를 직접 다루지는 못해도 保健所長이 推薦한 사람이 郡 當局에 의해 任命될 수 있는 程度의 權限賦與가 필요하다.

係長이나 要員 人事移動時에는 人事行政風土를 刷新하여

그 分野에 能力을 갖춘 사람을 제자리에 任命함이 바람직하며, 施術醫師 指定時에도 資格爲主보다는 施術能力爲主의 指定이 아쉽다.

討議結果 發表에 대한 指導講師의 講評

本 事例는 事實 그대로를 記述한 것이기 때문에 결코 理想的이거나 典型的인 活動을 나타낸 것이 아님을 밝혀 둔다.

거듭 論議되어온 要員身分의 正規化 問題는 10餘年間 事業을 推進해오면서도 解決하지 못한 累積된 問題로서 向後 人口政策 審議委員會를 통해 關係部處와 協助, 最善을 다해야 할 問題이다.

또한 保健事業이 地域社會 全體 事業中 다소 輕視되는 경향을 指摘했는데 이는 一線 機關長들이 總體的인 立場에서 國家事業의 優劣順位에 따라 豫算을 配定한다면 이는 解決될 수 있는 問題이며, 비록 豫算配定이 안된다 하더라도 指導者의 關心如何에 따라 事業을 重要視 여겨 推進해 나갈 수 있을 것이다.

金 光 雄

第 9 章

保健所活動과 機關協助

〈機關間連繫에 관한 事例〉

1974年 忠淸南道 어느 保健所에서 있었던 일이다. 先任指導員으로 赴任한지 3個月 밖에 안되는 兪 先任指導員은 家族計劃事業을 遂行하는 동안 봉착하는 여러 가지 어려운 問題 때문에 고된 나날을 보내고 있었다.

어려운 문제중에는 家族計劃事業을 啓蒙하는 方法에 있어서 一般的으로 普遍化되어 있는「集團啓蒙」方法이 유독 이 保健所에서는 認定되지 않아 目標量 達成에 蹉跌을 招來하고 있는 일이었다. 赴任한지 오래지 않아 業務에도 익숙하지 않았지만, 아직도 모르는 사람들이 많아 事業遂行上 協助를 구하는데 많은 隘路가 있었다.

이 保健所가 위치한 地域(郡)에는 軍駐屯部隊도 있었고, 그밖에 많은 機關에서 協助를 얻을 수 있다면 事業을 수행하는데 커다란 도움이 될 수 있을 것으로 판단되었다. 더우기 요즈음 한창 진행되고 있는 새마을事業의 有關團體(모임)로

부터 도움을 얻는다면 事業이 훨씬 수월해질 것으로 느껴지기도 했다.

兪 先任指導員 자신은 事業遂行에 있어서 문제되는 集團啓蒙方法이 個人接觸에 의한 方法보다 더 效果的이라는 確信이 서 있지는 않았다. 그러나 아무리 家族計劃이 個人身上의 문제라고는 하지만 要員 各者의 業務量을 고려해 볼 때 個別接觸을 통한 啓蒙으로 受容者를 확보하기란 어렵다고 생각되었다. 따라서 保健所長으로부터 늘 재촉받고 있는 目標量 達成與否에 대한 質問을 받을 때마다 集團啓蒙方法의 效果에 집착이 가지 않을 수 없었다.

그리하여 兪 先任指導員은 어떻게 해서라도 이 방법의 效率性을 입증하여 上司를 설득시키므로서 支援받을 수 있는 方案을 강구하려 했다. 그런데 事業遂行에서 他機關의 協助를 얻으려면 機關長의 公式的인 要請이 있어야 하는 것이 常例이다.

兪 先任指導員은 지난 봄 자신이 부임하던 따스한 날을 회고하고 있었다. 부임하던 날 동료지도원의 案內를 받아 保健所에 들어섰을 때 새로 지은 建物답지 않게 所內의 雰圍氣는 냉랭했던 기억을 지울 수 없었다. 긴 복도를 지나 안내된 所長室에서 兪 先任指導員은 所長과 保健所行政係長에게 인사를 드렸다.

保健所長은 儀禮的으로 歡迎하면서 단도직입적으로 "이 時期는 子宮內裝置目標量 達成에 신경을 써야할 季節"이라고 강조했다. 무표정하게 지켜만 보던 保健行政係長의 印象과 함께 兪 先任指導員의 뇌리에는 "目標量達成 與否는 전적으로 당신의 손에 달려 있다"던 所長의 말씀이 아직도 기억이

새롭다. 所長室을 물러나와 兪 先任指導員은 2층 구석방에 자리잡은 家族計劃室에 가서 동료요원들과 인사를 나누었다.

兪 先任指導員에게는 이 保健所가 先任으로는 두번째 任地이다. 日淺한 先任指導員으로서의 經歷때문에 아직 事業에 대한 自信이 서지 않고 所內의 雰圍氣도 생소하여 불안한 나날을 보내야 했다. 公席期間동안 책상 위에 쌓였던 밀린 일들이며, 당장 처리해야 할 月末報告書, 「쿠폰」정리, 要員들의 一線指導監督 등의 문제가 부담스럽게 느껴졌다.

