

國家統計制度 改善에 관한 研究

經濟企劃院 調査統計局

일 러 두 기

本 研究書는 國家統計制度의 改善을 위하여 그동안 當局에서 蒐集한 對內外 資料를 要約・整理한 것입니다. 本書에서는 우리나라 統計制度의 現況 把握과 바람직한 代案 檢討에 重點을 두었으며 具體的인 選擇案은 提示하지 않았습니다.

基 準 課 長

目 次

第I章 序 論	7
第1節 序 言	7
第2節 國家發展과 統計行政	10
第3節 統計行政需要의 展望과 그 對應方向	13
第1項 統計行政需要의 展望	13
1. 國家發展政策의 轉換에 따른 統計需要의 增加	13
2. 情報化時代의 要請에 對應	13
3. 國家基本統計의 統合體系化 必要性	14
第2項 統計行政의 對應方向	15
1. 統計作成機能의 強化	15
2. 統計의 質的改善 및 開發	16
3. 統計組織體系의 改善	16
第4節 現行 우리나라 統計行政의 問題點	17
第II章 國家統計의 內容과 그 活用	22
第1節 國家統計의 意義와 役割	22
第1項 國家統計의 意義	22
第2項 國家統計의 役割	22
第2節 國家統計의 內容	26
第1項 業務分野別 種類	27
第2項 機能別 種類	31

第3節 國家統計活用の 理論的 接近	34
第1項 開放體制로서의 統計組織	34
第2項 統計情報活用體制	36
1. 統計情報活用體制的 定義	36
2. 統計情報活用體制的 理論的 接近	37
3. 統計情報活用體制的 利用上 考慮事項	40
第3項 統計情報活用體制와 政策決定	42
第Ⅲ章 統計制度 類型과 外國 統計制度	44
第1節 國家統計制度의 類型	44
第1項 意 義	44
第2項 統計制度 類型의 決定基準과 問題點	45
1. 決定 基準	45
2. 統計制度類型 決定上의 論點	48
第3項 統計制度의 類型과 特徵	52
1. 統計制度의 類型	52
2. 各 統計制度의 特徵	54
3. 統計制度의 類型에 관한 結論	57
— 民主性과 效率性 調和 —	
第2節 外國의 統計制度	57
第1項 西獨	57
1. 概 觀	57
2. 沿 革	58
3. 西獨의 統計組織	59

4. 韓國統計制度와의 差異點	64
第2項 캐나다	66
1. 概 觀	66
2. 沿 革	66
3. 캐나다의 統計組織	68
4. 韓國統計制度와의 差異點	71
第3項 濠洲	72
1. 概 觀	72
2. 沿 革	72
3. 濠洲의 統計組織	73
4. 濠洲統計制度의 特徵	75
第4項 프랑스	76
1. 概 觀	76
2. INSEE 의 沿革	76
3. 프랑스의 統計組織	77
4. 國家統計 審議會	78
5. 프랑스 統計制度의 特徵	81
第5項 日本	81
1. 概 觀	81
2. 沿 革	82
3. 日本의 統計組織	83
4. 韓國統計制度와의 差異點	90
第6項 美國	91
1. 概 觀	91

2. 沿 革	91
3. 美國의 統計組織	92
4. 韓國統計制度와의 差異點	99
第7項 外國統計制度에 對한 結論	99
1. 中央統計機構의 變遷	99
2. 中央統計機關과 地方統計組織과의 關係	101
第IV章 國家統計制度의 現況分析	106
第1節 國家統計의 發展過程	106
第1項 1960年 以前 統計活動	106
第2項 開發年代의 統計活動	106
第2節 現行 統計作成現況	107
第1項 現行統計의 內容	107
第2項 統計作成機構와 人力	109
第3節 中央政府의 統計組織 現況	115
第1項 經濟企劃院 調查統計局	115
1. 機構 및 人力	115
2. 調查統計局의 業務內容	117
3. 時急히 解決하여야 할 當面課題	120
第2項 其他 中央統計組織	121
1. 農林水產部 農水產統計官	121
2. 勞動部 企劃管理室 統計擔當官	125
3. 保健社會部 企劃管理室 統計擔當官	126
第4節 地方統計組織의 實態	127

第1項	地方統計機關 및 統計作成 現況	127
第2項	問題 點	129
1.	地域統計의 不足	129
2.	行政報告統計의 制約	129
3.	地方統計組織의 非效率的 運營	129
4.	統計의 專門性 缺如	130
第V章	國家統計制度의 改善方案	132
第1節	行政組織 改革 一般理論	132
第1項	行政改革의 意義	132
第2項	行政改革의 接近方法	133
1.	構造的 接近方法	133
2.	技術的 接近方法	134
3.	人間行態的 接近方法	134
4.	結 論	135
第2節	中央統計制度의 改善方案	136
第1項	改善의 基本方向	136
1.	統計의 均衡的 發展 圖謀	136
2.	國家統計作成 基盤의 再定立	136
3.	統計作成의 獨立性 및 客觀性 保障	137
4.	統計作成의 能率性 提高	138
第2項	現行 分散型制度의 補完 方案	138
1.	改善案의 內容	138
2.	豫想機構 및 人力現況	139

3. 改善案의 評價	142
第3項 集中型統計制度로의 轉換方案	145
1. 改善案의 內容	145
2. 豫想機構 및 人力現況	146
3. 改善案의 評價	147
第3節 地方統計制度의 改善方案	149
第1項 推進方向	149
1. 地域統計의 開發	149
2. 地域統計作成能力의 支援	149
3. 地域中心의 統計作成體系 確立	150
第2項 地方統計組織의 改善方案	150
1. 概 觀	150
2. 分散型 地方統計組織	151
3. 集中型 統計組織	152
4. 地方政府 所屬의 地方統計組織	153
第4節 統計人의 能力開發	154
第1項 統計人의 矜持와 使命感 鼓吹	155
第2項 統計調査 手當支給等 處遇改善	155
第3項 海外研修의 強化와 服務規定 強化	156
第4項 統計研修院의 設立	156
第5節 統計에 대한 社會的 認識의 轉換	157
第1項 統計에 대한 認識의 轉換	157
第2項 統計의 重要性에 대한 認識 提高	157
第Ⅵ章 結 論	159

第 I 章 序 論

第 1 節 序 言

人類의 歷史를 회고해 볼 때 어느 정도 組織化된 政治體制를 갖춘 國家 혹은 그와 유사한 형태의 集團이 형성되면서부터 統計資料의 必要性이 당연히 요청되었을 것이나, 時間의 흐름이 단지 1次元的으로만 存在하는 시대였기 때문에 要求되는 統計資料 또한 單純集計로서의 성격을 벗어나지 못하였으리라는 것은 쉽게 추측되는 바이다. 統計의 機能이 政策立案을 위한 資料로서라기보다는 中央官廳 혹은 地方官廳의 維持를 위한 徵稅上의 基本資料로서의 意味가 컸기 때문이다.

그러나 19C末 以後 20 C에 접어들면서 國家의 機能은 從來의 國防, 秩序維持등 最少限의 國家體制維持 범주에서 벗어나 社會의 厚生 增大라는 보다 적극적인 形態을 띠게 되었다. 이에 따라 現代國家에 있어서는 社會主義國家이든 資本主義國家이든 비록 그 비중에 있어서는 程度의 差가 있을 수 있겠으나 國家發展을 위한 企劃을 하는 것은 당연한 것으로 여겨지고 있는 것이다.

企劃 내지 政策이란 既存 政治權力 體系의 維持를 위한 좀더 바람직스럽고 緩和된 方式이기 때문에 民主的이고 合理的인 企劃 내지 政策의 樹立과 執行이야말로 國民의 厚生增大를 통하여 政治權力의 持續的인 正統性을 보장받기 위한 道德的 方式이라 아니할 수 없다.

우리나라의 경우 본격적으로 經濟開發이 推進된 1960年代以來 企

劃國家라고 호칭될 정도로 經濟企劃은 國家發展을 위한 우선적인 獨立變數로서 작용한 것이 사실이고, 經濟企劃의 立案을 위해 統計가 廣範圍하게 使用되어왔다.

政策決定體制를 하나의 시스템으로 把握한다면 일정한 政策이 產出되기 이전의 轉換過程에서, 國家現狀에 대해 把握된 統計에 입각하여 國家政策이 立案될 때 그 政策의 民主性·合理性이 確保될 수 있다는 것은 굳이 說明할 必要性이 없을 것이다. 더구나 現代社會와 같이 社會를 움직이는 諸變數 相互間에 關聯性を 맺고 있는 경우 주먹구구식 豫測에 의한 政策決定이 不合理한 時代錯誤的인 行爲임은 두말할 것도 없다.

특히 最近들어 國家企劃이 단지 開發企劃의 성격을 벗어나 福祉企劃의 성격을 表明하기 시작하였고, 작은 政府라는 새로운 行政理念은 民間部門의 自律性を 強調하게 되어 民間部門에서의 統計需要를 急增시키고 있으며, 情報化社會라고 一稱되는 ‘第3의 물결’의 도래는 情報에 대한 급격한 需要를 創出하고 있는 狀況이다.

그간 우리나라의 統計行政이 國家政策遂行에 있어 거대한 역할을 遂行하여 왔다는 것은 부인하기 어려운 사실이기는 하나 이제까지 統計行政이 國家發展을 위해 어느 정도의 역할을 했는지, 더구나 統計情報에 대한 現代的 需要에 어느 정도 對應할 수 있을 것인지, 또한 統計需要에서 비추어 본 統計行政上の 問題點과 그 改善方案이 무엇인지 조명해 보는 것은 매우 의미있는 일이라 여겨진다.

이러한 必要性에 따라여 本研究書에서 다루게 될 內容을 살펴보면 다음과 같다.

本章 次節부터 國家發展과 統計行政間의 關係를 조명해 보고 統計行政의 需要에 대한 展望과 現行 우리나라 統計行政 및 統計制度上的 問題點을 살펴본 後, 統計制度의 改編必要性 與否를 考察해 본다.

第Ⅱ章에서는 國家統計의 意義와 役割·類型 그리고 國家統計가 갖추어야 할 要件을 살펴본 후, 統計가 산출되는 統計組織을 體制論的 觀點에서 接近하여 統計行政의 遂行過程에서 統計情報가 產出되고 使用되는 흐름을 統計情報活用體制라는 모델을 사용하여 理論적으로 分析하여 본다.

第Ⅲ章에서는 統計制度의 類型을 集中型和 分散型으로 나누어 이들의 長短點과 그 採擇에 關聯되는 變數를 糾明하고, 現在 우리나라에서 論議되고 있는 統計制度改編에 대한 視角이 根本적으로 무엇을 基礎로 하여 형성되었는지 살펴본다. 또한 현재 分散制와 集中制를 취하고 있는 外國의 統計制度를 우리의 統計組織과 比較할 수 있게끔 考察하여 본다.

第Ⅳ章에서 우리나라의 統計行政을 살펴보는 바, 우리의 統計組織을 中央은 물론 地方까지 概觀해 보고 여기서 作成되는 統計의 內容, 이들 組織에 종사하는 人力의 內容을 조명해 보며, 統計組織間의 相互協助關係를 살펴본 후, 이를 規範的 統計行政의 觀點에서 評價하여 본다.

마지막으로 第Ⅴ章에서 國家發展을 도모하고 統計行政需要에 對應하기 위한 統計制度의 改編方案을 模索하는 바, 改編의 基本戰略을 設定한 후 이에 상응하는 改編代案을 몇 가지 提示하고 第Ⅵ章에서 結論을 내린다.

第 2 節 國家發展과 統計行政

國家發展과 統計行政의 相關關係를 叫明한다는 것은 매우 어려운 일이다. 왜냐하면, 統計情報가 그 自體로서는 아무런 執行力을 가질 수 없는 價値中立的인 숫자이므로 이러한 숫자로 무엇인가 執行하는 것이 不可能하기 때문이다. 政策은 樹立이 되고 나서, 일단 一定한 公認過程을 거친 후에는 政策 그 自體로서 執行力을 부여받는 것이나, 統計資料는 公表된다고 해도 資料自體로서는 現狀의 變化에 影響을 주는 것이 政策에 비하여 매우 微弱하고 그 方式 또한 組織性이 약한 것이다.

그럼에도 불구하고 國家發展과 統計行政間의 關係를 糾明하고자 함은 間接的으로나마 그 關係性이 認識될 수 있고, 이러한 關係性의 改善이 國家發展에 影響을 줄 수 있다는 것이 막연하게나마 認知되기 때문이다.

國家發展과 統計行政間의 關係性을 규명함에 있어 대체로 2 가지 方法을 생각할 수 있다. 즉, 첫째, 行政發展과 國家發展과의 函數關係라고 하는 行政理論的 立場에서 규명하는 方法과 둘째, 統計情報를 그 한 投入物로서 使用하는 政策이라는 媒介體를 통해 규명하는 方法이다. 行政理論的 立場에서는 대체로, 國家發展이 行政發展에 의해 促進될 수 있는 것으로 보는 바 행정과정의 각 분야, 즉 組織·人事·企劃·政策決定·行政改革·行政理念 등의 發展과 行政機能 즉, 財務·商工·文教·內務·外務·文公·國防 등의 發展을 통해서 行政의 問題解決能力, 適應能力을 向上시킴으로써 國家發展을 圖謀할 수 있다는 것이므로 여기의 行政에 統計行政이 內포됨은

당연한 것이라고 하겠다. 行政理論的 立場에서 國家發展과 行政發展 間의 關係를 규명하는 이론은 行政國家化以後 行政理論의 發展과 함께 다양하게 많이 開發된 것이 사실이나, 본서의 目的을 追求하는데에는 그 連繫方式이 극히 間接的이므로 여기서 줄이기로 하고 政策을 매체로 한 國家發展과 行政發展間의 關係를 집중적으로 규명해보고자 한다.

政策이란 行政需要에 對應하여,, 혹은 行政需要를 豫測하여 이에 대한 처방을 위해 결정된 政府의 將來 主要活動指針을 의미한다. 行政需要와 關聯하여 政策의 必要性이 제기되므로 政策의 決定을 위하여 行政需要를 正確히 把握할 必要가 있다. 行政需要는 現實과 規範間의 괴리가 發生할 때 表出되므로 現實을 規範에 接近시키기 위해서는 政策決定機關에게 現實의 把握과 未來狀況의 豫測이라는 두가지 課題가 주어진다.

社會現象의 把握을 위한 社會科學方法論에는 여러가지가 있을 수 있겠으나, 근래에 들어 특히 두드러진 點은 社會現象이 自然現象과 유사한 일정한 法則性이 있을지도 모른다는 認識下에 社會現象을 法則化하기 위한 計量化가 부단히 추구하고 있다는 것이다. 計量化란 의미가 본시 大小라는 크기가 부여되기 어려운 價值的 現象에 대하여 일정한 條件에 구속하면서 數値를 부여하여 일정한 兩數속 에 變數로서 包含시키는 경우가 있을 수 있는가 하면, 본래 計量化될 수 있는 變數를 叫明하며 이를 函數關係로 表現하는 경우도 있다. 어느 類型이건 共通된 것은 일정한 函數關係가 定立될 必要性이 있다는 것이고, 이들 模型의 檢證을 위한 社會的 觀察이 必要하다는 것이다.

또한 現象의 把握이 認識論 側面에서의 社會的 諸變數에 대한 形而上學的인 關係性的 定立이 아닌 한, 그 把握對象이 일정한 數量性を 띠는 경우가 많다.

政策이란 一定한 絕對的 또는 相對的인 目標値를 指向하는 指針이 되므로 이의 기초가 되는 現狀에 대한 把握 역시 數量的 關係를 나타내도록 할 必要가 있다. 社會現象에 대한 이러한 數量的 把握이 곧 統計行政인 것이고, 統計行政에 의해 把握된 數量的인 社會現象은 여러 變數로 나뉘어져 政策決定機關에 의해 解釋되고 이를 기초로 政策이 立案된다.

政策決定機關에 주어지는 다른 課題, 즉 未來의 豫測 또한 위의 論議를 기초로 하여 파악될 수 있는 것인 바, 특히 時系列分析 등은 將來 豫測을 위해 중요한 手段으로 여겨지고 있다.

政策이라는 것이 일정한 國家發展目標를 指向하는 것이고 政策이 統計情報를 그 材料로 하여 형성되는 것이므로, 간접적이거나 國家發展과 統計行政間의 關係가 규명된다고 하겠다. 이러한 關係의 重要性은 不正確하게 把握되거나 歪曲되어 把握된 資料에 의해 立案된 企劃이나 政策이 執行上의 適實性を 確保하지 못한채 흐지부지 끝나고, 窮極的으로 國家發展目標가 본래의 의도와 다르게 소외되어 왔던 지난 經驗을 통해 뼈저리게 느껴질 수 있으리라 생각된다.

政策立案 過程에서 當該 政策에 供하기 위하여 個別的으로 統計가 作成되고 있음은 물론, 이미 開發된 統計資料, 즉 각종 經濟·社會統計資料에 입각하여 政策이 立案되고, 이 政策을 통해 社會衡平등의 國家發展目標가 推進되고 있음이 發展的인 境地에서 動態的으로 認識될 必要가 있다고 하겠다.

第3節 統計行政需要의 展望과 그 對應方向

第1項 統計行政需要의 展望

1. 國家發展政策의 전환에 따른 統計需要의 增加

國家의 開發戰略이 經濟成長위주에서 成長과 衡平을 理念으로 綜合的인 社會開發과 地域的인 均衡發展으로 전환함에 따라 社會衡平을 증진하고 國民生活의 質을 향상하기 위한 社會部門의 統計와 地域開發計劃樹立을 위한 地域統計에 대한 수요가 크게 증대하게 되었다.

經濟開發이 실시된 지난 20年 동안 統計의 質的 改善과 새로운 統計의 開發에 노력하여 왔음에도 불구하고 아직도 國民生活의 質을 測定할 수 있는 所得統計, 地域의 生産動向을 파악할 수 있는 地域生産統計, 地域雇傭統計등이 開發되어 있지 못하며 날로 그 비중이 높아지고 있는 서비스업 部門의 統計도 크게 부족한 실정이다.

2. 情報化時代의 要請에 對應

經濟社會가 複雜 多樣化하고 產業構造의 變化가 급속히 이루어짐에 따라 政府, 企業, 學界등에서 각종 계획수립시는 물론 모든 業務分野에서 廣範圍한 統計情報가 필요하게 되었다.

尖端情報產業의 발달은 필연적으로 統計情報의 管理體制에도 큰 變化를 가져와 統計情報를 體系化하고 綜合管理하여 共同活用하는 統計綜合管理電算網의 構築을 요청하게 되었고, 이에 부응하여 調查統計局에서는 1977년부터 「데이터 베이스」를 開發하여 21個部門 53

단계열의 統計資料를 축적하여 왔다. 그러나 아직도 「데이터 베이스」를 통한 統計活用이 보편화되어 있지 못하고 統計作成機關 相互間에 電算網이 構築되지 못하여 國家行政電算化와의 連繫發展이 주요 과제로 등장하게 되었다.

3. 國家基本統計의 綜合體系化 必要性

우리나라의 統計制度는 美國과 日本의 影響으로 각 機關이 필요한 統計를 自體的으로 작성하는 分散型 統計制度를 採擇하여 왔다.

開發年代에 經濟開發政策의 추진과 더불어 計劃樹立에 필요한 統計를 독립적으로 開發, 활용한 결과 經濟統計는 양적으로 크게 伸張하였으나 國民生活을 측정할 수 있는 社會部門 統計는 크게 부족하여 統計의 部門間 不均衡을 초래하게 되었고 통계가 政策部署에서 직접 작성됨으로써 統計의 獨立性和 客觀性에 관한 문제가 제기되는 경우도 있었다.

또한 統計業務에 대한 이해가 깊지 않아 統計人力의 離職과 統計業務의 忌避現象을 가져와 專門人力이 크게 부족하게 되었고 부족한 人力마저 각 機關에 분산됨으로써 統計의 質的 改善뿐 아니라 새로운 統計의 開發에 많은 문제를 야기하여 우리나라 統計發展에 장애요인이 되고 있다.

이에 따라 양적으로 크게 성장한 각 部門의 統計도 질적으로는 많은 문제를 내포하여 심한 경우 統計가 政策을 誤導하는 예도 있었다.

따라서 고도의 産業社會와 情報化 社會에 신속히 對應하기 위하

여 기존 統計를 質적으로 改善하는 한편 새로운 統計를 開發하여 國家基本統計가 一관된 計劃下에 體系的으로 作成될 수 있도록 中央統計機構의 機能을 強化하고 各급 統計作成機關의 統計作成業務를 効果적으로 지원하며 統計情報를 共同 活用하는 國家基本統計의 綜合體系化가 철실히 요청되고 있다.

第 2 項 統計行政의 對應方向

前項에서 언급한 統計行政需要에 對應하여 統計行政에 요청되는 方向을 提示하면 다음과 같다. 이러한 方向은 統計의 均衡的 發展을 도모하고 國家統計作成基盤을 再定立한다는 基本戰略을 達成하기 위한 方向의 提示라고 할 것이다.

1. 統計作成機能의 強化

급증하는 統計需要에 對應하는 統計行政의 수행은 現행 統計작성機能의 強化를 통해 그 解決의 실마리가 提供될 수 있다.

여러 機關에서 必要로 하는 一般目的的인 主要基本統計를 통합하여 各급 基本 통계가 一관된 計劃下에 體系的으로 作成될 수 있도록 統計作成機能이 강화되어야 한다.

또한 統計業務를 새로이 맡게된 新規人力과 既存人力의 專門教育 및 再教育을 擔當하는 統計研修院을 設置하여 統計專門人力을 養成하고 國內大學, 外國大學, 海外統計訓練 擴大를 통하여 先進統計技法의 도입과 함께 우수한 統計專門要員이 確保될 수 있는 方案이 模索되어야 한다.

2. 統計의 質的改善 및 開發

統計의 質的改善을 위해 標本抽出法이나 國民所得推計技法 등 方法論的 開發이 시급히 要請되며, 經濟社會發展計劃이 地域間 均衡發展을 목표로 計劃됨에 따라 地域計劃의 基礎資料인 地域統計의 長短期發展計劃을 樹立하여 體系的이고 持續的으로 推進하여야 할 것이다.

이밖에 새로운 經濟社會問題로 대두되고 있는 老人問題, 相對的 貧困등을 測定할 수 있는 統計, 產業構造의 變化에 따른 雇傭構造의 質的變化를 測定할 수 있는 統計, 產業構造上 그 비중이 증대되고 있는 서비스部門統計, 產業生産, 景氣등의 動向을 신속히 把握할 수 있는 豫測統計와 國民의 保健醫療施設에 관한 統計를 開發하여 統計를 均衡的으로 發展시켜 나가는 한편 必要한 個人企業·法人 또는 家計·非營利團體에 관한 基礎統計를 開發하여 GNP 統計의 精度를 높여 나가야 할 것이다.

3. 統計組織體系의 改善

統計作成에 있어서 統計의 專門的인 기법이 보다 要求되고 統計需要도 많은 一般目的的 國家基本統計를 統合體系化하고 全國規模로 作成하고 있는 각종 標本調査의 規模를 점진적으로 擴大하여 地域統計 作成體系를 確立해 나가야 하는 바, 이러한 統計體系의 統合과 統計의 均衡的發展을 도모하기 위하여 國家基本統計가 政策部署의 간섭에서 벗어나 客觀的으로 生産될 수 있도록 하기 위한 制度的 改善이 요청된다.

第4節 現行 우리나라 統計行政의 問題點

前節에서 언급된 統計行政需要의 展望과 이에 對應하기 위해 要請되는 統計行政의 方向에 비추어 볼 때 우리나라 統計行政이 안고 있는 問題點을 보면 다음과 같다.

1. 政府統計制度의 獨立性 缺如

政策을 樹立하고 執行하는 機關이 同時에 統計를 作成함으로써 各部處에 有利한 政策評價를 얻기 위해 統計를 造作, 統計의 客觀性을 沮害할 우려가 있다. 또한 各部處의 利害關係가 침해한 當面 政策과 關聯된 斷片的 統計生産에 置重하여 全體 經濟發展을 위한 長期持續的 統計開發엔 낮은 優先順位를 부여하여 統計制度의 發展에 問題點을 露出시키고 있다.

2. 政府統計組織의 脆弱

經濟企劃院 調查統計局, 農林水産部, 勞動部, 保健社會部만이 統計組織을 保有하고 있으며 中央部處의 대부분이 統計組織이 없는 실정이다. 地方自治團體는 統計專擔部署의 人力이 不足하고 下部行政單位의 統計行政力이 脆弱하여 地域統計 開發能力의 缺如가 問題視되고 있다.

3. 類似統計의 重複作成

各機關에서 作成하고 있는 統計는 他機關의 統計利用 可能性을 고려하지 않고 當該機關의 特定한 目的과 專門性을 強調한 結果 類

似重複統計가 많고¹⁾ 또한 이들 統計間에도 統計生産機關의 作成 基準・分類方法 등의 差異로 同一 類似對象의 統計值相互間에 不一致가 發生하여 資料利用에 隘路가 있다. 아래의 <表 1-1>이 上記 內容을 보여준다.

<表 1-1> 年度別 賃金上昇率

(單位: %)

		'85	'86	'87
勞 動 部	鑛 業	9.5	9.3	8.3
	製 造 業	9.9	9.2	11.6
韓 國 經 總	鑛 業	7.2	6.5	7.1
	製 造 業	7.6	7.3	9.3

資料 1. 勞動部 「每月勞動統計」

2. 韓國經營者總協會 「賃金引上動向調査」

그리고 各機關別로 類似統計를 重複的으로 作成한 結果 被調査者의 應答負擔을 가중시켜왔던 것이 사실이다. 商工部에서 每年 中小 企業制度의 改善을 위해 調査發表하는 「中小企業에 對한 調査報告 事項 整理現況」을 살펴보면 應答者의 應答 負擔現況을 알 수 있다. <表 1-2>와 <表 1-3>을 살펴보자.

註 1) 類似統計의 重複作成現況

景氣展望調査: 韓國產業銀行, 韓國住宅銀行, 大韓商工會議所, 韓國 貿易協會, 中小企業銀行, 全國經濟人聯合會

企業經營分析: 韓國銀行, 韓國產業銀行

賃金統計: 勞動部, 韓國生産性本部, 經營者總協會, 大韓商工會議所

〈表 1 - 2〉 各團體의 調査・報告要求에 대한 中小企業 應答件數

區 分	件 數	備 考
行 政 機 關	1,395	平 均：年 96 件
金 融 機 關	77	最 多：年 197 件
經 濟 團 體	714	最 少：年 32 件
其 他	228	
68 個 機 關	2,414 件	

資料：商工部 「中小企業에 대한 調査・報告事項 整備現況」(1980)

위의 表를 보면 中小企業이 統計調査用으로 行政機關이나 金融機關, 經濟團體等에 提出하는 報告書의 現況을 나타낸 것인데 1980年 한해 동안 25個業體를 對象으로 調査한 바로는 68個機關에 355個種類的 2,414件을 제출한 것으로 나타나고 있다.

그 內容을 分析해보면 成長實態등에 대하여는 8個機關이, 景氣動向 및 展望에 대하여는 11個機關이, 雇傭關係에 대하여 8個機關이 같은 內容을 重複要求하였고, 機關別로는 勞動部가 年 65件, 市·道가 年 56件, 商工會議所가 27件을 要求하였다.

한편, 1988년에는 中小企業의 應答件數가 다음의 〈表 1 - 3〉과 같이 매우 減少된 수준으로 나타나고 있다.

〈表 1 - 3〉 各團體의 調査・報告要求에 대한 中小企業의 應答件數

區 分	受報機關數	調査・報告件數
行 政 機 關	23	108
金 融 機 關	7	11
其 他 機 關 · 團 體	51	116
計	81 個團體	235 件

資料：商工部 「中小企業에 대한 調査・報告事項 整備現況」(1988.2)

〈表 1 - 3〉을 보면 行政機關・金融機關 및 其他 機關等 81 個의 機關이나 團體에서 中小企業에 대해 요구하는 調整・報告의 種類가 235 種에 이르는 것을 보여주고 있는데, 이들 235 種의 調査・報告가 모든 개개의 中小企業에 요구되는 것은 아니고 調査・報告目的에 相應하는 該當 中小企業에만 요구되리라는 점, 또한 이들 235 種의 調査・報告가 모두 統計調査는 아니라는 점을 고려한다면 실제로 개별 中小企業이 平均적으로 要求받는 統計調査件數는 이에 훨씬 밑돌 것으로 보인다.

1980 년에 비해 1988 년의 調査・報告件數가 급격히 減少한 것은 그간 中小企業支援을 위한 制度改善의 일환으로 成長發展을 阻害하는 要因을 개선하기 위한 計劃이 지속적으로 추진되어온 결과라고 할 수 있다. 이러한 改善計劃의 主要內容은 被調査者가 받는 統計調査와 報告內容中 類似하거나 重複된 事項을 계속해서 統合 또는 廢止시켜 한번의 調査로서 필요한 資料를 생산할 수 있도록 調査機關을 集中化시키는 것이었다.

그럼에도 불구하고 現在와 같이 統計調査機關이 多岐化되어 調査機關의 連繫性이 確保되지 못하는 경우, 너무 일찍 限界에 이르러 應答業體의 負擔을 最小限度로 輕減시키지 못할 가능성이 크다. 統計專門 調整機關이 아닌 一般行政調整機關에 의한 統計調査件數의 감소가 一定한 한계에 도달할 우려가 있음은 물론, 不合理性을 초래할 수도 있는 것이다. 이를 위하여 中央統計機關이나 統計專門調整機關이 中央 各行政機關으로부터 統計關聯調査計劃을 취합하여 이를 賃金・人力・財政・金融・生産等 相互 類似한 分野別로 統合함으로써

應答負擔을 輕減시킬 수 있는 方案이 지속적으로 모색될 필요성은 尙存한다고 하겠다.

4. 統計에 대한 社會的 認識不足

各級 行政機關 責任者의 統計業務에 대한 認識不足과 無關心으로 機構調整時 統計部署가 優先 縮小되어 '86.10 環境廳 統計課, '87.12 交通部 統計課가 폐지되었다. 또한 다음의 <表 1-4> 와 <表 1-5>가 보여주는 바와 같이 이 制限된 昇進機會·陰地疏外感 등으로 公務員의 統計職 忌避現象 深化와 이로 인한 長期勤續人力 및 統計關聯學科 專攻者의 絶對 不足現象이 두드러진다.

<表 1-4> 長期勤續 統計人力 現況

'88.4.1 現在 (單位: 名)

區 分	農林水産部	保健社會部	勞動部	韓國銀行	經濟企劃院
總 員 ¹⁾	2,104	24	84	157	981
• 企劃要員 ²⁾	25	2	4	104	145
(3年以上)	(14)	(0)	(2)	(34)	(106)

註: 1) 定員 基準임.

2) 統計專擔部署의 本部 正規職員에 한함.

<表 1-5> 專攻別 統計人力 現況

'88.4.1 現在 (單位: 名)

區 分	農林水産部	保健社會部	勞動部	韓國銀行	經濟企劃院
總 員 ¹⁾	2,104	24	84	157	981
• 統 計 學	4	-	4	6	29
• 經 濟 學	10	-	-	36	38
• 電 算 學	11	3	1	-	13

註 1): 統計專擔部署의 正規職 定員 基準임.

第Ⅱ章 國家統計의 內容과 그 活用

第1節 國家統計의 意義와 役割

第1項 國家統計의 意義

國家統計라 함은 中央政府나 地方政府機關에서 國家에 필요한 統計資料를 實地조사하거나 보고형식에 의하여 수집한 統計를 의미한다. 우리나라 統計法 第2條에 따르면 통계를 指定統計와 一般統計로 區分하고 있는데 여기서 말하는 國家統計는 양자 모두를 포함하는 概念으로 규정한다.

同法¹⁾에 의하면 指定統計라 함은 中央行政機關이나 地方自治團體 또는 大統領令이 정하는 機關이 作成하는 統計로서 經濟企劃院長官이 지정하여 고시하는 調査統計²⁾와 報告統計³⁾를 말한다. 또한 一般統計라 함은 지정통계정의에서 揭記한 機關이 작성하는 統計中 指定統計 以外の 統計로서 大統領令이 정하는 統計를 말한다.

第2項 國家統計의 役割

國家統計의 役割과 任務는 國家의 性格과 統計利用時期에 따라 相異하겠으나 共通的인 點은 統計資料의 提供이 中心的 役割이라고 말

註 1) 統計法 第2條(定義)

註 2) 統計法 第2條. 4호 調査統計라 함은 調査한 資料에 의하여 作成하는 統計를 말한다.

註 3) 統計法 第2條. 5호 報告統計라 함은 報告된 資料에 의하여 作成하는 統計를 말한다.

할 수 있다. 즉 각 국가와 국민의 諸般生活에 관한 正確하고도 完全한 정보를 제공하고 이들의 變動狀況을 세밀히 수집하여 政府機關과 국민들에게 현재의 상태와 실정에 관하여 충분하고도 포괄적인 知識을 가질 수 있는 指針을 제공하여 주고 國民經濟의 機能을 說明하는데 도움을 주는 계속성있는 資料 및 情報, 經濟分析에 관한 適切한 評價值 등을 提供하는데 있다고 말할 수 있다.

國家統計는 政府의 모든 專門分野에 관한 내용을 다 包含하고 있으며, 모든 行政機構와 公共機關 및 專門分野에 有益하고 必要한 國家全般과 社會全般的 現상에 관한 모든 情報資料의 蒐集·整理·分析·發表와 活用을 可能케 해준다. 過去에는 通念적으로 資料의 蒐集·整理만을 行政統計의 任務로 認識하여 왔으나 오늘날에는 이들을 分析하여 나타난 現象의 原因을 糾明할 수 있어야 하며, 더 나아가서는 政策樹立에 기여할 수 있어야 하는 것으로 認識되고 있다.

國家統計가 上記의 役割을 擔當하기 爲해서는 몇가지 基本要件⁴⁾을 具備해야 하며 이것은 統計의 種類와 性質에 따라 相異할 수 있으나 여기서는 正確性, 信賴性, 適時性을 들 수 있다.

