

# 사회복지 통계생산 효율화와 정책과제<sup>1)</sup>

*Policy Implications for Making Social  
Welfare Statistics Efficient*



도세록 한국보건사회연구원 연구위원

국민의 복지 수요 증가와 더불어 이를 측정하는 다양한 통계 수요 또한 증가하고 있다. 통계생산을 위한 자원이 취약한 현실에서 통계생산에 효율성이 필요한 시점이다. 조사통계의 경우 통합조사로 개별 조사 간 연계를 추진하고 보고 통계는 사회복지통합관리망을 활용한 통계자료 집중관리와 신속한 통계생산이 요구된다. 또한 행정자료의 활발한 활용은 통계생산 비용을 감소시킬 수 있다. 정책과제로 통합적인 통계생산 계획 수립과 통계조사 항목 표준화, 관련기관 간 통계생산 자원 공유, 기본적인 전담기관 설립과 지속적인 통계수요 파악이 필요하다.

## 1. 들어가며

복지수요가 증가 하면서 사회복지통계의 중요성이 더욱 커지고 있다. 최근 사회보장기본법이 시행되면서 복지정책 수행에서 통계의 중요성이 강조되고 통계 생산과 관리를 법제화하는 단계에 까지 이르렀다.

사회복지통계 범위는 매우 넓다. 사회복지를 “국민의 복지를 도모하고, 사회질서를 원활히 유지하는데 반드시 필요하다고 생각되는 사회적 욕구를 충족시키는 제도(프리드랜더와 압테, 1980)<sup>2)</sup>” 또는 “개인과 사회 전체의 복지를 증진

시키려는 모든 형태의 사회적 노력을 포함하며 사회 문제의 치료와 예방, 인적자원의 개발, 인간생활 향상에 직접적 관련을 갖는 일체의 시책과 과정(로마니쉬, 1971)<sup>3)</sup>”으로 정의하고 있어 이를 측정하는 사회복지통계 범위는 매우 넓다. 사회복지 통계생산은 조사 또는 보고 자료에 의하여 통계가 생산된다. 조사에 의한 통계생산은 많은 시간과 비용이 소요되지만 포괄하는 범위가 넓고 보고 또는 행정 자료에 의한 통계생산은 비교적 비용이 적게 들지만 일부 대상 또는 대표성이 부족한 통계인 경우가 많다.

사회복지통계는 통계생산 조직과 인력이 부

1) 본 원고는 2011년 한국보건사회연구원 기본과제 ‘사회복지 통계생산 효율화방안 연구’를 재정리한 자료임.

2) Friedlander, W. & Apte, R.(1980). Introduction to Social Welfare, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.

3) Romanyshyn, John M.(1971). social Welfare, New York, Random House.

족한 환경에서 많은 통계수요에 대응해야 하는 어려움이 있다. 내용적으로 다양성이 요구되는 현실에서 효율적인 통계생산이 필요하다. 따라서 본고는 효율적인 사회복지통계 생산 방안과 이를 위한 정책적 과제를 제시하는 것을 목적으로 한다.

## 2. 사회복지통계 생산현황과 문제점

사회복지통계는 사회복지제도와 밀접하게 관련되어 있다. 우리나라 사회복지제도는 공적 부조와 사회보험 그리고 사회복지서비스로 대

별된다. 국민의 기초생활보장을 위한 공적부조와 질병, 연금, 고용, 산재에 대한 보장을 목표로 하는 사회보험은 관리하는 기관에서 기본적인 통계를 제공한다. 반면에 사회복지서비스는 대상자와 사업 영역이 매우 넓어서 통계생산에 어려움이 많다. 사회복지서비스 대상자는 아동, 청소년, 가족, 장애인, 여성, 노인, 그 외의 정신/의료복지 등으로 분류될 수 있는데 대상자를 파악하고 적합한 정책과 서비스를 개발하는 데 다양한 통계가 필요하다.

사회복지제도별로 주요 사회복지통계를 정리하면 <표 1>과 같다. 공적부조 부문의 보고통계는 국민기초생활수급자현황이 있고 조사통계로는 최저생계비계족조사를 통하여 기초생

표 1. 사회복지제도별 주요 사회복지통계

구분	보고통계	조사통계
공적부조	- 국민기초생활보장 수급자 현황	- 최저생계비 계족조사
사회보험	건강보험 - 건강보험통계	
	노후연금 - 국민연금통계	- 국민노후보장패널
	산재보험 - 산재보험통계	- 사업재해원인조사
	고용보험	- 경제활동인구조사 - 고용형태별근로실태조사 - 지역별고용조사 - 여성관리자패널조사
장기요양보험	- 노인장기요양보험통계	
사회복지서비스	아동복지 - 요보호아동현황 - 아동복지시설현황 - 학대아동보호현황 - 가정위탁국내입양소년소녀 가정현황 - 소년소녀가정 세대현황	- 아동종합실태조사 - 아동발달분야 사회복지서비스수요조사
	청소년복지 - 청소년전화운영현황 - 청소년상담지원현황	- 가출청소년쉼터 실태조사 - 청소년유해현황접촉종합 실태조사 - 청소년가치관조사

