韓國人口學會誌 第八卷 第二號 (1985)
The Journal of The Population Association of Korea, Vol. 8, No. 2 (1985)

開發途上國 人口政策의 過程과 要因에 關한 理論的 論議

具 滋 容
韓國外國語大學校 敎授

<目 次>

Ⅰ. 序
Ⅱ. 政策分析的 接近
Ⅲ. 人口政策의 過程
Ⅳ. 人口政策의 決定要因
Ⅴ. 結 語

Ⅰ. 序

오늘날 인구문제의 중요성은 세계적으로 널리 인식되고 있다. 그중에서도 급격한 인구증가현상은 가장 심각한 문제로 손꼽히고 있다.

급격한 인구증가로 인한 인구문제의 심각성을 보다 더 절감하고 있는 국가, 특히 많은 개발도상국들은 국가적 사업으로서 인구정책을 추진하여 인구증가억제를 도모하고 있다. 이러한 의미에서 인구정책은 특히 급격한 인구증가를 억제하기 위해 수행되는 출생률저하정책으로서 정부에 의해 직접적으로 전개되어지는 공공정책으로 그 의미가 집약될 수 있다.[1]

本考에서는 이러한 개발도상국의 인구정책이 어떤 정책과정을 통해서, 그리고 어떤 정책요인의 작용을 받으면서 전개되어 지는가를 이론적으로 검토하고저 한다. 여기서는 우선 이러한 논의에 기본적 토대가 되는 政策分析(policy analysis)的 接近에 대해 언급을 하고, 이어서 인구정책의 과정을 그 속성과 단계에 대한 이해에 관심을 두면서 검토하기로 한다. 그리고 특히 이러한 인구정책의 결정이나 집행에 작용하는 주요 정책결정 요인을 규명하는데 비중을 두고 파악하기로 한다.

이것은 인구정책이 바로 사람들의 出産과 같은 민감하고도 개인적인 행태와 직결되는 것으로서 그만큼 사람들에게 예민감을 갖게 한다는 의의, 그리고 근래의 정책연구에서 특히 정책요인의 분석에 많은 관심을 두고 있다는 경향 등을 감안하는 것이기도 하다.

Ⅱ. 政策分析的 接近

근래에 공공정책에 관한 논의가 특히 활발해지면서 政策學(policy science) 또는 政策研究(policy studies)가 독립된 연구분야로서 거론되고 있다. 이러한 분야에서 수행되고 있는 政策分析(policy analysis)은 좁은 의미로는, 보다 나은 政策代案을 개발하거나 선택하기 위한 분석을 뜻하며, 넓은 의미로는 정책결정자가 판단을 하는데 도움이 되는 정보를 만들거나 제공하는 모든 유형의 분석을 말하는 것이다.[2] 따라서 정책분석은 넓은 의미로 보는 경우 정책연구와 거의 같은 것으로 간주하게 된다. 여기서 어떤 의미로 정책분석을 규정할 것인가는 보는 관점과 입장에 따라 다른 것이라 하겠다.

그런데 현존하는 정책분석의 연구경향을 보면, 정책과정을 주로 다루는 과정중심의 연구 즉, 政策過程分析(policy process analysis)과 정책산물을 주로 파악하는 산물중심의 연구 즉, 政策産物分析(policy output analysis) 등이 주류를 이루고

1) 인구정책의 개념에 관한 구체적 설명은 筆者의 拙稿, "인구정책의 기본방향에 관한 이론적 검토", **한국정치학회보**, 16, 1982, pp. 279-288을 참고.

2) Y. Dror, *Design for Policy Sciences*, (N.Y.: Elsevier North Holland Inc., 1971), p. 55.

있다.[3] 그리고 최근에는 이들 연구가 정책과정이나 산물중 어느 하나를 위주로 하고 있어 그 분석이 부분적이고 단편적인 것이므로 양자를 통합해서 정책분석을 수행하는 統合的 接近(an intergrated approach)이 필요하다는 주장도 나타나고 있다.[4]

정책과정분석에서는 주로 정책결정과 집행을 다루며 정책과정상의 단계별 검토를 전개하기도 한다. 이러한 분석은 정책결정과 집행을 설명하고 정책문제와 연관되는 자료를 발굴 및 수집해서 그에 대한 해석을 제공하는 것이다.[5]

특히 최근에는 보다 큰 관심과 비중이 政策決定要因分析(policy determinant analysis)에 두어지고 있다. 이것은 어떤 정책이 채택 및 집행되는데에 결정적 또는 중요한 작용을 하는 요인은 무엇이며 어떻게 작용하는가를 규명하는 것이다.

그리고 이와 아울러서, 정책이 수행되어서 그것이 사회에 미친 효과나 영향을 검토하는 政策效果分析(policy impact analysis)도 관심을 끌고 있다. 이러한 분석은 주로 政策評價(policy evaluation)의 차원에서 다루어지고 있다.

그런데 어떤 정책이 왜? 그리고 어떻게 결정 및 전개되는가를 파악하는 것은 특히 중요성을 갖는다고 하겠다. 즉, 이러한 정책과정을 통해서 政策産物, 즉 정책의 내용이나 방향이 설정되거나 선택되는 것이기 때문이다. 따라서 정책과정과 정책요인에 대한 검토는 정책분석에 있어 매우 비중이 큰 것이라 인식되어 진다.

따라서 이러한 검토에 관해서는 앞에서 언급한 過程分析 및 要因分析에 의거하는 接近(approach)이 적절한 것이다. 또한 이러한 접근을 취하는 분석들이 현재 정책연구분야에서 전개되고 있다. 즉, 어떤 정책의 채택여부, 내용이나 방안의 형성, 결정된 정책의 수행 등은 정책과정을 통해서 나타나게 된다. 정책은 거치게 되는 과정이 있으며 여기에는 여러 政策要因이 작동하는 것이다. 그리고 이러한 과정과 요인에 대한 파악은 그 정책을 이해하는데 매우 불가결한 것이다.

