

지방자치단체의 통계기능 강화방안

**A Study on Efficient Statistical
System for Local Government**

1999. 12.

한국지방행정연구원

연구진

조 석 주 (자치행정연구실 수석연구원)

장 은 주 (자치행정연구실 연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

우리 나라는 분산형 통계제도를 채택하면서도 중앙집권적인 형태의 통계 기능을 수행하고 있다. 이로 말미암아 지방자치단체들이 지역의 특수한 실정을 지역정책에 반영할 수 있는 통계를 생산하고 활용하는데 한계를 가지고 있다.

통계행정의 궁극적인 목적이 국가나 각 지방자치단체가 지역정책수립시 지역실정을 반영할 수 있는 시의성있는 기초자료의 제공을 통하여 국가 및 지역의 발전을 꾀하는데 있다면, 현재의 우리 나라의 통계제도 및 통계자료는 많은 문제점을 안고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 상대적으로 중앙정부에 권한이 집중되어 있는 현재의 통계기능을 지방자치단체로 이관시킬 필요가 있다. 이러한 지방자치단체의 통계기능 강화는 지역에서 필요한 통계자료를 당해 지역에서 생산해서 지역정책에 활용하는 현장행정의 실현이며, 통계기능의 재정립에 의한 분권화를 통하여 우리 나라의 지방자치 발전에 기여하는 것이다.

그동안 지역통계와 관련된 기존연구는 많이 있었지만 통계기능의 재배분이라는 관점에서의 연구와 통계자료의 실증비교분석을 통해 통계의 정확성·시의성·대응성의 문제점을 지적한 것은 흔치않은 것으로 보인다. 따라서 본 연구를 통하여 우리 나라의 지방자치와 통계행정이 한 단계 발전할 수 있길 바란다.

1999년 12월

한국지방행정연구원 원장 이 달 곤

요 약

우리 나라는 분산형 통계제도를 채택하면서도 매우 중앙집권화되어 있는 상향식 통계기능수행방식을 채택하고 있다. 이는 공급자중심의 통계 및 통계수행체제라고도 할 수 있는데, 통계를 보고용으로만 인식하고 정보적 가치에 대한 고려가 없는데서 기인하는 것이다.

통계행정의 궁극적인 목적이 각 지방자치단체들이 지역실정에 맞는 정책 수립을 통해 지역발전을 도모하는 것이라면 이를 위해서는 무엇보다도 당해 지역의 정확한 실상을 파악할 수 있는 정확한 통계작성이 필요하며, 통계가 적시에 이용하고자 하는 수요에 대응할 수 있도록 제공되어야 한다. 따라서 통계행정체제도 이같은 방향을 전제로 재구축될 필요성이 있으며, 통계기능의 바람직한 정비방향은 결국 지방자치단체의 통계기능을 강화하는 것이다.

따라서 본 연구에서는 지방행정의 환경변화에 따른 통계기능의 변화를 살펴보고, 지방화와 정보화 시대에 경쟁력을 갖추기 위해서는 지방자치단체의 통계기능이 강화되어야 한다는 이론적 논거를 전제로 지방자치단체 통계기능을 재설정하였다.

현재 우리 나라 통계기능은 전반적으로 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 통계기능 배분상의 문제이다. 여기서는 통계기능의 기준 및 근거에 관한 문제점과 통계기능배분의 문제점이 있다. 전자는 통계기능과 관련된 사항들이 대개 통계법을 중심으로 수행되고 있는데, 통계법이 중앙과 지방간의 기능배분을 매우 포괄적으로 지정하고 있을 뿐만 아니라 중앙통계기관인 통계청에 통계기능과 관련된 권한이 집중되도록 명문화되어 있다. 후자는 지역통계가 대부분 중앙행정기관을 중심으로 작성되어 왔기 때문에 지

방자치단체의 자체적인 통계기능이 미흡하다는 것이다.

둘째, 통계조직 및 인력의 문제이다. 통계조직의 가장 핵심적인 문제로는 통계기능을 수행하는 조직이 중앙의 특별행정기관인 통계청 지방사무소와 지방자치단체로 이원화되어 있을 뿐만 아니라 기관간의 상호간 수평적 업무 협조가 거의 이루어지지 않고 있다. 따라서 통계작성기관별로 지역통계가 분산되고 있으며, 통계별 조사방법의 차이와 조사의 중복에 따른 시간과 예산의 낭비가 발생하고 있다.

한편 시·도의 통계전산담당관실의 통계전문인력이 부족하고 대부분이 초임발령자이며 빈번한 인사이동으로 통계에 관한 경험과 전문적 지식의 축적이 힘들다.

셋째, 통계기능 수행을 위한 예산의 문제이다. 지방자치단체 통계기능을 수행하기 위한 예산상의 가장 중요한 문제점은 예산이 대개 인건비로 소요되고 있다는 점이다. 이는 지방자치단체에서 통계의 항목이나 기법개발 등 연구투자비와 전산화를 위한 경비로는 거의 지출이 이루어지지 않고 있다는 것을 의미하며 통계분야에 대한 예산투자가 이루어지고 있지 않음을 의미한다. 다음으로는 자체통계를 위한 예산이 중앙기관의 위임통계를 조사하는 비용보다 적다는 것이다. 예산편성이 대개 사업의 우선순위로 배정된다고 할 때, 이러한 것은 지방자치단체의 통계에 대한 관심이나 노력이 매우 저조하다는 것을 의미한다.

넷째, 통계 정보화의 문제이다. 즉 통계기능이나 과정상에 정보화의 개념이 없고, 행정업무로서의 통계활용이 부족하며, 통계의 전산화체계가 되어 있지 않다. 무엇보다도 행정업무의 활동과정에 수많은 자료가 수집·작성되고 있으나 상당부분이 통계화되지 못하고 사장되고 있으며, 전산화체계의 불비로 통계관리가 어렵다. 한편 통계청의 통계정보시스템이 지니는 한계로

상황변화에 신속하게 대처하는 데 비효율적이며, 행정자치부에서 추진하고 있는 지방자치단체 대상의 행정종합정보관리시스템을 구축하는데 전산담당 전문인력의 부족과 자치단체장의 전산화에 대한 인식의 부족을 들 수 있다.

다섯째, 통계자료의 정확성과 시의성과 대응성이 부족하다. 즉 정책입안자나 일반인들이 정책을 입안하거나 어떠한 상황에 대한 현황을 파악하고자 할 때 판단을 위한 가장 객관적인 자료로 이용되는 것이 통계이다. 그러나 현재 우리 나라의 통계는 동일한 항목이라도 각 통계자료별로 통계수치가 다르고 최신자료가 아닌 일정 기간이 지난 자료가 기재되어 있는 경우가 있어 수요자가 통계자료를 불신하는 경우가 많다.

이와 같은 문제점에 대한 해결방안으로서 다음과 같은 정책방안을 제시하고자 한다.

첫째, 통계기능 배분체계를 재구축한다. 먼저 중앙정부와 지방자치단체의 통계기능의 재배분이다. 즉 통계기능 가운데서 통계조사기능은 지방자치단체에서 전적으로 수행하도록 하되, 통계청의 조정 및 관리하에서 부분적으로 일부 통계기획기능, 통계자료 관리 기능을 수행하도록 한다. 반면 통계조정기능, 통계기획기능, 통계자료관리기능, 통계전문인력교육기능, 통계기법연구기능 등의 전문적인 기능은 중앙인 통계청이 수행하도록 한다.

한편 광역자치단체와 기초자치단체의 관계에서는, 광역자치단체의 경우 표본을 관리하는 업무나 당해 자치단체의 통계수요조사기능을 포함하는 협의의 기획기능 그리고 데이터베이스관리 기능 외에 부분적인 인력교육기능 등을 담당하는 것이 바람직하며, 기초자치단체에서는 조사기능을 중점적으로 수행하도록 한다.

둘째, 통계기능의 제도개선이다. 이를 위해서 통계기능관련 법제도의 정비 및 통계기능관련 조직을 개편하도록 한다. 전자는 통계법에 포괄적으로

명시되어 있는 통계청의 통계승인 및 기능을 자치단체로 이관하도록 법을 개정하도록 하며, 통계의 공신력을 확보하기 위해서 다양한 통계를 생산하게 한 후 이를 공개하도록 하여 주민이나 민간기업 등 수요자들로부터 검증 받을 수 있는 제도적 방안을 강구하도록 한다. 또한 자치단체에서 생산된 다양한 자체통계는 사전·사후로 평가받을 수 있는 체계를 확립하도록 법으로 제도화한다. 후자는 중앙조직인 통계청의 지방사무소는 점차 축소하여 향후 지방자치단체와 기능, 인력, 예산을 통합하도록 하며, 통계청의 지방사무소의 조직 및 인력을 지방자치단체의 통계부서로 이관함으로써 지방자치단체의 통계조사기능을 강화하도록 한다.

셋째, 지방자치단체의 통계인력의 보강 및 전문성의 제고이다.

지방자치단체의 통계인력의 강화방안으로 광역자치단체의 경우 현재의 계단위수준을과단위로 승격시키고 이에 따른 인력의 공급을 지방통계사무소의 조사기능을 지방자치단체의 통계부서와 통합함으로써 자연스럽게 충원하도록 한다. 또한 일부 통계전문직을 채용하여 충원함으로써 해결하도록 하는데, 전문직의 채용시, 자체 통계를 개발할 수 있는 기획능력과 통계조사 업무를 수행할 수 있는 전문가를 충원하도록 한다.

통계인력의 전문성제고를 위한 방안으로는 ① 개방형 임용제도를 도입하여 통계관련 전문인력을 외부에서 영입하거나 활용하도록 하며, ② 각급 지방공무원교육원에서 실시하고 있는 교육과정에 통계관련과목의 비중을 높이거나, 통계반을 개설하여 통계에 대한 기본 인식의 제고하고, 교육내용에 통계와 관련한 다양한 프로그램을 개설한다. 또한 통계청 통계연수부의 「시·도 공무원과정」의 통계전문 교육과정에 지방통계업무 종사자를 의무적으로 교육·이수토록 한다. ③ 통계부서 직원에 대해서는 일정기간 동안(3-4년) 타부서로의 전보를 제한하되, 그 후에는 희망부서에 우선적으로

배정하도록 한다. 한편 통계업무의 전문성을 고려하여 통계수당을 신설하여 지급함으로써 사기를 진작시키도록 한다.

넷째, 예산의 확보이다. 위에서 언급한 바와 같이 지방자치단체에서 통계 기능을 수행하기 위한 조직과 인력을 이관받음과 동시에 이와 관련된 예산도 지방자치단체로 이양하는 것이 중요하다. 현재 통계청 지방사무소마다 확보되어 있는 예산외에 통계청에서 조사를 위하여 배정한 예산도 지방자치단체에 이양하도록 한다. 현재 통계청 지방사무소가 활용하고 있는 예산의 상당부분이 사무소운영과 인건비로 지출되었음을 볼 때, 지방자치단체로 조직과 인력이 이양되면서 재원도 동시에 이양된다면 지방자치단체가 통계기능을 수행하는데 예산상의 어려움이 크게 발생되지 않을 것으로 보인다.

다섯째, 통계의 정책활용도를 제고하여야 한다. 이를 위해서 ① 소지역통계를 개발한다. 지역발전을 도모하고 경쟁력을 강화해 나가기 위해서는 하부구조로서의 지역통계는 횡단면 및 시계열자료를 포함하여 경제적 측면의 다양한 세부영역별로 그리고 보다 미세한 공간단위별로 수요가 증가할 것이며 이로 인하여 자체통계인 소지역통계의 생산이 필요하다. 지방자치단체에서 필요로 하는 주요 통계로는 지역별 경제활동인구, 주민가계수지, 지역별 실업률 및 실직자 현황조사, 기초자치단체별 GRDP, 기초자치단체별 고용동향, 기초자치단체별 물가지수, 기초자치단체별 장래예측인구, 기초단위 산업활동 동향 등이다. 한편 시대와 사회의 변화에 따라 이에 맞는 통계의 개발이 필요한데, 이에 급증하는 40대 남성의 사망, 과도한 혼수비용 지출, 막대한 자녀의 사교육비 등이 있다. ② 통계조사방식의 표준화이다. 통계의 표준화는 전적으로 중앙인 통계청에서 담당해야 할 기능으로 통계청내의 통계기획국 소속 통계기준과에서 이러한 업무를 전담하도록 한다. 즉, 국가단위의 대규모 통계의 경우 통계조사시점, 통계조사대상, 통계조사단위

등에 대한 구체적이고도 자세한 기준들을 작성하여 이를 매뉴얼화하여 자치단체에 시달하도록 한다. 자치단체는 이러한 지침을 근거로 해당 통계를 작성하도록 하며, 이에 대한 기술적인 검증 역시 통계청에서 담당하도록 한다.

③ 통계조사기능의 전산화체제 구축이다. 지역통계발전의 궁극적인 목표는 지역통계의 데이터베이스 구축에 있다. 지역데이터베이스화를 위해서는 우선 통계항목 및 조사단위지역의 코드화(부호화)가 되어야 한다. 통계항목의 코드화를 위해서는 전국적으로 지역통계의 분류체계가 통일되어야 하며, 전체적인 지역통계의 분류체계를 세운 다음 기존의 표준코드를 기준으로 전체적인 통계항목의 분류표를 새로 만들어야 한다. 지역데이터베이스를 구축하기 위하여 지방자치단체, 통계청, 지역학계, 지역상공회의소, 지역종합정보센터 외에 행정자치부 등 관련기관간의 협력체제를 구축하되, DB의 구축은 통계청과 지방자치단체가 주축이 되어 추진하며, 정부의 전산망확충계획과 지역정보화 추진계획이 상호 유기적인 관계를 유지하도록 해야 한다.

④ 보고통계의 효율적 관리이다. 보고통계의 경우 체계적인 수집 및 관리가 이루어지지 않고 소관 중앙부처별로 필요한 자료만 보고되고 있어 활용도면에서 매우 낮은 상태이다. 향후 행정전산망이 완전하게 기능하고 통신망 구축이 완료되어 전 자치단체 공무원들이 PC활용을 자유롭게 할 수 있는 환경이 정비되는 것을 전제로 하여, 보고통계의 경우에도 반드시 특정한 자료관리 프로그램 내에 반드시 입력하도록 규정한다. 강제적인 규정에 의하여 정확성 있는 통계의 구축이 가능하며, 공무원들의 업적과시용 보고통계 작성현상도 지양할 수 있다.

여섯째, 읍면동사무소의 기능전환에 따른 통계조사기능의 개선이다. 읍면동사무소의 기능전환에 따라 주민자치센터로 될 경우, 현재 읍면동사무소에서 추진하던 통계조사업무가 기초자치단체로 이관된다. 이럴 경우 기초자

치 단체의 통계전담인력의 확보, 예산확보, 조사구 및 요도작성, 조사원 채용 및 관리, 조사자료의 내용검토, 입력수정 등의 문제점이 발생할 수 있다 그러나 이러한 문제는 위에서 언급한 바와 같이 통계청 지방사무소의 인력과 예산을 그대로 광역자치단체나 기초자치단체로 이관함으로써 어느 정도 해소될 수 있으며, 임시조사원에 대한 처우개선 및 대학생 아르바이트제도를 활용하여 통계조사문제를 해결할 수 있다. 즉 임시조사원의 품위를 제고하기 위하여 의상을 통일하고 조사기간동안 공무원의 신분을 부여한다. 이렇게 함으로써 조사원이 자료조사를 할 때 피조사자가 조사를 거부하거나 비협조시 공무집행방해죄를 적용하도록 한다. 조사는 지역의 현황(지리)을 잘 알고 통계조사 경험이 있는 조사원을 DB화하여 매년 조사원으로 채용하여 통계조사와 조사구 및 요도작성에 활용하도록 한다.

한편 각 대학 통계학과에 재학중인 학생들을 교직의 교생실습과 마찬가지로 통계조사를 하게 함으로써 학생들에게는 현장경험을 하도록 하고, 지방자치단체에서는 통계조사인력의 부족함을 해결하도록 한다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구범위 및 연구방법	7
1. 연구범위	7
2. 연구방법	10
제2장 지방자치단체 통계기능 강화를 위한 논의	14
제1절 지방자치단체 통계기능의 의의	14
1. 통계의 의의	14
2. 통계기능의 유형	22
3. 통계기능의 수행체제	35
제2절 지방자치단체 통계기능 강화의 필요성	40
1. 정보화사회 및 지식사회의 도래	40
2. 행정환경에 따른 행정수요의 변화	48
3. 지방자치단체 정책수립능력의 향상	50
4. 지역경제의 활성화 촉진	54
5. 통계기능 재정립을 통한 분권화 기여	57
6. 열린행정의 구현	59
7. 규모의 비경제성에 따른 효율성 제고	65

제3장 지방자치단체의 통계기능

실태분석을 위한 설계 68

제1절 문제제기 및 분석설계의 방향	68
1. 문제의 제기	68
2. 분석설계의 방향	69
3. 분석의 전제	70
제2절 통계의 정책활용 현황 및 수요	73
1. 정책활용의 일반적인 현황	73
2. 통계별 정책활용의 현황	75
3. 통계의 수요	77
제3절 통계활용 부진의 원인진단	78
1. 통계의 정확성 측면	78
2. 통계의 시의성 측면	83
3. 통계의 대응성 측면	85
제4절 실태분석을 위한 설계(Research Design)	90

제4장 지방자치단체 통계기능의 실태분석 95

제1절 통계기능 배분의 현황 및 문제점	95
1. 통계기능배분의 기준 및 근거	95
2. 통계기능 배분의 현황	100
3. 통계기능 배분의 문제점	113
제2절 통계기능 수행을 위한 조직과 인력의 현황 및 문제점	117
1. 통계조직 및 인력의 현황	117

- 2. 통계조직 및 인력의 문제점 127
- 제3절 통계기능 수행을 위한 예산의 현황 및 문제점 ... 130
 - 1. 예산현황 130
 - 2. 예산상의 문제점 135
- 제4절 통계 정보화의 현황과 문제점 136
 - 1. 통계 정보화의 현황 136
 - 2. 통계 정보화의 문제점 148

제5장 외국 통계제도의 사례분석 150

- 제1절 집중형 통계제도의 사례분석 150
 - 1. 캐나다 150
 - 2. 독일 152
- 제2절 분산형 통계제도의 사례분석 158
 - 1. 미국 158
 - 2. 일본 162
- 제3절 절충형의 사례분석 171

제6장 지방자치단체 통계기능의 강화방안 174

- 제1절 기본방향 174
- 제2절 통계기능배분 체계의 재구축 176
 - 1. 통계기능 배분의 원칙 및 근거의 재설정 176
 - 2. 통계조사기능 배분의 재조정 178
- 제3절 통계기능의 제도개선 179
 - 1. 통계기능 관련 법제도의 정비 179

2. 통계기능 관련 조직의 개편	181
3. 지방자치단체 통계 인력의 보강 및 전문성제고	182
4. 예산의 확보	187
제4절 통계의 정책활용도 제고를 위한 방안	188
1. 소지역통계의 개발	188
2. 통계조사방식의 표준화	189
3. 통계조사기능의 전산화체제 구축	190
4. 지역수요에 부응하는 신규통계의 개발 및 제도화	193
5. 보고통계의 효율적 관리	195

제7장 결론 197

*** 참고문헌** 205

*** 부록** 213

표 목 차

〈표 2-1〉 통계연수부의 통계교육과정	30
〈표 2-2〉 집중형과 분산형의 장·단점 비교	40
〈표 2-3〉 닫힌(관료주의적)조직과 열린(미래지향적)조직의 비교	62
〈표 3-1〉 소지역통계에 대한 수요 및 활용방안	74
〈표 3-2〉 위임통계의 정책활용도	75
〈표 3-3〉 지방자치단체 통계수요	77
〈표 3-4〉 관광사업체 등록현황(1997 기준)	79
〈표 3-5〉 전화시설 및 가입자수(1997 기준)	79
〈표 3-6〉 임상별 임목축적(1997 기준)	80
〈표 3-7〉 규모별 사업체수 및 근로자수(1997 기준)	80
〈표 3-8〉 경지면적(1997 기준)	81
〈표 3-9〉 연령별 농가인구	81
〈표 3-10〉 임산물 생산량(종류)	82
〈표 3-11〉 임산물 생산량(단위)	82
〈표 3-12〉 상수도 현황	83
〈표 3-13〉 시외성 비교	84
〈표 3-14〉 인구	86
〈표 3-15〉 노동	86
〈표 3-16〉 광공업	87
〈표 3-17〉 유통·금융·보험 및 기타 서비스	87
〈표 3-18〉 교육 및 문화	87
〈표 3-19〉 소득	88
〈표 3-20〉 사업체 총괄(추가 항목)	88
〈표 3-21〉 농림수산업	88

〈표 3-22〉 보건 및 사회보장	89
〈표 3-23〉 운수·관광·정보통신	89
〈표 4-1〉 기관별 작성현황(1999. 10. 1현재)	97
〈표 4-2〉 부문별 작성현황(1999. 10. 1현재)	99
〈표 4-3〉 통계청에서 담당하는 통계조사 항목	101
〈표 4-4〉 통계청 지방사무소 통계의 종류 및 조사내용	103
〈표 4-5〉 지방자치단체의 통계사무 배분현황	105
〈표 4-6〉 지방자치단체의 자체통계조사 현황	107
〈표 4-7〉 기초자치단체의 주요 위임통계조사 현황	109
〈표 4-8〉 읍면동의 통계업무 현황	110
〈표 4-9〉 통계청 지방사무소의 사무	119
〈표 4-10〉 통계청 지방사무소의 조직 및 인력(1999)	120
〈표 4-11〉 광역자치단체 통계업무 담당부서 및 인력현황	125
〈표 4-12〉 지방자치단체 통계인력의 담당업무별 현황(1998)	126
〈표 4-13〉 지방자치단체 통계인력의 경력 현황(1998)	128
〈표 4-14〉 통계청 예산의 지방사무소 배정 내역(1998)	130
〈표 4-15〉 통계청 예산의 지방자치단체 배정내역(1998)	132
〈표 4-16〉 충청북도의 지방자치단체 통계조사 예산 배분현황(1999)	133
〈표 4-17〉 충청북도 사업체 기초통계조사 예산(1999)	134
〈표 4-18〉 국내자료의 수록현황	138
〈표 4-19〉 외국자료의 수록현황	140
〈표 4-20〉 광역자치단체별 홈페이지 개설현황	142
〈표 4-21〉 데이터베이스 보유현황	142
〈표 4-22〉 분야별 수록 정보현황	143
〈표 4-23〉 2000년 정보화대상 업무	145
〈표 4-24〉 LAN 구성방식	146
〈표 4-25〉 지역정보센터 설치·운영실태	147
〈표 5-1〉 독일의 통계 작성범위	154

〈표 5-2〉 독일의 주정부 통계인력	156
〈표 5-3〉 부·현의 중앙정부 부처별 위임통계사무	166
〈표 5-4〉 일본 지방자치단체의 통계조직부서의 주요 업무	167
〈표 5-5〉 도도부현의 주요자체통계의 분석업무(후쿠오카현 사례)	168
〈표 5-6〉 지방교부세중 통계비	169

그림목차

〈그림 1-1〉 연구의 수행체계 및 분석틀	13
〈그림 2-1〉 과정별 통계기능의 분류	21
〈그림 2-2〉 수요자중심의 통계기능의 분류	35
〈그림 3-1〉 지방자치단체 통계기능 강화를 위한 분석의 전제	73
〈그림 3-2〉 지방자치단체 통계기능 강화를 위한 분석 설계	95
〈그림 4-1〉 제1유형의 통계조사체계 흐름도	112
〈그림 4-2〉 제2유형의 통계조사체계 흐름도	113
〈그림 4-3〉 제3유형의 통계조사체계흐름도	113
〈그림 4-4〉 통계청조직도	119
〈그림 5-1〉 독일 연방통계청의 조직	154
〈그림 5-2〉 미국 상무성 센서스국 조직도	161
〈그림 5-3〉 일본의 통계행정 기구표	164

제1장 서론

제1절 연구의 목적

지난 세기 인류에게 있어서 진보에 대한 인식은 다윈의 적자생존에 개념에 입각한 생존경쟁으로 표현될 수 있었다. 그러나 도래할 새로운 천년(New Millenium)에서의 진보란 더 이상 이러한 폭력이 아니라 정신적 통찰력이 진화적 진보의 핵심으로, 정보처리능력의 향상을 진화의 개념으로 인식하는 차원으로 전환되고 있다¹⁾.

종래의 인간활동양식이 복잡하게 얽혀있는 네트워크 속에서 공유관계를 바탕으로 하는 새로운 인간활동양식으로 점차 바뀌고 있으며, 이에 따라 빠르게 변화하는 환경을 예측하고 신속하게 대응하는 능력이야말로 새로운 시대에 살아남아 성장하기 위한 필수적 요건이다.

즉, 점점 더 복잡해지는 사회에서 정보를 수집, 교환, 재배열 및 폐기하는 행위가 유례없는 속도로 커짐에 따라, 개인뿐만 아니라 공공부문에서의 성공이란 훨씬 더 복잡하고도 다양한 정보를 처리하는 능력에 의해 좌우된다고 하겠다. 이처럼 정보와 정보의 처리능력이 발전과 진보의 원동력으로 인식되는 정보화사회²⁾야말로 미래사회의 실체라 할 수 있다. 정보화사회의

1) 인간에게 있어 정보의 중요성을 노트르담 대학의 철학교수인 케네스 세이어(Kenneth M. Sayre)는 다음과 같이 기술하고 있다. "인간은 정보수집 능력이 뛰어나고 정보를 처리하는 데도 재주가 많다..... 정보수집과 정보처리능력이 뛰어나게 되면 적응능력도 뛰어나게 된다. 이것이 바로 인간이 다른 종보다 우월한 이유이다"(Sayre, Kenneth M., "Cybernetic and the Philosophy of Mind, Highlands", NJ: Humanities Press, 1976, p.231).

2) 정보화사회란 '정보가 중심이 되어 가치를 창조하는 사회를 말하며, 정보통신기술이

전환이란 결국, 노동과 자본중심의 산업사회에서 지식중심의 디지털사회로 패러다임이 전환되고 있음을 의미하는 것이다.

정보화사회의 도래와 함께 경제가 급속히 세계화됨에 따라 지식이 국제 경쟁력의 핵심원천으로 부각되면서 지식경영³⁾에 대한 관심이 민간부문뿐 아니라 국가적 차원에서도 고조되고 있다. 즉 무한경쟁시대에 국가경제의 가장 중요한 요소는 지식이며, 이러한 지식과 정보의 창출 및 확산을 국가가 효과적으로 관리하여 국가 전체를 국제적인 경쟁력이 있는 혁신체제로 개혁하기 위한 다양한 노력들이 소위 “개혁”이라는 이름으로 진행되고 있는 실정이다.

이같은 정보화사회와 지식사회의 도래는 과거 국가가 단일하게 수행하던 국가활동의 행위 주체들을 다원화하면서 지역을 또다른 대안으로 부각시키고 있다. 이에 따른 지방화의 심화는 지역사회의 새로운 융성을 촉진하는 주요한 계기가 되고 있다. 특히 정보화는 타지역의 문화와 관습들에 대한 접촉 가능성을 높여주면서, 자기 지역에 부족하거나 또는 개발가능한 부분에 대한 인식을 확산시킴으로써 지역을 활성화시키는데 결정적인 역할을 하게 된다. 또한 지식경영을 위해서는 중앙집중적인 형태의 접근보다는 지방차원의 분산적인 경영체제가 보다 다양성과 상호 경쟁을 촉발하는데 유리하다.

지배적으로 통용되는 사회로 함축할 수 있다. 삼성 SDS삼성 컨설팅사업부, 새로운 천년을 위한 정보화 패러다임의 변화(서울 : 을파소, 1998), p. 28.

3) 지식경영 영역의 중심을 이루는 것은 지식흐름의 과정과 이에 부수되는 활동들이다. 선진국에 의하면 지식흐름의 과정은 대개 지식흐름의 과정을 보는 것이 창출, 저장, 조직 내에서의 확산 및 공유, 활용으로 구분할 있다. 외부에서의 지식의 효과적 획득, 조직 내부에서의 지식의 창출, 확산, 공유, 저장, 활용 등이 지식경영과정의 핵심활동이며, 이들을 어떻게 효과적으로 관리할 것인가가 지식경영의 주요 관심의 대상이 되고 있다. 김인수(1999), “지식경영과 경쟁력: 학문적 연계성과 연구방향”, 매일경제신문.

지식경영과 정보화와 관련하여 국가나 지방정부의 역할이 과거 어느때보다 중요하게 인식되면서 이들의 역할은 기술, 법과 제도 등 다양한 측면에서 이루어지고 있는데, 선진국뿐만 아니라 우리 나라도 지역정보화를 위한 다양한 제도적 모색과 더불어 하드웨어를 비롯한 여러 부문에서의 인프라를 구축하는데 노력하고 있다⁴⁾. 이 같은 부문 가운데에서도 지역정보화와 지식경영을 위해서는 지식기반의 인프라스트럭처(soft infrastructure)로서의 정보자원인 지역통계를 구축하는 작업이 매우 중요하다. 이는 지식경영을 위한 전제일 뿐 아니라 정보화사회를 위한 핵심적 토대이기 때문이다.

데이터와 정보 그리고 지식의 관계를 보면 ‘데이터’란 ‘가공되지 않은 상태의 정보를 의미하며, 이용자가 필요에 따라 적절하게 처리하여 활용가능한 것’을 의미하며, 그 데이터에 관계를 설정하여 의미를 전달하면 ‘정보’가 되는 것이다. 그리고 관련된 ‘정보’를 추출하여 가치를 부여하게 되면 비로소 ‘지식’이 된다⁵⁾.

따라서 정보화사회 그리고 지식사회에서 지방자치의 최대 목표인 지역주민의 삶을 고양시키기 위해서는 지식경영을 통한 지역활성화가 핵심적 전략인 바, 지식을 경영하기 위해서는 무엇보다도 근간이 되는 데이터를 올바르게 생산해내는 것이 가장 우선적이고도 기본적인 임무이다.

4) 정보화사회와 지식사회의 기반은 다음과 같은 요소로 구성된다. 먼저 디지털형태로 전환되고 정리된 정보 그 자체; 이용자가 정보를 처리할 수 있도록 하는 기자재(하드웨어, 컴퓨터, 소프트웨어); 물리적인 하부구조(지구적인 케이블 하부구조, 라디오 통신망, 인공위성 등); 전자우편, 서류송신, 데이터베이스에 대한 상호작용적 접근, 쌍방향 영상 전송과 같은 기본적인 원거리 통신서비스; 이용자들에게 필요한 서비스를 제공하는 응용프로그램(application); 응용프로그램을 사용할 수 있도록 훈련된 이용자로 구성된다. 즉, 정보기반은 정보의 생산과 이용을 촉진시키고 규제하는 기초시설이라고 할 수 있다. 권태환·조형제, 정보사회의 이해(서울: 미래미디어, 1997), pp.16-17.

5) 삼성SDS, 전제서, p. 35.

그러나 지역 데이터베이스의 근간을 이루고 있는 지역통계와 지역통계를 생산하는 통계기능은 여전히 산업사회적 체제 하에서 수행되고 있는 것이 우리의 현실이다. 즉, 지역의 통계자원을 제대로 된 기준과 방법을 통하여 수집하고 필요에 따라 효율적으로 관리하지 못함으로써 지방뿐만 아니라 국가적 차원에서도 비용손실이 매우 크게 나타나고 있다.

또한 지방화의 심화로 지역발전을 위한 지방자치단체의 강력하고도 효율적인 정책수립능력이 요구되고 있으나, 지역계획수립과정에서 필수적으로 요구되는 과학적 정보의 부재로 인하여 지방자치단체가 자체적으로 균형있는 정책과 발전계획을 수립하는 데 한계를 노정하고 있다. 지역의 정책을 수립하기 위해서는 현재의 상황을 객관적으로 나타내고 분석하여 장래를 예측할 수 있는 근본적이고 객관적인 자료인 지역통계가 필수적인 요소이나 이러한 지역통계는 후진적 수준에 머물고 있다.

이처럼 지역통계가 환경변화에 부응하는 수준으로 변모되지 못하는 이유는 현재 우리 나라 통계기능의 배분체제 내에서 지방자치단체의 역할이 매우 제한적이며 수동적 차원으로 국한되어져 있기 때문이다. 다시 말하면, 우리 나라는 국가 기본통계(인구, 경제, 사회에 관한 기본조사 등)를 제외한 각 분야별 통계를 해당 중앙행정기관이 직접 작성하는 중앙집권적인 분산형 통계제도 방식을 채택하면서 통계청을 중심으로 한 국가차원의 통계조사가 이루어짐에 따라 지방자치단체는 통계청의 통계조사를 지원하는 차원에서 위임통계사무를 중심으로 통계기능이 수행되고 있다. 다만 일부 광역자치단체에서 독자적인 통계조사가 이루어지고 있긴 하나 통계청에서 이같은 통계항목에 대하여 승인을 허가하지 않고 있어, 지역실정에 부합하는 정책수립을 위한 충실한 기초자료로 활용할 수 있는 제도적인 뒷받침이 미흡한 실정이다.

우리 나라는 분산형 통계제도이나 중앙집권적인 형태의 통계기능을 수행함으로써 지방자치 단체들이 변화하는 수요나 지역의 특수한 실정을 반영할 수 있는 통계를 생산하기에는 제도적 뒷받침이 전무하다.

또 다른 원인으로 들 수 있는 것은 수요자에 대한 고려없이 통계가 생산된다는 점이다. 행정의 궁극적인 목표가 지역활성화를 통한 지역주민의 삶의 질을 고양하는 것이라고 할 때, 행정이 수행하는 모든 서비스의 대상은 주민이 제일 우선되어야 하며, 행정서비스의 성격상 그 대상이 행정내부일 경우라도 궁극적인 목적은 지역주민에 대한 봉사가 전제되어야만 한다. 최근 행정분야에서 고객만족 개념이 대두되면서 자치단체별 서비스현장 제도를 채용하는 이면에는 행정은 주민에게 편의를 제공하기 위한 수단으로 인식되기 때문이다. 그러나 우리 나라의 행정은 아직까지도 행정서비스의 대상을 주민으로 인식하는 수준에 미치지 못하고 있다. 통계기능도 예외 없이 주민이나 지역활성화를 위한 지역내외의 기업 등 외부고객이 아닌 행정내부 특히 상급기관이나 상급자 특히 해당기관 및 단체의 장에 초점을 두고 생산되는 경우가 비일비재하다. 이러한 현상은 국가 및 지방자치단체의 각 조직 내에서 생산되는 보고통계만으로도 충분히 확인 할 수 있다. 물론 지방행정은 외부고객뿐 아니라 내부고객의 수요까지 파악하고 이에 적절히 대응하여 행정의 효율성을 제고하면서 지역을 활성화하고 이를 통해 지역주민의 삶을 향상시켜야 할 의무가 있다. 그러나 현재 지방자치단체 수준에서 제공되는 통계서비스는 이러한 맥락에서 내부고객을 위한 서비스라기 보다는 보고용

④ 경기도의 경우, 시군단위 지역내총생산을 자체적으로 지난 4년전부터 작성하여 생산하고 있으나 통계청으로부터 특별한 이유없이 승인이 지연되어 공표하지 못하고 있어 내부 자료로만 활용하고 있는 실정이다. 작성을 시작한 해부터 통계청에 승인요구를 해왔으나 문제점을 지적하거나 구체적인 대안제시도 없이 아무런 조치가 없는 상황이다.

으로 또는 가시적으로 보이기 위한 행정으로서, 그리고 담당자들의 업적만 들기를 위한 단순생산에 그치는 통계기능으로만 역할한다는 비난을 면하기 어려운 현실이다. 이러한 목적으로 통계가 기능하고 생산되다보니 신뢰성이나 정확성을 확보하기가 어려워진다.

통계행정의 궁극적인 목적은 결국 다양하고 세분된 통계를 정확(accurately)하면서도, 대응성(respondent)을 갖추고, 시의성(timely)있게 생산하여, 이용자들이 편리(user friendly)하게 사용할 수 있도록 하는 것이다.

각 지방자치 단체들이 지역실정에 맞는 정책수립을 통해 지역발전을 도모하기 위해서는 무엇보다도 당해 지역의 정확한 실상을 파악할 수 있는 정확한 통계작성이 필요하며, 통계가 적시에 이용하고자 하는 수요에 대응할 수 있도록 제공되어야 한다. 따라서 통계행정체제도 이같은 방향을 전제로 재구축될 필요성이 있으며, 통계기능의 바람직한 정비방향은 결국 지방자치단체의 통계기능을 강화하도록 설계되는 것이다.

따라서 본 연구에서는 지방행정의 환경변화에 따른 통계기능의 변화를 살펴보고, 지방화와 정보화에 경쟁력을 갖추기 위해서는 지방자치단체의 통계기능이 강화되어야 한다는 이론적 논거를 전제로 지방자치단체 통계기능을 재설정하고자 한다.

이와 같은 방향성을 바탕으로 현재 지방자치단체를 대상으로 한 통계업무의 실태와 문제점을 파악하기 위한 분석틀을 다음과 같이 설계하도록 하였다. 먼저, 현재 지방자치단체가 활용하는 통계의 현황과 수요 그리고 기 개발되고 공표된 통계들의 활용이 부진한 원인을 다각적인 측면에서 분석하여 현재 지방자치단체의 통계기능을 중앙과 자치단체 계층간의 기능배분측면에서, 자치단체내 관련조직의 측면에서 그리고 통계조사의 내용적 측면에서 분석하고자 한다.

또한 선진국들의 통계제도를 지방자치단체 시각에서 벤치마킹하면서 우리나라 지방자치단체의 통계기능을 재정립하기 위한 방안을 다음과 같이 모색하도록 한다.

먼저, 통계배분체계를 재구축하여 중앙, 광역 그리고 기초자치단체간의 통계기능을 재배분하도록 한다. 둘째, 효율적인 통계생산체계의 수립을 위한 제도개선방안을 모색하고자 한다. 이에 는 법제도적 측면, 조직적 측면 그리고 통계담당 인력의 보강 및 전문성을 제고하는 방안을 마련하고자 한다. 마지막으로 통계의 정책활용도 제고를 위해서는 통계조사단위를 소지역통계로 전환하는 방안, 통계생산방식을 표준화하는 방안, 통계기능에 대한 전산화체제 구축 방안, 지역수용에 부응하는 신규통계를 개발하고 이를 제도화하는 안 그리고 보고통계를 효율적으로 관리하는 구체적인 대안을 제시하고자 한다.

제2절 연구범위 및 연구방법

1. 연구범위

통계작성기관은 크게 정부기관과 민간지정기관⁷⁾으로 나눌 수 있다. 정부에서 생산하는 통계는 통계청을 중심으로 한 중앙정부에서 지방자치단체에 위임하여 통계를 작성하는 방법과 특별지방행정기관을 설치하여 여기에

7) 한국은행, 한국산업은행을 포함한 공공기관과 대한상공회의소, 전국경제인연합회 등과 같은 기관을 민간지정기관이라고 하며 이러한 민간기관에서도 정책수립에 필요한 통계를 생산하고 있다.

서 조사를 실시하여 작성하는 방법이 있다.

현재 중앙기관인 통계청에서는 통계와 관련된 전문적인 기능이라고 할 수 있는 각종의 기획기능이나 데이터베이스관리기능 그리고 관련 인력교육 기능 및 통계기법연구기능 등을 대부분 전담하면서 수행하고 있으며, 중앙기관인 통계청의 지방통계사무소나 출장소와 광역 및 기초를 포함한 전 지방자치단체에서는 통계항목에 따라 조사체제를 달리하여 통계조사기능을 전적으로 수행하고 있는 실정이다.

본 연구에서는 지방자치단체의 통계기능을 연구대상으로 설정하고 있으나, 현황 및 문제점을 분석하고 대안을 모색하기 위해서는 통계기능을 전문적으로 담당하고 있는 중앙기관과의 기능배분 및 제도적 연관관계가 반드시 고려되어야 할 필요성이 있다. 즉, 단순히 지방자치단체의 통계기능만을 연구의 대상으로 선정할 경우, 통계기능의 구조나 통계기능의 체제를 구체적으로 그리고 심도있게 파악하는데는 한계를 지닐 수밖에 없다. 따라서 지방자치단체의 통계기능을 주된 연구의 대상으로 규정하되, 중앙통계기관인 통계청(통계사무소 포함)의 통계기능까지도 연구의 범위에 포함하도록 한다.

주된 연구대상인 지방자치단체의 통계기능은 특히 광역자치단체의 통계기능에 초점을 두고자 한다. 왜냐하면 기초자치단체의 경우, 중앙에서 광역으로 위임된 조사기능에 따라 단순히 조사하는 수준에 그치고 있어 문제점을 파악하는데에는 광역자치단체가 보다 효과적이라 판단되기 때문이다. 그러나 대안의 모색은 기초자치단체를 포함하면서 계층별로 가능한 통계기능의 합리적인 방안을 모색하도록 한다.

연구내용과 관련한 구체적인 연구의 범위는 다음과 같다.

지방자치단체의 통계기능을 재정립하기 위해서는 현재 자치단체내에서 활용되는 통계의 활용도와 기 개발된 통계의 활용이 부진한 경우, 그 원인

이 무엇인지에 대한 진단이 전제되어야만 한다. 그런데 지방자치단체가 통계를 활용하는 목적은 매우 다양할 수 있으나, 본 연구에서는 지방자치단체 통계가 내부적으로 활용되는 부문에 국한하며 그 가운데에서도 정책활용도만을 대상으로 한정하도록 한다. 지역의 활성화를 도모하여 지역주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 행정서비스를 제공하는 방법 가운데 가장 직접적이고 가시적이면서 비교적 분석이 용이하게 이루어질 수 있는 부분이 지역내 정책입안과정에서 통계가 활용되는 것을 파악하는 것이다. 따라서 지방자치단체의 통계활용도는 지역정책에 활용되는 정도를 중심으로 분석을 수행하도록 하며, 통계의 정책활용도가 부진한 원인을 진단하기 위한 연구의 범위로는 현재 발간되고 있는 통계청의 각종 통계연감과 지방자치단체에서 발간되는 각종 통계연감을 활용하였다.

분석내용중 특히 정확성을 분석하기 위해서 1997년에 발간된 각 통계종같은 항목의 통계치 및 단위를 비교하였으며, 시계열적 분석을 위해서는 통계청에서 발간되고 있는 지역통계연보와 경기도에서 발간되고 있는 경기통계연보의 1994년부터 1998년까지의 자료를 분석하였다. 통계활용도가 미비한 원인을 파악하기 위한 목적 하에 동일한 연도에 생산되는 기관간의 통계적 불일치를 비교·분석하는 방법을 활용하는데 있어, 최근 자료가 활용되지 않았다는 것은 분석의 정확도에 있어 문제로 제기되지는 않으리라고 판단된다. 다만 동일 연도를 비교하여 분석의 단위(unit of analysis)를 통일시키는 것이 필요한 사항이다.

현황분석을 위한 연구의 범위로는 통계기능의 배분실태, 통계기능 수행을 위한 조직 및 인력, 그리고 관련 예산 등을 포함하였으며, 이를 분석하기 위한 연구대상으로는 중앙(통계청 및 지방통계사무소) 및 지방자치단체의 통계관련부서를 선정하였다. 수행되고 있는 통계기능 가운데에서는 특히 통계

조사기능을 대상으로 하여 현황분석이 이루어졌는데 이는 현재 지방자치단체들의 통계기능이 통계조사기능에 국한되고 있기 때문이다. 통계조사기능의 현황분석을 위해서는 통계항목 및 통계조사수행방식 등이 연구의 범위로 포함되고 있다. 현황분석 가운데에서 특히 정보화사회에 걸맞는 지방자치단체 통계기능의 수행을 전제하기 위하여 통계전산화 현황을 심층적으로 분석하였다.

벤치마킹(Benchmarking)을 위한 외국 통계기능의 분석은 집중형통계제도의 독일과 캐나다, 분산형 통계제도로는 미국과 일본, 그리고 이들의 절충형을 제도화하고 있는 프랑스를 연구의 대상으로 각국 통계제도를 조직, 기능, 예산을 중심으로 분석하여 시사점을 도출하고자 한다. 벤치마킹은 동일하거나 유사한 제도에 국한하지 않고 상이한 통계기능 수행체제라 하더라도 각 국가내에 활용되는 다양한 통계기능 관련수단이나 구체적인 방안까지로 확대하고자 한다.

끝으로 지방자치단체 통계기능의 강화를 위한 대안을 제시함에 있어서는 중앙과의 기능배분차원과 제도적 개선으로는 법제도, 조직, 예산, 인력부문을 그리고 대민서비스 제고차원에서 자치단체의 정책활용도를 제고할 수 있는 구체적인 방안으로 통계조사체계, 통계조사방식, 통계조사기능의 전산화 방안 및 보고통계를 효율적으로 관리하는 방안까지를 연구의 범위로 설정하였다.

2. 연구방법

지역통계에 대한 연구논문은 이전에도 많이 발표되었으며, 앞으로도 연구가 계속되어질 것으로 보인다. 역으로 생각하면 이는 그만큼 통계에 대한 문

제점이 산적해 있음과 동시에 이에 대한 해결의 미흡으로 지속적인 문제점이 미해결과제로 상존해 있음을 반증하는 것이다.

이에 본 연구에서는 보다 현실적인 대안을 제시하기 위하여 다음과 같은 과정을 통한 연구의 방법을 활용하였다.

먼저, 지방자치 단체의 통계기능과 관련하여 기존에 발표된 논문들을 통한 이론적인 습득과 개괄적인 우리 나라 및 외국의 지방자치단체 통계기능에 대한 현황과 문제점을 파악하였다. 보다 구체적으로는 문헌연구외에 인터넷(internet)의 홈페이지(homepage) 및 관련사이트(site)를 활용하는 연구방법을 취하였다.

둘째, 본 연구과제의 주제에 대한 workshop을 개최하여 관련전문가와 담당공무원을 통한 전문가 의견 수렴과정을 거치면서 연구의 방향 및 대안의 모색을 위한 기본적 전제를 도출하였다.

셋째, 3차에 걸쳐 통계청과 지방자치단체의 통계담당공무원에 대한 면접조사(interview)를 실시하면서, 질문서(open questionnaire)를 통하여 현재 지방자치단체가 안고 있는 통계기능의 문제점을 확인하고 구체화하였다.

넷째, 지금까지 지방자치단체의 통계기능에 대한 구체적인 현황과 문제점의 파악을 위해서는 조사표를 작성하여 1차로 16개 전 광역자치단체의 통계부서 공무원들을 대상으로 조사를 수행하였으며, 2차에는 일부 기초자치단체를 대상으로 실태를 분석하였다. 또한 광역 및 기초자치단체의 사례지역을 선정하여 담당공무원에 대한 면접조사를 실시하였다.

본 연구에서는 특별히 기존의 지역통계관련 연구와의 차별화를 위하여 지방자치단체의 통계기능을 재정립하기 위한 통계기능을 분석하기에 앞서 분석의 전제로 지방자치단체가 통계를 정책에 어떻게 활용하고 있으며, 통계의 수요는 어떠한지 그리고 기존 생산된 통계가 제대로 활용되지 못하고

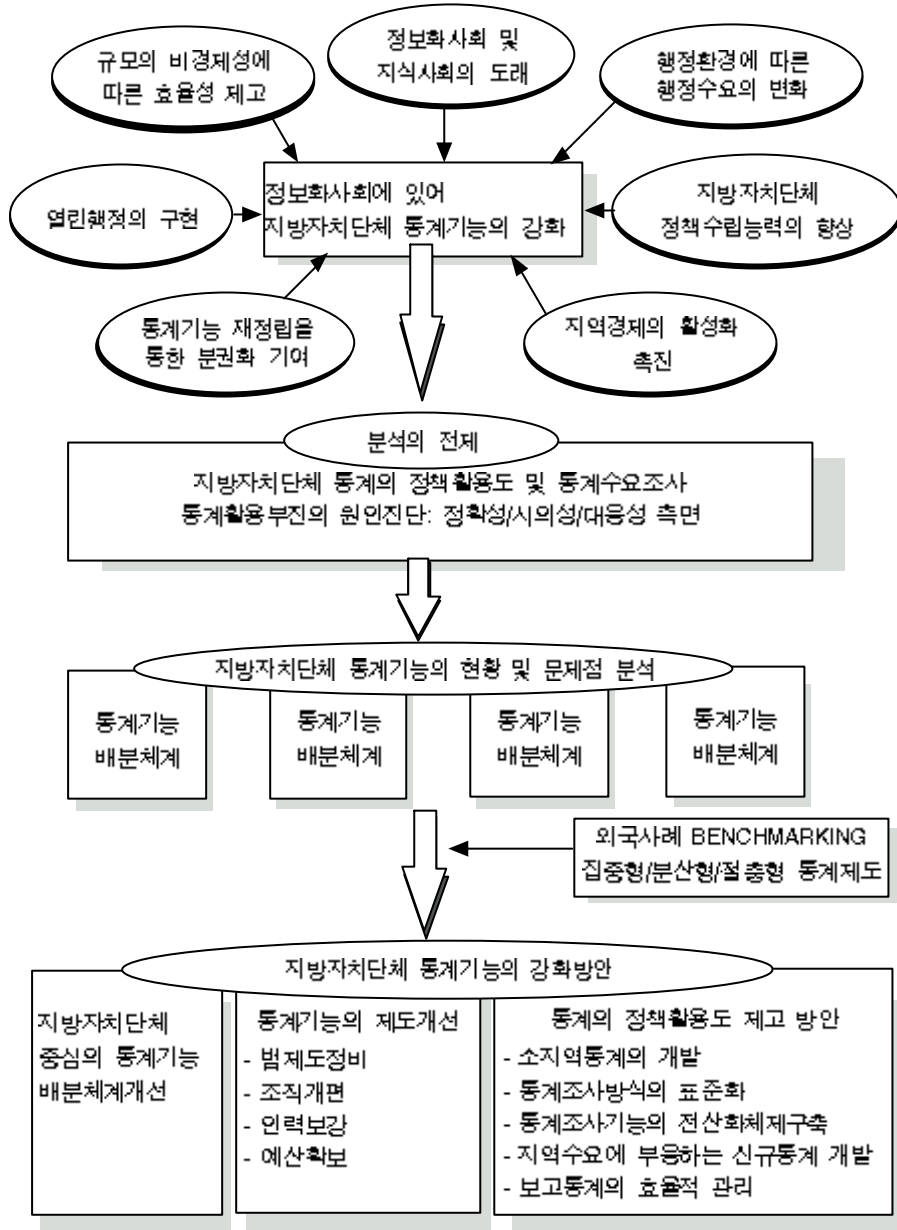
있다면 그 원인은 무엇인가를 통계기능에 선행하여 분석하면서 이를 문제제기로 활용하였다.

또한 정보화사회에 부응할 수 있도록 지방자치단체의 통계기능이 강화되어야 하는 논리를 다양하게 제시하고 있을 뿐만 아니라, 정보화 및 지식사회에 대응력있는 통계기능을 정립하기 위하여 행정전산망과 행정정보시스템에 대한 분석을 포함하여 이들을 효율적으로 활용할 수 있는 대안을 모색하였다.

각 장별로 연구수행방법은 다음과 같다. 제2장에서는 지방자치단체의 통계기능 강화를 위한 논의를 위해 문헌연구가 핵심적인 연구방법으로 활용되었으며, 기존문헌조사를 위해서는 인터넷검색을 포함한 문헌연구방법을 이용하였다. 제3장 지방자치단체의 통계기능 실태분석의 위한 설계에서는 통계의 정책활용도 조사를 위해 기 수행된 연구의 결과와 지방자치단체 공무원을 대상으로 실시된 면담 및 조사표조사의 결과를 활용하였으며, 각종 연감의 통계치를 비교분석하는 방법을 통해 기 생산된 통계의 활용이 부진한 원인을 분석하였다. 제4장의 지방자치단체 통계기능의 실태분석을 위해서는 관련제도 및 운영실태를 분석하기 위하여 다양한 문헌연구, 인터넷검색과 조사표 및 담당공무원과의 면접 등을 활용한 연구조사방법(Research Survey)을 활용하였다. 제4장 외국의 통계제도를 벤치마킹(Benchmarking)하기 위해서는 관련국가들에 관련된 다양한 문헌조사방법과 인터넷검색방법이 사용되었다. 제5장 지방자치단체 통계기능의 강화방안을 제시하기 위해서는 관련문헌연구방법 및 전문가와의 토론, 그리고 관련 종사자들의 면담조사방법을 통하여 다양한 의견들이 반영되었다.

이상과 같은 지방자치단체 통계조사기능을 강화하기 위한 대안의 모색은 다음과 같은 논리적 실증적 분석과정을 거치며 진행되었는 바, 구체적인 연구의 수행체계 및 분석틀은 다음의 <그림 1-1>과 같다.

〈그림 1-1〉 연구의 수행체계 및 분석틀



제2장 지방자치단체 통계기능 강화를 위한 논의

제1절 지방자치단체 통계기능의 의의

1. 통계의 의의

가. 통계의 개념

우리의 일상과 밀접하게 관계되고 있는 통계란 복잡한 경제사회현상을 수치로 표현한 것으로 그 시대상을 기술한다는 의미에서 역사의 기록이라고 할 수 있으며, 정보화사회에서는 정보를 수집·교환할 수 있는 정보통신기가 유형의 사회간접자본이라면, 다양하고 신속한 통계정보는 무형의 사회간접자본이라고 할 수 있다.

그러나 이처럼 의미있는 통계는 조사자나 통계의 이용자가 관심을 가질 수 있는 대상으로서 특정한 주제를 갖지 못한다면 의미없는 수치의 나열에 불과한 것이다.

일반적인 의미에서의 통계는 다음과 같은 개념으로 혼용되어 쓰이고 있다.

첫째, 통계는 통계이론 또는 통계적 방법을 말하며 계량적인 자료를 수집하는 과학을 뜻한다. 즉, 수량적 자료를 수집·분석·해석하고 이를 이론화하는 도구를 의미한다. 보통 통계학에서 정의되는 통계가 여기에 해당된다⁸⁾.

둘째, 인구 및 경제활동이나 사회현상에 관련되어 수집된 사실 그 자체를 지칭하기도 하며 때로는 1차가공되거나 특별한 목적으로 생산되어진 통계치(예 : 평균)를 일컫는 경우도 많다. 그리고 수량적 사실(numerical fact)이나

8) 정대현, 사회통계학(서울 : 백산서당, 1992), pp. 31-33.

수량적 관찰(numerical data)을 뜻하는데 우리가 흔히 사용하는 통계라는 말은 여기에 해당된다.

셋째, 전문용어로서 표본자료를 이용하여 구하는 표본과 분산으로서의 통계량을 의미한다⁹⁾. 즉, 표본(sample)에서 나온 수량적 값을 통계라고도 한다.

이렇게 통계의 개념이 다양하게 혼용되면서 혼란을 일으키는 이유는 자료(data)와 정보(information)를 엄밀하게 구별하지 않고 사용하는 데서 비롯된다. 자료(데이터)란 가공되지 않은 상태의 정보를 의미하며 이용자가 필요에 따라 적절하게 처리하여 활용 가능한 것으로 수동적인 통계특성(given things)이 있는 반면, 정보는 데이터에 관계를 설정하여 의미를 전달하는 것을 의미하며 적극적인 통계특성(give things)을 가지고 있다. 아주 간단히 설명하자면 어느 날 이침 텔레비전 방송에서 아나운서가 “오늘 오후에는 비가 내리겠습니다”라고 말을 하였다. 이 말 자체는 데이터에 해당된다. 그런데 이 뉴스를 본 시청자가 ‘오늘은 비가 내린다니 우산을 가져가야 겠구나’라고 생각한다면 ‘정보’가 되는 것이다. 데이터에 자기와의 관계를 설정하여 의미를 부여했기 때문이다. 따라서 통계와 정보는 엄밀하게는 개념상의 차이가 존재한다.

통계의 개념을 자치단체 통계기능이라는 연구범위에 적합하도록 정의하기 위해서는 이같은 이론적 접근 외에 현행 제도상에서의 통계 개념을 살펴 보도록 한다. 즉, 통계법에 의한 “통계라 함은 통계작성기관이 정책의 수립 및 평가 등에 활용할 목적으로 직접 또는 다른 기관에 위임·위탁하여 작성하는 지정통계와 일반통계로서 대통령령으로 정하는 것”을 말한다¹⁰⁾.

9) 權源廣, “사회통계의 허구성”, 시립대, 도시행정연구(10), 1995. pp. 29-30

10) 통계법 제3조에 의하면 “지정통계”라 함은 통계작성기관이 작성하는 통계중 통계청장이 지정하여 고시하는 통계를 말한다. “일반통계”라 함은 통계작성기관이 작성하는 통계중 지정통계외의 통계를 말한다. “통계작성기관”이라 함은 중앙행정기관·지방

본 연구에서는 통계의 일반적인 개념뿐 아니라 제도적 개념을 수용하면서 정보와는 구별하여 “어떤 주제에 관하여 체계적으로 수집된 수치적 사실로서, 집단에 관한 수량적이고 객관적인 자료”로 정의하고자 한다. 이에 따라 지역통계(regional statistics)란 “일정한 범위내 지역의 인문, 사회, 경제 등 각각의 요소가 지니는 수치적 분포나 그 분포의 특징을 나타내는 수치”로 개념화할 수 있다.

