

# 한국의 국가통계체계에 대한 소고<sup>†</sup>

이인실<sup>1</sup>

<sup>1</sup>서강대학교 경제대학원

접수 2012년 4월 30일, 수정 2012년 5월 8일, 게재확정 2012년 5월 14일

## 요약

우리나라는 국가통계체제는 고속성장이라는 국가적 과제와 발전의 궤를 같이 하면서 필요할 때마다 관련 통계를 만들어 왔으며 이로 인해 기초통계가 체계적으로 균형 있게 발전해오지 못한 한계를 지니고 있다. 변화하는 경제사회 환경에 맞추어 필요통계를 발굴해내는 수요체계 파악, 국제기구의 통계와의 정합성 제고, 유사중복통계 작성 방지, 통계인력의 전문성 제고 등 구조적 문제를 해결하기 위한 법적 및 실질적 운영상의 개선 노력이 필요하다. 국가통계 총괄·조정기능 강화하고 실천력이 전제되는 거버넌스 구조를 위해 통계청을 차관급인 처나 장관급 행정부로 격상시키고 통계기관장을 임기제로 하고 공모를 통하여 선정해야 한다. 행정자료의 활용도 제고를 위한 대통령직속위원회의 신설, 민간 통계생산기관과의 협력강화, 지방자치단체의 통계역량 제고, 자료처리센터의 설치, 마이크로데이터의 공동 활용 시스템 설치 등도 시급한 과제들이다.

주요용어: 국가통계체제, 기본 원칙, 분산형통계체제, 총괄조정기능.

## 1. 들어가는 말

본 논문의 목적은 한국적 상황에서 국가통계체제 (National Statistical System)를 어떻게 구축해야 하는가를 모색하는 것이다. 우리나라 근대 통계는 일찍이 시작되었지만 현대적 의미의 통계발전의 역사는 길지 않다 (우리나라 근대통계의 시발점은 ‘호구조사 규칙’이 시행된 1896년 9월 1일로 보고 있다. 한국통계학회는 2011년이 창립 40주년인 비해 미국통계학회와 일본통계학회가 각각 200년과 80년 역사를 가지고 있다). 우리나라의 통계학은 짧은 역사에도 불구하고 통계이론은 크게 발전하였으나 통계체제에 대한 연구는 크게 활성화되어 있지 못하다. 이는 우리나라의 국가통계체제가 기록적인 경제성장의 역사와 더불어 경제발전과 궤를 같이 하며 발전해왔기 때문이다. 최근 들어서는 통계가 국가발전에서 차지하는 중요성에 대한 인식이 점점 높아짐에 따라 통계의 질적 양적 향상에 대한 현실적 요구가 반영되어 국가통계체제도 빠르게 확대 발전되어 가고 있다. 통계가 작성 공표되면 그 숫자가 국가운영이나 개인의 의사결정에 미치는 힘은 막대하다. 그럼에도 불구하고 현실에서 통계가 개인 및 국가 사회에 미치는 영향에 비해 과연 그 통계가 정확하고 신뢰성이 있게 그리고 효율적으로 만들어지고 있는가에 대한 연구는 많지 않다.

국가통계생산체제에 대한 연구가 미흡하다보니 이에 사회적 관심도 적고 통계생산에 대한 사회적 투자도 미흡한 수준이다. 국가통계체제 내에서 통계생산기관을 조정하는 법적 임무를 맡고 있는

<sup>†</sup> 최초의 민간출신으로서 제12대 통계청장으로 800일을 재임하면서 국가통계체제 개선을 위한 개인적 생각을 담은 소고이다.

<sup>1</sup> (121-742) 서울특별시 마포구 백범로 35 K관 133호, 서강대학교 경제대학원, 교수.  
E-mail: insill723@sogang.ac.kr

국가통계기관인 통계청이 청 수준으로 승격된 지가 20년에 불과하다는 사실이 이에 대한 반증이다 (통계청은 1948년 정부 출범과 함께 공보처 통계국으로 시작해 1955년에는 내무부 통계국, 1961년에는 경제기획원 통계국, 1990년 국가의 기본통계 생산과 국가통계를 전체적으로 종합 조정하는 기능이 강화되면서 청단위의 조직으로 발전하였으며 2005년 차관청으로 승격하였다. 2008년에는 정부조직법의 개정으로 농림부의 농업통계와 해양수산부의 수산통계업무가 이관되는 등 정부의 통계수요에 맞추어 지속적으로 조직이 확대되어왔다). 정부 내 행정집행기능을 맡은 다른 조직들과 비교해 그 위상이 높다고 보기 어려우며 국가운영에 있어 통계생산체제에 대한 우선 순위가 반영되고 있지 못하다는 실정이다. 참여정부 들어 국가통계체제를 개선하려는 노력이 국가적 차원에서 총체적으로 추진되었고 국회차원에서도 통계청의 위상강화와 통계법 개정 등의 노력이 진행되었다. 그 결과 제도적 차원에서도 국가 주요정책 수립에 필요한 신규통계를 개발 제공하기 위한 인프라를 강화하는 차원에서 2005년 통계개발원을 신설하고 2007년 통계법을 전면 개편하는 등 괄목할 만한 발전이 이루어졌다.

국가통계체제 구축을 위한 인프라 발전이 계속되어 왔음에도 불구하고 정보를 변형하는 수단의 하나인 통계정보의 고급화 다양화된 수요를 사회적 기술적으로 충분히 충족시키지 못하는 상황은 여전히 계속되고 있다. 이제는 통계정보가 현상 혹은 현상의 축적을 단순히 숫자로 전환하여 축약해 보여준다는 차원을 넘어 현상 속에 감추어진 의미를 보여주는 것으로까지 발전하고 있다. 그러나 이러한 다기화된 통계수요에 맞추어 국가통계가 어느 정도 역할을 하고 있으며 효율적으로 공급되고 있는가에 대한 체계적인 연구와 고민이 매우 부족하다.

최근 통계는 많이 있는 것 같은데 정작 필요로 하는 통계는 없다는 국가통계 부족상태를 호소하는 일반적 인식이 상존하고 있는 것이 이런 상황을 반영한다. 또한 이미 존재하고 있는 통계들이 현상을 제대로 반영하고 있는가 하는 통계의 정확성과 신뢰성 문제도 심심치 않게 제기되고 있다 (2009년 지적된 감사원 통계감사보고서에서 가축통계와 경지면적조사의 정확성에 대한 지적이 표면적으로 들어난 대표적인 예이며 최근 자주 지적되고 있는 소비자 물가와 고용지표의 현실반영 여부에 대한 논란도 그 예 중 하나이다). 강조하거나와 최근 논의가 되는 많은 통계에 대한 시각은 통계의 수요측면에서 본 통계체제의 문제의식이 지 생산체제에 대한 문제의식은 아니다. 본 논문에서는 통계 수요를 감안할 때 우리나라에서 국가 통계를 생산 보급하는 체계가 적절할지를 수요와 공급 차원을 동시에 고려해 논의하고자 한다. 국가통계의 작성기능을 한 국가 내에서 어떻게 나누어 맡아야 하며 각각의 통계를 어떤 절차를 통해 어떤 인적 물적 자원을 동원해 만들고 관리해 나가며 어떤 경로를 통해 작성한 통계를 보급하는 것이 바람직한가를 생각해 보는 것이다. 통계를 생산해내기 위해 통계작성을 기획하고 조사, 집계, 공표하고 사용자에게 서비스하기까지 과정 하나하나마다 통계의 정확성과 신뢰성을 저해할 다양한 가능성이 존재한다. 즉 각 과정별로 어느 만큼의 자원을 투입하는 가하는 통계에 대한 투자는 통계의 정확성과 신뢰성과 깊은 연관이 있다. 제한된 통계예산과 인력 하에서 어떻게 정확하며 신뢰받는 통계를 만들어야 하는가를 고민해보는 연구가 많이 나와야 한다.

우리나라는 생산에 있어서는 전형적인 분산통계체제를 채택하고 있다. 분산형 통계체제는 각 통계작성기관이 필요한 통계를 만들어 낸다는 점에서 한 기관에서 모든 통계를 총괄하는 집중형 통계제도보다 수요를 잘 반영한다는 장점이 있다. 그러나 현실적으로는 유사중복을 근원적으로 피하기 어렵고 조정을 제대로 잘 해야 한다는 어려움이 있다. 어떤 것이 바람직한 통계체제인지는 나라마다 다르며 또 그 나라의 발전단계, 경제사회적 상황, 정부조직과 민간사회의 특성에 따라 다르다. 따라서 본 논문에서는 한국의 통계체제가 특정 국가의 통계체제를 이상적인 목표로 삼아 따라가는 등의 방향 설정은 지양하도록 노력했다. 한국적 현실에 맞도록 급변하는 경제사회 현상과 이에 따른 통계수요 요구에 맞추어 통계특성상 국제적 정합성을 높이는 방향으로 국가통계 공급체제가 변화해 가야 할 것이다.

이러한 문제의식 하에 본 논문은 다음과 같은 구성으로 논의를 전개하고 있다. 2절에서는 바람직한 통계제도를 구축하기 위해 통계의 기본 속성을 살펴보고 어떤 기본 원칙을 가지고 구축해야 할 것인가를 논하고 있다. 3절에서는 한국의 국가통계체제가 당면하고 있는 현황과 문제점은 무엇이며 새로운 경제사회수요에 걸 맞는 통계제도의 확충을 위하여 무엇이 변화하여야 하는가를 진단한다. 4절에서는 이러한 진단을 바탕으로 주요 논점들을 중심으로 한국통계체제의 발전을 위한 보다 구체적인 방안을 제시한다. 5절은 논점을 정리하고 결론을 내린다.

## 2. 국가통계체제 구축의 기본 원칙

### 2.1. 국가통계체제의 속성

국가통계 (national statistics) 혹은 공식통계 (official statistics)는 통계청이 만드는 통계 뿐 아니라 통계청의 승인을 받아 정부가 공식적으로 인증해 공표되는 통계를 말하며 국가와 경제사회의 발전 상황을 보여주는 기본정보이다. 국가통계체제는 국가를 유지하고 운영하는 하부구조 (infra-structure)를 말한다. 국가통계체제 구축의 기본 문제인 국가통계의 작성주체인 각 통계작성기관들 간의 통계작성기능의 배분문제를 논하기에 앞서 통계체제가 가지는 기본 속성에 대해 생각해볼 필요가 있다. 우선 통계를 공급하는 차원에서 속성을 생각해보자.

첫째, 통계생산은 비용구조 측면에서 고정비용은 높은 반면 가변비용은 낮은 대표적인 생산물이다. 특히 조사통계의 경우 정보수집단계에서 기본 항목은 공통적으로 들어가게 되며 자료수집대상의 규모에 따라 고정비용이 결정되며 항목이 추가되는데 따르는 가변 비용은 상대적으로 적은 편이다. 다만 항목 수가 지나치게 늘면 답변자의 피로도가 높아져 정확성을 저해하는 측면이 있다. 서비스 단계에서도 한번 시스템을 구축하면 추가적인 비용이 거의 없이 많은 이용자에게 통계정보의 서비스가 가능하다는 점에서 가변비용이 매우 낮다.

둘째, 통계생산은 전형적으로 범위의 경제가 성립하는 부문이다. 통계가 생산해내는 정보 상호간에 관련성이 큰 경우가 많아서 통계생산과정에 유사한 정보가 통합될수록 상호 검증이 가능해 정보의 질은 높아진다. 정보를 모으는 과정에서도 관련정보가 통합되면 정보획득 비용 (search cost)이 낮아지게 된다.

셋째, 통계생산은 노동집약적 산업이다. 조사통계의 경우는 특히 더 대표적인 노동집약적 산업이다. 아무리 IT기기와 기술을 충분히 활용한다 해도 자료수집하고 처리하는 과정에 많은 노동력이 투입된다는 점은 부인할 수 없는 현실이다.

넷째, 통계생산은 학습효과 (learning by doing)가 큰 산업이다. 한 가지의 통계를 기획하고 자료수집·처리하는 과정에서 축적된 경험이 다른 통계를 생산하는 과정에 매우 중요하게 사용될 수 있기 때문이다.

다섯째, 통계생산은 경쟁도가 낮고 독점도가 높은 산업이다. 따라서 비교해서 성능을 개선하기가 어려운 산업이다. 우선 통계를 생산하는 기관에서 자기검증기능을 강화시키고 사용자에 의한 검증기능도 강화해야 한다. 이러한 공급차원에서의 속성들은 해당 통계가 조사통계인지 혹은 행정통계인지 가공통계인지에 따라 정도의 차이는 있겠지만 일반적으로 논의될 수 있는 속성들이다.

다음은 국가통계의 수요차원에서의 속성에 대해 생각해보자. 공급차원의 기본적 속성에 비해 수요차원에서 볼 때 국가통계의 속성은 정의하기가 쉽지 않다.

첫째, 수요자는 크게 개인과 기업 등의 개별 수요와 국가와 같은 기관의 수요가 있으며 이들 수요도 통계의 사용목적에 따라 분산되어 있거나 세분화되어 있는 경우가 많다.

둘째, 수요자 입장에서 볼 때 통계는 전형적인 정보재로 공공재이지만 사유재의 속성을 가지기도 한다. 즉, 생산이 되고나면 한계생산비가 거의 제로에 가깝지만 수요자 입장에서는 통계라는 이 정

보재를 소비하기 위해 비용을 지불해야 하기 때문이다. 물론 이 비용을 생산자가 모두 부담한다면 공공재가 될 수도 있겠지만 대부분의 국가에서 비용의 일부를 수요자에게 부담시키고 있다. 비용의 크기가 클수록 통계는 공공재보다는 사유재 (private goods)에 가까운 속성을 지니게 될 것이다. 통계라는 정보재를 공급자와 소비자가 시장에서 만나 가격과 수량을 조절할 수도 있다.

셋째, 수요자가 특정하게 한정되어 있는 통계는 그 통계가 꼭 필요한 수요자가 고정비 이외의 추가적인 비용을 모두 부담하거나 공급자와 협상에 의해 일부를 부담할 수도 있다. 즉, 한계생산비 자체를 논할 필요가 없을 수도 있는 것이다.

## 2.2. 통계작성의 기본 원칙

본 절에서는 이러한 속성을 가진 통계체제를 제대로 구축하기 위한 기본 원칙은 무엇인가를 생각해 보고자 한다. 기본 원칙은 국가통계체제 구축하는데 있어 공유해야 할 중요한 가치로 이에 대해서는 국내외적으로 일반적인 의견은 모아져 있는 편이다. 다만 국가통계작성 중심기관이 어디인가와 의사결정 과정에서 통계의 역할에 따라 초점이 약간씩 차이가 있다. 세계 2차 대전 이후 60여 년간 선진국들은 국가경영과 관련해 국가통계의 작성방법이나 작성과정에서의 기본 원칙을 제시하고 수준 높은 국가통계체제 구축을 위해 노력해왔으며 각 국가마다 통계작성의 기본 원칙을 제시하고 있다.

