

# History of Korea Statistics

한국통계발전사  
시대사

위대한 숫자의 역사

# 미래로 통하는 빛, 통계



통계(統計, statistics)라 하면 일반적으로 '시간과 공간 그리고 속성이 규정된 집단의 현상을 숫자로 표현한 것'을 의미합니다. 즉 통계는 사회집단이나 자연집단의 속성과 그에 따른 제반 현상을 수치 정보 형태로 보여 줍니다. 또한 'Statistics'의 어원이 라틴어 'Status'(국가)인 점을 고려하면, 통계는 '수치화된 한 나라의 정체성'이라고 보다 구체적으로 말할 수 있습니다. 때문에 우리는 의식 또는 무의식적으로, 직접 또는 간접적으로 통계를 이용하고 영향을 받고 있습니다. 이런 점에서 인지의 발달과 역사 발전은 그 과정에서 통계적 인식을 수반한다고 할 수 있습니다.

흔히 우리는 역사를 통해 과거로부터 지혜를 얻고 현재와 미래를 바라보는 통찰력을 가질 수 있다는 이야기를 많이 듣고, 실제로 그 이야기에 많은 공감을 합니다. 하지만 특정 시기의 통계를 파악하고 그 시기 이전과 이후의 통계는 또 어떠한지를 '변화' 혹은 '발전'이라는 개념으로 살펴보는 일에는 비교적 무심하지 않았나 싶습니다. 이는 그러한 일을 하는 데 디딤돌이 되어 주는 적절하고도 유익한 책이 없었기 때문입니다.

통계청은 이러한 문제의식에서 우리나라의 역사와 통계를 한눈에 살펴보는 『한국통계발전사』를 1992년에 처음 편찬하였습니다. 하지만 23년이 지난 지금 우리는 격동의 현대사를 살아왔고 이러한 변화를 알고 수용하면서 그동안 괄목할 만한 통계발전을 이루었습니다. 이러한 연유에서 새로운 시각과 체계로 한국통계의 역사를 되돌아볼 수 있는 개정판을 출간하게 되었습니다. 이 책이 처음 선보였던 초판과 이번 개정판을 비교해 보면, 그간 우리나라 통계발전의 폭과 속도를 실감할 수 있으리라 여깁니다.

---

개정판은 '분야사'편과 '시대사'편으로 나누어 발간하였습니다. '분야사'편은 통계일반과 국가승인 통계 분야를 중심으로 총 27개 부문으로 구성되어 있습니다. 여기에는 통계정책, 통계조직은 물론 인구·가구통계, 물가·가계통계 등 각 부문의 통계발전을 담았습니다. 한편 '시대사'편에서는 고대부터 지금까지 한국통계의 패러다임 한 대목을 형성하는 시기를 7개 부문으로 구획하여 통계발전을 살펴보았습니다. 따라서 개정판 『한국통계발전사』는 '분야사'와 '시대사'를 아우르는 명실상부한 한국통계의 개설서라 할 수 있습니다.

이 책은 한국통계발전에 대해 체계적으로 이해하고자 하는 분들과 대학의 통계학 강좌의 교재, 통계작성기관이나 통계에 대해 관심이 있는 분 그리고 통계이용자와 일반인들에게 많은 도움이 되도록 집필하였습니다. 이를 위해 집필진은 주로 각 통계부문에 대해 정통한 전직 공무원과 현직 대학 교수 및 연구기관 연구원으로 구성하였습니다. 이 책이 나오기까지 이 분들이 노고가 있었기에 가능하였습니다.

하지만 이러한 노력에도 자료 발굴이나 역사적 연구가 미흡한 점이 있었습니다. 앞으로 이러한 미흡한 점을 보완하고 또한 숨겨진 통계역사 자료를 발굴 분석해 나갈 수 있기를 소망합니다.

통계도 알아야 읽는 재미가 더해지는 법. 분야사의 경우 각 부문마다의 개요를 그리고 시대사의 경우에는 각 시대의 도입(intro)을 읽고 난 후에 통계여행을 시작하는 것이 한국통계발전사를 이해하는 데 매우 유익하리라 생각합니다. 이 책이 나오기까지 무려 3년이란 인고의 세월이 걸렸습니다. 원고를 써 주신 집필진들과 편찬위원회 위원님들 그리고 원고내용의 감수 등 아낌없이 지원해 주신 관계기관과 담당자 여러분에게 고마움을 전합니다.

대한민국 정부수립과 함께 해온 통계청은 앞으로도 다양한 국가통계 정보서비스를 제공해 드리고, 국민 여러분이 생활 속에서 통계정보를 이용하여 보다 더 나은 삶의 질을 누릴 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

미래로 통하는 빛, 통계청이 여러분과 함께 합니다.

2015년 12월

통계청장 유 경 준

유 경 준

002 발간사

012 | History |  
시대사 Chronological History

014 제1장  
한국통계의 뿌리를 찾아서  
(~1896)

018 1. 통계인식의 출발 및 통계제도 성장 초기

029 2. 조선, 전통시기 통계제도의 완성기

060 제2장  
근대통계제도의 도입과 시련  
(1897~1945)

064 1. 근대통계제도의 도입

077 2. 일제 식민통치와 통계조사

112 제3장  
한국통계, 발전의 걸음마를 배우다  
(1945~1948)

116 1. 격동의 역사, 2년 1개월

119 2. 미군정기의 통치·통계조직

123 3. 미군정기 통계의 빛과 그늘

131 4. 통계지표, 당시의 생활상을 반영하다

Korea Statistics History

# Contents

## 일러두기

1. 한국통계발전사는 고대에서부터 최근까지의 국가통계 발전과정을 종합적으로 정리하여 통계 역사에 관한 체계를 확보하기 위해 편찬하였습니다.
2. 이 책은 시대별 발전과정을 살펴본 시대사와 분야별 발전과정을 체계적으로 정리한 통계일반, 사회통계, 경제통계 총 4권으로 구성되었습니다.
3. 모든 표기는 한글맞춤법과 표준어규정을 따르고 있으나 통계청에서 관용되고 있는 어휘 및 표기는 그대로 사용했습니다. 역사 기술의 정확성을 기하기 위하여 기관명, 조직명 등은 당시의 명칭을 그대로 사용했습니다. 이해의 편의를 높이기 위해 필요한 경우 한자, 영문 등 원어를 병기하였습니다. 법률명의 경우 꺾쇠( )를 사용하였습니다.

154 **제4장**  
**한국통계, 혼란과 폐허 속에서 홀로서다**  
**(1948~1960년대 초)**

- 158 1. 새나라 건설, 멀고도 험한 길
- 163 2. 통계조직 및 통계시책
- 171 3. 정부수립 및 전환기의 통계활동
- 176 4. 전란의 폐허 속에서 이루어낸 통계발전

184 **제5장**  
**통계, 국가경제개발의 유용한 도구가 되다**  
**(1960년대 초~1980년대 초)**

- 188 1. '한강의 기적'을 이루다
- 192 2. 산업화시대의 통계조직
- 199 3. 통계발전 시책
- 210 4. 새로운 통계개발과 기존 통계의 변화

222 **제6장**  
**통계고도화로 대한민국 국격을 높이다**  
**(1980년대 초~2000년대 초)**

- 226 1. 다원화·세계화·정보화시대로 진입하다
- 232 2. 통계청 설립과 집중형 통계시스템 구축
- 236 3. 통계발전 시책
- 246 4. 통계의 개발과 발전

254 **제7장**  
**선진통계국으로의 도약과 복지사회를 구현하다**  
**(2000년대 초 이후)**

- 258 1. 대외개방 확대와 복지사회로 이행하다
- 265 2. 통계조직, 선진통계국의 기반을 조성하다
- 270 3. 통계의 혁신, 국가의 혁신
- 293 4. 새로운 통계개발과 기존 통계의 변화발전
- 303 5. 국가선진화를 위한 통계좌표

310 **| APPENDIX | 부록**  
**한국통계 연표**



H

I

S

T

O

-

K

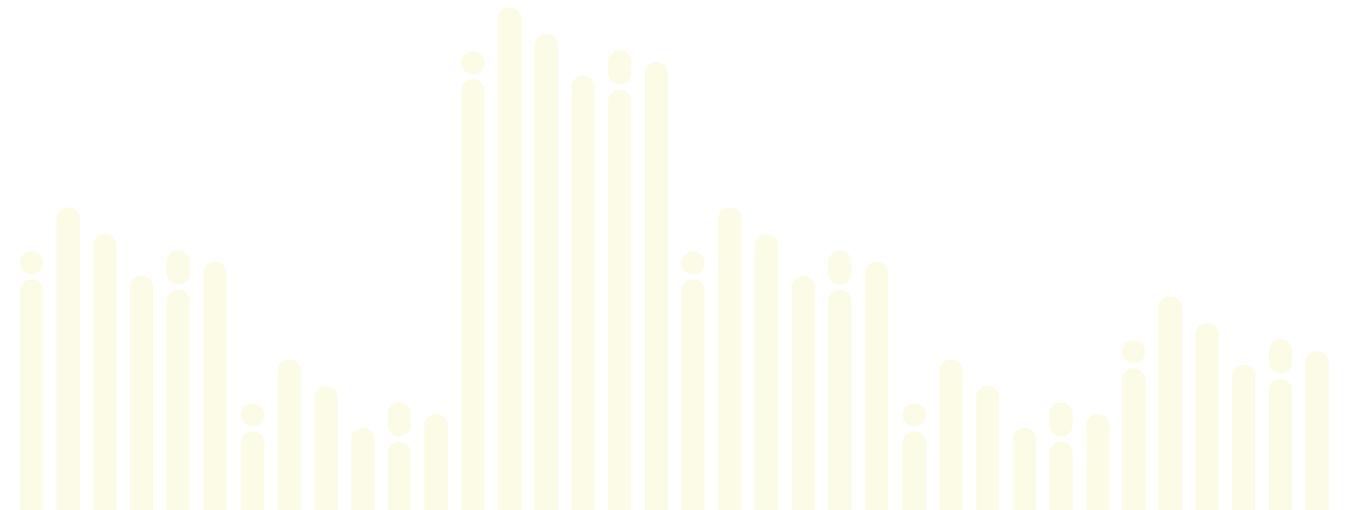
O

R

E



A



R Y O F

S T A T I S T I C S



## 백제

375 관청에 점구부  
(點口部, 호구조사)와  
주부(綱部, 재무)를  
담당하는 역·력박사  
(易·曆博士) 등을 둠

## 신라

580 조부  
(調部, 납세·부역 담당)  
설치

## 통일신라

717 산학박사를 둠  
727 민적제(民籍制,  
호구장적戶口帳籍  
으로 3년 주기의  
호구조사) 및 양전제  
(量田制) 정례화

## 고려

- 1069 양전보수(量田步數)법 제정, 산학(算學)직 정착
- 1126 호구조사(계구적인 計口積民, 고려사 식화지 호구조) 관행 정착(양반 3년마다, 평민 매년 실시)
- 1347 정치도감(政治都監), 모든 도(道)에 양전(量田) 실시
- 1354 호패(戶牌)법 실시

## 조선

- 1300 1392 식년(式年, 쥐·토끼·말·닭의 해) 호구조사 정착 호조에 판적사(版籍司)를 둠
- 1398 호패사용
- 1400 1400 계고(啓告, 보고) 제도 정착
- 1600 1625 호패사목(戶牌事目) 제정
- 1700 1774 호적사목(戶籍事目)제정
- 1789 호구총수(戶口總數, 호구 통계의 시계열을 정비한 최초의 자료) 간행
- 1800 1808 만기요람(萬騎要覽, 전결田結과 관련된 통계 수록) 편찬
- 1886 만국정표(萬國政表, 조선을 포함한 세계 51개국의 정치와 경제 개설서) 간행
- 1894 갑오경장 이후 통계(統計)라는 용어가 현재의 Statistics와 유사한 의미를 가짐
- 1896 내부령으로 호구조사규칙 반포, 매년 인구조사 실시

## 대한제국

1902 도량형 규칙 공포

1907 탁지부(度支部)  
통계연보, 통감부  
「제1차 통계연보」 간행

1909 민적법 제정

## 일제 강점기

1911 보통보고례규정 공포,  
보고례 통계의 시작  
(즉보, 일보, 월보, 반년보,  
연보, 특보 등)

1920 임시호구조사 실시

1922 조선후적령,  
호구조사규칙 공포

1925 제1회 간이국세조사 실시  
1930, 1935, 1940, 1944  
국세조사 실시

1937 인구동태조사규칙 공포

## 미군정기

1945 미군 군정청 설치,  
관방기획관 내  
통계관을 둠

1947 국민등록 실시  
농업통계보고령  
공포

# 대한민국

- 1940**
  - 1948 공보처 통계국 설치
  - 1949 제1회 총인구조사 실시
- 1950**
  - 1951 부산지역 생계비조사 실시
  - 1954 「대한민국통계연감(1952분)」 창간  
주요기업체 실태조사
  - 1955 간이총인구조사 실시
- 1600**
  - 1960 주한통계고문단 한국통계의 개선책 건의
  - 1961 제1회 농업국세조사 실시
  - 1962 「통계법」 공포
  - 1963 (재)대한통계협회 설립  
국내 최초 통계학과 개설(고려대학교, 동국대학교)
  - 1969 제1회 국부통계조사 실시
- 1700**
  - 1972 제조업 생산능력 및 가동률 지수 공표  
경기예고지표(W) 작성
  - 1974 통화금융통계 개편
- 1800**
  - 1981 에너지센서스 실시  
경기종합지수 개발 · 공표
  - 1989 조사통계국에서 산업활동동향 최초 발표
- 1900**
  - 1990 통계청 승격
  - 1992 주민등록통계 작성
  - 1994 사업체 기초통계조사 실시
  - 1997 ILO 노동통계에 관한 협약 비준
  - 1999 제1차 임업총조사 실시
- 2000**
  - 2001 제53차 세계통계대회 개최
  - 2003 한국, UN 통계위원회 위원국으로 선출
  - 2005 통계청, 차관급 청으로 승격
  - 2006 한국, OECD 통계위원회 위원국으로 선출
  - 2007 국가통계DB 서비스 개시
- 2010**
  - 2011 제1회 경제총조사 실시  
국가통계기본원칙 제정
  - 2012 한국의 통계정보 시스템(KOSIS),  
해외 최초 구축(몽골)
  - 2013 베트남에 통계교육 시스템 수출
  - 2014 국가주요지표체계 서비스
  - 2015 등록센서스 실시

# Histo



ry

---

# 시대사

Chronological History

---

- | 제1장 | 한국통계의 뿌리를 찾아서  
(~1896)
- | 제2장 | 근대통계제도의 도입과 시련  
(1897~1945)
- | 제3장 | 한국통계, 발전의 걸음마를 배우다  
(1945~1948)
- | 제4장 | 한국통계, 혼란과 폐허 속에서 홀로서다  
(1948~1960년대 초)
- | 제5장 | 통계, 국가경제개발의 유용한 도구가 되다  
(1960년대 초~1980년대 초)
- | 제6장 | 통계고도화로 대한민국 국격을 높이다  
(1980년대 초~2000년대 초)
- | 제7장 | 선진통계국으로의 도약과 복지사회를 구현하다  
(2000년대 초 이후)

# Chapter 01



# 한국통계의 뿌리를 찾아서

(~1896)

|

1. 통계인식의 출발 및 통계제도 성장 초기
2. 조선, 전통시기 통계제도의 완성기

01

INTRO

- 무엇인가를 세고, 재고, 그를 바탕으로 그 무엇인가의 속성을 인식하는 일은 인류가 진화하면서 갖게 된 가장 위대한 능력일지도 모른다. 이러한 능력을 갖게 되면서 고대인들은 점차 국가를 조직하고 통치하는 매우 기본적인 중요한 원리를 터득했다. 그것은 바로 인구를 파악하고, 토지를 측량하는 것이었다.

고조선과 고구려, 백제, 신라로 대표되는 우리나라 고대국가 역시 예외가 아니었다. 『삼국유사』와 그 밖의 고문헌에 따르면, 이 시기 고대인들의 통계 관념은 국가를 통치하기 위한 인구통계인 호구(戶口)나 영토의 넓이를 측정하는 결(結)에서 구체적으로 확인할 수 있다.

통일신라는 율령에 아예 통계와 관련된 부분이 포함되어 있었고, 본격적인 실무 통계직이 정착단계에 이르렀다. 이를 바탕으로 통계자료의 수집과 보고 체계를 상당 수준으로 형성하였고, 호구조사와 토지조사를 정례화할 수 있는 단계에 접어들었다. 인구를 남녀별, 연령계층별, 신분별로 구분하여 주기적으로 조사하고, 토지 및 가축수까지 파악할 수 있는 통계시스템을 이미 제도화한 것으로 보인다.

고려 때는 통일신라의 통계시스템을 창의적으로 답습했다. 통계 관련 인재를 양성하기 위해 국자감을 두고 이곳에서 산학을 가르쳤으며 산학을 가르치는 관리를 산학박사라고 하였다. 고려시대 산학직 관원은 각 관청에 고루 분포되어 있었으며 중앙의 관직자만 해도 40여 명을 넘는 수준이었다. 이러한 전문인력에 의해 통계가 이루어졌기에 호구나 토지통계의 조사항목도 통일신라 때보다 놀라울 정도로 정교화되었다.

조선시대는 근대 이전, 즉 전통시기의 통계제도의 완성기라 할 만하다. 우선 고려 말부터 일부 백성들에게만 실시하던 호패법을 조선 건국 이후 일반인에게도 시행하면서 더욱 촉진되었기 때문에 전국의 호구수를 이전 왕조 때보다 더 구체적으로 파악하였다. 또한 통계의 기초가 되는 계량단위인 도량형도 정비되었고, 교통통신 등 제반 인프라가 발전한 만큼 국가통계가 장악할 수 있는 분야와 범위도 넓어졌다. 한편 조선 후기 실학자들은 통치제도, 사회개혁, 국세분석, 부문별 지표화 등에 관한 연구로 통계적 접근방법을 학문적으로 도입한 선구자들이었다. 무엇보다도 통계에 대한 사회적 수요를 환기하였다는 점에서 통계사적 의의가 크다.

# 01

## 통계인식의 출발 및 통계제도 성장 초기

한국의 고대국가는 호구와 영토의 관념을 나타내는 용어인 판적(版籍), 즉 통계에 대해 확실하게 인식하고 있었다. 고조선을 시작으로 고구려, 백제, 신라 그리고 통일신라와 고려로 시대가 발전하면서 통계를 담당하는 관리도 선발하고, 선발된 통계인력을 교육하는 기관도 설치하였으며, 정교한 통계시스템을 제도화해 나갔다. 국가는 통계가 필요했고 정확한 통계일수록 보다 강력한 국가를 만들 수 있었다.

### 통계인식의 출발

#### 고대인의 집단인식과 통계관념

● 인류사회는 통계적 인식의 발달 과정 속에서 형성되었다. 인류는 원시사회에서 역사사회로 진입하는 동안 자연에서 발생한 현상을 단순하게 일어나는 행동으로만 이해하지 않았다. 오히려 그러한 현상을 기록하고 판단하면서 체계화하고자 하였다. 이러한 과정 속에서 자연현상이나 사회조직에 대한 통계적 이해도 함께 수반되었다.

우리나라의 역사에는 이러한 통계인식의 발달 과정을 찾아 볼 수 있다. 다만 그것이 언제 어떻게 시작되었는지는 명확하게 설명할 수 없다. 하지만 고구려, 백제, 신라와 같은 중앙집권적 국가로 발전하면서 통계적 인식이 나타나고 있음을 엿볼 수 있다.

우리나라 최초의 통계기록은 『삼국유사』의 단군신화에서 찾아 볼 수 있다. 단군신화에 따르면 환웅이 무리 3000명을 거느리고 태백산 정상에 있는 신단수에 내려왔다는 기록이 있다. 이 기록은 환웅이 하늘에서 내려와 초기에 국가를 운영하기 위한 여러 조건 중에서 필수적인 것이 인구였음을 비유적으로 보여준다. 즉 인구통계가 국가를 구성하기 위한 중요한 요소였다는 것을 의미한다.

또한 고대인들의 통계관념은 국가통치를 위하여 사람의 수인 호구(戶口)와

영토의 넓이를 측정하는 결(結)에서 구체적으로 확인할 수 있다. 이른바 호구와 영토의 관념을 나타내는 판적(版籍, 판은 영토, 적은 호구)과 관련된 개념들의 용어가 이미 고대사회에서 널리 통용되고 있었다.

예를 들어 고대국가 부여(夫餘)의 인구가 한때 8만 호에 이르렀다거나, 고구려가 국가를 형성하는데 주변 지역을 통합한 인구가 3만 호에 이르렀고, 동예 인구는 2만 호에 육박했다는 기록은 고대국가에서 인구나 가구수를 파악하는 것이 통치를 위한 매우 중요한 수단이었음을 보여 준다.

### 고대사회의 통계 흔적들

•• 우리나라 고대국가의 통계 흔적은 중국식 제도인 율령(律令, 지금의 헌법과 같은 개념)이 반포되기 이전에는 중국 자료에서 많이 나타난다. 이는 중국이 한반도 고대국가의 규모를 파악하기 위한 수단으로서 주로 호구로 기록했기 때문이다.

『사기』의 조선전이나 『삼국지』 위략에 따르면 약 1000여 명의 위만 집단이 고조선에 들어온 기록이 있다. 이 기록은 문헌에서 확인할 수 있는 최초의 중국 망명 집단이라고 할 수 있다. 이때 1000여 명이라는 호구통계 수치는 두 가지로 해석할 수 있다. 하나는 기존의 준왕 세력을 추출하고 왕검성에서 위만이 왕이 될 수 있는 최소한의 인적 규모이고 다른 하나는 위만 집단의 규모이다. 중국에서는 우리나라 고대국가의 국력과 규모를 파악할 때 가장 우선시 되었던 것이 바로 호구였음을 알 수 있다.

고대국가에서는 국가의 규모를 영토와 인구로 삼고 있다. 영토는 넓이를 나타내는 방리(方里)와, 인구는 호구(戶口)를 기준으로 하였다. 부여의 경우 방리가 2000리에 호구는 8만 호, 동옥저의 경우 방리 1000리에 호구 5000호, 고구려의 경우 방리 2000리에 호구 3만 호였다는 기록이 그것이다.

한편 이 시대의 호구 파악이 어떻게 이루어졌는지를 확인할 수 있는 자료가 최근 발견되었다. 북한의 평양 낙랑구역에서 낙랑군의 호구부(戶口簿)가 기재된 자료가 그것이다. 기원전 108년 한나라의 무제는 고조선을 멸망시키고 이 지역을 분할하여 4개의 군(한사군)을 설치하였다. 그 중에서 고조선의 수도인 평양을 중심으로 황해도와 평안도, 함경도

우리나라 고대국가의 통계  
흔적은 중국식 제도인  
율령(律令, 지금의 헌법과  
같은 개념)이 반포되기  
이전에는 중국 자료에서 많이  
나타난다. 이는 중국이 한반도  
고대국가의 규모를 파악하기  
위한 수단으로서 주로 호구로  
기록했기 때문이다.

기원전 45년 낙랑군 2구역 호구수

현명(縣名)	호수		구수		호당구수	
	호수	증가(%)	구수	증가(%)	전체	증가(%)
조선(朝鮮)	9,678	93(0.96)	56,890	1,862(3.27)	5.88	20.02
남한(南韓)	2,284	34(1.49)	14,347	467(3.26)	6.28	13.74
증지(增地)	548	20(3.65)	3,353	71(2.12)	6.11	3.55
미상	1,039	13(1.25)	6,332	206(3.25)	6.09	15.85
사랑(亭望)	1,283	11(0.90)	7,391	278(3.76)	5.76	25.27
둔유(屯有)	4,826	59(1.22)	21,906	273(1.25)	4.53	4.63
소계	19,658	230(1.17)	110,219	3,157(2.86)	5.60	13.73

출처 : 윤용구, 「낙랑군 초기의 군현 지배와 호구 파악」, 『낙랑군 호구부 연구』, 동북아역사재단, 2010

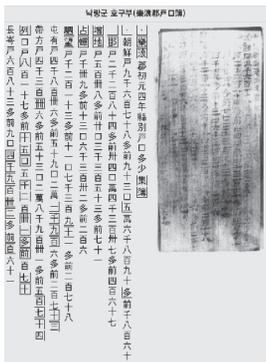
남부와 강원도 북부 일대를 관할한 것이 낙랑군이었다. 바로 이 낙랑군 지역에서 호구자료가 기재된 목간이 출토된 것이다.

위 표를 보면 기원전 45년 당시 낙랑군 예하에 25개 군·현이 있었으며 각 군·현의 호구수와 증가분을 기재하고 있고, 말미에는 낙랑군 전체의 합계를 나타내고 정리하고 있다. 이를 통해 당시 낙랑군과 관할 25개 현의 호적에 등재된 군·현민의 거주현황과 변동 상황을 함께 파악할 수 있다.

물론 구체적인 호의 남녀 구별이나 연령의 등급에 대해서는 자세하게 알 수 있는 자료는 아니다. 하지만 호적등재가 아직 일률적으로 실시되지 않은 상황에서 낙랑군 관할 현의 지역적 편차와 규모의 차이를 파악할 수 있다. 낙랑군 2구역의 경우 조선현의 인구수가 5만 6890명으로 2구역 전체 11만여 호의 절반 이상을 차지하고 있다. 이로 볼 때 낙랑군 전체에서 가장 큰 규모의 현인 이곳이 바로 낙랑군의 중심 현이었음을 짐작케 한다.

또한 호수와 구수의 증가분이 별도로 파악되었다는 사실에 주목해 볼 필요가 있다. 당시의 호구는 일반적으로 호수와 구수를 정확하게 파악하는 데 중점을 두고 있었다. 하지만 이 호구자료는 얼마나 많은 호구가 증가했는가에 초점을 두고 있다. 이는 호적을 통해 낙랑군에서 동원할 수 있는 인적 자원을 어떻게 파악하고 있었는지를 알려주는 중요한 단서가 되기도 한다.

● 낙랑군 호구부



낙랑군 호구부 (樂浪郡戶口簿)

### 삼국시대의 통계제도와 기구들

•• 고구려의 관등 중 주부(主簿)는 중국 한나라의 지방관제 영향을 받은 것으로 판단된다. 한나라의 주부는 중앙과 지방 관청의 연사(椽史) 중에 수석 관리로서 재정업무와 호구 등에 관한 문서를 관장하고 인신(印信)을 감수하는 등의 일을 수행했다. 고구려에서도 주부의 역할은 아마 이와 유사했을 것으로 판단되며, 구체적으로는 호구의 조사와 재정 관련 행정실무를 처리했을 것으로 추측된다.

고구려의 주부 관등은 3세기 이후부터 대주부와 주부로 분화되었다. 이는 고구려의 왕권이 강화되면서 중앙집권적 국가체제 확립과 동시에 광대한 영토를 관리함에 따른 관직이 분화되고 체계화된 모습을 보여준다. 고구려 후기에 이르러 주부의 명칭은 울절(鬱折)로 바뀌게 되고 세 번째 관등에 위치하게 된다. 특히 대주부의 경우에는 국상급으로 그 위상이 컸음을 보여준다.

백제는 정부업무를 담당하는 외관(外官) 아래 국가에서 필요로 하는 통계수치를 관장하는 기관으로 점구부(點口部)를 두었다. 점구부에서는 호구를 파악하고 이를 통해 인적 자원을 징발하였다.

신라는 고구려나 백제와는 달리 필요에 따라 수시로 관서가 설치되거나 폐지되었다. 6세기 정복국가로 국가의 성격이 전환되면서 점차 관서를 두고 중앙집권국가의 기틀을 마련하였다. 병부, 위화부, 예부와 같은 기구를 비롯하여 조세와 국고를 담당하는 조부, 창부, 공장부 등을 정비했다. 그러나 고구려의 주부나 백제의 점구부와 같은 호구를 관리하는 체제는 아직 완성단계에 이르지는 못했다.

## 통일신라의 통계와 통계자료

### 통일신라 통계기구의 형성

•• 신라가 통일과정에서 고구려와 백제의 유민 및 영토를 포용한 이후 통일신라는 확장된 영토와 인구만큼이나 이들을 관리해야 하는 통치조직의 변화는 불가피했다. 그러므로 전통적인 통치운영방식을 벗어나 더 강력한 중앙집권적 통치제도를 추구해야 할 필요성이 있었다. 통계기구 또한 이러한 국가의 발전과 궤를 같이하고 있었다.

집사부는 행정의 중추로서 국가기밀 사무를 관장하는 관서였다. 이후

집사부의 기능이 확대되면서 그 기능이 여러 독립관서로 나누어졌다. 대표적인 기구가 조부(調部)와 창부(倉部)였다. 조부는 조세를 담당하고 창부는 재정을 담당했다. 이들 두 관서는 병부와 같은 등급의 관위를 지니고 있을 정도로 중시되었다.

