

# 정부통계의 발전방향

김 일 현\*

## 1. 서론

'60 - '70년대의 개발년대에 총량적 경제성장위주의 국가정책에 대응하여 통계를 개발한 결과 전국단위의 경제통계는 많이 작성되었으나 생활의 질적 측면에 대한 통계개발에는 소홀하였다고 할 수 있다. 80년대이후 경제 운용방식이 민간주도로 옮겨가고 지역간, 산업간, 계층간의 형평을 추구하고 있는 정책으로 그 기초가 바뀌었으며 '90년대에는 지방자치시대가 열림에 따라 국가의 통계도 경제통계, 전국단위의 통계편중으로부터 탈피하여 지역통계, 사회복지통계의 개발을 중시하는 방향으로 전환하고 있다. 경제분야에서도 서비스산업의 비중이 증대하고 국제적 개방의 물결을 맞이하여 적절한 대외개방전략을 수립하기 위해 필요한 통계의 수요도 급증하고 있다.

통계수요는 이제 단순히 일차자료를 생산한다는 차원으로 그치지 않고 정책결정자를 포함한 모든 이용자에게 정확한 정보와 문제에 대한 분석까지 제시해 줄 것을 요청받고 있는 상황이다. 대부분의 사회경제적 활동이 정보통신체계속에서 이루어지고 있으며, 사회적 변동이 정보자료에 기초를 두고 관리되는 정보화 사회가 진행되고 있으므로 정보의 일종인 통계에 대한 수요가 이전보다 매우 클 것으로 예상된다.

물론 통계가 경제정책부서에서 직접 작성됨으로써 통계의 객관성, 신뢰성에 대한 비판을 받아 온 점도 부인할 수는 없다. 이제 자율과 경쟁이 사회적 주요가치로 인정되는 민주화의 정착기에 접어들면서 통계행정면에서도 정부는 통계행정 체계를 합리적으로 정비하여 통계조사와 결과의 공표는 물론, 자료이용의 편의측면에서도 민주성과 효율성을 높이는데 관심을 더욱 기울여야 할 것이다.

여기서는 우선 환경, 사회복지, 서비스산업 및 지역통계개발 등 그간 다소 소홀히 해왔던 몇가지 분야에 초점을 맞추어 정부통계활동의 방향을 모색하고, 이어서 통계행정의 전반적인 체계정비에 대한 시론을 제시하고자 한다.

---

\* 통계청 통계기획국

## 2. 새로운 행정수요에 부응한 통계의 개발 및 기존통계의 개선

사회복지와 형평에 대한 국민적 요구의 증대, 지방자치시대의 도래에 따라 지역개발에 대한 주민의 관심증대 및 경제구조의 변화에 부응하여 정부의 통계활동은 지금까지의 총량적 단위의 경제통계 특히 제조업 중심의 통계로부터 새로운 행정수요에 부응하는 통계의 개선과 개발에 중점이 두어져야 한다.

### 가. 환경통계

환경문제는 우리나라 경제발전과정에서 소홀히 다루어져 왔으며, 그에 따라 환경통계도 경시되어 온 것이 사실이다. 따라서 환경오염에 영향을 미치는 오염원에 대한 기본적인 통계가 부족하고 기존통계도 작성기관이 여러 부처에 산재해 있고 작성시기도 서로 달라 자료의 비교성이 낮아서 활용도가 미흡하다. 또한 환경오염실태보고등 환경통계 대부분이 행정보고에 의해 작성되는 통계로 정확성이 떨어지고 과거자료가 체계적으로 정리되지 않아 시계열 분석이 곤란하다.

그러나 최근 환경문제가 국민적 관심사로 등장함에 따라 환경통계의 개선은 시급한 과제로 생각되는 바 환경통계의 개선을 위해 측정지점의 객관성 등 측정치의 신뢰성을 높이고 종합적인 환경정보 전달이 가능하도록 다방면의 오염원을 측정하며 여러기관에 산재한 환경통계의 체계적인 관리가 필요하다.

### 나. 사회복지통계

보건의료부문통계는 대부분의 조사가 3-5년 주기이어서 시의성이 떨어질 뿐 아니라 신고통계가 대부분이어서 자료가 부실하다. 특히 “환자조사”는 병원의 의료기록의 표준화가 안되어 있고 부정확한 보고 때문에 정확성이 떨어지고 의료활동의 질(안전성, 효과성, 환자만족도 등)에 관한 통계가 거의 없어 보건의료정책수립에 기여하지 못하고 있다. 또한, 사회복지부문의 통계도 대부분이 업무통계나 행정보고로 작성되고 있어 통계의 질이 낮다.

