

북한 통계분야 지원 및 협력 방안

최종 보고서

2013년 11월

한국 통계진흥원

연구진

<연구책임자>

책임연구원 김 경 태 국장 (한국통계진흥원)

<공동연구진>

연 구 원 양 문 수 교수 (북한대학원대학교)

연 구 원 이 재 호 박사 (중소기업연구원)

연 구 원 김 영 진 부장 (한국통계진흥원)

<연구본문>	1
I. 연구 개요	3
1. 연구 배경 및 목적	5
2. 연구 방법	7
II. 동·서독 통합 사례연구	9
1. 동독 통계의 특징	11
2. 독일 통계 통합 과정	18
3. 구동독 통계자료수집 확보 및 역추정	32
4. 구동독 통계의 역추정을 둘러싼 논란	37
5. 역추정 작업의 실제: 몇 가지 사례	45
III. 남북한 통계 협력 방안	63
1. 국제기구의 북한 통계분야 지원 현황	67
2. EU 통계청(Eurostat)의 체제이행국과의 통계협력	77
3. 남북한 통계협력 추진방안	86
IV. 남북한 통합 추진 방향	111
1. 통합의 방향	114
2. 법제 통합	120
3. 행정 통합	131
4. 경제 통합	143
5. 직업훈련 통합	151
6. 교육 통합	159
7. 사회복지체제통합	162
8. 군사 통합	164

Contents

V. 남북한 통계통합 방안	169
1. 국가통계의 역할	171
2. 북한지역에 대한 남한 통계 적용 방향	173
3. 독일 통합 사례 및 시사점	180
4. 남북한 통합 단계	184
5. 북한의 체제 변화 시 예상되는 위험요소	188
6. 통계 통합 프로세스	195
7. 북한 체제 전환 시 통계지원 방안	204
8. 기존 북한 통계자료 활용 방안	212
9. 장애요소 및 해결방안	219
참고문헌	247
<부 록>	255
부록1. 변혁 과정에서 동독 통계청(StAt)의 책임, 과제 및 권리 ...	257
부록2. 북한의 행정 조직	267
부록3. 남북협력기금의 통계교류협력에 대한 활용 분야	274
부록4. 북한 통계	278
부록5. 남북한 통계 작성의 차이점	324

<표 II-1> 통일 이후 동독 통계 조직 및 기구의 변화	24
<표 II-2> 통일 이후 독일의 공식 통계 기관 직원의 변화	24
<표 II-3> 통일과정에서 동독의 핵심적인 통계 신규 조사·작성	27
<표 II-4> 통합 후 구동독 지역에 대한 통계작성(1990~91년)	28
<표 II-5> 동서독의 1인당 국민소득 비교에 대한 주요 비교	38
<표 II-6> 구동독지역에 대한 DIW의 국민대차대조표 (구동독의 국민총계정의 생성계산을 동독마크에서 서독 마르크로 평가)	48
<표 II-7> 구동독지역에 대한 DIW의 국민대차대조표 (총생산, 중간재, 총부가가치)	49
<표 II-8> 구동독의 국민대차대조표 (동독 마르크로 계산된 동독주민 소득 대차대조표)	51
<표 II-9> 구동독지역에 대한 DIW의 국민대차대조표 (1989년 일반 가계의 가처분소득 도출)	53
<표 II-10> 구동독지역에 대한 DIW의 국민대차대조표 (일반 가계의 가처분소득)	54
<표 III-1> 국제기구의 북한 통계 자료 수집 현황	69
<표 III-2> 북한 영양실태 조사	74
<표 III-3> 통계청의 북한통계 현황(국제기구 제공 데이터 제외)	88
<표 III-4> 2013년 하계 PSI 프로그램	106
<표 IV-1> 남북통합의 시기별 과제	119
<표 IV-2> 실질적 통합단계의 행정수요예측	136
<표 IV-3> 남북 경제 관계 발전의 4단계	148
<표 V-1> 통계의 분류	173
<표 V-2> UN이 회원국에 대해 작성권고하는 국가통계분야	174
<표 V-3> 통계청의 통계작성 현황(2013년 9월 기준)	176

Contents

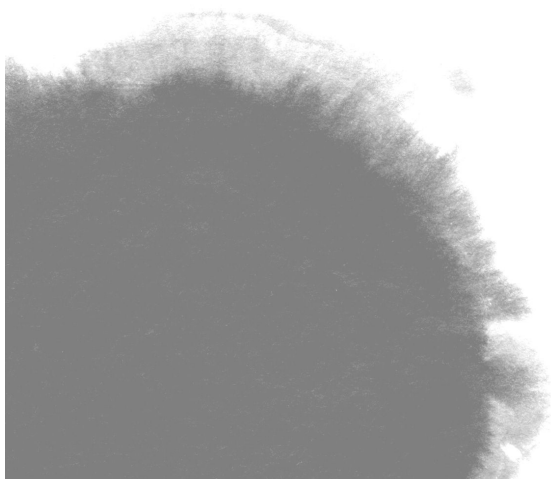
<표 V-4> 국가통계생산기능의 전반적 흐름	177
<표 V-5> 1989년초 당시 양국의 국력지표	181
<표 V-6> 2012년 남북한 주요지표	184
<표 V-7> 동서독 공업부문 노동생산성 비교	189
<표 V-8> 통계 통합 과제	198
<표 V-9> 통합 방향	199
<표 V-10> 통계 기능 및 처리기관	206
<표 V-11> 현지조사와 원격 탐사의 장단점 비교	210
<표 V-12> 북한 통계자료 검토 항목	212
<표 V-13> 북한 통계 활용 방향	213
<표 V-14> 남한의 행정자료 통계조사 활용사례	214
<표 V-15> 주요국의 행정자료 활용 사례	215
<표 V-16> 남한의 신규수요 행정자료 내역	215
<표 V-17> 남한의 행정자료 DB구축 현황 2009~2011	216
<표 V-18> 남한의 인구·주택관련 행정자료 현황	217
<표 V-19> 행정자료 활용 연구 단계별 추진 내용	217
<표 V-20> 행정자료 통합 활용	218
<표 V-21> 신규통계 생산단계	219
<표 V-22> 기존통계 대체·보완 단계	220
<표 V-23> 불일치 조정방안	220
<표 V-24> 주요 통계 분야 및 담당 기관(남한 기준)	221
<표 V-25> 공표범위별 통계현황(2011. 8. 1. 기준)	222
<표 V-26> 작성방법별 통계현황(2011. 8. 1. 기준)	222
<표 V-27> 통계 부문별 통계현황(2011. 8. 1. 기준)	223
<표 V-28> 통계청 통계 분류 현황	224
<표 V-29> 부문별 품질진단 방법 및 배경	225

Contents

<표 V-30> 북한 통계청 및 지방통계청의 역할	227
<표 V-31> 시스템 통합 시 검토·고려가 필요한 사항	229
<표 V-32> 시스템 통합 방안	230
<표 V-33> 조직 재설계 방향	235
<표 V-34> 통계청 2011년 직무분류체계	237
<표 V-35> 통계청 전문위원 현황	240
<표 V-36> 통계작성기관별 통계전담 조직 및 인력	241
<표 V-37> 본청과 지방청의 통계작성 역할	241
<표 V-38> 업무 평가 요소	245

<그림 Ⅲ-1> 북한 통계 전문가 협의체 조직(예시)	94
<그림 Ⅲ-2> 통계협력 단계별 추진방안	97
<그림 V-1> 독일 통계 통합 과정	182
<그림 V-2> 통계 통합 프로세스	199
<그림 V-3> 수집자료 정확성 진단 흐름도	226
<그림 V-4> 국가통계기관의 내부적 기능	236

연구본문



01

연구 개요

I. 연구 개요

1. 연구 배경 및 목적

가. 연구 배경

정확한 통계를 바탕으로 치밀한 분석 및 대책이 있을 때에만 국가의 모든 정책이 올바르게 시행될 수 있다. 통계의 왜곡은 정책의 왜곡으로 이어진다.

북한의 체제이행에 따른 경제적 충격을 완화하고, 우리정부의 잠재적 통일 비용을 최소화하기 위해서는 북한 실상에 대한 정확한 인식이 매우 중요하다. 예컨대, 러시아의 경우 1992년 자본주의 체제로의 이행 이후 7년 동안 GDP가 50%나 감소했는데 이는 실제 나타난 경제현상이라기 보단 체제전환 전의 통계 부실에 크게 기인한다. 예를 들어 체제전환 초기 러시아의 환율이 급등하게 되자, 기존의 공식 루블 환율은 현실을 전혀 반영하지 못했고, 물가나 GNP 등은 급격하게 감소하였다.

북한의 실상을 파악할 수 있는 통계정보는 북한 당국의 내부통계 공표에 대한 기피 및 대북 접근성 제약 등으로 인하여 통계입수에 상당한 어려움이 있으며, 북한에서 극히 제한적으로 발표되어 입수되는 통계마저도 신뢰성이 극히 낮은 수준이므로 이에 대한 대비책이 필요하다.

독일통일 이후 통계부문의 통합을 위해 많은 노력을 기울였음에도 불구하고 구동독의 통계체제를 정비하고 통계내용의 평가·보완이 가능하기까지에는 1995년 초부터로 통일 후 5년이나 소요됐다.

정확한 통계를 바탕으로 하는 통일정책 수립은 시행착오와 경비를 줄일 수 있는 바, 통계부문에서의 통일대비 준비는 중요하며 꾸준하게 추진함이 바람직할 것이다.

나. 연구 목적

독일의 통계통합 사례를 통하여 남북통계 교류 및 통합에 대한 시사점을 얻는다.

남북한의 통계적 지원 및 교류를 통하여 남북한 통계적 차이의 간격을 좁혀 향후 통합 단계에서 올바른 의사결정 및 시행착오를 줄일 수 있는 기반을 조성한다.

통계부문의 효율적인 통합을 위하여 현 북한의 통계 제도의 문제점을 진단하고 이에 효율적으로 대응하기 위한 대비책 마련이 필요하다.

남북한 통일정책 수립에서 통계체제 불일치에 따른 시행착오와 경비를 줄이기 위한 사전 대응 방안 모색이 필요하다.

2. 연구 방법

1989년 11월 베를린 장벽의 붕괴에 이어 1990년 7월 1일 동서독 간 경제·통화·사회통합, 같은 해 10월 3일 정치통합 등 일련의 독일 통일과정을 지켜보면서 한반도에서도 독일과 같은 상황이 조만간 이루어질 수 있다는 기대 섞인 전망이 제시되기 시작하였다.

하지만 북한의 경우 북한경제의 피폐화와 그에 따른 사회적 일탈 현상의 확대, 국제적 고립의 심화, 그리고 표면화되지는 않았지만 북한 정치권력 내부의 변화 가능성 등 독일식 통일을 생각하기에는 많은 변수들이 존재한다.

또 남북한은 분단 이후 역사적 변천과정이 독일과는 전혀 다르며 주변 국제환경도 독일과는 판이하다는 사실을 쉽게 확인할 수 있다.

그렇기 때문에 북한 내부의 정치·사회적 변혁이 발생하더라도 그 후 남북한 간 상황전개는 독일과 상당히 다를 것으로 전망되며, 따라서 한반도 문제의 해결에 독일 경험을 적용하는 데에는 한계가 있을 수 있다.

그럼에도 불구하고 통일을 준비하는 우리의 입장에서는 결국 독일의 경험으로부터 가장 많은 시사점을 얻을 수밖에 없으며, 어떻게 보면 독일의 성공적인 통합경험이 우리의 통일 준비에 있어서 유일한 사례가 된다고도 할 수 있다.

지금까지 독일 통일에 관한 다수의 연구결과가 제시되었으며 아울러 남북한 통합에 관한 연구도 상당부분 이루어져 왔다. 그런데 독일의 통계통합에 대해서는 연구가 거의 이루어지지 않았다.

게다가 여전히 북한의 변화전망이 불투명하며 앞으로 남북한 간 통일이 어느 시기에 어떻게 이루어질지에 대해서 정확한 결론을 내리기 힘들기 때문에 아직까지 통일관련 연구에 구체성이나 현실성이 결여된 부분도 없지 않다.

본 연구도 이와 같은 한계를 모두 극복한 것은 아니지만 독일의 구체적인 경험 및 교훈을 남북한의 가상적인 상황에 적용하기 위해서 노력하였다.

본 연구 방법은 다음과 같이 진행하였다.

독일의 통계 통합 과정에 대해 문헌조사를 실시했다. 여러 가지 사정에 독일의 현지조사가 불가능했기 때문에 문헌조사에만 의존하지 않을 수 없었다. 특히 독일 연방통계청으로부터 추천을 받은 3권의 책이 독일의 통계통합과정을 정리하는 데 결정적인 역할을 했다.

독일 사례를 통하여 통합과정에 대한 체계적 정리와 갈등소재 및 해결과정, 통합 우선순위, 표준화·추정방법, 통합시스템 운영방법 등을 통해 시사점을 도출한다.

과거 남북한의 교류 현황 및 사례, 관련 법안에 대하여 연구하고 이를 통해 통계적 교류 방안 및 접근 방법에 대해서 접근해본다.

통계 통합은 기본적으로 사회, 정치, 경제 통합을 지원해주는 역할로서의 통합이 진행될 것이다. 따라서 기존에 남북한 통합 관련한 연구 사례를 조사하고, 이를 통해 통합 절차 및 방법에 대해서 파악한다.

최종적으로 북한의 체제변화 시기에 통계 통합 대응 전략을 구성한다. 체제전환 시기를 중심으로 통계 통합을 위한 필요영역과 접근 방향을 살펴보고, 통합 과제 및 프로세스와 장애요소 및 해결방안을 제시한다.

02

동·서독 통합 사례연구

II. 동·서독 통계 통합 사례연구

1. 동독 통계의 특징

가. 구동독 통계제도의 역사적 개관

1) 2차 대전 이후 1949/50년까지

독일이 2차 대전에서 패배한 후, 독일의 행정체제는 전승국들에 의해 다시 구축되어야 했다. 구 소련군 점령지역에서는 1945년 10월, 소련 군정 명령 제 105호에 의해 통계분야에 관한 재건 작업이 시작되었다. 이 혼란의 시기에 우선적으로 해야 할 일은 전후의 상황을 점검하는 작업이었다.

따라서 1945년 10월부터 생산 분야의 현 상황을 파악하는 작업에 들어갔고 1945년 11월에는 인구조사, 1946년 6월에는 지하자원에 관한 조사를 실시했다. 통계관리체제가 구축되면서 센서스 대신에 주기적 조사 및 지속적 보고서 작성을 하게 되었는데, 그 목적은 중앙계획경제에 필요한 자료와 정보를 제공하는 것이었다.

2) 1960년대 중반까지의 통계제도

1950년부터 60년대 중반까지는 통계관리체제가 자리를 잡아나가는 시기였다. 즉 각 연방주들을 해체하고 행정을 중앙집권화시키는 이른바 구역 및 행정개혁을 하는 것이다. 이와 동시에 행정 관리 분야를 합리화시키려는 노력이 병행되었다.

지금까지는 각 기관이 자체적으로 설문조사를 실시할 수 있었다면 이제는 설문조사에 관한 모든 권한이 중앙통계청, 즉 CAS (Central Administration of Statistics)로 이양되었다. 그리하여 중앙통계청은 해당 기관이 설문조사를 실시하는 경우, 사전 승인을 하고 어떤 종류의 조사를 실시해도 되는지 여부도 결정했고, 이로써 이중 통계조사를 피하고자 했다.

이 시기에 중앙통계청의 규약, 즉 중앙통계청의 법적 토대도 마련되었고

1962년에는 상호경제원조위원회의 통계전문위원회도 구성되었다.

3) 1960년대 중반 이후

이 시기는 통일된 획일적 회계 및 통계제도가 탄생 발전하고, 통계제도를 구축 및 확장하는 시기이다.

이 단계의 특징은 조사제도의 방법론적 발전으로서 회계와 통계 간의 연결고리를 만들어 낸 것이다. 이를 위한 일련의 조치들의 목표 역시 관료주의를 탈피하고 행정을 합리화 하자는데 있었다. 이러한 노력의 배후에는 유럽에서의 약 16세기부터 기업 경영상 필요한 정보를 제공해 주는 부기(bookkeeping) 제도가 발전되어 있었다는 역사적 사실이 있다. 통계는 19세기에 이르러서야 비로소 국가 기획 및 지도를 위한 도구로써 자리매김을 했다.

통계전문가들에게는 회사 부기 중에서 어떤 자료를 제공해야 하는가를 아무 때나 기업에게 요구할 수 있게끔 회계제도를 개조해 나가는 임무가 부여되었다. 이렇게 함으로써 기업 경영과 회계에 관련된 모든 자료를 통계를 위해 사용할 수 있게 되었으며, 통계전문가들은 그들이 필요로 하는 수치를 요구하면 언제든지 얻을 수 있었다.

이 제도는 기업으로 하여금 이러한 회계제도를 적용할 것을 의무화함으로써 더욱 보장되었고 이 프로젝트를 실시하는 데는 총 10년이 소요되었다. 이 조치는 1966년에 제정된 회계 및 통계의 획일 통합 제도에 관한 규정에 의해 더욱 발전하였고 1971년도에 회계 및 통계의 획일 통합제도 도입으로 일단락되었다. 그 이후 1990년까지 분석업무가 더욱 확충, 발전되었으며 통계조사 실시를 위한 법적 근거가 세분화되었다.

나. 구동독 통계의 특징

1) 구동독의 통계제도

구동독의 통계 제도는 중앙통계청의 지시에 따라 지방자치단체가 보고하는 형태인 완전 집중형 제도이다. 중앙 통계청, 즉 CAS는 공식통계의 주체로서 조사계획, 지표의 정의, 분류법과 명명법의 구성, 결과 분류 등에 대해 전반적인 결정권을 갖고 있었다.

1960년대 초까지 공식통계는 그 후 몇 년간과 비교해 봤을 때 더 독립적

이었다고 볼 수 있다. 1961년 이후 계획경제체제가 완성되어 감에 따라 중앙 통계청의 독립성은 점점 더 제한을 받게 됐고, 공식통계는 대부분 계획 통계의 도구로 기능이 변질되었다.

중앙 통계청은 형식적으로 국무회의 직속관할기관으로 되어있지만, 1960년대 중반부터는 독일 사회주의 통일당(SED, Socialist Unity Party) 지도부에 의해 지배되었다. 따라서 중앙통계청은 세세한 것까지 공산당 중앙위원회(Central Committee)의 비서이자 중앙위원회 정치국(Politburo)의 경제 책임자였던 Gunter Mittag의 지시에 따라야 했다. 통계담당자가 기자회견을 할 때에나 숫자에 대해 코멘트를 할 경우, 건설적이고 미래지향적으로 하도록 요구받았다.

통계전문가가 작성하는 문헌에 대해서는 어떤 숫자에 어떤 말을 쓸 것인가까지 중앙위원회가 지정해 주었다. CAS가 가지고 있는 숫자와 중앙위원회가 가지고 있는 숫자가 다를 경우, CAS는 자기들의 숫자를 중앙위원회가 준 숫자에 맞추어 수정해야만 했다. 즉 통계담당자들의 작업은 정치가들을 위한 작업이 되기도 했다. 당이 중앙통계청의 활동을 직접 통제함으로써, 국민경제에 관한 모든 주요 정보들에 대해 무제한적인 독점권을 행사하였던 것이다.

그리고 수집된 통계는 아주 제한된 범위의 사람들에게만 제공되었다. 많은 경우엔 단 한 사람 - 독일사회주의 통일당 중앙위원회의 경제담당 비서만이 그 결과를 알 수 있었다. 국민들에게는 SED 지도부에서 허용한 통계들만이 공개되었는데, 그나마 1970년대 중반부터 이중 대부분이 동독 국민들이 일상 생활에서 경험하는 것과는 거리가 멀었다.

동독은 중앙집권적 국가였다. 베치르크(Bezirk)라 불리는 15개의 지방행정 구역이 있었고, 각 베치르크들은 다시 크라이스(Kreis)라 불리는 223개의 소규모 행정단위로 분할되었다. 따라서 통계조직은 베를린의 본청 밑에 15개소의 지방 사무소(local authorities of GDR)가 있었고, 그 밑에 소규모 지방 사무소가 223개소 존재했다. 구동독의 중앙통계청 본부직원은 800명이었고, 지방사무소와 소규모 지방사무소의 통계직원은 2,400명이었다.

한편 1971년 제8차 SED 전당 대회이후로 당 지도부는 당 정책의 성공사례들을 끊임없이 선전해야 하는 입장이었다. 이로 인해 공식 통계가 악용되었고 조사된 수치와 발표된 수치를 동일시 할 수 없게 되었다. 특히 1970년대 중반부터 말까지 국민경제의 성취 능력과 사회정책의 공표된 목표들(특히 주택건설 부문)간에 모순이 점점 커지면서 계획 기관 측에서 희망사항들을 통계결과로 나타내었다.

이러한 일은 부분적으로는 조사 특징들의 정의를 불분명하게 내리거나 변경함으로써 가능했다. 결과적으로 통계결과 발표가 점점 더 제한되게 되고 긍정적인 자료들만 발표가 허용되었다. 게다가 군사, 정당, 안보, 범죄 등에 대해서는 통계를 작성하지 않았다.

2) 구동독의 통계작성방법

구동독은 통일 이전까지 1966년 5월 12일자로 제정된 통계보고의무에 관한 시행령에 의해 통계를 작성했다. 따라서 모든 기업들과 공장들은 정기적으로 구동독 중앙통계청에 대한 보고의무를 지니고 있었다. 즉, 대부분의 경우에 전수조사를 하는 것이다. 이는 모든 사업체에 할당된 양을 과연 생산했는지 체크하는 것이 주 관심사였기 때문이다. 따라서 표본조사에 기초한 대표조사 방식과 이에 따른 추정법은 계획경제하에서는 거의 필요가 없었고 단지 소수 분야에서만 적용했다.

3) 구동독 통계자료의 질적 평가

구동독 통계연감은 기획단계에서부터 사회주의 통일당(SED) 정치국의 허가를 받아야 했다. 따라서 부정적인 발전상을 제시하는 자료(예: 제품생산 감소)는 대부분 삭제되었다.

발표된 통계자료도 실제와는 상관없이 계획목표에 맞추고자 조작되는 경향이 강했다. 1971년부터 1988년 10월까지 완공된 주택의 수를 3백만 호로 발표했으나 실제 완공된 주택의 수는 195만 호로, 1백만 호 이상 과대 보고되었다. 1989년도 통계연감에서 1980~1988년간 소비자물가지수가 단지 0.1% 올랐다고 발표하였으나, 1990년도 통계연감에서는 동 기간 동안 9.8% 증가 하였다고 수정 발표했다.

한 가지 주의할 점은 동독 통계에 대한 서방의 정계, 학계, 경제계 대표들의 평가가 대부분 부정적이었지만, 검토결과 중앙통계청 내부 자료들이 과학적으로 수집·처리되고 있다는 사실이다. 문제는 수집된 자료가 조작, 폐기되거나 또는 거짓으로 포장되어 발표되었다는 점이다. 즉, 구동독에서 통계의 문제는 자료의 수집에서의 문제보다는 수집된 자료의 처리에서 오용, 악용되었다는 사실이다.

4) 중앙통제식 기획이 통계자료에 미치는 영향

이미 언급한 바와 같이 계획완수라는 목표 하에 통계자료를 바꾸는 사례가 빈번했다. 따라서 계획의 완전한 이행과 초과달성만이 제시되었다. 공업분야의 완성된 생산품을 다루는 조사인 경우 조사기간을 넘기기도 하였고, 배태한 어린 암소를 젖소라고 잠정적으로 미리 집계한 경우도 있었다.

기업이 계획 완수를 증명하기 위해서 계획과제를 실제의 진행속도에 맞추는 경향도 있었고, 계획 변경은 비공개로 처리되었으며 국민들에게 알리지 않았다. 보수된 주택수를 신축 주택 수에 포함시키고, 산업건축방식으로 건설된 공공숙소들도 신축주택에 포함되었다. 이런 이유 때문에 완공된 주택수에 차이가 많이 발생했다.

통계자료를 사회주의 체제에 대한 선전의 도구로 사용하였고, 긍정적으로 평가된 자료들만 공개하거나 긍정적인 경제/사회 발전 동향을 유추해 낼 수 있도록 자료를 제시했다. 공개된 동독의 통계자료는 주제 분야에 따라 또는 사안에 따라 현실일 수도 있고 허구일 수도 있었다. 1989년 11월 9일 동서 베를린을 가로 막고 있던 베를린 장벽이 무너지자, 동독 중앙통계청의 최후 청장이었던 Arno Dondo는 1989년 11월 15일자로 통계의 모든 인위적 조작을 중단한다고 선언했다.

다. 동독통계에 대해 잘못된 해석을 하게 되는 원인: 오류의 개연성

1) 정보 공개의 제한성

통계는 정당의 선전 및 프로파간다의 수단이기도 했다. 통계청장은 적어도 가끔씩은 내각 회의에도 참여한다. 다른 사회주의국가에서처럼, 통계청장이 장관급인가는 아직 확인해 보지 않았다. 여하간 통계청의 고위급 인사들과 정부와의 관계는 매우 밀접하였다. 정치 지도자들은 그들에게 불편한 결과는 들으려 하지도 않았고 정당의 프로파간다를 위해 사용할 수도 없었다. 따라서 통계결과를 공개하는 것은 시간이 지남에 따라 점점 더 제한적으로 되었다. 결국 정기적으로 발간되던 통계연감 이외의 다른 간행물은 거의 찾아볼 수가 없었다.

따라서 외부에서 횡적 비교와 상세한 연구 조사를 하거나, 경우에 따라서는 모순을 발견해 내는 일은 불가능했다. 정부 기구 내에서조차 정보는 제한적이었다. 각 기관은 정치기구의 판단에 따라 기관의 업무 수행에 필요한

만큼의 자료만 얻었을 뿐, 그 이상은 불가능했다. 한 분야에 관해 전반적이고 일괄적인 개관 자료를 얻는 기관의 수는 점점 줄어들어 갔다. 통계조사결과를 배포하는 사람을 위해서는 특별한 열쇠가 있었다.

2) 설명/주해

이 밖에도 설명/주해가 부분적으로 불충분했다. 그리하여 취업인 통계에서는 소위 'X' 영역이 빠져 있었다. X 영역에 해당하는 기관은 국방부, 내무부, 경찰, 소방서, 국가안보처, 형집행기관, 관세청, 행정부 최고 기관, 내각평의회 및 소속 하위 기관과 기업들이다. 공공 통계 기관들은 이 분야에 관한 조사를 할 수 없었을 뿐 아니라 이 부분이 누락되었다는 언급조차 할 수 없었다. 그러므로 이러한 통계자료의 이용자들은 누락된 부분에 대해 전혀 알 수가 없었다.

3) 부정확한 설명/주해

부정확하고 세밀하지 않은 설명/주해와 개념에 대한 부정확한 정의도 이러한 오류의 개연성의 동일한 범주에 속한다. 예를 들어 1982년에는 산업 로봇과 매니플레이터가 함께 묶이게 되었다. 전체적으로는 이 기계는 17,000여대가 넘었었다. 국제적으로 인정되고 동독에서도 알고 있는 로봇의 정의에 따르면 사실상은 1005대의 로봇 밖에 없었다. 즉 산업 로봇과 매니플레이터라는 개념으로 함께 묶이게 된 수치의 94%는 실제 로봇이 아니었다.

CAD와 CAM 작업장에서도 이와 유사한 부정확한 정의의 문제가 있었다. 그리하여 물질적 생산 이외 분야에서 결산 시스템에의 도표계산 프로그램과 같은 디지털 방식의 컴퓨터 지원을 받는 작업은 모두 CAD/CAM 기술의 응용이라고 신고 되었다.

사무실 및 개인용 컴퓨터 사용 경우의 대부분이 이 개념에 포함될 수 있도록 정의를 내린 것이라고 생각했었고, 따라서 CAD/CAM 기술의 특별한 자질은 자동화 생산의 한 요소로서 따로 고려되지 못했다.

완공된 주택이나 신축 주택의 정의에 있어서도 부정확함이 드러났다. 그리하여 개축한 주택과 신축된 공동주택이 완공된 주택의 수에 모두 포함되었다.

통계 조사를 위한 설문지 작성 시에 기업의 자체적인 해석 가능성이 너무 컸기 때문에 이 또한 통계의 오류를 낳는데 일조하였다. 그 예로 두 가지를 들어보겠다.

기업의 관료주의를 철폐하기 위해 기업은 지도 및 관리 계통 인원을 감축하라는 명령을 받았다. 지도 및 관리 계통 인원은 비생산적이라고 간주되어, 이들을 생산에 투입해야 했었다. 기업은 설명/주해에 나와 있는 자유로운 해석 가능성을 이용하여 관리 인원을 생산영역에 넣어 버렸다.

신제품 생산에 있어서도 이와 유사했다. 기업들은 매년 다수의 신제품을 시장에 내놓아야 했었다. 하지만 “신제품”의 개념 정의에는 상당한 해석상의 자유로운 여지가 있었다. 그래서 색상만 바꾸거나 기계의 디자인만 조금 바꾸어도 신제품의 범주에 넣을 수 있었다. 언뜻 보기에 정확한 계산법도 조작의 가능성이 있었던 것이다.

4) 불투명한 계산법

대표적인 예는 체인 인덱스이다. 경우에 따라서는 지난 몇 년간은 별로 의미가 크지 않던 새로운 제품들이 마켓바스켓에 포함됨으로써 매년 높은 성장률을 계산할 수 있었다.

외관상 정확한 방법이 엄청난 오류를 발생시킬 수 있는 또 다른 예는 대외무역 분야이다. 대외무역 수치는 동독 마르크, 이전(transfer) 루블, 외국환 마르크(Valuta-Mark) 등의 세 종류의 화폐단위로 조사된다. 동독 마르크로 계산한 대외무역 수치는 동독 내부용으로 사용된다. 경제상호원조회의(COMECON) 회원국 간의 교역 및 비사회주의국가와의 교역에 대한 증거자료로는 이전 루블로 환산하여 계산하였다. 벨류타 마르크는 비사회주의국가와의 교역에 대한 증거로 주로 사용되었다.

동독 마르크는 태환성이 없었기 때문에 이전 루블이나 벨류타 마르크에 대한 환율을 계산하는 것은 사실상 불가능했다. 따라서 외부 사람으로는 동독의 대외무역에 대한 신뢰성 있는 자료를 얻기가 불가능 했다. 또한 동독의 대외무역의 정확한 규모를 알아내는 것을 방지하기 위해 1975년도부터는 수출과 수입을 한 데 묶은 수치만 제공되었다.

5) 조작

폰 테어 라페 교수는 연구 활동 중에 대외무역 수치를 명백하게 조작한 문서를 발견하였다. 이 문서에 따르면 경제상호원조회의(COMECON) 및 UN에 대해 수출의 흑자 성장을 증명하기 위해 사회주의국가와의 대외무역 수치를 벨류타 마르크로 조작하였다.

2. 독일 통계 통합 과정

가. 통계에 대한 요구

1989년 11월, 국경이 개방되고 난 후 민주화가 신속하게 진행되면서 실제적인 경제, 사회, 환경 상황에 대한 믿을 만한 정보를 요구하는 소리가 커졌다. 통계자료가 비공개 상태로 있던 지 몇 십 년 만에 1990년 10월 3일부터 보유 자료들을 신속하고 가능한 한 광범위하게 공개하는 것이 초미의 관심사로 떠올랐다.

동독의 통계결과들이 부분적으로는 서독 측의 자료들과 비교할 수 없는 상황에 있음에도 동독의 기존 통계체계를 기본토대로 할 수 밖에 없는 경우가 존재했다. 단기적으로는 가구별 수입과 지출구조 등을 포함한 인구와 취업률에 대한 자료의 확보가 가능했다. 수주량 및 매출액에 관한 단기적 경제 통계 중 중요한 자료들은 부분적으로 서독과 동일한 콘셉트와 방법에 따라 조사했다.

모든 경우에 있어 서독 연방통계청의 분류체계를 직접적으로 적용할 수 있었던 것은 아니어서 구조데이터는 비교할 수 없었고, 전체 결과와 시간적 발전 추세(시계열) 만을 비교할 수 있었다. 이미 1990년 5월부터 동독의 생활비 물가지수가 서독의 예에 따라서 산출되어, 1990년 7월 1일 경제통합이 시작됨과 더불어 현실을 충실히 반영하고 있는 자료들이 제시되었다.

다만 시사성 있는 자료들이 가지는 정치적 의미 때문에 과거에 대한 자료 확보 작업은 우선적으로는 뒤로 미루어졌고, 몇몇 분야는 재평가 작업을 통하여 최초의 자료들을 확보했다.

<예 1> 물가지수

동독은 소매구매가, 서비스요금 및 각종 요금 지수를 100% 추정했다. 공급 물품들의 가격 등락만을 파악할 수 있었고, 신생산품에 대한 가격 인상은 통계에 반영되지 않았다. 중저가 물품들의 공급이 불안정하고 결함이 많아 고가의 물품으로 대체할 수 없었던 상황도 고려하지 않았다.

<예 2> 큰 폭의 수정이 필요했던 부분은 대외무역수치 분야

외화 상대가(valuta mark)를 토대로 임의적으로 산출되었던 것을 서독 마르크 단위로 새로 산출했다.

<예 3> 인구통계

이주민 조사 분야에서 지금까지 비공개 상태로 있었던 전입전출 자료가 공개됐고, 비공개 상태로 있었던 자살자수도 처음으로 공개했다.

나. 통계 요구에 대한 대응 과정

1990년 3월 8일 각료회의에서 그때까지 우선적으로 중앙통제식 계획 경제에 필요한 통계자료를 확보하는 업무를 맡고 있던 중앙통계청(CAS)을 동독통계청(StAt)으로 전환했고 동독 통계청의 책임, 과제 및 권리를 결의했다. 동독통계청은 통계정보들을 이용하여 중앙 통제식 계획 경제가 사회적, 환경 지향적인 시장경제 체제로 신속히 변화할 수 있도록 지원하고, 이를 통하여 통계청은 보다 광범위하고 체계적으로 시장 경제의 요구에 합당하고 합리적인 통계를 생산할 것이며, 따라서 정보제공 의무를 갖게 되었다. 보다 효율적이라고 판단되는 경우에는 다른 국가 기관에 개별적인 조사를 실시하도록 위임할 수 있었다.

동독통계청은 동독의 통계 및 1992년 출범할 유럽 공동체(EC) 내 단일 시장의 조건들과 정의, 지표(index number) 및 명칭(nomenclature)을 광범위하게 통일하여 공식적인 통계의 새로운 형태를 위한 안을 즉시 마련해서 실시했다. 1990년부터 광범위한 산업/건설/농업/소비자 물가 통계/무역통계를 관세 및 무역에 관한 일반 협정(GATT)의 규정 조건에 따라 실시했다.

생활수준, 특히 경제적 생활 기준에 대한 대국민 표본 조사 및 유엔이 규정한 방식에 따라 국민 경제의 전체 규모에 대한 조사를 실시, 동독의 통계자료가 유엔(UN)의 지표(ICP)와 비교될 수 있어야 했다. 이러한 목적으로 동독통계청, 산하 지역 관청들의 잠재 역량을 이용할 수 있으며, 필요한 직업 전환 교육도 보장했다.

동독통계청을 지원할 목적으로 공식적인 감독 업무를 수행하는 위원회 구성이 가능하여, 새로운 조사 프로그램을 마련하고 인가하는 통계자문 위원회를 설치하고 연구, 개발의 기본 문제를 다루는 학술 위원회를 설치했다. 통계 업무의 정보 기술적 보장을 위해 통계 데이터 처리 센터를 동독통계청 산하에 두었다. 개별 기업과 경제 모든 분야 단체들의 회계보고 및 회계 구성에 대한 최소한의 요구에 관한 법률을 마련했다(기업법과 조세법 조율).

동독 통계법을 만들어서 1990년 인민회의에 제출하였고 이 법률이 발효될 때까지 부록에 명시된 동독 통계청의 책임, 과제 및 권리에 관한 규정이 적용되었다. 이 결정에 위배되는 규정들은 폐지되었다. 정부대변인, 언론, 공보

처장은 변혁과정에서 동독통계청(StAt)의 책임, 과제 및 권리에 대한 각료 회의의 결의를 국민들에게 알리고, 이전 각료 회의 수뇌부의 결의 사항들은 폐지되었다.

다. 구동독지역에 대한 새로운 통계체제 도입의 주요 과정

연방통계청과 동독통계청간 교류가 일찍이 시작되었다. 1989년 12월 서독 연방통계청장 Ergon Holder가 동독 통계청장 Arno Donda를 방문, 동독에 새로운 통계체제 구축 방안을 논의했다. 이어 1990년 3월말 동서독 양측에서 4명씩 8명으로 구성된 독일통계실무 팀을 창설했다.

이어 1차 국가조약 즉 1990년 7월 1일 발효된 독일 대 독일 경제, 화폐 및 사회연합에 관한 조약 이후 협력은 가속화되었다. 즉 제1차 국가조약을 통해 양 독일 통계청간 협력이 강화, 가속화되었다. 이 조약에서 통계분야에 대한 협의가 이루어졌고 그 후 동독 지역에 서독의 마르크화가 도입되었다. 가능한 한 신속하게 공동의 경제, 통화정책을 위한 비교성 있는 결정 기반을 갖추기 위해서는 노동시장, 물가, 생산, 매상, 대외경제, 소매업 등의 통계가 우선적으로 필요했다.

통일조약과 더불어 구동독지역에 연방통계법을 도입했다. 1990년 10월 3일 양 독일 통일에 관한 조약은 기본법(Basic Law, 즉 Grundgesetz: 헌법을 의미함) 23조에 따라 동독지역에 설립된 5개의 주들, 즉 Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saxony, Saxony-Anhalt, Thuringia을 독일연방 공화국에 법적으로 편입 시키는 것을 내용으로 했다. 이 조약이 발효됨과 더불어 연방법에 따라 모든 연방통계법이 구동독지역에 대해서도 효력이 미치게 되었다. 법령을 통해서 법적으로 정해진 조사단위의 수를 확대된 조사지역에 맞추어 변화시킬 수 있도록 되었고 업데이트 및 추산 작업, 그리고 VGR 구축을 위한 기본 토대를 마련하기 위해 노력했다.

유엔의 국민계정(SNA) 방식에 따른 국민계정을 작성하기 위해 모든 경제 분야의 비용구조, 기업의 설비투자, 노동력, 수입, 노동시간, 취업자 수, 가계예산 등의 특별통계조사를 실시했다.

<1990년>

- 직업종사자 조사
- 생산 수공업 비용구조 조사
- 서비스 분야 비용구조 통계조사

- 가축 수 및 그 번식률조사
- 농업분야기업의 비용구조 조사

<1990년 4/4분기>

- 예산 통계(현 경제 회계)
- 노동력, 수입, 노동시간에 관한 조사
- 생산품에 따른 총생산 조사
- 산업비용 구조 조사
- 완공된 주택 수 파악
- 건축 및 교통 분야의 비용구조 조사
- 내부거래와 관광업의 비용구조 통계조사
- 총 설비 투자
- 동식물 생산품 시장 생산
- 농기업의 재무조사

<1990년 11월 30일>

- 직업종사자 조사(BTE)
- 직업상의 직위, 파트타임종사, 총 임금액

한편 서독 측 연방통계조사분류법에 따라 처음으로 경제 분야 구분이 통일되었다. 아울러 과거에 조사가 이루어지지 않았던 분야 (경찰, 군대, 세무서, 정치적 정당 및 사회 조직들)에 대한 자료 조사를 실시했다.

라. 통일 이후 동독지역 통계 기구 및 조직의 변화

1) 독일연방공화국 연방통계청의 기본원칙

사회주의 국가에서는 사회전반에 걸친 문제들을 중앙집권적으로 계획한다는 기본원칙이 구동독의 통계분야에서 동일하게 적용되었다. 반면 독일 연방공화국 헌법의 가장 중요한 기본개념은 수평적 수직적 권력분립의 원칙이다. 수평적 권력분립이란 국가기능을 입법, 사법, 행정으로 분할하는 것이며 수직적 권력분립이란 독일이 연방제를 채택하고 있는 것이다.

연방통계청 및 연방주 통계청은 법에 근거하여 통계업무를 처리하는 행정부 소속기관이며, 통계청의 활동은 연방통계법과 16개 연방주 통계법에 명시

되어 있고 어떤 형태의 통계작업이든 법적 근거가 필요하다.

독일의 연방통계청과 각 연방주 통계청은 업무를 분할하여 통계업무를 수행하고 있다. 전문분야별 집중화의 원칙은 통계업무만을 전담하는 특수전문기관들이 통계업무를 수행하는 것을 말한다. 독일의 경우 해당부처, 또는 기타행정기관들이 직접 연방차원의 통계업무를 수행하는 경우는 극히 드물며 예외적인 경우에만 국한함(예: 대외무역에 관한 통계). 통계업무를 여러 특수전문기관들이 분담하여 수행한 결과를 집중시키는 방법의 장점은 먼저 통계를 상호 조정하는 것이 용이하고, 연방통계의 기본원칙에 명시된 중립성, 관련성, 독립성확보가 용이하다.

독일 연방통계청의 주 업무는 전 독일에 걸쳐 통일된 결과를 얻어내기 위한 방법론적, 기술적 작업과, 연방차원에서 실시한 통계조사의 종합 및 보급이다. 연방주통계청의 업무는 조사기관구성, 자료조사실시, 조사결과처리, 결과의 보급이다. 주의해야 할 점은 각 연방부 통계청은 독일 연방통계청 산하기구가 아니라는 점이다. 연방주 통계청은 연방주의 기구로서 조직적, 인적으로 독일 연방통계청과는 독립된 기구이며 또한 재정지원은 전적으로 연방주가 부담한다. 결국 연방통계청 및 연방주 통계청은 동반자관계로 상호협력하며, 회의를 통하여 통계작업을 조정한다.

2) 구동독지역에 연방통계 방식의 기구 및 조직 구축

구동독통계청의 기구개편은 1990년 3월 동·서독 정부 간에 통일형태에 관한 협상이 진행 중이던 때에 시작되었다. 형식적인 통계통합과정이 종결된 시점은 1991년 12월 31일로 구동독지역 소재 연방주 통계청에 위임된 때이나, 실제로는 1992년 내지 1993년에 이르러 비로소 구동독 연방주 통계청이 정상업무를 시작할 때이다.

구동독의 국경이 개방된 후 4개월 만에 이미 당시 구동독 정부는 국가중앙통계청을 동독 신 연방 통계청으로 개편할 것을 결의했다. 이 시점에서부터 동서독 통계청의 “독일통계”라고 불리는 실무팀은 통일독일의 통일된 통계작업을 위해 동독의 통계체제를 서독체제로 통합시키자는 의견을 모았다.

1990년 8월 31일 동서독 통일조약에서 같은 해 10월 3일부터 구동독지역에 대해 독일연방법을 전반적으로 도입한다는 내용이 있었는데 이로 인해 동서독 통계청의 통합에 있어서 획기적인 전기가 마련되었다. 우선 신 연방주의 공동통계청과 신 연방주 통계청의 설립이 추진되었다. 아울러 1990년 10월 3일에 구동독 통계청이 해체되었다. 구동독 통계청 소속전문가들은 신

연방주에 세워지게 될 통계관련 부서의 업무를 위해 배치되었고 부분적으로는 베를린 지방주 통계청으로 흡수되었다. 직원 약 470명과 동베를린 중앙정부와 대규모 및 소규모 행정단위통계청의 나머지 통계담당자 약 2,700명이 새 연방주들과 베를린 지역에 나누어 배치되었다.

그런데 1990년 10월 3일 시점에 신 연방주에는 실질적 운영능력을 갖춘 주정부나 연방주 통계청이 없었다. 따라서 과도기 형태로서 동독통계관련 기관들을 공동통계청으로 통합해 한시적으로 연방주들의 통계 업무를 맡게 하였다. 독일통일조약에 따르면 1992년 12월 31일까지 신 연방주들이 연방주 통계청을 구축하여 점차적으로 통계업무를 위임받는 작업을 완료하고 동독 통계청을 해체키로 되어 있었다.

서독 체계로의 통합을 위해서는 신연방주의 통계관련 기관에 종사하는 인력의 자질도 이에 상응해야 한다. 연방통계청 및 구연방주(구서독지역) 통계청장들은 1990년 9월 11일에 신연방주 통계통합을 위한 공동성명에서 5개항으로 압축된 지원계획에 합의했다. 이 지원계획을 바탕으로 독일연방통계청과 각 연방주통계청들은 연방 통계의 거의 전 분야에 걸친 홍보 및 교육을 실시하였고 독일연방통계청에서 실시한 홍보 및 교육 건수만 해도 100건을 상회했다. 특히 실천을 통한 학습의 의미에서 실시했던 장기 실습이 큰 효과가 있었다. 그 외에도 유럽연합의 지원계획은 홍보 및 교육위주의 지원과는 대조적으로 주로 신지방주의 정보기술과 정보처리 시스템구축에 그 초점이 맞추어졌다.

구동독통계청은 연방통계청과 구서독의 연방주 통계청들로부터 폭넓은 지원을 받았으며, 구동독 연방주는 자매결연한 하나 이상의 구서독 연방주들로부터 집중적인 지원을 받았다. 최초로 설립된 구동독지역의 연방주 통계청은 1990년 12월에 문을 연 메클렌부르크-포어폼멘주의 연방주 통계청이다. 구동독지역에 새로 설립된 연방주 통계청 중 네 곳은 1992년 초반부터, 나머지 한 곳은 1993년 중반부터 완전한 업무수행능력을 갖추게 되었다.

공동통계청은 1991년 12월 31일, 즉 독일통일 조약이 지정한 기간보다 1년 전에 해체되었다. 실질적으로 완전한 업무수행능력을 갖추게 되기까지는 독일연방통계청 및 구서독 지역 연방주 통계청들의 지원과 협력이 계속되었다.

구서독 지역의 연방주 통계청의 경우와 마찬가지로 새로 설립된 연방주 통계청의 인력과 장비는 해당 연방주의 크기와 구조적 특성에 맞게 배정되었다.

<표 II-1> 통일 이후 동독 통계 조직 및 기구의 변화

일자	주요 내용	비고
1990.3.8	- 동독의 중앙통계청(CAS)을 동독통계청(StAt)로 전환	
1990.10.3 (통일의 날)	- 동독통계청 해체 - 신연방주(구동독지역)내 공동통계청 설립 - 신연방주내 5개 연방주(지방주) 통계청 설립 및 조직구축 추진	- 구동독 통계청 전문가들은 신연방주의 새로운 통계관련 기관 및 베를린 연방주 통계청으로 흡수됨. - 통일 시점에 신연방주에는 실질적 운영능력을 갖춘 연방주정부가나 연방주통계청이 없었기 때문에 과도기적으로 동독의 통계관련기관들을 공동통계청으로 통합함.
1990.12.	- 신연방주 지역에 최초의 연방주 통계청 1곳(메클렌부르크-포어폼메주) 설립	
1991.12까지	- 나머지 4곳의 연방주 통계청 설립	
1991.12.	- 신연방주내 공동통계청 해체	- 형식적으로는 독일의 통계통합이 종료 - 실질적으로는 1992년 내지 1993년에 이르러서야 비로소 신연방주내 연방주 통계청들이 정상업무를 시작하는 하는 시점에 통합이 종료

<표 II-2> 통일 이후 독일의 공식 통계 기관 직원의 변화

1990년 10월 2일까지		통일 이후	증감
구서독	구동독		
연방통계청 2,700	구동독통계청 본청+자료처리 800+470	연방통계청 3,100	(-)870
11개소 연방주 통계청 6,000	15개소 지방 통계국 1,100 220개소 소규모 지방통계국 1,550	16개소 연방주 통계청 9,000	(+)350
총계 8,700	총계 3,920	총계 12,100	(-)520

1995년도 기준으로 각 연방주 통계청의 직원 수는 다음과 같다.

- 메클렌부르크-포어폼멘 약 250명
- 작센-안할트 약 340명
- 베를린-브란덴부르크 약 560명
- 작센 약 430명
- 튀링엔 약 330명

부서나 전문분야 편성 등과 같은 신연방주 통계청의 조직적 구조 역시 구 연방주 통계청의 선례를 그대로 따랐다. 연방주 통계청에 대한 업무 및 전문 감독은 해당 주의 내무부에 일임되었고, 대부분의 경우 연방주통계청장이 해당 연방주 선거관리위원장의 기능도 갖고 있었다.

구연방주 통계청에서 좋은 점은 모두 받아들이고 필요한 경우 해당 연방주의 특수성도 고려했다. 그 예로 베를린-브란덴부르크 주의 정보처리 및 통계청을 들 수 있다. 다른 연지방주에서는 모두 정보 처리 분야는 독립된 정보처리 센터에서 담당하도록 되어 있지만 베를린-브란덴부르크 주에서는 연방주통계청이 통계 업무 이외에 주 행정에 관계된 정보처리 업무도 함께 맡게 되었다.

1993년부터 신연방주 통계청들은 각 주의 통계업무 결과를 독일 연방 통계청에 전달하는 작업을 해당 통계법에 근거하여 완벽하게 수행하고 있었다. 이는 신연방주 통계청들이 연방통계체제에 완전히 적응하였다는 것을 보여 준다.

한편 기구 및 조직 측면에서의 동서독 통계통합 과정, 특히 동독의 통계 기구 및 조직 개편 과정은, 기능적 집중 및 지역 분산화라는 독일연방통계체제의 대원칙이 기존의 철저한 중앙집권적 동독 지역에 그대로 적용되는 과정이었다는 특징이 있다.

마. 각종 통계 조사 활동

1) 1990년 말까지의 결과

1차 국가조약인 경제, 화폐 및 사회 통합에 대한 조약과 더불어 비교성 있는 통계프로그램 수립계획에 있어서 분야별 우선순위가 결정되었다. 통계자료는 노동시장, 물가, 생산, 대외무역, 국제수지, 도, 소매업 분야 및 VGR과 관련해서 우선적으로 조사되었다. 이 가운데 가장 중요했던 가격통계로는

1990년 5월 동·서독 간 가격체제를 비교할 수 있는 통계자료를 마련했고, 1990년 6~7월에 동독에서 소비자 물가자료를 처음으로 작성했다.

비교 불가능한 동독의 기존 통계를 기본 토대로 삼을 수밖에 없었고, 모든 분야에서 서독 측의 콘셉트를 실현시킬 수 없었을지라도 확보된 자료들을 신속하고 폭넓게 공개하는 것이 초미의 관심사였다. 적당한 설명과 제한이 필요하기는 했지만 이런 통계자료들은 사용자들에게 중요한 정보를 제공해 준 것이다.

단기적으로는 가구별 수입 및 지출구조, 인구, 취업률에 관한 자료를 제공했다. 수주량, 매상 등에 관한 단기적 경제 통계 자료들은 부분적이지만 으로서독 측과 동일한 콘셉트와 방식으로 조사했다. 연방통계청과 주 통계청의 전문가들을 조기에 투입하고 대규모 사전조사를 실시한 결과, 경제 및 화폐통합 직후 최초의 생활비지수를 공개할 수 있었다.

2) 1991년부터 완전 비교성 있는 통계조사 도입

1991년 1월 1일 신연방주의 모든 통계를 독일연방의 통계체도에 의거해 실시했다. 1991년 1월부터 이러한 법을 토대로 모든 분야에서 통계작업이 진행되었고, 대부분의 통계의 경우엔 상당기간동안 양 지역 간의 결과가 분리되어 발표되었다. 그 이유는 양 지역의 상이한 경제 수준과 서로 다른 기간을 기준으로 하였기 때문이다. 또한 정기적인 연금 조정 같이 양 지역의 상이한 통계 결과 산출을 필요케 하는 법 규정들이 아직까지 존재했다.

완전 비교성 있는 통계조사 도입 시, 구동독지역에서 공식 통계가 완전히 새로 조직되었어야 했고, 정보 제공의 의무가 있는 관청과 기업들도 급격한 변화를 겪어야 했다. 통일이 되는 시점에서 동독의 통계자료 수요가 급증한 반면 몇 가지를 제외하고는 통계자료가 거의 전무했다. 따라서 동독에서 작성된 자료를 바탕으로 인구, 보건, 사회, 환경 등의 자료를 발표하였으나 신뢰성 여부를 검토할 시간적 여유가 없었다.

통일 직후 동독의 상황 정보에 대한 국내외적 수요급증으로 동독 상황에 관한 개괄적인 통계자료를 1990년 8월에 발표했다. 이 개괄자료를 계속적으로 추가, 보완하여 제공함으로써 수요자의 욕구를 충족시켰다.

3) 신연방주에만 한정된 추가 통계조사(1990년 10월 3일부터)

한편 동독의 경제, 사회발전상황에 관한 통계자료의 수요를 충족시키기 위하여 취업인구조사, 생산업 분야, 수공업비용구조, 서비스업 비용구조, 가축 보유상태조사 및 가축의 재생산, 농·경제 분야 업체의 비용구조조사를 짧은 시간에 개발했다.

<표 II-3> 통일과정에서 동독의 핵심적인 통계 신규 조사·작성

일자	주요 내용
1989.12	- 동·서독 통계청장 협의
1990.3	- “독일통계” 실무팀 창설
1990.7.3	- 1차 국가조약(화폐, 경제, 사회통합에 관한 협약)을 체결했을 때 어떤 분야에서 우선적으로 통합을 우선적으로 실시할 것인지 명확해졌음. 따라서 다음의 분야에서 동서독 간 비교 가능한 통계자료를 확보키로 합의함. - 즉 노동시장, 물가, 생산, 매출액, 대외무역, 소매업 등 - 가장 중요했던 가격통계는 1990.5월에 동서독 간 가격체계를 비교할 수 있는 통계자료를 마련 - 1990년 6-7월에 동독에서 최초로 소비자물가지료가 작성됨.
1990.10.3	- 통일 조약이 발효됨과 더불어 모든 연방통계법이 구동독지역에 대해서도 효력이 미치게 되었음. - 유엔의 국민계정(SNA) 방식에 따른 국민계정을 작성하기 위해 다음과 같이 신연방주에 한해 특별통계조사를 실시하게 되었음. - 즉 모든 경제 분야의 비용구조, 기업의 설비투자, 가계예산이 가장 중요했음. - 이와 함께 노동력, 수입, 노동시간, 취업자 수 등도 조사키로 함.
1991.1	신연방주의 모든 통계를 독일연방의 통계제도에 의거해 실시

<표 II-4> 통합 후 구동독 지역에 대한 통계작성(1990-91년)

통계별	추진일정 및 통계작성 산출시한
○ 현 인구 통계	<ul style="list-style-type: none"> - 방법상으로는 다소 차이가 있으나 결과의 비교 가능한 기본 자료는 즉시 확보가능 - 1990년 4/4분기부터는 동조사를 주정부 책임 하에 됨 - 자료 담당 신규 조직 필요
○ 취업률, 노동지표에 관한 통계	<ul style="list-style-type: none"> - X분야(경찰, 군대, 세관, 정당 및 사회조직 등)종사자수의 파악이 안 되어 총체적인 취업자수 미확보 - 1990년 11월 30일을 계기로 전체근로자수 조사를 실시하여 1991년 중반기에 결과 산출 - 1991년 4월 통합조사 실시(표본추출 조정) - 1990년 7월부터 월별 비교자료 산출
○ 경제부문 경기동향지표	<ul style="list-style-type: none"> - X분야(경찰, 군대, 세관, 정당 및 사회조직 등)종사자수의 파악이 안 되어 총체적인 취업자수 미확보 - 1990년 11월 30일을 계기로 전체근로자수 조사를 실시하여 1991년 중반기에 결과 산출 - 1991년 4월 통합조사 실시(표본추출 조정) - 1990년 7월부터 월별 비교자료 산출
○ 광업 및 제조업월간 보고	<ul style="list-style-type: none"> - 주문량 및 매출 등에 관한 자료는 1990년 7월부터 산출: 조사영역 및 조사단위, 고용관련항목의 정의 등이 상이 - 비교 가능한 통계는 1991년 1월부터 산출
○ 건설업 월간보고	<ul style="list-style-type: none"> - 1991년 1월부터 완전 비교 가능한 통계작성을 위하여 개편: 1990년 7월부터 조사영역 조정
○ 무역 및 관광업 통계	<ul style="list-style-type: none"> - 1990년 9월 30일 전수조사자료를 기초로 표본조사 실시(조사영역별)
○ 생산통계 및 지수	<ul style="list-style-type: none"> - 월례 생산속보는 1990년 7월, 분기별 생산지수는 1990년 3/4분기, 순생산지수(잠정)는 1991년 1월부터 작성
○ 수공업통계	<ul style="list-style-type: none"> - 1990년 9월 30일 또는 1989년 12월 31일 조사자료를 기초로 표본조사 설계 - 1991년 4/4분기에 비교통계산출
○ 물가통계	<ul style="list-style-type: none"> - '90년 5월부터 새로운 물가조사체계 구축, '90년 12월 조사 목록(문제점: 기존 경제회계개념 사용) - '90년 7월 신 조사체계구축(화폐통합 후), 91년부터 통일된 조사표류 및 절차 도입 - '90년 10월부터 농업생산자조사, 공업 및 농산품, 건설가격 지수는 '91년에 산출

통계별	추진일정 및 통계작성 산출시한
<ul style="list-style-type: none"> ○ 임금 <ul style="list-style-type: none"> • 분기별 수입조사 • 임금통계 ○ 대외무역통계 ○ 농업분야통계 ○ 총조사설비투자 ○ 비용구조조사 ○ 현 경제회계 ○ 국민경제 총규모 	<ul style="list-style-type: none"> - '90년 7월 10월에 해당하는 근로자의 통 수입에 대한 비교 가능한 자료 제시 - 경제유형분류, 근로자 개념정의 증의 차이 조정은 '91년 1월 부터 조정가능 - '92년에 최초 비교자료 제공가능(새로운 임금협상 결과) - '90년 7월 대외무역통계조사실기(품목분류 및 조사 방법 차이 있음) - '90년 상반기부터 개념 및 방법 면에서의 적용 - 사기업 및 민간용지 관리업자, 가축사육업까지 조사영역 확대 - '90년 4/4분기조사 결과가 '91년 4월 제시 - '91년부터 분기별 조사(근거법령 마련) - '90년 4/4분기의 제조업, 건설업 운수, 무역 및 관광업 분야에 대한 추가조사 결과 발표 - '91년부터 동일한 방법 및 조사표류에 의한 조사실, 조사단 위는 2,000개로 상향조정, 가구별 그룹 조정 - '90년에 대한 최초의 비교 가능한 잠정자료가 '91년 중에 제공될 예정임

바. 통계조사결과의 타당성

동독의 통계자료를 신속하게 공표하는 과정에서 공표된 자료에 대하여 타당성과 신빙성에 대한 문제가 제기되었다. 타당성에 대해 의심하게 된 직접적인 원인은, 시장이 개방된 이후에 동독의 생산이 증가되어야 하는데 동독의 산업생산이 통일 이후 거의 절반으로 줄었다. 그래서 통계조사 결과에 대한 신빙성이 없는 원인을 2가지로 요약해보면 구동독 통계청에서 제시한 과거년도 숫자가 과대 책정된 자료였다거나, 새로 작성된 통계자료가 별로 신빙성이 없는 자료일 수 있다는 점이다.

이러한 신빙성에 관한 문제를 해결하기 위하여 1)기업통계, 2)농경제, 3)무역 도소매업 분야로 나누어 검토했다. 이 세 분야의 신빙성 문제에 대한 검토결과 과거 통계자료에 많은 문제점이 있음을 발견했다. 이러한 오류의 원인은 계획경제에 의한 것이었다. 과거 자료뿐만 아니라 새로 도입한 방법에

도 문제점은 발견되었다.

분류방법이 확실치 않아서 5~10% 정도에 오류가 발생되었고, 산업분야의 통계자료에 오류가 많은 것은 동독에서 생산된 공산품의 생산이 중단된 경우가 많았기 때문이다. 생산된 제품의 질이 낮아 소비되지 않은 경우의 서독법의 적용이후 법에 저축되는 경우로 생산품 공장들이 문을 닫게 되었다.

통계조사 결과가 신빙성이 없었던 이유 중 하나는 구동독의 통계청에서 통계를 작성할 때 모든 기업이 포함되지 않았기 때문이다. 동독에서는 기업 통계조사가 실시되었다. 이 조사는 표본조사가 아닌 전수조사가 실시되어 포괄적이고 방대한 자료를 확보하고 있었으나 비밀로 취급되어 특정 층에서만 이 자료를 볼 수 있었다. 따라서 서독측은 동독의 사정을 잘 아는 동독 통계 전문가를 서독의 통계청에 흡수를 하였고 이들의 도움을 많이 받았다.

사. 동독지역에서의 통계작성 여건의 어려움

통합이 되면서 동독지역에 대한 투자효과분석이나 UN기준으로의 국민계정 편제, 동독지역의 사업체를 서독기준 산업분류로 전환하는 것, 새로운 물가지수를 작성하는 것 등이 시급히 필요하게 되었다. 그러나 동독지역에서의 통계작성 여건은 결코 쉽지 않았다.

먼저 통계를 보는 시각이 동·서독 간 큰 차이를 나타내었다. 서독에서는 통계라는 것이 모든 사람에게 필요한 정보를 제공한다는 공공재(public service facility)로서의 역할을 수행하고 있다는 인식을 가지고 있었다. 반면에, 동독지역에서는 통계에 대한 일반국민의 인식이 계획수립과 실적과악만을 위한 국가통제의 도구로서 간주되어 통계조사에 대한 일반국민들의 협조를 구하기가 쉽지 않았다.

그리고 지방통계조직의 경우 서독의 지방분산형에 비해, 동독지역에서는 중앙집권형으로서 지방에서의 통계작성능력이 배양되지 못했던 실정이었다. 또한 사유화과정에서 나타난 기업체의 폐쇄·분할·신규창업 등과 관련하여서도 자료를 수집하는데 애로를 주었다. 종전 동독지역에서는 모든 기업들과 공장들이 통계보고책임자를 두어 실적을 보고토록 하였으나, 통합 후 시장경제체제하에서는 보고의무가 없어진 것으로 믿어 응답거부경향이 있었다. 마찬가지로 행정보고통계 경우도 말단 행정기관의 조직개편과 새로운 법령에 따라 신뢰할 만한 통계를 작성하기가 쉽지 않았다.

이외에도 가격조사의 경우 동서독 간 물가에 대한 개념차이가 워낙 커, 종전에 발표된 소비자물가지수는 시장에서의 물가변동을 제대로 제시해 주지

못하였고, 생활비가 안정된 듯한 현상만을 보여주었다. 예를 들어, 1980-88년 간 소비자물가가 단지 0.1% 올랐다고 1989년도 통계연감에서 발표하였으나, 1990년도 통계연감에서는 같은 기간 동안 9.8% 증가하였다고 수정 발표한 바 있다.

이와 같이 동서독 간에는 통계를 보는 시각이나 적용되었던 개념 간의 차이가 워낙 커, 서독기준으로의 동독지역통계정비를 위해 베를린 지청을 개설하고 동독지역에 지방주 통계청을 설립하는 등 많은 노력을 기울였다. 이외에도 구동독 통계국 직원을 재고용하여 두 달 정도의 기간 동안 재교육(연방 통계청에서의 실무훈련, 강의, 지방통계청에의 업무견학기회 마련 등)을 실시하기도 하였다.

그러나 이러한 노력을 기울였음에도 불구하고 구동독의 통계체제를 정비하고 통계내용에 대한 평가·보완이 가능하기까지에는 통일 후 5년이나 소요되었다.

3. 구동독 통계자료수집 확보 및 역추정

가. 배경

독일 연방통계청은 구동독 통계청으로부터 많은 통계자료를 인계받았고, 이러한 통계자료는 자료확보차원에서 상세히 문서화되고 보관되어 대중이 이용할 수 있도록 하였다. 또한 이전에 통계분야를 책임졌던 다른 기관들에 보관되어 있던 통계자료들은 독일 연방통계청의 자료영역으로 통합했다.

구동독 통계청의 통계담당자들의 도움으로 특히 구동독시대의 마지막 몇 년 동안의 자료들을 독일 연방통계청의 분류, 콘셉트 및 정의에 따라 역추정(Rückrechnung)해 볼 수 있었고, 또한 신 연방주 구조로 환산해 볼 수 있었다. 역추정하여 선별된 통계결과들은 독일 연방통계청의 특별보고서에 공표했다.

통일 이후 독일 연방통계청은 가능한 한 빨리 구동독 지역에도 연방통계 체도를 도입하기 위해 노력했고, 이미 초기단계부터 구동독 통계청으로부터 넘겨받은 구동독에 관한 통계자료를 폐기하지 않고 보존하도록 하였다. 뿐만 아니라 구동독 시절에 각 전문분야별로 통계업무를 책임졌던 다른 기관들에 산재해 있는 통계자료가 연방통계청의 업무영역에 속할 경우 이를 자료로 함께 보관하도록 신중을 기했다.

1992년 초에 기존자료를 문서화하고 역추정하는 작업을 시작했다. 그 이후부터 통계이용자나 일반대중에게 이용이 제한되었거나 혹은 축소되고 왜곡된 형태로만 이용할 수 있었던 이전의 통계자료가 구동독지역에 대한 특별 보고서에 수록되어 공표되었다.

나. 자료 확보

독일 연방통계청은 국립 중앙통계청(CAS 또는 SZS)의 후신인 동독 통계청으로부터 개별적인 통계자료 및 통계결과를 다수 인계받았는데, 이는 구동독의 공식통계 자료의 일부는 컴퓨터로 판단할 수 있는 전산자료였다. 구동독 역사의 마지막 5~10년 사이에 여러 지역에서 이루어진 약 200개의 통계조사에 대한 자료였다. 이러한 통계자료의 대부분은 시각적으로 읽을 수 있는 통계간행물, 도표 및 전산 처리된 형태로 독일 연방통계청 산하 베를린 지소 문서실에 보관되어 있다.

구동독의 각 전문분야별 관할 부처와 그 밖의 다른 기관들이 독자적으로

실시했던 이들 이른바 전문적인 보고 자료들은 모두 독일 연방통계청에 인계되었다. 이는 자료가 폐기되거나 불법적으로 다른 곳에서 이용되는 것을 사전에 방지하기 위한 것이다. 특히 보건 및 사회복지 통계, 문화, 교육 및 사법관련 통계 그리고 국가재정 및 국제수지 영역의 통계자료가 이에 해당된다.

독일 연방통계청 산하 베를린 지소가 자료 확보 차원에서 실시한 보유통계 자료의 개정작업은 순수 기술적 측면의 정보 확보작업, 즉 자료를 전산매체로 옮기는 비용이 많이 소모되는 작업 외에도 보유 자료를 포괄적으로 문서화하는데 집중했다. 이에 속하는 것으로는 데이터세트의 설명 및 그 밖의 광범위한 정보로 예를 들면 간행물의 출처, 정의, 조사서식 및 규정에 대한 지침, 변경된 조사기간 및 조사시행 일자 등이 있다.

대략 1975년부터의 구동독 통계자료가 기술적으로 확보되어 판독가능하게 되었으며, 상세하게 문서화되어 문서실에 보관되어 있다. 행정문서실에 보관되어 있는 1975년 이전 기간에 대한 통계자료들은 문서실에서 개정작업이 아직 끝나지 않은 상태이다. 이들 자료는 정보체계의 기본토대를 구축한다는 측면에서 일단 문서화되어야 한다.

많은 기업체 및 공장들이 정치적 대변혁과 통독의 시기를 거치면서 계속 존속할 수 있었고 현재까지도 생산 업무를 계속하고 있기 때문에 산업분야에 대해서도 통계자료의 보안유지 법조항이 아무런 제한 없이 적용될 수 있었다. 개별적인 통계자료를 학계에 제공하는 것은 연방 통계법에 따라 통계자료의 익명성이 확실히 보장되는 경우에 한하여 허용될 수 있을 것이다. 그 밖에 개별적인 통계자료들은 연방 통계법에 의거하여 대부분 연방주들이 보관하도록 하거나 혹은 연방주들이 즉각적으로 이용할 수 있도록 해야 한다.

구동독의 개별적인 통계자료의 다수는 연방 통계청 이외의 다른 여러 기관들에서도 보유하고 있었다. 구동독 시절에는 회계와 통계의 관계가 법적으로 규정되어 있었고, 이에 따라 기업체 및 공장에 관한 모든 통계는 한 번만 조사된다는 사실이 확인되었다. 즉, 한번 조사된 통계자료는 행정적인 목적과 통계상의 목적을 위해 모두 사용되었으며 그 밖의 다른 통계이용자들 사이에서도 동일한 통계가 상호 교환되어 사용되었다.

다. 역추정

자료 확보라는 개념 하에서 구동독의 통계자료가 변경되지 않고 수집, 보존 및 문서화되었음을 이해할 수 있는 반면, 역추정이란 개념 하에서는 오리

지널 통계자료가 광범위하게 환산작업을 거쳤다는 사실을 알 수 있다. 역추정 작업의 목적은 지금까지 이용이 거의 불가능했고, 경우에 따라 제한적으로 이용할 수 있다 하더라도 위조된 것이 많았던 구동독의 통계자료를 이에 관심 있는 대중과 특히 학계에 제공하기 위한 것이다. 그러므로 기존의 자료가 아무런 개정작업을 거치지 않고 발표된다는 것은 매우 이례적인 일이며, 지금까지 이러한 경우는 전혀 발생하지 않았다.

역추정 작업이 일반적으로 수 년 간에 걸친 시계열을 이용하기 때문에 이를 공표할 때에는 구동독의 통계 개념, 정의 및 체계를 그대로 고수하고 최소한 그 자체로 비교가능한 시계열을 이용할 수 있도록 노력했다. 즉, 하나의 시계열에 속하는 모든 자료는 하나의 통일된 정의 하에서 환산하도록 했다.

시간이 흐름에 따라 구동독의 통계에 대한 정의가 자주 바뀌었기 때문에 이러한 환산작업을 하기 위해서는 구동독 통계를 근본적으로 인식해야 했다. 이러한 계산 작업의 한 예로, 1975년부터 1989년까지의 구동독 산업 발전에 관한 자료들을 들 수 있다.

환산작업의 두 번째 방법은 구동독 통계자료를 연방통계 체제로 전환하는 것이다. 이렇게 하면 구동독과 구서독 간의 통계자료를 직접 비교해 볼 수 있게 된다. 지금까지의 모든 역추정 작업에 이 연방통계체제로의 전환이라는 방법이 사용되었고, 전환을 시도할 때는 가능한 각 체계의 최소 단위 차원에서 전환이 이루어지도록 했다.

역추정 작업 차원에서 가장 광범위하게 적용이 이루어진 것은 구동독 통계의 기준자료를 연방통계의 개념과 정의로 전환한 것이다. 다만 대부분의 경우, 완전한 적용은 불가능했다. 해결되지 않고 남아있는 편차들은 주석으로 혹은 도표에 추가설명을 곁들여 설명했다.

역추정 작업에서 특히 중요한 또 다른 과제는 통계결과를 새 행정지역 개편에 맞추어 환산하는 것이다. 독일 통일과 함께 구동독지역에 다시금 메클렌부르크-포어폼머, 브란덴부르크, 작센-안할트, 튀링엔 및 작센의 신 연방주 5개가 도입되었고, 동베를린은 서베를린과 함께 하나의 연방주로 통합되었다. 이들 신 연방주 구조에 대해서는 구동독 통계에서 전혀 자료를 찾아 볼 수 없었다. 각각의 크라이스라는 소규모 행정단위들이 베치르크라는 상위 행정단위와 함께 연방주에 편입될 수 있는 것이 아니었기 때문에 이전 구동독 행정단위였던 15개의 베치르크로 각 연방주의 경제를 통합시킬 수는 없었다.

역추정 작업의 일환으로 신 연방주들과 동 베를린에 대한 많은 자료들이 산출되었다. 이로써 신 연방주들은 각 주에 대해 그리고 소규모의 지역단위

에 대해 장기 시계열을 작성할 수 있는 토대를 마련했다. 그밖에 연방 통계청에서 보관하고 있는 모든 개별적인 통계자료들이 신 연방주 구조에 따라 분류되어 각 연방주들에 인계되었으나 이것은 물론 연방 통계법에 의거하여 연방주 관할에 속하는 자료에만 해당되었다.

결국 국민경제 총규모에 대한 역추정 작업의 일환으로 구동독 국민총생산에 관한 통계자료가 조사되었고, 1989년과 1990년 상반기의 통계자료와 적용된 방법에 관한 논문이 발표되었다. 이러한 맥락에서 또한 구동독 국제수지의 역추정 작업을 언급해 볼 수 있다.

라. 구동독 마르크화의 서독 마르크화로의 전환

동독 마르크화를 서독 마르크화로 전환하는 것은 역추정 작업에서 계획되지 않았다. 이는 필요한 방법과 개념이 아직 분명하게 설정되지 않았고, 이에 필요한 자료에 대해 개정작업이 충분히 이루어지지 못했기 때문이다.

이것은 특히 구동독 시절의 물가통계의 개정작업에 해당된다. 세밀하게 분류된 가격에 대한 자료 없이는 국민생산의 수준을 비교할 수가 없었다. 구동독과 구서독은 가격 및 공급량 구조에 큰 차이가 있었고, 경제체제가 달랐으며, 서로 비교 가능한 제품도 거의 없었다. 따라서 제품 간 비교가능성 및 품질의 차이에 대한 조사 자료는 대부분 개략적으로 받아들일 수밖에 없을 것이며, 이들 조사 자료의 해석도 매우 힘들어졌다.

다른 한편으로는 순수한 용도로 사용될 수 있다. 즉, 이러한 커다란 어려움 속에 환산 작업된 자료들이 경제, 화폐 및 재정정책적인 결정들에 도움을 줄 수 있다. 예를 들면 유엔의 국제 비교 프로젝트 차원에서 구매력 및 국민생산에 관련된 비교가 실시되었는데, 이때 비교된 국가들 간의 인구 당 국민생산의 크기 및 소비구조 간의 차이, 그리고 제품의 비교 가능성과 관련된 문제는 1989년 당시의 구동독과 구서독 간의 차이보다 오히려 훨씬 더 큰 경우가 많았다. 구동독에 대한 경제, 화폐 및 재정정책적인 결정들을 더 이상 내릴 필요가 없기 때문에 통계분야에서 앞으로 구동독의 국민생산을 서독 마르크화로 환산하는 작업은 없을 것으로 예상된다.

다른 한편으로는 현실적인 이유에서 이미 몇 가지 시도가 있었다. 국민 경제 총량에 대한 역추정 작업의 일환으로 이루어진 시범계산에서 처음으로 1989년 구동독의 국민총생산을 서독 마르크화로 계산한 결과가 나왔고, 1992년 5월 베를린에서 있었던 세미나에서 발표되었다.

마. 자료의 제공

변경되지 않은 형태로 연방 통계청의 문서실에 보관되어 보안유지가 되어야 하는 개별적인 자료가 아닌 경우 다양한 이용자들이 이용할 수 있도록 확보된 자료 외에 연방통계청은 환산작업된(역추정된) 자료들을 발표했다. 최대한 비교가능하게 만들어진 이들 자료들은 일정한 순서 없이 완성되는 순서에 따라 구동독 지역에 대한 논문이 있는 특별보고서에 발표되었다. 7권에 당하는 조사결과 보고서가 이미 발간되었고, 그밖에도 많은 보고서들이 준비 단계에 있다. 이들 자료는 인쇄물로 발행되지만 빠른 시일 내에 전산매체로 옮겨져 제공되어야 한다.

역추정 작업을 통해 얻어진 구동독에 관한 자료들은 데이터뱅크를 구축하여 제공할 계획이었는데, 이때 통계자료 외에도 그 밖의 필요한 모든 메타데이터를 데이터 뱅크에 수록하여 대중이 이용할 수 있도록 할 계획이다. 연방 정부가 추진한 긴축정책 때문에 연방통계청이 큰 타격을 입은 것은 사실이고, 데이터뱅크의 구축이 비용이 많이 소모되는 프로젝트이기는 했지만 꼭 긴축정책 때문에 계획이 무산돼야 했던 것은 아니었다. 어쨌든 연방통계와 전체적으로 가능한 몇 가지 자료들은 연방통계청의 데이터뱅크인 STATISBUND에 수록하여 제공하는 방안을 계획 중이다.

4. 구동독 통계의 역추정을 둘러싼 논란

통일 직후 구동독 통계를 역추정하는 프로젝트를 두고 독일 내에서는 상당한 논란이 있었던 것으로 보인다. 크게 보아 역추정에 대해 찬성하는 입장과 반대하는 입장으로 나누어져 있었다. 찬성론자들은 역추정이 반드시 필요하고 또한 정치적 경제적으로 매우 의미가 큰 작업이라고 주장하고 있다. 반대론자들은 역추정은 진실을 오도할 우려가 크고 연방통계청의 명성과 권위에 흠집을 낼 가능성이 크기 때문에 차라리 아무런 손질을 하지 않은 구동독 통계의 원본을 공개하는 것이 낫다고 주장하고 있다.

물론 이러한 논쟁에도 불구하고, 보다 신뢰성 있는 구동독 통계에 대한 사회적 수요, 따라서 역추정 작업에 대한 사회적 수요가 워낙 컸기 때문에 역추정 작업 자체는 지속되었던 것으로 보인다. 다만 이러한 찬반 논쟁이 언제까지 지속되었는지, 어떠한 방향으로 전개되고 어떤 방식으로 마무리되었는지 혹은 아직까지 마무리되지 않았는지에 대해서는 파악되고 있지 않다. 본 보고서의 필진이 입수한 역추정 관련 독일 문헌¹⁾은 1993년에 발간된 것뿐이기 때문이다.

가. 역추정에 대해 찬성하는 입장: 필요성과 의미에 대한 강조

1) 구동독의 경제력 추정에 대한 장애물 제거

역추정에 대해 찬성하는 입장의 주장의 요지는 다음과 같은 것이다. 동서독으로 분리되어 있는 동안 구동독의 경제력 추정에 대한 국제적인 비교연구가 많이 있었다. 이는 서독이 동독과 경제통합, 화폐통합, 사회통합을 준비하는 과정동안 일반적인 관심을 끌었으며 독일통일이 완성된 이후에도 이 문제에 관한 논의는 끝나지 않았다. 이러한 비교연구들은 실로 다양한 결과를 보여준다. 예를 들어 미국의 CIA는 80년대 중반 동독의 일인당 국민소득이 한동안 서독보다 높다고 평가했다. 이 수치는 스스로 서독에 비해서 낮은 경제력을 확인해온 동독 정부의 공식발표보다 더 높은 것이었다.

정반대의 결과는 1991년 초 본(Bonn)의 경제사회연구소 IWG에 의해 발간된 연구가 보여주고 있다. 이 연구는 1989년 구동독의 국내총생산이 1991년 정부의 공식통계로 계산한 것보다 명목적으로 더 낮다고 결론을 내렸다. 따

1) *Rückrechnungen gesamtwirtschaftlicher Daten für die ehemalige DDR* (Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 1993). 구동독의 총경제적 데이터의 역추정, 1993년, 연방통계청 발행

라서 중앙계획경제의 붕괴와 이에 따른 생산과 고용의 황폐화는 전체 경제적인 생산력에 전혀 영향을 미치지 못하는 것처럼 보인다.

<표 II-5> 동서독의 1인당 국민소득 비교에 대한 주요 비교

(서독 = 100)

출처	연도	국내총생산 /생산인구	국내총생산 /주민
Alton	1980	-	76
World Bank	1980	-	53
Wharton	1980	-	45
DIW	1980	47	68
Marer	1980	-	43
Collier	1980	54	70
Summers/Heston	1980	-	80
Block	1980	-	57
DIW	1983	49	76
BNL	1983	-	65
Klinkmueller	1984	-	43
국가통계중앙국 (동독)	1984	70	93
Alton	1985	48	-
CIA	1985	-	102
CIA	1986	-	76
Filip-Koehn/Ludwig	1988	33	-
Specht	1988	45	-
동독 통계청	1988	60	-
DIW	1989	40	-
Merkel/Wahl	1989	-	33

평가의 불확실성은 이 둘의 극단적인 연구결과들 사이에 놓인 연구비교들에서도 분명해진다. 동서독간의 비교연구에 있어서, 특히 경제통합, 화폐통합, 사회통합 부분에서 가장 많은 경험을 축적한 베를린 소재 독일경제연구소 DIW 마저도 관련 연구결과들을 뚜렷하게 수정했다.

서구에서 동독경제의 역량을 잘못 예측한 것은 성공사례위주로 발표하는 동독정부의 통계치 작업에 대한 외부인들의 차단 및 거대한 통계적 기본 자료에 대한 제한된 접근 등으로 그 책임을 돌릴 수 있다. 자료 및 지식의 공백은 빈번히 거친 추정과 어리짐작들로 채워져야만 했던 것이다.

하지만 오늘날 이러한 모든 장애물은 사라졌고 따라서 구동독의 경제력을 보다 현실적으로 평가할 수 있는 가능성이 훨씬 커졌다. 이러한 가능성은, 기록물에서는 해석해낼 수 없는 전문적인 지식을 갖춘 구동독의 통계학자들이 있음에도 활용하지 않는 것은 추측과 오해에 더 많은 여지를 남겨놓을 뿐만 아니라, 후세에 역사적인 일을 처리하는 데 추가적인 부담을 지우는 것

이 될 것이다.

2) 구동독의 역사적 변혁의 증명: 경제정책적 과제

정부의 공적인 통계는 경제분석, 시기적 공간적 비교들에 대한 다양한 가능성들과 함께 독일 역사의 한 부분을 밝혀낸다는 도덕적인 의무에 따르는 것만이 아니다. 결과적으로는 계획경제에서 시장경제로 넘어가는 시기는 물론 현재에 구동독 지역에서 일어난 경제적 변혁의 차원들에 대한 신뢰할 만한 분석과 평가를 위해서 반드시 필요한 경제연구에 필요한 자료(data)의 토대를 마련해준다.

구동독의 시장경제로의 전환에 대한 학문적인 판단은 지속적인 경과분석과 함께 특정한 비교 기준을 필요하다. 현재와 관계된 또 다른 기준은 시장경제로의 출발조건에서 추론된다. 구동독지역에 시장경제적인 틀을 도입했지만 기대했던 빅뱅은 나타나지 않았다. 전독일적인 단일화폐 및 경제공간의 성립은 오히려 경쟁의 쇼크를 야기했고, 그때까지 계획경제하에 있었고 정부의 보호를 받았던 구동독 기업들은 경쟁을 감당하지 못했다. 여기에 더해서 전통적인 대외시장이었던 동유럽이 몰락했고 소비자들은 서독 및 외국의 제품으로 전환했다. 그 결과 1990/91년 동독의 산업생산은 급격히 줄어들어 1989년 통일 이전의 30% 수준까지 떨어졌다. 생산의 감소와 더불어 고용도 줄었으며 당시 등록된 실업률은 노동가능인구의 14%에 달했다.

동독경제는 최저점에 도달한 것으로 보인다. 경제가 아주 침체된 상황에서는 시장경제의 창조적 힘이 점차적으로 파괴적 힘을 압도해가고 있다. 생산과 고용의 수준과 구조가 새로운, 시장경제적인 토대위에서 형성되고 있다. 이제는 그래서 경제적 성과와 구조가 구동독 마지막 시기로부터 얼마나 차이가 나는지, 어떤 구조들이 살아남을 수 있는 것으로 증명되는지, 그리고 어느 시점에 침몰했던 구동독 경제가 다시 과거수준을 회복 할 수 있을지에 대해서 추측해 볼 시점이다. 그런데 과거 구동독의 경제구조, 수준 및 개발과 관련된 견고하고 비교 가능한 자료들이 없이는 이러한 과제를 수행하는 것은 불가능하다.

3) 정치적 과제

통일 이전 구동독의 국민총재산과 국가경제적 생산력에 대한 잘못된 추정, 환상 그리고 때때로 생각 없는 발언들은 여전히 통일 독일의 정치에 부담을

주고 있다. 중요한 통계자료들의 역추정은 동서독 통일 당시 양 독일의 출발 상황을 보다 정확하게 기술해 줄 수 있다. 또한 해결해야 할 과제의 차원들을 드러낼 것이며, 정치가 및 정치적 수행주체들에게 열려 있는 해결의 가능성들을 표시할 수 있을 것이다.

한편 과거예찬론자들과 향수적인 이들에게 역사적인 ‘신화 만들기’라는 독일적인 증상이 일어나고 있다. 즉, 구동독은 고르바초프 하의 소련으로부터, 과학적 사회주의에 반하는 반혁명적인 작당들이 스스로 살기위해서 (이 자기구원 시도는 실패했다) 희생되었다는 것이다. 이에 따르면 구동독은 그 자체로는 경제적 생존능력이 있었으며 사회적으로 정의로운 사회였다. 역추정은 이런 신화 만들기에 최후의 일격을 가할 것이다. 비록 동독경제가 내부적으로는 2~3년 더 유지될 수 있었을지언정, 낮은 국제경쟁력과 부족한 회환보유로 인해 결국 무너질 수밖에 없었을 것이다.