한편으로 법흥왕 때 율령을 반포한 이후 무열왕대에 율령을 60여 조로 정리하였다. 경덕왕대에는 지방 군·현을 개편하면서 율령 박사를 추가하여 율령의 기능을 강화하였다. 또한 직원령과 공식령이 제정되어 관제를 뒷받침하였는데 이중 주목할 만한 영으로는 호령(戶令), 전령(田令), 부역령(賦役令)이 있었다. 이들 3개의 영은 모두 통계자료의 보고를 위한 가장 기본적인 법령이었다. 현재 구체적인 자료와 내용은 알 수 없지만, 일부 단편적인 자료들에 의해 간접적으로 확인해 볼 수 있다. 통계보고와 관련된 사무는 장부의 관리, 조세, 공부, 호구, 징발 등을 주관하는 집사부와 창부, 조부를 비롯한 각 관서들에게 그 기능이 일부 이관되었지만, 영을 통하여 통계보고를 위한 기본법이 제정되었다고 보인다.

또한 경덕왕대에 관서뿐만 아니라 실무 관리가 출현하였다. 경덕왕대 관직명이 한자식 표현으로 바뀐에 따라서 대사(大舍)를 주부(主簿)라 하였고 그 아래 사지(舍知)는 사고(司庫), 사창(司倉), 사례(司例) 등으로 명칭이 바뀌었다. 이들은 모두 11관등의 하위 관원으로서 실무 관리였다. 이들 관직 배치에서 호구 및 토지에 대한 파악이 관서가 아닌 실무 관원을 통해서 집행되고 있었음을 보여준다. 이후 성덕왕대에 이르러 산학박사(算學博士)를 두게 됨에 따라 본격적인 실무 통계직이 정착단계에 이르렀다.

### 신라 촌락문서의 통계자료

통일신라는 중앙집권적 통치로의 발전과 함께 관제와 토지제도 토지제도를 정비하는 한편 율령의 완성과 관직의 설치 등을 통해 상당한 통계자료의 수집과 보고 체계기반을 마련하였다. 이에 따라 호구조사와 토지조사를 정례화할 수 있게 되었다.

●● 통일신라는 중앙집권적 통치로의 발전과 함께 관제와 토지제도를 정비하는 한편 율령의 완성과 관직의 설치 등을 통해 상당한 통계자료의 수집과 보고체계 기반을 마련하였다. 이에 따라 호구조사와 토지조사를 정례화할 수 있게 되었다. 특히 경덕왕대 이후 3년마다 촌락 단위로 인구, 경작지, 동식물, 가축, 나무 등을 조사하여 균역을 부과하고 조세를 징수하며 부역을 동원하는 등에 활용할 수 있는 일종의 통계시스템을 구축했다. 이를 가장 잘 보여주는 문서가 바로 신라 촌락문서이다.

신라 촌락문서는 현재 충청북도 청주에 해당하는 서원경 부·군의 4개

촌을 기록한 문서로 1933년 10월 일본의 동대사(東大寺) 정창원(正倉院)에서 『화엄경론질』의 파손 부분을 수리하던 중 발견되었다.

이 문서는 지방조직인 현(縣)과 소경(小京)의 지배 아래 있는 촌(村)을 단위로 기재되었다. 호가 아닌 촌이 기재단위인 것을 보면 문서가 촌적(村籍)이라는 점을 알 수 있다. 문서의 형식은 당년대의 상황을 먼저 기록하고 이후 변화된 상황을 추가 기록하는 방식을 채택하고 있다.

한편 호를 9등급으로 나누는 9등호제나 남녀의 연령을 구분하는 방식 등은 호령과 부역령을, 토지를 여러 종류로 설정하거나 가축과 나무의 종류 및 수량을 기재한 것은 전령과 부역령을 따랐다.

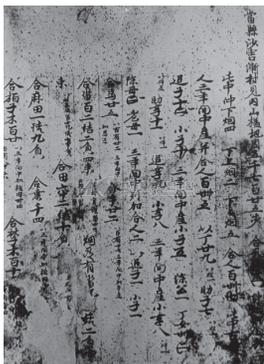
신라 촌락문서에서 촌락은 사해점촌(沙害漸村)과 살하지촌(薩下知村), 그리고 이름을 알 수 없는 2개 촌이 있다. 4개 촌은 모두 촌이름, 강역, 연호(煙戶), 구(口), 우마(牛馬), 토지, 수목(樹木), 호구의 감소, 우마의 감소, 수목의 감소 순서로 기재되어 있다.

우선 촌의 강역은 촌의 둘레와 면적을 계산하여 기록해 둔 것으로 모두 보(步) 단위로 되어 있다. 각 촌의 면적을 보면 가옥이나 경작지를 비롯하여 주변의 산천까지 포함된 넓이임을 알 수 있다. 강역은 대략 반경 1.3~1.5km 정도였다.

연호는 9등급으로 편성된 호와 등급 이외의 호로 나누어진다. 등급은 상상호부터 하하호까지 총 9단계의 형식을 갖추고 있다. 이는 인정(人丁)의 다과(多寡)에 따르거나 혹은 각 호가 소유하고 있는 재산의 정도에 따른 구분일 것으로 생각된다. 9등급 이외의 호는 대부분 가난한 농민들로 국가가 필요로 하는 호의 기준을 넘지 못한 이들을 따로 편제했다. 또한 등급 이외의 호에는 다른 지역에서 이사는 경우도 포함시켜, 3년 사이에 전입해온 호의 경우에는 당식년의 문서에 등급을 부여받지 않은 채로 남아 있었다.

연호가 구성되면 촌별 인구수를 기재하는데 총 8개 항목으로 구성되어 있다. ① 총 인구수, ② 본래부터 있던 사람과 3년 사이에 출생한 사람의 수와 그 성별, 연령별 인구수, ③ 3년 사이의 전입자수와 그 성별, 연령별 인구수, ④ 3년 사이의 전출자수와 그 성별, 연령별 인구수, ⑤ 3년 사이의 사망자 수와 그 성별, 연령별 인구수, ⑥ 매매된 노비의 수, ⑦ 노비의 수, ⑧ 추가로 기재할 경우 감소된 호구수 등이다. 호구의 변화는 출생, 사망, 전입, 전출로 인해 발생하게 되는데 신라 촌락문서에서는

• 신라 촌락문서



위 4가지 경우를 모두 조사하여 그 변화상을 아주 소상하게 파악했다. 남녀의 인구는 연령층을 기준으로 하여 모두 6등급으로 나누었다. 남자는 정(丁), 조자(助子), 추자(追子), 소자(小子), 제공(除公), 노공(老公)으로, 여자는 정녀(丁女), 조녀자(助女子), 추녀자(追女子), 소녀자(小女子), 제모(除母), 노모(老母)로 구분하였다.

우마(牛馬)는 호구 다음에 기재되어 가축의 수를 특별히 구체적으로 파악하고 있다. 소가 많이 파악되었음은 당시 경작활동에 소가 절대적으로 많이 필요했기 때문일 것이고, 말이 많이 기재된 것은 촌에 군마의 사육 의무가 부가되었기 때문이다. 4개 촌에는 말이 61마리, 소가 53마리 기재되어 있다. 말과 소의 증가 여부를 파악하여 국가가 유사시에 필요한 기초자료를 확보하고자 하는 의도로 읽을 수 있다.

토지는 해당 촌에 논, 밭, 마전(麻田) 등의 총면적을 나누어 기재했다. 토지의 증감은 전혀 기록되어 있지 않은데 이는 3년 동안 토지조사사업이 이루어지지 않았고 호구, 우마, 수목과는 달리 토지는 증감을 파악하는 것이 쉽지 않았기 때문이다.

마지막으로 수목(樹木)이 기재되어 있다. 각 촌에는 상목(桑木), 백자목(柏子木), 추자목(楸子木)의 숫자가 자세히 파악되어 있다. 이들은 나무 자체가 공납의 대상이 아니라 그것을 이용한 가공품이 국가의 수취대상으로 아마도 잣, 호도 등이었을 것으로 생각된다.

## 고려시대 통계기구의 제도화

### 통계전문직의 제도화

●● 고려시대 중앙관제는 정비의 과정을 거쳐 문종대에 이르러 관제가 정착되었다. 이 중에서 통계와 관련된 대표적인 관서가 바로 호부(戶部)와 삼사(三司)였다.

호부는 호구(戶口), 공부(貢賦), 전량(錢糧)의 정사를 담당하던 관청이었다. 초기에는 민관(民官)이라고 하여 그 아래 여러 관직을 두었으며, 성종대에 상서호부(尙書戶部)로 변경하였고 문종대에 관원과 품계가 정해졌다. 공민왕대에 들어서야 다시 호부가 되었다가 공양왕대에 호조로 명칭이 바뀌었고 조선시대에 그대로 계승되었다. 호부에는 산학직으로 계사 1인과 산사 1인을 두었다.

고려시대 산학직의 분포

관부	계사	산사	관부	계사	산사
상서도성		1	장직감		1
삼사	2	4	사재사		2
상서고공		1	군기감		2
상서호부	1	1	상창국		1
상서형부		1	상양국		2
상서도관	1	1	중상서		1
상서공부	1		대관서		1
어서대	1	1	장아서		1
국자감		2(산학박사)	내원서		1
전중성		1	전구서		1
예빈성		1	대참서		2
대부사		1	대영서		1
소부감		1	합계	6	32

\* 출처 : 『동국사대계』 4권 고려편, 삼진사, 1975

성종대에 설치된 삼사는 단순한 회계사무를 맡는 기관에 불과했지만, 현종대 이후 예종대까지 세공(歲貢)에 관한 일을 담당했다. 그러나 고려 후기에 이르면 녹패나 서명을 지급하는 기능을 담당했을 뿐 유명무실하게 되었으며, 본래의 임무인 출납과 회계는 도평의사사가 맡게 되었다. 조선시대에 들어와 사평부로 개칭되었다가 얼마 지나지 않아 호조에 통합되었다.

고려시대 회계와 통계업무를 담당한 산학직으로는 계사와 산사가 있었다. 고려는 통계 관련 인재를 양성하기 위하여 국자감을 두고 이곳에서 산학을 가르쳤으며 산학을 가르치는 관리를 산학박사라고 하였다. 이 무렵 국자감의 산학박사 관직은 종9품이었다.

산학직 관원은 각 관청에 고루 분포되어 있었으며, 중앙의 관직자만 해도 40여 명을 넘는 수준이었다. 3년마다 보는 과거시험에 산학응시자가 100여 명이고, 그 중에서 10~20여 명이 합격했다고 한다. 아래의 표는 계사와 산사의 산학직 관원수를 나타낸 것이다.

### 호구조사와 호적제도

- 고려의 호구조사는 신라의 민적조사를 한층 제도화한 것이다. 『고려사』 식화지에 따르면 “국제(國制)에 연령이 16세부터 국역에 복무

하고 60세에 면제한다. 주군에서 매년 인구를 조사해서 민적을 올려 계구적민(計口籍民)을 호부에 제출하면 그 호적에 따라서 징병과 조역(調役)을 시킨다.”고 하였다.

따라서 호구조사나 호적작성은 양민 이상의 신분에 한정하되 인정의 다과에 따라서 9등급으로 나누어 각 호별로 부역을 분정하는 계정적민법(計丁籍民法)을 적용하였다. 그러나 고려 말에 오면 3등급으로 나누어 대호는 3정, 중호는 2정, 하호는 1정으로 구분하였다.

한편 귀족이나 양반에 대해서는 3년마다 호구단자, 즉 호적부를 2부 작성하여 1부는 관청에 보내어 호부에서 취합하도록 하고, 1부는 관청의 확인을 받은 후에 돌려받아 자기 집에 보관하도록 했다. 각 호적 내에는 호주의 세계(世系)와 함께 동거하는 자녀와 형제, 노비 등에 대해서도 성명, 연령, 생년, 처부(妻父) 등을 기록하도록 했다.

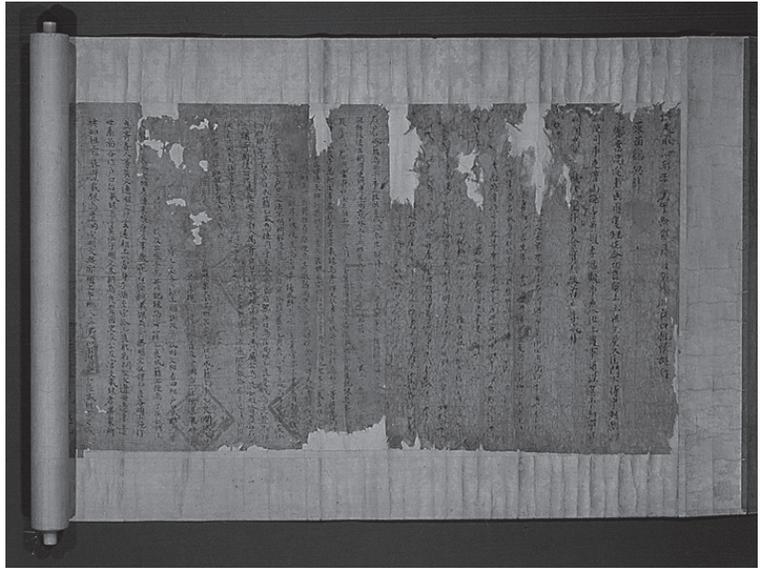
세계(世系)의 범위는 두 가지가 있었다. 하나는 4조(祖) 호구식으로 부, 조, 증조와 모, 외조를 말하며 다른 하나는 8조(祖) 호구식으로 조부모, 증조부모, 처부모의 각 4조(祖)와 모를 포함한 것을 말한다. 여기서 호구식(戶口式)이란 호적작성의 형식으로 호구단자를 말한다. 4조인지 8조인지를 따질 만큼 이미 호적제도가 정착되어 있음을 알 수 있다.

고려시대 대표적인 호적으로는 조선 태조의 호적원본이 있다. 작성연대는 대략 공양왕 3년(1391) 전후로 나타난다. 고려 말 화령부에서 작성한 이성계 집안의 호구장적으로 이 호적을 통해서 고려시대 호적작성의 몇 가지 중요한 사실들을 확인할 수 있다. 수급받은 노비의 내용과 호적작성의 경위 및 지칭, 시기, 절차, 세부적인 주의사항 등이 적혀 있어 호구조사 제도를 이해하는 데 중요한 사실들을 제공해 준다.

호구조사는 주·군·현의 부락 단위로 조사하기도 했고, 전국의 민생 실태와 전답 작황을 확인하기 위해서 지방 향리에 의해 호구, 부공(賦貢) 조사가 이루어졌다. 그러나 고려 말에는 호적작성이나 호구조사 보고가 부실해져 도나 군·현의 호구수는 제대로 파악되지 못하고 단편적으로 호구를 점검하기도 했다.

고려시대 전국의 인구통계는 거의 발굴되지 않았다. 다만 중국의 역사서에서는 고려중기에 남녀 인구가 210만이라고 기록하고 있다. 이외에 고려의 인구를 알 수 있는 것은 군역과 도성 축조 동원이다. 정종 2년(947)에 광군사를 설치하여 광군 30만으로써 거란에 대비하거나 현종

고려시대 대표적인  
호적으로는 조선 태조의  
호적원본이 있다. 작성연대는  
대략 공양왕 3년(1391) 전후로  
나타난다. 고려 말 화령부에서  
작성한 이성계 집안의  
호구장적으로 이 호적을  
통해서 고려시대 호적작성의  
몇 가지 중요한 사실들을  
확인할 수 있다.



● 고려 말 화령부 호적 관련 고문서

원년(1010)에 거란 2차 침입 시에 강조가 거느린 군사가 30만이라고 했다. 현종 20년(1029)에는 거란의 4차 침입을 격퇴하고 개경 주위에 나성을 축조할 때 동원된 인원이 30만 4400명이었다. 한편 고려 말의 개성에는 성내의 호구가 13만이었다고 하며, 조선 건국 이후 한성으로 옮기고 난 뒤에는 8000여 호가 남았다는 기록이 있다.

### 토지조사와 양전제도

●● 토지는 부세제도의 기반이었다. 고려의 부세제도는 조세, 공물, 요역, 잡세로 구분할 수 있다. 조세는 농민이 부담하는 전조(田租)와 소유자가 부담하는 전세(田稅)를 말한다. 이러한 조세 체계에서 토지의 소유에 따라 조세가 결정되었기 때문에 이를 파악하고자 정기적으로 양전사업을 실시했다.

토지제도는 고려초기 전품제로 시행하다가 문종대에 상등전, 중등전, 하등전으로 구분하고 상등전 1결은 중등전 2결, 하등전 3결에 서로 상응하도록 했다. 양전에서는 결부법을 사용했는데 여기서는 미곡 산출을 기준으로 삼았다. 그리고 1결은 100부, 1부는 10속, 1속은 10파로 정하였다. 이것은 단순한 면적 표준인 경무법과는 차이가 있다.

고려시대 양전사업은 호구조사 시행시기에 병행하던 관례에 따라서 실시했으나 이후에는 토지제도가 붕괴하고 권문세족들이 토지를 겸병

하면서 문제가 발생하자 지역별로 실시하게 되었다. 양전이 실시될 때에는 중앙에서 파견된 관원인 양전사가 산사(算士)를 대동하여 현지에 가서 그곳의 지방관이 사전에 기초 조사한 내용을 토대로 측량을 실시했다. 양전의 내용으로는 토지의 소유주, 토지의 형태, 전품, 양전의 진행방향, 사표(四標), 양전척 단위, 총 척수, 결수 등을 전답의 필지별로 정연하게 조사했다. 이를 대장에 표기하여 양안을 작성했다.

고려후기에 이르면 정치적 사건이 빈발하는 만큼 양전을 철저히 조사하고 토지제도를 개선해야 한다는 목소리가 높아졌다. 특히 대몽항쟁 동안 약 40여 건의 크고 작은 개혁 정책이 시행되었다. 전민추쇄도감(田民推刷都監), 전민변정도감(田民辨整都監) 등의 기구들은 모두 호적과 양전사업을 제대로 실시하기 위한 기구였다.

고려 말에 이르면 이성계의 위화도 회군으로 급진과 신진사대부들이 실권을 잡자 곧 이어 토지제도 개혁을 단행했다. 이를 바탕으로 토지조사를 실시했는데 이를 가리켜 기사양전(己巳量田)이라고 부른다. 우왕 14년(1388)에 시작하여 공양왕 원년(1389)에 종료된 이 양전사업은 급진과 신진사대부가 과전법을 준비하기 위한 기초 작업으로 시행되었다.

이때의 양전은 이전과는 달리 사전주(私田主)의 이름을 기재하지 않고 토지의 필지마다 천자문(千字文)으로 필지 번호를 매겼다. 경기와 남부 6도에 한하여 실시된 이 양전으로 실전(實田)만 경기도는 13만 결, 남부 6도는 49만 결을 확보하였다. 이렇게 확보된 전결을 토대로 과전법을 실시할 수 있었다.

# 02

## 조선, 전통시기 통계제도의 완성기

조선은 『경국대전』을 통해 통계보고체계를 법제화하고, 통계의 기초가 되는 계량단위인 도량형을 통일하였다. 또한 행정기구가 확대되고 복잡하게 되면서 통계업무가 늘어나게 되자 통계인력을 대폭 보강하였다. 호구조사제도 및 토지조사제도가 완성되었다고 할 만큼 근대 이전 통계는 조선에 이르러 최고 수준에 도달했다. 더욱이 조선후기로 접어들면서 실학자들이 통계에 대한 사회적 수요를 환기하였다는 점은 주목할 만한 성과였다.

### 『경국대전』과 통계제도

#### 통계보고체계의 법제화

- 『경국대전』의 호전과 예전에는 통계업무와 관련된 내용이 기록되어 있다. 통계담당자의 주요부서는 호조의 판적사와 한성부였다. 『경국대전』 호전에는 호적, 양전, 적전, 녹과, 제전 등과 같은 조사분야와 수세, 잡세, 요역과 같은 조세분야, 경비와 회계 같은 재정분야를 규정하고 있다. 이에 따라 호조는 호구, 공부, 전적, 식화분야를 담당하되 호조의 하위 부서인 판적사가 호구와 토지, 조세, 부역 등을 나누어 맡았다.

또 호조 소관의 재정과 경제 전반에 걸친 법령, 조례 등을 모아 수록한 정조대에 간행된 『탁지지』에 의하면 호조의 부서는 3개의 사(司)와 14개의 방(房)으로 구성되어 있었다. 그 중에서 판적사는 잡물방, 금은방, 주전장, 수세방, 사섬방을 거느리고 있었다. 판적사는 전세, 균세, 면세, 복호, 연분, 표재, 노공, 무세, 장세 등을 담당하며 계사 6명이 배치되어 있었다.

한편 『경국대전』 예전에서는 보고제도와 관련된 각종 격식과 양식을 규정했다. 용문자식(用文字式)이라는 이름으로 시작하는 이 보고양식은 총 25개 항목으로 구성되어 있다. 이 중에서 호구조사와 관련된 양식으로

『경국대전』 예전에 있는 호구식과 준호구식

	<p>戶某部某坊第幾里(外則稱某面·某里)住 某職·姓名·年甲·本貫·四祖·妻某氏年甲·本貫·四祖(宗親錄自己職銜·妻四祖·儀賓錄自己職銜·四祖尙某主·庶人錄自己及妻四祖·庶人不知四祖者不須盡錄) 率居子女某某·年甲(女則錄本貫) 奴婢·雇工某某年甲</p>
<p><b>호구식 (戶口式)</b></p>	<p>××부(部) ××방(坊) 제 몇 리(里)(지방이면 ××면, ××리라고 한다)에 사는 벼슬, 성명, 나이, 본관, 4조(四祖). 아내 ××씨 나이, 본관, 4조(임금의 집안사람은 자기의 직함과 아내의 4조를 기록하고 임금의 사위는 자기의 직함과 ××공주에게 장가들었다는 것을 4조 항목에 기록하며 일반사람은 자기와 아내의 4조를 기록한다. 일반사람으로서 4조를 알지 못할 경우에는 다 기록하지 않는다.) 데리고 있는 아들딸, ××, 나이(사위면 본관을 함께 기록한다.) 노비, 고용일꾼(雇工) ××, 나이</p>
<p><b>준호구식 (準戶口式)</b></p>	<p>某年月日, 本府(外則稱本州·本郡) 考某年成籍戶口帳內某部某坊云云·奴婢某某年甲等, 準給者 漢城府(須備三員) 堂上官押 堂下官押(外則稱某邑某職) 周·挾·改幾字(無則云無) 橫書經印 ××년 월 일 본부(府)(지방이면 본주(州) 또는 본군(郡)이라고 한다)에서 그해에 작성한 호구대장에 ××부(部) ××방(坊)··· 노비 ×× 나이 등을 대조한다. 한성부(꼭 3명은 되어야 한다.) 당상관 수표, 당하관 수표(지방이면 그 고을과 그의 벼슬을 써야 한다.) 몽개버린 것, 더 써넣은 것, 고친 것(周挾改)이 몇 자라고(없으면 없다고 쓴다.) 가로 써서 인장을 찍는다.</p>

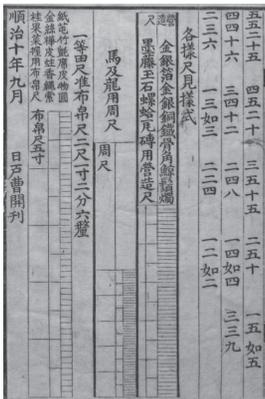
출처: 『경국대전』

호구식과 준호구식이 포함되어 있다. 흔히 조선의 호구조사를 호구식 또는 식년호구라고 부르는 것은 바로 『경국대전』 예전의 ‘호구식’조에 의하여 실시했기 때문이다.

도량형의 통일

- 통계의 기초가 되는 것은 계량단위인 도량형을 통일하는 것이다. 고려 이후 평시서나 호조에서 도량형을 관리해 왔으나 세종 13년(1431) 전제상정소에서 도량형을 정리하여 공조에서 관장하도록 했다. 이로써 이전까지 사용하던 주척을 황중척으로 기준을 잡아 정함으로써 『경국대전』에 규격화하였다.
- 주척(周尺)은 중국의 주나라에 그 근원을 두고 있었던 도량형의 기본단위로 고려시대부터 사용하고 있었다. 그러나 세종대에 『사기』의 기록에 따라 황중척을 만들어 척도의 기준으로 삼았으나 실제 운용은 주척을 기준으로 하였다.

● 『전제상정소준수조회』 중 영조척, 주척, 포백척의 그림



척도의 여러 관계표

기본척 관계척	황종척	주척	영조척	조예기척	포백척
주척	0.6	1.000	0.663	0.73	
영조척	0.899	1.499	1.000	1.09	
조예기척	0.825	1.38	0.92	1.000	
포백척	-	2.246	-	-	
일등양전척	-	4.775	-	-	2.126

출처: 『한국사』 24, 국사편찬위원회

황종척(黃鐘尺)은 세종대에 도량형의 혼란을 막기 위하여 황종관(黃鐘管)을 제작하는 데 사용한 척도로 이것을 도량형 개혁의 기본단위로 삼았다. 그리고 황종척을 기준으로 주척을 다시 산정하였다.

영조척(營造尺)은 목공척(木工尺)이라고도 하며 목공과 건축에 사용하던

조선 세종대 경무법과 결부속파법

세종19년 경무법		세종 26년 결부속파법		인조 12년 결부속파법	
경	수치	경	수치	경	수치
量田尺	周尺 = 20.795cm	量田尺	周尺 = 20.795cm	量田尺	甲戌周尺 21.772cm
1步	周尺 5尺	1等 田尺	周尺 4.775尺 = 0.99290m	1等 田尺	周尺 4.775尺 = 1.0396m
1步積	方周尺 5尺 = 周尺 25尺 <sup>2</sup>	2等 田尺	周尺 5.179尺 = 1.0776m	6等 田尺	周尺 9.550尺 = 2.0792m
1畝	周尺 240步 = 周尺 6000尺 <sup>2</sup> = 259.46m <sup>2</sup>	3等 田尺	周尺 5.703 = 1.189m	1把	方 1尺
1頃	100畝 = 周尺 60,0000尺 <sup>2</sup> = 2,5946m <sup>2</sup>	4等 田尺	周尺 6.434尺 = 1.33795m	1負	100把
		5等 田尺	周尺 7.550尺 = 1.57002m	1結	100負
		6等 田尺	周尺 = 9.550 = 1.98592m	1等田 1結	1,0807.7m <sup>2</sup> = 41畝 157步
		1把	方 1尺	2等田 1結	1,2714m <sup>2</sup>
		1負	100把	3等田 1結	1,5417m <sup>2</sup>
		1結	100負	4等 1結	1,9623m <sup>2</sup>
		1等田 1結	38畝 = 9859.7m <sup>2</sup> = 2982.5坪	5等田 1結	2,7020m <sup>2</sup>
		6等田 1結	152畝 = 3,9439m <sup>2</sup> = 1,1930坪	6等田 1結	4,3232m <sup>2</sup> = 1頃 66畝 149步

출처: 『한국사』 24, 국사편찬위원회

척도를 가리킨다. 조예기척(造禮器尺)은 왕실의 의례에서 사용하는 여러 물품을 제작할 때 사용하는 도량형을 말한다. 포백척(布帛尺)은 의류와 직물의 길이를 측정하기 위해 사용한 척도를 말한다.

양전을 위한 척도인 양전척(量田尺)은 도량형이 통일된 이후에 결정되었다. 세종 18년 공법이 시행되면서부터 전국의 토지는 전품에 따라서 6등으로 나누어졌다. 결국 각 전품에 따르는 척도를 달리할 필요가 있었다. 즉, 각 전품 1결의 넓이를 이제 새로 정한 세종대의 주척으로 정해주어야 했다. 이렇게 하여 1등전에 사용하는 양전척의 1척은 주척 4.775척이 되었고 2등전에 사용하는 양전척의 1척은 주척 5.179척이 되었다.

인조대에 대동법의 실시기준인 전결을 확보하기 위해서는 토지조사를 해야 할 필요가 있었다. 하지만 양전척이 제정된 지 이미 200여 년이 흘렀기 때문에 실질적인 조세징수를 위해서는 양전척을 다시 확정해야 했다. 토지의 경작, 상태, 전품, 종류 등에 대한 정확한 등급을 실시하기 위해 하나의 책이 만들어졌다. 효종 4년에 간행된 『전제상정소준수조획(田制詳定所遵守條劃)』이 그것이다. 여기에는 1속에서부터 1결에 이르기까지 전품을 6등급으로 나누어 도식화하고, 각 등의 규식(規式)을 매등 1부마다 1속5과씩 감하도록 규정했다. 또한 구구법, 영조척, 주척, 포백척 등의 각종 척을 그림으로 제시하고 있다. 이 수척은 이후 조선후기 세법의 기준이 되었다.

### 통계전문직의 형성

•• 조선초기 기술직은 고려시대의 제도를 거의 그대로 받아들이고 있었다. 태조 원년(1392)에 시행된 관제에 따르면 동반직에 산학을 두었는데, 당시 종9품의 산학박사 2명이 포함되어 있었다. 그 이듬해에는 병학, 자학, 역학, 의학, 산학, 율학의 6학을 설치하고 양반 자체들로 하여금 학습하도록 했는데, 이를 습독관(習讀官)이라고 불렀다.