나. 통계의 역할

상기의 개념으로 정의된 통계는 수치화되어 있는 수량적 자료를 다루고 처리하므로써 비수량적 자료는 다룰 수 없는 한계가 있다고 할 수 있으나, 이러한 한계속에서도 통계는 자치단체의 정책수립을 위한 자체의 목적 혹은 다양한 역할을 수행하고 있으며, 정보 개념과 관련된 역할들을 다음과 같이 특징지을 수 있다.

먼저, 통계의 가장 중요한 역할은 정보(information)를 제공하는 것이다. 정보란 통지(inform)한다는 전달기능을 강하게 내포하면서, 지식을 형성(form-in)한다는 동적인 의미를 지닌다.

둘째, 통계는 정보를 인식하는 역할을 담당한다. 특히 통계는 행·재정과 필요불가분의 관계에 있으면서 사회체제나 경제사회의 발전을 인식하는 기본적인 지표로 인지되고 있다. 따라서 통계는 사회현상과 관련된 통계형태로서의 정보와 위치로 표현되면서, 그 수집의 필요성이 불가결하게 강조되어 진다. 이는 통계의 인식적 역할이 비통계적 정보와의 일체화에 의해서 처음

자치단체 또는 제4조의 규정에 의하여 지정을 받은 기관(이하 “지정기관”이라 한다)을 말한다.

으로 그 진실의 인식에 달한 것을 의미하는데, 사회인식에 있어서는 당연한 것이지만 통계방법이 도입됨으로 인하여 또다른 인식의 지평을 제공·가능하게 한 획기적인 사건이라 할 수 있다.

셋째, 통계는 시계열간의 비교 역할을 수행하는데 이는 다른 시점에서 활용됨으로써 가능하며 구조변화나 증감을 인식하도록 한다. 전년대비, 전년 같은 달 비교, 시계열지수 등의 방법을 사용하여 행정효과의 실적평가에 유용하게 쓰인다. 또한 다른 공간(예를 들어 두 도시간, 소지역간 등)에 대한 격차의 인식을 유도한다. 지역지수나 동종 통계의 지역비교가 가장 기초적인 방법이다. 이러한 것들은 인식기능의 연장으로서의 비교기능이지만, 더 나아가 도시기능이나 시민생활에 관한 사회지표체계가 여기에 포함되는 경우, 그 역할은 일반과 생태를 구분하는데까지로 확대될 수 있다.

넷째, 통계는 예측의 역할을 수행한다. 현상인식이 객관적이기 위해서는 통계가 필요불가결한 것과 같이, 정책이 현실성과 합리성을 갖기 위해서는 사태의 추이에 대해서 객관적인 예측이 필요하다. 바꾸어 말하면 사회에 대한 미래인식이 필요한 것이다.

지방자치단체의 지역적이고도 다양한 기능을 유지·발전시키기 위해서는 현재상태에 대한 대책과 앞으로의 정책이 필요하다. 그런데 사회통계는 생성, 발전, 변화하는 사회현상의 현재적 국면, 현재의 단면을 통계형식으로 파악하는 것이기 때문에 현재에 대해서만 관계한다. 따라서 예측기능은 이미 과거의 통계에 적절한 예측방법을 사용해서 '사태를 추이하면'이라는 가정하에, 예측시점에 대한 각종의 통계상(象)을 형성하게 되는 것이다. 통계 전문가들은 이러한 종류의 예측을 「단순예측」이라고 하며, 이동평균의 연장이나 최소자승법에 의한 경향치 산출 등의 다양한 기법이 동원될 수 있다.

다섯째, 통계가 지니는 예측 역할과 관련하여 통계는 계획적 역할을 수행

한다. 비교 및 예측과 관련된 통계의 역할로 지방자치단체는 당면한 문제점을 파악한 후, 추이를 예측해서 적절한 정책의 모색을 가능하게 한다. 이 때 여러 가지 정책변수에 따른 정책모델의 작성을 위해서 통계는 중요한 기능을 수행하게 된다. 즉, 통계적 방법은 정책대안을 모색하기 위한 방법일, 통계는 이론과 방법에 대한 소재를 제공하게 되는 것이다.

여섯째, 통계는 정책을 선택하는 역할을 담당한다. 앞서 언급된 통계의 계획적 역할은 주민의 행정요구, 자치단체의 이념 그리고 해당 지역의 현실을 객관화하여 제시함으로써 현실가능한 계획을 수립하는 토대를 제공한다.

정책이 가시화되기 위해서는 합리성과 현실성이 요구되는 바, 현실성은 정책의 실현가능성과 목표의 실현성을 의미하며 합리성은 우선순위로써 재정수요를 충족시켜야 하지만 그 한계를 어디에 둘 것인가는 판단되어야만 하는 부분이다.

이를 위해서는 재정수요와 행정효과와의 관계가 어떠한 형태로든 비교평가되지 않으면 안된다. 이러한 상황으로 인해 담당부서는 통계를 기반으로 정책선택이 결정되는 것이다¹¹⁾.

다. 통계의 종류

통계의 종류는 여러 가지로 구분이 가능한데, 통계의 기초가 되는 개별자료의 수집방법에 따라 조사통계와 보고통계로 구분할 수 있으며, 또한 통계의 처리과정(단계)에 따라 1차통계와 2차통계(가공통계)로 구분할 수 있다¹²⁾.

11) 大屋祐壽, “市政と統計”, 東京市政調査會, 都市問題(第11卷 第3號), 1980. 3, pp. 3-11

를 참고로 재구성되었음

12) 통계청, 통계업무편람(서울 : 통계청, 1992), pp. 20-22.

1) 조사통계와 보고통계

가) 조사통계

조사통계란 통계의 작성을 주목적으로 실시조사를 하여 얻어진 통계를 말하며 제1의 통계라고도 한다. 조사통계는 조사대상 집단의 모든 단위를 조사하는 전수조사와 집단의 모든 구성단위를 전부 조사하는 대신 일부만을 조사하고서도 전부 조사하는 것(전수조사)과 같은 자료를 얻는 표본조사로 분류된다.

전수조사는 집단의 기본적인 구조, 특성, 지역적 세부상황 등을 파악하기 위한 통계로 센서스나 대규모조사에 의해 작성되며, 표본조사는 주로 경상적인 동향, 추이 등을 내용으로 하는 통계에 활용된다.

나) 보고통계

보고통계는 법령에 의한 개인, 단체의 신고, 보고, 신청, 인·허가 등과 같이 다른 행정업무에 수반하여 수집된 자료로부터 통계를 작성하는 것으로서 제2의 통계라고도 한다. 통계조사의 실시에는 예산, 조사원의 확보, 조사객체의 비협조 등 사실상 어려움이 많고 최근 이러한 어려움은 더욱 심화되고 있다. 따라서 보고통계는 이러한 어려움은 최소화할 수 있고 또 대상집단을 전수로 파악하는 것이므로 세부 소지역에 관한 통계작성도 가능하나, 신고의 경우 신고자의 정직성, 신고내용의 정확성 등에 따라 통계의 질이 좌우되는 근본적인 문제가 있다.

2) 1차통계와 2차통계

가) 1차통계

1차통계란 집단에 속하는 개체의 수 또는 개체의 특성을 총체적으로 나타

내는 통계로서 일반적으로 통계조사를 실시하여 그 결과에서 직접 얻어진 통계이다.

나) 2차통계(가공통계)

2차통계(가공통계)란 1차통계에 어떠한 연산을 하여 얻어진 통계로 1차통계에 비하여 해석적 특성을 지니고 있는 통계이다. 가공통계에서는 집단 특성치인 평균, 산포도, 지수, 상관관계 등 뿐만 아니라 국민소득통계와 같은 추계에 의한 통계도 포함된다.

3) 지정통계와 일반통계

가) 지정통계

지정통계란 통계법에 의해 관리되는 통계로서 중앙행정기관이나 지방자치단체 또는 특별법에 의한 법인과 정부가 자본금의 일부 또는 전부를 출자한 기업체 및 민법 제32조의 규정에 의한 법인 중 국가의 인구·사회 또는 경제에 관한 정책수립에 관련되는 통계를 작성하는 기관이 작성하는 통계로서 통계청장이 지정·고시하는 조사통계와 보고통계를 포함한다.

나) 일반통계

일반통계는 전국 또는 서울특별시, 광역시, 도, 시, 군, 구를 대상으로 하여 작성하는 인구, 사회 또는 경제에 관한 통계로서 지정통계 이외의 통계를 의미한다. 이때 인구, 사회 또는 경제에 관한 통계의 종류는 통계청장이 지정하도록 되어 있다.

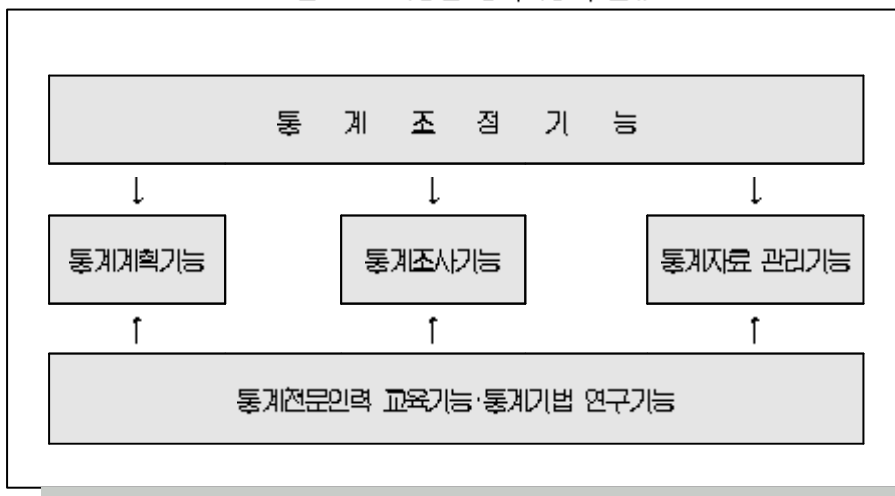
2. 통계기능의 유형

가. 과정(Process)별 통계기능의 유형

통계기능을 통계가 생산되는 과정(Process)에 근거하여 구분하는 방법으로 전통적인 통계기능의 유형화방법이라 하겠다. 크게 통계조정기능, 통계기획기능, 통계조사기능, 통계자료관리기능, 통계전문인력교육기능 그리고 통계기법연구기능으로 분류할 수 있다¹³⁾.

전통적인 통계기능의 분류는 다음과 같이 도식화될 수 있다.

<그림 2-1> 과정별 통계기능의 분류



각 기능별 특징과 내용은 다음과 같다.

13) 통계청, 상계서를 참조하여 재구성하였음.

1) 통계조정기능

통계의 조정기능은 통계의 종합조정(통계작성, 변경, 중지승인, 공표협의를 등), 통계항목의 조정 및 자료심사 등을 포함한다.

분산형통계제도 하에서 각 기관의 통계업무를 종합적으로 조정하는 통계 조정기능이 매우 중요하다. 통계의 조정이란 분산형통계제도에서 연유되는 통계활동의 중복을 방지하고 새로이 필요로 하는 통계를 개발하여 통계의 수급을 균형화시키는 소극적 의미의 통계관리뿐만 아니라 통계의 체계적 발전을 도모하여 상호 관련되어야 할 통계가 개발될 수 있도록 각종 통계작성의 기준을 설정하고 통계기법의 개선을 통하여 통계의 정확성을 제고할 수 있게끔 각종 통계활동을 조화시키는 과정을 의미한다.

구체적인 목적으로는 통계의 중복제거 및 유용성 확보¹⁴⁾, 통계의 체계 정비¹⁵⁾, 통계의 진실성 확보¹⁶⁾ 등을 들 수 있다.

통계조정은 개념의 정의, 자료수집의 시기와 방법, 표본의 설계, 조사의 내용, 자료처리계획의 관리를 통하여 이루어질 수 있다.

-
- 14) 통계작성의 중복은 국민의 응답부담을 가중시켜서 궁극적으로 응답기피 현상 및 자료의 부실이나 통계간의 불일치를 초래하게 되고 한편 통계생산자 측면에서 보면 불필요한 통계생산으로 비용의 증가를 가져오는 요인이 되는 것이다.
 - 15) 통계체제의 정비란 중복되는 통계활동이 없도록 하는 것은 물론 필요로 하는 통계가 균형있게 발전되게 할 뿐 아니라 개발되는 통계상호간에 연관성과 비교성을 극대화시키기 위한 활동이다. 이러한 비교성의 중대는 측정단위, 각종 통계용어의 정의, 경제활동이나 상품의 분류 등에 있어서 통일된 기준의 적용으로 가능하게 된다.
 - 16) 통계법이 제정된 궁극적인 목적은 통계의 진실성을 확보하기 위한 것으로 통계의 진실성 여부는 통계작성의 각 과정이 잘 계획되었느냐의 여부에 크게 좌우된다. 아울러 통계의 진실성 확보는 통계작성 계획이 아무리 완벽하더라도 이에 종사하는 직원의 자질이 갖추어져야 한다. 그러나 무엇보다도 통계의 진실성을 확보하기 위해서는 조사의 대상이 되는 개인 또는 법인이 정확한 자료를 성실하게 제공하는 것이 중요하다.

2) 통계기획기능

통계기획기능은 통계작성의 기준설정 및 통계작성 메뉴얼개발, 통계표준 분류의 제정 및 개정 등으로 구성되어진다.

통계기획기능 가운데 중요한 부분인 통계기준의 설정은 각종 통계자료의 정확성과 비교성을 확보하기 위함으로 합리적인 기준의 설정과 그의 통일적인 적용이 요구된다. 여기에서 통계기준이란 통계자료의 수집, 분류, 처리, 분석 등 통계활동에서 시간적·공간적으로 일관하여 사용되도록 표준화한 정의체계라고 말할 수 있다. 표준화의 설정활동은 일반적으로 통계용어의 정의, 통계분류의 설정 및 통계기법의 표준화로 대별되는데, 첫째, 통계용어의 정의는 각종 통계조사의 조사대상, 조사사항, 조사항목 등의 개념과 범위를 명확히 하는 것이며, 둘째, 통계분류의 설정은 어떤 현상의 집합 전체를 그의 유사성과 차이성에 의거하여 범주로 분할하는 것으로써 상호배타성, 망라성 및 목적 적합성을 필수요건으로 한다. 셋째, 통계기법의 표준화는 통계자료를 통계적으로 정확하게 분석 기타 처리하는 방법을 개발하여 표준화하는 활동을 말한다.

이들은 그 설정 취지상, 국가적 차원에서 중앙 통계기관에 의하여 설정되어 모든 통계작성기관·단체에서 통일적으로 사용하도록 권고 또는 강제되는 것이 일반적이다.

3) 통계조사기능

일반적으로 통계수요가 파악되고 나면 통계작성과정에 따라 통계조사기능이 수행된다. 구체적으로는 통계조사의 기획과 준비, 자료수집, 자료처리 그리고 자료의 정리 및 공급단계를 거치면서 진행되며, 표본추출 및 관리기

능까지도 통계조사기능에 포함될 수 있다.

가) 통계조사의 기획과 준비

통계수요가 발생하면 통계수요자들과 구체적인 토의를 거쳐 파악한 후, 기본방침을 확정하고 필요로 하는 통계자료를 가장 효과적이고도 경제적인 방법으로 획득할 수 있는 구체적이고도 상세한 조사설계를 한 후, 이에 따라 조사를 실시하게 된다.

먼저 통계를 조사하고 작성함에 있어 조사목적에 명확하게 하는 것이 중요하다. 통계가 작성되어야 하는 필요성은 무엇이며 조사결과가 어디에 쓰이는가를 분명히 하여야 본래의 조사목적에서 이탈되거나 변질되지 않는다. 또한 통계조사를 설계할 때에는 먼저 그 제약조건을 파악하고 그 여건내에서 조사기획을 하여야 한다. 즉 통계조사에 관한 법률규정을 알아보고 행정적 문제나 조사에 필요한 인원의 확보, 소요예산 등 기본적인 제반 제약조건 등을 명확하게 한 다음 조사의 구체적인 설계를 시작해야 한다.

다음 단계로는 조사범위 및 조사단위를 설정하는 것이다.

조사범위는 이를 개념적 범위¹⁷⁾, 시간적 범위¹⁸⁾, 장소적 범위¹⁹⁾로 나누어 볼 수 있다. 조사범위는 조사목적에 의해서 규정되는 것이지만, 인원, 비용, 시간 등 제반여건을 감안하여 이를 결정하여야 한다.

17) 개념적 범위란, 알려고 하는 경제사회현상의 속성(표식)을 말하는 것으로서 인구, 광고업, 도·소매물가 등 사회경제현상의 종류를 한정하고 그 개념을 명확히 하는 것이다.

18) 시간적 범위는 어느 시간의 경제사회현상을 조사할 것인가에 대한 문제이다. 따라서 정태통계조사에 있어서는 일정한 시점을, 그리고 동태조사에서는 일정한 기간을 말하는 것이다.

19) 장소적 범위는 어느 지역에 대한 경제사회현상을 조사할 것인가에 대한 문제이다.

조사단위는 통계조사에 있어서 조사의 대상이 되는 것인데, 조사단위는 통계집단을 구성하는 단위와 반드시 일치하는 것은 아니다²⁰⁾. 또한 조사단위는 집계단위, 표준분류 적용단위, 표본추출단위 등과도 구별되어야 한다.

다음 단계는 조사사항을 선택하는 과정으로 통계조사기획 중 가장 중요한 과정의 하나이다. 조사사항은 조사목적 특히 이용목적에 따라 선택하되, 조사조직의 능력, 조사원 및 응답자의 부담 등과 관련하여 신중하게 선택할 필요가 있다.

조사단위와 조사사항이 결정되면 조사사항이 정확히 파악될 수 있도록 용어의 개념과 정의를 명확하게 하여야 한다.

통계조사 내용은 자료의 다각적인 분석이 가능하도록 그 요구되는 정도에 따라 부분집단으로 분류 집계하게 되는데 그 분할방법의 하나가 분류이다.

분류는 조사목적, 조사표 및 결과표 설계 전체와 밀접한 관련이 있으므로 세분하는 분류까지 자료의 획득이 가능한가에 대한 신중한 검토가 이루어져야 하며, 수량에 관한 분류일 때에는 계급간격 또는 계급의 경계를 정하여야 한다. 또한 표준분류를 이용할 경우에는 그 분류원칙에 따르도록 하여야 한다.

통계조사를 하는데 있어서 조사방법을 선택하는 것이 필요한데 대상의 전부를 조사하느냐, 아니면 일부를 조사하느냐에 따라서 전수조사와 표본조사로 구분된다.

또한 조사표의 배부, 기입 및 수집하는 방법에 따라서 타계식조사(예: 면

20) 예를 들면 인구센서스에서 인구는 통계집단의 단위는 사람 각자의 개인이지만 실제조사에 있어서는 가구를 조사단위로 하여 조사하는 것과 같다.

접조사, 전화조사)와 자계식조사(예: 배포조사, 우편조사, 집합조사)의 두가지로 구분된다.

이들 중 어느 것을 택하는가는 조사의 경비, 허용오차, 결과자료, 요구시기 등을 고려하여 적합한 방법을 택하게 된다.

조사방법이 확정되고 나면 조사기준시점²¹⁾, 대상기간²²⁾, 실시시기를 결정해야 한다. 조사기간은 실제조사에 소요되는 일정한 기간을 말하는데 그 기간의 길이는 조사대상수와 조사내용 및 조사원수에 의하여 결정된다. 조사기간은 짧을수록 좋으므로 비용의 문제가 있겠으나 가능하면 유능한 조사원을 많이 동원시켜 가급적 실시기간을 단축시키는 것이 중요하다.

다음으로는 조사표²³⁾를 설계하여 시험조사를 거쳐 조사구를 설정하고 조사원²⁴⁾을 동원하여 조사를 실시하는 단계를 밟게 된다.

나) 자료수집

통계조사의 기획과 준비가 끝나면 실사의 단계로 들어가게 되는데 이 단계에서는 조사원이 조사대상처로부터 정보를 얻고 이를 조사표에 기입하며 조사관리자는 실사를 관리하고 현지 조사원은 응답자와 접촉하여 면담을 수

21) 파악하고자 하는 정보의 시간적 기준을 말하는 것으로 조사결과와의 이용목적에 따라야 한다.

22) 일정기간으로 정해진 조사 대상기간을 의미하는데 조사내용(목적)을 가장 명확하게 파악할 수 있고 또한 조사결과와의 비교가 가능하도록 정해야 한다.

23) 조사표는 얻고자하는 조사사항을 구체화하여 일정한 양식으로 배열한 조사용질문서이다.

24) 조사원은 조사목적을 표현하기 위하여 기초자료를 수집하는 사람으로서 조사를 실시하는 측에서는 조사조직의 최일선이며, 응답자 측에서는 조사실시기관을 대표하는 사람이다. 일반적으로 조사원이라고 하면 현지 조사원만을 가리키나 광의적으로는 실시관리자(지도원)와 내검요원까지를 포함하는 의미로 사용되고 있다.

행하면서 기입이 완료된 조사표를 수집하는 과정을 통칭하여 자료수집의 단계라고 분류한다.

다) 자료처리

자료처리는 조사표상의 정보로부터 통계를 작성하기까지의 모든 작업을 포함하는 내용이라 할 수 있으며, 조사표의 검토 및 오류수정, 자료의 부호화(Coding), 자료의 변환, 자료의 분류집계, 자료의 연산 등을 포함하는 일련의 과정이다.

자료처리는 대개 컴퓨터를 활용하여 이루어지고 있는데 실제로 자료처리 방법을 선정함에 있어서는 처리할 자료의 양, 분석형태 및 분석의 복잡성 그리고 자료처리가 수행되는 장소 등을 고려해야 한다.

라) 자료의 정리 및 공급

통계를 작성하는 기관에서 해야할 중요한 업무의 하나가 작성된 통계를 필요로 하는 수요자들에게 적기에 공급하는 일이다.

또한 조사결과가 공표될 때에는 가능한 한 이해가 용이하고 편리하게 활용될 수 있는 형태를 갖추는 것이 매우 중요하다.

마) 표본추출 및 관리

표본조사란 조사대상을 모두 조사하지 않고 조사대상으로 규정된 모집단을 대표할 수 있도록 모집단에서 표본으로 추출, 조사하여 모집단 전체에 대한 정보를 추정하는 조사를 의미한다.

표본설계에서 고려해야할 중요한 사항은 표본의 크기와 조사비용, 표본오

차의 허용범위 등인데 이론적으로 볼 때 표본의 크기가 크면 클수록 표본오차가 적어 조사결과의 정확성은 담보할 수 있지만 현실적으로는 예산의 제약으로 이론적으로 가능한 최적 표본의 크기로 조정하여 설계하도록 한다.

표본조사방법에서는 표본관리가 필요한데, 모집단은 시간이 경과함에 따라 변화되므로 모집단에 새로운 단위가 추가될 경우 표본에도 이러한 단위를 추가, 모집단의 변화를 반영해야 하는 것이다.

4) 통계자료 관리기능

통계조사의 기획설계에 의해 실시조사가 끝나면 조사표로부터 통계표를 작성하기 위한 작업에 들어간다. 이 단계를 자료처리라고 하는데 자료처리란 조사표를 비롯한 조사관련 서류의 접수로부터 내용검토, 부호기입, 전산입력, 컴퓨터처리, 결과표심사, 조사표 관리 등의 업무가 포함된다. 추가적으로 정보통신망을 활용한 통계자료관리기능이 포함될 수 있다.

가) 자료의 심사 및 전산입력

자료의 심사란 수작업 부문의 자료처리를 의미하는 것으로 자료수집 과정에서 발생한 착오내용을 가능한 방법을 동원하여(특히, 기계내검부문에서 체크할 수 없는 항목) 확인·수정함으로써 조사상의 오류를 최소화하는데 목적이 있다. 심사의 범위는 준비작업, 조사표 접수 및 정리, 내용검사, 부호기입, 기계내검, 체크리스트 심사, 결과표 심사로 구분될 수 있다.

나) 조사표의 보관관리

조사표 관리과정은 조사표의 접수로부터 조사표 보관, 자료처리를 위한

부호작업, 자료입력, 기계내검, 관련 과에서 부호작업, 부실내용 분석 등의 업무에 이용하기 위한 조사표 이동(입·출고)관리 및 조사표 보존기간 후 폐기까지의 일련의 과정을 말한다.

다) 전산자료의 관리

통계청에서 작성하는 대부분의 자료는 문서로 작성된 후 이를 전산입력하여 전산자료로서 보관·관리된다. 전산자료는 PC에서는 디스켓이나 하드디스크에 입력·보관되며 주전산기에서는 테이프, ACS(자동카트리리지시스템), 디스크장치에 입력·보관된다.

라) 정보통신망

정보통신망은 크게 행정전산망으로 대표될 수 있는데 정부기관의 모든 전산자원을 상호연결하여 정보의 공유, 중복투자의 배제, 행정능률의 증진 등을 목적으로 구축되고 있다.

5) 통계전문인력 교육기능

통계전문인력을 양성하고 통계에 대한 올바른 이해의 도모를 목적으로 통계전산기술의 교육 및 보급의 기능을 수행하고 있다. 통계전문인력에 대한 대표적인 교육기관으로는 통계청 통계연수부와 각 자치단체의 지방공무원교육원이 있다.

〈표 2-1〉 통계연수부의 통계교육과정

교육과정	과정명	기간	대상	
공통전문 교육과정	경제부처행정 실무과정	1주	경제부처 6급이하 일반직공무원(신규 제외)	
선택전문교육과정	통계교육	초급통계과정	1주	중앙행정기관, 지방자치단체, 민간기 관, 연구기관, 개인희망자 등
		중급통계과정	1주	〃
		표본실무과정	1주	〃
		통계조사 기획과정	1주	〃
		SAS 기본과정	1주	〃
		SAS 회귀분석 과정	3일	〃
		SAS 다변량 분석과정	3일	〃
		SAS 시계열분석과정	3일	〃
		SPSS 기본과정	1주	〃
	SPSS 응용과정	1주	〃	
	전산교육	전산통계 기초과정	1주	〃
		엑셀초급과정	3일	〃
		엑셀중급과정	3일	〃
		인터넷 초급과정	3일	〃
		인터넷 중급과정	3일	〃
		한글과정	3일	〃
		과워포인트과정	3일	〃
	데이터베이스화과정	3일	〃	
	통계실무	주요통계지표해설과정	1주	〃
		경제통계조사 실무과정	1주	통계청 경제통계조사 담당공무원
		사회통계조사 실무과정	1주	통계청사회통계조사 담당공무원
		농업통계 실무과정	3일	통계청농업통계조사 담당공무원
		수산통계조사 실무과정	3일	통계청수산통계조사 담당공무원
		물가조사 실무과정	3일	중앙행정기관, 지방자치단체, 민간기 관, 연구기관, 개인희망자 등
		시·도공무원통계 실무과정	1주	지방자치단체소속 통계 담당공무원
		경기동향분석과정	3일	중앙행정기관, 지방자치단체, 민간기 관, 연구기관, 개인희망자 등
		산업 및 직업분류해설과정	2일	〃

특별교육과정	초등교사 통계연수과정	2일	대전, 충청지역, 수도권소재 초등학교 교사
	언론사기자 통계연수과정	5일	신문, 방송사 등 언론사 기자
	국회의원보좌관 통계연수과정	5일	국회의원보좌관, 국회의원사무처직원
	직능단체 통계연수과정	2일	소비자, 여성단체 등 직원 및 회원
	어린이 통계교실	1일	대전, 충청지역 및 수도권소재 초등학교 5-6학년생
	대학생 통계 실무연수과정	3일	통계학과관련 대학생
	대학교수 통계실무연수과정	3일	통계학과관련 교수
	외국인 통계연수과정	4주	SLAP통계관련 소속단체직원

자료 : <http://nipa.go.kr/stc/course/course-03.htm>, 1999.

먼저, 통계업무와 관련하여 지방공무원을 대상으로 교육훈련을 시키는 과정은 각급 지방공무원교육원에서의 교육과정과 통계연수부에서의 통계전문인력에 대한 교육훈련이 있는데, 통계연수부에서의 교육훈련은 통계전문인력의 양성과 통계의 올바른 이해를 도모하기 위한 기능으로서, 교육대상으로는 정부 및 민간통계작성기관 통계담당자, 기타 통계이용자 등이다. 교육과정은 선택전문교육과정과 특별교육과정이 있다.

선택전문교육과정에는 통계교육, 전산교육, 통계실무과정이 있으며, 특별교육과정에는 초등교사 통계연수과정, 언론기자 통계연수과정 등이 있다(상기 <표 2-1>참조).

6) 통계기법연구기능

통계의 질적 개선을 위한 각종 통계기법을 연구하는 외에 통계조사의 품질평가 및 기법연구를 수행한다.

통계기법은 그 분야가 매우 다양하고 전문적이다. 통계기법에 대한 지속적인 연구기능이 필요한 것은, 이를 통하여 현실에 맞는 통계의 개발, 정확한 통계조사, 조사된 통계를 정확한 데이터베이스화하고 공표하여 주민에게 정확한 정보제공과 정책입안자의 정책개발에 도움을 줄 수 있기 때문이다.

통계의 최고의 가치는 정확성에 있으므로, 이를 위해서 우리나라 통계청의 통계연수부에서는 통계관련 공무원들에게 SAS를 이용한 회귀분석, SPSS 및 통계분석, 데이터관리, DB차트작성, 파워포인트, 슬라이드편집, 차트만들기, DB를 이용한 통계자료의 검색, 통계지표작성 및 활용능력, 경기지수작성, 시계열분석, 회귀분석방법 등에 대한 교육훈련을 강화하고 있다.

과거 통계청에는 통계기법을 개발하기 위한 부서가 별도로 설치되어 있었으나 현재는 그 기능이 각 개별부서로 분산되어 있는데, 통계기법의 강화와 관련한 일부 기능을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 경기종합지수의 분석기능의 경우, 경기종합지수 구성지표의 경기설명력을 재점검하여 필요한 경우 경제지표의 대체 및 보완을 통해 보다 질 높은 경기종합지수를 작성하도록 노력하고 있다.

현재 경기종합지수는 선행지수 10개, 동행지수 10개, 후행지수 6개 등 총 26개 경제지표로 구성되어 있는데, IMF이후 변화된 경제여건 등을 고려하여 향후 경기대응력 검증작업을 통해 구성지표를 보완할 예정이다.

둘째, 표본관리의 경우, 모집단을 대표할 수 있는 표본개발이 가장 큰 이슈인데, 예산상의 문제가 있기 때문에 표본이 너무 커서도 안되므로 이를 위해 최적의 표본작성을 위해 노력하고 있다.

한편 지방자치의 실시로 표본의 수를 확대하지 않고 우리 나라 실정에 맞는 소지역통계추정기법 개발과 과거의 행정자료 및 센서스자료에 대비한 변수기법개발도 시도하고 있다.

나. 수요자중심의 통계기능 유형

전통적 통계기능은 앞서 살펴본 바와 같이 대개 공급자중심에서 분류되는 것이 일반적이다. 본 연구에서는 이러한 통계기능을 내용면에서는 크게 변화됨이 없이 수요자측면에서 재분류하도록 하였다. 수요자측면에서의 통계기능 분류란 결국 통계 및 통계의 기능이 수요자의 요구(Needs)에 적절히 부응할 수 있도록 재구조화 하기위한 전제라 하겠다.

이러한 수요자중심에서의 통계기능 유형은 크게 통계생산기능, 통계가공기능, 통계관리기능 그리고 통계유통기능으로 재개념화하여 분류가능하다. 이같은 분류는 전통적인 과정별 통계기능분류와 일치되지는 않으며, 과거 통계기능 분류의 근거에는 통계의 생산과 관리에 초점을 두고 있었다면 수요자중심의 통계기능분류방식은 생산된 통계를 수요자에게 전달하고 수요자들이 활용할 수 있는 보급이나 유통적 측면이 강조되고 있다. 또한 수요자의 요구가 적극 반영될 수 있도록 쌍방향적이고도 개방된 통계기능에 역점을 둔 분류라고 할 수 있으며 이는 정보화에 따른 기술적 혁신을 기반으로 가능한 통계기능 분류체계라 할 수 있다.

1) 통계생산기능

전통적인 통계기능 분류상의 조정기능, 기획기능 그리고 조사기능을 포함한다. 또한 통계생산에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 전통적인 통계기능 분류상의 통계전문인력 교육기능도 포함될 수 있다.

2) 통계가공기능

전통적인 통계기능 분류상의 통계기법 연구기능을 포함하여 통계의 2차 가공기능이 폭넓게 추가된 개념으로서의 기능을 의미한다.

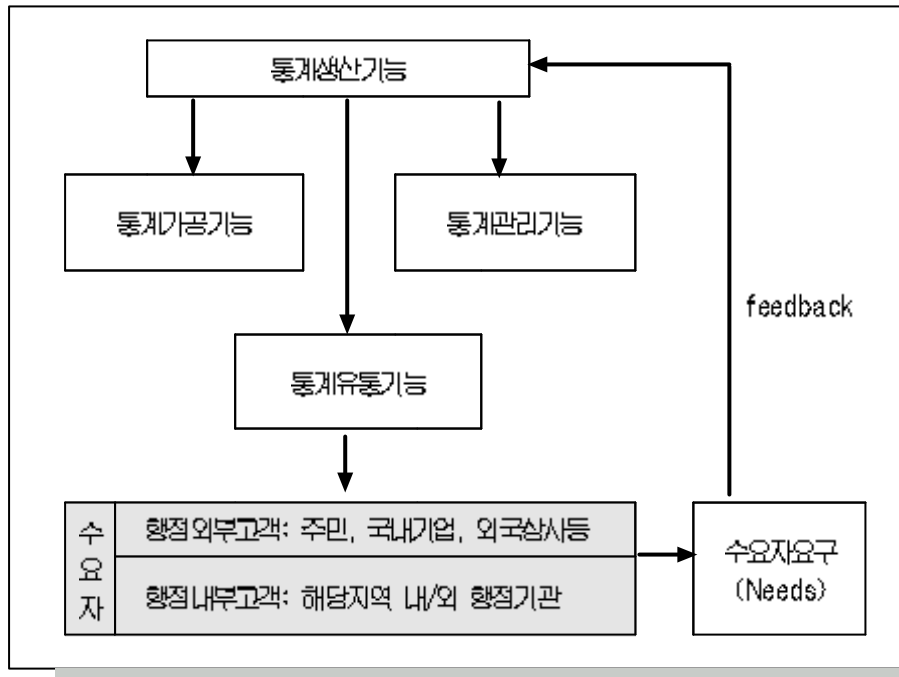
3) 통계관리기능

통계의 유지 및 수정, 추가 및 시계열자료의 유지, 갱신등을 광범위하게 포함되며 정보화사회에 적절한 통계로 관리될 수 있는 다양한 관리기법들을 수용하는 외에 전통적 분류상의 통계자료 관리기능이 여기에 해당된다.

4) 통계유통기능

기존의 통계기능에서는 수동적인 관점에서 그리고 부분적으로 다루어진 기능이나 정보화사회의 도래에 따라 확대되고 강조된 통계기능이라 할 수 있다. 즉, 통계의 수요자에게 정확하면서도 신속하게 적절한 통계를 제공하는 외에 사용자로부터의 정보나 수요를 수용하는 쌍방향적 메카니즘의 통계 기능이라 할 수 있다. 기관별 홈페이지를 비롯한 정부의 각종 전산망으로 이러한 쌍방향 정보소통이 가능해졌으며, 이에 따라 통계의 정확성이나 신속성 그리고 대응성을 보다 확보해야만 하는 필요성과 함께 현실적으로 이러한 가치들을 만족시키기 위한 노력들이 심화되고 있다.

〈그림 2--2〉 수요자중심의 통계기능의 분류



3. 통계기능의 수행체제

통계제도는 한 나라에서 필요로 하는 통계정보를 어떤 체계로 생산하느냐에 따라 집중형 통계제도와 분산형 통계제도로 대별할 수 있다. 물론 이러한 구분은 절대적은 아니며 어느 쪽에 보다 더 가까우냐에 따라 결정된다고 할 수 있으며, 국가의 특성이나 선호에 따라 선택되어 다양하게 변화·발전되고 있는 바, 집중형과 분산형의 특징 및 장단점은 다음과 같다.

가. 집중형 통계제도

집중형 통계제도는 한 나라의 모든 통계활동이 하나의 전문화된 통계작성기관에 집중되어 각 기관에서 필요로 하는 통계를 모두 작성·공급하도록 되어있는 제도이며, 캐나다, 스웨덴, 핀란드, 네델란드, 호주, 인도네시아 등이 이 제도를 채택하고 있다.

집중형제도는 국가통계의 대부분을 중앙통계기관이 작성하는 것을 의미하나 이 경우에도 국제수지표, 금융통계는 중앙은행에서 작성하도록 하고 있으며, 교육 또는 보건통계(일부 국가의 경우 농업통계)는 해당 행정기관에서 작성하고 있다.

집중형 통계제도는 통계작성의 중복을 사전에 제거할 수 있고 통계의 체계적인 발전이 가능하며 통계전문인력의 집중적 활용이 가능한 반면에 각 기관의 통계수요에 신속히 대응하기가 어렵고, 또한 각 부문별 전문지식의 활용이 어렵다는 문제점이 있다.

집중형 통계제도는 통합적 운영을 보장할 수 있다. 그러나 단순한 집중형 제도의 존재만으로 통계의 실질적인 통합을 보장하기는 어렵다.

적합한 조직적 배경과 강력하고 유능한 리더십의 발휘가 통합을 성공적으로 이끄는 데는 필수적인 전제조건이다. 따라서 통합을 위한 여러 가지 장치가 기관의 내부부서들에 의해서 완전히 이행되도록 보장하는 강력한 횡적 협조도구가 없는 명목상 집중형제도는 사실상 분산형제도라고 할 수 있다.

이에 집중형 통계제도를 채택하고 있는 나라에서는 통계수요기관과의 연락 및 상호조화를 위해 각급 통계수요기관의 대표로 구성된 「연락회의」등과 같은 장치를 두어 이러한 단점을 보완하고 있다.

집중형 통계제도의 장·단점은 다음과 같다.

1) 장점

집중형의 장점은 경제성, 일관성(분류, 기준, 작성방법의 일치), 통계작성의 중복방지, 통계작성의 독립성 등을 들 수 있으며 보다 구체적인 장점으로 는 다음의 사항들을 들 수 있다.

첫째, 통계작성의 중복을 사전에 제거할 수 있다.

둘째, 숙련된 인적 자원과 기타 자원이 부족한 국가에서는 통계전문인력의 집중적 활용이 가능하다.

셋째, 통계이용자가 여러 분야의 통계자료를 단일기관에서 확보할 수 있는 편의성과 효율성이 있다.

넷째, 각종 조사의 응답자는(특히 응답이 중복되고 있다는 생각을 가지고 있을 때) 단일기관만 상대로 하므로 편리하다.

다섯째, 집중된 단일 통계기관은 전산화된 자료축적체계를 개발 및 유지할 수 있는 가장 좋은 위치에 있어 자료공급을 위한 추가적인 부담없이 짧은 기간과 저렴한 비용으로 이용자의 요구에 따라 특정 목적의 통계를 생산할 수 있다.

여섯째, 행정적으로 독립되고 정치적으로 중립되며 오로지 통계만 관여하는 기관은 특정 부처의 영향과 관심으로부터 자유로울 수 있으며, 국민으로부터 객관성을 인정받는데 용이하다.

일곱째, 중앙통계기관은 개인, 기업 및 정부부처에서 수집한 정보의 비밀을 안정하게 보장할 수 있는 기관으로 국민에게 인식되기가 쉽다.

여덟째, 전산처리된 자료를 집중적으로 축적하여 보관하면 여러기관에 분산하여 축적한 것보다 허가를 획득하지 아니한 사용 목적을 통제하는데 편리하다.

아홉째, 중앙통계기관은 전반적인 통계업무의 조정을 통하여 여러 통계분

아에 우선순위를 부여하여 균형을 유지하는 것이 보다 용이하다.

열째, 통계의 통합체계를 기획하고 실현하는데 있어 집중형 통계제도가 분산형 통계제도보다 적합하다.

마지막으로, 통일된 기준, 정의 및 분류를 개발하고 적용하며, 일반적으로 수평적인 영향을 유지하여 결과적으로 통합된 통계를 생산하는데 보다 용이하다.

2) 단점

집중형이 경제성이나 일관성에 있어 우위를 점하는 제도인 반면, 정책부서와 괴리되어 있음으로서 이용자의 통계수요에 신속히 대응할 수 없다는 단점을 지니고 있는데 구체적으로는 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 집중형제도에서는 통계작성자가 통계이용자로부터 유리된다는 단점이 있다. 즉, 중앙통계기관이 이용자의 실질적인 필요와 멀어지게 된다는 것이다. 통계업무가 정책부서내에서 수행될 경우 통계작성자는 정책조언을 맡고 있는 직원과 가까이 있기 때문에 자료의 최대이용을 확보할 수 있는 위치에 있게 된다. 이는 정책목적에 위한 통계용도를 보다 잘 이해하게 되고 따라서 생산되는 관련통계가 이용 목적에 적합하게 산출될 수 있다. 그러나 집중형제도는 통계를 필요로 하는 각 기관의 통계수요에 신속하게 대응하기 어렵고 각 부문별 전문지식 활용이 어렵다.

둘째, 중앙통계기관이 거대해지면 이용자의 변화요구에 충분히 부응하지 못하는 위험이 따른다.

셋째, 중앙통계기관은 통계법의 비밀보호규정을 너무 경직되게 해석하여 다른 부서가 다른 방법으로 이용할 수 있는 유용한 정보를 억압할 위험이 존재한다.

나. 분산형 통계제도

분산형 통계제도는 통계활동이 각급기관에 분산되어 각 기관의 고유업무 수행을 위하여 필요한 통계는 각 기관의 책임아래 작성하는 통계제도로써 미국, 일본, 영국, 대만 등이 채택하고 있으며 우리나라도 원칙적으로 분산형 통계제도를 채택하고 있다.

분산형 통계제도는 각 부문별 전문지식의 활용이 용이하고 각 기관이 필요로 하는 통계의 수요에 신속히 대응할 수 있다는 장점이 있는 반면 통계활동의 중복과 통계의 체계적인 발전이 어렵다는 단점이 있어 이의 보완을 위하여 중앙에 통계종합조정기관을 설치하고 있다.

분산형 통계제도의 장점과 단점은 집중형 통계제도의 단점과 장점으로 볼 수 있다. 그러므로 분산형 통계제도하에서는 각급 기관의 통계활동 중복 제거와 통계의 체계적 발전을 위하여 중앙에 통계종합조정기관을 설치하고 있다.

우리 나라의 경우에도, 통계청에 통계조정과를 두어 각급 기관에서 생산하고 있는 통계에 대한 종합조정업무를 담당하고 있다.

집중형과 분산형의 통계제도가 지니는 제도적 특징과 이들의 특색 및 장·단점은 다음과 같이 요약될 수 있다.

〈표 2-2〉 집중형과 분산형의 장·단점 비교

	분 산 형	집 중 형
특색	<ul style="list-style-type: none"> - 부처별로 필요한 통계작성 - 통계조정기관의 설치 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가기본통계를 단일화된 통계전문기관에서 작성 - 부처간 통계연락기구의 설치
장점	<ul style="list-style-type: none"> - 분야별 전문지식을 관련통계 개발에 활용 가능 - 통계수용에 신속히 대응 	<ul style="list-style-type: none"> - 통계의 균형적 개발과 유기적 체계 확보 - 통계의 객관성 및 신뢰도 제고 - 통계전문인력을 집중적으로 활용가능
단점	<ul style="list-style-type: none"> - 통계작성상의 중복으로 인한 인력과 예산의 낭비초래 - 체계적인 통계개발의 제약 - 통계전문요원의 집중적인 활용이 곤란 - 통계의 객관성에 대한 의혹 초래 	<ul style="list-style-type: none"> - 관련행정분야별 전문지식 활용미흡 - 통계수요에 대한 신속한 대응 곤란

제2절 지방자치단체 통계기능 강화의 필요성

1. 정보화사회 및 지식사회의 도래

‘정보(information)’가 현대사회를 규정하는 특징이라고 주장하는 논자들이 점점 증가²⁵⁾되면서, ‘정보화사회’란 더 이상 생소한 용어가 아니다. 또한 21세기가 정보사회라는 데에는 이의를 제기하는 사람도 드물 만큼 정보화는 우리의 일상생활과 직접적으로 매우 밀접하게 관계하고 있다.

혁명은 이미 시작된 것이다. 생산체제와 일의 조직방법, 소비의 유형이 달

25) 다양하고도 자세한 논의들은 F. 웨스터, 정보사회이론(서울: 나남, 1997)을 참고할 것.

라지고 있으며, 세계적으로 주요 산업이 바뀌고 있다. 20세기 후반부터 시작된 급격한 정보와 통신기술의 발달로 인한 이러한 일련의 변화는 18세기 산업혁명에 비견할 만큼 인간의 생활과 사회에 장기적으로 포괄적인 영향을 미치기에 이른 것이다.

정보화사회는 한마디로 주요 인간활동이 정보 및 통신기술²⁶⁾이 제공하는 서비스의 지원 하에 이루어지는 사회를 의미한다. 좀더 구체적으로 정보화사회는 엄청나게 많은 양의 정보가 신속하게 처리되고 전달·공급되며, 대부분의 고용이 지식과 정보의 생산, 처리, 유통과 관련된 정보산업에 집중되는 사회를 가리킨다²⁷⁾.

26) 정보기술은 반도체로 대표되는 소자기술, 컴퓨터로 대표되는 정보처리기술, 위성통신과 광통신으로 대표되는 통신기술의 복합체이며, 하드웨어로 불리는 물리적 실체와 소프트웨어로 불리는 정보적 실체의 결합체이다. 20세기말에 접어들면서 각종 정보기 기술들이 실로 비약적으로 발전하고 있는데 이는 반도체 기술의 발전 덕분이다. 특히 정보기술의 발전은 방송·통신·컴퓨터의 융합을 통한 멀티미디어화를 초래하고 있다. 즉 컴퓨터는 개별적인 정보처리기에만 그치는 것이 아니라 통신네트워크와 연결되면서부터 의사소통의 새로운 매체로 등장하고 있다. 최근 확산되고 있는 컴퓨터 통신이나 인터넷이 바로 그 대표적인 예이다. 문자와 음성, 영상 및 데이터 등이 디지털 신호로 통합되어 전달·교류됨으로써 정보교류의 새로운 장을 열어가고 있는 것이다. 통신 네트워크 또한 유선망에 그치는 것이 아니라 무선 통신 및 위성 통신을 포함하여 날로 확대되고 있다. 권태환·조형제, 전계서, p. 34.

27) 정보화는 다음과 같은 요소들이 결합함으로써 이루어진다.

첫째, 물리적 기반망 계층으로 물리적 기반망(physical infrastructure: 전기통신기본법과 전기통신사업법의 체계 내에서 '기간통신사업'의 영역으로 정의된다)은 여러 가지 통신미디어(물리적인 회선설비, 전파자원 등), 전송설비, 교환설비 등 통신체계를 활용하여 물리적인 차원에서 네트워크를 구성하는 기반구조를 말한다. 최근 정보통신 분야의 기술혁신과 정보통신의 광범위한 활용 등 제반 요인으로 인하여 물리적 기반망은 사회간접자본의 성격을 지니게 되었다.

둘째, 응용서비스망 계층으로 응용서비스망(application networks: 전기통신기본법과 전기통신사업법의 체계 내에서 '부가통신사업'의 영역으로 정의되고 있다)은 물리기

정보는 그 중요성이 새롭게 부각되고 있는 경제적 자원으로 기존의 자원과는 여러 면에서 상이하²⁸⁾. 즉, 물건과 달리 정보는 소비되어 없어지지 않는다²⁹⁾. 더 중요한 것은 현재의 정보에 새로운 정보를 지속적으로 추가함

반당 위에 교환체계, 노드, 라우팅(routing)체계 등의 제반 정보통신 체계를 복합적으로 연계하여 구성된 논리적인(또는 가상적인(virtual)) 네트워크를 말한다. 응용서비스망은 여러 가지의 정보통신체계를 복합적으로 연계하여 정보시스템간의 정보자원 유통경로를 확보함으로써 구축된다. 즉, 정보시스템간의 관계를 설정함으로써 정보자원의 연계를 구축하게 되는 것이다.

셋째, 정보시스템 계층으로 정보시스템(system)은 특정한 기능을 창출하기 위해 필요한 제반 컴퓨터관련 하드웨어와 소프트웨어의 복합체로서의 단위체계이다. 정보시스템은 '단위체계'라는 점에서 단위 조직에 포함되고, 그 조직을 지원하는 통신체계로서 인트라네트(intra-networking) 등의 영역을 포함하고 있다.

넷째, 정보자원 계층으로 정보자원(contents)은 전반적인 정보통신체계를 통하여 축적·유통되는 모든 종류의 정보내용물체계를 지칭한다. 정보자원이란 간단하게는 텍스트(text)위주의 문헌정보 뿐만 아니라, 박물관의 유물이나 미술품 등 제반 지적 산물의 축적은 물론 특정한 지역의 특수성을 지닌 지역정보까지 포괄하는 개념이라 할 수 있다. 사회 및 조직의 단위 구성원이 일상생활에서 사용하는 모든 형태의 정보를 포괄하는 개념이나 전자적인 방식으로 체계화된(디지털화된) 경우를 대상으로 한다. 디지털화되지 않은 경우 일일이 스캐닝(scanning) 등의 방법을 통하여 디지털화 하여야 하기 때문에 정보자원을 축적하고 정리하기 위해서는 많은 시간과 인력을 투입하여야 한다.

다섯째, 제도계층으로 제도(institution)란 정보화를 통하여 영향을 받는 사회적인 조직과 질서로서 법규정체계와 국가정책의 골격까지 포함한다. 이는 단순히 현행법과 제도만을 의미하는 것이 아니라 사고방식, 관행, 문화, 사회조직 등 사회를 구성하고 사회구성원의 행위에 영향을 주는 모든 요소를 의미한다. 박종국, 정보화의 세계적 추세와 우리의 대응방안(서울: 세계경제연구원, 1998), pp. 26-28.

28) 제레미 레프킨, 전계서, p. 388.

29) 정보는 사용하여도 없어지지 않는다는 불멸성의 특징을 지닌다. 정보란 그 내용을 이용하여 효용을 얻는 것으로 한번 이용했다고 해서 정보 내용이 없어지지 않고 원형 그대로 남게 된다. 다른 사람도 원형 그대로 남아있는 정보를 이용할 수 있으며 정보가 없어지지 않는다. 박종국, 전계서, p. 26.

으로써 정보의 가치가 무한히 증폭될 수 있는 것이다³⁰⁾. 그러므로 사람들은 자신과 다른 사람들이 창출한 정보를 이미 사용한 후에라도 계속해서 다시 사용할 수 있다³¹⁾. 또한 정보는 생산요소 또는 중간재의 역할을 하는 동시에 최종 생산물의 역할도 맡게 된다. 정보의 내용은 다른 요소와 결합하여 부가가치가 창출되는데 이용되기 때문에 생산요소 또는 중간재로서의 역할을 하고 있다. 정보에 접한 최종소비자는 그 정보로부터 효용을 얻어내고 정보에 대한 소비의 증가로부터 만족을 얻으므로 정보는 최종 생산물로 간주될 수 있다³²⁾.

이러한 정보가 기반인 정보화사회는 창의력과 경쟁력에 기반하며, 다양성에 대한 욕구가 증대되고, 다원화와 분권화를 촉진할 뿐만 아니라 시간과 공간의 의미를 변화시키고 있다. 또한 조직의 유연성을 증가시키고, 기업의 생산성을 향상시켜 경쟁력을 높이고 이윤 증대에 기여한다.

최근 정보화사회로의 전환이 가시화되면서 물질·정보적 자원의 축적이 심화됨에 따라 정보를 한 단계 발전시킨 지식에 대한 관심과 지식사회에 대한 논의들이 활발하게 이루어지고 있다. 지식사회가 도래된 배경으로는 정보기술의 발달과 창조적 지식의 중요성 부각, 학습조직에 대한 반동, 그리고

30) 정보는 내용이 축적되어 나가며 일정한 수준을 넘어서면 내용이나 가치가 눈덩이처럼 증가한다는 누적성의 특징을 가지고 있다. 정보의 양(또는 질)이 낮은 수준일 때 정보의 가치는 미미하며, 그 증가속도는 매우 느리다. 그러나 정보의 양이나 질이 어느 수준을 넘어서면 정보의 가치는 급속도로 증가하고, 정보의 내용도 기하급수적으로 증가하게 되는 것이다.

31) 이를 정보의 공유성이라 할 수 있는 바, 여러 사용자가 시간과 장소의 제약을 받지 않고 동시에 사용할 수 있다는 성질을 의미한다. 이는 사적 재화(private goods)의 경우 한 사람의 소비가 증가함에 따라서 다른 사람의 소비는 감소할 수 밖에 없는데 반하여 정보자원은 한사람이 이용하여도 다른 사람의 이용기회가 감소되지 않는다는 것을 의미한다.

32) 박종국, 전계서, p. 25.

무형자산에 대한 새로운 인식이 대두된 것을 들 수 있다³³⁾.

지식사회는 정보화사회를 넘어서서 새롭게 다가오는 사회를 의미하는데, 첨단 테크놀로지의 발달, 특히 지식의 가공·분류·저장·공유 과정을 촉진시킬 수 있는 정보 가공 및 공유 관련 시스템이나 소프트웨어의 눈부신 발전에 기반한다. 또한 최근 인터넷의 활용도가 급진전되면서 커뮤니케이션의 본질과 방식이 획기적으로 전환된다는 점도 지식사회를 활성화하는데 커다란 영향을 미쳤다. 특히 정보기술의 발전은 이전에는 불가능했던 신속한 정보처리, 체계적인 분류와 축적, 공유, 관리를 손쉽게 해줌으로써 지식경영 분야의 발전을 가속화시키는 추동력이 된다고 볼 수 있다.

다음으로 무한경쟁의 세계화 경제체제하에서는 조직이 환경변화에 유연하게 대처할 수 있기 위해서는 무엇보다도 사람과 그의 창의력이 매우 중요한 요소로 등장하게 된 것이다.

또한 과거 조직을 중심으로 한 개혁이나 재구조화의 한계에 따라 성장과 발전의 중요한 원천으로 인식되었던 학습조직이 구체적인 방법론을 제시하지 못함에 따라 더욱 지식과 인간에 대한 중요성이 부각되기 시작하였다. 진보를 정보와 밀접하게 다루는 새로운 세기에는 구조는 더 이상 고려의 대상이 아니다. 존재보다는 순수한 활동, 즉 순수한 과정이 중요하다. 모든 대상의 구조적 경계를 제거하고 정보로 환원시키는 메카니즘이 작용되는 것이다. 지식사회에서는 과거 산업사회의 자산인 자본을 포함하는 물리적이고 유형적인 자산 외에 무형적인 지적 자산으로까지 관심이 증대되고 있는 것이다.

정보화사회와 지식사회의 근원적인 차이는 다음과 같이 설명될 수 있다. 정보화사회는 인간의 창조적 능력보다는 정보기술이 사회변화와 추진력이

33) SK C & C·유영만, 지식경영과 지식관리시스템(서울 : 한·언, 1999), pp. 34-38.

라고 파악하는 반면, 지식사회는 정보기술의 발달로 폭증하는 다양한 정보의 가치를 지속적으로 평가, 판단하는 ‘인간’을 변화 추진의 원동력으로 파악한다³⁴⁾. 따라서 정보화사회에서의 인간은 정보를 수동적으로 받아들이는 소극적 입장을 취할 수 밖에 없었지만 지식사회에서의 인간은 급변하는 환경변화를 적극적으로 해석하고 가치를 부여하는 능동적인 학습주체로 부각되기 시작한다.

불확실성, 역동성, 복잡성 등으로 특징지워지는 최근의 환경변화는 단편적인 정보를 체계적으로 조직하고 이를 데이터베이스에 축적, 빠른 시간내에 공유하는 노력만으로는 변화에 대처하기가 어렵다는 사실을 보여준다. 급변하는 환경변화에 조직이 유연하게 대응하기 위해서 필요한 것은 조직내부에 축적되어 있는 정적인 정보가 아니라 인간의 주관적 가치판단과 창조적 고뇌가 내재되어 있는 역동적 지식이다. 이것이 바로 정보통신기술이 주도하는 정보화사회와 인간의 적극적인 학습과 이를 통한 지식창출, 그리고 창출된 지식이 경쟁력의 원천이 되는 지식사회를 구분하는 출발점이다³⁵⁾.