우선 국가가 아닌 국가들의 공동체인 국제연합 (UN)이 1947년에 만든 통계처 (UNSD: United Nations Statistical Division)는 모든 나라들의 국가통계 중심기관이 국가통계를 작성할 때에 준수해야 할 국제적 기준인 UN의 <공식통계 기본 원칙 (Fundamental Principles of Official Statistics)>을 1994년에 제정해 발표했다 (1980년대 말 동유럽 국가들이 중앙계획경제로부터 시장 지향적인 민주주의 경제로 전환하면서 국가 통계체제도 변환 필요성이 발생하였으며 이 과정에서 국가통계의 역할을 재정의하고 모범 국가통계체제를 주지시킬 필요성이 대두되었다. 시작은 유럽 통계위원회 (ECE) 및 유엔 유럽 경제 위원회 (ECE)에서 검토를 해 시작하였으나 이후 유럽 이외의 지역의 통계도 이 원칙의 중요성을 인식 하게 되어, 세계적인 논의가 진행된 결과, 최종적으로는, 통계에 관해서 세계 그리고 가장 권위가 있는 유엔 통계 위원회의 특별 회합 (1994년 4월 11일 15일)에 두어 현재의 <공식 통계의 기본 원칙>이 채택되었다). 주요 내용은 통계작성기관의 독립성, 직업적 전문성, 통계 오남용의 방지, 개인정보 보호, 통계제도 운영에 관한 법과 규율의 공표, 국제적 개념과 분류의 이용, 국제적 협력 등 10가지 기준이다. 2011년 2월 제 42차 유엔통계위원회 회의에서는 캐나다 통계청장의 사임 문제와 아르헨티나 통계의 중립성 훼손 문제점 등이 거론되면서 이 기본 원칙을 보다 현실에 맞게 개정할 필요성이 논의되었다. 유엔의 통계위원회는 동 원칙 자체가 현재에도 유용하다는 점에 동의하는 한편 원칙의 실행을 위한 실용적인 가이드라인을 개발하고 동사업의 진행을 위한 자문단을 구성할 것을 유엔 유엔통계처에 권고하였다.

유럽통계청 (EUROSTAT: The Statistical Office of the European Communities)도 <통계 실천규약 (European Statistics Code of Practice)>을 2005년에 만들었으며 국제통계기구 (ISI: International Statistical Institute)도 1985년 통계전문인의 직업윤리로 지켜야 할 핵심가치를 담은 <통계인 윤리강령>을 제정하였으며 현실적 변화수요를 반영해 2010년 개정했다. 선진 국가들의 클럽이라고 할 수 있는 OECD 통계위원회의 통계활동 기본 원칙은 좀 더 구체적이다. 우선은 회원국을 대상으로 회원국들의 통계작성 중심기관으로서 통계위원회를 중심으로 통계작성에 있어서 기본적으로 공유해야 할 가치를 관련성, 정확성, 신뢰성, 접근성, 일관성, 효율성을 기준으로 제시하고 있다. 나아가 OECD 통계원칙은 첫째, 기존 통계의 품질을 향상시키도록 노력하며, 둘째, 수요자가 원하는 신규 통계를 생산하도록 하며, 셋째, 통계이용자를 확대하는 것을 목표로 하는 등 공급자적 입장을 넘어 수요자

입장을 강조하고 있다. 흥미로운 것은 OECD 통계위원회의 경우 통계의 일차적인 생산자의 기능이 약한 만큼 자료 수집·관리 및 자료 공표 등 각 활동마다 기본 원칙을 정하고 있다는 점이다. 통계를 생산하는데 과학적 방법 및 표준을 적용하고 비밀을 유지하는 등의 일반 원칙에 덧붙여 통계생산에 사용한 내부규칙과 수단을 공개하고 국제통계발전을 위해 양국 간, 다국 간 협조할 것을 명시하고 있다.

자료수집의 기본 원칙은 첫째, 공식적인 자료를 수집하도록 하며 둘째, 자료제공자의 부담을 최소화하고 셋째, 불필요한 자료나 중복자료의 수집을 억제하며 넷째, 국제적 표준을 사용한다는 것이 강조되고 있다.

자료관리의 기본 원칙도 정해 놓았는데 첫째, 데이터는 표준에 따라 설계하고 특성정보는 특정한 DB에 저장하며 둘째, 메타데이터도 문서화하고 관리하며 셋째, 자료의 저장, 공표는 통계적 정보 기술과 소프트웨어를 결합하여 사용하고 넷째, 비밀자료는 허가된 사람만 접근 가능하도록 보증한다는 것이다.

자료공표의 기본 원칙도 각 국가의 통계작성기관에 시사하는 바가 큰 데 우선 자료 접근과 활용을 촉진하기 위해 광범위하고 효과적인 방법으로 공표하며 이를 위해 온라인 공표 정책을 최대한 활용하고 두 번째는 고품질 자료를 공표하여 신뢰성을 증진하며 세 번째 원칙은 통계에 근거한 의사결정 문화에 기한다는 것이다. 최근들어 OECD통계위원회는 OECD회원국에 국한하지 않고 이러한 통계 기본 원칙과 통계작성기관 및 국가 간 조정 기능을 확대해 나가려는 노력을 하고 있다. 또한 OECD 내의 다른 위원회와의 통계작성 및 분석 공표에 있어서 상호 의견교환이나 의미 부여에 노력하고 있다. 이는 최근 국제 통계사회에서 통계작성상의 자료수집 및 자료처리 분석 공표가 하나의 일련의 과정으로 중요성을 갖는 점과 같은 맥락이다.

우리나라 통계청도 통계의 중요성과 국제적 흐름에 맞추어 통계청 설립 20주년이 되는 2011년 9월1일 통계의 날에 맞추어 국가통계의 가치와 통계작성기관 및 종사자의 책임성을 담은 기본 원칙을 만들었다. 통계청의 기본 원칙은 <통계법> 제3조 제3호에 따른 “통계작성기관” 및 통계작성기관 종사자(위탁기관 종사자 포함)을 대상으로 하고 있다는 점에서 공급자들이 준수해야 할 가치를 담고 있다. 기본 원칙은 국가통계 중심기관으로서 국가통계를 정의하고 국가통계를 생산하고 제공하는 과정에서 공유해야 할 가치를 망라하고 있다. 첫째, 공익적 가치를 가진 공공재로서의 중립성을 보장해야 한다는 점, 둘째, 과학적이고 객관적인 방법을 사용해 신뢰성을 제고해야 한다는 점, 셋째, 응답 부담과 작성 비용을 최소화하여 효율성을 제고해야 한다는 점, 넷째, 개념, 분류 방법 등에서 비교 가능성을 높여야 한다는 점, 다섯째, 개인이나 단체의 정보는 통계목적외로만 사용하고 비밀을 보호해야 한다는 점, 여섯째, 통계작성에 필요한 인프라를 충분히 확충해야 한다는 점, 일곱째, 공익적 가치를 극대화하도록 이용자의 효과적 참여를 끌어내야 한다는 점, 여덟째, 이용자에게 대한 서비스를 향상시켜야 한다는 점 등 8 가지 원칙을 제시하고 있다. 우리나라 통계청도 통계작성의 기본 원칙을 천명하였다는 점에서 의미 있는 일이나 분산통계작성 체제를 유지하고 있는 현실을 감안해 OECD 수준의 자료 수집·관리 및 자료 공표 등 각 활동 단계별 기본 원칙을 세분화해 만들어 나갈 필요가 있다.

### 2.3. 국가통계체제 발전

국가통계체제는 그동안 많은 발전을 거듭해왔다. 우리나라와 마찬가지로 과거 반세기 동안 국가통계체제가 전 세계적으로 괄목할 만한 발전을 해왔다. 경제통계가 국민계정통계를 중심으로 더욱 발전했고 가구조사가 발달해 사회통계가 가능해졌고 최근에는 시계열조사가 더욱 활발해졌다. 환경통계와 같은 중요한 이슈로 등장한 통계를 새로이 작성하게 되었고 인구조사가 전통적인 방식에서

벗어나 행정자료를 이용하는 방식으로 전환하고 있다. 집중형 통계제도 안에서도 국가통계기관 이외의 기관에서 통계생산을 더욱 많이 하고 있으며 분산형 통계제도를 많은 국가가 가지고 있지만 조정된 국가통계체제를 구축하는 나라가 늘어나고 있다. 통계의 공급방식이 인쇄된 보고서에서 전자매체에서 바뀌고 있는 중이기도 하다. 대부분의 국가에서 통계이용자가 생산에 참여하는 일이 늘고 있다. 지방교부금의 배분이나 물가연동제와 같은 정치, 행정, 규제 목적에 통계의 쓰임새가 늘어나 국가통계기관의 부담이 가중되고 있다. 국가통계기관의 생산성과 효율성이 크게 향상되었는데 정보기술과 방법론의 발달이 크게 기여했다. 그밖에도 국제적인 통계제도의 구축을 향한 움직임이 있었고 국제표준의 유용성에 대한 유용성이 증가해 MDG (Millenium Development Goal) 데이터베이스와 같은 국제적 차원의 데이터베이스 생성이 가능해졌다.

이러한 통계발전의 경향을 염두에 두고 볼 때 한 국가의 국가통계체제 발전은 다음의 세단계로 나누어 볼 수 있다.

첫 번째 단계는 통계공급자 차원에서 기초통계라고 할 수 있는 유형화된 통계를 생산하는 단계이다. 각 분야마다 식별이 가능하며 국제적 정합성을 고려한 통계를 체계적으로 생산해 놓는 것이다. 국가별로 사회 문화적 경제적 발달 단계가 다르기 때문에 정합성을 완벽하게 가져가기는 어렵지만 적어도 어느 정도 산업화가 발달된 국가에서는 공통적으로 적용될 수 있는 통계적 기준이 있다. 이런 통계를 유형별로 정형화하여 갖추어 놓는 것이다. 우리나라는 OECD가 요구하는 통계적 기준에 준하는 통계를 95%이상 생산하고 있다는 점에서 기초통계가 상당 정도 생산되고 있다고 판단된다. 그러나 OECD 국가의 대부분이 선진국이고 우리와는 다른 산업발전단계와 사회적 형성과정을 갖추었기에 완벽하게 국제적 비교 가능한 기초통계가 생산되고 있다고 보기는 어렵다. 대표적인 예 중 하나가 부가가치를 생산하는 활동을 보여주는 기초통계이다. 우리나라는 통계청이 전수를 대상으로 하는 사업체 통계를 작성하면서 체계적인 관련 통계를 시작하였지만 아직도 기업체 통계는 취약한 반면 OECD에서는 기업체 위주의 통계를 작성하고 있다.

두 번째 발전단계는 국제적으로 유형화가 진행 중이거나 유형화의 초기 단계에 있는 통계와 우리 경제 및 사회가 현 시점에서 당면하고 있는 아젠다를 나타내는 통계를 생산하는 단계이다. 경제사회 발전단계에서 중요성이 높아지는 분야에 대한 통계를 생산하는 단계이다. 예를 들어 최근 국민의 행복도를 측정하는 통계나 사회통합과 화합을 나타내는 통계를 생산하는 것이 그 것이다. 두 번째 단계의 통계들은 통계청과 같은 통계 공급자가 주도적으로 생산하여야 하지만 수요자 측면에서 분야별 전문가 측의 협조가 수반되어야 제대로 된 통계의 생산이 가능하다. 그러나 유형화하는 초기에 개념을 잡거나 가치중립적인 통계자료를 생산해야 하는 등 어려움이 따른다.

세 번째 단계는 통계수요자의 개별적인 요구강도가 높은 통계를 생산하는 단계이다. 첫 번째 단계의 기초통계처럼 정형화하기에 공급자의 입장에서 비용이 너무 높은 통계를 생산하는 단계이다. 생산비용이 높다고 해서 통계의 이용가치가 높은 것은 아니지만 반대로 낮은 것도 아니기 때문에 통계공급자와 수요자간의 공동작업을 통하여 어느 수준의 생산을 해야 하는지를 결정해야 한다. 때로는 이용자 측이 비용을 부담하거나 비슷한 통계로 대체하기도 한다.

### 3. 한국 통계체제의 현황 및 문제점

본 논문에서 한국의 국가통계체제의 현황과 문제점을 살펴보는 관점은 세 가지이다. 첫째는 국가통계체제가 사회에서 필요로 하는 통계정보를 제대로 공급해주고 있느냐 하는 소위 양적 충족문제이다. 둘째는 작성된 통계들이 실상을 사실대로 전달해주는가 하는 통계의 정확성과 신뢰성의 확보 문제이다. 셋째는 통계가 얼마나 효율적으로 경제적으로 공급되고 있는가 하는 통계공급체제의 효율성 문제이다.

### 3.1. 국가 통계정보의 양적 충족의 문제

#### 3.1.1. 불균형 발전

우리나라는 국가통계체제는 처음부터 밑그림을 그리고 구축한 것이 아니라 국가발전 그 중에서도 경제발전과 궤를 같이 해왔다. 결과적으로 표 3.1에서처럼 2012년 5월 현재 통계청을 포함한 중앙부처 40개 등 378개 통계작성기관에서 856종의 국가승인통계를 작성하는 전형적인 분산형 제도를 유지하게 되었다.

표 3.1 국가승인통계 현황 (2012년 5월)

구분	계	중앙부처	통계청	지방자치단체	지정기관
기관수	378	40	1	260	78
통계수	856	326	54	377	153

자료: <http://kostat.go.kr/portal>

각 중앙부처를 비롯한 통계 수요처가 직접 필요한 통계를 작성해 사용하고 있는 우리나라의 국가통계체제를 원론적으로 평가한다면 상대적으로 통계의 수요를 잘 반영하는 체제인 반면 생산된 통계의 신뢰성과 일관성, 정합성 등은 상대적으로 덜 반영되는 체제이다. 그러나 통계작성기관이 분산이 되어 각자 필요한 수요에 맞추어 통계를 생산하다보니 국가 전체적으로 볼 때 통계는 많은데 필요한 통계는 없다는 평가가 나오게 되었다. 국가 전체적인 차원에서 정책분야 별로 체계적으로 필요한 통계를 생산한 것이 아니라 정부부처별로 필요한 통계를 산발적으로 개발해 생산하는 전형적인 분산형 통계체제의 한계를 노정하게 된 것이다.

또한 각 통계작성기관이 필요에 따라 생산을 했지만 생산체제는 각 통계생산기간의 사정에 따라 다를 수밖에 없다. 개별 통계작성기관에서 보면 당연히 경제적이며 합리적으로 통계를 생산해 활용할 수밖에 없다. 따라서 인력이나 조직 등 통계인프라 구축에 대한 높은 고정비를 부담하지 않으려 하게 된다. 또한 무엇보다 문제인 것은 통계체제를 개선하려는 노력은 가시적인 성과가 나타나는 분야가 아니기 때문에 항상 다른 분야의 시급성으로 인해 자원 배분에서 순위가 밀릴 수밖에 없다. 각 작성기관의 통계예산과 인력 확보 여부에 의존해 통계를 생산할 수밖에 없는 구조적 문제점에 봉착하게 된 것이다. 더욱이 정부부처의 경우 단년도 예산방식으로 예산을 운영해오다보니 새로운 통계예산을 확보하는 것은 매우 어려운 작업이다. 그러다 보니 자원배분이 왜곡되고 통계가 양적으로 균형있게 발전하지 못하는 현상을 초래했다. 정책적으로 중점을 두고 있는 분야는 통계가 지나치게 많아서 유사중복 통계생산의 문제를 야기하기도 하는 반면 다른 한편으로는 매우 중요한 분야임에도 통계가 없어 정확한 현상 파악이 어려운 경우가 생겨나고 있다.