첫째, 正確性(Accuracy)은 統計가 具備하여야 할 가장 중요한 質的基準이라 할 수 있는 것으로서 이것은 對象을 얼마나 精確하게 調査했느냐 하는 것을 말한다.⁵⁾

이 概念은 測定值의 참값과 測定值와의 差, 즉 誤差와 關係된 것

註 4) 統計 第2卷 第1號 趙容燮 「調査環境의 積極的 改善」 (1976). pp. 2~3.

註 5) 李萬甲外 2人共著, 「社會調査方法論」 (1979). pp. 288.

으로서 系統誤差 (Systematic Error or Bias)와 原因을 찾을 수 없는 誤差, 즉 人爲的으로 조절하기 어려운 任意誤差 (Radom Error)의 合을 測定誤差라 하고 이것의 小大와 關係하여 正確性이란 용어를 使用한다.

또한 全數調査가 아닌 標本調査 (Sample Survey)의 경우에는 調査對象 全體中 一部分만을 標本으로 抽出하여 調査하였기 때문에 생기는 標本誤差 (Sample Error)와 非標本誤差 (Non Sampling Error)의 合이 크나 적으냐에 따라 正確性이 左右된다.

이러한 正確性의 決定要因 또는 判斷基準⁶⁾을 統計作成 段階別로 分類하면, 첫째, 調査計劃段階에서 調査項目의 명료한 概念規定, 合當한 調査表 및 結果表의 設計, 標本設計時 許容誤差의 크기·現實性等을 고려한 合理的 計劃등이고, 둘째 實查段階에서는 被調査者의 協助, 調査員의 誠實성과 能力, 最新調査裝備의 保有 및 稼動狀態 등이며, 셋째, 結果整理 및 解釋·發表段階에서는 結果表 整理 및 集計의 正確性, 解釋·發表의 妥當性 등을 들 수 있다.

둘째는 信賴性 (Reliability)이다. 同一한 對象을 2回以上 調査한 結果는 時間의 變化에 따라 급격히 變化하는 것이 아니면 一貫性 (Consistency)을 유지하여야 할 것이다. 만약 同一한 結果가 나오지 않으면 信賴性 (Reliabilty)이 없다고 규정할 수 있으며 이를 統計利用者의 側面에서 보면 다음과 같다.

統計內容面에 있어서 信賴性이란 結果的으로 正確성과 關係되는 測定の 一貫성을 말한다. Kerlinger 는 信任可能性 (Dependability),

註 6) 朴弘來, 統計 第3卷 第1, 2號 (1977), 「標本調査方法」, p.137.

安定性, 一貫性, 豫測可能性 (Predictability), 正確性 등을 信賴性的 同意語로 보고 이를 3가지로 說明하고 있다.⁷⁾

첫째, 反復測定에서 同一한 結果를 얻을 수 있느냐 하는 면에서는 安定性, 信任可能性, 豫測可能性을 의미하고, 둘째, 對象을 있는 그대로 測定하였느냐는 測面에서는 正確性을 의미하며, 셋째, 信賴性을 測定誤差와 관련, 誤差가 크면 信賴性이 낮고 誤差가 적으면 信賴性이 높다고 하여 正確性 혹은 精密性으로 規定하고 있다.

國民認知 (Perception) 면에서 信賴性이란 國民이나 統計利用者들이 行政統計에 갖는 믿음의 感情을 말한다. 아무리 精確한 統計를 산출하더라도 이를 不信하고 利用하지 않는다면 그것은 無用之物에 지나지 않는다. 이런 側面에서 信賴性을 결정하는 要因은 過去의 發表資料의 正確性, 算出·發表機關의 정통성, 기관자체의 信任度 등을 꼽을 수 있다.

셋째는 適時性 (Timeliness)이다. 適時性的의 側面에서 統計는 必要한 內容을 必要한 時期에 生産하여 必要로 하는 사람이 쉽게 利用할 수 있어야 하며 統計需要가 새로이 發生할 경우에 對應이 늦는다면 이러한 統計의 利用可能性은 줄어든다. 統計生産의 迅速性을 確保하기 위해서는 調查段階에서 調查對象 全部를 調查하지 않고 標本을 抽出하여 調查하여야 신속성이 確保될 것이며 이 標本도 最小한 적게 하여야 한다. 資料處理段階에서는 手集計보다는 卓上用 計算機, 이보다는 Computer 組織을 利用하는 것이 보다 타당할 것이

註 7) Fred N. Kerlinger, 「Foundation of Behavioral Research」, 2nd. ed. (New York: Holt, 1973), pp. 442 ~ 455.

다. 資料의 전달과정에서도 이를 필요로 하는 機關이나 利用者에게 秘密의 障礙없이 신속히 전파되어야 利用度가 높아진다. 行政機關의 경우 部處間·部處內의 協助의 정도, 의사소통의 정도, 책임전가없는 相互信賴雰圍氣 造成 등 組織風土가 이의 決定要因, 評價基準이 된다.

第2節 國家統計의 內容

우리나라의 國家統計는 1988. 7.20 現在에 中央政府 26個 機關에서 226種, 地方政府 14個 市道에서 8種의 統計를 生産하고 있으며, 韓國銀行을 비롯한 45個 公共, 民間機關에서는 國民計定統計 등 107種의 統計를 生産하는 등 國家의 主要基本統計를 여러기관에서 分산 作成하고 있다.

〈表 2-1〉 國家統計의 現況

單位：種

區 分	統計作成 機 關 數	計	種 類 別		作 成 方 法 別	
			指定統計	一般統計	調查統計	報告統計
計	85	341	36	305	160	181
政府機關	40	234	32	202	84	150
指定機關	45	107	4	103	76	31

우리나라의 國家統計의 現況은 위 표에서 잘 나타내고 있지만 여기에서는 理論적으로 政府機關의 業務分野別 區分과 機能別 區分의 側面에서 소개하고자 한다. 우리나라의 具體的 現況은 第Ⅳ章에서 상세하게 다룬다.

第1項 業務分野別 種類⁸⁾

國家統計의 業務分野는 國家統計의 役割과 密接한 관련이 있으며, 그 種類란 바로 政府機關의 業務遂行을 위해 必要한 모든 統計關聯業務의 分類에 해당한다고 말할 수 있다. 業務의 性格에 따라서는 人口센서스나 産業센서스처럼 5年 乃至 10年에 한번씩 實施하는 大規模의 實際調査도 있지만은 小規模의 標本調査나 이미 調査完了되어 發表된 資料로서 必要한 대로 整理하여 使用하는 二次的 統計 (Secondary Statistic)를 作成하는 境遇도 있을 수 있다. 다음에 分類하는 國家統計의 業務分野別 種類는 大部分의 경우 定期的으로 一定期間마다 調査되는 內容을 包含하고 있으며, 可能한 중복되지 않는 19個 專門分野로 區分하였다.

1. 人口 및 就業活動分野

人口의 狀態·性別·家族事項·構造·地域別分布·豫測과 같은 靜態的인 人口問題들과 人口의 移動·結婚·離婚·死亡과 出產과 같은 人口動態問題들, 그 밖에 家族과 家計問題에 關한 統計들을 들 수 있다. 人口센서스의 結果나 職業에 關한 統計 등이 主要骨자가 된다.

2. 企業體 및 職場統計

職場의 數와 經濟分析을 主內容으로 하고 있으며, 都賣業·小賣

註 8) 李常雨, “韓國官廳統計의 發展을 爲한 方案研究”, 産業과 經營, 通卷 第 29 號 (서울: 延世大學校 産業經營研究院, 1979. 8.), pp. 37 ~ 39 整理.

業·自由業과 서비스業에 관한 統計와 企業의 合併과 倒産에 관한 問題를 骨子로 한다.

3. 農業·林業·水産業分野

一次産業分野에 해당되며, 이 分野에 基礎가 되는 各種 統計와 農業의 經濟성과 所得統計, 農業勞動力統計, 各種 生産統計를 들 수 있다. 國土利用統計와 이들 一次産業의 生産品 用途別 統計도 包含된다.

4. 鑛工業 및 製造業分野

二次産業分野의 基礎的 資料 以外에 産業生産 및 注文에 관한 指數와, 이 分野의 生産活動, 賣出, 在庫, 投資와 費用, 構造 등에 관한 統計로서 經濟의 活動狀況과 密接한 關係를 갖고 있는 重要한 部分이다.

5. 住宅建設 및 土木事業分野

住宅新築 및 土建事業에 관한 統計는 新規許可 및 工事規模를 把握하는 以外에 既成高 把握까지 包含되어 景氣活動의 先行指標役割을 할 수 있는 重要한 部分이다. 地域別 分布 및 住宅의 性格 區分(集團 및 單獨型)과 其他 事項들을 考慮할 수 있다.

6. 商業, 料食業 및 觀光統計分野

業界의 從事者數 및 賣出額, 其他 經濟性分析에 必要한 事項들을 分析할 수 있다.

7. 貿易統計分野

輸出入別로, 國家別, 商品別, 貿易에 關한 基礎統計와 特殊商品에 關한 內容을 集計分析하며 貿易量과 貿易去來條件 등에 關한 內容을 集計하여 整理한다. 各種 貿易指數도 包含된다.

8. 交通 및 運送分野

陸海空路別 貨物 및 旅客運送에 關한 統計와 各種 運送手段에 關한 統計 그리고 鐵鋼利用貨物 및 旅客統計를 地域間의 運送距離別로 集計分析한다.

9. 通貨 및 貸出金融統計分野

各種 金融機關別, 通貨性格別, 貸出 및 貯蓄狀況別 統計를 뜻하며 證券市場等의 內容을 包含시킨다.

10. 法的訴訟分野統計

各 裁判所別, 民事 및 刑事事件에 關한 統計이다.

11. 教育 및 文化分野

義務教育, 中高等 및 職業教育, 大學教育에 關한 教育全般에 걸쳐 施設, 學生, 學業成果와 教師 및 教授內容을 包含하여 學事全般에 關하여 資料를 蒐集分析하고, 各種 文化施設, 利用者數, 圖書館內容까지 包含된다.

12. 保健 및 衛生分野

各種 疾病에 關한 事項 중 傳染性이나 大衆保健에 影響을 미치는 統計로서 性病 및 肺病과 기타 傳染病의 發生과 치료사항

등 國家的 次元에서의 重要性에 따른 問題들을 集計分析한다. 勿論 各種 醫療施設 等 保健機關에 관한 모든 事項도 包含된다.

13. 社會福祉分野

社會福祉全般에 관한 內容으로서 各種 保險의 內容과 事業事項 등 國家나 公共機關의 無償惠澤內容 등 天災地變에 의한 被害補償 內容과 公共 및 私設團體들의 各種 補助活動을 包含하여 整理한다.

14. 財政 및 稅金分野

中央 및 地方政府와 國家機關들의 財政에 關한 事項들로서 豫算執行 및 事業內容을 包含하고 있으며, 政府支出에 關한 指數作成 도 할 수 있고 各種 稅金の 種目別, 金額別, 稅收內容과 性格 등 을 網羅한다.

15. 特定家計의 經濟性分析分野

公務員 및 一般勞動者 및 俸給給與者の 5人家族家口를 中心으로 所得과 消費에 關한 內容을 分析하여 家口の 消費材 중 耐久的 商品的 內容과 負債內譯, 財産內容 등을 集計하여 分析한다. 그 밖에도 生計維持를 爲한 生産必須品支出內容을 分析한다.

16. 賃金 및 俸給에 關한 統計分野

産業別에 따른 勞動者들의 賃金과 事務職의 俸給에 關한 諸般 統計와 賃金係數作成 그리고 그 內容分析을 들 수 있다.

17. 物價統計分野

農水産物價格과 物價指數, 工產品價格 및 物價指數, 建築 및 土

木工事價格과 交通料金統計 등 諸般 物價統計가 다 包含된다. 國際間的 比較도 重要的 役割을 한다.

18. 國民總生產統計分野

國民總生產量 計定에 따른 各種 統計와 產業關聯分析에 따른 各種資料로써 一國家 뿐만 아니라 國際的으로도 相當히 重要的 役割을 하는 部分이다.

19. 公害問題統計分野

統計的으로 集大成하기에는 아직도 困難한 問題가 많이 있지만 쓰레기 처리문제, 上·下水道 및 水資源 公害問題, 大氣汚染問題 등과 公害防止施設投資 등이 이에 包含된다.

第2項 機能別 種類⁹⁾

統計業務의 質的인 差異는 各其 그 分野의 機能面에 따라서 左右된다고 볼 수 있을 것이다. 예를들면 人口統計는 比較的 잘 發達되어 있으며 별로 큰 問題點을 內包하고 있지 않다. 그러나 어려운 分野에 속하는 環境統計나 에너지統計는 政府의 至大한 關心을 끌고 있지만 잘 開發되어 있지 않다고 볼 수 있으며 統合도 잘 되어 있지 않고 統제도 잘 이루어지지 않고 있다. 또한 이 分野에 대한 뚜렷한 概念의 不在는 어떠한 資料가 얻어져야 하고 어

註 9) 大韓統計協會 調查部譯, “向後 12年間(1978~1989) 美國 聯邦政府統計業務의 計劃과 構造의 發展에 관하여”, 統計, 第3卷 第4號, (서울:大韓統計協會, 1977), pp. 91~98 整理

명게 얻어져야 하며, 누가 이런 資料蒐集過程에서 責任을 져야할지도 確實히 定義되어 있지 않다. 그러나 同一性質, 同一機能의 統計分野를 묶어봄은 統計發展方向과 統計活用方面에 큰 도움을 줄 수 있다.

1977年 3月 管理豫算處(OMB)에 배치되어 있는 美國統計協會 諮問委員會(The American Statistical Association Advisory Committee)는 2日間の 會議를 갖고 聯邦政府 統計活動의 全般的인 再改編作業을 實施하면서 向後 美國의 國家統計業務의 發展方向을 提示하였다. 그 發展計劃案에 國家統計를 機能別로 大別하여 다음과 같이 分類하였다. 聯邦制라는 美國의 政府組織 性格上 (1)번의 地方行政統計는 美國의 國家統計業務에 있어서 別 意味가 없겠으나 우리나라에서는 그 重要성과 量的인 面의 位置가 큰 것으로 생각되어 任意로 追加하였음을 밝혀둔다.

1. 地方行政統計

이 分野는 다음과 같이 네 가지로 細別할 수 있다.

① 地方財政統計

여기에는 地方自治團體의 豫算과 決算, 地方財政構成要素分析, 地方財政에 關한 政策樹立의 基礎資料 등이 包含된다. 우리나라에서는 “地方財政年鑑”으로 每年 發表된다.

② 地方稅政統計

地方稅의 徵收, 地方財政力の 實態把握 및 그 改善을 爲한 基礎資料등이 包含되며, 우리나라에서는 “地方稅 統計年報”의 形態로 每年 發刊된다.

③ 住民登錄統計

住民登錄狀況, 住民登錄 發給狀況 및 住民登錄表上 人口轉出入 등이 主要內容이 된다.

④ 人事統計

비단 地方行政統計에만 국한되는 것이 아니겠으나, 各級 公務員에 대한 定員·現員 및 缺員狀況, 年齡 및 出身地別 分類, 賞罰 事項 其他 移動事項 등을 들 수 있다.

2. 經濟統計

經濟統計의 根幹을 이루는 主要機能別 業務分野는 ① 農業統計, ② 建設統計, ③ 에너지統計, ④ 環境統計, ⑤ 財政統計, ⑥ 收入·富 및 消費에 관한 統計, ⑦ 勞動統計, ⑧ 國民經濟統計, ⑨ 物價 및 物價指數, ⑩ 生産과 分配에 관한 統計, ⑪ 科學과 技術統計, ⑫ 交通統計를 들 수 있다.

3. 社會統計

社會統計는 아직 經濟統計에 어울리는 理論的인 背景도 開發되어 있지 못하고, 概念的인 面에서도 아직 確實하게 定立되었다고 말할 수 있는 段階에 이르지 못하였다. 社會統計의 根幹을 이루는 主要機能別 業務分野는 ① 犯罪統計, ② 教育統計, ③ 保健統計, ④ 收入의 維持와 富에 관한 統計, ⑤ 人口統計를 들 수 있다.

4. 共同關心分野에 관한 統計

이 區分에 屬하는 範圍를 統計業務에 從事하는 統計家들의 共同關心이 되는 業務分野라 概念定義한다면, 各種 社會指標, 政府 各

部處間 業務의 協調 및 對民業務, 其他 調查實施에 關聯된 資料等 이 包含될 수 있을 것이다. 標本調查에 관한 諸資料(Data)의 蒐集과 利用에 관한 諸般事項들이 包含된다고 할 수 있다. 主要機能別 業務分野로서는 ① 聯邦과 州政府間의 統計業務의 協調에 관한 資料, ② 機構間의 協調에 관한 資料, ③ 各種 分野의 長期發展模型에 관한 資料, ④ 各種 社會指標(Social Indicator), ⑤ 資料銀行(Data Bank)에 관한 諸般事項 등을 생각할 수 있다.

第3節 國家統計活用の 理論的 接近

第1項 開放體制¹⁰⁾로서의 統計組織

組織에 관한 정의는 각자의 組織觀에 따라 상당한 다양성을 띠고 있으나 어느 特定人의 정의보다는 보편적 개념으로 규정한다면

註10) 體制(System)에 대한 概念定義는 다양하다.

朴東緒, 「韓國行政論」(法文社, 1986), p. 77.

體制란 「여러 下位體制(Subsystem)로 構成되어 있으며, 이들은 자기 固有의 機能을 가지고 있으면서 相互間의 聯關性을 가지며 계속 움직이며, 그를 둘러싸고 있는 環境間에 相互影響을 주고 받고 있는 것」

朴璉鎬, 吳世德 共著, 「組織管理論」(法文社, 1985), p. 49.

體制란 「相互依存하는 部分들로 構成된 實體」

其他 더 자세한 내용은 다음을 參照

Richard A. Johnson, et al. The Theory and Management of Systems (London: McGraw-Hill, 1973), p. 4.

Richard W. Gable, Development Administration (SICA, ASPA, 1976), p. 46.

“組織이란 일정한 環境下에서 目標를 達成하기 위한 分業體制”라고 정의할 수 있다.¹¹⁾ 傳統的 組織理論에 있어서는 環境에 대한 組織의 依存性을 무시하고 다만 組織의 內的機能에 관한 構造·課業 및 公式的 關係의 側面에만 관심을 집중시켰기 때문에 組織을 閉鎖的인 體制로 보았다. 閉鎖體制 (Close System)란 自給自足的 (Self-Contained)이며 環境으로부터 고립된 것을 말한다. 傳統的 組織理論은 組織의 生存·發展에 필요한 各種 資源이 이미 조합되어 있는 것으로 전제하고 다만 合理的인 職務의 體系를 편성하는데 주력하였다.

그러나 組織이 存續하고 發展하기 위해서는 組織外部의 環境으로부터 人力·物資·情報 等の 資源을 충분히 조달받고 또한 組織이 생산한 產出財가 組織外部에서 충분히 利用되지 않으면 안된다. 이러한 體制는 環境과의 關係에 있어서 개방적일 뿐만 아니라 體制 內部的 構成要素間的 關係에 있어서도 그렇다. 이와같이 하나의 體制가 外部環境과 相互作用하는 것을 開放體制 (Open System) 이라 한다.

샤르칸스키 (Ira Sharkansky)는 行政體制를 서로 관련된 環境

註·11) 보다 상세한 내용은

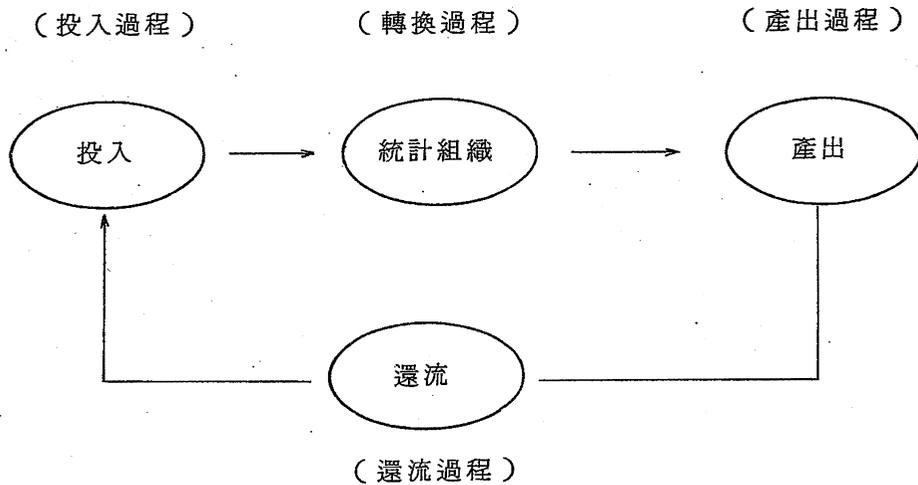
Marx Weber, The Theory of Social Economic Organization, Translated by Keith M. Henderson and Talcott Parsons (New York, The Free Press, 1947), p. 151.

Chester I. Barnard, The Functions of the Executive (Cambridge: Harvard University Press, 1938), p. 73.

Talcott Parsons, Structure and Process in Modern Societies (Glence, Ill: The Free Press, 1960), P. 17.

(Environment), 投入 (Input), 轉換過程 (Conversion Process), 產出 (Output) 및 還流 (Feedback) 등의 相互作用을 반복하는 開放體制 (Open System) 로서 把握하고 있으며¹²⁾ 이를 統計組織에 適用시키면 다음과 같다.

< 表 2-2 >



第 2 項 統計情報活用體制

1. 統計情報活用體制的 定義

行政統計를 비롯한 모든 統計는 資料의 蒐集·整理·分析·比較·豫測·利用·發表의 展開過程을 가지며 이러한 過程은 계속 반복된다. 資料의 蒐集·整理過程은 統計作成分野의 節次이고 資料의 分

註 12) Ira Sharansky, Public Administration : Policy Making in Government Agencies. 2nd ed. (Rand McNally College Publishing Company, 1973), p. 18.

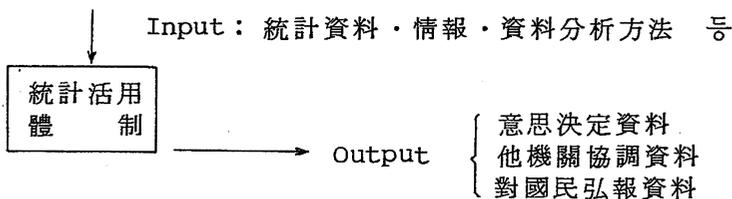
析·比較·豫測過程은 統計運用分野의 節次이며, 資料의 貯藏·利用·發表의 과정은 統計利用分野의 節次라 할 수 있다. 여기서 이 세 분야에 관한 各 要素와 그 要素들의 相互關係, 作用節次와 環境과의 交互作用 等 모두를 통털어 統計情報活用體制 (System)라 하자.

여기서 다룰 統計情報活用體制는 그 主體가 國家 또는 行政機關이며 그 作用하는 環境 亦是 國家 또는 行政機關이라 할 수 있다. 統計情報活用體制의 適用範圍는 全 行政分野에 걸쳐 廣範圍하다. 各 行政分野別로 必要하고 所用되는 各 個別統計의 活用 System을 생각할 수 있고 이러한 活用 System은 全國家와 行政機關안에서의 統計活用體制의 副體制 (Sub-System)가 될 것이다.

2. 統計情報活用體制의 理論的 接近

基本的理論은 앞에서의 體制理論이다. 즉 System의 投入 (Input)과 產出 (Output)을 檢討하고 投入과 產出이 어떤 連繫性을 갖는가를 찾는 方法이다.¹³⁾

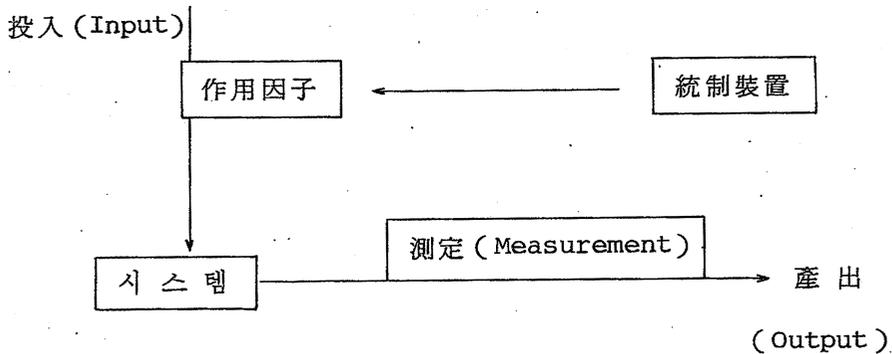
〈表 2-3〉 統計情報活用體制의 模型



註 13) Archie Donald, Management, Information and Systems(2nd. ed. Condon, Cox and Wyman Ltd, 1979), p.38.

〈表 2-3〉에 의하면 統計活用 System에 投入된 모든 統計資料와 情報資料 그리고 이러한 統計資料의 分析技法은 우리가 必要로 하며 또 意思決定에 直接 有用하고 도움을 줄 수 있는 情報價値로 變換되어 產出된다. 위 模型에서 중요한 점은 投入 (Input)과 產出 (Output)되는 資料들의 性質과 그 測定方法이 될 것이다. 投入 (Input) 部門에서는 統計資料의 正確性, 資料蒐集의 方法, 적절한 分析技法의 채택 등이 고려되어야 한다.

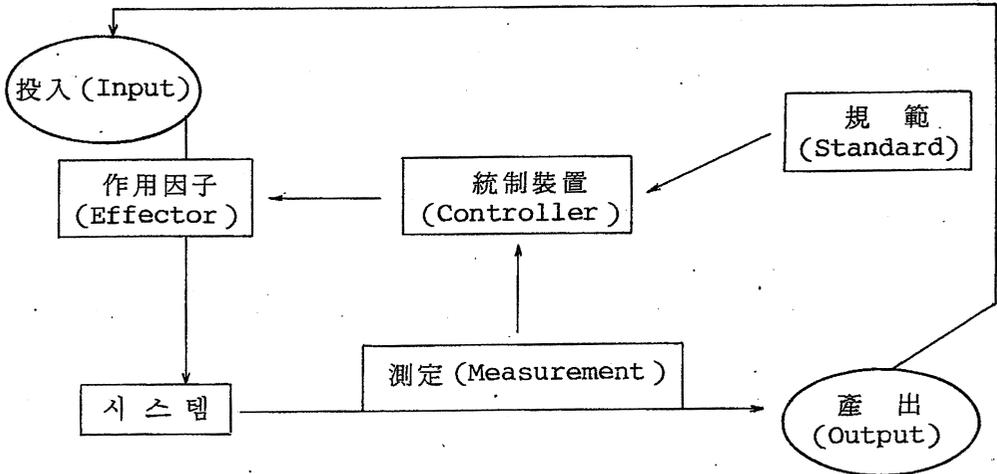
〈表 2-4〉 統制裝置 (Controller)와 作用因子 (Effector)



〈表 2-4〉는 〈表 2-3〉에서 統制裝置 (Controller)가 追加된 경우이다. 統制裝置의 必要性은 投入에 使用하는 여러 情報 가운데 실제로 重要性이 인정된 投入要素들을 가려내어 投入시키는 것이 훨씬 效果的이기 때문이다. 즉 統制裝置는 System의 산출로부터 測定된 各種 分析資料를 利用하여 實際로 그 System에 적절한 資料들을 가다듬고 變換시킨다. 따라서 產出로부터 얻어지는 測定結果들이 正確하고 지체없이 作用되어야만 統制裝置도 效果的으로 그 機能을 遂行할 수 있는 것이다. 이 統制裝置로부터 作用을 받아 그

시스템의 投入資料를 시스템이 要求하는 資料로 變換시키는 役割을 擔當하는 機關을 作用因子 (Effector)라 한다.

<表 2-5> 統計情報活用體制模型의 完成 환류 (feed back)



<表 2-5>는 統計情報活用體制模型의 完成을 나타낸다.

産出의 測定 (Measurement of Output)에 따른 投入資料의 變換 概念에는 規範 (Standard)이 포함된다. Feedback System을 分化 하고 區分하면 이 規範機能이 나타나게 된다. 이 規範機能은 統制 裝置에 作用하게 된다. 統制裝置는 統計活動 System의 投入要素로 서 蒐集된 情報資料들을 받아들여 그것을 規範 (Standard)과 比較 함으로써 그 誤差 (Error)을 計算하고 여기서 얻어진 모든 情報 를 作用要因에 넘기는 役割을 하게 된다. 規範 (Standard)은 결국 그 시스템이 바라는 適正한 産出수준을 發展可能케 해주는 統制要 素가 된다. 이와같이 統計情報活用體制는 投入 (Input), 시스템, 算 出 (Output)를 기본모형으로 하여 統制裝置 (Controller), 規範 (Standard)에 의한 여과장치를 거쳐서 正確性, 信賴性, 適時性을 갖춘 통계정보를 생산하게 된다. 이러한 産출정보는 다시 投入에 환 류되는 과정을 거쳐 모형을 완성한다.

3. 統計情報活用體制의 利用上 考慮事項

1) 投入部門과 關聯된 考慮事項

먼저 蒐集된 統計資料를 活用하여 바람직한 情報價値로서 結果資料와 意思決定資料를 만들어내는 組織化過程은 資料의 蒐集(Collection), 資料의 調查分類(Processing), 資料處理技法의 決定(Decision Making of Technique), 資料의 處理(Implementation) 로 構成되는데, 이와같은 과정을 거쳐 組織化되는 資料가 統計活用System의 投入要素가 된다. 여기서 주의하여야 할 점은 다음과 같다.¹⁴⁾

첫째는 資料의 蒐集에는 많은 비용과 시간이 所要된다는 점이다. 따라서 資料의 蒐集過程에서 원래의 目的을 變化시키거나 축소시키는 경우가 때때로 발생한다는 점이다.

둘째는 行政府의 政策決定을 爲한 資料의 蒐集은 調查對象者인 一般人的 拒否 乃至 消極的 姿勢에 부닥치는 것이다. 더욱이 최근에 와서는 統計調查가 전에 비해 한층 困難해지고 있는 경향이 있는데 그 理由는 다음과 같다.

첫째, 經濟社會의 發展과 함께 統計調查가 多樣해지고 頻繁해졌으며 그 內容 또한 세분화, 專門化되어 被調查者의 負擔이 가일층 증가하였고,

둘째, 個人的 Privacy나 企業의 經營計劃 等 比較的 個人的 秘密에 속하는 事項이 統計調查로 말미암아 外部에 알려지거나 앎을

註 14) Jack Byrd, Jr. Operations Research Models for Public Administration (Massachusetts: Lexington Books, D.C. Health and Company, 1975), p. 229.

까하는 不安感이 存在하고,

셋째, 資料處理의 EDP化로 한번 제공된 資料는 언제든지 쉽게 재현될 수 있다는 점이다.

2) 產出部門과 關聯된 考慮事項

統計活用시스템에서 產出되는 資料들이 情報價値, 卽 政策決定過程에 適切할 수 있는 資料로서 價値를 가지기 위해서는 다음과 같은 점들이 說明되어야 한다.

첫째는 意思決定者에게 필요한 무엇인가를 제공해야 한다. 政策決定者가 알지 못하는 새로운 정보가치를 가지거나 政策決定者가 確信할 수 없는 情報를 明確하게 說明해야 한다.

둘째는 政策決定者가 정하여야 할 行動의 手段을 제공해야 한다. 卽 政策決定技法의 選擇에 도움을 줄 수 있다거나 評價할 수 있는 根據가 마련되어 있어야 하며 政策決定者가 취하는 政策決定行爲가 올바르다는 確信을 줄 수 있어야 한다.

바람직한 產出資料가 되기 위해서는 ① 正確性 (High Accuracy), ② 迅速性 (Promptness), ③ 比較性 (Comparability), ④ 低費用 및 被調査者에 對한 負擔輕減 (Low Cost and Low Burden on Respondents) ⑤ 詳細性 (Unlimited Details), ⑥ 週期性 (Frequency)를 갖추어야 한다.¹⁵⁾

註 15) 趙容燮, 統計 第2卷 第1號 (1976), 調查環境의 積極的 改善” pp. 2 ~ 3.

第 3 項 統計情報活用體制와 政策決定

情報資料로서의 行政統計는 政府 各 機關과 그 構成員들의 意思 (政策) 決定과 各 分野의 管理에 必須的인 資料가 된다. 따라서 行政統計의 窮極的 役割은 體系化되고 組織화된 行政情報資料를 利用하여 各 分野의 모든 專門問題들에 관한 政策決定을 自動적으로 (Decision Making Automated) 할 수 있게 하는데 있다.

政府의 政策決定¹⁶⁾에는 프로그램화된 決定 (Programmed Decision) 과 Program 化 되지 않는 決定 (Nonprogrammed Decision) 으로 區別할 수 있으며, 여기서의 Program 이란 用語는 컴퓨터 關係用語의 轉用으로서 問題의 自動的 解決 (Automatic Solution) 을 위한 計劃¹⁷⁾으로 정의할 수 있다.

Program 化된 결정이란 反復적이고 루틴 (Repetitive and Routine) 한 것으로서 어떤 狀況에 對하여 行해진 決定은 다른 유사한 狀況에도 活用 適用될 수 있는 性質의 것이다. 또한 프로그램 化되지 않은 決定 (Nonprogrammed Decision) 이란 전에 없던 새

註 16) 政策決定의 보다 상세한 內容은 다음을 參照하기 바람.

Ira Sharkansky, Public Administration (Chicago, Markham, 1970), p. 3.

Yehezkel Dror, Public Policy-Making Reexamined (San Francisco: Chandler, 1968), p. 12.

H.A. Simon, The New Science of Management Decision (New York: Harper and Row, 1960), pp. 5~7.