정보사회와 지식사회의 차이점을 보다 선명히 이해하기 위해서는 먼저 정보와 지식의 차이점에 대해 이해할 필요가 있다. 케인즈(Keynes)가 말한 것처럼³⁶⁾, 정보와 지식의 차이점을 구분해보는 일은 특정 목적으로 분류된 데이터를 체계적으로 정리해서 정보통신기술을 활용, 신속하게 전파하고 공유하는데 초점을 두고 있는 ‘정보관리(Information Management)’와 체계적으로 조직화된 정보를 현실에 적용함으로써 부가가치를 창출하거나 기존의 관

34) Malhotra, *Knowledge management for the new world of business*

(Wysiwyg//14//http://www.brint.wm/km/what is.htm), 1998.

35) SK C & C·유영만, 전제서, p31.

36) Keynes, J. M., *Memory, Knowledge, intelligence, and instinct: What's the difference?* (http://www.brint.com/km/whatis.htm), 1998.

행을 창조적으로 파괴함으로써 새로운 학습능력을 습득하는 것을 강조하는 '지식경영(Knowledge Management)'을 구분할 수 있는 단서를 제공해준다.

사실 지식은 단순한 정보전달 이상의 의미를 지닌다. 흔히 정보는 체계적으로 수집된 자료(Data)로 이해된다. 즉 아무런 의미나 가치가 내재되지 않은 단순한 사건이나 사실을 특정 목적에 의해 체계적으로 조직하고 의미를 부여해서 활용할 수 있게 만들었다면 그것은 정보라고 볼 수 있는 것이다. 이에 반해 지식은 정보를 활용하는 사람의 특정한 신념, 입장, 의도 등을 반영하며 목적을 가진 실천적 행위와 관련성을 지닌다³⁷⁾. 즉 정보는 급속한 발전을 거듭하고 있는 정보기술을 활용하기 때문에 '정보처리(Information Processing)'라는 말로 표현할 수 있지만 지식은 '지식처리(knowledge Processing)'라는 말로 표현하기에는 어색하다. 그보다는 특정한 목적의식이 내포되어 있고, 인간의 창조적 고뇌와 실천이 내재된 '지식창조(knowledge Creation)'라는 표현이 더 적합하며 실제로도 이 말이 즐겨 활용되고 있다.

정보처리능력은 기술적인 도움에 힘입어 보다 정교해지고 그 속도도 점차 배가되고 있다. 즉, 언제 어디서든 누구나 원하는 정보를 습득할 수 있는 세상으로 변하고 있는 것이다. 나아가 디지털혁명이 가속화되면서 대량의 정보를 신속하고 손쉽게 전달, 전파, 공유, 저장할 수 있게 되었으며, 정보사용자의 필요와 목적에 맞게 자유자재로 재편집하고 재생산하는 것이 가능해지고 있다.

따라서 이제 도처에 있는 다양한 정보를 빠른 시간내에 사용 목적에 알맞게 가공하여 새로운 지식으로 창출하는 학습능력이 무엇보다도 중시되고 있다. 우리는 이러한 변화를 직시해야 한다. 다시 말해 우리를 둘러싼 환경이

37) Nonaka, I., Takeuchi, H., *The Knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*, New York: Oxford University Press, 1998.

지식정보사회 혹은 지식창조사회라 불리는 지식사회로 점차 전환되고 있음을 간과할 필요가 있는 것이다.

지식사회에서의 지식이란 정보기술을 통해 처리되거나 창조될 수 있는 성질의 것이 아니다. 지식사회에 대해 제대로 알기 위해서는 인간의 창조적 상상력과 지적 고뇌가 동반되어야만 비로소 의사결정 과정과 실천적 행위에 도움이 된다는 사실을 먼저 이해할 필요가 있다.

정보화사회에서는 정보기술의 발전에 힘입어 보다 신속한 정보의 생산, 가공 및 유통력이 산업의 가장 중요한 부분으로 대두되었다. 반면 지식사회에서는 가공된 정보에 인간의 창의력을 결합시켜 부가가치가 높은 지식을 창출, 공유, 활용하는 과정에서 발생하는 경쟁력이 중시된다. 이것이 바로 정보화사회와 지식사회의 결정적인 차이점인 것이다³⁸⁾.

정보화사회뿐만 아니라 지식사회가 지니는 특징과 요소들은 과거 산업사회에 비해 경쟁력을 제고할 뿐만 아니라 정보공유가 가능해짐으로써 발전과 진보가 지속적으로 이루어질 수 있다. 또한 개인적 정보나 지식을 조직화하고 시스템화함으로써 해당 조직뿐만 아니라 사회의 전구성원들의 인식수준과 삶의 질을 향상시킬 수 있다.

인간의 지적 능력의 향상과 기술력의 발전에 따라 도래할 정보화사회와 지식사회인 새로운 21세기를 적극적으로 대처하는 차원을 넘어 새로운 세계의 리더로서 주도권을 획득하기 위해서는 정보화사회와 지식사회에 부합될 수 있는 사회 및 개인적 역량을 갖추어야 할 것인 바, 이를 위해 가장 기초적인 작업이 바로 지역의 올바른 통계를 획득하는 것이다. 따라서 지방자치단체의 통계기능을 확대·강화하는 데에는 이론의 여지가 있을 수 없다.

38) SK C & C·유영만, 전계서, p32-34.

2. 행정환경에 따른 행정수요의 변화

행정수요(service needs)란 국민이 행정권에 대한 서비스제공을 기대하는 생활상의 모든 욕구로써 공공적 성질을 갖는 것이며, 지방행정수요는 주민이 지방정부에 의한 공공재의 제공을 기대하는 주민생활의 모든 욕구를 가리키는 말이다.

지방행정의 기본이념에는 정치·경제·문화면에서 주민의 참여확보, 지방행정의 민주화와 작은 정부의 지향, 행정문화의 쇄신과 촉진, 자주재정확보의 극대화 등을 들 수 있다.

따라서 지방행정수요에 대한 지방자치단체의 대응성을 통해 지방자치단체가 담당·처리하는 행정사무를 보다 양질의 서비스로 적기·적시·적재에 제공하여 주민의 복리증진을 최대화할 수 있어야 한다.

앞으로 행정수요는 양과 질의 양면에서 많은 변화를 가져올 것으로 전망된다. 국·내외적으로 정치·경제·사회의 여건이 크게 변모되고 국민들의 의식·형태와 욕구양상도 많이 달라지게 되며, 이러한 외생적 변수의 변화는 바로 행정수요의 변화에 크게 영향을 주게 된다. 특히 지방자치제의 실시, 지방시대의 전개, 개방체제의 확대 등은 지방행정의 수요를 변화시키고 이에 따른 적절한 지방정부의 행정대응성을 크게 요구하게 될 것이다³⁹⁾.

1990년 이후 지방자치단체에 대한 주민의 행정수요는 단순 민원성이나 시혜성 요구에서 벗어나 보다 적극적인 요구로 바뀌고 있는데 그 변화의 모습을 살펴보면 첫째, 지역주민의 '삶의 질'을 높여주는 교통, 환경, 사회복지, 문화예술 등 생활행정분야에 대한 관심이 높아가고 행정서비스질도 보다 높

39) 정연길, "지방자치실시 이후 청주시의 행정수요에 대한 고찰", 충북개발연구(제9권 2호), 1998. 12, pp. 359-360.

은 수준을 요구하고 있다. 둘째, 주민욕구가 정당한 권리행사라는 의식이 확산되고 있으며, 셋째, 주민요구의 관철을 위해 시민단체, 여론, 의회기능을 통해 직접 참여하고 감시하려는 시민활동이 강화되고 있는 추세를 보이고 있다⁴⁰⁾.

지금까지 지방자치단체는 지역주민에 의한 자주적인 행정을 하였다기 보다는 주로 중앙정부에 의해 위임된 사무만을 관장하는 한정된 역할만을 수행해 왔다. 따라서 지역주민들의 의사를 수용하는 것보다는 중앙정부에 의해 추진되는 시책을 집행하는데 그치는 소극적, 피동적인 자세를 지적할 수 있다.

그러나 이제 지역주민이 지방의회의원을 선출하고 지방자치단체의 장을 선출하는 지방자치제가 출범한 이상 지금까지의 소극적인 행정추진자세는 보다 적극적인 행정추진의 자세로 전환되어야 한다.

지방자치의 실시와 함께 지방분권화가 촉진되고 자율적인 정책개발이 이루어지게 되면서 지방행정의 환경은 크게 변화하고 있는데 이러한 변화는 결국 지방의 지위를 향상시키고 지방고유의 행정기능을 확대시키게 된다.

한편 지방자치의 실시는 지방분권화를 촉진하고 지역별 특성을 부각시키게 되고 이에 따라 지방정치와 지방행정 중심의 시대가 되면서 행정수요의 증가를 가져오게 된다. 이러한 행정수요의 증가는 지역에 따라 그 양상을 달리하며 지역별로 보다 적극적이고 능동적인 행정적 대처자세가 요구된다.

지방자치실시 이후 행정수요가 변화하고 지역특성에 맞는 지역정책을 수립하기 위해서는 이에 대한 기초적인 자료가 필요하며, 이제는 과거와 같은 전국단위의 천편일률적인 통계자료로서는 보다 효율적인 지역정책을 수립할 수가 없다. 즉 국가의 발전전략이 총량적인 경제성장위주에서 '90년대에

40) 김의계, "지방행정의 변화와 대응", 한국지방자치연구원, 자치공론, 1996. 1, p.42.

는 성장과 형평을 고루 중시하는 종합적인 사회개발 중심으로 전환되고 소비형태의 양적·질적 변화와 사회복지 및 서비스욕구증대에 따른 세문제, 부의 균형문제와 환경문제 등의 종합적이고 체계적인 정책수립을 위한 통계 수요가 급증하고 있다.

또한 지방자치시대가 전개됨에 따라 지역계획 또는 지역정책의 기초가 되는 지역별 통계자료가 되는 수요급증과 신규업종의 출현 가속화, 산업기술 향상 및 개발, 정보산업의 과급확산 등 산업전반에 걸쳐 나타나고 있는 급속한 변화실태를 정확히 측정해야 할 통계의 필요성이 증대되고 있다⁴¹⁾.

따라서 본격적인 지방화시대를 열어가기 위해서는 세부부문별 성장의 요인 및 생산성을 분석하고 효율적인 고용과 자원 및 투자의 지역별 부분계획이 가능하도록 통계가 필요하다. 예를 들어 지역경제정책수립을 위한 경기, 산업, 소득, 고용통계, 지역관광자원을 산업화시키기 위한 관광통계, 지역복지사업 및 주민 삶의 질을 측정할 수 있는 다양한 복지관련 통계, 정보통신산업 육성을 위한 정보관련 통계, 환경관련 통계 등의 미시적이며 지역적인 통계의 개발이 필요한 것이다.

3. 지방자치단체 정책수립능력의 향상

정부의 제기능은 관료제의 각 부분과 계층간의 적절한 분담체계에 의하여 수행되는 것이 합리적이다. 따라서 정부내의 각 부처간은 물론 중앙정부와 지방자치단체사이에서도 적절한 기능분담과 연계체계가 형성되어야 하며 이는 효율적이고 민주적인 행정서비스 공급의 기본전제가 된다.

41) 조옥현·노근호, "경제분야 지역통계의 수요와 개발과제", 한국지역개발학회, 한국지역개발학회지(제10권 2호), 1998, pp. 221-222.

이러한 논리는 행정의 목표를 설정하고 이를 성취하기 위한 최적의 수단을 설계하는 과정인 기획 내지 정책형성에 있어서도 적용된다.

지방자치단체의 정책수립기능이라 함은 지방자치단체가 행정의 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 수단을 분석적인 비교·평가에 의해 설정하는 것을 의미한다. 이와 같은 정책수립기능을 통해 지방자치단체는 행정의 목표와 발전방향을 확실히 하고 합리적인 사업계획의 수립을 통한 자원의 최적배분을 꾀할 수 있게 된다.

과거 지방자치단체의 지역정책수립은 주로 중앙정부에서 전반적인 사업에 대하여 기획하여 지방자치단체에 내려보내면 지방자치단체는 이를 바탕으로 실시 내지 집행만을 담당하였다. 즉 지방자치단체는 중앙정부에 의해 수립된 정책과 계획을 그대로 또는 지역실정에 맞게 수정하여 집행하는 기능을 담당하였다. 지방자치 실시 이후 많이 나아지긴 하였으나 아직도 여러 가지 면에서 많은 문제점을 가지고 있다. 즉 지방자치단체의 행정수행면을 보면, 우선 행정체제에 있어서 중앙정부와 지방자치단체의 관계는 기능면에서 상호 보완관계에 있어야 하는데 지방자치단체에서는 중앙에 지나치게 의존하는 면이 있으며, 중앙정부 역시 지역적 특수성이 무시되는 획일적이고 형식적인 정책집행을 강요하는 경우가 종종 있다.

그러나 지방자치의 실시에 따른 환경의 변화에 의하여 지방자치단체도 단순한 집행자의 위치에서 탈피하여 보다 적극적이고 능동적인 입장에서 지역정책을 수립하지 않으면 안 된다. 이를 위해서는 지방자치단체가 그 지역의 행정수요에 대응할 수 있는 충분한 정책수립능력을 갖추고 있어야 한다.

지방자치단체의 정책수립능력을 제고시키는데는 공무원의 업무수행능력 향상 등 여러 가지 요인이 있을 수 있으나, 기본적으로 지방자치단체의 정책을 수립하는데 객관적인 자료로서 그 지역의 현황에 대한 정확한 통계자료

가 있어야 한다. 왜냐하면 모든 정책은 기본적으로 정확하고 객관적인 자료에 의해서 정책관단이 이루어져야 하기 때문이다.

지금까지 우리 나라의 통계작성과 분석은 주로 전국단위의 통계와 국가적 사업의 준비를 위한 것에 제한되어 왔다고 할 수 있다. 다시 말해 총량적 경제성장의 추구에만 급급했던 정부에서 국가 전체수준에서의 산업별 생산·투입·부가가치 등 거시적 측정에 역점을 둔 통계개발에 우선을 두어왔으나, 이와 같은 각종 국가통계는 지역통계들로부터 추계되어 생산되기보다는 전국적 표집에 의하여 조사·작성됨에 따라 지역단위의 자료로서 활용되지 못하였다.

또한 지역단위로 집계되는 각종 통계들조차도 극히 일부를 제외하고는 중앙정부의 획일적인 통계이래 조사·작성되어 지역특성이 없는 실정이다.

통계는 자료로서의 기능과 정보로서의 기능을 동시에 가지고 있으며, 이를 통하여 지방자치단체의 정책수립과정에서 정책관단의 근거자료로서 매우 중요한 역할을 수행한다.

먼저 통계는 지역개발계획이나 정책간의 우선 순위 그리고 이에 따른 지역사업의 우선 순위를 결정하는데 필요하다. 지역개발초기에는 공단을 건설하여 공장을 유치하거나 도로, 상수도, 전력 등 사회간접자본 시설을 확충하기 위한 투자가 시급하기 때문에 사업별로 우선 순위를 따지는데 많은 시간이 투여되지 않았다. 그러나 이러한 기초적인 개발단계에서 벗어나면 사회복지, 환경, 후생 등의 주민욕구가 다양하게 분출되고, 시설의 자동화, 폐수처리, 부동산가격 상승 등으로 인하여 공장이나 시설물 건설단가가 높아지게 마련이다. 또한 산업발전에 따라 사회간접자본 시설소요는 더욱 커지는 한편 그 공급은 스스로의 수요를 창출해 나가기 때문에 특히 우리 나라와 같이 자원이 부족하고 국토면적이 좁을 경우에는 사회간접 자본의 부족현

상을 쉽게 해소하기 어렵게 된다.

이와 같이 다양한 행정수요를 수용할 수 있는 재원은 한정되어 있기 때문에 부족하고 한정된 재원을 어디에 어느 정도를 투자할 것인가 하는 우선 순위와 선택의 문제가 반드시 발생한다. 그러나 이러한 의사결정은 관련 지역통계가 제대로 정비되어 있지 않으면 절대로 합리적으로 이루어질 수 없다. 지역현황을 나타내는 지역통계가 잘 정비되어 있어야 지역주민과 지역 의회의 이해를 돕고 협력을 구할 수 있다. 사업의 우선 순위, 개발의 우선 순위, 보조금지급의 우선 순위 등에 대한 지역주민의 의문을 합리적이고 객관적으로 설명해줄 수 있는 것은 제대로 정비된 지역통계뿐이다. 특히 투자효과와 객관적 측정이 어려운 교육, 문화, 사회복지 부문에 있어서는 지역통계를 통한 타당성검토가 선행되어야 원활한 사업추진이 가능하다.

결국 지방자치단체는 통계를 통하여 현재상태를 신속, 정확하게 파악할 수 있으며, 사실을 정확하게 파악함으로써 올바르게 합리적인 의사결정을 할 수 있으며 이를 통하여 지역실정에 맞고 지역주민이 원하는 지역정책을 수립할 수 있다.

정책관단은 자치단체장의 정확한 상황판단능력이 중요하며 이를 위해서는 정확한 현황자료가 뒷받침되어야 하는 것은 필수적인 사항이다. 따라서 지방자치단체의 자체 통계의 개발능력과 자체통계개발에 따른 통계작성능력은 반드시 확보되어야만 한다. 이를 위해서는 현재 중앙정부에서 갖고 있는 통계기능의 일부를 지방자치단체로 이양시켜야 하며 이렇게 했을 때 지역에서 요구하는 정확한 자체통계를 바탕으로 지방자치단체의 정책수립능력이 한층 계고될 것이다.

4. 지역경제의 활성화 촉진

정보화시대 및 지식사회의 도래로 지방자치가 본격적으로 전개됨에 따라 우리 나라는 정치·경제 분야뿐만 아니라 사회·문화적 측면에서 사고와 행동양식의 패러다임이 전환되는 중대한 변화의 시점에 있다.

또한, 지방자치의 부활은 주민의 사회참여의식과 알 권리에 대한 의식을 증가시켰다. 따라서 과거 우리 나라가 추진해 오던 총량위주의 압축경제 성장을 지향하는 구조틀인 중앙집권적이고 획일적인 국가발전체제를 가지고는 지역경제 발전을 통한 주민들의 다양한 욕구를 충족시키기에 한계가 있기 때문에 지역별 특성을 고려한 지역경제정책의 수립이 요구되고 있다⁴²⁾.

더군다나 최근 불어닥친 IMF한파는 '지방자치단체파산'이라는 위기상황을 야기하고 있다. 지방자치단체 수입의 3대 축인 지방세·세외수입·중앙정부의 이전재원 등이 동시에 큰 폭으로 줄어들면서 일부 지방자치단체는 부도직전에 처해 있다.

이에 대해 중앙정부는 예산부족을 이유로 지방자치단체에 대한 예산지원을 대부분 수용하지 않기로 하였으며, 자체능력으로 채무를 갚을 수 없는 지방자치단체에 대해서는 재정관리인을 파견, 인력감축과 정부지원 등을 통해 회생시키는 '파산선고제' 도입이 거론되기도 한다.

이제 지방자치단체를 포함한 지역에서는 급변하는 지역여건에 능동적·적극적으로 대처해 나가야 할 입장이다. 지방재정 문제뿐만 아니라 경기침체로 인해 발생하고 있는 지역기업 부도, 실업문제 등의 지역경제활성화 문제에 있어서도 과거와는 다른 접근방법과 해결능력을 요구받고 있다.

지역경제는 공간적 단위에 대해 그의 전체적인 성장과 발전을 도모하는

42) 배병기, "지방화시대의 지역경제활성화 방안", 지방자치(통권 98호), 1996. 11.

방향으로 변화시키기 위한 구상과 설계를 하나의 계획으로 정립한다. 따라서 지역경제를 활성화하기 위해서는 지역경제의 세부부문별 성장의 요인 및 생산성을 분석하고 효율적인 고용과 자원 및 투자의 지역별 부분계획을 가능토록 하여야 하며 이를 위해서 선행되어야 할 것이 바로 지방자치단체의 통계기능 강화이다. 다양하고 정밀한 지역통계를 통해서만이 지역상황을 정확히 판단할 수 있고 또한 상황변화에 신속히 대응할 수 있는 객관적인 근거를 확보할 수 있기 때문이다⁴³⁾.

그러나 지금까지의 우리 나라의 통계작성과 분석은 앞에서 언급한 바와 같이 전국단위의 통계와 국가적 사업의 준비를 위한 것에 제한되어 왔으며, 총괄적 경제성장의 추구에만 급급했던 정부가 국가 전체수준에서의 관점에 의한 통계개발에 역점을 두어왔다. 이러다 보니 각종 국가통계는 중앙정부 차원에서는 정책을 수립할 때 어느 정도 효용가치가 있었는지는 몰라도 지역 단위에서는 별로 유용하게 활용되지 못하였다⁴⁴⁾.

따라서 지방자치제도의 본격적인 시행과 위기에 처한 지역경제를 활성화하기 위해서는 당해 지역의 경제상황을 포괄적으로 정확히 파악하는 동시에 당해 지역이 현재 위치한 경제, 사회적 좌표를 올바르게 적시할 수 있어야 한다. 그리고 세부부문별 성장의 요인 및 생산성을 분석하고 효율적인 고용과 자원 및 투자의 지역별 부분계획을 가능토록 하기 위한 미시적이며 지역적인 통계가 필요하다.

43) 조육현·노근호, "지역경제의 현황과 문제점", 지역통계활성화방안, 한국통계학회 총정치회·충북개발연구원 공동세미나, 1998. 10, pp. 3-4.

44) 예를 들어 지역경제의 활성화를 위하여 경제정책을 수립하기 위해서는 지역내 인구이동, 지역실업률 등의 통계자료가 필요한데, 중앙정부에서 발행되는 통계에서는 이에 대한 자료가 없거나 설사 필요한 자료가 있다 하더라도 정확성과 시의성 그리고 대응성 면에서 크게 뒤떨어질 수 밖에 없다.

그레야만 현실에 바탕을 두면서 미래를 지향하는 합리적인 정책을 마련할 수 있고 한가지 문제해결로써 다른 문제를 더욱 어렵게 만드는 우를 범하지 않으면서 각계 각종의 요구를 골고루 수용할 수 있는 조화로운 행정을 펴나갈 수 있을 것이다. 이를 위해서는 당해 지역의 인구, 노동력 및 취업실태 등 고용관련 사항, 사업체 현황, 산업구조 및 입지조건, 물류체계 등 산업활동 관련 사항, 주민의 주택보유, 교육 및 의료서비스 등 복지관련 사항, 지역생산, 소비 및 저축동향 등 주민소득 관련사항, 스포츠, 오락, 취미 등 여가활동 관련사항 등에 관한 광범위하고 다양한 지역통계가 뒷받침되어야 한다.

특히 최근 경제의 세계화는 지역을 핵심적인 경제의 주체로 부각시키고 있다. 따라서 해당 자치단체에 새로운 자본을 유입시키고 다양한 투자를 촉진하기 위해서도 정확하고 세부적인 지역통계는 필수적이다. 투자자들은 투자대상지역에 대한 보다 정밀한 정보를 요구하기 때문이다. 또한 경제의 세계화를 능동적으로 대처하기 위해서도 정보로서의 지역통계는 필수적인데, IMF, OECD 등 국제기구에서는 정확한 통계작성을 요구하고 있는 것이 오늘의 현실이다.

지방자치단체에서 지역실정에 맞는 통계자료를 토대로 현실적이고 탄력성있는 지역경제활성화정책을 수립하기 위해서는 생명력있는 통계자료가 필요하며, 이를 위해서는 지역에서 요구하는 통계자료가 중앙정부의 통계에서 벗어나 자유롭게 생산될 수 있도록 지방자치단체의 통계기능이 강화되어야만 한다.

5. 통계기능 재정립을 통한 분권화 기여

지방행정체제는 중앙정부의 행정체제와 함께 국가행정체제를 구성하고 있는 축으로서, 양 체제는 서로 긴밀한 연관을 맺고 끊임없는 교호작용을 하고 있다. 이러한 연관적 교호작용은 원활하고 효율적이어야 하며 국가행정체제 전반의 목적과 나아가서는 국가의 목적에 최대의 기여를 할 수 있도록 의식적으로 유도되어야 한다. 이러한 이유로 중앙정부와 지방자치단체 행정체제 사이의 상호관계와 기능배분을 적정화해야 할 필요성이 있다.

행정기능 또는 행정사무 배분의 문제는 본질적으로 한 국가 내부에 있어 지리적인 권력배분(Territorial Distribution of Power)이라는 맥락에서 이해되어야 한다. 이것은 단순히 어떤 수준의 정부가 어떤 기능을 수행하는데 보다 적합한가? 라는 기술적인 문제일 뿐만 아니라, 더 나아가정부기능의 목표 및 그 목표를 둘러싼 수단, 가치 또는 혜택 등과 관련된 보다 근본적인 문제인 것이다. 다시 말해 행정기능의 배분은 어떻게 하면 국가의 기능적 권력배분이 중앙과 각 종 수준의 지방정부 주민들의 상호이해를 만족시키는 방향에서 이룩될 수 있는가에 달려있는 것이다.

오늘날 지방분권은 주민에 보다 가까운 지방정부의 권능을 강화함으로써 주민생활의 질적 개선을 이루어 가려는 민주적 제도로 많은 나라에서 정착되어 가고 있다.

우리 나라도 지방자치실시 이후 중앙정부에 집중되어 있던 기능이 지방자치단체로 많이 이양되긴 하였으나 아직도 선진국수준에는 크게 못미치고 있으며, 지방자치단체의 공무원이나 지방행정관련 학자들도 이에 관한 많은 문제점을 제시하고 있다. 즉 세계화와 지방화시대라는 국내외적인 환경변화에 적극적으로 대응하기 위한 방안으로 특색있고 살기 좋은 지역사회를 만

들기 위해서는 현재의 중앙집권적인 행정체제가 지방분권적인 행정체제로 전환되어야 한다.

통계기능 역시 다른 사무와 마찬가지로 중앙집권적 행정체제하에서 국가 발전이 총량적인 경제성장 위주로 추진됨에 따라 지금까지 통계청에서 기획 기능과 일부 조사기능까지 수행하였다. 물론 통계사무는 조사와 틀을 작성 하는데 있어서 전국적인 통일성이 요구되며, 통계처리에 있어서도 상당한 전문성이 요구된다는 점에서 별도의 통계담당기관이 필요하다. 그러나 통계 조사자료의 수집에 있어서는 분야별 전문지식이 있고 해당지역의 사정을 잘 아는 지방자치단체를 활용하는 것이 더 효율적이다.

이러한 관점에서 보면 통계청의 지방통계사무소 및 출장소의 기능 중 조사분석의 틀 작성과 통계처리에 관련된 기능은 통계청 본부에서 담당하고 조사기능 및 일부기획기능을 각 지방자치단체로 위임하여 지방자치단체의 통계기능을 강화하여야 한다. 이렇게 함으로써 통계기능에 있어서 중앙정부와 지방자치단체 간의 기능이 재정립되고 이를 통하여 지방분권화를 통한 지방자치발전에 기여하게 될 것이다.

지역통계를 기반으로 실현될 정보화사회 역시 분권화를 촉진하고 있다. 과거 산업사회에서는 일방적이고도 대중적인 정보의 공급으로 인해 진정한 의미에서의 시민이 자리하기 어려운 상황이었다. 그러나 정보통신기술의 발달은 일반인들의 각종 정보에의 접근 기회를 확대시킬 수 있다. 즉, 정보사회에서는 특별한 통제가 가해지지 않는 한 누구나 원하는 정보에 쉽게 접근할 수 있게 될 것이다. 또한 새로이 등장하고 있는 주요 통신매체인 멀티미디어(multi-media)는 쌍방향 통신매체의 성격을 지니고 있다. 따라서 정보화사회에서는 모든 분야에 있어 시민참여의 대폭 신장을 기대할 수 있음으로 하여 다원적이고 분권화된 시민사회의 성격을 갖게 되는 것이다.

6. 열린행정의 구현

외부 환경의 변화에 따라 민간뿐 아니라 공공조직들도 다양한 변혁을 꾀하고 있다. 조직이 환경변화에 적응할 수 없다면, 결국 도태될 수 밖에 없기 때문이다. 미래의 조직은 변화의 역동성과 불확실성, 복잡한 환경변화가 야기하고 있는 혼돈의 세계에 창조적으로 대응할 수 있어야 한다.

21세기를 앞두고 있는 오늘날의 사회·경영환경은 다양한 모습으로 묘사되어 있다. 하지만 21C 미래사회의 키워드가 정보화라는 데에는 많은 미래학자들이 공통적인 의견을 제시하고 있다. 정보화사회의 도래로 권력의 원천이 정치력이나 군사력같은 무력에서 경제력과 기술력과 같은 금력(金力)으로 이전하였으며, 금력은 다시 정보력·창조력과 같은 지력(知力)으로 옮겨오고 있다. 산업사회와는 달리 정보화사회에서 부의 원천은 바로 정보를 찾아서 가공하고 활용하는 능력에 달려있는 것이다⁴⁵⁾.

새로운 환경에 대응하기 위한 조직⁴⁶⁾은 다양하게 설계되고 있으나, 명령

45) 정보화사회는 산업사회와는 달리 육체노동력(brawn power)에 의존하기 보다는 뇌력(腦力: brain power)에 의존하는 지식집약적 사회이다. 피터 드러커는 다가오는 21C 사회는 정보화사회를 축으로 모든 경제활동이 지식을 매개로 이루어지는 지식경제(knowledge economy)시대라고 예언했지만 기업활동의 많은 부분이 이미 지식경제 시대의 여러 가지 특징적인 측면을 보여주고 있다. 전통적인 생산의 3요소라고 할 수 있는 토지, 노동, 자본 이외에 보다 중요한 지식이 경제활동의 새로운 원천으로 등장하고 있음을 볼 수 있다. Drucker, P., *The new society of organizations*, Harvard Business Review, Sep~Oct 1992, pp. 95-104.

46) 환경변화의 불확실성에 대처할 수 있는 조직에 붙여진 이름도 다양각색이다. 네트워크 조직(networked organization), 열린 조직(open organization), 학습조직(learning organization), 가상기업(virtual corporation), 관계조직(relational organization), 광적인 조직(crazy organization), 관계망 조직(duster organization), 인간네트워킹(human networking), 지능기업(intelligent enterprise), 민주적 조직(democratic corporation) 등이 대표적인 예이다.

과 지시, 그리고 통제 등으로 특징지어지는 전통적인 관료적·수직적·위계적 조직구조나 운영방식을 탈피하여 이제까지는 겪어보지 못했던 새로운 형태의 조직을 제안하고 있다는 점과 구성원의 자율성과 창의 등을 바탕으로 하며, 첨단 정보기술을 활용하는 네트워크를 강조하고 있다는 점에서는 공통적인 특징을 지니고 있다.

컴퓨터와 첨단 통신기술의 융합으로 이루어지는 네트워크는 조직구조나 운영방식을 획기적으로 변화시키고 있을 뿐만 아니라 삶의 양식과 사고방식의 변화도 일으키고 있다. 정보화사회는 컴퓨터 네트워크뿐만 아니라 인간적인 네트워크를 활용하는 수평적인 팀제를 원한다⁴⁷⁾.

이러한 환경변화는 조직으로 하여금 신속성, 유연성, 창조성 그리고 개방성이라는 새로운 패러다임을 요구하고 있다. 이러한 격변의 시대에 조직은 미래변화를 예지하여 기회를 선점할 수 있는 능력이 무엇보다도 중요하다. 단순히 환경변화에 적응하느냐 못하느냐가 중요한 것이 아니라 누가 더 빨리 적응하느냐가 중요한 변수로 등장하게 된다. 궁극적으로 환경변화에 대

47) 인간적인 네트워크의 빈도와 정도는 점점 컴퓨터 네트워크를 통해 이루어지고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 따라서 서로 인격을 존중하고 자율과 창의를 중시하는 수평적 네트워크를 통해 업무가 이루어지고 인간관계가 성립하게 된다. 그래서 대중속에서 자아를 상실하고 방황하는 시티즌보다는 네티즌이 위력을 발휘하는 시대로 돌입하고 있다. 네티즌은 전세계에 거미줄처럼 얽혀 있는 인터넷망을 통해 살아 있는 생정보(生情報)를 수집·가공하고 자신의 업무에 직접 활용하며, 전세계 유수의 사람들과 자유롭게 대화하는 정보화시대의 시민상이다. 네티즌일수록 강한 인간적 유대관계를 통해 지중화(智叢化)사회를 형성해 나가고 있다. 네티즌은 첨단 컴퓨터망을 통해 일종의 공동체를 만드는 힘을 갖고 있다. 컴퓨터 통신을 통해 공통의 관심과 기호, 사고방식을 가진 사람들이 일련의 연대감을 형성해 자발적인 공동체로 발전해 가는 성향을 보이고 있다. 특히 이 같은 정보공동체는 지연이나 혈연 혹은 소속에 구애받지 않고 자발적으로 결성된다는 특징을 갖고 있어 네티즌의 새로운 속성으로 자리잡아 가고 있다.

한 적응 수준을 넘어서 환경변화를 예견하고 공격적인 대응방안을 강구하는 것이 중요한데 관료적 수직적 조직구조하에서는 이같은 방안들이 발휘되기 어렵다.

조직을 둘러싸고 있는 환경변화에 대비한 다양한 형태의 조직구조나 운영방식 가운데 가장 중요한 것은 환경변화에 적응하도록 조직을 변혁시키며, 지속적으로 향상시킬 수 있는 열린 조직으로 전환하는 것이다. 여기서 열린 조직이란 정형화된 정적인 조직형태나 운영방식을 벗어나, 융통적이며 환경적응적인 잠정적 조직형태나 운영방식으로 인간 중심적이며, 혁신적이고 실험정신을 높이 평가해주는 목적지향적인 조직을 말한다. 열린 조직은 조직 구성원간의 신뢰를 바탕으로 자율과 자기관리, 그리고 권한 부여를 적극 지향하며, 협조적 업무풍토 조성에 많은 관심을 기울인다.

근자에 자주 등장하는 열림이라는 용어가 지향하는 개방성은 또한 내부 지향성을 벗어나 바깥 세상의 다양성을 포용하자는 말과도 동일한 의미를 지니고 있다. 조직은 외부 환경변화에 민감해야 한다. 환경적응력이 떨어지는 조직은 생명력이 짧다. 외부 환경변화를 읽고 해석하며 이를 조직의 내부 발전 원동력으로 빠른 시간내에 변환시킬 수 있는 조직이야말로 21C의 생존차원을 넘어서 발전의 가능성이 있는 조직이라고 볼 수 있다. 다음 <표 2-3>은 열린 조직의 개념에 대한 여러 측면을 나타내고 있다.

개방성(openness)을 가장 이해하기 쉬운 방법은 관료주의적 조직과 열린 조직을 비교하는 것이다. 두 조직간에는 7가지 차원(구조, 분위기, 리더십, 계획, 동기부여, 의사소통, 평가)에서 차이가 발생한다.

〈표 2-3〉 닫힌(관료주의적)조직과 열린(미래지향적)조직의 비교

	닫힌 조직	열린 조직
구조	피라미드형, 관료주의적, 계층적 경직된 정격인, 의식적 규칙, 법규, 과정	유연하고 한시적, 권계적, 반응적, 목적적 네트워크
분위 기	명령의 사슬 공식적, 냉정한, 낮은 신뢰의 경쟁적/이기고 지는 분위기	인물중심적, 보호적 비공식적, 따뜻함, 친밀함 목표중심적/모두 이기는 분위기
리더 십	통제적, 연행중심적 많은 업무, 낮은 상호관계 종업원의 비성숙성, 의존성의 가정 연행과 관련된 경험의 가치 위협회피형	혁신적, 창조적 많은 업무, 높은 상호관계 독립적, 성숙적 팀워크 개인 개발적 직무설계 위험추구형, 실험적
계획	최고경영층에 의한 계획 이성적, 합법적 메커니즘을 강조 정책의 수립과 실행 상호 공유된 높은 정치적 계획	관련된 모든 사람의 참여 합동적 정책수립과 실행 문제해결에 의한 의사결정
동기 부여	외부보상과 처벌에 의한 동기부여	내부적 긍정적 기대 학습계약
의사 소통	일방적, 하향적, 숨겨진 협의사항, 억압된 감정	다방향적(상향적, 하향적, 수평적) 감정표현적
평가	성과에 의한 평가 주관적인 평가 예산을 참조로 하는 평가 관리자에 의한 평가	목표중심적 객관적, 주관적인 평가

연속성  변화

자료: 오스카 G. 민크 외, 『열린조직 열린경영』, 1997, 서울: 한·인, p.41.

어떠한 조직이나 시스템이라도 완전히 닫힌 조직과 완전히 열린 조직에 이르는 연속선상 위에서 설명될 수 있지만, 어떤 시스템도 한 극단에만 치우칠 수는 없다. 열린 조직은 문제해결 방식에 있어서 닫혀 있거나 관료주의적인 조직과 구별된다. 관료주의적 조직은 책임소재를 밝히기 위해 문제에 접근하지만⁴⁸⁾, 열린 조직은 해결책에 초점을 맞춘다⁴⁹⁾. 열린 조직은 일반적으로 누구를, 무엇을 비난하는데 초점을 맞추기보다는 문제 그 자체에 초점을 두고 문제발생의 원인을 규명함으로써 문제를 해결하고자 한다⁵⁰⁾.

열린 조직에 대한 이러한 관심과 필요성은 중앙의 행정조직뿐만 아니라 지방의 행정조직에도 예외일 수 없다. 급변하는 환경에 진취적으로 대응할 수 있도록 이같은 열린 조직으로 새롭게 전환되어야만 하는 시대적 요청에 직면하고 있는 것이다. 열린 조직으로 행정이 변화되기 위해서는 열린 조직

48) 누가, 무엇이 문제를 야기시켰는가?

49) 현재의 상황은 어떠한가? 상황이 어떻게 전개될 것인가? 차이점은 무엇인가?

50) 다음은 이상적인 열린 조직의 특징들이다.

열린 조직은 권력문제에 초점을 맞추기보다는 신뢰를 구축함으로써 목표나 목적을 달성하고, 협력을 이끌어내며, 생산성을 증진시키는 데 초점을 맞춘다. 열린 조직에서는 협의를 통하여 정보와 행동을 공유한다. 열린 조직의 관리자들은 어떤 문제가 발생할 경우, 우선 조직 구성원 전체가 참여하여 문제를 해결하도록 하며, 법적·경제적 강제력은 차선책으로 사용한다. 열린 조직은 권위를 통해서가 아니라 협력과 공동보조를 통하여 목표를 달성하는 데 초점을 맞춘다. 이러한 협력은 참가하고자 하는 모든 사람으로부터 관대함과 인내심을 요구한다. 열린 조직은 환경과의 관계에서 수동적이라기보다는 능동적이다. 따라서 열린 조직은 위기에 직면해서야 의사결정을 내리는 것이 아니라, 변화를 예상하고 그에 따른 준비를 할 수 있다. 학습과 지속적인 개선이 일상적인 삶의 방식이 되어 있다.

조직내 모든 부문 그리고 환경과 상호작용을 하고 있는 열린 조직은 변화에 필요한 자원과 에너지를 가지고 있으며, 필요한 모든 것을 획득할 수 있다. 열린 조직은 뚜렷한 비전과 사명을 소유할 것이며, 구체적인 장·단기 목적을 달성하기 위해 노력하며, 조직문화 자체와 진취적인 리더십의 기본틀 내에서 리더십과 환경을 조정해 나간다.

의 관점에서의 적응력⁵¹⁾을 향상시켜야 할 것이다.

과거 관료주의적 의사결정은 상부에서 하부로 전달된다. 하부 계층에서의 개인의 견해나 열망은 고위 관리자들의 개성이나 지능에 의해 좌우되었으며, 또한 종종 고객이 무시되는 경향이 있었다.

그러나 열린 행정에서는 고객의 개념을 도입하여 행정의 수요자들이 모두 지속적으로 계획과정에 포함되어야 함은 물론, 이들이 전체 행정 조직의 통합적인 부분으로서 이해될 필요가 있음을 강조한다. 따라서 의사결정에 중요한 요소로 작용하는 내외의 모든 구성요소들은 투입과 피드백을 제공할 수 있도록 개방성을 갖추어야 한다.

이를 위한 구체적인 방안으로 행정조직과 관계하고 있는 조직이나 사람들⁵²⁾과 행동, 정보, 에너지 등을 교환하는 것이다. 즉, 외부집단에 자신의 목표를 표명하고 의사결정과 목적에 영향을 미칠 수 있는 정보를 획득하도록 정보체계를 개방시킨다. 구체적으로는 지역의 정보망의 핵심적 구성요소인 지역통계를 대외적으로 개방하여 행정고객들에게 보다 많은 정보를 제공하는 차원에서 한걸음 더 나아가 쌍방향적 정보교환체계를 구축한다. 열린조직을 통한 열린행정은 행정의 투명성을 제고할 뿐만 아니라, 통계 및 정보의 양적·질적 진보가 가능할 수 있으며, 이를 통한 지역행정결정의 합리화를 담보할 수 있어 종국에는 지역주민의 삶을 향상시키기 위한 행정의 목표를 보다 용이하게 달성할 수 있게 되는 것이다.

51) 적응력이란 조직 내·외부에 대한 적응능력과 일관된 목표를 달성하기 위한 지원 등을 포함한다. 효과적인 계획은 다양한 동기부여, 가치, 고용인, 고객, 협력업체의 관점과 자원에 대한 설명을 포함한다.

52) 예를 들면, 외부고객으로서의 민간기업이나 주민 그리고 내부고객으로서 해당 자치단체의 내부조직 및 외부행정기관 등이다.

7. 규모의 비경제성에 따른 효율성 제고

규모의 경제 이론이 지방공공체의 생산과 공급에 적용되어질 수 있는가는 오랜동안 논쟁의 대상이 되어왔다. 지방자치단체의 적정규모를 논할 때에 규모경제는 시민 1인당 비용이 주어진 서비스의 질과 양으로 규모가 증가함에 따라서 감소하는가의 문제로 정리되어진다. 규모의 경제가 생길 수 있는 근거로는 생산자원 중복의 제거, 조정·협동의 증가, 단위구매가격의 감소 등을 들 수 있다⁵³⁾.

그러나 지방공공서비스의 경우 특정부문⁵⁴⁾을 제외하고는 규모의 경제의 존재유무가 뚜렷하지 않고 경험연구의 결과들도 결정적인 결론을 제시해주지 못하고 있다⁵⁵⁾. 만약 지방공공서비스의 생산과 공급을 분리할 수 있다면, 규모의 경제가 지방자치단체 행정구역의 적정규모에 미치는 영향은 거의 없다고도 볼 수 있다. 규모의 경제란 생산단계에서만 논의될 수 있는 문제이기 때문이다.

지방자치단체의 주된 임무를 필요한 유형과 양의 지방공공서비스를 제공하는 것으로만 규정할 경우에는 해당 자치단체가 반드시 지방공공서비스를 생산해야할 이유는 없다. 가장 저렴하게 해당서비스를 생산할 수 있는 민간

53) Werner Hirsh, *The Economics of State and Local Government*. McGraw-Hill. NY. 1970. p. 184.

54) 예를 들면 상하수도서비스, 가스·전기 등의 동력공급 등에서는 상당한 규모경제가 존재하는 것으로 믿어지고 있다.

55) 경험적 연구결과들을 보고 결론을 도출한다면 지방공공서비스의 공급에 있어서 규모경제의 존재를 찾기는 어렵고 부문에 따라서 최소비용에 이르는 적정규모가 극심하게 변화한다는 사실을 볼 수 있어, 결국 지방공공서비스의 공급비용과 규모 사이에는 긍정적인 상관관계를 발견하기는 어렵다는 것이다. 지방 공공서비스 생산에 있어서의 규모경제 유무판별을 위한 경험적 연구의 결과는 Werner Hirsh, 1970를 참고할 것.

이나 타 지방자치단체 및 중앙정부에서 이를 수행하는 것이 보다 규모의 경제측면에서 바람직할 수 있기 때문이다. 그러나 지방자치 단체를 주민들의 기호에 따라 의사결정을 할 수 있는 정치적 경계선으로 이해하게 된다면 규모의 경제에 의한 지방자치단체의 적정규모라는 것은 그 의미가 반감될 수밖에 없다⁵⁶⁾. 또한, 지방자치 단체가 생산하는 재화가 단일한 혹은 당해 기능에만 연결되는 것으로 파악하는데는 무리가 있을 수 있다.

통계기능과 관련하여 논의할 경우, 단순히 통계기능만을 고려한다면 규모의 경제에 따라 중앙에서 수행하는 것이 효율적일 수 있다. 그러나 이 경우 자치단체의 수요에 적절하게 대응하기 어렵다는 점, 그리고 통계기능이 해당 자치단체의 정책수립기능에 직·간접적인 영향을 미치는 변수로 작용하게 된다는 점, 또한 자치권의 확대 및 지방자치단체의 자율적인 능력을 제고한다는 관점에서는 규모의 경제가 가져올 효율성을 예상하는 수준에서 확보할 수 있다는 논리는 현실적으로 불가능한 것이다.

지방자치단체 단위가 아닌 국가단위에서 통계기능을 통합함으로써 행정비용과 참가비용을 줄일 수 있다는 주장은 통합되어진 중앙정부차원에서 지나친 방대함에 의해 관리자들이 효과적인 통솔·관리·감독이 어려워지고 주민과의 거리가 멀어짐에 따라 주민의 요구에 대한 민감성이 떨어지며, 기능의 조정이 어려워져 규모의 비경제성이 나타날 수 있는 가능성을 고려하지 않은 이상적인 주장이라고 할 수 있다⁵⁷⁾.

결국 지방자치단체의 규모의 경제란 단순히 경제적 측면에 대한 고려 외에 사회, 정치적 제 측면까지도 포괄하면서 지방자치단체가 행정의 다양한

56) J. Margolis, "The Fiscal Problems of Political Boundaries," in *Management Policies in Local Government Finance* (ICMA), 1981, pp. 225-228

57) 조일홍, "수도권 자치구역 개편에 관한 연구", 한국행정학회, 행정학회보(제25권 제4호), 1992, p. 361

가치들을 추구해야 하기 때문에 적정규모보다 작음으로 인한 규모경제의 문제는 심각하지 않다고 하겠다.

더군다나 정보화사회에서 정보인프라로서의 통계는 규모의 경제가 오히려 비경제적으로 작용하게 된다. 정보는 대량생산이 필요하지 않으며, 하나의 정보로서 모든 수요를 충족시킬 수 있기 때문이다. 한 걸음 더 나아가 정보는 다른 정보와 합하거나, 일부를 빼거나, 조합의 형태를 바꿈으로서 새로운 정보를 생산할 수 있다. 즉 쉽게 가공할 수 있다.

정보화시대에는 이러한 정보를 중요하게 평가하는 동시에 주된 관심의 대상으로 다루고 있으며, 정보화되기 위해서는 끊임없이 최신의 정보로 바꾸는 것이 무엇보다도 중요하다. 따라서 정보화시대에는 무엇보다도 신속성⁵⁸⁾과 즉시성⁵⁹⁾이 중요하다.

정보화사회에서는 효율성을 측정하기 위하여 비용부분에 시간의 개념을 도입하는 것이 필요하다. 즉 시간적 효율성이 중요한 가치로 부각되기에 이르렀으며, 시간적 효율성을 달성하기 위해서는 특히 규모의 경제보다는 소규모단위에서 접근하는 것이 요구되어진다. 따라서 지방자치단체가 정보화사회로 진입하기 위한 가장 기본적인 바탕이라고 할 수 있는 지역통계를 생산하고 관리하는 기능은 지방자치단체에서 수행하는 것이 바람직하다.

58) 신속성이란 고객을 만족시키는 제품, 서비스를 경쟁사보다 '더 빠르게' 제공할 수 있는 능력을 의미하며 이것이 충족되어야만 정보화사회에서 경쟁우위를 확보할 수 있다. 삼성SDS, 전계서, p. 29.

59) 정보나 통계는 즉각적인 공급(JIT: just-in-time)이 무엇보다 중요한 요건인 재료이다.

제3장 지방자치단체의 통계기능 실태분석을 위한 설계

제1절 문제제기 및 분석설계의 방향

1. 문제의 제기

기술의 발전에 기반한 정보와 지식이 발전의 원동력으로 작용하는 정보화시대를 맞이하면서 통계의 중요성과 이러한 통계를 생산·관리하기 위한 지방자치단체의 통계기능이 강화되어야만 하는 필요성은 앞서 다양한 논의로 제시되어졌다. 지방자치단체의 통계기능이 강화되어야 하는 필요성은 궁극적으로는 지역의 활성화를 꾀하여 지역주민에게 보다 나은 삶을 제공하기 위한 목적을 달성하기 위한 것이다.

이같은 논리와 방향성을 전제로 지방자치단체의 통계기능을 강화하기 위한 제도적 방안들을 강구하려면, 무엇보다도 현재 지방자치단체 통계기능의 현황분석에 기반하여 도출된 문제점을 상기의 방향성을 근간으로 분석하는 것이 필요하다.

그런데 지방자치단체의 통계기능과 관련된 다양한 문제점들, 즉 중앙과의 통계기능배분의 문제, 지방자치단체 통계기능 수행을 위한 조직 및 인력의 문제, 예산의 문제, 그리고 통계를 관리하는 정보화의 문제 등은 결국 지방자치단체 내에서 통계가 활용되는 과정이나 행태에서부터 논의가 출발되는 것이 바람직하다. 즉, 현재 수행되고 있는 통계기능에 앞서 지방자치단체들이 지역의 통계를 활용함에 있어서 발생하는 문제점들이 무엇인지를 분석하는 것이 통계기능을 재조정하기 위한 가장 근본적이고도 실증적인 접근방법

이라고 할 수 있다.

2. 분석설계의 방향

본 연구에서 제시하고자 하는 지방자치단체의 통계기능 강화방안을 모색하기 위해서 두가지 차원에서의 분석설계를 구성하고자 한다.

먼저 지방자치단체들의 통계기능의 현황과 문제점을 파악하기 위한 전제를 위한 설계이다. 지방자치단체 내에서 각종 정책을 위하여 어떠한 통계들이 활용되고 있는지, 또 지방자치단체에서는 정책을 수립하기 위하여 어떠한 통계들을 필요로 하고 있으며, 이러한 통계수요는 어느 정도 충족되고 있는지, 그리고 현재 지방자치단체를 대상으로 다양한 통계가 생산·가공, 관리되는데도 불구하고 이러한 통계들이 제대로 활용되지 않는 근본적인 원인이 무엇인지를 파악하고자 한다. 이러한 분석과정을 편의상 통계기능을 위한 본격적인 분석을 위한 ‘분석의 전제’라 부르도록 하겠다.

다음 지방자치단체 통계기능을 위한 분석설계의 단계에서는 앞서 논의된 ‘분석의 전제’에 의거한다. 즉, 지방자치단체의 통계의 정책활용 현황에 따른 통계의 정책활용도를 보다 제고할 수 있는 차원에서, 통계의 내부 활용자들의 수요를 만족할 수 있는 통계를 생산하여 제고할 수 있는 차원에서, 그리고 기 생산되고 관리되는 통계들의 활용이 부진한 원인을 해결할 수 있는 구체적인 통계기능이나 제도적 방안을 모색하기 위한 차원에서, 지방자치단체 통계기능의 현황 및 문제점을 파악하는 분석설계(-framework)를 구성하도록 한다.

이러한 접근방법은 다음에서 보다 구체화되어진다.

3. 분석의 전제

앞서 제시된 분석의 방향을 통하여 지방자치단체 통계기능 강화를 위한 현황 및 문제점을 분석하고 이를 토대로 지방자치단체 통계기능 강화를 위한 대안을 제시하기 위한 전 단계로서, 지방자치단체 통계의 정책활용도 현황 및 지방자치단체의 통계수요 그리고 기 개발·공표된 통계들이 활용되지 못하는 근본적인 원인을 파악하도록 설계되었다. 즉, 본격적인 지방자치단체 통계기능의 분석을 위한 ‘분석의 전제’ 라고 할 수 있다.

지방자치단체의 통계활용은 앞서 여러 차례 언급된 바와 같이 궁극적으로는 지역의 활성화를 위한 지역주민의 삶의 질을 향상하고자 하는 목적을 달성하기 위한 것으로, 지방자치단체 차원에서의 이를 수행할 수 있는 가장 구체적이고도 직접적인 방안은 해당지역의 특성을 최대한 반영할 수 있는 효율적이고도 합리적인 정책을 수립하는 것으로 귀착될 수 있다.

지방자치단체의 통계기능이 내부적으로 올바르게 수행되고 있는가는 해당 지방자치단체의 통계가 얼마나 정책에 활용되고 있는지 그리고 해당 자치단체의 다양한 통계수요에 부합되는 통계를 제공하고 있는지, 또한 지역 관련 통계가 제공된다고 하더라도 통계가 지켜야 할 기본적인 조건들은 얼마나 만족시키고 있는지에 대한 분석이 전제되어야만 한다. 그런데 일반적으로 지역의 통계를 언급할 때, 흔히 문제점으로 제기되는 것은 지역의 수요에 부합하는 통계가 제공되지 못하는 외에 이미 다양하게 제공되는 통계들이 지방자치단체들의 정책수립에 원활히 활용되지 못한다는 점이다.

본 장에서는 이러한 문제제기를 전제로 지방자치단체들이 정책활용을 위한 통계가 원활히 제공되지 못하는 원인을 모색하기 위한 ‘분석의 전제’를 위하여 다음과 같은 분석설계를 구성하였다.

먼저, 지방자치단체와 관련된 각종 통계의 정책활용 정도를 기존 문헌연구를 통한 설문조사 결과와 본 연구의 연구조사 결과를 활용하여 파악하고자 한다.

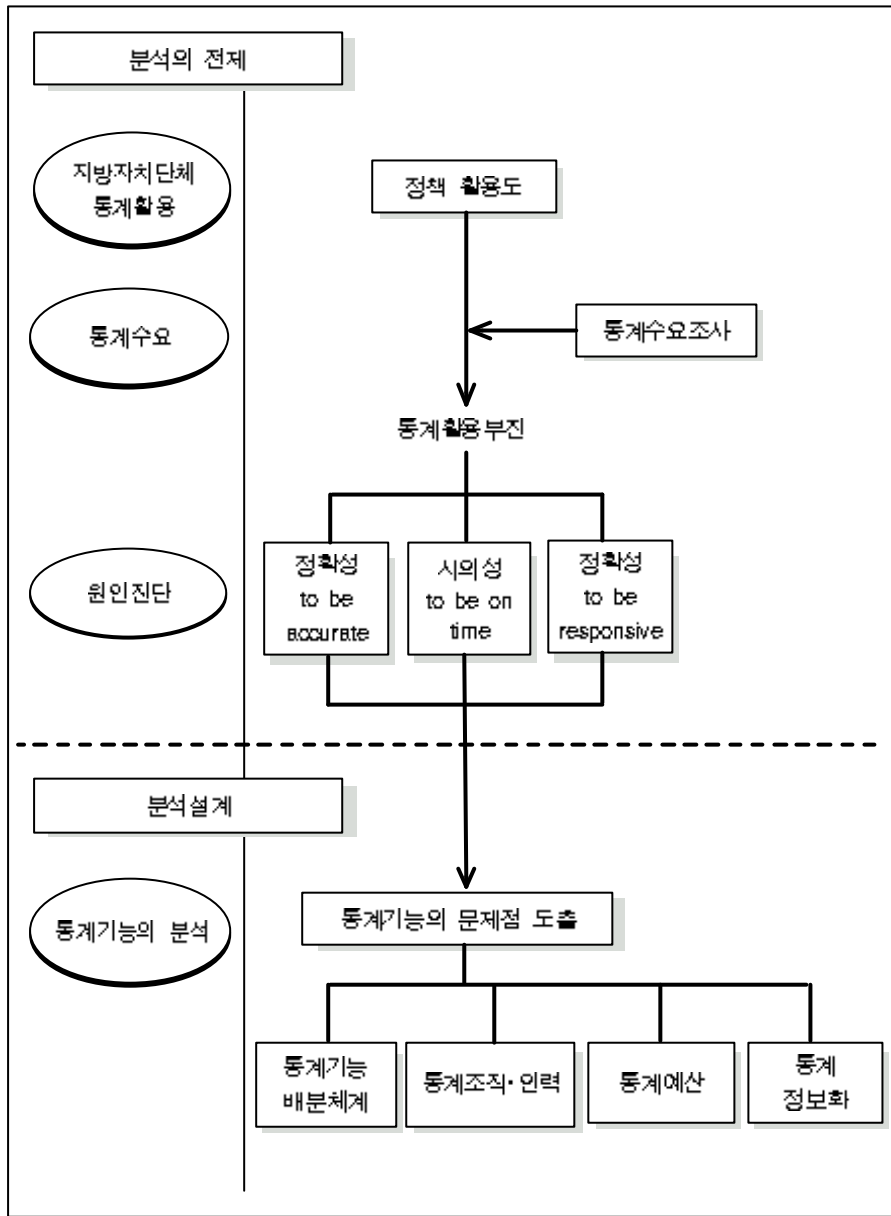
둘째, 자치단체들이 요구하고 있는 통계들이 구체적으로 어떠한 것들이 있는지를 본 연구의 통계수요조사 결과를 통하여 확인하고자 한다.

이러한 과정을 통하여 통계의 정책활용현황과 수요 사이에 존재하는 차이를 파악할 수 있을 것이다.