앞 장에서 설명한 세 단계의 통계생산단계를 양적 충족도와 관련지어 우리나라의 국가통계체제의 수준은 어느 수준인가 판단해볼 필요가 있다. 우선은 첫 번째 단계에서 기초통계의 최소기준(minimum requirements)이 충족되고 이 바탕위에서 두 번째 통계인 신규 통계수요에 대응하고 세 번째 단계인 개별화된 통계가 충분히 생산되도록 우선순위를 잡아나아가 체계적인 통계가 공급될 수 있을 것이다. 그런데 우리나라는 체계적인 계획 하에 기초통계를 탄탄하게 체계적으로 생산한 것이 아니라 경제성장과 궤를 같이 하면서 필요 때마다 관련 통계를 만들어 오다보니 통계인력과 예산 등이 체계적이고 균형있게 발달해오지 못한 한계를 지니고 있다. 기초통계가 풍부하게 공급이 되어 있으면 기초통계를 활용하여 적은 비용으로도 다양한 통계생산이 가능하여 신규수요통계의 공급이 추가적인 노력의 큰 부담 없이 이루어질 수 있다. 유사 중복으로 생산되어 혼란을 야기하는 통계를 정리하는데 국가통계개발 개선계획에 초점이 일부 맞추어져 있지만 기초통계가 체계적으로 생산되지 못한 결과 이를 신규통계수요로 인식하고 통계를 과다 생산해내는 문제도 상존하고 있는 것이다.

### 3.1.2. 이용자 관점의 체계적 통계수요 발굴체계 미비

양적 충족과 관련해 짚고 나가야 할 점은 통계 이용자 관점에서의 통계생산의 문제이다. 우선 필요한 통계를 발굴해내는 통계이용자와 통계작성기관 간의 수요 파악 체계가 미비하다는 것이다. 상대적으로 영향력이 있는 부처나 사회적으로 주목을 받는 분야의 통계작성기관은 통계수요 반영이 잘되는 반면 관심이 적은 분야는 통계작성도 제한을 받는 상황이 일어나게 된다. 나아가 국가통계에 대한 잠재적 수요에 선제적으로 대응하고 신규통계수요를 발굴해나가는 어려운 환경이다. 공식적으로는 통계청이 현재 정기통계수요조사를 국가통계기관과 국가통계위원을 대상으로 반기에 한번 조사를 하고 있다. 각 통계작성기관을 대상으로 개별적 수요파악을 하고 있으며 2009년 국가통계발전전략에 의해 이용자그룹협의체를 구성하고 회의를 정례화하기도 하였다. 이 협의체는 분야별로 정책담당자, 교수, 연구원들로 구성되어 있으나 2010년의 회의결과와 발굴된 통계조사의 생산에의 반영정도를 볼 때 충분한 역할을 하고 있다고 보기 어렵다.

또한 이용자그룹협의회에 통계정보를 전문적으로 가장 많이 사용하는 민간 연구기관과 대학교수를 비롯해 정책담당자를 포함하고 있으나 공식조사의 한계로 이용자 선정에도 한계가 있고 요구사항도 지나치게 지역적이어서 체계적인 발굴에는 한계가 있다 (통계청 내부자료에 의하면 2010년의 경우 이용자그룹협의체는 총11개 분야에 대해 총16회의 회의가 열려 총 44건의 요구사항이 개진되었으나 전체적으로 반영된 것은 7건에 불과하였고 27건이 전부 또는 일부 반영 예정이거나 반영검토 대상이었다). 더욱이 이러한 통계수요 파악을 주로 중앙통계기관이지만 54종의 통계만을 생산하는 통계청이 주체가 되어 하고 있고 다른 작성기관은 각자 개별적으로 하다 보니 역시 체계적인 수요발굴이 되지 못하고 있다. 통계청도 수요가 있음을 인식해도 통계예산과 인력에 대한 제한되어 있는 현 상황에서 발굴된 통계수요를 생산으로 전환하지 못하는 경우가 많은 상황이 생겨날 수밖에 없다.

통계가 공공재적인 성격이 크기 때문에 발생하는 통계수요자와 생산자 간의 구조적인 문제도 있다. 통계수요자가 특정 통계를 이용해 창출하는 부가가치에 비해 통계를 개발 개선해내는 비용이 상대적으로 크기 때문에 통계작성기관이 수요를 인식해도 이를 현재화할 유인이 작다.

### 3.1.3. 국제기구와 통계정합성

국가통계의 양적 충족정도를 간접적으로 가늠할 수 있는 척도 중 하나가 국제기구의 통계와의 정합성이다. OECD에서 요청하는 통계 제공현황을 보면 2009년말 요구항목수를 기준으로 할 때 통계청 취합결과에 의하면 통계청, 기획재정부, 한국은행 등 총 13개 기관이 37개 통계에 대해 27만 505개 항목의 통계요청에 대해 25만 9,180개 항목의 통계를 제공하고 있어 제공 비율은 95.8%에 이른다. 이 제공비율은 한국의 OECD 가입초기에 비해 커다란 발전을 한 것으로 생각되며 전반적인 현황은 OECD국가들과의 경제사회현상의 차이를 감안한다면 우수한 편이다. 다만, 통계청의 ‘사업 및 서비스업 구조 통계 (62.2%)’나 ‘중사자규모별 사업체 통계 (69.2%)’나 한국은행의 ‘연간국민계정 통계 (71.1%)’와 ‘자금순환통계 (68.3%)’, 교육과학기술부의 ‘R&D통계 (70.1%)’, 금융감독원의 ‘은행관련통계 (70.4%)’ 등의 통계는 제공율이 80%를 하회하는 통계들도 있다는 점을 생각해야 한다. 이는 우리나라와 외국과 분류기준이 달라 원천적으로 통계생산이 안 되는 데 기인하는 바 크지만 국가통계 전체적 차원에서 국제기구와의 정합성에 대한 체계적인 검토는 아직 부족한 이라는 점도 있어서는 안 된다.

### 3.1.4. 유사 중복 통계 제공

양적 충족 정도를 생각할 때 수시로 문제가 되고 있는 유사통계 중복통계 작성의 문제를 지적 안 할 수 없다. 각 통계작성기관이 필요에 의해 개별적으로 작성하다보니 기관 간 유사한 통계가 작성될



수밖에 없는 구조적 문제점이기 때문이다. 최근 들어 가장 문제점을 노정하고 있는 패널조사통계의 예를 보더라도 2010년의 경우 18종의 통계에 125억원의 예산을 사용했는데 상당부분 비슷한 통계이다. 시군구 단위의 통계도 비슷한 상황에 직면해 있으면서 문제가 가장 심각한 경우이다. 지자체 사정상 통계에 대한 인적 물적 투자가 부진하다보니 각 지역별로 통계가 생산되고 있지만 전국 통일성이 부족해 유사중복성의 문제를 피해가기 어렵다. 중앙부처의 통계도 사정이 크게 다르지 않다. 부처 내에 통계를 전담하는 조직의 전문성도 미흡하고 각 사업담당부서에서 개별적으로 통계사업을 맡아서 관리하고 있어서 총괄기능도 하기 어려운 구조인 점도 유사중복 통계 생산에 일조를 하고 있다.

문제를 명확히 하기 위해 꾸준히 문제가 되어온 흡연율통계의 예를 들어보면 통계청은 1989년부터 사회조사에서 한 항목으로 흡연율을 조사하고 있고 보건복지부도 국민건강영양조사와 흡연실태조사에서 각각 조사하고 있었다 (흡연율통계조사는 2011년 11월 통계청장과 복지부장관과의 통계업무협의과정에서 폐지하는 것으로 합의되어 2011년 12월8일 작성 중지되었다). 각 조사가 목적이나 방법이 다르다고는 하나 흡연율 통계수치가 많은 차이를 보이고 있어서 통계의 신뢰성에 부정적 영향을 주고 있다. 통계청의 흡연율 통계는 보건 부문의 기본 항목으로 타 항목의 분석 변수로도 활용되고 있고 16개 시·도별 결과를 산출하여 유용한 지역자료를 제공하고 있다. 1회 조사 기준으로 보면 사회조사는 매년 전국 17,000가구를 대상으로 조사하여 상대적으로 높은 신뢰도 확보하고 있다. 국민건강영양조사는 「국민건강증진법」에 근거해 4,600가구를 조사하여 국제기준으로 작성하고 있으며 WHO와 OECD 보건통계로 제출하고 있다. 문제는 표 3.2에서 보는 바와 같이 2008년의 경우처럼 사회조사에서는 흡연율이 계속 감소하는데 반해 국민건강영양조사에서는 증가하는 등 양 조사결과가 추세가 상이한 결과를 보여주게 되면 통계의 신뢰성에 치명적인 타격을 주게 된다는 점이다.

표 3.2 흡연율 조사결과 (단위: %)

	2003			2005			2006			2007			2008		
	계	남	여	계	남	여	계	남	여	계	남	여	계 <sup>2)</sup>	남	여
사회조사	<b>29.2</b>	56.3	3.8	-	-	-	<b>27.3</b>	52.2	3.9	-	-	-	<b>26.3</b>	50.8	3.2
국건영조사	-	-	-	<b>28.8</b>	51.6	5.7	-	-	-	<b>25.3</b>	45.0	5.3	<b>27.7</b>	47.7	7.4
흡연실태조사 <sup>1)</sup>	29.3	56.7	3.5	27.3	52.3	2.8	24.6	47.5	2.4	22.8	42.5	3.8	<b>21.9</b>	40.4	3.7

주: 1) 2003년은 9월, 2005년 이후는 6월 조사 결과자료임

2) 사회조사는 20세 이상으로 현재 담배를 피우는 사람의 비율을 조사하는 반면, 국민건강영양조사는 19세 이상으로 평생 담배를 5갑 이상 피웠고, 현재 담배를 피우는 사람의 비율임.

통계청이 실시하는 사회조사는 가족, 문화와 여가 등 각 부문별 핵심 항목을 조사하므로 타 부처에서 자체적으로 실시하는 특정 조사와의 일부 중복은 불가피하다 (예를 들어 5년주기의 여성가족부의 가족실태조사나 2년주기의 문화체육관광부의 문화향수실태조사 등이 있다). 사회조사가 동일가구에 대해서 각 부문간의 연관성을 분석하여 전반적 생활수준 및 의식구조를 파악하는 것이 목적인 반면, 부처의 특정조사는 해당 부문에 대해 보다 세부적인 정보의 확보에 있으므로 각 조사의 목적 및 기능이 상이하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 강력한 통계 리더십으로 유사중복의 문제는 해결하려는 노력이 필요하다.

### 3.2. 통계의 정확성 및 신뢰성 확보 문제

이미 작성된 통계들이 통계이용자에게 신뢰성을 얻고 정확성을 유지하면서 지속적으로 작성되도록 하는 문제는 매우 중요하다. 현상을 정확하게 통계가 반영할 수 있도록 작성되어야 함과 동시에 이용자에게 필요하면서도 신뢰받는 통계를 생산해야 하기 때문이다. 여기서 신뢰성에는 작성과정

표 3.3 조사개요 비교

구분	사회조사	국민건강영양조사
기관	통계청	보건복지가족부 (질병관리본부)
목적	우리사회의 삶의 질적 수준과 변화를 파악하기 위해 국민들의 사회적 관심사 및 주관적 의식에 관한 사항을 조사	국가 단위 건강 및 영양수준에 대한 대표 통계 생산
주기	매년 (부문별 2년)	매년
표본규모	전국 17,000가구(1,426개 조사구) * 만 15세 이상 가구원	전국 4,600가구(200개 조사구) * 만 1세 이상 가구원
최초작성시기	<1977년> · 흡연 : 1989년 · 음주 : 1986년	<1998년> · 국민영양조사 : 1969 · 국민건강조사 : 1971 · 보건의식행태조사 : 1983 · 검진조사 : 계측/검진 · 건강설문조사 : 면접/자기기입 · 영양조사 : 면접
조사방법	면접조사	· 건강설문조사 : 면접/자기기입 · 영양조사 : 면접
결과공표	매년 (전국, 시도)	전국은 매년, 시도단위는 3년 전담조사원 : 56명
조사원	임시조사원 : 약 470여명	· 내부 : 검진/영양 28명, 건강설문 : 8명 · 외부 : 공중보건치과의 등 20명

뿐만 아니라 유용성, 시의성, 접근성 등 다양한 면에서의 신뢰성이 필요함을 말하며 이 신뢰성을 유지하기 위해 꾸준한 관리가 요구된다.

### 3.2.1. 통계 품질관리의 전문성 미흡

국가통계의 지속적인 정확성과 신뢰성을 확보하기 위해서는 이미 생산된 통계의 품질을 관리해야 한다. 이를 위한 방편의 하나로 국가통계 전체에 대한 품질진단을 실시하고 있다 (2000년부터 2005년까지는 통계청에서 작성하는 주요통계에 대해 품질진단을 완료하였고 2006년부터는 국가통계 전체를 대상으로 품질진단사업을 하고 있다). 10년 내 한번은 꼭 해야 하는 정기품질관리, 필요할 때 수시로 하는 수시품질진단, 그리고 작성기관이 매년 스스로의 통계에 대해 해야 하는 자체품질진단 등이 그것이다. 통계청은 더 나아가 통계청장이 통계작성 보급과정의 사무에 대해 개선을 요구하도록 되어 있으며 경비지원도 가능하도록 하고 있다.

품질관리는 통계의 정확성과 신뢰성 확보 차원에서 과도기적으로 매우 적절하며 필요한 일이다. 문제는 품질진단을 하는 주체가 누가 되며 그 주체의 전문성이다. 현재까지는 품질진단은 통계청이 예산범위 내에서 계획을 세워 용역형식으로 외부 전문가들이 주체가 되어 하고 있지만 학회나 연구원이 경쟁입찰방식으로 해 수주를 하다 보니 전문성과 통계관련 정책이나 실무에 대한 평가가 부족한 부분이 있었다 (국회 예산정책처의 ‘국가통계사업 평가’ (66쪽)에 의하면 “2009년 품질진단결과에 따르면 주제 영역과 통계영역 각각의 전문가의 구성원칙이 일관적이지 못한 것이 발견된다”고 지적하고 있다). 국가 전체적으로도 통계품질진단을 맡길 수 있는 주체가 많지 않은 상황에서 현재와 같은 입찰방식의 용역을 통한 통계품질진단은 신뢰성에 영향을 주는 진단주체의 전문성을 보장하기에 어려움이 크다. 통계청의 품질진단보고서는 공개를 하고 있지만 다른 품질진단보고서의 공개는 미흡한 편인데 통계청이 통계작성기관에 온라인 제공을 권고하고 있으나 의무사항이 아니라 제공하는 기관이 없다는 점도 문제이다.

### 3.2.2. 국가 주요통계의 작성주체 이원화

분산형 통계제도의 한계를 보여주는 대표적인 통계 중 하나가 국민계정 통계이다. 국가 전체의 생산활동의 부가가치를 파악한다는 차원에서 통계청에서 작성하는 사업체통계와 한국은행이 작성하고 있는 국내총생산(GDP)추계는 매우 밀접한 연관이 있으며 상호 보완적이다. 그럼에도 불구하고 통계의 발달 과정에서 생산기관이 통계청과 한국은행으로 나뉘어져 있어 시너지 효과를 기대하지 못하는 것은 물론이고 절대치로 나타나는 결과가 세부적으로 부합되기 어렵다는 문제점이 존재한다.