나. 역추정에 대해 반대하는 입장: 역추정에 대한 회의론

역추정에 대한 회의론자들의 주장의 요지는 다음과 같다. 구동독 전체 경제의 결과를 서독 국민경제의 종합재무제표를 통해서 역추정하면 이는 필연적으로 오도하는 결과만을 초래할 뿐이다. 역추정을 통해 얻어진 통계자료들로 경제체제를 비교하려는 유혹이 분명히 생긴다. 하지만 이는 의미맥락이 있는 경우에만 가능한 일이다. 역추정은 의미맥락을 파괴하는 일이다.

따라서 공적인 통계를 위해서는 여하한 손질도 하지 않은 구동독의 통계들을 공개하는 가능성만이 있을 뿐이다. 그러면 원하는 사람들마다 자신의 독자적인 역산과 독자적인 체제비교를 할 수 있다. 그리하지 않고 정부가 직접 나서서 역산을 하게 되면 부가적으로 딜레마에 빠지게 되는데, 사람들은 독일에서 공식적으로 발간된 통계치에 대해서 정확성과 유효성에 대해 높은 기대감을 가지고 있기 때문이다. 공적인 통계치들의 역추정 결과는 역사 변조를 가능하게 하는 자료가 될 위험성도 갖는다.

관심을 기울여야 할 것은 통계당국이 진실을 오도할 수 있는 결과들을 공개하지 않는 것이다. 역추정 결과는 구동독 경제발전을 특징짓지 못할 것이다. 아니 완전 반대로 분명히 왜곡된 표상만을 보여줄 것이다. 아무튼 역사가에게는 품질을 평가할 수 없는 번역본보다는 원본이 훨씬 더 흥미로운 법이다.

역추정으로 인해 생겨나는 중차대한 염려들에도 불구하고 연방통계청에 역추정을 요구하는 것이 의미가 있는가? 연방경제부는 연방통계청이 이렇게

의문스러운 과제수행을 맡는데 대해 경고한다. 왜냐하면 이는 관심 있는 일반인이나 잠재적 연구자들에게 이러한 역산의 연구결과가 지금껏 통계청이 서독 국내총생산 산출과정에서 보여준 것처럼 높은 수준의 표준 품질을 지니고 있을 것이라는 잘못된 인식을 줄 수 있기 때문이다. 하지만 이는 그 경우가 아니다. 경제적 현실과 아무것도 공유하지 않는 거짓정보들을 제공한다면 정보사용자의 정보요구들을 만족시키지 못할 것이다. 그런데 많은 사용자들은 이를 꿰뚫어 보지 못하거나 빨리 억압해버리고 만다.

연방통계청은 질적으로 대표적인 결과들만을 공개한다는 명성을 앞으로도 계속 유지해야 할 것이다. 어디까지나 독일 연방 통계의 국내적, 국제적 명성에 관한 사안인 것이다.

한편 회의론자들이 역추정에 대한 회의적 견해의 근거로 제시하고 있는 것은 다음과 같은 것들이다.

1) 분류의 문제

독일 석탄광산협회는 석탄통계와 에너지 대차표를 1970년부터 역추정했다고 보고했다. 하지만 분류 문제의 해결은 겨우 낙제를 면한 수준이었다. 특히 개개의 산업별 에너지사용 분류와 관련해서 독일 석탄광산협회에게는 단지 불충분한 정보였을 뿐이다. 이는 분류하는 문제가 커질수록 의미 있는 차별화되는 진술이 행해지기가 불가능함을 뜻한다.

분류 문제는 산업통계로 더 깊이 들어갈수록 더 커진다. 그래서 몇몇 산업연맹은 각 개별 산업별 고용자 수에 대해 의미 있는 정보를 얻는 것이 불가능하다고 보고한 바 있다. 서독의 산업무분 시스템에 귀속시키는 것은 몇 배나 어렵고, 몇몇 경우에는 심지어 불가능하다. 따라서 구동독의 전기제조기계(EBM) 산업의 존재는 거의 증명될 수 없다, 왜냐하면 서독의 정의에 따르면 여기에 속하는 기업은 일반적으로 대형 콤비나트의 일부분들이었기 때문이다.

2) 평가의 문제: 가격의 문제

만약 분류의 문제가 모든 영역에서 만족스럽게 해결된다고 가정했을 때에 서야 비로소 통계를 위한 역추정을 실행할 수 있게 되는데, 그래 봐도 단지 수량들만 파악될 뿐이라서 경제적인 과정들의 평가는 아무런 역할을 하지 못한다. 하지만 이는 경제통계에 있어서 덜 중요한 부분이다.

산업통계에 깊이 들어갈수록 이 문제점들이 더욱 증가한다. 산업재화의 가격이 시장이 아니라 국가에 의해 정치적으로 결정된다면 산업매출이 무슨 유효성을 지니는가? 이 가격이 마치 시장가격인양 받아들여야 하는가 아니면 가격을 수정해야 하는가? 만일 그렇다면, 어떠한 요소로 해야 하는가? 그리고 더 중요한 것은 시장가격이 얼마가 될 수 있는지에 대한 정보는 어디에 있는가?

예를 들어 구동독 자동차 ‘트라비’의 가치는 무엇인가? 정치적으로 결정된 공장도 가격, 즉 시민이 15년에 걸쳐 저축해야 하는 그 가격인가? 시장경제적 측면에서는 중고차시장의 훨씬 더 높은 가격이 더 올바른 공급부족 가격을 반영한다. 하지만 어떠한 통계에 장기간에 걸친 암시장가격이 기록되는가? 여기에 더해 트라비만 부족한 것이 아니라, 거의 모든 분야에서 재화 구입을 기다리는 긴 줄이 있었다. 상황을 더 어렵게 만드는 것은 모든 평가 문제 해결을 위한 제안들이 모순을 야기한다는 것이다. 평가의 딜레마는 해결될 수 없다.

이는 계획경제가 시장경제와 달리 논리적으로 일관되고 모순 없는 평가시스템을 갖고 있지 않다는데 기인한다. 불완전한 가격체제는 시장경제하에서 교육받은 경제학자가 이해하는 개념과는 공통점이 없다. 계획경제 하의 가격은 실제 수요·공급 상황이나 가치평가와 관계없이 정치적으로 임의적으로 정해진 교환관계만을 나타낼 뿐이다. 정치적으로 정해진 생산가격과 정치적 관점에서 평가되어진 중간재를 제외하는 등 생산가치를 수학적으로 수정해 봐야 서독에서 의미하는 총부가가치를 구할 수가 없다. 계획경제 하에서는 생산결과물에 대해 논리적으로 확고하고 안정된 측정시스템이 만들어지지 않았기 때문에, 사후적이며 양적인 경제적 가치평가가 가능하지 않기 때문이다. 다만 평가체제를 피한다면, 어느 정도 이 문제를 해결할 수 있는 방법이 있는 듯 보일 수도 있다.

한 가지 가능성은 1990년 7월 1일 경제·화폐·사회통합 이후 구동독지역의 생산물에 대해 실제로 측정 가능한 시장가격을 사용하는 것이다. 하지만 많은 생산품에 대해서 최초로 측정된 경제적인 무가치함이 구동독의 산업생산과 산업매출의 올바른 척도가 될 수 있는가? 다른 가능성은 평가문제를 우회하는 것으로서 생산의 양적인 측면만을 고려하는 것이다. 그러나 이 또한 사회주의의 수량주의 이념(Tonnenideologie; 수요와 관계없이 계획경제상 생산량을 결정하는 것)와 딜레마에 빠지게 되는 문제점이 있다. 또한 설령 그렇게 한다고 하더라도, 이렇게 얻어진 지식의 가치가 어느 정도 효용성을 갖는지도 의문스럽다. 생산된 드릴기계의 숫자가 무슨 의미가 있는가?

이것은 같은 수량의 구서독의 드릴기계와 비교가능한가?

아울러 다음과 같은 문제제기도 가능해진다.

- 기업의 영업이익이 존재하지 않거나 임의적으로 책정된 경제체제하에서 분배정책에 중요한 요소인 임금의 몫은 어떤 유효성(의미)을 지니는가?
- 재화의 유통이 시장을 통해서 이루어지지 않는 경우 이러한 임금 비중은 노동자들의 구매력에 대해서 무엇을 말할 수 있는가?
- 소비자들이 계획경제 시스템에서 저축을 강제당할 경우 개인소비와 같은 크기는 어떤 의미를 갖는가?
- 환율이 정치적으로 임의로 책정되는 데다, 생산이 비교우위법칙을 따르지 않는 경우 수출과 수입은 국민경제로의 편입에 대해서 무엇을 말할 수 있는가?
- 일반적으로 이익보다 비용이 더 큰, 지나친 자급자족경제 노력은 어떻게 평가되는가?
- 기업차원이 아니라 정치적으로 결정되는 투자는 어떤 의미를 갖는가?

이 모든 질문에 대한 답은 실로 간단하다. 우리의 가치체계 안에서 이들의 정보가치는 제로(0)라는 점이다.

3) 동독 마르크화를 서독마르크화로 재평가하는 문제

동독 마르크화로 표시한 역추정 결과를 서독마르크화로 환산(재평가)하는 문제는 이론적으로 거의 해결할 수 없는 매우 어려운 문제이다.

자주 논의되었던 방법은 국제적인 비교들에서 흔히 사용되는 구매력평가이다. 이를 통해 상이한 화폐를 사용하는 여러 지역들 사이의 일정기간 동안 구매력 비교가 가능하거나 한 국가의 구매력들을 여러 기간에 걸쳐 비교할 수 있다. 동독 국민총생산을 서독마르크로 역산하는 경우 이 방법을 적용할 수 있다. 즉, 하나의 동일한 지역 (이 경우 구동독)에서 두 시공간을 다른 통화와 비교하는 것이다. 그러면 모든 재화 및 서비스흐름이 특별한 가격요소를 통해서 환산되어질 수 있다. 과거의 보고기간(Berichtsperiode)을 위해서 이미 서독마르크가 유효했던 참고기간(Referenzperiode)와의 가격관계를 설정할 것이다. 예를 들어 1990년 상반기 가격이 1990년 하반기 서독마르크 가격과 비교 설정되어질 수 있다.

그러나 이런 종류의 계산이 실제로 실현가능한 가에 대해 강한 의심이 드는 것도 사실이다. 왜냐하면 구매력 평가방법 적용을 위해서 중요하고 통계적 방법론에서 확실한 가정과 전제조건이 현실에서 거의 없기 때문이다.

서독마르크의 도입이후 구동독지역의 소비형태가 크게 변화했다. 동독제품

은 시장에서 퇴출되었고 서독제품이 시장을 정복했다. 환율변환이전에는 상품의 조달이 중앙정부의 조정에 의한 결과였다. 그러나 서독마르크의 도입 이래 재화수요는 소비자 선호의 표현이다. 따라서 시간비교에서 동일하거나 혹은 최소한 비교 가능한 제품들이나 제품군은 거의 찾기 어렵다. 이는 질적으로나 가용성 측면에서 다 해당된다. 게다가 심히 변화한 소비습관으로 인해서 제품을 묶는 것도 대표적인 수 없다.

연방통계청은 이러한 평가를 연방경제부에 확인했다. 왜냐하면 ‘경제와 통계’(WiSta)에 수록된 논문 “국제기구의 틀 안에서의 구매력 평가 계산”(1984년 5월, 제 5권) 에서 연방통계청은 구매력평가 계산을 위해서는 두 개의 주요 요구사항에 주의를 기울여야 한다고 강조했다기 때문이다.

첫째, 가격비교는 원칙적으로 동일하거나 최소한 비교 가능한 재화들 사이에 한해서 의미가 있다. 가격을 결정하는 모든 특징들과 포함해서 비교가능성이 보장되어야만 한다. (즉, 동일한 수량단위, 품질, 사업부문, 가용성 등)

둘째, 계산의 기준이 되는 제품들은 양 국가에서 (내지는 여기서는 시공간들) 대표적이어야만 한다, 즉 주민들의 전체소비에 비추었을 때 상당한 중요성을 가져야 한다.

연방통계청의 이러한 요구사항들은 일반적으로 인정된 방법론적 원칙들에 상응하며, 따라서 구매력평가에 기초해서 서독마르크로의 환산은 실행될 의미가 없다.

비판의 가장 중요한 동기는 만약 시장가격을 적용했다라면 화폐통합 전 구동독 경제가 전혀 다른 방향으로 - 자원들의 완전히 다른 배치와 함께 - 전개되었을 것이라는 사실이다. 거꾸로 주어진 수량구조 하에서 재평가에 적용된 가격은 전혀 시장가격을 반영하지 못했다. 시장경제체제하에서는 가격과 수량(재화량)이 분리될 수 없이 같이 움직인다. 이는 바로 동전의 양면과 같은 것이다. 여기서 우리는 구동독에서 실현되어진 수량구조(재화)는 중앙계획경제의 산물이라는 점을 잊어서는 안 된다. 시장경제체제하에서 시장이 없다면 한 제품에 대해 “시장가격”을 상정하는 것이 무슨 의미가 있겠는가?

5. 역추정 작업의 실제: 몇 가지 사례

가. 국민경제총량(또는 국민경제계정, VGR: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen)

1) 국민경제총량 산출 시스템에 관한 동서독의 차이

독일연방공화국의 국민경제총량의 토대는 "국민경제총량의 유럽시스템 (das europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen ESGV)이다. 이 시스템은 System of National Accounts (SNA)에 근거를 두고 있다. 한편 구동독에서 쓰이던 VGR은 Material Product System (MPS)를 기초로 만들어졌다. 이 두 시스템의 차이는 너무 크기 때문에 통일 전에 여러 가지 방법으로 산출(berechnen)된 결과를 바탕으로 가까이 접근하긴 어렵다.

위 이유를 제외하고도 구동독에서는 산출(Berechnung) 시 SNA와는 완전히 다른 전문용어들이 쓰였다. 아주 소수의 자료들만이 공개되었고 이 외에 완전한 자료들과 이 자료들에 근거한 분석자료들은 극소수의 인원들에게만 권한이 있었다.

SNA와 MPS의 결정적 차이는 산출(Produktion)의 경계설정이다. MPS에서 국민소득(Nationaleinkommen) 계산 시에는 생산적 분야(산업, 건축업, 농업, 임업, 교통, 우편과 통신, 내수무역 등)만이 포함되었다. 이 외 비생산적이라고 일컬어지는 분야(주택경제 Wohnungswirtschaft, 공동경제 Kommunalwirtschaft, 중개사무소, 신용기관과 보험회사, 교육, 문화, 예술 등)는 계산되지 않았다.

한편 MPS에서의 중간소비(intermediaerer Verbrauch)에서는 예를 들어 수리, 운반, 뉴스 등과 같은 자원과 생산적 분야들(Material und produktive Leistungen)만이 가치가 있다고 인정되었고 또 다른 한 편으로는 지속자산(dauerhafte Güter)의 소모도 포함되었다. 또한 내국 및 내국인 개념의 적용도 두 가지 시스템에서 매우 다르다고 볼 수 있다.

MPS에서는 분리된 소득분배계정과 자본조달계정이 분리되어 있지 않다. 그렇기 때문에 가처분 소득과 부문별 저축에 대한 증거가 없다.

2) 동독 경제총량의 역추정 작업

양독 국가들이 빠른 통합 후 1990년 7월 1일 “화폐·경제·사회통합”을 이룬 것은 경기변동 연구자들에게는 이 결정이 미칠 과장을 어떻게 양적으로 측정 가능하도록 만들 수 있을 것인가에 대한 질문이 던져졌다. 유일한 해결 방법은 전적으로 다른 동독 경제시스템을 서독지역과 최소한 1989년 내지 1990년 상반기 동안 비교 가능하도록 만드는 방법을 찾아내는 데 있었다. 독일경제연구소(DIW)의 오랜 연구경험에 의하면 오직 완전한 국민계정시스템 - 그것도 생산, 분배, 지출 내지는 그에 속하는 회계시스템에 따라서 - 만이 이러한 요구를 충족시킬 수 있었다. 따라서 1990년 5월 이미 구동독 국민계정에 대한 역산이 시작되었다.

큰 도움이 되었던 바는, 구동독 통계청이 발 빠르게 연방통계청과 함께 첫 시도를 했고, 서독지역에서 유효한 국민계정시스템(System of National Accounts; SNA)에 따라서 국내총생산의 생산부문 및 지출부문을 - 다만 동독의 가격으로 그리고 동독 마르크로 - 공개했던 것이었다. 우선 DIW는 이러한 통계를 파악하고 거기에 맞는 회계시스템을 통해서 보완을 시도했다. 그로부터 총 3,530억 동독 마르크의 국내총생산 중 상당부분이 이중계산 되었음이 밝혀졌고, DIW의 산출에서는 이것이 고려되었다. 그 사이에 연방통계청은 자체적으로 이 중복계산을 수정해서 3,360억 마르크로 산출했다.

DIW 산출에 절대적 정확성을 요구하는 것이 무리라는 것은 처음부터 확실했다. 동독 통계치를 동독 마르크로부터 서독 마르크로 변환하는 것은 비교가능성 부족으로 인해서 단지 시범적으로만 실행될 수 있었기 때문이었다. 예를 들어 상이한 공급체계의 문제점들은 만족스럽게 해결될 수가 없다. 구동독에서는 서독에서는 거의 더 이상 생산되지 않은 제품들이 생산되기도 했던 반면에, 서구의 고부가가치 제품들은 없었다. 당시 상황 하에서 구동독 제품은 경쟁력이 없음에도 불구하고 국내에 다른 대체체가 없거나 외국으로 수출될 때 보조금이 있었기 때문에 판매가 되었다. 경기변동 연구가 및 전망 있는 시계열상 발전에 보다 더 관심을 가졌기 때문에, 우선 현실을 가장 잘 반영하는 모델계산으로 충분했다.

원칙적으로 DIW는 국내총생산의 생산부문 계산에서 출발했다. 연방통계청의 시계열 자료를 계산하기 위한 출발토대로서 DIW가 국가자료실태의 틀 안에서 조사했던 생산성연구의 결과들이 이용되었다. 비교에는 당시(1983년) 생산부문 - 산업, 건설, 농업, 교통, 상업 - 만이 고려되었다. 각각의 생산품과 산업비교는 일인당 생산액이 구해졌고 서독 마르크 가격으로 평가되었다.

비교는 대부분 수량에 기초하고 있다. 산업에서는 생산성이 부분적으로 추정된 가격비율을 통해서 조사되었다. 구동독 고용구조에 따른 개별가치들의 종합을 통해서 생산부문의 종합적인 산출액이 계산될 수 있었다. 이러한 조사는 1983년 것만 있기 때문에, 다른 자료들 (예를 들어 국민계정상 생산성 발전)의 도움을 받아 1989년을 위해 보정작업이 실행되었다. 농업 및 삼림업의 부문에 있어서는 1983년에 이미 생산성 수준이 과다평가 되었음이 밝혀졌다. DIW의 서비스부문 추정치 - 이때 가능한 한 동독자료를 바탕으로 했다 - 변환과 함께 1989년 구동독의 국내총생산이 산출되었는데, 동독의 가격체계와 조세체계 상의 왜곡을 제거한 바, 약 2,850억 서독마르크였다. 이는 동독 마르크로 계산했을 때 국민총생산의 약 84%에 상응한다<표 II-6>.

이렇게 1990년 여름 DIW가 처음으로 발표한 결과는 두 번째 단계, 즉 연방통계청에 의해서 사용가능하도록 만들어진 모든 국민대차대조표(VGR) 데이터들의 통계들의 검증 보완 및 사용 후에도 변하지 않았다. 하지만 단지 어느 정도 개괄적인 연구로서 볼 필요가 있다.

DIW는 주어진 통계를계열을 최적으로 활용하기 위해서 국내총생산을 실제적으로 생산의 측면에서 그리고 명목적으로 분배의 측면에서 계산했다. 이런 과정에서 - 최소한 매년단위로 - 총생산, 중간재, 총부가가치 등에 대한 회계감독이 이루어졌다<표 II-7>. 계산에 있어서 분기별 계산과 단기적인 관찰이 가능토록하기 위해, VGR 통계가 현재 통계적인 정보를 넘어서 가능한 한 이해될 수 있도록 처음부터 주의했다.

지출계산과 분배계산을 위해서 원칙적으로 국민대차대조표에 관련해서 1988년을 대상으로 출판된 모든 동독 데이터들이 준비되었다. 그래서 지출흐름과 이전흐름이 서독지역에서 유효한 시스템과 비교될 수 있었다.

<표 II-6> 구동독지역에 대한 DIW의 국민대차대조표
(구동독의 국민총계정의 생성계산을 동독마크에서 서독 마르크로 평가)

증명 대상	구동독 (SNA 기준)	취업자	생산성 (명목)							서독마크 요 소		구동독 생산성 1989	구동독 (SNA 체제)	
			구동독		서독		구동독/서독			자재	적용 자재		비감 면 부 가세 및 수 입지 출 포 함	비감면 부가세 및 수 입지출 미포함
			1983	1989	1983	1989	1983	1989	1989/ 1983					
			동독 마르크		서독 마르크		(%)							
농림업	31.7	983	20.71	32.25	25.96	37.48	80	86	(8)	41	20	7.5	7.36	6.88
제조업	203	4,397	37.02	46.17	62.69	79.46	59	58	-2	53	52	41.15	180.92	169.2
상업 및 교통	42.7	1,652	19.84	25.85	49.32	60.28	40	43	7	45	48	28.92	47.77	44.67
서비스기업, 국가	66.5	2,826	18.65	23.51	72.61	88.47	26	27	3	22	23	19.96	56.43	52.78
총가치생산 (미보정치)	343.9	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	292.48	273.53
금융서비스 보상급여	10.1	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	8.59	8.59
총가치생산 (보정치)	333.8	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	264.94
비감면 부가세														
수입지출	2.1	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	18.95
총생산	335.9	9,860	27.04	34.07	61.9	77.75	44	44	0	x	x	x	283.89	283.89

<표 II-7> 구동독지역에 대한 DIW의 국민대차대조표(총생산, 중간재, 총부가가치)

연도	개별가격			가격지수			가격 (1991년 기준)		
	총생산	선행급부	총가치생산	총생산	선행급부	총가치생산	총생산	선행급부	총가치생산
	10억 마르크 (서독)			1991 = 100			10억 마르크 (서독)		
농림어업									
1989	10.86	3.97	6.88	116	89	141	9.33	4.44	4.89
1990	9.85	3.85	6.00	116	95	135	8.47	4.03	4.44
1991	6.37	3.03	3.34	100	100	100	6.37	3.03	3.34
제조업									
1989	414.19	244.99	169.20	107	102	115	387.08	239.99	147.09
1990	316.42	197.06	119.36	103	104	103	306.39	189.96	116.43
1991	177.74	110.20	67.54	100	100	100	177.74	110.20	67.54
상업 및 교통									
1989	347.54	302.87	44.67	95	103	63	365.08	294.82	70.46
1990	264.66	223.59	41.07	97	101	78	273.83	220.98	52.65
1991	171.50	138.40	33.10	100	100	100	171.50	138.40	33.10
서비스기업, 국가, 비영리 사기업									
1989	109.17	56.40	52.78	61	69	55	178.25	81.64	96.61
1990	140.50	75.06	65.44	73	85	63	192.93	88.36	104.57
1991	173.08	79.27	93.81	100	100	100	173.08	79.27	93.51

총가치생산(미보정치)									
1989	881.77	608.24	273.53	94	98	86	939.74	620.69	319.05
1990	731.42	499.55	231.87	94	99	83	781.64	503.35	278.29
1991	528.69	330.90	197.79	100	100	100	528.69	330.90	197.79
(-) 금융서비스 보상급여									
1989	x	x	8.59	x	x	42	x	x	20.65
1990	x	x	14.75	x	x	6	x	x	21.60
1991	x	x	24.40	x	x	100	x	x	24.40
(=) 총가치생산 (보정치)									
1989	x	x	264.94	x	x	89	x	x	298.40
1990	x	x	217.12	x	x	85	x	x	256.69
1991	x	x	173.39	x	x	100	x	x	173.39
(+) 비감면 부가세, 수입지출									
1989	x	x	18.95	x	x	72	x	x	26.22
1990	x	x	16.35	x	x	81	x	x	20.28
1991	x	x	9.63	x	x	100	x	x	9.63
(=) 총가치생산									
1989	x	x	283.89	x	x	87	x	x	324.62
1990	x	x	233.47	x	x	84	x	x	276.97
1991	x	x	183.02	x	x	100	x	x	183.02

정부(국가), 가게 및 기업 부문들을 정확하게 구분하는데 있어서 커다란 어려움이 나타났다. 예를 들어 정당과 노조는 그때까지 국가에 속했는데, 이제는 ‘사적 가게’로 분류되어야 했다. 노동자, 정부지원금 수혜자, 그리고 - 입증된 한에 있어서 - 자영업자와 기업가의 소득과 지출에 대한 정보는 구 동독 국민대차대조표(VGR)로부터 넘겨받아서 서독의 SNA 개념에 맞게 가산되었다<표 II-8>.

<표 II-8> 구동독의 국민대차대조표
(동독 마르크로 계산된 동독주민 소득 대차대조표)

증명 대상	대차 (16)	대차 (17)	대차 (16+17)
근로자소득	x	x	173
노임 및 급여	115	x	x
기타 농업소득 생산자	3	x	x
자연소득(총계의 80%)	x	1	x
비대가성소득 (총계의 80%)	x	54	x
기타 별도 수익 및 자산			
기타근로행위소득	20	x	33
자연소득 (총계의 10%)		0	x
기타 화폐수입	6	x	x
비대가성소득 (총계의 80%)	x	7	x
이전소득	x	x	44
국가, 기업, 해외	37	x	x
자연소득 (총계의 10%)	x	0	x
비급여소득 (총계의 10%)	x	7	x
총화폐소득	181	x	x
비급여 및 자연소득	x	69	x
총실질소득	x	x	250
세금 및 기부금 공제액	26	x	x
가처분소득	x	224	x

국가와 민간부문간 자금흐름을 기록하는데 있어서, 지금껏 그랬듯이 국가가 우선 민간으로부터 세금을 걷은 후 다시 이를 분배하는 것을 가정하지 않고 기업과 가게가 서독적인 조건들 하에서 부담해야할 세금을 지고 있다고 가정되었다. 그렇게 서독의 조건들에 부합하게 사회보장체계를 위한 토대가 시연(시물레이션)되었다<표 II-9>.

총임금 및 총급여에 있어서 가치재평가 문제는 부수적인 역할만 했는데, 1990년 7월 1일 1:1 비율이 적용되었기 때문이다. 고용주 기여분을 사회보장비에 귀속시킴으로써 “고용된 노동으로부터의 총소득”의 크기는 서독의 개념에 맞게 계산되었다. 이와 함께 서독수준에 맞추어서 보조금을 삭감함으로써 - 정부의 보조금 정책이 동독의 ‘인위적인’ 가격구조에 결정적으로 작용했다 - 기업이윤의 “올바른” 규모가 도출되었다.

국민총생산 지출 측면의 크기(십억 DM)는 부분적으로는 비용체계의 타당성 계산을 통해 비로소 구해졌는데, 왜냐하면 여기에서는 위의 근거를 제외하면 더 이상 재평가를 위한 새로운 근거가 없기 때문이었다.

이러한 DIW에 의해서 개발된 경험적 모델계산의 도움으로 여러 방향에서 나타나는 상이한 가정들과 통계자료들이 - 이들은 부분적으로 모순되었던 것이다 - 어느 정도 일관성이 있는지 점검할 수 있었고, 그럼으로써 이것들이 후속연구들에 적합한 토대가 되는지 점검할 수 있었다.

연방통계청이 1990년 하반기 및 1991년도 통계를 공개한 구동독의 주요 국민대차대조표(VGR) 자료가 다시 보여주듯이, 오직 닫힌 순환체계의 도움으로써만이 특정한 사실들, 불합리성 및 한 국민경제의 관계 등을 분명히 할 수 있다. 게다가 자료 내 빈틈들(예를 들어 기업이윤)도 부분적으로 이러한 방법을 통해 채울 수 있다. DIW가 자본순환 계산 분석에서 거의 대부분 공식 통계(세금, 사회보험, 독일연방은행 자료)를 활용하기 때문에, 이러한 자료들을 분석에 있어서 계산들이 - 최소한 개별가계의 가치분소득에 있어서 - 안정적이지 않는 것으로 드러났다. 통상적으로 기타로 파악되는 따로 떼놓는 자금들(Entnahmen)은 “연방통계청”의 변형에서 1991년에 최소한 100억 마르크나 너무 높았다<표 II-10>. 이는 적어도 1989/90년의 과도기에는 완전한 자금순환 계산이 기업의 재정계산에 이르기까지 절대적으로 불가피하다는 것에 대한 또 다른 암시이다.

<표 II-9> 구동독지역에 대한 DIW의 국민대차대조표(1989년 일반 가계의 가치분소득 도출)

증명 대상	총소득				순소득			
	실질소득			소득 (SNA기준)	가치분소득			
	합계	공제 : 선행급부			총공제	그 중		
		기업	국가	개별가구		기업 (= 미취득 이윤)		
	10억 마르크(동독)			10억 동독 마르크 =서독 마르크	10억 마르크(서독)			
근로소득	173	12	x	116	53	108	108	x
취득이윤 및 자산소득	33	x	x	33	3	30	23	7
이전 (잔액)	44	x	7	37	3	34	34	x
총 실질소득	250	x	x	x	x	x	x	x
가치분소득	x	x	x	x	x	172	x	x
국가	x	x	x	x	59	x	x	x
개별가구	x	x	x	x	x	x	165	x
기업	x	x	x	x	0	x	x	7

〈표 II-10〉 구동독지역에 대한 DIW의 국민대차대조표
(일반 가계의 가처분소득)

(단위: 10억 마르크)

증명 대상	1989	1990	1991	
			변수 1	변수 2
			BLG: StBA	BLG: DIW
피고용인 총소득	160.6	167.3	x	184.7
사용자의 사회보장비	24.5	24.5	x	29.2
총임금 합계	136.1	142.8	144.1	155.5
근로소득세 및 사회보장비	27.7	29.5	40.4	40.4
순임금(급여)총액	108.4	113.3	103.7	115.1
이전 (잔액)	33.6	38.8	76.0	76.0
취득이윤 및 자산소득	23.0	14.8	31.7	20.3
가처분소득	165.0	166.9	211.4	211.4
개인 소비	155.7	163.8	196.2	196.2
저축	9.3	3.1	15.2	15.2

나. 국제수지

1) 국제수지 추계 시스템에 관한 동서독의 차이

구동독은 모든 서구국가들에 있는 IMF정의에 따른 국제수지 대차표가 없었다. 국제수지표는 한 국가가 외국과 교역한 모든 경제적 거래를 종합적으로 표시하는 것이다. 여기서 지불(Zahlung) 개념은 넓은 의미로 파악되는데, 재화나 금융거래 뿐 아니라 다른 기간이나 현재 바로 지불로 이어지지 않는 거래까지 포함한다. 국제수지는 무역수지와 자본수지로 나누어진다<개요 1>. 국제규정에 따르면 무역수지는 국내외간 재화와 서비스 거래 뿐 아니라 무상의 재화, 서비스, 재정이전 등 이전거래도 포함한다. 반면 자본수지는 금융자산을 해외로 이전하거나 해외로부터 이전받는 경우 등 모든 금융거래를 포함한다. 이러한 이전은 무역거래에 대한 대금지불이나 자산가치의 교환을 나타낸다.

반면에 구동독은 소위 현금대차표를 통해 외국과의 채권 및 채무관계 실태를 보여주고 있다<개요 2>. 양쪽 공히 비사회주의경제권(NSW)과의 관계가 주된 관심이었다. 이는 동독의 경제적 상황으로부터 나타났다. 이의 목적은 언제든지 유동성과 채무의 움직임에 대해 보여줄 수 있게 함이다. 즉 외

환수입과 외환지출간의 관계설정이다. 여기서는 재화와 상품 뿐 아니라 서비스, 외자상환, 이자 등도 함께 고려된다. 동독의 이러한 국제수지(현금수지)는 오래전부터 적자였다. 즉 순적자국가였다. 개도국에 대해서는 자본청구권이 있었고 서방 은행 및 비은행 금융기관에 대해서는 지불의무가 있었다. 오랜 기간 동안 너무 낮은 수준의 적자 상태만 고려되었다. 사회주의경제권(SW)에 대해서 단지 청산시스템 상 거래만 파악되어 전체적으로 균형상태가 생겨났다. 양 경제지역에의 거래를 지정(할당)하는데 있어서 결정적인 것은 사용된 화폐였으며, 지정학적 소속은 중요하지 않았다.

<개요 1>

도이치뱅크의 국제수지 기본구도 (서독)

- I. 경상수지
 - a) 상품교역
 - b) 서비스
 - c) 이전수지

- II. 자본수지
 - a) 장기적인 자본수지
 - b) 단기적인 자본수지

- III. 통계적으로 분류되지 않는 거래

- IV. 독일중앙은행의 순대외자산의 변화

<개요 2>

구동독의 현금대차표의 기본구조

대외 자산수입	대외 채무비용
계획년도의 수출	계획년도의 수입
그 전년도의 수출	대출청산
이자	비용과 이자
국가의 보조	서비스
서비스	매출비용
기타 수입	기타 지출
	잔고

소련과의 교역은 비사회주의경제권(NSW) 태환화폐로 기록되었다. NSW 국가들을 위한 정보는 VM(외화표시 마르크; Valuta Mark)으로, 사회주의 국가들(SW)은 M(마르크)/VGW(외화등가; Valutagegenwert)로 계산되었다. 양쪽을 합하여 통일된 수지표를 만드는 것은 한 번도 없었다. 현금수지표는 외국에 대한 채권과 채무 실태처럼 한 번도 공개되지 않았다. 단지 대외교역에 있어서 이와 독립적으로 VM으로써 종합한 자료로서 공개되었으나, 이 또한 현시점에서 보면 이 목적을 위해서 믿을 수 없는 방법으로 변형한 것이다.

2) 구동독 국제수지에 대한 역추정

가) 기본 방향

구동독 대외경제관계의 전체적인 조망을 위해 여러 다른 자료들을 종합하고 서구의 용어로 전환하여 하나의 종합적으로 완결된 대차대조표를 만드는 시도를 했다. 여기서 ‘동독내’의 교역 거래는 제외했다. 특히 문제가 되었고 특히 문제적이었고 여전히 문제인 것은 알렉산더 샬크-골로드코프스키(Alexander Schalck-Golodkowski)의 상업조정거래회사(KoKo, 비밀외화벌이조직) 거래를 포함시키는 문제이다. 이로부터 무엇보다도 자본수지에 문제점이 생겨서 첫 단계에는 우선 무역거래에 한정될 수밖에 없었다.

마찬가지로 구동독과 사회주의 국가 및 비사회주의 국가들 간 교역에 대한 평가문제와 전체총액을 요약하는 것이 논쟁적이다. 결과들은 우선 비사회주의와 사회주의권간 구별하여 준비되었고, 그리고 나서 동독의 백만 마르크화로 요약되었다. 이때 동독의 1마르크는 1M/VGM와 동등하게 계산된다. 독일 마르크화로 전환은 개념상 문제로 인해 지금까지 실패로 돌아갔다.

이 계산들은 1989년을 모델로 해서 이런 계산이 어떤 의미를 가질 수 있는가라는 질문에 대한 논의의 기초를 마련하기 위해서, 해결의 방법론적 문제들을 강구하기 위해서, 그리고 꼭 필요한 상세정보들의 이용을 검증하며 경우에 따라서는 확보하기 위해서, 시범적으로 행해졌다. 따라서 이 계산들은 여러 측면에서 임시성의 특징을 지니고 있다.

나) 기초자료 설명과 이의 평가

원천자료

사용된 통계자료들은 대부분 아래의 구동독의 원천자료로부터 나왔다.

- 대외 교역 :

연방통계청이 마지막으로 증명한 정부의 공식대외교역통계, 국가중앙통계국(SZS)의 새로운 환산 전의 사회주의 및 비사회주의 국가들과의 대외교역통계

- 서비스 교역, 이전 거래 :

교통부자료(MfV),
대외교역부자료(MAH),
재무부자료(MfF),
대외교역통계

- 자본거래 :

현금수지, 대외채권 및 대외채무 관련 계획위원회의 자료

이외에도 국제결제은행(BIS) 통계에 의거한 외국은행과의 채권 및 채무실태, (구서독)독일연방은행의 내독 금융거래 자료도 사용되었다.

이미 언급한대로, 통계자료들은 사회주의권과 비사회주의권 간 구분하였다. 비사회주의권에 속하는 서독과의 관계는 따로 분리해서 다루어졌다. 그 외 개별국가들은 사회주의권 국가들만 언급되었다.

대외교역

국가중앙통계국(SZS)는 무역기업들의 신고에 따라 대외교역통계를 종합했다. 여기에는 상업조정회사의 거래도 포함되었다. 따라서 대외교역이 전반적으로 거의 다 통계에 잡혔다고 볼 수 있을 것이다.

그러나 상세히 들어가면 서독에서 일반적인 분류들과 일치하지 않는다. 특히 동독 대외교역에는 허가권이나 건설서비스 등 특정한 서비스를 포함하고 있다. 위탁가공무역은 순개념으로, 수출입은 본선인도조건(free on board;

fob)으로 계산되었다. 지역적 귀속은 우리의 국가구분기준에 일치하지 않고 또 구동독의 현금대차대조표 기준과 일치하지 않았다. 가장 어려운 점은 공개와 관련된 평가에서 발생하는 문제였다.

동독통계청은 이미 1990년 하반기에 1985년부터 1989년 및 1990년 상반기의 대외교역을 서구식 개념으로 역산했다. 출발점은 새롭게 평가 작업되었던 대외교역청(MAH)의 소위 통합보고들이었다. 위에서 언급된 차이들은 - 초기자료가 이를 허용하는 한 - 제거되었다.

계산을 위해서 이 대외교역수치를 출발점으로 선택했는데, 이유는 이것이 국제수지표 정의에 가장 가깝기 때문이다. 여기서 무역수지들이 서독마르크화로만 변환되어 있기 때문에, 우리는 다시 사회주의 국가들과의 교역은 백만 M/VGM으로, 비사회주의권 국가들과의 교역은 VM(외화표시 마르크)로 역산했다. 역산은 과거 연방통계청이 독일 마르크화로 변환했던 것과 같은 환율로 이루어졌다.

태환루블화에 기초한 모든 수출입에 대해 1981년부터 1 태환루블=4.67 M/VGW 환율이 적용되었다. 1990년 7월 1일 화폐통합 이후에는 1 태환루블=2.34 M/VGW로 고정되었다. 이 비율이 연방통계청의 1985년부터의 역산계산 기간에도 사용되었다. 따라서 여기서도 (계산)결과들을 다시 백만 M/VGW로 역산하는데 이 비율을 적용했다.

자유롭게 변환 가능한 통화를 기초로 한 수출입 계산을 위해 VM을 사용했으며, 여기서 VM은 서독 마르크와 동등하게 취급되었다. 변환계산을 위한 환율로는 1989년 당시 1 VM=4.40 M/VGW로 책정되었다. 변환계산환율은 매년 지출과 수입관계에 따라 고정되었고 기업의 경제적 회계 계산에 기초가 되었다. 이 비율은 비사회주의 국가들과 교역의 역산에 있어서 서독 마르크를 VM과 M/VGW으로 전환하는데 기여했다.

나아가 ‘상품거래의 보완“을 차감함으로써 추가적으로 대외교역 수치를 수정했다. 이러한 ‘상품거래의 보완“ 항목은 서독의 국제수지표에서도 연방통계청의 발표된 대외교역수치로부터 국제수지표상 상품교역을 구분해내는 시도에 기여했다.

본질적으로 여기서 외국인의 의뢰로 서독상품을 동독으로 이전(수출)하는 소위 삼각교역의 수정이 중요하다. 즉 중복계산을 피해야 한다. 통일되기 수년전에 삼각교역 규모가 급격히 증가하여 1989년에는 거의 10억 서독 마르크에 달했다. 수입품의 대부분은 서독산 기계와 장치장비였다.

서비스와 이전소득 수지

서비스수지는 우선 구동독 현금대차표에서 구할 수 있는데, 이는 재정부(예를 들어 보험, 직무출장), 무역부(예를 들어 박람회비용, 광고비용, 무역대리점, 일반 판매대리점), 교통부(화물운송, 개인운송, 항역비용) 등이 제공한 정보들에 기인한다. 이 정보들은 NSW 국가들은 VM, SW국가들은 M/VGM으로 나누어서 제공된다. 우선 주요문제는 많은 사용 가능한 자료들을 변환키(Umsteigeschlüssel)의 도움으로 서구의 용어로 바꾸는 것인데, 이때 동독 내 지불은 고려되지 않도록 주의해야 한다. 여기에 더해서 무역수지에서 제외된 건설서비스, 특허권과 같은 서비스부문이 추가로 고려되었다.

이자소득과 이자지출을 조사하는 것은 특별한 문제를 야기한다. 구동독 현금대차표를 통해서 “결산된” 가치는 수정하지 않은 채 그대로 경상수지로 이전될 수 없다. 왜냐하면 이는 내부적인 오산에 의해서 산출되었고 계획과 실제이자율의 과다 계산, 잘못된 현금잔고에 의존되었었다. 왜냐하면 슬락-콤플렉스(KoKo)의 대외채권 및 채무가 계산되지 않았거나 직접적으로 계산되지 않았기 때문이며, 거꾸로 KoKo에 대한 국내채권 및 채무는 계산에 고려되었기 때문이었다. 우리는 현재의 현금잔고를 국제결제은행 BIS의 통계기준에 맞게 구성하고 그로부터 채무크기를 파악하려고 시도했다. 이렇게 구해진 채권 및 채무에 대해 시장에 맞는 이자율을 적용한 결과 이자수입은 더 커지고 이자지출은 더 줄어들어 순지출이 감소한 것으로 나타났다.

이전소득의 대부분은 유엔(UN)에 낸 금액이다. 그 외 사회보장금액과 세금은 부차적인 역할을 한다.

서비스와 이전소득에 있어서 기초자료의 변환문제가 다시 새롭게 나타났다. 상품교역과 반대로 서비스는 근본적으로 방향계수를 적용할 수가 없다. 다만 교통부에서 계산한 몇몇 운송서비스에 대해서는 예외적으로 가능했다.

그럼에도 불구하고 여기서 $1VM=4.40 M/VGM$ 를 적용기로 결정했다. 하지만 상품교역과의 가산성이 만들어져야 했기 때문에 하나의 가정을 만들 필요가 있었다. 이에 상응하여 서비스 1 VM을 지출하기 위해서 평균적으로 4.40M을 벌어야만 했었다고 말할 수 있게 되었다. 이는 이전자본에도 해당한다.

자본수지

완전한 국제수지가 되기 위해서는 자본수지를 포함해야 한다. 그러나 자본수지를 설정하는 것은 알렉산더 샬크-골로드코프스키가 했던 역할을 고려할 때 곧 원칙적인 어려움에 부딪힌다. 그는 구동독에서 외환거래상 외국인으로 취급되었다. 이는 구동독에 사회주의권 및 비사회주의권 외 동독과 서방권 간 중개자역할을 한 제 3의 경제권, 즉 KoKo가 있었음을 의미한다. 이러한 이유로 인해 자본차용 및 상환, 현금대차표상 이자지불 등은 종종 동독과 서방권 간의 자금흐름에서가 아니라 KoKo와의 결산을 포함했다. 이는 우리의 시각에서 보면 동독 내 자금흐름을 묘사하고 있을 뿐, 정작 우리가 관심 있어 하는 외국과의 자금흐름에 대한 정보는 존재하지 않는다. 샬크-골로드코프스키는 1989년 자신의 외국과의 채권 및 채무상태에 대해서 공개했다. 더 상세한 부분들은 그가 서방으로 이주하고 난 뒤 밝혀졌다. 이에 수년을 거치면서 변화의 발전은 없다.

이러한 복잡한 과정들을 밝히기에는 자료의 일부가 없고, 이런 과정들은 현재 자본수지를 설정하는데 극도의 어려움을 주고 있다.

서독과 동독 간 거래

동독에게 있어서 서독은 외국이었다. 따라서 NSW로 규정되었으나 독립적으로 다루어졌다. 서독은 국제수지통계상 동독을 외국으로 취급하지 않았으나, 국민경제의 대차대조표(VGR; 국민대차대조표)에서는 ‘그 외 국가들’로 분류되었다. 독일 중앙은행은 1975년부터 소위 “내독 간 교역수지”라는 항목을 만들었다. 해당 부처와의 조율을 통해서 베를린 조약 틀 안에서 거래계정에서 행해지는 매매거래 뿐 아니라 마르크로 자유롭게 지불되고 수취되는 모든 거래를 작성(총괄)했다. 이 결과들은 공개되지는 않았지만 국민대차대조표(VGR)에는 반영되었다.

동독은 국제수지에서 거의 대부분 회계단위로 실행되는 거래만을 파악하였기 때문에 우리는 그것 대신에 내독 대차표를 이용하였다.

다) 1989년 경상수지에 대한 첫 번째 역추정 결과

1989년 경상수지를 항목별로 체계화하면 지역적으로는 SW와 NSW로 구분했으며 서독은 따로 다루고 있다. 국제수지는 약 69억 동독 마르크의 적자

를 보이고 있다. 그러나 결과는 3개의 지역에서 상당한 차이를 보이고 있다. 동독은 사회주의권 국가들과의 교역에서는 34억 동독 마르크 흑자를 넘으로써 상대적으로 균형적인 결과를 이루었으나, 비사회주의 국가들과의 교역은 159억 마르크라는 상당한 적자를 보았다. 전체적인 결과는 내독 간 교역에서의 56억 마르크 흑자를 통해서 상당히 개선되었다.

개별 항목들을 살펴보면 다음과 같은 그림을 그려볼 수 있다. 사회주의 국가에 대한 국제수지 흑자는 상품교역에서의 33억 마르크 흑자에 기인하며, 서비스부문에서의 흑자규모와 이전소득 부문에서의 적자규모가 비슷하여 균형을 이루었다. 서비스부문의 경우 운송서비스가 일정한 역할을 했다. 높은 지출의 원인은 수입된 원자재들의 운송비용이 많이 들었던 데 비해서 기계, 장비들 및 소비재의 수출 시에는 운송비용이 그리 많이 들지 않는데 있었다. 또한 소련으로부터 원유나 천연가스를 수입할 때도 상대적으로 운송비용이 높았다. 서비스부문 안에서 지출이 큰 또 하나의 분야는 여행수지이다. 여행지출의 대부분은 개인들의 사적여행이 차지했다. 그럼에도 그렇게 많은 여행적자가 발생하지 않은 것은 여행비용 중 일정한 분담이 책정되었기 때문이다. 24억 마르크의 상대적으로 높은 수입은 동독거주 소련군으로부터 나왔다. 서독내 연합군의 지출이 서비스 수지로 집계되듯이 동독에서도 비록 상당 부분이 상품재화 구입에 속했으나 모두 서비스부문으로 계산되었다. 사회주의권 국가들과의 이자지불은 상대적으로 작은 비중이었다. 개도국에 대해서는 거의 무이자로 대출되었다. 일반적으로 이자는 자본주의의 도구로 인식되었고, 이런 원칙적인 이유로 인해서 가능한 한 낮은 수준으로 유지되었다.

구동독은 사회주의권 국가들과는 전반적으로 흑자를 보였으나, 비사회주의 국가들과는 상당한 적자를 시현했다. 상품교역에 있어서 동독은 수출했던 것보다 52억 마르크나 더 많이 상품을 수입했다. 원통계의 수정작업(특히 삼각교역의 삭제)들은 잔액을 통해서 적자의 축소를 유도했다. 서방권으로부터 수입은 동독 내 기계장치를 돌리고 특히 특수한 원자재를 공급받기 위해서 불가결했다. 샬크-골로드코프스키가 관장한 부문 중 하나가 마이크로전자였다. 하지만 적자규모에 큰 영향을 준 것은 서비스부문이었고, 특히 이자비용이었다. 위에서 설명한 바와 같이 보다 더 현실적인 토대에서 이자를 계산했고 그 결과 이자비용을 하향 수정했다. 그럼에도 불구하고 여타부문을 포함한 서비스부문 적자는 상품교역 흑자를 초과하고 있다. 여기서 동독이 다른 사회주의권과 달리 운송서비스에서 흑자를 실현하고 여타 서비스부문에서 거의 균형을 달성했다는 사실은 그리 크게 나타나지 않는다. 수입과 지출에 있어서 중요성이 떨어지지 않는 여타 서비스분야들은 판매조직들의 비용 뒤

에 숨어있다.

내독 간 교역을 함께 고려할 경우 전체 적자규모는 줄어든다. 소련과 함께 서독은 동독의 가장 중요한 무역상대국이었다. 하지만 서독의 입장에서 보면 내독 간 교역은 다른 대외교역과 같은 정도로 역동적으로 발전한 것은 아니었다. 기본적으로 회계단위(Verechnungseinheiten)로써 나타낸 동서독간의 교역은 거의 균형을 이루었다. 그러나 동독으로 매년 약 20억 마르크가 흘러들어갔고, 이는 서방으로부터 긴급 물품을 수입하거나 부채상환에 사용되는 등 필요에 따라 사용될 수 있었다. 이 액수는 마지막 몇 년 간은 12억 마르크로 감소했는데, 이는 수입이 일정한데 비해서 위에서 언급한 삼각 교역에 대한 지출이 증가했기 때문이다. 이 상품교역의 흑자를 경상수지에 포함시킨다면 전체 적자는 69억 동독 마르크로 감소하게 된다.

이 결과는 무엇을 의미하는가? 비교할만한 대상이 없는 가운데 한 년도의 결과를 해석하려는 것은 당연히 문제가 된다. 그러나 VM나 마르크의 M/VGW 변환을 어떻게 평가해야 하는가 내지는 상이한 경제블록의 수치들을 종합할 수 있는가 라는 질문과 관계없이 그 수치들은 특정한 역추론을 허용한다. 동독은 “동구권”에서 상대적으로 높은 기술 수준을 갖춘 국가였다. 따라서 사회주의권 국가와의 교역에서 무역흑자를 실현했는데, 특히 철광, 기계, 자동차, 전자, 정밀기기 및 광학 부문에서 그러했다. 그에 비해 서구국가들을 상대로 투자재화에 대한 높은 수요가 있었다. 동독경제의 주요 문제점은 단기적으로 서방과의 교역에서 적자를 보인 것 외에도 오랜 기간 무역적자가 쌓여서 많은 빚을 지게 되었다는 데 있었다. 1989년의 경우 순이자 지불이 상품교역 적자의 두 배나 되었다. 자본수지가 당장의 수정을 필요로 하지 않더라도, 이는 비율에 변화를 가져오기는 하겠으나 근본적인 설명이 변하지는 않을 것이다. 반면 동구권으로부터의 흑자 규모는 크지 않았다. 이러한 국제수지 상태가 얼마나 지속되어왔는지에 대해서는 아직 입증자료를 낼 수 없으나, 1989년에도 근본적인 변화가 없었다는 것만큼은 분명하다.

03

남북한 통계 협력 방안

Ⅲ. 남북한 통계 협력 방안

북한은 구사회주의 국가들과 마찬가지로 통계 데이터에 대한 외부의 접근을 제한하고 있고, 그나마 북한에서 발표되는 ‘공식통계’조차 그 신뢰성을 담보하기 어려운 실정이다. 북한은 대략 1960년대 이후부터 공식통계 발표를 중단했는데, 구체적으로 경제부문과 인구부문은 1960년대 중반 이후에 발표를 중단했고, 식량부문은 1984년 이후에 발표를 중단하였다. 공식통계 발표가 중단된 이후 북한은 주로 노동신문 등 당 기관지와 김일성 연설문을 통해 통계수치의 일부만을 공개하였다. 그러나 이들 수치조차 주로 전년대비 증가율, 또는 연초대비 증가율 등으로 표시되고 있어 기본적인 통계수치로서의 가치가 거의 없는 실정이다.

이와 같은 한계에도 불구하고 북한에 대한 다양한 통계자료를 축적하는 것은 북한의 현재를 진단하기 위해서도, 또한 향후 올바른 대북정책을 수립하기 위해서도 필수적이며, 더 나아가 남북 공동체의 형성과 통일준비를 해야 한다는 점에서도 매우 중요하다. 북한에 대한 통계자료는 북한의 실상을 정확히 판단할 수 있는 근거가 되므로 이를 잘 활용한다면 남북 공동체 형성을 위한 정책을 보다 효과적이고 체계적으로 추진할 수 있을 것이고 따라서 북한에 대한 통계자료를 수집·분석하고 그 신뢰성을 높이는 작업은 불가피하며 반드시 필요한 작업이라고 볼 것이다.

북한통계에 대한 접근수요는 연구측면에서도 존재한다. 최근 북한과 관련된 주제를 사회과학적으로 접근하고자 하는 연구자들 사이에서는 북한 데이터를 수집하고, 통계 데이터의 신뢰성을 높이도록 재가공하고, 이들 데이터를 활용하는 것이 중요한 연구 분야로 자리 잡고 있는 추세이다. 이들 연구자들은 통계기법을 이용함과 동시에 북한의 기존 데이터를 재가공하려는 노력을 기울이고 있는데 북한통계의 재가공이란 여러 출처의 데이터를 가지고 각각의 누락되어 있는 시계열 데이터를 보충해 넣거나 여러 출처의 데이터를 비교하여 수치를 재조정한다는 의미이다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 북한의 원자료(raw data)가 너무 부족할 뿐 아니라 또한 왜곡되어 있어 많은 연구자들이 연구에 한계를 느끼고 있는 실정이다.

한편 현재 제공되고 있는 북한통계도 표준화 및 국제화 측면에서 많은 문

제가 존재한다. 예를 들어 대부분의 국가통계는 국제기준에 맞추어 정비되어 있으나 북한통계는 데이터 자체에 결함이 있다는 문제뿐만 아니라 데이터가 국제표준에 부합하지 않는다는 문제도 안고 있다. 북한 통계체계가 국제통계 체계 기준에 부합하지 않는다는 점은 향후 남북통합이 이루어진다고 하더라도 북한의 통계체계 재정비를 어렵게 할 것이며, 통합 후 통계표준화를 위해서 또한 많은 자원과 시간을 투자해야 한다는 점을 의미한다.

따라서 보다 객관적이고 정확한 북한연구와 바람직한 대북정책의 설계를 위해서, 그리고 북한이 국제표준에 부합하는 통계 데이터를 생산하도록 하기 위해서는 보다 많은 북한 관련 데이터의 수집이 필요하고 동시에 북한과의 통계협력도 절실한 실정이다. 사정이 이러함에도 불구하고 작금의 남북관계를 고려할 때 우리나라가 주체가 되어 북한 관련 통계 데이터를 직접 수집하고, 통계협력을 추진함에 있어서는 현실적으로 많은 어려움이 존재한다.

따라서 본 장에서는 먼저 국제기구의 북한 통계 데이터 수집 현황, 통계협력 현황 등을 제시하여, 현재 우리가 이용할 수 있는 데이터를 정리하고, 국제기구와의 협력 중 우리가 활용할 수 있는 협력이 어떤 것인지를 우선적으로 살펴보았다. 두 번째로는, 과거 유럽연합(European Union, 이하 EU) 통계청이 체제전환국을 대상으로 초기에 시행한 통계협력의 내용 그리고 초기의 체제전환국이 갖고 있었던 통계 분야의 특성 및 문제점을 제시하였다. 이를 통해 북한과의 통계협력에서 나타날 수 있는 문제들이 무엇인지를 확인하고, 북한의 특수한 체제를 고려하여 우리가 실행할 수 있는 통계협력이 무엇인지를 살펴보았다. 마지막으로, 앞서 파악한 내용을 토대로 우리가 북한과 함께 실행할 수 있는 통계협력 방안을 구체적으로 제시하였다.

1. 국제기구의 북한 통계분야 지원 현황

가. 국제기구의 북한통계 데이터 현황

현재 여러 국제기구들은 전 세계의 경제·사회 통계 데이터를 제공하고 있고, 북한에 대한 통계도 수집하여 제공하고 있다. UN 산하기관들²⁾ 또한 북한 통계 데이터의 대다수를 제공하고 있고, 그 외 국제통화기금(International Monetary Fund, 이하 IMF), 국제노동기구(International Labour Organization, 이하 ILO) 등의 기관들에서도 제한적이기는 하나 나름 북한에 대한 통계자료를 제공하고 있다.

이들 국제기구는 북한의 경제 분야뿐만 아니라, 사회 전반에 대한 다양한 주제의 통계를 제공하고 있어, 주제만 놓고 본다면 국제기구가 제공하는 북한통계 데이터는 흔히 한 국가를 연구하는데 있어 필요한 모든 내용들을 포함하고 있다고 생각할 수 있다. 이 중 경제 데이터로는 GDP, 산업별 생산액, 소득, 환율, 무역, 노동 등 북한의 거시경제 전반을 연구하는데 기반이 되는 주제들이 제공되고 있으며, 사회 관련 데이터로는 인구, 교육, 위생, 보건 등의 주제들이 제공되고 있다.

그러나 북한 통계 데이터는 다른 국가들의 통계와 비교해 보았을 때, 우선 비정기적으로 제공되는 통계 데이터가 대부분이라는 근본적인 한계가 존재한다. 예를 들어, UNDP의 인간개발보고서(Human Development Report, 이하 HDR)과 같은 경우에는 경제활동 및 건강, 교육 등 다양한 주제의 통계데이터를 포함하고 있으나, 비정기적인 시계열 데이터만을 제공하고 있다. 이러한 비정기성으로 인해 북한 연구자들은 북한의 경제 및 사회현상이 시간에 따라 어떠한 변화를 보이는지 확인하는데 있어 커다란 어려움을 겪고 있고, 또한 비정기적으로 제공되는 자료조차 그 신뢰성을 확인하기도 어려운 실정이다.

특히 소득, 환율 등 주요 거시경제 관련 통계 중에는 정기적으로 발표되는 자료가 많지 않고, 정기적으로 제공되는 통계조차 그 대부분이 1) 신뢰성이 없거나, 2) 추정치이거나, 3) 거울 통계(mirror statistics)의 형태로 제공되고 있다. 예를 들어, UN 통계국은 북한의 환율을 정기적으로 발표하고 있으나,

2) 유엔통계처(United Nations Statistics Division, 이하 UNSD), 유엔개발계획(United Nations Development Programme, 이하 UNDP), 유엔 경제사회인구국(United Nations Population Division, 이하 UNPD), 국제연합무역개발회의(United Nations Conference on Trade and Development, 이하 UNCTAD), 유엔아동기금(United Nations Children's Fund, 이하 UNICEF), 아시아-태평양 경제사회위원회(UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 이하 UNESCAP), 국제연합식량농업기구(Food and Agriculture Organization, 이하 FAO), 세계식량계획(World Food Program, 이하 WFP) 등

이는 북한당국에서 발표하는 공식 환율을 그대로 인용하는 것으로 북한의 현실을 정확히 반영하기에는 역부족하고, 신뢰성도 담보할 수 없다. 또한, UN 통계국에서 발표하는 북한의 소득은 정기적으로 제공되고 있으나, 이는 UN이 북한이 제공한 자료를 토대로 추정된 것이다³⁾. 특히 북한의 무역 통계는 거시경제 통계 중 가장 신뢰할 만하고 정기적으로 제공되고는 있으나, 이는 북한이 아닌 다른 국가의 통계를 이용하여 북한의 무역량을 추정한 거울통계이다.

한편, 보건, 식량 등의 주제에 대해서는 비교적 연속적이고 신뢰성 있는 시계열 데이터를 제공하고 있는데, 이는 기본적으로 북한에 대한 현지 조사와 북한 조사원들에 대한 통계교육을 함께 수행했기 때문이다. 실제로 WFP와 FAO 등은 북한에 식량지원을 하면서 북한에 대한 현지실사를 요구해왔다. 따라서 이들은 북한의 농업생산 및 전반적인 수급 현황 등을 조사할 수 있었을 뿐 아니라, 이와 함께 어린이 영양실태 조사도 함께 수반해왔다. 특히, FAO의 농림수산 관련 통계는 1995~2004년까지 북한에서 직접 조사를 실시하여 생산된 것이므로, 북한 상황을 보다 정확하게 반영한 통계라고 볼 수 있다. 물론, 이들 데이터도 조사에만 의존할 경우 일정 한계가 존재할 수밖에 없으므로 위성을 통해 산출된 식량 생산량 통계도 함께 제공되고 있다.

요약하면, 국제기구 역시 북한통계를 제공함에 있어서 그 신뢰성과 정확성을 담보하기에는 한계가 존재하나 특별히 몇몇 주제(예를 들어 보건 및 식량 등)에 대해서는 비교적 신뢰성 있고 다양한 범위의 통계를 제공하고 있다는 것이다. 이는 국제기구가 보유한 비교적 높은 수준의 통계기술 때문이기도 하나, 근본적으로는 인도적 지원 등을 매개로 하여 북한과의 통계 협력을 이끌어내고 있기 때문이다. 실제로 국제기구는 북한을 지원할 경우 기본적으로 여타 개발도상국에 요구하는 것과 마찬가지로 현지 사전 실사와 모니터링을 요구하고, 국제기구에서 제공하는 가이드라인에 맞춘 통계데이터도 동시에 요구하고 있다. 국제기구는 이와 같이 북한의 실정을 직접 조사하여 통계를 획득함으로써 북한통계를 보다 많이 제공할 수 있게 되었다.

3) 김병연, 「북한의 국민소득: 추정치와 평가」, 『수은북한경제』, 한국수출입은행, 2008.

<표 Ⅲ-1> 국제기구의 북한 통계 자료 수집 현황

국제기구별 통계	데이터 분류		연도/ 주기
	경제	사회	
유엔통계국의 국민계정총괄 (UNSD National Accounts Main Aggregates Database; UNSD NAMAD)	산업별 생산액, 소득, 환율	인구	1970~2010/ 정기
유엔통계국의 사회지표 (UNSD Social Indicators; UNSD SI)		인구, 교육, 사망, 수명, 식수, 위생, 출산	1개년도/ 비정기
유엔통계청의 인구연보 (UNSD Demographic Yearbook; UNSD DY)	경제활동	결혼, 교육, 사망, 성차별, 수명, 인구, 출산	2개년도 이하/ 비정기
UNPD 경제사회인구전망 (UNPD Department of Economic and Social Affairs World Population Prospects; UNPD DESA)		인구	1950~2100 (추정치)
UNCTAD	산업별 무역, 투자		2006~2010/ 정기
UNDP HDR	경제활동	건강, 교육, 사망, 성차별, 수명, 인구, 출산, 환경	1980~2012/ 비정기
UNICEF	소득	보건(및 건강), 교육, 사망, 수명, 식수, 위생, 인구, 인프라, 질병관련, 출산	1990~2010/ 정기·비정기
세계은행 (World Bank World Development Indicators Online Database; WB)	세금, 소득, 소득구성, 수명, 수자원, 식량, 에너지, 영토, 원조, 위생, 인구, 인프라, 지식, 질병관련, 출산, 투자, 환경, 환율	건강, 결혼, 경제활동, 공공분야 평가, 교육, 교통, 국가의 채무, 국방, 금융 및, 자산, 기업, 농업관련 상세 데이터, 무역, 범죄, 사망, 산업생산, 섭취량, 성차별	1960~2010/ 정기·비정기
세계보건기구 (World Health Organization, 이하 WHO)		건강, 교육, 사망, 음주, 수명, 원조, 위생, 인구, 인프라, 질병, 출산, 환경	1980~2010/ 비정기
유엔통계국의 밀레니엄 지표 (United Nations Statistics Division Millennium Indicators; UNSD DMI)		건강, 교육, 사망, 성차별, 식수, 인프라, 질병, 출산, 환경	1990~2010/ 비정기

국제기구별 통계	데이터 분류		연도/ 주기
	경제	사회	
FAO	식량 생산, 식량 무역, 수자원 생산·소비, 투자	인구	1961~2010/ 정기
국제에너지기구 (International Energy Agency; IEA)	에너지 생산·공급·수입		1999~2010/ 정기
WFP	원조		1998~2010/ 정기
UNESCAP	경제활동, 무역, 산업생산, 소득,	건강, 사망, 성차별, 수자원, 에너지, 위생, 인구, 식수, 수명, 인프라, 질병, 출산, 환경	1991~2010/ 정기
국제노동기구 (International Labour Organization; ILO)	경제활동	교육, 인구	1990~2010/ 정기
국제통화기금 (International Monetary Fund; IMF)	무역		1990~2010/ 정기
UN 상품별 무역통계 (UN comtrade)	무역		1990~2010/ 정기

주: 1) 본 표는 각 기관의 웹사이트의 데이터를 확인하여 정리
2) 웹사이트 주소는 부록에 첨부

나. 국제기구의 북한과의 통계협력

FAO와 WFP의 발표에 따르면 2010년부터 2012년까지의 3년간의 평균치를 산출하여 추정된 결과 북한 인구의 32%인 약 800만 명이 영양실조 상태인 것으로 나타났다. 그러나 이러한 추정에도 불구하고 북한에 대한 통계 부족은 여전히 외부 지원을 어렵게 만드는 요소로 작용하고 있다. 이는 UN이나 국제구호기관이 어려움에 처한 국가를 지원할 경우 국제기구의 지원이 어떤 효과가 있었는지, 지원은 제대로 이루어졌는지 등을 파악해야 한다는 원칙을 갖고 있는데, 이를 위해서는 관련 통계의 확보가 필수적이기 때문이다.

따라서 국제사회는 북한이 지원을 받고 또한 국제교류에 나서기 위해서는 국제기구가 원하는 통계 데이터를 제대로 작성하고 이를 공개할 것을 요구하고 있다. 북한이 경제적 개발과 국제적 교류에 동참하도록 하고 또한 새천년 개발 목표(Millennium Development Goals, 이하 MDG)를 달성하도록 하기 위해서도 북한에 대한 통계수집 및 분석 등의 분야에 대한 적극적인 협

력과 지원이 필요한 실정이다.

역사적으로 보면 1990년대 중반 이후 북한이 국제사회에 대해 각종 지원을 호소하면서부터 북한과 국제사회 사이에 북한의 통계를 대상으로 하는 각종 협력 사업이 활발하게 진행되어왔다. 이하에서는 이러한 역사적 경험 가운데 몇 가지의 대표적인 협력사례를 소개하기로 한다.

1) FAO/ WFP: 식량

FAO와 WFP는 북한이 국제사회에 대해 식량지원을 요청한 1995년 이후, 식량지원을 대가로 매년 수차례 북한을 방문하였다. 그들은 방문 시 북한의 식량 관련 실태에 대해 현지 실사를 수행하였고, 그 결과를 긴급 보고서 형태로 발표해왔다. FAO와 WFP는 북한당국이 식량지원을 요청할 경우 ‘식량평가단’을 직접 파견하여 북한의 식량 관련 문헌 및 현장조사, 면담 등의 방법을 활용하여 데이터를 획득해 왔다. 물론, 이들의 실사과정은 북한당국의 전면적인 협조 하에 이루어졌다.

예를 들어, 2012년 FAO와 WFP는 북한당국으로부터 식량 수입량, 북한의 공식 재배 면적, 지역별 인구, 배급 및 식량 이전 현황 등의 자료를 제공받았다. 한편으로는, 당국자 또는 협동농장 관계자들과의 면담 등의 방법을 통해 질적 조사를 수행하였고, 그 결과를 가지고 북한이 제공한 수치를 재조정하기도 하였다. 마지막으로, 표본조사를 통해 작물산출량을 측정하여, 문헌조사와 면담을 통한 추정치와 비교하여 수치를 조정하였다.

이러한 조사는 비록 북한 당국이 접근을 허용한 지역에서만 이루어졌다는 한계가 있으나, 현장 및 문헌 조사 등의 다양한 방법을 통해 북한의 식량상황을 보다 정확하게 파악할 수 있게 해주었다는 점에서 큰 의의가 존재한다.

2) WFP/UNICEF/WHO: 보건(영양)

북한의 중앙통계국은 WFP, UNICEF, WHO의 기술적 지원을 받아 1998, 2000, 2002, 2004, 2009, 2012년까지 총 여섯 번의 ‘북한영양실태조사’를 발표하였다. 1990년대 중반 이후 북한의 식량사정이 급격히 악화되면서 국제사회에서는 북한 어린이들의 영양 상태에 대한 관심이 높아졌다. 이를 배경으로 1998년부터 호주, EU 등 각국정부와 WFP, UNICEF 등 국제기구가 공동으로 북한 어린이의 영양 상태에 대해 현지 조사를 실시하였으며, 조사는 북한당국의 승인과 협조 하에 수행되었다.

북한은 초기 조사에서는 조사 과정 대부분을 국제기구에 의지했으나, 점차 북한이 주체가 되어 본 조사를 진행하게 되었다. 예를 들어 1998년의 ‘북한 영양실태조사’의 경우 북한의 중앙통계국은 ‘북한영양실태조사’ 최종보고서를 WFP, EU, UNICEF와 함께 공동저자로 발간하였다. 그러나 2002년부터는 북한 중앙통계국이 단독으로 최종보고서를 발간하는 등 점차 북한이 주체가 되어 데이터를 수집하고 분석하게 되었다.

‘영양실태조사’는 팀을 나누어 실시되었는데, 각 팀에는 1명 정도의 국제기구 인원이 참여하였고, 나머지는 모두 북한의 인원으로 구성되었다. 북한의 통계조사원들은 여러 차례의 조사경험이 축적되면서 점차 전문성이 향상된 것으로 파악되고 있다. 예를 들어 1998년의 조사에서는 각 팀에 북한 측 4명, 국제기구 측 1명의 조사인원이 배정되었으나 실제 조사에 있어 북한 측 조사인원이 어떠한 역할을 분담했는지는 그다지 명확하지 않았다. 그러나 2002년에 수행된 조사에서는 팀의 역할이 보다 전문화되어, 중앙조정팀, 자료조사팀, 자료입력 및 품질관리팀, 실행계획팀으로 분류되었고, 각 팀은 자료 조사팀(20개팀)에 속한 국제기구 인원 20명(팀당 1명)을 제외하고는 모두 북한 측 인원으로만 구성하였다. 더 나아가 2012년의 조사에서는 총 20개 조사팀이 모두 북한 인원으로만 구성되었고, 북한 조사원은 몸무게와 신장 그리고 헤모글로빈을 측정하는 등 보다 전문화된 역할을 수행하였다.

‘북한영양실태조사’는 조사만 수행한 것이 아니라, 해외의 통계 전문가를 초빙하여 북한 조사인원에 대한 통계교육도 함께 제공하였다. 동 교육은 현재까지 북한에서 수차례 개최되었으며, 점차 전문화 되어갔다. 1998년에는 조사 분야에 따른 조사원의 역할을 고려하지 않고 모든 조사원(국제기구 인원, 북한 측 인원)에게 동시에 통계교육을 제공하였으나 2002년부터는 분야별로 분류하여 통계 교육을 실시하게 되었다. 특히 2002년도에는 팀별로 구분하여 통계교육을 실시하는 방법을 활용하여 진행하였으며, 2012년도에도 통계교육 프로그램을 두 가지 형태로 나누어 제공하였다. 그 중 하나는 조사원들을 트레이닝 시킬 훈련자를 교육하는 프로그램이었고, 다른 하나는 조사원들을 직접 교육시키는 것이었다.

통계 처리 주체 역시 초기에는 국제기구 직원들이 데이터 입력 및 검사와 같이 전문적 능력이 필요한 분야를 담당했으나, 점차 북한 측 인원들이 이러한 역할들을 주체적으로 담당하게 되었다. 조사 초기(1998년)에는 북한의 통계처리 경험 부족으로 국제기구 조사인원들이 데이터를 취합하였고 이어 UNICEF가 중앙에서 이를 최종 취합하고 데이터를 검사하였다. 그러나 2002년에는 데이터 입력 및 검사를 북한 측에서 담당하였고, 자료 분석 역시 외

부 컨설턴트에 도움을 받기는 하였으나 북한의 중앙통계국이 주체가 되어 실시하였다. 2012년에는 북한의 중앙통계국을 비롯한 담당 기구의 직원이 자료입력, 검사, 분석 등 일련의 과정을 모두 담당하였다.

이처럼 ‘북한영양실태조사’는 초기에는 해외 전문기관이 주도적으로 조사와 통계교육 그리고 통계처리를 실시하였으나, 시간이 지남에 따라 북한이 주체가 되어 이를 담당하였고, 통계보고서를 자신의 통계당국의 이름으로 발간하되 해외통계와 유사하지만 북한의 특성을 반영한 통계보고서를 발표하는 경향을 보였다. 이처럼 북한이 주도적으로 조사에 임하려는 태도를 보이는 것은 북한의 통계당국이 해외기관과의 협력을 통해 상대적으로 낙후된 자국의 통계제도와 기능을 향상시킬 의향이 있음을 반증하는 것이라고 볼 수 있다. 실제로 북한은 북한 종합지표조사(Multiple Indicator Cluster Survey, 이하 MICs) 등에 참여했던 조사인원들을 지속적으로 조사에 참여시킴으로써 통계 생성 경험을 축적하도록 지원하고 있다. 북한은 2012년도에도 북한 조사원들의 훈련을 담당하는 훈련인원을 대상으로 하는 교육프로그램을 별도로 신설함으로써 북한 내 통계 전문가들의 양성에도 노력을 기울이고 있다. 한편, 북한의 이러한 태도는 해외기구와의 협력에 의해 보다 국제적인 수준에 어울리는 자국 통계를 외부에 공개하는 수단으로 활용하겠다는 의도를 드러낸 것으로 해석할 수 있을 것이다.

<표 III-2> 북한 영양실태 조사

	조사인원 구성	조사 및 통계 교육	통계 처리 주체
1998	14개팀, 1팀당 5명 ①북한측: 4명 - 공무원 2명 - 통역관 1명 - 운전기사 1명 ②국제기구측: 1명 (EU/UNICEF/WFP)	①장소: ICN(Institute of Child Nutrition) 평양 사무소 ②대상: 모든 조사 인원 ③내용: 표본추출, 인체측정법, 부종 식별방법	각 국제기구 조사인원들로부터 데이터 취합, UNICEF가 데이터 검사 후 최종 입력
2002	4개로 팀을 분류 ①중앙조정팀:1팀 (중앙통계국/어린이 영양연구소) ②자료조사팀:20개팀, 각 팀당 5명 a)북한측 4명 - 중앙통계국 1명 - 어린이 영양연구소 1명 - UNICEF/WFP 북한 현지직원 1명 - 운전기사 1명 b) 국제기구측 1명 (UNICEF/WFP) ③자료 입력 및 품질관리 팀: 중앙통계국 1명 ④실행계획팀1: 중앙통계국 37명	① 교육 1 -장소: 인민대학습당 -기간: 3일간 -대상: 본부 직원, 각 도의 데이터 검수 직원 ② 교육2 -장소: 인민대학습당 -기간: 6일간 -대상: 자료조사팀 ③ 교육3 -장소: 중앙통계국 -기간: 2일간 -대상: 자료입력 및 실행 계획팀	①자료입력: 자료입력 및 품질 관리팀이 컴퓨터에 입력 ②자료검사: Epi-info의 통계 프로그램을 이용하여 자동적으로 통계오류 검사 ③자료분석: 외부 컨설턴트의 도움을 받으며 중앙통계국 직원이 수행
2012	① 각 도별 2팀, 총 20개팀, 각 팀은 3명의 조사원 (팀장1명, 조사원 2명) -팀장: 방법론의 적용과 보호자에게 질문 -조사원 1명: 몸무게 측정 -조사원 1명: 신장 측정 (현지의 진료소 의사가 동행하면서 채혈) ② 조사원 선발: 중앙통계국/ 어린이영양연구소	① 교육 1 -기간: 2차례, 각 2일 -대상: 조사원 트레이너 -내용: 표본 추출 방법, 조사 절차, 자료 입력과 분석을 위한 소프트웨어 활용법 ② 교육 2 -기간: 2차례, 각 3일 -대상: 조사원 -내용: 표준화 테스트와 사전 조사, 헤모글로빈 미터기 측정	①자료입력: 북한 직원, 각 팀의 팀장 및 WHO/WFP 파견 직원이 감독 ②자료검사: 각 팀의 (북한) 팀장이 실시, ENA 소프트웨어 사용

주: 1) 실행계획팀은 각 영유아가 살고 있는 가정을 지도에 표시하고, 그 가정이 조사에 임할 수 있도록 방문시 집에 상주하도록 준비시키는 역할 수행
 자료: 1) EU·UNICEF·WFP, Nutrition Survey of The Democratic People's Republic of Korea, 1998.
 2) Central Bureau of Statistics, NUTRITION ASSESSMENT 2002, UNICEF, 2003.
 3) Central Bureau of Statistics, Democratic People's Republic of Korea Final Report of the National Nutrition Survey 2012, 2013.

다. 국제기구 조사에의 한국의 참여경험 : 인구센서스

1994년과 2008년, 두 번에 걸쳐 북한 중앙통계국은 유엔인구기금(United Nations Population Fund, 이하 UNFPA)의 재정적·기술적 지원을 받아 북한 최초의 인구센서스 조사를 실시하였다. 사실 북한은 1980년대 들어 스스로 UNFPA의 재정지원을 받아 인구센서스를 실시하기 위해 노력했다. 이러한 노력의 일환으로 북한은 스스로 1983년에 북한주민의 출생률, 사망률, 평균 수명 등 각종 인구관련 항목을 담은 통계 보고서인 『The Health Statistics of Democratic People's Republic of Korea(북한 보건 통계)』를 영문으로 출간하였으며, 1987년에는 본 보고서를 개정하여 재출간하였다. 이와 같은 북한당국의 인구센서스에 대한 관심과 노력으로, 1989년에는 UNFPA는 북한과 최초의 인구센서스에 대한 재정적 지원을 합의했다. 인구센서스의 본격적인 조사에 앞서 북한당국은 같은 해에 기초 조사의 일환으로 1946~1987년까지의 북한 주민 인구 통계를 UNFPA에 제출하였다.

북한 당국은 1994년에 UNFPA의 재정적 지원을 받아 본격적으로 인구센서스 조사를 실시하였다. 1994년에 실시된 인구센서스는 1993년 12월 31일까지로 소급한 북한 인구를 대상으로 하여 조사한 것이다. 본 조사는 북한 최초로 인구수를 조사하여, 북한 주민의 인구 상황을 파악하게 해주었다는 점에서 그 의미가 매우 크다고 볼 수 있다. 그러나 본 조사는 북한의 지역별, 성별 인구규모와 출생 및 사망, 단순한 가구 규모와 직업구성 등에 대한 초보적인 정보만 포함하였기 때문에, 그 조사항목이 다양하지는 않았다. 또한, 국제기준에 부합하지 않고, 조사결과 또한 상호 일관성이 부족했다는 문제를 안고 있었다.

따라서 2008년 UNFPA는 제4차 국가지원계획('07~'09)의 일환으로 2008년 10월, 북한 전역에 대한 인구총조사(센서스)를 실시하였다. 2008년의 인구센서스는 총 550만 달러에 달하는 필요예산 가운데 우리나라가 400만 달러를 재정적으로 지원하였고, 그 재정적 지원은 남북협력기금을 이용하여 집행되었다. 통계청도 본 조사를 위해 기술적 지원을 제공하였다. 통계청은 2010년 인구주택총조사 기본계획서를 제공하고 조사항목의 선정에 있어 자문역할을 담당하였다. 실제로 통계청에서 조사를 요구한 9개 항목 중 4개 항목(난방시설, 취사연료, 주택형태, 5년 전 거주지)이 최종적으로 선정되기도 하였다. 이와 동시에, 통계청은 UNFPA와 함께 북한의 담당자들을 중국에서 교육하는 방식으로 센서스의 방식과 기법을 전수하였다. 우리 정부는 국내의 북한 전문가들도 조사항목 선정의 자문위원으로 참여시켜, 북한 연구에 필요

한 데이터 및 관련 질문들을 인구센서스 질문지 항목에 포함시키도록 하였다.

북한은 우리의 재정적 지원을 받았기 때문에 2008년의 센서스 데이터를 공개할 수밖에 없었고, 우리나라는 보다 신뢰성 있고 연구에 필요한 데이터를 얻을 수 있게 되었다. 본 조사를 통해 우리는 국제기구를 통해 재정적·기술적 지원을 하는 것이 북한으로 하여금 북한 경제 자료를 외부에 개방할 수 있도록 하는 가장 용이한 방법임을 확인하게 되었다. 따라서 향후 우리나라가 북한의 협조 하에 북한의 통계를 공식적으로 획득하기 위해서는 우리나라가 국제기구의 통계조사에 재정적·기술적으로 지원하는 방안을 최우선적으로 고려할 필요가 있을 것이다.

2. EU 통계청(Eurostat)의 체제이행국과의 통계협력

구 사회주의 체제의 붕괴로 인해 구소련 및 동구권 국가들은 대외적으로 개방을 시작하였다. 국제기구들은 이들 구 사회주의 국가들과 각 분야에서 협력함으로써 민주주의와 시장경제로의 전환을 지원하였다. EU는 이들 국가에 대해 공동체 의식을 갖고 각 분야별로 체제이행을 위한 지원을 하였는데, 특히 EU의 통계청은 이들의 통계를 과거 ‘관리통제의 수단’에서 ‘민주주의와 시장경제로의 전환을 위한 기초’로 전환하는데 노력을 기울였다.

이하에서는 북한과의 통계 협력을 위한 시사점을 도출하기 위해 1993년에 EU 통계청이 체제이행국을 대상으로 수립한 통계 협력 프레임워크를 살펴보기로 한다. 이를 위해 먼저, 당시 이행국의 통계 현황을 소개하고, 이어 EU 통계청이 체제이행국을 대상으로 한 통계협력의 계획 및 구조를 설명하기로 한다.

가. 체제이행국의 초기 통계 현황

1) 구 사회주의국가의 통계

체제이행국은 과거 사회주의 체제를 유지할 당시, 통계를 ‘관리·통제’의 수단으로 활용하였다. 이들의 국가 통계 시스템은 국가 내에서 공통의 정보를 공유하기 위해 운영되기보다는 체제 유지 및 국가 통제를 우선적인 목적으로 두고 시장경제 국가의 여러 기관에서 수행하고 있는 다양한 책임을 동시에 수행하였다.

체제이행국은 체제 전환 초기에 EU 통계청 및 국제기구의 권고를 받아들였고 국제적 표준을 적용하는 등 통계시스템을 발전시키고 재구성하는 데 노력을 기울였다. 그럼에도 불구하고 체제이행국 통계시스템의 발전은 쉽지 않았다.

가장 큰 장애물은 이들 국가 통계 전문가들의 관점이 잘 바뀌지 않는다는 것이었다. 체제이행국들은 시장경제에 적합한 공식통계를 생산해야 한다는 것을 인식하게 되었지만, 한편으로는 여전히 ‘행정보고’를 통계 정보 중 가장 신뢰할 만한 것으로 여기고 있었다. 따라서 유럽 통계청은 통계협력을 할 때에, 이들 국가들의 통계 전문가들로 하여금 통계가 ‘행정(관리)’을 위한 것이 아니라, ‘정보 공유 및 제공’을 위한 것이라는, 즉 그들이 통계를 바라보는 관점을 바꿀 수 있도록 돕는 데에 초점을 맞춰야 했다.

2) 통계 환경의 변화 요구

대부분의 이행기 국가는 경제 및 사회에 대한 관점이 시장경제 국가의 관점과는 매우 다르다. 따라서 이행기 국가와의 통계협력은 통계 분야의 전면적 전환과 개혁이 요구되고, 이를 위해서는 이행기 국가의 통계 환경을 변화시키는 것이 요구된다.

우선 이행기 국가에서 사용되었던 통계의 개념 및 용어를 국제적 기준에 부합하도록 사전 조율을 해야 한다. 이는 통일된 의사소통 구조, 특히 사회·경제적 개념 및 용어가 조율되어야만, 여타 통계 관련 협력을 수행하기가 용이하기 때문이다. 두 번째로는 제도적 장치를 정립하는 것이 필요하다. 한 국가 안에서 법적·행정적 수단들이 올바르게 정립되어야만, 통계시스템이 민주주의와 시장경제로 이행될 수 있기 때문이다.

세 번째로는 통계관리자가 통계시스템에 대해 시장경제의 관점을 갖고 있을 수 있도록 변화시키는 것이 필요하다. 통계 시스템이 효율성과 우선순위 설정 기준에 따라 조직되고 운영되기 위해서는 이를 실행할 권한이 있는 이행국 통계 관리자들과의 관점 역시 변화해야 하기 때문이다. 네 번째로는 이행기 국가들의 통계지식을 업데이트 시켜야 한다. 통계 협력과 근대화를 위해서는 이행국 스스로가 반드시 새로운 지식을 습득하거나 그들의 이론적 지식수준을 높여야하기 때문이다.

