

지방자치단체 국가승인통계 현황과 정책 활용성 제고를 위한 방안 연구

*Local Government's Official Statistics and Research for Enhance Policy
Practical Use*

진재현 한국보건사회연구원 연구원

통계를 통해 국가의 현재 상황을 파악하고 그 발전과정을 객관적으로 파악할 수 있으며, 이에 근거하여 장기적인 국가 비전을 제시하고 이를 위한 정책을 수립하는데 활용할 수 있다. 그러나 현재 지방자치단체에서는 통계에 대한 필요성의 인식과 관심이 높아지고 있으나 통계인프라가 취약하기 때문에 소관 정책의 추진과정에서 통계 활용도가 충분하지 않은 상황이다. 본 연구에서는 지역통계 중 지방자치단체의 국가승인통계 현황을 살펴보고 통계에 근거한 지방자치단체의 정책 수립을 담보할 수 있는 통계의 활용성 제고를 위한 방안을 살펴보았다.

1. 들어가며

최근 들어 사회 각계에서 통계를 기반으로 한 정책 수립의 중요성이 강조되면서 정부의 정책 결정에 정확한 통계의 뒷받침이 필요하다는 공감대가 형성되고 있다. 이와 함께 통계 수요가 크게 증가하고 있으며, 정부는 주요 정책의 도입과 개선 시에 필요한 통계를 작성하고 개선하는데 많은 노력을 기울이고 있다. 그러나 여전히 정책에 바로 활용할 수 있는 통계는 부족한 실정이며, 이러한 문제를 해결하기 위해 신규 통계 발굴에 대한 연구 역시 활발히 진행 중이다.

우리나라는 통계제도의 유형 구분 중 분산형

국가통계체제를 구축하여 운영하고 있다. 분산형 국가통계체제는 각 부처, 지방자치단체, 또는 지정된 생산기관이 업무수행에 필요한 통계를 자체적으로 생산하는 제도로서 분야별 전문 지식을 관련 통계개발에 효율적으로 활용가능하며, 통계 수요에 신속한 대응이 가능하다는 장점이 있다. 반면에, 국가적인 관점에서 볼 때 통계의 중복생산으로 인한 인력 및 예산의 낭비 문제, 통계전문요원의 집중적 활용이 어려워 통계의 신뢰성에 대한 문제는 단점으로 지적된다.¹⁾

한편, 지역통계는 지역의 경제·사회 발전을 위하여 지역을 분석하고 그 결과를 토대로 각종 정책의 수립 및 집행, 평가에 활용하기 위해 작

1) 한국행정연구원(2012년 9월). 국가정책지표체계 구축방안 연구.

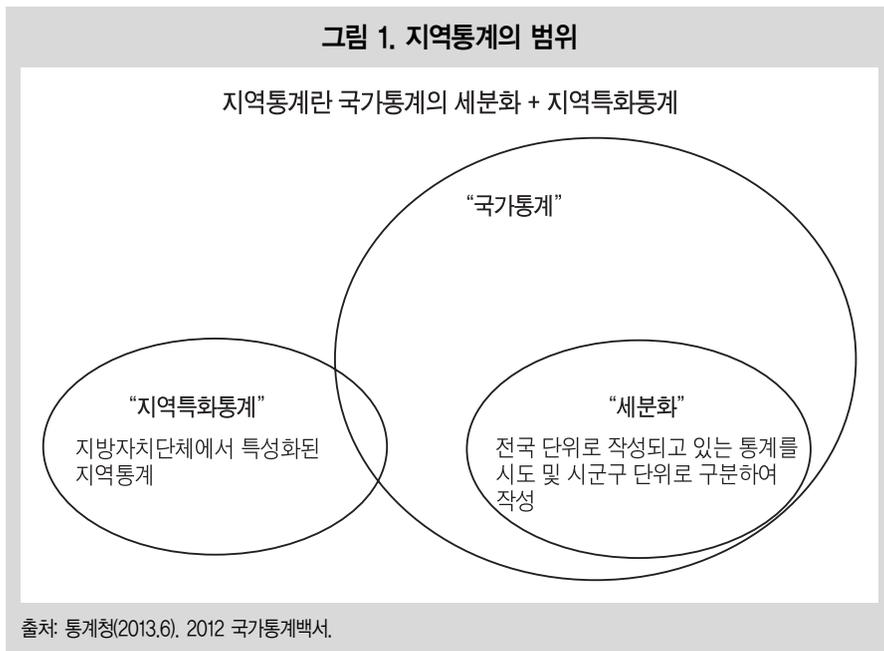
성된다. 지역통계는 단위 행정구역별로 작성되는 통계를 말하기 때문에 작성주체와는 관련이 없으며, 중앙행정기관에서 작성하는 통계도 지역단위로 구분되는 경우는 지역통계로 분류된다. 즉, 국가통계 중 시도(시군구) 단위로 구분하여 작성되어 세분화가 가능한 통계와 지방자치단체에 특화된 지역특화통계를 모두 포함한다(그림 1 참조).