전형적인 가공통계인 국민계정 통계는 기초통계를 대부분 생산하는 통계청에 의존해야 가능한 통계가 많다. 가격결정이 유동적이고, 중간투입요소와 노동력 등의 생산요소 투입의 가변성이 높고 요소비용과 이익의 한계도 모호한 부분이 많은 서비스산업의 경우 비교적 고정적인 중간투입계수나 유통마진을 등을 많이 사용하여야 하는 종래의 GDP추계방법에는 많은 수정이 가해져야 할 것이다. 특히 분기별 GDP 추계의 경우 소수의 경상조사결과만이 활용될 수 있어 한국은행의 입장에서는 기초통계자료가 부족한 문제점이 존재하는 반면 중앙통계기관인 통계청의 입장에서는 국민계정 작성 작업에서 배제된 채 통계자료의 제공만 요청받는 상황이 계속되어 왔다. 기초통계를 더욱 발전시켜야 하며 미시통계와 GDP추계간의 체계적인 정합도 제고를 해야 한다는 차원에서 국민계정통계에 대한 제도적 정비가 필요하다.

또한 국민계정 통계는 통계청에서 작성하는 통계 외에도 다른 많은 통계작성 기관들이 생산해내는 행정자료, 보고통계, 조사통계를 종합적으로 활용하여야 하나 국가중앙통계기관이 아닌 한국은행에 필요한 자료가 충분히 공급되기 어려운 점이 있다. 과거에는 행정통계나 조사통계들은 질적으로나 양적으로 낮은 수준에 있었기 때문에 신뢰성이 상대적으로 높은 중앙은행이 국민계정을 작성하는 것이 더 정확하고 효율적이었다. 그러나 이제는 미시적인 기초통계자료를 풍부하게 공급받아야 빠르게 변하고 있는 경제구조나 산업구조에 맞추어 GDP추계가 잘 이루어질 수 있을 것이다. 5년간은 기본적으로 고정된 틀을 유지하는 투입·산출계수나 유통마진율에 의존하는 방식에 의존하는 것은 한계가 있다. 대안으로 GDP추계를 한국은행과 통계청의 공동작업 방식으로 전환함으로써 더 많은 기초자료를 생산하고 활용하도록 하는 계기를 조성하여 미시통계의 양적확대와 질적 개선과 동시에 GDP추계의 신뢰도도 향상시켜야 할 것이다. 통계청은 1980년대 후반부터 지역별 GDP통계를 작성해오고 있으며 2010년부터는 분기별 지역 GDP도 작성하고 있어서 GDP통계가 이중으로 작성되고 있는 상황이다. GDP추계의 조사통계에 대한 의존도도 더욱 확대되어야 한다는 점에서 서로 접근하도록 하는 노력이 더 실질적으로 있어야 할 것이고, 궁극적으로는 연계 내지 통합하는 길이 모색되어야 할 것이다 (통계청과 한국은행은 국민계정 통계를 실질적으로 협력해서 작성하기 위한 업무협력을 지난 8월 체결하였다).

최근에 GDP추계에 대하여 서비스부문의 과소추정 가능성, 업종별로 국세자료, 조사통계자료, GDP추계자료간의 괴리가 심하다는 점, 경기변동 설명 지표로 흠이 있다는 점, 기준년도 변동시 수치조정 폭이 설명 가능한 수준을 넘고 있다는 등의 지적을 받아왔다. 행정통계, 조사통계, GDP추계간의 괴리가 이해하기 힘든 수준으로 인식되는 경우 통계전반에 대한 신뢰성에 부정적인 영향을 주게 될 것이다. 또한 농업, 환경, 관광, 문화 등 각종의 위성계정이 계속적으로 개발되어야 하나 이 부분에 대한 투자가 미약하다. 국민계정지표가 변화하는 사회 경제현상을 설명하지 못하고 있어 지표와 체감현상과의 괴리가 지적되면서 행복지수 등 다양한 대안통계지표가 만들어지고 있는 점도 주목해야 할 사실이다.

### 3.2.3. 적시성과 정확성의 한계

통계를 적시에 제공하는 것도 매우 중요한데 우리나라의 경우 신규통계와 기존통계의 경우 적시성이 매우 다르다. 기존 통계의 작성 및 공표에 있어 적시성은 매우 높다. 표 3.4에서처럼 집중형 통계제도를 가지고 있고 인구수도 적으면서 통계선진국인 캐나다와 비교해 보면 주요 경제 통계지표를 우리나라가 캐나다보다 빠르게 작성해 공표하고 있음을 알 수 있다. 그러나 이런 적시성이 다른 통계작성기관에서 생산하는 통계에도 적용되는 것은 아니다. 우리나라와 같은 분산형 생산체제에서는 구조적으로 해당 작성기관의 통계요구에 대해서는 시의성이 있으나 타 기관의 수요에 대해서도 시의성이 있게 대응하지 못하기 때문이다. 또한 급변하는 경제사회 현상 속에서 시의 적절하게 통계가 생산되는 것도 중요하지만 정확한 통계를 만드는 일도 중요하다.

표 3.4 한국과 캐나다 통계의 적시성 비교

통계명	한국			캐나다	
	작성기관	작성주기	경과기관	작성주기	경과기관
경제활동인구조사	통계청	월	18일	월	20일
소비자물가지수	통계청	월	6일	월	21일
광업제조업동향조사	통계청	월	30일	월	45일
국제수지	한국은행	월	28일	월	42일
월간도매무역	한국은행	월	30일	월	49일
월간소매무역	한국은행	월	27일	월	52일
사업제임금근로시간조사	고용노동부	분기	59일	월	59일
기업경영분석	한국은행	분기	61일	분기	54일
생산자물가지수	한국은행	월	10일	월	30일

자료: 통계청 (2011)의 <국가통계미래발전전략>, 57쪽에서 인용

특히 정확한 통계를 만드는 것과 관련해 미시통계자료의 요구가 높아지고 있는 반면에 최근 1인 가구나 맞벌이가구 증가 등 열악해진 면접조사환경에 더해 사적 정보 침해 우려로 인해 미시자료의 생산은 더욱 어려워지고 있다. 대표적인 것이 분배정책을 과학적 통계자료에 근거해 정립해 가려면 보다 소득, 지출, 자산을 총체적으로 연결한 세밀한 미시통계자료가 필요하다. 그러나 이러한 류의 통계자료는 2010년에 시작된 통계청의 가계금융자산조사 정도이다. 응답자가 가계소득과 지출 자산에 대해 사적인 정보 공개를 꺼리는 경향이 커지는 추세여서 정확한 통계를 생산하기 어렵다. 이런 경향은 통계청처럼 숙련된 조사원이 조사하는 가구대상 표본조사의 응답률이 표 3.5에서와 같이 최근 지속적으로 하락하고 있는데서 잘 나타나고 있다. 따라서 건강보험이나 국민연금, 고용보험과 같은 행정자료를 개인정보를 보호하면서 활용하는 다양한 방법을 연구하려는 노력이 필요하다.

표 3.5 가구대상 표본조사의 응답률 현황 (단위: %)

연도	가계동향조사	경상통계조사	경제활동인구조사
2005	83.5	81.1	98.5
2006	83.4	81.1	98.4
2007	82.8	81.0	98.3
2008	81.1	80.6	98.3
2009	81.7	80.9	96.1
2010	81.7	80.8	94.8

자료: 통계청 내부자료

3.2.4. 과학적 자료에 근거한 정책결정의 한계

과학적 통계자료에 근거한 정책결정 (evidence based policy)이라는 구호를 내건지는 오래 되었지만 충분한 자료가 제공되었는지 아니면 불충분한 통계자료에 의해 정책이 왜곡되게 결정되었는지 평가하기는 쉽지 않다. 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해 우리나라는 2007년 6월 ‘통계기반정책관리제도’를 도입하였다. 각 부처가 정책이나 제도를 도입할 때 법률이나 시행령을 제·개정하게 되는데 이때 통계청이 필요한 통계를 충분히 갖추고 있는지 검토하도록 하자는 취지다. 동 제도의 도입은 세계적으로도 매우 강력한 것으로 도입 3년째인 2010년까지 대략 전체 법령의 1/3정도가 평가 요청되어 현재로서는 실태 파악은 이루어진 상태이다. 적어도 실태파악은 하고 있다는 점에서 매우 고무적이나 통계청에서 검토 요청한 개발 개선계획에 대한 이행점검과 추가적인 개선노력이 숙제로 남아있다.

우리나라처럼 상상의로 빠르게 다가화된 경제사회 현상을 충분히 설명해주는 통계가 생산하기는 쉬운 일이 아니지만 그나마도 최선을 다하고 있는지도 의문이다. 거시자료들은 상당부분 통합 정리되고 있으나 미시적 자료로 갈수록 통계에 대한 수요와 생산과의 괴리는 크다. 이는 수요자가 그 때 그 때 필요에 따른 수치의 집합체로서의 단편적인 통계정보를 요구하는 반면에 생산자는 유형화된 통계정보를 효율적으로 제공하려고 하는 입장의 차이에서 오는 통계 수요와 공급 간의 격차에 기인하는 바 크다. 우리나라는 앞장에서 논의한 통계의 속성에 근거해 국가통계가 가지는 파급효과를 감안해 통계를 생산한다는 수준에 이르지 못하는 것이 현실이다.

그런 의미에서 통계 개발과 개선에 관련하여 분야별로 몇 가지 예를 들어보면 교역통계 중에서 수출입통계는 관세청이 작성하여 지식경제부가 공표하고 있지만 서비스교역통계는 한국은행이 하고 있다. UN 통계위원회 주축으로 서비스 교역통계 UN메뉴얼이 작성이 되어 각국에 권고되고 있는데 통계청이나 한국은행이 이 통계의 개발을 하여 왔어야 하는데 실상은 그렇지 못하다. 서비스교역통계와 마찬가지로 지적재산권 관련 통계를 체계적으로 생산하여야 하고 나아가 R&D투자를 포함한 무형자산의 중요성에 부응해 무형자산 통계가 개선개발 되어야 할 것이다. 또한 우리나라가 OECD 국가중에서 슬로바키아, 터키와 더불어 잠재성장률을 공표하지 않는 나라로 분류되고 있는 상황에 대한 개선노력도 필요하다 (표 3.6 참조).

표 3.6 OECD 주요국 국민대차대조표 및 자본스톡 현황

구분	국민대차대조표			자본스톡 (capital stock)			비고
	공표	공표기관	공표	공표기관	공표	공표기관	
영국	○	통계청	○	○	×	통계청	경상
호주	○	통계청	○	×	○	통계청	경상, 연쇄
미국	○	FRB (연방준비제도이사회)	×	×	○	노동통계국 (BLS)	Net stock of fixed assets 공표 (경상, 불변)
캐나다	○	통계청	×	×	○	통계청	Non-financial assets 공표 <sup>3)</sup> (경상)
일본 <sup>1)</sup>	○	ESRI (내각부, 경제사회총합연구소)	×	×	×	ESRI	stock of net fixed assets 공표 (경상)
프랑스	○	통계청	×	×	×	통계청	Actifs fixes 공표
네덜란드	○	통계청	×	×	×	통계청	stock of net fixed assets 공표 (경상)
뉴질랜드	×	-	○	×	○	통계청	Net capital Stock (경상, 연쇄)
우리나라	×	한국은행개발 중	×	×	×	통계청	Net stock of fixed assets 공표 (경상, 불변)

주: 1) 2001년부터 완전한 형태의 국민대차대조표 작성, Net Worth와 National Wealth를 동일한 개념으로 간주함  
 2) Productive capital Stock (A measure of the flow of capital services)은 Net Capital Stock의 정의와 비슷하나, 연령·자산가치표 대신 연령·자산효율성표를 사용. 즉, 자산의 폐기와 효율성을 반영한, 실제 자본서비스를 산출하는 자본스톡임.  
 3) National Wealth와 National Net Worth를 구분하여 공표함  
 4) 우리나라를 제외한 상기 8개국은 잠재성장률 공표하고 있음

그 밖에도 인적자본 (human capital)통계와 직업분류도 개선되어 IT산업, 콘텐츠산업, 지식기반 산업 등 새롭게 부상하는 산업과 관련된 통계는 대부분 기초 통계를 재구성하거나 가공하는 이차통계이므로 관련 기초통계의 개선과 분류작업의 개선이 이루어져야 한다. 공정사회가 화두로 등장하면서 시대적으로 보건복지, 여성, 장애인, 노인, 청소년 관련 통계를 제대로 만들어 내기 위한 선결과제는

개인별 소득, 재산 통계 등 행정자료나 보고통계형태로 되어있는 기초통계들이 정비되어야 한다. 상당히 많은 신규수요통계라는 것들이 기초통계의 변형이나 가공으로 생산이 가능할 수 있으므로 기초통계의 완비에 더욱 많은 노력을 기울여야 하는데 실상은 그렇지 못하고 있다.

통계작성참여 주체들 간의 관계변화가 일어나는데도 이를 통계업무에 까지 적용하기 어려운 상황이 발생하고 있다. 예를 들어서 외환위기 이후 공공부문 구조조정이 꾸준히 진행되어 오면서 정부와 공공부문과의 관계가 변화하고 있는데 이들 기관이 위임받거나 자체적으로 작성하는 통계업무가 제대로 이관되지 못하는 일이 발생하고 있다. 지방자치의 실시와 더불어 중앙정부와 지방자치단체, 상급자치단체와 기초단체, 그리고 그 아래 읍·면·동 단위들 간의 관계의 수직성이 완화된에 따라 통계업무와 같이 지방자치단체 내에서 우선순위가 밀리는 국가업무의 수행을 지시하기가 어렵게 된 것도 비슷한 예이다. 이에 대해 적어도 국가통계의 작성과 관련하여 해당정부부처, 관련공기업, 민간조사기관의 역할에 대한 정비가 있어야 하는데 명시적인 역할 분담을 적용하기가 어려운 상황이다. 또한 국가통계와 지역통계, 지방통계의 작성체계를 정할 때에 변화된 국가와 지방자치단체간의 관계가 고려되어야 한다. 그 동안은 통계청이 예산을 사용하여 지원을 해주는 역할을 하고 있었는데 예산절감차원에서 할 수 없게 된 것은 아쉬운 부분이다.

### 3.3. 통계공급체계의 효율성 문제

#### 3.3.1. 전문적 통계인력의 부족

얼마나 효율적으로 양질의 통계를 공급하는 과정에서 통계인력의 전문성이 핵심적 역할을 한다. 중앙부처 전체의 통계인력은 2010년 기준 4,530명이며 통계담당 관련인력은 5,655명이다 (통계청의 통계인력 및 예산조사에 의하면 통계업무를 수행하는 인력을 통계업무가 50%이상인 '통계인력'과 다른 업무를 하면서 통계업무를 일부라도 하는 '통계담당 관련인력'으로 구분하고 있다). 표 3.7에서 보여주는 바와 같이 정규직을 기준으로 보면 전체 통계인력은 2,366명이나 그 중 통계청이 93.6%를 차지하고 있고 고용노동부 제외하면 각 기관 당 평균 4명에 불과하며 그나마도 통계인력을 전담하는 조직을 보유하고 있는 기관은 농림수산물부, 고용노동부, 보건복지부, 국세청뿐이다.