이와 같이 저조한 사회복지통계의 개선을 위해서는 복지관련통계작성을 위한 예산증대가 무엇보다도 필요하다고 본다. 이를 토대로 조사인력을 활용하여 보건 및 사회복지 요구에 부응하는 조사통계를 중점 개발하고, 아울러 각종 보고통계도 일관된 계획하에 체계적으로 작성될 수 있도록 정비하여야 하겠다.

### 다. 서비스산업통계

산업구조상 그 비중이 증대되고 있는 서비스산업은 업종 형태가 다양하고 영세사업체가 많으며 변동이 많아 실태파악의 어려움이 많다.

그러나 최근 우루과이라운드(UR)협상에서 보는 것처럼 우리나라 서비스

산업의 경쟁력을 평가할 수 있는 기본적인 통계의 확충은 매우 시급히 요청된다. 뿐만 아니라 기존 국민계정이나 지역통계의 정도를 높이기 위해서 서비스산업통계의 측정대상을 세분화하는데 중점을 두어 추진해야 할 것이다.

#### 라. 지역통계

지자체가 실시됨에 따라 지역계획 및 지역발전을 위한 통계수요가 급격하게 확대될 전망이므로 지역통계발전에 역점을 두어야 하겠다. 이를 위해서 기존의 시·도 단위인 광공업동태조사, 경제활동인구조사, 소비자물가지수, 가계조사들의 표본규모를 확대하고 지역대표성을 높여 시·군 단위까지 생산, 소득, 고용, 물가통계를 작성·공표할 수 있게 하며, 통계작성체계를 중앙에서 지역중심체계로 개편, 지역통계를 집계하여 전국단위통계를 작성하는 체제로의 개편이 추진되어야 한다. 또한, 농림수산물통계를 시·군 단위까지 확대하는 등 지역개발정책의 기초자료를 생산해야 하겠다.

이를 위해서는 지방통계인력 및 조직의 확충과 필요예산 확보 이외에도 다원화된 지방통계기구들(통계청 지방사무소, 농림수산물 통계사무소, 시·도 통계부서 등)의 유기적 협조체계의 구축이 필요하다. 이 문제는 통계행정체제정비와 관련, 후술하고자 한다.

#### 마. 기타

그 외에도 경기지표의 개선보완, 특히 지역별 경기지표와 산업구조조정 에 관한 중요한 단기지표인 기업의 생멸에 관한 통계, 개인기업실태조사와 국민경제계산통계의 추계에 필요한 각종 기초통계개발과 개선도 추진하여야 할 과제이다.

### 3. 통계자료이용체계의 개선

각 기관에서 개별적으로 관리하는 통계정보 및 해외에서 모집된 각종 자료를 체계적으로 관리하여 여러 통계이용자가 필요로 하는 정보를 손쉽게 구할 수 있도록 하는 것은 대단히 중요한 과제다. 각 기관에서 생산된 자료를 중앙 data base에 직접 입력하고 활용할 수 있도록 통계정보의 기준코드를 정비하여 통계자료 이용체계를 확립하고, 또한 각종 통계분석 패키지를 연결하여 자료이용효과의 극대화를 기하여야 하겠다.

이를 위해 통계청에서는 여러 기관에서 작성된 자료를 체계적으로 집중 관리하는 KOSIS(Korea Statistical Information System)를 개발하여 인구, 산업생산, 물가지수 등 20개 분야를 정부기관 및 공공기관에 서비스하고 있으며 '92연도에는 민간기관에도 확대·발전시켜 나갈 계획이다. 나아가서는 통계자료의 적극적인 홍보방법도 강구하고 (예컨대 기상청의 일일 기상정보 시스템과 같이 통계자료도 손쉽게 이용가능하도록 정부가 능동적으로 서비스하는 것) 자료제공방식에 있어서도 책자형태 이외에 자기테이프나 플로피

디스크에 담아 제공하는 방법을 검토중이며, 이를 위해서는 data base 축적 과정에서 통계작성기관의 자료입력자체를 이러한 테이프나 디스크로 하는 것이 바람직하다.

근본적으로 통계작성과정에 앞서서 통계이용자의 수요가 충분히 반영될 수 있도록 통계청이 통계수요조사를 정기적으로 실시하고 이를 각급 통계작성기관과 협의조정하는 체계를 정착시켜야 하겠다.