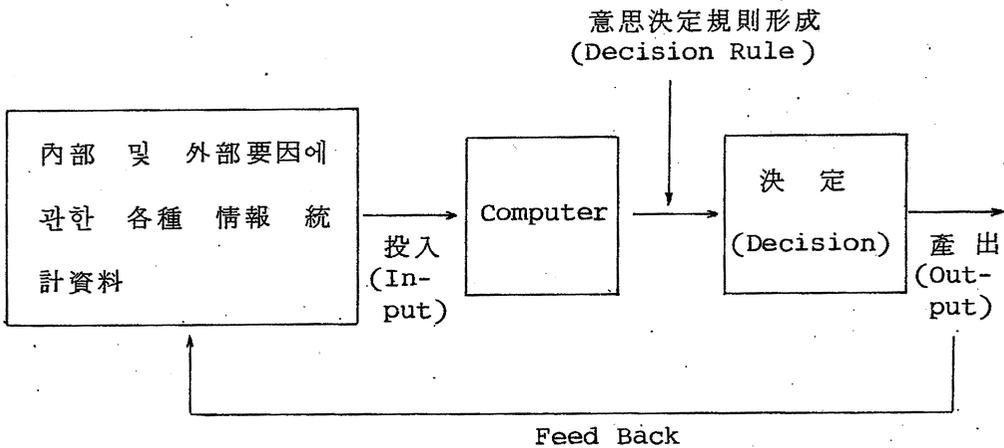
朴東緒, 韓國行政論 (서울, 法文社, 1986), pp. 127~130.

註 17) Robert G. Murdick, Joel E. Ross. op. Cit. p. 200.

로운 問題이며 構造的으로 定型化되지 못하였고, 理解하기 힘든 複雜한 性格을 띠며, 이에 알맞는 解決方法을 발견하기가 쉽지 않은 決定形態를 말한다.

프로그램화된 決定 (Programmed Decision)에서는 意思決定方法이 定型化되어 있으며 情報資料가 意思決定規則의 形成에 有用한 도움을 준다. 그 과정은 다음의 <表 2-6>과 같다.

<表 2-6> 統計情報와 政策決定



프로그램되지 않는 決定 (Nonprogrammed Decision)에서는 直接的인 統計資料나 情報資料가 直接的인 判斷基準을 提供할 수 없으며 순수한 의사결정 初期段階에 있어 投入의 1要素로 밖에는 役割하지 않을 것이다.

第Ⅲ章 統計制度類型과 外國統計制度

第1節 國家統計制度的 類型

第1項 意 義

대체로 國家統計制度的 類型이라고 하면, 그 觀點에 따라 여러가지 각도에서 觀望될 수 있겠으나, 여기서는 統計業務에 관한 權限이 中央의 한 機關을 중심으로 收斂해 가느냐 혹은 그 權限이 여러 機關에 散在해 있느냐에 따라 集中型과 分散型으로 區分해 보고자 한다.

어느 國家이건 組織을 편성함에 있어 여러가지의 考慮事項이 念頭에 두어지는데, 당해 行政機能에 대한 需要를 고려한다든지 급변하는 行政機能 내지 技術등을 반영하는등 客觀的인 基準에 의해 편성되는 경우가 있겠으나, 表明된 이유의 그럴듯함에 불구하고 當該 組織 構成員의 利益增加가 주로 추구된다든지, 政治的 權力鬭爭의 결과로 機構의 改革이 改善이 아니라, 改惡이 되는 경우 또한 흔히 보이는 현상이다.

특히 統計制度的 경우 그 중요성이 널리 인식되고 있고, 認識의 차원 또한 높아지고 있는 것이 事實임에도 불구하고, 統計行政이 보다 組織的이고 合理的으로 수행되도록 하기 위한 制度改善에의 배려는 인색한 예가 빈발하므로, 여기서 統計制度 類型的 決定基準과 이의 장단점등을 고려하여 봄으로써 統計組織 改善 論議에 대한 參考가 되기를 기대한다.

第 2 項 統計制度類型的 決定基準과 問題點

1. 決定基準

統計制度를 組織하거나 改革함에 있어서는 항상 客觀的인 基準만이 적용되는 것은 아니겠으나, 規範的인 基準으로 다음의 客觀的인 原則이 채용되는 것이 바람직할지 모른다.

1) 國家의 經濟性格, 發展程度 및 經濟構造

經濟의 規模가 적고, 經濟構造의 分化程度가 낮으며 經濟發展水準이 저급한 경우에는 수요되는 統計의 성격 또한 어느정도 단순성을 띠 수 밖에 없는 것이고, 統計體系 또한 그만큼 單純하게 된다.

그러나 經濟規模가 커지고 그 構造 또한 복잡해짐에 따라 政府機關에서 수립하는 政策이 특정한 분야내에서 고립된 채 (cell) 세워질 수 있는 것이 아니고, 他部署의 政策 또한 하나의 變數로서 고려되지 않을 수 없는 것이며, 政策樹立의 기초로서 統計 역시 그만큼 구조화된 需要에 대응하여야 하는 이유로 全行政分野와 共助體制를 구축할 수 있는 機關에 의해 수행되는 것이 요구된다.

특히 開發途上國의 경우, 立案된 經濟政策이 대체로 經濟構造의 高度化에 그 초점이 설정되는 것이 보통이므로 애당초 초기부터 이러한 政策樹立의 기초로서 구조화된 統計情報를 供給先導의 입장에서 제공하는 것이 國家發展에 결코 損傷을 끼칠 수 없음이 인식된다.

2) 統計의 均衡 및 體系的 發展

統計의 種類가 여러가지이기 때문에 이들 統計情報間에 一貫된 體系를 유지하고, 統計調査에 있어 이용될 基準이나 分類가 標準化되어야 統計가 여러 機關에 의해 저항없이 공동으로 이용되고 그만큼 政策의 기초자료로서의 機能 또한 높아질 것이다.

특히 高度로 構造化된 統計情報가 要請되고, 統計作成의 對象인 經濟社會構造의 복잡화에 따라 統計 關聯方法論 또한 集中的으로 개발될 것이 요청되는 것이다.

이러한 需要에 대응하는 統計組織이 반드시 集中型이라고 할 수 없으며, 分散型國家에서 企劃·調整·開發등을 맡는 하나의 中央行政機關을 樹立함도 한 方法일 것이다.

3) 統計人力 活用の 效率性

대체로 어느 國家의 統計組織이건 公職으로서 統計業務에 대한 忌避現象은 共通된 傾向이라고 認定되는 바, 이는 統計自體가 行政決定시스템의 최종산물인 政策으로서의 성격보다는 이러한 政策立案의 基礎資料로서 作用함에 그치는 結果, 政策의 開發 및 執行을 통해 國民生活에 직접적으로 社會的 正義를 實現하고자 하는 公職者의 理想이 명확한 형태로 인식될 수 없다는데에 한 원인이 있다고 본다.

또한 開發途上國의 경우 專門化된 行政人力의 부족현상이 심하게 노출되는 것이고, 더구나 專門化된 統計人力의 부족은 더욱 심할 것이므로 저급한 수준에 머물러 있는 統計가 그나마 발전될 길은 요원하기 그지 없다.

이에 대한 주요한 解決策으로 提供될 수 있는 것은 주로 集中

型人才이라고 인식되는 바, 中央行政機關으로 설립된 統計部署에 주로 統計業務에의 종사를 목적으로 公職에 채용되기를 希望한 職員을 배치하고, 少數의 專門化된 人力을 中央에서 集中的으로 活用하는 것이 統計業務自體의 認識提高와 方法論 發展에 일익을 줄 수 있기 때문이다.

4) 統計用 裝備活用の 效率性

오늘날과 같이 科學技術이 時間이라는 概念을 微分하는 시대에 있어서는 組織 또한 이에 맞게 再編되는 것이 組織의 適應性과 目標達成數를 提高시킬 수 있다.

問題는 現代의 科學技術發達이 유감스럽게도 일정한 방향의 統計制度를 제시해 주지는 않는 中立的인 存在라는 것이다. 근래 科學技術發達의 代名詞라고 할 수 있는 컴퓨터技術과 이를 關聯시켜 따져볼 때, 컴퓨터科學技術의 發達이 分散型 統計制度에 유리하다는 이유가, 各 機關에서 作成된 統計가 컴퓨터技術을 이용하여 여러가지 形態의 構造化된 統計로 變形되어 data base system을 形成할 수 있다는 점에서 集中型의 論議를 무색하게 하고 있다는 점이 간과될 수 없다. 그러나 集中型制度의 觀點에서 보자면 中央統計組織에서 당초부터 일관된 企劃에 따라 作成한 統計를 各 機關 컴퓨터의 中央컴퓨터組織에의 連結回路를 통해 이용할 수 있다는 것은 分散型制度를 主張하는 편에게는 하나의 도전이 아닐 수 없다.

다만 이러한 상반되는 論議가 統計制度 決定에 있어 參考되기를 기대할만한 유일한 基準이 될 수는 없는 것이고, 또한 두 論議가 주로 統計情報의 이용과 關聯된 것이므로 統計企劃方法論 開發 후

은 統計情報의 生産과 관련하여 統計制度 改編을 위한 만족할만한 代案이 형성되기를 기대할 수 있는 것이다.

2. 統計制度 類型決定上의 論點

현실적으로 行政組織의 類型과 마찬가지로 統計組織의 類型 또한 위와같은 객관적인 기준을 근거로 國民需要와 關聯하여 결정될 것이 요청되는 바이나, 현실은 자주 理想과 갈등을 겪는 것임을 行政改革의 歷史는 보여준다.

본서를 통해서 우리의 현실에 적합한 統計制度의 유형이 어떠한 것인지 代案을 통해 밝혀질 것인 바, 여기서는 간단히 위의 여러 基準이 統計制度 決定의 主要基準이 되는 것이 아니라 단순히 特定類型의 統計制度를 주장하기 위해 副次的 手段으로만 援用되는 몇 가지 事例를 중심으로 統計制度 決定上의 問題點을 簡略히 檢討해 보기로 한다.

1) 官僚利益의 追求

統計制度 改編을 위한 主要 論議가 당해 統計組織內에서 근무하 는 官僚의 集團的 利益을 擁護하기 위한 것이고, 위의 諸基準은 이 를 合理化시키기 위해 援用되는 경우란 놀랄정도로 많다.

이는 궁극적으로 人事行政上의 難脈上을 드러내는 한 예가 되겠 으나, 더욱이 이해하기 곤란한 것은 현재의 組織體系內의 效率性 提高를 위한 노력은 없이, 效率性을 이유로 統計制度의 集中型이 擁護되고 있다는 놀라운 사실이다.

다만, 이러한 경향은 Parkison의 法則이 말해주는 바처럼 거대 화된 組織 내지 官僚機關의 일반적인 경향인데다가, 그간 統計部署

에 종사하는 官僚들이 상대적으로 政策部署에 비하여 그들의 노력에 상응하는 社會的 認定에서 소외되었다는 하나의 投寫가 될 수도 있는 것인 바, 앞으로의 統計制度의 改編에 있어 보다 代表性과 公正性을 떨 수 있는 組織에 의해 統計制度의 개편이 論議될 필요성이 있다는 敎訓이 導出될 수 있다면 하나의 행운이 아닌가 여겨진다.

2) 「작은 政府 (Small government)」 라는 論議

대체로 行政制度의 分權論을 주장하는 측의 주요한 論據가 되는 것이 현대행정에 있어 하나의 理念이 되다시피한 「작은 政府」라는 것이다. 작은 政府에서 채용되는 몇가지 論點을 검토해 보자.

작은 政府라는 理念은 그간 國家至上主義라는 價値下에서 國家業務 全範圍에 걸쳐 活動하던 行政이 무성하게 번창시킨 사악한 官僚主義에 의해 國民의 自由가 심각하게 損傷되고 새로운 사회로의 전환을 위해 요청되는 社會의 活力을 저해하고 있다는 인식과 自由의 소중함에 대한 새로운 인식을 바탕으로 파급된 理念이다. 그간 行政의 過度함에 따라 民間의 과소함이 초래되었고 保守主義的 性向을 띤 行政構造에 의해 급격하게 밀려오는 ‘제 3의 물결’이 창출해 내는 行政需要가 충족될 수 없고, 이로 인해 公益의 실현을 내건 行政이 오히려 눈앞에 보이는 公益을, 팔이 짧아 잡지 못하는 현상이 초래되는 바, 行政組織自體의 動態性 提高 (ad hoc)와 아울러, 行政業務중 公益性이 작은 부분을 民間部門에 이관하여 시간에 대한 需要와 供給을 일치시키고자 하는 것이다. 또한 中央과 地方의 관계에 있어서도 이제까지 中央에서 수행하던 일종의 많은 부분을 地方이나 下部機關에 委任하여 行政의 適實性을

기하고, 行政의 民主化를 名實相府하게 실현시키고자 하는 것이다.

그간 行政의 組織理論分野에서 심각하게 論議가 전개된 것으로서 行政組織의 改編과 관련하여 行政組織 無用論까지 提案된 것이 사실이긴 하면서도, 대체로 動態的인 組織의 利點을 살려 현대의 硬直化된 行政構造를 변화시키고자 하는 방향으로 낙착이 되고 있는 것이 현대 行政理論의 흐름인 바, 이는 시간이 더욱더 미세하게 조개어져 가고 있는 現代社會의 趨勢에 비추어 볼 때, A. Topler가 豫測하듯이 앞으로 지속될 것이라고 본다.

특히, 종래와 같이 情報가 少數에 寡占이 되어 이들 情報寡占集團이 權力을 소유하게 된 것과는 달리, 컴퓨터의 大衆化와 人間個性의 자유로운 발현을 規範的 價値로 여기는 規範的 人間主義 등의 哲學이 계속 세력을 잡는 한 情報의 公平配分등을 통해 權力의 分散이 촉진될 것이고, 이는 곧 작은 政府라는 理念의 實現에 조금이나마 기여하리라 생각된다.

脚說해서 이러한 작은 政府의 理念이 統計制度의 改編方向에 있어 餘他 行政機關의 改編에 대해 미치는 영향과 마찬가지로 영향을 미칠 수 있겠으나 하는 것이 檢討될 필요성이 있다.

먼저, 統計行政이 民間部門에 이양될만한 성질을 갖느냐 하면, 이에 대한 대답은 부정적일 수밖에 없음이 현실일뿐만 아니라 미래이다. 물론 일정한 統計情報를 기대하는 집단에서 當解 目的에 活用할 統計를 독자적으로 생산할 수 있는 것이 사실이나, 이 경우에도 이들 統計作成에 있어 일정한 基準·分類의 설정이 불가피한 것이고, 調整 또한 피해서는 아니될 것이다. 더구나 全國의 성격의 統計調査業務가 民間部門에서 自發的으로 단순히 社會에 貢獻하고 자

선을 베푼다는 이유만으로 수행되리라 기대하는 것은 너무나 순진하다. 民間部門에서 利潤이 수반되지 않는 統計業務가 수행되리라 기대할 수 없는 것은 물론이고, 실령 民間部門에서 자체의 목적에 활용 필요성으로 인해 수행될 수 있는 統計業務라고 하더라도 오히려 民間의 경우 政府에 의해 統計가 生産되기를 기대할 것이라는 점이다. 이는 統計情報가 公共財 (public goods)의 성격을 강하게 띠므로 누구나 無賃乘車者 (free-rider)가 되고자 할 것이기 때문이다.

中央과 地方간의 關係에서 생각을 해보면 당연히 먼저 떠오르는 관념이 中央集權과 地方分權 혹은 行政集權과 行政分權의 관념인데 Small government의 論議와 흐름의 방향이 같을 수 있는 것이다.

이를 統計의 작성에 있어 생각을 해보면 각 行政部署나 地方行政機關이 자신의 管轄業務나 管轄領域에 대하여 보다 더 많은 專門的 知識을 갖출 것이고 이러한 專門的 知識을 統計行政에 적용할 수 있으리라는 것은 어렵지 않은 類推이고, 또 이러한 이점이 分散型 統計制度를 指向코자 하는 基本論點이다. 매우 정곡을 찌르는 論點이고, 統計制度 改編에 있어 고려되어야 할 論點이다. 다만, 統計作成의 이러한 요구가 반드시 分散型을 귀결시키리라는 보장은 없는 것인바, 실령 集中型의 統計制度下에서도 統計作成을 依賴하는 각 行政機關의 대표들로 구성된 統計委員會를 통하거나 혹은 中央統計組織의 職員을 當該 統計生産을 依賴한 機關에 파견함으로써 適實性 있는 統計情報의 生産이 여전히 可能的 것이다. 때문에, 統計作成에 있어 고려될 이러한 두 代案이 前述한 分類基準들과 결합됨을 통하여 統計組織의 改編이 論議되기를 기대하는 바이다.

統計의 이용에 관해서는 computer 등 科學技術의 발전이 統計制度의 방향에 대하여 中立的이라는 論議로 前述하였으므로 생각한다.

Small government 라는 論議와 관련하여 간단히 이상의 論點을 要約해 보면 Small government 의 理念이 社會의 힘과 動態성과 시간의 無限한 微分에 副應하여 展開되고 있음에도 불구하고, 統計業務自體의 中間生産物的 性格, 統計情報의 公共財的 性格등으로 인해 民間部門에게는 그리 친하지 않는 關係를 가지고 있고, 民間部門도 行政機關에 의해 情報가 충분히 供給되기만 하면 결코 統計業務를 자신의 業務로 초청해 가지는 않을 것이라는 점이다. 또한 行政組織內에서 보더라도 效率性 및 經費의 節減이라는 側面에서 본다면 集中型 統計組織에 의해서도 Small government 가 要請하는 理念에 만족이 제공될 수 있다는 것이며, 오히려 統計業務의 技術的 性格으로 보아 規模의 經濟가 작용할 소지도 많은 것인 바, 궁극적으로 統計組織分類上의 諸原則과 綜合적으로 결합되어 適用되어야 한다는 점이 강조되어야 할 것이다.

第 3 項 統計制度의 類型과 特徵

1. 統計制度의 類型

1) 集中型 統計制度

理論적으로는 集中型和 分散型의 구별이 명확하다고 하더라도 현실적으로 각국 행정에서 실현되고 있는 統計組織이 과연 어떤 類型을 취하고 있느냐 하는 것을 구별하는 것은 쉽지 않다.

실현되고 있는 統計組織은 論外로 하고, 理論적으로 集中型 統計制度라 함은 統計에 관한 諸計劃의 運營과 管理가 주로 最高統計責任者에 의하여 운영되는 단 하나의 獨立機關의 責任下에 이루어

지는 統計組織類型을 말한다.

같은 集中型의 統計組織을 취하더라도 그 운영형태는 여러가지가 있을 수 있는데, 西獨의 경우 聯邦政府에 中央統計組織으로서 聯邦統計廳이 設置되고 각 州政府에 州政府統計廳이 있으나 이들의 관계가 組織上의 指揮・服從關係에 있는 것이 아니라, 機能的으로 上・下部構造關係에 있는 反面, 캐나다의 경우 聯邦에 캐나다統計廳이 있어 地方에는 이의 下部組織으로 事務所가 設置되는 경우가 있다.

集中制를 採擇하고 있는 國家중에는 統計機關과 統計使用機關間의 連繫 및 相互調和를 위해 常設統計委員會를 두어 각 기관의 대표와 統計專門家를 委員으로 하고 中央統計機關의 長을 委員長으로 하여 統計政策을 調整하고 相互協調를 도모하고 있는바, 集中型의 한 유형이라고 할 수 있고, 혹은 편의상 折衷型(分散型 + 集中型)이라고 하기도 한다.

다른 예로 他 機關에 統計要員을 파견하거나 地理적으로 떨어져 있는 기관에 特定機能을 委任하는 경우에도 中央機關에 종속되어 있는 것으로 본다.

集中型 統計制度를 갖춘 國家로는 위에서 예를 든 西獨, 캐나다 외에도 濠洲, 네덜란드, 스웨덴, 헝가리, 싱가포르, 덴마크, 필리핀, 인도네시아 등이 있다.

2) 分散型 統計制度

統計에 관한 諸計劃이 分散된 政府 각기관에서 운영되고 관리되는 유형을 말한다. 中央行政 各部署에서 자신의 수요에 당하여 필요한 統計를 자체적으로 企劃하고 調査하게 된다.

分散型 統計制度를 취하고 있는 國家중에도 統計의 相互重複, 人

力確保의 困難, 豫算浪費 등에 대처하기 위하여 協助내지 調整機構를 별도로 설치하여 統計業務의 調整을 도모한다거나 統計政策 혹은 統計標準과 관련하여 調整業務를 수행하는 경우가 있는 바, 이 역시 分散型의 한 유형으로 보거나, 편의상 折衷型이라고 하는 경우도 있는데, 美國 OMB의 情報規制局은 이의 대표적인 예라고 할 것이다.

分散型을 취하고 있는 國家를 보면 韓國, 美國, 英國, 日本, 臺灣 등이 이에 속한다고 하겠다.

2. 各 統計制度의 特徵

1) 集中型 統計制度의 長點(分散型 統計制度의 短點) — 統計行政의 效率性

가. 統計의 均衡的 發展과 體系化

集中型 統計制度의 경우 中央의 단일한 統計機關에서 統計業務와 관련하여 長期的인 企劃, 方法論 開發, 統計的 基準이나 分類의 통일적 설정 기타 調整이 가능하므로 統計業務의 均衡的 發展과 體系化를 도모할 수 있고, 長期的 統計政策의 構想 및 具體化가 보다 용이하다.

이는 다양한 정부 각기관의 政策遂行이나 計劃樹立의 相互依存性이 점차 높아지고 있다는 점에서, 또한 比較可能的 資料의 계속적인 필요성으로 어떤 한 政策과 다른 政策과의 충돌이 量的인 견지에서 분석될 수 있다는 점에서 統計體系의 統合은 본질적으로 매우 중요하다고 하겠다.

다만 分散型制度를 취하고 있다고 해도 강력한 調整權限을 갖고

있는 경우에는 調整力이 약한 集中型制度의 효과보다 훨씬 더 통합적일 수 있다는 점이 무시될 수 없다.

나. 統計의 客觀性과 信賴性 提高

統計가 어느 특정 政策部署의 한 下部組織이 아니고 獨立의인 地位에 있으므로 行政적으로 獨立하고 政治적으로 中立을 維持하기가 보다 용이하며 特殊機關의 影響力이나 利害關係의 拘束을 받지 않게 된다.

統計自體가 政策을 수립하는데 필수적으로 요청되는 原材料라는 견지에서 살펴 본다면 獨立의인 지위에서 客觀적이고 正確한 指標내지 資料를 제공하는 것은 이를 통해 수립된 政策의 適實性을 보장해 주는 물론 이를 통해 企劃의 効果性 또한 높아지는 것이며 統計에 대한 일반의 인식도 제고될 수 있다는 점에서, 매우 중요한 시각이며, 우리의 경우 빠져리게 공감할 수 있는 논점이 아닌가 생각된다.

다. 統計專門人力과 裝備의 效率的 活用

특히 資源(人的, 物的)의 유통에 있어서 작용하는 規模의 經濟가 여기에도 적용될 수 있는 것인 바, 中央의 統計機關에 의해 집중적으로 人事管理, 財務管理가 이루어질 수 있다는 점에서 統計專門人力과 裝備가 適材適所에 效率적으로 배치되어 豫算의 절감을 기할 수 있는 利點이 있는 것이다.

특히 熟練된 人力이나 기타 諸要素가 부족할 경우 集中型 統計制度는 그 規模에 있어 經濟的인 이점을 얻을 수 있다.

라. 統計利用者·應答者에 대한 便宜提供

統計情報가 中央의 單一機關에 의한 企劃을 기초로 集中的

혹은 體系的으로 管理가 되므로 統計利用者가 여러 분야의 統計資料를 단 하나의 資料源에서 얻을 수 있는 利點이 있다.

또한 一定한 企劃에 의해 統計業務가 遂行되어 同一·類似한 統計가 作成될 우려는 없고, 이를 통해 統計體系間的 一貫性 確保는 물론 統計調查過程에서 應答者에게 과해 지는 應答負擔이 극소화할 수 있을 것이다.

2) 分散型 統計制度의 長點(集中型 統計制度의 短點) - 統計行政의 民主性

가. 一般行政分野의 專門知識活用

統計業務가 각 中央行政機關에서 個別的으로 수행되는 경우, 統計作成에 있어 요구되는 당해 行政業務에 관한 專門知識을 효과적으로 활용하여 統計作成에 있어 適實성과 客觀성을 높일 수 있는 利點이 있다. 물론 이는 統計作成過程에서 統計的 方法論에 대한 熟知가 前提되고 있어야 한다는 條件에 구속된다.

나. 統計利用者と 作成者間的 接觸容易

統計利用자가 統計作業者和 組織을 같이 하는 이유로 統計利用자가 자신의 需要에 當하여 統計作成을 依賴할 수 있고, 統計情報의 이용 또한 마찬가지이다.

다. 統計需要에의 신속한 對應

統計業務가 中央의 單一機關에서 수행되는 경우, 각 행정기관의 우발적인 수요에 즉응하여 統計가 작성되기 매우 곤란한 것이 사실인데 반하여, 分散型의 경우에는 급변하는 상황이 요구하는 統計需要에 신속하게 즉응할 수 있다고 하겠다. 한마디로, 統計機關이 政策部署와 별도로 독립적인 위치에 서게되는 경우, 官僚主義化

할 우려가 있다는 점에 대한 경고로 받아들이면 좋을 듯하다

3. 統計制度의 類型에 관한 結論 -民主性과 效率性의 調和-

民主性과 效率性은 行政을 움직이는 2개의 軸이지, 결코 어느 하나만으로 行政을 추구할 수 없으므로, 分散型 혹은 集中型 어느 制度를 취하건 각 制度의 결함을 보완할 수 있는 보완조치가 따르지 않는다면 統計制度에 관한 論難은 계속될 수 밖에 없는 것이 아닌가 한다.

問題는 어느 類型을 基調로 하여 統計行政機關을 組織하고, 이에 따라 相對類型의 長點을 채용하기 위한 補完措置를 취할 것이냐 하는 것이다. 위에서 上述한 각 制度의 長點은 결코 絶對적인 것이 될 수 없으며 補完措置에 의해 충분히 矯正될 수 있는 側面이 있음을 인식하여야 할 것이다.

統計行政機關의 組織이 각 類型의 長短點만을 고려하여 설정되기는 곤란한 것이므로, 統計行政機關의 組織은 前述한 組織編成上의 諸原理를 고려하여 적합한 한 類型이 선택되고, 선택된 類型의 缺點이 他制度의 長點을 반영할 수 있는 制度的 裝置에 의해 補完될 필요가 있다고 하겠다.

第2節 外國의 統計制度

第1項 西 獨

1. 概 觀

西獨의 統計組織은 聯邦政府에 聯邦政府統計廳이 설치되어 있고

州政府에는 州政府統計廳이 설치되어 있어 대부분의 統計가 이들 기관에서 작성됨으로써 集中型의 형태를 취하고 있다. 서독의 경우 集中型의 형태를 취함에도 불구하고 聯邦制의 特徵을 최대한으로 활용하여 聯邦政府統計廳과 州政府統計廳간의 關係는 餘他國에서 보는 바 처럼 組織上 指揮・監督關係에 있는 것이 아니라 機能上 調整・協調關係에 있어 州政府統計廳이 聯邦政府統計廳과 관련하여 聯邦統計를 생산하는 한편, 州政府和 관련된 統計를 생산하고 있다.

이러한 統計組織에 수반하여 統計關聯業務의 適實性 提高를 위하여 統計委員會가 광범위하게 활용되어 統計廳의 諮問에 應하고 있다.

2. 沿革

서독통계 제도의 집중성은 1805년 프러시아 당시에 이미 현재의 州政府統計廳으로 발전한 中央統計機關이 설립됨으로써 시작되었고, 州政府水準 以上の 統計機能은 독일 Zollverein 統計廳이 담당하여 이것이 獨逸政府樹立後 1872년에 帝國統計廳으로 변형되었다.

1차대전후 公式統計業務는 Reich 統計廳으로 변형된 기관에서 수행되었고 2차대전이후 전반적인 統計業務가 재편되었는데, 英國과 美國의 占領地域에서 統計組織의 개편이 이루어졌고, 1948년 두지역이 병합된 후 Wiesbaden에 兩地域統計廳이 설치되어 이것이 獨逸聯邦國樹立以後 現在の 聯邦政府統計廳이 되었다.

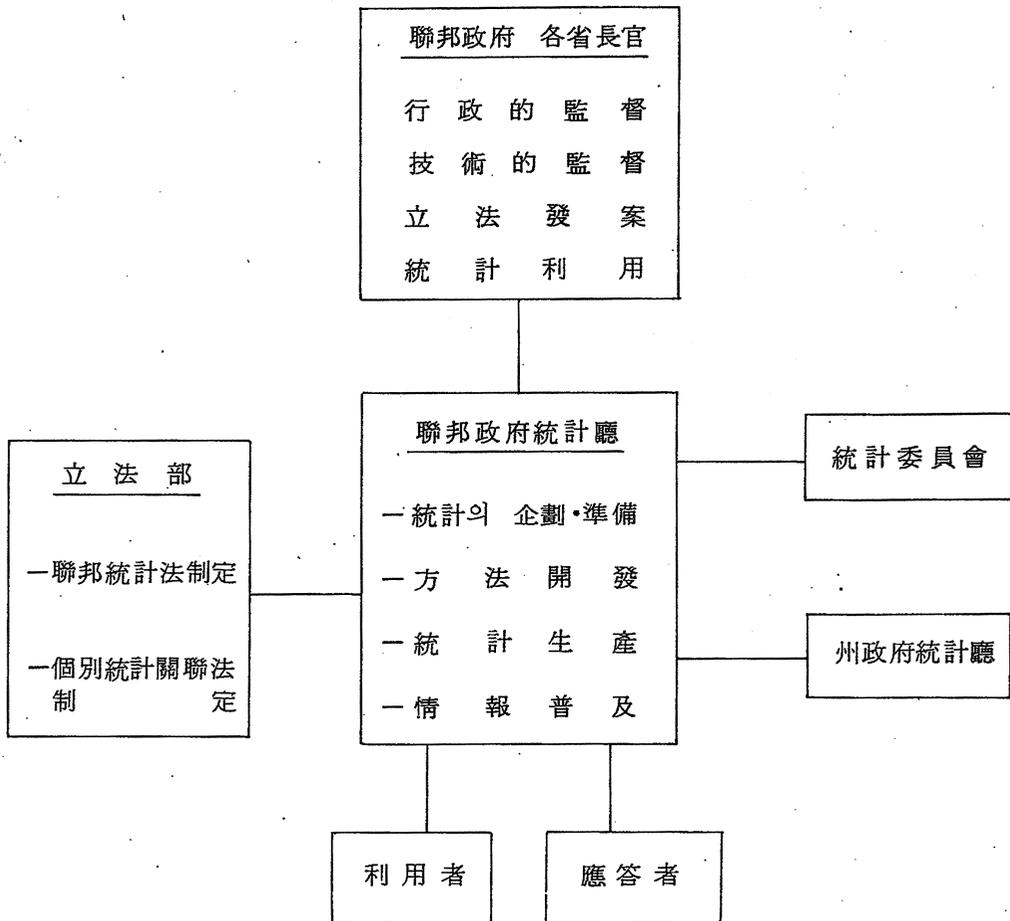
이처럼 독일의 統計組織은 中央集權的 성격이 강한 역사적 전개에 따라 오래전부터 발전한 역사적 산물이라는 점에서, 分權的 성격이 강하여 分散型 統計組織의 형태를 취하다가 統計業務의 效率性 增進을 위해 集中型으로 전환한 國家와는 그 기원을 달리한다고 하겠다.

3. 西獨의 統計組織

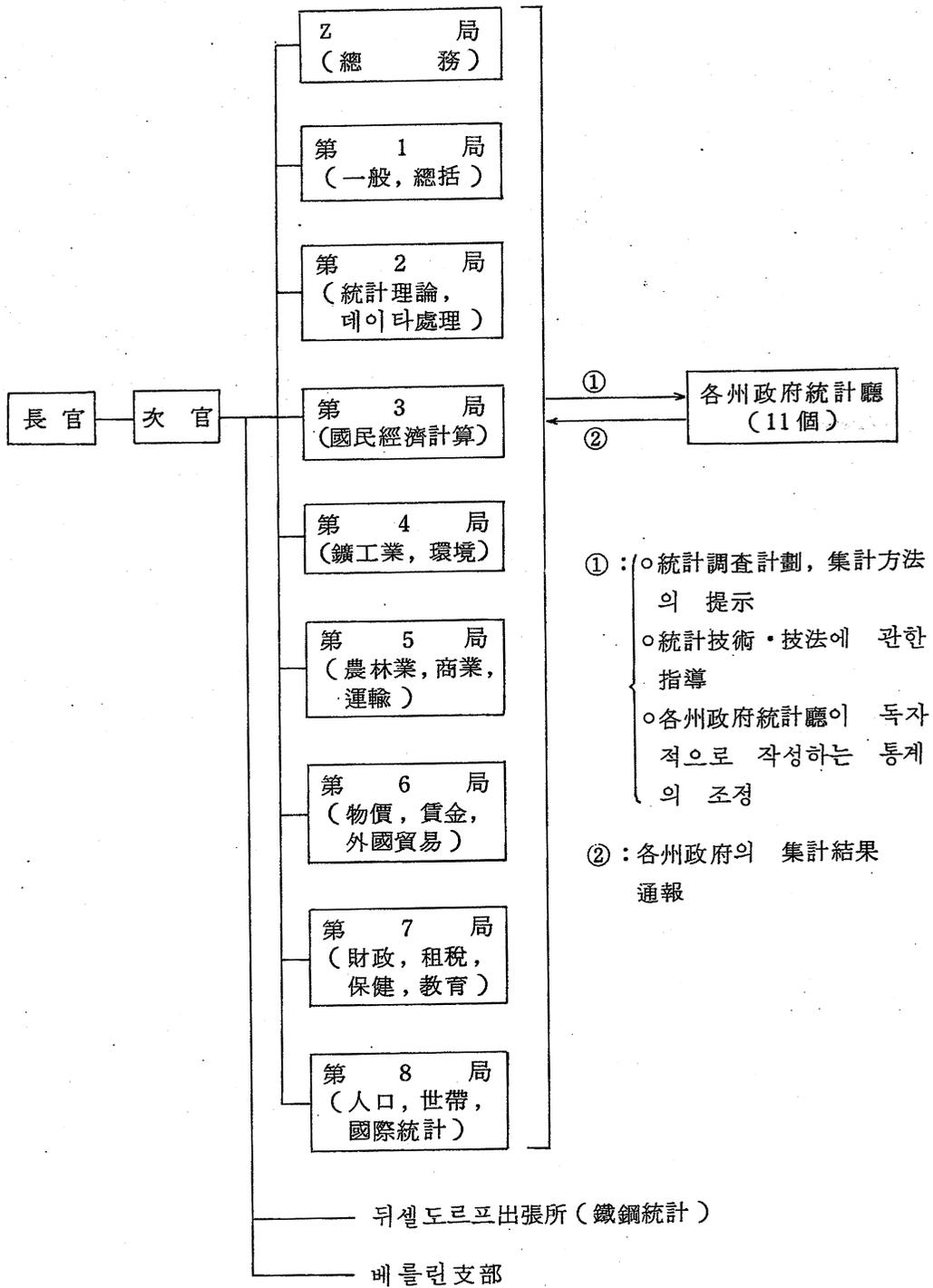
1) 概要

西獨의 統計組織은 聯邦政府統計廳, 州政府統計廳 및 各種 統計委員會로 大別하여 볼 수 있는 바, 이들의 關係가 聯邦制의 特性을 반영하여 유기적인 協調關係에 있다고 같은 結論한 바와 같다. 서독의 전반적인 統計關聯시스템은 다음과 같이 圖表化할 수 있다.