분산형 국가통계체제를 채택하고 있는 국가의 경우 집중형 체제를 채택하고 있는 국가에 비해 각 지방자치단체의 통계생산 역할이 더 중요하다고 할 수 있기 때문에 많은 지역통계조직이 존재하며 그 권한도 상대적으로 강력한 경향을 보이고 있다. 본 연구에서는 지역통계 중 지방자치단체에서 생산하고 있는 국가승인통계의 현황을 살펴보고 통계의 정책 활용성 제고를

위한 방안을 살펴보았다.

2. 지방자치단체 국가승인통계 현황

통계 작성기관에는 중앙행정기관, 지방자치단체, 그리고 법률에 따라 설립된 법인 중 일정한 요건을 갖추어 통계청장이 지정하는 작성지정기관이 있다. 2013년 8월 1일 현재 국가통계포털에는 387개 기관, 913종의 국가승인통계가 제시되어 있으며, 새로운 통계 작성을 추가하거나 승인받은 사항을 변경 또는 통계의 작성을 중지하는 경우 통계청장의 승인을 받아야 한다. 지방자치단체에서는 261개 기관, 409종의 국가승인통계를 작성하고 있는데 이 409종의 통계



는 지방자치단체 기본통계, 지방자치단체 사회 조사, 지방자치단체 주민등록인구 통계, 지방자치단체 지역 내 총생산(GRDP) 통계, 지방자치단체 지역특화통계로 구분할 수 있다.

1) 지방자치단체 기본통계 현황

지방자치단체의 기본통계는 인구, 토지, 경제, 사회, 교육, 문화 등의 분야 통계를 수집하여 지역개발 정책수립을 위한 자료로서 활용하고 정책을 평가하기 위해 작성되며, 연구기관 등에 기본자료로 제공하기 위하여 작성된다. 243개 기관, 243종의 승인통계가 생산되고 있는 지방

자치단체 기본통계 모두는 통계종류별로는 일반통계, 작성형태별로는 보고통계에 해당한다.

광역시·도에서 작성하는 기본통계는 강원도 기본통계, 경기도 기본통계, 경상남도 기본통계, 경상북도 기본통계, 광주광역시 기본통계, 대구광역시 기본통계, 대전광역시 기본통계, 부산광역시 기본통계, 서울특별시 기본통계, 울산광역시 기본통계, 인천광역시 기본통계, 전라남도 기본통계, 전라북도 기본통계, 제주특별자치도 기본통계, 충청남도 기본통계, 충청북도 기본통계의 16종이 있으며, 시군구 기본통계는 227종이 작성되고 있다.