인구정책을 이해하는데 있어서도 이러한 接近에 의거하는 것은 긴요하고도 적절하다고 할 수 있다. 즉, 인구정책에 대한 분석도 일반 공공정책연구에서 취하고 있는 접근경향의 범주에 넣을 수 있기 때문이다.[6] 그러나 인구정책의 경우를 다루는 이러한 접근이나 분석은 이론적 체계나 실증성에 있어 아직 불완전하거나 불충분하다는 의견이 많이 제시되고 있다.

Ⅲ. 人口政策의 過程

1. 政策過程의 基本的 屬性

인구정책을 포함하는 공공정책의 결정과 집행이 전개되는 공공정책과정(public policy process)은 정치체제내에 있는 여러 관련기구들의 활동 및 상호작용속에서 나타나며, 따라서 정치적 역동(dynamics)을 보여주고 있다.[7]

우선 정책의 시발이나 과정적 전개는 정치체제의 성격이나 형태에 따라 다르게 나타난다. 예를 들면, 정치체제의 속성에 따라서 정책결정이 소수의 담당자나 집단에 의해 폐쇄적으로 내려지는가 하면, 반대로 광범위한 참여에 의거해서 정책결정이 나오기도 하는 것이다. 즉, 정치체제의 특성에 따라 정책과정의 양상은 상이하게 표출된다는 뜻이다.

그리고 정치체제내에는 다양한 관심사나 문제, 각종의 이해관계나 요구 등이 교차하고 있으며 관련되는 사람이나 기구들의 상호작용이 형성되고 있다. 정책과정은 이러한 맥락아래에서 전개되어 지는 것이다.

특히 정책관여자들은 정책과정에서 각기 자기의 정치적 의도나 利害를 최대한 획득할 것을 추

3) 이에 관한 분류와 설명에 관해서는 金明守, "정책분석의 틀 : 하나의 통합모형", **한국정치학회보** 16, 1982, pp. 268-271을 참고.

4) 이에 관해서는 *Ibid.*, pp. 271-277 참조.

5) H. Lasswell, "The Policy Orientation," D. Lerner and H. Lasswell. *The Policy Sciences*, (Stanford, Calif.: Stanford Univ. Press, 1951), p. 14.

6) R.K. Godwin, "A Cross-Sectional Analysis of Population Policy Determinants Using Situational Data," R.K. Godwin (ed.), *Comparative Policy Analysis*, (Lexington: D.C. Heath & Co., 1975), pp. 75-77.

7) E. Schoettle, "The State of the Art in Policy Studies," R. Bauer and K. Gergen (eds.), *The Study of Policy Formation*, (N.Y.: The Free Press, 1968)이 이를 잘 다루고 있음.

구하고 있다.[8] 따라서 어떤 정책의 목표나 내용은 이들 관여자들이 내보이는 정치행태의 영향을 따르면서 나오게 되는 것이다.[9] 또 한편으로는, 정책과정에서 어떠한 방향의 정책목표나 가치가 추구되고 구체화되어지는가는 그 정책에 이해관계를 가진 관여자들간의 권력배분관계에 달려있는 것이라 할 수도 있다.[10]

이렇게 보면 결국 정책결정에 있어서 하나의 去來過程(bargain process)이 이루어지게 된다고 집약하게 되는 것이다. 이러한 과정속에서 정책참여자들은 각기 그들의 활동과 영향력을 행사해서 정책에 관여하거나 영향을 미친다. 그런데 이러한 활동이나 작용은 대중의 요구에 대한 부응으로서 나오거나, 아니면 정당정치의 산물로서 나타나기도 하며, 혹은 특정한 정치이념(ideology)의 구현을 위해서 전개되기도 한다. 즉, 이 같은 활동이나 작용은 정치적 상황이나 사회경제적 환경의 성향에 따라 영향을 받으며 또한 달라지는 것이다.

2. 公共政策過程의 段階

위에서 보듯이 공공정책과정은 복잡하고도 多面的인 속성을 갖고 있는데, 일반적으로 이러한 정책과정은 여러 단계로 구성되어지는 것으로 파악되고 있다. 즉, 정책과정에는 거치게 되는 여러 단계가 내재되어 있다는 것이다.

그러나 보는 관점에 따라서 이러한 정책단계에 대한 구분과 설명은 달라지게 된다. 우선 H. Lasswell의 견해를 보면, 그는 정책이란 다음과 같이 7단계로 나뉘어지는 하나의 싸이클(cycle)을 가지고 있다고 본다.[11] 즉,

① 情報(intelligence) : 정책결정 또는 선택의 토대가 되는 정보의 수집과 분석 및 제공
② 主唱(promotion) : 대중과 정책결정자들의 인식을 높히고 그들의 견해에 영향을 주기 위한 설득이나 강제수단의 활용
③ 處方(prescription) : 입법이나 행정규정으로서 권위적 규범(norm)과 제재(sanction)를 표명
④ 發動(invocation) : 관련행정기구의 배열, 비용과 인력·시설의 할당 등을 통해 처방내용의 집행을 시작.
⑤ 適用(application) : 구체적 행동계획에 의거하여 집행을 본격화
⑥ 終結(termination) : 집행을 완료하고 예상되거나 실제 일어나는 반발에 따른 재조정
⑦ 評價(appraisal) : 정책의 효과나 영향에 대한 검토 및 상벌의 부여

또다른 설명으로서 J. Anderson의 경우를 보면, 그는 정책과정이란 분석적으로 구별될 수 있는 여러개의 활동상의 기능적 범주(functional categories)를 내포하는 단계적 형태로 보여진다고 본다. 그리고 그 범주로서, ① 문제의 대두, ② 정책의 형성, ③ 채택, ④ 집행 및 ⑤ 평가 등의 다섯가지를 제시하고 있다.[12]

이 외에도 여러 사람들의 견해와 설명이 다양하게 나타나고 있다. 예를 들면, H. Simon은 정보활동, 설계활동 및 선택활동 등의 3단계를 내놓고 있다.[13]

이러한 다양한 설명들을 종합적으로 검토하면, 정책과정은 대개 정책결정과 집행 및 평가의 단계로 구성되는 것으로 정리할 수 있다. 우선 정책결정은 문제해결을 위한 여러 대안중 하나를 선택하는데 중심이 두어지는 것이며, 집행은 선택된 정책을 구체적으로 실시하는 것이며, 평가는 정책의 시행이나 성과에 따른 내용을 환류(feedback)시키는데 비중을 두는 것이다.