〈표 1〉 계속

구분		보고통계	조사통계
사회복지서비스	가족복지		- 기업 및 공공기관의 가족친화수준조사 - 가정폭력실태조사 - 성폭력실태조사 - 가족실태조사
	장애인복지	- 등록장애인현황 - 장애수당수급자현황 - 장애인지역사회재활시설 운영현황 - 장애인복지시설입소자 및 종사자현황 - 장애인구직 및 취업동향 - 장애인의무고용현황	- 장애인생활체육실태조사 - 장애인실태조사 - 장애인편의시설설치현황조사 - 장애인고용패널조사 - 장애인기업실태조사
	여성복지		- 여성가족패널조사
	노인복지	- 노인복지시설현황 - 노인학대현황 - 기초노령연금수급자현황	- 노인실태조사 - 고령화연구패널
	정신/의료복지		- 정신질환자실태조사
	학교사회사업		
	산업복지		
	교정복지		
	사회복지서비스 총괄		- 사회복지서비스산업실태조사

자료: 국가통계포털 명칭별 통계리스트 정리

활수급자의 생활 실태와 대상자 선정 기준을 정하는 자료로 활용한다. 건강보험, 노후연금, 산재보험, 고용보험, 장기요양보험 부문은 매년 발간하는 통계연보를 통하여 기본적인 통계가 생산된다.

사회복지서비스 통계를 영역별로 보면 아동복지 부문은 요보호아동현황, 아동복지시설현황, 학대아동보호현황, 가정위탁입양현황 등의 보고통계가 있고, 조사통계는 아동종합실태조사, 아동발달분야 사회복지서비스수요조사가 있다. 장애인 부문은 다양한 보고통계와 조사통계가 수록되어 있는데 보고통계로는 등록장

아인현황, 장애수당수급자현황, 장애인지역사회재활시설운영현황 등 6종의 보고통계와 장애인실태조사를 비롯한 5종의 조사통계가 있다. 가족복지 부문은 조사통계와 비교하여 보고통계가 부족한 상태이고, 그 외 정신/의료복지, 학교사회사업, 산업복지, 교정복지 영역에서는 생산되는 통계자료가 없는 것으로 나타났다. 즉, 사회복지서비스 통계현황 정리에서 나타난 것과 같이 장애인복지, 아동 영역에서는 보고통계와 조사통계 모두 풍부하게 나타났으나, 그 외 여성, 가족복지에서는 통계가 불충분하며, 특히 복지사업을 통해 이루어지는 보고

통계가 부족하다.

사회복지서비스는 매우 세분화하고 다양화되고 있다. 예를 들면, 노인복지 영역에서도 노인의 보건의료, 여가, 문화, 노인 건강, 사회참여 등 다양한 욕구에 따른 다양한 서비스가 이루어지고 있어 보다 넓은 영역을 포괄하고 개인과 가족, 복지대상자 삶이 측정되는 통계가 필요하다. 따라서 현재의 사회복지통계는 발전하는 사회복지 영역 전체를 파악하고 진단하는 데 부족함이 있다. 보고통계의 경우 주요 내용이 행정적이고 사업결과 통계로 복지대상자에 대한 복지수요와 심층적인 실태를 파악하는 데 부족하며 조사통계의 경우는 통계조사의 방법이 표준적이지 못하고 내용이 부분적인 실태를 반영한다는 점인데 이것은 여러 기관이 통계를 생산하게 되어 전체를 조망하며 체계적으로 통계생산을 기획하지 못하는 데 원인이 있다. 보건복지부 내에서도 장애인정책 부서는 장애인 통계를 노인정책 부서는 노인 관련 통계를 자체적으로 생산하고 각 부서의 정책적 활용에 초점이 맞추어져 있다. 그런데 장애인, 노인, 아동, 저소득층 등은 서로 중첩될 수 있는 복지서비스 대상으로 상호 연계성을 갖는 정책이 필요한데 지금의 분산적이고 부분적인 통계는 종합적인 정책 수행에 부족한 점이 많다.