마지막으로, 통계활용이 앞서 분석된 통계정책활용정도와 통계수요를 전제로 현재 지방자치단체에서 작성·관리되고 있는 통계들의 활용이 부진한 원인을 3가지 차원에서 검증하고 한다. 통계가 갖추어야 할 가치는 정확성(to be accurate), 시의성(to be on time) 그리고 대응성(to be responsive)이라 할 수 있다. 다시 말하면 지역 단위의 통계들이 정확한 정보를 제공하는지의 여부와 해당 통계들이 필요로 하는 시기에 적합하게 제공되고 있는지 여부, 그리고 통계의 수요에 적합하게 제공되고 있는지를 파악하는 것이 중요하다. 이 세가지 가치가 만족되지 않는다면 통계가 활용될 가능성은 매우 적어지게 되며, 따라서 현재 지방자치단체 내에 생산·관리되는 통계들이 이러한 통계의 기본적 가치를 제대로 충족시키고 있는지를 검증함으로써 현재 지방자치단체 통계가 제대로 활용되지 못하는 근본적인 원인을 파악할 수 있을 것이다. 이를 측정하기 위해서는 2차 통계자료(각종 연감)를 통한 비교분석방법이 활용되었다.

지방자치단체 통계기능의 강화방안을 위한 '분석의 전제'는 다음과 같은 분석틀로 설계되었다.

〈그림 3-1〉 지방자치단체 통계기능 강화를 위한 분석의 전제



제2절 통계의 정책활용 현황 및 수요

1. 정책활용의 일반적인 현황

통계의 정책활용도를 측정·분석한다는 것은 매우 어려운 일로서 객관적인 지표를 개발하여 이를 측정하는 것이 가장 바람직하다고 하겠으나, 본 연구에서는 가용한 자료로 제한하여 공무원들을 대상으로 한 설문조사를 분석한 기존 연구와 광역자치단체의 통계기능과 관련된 부서에 종사하는 공무원들을 대상으로 조사한 내용을 중심으로 통계의 정책활용도를 살펴보고자 한다.

현재 우리 나라의 행정기관은 행정업무 수행과정에서 많은 통계자료가 수집되고 작성되고 있으나, 공무원들이 이를 모두 활용하는 경우는 흔치 않으며, 상당 부분의 통계가 낮은 신뢰성과 보안상의 이유로 공표되지 않은 채 사장되거나 내부자료로만 이용됨으로써 통계이용자의 활용이 매우 제한적인 경우가 많다.

경기개발연구원에서 경기도 공무원 325명을 대상으로 통계자료의 활용 정도에 대하여 조사한 내용을 보면 ‘조금 활용한다’고 응답한 수가 163명(50.2%)으로 전체 응답자의 절반수준에 있는 반면, ‘적극 활용한다’라고 응답한 수는 72명(22.2%)에 그치고 있으며, 더구나 ‘별로 활용하지 않는다’와 ‘전혀 활용하지 않는다’에 응답한 수는 87명으로 26.5%를 차지하고 있다. 이는 공무원들이 정책수립시 통계활용에 대한 인식이 부족하거나 통계에 대한 불신에서 기인한다고 볼 수 있다.

한편 가장 효과적으로 업무에 이용하는 통계에 대하여 토지·주택부문이 136명으로 41.8%를 차지하고 있으며, 도로교통부문이 66명으로 20.1%로 두

번제를 차지하고 있다. 이러한 결과는 이 분야의 통계가 상대적으로 잘 구축되어 있다는 것과 이 분야에 대한 통계이용자가 많다는 것을 의미한다. 이외에 지역경제, 사회문화, 지방재정, 환경관련 분야, 교육·보건, 보건복지 분야에 대한 활용율은 10%내에 머물고 있다⁶⁰⁾.

한국통계학회와 충북개발연구원이 공동으로 개최한 세미나에서 발표한 논문내용에 따르면, 현재 통계에서 가장 많이 요구받는 자료는 인구자료이며, 두 번째로 ‘건설·주택·토지’자료와 ‘도소매·서비스’자료인 것으로 나타났다.

〈표 3-1〉 소지역통계에 대한 수요 및 활용방안

	가장 많이 자료요청을 받는 부문	가장 정리가 잘된 부문	가장 시급히 정비되어야 할 부문
1순위	인구	인구	물가·가계·소비
2순위	건설·주택·토지	광공업·에너지	건설·주택·토지
3순위	도소매·서비스	도소매·서비스	국민계정·지역계정

자료 : 조옥현·노근호, 전제서, p. 17.

이는 인구자료가 정책수립시 가장 많이 활용되고 있다는 것을 의미하는데 특히 세대 및 인구수 항목이 주택정책, 교통정책, 경제계획수립 등에 많이 이용되고 있다.

또한 정리가 잘되어 있는 부문으로도 ‘인구’자료를 우선적으로 꼽고 있으며 이 외에, ‘광공업·에너지’와 ‘도소매·서비스’부문이 다음을 차지하고 있다. 가장 빨리 정비가 요망되는 통계는 ‘물가·가계·소비’부문과 ‘건설·주택·토지’ 및 ‘국민계정·지역계정’ 등을 들고 있다⁶¹⁾.

60) 윤태범, 지역통계의 문제점과 발전방안, 경기연구, 1996, pp. 82-83.



2. 통계별 정책활용의 현황

통계청에서 각 자치단체에 위임한 조사통계를 중심으로 활용도를 보았을 때 상대적으로 활용도가 높은 통계는 인구·주택총조사, 산업총조사, 농업총조사, 도소매업동태조사 정도이며, 도소매업·서비스업총조사, 고용구조조사, 도소매업통계조사, 인구동태조사, 인구이동조사 등은 활용도가 낮게 나타나고 있다(<표 3-2참조>).

〈표 3-2〉 위임통계의 정책활용도

통계명	활 용 도
인구·주택 총조사	<ul style="list-style-type: none"> - 주거형태 및 종류별 주택의 총수 · 중장기 주택수요예측 및 주택공급정책 등 - 중·장기 도시계획 및 재정계획 수립 - 인구, 주택 · 장기도시계획, 택지개발정책 - 건축연도 · 교육정책, 교통정책, 보건정책, 주택수립의 기초자료 - 교육정도, 통근소요시간, 주거시설형태, 입차료
산업 총조사	<ul style="list-style-type: none"> · 업종 및 종사자 규모별 사업체수 - 도시특성에 맞는 사업육성 참고자료, 중소기업 지원 및 육성정책 등 · 생산액출하액, 부가가치 - 경제산업정책 · 광업, 제조업, 전기, 가스, 수공업을 영위하는 사업체의 사업체명, 종사자수, 조업일수, 급여액, 유형고정자산, 연간출하액, 출하량 등 - 산업의 구조, 지역별 분포를 파악하여 경제정책수립의 기초자료 · 산업단지 조성계획 수립

6) 조육현·노근호, 전계서, p. 17.

도소매업·서비스업 출조사	· 사회경제정책 · 지역경제개발 및 활성화계획 추진자료
고용구조조사	· 직업, 종사상의 지위, 종사자수, 연간 취업일수, 연간소득, 취업희망여부 및 이유, 구직기간 등 · 지역별 고용상황 조사, 장·단기 인력 및 고용정책의 기초자료로 활용 · 고용안정대책, 산업인력육성계획 · 실업정책에 활용
농업 출조사	· 경제(농업)정책에 활용·농업구조의 변동추세를 파악하여 농업정책수립 및 경제종합개발의 기초자료 · 경지면적 규모별, 전·겸업별, 영농형태별 농가 및 개인농가, 농경지 및 작물에 관한 형태, 면적, 농가수 등 · 농어촌장기발전계획수립
광공업 통계조사	· 경제산업정책 활용 · 업종 및 종사자규모별 사업체수 : 도시특성에 맞는 사업육성 참고자료, 중소기업 지원 및 육성정책 등 · 공업 및 제조업사업체 경영조직, 종사자수, 자본금, 연간급여액, 출하액 등 · 경제정책수립, 평가 및 각종 광공업부문조사의 모집단 자료 제공
도소매업 통계조사	· 경제(물류, 유통)정책 활용
인구동태조사	· 출생, 사망, 혼인, 이혼 · 인구정책 및 경제·사회·교육분야의 국가시책에 필요한 자료제공 · 장래 인구예측에 활용
인구이동조사	· 지역정책 수립 · 시내 및 시도간 인구이동 · 인구정책 및 경제·사회·교육분야의 국가시책에 필요한 자료 제공
도소매업동태 조사	· 경제(물류·유통)정책 · 서울시는 통계청에서 직접조사

자료: 조사표조사의 결과 재작성

3. 통계의 수요

본 연구진이 지방자치단체를 대상으로 실시한 조사 결과에 의하면 현재 지방자치단체에서 가장 필요로 하거나 앞으로 개발하여야 할 통계의 종류 및 구체적인 활용내용은 다음과 같다.

〈표 3-3〉 지방자치단체 통계수요

필요한 통계	잠점적 활용 수요
지역별 경제활동인구	표본가구를 활용하여 면접조사, 실업대책에 활용
주민가계수지	표본가구를 활용한 면접조사, 경제진흥 및 사회복지정책 수립
실업자 및 실직자 현황조사	지역경제안정정책 등 실업안정대책을 수립하기 위한 정책판단자료로 활용
실업률	지역경제정책 수립에 활용
기초자치단체별 GRDP	기초단위 경제개발시책추진
기초자치단체별 고용동향	고용정책(현재 통계청에서 시도단위에서만 작성)
시군별 물가지수	가격정책
사회지표	도민생활지수의 종합측정자료로 활용
시군별 장래인구	인구규모의 흐름을 파악하여 각종 미래지향적 행정정책 수립
기초단위 산업활동동향	수출정책, 설비투자, 소비유도책
삶의 질 고통지수	기초자치단체별 평가 및 경쟁유도
기타 해당지역의 특수수요에 따른 통계	해당지역의 특수한 산업육성

자료 : 조사표의 결과 재작성.

이상의 통계의 정책활용현황과 통계의 수요 분석에 의하면, 지방자치단체가 실질적으로 그리고 지역의 특수성에 부합할만한 정책을 입안하기 위해

활용할 수 있는 통계가 매우 부진하다는 것을 알 수 있다. 앞서도 여러 차례 지적된 바와 같이 강한 집중적인 분산형 통계제도에 따라 지방자치 단체들은 통계청으로부터 혹은 중앙의 각 부처로부터 위임받은 통계를 단순조사하는 기능만을 수행함에 따라 중앙차원에서의 통계자료는 어느 정도 생산되는 것으로 나타났으나, 정작 자치단체가 활용할 수 있는 통계는 미약하다. 특히 우리 나라 통계조사방식이 지역을 단위로 하는 것이 아니라 표본조사의 경우, 전국적인 모집단의 특성만을 고려하여 선정되는 방법을 채택함으로써 비록 중앙에 존재하는 통계항목이라 할지라도 지방자치단체 차원에서는 제시될 수 없는 경우가 많은 것으로 분석된다.

이러한 현황이다 보니 지방자치단체들이 요구하는 통계들도 대개 지역에 대한 기본적인 통계자료 특히 경제분야와 관련된 통계자료의 대한 요구가 큰 것으로 파악되었다.

제3절 통계활용 부진의 원인진단

1. 통계의 정확성 측면

통계의 정확성(to be accurate)이란 '항목별 각 조사내용의 통계수치가 현재에 상황에 대하여 어느 정도 사실에 맞게 계량화하고 표시하였느냐'를 의미하는 개념으로 동일한 항목의 통계치가 조사기관간의 차이를 비교 분석함으로써 개념적 조작화가 가능하다.

1998년에 통계청에서 발간된 지역통계연보와 경기도에서 발간된 경기통계연보를 대상으로, 두 통계자료의 공통항목을 기준으로 통계수치, 항목별



내용, 단위 등을 비교하여 정확성을 측정하였다.

먼저, 동일한 연도에 발간된 같은 항목의 통계수치가 통계 조사기관 및 통계작성기관에 따라 차이가 발생하는 사례이다.

대개 관광사업체 등록현황은 보고통계로 작성되고 있으나, 보고내용이 중앙과 지방이 다르다고 보기는 어려우므로 자료입력시 누락되었거나 자료를 오기한 것으로 해석할 수 있겠다.

〈표 3-4〉 관광사업체 등록현황(1997 기준)

	여행업			관광호텔	휴양콘도미니엄	관광음식점
	일반	국외	국내			
지역통계연보	3	235	375	34	9	7
경기통계연보	3	234	373	32	10	5

다음 전화시설 및 가입자수의 경우도 보고된 통계를 활용하는 자료라고 할 수 있으나, 전체적으로 상당한 차이를 보인다. 이러한 차이는 조사 시점이 상이한 결과라고 해석이 가능하다. 다음의 임상별 임목축적의 경우도 동일하다.

〈표 3-5〉 전화시설 및 가입자수(1997 기준)

	전화시설수	가입자수			공중전화
		계	업무용	주택용	
지역통계연보	3,483,256	2,949,654	625,186	2,324,468	59,728
경기통계연보	3,940,232	3,331,530	701,477	2,630,053	65,732

〈표 3-6〉 임상별 임목축적(1997 기준)

(단위 ; m)

	계	침엽수	활엽수	혼유림
지역통계연보	26,958,560	10,202,406	9,268,510	7,487,644
경기통계연보	26,946,770	10,201,931	9,259,685	7,485,154

규모별 사업체수 및 근로자수의 경우는 앞서 제시한 예시들과는 달리 근거가 되는 자료의 출처에 있어 차이를 보이고 있다. 즉, 통계청의 지역통계연보는 노동부의 '사업체 노동실태조사 보고서'를 기초로 통계를 작성하였으며, 경기통계연보는 '사업체기초통계조사보고서'를 기초로 통계자료를 작성하였다. 지역통계연보는 5인 이상의 사업체를 기준으로 한 반면, 경기통계연보는 1인 이상의 사업체를 기준으로 하였다.

또한, 경기통계연보에서 1-4인의 사업체수와 종사자수를 총수에서 빼다 하더라도 지역통계연보의 수치와 비교할 때 큰 차이가 있다. 지역통계연보의 경우 사업체총수가 33,356개인데 반하여 경기통계연보는 1-4인 업체수를 제외한 수가 97,012개이며, 지역통계연보에서는 근로자수가 1,068,126명인데 비해, 후자는 1-4인 업체를 뺀 근로자수가 1,478,134명이다.

〈표 3-7〉 규모별 사업체수 및 근로자수(1997 기준)

	총수		1-4인		5-9인		10인 - 10인	
	사업체수	근로자수	사업체수	근로자수	사업체수	근로자수	사업체수	근로자수
지역통계연보	33,356	1,068,126	-	-	10,600	76,132	-	-
경기통계연보	460,626	2,141,390	363,614	663,256	36,640	230,707	-	-



결국 같은 연도, 같은 항목이라도 통계조사기관이나 통계발간처에 따라 통계치에 큰 차이가 있으며, 따라서 통계자료의 정확성이 매우 저조함을 알 수 있다.

다음<표 3-8>은 항목은 동일하나 분류기준이 다름에 따라 정확성이 확보 되지 못한 사례이다.

〈표 3-8〉 경지면적(1997 기준)

구분	분 류 기 준					
지역통계연보	0.5ha미만		0.5-1ha	1-2ha	2-3ha	3ha이상
경기통계연보	0.1ha 미만	0.1-0.5ha미만	0.5-1ha 미만	1-1.5ha 미만	1.5-2ha 미만 10ha 이상

상기 경지면적의 분류기준이나 다음의 연령별 농가인구의 분류기준은 조사주체나 작성주체에 따라 상이한 분류기준을 제시하고 있다.

〈표 3-9〉 연령별 농가인구

구분	분 류 기 준								
지역통계연보	15세 미만	15-19세	20-49세			50-59세	60세 이상		
경기통계연보	0-14세	15-19세	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60-64세	65-69세	70세 이상

이와 같은 분류기준의 차이에 따라 어떠한 통계를 활용할 것인가에 대한 선택의 어려움이 있으며, 통계자료의 정확성을 확보하기 어렵다.

셋째, 같은 항목이라도 조사내용의 차이가 있는 사례이다. 동일한 항목에

대하여 조사내용이 다름에 따라 통계이용자들에게 혼란을 야기시킬뿐만 아니라 통계의 정확성이 떨어짐에 따라 신뢰성을 상실하게 되는 결과를 야기하게 된다.

〈표 3-10〉 임산물 생산량(종류)

구분	조 사 내 용
지역통계연보	밤, 호도, 잣, 대추, 도토리, 은행, 산딸기, 버섯, 수지, 산나물, 약용, 용재, 연료, 녹비, 퇴비원료, 사료, 죽순
경기통계연보	용재, 죽재, 연료, 녹용자재, 종실, 버섯, 섬유원료, 산나물, 수지, 탄닌원료, 약용, 죽순

넷째, 동일한 항목의 조사내용물에 대한 단위가 상이한 사례이다. 이로 인해 통계활용시 인용자료에 따라 오해의 소지가 발생할 수 있으며, 정확한 비교에 어려움이 대두되는 등 정확성의 결여로 많은 문제들을 발생시킬 수 있다.

〈표 3-11〉 임산물 생산량(단위)

	연료	버섯	산나물	수지	약용	죽순
지역통계연보	M/T	kg	kg	kg	kg	kg
경기통계연보	1000M/T	M/T	M/T	M/T	M/T	M/T

〈표 3-12〉 상수도 현황

	출인구	급수인구	시설용량	급수량
지역통계연보	천명	천명	천톤/일	천톤/일
검기통계연보	명	명	㎥/일	㎥/일

이처럼 조사 및 발간기관에 따라 동일한 통계항목의 통계치, 분류기준, 조사내용, 단위 등이 다르게 나타나는 것은 표준화된 통계항목의 기준도 마련하지 않고 항목에 따라 관련부처 및 관련기관에서 제각기 수집하여 작성되었기 때문인 것으로 분석된다.

특히 통계치의 정확도가 떨어지는 것은, 통계조사시 공무원의 전문성 부족 및 객상위에서의 작업 그리고 응답자의 불성실한 응답에 의해서도 오차가 발생할 수 있으며, 조사부서의 조사시점의 차이가 원인일 수 있다. 또한, 자료의 입력과정에서 실수에 의해서도 정확성은 상실될 수 있다.

통계의 정확성을 확보하기 위해서는 적어도 동일 조사항목의 단위, 동일 조사항목의 조사내용, 조사항목 분류체계에 대해서는 표준화가 이루어져야 할 것이다.

2. 통계의 시의성 측면

통계에서 시의성(to be on time)이란 '어느 한 시점을 기준으로 했을 때 가장 근접한 자료, 특히 가장 최근 자료가 어느 정도 생산되고 있는가'를 측정

하는 것이다. 통계치가 정책에 활용되기 위한 적절한 시점에 공급되고 있는지, 자치단체 통계자료들의 조사 및 발표시점 간에 얼마나 차이가 나는지와 관련된 개념으로 1998년에 발간되는 지역통계연보(통계청)와 경기통계연보(경기도)의 통계치들이 조사된 시점을 분석하는 것으로 개념을 조작화하였다.

경기통계연보의 경우 각 항목의 최종 연도자료가 1997년도가 대부분인 반면, 지역통계연보는 '95 또는 '96년 자료가 최종연도인 경우가 많은 것으로 분석되었다.

〈표 3-13〉 시의성 비교

지역통계연보	경기통계연보
<ul style="list-style-type: none"> · 직업별가구(1995) · 세대구성 및 가구원수별 가구(1995) · 점유형태 및 거처의 종류별 가구(1995) · 광공업현황(1996) · 종사자규모별 광공업현황(1996) · 산업종 분류별 제조업 현황(1996) · 도소매 및 소비자용품 수리업총괄(1996) · 서비스업 총괄(1996) · 지역내총생산(1996) : 정싱가격 	<ul style="list-style-type: none"> · 경제활동별 도내총생산(1996) : 정싱가격

이와 같이 통계의 발간연도에 비하여 일부 항목이 3-4년 정도가 뒤쳐져 있는 것은 첫째, 일부 항목의 조사담당 관련 부처나 부서에서 더 이상 조사가 이루어지지 않았거나, 발표를 할 수 없는 상황으로 인하여 최근의 자료가 입수되지 않았다고 볼 수 있다.

둘째, 통계조사과정이 읍면동 → 기초자치단체 → 광역자치단체 → 통계

청 → 광역자치단체 → 기초자치단체 → 읍면동으로 이루지는 현재의 체계 안에서는 통계자료에 대한 확인작업과정에 많은 시간이 투입되기 때문이다. 셋째, 통계자료에 대한 전산입력 작업중 이에 대한 오류확인 작업에 많은 시간이 걸리기 때문이다.

3. 통계의 대응성 측면

대응성(to be responsive)이란 ‘국가 또는 자치단체에서 필요로 하는 자료에 대하여 어느 정도 적절한 자료를 공급하고 있는가’를 측정하는 것이다. 특히 행정변화나 새로운 행정수요에 따른 정책개발의 필요성 등 다양한 요인들에 의해 수요가 발생하거나 보다 심층적으로 구체화되어 증가되는 통계항목들이 얼마나 잘 구비되어 있는지와 관련된 개념으로 통계항목을 시계열적으로 비교하는 방법과 수요조사의 결과와 현재 통계 항목간의 괴리를 비교분석하는 방법으로 개념을 조작화하여 대응성을 측정하고자 하였다. 보다 구체적으로는 지속적으로 통계항목이 증가되고 있는지, 혹은 감소하고 있는지 증가나 감소대상은 어떠한 통계항목인지에 대하여 분석하였다. '94년을 기준으로 항목별 조사내용이 연도별로 추가된 것이며, 조사 내용중 (-)는 당해연도에 빠진 내용이다.

다음은 경기통계연보의 내용이며, 조사항목은 인구, 노동, 공공업, 유통·금융·보험 및 기타 서비스, 교육 및 문화, 소득, 사업체 총괄(추가항목), 농림수산업, 보건 및 사회보장, 공공행정 및 사법, 재정, 주택·건설, 운수·관광·정보통신, 토지 및 기후, 인구 등이다.

〈표 3-14〉 인구

연도	'94	'95	'96	'97	'98
조사 내용		<ul style="list-style-type: none"> · 인구동태 · 인구이동 · 주민등록전입지별인구이동 · 주민등록 전출지별 인구이동 · 호적에 의한 인구동태(-) 		<ul style="list-style-type: none"> · 주민등록인구 · 시군별인구 이동 	<ul style="list-style-type: none"> · 주민등록인구(-) · 주요국적별 외국인 등록 현황

인구의 경우, 비교적 대응성있게 통계항목이 증가되고 세분화됨을 파악할 수 있다. 노동의 경우도 다른 통계항목에 비교할 때, 상대적으로 대응성을 유지하고 있다고 해석할 수 있다. 물론 지방자치단체 수준에서 만족할만큼 지역이 세분화되었거나, 추가적인 지표들이 제공되고 있지는 못하다(예를 들면, 실업자수 등).

〈표 3-15〉 노동

연도	'94	'95	'96	'97	'98
조사 내용		<ul style="list-style-type: none"> · 시군별 노동조합 	<ul style="list-style-type: none"> · 연령별 취업자 · 교육정도별 취업자 · 산업연맹별 취업자 		

광공업의 경우나 다음의 유통·금융·보험 및 기타서비스는 사회형태의 변화에 따른 산업형태가 전혀 반영되지 못하고 있음을 나타낸다. 특히 <표 3-17>의 금융관련 서비스분야는 최근 급속도로 성장하고 세분화되고 있음을 고려할 때, 시의성이 매우 저조한 부문이다.

〈표 3-16〉 광공업

연도	'94	'95	'96	'97	'98
조사내용	· 제조업체종류별 사업체수 및 종사자수				

〈표 3-17〉 유통·금융·보험 및 기타 서비스

연도	'94	'95	'96	'97	'98
조사내용		· 수출입통관실적	· 도소매업	· 서비스업(-)	

지방자치가 실시되면서 교육 및 문화에 대한 지역주민의 관심이나 해당 자치단체들의 정책이 매우 다양하게 제공되고 있음에 비해 통계의 대응성은 전혀 수요를 반영하지 못하는 것으로 판단된다.

〈표 3-18〉 교육 및 문화

연도	'94	'95	'96	'97	'98
조사내용		· 언론매체	· 청소년 수련시설		

소득이나 사업체의 경우, 지역의 경제를 대표할만한 통계지표로 각종 정책을 입안하는데 가장 기본이 될만한 자료들이나 시계열적으로 자료의 내용 변화를 살펴보면 이 역시 대응성 면에서 취약한 부분이다.

〈표 3-19〉 소득

연도	'94	'95	'96	'97	'98
조사내용		· 경제활동별지역내총생산 (분변가격)			

〈표 3-20〉 사업체 총괄(추가 항목)

연도	'94	'95	'96	'97	'98
조사 내용					· 산업분류별 사업체총괄 · 종사자 규모별 사업체수 및 종사자수 · 산업, 시군별 사업체수 및 종사자수

농림수산업의 경우, 수요가 점차 축소되는 부분이므로 행정내외부적으로도 관련 통계에 대한 필요성이 점차 감소하면서 기본적인 통계수준에서 머물고 있음을 알 수 있다. 시대의 조류에 따라 퇴색되는 분야에 대해서도 그러한 퇴행적 움직임이 반영될만한 통계자료의 변화들이 요구되어진다.

〈표 3-21〉 농림수산업

연도	'94	'95	'96	'97	'98
조사내용		· 농지개량조합			

보건 및 사회보장의 경우, 내용상 대개 단속실적을 중심으로 구성되어있어, 통계가 제공하고자 하는 본래의 목적을 파악하기 어렵다. 이 또한 대응성이 미비한 측면으로 파악된다.

〈표 3-22〉 보건 및 사회보장

연도	'94	'95	'96	'97	'98
조사내용		<ul style="list-style-type: none"> · 부정의료업자 단속실적 (의료인) · 부정의료업자 단속실적 (의료업자) · 환경위생 관계업소(-) 	<ul style="list-style-type: none"> · 부녀복지 시설수용 · 불량인 시설수용 	<ul style="list-style-type: none"> · 부정의료기관 단속실적 	

운수·관광·정보통신의 경우, 항목이 의미하는 내용을 제대로 포함하지 못하고 있다. 즉, 최근 급속한 발전과 변화가 일고 있는 정보통신분야의 경우, 다양한 자료가 생산, 가공되고 있는 상황에서 자치단체들이 파악하고 제시하는 자료의 수준은 매우 낙후되어 있으며, 대응성면에서도 원시적인 수준으로 취약한 것을 알 수 있다.

〈표 3-23〉 운수·관광·정보통신

연도	'94	'95	'96	'97	'98
조사내용		<ul style="list-style-type: none"> · 시군별 자동차등록 · 국제 전신전화취급(-) 	<ul style="list-style-type: none"> · 행정전산기기 보유 · 이동계 통신시설(-) 	<ul style="list-style-type: none"> · 우편시설 	<ul style="list-style-type: none"> · 이동계 통신시설

지방자치단체의 통계관련 공무원 또는 각 부서의 공무원들이 현재 각 자치단체에서 가장 필요로 하는 소지역통계로 “지역별 물가통계, 경제활동인구통계, 실업통계, 여성관련통계, 자치단체별 GRDP, 개인소득, 지역간 물동량 등” 지역경제와 관련된 통계를 요구하고 있는데 반하여, 위에서 조사한 ‘경기통계연보’나 ‘수원통계연보’에서는 이와 관련한 조사내용이 없다.

따라서 현재 우리 나라의 통계자료와 지역에서 요구하는 통계의 수요와 공급에는 차이가 있는 것으로 나타나고 있으며, 이는 통계의 대응성이 전반적으로 부족하다는 것을 알 수 있다.

제4절 실태분석을 위한 설계(Research Design)

지방자치단체 통계기능의 강화방안을 제시하기 위하여 자치단체 통계기능의 현황 및 문제점을 파악하기에 앞서 자치단체들이 통계를 활용하는 현황과 통계에 대한 수요 그리고 기 생산되고 공표, 관리되는 통계들의 활용부문이 저조한 원인을 통계의 정확성, 시의성, 대응성 측면에서 분석하였으며, 이를 통계기능을 분석하기 위한 전제로 활용하였다.

즉, 지방자치단체들은 현재 분산형 통계제도 하에서 중앙이 주도하는 통계생산 체제에 의거하여 생산되는 통계로는 지역의 정책을 입안하는데 한계가 있으며, 이같은 통계를 적극적으로 활용하기가 적절치 못한 것으로 분석되었다.

자치단체들이 그나마 활용할 수 있는 통계로는 인구, 토지, 주택 등 이미 오랜기간동안 전국적 규모에서 작성되면서 통계자료의 신뢰성이 어느 정도 확보된 통계들이 대부분이며, 정작 지역의 정책을 위한 지역 특수성을 반영할만한 통계인 자치단체별 GRDP나 시군별 물가지수, 지역별 소득이나 가계지수 등은 전혀 생산되지 못하고 있으며, 그나마 조사되고 있는 사업체 근로지수, 산업별 현황 통계 등은 정확성, 시의성 그리고 대응성면에서 활용하기가 어려운 상황이다.

이처럼 지방자치단체가 지역의 정책에 통계를 활용하고자 하는 의지나

상황이 도래해도 정착 활용할 수 있는 통계자료가 양적인 측면뿐만 아니라 질적인 측면에서도 부진한 것은, 통계기능이 중앙을 중심으로 수행되고 있기 때문이다. 현재 자치단체들은 통계기능에 있어 조사기능만을 위임받아 수행하고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 자치단체는 해당 지역에 필요한 통계를 개발하고 생산할 구조적 능력이 미비한 상황이라 할 수 있으며, 동시에 통계기능을 수동적으로 수행함으로써 정착 통계에 대한 필요성이나 요구가 확대되기 어려운 악순환을 겪게 되는 것이다.

따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 현재 우리나라 통계기능을 재배분하여 자치단체의 통계기능을 강화하는 것이 중요한데, 구체적으로는 다음과 같은 측면을 중심으로 분석을 수행하면서 해결방안을 모색할 수 있다. 무엇보다도 통계배분의 현황과 이에 따른 구체적인 문제점을 파악할 필요가 있다. 앞서 지방자치단체의 통계기능이 강화되어야 할 논리적 필요성이 제시되었고, 또한 이를 뒷받침할만한 실증적 근거인 ‘분석의 전제’가 자치단체 통계활용현황과 부진의 원인을 통해 밝혀졌다. 따라서 현재 중앙중심으로 배분된 통계기능을 재배분하기 위해서는 현황을 분석하고 이에 따라 문제점을 제시하면서 구체적인 기능배분체계를 재구축하는 것이 중요하다.

다음, 이러한 재배분을 바탕으로 지방자치단체의 통계기능 수행과 관련된 조직 및 인력의 현황을 파악하여 문제점을 도출하는 과정이 수반되어야 한다. 중앙중심의 현재 통계기능이 지방자치단체로 대폭 이양됨에 따라 지방자치단체의 조직과 인력은 확대 개편되는 것이 바람직하며, 중앙의 인력과 조직은 축소되어야 한다.

조직과 인력에 대한 설계가 구성되면 이에 따른 재원의 재배분이 후속적으로 이루어져야 할 것이다. 따라서 현재 예산구조를 분석하고 문제점을 파악한 후, 상기의 배분방향에 부합하는 예산구조를 재개편하도록 한다. 기능

의 재배분, 조직과 인력의 재구축 그리고 예산의 배분을 위해서는 무엇보다도 법적 근거를 마련하는 것이 중요하며, 이같은 원칙에 부합하는 법제도의 정비도 동시에 추진되어야 한다.

다음, 정보화사회의 도래에 따라 민간부문의 급격한 변화 속에서도 행정 부문 특히 지방행정부문의 정보화는 특별한 환경에 처한 몇몇 자치단체를 제외하고는 불모의 상태라고 해도 과언이 아니다. 따라서 현재 통계청을 중심으로 추진되어 온 통계의 정보화 대상을 지방자치단체로 확대하여 향후 정보화를 주도하고 핵심적인 주체로 역할할 수 있는 기반을 조성하는 것이 필요하다.

마지막으로 통계가 해당지역의 특수성을 반영하면서 정책활용도를 제고할 수 있는 방안들을 강구하도록 하며, 구체적인 방안은 다음의 내용들을 포함하는 것이 바람직하다.

첫째, 현재 중앙중심으로 대부분의 통계가 생산·관리됨으로써, 전국 단위의 통계는 정확성, 시의성, 대응성을 어느 정도 확보하면서 통계체계가 구축되고 있으나, 지방자치단체를 단위로 하는 통계는 양적으로나 질적으로 매우 낙후되어있다. 따라서, 현재 중앙중심으로 표본을 설정하는 방식에서 벗어나 지역을 통계의 기본 단위로 설정하는 소지역통계를 개발한다.

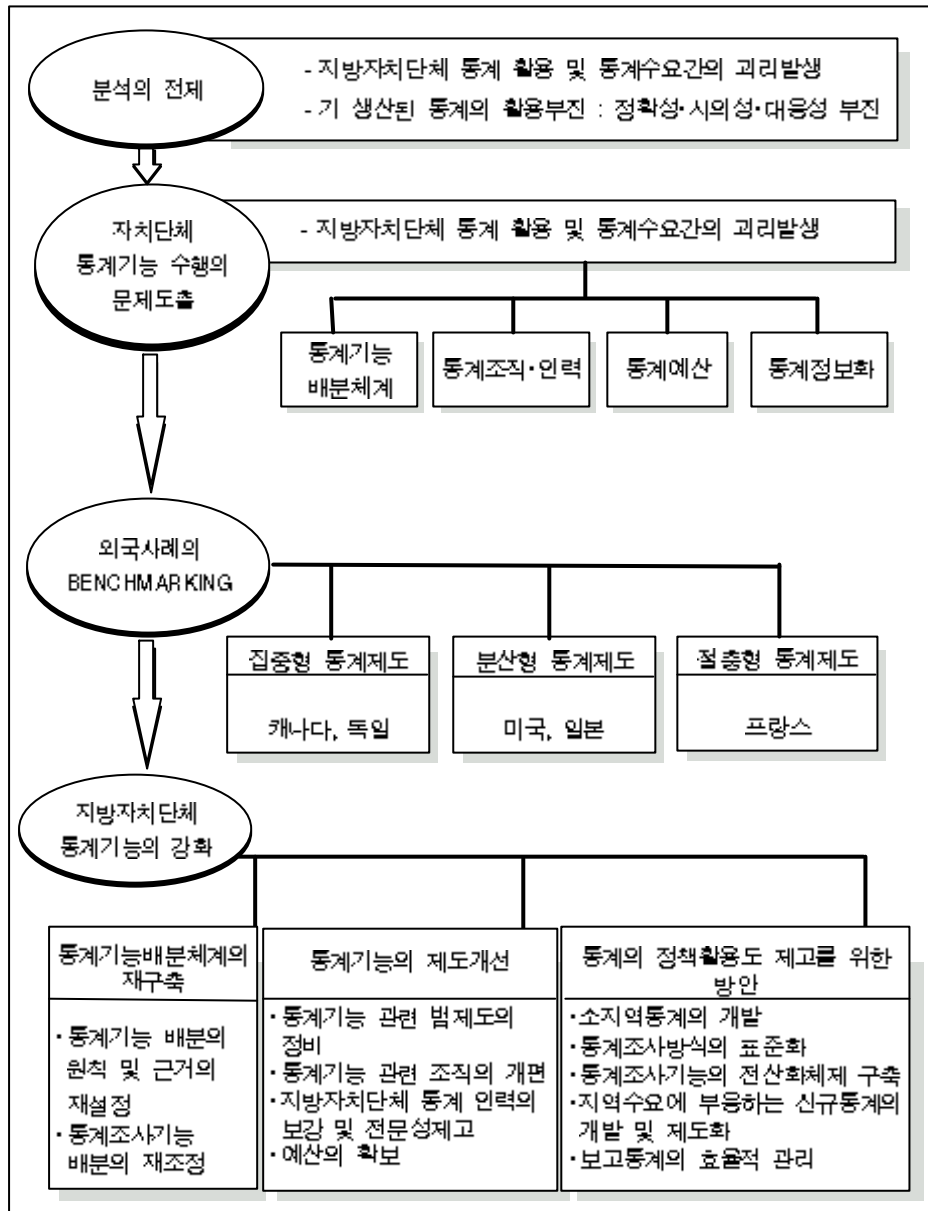
둘째, 앞선 분석의 전제에서도 파악된 바와 같이 통계의 단위, 시점, 조사항목 및 내용 등이 일관성을 유지하지 못하여 생산된 통계들이 생산주체나 시점 등에서 다양하게 차이를 나타내고 있다. 이는 단순히 통계의 신뢰성을 떨어뜨리는 차원을 넘어 행정의 신뢰성 상실로까지 확대될 수 있다. 따라서 통계조사방식을 표준화하는 것이 중요하다.

셋째, 분석의 전제에서 비교방법에 의해 조사된 통계치들을 비교한 결과, 상당부분은 오기나 오타에 의한 실수일 가능성을 발견하였다. 이는 통계조

사가 여러 단계를 거침으로써 발생확률이 더욱 높아지는 점을 감안하여 통계조사기능을 전산화하도록 제안한다. 또한 전산화를 통해 통계가공이나 통계관리가 효율적으로 이루어질 수 있으며, 통계의 정확성, 시의성, 대응성 확보가 보다 용이해질 수 있는 기반이 확보되는 것이다. 그리고 앞서 조사된 지방자치단체들의 통계수요를 감안하고 이러한 통계수요를 정기적으로 파악할 수 있는 체계와 이를 제도화하는 방안이 필요하다. 통계를 생산하는 것은 사실 매우 전문적이고 기술적인 부분도 포함되기 때문에 이같은 부분은 중앙에서 일정정도의 역할을 수행하는 것이 필요하며 특히 신규통계의 개발과 관련된 부분은 중앙의 적극적인 역할이 필요한 부분이다. 마지막으로 자치단체 통계 가운데 상당 부분을 차지하는 보고통계를 효율적으로 관리하는 방안을 포함하도록 한다.

이상과 같은 과정과 내용이 지방자치단체 통계기능을 강화하기 위한 분석설계로 도식화하면 다음과 같다.

〈그림 3-2〉 지방자치단체 통계기능 강화를 위한 분석 설계



제4장 지방자치단체 통계기능의 실태분석

제1절 통계기능 배분의 현황 및 문제점

1. 통계기능배분의 기준 및 근거

우리 나라의 통계제도는 기본적으로 분산형의 통계제도라 할 수 있으나, 일반 목적의 중요 통계를 중앙통계기관인 통계청에서 직접 생산하고 있기 때문에 미국이나 일본보다 집중적 성격이 훨씬 강한 분산형 통계제도로 정의할 수 있다.

통계청에서는 주로 일반목적의 통계를 작성하고 있으며, 농림부에서는 농업과 임업 관련통계를, 보건복지부에서는 보건 및 사회 관련통계를 그리고 노동부에서는 사업체와 관련된 고용 및 임금에 관한 통계를 작성하는 등 각 기관의 고유업무와 관련된 통계를 각 기관의 책임하에 작성하고 있다.

분산형 통계제도하에서는 통계활동의 중복으로 인한 자원의 낭비와 국민의 응답부담 기증, 통계지식과 경험의 부족으로 인한 통계발전의 부진 등의 문제가 발생되기 마련이다. 우리 나라는 이러한 통계작성의 중복을 제거하고 통계의 체계적인 발전을 도모하기 위하여 통계종합조정기능을 통계청에 두고 있는 실정이다⁶²⁾.

따라서 우리 나라는 집중형을 가미한 분산형 통계제도이면서도 중앙집권적 형태로 통계기능이 수행되고 있다. 즉, 통계활동이 각 부처에 분산되어 업무수행결과나 업무수행상 필요한 통계를 각 부처책임하에 작성하여 활용

62) 김상식, 통계법(서울 : 기문당, 1996), pp. 45-46.

하도록 제도화되어 있으나 집중형의 성격이 강하여 중앙통계기관인 통계청에서 주요통계업무를 담당하고 관장하고 있으며, 통계를 작성·공표·발간하려면 주요사항은 통계법에 따라 통계청의 사전승인 또는 협의가 필요하도록 제도화되어 있다⁶³⁾.

지방자치단체도 이같은 집권적 운영체제에 적용을 받아 업무상 통계수요가 발생된다고 하더라도 반드시 중앙통계기관인 통계청의 사전승인이나 협의가 필요한 상황이다.

통계의 작성은 통계작성기관에 의해 생산되고 있는데, 통계작성기관이라 함은 국가의 공식통계를 작성할 수 있는 기관으로서, 통계의 작성·공표·활용 등 통계활동의 전반에 관하여 통계법이 광범위하게 적용되는 기관을 의미하며, 현행 통계법상 통계작성기관은 중앙행정기관, 지방자치단체, 지정기관의 3종류가 있다. 기관별 통계작성 현황은 다음과 같다.

63) 우리나라 통계는 분산형을 채택하고 있으나, 집중형적 성격이 매우 강한데 통계법을 보면 이같은 경향이 매우 두드러지게 나타난다.

- 지정통계의 경우 통계청장이 지정(제3조 정의)
- 관련행정기관의 장이 통계작성에 관한 내용으로 법령을 제정하거나 개정하는 경우 통계청장과 협의(제5조 다른 법률과의 관계)
- 통계청장은 통계작성기관에 대하여 통계작성의 실시·중지·변경 또는 통계작성사무의 개선을 요구할 수 있음(제6조 통계작성사무의 개선요구 등)
- 새로운 통계를 작성하고자 하는 경우 통계작성기관의 장은 통계청장의 승인을 얻어야 함(제8조 통계작성의 승인)
- 통계결과의 공표는 통계청장과 협의를 거친 후 공표할 수 있음(제15조 통계결과의 공표 등)
- 통계발간물의 경우 발간한 통계작성기관의 장은 그 발간내역을 통계청장에게 통보(제18조 통계간행물의 발간). <http://www.uso.go.kr/usage/ke-law/hon>. 1999.

〈표 4-1〉 기관별 작성현황(1999. 10. 1현재)

(단위 : 기관, 종)

부 문	작성 기관수	계	승인통계				
			통계종류		작성방법		
			지정 통계	일반 통계	조사 통계	보고 통계	가공 통계
계	107	399	64	335	202	162	35
정부기관	42	296	56	240	127	140	29
○ 중앙행정기관	26	231	40	191	98	124	9
- 통계청	1	49	29	20	42	0	7
- 기타 중앙행정기관	25	182	11	172	56	125	2
○ 지방자치단체(시·도)	16	65	16	49	29	16	20
지정기관	65	103	8	95	75	22	6
○ 금융기관	8	25	5	20	17	5	3
○ 정부투자 출연기관	23	28	2	26	19	9	0
○ 기타법인(협회단체)	34	50	1	49	39	8	3

자료 : <http://tso.go.kr/intro.htm>. 1999.

중앙행정기관은 특별한 규정이 없는 경우를 제외하고는 원·부·처·청 및 외국을 말한다⁶⁴⁾. 중앙행정기관에서 작성하는 통계는 통계법이 원칙적으로 제한없이 적용된다. 따라서 중앙행정기관에서 작성하는 통계는 모두 통계법에 따라 그 작성에 관하여 미리 승인을 얻거나 협의를 거쳐야 한다⁶⁵⁾.

지방자치단체는 특별시·광역시 및 도와 시·군·구(자치구)의 2종으로 대별되며, 특별시·광역시 및 도는 정부의 직할하에 두도록 되어 있다. 통계법상으로는 특별시·광역시 및 도와 시·군·구 모두 통계작성기관으로서의 지위를 가지나 통계법상 일부 권한의 수임주체로서의 지위는 양자가 차

64) 정부조직법 제2조2항.

65) 김상식, 전제서, pp. 36-38.

이를 보이고 있다.

즉 중앙행정기관의 장은 대통령이 정하는 바에 의하여 통계법에 의한 권한의 일부를 소속기관의 장·특별시장·광역시장 또는 도지사에게 위임하거나 다른 행정기관의 장 또는 지정기관의 장에게 위탁할 수 있으며, 다시 특별시장·광역시장 또는 도지사는 위의 위임받은 권한의 일부를 그 위임한 기관의 장의 승인을 얻어 시장·군수·구청장 기타 소속기관의 장에게 재위임할 수 있다.

지정기관은 통계작성기관중 중앙행정기관이나 지방자치단체가 아닌 기관중 일정한 지정요건을 갖춘 기관중에서 통계청장이 직권으로 또는 당해기관의 신청에 의하여 지정기관으로 지정한 기관이다. 국가행정기관이 아닌 이러한 기관을 지정기관으로 지정하여 특별히 통계법을 지정하는 이유는 이들 기관의 통계작성활동은 다른 민간기관에 비하여 경제·사회적으로 미치는 영향이 크기 때문에 통계작성활동의 공정성 확보를 통한 공익보호의 취지에서 통계법의 적용을 받도록 하기 위함이다. 지정기관으로 지정되면 통계법상의 각종 권한과 의무가 동시에 부여된다.

현재 우리 나라에서 작성되고 있는 통계현황은 지정 및 일반통계를 합한 총 399종으로서, 지정통계 64종, 일반통계 335종이다. 작성방법별로는 조사통계는 202종, 보고통계는 162종, 가공통계는 35종이다. 작성기관을 정부기관과 지정기관으로 구분하여 볼 때 정부기관에 의하여 작성되고 있는 통계는 296종(통계청은 49종)이며, 지정기관에서 작성하고 있는 통계는 103종으로 부문별 작성현황은 다음과 같다.

〈표 4-2〉 부문별 작성현황(1999. 10. 1현재)

(단위 : 종, %)

부문	종 류 별		작 성 방 법 별		
	총	구성비	조사통계	보고통계	가공통계
계	399(49)	100.0(100.0)	202	162	35
인구	21(5)	5.3(10.2)	3	16	2
고용·임금	21(2)	5.3(4.1)	20	1	-
물가·가계·소비	16(5)	4.0(10.2)	16	-	-
보건·사회복지	70(4)	17.5(8.2)	27	41	2
환경	16(0)	4.0(0.0)	7	9	-
농림·수산	53(7)	13.3(14.3)	28	23	2
광공업·에너지	18(6)	4.5(12.2)	11	7	-
건설·주택·토지	25(4)	6.3(8.2)	15	10	-
교통·정보통신	41(2)	10.3(4.1)	9	32	-
도소매·서비스	6(5)	1.5(10.2)	6	-	-
경기·기업경영	43(4)	10.8(8.2)	39	-	4
국민계정·지역계정	9(2)	2.3(4.1)	1	1	7
재정·금융	15(0)	3.8(0.0)	2	13	-
무역·외환·국제수지	8(0)	2.0(0.0)	4	2	2
교육·문화·과학	15(0)	3.8(0.0)	10	5	-
기타	22(3)	5.5(6.0)	4	2	16

※ ()은 통계청 작성통계.
 자료 : <http://tso.go.kr/intro.htm>, 1999.

2. 통계기능 배분의 현황

가. 중앙기관

우리 나라의 전반적인 통계업무를 관장하고 있는 기관은 통계청으로 일반 목적 통계인 인구주택총조사, 산업총조사, 도·소매업 통계조사 등 각종 총조사와 인구, 사회 및 경제에 관한 각종 경상적인 조사업무를 수행하고 있을 뿐만 아니라 통계법에 의거하여 중앙통계기관으로서의 역할을 담당하고 있다⁶⁶⁾.

통계청의 대표적인 기능은 다음과 같이 네가지로 구분할 수 있다.

첫째, 통계의 종합조정 및 통계작성의 기준설정이다. 이는 분산형 통계제도의 운영에서 오는 통계의 중복방지와 신뢰성을 제고⁶⁷⁾하고, 통계작성의 일관성 유지 및 통계간 비교가 용이하도록 각종 통계표준 분류를 제정하고 개정을 하는 것이다⁶⁸⁾.

둘째, 국가기본 통계의 생산이다. 국가정책을 수립하는데 기본적으로 필요한 통계를 생산하는 것으로서 이에 는 조사방법에 의하여 전수조사, 표본조사, 분석통계으로 구분할 수 있다. 전수조사에는 인구주택총조사, 산업총조사, 광공업통계조사 등이 있으며, 표본조사로서 소비자물가조사, 광공업동태조사 등이 있다. 이외에 분석통계로서 경기종합지수, 생명표, 한국의 사회지표 등이 있다.

66) 통계청, 통계업무편람(서울 : 통계청, 1992. 12), pp. 25-26

67) 부가적으로는 국내통계관련기관, 승인통계소재정보안내를 수행하고 있다.

68) 구체적으로 산업분류·직업분류·행정구역분류·무역분류·질병사인분류로 구분하고 있다.

〈표 4-3〉 통계청에서 담당하는 통계조사 항목

분 류	통계조사항목
인구·주택	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 인구주택총조사 ▶ 시도별추계인구 ▶ 추계인구 ▶ 인구이동조사 ▶ 인구동태조사 ▶ 생명표
고용·물가가계	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 경제활동인구조사 ▶ 고용구조조사 ▶ 사회통계조사 ▶ 한국의사회지표 ▶ 소비자물가지수(지수포함) ▶ 소비자권망조사 ▶ 도시가계조사 ▶ 가구소비실태조사 ▶ 생활시간조사
공공업·사업체	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 산업총조사 ▶ 광공업통계조사 ▶ 전국사업체 기초통계조사 ▶ 광공업동태조사(산업활동동향) ▶ 제조업생산능력 및 가동률조사 ▶ 기계수주통계조사
건설·운수	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 건설업통계조사 ▶ 건설수주통계조사 ▶ 건설기성통계조사 ▶ 운수·통신업통계조사
도소매·서비스	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 도소매업 및 서비스업 총조사 ▶ 도·소매업 통계조사 ▶ 서비스업 통계조사 ▶ 도·소매업 동태조사(지수포함)
경기·국부·지역계정	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 경기종합지수 ▶ 지역소득통계 ▶ 국부통계조사
농·수산	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 농업총조사 ▶ 농업기본통계조사 ▶ 농가경제조사 ▶ 양곡소비량조사 ▶ 농산물생산비조사 ▶ 어업총조사 ▶ 어업기본통계조사 ▶ 어가경제조사 ▶ 어업생산통계조사

자료: <http://www.nso.go.kr/examine/houselist-kor.htm>, 1999.

셋째, 통계정보의 종합관리 및 통계서비스의 제공이다. 이에는 국내외 통계정보의 종합관리와 통계정보시스템(KOSIS)을 통한 통계서비스제공, 통계간행물 보급 및 전산매체에 의한 자료서비스의 제공의 기능이 있다.

넷째, 통계전문인력의 양성 및 통계기법의 연구이다. 이는 통계연수부를 통해 통계전문인력의 양성과 통계의 올바른 이해를 도모하기 위한 것으로서 교육대상으로는 정부 및 민간통계작성기관 통계담당자, 통계이용자 등이 있으며, 교육내용으로는 통계작성기법, 현장조사기법, 통계활용방법 등이 있다.

이외에 농림부, 보건복지부, 노동부, 환경처, 각급 중앙행정기관에서 고유업무와 관련된 통계를 담당부서에서 작성하고 있다. 농림부의 경우 농산물검사소에서 농업통계에 관한 조사사무를 관장하고 있는데, 농업기본통계와 작물통계 중 표본조사업무를 주로 담당한다.

통계청 지방사무소에서 작성하고 있는 통계는 모두 20종으로(경기도의 경우) 지방사무소 직원이 주기적으로 선정된 몇 개의 업체를 대상으로 조사하는 표본조사에 의하여 이루어지고 있다.

따라서 매년 반복하여 조사하게 됨으로써 통계조사에 대한 담당직원의 전문성과 숙련도면에서 노하우가 축적되어 있으며, 피조사자와의 관계에서 친밀도면에서 가까운 상태에 있으므로 조사하는데 큰 어려움이 없는 장점이 있다.

(표 4-4) 통계청 지방사무소 통계의 종류 및 조사내용

통계명	조사 주기	주요조사내용
국부통계조사	10년	국민경제내에 소재하는 유형고정자산 및 재고자산, 대외순자산
어업총조사	5년	어업가구, 어가인구, 어업경영활동사항, 어선 및 양식장 현황, 어항시설 현황, 수산물유통 및 보급시설, 수산제조 가공시설
사회통계조사	1년	경제활동인구조사 대상가구
건설업통계조사	1년	종사자수, 급여, 시공액, 공사비, 건설장비 및 유형고정자산등
운수업통계조사	1년	종사자수, 급여, 운수수입, 운수비용, 유형고정자산 등
농업기본통계조사	1년	권·겸업별, 경지규모별, 영농형태별, 농가수, 성별, 취업별, 조사기간별, 농가인구수
어업기본통계조사	1년	어업가구, 어업가구원, 어업경영상황, 어선 및 양식장 현황 등
경제활동인구조사	월	인력사항 및 경제활동 사항
도시가계조사	월	근로자가구의 소득, 지출동향 및 근로자의 가구의 지출에 관한 사항
공공업통계조사	월	생산량, 출하량, 재고량, 종사자수, 급여액, 원재료사용량, 재고량 등 지수산정 품목
제조업생산능력 및 가동률조사	월	생산능력, 생산량, 생산설비현황 및 가동률
기계수주통계조사	월	수요자별 기종별 국내의 수주액, 판매액, 수주잔고
건설수주통계조사	월	발주자 및 공종별, 국내의 건설공사 수주액 등
도소기업통계조사	월	업종별 판매액, 종사자수, 영업일수 등
농가경제조사	월	농가소득, 가계비, 부채, 농가자산 현황 등
농산물생산비조사	월	논벼, 보리벼 등 15개 품목의 생산비
어가경제조사	월	어가소득, 가계비, 부채, 어가자산 현황
양곡소비재고량 조사	월	35개 주요품목의 양곡소비량 및 재고량
어업생산고조사	월	계통/비계통, 원양어업, 내수면어업 생산량 및 생산금액 등
소비지출가조사	순기	식료품비, 주거비, 광열비, 피복비, 잡비 등 509개 품목

자료: 경기도, 통계업무추진계획, 1999. 1.

나. 지방자치단체

우리 나라 대 다수의 통계와 통계기능은 중앙행정기관인 통계청을 위주로 제도화되어 있어 지방자치단체의 통계기능은 중앙행정기관의 보조기관으로써 권한과 기능을 위임받아 자료수집만을 주업무로 하고 있는 실정이다. 또한 광역자치단체와 기초자치단체의 통계기능이 법제도나 행정체제에 의해 명확하게 구분되어 있지 않는 상황이다.

이에 지방자치단체의 통계기능은 통계조사기능을 중심으로 통계작성주체에 의한 통계업무와 통계 조사과정에 의한 통계업무로 구분하여 통계기능의 현황을 살펴보도록 한다. 먼저, 통계작성주체에 의한 통계업무 현황분석은 자치단체별로 어떠한 통계의 기능을 수행하고 있는지와 생산하는 통계의 내용은 무엇인지를 평면적으로 분석하도록 한다. 지방자치단체의 통계기능은 결국 중앙의 통계청과 연계된 관계속에서 수행되므로 이러한 관련성을 구체적으로 파악하기 위해서는 중앙이 포함된 지방자치단체의 통계조사과정 및 진행단계를 동태적으로 분석하고자 한다.

이러한 이원적 접근방법을 활용한 분석을 통하여 지방자치단체 통계기능 배분의 현황과 문제점을 구체적으로 파악하도록 한다.

1) 통계작성주체에 의한 통계업무

광역과 기초자치단체 간의 통계기능은 명확하게 구분되어 있지 않기 때문에 해당업무 역시 명시화되어 있거나 구체화되어 있지는 않다. 그러나 대개 관계적으로 다음과 같은 통계사무들을 광역과 기초에서 수행하고 있는 것으로 파악되었다.

〈표 4-5〉 지방자치단체의 통계사무 배분현황

구 분	사 무
광역자치단체	<ul style="list-style-type: none"> · 인구관련 통계조사 관리 <ul style="list-style-type: none"> - 주민등록인구 - 인구주택센서스 · 기본통계 조사분석 <ul style="list-style-type: none"> - 산업유동조사관리(사업제, 광공업) - 지역내총생산 - 재정수지통계 - 사회통계조사관리(사회지표, 고용구조, 도시연감) · 시·군작성 통계 공표협의 및 통계 · 통계자료집 발간 <ul style="list-style-type: none"> - 통계연보 - 조사결과보고서 - 행정지도 - 수첩 · 행정자료실 자료수집 및 관리
기초자치단체	<ul style="list-style-type: none"> · 인구·주택·농업센서스 <ul style="list-style-type: none"> - 인구이동 및 동태조사 - 주민등록 인구통계 - 인구주택총조사 - 농업총조사 · 각 통계의 조사실시 <ul style="list-style-type: none"> - 사업제 기초통계조사 - 광공업통계조사 - 지역내총생산 후계작성 - 도시연감 - 산업총조사 · 통계간행물 발간

자료 : 임주영(편), 공공부문 혁신을 위한 연구(Ⅲ), 한국조세연구원, 1998. 12, P.43.

지방자치단체가 작성하는 통계는 크게 위임 통계와 자체 통계로 분류할 수 있으며, 위임 통계 조사 업무는 통계청에서 위임된 인구 및 주택총조사, 농·어업총조사, 도·소매업 및 서비스업 통계조사, 광공업 발생 및 소멸실태 조사, 광공업통계조사, 사업체기초통계조사, 광공업동태조사, 인구이동동태조사 등의 업무와 행정자치부에서 위임된 한국도시연감 등이 있다.