표 1. 국가승인통계 현황

(단위: 개)

기관구분	작성 기관수	작성 통계수	통계종류별		작성형태별		
			지정	일반	조사	보고	가공
계	387	913	94	819	400	442	71
중앙행정기관	41	339	58	281	173	140	26
지방자치단체	261	409	17	392	124	259	26
작성지정기관	85	165	19	146	103	43	19

자료: 통계청, 국가통계포털 홈페이지

표 2. 지방자치단체 기본통계 현황

(단위: 개)

구분	작성 기관수	작성 통계수	통계종류별		작성형태별		
			지정	일반	조사	보고	가공
계	243	243	-	243	-	243	-
시도	16	16	-	16	-	16	-
시군구	227	227	-	227	-	227	-

자료: 통계청, 국가통계포털 홈페이지

2) 지방자치단체 사회조사 현황

지방자치단체의 사회조사는 주민의 삶의 질과 관련된 사회적 관심사와 주관적 의식에 관한 사항을 조사하여 삶의 수준과 사회적 변동을 파악하기 위한 목적으로 작성된다. 또한, 사회조사는 주민의 현 사회상을 종합적으로 측정, 경제·사회 변화를 객관적으로 분석하여 지속가능한 발전과 주민의 삶의 질 향상을 위한 정책수립의 기초자료로 제공된다. 지방자치단체 사회조사는 12개 광역시·도, 61개 시군구에서 총 73종의 통계가 생산되고 있으며 통계종류별로는 일반통계, 작성형태별로는 조사통계에 해당한다.

광역시·도 사회조사는 경기도 사회조사, 경상남도 사회조사, 경상북도 사회조사, 광주광역시 사회조사, 대구광역시 사회조사, 대전광역시 사회조사, 부산광역시 사회조사, 전라남도 사회조사, 전라북도 사회조사, 제주특별자치도 사회조사, 충청남도 사회조사, 충청북도 사회조사의 12종이 작성되고 있다. 또한, 시군구에서는 삼척시, 영월군, 원주시, 인제군, 정선군, 춘천시, 태백시, 가평군, 광명시, 광주시, 군포시, 남양주

시, 부천시, 성남시, 수원시, 안산시, 안성시, 양평군, 여주군, 용인시, 의왕시, 이천시, 하남시, 화성시, 경산시, 경주시, 고령군, 구미시, 군위군, 김천시, 문경시, 상주시, 성주군, 안동시, 영덕군, 영천시, 예천군, 의성군, 청도군, 칠곡군, 포항시, 유성구, 강남구, 강동구, 금천구, 도봉구, 마포구, 성북구, 종로구, 중랑구, 을주군, 순천시, 여수시, 장흥군, 군산시, 익산시, 전주시, 계룡시, 단양군, 옥천군, 청주시에서 사회조사가 작성되고 있다.

3) 지방자치단체 주민등록인구 통계 및 지역 내 총생산(GRDP) 통계 현황

지방자치단체의 주민등록인구 통계는 지역별 인구의 구조 및 변동 상황을 파악하여 각 지방행정기관의 제반 행정사항의 기초자료로 활용하기 위하여 작성된다. 서울특별시, 부산광역시, 광주광역시, 대구광역시, 대전광역시, 울산광역시, 인천광역시, 강원도, 경기도, 경상남도, 경상북도, 전라남도, 전라북도, 충청남도, 충청북도, 제주특별자치도의 16개 광역시·도에서 작성중이며, 최초실시연도는 1991년으로

표 3. 지방자치단체 사회조사 현황

(단위: 개)

구분	작성 기관수	작성 통계수	통계종류별		작성형태별		
			지정	일반	조사	보고	가공
계	73	73	-	73	73	-	-
시도	12	12	-	12	12	-	-
시군구	61	61	-	61	61	-	-

자료: 통계청, 국가통계포털 홈페이지

동일하지만 조사주기는 1년, 반기, 분기, 월로 차이가 있다.

또한, 지역 내 총생산(GRDP) 통계는 시·군 단위의 경제규모와 산업구조 등을 파악하여 종합경제지표로 활용하며, 시군단위의 개발계획의 수립 및 지역과 중앙부처간 지역발전계획의 연계자료로 활용하기 위하여 작성된다. 16개 광역시·도에서 1년의 작성주기로 작성 중이다.

