

## 지역 통계발전을 위한 실천 방안

조 한 석

(충청남도 정책기획관실 통계담당, [johnsok@korea.kr](mailto:johnsok@korea.kr))

백 운 성

(충남발전연구원 공간계획연구부 책임연구원, [wsbaek@cdi.re.kr](mailto:wsbaek@cdi.re.kr))

### 목 차

< 요약 >

- I. 시작하며
- II. 연구의 배경 및 목적
- III. 지역 통계의 문제점
- IV. 지역 통계발전을 위한 실천 방안
- V. 마치며

## 《요 약》

- 국가공식통계는 기획, 작성, 공표, 사후관리 등이 법적으로 보장되어 있으며, 통계수요자는 이러한 통계작성기관이 통계법을 준수한다는 신뢰성에 기반하여 통계를 수요하고 있다. 즉, 통계의 공급이 체계적으로 관리되는 시스템이 있다는 것이다. 문제점은 여기서 출발한다.
- 시스템적인 체계가 구축되어 있지만, 실제로 공식통계의 공급은 이러한 신뢰성과는 무관하게 이루어지는 경우도 종종 발생하고 있다. 이러한 문제점은 통계작성자의 문제로 치부하기 보다는 통계공급에 대한 전체적인 시스템적 측면에서 고려해야 할 문제이다.
- 바로 이러한 측면에서 공식통계의 문제점과 활성화방안을 제시할 때 대부분은 공급측면의 문제해결이 선행되어야 한다고 전제하고 있다.
- 충남뿐만 아니라 모든 지방자치단체에서의 통계에 대한 문제점은 첫째, 통계의 양적 부족, 둘째, 통계의 질적 낙후, 셋째, 통계 공급체계의 비효율성으로 귀결된다. 이러한 문제점의 원인은 구성원 모두의 관심 부족, 통계인프라의 불충분, 통계작성 및 보급 체계의 비효율적 관리가 고착되어 나타난 것이기 때문이다.
- 위와 같은 문제점에 대응한 통계제도의 궁극적인 과제는 첫째, 필요로 하는 통계정보를 제대로 공급해주고 있는가, 둘째, 통계가 실상을 사실대로 전달하고 있는가, 셋째, 통계가 얼마나 효율적, 경제적으로 공급되고 있는가에 대한 반성과 더불어 그동안 이러한 과제에 대한 투자가 어느 정도 있었나를 판단하여야 한다.

- 궁극적인 과제를 극복하기 위한 실천 방안으로 첫째, 공무원의 통계에 대한 관심을 어떻게 끌어올리느냐, 둘째, 어떻게 통계작성에 대한 자원투입을 구체화 하느냐, 셋째, 어떻게 하면 분산되어 있는 통계체계가 조화와 균형을 이루어 작동하게 하느냐에 관한 문제다.
- 본고에서는 이를 위한 실천방안으로 지난 통계법 개정시 도입된 개별 통계작성기관의 통계책임관의 권한 강화를 첫 번째로 제시하고 있다.
- 통계책임관의 권한강화는 통계조정기능을 강화하여 통계의 양적수준을 제고시킬 뿐 만 아니라, 통계작성에 대한 자원투입의 구체화를 가져올 수 있어 통계의 질적 수준향상도 함께 충족될 수 있는 방안이 된다.
- 이와 함께 통계의 작성은 통계청을 포함한 범국가적 차원의 문제로 중앙과 지방의 작성기관이 체계적인 통계작성을 지원할 수 있는 조직과 인력이 전문화된 시스템으로 구축되어야 한다. 즉, 우리나라 전체차원의 통계작성체계에 대한 시스템의 구축이다.
- 그리고 현재 진행중인 국가통계DB 구축사업에 있어 지역과 중앙이 서로 계층화되면서 연계될 수 있도록 분류체계의 정립, 데이터의 표준화, 코드의 정형화 등을 통해 지역적 차원까지 확대된 효율적 통계 공급이 되어야 할 것이다.
- 본고에서 강조하고자 하는 것은 현재까지 지적된 지역통계의 문제점과 개선방향에 대하여 재차 진단을 하는 것보다 충남을 포함한 우리나라 통계제도에 관한 논의와 점검을 통해 지역통계발전을 위해 무엇을 해야 할 것인가에 대한 실천방안에 초점을 맞추고 있다.

## I. 시작하며

- 2009년 10월 현재 통계법 제18조(또는 제20조)에 의거 승인받은 통계는 총 885종으로 정부기관을 포함한 361개 기관에서 작성하고 있다. 이러한 통계 작성에 있어서는 아래와 같은 몇 가지 특징을 가지고 있다.

첫째, 비용구조 측면에서 고정비용이 높고 가변비용은 낮다.

둘째, 자료수집 및 처리에 비용이 크면서 노동집약적 업무성격이 강하다.

셋째, 유사정보가 통합될수록 정보의 질이 상승하여 통합의 시너지가 크며 탐색비용(search cost)의 상대적 감소가 이루어진다.

넷째, 자료처리와 기획에 이론적인 능력과 경험을 요구하는 학습효과가 필요하다.

다섯째, 독점적인 성향이 높아 반드시 제3자에 의한 평가와 검증이 요구된다.

- 이처럼 통계는 기획, 작성, 공표, 사후관리에 대해 법적인 명확한 절차에 의해 진행되기 때문에 신뢰성이 담보되어지며, 이로 인해 비용이 수반된다. 그러나 통계의 작성비용은 신뢰성과 정비례관계에 있지만, 통계수요의 효율성과는 상충관계에 있다고 볼 수 있다.
- 지역통계의 중요성에 대한 인식과 투자의 시작은 바로 여기서부터 시작된다고 볼 수 있다.