<表 3-1> 西獨의 統計關聯 組織體系



2) 統計組織機構圖



3) 機能

가. 聯邦政府統計廳

聯邦政府統計廳은 聯邦內務省에 설치되어 있는 독립적인 政府機關으로서 技術的인 問題에 관하여는 聯邦各省 長官에게도 책임을 진다.

현행 서독의 統計關聯 一般法인 聯邦統計法이 法定한 聯邦政府統計廳의 機能은 다음과 같다.

(가) 聯邦政府가 사용하는 統計에 관하여 技術的, 方法論上의 準備·開發을 담당하는 바, 서베이開發, 處理機構와 節次 및 서베이組織의 方法論的인 研究가 포함된다. 또한 應答者의 應答負擔을 최소화하기 위한 技術的·方法的인 基準을 개발한다.

(나) 各州政府統計廳이 수행하는 聯邦關聯統計의 調查·處理가 一貫性 있게 수행되도록 지도하고, 統計의 對象·時間·地域의 調整 機能을 담당한다.

(다) 필요한 調查分野 및 地域에서 集計된 資料를 送付받아 聯邦關聯統計를 作成하고 이를 公表하며, 總量性·匿名性의 형태로 자료를 보관하여 이용에 제공한다.

(라) 聯邦政府를 위하여 行政記錄등의 行政資料를 蒐集한다.

(마) 聯邦統計의 프로그램을 준비하고, 이에 대한 法的 根據를 제공한다.

나. 州政府統計廳

州政府統計廳은 州政府의 行政機關이지 聯邦政府統計廳에 종속되어 있는 기관은 아니다. 州政府統計廳이 수행하는 기능을 보면 다음과 같다.

(가) 聯邦政府의 依賴를 받아 當該 州政府地域에 해당되는 聯邦關聯統計資料를 蒐集・處理하여 이를 聯邦統計廳에 통보하고, 또한 이를 當該 州政府目的에 공여할 수 있다.

(나) 州政府在 필요로 하는 州政府關聯統計를 작성한다.

(다) 이들 統計資料의 보관을 위해 州政府統計資料銀行을 설립할 수 있도록 權限을 부여받고 있다.

다. 統計委員會

統計業務가 고도의 다양성을 띠고 聯邦政府統計廳이 독립적인 지위에 있는 관계로 聯邦關聯統計의 指示・準備・實査 및 評價에 관한 權限調整의 필요성에서 각종 統計委員會가 활성화 되어 있다.

(가) 諮問委員會

技術과 方法論 關聯 諸問題에 대하여 聯邦政府統計廳을 諮問하며 年 1回 聯邦統計廳長의 주재하에 회의가 소집된다.

人的構成에 있어 統計作成을 依賴한 聯邦政府 各省의 代表, 이들 統計를 작성하는 各 統計廳들의 職員, 統計使用者, 應答者 및 高等教育機關의 代表들로 構成되어 있어 統計行政의 適實성과 民主性 提高를 기도하고 있다.

諮問委員會는 各 統計分野別로 14개의 專門家 委員會가 구성되어 있으며, 이들 專門家委員會는 分野別로 聯邦統計廳 各 局長의 주재하에 소집된다.

(나) 大學統計委員會

聯邦大學統計法の 규정에 의거하여 保健統計, 司法行政關聯統計, 教育統計등의 분야에서 聯邦政府統計廳을 諮問하며 聯邦統計廳

의 法的 權限에 속하지 않은 統計를 州政府를 대표하여 조정한다. 聯邦統計廳長官이 의장이 되고, 2년마다 業務關聯報告書를 議會에 제출할 의무를 갖는다.

(다) 各省間 統計調整 및 合理化委員會

聯邦統計의 작성을 의뢰하는 各省의 요구를 조정하기 위해 1950년대초에 구성된 것으로 聯邦各省의 대표와 聯邦會計檢査員을 常任委員으로 하고, 기타 有關 聯邦省代表를 非常任委員으로 하며, 聯邦政府統計廳을 常任諮問委員으로 한다.

(라) 統計機關 主管閣僚委員會

統計豫算의 증가나 統計廳의 合理化 노력에도 불구하고 聯邦統計關聯 활동프로그램에 대해 지속적으로 증가하는 수요를 財政的으로 충족시키는 것이 더이상 불가능하다는 판단하에 1975년 內閣의 결정으로 구성되었다. 企劃段階에서 政治的 意思決定의 기초로서 현재 필요하거나 미래에 필요하게 될 統計와 현존하는 統計를 검토할 임무를 부여받았다.

聯邦 官房代表, 財務省代表 및 內務省代表가 常任委員이 되고 內務相이 議長이 되며, 合意가 이루어지지 않는 경우 聯邦閣議에 결정을 의뢰한다.

4) 人力과 豫算

統計廳의 人力은 약 8,700名으로서, 이 가운데 聯邦統計廳에 2,700여명, 州政府統計廳에 6,000여명이 종사하고 있다.

1987년 會計年度의 聯邦政府統計廳豫算은 187백만마르크였다.

4. 韓國統計制度와의 差異點

1) 集中型 統計制度

西獨은 聯邦政府統計廳이 특별한 경우를 제외하고는 聯邦關聯統計를 생산하고 있다. 聯邦統計業務의 技術的인 集中에 따라 統計業務의 調整이 용이하고, 利用者의 접근을 용이하게 하며 統計의 重複作成 回避를 가능케 한다.

다만, 聯邦統計法の 規定에 의거하여 農業行政, 運輸·通信行政, 勞動市場統計 및 貨幣·信用統計등은 法定하는 聯邦政府의 該當 省, 研究所, 中央銀行등에서 작성될 수 있도록 하고 있으며 이 경우에도 聯邦政府統計廳과 委員會의 諮問을 받도록 하고 있다.

2) 聯邦政府統計廳과 州政府統計廳간의 分權化

聯邦政府가 의뢰한 統計의 작성에 있어 聯邦政府統計廳이 統計作成의 準備段階에서 調査의 目的, 概念, 實査에 관한 많은 문제를 확정하게 되면, 州政府統計廳은 서베이實行, 서베이樣式的 印刷, 應答者 抽出, 調査員·集計員의 教育訓練, 서베이양식의 完善, 회신된 질문서를 수집하여 당해 州政府關聯統計를 產出·公表하고, 이를 聯邦統計廳에 보내면 聯邦統計廳은 各 州政府의 統計結果를 통해 聯邦關聯統計를 산출함으로써, 聯邦政府와 州政府統計廳간의 業務分화가 명확하고, 특히 州政府統計廳의 경우 當該 州政府의 지시에 따라 州政府關聯 統計를 작성하고 公表·保管하며, 이 결과를 聯邦政府 統計廳에서도 이용할 수 있다는 점에서 聯邦政府統計廳과 州政府統計廳간의 關係가 有機的 關聯性을 띠고 있다.

3) 委員會制度의 活性化

集中型制度를 취함에 따라서 各省間的 調整을 기하고 統計의

適實性을 확보하기 위하여 여러 委員會制度가 활성화 되어 있고 委員會를 統計關聯 諸集團의 構成員으로 구성함으로써 統計作成過程에서 委員會制의 長點을 활용하고 있다.

4) 聯邦政府統計廳과 州政府統計廳간의 關係

西獨의 경우 獨立的인 中央政府機關으로서 聯邦政府統計廳이 설립되어 있음에도 불구하고, 이의 組織上 下部構造로서 地域別로 별도의 統計事務所등은 설치하지 않고, 州政府에 소속되어 있는 州政府統計廳을 下部構造로 활용하고 있다.

聯邦政府統計廳이 주로 中央에서만 가능한 業務를 주로 담당하는 데 대하여 州政府統計廳은 一寬性과 時宜性있는 調査業務를 수행하고 聯邦統計 結果의 資料를 處理하며, 當該 州政府統計의 生産機能도 수행하고 있다.

聯邦政府統計廳과 州政府統計廳이 組織上의 上下關係에 있는 것이 아니기 때문에 業務 내지 機能上의 有機的인 協力關係를 유지하기 위해 聯邦統計廳은 內務省에 소속되어 있다.

5) 都市의 統計機關

大都市와 中小都市는 自體統計事務所를 가지는 반면, 小都市는 統計에 종사하는 다른 기관의 支所를 두고 있다. 都市의 統計機關도 州政府統計廳과 마찬가지로 聯邦과 地方政府의 統計行政에 참여하면서 市政府가 필요로 하는 自體統計를 生産하는 2중기능을 보유하고 있다.

第 2 項 캐 나 다

1. 概 觀

Small government 라는 現代行政의 새로운 理念下에서 가능한 한 行政機構나 行政機能을 축소하여 民間部門의 自律性を 확대 시키고자 하는 現代行政의 趨勢에도 불구하고, 統計行政의 경우 그 기능이 中央의 한 기관으로 집중하거나 中央의 몇 機關을 중심으로 集中化하는 경향이 현대의 政府에서 두드러지게 나타나고 있다. 이에 대한 原因은 여러가지가 있을 수 있으나, 統計行政이 직접적으로 民間部門에 영향을 줄 수 있는 最終生産物로서의 성격을 갖고 있는 것이 아니라 政策決定을 위한 中間生産物的 性格이 강하고 民間部門과 政府部門간에 主導權 쟁악을 위한 鬭爭이 여타 行政에 비해 작은데서 主因을 찾을 수 있고, 특히 低廉한 價格에 의해 조달되는 電子計算裝備의 확대이용을 통한 統計行政의 效率性 增大可能性이 이를 더욱 가속화시키고 있다.

캐나다는 종래 統計가 不規則적이고 非體系的으로 수행되다가 集中型으로 體系화된 대표적인 國家라고 할 수 있는 바, 캐나다의 統計組織은 中央에 統計廳과 이의 下部機關으로 地方에 8개의 統計事務所, 9개의 統計情報센터 및 統計政策諮問委員會등으로 구성되어 있다.

2. 沿 革

캐나다의 統計組織은 1660년대이후 캐나다가 프랑스의 지배하에 있을때 植民地支配를 목적으로 한 情報가 요청됨에 따라 1666년 近代的인 體系的인 센서스가 처음으로 시행되면서 시작되었다.

1867년 통합된 獨立國家로서 캐나다의 역사가 출발함에 따라 聯邦政府에 “統計 및 센서스”에 대한 책임이 주어졌으나 선거대표의 결정에 필요한 國民센서스의 정기적인 시행이 그 주된 목적이었다. 이때 統計組織에 관한 규정이 부재한 상태였던 관계로 1871~1901년間に 실시된 10년을 단위로 한 4차례의 센서스는 臨時組織(ad hoc)을 기초로 수행되어 組織上的 連續性은 확보되지 않았다.

이후 센서스이외의 직접적인 統計活動은 거의 없다가 1900년에 勞動部가 新設되면서 수개년간에 걸치는 價格 및 賃金統計프로그램이 시작되었다.

1867년 이후 40여년간에 걸쳐 (i) 海外移民의 國內流入에 따라 人口가 현재와 같은 상태로 배증되었고 (ii) 캐나다 西部가 開拓되었으며 (iii) 主要産業 특히 農業의 發展 및 (iv) 國內去來와 國際貿易의 팽창이 진전되어 이에 따른 統計行政需要가 급증하였고, 이에 대처하여 1905년에 제한된 業務領域을 갖는 Census and Statistics Office가 설치되었으나, 활동은 중복되었고, 상이한 결과가 산출되었다.

이러한 이유로 統計의 調整·統合, 擴張 및 改善을 위해 1915年 Central Statistical Office 組織으로 변화되었고, 동 office의 初代長인 R.A. Coats는 (i) 聯邦政府 各省의 行政副產物을 除外한 모든 統計를 規制하고 (ii) 이들 각 行政機關의 副產物이 가능한 한 유용하게 활용될 수 있도록 이들의 작성에 영향을 주며, (iii) 각 지방의 統計業務를 조정하여 이들의 統計가 일관성을 가지고 聯邦統計로 合算될 수 있도록 한다는 것을 내용으로 하는 Central Canadian Statistical Office 組織을 計劃하였다.

1918년 統計法이 이 計劃을 구체화하여 Dominion Bureau of Statistics 를 신설, 이 조직이 1971년, 현재의 聯邦政府統計省으로 개편되었다.

캐나다 統計組織의 現代史의 출발은 2 차대전직후의 몇년간에 이루어졌는데, 使用者集團側의 급증하는 기대에 대응하여 家計調査에 있어 地域標本推出과 같은 새로운 方法論의 개발과 급진전하는 컴퓨터기능의 철저한 적용이 캐나다 통계제도의 발전을 촉진하였다.

3. 캐나다의 統計組織

1) 概要

캐나다의 統計組織은 完全 集中制度를 채택하여 中央에 統計廳이 설치되어 있고 地方에 下部機關으로 統計事務所가 설치되어 있다. 中央의 統計廳은 特定部處에 固定所屬된 것이 아니라 首相이 指名한 部處에 교체되면서 소속된다. 동일한 集中型을 취하면서도 中央統計組織의 組織上 下部構造가 설치되어 있지 않고 地方政府의 統計組織은 業務내지 機能上 下部構造로 활용하고 있는 西獨과 차이를 보이고 있다.

2) 統計組織의 機構圖

어느 國家의 경우나 대체로 비슷한 基準에 의해 統計組織이 편성되는 것으로서, 캐나다의 경우 統計組織編成에 있어 다음의 4 가지 事項이 고려된다.

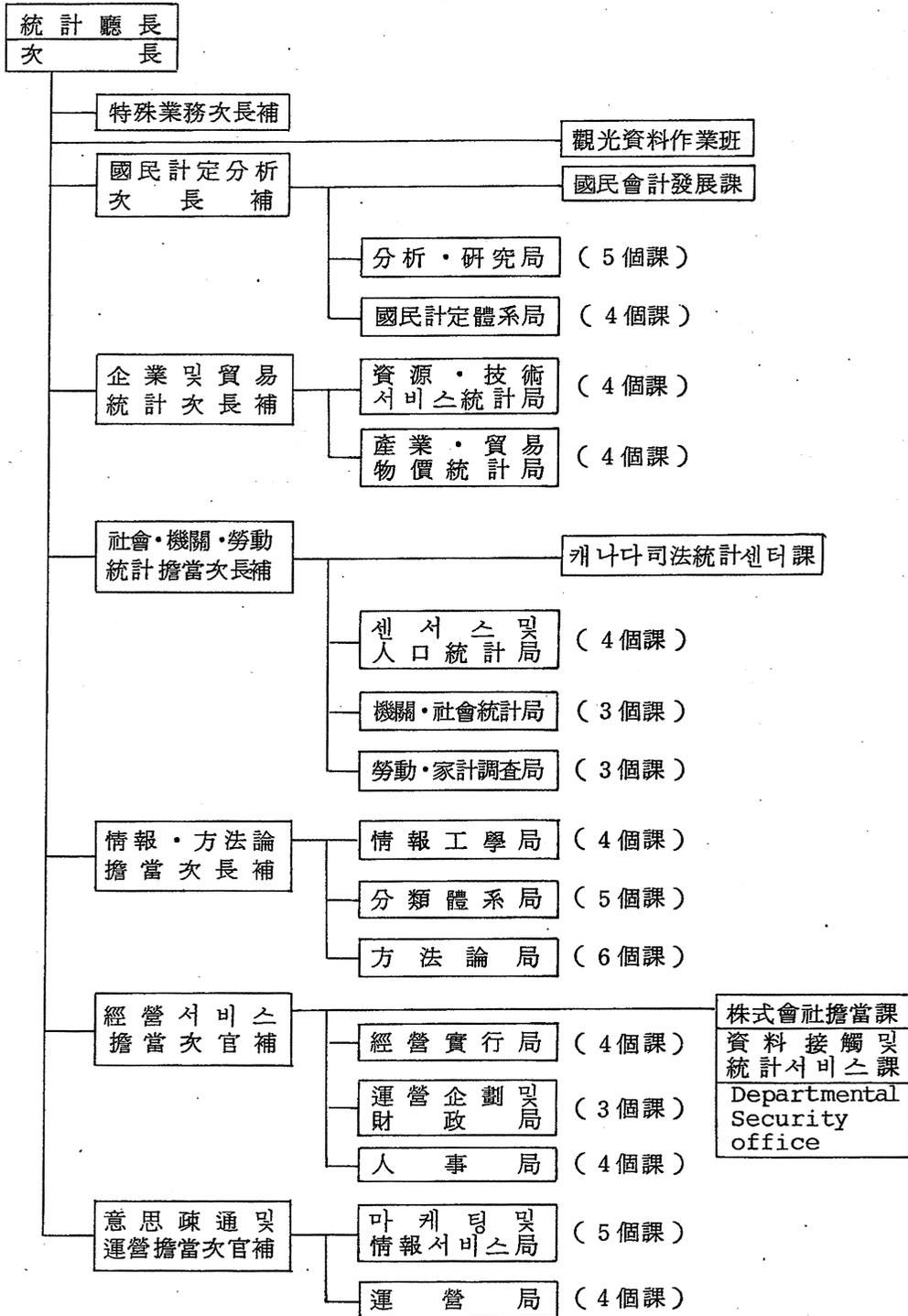
가. 수행코자 하는 統計 프로그램 (예 : 건강프로그램)

나. 情報蒐集에 이용되는 메카니즘 (예 : 센서스)

다. 統計廳을 운영하는데 필요한 專門的인 管理機能 (예 : 集計, 計算)

라. 地域的인 要求事項

이를 기준으로 하여 편성된 캐나다의 組織機構圖는 다음과 같다.



3) 機能

가. 캐나다 統計廳의 機能

캐나다의 統計에 관한 法律이 정하는 統計廳의 機能은 다음과 같다.

(가) 商業, 鑛工業, 財政, 社會, 經濟등에 관한 統計情報를 蒐集하고 이를 分析하며 要約 및 公表한다.

(나) 政府 各機關이 行政業務 遂行過程에서 산출한 統計情報의 蒐集, 分析, 要約, 公表에 관하여 政府 各機關과 협력한다.

(다) 캐나다의 경우 主要統計의 生産이 지방의 統計事務所에서 遂行되고 있으나, 人口센서스와 農業센서스의 경우는 中央의 統計廳이 實施한다.

(라) 政府 各機關에서 遂行되는 情報蒐集活動에 있어 重複調査는 可能な 限 防止되도록 추진한다.

(마) 캐나다 全體와 各州에 관련된 社會經濟統計가 통합된 體系를 維持하도록 促進하고, 이러한 體系를 開發하여 統計 統合體系를 調整한다.

나. 地方統計事務所의 機能

中央에 있는 統計廳의 下部機關으로 지방에 8개의 統計事務所가 있다. 中央의 統計廳이 統計와 관련하여 주로 企劃, 方法論 開發, 調整등의 役割을 遂行하는데 대하여 地方統計事務所는 모든 調査業務를 遂行한다.

다. 聯邦 - 州政府 統計政策諮問委員會

聯邦 - 州政府 統計政策諮問委員會는 統計廳長이 議長이 되어 聯邦政府和 州政府間的 統計活動을 조정하는 역할을 수행한다.

이러한 調整機能을 통해 聯邦政府和 州政府間的 統計活動을 보완

하고公表된 통계의重複을防止하여統計體系의一貫性を 유지할 수 있다.

4) 人力・豫算

統計組織內에 調査員을 포함하여 約 6,400 名의 職員이 勤務하고 있으며 캐나다 人口 1 萬名當 26 名의 人力比率을 보이고 있다. 이들 統計人力中 調査員을 포함한 人力의 約 1/3이 8 個 地方事務所의 管理下에 있다. 또한 현재 調査員을 제외한 統計人力은 4,500 餘名으로 지난 30 年前의 1,400 餘名에 비해 3 倍以上의 增加를 보이고 있다. 5 年마다 實施되는 人口센서스 活動時에는 직원은 約 50,000 餘名으로 증가한다. 현재 캐나다 統計廳의 豫算은 캐나다 GNP의 0.05 % 정도를 차지하고 있다. 캐나다의 統計廳豫算中에서 計算業務關聯 人力 및 機械裝置에 소요되는 豫算比重이 25 % 정도의 水準을 顯示하고 있다.

4. 韓國統計制度와의 差異點

캐나다의 統計組織은 전형적인 集中型의 예로서 完全集中型의 統計制度를 채택하고 있다. 또한 統計廳이 特定部署에 고정되어 所屬되어 있지 않고 首相이 지명하는 部處에 交替하면서 소속되어 統計業務間의 상대적 중요도에 따라 그 所屬部處를 시간에 따라 달리하고 있다.

統計廳長의 選出은 首相의 임명에 의해 이루어지게 함으로써 職務遂行에 있어 獨立性を 견지할 수 있도록 하고 이를 보장하기 위해 統計廳이 所屬된 당해 部署의 長官은 統計廳의 業務에 干涉할 수 없도록 되어 있다.

集中型을 택하고 있는 캐나다 統計組織은 성격상, 統計業務가 聯邦政府의 所管事項이기 때문에 統計法은 聯邦政府和 州政府間의 統計에 있어 重複防止 및 會計上의 一貫性 維持를 위해 統計廳으로 하여금 州政府 統計活動을 調整할 수 있는 權限을 賦與하고 있다. 이러한 聯邦과 州政府間의 統計 調査를 위하여 統計政策諮問委員會가 활동하고 있으며, 各 州政府內에 統計機構 및 調査機構를 지정하여 統計廳과의 公式 接觸窓口로 활용하고 있다. 聯邦政府統計廳은 統計法 第10條에 의거하여 州政府 統計部署와 約 300餘種의 公式的인 約定을 締結하고 있다.

第3項 濠洲

1. 概 觀

濠洲의 統計組織은 聯邦政府에 설치된 統計廳이 中央統計機構로서의 역할을 遂行하여 集中型의 特性을 띠고 있으면서도 상당히 많은 統計活動이 聯邦과 州政府의 他機關에서 수행되고 있다.

이러한 組織構造下에서 統計業務間의 調整을 위해 濠洲統計諮問委員會가 構成이 되어 調整業務와 관련하여 長官 및 廳長의 諮問에 應한다.

2. 沿 革

1901年 6個의 州로 濠洲聯邦政府가 構成될 당시에 各州는 自體의 統計組織을 보유하고 있었으나, 1905年에 制定된 聯邦센서스 및 統計法에 따라 現 濠洲統計廳(ABS)의 前身인 聯邦센서스 및 統計廳이 1906年에 發足되었다.

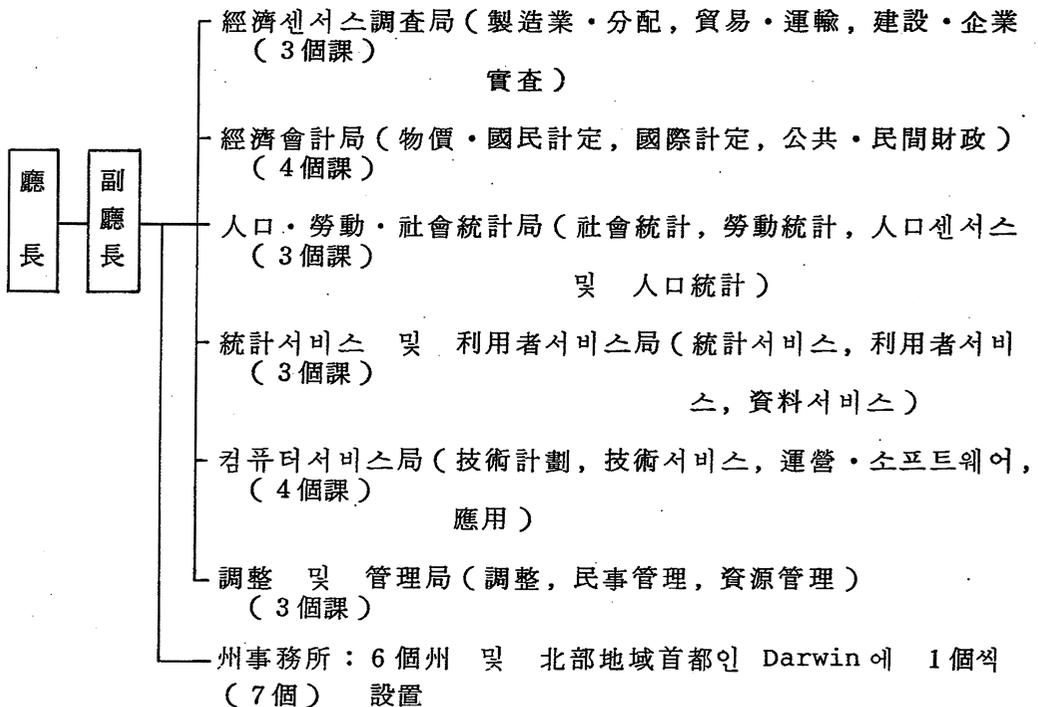
이러한 組織下에서 1950年代末까지는 州政府統計機關의 要員에게 聯邦統計廳의 자리를 주는 條件으로 聯邦統計廳과 州統計機關이 協력을 유지하였으며, 1975年 濠洲統計廳設置法에 따라 호주통계청 (ABS)은 聯邦政府의 長官(현재의 財務部長官) 所屬의 法的地位를 保有하게 되었고 濠洲統計諮問委員會를 設置하여 統計에 관하여 長官 및 統計廳長의 諮問에 供하고 있다.

3. 濠洲의 統計組織

1) 概 要

濠洲의 統計組織에는 中央의 濠洲統計廳 (Australian Bureau of Statistics, ABS)이 있고, 其의 下部地方組織으로 7個의 州事務所가 있으며, 諮問에 應하는 濠洲統計廳諮問委員會가 있다.

2) 濠洲統計廳 (ABS)의 機構圖表



3) ABS의 機能

① 濠洲統計廳은 濠洲政府를 위한 中央統計機關으로 統計 및 關聯情報를 蒐集, 作成, 分析하고 傳播하는 役割을 한다. ② 統計 및 關聯情報를 蒐集, 作成, 傳播하는 聯邦政府機關의 활동을 調整하며, 聯邦政府機關에서 수행하는 統計目的의 활동을 위한 基準을 설정하고 一貫性을 확보한다. ③ 또한 統計에 관하여 聯邦政府機關에 諮問과 支援을 제공하며, 州政府와 協議하여 州政府에 統計서비스를 제공한다. ④ 統計問題와 관련하여 外國이나 國際機關과 連絡을 유지한다.

4) ABS의 人力現況

1986년 현재 ABS의 人力現況을 보면 總人員 3,568名中 本部에 1,653名이 勤務하고 있고, 7個의 州事務所에 1,915名이 勤務하고 있다.

餘他國家와 마찬가지로 人口 및 住宅센서스 遂行時에는 38,000餘名의 臨時調査員과 1,200名의 臨時電算要員이 動員된다.

5) 濠洲統計諮問委員會 (Australian Statistics Advisory Council)

濠洲統計廳諮問委員會는 일정한 事項에 관한 長官 및 廳長의 諮問에 應하도록 하기 위해서 統計廳長 및 其他委員 10人以上 22人 以下の 委員으로 構成되어 있다. 필요에 따라 會議를 개최하는데, 최소한 1年에 1回以上 開催되며 會議는 委員長이나 長官이 召集한다.

主要機能을 보면 ① 公共目的用 統計業務의 改善, 擴張 및 調整 ② 統計業務에 관한 年間計劃의 우선순위 결정 ③ 全般的으로 統計業務에 관련된 기타의 모든 事項등에 관하여 長官과 廳長의 諮

問에 應하여, 長官・廳長은 위의 事項에 대하여 統計委員會에 조희를 依賴할 수 있다.

4. 濠洲統計制度의 特徵

1) ABS가 濠洲의 中央統計機構로서 역할을 遂行하고 있으나, 상당한 量의 統計情報가 聯邦과 州政府의 他機關에서 生産되고 있다.

2) 中央政府機關의 統計活動調整은 統計의 重複作成을 극소화하고, 應答者의 應答負擔을 경감시키며, 公式 統計의 効用性を 增進하는데 중점을 둔다.

3) 聯邦政府의 部處와 機關에서 遂行 또는 計劃한 모든 既存統計와 제안된 새로운 統計는 ABS와 共同의 報告事項이다.

4) 必要에 따라 ABS의 統計專門家를 他政府部處나 機關에 常勤시키거나 短期로 配置하여 統計活動을 조정하는데, 그 내용을 보면 ABS와 部處間의 統計活動의 調整, 一貫性 있는 統計基準 채택의 장려, 統攝된 統計體系의 장려 및 ABS와 部處間의 連絡・諮問 역할을 하는 것이다.

5) 濠洲의 많은 公式統計가 政府機關의 行政遂行過程에서 획득되므로 ABS는 그들과 밀접한 接觸을 유지하고 公式統計의 生産을 容易하게 하기 위하여 統計資料 處理組織의 設計를 支援한다.

6) 州政府의 部處와 機關에서 수행하는 統計活動을 監督하고 調整하기 위하여 모든 州정부는 統計調整機構를 設置하고 ABS는 이들과 協力하여 調整業務를 支援한다.

第4項 프 랑 스

1. 概 觀

프랑스의 統計組織은 原則적으로 分散型의 基準에 의해 편성되어 각 中央部署의 統計關聯組織에서 當該部署에 供用되는 統計를 생산하면서도, 統計體系의 統一성과 一貫性 維持를 위하여 體制統一에 대한 책임은 國立統計經濟研究院 (INSEE)이 담당하고 있다.

INSEE에서는 各 部處 統計組織에 INSEE의 직원을 파견 근무케 하여 統計調査의 一貫성을 유지하고 있다.

프랑스의 統計制度는 集中型과 分散型 統計制度 주장자간에 벌어지는 統計論爭에 대해 統計制度와 관련하여 窮極적으로 고려해야 할 점이 무엇인가 하는 것을 把握하는 일단의 실마리를 제공하고 있다. 즉, 各 部署에 분산된 統計組織과, 하나의 調整機關을 통하여 分散型·集中型의 利點을 수용하고 있다고 할 수 있다.

2. INSEE의 沿革

프랑스의 경우 內務部에 최초로 統計局이 設置되었으나, 1812년에 閉鎖되었다. 1913年 貿易省에 統計局이 설치되었다가 1930년에 水産廳에 편입되었으며, 1936年 다시 經濟省으로 편성되었다.

1940년까지는 局의 形態로 國家統計業務가 管掌되다가 同年 人口處가 創設되었고, 1946年 人口處와 1938年 창설된 經濟調査部 및 經濟部의 몇개 部署가 통합되어 INSEE로 發足되었으며, 1962年 현재와 같은 INSEE로 發展하였다.

3. 프랑스의 統計組織

1) 概要

프랑스는 各 行政部署가 統計를 작성하고, 이들 統計를 IN-SEE에서 調整하고 있는 바, INSEE에는 이러한 調整役割을 수행하기 위해서 國家統計審議會가 구성되어 있다.

2) 統計組織과 機能

가. INSEE (國立 統計經濟研究院)

INSEE는 파리에 本部를 두고 있는데, 그 機構로 8개의 國立資料處理센터와 地方組織으로 구성되어 있다. 地方組織에는 18개의 地域事務所, 4個 地域서비스, 1개의 “Antilles-Guyone”의 相互地域서비스 및 4個의 海外統計서비스가 있다. INSEE는 經濟·財務省所屬 政府組織으로 직원은 公務員으로서의 地位를 지니고 있다.

INSEE가 담당하는 主要機能을 보면 다음과 같다.

- (가) 統計作成機關의 作業, 手段, 方法을 조정
- (나) 分類와 統計符號의 統一圖謀
- (다) 外國의 統計機關과 關係維持
- (라) 統計分野 및 經濟研究의 發展을 促進
- (마) 其他 政府部處 統計部署의 設立과 그 役割에 관한 規定 制定

INSEE의 地域構造인 18개 地域事務所, 4개 地域서비스가 實施하는 主要機能은 基礎資料를 수집하고 地域水準의 經濟社會 統計情報를 分析하고 傳播하는 것이다.

나. 各部處 統計機關

農林部(統計調查研究部), 文化情報部(行政總局), 國防部, 文教部(情報處理 統計調查部), 設備部(統計設備經濟部), 豫算部(關稅, 間接稅總局, 酒稅總局), 產業部(情報處理·工業統計部), 青少年스포츠餘暇部(調查統計課, 觀光局 研究調查課), 法務省(統計課), 保健部(保健社會統計, 社會事業局 統計情報課, 社會保障局 經濟研究統計課), 交通部(國內輸送局 輸送統計課), 勞動部(調查統計部 統計課) 등에서 各部署의 需要에 當하여 各기 統計를 생산하고 있다.

다. 統計人力

프랑스 統計組織의 總人力은 1981年 현재 約 9,435 名이며, 이를 各 組織別로 보면 다음과 같다.

INSEE	: 7,022	設 備 部	: 131	保 健 部	: 89
農 林 部	: 760	豫 算 部	: 606	運 輸 部	: 53
文化情報部	: 40	產 業 部	: 306	勞 動 部	: 61
國 防 部	: 6	青少年·스포츠 餘暇部	: 29	內 閣	: 22
文 教 部	: 184	法 務 部	: 72		

4. 國家統計審議會

分散型統計組織을 취하는 프랑스에 있어 分散型의 短點을 補完하고 集中型의 長點을 採用하기 위하여 INSEE 下에 設置되어 企劃, 方法論開發, 調整등의 役割을 수행하는 기관으로 國家統計審議會가 設置되어 運營되고 있다.