자체 통계 업무는 지방자치단체가 공통으로 작성하는 통계 업무와 지방자치단체별 차별화된 통계 업무로 구분된다.

가) 광역자치단체

광역자치단체에서는 중앙정부에서 위임된 통계 조사 업무에 대하여 통계청과 협의하에 당해 자치단체에서의 통계 조사 계획 수립과 기초자치단체 공무원 및 읍면동 공무원, 임시조사원에 대한 교육 실시, 현장실사 등의 업무를 수행하며, 자체 통계에 대한 계획 수립과 현장실사를 실시한다. 또한 광역자치단체에서는 인구 관련 통계 조사의 관리, 기본 통계 조사 분석, 시·군작성 통계 공표 협의 및 통제 업무를 담당하고 있다.

광역자치단체의 자체 통계 업무는 시와 도가 공통으로 작성하는 통계 업무와 시·도별로 차별화된 통계 업무로 구분된다.

시·도가 공통으로 작성하는 통계로는 주민등록인구통계, 사업체기초통계조사, 시·도 기본통계 등 3종이 있으며, 시와 도에서 공통으로 작성하는 통계는 지방자치단체의 자체 통계에서 차지하는 비중이 80%를 차지하고 있다⁶⁹⁾.

69) 김법식의, "지방화시대의 지역통계 개선방안", 삼성경제연구소, 1998, p. 8.

〈표 4-6〉 지방자치단체의 자체통계조사 현황

통계의 종류	작성기관	통계종류	작성주기	조사사항
주민등록인구통계	시·도 공동	일반보고	1년	주민등록상 세대수, 성별 및 연령별 인구수 (외국인포함)
사업체기초통계조사	"	지경조사 (전수)	"	사업체명, 소재지, 조직형태, 사업내용, 종사 자수, 연간 총매출액
시·도 기본통계	"	일반가공	"	시·도 기본방향 등 2대 분야
서울시 사회복지 기초수요조사	서울특별시	일반조사 (전수)	5년	성, 연령, 주택소유, 소득지출, 노인질환 등
서울시 사회복지 실태 및 욕구조사	"	일반조사 (표본)	"	저소득(성, 교육경도, 소득, 정부지원등), 청 소년(학력, 고면유무, 여가 등), 노인(병명, 가족과의 동거여부 등)부문 의 조사
시민보건 지표조사	"	"	4년	기본사항(17개), 건강 및 의료이용실태(69 개), 보건의식행태(69개) 등 조사
부산시차량교통조사	부산광역시	"	1년	조사지점을 통과하는 시간대별, 차종별 대 수
부산 사회통계조사	"	"	1년	가구원 사항, 차량 및 주차여부, 컴퓨터소 유여부, 소득, 소비, 교육, 사회, 문화 등
광주시민 기초수요조사	광주광역시	"	3년	보건사회, 문화, 체육, 산업경제, 소방, 일반 행정, 지역개발관련 사항 등
컴퓨터 및 FAX 보유현황조사	"	일반조사 (전수)	1년	세대별 개인용 컴퓨터 및 FAX 보유대수
경기도민 생활수준 및 의식구조조사	경기도	일반조사 (표본)	1년	가구원 일반사항(16), 생활과 의식(8), 교육 (17), 소득과 소비(17) 등
경기도 생활수준 및 의식구조조사	"	일반조사 (표본)	"	가구원 일반사항(16), 생활과 의식(8), 교육 (17), 소득과 소비(17) 등
경기도 시·군단위 지역내출생산	"	일반가공	"	지역내출생산
경북인의 생활과 의식조사	경상북도	일반조사 (표본)	"	주거실태, 문화생활용품, 소득 및 소비, 주 거와 교통, 가구원 현황 등
경남도민 생활수준 및 의식조사	경상남도	"	"	교육, 환경, 문화, 여가, 사회, 보곤 등
전주시사회지표조사	"	"	3년	인구, 가족, 고용, 사회지표 등

자료: 통계청, 통계목록, 1998, 참조.

이 밖에 시민의식조사나 생활수준조사, 차량교통량, 사회복지 기초수요 등의 통계를 몇몇의 광역자치단체에서 생산하고 있는데, 16개 시·도 중 6개 시·도만이 공통통계 이외의 자체통계를 작성한다⁷⁰⁾.

나) 기초자치단체

기초자치단체에서는 통계청과 광역자치단체를 통하여 전달된 위임통계의 읍면동공무원을 통한 인구·주택·농업센서스 및 각 통계에 대한 조사실시 및 자료취합, 기초자치단체 통계부서의 자체통계계획 수립, 통계조사에 대한 교육, 사업체 통계조사·광공업통계조사·산업총조사 등에 대한 전산오류작업을 수행한다.

한편 기초자치단체에서는 공식적으로 통계연보 외에는 자체통계를 생산하고 있지 않으나, 지역에 따라 자치단체의 통계부서에서 지역의 필요에 의한 통계자료를 작성하여 이용하고 있다. 예를 들어, 결빙표지관 현황, 사망통계, 시가지약도, 인구변동추이, 평균연령, 전년·전월대비 세대수 등이 있다.

70) 서울특별시, 부산광역시, 광주광역시, 경기도, 경상북도, 그리고 경상남도가 공동통계 이외의 자체통계를 작성하고 있다.

〈표 4-7〉 기초자치단체의 주요 위임통계조사 현황

통계조사명	위임 기관명	작성 주기	조사내용
인구이동동태조사	통계청	매월	관내 인구이동 현황 파악
광공업동태조사	통계청	매월	매월 신규등록사업체 파악
사업체기초통계조사	통계청	1년	관내 모든 사업체를 대상으로 조사
광공업통계조사	통계청	1년	종사자수 5인 이상의 광업 및 제조업 사업체수
광공업 발생 및 소멸실태 조사	통계청	분기	5인 이상의 광업과 제조업체 실태 파악
한국도시연감	행정 자치부	1년	행정구역별 인구, 면적, 재정, 복지 등 파악
도·소매업 및 서비스업통계조사	통계청	1년	도·소매업 및 서비스업체에 대한 전수조사
인구주택총조사	통계청	5년	관내의 인구, 주택, 가구, 경제활동 등 45개 항목 조사
농어업총조사	통계청	10년	조사일 현재 농·어가 및 농·어업 경영업체수
산업총조사	통계청	5년	사업체명, 종사자수, 조업일수, 급여액 등

자료: 연기관청 통계담당 작성, 1999.

현재 읍면동사무소는 전수조사의 실사업무를 수행하고 있다. 구체적으로는 인구 및 주택총조사, 농업총조사, 어업총조사는 조사요원관리·감독, 실사지도, 조사표내검, 요계표 등 관련부서 작성, 사후 질의 조회사항 확인작업을 수행하며, 산업총조사, 도·소매·서비스업총조사, 사업체기초통계조사, 광공업통계조사는 상기업무 뿐만 아니라 일정량의 실사업무도 직접 수행하고 있다.

〈표 4-8〉 읍면동의 통계업무 현황

조 사 명	조사대상 (개, 명)	읍면동 동원인력		임시조사원 (명)	비고
		인원(명)	기간(일)		
인구 및 주택 출조사	4,460만	7,530	23	125,000	1995(5년)
산업출조사	31만	3,500	90	1,300	1999(5년)
농업출조사	150만	22,000	14	19,700	1995(10년)
어업출조사	12만	268	9	2,303	1995(10년)
사업체기초통계조사	285만	3,710	90	5,600	1998(매년)
광공업통계조사	10만	3,500	90	420	1998(매년)
도소매(서비스)업	210만	3,781	50	6,738	1997(5년)
인구동태 통계조사	전국민	-	-	-	1970년 이후 호적신고와 통합

자료: 통계청 내부자료, 1999.

2) 통계조사과정에 의한 통계업무

현재 통계조사(조사통계)는 시도와 기초자치단체, 읍면동으로 기능이 구분되어 있으나, 인력의 부족으로 시·도 통계담당부서의 공무원, 시·군·구의 통계담당부서 공무원 그리고 읍·면·동 통계담당 공무원이 각기 조사지역을 나누어 직접조사와 임시조사원에 대한 교육·지도·감독을 함께 수행하고 있다.

통계유형, 작성기관 및 통계내용에 따라 다소 차이가 있으나, 일반적으로 통계의 수집, 작성과정은 크게 다음과 같이 세가지 유형으로 분류된다⁷¹⁾.

가) 제1유형

이 유형은 지방자치단체가 중앙정부기관의 통계모집을 위임받아 실제 조

71) 통계조사과정에 따른 통계는 크게 조사통계, 보고통계, 가공통계로 구분될 수 있다.

사를 책임지고 필요한 집계표를 상위기관에 보고하는 형태로 모두가 조사통계로서 자치단체의 통계전담부서에서 조사·수집하여 보고한다.

인구 및 주택총조사, 국부통계조사, 인구동태조사, 농업센서스, 어업센서스 등이 이에 해당되며, 직접조사에 의한 것이므로 통계의 신뢰성이 있으나 여러 행정계통을 거쳐야 하므로 결과보고서가 나오기까지 많은 시간이 소요되는 것이 보통이다.

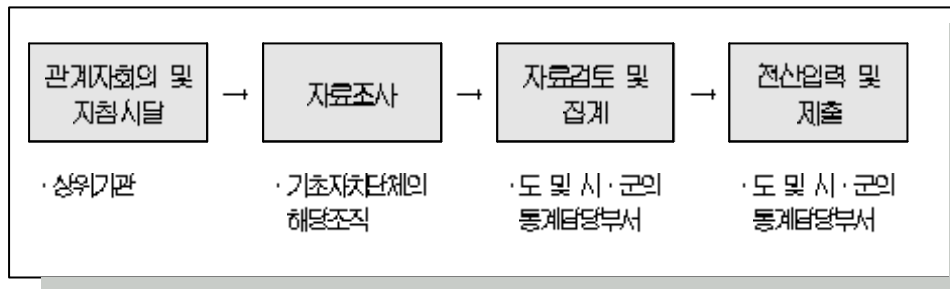
〈그림 4-1〉 제1유형의 통계조사체계 흐름도



나) 제2유형

실질적인 자료수집 및 집계는 자치단체의 각 업무부서에서 담당하되 통계전담부서를 통해 상위기관에 보고하는 형태이다. 통계의 기초자료는 업무수행중에 발생한 자료가 되며, 이 유형의 통계는 원칙적으로 보고통계가 되며, 행정자치부의 한국도시연감자료 등이 이에 해당된다.

〈그림 4-2〉 제2유형의 통계조사체계 흐름도

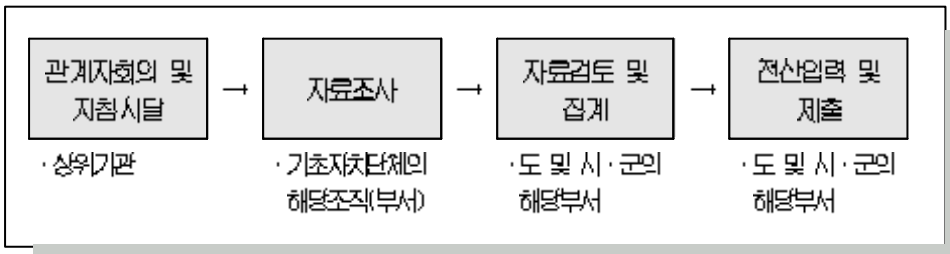


다) 제3유형

이 유형은 제2유형과 마찬가지로 각 업무부서의 업무수행중 발생한 자료가 통계의 기초자료가 된다. 그러나 통계전담부서를 경유하지 않고 각 업무부서가 지정된 항목에 따라 집계· 보고한다. 따라서 통계의 작성은 각 업무부서의 책임이 있으며, 이런 점에서 통계의 전문성을 기할 수 있다.

그러나 자료의 취합과정에서 본래 지역단위자료가 상실될 가능성이 있으며 직접조사가 아니므로 신뢰성이 떨어진다. 주로 농림업 및 보건부문 통계가 이 유형에 속한다⁷²⁾.

〈그림 4-3〉 제3유형의 통계조사체계흐름도



72) 김선기, "지방자치에 대비한 지방통계 기반의 정비방안", 한국지방행정연구원, 1990. 2, pp. 14-16.

3. 통계기능 배분의 문제점

가. 통계기능의 기준 및 근거에 관한 문제점

우리 나라의 통계는 앞서 살핀 바와 같이 분산형 통계제도를 채택하여 그 기능을 수행하고 있으나, 중앙집중적인 성격이 강하다. 통계기능과 관련된 사항들은 대개 통계법을 근거로 수행되고 있으나, 통계법이 중앙과 지방간의 기능배분을 매우 포괄적으로 지정하고 있을 뿐만 아니라 중앙 통계기관인 통계청에 통계기능과 관련된 권한이 집중되도록 명문화되어 있다⁷³⁾.

특히, 지방자치단체의 경우, 업무상 통계수요가 발생되어 자체통계를 작성·공표·발간하려면 주요사항은 통계법에 따라 통계청의 사전승인 또는 협의를 필요하도록 제도화되어 있는데, 이것이 매우 경직되어 운영되고 있다. 자치단체들이 자체통계항목을 발굴하고 구체적인 조사방법까지도 개발하여 이에 대한 승인을 얻고자 할 경우, 통계청에서는 통계의 신뢰성문제 때문에 쉽게 승인할 수 없도록 제도화되어 있는 것이다. 이에 따라 지방자치단체가 통계개발에 소극적일 수 밖에 없으므로 지역의 통계발전은 매우 제한될 수 밖에 없다.

지방과 중앙간의 통계기능을 구분할 때에도, 명확한 기준의 적용없이 사례별 사안별로(case by case) 기능을 배분하여 업무가 하달되고 있는 실정이다. 또한 지방자치단체와 특별행정기관인 지방의 통계사무소의 기능이나 역할이 포괄적이며 일반적으로 규정되어 있어 기능배분의 기준이나 근거가 매

73) 통계법 제19조 1의 근거로 통계조사기능이 위임된다고 할 수 있는데, “통계작성기관의 장은 제8조 또는 제9조1항의 규정에 의하여 승인을 얻거나 협의를 한 통계를 작성하기 위하여 필요한 경우에는 관계통계작성기관의 장에 대하여 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 협조요청을 받은 관련통계작성기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응해야 한다”라고 매우 포괄적으로 규정하고 있을 뿐이다.

우 불분명하다.

즉, 우리 나라는 통계기능에 대한 원칙이나 통계기능배분의 기준이 불명확하다는 것을 가장 큰 문제점으로 지적할 수 있다.

나. 통계기능 배분의 문제점

무엇보다도 지역통계기능 수행체제가 지닌 문제의 핵심은 지역통계가 대부분 중앙행정기관을 중심으로 작성되어 왔기 때문에 지방자치단체의 자체적인 통계기능이 미흡함을 지적할 수 있다.

즉, 대다수의 작성통계는 중앙행정기관 위주로 작성됨에 따라 지방자치단체의 통계기능은 중앙행정기관의 보조기관으로 위임받아 자료수집만을 주업무로 하고 있어 지역경제를 활성화하기 위한 기본적 통계나, 주민복지정책 등과 같은 통계생산은 현재로서는 미흡한 실정에 있다.

현재 우리 나라의 정부에서 발간하는 통계는 총 296개로 그중 약 78.0%에 해당하는 231개가 중앙정부에서 생산되고 나머지 22.0%에 해당하는 65개가 지방자치단체에서 생산되고 있다⁷⁴⁾. 이는 실질적으로 우리 나라의 통계기능이 집중형의 형태를 띠고 있음을 보여주는 것으로 지방자치정신과 분권화에 위배되며 이로 말미암아 지방자치단체의 자체적인 조사를 통한 통계작성기능이 매우 미약함을 보여주고 있다.

또한 분산형 통계제도를 수용함으로써 지역통계의 작성이 중앙의 통계작성기관별로 분산되어 이루어져 통계작성시 가장 기초가 되는 개념 및 기준을 통일하는 것이 어려우며, 유사한 통계가 개념, 작성기준, 조사주기 및 집계·분석방법 등에서 차이가 있을 경우 자료상호간 비교 및 시계열분석이 불가능해진다는 점이다.

74) <http://www/nso.go.kr/intro.htm>, 1999.

다음으로 지방자치단체의 통계기능이 중앙의 위임통계사무에 편중되어 있어 단순한 조사업무만 담당하고 있으며, 이러한 결과는 자치단체의 자체 통계의 작성 및 개발능력의 부족으로 해당지역 소지역통계의 종합적인 축적·관리가 이루어지지 못하고 있다.

한편 지역통계는 지역특성상 전국단위 위주의 통계보다 빠른 신속성이 요구되는데 현재의 주된 통계작성방식이 중앙행정기관에 의한 전국통계위주로 행해지고 있기 때문에, 대부분 지역통계가 전국단위의 통계보다 나중에 공표되는 경향이 있다. 예를 들어 군 통계연보의 경우, 전국단위 및 국제단위의 통계가 수록되는데 이를 수록하기 위한 시간의 지연으로 통계자료의 시의성이 떨어지는 현상이 발생한다.

통계조사상의 문제점으로는 먼저 특별행정기관인 통계청 지방사무소와 지방자치단체간 협력이 부족함을 들 수 있다. 즉, 통계기능이란 중앙과 해당자치단체간의 긴밀한 연계 속에서 수행되어야함에도 불구하고 소속이 다르고, 명령계통이 다른 관계로 긴밀하게 연계되지 못하여 업무의 중복이나 협조의 부족에 따른 비효율적 통계조사가 이루어지는 경우가 발생된다. 또한, 통계조사시 시군구의 역할이 미흡하며 대개 읍면동단위에서 작성된 통계를 취합하는 중간 유통기관으로서의 역할에 그치고 있다.

통계배분상의 구조적이고 제도적인 문제외에 통계에 대한 자치단체의 기본적인 인식에서도 문제를 제기할 수 있다. 즉, 지방자치단체 통계의 구성을 보면 보고통계가 상당수를 차지하고 있다. 이는 조사기능이나 권한이 제도적으로 제한된 결과일 수도 있으나, 자치단체 내부적으로 단체장이나 조직의 리더들에게 단순 보고용으로 혹은 개인의 실적을 과시하기 위한 전시행정적 성격의 신뢰성이 낮은 보고통계가 양산되고 있는 경우가 많다. 통계가 공유할 수 있는 정보나, 정보화사회의 지식인프라라는 깊이있는 인식의 부

족으로 말미암아 관료제의 치명적 결함인 번문옥례로 전락하는 문제점을 제기할 수 있다.

국내의 지역관련통계는 국가전체의 절반을 차지하고 있으나, 일부 인구총조사나 농업총조사 등과 같은 센서스를 제외하고는 대부분 조사항목이 일부 항목에 국한되어 있다. 따라서 해당지역의 세밀한 통계를 제공하지 못하고 있어 지역통계로 활용하기에는 문제가 있으며, 또한 조사는 지역별로 실시하나 전국 단위로만 공표하는 자료가 많기 때문에 사실상 지역개발정책의 수립이나 추진에 필요한 지역통계는 그리 많지 않은 실정이다. 더군다나 장기적인 관점에서의 시계열자료가 크게 부족하다.

끝으로 지방자치 단체가 지원적인 통계기능을 수행하다 보니, 통계에 대한 전문성 및 관심의 부족으로 1차통계에 대한 가공·분석통계가 미흡하다. 더군다나 현재의 지역통계는 국가통계중심의 체제하에서 조사항목수가 적고 한정된 1차적 기초통계에 국한되어 있기 때문에 지역별 인구추계, 지역별 주민소득계정, 지역별 산업연관표 등 가공·분석통계를 생산하기에 미흡한 수준이다. 이는 대부분의 기초통계가 전국단위의 총량적 자료작성에 궁극적인 목적을 두고 있기 때문에 통계조사 지역별로 충화가 이루어지지 않은 조사항목에 대해서는 지역통계의 생산이 거의 불가능한 실정인 것이다.

제2절 통계기능 수행을 위한 조직과 인력의 현황 및 문제점

1. 통계조직 및 인력의 현황

현재 우리 나라의 정부부문의 통계기능을 수행하는 조직은 크게 중앙과 지방으로 구분될 수 있다.

먼저 중앙의 통계기관으로는 국가통계행정을 종합·관장하는 통계청이 있으며, 중앙행정기관으로서 농림부, 노동부, 보건복지부 및 환경처가 공식적인 통계전담조직을 가지고 있다. 이 밖에 각급 중앙행정기관에서는 고유업무와 관련된 통계를 해당업무의 담당과에서 작성하고 있다.

또한, 본청의 조직 외에 중앙행정기관이 지역별로 설치한 지방사무소와 출장소 등의 특별행정기관이 고유업무와 관련된 지역통계를 생산하고 있으며, 지방통계조직으로는 통계청, 노동부 등 중앙정부 통계생산부처의 지방사무소와 지방자치 단체의 통계담당부서로 이원화되어 있다.

본 연구에서는 중앙기관으로는 통계청과 통계청 산하의 지방사무소 및 출장소를 대상으로, 지방통계조직으로는 광역과 기초자치단체의 통계조직을 중심으로 조직 및 인력의 현황을 분석하고자 한다.

가. 중앙기관: 통계청 및 지방사무소(출장소)

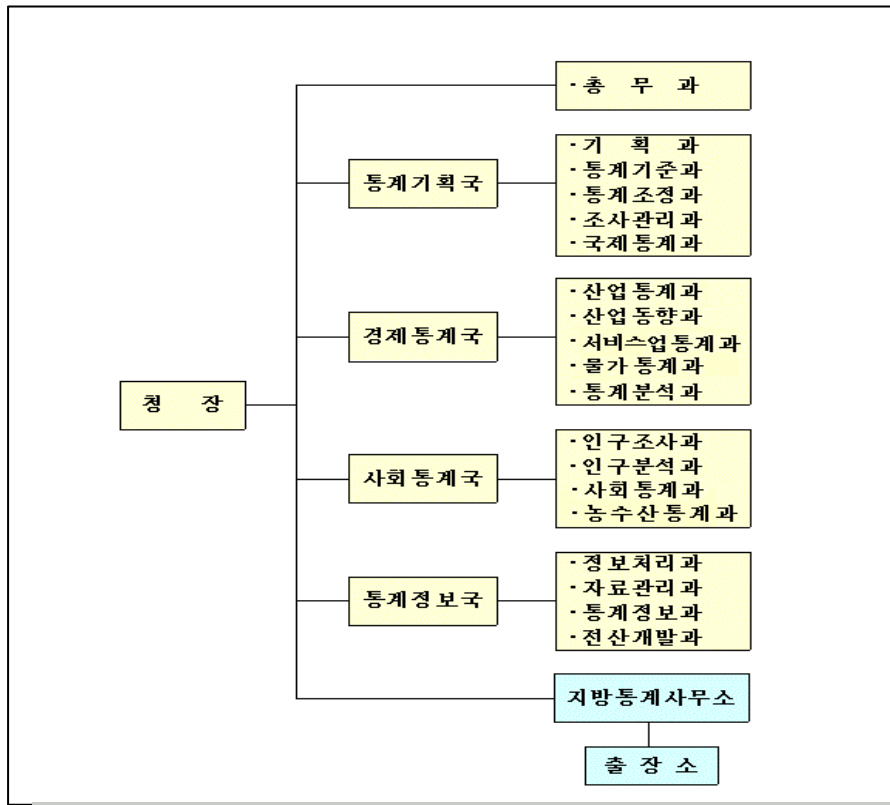
1) 통계청

우리 나라의 중앙통계기관인 통계청은 정부조직법에 의해 재정경제부 소속하의 외청으로서 청장 하에 통계기획국, 경제통계국, 사회통계국 및 통계

정보국의 4국 19과로 구성된 본청과 지방조직으로 서울, 부산, 인천, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주의 12개 지방사무소와 35개 출장소를 두고 있으며 각종 통계의 현장조사업무를 관장하고 있다.

통계청에는 1,692명의 직원이 근무하고 있으며, 이중 430명이 본부에, 나머지 1,262명이 지방사무소 및 출장소에 배치되어 근무하고 있다.

<그림 4-4> 통계청조직도



자료: <http://www/nso.go.kr/intro/k-ntro2.htm>, 1999.

2) 통계청 지방사무소

통계청 지방사무소의 조직은 크게 본 사무소와 몇 개의 출장소로 되어 있다. 본 사무소에는 보통 서무과, 경제조사과, 사회조사과가 있는데 지역에 따라 경제조사과와 사회조사과를 합하여 통계조사과로 하여 서무과와 통계조사과의 두 부서만 있는 경우가 있다.

〈표 4-9〉 통계청 지방사무소의 사무

부서명	사 무
서무과	보안·관인관리와 인사 예산·결산·회계 및 용도 물품관리 및 국유재산 관리 지역통계자료의 관리 및 제공 기타 소내 다른과의 주관에 속하지 아니하는 사항
경제조사과	사업체대상조사의 실시 사업체대상조사표의 내용검사 사업체대상조사표의 부호기입 및 내용입력 사업체대상조사의 표본관리 기타 사업체대상조사와 관련된 사항
사회조사과	가구대상조사의 실시 가구대상조사표의 내용검사 가구대상조사표의 부호기입 및 내용입력 가구대상조사의 표본관리 기타 가구대상조사와 관련된 사항

자료: <http://tso.go.kr/intro/k-office.htm>

서무과에서는 보안·관인관리와 인사, 예산·결산·회계 및 용도 등에 관한 사무, 경제조사과에서는 사업체대상조사의 실시, 사업체대상조사표의 내용검사 등의 사무, 사회조사과에서는 가구대상조사의 실시, 가구대상조사표의 내용검사 등의 사무를 보고 있다. 한편 서무과와 통계조사과가 있는 사무

소는 통계조사과에서 경제조사과·사회조사과 업무를 수행한다. 각 지역 통계사무소의 구체적인 인력현황을 살펴보면 먼저, 인력이 가장 많은 곳은 경북통계사무소로 총 144명이 있으며, 두 번째가 경기통계사무소의 148명, 세 번째가 서울사무소로 125명의 인력이 있다.

지방통계사무소의 전체 인력은 1999년 현재 1,255명으로, 이중 서무과 직원을 제외한 순수조사인력은 1,142명이다.

〈표 4-10〉 통계청 지방사무소의 조직 및 인력(1999)

(단위 : 명)

사무소명	조직	인력	사무소명	조직	인력
서울 사무소	서울사무소(125) · 서무과(12) · 경제조사과(52) · 사회조사과(61)	125 (113)	충남 사무소	도사무소(64) · 서무과(9) · 통계조사과(55) · 천안출장소(24) · 보령출장소(20) · 서산출장소(16)	124 (115)
부산 사무소	부산사무소(77) · 서무과(9) · 경제조사과(31) · 사회조사과(37) · 울산출장소(28)	105 (96)	경북 사무소	도사무소(53) · 서무과(11) · 통계조사과(42) · 경동출장소(19) · 남원출장소(12) · 진안출장소(7)	91 (80)
인천 사무소	인천사무소 · 서무과(10) · 통계조사과(58)	68 (58)	경남 사무소	도사무소 · 서무과(9) · 경제조사과(42) · 사회조사과(37) · 목포출장소(14) · 순경출장소(25) · 나주출장소(8) · 해남출장소(22) · 보성출장소(13)	147 (138)
경기 사무소	도사무소(57) · 서무과(11) · 경제조사과(20) · 사회조사과(26) · 성남출장소(16) · 의정부출장소(15) · 부천출장소(21) · 평택출장소(9) · 고양출장소(10) · 남양주출장소(9) · 여주출장소(11)	148 (137)	경북 사무소	도사무소(35) · 서무과(11) · 경제조사과(31) · 사회조사과(43) · 포항출장소(22) · 안동출장소(16) · 구미출장소(15) · 상주출장소(9) · 울진출장소(8)	155 (144)

강원 사무소	·도사무소(30) ·사무과(7) ·통계조사과(23) ·원주출장소(16) ·강릉출장소(13) ·속초출장소(10) ·영월출장소(9)	78 (71)	경남 사무소	·도사무소(47) ·사무과(9) ·경제조사과(19) ·사회조사과(36) ·진주출장소(17) ·통영출장소(17) ·하동출장소(8) ·거창출장소(9)	98 (89)
충북 사무소	·도사무소(36) ·사무과(8) ·통계조사과(28) ·공주출장소(24) ·속천출장소(12)	72 (64)	제주 사무소	·도사무소(44) ·사무과(7) ·통계조사과(37)	44 (37)
계	1,255(1,142)	596 (539)	-	-	659 (603)

자료 : <http://www.nso.go.kr/local/광역자치단체/guide/guide.htm>, 1999.

주) 조직의 ()의 숫자는 각 담당부서 인력을 나타내며, 인력의 ()의 숫자는 각 지방통계사무소의 순수조사 인력임. 1998년 10월 현재 지방통계사무소의 조사인력은 1,142명임

나. 지방자치단체

지방자치단체의 경우, 일반적으로 광역자치단체인 시·도에는 ○○담당관 아래에 통계담당관이 있으며, 기초자치단체인 시·군·구에는 통계담당관이 있으나 그 조직이 매우 미약하다.

1) 광역자치단체

현재 우리나라 광역자치단체의 통계기능에 종사하는 인력은 구체적으로 다음과 같다⁷⁵⁾.

가) 서울특별시

서울특별시의 통계담당부서는 정보화기획단 정보화기획담당관 통계담당

75) 광역자치단체의 통계조직 및 인력은 본 연구에서 수행한 조사표조사에 의한 결과치를 중심으로 작성되었다.

으로 총원 10명이며, 이 가운데에서 일반직이 6명(행정직 5, 6, 7급 각 1명, 전산직 6,8급 각 1명), 기능직(9등급) 1명, 별정직(7급) 3명으로 구성되어 있다.

나) 부산광역시

부산광역시의 통계담당부서는 기획관리실 기획관 정보통계담당으로 총원 9명 가운데 일반직은 4명(5급 1명, 7급 3명), 기능직(9등급) 1명, 별정직(6급) 1명, 고용직 3명으로 구성되어 있다.

다) 대구광역시

대구광역시의 경우 통계담당부서는 정보화담당관실 통계담당이며 총원 6명으로 일반직은 4명(5, 6, 7급 각 1명), 별정직(8급) 1명, 고용직 1명으로 구성되어 있다.

라) 인천광역시

인천광역시에서는 기획관리실 정보화담당관 통계담당이 통계업무를 주관하고 있으며, 총원 6명으로 일반직 3명(5, 6, 7급 각 1명), 기능직(9등급) 1명, 전문직(나급) 1명, 고용직 1명으로 구성되어 있다.

마) 대전광역시

대전광역시는 기획관리실 법무담당관실 통계담당이 통계기능을 수행하고 있으며, 총원 5명으로 일반직 3명(5, 6, 7급 각 1명), 전문직(라급) 1명, 고용직 1명으로 구성되어 있다.

바) 광주광역시

광주광역시의 경우, 기획관리실 예산담당관실 통계담당이 통계업무를 주관하고 있으며, 총원 7명으로 일반직 5명(5, 6, 8급 각 1명, 7급 2명), 기능직(9등급) 2명으로 구성되어 있다.

사) 울산광역시

울산광역시는 기획관리실 정보관리담당관실 통계담당이 통계기능을 수행하고 있으며, 총원 4명으로 일반직 3명(5, 6, 7급 각 1명), 별정직(6급) 1명으로 구성되어 있다.

아) 경기도

경기도는 통계업무를 기획관리실 정책기획관실 통계담당이 주관하고 있으며, 인력은 총 7명으로 일반직 4명(행정직 5, 6, 7급 각 1명, 전산직 7급 1명), 기능직(10등급) 1명, 전문직(다급) 2명으로 구성되어 있다.

자) 강원도

강원도의 경우 기획관리실 정보통계담당관실 정보통계담당이 통계기능을 수행하고 있으며, 인력구성은 총 11명으로 일반직 7명(행정직 9급 1명, 전산직 5급 1명, 6급 3명, 7급 1명, 전기직 6급 1명), 기능직(10등급) 1명, 전문직(라급) 2명, 고용직 1명이다.

차) 충청북도

충청북도는 기획조정실 법무통계담당관실 통계담당이 통계업무를 수행하고 있으며, 인력은 총 5명으로 일반직 가운데 행정직 4명(5, 6, 7, 8급 각 1

명), 전산직 7급이 1명으로 되어있다.

카) 충청남도

충청남도는 정책기획정보실 기획관실 통계담당이 통계업무를 담당하고 있으며, 총인원은 4명으로 일반직 가운데 행정직 4명(5, 6, 7, 8급 각 1명)으로 구성되어 있다.

타) 전라북도

전라북도는 기획관리실 기획관실 통계자료담당이 통계업무를 수행하고 있으며, 총 7명으로 일반직 4명(행정직 5, 6, 7급 각 1명, 전산직 8급 1명), 기능직(9등급) 1명, 별정직(7급) 1명, 고용직 1명으로 구성되어 있다.

파) 전라남도

전라남도는 기획관리실 기획관실 통계담당이 통계기능을 수행하고 있으며 인원은 총 6명으로 일반직 3명(5, 6, 7급 각 1명), 기능직(9등급) 1명, 별정직 (8급) 1명, 고용직 1명으로 구성되어 있다.

하) 경상북도

경상북도는 기획관리실 기획관실 통계자료담당이 통계업무를 수행하고 있으며 인원은 총 7명으로 일반직 4명(5, 6, 7, 8급 각 1명), 전문직 3명으로 구성되어 있다.

저) 경상남도

경상남도는 기획관리실 기획관실 통계담당이 통계업무를 수행하고 있으며, 인원은 총 4명으로 일반직 3명(5, 6급 각 1명), 기능직(9등급) 1명으로 구

성되어 있다.

녀) 제주도

제주도는 기획관리실 정보통계담당관실 통계담당이 통계업무를 수행하고 있으며, 인원은 총 3명으로 일반직 2명(행정 5, 6급 각 1명), 별정직(6급) 1명으로 구성되어 있다.

〈표 4-11〉 광역자치단체 통계업무 담당부서 및 인력현황

(단위 : 명)

자치단체명	통계담당부서	총인원*)
서울특별시	정보화기획단 정보화기획담당관 통계담당	10(6/1/3/-/-)
부산광역시	기획관리실 기획관 정책통계담당	9(4/1/1/-/3)
대구광역시	정보화담당관실 통계담당	6(4/-/1/-/1)
인천광역시	기획관리실 정보화담당관 통계담당	6(3/1/-/1/1)
대전광역시	기획관리실 법무담당관실 통계담당	5(3/-/-/1/1)
광주광역시	기획관리실 예산담당관실 통계담당	7(5/2/-/-/-)
울산광역시	기획관리실 정보관리담당관실 통계담당	4(3/-/1/-/-)
경기도	기획관리실 정책기획관실 통계담당	7(4/1/-/2/-)
강원도	기획관리실 정보통계담당관실 정보통계담당	11(7/1/-/2/1)
충청북도	기획조정실 법무통계담당관실 통계담당	5(5/-/-/-/-)
충청남도	정책기획정보실 기획관실 통계담당	4(4/-/-/-/-)
전라북도	기획관리실 기획관실 통계자료 담당	7(4/1/1/-/1)
전라남도	기획관리실 기획관실 통계담당	6(3/1/1/-/1)
경상북도	기획관리실 기획관실 통계자료 담당	7(4/-/-/3/-)
경상남도	기획관리실 기획관실 통계담당	4(3/1/-/-/-)
제주도	기획관리실 정보통계담당관실 통계담당	3(2/-/1/-/-)
총 계		101(64/10/9/9/9)

자료: 조사표의 결과를 토대로 구성

주) 총정원은 다음과 같이 구성되어 있음(일반직/기능직/별정직/전문직/고용직)

광역자치단체의 통계기능관련 인력은 총 101명으로 이 가운데 일반직이 64명, 기능직이 10명, 별정직 9명, 전문직 9명 그리고 고용직이 9명으로 파악되었다.

한편 지방자치단체 통계인력의 담당업무별 현황을 보면 전체인력 732명 중 조사요원이 614명(83.9%)이며, 통계기획 및 분석인력은 34명으로 4.6%를 차지하고 있다.

〈표 4-12〉 지방자치단체 통계인력의 담당업무별 현황(1998년)

(단위 : 명, %)

합계	통계기획 및 분석	통계지원행정	자료처리요원	조사요원
732 (100.0)	75 (10.2)	34 (4.6)	9 (1.2)	614 (83.9)

자료: 통계청, 통계활동 현황조사, 1998.

삼성경제연구소, 지방화시대의 지역통계 개선방안, 1998.

2) 기초자치단체

한편 기초자치단체는 일반적으로 자치행정과 또는 기획(감사)실에 속해 있으며, 서무통계담당 1명과 담당공무원 1명을 포함하여 일반적으로 2명의 공무원이 통계업무를 수행하고 있는데 실질적인 업무는 통계담당공무원이 수행하고 있다.

일선행정기관인 읍·면·동에는 통계담당직원 1명이 타업무와 겸하여 통계업무를 담당하고 있다.

2. 통계조직 및 인력의 문제점

통계조직의 가장 핵심적인 문제로는 통계기능을 수행하는 조직이 중앙의 특별행정기관인 통계청 지방사무소와 지방자치단체로 이원화되어 있을 뿐만 아니라 기관간의 상호간 수평적 업무협조가 거의 이루어지지 않고 있다. 따라서 통계작성기관별로 지역통계가 분산되고 있으며, 통계별 조사방법의 차이와 조사의 중복에 따른 시간과 예산의 낭비가 발생하고 있다.

오늘날 지역통계에 대한 수요는 날로 급증하고 있으나 현재의 지방자치단체 통계조직으로는 그 수요를 감당할 수 없는 실정이다. 또한 시·도의 통계전산담당관실의 통계전문인력이 부족하고 대부분이 초임발령자이며 빈번한 인사이동으로 경험과 전문적 지식의 축적이 힘든 조직운영 체제이다.

더군다나 지방자치실시와 더불어 지방자치단체의 통계조직이 오히려 축소되는 경향을 보이고 있다는 문제점을 들 수 있다.

1992년 서울시 통계담당관실이 전산통계담당관실 통계계로 축소되었고, 나머지 광역자치단체에서도 본격적인 지방자치의 실시를 앞둔 1994년 통계담당관실을 전산담당관실과 통합·운영토록 조직을 축소하였다.

기초자치단체 또한 통계계를 다른 업무부서와 통합하여 지방통계조직이 크게 축소되었다.

이는 여러 가지로 해석할 수 있겠으나, 정책입안자의 통계에 대한 인식부족과 한편으로는 지방자치단체의 자체통계 생산능력의 부족에 의한 악순환이 지속된 결과라 할 수 있다.

광역자치단체의 통계부서의 경우, 1999년 현재 일반적으로 기획관리실·기획관실·통계담당으로 되어 있으며, 총인원은 101명으로 하나의 광역자치단체당 평균 6.3명이 자치단체 통계기능을 수행하고 있는 상황이다. 취약한 인

원은 결국 자치단체가 능동적으로 통계기능을 수행하기 어렵게 할 뿐만 아니라 중국에는 지역통계의 질을 저하시키는 결과를 낳는다.

통계조직 구성원의 특성을 보면 통계전문성을 판단하는 기준의 하나인 통계업무에 종사한 근속기간이 대부분 1~2년 정도로 빈번한 순환보직 이동으로 경험축적이 어렵고 잦은 인사로 업무연계가 이루어지지 않고 있다. 전국적으로 지방자치단체의 통계담당직원중 근속연수가 5년이상인 직원은 31명(4.2%)에 불과하며 이로 인하여 통계업무의 전문화가 불가능한 형편이다.

〈표 4-13〉 지방자치단체 통계인력의 경력 현황(1998)

(단위 : 명, %)

구분	계	1년미만	1-5년	5년이상
지방자치단체	732 (100.0)	257 (35.1)	444 (60.7)	31 (4.2)

자료 : 통계청, 통계활동 현황조사, 1998.
삼성경제연구소, 지방화시대의 지역통계 개선방안, 1998.

또한 통계기능을 수행하는 자치단체의 공무원 가운데에서 통계학을 전공한 사람이 거의 없는 실정⁷⁶⁾이며, 업무의 주요 역할을 담당하는 계장급들도 주로 초임자나 고령자, 여성들로 배치되는 관행을 보이고 있어 통계부서 공무원의 사기에도 커다란 영향을 미치고 있다⁷⁷⁾.

76) 광역자치단체의 경우, 통계관련부서의 인원 101명 가운데 일반직이 64명으로 63.4%를 차지하고 있으며, 통계와 관련된 전문적 지식을 지닌 전문직과 별정직은 18명인 17.8%에 불과한 것으로 조사되었다.
77) 통계담당공무원의 사기와 관련하여 이들의 업무성취도와 업무만족도에 대해서 살펴본 결과, 업무성취도에 있어서 '만족'에 비하여 '불만족'한 상태가 상대적으로 높게 나타나고 있다. 즉 보통이라고 응답한 40.4%를 제외한 나머지를 보았을 때 부정적 측

끝으로, 읍·면·동의 기능전환에 따른 지방자치단체 통계기능 수행의 문제점을 살펴보도록 하겠다. 우리 나라의 지역통계에 있어 실질적인 조사를 수행하는 최하위기관은 읍·면·동이었으나, 읍·면·동이 기능전환으로 이러한 통계조사기능을 사실상 수행하기가 불가능해졌다. 이에 기초자치단체들이 통계조사의 실무를 담당해야 하는 상황인데, 현재의 기초자치단체의 통계담당 인력으로는 조사가 어렵다. 따라서 조사원을 채용하는 방법으로 통계조사가 수행되어야 할 것으로 판단되는데 이럴 경우, 통계업무와 관련하여 조사부문의 예산이 증가될 것이다. 또한 통계담당 공무원이 지니던 전문성에 비해 상대적으로 조사수행능력이 낮은 임시조사원을 중심으로 조사기능을 수행함으로써 비전문성과 프로의식의 결여로 통계자료의 부실이 우려된다. 또한 지역통계(읍·면·동 단위) 작성기반 및 시의성이 상실될 우려가 있다.

마지막으로 통계기능을 수행하는 인력에 대한 교육부족을 문제점으로 들 수 있다. 실질적으로 통계담당자들에 대한 통계교육은 보다 체계적이고 집중적이지 못하며 또한 교육기간이 1주일을 넘지 못하고 있으며, 교육커리큘럼이 선택적이다. 따라서 전문통계인을 양성하기 위한 보다 효율적이고 집중적인 교육훈련이 요구되고 있다.

면(낮은편+매우 낮은편)이 31.9%인 반면 긍정적인 측면(높은편+매우 높음)은 27.7%를 나타내고 있다.

이와 같이 성취도가 대체로 높지 않은 이유에 대하여 대다수의 응답자가 '외부의 인식부족 때문'(66.7%)이라고 응답하고 있어 통계업무에 대한 인식부족이 담당공무원들의 사기를 저하시키고 있음을 알 수 있다.

여기에 '한직이라는 인식때문'(11.6%)이라는 응답까지를 합하면 통계담당부서 직원들은 대부분 자신과 주변의 인식부족으로 업무추진에 흥미를 잃고 있음을 알 수 있다.

한국통계학회 조사통계연구회, 소지역통계 워크샵, 1999.6, p.11 재작성.

제3절 통계기능 수행을 위한 예산의 현황 및 문제점

1. 예산현황

가. 중앙기관 : 통계청 지방통계사무소(출장소)

지역통계기능과 관련된 예산의 현황 가운데 중앙기관의 예산은 지방통계사무소의 예산을 중심으로, 지방통계와 관련된 통계청의 예산은 통계청 지방통계사무소와 지방자치 단체에 지출되는 예산으로 구분하여 분석하고자 한다.

1998년 통계청에서 지방통계사무소에 배정된 총 예산은 30,974백만원으로서, 이 중 인건비가 전체 예산의 69.6%를 차지하고 있는 21,567백만원이며, 사무소 운영비가 16.1%로서 4,976백만원을 차지하고 있다. 사무소운영비 중에는 직원이 그만두었거나 휴직을 하였을 때 잠시 파트타임으로 고용되는 임시조사원에 들어가는 비용으로 약 1억원 정도 소요된다. 통계조사비용은 조사활동비를 의미하는 것으로, 전체예산의 13.2%를 차지하고 있는데 1998년에는 4,088백만원이 소요되었다.

〈표 4-14〉 통계청 예산의 지방사무소 배정 내역(1998)

(단위 : 천원)

구분	계	인건비	통계조사	사무소 운영	기타
계	30,974	21,657	4,088	4,976	343
서울사무소	3,894	2,913	551	419	11
부산사무소	3,019	1,903	346	757	13
인천사무소	1,783	1,379	214	182	8

경기사무소	3,833	2,713	512	582	26
강원사무소	1,972	1,293	246	405	28
충북사무소	1,531	1,098	205	211	17
충남사무소	2,664	1,927	382	326	29
전북사무소	1,859	1,328	233	270	28
전남사무소	3,384	2,232	439	670	43
경북사무소	3,573	2,539	500	504	30
경남사무소	2,529	1,631	332	472	94
제주사무소	933	611	128	178	16

자료: 통계청 세출예산배정서에 근거하여 재작성한 1998년 누계치.

한편 지역별로 보았을 때, 서울사무소, 경기사무소, 경북사무소, 전남사무소 순으로 예산이 배정되고 있는데, 이는 주로 통계조사업무량이 많고 이에 따라 직원수가 많아 인건비로 주로 지출되기 때문이다(<표 4-14>참조).

나. 지방자치단체

지방자치단체의 통계기능 수행과 관련된 예산은 크게 중앙인 통계청에서 지원되는 재원⁷⁸⁾과 자체재원으로 대별될 수 있다.

이 가운데 통계청에서 지방자치단체에 지원하는 예산현황은 다음과 같다. 1998년에 통계청에서 지방자치단체에 위임하여 조사한 통계는 여러 종류가 있으나 인구동태 통계, 도소매서비스통계, 광공업통계, 인구총조사 등의 통계가 대표적인 통계조사로서 여기에 배정된 예산은 총 1,372(백만원)이다. 이

78) 통계법에 의하면 통계작성 협조에 소요된 경비는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 협조를 요청한 기관이 부담함을 원칙으로 한다. 다만, 작성된 경비를 협조의 요청을 받은 기관에서도 활용하게 되는 경우에는 서로 협의하여 소요경비를 분담할 수 있다. 통계법 제19조 2.

예산 가운데 광공업통계에 지출된 예산이 919(백만원)으로 전체 예산의 67.0%를 차지하고 있으며, 두 번째가 도소매서비스통계로 전체예산의 21.4%를 차지하고 있다.

한편 16개 시·도 가운데 가장 많은 예산이 배정된 자치단체는 경기도로서 전체예산의 21.2%인 291(백만원)이 배정되었으며, 두 번째가 서울특별시로 17.1%인 291(백만원)이 배정되었다.

〈표 4-15〉 통계청 예산의 지방자치단체 배정내역(1998)

(단위 : 백만원)

구분	계	인구동태 통계	도소매 서비스통계	광공업통계	인구총조사
계	1,372	70	294	919	89
서울특별시	234	6	34	181	13
부산광역시	109	2	20	81	6
대구광역시	80	2	15	63	-
인천광역시	84	2	14	67	1
광주광역시	25	1	11	13	-
대전광역시	28	1	11	13	3
울산광역시	19	1	9	9	-
경기도	291	8	35	233	15
강원도	50	10	17	22	1
충청북도	52	3	16	23	10
충청남도	55	4	17	30	4
전라북도	57	6	18	27	6
전라남도	74	8	21	38	7
경상북도	95	8	24	51	12
경상남도	104	7	23	63	11
제주도	15	1	9	5	-

자료: 통계청 세출예산배정서에 근거하여 재작성한 1998년 누계치.

일반적으로 임시조사원에 대한 인건비로 대부분 지출되며, 연도에 따라 조사하는 통계의 종류가 다르므로 연도마다 예산의 편차가 크다. 임시조사원에 대한 1일 인건비는 통계조사종류에 따라 약간의 차이가 있으나 1999년 28,270원이 지급되고 있다.

자체통계의 경우, 위임통계보다 적은 예산이 소요되고 있는데, 이는 기존의 공무원인건비에 모든 통계조사활동에 대한 예산이 포함되어 있기 때문이다. 자체통계생산이 활발한 경기도의 경우 주민의식조사시 임시조사원에 대한 조사비가 약 2억원정도 소요되는데 이는 도예산의 경상적 보조사업에서 지출되고 있다. 그외에 통계자료 발간비용으로 약 2억원정도가 소요된다⁷⁹⁾.

충청북도의 경우, 통계조사와 관련하여 1999년의 국고보조금실태를 보면, 통계관련 총예산 58,257천원 중에서 산업총조사 30,923천원, 인구주택총조사 21,510천원, 인구동태조사 5,824천원 순으로 되어 있으며, 예산소요 내용중 산업총조사는 인건비가 48.4%로 여비 47.9%와 비슷한 비율을 차지하고 있으나, 인구주택총조사는 인건비가 41.4%인 반면 여비가 63.2%가 더 많이 지출되고 있다(<표 4-16>참조).

<표 4-16> 충청북도의 지방자치단체 통계조사 예산 배분현황(1999)

(단위 : 천원)

업무명	비목	계	도	충청	청주	충주	제천	청원	보은	옥천	영동	진천	괴산	음성	단양
산업 총조사	여비	14,830	1,871	532	2,082	1,813	1,267	1,333	815	834	875	878	817	988	725
	인건비	14,978	-	166	4,900	781	449	829	237	1,261	260	2,332	237	3,332	189
	수용비	1,120	80	80	160	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80
	소계	30,928	1,951	778	7,142	2,674	1,796	2,242	1,132	2,175	1,215	3,290	1,134	4,400	994
인구동태 조사	여비	5,824	125	112	310	390	260	290	642	530	1,101	419	641	530	474

79) 경기도 통계담당공무원과의 면담내용을 근거로 작성.

인구 주택 총조사	여비	13,604	3,404	638	1,490	1,290	-	1,040	804	673	745	621	970	693	1,236
	인건비	8,906		367				1,274	1,018	905	1,131	792	1,046	1,131	792
	소계	21,510	3,404	1,005	1,490	1,290	-	2,264	1,322	1,578	1,876	1,413	2,016	1,824	2,028
-	합계	58,257	5,480	1,895	8,942	4,354	2,056	4,796	3,096	4,283	4,192	5,122	3,791	6,754	3,496

자료: 충청북도 1999년도 각 시·군 예산서 재작성

한편 사업체기초통계조사의 경우에는 국고보조금이 아닌 지방비예산으로 조사가 이루어지는데, 여비보다는 인건비로 더 많이 지출되고 있다(<표 4-17>참조).

〈표 4-17〉 충청북도 사업체 기초통계조사 예산(1999)

(단위:천원)

자치단체명	인건비	여비	계
도	-	2,625	2,625
청주시	52,219	3,760	55,979
충주시	9,689		9,689
제천시	3,234	2,100	5,334
청원군	1,250	-	1,250
보은군	-	-	-
옥천군	2,360	-	2,360
영동군	3,424	-	3,424
진천군	-	-	-
괴산군	1,333	600	1,933
음성군	-	-	-
단양군	2,262	1,000	3,262
증평출장소	2,737	1,600	4,337
합계	78,508	11,685	90,193

자료: 충청북도 1999년도 각 시·군 예산서 재작성.

주) 인건비가 없는 지역은 공공근로요원으로 대체

2. 예산상의 문제점

지방자치단체 통계기능을 수행하기 위한 예산상의 가장 중요한 문제점은 예산이 대개 인건비로 소요되고 있다는 점이다. 물론 통계기능 가운데에서 조사기능이 지방자치단체가 수행하는 핵심적인 기능이며, 통계가 결국은 조사를 통해 구성되는 것이므로 예산 가운데 높은 비율을 차지하는 것은 당연하다고 볼 수 있다. 그러나 통계사무소의 예산 구성을 예로 볼 때, 70%는 인건비로 16%는 사무소 운영비로 사용되는 것으로 나타나 지역통계의 수준에서는 통계의 항목이나 기법개발 등 연구투자비 외에 전산화를 위한 경비로는 거의 지출이 이루어지지 않는다고 할 수 있다. 예산항목만으로도 수동적인 통계기능만을 수행하는 것으로 파악된다.

다음으로 자체통계를 위한 예산이 중앙기관의 위임통계를 조사하는 비용보다 적은 것으로 분석되었다. 예산편성이 대개 사업의 우선순위로 배정된다고 할 때, 이러한 분석결과는 지방자치단체의 통계에 대한 관심이나 노력이 매우 저조한 것으로 판단된다. 또한 자체 통계와 관련된 예산지출항목을 보면 대개 연감 등 간행물의 발간이 주종을 이루고 있어, 여전히 정보화사회에서 정보를 관리하는 방법으로 통계기능이 수행되고 있지 못함을 알 수 있다. 또한 자체예산 가운데 조사비용 항목이 낮은 것으로 분석되었는데 이는 관련 공무원들이 조사에 무임으로 투입되거나 보고통계를 중심으로 통계가 생산된다는 것을 의미한다. 이는 결국 통계의 신뢰성을 저하하는 통계예산 배분방식이라고 하겠다.

제4절 통계 정보화의 현황과 문제점

1. 통계 정보화의 현황

본 논문에서는 기존의 통계 전산화를 통계 정보화의 개념으로 확대하여 분석하고자 한다. 즉, 통계를 단순히 전자적 자료로 전환하여 단순 관리하는 차원을 넘어 보다 미래지향적이며 능동적으로 그리고 고객의 수요를 전제하면서 수요자와 쌍방향으로 정보를 교환하여 그 가치를 보다 더 확대시킬 수 있는 유통기능으로 인식하기 위함이다.

현재 활용되고 있는 통계의 전산화 시스템들은 아직 이같은 적극적 개념에서 구축되지는 못했으나, 향후 정보화의 심화는 이같은 방향으로의 전환을 요구할 것이다.

현재 통계청에서 개발한 통계정보시스템으로는 국가의 전반적인 통계를 관리·검색할 수 있는 통계정보시스템(KOSIS)가 있으며, 지방자치단체의 지역통계는 이에 포함되지 않는다. 지방자치단체의 경우, 이와는 다소 다른 특성을 지니는 행정자치부에서 추진하고 있는 행정종합정보관리시스템이 구축되어 지역통계를 관리하고 제공하는 기능을 수행하고 있다.

가. 통계정보시스템(KOSIS)

1) 개념

통계정보시스템은 국내 주요통계와 UN 및 국제비교 통계정보 등 약 252만 계열의 주요통계를 수록한 세계적인 통계데이터베이스(DB)로서, 국내외의 어느 곳에서라도 온라인으로 검색, 분석, 재분류하여 이용할 수 있는 시

시스템이다.

수록통계목록은 인구, 노동, 광공업 물가 등 21개 분야로 나누어 주기별로 데이터베이스에 체계적으로 입력하고 있는 국·내외 주요통계정보(통계청 등 국제통계, 기타 정부, 공공기관 작성통계 및 외국·국제기구 작성통계)를 어느 곳에서도 개인용 단말기를 통신선에 연결하면 필요한 통계정보를 누구나 손쉽게 이용할 수 있는 국내 최대의 통계정보 서비스망이다.

2) 기능

KOSIS에 있는 이용가능한 자료는 통계청과 주요기관에서 작성공표한 통계자료를 월별, 분기별, 연도별로 정리하여 최대 30년의 시계열을 유지하였고, 특히 통계청에서 공표하는 자료에 대해서는 최근 자료를 공표당일 또는 공표익일에 KOSIS에 수록하여 이용할 수 있도록 하였다.

KOSIS의 주요 이용기능을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 자료유형별 검색으로서 주제별, 지역별, 통계작성기관별, 색인어별로 검색하도록 하였으며, 둘째, 장기시계열별 검색으로서, 월간, 분기별, 연간자료를 과거 시계열부터 검색하도록 하였다. 셋째, 다양한 화면 이동 및 자료제공으로서 과거자료, 생산주기별과 출처, 주식 등의 관련 정보를 이용가능하도록 하였으며, 넷째, 분석기능으로서 전년, 전분기, 전월의 증감, 증감율, 구성비, 기여도 등을 검색가능하도록 하였다.

이용상의 장점은 다음과 같다.

첫째, 장기간 또는 여러 시점의 시계열 통계자료가 필요할 경우 장기시계열 보기기능을 이용하여 이용이 가능하다.

둘째, 증감율, 구성비, 기여도 등을 직접 계산하여 시간낭비와 계산상의 오류를 줄일 수 있다.

셋째, 통계자료나 분석한 결과를 크기순으로 배열이 가능하다.
 넷째, 보고서를 이용하는 것보다 신속한 이용이 가능하다.

3) 데이터베이스(DB) 수록자료
 총 525만 계열수록 서비스를 수행하고 있다.

가) 국내자료 수록 현황

아래의 <표 4-18>에 있는 통계자료들은 각 통계작성기관에서 공표 혹은 수집되는 즉시 입력하여 제공하고 있다.