## II. 연구의 배경 및 목적

### 1. 연구의 배경

- 지방자치제도 시행 이후 지역밀착적 발전전략의 수립으로 인해 우리 사회의 통계정보 중요성이 강조되고 있으며, 사회발전 속도에 따라 통계수요 또한 고급화, 다양화되고 있다.
- 이러한 통계의 중요성 인식 확산과 통계수요의 다양화에 비해 충남을 비롯한 대부분의 지방자치단체 통계가 제대로 생산·소비되고 있는가에 대한 대답은 매우 부정적이다.
- 제도적인 결함, 과거로부터 이어져온 타성, 통계분야의 고유성 부재, 그리고 무엇보다도 인색한 자원배분 등으로 사회적 요구와 비판에 부응한 통계가 양적, 질적으로 발전하지 못했기 때문이다.
- 즉, 그동안 비교적 일관되게 지역통계의 중요성과 인프라 확충에 대한 많은 연구와 주장이 공급측면에 집중되어 있는 것을 상기할 필요가 있다.
- 좀 더 구체적으로 살펴보면, 우리나라 통계제도는 분산형 통계작성 체제 하에 통계청의 조정활동을 통한 관리체계를 채택하여 운영하고 있다.
- 그동안 중앙행정기관의 통계작성은 통계청을 중심으로 체계화되어 왔으며, 최근 4년 동안 통계청의 차관청 승격, 통계개발원 설치, 통계법 전면 개정 등을 통한 중앙행정기관 차원의 통계인프라에 비약적인 발전이 있었다.
- 그러나 중앙과 광역자치단체 차원의 통계작성 체질은 공고해졌지만, 기초 지방자치단체 단위의 통계작성에 대한 인프라 등의 체질 개선에 대한 노력은 매우 부진한 것이 현실이다.

- 더욱이 기초지방자치단체는 통계업무 과중으로 인해 통계청 중심의 국가통계 작성에 대한 국가위임사무에도 힘겨워하고 있는 상황이다.
- 즉, 지역통계의 발전을 논하기 위해 우리는 우리나라의 통계운영시스템상의 내부적 공급측면의 문제점에 대한 인식이 선행되어야 한다.

## 2. 연구의 목적

- 궁극적으로 지방자치단체의 통계에 대한 여러 문제점 제시는 이미 통계청을 중심으로 중앙의 통계제도의 발전을 꾀하기 위한 과제에서 찾아볼 수 있으며, 아래와 같이 크게 세 가지 명제에 포함되어 있다.

첫째, 사회에서 필요로 하는 통계정보를 제대로 공급해주고 있느냐 하는 양적 충족

둘째, 그러한 통계들이 사회의 실상을 사실대로 전달해주는가에 대한 정확도와 신뢰성의 확보

셋째, 통계가 얼마나 효율적이고 경제적으로 공급되고 있는가에 대한 공급체계의 효율성

- 결국 충남의 지역통계에 대한 문제점도 통계의 양적 부족, 질적 수준 낙후, 공급체계의 비효율성으로 집약된다.
- 이러한 문제의 발생원인은 각 구성원 및 사회의 관심 부족, 통계인프라 불충분, 통계체계의 비효율적 관리로 정리할 수 있다.
- 이를 극복하기 위한 전략도 전반적인 구성원의 통계에 대한 관심을 어떻게 끌어 올리느냐, 어떻게 통계에 대한 자원투입을 구체화시킬 것인가, 어떻게 지방자치단체 내부와 중앙 및 지방자치단체 간 분산되어 있는 통계체계가 조화와 균형으로 작동할 수 있게 할 것인가로 귀결된다.

- 따라서 지역통계 활성화 방안에 대한 담론이 활발히 일어날 수 있는 제안적인 차원에서 실천방안을 고려하는 것이 본고의 주된 목적이다.
- 이상의 배경과 목적을 염두로 본고에서는 충남 뿐 아니라 우리나라 통계제도에 관한 논의의 관심사항과 이에 대한 점검을 통하여 지역통계발전을 위해 무엇을 해야 할 것인가에 대한 실천방안을 도출하고자 한다.

### Ⅲ. 지역 통계의 문제점

#### 1. "통계"에 대한 인식의 문제

##### 지방자치단체 구성원의 통계에 대한 기본적인 인식 부재

- 통계 활성화에 대한 연구에 있어 대부분의 연구자들은 “통계에 대한 인식 제고”에 대한 주장에 의견을 모으고 있다.
- 이는 정책입안에 대한 통계의 중요성은 강조되는 반면 통계가 무엇인가에 대한 기본적인 인식의 저변화가 상대적으로 뒤떨어져 있는 상태를 말한다. 즉, 통계의 이용적인 측면만이 부각되고 통계작성상의 여러 가지 구체적인 고려사항에 대한 상식적 수준에서의 인식 부재에 기인한 것이다.
- 이러한 인식의 문제는 사회의 각 구성원은 물론 충남도청과 시·군뿐만 아니라 전국적인 지방자치단체의 각 부서 모두 공통적인 현상으로, 그때그때 필요에 의해 단편적으로 요약된 통계정보만이 통계의 수요로 인식되는 통계이용자 입장만이 강조되어 왔기 때문이다.