1) 構 成

國家統計審議會의 構成은 會長·副會長·會員 및 事務局으로

構成되어 있는데 이들의 成分을 살펴보면 다음과 같다.

가. 會 長 — 經濟財政擔當長官

나. 副會長 — INSEE 院長

다. 會 員

(가) · 國民議會議員 1人

· 參議院議員 1人

· 經濟社會理事會委員 1人

(나) · 各部處·廳 代表 各 1名

(다) · INSEE 院長

· 企劃局長

· 프랑스銀行 總裁等 6機關長

(라) · 農業委員會代表等 3名의 農業關聯 代表

· 프랑스 雇傭主團體 代表 (5)

· 中小企業 雇傭主團體 代表 (2)

· 生産勞動者團體 代表

· 州政府 企業委員會 代表

· 其他 28名

(마) · 地域委員會 委員 1名

· 部處委員會 委員 1名

· 小都市委員會 委員 1名

(바) · 統計情報 地域諮問委員會 代表

(사) · 教育界 代表 (2)

(아) · 社會事業代表 (6)

· 記者 (1)

• 家族協會組合 代表 (1)

(자) 統計專門家 (4)

라. 事業局 : INSEE의 統計會計 調整部에서 管掌

2) 機能

가. 公共機關內的 統計調查를 調整하는 責任을 遂行하기 위하여 INSEE 下에 國家統計審議會 (Conseil National de l'Information Statistique)를 둔다. 이 審議會는 各年度別로 計劃되고 있는 統計調查 全體를 망라한 事業計劃을 每年 作成하고 應答期間과 作業日程을 定한다.

나. 每年 INSEE와 其他 統計情報를 作成하는 機關은 公共部門에서 實施하고 있는 統計事業을 總括하여 다음年度에 豫想되는 方向을 나타내는 報告書를 作成하여 國家統計審議會에 提出한다.

다. 公共部門 統計事業에 關하여 統計作成 機關과 情報利用者間에 相談役을 맡고, 다른 한편 1951.6.7 變更된 法律에 의거 歸屬된 使命을 遂行한다.

라. 다음 事項에 대하여 討議 및 意見을 陳述한다.

(가) 公共事業部門에 있어서 統計事業의 年度別 割當과 一般的 統計 開發

(나) 一般的인 情報目的의 行政記錄活用, 調查計劃과 그 計劃의 實施에 따라 얻는 情報의 性質 및 情報의 普及方法, 一般的範圍의 統計分析

(다) 1951年 變更 法律에 의한 公共事業部門의 年間 統計調查 計劃과 그 適用 方式

(라) 公共事業部門에 의거 公布된 統計作成에 있어서 適用技法

改善

(마) 經濟社會 主要分類의 概念의 改正 및 整理

5. 프랑스 統計組織의 特徵

프랑스의 統計組織은 原則적으로 分散型의 統計制度로서 各 行政部署가 各各의 統計組織을 갖고 統計業務를 遂行하며 各기 地方組織(地域事務所等)을 가지는 경우도 많다. 中央組織의 役割과 規模가 地方組織 보다 우월하다.

國家統計體制의 統一에 대한 責任이 INSEE에 賦與되어 있는데, 各 統計作成部署에 INSEE 職員을 派遣하여 統計調査의 一貫性을 確保하고 있다.

INSEE는 國家統計審議會를 통하여 調整, 分類의 提案, 센서스實施, 政府部處 一括 名簿處理, 基本方針을 作成한다. 프랑스 統計組織 內에서는 INSEE가 맡은 統計作成 및 管理業務가 크고 全體 統計機關에 從事하는 約 1萬名의 統計要員中 7,000名에 INSEE에 所屬되어 있다.

官公署情報의 活用이 보다 容易하고, 일반 統計利用者도 資料file을 손쉽게 利用하는 것이 가능한 바, 分散型 統計制度의 利點에 기인한다고 하겠다.

第 5 項 日 本

1. 概 觀

日本の 統計組織은 中央統計機關으로서 總務廳統計局 및 總務廳統計센터가 設置되어 있고, 中央의 各 省·廳이 자체의 需要에 當하

기 위하여 각기 課水準이상의 統計組織을 갖추고 있어, 우리나라의 統計組織과 같은 分散型統計組織을 갖고 있으면서도 統計組織을 가지는 中央 省·廳의 數는 물론 各 省·廳에 設置되어 있는 統計組織의 規模 역시 우리나라와는 비교가 되지 않을 정도로 방대하다.

게다가 統計組織을 保有하고 있는 中央의 各 省·廳은 또한 地方的業務의 遂行을 위하여 特別地方統計機關을 設置運營하고 있으며, 地方自治團體인 都道府縣 및 市町村에도 각기 課·係 水準의 統計組織이 形成되어 總務廳 統計局의 統計調查實查業務에 應하고 있다.

2. 沿 革

일찌기 근대화의 물결에 접한 이유로 日本의 公式的인 統計組織은 東洋 어느나라 보다 앞서 發展했는데, 1871年 12月 太政官正院에 政表課가 설치되어 統計組織의 嚆矢가 되었고, 1881年 5月 太政官正院 統計院으로 개편되었다.

1885年 12月 內閣制改編에 따라 外局의 형태로 統計局이 설치되었고, 1918年 內閣에 臨時國勢調查局과 臨時國勢調查平議會가 設置되었다.

1920年 5월에 內閣統計局과 軍需局이 통합되어 內閣에 國勢院이 설치되어 第1部에서 統計業務가 처리되었으며, 1922年 10月 國勢院 廢止에 따라 다시 統計局이 復元되었다.

1947年 5月 總理廳이 설치되면서 總理廳 統計局으로 內局의 형태를 지니면서, 1949年 6月 總理部の 設置에 따라 總理部 統計局으로 역시 內局의 형태로 再編되었다.

1984年 7월에 總務廳이 설치되면서 總理部統計局總務課, 統計情報課, 調査部 및 行政管理基準局을 統合하여 總務廳統計局으로, 또한 總理部

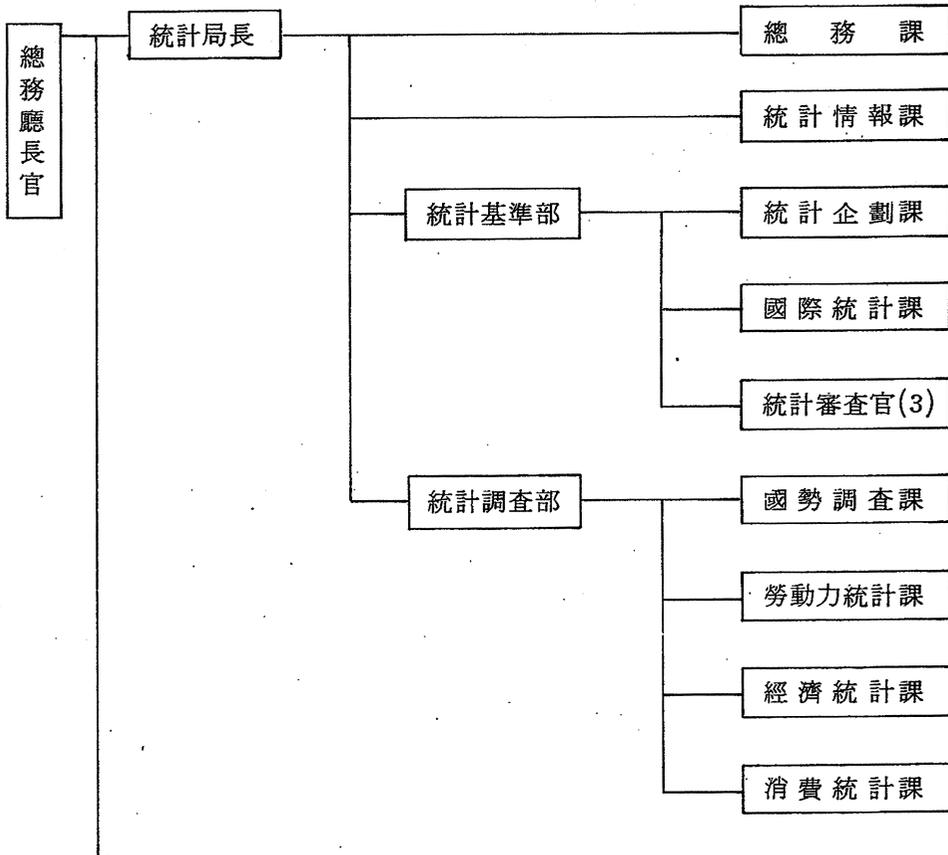
統計局製表部와 統計研修院을 總務廳 統計센터로 개편하여 現在에 이르고 있다.

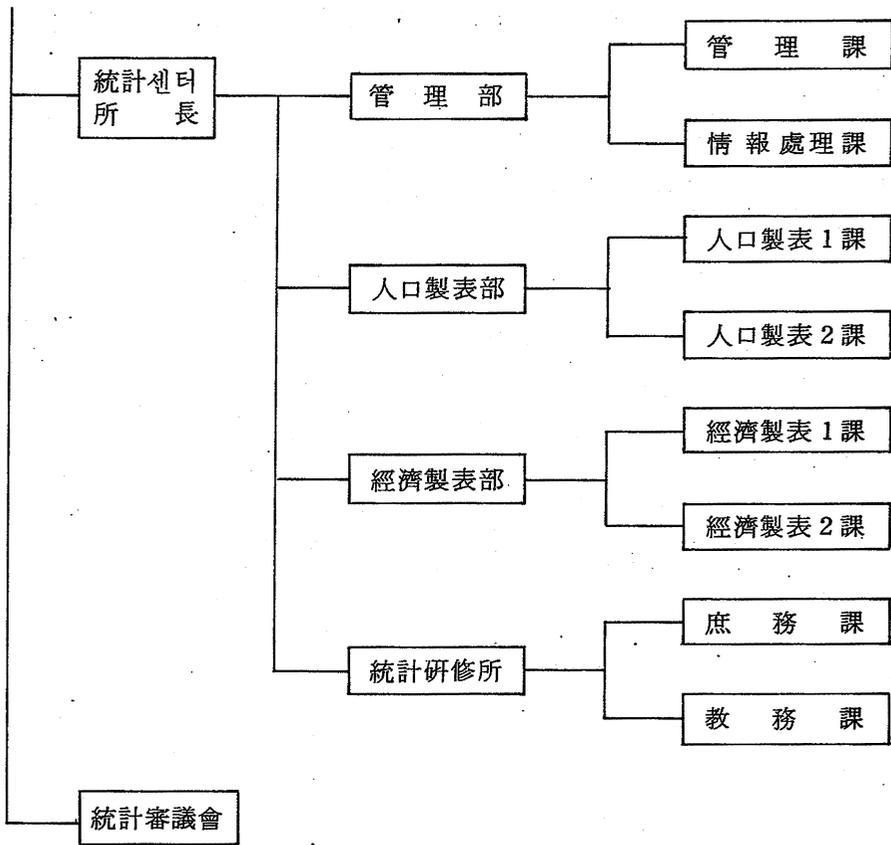
3. 日本의 統計組織

前述한 바처럼 日本의 統計組織이 總務廳을 비롯한 中央의 各省廳, 地方에 散在하여 있는고로 여기서는 中央統計機關으로서 總務廳 統計局 및 統計센터의 機構 및 機能을 살펴본후, 기타 中央省·廳의 統計組織現況을 概觀해보고, 特別地方統計機構와 地方自治團體의 統計機構 및 이 兩者의 關係를 考察해 보기로 한다.

1) 總務廳의 統計組織

가. 機構圖表





나. 總務廳 統計局의 機能

總務廳 統計局에서 수행되는 主要業務를 보면 다음과 같다.

- (가) 統計 및 統計制度的 改善·發展에 관한 基本的인 事項을 企劃한다.
- (나) 統計調査를 審査하고, 基準을 設定하여 統合·調整의 機能을 遂行한다.
- (다) 統計報告를 統制한다.
- (라) 統計機關의 機構·定員 및 運營에 관하여 地方公共團體의 長등에 대한 連絡 및 勸告를 한다.

- (마) 統計職員의 養成을 企劃하고 檢定을 한다.
- (바) 國際統計事務를 總括한다.
- (사) 아시아太平洋統計研修院에서 行하는 統計研修에 관한 協力을 한다.
- (아) 國勢調査 其他國勢의 基本에 관한 統計調査를 實施한다.
- (자) 國家의 行政機關 또는 地方公共團體의 委託을 받아 行하는 各種 統計調査를 實施한다.
- (차) 統計技術을 研究하고, 統計情報를 蒐集·加工 및 提供하며, 統計知識을 普及·傳播한다.

다. 總務廳 統計센터의 機能

- (가) 統計局에서 實施하는 國勢調査 其他國勢의 基本에 관한 統計調査를 製表하고, 國家의 行政機關 또는 地方公共團體의 委託을 받아 統計局에서 行하는 各種 統計調査를 製表한다.
- (나) 國家의 行政機關이나 地方自治團體의 委託을 받아 各種 統計調査를 製表한다.
- (다) 製表의 方法 및 技術에 관한 調査와 研究를 한다.
- (라) 國家 및 地方公共團體의 職員을 對象으로 統計에 관한 研修를 실시한다.

라. 其他의 組織

重要事項을 企劃하고 關聯事務를 總括整理하는 長官官房審議官과 總務廳長官의 諮問에 應하고 統計調査業務에 관한 重要사항을

調査 審議하는 統計審議會가 있다.

2) 總務廳 이외 기타 省廳의 統計組織

中央統計機構로서 總務廳統計局과 統計센터 이외에 다른 省廳에도 大規模의 統計組織이 있어 國家基本統計가 生産되고 있다. 部以上の 統計組織을 갖춘 省만도 總務廳 이외에 厚生省, 農林水産省, 通商産業省, 運輸省, 勞動省 등이 있어 이들 6개 省의 統計組織에 勤務하는 職員이 전체 省·廳 統計機關定員의 89.5%를 占有하고 있다.(87年의 現在)

總務廳 이외의 省·廳 統計組織과 이들의 機能을 一別하면 다음과 같다.

省 廳	組 織	機 能
厚 生 省	大臣官房 統計情報部 4 個課 保險局 調査課 人口問題研究所 厚生省 統計協議會	○ 保健·厚生基本統計 ○ 醫療機關調査, 罹患調査, 國家保健調査, 醫療保險診療調査 ○ 醫療事業의 生産活動調査
農林水産省	經濟局 統計情報部 7 個課 農林水産部 統計觀測 審議會	○ 農業센서스, 漁業센서스, 果實統計, 作物統計 ○ 生産費統計, 農家經濟調査, 漁獲調査, 養蠶調査 등
通商産業省	大臣官房 調査統計部 5 個課 通商政策局 1 個課	○ 鑛業, 製造業 및 商業統計 調査 ○ 經濟指標, IO表 作成

省 廳	組 織	機 能
勞 動 省	大臣官房 政策調查部 6 個課	○ 月別勞動調查, 勞動生產性統計 ○ 賃金統計, 屋外勤勞者 賃金調查等
運 輸 省	運輸政策局 情報管理部 4 個課	○ 運輸統計調查 ○ 港口調查, 船舶・船員調查 ○ 沿岸船舶運輸統計等
建 設 省	建設經濟局 調查情報課	○ 建設着工統計調查, 建設工事統計調查, 建設機械動向調查 ○ 建設構造基本統計調查
文 部 省	大臣官房 調查統計課, 統計修理研究所	○ 學校基本調查, 學校保健統計調查, 學校教員統計調查 ○ 社會教育調查
大 藏 省	大臣官房 調查企劃課 關稅局 輸 出 課 證 券 局 資 本 市 場 課 國稅廳長官官房 總務課	○ 法人企業統計調查 ○ 大藏省景氣豫測調查 ○ 民間給與實態統計調查
經濟企劃廳	調查局 景氣統計調查課 經濟研究所 國民所得部	○ 統計調查結果의 分析 ○ 國民所得統計 作成 ○ 國富統計調查

이 외에도 14 個機關이 自體需要에 當하기 위한 統計를 作成하고 있다.

3) 地方統計機關

日本の 地方統計組織은 省廳 등 中央政府直轄 地方統計組織 (特別地方統計機關)과 都道府縣 기타 局部課 및 都道府縣의 統計主管課, 市町村의 統計係와 같은 地方政府의 固有統計組織으로 區分하여 볼 수 있다.

가. 特別地方統計機關 設置現況

特別地方統計機關들은 이들이 소속되고 있는 省廳이 작성하는 統計의 實查業務를 수행하고 있다. 特別地方統計機關의 現況을 보면 다음과 같다.

(가) 都道府縣 警察本부의 犯罪統計・交通事故統計主管課

(나) 大藏省

- 財務局(支局) 經濟調査課, 財務事務所管理課, 稅關輸出部統計課
- 國稅局總務部 調査統計課

(다) 教育委員會

- 事務局 調査統計主管課

(라) 農林水産省

- 北海島 統計情報事務所(4個所)
- 地方農政局 統計情報部 出張所
- 統計情報事務所
- 오키나와開發廳 總合事務局 農林水産部 統計情報部 出張所

(마) 通商産業省

- 通商産業局 總務部 調査課

(바) 運輸省 地方機構

- 地方運輸局

(사) 都道府縣 勞動基準局

- 勞政課
- 職業安定所主管課

나. 地方自治團體 統計機構

都道府縣 및 市町村 등 地方自治團體에 소속된 統計機構를 말한다. 그 業務를 보면 (가) 中央統計機構인 總務廳 統計局의 統計調査 實查業務, (나) 中央省廳의 地方組織과 함께 中央省廳이 작성하는 統計調査의 實查業務, (다) 各種 指定統計의 資料蒐集業務 등을 수행하고 있다.

특히 都道府縣 地方自治團體는 中央統計機能도 수행하여 160여종의 自體統計를 작성하고 있다. 參考로 이들을 部門別로 보면 人口 및 農業部門(40종), 賃金 및 物價部門(26종), 企業經營部門(28종), 기타부문(70여종) 등이다.

4) 日本統計組織의 人力

尙大한 統計組織을 가지고 있는데다가 이들 組織에 編制된 人力 또한 절대숫자는 물론 他國과의 상대적인 比率에 있어서도 尙大한 規模를 보여주고 있다. 各 統計部署에 勤務하는 職員數를 보면 다음과 같다.('87年 現在)

總務廳 1,871 (統計局 457, 統計센터 1,414), 厚生省 510, 農林水産省 419, 通商産業省 441, 運輸省 89, 勞動省 174, 文部省 132, 大藏省 17, 建設省 24, 經濟企劃廳 88, 其他 統計作成機關 (14 機關) 542 名.

4. 韓國 統計制度와의 差異點

우리나라와 같이 分散型統計組織 形態를 가지고 있어 각 부서에 自體의 需要에 當하기 위한 統計를 작성하고 있으면서도 우리나라와는 다음과 같은 차이점이 있다.

1) 우리나라의 경우 分散型을 취하더라도 中央統計組織의 경우, 經濟企劃院(調查統計局 10 個課), 農林水産部(農水産統計官室 4 個擔當官), 勞働部(統計擔當官), 保健社會部(統計擔當官)의 4 個部署가 구성되어 있어 中央行政部署에 統計組織이 없는 경우가 一般的이라고 할 수 있다. 日本의 경우 中央行政部署가 모두 自體需要에 當하기 위한 統計를 生産하는 統計組織을 갖추고 있다.

2) 日本의 경우 分散型의 缺點을 補完하기 위해 總務廳統計局과 統計센타가 設置되어 國勢關聯基本調査와 他行政機關에서 委託을 받아 수행하는 統計調査를 除外하고는 주로 統計關聯 企劃·統計方法論 開發·統計體系의 調整 및 製表業務 등에 증사하고, 統計調査實査業務는 각 行政機關의 統計組織에서 수행되고 있으나, 우리나라의 경우 調整機關으로서의 經濟企劃院에서 調整業務 및 統計實査業務에 동시에 증사하고 있으며 더구나 統計部署 全般에 걸친 企劃이나 方法論 開發이 이루어지기 어렵도록 되어 있다.

3) 地方政府統計從事員의 90% 이상이 中央省廳에서 교부되는 보조금으로 運營되고 있어 中央과 地方간의 결합이 密接하게 되어 있다.

第 6 項 美 國

1. 概 觀

美國의 統計組織은 分散型의 標本모델이라고 할 정도로 고도의 分散性을 보이고 있다. 이러한 이유로 美國의 統計組織은 聯邦政府의 各 省 및 州政府 등의 各 지방정부에 廣範圍하게 分散되고 있다.

이러한 美國의 統計制度는 新大陸開拓 이후 시작된 美國歷史가 보여주는 고도의 分散的 性格에 크게 原因하고 있는 것으로 評價된다.

美國의 統計組織은 商務部센서스局, 農務部 經濟統計局 및 勞動部 勞動統計局的 3 個의 主要統計生産機關과 기타 各 行政機關에 산재하는 統計生産機關이 있고 이를 조정하기 위한 OMB 情報規制局的 統計綜合調整機關 및 統計情報關聯 各種 委員會로 구성되어 있다.

現在 美國內에서는 現行 美國의 고도의 分散型統計制度가 노출시키고 있는 運營上의 非能率, 作業重複, 過度한 報告負擔, 概念·定義의 統一性缺如, 人的·物的 資源의 集中管理의 困難, 統計政策 優先順位の 統一的 形成沮害 등의 短點이 認識됨에 따라, 이를 解決코자 하는 方案으로 聯邦統計시스템의 主要한 部分을 단일의 委員會나 機關에 統合시키고자 하는 論議가 신중하게 檢討되고 있다.

2. 沿 革

美國統計組織은 고도의 分散性을 띠고 있는 關係로, 여기서는 主要統計作成機關으로서 商務省센서스局만을 중심으로 그 沿革을 보고자 한다.

聯邦統計業務活動은 美合衆國憲法에 의해 要求되고 있는 바, 同法은 人口의 實查調査를 최초의 議會가 開會된지 3年以內에 實施하여 10年마다 實施하도록 規定하고 있다.

이러한 法規定을 기초로 1790年 최초의 國勢調査가 수행되었고, 當時國務長官으로 있던 토마스 제퍼슨이 이를 감독했다. 또한 財務長官으로 있던 렉산더 해밀턴은 同年, 人口 및 國際貿易에 대해 보고하고 있는 美合衆國 최초의 統計刊行物을 發行했다. 國勢調査實施機關이 이후 100여년간 10年 마다의 調査活動을 마치고 해체 되었으며, 이를 계속해서 수행하기 위한 立法과 權限擴張은 이후의 각 國勢調査 사이에 생길 공백을 메우는데 必要한 理由로, 1902年 臨時機關으로 運營하던 센서스 實施機關을 常設機關으로 개편 하였다.

改編된 센서스국은 1903년에 商業勞動部에 이관되었고, 다시 1913년에 商務部の 外局으로 개편되었으며, 1930年 이래 聯邦政府의 一般目的을 위한 統計를 작성하는 기관으로서의 役割을 수행하고 있다.

3. 美國의 統計組織

1) 各種 統計組織과 機能

美國의 統計組織은 分散型的의 代表的인 모델이라고 할만큼 고도의 分散性을 지니고 있다. 거의 대부분의 行政機關에서 統計가 作成되고 있으며, 이를 綜合·調整하는데 別途의 機關이 關係하고 있다. 美國의 統計組織은 대체로, 統計作成機關, 統計의 綜合調整機關, 各종의 委員會 등으로 大別하여 볼 수 있겠다. 統計活動에 관한 聯邦政府와 州政府 등 地方政府와의 關係를 보면, 州政府가 臨

意로 參加하여 實施하는 聯邦·州政府 共同統計事業을 除外하고는 原則적으로 州政府는 聯邦政府와는 獨自적으로 統計活動을 實施한다.

가. 統計綜合調整機關 — OMB 情報規制局

(가) 義意

各 機關에서 작성하는 統計의 綜合調整을 위해 統計作成 機關 이외의 별도의 機關이 설치되어 統計體系를 조정하여 統計體系의 一貫성과 均衡的 發展을 도모하고 있다. 이러한 統計綜合調整 機構로서의 역할을 수행하고 있는 곳이 管理豫算處 情報規制局 (OMB Information and Regulation Office) 이다.

(나) 沿革

從來 OMB의 統計政策部에서 調整業務를 수행하다가 1977년 商務部の 統計政策 基準局으로 調整業務가 移管되었고, 다시 1981년 4월 OMB의 情報規制局으로 移管되어 現在에 이르고 있다.

調整機能이 이렇게 移管된 背景으로는 記錄의 秘密을 保護하고, 聯邦政府의 情報政策, 情報管理機能을 統合하기 위한 目的의 일환으로 이루어진 것이라고 한다.

(다) 機能

OMB 情報規制局에서 수행하는 機能을 열거하면 다음과 같다.

- ㉠ 統計業務의 綜合調整을 위해 長期計劃을 策定
- ㉡ 審査 등에 의한 調整
- ㉢ 基準·指針의 策定·實施
- ㉣ 事業實績의 評價

나. 統計作成機關

美國의 統計組織이 고도의 分散성을 보이고 있음에도 불구하고

하고, 統計作成 豫算의 약 절반을 점유하고 있는 商務部센서스局, 農務部 統計調査部, 勞動部 勞動統計局的 3機關이 主要機關이고 이외에 다수의 統計作成機關이 있다.

(가) 商務部센서스局 및 經濟分析局

商務部센서스局에서는 人口, 住宅, 産業 등의 각종 센서스를 실시하고 각종 統計데이터를 蒐集·處理 및 分析한다. 他機關에서 豫算移替를 받아 統計事業을 수행하고 統計調査의 質, 效果등을 改善하는 등 調査 研究, 統計用 事務所 名簿의 管理를 實施하고 있다. 現在 商務部센서스局的 下部組織으로 12個의 州事務所가 設置되었다.

또한 商務部的 經濟分析局에서 國民經濟計算統計가 生産되고 있다.

(나) 農務部 經濟統計局

全國과 州水準에서의 一般目的을 위한 農業統計를 生産하여 提供하고 農業統計를 위한 基準을 開發하며 商務部센서스局과 마찬가지로 他部局的 豫算 移替를 받아 이들 部局的 데이터蒐集業務를 수행한다.

現在 農務部的 下部組織으로 44個의 州事務所가 設置되어 있다.

(다) 勞動部 勞動統計局

消費者物價指數 등의 物價統計를 生産하고, 勞動統計를 蒐集하여 수집된 데이터를 分析한다. 특히 生計費에 대한 調査業務도 擔當하고 있다. 下部組織으로 8個의 地域事務所가 設置되어 있다.

(라) 其他

전술한 3개의 主要統計作成機關 以外에 統計業務를 수행 他行政機關과 이를 生産하는 統計를 보면 다음과 같다.

전술한 3개의 主要統計機關 이외에 統計業務를 수행하는 他行政機關과 이들이 生産하는 統計를 보면 다음과 같다.

機 關 名		機 能
教育部 教育統計센터		○ 公立 初等・中等教育統計 ○ 高等教育 一般調査
에너지부 에너지情報局		○ 石油가스情報調査 ○ 에너지産業調査・家庭用 에너지消費調査
保健厚生部	保健統計센터	○ 國民健康面接調査, 全國醫療施設調査
	社會保障總局的 調査統計課	○ 國民保險給付調査, 附加給付制度調査
住宅都市開發部 政策開發・調査擔當次官補室		○ 住宅, 都市開發省 關聯 統計分析
內務部 鑛山局		○ 鑛業統計
司法部 司法統計局		○ 犯罪・司法統計
運輸部 長官秘書室		○ 運輸統計分析
財務部 國稅廳의 統計局		○ 所得統計
環境保護廳		○ 環境統計
聯邦準備制度(FRB)		○ 金融統計

이외에 商務省센서스局에서 실시를 委託하는 등으로 統計事業을 실시하고 있는 主要機關을 보면 다음과 같다.

機 關 名	組 織
保健厚生部	<ul style="list-style-type: none"> ○ 알콜中毒·藥物中毒 및 精神衛生局 ○ 疾病豫防센터 ○ 食品·藥品局 ○ 保健資源局 ○ 保健業務局 ○ 國立保健研究所 ○ 企劃評價擔當次官補 ○ 保健醫療資金局
住宅·都市開發部	○ 地域企劃·開發局, 住宅局
運 輸 部	○ 聯邦高速道路局, 高速道路交通安全局
國立科學基金	
美合衆國 貿易委員會	
退役軍人廳	

다. 統計關聯 각종의 委員會

고도의 分散된 性格을 가진 美國 政治社會의 性格을 반영하여 政府業務와 관련하여 많은 委員會가 設立되어 있는데, 統計業務와 관련하여서도 여러 委員會가 活動하고 있는바 一별하면 다음과 같다.

(가) 統計方法論 聯邦委員會

聯邦統計 데이터의 질에 影響을 주는 技術的·方法論的인 問題點을 명확히 하고 調査하기 위하여 서로 다른 統計方法의 效率性을 研究하고, 統計데이터를 디자인하며, 蒐集·處理·分析 및 普

及하는데 使用되는 方法의 改善을 勸告하기 위하여 組織되었다.

(나) 統計普及에 관한 行政機關 相互間 委員會

聯邦統計行政機關, 統計情報蒐集·處理· 및 普及 등에 관심을 가지는 聯邦統計關係行政機關과 프로그램의 代表者로 구성된 同委員會는 統計情報의 작성과 보급에 관한 發表와 情報技術 變化에 항상 適應하는 등의 業務를 담당하고 있다.

(다) 其他 統計 各 分野別로 다수의 위원회가 活動하고 있다.

2) 美國統計組織의 人力

主要統計機關의 人力을 보면 다음과 같다.

商工部 8,962 (센서스局), 農務部 農業統計調整官室 4,091, 保健
福祉部 統計센터 542, 勞動部 勞動統計局 2,372 OMB 情報規制局
統計政策部 專門職 25名

3) 統計業務에 관한 聯邦政府와 州政府間의 關係(協助體制)

가. 協助體制構築의 背景

統計資料의 蒐集에 관하여 聯邦政府와 州政府 등 地方政府間에 일정한 協助體制가 構築되어 있는데, 이는 州政府 및 地方機關을 포함한 全國 單位의 問題를 解決하는데 州政府와 地方機關의 責任과 役割이 強調될 必要性이 있다는 인식에 따른 것이라고 할 수 있다. 전국단위의 問題를 解決한다는 말은 곧, 地域經濟狀態, 地域人口構成과 特徵, 國民의 全般的인 福祉增進을 도모하는 計劃의 性格과 範圍 및 効果와 關聯한 問題를 말하는데, 이를 測定하기 위한 統計技法의 改善과 擴張에 관한 관심이 고조된데 協助體制 構築의 한 要因이 있다. 또한 情報를 수집하고 생산하는 活動에 있어 應答負擔을 최소화 하여 가장 經濟的이고 效果的인 方法으로 統計

資料의 範圍, 一貫性, 質 및 適時性을 증진시키기 위해서는 聯邦政府와 州政府間에 協力の 필요성이 강하게 認識된데도 協調體制 構築의 要因이 있는 바라고 하겠다.

나. 主要內容

聯邦이 主管하는 全國單位の 標準화된 統計의 蒐集과 作成에 州政府 및 地方機關이 參與하는 경우 이 統計活動을 聯邦政府, 州政府, 地方機關이 協力하는 體制로서 機能시키자는 것이 主要 內容이다.

그러나, 전술한 바처럼 地方政府가 임의로 參加하는 이러한 全國的 性格의 共同統計作成活動을 除外한 그 以外の 統計活動에 대하여 地方政府는 州政府와는 關係없이 獨自的으로 統計活動에 從事한다.

構築된 體制의 性格은 다음과 같이 區別된다.

(가) 모든 州政府가 參與하는 프로그램이 있는 반면, 필요한 州만 參與하는 프로그램 등 統計性格에 따라 다양하다.

(나) 資料의 蒐集 및 處理를 넘어 資料分析, 問題解決을 시도하는 프로그램도 등장하고 있다.

(다) 聯邦職員이 실제 각 州政府의 프로그램을 指揮하는 프로그램이 있는 반면, 필요한 情報를 生産하기 위하여 聯邦政府와 州政府가 契約을 締結하는 경우도 있다.

(라) 州政府의 代表에게 필요한 情報를 生産하는데 技術支援이나 諮問은 可能하나, 人力이나 經費의 支援은 없다.

이렇게 구성된 協助體制의 경우로, 農作物生産報告프로그램이 1817년 이래 農務部과 州政府間에 유지되고 있고, 經常雇傭統計 프로그

램이 勞勤部와 州政府間에, 地域人口推計프로그램이 商務部와 州政府間에, 保健統計體系가 保健福祉部와 州政府間에 構成되어 있다.

4. 韓國 統計制度와의 差異點

1) 우리나라와 같이 分散型統計制度를 취하고 있으나, 우리나라의 경우 中央의 4개 부처만이 自體統計組織을 保有하는데 대하여 美國은 中央行政部署 대부분이 自體統計組織을 가지고 있다.

2) 各 中央行政部署에 統計生産의 權限이 주어지는데 대하여, 企劃·方法論 開發·審査·評價·調整 등의 權限은 OMB情報規制局 統計政策部에 주어진다.

3) 商務部센서스局은 各 聯邦政府機關의 統計調査業務를 代行할 수 있으며, 센서스局長은 大統領이 指名하고 上院의 認准을 거쳐 任命되고 있다.

4) 聯邦政府 關聯 統計作成에 있어 州政府의 協力이 必要한 경우에는 統計別로 協力體制를 構成해야 可能하다.

第 7 項 外國統計制度에 對한 結論

이상으로 前 6 項에서 外國의 統計制度를 集中型을 취하고 있는 西獨·캐나다·濠洲와, 分散型을 취하고 있는 프랑스·日本·美國에 대하여 各 國別로 概括적으로 考察해 보았다. 外國統計制度의 概觀에 있어 우리나라의 統計制度 改編方向과 關連하여 다음과 같은 몇가지 점이 간과될 수 없다.

1. 中央統計機構의 變遷

앞으로 中央統計組織이 集中型과 分散型 어느 類型으로 收斂해

갈 것인가 하는 점은 國家의 經濟發展 程度・經濟規模・社會的 變動에 따라 유발되는 統計行政需要와 컴퓨터 등의 科學技術을 통해 이들 行政需要에 대처할 수 있는 統計行政供給間의 相互關係的 變數에 따라 결정이 되리라 여겨지는데, 특히 각국의 統計組織을 考察해 볼때 다음 몇가지 점이 주목될 만하다.