所內의 雰圍氣와 같이 일할 사람들의 性格이나 能力을 점쳐 보면서, 되도록 빨리 적응하여 事業遂行에 헌신할 것을 스스로 다짐해 브았다.

背　景

이 保健所는 郡廳 옆에 위치하고 있어서 적어도 地理的으로는 郡職員들과의 접촉이 빈번한 편이다. 어떤 지역의 경우를 보면 保健所가 郡廳과 너무 떨어져 있어서 不便하다는 말도 있고, 또 다른 경우에는 두 機關이 같이 붙어 있으면 郡廳의 지나친 간섭때문에 오히려 事業遂行에 지장이 있다는 말도 한다. 같은 境內에 있으므로 해서 保健所가 郡廳의 어떤 영향을 받는지에 관해서는 이 경우 명백하지 않을 것 같다.

이 地域(郡)의 人口는 132,935名이며, 그 가운데 男子는 68,016名이고, 女子는 64,919名이다. 이들 가운데 可姙女性數는 약 24,359名 정도이다. 全體 家口數는 24,357家口이며, 農家가 大部分이다. 570坪方킬로미터에 걸친 이 地域의 人口密度는 233이 되는 셈이다.

保健所活動과 機關協助

行政單位로 보면, 1個 邑과 12個 面이 있으며 404個의 自然部落이 形成되어 있다. 이에 따라 家族計劃 啓蒙要員 13名이 各 邑·面을 맡고 있어 要員當 平均 1,873 世帶를 管掌하게 된다. 世帶數로 보면 目標人口는 비교적 적은 편이다.

保健所에는 2 名의 看護員과 2 名의 看護補助員이 家族計劃을 擔當하고 있다. 일손이 모자랄 때면 所內의 다른 要員(母子保健, 結核 등)들로 부터 支援을 받지만, 그런 사정은 반대일 때도 있다. 다시 말해서 家族計劃要員이 母子保健이나 結核活動에 動員되어 도와 주기도 한다. 要員들은 또한 새마을事業에도 적극 참여하여 事業遂行에 큰 몫을 한다. 所內에는 이들 要員 이외에 다른 部署의 要員들을 합쳐 24名의 직원이 있다. 行政編制는 所長 아래에 保健行政係와 防疫係가 있으며, 대부분의 職員은 臨時職이어서 身分保障을 받지 못하고 있다.

近者의 家族計劃活動은 완전히 排他的인 것은 아니어서 有關事業에 대한 支援과 協助를 아끼지 않으며, 새마을사업과도 깊은 관련을 맺고 있다는 사정을 감안하면, 家族計劃事業은 人口에 限定된 문제만이 아니라 郡行政의 一部라는 性格이 짙어진다. 이러한 사정과 더불어 保健事業의 人事權과 財政權을 郡廳에서 갖고 있기 때문에 두 機關이 보다 밀접하다는 점을 認定하지 않을 수 없다.

一般的으로 이해할 수 있는 것은 家族計劃事業의 成果를 높이는데 郡의 支援이 절대적이라는 사실이다. 郡의 관심이 없이는 家族計劃事業뿐만 아니라 保健事業을 수행하기란 아주 어려운 일이다.

한편 이 地域의 특수한 사정이 하나 있는데, 그것은 軍隊가 駐屯하고 있다는 사실이다. 軍人家族들이 集居하고 있어

서 事業의 側面에서 보면 훌륭한 目標人口가 아닐 수 없다. 이들은 비록 移動性이 높아 記錄의 保存이나 正確性에서 많은 어려움이 있기는 하지만, 保健所 쪽에서는 항상 염두에 두고 있는 集團中의 하나이다.

이 保健所의 事業成就度는 全國水準으로 보아 中位에 해당하며 다른 보건소와 마찬가지로 子宮內裝置와 精管手術에 力點을 두고 啓蒙活動을 추진하고 있다.

保健所內에서의 決定作成者

郡廳의 姜 內務課長은 오랜 公務員 生活을 통해 쌓은 行政經驗으로 郡行政을 能率的으로 수행하고 있다. 行政에 너무 밝기 때문에 事業執行이 원활한 때도 많지만, 때로는 支障을 招來할 때도 있다. 아래 사람들이 잘 모르고 起案하거나, 執行할 때면 바르게 잡아주고 도와 주어 도움이 큰 것이 사실이다. 그러나 때로 지나치게 간섭하는 면이 없지 않다. 保健行政의 경우도 예외가 아니어서 姜 內務課長은 人事問題에 介入할 때가 있다. 이럴 경우 保健所의 李 保健行政係長은 여러 가지 사정으로 항상 順從하게 된다. 人間的으로도 가까운 사이이기 때문에 이들의 관계는 더욱 密接하고 많은 決定이 이들 손에 의해 이루어지는 것도 사실이다.