사회복지 통계생산에서의 문제점은 첫 번째로 통계생산 자원 활용의 비효율을 들 수 있다. 사회복지 분야 조사통계는 대부분 가구대상 조사로 통계청 인구주택총조사 조사구를 사용하고 가구대상조사 복지대상별 개별조사로 이루어져 전체적으로 자료수집 비용을 증가시킨다. 또한 조사방법 및 조사문항이 표준적이지 못한

부분이 있다. 특히 최근 조사종류가 급격하게 증가한 패널조사는 여러 기관에서 복지대상자별 특정 목적으로 패널을 구축하고 있어 패널자료가 범용적으로 활용되지 못하고 있다. 두 번째는 보고통계의 부족을 들 수 있다. 사회복지 분야의 많은 통계 수요를 조사통계로 생산할 수는 없다. 사회복지 분야는 행정 수행 과정에서 많은 통계를 생산할 수 있음에도 행정자료로 축적되는 수준에 머무르고 통계 자료화 되지 않는 부분이 많다. 특히 사회복지정보화로 많은 자료가 축적되고 있고 자료 간에 연계가 가능한 상황이지만 통계의 수요 파악과 이에 따른 생산방안이 마련되어 있지 않아서 통계자료화 되지 못하고 있다. 일부 행정자료를 활용하여 통계생산을 유도할 수 있는 분야가 많음에도 통계생산에 비교적 많은 비용과 시간이 소요되는 조사통계에 의존하는 경향이다. 세 번째 통계생산을 통합적으로 기획하고 관리하는 기관이 부재하다. 통계생산은 전문적인 지식과 관리 하에 자료가 수집되고 분석되어야 한다. 현재 각 관련 기관은 분야별로 관심 대상에 대한 자료 수집과 통계생산 활동을 수행한다. 각 기관이 필요에 의하여 통계생산을 한다 하더라도 전체적인 통계생산 틀 안에서 통계생산 자원이 효율적으로 사용되어야 하는데 전체적인 통계생산 기획이 부재하여 분야별로 일부 영역은 과도한 조사가 이루어지고 일부 영역에서는 통계 부족이 발생한다. 따라서 조사통계는 종합적인 통계가 생산될 수 있도록 조사 설계의 개선이 필요하고 보고통계는 보고 항목의 추가와 개편, DB구축, 정보연계를 통한 정책친화적인 통계가 되어야 한다.

### 3. 사회복지 통계생산의 효율화 방안

#### 1) 조사통계 생산의 효율화

사회복지 조사통계 활동은 여러 기관에서 특정 분야별로 이루어진다. 이로 인하여 조사의 목적과 대상이 한정되어 조사결과가 제한적이고 동일한 조사항목도 조사마다 다르게 측정되는 경향이 있다. 이러한 통계조사 활동은 많은 자원을 사용함에도 일관성과 조사 간 연계성 부족이 발생 한다. 따라서 사회복지 조사통계는 통합조사(Integrated Survey)를 통한 효율성 향상이 필요하다.

통합조사(Integrated Survey)란 각 조사가 통일된 개념에서 표본설계, 조사주기, 조사인력 및 시설을 조화롭게 운영하는 방식으로 여러 조사를 한 두 개로 합치는 것을 의미하지는 않는다. 실제적인 통합이란 조사대상(모집단)에 대한 표준적인 정의를 사용하고 질문내용과 많이 사용하는 변수에 대하여 표준적인 분류를 사용하는 포괄적 범위에서 통합을 의미한다. 즉 조사 설계에 가능하면 동일한 인력을 투입하고 조사장비, 조사원의 활용에서도 공유를 통하여 조사가 일관성 있게 수행되도록 하는 것이다(영국 통계청, 2011)<sup>4)</sup>.

영국은 통합가구조사(IHS; Integrated Household Survey)를 활발히 시도하는 국가로 사회조사(GLF; General Lifestyle Survey), 가계동향조사(LCF; Living Cost and Food Survey),

여론조사(OPN; the Opinions Survey), 주거환경조사(EHS; English Housing Survey), 노동력 및 인구조사(LFS/APS; Labour Force/ Annual Population Survey), 장애인조사(LOS; Life Opportunities Survey)를 통합 가구조사 하는 것을 목표로 한다. 이를 위하여 조사항목 중에서 경제활동, 교육, 건강과 장애, 개인의 특성, 소득 등 145개의 주요 항목을 표준화 하고 각 개별조사에서 사용하도록 유도하고 있다. 통합조사에서 조사 항목은 공통항목, 순환항목, 부가항목으로 분류하여 통합적인 계획 하에서 조사내용이 구성 되도록 한다. 공통항목은 기초적이며 공통적인 항목으로 대부분 인구사회학적 변수로 구성된다. 순환항목은 단기간에 큰 변화가 없거나 조사 자원이 많이 소요되는 항목들이 포함되며 부가항목은 특정 집단을 대상으로 특정 사항에 대한 정보 수집을 목표로 한다(그림 1).