3) 통계 담당 인원의 특성

이행기 국가들과의 통계협력은 통계 담당자들과의 컨택트 라인을 형성하여 협력의 연결고리를 만드는 것이 쉽지 않은데 그 이유는 다음과 같다.

먼저, 통계 담당자가 너무 많다는 점이다. 체제이행국 내에는 다양한 기관들이 통계 관련 업무를 담당하고 있을 뿐 아니라, 때로는 기관 간에 협력보다는 경쟁을 하는 경우가 많이 있다. 이러한 경쟁은 정치적 불안정성으로 인해 나타나는 것으로, 이로 인해 EU 통계청 및 국제기구가 통계협력을 진행할 때에 수원국의 협력 기관을 선택함에 있어 어려움을 겪게 된다.

둘째로, 통계 담당기관이 자주 바뀐다는 점이다. 체제이행기의 정치적 불안정성으로 인해 최고 관리자와 기술적 관리자, 통계서비스를 담당하는 팀이 자주 바뀌어, 협력의 지속에 어려움이 발생한다.

셋째로, 통계담당자가 다양한 직업을 갖고 있다는 점이다. 체제이행국은

국가의 특성에 따라 통계담당자의 직업이 정치인, 경제학자, 통계학자부터 변호사까지 다양하여 각자 사용하는 통계의 언어가 서로 다르다. 따라서 이를 통합하기 위해서는 그들이 공통의 통계 언어를 사용하도록 교육시킬 필요가 있다.

넷째로, 체제전환국의 통계 담당자 및 공무원 일부가 여전히 대국주의적 (great power) 사고를 갖고 있다는 점이다. 이들이 대국주의적 사고를 갖고 있기 때문에, 통계 협력 관련 협상을 할 때에는 상당한 외교적 수단이 필요하다.

4) 이행국과의 통계협력 특징

상술한 이행기 국가의 통계시스템의 특성으로 인해 이들 국가와의 통계협력은 대부분이 중장기적인 프로세스로 진행되어야 한다. 국가 통계 시스템은 민주사회와 시장경제의 중요한 기둥임에도 불구하고, 이를 발전시키는 것은 시간이 오래 걸리는 과정이다. 심지어 서방국가에서조차도 통계시스템을 발전시키는 데에 수년간의 시간이 걸렸을 뿐 아니라, 국가 간에 통계시스템을 조율하고 공동의 방법을 정의하는 데에도 상당한 시간과 노력이 필요하다.

정치 및 체제의 불안정성과 더불어 과거 사회주의 체제의 유산을 갖고 있는 체제 이행국의 입장에서는 통계를 개편·개발 하는 과정은 서방국가의 그것보다는 훨씬 복잡하고 장기간의 시간이 소요되기 마련이다. 또한, 서방국가는 이행기 국가에 적용할 수 있는 통계 발전의 ‘이상적 모델’을 갖고 있지 않고 따라서 시행착오를 거치면서 통계협력을 해야 하므로 장기간의 협력기간이 필요하다.

이처럼 체제 이행국과의 통계협력은 장기간의 프로젝트인 만큼 실제로 체제이행국과 통계협력을 추진할 경우에는 다음과 같은 요구 사항을 만족시켜야 한다. 첫째, 각국의 통계 협력 프로젝트는 ‘통계시스템’의 전체 프레임워크 안에서 수행되어야 한다. 둘째, 철저한 통계 운영 규칙을 적용하여 통계협력을 진행하되, 자금 조달 운용 및 통계협력의 계약과 관련한 사항은 각 국가의 환경에 따라 유연하게 적용한다. 셋째, 즉각적인 조치가 요구되기도 하지만, 이행국과의 통계협력은 대부분 장기적으로 수행되어야 한다. 넷째, 장기적인 협력인 만큼 통계 협력 기구들의 장기 금융 조달은 반드시 동반되어야 한다.

나. 통계협력의 전반적 구조 및 계획

1) 지정학적 프레임 워크

EU는 지정학적 특성에 따라 이행국을 분류하여 각각의 그룹에 대하여 ‘폴란드·헝가리 경제부흥원조 프로그램(Poland and Hungary Assistance for Restructuring the Economy, 이하 PHARE)’과 ‘독립국가연합의 지원계획(Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States, 이하 TACIS)’ 프로그램을 적용하여 지원하였는데, EU 통계청 역시 이러한 지정학적 프레임 워크를 기반으로 하여 통계 협력을 진행하였다.

PHARE 프로그램은 중앙유럽 및 동유럽 국가에 적용되었는데, 대상국은 구체적으로 폴란드, 헝가리, 체코, 슬로바키아, 루마니아, 불가리아, 알바니아, 슬로베니아, 마케도니아, 에스토니아, 라트비아 및 리투아니아 등이다. TACIS 프로그램은 구소련 국가에 적용되었고, 구체적으로 이들 대상국은 아르메니아, 아제르바이잔, 벨로루시, 그루지야, 카자흐스탄, 몰도바, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 키르기스스탄, 러시아, 우크라이나 및 우즈베키스탄 등이다.

다만, 구소련 국가들은 러시아와 그 외 국가들로 구분되어 통계시스템이 서로 매우 달랐기 때문에 통계 기반을 구축하는데 있어 양쪽에 다른 전략을 활용해야 했다. 구소련의 모든 통계적 활동은 중앙화 된 통계시스템을 기반으로 수행되었고, 구소련 공화국 통계청의 역할은 모스크바로 보낼 데이터를 수집하는 것이었다. 따라서 구소련의 중앙 통계 인프라를 이어 받은 러시아는 과거 통계시스템과 친숙하면서도 통계 이론에 상당한 지식을 갖고 있는 통계전문가들을 보유하고 있어, 통계 시스템을 재건하는데 보다 유리하였다.

그러나 러시아를 제외한 여타 구소련 국가들은 데이터 수집 시 특정 분야의 통계에만 전문화 되어 있었을 뿐 아니라, 통계전문가의 통계청의 기능 및 구조, 데이터 생산과 분석의 기술에 대한 지식수준이 낮아 통계기관부터 새로 조직해야 했다. 예를 들어, 우크라이나는 농업통계에 대해서만 높은 통계 기술을 보유하고 있었다.

2) 통계 협력의 목표

EU 통계청이 체제이행국과 협력하는 최우선적인 목적은 체제이행국의 통계시스템이 민주주의와 시장경제에서 필요한 정보를 제공하는 역할을 수행

할 수 있도록 지원하는 것이다. 둘째로, 국제기구, 개별 국가 등 공여 주체들이 원조를 공여할 시에 필요한 데이터를 제공하고, 국가 정책을 지원할 수 있는 적절한 지표들을 신속하게 축적하도록 지원하는 것을 목표로 하였다.

3) 통계 협력의 수단

EU 통계청은 기술 지원과 교육의 두 가지 방식으로 통계 협력을 수행하였다. 먼저, 기술 지원 프로그램을 통해 통계시스템의 제도적·법적·조직적 측면, 방법론, 데이터 수집 측면에서 지원 하였고, 이하의 세 가지 실행방안을 기초로 협력하였다.

- ① 정보 교환 세미나: 중고위층 통계 관리자들을 대상으로 하여 통계시스템의 조직 및 구축의 방법론에 대한 정보를 쌍방 교환하는 것에 초점이 맞춰져 있고, 본 세미나를 통해 다른 통계 협력을 할 수 있는 기반을 마련하는 역할을 담당하였다.
- ② 컨설팅: 이들 국가에 대한 지원을 하는 동안 현장 조사에서 필요한 통계 시스템의 제도적, 조직적, 방법론적 측면에 관한 컨설팅을 하였다.
- ③ 직업 훈련: 통계 전문가들이 다른 협력을 통해 획득한 지식을 보다 발전시킬 수 있도록 서방국가의 통계 기관에서 실질적인 운영 경험을 축적하도록 하였다.

둘째로, 훈련 프로그램을 통해 통계 관련 담당자를 교육시켰다. 체제이행국의 통계 시스템과 관련된 업무를 수행할 직원들을 교육시키기 위한 것으로, 다음과 같은 두 가지 실행방안을 제시하였다.

- ① 중장기 과정 프로그램: 약 3개월 간 지속되는 프로그램으로, 일반적으로 지부 혹은 지역 기반으로 실행되고, 교육생들로 하여금 공식통계와 관련한 하나의 주제에 대해 완전히 습득할 수 있도록 하는 프로그램이다.
- ② 단기 과정 프로그램: 1~3주 간 지속되는 프로그램으로, 여러 국가를 대상으로 하되 그 중 특정그룹 통계전문가를 대상으로 하고, 그들의

요구에 맞는 교육을 실시함과 동시에 특히 실질적인 통계 처리 작업 교육에 초점을 맞추었다.

다. 중앙유럽 및 동유럽 국가와의 통계협력

상술한 바와 같이 체제이행국에 대한 유럽 통계청의 통계협력은 국가들을 지정학적으로 분류하여 각각의 계획이 수립되었는데, 이하에서는 중앙유럽 및 동유럽을 대상으로 한 통계 협력의 내용을 설명하기로 한다.

중앙유럽 및 동유럽 국가와의 통계협력 프로그램은 통계협력의 전반적 구조 및 계획안에서 실행되었고, 그 협력의 범위는 통계시스템의 모든 영역을 포함하였다. 본 국가들과의 통계협력 전략은 아래와 같이 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 기술 지원이다. 이는 중앙유럽 및 동유럽 국가들이 통계 정보를 생산·보급·제조직·발전시킬 수 있도록 도와주기 위한 것이다. 둘째로, 훈련(교육)이다. 훈련을 통해 통계 서비스를 발전시키는 데에 필요한 인적 자원을 개발할 수 있다. 셋째는 통계 정보 공유이다. EU 통계청 위원회, EU 회원국, 국제기구 등은 중앙유럽 및 동유럽 국가들에 대한 정보가 필요했으므로, 이들에게 정보를 제공할 수 있도록 EU 통계청은 통계조사, 수집, 정리 등의 역할을 수행하였다.

1) 기술지원

기술 지원 협력의 일환으로 유럽 통계청은 기술 정보 세미나를 개최하였다. 본 세미나는 중앙유럽 및 동유럽의 통계 관련 중간 관리자 대표를 대상으로 하였고, 통계 시스템을 개혁할 때에 발생할 수 있는 문제를 처리할 수 있도록 서구 통계 시스템의 제도, 조직, 방법론에 관한 정보를 제공하였다. 또 다른 형태의 기술 지원 협력은 테마 지원 프로젝트로, 통계정보의 생산 및 배포를 위해 통계 시스템의 각 부문별 발전을 지원해주는 것이다. 구체적으로는 각 부문에 대한 상담을 제공하고, 현장 훈련을 제공하였다.

2) 훈련(교육)

EU 통계청은 중앙유럽 및 동유럽 국가들의 통계 시스템의 발전을 위해 다른 한편으로는 통계교육을 제공하였다. 먼저, EU 모든 국가들에게 열려있는 통계 훈련코스인 통계전문가 훈련과정(Training of European

Statisticians, 이하 TES)에 참여할 수 있는 기회를 제공하였다. 중앙유럽 및 동유럽 국가들의 통계전문가들도 EU 통계청에서 제시한 자격만 갖추고 있다면 EU 가입국과 같은 통계교육의 기회를 제공받도록 하였다. 또한, TES 만으로는 부족한 부분이 있다고 판단되는 경우에는 중앙유럽 및 동유럽의 특정한 국가를 대상으로 한 ‘특별 과정’을 설치하여 맞춤형 통계 교육을 실시하였다.

3) 통계 정보 제공

이들 중앙유럽 및 동유럽 국가를 분석하는 것은 자본주의 국가를 분석하는 것보다 훨씬 복잡한 일이었다. 따라서 EU 통계청은 OECD와 함께 중앙유럽 및 동유럽 국가의 경제상황에 대해 3개의 공동 프로젝트를 진행하였다. 이 프로젝트는 이들 국가의 모든 단기 경제지표를 대상으로 조사하는 것이었고, EU 공동체의 시스템 및 OECD 여타 국가들의 시스템과도 조화를 이룰 수 있도록 질적 조사도 병행되었다.

또한, 유럽 통계청은 직접 조사에 참여했을 뿐 아니라, 중앙유럽 및 동유럽 국가들로부터 획득한 통계 데이터를 관리하고, 이를 제공할 수 있는 서비스를 조직하였다. 이러한 과정을 통해 수집된 기초 통계를 발전시킬 수 있는 방안을 모색하였다.

라. 구소련 국가와의 통계협력

구소련 국가와의 통계협력은 EU 통계협력의 전반적 구조 및 계획안에서 수행되었고, 구체적으로 기관형성(Institution Building)⁴⁾협력, 통계교육협력, 기술정보협력을 실시하였다.

구소련 국가와의 통계협력은 이들 국가의 특성상 주로 기관형성과 관련한 협력에 초점을 맞추었다. 기관형성 협력을 통해 구소련 국가와 EU 통계청은 통계 체계를 현대화하기 위한 목적과 전략을 확인하고, 통계 교육 및 기술 협조의 필요성과 우선순위를 확정하고, 국제사회와의 협력 및 공화국 간의 관계를 조정할 수 있었다.

EU 통계청은 기관 형성 협력의 일환으로 최고 관리자를 위한 세미나를 개최하였다. 본 세미나는 최고 관리자들 중에서도 대표자들만을 대상으로 하

4) 기관형성이란, 주위 국가로부터 지지 및 협조를 받으며 발전해 나갈 수 있는 공식적 조직을 설립하거나, 그러한 공식조직으로 개편하는 것을 의미한다.

였고, 통계 서비스의 개편 과정에서 직면했던 문제점들을 확인하고, 이를 해결할 수 있도록 서방국가의 통계 체계 관련 지식을 제공하였다. 이를 통해 구소련 공화국들은 국제사회와의 통계협력 기반을 마련함으로써, 또 다른 국제 협력을 동원할 수 있었다.

또 다른 기관 형성 협력 프로그램으로 EU 통계청은 통계서비스 분야의 모든 최고 관리자를 대상으로 하여 최고 수준의 고문 및 일반 컨설턴트를 제공하였다. 본 프로그램에서는 통계서비스의 최고 관리자에게 통계 체계 및 프로그램, 데이터 처리 기술, 통계 언어 등을 주제로 교육하였고, 다양한 공여국과의 통계 협력 수행과 관련한 컨설팅을 제공하였다.

둘째로, 구소련 공화국들이 통계 정보를 생산 및 보급할 수 있도록 통계기술을 제공하였다. 이들 통계 정보는 EU 통계청이 관심 있는 주제를 중심으로 생산되었다. 통계 기술 제공은 두 가지로 분류되어 시행되었다.

먼저, EU 통계청은 기술정보 세미나를 개최하였다. 본 프로그램은 통계서비스를 개혁함에 있어 중간 관리자가 직면한 문제점들을 확인하고 이를 해결하는데 초점을 맞추었다. 이를 위해 중간 관리자에게 서방국가의 통계제도, 통계 시스템, 통계 방법론에 관한 정보를 제공하였다.

또 다른 통계 기술 제공 프로그램의 일환으로 EU 통계청은 ‘테마 협조 프로젝트’를 제공하였다. 본 프로그램을 통해 구소련 국가들의 통계서비스 세부 분야별로 통계 정보를 생산하고 보급하는데 있어 필요한 기술적 협력에 대해 협력하였다. 이와 함께, 구소련 공화국들에게 일관된 컨설팅과 현장 교육을 제공하였는데, 이러한 ‘테마 협조 프로젝트’의 일환으로 러시아어와 영어로 기술된 통계학 용어집 준비와 같은 구소련 국가와 서방 국가의 ‘수평적’인 기술 협조도 수행되었다.

셋째로, EU 통계청은 통계교육을 제공하였다. 이들 통계 교육은 관리자, 통계전문가, 통계 교육 담당자를 대상으로 하여 운영되었다. 통계 교육은 구소련 국가들이 통계 서비스를 현대화 하는데 필요한 인적자원을 형성하는데 도움을 주었고, 이렇게 형성된 통계 분야 전문가들은 구소련 국가의 통계시스템을 개발하는데 투입될 수 있었다.

통계교육은 일반 교육, 특정 주제 교육, 교육방법론 교육 등 세 종류의 교육 과정으로 분류되어 제공되었다. 이 과정들은 대부분 약 1~3개월 간 지속되었고, 필요에 따라 1~3주 동안만 교육이 제공되는 경우도 있었다. 먼저, 일반 교육 과정은 시장 경제의 작동 프로세스의 기본 개념, 유럽 연합의 기능, 통계 체계·기관의 조직 및 관리, 정보 기술의 사용법에 대해 교육하였다. 둘째로, 특정 주제 관련 과정은 통계 체계의 각 분야에 대해 충분하고도 상세

한 교육을 제공하였다. 셋째로, 교육방법론 과정은 통계 교육 담당자를 대상으로 훈련시키는 과정이다. EU 통계청은 통계 관련 모든 담당 인원에게 통계 관련 기술을 전수하는 것은 불가능하므로, 통계 훈련 인원에게 통계 교육에 대한 기초적인 교수 방식을 제공함으로써, 이들로 하여금 관련자들에게 통계 지식을 전수할 수 있도록 하였다.

마. 소결

구 사회주의 국가들은 북한과 마찬가지로 시장경제의 통계 시스템과는 다른 구조를 갖고 있었다. 따라서 체제이행 초기에는 EU 통계청이 이들과 통계 협력을 하는 데에 여러 가지의 애로사항들이 있었다. 통계 기술의 낙후도 문제였으나, 무엇보다 통계 관리자들의 통계시스템의 목적 및 이용방법에 대한 관점이 시장경제의 통계관리자의 관점과 매우 다르다는 점이 가장 큰 문제였다. 예컨대, 구 사회주의 국가의 통계관리자들은 체제이행 초기에 여전히 대국주의적 사고를 지니고 있어 통계지원국(공여기관)과의 통계협력을 할 때에 외교적 수단을 사용하여 최대한 협상을 자국에 유리하도록 이끌어가는 경우도 있었다. 또한, 이들 국가의 통계 전문가들 역시 통계체계의 변화에 대한 필요성을 인지함에도 불구하고, 여전히 조사된 통계보다는 행정보고를 신뢰하고 있다는 문제도 갖고 있었다.

EU 통계청은 기술적 협력, 통계인원에 대한 훈련을 통계협력의 기본 전략으로 하여 수행하였고 그 외에 외부로의 통계 제공을 하기 위한 통계조사 및 데이터 구축 사업을 하였고, 구소련 국가에 대해서는 기관형성 협력을 수행하였다.

북한과의 통계협력은 중앙유럽 및 동유럽 국가에 제공된 협력과 구소련 국가에 제공된 협력의 성격이 혼합되어야 할 것이다. 그 이유는 다음과 같다. 먼저, 북한의 낮은 통계 수준을 고려하면, 중앙유럽 및 동유럽 국가와 수행했던 통계 협력을 실시해야 한다. 북한은 그동안의 통계 조사가 전무하다고 볼 수 있으므로, 통계 협력 시에 직접 통계 조사에까지 참여하는 등 협력의 범위를 모든 영역으로 확장해야 할 것이다. 그러나 남북 간의 특수성을 고려해보면 수평적으로 통계협력이 진행되어야 할 것이므로, 구소련 국가들과 수행했던 협력의 성격 역시 필요하다. 단순히 위에서 아래로 협력하는 것이 아닌, 구소련 국가와 수행했던 것과 같이 수평적인 기술 협조도 필요하다. 예를 들어, 우리도 남북 간 통계 용어 사전 편찬 등의 수평적 협력을 수행하는 것 등이 그것이다.

3. 남북한 통계협력 추진방안

가. 현황 및 필요성

1) 우리나라의 북한 통계 획득 현황

현재 우리나라는 통계청이 국내 각 기관에서 제공하는 각각의 북한 통계를 일괄적으로 수집하여 제공하고 있다. 통계청의 북한 통계는 8개 기관이 13개 주제에 대해 79개 항목을 제공한 내용을 공개한 것이다. 통계청이 2007년부터 매년 발간해 온 「북한의 주요통계지표」는 모든 주제의 북한 통계를 하나의 기관에서 제공한다는 점에서 데이터 이용자의 편의성에 크게 기여해 온 것이 사실이다.

그러나 통계청은 북한통계를 독자적으로 생산하기보다는 수집하는 역할에 치중하고 있으므로, 각 통계의 생산과정에 대해서는 명확하게 기술하지 않고 있다. 따라서 북한에 대한 각 통계가 어떻게 입수되었고, 어떤 방식으로 추정 및 가공 되었는지 등을 판별하기는 쉽지 않다. 북한통계가 여러 방법을 이용하여 추정되고, 여러 기관을 통해 수집되는 만큼, 통계의 생산 방법에 대한 명확한 이해가 없을 경우 북한 통계를 오용할 수 있는 위험이 상존하고 있다.

따라서 본 절에서는 통계청에서 제공하는 북한통계를 편의상(preliminary) 추정통계, 관찰통계, 조사통계로 분류하였다. ‘추정통계’란 조사 수집한 통계 데이터를 기반으로 하여 추정한 통계를 지칭하는 것으로, 무역통계와 같은 거울통계도 포함한다. ‘관찰통계’란 직접 북한에서 조사한 것이 아니라 위성 등 여러 자료를 이용하여 눈으로 관찰하여 측정한 통계를 지칭한다. ‘조사통계’란 북한 현지 혹은 북한 접경지역에서 문서 혹은 구두로 조사하여 획득한 통계를 가리킨다.

우리나라 통계청이 수집하고 있는 통계는 남북관계 관련 주제를 제외하면 대부분 추정통계이고, 그나마 조사통계로 분류할 수 있는 인구나 보건 분야 조차도 국제기구로부터 획득한 통계이다. 그 동안 남북 간 개성공단 사업, 남북경제협력제도 실무협의회 등의 경제 협력사업 관련 활동이 진행되었고 다른 한편으로는 이산가족상봉, 금강산 관광 등의 사회문화 교류 경험이 생겨나면서, 남북관계 관련 ‘조사통계’도 자연적으로 발생하게 되었다. 그러나 북한 내부의 경제 및 사회 관련 주제에 대해서는 사실상 조사통계가 거의 전무하다고 평가할 수 있으며, 그나마 존재하는 보건, 인구 통계는 FAO,

WFP 등의 국제기구의 조사통계를 수집한 것이다.

한편, 북한경제의 전반적인 상황을 평가할 수 있는 경제총량, 에너지 등의 주제들이 대부분 추정통계라는 것은 북한연구에 있어 큰 걸림돌이 되고 있다. 북한의 GDP 통계는 국내외 여러 기관에서 추정되고 있고 논란도 많이 되고 있는 항목인데, 각 기관의 추정치는 상당한 차이가 존재하여 이들 추정치를 이용하여 북한의 경제상황을 진단하기는 어렵다. 예를 들어, 2007년 북한의 1인당 GDP는 UN 추정치가 1,152달러, 한국은행 추정치는 471달러로 추정치 간의 격차는 600달러를 상회하였다. 비록 과거 동유럽 국가들도 GDP 통계가 부정확하였지만, 이들 국가의 경제력을 평가할 때에는 에너지 소비량 같은 기준 지표를 이용할 수 있었다. 그러나 현재 북한의 에너지 통계 역시 GDP와 마찬가지로 추정치이므로, 이를 이용하여 북한의 GDP를 추정하는 것이 불가능하다. 조사통계가 거의 존재하지 않는 주제들은 추정자의 주관이 많이 개입되어 객관성이 결여되어 있고, 이들 데이터를 신뢰하기는 매우 어렵다. 따라서 우리나라도 북한에 대한 조사통계를 확대하는 방향을 모색해야 한다.

<표 III-3> 통계청의 북한통계 현황(국제기구 제공 데이터 제외)

주제	제공기관	추정통계(거울통계)/관찰통계/조사통계
자연환경	국가정보원, 기상청, 국토교통부 등	관찰통계(위성 등 이용)
인구	국가정보원 등	① 1993, 2008년: 조사통계 (국제기구 조사) ② 기타: 추정통계
농수산업	국가정보원, 농진청, FAO 등	추정통계, (조사통계)
광공업	국가정보원 등	1965년~: 추정통계(USGS)
대외거래	KOTRA, 국가정보원 등	추정통계(거울통계)
경제총량	한국은행, 국가정보원 등	1960년대 중반~: 추정통계
사회간접자본	국가정보원 등	관찰통계(위성 이용)
교육	국가정보원 등	추정통계
에너지	국가정보원 등	추정통계
보건	국가정보원, FAO 등	조사통계, (추정통계)
남북한 교류	통일부 등	조사통계
수교국 및 국제기구 가입현황	외교부, 국가정보원 등	조사통계
남북협력 기금	통일부 등	조사통계

주: 본 표는 북한의 통계를 임시로(preliminary) 추정통계, 조사통계, 관찰통계로 분류
 자료: 통계청 북한통계(<http://kosis.kr/bukhan/>)

2) 통계협력의 필요성

먼저, 우리나라의 관점에서 보면, 통계 확보는 북한과 효과적으로 경제협력을 수행하고, 적절한 대북 경제 지원 계획을 수립하고, 바람직한 대북정책을 시행하기 위해 우선적으로 필요하다. 상술한 바와 같이, 우리나라는 현재 남북관계 관련 통계를 제외하면 북한에 대한 통계 조사가 거의 전무하다는 문제를 갖고 있다. 따라서 통계 확보를 위한 남북 간 협력방안을 모색하는 것이 급선무이다. 또한, 통계 확보 이외에도 통계교육, 통계 용어 및 처리 방법의 통합 등의 협력을 통해 북한이 시장경제 통계로의 근본적인 발전 기반을 마련하도록 도와주어 남북 통합 시기를 대비할 필요가 있다.

또한, 북한의 입장에서 보면, 국가통계는 경제발전 계획 수립의 기초적인

근거 자료로서 중요한 의미를 가지고 있으므로, 북한의 경제 발전을 위해서도 통계협력은 반드시 필요하다. 그러나 과거 사회주의 국가와 같이 북한은 통계에 대해 매우 폐쇄적인 태도를 견지하고 있으며, 외부에도 거의 공개하지 않고 있는 상황이다. 따라서 북한통계를 획득하는 동시에 북한과의 통계협력 교류를 통해 북한에 통계의 중요성을 인지시켜야 한다. 특히 북한의 통계 총괄 기구인 「중앙통계국」과의 협력을 통해 통계 조사 방법 및 통계 교육 방법, 통계 기술의 활용 등을 전수함으로써, 이들에게 통계의 중요성을 인지시키는 것이 필요하다.

나. 남북한 통계협력 추진 방안

1) 접근 방향 및 통계협력 가능 분야

가) 접근방향

북한은 통계를 권력을 위한 정치적 수단으로 사용하고 있어 통계의 수집·생산 등에 대해서는 민감하게 반응하는 경향이 있다. 이는 앞에서 설명한 구 사회주의 국가들의 사례와 같이 사회주의 체제의 계획 경제 안에서는 통계가 관리·통제 및 체제유지를 위해 중요한 역할을 수행하기 때문이다.

특히, 남한과의 직접적인 통계협력에 대해서 북한은 더욱 큰 거부감을 갖고 있을 것으로 예상된다. 북한은 남한과 직접적인 통계협력을 진행할 경우 자국의 실상과 여러 측면에서의 국가 전력이 노출될 위험이 있다고 인지할 가능성이 높기 때문이다. 또한, 북한이 통계협력에 익숙해지기 전까지는 남북 간의 정치적 분위기에 따라 통계 협력 의지가 좌우될 가능성이 높다. 따라서 초기에는 그동안의 협력 경험이 있는 국제기구의 통계협력에 동참하는 식의 간접협력을 선택하는 것이 바람직하다.

북한과의 통계협력을 유도하기 위해서는 경제협력사업(경제적 지원)과 같이 경제적 이익을 줄 수 있는 방안을 마련하여 자연스럽게 시장체제의 통계를 알리는 방향으로 접근해야 할 것이다. 우리의 경험을 토대로 미루어보면, 경제적 이득 없이 북한이 남한과의 통계협력에 적극적으로 협조하는 것은 불가능하기 때문이다. 그동안 한국이 거의 유일하게 직접 조사하여 공식적으로 얻는 통계는 남북교류 협력 관련 통계가 거의 유일하다는 것을 통해서도 확인할 수 있다.

국제기구의 북한과의 통계 협력 경험을 비추어보면, 우리는 북한에 대한

통계협력은 국제기구의 대외적인 국제 원조를 지원한다는 측면에서 접근하는 것이 바람직하다. 그동안 국제기구(FAO/WFP 등) 역시 북한의 통계를 조사하여 획득하는 방법은 오로지 북한을 경제적으로 지원해주거나 북한의 조사 지원 요청에 응함으로써 통계 조사권한을 획득하는 것이었기 때문이다.

물론 통계협력이 어느 정도 진전된다면, 북한과의 학술 교류도 동시에 진행하여 통계기술을 전수하고 통계문서를 교류하는 형태의 협력을 진행해야 한다. 다만, 학술교류가 경제적 고려 없이 순수한 목적으로만 진행된다면, 이는 남북 간에 매우 ‘친밀한’ 관계가 유지될 때에만 북한이 참여하고자 할 것이다. 따라서 학술교류 역시 경제적인 유인은 반드시 존재해야 하며 우리의 정책당국은 이러한 측면을 세심하게 고려해야 한다.

또한, 북한이 보유한 기술적 또는 경제적 잠재력을 활용하여 통계 교류를 유도하되, 북한의 경제적 활동을 향상시키고 북한의 산업개발에 도움을 줄 수 있는 통계지원 및 협력을 실시하는 것이 바람직하다. 현재 북한은 열악한 경제·사회 환경을 갖고 있으나, IT, 수학, 원자력, 금속, 기계공업 등의 육성에 중점을 두고 있고, 특히 그 중 소프트웨어 개발 기술은 상당한 수준을 갖고 있는 것으로 평가되고 있다. 북한이 육성의지를 가지고 있고 일정정도의 기술적·산업적 기반을 축적하고 있는 동 분야들을 중심으로 표준화된 통계 및 기법을 사용할 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다.

나) 통계 협력 가능 분야

우리가 북한과의 교류협력 및 대북지원을 통해 북한 통계를 조사하는 사업을 시행하게 된다면, 통계조사 및 통계교육 등의 분야에서 협력이 가능하다. 이미 국제기구는 북한 통계를 조사할 때에 북한에 대한 통계교육도 동시에 실시해왔다. 이를 통해 북한의 통계조사 및 처리기술도 상당히 향상되었다. 협력이 지속된다면, 점차 데이터 분석 기법 및 데이터베이스 구축 등 심화된 통계 기법에 대한 교육도 실시할 수 있을 것으로 예상된다.

둘째로, 북한이 경제적 활동을 하는데 도움이 되는 통계기법들을 전수하는 형태의 협력방안이 진행 가능할 것이다. 특히 다음과 같은 구체적인 분야에서의 통계기법 전수를 고려해 볼 수 있을 것이다. 예를 들어 북한이 추진하고 있는 특구의 성공을 위해 만약 기업경영에 대한 통계수요가 존재하고 이를 북한이 원할 경우, 경영분야에서는 기업정보 운영 관리 기법, 제조업 분야에서는 품질관리, 6시그마 등의 관리 기법을 제공할 수 있다. 이어 빅데이터와 그 분석기법 및 솔루션과 IT기술, 기업 상품 기획·마케팅·전략 수립을

위한 시장 조사 기술, 데이터베이스 구축 및 관련 서비스 운영 노하우, 분석 알고리즘 개발 기법을 제공할 수 있다. 북한이 이러한 분야에서 경제적 활동을 할 수 있도록 지원을 하게 된다면, 우리는 북한이 자연스럽게 표준화된 통계 및 기법을 사용하도록 유도할 수 있을 것이다.

남북한 간의 통계 용어 표준화 협력 사업도 적극적으로 고려해야 할 중요한 사업이다. 남북한 통합 시에는 통계 분야를 비롯하여, 표준화 사업을 위해 많은 돈이 투입될 것으로 예상된다. 한국이 독일식 통일을 할 경우 표준 통일 비용은 210조원에 이를 것으로 추계한 연구결과도 있다⁵⁾. 몇몇 현지 진출업체의 경험에 의하면 많은 분야에 있어 산업기술 용어의 사용에 있어 그 사용법과 용어가 상이하어 남북 간 기술교류에 어려움을 겪고 있다고 한다. 일차적으로는 민간 기구를 통해 이런 부분의 사례를 모아 상호간 차이가 있는 용어에 대해 정리하고 표준화 해 나갈 필요가 있다. 한편, 통계 표준화 사업을 적극적으로 해나갈 수 있는 환경에서는 국제표준에 맞는 통계조사의 필요성을 강조하고, 국제기구 및 중국정부 등과도 협력하여 북측이 국제적 기준에 맞는 통계를 작성할 수 있도록 도울 필요가 있다.

2) 단계별 추진 방안

본 절은 상기 기술한 내용을 토대로 남북 간 통계 협력의 추진 단계를 4 단계로 도출하였다. 이들 단계는 순차적인 시행을 위해 분류한 것이 아니라, 시행의 용이성 및 편리성에 따라 배열한 것이다. 예를 들어, 남북관계가 급격히 호전된다면 4번째 단계(주목적으로서의 통계교류)의 추진 방안을 먼저 시행할 수도 있다.

가) 1단계: 국제기구를 통한 통계 데이터 획득

먼저, 1단계는 국제기구를 통해 통계 데이터를 획득하는 단계이다. 통계청은 국제기구를 통해 획득된 북한 통계를 수집하고 있으나, 모든 국제기구의 통계데이터를 포함하고 있는 것은 아니다. 통계청은 향후 국제기구(UNFPA, WHO, WFP 등)의 북한 인구, 보건, 식량 등에 대한 통계 자료를 모두 수집하여 제공해야 한다. 따라서 본 단계에서는 북한 데이터를 상대적으로 많이 축적하고 있는 국제기구를 통해 북한의 통계 데이터를 획득하고 축적하

5) 정병기, 「동서독의 표준화 체계와 표준 통일 과정: 남북한 표준 협력에 대한 함의」, 정병기이회진, 한국정치연구 제22집 제1호, 2013.

도록 한다.

1단계에서는 동시에 각 통계를 획득방법에 따라 분류해야 한다. 크기는 조사, 추정, 관찰 등으로 통계를 구분해야 한다. 구체적으로 조사방법은 표본크기, 서면·구두 방식 등의 구체적 방법으로 구분해야 하고, 추정방법은 원자료, 추정계수 등을 표기해야 하며, 관찰방법은 위성, 문서 등 구체적 방법을 제공해야 한다. 특히 같은 주제임에도 불구하고 각 기관마다 다른 수치를 제공하고 있는 통계들은 따로 구분하여 그 원인을 확인하는 작업도 필요하다. 물론, 구체적인 분류를 위해서는 국제기구에 위의 내용에 대한 정보를 제공받도록 협력을 요청해야 한다. 국제기구에서 공개하는 자료만으로는 위의 방법을 확인하기 어려운 경우도 있기 때문이다.

나) 2단계: 북한 통계 전문가 협의체 설립 및 포럼 운영

2단계는 ‘북한 통계 전문가 협의체’를 설립하고, 관련 포럼을 운영하는 단계이다. 북한과의 통계협력이 재정과 시간이 많이 소비되는 사업인 만큼 전문가 협의체를 설립함으로써 북한 통계 현황에 대한 정확한 사전 진단을 하고, 북한 통계조사 및 기타 협력을 효율적으로 수행할 수 있는 방안을 도출할 필요가 있다. 협의체의 포럼은 1) 북한 통계 현황 및 출처를 파악하고, 2) 조사를 실시할 북한 통계의 주제를 선별하고, 3) 구체적인 조사 방안을 마련하고, 4) 북한 통계 관련 기타 협력 방안을 도출하는 역할을 담당한다.

동 전문가 협의체 포럼은 통계청, 통일부, 통계진흥원이 주체가 되어 개최한다. 참석자는 북한 관련 연구자와 관계 부처 공무원으로 정한다. 포럼에는 협의체 정규회원 뿐 아니라 비정규회원도 함께 참석할 수 있도록 운영한다. 협의체 정규회원은 통계청에 북한 통계를 공급하고 있는 국가정보원, 국토교통부, 기상청, 농진청, 외교부, 코트라(KOTRA), 한국은행 등의 담당자 7명, 북한 관련 통계 주제 13개 분야와 관련한 전문가 총 13명 정도로 구성하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 13개 주제는 통계청이 북한통계를 분류하는 기준으로 도출된 것으로, 자연환경, 인구, 농수산업, 광공업, 대외거래, 경제총량, 사회간접자본, 교육, 에너지, 보건, 남북한 교류, 수교국 및 국제기구 가입현황, 남북협력 기금을 포함한다.

한편, 포럼에 참석하는 비정규회원은 정규회원이 포럼 주제와 관련하여 추천하는 전문가 약간 명으로 구성한다. 포럼의 발표자와 토론자는 협의체 정규회원 및 비정규 회원(기타 북한 통계 조사 참여 해외 기관 전문가, 통계협력 전문가 등) 다양한 인원을 고려하여 포럼개최 시 선정된 안전에 책임자

를 활용하도록 한다.

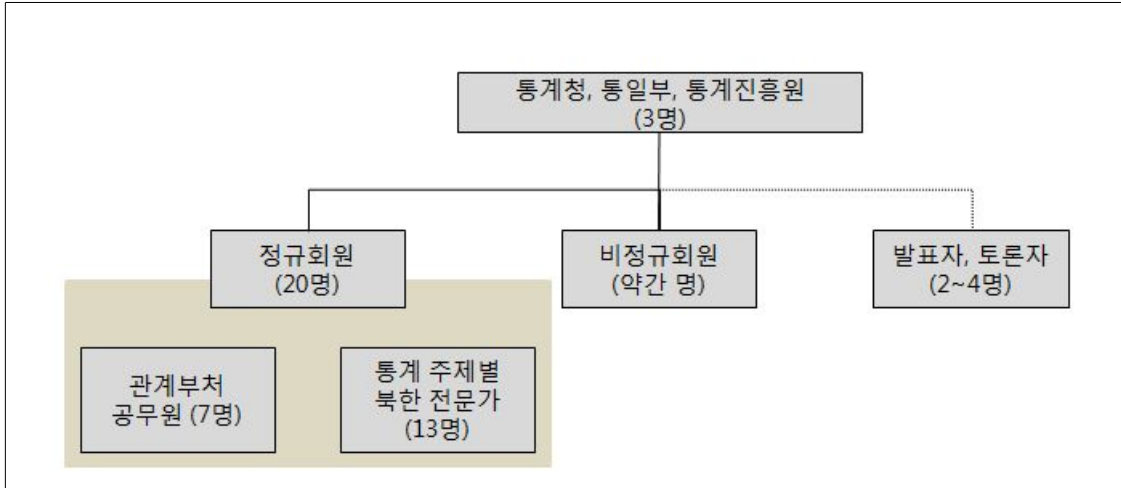
협약체의 정규 회원인 연구자와 관계 부처 공무원은 상호 보완적인 역할을 담당한다. 북한 관련 연구자는 북한 연구자들이 그동안 북한을 연구하면서 데이터의 부족으로 인해 정확한 결과를 산출해내지 못한 주제가 무엇인지에 대해 공유한다. 즉, 북한의 경제·사회 현황을 정확하게 진단하기 위해 필요한 통계 데이터의 리스트를 공유한다. 이러한 작업을 통해, 향후 통계조사를 실시할 주제의 우선순위를 결정할 수 있을 것이다. 예를 들어, 여러 기관이 데이터를 생성하고 있음에도 불구하고 수치의 차이가 심한 통계와 어떠한 방식으로든 전혀 제공되지 않는 주제의 통계로 구분하는 등의 방식을 활용할 수 있다.

한편, 설령 북한이 통계 조사에 협조한다고 하더라도, 북한에 대해 지원 및 경제협력을 약속하는 시기에만 간헐적으로 조사해야 할 것이다. 따라서 불연속적 조사에도 불구하고 연속된 시계열을 정확하게 추정하기 위해서는 각 조사 시기에 조사가 필요한 주제를 협약체에서 미리 파악하고 선정해 놓아야 한다.

현재 관계 부처가 통계청에 제공하고 있는 북한 관련 자료는 그 생성과정에 대해 보안이 유지되고 있다. 북한 통계에 대한 보안유지로 인해 통계청은 각 부처로부터 이의 상세한 생성 과정에 대한 내용을 전달받지 못하고 있다. 통계청에서 제공하고 있는 「북한의 주요통계지표」도 역시 조사, 관찰, 추정 중 어떠한 방식으로 통계가 생성되었는지가 기술되어 있지 않다. 물론, 동 통계의 생성과정을 민간에 공개하는 것은 부담이 있을 수 있으나, 적어도 협약체 내에서 공유하는 것은 데이터 제공 부처에 큰 위험이 없을 것으로 판단된다. 따라서 협약체의 정규회원인 관계 부처 공무원은 해당 부처가 통계청에 제공하고 있는 북한 데이터의 획득방식에 대해 연구자 및 타 부처와 공유하는 역할을 담당해야 한다.

협약체 포럼은 정기적으로 개최하되, 비상시에는, 즉 통계 협력이 급격하게 발전되는 계기가 마련되는 시기에는 비정기 포럼을 개최하도록 한다.

<그림 III-1> 북한 통계 전문가 협의체 조직(예시)



다) 3단계: 직접적 · 간접적 통계 조사 및 통계교육

[간접적 조사]

북한과의 3단계 통계협력은 간접적 혹은 직접적으로 통계 조사를 실시하고 북한 통계 관련 인원에게 통계교육을 제공하는 단계이다.

간접적인 통계조사란 국제기구가 북한 통계를 조사할 경우 우리가 재원을 조달하거나 통계기술을 제공하며 통계를 획득하는 방법이다. 북한은 국제기구에 긴급지원을 다수 요청하였고 수차례 국제기구로부터 지원을 받아왔다. 북한은 국제기구로부터의 지원 경험을 통해 지원에는 통계조사가 수반된다는 국제관례를 경험적으로 알고 받아들이고 있다. 따라서 현재 국제기구가 북한으로부터 통계자료를 획득하는 것은 우리가 직접 북한을 상대로 하는 것보다 상대적으로 수월하다. 국제기구가 북한을 지원할 때에 통계조사에 참여하는 방법은 현 상황에서 가장 용이하고 안전하게 북한의 통계를 획득하는 방법일 것으로 예상된다.

우리는 국제기구가 북한 통계를 조사할 때에, 구체적으로 재원조달과 기술지원의 두 가지 방법으로 통계 조사에 참여할 수 있다. 먼저, 재원조달은 가장 용이한 방법이다. 국제기구의 입장에서조차 북한 통계 조사를 홀로 실시하는 것은 부담이 되므로, 우리가 자금 조달을 통해 조사에 참여하는 것에 대해 호의적이다. 공교롭게도 최근 남북협력기금 사업비 집행실적이 저조한 만큼 통일부의 협조를 받아 본 자금을 통계협력에 보다 적극적으로 활용하는 것도 고려할 만하다. 남북협력기금은 1991년 남북협력기금법에 근거해 설치

될 당시부터 남북교류협력을 촉진하고 민족공동체회복에 기여하는 것을 주된 역할로 규정했다. 남북 간 통계협력도 이러한 교류협력의 일환으로 볼 수 있으므로, 남북협력기금을 통한 북한 통계 조사 및 지원의 정당성에는 문제를 제기할 수 없다. 한편, 기술지원의 협력 방법은 통계 설문지의 용어 검토, 설문지 내용 점검부터 시작하여 북한현지의 통계 지원인력까지 포함하는 것이다. 설문지 내용은 2단계의 협의체에서 점검한 조사 필수 항목들을 포함시키도록 한다.

간접적 조사단계에서는 북한 통계 인원의 훈련 프로그램도 포함한다. 북한은 수년 동안 국제기구와의 통계조사를 경험해왔고, 체계적인 통계교육 및 통계조사 방법을 학습할 수 있는 기회를 제공받았다. 이는 북한으로 하여금 시장경제국가의 통계에 대해 익숙해지도록 하였다. 최근에는 북한현지 인원이 자립적으로 통계 교육을 수행할 수 있는 정도의 수준을 갖게 되었다. 또한 과거에는 통계입력 및 분석에 있어서 국제기구의 도움을 받았으나 최근에는 해외 컨설턴트로부터 자문만 받을 뿐 북한 인원들이 직접 수행하는 것으로 알려지고 있다. 이처럼 간접적 조사 방식의 통계협력을 지속한다면, 북한을 직접적으로 조사하는 단계로 나아가게 할 수 있을 뿐 아니라, 직접적인 통계교육, 통계기술협력의 단계에까지 도달하는데 도움을 줄 수 있다. 따라서 북한으로 하여금 신뢰성 있는 통계 데이터를 생산할 수 있는 기반을 마련해 줄 수 있다.

남북 간에 수차례의 간접적 조사 경험이 축적된 후에는 국제기구의 도움 없이 우리가 주체가 되어 북한 데이터를 직접 조사할 수 있을 것으로 예상된다. 우리 측이 참여하는 국제기구 조사 작업에 대한 경험이 쌓이게 되면 북한도 통계 공개에 대한 거부감이 줄어들 것이다. 따라서 간접조사를 통해 확보된 북한 통계 당국과의 네트워크를 적극적으로 활용할 경우 통계조사 시 상호간의 의견 조율이 수월해 질 것으로 기대된다. 또한 상호간의 협력 사업이 진행되면서 우리나라의 통계 조사 방식과 협력 방식에 익숙해질 것이므로, 상호간 협력 방식에 대한 의견 대립도 상대적으로 적어질 것으로 예상된다. 우리가 2008년 인구센서스 당시 중국에서 북한통계인원들을 교육하는데 참여했던 경험도 이러한 직접적 협력을 논의할 때에 상당한 도움이 될 것으로 예상된다.

[직접적 조사]

직접적 조사 역시 경제적 협력과 지원이 수반되어야만 북한에서 수락할 것이다. 그러나 우리나라는 그동안 통계조사를 전제조건으로 하여 경제협력과 지원을 실시하겠다고 내세운 경험이 없으므로, 북한으로 하여금 ‘지원과 통계조사의 동반 수행’ 원칙을 인지하게 하는 것 자체가 난관일 것으로 예상된다. 따라서 우리나라의 통계협력 기관은 남북 관계의 변화로 인해 남북 간의 협력사업 및 대북지원사업의 부침의 흐름을 적절히 이용하여 북한과 통계협력 협상을 시도해야 한다. 남북 간 긴장이 완화되면 북한은 남한에 지원 혹은 경제협력을 요청할 가능성이 높는데, 이를 이용하여 통일부 등 주무부처와의 협조를 통해 통계 조사 관련 협상을 진행해야 한다. 즉, 향후 통일이 북한 당국과 대북지원을 논의할 시에 우리도 국제기구와 동일하게 모니터링이 필요하고 이 경우 지원사업의 목적달성을 위해서도 모니터링과 통계 조사가 병행될 수 있음을 조건으로 하여 대북지원에 대해 협상할 필요가 있다.

라) 4단계: 주목적으로서의 통계 교류

북한과의 4단계 통계협력은 통계 자체를 교류협력의 대상으로 설정한 단계이다. 3단계의 통계협력이 북한의 경제적 지원 등 경제협력 요청 시에 조건부로 통계협력을 실시하는 방안이라면, 4단계는 경제협력과 상관없이 통계 자체를 남북 간 교류협력 사업의 대상으로 두고 실시하는 방안이다.

가장 먼저 북한의 기초통계 정비사업에 대한 지원을 통해 관련 통계자료를 획득하는 방안을 모색할 수 있다. 1993년과 2008년에 북한이 인구센서스를 위한 지원을 국제기구에 요청한 것은 통계인프라 구축에 큰 관심을 갖고 있다는 것을 보여주는 것이다. 다만, 우리 측이 직접 북한을 조사하는 것은 현실적으로 불가능하므로, 북한 독자적으로 총조사를 실시하고 우리 측은 북한에 통계교육 및 통계처리 관련 기술을 제공하고 동시에 관련 비용을 부담하는 방법을 활용하는 것이 바람직하다.

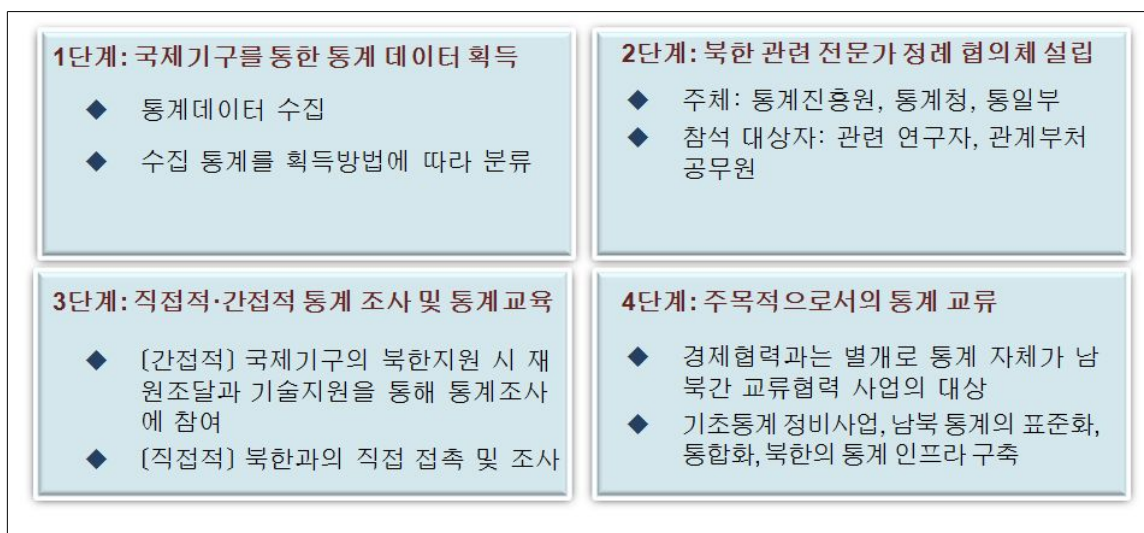
우리는 통계협력 1단계에서 제시한 협의체로 하여금 거시경제, 무역, 사회 등 주요 주제를 선정하도록 하는 한편, 통계청 직원 혹은 기타 전문가를 파견해 북한 통계 조사원 혹은 중앙통계국 공무원을 대상으로 하여 교육을 실시하도록 한다. 조사는 북한이 주체적으로 실시하도록 하되 북한이 실시한 총 조사의 결과물인 통계자료를 제공받는 방식을 활용하는 것이 바람직하다.

이러한 기초통계 작업은 남북관계의 진전 정도를 살펴보면, 기회가 마련될 경우 직접 북한당국과 협의하여 단계적으로 추진하는 것이 바람직하다.

둘째로, 남북 통계의 표준화, 통합화 작업을 추진할 수 있다. 북한과 통계 관련 전담 협의체를 구성하여, 남북 통계 항목의 개념 및 정의를 상호 확인하고 이들 통계의 분류기준을 마련하는 등의 통합방안을 추진하도록 한다. 전담 협의체의 인원은 북한의 중앙통계국 공무원과 남한의 통계청 공무원으로 구성한다. 통계 표준화 및 통합화 방안 역시 남북관계의 진전 상태나 북한의 수용 태도를 감안하면서 점진적으로 추진해야 하는 것이 바람직하다.

마지막으로 IMF에 북한이 가입할 경우, 우리도 IMF가 북한의 통계 인프라를 구축하고 확충하는 데 있어 가능한 지원을 아끼지 말아야 한다. 1997년에 북한은 IMF 실태조사단 3명을 평양에 초청하여 IMF 가입국의 의무와 역할에 대한 설명을 듣는 등 비공식적으로 IMF 가입을 타진한 적이 있다⁶⁾. 비록 이후에도 간헐적으로 IMF와 접촉이 있기는 했으나, 아직까지 북한의 IMF 가입은 현실화 되지 않은 상태이다. 향후 북한이 다시 IMF 가입을 적극적으로 고려한다면, IMF 회원국의 의무에 따라 북한 역시 IMF로의 통계 제출을 위한 통계협력에 반드시 응해야 할 것이다. 동 시기에는 우리도 북한의 통계조직, 통계인력, 통계장비(컴퓨터 시스템), 통계 패키지 등의 분야에 대해서 IMF와 연계한 기술지원(Technical Assistance)을 실시하는 등, IMF의 대북 통계작업에 적극적으로 참여하여 북한과의 통계협력을 확대해 나가야 할 것이다.

<그림 Ⅲ-2> 통계협력 단계별 추진방안



6) 김정만, “북한 금융 제도 현황과 과제”, 『통일경제』, 수출입은행, 2009.

3) 구체적 협력 프로그램

가) 「남북교류협력을 위한 통계 학술교류」 프로그램(4단계)

4단계 협력 프로그램의 일환으로 「남북교류협력을 위한 통계 학술교류」 프로그램을 운영할 수 있다. 통계분야의 남북교류협력을 종합적으로 지원·협약하는 반관반민 형태의 기구를 설치하여, 통계분야의 학술적인 토론 및 만남을 주선하도록 한다. 동 기구에는 통계 협력 1단계에서 제시한 ‘북한통계 전문가협의체’의 일부 회원이 포함되도록 한다. 동 기구는 대북경협 사업에 필요한 통계정보를 제공하고, 한편으로는 실무적인 의사결정 과정에 도움을 줄 수 있는 정보를 북한과 협의한다. 또한 정기적인 남북 통계 학술 대회 및 토론회를 개최하여 통계작성 방법에 대한 상호간의 이해를 증진시키도록 한다. 물론 북한이 통계 관련 지원을 원할 경우에는 이에 대한 통계 기술 및 재원도 지원한다.

공동학술교류는 통계학회나 조사협회 같은 학계나 민간 연구소들이 주축이 되어 개최한다. 남북한이 공동으로 학술대회를 개최할 수도 있고, 관련 전문가의 상호 인적교류를 실시할 수도 있고, 통계 관련 서적 등의 자료를 교류하는 것이 가능한 방안이다. 다만, 통계전문가 간의 정보와 자료의 교류는 남북 간 공동연구를 촉진하는 방향으로 접근할 필요가 있다. 학술대회는 남북 공동으로 개최하거나, 제 3지역 즉 중국의 단둥지역 등 인접지역에서 개최하되, 남북 통계 전문가들 간의 교류를 촉진하는데 초점을 맞추도록 한다. 학술대회의 주제는 남북 학자들이 학문적·기술적으로 토론할 수 있는 항목으로 선정한다.

정보통신분야에서는 이와 같은 남북 학자 간 학술교류 사례가 존재한다. 1994년 이래 남북과학자들에 의해 「코리안 컴퓨터 처리 국제학술회의(International Conference on Computer Processing of Korean Language, 이하 ICCKL)」가 수차례 개최되어 온 것이 그것이다. ICCKL은 남한과 북한, 중국에 걸쳐 한글의 컴퓨터 처리 표준화를 위해 개설된 학회이다. 동 학회는 아래의 <참고표>에서 기술한 바와 같이 중국에서 개최되었고, 중국을 포함하여 남-북-중 3각 체제로 회의를 진행해왔다.

비록 동 학회는 민간의 주최로 실시하였으나, 산업자원부 등 국가기관도 함께 참석하여 논의된 내용이 실제 정책적으로도 반영될 수 있는 실효성을 갖고 있다. 북한의 과학기술총련맹 역시 과학기술축전을 주관하고 품질규격 총국/관리국을 운영하는 기관이므로 학회에서 합의된 부분을 반영할 가능성

이 있다. 물론 북한이 합의를 실질적으로 이행하는지의 여부는 추후의 문제 이기는 하나, 북한 정부 산하 기관과 합의했다는 점에서 의의가 크다고 볼 것이다.

통계분야에 대한 협력도 초기에는 학술 분야를 중심 주제로 선정하여 공동 연구 형태로 출발하는 것이 바람직하다. 일단은 민간 학술 교류를 활성화 하는 차원에서 통계 학술회의를 개최하고, 점차 학술교류 참가자들과의 합의를 통해 통계기술자들을 제3국에서 교육하거나 전문가의 상호 초청 및 교류 하는 형식을 추진할 수도 있다.

<참고표> ICCKL 2001 요약

□ 명칭: ICCKL 2001

- 일시: 2001. 2. 22 ~ 2. 24
- 장소: 중국 연길 개원호텔 대회의실
- 주관: 중국조선어신식학회, 한국 국어정보학회, 조선과학기술총연맹
- 주제: 정보시스템의 공유와 상호유통 방안의 모색

□ 분과구성

- 제1분과: 언어분과(언어분조, ISO 11941전자법, 부호계)
- 제2분과: 정보입출력분과(자판, 서체개발)
- 제3분과: 정보기술용어분과(정보기술용어사전 발간)
- 정보통신분과: 상기 정식분과 외에 한국 측의 요구로 급조된 분과
(한국측 산업계, 학계 표준화 기구 등의 의견 전달)

□ 참석자

- 한국: 진용옥 국어 정보학회 회장 외 40여명
 - 국가기관: 통일원, 산업자원부, 문화관광부, 기술표준원
 - 공공기관: 국립국어연구원, 한국과학기술총연맹
 - 대학 및 연구소: 18개대학 KAIST, ETRI 등
 - 산업계: 한국통신 삼성 한글과 컴퓨터 등
 - 표준화 유관기관: TTA, NCA, 표준협회 등
 - 언론사 및 기타: 전자신문, 경향신문, MBC, 예술의 전당 등
 - 일본, 미국, 러시아 등 해외동포
- 북한: 조선과학기술총연맹 산하 전문가 15명 및 사진기자단 3명
 - 중국: 중국 조선어신식학회 산하 전문가 및 대학교수 약40명

공동학술교류에서 논의할 수 있는 주제는 통계학이론, 경영·품질관리 분야에 대한 통계 방법론, 경제 분야에 대한 통계 방법론, 통계처리 및 분석 방법 등이며, 요즘 북한이 관심을 갖고 있는 빅데이터 관련 기술 및 경향도 좋은 소재이다. 구체적으로는 1) 신기술에 대한 공동 연구(IT 기술, 빅데이터

분야 등), 2) 공동 사업에 대한 통계 구축(환경, 생태계, 옛 유물 및 문화재 통계 구축), 3) 민통선 이북지역의 야생 동·식물생태계 공동 조사 통계 구축 사업지원, 4) 환경 변화에 따른 한반도 생태계 변화(통계 DB 구축), 5) 한반도 환경보존계획의 공동수립(통계 추정)에 대해 우선적으로 교류하는 것이 필요하다.

나) 「북러 협력 프로젝트 연계」 프로그램(3단계)

최근 북한의 활발한 외자유치 정책 방향과 연계하여, 이를 활용하는 방안을 고려할 수 있다. 최근 북한의 경제특구인 나선경제무역지대 개발을 둘러싸고 중국과 러시아가 새로운 움직임을 보이고 있고, 우리정부도 북한의 나진과 러시아의 하산을 연결하는 철도 현대화 작업과 나진·하산 개발 프로젝트에 대한 논의를 구체화하고 있다. 러시아도 그동안의 투자비용이 막대하기 때문에 우리 정부가 참여하는 것에 대해 부정적이지 않고, 우리정부가 북러간 사회간접자본(SOC) 건설 등의 경제협력 프로젝트에 참여할 가능성은 충분히 열려있다고 평가된다.

본 협력이 본격적으로 추진된다면, 이들 사회간접자본 건설 과정에서 필요한 용어 표준화 작업도 병행 추진될 것이다. 한편으로는, 사회간접자본 건설 시에 가장 필요한 것이 미래인구를 추정하는 작업이므로, 동 사업 진행 시 북한의 주변 지역 인구(상황에 따라 총인구) 조사도 동반할 수 있을 것으로 예상된다.

다) 「남북교류협력 연계 통계 협력」 프로그램(3단계)

현재 남북교류협력에는 논의가 되었으나 진전이 없거나, 혹은 진행이 되었으나 중단된 사업들이 산재해있다. 동 사업들 중에는 만약 사업이 활성화 될 경우 이를 통해 통계협력사업도 병행적으로 추진할 수 있는 사업들이 있다.

먼저, 농림어업 분야의 사업에서 통계 협력을 추진해 볼 만하다. 과거에 농업개발, 조림사업, 의료보건 지원 분야에서는 당국 간의 초보적 협력 및 민간단체 지원 사업이 실시된 바 있다. 이러한 사업을 크게 확대할 경우 관련 자료 확보를 위해 북측과 통계협력을 추진할 수 있을 것이다. 특히, 지자체와 NGO들의 농업협력(농기계 지원과 농장에서의 기술지도)과 의료보건 지원 사업은 북측 담당 전문가들과 면담할 기회가 많은 만큼 이 부문에 대한 통계 협력은 실행 가능성이 높을 것으로 기대할 수 있다.

둘째로, 과거에 추진하였으나 중단된 경공업-지하자원 개발협력사업 역시 재추진 될 경우, 관련 통계조사를 병행하여 추진할 수 있다. 경공업 분야 사업에서는 북한에 지원한다는 명목으로 경공업 공장설비 현황, 원부자재 공급 상황, 주요 제품 생산량 등 통계를 요청할 수 있을 것이다. 또한 필요한 경우에는 공동조사를 실시할 수 있을 것으로 예상된다. 북측 지하자원 개발 사업이 활성화 될 경우에는 본 사업의 타당성 조사를 위해 주요 광산의 설비 현황, 주요 광산물의 생산량, 매장량, 품위, 주변 인프라 여건 등을 조사하는 협력 방안을 모색할 수 있다.

마지막으로, 현재까지 실행되지는 않았으나 구상 단계에 있던 여러 협력 사업들이 실제로 추진될 경우 통계협력을 동반할 수 있다. 먼저, 경의선 도로, 철도 연결 사업에서는 도로, 철도 설비 실태, 수송량 등을 조사할 명목을 가질 수 있다. 또한, 공동어로 사업이 이루어질 경우에는, 북측 어장의 어족 자원 실태, 북측의 어선, 가공설비 등 실태에 대한 조사를 동반할 수 있을 것이다. 전력개발 등 에너지 협력 사업이 실행될 경우에는 지역별 에너지 생산 및 소비 실태에 대한 조사를 실시할 수 있을 것으로 예상된다.

다만 남북경협 사업들을 추진함에 있어 북한에서 민감해할 수 있는 통계분야 조사를 강하게 요청한다면, 적어도 단기간 내에는 자칫 경협 사업에 마저 부정적 영향을 미칠 수 있음에 유의할 필요가 있을 것이다.

라) 「통계 분야의 경제적 교역」 프로그램(4단계)

4단계 협력 프로그램으로 통계관련 분야에 대한 공동 개발 및 연구를 통한 공동 상품 개발을 추진할 수 있다. 예를 들어, 소프트웨어 공동 제작, 데이터베이스 구축, 공동 기술 개발 등을 들 수 있다. 소프트웨어 분야는 하드웨어 분야에 비해 적은 자본으로 육성이 가능하여 북한 당국이 많은 관심을 갖고 있는 분야이다⁷⁾. 현재 북한은 ‘민족프로그램 육성’ 원칙을 갖고 독자적인 프로그램을 육성하는데 적극적이다. 한편으로는 북한의 김일성종합대학, 김책공업대학, 평양전자계산기 단과대학 등의 교육기관들이 소프트웨어 개발에 핵심적인 역할을 담당하고 있다. 북한이 소프트웨어 개발에 관심을 갖고 있는 만큼, 우리는 이들 소프트웨어 개발 전문학교에 기술 및 재정을 지원해 줌으로써 통계 관련 소프트웨어 개발 협력을 추진할 수 있다. 북한과 직접적인 교류협력이 여의치 않다면 초기에는 분석/통계/솔루션 소프트웨어 등의 분야와 관련하여 위탁 사업을 진행하는 것도 바람직하다. 다만, 동시에 남북

7) 이홍렬, “남북 정보화 교류협력 추진방안”, TTA, 2005.

한의 인적 교류와 의사소통의 다양한 경로가 개발될 수 있도록 노력해야 한다.

또한, 품질관리 분야, 마케팅 분야, 시장관리 분야의 통계기술을 북한으로 이전하는 교역 프로그램도 실행 가능하다. 현 상태에서 가장 효과적인 방법은 경험 업체를 통하여 남한의 통계관련 기술을 북한의 기술자에 이전함으로써, 남북 간에 자연스럽게 교류할 수 있는 환경을 만들어 주는 일이다. 특히, 품질관리 분야에서의 통계 활용은 안정된 품질을 대량으로 생산할 수 있도록 하는 관리 방법인 만큼, 북한의 제조업 생산성 향상에 기여 할 수 있다. 따라서 생산성 향상을 바라는 북한에서도 관심 있는 분야가 될 것으로 예상된다.

마) 「국제기구와의 연계」 프로그램

[통계 교육 및 교류 프로그램] (3단계)

우리나라는 그동안 저개발 국가에 대해 다양한 통계 지원 사업의 경험을 축적하고 있다. 통계청은 국제 사회 지원의 일환으로 저개발 국가가 MDG를 달성 할 수 있도록 지원해왔다. 예를 들어, 베트남, 몽고 등의 저개발 국가를 대상으로 다양한 통계 지원 사업을 추진해왔다. 우리나라가 이러한 통계 지원 노하우를 북한에도 적용시키기 위해서는 국제기구와의 공조가 필요하다. 현재 우리나라는 국제통계기구(International Statistical Institute; ISI)에 한국의 이재창 교수가 회장으로 선출되는 등 통계 분야에서 입지를 다지고 있어, 국제기구와의 공조가 용이한 환경이 조성되고 있다.

또한 우리나라는 이미 북한 인구센서스 조사에 참여한 경험을 갖고 있으므로, 국제기구와 연계하여 간접적 조사를 할 수 있는 기반은 어느 정도 마련된 것으로 볼 수 있다. 이러한 우호적 환경을 잘 활용한다면 통계 전문가를 대상으로 한 통계 교육 프로그램은 가장 단기간 내에 실행 가능한 방안이라고 생각된다. 초기에는 주된 교육 대상이 조사 시 투입되는 조사원 인력들로 한정되겠지만, 점차 북한의 중앙통계국 직원 전체로 그 대상 범위를 확대하는 것이 바람직하다.

[IMF 가입 지원] (4단계)

북한의 개혁·개방 및 경제성장을 위해서는 북한의 국제금융기구 가입을 지원할 필요가 있다. 실제로 세계은행, 국제통화기금과 유럽부흥개발은행은 사회주의 계획경제에서 시장경제로의 이행을 돕는데 중요한 역할을 담당하였다. 앞서 언급한 바와 같이 북한은 1997년에 비공식적으로 IMF 가입을 타진하는 등 IMF 가입에 관심을 갖고 있다. 또한, 2008년 10월 미국이 북한을 테러지원국 명단에서 삭제함으로써 북한의 IMF 가입을 가로막던 장벽도 허물어졌다. 따라서 북한의 IMF 가입은 북한이 IMF로부터의 지원이 주는 이득과 자국의 체제를 흔들 수도 있다는 위험을 비교하여 결정하는 선택에 의해 결정될 것이다.

북한이 경제난을 타개하고자 IMF에 가입하여 지원을 받기 원한다면 북한은 IMF 회원국의 의무규정을 따라야 할 것인데, 그 규정은 외환보유고·국가재정통계·국민소득·통화량 등에 관한 통계제출과 정책관련 협의이다. 물론 반드시 가입 후 바로 통계를 제출해야 하는 것은 아니고, 통계를 작성할 능력이 없는 경우에는 유예기간을 두고 제출할 수 있다. 그렇다 할지라도 북한의 현재 보유통계로는 IMF에 제출하기 부족할 것이므로, 통계 지원을 요청할 것이다. 이 경우 우리는 국제 표준에 맞는 통계 작성을 할 수 있도록 자금 지원을 기본적으로 제공하고, 동시에 학술 교류, 교육지원, 관련 자료의 보급 등의 지원도 병행하면서 남북 간 통계교류를 활성화시키는 기초를 마련해야 한다.

[통계 교육 프로그램] (4단계)

북한의 유일한 사립대학교인 평양과학기술대학은 작년 '평양 통계조사학·양적 방법론 하계강좌(Pyongyang Summer Institute, 이하 PSI)'를 열어 학생들에게 과학적 통계조사 기법을 가르치기 시작했다. 평양과학기술대학(Pyongyang University of Science and Technology; PUST)은 지난 2001년 통일부 대학설립 협력사업 승인을 거쳐 이듬해 6월 착공식을 갖고, 2009년 9월 개교했다. 이는 남북한 간 첫 합작대학이자 북한에 있는 최초의 사립대학이다.

평양과학기술대학은 미국통계학회(American Statistical Association; ASA), 국경 없는 통계(Statistics Without Borders; SWB), 미국 내 아시아계 싱크탱크인 국제전략화해연구소(Center for Strategic and International

Studies; ISR)와 함께 PSI를 개설하여 운영하고 있다. 본 통계 교육은 2012년 6월 29일~7월 28일에 처음 개강되었고, 미국·유럽 출신 강사 13명이 학생 250여 명을 상대로 확률, 상관관계, 통계조사 방법론을 교육했다. 올해에는 총 37명의 강사들이 교육을 실시하였고, 작년과는 다르게 북한 정부 공무원들을 대상으로 한 별도의 학급을 구성하였다.

올해 PSI 여름 코스는 전문가를 위한 워크숍 2주(혹은 1주) 과정과 대학생을 위한 4주 교육으로 분류하여 제공되었다. 먼저, 4주 과정은 각각의 주제에 대해 심도 있는 통계 교육을 제공하는데 초점을 맞추었고, 자료읽기, 연습, 시험, 팀별 연구 조사 기술의 실습 등을 통해 대학생들이 효과적으로 통계학을 습득할 수 있도록 설계하였다. 특히, 본 프로그램에서는 학생들에게 통계 패키지의 하나인 R 프로그램 사용방법을 전수해 줌으로써, 기초적인 통계 능력을 배양시켰다. 북한에 1차 데이터 분석 기술을 갖춘 사람이 극히 드물다는 점에서 올해의 통계교육 과정은 데이터 분석 기술 인재 육성 측면에서 큰 의의를 갖는다.

한편, 단기과정(1~2주 과정)은 평양의 통계 관련 전문가와 나진·선봉지역의 통계 관련 전문가를 대상으로 실시되었다. 평양 전문가를 대상으로 한 2주 프로그램에서는 마케팅, 보건, 교육, 인구 분야에 대한 분야별 조사 방법론을 제공하였고, 통계 조사 및 처리를 위한 기본적인 지식을 전수하였다. 평양 전문가를 대상으로 한 1주 프로그램에서는 설문지 설계, 데이터 수집 방법, 응용 데이터 분석 등 조사를 위한 사전 작업에서부터 조사 이후 사후 처리 방법까지에 대한 방법을 집중적으로 교육했다. 한편, 나진·선봉 자유무역 지대의 전문가를 대상으로 한 2주 프로그램에서는 이들 지역이 필요로 하는 분야의 특성을 살려, 마케팅 부분에 대한 집중적인 통계 방법론을 전수했다.

2013년 PSI 프로그램에서도 확인하듯이, 북한은 설문지 작성 방법에서부터 통계처리 방법, 통계 패키지 활용 방법까지 다양한 시장경제의 통계 방법론을 받아들이는데 적극적인 자세를 보이고 있다. PSI와 같은 교육 프로그램은 우리가 직접적으로 통계 데이터를 획득하거나, 북한의 통계 인프라를 구축하는 데에는 큰 기여를 하지 않겠으나, 북한이 시장경제의 통계방법론에 익숙해지고 그 방법을 자국 통계 작성 시 활용하는데 도움을 줄 것이므로 향후 통계통합을 이루는데 에 기여할 것으로 예상된다.

<표 III-4> 2013년 하계 PSI 프로그램

프로그램	프로그램 내용
4주 프로그램 (대학생 대상)	학제 간 조사 연구 방법론, 통계 개론, 고급 통계, 샘플링, R 프로그램을 이용한 데이터의 컴퓨터 분석
2주 프로그램 (평양 전문가 대상)	① 비즈니스 조사 방법론(마케팅 통계학), 건강 조사 방법론(보건 통계학), 교육 조사 방법론(교육 통계학), 센서스 방법론 ② 통계 소개, 샘플링, 조사 방법론, 응용 데이터 분석
1주 프로그램 (평양 전문가 대상)	설문지 설계, 데이터 수집 방법, 설문 조사 실습
2주 프로그램 (나진·선봉 자유 무역 지대 전문가 대상)	비즈니스 통계 입문, 비즈니스 조사 방법론 (마케팅 통계)

따라서 PSI 프로그램과 같은 협력의 형태는 우리가 중점적으로 고려할 북한과의 통계 협력 방안 중 하나이다. 특히 이미 미국에서 북한과 본 프로그램을 진행하고 있는 만큼 우리가 본 프로그램에 우리나라의 통계 전문가들을 파견하여 협력에 참여하는 것은 단기간 내에 실행 가능한 방안이다. 동 프로그램에는 현재 미국인, 유럽인, 혹은 미국 시민권자인 한국인만 강사진으로 참여하고 있다. 미국통계협회와 통일부 및 통계청 등의 긴밀한 협조가 전제된다면 한국인 통계 전문가 교류, 혹은 한국어 통계 교육 자료 제공 등의 형태로 우리나라도 본 통계 협력에 참여할 수 있을 것으로 기대된다.

물론, 평양과학기술대학이 남북한 공동 합작으로 만들어진 만큼, 남북 간에 화해 분위기가 조성되는 시기에는 대학에 직접 PSI와 같은 과정을 개설할 수도 있을 것이다. 통계 교육 과정 제공, 통계학 관련 교수진의 교류, 한국의 통계학 관련 서적 제공 등의 협력이 동반될 수 있다. 그러나 남북관계가 좋지 않다면, 통일부가 한국 교수의 평양과기대에서 강의하는 것을 승인해주기 어려울 것이므로, 당분간은 인적교류보다는 물적 교류에 집중해야 할 것으로 예상된다.

라. 남북관계와 통계협력

1) 남북관계 상황과 통계협력 방안

앞서 언급한 각 단계별 협력 방안 및 프로그램은 상당 부분 남북 간 정치 상황에 따라 각 프로그램의 실행 가능성 여부가 결정된다. 따라서 본 절에서는 남북 간의 정치 상황에 적합한 협력 형태를 모색하고, 남북관계가 좋지 않은 상황에서도 북한이 통계협력에 응할 수 있도록 하는 방안들을 제시하고자 한다.

남북관계 경색 국면에서는 사실 상 당국 간의 협력은 쉽지 않을 것으로 예상된다. 따라서 이러한 상황에서는 국제사회와 민간단체를 통한 간접적 협력을 모색할 수밖에 없다. 북한당국은 남북관계가 악화된 상황에서도 UN 산하기구와의 협력을 통한 통계조사 작업에는 계속 협조해왔다. 이는 국제사회의 지원을 계속 받기 위해서이기도 하지만, 북한당국 자신의 행정적 통치를 위해 필요한 정보를 획득하기 위한 동기도 작용했을 것으로 추측된다.

따라서 우리 정부는 UN 산하기구들의 대북지원 사업에 대한 자금지원을 늘려 UN 산하기구들이 대북사업을 더 확대할 수 있도록 지원하고, 동시에 UN 산하기구들이 북한 통계조사 작업도 보다 확대하도록 요청할 필요가 있다. 북한 인구센서스의 경험에서와 마찬가지로, 우리정부는 UN 산하기구의 북한 통계조사 작업 시에도 우리의 관심사항을 반영하도록 요청해야 한다.

국제기구를 통한 협력 외에 민간단체를 통한 간접적 협력을 추진하는 것도 효과적인 방안이다. 민간단체의 대북지원 사업에서도 해당 사업과 관련한 북한통계를 입수할 기회가 있다. 이를 위해서는 정부차원에서 민간단체들이 대북지원 사업 및 통계협력 활동을 할 수 있도록 동 분야에 대한 재정적, 기술적 지원을 확대할 필요가 있다.

반대로, 남북관계가 크게 개선되어 당국 간 협력이 가능한 경우에는 통계 분야에서도 남북 간의 직접적 협력을 추진할 수 있을 것이다. 이러한 상황에서는 대북지원 및 교류협력 사업도 활기를 찾을 것이고, 만약 특정 사업 분야에 대한 정보를 북측에 요청하였으나 북한당국도 충분한 정보를 가지지 못한 경우에는 우리 측에서 관련 정보의 획득을 위한 남북한 공동조사를 추진할 수도 있을 것이다. 예를 들면, 교통 및 에너지 인프라 실태, 지하자원 매장량과 경제성 조사, 산림자원 실태 조사 등의 작업을 위한 인력, 장비, 기술 지원 등이 그것이다.

통계 표준화 사업과 통계 인프라 구축 지원 사업 역시 남북관계가 전면적

교류협력을 실시할 수 있을 만큼 회복되고 장기간 안정되면 본격화될 수 있을 것으로 예상된다. 즉, 남북 간 정치·군사적 신뢰 관계가 형성되고, 북한 나름대로도 상당한 수준의 개혁·개방이 진행되고, 성과도 분명히 나타나 국제사회에 선전할 수 있을 정도의 수준에 도달한 이후에나 가능할 것으로 보인다. 2007년 2차 정상회담 이후 남북 당국은 경제협력공동위원회를 구성하고, 분야별 분과위원회까지 조직한 바 있다. 공동위원회가 실제로 작동하여 여러 분야에서 각종 교류협력을 추진하게 된다면, 각 분야의 통계정보 획득을 위한 통계협력 추진에 명분이 생길 것이다.

또한 남북 경제사회공동체 형성이라는 공동목표 하에 통계 분야에서도 남북 간 교류를 통해 상호 간 통계용어, 개념 및 분류체계를 이해하고, 가능한 부문에서 상호 통계를 표준화하는 것이 요구될 것이며, 북측의 통계조사 역량 강화를 위한 관련 기술, 장비 및 인프라 지원을 실시할 수 있을 것으로 예상된다.

2) 북한과의 통계 협력의 전제 조건

북한과의 통계 협력 경험에 비추어보면, 북한은 통계협력에 응함으로써 얻을 수 있는 혜택을 확대해야만 협력에 적극적으로 임할 것으로 예상된다. 물론 재정적인 지원은 북한과의 통계협력에 있어 가장 우선적인 전제조건이다.

그 외에 북한 통계 분야 전문 인력에게 해외 연수 기회를 제공하거나 북한 내 교육 프로그램을 운영하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 북한은 해외의 대학, 연구소 등이 제공하는 각종 연수 기회에 비교적 적극적으로 응해 왔으므로, 해외연수를 제공하는 방법에 대해서는 긍정적인 반응을 보일 것으로 예상된다. 또한 북한은 통계조사를 위한 장비(컴퓨터, 정보 소프트웨어, 현지 조사를 위한 차량 등)가 열악하므로 관련 장비를 제공하는 협력 방식도 활용할 수 있다.

물론 적극적인 대북지원과 교류협력 사업은 북한과의 직접적인 통계협력의 가장 좋은 기반이라고 할 수 있다. 대북지원 및 교류협력 사업을 추진할 경우에는 북한에 필요한 정보를 요청하여 획득하는 것이 가능하기 때문이다. 동시에 북한당국이 우리에게 제공하는 통계를 생산하는데 있어 필요한 통계조사 역량을 강화할 수 있도록 통계 기술 및 장비를 지원하는 협력도 가능하다.

한편, ‘반관반민의 산학연 합동팀’을 구성하고 이들로 하여금 남북 통계협력을 전담하도록 하여 통계협력이 남북관계의 부침에 영향을 보다 적게 받

도록 하는 것도 필요하다. 동 팀에는 통일부는 물론, 통계청과 기재부 등 통계관련 부처 공무원도 포함되어야 하지만, 북측의 반발과 비협조가 예상되기에 공무원의 참여 인원을 최소화해야 한다. 예컨대, 통계와 남북관계 관련 부처의 국책연구소 전문가와 해당 협력분야의 산업계 민간연구원, 그리고 대학교의 남북한 통계 관계 전문가로 구성할 필요가 있다. 또한 동 팀은 대북 지원 및 경험과는 분리하여 남북공동의 통계 관련 프로젝트를 추진해야 할 것이다. 비용을 남한이 부담하면서, 북한에게 용역을 발주하는 형태로 추진하는 등 북측에게 통계 협력과 관련된 경제적 인센티브를 제공한다면 북한의 참여를 유도할 수 있을 것이다.

04

남북한 통합추진 방향

IV. 남북한 통합 추진 방향

통합은 진전속도 또는 통합 후 체제의 성격에 따라 다음과 같이 분류가 가능하다. 통합 후 체제의 성격에 따라 이분법적 통합과 구조론적 통합으로 나눌 수 있다. 이분법적 통합은 예를 들어 중앙계획체제와 시장체제가 양극으로 대립되어 있는 상황에서 어느 한 체제만이 채택되는 통합 형태를 말하는데 통합이 안정적이고 제대로 기능을 발휘할 수 있기 위해서는 약한 체제가 강한 체제로 흡수되어야하기 때문에 이분법적 통합은 흡수통합을 의미한다고 볼 수 있다. 구조론적 통합은 어떠한 체제도 양립이 가능하여 다양한 체제가 혼합되어 있는 통합 형태를 말한다. 따라서 이 경우에는 통합이 이루어지더라도 반드시 흡수통합일 필요는 없다.

이러한 구분에 근거해 볼 때 남북한 통합은 「급진적·이분법적 통합」과 「점진적·구조론적 통합」의 두 가지 가능성을 생각해볼 수 있다⁸⁾.

급진적·이분법적 통합 시에는 사회주의 체제를 유지하고 있는 북한이 남한에 흡수되면서 북한의 체제전환과 남북한 통합이 동시에 진행된다. 이 경우 통합에 따른 충격과 부작용이 크기 때문에 통합이 실현되기 이전에 많은 준비가 필요하다. 반면 점진적·구조론적 통합은 북한의 급진적인 체제전환이 전제되지 않더라도 가능하며 남북한이 상호 발전을 추구하면서 점진적으로 진행될 수 있다. 이 경우 양 당사자 간 합의에 의해 단계적으로 통합을 추진할 수 있기 때문에 통합에 따른 충격과 부작용이 상대적으로 적다.

이런 급진적·점진적 통합 방식에 대해서 많은 분야에서 이미 연구가 되고 있다. 통계는 이런 통합을 지원하고 효율적으로 진행하기 위해 필요한 정보를 제공하기 위한 기본적인 성격이 강하다. 그렇기 때문에 이런 통합 사례를 통하여 통합의 과정을 이해하고 이에 따른 통계통합에 대한 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

먼저 통합에 필요한 기본적인 속성에 대해서 알아보고 이를 토대로 법제, 경제, 직업, 교육, 행정, 사회복지, 군사 분야의 통합 방향에 대해서 검토해 보았다.

8) 박영호외, 통일시나리오와 통일과정상의 정책추진 방안, 통일연구원, 2002.

1. 통합의 방향

가. 통합의 영역

거시적 통합은 정치, 경제, 문화의 세 차원을 주축으로 하여 일어난다. 잘 통합된 사회는 세 차원 모두에서 조정 메커니즘을 구비하고 있다.

문화적 차원은 역사, 언어, 문화와 종교에 의해 논증되어 있는 것으로 간주되는 해당 사회의 통일성에 대한 관념의 사회통합이라고 말할 수 있다.

정치적 차원은 헌법규범의 강력한 구속력, 억압적인 정치제도, 그리고 이들이 정치 갈등을 조절하고 집권화시킬 수 있는 능력 등에 의한 사회통합이다.

그리고 경제적 차원은 투자, 생산, 소비의 상호관련이 미래에 사회의 모든 부분에 대하여 복지와 안전의 상식적 기준을 충족시켜 줄 것이라는 기대에 의해 일어난다.

이런 관점에서 볼 때 남북한의 사회통합은 정치적 차원에서는 정치적 다원주의와 법치, 경제적으로는 시장경제와 복지국가, 대량소비체계, 문화적으로는 제도체계에 대한 신뢰성과 가치통합 등의 세 차원의 메커니즘에 의해서 이루어져야 한다.

따라서 사회통합을 위해 중요한 것은 북측 지역의 꾸준한 경제발전과 정치적 다원주의의 보장, 복지국가, 대량소비의 발전을 이루어 내는 것이다. 이를 통해 남북한 간의 소득수준과 소비문화의 격차를 점차 줄여갈 수 있다는 신념, 집단적 또는 시민권 차원의 이익표출을 위한 동등한 정치적 참여기회가 보장되어 있다는 신념 등이 북측주민 내부에서 자생적으로 발생해야 한다. 그렇지 않으면 남북한 각각의 내부 및 남북한 사이의 많은 문제들로 인해 사회적 분열과 갈등이 발생할 것이다.

나. 통합의 영향요소

통합의 영향요소는 사회·경제적 격차, 제도적 통합문제, 문화·정서적 차원이다.