원래 朴 郡守는 保健事業에 대해서는 無關心한 편이다. 엄격히 따지면 無關心한 것이 아니라 너무나 過重한 郡業務 때문에 保健事業까지 돌볼 겨를이 없다고 하는 것이 더 정확한 표현이다. 여하튼 激務에 쫓기기 때문에 保健所長과의 業務上 對話는 週定例 機關長會議때나 잠깐 있는 정도이다. 機關長會議에서 다루는 내용도 때에 따라 다르기는 하지만 保健

醫療問題와 거리가 먼 때가 많다. 가끔 朴 郡守는 金 保健所長에게 "이달 目標量은 어느 정도 達成되었는가?"를 묻는 일이 고작이었다. 한 마디로 家族計劃事業에 관한 朴 郡守의 관심은 그리 크지 않았고 따라서 이에 관한 決裁는 뒤로 미루어지는 경우가 많았다.

金 保健所長도 이런 일에 관한 한 例外는 아니었다. 그 自身 保健所內의 다른 일에 비해 家族計劃事業에는 아무래도 관심이 덜한 편이었다. 그는 施術結果로 생긴 副作用때문에 찾아오는 患者와의 접촉을 귀찮아 하는 경우도 있었다. 오랜 세월동안 몸에 밴 保健所長이라는 機關長으로서의 經歷 때문에 實務에 대한 관심이 줄어드는 것을 탓할 수는 없었다. 정확히는 모르지만 다른 사람의 말을 빌리면 "저 분은 아마 곧 開業을 할지도 모른다"는 소문도 들리는 것을 보면, 機關長과 實務者(開業醫)로서의 役割에 相衝되는 面이 보이기도 한다. 만일 金 保健所長이 開業을 한다면, 그의 保健所長職은 다음의 活動에 도움이 되는 중요한 要因이 될지도 모른다. 그런 이유때문인지는 모르지만 金 保健所長은 日課後 郡廳의 課長들과 대포를 나누는 일이 흔하다.

보통 키에 말 수가 적은 편인 50代 초반의 金 保健所長은 正規 醫學教育을 받지 못했다. 專門學校에 다니다가 日帝때 軍에서 臨床修習을 했고, 解放後 醫師試驗에 合格하여 醫師資格을 갖추었기 때문에 지금 생각하는 식의 正規課程은 거치지 않았다. 그렇다고 劣等意識같은 것을 그에게서 찾아볼 수도 없었다. 마음 좋고 이해심이 많기도 했다. 다만 行政職業 意識과 專門職業 意識이 따로 엇갈려 不規則하게 行動에 나타나 아래 사람들이 곤경을 겪는 때가 있다. 그러나 그 自身은 어디까지나 地域社會 保健事業의 實踐과 地域住民의 健

康增進에 이바지 하겠다는 一念으로 열심히 일하고 있다. 27年間 이 分野에 종사하는 동안 여러 郡에서 保健所長職을 맡아 經綸을 쌓았다. 그러는 동안 마음이 좋은 면도 있지만, 모르게 배어버린 權威主義的 意識때문에 部下職員들을 가혹하게 다스리는 경우가 있다. 지나치게 業務를 賦課하여 職員들이 밤을 새워가며 일해야 하는 때가 허다하다. 어떤 職員은 "말로는 같이 협조하여 所內의 문제를 共同으로 해결하자고 그러면서 막상 문제를 들고 들어가면 傾聽하여 같이 해결하려 하지 않는다"고 不平하기도 한다. 문제를 해결할 때도 다른 사람의 助言에 介意하지 않고 혼자 決定해 버리는 경우도 있는 것 같다.

部下職員에 대한 態度는 이러하면서 郡과의 관계를 되도록 원만하게 유지하려고 노력한다. 그러나 항상 뜻대로 되지 않아서 郡과의 어려운 문제가 생길 때면 "집어 치우고 開業이나 해야겠다"는 말을 함으로써 慾求不滿을 삭이기도 한다.

集團啓蒙 活動

兪 先任指導員은 차차 所內의 雰圍氣에 젖어 들어 갔다. 그리고 家族計劃事業 遂行에 障碍가 되는 여러 가지 어려운 문제를 되도록 이해하려고 노력했다.

每月末이 되면 先任指導員은 13名의 要員들과 함께 事業實績을 檢討하고 評價하며 報告書를 作成한다. 그리고 所長에게 事業實績을 報告하고 問題點에 관해 상의한다. 이 때 實績을 주로 評價해 보지만, 實績이 不振하면 啓蒙方法 또는 戰略에 관해 論議하기도 한다. 그런데 問題가 되는 것은 金保健所長은 集團啓蒙方法을 그리 탐탁하게 생각하지 않는다

는 사실이다. 所長이 생각하기에 集團啓蒙活動은 모인 사람들 相互間에 避姙方法이나 副作用에 관한 沒理解 때문에 나쁜 영향을 받을 가능성이 있어서 非實用的이라고 確信한다. 더우기 家族計劃은 個個人의 私生活에 관한 문제인데, 이를 많은 사람을 모아놓고 하게 되면 眞意가 전달되기 어렵고 皮相的인 것 밖에 되지 않는다고 믿는다. 물론 集團啓蒙이 전반적인 理解의 促求를 위한 가벼운 내용일 수도 있다. 그러나 散在하는 마을과 마을, 사람과 사람들을 일일이 찾아 다니며 만나기에는 주어진 人力과 時間으로 도저히 目標量을 달성할 수 없는 現實的인 사정이 있다. 실상 要員들은 대개 어느 마을에 出張을 나갈 때 그 마을 어머니회나 그밖의 모임에서 啓蒙의 機會를 마련하는 것이 常例이다.