1) 集中型을 취하고 있는 國家의 경우에 中央統計機關과 各中央行政機關間에 業務連繫性 提高를 위해 統計委員會가 廣範圍하게 活性化 되어 있다는 것이나, 이러한 委員會에는 中央統計機關에 統計作成을 依賴하는 中央行政機關의 代表가 그 構成員의 一部로 되어 當該 行政關聯 專門知識・必要事項 등이 統計作成에 반영되도록 하고 있다.

또한 直接的인 서베이 등의 統計調查活動에 의하지 않고 各中央行政機關이 行政業務의 수행과정에서 行政資料를 통해서 生産되는 統計가 있는 것이므로 이들 統計와 中央統計機關 作成統計間의 一貫性있는 體系를 유지하기 위하여 中央統計機關의 各 行政機關에 職員을 派遣勤務케 하는 등 協力體系를 維持하고 있다.

2) 分散型을 취하고 있는 國家를 보면, 각 中央行政機關에서 自體行政에 제공하기 위한 統計가 個別的으로 生産되는 까닭에 統計行政全般에 걸친 企劃・方法論開發・調整 등의 役割을 수행하기 위한 별도의 統計機關이 設置되어 있거나 혹은 가장 중심적인 지위를 점하고 있는 中央統計機關이 이러한 역할을 수행하는데, 美國의 OMB 情報規制局 統計政策部, 日本의 總務廳統計局, 프랑스의 INSEE 등이 代表的인 예라고 하겠다. 우리나라의 경우 經濟企劃院 調查統計局에서 調整 등의 역할을 수행하기는 하나 統計機關 全般에 걸치는 方法論開發・

企劃의 役割이 各 機關에서 個別的으로 협소하게 수행되는데 대하여, 先進한 分散型 國家는 이들 業務가 OMB 情報規制局의 경우처럼 전달되거나 日本 總務廳統計局처럼 이들 業務外에 調査業務를 한다고 해도 소수의 센서스 및 他機關에서 委託한 統計生産에 국한됨으로써 分散型을 취한다고 해도 中央統計機關으로서 位相을 확고히 갖고 있다는 점이 認識될 必要가 있다.

2. 中央統計機關과 地方統計組織과의 關係

1) 國家全般統計組織의 構造

中央政府와 地方政府에 編成되어 있는 統計組織은 같은 類型의 統計制度를 가지고 있는 경우라고 하더라도 國家에 따라 상이하다. 中央政府와 地方政府에 編成된 統計組織의 構造는 中央統計機關이 그의 組織上의 下部構造로 地方에 統計組織 즉 地方統計事務所를 설치하고 있는지, 혹은 中央政府統計機關이 별도의 組織上 下部構造를 地方에 갖지 않고 다만 地方政府에 소속된 統計組織을 그의 機能上의 下部構造를 활용하고 있는지의 여부에 의해 구분할 수 있다.

分散型의 경우든 集中型의 경우든, 中央統計機關은 그의 下部構造로서 地方에 統計事務所를 설치하여 운영하고 있는데다가 地方政府에도 地方政府所屬의 統計組織이 있는 경우가 대부분이고, 다만 分散型國家中 臺灣과 集中型國家中 西獨이 地方에 中央統計機關의 下部構造로서 統計事務所를 설치함이 없이 地方政府所屬의 統計組織을 이들의 機能上의 下部構造로서 활용하고 있다.

2) 地方統計組織의 位相

가. 地方統計事務所

中央統計機關의 下部構造로서 地方에 統計事務所가 設치된 경우, 地方統計事務所는 中央統計機關의 業務遂行과 關連하여 當該地域에서의 實查業務에 중사하게 된다. 따라서 組織內부의 命令系統에 따른 業務遂行이 이루어진다.

나. 地方政府所屬統計組織

各 地方政府에도 課나 係水準의 統計組織이 있는 경우가 대부분이라고 할 수 있는데, 地方政府所屬의 統計組織의 役割類型은 크게 다음과 같이 拮別할 수 있다.

먼저 地方行政의 擔當者로서의 地方政府가 地方的 水準의 政策樹立과 執行을 위해서 필요로 하는 統計調查業務를 수행한다. 地方自治制가 設치되고 있는 國家의 경우를 보면 地方的 次元의 問題解決을 위한 政策의 決定·執行에 대한 權限과 責任이 地方政府에 속하는 만큼 이를 위한 統計調查業務가 수행될 필요가 있는 것이고, 地方自治制가 단순히 行政的 分權의 형태를 취하는 경우라고 해도 주어진 政策의 適實性있는 執行을 위해 혹은 執行된 政策의 效果測定을 위해 統計調查業務가 여전히 필요한 것인데, 이들 업무가 地方政府所屬의 統計組織에 의해 수행되는 것이다.

또한 地方에 地方統計事務所가 設치되지 않은 경우에 地方政府所屬統計組織은 中央統計機關의 機能上 下部構造로서의 役割을 수행한다. 中央統計機關은 中央統計의 生産에 필요한 地方統計 資料를 이들 組織을 통해 蒐集하는 것이다. 이러한 경우 地方政府所屬統計組織은 中央統計機關의 實查業務 및 地方政府用 統計生産이라고 하

는 2중의 기능을 수행하므로 그組織 또한 規模에 있어 비교적 크다. 前述한 바처럼 臺灣과 西獨이 이러한 유형에 속하는데, 臺灣의 경우 타이페이市政府와 카오슝市政府 및 타이완 州政府에 主計處가, 州政府 各部處에 統計處가 설치되어 前述한 역할을 수행하고 있다. 마찬가지로 西獨의 경우에도 9개의 地方政府統計局과 1) 其他 地方政府 統計機關이 설치되어 있다.

다. 中央統計機關과 地方政府統計組織간의 關係

中央統計機關이 地方에 자체의 下部構造로서 統計事務所를 갖지 않고 地方政府所屬統計組織을 활용하는 경우 서로 다른 政府(中央政府와 地方政府)에 소속된 이들간의 원활한 協助關係를 어떻게 구축하느냐 하는 것이 문제가 된다. 이러한 예가 많지 않으므로 이를 一般理論化하는 것은 어려우나, 앞에서 말한 西獨과 臺灣의 경우를 보기로 한다.

西獨의 경우 이들간의 원활한 協조關係를 유지하기 위해 中央統計機關인 西獨의 聯邦統計廳이 各地方政府와 政府組織上 有機的 關係를 갖는 內務省에 소속되어 있다.

臺灣의 경우에는 이와는 달리 中央政府 및 地方政府統計公務員의 人事權을 行政院 主計處長이 行使함으로써 이러한 目的을 도모하고 있다.

약간 다른 例로 分散型統計組織을 갖는 日本의 경우를 보면 中央統計機關으로서의 역할을 하고 있는 總務廳統計局은 地方自治團體

註：1) • Lower Saxon 地方行政事務所

• 北 Rhine-Westphalia 統計 및 資料處理 地方事務所

• Bavarian 統計 및 資料處理 地方事務所

(都道府縣 및 市町村)의 統計組織을 實查業務의 수행을 위한 下部構造로 활용하고 있고 다른 省廳은 지방에 그의 統計事務所 내지 出張所를 가지고 있다. 또한 都道府縣 및 市町村등 地方自治團體 統計機關은 總務廳統計局의 統計調査 實查業務는 물론 中央省廳의 地方統計組織과 함께 中央省廳이 作成하는 統計調査의 實查業務도 수행하고 있다.

이상에서 論議한 各國의 統計制度를 概略적으로 요약·정리하면 <表 3-2>와 같고, 各國 中央政府·中央統計機構의 人力을 비교하면 <表 3-3>과 같다.

<表 3-1> 主要國 中央統計機構 比較

一 分散型 統計制度

國名	所屬	組 織		人 力 (名)		
		中 央	地 方	計	中 央	地 方
韓 國	經濟企劃院	1 局長, 2 擔當官, 10 課	8 事務所	981	406	575
日 本	總 務 廳	2 局長, 5 部長, 1 研修院長 19 課	-	1,871	1,871	-
美 國	商 務 部	1 局長, 1 副局長 5 局長補, 8 補佐, 34 課	12 事務所	8,962	4,963	3,729
프랑스	經濟財務省 (國立統計 經濟研究院)	1 院長, 4 局長, 2 所長, 11 部長 98 課	22 事務所	7,022	1,611	5,411

註：1) 美 商務부 센서스局長은 大統領이 任命, 上院의 認准 必要

一 集中型 統計制度

國名	所屬	組 織		人 力 (名)		
		中 央	地 方	計	中 央	地 方
카나다	調 達 部	1 廳長, 1 副廳長, 7 廳長補, 16 局長 70 課	8 事務所	6,400	4,200	2,200
화란	經 濟 部	1 局長, 4 部長 29 課	本部直轄	3,400	3,400	-
西獨	內 務 部	1 廳長, 1 副廳長, 10 局長, 40 課	-	2,700	2,700	-
인도 네시아	大統領直屬 中央統計廳	1 廳長, 1 副廳長, 2 廳長補, 7 局, 1 研究所, 1 事務局, 43 課	27 道事務所 301 市 事務所	10,403	1,805	8,598

註：1) 카나다統計廳의 所屬은 特定省에 固定되어 있지 않고 首相이 指定

2) 西獨의 地方統計組織은 11 個地方政府統計組織에 依存

<表 3-2> 各國 中央政府・中央統計機構 人力比較

	國 別	中 央 政 府		中央統計機構 ⁴⁾		備 考
		統計人力 ¹⁾	人口對比 ²⁾	統計人力 ¹⁾	人口對比 ²⁾	
分散型 國家	韓 國	770	1.9	406	1.0	註： 1) 本部人力 基準 2) 人口對比人力 $\frac{\text{統計人力}}{\text{總人口}} \times 10 \text{ 萬名}$
	日 本	4,307	3.7	1,871	1.6	
	臺 灣	840	4.3	253	1.3	
	美 國	13,880	6.1	8,962	4.0	
	프랑스	9,435	12.9	7,022	12.9	
集 中 型 國 家	카나다	6,400	26.3	左 同 ³⁾		3) 集中型國家의 경우 에는 中央政府와 中央統計機構의 人力 이 同一
	西獨	2,700	4.5			
	和蘭	3,400	26.2			
	濠洲	3,568	24.4			
	스웨덴	1,642	19.8			
	泰國	1,052	2.3			

第Ⅳ章 國家統計制度의 現況分析

第1節 國家統計의 發展過程

第1項 1960年 以前 統計活動

우리나라에서 근대적 의미의 統計制度를 갖게 된 것은 1910年 5월에 戶籍制度를 창설하고 戶口調査를 실시한 것과 아울러 1919년에 완성한 土地調査가 계기가 되었으며, 그후 8·15해방을 거쳐 政府樹立後 內務部 統計局에 이르는 동안 政府의 주된 統計活動은 人口센서스, 人口動態調査等 人口통계가 중심이 되었고 韓國銀行, 韓國產業銀行등 민간기관에서 經濟統計를 개발하여 政府統計를 補完하여 주었다.

第2項 開發年代의 統計活動

1961年 7月 22日 經濟開發을 體系的으로 推進하기 위하여 經濟企劃院을 設立하고 統計를 改善 發展시켜 合理的 토대 위에서 開發을 推進하고자 統計局을 內務部에서 經濟企劃院으로 이관하였다. 이후 1962年 統計法의 制定, 公布, 統計法에 의한 統計專門家들로 구성된 統計委員會의 設置·運營, 1963년에 開發된 經濟活動人口調査를 시발로 各種 經常統計에 先進標本技法의 適用, 1966年 簡易人口센서스를 계기로 IBM 1401형의 전자계산기를 도입하여 전자계산기시대를 맞는 등 統計制度와 內容에 있어서 크게 성장하여 分散的인 統計制度下에서 各 機關이 수행하는 統計業務를 종합적으로 조정하고 統計의 體系를 정비하여 統計의 진실성을 確保할 수 있는 기반을 구축하였다.

開發行政을 보다 強力하게 뒷받침하기 위한 이와 같은 일련의 統計行政의 強化, 調査統計의 統合, 새로운 統計開發 등으로 經濟企劃院 設立當時 4 課로 出發한 調査統計局은 현재와 같은 10 課 8 地方事務所 6 出張所의 組織으로 擴大 改編되었다.

한편 농수산부의 統計組織은 1971 年 12 월에 局水準으로 擴大 改編된 후 農業基本統計調査, 作物統計調査, 漁業基本統計調査 등 農水産部門 全般에 關한 統計를 작성하여 왔으며 勞動部, 保健社會部 등 몇몇 中央部處에서 課水準의 統計組織을 가지고 당해기관의 固有業務와 關連하여 統計를 直接 調査하거나 또는 行政報告를 통하여 生産하여 왔고 韓國銀行, 韓國産業銀行, 大韓商工會議所 등의 機關에서도 國民所得推計, 企業經營調査 등 活潑한 統計活動을 하여 왔다.

第 2 節 現行 統計作成現況

第 1 項 現行統計의 內容

現在 各 機關에서 作成되는 統計中 統計法의 적용대상이 되는 統計는 1988.7.20 現在 341 種으로서 指定統計가 36 種, 一般統計가 305 種에 이른다. 이러한 統計는 그동안 5 次에 걸친 經濟開發計劃에 기초자료를 제공할 필요성에 따라 經濟統計 위주로 開發되었으며, <表 4-1>와 <表 4-2>에서 보는 것처럼 작성통계의 61% 인 208 종이 經濟統計이고 나머지 133 종은 人口, 雇傭, 保健, 社會部門의 統計로 되어 있다.

〈表 4-1〉 統計의 種類

單位：種

機 關	計	類 型 別		作 成 方 法 別	
		指 定	一 般	調 查	報 告
計	341	36	305	160	181
政 府	234	32	202	84	150
公 共 · 民 間	107	4	103	76	31

〈表 4-2〉 統計의 內容

單位：種

部 門	計	調 查	報 告
計	341	160	181
· 人 口	10	6	4
· 雇 傭 · 賃 金	24	22	2
· 農 林 漁 業	42	13	29
· 鑛 工 業	39	18	21
· 建 設 · 運 輸	45	9	36
· 都 小 賣 · 貿 易 業	15	6	9
· 景 氣 · 企 業 經 營	20	20	-
· 物 價 · 家 計 · 住 宅	22	16	6
· 國 民 所 得 · 地 域 所 得	9	8	1
· 金 融 · 保 險 · 서 비 스 業	16	5	11
· 保 健 · 社 會 · 其 他	99	37	62

그러나 대부분의 統計가 國家開發計劃의 요청에 따라 全國單位로 作成되고 있으며 市道 이상의 地域資料를 생산하는 42.1%인 143종으로 대부분 市道를 통한 報告統計로 作成되고 있다.

第 2 項 統計作成機構와 人力

現在 政府에서 승인한 國家公式統計 作成機關은 1988. 7. 20 現在 85개 기관이며 市道를 포함하여 政府機關이 40개이고 韓國銀行, 韓國産業銀行 등 國策銀行을 포함한 公共機關과 大韓商工會議所, 全國經濟人聯合會 등 民間機關이 45개이다.(표 4-3 參照)

中央行政機關中 課以上の 統計組織을 가지고 있는 기관은 經濟企劃院, 農林水産部, 勞動部, 保健社會부의 4개 部處이며 이중 經濟企劃院과 農林水産部는 局水準의 統計組織과 地方에 定規調査組織을 가지고 있다. 기타 2개 部處는 課水準의 統計組織을 가지고 있으나 작성하는 統計의 중요성에 비하여 組織이 아직도 미약한 실정에 있다.

地方政府의 統計組織으로는 各 市道에 統計擔當官室을 두고 있으나 그 人力이 平均 10名 水準으로 實查業務를 市·郡·洞·邑·面の 일선 행정요원에게 전적으로 依存하고 있어 常住人口調査 經濟活動人口調査를 제외하고는 自體統計作成活動을 거의 할 수 없고 대부분 中央政府統計의 資料蒐集機能을 수행하는데 있어 洞邑面の 人力을 동원하고 監督하는 역할에 그치고 있다.

한편 公共 및 民間統計機構는 그 機構의 특수한 사정에 따라

〈表 4-3〉 統計作成機關 現況

('85.4.1 現在)

機 關	組 織	業 務
計	85 機關	
中央行政機關	26 機關	
・調查統計局	1局 2擔當官 10課	人口，產業活動 等 25種
・農水產部	1局 4課	農漁業部門 34種
・勞 動 部	1課	勞動，賃金部門 12種
・保健社會部	1課	保健，社會部門 35種
・其 他	22 機關	125種
地方行政機關	14 市郡	常住人口，失業 8種
公共・民間機關	45 機關	
・韓國銀行	1部 4課	國民計定，金融 16種
・韓國產業銀行	1課	設備投資 3種
・大韓商工會議所	2部 6課	企業景氣展望 7種
・全國經濟人聯合會	2部 5課	企業景氣動向 6種
・其 他	41 機關	56種

註：經濟企劃院 第6次經濟社會發展5個年計劃（統計部門）p. 8.

統計作成에 많은 豫算을 投入할 수 없을 뿐 아니라 專門人力도 不足한 실정이다.

위에서 설명한 統計作成機關의 現況은 <表 4-3>에 잘 나타나 있다.

한편 '88. 4. 1일 現在 全體統計作成機關에 종사하는 統計要員은 5,141名으로 中央行政機關이 3,719名, 地方行政機關이 685名, 其他 公共 및 민간기관이 737名으로 분포되어 있다. <表 4-4>에서 보는 것처럼 이들 人力을 業種別로 區分하여 보면 統計企劃 및 分析業務에 종사하는 人力이 전체의 14.9%이며 資料蒐集人力이 60.7%, 資料處理要員(전산전문요원, 자료검사·입력요원)이 16.3%, 나머지 行政要員이 8.1%로 구성되어 있다.

또한 이들 人力을 學力別로 區分하여 分析하여 보면 <表 4-5>와 같다. 學力別 統計從事者 現況을 보면 大卒以上の 人力이 전체의 25.2%, 初級大卒 出身人力이 6.4%, 高卒出身人力이 66.4%, 中卒以下가 2.0%를 차지하여 初級大卒以上の 人力이 31.6%에 불과하다.

마지막으로 統計專門性을 판단하는 하나의 기준으로서 統計業務에 종사한 근속기간을 보면 5년 이상의 근속자는 전체의 48.1%인 2,473名이나 이는 대부분 現地調査要員이며, 統計作成에 專門性이 요구되는 統計企劃 및 분석요원중 장기근속자가 극히 적어 統計技法이나 經驗이 축적되지 못하여 統計發展에 커다란 障礙要因이 되고 있다. <表 4-6>에서 經歷期間別 統計調査者 現況을 보여주고 있다.

〈表 4-4〉 業務別 統計従事者 現況 ('88.4.1 現在)

단위 : 명

機 關	計	統計企劃 및 分析	統計行政 支 援	電算專門 要 員	資料檢査 ・ 入力	資料蒐集
計	5,141	765	414	155	685	3,122
中央行政機關	3,719	331	301	122	532	2,433
・ 調查統計局	1,200	159	179	61	125	676
・ 農 水 産 部	2,087	47	108	26	217	1,689
・ 勞 動 部	130	13	5	16	45	51
・ 保 健 社 會 部	65	23	9	7	26	-
・ 其 他	237	89	-	12	119	7
地方行政機關	685	85	55	12	12	521
公共・民間機關	737	349	58	21	141	168
・ 韓 國 銀 行	259	126	18	-	44	71
・ 大韓商工會議所	34	28	2	-	4	-
・ 其 他	444	195	38	21	93	97

註 : 經濟企劃院 統計人力調査 結果로서 인력현황은 임시직을 포함한
현원기준임.

〈表 4-5〉 學歷別 統計從事者 現況 ('88.4.1 現在)

단위 : 명

機 關	計	中卒以下	高 卒	初級大卒	大學以上
計	5,141	105	3,413	329	1,294
中央行政機關	3,719	95	2,726	245	653
・ 調 查 統 計 局	1,200	25	803	114	258
・ 農 林 水 產 部	2,087	70	1,744	85	188
・ 勞 動 部	130	-	97	12	21
・ 保 健 社 會 部	65	-	18	12	35
・ 其 他	237	-	64	22	151
地方行政機關	685	9	503	56	117
公共・民間機關	737	1	184	28	524
・ 韓 國 銀 行	259	-	80	3	176
・ 大韓商工會議所	34	-	6	-	28
・ 其 他	444	1	98	25	320

註 : 표 4-4 의 註 參照

〈表 4-6〉 經歷期間別 從事者 現況 ('88.4.1 現在)

단위 : 명

機 關	計	1 年未滿	1 ~ 3 年	3 ~ 5 年	5 ~ 10 年	10 年以上
計	5,141	797	1,317	554	1,072	1,401
中央行政機關	3,719	378	695	342	942	1,362
• 調查統計局	1,200	109	300	69	254	468
• 農林水產部	2,087	147	250	208	621	861
• 勞 動 部	130	29	35	30	21	15
• 保健社會部	65	30	23	5	7	
• 其 他	237	63	87	30	39	18
地方行政機關	685	243	332	82	26	2
公共・民間機關	737	176	290	130	104	37
• 韓國銀行	259	66	114	37	37	5
• 大韓商工會議所	34	8	7	5	9	5
• 其 他	444	102	169	88	58	27

註 : 表 4-4 의 註 參照

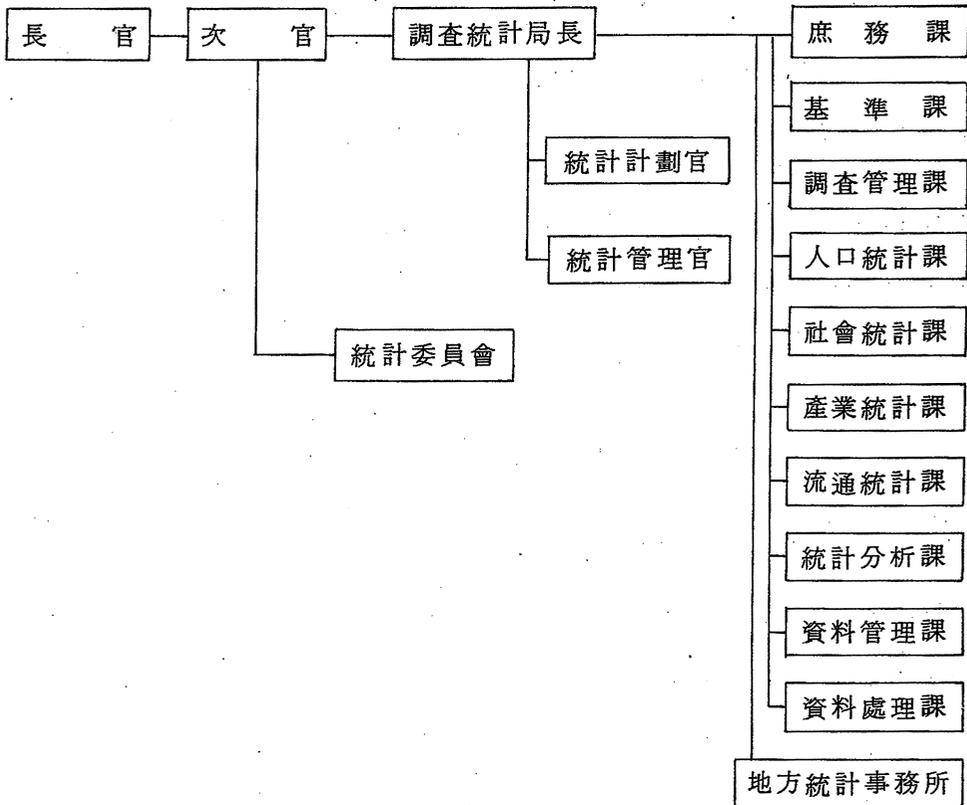
第 3 節 中央政府의 統計組織現況

第 1 項 經濟企劃院 調查統計局

1. 機構 및 人力

經濟企劃院 調查統計局은 1961年 內務部 統計局에서 출발한 이래 1988년 현재에는 10課 8地方事務所 6出張所의 조직으로 확대 개편되었다. <表 4-7>은 조사통계국의 기구도표를 나타낸다.

<表 4-7> 調查統計局的 機構圖表



또한 위의 機構圖表에 나타난 調查統計局 各課의 機能은 다음과

같다.

- 基準課：統計의 基準設定, 業務調整, 업무의 綜合計劃
- 調査管理課：標本設計, 統計地圖作成, 調査指導監督
- 人口統計課：人口, 住宅센서스, 人口統計作成
- 社會統計課：勞動力 家計調査등 社會統計作成
- 産業統計課：鑛工業, 建設業, 運輸業統計, 企業稼動率, 生産指數作成
- 流通統計課：都·小賣業, 서비스業 統計, 物價指數作成
- 統計分析課：景氣綜合指數, 社會計定統計作成
- 資料管理課：統計情報의 管理, 資料銀行運營, 統計刊行物 發刊
- 資料處理課：電算組織運營, 프로그램開發
- 地方事務所：각종 統計作成을 위한 審査業務擔當

한편 調査統計局의 人力現況은 다음과 같다.

<表 4-8>

調査統計局의 人力現況 (定員)

單位；名

	計	2 級	3 級	4 級	5 級	6級以下
計	981	1	2	11	61	906
本 部	406	1	2	11	53	339
地 方	575				8	567

그런데 '88.4.1 現在로 實施한 統計人力調査(臨時職을 包含한 現員基準)에 의하면 學力別 人力現況의 경우 全體人員中 初級大卒 以上の 人力이 31.0%, 高卒以下の 學力을 가진 人力이 69.0%에 이르고 있다. (表 4-5 參照)

또한 勤續期間別 現況을 보면 5년 이상의 統計業務에 從事하는 人

員이 60.2%, 5년미만의 統計業務從事者는 39.8%로 나타나고 있으나 5年以上 長期勤續者中 資料蒐集業務에 從事하는 人力의 比重이 相對적으로 높게 나타나고 있다.<표 4-9 參照>

<표 4-9> 長期勤續(5年以上) 統計人力現況

單位：名

區 分	計	從 事 業 務 別			
		企劃分析	行政支援	電 算	資料蒐集
調 查 統 計 局	722	100	91	95	436
農 村 水 產 部	1,482	21	63	75	1,323
保 健 社 會 部	7	1	3	3	—
勞 動 部	36	4	1	22	9

2. 調查統計局的 業務內容¹⁾

1) 統計의 基準設定 및 綜合調整

統計作成의 精確性 제고를 위한 統計用語의 概念定義, 統計間 比較性 確保를 위한 各種 統計標準分類의 制定 및 活用, 統計作成의 一貫性 維持를 위한 통계기법의 標準化等 各種 統計의 기준을 設定하고 있다.

또한 統計作成의 중복방지와 正確性 提高를 위한 統計作成計劃 審議와 承認, 관련統計間의 一貫성유지와 신속한 公表를 위한 統計結

註1) 調查統計局은 우리나라의 中央統計機構의 역할을 수행한다. 各國의 中央統計機構의 역할은 統計傳統과 統計制度에 따라 약간씩 차이점이 있는데, 다음표는 各國의 中央統計機構를 統計制度別로 나누어 일반화시킨 것이다.

果의 檢討 및 公表協議, 國家統計行政의 長·短期 發展計劃樹立 및 시행등을 하고 있다.

2) 國家基本統計의 生産

人口, 住宅, 産業센서스등 대규모 統計調査뿐만 아니라 産業生産, 物價, 雇傭, 家計, 景氣등 經常調査를 포함하여 26종의 經濟社會部門에 관한 1次統計를 生産하고 있다.<表 4-10>은 經濟企劃院 調査統計局에서 작성하는 基本統計를 나타낸다.

<表 4-10> 國家基本統計의 內容

區 分	統 計 內 容
人 口 統 計	人口센서스, 住宅센서스, 人口動態標本調査, 人口動態申告調査, 人口移動統計調査
勞 動 · 賃 金 統 計	經濟活動人口調査, 雇傭統計調査, 國富統計調査
鑛 工 業 統 計	産業센서스, 鑛工業統計調査, 生産能力調査, 機械受注統計調査, 鑛工業動態調査
建 設 · 運 輸 統 計	建設業統計調査, 建設業受注統計調査, 運輸統計調査
都 · 小 賣 業 統 計	都 · 小賣業統計調査, 總事業體統計調査, 都 · 小賣業統計調査
景 氣 · 經 營 統 計	景氣綜合指數, 財政收支調査
物 價 · 家 計 統 計	全國小賣物價指數, 都市家計調査
其 他	社會統計調査, 統計活動調査, 서비스業統計調査

3) 統計情報의 綜合管理 및 普及

人口, 經濟, 社會全盤에 관한 기본통계를 데이터베이스에 축적하고 統計情報網을 통하여 이용자에게 提供하는 綜合統計情報管理 體

系를 運營하고 있다.

또한 UN 統計處, 國際勞動機構, ESCAP, ADB 등 國際機關 및 各國 國家統計機關과 資料를 交換하고 있다.

註1) 계속

<表 4-11> 各國 中央統計機構의 役割

	分散型制度	集中型制度
機 構	<ul style="list-style-type: none"> • 韓國: 經濟企劃院 調查統計局 • 日本: 總務處統計局 및 統計센터 • 美國: 商務部 센서스局 • 臺灣: 行政院 主計處 第3, 4局 	<ul style="list-style-type: none"> • 캐나다: 統計廳 • 西獨: 聯邦統計廳 • 인도네시아: 中央統計廳 • 濠洲: 統計廳
中 央 統 計 機 構 役 割	<ul style="list-style-type: none"> • 統計作成計劃의 審議를 통 하여 統計作成機關의 統計業務 調整 • 人口, 産業, 住宅센서스等 大規模調査 實施 • 統計作成能力이 없는 部處에 統計作成 支援 • 經常調査를 위한 地方調査 組織網 維持 	<ul style="list-style-type: none"> • 一部行政統計를 除外한 모든 統計作成 責任 • 行政統計作成業務의 支援 및 調整 • 別途의 統計審議機構를 두 어 中央統計機構와 部處間의 連絡 維持

3. 時急히 解決하여야 할 當面課題

1) 中央統計機構로서 專門性 提高

統計의 誤差 發生要因 分析을 통하여 誤差의 極小化를 企劃 할 수 있는 人力 및 統計時系列分析, 統計豫測等을 擔當할 專門人力의 確保가 時急하다. 또한 外國의 모든 中央統計機關이 作成하는 國民計定을 韓國銀行으로부터 移管받아 이를 精密化시킬 수 있는 經濟統計人力이 絶對 不足하다. (표 4-12 參照)

<表 4-12> 專攻別 人力現況

'88. 4. 1 現在 (單位: 名)

區 分	總 員	大卒以上	專 攻 別			
			統 計 學	經 濟 學	電 算 學	其 他
調查統計局	1,200	258	30	39	14	175
農林水産部	2,087	188	5	10	11	162
保健社會部	65	35	1	-	3	31
勞 動 部	130	21	4	1	2	14

註: 단, 總員은 正規職, 臨時職을 포함한 現員 基準임.

註1) 계속

	分 散 型 制 度	集 中 型 制 度
中央統計機構役割	<ul style="list-style-type: none"> • 統計分類, 用語定義等, 統計作成基準設定 • 統計分野의 技法 研究發展 • 國家統計資料 蒐集, 管理 및 普及 • 統計要員의 養成 및 訓練 • 外國 및 國際統計機關과 協力增進 	

2) 統計支援機能의 強化

自體統計組織이 없는 에너지, 社會開發, 交通等 廣域行政部處에 대한 統計支援이 不振하다. 예컨대 商工關聯統計를 대부분 生産하고 있는 調査統計局이 商工部에 대해 충분한 資料를 提供하지 못하고 있는 실정이기 때문에, 商工部는 獨自的으로 民間協會 및 外部機關 用役을 통하여 資料를 二重으로 蒐集하고 있다.

3) 地方政府統計作成의 支援

地方化時代를 對備한 各種地域統計需要가 急增하고 있으나 地方自治團體의 統計開發能力缺如로 一定 段階까지는 必要的 統計를 中央統計機構에서 開發·提供하는 것이 불가피한 實情이다.

第 2 項 其他 中央統計組織

1. 農林水產部 農水產統計官

1) 組織 및 人員現況

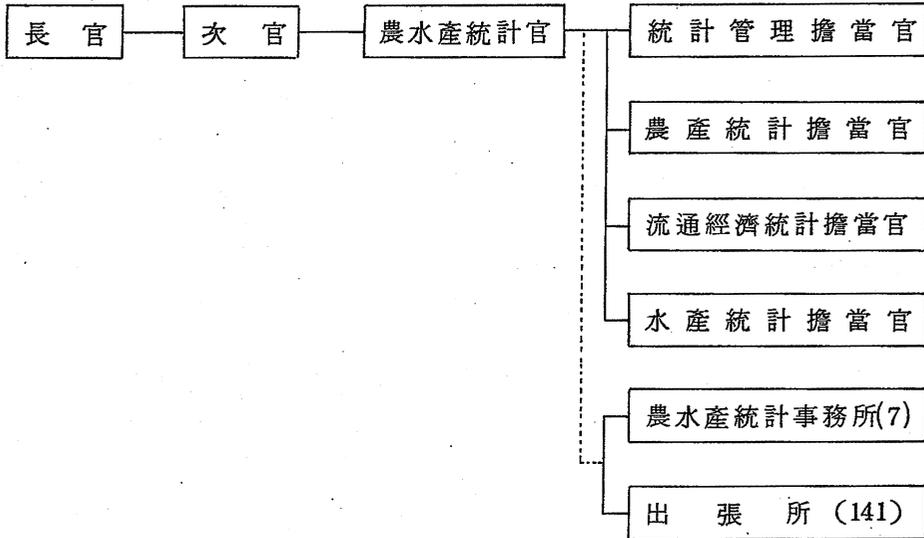
가. 組織

農業, 林業, 水產業에 관련된 全般的 統計資料를 蒐集, 作成, 分析하는 農林水產部統計組織은 어느 中央行政機關의 統計組織보다 規模面에서 적다고 할 수 없다. 현재 次官의 指揮를 받는 理事官 級의 農水產統計官을 두어 統計管理擔當官, 農產統計擔當官, 流通經濟 統計擔當官, 水產統計擔當官과 7개의 農水產統計事務所, 141個의 地方出張所를 두어 農水產統計의 作成과 調査業務를 擔當하게 하고 있다.