표 3.7 통계인력 규모 (2010년 기준)

계	통계청	고용노동부 / 농식품부	기타부처 (38)
2,366명	2,214명	102명	50명
100%	93.6%	4.3%	2.1%

주: 통계인력은 50% 이상 통계업무를 수행하는 정규직임

자료: 통계청 내부자료

표 3.8에서 통계를 담당하는 관련인력을 보면 2010년 기준으로 80.1% 만이 통계인력이다. 그나마 중앙행정기관 사정이 나은 편이어서 통계담당 관련 인력 중 92.6%가 통계인력이지만 지방자치단체는 이 중 반 이상인 52.7%가 민간기관은 43.2%가 주로 다른 업무를 담당하고 있다. 통계인력 중에서도 통계업무만 전담하는 인력의 비중은 중앙행정기관은 77.4%에 달하지만 지방자치단체와 민간지정기관은 각각 33.2%와 29.7%에 불과하다. 지방자치단체와 민간지정기관이 중앙부처보다 더 열악한 상황임을 보여준다.

통계인력을 표 3.9에서와 같이 업무별로 관리·기획·분석, 통계지원 행정, 자료처리, 현장조사, 연구·교육으로 나누어 볼 때 우리나라 통계인력의 56.7%가 현장조사인력이며 관리·기획·분석 인력은 26.2%에 불과하다 더욱이 연구 및 교육인력은 전체의 2.2%에 불과하다. 특히 중앙행정기관 특히 통계청의 인력의 65.7%가 현장조사인력이며 관리·기획·분석 인력은 20.1%에 불과하다. 반면

표 3.8 기관별 통계관련 인력의 활용 현황 (단위: 명, %)

	통계담당 관련인력	통계인력			주로 다른 업무담당
		소계	통계업무전담	주요통계업무담당	
합계	5,565 (100.0)	4,530 (80.1)	3,581 (63.3)	949 (16.8)	1,125 (19.9)
중앙행정기관	3,920 (100.0)	3,629 (92.6)	3,034 (77.4)	595 (15.2)	291 (7.4)
지방자치단체	894 (100.0)	423 (47.3)	297 (33.2)	126 (14.1)	471 (52.7)
민간지정기관	841 (100.0)	478 (56.8)	250 (29.7)	228 (27.1)	363 (43.2)

자료: 통계청 (2010)의 <2010년 통계인력 및 예산조사>

주: ()은 구성비임

에 민간지정기관이나 다른 중앙부처와 지방자치단체의 경우 현장조사인력은 거의 없거나 매우 작은 인원이 종사하고 있다.

표 3.9 담당업무별 통계인력현황 (단위: 명,%)

	관리·기획·분석	통계지원행정	자료처리	현장조사	연구·교육	계
합계	1,188 (26.2)	343 (7.6)	330 (7.3)	2,569 (56.7)	100 (2.2)	4,530 (100.0)
중앙행정기관	731	256	155	2,423	64	3,629
통계청	640	244	131	2,063	64	3,142
고용노동부	31	9	4	360	-	404
보건복지부	18	2	8	-	-	28
농림수산식품부	3	-	1	-	-	4
기타	39	1	11	-	-	51
지방자치단체	169	64	66	120	4	423
시·도	61	6	23	-	2	92
시·군·구	108	58	43	120	2	331
민간지정기관	288	23	109	26	32	478
한국은행	111	8	61	17	10	207
기타	177	15	48	9	22	271

자료: 통계청 (2010)의 <2010년 통계인력 및 예산조사>

주: ()은 구성비임

그나마 열악한 통계인력수준도 2006년 이후 국가통계 인프라 강화를 위한 <중기국가통계시스템 개혁방안>을 수립·추진하는 과정에서 통계인력이 다소 증가하였으나 표 3.10에서 보듯이 최근 들어서는 줄어들고 있는 추세이다. 지방자치단체도 과거에는 통계인력을 보유하고 있었으나 최근 다른 업무에 밀려 통계인력의 수가 줄어들고 있는 추세이다. 또한 통계인력이 있어도 평균 통계전문직에 보직하는 기간이 1년이 넘지 않아 전문성이 축적되기 어려운 상태이다.

표 3.10 우리나라 통계인력의 변화추이

	'02년	'04년	'06년	'08년	'10년
통계인력 (중앙+지방)(명)	3,107	3,096	3,191	2,819	2,832

주: 통계인력은 50% 이상 통계업무를 수행하는 정규직임

자료: 통계청 (2010)의 <2010년 통계인력 및 예산조사>

이처럼 인력 규모면에서 외국에 비하여 열악한데 더해 통계인력의 전문성이 제고되기 어려운 악순환구조가 이어지고 있다. 그나마 통계청의 사정이 가장 나은 편이고 다른 통계작성 기관은 자체인력

조직이 거의 없는 가운데 주로 외부기관에 그 때 그때의 사정에 따라 통계작성을 의존하고 있다 보니 기획과 자료수집 관리에 이르기까지의 통계생산과정이 제대로 수행되지 못해 양질의 통계 생산을 기대하기 어려운 실정이다. 최근 SNS의 확산, 스마트폰의 보급 등 정보통신 기술의 발달은 기존의 자료처리 나 통계정보 서비스 등 통계지원 행정업무 뿐만 아니라 관리·기획·분석에도 변화를 요구하고 있다. 통계에 대한 전문성과 더불어 정보 기술 등의 새로운 분야에 대해서도 전문성을 키우려는 노력을 할 필요가 있다. 또한 통계청과 같은 국가중앙통계기관의 인력의 2/3가 현장조사인력이며 관리 및 기획분석인력이 1/5에 불과하다는 것은 심각한 사실이다.

표 3.11 사업체 기초통계의 기획·분석인력 투입 비교

구분	한국	프랑스	캐나다
조사대상사업체수	340만개	600만개	180만개
담당조직	1개	3과	2과
인력	4명	450명	200명

자료: 통계청 내부자료

사업체 기초통계의 경우를 예로 본다면, 통계청에서 직원 4명이 대상사업체 340만개를 기계적으로 일정에 맞추어 집계를 하다 보니 어려움이 크다. 캐나다 통계청의 경우 세부산업 업종별로 분류에서부터 업종의 현황과 더불어 통계 작성시 발생하는 문제점 등에 이르기까지 전문적 지식을 충분히 가지고 통계를 작성하고 있다. 표 3.11에서처럼 우리나라의 절반 정도 되는 사업체를 200명이나 되는 인원이 담당해 통계를 작성하고 있다. 물론 집중형태도인 캐나다와의 직접적 비교는 우리가 따르지만 전반적으로 우리나라의 기업통계와 사업체 통계의 한계를 보여주는 좋은 예이다.

### 3.3.2. 국가통계 투자 부족

경제, 사회 변화에 따라 새로운 통계수요는 계속 발생하고 있으나, 이를 적시에 충족하기에는 그 간 국가통계에 대한 투자가 부족하다. 국가통계체계 구축에 대한 투자의 개념으로 가장 손쉽게 볼 수 있는 것이 통계예산이다 (통계예산은 통계를 기획하고 조사해 자료처리하여 보고서를 발간하기까지의 일련의 과정에서 사용된 사업비와 기타경비를 합친 것으로 인건비성의 경상 급여나 수당을 제외하되 임시조사원의 수당은 사업비로 귀속되므로 포함시킨 금액이다). 우리나라는 5년마다 인구주택총조사와 농림어업총조사, 경제총조사라는 3대 총조사를 하고 있기 때문에 연도별 예산을 직접 비교하기는 어렵다 (다른 나라도 인구총조사와 같이 대규모 예산을 쓰는 조사를 대부분 5년 내지는 10년마다 실시하고 있다. 우리나라의 경우 인구주택총조사와 농림어업총조사는 5년마다 하고 있고 경제총조사는 2011년 처음 통합해 실시하였다). 따라서 2010년에 실시된 2개의 총조사 예산을 제외한 통계예산을 비교해보면 2010년 기준으로 전체 통계예산 2,290억원 중 통계청 사업예산이 1,014억원으로 전체통계 예산의 44.3%를 차지하고 있다. 이러한 예산규모는 정부예산대비 2002년 0.071%에서 2010년에는 0.114% (총조사 포함 0.21%), GDP대비 0.02% (총조사 포함 0.04%)로 외연상으로는 꾸준히 증가하는 것처럼 보인다 (2010년도는 5년마다 실시하는 인구주택총조사와 농림어업총조사가 시행되는 해로 비교하기에 적절한 해는 아니다. 인구주택총조사와 농림어업총조사에 각각 1,808억원과 196억원이 소요되어 이를 포함하면 통계전체 예산은 4,294억원이며 이 중 통계청 예산은 3,018억원으로 전체통계 예산의 70.3%이다).

그러나 이 정도의 예산규모는 그동안 다기화한 사회와 경제규모의 확대 등을 감안하면 증가하는 국가통계수요에 대응하기엔 매우 작은 규모라 생각된다. 구체적으로 어느 정도 작은지를 알아보기 위해 통계예산을 인구총조사와 같은 대규모 조사예산을 제외하고 주요 통계 선진국과 비교해 보면 표3.13에서와 같이 미국이 한국의 1.8배 스웨덴은 한국의 2.4배나 된다.



표 3.12 우리나라 통계 예산의 변화 추이

	'02년	'04년	'06년	'08년	'10년
통계예산/정부예산(%)	0.071	0.077	0.124 <sup>1)</sup>	0.115	0.114

주: 1) 2006년 이후 국가통계 인프라 강화를 위한 <중기국가통계시스템 개혁방안>을 수립·추진하는 과정에서 통계예산이 다소 증가하였음.  
 자료: 통계청 (2010)의 <2010년 통계인력 및 예산조사>

표 3.13 주요국의 통계예산 비교

구분	한국 ('10년)	미국 ('09년)	캐나다 ('08년)	호주 ('08년)	스웨덴 ('08년)
통계예산	2,290억원 (인총·농총 제외)	5,089.2백만달러	454.3백만캐나다달러	328.5백만호주달러	128.3백만유로
GDP비중	0.020	0.035	0.037	0.029	0.047
배율 (한국 0.0197=1)	-	1.8	1.9	1.5	2.4

자료: 통계청 (2010)의 <2010년 통계인력 및 예산조사>

통계인력차원에서 다른 나라와 비교해보아도 같은 상황이다. 더욱이 통계청 인력의 상당부분이 조사인력이며 외국의 경우 조사인력을 정규직원으로 하는 나라가 많지 않기 때문에 외국의 통계인력과 비교하는 숫자는 조사인력을 빼 통계인력과 비교해야 한다. 표 3.14에서처럼 어느 정도의 인력이 통계작성에 투입되어야 하는 가의 나라마다 다르다. 특히 공무원 수에 대한 비교도 국가가 처한 제도나 환경에 따라 다르긴 하지만 공무원 만 명당 통계인력의 수는 5.93명으로 분산형 통계제도를 택하고 있는 영국 일본 프랑스보다는 많지만 역시 분산형인 미국보다는 작으며 집중형제도국인 캐나다의 절반규모이다. 영국이나 프랑스의 경우 전체 공무원 인력이 우리보다 훨씬 많기 때문에 공무원 수 대비 통계인력의 수가 우리보다 적게 나타나고 있다는 점에 유의해야 한다. 인구 만 명당 통계인력 수는 0.12명으로 일본과 비슷하게 가장 낮은 수준이다. 통계예산이나 인력이 통계에 대한 투자를 모두 대변하는 것은 아니나 우리나라에서는 통계인력 및 예산의 제약이 되어 국민의 다양한 통계 수요가 인지되더라도 통계개발이 지연되거나 장기화되는 경향이 있다고 판단된다.

표 3.14 주요국의 통계인력 비교

국가명	공무원 수		통계인력		통계인력/공무원 수 (만명당)	공무원수/인구수 (만명당)	통계인력/인구수 (만명당)
	인원 (명)	기준년	인원 (명)	기준년			
캐나다	3,424,000	2008	5,129	2009	14.98	1027.89	1.54
핀란드	666,000	2008	926	2008	13.90	1253.53	1.74
호주	1,751,000	2008	2,250	2008	12.85	817.00	1.05
스웨덴	1,267,400	2007	1,240	2008	9.78	1374.62	1.34
미국	22,500,000	2008	14,927	2009	6.63	739.99	0.49
덴마크	840,900	2008	541	2007	6.43	1531.97	0.99
한국	970,690	2009	576	2010	5.93	199.70	0.12
영국	5,502,000	2006	2,600	2009	4.73	895.92	0.42
일본	4,449,900	2006	1,435	2009	3.22	348.49	0.11
프랑스	6,033,000	2006	1,568	2008	2.60	968.74	0.25

주: 1) 공무원은 중앙정부와 지방자치단체에서 보수를 지급하는 모든 공무원을 포함하며 통계인력은 각국의 중앙통계기구 (통계청 등)의 본부 인력을 의미함  
 2) 인구수는 2008년 기준임

3.3.3. 통계의 체계적 관리 미흡

국가 전체적인 차원에서 필요한 통계를 체계적·효과적으로 개발하고 관리하는 기능이 미흡하다. 이는 두 가지 차원에서 생각해 볼 수 있다. 하나는 법적 혹은 구조적인 문제이고 다른 하나는 실질적으로 운영상의 문제이다. 우선 법적·구조적으로는 국가통계지정제도, 국가통계승인제도, 통

계생산기관 지정제도, 통계작성사무의 개선요구 제도, 통계기준 등의 제정 및 보급, 통계감사제도, 국가통계위원회의 설치·운영 등 대부분의 제도를 적어도 명목적으로나마 채택 운영하고 있다. 다만 아직 예산 배정 및 구조적 관리를 통한 조정제도는 법적으로 규정되어 있지 않아 이들 제도가 실효성이 떨어지는 문제점을 가지고 있다. 또한 통계청의 위상, 인력과, 전문성이 아직까지 부족한 점이 통계청의 국가통계조정업무 수행에 한계로 작용하는 부분이 있다.

2007년 통계법 개정 이후 중앙통계기관인 통계청과 국가통계위원회 그리고 각각 통계작성기관 간의 역할과 법적 규정에 의해 국가통계의 체계적 관리가 이루어지도록 구조가 개선되었다. 전형적인 분산형제도 하에서 통합적 조정기능을 강화하기 위해 2009년 만들어진 국가통계위원회는 과거 통계청장이 위원장을 맡아서 하던 방식에서 탈피해 기획재정부 장관이 위원장을 맡고 통계청장은 간사의 역할을 하고 있다. 통계위원회에 조정권한의 실효성을 높이기 위해 장관급위원회로 격상시키는 등 개선의 여지가 있어 보이지만 태생적으로 세 가지 구조적 문제점은 여전히 내재되어 있다.