1) 사회·경제적 격차

사회주의 체제로부터 자본주의 시장경제의 체제로의 전환 과정에서 어려운 시기를 거칠 수밖에 없다. 이 때 국민경제의 불균형, 인플레이션과 구 산업의 폐기 등으로 인한 재정긴축과 국민경제의 규모수축, 대량실업, 생활수준 저하 등의 현상이 나타나기 때문이다.

특히 북한의 사회적 상황과 남북한 사이의 생활수준의 차이는 남북한 통일 이후 장기간에 걸쳐서 북측주민의 사회적 어려움으로 남을 가능성이 높다. 식량난으로 인한 영양실조, 교육기회 상실, 기술적 비숙련 등 많은 어려움이 예상된다.

따라서 통일 이후 장기간에 걸쳐 북측 사회를 지원해야 할 것이며 어느 정도 완화되면 사회정책과 사회보장제도가 체계화 되어져야 할 것이다. 이렇게 통일 이후에 북한 주민의 사회·경제적인 상황이 꾸준히 개선될 수 있다면 사회통합에 큰 기여를 하게 될 것이다.

2) 제도통합

성공적인 사회통합을 위해서는 우선적으로 제도통합이 전제되어야 한다.

통일과정에서 북측에 이식된 남측의 제도체계는 대표성과 정당성, 실제 행정능력을 가져야 한다. 이를 위해서는 남측제도에 대해 가질 수 있는 거리감을 극복해야 하며, 북측주민에게 정치·사회적으로 제도화된 참여의 기회를 보장해야 한다. 또 여러 가지 역기능을 교정하고자하는 요구를 북측 주민이 표현할 수 있는 기회를 줄 수 있어야 한다.

3) 문화·정서적 차원

남북한 주민간의 정서상의 문제는 장기적 과정을 통해서만 개선될 수 있다. 왜냐하면 반세기 동안 사회가 격리되었고 이에 따른 역사적 경험의 차이, 통일과정에서 발생하는 여러 가지 부담, 차이의식과 거리감은 쉽게 좁히기 힘들 것이기 때문이다.

따라서 북측의 꾸준한 생활개선과 정치적 참여의 기본원칙이 충족되어야 한다. 그래야만 점차 자신들의 생활수준이나 문화 수준의 차이가 좁혀줄 수 있음을 느낄 수 있을 것이다. 북한에 이식된 남측의 제도체계가 북측 주민에게 이러한 전망, 즉 정치·사회적 참여와 신분 상승에 유리한 기회를 제공하고 있다고 판단 될 때 북한 주민이 제도를 받아들일 것이다.

다. 독일의 사회통합을 통한 시사점

독일의 사회통합과정에서 여러 가지 문제점이 드러났다. 이를 통해 있는 남북통일 시 일어날 수 있는 문제 상황을 미리 예상해 볼 수 있을 것이다.

첫째 남·북한 지역주민들 간의 갈등과 상호불신이다. 분단 상황에서도 교류와 협력이 꾸준히 지속되었던 독일에서도 통일과 더불어 상호불신과 갈등 상황이 많이 발생하였다. 반세기 동안 적대적 관계를 지속해온 남북한 관계는 더 심한 상호불신과 갈등의 상태가 예상된다.

둘째 공동체적 정체성 위기가 발생할 수 있다.

남북한의 국력차이를 고려할 때, 통일은 남한체제 중심으로 실현될 것이다. 따라서 통일 상황은 북한체제의 큰 변화를 초래할 것이 분명하기 때문에 북한 주민들의 정체성 혼란을 예상할 수 있고 남한사회 역시 정체성 혼란을 피하기 힘들 것으로 예상된다. 중국교포들이나 탈북자들이 우리나라 사회에서 느끼는 정체성 위기를 파악하고 이에 대한 대비책을 수립할 필요가 있다.

셋째 가치관 및 사회규범의 혼란을 야기할 수 있다.

남북한은 반세기 동안 분단국가로 있었기 때문에 통일 한국의 국가이념을 전 국민이 받아들이는 데 많은 시간이 필요할 것이다. 분단 상태의 상이한 체제이념가치의 잔재는 다양한 혼란을 야기하는 요인으로 작용할 가능성이 높다. 또 세대 간에 새로운 이념에 대한 적응력 차이를 보이게 될 것이고 가치관 혼란도 일어날 것으로 예상된다.

넷째 사회·경제적 구조의 일대 변화로 인한 사회갈등 증폭이다.

통일은 남·북한의 산업구조 및 사회·경제적 토대를 변화시킬 것이고 이 과정에서 경제적 이익과 불이익을 받는 개인과 집단이 나올 것이다. 이들 간의 갈등은 사회·문화적 차이와 복합작용을 일으켜 사회통합을 심각하게 저해할 가능성이 높다.

라. 분야별 통합의 과제

1) 정치·행정적 통합

실질적 통합단계에서 남북협력이 성숙되면 통일시기, 통일국가로의 이행절차와 경과조치 등에 대해서 남북한이 협의해야 할 것이다. 이러한 문제들에 대해서 남북한은 최종적으로 「통일조약」을 채택해야 할 것이다. 독일통일 과정에서와 같이 통일조약은 여러 개의 문건으로 나뉘어서 채택될 수도 있고 일괄해서 단일 문건으로 채택될 수도 있다. 통일조약은 형식상 국가 간 조약과 같은 절차를 거쳐서 체결되겠지만 통일을 달성하기 위한 절차로서 민족 내부간의 법적 합의문이라는 특성을 지니고 있다.

또한 「통일헌법안」이 마련되어야 하는데, 통일헌법은 통일국가의 이념과 국가의 기본질서를 정하는 근간이기 때문에 실질적 통합단계에서 가장 중요한 과제가 될 것이다. 「통일헌법안」에서는 국가의 기본이념, 국민의 기본권, 통일국가의 정치체제 및 권력구조, 경제체제 등에 대한 내용이 포함되어야 할 것이다.

한편, 통일국가의 행정통합을 위한 제반 조치들이 실시되어야 한다. 중앙정부 차원에서는 정부조직의 개편문제, 북한 행정인력의 자질향상 등과 같은 인사관리문제 등이 해결되어야 할 것이며, 지방행정차원에서는 지방행정구역의 개편, 행정계층문제, 지방자치제도의 실시 문제 등이 다루어져야 할 것이다.

2) 경제통합

실질적 통합단계에서는 경제제도·질서의 개편작업이 이루어져야 한다. 특히, 법적인 통일 이전에 북한지역에서 시장경제체제로의 전환이 이루어지는 것이 바람직하다. 통일 이후에도 남한과 북한지역에서 각각 시장경제체제와 사회주의경제체제가 공존한다면 상당한 혼란이 야기될 것이기 때문이다. 이 때문에 북한지역에서는 이 시기에 완전한 사유재산제와 민영화작업이 수반되어야 할 것이다. 이러한 바탕 위에서 남북 간에 자유교역이 이루어져야 하고, 이를 위해서 통화단일화도 이루어내야 한다. 남북한 통합에 있어서 남북한 주민 간 많은 갈등이 발생할 수 있는 부문이 경제적 측면이므로 실질적 통합단계에서 각별한 준비가 요구된다고 할 수 있다. 독일의 경우, 인플레이,

실업문제, 주택난, 부의 격차와 같은 경제문제로 인해 국민적 통합에 장애를 겪었다는 점을 통해 그 중요성을 살필 수 있을 것이다. 우리 보다 훨씬 높은 경제수준을 갖고 있었던 구서독에서도 이 같은 문제로 어려움을 겪었다는 것을 감안할 때, 막대한 통일비용에 대한 예측과 대비가 요구되는 것이다.

경제통합을 통하여 그 동안 사회주의 경제체제를 유지하고 있던 북한지역이 시장경제체제로 전환하기 위해서는 사유재산권 보장에 의한 재산권 소유문제, 국영기업의 민영화문제, 고용문제 등이 심각하게 고려되고 준비되어야 할 것이다. 예를 들어, 토지소유권에 대한 분단 이전 소유자의 권리문제, 분단시기에 기득권을 누리던 계층의 반발, 산업구조 개편에 따른 기업의 도산이나 실업자의 양산 등의 문제들을 들 수 있다.

3) 사회통합

화해협력 단계와 남북연합체제를 통해 북한 사회가 개방되고 남북한 간 상호교류가 활발해진다고 하더라도, 일단 남북한이 통일되어 하나의 국가체제를 이루게 되면 서로 이질적인 체제하에서 생활하던 남북한 주민 간에 가치관 혼란, 지역갈등, 계층갈등 등이 복잡한 양상으로 전개될 가능성이 크며, 이는 사회의 동요와 소요사태를 불러일으킬 수 있다. 특히 그 동안 폐쇄적 체제에서 살았던 북한 주민들 중에서는 체제변화에 적응해야 되는 심리적 불안감이 클 것이며, 사회적 신분의 격하, 실업자로의 전락 등이 사회적 갈등으로 표출될 수 있다.

따라서 실질적 통합단계에서는 그 동안의 상호왕래와 교류·협력과정에서 예견되는 사회적 갈등요소를 포착하고, 이에 대한 대비를 강구하여야 할 것이다. 여기서의 초점은 남북한 주민들 공히 새로운 체제에 대한 이해와 공감을 높여갈 수 있는 방안과 다양한 시민교육프로그램의 마련이다.

북한주민에게는 민주주의의 원리, 절차 등과 같은 정치프로그램을 비롯하여 시장경제원리와 사유재산제와 같은 경제 질서에 관한 프로그램이 필요하며, 남한주민들에 대해서도 통합과정에서 발생할 수 있는 정치적 혼란과 사회·경제적 후유증에 대한 이해를 돕는 교육이 실시되어야 한다. 또한 남북한 주민 공히 한 민족이라는 민족공동체의식을 고취시키는 방안이 강구되어야 한다. 그리고 이러한 시민교육은 정부에서 실시하는 공공교육 뿐만 아니라 민간단체가 자발적으로 참여하는 방안이 마련되어야 한다.

결론적으로, 실질적 통합의 시기에는 남북연합의 전체시기 중에서도 통일에 필요한 핵심적인 과제들이 수행되어야 하는 시기이다. 이를 시기별 과제

를 통해 구별해 보면, 남북연합의 초기에는 주로 통합의 내용에 대한 논의가 위주가 된다면, 실질적 통합 단계에서는 통합의 절차와 그것의 실제적인 구현이 위주가 될 것이다. 이와 같은 남북연합 단계를 시기별로 구분하여 과제를 정리하면 <표 IV-1>과 같다.

<표 IV-1 > 남북통합의 시기별 과제

	초기	정착기
정치적 통합	<ul style="list-style-type: none"> • 남북연합 공동정부 구성 • 헌법제정위원회 설치 • 군비축소 • 평화체제로 전화 • 법제정비 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북연합 공동정부의 확대정비 • 통일헌법 합의·도출 • 군대통합안 및 절차 합의 • 법제통합
경제적 통합	<ul style="list-style-type: none"> • 경제관계 긴밀화·공동개발 및 투자 • 경제협력 제도화 	<ul style="list-style-type: none"> • 경제제도·질서 개편 • 통화단일화 • 자유교역
사회적 통합	<ul style="list-style-type: none"> • 민관단체교류확대 • 국내 및 국제행사 공동개회 	<ul style="list-style-type: none"> • 민족공동체의식 고취 • 새로운 체제에 대한 시민교육 • 각종사회단체의 통합안 마련

* 출처 : 양현모 외, 남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 과제, 통일연구원, 2002.

2. 법제 통합⁹⁾

가. 조기통일과정의 법제통합 기본방향과 고려사항

1) 남북한 경우의 법제통합 기본원칙 : 남한법의 북한지역 확장 적용

우리 헌법 제3조 영토조항의 해석상 남한법이 북한지역에도 적용되어야 한다. 따라서 북한 법령은 폐지되는 것을 기본 원칙으로 한다. 북한 법령의 존속 여부를 결정함에 있어 중요한 몇 가지 판단기준을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 우리 헌법의 기본원리에 부합하지 않는 북한 법령은 폐지되어야 한다. 우리 헌법은 우리나라의 성격이 민주국가이고 공화국임을 분명히 하고 있다. 민주국가를 실현하기 위하여 국민의 자유와 평등을 보장하고, 특히 민주주의를 실현하기 위하여 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 보장하며 참정권을 보장하고 있다. 이와 같은 근본이념은 북한 법령의 존속 여부를 결정하는 전반적 판단기준이 된다.

둘째, 법치국가의 원리에 부합하지 않는 북한 법령은 폐지되어야 한다. 국가의 구체적인 작용이 이루어지는 점에서 법치주의는 헌법 전반에 걸쳐 구현되어 있다. 법치주의와 법치국가는 북한 법령의 적용 판단에 있어 기본 핵심이 되는 기본원리 중의 하나이다.

셋째, 북한의 정치이념인 주체사상과 선군사상은 탈각·배제되어야 한다. 북한 사회주의법의 특색을 이루는 동시에 그 구성원리가 되고 있는 것은 주체사상이다. 북한은 사회주의 국가이면서 다른 사회주의국가와 달리 주체사상이라는 것을 만들어 북한의 사회질서와 법체계, 그리고 국가의 경제 질서를 이끌어가고 있다.

북한은 1990년대 중반 이후 ‘선군정치’를 강조해오고 있으며 2009년 개정 헌법에서 ‘선군사상’을 헌법에 명시하고 있다. 이와 같은 내용이 녹아져 있는 북한 법령의 경우 전면 배제를 원칙으로 해야 한다. 예외적으로 적용할 필요가 있는 북한 법령의 경우에는 이념적 요소(주체사상, 선군사상 등)를 제외하고 부분 적용해야 한다.

9) 이규창, 남북 법제통합 기본원칙 및 가이드라인, 통일연구원, 2010.

넷째, 우리 헌법상의 시장경제질서와 배치되는 법령은 폐지되어야 한다. 우리 헌법은 대한민국의 경제 질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 하고 있고 시장경제질서를 헌법에서 보장하고 있다.

북한 붕괴 초기에 북한 내의 사회질서 유지 및 치안이 매우 중요한 현안으로 등장할 것이므로 이와 관련이 있는 북한 형법, 형사소송법, 행정처벌법, 사회안전단속법 등은 즉각적으로 폐지하여야 한다.

또 사회주의상업법, 사회주의재산관리법, 가격법, 재정법처럼 사회주의경제원리의 구체적인 원칙과 내용을 담고 있는 법령들과 시장경제원리에 따른 자유로운 기업 활동이 아니라 국가 주도의 산업 체제를 규율하고 있는 법들은 우리 헌법상의 시장경제원리와 직접 배치되므로 적용을 배제하여야 한다.

□ 예외 : 일부 북한법의 한시적 효력 인정

우리는 자본주의와 자유민주주의를 기반으로 하고 있는 반면 북한은 사회주의를 기반으로 하고 있어 북한의 법률을 전면적으로 부인하고 남한법률을 확장 적용하게 되면 오랜 기간 북한의 법제도에 익숙해져 있는 북한주민들에게 상당한 혼란을 초래할 우려가 많다. 이 점에서 우리 헌법의 기본질서인 자유민주주의와 시장경제질서에 반하지 않는 범위 내에서 북한 법령을 선별하여 한시적으로 적용할 현실적인 필요성이 있다.

첫째, 북한지역에서 전통적으로 전해지고 있는 혼인과 가족생활은 보호받고 존중되어야 한다(가족법과 상속법).

둘째, 북한주민의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 사회문화 분야 법령은 원칙적으로 한시적으로 효력을 인정하여야 한다.

셋째, 환경 관련 법령과 문화재 보호 관련 법령도 그 취지가 환경 및 문화재의 보호·관리에 있다는 점에서 한시적으로 효력을 인정할 필요가 있다.

□ 긍정적으로 평가할 수 있는 북한 법제도를 통일한국의 법체계에 수용

- 북한 헌법은 무상치료 및 나이가 많거나 병 또는 불구로 노동능력을 잃은 사람, 돌볼 사람이 없는 노인과 아동에 대해 물질적 방조를 보장하고 있다(2009년 헌법 제72조). 또한 여러 어린이들을 가진 어머니를 위한 노동시간 단축 등 여성보호에 대한 특별한 규정도 두고 있다(2009년 헌법 제77조).

- 남북한의 법령을 비교분석하여 남한법률에 비해 긍정적인 입법으로 평가되는 북한 법령 또는 그 일부 내용을 통일한국의 법체계에 수용

2) 법제통합의 기본절차

- 북한 급변사태 내지는 북한 붕괴 시 대통령은 계엄을 선포하게 된다. 계엄 선포 이후 우리 법을 북한지역에 확장 적용하고 북한 법령의 일부를 한시적으로 북한 지역에 적용하기 위한 법적 조치가 필요하다.
- 북한 급변사태가 안정화단계에 진입하는 경우 북한과 통일합의서를 체결하여 남북통일이 합의에 의한 통일이라는 점을 국제사회에 부각시키고 현행 우리 헌법이 북한지역에 확장 적용된다는 점을 통일합의서에 명시해야 한다. 또 북한지역에 한시적으로 적용시킬 필요가 있는 법령은 원칙적인 내용을 통일합의서에 규정하고 (독일 사례를 준용하여)구체적인 북한 법령 목록은 부속합의서에 첨부해야 한다. 통일합의서를 체결한 이후 현행 헌법을 유지할 것인가 아니면 북한과의 합의를 통해 통일헌법을 제정할 것인가의 문제가 제기될 가능성이 있다.
- 북한과 통일합의서를 체결한 이후, 또는 그 이전이라도 일부 북한 법령을 북한지역에 적용하기 위한 국내법적 근거를 마련해야 한다.
- 법제통합을 대비하기 위한 사전 준비로 정부 내에 가칭 법제통합기획단을 구성·운영하는 것이 중요하다.

나. 점진적·단계적 통일과정의 법제통합 기본방향과 고려사항-준비 단계

1) 법제통합의 궁극적인 목적

- ① 남북통일의 국내 및 국제적인 적법성을 확보하는 데 있음.
- ② (한)민족공동체 통일방안의 단계별 통일의 정당성을 확보하는 데 있음.
- ③ 분단이후 정치, 군사·안보, 경제, 사회·문화적 측면에서 발생한 이질화를 극복하고 통일의 충격을 완화하여 민족동질성을 회복하는 데 있음.
- ④ 번영과 화합의 미래지향적인 통일 민족 공동체를 건설하기 위한 법적 토대를 확보하는 데 있음.

2) 통일의 기본 방향

남한의 민주주의와 시장경제체제 하에서 진행되어야하기 때문에 법제통합은 정치적으로는 자유민주주의, 경제적으로는 시장경제체제를 견지하고 발전시켜 나가는 것을 기본원칙으로 삼아야 한다.

또 남북통일이 국내와 주변 국가들을 비롯한 국제사회에서 정당성을 인정받을 수 있도록 통일법제는 치밀한 법리를 갖추도록 하는 것을 기본전략으로 삼고 추진되어야 한다.

무엇보다 이런 법제통합 정책은 남북관계발전 방향으로 추진되어야하며 통일지향적 관점에서 각기 현행 법제도를 개선하거나 법제정비를 추진해야 할 것이다.

3) 법제통합의 기본원칙

점진적·단계적 통합이 우리주도에 의한 통일이 되기 위해서는 현행 대한민국 헌법의 기본 원리가 통일국가에도 존속되어야 한다. 법제통합의 기본원칙을 다음과 같다.

□ 북한의 통치이데올로기 이념적 요소(주체사상, 선군사상)의 배제

북한의 통치이데올로기 이념적 요소인 주체사상과 선군사상은 조기통일의 경우뿐만 아니라 점진적·단계적 통합의 경우에도 탈각되어야 한다.

□ 인간의 존엄성 존중과 사회적 권리의 보장

우리 헌법 제10조에서 인간의 존엄과 가치를 선언하고 있고, 또 현실 생활에서 국민이 행복을 구체적으로 추구할 수 있기 위해서는 자유와 평등의 보장 이외에 생활권적인 권리의 보장이 필요하다고 보아 헌법은 제31조에서부터 제36조에 걸쳐 여러 가지의 사회적 권리를 보장하고 있다.

□ 복지국가의 원리 존중

사회영역에서 우리 헌법은 광의의 복지국가를 추구하고 있다. 이에 우리 헌법은 모든 국민이 인간으로서의 존엄과 가치를 지니고 행복을 실질적으로 추구할 수 있도록 하기 위하여 복지에 대하여 적극적으로 정하고 있어 법제통합의 판단기준이 된다. 특히 노동법, 보건 의료법, 환경보호법 등의 관련 법률의 입법 정신에 충실하도록 통합의 방향을 모색할 필요가 있다.

□ 문화영역의 기본원리

우리 헌법은 문화와 관련하여 전문에서 "유구한 역사와 전통"을 강조하고 있고, 총강에서는 "국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다"(제9조)고 정하고 있으며, 대통령의 취임선서에서도 "민족문화의 창달에 노력"(제69조)을 강조하고 있다.

□ 혼합경제체제의 반영

일헌법을 제정하는 경우 고려해야 할 것 가운데 하나가 통일국가의 새로운 경제 질서라고 할 수 있다. 통일국가는 경제적인 면에서 현행 우리 헌법이 천명하고 있는 시장경제질서를 근간으로 하되 사회주의 경제체제의 장점을 일부 가미하는 혼합경제주의를 채택하여야 한다.

4) 법제통합시 고려사항

화해·협력 복원·발전 단계는 정치, 군사·안보, 경제, 사회·문화 등 각 분야에서 협력의 활성화와 신뢰구축이 이루어지는 단계이다. 따라서 법제 통합시 정책, 정치기구의 구성과 운영, 가치통합 등 3가지의 협력사항이 효율적으로 이루어질 수 있도록 고려해야 한다.

□ 정책협력

정치 분야에서는 남북한 간에 정치적 신뢰관계를 구축하기 위한 법제가 마련되어야 한다. 또 대외적으로 남북한이 협력체제를 구축할 수 있도록 필요한 법제가 정비되어야 한다.

- 군사·안보 분야에서는 한반도의 군사적 긴장을 완화할 수 있도록 법제가 마련되어야 하며 정전체제를 평화체제로 전환할 때 필요한 법제를 정비해야 한다.
- 경제 분야에서는 남북한 간에 교류협력을 활성화할 수 있는 법제가 마련되어야 한다. 먼저 남북경협사업에 참여하는 기업을 지원할 수 있고 북한의 생산품이 국내에 자유롭게 반입될 수 있도록 법적 장치가 필요하다. 또 경협과정에서 일어날 수 있는 갈등 해소와 투자 및 소통(통신·통관·통행)을 위한 법적 장치가 필요하다.

- 사회·문화 분야에서는 남북한 간의 학계, 종교단체, 사회단체 간의 교류를 확대해 정치적 신뢰를 구축하기 위한 가교역할을 담당하도록 분위기를 조성해야 한다.

□ 정치기구의 구성 및 운영

남북장관회담과 남북경제협력추진위원회, 분야별 실무협의회 등이 정기적으로 개최되고 제도적으로 안정됨으로써 남북화해·협력단계의 기구로 운영될 수 있도록 해야 한다. 이런 정치기구는 통일정책의 일관성이 유지되어야 한다. 통일정책에 대한 정부 부처 내 다양한 견해를 수렴·조정하는 절차를 거치되 결정된 정책의 기본방향은 일관되게 추진되어야 하고, 대내외 상황 변화에 따라 세부적 정책지침은 신속적으로 적용될 필요는 있다.

또 언론계, 학계, 지식인 등 여론 주도층의 의견이 수렴되어야 하며, 이를 위해서는 각종 여론수렴기구를 활성화하고 다양한 형태의 정책토론과 공청회 등이 활성화되어야 한다.

그리고 무엇보다 국민들을 대상으로 통일정책의 합리성 및 타당성에 대한 교육과 함께 통일에 대비한 사항들이 교육이 필요하다. 통일교육을 위해 학교교육, 민간단체, 연수기관, 언론매체 등을 통한 다양한 형태의 교육이 종합적으로 연결되어야 할 것이다.

다. 점진적·단계적 통일과정의 법제통합 기본방향과 고려사항

- 남북연합단계

1) 법제통합의 기본절차

남북연합단계에서는 민족공동체 통일방안에 따라 남북연합헌장(또는 민족공동체헌장)을 체결하고 공동기구를 구성하여 법제통합을 실질적으로 추진한다.

남북연합단계에 진입하였음을 선언하기 위해 남북연합헌장을 채택해야 한다. 여기에는 다음과 같은 내용이 포함되어야 한다.

통일 이전의 남북관계를 규율하는 대원칙으로서 자주, 평화, 민주의 3가지 원칙을 명시하는 한편, 남북한 특수관계에 기초하여 남북관계의 통일지향성, 상호성 및 대등성(호혜평등), 잠정성 등의 원칙을 반영해야 한다.

남북연합기구를 명시함. 남북연합기구로는 (한)민족공동체 통일방안에서 상정하고 있는 남북정상회의(최고결정기구), 남북각료회의(집행기구), 남북평의회(대의기구), 공동사무처(지원기구)의 설치를 규정. 또한 필요하다고 판단되는 경우 남북한 간의 합의 하에 별도의 기구(상주연락대표부, 분쟁해결기구, 남북각료회의 산하 분야별 상임위원회)를 설치할 수 있음을 명시해야 한다.

남북연합기구의 구성 및 운영원칙을 명시. 각 주요기구 및 분야별 하급기구의 회의 개최 및 진행방식 등에 관해 자세하게 규정해야 한다.

□ 남북차원에서 남북연합현장에 따라 남북정상회의, 남북각료회의, 남북각료회의 상임위원회, 남북평의회, 공동사무처, 상주연락대표부, 분쟁해결기구 등을 구성·운영하고 법제통합을 추진해야 한다.

남북각료회의는 남북 간 모든 현안을 협의·조정하고 결정사항을 실천하는 ‘집행기구’인데, 복잡한 남북 간 현안에 대처하기 위해 남북각료회의 산하에 분야별 상임위원회를 설치·운영. 이를 위해 가칭 「남북연합을 위한 남북각료회의 구성·운영에 관한 합의서」를 체결 한다.

분야별 상임위원회는 (한)민족공동체 통일방안에서 제시하고 있는 인도, 정치·외교, 경제, 군사, 사회·문화 분야 외에 교통·통신, 환경, 법제, 교육 등에 대한 소관별 상임위원회를 설치·운영. 이를 위해 가칭 「남북연합을 위한 남북각료회의 구성·운영에 관한 합의서」에 소관별 상임위원회를 구성·운영할 수 있음을 명시하며 법적 근거를 마련하고 소관별 상임위원회 구성·운영에 관한 각각 별도의 부속합의서를 체결한다.

□ 국내적으로는 법제통합의 기반을 구축한다.

법제통합을 위한 기구(가칭 통일법제기획단)구성·운영하고 구성은 통일유관 부서로 통일부·법무부·외교부·국방부·행정안전부 등이 참여하고 단장은 통일부(또는 법무부)의 실장급이 담당 한다. 통일법제기획단에서 법제통합의 기본방향 설정한다.

□ 남북연합단계 말기에 통일의 여건이 성숙되면 통일추진을 위한 공동기구를 구성·운영하고 통일국가로의 이행준비 및 절차를 마련한다.

통일법제기획단을 통일법제추진단으로 확대·발전시키고 법제통합작업의 연속성을 위해 법제위원회 또는 통일법제추진단에서 활동한 위원들을 통일법제기획단 위원으로 위촉 한다.

2) 법제통합 시 고려사항

남북연합단계는 화해·협력단계에서 남북 간에 형성된 정책협력, 정치기구의 구성과 운영 및 통일정책에 대한 국민적 합의를 바탕으로 완성된 통일국가를 만들기 위한 정치, 군사·안보, 경제 분야에서 제도적 통합과정이자 남북주민 간의 가치통합 과정이다. 따라서 정치, 군사·안보, 경제, 사회·문화 등 각 분야에서 교류·협력한 결과들을 제도화하는 작업과 통일에 대한 사회적 가치통합이 진행되어야 한다. 이를 위해 정책, 정치기구의 구성과 운영, 가치통합 등 3가지의 협력을 통해 법제도적인 분야에서 남북한의 연합이 효율적으로 이루어질 수 있도록 고려해야 한다.

정치 분야에서는 남한과 북한이 각각 체결했던 외교관계를 정리해야 하며 불필요한 지역의 해외공간을 축소 및 조정하는 문제와 대사협의체 및 외무부 장관회의를 정례화 하는 데 필요한 법률적 준비가 이루어져야 한다.

군사·안보 분야에서는 군비통제가 가시화될 수 있는 방안이 정착되어야 한다.

먼저 비무장지대에 설치된 모든 군사시설과 장비 및 병력을 완전 철수함으로써 비무장지대를 비무장화시켜야 한다. 그 다음 이 지역에 평화구역을 설정하여 남북연합의 각종 기구, 회의시설, 문화체육센터, 이산가족면회소, 민속박물관, 남북교류행사장 등을 설치하여 평화시로 발전시켜야 할 것이다. 단계적으로 다음사항이 진행되어야 한다.

- ① 대량살상무기의 전면 폐기와 공격용 무기의 감축이 이루어져야 함.
- ② 군사분계선 및 비무장지대 내에서의 군사 활동을 금지하고 공세전력 배치 제한지대를 설정하여 공격용 무기 및 병력을 후방지역으로 이동 배치하는 해야 함.
- ③ 기습공격과 무력충돌을 방지하기 위한 조치가 마련되어야 함.
- ④ 남북한 공동감시단 및 검증위원회를 구성하여 군축에 대한 감시와 검증이 이루어져야 함.
- ⑤ 아울러 주한미군의 역할변화, 배치조정, 단계적 감축도 논의되어야 함.

경제 분야에서는 경제공동체의 구현을 위해서는 점진적인 화폐통합이 이루어져야하고 각종 경제, 노동, 재정 관련 정책의 통합이 이루어져야 한다. 북한의 경직된 노동, 억압적인 노동 관련법, 열악한 노동조건, 국가통제 경제 운영방식을 남한의 그것과 점진적으로 통합하는 작업은 중요하다. 또한 통합시 자유민주주의 시장경제질서를 어떻게 북한에 안정적으로 정착시킬 것인가 하는 문제도 매우 중요하다. 남북연합단계에서는 통합대상과 시기를 예측하여 통합의 우선순위를 선정하고 점진적으로 이루어져야 할 것이다.

또 남북한 간의 이질화된 경제체제를 점진적으로 통합하는 절차가 진행되어야 함으로 이를 지원할 수 있도록 법제 통합이 이루어져야 한다. 이 경우 남북한 간의 이질화된 경제체제를 어떻게 통합할 것인가 하는 방법론적인 측면과 그 와중에 발생할 수 있는 갈등적 요소를 최소화하는 문제를 법률적으로 고려해야 할 것이다. 그리고 남북연합단계에서 북한의 변화를 유도하는 것이 중요하다는 점에서 체제전환 국가들의 전환 사례 및 국제기구의 지원 사례를 참조하여 북한의 체제전환을 지원할 필요가 있다.

북한의 개혁·개방 및 경제성장을 위해 북한의 국제금융기구 가입을 협의·지원할 필요도 있다. 이를 위해서는 북한과의 협력 하에 미국을 비롯한 주요 국가들의 지지를 이끌어내는 것이 필요하다.

남한주민 및 기업의 대북투자여건 개선을 위해 북한과 협의·지원하고, 외국기업의 대북투자 확대를 위해 북한의 외국인투자법제 개선을 유도할 필요도 있다.

사회·문화 측면에서는 민족공동체 형성을 위해 남한과 북한주민 간의 상이한 삶의 방식에서 발생할 수 있는 갈등을 완화시킬 수 있는 정책협력이 필요하다. 남북연합은 정치, 군사·안보, 경제 측면의 제도적인 통합을 거쳐 사회·문화적 측면에서의 통합을 통한 실질적인 통합을 달성하는 과정이다. 사회·문화적 통일은 오랜 기간 이질화된 민족동질성을 회복해 통일 이후 발생할 수 있는 갈등을 완화해 실질적인 민족공동체를 완성하는 통일이 최종적인 작업이다.

남북한은 정부, 학계, 민간단체 등과의 거버넌스를 통해 사회교육프로그램을 구축하여 남북한 주민이 서로 자신들의 가치관, 생활양식의 차이를 확인하고 동질성을 찾을 수 있도록 정책을 수립해야 한다.

□ 정치기구의 구성 및 운영

(한)민족공동체 통일방안은 남북연합헌장에 따라 남북정상회의, 남북각료회의, 남북각료회의 상임위원회, 남북평의회, 공동사무처, 상주연락대표부의 구성·운영을 상정하고 있다.

남북연합 정치기구의 구성과 운영은 다음과 같은 사항에 주안점을 두어야 한다.

첫째, 남북연합의 초기단계에서는 남북한 정부의 접촉을 통한 결정이 중요하기 때문에 남북정상회담과 남북각료회의의 권한이 클 것이나, 점차 남북연합이 제도화됨에 따라 남북정상회의나 남북각료회의보다는 입법기관인 남북평의회와 남북공동이익을 집행하는 공동사무처의 권한이 강화되어야 한다.

둘째, 남북문제의 복잡성을 감안하여 각 기구별로 산하에 분야별 상임위원회가 설치되는 것이 바람직하다.

셋째, 각 정치기구의 인원구성, 회기, 의사진행방식, 의사결정방식 등에 대해서 각각 별도의 세부합의문건이 채택되어야 할 것이다.

□ 가치통합

- 남북연합단계에 이르면 북한사회에서도 기존의 동원적 대중조직과는 다른 자발적 민간단체의 활동이 공식적·비공식적으로 등장할 것이다. 이러한 상황을 감안하여 북한 내 인권문제에 대해서 언급하고 민주화를 촉진하는 방안을 모색해야 할 것이다.
- 북한의 정치적 변화정도를 감안하여 정치단체 및 정당 간 교류를 실시함으로써 이념적·정치적 영역에서 상호이해와 협력의 범위를 넓혀야 할 것이다. 정치단체 및 정당 간 교류·협력을 확대하기 위한 방법으로 공동세미나와 합동연수 등도 추진될 수 있다.
- 통합과정에서 나타날 수 있는 다양한 층위의 갈등을 치유할 수 있는 구체적인 방안이 설계되어야 한다.

- 남북한 주민의 이질화를 최소화하고 민족의 동질성을 회복하기 위한 법제도적인 장치를 마련해야 한다. 북한주민들을 상대로 시민교육(정치교육), 법률교육을 실시하여 법제통합에 대비해야 하고, 법률교육을 담당할 강사진 선별과 이들에 대한 사전 교육 등에 대한 방안도 사전에 강구되어야 한다. 또 민족의 동질성 회복을 위해 남북한 주민의 인적 왕래를 확대할 수 있는 법제도적인 뒷받침이 필요하다.

3. 행정 통합¹⁰⁾

가. 통합단계에서의 행정수요

통일국가의 완성을 앞둔 실질적 통합단계에서는 국가체제에서 요하는 기본적인 행정수요 이외에 남·북한 통합과정에 따라 발생하는 행정수요가 발생하게 될 것이다. 실질적 통합단계에 들어오면 그 동안 남북통합에 관해 논의와 구상에 머무르던 사안들이 실제적인 집행을 요하게 되면서 행정수요가 폭발적으로 증가할 것이므로, 정부차원에서 이때 발생하게 될 행정수요를 예측하고 대비책을 강구하여야 한다.

1) 일반행정부문

실질적 통합단계에서의 행정수요 중에 가장 인력과 시간이 많이 소요될 부문이 일반행정분야일 것이다.

□ 정부조직과 인력관리

새로이 설계될 통일국가 정부의 권력구조, 조직구조, 표준직제, 표준운영절차 등에 관하여 남북연합 공동정부에서 협의할 수 있도록 안을 마련하고, 그러한 안이 결정되면 통일국가 정부체제로 전이하기 위한 절차, 지침 등이 준비되어야 한다. 또한 이와 같은 새로운 통일국가 정부체제에 미리 적용하기 위하여 대대적인 공무원들의 재교육이 시행되어야 하며, 이를 위하여 현재의 중앙공무원 교육원과 국가전문행정 연수원을 대폭 확대 개편하여 이러한 수요에 대처하여야 할 것이다. 특히, 실질적인 교육이 이루어지기 위하여 교육 전문인력을 미리 양성할 필요가 있다.

통일국가정부의 조직구조가 결정되고 나면 이에 대응하는 인력배치계획이 마련되어야 한다. 즉, 새로운 직제와 남북한의 합의에 의하여 공무원 정원의 조정이 필요하며, 이 과정에서 많은 공무원들이 퇴직하게 되는 것은 불가피할 것으로 보인다. 이 과정이 매우 곤란하고 어려운 과제가 될 것이지만, 이에 대한 적절한 퇴직자 대책을 통해서 극복하여야 할 것이다.

통일국가의 수도를 어느 곳으로 정하는가에 따라 정부청사의 위치가 결정

10) 양현모 외, 남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 과제, 통일연구원, 2002.
최진욱, 남북한 행정통합방안, 통일연구원, 2000.

되게 될 것인데, 현재의 서울, 평양 아니면 제3의 위치 중 어디가 되더라도 통일정부가 수립되기 직전에 많은 인원이 정부청사가 소재할 도시로 이주하지 않을 수 없다. 이와 같이 대규모 인원의 이주에 따르는 주거문제도 쉽게 해결할 수 있는 문제가 아니므로 철저한 대비책이 강구되어 있어야 한다.

□ 행정정보화

일반적인 행정관리업무의 통합이 이루어져야 하는데, 이는 남북연합정부와의 협력을 통해 주로 남북한 간 행정제도의 통합을 이루는 데에 초점이 맞추어질 것이다. 이러한 것과 병행해서 행정관리를 위해 실질적 통합단계에서 중점적으로 다루어져야 할 행정수요는 남북한의 통합행정정보시스템을 구축하고 행정정보에 대한 공유가 이루어질 수 있도록 하는 것이다.

그러나 남북의 하드웨어나 소프트웨어의 격차가 매우 크다면 행정통합의 과제 중에서도 물량적으로 상당한 투입이 예상된다. 만약 이와 같은 상태에서 통일이 되더라도 남북한 간의 정보격차가 북한지역의 발전에 커다란 장애요소가 될 것이기 때문에 실질적 통합단계에서 북한행정의 정보화는 최우선 과제가 되어야 할 것으로 생각된다. 따라서 남한에서 컴퓨터 하드웨어 및 소프트웨어 및 기술지원이 필요할 것이며, 이를 위하여 많은 수의 지원인력이 북한에 파견되어야 할 것이다. 또한 북한공무원들의 정보능력의 향상을 위하여 정보교육을 실시하여야 하고, 이에 따른 예산과 교육인력에 대한 준비가 필요할 것이다.

□ 자치행정

남북한 지방행정체제의 통합은 행정의 기틀을 제공하는 중요한 구조적 통합문제이기 때문에 실질적 통합단계에서 통일적인 지방행정체제에 대한 합의는 물론 개편이 수반되는 것이 바람직할 것이다. 현행 지방행정구역이나 계층에 있어서 남북한 모두 문제점을 안고 있기 때문에 어느 한쪽의 체제로 통합하기보다는 양측 모두 재편하는 과정이 필요할 것으로 생각된다. 그러나 초기에는 전면적인 지방행정구역 및 계층 조정이 불가능 할 것으로 예상되기 때문에 남한의 지방행정을 중심으로 점차 통일국가의 현실에 맞추어 가는 이른바 가감식 행정통합 방식이 현실적일 것이다.

또한, 도시 간 자매결연 등도 남북한의 지방자치단체들과 시민들 및 관련 기관 사이에서 민족연대의식을 실현시킬 수 있는 장을 제공한다는 점에서 지역 간 이질감을 줄이는 데에 커다란 도움이 될 것이다.

2) 경제·산업부문

우리는 시장경제체제를 통일에 대한 기본전제로서 설정하고 있기 때문에 통일을 위해서는 북한이 사회주의 국가통제중심의 경제체제를 버리고 시장경제질서를 수용하여야 한다. 결국 시장경제체제로의 통합은 남북한 통일의 필수적 조건인 것이다.

이와 같은 경제통합을 달성하기 위하여 행정적 측면에서는 남북경제협력 지원에 관한 제도적 정비와 예산의 확보가 중요하다. 사실 남북한의 통일비용은 예측이 불가능할 정도로 막대한 자금이 필요하게 될 것이다. 그러나 남한정부에서는 통일관련 행정수요를 파악하고 이를 통해 통일비용을 어느 정도 추산할 수 있어야 한다. 그렇게 함으로써 국공채의 발행이라던가, 해외차관, 국제사회의 원조 등의 자금조달계획을 세우고 수급을 조절할 수 있을 것이기 때문이다.

남북한이 하나의 경제체제가 되기 위해서는 조세제도의 정비가 필요하다. 따라서 조세행정과 관련하여 세원, 세목, 세율 등의 전면적인 재검토가 요구되며, 특히 북한지역에서 그 동안 조세제도를 운용하고 있지 않았기 때문에 세원에 대해 파악하는 업무가 새로운 행정수요가 될 것이다. 따라서 남한의 세무관련 공무원들이 북한지역의 조세제도 수립에 협력하기 위하여 파견되어야 할 것이다.

통화단일화는 경제적 교류 활성화에 미치는 영향이 지대할 것이 라는 점에서 필수적인 과제라고 할 수 있다. 그러나 이러한 통화단일화는 단시간에 이를 수 있는 것이 아니며, 오랜 기간의 공동 연구·조사가 수반되어야 할 것이다. 그리고 통화 단일화 안이 도출되었을 때 이를 시행하기 위해서는 통화관리기구의 설치·운영과 발권업무, 구화폐와의 교환 등에서 새로운 행정수요가 발생할 것이다.

국가표준에 관한 통일을 이루어야 한다. 국가표준은 경제개발의 핵심적 하부구조이기 때문에 남북한 교역과 경제통합에 선결과제라고 할 수 있다. 이러한 국가표준화의 작업을 위해서는 특정 기구를 설치하여 남북한 공동의 협의를 지속할 수 있어야 한다.

그리고 산업·자원부문에서는 곡류와 비료 유통, 공동어로의 설정, 공동수

산자원의 개발, 공동임업자원의 개발, 산업단지 조성 등 남북한의 협력적 관계가 형성되어야 한다. 이를 위하여 이러한 부문에 대해 조세, 장려금, 보조금 등과 같은 행정적 지원을 제공하여야 한다. 또한 전력 및 에너지 관리 측면에서도 북한이 심각한 에너지난을 겪고 있다는 점에서 정부차원의 지원이 필요한 행정수요라고 할 수 있다.

3) 외교부문

실질적 통합단계에서는 아직 대외적으로 두 개의 주권국이기 때문에 남북한이 통합된 외교적 활동을 할 수는 없을 것이다. 그러나 이 단계에서는 남북한이 공히 남북한통일에 대한 국제사회의 공감대를 확산시키는 외교적 노력을 기울여야 한다. 특히, 동서독 통일과정에서 구소련과 서구제국 등에 대한 서독의 외교적 노력에 비추어 볼 때, 한반도를 중심으로 한 주변 강대국의 협조를 유도하는 노력이 요구된다. 또한, 남북한이 그 동안 제3국과 맺은 조약, 협약 등 국제관계를 통합하기 위한 협의가 진행되어야 하며, 그러한 통합의 일환으로 남북한의 해외공관의 통합에 대한 제반 준비도 필요하다.

4) 사회·교육·문화부문

행정적으로 남북주민들의 왕래에 간소한 행정절차를 구비하도록 하는 협의가 필요하고, 사회교류에 대한 행정적 지원체계를 마련하고 있어야 한다. 또한 주민들에 대해서 북한에 대한 이해와 통일국가체제에서의 국민의 권리와 의무 등에 대한 시민교육프로그램을 운영할 수 있어야 한다. 또한 남북한 간에는 교육체계와 교육내용 등에 있어 심각한 차이를 보이고 있는데, 실질적 통합단계에서는 교육과정 및 체계, 표준교과서 등에 대한 통합이 어느 정도 완성에 이르러야 할 것이다.

또 남북한은 사회·문화적 동질성 증진을 위해 학술·문화교류, 관광개방, 체육교류 등에서 공동 활동을 전개하고 언론이나 방송 등에서 공동제작을 하는 등 다양한 방법을 모색할 수 있다.

5) 정보·통신부문

남북한의 실질적 통합을 이루기 위해서는 남북한 주민들에게 정치·사회·문화교육을 시행하고, 생소한 질서에 신속하고 원만하게 적응할 수 있도록 하여야 한다. 이렇게 하기 위하여 남북한 양측에서 서로의 TV, 라디오 수신

이 가능하도록 하는 것은 대단히 효율적이고 효과적인 방법이 될 수 있다. 공중과를 통한 대중매체는 많은 대중들에게 자연스럽게 서로의 체제나 가치관에 대해 이해할 수 있는 수단이 될 수 있기 때문이다.

따라서 방송 송출방식과 수신방식 등을 통합하고 주파수를 재배치하는 작업이 필요하다. 이는 사회적 통합을 위해서 통일 이전, 최소한 실질적 통합 단계에서는 실시되는 것이 바람직하며, 이에 따라 남북한 관계자들이 조정기구를 설치하고 구체적인 대안을 마련하여야 할 것이다.

그리고 남북한 이산가족은 물론, 주민 간 전화통화 및 우편교환을 할 수 있도록 체신 분야의 통합과정이 요구된다. 이 역시 통일 이전부터 시행되어야 하며, 이에 따르는 제반 사항에 대한 남북협력이 요구된다.

통일국가의 국토균형발전차원에서 낙후된 북한지역에 정보통신기반시설의 확충은 시급한 과제가 아닐 수 없다. 따라서 남북한정부의 협력체제 구성이 필요하고, 남한정부에서는 인적·물적 지원을 위한 지원체계를 확충하여야 할 것이다.

6) 건설·환경부문

건설·교통부문에 있어서는 주로 북한 지역의 사회간접자본의 확충에 초점이 맞추어질 것이다. 즉, 남북한은 한반도를 유기적으로 연결할 수 있는 철도, 도로, 항만 등의 사회간접자본의 확충을 위해 상호 협력하여야 한다. 또한 휴전선지역을 공동개발하고, 이 지역에서의 화재, 홍수, 산사태, 전염병, 병충해, 지뢰제거 등에 대하여 공동으로 협력하여야 할 것이다. 환경부문에 있어서는 공동 환경보호 및 자연보호, 원자로의 안전 등과 같은 것들이 실질적 통합단계의 중요한 행정수요가 될 것이다.

7) 노동·복지부문

여러 분단국의 통일과정에서도 나타났듯이 경제통합에 따른 대규모의 실업과 빈곤은 체제통합에서 심각한 갈등요인으로 작용하게 된다. 따라서 남북한 경제통합으로 나타나게 될 북한지역의 대량적인 실업사태에 대한 대책이 마련되어 할 것이다. 또한, 건강보험을 포함한 의료, 보건, 복지체계를 북한지역에 확대 실시할 수 있는 방안이 요구되며, 이에 대한 북한 지역의 실태 파악이 필요하다.

8) 군사부문

군사부문에 있어서 남북한은 구조적 통제조치로서 국방예산, 무기체제, 병력수준의 감축을 논의가 필요하다.

<표 IV-2 실질적 통합단계의 행정수요예측 >

기능부문	행정 수요
일반행정	<ul style="list-style-type: none"> - 정부조직과 인력관리 · 조직편제, 직제, 표준운영절차(SOP) 등의 협의·결정 · 공무원들에 대한 재교육 · 통일국가 정부체제에 대한 인력배치계획, 퇴직자 대책 · 통일 후 정부청사 소재지로의 이주대책 - 행정정보화 · 북한정부 행정정보화 추진에 대한 지원 · 북한 공무원에 대한 정보화 교육 - 자치행정 · 지방행정구역과 지방행정계층 조정 · 남북한 지역 간 자매결연 및 교류
경제	<ul style="list-style-type: none"> - 통일비용에 대한 재원조달계획 - 조세제도 정비 - 통화단일화 및 통화관리체제 구축 - 국가표준화 정비
산업	<ul style="list-style-type: none"> - 공동자원개발, 산업단지조성, - 남북협력산업에 대한 장려대책 - 에너지 수급대책
외교	<ul style="list-style-type: none"> - 국제사회에 대한 남북통일 공감대 확산 - 남북한 해외공관 통합계획
사회·문화	<ul style="list-style-type: none"> - 남북한 주민 간 자유왕래에 대한 행정적 절차 간소화 - 사회·문화·체육 교류에 대한 지원체계 마련 - 시민교육프로그램 운영
교육	<ul style="list-style-type: none"> - 교육체계, 교육내용, 교육과정, 표준교과서 통합
정보·통신	<ul style="list-style-type: none"> - TV, 라디오 수신방식 통일 - 전화·서신교환 등 체신분야 통합 - 북한지역에 대한 정보망구축에 대한 협력

건설	<ul style="list-style-type: none"> - 북한 지역의 사회간접자본의 확충 - 휴전선지역 공동개발, 지뢰제거 - 남북한 간 교통망 정비
환경	<ul style="list-style-type: none"> - 공동 환경보호 및 자연보호 - 원자로의 안전
노동·보건·복지	<ul style="list-style-type: none"> - 북한지역 실업대책 마련 - 의료, 보건, 복지체계의 북한지역 확대 실시방안

* 출처 : 양현모 외, 남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 과제, 통일연구원, 2002.

나. 남북연합 정부·행정체제의 과제

1) 기본과제

첫째, 상호 공동 번영하는 방향을 모색하여야 한다.

둘째, 분단 상황의 평화적 관리이다.

셋째, 국민형성을 이루어지도록 하여야 한다.

2) 부문별 과제

□ 법·제도의 정비

통일헌법의 기초를 수립하는 것이라 할 수 있다. 남북 양체제가 가지고 있는 이질적인 법·제도를 정비하여 통합하는 작업이 필요한데, 이는 남북한의 대표들로 구성된 협의체를 구성하여 계속적인 합의도출과정을 통하여 서서히 접근해 나가야 할 것이다. 여기서 합의되어야 할 내용은 즉각적인 구속력을 갖는 법안이라기보다는 원칙적으로 통일 후를 대비하는 분야별 기본지침이 될 것이며, 이와 같은 지침은 개별 법·제도의 타당성뿐만 아니라 전체적 법체제의 조화를 가져올 수 있는 방향을 제시할 수 있어야 한다.

□ 경제교류의 활성화

남북경제교류 및 중국적인 경제통합에는 무수한 문제점과 장애요소가 있다. 먼저, 북한의 경우 자본 소유의 형태가 국가관리체제라는 것이다. 따라서 시장을 중심으로 한 자유로운 교역에 어려움을 갖게 된다. 또, 남북한 간의 경제력 격차가 매우 크다는 점이다. 그리고 북한의 경제실패로 인하여 외환

사정이 악화일로에 있기 때문에 교역에 있어서 결제수단이 부족하며 따라서 외환에 의한 결제보다는 바터제에 의한 가능성이 높다는 점이다.

이와 같은 문제점을 감안하여 남북경제교류를 활성화시키기 위한 과제는 첫째, 공동투자와 합작생산체제를 형성하는 것이다. 남한이 자본과 기술을 제공하고 북한에서 생산지와 인력을 제공하여 상품을 개발하고 북한을 국제 교역시장으로 유인하도록 하여야 할 것이다.

둘째, 자연자원의 공동개발과 공동국토건설을 모색하여야 한다. 금강산, 백두산, 설악산 등과 같은 관광지개발에서부터 하천정비, 철도·운하, 댐 건설 등에 이르기까지 남북한이 협력할 수 있어야 한다.

셋째, 자유교역지역을 지정하고 상품교류와 남북한 합작사업이 순조롭게 진행되기 위한 관세동맹이 요구된다. 또한 남북한 경제교류를 감독하고 도와 줄 수 있는 남북한이 공동으로 참여하는 상설기구의 설립이 필요하다.

넷째, 화폐의 통합문제이다. 남·북한이 각각 다른 화폐를 사용하고 있으며, 화폐의 가치는 매우 다르다. 유럽의 통합에서 가장 진전된 부분이 경제적 통합이라는 점은 유로(euro)라는 단일통화를 이루어낸 데에 있다고 할 수 있다. 따라서 역내교역에서 외환보유고의 부담을 줄일 수 있고 이로 인해 결국 역내교역을 보다 더 활성화시킬 수 있다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

□ 군사적 신뢰구축

군대의 통합에 선행되어야 할 점은 상호 군비축소 및 군사적 신뢰의 구축이 있어야 한다. 군대통합이 원활히 이루어지지 않은 상태에서의 통일은 통일이후에서 서로 다른 명령체제에 따른 내전의 위험성을 안고 있다는 것이다. 남북한 간 군사적 신뢰구축을 위해서는 국방예산, 전력수준, 군수생산 각종 군사정보를 상호교환하고 검증할 수 있는 장치를 마련하여야 한다.

또, 군인사의 상호방문 및 교류를 정례화하여 남북한 군지도부의 안보에 관한 견해 차이를 좁히도록 노력한다. 즉, 남북한은 국방전략을 힘에 의한 억지전략에서 순수한 방어위주의 전략으로 전환함과 동시에, 안보에 대한 개념을 군사 위주에서 정치·경제·사회적 측면을 포괄하는 다차원적인 것으로 확대해야 한다.

□ 남북 주민 간 갈등의 최소화

남북연합단계에서 남북한 주민들의 상호 교류·왕래가 빈번해질 것이고, 이를 통해 서로의 사회적 환경의 차이가 심각한 갈등으로 대두될 수 있다. 주로 나타나게 될 문제들은 집단적 사회갈등문제, 사회체제적응문제, 이산가족의 재결합문제 등이다. 이와 같은 사회적 문화들에 대한 대비책으로서 급격한 변화보다는 남북 간의 사회적 이질감을 완충하는 제도와 장치를 마련해야 한다.

□ 국제관계에서의 협력

한반도의 통일을 이루기 위한 주변국 및 국제적 환경조성에 상호 협력할 수 있어야 한다. 미국과 중국을 비롯한 러시아와 일본 등 한반도 통일과 관련하여 밀접한 관계를 갖는 국가들뿐만 아니라 국제연합 등 각종 국제기구의 활동을 통하여 세계적으로 한반도 통일의 분위기를 조성해 나가는 데에 공동의 노력을 기울여야 할 것이다.

다. 독일의 행정통합이 우리에게 주는 시사점

우선 동서독 행정체제 통합과정 초기에 서독이 동독 행정체제의 현황을 파악하는데 적지 않은 시간이 소요된 것으로 평가되고 있는데, 통일 전 북한의 행정체제를 사전에 조사·연구하여 충분히 실상을 파악하는 작업이 중요하다. 북한의 행정체제에 대한 사전연구를 통해 북한의 행정체제 개편 작업을 효과적이고 신속하게 추진할 수 있을 것이기 때문이다.

또한 향후 북한의 행정인력을 어떤 기준과 절차를 통해 처리할 것인지에 대한 방안을 마련하는 것이 필요하다. 동서독의 사례에서 볼 수 있듯이 남북 통일 후 북한의 행정체제 구축과정에서 북한 행정인력을 적절히 활용해야 하기 때문이다. 이러한 측면에서 볼 때 북한의 행정인력을 어떤 방식으로 처리할 것인지에 대한, 우리의 상황에 맞는 기준을 미리 마련해야 한다. 체제의 이념화 수준이 매우 강한 북한에서 행정인력 선발기준으로 체제에 대한 충성심, 당성, 사상성 등이 매우 중요하게 작용하고 있는 현실을 고려하여 이들의 처리방안을 강구해야 한다.

남북통일 후 계속 활용할 행정인력, 감원조치 등을 통해 처리해야 할 대상자를 선별하는 절차와 과정은 동서독의 사례에서 확인하는 것 보다 훨씬 어렵고 복잡한 문제일 것이라고 판단된다. 북한 행정인력 처리과정에서 지나치

게 엄격한 기준이 적용 될 경우 행정공백이 발생할 수 있고,또 남북통합의 측면에서도 부정적으로 작용할 수 있다.반대로 너무 관대한 기준이 적용되어 잘못된 과거가 제대로 처리되지 않은 채 넘어갈 경우, 행정인력 처리과정이 가지는 역사청산 이라는 측면이 크게 퇴색될 수 있다.이러한 측면에서 우리의 상황에서 어떤 기준과 절차를 통해 북한의 행정인력을 처리할 것인가에 대한 지침을 미리 준비해야 한다.

행정체제 개편과정에서 남한의 인력지원이 필수적인데 북한에 투입된 남한의 인력이 북측지역에서 효과적으로 행정통합 과제를 지원할 수 있도록 사전의 체계적 준비와 교육이 필요하다. 동서독의 사례에서 자주 언급되듯이 남한 측 행정인력이 ‘점령자’로 인식되지 않도록 각별한 노력과 주의가 요구된다.

라. 통일한국의 행정체제

1) 행정조직 개편방안

중앙행정체제의 개편에서 최우선적 과제는 북한지역에 노동당지배구조를 종식시키는 일이다. 북한은 어느 사회주의체제보다도 당적 지배를 철저히 지켜 오면서, 모든 국가기관, 사회단체, 공장·기업소 등을 당조직을 통해 통제·감독하여 왔다. 이들 당조직에 있는 당일군들은 당사업만 전문으로 하는 소위 유급당일군으로서, 다른 사회주의체제에서 자신의 고유업무를 수행하면서 당사업을 하는 무급당일군과는 다르다. 따라서 중앙당 조직뿐만 아니라 각급 기관, 단체, 공장, 기업소 등에 침투되어 있는 노동당조직을 해체하여야 할 것이다. 이 밖에 남한과 중복되는 중앙행정기구와 해외공관도 통폐합의 대상이 된다.

또한 기타 부서들의 북한관련 전문성도 계속 활용될 수 있을 것이다. 즉 남북한의 사회·경제·문화적 통합과정에서 이들의 전문성과 경험이 활용될 수 있고, 북한지역에 파견되어 행정업무에 종사할 수도 있을 것이다.

경찰, 군, 국정원 등의 북한관련 부서도 북한치안유지를 위해 활용될 수 있을 것이다. 이와 같은 기존의 남북한행정조직의 대규모 개편은 이를 대체할 새로운 행정체제의 구축을 요구할 것이다.

2) 조기통일의 경우

조기통일의 경우는 통일이 준비 없이 급작스럽게 닥친 경우로서, 행정수요가 급증하고 효율성을 중시하는 행정체계가 불가피하게 될 것이다. 통일이후의 상황이 남북한을 단일한 행정체계로 관리하는 것이 어려울 정도로 행정수요가 급증한다면, 북한지역을 남한의 행정체계로부터 독립시켜 별도로 관리하기 위해 (가칭)북한행정원을 설치하는 것을 고려할 수 있다.

북한행정원은 부총리급을 수반으로 하여 대통령직속 하에 설치하며, 북한지역에 상주하면서 북한지역의 행정을 전담하게 된다. 북한행정원 산하에는 외교와 국방부서 만을 제외하고 차관급을 장으로 하여 경제, 교육, 치안, 건설 등 분야별 행정부서(처)를 둔다. 분야별 행정부서의 설치는 가급적 북한의 기존행정조직을 활용하는 방향에서 기존 북한의 내각부처들을 토대로 조직되며, 북한행정원은 이들 부서들을 지휘 통제하는 역할을 맡게 된다. 분야별 부서의 책임자는 각 부처에서 파견된 공무원과 민간전문가, 기존의 북한관료들로 충원함으로써 실무능력과 전문성을 높일 수 있을 것이다.

북한행정원을 설치하는 방안은 통일이 급작스럽게 이루어지고, 통일에 대한 준비가 부족한 상황에서 보다 효율적이고 신속하게 북한지역의 안정을 찾으려는 데 유리한 점이 있다. 그러나 북한지역의 관리라는 측면이 지나치다 보면 자칫 북한주민들의 소외감을 증대시켜 남북화합에 저해가 될 수도 있다. 북한행정원의 설치로 인한 북한주민들의 위화감이라는 부정적 측면을 고려하여, 북한지역에 대한 효율적 행정관리뿐만 아니라 남북 간의 경제·사회·심리적 격차를 신속히 해소하려는 노력을 병행해야 할 것이다. 궁극적으로는 북한행정원의 통치기간을 가급적 단축하도록 노력하여야 할 것이다.

조기통일의 경우, 북한지역을 효율적으로 관리하기 위하여 북한지역을 별도의 행정구역으로 설정하는 등 중앙행정체계의 개편을 단행하는 것과 같이 지방행정에서도 일시적으로 과도기적 행정체계를 운영하는 것이 불가피할 수도 있다. 즉 북한지역의 행정을 전담하는 북한행정원이 설치될 경우, 북한의 지방행정조직을 잠정적으로 활용하는 방법을 고려할 수 있다. 예컨대 당조직은 폐쇄하더라도 지방인민위원회는 명칭만 변경한 후 북한행정원의 통제·감독 하에 기존의 행정업무를 수행하도록 하면 될 것이다. 이 경우 지방자치의 시행을 유보하고 지방 자치단체의 장을 북한행정원장이 임명하는 것이 바람직할 것이다. 이는 중앙의 행정명령이 일사불란하게 지방으로 전달되어 행정체계의 효율성을 증대시키는 결과를 가져올 수 있을 것이다.

3) 점진적인 통일의 경우

점진적인 통일의 경우, 통일시점에서 남북 간 이질감과 격차가 크지 않기 때문에 행정수요가 크지 않을 것으로 예상된다. 따라서 행정체계의 구축에서 화합성에 보다 중점을 둘 수 있다. 즉 북한지역을 별도로 관리하는 행정체계 보다는 남북한 전체를 정상적으로 관리하는 행정체계의 구축이 가능할 것이다.

이 경우 중앙행정조직의 개편이나 별도의 행정부처를 신설하기보다는 남한의 행정부처 안에 북한담당 부서를 국 혹은 과급으로 두어 행정기능을 북한지역에 연장시키는 것이다. 예컨대 행정자치부는 북한 내 행정관리와 지방자치의 정착 등을 위해 기능이 대폭 증대될 것으로 예상된다. 즉 (가칭)북한 정책국을 신설하고 그 밑에 북한행정, 재정, 치안 등을 담당하는 과를 설치하도록 하여야 할 것이다. 이 경우 각 부처의 북한담당 부서의 기능을 총괄 조정하는 기구를 총리실 산하에 두어야 할 것이다. 이 안은 행정기구의 추가적인 증설 없이 북한 지역을 관리하고 북한주민들에게도 거부감이 덜하다는 이점이 있으나, 자칫 각 부처의 업무조정이 안될 경우 효율적인 행정이 안 될 수도 있을 것이다.

이러한 문제점을 개선하기 위하여 북한행정부처를 신설하여 북한지역의 행정을 통합·관리하도록 하는 것을 대안으로 고려할 수 있다. 북한행정부에는 재정세제국, 건설교통국, 농수산국, 교육국, 문화관광국 등의 부서를 설치하여 분야별로 북한행정에 대한 정책을 결정한다. 결정된 정책의 집행은 북한의 지방행정조직을 통해 시행되도록 한다. 북한행정부외에도 북한 국영기업의 민영화 업무를 담당할 (가칭)신탁관리청의 신설이 필요할 것이다.

한편 북한의 지방행정조직은 남한식으로 전환되는 과정을 거칠 것이다. 지방자치제가 도입되면, 지방인민회의는 남한의 지방의회로 전환시키고 지방인민위원회는 지방자치단체로 조직하여야 할 것이다. 또한 지방자치제의 도입을 통해 통일 후 지역 간 갈등을 완화하고 지역 간 균형발전을 고무하도록 하여야 할 것이다. 지방분권제의 시행은 지방에서 삶의 조건을 개선하고 인구를 분산하는 효과를 가져올 수도 있을 것이다.

4. 경제통합¹¹⁾

가. 남북연합 전반기(낮은 단계 연방제) 경제상황

남북연합 단계의 전반기, 즉 낮은 단계 연방제 하에서 북한의 경제는 이른바 ‘사회주의 상품경제’로 전환될 것으로 예상된다. 사회주의 상품경제에서는 시장의 역할을 적극적으로 활용한다.

사회주의 상품경제의 가장 중요한 내용은 정부와 기업의 분리 추진이다. 전 시기의 개혁이 계획중앙이 기업에 보다 많은 권위를 양도한다는 것이었다면, 이 시기의 개혁은 계획 중앙으로부터 기업을 해방시킨다. 경제개혁 정책은 국가기업의 최고 경영자에게 경영에 관한전권을 양도하고 국가를 기업 경영으로부터 분리해 내는 방향으로 추진된다. 정부와 기업의 분리를 통해 추구되는 목표는 기업을 실질적 경영 단위체로 만들며, 경제적 합리성을 기초로 스스로 결정을 내릴 수 있는 권한을 주는 것이다. 이러한 개념에 입각한 제도 중의 하나가 경영청부제이며, 더욱 발전하면, 소규모 기업의 임대, 주식회사제도 실험 등의 방향으로 발전한다. 또한 노동력에 대한 국가의 직접통제(직장배치제)가 폐기되고, 노동계약제가 실시된다. 남북연합 전반기에 실시될 사회주의 상품경제에서는 시장의 역할이 극적으로 증대된다. 이러한 변화는 이미 부분개혁체제의 전향적 운영 단계로부터 점진적으로 나타난다. 다만 이 단계 개혁에서는 시장관계가 대부분의 소비재 생산에 국한되고, 중앙정부는 석유, 석탄, 철강, 목재와 시멘트 등 모든 주요 산업 자재에 대한 분배를 통제한다. 그러나 사회주의 상품경제 단계 개혁으로 넘어가면서, 과거에는 시장에서 배제되었던 생산재, 자본, 부동산, 노동과 기술과 같은 생산요소도 상품으로 간주되기 시작한다.

또한 이 시기에는 이중가격체계가 형성된다. 즉 계획가격과 시장가격이 병존한다는 것이다. 국가는 기업에 대해 국가계획을 수행하는 데 필요한 자재를 낮은 국정가격으로 공급하지만, 기업은 국가계획 완수 후 초과 생산물을 통상 국정가격보다 높은 가격으로 시장에 자유로이 처분할 수 있게 된다. 그런데 계획 외 물품을 생산하기 위해서는 계획 외 자재가 필요하다. 기업은 이를 직접 시장가격으로 구매해야 하는데, 시장가격은 통상 국가가격보다 높을 것이다. 즉 한 가지 물품에 대하여 국정가격과 시장가격의 이중 가격이 병존한다. 이중가격 체제는 계획체계에 시장을 점진적으로 도입하는 기능을

11) 고일동, 남북한 경제통합의 새로운 접근 방법, 한국개발연구원, 1997.

할 것이다. 사회주의 상품경제 개혁 단계에서는 대부분의 소비재가 자유시장에서 거래되지만, 생산재의 생산과 분배에서는 시장이 아직도 계획의 보조역할을 하고 있다. 많은 생산자들은 더 많은 자신의 재화를 ‘시장 중개상’ 또는 독자적 중간상에게 국정가격보다 높은 시장가격으로 판매하고자 노력한다. 이로써 기업의 시장을 위한 생산이 늘어날 것이며, 그와 동시에 국가경제에서 시장이 점하는 비율이 점차로 증대할 것이다. 국가의 자재공급성은 국가 공급 자재의 공식 분배자로서의 역할을 종결하고 ‘시장 중개자’로서의 새로운 역할에 따라 운영될 것이다. 이러한 발전에도 불구하고 행정적 배분체제는 일부 존속될 것이다.

시장 요소의 증대에 따라 기업도 조정과 적응의 필요에 직면할 것이다. 과거 기업은 국가 계획 명령만을 수행해야 했었다. 그러나 이제 기업은 시장경제의 일부로서 행위를 하는 법을 배워야 한다. 기업은 스스로 결단을 내리는 대신 그 결정의 결과에 대해서도 책임을 져야 한다. 기업은 불확실성 상황에서 어떻게 결정을 내리며, 어떻게 이윤을 내는가를 배워야 할 필요가 있다. 기업은 신뢰할 수 있는 경영방향을 어떻게 해야 세울 수 있는지, 그리고 상호 이익이 되는 계약관계를 어떻게 하면 맺을 수 있는가를 배워야 할 것이다.

나. 남북연합 후반기(높은 단계 연방제) 경제 상황

사회주의 시장경제로의 개혁이 추진된다. 사회주의 시장경제 단계 개혁은 사회주의 상품경제 단계 개혁의 연속선상에 존재한다. 사회주의 상품경제 단계와 구별되는 사회주의 시장경제 단계의 가장 중요한 특징은 사회주의 경제에서 정부와 기업의 경영을 분리하는 것을 넘어서서 국영기업의 민영화를 적극 추진함으로써, 사회주의 이데올로기의 근간 중의 하나인 ‘생산수단에 대한 국가 소유’ 관념이 점차로 폐기되어 간다는 것이다. 사회주의 상품경제 단계에서 사회주의 시장경제 단계로 이행할 수 있는 정치적 전제는 탈-전체주의 포용정권 유형이 성립해 있어야 한다는 것이다.

사회주의 시장경제 단계 경제개혁은 정부의 역할 축소, 시장제도 건설 가속화 및 시장경제 포괄 범위 확대 등 전 단계의 개혁 조치를 심화시켜 나간다. 이 시기의 가장 주요한 특징은 국유기업의 주식회사화가 적극 추진되는 등, 국가소유권에 중대한 변화가 나타난다는 것이다. 이 시기 전체 경제개혁의 중점은 국유기업 개혁이다. 개혁의 목표는 국유기업의 진정한 경영 자주권 실현이다. 이런 점에서 볼 때 남북연합 후반기에 전개될 경제상황은 정부

로부터 기업의 완전 독립성을 실현하고 기업의 재산권 변동 및 처분에 관한 권한을 확정하며, 기업의 연성예산 제약을 탈피하게 될 것이다. 또한 잉여노동력 해고를 포함한 기업의 고용 자주권을 확대하며 기업은 각종 할당금 징수와 사회적 부담으로 부터 면제를 받게 될 것이다.

남북연합 후반기에 이르면 대중형 국유기업의 개혁방향으로서 주식제 전환의 적극 추진 및 국유기업 배치구조의 전략적 재편을 제시할 것이다. 또한 시장에 적응하는 독립적인 법인주체와 경쟁주체 형성, 재산권의 분명화, 권한과 책임의 명확화, 정부와 기업의 분리, 기업 관리의 과학화 추구 등을 구체적으로 천명하게 될 것이다.

다. 남북 경제 관계의 단계적 발전 모델

1) 남북관계의 4단계 발전 모델

남북경제공동체의 발전 단계를 규정짓는 요인은 3가지로 상정할 수 있다. 첫째, 남북 군사 안보 관계의 전반적 발전 정도, 둘째, 남북 경제 교류 협력의 발전 정도, 셋째, 북한 경제 체제의 변화 등이다.

이 세 가지 요인은 서로 얼마간 독립적으로 발전할 수 있지만, 상호 연계되어 제약한다. 특히 남북 군사 안보 관계는 남북 경제 교류 협력 및 북한 경제체제의 변화를 제약하는 일차적 요소로 볼 수 있다. 북한의 대량살상무기 제거, 북한 측 안보 우려 사항 해소, 한반도 평화 체제 형성 등의 군사 안보 문제가 전반적으로 해결되기 전까지는, 한반도에 주기적으로 정치 군사적 불안이 발생할 가능성이 높다. 이에 따라 남북 교역과 대북 투자가 여러 제약을 받을 가능성이 높다. 또한 이러한 상황에서는 한국을 비롯한 국제적 자본과 기술이 북한에 유입하는 데 여러 장애가 있기 때문에, 북한의 개혁과 개방이 성과를 내기가 어려울 것이다. 만약, 한반도 군사 안보 문제가 해결된다면, 북미관계, 북일 관계가 정상화될 수 있을 것이다. 이 시기에는 북한 지역에 대한 대규모의 국제 금융지원이 가능해질 것이며, 북한 제품의 대외 수출 시장 개척도 본격화될 수 있을 것이다. 또한 한반도 평화 체제가 구축됨으로써, 정치안보적 우려 없이 남북한의 교류와 협력이 가능해지는 상태라고 할 수 있다.

이러한 관점에서, 앞으로 군사 안보 문제의 해결 단계를 중심으로 남북 경제관계의 발전을 남북연합이 성립시기까지 다음과 같이 4 단계로 나누어 볼 수 있을 것이다.

I 단계 : 현재로부터 한반도 안보의 근본 문제에 대한 진지한 협상 국면이 시작되는 시기이다. 여러 불안정 요인 때문에, 남북 간의 교류와 협력이 극적으로 확대하는 데는 어려움이 예상된다.

II 단계: 협상 개시로부터 타결까지 걸리는 시기이다. 이때는 한반도 군사 안보 문제에 대한 해결 전망이 떠오르면서, 북한과 주변국 관계가 안정된 정치적 긴장완화에 진입하며, 군사적 긴장완화를 위한 협상이 시작된다. 이에 따라 정치 군사 차원의 여러 불안정 요소가 대폭 감소함으로써, 남북 간 교류협력이 극적으로 늘어날 것이다. 북한에 대한 대외원조도 증가할 것이다. 이에 따라 북한의 내부개혁과 대외개방 조치가 탄력을 받고 얼마간 제대로 추진될 가능성이 높아 질 것이다.

III 단계: 협상 타결 이후, 남북관계가 남북연합을 구성하기 위한 준비 기간이다. 한반도 안보 문제에 대한 협상의 타결과 함께 평화체제가 수립되며, 이를 기초로 '1992년 남북 기본합의서'의 전면적 이행 실천이 가능해지게 될 것이다. 남북한 경제 협력은 보다 안정된 환경 속에서 발전할 수 있으며, 북한 경제가 보다 시장경제화됨으로써 북한 측의 수용능력도 높아진다. 따라서 남북한 간 경제제도에는 일정한 격차가 있지만, 무역, 투자, 인적 자원 이동 등이 보다 자유로워짐으로써, 남북한은 사실상 단일 경제권을 형성하게 된다.

IV 단계: 남북연합 단계로 남북 연합이 성립하며, 본격적으로 남북한 경제 체제를 동질화하는 제도 통합과 관련한 여러 조치가 취해질 수 있을 것이다.

북한의 개혁 개방 또는 경제체제의 변화는 대외 안보 환경의 변화 및 대외 경제 협력 증진에 많은 영향을 받을 것이다. 왜냐하면 현실적으로 대외 안보 환경이 불안정한 경우, 내부 정치 불안 요소 때문에 개혁과 개방이 적극적으로 추진되기 어려울 수 있다. 또 외부의 지원이 없는 한 전향적 경제 조치의 경우에도 자력만으로 경제 상황이 호전되기 어렵고, 전향적 경제 조치의 성과가 불분명한 상황에서 더욱 적극적 조치를 취하는 것도 쉽지 않을 것이기 때문이다.

따라서 북한의 대내 개혁과 대외 개방이 가속화되고 또한 어느 정도 가시적 결실을 거둘 수 있는 시기는 II 단계부터 일 것이다. 우선 북한과의 대외

교류 협력, 특히 남북한 간 교류 협력, 대외원조, 대외투자가 급속하게 증대할 것이다. 이러한 우호적 대외환경을 배경으로, 북한 경제는 일정한 정도의 성장세를 보이며, 내부 경제 효율을 높이고 증가하는 대외 협력에 부응하기 위하여, 북한의 내부 경제 체제는 ‘사회주의 상품 경제’ 단계에 진입하게 될 것이다.

‘사회주의 상품경제’ 단계는 지령형 중앙집권경제로부터 ‘시장경제’로의 하나의 과도기로 평가할 수 있다. 지령경제형 제도와 규범이 서서히 해체되면서, 새로운 ‘시장’형 제도와 규범이 서서히 발생해 나갈 것이다. 북한 정부는 시장형 체제를 운영하는 데 적합하도록 그 관리, 부서 체계를 개편할 것이며, 거시경제, 화폐금융 정책에의 경험을 축적하게 될 것이다. 또한 산업구조 면에서도 과거의 자급자족형 중공업 우선 소비·서비스 부문경시형 체계가, 수출주도형 경공업·소비·서비스 중심 체제로 바뀌어 갈 것이다. 나아가 이러한 과정 속에서 모든 경제행위 주체들이 ‘시장형’ 체제에 점차로 적응해 나가는 일종의 ‘교육, 훈련기간’이 될 수 있을 것이다.

이러한 ‘과도적 훈련기간’이 어느 정도 성공적으로 종결 단계에 이르면 III 단계 또는 IV단계의 어느 시점에서 북한의 경제체제는 ‘사회주의 시장경제’ 단계에 접근하게 될 것이다. 이 단계에 이르면, 국영기업의 민영화 작업이 보다 본격적으로 추진되는 한편, 시장적 제도와 규범이 성숙 단계에 이르며, 모든 경제 주체의 사고방식과 행위실체가 ‘시장형’으로 바뀌어 있을 것이다. 북한 정부는 거시 경제 정책, 화폐금융 정책 등을 독자적으로 수행할 수 있을 것이며, 민영화된 각 기업들은 시장형 국제 경쟁에 살아남기 위한 재편 과정을 가속화하게 될 것이다.

<표 IV-3> 남북 경제 관계 발전의 4단계

	I 단계	II 단계	III 단계	IV 단계
군사·정치 관계	-안보불안 존재	-협상의 개시 -정치적 긴장완화 정착	-남북기본합의서 이행단계	- 남북 연합
남북 경제관계	-교역량 증가 -투자 부진	-본격적 투자 개시	-남북한 단일 경제권 추진	- 남북한 경제 제도 통합 추진
북한 경제체제	-부분 개혁 체제 -특구 시도단계	-특구 본격 가동 -사회주의 상품 경제체제	- 사회주의 시장 경제체제	- 사회주의시장 경제체제 세계 시장 통합
통일의 단계	-화해 협력 단계			남북연합
주요 경제 정책 과제	- 교역, 투자 증대 및 남북경협의 제도화			- 교역, 투자 증대 및 남북한 제도 통합 추진

* 출처 : 조한범 외, 통일시나리오와 통일과정상의 정책추진 방안, 통일연구원, 2002.

2) 단계별 주요 정책 방향

□ I 단계의 주요 정책 방향

이 시기에 북한 투자에는 여러 불안 요인이 상존하기 때문에, 남북한 경제 협력이 교역 중심으로 이루어진다는 것이다. 그러나 북한이 내부적으로 경제 재건을 위해 전향적 조치를 취하며, 외부를 향해서는 경제특구 정책을 실시하는 단계이다.

이 시기의 정책 우선 방향은 위탁가공 교역 확대에 둘 필요가 있다. 위탁가공 교역을 통해서 북한 노동자의 기술 수준을 향상시키고 북한의 법과 제도 및 관행이 국제규범에 적합한 수준으로 변화하도록 유도한 이후에, 투자를 실행하는 것이 바람직하다. 이를 통해 북한산 제품의 질이 향상되고 어느 정도 경쟁력을 갖추게 되면 남북교역은 자연스럽게 활성화될 것이며, 대외 수출도 가능해질 것이다. 이 시기의 초기 대북한 투자는 북한 지역이 남한 시장이나 중국을 비롯하여, 동남아 시장, 더 나아가 미국 등 제3국 시장으로 수출하기 위한 생산 기지로서 역할을 해낼 수 있는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 이는 북한에 내수시장이 아직 형성되어 있지 않다는 판단에서, 또한 내수시장을 가급적 빠르게 형성시키려는 의도에서 비롯된다. 남한의 자본과

기술, 북한의 노동력을 결합하여 제품을 생산하고 이를 중국을 비롯하여 미국시장으로 수출할 수 있도록 투자방향을 결정하는 것이 합리적일 것이다. 남한 기업으로서도 대북 투자가 새로운 생산기지 확보를 통한 경쟁력 강화라는 차원에서 실익을 확보할 수 있는 가능성이 크다. 개성과 같은 북한의 여러 특별개방 지역에 생산설비를 이전하고 북한의 저임금 노동력을 활용, 수출경쟁력 있는 상품을 개발하는 것이 중요하다. 남한이 1960~70년대 추진했던 것처럼 단기적으로는 섬유, 의류, 신발, 가죽, 가방, 완구, 목재, 출판, 인쇄 등 노동집약적 분야와 전기·전자 제품조립 등의 경공업 분야가 유망대상이 될 것이다.

그 다음 의료용품, 소금, 생수, 담배, 버섯 등 임산물을 비롯하여, 농수산물 분야의 제품들을 북한 지역에서 공동 생산, 남한으로 반입하거나 제3국으로 수출하는 것도 유망할 것이다. 특히, 농업 분야에서 특용 작물을 「계약재배」하거나 「위탁재배」하는 동시에 비료, 농약, 농업용 비닐, 농기구 등 영농 자재를 생산하는 방식의 투자가 유리할 것이다.

북한의 자원 개발도 유망 투자 분야라고 할 수 있다. 북한에는 철, 금, 은, 동, 아연, 니켈, 티타늄, 우라늄, 석탄, 중석, 석회석, 흑연, 고령토, 마그네사이트 등 자원이 풍부하다. 이와 같은 자연자원들을 북한의 주요 수출 상품으로 개발하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 이 경우 자연 자원 개발을 위한 설비를 반출하여 공동개발하고 이익을 분배하는 방안이 합리적일 것이다.

□ II, III단계의 주요 정책 방향

이 시기에는 북한의 특구 정책이 본격화되며, 내부적으로도 사회주의 상품경제 수립을 위한 조치들이 취해진다. 한반도 군사 문제 해결을 위한 협상이 본격화됨과 동시에, 북미수교, 북일 수교가 이루어지고, 북한에 대량의 대외원조 및 기술이 도입되는 시기이다.

이 단계의 주요 과제는 수출산업에의 투자를 통한 생산 확대 및 수출증가와 더불어 북한의 생필품과 관련된 경공업 분야의 투자가 바람직하다. 이는 북한 주민의 생활을 가급적 빠른 시일 내 질적으로 향상시키기 위한 목적에서다. 투자 수익에 대한 기대가 높을 것으로 예상되는 분야는 비누, 제지, 신발, 의료용품 등을 비롯하여 소금, 설탕, 제과, 제빵, 조미료(장류), 기타 농수산물 가공 등 식료품 부문이라고 할 수 있다. 이와 같은 분야는 공급이 절대적으로 부족한 상태를 유지해 왔기 때문에 북한 전 역에서 생산될 수 있는 체제를 갖출 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 남한 기업은 북한이 수출시장에서 확보하는 외화 사정을 고려하면서 투자를 확대하되, 생산과 판매에 따

큰 대금 결제가 정확히 보장될 수 있도록 해야 할 것이다.

중장기적으로는 북한 내수 시장이 발전할 가능성을 염두에 두고 시장을 선점한다는 측면에서 음식료품을 비롯하여, TV 등 가전제품, 자전거, 시계, 카메라, 재봉틀, 화장품, 카세트, 주방기기와 같은 내구재 등에 대한 투자를 고려할 필요가 있다.

이렇게 앞 단계에서 주요 정책 과제는 교역과 투자를 증진시키고, 남북한 경제 협력을 제도화·정착화 하는 것이다. Ⅲ단계에 접어들면, 남북한 사이의 경제체제에서는 이질성이 아직도 상존하지만, 남북한은 사실상 하나의 단일 시장권으로 통합될 수 있을 것이다.

□ IV단계의 주요 정책 방향

Ⅲ단계 또는 IV단계의 어느 시점에서 북한 경제는 국영기업을 민영화하는 단계에 접어들며, 시장제도도 얼마간 성숙단계에 접어들므로써, 남북한 사이에는 경제체제상의 제도적 호환성이 더욱 높아질 것이며, 제도 통합을 가속화하는 것이 주요 정책으로 추진될 수 있을 것이다.

남북연합기(IV단계)에는 북한 지역에 ‘사회주의 상품경제’ 또는 ‘사회주의 시장경제’가 성립해 있는 것으로 설정하면서, 이러한 상황에서 북한 지역에 시장제도를 공고화 발전시켜 나가는 데 필요한 정책을 추진해야 한다.

5. 직업 훈련 통합¹²⁾

가. 통합 및 운영의 기본 방향

그 동안 남북한의 직업교육훈련분야의 발전은 각각의 환경과 정책에 따라 달리 변화·성장하여 왔다. 그러다 보니 여러 측면에서 많은 차이가 발생하고 있어 일시적인 통합이나 일치된 체제 운영이 어렵다고 볼 수 있다.

따라서 몇 가지 원칙이나 방향을 설정하여 점진적인 통합 및 운영이 바람직하다고 볼 수 있다. 우선 생각할 수 있는 통합 및 운영의 기본 방향은 체제 통합 및 운영의 표준화, 체제 통합 및 운영의 전문화, 체제 통합 및 운영의 다양화 등을 들 수 있다.

1) 직업교육훈련체제의 표준화(standardization)

일반적으로 과학적 관리법에서의 표준화란, 작업방법·작업시간·작업공구나 설비에 관해 모든 작업자에게 표준화함을 뜻한다. 또한 표준화는 대량생산이나 대량구매를 가능하게 하고, 과학적 관리를 가능하게 하며, 또는 소비자에 대한 품질보증을 목적으로 하는 것으로서, 제품·부품·품질·작업방법·공구·설비에서 경영의 방침·방법·절차에 이르기까지 최선의 기준이나 규격을 발견하고 통일화하는 것을 의미한다.