3. 人口政策過程의 段階

근래에는 보다 직접적으로 인구정책과정의 단계들에 대한 파악을 모색하는 노력이 나타나고

8) W. Ilchman and N. Uphoff, *The Political Economy of Change*, (Berkeley: Univ. of California Press, 1971), pp. 26-27.
9) 이는 T. Lowi, *The End of Liberalism*, (N.Y.: W.V. Norton, 1969)에서 잘 묘사되고 있음.
10) 이에 대해서는, P. Bachrach and M. Baratz, *Power and Poverty: Theory and Practice*, (N.Y.: Oxford Univ. Press, 1970)에서 잘 제시됨.
11) H. Lasswell, "Population Change and Policy Sciences," W. Ilchman et al. (eds.), *Policy Sciences and Population*, (Lexington: D.C. Heath & Co., 1975), pp. 120-122.
12) J. Anderson, Public Policy Making, 2nd ed., (N.Y.: H.R. & Winston, 1979), pp. 23-24.
13) H. Simon, *Administrative Behavior* (N.Y.: The Free Press, 1957), p. 2.

있다. 대표적인 것으로서 E. Bergman의 설명을 들 수 있다. 그에 따르면, 인구정책과정은 4가지의 단계로 구성된다고 한다.[14] 즉, 첫 단계에서는 인구문제를 공공정책의 의제(議題)로 삼을 것으로 결정하는 것이다. 그리고 두번째 단계에서는 인구문제가 정책의제로 다루어질 방식(format)에 대한 선택이 나오고, 이어서 셋째 단계로 인구문제가 적절히 논의될 수 있는 정치적 영역(political arena)이 설정되는 것이다. 인구문제가 행정부 또는 의회에서 거론되어 정책시발이 나타나는 경우는 그 예가 된다. 그리고 네번째 단계로서 정치과정을 통해 정책논의가 본격화되고 인구정책에 대한 결정이나 선택이 있게 되는 것이다.

인구정책과정을 구체적으로 살피는 또다른 노력으로서 R. Clinton은 남미(南美)에 있어서의 인구증가억제를 위한 정책과정을 검토하고 있다. 특히 그는 정치엘리트들의 인식과 행동에 촛점을 맞춰서 여러 정책단계를 분류 및 제시하고 있다.[15]

이렇게 보듯이 인구정책의 결정과정은 공공정책의 경우와 같이 역시 정치적 맥락하에 전개된다는 것을 다시 느끼게 된다. 또한 인구정책의 방향이나 내용에 대한 결정도 환경적 상황을 배경으로 하고 있음을 다시금 인지하게 되는 것이다.

그리고 인구정책의 집행과정에 관해서는 관리적 관점을 가지고 파악하는 노력이 나오고 있다. 그 대표적인 것으로 D. Korten의 설명을 들 수 있는 바, 그에 따르면 여기에는 5가지의 단계가 있는 것이다.[16] 즉, 첫 단계는 가족계획을 위주로 하는 單一目的 機關이 주로 활동을 하여, 두번째 단계에서는 가족계획이 국가적 보건사업의 일환으로 제공되어 진다. 이어서 세번째 단계에 이르면 인구증가억제의 노력이 보건부문외에 타부문으로 연장, 확대된다. 그리고 이에 따라서 인구억제사업의 기획과 조정을 맡을 기구의 필요성이 대두된다. 그리고 네번째 단계에서는 인구증가억제활동이 국가의 발전정책의 주요부분 요소로 취급되어 지고 따라서 정부의 部 次元(ministry level)에서의 기능은 단순한 인구억제사업의 시행에서부터 통합과 지원활동의 수행으로 증대된다. 마지막 다섯번째 단계에서는 人口擔當機關의 사업추진활동이 정부의 행정체계를 토대로 해서 분산 및 분권화 되고, 인구문제에 관한 계획이나 통합기능은 담당행정기구의 차원을 넘어 국가기획기구(예로서 우리나라의 경제기획원)의 관장하에 들어가게 된다.

이러한 설명에 입각해서 볼 때, 이것은 정책결정자에게 ① 선택은 열려져 있는 것이며, ② 상황적 및 시간적 변수가 선택시 중요한 것이며, ③ 선택된 정책과 이러한 변수와의 적합성은 정책성과를 최대화 시킬 수 있다는 점을 다시금 강조하게 한다.[17] 즉, 정책은 시의적절하고 상황에 부합되도록 결정되고 시행되는 과정을 거칠때 그 성과도 높아지는 것이라 하겠다.

Ⅳ. 人口政策의 決定要因

인구정책이 전개되는 과정에 있어서는 여러 복합적인 요인들이 작동하게 된다. 여기서는 개발도상국의 인구정책결정과 집행에 작용하는 주요 결정요인들을 정치적, 사회경제적 및 국외(國外)적 요인으로 설정해서 보기로 한다.

1. 政策決定者의 認識과 態度

근래의 정책과정연구에 대한 논평속에서 E.R. Alexander가 말하듯이, "보다 중요한 것은 인식되어진 문제들이다. 이것은 정책결정자로 하여금 행동을 하도록 자극하는 이슈가 된다.[18]" 즉, 정책결정자가 어떤 문제를 인식하는 방향은 그들이 그 문제에 어떻게 대처하는가를 선택 또는 결정

14) 이에 대한 설명으로 E. Bergman, "The Political Analysis of Population Policy Choices," R.K. Godwin (ed.), *op cit.*, pp. 138-140 참조.

15) 그는 인구정책과정을 11개의 단계로 나누어서 설명을 하고 있다. 이에 대해서는 R. Clinton, "The Decisional Environment: Knowledge and Attitudes of Elites as a Determinant of Population Growth Reduction Policies," R.K. Godwin (ed.), *op. cit.*, pp. 150-153 참고.