<표 4-18> 국내자료의 수록현황

분야	수록통계	수록량 (개)
국토·기후	국토면적, 행정단위, 기후	2,216
인구·가구·주택	인구규모, 인구가동, 인구변동, 생명표, 가구, 주택	1,901,092
국민계정·지역내총생산·경기종합지수	경제활동주요지표, 국내총생산, 국민소득, 지역내총생산, 요소소득, 경기종합지수	9,153
노동·임금·경제활동(실업률)	실업률, 노동, 임금, 노동생산성지수	8,593
농업·축산업·임업·수산업	농업, 축산업, 임업, 수산업	9,321
광업·제조업	광공업통계, 산업생산, 출하, 재고동향, 생산능력 및 가동률 동향, 기계수주, 중소제조업지수	273,349
건설업·상수도·함만	건설업현황, 건설수주, 도로·교량현황, 상수도보급, 함만, 상수도	4,739
에너지	전력, 무연탄, 석유, 에너지수급, 에너지원	816
운수·통신·관광	운수업통계, 수송량, 에너지수급, 에너지원	57,429

물가	소비자·생산자·수출입물가지수·농가판매 및 구입가격지수	42,608
총수입체·도소매업	사업체기초통계, 도소매판매액지수	2,442,489
도시가계	근로자가구, 근로자의 가구 가계수지	38,420
금융·통화·증권·보험	주요 통화지표, 금융 및 통화, 예금, 대출금 및 최권순, 어음, 증권, 국채, 보험, 제신예금	1,219
재정	총재정수지, 재정분석, 조세수입, 지방세정수	977
보건·사회보장·환경	보건, 의료, 의학, 사회보장, 환경, 보건의료 주요지표	6,089
교육·문화·과학	학교현황, 문화재, 도서, 여행, 과학	4,104
기업경영	자산, 자본회권순 및 관계비율, 생산성지표, 비용 및 손익관계비율, 기업성장지표, 부가가치구성	28,165
무역·외환·국제수지	무역, 외환, 외채, 해외투자, 국제수지	6,567
공공행정	공무원현황, 범죄, 사고, 사법총괄, 등기현황, 호적사건, 산업재산권별 출원 및 등록건수	6,567
사회지표	인구, 가족, 소득과 소비, 노동, 교육, 보건, 주거와 교통, 정보와 통신, 환경, 복지, 문화와 여가, 안전, 사회참여	20,485

자료 : <http://www.nso.go.kr>, 1999.

나) 외국자료 수록현황

국내에서 생산되는 통계자료 외에 국제 통계자료의 일부도 수록되어 있으며 구체적인 목록은 다음과 같다.

〈표 4-19〉 외국자료의 수록현황

목록명	자료명
인구	Demographic Yearbook Data : UN
농축산업	· Economic Accounts for Agriculture Database
광공업	· General Industrial Statistics : UNIDO · Industrial Commodity Statistics Database : UN · Industrial Structure Statistics
에너지	Energy Statistics of OECD Countries
노동·임금	Quarterly Labour Forces Statistics
통화·금융	Insurance Statistics
재정	Revenue Statistics of OECD Member Countries
무역	· Commodity Trade Statistics : UN · Monthly Foreign Trade Statistics
국민계정	· Quarterly National Accounts · Flows and Stocks of Fixed Capital
과학	Main Science and Technology Indicators
국제금융통계	International Financial Statistics
OECD 주요경제지표	Main Economic Indicators

자료 : <http://www.go.kr>, 1999.

나. 행정전산망

1) 개념

행정자치부 및 지방자치단체에서 부서별로 관리되고 있는 행정의 기초자료를 기관 단위로 데이터베이스화하여 종합관리체계구축과 정보의 상호교류 및 공동활용체계를 구현하기 위해 구축된 것이다.

주요 목적은 첫째, 정책입안지원, 둘째, 행정능률향상, 셋째, 대민서비스향상을 위하여 행정전산화사업의 1단계인 자료관리용 S/W관리 운영에 따른 것이다⁸⁰⁾.

2) 운영개요

가) System 관리

첫째, 주전산기 및 단말기에 S/W설치, D/B 및 Table 생성관리를 담당한다. 둘째, 단말기의 주전산기(행정자치부-시도-시군구)와 Network환경을 설정한다. 셋째, 사용자등록 및 정보별 관리부서-등록주기-사용자권한을 부여한다. 넷째, 관내 D/B 구축과 관련된 기초자료를 수집(관리부서가 부여되지 않은 정보)한다. 다섯째, 운영상 개선보완사항 및 D/B 구축현황을 파악한다. 여섯째, 시도의 산하 시군구 S/W확대 및 운영지도를 담당한다.

나) Network관리

먼저, System 구성도에 의한 Network환경구축을 추진하며, 둘째, MOHA-NET에 주전산기 접속 및 주전산기와 단말기간 Network을 설치한다. 셋째, Network 장애시 장애조치를 담당하며, 넷째, 시도의 산하 시군구 Network 환경구축을 지도한다.

다) 자료관리

첫째, 수집자료에 대한 등록관리 및 자료전송을 담당하며 둘째, 등록자료의 BACKUP 관리를 담당한다.

80) 내무부, 행정종합정보관리시스템(서울 : 내무부, 1996), p.3.

3) 추진사업별 현황

가) 홈페이지 개설

현재 우리 나라 광역자치단체의 홈페이지 개설현황을 보면 16개 광역자치단체는 모두 이를 개설하고 있으며, 기초자치단체도 232개 자치단체중 72%에 해당하는 168개 자치단체가 홈페이지를 개설하고 있다.

〈표 4-20〉 광역자치단체별 홈페이지 개설현황

구 분	자치단체수	비율(%)
광역자치단체	16	100
기초자치단체	168	72

자료 : 자치정보화지원재단, 지식사회와 자치단체정보화세미나, 1999. p.22.

나) 데이터베이스 관리

우리 나라의 경우, 중앙기관, 정부산하기관, 광역자치단체, 기초자치단체의 전체 데이터베이스(DB)의 약 60%는 DB형태로 보유하고 있으며, 약 40%는 File 형태로 보유하고 있다. 자치단체의 경우는 File형태로 보유하고 있는 것이 더 많으며 앞으로 적극적인 DB관리가 필요하다.

〈표 4-21〉 데이터베이스 보유현황

(단위 : 개, %)

구분	DB	File	기타	합계
중앙기관	463(75.9)	147(24.1)	-	610,610(100.0)
정부산하기관	881(73.1)	289(24.0)	36(0.5)	1,206(100.0)
광역자치단체	219(49.9)	218(49.7)	2(0.5)	439,439(100.0)
기초자치단체	356(37.8)	560(59.4)	26(2.8)	942,942(100.0)

자료 : 자치정보화지원재단, 지식사회와 자치단체정보화세미나, 1999. p. 26.

지방자치단체별로 특정한 정보는 위의 System과 연계·활용할 수 있도록 자체개발을 추진하고 있는데, 주요 분야는 기획관리, 일반행정, 재무행정, 보건사회, 정보산업, 지역경제, 농림수산, 교통관광, 문화공보, 환경녹지, 건설도시, 민방위·소방, 시스템 관리이다(<표 4-22>) 참조

<표 4-22> 분야별 수록 정보현황

분야	세 부 내 용
기획관리	대통령지시, 국무총리지시, 행정자치부장관지시, 자치단체장지시, 대통령공약사항 추진 상황, 자치단체장공약사업 추진 상황, 주요시책, 주요시책심사분석평가, 지역특화사업, 역대국회의원대역, 역대지방의원대역, 각종 위원회현황, 국제도시 자매교류현황, 여산결산현황관리
일반행정	현장, 상징물, 자치단체가, 자치단체 위치, 자치단체 지형, 산·강·평야, 기후, 연혁, 역사적 인물, 역대기관장, 역사적 사건사고, 대규모 집단시위, 대규모집단면역 발생, 주요 지명사, 권력민속, 행정기구표, 행정기구현황, 연구주이, 행정역현황, 국가공무원현황, 지방공무원경원, 대통령선거상황, 국회의원선거상황, 자치단체장선거상황, 지방의원선거 상황, 새마을일반현황
재무행정	국세징수현황, 지방세 부과현황, 지방세징수현황, 세외수입예산현황, 세외수입결산현황
보건사회	의료기관, 의약품판매업소, 의약품제조업소, 사회복지시설, 가정의례업소, 의료기관현황, 의약품판매업소현황, 의약품제조업소현황, 사회복지시설현황, 가정의례업소현황
정보산업	전산부서·전산직공무원관리, 전산부서공무원현황, 주권산기현황, 다기능사무기현황
지역경제	주요경제지표, 광업현황, 제조업현황, 농공단지현황, 시장분포현황, 경제관련기관 및 단체
농림수산	식량작물생산현황, 재소류생산현황, 특용작물생산현황, 과실류생산현황, 정부양곡보관 창고현황, 임산물생산현황, 소유별임야현황, 임상별임목현황, 축산현황, 수산물어획고현황, 어항현황, 어선보유현황
교통관광	주요관광지, 관광여행업체, 관광숙박업소, 관광이용시설, 관광공예품, 주요특산물, 향토권문음식경, 운수업체, 관광객·관광수입, 운수업체현황, 자동차등록현황
문화공보	문화제, 예술단, 문화공간, 연뜬터제, 학교, 문화행사, 문화재현황, 종교단체현황, 예술단체현황, 문화공간현황, 체육시설현황, 연뜬터제현황, 학교현황,

환경독지	환경오염물결매출시설, 환경오염배출시설단축, 쓰레기수거, 쓰레기수거현력·장비, 일반폐기물매립지, 자연보호지, 자연학습원, 심신수련장
건설도시	도로현황, 교통현황, 하천현황, 지목별토지현황, 해안선 및 도서현황, 주택현황
민방위·소방	민방위대편성현황, 소방관서·장비현황, 풍수해피해현황, 풍수해복구현황, 화재발생현황
시스템관리	시스템관리자(사용자)등록관리, 정보관리자(부서, 주기) 등록관리, 지방행정기관관리

자료 : 내무부, 행정종합통합관리시스템(운영지침), 1996, 재작성.

다) 시·군·구의 행정종합정보화 본격 추진

민원사무의 획기적인 개선에 중점을 두면서, ONE/NON-STOP화를 목적으로 시·군·구의 기반환경구축과 재정능력을 감안하여 단계별 확산보급 및 유지보수 체계를 확립하고 있다.

또한 관련기관(중앙부처, 시범지역, 기술지원기관 등)과 공동추진체제를 구성·운영토록 하고 있다.

구체적인 연계방법으로는 먼저 시·군·구와 각 부처 시스템은 데이터교환방식을 통하여, 그리고 기관간 연계를 위하여 필요한 내용은 사업초기단계에서 구현가능한 업무와 방법에 대해 구체적인 설계 및 협의를 시행토록 한다.

정보망을 구축하기 위해서는 표준화가 요구되는 바, 이를 추진하기 위하여 기 설치 운영중인 조직을 활용하며, 유사한 서식의 통합 및 정보화에 따른 불필요한 대장을 폐지하도록 한다. 또한 기 표준화된 코드체계를 적극 수용하면서, 행정전산망 코드 등 중앙부처에서 기 표준화된 코드를 활용하도록 한다. 그리고 동일한 대상에 상이한 코드체계를 사용하는 자료를 통일시킨다.

이를 위한 시스템 구축방안은 다음과 같다.

첫째, N/W 구축이다. 이를 위하여 초고속 국가정보통신망에 맞춘 개방된 접속을 추진하며, 확장성을 고려하여 다양한 H/W와 S/W에 지원가능한 플랫폼을 구축한다.

둘째, 정보보안방안의 구축이다. 이를 위하여 국가정보원에서 인정한 보안장비를 필수적으로 설치하고, 개인정보의 무단 유출방지를 위하여 권한과 사용이력 등을 관리한다.81)

향후 2,000년도 정보화대상업무는 다음과 같다.

〈표 4-23〉 2000년 정보화대상 업무

업무명	서비스내용	수행기관	관련기관
호적	호적시스템과 연계	시군구	행정자치부
도로교통	도로계획, 공사, 사용, 시설물관리, 교통계획 및 노선관리, 불법주정차 및 노선관리 등	시군구	건설교통부
삼하수도	상수도정비계획, 재정, 시설, 수질관리, 하수도정비계획, 시설, 종말처리 등, 농/공업용수, 지하수수질관리 등	시군구	환경부
문화체육	문화재보존과 활용, 공공/체육시설의 설치/이용, 문화예술, 체육행사, 청소년선도	시군구	문화관광부
민방위	민방위계획, 편성, 교육 등 인력관리, 민방위시설 및 공익요원관리 등	시군구	행정자치부
재난재해	국가안전관리시스템과 연계	시군구	행정자치부
지역개발	지역개발기본계획, 개발지역/지구관리, 개발사업자, 사업관리, 자원, 보상관리	시군구	건설교통부
축산	축산단지조성, 축산장려, 초지조성, 가축통계, 인공수정, 방역관리	시군구가	농림부

81) 행정자치부, 지방자치단체의 2000년 지역정보화촉진 시행계획(서울 : 행정자치부, 1999), p41 재작성.

산림	영(조)림 사업관리, 산지전용과 형질변경 허가/취소, 입산물관리	시군구	산림청
수산	수산사업자, 수산가공업생산관리, 어업자원관리, 어선관리, 양식어업, 어항/어촌 관리, 불법어업	시군구	해양수산부
내무행정	총무, 감사, 공보, 홍보업무의 관리 관제/영선, 물품/조달관리	시군구	행정자치부
1단계 추가	1단계와 2단계업무의 연계개발 1단계에서 누락된 위생, 운수 등	시군구	중앙부처
연계	시군구 DB와 연계가 필요한 16개 시도, 중앙부처 및 유관 기관 대상	시군구	시도 각 부처

자료 : 행정자치부, 지방자치단체의 2000년 지역정보화추진 시행계획, 1999.10. 10. p.37.

라) LAN 구축현황

LAN 구성방식은 대부분의 경우 Ethernet(86.3%)으로 구성되어 있으며, FDDI 혹은 ATM은 극히 일부에서만 활용되고 있다.

광역자치단체의 경우, 16개 자치단체 모두 LAN이 도입되어 있는데 이중 5개 자치단체는 NALT-NET로 연결되어 있으며, 기초자치단체는 182 자치단체만이 LAN이 도입되어 이용되고 있다.

〈표 4-24〉 LAN 구성방식

(단위 :개, %)

구분	ETHERNET	FDDI	ATM	합계
광역자치단체	14 (60.9)	6 (26.1)	3 (13.0)	23 (100.0)
기초자치단체	189 (85.9)	18 (8.2)	13 (5.9)	220 (100.0)

자료 : 자치정보화지원재단, 지식사회와 자치단체정보화세미나, 1999. p.28.

마) 지역종합센터의 설립·운영

광역자치단체의 경우, 현재 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 경기, 전북, 경남에서 광역종합정보센터를 설립·운영중에 있으며, 서울, 울산, 강원, 충북, 충남, 전남은 앞으로 설립계획에 있으며, 제주는 아직 계획이 없다.

설립형태는 제3섹터로 운영하는 경우가 대부분이며, 부산, 인천, 경기, 경남은 자체적으로 설립·운영중에 있다.

〈표 4-25〉 지역정보센터 설치·운영실태

구분	센터명	설립시기	설립형태	소속 기초자치단체
서울				
부산	광역정보센터	'98.3	자체	
대구	대구종합정보센터	'97.7	제3섹터	
인천	인천종합정보센터	'99.1	자체	1
광주	광주광역정보센터	'96.12	제3섹터	1
대전	대전종합정보센터	'98	제3섹터	1
울산				
경기	경기지역정보센터	'98.1	자체	4
강원		'99-2002	자체	5
충북		'98-2001	제3섹터	3
충남		'99-2002	제3섹터	6
전북	전북지역정보센터		자체	7
전남				12
경북		'99-2005	직접 운영후	4
경남			자체	4
제주				1

자료 : 자치정보화지원재단, 지식사회와 자치단체정보화세미나, 1999, p.22.

2. 통계 정보화의 문제점

통계 정보화의 현황분석을 통한 통계기능 전반의 문제점으로는 첫째, 모든 통계기능이나 과정상에 정보화의 개념이 부재함을 파악할 수 있었다. 통계는 단순 생산하고 보이는 것으로만 인식되는 수준에서 크게 개선되지 못하고 있다. 그리고 수요자중심으로 통계가 기능하지 못한다는 점이 매우 커다란 한계이다.

둘째, 무엇보다도 행정업무자료의 활용부진을 들 수 있다. 즉, 행정업무의 활동과정에서는 수많은 자료가 수집·작성되고 있으나 상당부분이 통계화되지 못하고 사장되고 있는데, 이는 업무관행상 또는 비밀취급상 공개되지 못하고 있기 때문에 많은 정보자료가 공개되지 못하고 내부자료로 이용되거나 통계적 이용을 제한하고 있다.

셋째, 통계의 전산화체계의 불비를 문제점으로 들 수 있다. 지역통계는 통계청의 위임통계 이외에는 주로 수작업에 의해 분석되기 때문에 자료처리기간의 지연 등으로 통계공포의 시의성을 잃기 쉽고 제집계를 통한 타용도로의 활용이 곤란하다. 통계의 관리에 있어서도 자치단체별로 통계대장을 작성·비치하고 있으나 누적자료의 관리가 어렵고 보존기간이 지난 자료의 재구성 및 가공이 어려운 상태이다.

다음, 통계청의 통계정보시스템이 지니는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 데이터모델의 한계를 지적할 수 있는데, 현재 KOSIS의 모델은 계층형모델로서 단순구조로 된 다량의 자료를 저장하고 있는데, 이러한 구조는 자료의 구조가 자주 변하고 사용자의 정보요구가 다양해져 미리 정해지지 않은 항목들간의 조합에 의한 질의를 할 때 신속하게 대처하는데 비효율적이다.

둘째, 사용자의 인터페이스 환경이 변화되었다는 점이다. 현재 대부분의 컴퓨터이용자들이 윈도우나 매킨토시와 같은 그래픽환경에 익숙해져 있으며, 네트워크에서도 Netscape와 같은 그래픽 웹브라우저가 거의 표준화되어 있다. 텍스트화면은 더 이상 사용자에게 친숙하지 않고 통계자료를 가공하는 직업도 배치처리방식보다는 스프레드시트나 그래픽 사용자 인터페이스(GUI : Graphic User Interface)화면에서 버튼을 마우스로 클릭하여 질의조건을 조합해 나가는 것을 사용자들이 선호한다. 따라서 통계청에서 서비스하는 KOSIS도 GUI환경구축을 서둘러야 할 것이다.

마지막으로 행정자치부에서 추진하고있는 지방자치단체 대상의 행정종합정보관리시스템을 구축하는데 있어서의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 전산담당 전문인력의 부족을 들 수 있다. 지방자치단체의 전산화추진 과정에서 겪고 있는 가장 큰 애로점은 전산업무를 전담하는 조직과 인력의 확보이다. 그 이유는 공무원 정원관리상 전산화에 필요한 인력의 증원이 어려워 전산화기반을 제대로 갖출 수 없기 때문이다.

둘째, 자치단체장의 전산화에 대한 인식의 부족이다. 자치단체장은 재임기간중 다음 선거를 의식하여 지역 경제발전을 위한 사업에만 몰두하게 되고 지역주민의 시각적인 측면에서 볼 때, 별로 효과가 없는 통계나 전산화작업에는 신경을 덜 쓰는 것이 사실이다. 따라서 지방자치가 보다 발전하기 위해서는 자치단체장이나 관리층의 정보화의 필요성 인식 및 전산화 마인드의 제고가 필요하다.

제5장 외국 통계제도의 사례분석

제1절 집중형 통계제도의 사례분석

1. 캐나다

가. 조직

캐나다는 통계청이외에 다른 통계기관은 두고 있지 않으며, 통계청 조직은 사회·공공 및 노동통계실, 사업 및 무역통계실, 국민계정 및 분석연구실, 홍보·보급·운영실, 정보과학실, 관리서비스실의 6실과 16국 65과로 구성되어 있으며, 8개의 지방사무소가 있다.

통계청의 인력은 본부에 약 4,200명, 지방통계사무소에 약 2,200명 정도가 통계업무에 종사하고 있다.

한편 통계청장은 수상이 직접 임명하며, 통계청의 업무는 장관이 간섭할 수가 없다.

나. 기능

캐나다의 통계제도는 완전 집중형으로 국가 통계청에서 대부분을 관장하고 있다.

통계청은 산업부의 산하기관으로 통계법에 의해서 국가통계정보의 대부분을 조사·수집, 분석, 요약 및 출간업무를 수행하며, 각 정부부처에 의하여 수집된 정보의 중복을 피하기 위한 조정기능과 국가 및 지방자치관련 통

계의 개발, 통계통합을 위한 조정계획도 수립한다. 또한 주정부 경제활동과 통계활동을 조정하는 역할도 수행한다.

각 주정부내에도 통계부서가 있기는 하나 그 기능이 미약하며, 모든 통계 자료는 통계청 지방사무소를 통해서 실시하는 등 통계업무는 통계청산하의 지방사무소가 주축을 이루고 있다.

한편 조사방법면에서 피조사자의 부담을 줄이기 위하여 조사표내용, 조사 빈도, 조사대상자수를 고려한 조사부담지표(indicator of response burden)를 개발하여 '78년부터 사업체조사 등 주요조사에 대하여 적용한 결과 '94년의 피조사자부담이 시간적으로 '78년에 비하여 1/3으로 감소하였다.

다. 예산

통계예산은 연 479백만달러(캐나다 화폐 단위) 수준으로, '홍보·보급 및 운영실'업무에 가장 많은 예산을 투입하고 있다.

라. 시사점

캐나다의 경우 완전집중형으로, 통계의 효율성면에서는 많은 효과를 보고 있다. 한편 통계조사 방법면에서 조사대상자수를 고려한 조사부담지표의 개발·이용으로 인하여 시간상으로 많은 절약이 이루어지고 있음을 볼 때, 우리 나라에서도 통계조사에 드는 많은 시간을 단축하는 하나의 방안으로서 이 제도를 연구·검토하는 것이 바람직할 것이다.

2. 독일

1) 조직

독일의 통계조직은 연방통계청을 중심으로 분석하고자 한다. 왜냐하면 독일의 경우 통계제도가 지방분산형 성격이 강하기 때문에 주정부나 지방자치단체의 경우, 일정한 형태가 없이 조직이 구성되어져 있다.

독일 연방통계청은 연방내무성장관의 행정감독하에 있으나 통계문제에 관한 한 독립적인 중앙연방기구이다. 연방통계청의 조직은 청장, 부청장, 10개국, 38과로 구성되어 있다. 연방통계청장은 연방선거위원회의 위원장 역할을 수행하며, 근본적인 쟁점에 대해서는 통계기관장 정기회의 등을 통하여 해결한다.

2) 기능

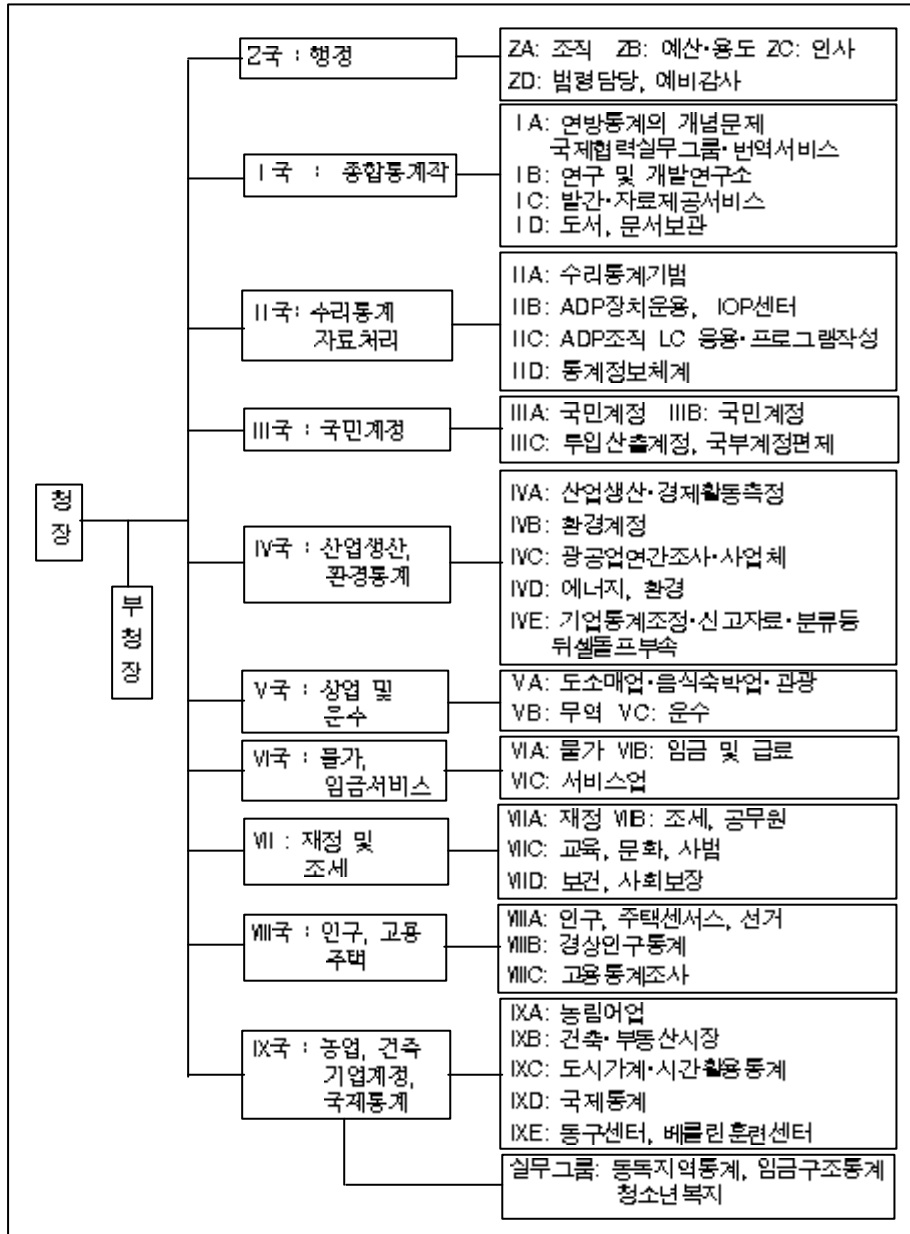
독일의 통계제도는 내용적으로는 중앙집중형적 성격을 취하고 있으나, 지역적으로는 지방분산형의 성격이 강하며, 주요통계는 연방통계청과 16개 주정부 통계청에서 생산한다. 그외의 통계는 관련 부처 및 기관에서 생산한다.

독일의 통계수행체제는 연방통계의 원칙으로 법률적 근거원칙(합법주의), 기능집중원칙(기능적으로 집중형), 지역적 분산원칙(지역적으로는 분산형)으로 특징지을 수 있다.

먼저, 법률적 근거원칙에 의해 연방통계법이 있으며, 연방통계법 이외에도 100여개의 개별통계 법령이 있다⁸²⁾

82) 개별통계의 특징은 첫째, 의회에서 통과되어야 하며, 둘째, 조사성격, 조사대상, 조사주기, 응답자가 답변을 해야 할 의무가 있는지 여부 등이 명시되어야 한다.

〈그림 5-1〉 독일 연방통계청의 조직



기능집중 원칙에 의거하여 독일에서의 통계업무는 개별부처의 통계담당 부서가 아니라 연방통계청, 주정부통계청, 지방자치단체에서 이루어지도록 구조화되어 있다⁸³⁾. 통계업무의 집중은 통계조정활동을 용이하게 하고 이용자의 요구에 대응하기 쉽게 하기 위함이다.

지역적 분산원칙은 독일 기본법(헌법)에 의해 연방은 통계분야의 법령을 제정할 권한을 보유하는 반면, 지방 주단위의 자료수집 및 처리는 16개 지방주(Laender)통계청에 의해 일반적으로 수행되도록 제도화되어 있다. 한편 지방분산원칙에의 예외인 무역통계는 연방통계청에서 직접 담당한다.

통계작성절차 중 법적 근거(법률이나 시행규칙 등)를 마련하는 과정을 반드시 거쳐야 하며, 법률적 근거가 만들어진 후에야 통계기관은 조사를 수행할 권한을 가지도록 제도화되어 있다.

독일에서는 통계작성범위가 넓은데 이를 공식통계와 비공식통계로 구분하면 다음과 같다.

〈표 5-1〉 독일의 통계 작성범위

공 식 통 계	비 공 식 통 계
<ul style="list-style-type: none"> - 연방 및 지방자치단체에서 실시한 센서스 및 표본조사용 기호로 생산하는 통계 - 연방통계의 이용자는 정부, 의회, 행정, 과학, 경제분야 및 각종 협회, 노동조합, 언론, 일반국민 등임 	<ul style="list-style-type: none"> - 각종 협회, 각종 경제사회연구소, 각종 시장 및 여론 조사기관에서의 작성 제공 통계

83) 예외적으로 독일연방은행에서는 금융 및 국제수지통계를, 노동성에서는 노동시장통계를 작성·담당하는 권한이 부여되어 있다. 그 이유는 이러한 통계가 행정목적의 부산물로서 이 기관에서 시의성있게 통계목적으로 작성될 필요가 있기 때문이다.

즉, 국민계정, 환경통계, 무역통계, 교통·통신·관광통계, 생산자물가통계, 임금통계, 재정통계, 세금통계, 교육·문화·사법통계, 보건통계, 주택센서스, 선거통계, 부동산시장통계 등 통계작성범위가 매우 광범위하다.

가) 연방통계청

연방통계청은 통계기법의 개발과 주단위에서 처리된 결과의 전국단위에 대한 통계편제와 배포만 담당하며, 지역적으로는 지방정부 통계기관이 중심적 역할을 하는 분산형제도를 취하고 있다.

연방통계청의 주요기능으로는 연방통계기법 개발, 통계조정 활동, 그리고 연방통계를 작성하고 공표하며 발간하는 것들이 포함된다.

나) 주정부 통계청

주정부 통계청은 연방통계를 작성하기 위해 각 주별 통계자료를 수집하여 작성하며, 비교적 비중은 작지만 자체 주통계도 작성한다. 주정부통계청의 조직은 주정부의 규모에 따라 차이가 있다.

주정부 통계청은 연방통계청의 하급기관이 아니라 조직 및 재원측면에서 전적으로 독립된 기관으로, 기능적으로는 연방통계의 자료수집 및 자료처리 기관으로 운용하며 이러한 기능을 수행하면서 한편으로는 각 지방의 통계를 생산한다. 따라서 지방분산형의 성격이 강하다고 하겠다.

구체적으로는 주정부 통계청에서는 각 주의 통계실사, 지역통계작성, 기업모집단 자료관리, 인구센서스 실시 등의 통계업무에 대한 자료수집 및 처리를 책임지며, 연방통계청은 주정부통계청이 자료수집과 처리한 결과를 송부받아 전국단위의 통계를 작성한다. 단, 무역통계와 비용구조(cost structure) 통계 같은 경우는 연방통계청이 주정부 통계청을 통하지 않고 직접 작성을

담당하고 있다.

국가기본법 및 개별통계법에 의해 주정부 통계청은 연방통계를 담당하는데, 법령에 명시될 수 없는 방법론적 및 기술적 세부사항에 대해서는 16개 주통계청의 합동전문가회의에서 논의된다.

1998년 현재 독일 주정부의 통계인력은 다음 <표 5-2>와 같다

<표 5-2> 독일 주정부의 통계인력

주 명	통계인력(명)
Baden-Württemberg	877
Bayern	1046
Berlin	430
Brandenburg	275
Bremen	238
Hamburg	258
Hessen	542
Mecklenburg-Vorpommern	326
Niedersachsen	623
Nordrhein-Westfalen	1760
Rheinland-Pfalz	550
Saarland	137
Sachsen	1083
Sachsen-Anhalt	386
Schleswig-Holstein	255
Thüringen	393
계	9079

자료 : 통계청, 1998년도 한·독 통계협력회의 및 워크샵개최 결과보고서 재작성, 1998.7.

다) 지방자치단체

지방자치단체에서는 연방 및 16개주 통계자료의 수집을 담당하며, 도시계획 및 연구목적을 위하여 지방자치단체에서 필요한 통계를 작성한다. 일부는 지방자치단체로 하여금 조사표 배부 및 회수, 내용검토를 하도록 하는 것이 바람직한데, 예를 들어 인구센서스, 주택센서스, 인구 및 농업통계분야에서의 경상조사 등이 이에 해당된다.

다. 예산

우리 나라에서는 102개 각 기관이 각기 필요한 통계를 작성할 때 자체예산을 세워 충당하는데 비하여 독일의 통계청은 내무부장관 소속으로 되어 있어 타부서에서 통계작성을 의뢰할 때 재정적인 문제가 뒤따른다.

라. 시사점

독일의 통계제도는 지방자치단체가 주도적으로 기능을 수행함에 따라 다양한 아이디어가 표출될 수 있으며, 지역특성별로 다양한 경험과 지식을 가질 수 있어 응답자에게의 접근을 용이하게 한다.

반면, 독일의 경우 통계기능과 관련된 지방기관으로는 자치기능을 가지고 있는 지방자치단체 소속의 지방통계조직만을 가지고 있다. 따라서 통계조사가 중앙의 지시가 아니라 지방자치단체의 협조에 의하여 이루어지고 있으므로 이로 인해 통계조사가 자주 지연되는 경우가 발생하여 통계의 시의성 확보에 지장을 초래하는 일이 있다. 즉, 업무기획·조정·의사결정의 복잡성이 있으며, 연방단위의 결과집계가 늦어지는 경우가 발생한다.

한편 독일은 통독이후 서독과 동독지역의 통계뿐만 아니라 두지역을 통

합한 독일전체에 대한 통계를 작성·공표하고 있는데, 이는 우리 나라가 향후 통일이 되었을 때를 대비하여 사전에 독일통일 과정에서 양국의 통계가 어떻게 조화되고 활용되고 있는지를 살펴보면 통일 후 우리의 통계제도가 나아갈 방향을 제시하여 줄 것이다.

제2절 분산형 통계제도의 사례분석

1. 미국

가. 조직

미국의 통계제도는 분산형제도를 취하고 있는데 분산정도가 매우 높은 편이다.

주요 통계작성기관으로는 상무부 센서스국, 노동부 노동통계국, 농무부 농업통계실 보건복지부의 국립보건통계센터가 있으며, 다른 각 부처도 통계작성기관을 두고 업무와 관련된 행정통계(주로 보고통계)를 작성한다.

또한 대통령 행정관리예산처(OMB)의 통계정책담당관실에서는 통계기준 및 조정업무를 담당하여 분산형 통계제도의 단점을 보완하고 있는데 구체적으로는 예산조정을 통해 중복조사에 의한 예산 및 인력의 낭비를 방지하고 있으며, 통계작성방법 등에 관한 통계조정업무를 담당한다.

상무부 센서스국(The Bureau of Census)은 상무부 경제차관 산하기관으로서, 센서스국의 국장은 대통령이 지명하고 상원의 인준을 거쳐야 한다. 인구 상황을 전체적으로 파악하기 위한 조사를 담당하고 있으며 센서스조사란 인구조사에 국한하지 않고 국가적 규모로 직접 국세를 측정하는 일체의 통계

조사를 가리킨다. 상무부 센서스국에는 정상적인 조사활동과 주정부와의 협조, 그리고 효과적인 지역통계의 산출을 위해서 보스턴, 뉴욕, 필라델피아, 디트로이트, 시카고, 켄사스, 시애틀, 애틀란타, 달라스, 덴버 등의 도시에 지역사무소가 있다.

한편 주정부 및 지방정부에도 통계관련 부서들이 있다.

나. 기능

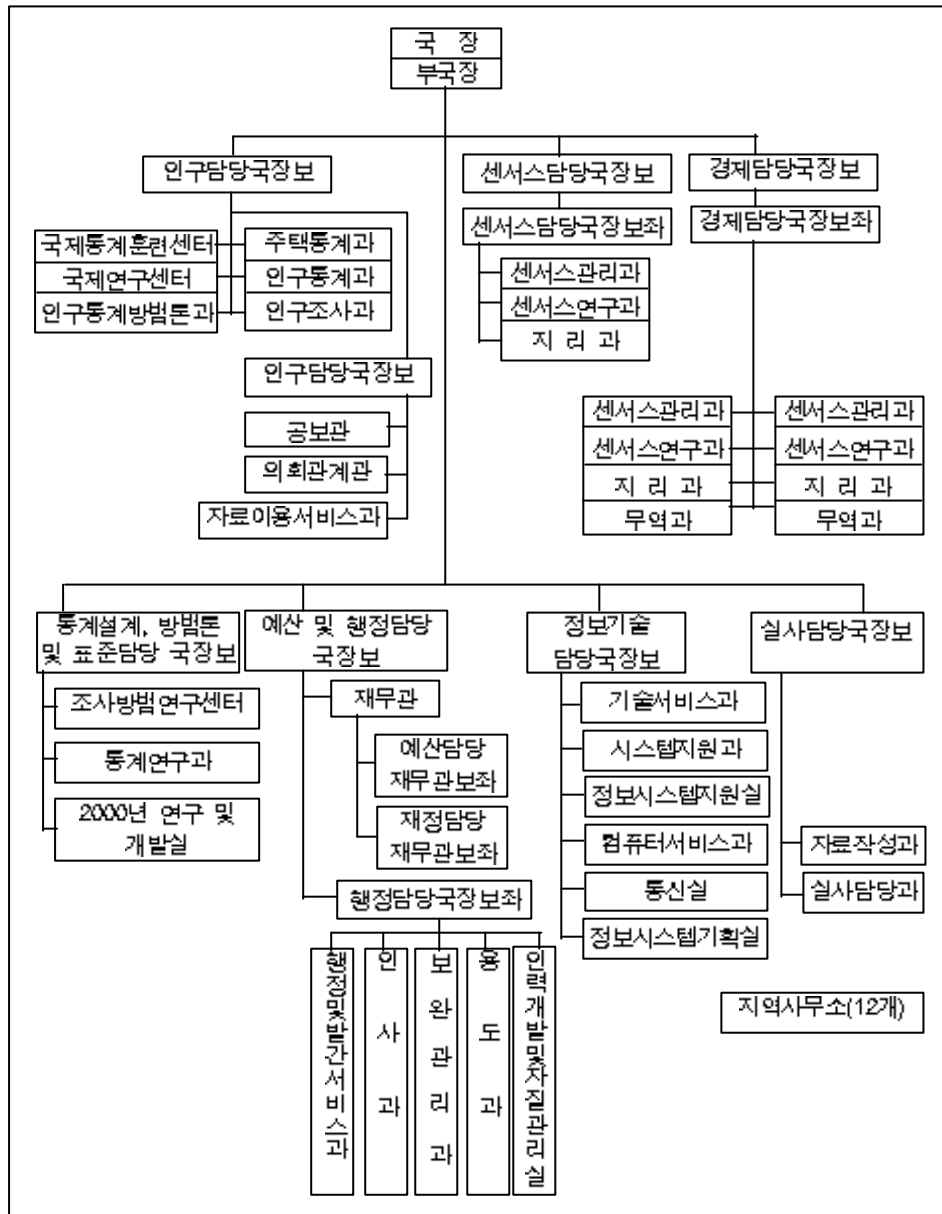
연방정부에서 주관하는 전국 규모의 조사설계는 비록 센서스국에서 하지만 자료의 수집과 조사는 지역통계사무소를 통하여 주정부와 지방자치 단체의 협력에 의해서 수행되며 이를 위하여 연방정부, 주정부, 지방정부간에 협력체계를 구축하고 있다.

연방-주-지방정부의 협력체계는 보통 연방정부가 주관하는 전국단위의 표준화된 통계의 수집과 작성과정에 주정부 및 지방정부가 참여하는 형태로 연방직원이 각 주정부의 프로그램을 지휘하거나 필요한 정보의 생산에 대하여 연방정부와 주정부가 계약을 체결하며, 이 경우 주정부에 필요한 기술지원이나 자문은 가능하나 인력이나 장비의 지원은 없다.

한편 상무부 센서스국은 인구·주택센서스 이외에도 농업센서스 및 매월 노동력조사를 실시하여 각각 농무부 농업통계실과 노동부 노동통계국에 결과를 제공한다.

지방통계기관으로는 상무부 센서스국 지방통계사무소, 주정부 및 지방정부의 통계관련 부서들로 구성되어 있으며, 정부간의 독립성으로 인해 연방정부가 주 및 지방정부를 통하여 통계자료를 수집할 때에는 정부간 협력체제구성이나 계약체결이 필요하다. 지방통계사무소는 경상조사(센서스국 자체 실시), 타연방부처의 위탁조사 및 지역통계정보센터(해당지역 통계정보제

〈그림 5-2〉 미국 상무성 센서스국 조직도



공)로서의 역할 수행하며, 전국규모의 자료수집·조사시 주·지방정부와 협력관계를 유지한다. 이를 위하여 통계지도의 전산화를 통해 지리정보시스템(GIS)구축하고 있다. 한편 지방정부는 자체적으로 지역통계를 생산하지는 않고 있다.

다. 예산

미국정부의 통계예산은 '97년 총예산의 0.16%(약 276억 달러)에 해당하며, 예산의 30%이상을 타 부처의 수탁을 받아 통계조사를 수행하고 있다.

라. 시사점

미국통계제도가 전체적으로 우리 나라의 통계제도와 다른 점은 분산형 통계제도를 채택하면서도 연방통계 4개기관에 집중되어 있고, 특히 상무성 센서스국은 연방정부의 타부처의 통계조사업무를 대행하고 있는 것이다. 또한 센서스국장은 대통령이 지명하고 상원의 추인을 거친다는 것은 통계의 중요성과 작성기관의 권한에 대한 인식이 매우 높음을 말해주는 것으로 우리 나라의 통계의 중요성에 대한 인식부족과 통계직 공무원의 사기문제와 관련하여 볼 때 시사하는 바가 크다고 하겠다.

미국의 통계기능을 수행을 위한 계층별 정부간의 계약에 의한 협력체제는 매우 바람직한 통계기능수행방식의 하나로 볼 수 있으며, 예산면에서 해당 통계를 필요로 하는 기관이 부담하는 형식의 수익자부담원칙이 통계예산에 있어서 상당한 문제점들을 극복하는데 중요한 역할을 하는 것으로 파악된다.

통계내용면에서 볼 때, 가공자료의 생산에 주력하여 양적인 파악에 그치

지 않고 수반된 유형 및 성향파악에 노력을 기울이고 있으며, 다양한 동태적 자료를 생산하고 있다.

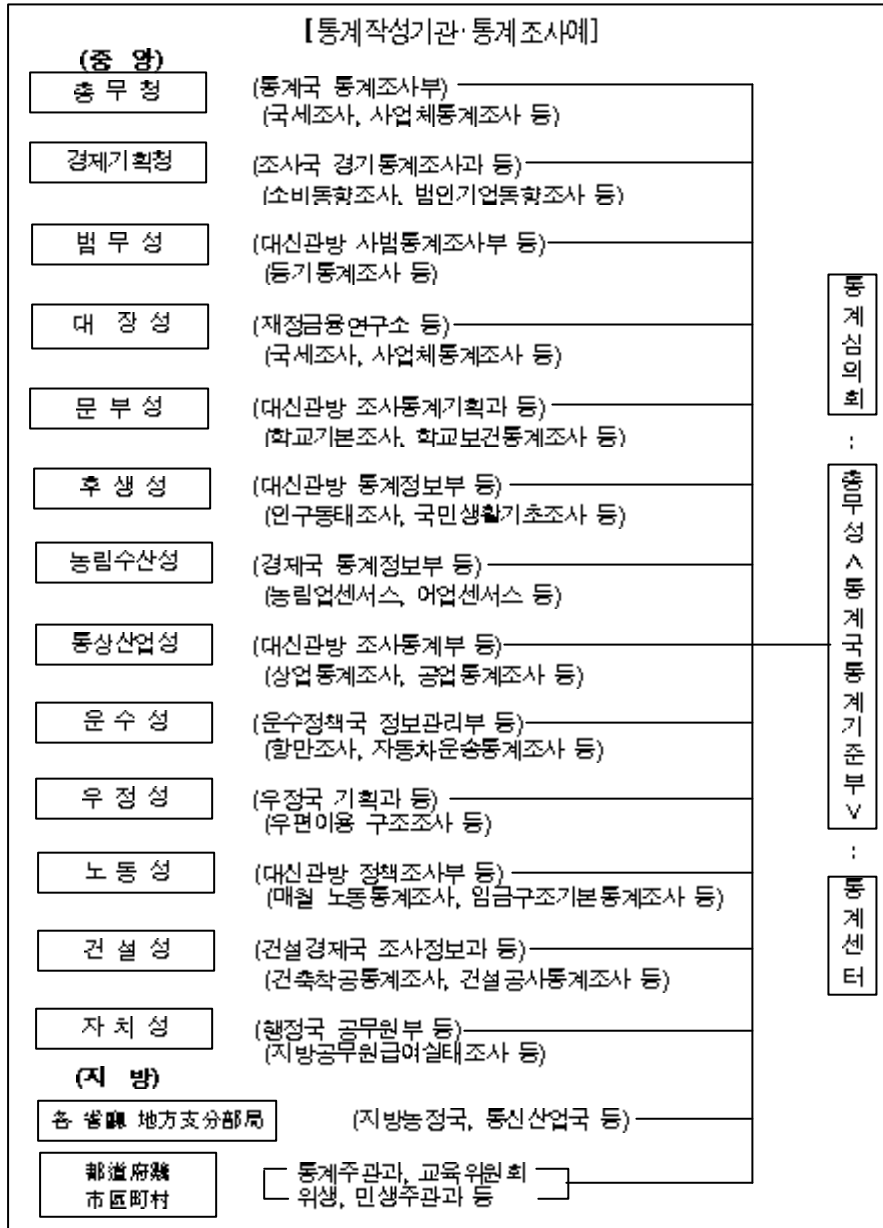
통계의 분석방법면에서, 미국의 지역통계는 우리 나라와 같이 인구분야나 경제분야와 같은 획일적 분석방법이 아니라 성격과 특성에 따라 인간적인 측면, 제도적인 측면 등과 같은 몇 개의 범주에 노동과 제도, 산업, 서비스 산업의 내용이 포함되어 있으며, 내용면에서도 가공자료의 생산에 주력하여 양적인 파악에 그치지 않고 수반된 유형 및 성향파악에 노력을 기울이고 있으며, 다양한 동태적 자료를 생산하고 있다.

2. 일본

가. 조직

일본의 통계조직은 전형적인 분산형 통계제도를 채택하여 운영하고 있으며, 중앙통계기관인 총무청에서 통계의 종합조정기능과 기본적인 통계조사를 실시하고 있다.

〈그림 5-3〉 일본의 통계행정 기구표



총무청은 통계국, 통계센터 등과 같은 통계관련조직이 전체 직원의 47.1%를 차지할 정도로 통계업무의 비중이 크다.

총무청 이외의 통상산업성, 농림수산업성, 운수성, 후생성 등의 성청에서도 각 고유업무와 관련된 각종 통계를 작성하고 있는데, 이들 각 성·청의 실제 통계조사를 담당하는 조직은 농림수산업성의 통계정보사무소와 같이 직계의 하부조직을 가진 경우도 있고⁸⁴⁾ 통산성, 노동성과 같이 지방출장기관(통상산업정책국, 노동기준국 등)이 있어 그 곳에서 통계조사를 하는 경우도 있다. 그러나 대부분의 성청은 지방통계조직 없이 지방자치단체를 통해 통계조사를 실시한다.

지방자치단체의 경우 도도부현에는 과단위(동경도의 경우는 部단위), 시정촌에는 係단위의 통계담당부서가 있는데, 일부 시정촌의 경우 일부 과를 두고 있는 곳이 21개('94년 4월 현재) 정도 있다.

도도부현 통계주관과의 소속 부·국을 보면 총무계 부·국에 속하는 곳이 5개 도부현, 기획개발계통에 속한 부·국이 42개 도부현이다.

한편 통계주관과의 명칭이 도도부현마다 서로 달라 통계과, 통계정보과, 통계조사과 등 6종류의 명칭을 사용하고 있으나 그 중 통계과의 명칭을 가장 많이 사용하고 있다.

통계주관과의 계수는 도도부현이 평균 7.8개로서 가장 많은 곳이 동경도의 5과 23계이며, 다음이 아이지현으로 15계가 있다.

인력면에서 볼 때, 총무청에서 도도부현의 통계전임 직원 정수를 정해놓고 이에 따라 통계조사 사무 지방공공단체 위탁비를 교부하고 있는데, 1994년 4월 1일 현재 도도부현 통계 주관과에서 통계사무에 종사하는 정원수는

84) 주요한 기관으로는 대장성산하 세관수출부 통계과, 국세국 총무부 조사통계과, 문부성 산하 교육위원회의 사무국 조사통계주관과, 농림수산업성 산하 지방농정국, 통계정보사무소, 통상산업성 지방기구인 통상산업국 총무부 조사과 등이 있다.

정규직원 2,548명, 임시 및 비상근직원 120명으로 모두 2,704명이다. 이중 동경도는 200명, 현은 35~80명정도의 정규직 통계직원을 보유하고 있으며, 시정촌의 경우 전국적으로 통계전담직원이 2,200여명, 타업무와 겸임직원이 10,000여명으로 우리 나라와는 비교가 안될 정도로 많은 인력을 보유하고 있다.

통계조사원제도는 총무청에서 1972년부터 통계조사원확보대책으로 통계조사원 희망자를 미리 등록을 받고 그의 자질을 향상시킴으로서 각종 통계조사에 필요로 하는 통계조사원을 용이하게 확보하는데 목적을 두고 있다. 따라서 등록된 조사원에 대해서는 통계조사원 소식지 배부 및 연수회 등을 통해 필요한 통계정보 제공과 실무지식을 부여하도록 하고 있다.

이 제도는 우선 1972년부터 동경도, 아이지현 및 오오사카부에서 실시되었으며 1974년에 인구 20만 이상의 시, 1975년에는 인구 10만 이상의 시에 확대되었으며, 1977년에 전국적으로 확대되었다.

나. 기능

일본의 중앙통계기구는 분산형으로서 지방과 중앙간의 통계업무나 정보전달체계가 일원화되어 있지 않다. 중앙정부의 통계조사는 지방자치단체에 위임된 경우가 대부분이며 따라서 중앙정부에서 직접 필요로 하는 통계자료라 하더라도 지방자치단체의 협력없이 만족할 만한 자료를 얻을 수 없다. 따라서 중앙정부의 통계기관과 지방자치단체의 통계조사기관과의 관계가 밀접할 수밖에 없다.

중앙정부와 지방정부의 관계에서 볼 때, 총무청 통계국은 국가통계작성의 종합적인 조정, 통계조사환경정비, 국가통계발전계획 수립등의 기능을 수행하며, 통계센터는 통계자료의 처리와 연수를 담당한다.

도도부현 및 시정촌의 통계기구는 국세조사, 사업소통계조사, 공업통계조사, 상업통계조사, 농림업센서스 등 국가가 행하는 대규모 통계조사의 실시를 일괄하여 담당하고 있어 통계업무의 기반을 형성하는데 매우 중요한 역할을 수행한다.

현재 지방자치단체인 부·현의 통계과를 통해서 조사하고 있는 중앙정부의 위임통계사무는 다음 <표 5-3>과 같다.

<표 5-3> 부·현의 중앙정부 부처별 위임통계사무

중앙 부처명	위 임 통 계 사 무
총무처 통계국	노동력조사, 가계조사, 등록인구조사, 소매물가통계조사, 개인기업경제조사, 국세조사, 사업소통계조사, 주택통계조사, 취업구조기본조사, 전국소비실태조사
국토청	토지기본조사
경제기획청	법인기업투자실태조사, 법인기업투자 예측조사, 국부조사
문부성	학교기본조사, 학교보편통계조사, 학교교원조사, 사회교육조사
농림성	세계농림업센서스조사, 어업센서스, 농업센서스, 과일통계, 작물통계, 생산통계, 농가경제조사, 어획조사, 양잠조사
통상산업성	공업통계조사, 공업실태기본조사, 상업통계조사, 상업실태기본조사, 생산동태통계조사, 섬유유동통계조사, 상업동태통계조사, 중소기업종합 기본조사, 중소기업기본조사, 할부판매통계조사
노동성	매월근로통계조사, 임금통계, 속외근로자임금조사

자료 : 지역통계의 문제점과 발전방안, 경기연구(1호), p.88 재작성

도도부현의 통계담당부서는 각 성청에서 위탁받은 통계조사의 실시를 위해 시정촌과 조사원을 동원하는 중심적 역할을 수행하는데, 조사표 및 조사방법의 검토, 조사원훈련, 시정촌지도, 제표 등 전문적 업무를 수행한다. 이

밖에 성청의 위탁사무 외에도 도도부현의 독자적인 지역통계의 조사·분석, 교육·홍보, 통계조사의 도도부현내 조정등의 사업을 실시한다.

현은 우리 나라의 도와 유사한 수준의 행정단위로 기획진흥부내에 조사통계과가 통계업무를 수행하며, 7개계에 70명으로 구성되어 있다. 부서별로 조사 및 통계분석, 자료의 간행 및 공개 등의 업무를 수행하며 이를 표로 나타내어 보면 다음과 같다.

〈표 5-4〉 일본 지방자치단체의 통계조직부서의 주요 업무

부서	인원	주요업무	주위탁기관
통계 조정계	8	예산·인사 등의 사무 및 현이 실시하는 통계조사의 종합조정	-
노동 통계계	11	국세조사, 노동력조사, 가계조사, 소매물가통계조사 등	총무청
기업 통계계	8	사업소·기업통계조사, 서비스업 기본조사, 법인 기업통 향조사	총무청 경제기획청
상공 통계계	12	공업통계조사, 상업동태조사, 특정서비스산업 실태조사, 상업통계조사	통산성
교육 통계계	6	학교기본조사, 학교보편통계조사, 매월노동통계조사,	문부성 노동성
통계 자료계	9	조사: 농업센서스조사 기타: 통계자료열람에 대한 서비스나 통계연감 등의 편 찬 간행	농림수산성
통계 분석계	10	조사: 사회생활기본조사 기타: 현민경제계산, 경기동향지수 작성	총무청

자료 : 삼성경제연구소, 지방화시대의 지역통계 개선방안, p. 19.

통계조사업무는 국가위탁업무와 현 자체업무로 구분되는데, 국가위탁업
무에 대해서는 조사목적에 따라 시정촌이나 조사원을 지도함과 아울러 조사
표의 수집 및 심사 등을 한다.

자체업무는 주로 현의 행정시책의 기초자료를 얻기위하여 조사하는것으로서 그 결과는 신속히 공표되고 통계간행물로 발간된다.

〈표 5-5〉 도도부현의 주요자체통계의 분석업무(후쿠오카현 사례)

분야	주요 내용
경제동향 분석	- 현의 인구, 광공업, 물가, 소비, 노동, 임금, 경영, 투자, 금융, 무역 등 각종 경제지표를 분석 - 월별로 경기동향지수와 경제동향자료를 작성
산업 연관표	- 현의 물자 유통조사를 통하여 기본표와 종합표로서 187부문, 90부문, 34부문으로 구성된 현산업연관표를 작성
현민경제 생산	- 현민 소득과 지출 등을 추계 - 국가가 제시한 표준방식과 추계법에 의한 기존자료 활용, 자료조회, 직접조사 등의 자료를 토대로 추계 - 주요계열표 및 기본계산표 작성
시정촌민 경제생산	- 현대 시정촌별 주요 계열표를 추계 - 현민경제생산의 추계방법에 준함
광공업 지수	- 생산·출하·재고량, 생산동태통계조사와 공업통계조사로부터 추출된 자료를 바탕으로 함
인구추계	- 매월 1일의 현·시정촌의 세대수, 인구수를 추계 - 현의 지역별 세대수, 남녀인구, 외국인 등록자수 등의 조사와 주민기본대장, 외국인등록대장에 기초

자료 : 삼성경제연구소, 지방화시대의 지역통계 개선방안, p. 20.

시정촌 역시 독자적인 고유의 통계조사보다는 위탁조사가 대부분을 차지하고 있다. 즉 시정촌은 각 성·청의 위임을 받아 대규모의 통계조사를 할 때 통계조사원의 확보, 통계조사원에게 조사표배부, 조사표의 접수, 조사표의 심사 등을 실시하고 있으며, 실사의 현장에서 확실한 실시를 위하여 중요한 역할을 하고 있다.

위에서 언급한 바와 같이 인력은 우리 나라에 비하여 월등히 많으나 타

업무 경험 등은 우리 나라와 비슷하다.

한편 통계조사원은 임시직으로 조사활동기간에는 공무원의 신분이 인정되며, 도도부현에 비치된 임시조사직 등록부에서 필요한 조사원을 채용하여 조사업무를 실시한다. 이들은 비록 임시직이긴 하나 각 성청에서 조사하는 통계가 많아 연중 조사활동이 계속되며, 매년 동일한 조사를 수행하게 되어 어느 정도 전문성도 확보된다.

다. 예산

지방교부세법 제12조 제3항에 따라 통계비는 기타 행정비중 기타 잡비에 포함되어 있으며, 기타 잡비에 대한 단위비용은 인구 1인당 도도부현에서의 경상경비가 4,580엔, 투자적 경비 3,930엔, 시구정촌에서의 경상경비 11,170엔, 투자적 경비 1,940엔이다(1994년 기준).