- 특히 지방자치단체의 구성원은 통계법에 명시된 바와 같이 본인이 통계 생산자라는 인식없이 이용자라는 입장에서만 통계의 수요와 중요성을 강조하여 결국 생산자로서의 책무를 통계담당부서에 전가하는 입장을 취하고 있다.
- 지방자치단체 구성원의 기본적인 통계 인식의 문제점에 대한 예로써, 데이터(data)와 이를 1차적으로 요약한 통계량(statistics), 표(table), 그래프(graph)를 오인하는 경우를 들 수 있으며, 대부분 데이터를 통계로 인식하기보다는 요약된 통계량, 표, 그래프를 통계로 인식하는 성향을 볼 수 있다.
- 즉, 원천적인 데이터(원시자료, Raw Data)를 토대로 이를 가공하여 표현한 단편적인 결과물을 통계로 인식함으로써 업무과정에서 데이터를 관리하지 않고, 요약된 자료를 관리하며 이를 서비스하는 것에 국한되어 있는 것이 현재 지방자치단체 구성원의 통계작성 현실이다.
- 원칙적으로 통계량과 표 등 요약된 결과물은 원시자료를 통하여 도출된 것으로, 원시자료 없이 요약된 결과물만을 관리하게 되면 사용상의 제한점 즉, 다양한 차원의 분석이 제한되는 현상이 반드시 존재하게 된다.
- 이러한 상황에서 각 부서별로 요약·작성된 자료들이 무수히 산재되어 있을 뿐, 이러한 요약된 자료들이 상호연관성을 갖도록 해 차원 높은 자료로서의 가치수준 향상을 기대하는 것은 현실적으로 불가능하다.

### 통계학과 통계법에 대한 상식의 저변 부족

- 지방자치단체 구성원의 통계에 대한 기본적인 인식에 대한 문제점과 더불어 통계학과 통계법에 대한 상식의 부족은 더욱 심각한 상태에 있다.
- 도 및 시·군 구성원은 통계제도를 정의하고 통계의 기획, 작성, 공표, 사후관리에 대한 전반적인 세부절차를 명시한 통계법에 대해 상식적인 수준의 가이드라인으로 인지하기 보다는 법 위반에 대한 대응방안을 먼저 고려하고 있다.



- 또한, 도 및 시·군 구성원이 통계법을 읽어보더라도 내용과 용어에 대한 전문성과 어려움만을 호소할 뿐 다른 법률을 대하는 태도에 비해 이해하려는 노력이 부족하며, 대부분 본인과 무관한 법률이라고 오해한다.
- 이와 함께 통계가 전반적으로 어렵다는 인식이 팽배하여 공무원의 업무를 벗어난 전문적인 영역으로 치부하고 배제함으로써 이에 대한 인식의 전환 조차 거론할 수 없는 상황이다.

## 2. 행정체제의 변화에 따른 역사적 문제점의 누적

- 과거 중앙위주의 개발정책으로 인하여 통계 또한 중앙의 수요에 부합하는 방향으로 개발 및 보급되고 이러한 상황이 고착화된 실정에서 지방자치제도가 실시되었다.
- 지방자치제가 오래 전부터 정착되어 온 나라의 경우 하부단위의 지역 수요에 부합하는 통계가 체계적으로 정비되고 보급(대표적으로 미국의 Reference Center)된 반면, 우리나라 지방자치의 역사가 짧다보니 통계분야에서의 체계성이 견실화되지 못하고 있다.
- 이러한 상황에서 통계생산주체 중 하나인 지방자치단체는 예산과 인력 등의 어려움으로 인하여 지역통계의 생산자로서의 역할, 즉 통계기획과 통계분석보다는 단순히 중앙부처(통계청, 보건복지부, 노동부 등)의 위임업무에 치중하는 실정이다.
- 지방자치 실시 이후 지역정책의 기초자료로서 통계에 대한 수요가 급증하고, 지역개발계획을 비롯한 각종 정책의 수립, 평가 등 의사결정시 통계에 대한 수요가 증대됨에 따른 대응 없이 수요만이 팽배한 상태이다.

- 이렇게 과도한 통계수요는 지역정책 수립의 측면에서 정책수립 보다는 통계의 정확성을 강조하여, 어느 정도 추세를 반영한 목표치 설정 후 정책을 입안하기 보다는 통계의 예측치에 맞추어 정책을 입안하려는 부작용도 존재하고 있다.<sup>1)</sup>
- 또한, 지방자치제의 특성상 단체장의 임기 내 실적 마련을 위한 가장 근간이 되지만 가시성이 떨어지는 통계분야의 개선보다는, 실적의 가시성이 높은 다른 분야의 투자를 우선시하여 통계의 중요성을 언급하면서도 이에 대한 투자, 즉 통계 인프라(인력확보 및 조직)의 문제는 현재까지도 후순위로 밀리는 경향이 존재해왔다.

### 3. 제도적인 문제

#### 1) 국가 전체적인 통계제도의 문제

- 우리나라는 각 부처가 소관업무와 관련된 통계를 작성하는 분산형 제도를 기반으로 하여 유사하거나 중복적인 통계의 작성과 예산의 낭비를 방지하고자 통계청을 중심으로 종합적인 조정을 하는 집중형제도의 일부를 도입하여 운영하고 있다.
- 그동안 수차례의 통계법 개정을 통하여 세부적인 통계작성승인과 공표승인 절차를 보완하고 통계품질진단, 통계기반정책관리제도, 국가통계위원회의 위상 강화, 통계연구기관인 통계개발원 개원 등의 괄목할 만한 국가통계제도의 성장을 이루었다.

1) 통계는 본질적으로 경험적 확률에 기반한 배경으로 인하여 항상 오차가 포함되어 있고, 이러한 오차를 규명하고 그 오차를 줄이려는 노력까지 포괄된 개념이므로 통계의 정확성을 논하는 것은 의미적인 모순을 가지고 있음.

### 특별지역사무기관과 지역과의 체계적 연계 미흡

- 현재 통계법에서 국가통계작성기관을 중앙행정기관, 지방자치단체, 통계작성지정기관으로 한정하여 관리하도록 하고 있으나, 중앙행정기관의 경우 대표적으로 통계청과 노동부, 그리고 보건복지부와 같이 통계조사의 편의 차원에서 지방청과 사무소를 운영 중에 있다.
- 지방청과 사무소를 운영하면서 표본조사를 수행 중인 중앙행정기관의 경우 기초지방자치단체 단위의 통계작성이 미미하고, 오히려 총조사 실시에는 지방자치단체에 위임사무로 규정, 중앙집중식 성향이 강하여 결과물에 대한 지역통계의 양적 부족 문제가 미해결되고 있다.