農水產統計組織은 다음 <表 4-13>와 같다.

<表 4-13 >

農水産統計機構表



나. 人員

農水産統計組織의 人員現況은 다음과 같다.

<表 4-14 >

農水産統計人員現況(定員)

단위 : 명

	計	2 級	4 級	5 級	6 級以下
計	2,104	1	4	20	2,079
本部 (電算職)	81 (30)	1	4	12 (2)	64 (28)
地方	2,023			8	2,015

한편, 統計人力現況을 통계인력조사 결과에 따라 먼저 業務別로 分析하면 統計企劃業務從事者는 전체의 2.3%, 資料蒐集從事者는 전체의 80.9%를 차지하여 대부분의 統計人이 조사업무를 擔當하고 있다. (표 4-4 參照)

學力別로 보면 초급대졸이상의 人力이 13.1%, 高卒以下の 人力이 전체의 86.9%에 이른다. 또한 勤續期間別로 보면 5년 이상의 勤續 人力이 71.0%, 5년이하의 근무자가 29.0%에 이른다.(표 4-5.6 參照)

2) 農水產統計業務의 內容

農水產統計業務의 內容을 각 담당부서의 機能을 중심으로 分析하여 본다.

가. 統計管理擔當官

農水產統計業務에 대한 計劃樹立 및 統計處理, 農水產統計事務所 및 出張所의 監督을 그 任務로 한다.

나. 農產統計擔當官

農業센서스, 作物統計, 農業基本統計, 家畜統計 등 農業關聯基本統計를 作成한다.

다. 流通經濟統計擔當官

農家經濟, 農產物生産費, 糧穀消費量 統計 등 農產物の 流通關聯統計를 작성한다.

라. 水產統計擔當官

漁業센서스, 漁業生産庫, 漁業基本統計, 漁業經濟統計 등 기본적인 水產統計를 作成한다.

마. 調査業務

地方의 7개 統計事務所가 141개의 出張所를 두어 農水產統計의 調査業務를 담당한다.

3) 農水產統計의 問題點

가. 農水產統計에 대한 不信感

農水產關聯政策의 立案時에 必要한 農水產統計를 지금까지 政

策樹立時보다는 遂行된 政策의 內容을 目標에 맞게 過大 또는 過小評價하여 政策의 成功的 遂行을 弘報하기 위한 資料를 提供하는 것으로 不信하는 風潮가 심하였었다.

지난날의 米穀生産量の 統計, 소 또는 고추의 適正生産量の 統計에서처럼 實際의 農村經濟狀況을 적절히 나타내주지 못하여 米穀波動, 고추파동, 소파동등을 일으키게 했던 한 原因이었음을 부인할수 없다. 이와같은 農水産統計의 歪曲과 不信感은 分散形統計制度의 하나의 단점인 政策을 樹立, 執行하는 機關과 統計作成機關이 同一機關이기 때문에 오는 統計의 客觀性缺如에 있다고 본다.

나. 農水産統計組織上的 問題點

農水産統計制度는 農水産부와 그 傘下機關사이의 統計業務의 全體적 혹은 部分的 重複으로 인하여 不必要한 豫算과 人力의 浪費가 많아 統計의 綜合的 發展을 이룩하기 어렵다. 또한 地方統計事務所 職員은 낮은 報酬水準과 昇進의 制限이라는 構造속에서 專門的知識의 缺如, 業務量의 過多로 士氣가 低下되어 있다.

다. 統計人力의 專門性 不足

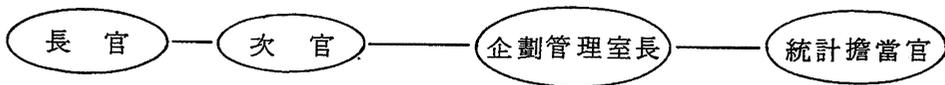
먼저 <表 4-9>에서 보는 바와 같이 5年以上의 長期勤續 人力中 대부분(約 89%)이 一線調查業務에 從事하고 있으며 企劃分野에서 從事하는 比率은 미약한 實情이다. 또한 學力別 人力構成도 <表 4-12>와 같이 大卒人力이 9% 水準이며 統計業務와 有關한 專攻者도 극히 저조한 것으로 나타나 專門性이 問題視되고 있다.

2. 勞動部 企劃管理室 統計擔當官

1) 現況

勞動部の 統計組織은 企劃管理室長 밑에 書記官水準의 統計擔當官을 두어 統計를 作成하고 있다. 統計擔當官의 人力現況은 總 84 名으로서 4級 1名, 5級 2名, 其他 81 名의 人員으로 構成되어 있다.

〈表 4-15〉 勞動部の 統計組織



2) 勞動統計業務의 內容

가. 勞動統計業務의 開發

勞動統計業務의 綜合調整·勞動統計調查計劃의 樹立과 施行, 勞動統計調查資料의 公表 및 報告書發刊 등의 業務를 遂行하고 있다.

나. 勞動基本統計作成

統計擔當官室에서는 12種의 基本統計를 生産해내고 있다. 事業體勞動實態調查, 每月 勞動統計調查, 職種別 賃金調查, 勞動生産性統計調查, 勞動力流動實態調查, 雇傭展望調查, 賃金勞動時間制度 綜合調查, 勞動經濟動向調查, 企業體勞動費用 實態調查, 屋外勤勞者 職種別 賃金調查 등의 통계를 生産한다.

3) 勞動統計組織의 問題點

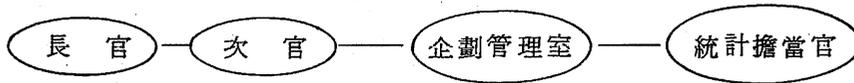
勞動部の 주기능은 事業體管理業務이고 勞動·賃金 實態調查는 副次的 業務이다. 더구나 勞動統計資料蒐集過程이 行政監督業務遂行과 병행하여 實施하게 됨에 따라 對象業體의 統計應答의 客觀性を 確保하기가 어려워 統計의 질을 저하시키고 있다. 그러나 國家의 여

러政策중 勞動政策의 重要性에 비추어 雇傭·勞動·賃金·勞動生産性 등의 統計의 重要性은 더욱더 큰 것이라고 볼때 勞動部 統計組織의 專門性提高, 機構의 擴大改編등이 이뤄져야 한다.

3. 保健社會部 企劃管理室內 統計擔當官

1) 現況

보건사회부는 企劃管理室 밑에 統計擔當官을 두어 統計를 作成하고 있다.



2) 機能과 問題點

統計擔當官室은 保健社會부에 관련된 各種 統計의 調査 및 公表, 調査事業의 調整, 調査表와 報告書式의 設定, 各種 行政資料의 蒐集, 整理 및 管理機能을 맡고 있다.

하지만 새로운 經濟社會問題로 대두되고 있는 老人問題, 相對的 貧困등을 測定할수 있는 統計, 國民의 保健醫療施設에 관한 統計등을 開發하기에는 人力 및 組織이 지나치게 脆弱한 것으로 보인다.

第 4 節 地方統計組織의 實態

第 1 項 地方統計機關 및 統計作成現況

地方統計組織은 中央政府가 設置한 特別地方統計機關과 地方自治團體의 統計機關으로 二元化되어 있다. 中央政府的 統計組織은 經濟企劃院 調査統計局의 8 地方事務所와 6 出張所, 農林水産部の 9 地方事務所와 141 出張所, 노동부의 41 個地方事務所이고 地方政府的 統計組織은 14 個市道統計擔當官室 194 개 市郡 統計係로 構成되어 統計를 作成하고 있다. <表 4-16>와 <表 4-17>는 이를 더욱 상세하게 보여주고 있다.

<表 4-16> 地方統計機構現況

單位：名

區 分	機 構	人 力	備 考
中央部處			
— 調査統計局	8 地方事務所, 6 出張所	550	全國單位統計資料蒐集可能
— 農林水産部	9 地方事務所, 141 出張所	2,023	"
— 勞動部	41 地方事務所	63	地方事務所에 配置
地方機構			
— 市·道 本廳	課單位	164	各 市道別 10 ~ 15 名
— 市·郡·區廳	係單位	521	서무통계계에 1 名
— 洞邑面	—	3,393	他 業務와 겸직

註：人力은 임시직까지 포함한 숫자임.

〈表 4-17〉

機關別 地域統計作成 現況

單位：種

作成機關	計	調査統計	報告統計	備 考
中央部處	120	28	92	
經濟企劃院	13	12	1	
內務部	10	1	9	
農林水產部	29	7	22	
文 教 部	1	—	1	
動力資源部	3	1	2	
建 設 部	7	—	7	
保健社會部	30	3	27	
交 通 部	6	—	6	
勞 動 部	2	2	—	
文化公報部	2	—	2	
山 林 廳	14	3	11	
水 產 廳	5	1	4	
地方機關	8	7	1	
各市道	2	2	—	<ul style="list-style-type: none"> • 各市道 共同調査 人口移動，人口動態， • 市民所得推計，農漁家所得， BSI, 車輛， 交通量（8종）
서울特別市	3	2	1	
忠 南	1	1	—	
慶 北	1	1	—	
釜山直轄市	1	1	—	
民間機構	15	14	1	地域統計（釜山商議 8，大田商議，仁川商議 各 2）

第 2 項 問 題 點

1. 地域統計의 不足

341 종의 承認統計중 地域統計 18 종을 包含하여 地域單位 資料 生産統計는 143 種으로 全體의 42 %에 불과하다. 이를 調査統計와 報告統計로 나누어 보면 調査統計가 49 種, 報告統計가 92 種, 1 年 미만 주기의 經常統計가 4 種으로 되어있다.

또한 統計地域別로 볼 때 地域人口統計, 地域所得統計, 地域雇傭統計의 不實, 地域物價統計의 非體系化, 地域産業生産統計, 地域家計資料 등은 存在하지 않는등 地域關聯統計가 크게 부족한 實情이다.

2. 行政報告統計의 制約

143 종의 地域統計중 52.2 %에 해당하는 報告統計에도 다음과 같은 問題點이 있다. 첫째, 最初報告地의 業務過多 또는 非協助로 統計가 不實하다는 점이다. 즉 一般行政機關(洞邑面)을 통해서 蒐集되는 行政統計, 病院을 통해서 蒐集되는 각종 醫療關聯統計, 各級學校를 통해서 蒐集되는 學校統計의 내용등이 不實하다.

둘째 農產物實績등 地方 行政業務實績報告統計, 各種 被害報告統計는 業務實績과 관련, 過多 또는 過少報告되는 傾向이 있다.

셋째, 資料處理의 手集計로 인한 다양한 資料生産이 不可能하고 作成機關의 統計作成意欲이 부족하는등 資料處理의 원시성으로 인해 統計資料의 이용에 많은 制約이 있다.

3. 地方統計組織의 非效率的 運營

經濟企劃院 調査統計局의 地方事務所, 農林水産部の 地方事務所,

勞動部の 地方事務所등이 中央統計組織의 下部構造로서 當該部署의 政策을 樹立하는데 필요한 基本統計를 生産하기 위한 調査業務를 담당하고 있다. 이처럼 當該組織의 目的만을 위하여 資料를 蒐集하기 때문에 國家發展計劃을 위한 相互有機的 協助體系가 미흡하다. 새로운 調査業務의 必要性, 蒐集된 資料의 利用등 많은 경우에 統計情報 共同利用網이 構築되지 않고 非效率性和 資源의 浪費를 초래하고 있다.

또한 市·區·郡의 地方統計組織과 中央統計組織의 地方事務所와도 有機的인 協助關係를 維持하지 못하여 國家全體的 次元에서는 人力과 資源의 낭비가 심하다.

4. 統計의 專門性 缺如

<表 4-18>과 <表 4-19>은 統計從事者의 전공별 人력현황과 경력기간별 人력현황을 나타내고 있다.

<表 4-18>에서 전공별 人력현황을 보면 地方自治團體의 統計人員 685 명중 大卒以上の 學歷을 보유한 人원이 117 명으로서 全體의 17%에 되지 않는다. 또 이를 전공별로 살펴보면 統計學, 經濟學, 電算學의 전공자는 15 명으로서 2.2%에 지나지 않는다.

또한 <表 4-19>은 地方自治團體 統計從事者의 경력기간별 人력현황을 나타내는데 全體 685 명중 1년미만의 人員과 1~3年의 勤勞職員이 각각 243 명, 332 명에 이르러 3년미만의 經歷人員이 全體 685 명중 575 명을 차지하여 83.9%에 이르고 있다.

<表 4-18> 專攻別 人力現況 - 地方自治團體

'88.4.1 現在 (單位: 名)

區 分	總 員		大卒以上		專 攻 別							
					統計學		經濟學		電算學		其 他	
		%		%		%		%		%		%
計	685	100	117	17	4	0.6	10	1.5	1	0.1	102	15
本 廳	164	100	47	29	3	2.0	3	2.0	1	0.6	40	24.4
區市郡	521	100	70	13.4	1	0.2	7	1.3	-		62	12.0

註: 正規職 現員 基準임.

<表 4-19> 經歷期間別 人力現況 - 地方自治團體

'88.4.1 現在 (單位: 名)

區 分	總 員		1 年未滿		1 ~ 3 年		3 ~ 5 年		5 年以上	
				%		%		%		%
		%		%		%		%		%
計	685	100	243	35.5	332	48.5	82	12.0	28	4.1
本 廳	164	100	44	26.9	87	53.0	21	12.8	12	7.3
區市郡	521	100	199	38.2	245	47.0	61	11.7	16	3.1

註: 正規職 現員 基準임.

이와같이 양표에서 보는 것처럼 市道統計組織에 從事하는 統計人은 學歷, 勤務期間으로 볼 때 專門性이 크게 결여된 것을 알 수 있다.

第V章 國家統計制度 改善方案

第1節 統計制度改善을 위한 一般理論

— 行政改革理論을 中心으로 —

第1項 行政改革의 定義

行政體制는 社會體制를 구성하는 여러 下位體制들중의 하나이다. 따라서 開放社會에 있어서의 行政體制는 변화하는 여러 下位體制들의 다양한 要求를 受容, 정책화시키고 또한 행정환경으로서의 모든 下位體制를 均衡있게 發展하도록 支援, 調整, 誘導, 保護해나가는 능력을 끊임없이 증진해야 할 책임이 있다. 이러한 能力의 合理的인 증진을 위해서는 기존의 行政體制에 대한 評價와 그 결과에 따르는 行政改革을 필요로 한다.

行政改革에 대한 定義는 그동안 많은 學者에 의해서 이루어져왔다. “國家發展의 적극적인 目標를 향해 行政體制를 改善하고자 하는 명백한 의도를 가지고 새로운 아이디어나 그 아이디어의 結合을 行政體制에 적용하려는 努力”¹⁾, “行政機構를 改編하고 行政節次方法등 관리기틀을 改善하며 나아가서는 組織構成員의 價値觀 및 行態를 變化시키기 위한 의도적인 變革過程”²⁾이라고 하는등 行政改革의 構成內容을 열거하기도 한다.

그러나 行政改革이라는 동적인 變化의 과정을 定義하고자 할때는 價値判斷이 개입되어야 한다고 생각하므로 規範的 側面을 考慮하여

註1)李漢彬 國家發展의 理論과 戰略(서울:박영사, 1969), P.74.

2)崔昌浩, 鄭世煜 行政學(서울:박영사, 1977), pp 93~94.

다음과 같이 定義를 내리고자 한다. 즉 行政改革이란 行政環境으로서의 社會狀況의 變化하는 수요에 對應하고, 모든 계층의 國民들의 均衡있는 生活의 質(QOL) 向上이라는 行政의 궁극적 目標을 보다 더 效果의 으로 實現하기 위해서 行政體制의 여러가지 非合理性과 非民主性이 제거된 새로운 組織, 政策, 行政節次등을 모색하고 실현하는 人爲的이고 計劃的인 과정이라 할 수 있다.

第 2 項 行政改革의 接近方法

行政改革의 效果성을 높이기 위해서는 改革對象의 어느 측면을 中心으로 改革할 것인가를 신중히 考慮해야 하며, 改革의 方式 및 戰略은 어떠한가 할 것인가를 모색하는 作業이 필요한데, 이것이 行政改革에 대한 理論的 接近方法이다. 行政組織改革의 주요한 接近方法으로서는 構造的 接近方法, 技術的 接近方法, 行態的 接近方法 등을 들 수 있다.

그러나 이러한 接近方法은 革新對象으로서의 중점이나 革新擔當者의 가치관에 따라 차이가 있고 그 한계도 不明確하므로 綜合的으로 考慮되어야 한다.

1. 構造的 接近方法 (Structural approach)

이 접근방법은 組織의 構造的 設計를 再調整함으로써 行政改革의 目標을 달성하고자 하는 접근방법이다. 그 具體的인 方法으로, 첫째, 傳統的原理에 따르거나 分權化戰略에 依存함으로써 機能重複을 제거하고 權限과 責任을 再規定하며 統率範圍등을 再調整하는 方法과 둘째, 루틴화된 業務構造에는 集權化된 意思傳達網을 採擇하

고 新規의 비루틴화된 業務에는 分權化되고 開放된 意思傳達網을 채택하는 意思傳達網 接近方法 등이 있다.³⁾

構造論者들은 組織 및 行政改革을 통한 이상적인 組織構造를 設計하는데 있어서 최선의 方法이 있다고 생각하였는데, 그러한 생각들이 1~2차 Hoover 委員會등 節約과 能率에 관련된 美國의 行政改革委員會들의 研究報告書, 우리나라의 각종 行政改革에 그대로 반영되고 있다.

2. 技術的 接近方法 (Technological Approach)

技術的 接近方法은 組織內的 運營過程, 管理技術의 改善에 중점을 두는 方法으로서 科學的 管理論과 管理科學을 理論的 背景으로 삼고 있다.⁴⁾

즉 OR, EDPS 등의 기법을 이용하여 文書의 處理節次, 業務量의 測定과 再分配, 情報흐름의 加速化 등의 管理技術改善을 이룩함으로써 그것이 결국 行政組織改革으로 연결된다는 생각이다.

그러나 이 接近方法은 여러가지 장점에도 불구하고 人間心理的 要素, 社會的 要素 등이 考慮되지 않았다는 한계를 지니고 있다.

3. 人間行態的 接近方法 (Behavioral Approach)

人間行態論的 接近方法은 人間の 行態를 변화시키는 과정이 중시됨으로써 行政改革의 實効를 거둘 수 있다는 것이다. 즉 人間協同, 價值觀의 변화를 통하여 새로운 관리기술을 창의적으로 開發할

註 3) 趙錫俊, 組織論 (서울: 法文社, 1984), pp408~409

4) 上揭書. p. 410.

수 있고 組織의 構造變革도 쉽게 이룩될 수 있다고 생각되는 接近方法인데, 실험실 훈련팀 형식, 小集團理論등을 바탕으로 하여 目標管理나 組織發展을 組織改革의 主要對象으로 삼는다. 이러한 接近方法은 인간의 태도와 가치관의 變化가 組織改革 및 行政改革의 成敗를 左右한다고 본다.

4. 結 論

構造中心의 結점을 인간중심의 방법이 補完을 했으나 어느하나 만족할만한 것으로 생각되지 않아 보다 統合的, 綜合的인 것으로 構造와 人間, 環境의 問題를 아울러 體制로서 把握하여 이들의 相互關聯性을 고려에 넣고 접근하는 것이 要請된다.⁵⁾

즉 國家統計制度의 改善方案으로서 현행 분산형체제를 그대로 維持하느냐 아니면 集權的 集中形態로 轉換하느냐의 問題가 學界와 關聯機關에서 論議되고 있다. 그러나 한가지 유의해야 될 사항은 어떠한 行政改革이든 構造 技術의 改善, 行政人の 理解, 環境 특히 政治人·國民의 利害와 支持가 무엇보다 필요하기 때문에 이에 정면으로 反하는 改革이란 아무리 構造, 技術自體가 合理化된 것이라 하더라도 政策으로 採擇될 可能性도 없고 採擇 되었다 하더라도 行政은 構造와 機能이 不一致하며 形式主義化하게 된다는 것이다.

따라서 國家統計制度의 改善을 推進하는 時點에서 考慮해야 될 점은 다음節에서 제기된 改善의 基本方向을 토대로 하여 構造로서 統計制度의 改善, 統計人の 行態와 態度, 價値觀의 變化, 國民들과

註 5) 박동서, 韓國行政論(서울: 法文社, 1984), pp 558 ~ 559.

政治人, 政策決定者 등 統計利用者의 統計에 대한 社會的 認識의 轉換을 동시에 고려하여야 할 것이다.

第2節 中央統計制度의 改善方案

第1項 改善의 基本方向

1. 統計의 均衡的 發展圖謀

國家統計制度가 나아가야할 기본적 방향은 經濟社會構造의 高度化와 複雜化에 따른 각종정책의 立案, 長·短期 發展計劃의 樹立에 필요한 基礎統計資料의 제공에 두어야 할 것이다. 즉 지역간 均衡發展에 필요한 地域統計, 시급히 開發 補完해야할 國民福祉水準의 各種指標, 人力開發에 필요한 賃金 및 雇傭統計, 國民經濟上 比重이 높아지고 있는 서비스業部門 統計등을 體系적으로 개발하고 既存統計는 계속 改善 發展시켜 各部門統計의 均衡的인 發展으로 올바른 國家政策樹立의 基本資料를 제공하여야 할 것이다.

一般目的의 國家基本統計는 政策部署로부터 分離하여 客觀的으로 作成되도록 하고 이제까지의 汎世界的 概念으로 作成하여 오던 統計의 方法에서 脫皮하여 우리나라 특성을 보다 잘 반영할 수 있는 統計分析技法을 發展시키며 統計作成能力의 배양과 統計專門人力의 確保養成을 통하여 統計의 질을 꾸준히 改善함으로써 통계에 대한 信賴度를 높여 나가야 할 것이다.

2. 國家統計作成基盤의 再定立

統計作成에 있어서 統計의 전문적인 技法이 보다 요구되고 統

計需要도 많은 一般目的的 基本統計를 統合體系化하고 全國單位로 작성하고 있는 각종 標本調査의 規模를 점진적으로 擴大하여 地域 統計作成體系를 確立해 나갈 것이다.

또한 統計資料의 蒐集 및 分析機能도 電算化하여 統計의 精度를 높여 나감과 동시에 統計情報의 신속한 제공으로 統計의 活用度를 높이고 나아가 생산된 統計資料를 누구나 손쉽게 이용할 수 있는 「데이터 베이스」를 擴大하고 中央 各 機關과, 中央과 地方間에 統計 電算網을 構築하여 새로운 國家基本統計 作成基盤을 조성해 나갈 것이다.

3. 統計作成의 獨立性 및 客觀性 保障

統計機關 및 業務에 관한 獨立性 내지 客觀性 保障이라는 의미는 統計作成機關이나 業務는 政治的으로 中立的이고 統計部處의 長은 擔當部署의 最高長으로부터나 또는 이와 類似한 上部機關의 統計業務와 統計內容에 대하여 政治的 目的이나 기타 統計의 性格 이외의 目的으로 사용되기를 원하는 指示나 命令으로부터 獨立이라는 뜻이다. 즉 長官이나 政府業績의 宣傳을 위하여 虛偽의 統計資料를 發表해서는 안되고 部處의 政策이나 政府의 功勞에 影響을 미칠 수 있는 不利한 資料는 公表를 유보시키는 등의 행동은 지양되어져야 한다는 것이다.

우리나라의 경우 政策執行機關과 統計組織이 같이 있는 農林水産部, 勞動部の 統計뿐만 아니라 經濟企劃院 調査統計局의 統計資料에 대한 不信 風조는 바로 統計作成의 獨立性 및 客觀性的의 缺如에서 온다고 볼 수 있다.

4. 統計作成의 能率性 提高

우리나라의 現行 統計制度는 統計資料가 필요한 部署에서 直接 統計를 작성하는 分散型 統計制度를 採擇하고 있다. 비록 中央 統計機構인 經濟企劃院 調查統計局에서 調整機能을 담당하고 있다고 할지라도 各部署間의 類似 統計의 作成, 이에 따른 國民의 統計調查의 應答負擔의 增加와 無誠意한 應答으로 인한 統計質의 低下등으로 統計作成의 能率性이 低下되고 있는 실정이다. 따라서 統計制度改編의 한 方向으로서 統計資料의 作成과 處理, 分析過程에서 불필요한 人力과 豫算의 낭비를 제거하고 또한 보다 정확한 統計資料를 얻기 위해서는 統計調整機能의 強化를 통한 統計行政의 能率性을 제고하여야 한다.

第 2 項 現行分散型制度 補完方案

1. 改善案의 內容

1) 中央 統計機構의 新設과 機能強化

現在 調查統計局的 基準課에서 統計의 基準設定 및 統計作成·公表에 관한 調整·協議業務를 擔當하여 中央 統計機構로서의 역할을 담당하고 있지만 그 기능에 한계가 있음은 國家 統計制度의 現況에서 분석한 바와 같다. 더구나 豫想機構表(案)에서 알 수 있는 것처럼 기존의 4개의 中央 統計組織外에도 6개의 局水準 統計組織과 5개의 課水準의 統計組織이 새로이 신설되어 中央 統計機構의 調整機能이 더욱더 강화되어져야 한다.

따라서 현재의 調查統計局的 調整業務를 國務總理 行政調整室에 이관하여 統計作成의 基準, 指針의 策定과 統計制度의 長短期計劃의 수

립등의 기능을 담당케 한다.

2) 統計組織의 新設 및 擴大改編

가. 局單位統計組織의 新設

새로운 統計行政需要에 效果的으로 對應하기 위해서 經濟企劃院, 農林水産部外에도 6개의 새로운 局單位의 統計組織을 新設한다.

國家政策의 轉換에 따라 所得再分配와 國民福祉需要의 增大, 勞動問題의 대두에 따른 適合한 勞動統計의 必要性, 均衡的인 地域發展을 위한 流通, 物動量統計의 重要性이 擡頭됨에 따라 이러한 統計行政需要를 담당하는 商工部, 動力資源部, 建設部, 保健社會部, 勞動部, 交通部에 局單位 統計組織을 設置한다.

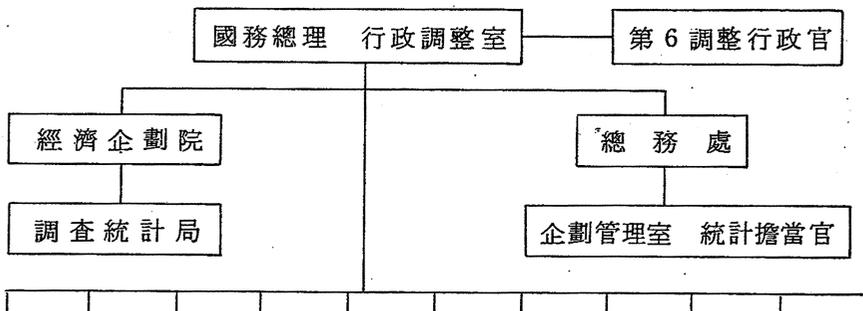
나. 課單位 統計組織의 新設

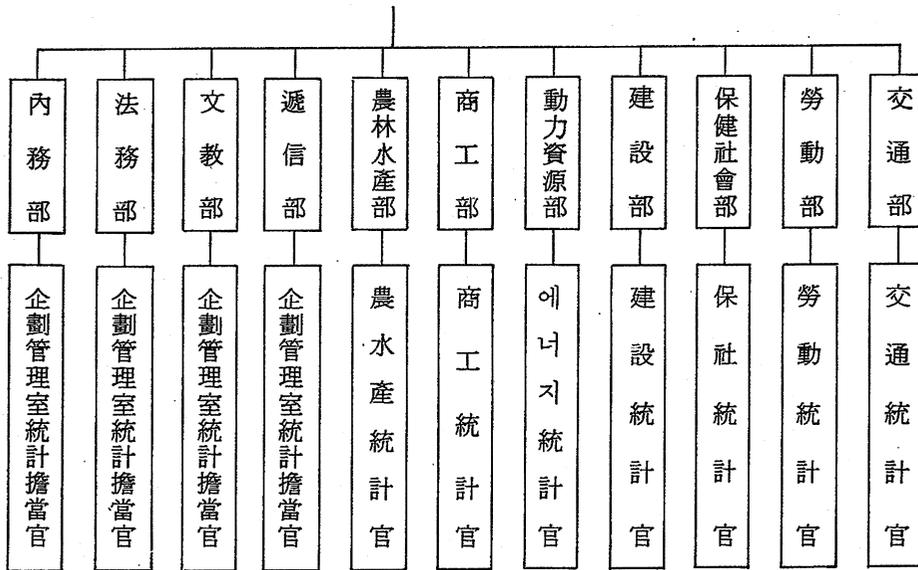
현재 業務에 必要한 統計를 統計專門人과 專擔部署에서 작성하지 아니하는 內務部, 法務部, 文敎部, 遞信部, 總務處등의 行政部署에 課單位水準의 統計組織을 설치한다.

2. 豫想機構表 및 人力現況

1) 豫想機構表 (案)

< 表 5-1 > 豫想機構表





2) 新設組織의 主要業務內容

〈表 5-2〉 新設組織의 統計業務內容

區 分	統 計 業 務 內 容	備 考
國務總理 行政調整室	—中央統計機關으로서 統計作成의 基準設定, 統計業務의 協議·調整·長短期 統計發展計劃의 樹立	中央統計 機構로서 新設組織
經濟企計院	—特定業務와 關聯되지 않는 國家政策에 必要한 基本統計生産, 統計調查의 結果分析 —人口센서스, 國富統計調查, 國民所得統計調查	基存의 組織 開編(局)
農林水產部	—農業, 林業, 水產業關聯 基本統計의 調查, 加工, 分析	〃
商 工 部	—鑛工業統計, 流通統計, 貿易統計의 作成	新設組織(局)
動力資源部	—에너지의 生産과 消費關聯統計作成	〃
建 設 部	—國土綜合開發, 地域均衡開發政策을 위한 建設, 住宅, 建築物 關聯統計, 物動量統計作成	〃
保健社會部	—福祉行政需要를 充足시킬 수 있도록 國民生活實態, 國民保健, 疾病傷害統計, 環境汚染 關聯統計 作成	기존의 조직 개편 (課→局)

區 分	統 計 業 務 內 容	備 考
勞 動 部	一 勞 動 實 態 調 查, 勤 勞 部 的 賃 金 關 聯 統 計, 事 業 體 調 查 實 施	//
交 通 部	一 主 要 交 通 手 段 別 利 用 者 및 貨 物 輸 送 現 況, 通 勤, 通 學 實 態 에 關 한 統 計	新 設 組 織 (局)
內 務 部	一 韓 國 都 市 年 鑑 資 料 的 調 查, 交 通 事 故, 各 種 申 告 關 聯 統 計, 市 郡 別 國 民 所 得 推 計 統 計 的 作 成	// (課)
法 務 部	一 出 入 國 關 聯 統 計, 犯 罪 關 聯 統 計, 司 法 關 聯 統 計	//
文 教 部	一 各 種 教 育 機 關 的 現 況 (學 生, 教 師, 教 室) 關 聯 統 計	//
遞 信 部	一 郵 便 物, 電 力, 電 話 使 用 等 에 關 한 統 計	
總 務 處	一 公 務 員 的 人 事, 厚 生 等 公 務 員, 센 서 스 실 시	//

3) 豫想人力과 豫算

< 表 5 - 3 >

< 分散型下의 豫想人力과 豫算 >

(單位 : 名, 100 萬 圓)

區 分	豫 想 人 員	豫 想 豫 算 額	備 考
國 務 總 理 室	10	150	行 政 調 整 官 은 管 理 官 級 으 로 함
經 濟 企 劃 院	1,200	18,000	기 존 의 組 織 을 유 지
農 林 水 產 部	2,014	30,210	//
商 工 部	80	1,200	新 設 組 織
動 力 資 源 部	80	1,200	//
建 設 部	80	1,200	//
保 健 社 會 部	150	2,250	既 存 組 織 의 擴 大
勞 動 部	150	2,250	//

區 分	豫 想 人 員	豫 想 豫 算 額	備 考
交 通 部	80	1,200	新設組織
其 他	100	1,500	內務部, 法務部, 文敎部, 遞信部, 總務處
總 計	3,977	59,160	

註 1) 豫想人員은 農林水産部 統計官室의 定員을 基準으로 하되, 統計 行政需要를 考慮하여 算定하였음.

2) 豫想豫算規模는 經濟企劃院 統計豫算을 定員으로 나누어 1인당 平均豫算額을 算出하여 各部署의 豫想人員數에 乘하여 얻어진 것임.

3. 改善案의 評價

1) 肯定的 效果

가. 一般行政分野의 專門知識活用

改善案에서처럼 統計資料 作成機關과 業務遂行機關이 一致하므로 業務遂行過程의 專門知識을 活用하여 보다 正確한 統計資料를 生産할 수 있다.

나. 與件變化에 迅速한 對應

統計利用者和 統計作成者가 同一한 組織이기 때문에 政策決定 혹은 其他의 統計需要에 대하여 即刻的 反應을 할 수 있다.

2) 否定的 效果

가. 政府機能의 擴大問題

同改善案에 따르면 中央部處에 局單位組織이 8개, 課單位組

織이 6 개가 新設되는데 많은 抵抗이 豫想된다. 첫째는 政府機能과 關聯된 問題이다. 지난 20 여년동안의 政府主導 經濟發展은 政府機能의 擴大와 民間機能의 縮小를 가져왔기 때문에 '80年代에 들어서 는 政府機能의 縮小와 民間主導 經濟政策을 推進하고 있다. 이와같은 政府機能의 縮小傾向속에 各 中央部處의 大幅的인 機構擴大 또는 新設은 國民과 政治家로 부터 많은 反對가 豫想된다.

둘째는 豫算과 人力의 問題이다. 각부처에 신설된 組織維持에 필요한 막대한 豫算과 人力의 확보가 어렵다.