통합조사의 표본설계는 비용 효과를 고려하여 마스터 표본 개념을 적용한다. 마스터 표본은 각 조사에서 표본을 개별적으로 추출하는 대신 중간에 마스터 표본(틀)을 구축한 후 마스터 표본에서 각 조사의 표본을 추출하는 방법이다. 잘 관리되고 많은 정보가 포함된 마스터 표본을 구축하여 표본을 추출함으로써 비용을 줄이고 효율적인 표본관리가 될 수 있기 때문이다. 우리나라 가구조사 대부분은 통계청의 인구주택총조사 조사구를 표본틀로 사용된다. 마스터 표본을 활용할 경우 전체 인구주택총조사 조사구(약 26만개)에서 일부(약 5%)를 확률 추출

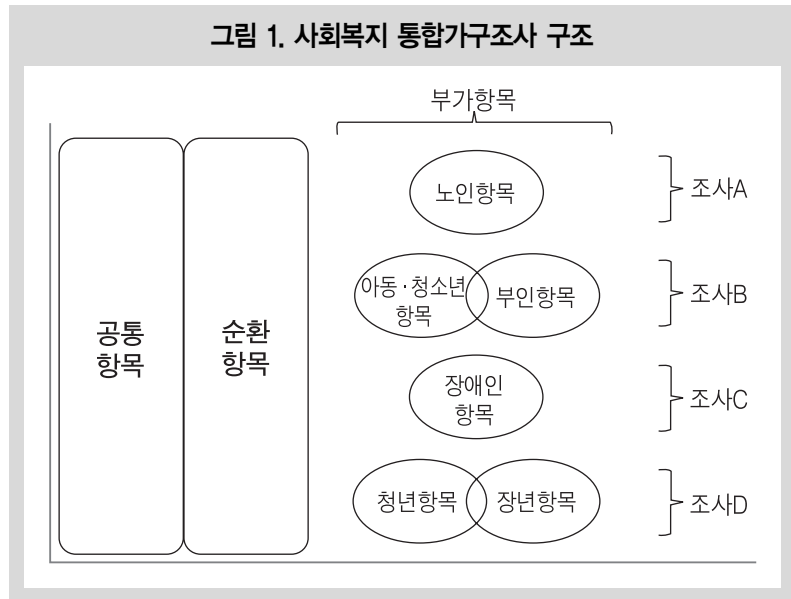
4) Office for National Statistics(2011), New ONS Integrated Household Survey: Experimental Statistics.

하여 마스터 표본(틀)을 구축하고 이 마스터 표본(틀)에서 부차 표본(Sub sample)을 추출하여 각 사회복지 조사를 수행한다. 실제적으로 통계청은 인구주택총조사 조사구 중에서 10%를 통계청 전용 표본틀로 사용하고 있는데 이것은 마스터 표본(틀)의 한 형

태라 할 수 있다. 마스터 표본은 최신의 갱신된 정보로 구성된 표본틀을 유지할 수 있고 표본틀에 많은 부가 정보를 추가하여 세밀한 표본설계를 가능하게 한다.

통합조사의 장점은 비용절감, 단순화, 기술발전, 응답부담 경감 등을 들 수 있다. 자료의 수집과 자료 처리 및 관리를 통합조사 시스템 안으로 집중화시킴으로 인하여 자료수집 비용절감을 기대할 수 있고 자료수집 기간, 설문 내용, 공통항목 등을 조화시킴으로 인하여 응답자의 부담을 경감할 수 있다. 각각의 조사 설계는 조사항목과 자료수집 방법이 통일되거나 일치하지 않는 부분이 많아서 같은 항목이라 하더라도 다른 기준에 의하여 자료가 수집되어 조사들 간 비교에 어려움이 발생한다. 즉 통합조사는 개념과 방법, 정보 등에서 일치성을 증가 시킨다.

그림 1. 사회복지 통합가구조사 구조



## 2) 보고통계 생산의 효율화

사회복지 보고통계는 지역 행정기관 또는 사회복지시설에서 보고되는 자료에 의하여 통계가 생산된다. 보고되는 자료는 사회복지 대상자의 현황 또는 사업 실적으로 내용이 다양하지 못하고 집계표 형태로 보고되기 때문에 새로운 통계표 생성이 어렵다. 또한 읍면동, 시군구, 시도, 사회복지시설 단위로 보고되기 때문에 복지대상자 또는 이용자 개인 특성이 파악될 수 없다. 사회복지 보고통계는 내용의 다양성이 필요하다. 이를 위해서는 보고 내용이 세분화 되고 누적되기 전의 개별 속성을 파악할 수 있는 정보가 필요하다. 또한 우편, 전화, 팩스 등을 통한 자료 전달 방식에서 온라인 입력으로 전환되면서 자료 업데이트와 관리가 중요시 된다. 정보화에 의한 각종 행정자료 전산화는 보고 서식에