16) 이에 대해서는 D. Korten, "The Importance of Context in Population Policy Analysis," W. Ilchman et al., (eds.), *op. cit.*, pp. 144-146.

17) *Ibid.*, p. 146.

18) E. Alexander, "Choice in a Changing World," *Policy Sciences*, Vol. 3, No. 3, 1972, p. 328.

하는 것과 직결된다.[19] 그리고 인식된 일련의 문제들은 정책우선순위의 설정에도 영향을 미친다.

인구정책에 관해서 보면, 정책결정자의 인식과 태도는 그들의 인구증가에 대한 인식, 경제성장에 대한 의욕, 그리고 정치적 계산 등으로 집약할 수 있다. 우선 경제성장에 대한 그들의 의욕과 출생율 억제가 경제성장을 위한 노력에 기여한다는 그들의 인식은 인구정책의 형성에 중요한 요소가 되는 것이다. 그리고 이러한 인식이 강하게 나타날수록 그만큼 적극적인 정부의 정책적 대응이 따를될 수 있는 것이기도 하다.[20]

또한 인구증가의 심각성을 인식하는 민간부문의 개인이나 단체들이 출생율 감소를 위한 활동을 먼저 시작할 수 있고 이어서 정부로 하여금 인구정책을 추진하도록 촉구할 수도 있다. 그리고 이에 부응해서 정부의 정책결정자들은 인구정책을 입안하기도 하는 바, 이러한 경우에도 역시 정책결정자들의 인식과 경제성장의욕은 정책결정시 중요한 작용을 한다.

그런데 인구정책의 결정과정에서 정책결정자들은 그들이 잃을 정치적 손실과 그들이 얻을 정치적 이익을 계산한다고 보여진다. 이러한 정치적 계산이 정책과정에서 중요한 영향을 미친다는 것은 여러 공공정책연구에서 제시되고 있다. 정책결정이란 사회내의 모든 이익을 권위적으로 배분하는 것이므로 이는 바로 정치적 결정이 되는 것이다.[21]

따라서 정책결정자들은 기대되는 정치적 지지를 최대로 확보하고 예상되는 그들의 정치적 손실을 최소화하려는 태도를 취하면서 정책을 결정한다고 말할 수 있다.[22] 일반적으로 정책결정은 어떤 사람들에게는 이득을 주는 반면에 다른 사람들에게는 손실을 주는 것인 바, 여기서 이익이나 손실을 받았다고 생각하는 사람들은 정책결정자에게 지지를 보내거나 비난을 하게 된다고 본다. 그러므로 정책결정에 있어 정책결정자들은 어떤 결정이 그들의 정치적 기반을 유지하거나 향상시키는데 적절한가에 관심을 두게 되는 것이다.

이러한 의미에서 많은 정책결정자들은 최소화된 강제성을 토대로 하는 인구정책을 채택하고, 강제적 불임시술과 같은 높은 강제성을 띤 정책방향이 정치적으로 부적절하다고 보는 경향을 지니는 것이다. 여기서 "특히 개발도상국의 정치인들은 그들의 정치적 기반에 자신을 가지고 인구정책의 추진에 따른 위험부담을 극소화시킬수 있다고 느낄때 인구문제와 인구정책을 보다 강도높게 고려하는 것 같다.[23]"라는 지적도 나오고 있다.

또한 정책결정자들의 정치적 계산은 인구정책의 집행에도 영향을 미친다고 본다. 즉, 그들은 집행을 위한 편제나 방법의 설정에 있어 그들의 입장을 되도록 유리하게 하려는 태도를 취하는 것이다. 예를 들면, 정책결정자들이 인구정책을 대중의 반대나 반발을 우려하면서 채택하는 경우, 그만큼 낮은 정책우선순위에 놓게 되고 집행을 맡는 행정메카니즘도 낮은 수준에 머무르게 하는 성향을 띤다.

2. 政府의 構造와 力量

정부의 구조적 특성은 특히 정치기구, 관료제 및 이익단체들의 역할과 상호작용에서 비롯되는 것으로 여기서는 언급된다. 우선 대부분의 개발도상국에서는 정책결정과정에서 관료제가 보다 큰 영향력을 행사하면서 역할수행을 하고 있다. 즉, 관료제는 국가적 과제인 발전사업을 추진하는 주체가 되고 있는 것이고 전문성과 경험을 가장 많이 축적하고 있으므로서 정책결정상의 관료지배현상을 초래하고 있다.[24]

이어서 개발도상국의 이익집단을 보면 이들은

19) R. Clinton, "Population, Politics, and Political Science," R. Clinton (ed.), *Population and Politics*, (Lexington: D.C. Heath & Co., 1973), p. 51.
20) B. Ward and R. Dubos, *Only One Earth*, (N.Y.: Norton & Co., 1972), p. 153.
21) E. Bergman, "American Population Policy: An Agenda for Expanding Opportunities," V. Gray and E. Bergman (eds.), *Political Issues in U.S. Population Policy*, (Lexington: D.C. Heath & Co., 1972), p. 8.
22) R.K. Godwin, *op. cit.*, p. 85.
23) A. Segal, "The Rich, the Poor, and Popoulaton," R. Clinton (ed.), *op. cit.*, p. 184.
24) 이를 잘 설명하는 것으로서 J. Lapalombara and M. Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, (Princeton: Princeton Univ. Press, 1966); Fred Riggs, "Bureaucrats and Political Development:

거의가 미약하고 이익표명을 제대로 못하거나 더 나아가선 정부의 행동에 의해 소멸되기까지 한다.[25] 따라 정책결정과정에 있어서 이들로부터의 투입(input)이 발견되기 어려운 것이다. 이처럼 개발도상국의 정책은 이익집단의 요구와 압력을 받아서 이루어지는 경우는 드물며, 또한 정부는 이러한 이익집단들을 거의 고려하지 않으면서 정책을 주도하는 경향을 보이는 것이라 하겠다.