세종대에는 양전과 관련된 세법의 정리에 주력하면서 산학의 학습도 매우 적극적으로 장려했다. 세종대 전제상정소가 설치되어 산원(算員)의 수요가 늘어나자 산원의 확보를 위한 적극적인 진흥책을 마련할 수밖에 없었다. 세종은 집현전 학자까지도 산학을 배우도록 권장했다. 그리고 산원 이외에도 산학박사, 산학도감, 습산국, 산법교정소, 역산소 등과 같은 관련 기관을 설치하여 산학을 부흥하고자 했다.

조선초기 기술직은 고려시대의 제도를 거의 그대로 받아들이고 있었다. 태조 원년(1392)에 시행된 관제에 따르면 동반직에 산학을 두었는데, 당시 종9품의 산학박사 2명이 포함되어 있었다.

세종 12년(1466)에는 산학제도를 정비하여 박사를 없애고 종7품의 산사 2명, 종8품의 계사 2명, 정9품의 훈도 2명, 종9품의 회사 2명 등 8명의 산원을 호조에 소속시켰다. 이를 기반으로 성종대에 완성된 『경국대전』에는 종6품의 산학교수 1명, 종7품의 산사 1명, 종8품의 계사 2명, 정9품의 산학훈도 1명, 종9품의 회사 2명 등 총 7명이 최종적으로 정비되었다. 이외에도 호조의 속아문인 관적사, 회계사, 경비사 등에는 산원 30명이 배치되었으며 산학의 생도(生徒)로 15명이 추가 배치되었다.

조선전기의 『경국대전』에는 호조에서 양성하는 산학생도가 15명으로 규정되었으나, 영조대 간행된 『속대전』에는 46명을 추가하여 총 61명으로 늘어났다. 이것은 행정기구가 확대되고 복잡해짐에 따라 통계업무를 요하는 범위가 점차 늘어났기 때문이다. 그리고 조선후기 이후 대동법이나 균역법과 같은 복잡한 재정구조가 만들어짐으로써 산학의 필요성이 더욱 커졌다. 이를 잘 반영하는 것이 바로 절목의 제정이다. 영조 36년(1760) 호조가 입안하여 규정된 산학생도입속절목(算學生徒入屬節目)은 산학생도를 교육하기 위한 법체계가 마련되었음을 잘 보여준다.

정조 즉위년(1776) 산학(算學)은 주학(籌學)으로 명칭이 변경되었다. 정조 기간에 편찬된 『대전통편』을 보면 산원의 수가 56명으로 26명이 늘어났다. 정조 12년에 간행된 『탁지지』를 보면 주학은 회계와 산술의 일을 맡아보았으며 교수 1명, 별제와 주사 각 1명, 계사 1명, 훈도 1명, 회사 1명, 부료계사 44명, 제처분차회사 10명 등 총 60여 명의 산원이 포함되어 있었다.

법전별 산학 관직의 변천과 수

품계	직명	경국대전	속대전	대전통편	대전회통
종6품	산학교수	1	1	1	1
종6품	겸교수				1
종6품	별제	2	1	1	1
종7품	산사	1	1	1	1
종8품	계사	2	1	1	1
정9품	산학훈도	1	1	1	1
종9품	회사	2	1	1	1
생도		15	61	61	61
산원		30	30	56	56

## 호구조사제도의 완성과 인구통계

호구단자에서 호적대장으로

•• 조선시대 호적은 3년마다 작성되었다. 호적업무는 한성부에서 총괄하였다. 한성부는 매 식년 초에 호적작성과 관련된 공문과 법규를 각 도의 감영을 통해 군·현에 전달하면 각 군·현의 호적소(戶籍所)에서 해당 담당자를 선출하고 다시 면리(面里)에 전령을 보내 백성들에게 알렸다. 백성들은 호별로 호구단자를 작성하여 관청에 2통을 제출했다. 관청은 지난 식년과 비교해서 하나는 백성들에게 돌려주고 나머지 하나는 호적을 작성하는 근거 자료로 삼았다.

호구단자의 작성은 호적을 작성하는 해 1월 혹은 그 이전 해에 진행되었는데, 단자를 앞당겨서 제출하는 경우도 있었다. 이전 해에 단자를 제출하게 되면 호적 담당자는 나이를 수정해야 하는데 이 과정에서 실수로 고치지 못할 경우도 확인할 수 있다.

호구단자 작성과 제출시기가 빨라지면서 식년 호적작성업무 시작도 함께 빨라지고 중간 과정도 늘어나게 되었다. 호구단자를 모아서 호적대장을 완성하기까지 5가(家)를 1개의 통(統)으로 묶는 통기(統記)와 호적대장 초본은 각 면리별로 작성되었다. 한편 도망, 사망, 이주 등과 같은 호구 변동사항도 함께 파악해서 별도의 책자로 작성할 필요가 있었다. 이를 통해 각 지방의 사정에 따라 호구의 파악과 호적등재의 여부를 군·현 내부에서 조정할 수 있었다.

호구단자가 모두 수합이 되면 각 군·현에서 마련된 호적소에서 지난 식년의 호적대장과 비교하여 증감의 사실 여부를 확인했다. 이 과정은 각 면에서 선출된 풍헌(風憲)과 이정(里正)이 담당했고 검토한 단자를 돌려줄 때 수령의 결재인 수결(手決)을 찍어서 보내주었다.

호적을 작성하기 위한 기초자료인 호구단자에는 면리, 통호(統戶), 주호(主戶)와 처(妻)의 직역, 이름, 나이, 본관, 주호와 처의 4조(四祖)의 직역과 이름, 함께 사는 가족의 이름과 나이, 함께 사는 노비와 고공(雇工)의 이름과 나이, 작성 연월 등을 기재했다. 이 내용은 중간에 확인 과정을 거쳐서 호적대장에 대부분 반영되었다.

호구단자의 수합과 정리가 마무리되면 이를 정리하여 호적중초(戶籍中草)를 작성했다. 중초는 호적대장을 완성하기 이전에 각 면리별로 정리한

● 문재성 호구단자(1846)



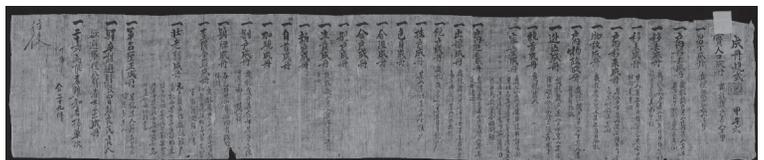
초안을 가리킨다. 증초는 모든 시기에 모든 지역에서 작성된 것은 아니다. 현재 남아 있는 분포상황을 보면 호적소에서 면리별로 필요에 따라 만들어졌다고 볼 수 있다.

증초 작성은 지방마다 차이점이 있었지만 공통적으로 증초 단계에서는 우선 통호(統戶)가 결정되었다. 5호(戶)를 1개의 통(統)으로 묶어 제1통 제1호부터 차례로 통을 만들어 나갔다. 본래 신분을 구분하지 않고 가호가 위치한 순서대로 5호(戶)를 하나로 묶는 것이 원칙이었다. 이를 지키기 위해서는 실제 현장을 살펴서 순서대로 정리해야 하지만 호구단자를 수합하는 과정에서 이를 지키기는 어려웠다.

통(統) 작업은 통수(統首)가 담당하였다. 통수는 일반적으로 평민이나 양반의 노비들로 정해졌다. 통호와 통수를 결정하고 나면 증초에서는 호구의 변동상황을 확인하고 호구수를 집계하여 면리의 실상을 파악했다. 일반적으로 각 호별로 남녀 인구를 별도로 표시해 두지만 대개 말미에 면리 전체의 호구수를 집계했다. 이를 통해 지난 번 호구수와 의 증감을 비교하여 조정을 했다. 조선시대 호적의 작성원칙은 모든 호구를 빠짐없이 파악하는 것이었지만, 실제로는 부세 부담 능력을 고려하여 대강만 파악하는 관법(寬法)이 적용되었다. 이 과정에서 각 도별로 다시 해당 군·현별 조정을 거쳐 호의 총수를 나타내는 호총(戶總)과 구의 총수를 나타내는 구총(口總)이 결정되었다.

증초에서의 수정과 조정작업을 거치면 정리된 내용을 정서하여 호적대장을 완성했다. 국가에서는 호구파악의 효과와 완성도를 높이고자 다양한 형태의 정책을 별도로 작성하도록 권장했다. 『갑오식성책규식(甲午式成冊規式)』에서는 모두 29종의 호구 관련 정책들이 제시되어 있다.

『갑오식성책규식』에서 제시하고 있는 정책들은 호구의 실제 수와 연령(1, 2, 27), 이주와 도망(3, 4, 5, 6, 9, 12), 출생과 사망(7, 8, 20), 가구의 분할과 결합(18, 19, 24), 호적대장의 새로운 등재와 탈락(14, 17, 21, 33, 23),



## 『갑오식성책규식』에 보이는 호구 관련 성책

1. 실인구성책(實人口成冊)	2. 남정성책(男丁成冊)
3. 호내이거성책(戶內移去成冊)	4. 이거성책(移去成冊)
5. 이래성책(移來成冊)	6. 호내이래성책(戶內移來成冊)
7. 물고성책(物故成冊)	8. 호내물고성책(戶內物故成冊)
9. 도망성책(逃亡成冊)	10. 통수성책(統首成冊)
11. 가좌성책(家座成冊)	12. 호내도망성책(戶內逃亡成冊)
13. 출가성책(出嫁成冊)	14. 절호성책(絶戶成冊)
15. 협호성책(挾戶成冊)	16. 색목성책(色目成冊)
17. 합몰성책(合沒成冊)	18. 합호성책(合戶成冊)
19. 별호성책(別戶成冊)	20. 생산성책(生產成冊)
21. 신호성책(新戶成冊)	22. 지수성책(自首成冊)
23. 가현성책(加現成冊)	24. 할호성책(割戶成冊)
25. 호패성책(號牌成冊)	26. 사득합록성책(查得合錄成冊)
27. 장노약성책(壯老弱成冊)	28. 군명이정성책(軍名厘正成冊)
29. 역졸모피역역모록양민양인욕피군역입역자사출성책 (驛卒謀避驛役冒錄良民良人欲避軍役入驛者查出成冊)	

출처 : 권내현

직역과 모록(冒錄)의 방지(16, 26, 28, 29), 경제상황(11), 여성의 결혼(13), 협호(挾戶)의 파악(15), 통수의 파악(10), 호패 명단 작성(25) 등의 내용을 포함하고 있다.

이 중에서 호적대장의 기초자료로 각종 목민서(牧民書)에서 중요하게 파악한 책은 가좌성책(11)이다. 가좌성책은 호구 구성원의 직역과 이름, 나이는 물론이고 가옥의 규모, 전답과 가축의 보유도 정확하게 기재되어 있다. 호별로 경제적 실상을 파악하고 있기 때문에 부세 운영의 중요한 자료였다.

그러나 실제로 『갑오식성책규식』에서 제시된 성책들이 모두 작성된 것은 아니었다. 시기나 군·현의 사정에 따라 달라질 수 있었다.

중초와 각종 성책이 만들어지면 향교의 유생인 교생(校生)과 서원의 유생인 원생(院生)을 동원하여 호적대장을 등서(謄書)했다.

호적대장이 완성되면 서울에서는 한성부와 강화도에, 지방에서는 3부를 만들어 한성부와 감영에 올리고 본 읍에 1부를 보관했다. 지방의 경우 조선전기와 비교하면 호조에 보내는 1부가 줄어들었다.

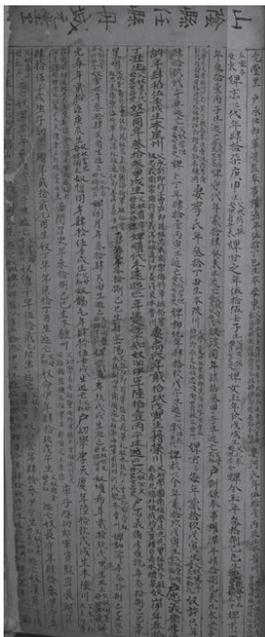
### 호적대장의 자료 성격

•• 조선전기의 호적대장은 고려시대의 호적과 같이 족보 등에 기록되어 있으며, 호적대장의 양식은 크게 다르지 않았다. 16세기 호적장부의 단편이 소개되기도 했으나 한 지역의 호적을 책자로 묶은 호적대장의 원본 형태는 1606년 작성된 산음현 호적대장이 현존하는 가장 오래된 것이다. 산음현은 현재 경상남도 산청군 산청읍 주변 지역에 해당한다.

산음현 호적대장은 위아래로 길쭉하게 늘어진 직사각형 모양을 하고 있다. 호적대장은 장적(帳籍) 혹은 장부(帳簿)라고도 불린다. 대(大) 자의 대장(大帳)으로 쓰는 것은 군·현 아래 행정구역에서 작성한 여러 중초를 모두 모아서 하나의 거질(巨帙)의 책자로 만들었기 때문이다.

조선후기의 호적대장은 부계나 모계의 세계(世系)를 기록한 고려시대 양반호적과는 달리 주호부부의 4조(四祖)만 기록하고 그 이상의 세계(世系)는 기재하지 않았다. 조선전기를 거치면서 양반에게 주어진 신분적 권한이 위축되어 갔고 관직자가 국가의 공무를 수행하는 하나의 직역(職役)으로 등장하게 되었다. 결국 양인(良人)이면 누구나 호적에 주호부부의 4조만 기록하도록 규정화되었고, 노비의 경우에는 신분의 귀속을 반드시 밝히도록 했다. 노비의 신분은 노비의 부모와 소유주로 구분했다. 또한 주호부부에게 4조를 기록하는 양식은 조선말기까지 그대로 존속했다.

• 산음현 호적대장(1606)



1675년에 5호를 1통으로 묶는 오가통사목(五家統事目)이 반포되자 이후에 작성된 호적대장은 모두 통호(統戶) 제도를 도입했다. 통주(統主)를 두는 제도는 『경국대전』에 이미 제시되었지만 호적대장에 그대로 적용되지는 않았다. 통호제도가 호적대장에 적용되면서 호적대장의 책자도 상하로 길쭉한 방향에서 좌우로 길쭉한 방향으로 바뀌었다. 즉 오가통사목은 호적제도를 전국에 일괄적으로 적용하기 위한 하나의 방침이었던 셈이다.

호적대장은 면 단위의 호적중초를 지방관청에서 모아 다시 하나의 책자로 종합하여 필사하고 작성하는 것이 보통이었다. 그러나 19세기 단성(지금의 경상남도 산청지역) 호적의 경우 수합한 중초를 그대로 호적대장으로 사용한 흔적이 확인된다. 1810년대 이후 다른 지역의 호적도 대부분 이러한 방식으로 호적대장을 간행했다. 이때 호적대장에는 호구수가

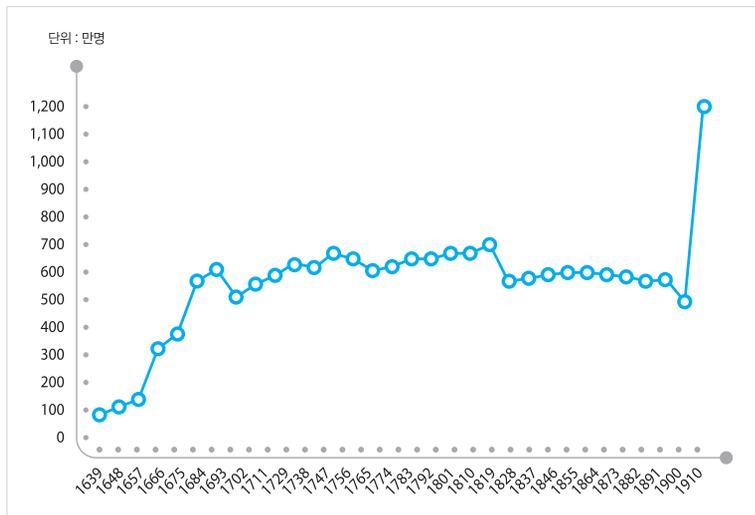
18세기보다 약간 낮은 수준으로 고정되고 호구의 기재내용도 단순화 내지 형식화되었다. 호적대장이 가지는 권위가 이전에 비해 줄어들고 만 것이다. 하지만 형식적이라고 하여 실용성이 없었던 것은 아니었다. 호적 대장은 계속해서 중앙에 보고되었고 지방관청의 통치 및 재정운영에 기초자료로 활용되었다.

19세기에 이르면 호구를 철저히 파악해야 할 필요성이 약해졌고 호적 대장을 정확하게 기재할 가능성도 점차 줄어들었다. 조선후기에 전면적인 호구 파악의 강화 정책은 오가작통제와 호패법의 실시로 사실상 종료되었다. 또한 균역법이 실시됨에 따라 납부해야 하는 군포는 줄어들었고 균역의 수가 고정되었다. 결국 호구 파악의 실행강도는 약화될 수밖에 없었고 호적을 자세하게 기재해야 할 필요성도 줄어들었다.

호적 본문의 직역 기재에 대한 가변성은 높아졌지만 국가나 지방에서 필요로 하는 호적대장 말미에 기재된 도(都) 이상의 통계는 한층 중요해졌다. 19세기에 확대 시행된 총액제에 의한 공동납 관행은 이러한 현상을 더욱 부추겼다.

**인구통계의 추이**

●● 조선후기의 인구는 1639년 152만명에서 1910년에는 1293만 명으로 270년간 약 850% 증가한 것으로 나타난다. 인조~숙종과 광무 기간에 급격한 증가세를 이룬 것이 주된 요인이었다. 18세기에는 710만 명으로



● 1639~1910년 정부 집계 인구수의 추세

조선시대 추정 인구수

(단위: 천명)

연도	인구수	A		B		C		기타	
		인구수	증가율	인구수	증가율	인구수	증가율		
<1392>				5,549	0.40	7,500		4,500①	10,000③
<1519>	3,746	4,000	0.24	10,469	0.47			7,210①	
<1590>				14,039	-0.25			9,580①	
1639	1,521			10,665	0.31				
1657	2,201			11,226	0.77				
1675	4,726			13,145	1.95				
1693	7,045			16,030	-1.77				
1711	6,394			15,457	1.07				
<1726>		7,500	0.24	17,089	0.92				
1729	7,132			17,567	0.25				
1747	7,340			18,544	0.20				
1765	6,975			17,682	0.02				
1783	7,317			18,242	0.22				
<1789>		9,500	0.36	18,269	-0.39				17,203~17,977④
1801	7,514			18,497	0.11				
<1810>				18,383	0.43	15,100	0.08		
1819	6,512			16,217	-0.00				
<1830>				16,476	0.12				7,412②
1837	6,709			16,479	0.05				
1855	6,829			16,856	-0.03				
<1858>		12,000	0.40	16,845	-0.03				
<1870>				16,835	0.05				8,272②
1872	6,753			16,852	0.05				
<1884>				16,950	0.05	16,000	0.34		16,228⑤ 10,519⑥ 16,000⑦
1890	6,608			16,999	0.05				
1900	5,608			17,082	0.20				11,436②
1910	13,129	15,300		17,427	0.20	17,500		13,820②	16,300③

주: 1) 1900, 1910년을 제외하고는 인조 17~고종 27년(1639~1890)을 6식년(18년) 간격으로 작성, < > 안 연도분은 참고용  
2) 증가율은 연평균 인구증가율

3) A 김재진, 『한국의 호구와 경제발전』, 박영사, 1967

B 권태환, 신용하, 『조선왕조시대 인구추정에 관한 일시론』, 서울대학교 동아문화연구소, 1977

C 이호철, 『농업경제사연구』, 경북대학교 출판부, 1992

① 한영우, 『조선전기 호구총수에 대하여』, 『인구와 생활환경』, 서울대학교, 1977  
연평균 인구증가율을 0.4%로 추정

② 石南國, 『韓國의人口増加의 분석』, 1972  
연평균 인구증가율을 0.37%로 추정

③ 金哲, 『韓國의人口と經濟』, 1965

④ 김두섭, 『조선후기 도시에 대한 인구학적 접근』, 『한국사회학』 24, 1990

⑤ 1884년 : 베벨, 『1889년의 한국여행』, 1884

⑥ 1881년 : 『한국지식』, 1892

⑦ 1883년 : Japan Daily Herald(1885, 02, 09)

\* ②, ⑤, ⑥, ⑦은 이호철, 위의 책에 의거

출처 : 『한국사』 33-조선후기 경제, 국사편찬위원회

정체의 양상이 나타나기도 하지만 19세기에는 다시 증가하고 있었다. 그림을 보면 인조부터 숙종대까지, 그리고 광무 기간 인구의 증가현상을 볼 수 있다. 그러나 실제로 그러한 일은 벌어지지 않았다. 그와는 반대로 19세기의 경우 아무리 다산다사(多産多死)의 시기라 하더라도 수궁하기 어려운 현상을 그래프에서 볼 수 있다. 즉 조선후기 정부의 집계 인구수는 모두 실제 인구수라고 보기 어렵다.

1910년 파악된 인구는 1904년 파악된 인구보다 무려 690만 명이나 많았다. 또한 1925년 국세조사로 파악된 인구는 1910년보다 600만 명이 많았다. 즉 조선후기 사회경제적 조건이나 인구의 연평균 증가율로 비교해 볼 때 17세기부터 19세기까지의 인구추이는 그림과 같은 그래프로 1910년과 1925년의 인구수를 추계할 수 없다는 것이다.

조선후기 정부가 집계한 인구수는 왜 실제와 다르게 파악되었을까. 실제 인구와 증가 양상은 어떻게 보아야 할까. 조선후기 호구의 파악은 호적대장과 같이 세금의 분정, 부역의 부과 등과 같은 재정정책의 기준이었기 때문에 처음부터 빠질 소지가 많았다. 반면 정부는 국가재정 및 국방과 관련된 것이었기 때문에 법령을 보완하면서 강화하고자 했으나 일시적인 효과만 거두었을 뿐 목적을 이루지는 못했다. 결국 인구수가 아무런 이유도 없이 심한 기복이 나타나거나 자연증가를 무시한 채 정체되거나 감소되는 것은 모두 이러한 정책 변화상이 반영된 것이지 실제 인구를 나타내는 것은 아니었다.

조선후기 실제 인구수와 그 변화상은 어떠했을까. 1788년 호조정랑 박일원은 『탁지지』를 간행하면서 호적대장에 등재되어 있지 않은 인구를 대략 30% 정도로 파악했다. 즉 실제 인구의 70%만 호구조사 결과인 호적대장에 기록되어 있다는 사실을 고백한 것이다. 그러나 최근 연구들을 조사하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

1925년 간이국세조사 결과를 기준으로 해서 조선시대의 인구통계와 기근, 질병, 전란 등을 고려해서 인구의 연평균 증가율을 소급해서 적용한 것이다. 그 결과 박일원이 추정했던 것과 거의 근사한 것도 있지만 차이가 큰 것들도 볼 수 있다. 연구자마다 조선시대 인구통계에 대한 이해 정도와 기근 및 질병에 대한 영향의 반영, 연평균의 증가율 적용 방법에서 적지 않은 차이가 있었기 때문이다.

### 『호구총수』의 작성과 내용

• 『호구총수(戶口總數)』는 18세기 중반 전국의 인구자료를 정리해 놓은 통계자료집이다. 총 9책으로 구성된 필사본 도서로 편찬자, 작성시기, 작성경위, 서문 등이 기록되어 있지 않기 때문에 왜 편찬되었는지 구체적인 사정을 확인할 수 없다. 다만 수록내용이 1789년 통계자료이기 때문에 정조 13년의 호구조사를 바탕으로 편찬된 것이 아닌가 추정해 볼 뿐이다.

『호구총수』의 체제는 아래와 같다. 제1책은 1395년부터 시작하여 1789년까지의 전국 호구와 1789년의 한성부 호구를 기록해 두었다. 이 중 임진왜란 이전의 전국 호구로 1395년, 1397년, 1428년의 자료가 수록되어 있다. 1639년부터는 호구를 작성하는 매 식년 즉 3년마다 전국의 호수와 구수를 1789년까지 기록해 두었다. 즉 1639년부터는 호구조사 결과를 중앙에서 취합하여 전국의 호수와 구수를 집계하고 정리해 놓았다. 영조대인 1726년부터는 전국의 호수와 구수를 기록한 다음 서울의 호수와 구수, 8도의 호수와 구수를 구별하여 기재했다. 1777년부터는 서울과 8도의 구수에 남자와 여자의 인구수를 별도로 기록해 둠으로써 조선 후기에는 전국의 호구통계에 대한 내용이 꽤 상세하고 구체화되었다. 제2책부터 제9책까지는 8도의 호구를 군·현별로 기록하고 있다. 제2책은 경기도, 제3책은 강원도, 제4책은 충청도, 제5책은 황해도, 제6책은 전라도, 제7책은 평안도, 제8책은 경상도, 제9책은 함경도의 인구자료를

元戶三百二十一	元戶三百三十四	元戶三百六十五	元戶三百九十八	元戶四百二十五	元戶四百九十七	元戶五百六十五	元戶六百九十八	元戶八百六十五	元戶一千零九十八	元戶一千二百六十五	元戶一千四百九十八	元戶一千七百六十五	元戶二千零九十八	元戶二千三百六十五	元戶二千六百九十八	元戶三千零九十八	元戶三千三百六十五	元戶三千六百九十八	元戶四千零九十八	元戶四千三百六十五	元戶四千六百九十八	元戶五千零九十八	元戶五千三百六十五	元戶五千六百九十八	元戶六千零九十八	元戶六千三百六十五	元戶六千六百九十八	元戶七千零九十八	元戶七千三百六十五	元戶七千六百九十八	元戶八千零九十八	元戶八千三百六十五	元戶八千六百九十八	元戶九千零九十八	元戶九千三百六十五	元戶九千六百九十八	元戶一萬零九十八	元戶一萬三千六十五	元戶一萬六百九十八	元戶一萬九千六十五	元戶二萬零九十八	元戶二萬三千六十五	元戶二萬六百九十八	元戶二萬九千六十五	元戶三萬零九十八	元戶三萬三千六十五	元戶三萬六百九十八	元戶三萬九千六十五	元戶四萬零九十八	元戶四萬三千六十五	元戶四萬六百九十八	元戶四萬九千六十五	元戶五萬零九十八	元戶五萬三千六十五	元戶五萬六百九十八	元戶五萬九千六十五	元戶六萬零九十八	元戶六萬三千六十五	元戶六萬六百九十八	元戶六萬九千六十五	元戶七萬零九十八	元戶七萬三千六十五	元戶七萬六百九十八	元戶七萬九千六十五	元戶八萬零九十八	元戶八萬三千六十五	元戶八萬六百九十八	元戶八萬九千六十五	元戶九萬零九十八	元戶九萬三千六十五	元戶九萬六百九十八	元戶九萬九千六十五	元戶一十萬零九十八	元戶一十萬三千六十五	元戶一十萬六百九十八	元戶一十萬九千六十五	元戶一十一萬零九十八	元戶一十一萬三千六十五	元戶一十一萬六百九十八	元戶一十一萬九千六十五	元戶一十二萬零九十八	元戶一十二萬三千六十五	元戶一十二萬六百九十八	元戶一十二萬九千六十五	元戶一十三萬零九十八	元戶一十三萬三千六十五	元戶一十三萬六百九十八	元戶一十三萬九千六十五	元戶一十四萬零九十八	元戶一十四萬三千六十五	元戶一十四萬六百九十八	元戶一十四萬九千六十五	元戶一十五萬零九十八	元戶一十五萬三千六十五	元戶一十五萬六百九十八	元戶一十五萬九千六十五	元戶一十六萬零九十八	元戶一十六萬三千六十五	元戶一十六萬六百九十八	元戶一十六萬九千六十五	元戶一十七萬零九十八	元戶一十七萬三千六十五	元戶一十七萬六百九十八	元戶一十七萬九千六十五	元戶一十八萬零九十八	元戶一十八萬三千六十五	元戶一十八萬六百九十八	元戶一十八萬九千六十五	元戶一十九萬零九十八	元戶一十九萬三千六十五	元戶一十九萬六百九十八	元戶一十九萬九千六十五	元戶二十萬零九十八	元戶二十萬三千六十五	元戶二十萬六百九十八	元戶二十萬九千六十五
---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	----------	-----------	-----------	-----------	----------	-----------	-----------	----------	-----------	-----------	----------	-----------	-----------	----------	-----------	-----------	----------	-----------	-----------	----------	-----------	-----------	----------	-----------	-----------	----------	-----------	-----------	----------	-----------	-----------	-----------	----------	-----------	-----------	-----------	----------	-----------	-----------	-----------	----------	-----------	-----------	-----------	----------	-----------	-----------	-----------	----------	-----------	-----------	-----------	----------	-----------	-----------	-----------	----------	-----------	-----------	-----------	----------	-----------	-----------	-----------	-----------	------------	------------	------------	------------	-------------	-------------	-------------	------------	-------------	-------------	-------------	------------	-------------	-------------	-------------	------------	-------------	-------------	-------------	------------	-------------	-------------	-------------	------------	-------------	-------------	-------------	------------	-------------	-------------	-------------	------------	-------------	-------------	-------------	------------	-------------	-------------	-------------	-----------	------------	------------	------------

수록했다. 기재양식은 도 전체의 호수와 구수, 남녀 인구수를 개괄적으로 소개한 다음 군·현별로 군·현명과 면명을 기록하고 면 단위로 호수, 구수, 남녀 인구수를 기록했다. 전국 각 군·현의 인구는 물론 면 수와 면 이름, 리 수와 리 이름, 면별 인구 등 각 지방의 행정구역과 그 명칭도 소상하게 파악할 수 있다.