첫 번째 문제는 통계를 작성하는 기관과 해당통계로 정책을 수립하고 평가받아야 하는 기관이 동일함에 따라 통계작성의 기본가치인 독립성이 훼손될 가능성이 크다는 점이다. 두 번째는 가장 문제가 되는 유사 중복 통계 문제나 국가통계 인프라의 물적 인적자원의 중복 투자문제의 해결이 어렵다는 점이다. 국가통계의 실질적인 조정기관인 통계청의 위상이 취약하고 통계위원회가 여전히 실효성있는 조정을 하기 어려운 탓이다 (2009년 9월 통계위원회가 통계청장의 자문기구에서 기획재정부장관을 위원장으로 하는 의의결기구로 격상된 이후 2011년까지 4번의 위원회가 열렸으나 정부당연직인 장관급 위원의 참석률이 1차 55%, 2차 18%, 3차 참석률 저조로 서면대체, 4차 18%이다). 그나마 예산권을 가진 기획재정부 산하 외청이어서 기획재정부의 협조로 예산 심의과정에서 통계청에서 통계예산을 총체적으로 조정하기 전에 의견을 제시하고 있음에도 불구하고 실질적으로 영향력을 행사하기는 힘들다. 더욱이 예산담당자의 우선적 관심인 예산절약차원에서 중복 유사통계에 대한 예산 조정은 그나마 사전적으로 조정하는데 기여하고 있으나 새로운 통계예산을 추가하는 일이 어렵다 (2010년부터 통계청은 정부 예산 범위 내에서 전체통계작성기관의 통계예산 적정성을 검토하여 기획재정부에 의견을 제출하는 제도를 도입해 시험적으로 시행하였다. 2011년에는 좀 더 본격적으로 통계예산을 검토해 유사중복 통계에 대한 검토는 물론 신규통계의 필요성이나 통계품질 제고를 위한 예산 사용에 대한 검토의견을 제출하였다). 세 번째는 통계업무가 각 부처에 산재해있다 보니 업무 중 통계업무가 후순위로 밀려나 있어 부실한 통계가 만들어질 가능성이 크다는 점이다. 실제로 조정 능력을 제고 시키고자 각 중앙부처에 실장급의 통계책임관을 지정하고 있으나 실질적인 활동이 매우 미약하다는 점이 이를 반증하고 있다. 통계책임관이 통계문제에 대한 해결책을 제시할 수 있는 수준의 전문성을 보유하고 정책에 대한 이해와 더불어 통계작성의 독립성을 유지할 수 있어야 한다. 그러나 통계책임관이 정책업무가 우선적이고 통계업무는 부수적이며 각 부처인력구성의 한계로 통계전문가보다는 정책전문가가 임명되는 경우가 많다는 한계를 가진다.

통계법 제3조 1호에 통계작성의 위임·위탁에 관한 구절이 있고 그에 근거하여 많은 통계작성기관들이 통계작성기관 아닌 기관들에게 통계작성의 위임·위탁을 하고 있고 품질 관리나 감독 등에 관하여 통계법에 규정되어 있음에도 불구하고 실질적인 관리가 되지 못하고 있는 것이다. 실제로 통계법위반에 대한 제재가 미약하다는 것이 매년 국회에서 지적되고 있으며 통계학계도 비슷한 문제를 제기하고 있다 (이재창 국제통계기구 (ISI) 회장, ‘통계청, 재정부서 독립을,’ 서울경제신문 시론, 2011년 9월 14일자 참조). 각 부처가 필요한 통계를 개별적으로 작성하고 있어 부처 간 공유가 안 되며 기존의 통계도 활용되지 못하다. 예를 들어 저출산·고령화 관련 통계도 보건복지부, 노동부, 통계청 등에서 작성하고 있으나 부처간 공유가 되지 않아 체계적으로 통계가 생산되고 있지 못하며 활용이 미흡하다. 최근처럼 융합과 통합이 강조되는 시기에 통계는 그렇게 생산되고 있지 못한 실정이다.

정부 중앙행정기관을 비롯한 정부부처의 중요한 조사통계 115종중 약 85%에 해당하는 98종이 민간

조사기관의 용역으로 조사되고 있다. 우리나라 민간조사사업계의 영세성과 열악한 환경도 문제이지만 이들 기관들이 조사한 자료의 관리도 미약하고 사후 검증이 제대로 되고 있지 못하다.

#### 3.3.4. 정부 행정자료 활용 저조

국가통계를 작성하는데 있어 정부나 공공기관이 업무수행과정에서 부차적으로 집계되는 통계와 현장조사에 의하지 않고 각종의 행정자료만으로 집계되는 보고통계 혹은 행정통계를 활용해야하는 당위성이 점점 높아지고 있다 (행정자료는 통계법 제24조에 의해 공공기관이 직무상 작성, 취득하여 관리하는 문서 혹은 대장 및 도면과 데이터베이스 등의 전산자료를 말한다). 행정자료 활용은 최근처럼 사생활보호나 개인정보 누출을 꺼려 통계조사에 응답기피율이 높아지는 상황에서 통계의 정확도를 높이고 통계생산의 효율성을 제고하는 중요한 수단이다.

통계조사를 대체·보완할 수 있는 방대한 행정자료들이 통계로 제대로 활용되지 못하게 하는 가장 큰 걸림돌은 중앙부처 및 지방자치단체의 행정자료 공유에 대한 인식부족이다. 우선 각종의 등록자료와 행정자료와의 경계도 모호하거나 행정통계도 보고통계와 유사하게 그 존재 형태가 다양하고 산발적으로 생성, 소멸되는 경우가 많다. 두 번째로는 개인정보 보호와 보안상의 문제 등이다. 세 번째는 행정자료에서 사용되는 용어, 기준, 분류 등의 불일치로 공유된 자료라도 활용하는데 제약이 크다. 우리나라 행정자료의 형태가 아주 다양하고 업무과정에서 여기저기 산재하여 있어 성질이 유사한 것들을 모아 공유 가능한 독립적인 명칭을 부여해야 인식이 가능하다.

최근 들어 행정자료를 통계적 목적으로 사용하게 된 대표적인 예가 2009년 2월 국세기본법이 개정되어 통계적 목적의 국세청자료를 통계청에 제공하게 된 일이다. 통계청은 현재 국세청의 사업자등록 자료 등 10종의 행정자료를 입수하여 DB를 구축하고 있다. 이 과정에서 업종분류가 일치하지 않아 활용에 제약이 있었다. 이후 국세청 자료의 업종분류를 교정하여 문제점을 해결했으나 유사한 문제들이 행정자료의 사용을 확대하는데 나타나게 될 것이다. 같은 내용의 자료도 분야별로 사용하는 용어나 기준이 달라서 용어와 기준을 일치시키는 작업이 우선되어야 자료로서의 활용도가 높아지게 될 것이다.

#### 3.3.5. 경제총조사의 활용도 제고

2011년 처음으로 통합되어 실시된 경제총조사는 사업체 기초사업체통계조사, 산업총조사, 서비스업총조사 등 사업체 관련 조사를 합한 것으로 처음으로 1-4인 소규모 사업체의 매출액을 행정자료로 대체하는 등 행정자료를 활용을 시도하였다. 경제총조사는 세부적인 산업규모, 세부업종별로 상세한 비용구조, 자산 및 인력 상태 등에 대한 파악을 할 수 있으며 연간 조사와 경상조사의 표본들을 제공하는 중요한 기능을 하는 통계이다. 그러나 304만여개에 대해 실시하는 전수 조사이다 보니 사업체의 누락없이 완전히 조사하기 어렵고, 경제구조가 급변하여 사업체들을 세부업종별로 분류하는 것도 쉽지 않다. 특히 자산과 비용, 인력상태 등에 대한 것이 영업비밀이나 세금과 연관이 있어서 조사자체가 어렵고, 무엇보다 영세사업체의 경우는 거의 대부분이 불충분한 기업 장부를 유지하고 있어 사업체단위의 현장조사만으로는 완전한 통계작성이 불가능하다. 이를 극복하기 위하여 사업체 조사와 기업체조사가 병행이 되어야 하겠지만 행정자료를 조사통계에 충분히 활용하거나 대체하는 방법 등에 대해 더 노력이 필요하다.

통계의 개념범위가 명확하게 규정되어 있지 않고 있고, 신청에 의하여 정부승인통계로 되도록 되어 있어 공식적인 자료만으로 국가통계의 전모를 파악하기 어렵다. 통계작성기관에 대하여 통계법은 중앙행정기관과 지방자치단체 및 신청에 의하여 지정받은 지정기관으로 되어있어, 모든 중앙정부기관 및 지방자치단체는 국가통계작성여부와 관계없이 통계작성 기관이 된다. 반면 다른 기관은 신청에

의하여 통계작성기관이 되도록 하였다(통계법 제 15조). 이는 국가 기관 및 지방자치단체는 가장 중요한 통계 이용자이자 작성자이고 최소한 잠재적으로라도 국가통계를 작성하는 기관으로 보아서 통계법의 규제대상에 포함시킨 반면 다른 통계작성기관은 지정과정에 자율성을 부여한 것이다. 그러나 우리나라는 사실상의 국가기능을 정부로부터 위임받아 수행하여 왔던 정부유사기관들이 많다. 물론 현실을 반영해 필요하다면 통계청장이 지정을 권고할 수 있도록 되어있지만 지정통계작성기관으로 신청하지 않아서 이들 기관이 생산하는 통계가 국가통계로 간주되지 않는 여지는 여전히 남아있다.

같은 맥락에서 볼 때 우리나라 통계법은 조사통계를 염두에 두고 만들어진 법 성격이 강하다. 현행 통계법으로는 보고통계나 가공통계의 경우 국가통계의 범주에 명확하게 포함하기 어려워 행정자료 성격이 강한 보고통계는 관리가 안 되는 측면이 있다. 특히 보고통계나 가공통계 같은 경우 사회경제적 파급효과가 결코 적지 않음에도 불구하고 조사통계보다 개념정립 및 범위설정이 더욱 어려워 국가통계의 범주에서 누락되거나 관리에서 벗어나는 경우가 생기고 있다.

### 3.3.6. 국제적 정합성과 표준 설정 참여의 한계

국제통계에서 표준을 정하는 것이 점점 중요해지고 있다. 1947년 국제 통계체제를 체계적으로 관장하는 기구인 국제연합 통계처 (UNSD)와 국제연합 통계위원회 (UNSC)가 만들어지기 전만 해도 인구통계나 국민계정과 같이 어느 정도 이상의 통계 외에는 분석방법을 국제적으로 통일할 필요성이 크지 않았다. 과거에는 국민계정 통계와 같이 거시통계를 국제적으로 비교하는 일이 많았으나 최근에는 각종 경제 사회발달 정도를 비교하는데 미시적 통계가 많이 사용되고 있는 추세이다. 이에 따라 통계에 국제적인 표준을 만드는 일은 계속 개선을 거듭하며 발전하고 있다. 그런데 이 과정에서 국제적인 동의과정이 필요한데 국제통계사회에서 한국의 역할이 경제적 위상에 비추어 볼 때 아직까지는 매우 제한적이며 미약한 수준이다.

## 4. 국가통계 체제 발전방안

### 4.1. 자료의 공유, 제공 및 활용의 확대

통계수요는 고급화·다양화하는 반면에 조사통계 작성환경은 날로 열악해져가고 있어 각종 등록 자료, 보고자료 등 정부 내에서 산재하고 있는 행정정보의 활용 확대 필요성이 증대하고 있다. 핀란드 등 북구 유럽국가들은 이미 인구총조사의 상당부분을 행정자료에 의존하여 작성하고 있다. 우리나라도 2015년부터 인구주택총조사를 등록센서스로 전환함으로써 통계작성비용을 절감하는 효과를 거둘 예정이다(핀란드는 인구총조사에 행정자료를 활용하여 1회 센서스비용을 2005년 경상가격기준으로 1/30로 줄였다는 사례가 있다). 이를 위해서는 행정자료의 활용이 지금보다 훨씬 확대되어야 한다.

앞장에서 지적한 것처럼 가구대상 응답률도 현저히 하락하고 있지만 기업들의 응답부담도 갈수록 커지고 있다. 통계진흥원의 ‘통계응답실태조사’결과에 의하면 기업이 응답하고 있는 연간 통계중수와 평균응답회수는 2000년 334종, 20.9회에서 2009년에는 538종, 33.3회로 증가했다. 행정자료를 활용함으로써 추가적인 응답부담을 줄이면서도 통계작성의 빈도를 높일 수 있을 뿐 아니라 정보기술을 잘 활용하면 시의성도 높이게 될 것이다. 최근에 논의되고 있는 이른바 ‘빅데이터 (Big Data)’활용도 국가통계를 대체하는 수준까지는 아니겠지만 국가통계의 적시성을 보완하는 수준에서 활용될 수 있을 것이다. 미국 (국토안보부)의 경우 9.11 이후 테러·범죄 방지를 위한 빅데이터 수집·분석 및 예측체계를 도입한 것이나, 싱가포르가 2004년부터 빅데이터 기반 위험 관리계획 추진 중에 있고, 구글사에서 검색 데이터를 집계하여 전 세계 맵기열 유행 수준을 실시간으로 예측하고 있는 것이 그

좋은 예이다.

2007년 10월 통계법에 행정자료에 대한 명시적인 범조항(제24조)을 신설하고 2009년 2월 국세기본법 제81조의 13에서 통계청장이 요구하는 경우 과세정보를 제공할 수 있도록 규정한 것은 법적근거의 부재를 이유로 자료제공에 소극적이던 국세청으로부터 사업자등록자료 등 과세자료를 받게 된 것은 진일보 한 것이다. 그러나 자료의 범위와 제공방법은 자료제공기관과 협의를 하도록 되어 있어 통계작성에 필요한 수준의 자료제공이 이루어지는데 한계가 있다. 따라서 행정자료 활용활성화를 위해서는 다음과 같은 추가적인 작업이 이루어져야 한다.

첫째, 행정자료를 생산하는 기관과 이를 활용하여 통계자료를 작성하는 기관이 함께 참여하는 대통령직속위원회의 신설을 검토할 필요가 있다. 행정안전부 등에서 추진하고 있는 행정정보공유추진위원회 등 관련조직이 있으나 여기에서는 일방적으로 정부기관이 가지고 있는 행정정보를 내놓도록 강제하는 체계이므로 기관들의 적극성이 떨어지는 문제가 있다. 생산기관과 수요기관이 함께 참여하는 강력한 위원회를 통하게 되면 요구내용이 구체적일 수 있고 특정 행정자료를 가지고 있는 기관이 바로 다른 기관에서 생산되는 행정자료의 수요기관이기도 하므로 자료의 공유가 한층 쉬워질 수 있을 것이다. 또한 국세청의 과세자료 공유의 예를 보듯이, 통계청을 비롯한 개별 통계작성기관 스스로가 각 부처를 상대로 필요한 자료를 입수하는 데는 한계가 있을 수 있기 때문이다(보건복지부에서는 ‘행복e음’ 구축시 18개 기관 50종의 행정정보를 통합하여 복지사업 수급자선정 등에 활용하도록 시스템화하였으나, 자료의 표준화, 일부 부처의 비협조 등의 어려움을 겪었다). 물론 국가통계위원회가 있기는 하지만 각 기관의 이해관계가 첨예하게 대립되는 상황에서는 포괄적인 주제를 다루는 국가통계위원회보다는 실제 권한이 있는 담당자들과 전문가들이 참여하는 위원회에서 논의를 통해 결론을 내는 것이 보다 효율적일 것으로 보인다.