반면에, 이익집단들은 그들의 요구를 정책의 집행과정에서 표명하는 경우가 많아지고 있다. 결정된 정책이 이익집단의 요구에 부응해서 정부에 의해 폐기되거나 수정되는 것은 바로 이러한 집행과정에서 이루어지는 것이다.[26]

또한 정책결정과정에서 관료자와 정치기구들은 서로 상이한 정책선호(policy preference)를 내보이는 경향이 나타난다. 즉, 정치인들은 공공의 요구를 충족시키면서 그들의 역할이 유효하게 나타날 수 있는, 그리고 확실한 보상(pay off)을 대중으로부터 받을 수 있는 단기적인 소비성향의 정책을 선호하는 반면에, 관료제는 결과가 꼭 분명하거나 확실하지 않을 수도 있는 장기적인 투자성향의 정책에 더 관심을 쏟는 추세를 보인다.[27]

따라서 인구정책이 장기적이고 그 효과도 분명하게 단기간에 可視的으로 나타나지 않는다는 점을 고려할 때, 정치인들은 관료들보다 인구정책에 더 주저하거나 민감할 것으로 보여진다. 그래서 만약 관료들이 인구정책을 강하게 주장하고 또 그 속에 강력한 정책수단을 포함시키려 한다면, 양자간의 상충이 야기될 수도 있는 것이다.[28]

그리고 인구정책과정에서는 정부의 역량 역시 중요한 요소가 된다. 이것은 정부의 역량이 인구정책의 형태나 그 성과를 결정짓는 여러 요인들을 내포하고 있기 때문이다.

인구정책이 나올 수 있으려면, 그것이 정치적, 행정적, 경제적 및 기술적 측면에서 수용할만 한 것이어야 한다.[29] 그런데 정치적 측면에 대해서는 위에서 이미 논의를 하였다. 그리고 기술적 역량에 관해서는 필요한 기술의 확보정도 및 필요한 의료시설과 인력의 상태 등으로 집약되어진다. 그런데 많은 개발도상국의 경우 피임기술과 의약품의 보급 및 의료인력의 확보 등이 미진한 실정을 보여주고 있다.

또한 정부의 경제적 역량 역시 중요하다. 선진국은 출생률 감소를 위한 다양한 사업들을 필요시 적절하게 수행할 수 있는 재정적 여유가 있다고 본다면, 많은 개발도상국의 경우 이러한 사업들은 그들의 재정능력을 넘어서는 것이며 비록 외국원조가 제공된다고 해도 대개는 충분하지 못한 상태이다.

그리고 정부의 관리능력도 정책의 결정과 집행에 있어 매우 중요시되는 것이다. 공공정책을 연구하는 많은 사람들이 정책이 일단 형성되면 그 정책은 당연히 집행될 것이고 따라서 기대했던 결과가 그대로 나타나게 될 것이라는 생각을 전제로 삼고 있다. 그러나 아무리 정책이 적절하게 결정된 것이라고 해도 정부가 이를 제대로 집행할 수 없다면 그것은 무의미한 것이 된다.

개발도상국의 정책과정에서 특히 중요한 단계는 바로 정책집행이라 하겠다. 선진국에서는 정책이 결정된 대로 집행될 것이라는 전제가 가능하지만 많은 개발도상국의 경우는 그렇지 못하기 때문이다.[30] 그 주된 이유는 바로 그들의 관료제의 집행역량이 충분히 갖춰지지 않고 있기 때문으로 보인다. 많은 개발도상국에서 정책이 훌륭하다고 해도 정부의 낮은 행정역량으로 인해 그 집행이 지연되거나 비능률적으로 되어 버리는

A Paradoxical View," J. Lapalombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development*, (Princeton: Princeton Univ. Press, 1963), pp. 120-167 등이 있다.

25) *Ibid.*: T. Smith, "The Study of Policy Making in Developing Countries," *Policy Studies Journal*, Vol. 1, No. 4, 1973, p. 245.

26) T. Smith, "The Policy Implementation Process," *Policy Sciences*, Vol. 4, No. 1, 1973, p. 198.

27) P. Anglim, "A View on Anti-natalist Policies: The African Case," R.K. Godwin (ed.), *op. cit.*, pp. 185-188.

28) *Ibid.*, p. 188.

29) 이에 관해서는 B. Berelson, "Beyond Family Planning," *Studies in Family Planning*, No. 38, 1969, pp. 1-16에 많이 의존함.

30) T. Smith, "The Study of Policy Making in Developing Countries," *op. cit.*, p. 246.

경우가 허다한 것이다.

예를 든다면, 많은 자녀를 가진 사람에게는 세금을 높게 부과하고 자녀수가 적은 사람에게는 보조금과 같은 경제적 유인을 제공하는 정책유형이 많은 개발도상국의 경우 제대로 관리되지 못하는 양상이 보이고 있다.[31]

그런데 정책의 성공적 집행이란 결국 집행담당기구의 능력에 달려있는 것이라 하겠다. 그리고 이러한 정책집행능력은 정보의 결핍, 전문성의 결여, 정부내의 협의와 조정의 부족 등과 같은 요인에 의해 제약되어 진다.[32] 이러한 집행능력에 관한 문제는 Van Meter와 Van Horn이 언급한 바와 같이 (1) 자원, (2) 조직간의 의사교류, (3) 집행기구의 속성, 및 (4) 정치적 및 사회경제적 환경 등의 네가지 요인에 의해 특징지워 진다.[33] 그런데 관리역량의 차원에서는 이들중에서도 특히 두번째 및 세번째 요인에 대해 보다 더 촛점이 모여지게 되는 것이다.