< KOSIS 수록자료현황 >

분 야 명	계 열
1. 국토면적, 기후	2,781
2. 인구, 가구, 주택	89,726
3. 경기변동, 국민총생산	949
4. 취업, 실업, 노동환경, 생산성	1,409
5. 농업, 임업, 수산업	8,936
6. 광업, 제조업	90,420
7. 건설업, 상수도, 항만	4,572
8. 에너지	362
9. 운수, 통신, 관광	2,894
10. 총사업체, 도소매업	73,735
11. 물가	8,283
12. 가계수지	15,117
13. 통신, 금융, 증권, 보험	697
14. 재정	621
15. 보건, 사회보장, 환경	3,505
16. 교육, 문화, 과학	3,934
17. 기업경영지표	1,260
18. 무역, 외환, 국제수지	2,154
19. 공무원사건, 등록	5,588
20. 국제통계	33,566
총 계	350,509

#### 4. 통계행정체제의 정비

'91년 1월 중앙통계기관인 경제기획원 조사통계국이 인사·예산면에서 독립성을 갖는 통계청으로 승격·발족됨에 따라 통계행정조직의 증추가 한층 강화된 것은 사실이다.

그러나 그 기능의 실질적 발전, 통계인력의 확충, 지방통계조직의 강화와 통계기준설정 및 국가의 기본이 되는 공식통계작성의 조정, 그리고 통계

법과 통계예산 등 통계관련제도의 발전과 같이 우리가 노력해야 할 과제는 오히려 더욱 많아진 것 같다.

가. 통계조직의 개편 및 강화

우리나라의 통계제도는 미국과 일본의 분산형제도를 도입하여 많은 기관이 자체 필요한 통계를 작성하여 왔으나 개발년대를 지나는 동안 국가의 주요기본통계가 몇 개의 정부통계기관에 집중되어 사실상 집중형에 가깝게 되었다.

재무부, 상공부, 교통부, 관세청, 환경처 등 많은 정부부처가 기존의 통계조직을 타 행정조직으로 전환하여 현재 중앙부처중 과단위 이상의 통계조직을 가지고 있는 부처는 통계청, 농림수산부, 노동부와 보건사회부의 4개 기관에 불과하다.

< 주요기관의 통계조직 >

( '91년 12월 현재)

	기 구	인 력
◦ 통 계 청	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 3국 14과</li> <li>· 11지방사무소 5출장소</li> <li>· 통계연수원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 본부 457명</li> <li>· 지방 909명</li> <li>22명</li> </ul>
◦ 농 림 수 산 부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1국 4과</li> <li>· 9지방사무소 142출장소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 본부 78명</li> <li>· 지방 2,026명</li> </ul>
◦ 노 동 부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 본부 18명</li> <li>· 지방 69명</li> </ul>
◦ 보 건 사 회 부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 본부 24명</li> <li>· 지방 -</li> </ul>

국가의 주요기본통계로 간주되고 있는 지정통계 49종중 중앙행정기관이 32종을 작성하고 있는 바 기관별로 보면 통계청 18종, 농림수산통계관실 9종, 노동부통계담당관실 4종, 건설부건축과에서 1종을 작성하고 있어 통계청, 농림수산통계관실 및 노동부통계담당관실 3기관이 정부기관작성 지정통계의 거의 전부를 맡고 있어 주요통계가 사실상 3기관에 집중되어 있으며 그 과반수가 통계청에 의해서 작성되고 있다.

## &lt; 통계작성현황 &gt;

('91년 12월 현재)

	계	종 류 별		작 성 방 법 별	
		지 정	일 반	조 사	보 고
계	348	49	299	175	173
- 정부 기관	241	45	196	100	141
◦ 중앙행정기관	221	32	189	81	140
· 통 계 청	30	18	12	27	3
· 농림수산부	32	9	23	12	20
· 보 사 부	36	-	36	8	28
· 노 동 부	19	4	15	12	7
· 기 타	104	1	103	22	82
◦ 지방자치단체	20	13	7	19	1
- 민간 지정기관	107	4	103	75	32

국가의 주요통계를 직접 생산한다는 측면에서 통계청을 살펴보면 무엇보다도 본부의 많은 조사부서 인력이 전산처리된 결과를 눈과 손으로 일일이 작업하여 처리하는 과정이 너무 많다. 인력의 효율적 활용에 의한 통계의 시의성 확보와 질적 향상을 위해서는 전산 프로그램에 의한 통계처리 시스템을 개발하여 본부인력을 통계기획 및 분석업무에 중점적으로 투입해야 하겠다.