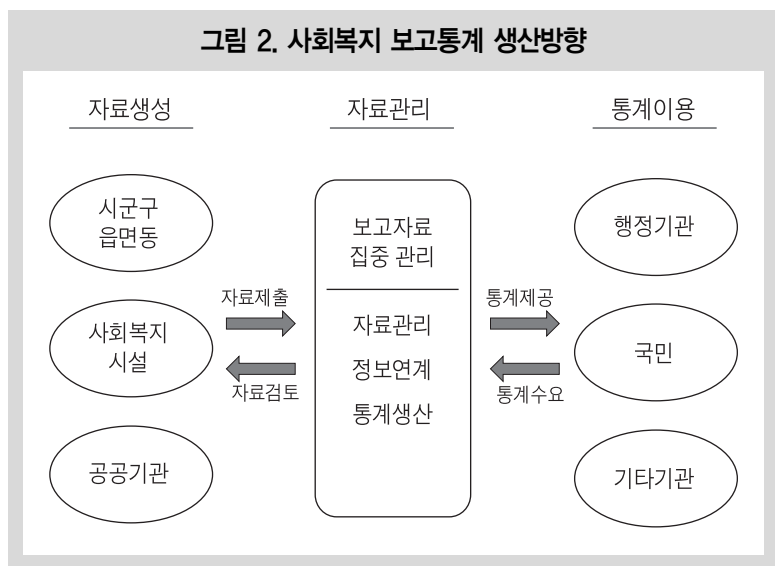
담겨진 내용을 DB화하고 온라인으로 통계를 생산할 수 있는 기반이 되었다. 따라서 보고통계 생산의 효율화는 정보통신망을 활용하는 통계생산에 주안점을 두어야 한다.

최근 사회복지통계와 관련하여 사회복지통합관리망 활용에 관심이 모아지고 있다. 사회복지통합관리망은 “사회복지 급여 및 서비스지원 대상자의 자격 및 이력에 관한 정보를 통합 관리하고, 지자체의 복지처리 업무를 지원하기 위한 정보시스템(사회복지사업법 제6조)”이다. 그동안의 사회복지망은 사업별 또는 행정기관별로 운영되었다. 그런데 이것을 하나의 망으로 통합관리하게 되어 사회복지 대상자에 대한 많은 정보가 축적된다. 사회복지통합관리망은 시군구, 읍면동, 사회복지시설, 그리고 공공기관과 연결되므로 기존의 읍면동 ⇒ 시군구 ⇒ 시도 ⇒ 보건복지부로의 종적인 보고 체계를 통한 보고통계 생산이 사회복지통합관리망을 활용하여 횡적인 정보 공유와 통계 생산이 가능한 체계가 되었다. 중앙과 지역 행정기관들이 필요한 통계를 직접 생산하고 정보의 통합과 연계로 정책적으로 유용한 통계가 생산될 수 있게 되었다. 따라서 보고통계 생산은 읍면동, 시군구, 사회복지

시설 그리고 사회복지 관련 공공기관에서 개별적인 보고 자료를 입력하여 보건복지부로 전달하는 체계에서 사회복지통합관리망에 자료를 입력하여 관리하는 방식이 되어야 한다. 집중 관리 되는 자료는 자료 간 연계를 통하여 다양한 통계를 생산하며 자료 제출 기관은 주기적인 자료 갱신과 조회로 최신 자료가 관리되도록 한다. 원시자료가 관리됨으로 인하여 기존의 정형화된 통계에서 맞춤형 통계로 발전이 가능하다. 또한 집중관리 자료를 활용하여 어떠한 통계를 생산해야 하는지 정부, 국민, 기타 기관으로부터 필요한 통계수요를 파악하는 노력도 있어야 한다(그림 2).

### 3) 행정자료의 활용

국가 또는 지방자치단체에는 사회복지 업무 수행 과정에서 많은 행정자료가 축적된다. 이러



한 자료는 통계생산을 목적으로 하지 않지만 통계생산에 활용될 수 있다. 건강보험, 국민연금, 등 사회보험 운영과 정부의 사회복지서비스 수행에서 많은 행정자료가 발생한다. 행정자료 활용은 통계생산 효율화를 위하여 우선적으로 검토되어야 할 부분으로 조사 부담과 통계자료 수집 비용을 줄일 수 있기 때문이다. 행정자료는 행정자료 자체만으로도 통계를 생산할 수 있고 다른 행정자료 또는 조사 자료와 연결하여 통계생산을 유도할 수 있다.