오랜 시간 분단으로 인하여 남북한의 직업교육훈련과 관련한 다양한 분야에서 이질화가 있어 왔고, 그 결과 통합 및 운영의 어려움이 예상되고 있다. 따라서 향후 남북한의 실질적 통합을 위해서 직업교육훈련분야의 정책·시설·기자재·프로그램·교과과정·교재 등의 표준화를 지향하여 통합과 운영의 수월성 확보가 필요하다.

2) 직업교육훈련체제의 전문화(specialization)

현재 남한의 산업 및 사회는 국제화·정보화 등으로 각 분야별로 전문인력의 수요가 많아지고 있는 추세이며, 남북한이 통합될 경우 북한의 인력에 대한 직업교육훈련도 이러한 추세에 맞추어 전문성 향상에 초점이 맞추어져야 할 것이다. 따라서 남북한 직업교육훈련체제의 통합 및 운영은 전문화를 전제로 직업교육훈련체제를 통합 운영해야 할 것이다.

12) 강일규 외, 남북한 직업교육 훈련체제 통합 및 운영 방안연구, 통일연구원, 2002

3) 직업교육훈련체제의 다양화(diversification)

이론중심의 성격이 강한 일반교과와 실제적인 성격이 강한 내용을 직업교육에 통합시킴으로써 균형 잡힌 인력을 육성할 수 있도록 하여야 한다. 왜냐하면 남북한 직업교육훈련체제의 통합 및 운영은 체제의 다양화가 요구된다. 특히 남북한 직업교육훈련의 실질적 발전과 산업 구조의 차이, 그리고 남북한 주민의 직업의식 및 가치관의 차이 등을 고려하여 교육훈련 과정 및 방식 등의 다양화를 통하여 남북한 주민이 수월하게 직업교육훈련에 적응할 수 있도록 해야 할 것이다.

나. 통합 및 운영의 주요 과제

1) 관련 법·제도 측면

남북한의 직업교육훈련분야의 체제 통합 및 운영에서 가장 기본이 되고, 우선적으로 해결해야 될 과제가 바로 법·제도 측면이라고 볼 수 있다. 독일의 경우 동서독이 직업교육훈련분야에서 상호 교류 협력과 통합을 위해서 상호 협정을 체결하여 이해의 폭을 넓히고, 통합의 가능성을 높이려는 상호 간 노력이 있었다. 따라서 남북한이 직업교육훈련분야에서 실질적 통합을 이루려면 우선적으로 남북한 당국자 간 협의 및 협약을 통하여 상호의 법·제도를 근접하게 개정하는 작업 혹은 협정체결이 주요한 과제라고 볼 수 있다.

2) 관련 정책 측면

직업교육훈련분야에서 남북한의 정책은 많은 차이를 보이고 있다. 남한의 경우 직업교육훈련의 정책적 목적을 각 개인의 직업적 안정과 삶의 질 향상 등에 두고 있는 반면, 북한은 노동력 공급이나 정치적 이데올로기적 차원에서 접근하고 있다. 따라서 이러한 상이한 정책적 목적 혹은 수단 등을 근접시키는 노력이 필요한 과제라고 볼 수 있다.

3) 직업교육훈련 주체 측면

이렇게 남북한은 직업교육훈련을 담당하는 주체가 다르기 때문에 남북한의 실질적 통합단계에서 이러한 직업교육훈련 담당 주체의 통합은 주요한

과제가 될 수 있다. 통합 및 운영의 주체는 몇 가지 안을 생각할 수 있다.

첫째, 기업이 주체가 되어 필요한 인력을 직접 사업 내 직업훈련으로 양성하는 방안.

둘째, 지방자치단체가 주체가 되어 북한지역과 상호협약에 의해 양성 지원하는 방안.

셋째, 우리나라 직업훈련의 전문(공공훈련)기관이 주체가 되는 방안

넷째, 코이카(KOICA) 및 자선기관 등이 주체가 되는 방안

다섯째, 북한 지역은 북한의 관련 기관이 주체가 되는 방안

4) 직업교육훈련 시설 및 장비

우선 북한주민에 대한 직업교육훈련은 북한의 기존시설 활용 또는 신설방안이 검토 될 수 있다. 북한의 기존 시설을 활용할 경우 북한의 시설이 극히 낙후되어 있어 많은 비용이 소요될 것으로 예상된다. 한편 훈련시설을 신설할 경우에는 대단위 공단에 인접한 위치에 설립하여 산학 협동 훈련 등이 용이토록 하는 방안 등이 검토 될 수 있으나, 현재 북한의 사회 현실과 제한된 대상의 직업훈련 단계에서는 신설(후자)의 선택 가능성이 크다. 한편 직업교육훈련을 위한 훈련 장비 통합 방안으로 급속한 산업 구조 개편에 따라 최근 남한 내 훈련기관과 생산현장에서 일부 잉여 되는 관련 장비를 지원하는 방안도 경비 절감 차원에서 적극 검토되어야 할 것이다.

5) 직업교육훈련 과정과 직종 및 기간

남북한 실질적 통합단계에서의 직업교육훈련 직종은 남북경협과 제3국의 투자계획이나 현재의 북한 산업발전 수준과 입지적 발전 잠재력, 그리고 현 북한 인력의 수준이나 북한의 산업발전 계획 등이 고려된 장·단기 발전계획에 의거하여 체계적으로 수요에 맞는 통합 방안이 마련되어야 할 것이다.

6) 직업교육훈련 내용 및 방법

남북한의 실질적 통합을 위한 과제로 직업교육훈련 내용 및 방법도 고려해야 할 과제이다. 특히 북한 주민들을 위한 각 직종별 교육훈련내용은 과정별로 북한 수준에 맞게 별도 편성하여 운영하는 방안도 검토 될 수 있으나, 현재의 북한 경제·사회·교육수준 등 광범위한 연구 검토가 요구되지만, 실질

적 통합단계에서는 남한 내에서 이미 개발되어 운영되고 있는 「근로자 직업 훈련촉진법」에 의한 「직업능력개발 훈련기준」에 준용하여 운용되는 것이 바람직하다.

교육훈련방법은 교육훈련을 남한 교사가 주체가 되어 담당하는 것을 전제로 한다면, 훈련방법도 남한에서 실시되고 있는 이론·실기 지도 기법에 의한 모듈 훈련방법이 유리 할 것으로 예상된다. 그러나 앞에서 북한 귀순자 직업 훈련 사례조사 시 훈련대상의 수준과 적성에 맞는 전공 선택, 훈련대상에게 학습 시작 전 직업훈련에 대한 필요성 및 의욕고취, 국·영·수의 기초 수학능력 수준의 차이, 전문 용어에서 영어·한문 등의 외래어 사용, 북한의 교육 훈련 방법(토론식, 문답식, 실천교육방법)과 남한의 훈련방법의 상이, 남북한 이질화된 언어 등이 학습 성과에 많은 영향을 준 사실을 감안하여 사전 준비와 해소방안을 검토한 후 훈련방법이 선택되어야 할 것이다.

7) 직업교육훈련의 교원과 교재

남북한의 직업교육훈련분야의 실질적 통합 및 운영에서 직업교육훈련을 담당하는 교원과 사용하는 교재도 통합 및 운영의 중요한 과제이다. 직업훈련교재는 훈련교과내용이 남한의 「직업능력개발훈련기준」에 의해 실시 될 것이므로 남한에서 이미 개발된 교재활용이 적절할 것으로 보고 있지만, 앞에서 북한 귀순자 직업훈련 시 문제되었던 외국어·언어·기초학력 수준 등이 고려된 교재로 재편되었을 때 훈련성과 향상에 기여할 수 있을 것이다.

직업훈련교사는 현재 남한의 유경험 교사(구조조정 시 퇴직자 포함) 및 현장경력자 중 유자격자를 선발하여 배치하는 것이 적합할 것이다. 그러나 학습 성과를 한층 향상시키기 위해서는 훈련 방법에서 언급 한 바와 같이 남·북한 훈련방법과 차이점, 국·영·수 및 기초수학능력의 수준차이, 전문용어의 상이, 이질화된 언어, 북한주민의 성격 특성 및 생활 습관 등에 대하여 사전에 연구·숙지하여 준비된 교사가 참여되어야 할 것이다. 또한 북한에서 현직에 종사하고 있는 교사나 탈북자 중에서 적격자를 찾아서 이들에 대한 재교육 및 훈련 후 배치(교사 또는 보조교사 형태)하는 방안도 고려 할 수 있다.

다. 통합 및 운영의 단계별 추진 전략

남북한의 실질적 통합을 위한 직업교육훈련체제의 통합 및 운영의 추진 전략은 단계별로 구분하여 추진할 필요가 있다.

1) 교류의 활성화

남북한의 실질적 통합단계라 하더라도 북한의 정확한 실정을 파악하는 것이 필요하다. 그러나 현재 이와 관련한 북한의 자료와 정보 등이 부족하기 때문에 추진에 있어 어려움이 많다. 따라서 북한의 유관 기관과의 교류를 통해서 북한의 직업교육훈련과 관련한 시설과 장비 등을 파악하고, 상호 협력하여 지원 가능한 분야와 영역을 논의할 필요가 있다. 또한 이 분야에 대한 관계자 접촉을 통한 지속적인 논의의 창구를 개설해야 한다. 결국 1단계에서 남북한 간 직업교육훈련분야의 체제통합과 운영은 이에 관한 협정을 체결하고, 이에 근거한 지속적인 교류 및 협력의 활성화가 추진되어야 한다.

2) 인·물적 자원의 지원

1단계 과정을 거친 후, 인적분야에서 북한이 직업교육훈련에 필요한 교사 인력이나 자문단 등을 파견하고, 북한의 교사인력 양성을 위한 인적지원을 할 수 있다. 또한 북한의 훈련생들을 북한이나 연변 혹은 남한의 교육훈련 기관에서 직접 실시한다.

물적 분야에서는 북한이 직업교육훈련에 필요로 하는 교육훈련 기관의 신설 혹은 기자재 및 장비 등을 지원한다. 또한 북한의 특수성을 고려하여 북한 주민을 대상으로 하는 새로운 프로그램을 개발·지원·보급한다. 한편 2단계에서 남북한 간 인적자원개발을 위한 직업교육훈련분야의 실질적인 교류 및 협력을 활성화시키고, 실질적인 체제통합 방안을 상호 논의하여 계획을 수립한다.

3) 관련 제도의 정착화 및 체제통합

이상과 같이 1·2단계가 순조롭게 진행된다면, 3단계에서 남북한 직업교육훈련체제와 관련한 전반적인 제도를 통합·정착시키고, 양성 인력의 효율적인 활용을 도모하여 국가경쟁력 차원에서 남북한이 상호 협력한다.

특히 장기적인 관점에서 동북아 경제권의 형성과 축을 같이하여 연해주와 연변지역의 한민족을 포함하는 동북아 한민족 인적자원개발 네트워크 구축 등을 추진한다.

라. 정책 제언

1) 통합 추진을 위한 전담기구의 설립

남북한 직업교육훈련 체제 통합 및 운영에 대한 연구와 관련 업무를 지원할 수 있는 담당 전문기구의 설립이 필요하다. 현재 남북문제는 거의 통일부가 담당하고 있고, 각 부처별로 관련 업무를 수행하고 있지만, 직업교육훈련과 관련한 업무를 수행하는 전담기구가 없어 정책의 전문성과 효과성을 확보하기 어려운 실정이다. 따라서 총리실이나 교육인적자원부 혹은 노동부 등에 전담팀을 조직하는 방안과 민간기구가 참여하는 반관반민 형태의 기구를 구성할 수 있을 것이다.

또 다른 방안은 위원회를 구성하여 통합을 추진하는 것이다. 가칭 남북한 직업교육훈련 체제 통합 추진위원회를 구성하고, 위원회는 직업교육훈련 체제 통합과 관련한 분야별 소위원회를 구성하여 체제의 하위 영역에 대한 연구 및 관련 업무를 수행하도록 한다. 위원회의 구성은 관련 정부부처 담당자와 직업교육훈련 전문가 및 민간단체의 전문가, 그리고 기업체의 인력양성 담당자 등이 참여하도록 한다. 특히 위원회에는 북한문제 전문가를 참여시켜 남북한 간 협상 및 협력에 참여하도록 하는 것이 바람직하다.

2) 남북한 당국자 간 관련 협정 체결

앞에서 검토한 독일의 경우를 참조하여 남북한 간 직업교육훈련 체제의 통합 추진은 우선 교류와 협력을 바탕으로 상호 이해와 신뢰감을 구축하고, 다음으로 지속적인 접촉을 통한 단계적 통합 추진을 위한 협정체결이 필요하다. 특히 접촉의 연례화·제도화가 필요하다. 이렇게 상호 필요성에 의해서 접촉의 제도화 단계에서 직업교육훈련과 관련한 세부적인 실천 협정 체결이 필요하다. 즉 직업교육훈련 관련 정부 및 기업체간, 직업교육 훈련기관간, 혹은 자치 단체 간 자매결연 등 구체적인 교류 및 협력에 관한 협정을 맺고, 통합의 가능성 및 방안 추진의 구체화가 필요하다.

따라서 정부와 기업 및 직업교육훈련 관계 기관은 북한 측과 지속적으로

접촉을 추진하여 어떤 형태든지 직업교육훈련분야에서 상호 통합할 수 있는 협약을 체결해야 할 것이다.

3) 재정 확보

남북한 직업교육훈련체제 통합 및 운영에는 많은 예산이 소요 될 전망이다. 따라서 미리 통합 및 운영에 필요한 재정을 확보할 필요가 있다. 즉 남북한 간 직업교육훈련분야에서 체제를 통합하고, 이를 관리·운영하는데 당분간은 남한의 재정 지원이 주를 이룰 것임으로 이에 소요되는 예산을 확보할 필요가 있다.

남북한의 직업교육훈련체제 통합에 따른 북한지역의 직업교육훈련 비용의 마련은 조성의 용이성, 실현가능성 등으로 고려하여 볼 때, ① 남북협력기금을 통한 조성, ② 국제기구로부터 재정지원유도, ③ 기업의 출연기금, ④ NGO의 모금, ⑤ 통일비용을 통한 조성 등을 생각해 볼 수 있을 것이다.

4) 전문인력의 양성

남북한 직업교육훈련체제의 통합 및 운영을 담당할 수 있는 전문 인력의 양성이 시급하다. 우선 남북한 간 체제통합에서 행정적 업무를 담당할 전문가의 양성과 실제로 북한지역의 직업교육훈련에 투입할 수 있는 직업 교육 훈련 담당 전문 교원의 양성이 필요하다. 행정 담당 전문 인력은 북한학 개설 대학원에 위탁교육을 실시하여 관련 이론과 실무를 익히도록 한다. 한편 북한 교육훈련생을 담당할 수 있는 교원은 현재 남한에서 직업교육훈련기관에 근무하는 인원 중에서 퇴직자 및 명예퇴직자나 우리 현실에 맞지 않는 과목을 담당하는 교원들 중에서 지원자를 선발하여 재교육을 실시하여 북한 교육훈련생에 대한 교육훈련을 실시할 수 있도록 한다. 이들이 북한에 파견될 경우, 인센티브를 주어 적극적인 참여와 기여를 유도하는 방안도 바람직하다.

5) 시범적인 통합기관의 선정과 준비

현재 남북한 간 직업교육훈련분야의 교류와 협력은 주로 북한 진출기업을 중심으로 이루어지고 있다. 그러나 그 수준은 아직 미미한 실정이다.

따라서 정부와 민간 차원의 직업교육 훈련기관을 시범적으로 선정하여 체

계적으로 남북한 간 통합을 추진할 수 있도록 시범 운영하는 것이다. 예컨대, 산업인력공단 산하의 직업전문학교와 상공회의소 관할의 직업훈련원, 기타 기능대학이나 전문대학 중에서 몇 개교를 선정하여 행·재정적인 지원을 통한 남북한 간 직업교육훈련분야의 통합을 준비하도록 시범 운영하는 것이다. 시범 운영 후, 문제점을 개선·보완하면서 점진적으로 확대 운영하도록 한다.

6. 교육통합¹³⁾

가. 기본 방향

첫째, 실질적인 통합 단계는 북한이 시장경제를 중심으로 운영될 수 있다는 체제 인프라를 전제로 할 수 있어야 한다. 그런 의미에서 남북한 통일 사회의 새로운 교육제도는 자본주의 시장경제를 실현할 수 있는 민족주의 및 민주주의 교육 이념을 실현할 수 있어야 한다.

둘째, 실질적 통합 단계의 새로운 교육제도는 남북연합 이후 상호 보완·개선되고 있는 표준형 교육제도를 비타협적 요소까지 완전하게 해소하는 수준으로 통합하는 것을 원칙으로 한다. 실질적 통합 단계는 남북이 서로 다른 체제를 벗어나서 1민족, 1국가 체제를 구축하는 것을 기조로 삼고 있다.

셋째, 평생교육체제를 수립하고, 남북한 지역은 물론 각 개인에 대한 균등한 교육기회를 보장하도록 하며, 개인의 적성과 능력이 최대한 발휘될 수 있도록 교육의 자율성을 추구해야 한다. 이는 특히 남북 지역 교육을 균형 있게 발전시키는 것에 중점을 두는 방식으로 추진해야 한다.

넷째, 새로운 교육제도는 점진적으로 접근하는 과정 속에서 기능주의적 통합 방식으로 구체화되어야 한다. 그래서 실질적인 통합 단계에 들어서면서 초반에는 공식적으로 표준형 교육제도를 정비할 수 있는 여건을 조성하고, 이에 따라 실천·적용할 수 있어야 한다.

나. 교육과정 통합 기본 전제

교육 분야에서는 남북한 교육의 이질성을 점차 해소하면서 동질성을 회복하려는 기능주의적 접근을 취하고 있다. 기능주의적 접근은 기본적으로 남북한 상호간의 접촉·교류가 가능한 분야부터 통합을 시도하는 방식이다. 따라서 비정치적, 물적인 교류와 협력을 우선시하며, 단계적, 점진적 통합을 추진하는 전략이다.

남북한은 교육 분야의 이질성을 해소하고 동질성을 회복함으로써 궁극적으로 교육공동체의 형성을 지향한다. 현실적으로 교육과정과 교과서 분야에

13) 윤종혁 외, 남북한 실질적 통합단계의 교육통합 방안 연구, 통일연구원, 2002

서 남북한은 상당히 이질적인 요소가 산재해 있다. 이질적인 요소를 통합하여 동질화한다는 것이 대단히 어려운 작업임에 틀림없다. 그렇지만 남북한 간에는 동질적인 요소 또한 무시할 수 없이 존재하고 있는 것도 사실이다. 남북한이 통일된 이후에 민족의 동질성을 회복하려면 교육 분야에서 동질성이 확보되어야 한다. 교육의 동질성은 민족동질성을 확보하고 민족공동체를 형성하는 데 있어서 남북한이 상호 긴밀한 유대관계를 형성하면서 하나의 통합된 교육체제를 형성하는 것이라 할 수 있다.

다. 교육과정 통합 기본 방향

남북한이 교육통합을 추진하는데 있어서 단계적이며, 점진적인 과정을 통한다고 하였다. 일반적인 3단계 통일방안에 의하면 통일의 과정을 교류·협력 단계, 남북연합단계, 실질적 통합단계의 3단계로 설정하고 있다. 이 3단계의 통일단계에 있어서 교육 분야의 통합과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 교류·협력단계에서는 남북 간에 인적·물적인 면에서 초보적인 교류를 추진하는 단계에 해당한다. 이 단계에서는 교육 분야의 각종 자료를 상호 교환하고 각기 독자적으로 연구조사 작업을 추진하는 한편, 연구조사 결과를 남북한이 공동으로 발표·토의하는 자리를 마련할 수 있을 것이다.

이 단계에서는 교육·학술분야의 연구 조사 작업에 중점을 두어 추진하는데, 이를 위하여 연구진이 상대 지역을 상호 방문하여 자료수집 또는 조사 작업을 착수할 수 있을 것이다.

둘째, 남북연합단계에서는 남북 간의 교류·협력이 보다 활성화됨으로써 남북한의 전문가가 합동으로 공동연구를 추진하며, 공동연구의 결과에 기초하여 교육통합에 대한 시범적인 방안을 도출할 수 있을 것이다. 교류·협력단계에서는 남북한 독자적으로 연구를 추진하는데 비해서 연합국가단계에서는 공통의 주제를 선정하여 협동 연구를 추진할 수 있을 것이다. 공동연구의 결과에 따라서 교육과정 또는 교과서 분야에서 남북한의 공동자료를 개발하고, 표준교육과정의 시안을 마련할 수 있을 것이다. 나아가 비이념적인 교과 영역에서는 공동시안을 남북한이 시범적으로 적용해 볼 수도 있을 것이다.

셋째, 실질적 통합 단계에서는 남북한 당국자간의 합의에 기초하여 남북한이 통일된 표준교육과정을 적용하고 이에 맞추어 교과서를 개발, 사용할 수

있을 것이다.

라. 교육 통합의 전제 조건

남북한의 평화공존을 추구하고 교육공동체를 형성하기 위한 최우선의 조건은 북한 사회에 대한 이해교육이라고 할 수 있다. 현실적으로 남북한의 상호 이해와 화합이 최우선의 과제이다. 남북한은 통일을 추구하기 이전에 현실적으로 상호 이해의 과정이 필수적이다. 남북한은 상대방을 정확히 이해하고 상호 적대감을 완전하게 해소하고 공존의 대상으로 인정하는 것이 중요하다. 먼저 남한이 북한 사회를 정확히 이해하도록 하는 북한 이해 교육을 적극적으로 실천해야 할 것이다.

북한 이해 교육은 학생들이 일상생활 속에서 쉽게 접근하고 이해할 수 있는 생활문화를 중심으로 구상해야 한다. 생활문화라고 한다면 이념이나 체제 또는 사상과 제도와 같이 거창하거나 추상적인 소재가 아니라 생활 속에서 쉽게 접할 수 있는 전통문화, 관습, 의식주 생활, 가정생활과 가족관계 또는 자연지리나 관광 자원 등을 말한다.

북한 주민의 생활상과 더불어 그들의 의식과 가치관을 이해하는 것 역시 대단히 중요하다. 북한 주민들의 의식과 가치관은 사회주의 체제의 특성으로부터 유래된 요소도 있으며, 우리 민족의 전통에서 유래된 요소도 있다. 따라서 남한 사회와 다른 점도 있고 유사점도 있다. 다른 점과 유사점에 대한 이해와 함께 다른 점에 대해서는 서로의 차이를 인정하는 자세가 필요하다. 또한 유사점에 대해서는 민족의 전통적인 요소에 대한 애정과 함께 사회발전의 추세에 부합하는 방향으로 개선할 수 있는 개방적 자세를 갖추는 것도 중요하다.

7. 사회복지체제통합¹⁴⁾

가. 사회복지 통합의 기본적 원칙

어느 한쪽으로의 이전, 또는 흡수 통합의 일방적 형식으로 이루어져서는 안 되고 양체제의 복지제도의 우수성을 최대한 결집시키는 방법이 모색되어야 한다.

또 전환기의 문제에 대응하기 위한 일련의 응급구호계획이 수립되어야 하며 국가와 민간단체의 동반자적 역할 증대가 요구된다.

단기적인 응급구호는 국내외 다양한 민간 구호기관들을 잘 활용하는 것이 중요하다.

통합된 사회보장체제는 양 지역의 국민들에게 동등한 시민으로서의 존엄성을 부여할 수 있도록 세심히 계획되어야 한다. 시민의 권리 차원에서 동등한 보장이 되어야하며 이는 장기적 경제·사회적 재건 계획과 관련되어 진행되어야 한다. 이는 사회의 이질화, 분리, 차별, 불평등을 해소하고 사회구성원들이 지속적으로 동질화되어 가는 방향설정이 필요하다.

사회통합을 위해서는 이에 수반되는 막대한 재정에 대한 사전준비가 반드시 선행되어야 한다. 사회보장은 남한에서도 재정의 한계가 제기되고 있는 상황을 고려할 때 단기기간에 비용을 충당하기 어려운 실정이다. 따라서 통일 관련 기금 등을 통한 일정 재원을 사회보장 통합을 위해 적립해 나가는 것이 필요하다.

나. 통합 전략

단기적으로는 북한의 대량실업과 빈곤에 대응하기 위한 공공부조와 사회복지서비스의 대규모 확대가 시급하며, 장기적으로는 양 국가의 장점을 흡수할 수 있는 방법을 모색하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 남북 간 교류의 활성화를 통해서 상호 사회보장 제도에 대한 이해를 통해 쌍방의 제도를 조정하여 제도통합에 따른 충격을 최소화하는 것이 필요하다.

즉 장기적으로 국민생활의 평등화를 달성해야 한다. 이러한 생활의 평등화는 이미 벌어진 양 지역 간의 경제적 격차를 고려할 때 상당한 시간이 소요될 것으로 보인다.

14) 김태성, 남북한 사회복지 체제의 통합 방안 연구, 서울대학교 통일연구소, 2008.

다. 통합 단계

첫 번째 단계 : 상호 유사성이 높은 연금과 산재 보험을 통합

양 체제의 제도는 각기 유지되면서 장기적으로 동일한 시스템을 갖추기 위한 목표를 설정하고 이 목표에 따라 연차별로 급여의 조건과 수준을 일치시켜 나가야 한다. 이 단계는 정치적 통합 이전에 이루어지는 것이 바람직하며 재정적인 준비도 필요하다.

두 번째 단계 : 긴급구호의 성격을 갖는 의료보장과 실업 프로그램 도입

사회보장 중 우선적으로 적용시켜야 하는 사회보장체제로 민·관의 다양한 자원과 프로그램을 통해 북한 주민의 기초생활 보장을 위한 의료적 지원과 실업자들에 대한 재취업 교육·상담 등을 지원해야 한다.

응급의료 인프라 구축에는 필요한 의료인력의 추원과 이를 위한 교육방안, 의료장비와 의약품의 수급, 행정체계구축, 재정 마련 등이 포함되어야 한다.

세 번째 단계 : 사회보장의 통합

통일이후 일정기간 안에 반드시 단일한 사회보장 체제를 확립해야 한다. 남북한 사회보장체제는 사회적 위험에 대해 자조보다 사회적 책임을 강조하는 보편적 복지를 더 지향하고, 사회정책이 경제정책과 함께 중요한 국가적 과제로 인식되는 한편, 장기적으로 개인의 책임과 재정의 균형을 도모할 수 있도록 각 주체 간에 분담되어야 하며, 인적자원을 개발할 수 있는 다양한 사회보장 프로그램이 도입되어야 한다.

8. 군사 통합¹⁵⁾

가. 남북한 군사통합의 목표

① 정당성

정통성과 목표성을 가져야 한다. 정통성을 인정받지 못한 군은 하나의 무력집단에 불과하다. 그리고 국가가 지향하는 바를 수호하는 뚜렷한 목표가 있어야 한다.

② 안정성

군사통합 과정과 통합 후에 군이 안정적으로 관리되고 정책되어야 한다. 대규모 병력을 보유하고 있는 북한군이 안정을 유지하도록 하는데 통합의 중점을 두어야 한다.

③ 효율성

군사통합 과정에서 일사분란한 지휘체계가 확립된 가운데 혼란 없이 일관성을 가지고 이루어져야 한다. 혼란을 방지하기 위해서는 통합 초기에는 군제 및 조직변화가 최소로 이루어져야 하며, 적은 비용으로 최대의 효과를 창출할 수 있어야 한다.

나. 군사통합의 기본접근 방향

첫째, 주변국과 협력 체제를 잘 갖추어야 한다. 한반도는 강대국의 이해관계가 얽혀 있어 주변 상황이 통일의 장애요인으로 작용할 가능성이 크다. 왜냐하면 통일된 한반도가 어떠한 모습으로 나타나게 될 것이냐에 따라 한반도 통일에 대한 시각이 다를 것이기 때문이다. 만약 북한에서 극변사태가 일어나서 정권이 무너지게 될 경우, 북한을 어떤 주체가 관리할 것이냐를 놓고 많은 논란이 예상된다. 따라서 주변국들과의 정치적 관계 및 군사력 규모 등을 고려하여 조화를 이루도록 결정해야 한다.

둘째, 남북한 간 신뢰구축과 구조적 군비통제가 이루어져야 한다. 보통의 경우 군사통합이 이루어질 당시의 군사통합 주도국의 군사력은 상대국가의 군보다는 최소한 동등이상의 전력을 유지해야 군사통합을 원활하게 추진할 수 있다고 한다. 따라서 군사통합이 원만하게 추진되려면 남북한 간에 군축

15) 권양주, 남북한 군사통합 구상, 한국국방연구원, 2009.

은 동등한 수준으로 이루어져야 한다.

셋째, 핵과 화생무기 등 대량살상무기에 대한 우리의 정책이 명확하게 수립되어야 한다. 북한이 보유하고 있는 대량살상무기를 군사통합 시에 어떻게 관리하고 처리할 것인가에 따라 주변국의 대한 정책과 남북통일에 관한 입장이 크게 달라질 것이기 때문이다. 따라서 대외적으로 남북한이 통일을 하는 것에 대해 협력과 협조를 구하기 위해서는 통일시 통일한국은 대량살상무기를 어떻게 관리하고 처리하는 정책방향을 제시해야 한다.

넷째, 통일 시에 대비하여 군사통합 방안을 경정해야할 시기와 적정한 절차에 대한 방안 마련이 필요하다. 분단국이 합의에 의해 통일을 이루는 과정은 일반적으로 통일합의에 이르기 위한 협의과정, 통일합의, 통일발효 수순을 따르게 된다. 이에 따라 군사통합은 통일에 합의되기 전까지를 「군사통합준비단계」, 통일합의로부터 발효되기 전까지를 「군사통합선행단계」, 통일합의로부터 발효되기 전까지를 「군사통합선행단계」, 통일이 발효된 후의 군사통합 단계를 「군사통합완료단계」로 구분된다.

다섯째, 통합 초기 북한군에 대한 안정화 대책이 수립되고 이행되어야 한다. 독일이 군사통합을 성공적으로 추진할 수 있었던 중요한 요인은 동독군이 해체과정에서 특별한 저항을 하지 않았기 때문이었다. 따라서 통합초기에 북한군의 자존심이 가능한 손상되지 않도록 하는 것과 생계보장을 포함한 복지대책에 중점을 두고 추진해야 한다. 그리고 한국군이 점령군으로 인식되지 않도록 통일 발효 전까지 북한군 지휘체계가 유지되고 작동되어야 하며 한국군이 북한 지역으로 진입하는 것은 가급적 지연되어야 한다.

여섯째, 통합초기 각종 우발대책이 수립되어야 한다. 군사통합초기에는 군사적 위기나 돌발사태가 발생할 가능성이 매우 높기 때문이다. 북한 내부 붕괴로 지휘체계가 단절 될 수 있고, 일부 북한군의 군사적 저항도 예상할 수 있다. 따라서 통일과정에서 발생할 수 있는 모든 군사적 도발상황을 상정하고 세부적인 대비계획을 세워야 한다. 또 이러한 사태를 방지할 수 있는 감시, 관리 체계가 필요하다.

일곱째, 남북한 군사통합에 대비하여 세부적인 연구와 정책수립이 필요하다. 통일의 시기는 갑자기 찾아올 수 있으므로 이에 대한 대비가 필요하다.

다. 군사통합 단계별 주요 업무

군사 통합은 군사통합준비단계, 군사통합선행단계, 군사통합완료단계로 구분할 수 있다.

군사통합준비단계는 통일에 합의하기전에 군사통합을 연구하고 계획하는 단계로 각종 군사통합 계획을 수립하고 정책화하는 업무를 수행하게 된다. 군사통합선행단계와 군사통합완료단계는 실제로 통합하는 단계이다. 단계별 추진해야할 업무는 다음과 같다.

군사통합준비단계에서는 남북한 군사통합에 관한 기본계획과 무기, 장비, 물자, 시설, 복지, 동화교육 등 분야별로 세부계획을 작성하여 유사시 적용 가능하도록 정책화 활동이 이루어져야 한다.

통일한국군의 군구조와 인력을 포함한 장비, 무기체계 편성표 등을 작성하고, 군사통합 유형별로 북한군의 편입규모를 판단해야 한다. 또 남북한 군사통합을 추진할 추진기구를 구상하고 유사시 인력충원 및 교육계획, 전개계획 등이 수립되어야 한다.

또 추진일정에 대해서도 합의가 필요하다. 추진일정에는 북한군의 자체 감축계획, 지휘구조 및 체계조정, 부대현황에 대한 정보교환, 군사통합추진기구 전개 시 협조사항 등이 포함되어야 한다. 그리고 국가통합 계획과 연계하여 전역군인들을 국가차원에서 어떻게 활용할 것인가도 검토되어야 한다.

군사통합선행단계에서 북한군에 대한 무력화 조치가 사실상 완료되어야 한다. 북한군에 대한 무력화 조치는 북한군의 기존의 체제를 이용하여 병력 감축과 더불어 무기 및 탄약에 대한 안정조치 등이 실시되어야 한다.

또 북한군을 감독하고 세부적인 정보를 수집하기 위해 연락 요원과 현장 확인 요원을 편성하여 파견하고 세부적인 통합 준비를 해야 한다. 안정화 조치는 우선순위를 두고 추진해야 하는데, 우선 북한군의 병력을 한국군의 약 절반수준으로 감축하고, 무장해제 수준의 무력화 조치가 이루어져야 한다. 무력화조치는 지휘조직을 확보함은 물론 무기와 탄약을 분리하여 집결시키고 경계대책을 강구해야 한다. 또 북한군 전투 준비태세 등급을 하향 조정하고, 대남지향 전지배치 전력 감축, 사병 징병 중지, 북무기관 단출 및 자발적 전역을 유도하는 업무가 이루어져야 한다. 또 통일한국군에 남게 될 인원선발하고 전역 및 잔류 군인에 대한 교육이 매우 중요하다.

군사통합완료단계에서는 실질적인 통합업무가 진행되고 전 한반도의 방어를 위한 부대가 재배치된다. 이를 위해 군사통합을 위한 별도의 통합추진기구가 북한지역의 통합업무를 관장해야 한다. 또 통합추진 기구는 북한지역에 전개될 전투부대의 지원 업무도 수행해야 한다.

그리고 세부적인 통합을 위해 북한군의 지휘권을 인수하여 지휘체계를 일원화하고 무장을 해제하여 조직적인 저항이 일어나지 못하도록 해야 한다. 또 해체해야 할 부대, 잠정적으로 운용할 부대, 통일한국군에 편입해야 할 부대로 구분하고 이에 맞는 조치를 해나가야 한다. 북한군이 보유하고 있는 대량살상무기에 대한 현황을 파악하고 이에 대한 처리 및 통제대책을 강구해야 한다. 또 인원, 장비 및 무기, 물자, 시설에 대한 통합 업무를 추진해야 한다.

05

남북한 통계통합 방안

V. 남북한 통계통합 방안

1. 국가통계의 역할

통계는 사회구성원들에게 정부가 제공할 수 있는 가장 보편적이고 핵심적인 정보이며, 국가운영의 하부구조의 역할을 담당하며 국가체제의 유지와 효율향상을 위하여 중요한 기능을 수행하고 있다. 통계는 가치중립성, 객관성, 계량성이라는 기본적인 속성을 가지고 있어서 사회현상에 대한 인식기능, 계획수립 기능, 사후평가 기능을 갖추고 있다.

따라서 통계는 국가의 현재 상황과 발전과정을 객관적으로 보여주는 기본 정보로 남북 통합과정에서 통합국가비전의 제시, 정책의 수립에 있어서 필수적으로 필요할 것으로 예상된다. 왜냐하면 통합 시 남북한의 다양한 분야에서 갈등 및 시행착오가 예상되기 때문에, 통계를 통하여 추진 정책이 현실에 대한 객관적이고도 정확한 정보를 토대로 이루어질 때 적절한 방향성과 효과를 기대할 수 있기 때문이다.

그러므로 통계를 통하여 합리적인 국가정책의 기획·수립이 가능하며, 그 정책의 유효성까지도 객관적으로 평가할 수 있고 끊임없이 변화하는 내·외부 환경을 파악하고 이에 따른 전략 수립 및 기준 지표로서 활용이 가능할 것이다.

통계는 시장경제체제의 존속·유지 및 이를 통한 경제전반의 능률향상을 위한 기본조건으로서 중요한 의미를 갖는다.

통계는 남북한 통합 시민사회의 형성과 북한 주민의 삶의 질을 높이는 데도 기여하게 될 것이다. 국가의 통합은 국민 개개인의 자발적인 참여와 합의의 기반 위에서 가능하며, 이를 위해서는 전반적인 사회현상에 대한 인식의 공유가 필요한데, 통계는 정보의 공유를 통해 사회의 통합성을 높이는 데 기여하게 되는 것이다.

□ 통계에서 정부 역할이 중요한 이유

① 공공재적 성격을 갖기 때문에 국가 개입이 불가피함

통계가 갖는 국가적 중요성에도 불구하고, 통계생산에는 많은 비용이 소요되는 반면, 개별 사업자로서는 통계생산에 소요되는 비용을 회수하기 어려우므로 사적이윤의 추구라는 관점에서 통계를 생산할 유인이 매우 낮다. 통계는 어떤 기관이 특정한 목적을 위하여 생산하더라도, 생산자 이외의 많은 사람들이 이를 활용함으로써 사회적 효용은 매우 커지게 되는 소위 외부경제효과를 가지게 된다, 이러한 의미에서 통계는 공공재라고 할 수 있다.

② 통계의 생산에 있어서는 공권력이 불가피하게 필요하며, 국가는 이를 가장 효과적으로 집행할 수 있음

통계를 작성하기 위해서는 개인이나 기업을 대상으로 조사를 수행해야 하는데, 이는 조사대상자에게 어떠한 형태로든 부담을 지우게 된다. 따라서 조사를 거부하는 경우가 있을 수 있는데, 이러한 것을 조절하기 위해서는 국가가 수행하는 것이 가장 효율적이다.

③ 통계생산에 있어서는 그 절차가 매우 중요

정부는 민간에 비해 통계생산의 절차를 준수할 유인이 크다. 통계는 독점생산물이 될 수밖에 없어서 통계를 이용하는 소비자들은 그 품질을 객관적으로 평가하기 어렵다. 다시 말해 질 낮은 통계가 생산되더라도 이것이 경쟁이라는 과정을 통해 시장에서 제대로 평가되기가 극히 어렵다, 민간은 이윤을 극대화하기 위하여 비용절감 유인이 작용하고 따라서 통계가 부실해질 위험이 높다.

④ 통계의 작성은 중립성을 가져야함

정부는 국가구성원 가운데 가장 중립적인 기관이다. 통계가 이를 만드는 기관, 단체나 개인의 이익과 결부된다면 통계는 왜곡되기 쉽다.

2. 북한지역에 대한 남한 통계 적용 방향

통계는 특정의 생산과정을 거쳐 생산되는 생산물이기 때문에 그 생산시스템이 매우 중요하다.

예를 들어 고품질의 반도체나 자동차를 생산하기 위해서는 전자공학, 기계공학 등에 대한 학문적 이론을 기반으로 생산시설, 생산관리가 중요하다. 통계도 마찬가지로 통계이론을 바탕으로 생산시스템, 즉 조직, 인력, 예산, 행정, 관리 등이 중요하다.

이런 통계생산시스템의 효율화는 크게 두 가지 측면이 있다. 하나는 통계작성기구, 조직, 인력 등 하드웨어 분야이고 다른 하나는 통계생산방식, 관리, 통계생산기관 협조 등 소프트웨어 분야이다. 국가통계의 부실은 통계생산시스템의 부실에서 비롯된다. 그러므로 남북한 통합과정에서 정확한 통계를 생산하기 위해서는 통계생산시스템을 잘 구축하는 것이 필요하다. 따라서 북한 지역에서 소프트웨어가 잘 작동하기 위해서는 하드웨어가 최소한의 조건을 갖추고 있어야 할 것이다.

북한통계는 대부분 보고통계이다. 보고통계는 업무통계이다. 행정업무에서 수반되어 수집된 자료로부터 작성된 통계를 의미한다. 보고통계는 표본의 편倚(bias), 보고과정에서의 왜곡 등과 같은 문제가 제기될 가능성도 적지 않다.

남북통합시 북한 지역에 우선적으로 적용할 조사에 대해서 검토 시, 우선적으로 지정통계에 대해서 검토되어 져야한다. 국가통계 가운데 가장 중요한 통계들은 지정통계로 분류된다고 할 수 있다. 지정통계는 국가의 인구·사회·경제 기타 정책 수립 및 평가에 널리 활용되는 통계로서 통계청이 지정·고시한 통계이기 때문이다.

<표 V-1> 통계의 분류

법률적 분류	승인통계	지정통계	통계작성기관이 작성하는 통계 가운데 통계청장이 지정하여 고시하는 통계
		일반통계	통계작성기관이 작성하는 통계 가운데 지정통계 이외의 통계
	기타통계		통계작성기관이 아닌 곳에서 작성하는 통계로서 통계법상의 통계에 포함되지 않음
조사방법	조사통계		조사대상에 대한 실지조사를 통하여 얻어진 통계

에 의한 분류		(전수조사와 표본조사로 구분)
	보고통계 (업무통계)	국가기관의 행정업무에 수반되어 수집된 자료로부터 작성된 통계
작성방법 에 의한 분류	1차통계	통계조사를 실시하여 그 결과에서 얻어진 통계
	2차통계 (가공통계)	1차통계를 통하여 얻어진 자료 등을 이용하여 일정한 연산을 가하여 얻어진 통계
생산주체 에 의한 분류	국가통계	정부기관이 생산하는 통계
	민간통계	민간기관이 조사·생산하는 통계

남북이 통합되었을 때 북한 지역에서 생산하는 통계의 기본 틀은 UN이 권고하는 분야가 그 기초가 될 것이다.

<표 V-2> UN이 회원국에 대해 작성권고하는 국가통계분야

통계분야	통계목록
인구 및 사회분야 통계	1. 인구동태 2 인구(인구센서스 및 특수집단별 인구통계) 3. 주택통계(주택센서스 및 기타 주택통계) 4. 노동통계 5. 교육 및 직업훈련 통계 6. 문화통계(언론 분야 포함) 7. 가구소득, 지출 및 분배통계 8. 사회보장 9. 보건 10. 여성 11. 인구/사회통계(범죄 등)
경제분야 통계	1. 국민계정 2. 농업 3. 어업 및 임업 4. 산업 5. 에너지 6. 도/소매업(유통) 7. 국제무역(상품 무역, 서비스 무역) 8. 교통 9. 정보통신 10. 관광 11. 기타 서비스업 12. 금융, 보험 13. 재정

	14. 국제수지 15. 물가 16. 과학, 기술 및 특허
자원 및 환경 분야 통계	1. 자원 및 환경 2. 자원 및 환경 계정 3. 기상

통합 단계에서는 통계생산 여건은 어렵고, 이에 비해 통계 수요에 대한 요구는 많을 것으로 예상된다. 통합에 따른 경제·사회적으로 다양한 요구 사항이 많고, 북한을 다면적 측면에서 파악할 필요가 있기 때문이다.

하지만 이런 통계수요에 대응하기 어려움이 많이 예상된다. 왜냐하면 통계수요는 급격히 늘어나는데 비해 국가통계자원(조직, 인력)의 한계로 통합 단계 시 통계생산 기관의 부담이 크게 증가할 것으로 예상된다.

또 북한 지역의 새로운 조직 구성으로 조직의 복잡화와 운영기관과 조정기관과의 마찰로 인하여 수평적·수직적 정보교류가 어렵게 진행 될 수 있고, 확보한 북한 통계자료에 대해서 제대로 이해하기 전에 사용함에 따라 수요자의 혼란을 야기할 수 있다. 그러므로 원하는 통계정보에 대한 접근 간편성 및 용이성을 위한 시스템 도입이 필요할 것으로 보인다.

따라서 체제전환 시기에는 중앙집권식 통계체제가 효율적일 것이다. 통계생산에 있어서는 모집단분석, 표본추출, 통계분류, 자료의 처리 등의 공통투입요소의 비중이 매우 큰데, 복수의 통계를 생산할 경우 이 부분이 크게 절감될 수 있기 때문이다. 또 통합 상황을 외국에 전달하기 위하여 대외통계보급체계의 확립을 도모해야 할 것이다.

<표 V-3> 통계청의 통계작성 현황(2013년 9월 기준)

작성 방법		작성 주기	통계명칭
조사통계 (43종)	전수조사 (13종)	5년	인구총조사, 주택총조사, 경제총조사, 농림어업총조사
		2년	통계인력 및 예산조사
		매년	광업·제조업조사, 전국사업체조사, 농어업법인조사, 기업활동조사, 건설업조사
		반기	어류양식동향조사
		분기	전자상거래동향조사
		매월	인구동향조사
	표본조사 (30종)	5년	생활시간조사
		2년	녹색생활조사
		매년	사회조사, 운수업조사, 도소매업조사, 서비스업조사, 농가경제조사, 농축산물생산비조사, 어가경제조사, 농림어업조사, 양곡소비량조사, 사교육비조사, 농작물생산조사, 농업면적조사, 전문과학기술서비스업조사, 가계금융복지조사, 외국인고용조사
		반기	지역별고용조사
		분기	가축동향조사, 농가판매및구입가격조사, 가계동향조사
		매월	경제활동인구조사, 소비자물가조사, 광업제조업동향조사, 건설경기동향조사, 기계수주동향조사, 서비스업동향조사, 어업생산동향조사, 사이버쇼핑동향조사
	순기	산지쌀값조사	
	가공통계 (13종)	5년	장래인구추계, 장래가구추계
		매년	지역소득, 사망원인통계, 생명표, 국가자산통계, 귀농귀촌인통계, 임금근로일자리행정통계, 영리법인기업체행정통계, 기업생멸행정통계
매월		경기종합지수, 설비투자지수, 전산업생산지수	
보고통계 (2종)	매년	국제인구이동통계	
	매월	국내인구이동통계	

□ 국가통계생산기능

국가통계생산기능은 크게 보면 통계수요조사, 통계생산, 통계보급 및 이용의 단계를 거치게 된다. 통계수요단계에서는 새로운 통계수요 및 기존통계의 개선 등을 조사하여 통계생산 내용을 결정한다. 통계생산단계는 조사 기획에서 집계(기획, 조사, 검사, 집계)하는 과정이다. 이를 보급하고 활용하게 되는 것이다.

<표 V-4> 국가통계생산기능의 전반적 흐름

통계공급기능		구체적 업무 내용
통계수요조사		통계수요조사, 새로운 통계개발, 기존통계의 개선 등
통계생산	기획	종합계획수립, 조사대상설정, 조사표설계, 조사구 설정, 홍보, 예보조사 등
	조사	관련 공무원 및 조사원 교육, 조사대상자에 대한 협조 요청, 조사실시
	검사	조사단계별 검사, 사후조사 등
	집계	집계, 통계표작성, 보고서 작성
통계보급 및 이용		각종 매체를 이용한 통계공급, 통계수요자들의 통계활용 피드백

□ 통계작성체계의 유형

- ① 통계생산기관 → (우편조사) → 조사대상자
예) 생산자물가조사(한국은행)
- ② 통계생산기관 → 조사원 →(면접조사)→조사대상자
예) 국민영양조사
- ③ 통계생산기관 →지방사무소→전문조사원→(면접조사)→조사대상자
예) 통계청 조사
- ④ 통계생산기관 →지방사무소→조사원→(우편조사)→조사대상자
예) 사업체노동실태조사
- ⑤ 통계생산기관 →(행자부)→지방자치단체→공무원/임조사원→(면접조사)
→ 조사대상자
예) 인구주택센서스, 광공업통계조사, 전국사업체기초통계조사
- ⑥ 통계생산기관 →(보고)→일선행정기관
예) 인구동태조사, 행정통계

□ 대형통계조사 수행 방법

- ① 통계청과 지자체가 협조하여 수행하는 기초통계조사 : 인구주택총조사, 사업체기초통계, 서비스업
- ② 남한의 기초통계부분의 가장 중요한 부분을 차지하고 있음
- ③ 조사체계(통계청→지자체→임시조사원)
- ④ 통계작성에 투입되는 인력은 조사대상자의 수에 따라 수 천명내지 수만 명에 이르는 수명의 기획인력(통계청) + 많은 비전문적 공무원(지자체)+임시직 조사원

행정·관리 면에서 지방자치단체가 중요한 역할을 담당하고 있다. 따라서 조사·검사 부분에 대한 철저한 관리가 필요하다. 대형통계조사는 형식적으로 지방자치단체가 주체가 되어 조사하고, 통계청은 지자체에 대해 교육 등 기술 지도를 하게 되어 있다.

□ 경상적 통계조사

통계청 지방사무소가 담당하며, 지방사무소의 전문조사인력이 투입되고 있다.

□ 기타 중앙부처 통계

중앙부처는 대부분 통계인력, 조직을 보유하고 있지 못한 실정이다. 따라서 국책연구소 등 외부기관에 통계작성을 의뢰하는 경우가 적지 않다. 하지만 통계작성을 수행하는 국책연구소 등 외부기관도 통계작성 전문기관이 아니며, 담당자도 통계전문가가 아닌 경우가 대부분이다. 따라서 조사, 기획, 통계오류점검, 분석 등에 어려움이 있다.

□ 보고·행정통계

국가통계 가운데 많은 부분은 보고통계 성격의 행정통계이다. 보고·행정통계는 관리와 해석이 매우 중요하다. 행정통계가 의미 있는 정보로 폭넓게 활용되기 위해서는 분류·기준 등이 일관성 있게 이루어져야 한다. 만약 체계적인 관리가 이루어지지 않으면 관련 통계 간 일관성·정합성이 부족해진다. 이를 관리할 기관이 필요하다.

보고·행정통계의 경우 자료의 특성상 모집단의 특성과 유리된 관측치가 나오는 경우가 적지 않다. 통계속성에 대한 정확한 분석을 통해 모집단과 통계치 간의 괴리를 축소하여야 할 것이다.

북한은 기본적으로 보고통계 체계이므로 사람이 태어나서, 학교 다니고, 결혼하고, 아이를 낳고, 사망한 기록과 기업을 설비하고 등록 허가 생산한 기록도 보관되어 있을 것이다. 따라서 일차적으로 이런 통계의 보관 상태·장소를 파악하는 것과 이 정보들을 어떻게 활용할 수 있을지 파악하는 것이 중요하다.

3. 독일 통합 사례 및 시사점

가. 동서독 통합 배경

동독경제는 1989년에 와서 거의 파산상태에 직면해 있었다. 산업생산의 침체되었고 동구의 정치적 변화에 영향을 받아 사회적 불안정이 확대되었다. 동독지도부는 사회주의 경제체제에 시장경제를 접목하려는 시험적인 개혁을 시도하였으나 사전준비와 정책의지의 부족으로 실패하고 말았다. 1989년 10월 18일 사회주의 정권에 대해 전통적으로 비판적 경향이 강했던 라이프치히에서 대규모 시위가 발생하였다.

이에 반해 동서독 통합직전 서독경제는 여러 측면에서 호조건 하에 있었고 이러한 경제호황은 국민들로 하여금 미래에 대한 긍정적인 기대를 갖게 하였으며, 이러한 기대는 통일의 급진적 추진과 통일에 따른 경제적 부작용에 대한 사회적 우려를 줄이는 데에 기여했다.

베를린 붕괴직후 서독의 콜 총리가 제안한 「10개 조항 계획」은 점진적 통합 추진을 주요 내용으로 하고 있었다. 동서독은 일거에 단일국가로 완전히 통합되기보다는 먼저 계약 공동체의 정신에 입각한 국가연합에서 시작하여 점진적·단계적 과정을 거쳐서 연합으로 이행한다는 것이었다.

하지만 1990년에 들어서서 확대된 동독인의 서독 이주는 동독의 사회·경제적 불안정으로 이어지게 되자, 이에 동독은 총선거 일자를 당초계획보다 빠른 1990년 3월 18일로 앞당기게 되었다.

양국은 불가피한 선택으로 우선 경제·통화·사회통합을 추진하기로 합의하였다. 독일의 경제·통화·사회통합의 기본방향은 서독의 경제 및 사회제도를 동독지역으로 확대·적용하는 동시에 서독 DM화의 통화지역을 동독으로 확대하는 것이다. 독일 통일의 전 과정은 서독의 주도하에 추진되었으며, 동독인들은 피동적인 입장에서 진행되었다. 이러한 통합 방안에 따라 동독의 체제전환은 단 시간 내에 추진될 수 있었다. 이렇게 급진적으로 추진된 배경에는 동독주민의 서독 생활수준에 대한 동경이었고 소련의 태도 변화에 대한 두려움 때문이었다.

1989년 초 당시 양국의 국력지표를 살펴보면 다음 표와 같다.

<표 V-5> 1989년초 당시 양국의 국력지표

구분	서독	동독	비교(서독/동독)
면적	35만6천km ²	10만8천km ²	3.3배
인구	6,260만명	1,640만명	3.8배
병력 수	49만 5천명	16만 6천명	3.0배
국민총생산	12조 2,452억 DM	2,837억 DM	43.2배
1인당 GDP	22,558달러	9,703 달러	2.1배
실질성장률	3.8%	1.9%	2배
무역 규모	6,111억 달러	470억 달러	13.1배
수출	3,413억 달러	237억 달러	14.4배
수입	2,698억 달러	233억 달러	11.6배

출처: 독일통일의 과정과 교훈, 평화문제연구소, 2011.

나. 동서독의 통계통합 과정

□ 기본원칙 : 연방법령의 동독지역 확장 적용

- 독일연방의 특정 주 또는 주의 일부에 적용범위의 제한이 있거나 독일통일조약 부속서 I 에 다르게 규정되어 있지 않는 한 연방법령이 구 동독지역에 적용(독일통일조약 제8조)
- 서독의 기존 국제적 합의사항 등도 동독지역에 적용(독일통일조약 제 10조)

독일의 경우, 동독의 체제가 붕괴된 이후 형식적으로는 2년의 시간이 걸렸지만, 그 이후로도 정상적으로 업무를 시작하기까지 1~2년의 시간이 소요됐다. 독일의 통계통합 결과, 일관되고 통일된 통계제도와 이론이 뒷받침되어야 시행착오를 줄일 수 있다는 교훈을 얻을 수 있다.

<그림 V-1> 독일 통계 통합 과정



□ 통일의 밑거름이 된 교류·지원

서독의 동독에 대한 이와 같은 직·간접적인 지원이나 일시적 양보는 양독간의 관계개선과 인적교류 촉진에 크게 기여했으며 이는 결국 독일통일의 밑거름이 된 것으로 지적되고 있다.

동독이 서독과 추진한 내독교역은 교역규모에 있어서뿐만 아니라 교역조건 상으로도 동독에게는 절대적으로 중요한 위치를 차지하였다. 서독과의 교역은 동독전체 교역액의 절반가량을 차지하였을 뿐만 아니라 내국 간 거래 원칙에 입각한 서독의 대동독 교역촉진 정책, 즉 신용공여제도, 세제상의 혜택, 청산결제제도 등은 동독에 상당한 경제적 혜택을 준 것으로 파악하고 있다. 이외에도 서독이 동독에 대해서 제공한 각종 인도적 지원과 정부차원에서 경제적 지원 등은 동독주민의 후생증진에 크게 기여한 것으로 알려져 있다.

동서독 경제관계의 발전은 각각 다른 목적에서 출발하였다. 서독은 주로 정치적 목적으로 동독에 대한 지원을 계속한 반면 동독은 경제적 목적으로 서독과의 관계유지를 희망하였다. 특히 서독정부는 서독주민들이 동독 내에서 활동할 수 있는 권리를 얻어내기 위해서 동독정부의 과도한 요구를 들어주는 경우도 허다하게 있었다.

남북한의 통합 방향은 동서독의 통합과정 및 동부유럽의 체제전환 등을 통해 유추해 볼 수 있는데 기본적인 방향은 북한의 체제가 통합과정을 통해 남한 체제와 제도를 따라가는 형태가 될 것이다. 이러한 체제전환 과정을 거쳐 남북한의 경제력 격차와 이질성을 줄여 나가야할 것이다. 그렇지 않으면 북한 주민의 남한으로 이주나 사회 불안 등 많은 혼란이 일어나고 남한은 통합 과정에서 심각한 재정적 부담이 생겨날 것이다.

4. 남북한 통합 단계

가. 통합 단계

남북한이 동서독처럼 급진적 통합과정을 거치게 되면 동서독에 비할 수 없는 큰 혼란과 비용이 소요될 것으로 예상된다. 이는 오랜 기간 동안 단절되어 상호 문화·사회적 이질성이 높고, 교류가 활발했던 동서독과 달리 남북은 대립의 역사가 더 많기 때문이다.

<표 V-6> 2012년 남북한 주요지표

구분	남한	북한	비교(남/북)
인구	49,779명	24,308명	2
무역총액(억달러)	10,796	63	171.4
명목GNI(십억원)	1,240,504	32,438	38.2
1인당 GNI(만원)	2,492	133	18.7

* 출처 : 통계청, 북한의 주요통계지표, 2011.

급진적 통합 시나리오는 동서독 통합모델과 유사하며 경제통합과 체제전환이 동시에 이루어지는 상황이다. 반면에 점진적 통합의 중요한 특징은 완전한 경제통합 시까지 북한이 독자적 통화를 가지고 체제전환을 거친 후 통합을 이루는 방법이다. 이 경우 환율이 중요한 거시경제정책수단이 된다.

통합 시나리오는 크게 급진적, 점진적 통합 방향으로 나뉘 볼 수 있지만 통합 방향은 남한 중심의 정치·경제·사회 통합이 이루어 질 것이다.

남북은 크게 세 단계를 거쳐 통합을 이룰 것으로 예상된다.

먼저 교류 협력 단계이다. 이를 통해 상호 신뢰를 쌓고 상호 배타성을 해소하는 단계이다. 그리고 남북한의 경제적 차이를 줄이기 위해서 북한경제 발전을 위한 지원 및 교류가 이루어지는 단계이다.

두 번째는 체제전환 시기로 북한이 남한의 민주주의와 시장경제체제로 전환하는 단계이다. 동독이 서독의 체제로 전환했듯이 북한은 남한 기준의 제도와 체계로 전환하는 것이 혼란을 줄일 수 있는 가장 효율적인 방법일 것이다. 즉 북한의 경제, 사회보장 체제를 남한과 동일한 체계로 전환하는 단계이다.

세 번째로 북한의 경제, 사회가 최종적으로 남한과 하나의 체계로 합쳐지

는 단계이다.

통계의 통합 과정도 이런 과정을 거칠 수밖에 없을 것이다. 무엇보다 우선적으로 고려되어 질 것은 체제전환 시기에 통계적 지원 방향 및 운영 방향이다. 이 시기에 많은 새로운 정책 수립과 조정이 이루어질 것이고 이를 위한 다양한 자료가 필요할 것이지만, 기준에 맞는 통계 생산이 지극히 제한적으로 이루어질 것으로 예상되기 때문이다.

통계의 통합 단계는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 통계 교류 및 지원 단계, 둘째는 북한 체제 전환 시 우선과제와 발생하는 다양한 문제 해결을 위한 지원 및 남한의 통계체계 이식단계, 마지막으로 남한 기준 체계로 남북한 하나의 통계를 생산하는 단계이다.

□ 체제 전환 시 북한의 통계제도

통계제도는 집중형통계제도와 분산형통계제도가 있다. 집중형 통계제도는 중앙통계기관이 충분한 통계자원을 보유하여야하며, 통계생산기관과 여타 정책부처 간에 국가통계정보에 관한 긴밀한 정보교류가 필수적이다

분산형 통계제도는 통계를 생산하는 정부 각 부처가 통계를 제대로 생산할 수 있는 역량을 갖추어야 한다. 국가차원에서 통계행정을 기획하고 조정하는 기능이 필요하다.

남한은 의견상 분산형 통계제도를 채택하고 있으나, 통계청이 주요 기초통계의 대부분을 생산하는 집중형적인 성격이 강한 분산형 제도라 할 수 있다.

체제전환 및 통합진행단계에서는 북한 지역은 주요통계에 대해서 집중형 통계제도를 실시하는 것이 합당해 보인다. 짧은 기간에 제한된 예산으로 통계인력 확보와 조사를 수행하기 위해서는 중앙집중관리 하에서 수행하는 것이 효율적이기 때문이다.

통계제도의 선택은 분산형과 집중형의 양 대안만 있는 것이 아니라 집중 정도와 관련하여 다양한 방법을 고민해볼 수 있다. 통계작성 기능별(① 기획·분석 ② 조사 ③ 자료집계·제표 ④ 관리·보급)로 분리하여 각각 효율적인 체제로 집중형 혹은 분산형 체제로 개편하는 방법을 고려해 볼 수 있다.

나. 통합 시 주요 이슈 및 과제

□ 독일 사례를 통해 살펴본 체제 전환 시 당면하는 주요 이슈

동서독의 경우 급진적 통일로 먼저 경제·통화·사회통합을 추진하였다. 서독의 경제 및 사회제도를 동독지역으로 확대·적용하는 동시에 서독 통화를 동독으로 확대 적용하였다. 이러한 동서독의 통합과정을 통해 북한의 체제 전환 시 예상되는 주요 이슈는 다음과 같다.

- ① 체제전환기에 효과적인 정책을 구사하기 위해서는 초기의 물가상승과 실업 등의 문제에 대한 정확한 진단이 선행되어야 한다.
- ② 사유화에 선행되어 통화 및 금융제도 개혁이(통화 비율/환율) 이루어져야 하고 물가체계(에너지 가격, 임대료, 공공요금 등) 방향이 정해져야 한다.
- ③ 거시경제의 안정화는 총수요 관리에만 집착해서는 곤란하며 공급측면의 애로타개와 실업해소에 높은 비중을 두어야하고 기업 청산 및 사유화가 진행되어야 한다.
- ④ 개별정책의 정확한 선택도 중요하지만 통화 신용정책, 임금정책 그리고 재정정책이 상호간 높은 연계성을 가지고 추진되어야 한다.
- ⑤ 인력교환, 직업 훈련 및 재교육이 이루어져야하고, 해고 사태를 막고 고용안정화가 필요하다.
- ⑥ 체제전환지역에 대한 임금보조가 필요하며 경제 지원을 위한 조세인상 조치는 경제통합초기에 실시되어야하고 북한 지역에 투자유치 및 고용증대를 위한 지원, 수출 보증 등 경제적 자생력을 가질 수 있도록 지원이 필요하다. 체제 전환 시 남한이 북한에 대한 가장 중요한 기여는 체제전환을 이행하는 데 필요한 사회정책적 지원과 환경보호, 수송, 사회간접자본시설과 같은 공공재 분야의 직접 원조이다.
- ⑦ 각종 사회보장제도를 남한 기준으로 전환과 실업보험이나 직업훈련, 취약계층에 대한 지원이 필요할 것이다.

□ 주요 경제 개혁 과제¹⁶⁾

① 가격의 자유화

환경이나 에너지 부문과 같이 자원 배분에 정부개입의 필요성이 있는 경우를 제외하고 개별상품에 보조금이나 세금과 같은 수단을 통해 가격왜곡을 초래하는 것은 피해야하며 재화의 가격은 시장에서 자율적으로 결정되어야 한다.

또 가격자유화로 인한 물가와 임금의 상승이라는 악순환을 파하기 위해서는 소득정책이 필요하며 그 과정에서 재정적 지원이 요구된다.

② 임금결정과정의 자유화

임금구조를 성과위주로 바꾸고 사회적인 긴장상태를 해소하기 위해서는 각 고용자에게 성과에 따른 최저임금을 보장해 주어야 한다. 이와 함께 기업들에게도 해고와 신규채용의 권한이 주어져야하며, 실업에 대한 책임은 국가나 사회 보장제도가 담당해야 한다.

③ 장기투자 촉진을 위한 법적 장애물 제거

민간부문의 투자에 대한 제약 요소를 제거하고 개인이 기업의 지분을 보유할 수 있도록 법적인 보장이 필요하다.

④ 세제개혁

조세제도는 단순하면서도 경제적 효율을 보장할 수 있어야 한다.

⑤ 금융개혁

일정기간 체제변환 시기를 거칠 경우 환율을 이용하여 동독경제에 영향을 미치게 하는 방법이 바람직하며 통화를 통합할 경우 통합 비율을 결정해야 한다.

⑥ 소득지원과 사회보장을 통한 생계보조

⑦ 통화관리를 통한 물가안정

⑧ 재산 사유화 추진

북한의 몰수 토지, 주택, 기업에 대한 원소유주에게 반환은 엄청난 행정적 부담이 될 것이며 이에 따른 소유권 논쟁이 뒤따를 것으로 보인다.

16) 고일동, 남북한 경제통합의 새로운 접근방법, 한국개발연구원, 1997.

5. 북한의 체제 전환 시 예상되는 위험요소

북한은 계획경제 체제화에서 시장경제 체제로 전환하는 과정에서 필연적으로 겪게 되는 위험이 있다. 이러한 위험을 최대한 방지하고 빠른 시간 안에 극복할 수 있도록 통계적 지원이 절대적으로 필요하다.

가. 인플레이션의 위험

북한은 중앙계획경제체제로 생산요소의 효율적인 배분기능과 이에 따른 가격체계가 부족하다. 따라서 가격이 효율적인 자원 배분 기능의 역할을 하기에는 부족할 것으로 예상된다. 이는 경제적 기준보다는 정치적 기준에 의존하는 중앙계획이 원인이다.

체제 전환 시 고정가격체제에서 가격자유화가 이루어질 것이다. 이런 가격의 자유화와 함께 기업의 사유화와 독점적 구조의 해체가 이루어지고 북한의 가격체계가 남한의 가격체제로 점차 맞춰질 것이므로 인플레이션이 유발될 가능성이 높다.

또 그동안 국가에서 할당제로 생산된 제품이 자유로운 상품 구매로 전환되는 과정에서 유통체계가 한동안은 혼란이 생길 것이며 이러한 혼란은 물가상승으로 이어질 가능성이 높다.

시장경제 체제로 전환하는 과정에서 많은 기업 철거되거나 업종변환이 일어날 것이다. 기존의 생산시설 철거는 쉽게 이루어지지만 신규 생산시설의 건립에는 긴 시간이 소요되므로 공급능력의 감소도 물가 상승을 유발하는 원인이 된다. 공급부족에도 불구하고 생산시설은 충분히 확장될 수 없기 때문에 경제는 지속적 수요할당의 정체 속에 빠지게 될 것이다.

그리고 공급자 위주의 시장으로 실물부문과 화폐부문간의 불균형을 심화시켜 억제된 인플레이의 각종 폐해 확대 될 것으로 예상된다. 따라서 상품상대 가격조정과 통화와 실물간의 조정이 필요하다.

나. 임금 및 실업률 상승

체제전환 시기에는 생산성 변화를 정확하게 측정하기가 쉽지 않아 임금 수준을 결정하는 것은 어려움이 많을 것이다. 하지만 임금 안정 없이는 거시경제의 안정을 기대하기는 불가능하다.

계획경제 체제에서 자유시장체제로 전환 시 북한의 생산성이 매우 낮지만

이에 비해 임금은 높은 수준으로 오를 가능성이 높다. 북한은 급격한 임금의 상승에 비해서 노동생산성의 상승속도가 낮아 보조금 지급이 종료되면 북한의 노동비용이 남한 보다 몇 배나 높을 것이다.

동독의 예를 살펴보면 동독은 서독에 비해 노동생산성은 큰 격차를 보였는데 서독에 비해 52%에 불과하였다고 한다. 북한도 노동생산성이 남한에 비해 많이 취약한 상태이다.

<표 V-7> 동서독 공업부문 노동생산성 비교

(서독=100)

분 야	1983년
에너지, 석탄	48
화학, 인조·천연고무	50
금속생산·가공	47
비철금속	41
용수공급	70
구조강, 기계공업, 운수장비	56
전자공학, 정밀기계, 광학기계	52
섬 유	56
기타 소비재	57
식료품, 사치재	43
전체	52

* 출처 : Material to the report on the state of the nation in the divided Germany 1987, Bonn, 1987

기업들이 사유화가 추진된다면 기업들은 경쟁을 위해서 비용을 감소하려고 노력할 것이다. 기업은 노동생산성을 높이기 위해 노동자 해고로 이어질 가능성이 높다. 그리고 사회주의 체제하에서 과잉고용에 공급 감소에 따른 추가해고로 실업이 대규모 발생하는 상황에 직면하게 될 것이다.

또 계획경제하에서 생산한 제품은 상품의 질이 떨어져 자연스럽게 주민들의 남한이나 외국에서 생산된 제품을 선호할 가능성이 높다. 이에 따라 북한은 기업의 유지 필요성이나 생산량 조절이 필요해질 것이다. 따라서 일정기간 생산량 위축과 이에 따른 실업의 발생이 많이 일어날 것으로 예상된다. 경제 주체들은 시장질서하에서 새로운 재편을 하게 될 것이다. 그러므로 북한의 노동자들에게 향후 경제발전에 대한 긍정적인 전망을 제시하는 것도 중요하다. 그렇지 못할 경우 숙련노동자들이 대량으로 남한으로 이주할 것으

로 예상되기 때문이다.

따라서 북한의 노동력 변화와 경제활동 인구에 대한 파악이 중요해질 것이다. 이러한 노동력은 사회보장제도 및 가구의 경제적인 문제를 해결하는 주체이기 때문이다.

다. 세수 확보

북한지역 개발이나 산업지원에 대한 정부의 재정확보가 필요하다. 하지만 북한 경제 재건을 위해서 필요한 재정 부문의 재원은 북한 내의 세금 인상으로 충당하기란 사실상 불가능 할 것이다. 군수용을 민수용으로 전환하는 구조조정에 엄청난 비용이 소요되며 최소한 초기에는 생산시설과 병력의 감축에 따른 노동시장의 측면에서 대규모 조정이 요구될 것이다. 따라서 남한에서 재원조달방식과 이에 따른 조세인상의 시기와 선택이 매우 중요하다. 조세제도도 직접세의 경우 북한 주민에게는 생소하기 때문에 조세 저항이 클 것으로 예상된다.

초기에 가장 큰 비중을 차지하는 것은 사회간접자본에 대한 투자일 것이다. 사회간접자본의 조성은 고용효과와 타 산업에 대한 파급효과가 크므로 초기에 이 부분에 대한 투자가 우선되어 질 것이다.

그리고 이러한 세수부담을 줄이기 위해서 북한에 대한 투자 활성화가 필요하다. 투자활성화는 위해서는 북한 지역을 세금 감면지역으로 지정하는 방법과 정부가 투자보조금을 제공하는 방법이 있을 것이다.

라. 사회보장 제도 이행

사회적 통합의 주된 요소는 사회보장제도의 통합이다. 사회보장제도는 연금보험, 실업보험, 의료보험 등의 사회보험제도와 사회적 취약계층 지원을 들 수 있다.

과거 동독에서는 연금, 의료, 재해 등 사회적 위험별 구분이 없는 단일 사회보험제도를 실시하고 있으며, 개인에 대해서 강제가입의무가 부과되었다. 국민에 대해서 국가가 노동할 권리를 보장해야하기 때문에 실업보험은 존재하지 않는다. 동독의 사회보장제도는 재원조달방식이나 급여수준 등에 있어서 서독과 커다란 차이가 있었다. 때문에 통합과정에서 제도적 조정은 상당히 복잡한 추계와 절차를 거치게 되었다. 동서독간의 사회보장제도 통합의 기본 방향은 서독의 사회보장제도를 동독지역에 확대 적용하는 것이었다.

북한의 사회보장제도 역시 체제전환에 따라 남한 형태의 사회보장제도로 이행되어야 한다. 사회보장 프로그램 중 단기적으로는 실업자에 대한 지원이 가장 큰 부담이 될 것이다. 따라서 대규모 해고를 허용하고 실업수당을 제공하는 것보다 임금보조금을 통해서 취업상태를 유지하는 것이 제정부담이나 사회안정적 측면에서 유리할 것이다.

마. 기업의 상업화와 사유화

북한 기업의 상업화와 사유화가 이루어져야 할 것이다. 상업화의 기본적인 목표는 기업의 법적조직과 경영방식의 변화를 통해서 계획경제 테두리에서 벗어나도록 하는 데 있다. 따라서 기업이 보조금에 의존하지 않고 경영의 자율권 보장 방안을 강구해야 한다. 상업화 과정에서 존립가능성이 있는 기업과 그렇지 못한 기업을 구분해내는 작업이 필요하다. 이렇게 상업화 단계를 거치면 다음의 사유화가 보다 신속하고 손쉽게 이루어질 수 있다. 사유화는 누구에게 매각을 하고 소유권의 분산을 어느 정도로 할 것인가에 대해서 중요하게 고려되어야 할 것이다.

바. 통화통합

북한은 실물생산계획은 국가계획위원회가 다른 정부기구 및 관련기업과 협의하여 생산 목표로 설정한 것이다. 쌀, 의복, 주택과 보건 의료, 교육은 무상배급 형태로 배분되어 진다. 이밖에 가게는 저축을 하거나 상품을 사는데 사용할 수 있는 약간의 화폐소득을 지급받는다. 이 지폐는 암시장 상품 구매를 제외하고는 저축 이외에 달리 현금을 사용할 방안이 없었다. 이러한 통화와 금융부문에 대해 중앙계획경제제도를 시장경제적 형태로 전환하여야 한다. 동서독의 경우는 경제 통합과 동시에 통화통합이 이루어 졌다.

통화통합에서 고려되어야 할 점은 물가의 안정, 북한 산업의 경쟁력 유지, 북한 주민에 대한 기초 금융자산 제공, 과도한 제정부담의 회피 등을 들 수 있고 북한 주민의 남한으로 이주 억제도 중요한 고려 사항이다.

독일 사례를 통해 알 수 있듯이 북한 화폐의 고평가는 임금 수준의 상승을 가져오고 이는 다시 실업문제를 악화시키고 이주를 확대할 위험이 높다. 반면에 저량에 대한 교환 비율은 전체적인 통화량 증가에 대한 고려와 함께 북한 주민들로 하여금 통화통합 후 최소한의 금융자산을 소유하도록 하는

사회정책적 요소도 동시에 반영되어야 할 것이다.

체제전환 후 통화통합을 시행할 경우에는, 체제전환 시기에 북한은 독자적인 통화를 유지하고 환율을 통해서 거시경제정책을 운영해야 한다. 이런 체계는 여러 가지 장점이 있는데 남북한 간의 인구이동에 제약을 가할 수 있고, 남한의 임금수준으로부터 적게 영향을 받아 북한은 임금 수준을 독립적으로 가질 수 있다. 왜냐하면 해외보다 경쟁력을 가지기 위해서는 낮은 생산비용을 유지하는 길 밖에 없기 때문이다.

그리고 북한의 국경이 무너지고 체제전환이 이루어지면 외화에 대한 수요가 증대될 것이다. 이런 외화는 소비재나 가정용 내구재 구입, 여행경비와 가치 저장 수단으로서 수요가 클 것이다. 그러므로 북한 통화의 태환성에 대한 정책이 필요하다.

사. 북한 경제의 경쟁력 강화

통합단계에서는 북한 기업의 제품들은 남한 기업의 제품들과 경쟁 상황이 처하게 될 것이다. 북한 주민의 남한 및 외국 제품에 대한 수요는 매우 클 것으로 예상된다.

북한 경제는 자급자족 경제정책을 강력히 추진해온 결과 대외 의존도가 매우 낮아 세계시장에서 경쟁력 있는 제품생산이 매우 어려울 것이다. 따라서 질적으로 떨어지는 북한의 제품들은 급격히 경쟁력을 상실할 것이 예상되므로 북한의 생산성의 변화를 정확하게 파악 필요하다.

독일의 경우도 모든 산업 분야에 생산성 하락을 가져왔다. 이러한 원인은 경쟁력 하락, 경제 발전의 불확실성, 재산소유권의 미정비, 금융 및 재정여건의 열악성, 행정인력 부족 등이 원인이 되었다.

체제전환의 가장 핵심적인 요소 중에 하나는 의사결정권한의 이전이라고 할 수 있다. 중앙계획당국으로부터 민간기업으로 경제적 권한이 완전히 이전되어야 하기 때문이다. 그리고 가격통제의 제거와 생산결정의 분권화가 핵심적 과제로 대두된다. 왜냐하면 기업들이 스스로 결정하지 않은 문제에 대해서 책임을 지는 것은 쉽지 않다. 따라서 의사결정권한이나 책임의 분권화가 이루어지지 못한 체제에서는 수요와 공급의 원리에 따라 시장 가격을 결정하는 것은 불가능하다. 국가가격체계 하에서 시장은 공급자 중심의 구조를 갖게 되며 항상 수요가 공급을 초과할 수밖에 없다. 또 기업들은 스스로 생

산을 결정할 권한을 가지고 있지 않으면 공급은 소비자들의 선호에 의해 결정되는 것이 아니라 계획당국의 정치적 의도에 따라서 결정될 수밖에 없을 것이다.

그리고 단기간에 효율적 생산 소비행태를 보장하기가 매우 어렵다. 수요증가에 따른 공장건설은 다소 시간이 걸릴 것이지만 기존 생산능력의 해체는 수요 감소와 함께 급속하게 이루어질 것이다. 따라서 체제전환 초기단계에서는 급격한 물가상승을 보이게 될 것이다. 이는 계획경제의 고정가격체제 하에서 억제되어온 인플레이 압력이 가격자유화에 따라 일시에 표출됨에 따른 결과이고 또 필요물품을 생산할 수 있는 시설의 부족으로 물품 부족에 따른 것이다.

이러한 물가 상승은 임금 문제로 연결될 것이다. 무리한 임금 인상은 기업의 경쟁력 손실을 초래하여 이러한 문제는 체제전환 속도를 지연시키는 원인이 될 것으로 전망된다. 그러므로 체제전환 초기의 물가상승 원인에 대한 정확한 분석이 필수적이다. 기본적으로 체제전환과정의 초기에는 소득분배의 왜곡이 심화되는 경향을 보인다.

동독지역을 비롯한 동구권 국가들의 경험을 통해 볼 때 체제전환 위기가 생산량 및 고용 위기와 관련되어 있다. 체제전환이라는 새로운 경제상황에서 소비자의 취향과 소비구조가 변화함에 따라 더 이상 수요가 존재하지 않는 상품의 생산 및 고용의 감소는 불가피하다고 할 수 있다.

또 우수한 기업이라도 시장이 개방됨에 따라 남한 및 외국 기업과의 경쟁 상황에 놓이게 된다. 이러한 상황에서 경쟁력을 유지하는 것이 필수 요소로 자리 잡게 된다.

이러한 관점에서 볼 때 체제전환 거시경제정책의 중요한 목표는 인플레이션을 억제하고 총수요안정화 조치를 통해 생산량과 고용의 감소를 막는 것이라고 할 수 있다.

아. 기관별 역할 정립

경제정책기관을 새로 설립하거나 기존 기관의 역할을 바꾸는 것은 전환 초기과정에 필수적인 과제이다. 중앙은행과 각종 정부기관의 명확한 역할 정립을 필요하지만 아울러 고용주나 피용자의 이익을 대변하는 단체들의 기능과 역할에 대한 개념 규정도 역시 중요한 전제조건이다.

체제 전환 시 정책기관들 사이에 기준에 따른 분명한 역할이 설정되어 있
기보다는 여러 관계기관이 같은 정책분야에서 경쟁적으로 개입하여 정책상
의 혼란을 초래할 가능성이 매우 높다.

그러므로 통합과정에서 남한에서의 정책기관들의 역할이 그대로 북한지역
에까지 이어져야할 것으로 보인다. 북한은 남한의 제도적 인프라 및 권한과
책임에 대해서도 남한의 것을 그대로 적용할 필요가 있다. 경험이 부족한 기
구들을 체제전환기에 운영하는 것은 많은 시행착오를 부를 수 있기 때문이
다.

북한이 자체적으로 필요한 모든 법적 제도적 장치를 마련하고 이를 효과
적으로 집행할 기구를 설립 운영할 수 있을 것으로 기대하기 어렵다. 따라서
남한의 재정적 지원과 함께 남한 혹은 외국 전문가들을 북한으로 파견하여
필요한 제도와 기관설립, 전문인력 양성을 위한 기술적 지원도 해야 할 것이
다. 또 북한 전문인들이 남한 기관에 합류하여 정보를 모으고 전문적 노하우
를 배울 수 있는 기회를 제공해야할 것이다.

자. 교육

북한은 수십 년 동안 명령경제하에 운영되어왔기 때문에 남한으로부터 집
중적인 교육프로그램 및 노하우 이전이 필요하다. 산업정책의 우선과제는 단
기적이라도 존립가능성이 있는 기업들을 생존하도록 하는 것 이다. 이들 회
생 가능성을 판단하고 관리할 수 있는 객관적인 기준 설정이 필요할 것이다.
기업 폐쇄는 일자리 박탈과 사회보장의 박탈을 의미하므로 기업이 가능한
운영되도록 지원이 필요할 것이다. 따라서 초기 단계에 재정적, 기술적, 인적
교류와 새로운 시장을 확보할 수 있도록 제도적 장치가 필요하고 시장경제
체제에서 생존할 수 있는 노하우 전수가 필요하다.

이러한 단계를 거쳐 기업의 존립여부가 확인되면 민간으로 이전시켜야 한
다.

6. 통계 통합 프로세스

가. 통계 통합 대전제

남북통일 시 통계 통합의 기본원칙은 현행 대한민국 통계작성 체계 및 기본 원리가 통일국가에도 존속되어야 함이다. 이에 따른 통계 통합의 대전제를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 통계 통합의 궁극적인 목적은 크게 3가지이다.

- ① 남북통일 시 남북한의 상황에 대하여 국내 및 국제적인 정보 비교성, 시의성, 활용성을 확보하는 데 있다.
- ② 분단이후 정치, 군사·안보, 경제, 사회·문화적 측면에서 발생한 이질화를 극복하고 통일의 충격을 완화하여 민족동질성을 회복하기 위한 기초적인 정보를 획득한다.
- ③ 변영과 화합의 미래지향적인 통일 민족공동체를 건설하기 위한 정보 토대를 확보한다.

둘째, 통일의 기본 전제는 남한의 민주주의와 시장경제체제 하에서 진행되어야 하기 때문에 통계통합은 정치적으로는 자유민주주의, 경제적으로는 시장경제체제를 견지하고 발전시켜 나가는 것을 기본원칙으로 삼아야 한다.

셋째, 남북통일이 국내와 주변 국가들을 비롯한 국제사회에서 정당성을 인정받을 수 있도록 국제적인 표준 체계로 추진한다.

나. 통계 통합을 위한 필요 영역

통계분야의 통합영역은 크게 다섯 가지로 나뉘 볼 수 있다. 우선 어떤 체계로 갈 것이냐에 대한 계획안이 필요하다. 그리고 이 계획안을 실행할 수 있는 법령이 필요하다. 그리고 운영을 위해서는 통계 기술의 이전과 더불어 인력 지원 및 양성이 필요하고, 작성된 조사 수행 및 작성된 조사 결과를 다루기 위한 전산 장비 구축도 필요하다.

1) 조직 체계 및 운영 방안

□ 집중형에서 점차 분산형으로 발전

현 우리나라 통계제도는 분산형으로 되어있으나, 북한은 한시적으로 집중형으로 시작하여 점차 분산형으로 전환하는 것이 바람직하다. 그 이유는 통계작성에 필요한 인력 및 예산의 확보가 어렵고, 중복 조사 및 조사 품질 저하 등의 혼란을 방지 할 수 있기 때문이다.

집중형을 통해 체계적인 통계의 틀을 마련하고 이를 기반으로 통계전문요원을 양성하는 방향이 바람직하다. 어느 정도 안정화 되면 점차 전문 기관에서 조사를 수행하는 방향으로 전환되어야 할 것이다.

□ 북한 중앙통계국의 북한 통계청으로의 명칭 변경 및 역할 재정비

국가통계활동의 전반적인 기획 및 조정, 통계기준의 설정, 각종 경제·사회 통계의 작성 및 분석, 통계정보의 처리 및 관리에 관한 사무를 관장한다.

- 교육원을 두어 전문 인력 양성
- 통계연구소를 두어 북한 자료 연구 및 활용 방안에 대해 집중 연구
- 북한 통계청이 안정화 된 후 지방 통계청을 두어 지역 통계 생산 조직 구비

2) 북한의 행정 구역에 따른 지방통계청 설립

- 통일 후 국가 균형 발전 추진 및 지역 통계 수요에 대한 대응
- 지역 특성에 맞는 차별적인 지역 정책 수립·평가 활용
- 중앙통계청과 역할 정립

3) 통계 작성 법률

남한의 통계법을 기초로 북한에서 적용할 수 있는 통계법 제정 한다.

- 조사 항목 및 조사 방법, 조직 명시
- 단계적 적용 방안이나 세부 운영 규칙 명시

4) 통계 기술 이전

통계 작성을 위한 기본 지식 및 기술 분야에 대한 교육을 실시한다.

