

주거부문 행정자료의 인구주택총조사 활용방안

이건(서울시립대), 변미리(서울시정개발연구원)

이명진(국민대), 서우석(서울시립대)

초록

인구주택총조사는 국가통계의 가장 기본이 되는 자료를 생산하는 조사로 거의 대부분의 나라에서 전수조사방식으로 정기적으로 시행해왔다. 그러나 최근 들어 일부 국가, 특히 선진국에서 응답거부가 늘고, 조사대상을 접촉하기 어려운 등 조사환경이 나빠지고 있다. 아울러 조사비용이 급격하게 증가하고 있다. 이에 각 국의 통계청에서는 이러한 상황을 인구센서스에 대한 '근본적인 도전'으로 간주하고 있다(Jensen, 2000). 심지어 독일이나 네델란드에서는 조사환경의 악화로 1990년대 이후 인구센서스를 중단한 상태이다(Bierau, 2000).

조사환경의 악화는 조사의 포괄성과 신뢰성에 대한 문제를 야기한다. 선진국들과 마찬가지로 우리나라에서도 조사환경이 빠른 속도로 악화되고 있다. 더욱이 우리의 경우 읍면동사무소 기능축소로 말미암아 과거 인구주택총조사에서 실제 조사에 도움을 주었던 행정지원이 없어짐에 따라 앞으로 조사의 어려움은 더욱 커질 것으로 보인다.

이렇듯 악화되는 조사환경변화에 대응하여 선진 국가에서는 다양한 형태의 인구센서스방식들이 모색되고 있다. 많은 나라들이 순환형 센서스보다는 행정자료를 인구주택총조사에 활용하는 방안을 모색하고 있으며, 덴마크나 핀란드 등 일부 국가에서는 이미 전혁 조사를 하지 않고 행정자료로 대부분의 인구센서스 통계를 생산하고 있다(Harala, 1996; Gaasemyr, 1999; Laihonon, 1999). 많은 나라들이 행정자료를 활용한 인구센서스 방식을 선호하는 데는 또 다른 이유가 있다. 자료의 측면에서 보면, 행정자료를 활용할 경우 매년 인구센서스 통계를 생산할 수 있다. 실제로 현재 덴마크와 핀란드는 인구센서스에 준하는 통계를 매년 생산하고 있다. 또한 이러한 자료를 바탕으로 지역통계 수요에 즉각 대처할 수 있다. 더 나아가 이와 같은 통계는 전 국민에 대한 패널자료이기 때문에 통계적 활용의 범위가 방대하다. 특히 개인, 가구, 사업체 등 사회 활동의 주체들이 어떻게 변화하는지를 추적할 수 있는 자료를 생산함으로써 다양한 인과적 통계분석을 할 수 있다. 행정자료를 활용한 인구센서스의 이러한 특징은 국가의 교육정책, 노동정책, 복지정책 등 다양한 정책을 정확한 자료를 근거로 수립할 수 있는 기반을 제공한다(Gaasemyr, 1999).

이와 더불어 행정자료 기반의 인구센서스는 비용이 적게 드는 장점이 있다. 예를 들어 덴마크나 핀란드에서는 조사로 자료를 생산하던 때의 1/20 정도 비용으로 행정자료로 인구센서스의 모든 자료를 생산하고 있다. 특히, 최근 모든 행정자료들이 정보통신기술에 의해 데이터베이스 형태로 바뀌고, 인터넷을 근간으로 한 컴퓨터네트워크가 발달함에 따라 각 부처별로 행정을 위해 축적한 자료를 정보통신기술로 연계·통합하면 막대한 조사비용을 들이지 않더라도 인구센서스자료를 적은 비용으로 생산할 수 있는 근간이 마련되었다.

이렇듯 행정자료 기반의 인구센서스가 많은 장점을 가졌지만, 그렇다고 모든 국가가 당장 행정자료로 인구센서스를 대체할 수 있는 것은 아니다. 행정자료로 인구센서스통계를 생산하기 위해서는 각 행정부서별로 사용하는 행정자료들을 연계·통합할 수 있도록 국가사회 전반에 걸쳐 행정 체제가 갖추어져야 하기 때문이다. 특히 모든 국민 개개인에 관한 기본 정보, 개인들이 거주하며 생활하는 단위인 개별 주거단위에 관한 정보가 행정부에 등록되어 있고, 잘 정비되어 있어야 하며, 정보의 형태 또한 서로 연계가 가능하도록 표준화되어 있어야 한다. 이와 더불어, 현재 인구센서스에서 표본조사를 통해 부가적으로 생산하는 경제활동통계를 생산하기 위해서는 개인이 속한 사업체를 파악할 수 있도록 모든 사업체가 등록되어 있고, 개인의 경제활동과 관련된 각종 정보들이 사업체에 잘 기록 및 정비되어 있어야 한다. 따라서 행정자료 기반의 인구센서스통계생산은 단지 국가의 통계뿐만 아니라 행정조직과 행정체계를 정비하고, 개인과 사업체의 등록체계를 정비하며, 사업체의 개인에 관한 정보를 정비하여 표준화하는 막대한 작업을 수반한다. 이런 이유에서 대부분의 국가들은 장래에 행정자료 기반의 인구센서스통계생산을 목표로 하되, 당장은 행정자료를 인구센서스에 보조적 수단을 사용하는 데 노력을 기울이고 있다.