### 통계작성기관간의 쟁점해결을 위한 국가통계위원회의 지역참여부재

- 현재 통계작성기관간의 쟁점 처리와 국가통계발전계획의 바람직한 유도를 위해 위원장을 기획재정부장관으로 하는 국가통계위원회가 구성되어 있다.
- 그러나 위원구성에 있어 중앙행정기관과 일부 통계작성지정기관의 통계책임관이 포진된 반면, 지방자치단체의 통계책임관은 모두 배제되어 있음으로써 쟁점발생과 계획 작성에 구조적으로 지방자치단체의 입장표명에 경로상의 제약이 따르는 중앙집중식 성향이 내포되어 있다.

### 지방통계청의 지역통계개발에 대한 체계적 관리 미흡

- 지방통계청의 경우를 살펴보면, 책임운영기관으로써 통계청 본청의 표본조사를 지역별로 수행하고 내부 수익사업을 통하여 수입을 창출해야하는 이중적인 업무를 수행하고 있다.
- 지역통계개발은 권장되어야 할 문제이지만, 통계개발이 시간과 주민의 예산이 들어가는 것을 감안할 때 체계적인 관리가 필요하며, 지방청 및 시·군간 경쟁이 격화될 때 몇 가지 문제가 초래될 수 있을 가능성이 있다.

- 먼저, 책임운영기관에 따른 수익사업의 1차적 목표대상이 기초지방자치단체로 열악한 시·군의 통계인프라를 보완하기 보다는 이를 이용하여 실적도출 차원에서 비교적 생산하기 쉬운 사회통계조사 등을 개발하도록 분위기를 유도하고 있다.
- 그리고, 통계청을 비롯한 전국 지방자치단체에서 경쟁적으로 개발된 사회통계조사의 경우 개별적인 중요성도 있으나 문항의 비표준화 문제로 서로 유기적인 관련 없이 독립된 통계가 산재하게 되어 정보의 질적 저하와 시·도, 시·군간 비교성이 떨어져 조사비용에 비해 그 가치수준은 낮아 통계에 대한 사회적 낭비가 초래될 수 있다.
- 또한 형식적인 절차라 할지라도 용역을 수행하는 기관에서 통계개발에 수반되는 통계품질진단에 필요한 품질보증절차를 요구하더라도 이에 대응한 지방통계청의 절차가 부재한 것도 문제로 들 수 있다.
- 마지막으로 지역통계개발 시 지방통계청에서 작성한 최종보고서를 분석적인 측면에서 살펴보면, 대부분 비율값을 제시한 교차표(Contingency Table) 수준에 머물고 있으며, 전문적인 데이터분석이 다소 미흡하다.

### 통계권한 집종의 문제

- 국가 전체의 통계시스템의 효율적인 운영을 위해서는 국가통계의 집합체가 상호연관성이 유지될 수 있는 구조를 형성하고, 그 집합체를 구성하고 있는 개개의 통계들이 신뢰성을 확보하기 위하여 개별적인 통계작성과정에 노력을 기울여야 한다.
- 이를 위해 객관적이고 체계적인 시각에서의 통합조정 장치로써 통계활동의 통합조정은 반드시 필요한 일이다. 이를 위해 현재 우리나라는 통계청에 통계작성과 함께 통계조정권한과 품질진단권한이 함께 부여되어 있다.

- 현재 통계청은 우리나라의 대표적인 통계작성기관이면서 통계인력과 소수 인력에 의해 통계조정업무를 수행하고 있다. 그러나 통계청이 본청의 작성 통계외의 타 기관과의 통계조정에 있어 과연 객관적인 통합 조정이 용인할 만한 수준에서 이루어질 수 있는가는 생각해봐야 할 문제이다.
- 또한 통계품질진단이 법적인 요건으로 규정되면서 이를 관장하는 권한을 통계청의 품질관리과에 부여함으로써 객관성이 담보된 품질관리가 이루어 지는 지에 대한 우려와 한계도 존재하고 있다.

#### 지방자치단체 통계책임관<sup>2)</sup>에 대한 실질적 권한과 유인(incentive)의 부재

- 통계작성기관의 종사자에 대한 실효성 있는 박탈적 유인(negative incentive)이나 보상적 유인(positive incentive)이 제도적으로 결여되어 있음으로써 통계조정 및 품질진단에 대한 근본적인 목적에 부합하는 방향으로의 유도에 제한이 있다.
- 2007년 10월 통계법이 개정되면서 추가된 통계작성기관별 통계책임관의 경우 현재까지 그 실효성을 담보해 줄 만한 후속조치 없이 상징적인 의미수준에서 의무만이 부여되어 있을 뿐 각 기관의 통계를 종합조정할 만한 권한이 없는 실정이다.
- 또한, 공무원의 순환보직 제도와 연속적이고 전문적인 통계업무성격이 상충하면서 개개인의 성실도에 관계없이 전문성을 갖출 수 있는 기회가 사실상 부여되기 힘들다.

---

2) 통계법 시행령 제3조에 있어 통계책임관의 지정은 통계의 조정 및 통계자료의 공유활성화를 위해 중앙부처 및 지자체에 지정토록 하고 있음.

## 2) 지방자치단체의 통계제도 문제

- 국가전반적인 통계제도는 통계법의 보완이 반복적으로 이루어지면서 어느 정도 그 틀을 확립한 반면, 지방자치단체 내에서 여러 부서를 총괄할 수 있는 개별적인 통계제도의 체계 구성은 전무한 실정이다.