『호구총수』는 전국의 군·현별, 면별 호구통계를 모두 망라하여 기재했기 때문에 상당히 중요한 자료적 특성을 가지고 있다. 호적대장이 작성되는 3년마다 중앙정부가 개별 군·현으로부터 보고받은 호적대장 중 1789년도의 통계만을 종합하여 그대로 옮겨 적은 것이다. 그러나 『호구총수』의 통계는 호적대장과 달리 중앙정부가 지방에서 상납해야 하는 세수납부의 근거로 그 할당 액수를 중앙집권적으로 파악하는 데 활용하고자 『호구총수』를 간행했다.

『호구총수』에 기재된 군·현별, 면별 호구통계는 지방관청의 재정운영과 관련된 호구수의 할당 결과이면서 그 기준으로 규정되었다. 지역별 호구수는 호마다 일률적인 가치를 계산하는 정액화된 수이기도 하지만 호마다 차등을 두는 호의 등급화 과정도 아울러 필요했다. 면 단위 호구통계를 일률적으로 적용하든 혹은 상세하게 호의 등급을 규정하든 군·현의 다양한 상황과 조건에 따라서 자율적으로 시행되었다. 『호구총수』는 중앙정부의 중앙집권적 호구정책과 지방의 자율적인 호구정책이 병행되는 과정 속에서 간행되었다.

## 토지조사제도의 완성

### 토지조사의 전개과정

●● 토지는 조선후기 국가가 재정에 필요한 부세를 거두는 가장 핵심적인 대상이었다. 그러므로 토지에 대한 정확한 파악과 조사가 필요했다. 이를 양전(量田)이라고 불렀다. 양전은 각 지방의 토지 결수를 조사하여 백성에게 세금을 수취하는 징수의 기준이었다. 따라서 양전에서는 각 토지의 위치, 종류, 경작 여부, 면적, 소유주, 경작자 등에 대한 조사가 이루어졌다.

조선시대 『경국대전』에 양전은 결부법(結負法)으로 토지를 파악했으며, 토지의 등급인 전품(田品)은 6등으로 구분하여 20년마다 한 번씩 고치도록

계묘양전을 임진왜란  
이전과 비교하면 여전히  
숨겨진 토지인 은루결이  
많았다. 특히 이 시기 활발한  
개간사업과 관련하여  
가경전이 증가했으므로  
양전의 필요성은 더욱  
늘어났다. 양전을 시행하는  
와중에도 계속 개간이  
이루어졌기 때문이다. 더구나  
공납제 개혁의 결과 대동법이  
시행되어 토지를 기준으로  
하는 세금징수가 폭증하면서  
양전은 더욱 절실한 과제로  
부각되었다.

했다(改量). 양전을 시행하고 나서 그 결과인 양안(量案)을 3부 작성하여 호조, 감영, 본읍에 보관하도록 했다.

토지면적은 개간되어 늘어나거나 묵은 토지(陳田)가 생겨서 줄어들었다. 이러한 변화를 정확하게 파악하기 위해서는 지속적으로 양전을 시행해야 했다. 그러나 양전하는 데 소요되는 비용이 많고 변화에 따른 혼란이 발생할 가능성이 컸기 때문에 한번 정해진 토지면적은 변동시키기 어려웠다.

15세기 동안 양전은 대체로 30년에 한번 시행되었다. 그러나 16세기 들어서 양전은 거의 시행되지 않았다. 가경지가 급격하게 감소하면서 더 이상 양전을 해야 할 필요성이 사라졌기 때문이다. 그러나 임진왜란을 거치면서 다시 전국적으로 양전을 해야 할 필요성이 생겨났다. 전쟁으로 인하여 토지가 황폐화 되었고 양안 장부가 상당수 소실되면서 토지 결수에 대한 변화가 심해졌기 때문이다.

임진왜란이 끝나고 바로 양전사업이 진행되었다. 하지만 국가재정 문제로 인하여 1600년에 시행하기로 한 양전사업은 임시방편에 머물렀다. 제대로 양전사업을 시행하기 위해서는 양전 관원이 중앙에서 지방으로 파견되어야 했지만 파견되지 못했다. 결국 각 도에서 중앙에 보고하는 방식으로 변경되었고, 대신 중앙에서 파견된 경차관이 각 도에서 1개 읍을 추첨하여 조사하는 것으로 마무리되었다. 결국 지방에 양전사업을 맡기다 보니 양전사업 자체가 지지부진해졌고, 1603년에 다시 추진되어 1604년 봄에 마무리되었다. 이때 이루어진 전국적 규모의 양전을 ‘계묘양전’이라고 부른다. 계묘양전을 임진왜란 이전과 비교하면 여전히 숨겨진 토지인 은루결이 많았다. 특히 이 시기 활발한 개간사업과 관련하여 가경전이 증가했으므로 양전의 필요성은 더욱 늘어났다. 양전을 시행하는 와중에도 계속 개간이 이루어졌기 때문이다. 더구나 공납제 개혁의 결과 대동법이 시행되어 토지를 기준으로 하는 세금징수가 폭증하면서 양전은 더욱 절실한 과제로 부각되었다.

계묘양전 이후 20년 만인 1623년부터 양전 논의가 다시 시작되었다. 중앙정부에서는 20년 사이 이미 많은 토지가 개간되어 있다는 사실을 잘 알고 있었다. 그러나 아직 개간이 완료된 상황이 아니었기 때문에 양전을 미루다가 1634년에 삼남지방에 한하여 양전을 실시했다. 이를 ‘갑술양전’이라고 부른다.

효종대와 현종대에는 간헐적으로 양전이 시행되었지만 전국적인 형태의 양전사업을 실시하지 못했다. 숙종대에 들어와 대대적으로 양전사업이 시행되었다. 처음에는 각 도별로 시작하다가 점차 전국으로 확대하고자 했으나 부분적인 양전에 그치고 말았다. 1719~1720년에 다시 삼남 지역에 한하여 양전을 시행했다. 이를 ‘경자양전’이라고 부른다.

경자양전의 목적은 새로 개간된 토지를 확인하기보다는 주로 숨겨진 토지인 은루결을 파악하는 데 있었다. 개간과 동시에 중앙정부의 정보망에 파악되지 못하고 숨겨진 토지가 많았기 때문이다. 즉 양안에 묵은

17~18세기 양전 실시현황

연도	지역	명칭
선조 36~37(1603~1604)	경기, 황해, 함경, 강원, 평안	계묘양전
광해군 5(1613)	충청, 전라, 경상	
인조 12(1634)	충청, 전라, 경상	갑술양전
현종 4(1663)	경기	
현종 6(1665)	함경	
현종 10(1669)	충청 20읍, 황해 4읍	
숙종 10(1684)	강원	중도 폐지
숙종 27(1701)	황해 3읍	
숙종 34(1708)	강원	
숙종 35(1709)	강원 16읍	
숙종 45~46(1719~1720)	충청, 전라, 경상	경자양전
영조 3(1727)	경상도 개령	
영조 5(1729)	경상도 울산	
영조 12(1736)	강원도 정선	
영조 13(1737)	경기 6읍	
영조 21(1745)	전라도 진전(陳田)	
영조 22(1746)	황해도 신천	
영조 24(1748)	함경도 회령과 무산	
영조 25(1749)	황해도 금천	
영조 26(1750)	경상 4읍	
영조 32(1756)	황해도 황주와 재령	
영조 35(1759)	황해도 송화, 경기도 수원과 장단, 충청도 영동과 옥천	
영조 37(1761)	강원도 양구	
영조 38(1762)	경기도 진위와 부평	
영조 43(1767)	함경도 회령	
정조 1(1777)	경상도 함안	
정조 15(1791)	경상도 창원, 충청도 결성과 회인	
정조 17(1793)	황해도 안악	

출처 : 박준성, 『17·18세기 궁방전의 확대와 소유형태의 변화』, 『한국사론』 11, 1984

토지로 등록되어 있지만 실제로는 개간되어 경작 가능한 토지가 얼마나 많이 있는지를 확인하는 것이 관건이었다. 따라서 양전 반대에도 불구하고 양전을 시행할 수밖에 없었다.

경자유전이 마무리 되고 영조대 이후 양전의 양상이 많이 달라졌다. 도별 양전에서 읍별 양전으로 바뀐 것이다. 경자유전 이전에는 도별로 양전이 진행되면서 양전사업이 대규모로 진행되었지만, 읍별 양전은 군·현이 양전사업의 단위였기 때문에 군·현별로 필요에 따라 양전사업이 진행되었고 규모도 작았다.

양전사업의 방향이 전환된 이유로 3가지를 들 수 있다. 첫째, 양전을 주관하는 단위를 군·현 단위로 축소시켜 정부의 양전 통제를 더욱 강화할 수 있었다. 둘째, 부세 운영의 모순이 심각한 군·현부터 매년 점진적으로 시행하다 보니 백성들의 저항을 최소화할 수 있었다. 셋째, 중앙정부가 일방적으로 양전을 주도하지 않고 각 군·현의 희망에 따라 추진이 가능했다. 그러나 이후 읍별 양전마저 폐단이 심각해지고 소수의 군·현에서만 시행하는 미봉책에 불과하게 되었다. 따라서 실제 경작지 결수는 계속 감소하여 1803년 무렵에는 60만 결로 급격하게 줄어들었다. 다산 정약용은 “옛날 결총(結摠)과 비교하여 숨겨진 토지는 1부(負)도 적발된 것이 없으니 한갓 백성만 시끄럽게 했을 뿐 국가에는 도움이 없었다.”고 양전을 꼬집어 비판하기도 했다.

### 토지조사의 진행과정

●● 양전사업에 필요한 조직과 인원은 양전 작업과정에 따라 적절하게 구성되었다. 양전사업은 크게 3단계로 구분할 수 있다. 첫 번째는 타량(打量)하는 단계이다. 이는 야외에서 토지를 실제로 측량하는 것을 말한다. 두 번째는 초안(草案)을 작성하는 단계이다. 측량한 토지자료들을 수합하여 최초로 정리하여 작성하는 단계이다. 세 번째는 정안(正案)을 작성하는 단계이다. 일반적으로 양안이라고 부르는 것은 정안을 가리키는 것이다. 초안으로 작성된 양안을 다시 정서하고 정리한 것을 말한다. 타량단계에서 측량은 대개 면 단위로 진행되었다. 각 면에서 조직된 2개의 분소가 담당하였는데 각 분소는 감관 2명, 지시인 1명, 출사령 1~2명으로 조직되었다. 각 면의 모든 필지는 이들 4~5명으로 편성된 2개 조의 측량조직이 진행하였으며 1개 조직의 하루 작업량은 3결 내외였다.

군·현에는 3명의 산사와 1명의 서사(書寫)가 작업을 진행하고 1명의 도도감이 감독하였다. 도도감의 주된 업무는 초안의 작성과정을 감독하는 일이었다. 초안은 야초를 기초로 하여 산사의 계산을 거쳐서 2부가 작성되었다. 1부는 군·현에서 사용하는 것과 또 1부는 중앙에서 사용하는 균전사가 파견된 것이다.

한편 면 단위 측량조직의 진행과정을 감독하는 면도감이 있었다. 면 단위의 측량작업은 50일을 기준으로 삼았다.

초안의 작성은 군·현 단위로 진행되었는데 측량결과는 양안에 등록된 필지의 순서에 따라 작성된 임시 초안인 야초(野草)에 기록되었다. 야초의 특징은 결부 단위의 면적을 계산할 수 있는 각 요소들을 그대로 기록하였고, 아직 면적이나 결부수를 기재하지는 않았다는 점을 들 수 있다. 면적이나 결부수는 실제 계산을 담당하는 산사(算士)가 군·현 단위로 배치되어 계산하였다.

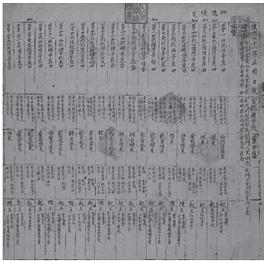
군·현에는 3명의 산사와 1명의 서사(書寫)가 작업을 진행하고 1명의 도도감이 감독하였다. 도도감의 주된 업무는 초안의 작성과정을 감독하는 일이었다. 초안은 야초를 기초로 하여 산사의 계산을 거쳐서 2부가 작성되었다. 1부는 군·현에서 사용하는 것과 또 1부는 중앙에서 사용하는 균전사가 파견된 것이다. 도도감의 작업일수는 7개월로 정해졌다. 도도감의 감독 아래 군·현에서의 양전작업은 전체적으로 수령이 통제하였고, 양전에 대한 책임도 실질적으로는 수령에게 있었다. 군·현에서 작성된 초안은 균전사의 검토를 받았다. 초안의 상호대조, 이전의 양안과의 대조, 각종 계산과 기재형식의 확인 등이 검토 대상이었다. 검토가 모두 끝나면 군·현용 초안은 군·현에 돌려주었고 장지(壯紙)에 정서하여 정안을 작성하도록 했다.

정안의 작성은 중앙정부에서 지방에 파견된 균전사가 도회소나 감영에서 최종 양안의 작성을 진행했다. 균전사는 초안을 검토하고 정서된 정안을 다시 검토하는 두 단계의 작업을 하였다. 검토할 내용은 결부수의 증감과 관련된 사항에 초점을 두었지만 형식의 통일에도 관심을 가졌다. 관심을 보였던 기재의 형식에는 주로 필지와 관련된 사항들이었다. 검토의 장소는 경상도의 경우 좌도와 우도가 달랐다. 좌도는 관내에 몇 개의 도회소를 설치하여 도회소 주변 군·현의 초안을 수집해 검토했고, 우도는 감영에서 실시했다. 이렇게 검토한 양안은 다시 정서하여 한양으로 보내졌다.

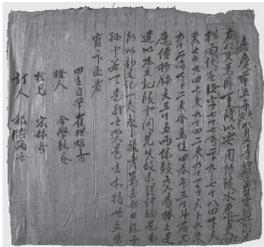
### 양안의 구성과 내용

● 양안에는 양안작성을 위한 몇 가지 항목을 반드시 기재하도록 했다. 토지의 위치표시는 ① 면리의 이름이 기재되고, ② 리 안에서

- 경상도 용궁현 북하면의 경지양안



- 토지매매문서(1820)



구역(區域)을 표시하는 자호(字號)를 기록했는데 자호는 천자문의 글자 순서로 표시했다. ③ 자호는 지번(地番)을 붙였고, ④ 전답의 방향을 동서남북으로 표시하고, ⑤ 전답의 등급, ⑥ 전답의 모양과 형태, ⑦ 전답의 면적을 기록했다. ⑧ 실면적은 결부법에 따라 변환하여 기재했고, ⑨ 소유관계에 따른 소유자 혹은 경작자를 기록했다.

양안의 표기양식은 사정에 따라 조금씩 달랐다. 대표적으로 1634년 시행된 갑술양안과 1720년에 시행된 경지양안은 양안의 형식적인 면에서 많은 차이를 보였다. 이러한 변화양상은 양안과 관련된 토지문서에서 확인할 수 있다. 고려시대에는 4표(四標)만 표기했던 토지의 위치표시 양식이 17세기에는 자호(字號)제가 정착하면서 자호와 지번을 병기하는 방식을 사용하거나 지번만 기록하거나 혹은 인명만 기록하는 방식이 혼용되었다. 그러다가 18세기 이후에는 자호와 관련된 표기방식이 본격적으로 정착되었고 자호와 지번을 동시에 표시하는 방식이 주된 형식으로 굳어지게 되었다. 즉 토지와 관련된 소송 문제에서 토지소유권에 대한 정확한 파악이 강화되고 토지문서와 양안의 관련성을 더욱 연계하는 방향으로 전환되고 있었음을 보여준다.

전국의 토지면적을 파악하고자 작성한 양안은 총 경지면적인 결총(結摠)을 산정하는 근거자료로 활용되었다. 이렇게 매년 경작지 면적을 파악하여 간행한 저서가 바로 『탁지전부고(度支田賦考)』이다. 『탁지전부고』는 호조와 관련된 재정수지 전반에 관한 내용과 경작지, 면세지 등에 대한 구체적인 수치를 기록하고 있다.

## 국가재정 규모의 파악과 재정통계

### 재정규모 파악의 필요성

•• 조선시대의 재정은 호조의 주관 아래 운영하는 것이 원칙이었지만 실상은 그렇지 못했다. 각 관청에서 독립적으로 재정을 운영하고 있었으며 각사자관(各司自辦)의 원칙에 따라 독립채산적 운영양상을 보이고 있었다. 이러한 양상은 17세기 이후 더욱 분명해졌다. 이로 인하여 재정수요가 과도하게 팽창되면서 문제들이 발생했다. 이에 정부의 재정 구조를 근본적으로 변화시키고자 대동법과 균역법의 재정 개혁을 실시하였다. 17세기에 시작하여 18세기에 전국적으로 실시하게 된 대동법은

공물의 상당 부분을 특산물이 아닌 쌀과 벼로 납부하고 납부기준을 토지로 바꾸어 지세화(地稅化)했다. 대동세를 관장하기 위하여 선혜청이 설치되었고 공인(貢人)에게 대동세를 공가(貢價)로 지급하여 국가에 필요한 수요품을 조달받아 각 관청에 공급했다. 영조 27년(1751) 시행된 균역법은 다양한 역가(役價)를 1필로 균질화한 것으로 정부는 각 관청에서 줄어든 군포 수입을 보전하기 위하여 어염선세(漁鹽船稅), 은여결(隱餘結), 이획(移劃), 선무군관포(選武軍官布), 결전(結錢) 등의 재원을 찾아냈다. 이들 재원들을 관리·운영하기 위한 관청으로 균역청이 설치되었다. 균역청이 수입 보전액을 지급하기 위한 명목으로 확보한 재원은 중앙의 각 아문이나, 궁방, 지방관청의 수입원으로 균역법 이후 균역청의 일정한 재정적 통제 아래에 놓이게 되었다.

18세기 정부의 재정정책은 독자적으로 재정을 운영하는 기관에 대한 규제와 호조와 같은 재정 아문을 중심으로 하는 재정구조를 구축하는 것이었다. 재정운영이 중앙으로 집중되면서 수취액을 군·현 단위로 배정하였다. 이로 인해 실제 인구수나 토지면적을 고려하지 않고 정해진 액수만을 수취하는 비총제가 널리 적용되었다. 예를 들어 전결세, 호구의 파악, 균역의 파악, 어염선세, 노비공, 둔전 수취, 궁방전에 대한 비총제적 운영이 확산되었고 수취총액이 설정되면서 이에 대한 강력한 규제정치들이 마련되었다.

각 부문별로 재정 개혁 정책이 추진되면서 그 기초 사업의 일환으로 다양한 실태조사가 이루어졌다. 18세기 중엽에서 19세기 초에 이르는 동안 호구의 수나 토지의 면적을 전국적으로 파악하기 위한 재정 관련 저서들이 편찬되었던 것도 이러한 시대적 맥락을 반영한다고 하겠다.

영·정조 시대에 왕실의 각 궁전(宮殿)과 중앙 각사의 방만한 재정운영을 막기 위하여 호조에서 이들 기관에 대한 재정수입과 지출의 규모 및 규정을 정리한 『탁지정례』, 영조 19년(1743) 중앙과 지방의 각 기관의 군액(軍額)을 확정하여 간행한 『양역실총』, 정조 즉위년(1776) 중앙의 아문과 군문에서 관리하고 있는 곡물의 수를 정리하여 간행한 『곡부합록』, 정조 12년(1788) 호조의 제반 사례와 연혁 및 호조가 담당하고 있는 업무 매뉴얼을 정리한 『탁지지』, 정조 18년(1794) 전국의 각 기관에서 전결세, 균역, 환곡, 호구, 제언, 봉수 등의 현황을 종합하여 정리한 『군국총목』, 정조 20년(1796)에 간행한 이후 계속 추가로 정리되어 19세기

말까지 전답의 결수와 조세의 현황을 망라한 『택지전부고』, 정조 21년(1797) 8도의 환곡의 연혁과 용도 및 환곡의 수를 집대성한 『곡총편고』, 순조 8년(1808) 국가재정을 재정과 군정을 구분하고 항목별 규정, 연혁, 재정의 현황과 창고 및 군사시설 등을 집대성한 『만기요람』 등은 당시의 시대 흐름을 잘 보여주는 통계자료들이다.

정조는 각 아문의 회계부 내역을 매년 정월 초에 보고받음으로써 중앙의 재정 보유고를 직접 파악하고 관리했다. 회계부 내역을 보면 쌀과 면포의 주기는 비슷한 경향을 나타내는데 반하여 동전은 쌀과 면포의 시재액(時在額)이 적을 때 상대적으로 많은 비축량을 보였다. 중앙에서 현물 재원이 부족하면 주전을 통해 해소했기 때문이다. 주전으로 확보한 동전을 경비로 직접 지출하기도 하지만 재정 아문 사이에 동전과 쌀, 면포를 서로 교환하는 관행이 확대되면서 회계부를 작성하여 통화의

정조대 각사·각영 회계부 내역

연도	은자(냥)	전(냥)	면포(필)	면포(작전)	마포(필)	미포(작전)	미(석)	미(작전)
1776(정조 즉위)	484,700	1,041,500	359,000	718,000	39,400	78,800	276,100	1,380,500
1779(정조 3)	455,100	1,397,000	221,500	443,000	45,600	91,200	223,100	1,115,500
1780(정조 4)	453,378	1,597,489	212,772	425,544	46,835	93,670	221,657	1,108,285
1781(정조 5)	441,215	1,276,299	232,680	465,530	42,116	84,232	319,467	1,597,335
1782(정조 6)	431,555	1,281,896	266,635	533,270	44,690	89,380	377,452	1,887,260
1783(정조 7)	434,140	1,362,588	328,400	656,800	51,100	102,200	385,780	1,928,900
1784(정조 8)	433,600	1,456,816	321,000	642,000	50,722	101,444	339,129	1,695,645
1785(정조 9)	426,063	1,057,696	309,607	619,214	37,939	75,878	275,653	1,378,265
1786(정조 10)	415,400	1,218,200	349,650	699,300	73,100	146,200	340,060	1,700,300
1788(정조 12)	410,000	1,380,000	150,000	300,000	65,000	130,000	268,000	1,340,000
1789(정조 13)	415,617	1,299,540	133,065	266,130	66,178	132,356	286,964	1,434,820
1790(정조 14)	418,876	1,044,633	135,077	270,154	53,393	106,786	323,225	1,616,125
1791(정조 15)	318,779	875,190	182,085	364,170	56,257	112,514	338,316	1,691,580
1792(정조 16)	420,113	848,395	178,000	356,000	66,850	133,700	363,552	1,817,760
1793(정조 17)	419,265	1,005,162	149,840	299,680	73,978	147,956	296,077	1,480,385
1794(정조 18)	419,128	1,144,167	179,727	359,454	72,732	145,464	269,619	1,348,095
1795(정조 19)	422,699	803,076	241,605	483,210	66,402	132,804	271,555	1,357,775
1796(정조 20)	384,400	651,800	185,500	371,000	62,200	124,400	123,700	618,500
1797(정조 21)	384,824	661,728	229,018	458,036	64,832	129,664	134,980	674,900
1798(정조 22)	413,915	1,311,187	299,100	598,200	58,650	117,300	259,146	1,295,730
1799(정조 23)	421,677	1,577,799	317,120	634,240	76,536	153,072	260,423	1,302,115
1800(정조 24)	414,700	1,671,200	324,900	649,800			261,200	1,306,000

유통성이 높은 동전, 쌀, 면포를 총액 단위로 파악할 필요성이 있었다. 정조대부터 각 재정 관청의 재정보유고를 합산하여 매년 초 국왕에게 재정통계를 보고하여 도성에 동전, 면포, 쌀, 배, 콩 등이 얼마나 비치되어 있는지를 총액 단위로 파악했다. 재원이 부족해지면 이를 채우기 위해 동전을 발행하고 환곡을 추가로 설치하여 환곡 이자의 수입을 늘려 나가 중앙의 재정 보유고를 일정하게 유지시켰다.

한편 필요에 따라서는 중앙 관청 간의 쌀과 동전, 포목을 교환하거나 재정이 부족한 관청에 재원을 옮겨주는 관행도 함께 허용함으로써 재정의 지출을 중앙에서 효과적으로 통제하고 있었다. 즉 정조대 총액 단위의 회계부 운영은 현물 재원이 높은 비중을 차지하는 현실 속에서 중앙 재정을 통합적으로 관리하기 위한 노력의 산물이었던 셈이다.

### 『군국총목』의 작성과 내용

● 『군국총목』은 정조 18년(1794) 군국(軍國)에 해당하는 항목을 모두 망라하여 도별로 편찬한 재정통계자료이다. 현재는 전국에 모두 남아 있지 않고 수원, 강화, 개성과 같은 3개 유수부(제1책), 경상도 일부 지역(제2책), 충청도(제3책), 전라도 일부 지역(제4~6책)이 남아 있다.

『군국총목』은 18세기 후반의 시점에서 일정한 기준에 따라 대상 군·현의 군사, 재정, 부세 등과 관련된 상세한 통계정보를 수록하고 있다는 점에서 통계적 의미가 크다. 『군국총목』에는 일반 행정 단위의 군·현뿐만 아니라 감영, 병영, 수영을 비롯하여 진영, 산성, 목장, 역 등에 대한 다양한 관청의 통계정보도 수록하고 있다. 1760년 무렵에 간행된 『여지도서』 이래 19세기 후반 대대적인 지방지의 편찬이 이루어지기까지 지역 단위에서 부세나 재정과 관련된 체계적인 통계정보를 흔하게 찾아볼 수 없는 현실 속에서 『군국총목』은 그 연결고리가 되는 자료라고 볼 수 있다. 『군국총목』이 파악하고 있는 군사재정통계는 모든 국가재정의 근거가 되는 인적 자원으로서의 호구, 물적 자원으로서의 토지를 포함하여 노동력의 총액을 기재한 역총(役總), 곡물의 총액을 기재한 곡총(穀總)의 파악에 주안점을 두고 있었다. 조선시대의 국가재정은 군사재정을 직접 운영하는 각급의 군사기구와 이들을 재정적으로 지원하는 일반 군·현이 모두 망라되어 있다. 『군국총목』은 기본적으로 병농일치인 군사제도를 운영하면서 역총과 곡총 등 군비 및 군제 운영과 직접적으로 관련이

『군국총목』은 정조 18년(1794) 군국(軍國)에 해당하는 항목을 모두 망라하여 도별로 편찬한 재정통계자료이다. 현재는 전국에 모두 남아 있지 않고 수원, 강화, 개성과 같은 3개 유수부(제1책), 경상도 일부 지역(제2책), 충청도(제3책), 전라도 일부 지역(제4~6책)이 남아 있다.

있는 항목을 중심으로 재정의 근거가 되는 호구나 토지를 통계적으로 파악하여 작성한 자료라고 할 수 있다.

『부역실총』의 작성과 재정통계 자료의 성격

● 『부역실총』은 군·현 단위를 기본으로 하되 여기에 영(營), 진(鎭), 역(驛), 산성(山城), 목장(牧場)을 추가하여 재정 기본단위로 설정하고 각 재정 단위가 부담해야 하는 부세의 총량을 조사하여 도별로 취합한 통계자료이다. 『부역실총』은 행정이나 군사와 관련된 독자적인 재정권을 행사하는 모든 기관을 망라하고 있다. 편제상으로 보면 각 도별로 약간의 차이가 보이기는 하지만 경기와 충청도는 감영, 병영, 수영이 빠진 채로 대개 기초 행정 단위를 중심으로 간행되었고, 이에 반하여 경상도, 전라도, 황해도, 평안도는 각 도별 내용의 처음에 감영이나 영·진급 군사기관들이 배치되어 있는 점이 특징이다.

『부역실총』 기재양식의 몇 가지 특징들을 살펴보면, 첫째 재원의 귀속처를 나누는 범주의 문제로 이는 조선왕조의 재정에 대한 기본적인 뼈대인 동시에 재원의 흐름을 살펴볼 수 있는 하나의 단서가 된다.