지방자치단체의 주민등록인구 통계와 지역 내 총생산(GRDP) 통계는 기관의 통계역량을 측정하는 지표로서 활용중이며, 주민등록인구 통계는 보고통계, 지역 내 총생산(GRDP)은 가공 통계이다.

4) 지방자치단체 지역특화통계 현황

지방자치단체의 지역특화통계는 지역의 경제 현황, 민간기업체의 경영계획 수립, 지역내 농림수산업·광공업·도소매업 등의 파악을 통해 지역의 차별성 있는 정책수립의 기초자료로 활용하기 위한 목적으로 작성되고 있다. 광역시·도에서 41종, 시군구에서 20종, 총 61종의 국가승인통계가 작성되고 있으며 이중 51종

이 조사통계이며 10종이 가공통계이다.

분야별로는 경기 분야 9종, 광공업 5종, 교통 2종, 기업경영 20종, 농림 8종, 도소매 1종, 문화 3종, 보건 1종, 복지 1종, 사회 6종, 서비스 2종, 수산 2종, 정보통신 1종의 통계가 생산되고 있다.

경기분야의 통계는 경기상황을 종합적으로 판단 및 예측할 수 있는 통계에 대한 필요성에 의하여 작성중이며, 광공업 분야 통계는 광업, 제조업 부문의 생산, 출하, 재고 동향을 파악하여 경기동향 판단의 기본자료로 활용하기 위하여 작성된다. 교통 분야 통계는 도시 내 주요간선도로와 교차로의 차량 교통량 특성 및 변동추이 파악하여 교통 관련 계획수립의 기초자료로 활용되고 있으며, 기업경영 분야 통계는 중앙정부 및 지방자치단체의 각종 정책수립과 민간기업체의 기업 경영 계획 수립, 학계, 연구소 등의 학술연구를 위한 기초자료 제공, 농림 분야 통계는 시·군 단위의 특화농업의 농업경영형태 등을 파악하여 지역특성에 맞는 각종 농업관련 정책 수립의 기초 자료로 활용, 문화 분야 통계는 지역 내 주요관광지를 방문하는 내·외국인을 대상으로 계절별 관광실태를 조사하여 지역별 관광특징과 문제점을 파악하여 과학적인 관

표 4. 지방자치단체 주민등록인구 통계 및 지역 내 총생산(GRDP) 통계 현황

(단위: 개)

구분	작성 기관수	작성 통계수	통계종류별		작성형태별		
			지정	일반	조사	보고	가공
주민등록인구 통계	16	16	-	16	-	16	-
지역내 총생산(GRDP)	16	16	-	16	-	-	16

자료: 통계청, 국가통계포털 홈페이지

광홍보 및 마케팅 전략을 추진하고자 작성된다. 또한, 서울시에서는 시민의 의료이용수준, 만성 질환의 유병률, 보건의식 및 행태에 관한 조사를 실시하여 보건의료정책의 중·장기 발전방향을 제시하고 건강증진 프로그램을 개발하여 시민의 건강생활 조성을 위한 자료제공을 위해 보건 분야 통계 1종, 서울시민의 삶의 질적 수준, 복지 수요, 복지서비스 이용실태 등을 파악하여 서울시 복지정책수립을 위한 기초자료 제공하고자 복지 분야 통계 1종이 생산되고 있다. 사회 분야 통계는 경제사회 발전에 따른 시민생활의 양적·질적 수준과 사회의 전반적인 상태를 종합적으로 측정, 지표화하여 지역사회의 균형적인 발전과 복지시책 추진 등 시정수립의 기초자료로 활용되고 있으며, 서비스 분야 통계는 지역내 재래시장 및 상점가의 경기동향을 파악하여 서민경제 활성화 정책의 효과를 파악하고 전통시장 지원시책의 기초 자료로 활용되고 있으며, 수산 분야의 통계는 수산업 및 관련 산업의 현황을 파악하여 이들 산업이 지역경제에 미치는 영향을 분석하고 수산분야의 정책수립을 위한 기초자료로 활용, 정보통신 분야의 통계는 IT산업 기반에 대한 실태 및 u-IT 컨버전스 산

업 육성을 위한 자원 등을 파악하여 지역기업의 경쟁력 제고 및 관련 산업 육성을 위한 기초자료로 활용되고 있다.