그러나 金 保健所長은 子宮內裝置啓蒙같은 것을 集團指導方法에 의해 하게 되면 潛在 受容者들에게 좋지 못한 인상을 주기가 십중팔구라고 굳게 믿고 있다. 사람이 모이면 한두사람의 경험이 많은 사람에게 파급되어 群衆心理에 휩쓸려서 잘못 판단하는 경우가 허다하므로 이런 점을 염려하여 金 保健所長은 集團指導方法을 포기하고, "「게릴라」戰法"에 따라 各個擊破作戰의 啓蒙活動을 벌려야 한다고 적극 主張한다.

兪 先任指導員은 所長의 이러한 主張이 一理가 있다는 것을 否認하지 않지만 쉽게 同意할 수 없었다. 家族計劃 對象者들을 한 사람 한 사람 접촉하여 啓蒙하는 일이 보다 效果的이라는 것을 모르는 바 아니나 人員과 豫算, 그리고 交通事情을 고려할 때 주어진 目標量을 그러한 方法에 의해 성취하기란 無望한 일이다. 더우기 赴任후 얼마 안되는 기간동안 자신의 力量이 評價되고 있는 이 時期는 子宮內裝置와 精管施術의 目標量達成이 活動의 焦點이 되는 때이기도 하다. 그래

서 다만 자기가 옳다고 생각하는 바를 우선 실천하고 나중에 평가 받기를 기대했다.

궁리 끝에 家族計劃에 관한 啓蒙活動을 벌리기 위해 各種 모임을 活用하기로 결심했다. 실제로 里·洞單位에도 目的이 각기 다른 여러 종류의 모임이 많다. 그 중에는 郡이 主管하는 것도 많다. 새마을事業과 관련된 모임만 하더라도 大小 38個의 組織에 의한 諸活動은 家族計劃의 啓蒙活動을 벌리기에 적합한 곳이다.

例를 들어 開發推進委員會, 새마을 婦女子教室, 새마을 貯蓄推進委員會 등에서 한시간 정도만 割愛해 준다면 啓蒙活動은 손쉽게 이루어질 것 같았다.

이와 같은 里·洞단위의 郡行政이나 그 밖의 自治活動에 관련된 團體의 活用方案 以外에 이 地域에 주둔하고 있는 軍部隊를 對象으로 한 集團啓蒙도 꽤 効果가 있으리라고 생각되었다.

이런 경우 機關內의 接觸, 調整 및 協助는 保健所長이 主導해주는 것이 당연하다는 생각을 하게 되는데, 所長의 方針에 어긋나는 일을 해야 하기 때문에 所長의 도움을 포기하지 않으면 안되었다. 결국 자신이 나서서 理解해 줄만한 사람을 찾아가 도움을 請하기로 작정했다.

他機關으로부터의 支援

어머니會 會長 宋女史는 家族計劃活動을 헌신적으로 이끌어 나가고 있는 이 地域의 女性指導者이다. 오랜 地域社會活動으로 몸치장도 모르고 얼굴도 검게 그을렸다. 그러면서도 이해와 협조가 몸에 배어 늘 긍정적인 宋 女史는 兪 先任

指導員이 당면하고 있는 어려운 문제를 해결하는데 도움이 되어 주기로 작정했다. 우선 宋 女史는 새마을婦女子敎室과 里·洞開發委員會의 모임에서 家族計劃 啓蒙活動을 할 수 있도록 도와 주었다.

이러한 機關間의 協助는 所長이 直接, 또는 所長의 諒解아래 추진되면 훨씬 수월하다는 것을 알지만 사정이 如意치 않아 宋 女史의 도움을 받을 수 밖에 없었던 것이다.

한편 宋 女史는 軍駐屯部隊도 對象으로 고려하고 啓蒙의 機會를 마련하려고 작정했다. 그러나 軍部隊는 民間團體와 달라 自體內의 固有한 行事가 있고 또 性格上 排他的일 수 밖에 없어서 時間을 割愛 받기가 수월하지 않았다.

어느 날 兪 先任指導員은 宋 女史를 따라 軍部隊를 訪問하게 되었다. 후리후리한 키에 인상좋은 政訓將校를 만나서 訪問趣旨를 설명했을 때, 첫 反應은 印象과는 달리 냉랭한 것이었다. 政訓將校의 主張은 北傀에 대항하여 勝共하기 위해서는 軍人이 필요하고 그 軍人은 人口資源이 넉넉해야 하므로 家族計劃에 근본적으로 贊成할 수 없다는 것이었으며 이것이 그의 平素 信念이었다. 부풀었던 期待와는 달리 落心한 채 訪問客들은 무거운 발길을 돌려야 했다.

첫번째 試圖가 좌절되었지만 그냥 주저 앉을 수는 없었다. 그래서 다른 代案을 생각한 것이 우선 人間的으로 가까워지기 위해 慰問品을 갖고 다시 찾아가는 일이었다. 그들이 생각한 것은 中性洗濯劑를 사가지고 訪問하는 일이었다. 이런 일은 餘他의 團體에서는 흔히 하는 일이기 때문에 어색한 것은 아니었다.