〈표 5-6〉 지방교부세중 통계비

(단위:천엔)

구분	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93
시구정촌 경비	24,625	26,079	26,650	17,782	18,665	20,298	21,502	22,416	23,759
도도부현경비	27,230	28,595	29,278	30,968	33,341	34,948	37,018	39,043	42,763

자료 : 통계청, 일본의 통계제도, 1995. p. 39.

각 성청에서는 통계조사를 지방자치단체에 위탁하는 대신 지방자치단체 통계관련 예산의 70~80%를 지원한다. 즉 도도부현의 통계과, 조사과 또는 문서통계과 등 통계주관과의 급여는 중앙정부의 위탁비에 의한 경우와 지방정부의 자체예산에 의해서 지급되는데 국고부담의 직원신분은 지방정부 공무원으로 신분과 재원이 일치하지 않아 문제가 되고 있다. 국가의 위탁비가

지급되는 것은 그 업무가 국가의 통계업무이기 때문이기는 하나 실지로 처리업무 대부분은 지방자치단체의 고유업무가 많기 때문이다.

통계조사원에 대한 수당 단가에 대해서는 1985년 7월에 2급 2호봉 급역에 상당하는 일당을 기준으로 각 성청이 동일한 단가로 정하였으며, 1995년 세출예산 요구에서도 통계조사원 수당을 7,980엔, 지도원은 7,910엔으로 결정하였다.

라. 시사점

일본의 지역통계는 우리 나라의 경우처럼 1차통계에 치중하고 있으나 농업생산자수, 광공업생산자수, 생산자출하지수, 재고율지수 등의 가공통계도 많다.

또한 항목구분에 있어서는 우리 나라의 경우보다 세분화되어 있고 1차산업의 비중이 매우 적은 반면, 2차산업의 비중이 높게 나타나고 있다. 항목별로는 물가와 가계, 임금과 노동 등 우리 나라의 지역통계에서는 포함되지 못하는 많은 부분이 생산되고 있다.

일본의 지역통계에서 특히 주목되는 것은 물가와 가계, 경제계산이 포함되는 내용들로 물가와 가계항목에서는 도매물가지수, 소매물가지수, 소비자물가와 지역격차, 세대별 월수입과 지출 등의 내용들이 포함되어 있으며 경제계산항목에서는 현민경제계산(생활권별 현민소득), 현민소득, 시정촌 소득의 분배 등이 포함되어 있다.

이러한 내용들은 우리 나라의 지역통계에서는 포함되지 않는 것들로 생산위주의 통계작성에서 배분 및 지출에 이르는 경제흐름의 완결을 보여주는 통계항목들로 지역경제의 활성화가 진행된 일본 지역통계내용의 선진성을 보이는 부분이라고 할 수 있다.

제3절 질총형의 사례분석 : 프랑스를 중심으로

프랑스의 통계체계는 분산형이지만 중앙집권적 성향이 강하다. 즉 국립 통계경제연구원이 국가통계기구로서 각 부처의 통계업무를 조정하는데 산하기구인 국가통계정보심의회에서 부처간 통계업무조정, 통계기준 및 센서에 관한 기본방침 설정 등 통계에 관한 최고의 의사결정역할 담당한다.

1. 조직

국가의 기본통계는 국립통계경제연구원(INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques)이 조사·작성·공표하며, 각 부처에서 필요한 소관부처 통계는 부처별로 수집·정리하여 공표한다.

국립통계경제연구원은 일반업무부(직원의 45%)를 포함하는 총무부와 6개의 국(局)으로 구성되어 있으며, 6개의 국에서는 경제연구, 통계조정, 국제관계, 지역조사, 출판 등의 업무를 수행한다⁸⁵⁾.

한편 국립통계경제연구원은 지방에 22개의 지방정부 통계부서를 두고 있는데, 지방정부 통계부서에서는 지역경제 기초자료를 모으거나 연구서비스와 지역으로 통계정보를 분배하는 기능을 담당하고 있는 지역경제관측소(OER)를 두고 있다.

약 7,000명의 INSEE 직원중에 약 3분의 2에 해당하는 4,500명은 지방정부 통계부서에서 근무하며 정기적으로 중앙과 지방간에 순환보직이 이루어진다.

85) 통계청, EU 12개국의 통계제도(서울: 통계청, 1996), p.199.

이외에 지방에는 19개의 통계지방출장소(SSM)가 있으며, 여기에서 근무하는 인원은 약 3,000명으로 가장 많은 인력을 가지고 있는 분야는 농업부문으로 700명이나 된다.

지방출장소의 직원들은 INSEE로부터 급료를 받는다.

이외에도 INSEE에는 산하기관으로 통계인 양성학교를 두고 있다.

2. 기능

국립통계경제연구원은 통계업무와 연구업무의 두가지 기능을 수행한다. 이러한 기능은 중앙뿐만 아니라 지방사무소에서도 수행하며 주로 지역의 통계와 관련된 업무를 수행한다.

통계의 작성과정에서는 국가통계심의위원회가 구성되어 이를 심의하게 되며, 이 때의 구성원은 장관과 원장, 각 부처대표, 지방정부대표, 지역대표로 농촌, 대도시, 소도시 대표가 위원으로 참여하여 통계작성과정에 지역주민의 의견이 충분히 반영되도록 한다.

심의회를 거친 후, 실제 통계조사는 국립통계경제연구원 산하의 22개 지역사무소에서 실시한다.

한편 프랑스의 지방자치 단체통계는 주로 지방장관의 책임하에 수집되는데, 프랑스는 지방자치가 일찍부터 발달되어 지방정부에 통계전담부서가 설치되어 자체 행정통계 등 필요한 통계를 작성한다.

프랑스의 지방정부의 통계부서는 통계실사, 통계분석 및 연구, 지역통계 작성 및 통계자료 보급, 기업모집 단(Business Register) 자료관리, 주민등록통계작성(지방자치단체에 신고된 자료를 지방통계사무소로 이관), 인구센서스 지도감독(지방자치 단체는 단지 조사원의 모집 업무 담당) 등이며, 중앙통계

기구는 지방정부 단위로 생산된 통계를 전국적으로 취합하는 역할을 한다.

한편 프랑스에서는 자료에 대한 응답의무와 비밀보호라는 두가지 원칙이 있는데, 통계에 대한 비밀은 단지 자연인에게만 적용된다.

약 7,000명의 INSEE 직원중에 약 3분의 2에 해당하는 4,500명은 지방정부 통계부서에서 근무하며 정기적으로 중앙과 지방간에 순환보직이 이루어진다. 이외에 지방에는 19개의 통계지방출장소(SSM)가 있으며, 여기에서 근무하는 인원은 약 3,000명으로 가장 많은 인력을 가지고 있는 분야는 농업부문으로 700명이나 된다. 지방출장소의 직원들은 INSEE로부터 급료를 받는다. 이외에도 INSEE에는 산하기관으로 통계인 양성학교를 두고 있다.

3. 시사점

프랑스의 통계체계는 제도적으로는 분산형이나 중앙집권적 성향이 강한 편으로 우리 나라의 통계제도와 매우 비슷한 성격을 가지고 있다. 그러나 프랑스는 지방정부의 통계기능이 매우 발달되어 있어 자체 행정통계 등 필요한 통계를 개발, 작성하는 체계를 확보하고 있으며, 중앙에서는 이러한 통계들을 취합하는 기능을 담당하고 있다. 소위말하는 Botton-up 방식이 현실적으로 이루어지고 있는 것을 볼 수 있다.

동시에 중앙에서의 통계기능도 분산형제도가 채택한 장점들을 살리면서 수행되고 있는 것을 볼 수 있는바, 프랑스가 채택한 절충형 통계제도를 채택하는 것이 통계의 양적 질적 발전을 위해 매우 바람직하다고 할 수 있을 것이다. 특히 INSEE의 산하의 통계인 양성학교는 우리 나라에서도 제도적으로 도입해 볼 만하다.

제6장 지방자치단체 통계기능의 강화방안

제1절 기본방향

현재 우리나라 통계기능은 중앙정부차원에서 기관별로 통계를 생산하고 있는 분산형을 채택하고 있으며, 통계청에서 이를 조정하는 기능 외에 국가 기본 통계들을 직접 생산하고 있는 체제로 구성되어 있다. 분산형 통계제도의 경우에도 주된 통계기능을 지방자치단체 단위에서 수행하는 경우와 중앙정부차원에서 수행하는 경우로 구분한다면 우리는 후자에 속한다. 즉, 분산형 통계제도이면서도 매우 중앙집중형인 통계기능 수행방식을 채택하고 있는 것이다.

이같은 통계방식을 하향적 통계기능수행방식이라고 할 때, 지방자치단체가 통계기능을 주도적으로 수행할 수 있는 상향적 통계기능수행방식으로 전환하는 것이 본 연구의 기본적인 정책방향이다.

다만, 통계청에서는 전문적인 통계기능에 속하는 통계기획기능의 일부를 수행하면서 전국적인 통일성을 유지할 수 있는 기본방침을 마련하는데 역점을 두는 것이 필요하다. 그리고 지방자치단체들이 통계기능을 원활히 수행할 수 있도록 지원체제로서의 교육기능이나 통계관리기능을 수행하도록 하며, 통계조사기능은 전적으로 지방자치단체에서 수행되는 것이 바람직하다. 또한 자치단체들이 개발하고자 하거나 수요가 발생된 통계에 대한 기술적 지원을 수행하여 해당 자치단체가 생산하고자 한 본래의 목적에 통계가 부합될 수 있게 생산되도록 협력하는 역할을 수행하도록 한다.

지방자치단체는 해당 지역의 활성화를 위하여 수요가 발생하는 통계를

중심으로 한 기획, 조사, 생산, 가공하는 기능을 수행하도록 한다. 다만, 통계청에 의해 제시되는 전국적 통계에 대한 조사기능은 반드시 수행하도록 하되, 이를 재가공하여 다양한 2차통계를 개발하여 지역에 활용하도록 기능한다.

또한 지방자치단체들이 개별적으로 생산한 통계는 현재 행정정보화에 의해 전국적으로 설치되어 있는 행정전산망 등의 정보 인프라를 활용하여 취합, 조정하도록 하며 이러한 종합적인 역할을 통계청이 수행하는 것이 바람직할 것이다. 특히 정보화는 쌍방향적인 소통을 가능하게 하므로 중앙이 지방을 지원하는 수단으로 동시에 지방이 중앙에 협조할 수 있는 체제로 활용하도록 한다.

통계의 정확성을 확보하기 위한 방안으로는 자치단체들이 통계를 생산하고 가공하는 기능은 최대한 자율성을 보장하되, 생산되고 관리되는 통계에 대한 평가를 통하여 제한을 가하는 방법이 바람직하다. 통계의 정확성 및 신뢰성을 확보하기 위한 평가는 사전 및 사후평가를 모두 채택할 수 있으며, 이와 관련된 사항들은 법으로 제도화하는 것이 필요하다.

지방자치단체의 통계기능을 강화한다는 기본방향 하에 이를 위한 구체적인 대안들은 다각적인 차원에서 부문별로 구체적으로 제시되어야 할 것이다. 먼저, 현재 통계청중심으로 이루어지고 있는 통계기능의 배분 체계를 재구축하는 방안이 전제되어야 할 것이며, 다음으로는 이러한 배분 체계에 입각하여 조직과 인력을 재조정하고 예산을 재배분하도록 한다. 또한 이러한 제도적 개선을 위해서는 무엇보다도 통계관련 법제도를 재구축하는 것이 중요하다.

마지막으로 지방자치단체가 지역활성화를 도모할 수 있도록 통계의 정책 활용도를 제고할 수 있는 구체적인 방안으로 소지역통계를 개발하고, 통계

조사방식을 표준화하며, 통계조사기능의 전산화 체계를 구축하여 하드웨어를 정비하도록 하며, 지역수용에 부응하는 신규통계를 개발하고 이를 제도화할 수 있는 방안을 제시하고 지방자치단체 행정업무와 관련하여 생산되는 보고통계를 효율적으로 관리하는 방안을 제시하고자 한다.

제2절 통계기능배분 체계의 재구축

1. 통계기능 배분의 원칙 및 근거의 재설정

통계기능 배분의 원칙은 지방자치단체가 수행하는 것을 원칙으로 한다. 다만 통계조정기능, 전반적이고도 국가차원에서의 통계기획기능, 통계자료관리기능, 통계전문인력교육기능, 통계기법연구기능 등의 전문적인 기능은 중앙인 통계청이 수행하도록 한다.

과거 중앙집권적 효율성이 강조되고 통계가 지역에 직접적으로 활용되는 수준이 미비했을 시기에는 중앙정부가 주도하여 하향적으로 통계를 생산하고 관리하는 것이 국가 차원에서는 필요한 부분이 있었음을 인정할 수 있다. 그러나 지방화, 세계화, 그리고 정보화를 넘어 지식사회로 전환하려는 새로운 천년에는 지방이 중심이 되어 지역주민의 가장 가까운 거리에서 행정서비스를 제공하는 것이 중요하다. 특히 정보화를 통한 정보기반시설의 확충에 따라, 시간과 공간의 개념이 점차 축소되고 있으며 이에 따라 지방자치단체가 통계기능을 주도적으로 수행할 수 있는 토대가 마련되었다. 이러한 환경의 변화를 근거로 지방자치단체의 통계기능은 강화되는 방향으로 기능배분이 이루어져야 하는 것이다.

이에 따라 통계기능 가운데에서 통계조사기능은 지방자치단체에서 전적으로 수행하도록 하되, 통계청의 조정 및 관리하에 부분적으로 통계기획기능, 통계자료관리기능을 수행하도록 한다.

단계적으로는 광역자치단체에 통계청 통계사무소의 통계기능과 관련된 인력 및 예산을 이관하면서 기초자치단체에는 조사인력을 확대하는 방안으로 중앙의 통계기능을 이관하도록 하나, 점진적으로 그리고 궁극적으로는 지방자치단체 가운데 기초자치단체가 통계조사기능을 핵심적으로 수행하도록 단계적인 체제정비 전략이 요구된다.

단기적으로는 현재 지방단위의 통계청지방사무소, 농림수산부 통계지방사무소, 노동부사무소의 일부기구와 시·도 통계담당부서의 인력과 업무를 통합하여 광역자치단체 산하에서 통계업무를 추진·운영하도록 한다.

장기적으로는 광역자치단체의 통계담당부서의 인력과 업무를 기초로 이관하고 광역에는 상향적으로 운영되는 통계조사기능을 조정하고 통합하는 수준에서 업무를 제한하여 이에 해당하는 소수 인력(3-5인)만을 잔존토록 하고, 나머지는 기초자치단체로 모두 이관토록 한다.

중앙정부 차원에서는 통계의 질적 향상을 통하여 정확성, 시의성, 통계간 일관성 및 적합성을 확보하여 국가정책수행의 효율화를 도모하는 기능을 수행하도록 하며, 특히 지방과 중앙간 통계생산업무의 조정으로 행정능률을 향상시키기 위하여 중앙부처(특히 행정자치부)간 협조관계를 구축한다.

지방정부 차원에서는 지방정부의 통계업무 수행절차의 합리화, 신뢰성있는 지역통계자료로 지역내 및 지역간 경제활동의 정확한 흐름 파악과 지역경제활성화의 중요한 가용자원으로 이용, 자체조사통계의 정확화로 지역정책수립의 효율성을 제고하면서, 정확한 기초통계를 바탕으로 가공·분석통계의 생산확대를 꾀한다.

이같이 지방자치단체를 중심으로 하는 통계조사 및 관리체계모델이 구축되어야만 현재 통계업무의 문제점을 개선하고, 향후 도래할 지식사회의 기본적인 인프라 구축이 가능해진다.

2. 통계조사기능 배분의 재조정

가. 중앙과 지방자치단체간 기능재배분

중앙인 통계청에서는 통계기능 가운데에서 통계기획기능, 데이터베이스 관리기능, 통계전문인력교육기능 그리고 통계기법연구기능을 중심으로 기능을 수행하여 통계기능 가운데 특별히 전문적 기술을 요구하는 기능들을 수행하도록 한다. 구체적으로 통계청은 지방자치단체의 조사수행능력 향상을 위한 교육과 훈련의 실시와 통계기준 및 조정을 담당하며, 지역통계와 관련된 표준모델의 개발, 기본적인 지표체계 개발, 조사방법, 기술제공과 지역간 연계체계의 구축을 담당한다.

중앙인 통계청 산하의 통계사무소의 업무는 대개 조사업무와 표본관리 그리고 조사내용의 입력 등으로 이러한 업무는 지방자치단체로 이관시켜도 상기의 원칙과 전혀 어긋남이 없다. 더군다나 표본을 소지역통계를 중심으로 재설정할 경우, 기초자치단체가 최하위 기관이 되어 통계조사작업이 진행될 것인 바, 효율성의 측면에서도 가장 적합한 기능배분이 될 수 있다.

이와 같이 지방자치단체의 통계조사기능은 강화되는 한편, 통계청의 기획기능 및 데이터베이스관리기능, 통계전문인력교육기능 그리고 통계기법연구기능이 분리됨에 따라 궁극적으로는 통계조사기관의 이원화에 따른 비효율성을 해소할 수 있다.

나. 광역과 기초자치단체간 기능재배분

단기적으로는 중앙의 권한과 기능은 광역자치 단체를 중심으로 이관하도록 하여, 광역에서 표본을 관리하는 업무나 당해 자치단체의 통계수요조사 기능을 포함하는 협의의 기획기능 그리고 데이터베이스관리 기능 외에 부분적인 인력교육기능 등을 담당하는 것이 필요하다. 이에 따라 기초자치단체에서는 조사기능을 중점적으로 수행하도록 한다.

장기적으로는 전산화가 추진되고 소지역통계가 개발되는 등 통계기반이 안정화됨에 따라서 기초자치 단체가 통계조사기능을 핵심적으로 수행하는 체제로 전환하도록 한다. 이에 따라 광역의 인력과 기능을 기초로 이관하도록 하여 인력이나 조직구조를 과단위로 상향조정(정보화관련 분야까지 포괄하는 것이 필요할 것임)토록 하며, 광역의 경우에는 계(係)단위로 인력과 조직을 하향조정하는 것이 필요하다.

제3절 통계기능의 제도개선

1. 통계기능 관련 법제도의 정비

통계법에 포괄적으로 명시되어 있는 통계청의 통계승인 및 기능을 자치단체로 이관하도록 법을 개편한다. 현재 통계가 통계청을 중심으로 하는 중앙정부기관들에 독점되어 있는 것은 통계법의 규정 때문이라고 할 수 있다.

법제도의 정비를 위해 전제되어야 할 사항으로는 먼저 중앙기관인 통계청은 통계조정기능을 중심으로 통계기능을 수행하도록 한다는 점이다. 이에

는 국가 및 지방자치단체에 기본적으로 제공되어야 할 통계를 중심으로하는 통계기획기능을 포함하면서, 통계의 전문인력교육기능, 통계기법연구기능 그리고 통계관리기능을 지원할 수 있는 역할을 담당하도록 현행 통계법상에 명문화한다.

통계의 공신력을 확보하기 위해서는 기존의 통계법과 같이 자체통계의 개발을 제한하는 방향이 아니라 다양한 통계를 생산하게 한 후 이를 공개하도록 하여 주민이나 민간기업 등 수요자들로부터 검증받을 수 있는 제도적 방안을 강구하도록 한다. 시민사회에서 감시기능을 활성화하도록 특히 정보기술의 발달로 인하여 인터넷을 활용한 자치단체 홈페이지 등을 이용한 쌍방향 의사소통으로 가능하다.

또한 자치단체에서 생산될 다양한 자체통계는 사전·사후로 평가받을 수 있는 체계를 확립하고 이를 법으로 제도화한다. 현재 자치단체의 행정서비스 평가에 통계관련부문을 포함하는 방안도 활용할 수 있을 것이다. 또다른 대안으로는 현행 통계법에 통계청이 독점적으로 통계를 생산하거나 가공하는 역할과 관련된 부문은 삭제하고 대신 자치단체 통계를 평가할 수 있는 평가기준들을 명시하고 이를 토대로 자치단체가 생산하는 통계를 사전 혹은 사후적으로 평가하여 평가수준이 저조한 경우에는 공식적인 통계로 인정하지 않거나 공식적인 제재조치를 취할 수 있도록 한다.

통계 역시 경쟁체제 하에서 양적 질적으로 다양하게 발전될 수 있으며, 자율적인 개발·생산·관리됨으로써 통계기능을 수행하는 능력도 향상될 수 있으며 이는 궁극적으로 국가발전 및 국가의 대외적 공신력과도 밀접하게 관련되어질 수 있다.

2. 통계기능 관련 조직의 개편

가. 중앙기관의 축소

중앙조직인 통계청의 지방사무소는 점차 축소하고 향후 지방자치단체와 기능과 인력 그리고 예산을 통합하도록 방안을 강구한다. 이는 특별행정기관의 중복업무를 단일화하는 행정의 효율성 측면에서도 필요하다. 기존 통계청의 인력은 통계조정기능이나 통계의 전문적 기능 및 지원기능을 수행할 수 있도록 현행대로 유지하도록 하나, 지방통계사무소는 자치단체로 흡수되는 것이 바람직하다.

나. 지방자치단체 통계조직의 확대

우리 나라의 지방자치단체 통계체계의 문제점 중의 하나는 중앙정부의 지방통계사무소와 지방자치단체의 통계부서가 분리되어 있음으로 인해 통계생산에 있어서 유기적인 협조관계의 미약함은 물론 통계작성에 많은 비효율성이 나타나고 있다는 것이다.

따라서 지방자치의 실시로 모든 권한이 지방자치단체로 이양되고 있는 시점에서 통계기능의 효율화를 위해서는 통계청의 지방사무소의 조직 및 인력을 지방자치단체의 통계부서로 이관함으로써 지방자치단체의 통계조사기능을 강화하도록 한다. 즉 통계청 지방사무소의 조사담당부서인 경제조사과와 사회조사과의 조직과 인력 및 기능을 광역자치단체 또는 기초자치단체로 이관하여 조사업무를 담당하게 하고, 서무과는 통계청 본청으로 이관하여 조사업무이외의 통계기능을 담당하도록 한다.

이와 같이 지방자치단체의 통계조직 및 인력의 강화에 따라 광역자치단

체에서는 현재의 계수준의 통계담당부서를 확대하여 통계조사과로 하고 그 아래에 지역통계계와 통계조사계를 두어, 지역통계계에서는 당해지역에서 필요한 소지역통계생산을 중심으로 한 기획업무를 담당하고, 통계조사계에서는 국가에서 필요한 위임통계와 소지역통계를 중심으로 한 자체통계의 조사업무를 수행하게 하도록 한다.

한편 기초자치 단체도 현재 자치 행정과 또는 기획(감사)실소속으로 2명 정도로 구성되어있는 통계담당인력을 최소한 5명 이상으로 인력을 증강하여 기초자치단체의 통계조사기능을 강화하도록 한다.

3. 지방자치단체 통계 인력의 보강 및 전문성제고

가. 인력의 보강

1) 조직확대에 따른 인력규모의 보강

지방자치단체 통계의 취약성은 무엇보다도 전문인력의 부족과 근무에 대한 사기저하에 기인하는 바가 크다.

현재의 인력으로는 중앙부처에서 위임한 통계조사업무를 수행하는 데에도 어려움이 있을 뿐만 아니라 자체통계를 개발할 수 있는 능력과 인력이 부족한 형편이며, 기관장의 무관심으로 업무에 대한 의욕과 사기가 매우 저하되어 있다. 따라서 정보화시대에 통계에 대한 행정수요를 감당하기 위해서는 인력의 증강이 필요하다.

이와 같은 인력의 보강은 광역자치단체의 경우 현재의 계단위수준을과단위로 승격시키고 이에 따른 인력의 공급을 지방통계사무소의 조사기능을 지방자치단체의 통계부서와 통합함으로써 자연스럽게 충원할 수 있고 일부 통계

전문직을 채용하여 충원함으로써 해결하도록 한다. 전문직의 채용시, 자체 통계 개발할 수 있는 기획능력과 통계조사업무를 수행할 수 있는 전문가를 충원하도록 한다.

통계청의 지방통계사무소의 조사기능을 지방자치단체의 통계부서의 기능과 합쳤을 때 자연스럽게 해소될 것이며, 이 인력에 대한 예산 역시 통계청 지방사무소에서 소요되던 예산을 지방자치단체로 이관하면 별 문제가 없을 것으로 보인다.

2) 조사원관리 체제의 정비

통계청장은 통계작성기관의 통계작성에 관한 사무에 종사하는 자의 자질 향상을 위하여 통계에 관한 교육을 실시하거나 통계작성기관의 장에게 이를 권고할 수 있다.

현재 우리 나라의 통계조사와 관련하여 관련공무원 및 임시조사원에 대한 교육은 1차적으로 통계청에서 이들을 모두 소집하여 교육하거나 또는 광역담당공무원이나 권역별 담당공무원을 소집하여 1차적으로 교육한후, 이들이 기초자치단체공무원, 읍면동공무원, 임시조사원에 대하여 재교육을 시키는 체계로 되어 있다.

임시조사원에 대한 채용은 군의 경우, 읍·면에서 지역실정에 맞는 인물을 추천하면 군수가 이들을 임시조사원으로 임용하여 조사하도록 하고 있으며, 관리는 읍면에서 담당한다.

모든 통계조사는 일반적으로 광역자치단체에서 주관하여 실시하는데 현장실사, 행정지도, 중간조사 등을 하며, 통계청과 도, 통계청과 기초자치단체가 합동조사를 실시한다. 그러나 광역자치단체·기초자치단체·읍면동 공무원 모두 적은 인력으로 많은 지역을 순방하며 실질조사 및 임시조사원에 대

한 지도·감독을 하여야 하기 때문에 시간적으로 크게 부족하다

또한 전수조사시 임시조사원 1명이 세대가 많은 지역은 5일, 세대가 적은 지역은 3일밖에 기간을 주지 않으므로 나머지 조사가 안된 지역은 읍면동의 공무원이 직접 조사를 하곤 한다.

따라서 보다 체계화된 조사를 하기 위해서는 임시조사원에 대한 관리체제를 개선해야 하며 이를 위해서는 먼저 기존의 훈련된 조사원을 활용하기 위하여 그 명단을 데이터베이스(DB)로 관리하며, 각 대학 통계학과에 재학 중인 학생들을 교직의 교생실습과 마찬가지로 수업의 연장선상에서 현장실습을 통해 활용하도록 한다.

또한 임시조사원에 대한 처우개선방안으로서, 임시조사원의 품위를 제고하기 위하여 의상을 통일하고 조사기간동안 공무원의 신분을 부여한다. 이렇게 함으로써 조사원이 자료조사를 할 때 피조사자가 조사를 거부하거나 비협조시 공무원집행방해죄를 적용하도록 한다. 이를 위해서는 통계법을 개정하여야 한다.

한편 읍면동사무소의 기능전환에 따라 현재 읍면동사무소에서 추진되던 통계조사업무가 기초자치단체로 이관됨에 따라 기초자치단체의 통계전담인력의 확보, 예산확보, 조사구 및 요도작성, 조사원 채용 및 관리, 조사자료의 내용검토, 입력수정 등의 문제점이 발생할 수 있으나 이러한 문제는 위에서 언급한 바와 같이 통계청 지방사무소의 인력과 예산을 그대로 광역자치단체나 기초자치단체로 이관함으로써 해소될 수 있으며, 조사는 지역의 현황(지리)를 잘 알고 통계조사 경험이 있는 조사원을 DB화하여 매년 조사원으로 채용하여 통계조사와 조사구 및 요도작성에 활용하도록 한다.

나. 전문성제고를 위한 방안

통계업무 담당인력의 양적인 증원과 함께 전문성을 제고시켜야 한다. 통계업무는 상당한 전문지식을 요구하는 분야로서 그 동안에는 중앙정부가 작성하는 통계의 조사업무만을 위임받아 수행하고 조사에 관한 세부사항도 실시기관에서 지도·감독을 해 왔으나 앞으로는 지방자치단체 스스로 필요한 통계를 기획·조사·집계해야 하므로 통계의 자체작성에 따른 전문인력이 필요하다.

지방자치단체 통계인력의 강화 및 전문성을 확보하는 방안으로는 다음과 같은 것이 있다.

첫째, 개방형 임용제도를 도입하여 통계관련 전문인력을 외부에서 영입하거나 활용하도록 한다.

지방자치단체의 통계전문인력을 확보 또는 강화하기 위해서는 통계직 전문공무원을 민간에서 영입하도록 하며 이를 위해서는 지방자치단체의 출연연구기관이나 대학의 전문인력을 특채하거나 활용하도록 한다. 또한 지역 대학 및 대학원에서 배출되는 풍부한 전문인력을 흡수할 수 있도록 지방공무원 임용령상에 지방통계직렬의 신설이나 전문직공무원제도를 활용하여 장학생특채제도 등을 적극 검토하도록 한다.

둘째, 자체통계인력에 대한 교육·훈련의 강화이다.

오늘날의 사회변동은 과거와 비교가 안될 정도로 가속화되어 기존지식 및 기술이 낙후되는 속도와 정보량이 증가하는 속도는 놀랄만큼 빨라지고 있다. 이러한 사회변화에 슬기롭게 적응할 뿐만 아니라 오히려 선도해야 할 과업을 맡고 있는 공무원으로서는 지속적인 재교육이 필수적이다. 급속한 기술발전과 정보화의 진전은 공무원들에게 지속적으로 학습을 통해 능력을 보완할 것을 요구하고 있다. 따라서 공무원 교육훈련의 기회는 끊임없이 확

대 되어야 한다.

지방자치단체의 통계의 활성화는 그 주체인 지방자치단체 공무원들의 통계에 대한 인식제고와 교육훈련에 의한 통계업무 수행능력의 향상으로부터 시작된다고 볼 수 있다.

통계업무와 관련하여 지방공무원에 대하여 교육훈련을 시키는 과정은 각급 지방공무원교육원에서의 교육과정과 통계연수부에서의 통계전문인력에 대한 교육훈련이다.

그러나 지방공무원교육원의 교육과정에서의 통계관련과목의 비중이 매우 낮거나 전혀 통계교육을 반영시키지 않는 기관도 있다. 또한 통계연수부의 경우 통계업무 담당공무원을 대상으로 1주과정의 기초통계실무 위주⁸⁶⁾의 교육이 실시되고 있으나, 교육이수가 의무규정이 아니고 상급자의 통계인식도와 교육대상자의 통계업무 중요성에 대한 인식여부에 따라 교육참석 이 이루어지기 때문에 실질적인 통계교육효과 제고에 적극성을 보이지 않고 있는게 현실이다.

따라서 각급 지방공무원교육원에서 실시하고 있는 교육과정에 통계부문의 최고를 육성한다는 발전목표를 지향하여 통계관련과목의 비중을 높이거나, 통계반을 개설하여 통계에 대한 기본인식의 제고하도록 하며, 통계관련 교육내용에 기본훈련, 자료분석, 미래예측기법, 전산교육 등 단계적이고 다양한 프로그램이 개설되어야 한다.

또한 통계청 통계연수부의 「시·도 공무원과정」의 통계전문 교육과정에 지방통계업무 종사자를 의무적으로 교육이수토록 해야 하며, 통계청에서는 지방교육훈련기관에서의 통계와 관련된 교육에 필요한 통계교재, 보충관

86) 이 교육과정에는 인구, 산업, 물가, 노동, 경기지표, 여론조사기법, GRP, 지역통계행정 등의 내용을 가지고 교육을 하고 있다.

런 자료 등을 개발하여 통계교육이 형식에 치우치지 않도록 해야 한다.

한편 통계업무 담당인력의 통계기획에 대한 업무능력을 향상시키기 위하여 지방자치단체의 통계부서 직원이 통계청의 기획부서에 파견근무토록 하는 것도 지방자치단체 통계담당직원의 통계기획능력을 제고시키는 방안이 될 것이다.

셋째, 일정기간동안 통계담당인력의 전보제한 및 사기양양이다. 통계업무는 어느 정도의 전문성이 요구되는 데도 불구하고 이에 대한 인식부족으로 빈번한 인사이동으로 인하여 업무에 관한 지식과 경험을 축적할 여유가 없을 뿐만 아니라 업무에 대한 의욕도 상실하고 있다.

따라서 통계부서 직원에 대해서는 일정기간 동안(3-4년) 타부서로의 전보를 제한하되, 그 후에는 희망부서에 우선적으로 배정하도록 한다. 한편 통계업무의 전문성을 고려하여 지방자치단체의 통계부서 공무원도 민원부서, 감사부서, 공기업무부서, 전산부서, 법무부서 등에서 근무하고 있는 공무원과 같이 통계수당을 신설하여 지급함으로써 사기를 진작시키도록 한다.

4. 예산의 확보

통계기능을 수행하기 위한 조직과 인력을 이관받음과 동시에 이와 관련된 예산도 지방자치단체로 이양하는 것이 중요하다. 현재 통계청 지방사무소마다 확보되어 있는 예산외에 통계청에서 조사를 위하여 배정한 예산도 지방자치단체에 이양하도록 한다. 앞서 분석된 예산현황에 근거할 경우, 통계청 지방사무소가 활용하고 있는 예산의 상당부분이 사무소운영과 인건비로 지출되었음을 볼 때, 지방자치단체로 조직과 인력이 이양되면서 재원도 동시에 이양된다면 지방자치단체가 통계기능을 수행하는데 예산상의 어려

움이 크게 발생되지 않을 것으로 파악된다.

또한 중앙의 타기관에서 지방자치단체에 통계업무를 이관하거나, 지방이 생산하고 관리하는 통계를 활용할 경우에는 수익자부담원칙에 따라 예산의 지원을 반드시 수반해야 할 것이다.

다음, 통계기능을 수행하는 공무원들에게 부분적으로 지급되고 있는수당의 지급에 대한 것은 법적인 근거는 없으며 특정업무수행에 따른 활동비로서 직접통계업무종사자에 대하여 ‘통계조사활동비’를 지급하고 있다. 대개 통계청 직원들을 중심으로 이러한 활동비가 지급되며 지방자치단체 통계업무를 담당하고 있는 공무원들은 배제되고 있는 상황이다.

따라서 통계청 및 다른 부서의 공무원들이 받는 것과 형평성을 맞추고 통계업무 수행 공무원들의 사기진작을 위해서 행정자치부의 예산편성지침중 업무추진비 성격으로 통계수당을 제상하도록 조치를 취하거나 대한민국 현행법령집 10권 지방공무원수당규정 제5장 제14조의 내용중 별표9의 <특수업무수당지급구분표>의 특수행정분야에 통계수당을 신설하도록 한다.

제4절 통계의 정책활용도 제고를 위한 방안

1. 소지역통계의 개발

지방자치가 발전하고 성숙해질수록 지역통계에 대한 수요가 급증할 것이다. 이는 지역통계가 지역정책과 운영을 위한 하부구조로서 중요한 의미를 갖기 때문이다. 지역통계는 국가간 또는 지방자치단체간 경쟁이 치열해지는 ‘무한경쟁시대’를 맞아 지역을 생존가능케하는 필수불가결한 요소로 작용할

것이기 때문이다.

결국 지역발전을 도모하고 경쟁력을 강화해 나가기 위해서는 하부구조로서의 지역통계는 횡단면 및 시계열자료를 포함하여 경제적 측면외에 다양한 세부영역별로 그리고 보다 미세한 공간단위별로 수요가 증가할 것이며 이로 인하여 자체통계인 소지역통계의 생산이 필요하다.

그러나 소지역통계에 대한 일반적 인식과 소지역통계 작성기반은 취약하며 지역발전을 지역 스스로 도모하고 지역경쟁력 강화를 위해 필수적으로 요구되는 소지역 통계는 양적으로나 질적으로 미흡한 실정이다.

따라서 현재로서는 이를 발전시키기 위하여 국가가 이에 수반하는 비용을 부담하는 것이 바람직하며 다양한 지역통계를 생산하기 위해서는 표본조사를 통해 생산되고 있는 모든 전국통계의 표본을 확대하는 작업이 필요하다. 이를 통해 전국단위나 광역자치단체에서만 생산되고 있는 통계생산을 소지역단위로 확대 함으로써 소지역통계의 다양성을 확보하도록 해야 할 것이다.

2. 통계조사방식의 표준화

지역정책을 수립하는데 기초가 되는 전국 평균 및 지방자치단체간의 비교분석은 국가통계와 지역통계간의 기준시점, 공간범위, 조사대상, 조사내용 등에 있어서 일관성이 있어야 가능하다.

통계의 표준화는 전적으로 중앙인 통계청에서 담당해야 할 기능으로 통계청 내의 통계기획국 소속 통계기준과에서 이러한 업무를 전담하도록 한다. 즉, 국가단위의 대규모 통계의 경우 통계조사시점, 통계조사대상, 통계조

사단위 등에 대한 구체적이고도 자세한 기준들을 작성하여 이를 매뉴얼화하여 자치단체에 시달하도록 한다. 자치단체는 이러한 지침을 근거로 해당 통계를 작성하도록 하며, 이에 대한 기술적인 검증 역시 통계청에서 담당하도록 한다.

다만, 자치단체가 자체생산하는 통계의 경우에는 지역별로 통계의 내용이나 항목이 차이가 날 수 있으므로 이에 대한 표준화를 위해서는 연말 자치단체로부터 수요가 발생하는 통계의 항목을 전수조사하거나 보고하는 체계를 구축하여 통계청에서 이를 사전 심의하고 채택된 통계에 대한 구체적이고도 기술적인 지침을 해당 지역에 하달하도록 한다. 이같이 신설되는 통계항목에 대해서는 목록을 작성하여 전 자치단체에 일정한 시점마다 공고하도록 하며 해당지역외의 자치단체들이 이들을 요청할 경우, 즉각적으로 제공하도록 한다. 또한 이렇게 기술적인 지침을 하달 한 후 해당자치단체가 통계를 활용하는 경우, 이에 대한 사후적 평가가 반드시 이루어져야 하며 이는 제도화되는 것이 바람직하다.

3. 통계조사기능의 전산화체제 구축

지역통계발전의 궁극적인 목표는 지역통계의 데이터베이스 구축에 있다. 전산기기와 정보통신망을 이용하여 지역통계시스템을 구축하는 일은 지역통계가 지향해야 할 최종 발전목표이기도 하지만, 동시에 지방화시대의 지역간 균형발전을 도모하는 전략적 수단으로서의 의의가 크다하겠다.

지역데이터베이스화를 위해서는 우선 통계항목 및 조사단위지역의 코드화(부호화)가 되어야 한다. 통계항목의 코드화를 위해서는 전국적으로 지역

통계의 분류체계가 통일되어야 하며, 전체적인 지역통계의 분류체계를 세운 다음 기존의 표준코드를 기준으로 전체적인 통계항목의 분류표를 새로 만들어야 한다.

조사단위지역의 코드는 세분화할수록 좋다. 조사단위지역은 현재와 같이 행정구역을 기준으로 하고, 행정구역이 변경되는 경우에는 코드를 세분화함으로써 행정구역의 변경에 따른 지속적인 정보축적상의 문제점을 최소화할 수 있다.

한편 지역데이터베이스를 구축하기 위하여 지방자치단체, 통계청, 지역학계, 지역상공회의소, 지역종합정보센터 외에 행정자치부 등 관련기관간의 협력체제를 구축하여 데이터베이스 구축을 위한 여러 가지 문제를 상호 조정하여야 한다. DB의 구축은 통계청과 지방자치단체가 주축이 되어 추진하되, 정부의 전산망확충계획과 지역정보화 추진계획이 상호 유기적인 관계를 유지하도록 해야 한다. 시스템구축시에는 통계작성기관에서 PC로 작성한 다양한 형태의 문서, 간행물 원고 등을 웹시스템에서 검색하고, 원래 파일대로 다운로드할 수 있는 시스템이 개발되어야 한다. 각 기관의 DB 및 웹에 수록된 통계정보를 통계청의 통계소재정보 DB와 자동연계시키는 시스템이 구축되어야 한다.

현재 통계청에서 공급하고 있는 KOSIS 데이터베이스는 전국통계위주로 되어 있고 지역별로는 부분적으로 되어 있어 지역단위에서 이용하기에는 다소 한계가 있으므로 이를 기술적으로 해결하는 부분에 대한 추가적인 연구가 요구된다.

한편 가공통계의 개발을 위하여 통계데이터베이스에는 필요에 따라 적절한 분석용패키지(SPSS, SAS, TSP, STATGRAPHICS, RATS, BMDP 등)가 연결되어야 한다. 즉 가공통계의 작성을 위해서는 다양한 자료분석기법을 동

원해야 하는데 실제 원자료들이 데이터베이스화 되어 있지 않으면 전산장비를 통한 신속한 가공이 어렵다.

통계자료의 공급매체도 통계연보, 월보 등 주로 간행물에 의해 공급되고 있는데 정보통신기술의 발달로 PC통신이나 CD롬, KOSIS, 인터넷 등의 활용을 점차 확대할 필요가 있다.

Homepage 구축을 의무화하여 자치단체 자체의 DB를 구축하도록 하고, 이를 반드시 Download 받을 수 있도록 해야 한다. 통계가 공개됨으로써 통계의 신뢰성을 확보할 수 있으며 통계수요자들로부터의 통계에 관련된 요구를 직접적으로 의견수렴할 수 있으며, 이로 인해 통계의 질을 확보할 수 있다. 즉, 대중 및 수요자에 의한 통계의 질을 통제할 수 있게 되는 것이다. 이에 더욱 다양하고 신뢰성있는 통계체계를 구축할 수 있으며 결국 정보화의 지적인프라 확보가 용이해지는 것이다. 또한 이러한 방식은 보고통계의 양산을 최소화할 수 있다는 장점이 있다.

데이터베이스를 구축함에 있어 data warehousing(DW)과 data mining(DM)을 고려하는 것도 중요하다. 최근의 추세를 보면 데이터베이스관리체계가 데이터베이스에서 DW로, 그리고 DM에 까지 확장되고 있다. DW란 의사결정 지원을 목적으로, 한 조직의 서로 분산되어있는 자료를 통합하는 과정을 뜻한다. 따라서, 단순히 단독 상품을 의미하는 것이 아니라, 여러 기술이 복합된 융통성있는 환경을 의미한다. DW는 한 조직의 관리자료, 역사적 자료, 외부자료를 서로 분리된 그러나 관계형 DB로 구축하고, 관리하며, 최종 사용자가 접근하고 분석하기에 최적화된 주제지향적 형태(subject-oriented format)로 변형시키는 전 과정을 의미한다⁸⁷⁾.

data mining(DM)은 자료로부터 실행 가능한 패턴, 관계 그리고 체계를 발

87) <http://www.datadistilleries.com/news/dd19941.pdf>, 1999.

건하는 자동적 자료분석 모드(modes)를 뜻한다. 이 기술은 많은 사업전략, 예를 들면 신용정도의 평가, 사기행위의 관별, 상품의 보증관리, 소매업의 상품구매, 환자의 진료기록 등의 전략분석의 기초로 인식되고 있다. DM은 Machine Learning (e.g., Artificial Intelligence), 통계학, DB 등의 결합이라고 할 수 있다. 대부분의 DB관리체계(DBMS)가 연역적 추론(deductive inference)에 그치는데 반하여, DM은 개체지향적(object-oriented)인 귀납적 추론(inductive inference)을 하게 된다⁸⁸⁾.

따라서 데이터를 모집하여 단순히 구축하는 차원을 한단계 진보하여 데이터를 활용하기 용이한 형태로 재배치하거나 이를 하나의 단위로 구축하는 작업을 고려하는 것이 정보화사회와 지식사회를 예비하는 방안이 될 것이다.

4. 지역수요에 부응하는 신규통계의 개발 및 제도화

현재 우리 나라에서 생산되는 주요통계는 국가 전체의 정책수립을 위한 통계자료이다 보니 정확한 지역소득자료의 부재로 인하여 지방자치단체, 특히 기초자치단체 단위에서는 지역정책을 수립하는데 어려움을 상당히 겪고 있는 실정이다. 즉 자치단체에서 중·단기발전정책 등을 수립·시행하고 있기는 하나 정책수립이 정확한 자료를 근거를 분석해서 수립된 것이 아니므로 지역의 정책수립능력에는 한계가 있을 수 밖에 없다.

따라서 이를 극복하기 위해서는 전국단위의 통계중 시·도 또는 시·군·구 단위에서 작성되는 통계 외에 지역단위에서 요구되는 통계, 즉 지방

88) <http://www.datadistilleries.com/news/dd19952.pdf>, 1999.

자치단체의 특성을 고려한 통계자료 및 지역사회의 환경변화에 따른 동태적 통계자료를 개발하는 프로그램을 확보하는 것이 필요하다.

지역통계를 개발하기 위해서는 우선 지역통계수요자의 수요를 조사해야 하는데 이를 위해서 지방자치단체와 통계청이 합동으로 지역통계에 대한 수요를 수집할 기구를 설치하도록 하며, 이 때 인터넷, 전화, 팩스, 우편문서 등 각종매체를 활용한다.

수요자 중심의 통계를 생산하기 위해서는 기존에 작성되고 있는 통계가 수요자의 사용목적에 적합한 생산주기나 정확성을 갖고 있는지, 조사결과가 실제 어떠한 분야에서 얼마나 활용되는지를 점검해 볼 필요가 있다. 또 추가적으로 필요한 통계가 무엇인지를 파악하여 신규통계의 개발 및 기존 통계의 개선에 적극적으로 활용해야 할 것이다.

지방화시대에 새롭게 요구되는 통계는 지역 경제정책수립을 위한 경기, 산업, 소득, 고용통계, 지역복지사업 및 주민의 삶의 질을 측정할 수 있는 다양한 복지관련 통계, 정보통신산업 육성을 위한 정보관련 통계 등이다. 따라서 이들 통계의 신규개발에 적극 노력하여야 한다.

통계작성기관들은 수요자중심의 통계를 개발하기 위하여 통계수요 실시 등으로 개별수요자들의 요구도 정확히 파악하여 통계작성시 반영해야 할 것이다⁸⁹⁾.

한편 새로운 사회·경제의 변화에 대응하기 위해 동태적인 자료의 개발이 필요하다. 즉 빠르게 변화하는 국내외적인 흐름에 따라 사회적으로 이슈가 되는 주제를 선택하여 이를 통계자료로 생산하도록 한다. 예를 들어, 급증하는 40대 남성의 사망, 과도한 혼수비용 지출, 막대한 자녀의 사교육비, 실업가정 등이 있다.

89) 이춘근, 지역통계의 실태와 발전과제, 대구경북포럼, 1998.12, pp.50-51.

또한 WTO 등 국제규범을 활용하기 위한 지역 통계의 개발이 필요하다. 즉 낙후지역의 요건을 증빙하기 위한 지역별 소득, GRDP, 실업률 자료의 확충 및 보완이 필요한데 현재 우리나라에서는 이들 지표가 제대로 구비되지 않아 낙후지역 증빙이 곤란한 상태이다. 그러나 일부 시·도에서는 이들에 대한 통계자료가 생산되고 있으나 공개가 이루어지지 않고 내부적으로만 이용되고 있다. 따라서 이들 통계에 대한 전국 시·군단위의 통계개발 및 생산이 이루어지고 이를 발간하여 국제규범에 활용될 수 있도록 해야 한다.

5. 보고통계의 효율적 관리

보고통계란 실질적인 자료수집 및 집계는 자치단체의 각 업무부서에서 담당하되 통계전담부서를 통해 상위기관에 보고하는 형태이다. 통계의 기초 자료는 업무수행 중에 발생한 자료가 된다. 대표적인 보고통계로 행정자치부의 한국도시연감이 있다.

보고통계의 경우 통계청이 표준화안을 제공하고 있어 체계상의 문제는 없으나 시의성에 문제가 있으며, 분산형으로 각 조직별로 분산적으로 보관하고 있어 관리의 어려움이 있다. 즉 체계적인 수집 및 관리가 이루어지지 않고 소관 중앙부처별로 필요한 자료만 보고되고 있어 활용도면에서 매우 낮은 상태이다.

또한 단년도의 자료는 보고되고 있으나 시계열자료를 통한 변화추이 등을 파악하고 추정할 수 있는 기법이나 프로그램이 없어 이를 관리하고 정책으로 적극 활용하기 위한 가공방법과 데이터베이스화하는 방안이 강구되는 것이 중요하다.

향후 행정전산망이 완전하게 기능하고 통신망 구축이 완료되어 전 자치단체 공무원들이 PC활용을 자유롭게 할 수 있는 환경이 정비되는 것을 전제로 하여 보고통계의 경우에도 반드시 특정한 자료관리 프로그램 내에 반드시 입력하도록 규정한다. 강제적인 규정에 따라 보고통계의 경우에도 정확성에 대해 통제가 가능해지며, 공무원들의 업적과 시용 보고통계작성현상을 지양할 수 있을 것이다. 이렇게 입력된 보고통계를 해당자치단체내에 공유할 수 있도록 하여 해당 항목의 통계를 누구나 쉽게 확대생산하고 가공할 수 있도록 한다.

제7장 결론

우리 나라는 분산형 통계제도를 채택하면서도 매우 중앙집권화되어 있는 상향식 통계기능수행방식을 채택하고 있다. 이는 공급자중심의 통계 및 통계수행체제라고도 할 수 있는데, 통계를 보고용으로 정보적 가치에 대한 고려가 없는데서 기인하는 것이다. 통계의 기능을 수요자 중심의 기능으로 전제할 경우, 특히 유통기능부문에서 외부고객들의 수요에 부합하기 위한 노력이 필수적이며 이러한 노력은 결국 통계의 전기능을 정보화의 체제로 변화시킬 수 있을 것이다.

이러한 전제하에 지방자치단체의 통계기능을 강화하여 수요자 중심의 통계체제로 전환하는 것이 본 연구의 목적이라고 할 수 있다.

정보화사회 및 지식사회가 도래하고, 세계화, 지방화, 정보화 등 행정환경이 변화함에 따라 행정수요에 대한 변화도 극심해지고 있다. 이에 지역경제의 활성화를 촉진하기 위한 지방자치단체의 정책수립능력에 대한 향상이 기대되는 동시에 열린행정의 구현에 대한 욕구가 팽배해지면서 지방자치단체를 중심으로 하는 국가발전을 도모하기 위한 다양한 논의들이 전개되고 있다. 이에 거대화된 중앙정부 차원의 관료제에서는 불가능한 지역주민의 가장 가까운 곳에서 행정서비스를 제공할 수 있도록 지방자치단체들의 기능이 확대되는 것이 행정의 효율성을 전적으로 제공할 수 있는 방향이며, 통계기능 역시 예외일 수 없다. 이러한 필요성과 논리에 근거하여 현재 중앙중심으로 수행됨에 따라 지방자치단체는 위임된 조사기능에만 국한된 통계기능을 지방자치단체 중심으로 강화하는 구체적인 방안을 모색하고자 하였다.

먼저, 지방자치단체 통계기능을 강화하기 위한 다양한 정책방안이 제공되기 위해서는 현재 통계의 기능에 대한 현황분석과 이를 기반으로 문제점을

도출하고, 이에 대한 해결방안들을 제시하는 것이 필요하다. 따라서 연구의 출발은 지방자치단체들이 현재 통계들을 어떻게 활용하고 있으며, 어떠한 통계들을 필요로 하는지 그리고 기 생산된 통계가 제대로 활용되지 못한다면 그 원인은 무엇인지에 서부터 시작되는 것이다. 통계활용에 대한 현황과 원인진단이 전제되어야만, 이를 해결하기 위하여 통계기능을 분석대상으로 선정할 수 있다.

이와 같은 과정을 통하여 현재 지방자치단체 통계기능의 현황과 문제점을 중앙과의 연계속에서 파악하여 부문별로 구체적인 방안들을 제시하였으며 이 과정에서 또한 선진국들의 통계기능수행방식을 벤치마킹하고자 하였다.

결론적으로 지방자치단체 통계기능을 강화하는 것은 시대적인 추세이며, 변화하는 환경 내에서 생존하기 위한 전략이라 할 수 있다. 통계기능의 재정립하기 위한 기본방향으로는 현재 하향식 통계작성체제에서 상향식 통계작성체제로 통계작성체제의 전환한다는 것이 대전제이다. 통계청의 전국통계체제는 현행대로 유지하더라도 통계조사의 구조는 국가통계생산보다는 기초단위의 지역통계중심으로 통계조사를 수행하도록 하여 이들이 취합된 결과물을 국가통계자료로 활용하는 상향식 통계작성체제로 전환하도록 한다.

통계의 기능 가운데에서 특히 통계조사기능은 지방자치단체로 모두 이관하는 것이 타당하다. 즉, 통계조사에 있어서는 해당 분야별로 지방자치단체의 담당공무원이 보다 전문성을 지니고 있으며, 해당지역의 사정을 제대로 파악할 수 있으므로 통계조사의 효율성 측면에서도 기능이 이관되는 것이 필요하며 현실적으로도 가능하다. 중앙인 통계청에서는 통계조정기능, 전반적이고도 국가차원에서의 통계기획기능, 통계자료관리기능, 통계전문인력교육기능, 통계기법연구기능 등의 전문적인 기능을 수행하도록 한다.

단계적으로는 광역자치단체에 통계청 통계사무소의 통계기능과 관련된 인력 및 예산을 이관하면서 기초자치단체에는 조사인력을 확대하는 방안으로 중앙의 통계기능을 이관하도록 하나, 점진적으로 그리고 궁극적으로는 지방자치단체 가운데 기초자치단체가 통계조사기능을 핵심적으로 수행하도록 단계적인 체제정비 전략이 요구된다. 단기적으로는 현재 지방단위의 통계청지방사무소, 농림수산부 통계지방사무소, 노동부사무소의 일부기구와 시·도 통계담당부서의 인력과 업무를 통합하여 광역자치단체 산하에서 통계업무를 추진·운영하도록 한다.

장기적으로는 광역자치단체의 통계담당부서의 인력과 업무를 기초로 이관하고 광역에는 상향적으로 운영되는 통계조사기능을 조정하고 통합하는 수준에서 업무를 제한하여 이에 해당하는 소수 인력(3-5인)만을 잔존토록 하고, 나머지는 기초자치단체로 모두 이관토록 한다. 특히 전산화가 추진되고 소지역통계가 개발되는 등 통계기반이 안정화됨에 따라서 기초자치단체가 통계조사기능을 핵심적으로 수행하는 체제로 전환이 현실적으로도 가능하고 필요할 것이다.

지방자치단체가 주도적으로 통계기능을 수행함에 있어 중앙정부인 통계청은 기술적, 행정적, 재정적으로 지원하는 역할을 담당하도록 한다. 또한, 기타 중앙정부 기관들도 지방자치단체의 통계기능의 원활한 수행을 위하여 공동의 지원체제를 갖추는 것이 바람직하다. 특히 정보통신의 기반시설을 설치하고 공동 활용할 수 있도록 행정, 재정적 차원에서의 제도적 지원이 따라야한다. 또한 지역통계가 정책에 활용될 수 있는 다양한 방안들이 강구되어야하며 이를 위한 다각적인 노력이 요구된다.

통계조사기능의 제도 개선을 위해서는 첫째, 통계조사 관련법제도의 정비가 필요하다. 현행 통계법에서 통계청장의 권한이 매우 큰 것으로 나타나며

상대적으로 지방자치단체장이 통계분야에 관해서는 자율권이 매우 제한적이다. 따라서 통계가 정확성 측면이나 기존 작성된 통계와 상이한 경우 등을 제외하고는 지방자치단체장의 통계관련 권한을 확대하는 것이 필요하다 특히, 승인을 얻어야 하는 항목에 대해서는 협의나 통보 등으로 완화시키는 것이 필요한데, 통계법상에 사후적 조치항목이 있으므로 문제가 발생될 경우, 이러한 처벌조항에 따라 제재를 가하는 방식이 현실적으로 가능하며 주민감시나 평가를 통한 신뢰성 확보방안도 활용할 수 있다. 통계조사기능 관련조직의 개편은 지방자치단체 통계조직은 확대하고 지방통계사무소는 점차 축소하여 폐지하도록 한다.

지방자치단체 통계조사기능 인력의 보강 및 전문성제고를 위해서는 광역의 경우, 현재의 계단위수준에서 과단위로 확대하며 인력의 부족분에 대한 공급은 지방통계사무소의 인력 TO를 활용하도록 한다. 이는 자치단체와 통계사무소의 기능을 통합함으로써 가능할 수 있다. 예산부분도 동일하게 해결가능하다.

조사원관리체계의 정비는 보다 체계화된 조사를 하기 위해서는 임시조사원에 대한 관리체계를 개선해야 하며 이를 위해서는 먼저 기존의 훈련된 조사원을 활용하기 위하여 그 명단을 DB로 관리하며, 각 대학 통계학과에 재학중인 학생들을 교직의 교생실습과 마찬가지로 수업의 연장선상에서 현장실습을 통해 활용한다. 또한 임시조사원에 대한 처우개선방안으로서, 임시조사원의 품위를 제고하기 위하여 의상을 통일하고 조사기간동안 공무원의 신분을 부여한다. 이렇게 함으로써 조사원이 자료조사를 할 때 피조사자가 조사를 거부하거나 비협조시 공무집행방해죄를 적용하도록 하며 이를 위해서는 통계법을 개정한다.