### 기관작성통계의 총괄책임자로서의 통계책임관의 역할 및 권한 부여 미비

- 지자체의 통계책임관은 정책과 관련되어 통계생산의 활동이 어느 정도 독립성을 보장해 주어야 할 필요가 있다.
- 그러나 실제로는 지방자치단체별로 통계책임관이 소속된 산하 부서의 체제가 모두 다르고, 타 업무 겸업과 순환보직에 따른 통계담당 부서의 전문성 또한 현저히 낙후된 실정이다.
- 또한, 지방자치단체 내에서 통계에 대한 종합적인 조정활동이 통계책임관을 중심으로 현실적으로 이루어지지 못하고 있으며, 나아가 통계의 생산과 관리, 그리고 보급에 대한 실효성 있는 제도화된 시스템이 부재한 실정이다.
- 이로 인해 여러 부서에 생산된 통계가 지자체 차원에서 종합적으로 관리되지 못하고, 각각의 부서담당자 차원에서 관리되고 있으며, 더구나 잦은 순환보직으로 통계의 보존과 작성에 절대적인 한계를 가지고 있다.
- 즉, 기관 통계책임관의 시스템적 관리가 아닌 각 부서 차원의 담당자 인적 역량에 따라 통계관리가 이루어지고 있는 것이 현실이다.

### 공무원의 담당업무에 대한 통계전문성 미비

- 또 다른 문제는 각각의 담당업무에 대한 통계전문성의 부족에서 기인한다.
- 이로 인해, 통계청에 작성승인을 받은 통계가 담당자 레벨에서 작성이 중지되거나, 승인 없이 무단 작성 후 보도 자료로 공표하는 통계법 위반 사례가 소소하게 발생되고 있다.

- 업무 담당자가 작성하고자 하는 통계가 통계법상 승인 대상이 되는 것인지 아닌 것인지 대부분 판단하지 못하고 있는 실정이며, 승인을 유도하더라도 업무상 개입으로 오해하는 등 전반적인 조정활동에 잡음이 존재하고 있다.

#### 통계작성기관에 대한 인식 미비

- 마지막으로 지방자치단체의 각 부서 이외의 산하기관은 통계법상 통계작성 기관으로 규정되어 있지 않음에도 불구하고, 지방자치단체 내 구성원이 산하 기관으로 인사이동이 빈번함에 따라 통계 이용의 문제점이 발생하고 있다.
- 지방자치단체와 산하기관 간 비공식 통계자료의 공유에 있어서 통계법적인 문제가 상존하고 있는데, 이는 산하기관이 임의로 작성한 통계는 정식 국가통계로서 성격이 없음에도 불구하고 지방자치단체의 구성원은 이를 공식 통계로 오인하고 있는 현상이 자주 발견되고 있다.

## 4. 기초자료 수집, 분석 과정의 현실적 문제

- 대부분의 국가통계 작성시 현실적으로 활용되는 조사방법을 기준으로 조사 통계, 보고통계, 가공통계 이렇게 3가지 유형으로 분류할 수 있으며, 대부분 조사통계가 많다 보니 실제조사과정에서 임시조사원 채용에 의한 조사가 이루어지고 있다.
- 임시조사원을 활용한 대부분의 조사에서 짧은 교육을 실시하여 조사에 투입하게 됨으로써 조사원의 질적 표준화는 우려할 만한 수준이고, 조사원 개인의 능력에 의존하는 조사로 변질되고 있는 실정이다.
- 예산과 인력 투입의 문제점으로 인하여 조사 실시 중 follow-up 조사를 실시하는 것은 현실적인 어려움이 따르며 조사 후 정확도를 제고하기 위한 통계기법의 활용은 지극히 제한적으로 활용되고 있다.<sup>3)</sup>

- 통계분석 처리에 있어서 특히 지방자치단체의 경우는 전문 인력이 매우 부족할 뿐만 아니라 분석결과를 내부 구성원에 제공하더라도 이를 해석할 수 있는 수준이 미미하다.
- 또한, 예산의 부족에 따른 통계분석패키지의 구입이 지극히 제한적이어서 충남, 부산을 제외한 지방자치단체는 SAS나 SPSS를 구매하지 못하고 있으며, 구매하더라도 전문적인 통계분석패키지를 활용할 수 있는 인력 역시 부족한 실정이다.
- 이와 같은 통계분석패키지 혹은 자료처리시스템 부재로 대부분 EXCEL에 의한 자료처리를 하고 외부기관에 분석을 의뢰함으로써 업무의 비효율성과 소요되는 예산의 낭비가 지속되고 있다.

## 5. 통계 보급의 문제

- 통계청에서는 승인통계에 대한 포괄적 보급을 위하여 2006년부터 국가통계 DB구축을 진행 중에 있으며, 데이터단위의 통계제공 체제를 꾀하고 사용자의 편의에 맞게 조건식을 설정하여 데이터를 요약하여 전송받을 수 있는 체제를 마련하고 있다.
- 통계청의 승인통계는 각 통계마다 공표범위가 사전에 정해진 상태로 승인을 득하므로, 한 단계 낮은 레벨에서의 통계분석이 필요한 경우 마이크로 데이터서비스를 이용하여 어느 정도 원시자료 수준까지의 자료를 제공받을 수 있다. 그러나 비밀보호에 따라 매스킹(masking) 처리하여 개인적인 정보는 배제한 채로 자료를 전송 받음으로써 주변적인 상황에 대한 추가적 분석의 한계가 존재하고 있다.