한 주일이 지나고 두번째 訪問했을 때, 그 政訓將校는 일단 반기면서도 지난번의 拒絕때문에 미안해 했고, 더우기 慰

問品을 받는 것을 주저하였다. 이를 눈치챈 宋女史는 軍慰問도 어머니會에서 할 수 있는 일중의 하나라는 것을 강조하고 아무 부담없이 받아달라고 要請했다. 好意조차 外面할 수 없었던지 政訓將校는 그 慰問品을 받기를 결심했다. 訪問客들은 속으로 다음을 기약하며 아무 말 없이 그 자리를 물러나왔다.

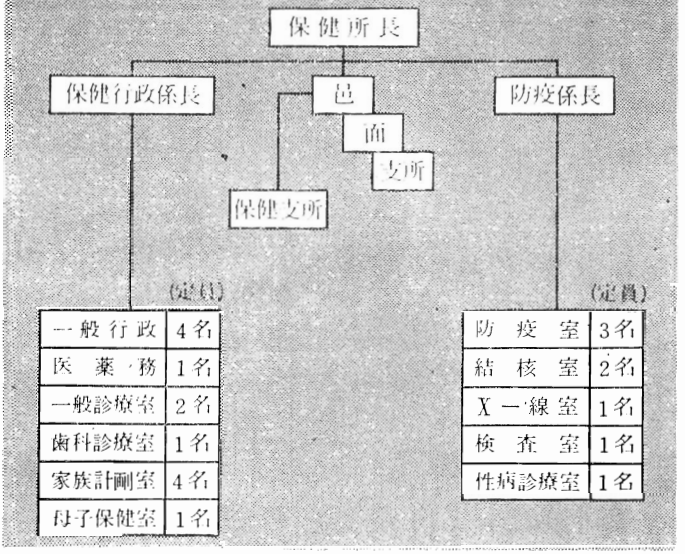
봄비가 촉촉히 내리고 있던 어느 금요일 오후, 그러니까 두번째 軍部隊를 방문한지 약 열흘이 지난 후, 郡內 中心街에서 宋 女史는 우연히 그 政訓將校와 마주쳤다. 반색하며 반겨준 政訓將校의 請에 따라 宋 女史는 근처 다방에 들어가 차를 마시게 되었다. 이 機會가 바로 宋 女史에게는 絕好의 機會가 되리라고 確信하면서 흔한 市井 이야기로 몇 마디 序頭를 꺼내다가 곧 人口의 危機問題를 끄집어 냈다. 人口增加를 모르는 사람은 잘 이해 못하지만 아마도 共產主義에 못지 않게 可恐할 敵이라고 설명하면서, 國力培養을 통해 共產主義에 대항하는 것이 總力安保이고 그것을 經濟建設을 통해 이루겠다는 것이 政府의 政策인데, 人口增加가 바로 經濟建設에 沮害要因이 되니 결국 勝共의 저해요인도 되지 않느냐는 要旨로 단호한 주장을 開陳했다. 宋 女史는 政訓將校의 당초 信念이 누그러지기 시작하는 낌새를 感知할 수 있었다. 이 일이 있은 지 얼마 후에 두 사람은 軍部隊에서 家族計劃啓蒙을 하는데 성공했다.

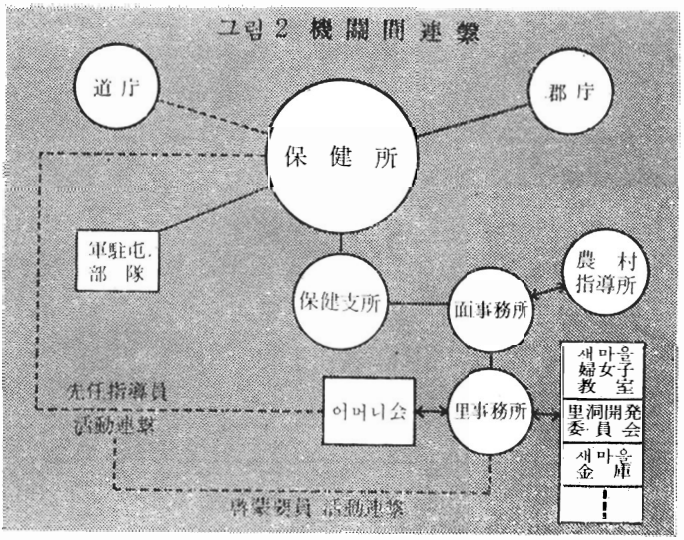
兪 先任指導員은 宋 女史의 獻身的인 도움에 무어라고 감사하고 보답해야 좋을지 몰랐다. 그러나 비록 目標量 達成의 길은 가까워 졌지만, 자신이 추진한 方法은 正常이 아니었고 그 과정도 우연한 것이었다. 만약 이런 不安定한 狀態가 지속된다면 앞으로 이와 비슷한 일이 또 생겨서 어려움에 봉착

할지도 모른다는 생각을 자꾸 갖지 않을 수 없었다. 그러나 만일 이러한 方法이 事業遂行에 効果的이라는 것이 판명되고, 그래서 이를 同僚나 上司가 이해해 주어 우선 內部로부터 協助와 支援을 받을 수 있다면 對外關係는 원만히 진행되어 活動의 成果는 倍加되리라고 생각했다.