- 통계조사의 기획 및 설계
- 자료 수집
- 자료처리

- 자료 정리 및 공급
- 표본 설계
 - 타당성 및 대표성 있는 표본 추출 방법론 적용 및 전수
- 남한의 통계 표준분류
 - 북한 적용 가능성 파악 및 전환 체제에 맞게 수정
- 통계 품질관리
 - 작성된 북한 통계에 대해서 일정한 품질 수준으로 이끌기 위한 지속적인 관리 체계 필요
 - 정확하고 신속한 통계
 - 이용 적합성 및 사용의 편의성

5) 통계정보 관리 및 제공

북한 지역에서 작성되는 통계를 체계적으로 관리·분석 및 서비스하기 위한 전산화구축이 필요하다.

- 전산 장비 도입 (하드웨어, 소프트웨어) 예산 확보
- 남한의 통계 시스템 장비 도입 및 설치

6) 교육 및 인력 지원 방안

북한 지역 필요 통계 인력 교육 방향은 크게 두 가지이다.

- 통계 생산 직원이 정확하고, 신속하고 목적에 맞는 통계 생산을 할 수 있도록 교육
- 정책 부서나 계획 부서 직원들이 통계자료를 근거하여 합리적인 정책이나 계획 수립

다. 통계 통합 과제

남북한 통일시 통계 분야의 통합 과제는 대응성, 정확성, 효율성, 편의성 측면에서 검토해 볼 수 있다.

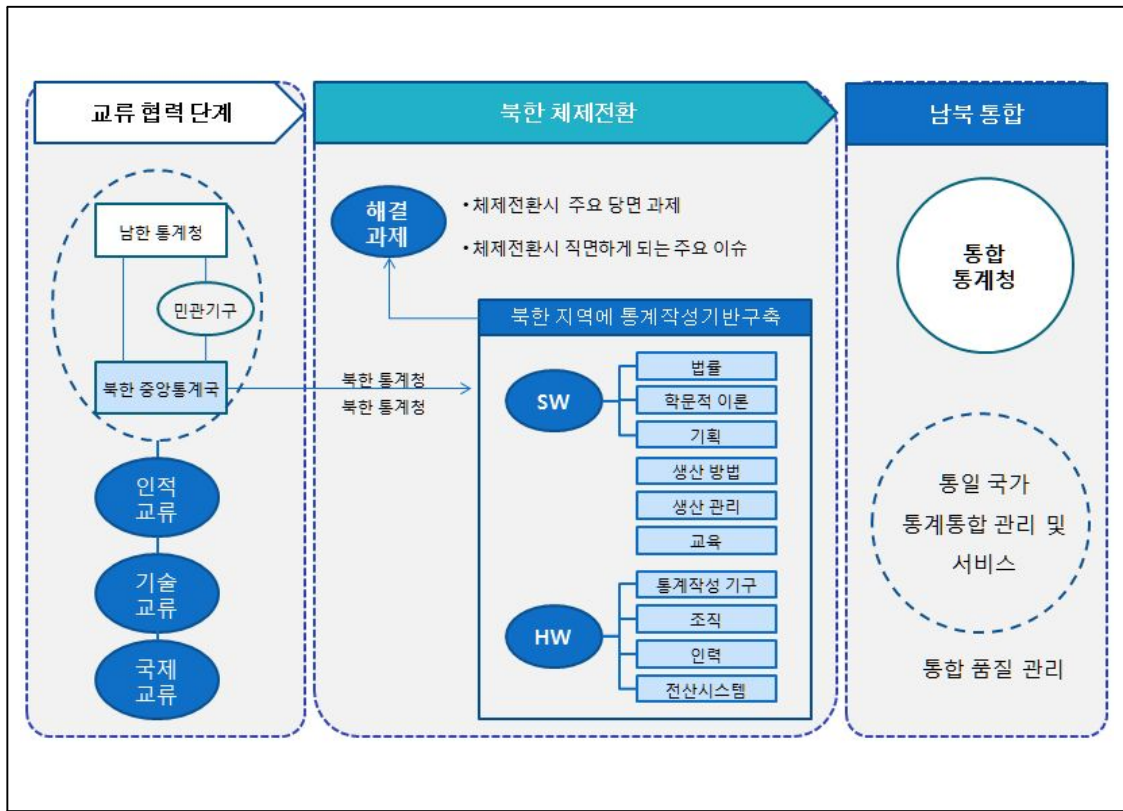
<표 V-8> 통계 통합 과제

대응성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 남북 통합관련 정책분야 필요 통계 정의 및 우선순위 선정 <ul style="list-style-type: none"> - 관련된 주요 정책 이슈 - 새로운 수요의 통계 개발 및 반영 방법 - 적용 기준 마련 ○ 통계통합을 추진하기 위한 관련 법률 지원 방안 ○ 조직 체계 및 운영 방안 마련 ○ 통합국가 체제 전환에 필요한 통계 기준·개발·개선계획 수립 ○ 통계통합에 필요한 예산 관리 및 확충
정확성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통계전문 교육(실무자 양성, 사용자 교육) ○ 통합 체계에 적용 가능한 통계 기법연구 <ul style="list-style-type: none"> - 기존 북한 자료 이용 방안 - 통합 체계 적용 방안 ○ 통계 전문 인력 교류 및 파견 ○ 통계 인식 홍보 ○ 북한지역에서 작성된 통계에 대하여 통계적 품질관리
효율성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유사통계 통·폐합 ○ 북한의 보유 통계 자료 이용방안 <ul style="list-style-type: none"> - 북한의 기존 자료를 이용하기 위해서는 조사항목간의 정의 등 표준화가 필요 ○ 북한 지역의 조사 시행에 따른 조사 편의를 지원할 조사 시스템 구축
편의성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통계 조사 수행(조사 수행, 분석) 및 활용을 위한 전산화 구축

라. 통계 통합 프로세스

통계통합 대응전략은 크게 3단계로 나누어질 수 있다.

<그림 V-2> 통계 통합 프로세스



<표 V-9> 통합 방향

<p>H/W 적 통합</p>	<p>자산, 예산, 전산시스템 등의 물리적 통합 통합기관의 미션 결정 조직 구조의 기능적 통합 구성원 적용</p>
<p>SW적 통합</p>	<p>통합기관의 비전, 전략 방향 및 사업계획 수립 조직 문화 융합 방안 도출/시행 남북 기관 구성원 교차 배치(사업/조직/인력 융합추진)</p>

마. 통일 전 교류·협력 단계

1) 전담기구의 설립 및 위원회 구성

남북한 통계 체제 통합 및 운영에 대한 연구와 관련 업무를 지원할 수 있는 담당 전문기구의 설립이 필요하다. 현재 남북문제는 거의 통일부가 담당하고 있고 각 부처별로 관련 업무를 수행하고 있지만, 통계 통합과 관련한 업무를 수행하는 전담기구가 없어 정책의 전문성과 효과성을 확보하기 어려운 실정이다. 따라서 정부기관에 전담팀을 조직하는 방안과 민간기구가 참여하는 반관반민 형태의 기구를 구성하는 방안이 있을 것이다.

또한 위원회를 구성하여 통합을 추진해야 한다. 가칭 남북한 통계 체제 통합 추진위원회를 구성하고, 위원회는 통계 체제 통합과 관련한 분야별 소위원회를 구성하여 체제의 하위 영역에 대한 연구 및 관련 업무를 수행하도록 한다. 위원회의 구성은 관련 정부 부처 담당자와 통계 전문가 및 민간단체의 전문가 등이 참여하도록 한다. 특히 위원회에는 북한문제 전문가를 참여시켜 남북한 간 협상 및 협력에 참여하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

이러한 위원회는 통합초기 단계에 구성하는 것이 효율적이다. 위원회를 통해 각 분야에 대한 기본 방향 및 정책을 수립하고 각 분야별로 세부적인 방향이 수립된 다음 이 위원회 구성원을 중심으로 전담조직과 자문팀 등을 구성하여 일을 추진하는 것이 바람직할 것이다.

2) 남북한 당국자 간 관련 협정 체결

남북한 간 통계 체제의 통합 추진은 우선 교류와 협력을 바탕으로 상호 이해와 신뢰감을 구축하고, 다음으로 지속적인 접촉을 통한 단계적 통합 추진을 위한 협정 체결이 필요하다. 특히 접촉의 연례화·제도화가 필요하다. 이렇게 상호 필요성에 의해서 접촉의 제도화 단계에서 통계 통합과 관련한 세부적인 실천 협정 체결이 필요하다. 즉 통계 통합 관련 정부 및 기업체간, 통계 전문기관 간, 혹은 자치단체 간 자매결연 등 구체적인 교류 및 협력에 관한 협정을 맺고, 이를 통해 통합의 가능성 및 방안 추진의 구체화가 필요하다.

따라서 정부와 기업 및 통계 전문 기관은 북한 측과 지속적으로 접촉을 추진하여 어떤 형태든지 통계 분야에서 상호 통합할 수 있는 협약을 체결해야 할 것이다.

3) 재정 확보

남북한 통계 체제 통합 및 운영에는 많은 예산이 소요될 전망이다. 따라서 미리 통합 및 운영에 필요한 재정을 확보할 필요가 있다. 남북한 간 통계 분야에서 체제를 통합하고, 이를 관리·운영하는데 당분간은 남한의 재정 지원이 주를 이룰 것으로 이에 소요되는 예산을 확보할 필요가 있다.

4) 전문 인력의 양성

남북한 통계 체제의 통합 및 운영을 담당할 수 있는 전문 인력의 양성이 시급하다. 우선 남북한 간 체제 통합에서 통계조사 및 기획 업무를 담당할 전문가의 양성과 북한지역의 통계 교육에 투입할 수 있는 통계 담당 전문 교원의 양성이 필요하다.

바. 북한 체제전환 단계

1) 체제전환 준비

- 북한 내부 환경 분석

북한이 보유하고 있는 내부자원에 대한 분석을 통해 인적·물적 자산, 관리 시스템, 조직 및 제도, 기능 특성을 파악 한다. 그러기 위해서는 우선 남한통계청장과 북한중앙통계국장과의 대담을 통한 남북한 통계 실무 작업단을 구성해야 한다. 이를 통해 북한에 시장경제체제에서의 표준화된 개념을 도입해야 한다. (추후 북한중앙통계국 명칭을 북한통계청으로 변경)

또한 북한 통계 직원에게 훈련을 실시하여 남북한 공동으로 이전 10년간의 국민계정(국민경제 전체를 종합적으로 분석하는 국가의 재무제표) 잠정결과(북한화폐기준)를 작성한다.

- 국가조약을 통한 협력 강화 및 가속화

남북한 경제·금융·사회통합에 관한 조약을 체결하고 북한공식통계법이 제정된 후 최종적으로 통합(정치적)조약을 체결한다. 또한 지방자치단체의 통계조직을 해체하여 남한과 같이 지방통계청을 설치하여 업무를 이관하고 재채용된 직원에게 대규모 훈련을 실시한다.

전문가들을 상호 파견하여 노동시장, 가격, 생산, 매출액, 대외무역, 소매업 등 남북한 간 비교 가능한 통계자료를 확보한다. 자본투자 및 비용구조에 관한 분기별·반기별 조사를 실시한다.

2) 통계작성

남한의 통계법이 북한에서 효력 발생하여 이 법을 토대로 모든 분야에서 통계작업을 진행한다. 경상통계조사 실시 이외에 북한에 대한 여러 가지 통계를 작성한다. 우선적으로 국민계정을 작성하기 위해 북한에 대한 특별 통계 조사를 실시한다.

- 모든 경제 분야에 걸친 비용구조
- 설비투자
- 노동력, 수입, 노동시간
- 취업인구 조사
- 가계 예산

북한의 경제, 사회발전상황에 관한 통계자료의 수요가 급증함에 따라 필요한 자료를 제공하기 위한 단기간 내 추가 통계조사 개발 및 실시한다.

- 취업인구 조사
- 생산업 분야 수공업의 비용구조
- 서비스업 비용구조 통계
- 가축 보유 상태 조사 및 가축의 재생산
- 농업·경제 분야 업체의 비용구조 조사

모든 통계분야에 있어서 남북한 간 긴밀히 협력을 갖고 체제전환을 가속화시킨다. 이러한 방식으로 통계작성의 우선순위를 검토해보았다. 순서를 논하는 것은 논란의 여지가 많으나, 여기서는 일반적인 통계 작성방법의 편의성과 동·서독 사례를 통해 살펴보았다. 이러한 관점에서 북한 지역의 남한 통계작성체계를 크게 두 단계로 나누어 살펴보았다.

(단기과제)

- ① 시급성이 높거나 보통 이상이고, 기 구축된 북한 통계를 활용 가능
- ② 정책 및 경제 통합을 위한 우선순위 통계
 - 시급성 : 경제 및 지원 분야
 - 경제통합: 노동, 물가, 생산, 대외무역, 국제수지, 도소매업, 재정·금융

- 지원 : 보건, 주택, 복지, 교육, 소득
- 북한 자료 활용성: 인구, 고용·임금, 기업체, 물가, 농림·수산

(중·장기기과제)

시급성도 보통 이하이고 자료를 구하기 위해서는 별도의 조사 및 수집이 필요한 영역

예) 사회, 교통, 정보통신, 시도통계, 환경, 건설·토지, 문화, 에너지

초기에는 새롭게 조사를 해서 자료를 얻기보다 기존의 북한 자료를 활용할 수밖에 없을 것이다. 북한의 보고통계체제를 생각해볼 때, 인구주택총조사, 경제총조사, 전국사업체조사, 농림어업총조사, 가축동향조사, 기업활동조사, 광업제조업조사, 농어업법인조사, 운수업조사, 건설업조사 등은 어느 정도 기존 북한 통계자료를 통해 일부 대체가 가능할 것으로 보인다.

체제가 어느 정도 안정화 된 다음에는 다음과 같은 조사 수행에 대해서 검토해 보아야 할 것이다.

- 가축 센서스 실시
- 가계예산 통계
- 노동력, 수입 및 노동시간 조사
- 생산품에 따른 전체 생산 총 조사
- 건설업 및 교통 분야의 비용구조 조사
- 내수 상업, 요식 및 숙박업의 비용구조 조사
- 총 설비투자
- 동물성 및 식물성 제품의 시장 생산
- 농업·경제 분야 업체의 재정 관계 조사
- 분기별 서비스업조사, 월별가계조사, 자본투자 및 비용구조에 관한 분기별 조사, 북한 내에서의 상품거래에 관한 특별조사 등 실시
- 농가등록을 위해 농지가용 면적조사와 농업 센서스 실시
- 도·소매업 및 음식업 센서스 실시
- 빌딩·주택 센서스 실시

7. 북한 체제 전환 시 통계지원 방안

가. 북한 지역 조사원 양성

대부분의 재화 생산에서 고품질의 제품을 생산하기 위해서는 생산체계가 필요하다.

체제전환 단계에서 북한에 각종 자료를 수집하기 위해서는 필연적으로 조직·인력 확충 문제가 가장 시급한 과제가 될 것이다.

조사원들이 현장조사를 한다고 해서 항상 정확한 정보가 조사되는 것은 아니며, 정확성을 유지하기 위해서는 정교하게 설계된 통계조사계획에 의해 훈련된 조사원이 전문적인 조사기법을 통해 응답자의 정확한 정보를 받아야 하며, 이렇게 조사된 정보가 얼마나 정확한지 끊임없이 점검과 검사과정을 거쳐야 한다.

작성과정이 잘 통제되고 관리된 통계와 그렇지 못한 통계는 외형적으로는 큰 차이가 없어 보이지만, 사회현상을 심층적으로 분석해 들어갔을 때 정보로서 갖는 가치는 확연히 달라진다.

남한의 조사원들이 북한 지역에 대해서 조사를 수행하는 것은 언어적 이질감, 문화·가치관의 차이, 북한 주민의 거부감 등으로 많은 어려움이 예상되고 북한 지역으로 조사를 수행하는 것은 현실적으로도 많은 어려움이 있다. 따라서 북한 주민에 대해서 조사원 및 관리자 양성이 통계품질을 결정하는 중요한 요소가 될 것이다.

조사원은 통계조사의 목적, 취지, 조사방법, 응답자의 대면방법, 조사항목의 작성방법 등에 대한 교육 준비가 필요하다. 관리자의 경우 전문성 및 북한 주민에 대한 이해, 조사 현실에 대한 이해, 업무 처리 능력에 대한 교육 준비가 필요할 것이다.

나. 통계 수요에 대응한 통계 공급

북한 지역의 통계를 작성하기 위해서는 크게 세 가지 방향으로 볼 수 있다. 먼저 북한에서 작성했던 기존 통계자료의 활용과 필요한 통계를 북한에 개선·적용하여 작성하는 것이다. 그리고 급격하게 변화하는 수요에 탄력적으로 대응하여 새로운 통계의 발굴이 필요하고 북한에서 필요성이 낮은 통계를 정리하는 과정이 필요할 것이다. 새로운 통계에 대한 수요는 수요자측면

으로부터의 요청(정책당국, 학자, 기업 등 통계수요자 요청)에 의해 개발되거나 통계수요를 예견하여 주도적으로 개발하는 방법이 있다.

통계수요가 있으면 통계를 통해서 얻을 수 있는 것인지 이론적으로 통계 조사가 가능한지 통계기준 및 조사대상 가능성, 조사대상자와의 협조 가능성에 대해서 체크해야 한다. 국가적으로 중요하고 포괄범위가 넓은 기본 통계는 이미 대부분 생산되고 있으므로, 기존통계의 개선을 통해 새로운 통계수요를 충족시키는 경우가 새로운 통계의 개발보다 더 중요할 수 있다.

그리고 북한의 기관 관리자나 주민들이 통계에 대한 전문 지식 및 이해 부족을 예상 할 수 있다. 생산한 통계를 정확히 이해시키고 담당자들이 이 통계를 바로 사용할 수 있게 교육이 필요하다.

다. 통계자원 효율적 배분

통합 단계 시 국가통계시스템을 효율화하기 위해서는 국가가 필요로 하는 통계수요에 따라 통계생산 자원이 배분되어야 할 것이다. 따라서 통합 단계 시 국가정책의 중점을 어디다 놓여있는가를 파악하는 것이 중요하다. 사회적으로 통계수요가 큰 분야에 더 많은 통계자원의 배분이 이루어져야 할 것이다.

라. 국가기관간의 협조와 보완체계 강화

북한의 체제 전환 시 무엇보다 기관간의 업무 협조체계를 갖추는 것이 중요하다. 통계업무에 있어서 업무 연결 관계는 기능적 연결 관계의 강화를 통해 이루어져야 한다. 통계업무는 단계별로 ① 수요발굴 및 기획업무, ②조사 업무, ③ 통계처리(작성)업무, ④ 통계결과물의 보급업무, ⑤ 통계자료의 정리·관리 업무로 나뉜다. 이 가운데 정책부서가 전문성을 가질 수 있는 분야는 ①, ⑤와 관련된 업무이고 ②, ③, ④ 업무는 순수한 통계전문 지식이 필요한 분야이다. 따라서 이 분야의 업무는 '규모의 경제'가 존재하는 분야로 개별 중앙부처가 이들 기능을 독자적으로 보유할 필요는 없을 것이다

중앙행정부처의 통계기능은 행정통계 및 전문성이 크게 요구되는 분야에 국한되도록 하며, 조사통계와 관련한 업무는 수요 발굴 및 기획조사, 통계자료의 정리 및 관리업무에 전문화하는 것이 바람직하다. 그 외 조사, 통계처리, 보급업무는 중앙통계기관에 집중화하는 것이 업무의 전문성을 제고하는 방법이 될 것이다.

<표 V-10> 통계 기능 및 처리기관

통계 기능	처리 기관
통계수요 발굴 및 기획	소관부처
조사(전문조사원)	집중화
자료처리 및 통계작성	집중화
통계의 보급	집중화
통계자료의 정리 및 관리	소관부처

그리고 기관간의 협조 강화로 행정자료가 충분히 활용될 수 있도록 하여야 한다.

- ① 기관간의 자료 협조체계
- ② 생산기관의 조사계획 설계가 매우 중요

행정자료로서 통계조사를 대치할 수 있는 부분이 있는가하면 행정자료와 조사자료를 혼합하여 통계를 작성하는 방법도 있을 수 있다

- 행정자료를 이용하여 사전 기입된 조사표를 활용할 경우 조사원이나 응답자의 부담은 줄일 수 있음

마. 통계조정

국가통계생산에 있어서 통계생산기관 간 조정 협조는 매우 중요하다. 국가 기초통계가 여러 기관에서 생산되므로 이들 통계의 상호적합성·일관성이 매우 중요하며, 또 통계의 중복방지, 상호보완기능이 강조되어야 한다.

이는 통계행정의 공동관리, 통계행정업무의 조정, 각 통계간의 모순성 배제 및 정합성 제고를 목적으로 하고 다음과 같은 기능을 수행한다.

- ① 통계활동의 중복을 방지하고, 새로이 필요로 하는 통계를 개발하여 통계의 수급을 균형 시키는 통계관리 기능
- ② 상호연관 되어야 할 통계가 개발 될 수 있도록 통계작성 기준을 설정하는 기능
- ③ 통계기법의 개선을 통하여 통계의 정확성을 기할 수 있도록 각종 통계 활동을 조화시키는 기능

조정 방법은 중앙통계기관 혹은 종합조정기능을 갖는 정부기관이 예산 및 조직의 조정을 통하여 통계의 중복방지 및 기관별 통계기능을 배분하게 된다. 또 통계기준과 관련한 조정은 주로 각종 통계분류 작성·제공, 모집단 자료 제공 등 기술적 측면에서 이루어진다.

제도적 조정기능은 조사방법상의 문제, 표본의 적절성 등 통계조사를 둘러싼 하드웨어적인 측면에서 중점이 두어지고 있다. 실무적인 수준에서는 유사 통계 및 관련통계의 비교·분석기능, 수치조정작업 등 소프트웨어적인 조정 노력이 요구된다.

바. 연구 분석

기존의 북한 통계를 이해하고 북한지역에 새로운 통계작성 체계를 정립하기 위해서는 많은 연구 분석이 병행 되어져야 할 것이다.

□ 통계의 개선을 위한 연구

남한의 통계를 북한지역에 적용하기 위해 통계작성의 효율을 높이거나, 통계의 정확성을 높이는 방법, 통계수요를 발굴하기 위한 연구 필요. 이를 통해 조사단계의 미비점 보완, 통계수요를 발굴하기 위한 수단인 강구, 효율적인 조사원 교육, 통계조사의 설계 등 통계생산 전 부분에 걸친 개선작업과 이를 위한 연구개발분석기능이 중요하다.

□ 북한 통계분석 연구

북한 통계에 대한 이해 및 활용 방안에 대해서 연구하고 이를 통해 북한 사회에 대한 이해 및 현상을 해석·설명하는 연구가 필요하다.

□ 대체 통계 개발

북한 주민은 조사에 대한 개념이 약해서 초기에 조사에 대한 불응답이 많을 것으로 예상된다. 따라서 이를 대비한 연구가 필요하다.

현장에서 최대한 자료수집 협조를 유도하되 불가능한 경우에 한해서 통계적 기법으로 조사하는 방법을 연구하거나 현장조사를 하지 않고, 기존에 존재하는 자료를 적극 활용하여 통계를 생산할 수 있는 방법 연구해야 한다.

사. 기존 북한 통계의 정확성·신뢰성 검증

통계통합에서 가장 중요한 부분은 기존의 북한 통계 자료를 어떻게 활용 하느냐하는 문제 일 것이다. 북한 자료를 활용하기 위해서는 우선적으로 통계자료의 정확성과 신뢰성에 대해서 검증이 필요하다.

통계의 정확성·신뢰성을 평가하기 위해 현실적으로 용이한 방법은 유사한 모집단을 대상으로 하는 이중의 통계를 비교하는 방법이다. 그러나 이 경우도 각각의 통계기준이 다르며, 기준의 차이로 인한 오차를 감안한다하더라도 두 통계 중 적어도 한 쪽이 정확성에 문제가 있을 수 있다는 사실만을 알려 줄 뿐 어느 쪽이 정확하며 어느 쪽이 틀렸는가를 정확히 판단하기가 어렵다.

통계가 일반적 상식과 괴리되어 나타날 때 그 원인은 다음과 같다

- ① 통계의 부정확성으로 인한 경우로서 통계가 잘못 측정했을 때
- ② 상식이 허점을 가진 경우
- ③ 통계기준에 대한 정보가 부족하여 통계를 잘못 해석
- ④ 통계 간 일관성이 얼마나 유지되고 있는가, 일관성이 부족한 통계를 조합할 경우 정보 왜곡이 발생할 가능성이 높아짐

통계의 정확성을 측정하는 방법으로는 크게 세 가지가 있을 수 있다.

- ① 관측대상과 통계치를 직접 비교하는 방법, 사후조사 등이 이에 속함
- ② 유사통계를 비교하는 방법, 유사한 모집단을 대상으로 하는 통계를 상호 비교함으로써 그 정확성을 검증하는 방법
 - 각각의 통계는 목적과 기준이 다르므로 일정한 차이가 관찰되는 것은 불가피하며 납득하기 어려운 차이가 나타난다하더라도 원인을 규명하기가 곤란한 경우가 많음
- ③ 통계의 생산과정을 점검하는 방법이다. 통계작성에 있어서 거쳐야할 될 과정과 절차를 제대로 충실하게 거쳤는가를 점검

통계의 품질을 평가하는데 가장 흔히 사용되는 방법은 통계의 생산절차를 점검하는 것이다. 통계는 수요조사에서부터 기획, 조사, 집계, 공표에 이르는 과정을 거치게 되는데, 이 과정에서 통계의 정확성을 담보하는데 있어서 필수적인 절차가 어느 정도 지켜지고 있는가를 점검함으로써 간접적으로 통계의 품질을 평가할 수 있다.

북한의 경우 보고통계를 기반으로 하기 때문에 현지 측정 자료와 최종 보

고 자료를 비교함으로써 어느 정도 신뢰성에 대해 체크해 볼 수 있을 것이다.

아. 체제전환 안정 후 지역통계 작성 체계 구축

북한 체제전환이 어느 정도 안정화되면 북한이 각 지역의 경제·사회적 특성에 따라 추진정책이 차별화·과학화 되어야 한다. 지역통계기능을 갖추기 전에 가장 중요한 것은 먼저 지역통계기능을 어떻게 설정할 것인가를 정하는 것이다. 그런 연후에 지역통계기능이 제대로 작동할 수 있도록 조직과 인력을 갖추는 것이 필요하다.

먼저 인구주택총조사, 경제총조사, 광공업통계조사 등 국가통계의 조사를 수행하기 위한 지역별 조사 기능 체계도 갖추어야 할 것이다. 이를 바탕으로 지역통계기능, 지역통계의 작성 및 지역통계센터의 기능을 갖추어야 한다.

자. 원격탐사기술을 통한 통계작성

원격탐사기술은 위성영상에 나타난 각종 작물별 특성을 파악하여 이를 분류함으로써 현장조사 없이 농업통계를 생산할 수 있는 새로운 조사방법으로 응용될 수 있다. 미국, EU 등의 선진국을 중심으로 경지면적조사, 작물재배 면적조사 등에 이미 실용화 되고 있으며, 고해상도 위성영상을 활용해 작물의 작황을 예측하는 수준까지 발전하고 있다.

원격탐사는 물체가 종류 및 환경조건이 다르면 각기 다른 전자파의 반사 및 방사특성을 가지게 된다는 전자스펙트럼 개념을 이용하여, 비행기나 인공 위성 등에 탑재된 감지기에서 대상물의 전자스펙트럼 정보를 수집하고 그 특성을 해석하는 기술이다. 원격탐사는 다음과 같은 특징이 있다.

- ① 한반도 전체의 넓은 지역의 전반적인 현황을 빠르게 파악할 수 있고 넓은 지역의 데이터 수집 시 시간과 비용측면에서 장점이 있으며, 같은 면적의 현지조사에 비하여 자료취득이 비용이 저렴하다.
- ② 공간객체의 면적 산정, 거리계산 등 정량적 해석이 필요한 분야에 효과적으로 이용할 수 있다.

- ③ 지리적으로 접근이 곤란한 지역의 자료 수집이 가능하다. 대도시 심장부, 군사적, 정치적 이유로 접근이 불가능한 곳, 극한지역, 사막지역, 고산지 등 어느 곳이나 측정이 가능하다.
- ④ 현지조사에 비하여 개인오차가 적고 상대적인 위치가 정확하며 조사 대상지역 전체에 걸쳐 오차의 파급이 거의 비슷하다.
- ⑤ 데이터를 영구적인 기록으로 보관할 수 있기 때문에 현재의 정보뿐 만아 니라 과거의 정보를 추출해 볼 수 있고 미래의 예측도 가능하다. 동일지역을 반복 관측할 수 있기 때문에 토지이용 및 자연생태계의 시계열적 변화를 용이하게 파악할 수 있다.

현지조사에 비해 원격탐사는 넓은 지역을 신속하게 조사할 수 있으며 광범위한 지역을 일시에 조사, 정확성, 데이터의 지속성, GIS와의 연계, 비용절감, 적시성, 접근불가능한 지역의 자료조사 등을 고려할 때 기존 통계방법과는 차별화 되는 유용성을 보장한다.

<표 V-11> 현지조사와 원격 탐사의 장단점 비교

비교	장점	단점
현지 조사	<ul style="list-style-type: none"> - 소규모 지역인 경우 경제적 - 측정 장비가 비교적 단순 	<ul style="list-style-type: none"> - 대상지역이 넓을 경우 비경제적 - 정확도의 균일성 확보 곤란 - 조사대상물에 대한 접근이 어려울 경우가 많음 - 샘플링 기법의 한계 때문에 대상 지역에 대한 부분적인 조사만 가능
원격 탐사	<ul style="list-style-type: none"> - 거시적 관찰가능 - 정확도의 균일성 확보 가능 - 측정의 신속성, 정량적, 정성적 조사 기능 - 처리기법 및 판독 기법의 표준화 - 비접근지역에 대한 영상취득 가능 - 일정한 주기성 - 다양한 분광정보를 이용한 분석 가능 - 디지털자료로 처리 및 보관용이 - 디지털 환경에서 GIS와 연동가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 기상 및 계절의 영향을 많이 받음 - 소규모 지역에 대해서는 비경제적 - 고가의 장비, 판독을 위해 상당한 훈련 필요

□ 원격탐사기술의 농업통계활용

- ① 토지이용분류 및 경지면적조사에 대한 활용이다. 농업통계산출의 가장 기본이 되는 토지 이용분류 및 경지면적조사에 원격탐사기술을 적용함으로써 토지자원의 명확한 파악과 디지털화된 토지자원도의 구축이 가능하며 이는 작물생산계획, 양고수급계획의 수립 시 효율성을 높일 수 있다.
- ② 경지별 작물재배면적조사에 대한 활용이다.
- ③ 작물별 작황조사에도 원격탐사기술의 활용이 가능하다.
- ④ 인공위성 영상을 통해 보다 정확한 토지이용분류 및 경지면적 조사, 경지별 작물재배면적조사, 해당 작물별 작황조사가 가능해진다면 이러한 모든 프로세스를 시스템화 함으로써 수확량예측 시스템의 구현이 가능해진다.
- ⑤ 농업재해조사 및 관리 분야에 대한 응용이다.

8. 기존 북한 통계자료 활용 방안

조사통계는 조사기획에서 현장조사, 자료입력, 내용검토, 집계 및 분석, 결과 공표 등의 많은 시간과 인력, 예산이 투입 된다. 그러므로 이미 작성된 북한 자료를 활용하는 것은 예산 절감 및 통계조사의 부담을 줄일 수 있다.

지속적으로 자료를 확충하고 활용 방안을 마련하며, 작성 기준이 조사 자료와 상이한 자료에 대해 표준화를 실시한다.

또한 통계 자료간의 항목정의나 적용분류 등 작성 기준이 다른 경우, 자료간의 일치를 위해 북한 자료의 서식·용어·분류를 표준화하고 통일된 코드체계를 부여한다.

가. 북한 통계자료 검토 항목

<표 V-12> 북한 통계자료 검토 항목

구 분	검토 항목
중복 여부	- 포괄 산업의 동일 또는 유사성 - 작성 주기 - 작성 항목
통계의 작성 목적	- 공공의 이익을 목적으로 작성되었는가 - 특정 집단이나 계층의 이익에 편중 되지 않았는가 - 주요 이용자 및 활용 분야
통계작성 사항	- 항목별 작성 목적 타당성 및 항목의 적절성
통계작성 대상	- 모집단 명확히 정의 - 작성하고자하는 대상이 명확히 정의 - 표본추출방법 - 표본규모, 표본오차, 신뢰수준
작성 기준 시점·기간 및 주기	- 통계작성 일정 적정 - 항목별 기준시점의 일관성
작성방법	- 자료수집 조직 또는 인력 유무 - 모수 추정 방법 적절
분류 또는 기준	- 표준 분류 적용 여부

나. 북한 통계 활용 방향

기존의 북한 통계 자료를 활용하거나 조사 자료와의 연계를 통하여 신규 통계를 개발할 수 있다. 또한 확보된 북한통계 자료를 활용하여 기존조사를 완전히 대체하거나 일부항목만을 대체할 수도 있다. 마지막으로 북한통계를 활용하여 자료의 정확성을 검증하고 보완할 수 있다.

<표 V-13> 북한 통계 활용 방향

구분	활용 방법	사례	현장조사
신규통계개발	북한통계자료 활용, 또는 조사자료와 연계	임금근로자 일자리 통계	없음
기존조사대체	북한통계 자료 활용		없음
항목대체	북한통계를 활용하여 일부 영역 항목 대체	경제총조사, 인구주택총 조사 일부 항목 대체	있음
검증·보완	북한 통계를 활용하여 자 료의 정확성 검증 및 보완	가축동향조사 가계금융조사	있음

북한은 보고통계체제이므로 모든 자료가 행정자료라고 볼 수 있다. 이런 자료를 활용할 경우 별도로 조사를 수행하지 않아도 원하는 정보를 얻을 수 있기 때문이다.

현재 남한의 행정 자료 이용을 예를 들어보면 지자체의 인구동태신고자료(출생, 사망, 혼인, 이혼), 법무부 출입국관리국의 출입국 신고자료를 활용하여 다양한 인구관련 통계(인구추계, 생명표, 사망원인통계, 국제인구이동통계) 등을 작성할 수 있다. 또 이들 자료들과 주민등록자료, 고용보험자료, 국민건강보험자료, 건축물대장자료, 세무자료, 금융감독자료, 국세청자료, 국가공인자격증, 4대보험, 5대민원(주민, 부동산, 자동차, 기업, 세금), 교육행정 정보시스템들과 연계된 정보 생성이 가능하다. 이런 행정자료는 행정자료의 전산화 및 정보연계시스템 구축으로 활용 가능성이 매우 높아지고 있다.

<표 V-14> 남한의 행정자료 통계조사 활용사례

통계조사	활용 행정자료	활용분야	자료수준
건설업 및 운수업 통계조사	협회등록자료	명부	개별자료
광공업통계조사	금감원 상장회사 재무회계자료	내용 검토 시	개별자료
농어업법인사업체 조사	법인등기대장 시군구 등록 자료 각종협회자료	표본틀	개별자료
지역내 총생산	행정자료	통계작성	지역자료(시도)
사망원인	암등록 자료(국립암센터) 건강보험자료(공단) 산재보험(공단) 법정진염병(국립보건원)	보완	개별자료
	모자보건(보건소) 화장장 자료	영아사망보완	개별자료
인구이동	주민등록	통계작성	개별자료 (생년월일, 성별, 주소)

사업체 관련해서 활용 가능한 행정자료는 사업자등록자료, 부가가치세자료, 법인세자료, 개인소득세자료, 지방세자료, 관세자료, 사회보장보험(고용, 의료보험)자료, 사업자단체 등 협회자료, 기업회계자료 등을 들고 있다. 이들 자료는 사업체모집단구축, 각종사업체 관련 표본통계조사의 표본틀, 기업 생멸 통계 작성, 소규모사업체에 대한 통계조사 대체, 조사누락, 항목누락, 조사오류 보완을 위한 기초자료, 도·소매판매액조사, 서비스동형조사 등 매출액 관련 조사 대체 등으로 활용 될 수 있을 것으로 기대하고 있다.

그리고 대부분의 기업체 통계작성에 과세자료를 적극 활용하고 있으며, 인구주택총조사에 인구대장 행정자료를 활용하고 있다.

〈표 V-15〉 주요국의 행정자료 활용 사례

국가명	행정자료로 생산하는 통계	활용하는 행정자료
미국	사업체모집단명부, 소규모사업체조사	국세청의 사업체 명부, 경영실적자료 등
프랑스	기업통계, 인구통계, 가계소득통계	부가세, 기업수익, 개인소득 신고자료 등
호주	모집단 구축, 사업체생멸통계 등	사업자등록번호, 기업소득세, 기업활동신고서 등
핀란드	등록센서스	주민정보, 부동산 정보 등

〈표 V-16〉 남한의 신규수요 행정자료 내역

보유기관명	행정자료명	활용통계명
교육과학기술부	학적부	인구주택총조사
외교통상부	해외이주신고확인	
보건복지부	사회시설수용인명부	
한국장애인고용공단	장애인등록대장	장애인고용통계
	장애인근로자명부	
국세청	국제거래명세서	기업활동조사
	특수관계자간거래명세서	
건설공제조합	대차대조표, 손익계산서	건설업조사
	공사원가·분양원가명세서	
국토해양부	임대사업자등록현황	주택소유통계

이렇게 행정통계는 기존조사를 대체하거나, 검증/보완에 활용될 수 있으면 새로운 신규통계로서 의미를 가진다.

또 행정 DB를 통하여 국민의 응답부담경감 및 통계의 정확성과 효율성을 제고 할 수 있다. 조사대상자의 응답부담을 경감하고 조사결과 누락자료, 무응답 및 부실응답 항목의 자료보완에 활용할 수 있다. 관련 항목을 보완하고 연계의 정확성을 높여 통계모집단 자료의 품질 제고할 수 있다.

<표 V-17> 남한의 행정자료 DB구축 현황 2009~2011

대상자료	DB구축
기업정보자료 2종(한국신용평가 및 대한상공회의소) 법인등기자료(법원행정처)	2009
사업자등록자료(국세청), 건축물대장(국토해양부)	2009
법인세 및 부가가치세 신고자료(국세청)	2009
사업자현황신고서, 원천징수이행사항신고서(국세청)	2010
일용근로자임금지급명세서(국세청)	2010
주민등록부(행정안전부), 외국인등록자료(법무부)	
농업경영체등록자료(농림수산식품부)	
근로소득지급명세서(국세청) 연금·고용·산재보험자료 (국민연금공단, 고용정보원, 근로복지공단)	
건강보험자료(건강보험관리공단)	2011
사업자단위 과세적용 사업장(국세청)	
사업장별 부가가치세(국세청),업인허가대장(농림수산식품부) 산림사업법인(산림청), 가족관계등록부(법원행정처)	
공장등록대장(지식경제부)	

다. 행정자료를 기반으로 등록센서스 활용

인구, 가구, 주택의 기본이 되는 주민등록, 건축물 대장 등의 행정자료를 활용하여 인구, 가구, 주택의 규모와 특성을 파악하는 방법이다. 이들 자료를 토대로 표본조사를 계속 실시하여 행정자료로 파악하기 어려운 인구 주택의 특성을 조사하고 행정자료를 보완 해나가는 방안이 필요하다.

인구 가구 및 주택에 관한 기초 행정자료는 주민등록, 가족관계등록부, 출입국자료, 외국인등록자료, 건축물대장이다. 이를 보완하기 위해 사회시설명부, 기숙시설명부, 주택공시가격자료, 4대보험자료 등이 활용된다.

이렇게 행정자료를 활용하기 위해서는 행정자료의 제공범위, 제공절차, 유지관리, 표준화, 활용 등을 구체적으로 규정하는 법률제정이 필요하다.

〈표 V-18〉 남한의 인구·주택관련 행정자료 현황

행정자료의 종류	소관 기관	내역
주민등록	행정안전부	성명, 세대주, 주민등록번호, 세대주와의 관계, 세대원수 등
가족관계등록	대법원	성명, 가족관계, 본관, 주민등록번호, 출생지, 혼인신고일
건축물자료	국토해양부	주소, 면적, 건축물의 주용도 및 구조, 층수, 사용승인일
학적부 자료	교육인적자원부	성명, 생년월일, 주민등록번호, 주소, 전화번호, 학점, 평점
4개 보험자료	국민연금공단 등	성명, 주민등록번호, 국적, 체류자격, 고용형태, 소득월액, 직장명
시설수용자 등	법무부, 경찰청	성명, 성별, 생년월일, 교육정도, 혼인상태, 국적, 본가의 주소

라. 북한 행정통계자료를 활용하기 위한 단계적 방안

〈표 V-19〉 행정자료 활용 연구 단계별 추진 내용

단계	목적	검토내용(근거)
자료 확보	통계목적 활용을 위한 자료 확보 - 기관 자료 협조	통계청 자료 검토/수요파악 해외선진사례연구
기초연구	기존 조사 자료 보완을 위한 계획 수립 - 조사자료 보완	행정자료의 통계로서의 활용 가능성 연구 조사와 행정자료 간 불일치 항목 해결방법 연구 - 자료의 면밀한 검토 - 방법론을 통한 문제 해결
방법연구	조사를 행정자료로 부분적 또는 완전대체	조사대체 방법 연구 - 행정자료 시스템 정비(통계목적) - 완전 대체 시 불충분한 자료에 대한 조사 여부 고민
품질점검	다양한 행정자료를 혼합한 신규통계 작성	신규통계개발 작성방법 연구 - 집계, 추정, 공표 등 새로운 통계작성을 위한 전체과정을 체계적으로 연구 - 정확한 자료연계 및 품질점검 실시

행정자료를 이용하기 위해서는 신규자료 입수, 입수자료 활용, 통계작성을 위한 방법론 연구 및 행정자료 중심의 기존통계 내검 및 대체방안 검토, 행정자료 활용을 위한 자료연계 방법에 대한 연구가 필요하다.

□ 자료연계 활용 방안

단일 자료가 갖는 자료의 불충분성은 자료연계 또는 자료 통합을 통해 상당 부분 보완할 수 있다. 예를 들면 각각의 조사자료 또는 행정자료에는 가구, 개인, 사업체 식별번호와 지역, 나이, 성별 및 사업체 기본 정보 등이 포함되어 있어서 이러한 각각의 자료를 하나로 통합하면 보다 다양하고 유용한 정보를 얻을 수 있다.

<표 V-20> 행정자료 통합 활용

인구	인구총조사 + 인구이동 + 경제활동인구조사 사망원인 + 경제활동인구조사 인구동향 + 사망원인
소득	가계동향자료의 패널화 가계동향 + 가계자산 가계동향 + 가계자산 + 경제활동인구조사
고용 및 사회	경제활동인구조사의 패널화 경제활동인구조사 + 인력실태조사 사회조사 + 가계동향, 경제활동인구조사 사회조사 + 인구총조사
사업체	광업, 제조업 + 서비스업총조사 기업체모집단 + 사업체조사

9. 장애요소 및 해결 방안

가. 통계 기술적 측면

통계는 기본적으로 비교성, 객관성, 정확성을 가져야 한다.

통계는 집단의 존재가 명확히 규정된 집단에서 얻어지는 것으로 집단이나 표지에 관한 규정 또는 제한이 객관적이어서 모든 관계자가 동일하게 이해될 수 있어야 한다. 이런 정확성과 비교성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 통계의 기준이 있어야 한다. 기준은 통계 용어 정의, 통계 분류의 설정, 통계 기법의 표준화가 있다.

통계 용어의 정의는 통계조사의 조사 대상, 조사 항목 등의 개념과 범위를 명확히 하는 것이다. 통계분류는 집합 전체를 그 유사성과 차이성에 따라 분류하는 것으로 상호 배타성, 망라성 및 목적 적합성을 필수요건으로 한다. 통계기법의 표준화는 통계자료를 통계적으로 정확하게 분석 처리 하는 방법을 말한다.

그리고 작성된 자료를 통합 및 분석, 운영할 수 있도록 시스템화 작업이 동시에 이루어져야 한다.

1) 북한 지역 통계 자료 생성 프로세스

<표 V-21> 신규통계 생산단계

단 계 별	주 요 내 용
기획	작성목적, 유사통계 유무, 공표시 문제점
행정자료 검토/협의	용어정의, 서식검토, 타 자료와 연계성 등
입수	생산기관과 보안 등 주의사항
품질확인·타 자료와 비교	품질확인, 타 유사자료 비교 등
자료정제·완결성 검토	자료정제 및 최종 자료 오류 검토
시험작성	자료수준 검토
대내·외 의견수렴	전문가 및 관계기관 의견수렴
본 작성/공표	최종작성/공표, 사후평가 및 품질진단

<표 V-22> 기존통계 대체·보완 단계

단 계 별	주 요 내 용
기획	남한의 통계조사에 활용할 북한 통계 탐색 및 선정, 대체수요조사, 대체시 문제점, 비용 절감 효과 등 분석
행정자료 검토/협의	용어정의/포괄범위/분류 검토, 시험자료 입수 등
입수	자료 보유기관 협의, 입수 주기·시의성
품질확인·타 자료와 비교	품질확인, 유사자료 비교
자료정제·완결성 검토	자료 정제 및 자료 오류 분석
시험작성 및 분석	자료 연계 시험작성, 시계열 및 자료수준 분석
대내·외 의견수렴	전문가 및 관계기관 의견수렴
본 작성/공표	최종작성/공표, 자료 등록 및 품질진단

2) 불일치 조정방안

<표 V-23> 불일치 조정방안

구 분	불일치 조정방안
산업분류	(단기) 북한 통계 업종 분류를 산업분류로 직접 코딩 (중장기) 세세분류까지 표준화 또는 두 분류 간 일치 작업 등록시 산업분류에 따른 코드 입력 추진
종사자 기준	(중장기) 기관간의 개념 통일 적용
조사항목	(원칙) 개념이나 정의가 일치하는 항목은 대체 사용 (단기) 규모·조사 방법별 선택적 대체 (중장기) 대체가능 행정자료 발굴을 통한 조사표 재설계
조사시기	조사기간은 남한과 같이 가되, 북한 통계자료 입수 후 선택적 적용
행정구역	새로 개편된 북한 행정구역에 따라 조정

3) 통계 작성 영역

통일 시에는 경제, 사회, 교육, 고용, 농업 등 다양한 분야에서 통합이 이루어 질 것이다. 현재 남한은 분산형 통계제도를 수행하고 있다. 그러므로 각 담당 기관에서 해당 분야에 대하여 통합을 주관해야 할 것이다. 통계청은 이에 따른 기획 및 설계, 조사 분석을 지원하는 형식이 될 것이다. 즉 각 기관의 전문가들이 참여해서 통합 방향 및 필요통계가 정해지면 이에 따른 북한 통계를 얻기 위한 자료 확보 및 조사 수행이 진행 될 것이다.

<표 V-24> 주요 통계 분야 및 담당 기관(남한 기준)

통계 분야	담당 기관
경기	기획재정부, 한국은행
산업	
서비스업	
물가	
국민/지역계정	행정안전부
사회	여성부
교육	교육과학기술부
인구	보건복지부
고용	노동부
소득·소비 지출	금융감독원, 한국은행
농림 어업	농림수산식품부

□ 통계작성 현황

현재 남한에서 작성되고 있는 국가통계는 354개 작성기관에서 845종이며 이 중 지역단위로는 516종(전국 329종)이 공표되고 있다.

정부기관은 694종으로 이중 중앙행정기관이 323종(46.5%)을 생산하고 있고, 지방자치단체가 371종, 민간지정기관이 151종을 생산하고 있다.

<표 V-25> 공표범위별 통계현황(2011. 8. 1. 기준)

(단위 : 종)

기관	작성 통계	공 표 범 위				
		전국	시도	시군구	읍면동	기타
계	845	329	131	126	254	5
정부기관	694	210	109	117	254	4
중앙행정기관	323	210	88	17	5	3
지방자치단체	371	-	21	100	249	1
민간지정기관	151	119	22	9	-	1

자료: 통계청

작성방법별로 살펴보면 보고통계 445종(52.7%), 조사통계 340종(40.2%), 가공통계 60종(7.1%)을 차지하고 있다. 북한의 경우 주로 보고통계이므로 남한에서 생산되는 505종(보고통계와 가공통계)에 대해서는 현 북한 통계 자료를 그대로(또는 일부) 이용하는 방향에 대해서 비교·검토해볼 필요가 있다.

<표 V-26> 작성방법별 통계현황(2011. 8. 1. 기준)

(단위 : 종)

공표범위	작성통계	작성방법		
		조사통계	보고통계	가공통계
계	845	340	445	60
전국	329	183	118	28
지역(기타포함)	516	157	327	32

자료: 통계청

통계 부문별로 살펴보면 기본통계가 244종(47.3%)으로 가장 많고, 그다음으로는 보건·사회·복지 74종(14.3%), 농림·수산 37종(7.2%), 경기·기업경영 33종(6.4%), 인구 19종(3.7%), 건설·주택·토지 18종(3.5%), 국민계정·지역계정 17종(3.3%), 교통·정보통신 16종(3.1%) 순으로 작성되어 지고 있다.

북한 지역의 통계 생산도 이와 비슷한 비율로 필요할 것으로 생각된다.

<표 V-27> 통계 부문별 통계현황(2011. 8. 1. 기준)

(단위 : 종)

부 문	종 류 별		작성방법별		
	통계수	구성비(%)	조사통계	보고통계	가공통계
계	516	100.0	157	327	32
인구	19	3.7	1	18	-
고용·임금	8	1.6	7	1	-
물가·가계·소비	6	1.2	5	1	-
보건·사회·복지	74	14.3	55	19	-
환경	9	1.7	4	5	-
농림·수산	37	7.2	26	11	-
광공업·에너지	12	2.3	9	3	-
건설·주택·토지	18	3.5	3	12	3
교통·정보통신	16	3.1	8	7	1
도소매·서비스	7	1.4	7	-	-
경기·기업경영	33	6.4	22	1	10
국민계정·지역계정	17	3.3	-	-	17
재정·금융	2	0.4	1	1	-
교육·문화·	12	2.3	9	2	1
기본통계	244	47.3	-	244	-
기타	2	0.4	-	2	-

자료: 통계청

□ UN의 권고로 작성하는 국가통계분야

국제적으로 기준이 되고 있는 분야에 대한 접근이 필요하다. 먼저 UN 권고하는 분야를 기준으로 우선적으로 북한 통계 작성 분야를 검토할 필요가 있다. UN의 권고로 작성되는 국가통계 분야는 <표 V-2>에 나타나 있다.

4) 기술적 지원

□ 통계 분류

일차적으로 통계청에서 사용하고 있는 분류 기준을 참고해야 할 것이다. 하지만 오랜 시간 남북이 단절되어 있었으므로, 이를 기준으로 북한의 특수한 상황에 맞게 일부 첨가 혹은 보완 되어져야 할 것으로 보인다.

<표 V-28> 통계청 통계 분류 현황

구 분		종수	분 류 내 역
표준(기본) 분류		5종	산업분류, 직업분류, 무역분류, 질병사인분류, 목적별지출분류
특수분류	산업	10종	콘텐츠, 물류, 스포츠, 관광, 에너지, ICT, 환경, 자동차관련전용부품제조, 로봇, 저작권
	직업	2종	전문기술인적자원, ICT직업분류
기타(일반) 분류		6종	한국상품용도, 가계수지항목, 생활시간활용조사활동, 교육, 종사상지위, 한국행정구역분류

* 표준분류 : 일반적으로 사용되는 분류로 통계법에 따라 통계작성기관이 국가통계 작성 시 본 분류를 사용토록 구속력을 부여

* 특수분류 : 표준분류(산업, 직업) 중 특정분야에 해당하는 분류를 선정하여 만든 특수목적 분류

□ 통계작성 기술 지원

통계작성 과정은 조사의 기획과 설계, 자료수집, 자료처리, 자료의 정리 및 공급으로 구분 할 수 있다. 북한은 보고통계 체제이므로 통계작성 기술에 대한 교육 및 기술 이전이 필요하다.

□ 통계품질 진단

북한 통계를 남한 통계 작성 체계를 적용할시 초기에 많은 시행착오가 예상된다. 그러므로 체계적인 품질관리 방안이 요구된다.

<표 V-29> 부문별 품질진단 방법 및 배경

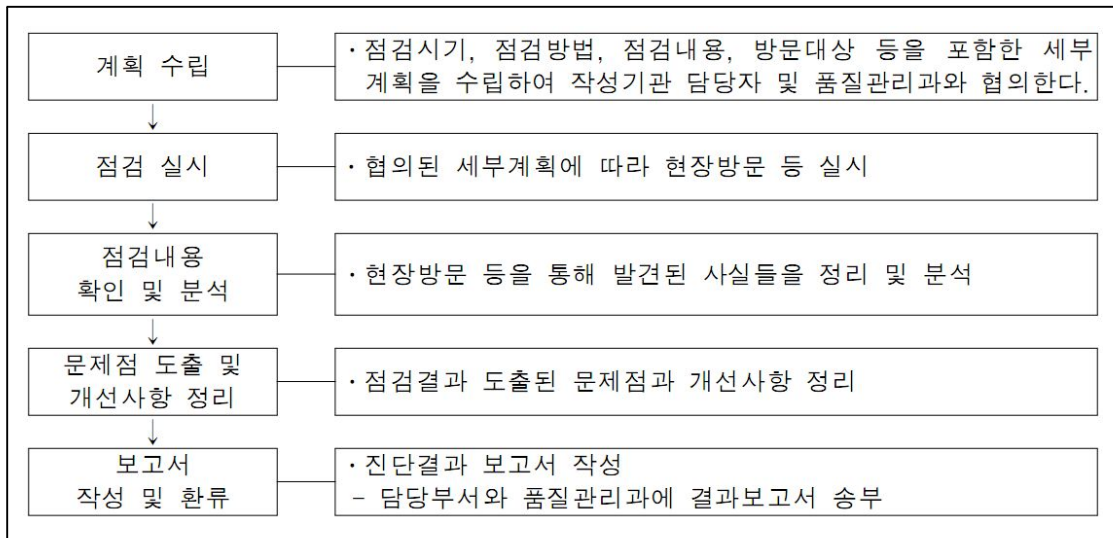
진단부문	진단 방법	진단 배경
통계작성환경	- 통계작성환경 현황표를 이용하여 해당통계의 작성 여건 및 통계담당자 인식을 진단	- 고품질 통계 생산을 위한 통계 환경 인프라 파악
통계활용실태 및 적합성검토	- 통계 이용실태 및 만족 정도를 파악하기 위해 주요 이용자를 대상으로 인터뷰 실시	- 이용자 적합성(Fitness for Use)에 근거하여 이용자가 직접 진단
통계작성절차의 적합성	- 통계품질에 영향을 미치는 품질지표를 품질진단서라는 질문형식의 체크리스트로 설계하여 자체 및 외부 진단 실시	- ‘생산과정의 품질이 제품의 품질을 결정한다’는 과정중심(Process-Oriented)의 품질정의에 근거
자료수집방법의 타당성	- 현장조사원 또는 응답자/보고자를 대상으로 응답/보고내용과 응답/보고환경을 점검	- 자료수집(현장조사)의 품질을 개선하기 위한 현지실태 파악
통계자료서비스의 충실성	- 보도자료, 보고서, DB 등 공표 자료에 수록한 내용의 수치오류와 이용자 편의성 점검	이용자 적합성(Fitness for Use)에 근거하여 진단
우수 사례 발굴	- 통계작성 과정에서 차원 측면의 품질이 탁월한 사례 발굴	통계작성기관이 공유하여 품질개선을 유도
진단결과의 종합	- 품질 차원별로 진단 대상통계의 상태를 평가 - 개선권고사항 및 실행방법 제시	진단 과정에서 나타난 통계의 품질 상태를 종합하고 개선 요구사항을 발굴

□ 수집 자료의 정확성 진단 방향

통계자료가 얼마나 정확한가는 수집된 자료가 얼마나 정확한가에 달려 있으며, 이는 조사나 보고 등 자료가 수집되는 시스템의 효율성에 의해 좌우된다. 자료가 정확히 수집되었는지, 절차적 오류는 없는지 등에 대한 점검 과정은 통계품질을 결정하는 매우 중요한 과정이다.

조사통계와 보고통계의 경우는 자료수집이 이루어지는 다양한 과정에서 나타날 수 있는 자료수집 오류 가능성을 체계적으로 점검하고, 가공통계의 경우에는 통계작성을 위해 투입되는 자료의 선정 및 중간처리 과정에서의 오류 가능성을 점검하여 발생한 또는 발생 가능한 문제점을 인식하고 개선 방안을 도출하여 자료수집 과정에서의 품질을 높일 수 있도록 해야 한다.

<그림 V-3> 수집자료 정확성 진단 흐름도



자료 : 통계청

5) 지역통계개발

북한통계청이 안정화된 후 지방 통계 인프라 구축을 추진해야 한다. 지역 통계 구축을 위해 7가지 우선 과제를 검토해 볼 수 있다.

- ① 남한 지자체와의 통계인력 교류 확대 및 파견 추진
- ② 맞춤형 교육을 통한 전문 인력 양성
- ③ 지역통계 활성화 유도를 위한 홍보 강화
- ④ 평가 지표관리

- ⑤ 지역통계 개선 및 개발을 위한 행정관련 기관과 협력체계 구축
- ⑥ 지역통계포털시스템 구축 및 운영
- ⑦ 지역통계 작성 지원예산 확보

<표 V-30> 북한 통계청 및 지방통계청의 역할

구 분	역 할
북한 통계청	- 국가단위 통계 세분화를 지역통계 확충 · 국가단위 통계 중 세분화의 필요성이 있는 통계를 파악하여 시도단위 이하까지 작성하여 제공
	- 지역통계 개발 기술지원 · 지역통계 개발에 필요한 조사기획, 조사표설계, 표본설계 및 입력프로그램 개발 등 다양한 기술지원
	- 지방청 통계작성역량강화 · 지역통계 작성실무 교육과정 신설, 업무매뉴얼 작성 제공
	- 전산 인프라 지원
지방 통계청	- 통계인프라 구축 · 통계인력 및 예산 확보, 통계교육을 통해 통계전문가를 양성
	- 맞춤형 지역통계 개발 · 지역의 특성에 맞는 통계수요를 파악하여 맞춤형 지역통계개발
	- 지역정보 서비스 제공

□ 지역통계 기술지원 기본방향

- 기본방향
 - 지역통계 개발 기술지원은 통일국가 승인통계의 세분화 또는 지역 특화통계 생산을 전제로 함
 - 연간기본계획에 의거 지역별로 수요를 파악하여, 기술지원 대상통계를 결정함
 - 개발된 지역통계의 지속적인 유지·관리

- 추진형태

- 자체작성 : 지방 통계청 자체적으로 기획, 현장조사, 분석
- 대행 : 지역 현장조사 수행 등 일부 역할 수행

6) 시스템 통합

남·북한이 통일된 시점에 통계정보시스템 간 통합·연계서비스를 전제로 시스템 측면의 가능한 시스템 통합 구축방안을 검토가 필요하며, 각 방안별 특징과 장·단점을 검토하고, 필요 자원, 상황 등을 고려한 단계적 접근 방법을 검토해야한다.

□ 통계시스템 구성

통계시스템은 크게 4가지로 구성되어 있다.

- ① 통계생산시스템 : 통계설계, 자료수집, 자료처리 및 분석, 자료관리 시스템으로 구성
- ② 통계정책관리시스템 : 조정(신규, 변경)승인, 품질관리, 심사 등의 업무
 - 수요관리시스템, 조정시스템, 품질관리시스템, 심사관리시스템
 - 메타데이터와 통계정보를 활용
- ③ 통계메타관리시스템 : 통계자료설명메타, 업무참조메타, 표준용어메타 관리
- ④ 서비스시스템 : 통합검색, 지식관리, 협업지원, 서비스지원, 시스템 관리

□ 시스템 통합방안

<표 V-31> 시스템 통합 시 검토·고려가 필요한 사항

구 분		검 토 요 소	비 고
인프라	네트워크(통신망)	- 보안, 인프라 통합방안에 따라 달라질 수 있으나, - 보안정책적용 등 일관성 확보 위해 단일 체계 통합이 바람직	
	H/W 인프라	- ①물리적으로 단일 서버로 통합 방안 - ②현행 자원을 이용하면서 논리적으로 통합하는 방안 등을 검토 가능 등 다양성 고려 필요	
	보안	- 어떠한 형태이든지 단일 보안 체계로 통합하는 것이 바람직	
	시스템 S/W등 아키텍처	- 인프라 통합 방안에 따라 통합구조 결정됨	
	전산실	- 인프라 자원 운영을 위한 전산실 구성 방안 - 시스템 운영 인원 및 조직 구성	
데이터	DBMS	- ①물리적으로 통합하는 방안 - ②논리적 통합 검토 가능하며, 논리적 통합 시 데이터 가공 연계 검토는 반드시 필요	
응용	공통 표준	- 분류코드, 공통코드, 행정코드 등 시스템 운영의 근간이 되는 코드자료는 물리적 통합 여부와 상관없이 통합, 표준화 고려 필요 - 사용자 그룹별 권한 관리 등에 필요한 코드는 통합 고려 필요	
	응용 시스템	- 다양한 통합방안 검토 가능	

시스템 통합의 방법은 물리적 또는 논리적 통합으로 구분할 수 있으며, 상황과 특징에 따라 2가지를 복합적·단계적으로 적용 가능하다.

<표 V-32> 시스템 통합 방안

구 분	특 징	비고
1안) 단일 시스템 통합(물리적 결합)	<ul style="list-style-type: none"> - 물리적으로 하나의 시스템으로 완전통합 하는 구조 - 안전성 및 유지보수성 가장 우수 - 통합에 높은 비용 및 개발 기간 필요 - 보안정책적용 등 일관성 확보 위해 단일 체계 통합이 바람직 	
2안) 논리적 통합 (남한 기준, 북한 인터페이스)	<ul style="list-style-type: none"> - 현행 시스템의 변경을 최소화 및 양쪽 시스템에 인터페이스를 추가하는 구조 - 저비용 및 비교적 단기간 내 구축 가능 - 성능 지연 등의 문제 발생 가능성 높음 - 유지보수에 리스크 발생 가능성이 높고 비용 높음 - B시스템 데이터 일부 전환 및 정제 등은 필요 	
3안) 통합 포털 구성 (남북한 연계된 포털 구축 연계)	<ul style="list-style-type: none"> - 현행 시스템의 변경을 최소화 하고, 포털을 신규로 구축하여 양쪽을 인터페이스 하는 구조 - 유연성이 높고, 비교적 단기간 내 구축 가능 - B시스템 데이터 일부 전환 및 정제 등은 필요 	
4안) 남한 시스템으로 응용 통합, DB만 전환 연계	<ul style="list-style-type: none"> - A시스템에서 필요한 데이터를 가져 오고, 서비스 특성에 맞도록 정제 및 전환하여 사용하는 구조(응용은 통합DB 이원화) - 비교적 단기간 내 구축 가능 - B시스템 데이터 일부 전환 및 정제 등은 필요 	

□ 통합방안 검토

통합구축에 필요한 자원(예산 등) 확보 수준 등을 고려하여 다양한 검토가 가능하다. 통합에 필요한 예산 및 개발기간이 확보된다면, “1안) 물리적 완전 통합” 방안을 우선 고려하는 것이 바람직하다. 만약 통합에 필요한 예산 및 개발기간 등의 상황이 여의치 않다면, 단계적 추진 방안을 검토하는 것이 바람직하다.

- 1단계 : 논리적 통합을 우선 고려한 추진을 통하여 통합 서비스를 제공
- 2단계 : 사용자 수, 서비스 자원 용량 추이 등을 고려하고, 필요한 예산 및 개발기간 등이 충분히 확보한 이후에 1안)에 의하여 완전 통합하는 방안 추진

나. 조직·제도적 측면

1) 남한의 통계법 확대 적용

우리 통계법을 북한지역에 확장 적용하고 북한 법령의 일부를 한시적으로 북한 지역에 적용하기 위한 법적 조치가 필요하다. 북한이 안정화단계에 진입하는 경우 현행 우리 통계 작성체계가 북한지역에 확장 적용된다는 점을 통일합의서에 명시한다. 북한지역에 한시적으로 적용시킬 필요가 있는 법령은 원칙적인 내용은 통일합의서에 규정하고(독일 사례를 준용하여) 구체적인 목록은 부속합의서에 첨부한다.

□ 남한 통계법 적용 방안

북한지역에 한시적으로 적용시킬 필요가 있는 법령은 원칙적인 내용을 통계통합합의서에 규정하고 구체적인 법령 목록을 부속합의서에 첨부한다. 통일합의서를 체결한 이후 남한의 통계법을 그대로 적용할 것인가 아니면 북한과의 합의를 통해 통일 통계법을 제정할 것인가의 문제가 제기될 가능성이 있다.

현행 통계법을 개정하지 않고 북한지역에 확장 적용하는 경우 신속하게 대응할 수 있다는 장점이 있는 반면에 통일 상황이 현실적으로 급박하게 도래할 경우, 현실적 문제에 대응이 쉽지 않고 통일지연을 초래할 수 있는 단

점이 존재한다.

북한과 통일합의서를 체결한 이후, 또는 그 이전이라도 일부 북한 통계법을 북한지역에 적용하기 위한 가칭 「북한 통계법령 잠정적용에 관한 특별조치법」의 제정이 필요할 것으로 보인다.

통계 통합의 대원칙은 남한 통계법의 원칙적 확장 적용과 일부 법의 적용 유보, 일부 북한 통계체계 규정의 한시적 효력 인정이 되어야 한다.

북한의 일부 통계작성체계를 존속시키는 경우 잠정적으로 북한에 적용할 필요가 있는 것으로 판단되는 영역 선정에 신중을 기할 필요가 있다.

- ① 북한의 특수성에 기한 북한 통계체계의 적용이 요구되는 경우
 - 북한지역에서 전통적으로 전해지고 있는 혼인과 가족생활 관련 조사항목
 - 북한주민의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 사회문화 분야
- ② 대체 적용할 남한법이 부재하는 경우
- ③ 체제 전환 시 도움이 될 수 있는 북한 통계를 통일한국의 법체계에 수용

□ 남북한 통계법 기본원칙

우리나라는 ‘통계법’을 중심으로 통계 및 통계작성기관의 정의, 통계 작성 및 조정, 위반행위에 대한 벌칙 등 국가통계 전반에 관한 사항을 규정하고 있다. 통계법은 하위에 시행령과 시행규칙, 통계위원회규정을 포함하고 있다. 이 외에 통계의 작성, 통계결과의 공표 및 통계간행물의 발간 등 통계활동에 관한 사항을 규정하고 있는 모든 법령이 특별법으로서 통계법에 우선하여 적용된다.

통계법은 총 7장 41조로 구성되어 있으며,

제1장은 총칙으로 통계법의 목적, 기본이념, 정의 등이 기술되어 있다.

제2장은 통계의 작성·보급 및 이용 기반 구축에 관한 것으로 국가통계시스템의 핵심적 요소인 국가통계위원회, 통계책임관의 지정 및 운영, 정기 및 수시, 그리고 자체 통계품질진단 등에 대해 다루고 있다.

제3장에서는 통계작성기관의 지정 및 지정취소와 지정통계의 지정 및 지정 취소 등에 관한 절차와 요건을 명시하고 있다.

제4장은 통계작성, 보급 및 이용에 관한 사항들로 규정되어 있으며,
제5장은 통계응답자의 의무 및 보호 등을 다루고 있으며,
제6장 보칙과
제7장 벌칙으로 마무리되고 있다.

사실상 모든 제도별 내용을 일반법 조항으로 규정하는 것은 무리가 있으므로, 통계법상 부족한 부분을 제도별 세부 가이드라인을 통해 뒷받침하여야 한다. 북한의 통계자료를 활용 내용 및 인력 교류·협조·교육 사항에 대한 내용이 보장되어야 할 것이다.

2) 조직 구성 방안

□ 통계통합추진 위원회 구성

현실적으로 통일되기 전에 북한 지역은 최소한의 범위 내에서 자치권을 인정하고 엄격한 통제를 실시될 것이다. 이 기간 동안 북한 지역에 통계 기구를 구성·운영하고 이 기관을 중심으로 새로운 통계에 대해 교육 및 홍보를 실시해야 한다.

추진주체는 조직개편 이전 조직과 조직개편이후 조직을 검토하여 적절하게 구성되어야 한다. 즉, 남북의 기존조직에 대한 이해관계를 대변할 수 있는 구성원이 포함되어야 한다.

- 남북연합기구의 구성 및 운영원칙을 명시하고 각 주요기구 및 분야별 하급기구의 회의 개최 및 진행방식 등에 관해 자세하게 규정해야 한다.
- 남북 간 모든 현안을 협의·조정하고 결정사항을 실천해야 한다.
- 구성은 통계청, 통일부, 농림부, 보건 복지부, 노동부, 환경부, 한국은행 등이 참여하고 단장은 통계청이 담당한다.

통계통합추진 위원회는 전체적인 통합과정을 관리하는데 통합의 방향과 우선순위, 목표와 제한 시간, 최종적인 결정, 자원의 지원 및 하부 TFTeam의 제안사항 최종 결정 등의 임무를 수행한다.

- 조정 팀을 두어 통합과정을 구체적으로 관리하며 통합 팀 간의 문제를 조정함으로써 통합추진위원회의 지원역할을 수행한다.
- 특정한 내용이나 다수의 부서의 기능이 통합되는 경우에는 별도의 특별

TFT가 구성 돼야 한다.

- 필요에 따라서 추진단의 운영을 자문할 외부 자문단을 구성하여 운영해야 한다.

조직개편이전의 기존 조직의 특성은 기존 업무의 유사성, 기존 조직의 역사와 규모, 기존 조직의 관리형태 등에 따라 차이 정도가 다르므로 이를 고려하여 구성할 필요가 있다.

남북한 통계업무의 차이가 크므로 이러한 차이를 서로 이해하는데 초점을 두어야 할 것이고, 조직개편이후 새롭게 통합된 문화를 구축하기 위한 노력이 더 중요하다. 남북 간에 제도나 규정 등에 따른 차이가 많이 나므로 이를 집중적으로 검토할 부서의 역할이 중요하게 된다.

통계통합업무 추진위원회는 기존의 둘 또는 그 이상의 부서가 가지고 있던 모든 공개 또는 비공개 정보에 대해 접근할 수 있어야 하며 통합이후 가능한 모든 가능성에 대한 정확한 예상과 함께 통합업무를 추진할 수 있어야 한다.

여기서 중요한 점은 조직개편이후 실제로 가장 시급하고 중요한 사항들을 파악하는 조직통합관리 진단 과정이전에 이루어지는 내용이며 진단을 통한 구체적인 내용 결정이후에 다시 조정되어야 한다.

□ 북한 중앙통계청의 기능 및 역할 인적 구성 파악

중앙 통계청의 기능 및 이에 따른 인적 구성을 파악하고, 향후 통합진행시 활용 가능한 인력 현황을 파악하고, 이 인력을 적재적소에 배치하고 활용하는 것이 필요하다. 또한 중복되고 유사한 기능을 통합 조정하고, 필요한 조직을 신설하며, 통합 기준 및 구성원 적용 기준을 설정한다.

□ 조직구조 통합 기본 방향 정립

현재 북한의 통계 조직에 대하여 기능 및 인적 역량을 파악하여 유지할 기능과 조정·대체할 기능을 파악해야 한다.

- 조직 재설계 핵심이슈 도출하고 이에 따른 기본 방향 정립
- 조직통합 단계 및 절차 설정

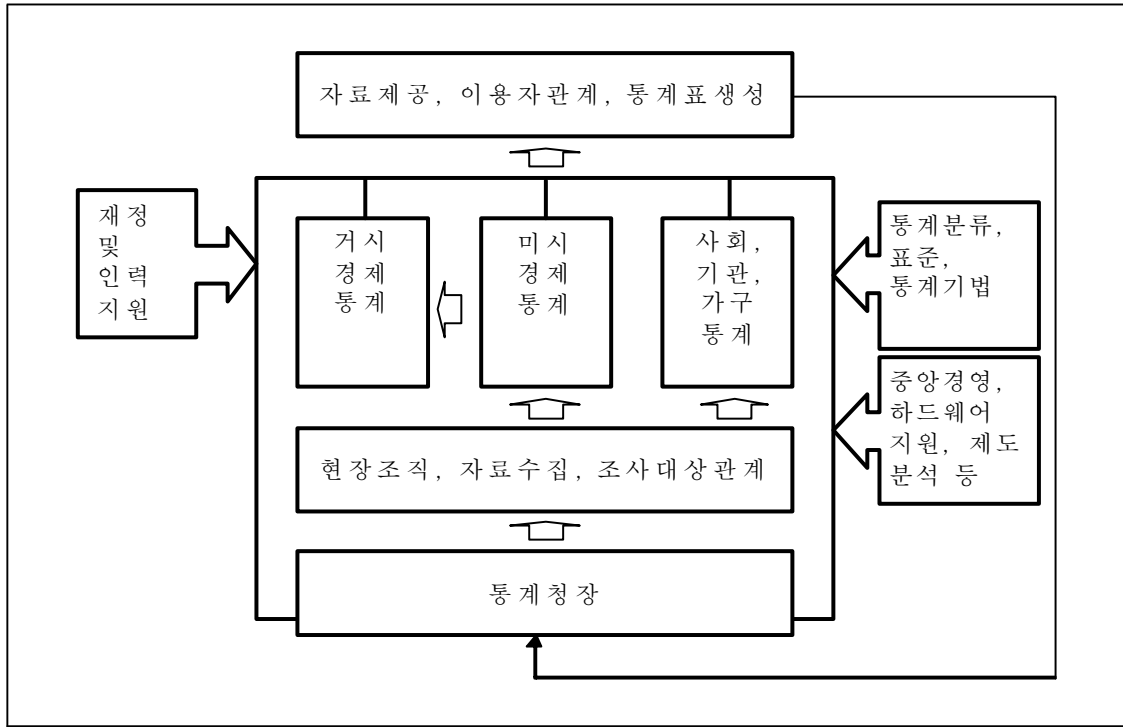
<표 V-33> 조직 재설계 방향

기능적 통합	중복기능 : 통합 고유사업기능 : 유지, 조정
전략적 융합	직무조사/분석 유시기능 추가 조정 정원재산정 각 조직 사업목표 재수립
구성원 교차배치 (안정화)	남북한 전문가

북한의 조직은 국가통계기관의 내부적 기능을 수행할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 먼저 조사 수행 및 입력 및 관리를 할 수 전산시스템이 구축되어 있어야하고, 전반적인 통계기관의 업무를 수행할 수 있는 제도적 뒷받침이 되어야 한다.

국가통계기관이 갖추어야 할 기능에 대해서 살펴보면 먼저 현장 조직이 필요하고, 수집된 자료를 입력할 수 있는 인력 및 시스템이 필요하다. 즉 남한 중심의 통계 인력에서 기획된 조사 계획서대로 자료를 수집 및 데이터를 관리할 인력이 대부분을 차지할 것으로 예상된다. 그리고 이 자료에 대한 품질을 관리할 관리자의 역할이 무엇보다 중요할 것으로 예상된다. 하지만 남측 관리자 위주로 하였을 경우, 소통 문제 및 북한 출신 관리자 부재로 인한 상대적 소외감을 줄 수 있어 북한 출신의 관리자 양성이 무엇보다 필요할 것으로 예상된다.

<그림 V-4> 국가통계기관의 내부적 기능



□ 통합 조직 구조 설계

통합과정시 필요한 북한 통계청 조직은 남한의 통계청 조직과 크게 다르지 않을 것으로 예상된다. 크게 다섯 개의 직무군이 필요한데, 통계 정책 수립 및 관리를 위한 조직과 통계 생산을 담당한 조직, 생산된 통계를 서비스 및 관리할 수 있는 조직 그리고 이를 지원해주는 행정 및 교육 조직이 필요하다.

<표 V-34> 통계청 2011년 직무분류체계

직 무 군	조 직	세 부 조 직
통계정책·관리	통계정책	통계정책과, 통계심사과, 통계조정과, 품질기획과, 통계산업정책과
	통계협력	국제협력과, 국제원조과, 통계진흥과
	통계개발	기준총괄과, 경제분류과, 사회분류과, 보건 분류과, 분류 개발과
	조사관리	조사기획, 사업체표본, 가구표본
통계생산	행정통계, 경제통계, 산업통계, 사회통계, 인구통계	
	지방청	조사지원, 경제조사, 사회조사, 농어업조사
통계서비스	정보화기획, 통계시스템, 통계서비스, 정보화 관리	
행정지원	경영지원	행정
교육지원	통계교육	교육기획, 전문교육, 일반교육

남한 통계청 조직을 참고삼아 필요한 기능을 정리하면 다음과 같다. 기본적으로 11개의 조직이 필요할 것으로 예상된다.

① 국제 협력관

- 국제협력을 종합적으로 조정 관리

② 규제개혁 법무팀

- 우리나라는 통계법을 중심으로 통계 및 작성 기관의 정의, 통계작성 및 조정, 위반 행위에 대한 벌칙 등 국가통계전반에 관한 사항을 규정

- 법령안의 심사 및 조정, 통계조사 등과 관련된 각종 규제법령의 정비 등의 업무를 소관

③ 경제통계국

- 경제통계전반에 관한 기본계획 수립 및 시행
- 국민 계정, 경기 동향, 물가 등을 다루는 가공·분석 통계

④ 산업통계국

- 산업구조 및 동향 등을 다루는 조사통계
- 국민 계정, 경기 동향, 물가 등을 다루는 가공·분석 통계

⑤ 농어업통계과

- 농업구조, 농업생산관련 통계전반에 대한 계획 수립 및 시행

⑥ 사회통계국

- 보건, 사회, 복지 분야관련 통계전반에 대한 계획 수립 및 시행

⑦ 인구통계국

- 인구주택총조사 기획 및 실시

⑧ 행정 통계국

- 행정자료를 통한 통계생산 및 기존 통계 조사 대체
- 행정자료 수집 및 활용

⑨ 통계정보국

- 정보화전략 수립 및 시행

⑩ 조사관리국

- 지방통계청 운영지원
- 현장조사 기본계획 수립 및 시행
- 현장조사관련 교육 및 검증

⑪ 통계정책국

- 통계제도 운영
- 통계조사기준 설정
- 품질관리

□ 북한 통계청 필요 예상 인력

북한통계조직을 구성할 때 가장 고민되는 부분이 어떤 인력을 얼마나 확보해야하는가 이다. 이는 필요 인력을 확보 교육하는데 중요한 기초 자료가 된다.

참고적으로 남한 통계청의 인력 구성 특성을 살펴보면 2010년 기준으로 총 4,530명 중 현장조사(2,569명, 56.7%), 관리·기획 및 분석(1,188명, 26.2%), 통계지원 및 행정(343명, 7.6%), 자료처리(330명, 7.3%), 연구·교육(100명, 2.2%) 으로 구성되어 있다.

이를 통해 살펴보면 현장조사 인력 확보 문제가 가장 시급한 것을 알 수 있다. 현재 북한은 보고통계 중심으로 조사인력이 거의 없다고 파악이 되므로 빠른 시간 안에 조사 인력을 키우는 것이 중요하다.

이중 전문 인력 분야를 살펴보면 아래 표와 같다. 북한통계청에도 분야별 전문가 투입이 필요할 것으로 파악된다.

<표 V-35> 통계청 전문위원 현황

종 류	전문분야	세 부 직 위
국제분야 전문 직위	국제협력	개도국지원, 다자간협력
핵심분야 전문직위	분류	경제분류, 사회분류, 보건분류
	표본	표본기획
		가구표본, 사업체표본, 농어업표본
	조사기획	통계기획
	계절조정	국가자산
	국민계정	SNA개선
	인구추계	인구추계
	가구패널통계	패널통계기획
	원격탐사	원격탐사
	정보보안	정보보안
	통계DB	통계DB관리
	공간통계정보	공간정보서비스
교육 전문가		

북한 통계청의 필요인력을 알아보기 위해 통계작성기관별 통계전담 인력에 대해서 살펴보았다. 현재 남한의 통계 생산을 위한 각 분야의 인력 비중을 살펴보고 이를 통해 북한의 필요한 통계인력을 추론해 볼 수 있다.

현재 남한의 통계 생산은 통계청을 제외하고는 고용노동부와 한국은행의 경제통계국에 집중되어 있는 것을 알 수 있다. 이를 통해 보면 경제, 노동 분야의 전문 통계 인력이 많이 필요하다는 것을 알 수 있다.

<표 V-36> 통계작성기관별 통계전담 조직 및 인력

통계작성기관	조 직	통계전담인력
통계청	본청, 소속기관	3,142명
고용노동부	노동시장분석과	404명
보건복지부	정책통계담당관	28명
교육과학기술부	교육통계과	9명
국세청	통계기획팀	8명
한국은행	경제통계국	207명

□ 북한의 지방통계청 조직 운영 방안

현 남한의 지방통계청은 독자적으로 통계를 생산하는 조직이 아니라 본청에서 기획한 국가통계작성을 위한 현장 조사 및 본청에서 분석한 자료를 지역별로 세분하여 제공하는 수준이다. 북한의 지방 통계청 조직도 이와 비슷한 기능을 수행할 것으로 예상된다.

북한의 지방통계청 조직을 구축하고 이를 통해 지방 통계 데이터의 일관성 및 정확성을 높일 수 있다. 현재 남한의 지방청 조직은 감사팀/운영지원과/조사총괄과/지역통계과/조사대행과로 구성되어 있다. 북한 지방청 조직도 이와 비슷한 형태가 될 것이다.

- 지역통계과 : 지역 고유의 통계 생산을 지원
- 조사대행과 : 본청과 조사수행의 원활한 협업

<표 V-37> 본청과 지방청의 통계작성 역할

본 청	지 방 청	본 청
기획 → 표본설계	현지조사→내용검토→자료입력	분석 → 공표

□ 북한 통계 인력의 교육 방향

현재 북한의 통계는 보고통계 위주이므로 남한 통계 체제로 전환시키기 위해서는 많은 통계전문 인력 양성이 필요할 것이다. 이러한 교육의 목적을 정리해 보면 크게 세 가지로 분야로 나누어 볼 수 있다.

첫째. 정확하고, 신속하고, 목적에 맞는 통계생산을 위한 통계 생산인력 및 관리자 양성을 위한 교육 시스템이 필요

- 통계생산에 필요한 기획, 조사, 처리, 분석, 공표 등에 관한 이론과 실무
- 통계품질관리 및 표준분류에 대한 이론과 실무

둘째. 통계자료를 근거하여 합리적인 정책이나 계획을 수립 할 수 있는 통계기획자 양성

- 통계이용에 필요한 분석과 통계정보의 활용, 통계와 정책의 연계

셋째. 정확하게 통계를 활용할 수 있도록 통계 사용 담당 직원 교육

다. 운영적 측면

1) 통합 및 운영의 기본 전제

□ 통합에 대한 남북한 관계자들의 필요성 인식

남북한 통계 분야에서 체제를 통합하고, 운영의 단일화를 위해서는 상호 이 분야에 대한 충분한 교류와 협력을 통하여 통합에 대한 필요성을 인식해야 한다. 이렇게 다양한 분야에서 체제통합의 필요성을 충분히 인식하고, 이에 대한 남북한 간 통계 분야의 관계자들의 공조가 이루어져야 할 것이다. 이러한 통합의 필요성에 대한 인식의 공유가 있어야 상호 체제통합이 순조롭게 이루어질 수 있을 것이다.

□ 남북한 연합의 유지와 정치성 배제 및 상호 신뢰감 확보

남북한 간 실질적인 통합의 단계는 남북한 연합체제의 유지와 상호 충분한 교류 및 협력이 이루어지는 단계이다. 그 동안 남북한 간 각 분야의 협력 문제는 정치적인 상호 이해관계가 작용하여 자주 결렬되었지만, 통합의 단계에서는 남북한 간 여러 분야에서 연합이 이루어지고, 냉전시대의 정치적 이데올로기의 문제는 모두 해소되어 서로 이해의 어려움과 상호 비방의 원천이 없어야 한다. 결국 정치적 요인이 전혀 개입되지 않고, 오직 상호 발전을 위한 통합의 신뢰감이 확보되어야 한다. 따라서 남북한 간 통계분야의 체제통합 및 운영은 기본적으로 정치적인 요인을 배제하면서 상호 신뢰감을 제고하면서 접근하는 것이 바람직하다.