이를 위해서는 업무전산개발과 동시에 지방통계사무소의 기능 및 조직강화가 병행되어야 한다. 장기적으로 지방자치단체의 통계부서를 강화하여 일원적인 지방통계조직으로 만들 수도 있겠지만 단기적·현실적으로는 우선 통계청의 지방사무소의 인력확충이 시급하다고 하겠다. 특히 전산인력 및 자료내검 인력이 필요할 것이다.

또한 통계의 기준설정과 정부통계작성에 있어서 종합조정 역할이 매우 중요한데 통계의 개선·발전을 위해 통계작성 및 변경에 대한 조정기능과 이에 필요한 인원을 보강하고 각 기관에 대한 통계예산지원의 제도화를 추진해야 하겠다. 현행 통계법상 통계활동에 대한 예산보조가 가능하나 사실상 유명무실한 형편이다. 앞으로 통계청이 각 기관의 통계작성승인과 통계예산 지원을 연계시킬 수 있는 통계예산조정체계를 정립할 필요성이 크다고 본

다.

현재의 지방통계행정의 기능을 보면 지방자치단체는 행정보고통계를 맡으면서 대규모 통계조사를 지원하고 있으며 통계청 지방사무소는 경상조사통계를 분담하고 농림수산통계는 별도로 작성하고 있으나, 이들간의 유기적 관계가 미흡함이 사실인 바, 중앙통계기관인 통계청 설립취지를 살린다는 측면에서는 장기적으로 우리나라가 집중형의 통계제도로 발전하여 통계청이 국가의 주요통계를 전담작성하고 하부구조로서 지방자치단체통계부서에 통계청지방사무소와 농림수산통계사무소 인력을 이관하는 방안도 검토되어야 하겠다.

#### 나. 통계행정인력의 확보

통계인력확보 문제는 중앙행정기관이나 지방자치단체가 공통적으로 부딪히고 있는 문제이나 지역통계작성 및 개발수요가 많은 지방이 더욱 심각하다.

현재 시·도 통계담당관실은 각 7-18명, 시군은 각 2명의 비통계직 일반행정요원이 맡고 있으나 중앙정부의 예산지원도 없어서 동읍면의 일선 행정공무원을 동원하여 조사업무를 담당케하는 결과 통계의 정도저하와 이에 따른 신뢰성 문제가 상존하고 있는 실정이다.

중앙기관의 경우 우선 외부의 유능한 인력충원이 어려운데 이는 통계업무에 대한 인식부족의 탓도 있겠으나 사회전반적으로 통계인력뿐만 아니라 모든 전문인력에 대해 다양한 수요가 발생하고 있어 통계행정인력으로 유인하는 힘이 부족하다는 점이 주된 이유라고 생각된다.

인력확보에 있어서는 승진, 특별채용 및 보수문제, 업무의 발전성, 흥미 등 근무여건이 종합적으로 고려되는 것이니 만큼 중앙통계기관인 통계청이 앞장서서 그 여건 조성에 노력해야 하겠다. 즉, 통계수당 지급방안 검토, 업무개선을 위한 전산개발 및 인력·처리방식의 발전, 총무처와 협의로 통계경력 가점제도 추진 등이 고려할 만한 것이다.

통계전문인력의 양성을 위해 통계연수원은 설립되었지만 이외에 통계기법의 개발인력이 크게 부족한 현실을 감안하여 통계연구부서를 설치하고 산학협동체제를 강화하여 새로운 통계기법의 개발을 기하고 선진통계기법을 연구분석할 수 있는 기반을 마련하여야 하겠다.

장기적으로 지방자치단체에 통계청 지방사무소, 농림수산통계사무소 인력이 통합운용될 경우 그 인사권을 중앙통계기관인 통계청장이 행사하여 실질적으로 국가통계의 작성과정을 효율적으로 조정하는 방안도 검토되어야 하겠다. 또한 앞으로 많은 통계를 지방에서 직접 자료인력 및 자료제공을 할 것이므로 이에 대응하여 상당수의 전산인력도 확보되어야 할 것이다.