한편 읍면동사무소의 기능전환에 따라 현재 읍면동사무소에서 추진되던

통계조사업무가 기초자치단체로 이관됨에 따라 기초자치단체의 통계전담 인력의 확보, 예산확보, 조사구 및 요도작성, 조사원 채용 및 관리, 조사자료의 내용검토, 입력수정 등의 문제점이 발생할 수 있는 바, 인력 및 예산 등의 문제는 위에서 언급한 바와 같이 통계청 지방사무소의 인력과 예산을 그대로 광역자치단체나 기초자치단체로 이관함으로써 해소될 수 있으며, 조사는 지역의 현황(지리)를 잘 알고 통계조사 경험이 있는 조사원을 DB화하여 매년 조사원으로 채용하여 통계조사와 조사구 및 요도작성에 활용하도록 한다.

전문성제고를 위한 방안으로는 첫째, 개방형 임용제도를 도입하여 통계관련 전문인력을 외부에서 영입하거나 활용하도록 한다. 지방자치단체의 통계전문인력을 확보 또는 강화하기 위해서는 통계직 전문공무원을 민간에서 영입하도록 하며 이를 위해서는 지방자치단체의 출연연구기관이나 대학의 전문인력을 특채하거나 활용하며, 또한 지역대학 및 대학원에서 배출되는 풍부한 전문인력을 흡수할 수 있도록 지방공무원 임용령상에 지방통계직영의 신설이나 전문직공무원제도를 활용하여 장학생특채제도 등을 적극 검토한다. 둘째, 자체통계인력에 대한 교육·훈련의 강화. 통계업무와 관련하여 지방공무원에 대하여 교육훈련을 시키는 과정은 각급 지방공무원교육원에서의 교육과정과 통계연수원에서의 통계전문인력에 대한 교육훈련이 가능하다. 셋째, 일정기간동안 통계담당인력의 전보제한 및 사기양양을 도모하도록 한다. 통계부서 직원에 대해서는 일정기간 동안(3-4년) 타부서로의 전보를 제한하되, 그 후에는 희망부서에 우선적으로 배정하도록 한다. 한편 통계업무의 전문성을 고려하여 지방자치단체의 통계부서 공무원도 민원부서, 감사부서, 공기업부서, 전산부서, 법무부서 등에서 근무하고 있는 공무원과 같이 통계수당을 신설하여 지급함으로써 사기를 진작시키도록 한다.

통계의 정책활용도 제고를 위한 구체적인 방안으로는 먼저 소지역통계로 전환한다. 소지역통계를 위한 소지역은 다양한 기준에 따라 구분가능하나, 현재 체제하에서는 조사통계의 경우 기초자치 단체를 가장 하위단위로 설정하는 것이 타당하다. 다만, 보고통계의 경우에 있어서는 기존의 읍·면·동 단위까지로 세분화될 수 있다.

다음 통계조사방식을 표준화한다. 국가통계와 지역통계간에는 기준시점, 공간범위, 조사대상, 조사내용 등에 있어 일관성이 지켜져야 하며 이같은 표준화는 중앙부처인 통계청에서 일괄적으로 기준을 제시하는 것이 필요하다. 또한, 개별 자치 단체들의 통계조사결과에는 반드시 조사자를 실명화하여 표준화에 대한 검증이 가능하게 하며, 동시에 책임소재를 명확화할 수 있다.

그리고 통계조사기능의 전산화체계를 구축한다. 지역통계발전의 궁극적인 목표는 지역통계의 데이터베이스구축이라 할 수 있다. 전산기기와 정보통신망을 이용하여 지역통계시스템을 구축하는 일은 지역통계가 지향해야 할 최종 발전목표이기도 하지만 동시에 지방화시대의 지역간 균형발전을 도모하는 전략적 수단으로서의 의의를 지닌다.

지역통계의 데이터베이스화를 위해서는 우선 통계항목 및 조사단위지역의 코드화(부호화)가 선행되어야 한다. 이를 위해서는 전국적으로 지역통계의 분류체계가 통일되어야 하며, 전체적인 지역통계의 분류체계를 세운 다음 기존의 표준코드를 기준으로 전체적인 통계항목의 분류표를 새로 작성하여야 한다.

지역데이터베이스의 구축을 위해서는 통계청과 지방자치단체가 주축이 되어 추진하되, 정부의 전산망확충계획과 지역정보화 추진계획이 상호 유기적인 관계를 유지하여야 한다. 또한 각 기관의 DB 및 웹에 수록된 통계정보를 통계청의 통계소재정보 DB와 자동 연계시키는 시스템의 구축이 필요하다.

현재 통계청에서 운영하고 있는 KOSIS데이터베이스는 전국통계위주이므로 지역별 통계부분은 지방자치단체와 시스템의 호환이 가능하도록 개발되어 이를 통한 상향식 통계작성체제를 유지하도록 한다. 그러나 이같은 DB를 운영하고 관리하는 최종 관리권자는 통계청으로 일원화하여 데이터의 중복이나 관리오류상의 문제점을 최소화하고 해소를 위한 관리창구를 단일화하여 책임소재를 분명히 하는 것이 중요하다.

통계조사를 보다 용이하게 하는 방안으로서 인터넷, PC통신 등 정보통신의 신기술과 프리프린트(pre-print)방식을 활용한다.

지역 수요에 부응하는 신규통계의 개발 및 제도화한다. 지방화에 따른 지역개발의 수요가 증대함에 따라 지방의 통계에 대한 수요가 증대되는 실정이다. 이러한 수요를 충족시키기 위해서는 전국단위의 통계중 시·도 또는 시·군·구 단위에서 작성되는 통계외에 지역단위에서 요구되는 통계, 즉 지방자치단체의 특성을 고려한 통계자료 및 지역사회의 환경변화에 따른 동태적 통계자료의 프로그램이 필요하다.

지역통계를 개발하기 위해서는 우선 지역통계수요자의 수요를 조사해야 하는데 이를 위해서 지방자치단체와 통계청 지방사무소 합동으로 지역통계에 대한 수요를 수집할 기구를 설치하도록 하며, 이 때 인터넷, 전화, 팩스, 우편문서 등 각종매체를 활용한다.

수요자 중심의 통계를 생산하기 위해서는 기존에 작성되고 있는 통계가 수요자의 사용목적에 적합한 생산주기나 정확성을 갖고 있는지, 조사결과가 실제 어떠한 분야에서 얼마나 활용되는지를 점검해 볼 필요가 있으며, 또 추가적으로 필요한 통계가 무엇인지를 파악하여 신규통계의 개발 및 기존 통계의 개선에 적극적으로 활용해야 할 것이다.

보고통계의 관리방안으로는 보고를 위해 지방자치단체 각 부서별로 생산

되는 보고통계를 전산화하고 이를 검증하여 정확성과 시의성을 확보할 수 있도록 행정전산화추진계획과 연계되어야 하며, 표준화된 통계작성틀을 마련하여 지속적으로 데이터베이스화할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 한 신고서 양식을 최대한 간편화시키고, 유사신고를 한번의 신고로 가능토록 제도화한다.

지방자치단체의 통계기능을 강화하기 위한 제도적 정비와 중앙정부의 다각적인 지원 외에도 지방자치단체 스스로가 통계기능을 강화하려는 의지와 함께 통계의 양과 질을 제고하기 위한 끊임없는 노력이 요구되어야 할 것이다.

마지막으로 연구의 한계로 지적될 수 있는 것은 통계에 대한 다양한 고객들의 수요들을 다각적으로 파악하지 못했다는 점이다. 즉, 통계의 활용도 및 수요도 분석부분에서 지방자치단체 정책활용도만을 중심으로 하여 자치단체의 공무원인 행정내부고객만을 중심으로 수요조사가 이루어졌으며, 이들의 수요가 중심이 되어 반영되었다. 추후의 연구는 외부고객들을 중심으로 특히 행정외부고객인 지역주민과 지역기업인 등 민간부문의 통계수요에 대한 조사와 연구가 필요할 것이다.

또한 외국의 통계항목들과 통계기법들에 대한 심도있는 연구로 보다 많고 질 좋은 통계를 생산할 수 있는 방안들을 벤치마킹하도록 하는 것이 필요하다. 통계도 정부의 여타 부문과 마찬가지로 결국, 리더의 관심에서부터 발전되리라는 사실에는 이견이 있을 수 없다. 따라서 정보화사회와 지식사회에 대한 필수적인 투자라고 판단하여 자치단체의 장들이 지역통계에 대해 많은 관심을 기울이는 것이 무엇보다 선행해야 할 조건이다.

【참 고 문 헌】

1. 국내문헌

가. 단행본

- 경기도, 「통계업무추진계획」, 경기도, 1999.1.
- 권기현, 「정보사회의 논리」, 나남, 1997.
- 권태환·조형제, 「정보사회의 이해」, 미래미디어, 1997.
- 김상식, 「통계법」, 기문당, 1996.
- 김선기, 「지방자치에 대비한 지방통계기반의 정비방안」, 한국지방행정연구원, 연구보고서, 1990.2.
- _____, 「지역정보화 추진을 위한 중앙과 지방간 역할분담」, 한국지방행정연구원, 연구보고서, 1997.
- _____, 「지역종합정보센터의 설립·운영모형」, 한국지방행정연구원, 연구보고서, 1998.
- 김범식, 「지방화시대의 지역통계개선방안」, 삼성경제연구소, 연구보고서, 1998.
- 내무부, 「행정종합정보관리시스템」, 내무부, 1995.
- 레스터 C. 서로우(한기찬 역), 「지식의 지배」, 생각의 나무, 1999.
- 박종국, 「정보화의 세계적 추세와 우리의 대응방안」, 세계경제연구원, 연구원 보고서, 1998.
- 삼성SDS 컨설팅사업부, 「새로운 천년을 위한 정보화 패러다임의 변화」 율파소, 1998.
- 서울특별시 시정연구단, 「통계 항목개선방안에 관한 연구」, 서울특별시 시정연

- 구단, 1983.
- 서진완, 「정보기술을 활용한 행정업무과정의 혁신 지침」, 한국행정연구원, 연구보고서, 1998.
- 오스카 G. 밍크 외(유영만), 「열린조직 열린경영」, 한·언, 1999.
- 윤순봉·장승권, 「열린시대 열린 경영」, 삼성경제연구소, 연구보고서, 1995.
- 정대현, 「사회통계학」, 백산서당, 1992.
- 정충식, 「전자정부론」 녹두, 1997.
- 제레미 리프킨(전영택·전병기 역), 「바이오테크시대」, 민음사, 1999.
- 조일홍, 「수도권 자치구역 개편에 관한 연구」, 「행정학회보」, 1992.
- 지역사회학회, 「지역정보화와 지역발전」, 지역사회학회, 1999. 5.
- 충남발전연구원, 「충청남도 통계체계구축과 정보화를 위한 워크숍」, 충남발전연구원, 1997.
- 충북개발연구원, 「소지역통계워크샵」, 「재단법인 충북개발연구원워크샵 논문집」, 1999.6.
- 통계청, 「1998년도 한·독 통계협력회의 및 워크샵개최결과 보고서」, 「통계청」, 1998.7.
- _____, 「통계목록」, 통계청, 1998.
- _____, 「EU 12개국의 통계제도」, 통계청, 1996.1.
- _____, 「미국 2000년 센서스준비 관련 자료모음」, 통계청 인구조사과, 1998.
- _____, 「주요통계지표해설」, 통계청, 1998.3.
- _____, 「지역통계연보」, 통계청, 1998.
- _____, 「통계분석자료모음」, 통계청, 1996.12.
- _____, 「통계업무편람」, 통계청, 1992.12.
- _____, 「한국통계조사현황」, 통계청, 1996.
- _____, 통계연수원, 「'92지역통계발전세미나보고서」, 「통계청」, 1993.2.
- 한국개발연구원, 「국가통계발전계획」, 한국개발연구원, 연구보고서, 1997.

한국전산원, 「지역정보화사업 평가와 추진방안」, 한국전산원, 연구보고서, 1997.

_____, 「정보화 투자효과에 관한 연구」, 한국전산원, 연구보고서, 1996.

_____, 「정보화 투자효과에 관한 연구」, 한국전산원, 연구보고서, 1996.12.

한국정보문화센터, 「지역정보화의 이해와 전망」, 한국정보문화센터, 1998.

한국통계학회 총정지회, 「지역통계의 활성화방안」. 「한국통계학회총정지회 특별세미나 논문집」, 1998.

행정자치부, 「지방자치단체의 2000년 지역정보화촉진시행계획」, 행정자치부, 1990.

F. 웹스터(조동기 역), 「정보사회이론」, 나남, 1995.

나. 논문

권원용, 「사회통계의 허구성」, 「도시행정연구」, 1995.

김길조, 「지방행정전산화의 확산적용방안」, 「한국행정학보」, 1987.6.

김정민, 「지역통계의 오차발생과 개선방안」, 「한국지역개발학회지」, 제7권제1호, 1995.6/7.

김종인, 「정보시스템 구축방안에 관한 연구」, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1996.2.

남궁근, 「지방행정전산화 추진우선순위분석」, 「지방자치」, 1992. 4.

대구경북개발연구원, 「지역통계의 실태와 발전과제」, 「대구경북포럼」, 통권 제15호, 1998.12

박정수 외, 「광주·전남 지역관련 통계정보의 활용」, 「시정연구」, 1993. 2

배병기, 「지방화시대의 지역통계활성화 방안」, 「지방자치」, 1996.11

윤태범, 「지역통계의 문제점과 발전방안」, 「경기연구」, 1996.1

- 이옥재, "지방행정 전산화 추진실태 및 발전과제", 「자치행정」, 1996.2
- 이인식, "정책개발의 통계적 접근", 「자치행정」, 1994.7
- 이점수, "자치시대를 맞는 통계 행정의 개혁", 「자치행정」, 1994.9.
- 이춘근, "지역통계의 실태와 발전과제", 「대구경부포럼」, 통권 제15호, 1998.12
- 임원용, "지역통계의 실태와 발전방안", 「시정연찬」, 1997.
- 조옥현·노근호, "경제분야 지역통계의 수요와 개발과제", 「한국지역개발학회지」, 제10권2호, 1998.8.
- _____, "지역통계의 발전방향 연구", 「한국지역개발학회지」, 제10권2호, 1998.8
- _____, "지역통계의 실태 및 발전방안", 「한국융용경제학회 하계 정책 세미나 발표 논문집」, 1999. 6.

2. 국외문헌

- A. Bendavid, *Regional Economic Analysis*, Prager Publisher, 1974.
- Clark, W.A.V, and P.L. Hosking, 1986. *Statistical Methods for Geographers*, John Wiley & Sons
- Drucker, P., *The new society of organizations*, Harvard Business Review, Sep~ Oct 1992.
- Dunn, ES., *Social Information Processing and Statical System*(New York : John Wiley,1974)
- Ghosh, and J. N .K. Rao, "Small Area Estimation : An Appraisal", *Statistical Science*, Vol.9, No.1, 1994.
- Hirsch Werner Z., *The Economics of State and Local Government*. McGraw-Hill. NY. 1970.

- <http://www.datadistilleries.com/news/dd19941.pdf>
<http://www.datadistilleries.com/news/dd19952.pdf>
<http://www.dwsserver.hit.co.kr/>
<http://www.knowledgecenters.org/dwcenter.asp>
<http://www.nso.go.kr/usage/k-law1/htm>
- Huff, D., *How to Lie With Statistics*(New York : Northern Company, 1954)
- Irvine, John et al(eds.), *Demystifying Social Statistics*(London : Pluto Press, 1979)
- Keynes, J. M., *Memory, Knowledge, intelligence, and instinct : What's the difference?* 1998.
- Margolis, J. "The Fiscal Problems of Political Boundaries," in *Management Policies in Local Government Finance* (ICMA). 1981.
- Nonaka, I., H., *The Knowledge-creating company : How Japaness companies creat the dynamics of innovation*, New York: Oxford University Press, 1998.
- Osborne, David and Ted Gaebler, *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit Transforming the Public sector*, New York : Adison-Wesley Publishing Company Inc ; 1993.
- Pat Middleton and Dr. Allan M. Webster, *Information Management Study; Putting Information Into Service*, Central Computer and Telecommunication Agency(CCTA), 1997. 10.
- Sokol, phyllisk, *From EDI to Electronic Commerce ; A Business Initiative*, McGraw-Hill, Inc., 1993.
- Werner Hirsh, *The Economics of State and Local Government*, McGraw-Hill. NY. 1970. P.184.
- 大屋祐善, "市政と統計", 「都市問題」第11巻 第3號, 東京市政調査會, 1981. 3.

[Abstract]

This study is about the Korean statistical system. Major focus is to identify how it works, what kind of problems it has, and how they could be resolved.

The statistical system of Korea is in principle decentralized. However, unlike other countries with the decentralized statistical system, the national statistical office (NSO) is delegated as the central statistical agency to produce major statistics, while other governmental and non-governmental agencies are authorized to compile various statistics relating to their own interests. The decentralized system is often vulnerable to various defects including redundancy and omission of statistics as well as inconsistency between statistics. To preclude such disadvantages of the decentralized statistical system, the NSO plays a leading role in integrating and coordinating the statistical activities of around 101 governmental and non-governmental agencies which produce around 379 kinds of statistics. In short, the system is decentralized on gathering data but functionally centralized to the NSO.

This fact makes the statistics not very useful at the local government level, sometimes even to the nation due to the unaccurateness of the data. The problems of the system and causes of the problems are:

1. The Statistics Law deserves most of the powers to control the statistical system to the NSO;
2. At the local level, there are two different types of agencies conducting the statistical functions—one is the branches of the NSO and the other is local governments. This makes the data users difficult to find the data sources and also

makes the local governments unresponsive to the statistics published by the NSO;

3. There are very little professionals of statistics and R&D budgets to develop computerized data processing techniques at the local governments;

4. The local governments generate many kinds of data during works, most of them are buried without public uses; and

5. As results of the above, most of statistics are unaccurate, out of date, and unadaptive to the local issues.

Possible ways to resolve the problems mentioned above are:

1. To overcome the dual system at the local level, transform the NSO branches to the local governments (man powers, budgets, functions, etc.);

2. The NSO primarily works on planning, controlling, compiling, training, researching functions on the national statistics;

3. The local governments work on collecting data for the designated statistics and do major works on their own interests;

4. To improve the professional quality at the statistical department of the local governments, an open recruit system for the professionals of statistics, offering statistical programs at the training centers for the local government officials, and prohibiting transforms of the statistical officials for a certain period (at least 3-4 years) might be essential;

5. Small area statistics and their standardization of methods are needed for a better use of statistics at policy making; and

6. Computerized data management system is required.

부록1. 외국의 통계법

1. 일본의 통계법

(법의 목적)

제1조 이 법률은 통계의 진실성을 확보하고 통계조사의 중복을 없애 통계의 체계를 정비하고 통계제도의 개선·발달을 도모하는 것을 목적으로 한다.

(지정통계)

제2조 이 법률에서 지정통계는 정부 또는 지방자치단체가 작성하는 통계와 그외 기관에 위탁하여 작성하는 통계로서 총무청장관이 지정하여 그 취지를 공시한 통계를 말한다.

(지정통계조사)

제3조1항 지정통계를 작성하기 위한 조사(이하 지정통계조사라 칭함)는 이 법률에 의해서 행하는 것으로 하며, 다른 법률의 규정을 적용하지 않는 것으로 한다.

제3조2항 이 법률에 정해진 것 외에 지정통계조사에 필요한 사항은 명령(지방자치단체의 장 또는 교육위원회의 정해진 규칙을 포함)으로 이를 정한다.

제3조3항 주무장관이 전항의 규정에 의한 명령을 제정·개정 또는 폐지할 때는 미리 총무청장관에게 협의하지 않으면 안된다. 지방자치단체의 장

또는 교육위원회가 전항의 규칙을 제정·개정 또는 폐지할 때에도 마찬가지이다.

(국세조사)

제4조1항 정부가 일본에 거주하는 자로서, 정령에 정해진 자에 대하여 하는 인구에 관한 전수조사로서, 당해 조사에 관계된 통계이므로 총무청장관이 지정하여 그 취지를 공시하는 것을 국세조사라고 한다.

제4조2항 국세조사는 10년마다 한다. 단 국세조사를 하는 연도부터 5년에 해당하는 연도에는 간단한 방법에 의하여 국세조사를 하도록 한다.

제4조3항 총무청장관은 필요가 있다고 인정되는 때는 전항의 기간의 중간에 임시로 국세조사를 할 수 있다.

(신고의무)

제5조1항 정부, 지방자치단체의 장 또는 교육위원회는 지정통계의 조사를 위하여 사람 또는 법인에 대해서 신고를 명령할 수 있다.

제5조2항 전항의 규정에 의하여 신고를 명령받은 자가, 성인과 동일의 능력을 갖지 못한 미성년자 또는 금치산자인 경우 또는 법인인 경우에는 그 법정대리인 또는 이사 그외 법령의 규정에 의하여 법인을 대표하는 자가 본인을 대리해서 또는 본인을 대표해서 신고할 의무를 가진다.

(지정통계조사의 승인 및 실시)

제7조1항 지정통계조사를 하는 경우, 조사자는 그 조사에 관하여 다음에서 언급하는 사항에 대해서 미리 총무청장관의 승인을 얻지 않으면 안된다. 단 제16조항 단서의 규정에 의한 경우, 제3호의 사항은 제외된다.

1. 목적, 사항, 범위, 기일 및 방법
2. 집계사항 및 집계방법
3. 결과공표방법 및 기일
4. 관련서류의 보존기간 및 보존책임자
5. 경비의 정산 기타 총무청장관이 필요하다고 인정하는 경우

제7조2항 전항의 승인을 얻은 후 조사를 중지하거나 승인을 얻은 사항을 변경하는 때는 필히 총무청장관의 승인을 얻어야 한다.

제7조3항 총무청장관은 필요하다고 인정되는 경우, 각 행정기관 또는 지방자치단체의 장, 교육위원회에 대해서 지정통계조사의 실시, 변경 또는 중지를 요구할 수 있다.

(지정통계조사이외의 통계조사)

제8조1항 지정통계이외의 통계조사를 하는 경우, 조사자는 그 조사에 관하여 전조 제1항에 언급한 사항을 총무청장관에게 제출하여야 한다. 단 통계보고조정법의 규정에 의하여 총무청장관의 승인을 얻은 경우에는 제외된다.

제8조2항 전항의 규정에 의하여 제출된 통계조사의 범위 기타의 사항에 대해서는 명령으로 이를 정한다.

제8조3항 총무청장관은 필요하다고 인정되는 경우, 각 행정기관 또는 지방자치단체의 장, 교육위원회에 대하여 지정통계조사이외의 통계조사의 변경 또는 중지를 요구할 수 있다.

(지정통계조사사무의 감사)

제9조 총무청장관은 필요하다고 인정되는 경우, 각 행정기관의 장 또는

그외의 지정통계조사의 실시상황을 감사하여 개선할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 의견을 총리에게 보고하거나 이러한 것들에 대해서 개선을 권고할 수 있다.

(통계관 및 통계주사)

제10조1항 총리부 및 각 성의 부내에 통계관을 둘 수 있다.

제10조2항 도도부현 및 시정촌(특별구 포함)에 통계주사를 둘 수 있다.

제10조3항 통계관 또는 통계주사는 사관 또는 상사의 명령을 받아 지정 통계조사 또는 기타의 통계조사에 관한 전문적·기술적 사무에 종사한다.

제10조4항 통계관은 총리부 사무관, 각성 사무관, 총리부 기술직공무원, 각성 기술직공무원 및 이에 해당하는 정령에서 정하는 직원으로, 다음의 각 호의 1에 언급된 자격을 갖춘 자 중에서, 제1항에서 정한 행정기관의 장이 명하고, 통계주사는 지방자치법 제172조 제1항에 규정되어 있는 공무원 또는 지방교육행정의 조직 및 운영에 관한 법률 제19조에 규정되어 있는 사무직원, 기술직원(이하 이 항에서 지방공무원이라고도 함)으로서, 다음 각 호의 1에 언급된 자격을 가진 자 가운데서 지방자치단체의 장 또는 교육위원회에서 명한다.

1. 통계조사에 관한 사무와 관련하여 국가공무원 또는 지방공무원으로서 2년 이상 근무한 자
2. 학교교육법 또는 구대학령에 의한 대학의 학부로서 통계학을 이수하거나 수학을 전공하는 학과를 수료하고 학사의 학위 또는 구대학령에 의한 학사의 칭호를 받은 자
3. 학교교육법에 의한 고등전문학교, 구전문학교령에 의한 전문학교 또는 문부대신이 이것과 동등이상이라고 인정하는 학교에서 통계학을 이수

하거나 수학을 전공하는 학교를 수료하고 졸업한 자

4. 총무처장관이 지정한 통계직원양성기관 또는 통계강습회의 과정을 수료한 자 또는 별도의 정해진 통계에 관한 국가시험에 합격한 자
5. 전 각호에 쓰여진 자격외에 총무청장관이 통계조사에 종사하도록 적당한 자격을 소유하도록 인정한 자

(총무청장관이 말하는 통계조사)

제11조1항 총무청장관이 말하는 통계조사는 제7조제3항 및 제8조3항의 조항은 적용하지 않는다.

제11조2항 전항에 정해진 것외에 총무청장관이 말하는 통계조사에 대한 이 법률의 적용에 관해서는 제9조중 「각 행정기관의 장 또는 그외의 지정 통계조사」는 「지정통계조사」로, 「의견을 내각총리대신에게 보고하거나 이러한 것에 대하여 그 개선을 권고할 수 있다」라고 한 것은 「그 개선을 도모하도록 한다」로 한다.

(통계조사원)

제12조1항 정부 또는 지방자치단체의 장, 교육위원회는 지정통계조사를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 통계조사원을 두도록 한다. 제12조2항 통계조사원에 관한 사항은 명령(지방자치단체의 장 또는 교육위원회가 정한 규칙 포함)으로 그것을 정한다.

(실지조사)

제13조 통계관, 통계주사, 지정통계조사에 관한 사무에 종사하는 자 및 통계조사원은 지정통계조사를 위하여 필요한 장소를 방문하고, 미리 총무청

장관의 승인을 얻은 사항에 대해서 검사를 하며, 조사자료의 제공을 구하거나 관계자에 대한 질문을 한다. 이러한 경우에는 직무를 수행한다는 신분증을 제시하여야 한다.

(비밀의 보호)

제14조 지정통계조사, 제8조1항의 규정에 의하여 총무청장관에게 보고된 통계조사 및 통계보고조정법의 규정에 의하여 총무청장관의 승인을 얻은 통계보고의 수집결과를 알고있는 사람, 법인 또는 기타 단체의 비밀에 속하는 사항에 대해서는 그 비밀이 보호되어야 한다.

제15조1항 어떠한 사람도 지정통계를 작성하기 위하여 수집된 조사표를 통계목적외의 일에 사용하여서는 안된다.

제15조2항 전항의 규정은 총무청장관의 승인을 얻어 사용의 목적이 공시된 것은 이를 적용하지 않는다.

제15조의 2 ① 어느 누구도 신고통계조사에 의해서 수집된 조사표 및 보고통계에 의해서 얻어진 통계보고를 통계목적외에 사용하지 못한다.

제15조의 2 ② 전항의 규정은 신고통계조사 또는 보고수집의 실시자가 피조사자 또는 보고를 요구하는 자를 식별하는 것이 불가능한 방법으로 조사표나 통계보고를 사용하거나 사용되어지는 것을 방해하는 것이 아니다.

(조사표 등의 관리)

제15조의 3 지정통계조사, 신고통계조사 및 보고수집의 실시자는 통계조사에 의해서 수집된 조사표, 보고수집에 의해서 얻은 통계보고, 기타 관계서류를 적정하게 관리하기 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다.

(지방자치단체의 의무)

제15조의 4 지방자치단체는 신고통계에 의해서 수집된 조사표, 기타 관련서류의 적절한 사용 및 관리를 위하여 노력하여야 한다.

(결과의 공표)

제16조 지정통계조사의 결과는 신속하게 그것을 공표한다. 단 총무청장관의 승인을 얻은 경우에는 공표하지 않아도 된다.

(자료 등의 제출 및 설명의 요구)

제16조의 2 총무청장관은 이 법률의 실시와 관련하여 필요하다고 인정되는 경우에는 각 행정기관의 장 또는 그외의 기관에 대하여 조사·보고·협력을 구할 수 있다.

(지정통계조사의 실시에 대한 협력)

제18조 정부는 정령에 의하여 지정통계에 관한 사무의 일부를 지방자치단체의 장 또는 교육위원회에 위임할 수 있다.

(권한의 위임)

제18조의 2 총무청장관은 정령에 의하여 제2조 및 제7조에 정해진 권한을 통계청의 통계에 관한 사무를 담당하는 공무원에게 위임할 수 있다.

(벌칙)

제19조 다음의 각호의 1에 해당하는 자는 6개월 이하의 징역 또는 금고, 십만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제5조의 규정에 의하여 신고를 명령받은 경우 신고를 하지 않거나 허위로 신고한 자
2. 제5조의 규정에 의하여 신고를 명령받은 조사에 대하여 신고를 방해하는 자
3. 제13조의 규정에 의한 검사를 거부, 방해, 기피하여 조사자료를 제공하지 않거나 허위의 조사자료를 제공하거나 질문에 대하여 허위로 답변하는 자
4. 지정통계조사사무에 종사하는 자, 또는 그외의 자로서 지정통계조사의 결과에 대해 진실과 반하는 행위를 한 자

제19조의 2 ① 통계관, 통계주사, 지정통계업무에 종사하는 자, 통계조사원 또는 이러한 직종에 근무하는 자가 비밀에 속하는 사항을 외부로 유출시키고 도용하는 경우에는 이를 1년이하의 징역 또는 십만원 이하의 벌금에 처한다.

제19조의 2 ② 전항에 언급된 자가 총무청장관의 승인을 얻은 것 외의 집계된 결과를 제7조의 규정에 의하여 정해진 공표기일 이전에 외부로 유출시키거나 도용하는 경우에는 십만원 이하의 벌금에 처한다. 제19조의 2 ③ 제2항에 언급된 자 이외의 공무원 또는 공무원이었던 자가 같은 행위를 한 경우에도 위와 똑같은 처벌을 받는다.

(부칙)

제20조 이 법률의 시행기일은 칙령에서 이를 정한다.

제21조 자원조사법, 1902년 법률 제49호 및 1922년 법률 제52호는 폐지한다.

(부칙)

- ① 이 법률은 공포일부터 시행한다.
- ② 개정후의 통계법 제4조 제2항 단서의 규정에 의한 최초의 국세 조사는 1955년에 한 것으로 한다.

(통계법의 일부개정에 수반하는 경과조치)

제9조 전조의 규정의 시행전에 한 행위에 대한 벌칙의 적용에 대해서는 종전의 예에 따른다.

(시행기일)

- ① 이 법률은 총무청설치법의 시행일부터 시행한다.

2. 독일의 연방통계법

제1조 : 연방목적의 통계

- 연방통계는 중립성, 객관성, 과학적 독립성 원칙을 따라야 한다.
- 연방통계는 사회복지국가를 위한 정책수립의 기초자료가 된다.

제2조 : 연방통계청

- (1) 연방통계청은 연방 내무성 장관의 소속으로 독립된 기관이다.
- (2) 연방통계청장은 연방정부의 건의에 따라 연방대통령이 임명한다.
- (3) 연방통계청은 관계 연방장관들의 요구사항에 따라 예산과 업무계획 범위 내에서 그 임무를 수행한다.

제3조 : 연방통계청의 임무

- (1) 1.a : 지방주통계청과 방법론적 및 기술적 사항을 협의하여 연방목적의 통계를 작성·개발한다.
- 1.b : 연방통계자료의 수집과 처리가 지방별로 동일하며 정당하게 이루어지도록 지도한다.
- 1.c : 지방별로 세분하여 결과를 작성하고 또한 일반목적에 위하여 발간·공표한다.
- 2.a : 이 법 또는 다른 연방법 또는 관련 지방 주정부가 동의하는 한 연방통계를 수집하고 처리한다.
- 2.b : 지방주통계청이 하지 않는 경우 연방통계청은 2차 처리 및 특별처리를 수행한다.
3. : 제8조 규정에 따라 고위 연방기관들을 대신해서 통계를 작성한다.
4. : 다른 국가, EU 및 국제기구의 통계를 작성, 결과보고서를 발간·공표한다.
5. : 통계를 시의성 및 지역적인 관점에서 조정한다.
6. : 연방통계작성추진계획, 법률적 근거 및 행정규칙을 마련한다.
7. : 국민계정 및 연방목적에 위한 종합통계의 편제와 보고서를 발간 및 공표한다.
8. : 통계정보시스템의 운영 및 기타 연방기관의 특수 DB 조정업무에 참여: 연방의 요청에 따라 연방행정이 아닌 관련 프로젝트에도 참여한다.
9. : 자료수집 및 처리의 단순화(신속화) 및 개선을 위하여 행정전산화 및 법률적 처리목적에 위한 프로젝트에 참여한다.

10. 통계자료의 수집·제공을 위한 목적의 연구과제 승인과 관련하여 관계연방기관에게 조언한다.

- (2) 지방주통계청은 연방통계청이 개별 자료를 요구시 이 자료가 방법론적 및 기술적인 연방통계의 개선 등에 필요한 경우 제공하여야 한다.
- (3) 어떤 한 지방통계가 연방과 관련이 있어 필요한 경우 다른 관련 지방주정부의 동의를 얻어 연방통계청이 임무를 수행한다.

제4조 : 통계자문위원회

- (1) 연방통계청에 통계자문위원회를 둔다
- (2) 통계자문위원회는 연방통계청에 주요 기본사항에 대해 자문한다.
- (3) 통계자문위원회는 다음과 같이 구성한다.
 - 1. 각 연방정부기관, 연방감사원, 독일 중앙은행에서 각 1인
 - 2. 지방주정부 통계청장
 - 3. 연방자료보호위원회 위원장
 - 4. 주요 단체의 대표
 - 5. 상공업계(상공회의소)대표 7인 및 경영자 협회 대표 1인
 - 6. 노동조합 대표 3인
 - 7. 농업부문 대표 2인
 - 8. 경제연구소 대표 2인
 - 9. 고등교육기관 대표 2인

※ 통계자문위원회에의 임무 부여는 연방통계청의 관할이며, 연방통계청장이 의장이 됨. 결정이 필요로 되는 경우, 연방통계청장과 상기 1~3호의 위원은 표결권한이 없으며 자문만 한다.

- (4) 통계자문위원회는 의사규칙을 채택할 수 있다.

- (5) 지방주정부는 위원회 회의에 참가 초청될 수 있다.
- (6) 연방통계청장은 관련 단체 및 연구소의 추천과 관계주무장관의 제추천을 받아 상기 3항 4~9호 해당위원을 임명할 수 있다.
- (7) 통계자문위원회는 구체적인 안건을 다루는 전문위원회 및 실무작업단을 들 권한이 있다. 전문가는 통계자문위원회, 전문위원회 및 실무작업단회의에 참가할 수 있다. 연방부처는 반드시 전문위원회 및 실무작업단 회의에 초청되어야 한다.
- (8) 통계자문위원회, 전문위원회 및 실무작업단에 의 모든 구성원은 명예직으로 한다.

제5조 : 연방통계의 작성요구

- (1) 연방통계의 작성은 법에 의한다.
- (2) 상원의 승인하에 연방정부는 3년을 넘지 않는 주기로 다음 조건하에 경제·사회통계와 기타 통계를 작성하는 권한을 가진다.
 - 1. 특수 연방목적을 위하여 필요로 되는 연방통계결과
 - 2. 연방통계는 단지 한정된 수의 응답자만을 대상으로 함.
 - 3. 개별적인 연방통계조사의 비용은 보고서 발간비용은 제외하고 연방 및 지방주에서의 소요비용을 포함하여 2백만 마르크를 초과해서는 안됨.
- (3) 2년주기로 연방정부는 독일하원에 상기2항 및 법 제7조에 해당되는 통계보고서를 제출해야 한다(1988년에 처음으로 보고). 이 보고서에는 연방 및 지방에서의 지출 비용이 수록되어야 한다. 또한 응답자 부담 여부도 수록해야 한다.
- (4) 상원의 승인하에 연방정부는 결과가 더 이상 필요치 않거나, 당초 계획한 것보다 상세하거나 자주 필요치 않거나 하는 경우 법률근거에

따라 연방통계의 작성중지 또는 개인 특성기록의 중지, 조사주기변경, 조사시점의 연기 및 조사대상수의 축소 등의 권한을 가질 수 있다. 또한 상원의 승인하에 연방정부는 정보제공을 의무적으로 해야하는 조사 방식에서 응답의무가 없는 조사 방식으로 변경하는 권한을 가질 수 있다.

※ 조건 : 응답의무가 없는 조사방식으로도 충분한 결과를 얻을 수 있는 경우

(5) 일반적으로 접근 가능한 자료출처로부터 만들어지는 연방통계는 법률에 따르지 않는다. 마찬가지로 행정등록부에서 전적으로 만들어지는 통계는 연방 또는 지방통계청이 이러한 행정등록부에 접근할 수 있는 권리가 승인되어진 경우에는 법률에 따르지 않는다.

제6조 : 연방통계 작성기획 및 실사

(1) 법률 규정에 따라 만들어야 하는 연방통계를 기획하고 실사하기위해서 연방통계청은

1. 조사대상규모를 결정하고 지역별로 할당하기 위한 자료를 수집하고
2. 시험조사를 실시해야 한다.

응답의무가 없는 연방통계의 경우는 상기 1호 및 2호를 적용하지 않을 수 있다. 응답의무가 있는 연방통계의 경우는 상기 2호가 적용된다. 상기 1호 및 2호 자료는 가능한 빠른 시일내에 없애야 한다. 특히 상기1호 자료는 조사의 완전성 등을 검토한 후, 상기2호 자료는 시험조사 후 3년이 경과된 시점에서 없애야 한다. 상기 2호 자료와 관련 이름과 주소는 가급적 빠른 시일내에 다른 속성자료와 분리되어 수록되어야 한다.

(2) 연방통계의 작성을 요구하는 법률적 근거를 만들기 위해서 연방 및 자

방주통계청은

1. 조사대상규모를 결정하고 지역별로 할당하기위한 자료를 수집하고
2. 시험조사를 실시하여야 한다.

그러나 상기 1호 및 2호 관련자료를 반드시 제공할 의무는 없다.

제7조 : 특수목적의 조사실시

(1) 고위 연방 당국의 현안과제를 조치할 목적의 동향 자료를 작성하기 위해서, 고위 연방당국이 자료를 요구할 시 응답의무를 부과시키지 않고 통계를 만들어야 한다.

(2) 통계의 방법론적 문제를 해결하기 위해서 응답의무를 부과시키지 않고 조사를 실시 할 수 있다.

(3) 연방통계청장은 상기 1항 및 2항을 수행하는 권한을 가질 수 있다. 상기 1항은 지방주통계청에 의해 수행되지 않으며 상기 2항은 지방 주통계청에 의해 수행한다.

(4) 상기 1항 및 2항을 위한 조사대상 규모는 각 10,000개 응답자 규모로 할 수 있다.

(5) 흐름(플로우) 분석을 위한 반복적인 조사는 5년까지 허용될 수 있다.

제8조 : 행정보고 자료로부터의 통계작성

연방 행정기관들이 통계작성목적이 아닌 자료를 수집하고 있는 경우, 연방통계청은 전적으로 또는 부분적으로 행정보고 자료로부터 통계를 작성할 수 있다. 의뢰기관의 승인 하에 연방통계청은 결과를 공표하고 보고서를 발간할 수 있다.

제9조 : 법률에 있어서의 수록 내용

- (1) 연방통계의 작성을 요구하는 법률에서는 조사성격, 조사형태, 대상기간, 조사시점, 조사주기 및 조사대상에 대해서 반드시 결정해야한다.
- (2) 법률에 조사표 일련번호를 기입하는 여부를 결정해야 한다.

제10조 : 조사 및 부차적 특성

- (1) 조사의 특성이라 함은 통계목적으로 수집된 개인(개별사업체)에 대한 자료를 의미한다. 부차적 특성이라 함은 기술적 특성에 대한 자료를 의미한다.
- (2) 마을이름과 블록은 조사특성의 지역적 분포분석을 위해 사용되어 질 수 있다. 주소는 조사가 끝난 후 4년동안만 블록 분포분석을 위해 사용되어 질 수 있다.
- (3) 블록이라 함은 도로나 저명한 지형지물로 경계가 이루어진 구역을 말한다.

제11조 : 조사표

- (1) 응답자에 의해 조사표가 작성되어야만 하는 경우, 응답은 정해진 양식에 따라 조사표에 기입되어야 한다.
- (2) 이 경우 자료의 정확성은 서명한 사람에 의해 확인(증명)되어야 한다.
- (3) 조사표는 컴퓨터가 직접 읽을 수 있는 형태도 된다. 조사표에는 조사 목적을 벗어난 개인에 대한 특성항목을 포함해서는 안된다.
- (4) 조사표에는 법률에 근거한 부차적 특성이 명시되어야 한다.

제11조 a (1996. 1. 17일자 법 제2조에 따라 추가된 조항임)

- (1) 자료수집은 컴퓨터를 이용한 방법을 적용할 수 있다.
- (2) 컴퓨터를 이용하여 자료수집을 하는 경우, 응답을 종이에 써서 할 수 있다.

제12조 : 부차적 특성자료의 폐기

- (1) 부차적 특성은 법 제10조 2항, 제13조 2항 또는 다른 법에 명시된 경우 이외에는 조사의 완전성 검토를 하고 나서 폐기해야 한다. 즉, 가능한 빠른 시간 내에 조사특성과 분리하여 다른 곳에 저장하여야 한다.
- (2) 반복적인 조사의 경우 표본크기를 정하는데 필요한 부차적 특성의 경우 다른 곳에 저장되어야 한다. 이 경우 목적이 달성되면 폐기해야 한다.

제13조 : 주소목록

(1) 연방통계청과 지방주통계청에서는 다음과 같은 필요를 위하여 사업체(기업) 주소목록을 관리할 수 있다.

- 1. 연방통계의 작성준비를 위하여
 - a) 통계단위의 기록을 위하여
 - b) 통계단위를 추출하기 위하여
 - c) 표본교체와 응답자 부담을 경감시키기 위하여
- 2. 연방통계의 자료수집을 위하여
 - a) 조사표의 우편발송
 - b) 조사표 회수 및 내검
- 3. 연방통계의 자료처리를 위하여
 - a) 조사결과의 정확성 검토
 - b) 평가

c) 다른 표본조사에의 이용

(2) 다음과 같은 사업체(기업)에 대한 조사특성 및 부차적 특성자료는 상기 1항의 주소목록 관리를 위하여 사용될 수 있다.

1. 사업체(기업체) 이름, 주소, 경영자 이름
2. 기업의 법률적 형태
3. 경제활동 유형
4. 종사자수
5. 사업체에서의 보고내용
6. 주소목록에 기입된 일자

개별사업체에 고유번호를 부여할 수 있다. 이 고유번호에는 상기 1~6호에 언급된 내용이외에 다른 자료가 포함되어서는 안된다.

(3) 연방통계청과 지방주통계청은 상호 13조 2항의 상기 자료 및 고유번호에 대한 정보를 교환할 수 있다.

(4) 13조 2항의 상기 자료 및 고유번호는 13조 1항의 목적달성 후 즉시 폐기되어야 한다.

제13조 a : 조사된 자료와 다른 자료출처와의 비교

(1) 제13조 1항의 자료는 추가로 통계조사를 실시하지 않고 자료수집이 필요로 되는 경우에 한해서 매치될 수 있다.

(2) 법 제5조 3항에 따라 연방정부에 의해 제출되어야 하는 보고서 또는 연방통계청과 지방주통계청에 의해 매치가 시행될 수 있다.

제14조 : 조사원

(1) 조사원은 연방통계실시를 위하여 임명된다. 만약 직무상 알게된 정보

가 응답자에게 불리하게 사용할 우려가 있는 자는 조사원으로 채용될 수 없다.

(2) 조사원은 조사과정에서 알게된 정보를 다른 목적으로 사용할 수 없다. 조사원은 통계비밀을 보호해야 한다는 사항을 서류로 작성해야 한다. 이 의무는 조사완료후에도 적용된다.

(3) 조사원은 조사지침에 따라 조사하여야 하는 의무가 있다. 현지에서는 신분을 밝혀야 한다.

(4) 조사원에 대해서는 조사원의 권리와 의무를 알려주어야 한다.

제15조 : 정보제공의무

(1) 조사시 응답자가 정보를 제공할 의무가 있는지 여부와 어느 정도 제공하여야 하는지에 대해 법률적 근거가 마련되어야 한다. 정보를 제공할 의무가 있다고 규정이 명시되는 경우, 모든 가구·사업체·협회·지방주·지방자치단체는 정당한 조사내용에 응답을 해야 한다.

(2) 정보는 공식적으로 연방통계를 담당하는 조사원 및 기관에게 제공되어야 한다.

(3) 응답은 연방통계청 및 지방주에 의해 정해진 시간내에 진실하며 완전하게 주어져야 한다. 만약 정보가 서류로 주어진다면, 완결된 조사표가 조사사무실에 도착 되기전에는 조사가 끝났다고 보지 않는다. 응답은 무료로 수신자 부담으로 한다.

(4) 조사가 조사원에 의하여 이루어지는 경우, 구두 또는 서류로 할 수 있다.

(5) 상기4호에 의거 서류로 정보를 주는 경우, 완결된 조사표는 조사원에게 원한다면 밀봉하여 건네주어야 한다.

(6) 응답하는 것을 반대하고 취소 소청을 제기하는 것은 조사를 중단하는 효력을 갖지 않는다.

제16조 : 비밀

(1) 개인에 대한 신상자료는 통계종사자 및 조사원에 의해 다른 특별법에 명시된 경우를 제외하고는 누설되어서는 안된다. 단, 다음의 경우는 예외로 한다.

1. 응답자가 서류로 허락한 경우
2. 일반적으로 자료 접근이 가능한 개별 자료를 공공기관이 이용하는 경우
3. 연방통계청 또는 지방주통계청에 의해 요약된 자료
4. 개별자료가 관계 응답자간 매치가 안되는 경우

(2) 다른 사람 및 다른 기관에게 개별 자료를 넘겨주는 것은 연방통계 작성에 필요한 만큼 가능하다.

(3) 연방통계청은 어느 한 지역에 대한 특별한 평가를 하기 위하여 지방주통계청에 그 지역의 조사 자료를 넘겨주는 권한이 있다. 국민계정을 편제 하기 위하여 연방통계청과 지방주통계청은 상호 개별자료를 주고 받을 수 있다.

(4) 규제가 아닌 입법기관과 정책기획목적으로 이용되는 경우, 연방 통계청 및 지방주통계청은 통계표가 비록 한 사업체에 대한 내용을 수록하고 있더라도 통계결과표를 제출해야한다. 이 경우 법률이 허용하는 선에서 가능하다.

(5) 연방 및 지방주통계청은 통계목적에 한해서 지방자치단체에게 법률이 허용하는 내에 개별자료를 줄 수 있다.

(6) 연방 및 지방주통계청은 과학적 기법 연구목적을 위하여 대학 부설연구소 등에게 개별자료를 찾는 것이 많은 시간, 비용, 인력이 필요로 되는 경우에 한해서 그리고 자료를 가져가는 자가 현직에 있거나 공직 선서를 한 자에 한해서 개별 자료를 줄 수 있다.

(7) 개별자료를 가져가는 자는 자료를 가져가기 전에 비밀을 보호할 것을 약속해야 한다.

(8) 갖고 간 자료는 해당 목적에 만 사용되어야 하며, 상기 6항의 목적이 완결되면 파기되어야 한다.

(9) 자료를 준 연방 및 지방주통계청에서는 자료내용, 자료를 받아간 기관, 준 날짜 및 준 목적을 기록해야 한다. 이 기록은 최소한 5년동안 보관해야 한다.

(10) 비밀보호조항은 특별법에 의해 개별자료를 받아간 경우에도 적용된다.

제17조 : 통보

응답자는 다음사항을 통보 받는다.

1. 조사목적, 형태, 범위
2. 통계비밀보호(제16조)
3. 정보를 제공하여야 하는 의무 또는 자발적으로 정보제공을 하는지 여부
4. 자료의 파기(제12조)
5. 조사원의 권리와 의무(제14조)
6. 자료제공을 거부하는 소송을 하는 경우 이는 효력을 갖지 않는다는 사실(제15조 6항)
7. 주소목록을 관리하기 위한 부차적 및 조사특성(제13조 2항)

8. 일련번호의 중요성 및 내용(제9조 2항)

제18조 : EU의 통계조사

(1) 이 법의 규정은 필요한 경우 변경을 가하여 EU법령에 즉각적인 법률적 효력을 갖는다.

(2) EU의 법령이 이 법의 규정과 일치하지 않거나 균형이 맞지 않는 경우, EU에의 자료제공은 EU법에서 자료제공의무가 명시적으로 되어 있지 않는 한 자의적으로 할 수 있다.

제19조 : 연방통계청의 국제관계

연방통계청은 통계작성계획 및 법령의 준비, 방법론적·기술적 연구와 통계비교성 제고, EU 및 국제기구목적에 위한 국민계정 및 기타 종합 통계의 편제 및 자료제공 업무에 협력해야 한다.

제20조 : 연방통계작성비용

연방통계작성비용은 연방당국에 의해 발생하는 경우에 한해서 연방정부에 의해 지출되어야 한다. 기타 다른 비용은 지방주정부에 의해 지불된다.

제21조 : 개인(사업체)의 식별금지

이 법에 명시된 통계목적 이외에 개인이나 사업체 식별을 위하여 연방통계에서의 개별자료를 매치 하거나 또는 다른 자료와 연계해서 사용하는 것은 금지된다.

제22조 : 벌칙조항

상기 사항 위반시 1년 이내의 징역 또는 벌금에 처해질 수 있다.

제23조 : 벌금조항

(1) 만약 어떤 사람이 제15조 1~3항(정보제공의무)에 반해서 고의적으로나 부주의하게 정보를 전혀 주지 않거나 또는 왜곡 응답을 하거나 주어진 시간내에 주지 않는 경우는 이례적이라고 간주된다.

(2) 만약 어떤 사람이 제11조 1항(조사표작성)에 반해서 정해진 양식의 조사표에 응답을 하지 않는 경우도 이례적이라고 간주된다.

(3) 상기 두가지 경우 10,000마르크 이내의 벌금에 처해질 수 있다.

제24조 : 규정위반에 대한 법에 명시된 행정당국

규정위반에 대한 법에 명시된 행정당국이라 함은 다음의 경우에 한해서 연방통계청을 말한다.

- 연방통계청이 제3조 1항에 따라서 연방통계를 기획·실시·처리하는 경우
- 제 18조(BU 통계조사)의 규정에 따른 조사활동에도 같이 적용된다.

제25조 : 지방주정부 및 지방자치단체 통계를 무효화시키기 위한 소송의 효력

지방주정부 및 지방자치단체 통계조사에 대해 정보를 제공하지 않을 목적으로 거부 및 무효소송을 내는 것이 중지효력을 갖지 않는다는 사항을 주정부 법령에 명시할 수 있다.

제26조 : 잠정규정

(1) 연방정부가 어떤 연방장관 또는 소속기관에게 제3조 1항(연방통계작

성)의 임무를 전적으로 또는 부분적으로 수행토록 권한을 주는 경우, 그 기관에서 통계업무를 수행하는 조직을 별도로 가지고 비밀보호가 이루어진다는 보장이 되어야만 권한이 지속된다.

(2) 연방통계를 작성하는 법령에 따라 실시되는 통계조사의 경우, 이 자료에는 기술적인 사항을 수행하는 데 필요한 부차적인 특성자료가 포함되며 다음 목적에 이용된다.

1. 조사대상의 결정, 조사항목작성, 주소명부(이름, 주소, 전화번호)작성
2. 조사대상의 지역할당
3. 조사특성의 배분 및 평가
4. 개인식별

특별법에 의한 경우를 제외하고는 상기 제4호에 따른 개인식별은 단지 연방이나 지방주통계청에 의해 어떤 한 개인이 식별되지 않는 경우에만 허용된다.

(3) 1984. 12. 31전에 시행됐던 법령의 경우, 개별자료를 주는 조항은 이 법 시행후 4년간 효력이 정지된다.


제27조 : 베를린 조항

이 법은 “제3의 체제 전환법” 제13조 1항의 규정에 따라 베를린주에도 적용된다.

제28조 : 시행

제26조 1항의 경우를 제외하고는 이 법은 공포후 즉시 시행된다. 제26조 1항은 1989. 1. 1자로 시행된다.

이 법의 시행과 동시에

- 
1. 1980. 3. 14자의 연방목적통계법과
 2. 1968. 12. 20자의 통계부문에 있어서의 규정위반에 관한 벌칙법령은 효력이 중지된다.

부록2. 조사표

「지방자치단체의 통계기능 강화방안」을 위한 조사표

만녕하십니까?

한국지방행정연구원입니다.

저희 연구원에서는 지방자치의 실시와 더불어 해당 자치단체의 최대 관심사인 지역발전을 제고하기 위한 정책능력의 향상방안으로서 「지방자치단체의 통계기능 강화방안」을 1999년도 연구과제로 선정하게 되었습니다.

이에 따라 지방자치단체 통계기능의 구체적인 현황 및 담당자들의 의견을 청취하여 연구에 이를 적극 반영하고자 합니다.

바쁘시더라도 다음 조사내용에 성실히 답변하셔서 지역의 발전을 주도할 수 있는 정책능력을 고양할 수 있는 기본적 자원으로서의 통계기능을 확립할 수 있도록 협조바랍니다. 답변하신 내용은 연구 목적 이외의 용도로는 절대 사용되지 않을 것이며, 익명사항은 본 연구원의 연구담당자인 조석주박사(0931-250-0816)와 장은주박사(0931-250-0820)에게 연락 주시기 바랍니다.

감사합니다.

1999. 9. 2.

한국지방행정연구원

작성하신 내용(2쪽부터 5쪽까지)은 아래 팩스 번호로 9월 10일까지 보내주시기 바랍니다. 가급적 시일을 지켜주시면 감사하겠습니다.

- FAK : 0331-250-0905/0909
- 수신민 : 조석주박사, 장문주박사

수신민: 관국지방행정연구원 조석주박사·장문주박사
팩스번호: 0331-250-0905/ 0909

※ 조사표 작성하시는 담당공무원의 소속과 성함을 적어주시기 바랍니다.
 (조사내용에 대한 추가적인 문의를 위한 것이므로 정확히 기입해주시면 대단히 감사하겠습니다)

작성자	소속 : 연락처 (전화번호) :	성함 :
------------	----------------------	------

1. 귀 자치단체의 통계업무를 담당하는 부서의 정확한 명칭을 담당수준까지 정확히 적어주시시오.

시·도	실·국	관	과	담당

2. 귀 자치단체의 통계관련부서의 인력 현황을 구체적으로 기입하여 주십시오.

통계명	항목	관련정책이나 사업(특정 사안)
인구·주택총조사		
산업총조사		
도소매업·서비스업 총조사		
고용구조조사		
농업총조사		
광공업통계조사		
도소매업통계조사		
사업체기초통계조사		
인구동태조사		
인구이동조사		
도소매업동태조사		

5. 귀 자치단체에서 개발하여 조사하고 있는 자체 통계가 있으시면 기입하여 주시고, 자체 통계가 현재 어떻게 활용되고 있는지를 구체적으로 기술하여 주십시오.

자체통계항목	현재의 구체적인 활용방안

6. 귀 자치단체에서 작성되고 있는 자체 통계의 문제점이 있으시다면 무엇입니까?

7. 귀 자치단체에서 작성되고 있는 보고통계를 모두 기입하여 주시고, 보고통계가 현재 어떻게 활용되고 있는지를 구체적으로 기술하여 주십시오.

보고통계항목	현재의 구체적인 활용방안

8. 귀 자치단체에서 활용하고 있는 보고통계에 문제점이 있으시다면 무엇입니까?

9. 귀 자치단체에서 지역정책수립과 관련하여 앞으로 자체지역통계를 생산한다면 어떠한 통계가 필요하며 그 이유를 기입하여 주십시오.

필요한 자체통계	조사대상	조사방법	관련정책	필요한 이유

10. 현재 행정자치부에서 읍·면·동 사무소의 기능전환 정책을 추진중에 있습니다. 이에 따라 지방자치단체의 통계업무에도 차질이 발생될 것으로 추정되는 바, 구체적인 문제점과 그에 따른 해소방안을 작성하여 주십시오

11. 지방자치단체의 통계기능을 활성화하기 위한 선생님의 개인적 의견이 있으시면 구체적으로 기술하여 주시기 바랍니다.

* 수고하셨습니다. 귀하의 소중한 의견은 지방자치단체 통계기능을 강화하기 위한 본 연구에 매우 유용하게 활용되어질 것입니다.
대단히 감사합니다.

지방자치단체의 통계기능 강화방안

발행일 : 1999년 12월 29일

발행인 : 이 달 콘

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7352

판매처 : 한국경제서적 정부간행물판매센터

Tel. 02)736-0640~1

* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.
ISBN 89-7865-218-2 93350