둘째, 총괄적인 자료는 특정부처가 아닌 제3의 기관에서 총괄하고 추가적인 자료가 필요한 경우에만 해당기관에서 관리하도록 함으로써 행정자료를 기관간에 원천적으로 공유하도록 하는 방안이다. 즉 현재의 선(先)수집 후(後)공유가 아닌 공동수집/공동활용 체계로 나아가야 한다는 것이다. 이와 관련해서는 프랑스나 포르투갈의 사례를 참조할 필요가 있다. 프랑스의 경우 1983년에 사업자등록센터(CFE: Centres de Formalites des Enterprise) 설립(1,500개 등록사무소)하여 사업체의 창업·변동·폐업사항 신고·접수하는데 통계청에서 기본정보관리(사업자번호, 산업분류코드 등)를 하고 이를 각 행정기관(법무부, 사회노동부, 경제부, 교통부 등)에 통보한 후 각 기관은 필요시 관련행정정보를 추가하는 형태로 운영하고 있다. 포르투갈 정부는 2006년 기업들이 상공부, 재정부, 통계청, 중앙은행에 13종의 회계자료를 각각 신고하던 것을 통합(SBI: Simplified Business Information)하도록 제도 개선하였다. 또한 단순히 공동수집이 중요한 것이 아니라 통계작성을 염두에 두고 제대로 자료수집이 설계되어야 한다. 국세청과 통계청의 경우에도 업종분류가 서로 달라 과세자료를 활용하여 통계자료작성에 활용하는데 어려움을 겪고 있다.

셋째, 행정자료 활용 확대에 따른 개인정보유출 가능성을 고려하여 각 기관은 철저한 보안대책을 마련하여야 할 것이다. 통계청도 과세정보의 민감성을 감안하여 행정자료를 다루는 네트워크를 인터넷을 사용하는 외부망과 분리함으로써 자료유출을 원천적으로 차단하고 보안관리 규정을 제정하는 등 관련조치를 취한 바 있다.

#### 4.2. 국가통계 총괄·기획기능 강화

분산형 통계제도에 내재된 문제점들을 극복하고, 원활한 국가통계시스템의 운영을 위해서는 국가통계 총괄·조정기능 강화할 필요가 있다. 이를 위해 이용자의 통계 수요를 충실히 반영할 수 있도록 통계인력과 예산을 주요 선진국 수준으로 확충하고 실천력이 전제되는 거버넌스 구조를 이루어져야

한다. 유럽통계청 (Eurostat)이 2009년 조정권을 강화하기 위해 OSA (Official Statistics Authority)를 만든 것이나 영국은 30여개가 넘는 각 정부부처 및 처·청 단위에서 생산하는 정부통계서비스를 기획·조정하는 기관인 영국 통계청 (ONS: Office of National Statistics)과는 별도로 국가통계품질관리, 우선순위, 통계의 정확성 신뢰성을 자문하기 위해 내각으로부터 독립된 비정부공공자문기관인 통계위원회를 설립한 것이 그 것이다. 앞 절에서 논의했던 태생적 문제점을 극복하기 위해서는 통계청을 차관급인 처나 장관급 행정부로 격상시키고 중앙통계기관장에게 적극적인 조정권한을 부여해야 한다. 기관장의 전문성을 확보하기 위하여 통계기관장을 공모를 통하여 선정하고 호주나 뉴질랜드 등 통계 선진국의 사례처럼 통계청장을 임기제로 하여 독립성을 높여줄 필요가 있다. 2010년 인구센서스 실시와 관련된 캐나다의 사례, 2007년 이후 아르헨티나의 물가조사에 대한 조작논란, 유로존 위기를 몰고 온 그리스의 재정통계에 대한 신뢰성문제 등을 감안할 때 중앙통계기관의 독립성은 정확하고 신뢰성있는 통계작성을 위한 필수 요소 중에 하나이다. 다른 정부부처에서 승인/변경을 요청하는 경우에만 검토하는 소극적인 조정이 아니라 적극적으로 국제적 정합성을 높이기 위해 필요한 통계나 우리나라 특유의 사회경제현상을 반영하는 신규통계를 개발하는 권한을 중앙통계기관이 가질 필요가 있다. 2절에서 설명했던 통계의 속성을 감안하면 통계작성기관의 연도별 통계생산계획과 함께 연도별 소요예산을 사전 심의하는 권한을 국가통계위원회에 부여하는 것도 고려해야 한다. 이렇게 함으로써 유사중복통계의 정비라는 국가통계의 조정력을 보다 강화할 수 있게 될 것이다. 현재 통계청에서 유사중복통계에 대한 정비작업을 매년 실시하고 있으나 기존에 실시하고 있는 통계를 유사중복 (사실상 100% 유사중복은 있을 수 없고 조사목적, 대상 등이 중복되는 통계를 의미)이라는 이유로 중단시키는 것이 쉽지는 않다. 따라서 예산에 대한 조정권을 가지고 있다면 이러한 작업은 한결 수월하게 진행될 수 있을 것이다.

국가통계행정의 평가시스템을 마련하는 것도 필요하다. 여기에는 자료수집 등 작성과정은 물론 결과의 타당성, 통계자료의 서비스 등에 대한 평가를 포함하여야 하는데 현재 시행되고 있는 각종 정부업무평가에 이를 제도적으로 포함시키는 것도 방법이다. 2010년부터 국무총리실의 정부업무평가에 통계업무가 항목으로 들어가 있고 2011년부터는 지방자치단체평가항목에 통계관련 항목이 있어 매우 진일보하였다고 생각되나 비중이 낮아 실효성은 아직은 크지 않다. 또한 정책과 통계의 연계성을 높이기 위하여 고용, 복지, 문화 등 각 분야별 필요 통계를 진단, 분석하고 그 결과에 따라 개발이 필요한 통계 등을 점검하여 체계적으로 생산·관리해야 한다. 그 일환으로 관계부처와 공동으로 <부동산통계>와 <고용통계>의 개선방안을 마련하여, 제2차 국가통계위원회 ('10.6.15)에서 확정하기도 하였다. 통계청이 정부 각 부처가 시행하고 있는 정책에 대해 자세히 알기가 어려우므로 향후에는 정책당국, 학계 등 관련전문가, 통계작성기관이 포함된 협의체에서 관련 연구를 진행하고 개발, 개선이 필요한 통계를 도출해내는 것을 검토할 필요가 있다. 이를 통해 궁극적으로는 국민이 원하는 행정서비스가 얼마나 제공되었는가를 평가할 수 있게 되고 국민의 입장에서는 이러한 통계정보를 바탕으로 필요한 행정서비스에 대한 수요를 제기함으로써 행정서비스의 효과성을 제고할 수 있게 된다.

#### 4.3. 통계 인프라 제고 노력

신규통계수요의 증가, 표본규모의 확대, 분류·기준·평가업무의 확대, 통합 조정기능의 강화, 지역통계의 확충, 조사통계 외에 행정자료의 활용, 보고 및 가공 통계의 확대 필요성, 연구·분석 활동에 대한 수요 증대 등 통계관련 인력 확보요구는 점점 커지고 있다. 그럼에도 불구하고 앞서 설명한 것처럼 통계청, 고용노동부, 한국은행을 제외한 다른 통계작성기관들은 통계조직을 거의 갖고 있지 않으며 상대적으로 더 열악한 민간용역기관에 의해 더 많은 통계가 작성되는 현실을 감안할

때 국가적 차원의 통계인력을 양성하려는 노력이 있어야 한다. 지방의 통계조사인력 (정규직이 아닌 임시조사원)이 양적 질적으로 제한적인 상황에서 지방에서 여러 조사가 겹치는 시기에는 지자체, 통계청, 민간조사기관간의 조사원확보가 쉽지 않은 실정이다. 통계청이, 지자체에서 민간리서치기관 등과 협력하여 YMCA, YWCA 등을 활용한 조사인력의 양성도 검토해볼 필요가 있다. 통계산업은 노동집약적 산업이기 때문에 인력이 투입되지 않고는 양질의 통계를 생산하는 것이 불가능하다. 프랑스의 국립경제연구소 (INSEE)처럼 각 기관에서 자체적으로 통계 인력을 키울 수 없는 경우 전문화된 통계청에서 인력을 각 기관에 파견하는 것도 하나의 방법으로 고려해볼 필요가 있다.

통계는 국가의 핵심 인프라이자 정책 수립의 기초로서, 통계분야 글로벌 아젠다 형성 및 국제기준 설정에 주도적 역할을 하는 주요 국제기구에 통계전문인력 진출이 필요하다. 2011년말 현재 통계청 직원 2명이 국제기구에 근무하나, UNSD, OECD통계국 등 영향력 있는 국제기구에 인력 파견은 없다. 유엔통계처 (UNSD: United Nations Statistics Division), OECD통계국, 유럽통계청 (EUROSTAT) 등 주요 국제기구에 통계 전문인력을 파견하여 우리정부와 국제기구 간 통계 조정역할을 수행함으로써 국제사회에서의 영향력을 강화할 필요가 있다.

이제는 과거 개발경제시대부터 가져왔던 경제관련 통계 위주의 사고틀에서 벗어나야 한다. 분야에 상관없이 국가가 직접 필요하거나 일반 사회에서 요구하는 공식적인 통계를 모두 원활하게 공급할 의무를 국가가 부담하는 것이다. 앞으로는 가능한 한 많은 양질의 통계정보를 생산·제공할 의무를 수행하기 위하여 조사통계 외에 행정자료, 보고통계, 가공통계의 생산과 활용에 비중을 더 두어야 한다. 통계법상에서 분류할 때는 논리적 또는 학술적인 의미와 동시에 법집행상의 차별화의 필요성을 고려하여야 한다. 한편 통계법은 국가나 일반사회가 요구하는 통계를 최대한 많이 생산하고, 그것이 널리 그리고 유효적절하게 활용되도록 제도여건을 조성하여야 하는 반면, 강제가 수반되는 법집행의 범위는 필요한 범위내로 억제하여야 하는 모순적인 요구를 조화할 필요가 있다. 현행 통계법은 여러 번의 개정을 거쳤음에도 불구하고 조사통계 위주의 사고에서 발상된 것이어서 전폭적인 개정을 하거나 행정통계를 규율하는 법을 별도로 제정할 필요가 있다. 한국통계법의 입법과정에 많은 참고가 되었던 일본의 경우 조사통계 중심으로 구성되어 있는 “통계법” 외에 행정 통계와 관련하여 “통계보고 조정법”을 따로 두고 있다.

통계조사가 기획되기 전에 통계사업의 필요성, 타당성 등을 검토·조정하여 통계의 체계적 생산을 위해서 통계예산을 모니터링하고, 분야별 통계사업 예산의 적절한 배분, 신규통계·개발계획을 수립할 필요가 있다. 현재 시범적으로 운영되고 있는 통계예산검토제도를 미국 및 일본처럼 통계청의 사전 검토의견을 받도록 제도화할 필요가 있다. 예산검토를 통해 유사중복통계의 정비를 통한 예산절감 효과도 기대할 수 있겠지만 아직은 현재의 열악한 통계예산수준을 높이는 방향으로 추진되어야 할 필요가 있다. 예산당국과 통계청 등 통계작성기관 공동으로 적절한 통계예산수준에 대한 합의를 도출하고 제대로 된 국가통계를 만들기 위한 최소한의 예산확보를 위한 가이드라인 작성이 절실히 요구된다. 현재 각 부처는 민간조사기관을 통해 많은 통계들을 위탁·조사하고 있는데, 통계청을 제외한 중앙부처의 조사통계 115종 중 위탁조사가 98종으로 85%나 차지하고 있는 실정이다. 이 과정에서 적절한 예산이 편성되지 못한다면 통계는 당연히 부실해질 수밖에 없다. 문제는 건설공사처럼 별도의 감리기관이 있는 것도 아니므로 통계작성의 문제가 있는지 없는지 알기 힘들고 또 문제가 있는 것을 안다 해도 이미 많은 의사결정이 해당 통계를 바탕으로 이루어진 뒤라는 것이다. 또한 국민이 필요로 하는 정보를 공공영역에서 모두 충족한다는 것은 불가능한 일이므로 부족한 부분을 민간영역에서 채워줘야 한다는 측면에서도 적정 통계예산의 확보는 중요한 과제이다. 2011년 국가통계 5종을 각 부처로부터 위탁받아 작성 중이었던 동서리서치사의 부도사태 등을 감안할 때, 통계산업 발전이 국가통계 인프라 구축과 동떨어진 과제로 볼 수 없음은 명백한 사실이다.

#### 4.4. 유형별 통계생산 확대

기초통계 확충논리의 연장선상에서 통계수요는 많은 경우 개별적으로 분산되어 발생하기 때문에 그것을 조직내외에서 통합하여 유형화된 통계로 전환시키거나 연관관계를 높여야 한다. 이미 개별 통계로 있는 것을 다른 통계와 연관시켜서 부가가치를 만들어 내는 일도 필요하다. 이 경우 분야별 이용자집단, 분야별 전문가 집단으로부터 충분한 자문을 거쳐야 할 것이다. 또한 유형화 되어있는 외국의 사례, 국제기구의 권고안 등을 참조하는 일도 필요하다. 이와 관련하여 우리도 의료 등 다른 분야에서 적용하고 있는 것과 같은 일종의 “지정연구자제도”의 도입을 검토할 필요가 있다. 즉, 통계생산자측면에서는 개별 통계자료의 정확성, 신뢰성에 치중할 수밖에 없으므로 자료의 활용성을 높이는 데는 아무래도 제약이 따를 수밖에 없다. 또한 자료간의 연계도 전문지식의 부족, 개인정보 보호 등의 이유로 제대로 수행되기 어려운 현실이다. 따라서 통계청과 같은 통계작성기관에서 학자, 연구원 등 통계를 많이 활용하는 전문가집단을 구성하여 그 기관이 가지고 있는 통계자료 및 입수한 행정자료를 활용하여 가치있는 분석자료를 만들어내는 물론 현재의 통계자료가 가지고 있는 여러 제약점들에 대한 극복방안도 제시할 수 있도록 한다면 공공기관이 가지고 있는 무한한 통계정보의 활용성 및 가치가 더욱 높아질 수 있을 것이다.

통계청이 내부적으로 조사한 결과 (2009년)에 따르면 ‘시장조사 및 여론조사업’의 사업체는 288개, 연간매출액은 5,043억원으로 국민1인당으로는 프랑스의 1/7수준에 불과하다 열악한 통계산업의 육성도 수요자가 필요로 하는 통계정보의 생산을 위해서 중요한 과제이다. 즉 수요자가 필요로 하는 다양한 통계정보생산을 위한 1차 정보는 불특정다수가 활용을 하고 다른 통계조사의 기본이 되는 모집단으로서의 성격을 가지는 경우가 많으므로 통계청을 비롯한 공공부문에서 충족시켜주고 특정 집단만이 필요로 하는 혹은 여러 가지 가공이 필요한 2차 자료의 경우에는 수익자부담 원칙이 적용될 수 있으므로 민간 (통계산업)에서 담당하는 것이 보다 적절할 것으로 보인다. 이것이 가능하기 위해서는 통계작성기관들이 가지고 있는 마이크로데이터를 이용자들이 활용하도록 제공하여야 한다. 2011년 통계청의 마이크로데이터 관리실태 조사결과에 의하면 조사대상 542종중 일반이용자들에게 제공은 96종 (특정이용자에게만 제공하는 것 포함할 경우는 232종)에 불과한 실정이다.