- 3) 지정통계의 경우 조사과정에서 자료제출 명령권과 현지 확인권한이 통계법상 부여되어 있으나 현실적으로 조사 불응에 대응한 권한행사가 어려우며, 무응답에 따른 결측치 대체방법론이 있으나 항목무응답에만 제한적으로 적용될 뿐 단위 무응답에 대한 대체방법론은 거의 없는 실정임



- 통계법상 통계청의 원시자료의 제공은 통계작성기관이 다른 통계를 작성하고자 할 때에는 무상으로 제공받을 수 있고, 통계작성기관이 아닌 경우에는 유료로 마이크로데이터를 수령할 수 있도록 되어 있어 통계작성기관에서 자료를 받아 타 기관에 전달시 법적문제가 잠재되어 있다.
- 즉, 지방자치단체와 지역발전연구원 등의 유관기관 및 산하기관과의 공식 또는 비공식 통계제공이 법적으로 제한되어 있다는 것이다.
- 또한, 통계청 주관하의 위임사무로 규정된 총조사의 경우 지방자치단체가 실제조사에 참여하여 조사하지만, 그 결과의 원시자료는 비밀보호와 통계청 내부규정에 의거하여 현재 지방자치단체에 대부분 제공하고 있지 않다.
- 이와 함께 지방자치단체의 통계보급은 간행물, 보도자료, 1차 요약된 통계표를 파일 단위로 제공하는 공급자 위주의 보급정책으로 사용자 입장에서의 자료변경에 시간소요가 크거나 형식이 제약되어 있다.
- 통계청에서 국가통계DB구축 사업의 일환으로 통계작성기관에 제공하고자 보급용 통계DB와 호스팅 서비스가 있으나, 이를 무상으로 제공받아 작성기관 홈페이지에 설치를 하기까지 자체적으로 별도의 비용이 수반되고 특히 보급용 통계DB의 경우 통계청에서 관련시스템 갱신이 이루어지면 보급용 통계DB를 운영하는 통계작성기관에서 함께 갱신하여야 하나 시점과 효율성의 문제로 시차발생에 따른 오류가 나타나기도 한다.
- 미국의 경우 대부분의 통계자료가 ‘주소지’를 주키(primary key)로 설정하여 다양한 자료의 조합과 연계가 가능하도록 되어 있으나 우리나라 대부분의 통계들은 개별적으로 존재할 뿐, 연관 분석에는 한계가 존재
- 캐나다와 영국의 경우 통계청의 업무에 대하여 장관이나 수상이 간섭할 수 없도록 조직이 정비되어 있으며, 많은 예산과 인력을 통계보급에 필요한 조직운영에 투입하고 있는 현실에 비추어 국내여건은 많이 미흡

## IV. 지역 통계발전을 위한 실천 방안

### 1. 지역통계기반 강화 방안

- 현재 표면상으로 거론되고 있는 통계의 양적 부족과 질적 수준 낙후, 그리고 공급체계의 비효율성에 대한 개선방안을 개별적으로 접근하기 보다는 전체적인 접근이 필요하고 근원적인 개선을 고려하여야 한다.
- 예를 들어 통계의 양적 부족만을 개선하기 위하여 필요하다는 통계를 체계 없이 낮은 수준에서 만들어내기 시작한다면 질적 수준이 낙후된 통계가 우후죽순으로 난립할 수 있다.
- 또한, 최종적으로 현재와 같이 공급체계에 대한 문제점이 해결되지 않은 상태에서는 통계 활용상의 문제점이 발생할 수 있으므로 전체적인 시스템 정비가 필요하다.
- 통계의 양적 부족 문제의 원인은 분산형 통계작성 제도하에서 각 부서 구성원의 통계역량과 관심 부족에 기인하고 있다.
- 이러한 부분을 어떻게 끌어올리느냐를 고려하는 것에서 개선의 출발점이 될 수 있고, 통계 기초지식 부족으로 필요한 통계를 어떻게 개발하느냐의 부분에 어떤 식으로 보완 및 지원할 수 있느냐를 고민하여야 한다.

#### 통계책임관 중심의 통계부서 전문화와 기획·조정 등의 실질적 권한 부여

- 부서별로 통계 수요가 제기되더라도 전반적인 통계의 기준과 개발의 우선순위를 체계적으로 관리하고, 개별적인 통계가 가급적 상호연관성이 유지되는 구조를 형성할 수 있도록 하며, 통계의 수요가 기존 통계의 개선으로 도출 가능한 것인가를 검토하는 등 전반적인 통계조정기능의 확보가 필요하다.

- 통계의 질적 수준 낙후 문제는 부서별로 통계의 수요가 제기되고, 이에 대한 개발계획을 구체적으로 마련하였더라도 이에 수반되는 예산과 인력의 문제점에서 기인한 것으로, 과연 어떻게 통계작성에 대한 자원투입을 구체화하느냐의 고민에서 개선의 출발이 이루어질 수 있다.
- 통계공급체계의 비효율성은 통계제공에 있어서의 비효율적 관리에 의한 문제이며, 어떻게 하면 분산되어 있는 통계들이 조화와 균형을 이루어 사용자편의를 제고하는 방향으로 체계를 정립할 것이냐를 고민해야 한다.
- 앞서 거론된 표면상 귀결되는 문제점 이면에는 통계작성과 보급체계에 있어서 일정수준으로의 향상이 요구되는 것이며, 현재의 인력의존에서 탈피하여 이를 제도적으로 유인할 수 있는 기관 내부의 통계를 자체 조정할 수 있는 통제 시스템의 가시적인 마련이 가장 시급한 과제로 도출된다.
- 이러한 상황에 대한 문제점의 대안으로 통계법에서 통계작성기관의 모든 통계 조정과 작성 및 보급에 대한 권한을 통계책임관에게 부여하였으나, 현실적으로 이러한 활동이 미흡하고 권한발동에 있어서의 원동력 부재라는 문제점이 공론화되지 못한 상태를 고려할 수 있다.
- 따라서 현행 통계법에 명시된 통계책임관의 활동에 실효성을 담보하는 차원에서 지방자치단체 자체의 조례제정을 통하여 통계의 통합조정·작성·보급에 관한 일체의 권한과 책임을 부여하는 법적요건을 마련하고 실무적인 통계책임관 업무를 지원할 수 있는 조직과 인력을 명기하는 방안을 고려할 수 있다.
- 위와 같은 구체적인 내용을 포함하는 조례제정을 통하여 공식·비공식 통계전반에 대한 전문적 견지의 종합조정이 이루어 질 수 있도록 어떤 형태를 취하던지 반드시 제도화 하는 것이 필요하며, 이를 토대로 자연스럽게 조직과 인력에 대한 보완이 이루어 질 수 있도록 하여야 할 것이다.