□ 남북한 주민 모두의 상호 이익을 위한 통합 및 운영

남북한의 실질적 통합은 동서독의 경험에서 본 바와 같이 많은 문제를 발생시키고 있다. 독일의 경우 오랜 시간 분단으로 인한 상호 경제적·문화적·환경적 차이를 극복하는데 많은 어려움을 겪고, 통합 이후에는 상호 박탈감을 느끼는 후유증을 겪고 있다. 이러한 경험에서 볼 때, 남북한의 통합 특히 통계 분야의 통합은 상호 통합에 따른 득이 전제가 되어야 한다. 특히 북한의 경우 경제상황은 산업전반의 낙후 문제와 식량문제 등으로 많은 어려움이 있고, 남한의 실정도 국제환경의 어려움과 산업인력의 임금 문제 등으로 어려움을 겪고 있다. 이런 차원에서 볼 때, 남북한의 경제협력은 상호 보완의 여지가 많고, 이를 효과적으로 달성하기 위한 기존 북한 통계 자료의 활용과 북한 인력의 활용은 상호 이익이 되는 방향이라고 볼 수 있다. 결국 통

계 분야의 통합과 운영은 이와 같은 상호 이득이 전제가 되는 전제를 바탕으로 추진되어야 한다.

□ 통합에 따른 민족적 동질성 확보

남북한은 해방 이후 오랜 기간 단절되어 있었으며, 특히 독일과는 달리 같은 민족끼리 전쟁을 치른 불행한 경험을 가지고 있다. 이러한 불행한 경험은 남북한 교류 및 협력에서 불신의 원인이 되고, 통합을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 또한 남북한의 경제적·기술적·심리적 격차는 상호 이해와 협력 및 통합을 어렵게 할 수 있다. 따라서 이러한 부정적인 요인을 최소화할 수 있는 접근으로 우리 민족의 단일성과 전통성이라는 이데올로기를 강조하고, 상호 대등한 지위와 권리를 보장해야 한다. 나아가 그 동안 분단되어 잃어버린 민족의 정체성과 전통성을 회복하는 계기로 삼을 수 있는 방향의 통합이 이루어져야 한다. 결국 남북한 간 통계 분야의 통합 및 운영은 남북한 상호 민족의 전통성과 동질성을 전제로 할 때 그 효과가 증대되고, 추구하는 소기의 목표를 달성할 수 있을 것이다.

□ 상호 관련 협정체결을 통한 현실성과 실천성의 확보

남북한 간 통계 분야의 통합은 독일의 사례에서 본 바와 같이 상호 협정을 체결하고, 이에 근거하여 통합을 추진하는 것이 통합의 현실성과 실천성을 확보하는 기본전제가 될 수 있다. 또한 협정체결은 기본적으로 통계 분야의 남북한 양측 환경과 현실을 정확히 이해하고, 객관적인 평가와 상호의견의 존중을 바탕으로 추진해야 한다. 과거의 경험을 보면, 상호자신의 입장만 주장하거나 현실성이 부족한 주장을 함으로서 실천성이 결여된 경우가 많았다. 따라서 남북한 통계 체제 통합은 상대방의 입장과 현실을 바르게 인식하여 인적자원개발의 필요성과 당위성을 공유하고, 이를 바탕으로 상호 관련 협정을 통한 기본 양해 각서는 남북한 통계 체제의 통합 및 운영의 기본 전제가 될 수 있다.

2) 인적 지원 및 양성 방안

북한이 통계 관련 업무를 수행하기 위해서는 물적·인적 지원이 필요하다. 이를 위해서는 북한 지역에서 가용한 통계 인력을 파악하고, 부족한 부분에 대해서 남한 인력 지원 및 교육 프로그램을 개발·지원·보급이 필요하다. 또한 남북한 간 인적자원개발을 위한 통계 분야의 실질적인 교류 및 협력을

활성화시키고, 지속적으로 인력 양성을 위해 상호 논의하여 계획을 수립해야 한다.

3) 북한 인력 업무 분석을 통한 가용인원 파악

- 희망업무 및 직무적합성 : 기존 북한에서 수행한 업무와 유사한 영역 배정
- 역량 : 북한에서의 학력 및 경력 등 역량 분석
- 필요 인원 산출 : 전문 분야별 남한 인력대비 필요 인원 산정

<표 V-38> 업무 평가 요소

대분류	소분류	정 의
경력	체류년수	업무 근무 년수
	역할 및 책임	업무 수행 역할
	직급수준	업무 요구 수준 및 지위
지식	관련지식	난이도/희소성
	교육	업무 관련 교육 정도
기술	통계패키지	통계패키지 사용 숙련도
	의사소통	커뮤니케이션 수준
자격	학위	학위의 수준
	자격증	업무에 필요한 자격증 수준
기타필요성	선호도	업무 선호도

4) 남한 통계청 파견 교육 및 교류를 통한 인력 양성

5) 북한 인력의 교육 방향 : 전문성확보 및 통계인식 제고

- ① 통계생산에 필요한 기획, 조사, 처리, 분석, 공표 등에 관한 이론과 실무
- ② 통계이용에 필요한 분석과 통계정보의 활용, 통계와 정책의 연계
- ③ 통계품질관리 및 표준분류에 대한 이론과 실무
- ④ 자료 활용

6) 교육운영계획 및 인프라 구축(강사진 및 강의실, PC 등) 및 예산 확보

참고문헌

참 고 문 헌

1. 단행본 및 논문

- 강일규 외, 남북한 직업교육훈련 분야의 교류 및 협력방안 연구, 통일연구원, 2000.
- 강일규 외, 남북한 직업교육훈련체제 통합 및 운영 방안 연구, 통일연구원, 2002.
- 고일동 외, 북한 경제통계의 실태와 과제, 한국개발연구원, 1999.
- 경희대학교 아태지역연구원, 남북한 통합의 이론과 실제, 경희대학교, 2001.
- 권양주, 남북한 군사통합 구상: 남북한 군사통합의 이론과 실제, 한국국방연구원, 2009.
- 김병연, 북한의 국민소득: 추정치와 평가, 수은북한경제, 한국수출입은행, 2008.
- 김영훈, 북한농업과 식량난 상황, KDI 북한경제리뷰, 2011.
- 김인식, 공식 통계 분야의 국제협력 동향과 우리의 대응방안 연구, 통계청, 2009.
- 김태성, 남북한 사회복지 체제의 통합 방안 연구, 서울대학교 통일연구소, 2008.
- 민족통일연구원·프리드리히-에버트재단 공동주최 워크숍 발표논문집, 동·서독의 정치통합이 한반도 통일에 주는 시사점, 민족통일연구원, 1998.
- 박영정, 북한 문화예술 현황분석 연구, 한국문화관광연구원, 2011.
- 박영호 외, 통일시나리오와 통일과정상의 정책추진 방안: 이론적 모델과 전문가 인식 조사, 통일연구원, 2002.
- 손기웅, 통합정책과 분단국 통일 : 독일사례, 통일연구원, 2007.
- 양문수 외, 남북한 경제통합의 인프라 확장방안, 통일연구원, 2005.
- 양문수, 북한경제의 구조, 서울대 출판사, 2001.
- 양문수 외, 북한통계 분류체계 정립 및 시계열 구축 분야 발굴, 한국통계진흥원, 2012.

- 양현모 외, 남북연합의 정부·행정체제 구축방안, 통일연구원, 2001.
- 양현모 외, 남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 과제, 통일연구원, 2002.
- 윤종민, 한민족 관련 표준공용화추진국제학술대회 요약자료, TTA, 2001.
- 윤종혁 외, 남북한 실질적 통합단계의 교육통합 방안 연구 - 평화교육체제 구축을 중심으로, 통일연구원, 2002.
- 이금순·임순희, 2004년 북한 영양실태조사결과 보고서 분석, 통일연구원, 2005.
- 이석, 북한의 통계: 가용성과 신뢰성, 통일연구원, 2007.
- 이정철, 북한, 어디로 가고 있는가, 한반도평화포럼 발표문, 2011.
- 이종운 외, KIEP 오늘의 세계경제, 2012.
- 임강택 외, 통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구, 통일연구원, 2011.
- 정병기·이희진, 동서독의 표준화 체계와 표준 통일 과정: 남북한 표준 협력에 대한 합의, 『한국정치연구』, 제22집 제1호, 2013.
- 정봉민 외, 남북한 물류체계 통합 및 활용방안 (I): 물류체계 통합을 위한 물류현황 분석 및 물류정책방향 설정, 한국해양수산개발원, 2007.
- 조동호, 북한의 국제금융기구 가입 - 가입 조건 및 혜택, 그리고 북한의 판단, 통일문제연구, 2008.
- 조선민주주의인민공화국 국가계획위원회 중앙통계국, 1946~1960 조선민주주의인민공화국 인민경제발전통계집, 국립출판사, 1961.
- 조선중앙통신사, 조선중앙년감, 조선중앙통신사, 각년호.
- 조선백과사전출판위원회, 광명백과사전, 백과사전출판사, 2010.
- 조한범 외, 통일시나리오와 통일과정상의 정책추진 방안: 점진적 시나리오, 통일연구원, 2002.
- 최고인민회의, 연도별 예결산보고.
- 최진옥, 남북한 행정통합방안, 통일연구원, 2000.
- 통계청, 99 한·독 협력 비즈바덴회의 회의참가 결과보고서, 1996.
- 통계청, 국가통계 선진화를 위한 중기(2011~15) 행정자료 활용 전략, 2011.
- 통계청, 국가통계 중장기발전계획(통계의 개선개발 부문), 국가통계인프라 강화 추진단, 2005.
- 통계청, 국제통계연감, 2011.

- 통계청, 남북한경제사회상 비교, 각 년호.
- 통계청, 북한의 인구와 인구센서스 분석, 2011.
- 통계청, 북한의 주요통계지표, 각년도.
- 통계청, 살아있는 통계 함께하는 통계청, 2013.
- 통계청, 중장기('06~'10) 국가통계시스템 개혁방안, 관계부처 합동, 2006.
- 통계청, 통계청 중장기 정보화전략계획(2010~2014), 2009.
- 통계청, 한·독 통계협력회의 결과 보고서, 1997.
- 통계청, 한·독 통계협력회의 귀국보고서, 2003.
- 통계청, 국가통계백서, 2011.
- 통계청, 1998년도 한·독 통계협력회의 및 워크숍 개최 결과보고서, 1998.
- 한국은행, 한국은행경제통계시스템, 2012.
- 한기범, 북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치, 경남대학교 박사학위논문, 2010.
- 한만길 외, 남북 교육공동체 구성을 위한 교육통합 방안 연구, 통일연구원, 2001.
- 협동연구 학술회의 발표논문집, 남북한 실질적 통합을 위한 교류·협력 제도화 방안, 통일연구원 2002.
- 협동연구 학술회의 발표논문집, 통일인프라 구축 및 개선 방안, 통일연구원, 2004.
- 김계동, 남북한 체제통합론, 명인문화사, 2006.
- 북한사회연구원, 남북한 사회통합, 민족통일연구원, 1997.
- 조찬래, 남북한 통합론, 서울문화사, 1998.
- 박영정, 남북문화공동체 형성을 위한 문화통합의 방향과 과제, 한국문화관광연구원, 1998.
- 고일동, 남북한 경제통합의 새로운 접근 방법, 한국개발연구원, 1997.
- 박재용, 국가통계 미래발전 전략, (주)네모파트너즈에스씨지, 2011.
- A. P. Tant, The Politics of Official Statistics, Government and Opposition, Vol. 30, No. 2, Spring, 1995.
- BISPRO, "남북관계 통계인프라 구축 방안 연구 보고서", 통일부, 2007.
- Central Bureau of Statistics, NUTRITION ASSESSMENT 2002, UNICEF, 2003.
- Central Bureau of Statistics, DPRK 2004 Nutrition Assessment Report of Survey Results, Central Bureau of Statistics, 2005.

- Central Bureau of Statistics, DPR Korea 2008 Population Census National Report, 2009.
- Central Bureau of Statistics, Democratic People's Republic of Korea Final Report of the National Nutrition Survey 2012, 2013.
- David R. Henderson, Robert M. McNab, and Tamás Rózsás, "The Hidden Inequality in Socialism, The Independent Review, Vol. IX, No. 3, Winter, 2005.
- Einführung der Bundesstatistik in den neuen Bundesländern (Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 1993).
- EU · UNICEF · WFP, Nutrition Survey of The Democratic People's Republic of Korea, 1998.
- FAO/WFP, Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic OF Korea, 2012.
- IMF, Direction of Trade Statistics.
- KOTRA, 북한의 대외무역동향, 각년도.
- OECD, External Debt Statistics, Historical Data 1988~1999, 2000.
- Rückrechnungen gesamtwirtschaftlicher Daten für die ehemalige DDR (Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 1993).
- Statistik in bewegter Zeit (Stuttgart:Metzler-Poeschel, 1992).
- 李燦雨, "日朝經濟協力の方案," ERINA 研究報告書, 2002.

2. 온라인 자료

- 통계청 북한통계(<http://kosis.kr/bukhan/>)
- 평양과학기술대학교 평양하계과정 웹페이지,
<http://www.the-psi.org/2013-courses-and-schedule.html>
- 한국무역협회, 데이터베이스(www.kita.net)
- IMF Direction of Trade, <http://www.imf.org/external/data.htm>
- UN, <http://unstats.un.org/unsd/snaama/selcountry.asp>
- UNCTAD, <http://unctad.org/en/Pages/Statistics.aspx>
(<http://archive.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1485&lang=1>)
- UNICEF,
[http://www.unicef.org/statistics/index_step2.php?sid=290c0208e500c1bfcacf8fb9c
db9f372](http://www.unicef.org/statistics/index_step2.php?sid=290c0208e500c1bfcacf8fb9cdb9f372)
- UNPD's world population prospects, [http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/
population.htm](http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm)
- UNSD(UN Statistics Division),
<http://data.un.org/Data.aspx?d=POP&f=tableCode%3a1>
- UN Comtrade, <http://comtrade.un.org/db/default.aspx>
- UN-Millennium Indicators Database, <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/data.aspx>
- US Census Bureau,
<http://www.census.gov/population/international/data/idb/informationGateway.php>
- World bank's world development online database,
[http://databank.worldbank.org/
ddp/home.do?Step=2&id=4&hActiveDimensionId=WDI_Series](http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=2&id=4&hActiveDimensionId=WDI_Series)
- WHO, <http://www.who.int/gho/countries/prk/en/>

부 록

부 록

부록 1. 변혁 과정에서 동독 통계청(StAt)의 책임, 과제 및 권리

가. 원칙

1) 통계청은 각료 회의의 한 기관이며, 법인인 동시에 예산 조직이다. 동독의 수도인 베를린에 본부를 둔다.

2) 통계청은

가) 공식 통계를 책임진다.

통계청은 기본 자료(primary documentation)의 일원화를 포함한 준비, 조사, 평가 및 통계 정보를 숫자, 텍스트, 도표 등의 형태로 발표할 수 있어야 한다.

통계 정보는 각료 회의 및 각 지역 회의의 요구가 있을 때나 인민 회의 (People's Chamber) 또는 지방 자치 단체 의회의 요구에 따라 현재의 보도 기준에 근거하여 마련된다. 공식적이 통계들의 종합은 동독 통계청에서 주관한다. 내용, 방법 또는 조직상의 이유로 보다 합목적적이라고 판단될 경우, 다른 국가 기관이 통계 조사를 실시할 수 있다. 이 때 통계청의 동의가 필요하다.

나) 기업법(company law)과 조세법을 고려하여 개별 기업, 단체, 사업장(이하기업) 및 모든 분야의 모든 재산 형태의 조합에 대한 회계 보고와 회계 구성 원칙의 법적 규정을 책임지며, 업무 활동, 재산 가치를 철저히 증명하기 위한 기본 조건으로서, 그리고 대차 대조표 및 손익 계산서 작성의 근거로서 기업 및 조합에 대한 계좌 표준 양식(standard form of accounts)의 발행 등을 담당한다.

- 3) 공식 통계는 전 사회, 경제, 환경에 나타나는 집단 현상에 대한 데이터를 주기적으로 조사, 수집, 준비, 평가하고 이를 제시, 발표해야 한다. 통계청을 전문적인 방법과 정보 기술, 최신 학술 지식을 이용하여 이러한 데이터를 얻는다.
통계청의 업무에는 정당으로부터의 독립성, 객관성, 학문적 명확성 및 합리성의 원칙이 적용된다.
- 4) 통계청과 각 지역 통계청은 긴밀히 협력하여
 - 가) 최소한의 비용을 들여 질적인 면에서 뿐 아니라 양적인 면에서도 통계 정보에 대한 충족시키며
 - 나) 각 차원에서 자신의 책임 하에 국민의 대표 기관 및 그 집행 기관, 특히 시민의 다양한 이익 대표 집단 (노조, 기업 연합, 지역별 또는 초지역적인 단체) 등과 같은 민주 시민 단체 및 미디어, 학계와 공동으로 공식 통계의 준비, 실행, 평가를 실시한다.
- 5) 가. 2) 가)에 따라 마련된 정보들은 무료이다. 수집에 추가적인 업무가 필요한 특별한 정보의 경우 그에 적용되는 법률 규정에 따라 요금이 징수된다.
상품화된 통계 정보들은 시장 가격으로 판매할 수 있다.

나. 동독 통계청의 업무

- 1) 통계청의 업무는
 - 가) 내용상, 방법상, 기술상으로 통계 자료를 준비하여
 - 나) 일관성 있고 시기에 적절하게 통계를 실시하는 것이다.
 - 다) 결과는 필요에 따라, 전문 분야별 또는 지역별로 종합, 평가되며 제시 또는 발표된다.
- 2) 통계청은 국제- 및 초국가적인 통계 기구에서, 또는 다른 국가의 통계청에 대하여 동독을 대표한다.
- 3) 통계청은 국제기구를 위한 통계 프로그램의 준비와 통계의 방법상, 기술상의 준비에 참여하며 그 결과를 국제기구에 통보한다.

- 4) 통계청은 공식 통계에 관련된 법률 규칙 및 일반 행정 규칙을 마련하는데 참여한다.
- 5) 통계청은 통계 데이터베이스를 구축하고 이러한 점에서 동독의 다른 기관들의 특수 데이터베이스들과의 통신 연결에 영향을 미친다.
- 6) 공식 통계 목적의 데이터 습득 및 -처리의 개선 및 단순화를 위해 통계청은 시스템화와 명칭목록 개발 과정 뿐 아니라 행정 자동화를 위한 국가의 노력에 함께 참여할 수 있어야 한다.
- 7) 통계청은 1939년부터 1992년까지 유럽 공동체의 통계 프로그램에 따라 통계 및 회계 분야에서 조정 작업을 해야 하며, 이 두 분야의 결합(coherence)은 공식 통계 프로젝트가 생기는 그 시점에서부터 이미 보장되어야 한다.
- 8) 통계 데이터 처리 센터는 조사된 데이터의 기계적 처리 및 평가를 조정, 보정한다. 여기에 필요하나 기술의 고도의 합리성을 보장하기 위해 통계 데이터 처리 센터는 자체 개발 작업을 실시하며 국제적인 연구 협력 작업에 참여한다.
- 9) 가. 2) 가)에 따라 통계청의 동의하에 공식 통계를 실시하는 국가기관은, 통계청의 업무수행에 필요한 범위 내에서 요구가 있을 경우에 각 개별 통계 수치 및 요약 결과, 평가 등을 제공한다.
- 10) 통계청은 국가 전체 뿐 아니라, 각 지역별 선거 결과를 계산 기술상 준비할 책임이 있다.

다. 동독 통계청의 업무 방식

- 1) 통계청은 기업 및 모든 분야와 모든 재산 형태의 조합의 경제적 활동에 대한 정보를 요약함으로써 민주적 법치 국가를 지원한다. 통계청은 국가의 조정력 향상을 위해 국민 경제의 성장, 안정성 및 배분, 경제 발전의 사회, 환경적 방향 설정 등을 위한 데이터, 특히 개혁을 준비하는데 필요한 데이터들을 제공한다.

- 2) 경제, 환경 및 사회 데이터를 정기적으로 발표하고 분석함으로써 국민들이 정보를 알 수 있게끔 보장하고 민주적 통제를 지원한다.
- 3) 원칙적으로는 유엔(UN) 과 그 기관 및 유럽 공동체(EC)의 방법, 명명법, 분류법이 공식 통계의 근거가 된다. 이는 특히
 - 가) 유엔(UN), 국제 통화 기금(IMF) 및 유럽 공동체(EC)와 같은 국제기구와 정보를 교환하기 위한 필수 불가결한 제도로서, 유엔(UN)이 규정한 방식에 따라 전 국민경제의 광범위한 계산 방식의 수립
 - 나) 산업-, 건설-, 농업- 및 무역 비용, 임금, 서비스 비용 및 소비자 물가 분야에서의 개별 수준과 그 동향의 완전한 반영
 - 다) 관세 및 무역에 관한 일반 협정(GATT)이 요구하는 조건의 충족 등에 해당된다.
 - 라) 이에 필요한 조사는 통계청이나 다른 국가 기관이 실시한다. 이 때 지난 몇 년간 국민경제에 중요한 지표들을 서독 연방 통계청과의 협력 하에 비교할 수 있어야 한다. 그럼으로써 동서독 양국은 서로 비교할 수 있는 연대표를 가지게 되는 것이다.
- 4) 코메콘에 양도하기로 결정된 통계수치들을 전달하는데 필요한 데이터들은 다. 2)에 규정된 원칙들을 고려하여 재고되어야 한다.
- 5) 통계 방법은 변화하는 사회, 경제적 조건들과 관련하여 지속적으로 발전되어야 하고, 최신 정보 기술 지식을 이용하여 보다 효율적으로 구성되어야 한다.
- 6) 공식적인 감독 업무를 수행하는 명예직 차원의 위원회들이 통계청을 지원한다.
 - 가) 통계 자문 위원회는 조사 프로그램을 마련하고 그에 필요한 자문을 담당하며, 각료 및 노조 대표, 기업- 및 다른 이익 단체 대표와 학술계 인사들로 구성된다.
 - 나) 학술 위원회는 연구, 개발의 기본문제를 담당하는 통계청의 자문기관이다. 1의 내용을 준수하여 공식적인 통계와 회계 분야 통계를 보다 완벽하게 하는데 기여한다.
 - 다) 통계 자문 위원회와 학술 위원회는 개별적인 전문분야나 종합적인 과제가 있을 경우 필요에 따라 공동으로 또는 개별적으로, 상설 전문 위원회 및 임시 전문 위원회를 구성할 수 있다.
 - 라) 이러한 자문 위원회들의 과제와 업무 집행은 통계청장이 규정한다.

라. 공식 통계의 실시

- 1) 통계청장은 현행 보도 규정에 따라 1.2(1)에 언급된 원칙에 근거한 공식 통계의 지표, 규모, 주기들을 결정할 권리가 있으며, 제조= 및 서비스 수공업, 기타 상행위자, 조합, 시설, 국가기관 및 정당, 단체 등을 포함한 사업장, 기업 등에 이러한 통계를 요구할 수 있다. 이러한 통계에는 정보 제공의 의무가 있다. 새로운 통계 조사에는 각료 회의의 동의를 필요하다.
- 2) 자연인의 정보 제공 의무(obligation to give information)에 근거한 공식 통계는 법률을 통해 규정한다.
통계청은 자발성의 원칙에 근거한 대국민 표본 조사(sample inquiry)를 자신의 책임 하에 실시할 수 있다. 이 때 질문을 하기 전에 응답자들에게 이러한 조사의 목적, 희망사항 및 법적 근거를 밝혀야하며, 조사에의 참여가 자발적이라는 사실을 알려야 한다. 익명성을 보장된다.
- 3) 통계청은 정보 제공의 의무가 있는 사람들이나 그 이익 대표 집단을 통계 조사의 준비단계에 참여시킬 수 있다.
그럼으로써 의도적인 참여와 영향력이 보장되며, 공식적인 통계가 공개적으로 통제되는 동시에 투명하게 된다.
- 4) 공식 통계를 위한 데이터는 전체 조사 및 무작위 표본 조사 방법(random sample survey)이나 사례 조사를 포함한 표본 조사를 통해 수집된다.
- 5) 통계청은 조사의 일원화와 데이터의 합리적인 처리를 위해 법인을 통한 기록부들을 이용하여 통계 기록부(register)를 현실적으로 작성할 의무가 있다. 이를 위해 설립, 병합, 파산 및 소유권 변경 시에는 해당 법인과 기록을 담당하는 기관을 통해 해당 지역 담당 통계청에 즉시 알려야 한다.

마. 사생활 관련 정보의 보호

- 1) 개개 자연인, 가족 및 개별 기구에 대한 내용 및 법인의 재무, 비용, 가격에 대한 내용 또는 임금, 교역, 효율성 및 학문 기술적 업무에 관한 내용은, 특별법을 통해 다른 규정이 마련되지 않는 이상, 비밀이 보장되어야 한다.
- 2) 이 규정은
 - 가) 공식 통계를 위임 받은 관청에 대해 정보 제공의 의무가 있는 자가 이러한 데이터를 제공할 경우나 동독 통계청에 대한 데이터의 제공
 - 나) 그러한 정보의 제공이나 발표를 정보 제공 의무자가 서면으로 승인한 경우
 - 다) 누구나 접근할 수 있는 정보처에서 얻는 내용인 경우에는 해당되지 않는다. 통계청 직원들과 통계청에 의해 통계결과의 처리를 위임 받은 자는 사생활 관련 정보의 보호를 엄격히 준수할 의무가 있다.

바. 홍보 활동

- 1) 통계청은 정보를 발표함으로써, 모든 시민과 국민대표 기관 및 그 집행 기관, 모든 정당 및 이익 대표 집단, 창조적이며 건설적인 민주주의의 기본 요소인 언론계 및 학계가 광범위하게 정보를 접할 수 있게 한다.
- 2) 통계 정보는 다양한 동시에 현대 미디어에 점차적으로 상용하는 형태로 발행되어야 한다. 통계연감, 통계 소책자(pocket book) 및 월간 잡지, 전문 통계 관련 시리즈물의 발행 등이 이에 속한다.
- 3) 모든 국민들은, 마.에서 또는 법률상 다른 규정이 마련되지 않는 한, 그 방법적인 근거를 포함하여 동독 통계청이 처리한 모든 데이터에 접근할 수 있다.

<표 부록1-1> EC 농업 통계의 요구 사항에도 부합하는
독일 연방 공화국 농업 통계의 구동독 지역 도입

도입활동 과정	1990		1991		1992		1993	
	상반 기	하반 기	상반 기	하반 기	상반 기	하반 기	상반 기	하반 기
농업 통계의 콘셉트 및 방법적인 면에서의 적용								
조사 기관 설립								
농업 경영 목록 재작성								
1990년 12월3일 처음으로 실시된 가축수총괄-일반-조사								
토지 이용 주조사, 경지파악								
1991년 5월 처음으로 실시된 농업 총괄-일반-통계								
1993년 농업 보고 준비								
가축 사육에 대한 월례 통계 준비와 1991년 초부터 정기적인 통계 실시								
토지 이용과 경작에 대한 통계 준비 및 도입								

<표 부록1-2> 독일 연방 공화국의 경기 및 생산 통계의 구동독 지역 도입

도입활동 과정	1990		1991		1992	
	상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기
시장경제체제하의 경기 및 생산통계의 기본사항 습득을 위한 교육 및 학습과정						
기존 통계의 중앙계획경제적 특징 (예: 계획자료) 제거 및 감축						
과도기 동안 기존 경제 분야 분류법과 신고 의무에 대한 기존통계의 계속적 실시						
국내외 수주 및 매출 같은 조사특징을 갖춘 월례 경기 통계 도입						
생산 통계에서 조사되는 생산품 항목 조절						
새로운 경제분야 분류법 도입, 보고 목록(색인) 구축, 관찰 단위 재조정. 지금까지의 보고 단위인 “기업”은 기업의 일부인 보고 단위 “공장”으로 보완. 보고의무도 종업원 20인 이상 기업으로 제한.						
새로운 방법론을 토대로 한 잠정적인 생산수지계산						
통계 업무 조직 개편 - 연방주 통계청 구축						
경기 및 생산 통계 공고화						

<표 부록1-3> 독일 연방 공화국의 건설 활동 통계의 구동독 지역 도입
(건축 허가, 완공, 건축 과잉, 건축 부족에 대한 통계 및 주택수 현황 파악)

도입활동 과정	1990		1991		1992		1993	
	상반 기	하반 기	상반 기	하반 기	상반 기	하반 기	상반 기	하반 기
구동독 통계학자들의 건설활동 통계 기본 사항에 대한 교육 및 학습 과정								
장기적 실시를 위한 전제조건으로서 구동독 지역의 주택 건설에 대한 기본 수치들을 방법론적으로 비교가능하게 만들.								
주택수 현황 자료 갱신을 위해 비교 가능한 기본자료를 얻기 위한 구동독 지역 주택수 대한 환산작업								
건설 감독청(정보 제공 의무기관)과 연방주 통계청 설립을 통한 건설활동 통계 도입의 조직적인 조건형성								
조사의 모든 수치 보장면에서 여전히 문제가 있었던 건설 활동 통계의 초기 과정								
건설 활동 통계 결과의 안정된 제공								

<표 부록1-4> 독일 연방 공화국의 소비자 물가 통계의 구동독 지역 도입

도입활동 과정	1990		1991		1992		1993	
	상반 기	하반 기	상반 기	하반 기	상반 기	하반 기	상반 기	하반 기
시장 경제 체제하의 물가 통계의 기본 사항에 대한 구동독 통계학자들이 교육 및 학습 과정								
특정 지역 및 상업, 서비스 기관을 대상으로 한 월례 소비자 물가 표본 조사 도입(전세가 통계 포함)								
다양한 유형의 가게를 대상으로 한 월례 소비자 물가 지수의 첫 번째 계산 (1989년도 물가 및 가중치 기준)								
도이치 마르크 도입으로 달라진 시장조건에 따른 조사 명명법 변경								
통일 후 변화된 소비 조건에 부합하도록 월례소비자 물가지수 계산의 정확도를 증가시킴. (1990년 하반기, 1991년 상반기 물가 및 가중치 기준)								
연방주들의 조사 기관 개편 - 연방주 통계청 구축								
물가 통계 조사 공고화								
소비자 물가지수 기준을 새로운 가중치 구조와 EU규정에 맞게 변화시키기 위한 준비								

부록 2. 북한 행정조직

1. 중앙행정

□ 중앙행정조직

북한의 중앙행정조직은 내각이 집행권을 보유하고 있는 가운데, 국방에 관해서는 국방위원회가 권한을 갖는 것을 특징으로 하고 있다. 북한 헌법(117조)에 의하면, 내각은 최고주권의 행정적 집행기관이며 전반적 국가관리기관이다. 내각은 1972년 사회주의헌법에서 정무원으로 바뀌었다가 98년 헌법개정시 다시 부활하였다. 내각과 정무원이 실제적인 기능에서는 별 차이가 없으나 헌법상 위상에서는 큰 차이가 있다. 정무원은 단순히 최고주권의 행정적 집행기관이나, 내각은 행정적 집행기관일 뿐만 아니라 전반적 국가관리기관이다. 즉 정무원은 자기사업에 대하여 최고인민회의, 주석, 중앙인민위원회에 대해 책임을 지고 있었으나, 내각은 최고인민회의에만 형식적인 책임을 지도록 되어 있다. 또한 내각의 총리는 정부를 대표하는 권한을 갖게 되어 있다. 현재 내각은 총리 밑에 2명의 부총리, 2위원회, 27성, 1원, 1은행, 2국으로 구성·운영된다. 한편 헌법 100조는 “국방위원회는 국가주권의 최고군사지도기관이며 전반적 국방관리기관이다”고 규정하고 있으며, 102조는 “국방위원장은 일체 무력을 지휘통솔하며 국방사업 전반을 지도한다”고 밝히고 있다.

김영남은 김정일의 국방위원장 추대연설에서 “나라의 정치·군사·경제역량의 총체를 통솔지휘하여 사회주의조국의 국가체제와 인민의 운명을 수호하며 나라의 방위력과 전반적 국력을 강화 발전시키는 사업을 조직령도하는 국가의 최고직책”으로 국방위원장을 성격규정함으로써 ‘실질적 최고권력자’임을 인정하였다. 인민무력부와 국가안전보위부는 국방위원회에 소속되어 있다.

□ 중앙당조직

사회주의에서 권력의 분립이 부정되고 대표기관이 헌법상 국가최고권력기관의 위치를 차지하고 있지만, 실질적으로 사회주의 정치체제는 기본적으로 당·국가체제(party-state system)로서 모든 국가기관에 대한당의 통제와 지도를 특징으로 한다. 즉 사회주의에 있어서 공산당은 국가와 정부의 주력으로서 모든 것의 지도적 핵심이 되는 것이며, 사회주의 건설을 위한 공산당의

정치적 결정은 헌법이나 국가의 결정보다 우위에 있게 되는 것이다. 사회주의에서 프롤레타리아 독재는 국가기관에 의해서 직접적으로 표현되지만, 그러한 국가기관을 내적으로 지도하는 것은 공산당의 임무인 것이다. 구체적으로 공산당은 입법, 사법, 행정 등 모든 국가기관의 임무를 조정하며, 그들의 활동을 지도하고, 모든 국가기관에서의 직위를 독점하여 그로 하여금 당의 정책노선을 엄격하게 따르도록 한다. 그러나 당의 국가기관에 대한 통제와 지도가 당기관과 국가기관의 동일성을 의미하는 것은 아니며, 당의 결정은 어디까지나 국가기관을 통하여 실현되는 것이다. 요컨대, 공산당은 사회주의 혁명을 위한 투쟁과 사회주의 건설에 있어서 지도적 위치를 차지하며, 노동계급의 계급적 이익을 위한 전위(前衛)를 의미한다. 여기에서 공산당의 지도적 지위와 단일정당에 대한 당위성이 나오는 것이다.

북한에서도 노동당은 권력의 원천이요 중핵이며 모든 국가기관과 사회단체의 지도적 핵심이 된다. 당의 위상에 대하여 「철학사전」은 노동계급의 당을 “정치조직 가운데서 최고형태의 조직이며 프롤레타리아독재 체계에서 지도적 및 향도적 역량”으로 규정하고 있다. 즉 북한에서 “노동계급의 당은 수령의 사상과 령도를 실현하기 위한 혁명의 참모부로서 수령의 사상으로 사람들을 무장시키고 수령의 의도대로 사회를 혁명적으로 개조해나가는 사회의 심장, 공산주의건설의 추진력으로서의 역할을 수행한다”고 보고 있다. 북한헌법(11조)도 “조선민주주의 인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다”고 규정함으로써, 당적 지도를 명시하고 있다.

노동당 규약에 의하면, 당의 최고 지도기관은 당대회이다. 그러나 5년마다 개최되는 당대회가 실질적인 토의의 장이 될 수 없기 때문에 당대회와 당대회 중간에 6개월에 1회 이상 소집하도록 되어 있는 당중앙위원회 전원회의가 중요 문제를 결정하도록 한다. 당중앙위원회 전원회의는 당총비서와 비서를 선거하고 당중앙위원회의 비서국과 중앙군사위원회를 조직하는 권한을 갖고 있다. 정치국과 정치국 상무위원회는 중앙위원회 전원회의가 개최되지 않는 기간 당중앙위원회의 명의로 당의 모든 사업을 조직·지도하도록 되어 있다.

당대회, 중앙위원회, 정치국이 조선노동당의 비상설 회의체 성격을 지닌 데 반해서, 비서국은 당인사 및 당의 일상적인 업무를 다루는 실질적인 정책 집행기관이다. 비서국은 총비서와 10여명의 비서에 의해서 구성된다. 비서들은 조직, 선전, 대남, 국제, 간부, 군수, 교육, 공업, 농업, 근로단체 등의 업무를 담당하고 있다. 한편 비서국은 내각의 각 부처와 같이 산하에 분야별 전문부서를 두고 있다. 전문부서는 조직지도부, 선전선동부, 국제부, 간부부, 민

방위부, 중공업부, 경공업부, 39호실(재정경리부), 군사부, 과학교육부, 경제계획부, 농업부, 기계공업부, 건설운수부, 근로단체부, 행정부, 총무부, 통일전선부, 대외연락부(구 사회문화부), 작전부, 35호실(구 대외정보조사부) 등 20여개가 있다. 당 전문부서는 통상적으로 업무별로 내각에 대한 지도감독 기능을 하고 있다. 예컨대 당경공업부는 내각의 경공업성에 대한 지도감독을 하며, 당국제부는 내각의 외무성에 대한 지도감독을 한다.

□ 남북한 중앙행정체계비교

첫째, 남북한은 모두 국가기구가 외형상 입법, 사법, 행정의 3권으로 나뉘어져 있으나, 헌법상 행정부의 위상에 있어서 차이가 있다. 우선 남한에서는 3권이 동등한 위치에서 상호 견제와 균형을 이루도록 되어 있으나, 북한에서는 민주주의 중앙집권제 원칙하에 3권이 동등한 위치가 아니라, 최고인민회의가 권력구조의 정점에서 사법부나 행정부를 구성하고 통제·감독하는 권한을 갖는다. 남한에서는 국무회의가 정책을 결정하고 집행하는 역할을 수행하나, 북한의 내각은 최고주권기간인 최고인민회의의 행정적 집행기관에 불과하다. 또한 남한은 대통령이 국가의 수반이며 행정의 수반이나, 북한은 총리가 행정의 수반이며 국가수반은 최고인민회의 상임위원장이 맡고 있다.

둘째, 남북한 중앙행정체계는 당의 역할에 있어서 큰 차이를 보이고 있다. 남한에서는 선거에 의해서 선출된 대통령이 정부의 수반으로서 행정을 책임지게 되나, 여당이 직접 정부를 지도·감독하지는 않으며 국공무원제가 정착되어 행정부가 독자적으로 정책을 집행한다. 반면, 당·국가체제인 북한에서는 당이 모든 국가기관과 사회단체의 지도적 핵심으로서 모든 정책의 결정과 집행이 철저히 당의 통제·감독 하에 이루어진다. 내각의 31개 부서들의 업무에 대해서 중앙당의 20여개 부서들이 업무별로 지도·감독을 하며, 내각의 성들은 중앙당의 부들에 비해서 권한과 위상이 낮은 것이 현실이다.

셋째, 남북한은 중앙행정부처의 수에 있어서 많은 차이가 있다. 북한의 내각은 31개의 부서로 구성되어 있는 반면, 남한의 중앙행정부처는 18부 4처로 총 22개이다. 북한의 중앙부서가 많은 것은 경제부서 특히 공업관련 부서가 세분화 된 것에 기인하는 데, 남한의 산업자원부가 맡는 업무가 전기석탄공업성, 채취공업성, 금속기계공업성, 건설건자재공업성, 화학공업성, 경공업성 등 6개 부서로 나뉘어져 있다. 특히 당의 부서들까지 합하면 북한의 행정부서는 남한에 비해 훨씬 많다고 할 수 있다.

그러나 남한은 중앙부서 이외에 대통령과 총리직속의 각종 위원회가 조직되어 있으며, 부처산하에도 15개의 청이 조직되어 있다.

넷째, 남한에서는 국방부, 경찰청, 국가정보원 등이 모두 행정의 책임자인 대통령의 명령을 받게 되어 있으나, 북한에서는 인민보안성만 내각에 소속되어 있을 뿐, 인민무력성, 국가안전보위부 등 무력기관은 국방위원회 소속이다.

2. 북한 지방행정체계

□ 지방인민회의

북한의 지방인민회의는 지방주권기관으로서 도(직할시), 시(구역)·군에 조직되어 있으며, 임기는 4년이다. 북한헌법(134조)에 따르면, 지방인민회의는 ① 지방의 인민경제발전계획과 그 실행정형에 대한 보고를 심의·승인, ② 지방예산과 그 집행정형에 대한 보고를 심의·승인, ③ 해당 지역에서 국가의 법을 집행하기 위한 대책 수립, ④ 해당 인민위원회 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들을 선거 또는 소환, ⑤ 해당 재판소의 판사, 인민참심원을 선거 또는 소환, ⑥ 해당 인민위원회와 하급 인민위원회의 그릇된 결정지시를 폐지하는 등의 임무와 권한을 갖고 있다.

□ 지방인민위원회

지방인민위원회는 해당인민회의 휴회중의 지방주권기관이며 해당 지방주권의 행정적 집행기관이다.

인민위원회는 ①인민회의를 소집, ②인민회의 대의원선거를 위한 사업, ③인민회의 대의원들과의 사업, ④해당 인민회의와 상급인민회의, 인민위원회, 내각과 내각위원회, 성의 법령, 정령 결정지시를 집행, ⑤해당지방의 모든 행정사업을 조직·집행, ⑥지방의 인민경제발전계획을 작성하며, 그 실행대책을 수립, ⑦지방예산을 편성하며 그 집행대책을 수립, ⑧해당지방의 사회질서 유지, 국가 및 사회협동단체의 소유와 이익의 보호, 공민의 권리보장을 위한 대책 수립, ⑨해당기관에서 국가관리질서를 세우기 위한 검열통제사업, ⑩하급인민위원회 사업 지도 등의 임무와 권한을 갖고 있다.

지방인민위원회는 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들로 구성되며, 지역의 특수성과 규모에 따라 차이가 있는데, 재정과, 모집과, 양정과, 노동과, 도시경영과, 상업과, 보건과, 문화과, 경리과 등이 있다. 전문부서의 수는 평균적으로 도(직할시)에는 30개의 부서에 부서당 15명 정도의 인원이 있고, 시(구역)·군에는 12~15개의 부서에 부서당 5명 정도의 인원이 있다.

□ 특별행정기관

지방행정기관 중에는 인민위원회에 속해 있지 않고 중앙부처에 직속으로 속해 있는 행정기관이 있는데, 이들을 특별행정기관이라 한다. 특별행정기관에는 도농촌경리위원회(군협동농장경영위원회), 도지구계획위원회(군국가계획부), 건설위원회, 통계국, 협동수산경리위원회, 지방철도 국 등이 있으며,

이 밖에도 국가안전보위국, 인민보안국 역시 중앙 직속기관으로 인민위원회와 독립된 기관이다.

□ 동사무소, 협동농장관리위원회

동과 리는 1972년 이후 인민위원회를 구성하지 않음으로써 주권기능을 상실하고, 행정 및 생산조직으로만 존재한다. 군단위 이상에서는 행정기관과 당위원회가 별도의 건물에서 각기 업무를 보나, 동사무소와 농촌경리위원회에서는 행정조직과 당조직이 함께 근무하고 있다. 동사무소는 순수 행정기관으로서 동사무소에는 사무장과 지도원 2~3명이 있으며, 당조직으로는 당비서와 부비서, 약간명의 부원들이 있을 뿐이다.

동이 최말단 행정구역이나 동 밑에 행정조직기관으로 한 동에 30~40개의 인민반이 있다. 인민반은 1주에 1~2회 소집되며, 회의에는 주로 가사주부들이 참석한다. 리는 동과 달리 행정단위 보다는 생산단위로서 기능하고 있으며, 행정과 생산일을 동시에 하기 때문에 동사무소보다 리협동농장관리위원회의 규모가 크다. 협동농장 관리위원회의 구성은 관리위원장, 부위원장, 사무장, 기사장, 창고장과 5~6명의 지도원이 있다. 지도원은 분야별로 축산, 농산, 남새(야채)를 지도하고 있다. 리당위원회는 당비서와 부비서(조직·선전·근로단체)가 있으며, 3~5명의 지도원이 김일성사회주의청년 동맹, 농근맹, 여맹 등의 조직을 담당한다. 리 밑에는 하부생산단위로서 작업반이 있고 그 밑에 다시 분조가 있다.

□ 지방당 조직

중앙에서와 마찬가지로 지방에서도 행정에 대한 당적 지도는 철저히 유지되고 있다. 지방당은 기본적으로 중앙당 조직의 틀을 유지하고 있다. 도당대표회는 도당조직의 최고지도기관으로 중앙당의 당대회와 같은 기능을 하고 있다. 도당전원회의에서는 당의 노선과 정책의 수행방법을 토의·결정하며, 지방당의 최고지위인 책임비서를 비롯하여 비서를 선거하고 비서처를 조직한다.

□ 남북한 지방행정체계 비교

첫째, 남북한은 모두 시·도와 군단위에 주민대표기구를 구성함으로써 외견상 지방분권제를 채택하고 있으나, 그 실행에 있어서는 차이가 있다. 남한은 지방자치의 정도가 미약하나마 지방분권적 행정체계를 시행하여, 지방자치단체가 중앙정부와의 관계에 있어서 비교적 자율성을 갖고 독자적 의사결정과

집행을 하는 것이 가능하다.²³⁾ 한편 북한은 지방주권기관인 지방인민회의가 주민선거에 의해서 구성되고 지방인민회의가 지방정부를 구성하는 권한을 갖고 있으나, 고도의 중앙집권체제를 특징으로 하고 있다. 북한은 ‘민주주의 중앙집권제’의 원칙(북한헌법 제5조)에 입각하여 모든 국가기관들이 조직·운영되도록 함으로써, 모든 국가기관들이 하급기관은 상급기관에 복종하고 지방은 중앙에 복종하며 일체 국가기관이 결국에 가서는 최고주권기관인 최고인민회의의 통일적지도 밑에 복종하게 된다.

둘째, 남한은 지방행정조직의 구성에 있어서 지방의회와 자치단체의장이 별도로 선출되어 상호 견제와 균형을 이루도록 하는 기관 대립형을 취하고 있으나, 북한의 경우 주민투표에 의해 구성된 지방인민회의가 지방인민위원회에 대하여 이론상이나마 우월적 지위를 점하는 지방행정 체계를 구성하고 있다. 반면 북한의 지방인민회의는 인민경제발전계획과 예산 등에 대한 형식적인 심의·승인과 인민위원장 등에 대한 선출권을 제외하면 구체적인 권한이 없으며, 실제로 당의 결정을 추인하는 고무도장에 불과하다고 할 수 있다.

부록 3. 남북협력기금의 통계교류협력에 대한 활용 분야

「남북협력기금법」은 1990년 8월 1일 제정되어 1991년도부터 남북협력기금이 사용되어 왔다. 「남북협력기금법」에 따르면, 남북협력기금은 다음과 같은 경우에 활용될 수 있다.

- ① 남북한 주민왕래 지원
- ② 문화·학술·체육협력사업 지원
- ③ 교역 및 경제분야 협력사업을 촉진하기 위한 자금의 지원 또는 용자
- ④ 남북교류협력 촉진을 위하여 대금결제의 편의를 제공하거나 자금을 융자해주는 금융기관 등에 대한 지원
- ⑤ 민족공동체 회복에 기여하는 사업에 대한 지원
- ⑥ 차입금 및 공공자금관리기금법에 의한 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환
- ⑦ 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출

남북협력기금을 통해 통계교류협력에 활용할 수 있는 경우는 주로 ②번 사업, 즉 문화 및 학술 협력사업에 대한 지원을 통해서이다. 실제로 남북 간 교류협력이 활발했던 2006년의 남북협력기금 집행내역<표 부록 3-1>을 살펴보면 이를 자세히 확인할 수 있으며 통계교류협력에 활용할 수 있는 유사 사례도 찾아볼 수 있다.

동 기간에 남북협력기금은 거래말 큰사전 남북공동 편찬사업, 이화여대 통일학 연구원 남북학술 회의 지원 등 여러 형태의 학술교류 추진을 지원해왔다. 한편으로는 평양과기대 건립, IT 인력 양성, 포항공대의 북한 경제인력 양성사업 등의 항목에 기금을 제공함으로써 북한 인력양성에 기여하였다.

「거래말큰사전」사업은 2004년 12월 31일 남측 ‘통일맞이 늦봄 문익환 목사 기념사업회’와 북측 ‘민화협’이 거래말큰사전 편찬에 관한 합의서를 체결하고, 2005년부터 본격적으로 추진되었다. 동 사업은 남북 간 언어의 이질화를 극복하고, 언어를 통합 정비하여 남북한 통일을 대비하기 위한 취지에서 시작되었다. 동 사업은 2005년부터 시작하여 2013년까지 남북협력기금의 자금 지원을 통해 진행되고 있다. 특히 동 사업은 통계분야 교류협력 분야의 선행 모델로 활용될 수 있다는 점에서 주목할 만하다. 남북한 통합을 대비하고 통계분야의 교류협력을 촉진시키기 위한 취지로 통계진흥원이 주체가 되어 ‘남북 간 통계 용어 사전 및 통계 처리 방안 통합 기준 마련 사업(가칭)’을 추

진하는 것이 가능한 방안이다.

북한 IT인력 양성사업은 남측의 「하나비즈닷컴」과 북측의 「민족경제협력 연합회」가 합의하여 추진한 것으로, 중국 단둥 하나프로그램센터에서 북측 인원에 교육 프로그램을 제공하였다. 동 사업의 대상은 북측의 조선컴퓨터센터, 김일성대학 등의 IT전문인력이고, 남측의 전문가들이 북측의 요구에 맞춰 다양한 IT분야의 최신 지식을 교육하였다. 동 사업은 노무현 정권 당시 남북협력기금으로부터 꾸준히 자금을 제공받아 왔다. 물론, 동 사업에 대해 국내에서는 북한의 해커 양성에 일조했다는 비판도 있으나, 남측인원이 북한 인원과 직접적으로 접촉하며 교육을 제공했다는 점에서 의의가 크다.

통계분야에 대해서도 동 사업을 모델로 하여 사업을 추진할 수 있을 것이다. 특히 남북 교류협력이 활발할 경우 동 사업과 비슷한 사업을 추진하여 남북협력기금을 활용할 수 있을 것으로 판단된다. 이미 인구센서스 통계 조사 당시 중국에서 북한 인원에게 통계 교육을 제공한 경험이 있는 만큼, 통계청이 ‘북한 통계 인력 양성’ 프로그램을 추진하는 것은 보다 용이할 것으로 예상된다. 다만, 통계청이 주축이 되지만, 민간 통계 관련 전문업체를 실제적인 업무 처리의 주체로 세워, 남북 간의 정치적 관계에 흔들리지 않고 통계 인력을 양성할 수 있는 형태로 협력을 추진하는 것이 바람직 할 것으로 판단된다.

<표 부록3-1> 2006년 남북협력기금 집행 내역

사업내용	금액	사업구분
6.15민족공동위원회 여성본부 남북여성대표자회의 개최 지원	12	인적왕래 지원 (12건, 5,289)
겨레얼살리기국민운동본부 6.15공동선언실천 우리겨레단합대회 지원	44	
6.15청년학생본부 남북대학생대표자 회의	73	
6.15청년학생운동본부 남북청년학생교류통일행사	91	
금강산 체험학습 경비 지원('05)	4,746	
서울청년단체협의회우리겨레 청년 새해맞이 통일행사 지원	46	
제15차 국제올림픽위원회연합회 서울총회 북측 대표단 경비 지원	9	
이북도민회중앙연합회 금강산 합동방향제 지원	13	
평양국제상품전람회 참관 관련 기금지원	110	
민주노동당 대표단 평양방문 지원	24	
하나원 인근주민 북한현지 체험연수 관련 기금 지원	51	

사업내용	금액	사업구분
한국노총 5.1절기념 평양행사	69	
'06 6.15민족통일대축전 남북협력기금 지원	1,313	사회문화협력지원(20건, 7,375)
6.15공동선언 실천-남북해외대표자 회의 지원	11	
겨레말 큰사전 남북공동 편찬사업('05)	652	
겨레말 큰사전 남북공동 편찬사업	2,314	
광복회 안중근의사 유해발굴사업	46	
금강산 윤이상음악회 남북공연	102	
남북강원도협력협회 남북강원도 겨울철 체육경기 개최	74	
대한불교조계종 금강산 신계사 복원사업	594	
동북아교육문화협력재단 평양과기대 건립 지원	1,000	
민화협 주관 2006 남북공동나무심기행사	32	
북관대첩비 반환사업비 기금지원('05)	288	
북한 IT인력 양성사업	83	
세계문화유산 등재 고구려고분군 실태조사 사업 지원	452	
왜성사과 과수원 조성사업 지원('05)	33	
월간 민족21 남북공동사진전 개최 지원	50	
재북 임시정부요인 묘소 성묘사업	68	
독일월드컵 대북 위성중계 관련 기금지원	116	
태국 국제청소년축구대회 남북단일팀 참가 지원	59	
우리겨레하나되기운동본부 교육기자재 지원사업('05)	72	
이화여대 통일학연구원 남북학술회의 지원	17	
금강산 이산가족면회소 건설('05)	6,837	이산가족교류지원(6건, 9,908)
이산가족 교류촉진 지원	271	
제12차 남북이산가족 상봉행사 지원('05)	246	
제13차 남북이산가족 상봉행사 지원	804	
제14차 6.15계기 특별남북이산가족 상봉행사 지원	1,480	
제4차 이산가족 화상상봉행사 지원	271	
개성공업지구지원협회 대북 연료 지원('05) 등 60건	212,563	인도적 지원(60건, 212,536)
WHO를 통한 북한 영유아 지원 등 23건	40,583	교역경험 자금융자(경험) (23건, 40,583)
개성공단 기반시설 건설비용 지원사업('04)	63,608	교류협력기반 조성(23건, 152,091)
개성공단 북측 관계자 세무, 회계 연수 지원('05)	12	
개성공단내 직업훈련센터 설립 지원('05)	3,598	
개성공업지구「종합지원센터」설립지원	2,117	
경의선 열차시험운행 행사비 정산	678	

사업내용	금액	사업구분
경의선 철도 및 국도1호선 연결사업 지원('00)	136	
경의선 철도 및 도로 출입시설 신축사업 지원('04)	44,672	
금강산 관광지구 내 도로포장 지원사업('04)	1,216	
금강산 관광지역 소방설비 등 지원	9	
남북 간 육로통행체계 개선	90	
남북경제협력협회사무소 본청사 및 숙소 신축 지원	671	
대북 2차 자재, 장비차관 지원('03)	146	
대북 역사건축 기자재 차관제공 지원('05)	817	
동해선 철도 및 국도7호선 연결사업 지원('02)	26,014	
동해선 남북출입시설 공용야드 건설사업('05)	1,727	
백두산지구 관광인프라 지원	4,373	
북한 IT인력 개발	53	
삼일포협동농장 공동영농사업	1,079	
북측 통신연락소 수요 통신자재 제공	15	
임진강수해방지사업 용역재착수 지원	432	
통합상황실(경의선) 설치	242	
2006년도 포항공대의 북한 경제인력 양성사업 지원	89	
삼일포협동농장 공동영농사업 지원('05)	297	
개성공단 관리기관 소요경비 대출('04)	7,785	
대북 식량차관 제공('05)	3,939	민족공동체회복
대북 역사건축 기자재 차관제공 지원('05)	8,862	대출(4건, 27,004)
대북 자재, 장비차관 대출('03)	6,418	
대북경수로 본공사비 지원('99)	8,883	경수로사업 (8,883)

주: 통계협력과 관계없는 인도적 지원, 교역경협자금융자 사업의 세부항목은 작성하지 않았고, 관련 사항에 대해서는 통일부의 『남북협력기금백서』를 통해 확인할 수 있음.

자료: 통일부

부록 4. 북한 통계

1. 북한 통계의 개념 및 역할

가. 통계의 개념

통계는 사람들의 활동결과, 사업결과로서의 사회경제현상의 양적측면을 수치를 통해 종합적으로 반영한 자료, 반영하는 사업 또는 그것을 취급하는 학문으로, 통계라는 개념은 통계숫자, 통계보고, 통계표, 통계도표 등을 포함하는 통계자료 또는 통계계산이라는 뜻으로도 쓰이며, 통계자료의 수집, 가공, 분석과 같은 통계사업 또는 그것을 연구하는 학문인 통계학이라는 뜻으로도 쓰인다.

나. 통계의 역할

통계가 사회경제현상의 양적측면을 반영한다고 하여 단순히 사회경제현상의 양적크기나 사업결과를 밝혀내는 것으로 그치는 것은 아니다.

통계는 사회경제현상의 양적측면을 정확히 반영할 뿐 아니라 그에 영향을 준 요인들을 분석하고 예비를 찾아내어 동원하기 위한 대책을 세움으로써 사회주의 경제건설을 추진하는데 적극적인 역할을 한다.

다. 통계의 특징

첫째, 사회경제현상의 양적측면을 질적 측면과 연계하여 수치로 반영한다.

둘째, 사회경제현상의 양적측면을 개별적으로가 아니라 종합적으로 반영한다.

사회경제현상을 종합적으로 개괄하여 반영함으로써 일정한 단위, 지역, 부문, 전사회적범위에서 이루어지는 사회경제현상의 변화발전의 일반적합법칙성과 특성들을 밝히고 사업결과를 종합적으로 평가할 수 있게 한다.

셋째, 이러한 특성으로 통계는 경제 관리를 비롯한 국가 관리와 사회 관리의 수단으로 이용된다.

2. 북한의 통계 조직 및 체계

북한과의 통계협력을 위해서는 우선적으로 북한의 통계 조직을 보다 자세히 확인할 필요가 있다. 비록 중앙통계국이라는 통계전문기관이 있으나, 실제로 북한에는 중앙통계국 외의 기관에서도 통계를 생산하고 있다. 물론 우리가 통계협력을 하기 위해서는 공식적인 통계 전문기관인 중앙통계국과 협의하고 사업을 진행하게 될 것이나, 북한의 특수한 통계 조직의 특성에 대한 인식을 기초로 한다면 통계협력의 주체를 설정함에 있어 그 범위를 보다 구체적으로 설정할 수 있을 뿐만 아니라, 북한의 참여 인원도 다양화 시킬 수 있을 것이다.

가. 사회주의 국가의 통계 조직

사회주의 국가에서 통계의 생산·수집 등을 담당하는 기관은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 통계 관련 업무를 전담하는 중앙 통계기관과 북한의 각 경제·사회 분야의 통계를 생산·수집·분배하는 내각의 각 성(省)이 바로 그것이다. 사회주의 국가의 중앙 통제 시스템을 위해서는 중앙 통계국만이 통계 처리 권한을 갖고 중앙의 계획을 뒷받침해야 할 것 같으나, 중앙 통제를 하는데 있어 각 성의 통계 처리 권한은 사회주의 국가에 있어 오히려 필수적인 것이다.

농업성, 국토환경성, 건설성 등 내각의 각 성은 실제로 담당 분야에 대한 국가의 인민경제 발전계획을 작성하고 실행대책을 수립하고, 이에 대한 세부 사업을 조직·집행하는 역할을 담당하고 있다. 따라서 각 성은 담당 공장, 농업협동조합 등이 계획된 생산 목표액을 달성할 수 있도록 필요한 자원, 인원 등을 제공하도록 사전조사를 해야 하며, 각 담당 조직들이 실제로 생산 목표액을 달성했는지를 평가하기 위해 사후 조사를 실시해야 한다. 이러한 특성으로 인해 내각의 각 성은 하부 조직의 통계를 수집하고 생산하는 역할을 자연스럽게 담당하고 있다.

이처럼 비록 각 성이 부문별 통계를 생산·배포하는 역할을 담당하고 있으나, 전체적인 통계의 조정을 위해서는 중앙 통계기관의 역할 또한 매우 중요하다. 예를 들어, 농업성과 수매양정성이 곡물의 양을 측정하는데 있어 서로 다른 기준을 적용한다면, 국가가 곡물 분배, 농업 생산 계획 등 전체적인 관련 계획을 수립하고 정책을 시행하는데 있어 큰 장애가 발생할 것이다. 따라서 중앙 통계기관 자체적으로도 주기적으로, 일관된 기준으로 각 분야의

통계를 조사하는 한편, 각 성에서 제공하는 데이터를 조정하는 역할을 수행하는 것이 필요하다.

실제로 북한 역시 이와 같은 사회주의 국가의 통계 조직과 비슷한 형태의 통계 조직을 갖고 있다. 북한은 많은 공식문건에서 ‘통계의 일원화와 세부화’를 주장하고 있다. 통계의 일원화란 각 지방통계기구들을 중앙 통계 기관에 종속시키는 한편 각 성급 통계부를 국가 통계 기관들로 규정해 이들을 하나의 통계조직으로 연결시키는 한편, 중앙 통계 기관이 일관된 통계방법론을 수립하여 다른 통계 기관들이 이를 준수하도록 하는 것을 의미한다. 이처럼 북한 역시 중앙 통계 기관이 일관성 있는 통계 생산을 위해 각 성의 통계를 조정하는 한편, 각 성 역시 담당 분야에 대한 통계의 생산 및 수집 그리고 배포의 역할을 수행하고 있음을 확인할 수 있다.

나. 북한의 통계 조직

북한의 통계는 기본적으로 수집과 분류가 이원화 되어 있으며, 각 생산단위별로 통계를 작성하여 상급기관으로 보고하고, 최상급 기관은 자체 통계를 보존하고 있다. 각 기관은 취합된 자료를 다시 중앙통계국으로 보내며, 중앙통계국은 이를 기초로 국가통계 데이터베이스를 구축한다.

중앙통계국은 각종 통계조사를 실시하고, 필요한 통계를 생산한다. 평양에 중앙통계국 본청과 1개의 지청이 소재하고 있고, 본청에는 17개과에 약 300명이 근무하고 있다. 각 도별로 1개씩의 지방 통계청이 존재하고, 약 2,000명이 근무하고 있으며, 각 시, 군에는 지방사무소가 있고, 기업소 단위 별로 통계원이 상주하고 있다.

2007년 시범 예행조사를 320명의 조사원이 약 5만 가구를 대상으로 실시하였으며, 자료의 처리는 시, 군 단위의 수작업 내검과 컴퓨터 내검으로 구분된다. 중앙통계국은 입력된 자료를 취합하여 다시 내검한 후, 최종적으로 통계표를 작성한다¹⁷⁾.

□ 중앙통계국의 역할

북한의 내각은 8위원회, 31성, 2국, 1원, 1은행의 43개 부서로 구성되어 있

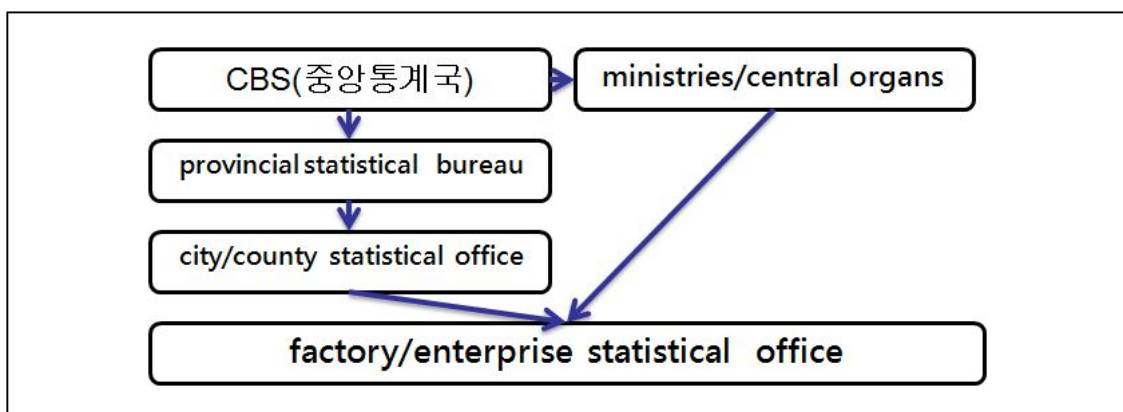
17) 자료: 「2008년 북한 인구센서스 실시계획 (안)」을 참조하여 작성

다. 북한의 통계 전문 기관인 중앙통계국은 내각에서 하나의 독립된 기관으로 자리 잡고 있다. 사회주의 국가의 통계 조직과 마찬가지로 북한도 중앙통계국이 경공업성, 노동성, 농업성 등 각 성의 통계를 조정하기 위해 각 성의 통계부와는 별도로 통계를 생산·수집·배포하는 역할을 담당하고 있다. 구체적으로 북한의 중앙통계국은 북한의 정책 운영에 필요한 모든 데이터를 수집·분석·배포하는 역할을 담당하고 있으며, 북한의 경제 계획이 제대로 실행되었는지를 평가하고, 각 성의 일관된 데이터 수집을 위해 통계기준을 통일하는 역할을 담당하고 있다.

그러나 실제로 북한의 중앙통계국이 이와 같은 역할을 제대로 실행하고 있는지에 대해서는 의문점이 있다. 왜냐하면 1960년대 이후 북한 전역에 걸친 경제·사회 관련 조사는 거의 이루어지지 않았던 것으로 보이기 때문이다. 일례로 북한의 인구 관련 조사는 유엔인구기금(UNFPA)이 1998년에 인구센서스 조사를 지원해주기 전에는 거의 전무했다고 볼 수 있다. 물론 <그림 부록4-1>과 같이 중앙통계국 아래로 각 군 인민위원회의 통계 지부가 있고, 이들이 행정적인 보고 및 관리를 위해 각 지역별 주민등록통계를 조사하고 있어 약간의 인구통계를 보유하고 있다고도 볼 수 있으나 이는 행정정보를 위한 것으로 인구 분석을 위한 통계 데이터를 제공해주기에는 부족하다고 판단된다. 또한 이들 각 지부의 인원수는 약 2~3명밖에 되지 않아 실제적으로 통계 수집에 큰 역할을 하기에도 역부족이라고 볼 것이다.

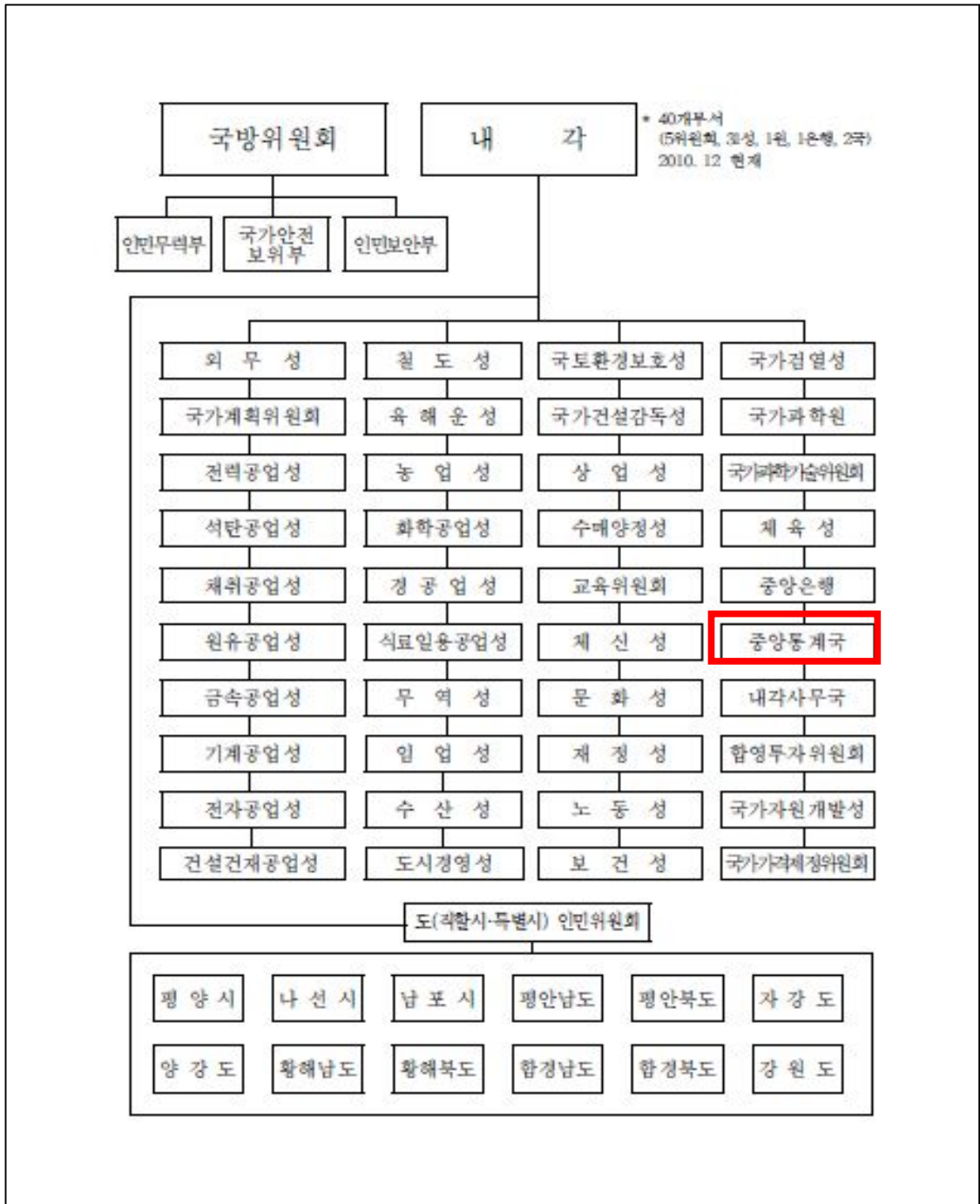
북한의 각 성에서 배포하는 통계는 같은 주제에 대해 서로 다른 수치를 제공할 뿐 아니라 그 수치의 격차가 매우 크다. 이러한 사실은 북한의 중앙통계국이 각 성의 통계조사에 있어 일관된 기준을 제공해주는 역할이 매우 미미하다는 것을 의미한다. 따라서 북한의 중앙통계국은 사회주의 국가의 중앙 통계 기관과 비교해 보아도 전체적인 조정의 역할은 미약하다고 볼 수 있다.

<그림 부록4-1> 북한통계생산체제도



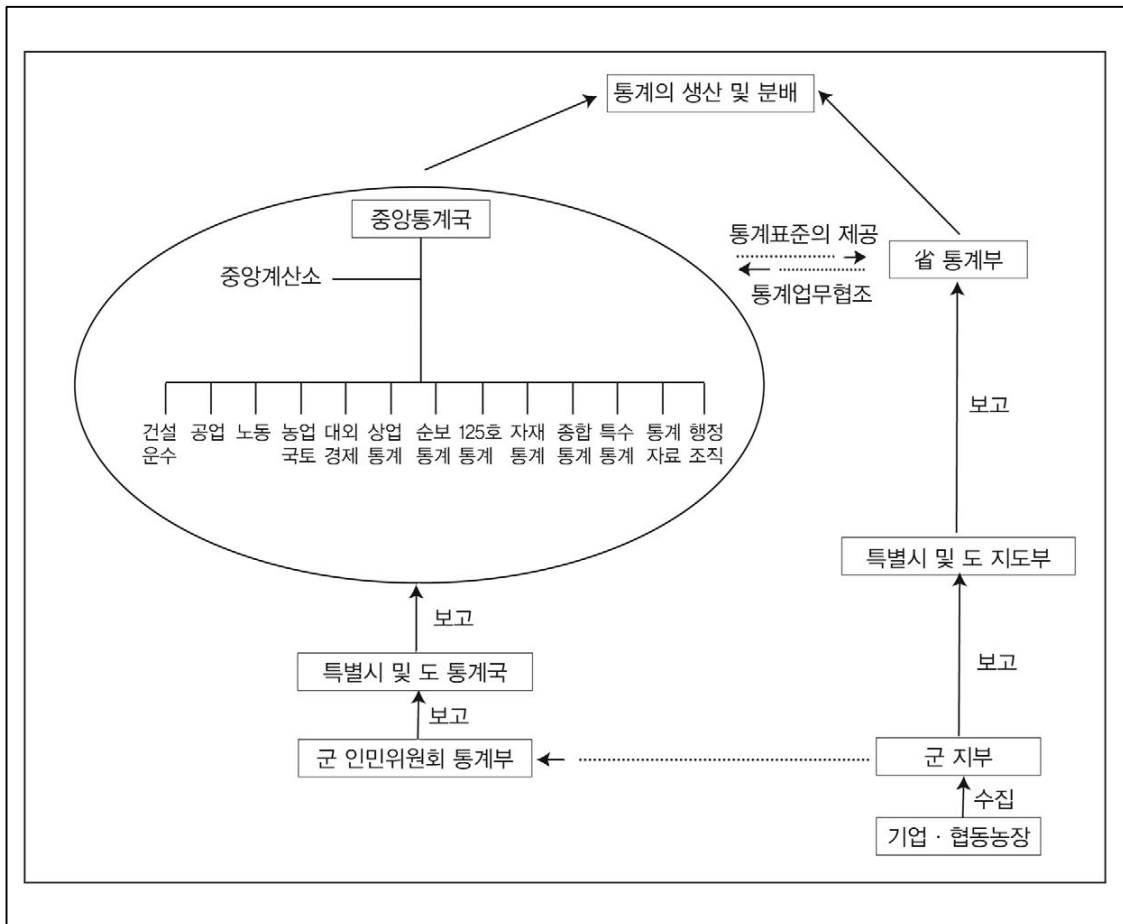
자료 : The summary on the current status of strategic statistical planning in DPRK

<그림 부록4-2> 북한 조직도



자료 : 통일부(2011)

〈그림 부록4-3〉 북한의 통계기구



자료 : 통일연구원(2007)

위 <그림>은 북한 통계제도의 특성을 간단히 도식화하고 있다. 북한은 여타 사회주의와 마찬가지로 국가의 전문 통계기구와 일반 행정기구라는 두 가지 통계기구를 병행하여 유지하고 있다. 전자는 북한의 중앙통계국을 말하는 것이며, 후자는 내각의 각 성(省)의 통계기능을 의미한다.

북한 중앙통계국은 내각의 각 성을 통해 얻어진 각종 통계자료를 전체 경제 또는 계획의 차원에서 집계, 정리, 분석하여 제공하고 공표함으로써 북한의 계획경제를 유지하는 중추적 역할을 담당하고 있다. 또한 중앙통계국은 내각의 각 성을 비롯한 국가 전체의 통계수집 및 보고 형태를 통일하고 표준화 하는 역할 역시 수행한다.

그러나 중앙통계국은 경제주체들로부터 직접 통계를 수집할만한 조직적 능력과 동기가 충분하지 않은 것처럼 보이며, 이에 따라 통계의 수집 자체는 내각의 각 성이라는 행정기구에 의존하고 있는 것으로 판단된다. 내각의 각

성의 통계기능은 크게 보아 세 가지라고 할 수 있다.

- ① 이들은 자체 행정조직을 통해 경제주체들로부터 직접 통계를 수집한다.
- ② 이렇게 수집된 통계를 전문 통계기구인 중앙통계국에 보고한다.
- ③ 이를 토대로 스스로의 통계를 생산·분배하는 기능 역시 수행한다.

조금 과장되게 말한다면, 각각의 개별적 성이 해당분야와 관련된 통계에 대해서는 조그마한 중앙통계국의 역할을 수행하는 것이다.

이러한 통계 기구를 통해 수집되고 생산되며 분배되는 북한통계는 여러 가지 흥미로운 특성을 갖고 있다. 북한통계의 대다수가 그 수집과정에서 분명히 나타나 있듯이 일종의 행정통계라는 사실이나, 이러한 행정통계를 수집하는 주체가 복수의 중첩된 행정기관이라는 점에서 북한통계는 그 수집 및 생산주체에 따라 서로가 커다란 차이를 나타낼 수도 있다는 사실 등이 대표적 특징이라고 할 수 있을 것이다.

□ 중앙통계기구 시스템과 통합통계활동 시스템 설립

CBS(중앙통계국)는 정부 내각의 중앙 핵심 운영 부서로 정부의 정책을 기반으로 국가 전체 통계에 대한 방향제시와 관리 업무를 한다. 보고 형태, 지시, 보고 기간, 보고 방법 등의 모든 절차를 자료 수집으로 통합해서 과학적 정확성, 완벽성, 객관성, 적시성을 향상 시켰다.

다. 북한의 통계 체계

1) 통계자료의 수집

통계자료의 수집은 통계적 연구에 필요한 사회경제현상에 대한 표식들과 수치자료들을 일정한 절차와 방법에 따라 해당 통계양식과 문건에 등록하는 사업으로 통계사업의 첫 단계라 할 수 있다. 통계자료수집의 정확성은 통계사업전반의 성과와 그 과학성여부를 결정한다. 제기된 과업을 해결하는데 맞는 통계자료들을 빠짐없이 그리고 과학적인 방법론에 의거하여 있는 사실 그대로 등록하여야 그것을 가공하고 분석하는 사업도 과학적으로 진행할 수 있다.

□ 통계자료의 수집 단계

- ① 자료수집요강과 등록양식들을 정확히 만드는 것과 같은 자료수집을 준비하는 사업
- ② 요강과 양식에 기초하여 실제로 표식들을 등록하고 문건을 만드는 자료수집의 기본사업
- ③ 수집된 자료를 검토하고 그 가공을 준비하는 사업

<표 부록4-1> 통계자료 수집의 여러 가지 형태와 방법

분 류	방 법
실시되는 방식에 따른 분류	① 통계보고 ② 통계조사
포괄범위에 따른 분류	① 전부자료수집 ② 일부자료수집
표식등록의 성격에 따른 분류	① 경상자료수집 ② 비경상자료수집
표식등록의 방법에 따른 분류	① 직접법 ② 문의법 ③ 문건에 의한 방법

□ 실시되는 방식에 따른 분류

① 통계보고

통계보고는 국가통계기관이 제정한 방법론과 양식, 절차에 따라 기관, 기업들이 국가 앞에 법적의무성과 책임성을 가지고 통계기관과 상급기관에 정기적으로 제출하는 형태의 자료수집으로, 사회주의 사회에서 통계자료수집의 기본 형태이다.

<표 부록4-2> 통계보고의 종류

분류	종 류	내 용
중요성에 따른 분류	① 국가통계보고 ② 위원회 통계보고 ③ 성 통계보고	
성격에 따른 분류	① 전형통계보고	국민경제 모든 부문의 기관, 기업들에 대하여 같은 양식을 적용하는 전형적인 통계보고(공통보고)
	② 전문통계보고	전문통계보고는 개별적 부문들의 구체적 실정에 맞게 특수한 양식을 적용하는 통계보고(특수보고)로 여기에는 위원회, 성 자체통계보고가 속함
제출주기에 따른 분류	① 연보고	한해를 주기로 하여 진행되는 통계보고
	② 경상보고	한해가 안 되는 기간을 주기로 하여 진행되는 통계보고
제출방법에 따른 분류	① 전신에 의한 보고	전신송달에 의하여 진행되는 보고로서 국민경제에서 중요한 지표들을 제때에 파악하고 통제하며 대책을 세우는데 많이 쓰임
	② 문건에 의한 보고	제정된 통계양식에 따라 서면으로 제출되는 보고
보고단위에 따른 분류	① 시초보고 ② 종합보고	

사회주의 사회에서는 통계자료가 주로 보고의 형태로 이루어지는 만큼 통계보고사업을 잘하는 것은 인민경제계획화사업과 전반적인 인민경제관리 사업을 개선하기 위한 중요한 과제 중 하나이다.

통계보고사업을 잘하여야 통계의 과학성과 객관성, 시기성을 보장할 수 있으며 국가가 나라의 사회경제발전형편을 구체적으로 파악하고 사회경제발전을 추진시키기 위한 올바른 대책을 세울 수 있다.

통계보고는 자료의 과학성과 객관성이 법적으로 보장되고 또한 전면성과 구체성, 체계성, 정기성이 보장되는 자료수집 형태이다

통계보고들을 통계자료 파악의 목적에 맞게 합리적으로 배합하여 조직하는 것은 통계보고사업을 개선하는데서 중요한 의의를 가진다. 통계보고의 주내용은 인민경제계획수행에 대한 종합이다. 통계보고사업을 강화하기 위해서는 통계규율을 엄격히 세워 통계보고사업에 대한 국가의 통일적 지도를 철저히 보장하며 통계보고의 과학성과 객관성, 의무성을 강화하여 그 내용을 부단히 개선해 나가는 것이 중요하다.

② 통계조사

통계조사는 일정한 기간 또는 날짜에 현물확인과 문건에 기초하여 자료를 등록하는 방법으로 특별히 실시되는 자료수집이다. 통계조사는 통계자료수집의 기본 형태인 통계보고를 보완하는 자료수집형태로 이용된다.

사회주의 사회에서 통계조사는 통계보고에 비하여 조사대상의 실태를 전면적으로 보다 상세하게 파악할 수 있는 우월성을 가진다.

통계보고는 정상적으로 실태를 파악하기 위한 수단이기 때문에 파악되는 표식들의 범위가 제한되어 있지만 통계조사는 특별히 일정한 기간에 걸쳐 한 번씩 실시하기 때문에 파악하는 표식의 범위를 넓힐 수 있다. 통계조사는 이러한 우월성으로 하여 매 시기 제기되는 당 정책을 관철하기 위한 대책을 세우거나 인민경제계획을 세우는데 보다 상세한 자료가 필요한 경우에 진행된다.

통계조사는 주로 경상통계보고로서는 해결하기 어려운 대상에 대하여 전면적이고도 구체적인 통계자료를 파악하려고 할 때에 실시한다.

통계조사를 진행하는데서 중요한 것은 통계적 연구의 목적과 조사대상의 구체적인 특성에 맞게 통계조사의 형태를 바로 정하고 그의 조사계기점과 조사기간 그리고 그 방법을 옳게 규정하는 것이다.

<표 부록4-3> 통계조사의 종류

종 류	세부종류	내 용
전부조사 (연구 분석하려는 대상전체에 대하여 실시되는 통계조사)	일제조사	조사원들이 직접 현장에서 대상을 하나하나 확인하는데 기초하여 자료를 등록 예) 설비조사, 집집승조사
	동시조사	일반적으로 파악하고 있는 기본문건에 기초하여 자료를 등록 예) 종업원조사
일부조사 (조사대상의 일부만으로 진행하는 통계조사)	단일조사	개별적인 현상에 대하여 구체적으로 세밀하게 진행
	선택조사	연구 분석하려는 대상전체를 대표할 수 있는 일부 단위들을 선택하여 그것에 대해서만 실시

□ 포괄범위에 따른 분류

① 전부자료수집

전부자료수집이란 연구되는 대상의 모든 단위들을 빠짐없이 등록하는 통계자료 수집을 말한다. 이러한 통계자료수집의 예로는 생산물을 파악할 때 해당 생산물을 생산하는 모든 기관, 기업들을 빠짐없이 포괄하는 통계보고를 들 수 있다.

② 일부자료수집

연구되는 대상의 일부 단위들만을 등록하는 자료수집으로 선택조사, 통신조사, 단일조사 등이 있다.

선택조사는 과학성이 비교적 보장되는 조사로, 조사대상 총 집단 가운데서 객관적으로 일부 단위들을 뽑아내어 조사하는 자료형태이다.

통신조사는 조사대상자들에게 배포하는 조사표가 자원에 의하여 가입 제출되는 자료수집형태이나 북한에서는 조사 자료의 과학성을 보장하기 어렵다는 이유로 통신조사를 적용하지 않는다.

단일조사는 조사대상 집단 가운데서 어느 하나의 대상을 뽑아 이에 대한 상세한 자료를 수집하는 자료수집형태로 보통 대표적이며 전형적인 기관, 기업소, 지역의 사실 등이 조사된다.

북한에서는 사회주의 제도의 우월성에 기초하여 전부자료수집을 통계자료수집의 기본 형태로 이용하고 있다. 북한에서는 사회경제생활의 거의 대부분이 통계보고, 통계조사와 같은 전부자료수집으로 파악되고 있다. 선택조사를 비롯한 일부자료수집은 전부자료수집의 보충 형태로 이용되고 있다.

□ 표식등록의 성격에 따른 분류

① 경상적 자료수집

경상적 자료수집은 연속적 자료수집이라고 하는데 이것은 대상의 상태변화가 일어날 때 마다 등록하는 자료수집형태이다.

경상적 자료수집의 예는 다음과 같다.

- 신분등록기관에서 진행하는 인구의 거주, 퇴거, 출생, 사망에 대한 등록
- 생산물 생산량 계산

② 비경상적 자료수집

비경상적 자료수집은 불연속적인 자료수집이라고도 하는데 이것은 대상의 상태변화에 대한 등록을 일정한 기간을 두고 규칙적으로 실시하기도 하고 상이한 기간을 두고 불규칙적으로 실시하기도 한다.

정기적 비경상자료수집은 일정한 기간으로 규칙적으로 실시하며 예로는 토지면적보고, 문화시설연보 등이 있다. 반면, 비정기적 비경상자료수집은 상이한 기간으로 불규칙적으로 실시하며 예로는 설비일제조사, 상업망 일제조사 등이 있다.

□ 표식등록의 방법에 따른 분류

① 직접법

직접법이란 자료수집자가 직접 조사대상을 상대로 하여 표식의 크기를 계량계측하거나 계산하고 눈으로 확정하여 등록하는 방법이다. 예를 들면 설비 일제조사와 실사형식의 조사에서는 조사자들이 직접 실물을 확인하면서 필요한 표식을 등록하게 되는데 이것이 직접법이다.

직접법은 높은 정확성을 보장할 수 있는 자료수집방법이다. 그것은 이 경우에 표식의 등록이 통계사업에 대한 전문적인 지식과 숙련을 가지고 있는 노동자들에 의하여 현장에서 실물의 상태를 확인하여 진행되기 때문이다.

② 문의법

문의법이란 조사대상자의 답변에 의하여 해당한 표식을 등록하는 자료수집방법으로 조사자가 직접 문의하여 표식을 등록하는 방법과 조사대상자가 조사요강에 의거하여 자신이 표식을 등록하는 방법이 있다.