3. 지방자치단체 통계 작성의 문제점과 개선 방안

1) 정책 수립에 필요한 통계 수요 충족

현재 공표되고 있는 지역통계의 수는 지역의 각종 발전계획이나 정책수단의 개발에 이용하기에 절대적으로 부족하다. 통계에 입각한 정책수립의 안정적인 정착을 위해서는 국가적인 차원의 통계 수요조사를 통해 지역통계의 생산 현황을 파악하고 분석하여 단계적으로 필요 통계의 수를 늘려나가는 노력이 필요하겠다.

즉, 사회가 다변화되어 가면서 기존의 통계 및 지표의 시의성 문제로 신규통계의 개발이 요구될 경우 우선 신규지표 수용에 대한 조사가 필요하며, 이와 함께 새롭게 개발하고자 하는 지표가 기존의 통계자료로부터 작성 가능한지 등을 분석하는 작업이 필요하겠다. 기존

표 5. 지방자치단체 지역특화통계 현황

(단위: 개)

구분	작성 기관수	작성 통계수	통계종류별		작성형태별		
			지정	일반	조사	보고	가공
계	61	61	17	44	51	-	10
시도	41	41	17	24	31	-	10
시군구	20	20	-	20	20	-	-

자료: 통계청, 국가통계포털 홈페이지

표 6. 지방자치단체 지역특화통계 현황

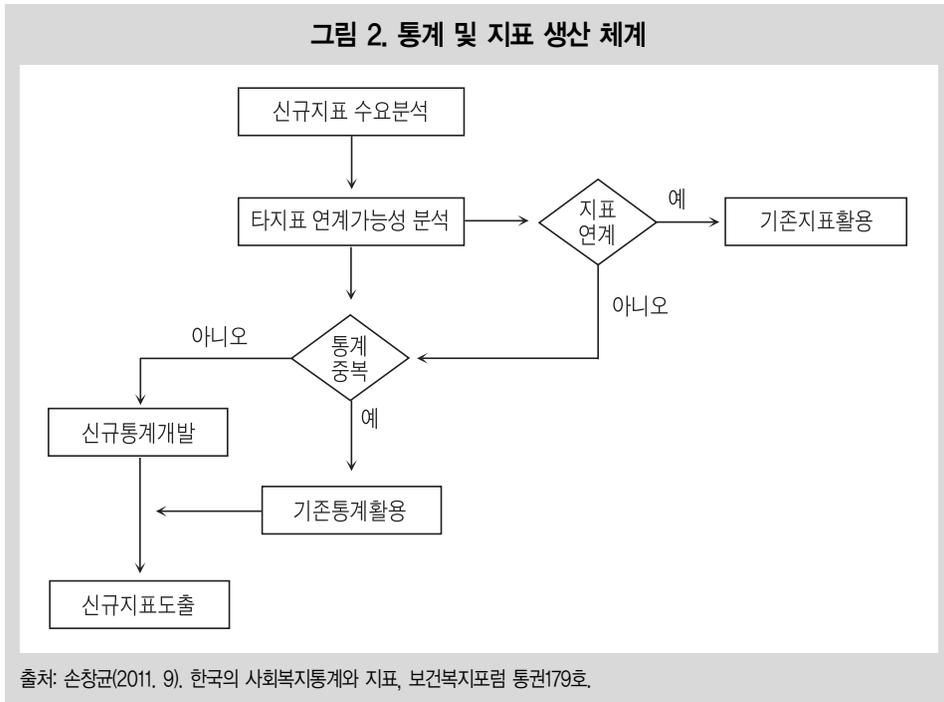
시도 구분	통계명 및 분야
강원도	강원관광실태조사(문화), 강원도사업체조사(기업경영)
경기도	경기도사업체조사(기업경영), 부천시경제지표조사(기업경영), 용인시경제지표조사(기업경영), 화성시경제지표조사(기업경영)
경상남도	경남관광실태조사(문화), 경상남도경기종합지수(경기), 경상남도사업체조사(기업경영), 경상남도시군별특화농업조사(농림), 창원시공업제조업동향조사(광공업), 창원시서비스업동향조사(도소매)
경상북도	경상북도사업체조사(기업경영), 경상북도주력IT분야역량조사(정보통신), 경산시공업제조업동향조사(광공업), 경주시관광실태조사(사회), 김천시농업조사(농림), 울진군농업조사(농림), 울진군어업조사(수산), 청송군농업조사(농림), 포항시공업제조업동향조사(광공업)
광주광역시	광주광역시사업체조사(기업경영)
대구광역시	대구광역시경기종합지수(경기), 대구광역시사업체조사(기업경영)
대전광역시	대전광역시경기종합지수(경기), 대전광역시사업체조사(기업경영)
부산광역시	부산관광실태조사(문화), 부산광역시경기종합지수(경기), 부산광역시사업체조사(기업경영), 부산광역시수산업통계(수산), 부산광역시제조업실태조사(광공업), 부산광역시해양산업조사(광공업), 부산시차량교통량조사(교통), 사하구안전도진단조사(사회)
서울특별시	서울시도시정책지표조사(사회), 서울특별시복지실태조사(복지), 서울시차량통행속도실태조사(교통), 서울특별시사업체조사(기업경영), 시민보건지표조사(보건)
세종특별자치시	세종특별자치시 사업체조사(기업경영)
울산광역시	울산광역시민생활수준및의식조사(사회), 울산광역시사업체조사(기업경영)
인천광역시	인천광역시경기종합지수(경기), 인천광역시사업체조사(기업경영), 인천시민생활및의식조사(사회), 강화군특화작물조사(농림)
전라남도	전라남도사업체조사(기업경영)
전라북도	전라북도경기종합지수(경기), 전라북도사업체조사(기업경영), 군산시서비스업동향조사(서비스), 전주시 전통시장 및 상점가 동향조사(서비스)
제주특별자치도	제주특별자치도경기종합지수(경기), 제주특별자치도사업체조사(기업경영)
충청남도	충청남도경기종합지수(경기), 충청남도사업체조사(기업경영), 논산시주요소득농산물조사(농림)
충청북도	충청북도경기종합지수(경기), 충청북도사업체조사(기업경영), 단양군귀농귀촌조사(사회), 보은군주요소득작물및한우실태조사(농림), 옥천군주요농특산물및특구작물실태조사(농림)