우리나라의 경우 행정자료를 인구주택총조사에 활용할 수 있는 몇 가지 중요한 기반을 갖추고 있다. 첫째, 1962년부터 시행한 주민등록제도가 있다. 주민등록제도는 모든 국민 개개인을 파악할 수 있는 주민등록번호를 갖추고 있으며 40년 이상 제도화되어 오류가 거의 없는 편이다. 둘째, 세계 10위권 내에 들 정도로 높은 우리나라의 정보화 수준과 2000년부터 시작된 전자정부사업으로 행정자료를 연계·통합할 수 있는 기반이 잘 갖추어져 있다. 반면, 우리나라 행정자료 가운데 주거(생활)단위와 사업체를 파악할 수 있는 자료는 매우 불완전하다. 대표적으로 인구센서스통계의 주요한 단위인 가구를 파악할 수 있는 수준으로 주소체계가 정비되어 있지 않으며, 많은 사업체, 특히 소규모 사업 가운데 등록되어 있지 않거나 등록오류가 많은 편이다. 이외에도 과세대장, 토지대장 등 많은 행정자료가 아직은 불완전하여 이들을 직접 연계하기에 어렵다. 행정자료를 연계하기 위해서는 모든 자료를 정비하고 표준화하여 실제 행정에 활용하여야 하기 때문에 행정적으로 많은 노력과 시간이 필요하다. 따라서 현재는 손쉬운 부분에서부터 인구주택총조사에 행정자료를 활용하고, 앞으로 활용 과정을 거치면서 행정자료를 정비하고 표준화하는 장기적인 방안을 마련할 필요가 있다.



<그림 1> 인구주택총조사 조사부분의 흐름

출처 : 통계청 내부자료 및 통계청(2004a)

이 연구는 인구주택총조사에서 행정자료의 활용을 확대해 나아가기 위한 첫 번째 연구이다. 현재 인구주택총조사는 조사수행의 측면에서 새로운 국면을 맞이하고 있다. 인구주택총조사에서는 면접원이 가구를 방문하여 가구원 및 주택에 관한 사항을 면접하여 조사한다. 따라서 조사를 실시하기 면접원이 조사할 지역의 범위를 정해야 한다. 면접원이 조사할 지역의 범위, 조사수행, 조사관리 등을 위해 통계청은 60가구를 기준으로 근접한 지역의 가구를 모아 조사구를 설정한다. 이전에는 조사할 지역의 가구들에 관한 대략의 정보를 읍·면·동사무소의 협조로 사전에 파악하여 조사구를 설정하고, 조사를 수행하였다. 그러나 2000년에 읍·면·동사무소의 기능이 축소되면서 2005년의 인구주택총조사부터는 읍·면·동사무소의 지원을 받을 수 없게 되었다.

이러한 문제를 해결하기 위해 통계청은 조사구 설정에 과거의 인구주택총조사자료, 건축인허가대장, 건축물대장, 한국감정원 자료 등을 활용하여 거처와 가구의 수를 추정하고 이를 바탕으로 기본적인 조사구를 설정하였다. 2005년도 인구주택총조사를 위한 시험조사(2004년 3, 7월)에서는 이렇게 만들어진 조사구를 실제 조사에 적용하였다.

이 연구는 시험조사에서 수집된 조사자료를 바탕으로 건축물대장의 활용도를 높이는 방안을 마련하는 데 목적을 둔다. 이를 위해 조사 자료와 건축물대장이 얼마나 잘 상응하는지를 점검하고, 서로 상응하지 않는 경우를 줄일 수 있는 방안을 마련하고자 한다. 더욱이 두 자료가 서로 잘 상응하면 조사구 설정뿐만 아니라 인구주택총조사의 주택부문 항목에 건축물대장을 활용이 수월해지 때문에 건축물대장의 활용도가 높아지는 효과도 함께 있다. 이런 취지에서 이 연구는 2004년 7월에 실시한 5차 시험조사 결과와 이 지역의 건축물대장 자료를 매칭(대응)시킨 자료를 분석의 주된 대상으로 한다. 이와 함께 인구주택총조사에서 행정자료를 폭 넓게 활용할 수 있도록 행정자료의 개선 방안도 함께 모색해보고자 한다.