보통 조사자가 조사대상자에게 질문이 제기된 문건을 주면 거기에 조사대상자가 스스로 해당한 표식을 기록하게 된다. 이러한 조사의 실례로는 주민생계조사를 들 수 있다. 주민생계조사에서는 조사대상 세대들이 조사문건을 받아 거기에 제기되어있는 물음에 스스로 기록하여 제출한다.

③ 문건에 의한 방법

문건에 의한 수집법은 이미 갖추어져 있는 기초문건에 기초하여 해당한 표식들을 등록하는 방법이다. 이 방법은 주로 기관, 기업들에서 통계보고를 작성할 때 진행된다.

일정한 기간에 이루어진 생산규모, 일정한 기간에 종업원들에게 지불한 노동보수규모 등과 같은 경영활동의 상태들은 정상적으로 경리되는 문건들에 기초하여 파악할 수 있다.

북한에서는 국가 및 협동단체 기관, 기업들이 정연한 경제계산체계를 세워 모든 경영활동을 정상적으로 계산하고 있는 조건에서 문건에 의한 방법도 직접법에 못지않게 자료의 정확성을 보장할 수 있다.

2) 통계자료의 가공

통계자료의 가공이란 수집된 자료를 일정한 표식에 따라 분류하고 종합하면서 연구되는 현상의 양적규모와 그 상호관계를 규정하는 통계사업공정을 말한다.

통계자료의 가공을 통하여 여러 가지 통계지표들이 얻어진다. 자료수집단계에서 얻어진 자료들은 아직 시초자료에 불과하고 그 자체로서는 사회적 현상에 대한 아무런 양적규정성도 가지지 못한다. 이 자료들은 가공을 거쳐 통계지표로 개괄될 때에만 의의를 가진다.

통계자료의 가공단계에서 진행되는 중요한 사업은 수집된 자료들을 본질적 표식에 따라 여러 개의 집단들로 나누면서 총화 하여 개괄지표들을 계산하고 그것을 통계표와 도표 같은데 표시하는 것과 같은 사업들이다.

통계자료의 가공단계에서 얻어지는 통계지표들은 그 가공수법으로 볼 때 절대치, 상대치, 평균치, 지수로 구분된다.

□ 통계자료의 가공에서의 원칙

통계자료의 가공은 수집된 자료에 기초하여 철저히 객관적으로 하여야 한다. 수집된 자료를 근거 없이 수정하거나 필요한 자료가 없다고 하여 적당히 추산하여서는 안 된다.

통계자료의 가공은 수학적으로가 아니라 연구되는 현상의 본질에 맞게 하여야 한다. 통계자료들은 단순한 주 자료가 아니라 구체적인 내용을 가지고 사회적 현상을 반영하는 자료들이다. 그러므로 그것들은 어디까지나 사회경제적 내용에 맞게 가공하여야 한다.

3) 통계자료의 분석

통계사업의 마지막 공정은 통계자료의 분석이다. 통계사업의 목적은 사회현상의 양적측면을 단순히 개괄하여 규정을 주는데 있는 것이 아니라 통계자료에 기초하여 정확한 결론을 짓고 실천적인 대책을 세우는데 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여서는 수집, 가공된 자료들에 대한 세밀한 분석을 하여야 한다.

□ 통계자료의 분석단계

① 수집 가공된 자료의 확인과 평가

통계자료의 확인과 평가라는 것은 분석에 이용되는 자료들이 정확한가를 확인하고 제기된 분석임무를 해결하는데 적합한 자료인가를 평가하는 것이다. 분석에 이용되는 자료들은 완전하고 정확하고 객관적인 것이어야 할 뿐만 아니라 제기된 분석임무를 해결하는데 알맞은 것이어야 한다.

② 자료의 분석

자료의 분석에서는 자료들의 상호대비에 기초하여 표식들 사이의 연계관계를 밝히며 연구되는 현상의 동태와 그 특징을 규정한다.

③ 분석결과에 대한 결론의 정식화

통계자료에 대한 전면적인 분석에서 해석된 결과에 기초하여 마지막으로 연구되는 현상에 대한 종합적인 결론을 내린다. 여기에는 분석결과를 설명하고 사업결과를 평가하고 앞으로의 대책을 제기하는 것과 같은 사업들이 포함된다.

□ 통계자료의 분석원칙

통계자료의 분석은 연구되는 현상과 연관되는 모든 자료들에 근거하여 진행하여야 한다. 이것은 통계자료에 반영되는 사회적 현상자체가 서로 연관되고 의존되어 있다는 데서부터 나오는 원칙이다. 사회적 현상자체가 서로 연관되고 의존되어 있으며 따라서 연관된 통계자료들을 종합적으로 분석하여야 분석결과의 구체성과 완전성을 보장할 수 있다.

통계자료의 분석에서 혁명적 균중노선을 관철하여야 한다. 통계자료분석에서 혁명적 균중노선을 관철한다는 것은 분석결과의 정확성에 대하여 균중속에 들어가 확인하고 균중자신이 자기사업실태를 알도록 하게 한다는 것이다.

라. 북한의 통계지표체계

통계지표체계는 사회경제현상과 그 발전과정을 상호연관 속에서 파악할 수 있도록 논리적으로 체계화하여 설정한 지표이다. 통계지표체계를 설정하는 것은 사회경제발전의 객관적 실태와 그 일반적합법칙성, 이를 제약하는 여러 가지 요인들을 밝히고 사회주의 경제를 과학적이고 합리적으로 관리 운영하는데 중요한 의의를 가진다.

통계지표체계를 과학적으로 정확히 설정하는 것은 통계의 중요한 과제 중 하나이다. 통계지표체계는 인민경제계획지표와 밀접한 연관 속에서 통일성을 이룰 수 있도록 설정되나 통계사업의 특성으로부터 보다 포괄적이며 분석적인 지표들이 첨가되게 된다.

<표 부록4-4> 통계지표체계 분류

분 류	지 표
측정단위에 따른 분류	현물표시지표체계 화폐표시지표체계 노동표시지표체계
작성목적에 따른 분류	개괄지표체계 분석지표체계
규모와 양적상호관계 중 어느 것을 반영하는가에 따른 분류	절대적 지표체계 상대적 지표체계
어떤 대상을 반영하는가에 따른 분류	인구 사회의 노력자원과 그 배치 및 이용 국민부 사회생산물 및 국민소득의 생산 사회생산물 및 국민소득의 분배 사회생산물의 수송 및 유통 교육, 문화, 보건 및 과학연구 재정 및 금융 국민들의 물질문화생활 사회정치 생활
경제적 내용에 따른 분류	양적지표 질적지표
연관관계에 따른 분류	결과지표 요인지표
포괄하는 측면에 따른 분류	종합지표 세부지표

마. 북한의 인구통계

1) 인구통계 지표체계

인구통계학은 인구현상의 양적측면을 개발하여 연구한다. 인구현상은 인구의 변화과정으로서 그것은 사회경제적 요인 및 생물학적 요인의 영향을 받으며 그 자체의 고유한 발전법칙에 따라 부단히 변화하고 발전하는 사회적 현상이다. 따라서 인구현상의 양적측면은 사회적 현상의 양적측면의 중요한 내용을 이룬다.

인구현상, 인구의 변화과정은 일정한 양적측면으로서 통계적으로 반영할 수 있으며 이러한 통계적 연구는 인구통계지표를 수단으로 이용한다. 그러므로 인구통계학은 여러 가지 구체적인 인구통계지표들의 계산과 지표체계의 설정 및 분석방법론을 기본내용으로 하여 구성된다.

가) 인구통계지표의 개념과 종류

인구현상의 양적측면은 인구통계지표들에 의하여 반영되며 분석된다. 인구통계는 인구통계지표들을 수단으로 하여 인구현상의 양적측면을 연구한다. 인구현상의 양적규모와 그 상호관계는 수치로만 반영되고 분석된다. 인구현상들을 수치로 파악하고 분석하기 위해서는 인구통계수치들의 내용을 밝혀주는 표현 수단이 있어야 한다. 실례로 인구규모, 출생이나 사망과 같은 인구변동, 인구증가속도와 같은 인구재생산 변화실태를 수치로 표시하려면 총인구수, 출생률, 사망률과 같은 표현수단이 있어야 한다.

인구통계지표란 인구현상의 양적측면을 수치로 표시하기 위한 통계학적 개념을 말한다.

<표 부록4-5> 인구통계지표 분류

분 류	종 류
어떤 관찰시기로 측정되는가에 따른 분류	시점지표, 시기지표
인구현상의 양적측면의 내용에 따른 분류	양적지표, 질적지표
개괄방식에 따른 분류	절대지표, 상대지표 평균지표
인구현상을 어떤 단면에서 보여주는가에 따른 분류	부분지표, 종합지표

□ 어떤 관찰시기로 측정되는가에 따른 분류

① 시점지표

인구현상의 정태적 측면을 반영하며, 정지적인 시점에서의 인구현상의 크기를 수치로 표현하는 지표이다. 실례로는 일정한 시점 현재의 총인구수, 구 성별에 따르는 인구수 규모 등이 있다.

② 시기지표

인구현상의 동태적 측면을 반영하며, 일정한 경과기간에 관찰되는 인구현 상의 크기를 수치로 표현하는 지표이다. 실례로는 출생과 사망 같은 인구재 생산과정과 이동변화과정 등이 있다.

□ 인구현상의 양적측면의 내용에 따른 분류

① 양적지표

인구변동의 조건과 그 단순한 결과를 반영하는 지표이다. 인구변동 조건을 보여주는 지표에는 성별 연령별 인구수, 해산적령여성인구수, 교육수준 등이 있고 인구변동의 단순한 결과를 반영하는 지표에는 출생자수, 사망자수, 총 인구수 등이 있다.

② 질적지표

일정한 인구변동의 조건 하에서 그 변동 수준을 보여주는 지표로 산생률, 사망률, 평균수명 등이 있다.

□ 개괄방식에 따른 분류

- ① 절대지표 : 인구현상의 절대규모를 그 자체로 보여주는 지표
- ② 상대지표 : 두 개의 연관된 절대지표를 비교한 결과로 인구현상의 절대규모를 그 자체로 보여주는 지표
- ③ 평균지표 : 인구현상의 대표적인 크기 반영

상대지표와 평균지표는 동일한 유형의 질적지표이며 절대지표는 양적지표로 분류된다.

절대지표는 자료수집의 결과 처음으로 얻어지는 개괄 지표로 이용되며, 상대지표나 평균지표는 인구통계지표의 가공 및 분석과정에 이용되는 기본통계수법으로서 중요한 의미를 가진다.

□ 인구현상을 어떤 단면에서 보여주는가에 따른 분류

① 부분지표

부분지표는 인구현상의 양적측면을 구체적이며 부분적인 단면에서 보여주는 지표로 세대별 개별적 지역별 출생자수나 사망자수, 결혼연령, 산생연령, 같은 것을 들 수 있다.

② 종합지표

인구현상을 개괄적이고 종합적으로 반영하는 지표로 총인구증가수, 총생산율, 전국적인 평균수명, 인구성장속도와 같은 지표들을 들 수 있다. 이 지표들은 일정한 기간 전국적으로 전반적인 인구변화과정을 총체적으로 보여준다.

2) 북한의 인구통계지표체계

<표 부록4-6> 인구통계지표체계의 기본항목

지 표 체 계	항 목
인구수에 관한 통계지표체계	시점인구수, 생존인년수, 평균인구수, 연중간인구수(상주인구수, 현주인구수)
인구구성에 관한 통계지표체계	성별 나이별 구성지표, 계급별 구성지표, 인구의 지역별 구성지표, 결혼 및 주민세대별 구성지표, 인구의 지식정도별 구성지표, 기타 표식에 의한 구성통계지표
인구변동지표체계 인구재생산지표체계 인구이동분포통계에 관한 지표체계 인구동태지표체계	출생, 사망, 평균수명, 결혼상태
인구생명표	
전망인구예측지표체계	총인구수예측지표, 출생자수 예측지표, 사망자수 예측지표, 연령별 인구수 예측지표 등
기타	

3) 북한의 인구통계 관련 제도

□ 북한의 인구센서스

북한은 UNFPA의 지원 하에 1993년 처음으로 인구센서스를 실시하였다. 북한에서는 ‘인구일제조사’라는 용어로 실시된 1차 인구센서스는 북한 국적의 모든 거주민을 대상으로, 기숙사, 노인수용시설과 같은 집단가구의 구성원들도 포함하여 실시한 것으로 알려져 있다. 그리고 15년 후인 2008년 UNFPA의 지원을 받아 두 번째 인구센서스를 실시하였고, UN에 공개되었다.

북한에서 전국적인 인구조사로서 최초의 인구센서스는 1993년 12월 31일을 기준(조사기간은 1994년 1월 3~15일)으로 인구일제조사라는 이름으로 실시되었다. 그런데 1993년 인구센서스의 조사수행체계는 거의 알려지지 않고 있다. 이에 따라 북한당국이 실제 가구조사를 통한 인구센서스를 실시하였다기 보다는 주민등록제도에 크게 의존하는 방식으로 조사를 시행하였다는 의문이 제기되기도 하였다(노용환 외, 1997). 그러나 Yu(1998)에 따르면 1993년 인구센서스는 조사원(census enumerators)과 지도원(census supervisors)에 의해 수행된 것으로 알려져 있다. 조사원은 북한 행정구역의 말단조직인 인민반의 반장에서 선출하였으며, 지도원은 반(지역) 인구 중에서 학력이 높은 교사, 의사, 기술자 등으로 채용하였다. 총 조사원은 약 57,000명, 지도원은 14,000명이며 이들 중 약 80%는 여자로 구성되어 있다. 그리고 인구의 누락 또는 중복 조사를 방지하기 위하여 가구등록 단위인 반(班)을 이용하여 조사구(enumeration Area) 160,000개를 설정하였고, 한 조사원이 한 조사구를 담당하였다. 반(班) 규모가 아주 작은 경우에는 한 조사원이 2개 이상의 반을 담당하여 조사하였다(이삼식 외, 1999). 인구센서스는 북한 국적의 모든 주민들을 대상으로 하였고, 그 범주에 기숙사, 노인수용시설 등과 같은 집단생활시설 단위를 포함하였다. 이 인구센서스의 결과는 「조선민주주의인민공화국 인구일제조사자료집」으로 발표되었다.

2008년 이전까지 북한 인구에 대한 신뢰성 있는 자료는 거의 없었다. 1993년 인구센서스 자료가 그나마 가용한 신뢰성 있는 자료였다. 따라서 북한 인구현황에 대한 파악이 어려웠으며, 체계적인 연구가 제대로 이루어 질 수 없었다. 북한은 1958년 사회주의 개조를 완성한 이후 경제 관련 통계 발표를 제대로 하지 않았고, 1965년부터는 국가 안보에 관한 비밀주의를 주장하면서 관련 통계를 발표하지 않아왔다. 이후 북한은 『노동신문』, 『민주조선』, 『조선중앙

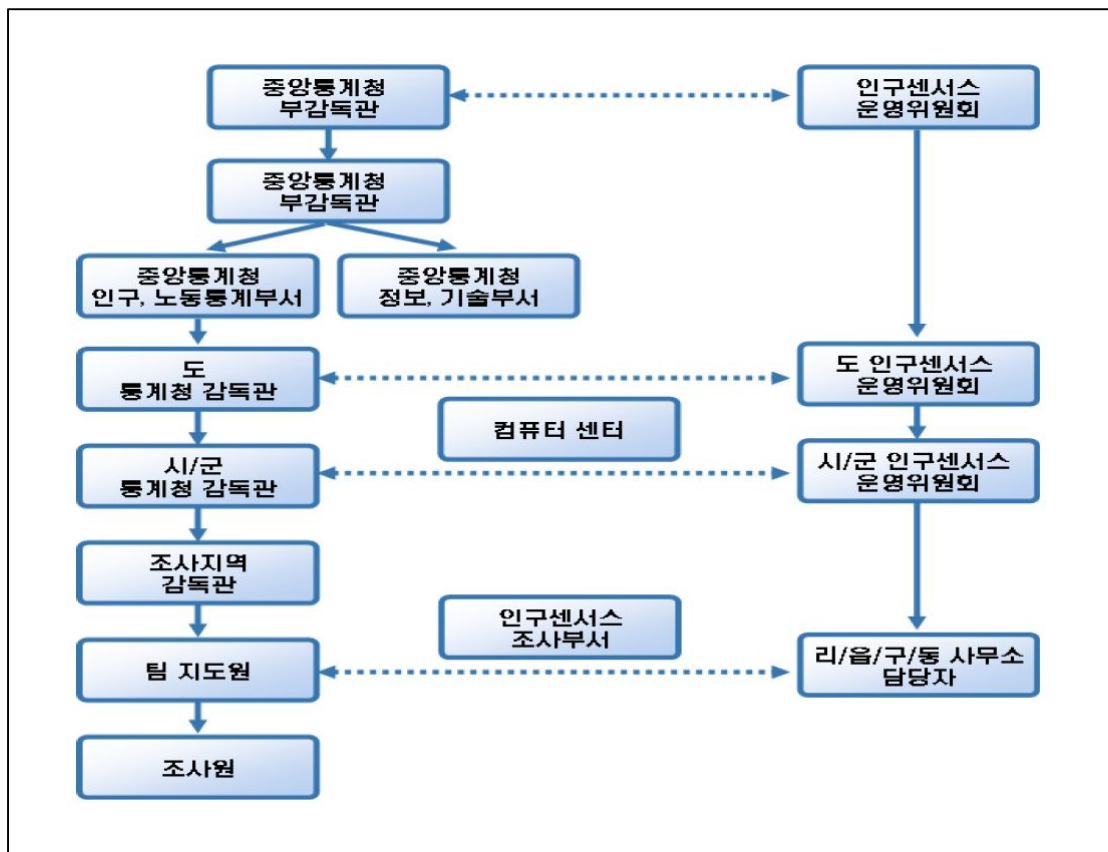
연감』, 『조선중앙통신』 등을 통해 비정기적으로 정확하지 않은 수치를 발표할 뿐이었다. 때문에 남한에서의 북한 인구에 대한 연구는 남한이나 동아시아 국가들의 출생, 사망, 인구증가율을 감안하여 북한의 인구동태 수준이나 전체 인구의 규모를 추정하는 정도였다고 할 수 있다. 이후 1989년 북한의 중앙통계국은 인구센서스 시행을 위한 기술 및 재정적인 지원을 UNFPA(유엔인구기금)로부터 받기 위해 1946~1987년 기간의 인구와 인구관련 사회지표 자료들을 1989년 UNFPA에 제출하였다. 이를 계기로 남한 및 해외에서 북한 인구에 대한 심층적인 연구들이 상당수 이루어졌다.

북한당국은 2008년 10월 1일자 기준(실제 조사는 2008년 10월 1~15일)으로 제2차 인구센서스를 실시하기 위해 국가센서스조정위원회(National Census Steering Committee)를 조직하고, 도와 시·군의 행정단위별 위원회(committee)와 연계하여 업무를 추진하였다(Central Bureau of Statistics, 2009). 이 위원회는 부수상과 여러 부의 차관들로 구성되었으며, 인구센서스 시행에 대해 대략적인 방향을 발표하고 전반적인 지침을 제시하는 역할을 수행하였다. 그리고 인구센서스를 실시하기 위한 협력기관으로 다양한 부서들의 활동을 조직하였다. 경제통계를 담당하는 정부기관인 중앙통계국(Central Bureau of Statistics)은 인구센서스의 기획과 시행을 맡았다. 도 및 시·군의 통계국은 관할 지역에 대해 조사를 실시하였다. 통계조사 인력으로는 약 35,000명의 조사원과 약 8,000명의 지도원들이 동원되었다. 이들은 관할 지역에서 모집되어 훈련을 받았다. 도 및 시·군 통계국의 일부 직원들은 조사구역 감독관으로 참여하였다. 감독관은 자료수집(조사) 활동을 감독하고 조직(조사원, 지도원)을 지휘하였다. 그리고 2008년 인구센서스에서 인구의 누락 또는 중복 조사를 방지하기 위하여 리·읍·구·동별로 조사구를 설정하였는데, 각 조사구는 농촌지역의 경우 평균 150가구, 그리고 도시 지역의 경우 평균 180가구로 구성되었다.

2008년 인구센서스는 북한의 모든 국민과 북한 국적을 획득한 외국인들을 대상으로 실시되었다. 구체적인 조사 대상으로 리·읍·구·동내에 위치한 모든 가구와 시설거처에 살고 있는 모든 사람들을 포함하였다. 시설거처는 기숙사, 보호시설, 군영, 형무소(수용소) 등을 포함한다. 조사원들은 조사표를 이용해 가구마다 면접을 실시하되, 개인은 주로 그들의 주거공간 안에서 조사되었다(Central Bureau of Statistics, 2009).

북한에서 실시한 두 인구센서스 간 조사체계를 비교하는 것은 정보 부족으로 한계가 있다. 따라서 제한된 정보를 토대로 차이점을 규명하고, 그 시사점을 도출하고자 하였다. 우선, 두 인구센서스는 인구나 가구 또는 거처의 누락 혹은 중복 조사를 방지하기 위해 조사구라는 현대적인 기법을 적용한 것으로 보인다. 그러나 1993년 인구센서스에서는 조사구를 말단행정 구역 중 하나인 반(班)을 적용하였다. 이는 행정편의 혹은 비용 절감의 효과는 있을 지라도 조사구역의 경계가 불분명하고 일정한 규모의 가구 수로 구역화가 곤란하여, 조사 중복 혹은 누락의 방지가 어려워진다는 문제점을 지닌다. 그리고 조사원의 조사담당 가구 수를 균등하게 분담하기 어렵다는 점도 지적할 수 있다. 이와는 대조적으로, 2008년 인구센서스에서는 조사지역의 지도를 준비하고, 이를 기준으로 조사구 요도를 작성하는 등 보다 현대적인 센서스 기법을 적용하였다.

<그림 부록4-4> 북한의 2008년 인구센서스 조사체계 조직도



두 차례의 인구센서스 모두 조사원과 이를 관장하는 지도원을 별도로 구성하고 유기적으로 연계, 운영하는 등 인력동원에 있어서도 현대적인 인구센

서스 기법을 적용한 것으로 확인되었다. 특히, 2008년 인구센서스의 경우 훈련받은 조사원들 각각은 약 150~200가구씩을 할당받아 방문면접을 통해 가구명부와 조사표를 작성하였다(Central Bureau of Statistics, 2009). 지도원은 4~5명의 조사원을 지도하고 감독하였다. 구체적으로 지도원은 조사원들이 자신의 할당량을 가능한 정확하게 완수하고, 제 시간에 성과물을 제출할 수 있도록 하는 책임을 맡았다. 모든 조사원들과 팀 지도원 및 인구센서스 구역 감독관들은 조사 시 활용하는 정의와 개념, 면접 방법과 절차, 조사표 작성 방법 등에 익숙해지도록 5일간 훈련을 받았다. 그리고 감독관들은 역할과 책임에 관한 추가적인 지도를 받았다.

이외에도 북한의 2008년 인구센서스에서는 현대적인 인구센서스의 핵심 요소로서 홍보, 시험조사, 사후조사 등을 실시한 것으로 나타났다(Central Bureau of Statistics, 2009). 인구센서스의 중요성과 국민의 협조를 위한 홍보는 TV, 라디오, 신문, 포스터 등의 대중매체를 통해 이루어졌다. 시험조사(pilot survey)는 센서스 기획과 조건의 타당성을 평가하고 조사조직과 조사 절차를 시험하기 위한 것으로 본조사(main survey) 1년 전인 2007년 10월에 평양시를 포함한 10개의 도에서 각 1개 군씩 선정하여 진행되었다. 사후조사(post enumeration survey)는 본조사의 내용과 범위의 오류 여부에 대한 객관적인 평가를 실시하기 위한 것으로, 독립조직인 인구센터(Population Center)가 295개 표본조사구 내 모든 가구들을 대상으로 실시하였다.

<표 부록4-7> 2008년 북한 인구센서스 주요 내용

- 조사기간 : 2008. 10. 1. ~ 10. 15.(기준시점 : 10. 1일 0시 현재)
 - * 1993년 1차 인구센서스 후 15년 만에 두 번째 센서스 실시
- 조사방법 : 조사원 면접조사(전 인구 전수조사)
 - * 조사원수 : 약 3만 5천명(조사원 1명당 약 150~200가구 조사)
- 조사항목 : 53개 항목(인구 29개, 가구 14개, 사망관련 10개)
- 조사대상 : 북한 내 거주하는 모든 주민과 북한국적을 취득한 외국인
 - * 시설인구(군부대, 교도소 등)도 모두 조사되었음
- 조사결과 : 10개 분야 53개 결과표 제공('09.12월)

북한에서 두 번에 걸친 인구센서스는 사회주의 체제하에서의 조사이자 동시에 전국적인 인구센서스를 진행하지 않았던 상태에서의 조사라는 것을 감안하면 조사방법이나 자료의 질적인 수준에 있어서 많은 문제가 제기될 수 있다. 그럼에도 2차례에 걸친 인구센서스 자료는 그동안 변변한 자료조차 없었던 북한 인구와 관련된 통계자료를 확보한다는 점과 이를 통해 북한의 인구현황에 대한 동태적 분석이 가능해졌고, 제한적이거나 북한인구구조에 대한 파악에 상당히 유용하다는 점에서 그 의미가 적지 않다고 할 수 있다. 또한 1993년과 2008년 사이 북한에서는 최악의 경제난으로 인해 대량아사자의 발생은 물론, 이로 인한 인구구조의 변화가 급격히 일어났을 것이라는 추측이 가능할 때, 이 시기 진행된 두 번의 인구센서스는 북한의 사회구조 변화를 설명하는데 있어 중요한 자료라 할 것이다. 북한당국 역시 인구센서스를 통한 인구 및 사회변화에 대한 정보를 파악하는 것이 필요했으며, 때문에 UN에 인구센서스를 실시하기 위한 자금 등의 지원을 요청했을 것으로 생각된다. 이러한 중요성이 반영되어 2008년 두 번째의 북한 인구센서스 결과가 발표되면서 남한에서는 1993년 과 2008년 북한 인구구조를 비교 분석한 연구들이 속속 발표되었다. 북한당국 또한 2008년 인구센서스의 결과를 토대로 인구 상태를 분석하고 이후 교육, 문화, 보건, 주택건설 등 국가정책에 반영될 것으로 생각된다.

북한의 1993년 인구센서스의 조사표는 1장으로 인구일제조사등록표(1993.12.31.현재)와 사망인구등록표(1993.1.1.~12.31)가 각각 양면에 인쇄되어 있다. 인구일제조사 등록표는 성과 연령에 관한 기본사항 2개 문항, 경제활동상태에 관한 2개 문항, 출산에 관한 1개 문항, 사망에 관한 5개문항 등 총 10문항을 포함하고 있다.

2차 인구센서스의 조사항목은 UN의 “인구 및 주택 센서스의 원칙과 권고 사항”을 참조하되, 국가 차원의 적절성 및 실현가능성 등을 고려하여 선정되었다고 밝히고 있다. 일반가구를 조사하기 위한 가구조사표에 포함된 조사항목은 총 53개로, 가구에 관한 14개 문항, 가구원에 관한 29개 문항, 사망에 관한 10개 문항으로 구성되어있다.

<그림 부록4-5> 북한의 2008년 인구센서스 조사표(1)

질문서 총개수 ___ 개 중 ___ 번째		
조사양식 2인-7 주체 97(2008)년 5월 1일 중앙통계국 제정제 252호	조선민주주의인민공화국 2008년 인구일제조사 질문서 2008년 10월 1일 - 10월 15일	등록대상 주체 97(2008)년 10월 1일 0시 현재 인구일제조사를 진행하는 지역안에 살고있는 모든 주민들을 등록한다. 비밀담보 여기에 등록된 모든 개인자료들은 비밀이 엄격히 담보되며 통계기관에서 국가적목적에만 이용하게 된다.
조사지역주소		
도 _____ □□ 시(구역),군 _____ □□ 리(읍,구,동) _____ □□□□	조사구번호 □□□□ 살림집번호 □□□□ 세대번호 □□□□	세대주(혹은 집계생활단위)이름 _____ 인민반 _____ 호동 _____ 현관 _____ 층 _____ 호
제 1편 세대 및 살림집등록		
1. 이 세대에 현재 살고 있는 인구수가 모두 몇명입니까? (계 _____ 명) 남자 □□ 여자 □□	6. 원거세대입니까? 1 예 □ 2 아니	11. 어떤 위생실을 사용합니까? 1 수세식개인위생실 2 수세식공동위생실 3 재래식개인위생실 4 재래식공동위생실 5 없음 □
2. 세대류형 1 가정세대 □ 2 집계생활단위 → 2번으로 가시오	7. 살림집의 총면적은 얼마입니까? _____ m ² □□□□	12. 이 집이 어떤 난방체제입니까? 1 중앙 및 지역난방 2 전기난방 3 전기난방과 함께 이용하는 다른 난방 4 가정을 석탄난방 □ 5 가정을 나무난방 6 기타
3. 세대주의 직업은 무엇입니까? 1 로동자 } 질문 5로 2 사무원 } 3 농장원 } 4 사회보장, 근로보장 5 부양 □ 6 학생	8. 살림방은 몇칸입니까? (전실제외) 1 1칸 □ 2 2칸 3 3칸 4 4칸 혹은 그 이상	13. 현재 주되는 난방형태는 무엇입니까? 1 중앙 및 지역난방 2 전기난방 3 전기난방과 함께 이용하는 다른 난방 4 가정을 석탄난방 □ 5 가정을 나무난방 6 기타
4. 세대주의 전직업은 무엇입니까? 1 로동자 2 사무원 3 농장원 □ 4 농업농장원 5 협동조합원	9. 집에 수도가 있습니까? 1 예 □ 2 아니	14. 현재 주되는 취사용 연료는 무엇입니까? 1 전기 □ 2 가스 3 석유 4 석탄 □ 5 나무 6 기타
5. 살림집이 어떤 형식입니까? 1 1동 1세대 □ 2 1동 다세대 3 아파트 4 기타	10. 현재 주되는 응료수원천은 무엇입니까? 1 집안수도 2 공동수도 3 열장 4 보일러이 있는 우물 □ 5 보일러이 있는 샘물 6 못, 강 7 기타	
조사원 이름: _____ 수 표: _____ 작성날자: 주체 97(2008)년 10월 일	감독원 이름: _____ 수 표: _____ 검토날자: 주체 97(2008)년 10월 일	

〈그림 부록4-6〉 북한의 2008년 인구센서스 조사표(2)

제2편 개인등록				
모 든 주 민 에 대 해	1. 이름은 무엇입니까? (세대주부터 시작하여 등록하시오.)	개인번호 _____ □□	개인번호 _____ □□	개인번호 _____ □□
	2. 여기에 거주되어 있습니까?	1 예 → 질문 4로 □ 2 아 니	1 예 → 질문 4로 □ 2 아 니	1 예 → 질문 4로 □ 2 아 니
	3. 여기 거주가 아니라면 어디에 거주되어 있습니까? (리, 읍, 구, 등의 명칭대로 쓰시오.)	_____도 □□ _____군 □□ _____리 □□	_____도 □□ _____군 □□ _____리 □□	_____도 □□ _____군 □□ _____리 □□
	4. 세대주와는 어떤 관계입니까?	1 세 대 주 2 배 우 자 3 자 녀 4 손 자 녀 5 사 위, 며느리 6 부모 (배우자의 부모) 7 친 적 8 기 타	2 배 우 자 3 자 녀 4 손 자 녀 5 사 위, 며느리 6 부모 (배우자의 부모) 7 친 적 8 기 타	2 배 우 자 3 자 녀 4 손 자 녀 5 사 위, 며느리 6 부모 (배우자의 부모) 7 친 적 8 기 타
	5. 성별은 무엇입니까?	1 남 자 □ 2 녀 자	1 남 자 □ 2 녀 자	1 남 자 □ 2 녀 자
	6. 언제 태어났습니까? (출생년월을 보고 만나이를 쓰시오. 출생년월을 모르는 경우는 근사한 나이를 적으시오.)	년 □□□□ 월 □□ 나이 □□□□	년 □□□□ 월 □□ 나이 □□□□	년 □□□□ 월 □□ 나이 □□□□
	7. 어느 나라 민족입니까?	1 조 선 □ 2 기 타	1 조 선 □ 2 기 타	1 조 선 □ 2 기 타
5 살 부 녀 에 대 해	8. 안경을 끼고도 시력장애가 있습니까?	1 없음 □ 2 약한 장애 3 심한 장애 4 전혀 볼수 없음	1 없음 □ 2 약한 장애 3 심한 장애 4 전혀 볼수 없음	1 없음 □ 2 약한 장애 3 심한 장애 4 전혀 볼수 없음
	9. 청력장애가 있습니까?	1 없음 □ 2 약한 장애 3 심한 장애 4 전혀 볼수 없음	1 없음 □ 2 약한 장애 3 심한 장애 4 전혀 볼수 없음	1 없음 □ 2 약한 장애 3 심한 장애 4 전혀 볼수 없음
	10. 걸기와 계단 오르내리기에서 장애가 있습니까?	1 없음 □ 2 약한 장애 3 심한 장애 4 전혀 볼수 없음	1 없음 □ 2 약한 장애 3 심한 장애 4 전혀 볼수 없음	1 없음 □ 2 약한 장애 3 심한 장애 4 전혀 볼수 없음
	11. 기억력과 집중력에서 장애가 있습니까?	1 없음 □ 2 약한 장애 3 심한 장애 4 전혀 기억, 집중할수 없음	1 없음 □ 2 약한 장애 3 심한 장애 4 전혀 기억, 집중할수 없음	1 없음 □ 2 약한 장애 3 심한 장애 4 전혀 기억, 집중할수 없음
	12. 5년전 (2003년 9월 30일) 어디에 거주되어 있었습니까? (거주지가 <다른 곳>이면 5년전에 거주되어 있던 도와 군의 이름을 쓰고 읍, 구, 통, 혹은 리에 표시하시오.)	1 예 기 → 질문 13으로 □ 2 다른 곳 _____도 □□ _____군 □□ 1 읍, 구, 통 □□ 2 리	1 예 기 → 질문 13으로 □ 2 다른 곳 _____도 □□ _____군 □□ 1 읍, 구, 통 □□ 2 리	1 예 기 → 질문 13으로 □ 2 다른 곳 _____도 □□ _____군 □□ 1 읍, 구, 통 □□ 2 리
	13. 간단한 글을 읽고 쓰고 리해할수 있습니까?	1 예 □ 2 아 니	1 예 □ 2 아 니	1 예 □ 2 아 니
	14. 현재 유치원이나 학교에 다니고있습니까?	1 예 □ 2 아 니 → 질문 17로	1 예 □ 2 아 니 → 질문 17로	1 예 □ 2 아 니 → 질문 17로
	15. 어떤 학교에 다니고있습니까?	1 유 치 원 } 질문 17로 2 소 학 교 } 3 중 학 교 } 4 직업기술학교 } 5 전문학교 } 6 대 학 } 7 박 사 원 }	1 유 치 원 } 질문 17로 2 소 학 교 } 3 중 학 교 } 4 직업기술학교 } 5 전문학교 } 6 대 학 } 7 박 사 원 }	1 유 치 원 } 질문 17로 2 소 학 교 } 3 중 학 교 } 4 직업기술학교 } 5 전문학교 } 6 대 학 } 7 박 사 원 }
	16. 주간입니까?	1 예 □ 2 아 니	1 예 □ 2 아 니	1 예 □ 2 아 니
	17. 최종 어떤 학교를 졸업하였습니까?	0 안 다 님 } 질문 21로 1 유 치 원 } 2 소 학 교 } 3 중 학 교 } 4 직업기술학교 } 5 전문학교 } 6 대 학 } 7 박 사 원 }	0 안 다 님 } 질문 21로 1 유 치 원 } 2 소 학 교 } 3 중 학 교 } 4 직업기술학교 } 5 전문학교 } 6 대 학 } 7 박 사 원 }	0 안 다 님 } 질문 21로 1 유 치 원 } 2 소 학 교 } 3 중 학 교 } 4 직업기술학교 } 5 전문학교 } 6 대 학 } 7 박 사 원 }

<그림 부록4-7> 북한의 2008년 인구센서스 조사표(3)

제 2 편 개인등록				
1. (이름과 개인번호를 써넣으시오.)		개인번호	개인번호	개인번호
16살부터 49살 등록	18. 어떤 자격을 가지고있습니까?	1 기 사 2 기 수 3 전문가 4 중등전문가	1 기 사 2 기 수 3 전문가 4 중등전문가	1 기 사 2 기 수 3 전문가 4 중등전문가
	19. 어느 학교(대학), 어느 학과를 나왔습니까?	학교: _____ 학과: _____	학교: _____ 학과: _____	학교: _____ 학과: _____
	20. 주간졸업입니까?	1 예 2 아니	1 예 2 아니	1 예 2 아니
	21. 지난 6개월동안에 일상적으로 무엇을 했습니까?	1 일 할 2 공 부 3 로동능력상실 4 년로보장 5 가정일 6 아무것도 안할	1 일 할 2 공 부 3 로동능력상실 4 년로보장 5 가정일 6 아무것도 안할	1 일 할 2 공 부 3 로동능력상실 4 년로보장 5 가정일 6 아무것도 안할
	22. 지난 6개월동안 가정자체 소비를 위해 다음과 같은 일을 했습니까? ㄱ. 러벨가꾸기 ㄴ. 집집승기르기/목고기집이 ㄷ. 빨래구슬 및 가솔 ㄹ. 물길기 ㅁ. 수공품만들기 ㅂ. 기 타	ㄱ. 1 예 2 아니 ㄴ. 1 예 2 아니 ㄷ. 1 예 2 아니 ㄹ. 1 예 2 아니 ㅁ. 1 예 2 아니 ㅂ. 1 예 2 아니	ㄱ. 1 예 2 아니 ㄴ. 1 예 2 아니 ㄷ. 1 예 2 아니 ㄹ. 1 예 2 아니 ㅁ. 1 예 2 아니 ㅂ. 1 예 2 아니	ㄱ. 1 예 2 아니 ㄴ. 1 예 2 아니 ㄷ. 1 예 2 아니 ㄹ. 1 예 2 아니 ㅁ. 1 예 2 아니 ㅂ. 1 예 2 아니
	23. 지난주 이러한 일들을 하는데 하루 평균 몇시간 소비했습니까?	1. 없 음 2. 1시간 미만 3. 1-3 시간 4. 4-6 시간 5. 7-8 시간 6. 9 시간이상 질문 21에 《일할》이 아니면 질문 27로 가시오.	1. 없 음 2. 1시간 미만 3. 1-3 시간 4. 4-6 시간 5. 7-8 시간 6. 9 시간이상 질문 21에 《일할》이 아니면 질문 27로 가시오.	1. 없 음 2. 1시간 미만 3. 1-3 시간 4. 4-6 시간 5. 7-8 시간 6. 9 시간이상 질문 21에 《일할》이 아니면 질문 27로 가시오.
	질문 21에서 《일할》인 경우: 24. 어느 기관, 기업소에 다니고 있습니까? 그 기관, 기업소는 기분 어떤 활동이나 생산을 하고있습니까?	_____	_____	_____
	25. 구체적으로 무슨 일을 합니까? (직제직종을 쓰시오.)	_____	_____	_____
	26. 직업은 무엇입니까?	1 로 동 자 2 사 무 원 3 농 장 원	1 로 동 자 2 사 무 원 3 농 장 원	1 로 동 자 2 사 무 원 3 농 장 원
	27. 결혼상태는 어떻습니까?	1 미 혼 2 짝 혼 3 리 혼 4 배우자사 망	1 미 혼 2 짝 혼 3 리 혼 4 배우자사 망	1 미 혼 2 짝 혼 3 리 혼 4 배우자사 망
28. 첫결혼은 몇살에 했습니까?	_____	_____	_____	
녀자 15살 { 49살 등록	29. 지난해 10.1 - 올해 9.30 까지 1년동안에 아이를 낳은적이 있습니까? 낳았다면 남자와 녀자를 각각 몇명 낳았습니까?	1 예 2 아니 → 다음사람 (계 _____) 남 자 녀 자	1 예 2 아니 → 다음사람 (계 _____) 남 자 녀 자	1 예 2 아니 → 다음사람 (계 _____) 남 자 녀 자

〈그림 부록4-8〉 북한의 2008년 인구센서스 조사표(4)

제 3 편 사망자등록				
<p>지난해 10월 1일부터 올해 9월 30일까지 세대성원중에 사망한 사람이 있습니까?</p> <p>1. 예 <input type="checkbox"/></p> <p>2. 아니 → 조사끝내기</p>				
1. 사망자의 이름은 무엇입니까?	개인번호 _____ <input type="text"/>	개인번호 _____ <input type="text"/>	개인번호 _____ <input type="text"/>	개인번호 _____ <input type="text"/>
2. 사망자의 성별은 무엇입니까?	1 남자 <input type="checkbox"/> 2 여자 <input type="checkbox"/>	1 남자 <input type="checkbox"/> 2 여자 <input type="checkbox"/>	1 남자 <input type="checkbox"/> 2 여자 <input type="checkbox"/>	1 남자 <input type="checkbox"/> 2 여자 <input type="checkbox"/>
3. 사망자의 생년월일은 언제입니까?	년 <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 월 <input type="text"/> <input type="text"/> 일 <input type="text"/> <input type="text"/>	년 <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 월 <input type="text"/> <input type="text"/> 일 <input type="text"/> <input type="text"/>	년 <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 월 <input type="text"/> <input type="text"/> 일 <input type="text"/> <input type="text"/>	년 <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 월 <input type="text"/> <input type="text"/> 일 <input type="text"/> <input type="text"/>
4. 언제 사망하였습니까?	년 <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 월 <input type="text"/> <input type="text"/> 일 <input type="text"/> <input type="text"/>	년 <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 월 <input type="text"/> <input type="text"/> 일 <input type="text"/> <input type="text"/>	년 <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 월 <input type="text"/> <input type="text"/> 일 <input type="text"/> <input type="text"/>	년 <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 월 <input type="text"/> <input type="text"/> 일 <input type="text"/> <input type="text"/>
5. 사망시 나이는 몇살입니까? (출생, 사망년월일을 보고 만나이를 쓰시오. 1살미만은 《00》을 기입하시오. 98살이상은 《98》을 기입하시오. 나이를 모르는 경우는 《99》을 기입하시오.)	만 나 이 <input type="text"/> <input type="text"/>	만 나 이 <input type="text"/> <input type="text"/>	만 나 이 <input type="text"/> <input type="text"/>	만 나 이 <input type="text"/> <input type="text"/>
사망자중 15살부터 49살까지 여성 등록 (생년월일이 1958.10.1 ~ 1993.9.30 일까지의 여성)				
6. 임신중에 사망하였습니까?	1 예 → 질문9로 <input type="checkbox"/> 2 아니 <input type="checkbox"/> 3 모름 <input type="checkbox"/>	1 예 → 질문9로 <input type="checkbox"/> 2 아니 <input type="checkbox"/> 3 모름 <input type="checkbox"/>	1 예 → 질문9로 <input type="checkbox"/> 2 아니 <input type="checkbox"/> 3 모름 <input type="checkbox"/>	1 예 → 질문9로 <input type="checkbox"/> 2 아니 <input type="checkbox"/> 3 모름 <input type="checkbox"/>
7. 류산 또는 류산후 42일 이내에 사망하였습니까?	1 예 → 질문9로 <input type="checkbox"/> 2 아니 <input type="checkbox"/>	1 예 → 질문9로 <input type="checkbox"/> 2 아니 <input type="checkbox"/>	1 예 → 질문9로 <input type="checkbox"/> 2 아니 <input type="checkbox"/>	1 예 → 질문9로 <input type="checkbox"/> 2 아니 <input type="checkbox"/>
8. 아니면 해산시 또는 산후 42일 이내에 사망하였습니까?	1 예 <input type="checkbox"/> 2 아니 → 질문 10으로 <input type="checkbox"/>	1 예 <input type="checkbox"/> 2 아니 → 질문 10으로 <input type="checkbox"/>	1 예 <input type="checkbox"/> 2 아니 → 질문 10으로 <input type="checkbox"/>	1 예 <input type="checkbox"/> 2 아니 → 질문 10으로 <input type="checkbox"/>
9. 어디서 사망하였습니까?	1 집 <input type="checkbox"/> 2 병원 <input type="checkbox"/> 3 기타 <input type="checkbox"/>	1 집 <input type="checkbox"/> 2 병원 <input type="checkbox"/> 3 기타 <input type="checkbox"/>	1 집 <input type="checkbox"/> 2 병원 <input type="checkbox"/> 3 기타 <input type="checkbox"/>	1 집 <input type="checkbox"/> 2 병원 <input type="checkbox"/> 3 기타 <input type="checkbox"/>
10. 지난해 10월 1일부터 사망당시 까지 아이를 낳은 적이 있습니까? 낳았다면 남자와 여자를 각각 몇명 낳았습니까?	1 예 <input type="checkbox"/> 2 아니 → 다음사람 <input type="checkbox"/> (계 _____) 남자 <input type="text"/> 여자 <input type="text"/>	1 예 <input type="checkbox"/> 2 아니 → 다음사람 <input type="checkbox"/> (계 _____) 남자 <input type="text"/> 여자 <input type="text"/>	1 예 <input type="checkbox"/> 2 아니 → 다음사람 <input type="checkbox"/> (계 _____) 남자 <input type="text"/> 여자 <input type="text"/>	1 예 <input type="checkbox"/> 2 아니 → 다음사람 <input type="checkbox"/> (계 _____) 남자 <input type="text"/> 여자 <input type="text"/>

<표 부록4-8> 북한인구센서스의 조사항목: 1993년과 2008년

조 사 항 목		1993	2008
1. 가구 및 거처사항	1) 가구원수(남녀별)		○
	2) 가구유형(가구/시설)		○
	3) 가구의 현노동계층(경제활동상태)		○
	4) 가구의 과거노동계층(경제활동상태)		○
	5) 거주 거처의 유형		○
	6) 거주거처의 1차권리 여부		○
	7) 거주 거처의 연면적		○
	8) 거주거처내 방의 개수(응접실·부엌 제외)		○
	9) 거주 거처에의 수도꼭지 여부		○
	10) 거주 거처 내 물 공급원		○
	11) 가구이용 화장실 유형		○
	12) 거주 거처 내 난방시스템 유형		○
	13) 가구 이용 난방시스템 유형		○
	14) 요리시 이용 연료		○
2. 개인사항	모든 가구원	1) 평상적인 가구원 여부	○
		2) 현 가구에의 등록여부	○
		3) 실제 등록지	○
		4) 가구주와의 관계	○
		5) 성	○
		6) 생년월일(연령)	○
		7) 국적(한국인, 기타)	○
	5세 이상 가구원	8) 시각장애 여부/정도	○
		9) 청각장애 여부/정도	○
		10) 걷기/계단오르기 장애여부/정도	○
		11) 기억/집중 장애여부/정도	○
		12) 5년전 거주지	○
		13) 간단한 메시지 해독능력	○
		14) 재학여부(유치원 이상)	○
		15) 재학 학교급	○
		16) 정규 학문과정 참석여부	○
		17) 최종학력	○
	16세 이상 가구원	18) 교육이수증 종류	○
		19) 졸업학교 및 진공	○
		20) 자격증 취득 여부	○
		21) 지난 6개월간 평상활동(경제활동상태)	○
		22) 지난 6개월간 자가소비활동	○
		23) 지난주 자가소비활동시간(1일평균)	○
		24) 산업	○
		25) 직업	○
		26) 노동계층	○
		27) 혼인상태	○
		28) 초혼연령	○
15~49세 여성	29) 지난 1년간 출생아수	○	
3. 사망	지난 1년간 사망	1) 지난 1년간 사망자수	○
		2) 사망자의 성	○
		3) 사망자 출생년월일	○
		4) 사망일자	○
		5) 사망당시 연령	○
	모성사망 (15~49세 여성)	6) 모성사망 여부	○
		7) 낙태/사산중(이후42일 이내)사망 여부	○
		8) 출산후 42일내 사망여부	○
		9) 모성사망 장소	○
		10) 모성사망자의 지난 1년간 출생아수	○

□ 북한의 인구등록제도

인구등록제도는 식량배급, 무상의료, 무상교육 등 사회제도의 근간이 되는 제도이다. 또한 북한의 인구센서스는 등록명부를 토대로 거주 여부를 확인하는 방법(탈북자 면담으로 확인)으로 조사되어 인구등록 자료와 내용적으로 밀접하게 관련이 있다. 2008년 센서스에서는 등록 및 거주지가 불일치한 인구를 352,356명으로 제시하였는데, 불일치 인구는 행방불명자(제대 후 직장 미복귀, 장사로 타지를 다니면서 연락두절, 월경(越境) 등)로 판단되나 정확한 사유는 미상이다.

북한은 공민등록법에 의거하여 인구등록을 하고 있다. 북한 주민은 생후 15일 내 거주지역 인민보안기관에서 출생등록(이름, 성별, 생년월일, 출생지, 거주지, 민족)을 하여 출생증을 발급받고, 이후 17세가 되면 15일내 신고하여 공민증 또는 평양시민증을 교부받는다.

또한 인민보안기관에 거주지 등록(이름, 성별, 생년월일, 출생지, 거주지, 직업, 결혼 등)을 하며, 이동시 인민보안기관에 퇴거 등록, 전입지에서 15일 내 거주 등록을 해야 한다. 만약 조선인민군, 조선인민경비대와 인민보안, 안전보위기관에 입대하거나 또는 정신병자, 노동교화형을 선고받으면 거주지 인민보안기관에서 증명서를 회수한다.

사망은 10일내 신고하여야 하며, 혼인은 혼인신고하면 혼인증을 교부하고 공민증에 이를 등록하여야 한다.

이러한 등록인구 자료의 정확성에 대한 논란의 여지가 있다. 인구이동의 경우 식량배급 때문에 전출지는 최대한 지연 신고하고 전입지는 빨리 신고하는 경향이 있다. 게다가 1970년대부터는 노동력부족을 보충하기 위해서 젊은이를 중심으로 한 이동 부대가 편성되어 이 부대가 각지를 빈번하게 오고 가게 되고, 이것이 인구등록제도에 혼란을 초래하여, 북한의 지역별 인구통계는 연령별 인구와 적지 않게 차이가 나는 것으로 보인다(문호일, 2010). 사망의 경우 식량배급 때문에 지연 신고하기는 하지만 의료기관과 행정기관에서 별도의 계통으로 이중과약하기 때문에 누락될 가능성은 낮은 편이다. 영아사망의 경우 출생 및 사망에서 동시에 누락될 가능성이 크나, 0세 인구를 제외하고는 비교적 주민등록이 정확한 것으로 판단된다.

<표 부록4-9> 60개월 미만 아동의 주민등록여부

	아동수(명)	출생등록(%)	미등록(%)
계	2,172	98.9	1.1
11개월 미만	402	93.8	6.2
12~23 개월	450	100	0
24~35 개월	433	100	0
36~47 개월	459	100	0
48~59 개월	428	100	0

자료 : DPRK, Report of the Second Multiple Indicator Cluster Survey 2009.

<표 부록4-10> 조선민주주의인민공화국 공민등록법

주체86(1997)년 11월 26일 최고인민회의 상설회의 결정 제102호로 채택
 주체87(1998)년 11월 19일 최고인민회의 상임위원회 정령 제160호로 수정보충
 주체89(2000)년 7월 24일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1676호로 수정

제1조 조선민주주의인민공화국 공민등록법은 공민을 장악등록하는 데서 제도와 질서를 엄격히 세워 공민의 권리와 이익을 보호하는데 이바지한다.

제2조 공민등록법은 공민의 출생, 거주, 퇴거등록절차와 방법을 규제한다.

제3조 공민등록은 거주지역의 인민보안기관이 한다. 다른 나라에서 살고 있는 공화국공민의 등록은 조선민주주의인민공화국 령사대표기관이 한다.

제4조 공민은 살고 있는 지역의 인민보안기관에 거주등록을 하여야 한다. 이 경우 거주등록신청서를 내야 한다. 거주등록신청서에는 이름, 성별, 난 날, 난 곳, 사는 곳 같은 것을 밝혀야 한다.

제5조 다른 나라 국적에서 제적하고 공화국국적을 소유한 공민이 우리 나라에 거주하려 할 경우 공민등록을 한다.

제6조 인민보안기관은 공민을 주민등록대장에 빠짐없이 등록하여야 한다. 이 경우 이름, 성별, 난 날, 난 곳, 사는 곳과 직업, 결혼, 리혼관계 같은 것을 정확히 밝힌다.

제7조 출생증, 공민증, 평양시민증은 조선민주주의인민공화국 공민임을 확인하는 증서이다. 출생등록을 한 공민에게는 출생증을, 17살 이상의 공민에게는 공민증을, 평양시에 거주하는 17살 이상의 공민에게는 평양시민증을 준다.

제8조 출생증, 공민증, 평양시민증은 조선민주주의인민공화국 인민보안성의 이름으로 공민이 거주한 지역의 인민보안기관이 발급한다.

제9조 출생등록은 난 날부터 15일안으로 한다. 이 경우 출생등록신청서를 거주지역의 인민보안기관에 낸다. 출생등록신청서에는 이름, 성별, 난 날, 난 곳, 사는 곳, 민족별 같은 것을 밝힌다.

제10조 공민은 17살에 이른 날부터 15일안으로 공민증, 평양시민증 발급신청서를 거주지역의 인민보안기관에 내야 한다. 공민증, 평양시민증 발급신청서에는 이름, 성별, 난 날, 난 곳, 사는 곳 같은 것을 밝혀야 한다.

제11조 출생등록신청서, 공민증발급신청서 같은 신청서를 접수한 인민보안기관은 그것을 15일안으로 검토하고 출생증, 공민증, 평양시민증을 발급해주어야 한다.

제12조 공민은 출생증, 공민증, 평양시민증을 정히 다루며 그것을 분실하거나 오손시키지 말아야 한다. 출생증, 공민증, 평양시민증은 빌려줄 수 없다.

제13조 공민이 조선인민군, 조선인민경비대와 인민보안, 안전보위기관에 입대하거나 또는 사망하였거나 정신병에 걸렸거나 공화국국적에서 제적되었을 경우에는 출생증, 공민증, 평양시민증을 거주하던 지역의 인민보안기관에 바친다. 재판소의 판결에 의하여 노동교화형을 받았을 경우에는 출생증, 공민증, 평양시민증을 회수한다. 그러나 집행을 유예하는 판결을 받은 자의 출생증, 공민증, 평양시민증은 회수하지 않는다.

제14조 다른 지역으로 거주지를 옮기려는 공민은 퇴거등록을 하여야 한다. 이 경우 퇴거등록신청서를 거주지역의 인민보안기관에 내야 한다. 퇴거등록신청서에는 이름, 성별, 난 날, 난 곳, 사는 곳, 퇴거하여 가는 곳 같은 것을 밝혀야 한다.

제15조 퇴거등록은 한 공민은 퇴거등록은 한 날부터 15일안으로 거주등록을 하여야 한다.

제16조 출생증, 공민증, 평양시민증에 등록된 이름, 성별, 난 날, 난 곳은 고칠 수 없다. 부득이한 사정으로 이름, 난 날, 난 곳을 고치려는 공민은 신분을 고치는 허가신청서를 인민보안기관에 내야 한다. 인민보안기관은 신분을 고치는 허가신청서를 정확히 검토하여야 한다.

제17조 공민이 사망하였거나 공화국국적을 포기하였을 경우에는 공민등록에서 제적한다.

제18조 공민등록사업에 대한 통일적인 지도는 인민보안성이 한다. 인민보안성은 공민등록사업에 대한 지도체계를 바로세우고 공민등록사업을 정상적으로 장악지도하여야 한다.

제19조 이 법을 어기고 공민등록사업에 엄중한 결과를 일으킨 기관, 기업소, 단체의 책임 있는 일꾼과 개별적 공민에게는 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다.

□ 북한의 사망원인통계

- 사망원인조사(Surveys on Cause of Death)

의사가 정기적으로 가구 유병실태 및 사망 조사를 실시한다. 이는 매년 일부 행정구역을 대상으로 실시되며, 이 조사를 통해 사망원인이 밝혀진다(WHO-SEAR).

- 병원정보(Hospital-based information)

병원을 기반으로 한 사망원인 정보수집은 매우 편리할 것으로 생각되나, 이는 정부운영의 의료기관에 한정되어 민간영역 병원에서의 정보를 얻기 어렵다는 단점이 있다.

□ 북한의 장래인구추계

북한의 장래인구추계는 북한 인구의 규모와 구조를 파악하고 인구변동을 예측하여 통일을 대비한 각종 정책 및 연구 분석을 위한 기초자료로 제공하며, 남북한 인구의 양적 및 질적 비교를 통해 통일 인구의 시사점을 파악하는데 그 의의가 있다.

남한의 북한인구 추계는 국토통일원(1978)을 주축으로 한 「북한인구 추계 1946~1978」, 1국가안전기획부(1986)가 실시한 「북한총인구 판단 1970~2030」, 1999년 통계청이 실시한 「북한총인구 추계 1970~2030」 등이 있으며, 2008년 북한 인구센서스 결과 입수(UN 게시)로 1993년 인구센서스 결과와 연동 분석이 가능해 짐에 따라, 기존 인구추계(1999년 작성)의 갱신의 필요에 의해 2010년 통계청이 실시한 「북한총인구 추계 1993~2055」가 있다.

남한의 정부기관 이외에도 미국의 인구조사국(Population Reference Bureau)을 비롯하여 이삼식(2007), Eberstadt와 Banister(1992), Eberstadt(2000)등 국내외 학자들에 의한 추계작업이 이루어졌다. UN(United Nations Population Division, 2010)의 인구 DB에도 북한의 인구에 관련되는 다양한 지표들의 추정 값들이 포함되어 있다.

□ 기타 통계

- MICS (the Multiple Indicator Cluster Surveys)

1995년 유니세프가 각 나라의 정확한 데이터 수집을 위해 개발한 조사방법으로 그동안 100개국 이상에서 200회 이상의 MICS가 이루어졌고, 최근에는 2005~2006년 50개국 이상에서 이 조사가 시행되었다. 북한에 대한 자료는 2000년과 2009년 조사 자료가 가용하다.

3. 북한 통계자료의 이해

가. 북한통계의 방법론적 한계

북한을 연구하는 데 필요한 통계자료가 부실한 상황이다(사실 확인조차 힘든 상황).

일상적으로 얻는 단편적인 지식은 기술(description)과 귀납적 일반화(induction)로 구분된다. 과학에서는 일반화가 더욱 중요시될지 모르나, 정확한 측정이 없는 경우 서술도 상당히 중요하다. 이론화와 일반화와의 선택에서 이론 없는 측정(measurement without theory)보다는 측정 없는 이론(theory without measurement)의 한계를 더욱 경계해야 한다(A. Zellner). 따라서 북한 분석의 경우 지나친 이론적 접근은 한계에 직면하게 된다.

나. 북한 통계자료의 현황

1960년대 초반까지만 하더라도 조선민주주의인민공화국 사회주의 경제발전 통계집(번역된 영문으로는 Statistical Returns of National Economy of Democratic People's Republic of Korea) 등 비교적 체계 있는 경제 관련 통계 자료를 공개하였다. 하지만 제1차 7개년 계획이 실시되면서 1965년 이후 자료 공개가 실종되었다.

북한자료 취득의 어려움으로 북한연구에 대한 신뢰도가 하락하였다. 북한의 경제자료는 비밀을 지킨다는 구실로 은폐·조작되기도 하고 통계적으로 과장되었다(예: 인간의 능력으로는 거의 불가능한 천리마운동의 성과).

자료의 제약은 이론상으로는 계획경제가 추구하는 Leontief型의 내적 일관성(internal consistency)의 결여, 중복계산, 고의적 누락, 시계열 및 횡단면 자료의 결여, 자료의 보수성, 비싼 정보비용 등의 문제를 야기한다.

자료의 제약 속에서 때로는 북한의 실상을 '...로 추정된다' 또는 '전년도대비 10% 증가' 등의 비교에 기초한 북한 공표 자료를 사용하여 추정한다. 이러한 추정치나 비교치의 정확성은 매우 낮을 것이라고 판단된다. 그 이유는 기초자료의 신뢰도가 매우 낮기 때문이다.

이 같은 통계자료는 통제 가능한 실험 대상이 아니라 단순히 관찰되는 자료이다. 따라서 자료를 수집하는 것과 해석하는 것은 전혀 다른 작업이다(Spanos, 1999, p. 21). 연구자의 북한현실에 대한 상당한 지식이 기초가 되어야 북한통계 자료의 특수성을 이해할 수 있다.

이런 분석의 약점은 구동독 사례에서 많이 발견된다. 통일 전의 동독은 유럽의 사회주의 경제권에서는 모범경제국가로 인식되었다. 동독도 경제가 안정적이었던 1960~70년대에는 GNP(또는 GSVP) 등의 경제지표를 비교적 객관적으로 공표하였으나, 경제가 악화되면서부터는 경제지표를 조작하기 시작했다. 문제는 단기적으로는 통계의 조작이 가능하나 장기적인 성장의 추세는 조작이 불가능하다는 것이다. 통일 후 나타난 동독경제의 실체는 너무나 낙후된 것으로 판명되었고 대외경쟁력도 매우 저조하였다. 특히 동독경제의 강점으로 알려진 공업 분야의 시설들은 너무나 낙후되어 그 회계가치가 거의 0에 도달하였다. 이는 산업시설로서의 사용가치가 너무 낮기 때문에 실제로 생산에 큰 비효율을 가져와 심한 경우는 마이너스의 부가가치를 생산하게 된다.

낙후된 자본재의 장부가격은 화재, 전쟁 등에서 나타난 손실과 마찬가지로 간주한다. 이 같은 과평가된 자본재에 기초해서 추정된 GNP의 정확성에 많은 문제점이 발견된 후 동유럽 국가들의 경제력을 평가하는 데는 구동독의 경험을 반영해 GNP 추정보다는 에너지소비량 등과 같은 다른 기준지표(yardstick)에 관한 연구가 더욱 비중 있게 추진해야 한다(예를 들어 러시아의 경우 에너지 소비량이 약 30%가 감소했다고 하면 실질 GNP 감소량도 약 30% 줄었을 것이라고 추정).

결국 자료가 극히 제한된 북한을 최대한 이해하기 위해서는 지속적으로 산발되어 있는 개별 획득 가능한 자료와 정보의 수집이 절대적으로 필요하다. 특히, 최근 국내외 NGO 단체들이 수집한 북한에 대한 다양한 자료들을 체계화할 필요가 있다(예를 들어 지역별 장마당 쌀 가격, 환율시세 등).

다. 1990년 이후의 북한 통계

1990년 이후 북한관련 통계는 체계를 잡아가기 시작했다. 그 이유는 한국의 북한에 대한 정보수집 능력이 강화되고 북한이 상대적으로 외부로 많이 노출되면서 북한관련 통계도 신뢰도가 과거보다는 증가하고 정보제공처에 대한 다양성도 높아졌기 때문이다.

2010년까지 마이너스 성장을 달성한 북한경제는 2011년 플러스 성장을 기록한 것으로 평가된다. 그러나 대부분의 북한경제 거시지표는 매우 빈약하여 후진국의 틀을 벗어나지 못하고 있다. 그러나 이를 보완하여 설명할 북한의 외채, 재정적자, 실질소득 등에 대한 통계는 구할 수 없어 분석에 제약이 있다.

외부로 부터의 투자나 자본 유입에 대한 자료도 일부 국제기구에만 부분적으로 존재하여 큰 의미가 없다.

북한의 국내생산이 침체되었지만, 이를 설명할 통계자료는 현저히 부족하다(예를 들어 기업소에 대한 투자 감소로 자본의 감가상각이 가속화되고 있지만, 이에 대한 자료는 전무함).

북한경제는 아직까지 화폐개혁의 후유증을 극복하지 못하고 있다. 화폐경제 이후 달러화로 표시되던 북한경제에 관한 기준이 북한 원화로 표시되어 상당한 혼란과 평가 의혹을 가져왔다.

현재 북한에서는 식량가격과 환율이 폭등되고 있지만 이런 자료는 NGO들의 내부 소식통에 의존하기 때문에 정확한 통계가치를 지니고 있지 못하다. 최근 탈북한 북한 주민들의 증언과 여러 보도도 북한의 실상에 대한 정확한 판단을 흐리게 하고 특히 통계자료에 대한 많은 의구심을 가져왔다. 예를 들어 현재 북한 일반 주민의 삶은 고난의 행군 이래 최악의 상황이라고 전해지고 있지만, 평양을 제외하더라도 상대적으로 전기사정이 나아진 곳도 있다. 이런 현실을 잘 설명할 수 있는 자료 구축도 필요하다. 예를 들어 평양, 무산, 회령 등 다양한 지역에서 지난 1년 내에 탈북한 사람들을 면담한 자료의 활용 등이다.

계획경제의 침체로 경제난이 지속되면서 당 간부를 포함한 권력 핵심세력에 대한 대우가 북한체제 안정의 큰 변수로 작용하고 있다.

김정은 측근과 충성 세력의 안위를 위해 북한정권은 내부에서 착취할 수 있는 방법 외에도 해외 영업소 활동, 불법적인 대외 상거래로 외화조달을 하고 있다.

북한의 불법 경제행위는 핵개발과 맞물려 국제사회의 제재를 받고 있지만, 북한의 불법 수입원에 대한 자료는 거의 없다. 문제는 이런 자료가 실제 북한경제의 중요한 부분이라는 것이다.

비효율적인 주체농법의 고수와 국영농장의 운영으로 북한의 식량생산도 증가하지 못하고 있다. 북한의 곡물생산은 매년 100만 톤 이상의 식량이 부족한 것으로 추정된다.

실제 북한의 북한정부의 식량 및 생필품의 분배는 일부 지역에만 제한적으로 실시되고 있다. 북한의 2010년도의 곡물 수요량은 FAO 기준 1일 최소 권장량인 최소 460만 톤 정도에서 북한 정상 배급량의 22% 감량 지급을 기준으로해서 최대 540만 톤 정도로 추정되지만, 실제로는 약 50만 톤 내지 130만 톤의 식량공급이 부족한 것으로 추정되고 있다.

북한식량 수급과 관련하여 현재 공표되는 자료는 북한의 현실을 설명하기에는 미흡하고 주관적 판단에 기초하고 있다.

라. 북한통계 자료 수집

1) 국내적 차원

농업, 보건, 교육, 보건 등 각 분야별로 정부기관에서 연간 통계자료를 제공하고 있지만 체계적으로 정리되지 않아서 자료수집에 많은 시간이 소요되고, 특정 지표에서 특정 기간의 자료가 누락된 경우가 있어서 일부 지표는 자료수집이 불가능한 경우도 있다.

1945년 이후를 시점으로 2011년까지 시계열로 정리한 통계 데이터가 존재하지 않기 때문에 이를 보완하는 작업에 상당한 어려움이 존재한다.

국내 정부기관 데이터는 전반적으로 명확한 출처가 소개되어 있지 않은 경우가 있고 일반 개인논문에서 인용된 자료들도 다수 포함되어 있다.

개인 연구자들이 구성한 데이터는 다양한 출처가 소개되어 있지만 신뢰도에 한계가 있다.

2) 국외적 차원

식량, 교육, 보건, 국제기구, 인권과 관련한 국제기구의 자료를 수집해야 한다. 그러나 국제기구의 자료는 정부 공식자료와 간극이 있는 경우가 있다. 가령, 식량의 경우 FAO 자료가 보편적으로 많이 인용되지만 국내의 여러 연구에 의하면 정부 공식자료와 FAO 사이에 간극이 생기기 때문에 이에 대한 차별적인 연구 조사가 필요하다.

마. 사회주의 국가 통계의 일반적 문제점

일반적으로 사회주의 국가들의 정부의 공식통계는 사실을 과학적 검정에 의해 규명하기 보다는 유력한 정책 결정자의 이해관계나 의도에 의해 만들어진다. 따라서 공식적인 통계는 주관적이고 정치적 성격을 가지게 된다¹⁸⁾.

18) A. P. Tant, "The Politics of Official Statistics," *Government and Opposition*, Vol. 30, No. 2, Spring, 1995. p. 254.

1) 숨겨진 불평등

공산주의가 붕괴되면서 국민들이 경제적 자유를 맞이했지만, 상당수가 공산주의 시절보다 삶이 악화되었다고 생각한다. 그 근거는 소득불평등이다. 그러나 체제전환 이전의 소득관련 자료는 편기(bias)가 심하고 자료 자체가 부실하여 통계자료로 사용하기는 무리이다.

공산주의체제는 당 간부들에게 엄청난 특혜를 제공했다. 낮은 가격으로 상품과 서비스를 구입하고 상품이 부족한 경우 독점적 접근권을 가지게 됨. 반대로 일반주민들의 삶의 질은 악화된다.

공산주의 시절 경제적 삶을 가리키는 경제지표를 재구성하기는 불가능하다. 반대로 숨겨졌던 숨은 불평등을 찾는 것이 중요하다. 예를 들어 간부들에 대한 특혜, 무역 독점권이나 경제지표에 포함되지 않는 특별 의료서비스, 교육, 주택 공급 등이 있다.

2) 시장과 계획의 충돌

제한된 자원의 제약을 가지고 계획경제는 한 사람의 필요를 다른 사람의 필요와 비교하고 상품을 제공한다. 자유경제와 달리 중앙계획경제는 수요와 공급을 맞춰 시장 균형을 이루는 것을 중요시 하지 않다. 계획의 목표는 사치품의 생산량을 억제하여 필요한 물품들을 낮은 가격에 ‘충분히’ 공급하는 것이다. 중앙계획경제와 이를 활용하는 공산주의 국가는 물가 통제와 정확한 생산량의 지시를 궁극적인 목표로 한다¹⁹⁾.

반면 생필품이 아닌 제품의 공급과 수요를 예측하는 것은 불가능하였다. 일례로 과거 카자흐스탄에서 미사일 발사 훈련에 참가하던 헝가리 장교들이 이 지역에서 다량의 수박을 구할 수 있었다. 하지만 특수 지역에서 쉽게 구할 수 있는 사치품들을 다른 지역에 전달하는 과정에 필요한 연료와 차량이 국가에서 배정되지 않아 이런 제품들이 다른 지역에서는 판매가 되지 않았다. 이는 시장을 통해서 해결할 수 있었다²⁰⁾.

19) David R. Henderson, Robert M. McNab, and Tamás Rózsás, "The Hidden Inequality in Socialism," *The Independent Review*, Vol. IX, No. 3, Winter, 2005. p. 391.

20) David R. Henderson, Robert M. McNab, and Tamás Rózsás, "The Hidden Inequality in Socialism," p. 392.

3) 경제지표의 부재

사회주의 국가들은 생산량을 돈의 가치로 환산하여 계산하지 않았다. 이런 논리로 제2차 대전 후의 경제부흥이나 경제개발정책에 사용된 유엔 국민소득 표준방식을 사용하지 않았다. 이 결과 1960년부터 1980년 후반까지 구소련은 경제지표에 표기 불가능한 통계적 어려움을 경험하게 되었다. 반면 경제침체에 도 불구하고 발표되는 경제지표는 생산 할당을 완수하거나 초과했다.

바. 북한 통계의 특징 및 문제점

북한의 경우에도 앞에서 지적한 사회주의 통계가 갖는 공통의 문제점을 지니고 있다고 봐야 하겠지만 체제나 경제상황 등에 있어서 북한의 특수성으로 가용 통계의 수나 신뢰도는 더욱 큰 제약을 받고 있다.

북한도 1960년대 중반까지는 경제 관련 통계를 체계적으로 수록한 통계집을 발간하였으나 그 이후에는 공식적인 통계 발표는 중단한 채 당 기관지나 김일성 연설문 등에서만 간헐적으로 경제 관련 정보를 공개하는 정도였다.

1) 극심한 폐쇄성

우선 북한은 사회주의 기준에서 볼 때도 가장 폐쇄적이기 때문에 공개되는 정보의 양은 다른 어느 국가들에 비해서 부족한 형편이다. 북한의 경제통계는 1960년대 중반 이후 사실상 발표되지 않고 있으며 다만 재정통계나 혹은 생산시설의 증설이나 산업생산량 수치 등은 간헐적으로 발표되는 정도였다.

그러나 이러한 통계도 대부분 절대치의 발표는 유보한 채 기준년도 대비 몇 % 성장하였거나 혹은 기본 목표를 몇 % 실행하였다는 등의 형태로 발표되기 때문에 정확한 생산규모의 추정이 곤란한 것은 물론이며 생산량 변화의 시계열을 찾아내기도 매우 어려운 형편이다.

2) 정치·군사적 제약

북한의 생산계획은 정무원 국가계획위원회를 주축으로 이루어져 왔으나 정치적 혹은 군사적으로 중요한 기구들의 활동은 국가계획위원회의 영향권 밖에 있기 때문에 이들의 경제활동에 대한 내용이 어느 정도 구체적으로 국가계획에 포함되어 왔는지 의문이 제기된다.

즉, 최고 권력층은 국가계획과는 관계없이 별도의 자금동원 수단을 갖고 자체의 재원을 임의로 처분해왔을 뿐만 아니라 군수산업을 담당하는 “제2경제위원회”의 활동도 국가기밀에 속하기 때문에 국가계획위원회의 직접적인 관리를 벗어난 것으로 알려져 있다.

이러한 점에 비추어 이들의 활동과 관련된 사항은 북한경제를 총괄하는 종합적인 거시경제 지표에 벗어나거나 혹은 포함되었더라도 왜곡되었을 가능성이 높다고 보는 것이 타당할 것이다.

3) 계획부문의 몰락

북한이 최근 직면하고 있는 심각한 경제난은 가용통계의 범위를 제한하고 있다. 1990년대에 들어서면서 대외경제관계의 붕괴로 시작된 북한의 경제난은 이미 자체적인 회복이 불가능한 상황에 도달하였다. 1993년 경제완충기 이후 국가의 계획기능은 거의 마비상태에 있으며 주요 기업들에 대한 생산계획도 시달되지 않았다. 대부분 기업들의 조업이 중단되고 주민들에게 최소한의 식량도 배급되지 못하는 상황에 비추어 자체적인 통계의 수집기능도 거의 공백상태에 있으며 기초적인 통계조차도 제대로 생산하지 못할 수도 있을 것이다²¹⁾.

이후 2002년 7·1 경제관리개선 조치 이후 장마당이 활성화되면서 국영기업의 기능은 더욱 약화되었다. 국영기업의 침체로 인한 공급 부족은 자연스럽게 국영상점의 역할을 무력하게 하였다. 따라서 기존의 배급제처럼 국영가격은 그 의미를 잃게 되었다. 2009년 화폐 개혁 이후 급등하는 물가는 결국 계획부문의 생산물 가치가 점차 시장가격에 수렴하는 결과를 가져왔다. 따라서 국영상품에 기초한 공식 물가 통계는 신뢰성의 문제에 직면하게 되었다.

4) 허위보고의 문제

계획경제하에서 개별 경제주체는 경제 관련 각종 정보를 정부에 보고할 의무가 강제적으로 부과되기 때문에 통계의 정확도가 높을 것으로 기대할 수도 있다. 그렇지만 통계작성 목적으로 보고된 정보를 다른 용도로 사용하지 않는다는 보장이 없는 상황 하에서 통계보고자는 항상 자신에 유리한 방향으로 정보를 왜곡할 유인을 가진다.

생산의 목표가 강제적으로 할당되고 또한 개인의 노력에 대한 물질적 보

21) 고일동·오강수, 『북한 경제통계의 실태와 과제』, 서울: 한국개발연구원, 1999.6.

상이 결여된 상황 하에서 정확한 실태의 보고보다는 때로는 과장되거나 때로는 과소 계상될 수밖에 없는 속성을 가지고 있었다. 실제로 배급체계 하에서 노동인구의 과대계상이나 혹은 생산실적의 과장보고 등은 사회주의 체제 하에서 일반화된 현상이었다.

5) 정보의 비공개

사회주의 통계의 허구성은 정치적 요인에 크게 기인하였다. 동서냉전체제 하에서 사회주의 국가들은 서방 시장 경제권에 비해서 경제적 열세를 면할 수 없었으나 체제경쟁 과정에서 대내외적 선전을 목적으로 실제보다 과장된 경제통계를 발표하는 것이 거의 관례화되었다.

그렇지만 폐쇄경제의 특성상 발표된 통계수치의 검증자체도 불가능한 형편이었다. 북한의 경우 “통계기관은 국가의 중요한 기밀기관”으로 통계업무에 관한 한 “비밀과 안정성” 유지가 중요한 원칙이었기 때문에 극히 제한적인 경우를 제외하고는 통계의 공개는 기대할 수 없다.

6) 지하경제의 확산

계획경제는 정확한 통계를 바탕으로 나름대로 계획의 자기완결성을 위해서 노력해 왔지만 시간이 경과함에 따라 계획실패는 불가피한 것이었다. 그 결과 대부분 사회주의 국가에서 정도의 차이는 있을지라도 이른바 제 2경제, 혹은 지하경제의 확대가 불가피한 현상으로 나타났다.

정부의 직접적인 통계나 관리에서 벗어난 이들 부문은 우선 그 실태 파악도 힘들지만 실태가 알려지더라도 정부의 공식통계에 포함하기에는 대외적 명분이나 기술적으로 어려운 점이 많았다. 결국 공식부문만을 대상으로 하는 사회주의 통계는 경제의 실체와는 상당한 차이가 나는 것이다.

7) 시장가격의 부재

사회주의 경제체제하에서 상품가격은 노동가치설을 바탕으로 생산에 투입된 노동량을 기준으로 결정되는 것을 원칙으로 하였지만 실제로 상품의 상대가격은 국가의 가격제정기구에 의해서 자의적으로 결정되어 왔다. 물론 국가에 의한 가격결정은 정책당국의 선호나 국가적 우선순위를 반영한다고 볼 수도 있지만 상품 간 상대가격은 소비자의 선호나 요소의 희소성 및 생산성

등과는 별 상관관계가 없는 것이었다.

또한 일부 주요품목의 가격이 계획당국에 의해서 사전적으로 결정될 경우 나머지 가격들은 사후적으로 회계 상의 균형을 맞추기 위해서 결정되어야 하는 모순도 피할 수 없었다. 이와 같이 자의적인 상대가격체계 하에서 가격 표시 통계는 심한 경우 일정의 허구적인 수치에 불과하다고도 볼 수 있다.

8) 1990년 중반 이전과 이후의 북한 통계의 특징

통계적 정의와 과장 또는 왜곡의 문제, 그리고 통계의 수정과 의도적 조작 이러한 네 가지 측면에서 보면, 1990년대 이후의 북한통계와 1990년대 이전의 북한통계가 확연히 구분된다.

1990년대 이전의 북한통계는 통계적 정의와 과장 또는 왜곡의 위험 그리고 통계의 수정이라는 측면에서 심각한 결함을 내포하고 있는 것들이다. 이에 따라 이들 통계들은 별도의 신뢰성 검증을 수행하지 않더라도 이를 그대로 통계적으로 원용하는 데 많은 문제가 있다고 볼 수밖에 없다.

그러나 1990년 이후 북한통계의 경우에는 사정이 전혀 다르다. 이들 통계는 국제적으로 통용되는 명확한 정의를 가지고 있으며, 통계 수집과정에서의 과장이나 공표 과정에서의 왜곡 가능성 역시 그 증거를 별달리 찾아 볼 수 없다. 또한 통계의 수정과 그에 따른 최종 시계열의 확정이라는 문제에 있어서도 상대적으로 매우 자유롭다는 특징을 보유하고 있다.

<표 부록4-11> 북한통계의 특징과 문제점
- 1990년대 중반 이전과 이후의 비교

	1990년대 중반 이전	1990년대 중반 이후
통계적 정의	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반적인 정의와 다를 가능성 충분 ○ 빈번한 통계적 정의의 변경 가능성 ○ 통계의 정의에 대한 정보 불충분 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반적인 정의와 일치 ○ 빈번한 통계적 정의의 변경 없음
통계의 과장/왜곡	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통계 수집상의 과장/왜곡 요인 충분 ○ 통계 발표상의 과장/왜곡 요인 충분 ○ 과장/왜곡의 정동에 대한 정보 불충분 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통계 수집상의 과장/왜곡 요인 상대적으로 적음 ○ 통계 발표상의 과장/왜곡 요인 상대적으로 적음
통계의 수정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 빈번한 통계의 수정 가능성 충분 ○ 이용 가능한 시계열의 한계로 통계의 수정에 대한 확인이 불가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통계의 수정 가능성 크지 않음 ○ 이용 가능한 시계열이 충분히 커서 통계의 수정에 대한 확인 가능
통계의 조작	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조작의 (결정적) 증거는 불충분 ○ 조작의 개연성은 부인할 수 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조작의 (결정적) 증거는 불충분 ○ 조작의 개연성은 부인할 수 없음

자료 : 이석, 『북한의 통계: 가용성과 신뢰성』, 2007

부록 5. 남북한 통계 작성의 차이점

통계의 개념부터 역할, 종류 그리고 통계제도, 통계조직, 통계작성과정(통계사업)까지 남북한의 차이점을 아래의 표로 나타내었다.

<표 부록5-1> 남북한 통계 작성의 차이점

	남한	북한
통계의 개념	시간, 공간 및 속성이 규정된 집단에 대하여 집단의 현상을 체계적인 숫자에 의하여 표현한 것	사람들의 활동결과, 사업결과로서의 사회경제현상의 양적측면을 수치를 통해 종합적으로 반영한 자료, 반영하는 사업 또는 그것을 취급하는 학문
통계의 역할	일반 행정목적 정책목적 개발계획의 수립 홍보목적	사회경제현상의 양적측면을 정확히 반영할 뿐 아니라 그에 영향을 준 요인들을 분석하고 예비를 찾아내어 동원하기 위한 대책을 세움으로써 인민경제건설을 추진하는데 적극적인 역할을 함
통계의 종류	조사통계와 보고통계 1차통계와 2차통계(가공통계) 지정통계와 일반통계	통계보고와 통계조사 전부자료수집과 일부자료수집 정상자료수집과 비정상자료수집 직접법, 문의법, 문건에 의한 방법
통계제도	분산형 통계제도	집중형 통계제도에 가까움
통계 조직	중앙통계기관인 통계청 본청(1관 5국 4담당관 26과 6팀, 약 800명 근무) 소속기관(통계교육원, 통계개발원, 지방통계청 및 사무소, 약 4000명 근무) 통계청 이외 정부 통계기관(고용노동부, 보건복지부, 농림수산물부, 교육과학기술부 및 환경부 등)	중앙통계국 본청과 1개의 지청(17개 과, 약 300명 근무) 각 도별 1개씩의 지방 통계청(약 2,000명 근무) 각 시, 군에는 지방사무소 기업소 단위 별로 통계원 상주
통계작성 과정 (통계사업)	통계조사의 기획과 설계 자료 수집 자료 처리 자료의 정리 및 공급	통계자료의 수집 통계자료의 가공 통계자료의 분석

우선 남한과 북한은 통계의 개념에서부터 차이가 있다. 남북한 모두 공통적으로 어떤 집단의 현상을 체계적인 수치로 표현하는 것을 통계의 개념으로 본다. 남한에서는 집단을 시간, 공간 및 속성이 규정된 집단으로 포괄적으로 정의하는 반면, 북한에서는 사회주의 국가 체제의 특성상 사업결과나 사회경제현상에 대해 더 강조하는 것을 확인할 수 있다.

남한의 통계의 역할은 ① 일반 행정목적, ② 정책목적, ③ 개발계획의 수립, ④ 홍보목적으로 다양한데 반해, 북한은 요인분석과 예비분석을 통한 사회주의 경제건설에 주요한 역할을 가지고 있다.

통계의 종류에서 남북한의 공통점은 조사통계와 보고통계로 나뉜다는 점이다. 추가로 남한은 1차 통계와 2차 통계(가공통계), 지정통계와 일반통계로 나누는 반면, 북한은 전부자료수집(전수조사)과 일부자료수집(표본조사), 경상자료수집(연속자료수집)과 비경상자료수집(비연속자료수집) 그리고 직접법, 문의법, 문건에 의한 방법으로 나뉜다.

남한의 통계제도는 분산형 통계제도를 채택하고 있는 반면, 북한은 중앙통계국에 치중돼 있는 집중형 통계제도에 가깝다.

통계조직에서 남한은 통계청과 지방 통계청 및 사무소, 통계청 이외의 기관으로 나뉘어져 있다. 북한은 중앙통계국과 각 지방의 통계청과 지방 사무소로 나뉘어져 있지만, 지방 통계청과 사무소는 중앙통계국으로의 보고의 역할이 대부분을 차지한다.

마지막으로 통계작성과정에서 남한은 ① 통계조사의 기획과 설계, ② 자료수집, ③ 자료 처리, ④ 자료의 정리 및 공급의 과정으로 통계를 작성하는 반면, 북한의 통계사업은 ① 통계자료의 수집, ② 통계자료의 가공, ③ 통계자료의 분석의 단계를 거친다.