자료: 통계청, 국가통계포털 홈페이지

의 통계자료로부터 도출 가능한 지표를 기존
의 통계를 활용하여 생산하는 것은 통계 간 중
복과 지표 간 상충의 발생을 막을 수 있으며 국

가적 자원의 손실을 막을 수 있는 방안일 것이
다(그림2 참조).

그림 2. 통계 및 지표 생산 체계



2) 통계인프라 확충

지방자치단체의 통계인프라는 매우 열악한 실정으로 통계담당자는 잦은 순환보직으로 통계 전문성을 축적하기 어렵고 다른 업무와 겸임하고 있어 통계의 정확성을 담당자의 개인 역량에 기대해야 하는 실정이다.

통계개발원에서는 통계 담당자의 전문성 및 통계인식을 제고하기 위해 통계 교육을 실시하고 있으며, 통계교육의 이수실적은 통계업무 전문요원 확보 현황과 함께 지방자치단체의 통계역량 평가에 지표로서 활용되고 있다(표 7 참조). 이 평가결과를 토대로 통계역량이 우수한 기관을 선정, 발표하기 때문에 지방자치단체의 통계에 대한 관심이 증가한 것은 사실이나, 여

전히 지방자치단체의 통계전담부서 설치나 통계전문요원 확보 등의 필요성에 대한 인식은 부족하여 향후 지속적인 노력이 필요할 것으로 보인다.