이러한 可能性을 곰곰히 생각해 보면서, 兪 先任指導員은 비교적 專門職業意識에서 오는 偏見이 강하지 않고, 어떻게 해서든지 일이 되도록 추진하는 李 保健行政係長을 說得시켜 이러한 過程을 公式的인 궤도에 올려놓는데 도움을 받기로 작정했다. 李 係長을 어떤 方法으로 說得시켜야 할지 궁리하면서, 아직도 世情에 물들지 않고 착한 兪 先任指導員은 "내가 진정 家族計劃事業을 바른 方向으로 끌고 가고 있는지"를 반성해 보고, "내가 이러한 過程의 體系를 잡고 制度化 시킬 수 있는지" 스스로 反問해 보았다. 화장기가 없어 나이보다

그림 1 保健所組織





더 어려보이는 兪 先任指導員의 까만 눈동자에서는 더욱 총명한 빛이 발하고 있었다.

〈討 議 內 容〉

家族計劃啓蒙方法에 관해 保健所長은 人力과 時間의 不足등은 考慮하지 않고 個人接觸方法을 强調하는 反面에 先任指導員은 効果面에서 미흡한 점을 생각하지 않고 集團啓蒙을 각각 主張하므로서 意見對立이 되고 있다. 그러나 對象의 特性에 따라 農村의 경우 軍隊의 集團啓蒙時에는 女子要員보다는 男子인 係長이나 保健所長의 啓蒙活動이 더욱 說得力있다는 意見이다.

事例內의 保健所長은 오랜 所長職 勤務로 인해 惰性에 젖고 權威主義的으로 되어 技術支援은 물론 部下職員들의 의견도 듣지 않는 非能率的인 機關運營을 했으며 指導力이 缺知

된 나머지 保健所 人力의 能力은 고려하지 않고 過重한 業務를 맡겨 構成員들로 부터 不滿을 사기도 했다.

한편 保健所長은 行政職으로서 保健所事業보다는 郡의 指示에 급급한 나머지 사업의 責任을 部下職員에게 轉嫁하는 잘못을 저질렀고 先任指導員은 業務處理上 位階秩序를 무시하므로서 所內秩序를 문란하게 하는 등의 잘못을 저지르고 있다. 保健所長과 先任指導員과의 좋은 紐帶關係 形成을 위해서는 先任指導員의 責任이 더욱 중요하다고 强調되었다. 즉 保健所長은 全體業務中 80퍼센트는 行政이고 나머지 20퍼센트가 醫療關係로서 所長이 家族計劃事業에 전적으로 몰두하기는 不可能하다는 점을 고려하여 先任指導員은 사업을 責任지고 所長에게 理解시키므로서 事業遂行에 원활을 기할 수 있어야 한다.

機關間 協助問題

保健所長은 郡과의 協助에 보다 融通性있는 指導力을 發揮해야 하고, 郡守는 傘下 他 機關으로 하여금 保健事業에 적극 協助하도록 하는 關係造成에 努力해야 한다.

先任指導員은 사업의 能率的인 遂行은 保健所長의 積極的인 활동에 의한 對外機關과의 원활한 協助關係에서 비롯된다고 지적했다. 즉 所長은 醫療人으로서 奉仕精神에 입각하여 管內 住民들에게 醫療「서어비스」를 해주므로서 住民과 좋은 人間關係를 維持할 수 있는 活動을 해야하며, 郡守나 그 이상의 機關長들과도 親密한 人間關係를 맺어 部下들이 보다 나은 자리로 轉出할 수 있는 機會도 마련하고 有能한 職員의 保健所內 留置 등에 적극 노력하는 자세가 필요하다.

事例에서 政訓將校들의 家族計劃事業에 대한 理解不足이

지적되었는데 이는 中央部署인 保健社會部가 政策決定段階에서 他 關係部署와의 協助關係 不足에서 惹起되었다고 볼 수 있겠다. 다시 말하면 軍部隊와의 훌륭한 連繫關係를 維持하기 위한 所長의 努力이 필요하다. 또한 中央의 人口政策審議委員會의 執行機關으로서 地方에도 同 實務委員會를 構成하여 各機關間의 協助를 구할 수 있는 「채널」을 만드는 것이 바람직하다.

地域社會團體 活用面에 있어서는 어머니會, 班常會등을 이용하여 地域住民의 呼應度를 높일 수 있을 것이며, 農村指導所傘下 4H클럽, 生活改善俱樂部, 篤農家 등 指導者 團體를 통하여 家族計劃事業擴大를 위한 啓蒙活動을 展開하는 것이 效果的이라 할 수 있다.