㉑-1은 경사상납질(京司上納秩)에 해당하는 것으로 중앙의 각 관청이나 중앙 군문, 왕실기관이 모두 망라되어서 기관별로 귀속재원의 액수를

<p>④ 1 京司上納秩</p> <p>戶曹田稅米一百五十六石十二斗</p> <p>雜費米二十四石二斗四升 ㉑ 1</p> <p>太一百五十六石四斗九升八合</p> <p>雜費太四石二斗四升 ㉑ 2</p> <p>米八石</p> <p>三手糧米一百三十九石一斗五升九合</p> <p>㉑ 1 巫夫木三疋代錢十兩五錢三名每名木一疋</p> <p>雜費錢九兩四錢五分(每名錢三兩一錢五分) ㉑ 3</p> <p>㉑ 2 奴賃錢三十二兩十六口每口錢二兩</p> <p>㉑ 3 婢賃價九錢(三口每口錢三錢)</p> <p>宣禧宮免稅錢五百五十八兩六錢二分</p> <p>雜費錢十四兩三錢 ㉑ 4</p> <p>宣惠廳位米二十石十斗二升</p> <p>太八十三石五斗四升</p> <p>大同米四百一十一石十斗八升九合</p>	<p>㉑ 2 營邑捧用秩</p> <p>監營紙價米十石(出自大同條)</p> <p>雙樹山城別武士除番米四石八斗十七人每人米四斗</p> <p>兵營新選錢八十兩(四十名每名錢二兩)</p> <p>雜費錢十二兩(每名錢三錢) ㉑ 7</p> <p>舒川浦水軍錢九十六兩(四十八兩每名錢二兩)</p> <p>雜費錢十四兩四錢(每名錢三錢) ㉑ 8</p> <p>本官官需米二百石</p> <p>油清價米三十六石十斗</p> <p>公事紙價米十石</p>	<p>㉑ 4 式年成籍時米七十二石三斗六合每口米一升二合式磨鍊紙地鍊收捧用於紙地筆墨及磨勘雜費</p>
---	--	---

명시하고 있다. ㉔-2의 영읍봉용질(營邑捧用秩)은 지방의 영·진이나 군·현에 대한 지역 간의 재원이동에 해당하는 것으로 지역 간 수평이동을 말한다.

둘째, ㉕에서 보는 바와 같이 재정의 귀속은 기관별로 세목(稅目)의 액수나 각종 역가(役價)가 기재되어 있다. 부담의 형태는 주로 쌀, 무명, 동전과 같은 각종 현물로 구성되어 있다. 특히 자체 수용분의 경우에는 현물을 수취하는 경우가 많은데 이는 중앙의 세금징수와 지방재정의 구성이 다르다는 점을 분명하게 드러내 준다.

셋째, ㉖에서 보는 것처럼 국가는 부세와 재정을 수취하는 데 따른 부대비율을 잡비항목으로 공식화하여 통계화하였다. 전체 상납액수에 대비하면 잡비는 8% 정도의 수준이었다.

이처럼 재정을 통계화한 『부역실총』은 조선왕조의 재정규모를 자세하게 알려준다. 『부역실총』에 나타나는 총 재정규모는 쌀로 환산하면 178만여 석이 된다. 이 중에서 중앙재정에 대한 납부는 전체 재정의 54%인 97만여 석이다. 중앙의 재정기관을 거치지 않고 징수처에서 지방의 수요처에 직접 이동시키는 양은 8%인 14만여 석이며 상납하지 않고 그 지방에 남겨지거나 자체적으로 지출되는 부분은 일반 군·현의 경우 39만여 석,

조선 후기 중앙재정수입의 규모와 추이

구분	동전(냥)	미곡류 (米환산 石)	두류(석)	포목류(필)	합계 (米환산 石)	비고
여지도서(輿地圖書) (상납) (1760년경)	704,707 (31.0)	238,566 (49.9)	31,382 (3.3)	188,595 (15.8)	477,837 (100.0)	전세, 대동, 균역 상납만 포함, 보유 제외
부역실총(賦役實總) (京司) (1794년경)	1,324,188 (27.1)	493,942 (50.5)	78,513 (4.0)	450,350 (18.4)	978,176 (100.0)	京司 상납액만 포함
만기요람(萬機要覽) (1807)	1,351,266 (33.8)	344,183 (43.1)	52,446 (3.3)	375,150 (18.8)	799,129 (100.0)	호조, 선혜청, 균역청, 병조 5군영(銀 포함)
육전조례(六典條例) (1864)	2,387,472 (47.7)	351,116 (35.1)	69,480 (3.5)	342,637 (13.7)	1,000,696 (100.0)	합계에 銀 포함
내국세출입표(內國稅出入表) (1880)	2,463,732 (49.9)	317,668 (32.2)	75,546 (2.8)	372,414 (15.1)	987,124 (100.0)	합계에 銀 제외
결호회법세칙(結戶貨法稅則) (1891~1893)	3,254,980 (32.3) (56.2)*	313,538 (46.6) (27.1)*	43,980 (3.5) (1.9)*	305,160 (15.1) (10.5)*	672,796 1,158,556*	3개년 평균수입 (米1石=錢15냥) *米1石=錢5냥

출처 : 김재호, 『조선 후기 중앙재정과 동전』, 『경제사학』 44, 2008

영·진과 같은 군사기관의 경우는 19만여 석으로 총 33%에 달한다. 일본의 공무역을 위하여 동래로 옮겨지는 부분은 3.7%로 6만여 석이었다. 당시의 재정규모는 표(조선후기 중앙재정수입의 규모와 추이)와 같다.

**왕실재정의 규모와 통계자료**

•• 현재 남아 있는 조선 왕실과 관련된 자료는 1300종을 넘는다. 이 중에서 가장 많은 수를 차지하는 자료는 궁방전(宮房田)과 관련된 것으로 궁방에서 소유하고 있는 토지에 대한 경영이나 추수, 토지문서

현존하는 궁방 회계자료의 상황

구분 (區分)	봉하책 (捧下冊)	상하책 (上下冊)	회계책 (會計冊)	응봉책(應捧冊) 정간책(井間冊)	향미책 (鄕味冊)	봉하책(捧下冊) 유재책(遺在冊) 시재책(時在冊)
내수사 (內需司)	각방(各房)	1792~1892 (55)	1795~1894 (32)	1849~1890 (5)		
	호방(戶房)	1865~1906 (23)	1866~1906 (23)	1865~1906 (22)	1851~1906 (56)	
	형방(刑房)	1865~1906 (25)	1865~1906 (26)	1866~1906 (19)	1826~1905 (46)	
	예방(禮房)	1865~1906 (25)	1865~1906 (23)	1894~1906 (18)	1860~1906 (47)	
	공방(工房)	1865~1906 (16)	1869~1906 (14)	1894~1906 (12)	1865~1906 (40)	
	정방(鄭房)·타처(他處)			1833~1871 (45)		
수진궁(壽進宮)	1795~1906 (104)	1814~1906 (66)	1823~1906 (66)		1798~1892 (22)	1946~1892 (41)
명려궁(明禮宮)	1792~1906 (113)	1792~1906 (97)	1792~1906 (105)			1817~1906 (62)
어의궁(於義宮)	1868~1906 (39)	1868~1906 (39)				
용동궁(龍洞宮)	1825~1907 (73)	1871~1906 (24)	1820~1906 (33)	1849~1908 (60)	1853~1900 (10)	
육상궁(毓祥宮)	1892~1906 (15)	1892~1906 (15)	1896~1906 (11)			
선해궁(宣禧宮)	1903~1906 (4)	1903~1906 (4)		1897~1906 (10)		
경우궁(景祐宮)	1894~1906 (13)	1894~1906 (13)	1894~1906 (13)			
순화궁(順和宮)	1907 (1)					1868~1880 (3)

출처 : 조영준, 「궁방 회계장부의 체계와 성격」, 『고문서연구』, 2008

등에 대한 것이다. 그 외에 궁방의 회계 관련 자료는 약 150여 종에 이른다. 이 자료들은 현재 시계열로 구성된 여러 책으로 되어 있다. 궁방의 회계장부로 시계열적 통계를 수치화할 수 있다.

회계장부의 핵심적인 문서들은 받자책[捧上冊], 차하책[上下冊], 회계책(會計冊)으로 원고(元庫)를 기준으로 동전이나 곡물 및 물자의 출납내역과 유고상황(時在라 한다)을 기록한 것들이다. 회계장부가 받자책, 차하책, 회계책으로 구성되어 있는 경우는 궁방 이외에도 내탕고, 상평청, 선혜청, 별하고 등 일부 관청에서 발견될 뿐이다.

받자책은 토지로부터의 수입과 황실의 하사금 등의 수입내역을 기록하고, 차하책은 직원의 월급, 구입물건의 값 등과 같은 지출된 내역을 기재하며 회계책은 잉여액 또는 부족액과 같은 시재액(時在額)을 기록했다. 하지만 이 장부들을 근대적 의미의 회계장부인 현금출납장이라기보다는 실물 출입을 기록한 물품출납장에 더 가깝다.

## 군대규모의 파악과 재정통계

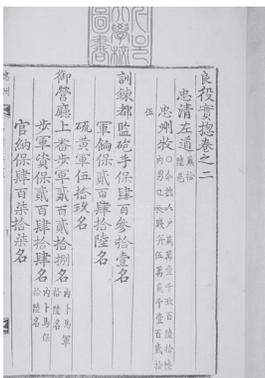
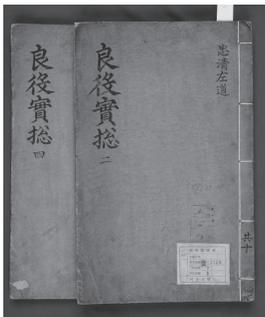
●● 조선시대의 국가징수는 생산수단의 지배뿐만 아니라 인신에 대한 파악도 아울러 병행하고 있었다. 인력동원을 개별 인신에 대한 부과 방식으로 국역(國役)을 의무화하는 체제로 발전했다. 국역이 구체적으로 직역명(職役名)으로 나타났지만 이 중에서 가장 비중이 큰 것은 역시 군역(軍役)이었다.

군역제는 16세기 후반부터 시작하여 17세기 전반까지 발생한 전란을 계기로 정비되었다. 전란 중에서 가장 눈에 띈 것은 토지와 호구의 급증이 었다. 또한 군역을 담당할 호를 편성하기 위하여 호구의 파악이 동시에 진행되었다. 개별 인신의 파악을 위해서는 호구 파악이 선행되어야 했기 때문이다.

호적으로 파악된 인구가 증가하면서 군역자의 수도 아울러 증가했다. 그런데 군역을 부과해야 할 수와 파악된 수에서 차이가 발생했다. 이로 인해 황구점정과 백골징포 등이 성행했다.

결국 정해진 군역 내에서 군역자원을 파악해야 하는 현실화 문제가 제기되었다. 국가기관의 개별적인 군역자원 획득 활동 대신 중앙정부가 각 기관에 군역자원을 재분배해야 했다. 중앙집권적인 재정구조를 군역

### ● 양역실종



자원에도 동일하게 적용했던 것이다. 17세기 말에서 시작하는 군역의 정액화 작업은 1740년대 『양역실총』의 작성으로 마무리 되었다.

『양역실총』은 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 첫 번째는 1743년을 전후하여 간행된 『양역총수』이다. 여기에는 1743년에 내려진 영조의 전교(傳敎)를 비롯하여 양역의 진행규정을 수록한 10개 항목의 양역사정범례, 중앙 16개 기관의 군액을 기록한 경군문해사소속양역사정별단, 지방의 군액을 기록한 제도영진소속양역사정별단 등이 있다.

두 번째는 1748년 이후 작성된 『양역실총』으로 여기에는 양역의 진행사항을 규정한 26개 항목의 양역사정범례, 중앙 26개 기관의 군액을 기록한 경군문해사소속 양역사정별단, 충청도의 군액을 기록한 충청도 영진소속 양역사정별단이 들어 있다.

세 번째는 총 7권으로 간행된 『양역실총』이다. 앞의 『양역실총』과는 명칭은 같으나 내용은 다르다. 여기에는 충청좌도, 황해도, 강원도, 전라좌도, 전라우도, 경상좌도, 경상우도의 군·현별 양역자수와 각 도의 총 군액을 기록한 양역도수가 기재되어 있다.

경안부는 중앙기관에 소속된 군액을, 외안부는 지방에 소속된 군액을 가리킨다. 『양역실총』에 보이는 군액을 분포를 보면 한양 주변에 집중적으로 중앙기관에 소속된 군액이 많이 있음을 볼 수 있다. 이는 군역의 징수가 쉽기 때문이다. 황해도와 전라도의 남성인구에 대한 중앙군영의 소속비율이 높은 것도 결국은 지역적 특수성이 작용한 결과라고 볼 수 있다. 16세기 후반 훈련도감의 병사로 황해도의 남정(男丁)을 많이 모아 중앙군으로 편재했다는 사실 또한 적극 반영되었을 것이다.

『양역실총』의 각 도 양역액수의 총계와 비율

도명	군·현수	호수	남구수	양역정액		호당 남구수	양역자수/남구수		
				경안부	외안부		경안부	외안부	계
충청좌도	26	112,413	226,900	42,688	6,874	2.0	19%	3%	22%
황해도	22	131,962	272,886	74,168	28,931	2.1	27%	11%	38%
강원도	26	86,308	190,068	26,343	5,688	2.2	14%	3%	17%
경상도	71	372,158	699,345	111,201	28,029	1.9	16%	4%	20%
전라도	53	304,799	510,914	121,318	21,986	1.7	24%	4%	28%

중앙군영에 소속된 군액은 종래의 액수가 고정되면서 비율은 도내의 고정된 역 부담이 그대로 정착된 결과라고 보아야 한다. 황해도가 11%로 가장 높고 다른 도의 경우에는 5% 이하로 나타나고 있는데 황해도의 정액화 사업이 꽤 빠른 속도로 진전된 사실을 알 수 있다. 또한 남성의 수에 비하여 중앙군문의 소속 과액에 대해서도 가장 높은 비율을 차지하고 있는 것도 같은 맥락으로 볼 수 있다.

## 지방통계자료의 형성

•• 조선초기 관찬지리서는 대개 국가의 통치를 위한 정치·군사적 목적에서 간행되었다. 『세종실록지리지』와 『팔도지리지』는 전국을 수록한 대표적인 지리지이다. 이후에 성종대에 완성된 『동국여지승람』은 조선초기 관찬지리서의 완성판이라고 해도 과언이 아니다. 이후 몇 차례의 증보과정을 거쳤지만 『동국여지승람』의 기본구조는 크게 변하지 않았다.

『동국여지승람』이 편찬된 이후 더 이상 국가·지리적 편찬사업은 진행되지 않았다. 16세기 후반에 지방 군·현 단위로 개별적이고 분산적인 읍지들이 편찬되었다. 이러한 경향은 17세기까지 그대로 이어졌다. 임진왜란을 전후하여 지리에 대한 관심이 높아졌기 때문이다. 이 시기에 지방의 수령이나 향촌에 머무르던 지방의 사족들이 중심이 되어 사찬읍지를 편찬하게 되었다. 이는 지역사회의 역사 및 문화에 상당한 관심을 가지고 있었다는 사실을 보여준다. 또한 임진왜란 이후 황폐화된 지역사회를 재건하려는 움직임 속에서 읍지가 꽤 중요한 역할을 수행했다는 사실도 알 수 있다.

18세기 중엽에 이르면 국가에서 다시 전국 규모의 관찬읍지를 편찬하게 되는데 이른바 『여지도서』가 그것이다. 호구, 도로, 문헌 등의 주제별 지지가 다양하게 편찬된 것도 바로 이 시기에 해당한다. 17세기 중반 이후 국가 재건이 어느 정도 정상화되면서 사회경제적으로 많은 변화가 나타났기 때문에 이를 적극 반영하지 않을 수 없는 상황에 이르게 된 것이다. 조선초기와는 달리 지도, 지방행정, 사회, 경제 관련 항목들이 추가되거나 수정되었으며 이것은 국가가 지방을 통계적으로 지배하기 위한 하나의 수단이기도 했다.

18세기 중엽에 이르면 국가에서 다시 전국 규모의 관찬읍지를 편찬하게 되는데 이른바 『여지도서』가 그것이다. 호구, 도로, 문헌 등의 주제별 지지가 다양하게 편찬된 것도 바로 이 시기에 해당한다. 17세기 중반 이후 국가 재건이 어느 정도 정상화되면서 사회경제적으로 많은 변화가 나타났기 때문에 이를 적극 반영하지 않을 수 없는 상황에 이르게 된 것이다.

『여지도서』는 조선후기의 변화상을 그대로 반영하려는 노력의 산물로서 국가가 효율적으로 파악하기 위한 지방통치의 기초 통계자료였다. 그러나 『여지도서』는 지방 군·현의 읍지를 수합하여 엮는 정도에 불과할 뿐 수록내용을 체계적으로 통일시킨 것은 아니었다. 따라서 중앙정부에서 편찬지침을 하달한 내용과 실제로 지방에서 중앙으로 상납한 내용에는 약간의 차이가 나타난다.

## 환곡자료의 집성과 통계

•• 환곡과 관련된 통계자료에는 정조 즉위년(1776)에 간행된 『곡부합록』과 정조 21년(1791)에 간행된 『곡총편고』가 있다. 다만 환곡자료는 아니지만 18세기에 지방 군·현에 소재한 환곡의 액수를 확인할 수 있는 『해동지도』에 기재된 곡총 기록, 18세기 중반에 간행된 『여지도서』에 기재된 환곡 관련 기록, 『증보문헌비고』에 기재된 영조 46년(1769)과 정조 12년(1788)의 환곡 기록 등도 있다.

정조가 즉위한 해에 간행된 『곡부합록』은 곡물 중심의 재정상황을 이해하기 위하여 작성되었다. 중앙으로 상납되는 환곡이자와 지방에 잔류하는 환곡이자를 구분하고 환곡으로 나누어 주고 회수하지 못하는 곡물은 곡물 총량에서 제외시켰다.

『곡부합록』을 간행한 이후 정조는 환곡과 관련된 책문(策問)을 제시하여 환곡제도의 현황을 파악하고 개선책을 수집하여 『곡총편고』를 간행하였다. 『곡총편고』를 통해서 환곡 운영의 구체적인 실태를 파악할 수 있다. 이와 같이 『곡부합록』은 18세기 후반 조선의 환곡 운영을 이해

1776년 국가 보유 곡물 총액

구분	경사상납(비율)	지방회부		
		유고	미봉(비율)	합계
쌀	337,369(83.5%)	1,584,332	279,140(15%)	1,863,473
좁쌀	5,751( 1.4%)	875,072	229,819(21%)	1,104,891
콩	58,440(14.5%)	890,620	164,898(16%)	1,055,519
잡곡	2,240( 0.6%)	4,136,239	621,111(13%)	4,757,351
합계	403,801(100%)	7,486,265	1,294,970(15%)	8,781,236

하면서 환곡을 어떻게 재정운영과 연결되는지를 파악할 수 있는 매우 중요한 통계자료이다.

『곡부합록』은 곡물을 대상으로 정리된 자료이므로 조선의 전세, 대동세, 군역세 등 조세 관련 항목을 모두 망라하는 것은 아니다. 상납하는 세금 중에서 곡물이 아닌 동전이나 무명, 삼베 등은 파악대상에서 제외되었고 곡물에 한하여 조사되었다. 즉 철저하게 국가재정 중에서 곡물의 흐름만 파악하여 정리한 것이다. 1776년 당시 조선에서 관리하고 운영한 곡물내역은 표와 같다.

한양에 상납하는 곡물액수는 40만여 석으로 전세와 대동세, 군역세 등의 세목이 주류를 이루며 곡물의 종류는 쌀과 콩이 대부분이었다. 『곡부합록』에서는 곡물의 종류를 쌀과 좁쌀, 콩 그리고 잡곡 등 4가지로 구분하여 기재했다. 지방에 남겨두는 곡물의 기록 방식도 당시 현재 창고에 보관되어 있는 곡물의 액수를 먼저 기록하고 다음에 거두지 못한 액수를 미봉(未捧)이라는 이름으로 기재했다. 이 두 가지 항목을 더하면 전체 곡물액수가 된다.

지방에 남겨두는 곡물은 대부분 환곡이었고 대동세 중에서도 지방의 재정지출로 남겨두는 저치미와 병선저치미가 있다. 그러므로 각 지방의 창고에 남겨진 약 748만여 석 중에서 저치미는 8만여 석에 불과했고 나머지 740만여 석은 지방의 창고에 보관 중인 환곡인 것이다. 1776년에 환곡으로 나누어주고 도로 거두지 못한 환곡의 액수는 무려 129만여 석이어서 지방에 보관 중인 환곡을 더하면 환곡의 총액인 환총은 869만여 석이 된다.



# Chapter 02



# 근대통계제도의 도입과 시련

(1897~1945)

|

1. 근대통계제도의 도입
2. 일제 식민통치와 통계조사

02

INTRO

- 일제강점기를 앞두고 이미 나라의 운명이 기울어가던 시대에 대한제국은 정부기구 안에 통계전담부서를 독립적으로 두고, 도량형을 법제화하였다. 근대통계제도를 최초로 도입한 셈이다.

하지만 이러한 진보가 사실은 일본의 통계제도를 모방함으로써 얻어진 것이었다. 대한제국이 도입하여 운영하고자 했던 통계제도가 당시의 정치·군사·외교적 변화 속에서 제대로 정착했는지도 미지수다. 특히 을사늑약 이듬해 설치된 통감부 시기의 통계제도는 실제로 대한제국 정부와 백성들의 현실을 전혀 반영하지 못했던 것이 사실이다. 대한제국은 이름뿐이요, 실질적 통치주체가 통감이었던 대한제국의 통계는 우리가 아닌 그들을 위한 통계에 불과했던 것이다.

시대는 더욱 비참해져갔다. 1906년에 설치된 통감부를 통해 한국의 모든 분야에 걸쳐 단계적인 시험 통치를 거친 후 1910년 설치된 식민지 통치기구라 할 수 있는 총독부는 이후 35년 동안 우리나라를 지배하게 된다.

일본은 서구열강의 사례를 참조하여 각종 통계조사를 도입 실시하였다. 물론 통치수단을 마련하고 병참기지화를 추진하기 위한 통계조사였다. 총독부 관료들의 권위적 강압, 자료의 자의적 선택, 그리고 왜곡된 활용 등으로 얼룩진, 우리나라 통계발전사의 가장 치욕적인 장면이다.

총독부는 우리나라에 대한 정확하고 효율적이며 폐쇄적인 통계조사를 실시하고자 했다. 이를 위해 보고례 제도를 정착시켰다. 총독부의 주도 아래 기본적인 조사통계와 업무통계가 이루어지긴 했지만, 일제강점기 대부분의 통계는 보고례 제도의 틀 속에서 이루어졌다. 그리고 보고례 통계들이 철저하게 통제된 상태였기 때문에 총독부의 부조리가 전혀 노출되지 않았다.

이로 인한 우리나라 근대통계의 왜곡은 통계조사의 기획·설계에서부터 분류, 분석기법, 검증에 이르기까지 전면적으로 이루어졌다. 더구나 일제가 패퇴할 때 보고례 원자료를 전부 폐기하였기 때문에 당시 통계의 복원도 불가능하다. 결국 일본군국주의가 전시총동원체제로 치닫는 과정에서 우리의 인적·물적 자원이 어느 정도 규모로 전쟁터에 동원되었는지도 알 길이 없다.

# 01

## 근대통계제도의 도입

대한제국은 1897년 광무를 연호로 하여 성립된 조선왕조의 근대국가이다. 통계발전사 측면에서 대한제국의 제도적 결실은 정부기구 안에 근대적인 통계전담부서를 정착시킨 점, 그리고 계량적 사고를 통한 근대화와 국가운영을 위해 도량형을 법제화한 점이다. 대한제국은 이러한 결실을 바탕으로 호구조사규칙과 호구조사세칙에 따라 호구조사를 실시하고, 양전사업을 통해 전국의 모든 토지와 토지 소유자를 조사할 수 있게 됨으로써 근대통계시대를 활짝 열었다.

### 대한제국 근대통계시대를 열다

#### 통계의 정착 및 수용과 도량형 개정

●● 흥선대원군이 실각한 이후 고종은 일본, 미국, 영국, 독일, 이탈리아, 러시아, 프랑스와 연이어 수호조약을 체결하는 등 대외정책을 펼쳤다. 이러한 과정 속에서 국제교류가 활발해졌고 외국의 문물을 수입하였으며 문호의 개방을 더욱 넓혔다. 이제 본격적인 개화운동이 시작된 것이다.

개화의 흐름에 따라 통치제도에도 변화가 나타났다. 군국의 사무와 일반 정치를 모두 관장하는 통리기무아문이 설치되었다. 이후 내정을 담당하는 통리아문과 의정을 담당하는 통리내무아문으로 분리되었다. 1894년에는 서구식 정부조직인 내각제를 실시했는데, 정부조직을 궁내부와 의정부로 분리하여 왕실의 행정기능과 국가의 통치기능을 나누었다. 의정부는 다시 군국기무처, 중추원, 기록국과 같은 특수 관부와 8개 아문을 비롯한 내각으로 구성되었다. 이때 의정부 기록국이 통계총괄부서로서 의정부의 관보국에 보고과를 두어 통계안건을 담당하도록 했다. 이외에 판적국은 내무부에, 산림국은 농상부에 두어 호구, 산림, 토지를 관장했다.

1896년에는 건양을 연호로 채택하고 태양력을 받아들이며 근대법전인 법규류편을 발간했다. 이 해에 호구조사규칙을 제정하고 호구조사를 매년 실시함으로써 전통적인 식년 호구조사를 연도별 상주인구조사로 전환하는 효시가 되었다. 1897년에는 국호를 대한제국으로 바꾸고 연호를 광무로 고쳐 반포했다. 이 기간 중에 1894년부터 국초 이래의 보고인 조보(朝報)를 관보(官報)로 개편하여 발행하고 1895년에 교육조서와 함께 학교 관제를 반포했다. 이어서 1896년의 독립신문 발행과 신식화폐조례 및 도량형규칙을 제정했다.

대한제국시대의 통계는 이러한 과정을 거치면서 적극적으로 수용되었다. 1894년 6월 개혁입법으로 제정된 각부와 아문 통행규칙에서 의정부와 각부, 아문에 기록국 또는 총무국을 두어 그 속의 각 보고과에서 통계안건 업무를 담당하게 하였는데 융희 기간에는 통계과로 발전했다. 또한 1896년의 내부령에 의한 호구조사규칙과 세칙공표 이후 1908년에는 농상공부 훈령으로 농업통계에 관한 건이 공포되는 등 근대통계가 정착하게 되었다.

구한말의 도량형은 갑오개혁 때 일본의 제도를 참고하여 새로이 시도하다가 갑오개혁 자체가 좌절되자 흐지부지 되었다. 그 이후 1902년에 법률 제1호로 제정하여 공포한 것이 도량형법이었다.

1902년 도량형제도를 개혁할 때 미터법을 도입하면서 표준척 1척을 10/33m로 하고 이 척도를 원척(原尺)이라고 하여 일본의 곡척(曲尺)을 우리나라 표준척으로 제정했다. 또 관례를 살린다는 뜻으로 주척을 곡척 6촌6분이라 했는가 하면 포백척은 곡척 1척7촌이라고 하여 관례의 결부법과 이정법을 다음과 같이 정하였다.

그러나 일본의 육지측량부는 전국을 삼각측량하여 지도와 토지대장을

#### 도량형제도 개정(1902)

1보(步) = 주척 6척	
1간(間) = 주척 10척	1건(鍵) = 10간
1리(里) = 주척 2100척 = 350보 = 420m	1식(息) = 30리
1把(拵) = 方周尺 5尺 = 1平方m	1束(단) = 10把, 1負(짐) = 100把
1結(막) = 100負 = 方 100m = 1ha	

일본 육지측량부가 사용한 도량 단위

1間=曲尺 6尺	
1坪(步)=方 曲尺 6尺	1畝=30坪(步)
1段步=300坪	1町步=100畝

출처 : 『한국사』 24, 국사편찬위원회

작성하는 데 대한제국이 새로 제정한 도량형인 결부법을 사용하지 않고 표와 같은 일본식 단위를 채택하였다. 그 결과 표준적인 일본의 도량형 제도로 바뀌게 되었다.

본격적인 시행단계에서 다시금 새로운 도량형법이 1909년 9월에 법률 제26호로 제정되었다. 이처럼 도량형에 관한 법이 제정되었던 것을 보면 도량형이 계량적 사고를 통한 근대화와 국가운영에 얼마나 중요한 구실을 했는지 알 수 있다.

새 도량형법은 도량형의 명칭, 명위, 도량형기의 제작 등에 관해 규정한 것이었다. 길이는 척(尺)을 양은 근(斤)을 무게는 관(貫)을 기준으로 하는 척관법을 채택하고 있다.

새 도량형법에서는 도량형기 제작은 관청만 할 수 있도록 정했다. 때문에 관(官)자 표시가 있거나, 수리하였을 경우 검인이 있어야 사용할 수 있었다. 또 시행령에서 최초로 도량형기의 오차의 범위를 규정했고, 1905년 구법에 의해 제작된 도량형기는 포백척을 제외하고는 비록 관제품이라도 모두 사용할 수 없도록 했다.