또한 이러한 요인들 이외에도 정책성과에 대한 정치지도자들의 의욕 역시 정부의 역량문제와 결부된다는 견해가 나오고 있다. 이것은 정책의 성공이란 정치지도자들의 아주 각별한 관심의 집중에서 나올 수 있는 것이고 이들의 관심이 다른 곳으로 이동될 때는 정책집행에 대한 추진도 따라서 감소된다는 생각에 기반을 두고 있다.[34] 여기서 출생억제를 위한 정부의 의욕은 최고위층에서부터 관료제의 계층을 따라 내려가면서 일관되게 나타나는 강력한 태도에서 표명되는 것이라는 설명이 나오게 되는 것이다.[35]

3. 大衆의 出産行態

인구정책의 결정에 있어서는 대중의 출산태도(mass fertility attitudes) 및 그러한 행태를 내보이게 하는 환경적 상황이 고려되는 것이다. 이러한 고려는 대개 정책결정과정에서 정책결정자들에 의해 수행되어 진다.

많은 개발도상국에 있어서 단순히 피임에 필요한 수단이나 정보의 보급에 의존하는 가족계획은 현저한 출생율 감소를 가져오는데 한계가 있다는 점도 인식되고 있다. 오히려 출산의 감소는 그 나라의 대중의 태도 및 사회경제적 상황과 더 깊은 관련이 있다고 보는 경향이 강해지고 있는 것이다.

여기서 출산태도의 중요성이 점차 커지게 된다. 즉, 인구정책은 수많은 개인들의 출산여부에 관한 결정에 달려 있는데 이러한 결정들은 반복해서 이뤄지는 것이다.[36] 그런데 소가족일 수록 개인적으로 보아 경제 및 사회적 목표의 달성이 용이하게 촉진된다는 것이 사람들에게 충분히 납득되어 질 때에 비로소 사람들의 출산억제 및 그에 따른 사회의 출생율 감소가 일어나는 바, 따라서 아무리 발달된 출산억제수단이 있다 해도 그 자체가 인구증가의 억제를 가져오는 절대적인 것은 아니라는 점이다.[37] 말하자면, 대가족의 유지나 형성이 사람들의 규범으로 계속되고 있으면 출산억제기술이 아무리 발전 또는 보급된다 해도 기존의 출생율은 저하되지 않는다는 것이다.

고로 정책결정자가 대중의 출산태도에 관한 정보나 지식없이 인구정책을 결정하는 상황에 처하지 않으려는 것은 당연하다. 이러한 의미에서 대중의 출산태도에 대한 정책결정자들의 인식은 정책과정에서 중요하다고 하겠다. 이런 경우, 대중의 태도는 대중의 여론(mass opinion)으로 인지될 수 있다. 일반적으로 여론의 흐름은 정책결정자의 행동범위에 제약을 가하게 된다.[38]

그러나 정책결정자가 여론에 그대로 꼭 따르는

31) R. Clinton and R.K. Godwin, "Introduction: the Study of Population by Political Scientists," R. Clinton et al. (eds.), *Political Science in Population Studies*, (Lexington: D.C. Heath & Co., 1972), p. 11.
32) R.L. Rothstein, "Politics and Policy Making in the Third World," *World Development*, Vol. 4, No. 8, 1976, p. 696.
33) 이에 대한 설명은 Van Meter and Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," *Administration & Society*, Vol. 6, No. 4, 1975, pp. 465-481에 의거함.
34) J. Midgal, "Policy and Power," Public Policy, Vol. 25, No. 2, 1977, p. 253.
35) T. McCoy, "A Framework for Comparing National Fertility Policies," R. Godwin (ed.), *op. cit.*, p. 60.
36) R. Clinton and R.K. Godwin, *op. cit.*, p. 9.
37) E.M. Chaney, "Women and Popolation: Some Key Policy Research and Action Issues," R. Clinton (ed.), *op. cit.*, p. 236.
38) Kurt Back, "Survey Data as Historical Documents," R.K. Godwin (ed.), *op. cit.*, pp. 158-159.

것은 아니며, 그렇다고 또한 여론을 완전히 무시하지도 않는다. 그들은 대체로 여론과 대중의 수용정도 및 그 변화에 민감하며, 따라서 정책과 여론간의 직접적인 마찰을 피하고 최소한 대충이나마 그 둘간의 공존을 이루게 하려고 노력한다.[39]

대중의 출산태도에 대한 정책결정자들의 지식과 인식은 많은 경우 KAP 연구나 사회심리학적 조사(연구)에 근거하는 것으로 보여진다. 크게 보아서 이러한 유형의 조사는 정책대안의 형성이나 제시를 위한 기반을 제공하는 것이다.[40] 그러나 KAP 연구같은 것은 광범위하게 이용되고 있음에도 불구하고 그 약점이나 한계가 높다는 지적이 나오고 있는 바,[41] 따라서 대중의 출산태도에 관한 정보는 한두가지의 조사만으로는 충분치 않은 것이라 하겠다.

아울러서 특히 중요한 것은 대중의 출산태도가 그 사회의 환경적 상황에 의해 영향을 받는다는 점이다. 이는 사회경제적 속성이나 조건이 출생율의 감소와 상호연관되어 있다는 것을 의미하는 것이다. 예를 들면, 경제성장이 일정한 수준에 도달하고 보건과 위생의 발달로 영아사망율이 아주 낮아지게 되면, 더 이상 자녀가 노동력으로 간주되지 않으며 또한 자녀양육비가 증가하게 되므로서 출산억제의 경향이 나타난다는 것이다.[42]

그리고 사람들은 소가족규범을 보유해서 그들의 희망자녀수를 줄이기 시작함과 아울러 정부에 대해 출산억제 서비스의 제공을 요구하기도 한다. 그리고 이러한 상황에 부응해서 정부는 인구사업으로서의 서비스제공을 전개하기도 한다.

반면에 이와 대조적으로 정부가, 특히 개발도상국에 있어서 사람들의 출산태도에 영향을 미치는 사회경제적 여건에 대한 의도적 변화나 개선을 도모할 수도 있다. 이를 위한 정부의 정책적행위에는 보건서비스와 교육시설의 개선, 여성의 취업기회확대 및 관련 법규나 제도의 수정 등이 포함되어 진다.[43] 또한 여기에는 경제적 이익이나 불이익의 부과제도도 내포되는 것이다.