새마을事業의 成功事例 發表時 家族計劃事業의 成功事例도 포함하여 발표하면 큰 效果를 얻을 수 있을 것이다. 또한 현재 保健行政 系統을 통해서만 운영되는 家族計劃 어머니會는 綜合的인 地域社會開發이라든가, 새마을事業과의 統合을 위해서 綜合行政으로 內務 系統에서 다루어지는 것이 보다 效率的일 것으로 본다.

一線 內務行政 機關長의 事業에 대한 無關心

郡守의 無關心이 副郡守, 內務課長 등 部下職員들의 家族計劃事業에 대한 無關心에 영향을 미쳤다고 보겠다. 만약 郡守가 家族計劃事業에 관심을 갖고 있어서 郡守 자신이 他 機關長이나 地方有志들과의 會合등 郡의 모든 公式的인 會合時 참석하여 家族計劃事業에 대하여 强調한다면 그 영향은 매우 클 것으로 생각한다.

事例의 경우 오랫동안 公席이던 保健所長職에 60歲가 넘은

高齡의 醫師가 任命되므로서 郡幹部 會議 參席時 發言權이 거의 없었고, 郡守 역시 保健所 幹部意見에 대한 關心不足으로 家族計劃事業의 重要性을 認識하지 못하고 지낸 結果가 되었다. 郡守와 保健所長間의 協助關係를 造成하기 위해서는 保健所長은 行政을, 郡守는 保健事業을 서로 理解하고 배우는 데서 相互 接觸할 수 있는 雰圍氣가 造成될 것이다. 또한 郡과의 連繫關係로서 郡守의 態度가 사업에 미치는 影響力의 重要性에 비추어 中央部署로부터 郡守에게 家族計劃事業에 대한 강력한 行政指示가 下達되는 것이 바람직하며, 所長이나 係長등도 기회있을 때마다 사업의 重要性을 郡守에게 力說하여 理解心을 촉구해야겠다.

郡 傘下 全公務員에게 家族計劃教育의 機會를 부여하여 家族計劃事業을 地域社會 總體的인 사업으로 推進하는 것이 바람직하며, 郡單位의 家族計劃執行을 위해서는 郡內에 家族計劃事業 調整委員會 등이 있어야겠다.

保健所長職에 대한 處遇改善問題

一般的으로 保健所長은 事例에 나타난 바와 같이 長期勤續으로 인한 惰性이 생겨 使命感이 부족한 나머지 公人으로서 義務를 소홀히 하는 경우가 많다. 이들을 鼓舞하기 위해서는 所長職 任用基準을 改正하고 保健廳 設立 등 制度的인 改善을 통해 그들의 將來昇進과 期待可能性의 길을 열어주어 創造的이고 意慾的인 人物로 만들고, 有能한 人力을 採用할 수 있는 기틀을 마련해야겠다.

한편 保健所 中間管理層 즉 係長職의 빈번한 人事移動으로 인해 業務把握이 원활하지 못한 나머지 次席에게 책임을 轉嫁하므로서 指導力을 잃고 있는 경우가 빈번하다. 이로 인해

係長과 先任指導員間에 發生되는 葛藤은 保健所長이 指導力을 발휘하여 仲裁役割을 할 責任이 있다.

勤務地가 保健支所인 一線要員의 경우 일은 保健支所에서 하면서 指導監督은 面長으로부터 받아야 하므로 業務限界가 模糊한 때가 있으며, 要員의 他 業務에의 動員을 막기 위해서는 先任指導員이 面長, 副面長 등을 만나 家族計劃事業의 重要性을 認識시키는 것이 보다 效果的일 것이다. 最近面長들이 家族計劃訓練을 履修한 後 사업에 대한 關心度가 매우 높아져 事業推進에 크게 영향을 미치고 있는 것으로 보아 一線機關長들의 家族計劃事業에 대한 敎育의 必要性은 절실한 要件이다.

家族計劃要員의 業務成就度를 높이기 위해서는 要員들의 人事管理를 맡고 있는 郡에서 要員들을 위한 賞罰制度를 마련해야 하며, 郡單位 모든 사업의 優劣順位選定時에 家族計劃事業을 보다 上位에 두도록 努力해야겠다.

施術醫師들의 對象者에 대한「서어비스」精神의 缺如問題로서 이는 所長이나 先任指導員의 事業管理能力 여하에 따라 크게 영향받는 것으로 본다. 그밖에 地方의 藥種商, 漢藥房등 藥業者들과의 밀접한 紐帶關係 維持 및 啓蒙이 事業推進上의 한 沮害要因을 막는 길이기도 하다.

끝으로 地域社會에서 家族計劃事業을 擴大 普及하기 위해서는 地域單位 각급 敎育機關과의 긴밀한 紐帶關係로 學校를 통한 人口敎育을 强化하여 家族計劃事業의 重要性을 認識시키는 것이 하나의 主要한 問題라 할 수 있다.

討議結果 發表에 대한 指導講師의 講評

事例硏究에는 대개 成功事例를 취급하나 이번 경우에는 問

題點 挑出에 力點을 두었기 때문에 失敗事例를 다루었으며, 事例에 나타난 非協助的이고 無關心하고 權威的인 인물등장은 결코 公通的인 事項이 아니라는 것을 밝혀둔다.