민간과의 협력은 기존 정보의 비교, 분석 및 변형 등 연구, 분석과정에서 조사통계의 품질향상과 조사통계의 한계성극복이 가능하다는 차원에서 그 중요성을 더하고 있다. 수요자들이 원하는 맞춤형 통계의 개발 및 활용기법 등도 연구가 필요하며 연구수요가 확대되고 있다. 그럼에도 불구하고 국가통계의 영역에서 생산자와 학계를 연결하는 연결고리가 약하다. 이론적으로 무장되어 있고 국가통계생산과정에서의 실무를 이해하는 데이터리서치센터 (RDC: Research Development Center)를 학계와 연계해서 세울 필요가 있다. 미국 IPUMS (Integrated Public Use Microdata Series)에서는 세계69개국 센서스자료가 제공되고 있다.

#### 4.5. 지방 및 지역 통계 확대생산 및 정비

지방통계와 지역통계의 개념을 분리하여 지방통계를 지방자치단체가 작성하는 통계로, 지역통계는 통계청을 비롯한 국가기관이 지역단위로 작성하는 통계로 규정한다면 우선 지방자치단체의 통계역량을 높일 필요가 있다. 1995년 이후 지방자치제도가 본격적으로 시행되면서 지방행정의 전반적인 수준은 진일보하고 있으나 아직 통계에 근거한 합리적인 정책결정이 정착되지는 못한 것으로 보인다. 행정안전부에서 시행하는 지방자치단체 합동평가에 통계관련평가지표를 2010년부터 포함시키는 등 지방자치단체의 통계역량을 제고하는 노력을 통계청 차원에서 진행해 왔다. 앞으로는 지방정부의 인프라가 어느 정도 갖춰진 후에는 통계를 활용하여 정책의 효율성을 제고할 수 있도록 시스템화하는 부분에 대해 평가가 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서는 행정안전부에서 시행하는 평가지표에



통계부문을 상당기간 유지시킬 필요가 있다. 최근 일부 시도의 경우 통계지표를 통해 자치단체 정책 수행을 평가하는 등 지방정부 운영에 통계지표를 활용하려는 시도를 하고 있는 것은 상당히 고무적인 일이다. 이와 관련해 데이터를 기반으로 한 정부관리 시스템으로 정부의 성과를 모니터하고 향상시키기 위한 것으로 시민에게 제공되는 서비스의 질을 지속적으로 평가하고 책임을 지는 성과기초 모델로 활용되고 있는 시티스탯 (CitiStat)이 하나의 참고사례가 될 수 있다. 2000년에 미국의 볼티모어가 1990년대 뉴욕경찰의 컴스탯 (CompStat)모델에 아이디어를 얻어 시정부를 “책임있게, 효율적, 설명 가능하게” 운영할 목적으로 시티스탯을 도시 행정 전반에 도입하면서 시작되었다. 현재는 워싱턴DC, 샌프란시스코, 필라델피아 등 23개 시정부와 메릴랜드, 워싱턴주 등 주정부들도 도입하여 시행하고 있다. 볼티모어시에서는 시티스탯의 재정절감효과가 총 3억5천만 달러에 달하는 것으로 추산하였고 시스템 도입 후 3년 만에 폭력범죄 발생률도 40% 가까이 감소하여 미국 30개 대도시 중 가장 큰 폭의 감소를 보였다고 평가하고 있다. 통계청에서도 2011년에 충청남도를 시작으로 지방자치단체의 통계역량 및 활용성 강화를 지원하기 위한 통계컨설팅을 시작하였는데 향후 16개 시도 전체로 확대할 필요가 있다.

현실적으로 지방자치단체에서 자체 통계조직과 인력을 갖추기 어려운 점을 감안하면, 통계청의 지방사무소조직을 확대하여 지역통계·지방통계 모두 생산하는 것이 단기적인 대안이 될 수는 있다. 다만 이 경우 지역단위에서 행정자료의 공유에 관한 공조가 선행되어야 한다. 또한 지역단위에서도 지역 내 각 기관이 보유하는 기초자료, 행정자료, 행정통계, 조사통계, 가공통계에 대한 지역통계 통합 데이터베이스망을 갖추어 자료공유와 정보제공 확대를 용이하게 해야 한다. 호주에서도 2009년 빅토리아 대화재이후 사회적위기와 재난관리의 사전대비를 위해 자료공유를 위한 민관협력체계를 구축하고 재난정보포털, 공간영상정보시스템 등 개발한바 있다.

통계청 산하의 지방통계청은 현재 본청이 담당하는 국가통계생산을 위한 현장조사기능을 위주로 업무가 이루어지고 있다. 그러나 향후 지방통계청이 지역통계기관으로서의 기능을 동시에 수행하려면 조사조직을 확대시키고, 통계생산을 위한 기획능력도 갖추도록 하고 나아가 지역통계정보의 관리 및 제공도 겸하는 지역통계센터로서의 기능도 수행하도록 해야 한다. 현재 지방통계청은 책임운영기관으로 운영되고 있고 본청 조직은 기획재정부 산하기관으로 되어 있다. 지방통계청은 국가통계생산이라는 하나의 과정 중에서 자료수집이라고 하는 부분만을 담당하고 있는데 자료 수집은 조사목적, 조사표설계, 표본설계, 자료내용검토, 자료집계, 자료분석, 공표 등 일련의 과정과 떼려야 뗄 수 없는 관계에 있다. 이러한 지방통계청이 책임운영기관으로 되어 있어 운영에 많은 비효율이 나타나고 있다. 지방통계 발전을 위해서라도 행정 비효율을 야기하는 지방통계청의 책임운영기관제도는 고쳐져야 한다.

#### 4.6. 자료처리센터의 설치

효율적 통계생산을 위해 통계산업이 규모의 경제를 이루는 일은 통계조사, 자료처리 및 정보제공 과정에서 특히 중요하다. 통계이용자의 입장에서 조직, 인력 확충을 위하여 대규모의 고정비 투입이 용이치 않기 때문에 통계작성기관마다 별도의 조사조직과 자료처리조직을 갖는 것이 현실적으로 어렵다. 또한 민간부문에 대한 무질서한 용역에 의한 통계생산이 국가 통계의 품질을 저하시키고 응답자 관련 비밀사항 자료 관리상의 문제를 야기한다는 점 등을 고려할 때 통계청 산하에 통계작성기관들이 요청하는 통계조사와 자료처리를 대행하는 기구를 설치할 필요가 있다. 참고로 미국과 일본의 경우 별도의 자료처리센터를 설치하고 있다. 전문성 등을 고려하여 타 기관에 통계작성을 위임 위탁할 때 그 수탁기관의 능력, 조직, 인력 등에 대한 요건을 강화하고 관련 기초 자료의 관리 등에 관하여 국가통계위원회에 실무위원회를 만들고 실무위원회의 감독을 받도록 해야 한다.

통계 정보제공도 지금보다 사용자 차원에서 보다 전격적으로 확대해야 한다. 통계청에서 국가통계포털 (KOSIS) 등을 통하여 온라인 (on-line)상 통계정보를 제공하고 있으나 보다 많은 통계자료에 대한 접근이 용이하도록 정보의 양을 확충해나가야 한다. 마이크로 데이터의 제공은 통계청의 경우 자료 제공심의 등의 과정을 거쳐 활발하게 이루어지고 있으나 현재 통계청 외 타 기관의 마이크로데이터의 접근이 어려워 정책에 필요한 통계의 추출이나 연계분석에 한계가 있으므로 통계작성기관에서 생산된 마이크로데이터의 공동 활용 시스템을 만들어야 한다. 통계청은 이를 위한 통계법 및 관련법 개정을 추진하고 있는 중이다.

## 5. 맺는말

본 논문에서는 정보기술과 방법론 발달에 힘입어 과거 반세기 동안 국가통계체제가 전 세계적으로 괄목할 만한 발전을 이룬 가운데 한국적 상황에서 국가통계체제를 어떻게 구축해야 하는가를 살펴 보았다. 우리나라는 국가통계체제는 처음부터 밑그림을 그리고 구축한 것이 아니라 고속성장이라는 국가적 과제와 발전의 궤를 같이 해왔다. 필요할 때마다 관련 통계를 만들어 오다보니 통계인력과 예산 등이 체계적이고 균형있게 발달해오지 못한 한계를 지니고 있다. 경제통계와 사회통계간의 인프라 수준이 차이가 나고 있으며 기초통계가 체계적으로 생산되지 못한 결과 이를 신규통계수요로 인식하고 통계를 과다 생산해내는 문제도 상존하고 있다. 또한 전형적인 분산형 통계체제의 한계로서 상대적으로 통계의 수요를 잘 반영하는 반면 통계생산에서 신뢰성과 일관성 정합성 등을 반영하는 데는 어려움이 가지고 있다. 국가 전체적으로 보아 정책분야 별로 체계적으로 필요한 통계를 생산한 것이 아니라 정부부처별로 필요한 통계를 산발적으로 개발해 생산하게 되었다. 최근 들어서는 급변하는 경제사회 환경 하에서 필요한 통계를 발굴해내는 통계이용자와 통계작성기관 간의 수요 파악 체계가 취약하다는 점과 더불어 국제기구의 통계와의 정합성 문제도 지속적으로 대두되고 있다. 고질적인 문제인 통계작성기관 간 유사중복 통계 작성의 문제의 실질적인 해결책도 미흡한 실정이다. 양질의 통계를 공급하는 과정에서 통계인력의 전문성이 핵심적 역할을 하는데 인력 규모면에서 통계선진국과 비교해 열악한데 더해 전문성이 제고되기 어려운 악순환구조가 이어지고 있다. 국가 전체적인 차원에서 필요한 통계를 체계적·효과적으로 개발하고 관리하기 위한 법적 구조적 및 실질적 운영상의 개선 노력이 이어져왔지만 변화를 따라가기도 힘든 상황이다. 통계수요는 고급화·다양화하는 반면에 통계 작성환경은 날로 열악해져가고 있는 것이다.

본 논문에서 제기하고 있는 발전방안은 실천방안에 역점을 두다보니 세부적이기도 하지만 현 통계상황에서 필요한 내용을 적시하고 있다. 분산형 통계제도에 내재된 문제점들을 극복하고, 원활한 국가통계시스템의 운영을 위해서는 국가통계 총괄·조정기능 강화할 필요가 있다. 실천력이 전제되는 거버넌스 구조를 이루어져야 한다는 차원에서 통계청을 차관급인 처나 장관급 행정부로 격상시키고 중앙통계기관장에게 적극적인 조정권한을 부여하는 방안을 제시하였다. 통계청의 독립성을 높이기 위한 방안 중 하나로 호주나 뉴질랜드 등 통계 선진국의 사례처럼 통계기관장을 임기제로 하고 공모를 통하여 선정해 전문성을 높여줄 것을 제시한 것도 같은 맥락이다. 행정자료를 생산하는 기관과 이를 활용하여 통계자료를 작성하는 기관이 함께 참여하는 대통령직속위원회의 신설을 검토할 필요가 있다. 최근 시작한 통계청과 기획재정부의 예산검토를 통해 유사중복통계를 정비하는 것은 예산절감 효과도 기대할 수 있겠지만 아직은 현재의 열악한 통계예산수준을 높이는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 상대적으로 주목을 받지 못하고 있는 것이 통계작성에서의 민간과의 협력인데 기존 정보의 비교, 분석 및 변형 등 연구, 분석과정에서 조사통계의 품질향상과 조사통계의 한계성 극복이 가능하다는 차원에서 좀 더 관심이 필요하다. 수요자들이 원하는 맞춤형 통계의 개발 및 활용기법 등도 연구가 더욱 필요하다. 국가통계의 영역에서 생산자와 학계를 연결하는 연결고리를 강화하기 위해

데이터리서치센터 (RDC: Research Development Center)를 학계와 연계해서 세워야 한다.

지방자치단체가 작성하는 지방통계와 통계청을 비롯한 국가기관이 지역단위로 작성하는 지역통계로 개념을 분리하고 지방자치단체의 통계역량을 높여가야 한다. 통계작성기관들이 요청하는 통계조사와 자료처리를 대행하는 기구를 설치할 필요가 있다. 통계청에서 국가통계포털 등을 통하여 온라인상 통계정보를 제공하고 있으나 사용자 차원에서 보다 전격적으로 확대해야 한다. 특히 정책에 필요한 통계의 추출이나 연계분석에 꼭 필요한 마이크로데이터의 공동 활용 시스템을 만들어야 한다.

모든 현재가 과거의 연장선상에 있듯이 한국의 국가통계제도도 과거 제도 및 관습의 산물이다. 과거로부터 내려온 타성과 일본과 미국의 제도를 도입한데 따르는 제도적인 결함에서 자유롭지 못하다는 의미다. 한국의 통계제도의 작금의 상황에 대한 냉철한 분석에 따른 실천방안이 실행되어져야 국가통계가 적어도 지금 수준보다 한 단계 높은 수준으로 발전하게 될 것이다.

### 참고문헌

- 통계청 (2007). <살아있는 통계 변화하는 통계청>, 통계청, 대전.
- 통계청 (2011). <국가통계미래발전전략>, 내부 보고서, 통계청, 대전.
- 통계청 (2010). <2010년 통계인력 및 예산조사>, 통계청, 대전.
- 통계개발원 (2008). <국가통계제도의 발전>, 국제공동연구보고서, 통계청, 대전.
- 이재형 (2004). <국가통계시스템 발전방안>, 연구보고서 10, 한국개발연구원, 서울.
- 행정안전부 선진화담당관 (2010). <행정통계개선방안>, 내부보고서, 행정안전부, 서울.
- Fellegi, Evan P. (1996). Characteristics of an effective statistical system. *International Statistical Review*, **64**, 165-197
- Holt, D. T. (2007). The official statistics olympic challenge: Wider, deeper, quicker, better, cheaper. *The American Statistician*, **61**, 1-15
- OECD (2003). *Framework and guidelines for OECD statistical activities*, OECD, Paris.
- Seltzer, W. (1994). *Politics and statistics: Independence, dependence or interaction?* Department for Economic and Social Information and Policy Analysis Working Paper Series 6, United Nations, New York.

## Reviews and prospects on the official statistical system in Korea<sup>†</sup>

Insill Yi<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Graduate School of Economics, Sogang University

Received 30 April 2012, revised 8 May 2012, accepted 14 May 2012

### Abstract

National statistical system in Korea has developed along with national economic agenda such as a government oriented high economic growth and has formed to a typical diversified statistical system. While the national statistics have been produced whenever they are needed, they are facing the critics that production of basic statistics were lack of balance. Grasping the statistical demand properly, enhancing the statistical concurrence with international organization, preventing the production of overlapped and similar statistics, and improving the professionalism of manpower in statistical industry are the structural problems that Korean statistical system has to get over. It is important to strengthen the coordination mechanism and the governance structure of the national statistical system to level up the integrity and credibility of statistical program. The length of Chief Statistician's tenure need to be assured.

*Keywords:* Coordination of statistical system, diversified system, fundamental principles, national statistical system.

---

<sup>†</sup> This paper is my personal ideas that I thought as a first chief statistician coming from private sector. I am solely responsible for all errors of fact or interpretation in this study.

<sup>1</sup> Professor, Graduate School of Economics, Sogang University, Seoul 121-742, Korea.  
E-mail: insill723@sogang.ac.kr,