조사 자료와 행정 자료는 각각의 장단점이 있다. 조사 자료는 통계생산자 또는 연구자가 필요한 정보를 조사항목에 자유롭게 추가하여 얻을 수 있으며 조사 시점과 응답자의 상황에 따라 조사항목을 신속성 있게 조정할 수 있다. 그러나 조사 자료는 응답 부담과 질문에 대한 이해력, 기억력, 조사에 응답하는 열의에 의하여 조사결과에 차이를 보일 수 있고 일반적으로 자료수집 비용이 많이 든다. 행정자료는 일반적인

로 자료수집 비용이 적게 들지만 고정된 정보만 얻을 수 있고 처음 행정시스템에서 구축한 모집단과 정의된 변수에 한하여 자료가 수집된다. 그러나 행정자료는 일부 자료의 경우 모집단 전체를 포괄하는 많은 자료를 얻을 수 있는 장점이 있고 특정 정보의 경우 매우 정확한 자료가 관리되는 장점이 있다(표 2).

미국 사회보장청(SSA; Social Security Administration)은 노령 및 유족, 장애보험(OASID; Old-Age, Survivors, and Disability Insurance)을 관리하는 기관으로 사회복지 관련 많은 행정자료가 축적된다. SSA의 행정자료는 미국 센서스국이 실시하는 인구조사(CPS; Current Population Survey), 커뮤니티조사(ACS; American Community Survey), 소득 및 프로그램참여 조사(SIPP; Survey of Income and Program Participation)와 연결한다. 자료 연결은 사회보장번호(SSN), 이름, 출생일, 성별을 이용하며 등록검증시스템(EVS; Enumeration

표 2. 조사 자료와 행정 자료의 장단점

구분	장점	단점
조사자료	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 원하는 정보를 얻음</li> <li>- 상황에 따라 변화 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 응답부담 높음</li> <li>- 비용이 많이 듦</li> <li>- 응답자 이해력, 기억력, 응답 태도에 영향받음</li> </ul>
행정자료	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 응답부담 없음</li> <li>- 자료수집 비용이 적게 듦</li> <li>- 모집단 전부를 포괄할 수 있음</li> <li>- 자료수집 시간이 소요되지 않음</li> <li>- 중요 행정정보는 정확함</li> <li>- 소지역, 지역통계, 종단연구에 활용성이 높음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 질문항목을 만들 수 없음</li> <li>- 등록시스템의 모집단, 변수의 정의에 따름</li> <li>- 행정적으로 중요치 않은 항목은 품질이 낮을 수 있음</li> </ul>

자료: Anders and Britt Wallgren, Register-based Statistics Administrative Data for Statistical Purposes, p13.



Verification System)에 의하여 여러 단계를 걸친다. 최근 SSN 응답을 거절하는 사람이 많아지면서 센서스국은 SSA에 등록될 때 사용한 여러 정보와 응답자 주소지를 활용하여 연결하는 방법을 개발하였고, SSA 행정자료와 조사자료 연결은 오직 연구와 통계생산 목적으로 사용된다(통계개발원, 2008)<sup>5)</sup>.

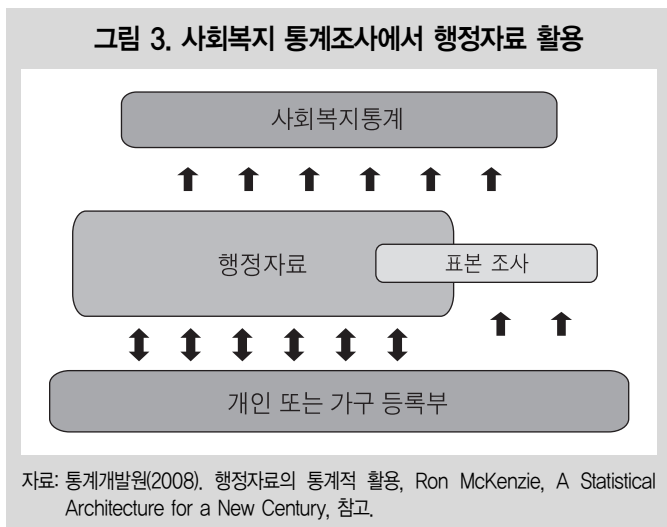
사회보장청 행정자료는 사회보험 프로그램의 자격과 연금수혜 총액을 결정할 때 이용되는 고품질의 자료이다. 일반적으로 프로그램을 관리할 위해 필요한 정보에 국한되기 때문에 자료의 이용 범위가 제한적이고 연구 단체들이 관심을 갖는 광범위한 변수를 포함하지 않는다. 그러나 SSA 행정자료를 조사자료 연결을 통하여 인구 통계학적, 사회경제적 포괄적인 정보를 얻을 수 있고 조사 자료의 품질을 향상시킨다. SSA는 연결된 자료를 이용하여 사회보장 노인을 위한 정책개발 및 유족, 장애보험 프로그램, 보조적 소득보장 프로그램, 근로자 및 연금 수혜자 소득에 대한 분석 및 연구를 수행한다.