나. 綜合的 統計發展의 沮害

分散型 統計制度下에서는 各部處에서 필요한 統計資料를 作成하므로 예를들어 商工部는 商工業務와 農水産部에서는 農水産業務와 關連된 統計만을 作成하게 되어 統計에 關心이 많은 部處에서는 統計의 發展이, 統計가 必要하지 않는 部處에서는 統計의 未發展이 이루어져 各部處間 統計의 均衡的 發展이 어렵다.

또한 專門的인 統計人の 育成, 綜合的인 統計計劃을 세우기가 어려워 統計의 專門化, 體系化, 綜合化에 沮害된다.

다. 統計의 客觀性 喪失

政策樹立 및 執行部處에서 各 政策에 關連된 統計를 生産하기 때문에, 때때로 統計資料를 過多 또는 過少評價하여 政策評價에 有利한 資料만을 生産하게 된다. 이와같은 統計의 歪曲은 分散型制度下에서 일어나기 쉽다.

라. 컴퓨터의 發達과 統計制度

統計需要에 대한 迅速한 對應이라는 分散型의 長點은 컴퓨터에 의한 統計生産 및 供給이 可能한 現代에 있어서 그 意義가 喪失되고 있다. 集中型 制度下에서도 分散型制度에 못지 않게 신속한 대응을 할 수 있다.

마. 被調査者의 應答負擔의 加重

第 I 章에서 이미 應答負擔이 韓國統計行政에서 나타난 重要한 問題中の 하나임을 보았다. 더구나 分散型制度를 補完하기 위해서 統計組織을 擴大할 경우에 憂慮되는 問題點中の 하나는 各 統計機關의 필요에 따라 統計調査를 實施할 경우 被調査者에게 應答負擔이 比較할 수 없을 정도로 加重되어 統計資料의 質的低下가 일어날 수 있다는 점이다.

第 3 項 集中型統計制度로의 轉換

1. 改善案의 內容

1) 統計廳의 新設

가. 中央政府統計組織의 統合

國家基本統計의 均衡的 발전과 정부통계의 체계적 또는 綜合的인 작성을 위해서 現在 各部處에 分散된 政府 統計機關을 吸收하여 統計廳을 설치한다. 즉 經濟企劃院 調查統計局, 農林水產部 統計官室, 勞動部와 保健社會部 企劃管理室內 統計擔當官을 統計廳 發足과 同時에 技能, 定員 및 關聯장비를 統合한다.

나. 國民經濟統計의 作成

政府의 經濟企劃, 國民計定, 經濟統計가 相互 連繫發展될 수 있도록 統計廳에서 韓國銀行의 國民計定(金融統計除去)을 더욱 發展시켜 작성하도록 한다. 단, 統計企劃, 分析, 國民計定の 改善, 컴퓨터의 情報管理 및 處理등 專門機能에 대한 統計廳의 經驗이 축적될 때까지 研究機關(例: KDI)에 부설통계연구부를 설치한다.

2) 統計協議會의 運營

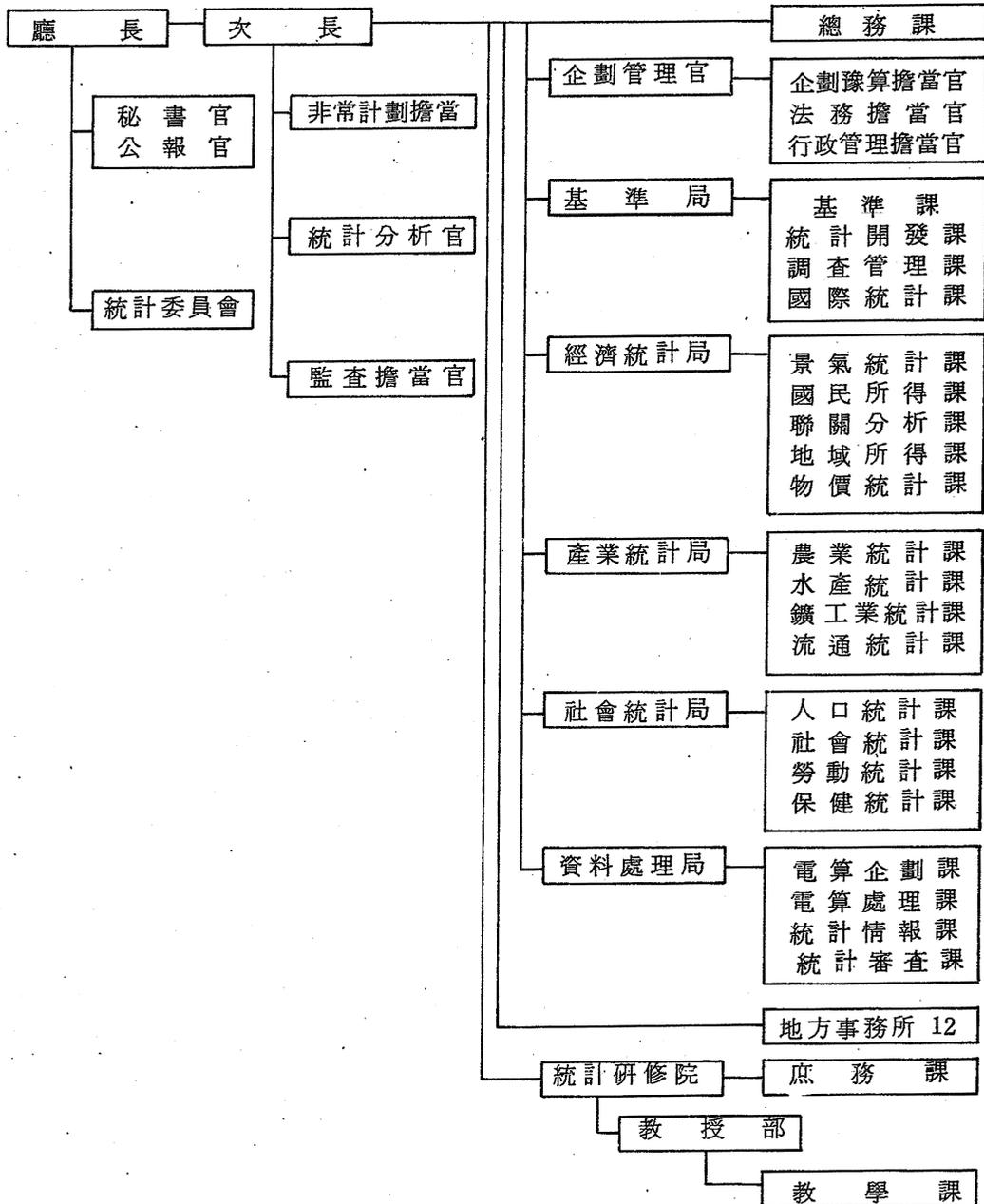
中央統計機關에 정보가 집중하게 됨에 따라 統計利用者의 需要變化에 適切하게 對應하지 못하고 孤立化하는 것을 防止하고, 部處別 統計需要를 正確하게 把握하여 統計의 均衡發展을 위한 綜合計劃에 反映되도록 各部處 企劃擔當者나 關聯研究機關으로 構成된 統計協議會를 運營하거나 情報管理와 統計서비스를 제공하기 위하여 企劃擔當部署에 統計擔當官을 派遣한다.

2. 豫想機構 與 人力現況

1) 統計廳機構(案)

< 表 5 - 4 >

統計廳 機構表



2) 豫想人力과 豫算

〈表 5 - 5〉 〈 豫想人力과 豫算 〉 (單位 : 名, 百萬원)

機 關 別	組 織		豫 算 (百萬원)	基本統計
	機 構	人 力(名)		
調 查 統 計 局	中央, 地方	981	14,820	25
農 林 水 產 部	"	2,104	18,920	11
勞 動 部	中 央	71	7,410	10
保 健 社 會 部	"	24	451	4
統 計 廳 (合 計)		3,180	41,601	

3. 改編案의 評價

1) 肯定的 效果

가. 統計의 客觀性 確保

政策樹立 및 執行機關과 統計作成機關이 相互 견제하게 되어 國家의 基本統計의 作成過程에 外部의 介入을 防止, 統計資料의 客觀性을 確保할 수 있게 한다. 中央統計機構의 獨立으로 인한 統計의 客觀性 確保는 또한 國民의 統計에 대한 信賴度를 提高시킬 수 있다.

나. 統計作成의 能率性 確保

同 改編案에 따르면 既存 組織의 豫算과 人力을 그대로 吸收하게 되므로, 人力과 豫算의 증가없이 분산된 專門人力을 單一機構에 集中하여 活用하기 때문에 統計作成의 能率性을 確保할 수 있다. (表 5-3 과 5-5 를 비교)

다. 統計人의 專門性 提高

統計廳의 신설에 따라 統計人의 心理的 安定感의 확보와 더불어 統計專門人으로서의 보람감 및 平生職意識의 부여로 안정적 연구여건 조성, 統計人力 自體養成과 이직방지로 統計經驗을 축적, 統計의 전문성을 제고할 수 있다.

2. 否定的 效果

統計廳 新設을 主內容으로 하는 集中型制度로의 전환은 上記의 效果를 거둘수 있으나 다음과 같은 부정적 效果도 예상된다.

가) 一般行政과 遊離된 統計作成

전문적인 行政業務를 수행하는 行政機關과 유리되어 統計廳에서 統計를 생산하기 때문에 一般行政機關 從事者의 行政經驗을 살릴 수 없다라는 問題가 있다.

나) 統計行政의 官僚化

各部處에서 필요한 統計資料가 무엇인지에 대한 반응이 늦고 一線行政業務 또는 各部處의 企劃擔當者와 統計廳에 勤務하는 統計作成者間의 統計作成時期, 方法, 內容등에 대한 의견의 일치가 안 될 경우에는 신속한 統計資料의 生産에 많은 어려움이 예상된다.

다) 政府機能의 擴大

현재 民間主導經濟와 政府機能의 축소와 관련하여 利害關係人과 政治人들을 어떻게 설득할 것인가가 問題된다. 豫算과 人力의 增加없는 機構改編이지만 부분적인 行政機構擴大에 대한 많은 비판이 예상된다.

第3節 地方統計制度의 改善方案

第1項 推進方向

1. 地域統計의 開發

90年代에 이르면 우리나라도 地方自治制度가 定着되어 地方政府水準에서 地域住民에 관련된 政策決定이 이루어질 것으로 展望된다. 또한 經濟社會發展計劃이 地域間 均衡發展으로 轉換됨에 따라 地域計劃의 基礎資料인 地域統計의 長短期 發展計劃을 樹立하여 體系的이고 持續的으로 推進해 나가야 할 것이다.

産業生産動向調査, 經濟活動人口調査, 消費者物價調査, 家計調査 등의 標本規模를 확대하여 地域別 生産動向, 雇傭, 物價, 家計統計를 作成할 것이고 Mesh 技法을 활용하여 大規模 센서스資料를 1平方킬로미터의 小地域으로 分割하는 小地域統計를 開發하여 地域開發計劃을 效果的으로 支援해 나갈 것이다.

2. 地域統計作成能力의 支援

地方統計機構 現況에서 分析하였듯이 地域統計 作成人的 專門的知識이 미약하다. 地域統計의 作成能力을 支援하기 위해서, 첫째 全體 承認統計의 42.1% (143종)에 이르는 行政報告統計의 質을 개선하기 위해서는 現存 基本統計臺帳을 전산시스템에 맞게 개선하여 電算化를 推進하되 地域統計 作成人的 專門的 知識의 부족을 보완하기 위해서 전산입력요원을 지원해 준다.

둘째, 1975년부터 調査統計局에서 開發하기 시작한 統計 “데이터 베이스”를 積極 활용하여 中央統計機關과 그의 地方事務所의 電算

網을 市道電算網과 連結하여 각종 統計分析 패키지를 使用할 수 있도록 하여야 할 것이다.

3. 地域中心의 統計作成體系 確立

현재 地域統計의 대부분을 中央統計機關에서 作成하고 있는 統計作成體系를 1차적으로 地域別로 통계를 작성하고 지역통계를 聚合하여 全國單位統計를 生産하는 統計體制로 改編하는 것이 必要하다. 또한 各地域單位(市道 및 市郡)別로 時間制調査員을 確保하여 各種 地域 및 國家基本統計를 作成하여 窮極的으로는 中央의 資料蒐集機能을 縮小 調整하여 꼭 필요한 全國單位の 經常統計만을 中央統計機構에서 擔當하도록 한다.

第2項 地方統計組織의 改善方案

1. 概 觀

地方統計組織은 各國의 歷史的 經驗에 따라 多樣하게 構成되어 있다. 특히 中央統計組織이 어떠한 類型의 制度를 가지고 있느냐와 地方自治制度가 어떻게 施行·定着되어 있으며 中央政府와 地方政府間의 機能配分이 그 結果 어떻게 이루어져 있는가에 依存한다.

대체로 各國의 地方統計組織을 살펴볼때 中央統計機關이 그의 組織上의 下部構造로 地方에 統計組織, 즉 地方統計事務所를 설치하고 있는지, 혹은 中央政府統計機關이 別途의 組織上 下部構造를 地方에 갖지 않고 地方政府의 統計組織을 機能上의 下部構造로 活用하고 있는지의 與否에 의해 區分할 수 있다.

分散型的의 경우든 集中型的의 경우든간에 中央統計機關은 그의 下部構造로서 地方에 統計事務所를 設置하여 운영하고 있는데다가 地方

政府에도 地方政府所屬의 統計組織이 있는 경우가 대부분이고 다만 分散型 國家中 臺灣과 集中型 國家中 西獨이 地方에 中央統計機關의 下部構造로서 統計事務所를 設置함이 없이 地方政府所屬의 統計組織을 機能上的의 下部構造로서 活用하고 있다.

우리나라의 地方統計組織改善方案은 이미 第 IV 章에서 分析한 現行地方統計現況과 各國의 地方政府統計組織類型을 고려하여 첫째, 各中央統計組織이 地方統計事務所를 設置・運營하는 案

둘째, 各 地方統計事務所를 吸收・計合하여 中央統計機構(統計廳)의 下部構造로서 運營하는 案

셋째, 中央統計機關의 下部構造로서 地方統計所를 設置하지 아니하고 地方政府의 統計組織만을 運營하는 案을 分析할까 한다. 다만 첫째와 둘째는 中央統計組織의 地方統計事務所와 地方政府의 統計組織을 二元化함을 前提로 한 案이고, 셋째는 地方政府의 統計組織만을 運營하는 案이다.

2. 分散型 地方統計組織

1) 意 義

分散型 地方統計組織이란 中央統計組織을 가지고 있는 各 中央部處에서 特別地方統計組織으로서 複數의 地方統計事務所를 設置하여 政策樹立・執行・評價에 필요한 統計資料를 蒐集・調査하게 하는 制度이다.

現行 制度下에서는 經濟企劃院 調查統計局, 農林水産部 統計官室에 各各 8個, 9個의 地方事務所를 設置하여 運營하고 있다. 여기에 局單位 中央統計組織이 5~6個 新設될 경우를 豫想한다면 各 中

中央統計組織의 下部構造로서 地方統計事務所를 設置하여 運營하는 것이다.

2) 改善案의 評價

가. 肯定的 效果

分散型 組織의 가장 큰 長點은 自律性和 民主性의 提高이다. 各 中央統計組織은 當該業務의 遂行에 必要한 統計資料를 適時에 蒐集·調査할 수 있고 行政經驗을 統計資料蒐集過程에 반영시킬 수 있는 등 與件變化에 彈力的으로 對應할 수 있다.

나. 否定的 效果

現在 設置되어 있는 調査統計局과 農林水産部の 地方統計事務所의 運營 實態를 보더라도 各 地方統計事務所間의 業務調整이 어렵다는 點, 人力·豫算·機械裝備의 非效率性·浪費가 심하다는 點 등이 主要한 問題點으로 노출되어 왔다. 이러한 狀況下에서 新 中央統計組織의 必要에 따라 자의적으로 地方統計事務所를 設置할 경우에 豫想되는 上記의 問題點을 어떻게 解決할 것인가가 同 組織의 限界라 할 수 있다.

3. 集中型地方統計組織

1) 意義

中央統計機構의 下部構造로서 特別地方統計事務所를 設置하여 政策樹立·決定에 必要한 統計資料의 實查業務를 擔當하게 하는 制度이다. 現在 經濟企劃院과 農林水産部 地方統計事務所를 中央統計機構 산하의 地方統計事務所로 吸收·統合하여 中央政府와 地方政府에서 必要한 모든 資料를 調査하게 하는 制度이다.

2) 改善案의 評價

가. 肯定的 效果

集中型 地方統計組織의 長點은 能率性的 確保이다.

實查業務에 필요한 調查企劃·執行·評價 等の 一連의 過程을 綜合的으로 管理하여 分散型組織의 限界인 業務의 重複·豫算과 人力의 浪費 等を 解消하여 能率性を 提高할 수 있다.

나. 否定的 效果

中央集權化된 組織에서 一般的으로 나타나는 組織의 硬直的 運營이 問題視 된다. 中央政府機構에 資料調查業務가 集中됨으로써 他部處·他機關의 統計行政需要로부터 遊離되어 彈力的으로 對應하지 못하게 되는 限界가 있다.

4. 地方自治團體所屬의 地方統計組織

1) 意義

地方自治制度의 實施와 定着을 前提로 하는 同組織은 中央統計組織의 下部構造로서 特別地方統計事務所를 設置하지 아니하고 地方自治體團所屬의 統計組織만으로 地方統計組織을 一元化 하는 制度이다. 따라서 새로이 야기되는 地方統計行政需要와 中央統計行政需要에 充分히 對應하기 위해서는 現在의 미약한 地方統計組織(市·道 統計擔當官室)을 擴大 改編하여 機能을 強化시키는 것이 필요하다. (一種의 地方統計局의 新設)

2) 改善案의 評價

가. 肯定的 效果

地方統計行政의 基本方向이 地方政府의 住民의 生活에 關聯

된 政策決定에 필요한 地域統計의 開發, 地域中心의 統計作成體系의 確立이라 볼때 이는 住民自治라는 地方自治의 理念에도 부합하며 地方統計機關의 統計作成能力을 集中 強化시켜 地方統計의 正確性を 提高시킬 수 있다.

나. 否定的 效果

現在 地方自治團體의 統計作成能力이 未洽하기 때문에 中央政府의 統制를 받지 아니하는 완전한 地方統計制度의 一元化를 통해 필요한 統計資料를 調查하기에는 어려움이 많이 있다. 또한 地方自治團體의 統計組織에 의한 統計資料의 調查는 地方自治團體長의 指示에 依해 歪曲될 可能性이 存在하므로 地方統計組織의 責任者는 地方自治團體長으로부터 人事上 獨立을 시키는 補完措置가 필요하다.

第 4 節 統計人の 能力開發

一般的으로 統計人(Statistical Staff)이라 하면 統計調査나 指數編制등 統計作成을 企劃하고 設計하는 統計專門要員, 高級統計要員을 비롯한 實查를 담당하는 統計調査員인 下級統計要員까지 여러分類로 생각할 수 있으나 여기서는 統計專門要員을 中心으로 論議를 展開한다.

優秀한 統計要員으로부터 좋은 統計가 生産된다는 것은 常識이며 優秀한 統計要員의 確保없이 良質의 統計를 生産한다는 것은 전혀 기대할 수 없다. 統計의 質은 統計調査의 企劃, 實查, 審査, 集計, 分析등의 全過程에서 統計要員의 資質에 크게 依存한다.

그런데 일반적으로 統計業務는 대부분이 週期的으로 거의 같은 일

이 반복되는 Routine Work 로서 비교적 지루한 業務인데다가 統計作成에 대한 社會一般의 認識不足 등으로 대체로 統計從事者의 勞告가 低評價되기 쉽고 또한 대다수의 경우 後線에서 서서 일선 政策決定者의 基礎資料를 提供하는데 그치는 소위 興味를 잃기 쉽고 그늘진 業務라 할 수 있다. 이로 말미암아 統計職은 忌避의 對象이 되고 있으며 특히 (우리나라의 경우 統計專門要員의 양성은 海外研修에 의존하고 있는데) 海外研修를 이수한 우수한 統計要員마저도 기회만 있으면 統計職에서 빠져나가는 실정이다. 그러므로 統計要員, 특히 우수한 統計要員의 확보를 통한 統計의 質을 향상시키기 위해서는 다음과 같은 방안이 강구되어야 한다.

第1項 統計要員의 矜持와 使命感 鼓吹

統計要員의 矜持와 使命感 鼓吹는 統計의 重要성과 統計作成의 勞苦등이 一般國民에게 깊이 認識되어 社會로부터 應分の 待遇를 받게 되고 따라서 統計從事者의 統計作成에 대하여 보람을 느끼게 될 때 可能하다. 예컨대 國民總生産의 統計作成, 人口센서스의 實施라 할 때 이 한가지의 統計를 작성하기 위하여 統計要員이 얼마나 많은 수고를 했는가를 1 차적으로 統計調査를 管理하는 統計利用者로부터 이해될 수 있어야 한다.

第2項 統計調査手當支給등 處遇改善

統計調査手當은 다른 部處의 公務員 및 豫算과 관련되므로 용이한 문제가 아니지만 技術職등에支給되는 特別手當과 같이 統計要員들에게도 特別手當을支給하고 旅費의 引上등으로 處遇를 改善하여야

졌다. 특히 統計手當支給을 豫算問題와 관련하여 생각할 때 統計調查手當을 지급한다고 하더라도 그 豫算規模는 統計調查에 所要되는 相대한 豫算에 비하면 극히 일부에 지나지 않을 것이며, 그보다도 일반적으로 優秀한 統計要員은 同一한 正確度(accuracy)와 精度(precision)를 갖는 統計를 作成함에 있어서 調查의 企劃, 設計, 實查, 集計 등의 과정에서 그 이상의 豫算節約效果를 가져올 것이다.

第 3 項 海外研修院의 嚴選 및 研修後의 強制服務規程 強化

최근의 海外研修現況을 볼 때 海外統計研修生의 선발이 비교적 嚴選되고 있어 選拔 그 자체에는 별로 問題視될 것이 없으나 연 後의 強制服務規程을 強化함으로써 海外研修를 마친 優秀統計要員은 일정기간 의무적으로 복무케 하여 優秀統計要員을 確保하는 同時에, 現在 海外研修가 대부분 調查統計局에서 이뤄지고 있는 점을 止場하여 各 統計機關에서도 널리 實施토록 해야 할 것이다.

第 4 項 統計研修院의 設立

현재 高級統計要員의 養成은 주로 海外研修機關에 依存하고 있는 데 이것만으로는 날로 증가하고 있는 統計要員需要를 充足시킬 수 없고 또한 全般的인 統計要員의 資質向上이 더욱 절실하다. 그러므 로 優秀要員確保와 統計要員의 資質向上을 위하여 日本의 總務廳 所 屬의 統計센터내에 있는 統計研修所라든지 인도의 國際統計教育院 (International Statistical Education Center)과 같은 統計理論 和 實務를 兼하는 短期課程의 統計研修機構의 設置가 필요하다. 이 의 設치는 優秀統計要員 養成을 통한 統計改善뿐만 아니라 統計先 進國으로서의 國際的 地位向上에도 크게 기여할 것이다.

第5節 統計에 대한 社會的 認識의 轉換

第1項 統計에 대한 認識의 轉換

構造的 側面에서 統計制度를 改善하여 能率的이고 보다 客觀적인 統計資料를 生産한다 하여도 統計에 대한 社會的 認識의 轉換없이 는 統計制度의 發展을 가져오지 못하고 構造와 機能이 괴리되는 形式主義에 빠지게 된다.

政策決定者를 비롯한 統計利用者는 統計에 대한 正確한 現象부터 把握해야 한다. 正確한 現象이 把握되지 않으면 統計에 대한 偏見을 가지게 되고 實績爲主의 行政風土下에서는 政策合理化의 手段으로 轉落될 可能性도 排除할 수 없기 때문이다. 또한 一般公務員도 統計를 사소한 事務上의 편의나 責任轉嫁의 手段으로 생각해서는 안될 것이며 지나치게 實績에만 執着함으로써 統計結果가 意圖했던 目標에 符合하면 首肯하고 그렇지 못하면 否定的인 態度를 취하는 傾向에서 脫皮하여야 할 것이다.

第2項 統計의 重要性에 대한 認識提高

政策決定者들은 意思決定에 있어서 없어서는 안되는 統計情報에 대하여 持續的인 關心을 가져야 하며 이의 중요성에 대한 認識을 더욱 높여서 繼續的인 發展을 이룩할 수 있어야 한다. 필요할 때만 統計를 찾고 그렇지 않을 때는 관심도 주지 않는 態度는 버려야 하며, 統計要員의 勞苦를 높이 評價해 주고 稱讚과 認定에 의하여 士氣를 振作시켜야 한다. 동시에 統計에 대한 社會的 評價가 높아질 수 있도록 美望의 대상이 될 수 있는 勤務環境을 造成하여 統

計忌避現象을 打破하는데 앞장서야 할 것이다.

또한 國民들도 統計調査에 積極 協調하여야 한다. 統計調査는 아무리 좋은 制度와 統計人力을 확보하고 있다 할지라도 基本資料를 제공하는 一般國民의 協助없이는 遂行할 수 없는 事業이다. 뿐만 아니라 統計의 正確度는 一般的으로 回答誤差에 의해 가장 크게 좌우되는데 양질의 正確한 統計를 生産하기 위해서는 國民個個人으로부터 積極的인 協力을 구할 수 있도록 實查環境을 改善해야 한다.

이를 위해서는 一般國民으로 하여금 統計調査의 重要性 및 不可避성을 理解시키고 또한 回答秘密이 完全히 保障되고 있음을 인식시켜야 한다. 즉 精確한 統計資料가 國民經濟의 繁榮과 社會福祉의 增進을 위해서는 없어서는 안될 基本資料라는 점이라든가 個個人의 回答秘密이 統計法등에 의하여 絶對적으로 保障되고 있다는 점과 統計資料의 收集目的과 그 用途를 보다 구체적으로 明瞭히 認識시켜 國民으로부터 統計調査에 대한 信賴를 確保되지 않으면 안된다.

第Ⅵ章 結 論

本 研究書에서는 지금까지 약 20여년동안 經濟開發政策을 効果적으로 지원하기 위한 統計體制를 유지해온 韓國統計制度가 새로운 統計需要에 對應함에 있어서 露出된 問題點과 發展方向을 摸索・檢討해 보았다. 사실 韓國的 與件에 관한 綜合的 研究없이 日本・美國의 分散型 統計制度를 單純導入한 이후, 經濟開發을 效果的으로 推進하기 위해서 內務部에서 經濟企劃院으로 統計局을 이관하고 統計의 綜合的이고 均衡的 發展을 摸索했지만 현재 中央部處 水準에서는 農水産部, 勞動部, 保健社會部에 專門統計組織이 있을뿐 政府統計組織間의 不均衡, 生産된 統計의 質的 不均衡이 노정되고 있다.

第Ⅰ章 序論에서는 國家統計行政의 問題點과 새로운 統計行政需要를 檢討하였다. 먼저 國家統計行政의 問題點을 分析하면, 첫째 政策을 樹立・執行하는 機關이 동시에 統計를 작성하여 政府統計制度의 獨立性, 객관성의 缺如; 더 나아가서는 國家統計에 대한 不信風潮가 심화되었고, 둘째 中央部處의 대부분이 統計組織이 없고 단지 經濟企劃院 調查統計局, 農林水産部 農水産統計官, 勞動部, 保健社會部の 企劃管理室內에 統計擔當관이 있는 것처럼 政府統計組織이 취약하다. 셋째 分散型制度下의 단점인 類似統計의 作성과 國民의 應答負擔의 增加, 넷째 國民과 政策決定者의 統計에 대한 社會的 認識의 不足이 指摘되었다.

이러한 國家統計體制는 社會的 衡平, 國民生活의 質과 關聯된 統計, 地方自治制度의 實施에 따른 地域開發計劃에 關聯된 地域統計의 算出등에 限界를 지니고 있음을 보았다.

第Ⅱ章에서는 國家統計의 役割과 國家統計가 갖추어야 할 要件으로서 正確性, 信賴性, 適時性과 이와 같은 統計가 산출되는 統計組織을 體制論的 觀點에서 접근하여 統計情報活用體制를 理論적으로 分析하였다.

第Ⅲ章에서는 統計制度를 分散型 統計制度和 集中型 統計制度로 區分하여 統計制度의 決定基準과 各 統計制度의 長短點을 살펴보았다.

分散型 統計制度는 一般行政業務 經驗을 統計情報蒐集에 反映할 수 있다는 점과 統計需要의 變化에 迅速한 對應을 할 수 있다는 長點을 가지고 있고 集中型制度는 統計組織과 統計情報의 綜合的, 均衡的 發展을 圖謀할 수 있고 統計의 專門性和 能率性 確保, 統計人의 士氣昂揚등의 長點이 있다.

또한 서독, 프랑스, 캐나다, 美國, 濠洲, 日本등 統計制度를 살펴본다. 우리나라 統計制度를 개선하는데 이론적 토대로 삼았다.

第Ⅳ章에서는 國家統計作成의 現況과 中央 및 地方統計機構를 分析하였다.

첫째 우리나라 統計機構는 1988.7.20日現在 85개 機關인데, 中央 4個機關 및 市道를 포함한 政府機關이 40個機關이며 韓國銀行, 韓國產業銀行등 國策銀行을 포함한 公共機關과 民間機關이 45개 기관이다.

둘째, 統計人力現況을 業務別 統計從事者別로 보면 分析業務에 담당하는 人力이 全體의 14.9%, 資料蒐集人力이 60.7%에 달한다. 또한 學歷別 統計從事者 現況을 보면 초급대를 포함한 大卒以上의 人力이 31.6%, 高卒以下의 人力이 68.4%이다. 마지막으로 勤續期間別로 統計從事者 現況을 보면 5년 이상의 勤務者가 전체의

48.1 %이나 대부분 現地調査業務를 擔當하고 있음을 알 수 있다. 이와 같이 統計人力을 분석하여 보면 統計要員의 專門性이 缺如되고 있음을 알 수 있다.

셋째, 中央統計組織은 현재 經濟企劃院 調査統計局, 農林水産部 統計計劃官, 保健社會部, 勞動部の 統計擔當官으로 組織되어 있는데 다음과 같은 문제점이 있다.

먼저 經濟企劃院 調査統計局은 中央統計機關으로서 統計調整 業務와 특정분야에 관련되지 않는 統計를 작성하고 있지만 中央統計機構로서의 전문성 결여, 自體統計組織이 없는 他 經濟部處에 대한 統計支援機能의 미흡, 地方化 時代를 대비한 각종 지역관련 통계를 效果的으로 支援하지 못하고 있는 실정이다.

다음으로 農林水産部, 勞動部, 保健社會部등도 政策決定機關이 統計業務까지 同時에 遂行함으로써 統計의 客觀性을 低下시키고 있고 國民에 대한 統計의 信賴度를 떨어뜨리고 있다.

넷째, 現在 地方統計組織은 中央統計機構의 下部組織으로서 特別地方事務所와 地方自治團體의 地方統計組織으로 二元化되어 있다. 이러한 地方統計組織體系에서 相互 有機的인 業務協調가 이루어지지 않고 각기 필요한 情報를 獨自的으로 調査・生産해 내기 때문에 地方統計組織의 人力과 豫算의 浪費가 심하다.

第V章에서는 國家統計行政의 當爲의 役割과 重要性, 各國 統計制度의 類型과 實態, 그리고 國家統計組織의 現況을 綜合하여 國家統計制度의 改善方案을 模索해 보았다. 다만 지금까지 우리나라의 行政組織改編을 보면 너무 構造와 制度에 置重하여 行政의 構造와 機能이 遊離되어 行政의 形式主義가 만연되어 왔음에 유의하여 制

도의 改編뿐만 아니라 統計要員의 資質向上과 統計에 대한 社會的 認識의 轉換도 같이 檢討하였다.

먼저 中央統計制度는 統計의 均衡的 發展圖謀, 國家統計作成 基盤의 再定立, 統計作成의 客觀性 및 獨立性的의 保障, 統計作成의 能率性的의 提高라는 基本原則을 중심으로 현재의 分散型制度의 補完方案과 集中型制度로의 轉換方案을 檢討하여 보았다.

國家統計制度의 先進化와 韓國統計制度의 올바른 方向이라는 次元에서 어떠한 制度가 더 적절한가를 檢討해 보면 集中型制度의 轉換이 統計의 均衡的 發展의 圖謀, 國家統計作成基盤의 再定立, 統計作成의 客觀性 및 獨立性的의 保障, 統計作成의 能率性 提高라는 側面에서 보다 타당하다.

둘째, 地方統計制度의 改善은 地域統計의 開發, 地域統計作成能力的提高, 地域中心의 統計作成體系의 確立을 推進方向으로 하여 各 中央統計組織이 各各의 地方統計事務所를 分散적으로 設置 運營하는 案, 中央統計機關이 既存의 地方統計事務所를 吸收 統合하여 運營하는 案, 地方政府의 統計組織만을 運營하는 案을 民主성과 能率性的의 觀點에서 分析 檢討하였다. 地方統計組織의 改善方向도 上記의 案을 基本으로 하여 改編이 豫想되는 中央統計機關의 類型과 90년에 實施豫定되는 地方自治制度의 推移를 보아가면서 韓國地方統計行政에 적절한 案을 採擇하여야 할 것이다.

세째, 비록 統計制度를 現實에 맞게 改編한다 할지라도 우수한 統計要員을 확보하지 못한다면 양질의 統計資料를 생산할 수 없다.

統計業務가 週期的으로 反復되는 日常的 業務로서 지루한 業務이긴 하지만 統計要員의 긍지 및 使命感의 鼓吹와 더불어 統計調査手

當 支給等 處遇改善, 海外研修教育의 強化, 統計研修院의 設立等 統計要員의 能力開發에 힘써야 한다.

마지막으로 環境的인 側面에서 統計에 대한 社會的 認識의 전환이 이루어져야 한다. 統計를 이용하여 政策을 立案하는 政策決定者 등은 後線에 서서 統計를 作成하는 統計人의 勞苦에 대한 인식을 전환해야 한다. 또한 統計調査는 아무리 좋은 制度와 統計人力을 확보하고 있다 하더라도 基本資料를 提供하는 一般國民의 協調없이는 遂行할 수 없으므로, 良質의 正確한 統計를 生産해 내기 위해서는 國民個個人으로부터 積極的인 協力을 구할 수 있는 實查環境을 改善해야 한다.