개정된 도량형제도

도(度, 길이)	지적(地籍, 넓이)	양(量, 부피)	형(衡, 무게)
모(毛) = 척의 1/10,000			모(毛) = 관의 1/1,000,000
리(釐) = 척의 1/1,000			리(釐) = 관의 1/100,000
분(分) = 척의 1/100	작(勺) = 보의 1/00	작(勺) = 근의 1/100	분(分) = 관의 1/10,000
촌(寸) = 척의 1/10	합(合) = 보의 1/10	합(合) = 근의 1/10	돈(兪) = 관의 1/1,000
척(尺)	보(步) 또는 평(坪)	근(斤)	관(貫)
간(間) = 6척	묘(畝) = 30보	두(斗) = 10근	근(斤) = 관의 160/1000
장(丈) = 10척	단(段) = 300보	석(石) = 100근	
정(町) = 360척	정(町) = 3,000보		
리(里) = 12,960척(36정)			

출처 : 한국통계발전사

새 도량형이 조선의 것과 다른 점은 길이의 단위에 간, 정, 리가 추가된 점, 부피의 단위에 석의 기준을 10두로 단일화한 점, 무게의 단위에 전과 양의 등급 단위 기준을 돈(문)으로 단일화한 점이다. 지적의 경우 평을 기준으로 비척이나 등급에 관계없이 3000평을 1정보로 단일화했다. 도량형의 주관부서는 조선의 공조와 유사하게 농상공부로 되어 있었다. 그러나 이러한 도량형제도는 한일병합 직전에 개정된 것이므로 사실상 조선이나 대한제국시대에는 『경국대전』에서 정한 도량형이 그대로 통용되었다고 보는 것이 타당하다.

### 대한제국의 통계기구와 제도

●● 갑오개혁 이후 6조를 부, 아문 등 내각제로 개편했다. 관리임용 시험에 산술을 필수과목으로 치르도록 제도화함으로써 종래의 산학직에만 국한한 산술이 비로소 모든 관리의 임용에 공동필수과목이 되었다. 갑오개혁은 태양력의 수용, 신식도량형의 시행, 호구조사규칙의 제정과 호패제도의 개정, 세수의 탁지부 일원화와 9개 관세사 및 220개의 징세서 설치, 물납제인 조세를 금납제로 전환하는 등 제도개선의 사회적 분위기를 성숙시켰다.

통계면에서 제도적 결실은 정부기구 안에 근대적인 통계전담부서가 정착한 것이다. 이른바 기록국, 기록과, 보고과 등의 명칭을 거쳐 문서과, 서무과가 통계주무부서로 정착하게 되었다.

1894년 6월에 의정부 직속으로 기록국과 관보국을 두었는데 그해 7월 관보로 반포하고 기록국에서 중앙정부의 행정 및 통계사무를 통합수록하여 당안(통계장부)을 작성 보존토록하였다. 이후 1895년 내각제 도입에 따른 개편으로 관보국을 흡수하여 그 아래 편록과, 관보과, 사적과를 두었다. 이 중에서 사적과는 국사편찬과 더불어 통계자료를 수집하고 제반통계를 편찬했다. 여기서는 통계자료를 귀중한 기록문헌 또는 사적(史籍)으로 다루었다.

한편 통행규칙에는 각부와 아문에 총무국을 두고 그 속에 문서과, 왕복과, 보고과, 기록과를 두어 이 중에서 보고과가 각 국의 통계안건을 수집해서 관보국에 보내어 관보에 게재하도록 했다.

1895년에는 각 아문을 부(部)로 전환하면서 이 때 각 부의 총무국 내에 있던 보고과를 문서과에 통합시켰다. 이후 통계업무는 문서과 소관이

1894년 6월에 의정부  
직속으로 기록국과 관보국을  
두었는데 그해 7월 관보로  
반포하고 기록국에서  
중앙정부의 행정 및  
통계사무를 통합수록하여  
당안(통계장부)을 작성  
보존토록하였다. 이후 1895년  
내각제 도입에 따른 개편으로  
관보국을 흡수하여 그 아래  
편록과, 관보과, 사적과를  
두었다.

되었으나 관제에서 서무 또는 총무 담당의 기능이 정착되었기 때문에 통계업무부서도 부별로 문서과, 서무과 또는 총무과에서 담당하였다.

대한제국 말기에 이르면 의정부제가 내각관제로 개칭되면서 내각 소속 직원관제에 의하여 내각 직할부서로 서기관장과 법제국장 및 외사국장 등을 두었다. 그중 법제국에서 제반통계표를 작성하는 업무와 함께 관보를 발행했다. 이는 통계의 총괄업무가 기록국 사적소관에서 법제국의 규범자료소관으로 통합해 실제 통계업무는 각 부처의 고유업무로 분산되어 있는 전통적 보고통계의 경로를 따르게 하였다. 따라서 각 부에는 대신관방을 두고 의정부 직제의 총무과, 문서과, 보고과 등으로 하여금 통계업무를 분장시킨 것이다. 이는 전통적인 분산형 보고통계 경로를 살리되 중앙의 통계통합기능을 약화하고 그 대신 통감부의 규제로 바꾸게 하자는 취지였다.

광무 11년(1907) 6월 칙령 41호 반포로 시행한 각부관제통칙에서 각 부에 대신관방을 두고 다음의 업무를 관장하도록 했다. ① 기밀에 관한 사항, ② 관리 진퇴 신분에 관한 사항, ③ 부인 및 대신관광관수에 관한 사항, ④ 공문서류 및 성안문서의 접수발송에 관한 사항, ⑤ 통계보고에 관한 사항, ⑥ 공문서류 편찬 조본에 관한 사항, ⑦ 기타 각 관제에 의하여 특별히 대신관방 소관에 속하게 할 사항 등으로 규정했다. 이 각부관제통칙은 그해 말 융희 원년(1907) 12월 칙령 제36호로 개정되었지만 골격은 비슷하다.

순종 원년(1907) 무렵에는 종전의 호조소관 중 호구와 조세가 분리되어 호구와 민적에 관한 것은 내부의 소관이 되었고, 조세, 예산, 회계 및 재정은 탁지부의 소관이 되었다. 탁지부 내의 분과규정에 의하여 통계란 명칭이 붙은 부서를 두었다. 즉 탁지부 관방에 비서과, 회계과, 통계과를 둔 것이다. 이 때 통계과 분장업무 규정은 ① 본부소관 통계사무 통일에 관한 사항, ② 본부 사무통계 편성에 관한 사항, ③ 주보, 연보 및 기타 보고서 발간에 관한 사항 등이다.

탁지부 통계과에서는 이전에 보고편제하던 탁지부 통계연보와 각 항구별 관세통계를 비롯한 한국무역연표나 월표는 물론 세무, 재정관계 통계도 수록하였다. 일본 측 자료로 나오는 통감부 명의를 『한국시정연보』(1906), 『한국사정요람』(1906), 『한국재무경과보고』(1908), 『탁지부세무통계』(1910), 『통계요람』(1910) 등도 모두 이 무렵의 탁지부 통계과에서 조사관장하던

자료가 중심이었다. 대한제국 정부부처별 분과규정에 통계과가 설치된 것은 그때까지 각 부의 관계가 문서과나 서무과로 하여금 통계 및 보고 사항을 다루게 하던 것에서 보면 진실보한 것이다. 그러나 한일병합 이후에는 통계과가 총독부 내의 모든 행정기구에서 사라지고 다시금 총무과, 문서과, 서무과 등 총무행정의 일부로 후퇴했다. 1918년 임시국세 조사과와 함께 잠시 통계과를 두었으나 그것도 1922년 이후에는 다시 없어지게 된다. 이와 같이 대한제국의 통계는 관보통계가 중심이었다. 광무 기간에 독립된 통계간행물이 빈번하여졌지만 모두 관보를 통해 이루어진 통계를 취합한 것이었다. 따라서 관보과가 통계간행물 발간부서로서 중요성을 지닐 수밖에 없었다.

品名		十二月分	十一月分
食料	米	1,110,000	1,100,000
	麥	1,000,000	1,000,000
	豆	1,000,000	1,000,000
	小豆	1,000,000	1,000,000
	大豆	1,000,000	1,000,000
	海菜	1,000,000	1,000,000
	鮮魚	1,000,000	1,000,000
	乾魚及魚鱗	1,000,000	1,000,000
	其他	1,000,000	1,000,000
原料	生絲及絲類	1,000,000	1,000,000
	牛	1,000,000	1,000,000
	金	1,000,000	1,000,000
	煤	1,000,000	1,000,000
	木及板	1,000,000	1,000,000
	其他	1,000,000	1,000,000
其他	輸入之額	1,000,000	1,000,000
	輸出之額	1,000,000	1,000,000

宮廷錄事

○勳駕 本月十八日  
大皇帝陛下御幸  
太廟에 展謁하시니  
行幸奉承을 받  
出宮時刻과 御道를 告知하시니라  
上午十一時三十分에 北墻門으로 出御하시  
太廟에 展謁하시니 下午一時에 還御하시니라  
○是日 此重日性 操整 軍機 閣高立 朝二十餘年 勞績 茂著 汲  
汲以扶植斯文 爲已任 選軍 忽委 賜 諭 奉 命 監 查 院 卿  
○是日 此重日性 操整 軍機 閣高立 朝二十餘年 勞績 茂著 汲  
汲以扶植斯文 爲已任 選軍 忽委 賜 諭 奉 命 監 查 院 卿  
○是日 此重日性 操整 軍機 閣高立 朝二十餘年 勞績 茂著 汲  
汲以扶植斯文 爲已任 選軍 忽委 賜 諭 奉 命 監 查 院 卿

彙報

○官吏改名 一主事白永洙의 名字를 琮基로 改正事  
○官吏死去 帝室會計監 院卿申重鎭이 本月十二日에 卒  
○官吏死去 帝室會計監 院卿申重鎭이 本月十二日에 卒

○官吏死去 掌禮院掌典官 權錫禧가 本月八日에 身故事  
○財政 外國貿易概況(西曆二二年十二月分) 關稅局調查  
輸出之額

• 관보에 실린 외국무역통계 (1909. 02. 17)

1884년 6월21일자부터 발행하기 시작한 관보는 초기에는 과거의 조보(朝報)의 형식을 벗어나지 못하다가 점차 칙령, 각령, 서임(敍任), 휘보(彙報) 등이 추가되면서 1895년부터 근대적인 관보체제를 갖추었다. 그 이후의 관보 게재내용은 시기에 따라 약간의 변형은 있었으나 ① 조칙, 법률, 칙령, 각령, 부령 및 포달훈령, 고시 등 ② 예산 ③ 서임, 사령 ④ 휘보 ⑤ 외보 ⑥ 광고 등으로 분류할 수 있다. 이 중에서 ④ 휘보란에 통계 관계 자료가 주로 다루어지고, 통계와 관련된 각종 법령은 ①에서 법률과 제정, 규칙, 고시로 발표했다.

광무 5년(1901) 2월15일자 관보에 실린 칙령 제4호인 화폐조례와 융희 3년(1909) 2월17일자 관보의 외국무역통계에서 보는 것처럼 통계를 관보화한 것도 기록의식의 전통이었다고 볼 수 있다.

## 대한제국 통계조사의 근대성

### 호구조사와 광무호적

•• 동학농민운동과 갑오개혁으로 조선왕조의 개혁정책이 본격적으로 시작되었다. 갑오년 이후 2~3년 동안 조선의 통치와 재정인음을 정비하는 과정에서 호구조사에 대한 개혁도 주창되었다. 대한제국이 성립하기 직전인 1896년 9월에 호구조사규칙과 호구조사세칙이 공포되어 종래와는 다른 호구조사가 실시되었다.

새로운 호구조사가 시작된 것은 1896년 건양 원년이지만 대한제국이 성립한 1897년 이후 1907년에 이르는 광무기간 내내 계속되었다. 따라서 호구조사규칙에 의거하여 작성된 호적표를 광무호적 또는 신식호적이라고도 부른다.

광무호적은 개별 호에 호적표를 작성하고 면 단위로 책자를 묶어서 중앙에 보고하는 방식으로 작성되었다. 호구조사규칙이나 세칙에서 확인할 수 있는 호구조사의 방법은 호적표의 양식을 관청에서 백성들에게 나누어 주면 호에서 가족의 상황을 기재하여 관청에 납부하도록 하는 방식이었다.

호구의 조사항목은 호구조사세칙에 명시된 호적지를 통해서 살펴볼 수 있다. 호적지는 호구조사의 항목들을 구체적으로 수록한 일종의 조사양식이다. 이전에는 호구조사는 신고서와 같은 양식의 호구단자를 이용했었다.

새로운 호구조사가 시작된 것은 1896년 건양 원년이지만 대한제국이 성립한 1897년 이후 1907년에 이르는 광무기간 내내 계속되었다. 따라서 호구조사규칙에 의거하여 작성된 호적표를 광무호적 또는 신식호적이라고도 부른다.

# 官報

第四百二十號

建陽元年九月四日 金曜

## 內閣記錄局官報課

---

**勅令**

朕이全國內戶數人口의總籍冊作統規則에關한件을裁可하야頒布케호다  
大君主 御押 御璽  
建陽元年九月一日

內閣總理大臣 尹容善  
內部 大臣 林定陽

**勅令第六十一號 戶口調査規則**

第一條 全國內戶數外人口를詳細히總籍하야人民으로하야  
第二條 十戶를聯合하야一統을作호고該統內에文簿이有호  
第三條 戶籍冊統表는漢城五署外各牧郡에서는每年一月  
內로取集修正호야二月內로漢城府外各該道觀察府에送致  
호면漢城府는三月內로內부에呈納호고各道觀察府에서는  
四月內로內부에呈納호면內部에서五月內로戶籍冊統表를  
編集하야上 奏케호  
第四條 人民中에原戶를隱匿하야漏籍하거나原籍內에人口  
를故意漏脫호는者는人民의權利를許하치아니호면아나라  
法律에照호야懲罰호  
第五條 本規則을故違호거나期限을違越호는時는人民은該  
長官이處罰호고主務官吏는漢城判尹과該觀察使가內부에  
轉報하야懲罰호고漢城判尹과各觀察使는內部大臣이輕重  
을酌호야懲戒호

---

第六條 戶籍統表戶牌式樣을執行호는細則은內部大臣이  
時호야御令으로호  
第七條 本令은頒布日로是日施行호

**布達**

宮內府官制中改正호는件을左호지定察호  
建陽元年九月一日奉  
勅 宮內府大臣 李載純

布達第十五號

侍從院侍御四人을以六人으로改正호

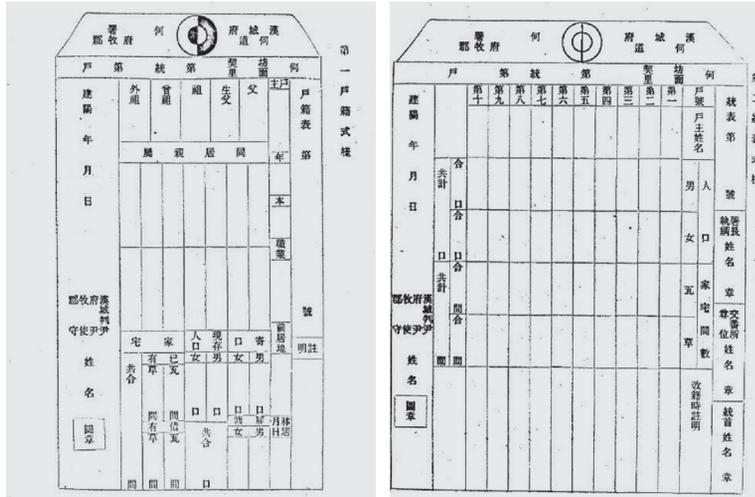
---

**叙任及辭令**

任 宮內府特進官叙勅任官二等	從一品 李憲權
任 宮內府特進官叙勅任官三等	正二品 金奭鎭
從二品 金永穆	從二品 尹吉求
任 宮內府特進官叙勅任官四等	
解分秘書院郎	八品 金奎東
三品 鄭熙悅	尹良燮
解分侍從院侍御	
命分秘書院郎	八品 金斗
尹升善	李啓必
命分侍從院侍御	
安陵祭奉 李炳嵩	惠陵祭奉 李載瑞

● 관보에 실린 호구조사규칙 (건양 원년 09. 04)

호구단지는 정해진 양식에 맞추어 호구 신고자가 자유롭게 기재했지만, 호구표에는 일정한 양식이 이미 인쇄된 상태로 배부되었다. 호적지에 수록된 조사항목에는 조사일, 거주지, 통호수, 호주의 이름, 나이, 본관, 직업, 호주의 4조 이름, 동거 친속의 이름과 나이, 가택의 기유(已有)와 차유(借有) 여부, 가택의 형태와 규모, 기구(奇口)와 고용(雇傭)의 남녀별 인구수, 현존하는 인구의 남녀별 인구수와 그 합계, 이전의 거주지와 이주일자 등을 아주 상세하게 기재하도록 되어 있다.



● 호구조사세칙에 규정된 호적표와 통표(구한국관보, 1896. 09. 08)

광무호적이 가지는 역사적 의미는 바로 호적표에 이전에는 없던 ‘가택(家宅)’란을 두었다는 점이다. 즉 인구조사에 가옥의 점유상황을 인구와 연동지어 조사하려 하였다. 이는 가옥의 점유형태를 보다 용이하게 파악하겠다는 국가의 의지가 반영된 것이라고 볼 수 있다. 국가의 이전의 호구조사에서조차 가옥의 점유형태를 파악할 수 있었으나 호적대장에서는 이를 기재하지 않아 파악이 거의 불가능했다. 따라서 호구조사세칙에서 가택란을 둔 것은 바로 한눈에 알기 쉽게 파악하고자 하는 의도였다.

가옥의 점유상황을 조사함으로써 호주의 솔하(率下)에 기구나 고용과 같이 호주와 분리된 가옥이 있는지를 좀더 쉽게 파악할 수 있었다. 이는 언제든지 호정(戶政) 운영에서 상황이 변하게 되면 곧바로 독립 호로 분리할 수 있다는 것을 의미했다. 따라서 광무호적은 이전에 비하여 발전된 형태의 호구조사였다고 볼 수 있다.

국가는 규칙과 세칙을 통하여 가옥의 점유형태를 대부분 확인해낼 수 있었지만, 그렇다고 호적상의 호가 완벽한 것은 아니었다. 일제의 통감부 정치가 시작되기 이전까지 국가는 이전의 호의 기준과 구성의 원리를 그대로 적용했다. 호구조사규칙과 세칙은 호의 대표자인 주호를 가옥을 소유한 거주(家主)나 타인의 가옥을 빌려서 사는 임차인(賃借人)으로 규정해 버렸다. 이러한 점이 당시의 호구조사의 한계점이라고 할 수 있다.

호구조사규칙은 1909년 3월 공포된 민적법이 만들어지면서 폐기되었다. 총 8조로 구성된 민적법은 출생과 사망 등 총 15개 항목으로 구성되어 있었다. 호구가 변동되었을 때에는 변동 발생일로부터 10일 이내에 신고 하도록 의무화했다. 각 항목에 따른 신고 의무자와 의무의 불이행에 따른 벌칙도 새롭게 규정했다. 같은 시기에 공포된 내부 훈령에서는 각급 경찰관서가 민적의 담당관청이 된다고 명시했다. 민적 기재요령과 양자 및 제적과 관련된 기록에 있어서 애매했던 점을 민적법으로 분명하게 예시했다. 민적법이 호구조사규칙과 가장 큰 차이점은 호주의 4대까지 기록했던 것을 외조에 대한 기록을 생략했다는 점, 생년월일을 모든 사람이 다 기록하도록 의무화한 점이다. 그래서 민적법의 규정은 현대 가족관계기록부와 큰 차이가 없다.

#### 토지조사와 광무양안

•• 1880년대에 들어와서 새로운 토지제도를 시행해야 한다는 목소리가 높아졌고 대한제국 시기에 양전을 추진하려던 광무 정권은 1898년 6월에 ‘토지 측량에 관한 청원서’를 마련했다. 그리고 양전만을 전담하는 독립된 중앙관청으로 양지아문이 설치되었다.

1899년 4월 양지아문은 조세의 수입확대라는 명분 아래 전국적인 양전을 실시하기로 결정했다. 숙종대에 시행된 갑술양전 이후 전국적인 양전 사업이 거의 200여 년만에 실시되었다. 광무양전은 측량의 방법과 목적에 따라 2개의 지역으로 구분하였다. 하나는 한성부이고 다른 하나는 한성부 이외의 지방이었다. 한성부는 서양의 측량기술 방식에 따라 측량하고 가계(家契) 발급제도를 확대 실시하는 방향으로 실시되었다. 나머지 각도의 지방에서는 이전의 양전 방식인 결부제에 따라서 측량하고 토지에 관한 여러 사항들을 포괄적으로 조사하는 국세조사의 방향으로 시행되었다.

양지아문에서의 토지측량 사업은 토지조사의 방식에서 이전의 양전 방식을 대체적으로 따르면서도 몇 가지 사항에 대해서는 새로운 원칙을 추가했다. 우선 이전 토지조사에서는 경작지 중심의 양전이었던 양지아문에서 실시한 양전은 모든 부동산을 대상으로 삼았다. 경작지는 지목에 따라서 전(田)과 답(畓)으로 크게 구분하였고 전의 경우에는 작물의 재배 여부에 따라 상세하게 표시했다. 가사(家舍)의 경우에는 용도에

따라 공해(公解), 사찰, 서원 등으로 토지에 건축된 건물명을 구체화했고 수용(水舂), 방축(防築), 제언(堤堰), 토기점(土器店), 염전(鹽田), 화전(火田) 등도 상세하게 조사했다.

양안에 토지내용을 등록하는 방식은 천자문의 순서에 따른 자호(字號)와 일정한 생산량을 기준으로 토지를 파악하는 결부제는 그대로 유지했다. 토지조사 방식에 있어서 예전의 토지조사 방식을 유지하면서도 객관적으로 토지의 면적을 파악하기 위한 조사방식도 함께 채택했다.

광무양전의 토지조사 방식의 특징은 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 매 필지의 면적을 기록하는 방식에 차이가 있었다. 이전에는 가로와 세로의 길이를 나타내는 장광척(長廣尺)만을 기록한 데 반하여 광무양전에서는 이것 이외에 추가로 총 실면적을 기록하여 절대면적을 표시했다. 둘째, 개별 필지의 형상을 단순화하여 5가지로 그렸던 데 반하여 광무양전에서는 다양한 형태의 등변(等邊), 불등변형(不等邊形)의 도형을 세분화하여 토지의 형상을 실제에 가깝게 파악하고자 했다. 셋째, 토지의 도형도를 처음으로 도입하면서 이전의 양전은 토지의 형상을 파악하는 단계에 머무른 데 반해 지적도로 이행할 수 있는 하나의 단초를 제공하였다. 따라서 양지아문의 토지조사 사업은 종래의 수확물 중심으로 토지를 평가했던 단계에서 토지의 면적을 계산하고 토지의 가치를 구체화하는 단계로 발전했다고 볼 수 있다.

● 광무양안 중 연산군 적사곡면의 양안

면적을 실측하기 어려운 것은 추정치로 계상하고 각종 재해로 인하여 수확이 없더라도 계상하도록 했으며 평 단위 이하는 반올림 하도록 했다. 이전과 다른 점은 통계항목에 특용작물, 잡곡, 돼지, 닭, 농촌의 노임, 농축산물의 품질, 물가, 전답의 등급별 가격을 익년 2월 말에 보고하도록 했다는 점과 처음으로 작물의 군별 평균 판수를 내도록 규정한 점이다.

## 대한제국 시기 농업통계조사

•• 농상공부에서는 간단한 농업 관련 통계를 파악하도록 각 지방에 훈령을 지시했다. 훈령의 제목은 '농업통계에 관한 건'으로 농업통계란 용어 자체가 처음으로 등장했다. 내용은 각 지방에서 별도의 양식에 따라 매년 관할 내의 농업통계를 조사하여 보고하되 바람, 우박, 수해, 가뭄, 서리, 병충 등의 피해가 있을 경우에는 수시로 보고하도록 되어 있었다.

보고내용은 농가의 호수와 농업의 인구, 쌀과 보리, 콩의 3대 작물의 실제 경지면적과 수확량, 말과 소의 수, 양잠의 호수와 뽕나무의 면적 등이다. 이 통계를 매년 말을 기준으로 작성하여 농가와 인구수, 쌀과 콩은 익년 1월 말에, 보리 등은 당해년 9월 말에, 말과 소의 수는 익년 2월 말에, 양잠의 호수와 재해면적은 당해년 11월 말에 보고하도록 했다.

그러나 농업통계에 관한 훈령은 시행하기도 전에 1909년 10월 농상공부 훈령갑 제13호에 의해 개정되었다. 훈령의 제목은 '농업통계양식 개정의 건'이었다. 개정된 이유는 개정 이전의 조사항목이 너무 단순하고 조잡했다는 것이었다.

면적을 실측하기 어려운 것은 추정치로 계상하고 각종 재해로 인하여 수확이 없더라도 계상하도록 했으며 평 단위 이하는 반올림 하도록 했다. 이전과 다른 점은 통계항목에 특용작물, 잡곡, 돼지, 닭, 농촌의 노임, 농축산물의 품질, 물가, 전답의 등급별 가격을 익년 2월 말에 보고하도록 했다는 점과 처음으로 작물의 군별 평균 판수를 내도록 규정한 점이다. 그러나 이 통계제도의 정착은 상당한 시일이 걸렸으며 대한제국 말까지도 정확한 농업통계의 계산은 어려웠을 것으로 보인다. 도량형은 1909년 법률 26호인 도량형법을 따랐다.

농상공부에서 발표한 대한제국 말기의 전답 면적통계를 보면 경작지가

대한제국 시기 경작지면적통계 (단위: 정)

연도	합계	논	밭
1909	2,302,274	781,097	1,521,177
1910	2,399,842	840,988	1,558,853
1911	2,718,212	1,003,814	1,714,297
1912	2,847,525	1,024,356	1,823,168

매년 증가하는 것으로 나타난다. 개간이나 간척 등으로 절대면적이 늘어났다가보다는 경작지통계가 문란하여 숨겨둔 토지인 은여결이 현실화되었고, 새로운 도량형법의 실시에 따라 등급에 관계없이 절대면적을 기본으로 작성했기 때문이다. 다시 말하면 조선의 토지등급은 6등급으로 실제면적인 1등전과 6등전이 4배 차이가 났다. 따라서 조선의 농경지면 적은 하위등급이 많을수록 실제 면적통계는 늘어날 수밖에 없었다.

# 02

## 일제 식민통치와 통계조사

총독부는 조선의 식민지화 작업을 공고히 하기 위해 정확하고 효율적이며 폐쇄적인 통계조사를 실시하고자 했다. 이러한 맥락에서 일본은 우리나라의 오랜 보고행정의 전통을 악의적으로 보고례 제도를 정착시켰다. 그 결과 보고행정이 단속위주로 변질되었고, 총독부 권력이 총독 1인에게로 집중되었다. 일제 강점기 통계의 대부분인 보고례 통계가 총독부에 의해 철저히 통제된 상태에서 우리나라의 인적·물적 자원들은 무자비하게 수탈되었다.

### 통감부의 식민지화정책과 통계조사

#### 통감부의 통계제도

•• 근대적 행정체계로서 통계가 본격적으로 갖춰지게 된 것은 한일병합 이후이다. 그러나 조선총독부의 통계구조는 갑오개혁 이후 조선정부의 통계체계, 대한제국 시기 통감부, 대한제국 통계체계와 완전히 달랐던 것은 아니다. 상당 부분은 대한제국 시기 통감부의 통계제도를 거의 그대로 물려받았다.

갑오개혁의 의정부 관제를 제외하면 정부의 통계체계의 운영과정은 3단계로 구분해 볼 수 있다. 첫 번째는 1895년 내각제의 관제 개편에 따라 제2차 갑오개혁 정부에서 운영했던 통계체계, 두 번째는 1907년 통감부가 운영했던 통계체계, 세 번째는 같은 해 정비되었던 대한제국의 통계체계이다.

우리나라에서 근대적 통계의 기점을 찾는 것은 쉽지 않다. 통계체계가 결국에는 메이지 시기 일본의 통계제도를 모방한 것이기 때문이다. 1895년 관제 개편에서 등장한 '제반 통계표의 조제'처럼 통계라는 용어가 정착하기도 전에 용어가 사용되었음을 보여준다. 즉 모방은 했지만 아직 우리의 통계로 정착되지 않았던 것이다.