#### 다. 통계행정제도의 정비

현행 통계법에 의한 관리대상 통계는 지정통계와 일반통계로 구분되고 지정통계는 중앙행정기관이나 지방자치단체 또는 지정기관이 작성하는 통계로서 통계청장이 지정한 것이며, 일반통계는 지정통계이외의 거의 모든 분야를 포괄하는 것으로 정의되고 있는 바 통계작성승인이나 공표협의대상통계의 범위가 사실상 너무 넓다. 물론 국가기관이나 중요한 민간기관이 작성 발표하는 통계의 사회적 영향을 감안하여 그 신뢰성을 유지하기 위해서 조정이 필요한 점도 있으나 장기적으로는 정부의 규제범위는 축소되어야 할 것이다.

공표협의제도는 원래 통계결과의 미공표를 방지하고 작성승인사항과의 일치여부를 확인하는 좋은 의미도 있지만, 사전검열이라는 비판의 가능성이 잠재하고 있으므로 사후적으로 공표를 감독하는 방안을 검토하여야 될 것이다. 다만, 자의적으로 통계조사방법을 바꾸어 통계작성 및 공표를 하는 경우 사회적으로 혼란을 초래할 수도 있으므로 이런 경우에는 사전규제 즉, 공표협의제도가 여전히 의미가 있는 것이지만 이것도 그 대상범위가 축소조정되어야 할 것이다.

즉, 현재 작성승인된 통계에 대해서는 원칙적으로 모두 공표협의대상으로 하고 있으나 중요도에 따라서 정부는 꼭 필요한 범위의 통계에 대해서만 공표협의의 의무화하거나 또는 원천적으로 모든 통계를 작성승인대상으로 할 것이 아니라 일부에 대해서는 작성신고로 갈음하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 이러한 규제완화조치와 함께 통계작성의 지원행정은 강화되어야 할 것이다.

현재 각 부처의 통계작성 예산확보에 대해 통계청이 경제기획원 예산실에 직접적으로 관여할 수 있는 제도적 근거가 마련되어 있지 않으나 정부기관 통계작성 예산편성과정에 통계청을 통한 통계예산사전협의제도를 채택하여 활용한다면 통계작성의 기술적 검토는 물론 현재 통계법상의 보조금 지원근거와 함께 실질적으로 각 부처의 통계작성 활동을 지원할 수 있을 것이며 이 제도는 앞으로 다른 정부기관 및 지방통계조직을 중앙통계기관과 연결시킬 수 있는 중요한 한가지 수단이 될 수도 있을 것이다.

또한 중앙통계기관이 통계작성행정과정에서 수행해야 할 중요한 기능중의 하나로서 통계작성에 관련된 각종 기술적 지원을 하는 것인 바 이를 위해서 우선 관련 법령이나 통계적 기법·실무절차 등을 체계적으로 교육·홍보하여야 하겠다.

특히 조사표 및 표본설계기법을 수시로 교육하고 집계방식과 결과표 분석 등에 있어서 통계적 논리를 갖추도록 지도하는 것이 매우 중요하며, 이러한 조사 방법을 제대로 실행하도록 조사과정에서 직접 도움을 주는 것도 바람직하겠다.



## 5. 결론

정부통계의 발전방향은 통계작성면에서 새로운 행정수요에 부응하는 통계를 개발하고 기존 통계를 개선하는 한편 통계이용의 편의를 최대한 높이는 것이다.

이를 위해서 단기적으로는 통계의 개선활동에 최선을 다해야 하겠지만 장기적으로 통계인력의 확보와 지방통계조직 확충, 통계관련예산의 지원확대등이 필요하다. 통계예산의 증액이나 유능한 통계인력의 확보는 통계에 대한 인식의 전환을 요구하는 것인 바, 최근 지방자치시대의 개막, 정보화시대의 본격적 진입, 그리고 국제적 개방 등 사회적 여건이 상당히 변화되어 각종 정책수립과 평가에 통계가 많이 요청되고 이에 따라 통계에 대한 인식도 상당히 호전될 것으로 보인다.

사회변화와 정책결정 과정에서 사실에 대한 과학적 접근을 중시하게 될 때 통계에 대한 인식이 보다 높아질 것으로 기대되며 이러한 인식의 전환을 앞당기기 위해서도 통계행정은 보다 능동적으로 통계수요를 파악하고 시의 적절한 통계작성노력을 지원하면서 조직의 정비·확충과 법적 규제의 완화 등 제도적 여건을 개선하려는 노력을 기울여야 할 것이다.