행정자료를 활용한 사회복지 통계조사 모형은 [그림 3]과 같은 형태가 될 수 있다. 우리나라에서 가장 넓은 범위를 포괄하는 개인-가구등록 행정자료는 주민등록자료가 된다. 그 외에 국민건강보험가입자, 국민연금가입자

또한 많은 등록자가 있는 행정자료가 되고 노인, 장애인, 기초생활수급자 등도 사회복지서비스 대상자로 등록된 경우 중요한 행정자료가 된다.

조사 자료는 행정 수행에서 발생하는 상세한 사항을 충분히 보유하지 않고 다양한 표본 및 비표본 오차에 영향을 받는다. 그러나 조사 자료는 사회보장 프로그램 참여 및 비참여자 특성에 대한 상세한 배경 정보를 제공한다. 행정자료는 정확한 사회보장 프로그램 참여 이력 및 개인의 평생 근로소득 내력을 제공함으로써 조사 정보를 보강한다. 행정자료의 조사 자료 연결은 두 자료의 장점을 최대화하고 제한점을 최소화하면서 조사 자료의 범위 및 시야로 행정자료의 완벽성과 정확성을 결합하는 것이다.

그림 3. 사회복지 통계조사에서 행정자료 활용



자료: 통계개발원(2008). 행정자료의 통계적 활용, Ron McKenzie, A Statistical Architecture for a New Century, 참고.

5) 통계개발원(2008). 행정자료의 통계적 활용, pp.160~178.

## 4. 정책적 과제

### 1) 통합적인 통계생산 계획수립

사회복지 통계생산은 통합적인 통계생산 계획에 의하여 생산이 추진되어야 한다. 통계청은 통계승인 제도로 각 통계조사의 조정과 통합을 유도하고 있다. 그런데 통계승인은 각 기관이 조사 예산을 확보하고 조사를 설계한 후에 검토되는 절차로 계획된 통계조사가 중단되는 것은 쉽지 않다. 사회복지통계는 그 고유성으로 다른 행정기관이 조사의 목적과 내용을 깊이 있게 심의하기가 쉽지 않다. 통계품질진단 사업을 통해서도 사회복지통계 품질을 평가하고는 있으나 관련성과 비교성을 진단하는 것은 어렵다. 일단 시작된 통계조사는 나름의 목적을 갖게되어 다른 통계조사에 편입되거나 중단은 매우 어렵다.

사회복지통계는 분야의 전문성과 활용성을 고려할 때 주무 부서인 보건복지부 내에 전체적인 통계생산 계획을 수립하고 심의하는 기구가 필요하다. 지금의 보건복지통계위원회 기능이 보다 강화되어 통계조사 목적과 조사 내용, 조사 설계를 심의하여 필요한 경우 기존의 통계조사 간에 조정을 유도하여 통합적인 계획하에 사회복지 통계가 생산되도록 한다. 이를 통하여 사회복지정책 간에 연계성이 있고 장기적으로는 통계생산 비용이 효율적으로 사용될 수 있다.

### 2) 사회복지통계 조사항목 표준화

여러 기관이 개별적으로 통계를 생산하는 사회복지통계는 조사항목을 표준화하기가 어렵다. 그러나 시계열 유지와 통계조사 간에 비교와 연계를 위해서 조사항목의 표준화가 필요하다. 조사항목 표준화는 우선 각 기관 내에서 조사항목 표준화를 하고 기관 간에 조사항목의 표준화로 발전되어야 한다. 이때 통계청의 수행하는 인구주택총조사, 사회조사 등의 복지관련 조사항목은 개별조사의 표준적으로 준용하는 기준이 될 수 있다. 그 다음으로 사회복지 특정 분야 또는 대상자에 대한 조사항목에 대한 항목명과 측정방법에 대한 표준적인 지침을 만들어 표준화하는 작업이 수행되어야 한다. 보고통계 또한 서식의 개편 및 분류의 표준화가 필요하다. 사회복지통계 생산은 기존의 신고서 또는 기록부로부터 자료를 수집하는 경우가 많다. 그러므로 기재된 내용이 통계자료로 활용되기 위해서는 서식이 표준화되고 항목 간에 독립성과 객관성이 유지되어야 한다. 통계는 어떠한 기준과 방법에 의하여 만들어졌느냐에 따라서 그 결과가 매우 상이하다. 통계가 만들어진 기준과 과정에 대한 정보의 제시 및 관리가 필요하므로 통계적 메타데이터를 통하여 사회복지통계의 품질이 관리되어야 한다.