이러한 면에서 출생율 감소와 연관되는 사회경제적 여건에 대한 정책결정자의 인식은 인구정책의 결정에 큰 영향을 준다고 하겠다. 여기서 사회적 환경이 비교적 안정되었거나 점진적으로 변화되고 있다고 인식하는 경우에는 점증적(incremental)인 정책결정이 나오는 반면에, 불안정한 환경속에서 급격한 변동상황에 처해있다고 인식하는 경우에는 개혁자적인 정책결정양태를 보인다는 설명도 나오고 있다.[44]

4. 外國의 援助

개발도상국의 인구정책과정에서 외국의 원조는 중요한 역할을 차지한다. 특히 근래에 여러 사회과학도들이 개발도상국에서의 인구정책결정과 집행에 외국원조기구들이 영향을 미친다는 것에 많은 관심을 쏟고 있다. 여기서는 인구정책과정에서 나타나는 외국원조기구들의 영향을 개발도상국에서 전개하는 그들의 활동에 촛점을 맞추어서 보기로 한다.

우선 인구문제에 관한 외국의 원조이유에 대해 언급을 하는 것이 적절할 것이다. 개발도상국의 인구증가 감소를 위한 외국의 원조는 주로 선진국, 특히 미국에서 나오며, 외국원조기구들이 그 수단적 역할을 담당하고 있다. 그리고 이러한 원조이유에 대해서는 두가지의 상반된 설명이 나오고 있다. 하나는, 선진국 특히 미국은 상승하는 자기들의 소비수준을 계속 충족시키기 위해 주로 개발도상국의 자원에 의존하고 있기 때문에, 개발도상국의 인구증가를 제한하려 한다는 것이다.[45]

---

39) *Ibid.*
40) R.K. Godwin, "The Structure of Mass Attitudes of the US and Latin America," R. Clinton and R.K. Godwin (eds.), ***Research in the Politics of Population***, (Lexington: D.C. Heath & Co., 1972), p. 113.
41) *Ibid.*
42) R.K. Godwin, "A Cross-Sectional Analysis of Population Policy Determinants Using Situational Data," *op. cit.*, pp. 81-82.
43) O.S. Ahmed, "Population and Economic Development in Africa," R. Clinton (ed.), *op. cit.*, p. 159.
44) E. Alexander, *op. cit.*, p. 325.
45) 보다 자세한 내용은 H. Dean, "Scarce Resources: The Dynamics of American Imperialism," K.T. Fann and D.C. Hodges (eds.), Readings in US Imperialism, (Boston: P. Sargent Publishers, 1971), pp. 139-154 참고.

또 하나의 상반된 설명은 富國인 선진국들이 貧國인 후진국들을 도와야 한다는 도덕적 의무를 내세우고 있다.[46] 즉, 선진국의 현재의 富는 그간 개발도상국을 자원과 시장으로 삼았다는 면에서 개발도상국에게 빚을 지면서 이룬 것인 바, 이들의 심각한 인구문제에 도움을 주는 것은 보상적인 의무의 표출이라는 것이다.

반면에, 선진국의 자기이익의 개념으로 설명을 하는 견해에 따르면, 선·후진국 모두가 "지구라는 우주선에 함께 탄 승객"인 바, 그에 따른 상호의존의 필요성이 증대하면서 이에 따라 인구문제의 대처를 위한 선진국의 원조가 나오게 된다는 것이다.[47] 이에 따르면, 선진국의 자기이익이란 결국 선·후진국의 상호이익과 협동으로 연결되는 것이라 보는 것이다.

이어서 외국원조기구들의 역할에 관해서 보면, 그들이 수행하는 두가지의 활동측면에서 이해되어질 수 있다고 본다. 하나는, 그들의 역할을 로비스트(lobbyist)로서의 기능이라는 측면으로 살피는 것이다. 즉, 정책결정자에게 유용한 정보의 창출이나 해석, 그리고 개발도상국의 정책결정자에게 그러한 정보를 제공하는 것으로 보는 것이다.[48] 또 하나는, 그들의 역할을 그들의 실제 활동 즉, (1) 훈련사업의 확장, (2) 출산억제지식의 확산, (3) 연구기회와 비용의 제공, (4) 전문적 기술의 소개, (5) 피임서비스의 제공, (6) 출산억제를 위한 조직의 증가 및 성장촉진, 등으로 반영되는 것으로 보는 것이다.[49]

따라서 전자의 측면은 정책결정과정에 있어서의 원조기구의 역할을 의미하는 것이고, 후자의 경우는 정책집행과정에서 나타나는 그들의 활동을 뜻하는 것이라 하겠다. 원조기구들의 이러한 성향은 개발도상국의 인구정책과정에 있어서 크던 적던간에 영향을 미치고 있는 것이다.

또 인구문제에 관한 외국의 원조는 다른 종류의 외국원조(공장건설과 같은)와는 다르다고 여겨진다. 즉, 그것은 개발도상국 사람들의 가장 민감하고도 은밀한 개인적 행태(出産과 같은)에 연관되는 선진국의 시도나 활동이라는 점이다.[50]

그러면 이어서 외국의 원조기구가 개발도상국의 인구정책결정에 있어서 어떻게 영향을 미치는가에 관해서 보기로 한다. 여기서는 S. Sinding과 C. Hemmer의 설명을 빌리기로 한다.[51] 그들에 따르면, 외국원조기구는 인구대응정책(population-responsive policy)이 개발도상국에 존재한다는 것을 전제로 행동을 한다. 그래서 원조기구는 개발도상국의 정책결정자들로 하여금 그들이 이미 이러한 대응정책을 시행하고 있다는 인식을 갖도록 유도하는 바, 이것은 그러한 인식이 인구억제를 고려케 하는데 기초가 된다고 보기 때문이다.

이어서 원조기구는 정책결정자들에게 그들의 발전의욕에 미치는 급격한 인구증가의 영향에 관한 정보를 제공한다. 특히 원조기구는 정책결정자들의 관심이 장기적 보다는 단기적인 것에 더 쏠린다고 보아서 급격한 인구증가가 미치는 단기적이고 직접적인 영향을 부각시킨다.