갑오개혁, 대한제국, 한국통감부의 중앙통계체계

체제	법령근거	중앙통계업무 담당부서	각 부서별 통계담당부서
조선	1894.06.28 의안	의정부 - 기록국 : 통계사무 - 전고국 - 관보국 - 편사국	- 내무아문 판적국 : 인구와 출생 - 탁지아문 주세국 : 관세징수 - 각 아문 총무국 : 통계보고
	* 1895.03.25 칙령 제39호 * 1985.03.26 칙령 제53호, 54호	내각 참서관실 - 문서과 - 조사과 기록국 - 편록과 - 관보과 - 사적과 : 통계자료수집, 제반 통계표의 편찬	- 각부 대신관방 문서과 : 통계보고의 조사 - 내부 판적국 : 호적과, 지적과 설치
대한제국	1907.06.15 칙령 제36호	내각 서기관실 - 문서과 - 회계과 법제국 - 법제과 - 기록과 : 제반 통계표의 조제 - 관보과	- 각부 대신관방에서 통계보고 조제 - 탁지부에 관방 통계과 설치
한국통감부	1907.04.27 통감부훈령 제10호	통감부 총무부 문서과 - 통계와 보고	규정없음
	1907.10.09 통감부훈령 제21호	통감관방 문서과 - 통계와 보고	규정없음

출처 : 박명규·서호철 『식민권력과 통계』, 서울대학교출판부, 2003

한편으로 갑오개혁 이후 조선과 대한제국에서 운영하려던 통계제도는 구한말의 정치적 변화 속에서 과연 제도로 정착할 수 있었는지도 의문이다. 다른 한편으로는 통감부 시기의 통계제도가 대한제국정부와 지방의 현실을 인식하지 못했다는 한계도 지적할 수 있다.

**민적통계표의 작성과 인구파악**

●● 일제는 조선을 사실상 식민지로 장악하게 된 이후 행정기관의 정리에 앞서 민적(民籍)의 기초를 확립함이 급선무라고 여겨 정확하게 호구를 파악하고자 했다. 1906년 내부가 조사한 호구는 대한제국이 광무 기간에 조사했던 것보다 감소했지만, 1906년 9월부터 1907년 5월에 마무리된 경무고문부의 호구조사에서는 오히려 호구수가 증가하여 233만 3087호와 978만 1671명에 이르렀다. 다만 경무고문부에서는 1300만여 명으로 호구조사를 예측하였으나 파악된 인구는 예상보다 25% 적었다.

- 경기도 이천군 초면 초지리 조봉현의 민적부

The image shows a historical Korean household registration document (Minjeokbu) for Jo Bong-hyun (趙鳳銜) in Icheon-gun, Gyeonggi-do. The document is a grid with columns for family members and rows for their details. It includes handwritten names like '趙鳳銜' and '趙尚衡', and dates. The title '民籍簿用紙' is visible at the top.

경무고문부의 인구조사 결과는 『한국호구표』로 출간되었고 1907년부터 간행된 『통감부통계연보』에서는 『한국호구표』의 자료를 수록했다.

일제는 보다 정확하고 체계적인 인구를 파악하기 위하여 1909년 3월에 민적법을 공포했다. 민적법은 이전의 호구조사규칙과는 달리 신고에 의하여 호적을 작성하게 하였다. 아직 식민지적 행정기구가 하부까지 정비되지 않은 시점이었기 때문에 한성부는 경찰서에, 다른 지방은 면장에 준하는 사람에게 신고를 하도록 규정했다.

갑오개혁에 따라 신분제도가 폐지된 이후 1896년 호구조사세칙에서는 종전과는 달리 4조의 성함만을 기록하게 하였다. 그런데 민적부에서는 호주의 4조 기록도 폐지시켰고 개인별 신상변동을 파악하고자 했다. 호구조사에 의한 호적은 호구를 조사하고 신분을 확인하는 반면에 민적법에 의한 호적은 가(家)에 있는 개인의 지위를 법적으로 증명해주는 제도이다. 1909년에 사용된 민적부 양식은 광복 이후까지 큰 변화가 없었다. 최초의 민적조사 결과 확인된 호구수는 274만 2263호와 1293만 5282명이었다. 3년 전에 경무고문부가 조사한 결과보다 인구가 32% 급증했다. 1909년 민적조사가 착실하게 진행되어 1910년 초에 경무국은 3월까지 조사를 모두 완료하고 1500만여 명에 이를 것이라고 예측했으나 실제 인구는 예상치보다 200만 명이 적었다. 도리어 1910년의 조사결과가 3년 전 경무고문부의 예측과 일치한 것은 흥미롭다.

민적법이 호구 파악을 크게 진전시켰지만 실제인구의 70~80% 정도 밖에

파악하지 못했다. 1910년 내부 경무국이 실시한 민적조사는 조선왕조의 전통적인 호구조사에서 시작하여 일제강점기 국세조사에 의한 근대적인 호구조사로 진행되는 일종의 과도기였다.

‘민적통계표’에는 1907년 경무고문부의 조사결과와 1910년 경무국 조사 간의 13도 호구조사를 비교한 표를, 경시청과 전국 13도의 호구수와 직업구성표를, 경시청의 관할 6서와 13도에 소속된 332군의 통계와 전국 4397개 면의 통계를 수록했다. 물론 면별로 호수, 남녀의 수, 인구 수, 직업 호수를 조사했고 전국별, 도별, 군별의 통계자료가 만들어졌다. 하지만 ‘민적통계표’를 검토해 보면 통계상의 오류가 많이 발견되기도 한다.

민적통계표는 조선시대의 직업을 전국적인 면에서 유일하게 파악할 수 있는 자료이다. 조선시대의 호적에 기재된 직역은 관직을 제외한다면 특정한 직업을 보여주는 것도 있지만 대부분은 직역으로 직업을 파악하는 것은 불가능하다. 또한 광무호적에는 직업을 기재하는 항목이 있었다. 여기서의 ‘업’은 현재 우리가 알고 있는 직업의 개념에 해당하며 ‘직’은 조선시대 직역의 규정에 대한 흔적이다. 양반층은 대개 관직이나 유학을 기록했고, 상민층은 대개 직업을 기재했다. 광무호적에는 염상, 목수, 기사 등과 같이 자세하게 직업명을 기록했는데 체계적인 직업분류에 의한 조사는 아니었다. 그리고 결과물을 정리하지 않아 전국별, 지역별 직업의 실태를 확인하기 어렵다.

민적부 양식에는 직업을 기록하는 항목이 없어 민적조사는 원래 직업조사와는 관련이 없었다. 그런데 1909년 8월에 경무국장이 ‘민적부에 호주의 직업을 표기해두는 건’에 대한 지시를 내렸다. 이는 민적조사의 기회를 이용하여 인민의 직업을 지실(知悉)하는 것이 경찰의 단속상 상당히 필요한 일이고 현재 조사에 착수한 곳도 있으니 이를 일반적으로 실행하도록 하는 것이었다.

경무국은 조사할 직업을 관리, 농업, 상업, 광업, 공업, 어업, 일가(日稼)와 같이 7종으로 구분했다. 일가는 일용노동자다. 이를 토대로 민적과에서는 양반과 유생을 직업종류로 추가하고 총 9종에 들어가지 않는 직업을 기타, 비경제활동인구와 실직자를 무직자로 파악했다. 직업조사는 민적조사의 실시과정에서 부차적으로 진행되었다.

그러나 직업조사에는 문제점이 많았다. 양반과 유생을 어떻게 직업으로

민적부 양식에 직업을 기록하는 항목이 없어 민적조사는 원래 직업조사와는 관련이 없었다. 그런데 1909년 8월에 경무국장이 ‘민적부에 호주의 직업을 표기해두는 건’에 대한 지시를 내렸다.

간주할 것인가에 대한 논란이 있어 결국 1912년부터는 제외하였다. 그리고 직업 총계가 호수를 초과하는 지역이 많았다. 호주가 이중으로 직업에 계상되는 경우가 많았기 때문이다. 면장과 같은 관리가 농업을 겸하는 경우에도 중복으로 계산되었다. 당시에는 농업에 종사하면서 상업, 광공업, 어업 등을 겸하는 사람이 많았기 때문이다. 겸업자를 어디에 포함시켜야 하는지에 대한 문제는 규칙이 정해져 있는 것이 아니어서 지역마다 제각각이었다.

### 일제강점기의 통계수요

•• 일제는 한일병합 발표 후 총독부직제를 완비(1910. 10. 01)하고는 중앙행정부서를 총독관방과 5개부 이외에 임시토지조사국을 비롯하여 관세, 세무, 전매, 철도, 통신, 영림, 토목 등 경제 담당 부속관서를 두었다. 한편으로는 강압통치를 위한 법제와 지방기구를 확립하여 각종 신고제도를 강화하였다. 여기에 취조국, 중추원 등 사회문화조사사업을 하는 보조기관과 학제를 추가하였다.

30여 년의 통치기간 중 이러한 행정적 통계는 더욱 강화했으며 통제효과를 극대화하기 위해 각급기관을 신설·개설 또는 부설하였다. 그리고 중앙조직을 비롯한 모든 하위부서에 문서과, 서무과 또는 서무계를 설치하고 그 안에 통계담당자(통계주임)를 배정하여 분야별 통계정보의 수요를 개발해 나갔다. 각종 관청신고, 조사, 편찬, 집계 및 보고서 발간이 이루어졌다. 즉 관청보고통계가 생산된 것이다.

일본통산부 소속 아세아경제연구소에서 발간한(1975) 일본 총독부 관계

일제강점기 주요기관의 발간자료

(단위: 건, %)

구분	총독부 및 부속관서	도·부(시)	특수금융기관	합계
단행본류	815	75	193	1,083
총서류(총괄)	85	1	14	100
총서류(주제별)	527	3	187	717
연보류	272	110	20	402
잡지류	42	4	14	60
합계	1,741 (73.7)	193 (8.2)	428 (18.1)	2,362 (100.0)

기관 자료목록을 보면 총 2362건이 수록되어 있다. 이 자료에는 개인연구보고서 등 일반 공사기관 발간물, 그 중에서 현재 일본 내 각 부처 등 국가기관과 지방자치단체 관청의 보유자료는 포함되어 있지 않다. 총독부 자료가 73.7%로 가장 많은 비중을 차지하고 있고, 그 다음이 특수금융기관 자료로 18.1%, 도·부(서) 자료가 8.2%를 차지하고 있다. 1919년에는 3·1운동과 대한민국 임시정부 수립이 있었고, 1931년에는

조선총독부 및 부속관서 간행물<sup>1)</sup>

구분	(구한말기) 1905~1909	(전기) 1910~1919	(중기) 1920~1931	(후기) 1932~1940	(말기) 1941~1945	합계	
총계	(1.4) 11	(13.1) 106	(36.0) 292	(42.5) 344	(7.0) 57	(100.0) 810 <sup>3)</sup>	
통감부	정치·법제	5	3			8(1.0)	
	경제	4				4(0.5)	
	사회·문화	1	4			5(0.6)	
	합계	10	7	-	-	17(2.1)	
총독부 합계	1	99	292	344	57	793(97.9)	
일반 (종합적)	정치·법제		8	8	11	6	33(4.1)
	경제		15	24	29	1	69(8.5)
	사회·문화		23	35	26	6	90(11.1)
	(소계)		46	67	66	13	192(23.7)
총독관방	총무·문서·도서·외사		1	13	15	1	30(3.7)
	조사·정보 <sup>2)</sup>		11	16	33	8	68(8.4)
	(소계)		12	29	48	9	98(12.1)
치안·법제	경무		2	5	5	3	15(1.9)
	법무			4	6	1	11(1.4)
	내무		2	17	5	1	25(3.1)
	(소계)		4	26	16	5	51(6.3)
사회·문화	문교			27	48	12	87(10.7)
	토목		2	6	4		12(1.5)
	후생·의료					3	3(0.4)
	(소계)		2	33	52	15	102(12.6)
경제	식산		14	92	122	5	233(28.8)
	재무·세무		5	18	5	5	33(4.1)
	교통·통신	1	16	25	30	2	74(9.1)
	전매			2	5	3	10(1.2)
	(소계)	1	35	137	162	15	350(43.2)

주: 1) 총독부 및 그 부속관서 발간물 중 일본 국내 도서관, 연구소, 대학 등의 소장본

2) 총독관방의 조사·정보에는 관방조사과와 기타 기관의 조사부서자료 합산

3) 주제별 장서, 통계연보, 잡지(월보 등)류는 미포함

출처: 「구식민지관계기관 간행물 총목록 -조선편-」, 아세아경제연구소, 1982

만주사변이 일어났으며, 1941년에는 진주만폭격으로 태평양전쟁이 발발하였다. 일제통치 형태는 전기 무단정치에서 중기 회유정책으로 그리고 후기 병참기지정책에서 말기 총동원강제시책으로 전환되었다. 이와 같이 시기구분에 따라 통계자료 분량을 보면 전기에는 총독부의 일반적, 종합적 자료가 중심이었으나 중기 이후에는 관방기능 위주의 자료로, 후기로 가면서 특히 식산부문자료와 문교자료가 현저히 늘어난다. 말기에는 그나마 자료 발간실적이 정지되었는데 당시의 사정상 조사나 집계 편집은 하였으나 공표치 않은 것이 많으리라고 추측된다.

통계수요는 총독관방 국세조사과, 총무부 문서과, 취조국, 토지조사국, 중추원 등의 조사를 통해서 체계적으로 수행되었다. 그 결과 간행된 조사·정보자료가 68건(8.4%)으로 나타나 있다.

일제는 1910년 한일병합과 동시에 그해 10월1일자로 ‘총독부사무분장규정’을 제정하여 총독 휘하에 부총독격인 정무총감과 총독관방, 총무부, 내무부, 탁지부, 농상공부 및 사법부를 설치했다. 총무부에는 문서과, 다른 부에는 서무과에서 통계를 담당하였다. 당초에 총독관방에는 비서과(기밀 취급)와 무관실(군사, 첩보 및 경호업무)만 있었으나 1912년 개정에서 총독관방에 총무, 의사, 노목의 3국을 두고 총무부에 있던 문서과를 관방총무국으로 옮겼다. 이때만 해도 그들의 식민통치는 기밀, 군사, 경호업무와 법안(내무, 법무), 재정(탁지) 및 식산(농상공) 정도에서 이루어졌다. 대외관계와 이주민대책(일본인 내환과 한인망명)을 위해 외사국을 설치하고, 토지를 수용하고, 도로·하천·항만 및 수면매립축조를 위하여 토목국을 관방에 집약시키는 정도였다. 이들 분야가 초기의 통계수요에 해당하며 통계는 철저하게 행정통제에 의존하였다.

한일병합으로 사무분장규정이 마련되고 나서 그 이듬해인 1911년 2월 총독부훈령 ‘통계사무취급방법’에 의하여 각 부·국 및 소속관서에 통계주임을 배치하였다. 이들의 업무는 소속관서 소관사항을 통계로 작성해서 제출하는 것이었다. 제출된 자료는 문서과에서 통계작성대장을 마련해 두고 정리·편찬하여 관보나 연보에 수록하였다.

총독부직제가 자주 변동되었음에도 불구하고 통계업무체계는 일제강점기를 통하여 일관되게 유지되었다. 그러나 통계가 객관적인 통계목적으로 쓰이지 못하고 식민통치 정보로만 기능하는 데 주안점을 두고 작성되었다. 인구, 토지, 생산, 기후 등 일반적인 사항은 관보나 통계연보에

발표되고 일부는 분석자료로 발간되기도 하였다. 하지만 한국인이 알 필요가 없거나 알아서는 안 될 것, 사회적 관심의 대상이 되어 정책현안이 될 만한 것은 극비로 조사하여 내부자료로만 이용되었다. 특히 총독부의 부속관서 예컨대 취조국 토지조사국의 조사나 일제후기·말기의 ‘국민총동원령’, ‘자원조사법’ 등에 의한 임시국세조사, 산업경영조사, 노동기술조사 같은 자료는 보고서를 발간하지 않거나 발간하더라도 극비 표시를 하고 보안을 철저히 하였다. 일본이 태평양전쟁에서 패망 후 본국으로 철수하면서 급하게 폐기처분함으로써 지금까지 그 실상을 모르는 것이 많다.

통계수요를 이처럼 은밀히 극비리에 충족하고 활용하려다 보니 총독부 관제의 부속관서에서 이런 특수자료를 수집·분석하는 경우가 많았다. 초기의 취조국, 임시토지조사국, 경무총감부, 철도국, 통신국, 인쇄국 등이나(이들은 각 부서 나름의 통계연보에 결과를 기재하기도 하였다) 말기의 기획실, 정보과, 국민총력과 등이 그러했다. 따라서 일제강점기를 통하여 통계학문, 학술연구는 물론 기법개선 등이 점진적으로 이루어진 경우는 국세조사, 가계조사 등 몇몇 분야를 제외하고 거의 없었다. 한국만이 아니라 일본 국내에서도 비슷한 실정이었다. 당시의 통계가 군국적 행정통제하의 업무통계로서 폐쇄·경직성을 지녔기 때문이라고 할 수 있다.

총독부 부속기관 중에 중추원의 위치를 언급할 필요가 있다. 중추원은 일제하에서 한국인의 참정기회를 주기 위한 자문기관이었다. 중추원에서는 일부 조사사업을 통해 한국사회문화연구에 기여했다.

중추원은 본래 고려 때부터 있던 최고정책기관으로 조선과 대한제국 및 일제강점기에도 지속된 관청명이다. 조선왕조에서는 출납(승지), 병기, 군정, 숙위, 경비, 부처 간 사무조정 등의 업무를 수행했는데, 때로는 3군부(고려 때에는 추밀원, 밀직사)라고도 하였다. 일제강점기에 정무총감을 의장으로 하는 총독부의 자문기관이 되면서 정치적 기능은 거의 한 바 없이 주로 한국의 전통문물제도(대전회통, 경국대전 등)와 고법속(古法俗, 옛날부터 전해오는 풍속)의 연구(조선풍속자료집설, 조선친족법조사초고 등) 및 전적(典籍, 고전서적) 발간(동국여지승람색인 등)과 함께 사회조사연구사업에도 일익을 담당하였다.

총독부는 각 부서마다 통치용 통계담당을 두고도 40~50개나 되는

총독부 부속기관 중에  
중추원의 위치를 언급할  
필요가 있다. 중추원은  
일제하에서 한국인의  
참정기회를 주기  
위한 자문기관이었다.  
중추원에서는 일부  
조사사업을 통해  
한국사회문화연구에  
기여했다.

이른바 부속관서로 하여금 또 그 나름의 조사업무를 수행토록 하였다. 그중에 하나인 중추원에도 이 기능을 맡겼다. 따라서 당시로서는 식민 지적 통계수요 기반구축에 중추원의 역할이 컸다고 할 수 있다. 지금도 그때 중추원에서 발간한 30여 점의 보고서류, 간행물 및 연간, 월간지 등에 실린 많은 논문들이 국학연구에 한몫을 하고 있다.

### 일제강점기의 통계수요분야 구분

●● 일제의 통치기구와 부속지원부서는 통계수요를 파악하고 중추원, 취조국, 각종 연구소 등은 통계조사의 방향을 조정함으로써 통계기능을 효율화하려 하였다. 그리고 그것은 1911년부터 실시한 보고례에 의한 철저한 행정보고통계였다.

보고례 자료는 궁극적으로 총독관방 문서과(총무과)로 수집되어 관보나 통계연보에 수록하였다. 여기에서 주요분야의 자료는 연구소 또는 대학 등에 분배하여 분석보고서를 내거나 공표치 않고 관청 내부자료로만 이용하기도 하였다.

관보는 조선 초부터 있었던 조보를 구한말 의정부에 관보국을 두면서 '관보'(1894.06.20)라고 하여 발간된 것이다. 관보는 내각기록국, 의정부총무국, 참서관실, 내각법제국 등의 관보과에서 발간하여 오다가 조선총독부가 설치되면서 문서과로 그 발간 업무가 이관되었다. 따라서 초기에는 대한제국시대의 관보 발간체제가 총독부에도 이어져 이를 문서과에서 편찬하고 인쇄국에서 발간하였다. 이들 관보에 나타난 통계편목은 확대되어 통치를 위한 통계수요분야를 반영하고 있었다.

일제강점기의 통계연보는 1907년판(1906년도 통계수치)인 제1차 『통감부통계연보』부터 시작되었다. 여기에는 당시 국내 일본인 관계 자료가 중심이었으나 한국정부에서 조사한 것도 수록하고 있었다. 이 1차년도판에는 토지, 호구, 교육, 경찰, 산업 등 13개 부문으로 다루었고 이들 부문은 해마다 증편되어 1909년판에는 20개 부문으로, 1913년판에는 26개 부문으로 확대되었다.

이 무렵만 해도 지금과 같은 통계목적에 의한 분류가 아니라 일제의 식민정책 중요도에 따라 편목이 배열되었다. 따라서 통계연보 편목이 5년 사이에 이처럼 급격히 변한 것은 바로 그들의 통치성향과도 밀접한 관계가 있다고 할 수 있을 것이다.

한편 통감부 때만 해도 교육과 경찰, 사법 등 치안기능이 우선순위를 차지했다. 그러나 한일병합 후에는 경제부문 기능이 세분화되었는데 이는 일본인의 진출과 이권중심 식민지경제 운영의 정책효과, 세정확립 그리고 각종 민형사상의 단속 등이 중요해졌기 때문이다. 따라서 국민생활, 거주환경, 문화시설(과학, 기술 포함) 같은 분야는 아주 빈약하게 취급되고 있다. 또한 이 당시 조사통계자료는 거의 없었다. 애당초 총독부 기구 출발 시에 조사통계부서가 없었고 후에 한때 통계과라는 것이 생겼으나 곧 충무행정에 흡수되었다. 그 뒤에도 일제의 통치행정에서 통계부문(국, 과)이 독립되어 있지 못했다.

한일병합 전후의 통계연보 편목

1907년판(1906년 자료)	1909년판(1908년 자료)	1913년판(1912년 자료, 총독부)
1. 토지(기상포함)	1. 토지· 건물(일본인 소유분)	1. 토지(행정구역, 상지증명건 등)
2. 호구(일본인 중심, 한국인)	2. 기상	2. 기상
3. 교육(일본, 한국계관학)	3. 호구(일본, 외국인 중심)	3. 호구(일본인수 동태와 한국인)
4. 자선단체(일본적심자회원 등)	4. 교육(일본인 학교)	4. 농업(동양척식회사 경영 포함)
5. 경찰·감옥(사고, 신문, 사망 포함)	5. 사사·교회(일본인 분)	5. 임업(부수렵(소유별 중심))
6. 민형사·재판(등기 포함)	6. 경찰(도난, 화재, 자살 등)	6. 수산업
7. 은행·금융	7. 감옥(죄명별 등)	7. 광업(광업권 중심)
8. 산업(일인상의, 주요물산 등)	8. 재판(민사, 형사)	8. 상업 및 공업(일본인 진출, 도량형, 인쇄소 포함)
9. 무역	9. 농업(일본 이권, 특산물 중심)	9. 재정(세무, 통화 등 포함)
10. 철도(통감부 철도관리 등)	10. 수산(일본의 연안출어 중심)	10. 홍삼전매
11. 통신(한국국고 관계 포함)	11. 상업·공업(일본인 이권 중시)	11. 금융(은행계정 중심)
12. 재정(통감부 한국정부 재정)	12. 은행·금융	12. 물가·노임(쌀가격, 물가, 노임)
13. 의원(통감부 직원만)	13. 무역(외국, 내국, 일한 구분)	13. 무역
	14. 철도	14. 철도
	15. 수운(연안현황 등)	15. 수운
	16. 통신(한국국고 관계 포함)	16. 통신(우편, 저금 포함)
	17. 위생(전염병 사항 중심)	17. 토지조사(토지조사절차 중심)
	18. 교육·사상(일적십자, 여행 등)	18. 토목·축항
	19. 재정(일본기관, 한국정부분 등)	19. 경찰(도난, 사기, 화재, 자살, 기아, 총기 등)
	20. 관리(통감부 직원수, 급여 등 한국정부분 포함)	20. 위생(전염병 관계)
		21. 재판(민·형사 구분)
		22. 감옥
		23. 교육(도서, 신문, 잡지 포함)
		24. 사사·교회(일본인 중심)
		25. 자혜·구제
		26. 관리·포상
		부록 : 농산물현황 및 사회·공장현황

일본의 경우는 1882년판 『일본제국통계연감』을 제1회로 치고 있으나 그보다 10년 전인 1872년(명치 5년)에 ‘정표’라고 해서 연보를 내었다. 이것을 처음에는 신미정표(1872), 임신정표(1873)니 해서 해당연도 간지를 붙이다가 1874년부터 명치 7년 일본정표와 같이 그들의 연호를 썼고 1882년부터 통계연감 명칭이 정착되었다. 정표는 말하자면 Political statistics의 한지역인데 이는 동양 3국에서 동원할 수 있는 어구라 할 수 있다. 우리나라에서도 진작부터 비교(『동국문헌비고』 1770), 충수(『호구충수』 1789), 요람(『만기요람』 1808), 정감(『조선정감』 1886), 정표(『만국정표』 1886) 등이 있었다.

일본의 경우 정표류나 제1회 『통계연감』(1882)을 보면 서문과 본문이 모두 순한문으로 위에서 아래로 쓴 체제였으며 기재내용도 무척 단조로웠다. 1911년 30회부터 우에서 좌로 쓰는 체제로 바뀌었다. 이들 통계연감은 일본 내각통계국에서 편찬하고 통계협회에서 보급을 담당하였다.

그러나 우리나라의 경우 1910년 총독부 설치 당시에는 총무부 문서과가, 1912년 총독부관제개혁 시에는 관방총무국 총무과가 통계 및 보고를 총괄하면서 그곳에서 관보와 함께 통계연보 등 많은 행정통계를 종합 편찬하였다. 보고통계와 연보 편찬업무의 총무과 담당 체제는 약간의 변동이 있었으나 일제강점기 내내 지속되었다. 통감부연보(3회)에 이은 조선총독부 통계연보는 1910년에 제1회로 시작하여 1943년판(1941년 통계수치)을 끝으로 최종 간행되었다.

총독부는 문서과와 총무과에서 편찬하는 통계연보 이외에도 각 부서별로 통계에 관한 각종 조사보고서나 연보, 월보를 발간하였다. 그중 대표적인 것은 대한제국정부의 관세국에서 편찬·발간하던 『한국외국무역연표』와 『한국외국무역월표』를 한일병합 후 개명한 『조선무역연표』와 『한국무역원표』이다.

일제 중·후기에 가면 총독부 내 거의 모든 국(중전의 부), 실, 과와 부속 관서(지방 도·부·군 포함)가 정기간행물로 연보, 반연보, 계보, 월보를 발간했다. 총독부 월보는 1911년 6월에 창간하였다가 1915년 3월부터는 ‘조선회보’로, 1920년부터는 단순히 ‘조선’으로 개명하여 간행했다.

총독부 이외의 주요기관으로는 구한국은행을 이은 조선은행이 중전의 ‘한국은행 영업보고서’를 1910년부터 ‘조선은행 영업보고서’(반년간)로 발간하고, 월보로는 ‘한국은행월보’가 통권 14호(2권 6호)에 이어 ‘조선

은행월보(1910. 09, 2권 7호부터)로 개정하고 발간했다. 일제강점기 식산은행, 동양척식주식회사, 조선금융조합협회(연합회)와 각종 직종별 단체가 연보나 월보를 활발히 출간하였고 상공회의소에서도 시장규칙, 조선물가조사규칙 등에 의한 조사와 업계현황 자료를 출간하였다.

## 통계기구의 변천과 보고례 제도

### 일제 통계행정의 특징

●● 일제의 통계행정에서 특징적인 것은 총독부 관제에 통계전담 부서가 독립되어 있지 않았다는 점이다. 1910년 10월에 칙령과 총독부 훈령을 통해 관제와 사무분장 규정으로 총무부 내에 문서과를 두고 여기서 문서수발, 관보편찬, 관인관리 등과 함께 통계 및 보고업무를 분장하게 했다. 이는 대한제국 관제의 통계기능을 답습한 것이다.

1870년대에서 1880년대 초에 태정관제를 실시하고 통계원을 설치하였는데 내각제가 될 때도 통계국을 계속 두었다. 각 부와 지방정부도 그에 준하였다. 이후 30년이 지나 조선총독부를 둘 때에는 그 기구에 통계 부서를 독립시키지 않아 통계업무는 총무부 문서과의 총무행정의 일환에 지나지 않았다. 그뿐만 아니라 구한국 관제에 있던 통계과도 없애 버렸다.

우리나라는 근대 이전에도 호구와 전제 중심이었다 하더라도 행정보고 제도를 갖추고 있었고 개화 이후에는 통계행정의 분화가 어느 정도 나타나고 있었다. 구시대의 호구조사제도의 완비, 갑신정변 당시 세계통일, 갑오개혁 초기 직제에서의 통계기능 정착 등이 점진적 분화 추세를 보였다.

하지만 일제의 강압이 본격화된 융희부터는 더 진전되지 못한 채 위축되어 중앙정부 각 부처의 관방에서 통계를 다루게 하다가 총독부 직제로 넘어갔다. 그래도 그때는 통계 자료를 의정부 또는 내각의 총무국, 기록국 등 관보과로 보내어 발표하였으나 총독부하에서는 통제되지 않고는 발표할 수 없었다. 일제는 그 뒤에 한때 통계과나 임시국세조사과를 설치했으나 이들은 일제의 행정편의에 따라 개칭, 소멸, 재생 또는 서무부서나 기획과에 통합되었다가 총독부와 함께 사라졌다.