### 중앙통계정책에 대한 지역의 참여기반 확대

- 제도부문에 덧붙여 우리나라 통계법을 집행하는 부서와 통계품질진단을 수행하는 부서를 통계청으로부터 독립시켜 객관성과 중립성을 보장할 수 있는 거시적 차원의 제도보완도 필요하다.
- 이와 함께 국가통계위원회의 위원구성에도 지방자치단체의 통계책임관이 어떠한 형태로든 참여할 수 있도록 하는 것도 필요하다.

### 통계에 대한 인식제고를 위한 '통계기반 정책관리 제도'의 확대

- 장기적으로 새로운 통계개발 및 통계품질 제고에 편승할 수 있도록 기관구성원의 전문성을 끌어올릴 수 있는 통계교육의 강화가 필요하고, 통계의 이용과 활용에 대한 교육도 필요하다.
- 이를 위해 현재 중앙부처에서 시행하는 '통계기반 정책관리 제도'를 지방자치단체에서도 확대 시행토록 하는 것이 필요할 것이다.

## 2. 통계작성체계 개선 방안

### 통계조사와 작성의 전문화를 위한 지자체의 실무 인력 및 조직 확충

- 조사통계측면에서 현재 국가 전체적인 통계작성체계는 중앙집권적인 Top-down 방식으로 유지되고 있으며, 특히 전국적인 규모의 표본조사의 경우 중앙부처를 중심으로 지방청과 사무소를 통하여 조사된 후 표본의 대표성 문제로 대부분 시·도 단위의 통계가 작성되고 있다.
- 현재 국가통계생산체계에서 통계인력의 분포는 중앙부처가 가장 많고, 시도에서 시군구로 갈수록 희소해지며, 읍면동의 기능변화에 기인하여 읍면동에는 거의 통계인력을 찾아볼 수 없는 실정으로 전반적 조사체계의 구조

가 역삼각형 구조로 인하여 지방자치단체에서는 중앙부처의 조사계획에 따라 조사원을 고용하여 일정을 소화하는 것도 힘든 상태이다.

- 통계의 작성체계를 ‘읍면동 → 시군구 → 시도 → 국가전체’의 구조로 개편하는 것이 필요하며, 총 4단계의 단계별로 자체적인 통계를 도출하여 자연스럽게 지역통계가 작성되고 이것이 단계별로 수집되면서 국가전체적인 통계가 작성되는 형태로의 체제 전환이 필요하다.
- 다소 현실성이 떨어지지만, 읍면동에서 해당 관할 지역에 대한 조사 후 수집된 데이터를 관리하고, 시군구에서는 읍면동 단위의 데이터를 관리하며, 시도 및 중앙부처로 지역코드가 포함된 데이터를 관리하게 되면 각 단계별로 통계분석인력이 투입되게 되어 중앙정부로 갈수록 인력의 숫자가 많아질 필요가 없는 체제의 효율성을 꾀할 수 있다.
- 위의 4단계 통계작성 체제에서 통계인력의 분포는 ‘국가전체 < 시도 << 시군구 <<< 읍면동’의 순서로 이루어져야 이상적일 수 있으나 현실성이 떨어지는 문제점이 있으며, 이에 대한 대안으로 중앙부처의 지방청과 사무소의 구조개편 및 통폐합을 통한 보완도 고려할 수 있을 것이다.
- 통계청 산하의 지방통계청이 현재와 같은 책임운영기관으로 운영되는 것은 장기적 차원에서 한계가 있으며, 지금까지 다양한 활동을 하였다 하더라도 지역통계의 확충에 크게 이바지 할 수 없었던 구조적인 문제점이 있으므로 이에 대한 개선도 필요하다.
- 앞서 서술한 인력과 조직문제가 운영측면에 있는 것이라면 실제로 표본설계 등의 기획측면에도 풀어야 할 문제점 들이 많이 있다.

### 표본추출방법 개선 및 표본 확대를 통한 지역통계 확충

- 중앙부처에서 필요한 통계는 지방자치제 실시의 기본 취지상 지방정부에서도 필요하다는 명제에도 불구하고, 전국 규모의 표본조사에서 표본의 대표성을 문제로 시군구 단위의 통계가 작성되지 못하는 부분은 표본규모를 확대하는 부분도 필요하지만 효율적인 표본추출이 이루어지고 있었나에 대한 반성도 함께 필요하다.
- 표본의 대표성 문제는 표본규모를 늘리는 것이 반드시 수반되나, 표본이론상 표본수를 어느 정도까지 확대하는 것으로는 한계가 존재하므로 무조건적인 표본규모 확대가 대표성을 담보한다고 볼 수 없다.
- 결국 얼마나 지역별 층화를 확대하느냐에 대한 문제와 표본추출의 최하위 단계에서 얼마나 확률적인 방법론을 사용하는가에 달려 있다.
- 표본규모 확대를 통하여 시군구 단위의 통계를 작성하는 것이 가능하다면 이에 수반되는 예산은 중앙부처와 지방자치단체간의 매칭펀드로 비용문제를 해소할 수 있으며, 지방자치단체가 중앙부처의 모든 통계를 조사할 수 있도록 하는 조사주체의 개편이 필요하다.
- 이와 함께 중앙부처별로 산재된 가구 및 사업체 단위의 표본조사를 가급적 통합하여 실시하는 방안을 고려할 수 있으며, 효율적인 통합이 이루어지면 기초지방자치단체에서 상시적인 조사인력을 운용할 수 있으며 조사인력에 대한 수준제고에도 좋은 효과를 볼 수 있을 것이다.
- 현재 통계청을 중심으로 한 모집단관리와 표본추출 방식에 있어서는 아래와 같은 문제점이 내재되어 있는 바 이에 대한 개선이 반드시 필요할 것이다.
  - 통계작성 목적이 명시되어야 통계청에서 관리 중인 모집단을 통해 표본을 추출하여 제공하는 현행 방식보다는 필요에 따라 모집단 자료를 제공하여 표본추출에 대한 다양한 방면에서의 연구가 수행되도록 하는 것이 필요함