그래서 정책결정자들이 일단 급격한 인구증가가 심각한 문제를 야기한다고 여기게 되면, 원조기구는 그들에게 그 해결이 가능하며 구체적인 해결책의 시행이 용이하다는 것을 확신시킨다. 이어서 원조기구는 출생율저하를 가져오는 요인, 사람들의 출산행태 및 인구억제사업의 효율성 등에 관한 유용한 정보를 정책결정자에게 제공하는 것이다.

여기서 또한 언급되는 것으로, 원조기구가 개발도상국정부에게 정보제공을 하는 것과, 만일 그 정부가 권유받은대로 움직이지 않을 때에는 그에 상응하는 보복조치를 취하겠다는 식의 태도와는 구별되어야 한다는 점이다. 이는 일부 원

46) R. Clinton, "Opposition to Population Limitation in Latin America," R. Clinton and R.K. Godwin (eds.), *op. cit.*, p. 96.
47) *Ibid.*
48) S. Sinding and C. Hemmer, "Population Policy Development: The Application of Theory," R.K. Godwin (ed.), *op. cit.*, p. 267.
49) M.J. deVoursney, "Theory and Method in Population Policy Research," R. Clinton (ed.), *op. cit.*, p. 106.
50) A. Segal, *op. cit.*, p. 178.
51) Sinding and Hemmer, *op. cit.*, pp. 268-273.

조기구의 경우 단지 급격한 인구증가의 악영향을 강조하는데 그쳐도 여기에는 이에 부응하는 행동을 취하지 않으면 그나라의 발전사업원조를 수락하지 않겠다는 뜻이 내포된 것이라는 주장을 하는 사람도 있기 때문이다.[52] 이러한 사람들은 인구정책의 시행을 위한 이같은 정치적 내지 경제적 압력의 소지가 있으면 이에 강력히 대응할 것을 강조하고 있다.[53]

그리고 원조기구는 정책결정자들과 직접 연결되지 않을 때, 또는 연관을 맺고 있을 때라도, 민간전문가들이나 영향력있는 사람들과 교류를 맺으면서 정책과정에서 그의 관점이나 견해를 반영시키려고 모색하기도 한다.[54] 이런 경우, 원조기구는 이들에게 새로운 정보와 지식을 계속 제공하며 이들이 주축이 되는 민간조직들의 연구나 계몽활동에 재정 및 기술지원을 공급하기도 한다.

일단 정부의 인구정책결정이 이뤄지면 정책집행과 연관되는 다른 형태의 원조활동이 나타나게 된다. 이에 대해 T. McCoy의 설명을 보기로 한다.[55] 이러한 원조활동의 한가지 유형은 현금과 물자의 제공 및 기타 직접적인 정책지원을 포함하는 것이다. 여기에는 직원의 급료지불, 피임약을 포함한 시설과 장비구입에 대한 재정지원, 기술제공과 훈련보조 등이 담겨져 있다. 또 하나의 유형은 정책집행구조의 설정에 대한 원조기구의 참여이다. 여기에서 특히 개발도상국정부의 인구정책시행에 관한 행정조직망의 편성이나 재편성에 나타나는 원조기구의 역할이나 영향에 많은 관심이 두어지게 되는 것이다.

V. 結　語

지금까지 本考에서는 개발도상국에 있어서 급격한 인구증가로 집약되는 인구문제에 대처하기 위한 인구정책이 어떤 과정을 거치며 여기에 어떤 정책요인들이 작용하고 있는가를 검토하였다.

여기서 보듯이 인구정책은 다른 공공정책과 마찬가지로 하나의 정치적 선택으로서 나오는 것이고 결정 및 집행과정을 통해서 전개되는데, 이때에 여러 정책요인들이 복합적으로 얽혀서 작동하고 있다. 즉, 인구정책의 결정이나 집행은 이러한 요인들의 영향을 받으면서 수행되는 것이다.

따라서 인구정책연구에 있어서 이와 같은 과정과 요인에 대한 파악이 중요시되는 것이고 보다 더 활발한 분석이 요청되기도 한다. 또한 이러한 분석을 적절한 인구정책의 도모에 기여하기도 하는 것이다.

이러한 의미에서 本考는 인구정책의 분석에 도움이 될수 있을 뿐 아니라, 인구정책의 수립이나 집행을 모색하거나 기존정책을 살펴보는데 유익한 것이 된다고 하겠다. 또한, 특히 개발도상국의 인구정책을 이해하는데 하나의 길잡이가 되리라고 기대한다.

끝으로, 근래 정책학 또는 정책연구에서 실제로 각 정책분야에 대한 관심이 매우 커져서 각 분야별 분석이 활발히 전개되고 있는데, 인구정책분야는 그중에서도 중요하고 적절한 대상이 되는 것이다. 따라서 이에 대한 본격적인 연구나 분석이 특히 정치학, 행정학 및 정책학 등의 사회과학영역에서 앞으로 많이 수행되는 것이 바람직하고 또 기대되어 진다.

52) T. McCoy, "Linkage Politics and Latin American Population Policies," T. McCoy (ed.), *Dynamics of Population Policy*, (Cambridge: Ballinger Pub. Co., 1974), p. 75.
53) M. deVoursney, *op. cit.*, p. 107.
54) 이에 관해서는 T. McCoy, "Linkage Politics and Latin American Population Policies," *op. cit.*, pp. 76-80.
55) *Ibid.*

(**Abstract**)

A Theoretical Study of the Process and Determinants of Population Policy in a Developing Country

by Ja-Yong Koo*

It is well recognized that, in most developing countries, rapid population growth has been a serious problem. And there is a growing tendency to regard the problem as a political issue in these countries. So far, many developing countries have formulated and implemented population policies aiming at an reduction of such population growth.

This study attempts, in policy perspective, to examine theoretically the process and determinants of population policy making and implementation in those developing countries. In doing this, it gives emphasis on explaining population policy determinants and therefore, deals with (1) decision makers' perceptions and attitudes, (2) governmental structure and capability, (3) mass fertiliry behavior, and (4) foreign aid agencies' role.

* Professor, Hankuk University of Foreign Studies