### 3) 관련기관 간 협력과 통계생산 자원공유

통계청은 넓은 영역의 일반적인 사회통계를 생산하고 보건복지부는 복지정책 관련 통계 생산

과 실제 정책을 수행하는 기관이다. 가구조사에서 통계청이 관리하는 표본을 사용은 필수적이며 사회복지 기관이 보유한 행정자료는 점차 어려워지는 통계조사 환경에서 사용되어야 할 자원이다. 좀 더 세분화된 표본설계를 위하여 통계청의 표본을 협조와 지역조사원 활용은 통계의 신뢰성 향상을 위하여 협력하여야 할 과제이다.

통계청은 주기적인 한국의 사회지표 개편을 통하여 사회복지 관련 지표체계를 구축하는 업무를 수행하고 있다. 이러한 활동은 통계청만의 업무라 할 수 없고 보건복지부의 역할 또한 매우 중요하다. 보건복지부는 관련 통계의 직접적인 이용자이며 실제적인 정책수행 부서이기 때문이다. 상호 협력을 통하여 우리에게 중요시되는 사회복지지표를 설정하고 관리하는 노력이 있어야 한다. 국민건강보험공단, 국민연금공단, 그리고 사회복지통합관리망에서 관리되는 정보가 행정자료에 머무르지 않고 통계를 자료화하기 위해서는 기관 간의 협력과 생성된 자료들을 공유하는 체계로 발전되어야 한다.

#### 4) 기본적인 사회복지통계 기관의 필요

관련 기관 간의 협력과 정보공유만으로 사회복지통계가 효율적으로 생산되는 데는 한계가 있다. 사회복지통계 전반을 기획하고 우선순위를 결정하며, 생산된 통계를 관리하고 보급하는 기본적인 전담기관이 필요하다. 전담기관을 통하여 사회복지통계 품질을 평가하고 통계자료의 활용을 활성화하여야 한다. 즉 정부와 유관 기관이 출연하는 형태의 독립적인 사회복지통

계센터(가칭) 설립이 필요하다. 이 조직은 대외적으로 사회복지통계 기관으로서의 대표성을 가지며 여러 관련기관에서 자료를 제공받을 수 있는 법적인 권한과 관련된 전문가가 활동할 수 있는 조직의 유연성을 가져야 한다. 사회복지통계센터는 사회복지통계의 전반적 기획 및 수요 파악, 사회복지통계 원시자료 및 통계결과의 집중관리, 사회복지통계의 기준 및 표준의 설정, 사회복지통계 자료의 심층분석, 사회복지통계의 조정 및 공표 등의 업무를 수행하는 기능을 가져야 한다.

#### 5) 통계수요에 대한 지속적인 파악

사회복지통계는 사회복지제도와 행정 중심 통계에서 개인의 삶을 측정하고 평가하는 방향으로 확대가 필요하다. 사회복지제도와 복지에 대한 국민의 의식은 변화하므로 사회복지통계의 내용도 변화하는 방향으로 영역의 확대와 개선이 있어야 한다. 따라서 새로운 방향에서 복지를 측정하고 정책친화적인 통계로 사회복지정책을 선도하여야 할 것이다.

사회복지 정책수행과 관련하여 사업 간의 연계성과 시계열적 통계 제공을 통하여 통계활용의 범용성을 높여야 하고 유사한 통계조사의 조정을 통하여 통계 생산의 효율성이 향상되어야 한다.

따라서 학계, 중앙 및 지역의 사회복지정책 담당자, 연구자로 구성된 사회복지통계위원회를 구성하여 주기적으로 사회복지통계 수요와 생산방안을 모색하는 노력이 필요하다.

## 5. 맺음 말

사회복지통계의 수요는 점점 증가할 전망이다. 그런데 증가하는 수요에 개별적으로 대응하는 것은 현재의 통계생산 조직과 인력으로 어려움이 많다. 통계생산에 효율화가 필요한 시점이다. 통계생산 효율화는 우선 새로운 통계조사를 시작하기 전에 기존 조사의 개선 또는 수집되는 자료로 목표하는 통계가 생산 가능한가에 대한 검토가 필요하며 각 조사가 갖는 제한성과 부분성을 확장시키는 노력이 필요하다. 보고통계 생

산 효율화는 사회복지사업에서 축적되는 원시 자료를 통신망을 활용하여 직접 생산하는 신속성에 초점이 주어져야 할 것이다. 사회복지의 많은 부분 정부 주도로 운영되므로 행정자료는 사업의 성과를 평가하고 정책 활용성 높은 통계생산 자료원이 된다. 또한 사회복지통계는 청소년, 아동, 여성 등 넓은 영역을 포괄하고 있어 여성부, 노동부, 통계청 등 관력 부서 간의 원시자료 공유를 통하여 종합적인 통계가 생산되도록 하여야 한다. **부록**