- 가구 및 사업체 단위 표본추출 방식에 있어서 현재 1차 표본추출단위에 조사구를 활용하고 있으나, 조사구는 어디까지나 조사원의 업무량 배정을 위한 도구로서 고안되어져 가구 및 사업체의 지역밀도에 따라 동질성이 결여될 수 있는 한계가 존재함

### 3. 통계보급체계 개선 방안

#### 국가 및 지역통계를 효율적으로 연계하는 시스템적 통계보급체계 구축

- 통계의 공급체계를 시스템적으로 제도화하기 위해서는 국가 전체적으로 각종 통계가 연관을 맺을 수 있도록 하는 매칭코드를 개발하는 것이 선행되어야 하고, 표준분류의 현실성 반영도 필요하다.
- 또한, 각 지방자치단체에서 비공식적인 행정자료와 공식통계자료를 모두 한 곳에 집중시키고 선택적으로 활용할 수 있도록 하는 체계개선도 필요하며, 반드시 데이터 단위의 DB를 구축하는 것이 필요하다.
- 통계DB를 구축하는 경우 필수적으로 수반되는 분류체계 정립, 데이터 표준화, 코드의 정형화 등을 통하여 데이터의 일관성을 자연스럽게 유도할 수 있으며, 다양한 통계분석 응용프로그램을 기관 실정에 맞게 개발하여 보급한다면 업무의 효율성도 향상시킬 수 있을 것이다.
- 각 통계작성기관별 통계DB를 서로 연결하는 체계를 마련하는 것도 필요하며, 미국의 경우 Reference Center를 운영하여 사용자의 자료 검색 효율성을 제공하는데, Tribal → Local → State → Cross Agency → Federal의 구조로 계층화되면서 서로 연계되어 있다는 것을 참고할 수 있다.

## V. 마치며

- 누구나 통계를 만들 수 있으며, 통계의 문제점을 지적할 수 있으나 의미있는 통계를 만든다는 과정은 그 기획부터의 치밀성이 요구되며, 통계를 이용하는 입장에서의 고려가 반드시 필요하다.
- 통계의 문제점을 비단 통계작성자의 문제로 치부하기에는 누구나 자료제공자가 될 수 있다는 측면에서 생각해봐야 할 것이기 때문이다.
- 충남뿐만 아니라 모든 지방자치단체에서의 통계에 대한 문제점은 첫째, 통계의 양적 부족, 둘째, 통계의 질적 낙후, 셋째, 통계 공급체계의 비효율성으로 귀결된다. 이러한 문제점의 원인은 구성원 모두의 관심부족, 통계인프라의 불충분, 통계작성 및 보급 체계의 비효율적 관리가 고착되어 나타난 것이기 때문이다.
- 위와 같은 문제점에 대응한 통계제도의 궁극적인 과제는 첫째, 필요로 하는 통계정보를 제대로 공급해주고 있는가, 둘째, 통계가 실상을 사실대로 전달하고 있는가, 셋째, 통계가 얼마나 효율적, 경제적으로 공급되고 있는가에 대한 반성과 더불어 그동안 이러한 과제에 대한 투자가 어느 정도 있었나를 판단하여야 한다.
- 궁극적인 과제를 타개하기 위한 실천 방안으로 첫째, 공무원의 통계에 대한 관심을 어떻게 끌어올리느냐, 둘째, 어떻게 통계작성에 대한 자원투입을 구체화 하느냐, 셋째, 어떻게 하면 분산되어 있는 통계체계가 조화와 균형을 이루어 작동하게 하느냐에 관한 결정의 문제이다.
- 본고를 마치며 강조하고자 하는 것은 사회의 발전 속도에 비하여 통계제도의 개선속도는 현저히 느리며, 사회적 요구와 현상과의 간격이 너무 크기 때문에 혁명적인 변화를 이룩하더라도 그 속도를 따라잡기 어렵다는 것이다.



- 제시한 방안의 장·단점을 논할 수 있을지라도 이제는 결정하고 실천에 옮겨야 할 시점으로 지역통계의 기본적인 수준의 궤도에 진입할 수 있도록 기본적인 자원투입을 더 이상 미루어서는 안 될 중요한 문제로 인식해야 한다.

## < 참고문헌 >

충청남도, 충남통계중장기발전계획(충남통계비전2013), 2009

통계청, 국가통계중장기발전계획, 2006

이재형, 국가통계시스템 발전방안, 2005

최종후, 주요 선진국의 통계활동을 통해 본 지역통계 발전방안, 2004

**조 안 석**, johnsok@korea.kr

충청남도 정책기획관실 통계담당

Tel. 042-251-2833

**백 운 생**, wsbaek@cdi.re.kr

충남발전연구원 공간계획연구부 책임연구원

Tel. 041-840-1168