이 事例는 1) 內部機關과의 協助와 2) 外部機關과의 協助關係를 주로 다루었으며, 결코 家族計劃事業의 모든 問題點을 다루려고 했다거나 指導力이나 集團啓蒙, 個人接觸 등을 다루려고 마련한 事例는 아니다.

한 組織은 機關自體內의 接觸要素間의 協助關係, 指導力, 좋은「프로그램」, 內部構造의 形成 등 組織의 짜임새와 그들 相互間에 調和를 이룰때 그 組織은 살아있고, 能率的이고 活動的인 조직이라 할 수 있으며, 他 機關과의 連繫關係가 잘 이루어지고 있을때 그 組織은 보다 能率的으로 일할 수 있다고 생각한다. 한 機關의 連繫關係에는 規範的인 面, 機能的인 面, Inable Linkage, 이 세가지 面에서 調和가 잘 이루어져야 他 機關보다 일을 잘 해낼 수 있다. 다시 말해 한 組織은 規範的인 面과 機能的인 面에서도 좋은 連繫關係를 맺어야 하고, 주어진 것 이상의 많은 것을 할 수 있는 連繫關係를 맺고 있어야 한다.

이 事例는 組織의 內部的인 問題와 外部的인 問題를 의도하였는바, 下部職員의 意見이 아무리 좋다해도 윗사람의 의사를 무시한 業務行政處理는 內部 構成員間의 位階秩序를 파괴하여 組織의 規範을 깨뜨리는 結果가 되므로 바람직하지 못하다는 것을 나타내고자 한 것이다.

共同目標를 향해 相互連繫關係를 이루도록

行政學을 專攻한 사람으로서 政府의 모든 行政分野에 關心을 갖고 硏究를 해야 하는 것이 저의 義務입니다.

本人은 間接的으로는 人口問題와 家族計劃事業에 대해 關心을 갖고 있었지만 불행히도 家族計劃分野의 行政家들과 별로 접할 機會가 없었으나 이번 訓練으로 家族計劃行政家들과 직접 對話를 갖게 된 점과 訓練結果 期待했던 成果를 거둔 느낌이 들어 다행이라고 생각합니다.

이번 訓練은 從來 우리나라에서 하던 練修事業에 비하면 異質的인 訓練을 했다는 것이 특징인데 그것은 이번 訓練의 特性을 위해 意圖的이었다고 봅니다. 이것은 行政的인 側面에서 보면 家族計劃事業은 두가지 問題를 안고 있는데 그 하나는 家族計劃事業이 內務部 系統과 관련이 된데서 나온다고 봅니다. 內務部는 一般 綜合行政機關으로서 모든 地方行政을 總括的으로 擔當했으면 하는 意圖를 가지고 있는데 비해 다른 한편으로는 社會가 變化됨에 따라 專門部署別로 저마다 事業을 分化해서 執行할려고 하는 作用이 한쪽에서 일어나고 있으므로 때로는 分化된 地方官署間에 葛藤을 빚어낼 때도 있읍니다.

지난 30年동안 여러 特別地方官署가 생겨났는데 이들의 성과 또한 是是非非가 일어나고 있읍니다. 이런 問題에 대해 우리 專門家의 意見은 종래 內務系統의 統合된 行政이 좋으냐, 그렇지 않으면 英·美系統의 分化된 行政이 成果的이냐에 대해 一長一短이 있다고 봅니다. 따라서 兩者의 중간길 즉 統合된 길이 좋을 것으로 봅니다. 또 한편으로는 保健所의 保健專門家들은 專門領域에는 優秀하지만 一般行政分野에는 어둡습니다. 반면에 一般行政家들은 行政에 대해서는 優越하고 影響力이 있읍니다만 保健醫療分野에 專門性이 없읍니다. 따라서 우리나라 保健所行政은 이들 兩分野 人力이 協助를 이루면서 事業을 이끌어 나가야 한다는데 어려움이 있는 것 같습니다. 이 兩分野 人力이 잘 融合되지 않는데서 葛藤이 생기고 保健所와 一般行政機關 사이에 問題點이 생겨 家族計劃事業을 推進해 나가는데 커다란 障碍要因이 된다고 봅니다. 이러한 問題를 解決하기 위해 마련된 것이 이번 訓練事業의 커다란 目標가 아닌가 봅니다.

이러한 見地에서 家族計劃事業의 成功的인 遂行을 위해서는 이 事業이 內務部系統의 行政機關에서만 전적으로 推進될 性格도 아니며 또한 保健所에서 專擔해서 事業을 推進한다는 것도 能率的이지 못한 것 같습니다. 따라서 이 兩機關이 서로 상대편의 長點을 살리면서 業務面에서 統合된 連繫關係를 이루어 共同目標를 향해 상호 協助關係를 維持하면서 事業을 밀고 나갈때 所期의 目標를 거둘 것으로 믿는 바입니다.

朴 東 緖

行政管理의 科學的 接近

1977年 10月 日 印刷
1977年 10月 日 發行

發行兼
編輯人 韓 大 愚
發行處 家族計劃研究院
서울特別市 西大門區 碌磻洞 115
印刷所 秀正文化社

〈값 원〉