3) 통계 생산 정확성 향상을 위한 매뉴얼 개발 및 통계 표준화

국제기구 및 선진국은 이전에는 부족한 통계를 생산하기 위하여 양적인 확대에 치중하여왔으나 이제는 생산 통계의 정확성 향상을 위해 노력하고 있다. 통계의 정확성은 통계생산의 기획 단계부터 최종 생산 및 관리, 제공에 이르기까지 정확한 통계 생산 및 관리를 위한 절차를 얼마나 잘 준수하였느냐에 달려있다. 이러한 절

표 7. 통계역량 평가지표

평가지표	지역통계 개발 및 기반 조성
측정산식	1. 지역내총생산(GRDP) 및 지역통계 작성 실적 (1) 2010년 지역내 총생산(GRDP) 작성통계 공표 여부 (2) '12년 지역통계작성 비율 - ('11년 지역통계 작성건수/지자체수) × 100 (3) 지역통계 작성공표 증가율 - $\{('11년 지역통계 전체 공표건수/시도별 기초자치단체수) / ('10년 지역통계 전체 공표건수/시도별 기초자치단체수)\} \times 100$ 2. 통계교육 이수실적 - (교육이수 인원 / 지자체 공무원수) × 100 3. 통계교육 전문요원 확보실적 - $\{[통계업무 전문요원 + (통계업무 인사교류 실적 \times 0.5)] / 지자체수\} \times 100$

출처: 통계청(2013.6), 2012 국가통계백서.

차를 준수하여 통계를 생산할 수 있도록 지방자치단체에서도 정확한 통계 생산을 위한 분야별 관련 매뉴얼의 개발에 대한 연구가 필요하다. 또한 품질향상을 위한 통계 항목별 정의, 생산 방법, 생산기준 등에 대한 전문가 합의 및 통계 표준화를 위한 노력이 요구된다.

4) 생산 통계의 효율적 관리 및 제공

통계의 생산 못지않게 중요한 것이 생산된 통계를 효율적인 관리하고 통계를 필요로 하는 수요자가 잘 활용할 수 있도록 뒷받침해주는 일이다. 따라서 생산통계의 체계적이고 효율적인 관리와 각종 매체를 활용한 통계정보의 전달이 효과적으로 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

생산통계는 관련 자료들의 연계 활용이 가능하도록 하여야 한다. 철저하게 개인정보보호가 이루어지는 조건 하에서 자료의 연계제공 및 통계생산이 가능하도록 법 및 제도의 뒷받침이 요구된다. 또한 해당분야별 개인정보가 포함된 자료의 취합관리 책임기관을 선정 육성할 필요가 있다²⁾.

4. 나가며

통계역량은 정책을 수립하고 집행하며, 그 성과를 평가하는데 있어 반드시 갖추어야 할 중요한 국가역량이다. 통계를 통해 국가의 현재 상황을 파악할 수 있으며, 그 발전과정을 객관적으로 파악, 이에 근거하여 장기적인 국가 비전

2) 장영식 외, 한국의 보건복지동향 2012, 한국보건사회연구원.

을 제시하고 이를 위한 정책을 수립할 수 있다. 그러나 현재는 통계에 대한 필요성의 인식과 관심이 부족하여 통계인프라가 취약하기 때문에 소관 정책의 추진과정에서 통계활용도가 낮은 상황이기에, 각 부처의 올바른 통계활용에 대한 유인 및 실행력을 담보하기 위해 통계인프라 확충을 위한 적극적인 노력이 필요한 실정이다.

어느 시대, 어느 국가에서도 그 구성원의 역량은 국가 발전의 필수적 요소라 할 수 있을 것

이다. 따라서, 국가는 개인과 부서의 역량을 향상시키는 교육훈련을 조직적으로 적극 지원해야 하며, 업무에 필요한 지식과 기술을 다양한 방법으로 구성원들에게 제공하여야 한다. 특히 통계 작성기관의 통계종사자는 정부정책의 기반이 되는 국가통계를 작성·보급한다는 점에서 큰 사명감을 갖고 수준 높은 통계지식과 새로운 기술을 학습하여야 할 것이다. **본문
특기**