### 조선총독부 통계기구의 변화

•• 조선총독부 초기부터 중앙의 통계구조는 이중으로 되어 있었다. 총독부의 모든 부서와 그 소속관서, 지방의 행정기관들은 모두 서무과를 설치하여 자체적인 통계업무를 담당하고 있었다. 다른 한편으로는 총독부 전체의 통계업무를 직접 관장하는 문서과가 있었다. 그러나 둘 중 어느 부서에서도 통계만을 전문적으로 담당하는 역할을 수행한 것은 아니었다. 1910년 10월 조선총독부 훈령에는 조선총독부 사무분장을 규정했는데 여기에 총무부에 속한 문서과가 해야 하는 일을 규정했다.

제1조	조선총독부에 총독관방, 총무부, 내무부, 탁지부, 농상공부와 사법부를 둔다.
제4조	총무부에 외사국, 인사국, 회계국과 문서과를 둔다.
제8조	문서과에서는 다음 사무를 관장한다. 1. 문서의 접수, 발송, 편찬과 보존에 관한 사항 2. 총독, 정무총감의 관인과 부인의 관수에 관한 사항 3. 관보에 관한 사항 4. 통계와 보고에 관한 사항 5. 다른 부·과에 속하지 않는 사항

부서의 이름은 문서과였기 때문에 서무와 같이 일상적인 업무만을 뜻하며 총무부의 소속에서 보듯이 문서과에서의 통계는 일반적인 여러 가지 업무들 중 하나에 불과했다. 이후 문서과가 총무과로 바뀌면서 총무과 안으로 흡수되었다. 문서과의 관장사무에는 통계조사에 대한 언급은 전혀 없으며, 사무분장규정에서 말하는 ‘통계’라는 용어는 공문서의 수발이나 업무의 보고에 따르는 단순한 통계수치를 계산하고 통계표를 작성하는 데 한정된 의미라고 보아야 할 것이다. 1911년 2월에 규정된 통계사무 취급규정에 의하면 문서과는 각 부서와 소속관서의 통계주임과 교섭하거나, 총독부 전체의 통계정보나 업무보고의 흐름을 통제하고 총독부 전체의 보고와 통계업무를 총괄하도록 규정했다.

조선총독부의 관제는 2~3년에 한번 변경되면서 통계업무를 담당하는 부서 또한 그 이름과 소속, 조직구성에 변화가 나타났다. 대표적인 예로 1910년에 설치된 총무부 문서과는 1912년 3월에 관방 총무국 총무과가 되고, 1918년 5월에는 총독관방 총무국에 통계과와 임시국세조사과를 두었다가 1922년 10월에 총독관방 서무부 문서과-조사과로 바뀌었다. 임시국세조사과는 국세조사를 실시하기 위하여 국세조사가 시행되는

제1조	조선총독부 소관의 사항에 관한 통계는 총무부 문서과에 비치된 통계대장에 기입하고 문서과장이 그것을 정리 편찬하여야 한다. 통계대장의 기입은 연년 또는 연도마다 구분한다.
제2조	통계대장과 통계에 관한 여러 표의 양식은 문서과장이 관계 부·국과 합의한 뒤 결재를 거쳐 정하여야 한다.
제3조	조선총독부 각 부·국과 소속관서에 통계주임을 두어 각각 주관에 속하는 통계자료 수집의 책임을 맡게 한다. 통계주임은 주임관 또는 판임관 중에서 소속장관이 명하고 그 관동, 씨명을 문서과장에게 통지하여야 한다.
제4조	통계주임은 보고례와 그 밖에 정해진 양식에 따라 통계재료를 조제하여야 한다.
제5조	통계주임은 여러 가지 통계표를 조제하기 위해 수집한 재료를 편집, 보존하여야 한다.
제6조	문서과장은 통계사무에 관하여 통계주임에게 직접 교섭을 할 수 있다.
제7조	조선총독부 각 부·국에서 통계사항에 관하여 외부와 왕복을 요하는 경우에는 문서과장에게 청구하여야 한다.
제8조	조선총독부 각 부·국과 소속관서에서 총독과 정무총감에게 제출하는 통계서류는 문서과장을 경유하여야 한다.

출처 : 박명규·서호철, 『식민권력과 통계』, 서울대학교출판부

해에 임시로 설치되었다가 폐지되었다. 1922년 10월에 문서과와 별도로 조사과가 만들어지면서 그 업무에 대한 규정으로 통계의 조사와 감독, 내외사정의 조사와 소개, 각종 보고와 인쇄물에 대한 사항이 포함되었다. 이때 비로소 통계조사가 중앙통계기구의 업무로 본격적으로 등장했다.

조사과는 1924년 12월에 문서과와 조사과가 다시 총독관방 문서과로 통합되기 이전에 상당수의 인원을 둔 부서였고 이전에 취조국에서 실시하던 조선사회에 대한 광범위한 실태조사 작업을 조사과에서 실시하게 되었다. 그 결과는 1923년부터 조선총독부 조사자료라는 이름으로 간행되었다. 1928년 3월에 문서과는 다시 총무과로 바뀌었다가 1937년 6월에는 국세조사과가 설치되면서 문서과-국세조사과 체제가 되었다. 1938년에는 여기에 자원과가 설치되었고 1942년 11월에는 기획국, 문서과, 조사과 체제가 유지되었다.

조선총독부의 행정조직 변화는 매우 심했지만, 문서과가 일제시대 내내 일정하게 중앙 통계기구의 역할을 맡았다. 부서의 이름이 바뀌어도 통계와 관련된 업무는 큰 변화가 없었다. 문서과 중심의 통계나 조사업무를 다른 부서들이 새로 설치하거나 다른 부서가 흡수하는 방식이었다. 이러한 사실은 부서의 인적 구성을 보면 알 수 있다. 문서과장은 대개 통계업무와 관련된 다른 부서의 과정을 겸하고 있었다. 부서의 이름이 바뀌거나 통합되거나 새로 만들어져도 부서의 직원은 그대로 두었다. 일본

조선총독부의 행정조직 변화는 매우 심했지만, 문서과가 일제시대 내내 일정하게 중앙 통계기구의 역할을 맡았다. 부서의 이름이 바뀌어도 통계와 관련된 업무는 큰 변화가 없었다. 문서과 중심의 통계나 조사업무를 다른 부서들이 새로 설치하거나 다른 부서가 흡수하는 방식이었다.

에서는 1881년 태정관 통계원이 중앙통계기구로 자리를 잡은 데 반하여 조선총독부에서는 통계를 전담하는 부서가 독립되어 있지 않았다. 다만 조선의 식민지 행정은 일본의 행정보다 간소했기 때문에 통계만을 담당하는 관청이 없었을 뿐 통계업무 자체는 일정하게 한 부서에서 유지되고 있었다.

통계업무를 담당하는 직원들 중 조선인은 어느 정도였을까. 조선총독부 전체를 놓고 본다면 조선인 직원은 별로 없었고 그 중에서도 중요한 직임에는 조선인을 애초에 임명하지 않았다. 조선총독부의 식민지 권력을 생각해 본다면 당연한 일이다. 통계 관련 업무와 조사업무를 담당하는 조선인 관원은 극소수였으며 그것도 대부분은 속(屬)이나 촉탁(囑託)과 같은 하급 관원이었다. 메이지시대의 일본처럼 조선총독부의 중앙통계기구는 전문적인 통계가 아닌 업무통계가 중심이었다. 예를 들어 1790년 제1회 센서스를 실시하여 다른 나라의 모범이 되었던 미국에서도 통계를 담당하는 통계관청이 만들어진 것은 1902년이였다. 미국은 센서스

일제시대 통계기구의 변천

연월일	법령	통계기구와 부서	비고
1918. 05. 27	부훈령28	* 총무국에 통계과, 임시국세조사과 추가 * 재무국에 임시관세조사과 추가	* 국세조사평의규정 * 통계과에 대장비치, 연보편찬
1920. 04. 01	부훈령19	* 통계과 * 임시국세조사과 폐지	
1922. 10. 13	부훈령50	* 통계과를 조사과로 개칭	* 인구동태조사령
1924. 12. 15	부훈령30	* 문서과	
1928. 03. 30	부훈령6	* 총무과	
1929. 06. 24	부훈령27	* 총무과, 임시국세조사과	* 자원조사법
1937. 06. 14	부훈령38	* 총무과, 국세조사과 * 임시국세조사과를 국세조사과로 개칭 * 국세조사과에서 국세조사와 인구동태조사 담당 * 총무과에서 자원조사와 총동원령 관계 업무 추가	* 조선인구동태조사규칙
1941. 11. 01	부훈령54	* 문서과 : 문서수발, 관보, 보고, 통계 * 기획실 : 총동원계획, 자원조사 * 노무과 : 국민직업 능력등록, 국민징용 * 국세조사과 : 국세조사, 인구동태조사	* 임시국세조사실시 * 국민직업능력신고령실시 * 통계사무취급방법개정
1943. 09. 30	부훈령71	* 문서과, 기획실, 조사과, 국세조사과를 조사과로	
1944. 11. 22	부훈령96	* 총무과, 기획실, 조사과, 문서과를 총무과로	* 자원조사법에 따른 인구조사
1945. 04. 17	부훈령18	* 총무과, 기획과 * 기획과 : 민정조사, 통계조사 * 기획과 내에 통계관실과 8계를 둠	

조사를 담당하는 전담기구를 상설화하여 중앙의 통계기구로 발전하였지만, 일본과 조선총독부가 설치한 중앙통계기구는 처음부터 조사보다는 업무통계를 주된 기능으로 하고 있었다. 국세조사는 1920년에 가야 임시적으로 임시국세조사과를 설치하여 진행하였고 그 이전의 전국적 인구조사였던 호적의 등록과 호구의 조사는 내무부와 경찰의 업무였다.

비교적으로 일찍 통계가 집계된 조세, 교역, 관세와 관련된 경제와 산업 통계조사는 경제 관련 부서에서, 구관조사나 토지조사 등의 업무는 현지조사를 필요로 하는 것으로 중추원이나 취조국, 임시토지조사국과 같은 임시로 설치된 부서에서 진행하였다. 결국 중앙의 통계기구의 주된 업무는 문서과라는 명칭에 맞게 문서를 수발하고 보고하는 과정에서 수집된 정보를 통계화하는 데 불과했다. 그래서 조선총독부는 일찍부터 『조선총독부관보』나 회보 등에 상당한 양의 통계를 게재했다. 그리고 『조선총독부통계연보』와 같은 통계 종합보고서를 발행할 수 있었다. 하지만 통계에 집계된 항목은 상당히 제한적이었다.

### 보고레 제도

●● 업무통계에 필요한 보고의 기본적인 양식은 ‘보고레’를 통해서 만들어졌다. 보고레는 메이지시대 초기에 일본에서 행정업무를 보고하기 위하여 사용한 표로 구성된 보고서 양식이다. 1886년 9월 내무부고레나 철도원의 철도통계보고레, 사법성의 행형통계보고레에서 보고레의 이름을 확인할 수 있다. 한국에서 최초로 보고레라는 이름을 사용한 사례는 1906년 4월27일 통감부훈령 제7호의 보통경찰보고레이다. 이 보고레는 1909년 6월에 개정되어 ‘경찰에 관한 이사관이 보고할 사항’이라는 이름으로 규정되었다. 그러나 이 당시 보고레 양식은 남아 있지 않다.

보고의 양식을 갖추게 된 것은 1911년 1월에 공포된 ‘조선총독부 경무총감부 훈령갑 제1호 보통경무보고레’이다. 이 보고레는 1912년 1월에 경찰보고레로 개정되었다. 이는 1911년 6월에 조선총독부훈령 제55호로 처음 공포된 조선총독부의 보고레보다 먼저 통감부의 경찰보고레가 존재했다고 볼 수 있다. 보고레와 관련된 훈령의 본문내용을 보면 보고레에 기재해야 할 내용으로 보고의 주체, 보고의 종류와 기한, 보고방법,

통계표 기입법 등을 규정한 것들이지만 보고의 주체가 다른 것을 제외한다면 내용상 차이점은 없었다.

물론 일제 초기에 지방에서 헌병과 경찰의 조직 이외에 행정조직에서는 아직 보고례가 정비되어 있지 않았다. 이러한 상황 속에서 일반적인 사항에 대한 보고를 경찰계통을 통해 대신 보고되었을 것이지만 그렇다고 하더라도 규정에 있었던 업무 모두가 경찰에서 해야 할 업무는 아니었다. 기입례나 작성례와 용어처럼 보고례라는 말은 아니지만 행정업무의 일반적인 양식이나 양식에 준하여 작성한 서류의 사례들이 있다.

조선총독부의 보고례는 분량이 상당히 많아서 보고례의 양식 자체는 관보에 실리지 못하고 별책으로 간행되었다.

보고례를 통한 보고는 원칙적으로 서술적인 내용과 통계표에 의한 내용으로 구분된다. 두 가지 방법 중 통계표가 보고의 내용의 상당수를 차지한다. 당시 행정관료들은 “무릇 백반사무의 경영의 공리(空理)와 억단(臆斷)을 피하고 하나하나 사실에 비추어 기획을 정하지 않으면 안되는데 통계는 일의 진상을 밝혀 낼 유일한 수단”이라고 인식했다. 그들이 이해하고 또한 작성했던 통계는 국가의 통치와 행정에 반드시 필요한 내용들을 숫자와 표로 표현했던 것이다. 그러므로 통계는 이전에 정표(政表)라고 했던 말의 의미와 정확하게 일치한다.

업무보고의 종류를 기간에 따라 분류하면 즉보(卽報), 일보(日報), 순보(旬報), 월보(月報), 계보(季報), 반년보(半年報), 연보(年報)로 나눌 수 있다. 이 중에서 날마다 보고하는 일보는 바로 폐지되었고, 1년에 한번 보고하는 연보는 처음에 역년조(歷年調)와 연도조(年度調)로 나뉘어져 있었다. 역년조는 이듬해 2월말에, 연도조는 이듬해 5월말까지 보고되었다가 나중에는 월별 보고로 나누었다. 예를 들어 1934년 보고례에서는 경지면적을 1월 말까지는 각 도에서 문서과를 통해, 미생산가액표는

1938년 『보고례별책』의 체계

조선총독부 보고례별책 갑호	제1편 내무	(1) 인구 (2) 토목과 교통 (3) 교육과 종교 (4) 사회사업 (5) 재정과 금융 (6) 관공리 (7) 잡(雜)
	제2편 산업	(1) 농업 (2) 임업 (3) 수산업 (4) 상공업
	제3편 경찰	(1) 경찰 (2) 위생
조선총독부 보고례별책 을호	(1) 각 관서 (2) 체신국 (3) 철도국 (4) 전매국 (5) 세관 (6) 세무관서 (7) 재판소 (8) 감옥 (9) 영림서 (10) 학교 (11) 기타 관서	

3월 말까지 각 도에서 농정과를 경유하여 보고하도록 규정했다. 『보고레별책』 자체는 처음에 즉보, 일보, 월보라고 하는 보고기한별로 종류를 나누었으나 분량이 많아지면서 각 도의 보고를 갑호(甲號)라 불렀고, 총독부 소속부서의 보고는 을호(乙號)라고 불렀다. 1938년 보고레부터는 특히 갑호를 보고의 내용에 따라 별도로 분류했다. 1938년의 『보고레별책』에서 규정한 표와 『조선총독부통계연보』에서 분류하고 있는 항목을 비교하면 두 가지가 서로 매우 비슷하다. 즉 내용에 따른 항목의 분류는 그 자체로 조선총독부의 행정이나 통치활동의 내용이 무엇이었는지 어떠한 항목에 초점을 두었는지를 상세하게 알려준다. 시간이 지나면서 보고레에 포함되는 내용의 항목이 늘어나자 태평양전쟁이 벌어진 1944년에는 “보고사무의 경감을 피하여 전시 행정절차의 간소화에 이바지하기 위하여”라는 이유로 보고레 양식을 대폭 줄여버렸다.

#### 『조선총독부통계연보』의 간행

●● 보고레의 양식에 맞추어 실제로 진행된 보고는 현재 거의 남아 있지 않다. 조선인과 접촉하면서 보고서 작성을 위한 행정이 어떻게 진행되고 조사되었으며 어떻게 결과를 수집하고 정리하여 『통계연보』로 간행할 수 있었는지에 대한 자세한 내용은 파악할 수 없다. 보고레 양식 중 지방별로 현주인구와 현주호구에 대한 직업별 조사에 대한 보고 과정은 다음과 같다.

1915년에 민적법을 개정한 민적법집행심득(民籍法執行心得)은 호구 관련 통계를 경찰업무에서 읍면 → 부군 → 도의 행정조직을 통하여 도의 보고사항으로 바꾸었다. 이전에 경찰이 담당했던 호구조사와는 별개로 읍면의 말단 지방행정에서 호구조사를 시행하도록 했다. 1944년 총독 관방 조사과에서 간행한 『조선총독부 조사자료목록』에서는 현주호구의 조사에 대한 내용을 규정하고 있다.

1916년 경기도에서 간행된 『조선총독부 보고레에 따른 보고에 관한 별책』을 보면 부·군에서 수집한 정보를 도 서무계로 제출하고 도에서는 수합하여 도 전체의 조사결과를 총독부에 보고했다. 그러나 이 자료에서 보고레의 내용 형식은 제시되어 있지 않다. 다만 총독부 보고레 형식을 가지고 조사단위를 부·군 수준으로 바꾸어서 시행하지 않았을까 추측된다. 이는 조선총독부에 호구조사와 관련된 연보사항들을 보고하는

보고로 집계된  
통계들을 간행한  
종합통계 보고서가 바로  
『조선총독부통계연보』이다.  
1907년 『제1차  
통감부통계연보』가  
간행되었고  
『통감부통계연보』는  
3차까지 간행되다가  
『조선총독부통계연보』로  
이어졌다.  
『조선총독부통계연보』는  
1909년분을 시작으로  
1942년분까지 지속적으로  
간행되었다.

기한이 2월말이어서 경기도 내 각 부·군에게 1월말까지 도 서무계로 관련 내용을 제출하라고 요구한 사실을 통해 알 수 있다.

이 당시 조선총독부의 실제 보고례 내용을 보면 아직은 1915년 민적법 집행심득 개정 이전이기 때문에 보고의 주체는 경무총장으로 되어 있을 뿐 호구의 조사양식은 일제강점기 동안 변하지 않았다. 당시의 호구 조사에서 직업을 어떠한 내용으로 분류하는가와 호-세대를 어떻게 이해하는가를 규정하고 있는 점은 눈여겨 볼만하다.

1914년에 작성된 통계표의 양식에 따라 보고되어 집계된 결과가 『조선총독부통계연보』의 ‘현주호구 지방별’과 ‘현주호구 직업별’에 기재된 내용이다. 1909년 이후 여러 해 결과를 비교하여 기록했고 단위를 도별로 구분한 것 이외에 양식면에서는 보고례와 거의 같다. 다만 『통계연보』에서는 직업분류를 ‘농업, 목축, 임업, 어업, ‘공업’, ‘상업 및 교통업’, ‘공무와 자유업’, ‘기타 유업자’, ‘무업자 및 직업을 신고하지 않은 자’로 분류되어 있고 다시 그것을 본업과 가족으로 분류하여 보고례의 양식에서 분류하고 있는 것보다 더 자세하게 조사된 결과를 수록하였다.

보고례는 말단의 호구조사 담당자가 현지에서 조사할 때 사용했던 조사양식이 아니라 지방 행정 단위에서 그 결과를 모아 상부에 보고할 때 사용하는 양식이었다. 현지조사에서는 호별로 더 많고 자세한 내용을 조사했을 것이고 호구조사를 경찰이 맡았을 때에는 주민의 이동이나 동향 파악과 같이 보고례의 양식에 없는 것들을 아주 자세하고 포괄적으로 내용들을 조사하였다.

보고로 집계된 통계들을 간행한 종합통계 보고서가 바로 『조선총독부통계연보』이다. 1907년 『제1차 통감부통계연보』가 간행되었고 『통감부통계연보』는 3차까지 간행되다가 『조선총독부통계연보』로 이어졌다. 『조선총독부통계연보』는 1909년분을 시작으로 1942년분까지 지속적으로 간행되었다. 『통계연보』는 조선총독부의 조사 및 소속관서의 보고에 따른 통계자료 중에서 중요한 것을 주무부서에 위촉하여 집록·편찬한 것이었다.

각 시기별 통계연보의 항목구성을 살펴보면 통계연보의 내용뿐만 아니라 항목구성 자체가 자주 바뀌고 있음을 알 수 있다. 이는 당시 통감부와 총독부에서 추진하고자 하는 주된 행정업무가 무엇이었는지를 가늠할 수 있게 해 준다. 예를 들어 통감부 시기의 통계연보에는 통감부와

『통감부통계연보』 및 『조선총독부통계연보』의 체계

1908년 『제3차 통감부통계연보』		1921년 『조선총독부통계연보』		1934년 『조선총독부통계연보』	
20항목	399표	8편25항목	508표	22항목	510 + 2표
1. 토지	6	1편	40	1. 토지 + 기상	21
2. 기상	16	토지, 기상, 호구		2. 호구	21
3. 호구	40			3. 농업	40
4. 교육	21	2편	66	4. 임업	18
5. 사사 + 교회	4	농업, 임업, 수산업, 광업		5. 수산업	13
6. 경찰	20			6. 광업	7
7. 감옥	10	3편	85	7. 공업	10
8. 재판	25	상업, 공업, 금융, 물가, 무역		8. 상업 + 금융	30
9. 농업	13			9. 무역	17
10. 수산	7	4편	52	10. 물가 + 임은	8
11. 상업 + 공업	18	철도, 수운, 우편, 토목, 저금		11. 토목 + 수운	13
12. 은행 + 금융	45	5편	31	12. 체신	15
13. 무역	37	경찰, 위생		13. 철도	19
14. 철도	13	6편	84	14. 전매	14
15. 수운	19	재판, 등기, 감옥		15. 사사 + 교육	53
16. 통신	46			16. 종교 + 사회사업	19
17. 위생	10	7편	78	17. 경찰	23
18. 救育 + 恩賞	10	교육, 사사, 교회, 자혜, 구제, 관공		18. 위생	12
19. 재정	28	8편	72	19. 재판 + 등기 + 공탁	59
20. 관리	11	재정, 전매		20. 감옥	28
				21. 재정	62
				22. 관공리 + 은급	8
				부록	2

출처 : 박명규·서호철, 『식민권력과 통계』, 서울대학교출판부

이사창의 관리대상이었던 조선에 거주하는 일본인과 관련된 내용이나 통감부의 주된 업무였던 경찰, 감옥, 은행, 철도, 통신에 대한 내용을 중요하게 취급했다. 그러다보니 대한제국 탁지부의 소관이었던 재정과 관련된 통계는 통계연보 후반으로 밀려날 수밖에 없었다.

시간이 흐르면서 수록편제도 바뀌었다. 물가와 임금에 대한 통계는 『조선총독부통계연보』가 작성된 처음부터 수록되었다. 1920~1924년에는 통계연보가 8편으로 늘어나 각각 별도로 간행되었다. 분책의 기준도 중요했는데 경찰과 위생은 늘 하나로 묶여 있었다. 위생을 경찰에서 관리했기 때문이다. 1934년에는 사사와 교회라 하여 종교항목으로 분류되었던 신사와 관련된 통계가 교육과 연계되면서 하나의 항목으로 설정되었다.

일제의 신사 정책을 종교가 하는 교육의 차원에서 진행하였기 때문이다.

조선총독부의 종합통계자료였던 통계연보의 항목편제는 총독부가 어떠한 방식으로 조선과 조선의 백성들을 통치하려고 했는지를 알려주는 중요한 지표가 된다. 그래서 조선은 통계표의 양식들이 보여주는 일관되고 정연한 통치 아래 단일한 단위로 발전하고 있다는 사실을 조선총독부는 보여주고자 했다. 조선은 일본이 『제국통계연감』이 만들어낸 그림에서 보면 일본제국에 소속되었고, 『조선총독부통계연보』에 의하면 부분적으로는 일본 본토와 일본의 다른 식민지와는 다른 구별된 하나의 지역이었다. 이곳에서 조선총독부는 일본제국의 근대적 통치기구로서 조선을 얼마나 효과적으로 잘 통치하고 있으며, 그 통치의 성과는 두꺼운 통계연보로 보여주고자 했다.

일제초기 조선총독부는 호구를 조사한 결과 조선의 인구가 급격하게 증가했다는 사실을 중요한 치적으로 자랑했다. 통계와 통계의 수치, 통계 그래프를 가시화하여 보여주는 것이 결국에는 근대사회의 중요한 발전, 성장, 진보라고 말해주고 있다. 통계연보의 항목이 배치된 순서는 조선총독부의 근대적 통치가 조선의 풍토와 인구를 기본으로 하여 농업, 상업, 광업, 공업 등을 발전시키고 철도, 전신과 같은 교통, 통신, 항만시설을 구축하며 조선에 사는 백성들의 생활수준을 감시하고 위생을 강조하며 각종 교육과 복지, 종교시설로 그들을 계몽시킨다는 것을 보여주고자 했다. 조선총독부 입장에서 불리한 내용들은 수록하지 않았다는 것을 뜻한다. 실제로 조선총독부는 여러 가지 경로로 많은 양의 정보를 파악하고 있었지만 정작 중요한 통계자료들은 대부분 극비문서로 분류하여 수록하지 않았다.

통계연보 이외에 보고례로 파악된 내용들을 이용하여 간행된 통계자료에는 1911년부터 1943년까지 간행된 『조선총독부통계요람』과 『조선총독부통계편람』, 1908년부터 1944년까지 간행된 『조선총독부시정연보』, 월간 통계자료인 『조선총독부조사회보』와 『조선총독부조사월보』가 있다.

## 일제강점기 통계조사의 내용

## 국세조사와 호구통계

●● 일본은 우리나라를 일본 제국의 일부로 국세조사를 실시했다. 이 시기의 국세조사는 아직 정돈된 상태가 아니어서 1920년부터 10년마다 본조사인 국세조사를, 1925년부터 5년마다 간이국세조사를 실시했다. 1939년에는 인구센서스 이외에 상업경영체에 대한 조사가 임시국세조사라는 명목으로 시행되었고 1944년에는 자원조사법에 의해 인구조사가 센서스와 거의 같은 방식으로 실시되었다.

우리나라에서는 1920년 제1회 국세조사를 실시하지 못했다. 1919년 3·1운동의 여파로 진행하지 못했던 것이다. 그 대신 임시호구조사로 대체되었다. 1920년 호구조사 결과에 대한 기록은 『조선총독부통계연보』의 현주호구조표로 실려 있다. 국세조사보고서가 정식으로 발행된 것은 1925년, 1930년, 1935년의 국세조사에서였다. 조사 직후 각 도에서는 '요계표'를 작성하여 '세대와 인구'에 대한 항목은 우선 『속보』에 게재되었고 이후 신고서를 집계하여 항목과 지역으로 구분하고 조사결과 보고서를 간행했다.

1930년 국세조사의 부차적인 결과물로 『조선의 성(姓)』이라는 책이

## 식민지시기 조선의 국세조사 목록과 보고서

1920년	임시호구조사	(공식보고서 없음)
1925년	간이국세조사	『현재간이국세조사속보 : 세대와 인구』 『현재간이국세조사결과표』
1930년	국세조사	『조선국세조사속보 : 세대와 인구』 『조선국세조사보고 : 전국편 제1권 결과표』 『조선국세조사보고 : 전국편 제2권 기술보문』 『조선국세조사보고 : 도편』 『조선의 성』
1935년	간이국세조사	『조선국세조사속보 : 세대와 인구』 『조선국세조사 : 부읍면별 상주인구』 『조선국세조사보고 : 전국편』 『조선국세조사보고 : 도편』
1939년	임시국세조사	『국세조사참고통계표』 1~5권
1940년	국세조사	『국세조사결과요약』
1944년	인구조사	『인구조사결과보고』 1~2

별도로 간행되었다. 태평양전쟁과 일본의 항복으로 1940년 국세조사의 결과는 『조선 쇼와 15년 국세조사 결과 요약』이라는 간략한 결과보고서로만 간행되었다. 1944년의 인구조사는 극비문서로 분류되어 간행되지 않았고 두 권의 약식 보고서만 남아 있다. 국세조사의 지방업무에 대해서는 1925년, 1935년, 1940년에 진행된 국세조사의 경성부 기록만 남아 있을 뿐이다.

3.1운동의 결과로 1920년 10월 실시하고자 했던 제1회 국세조사는 시행하기 어렵다는 판단 아래 일본은 1920년 8월 법률을 공포하여 조선에서 국세조사를 시행하지 않기로 결정했다. 국세조사를 위하여 설치된 임시국세조사과는 곧 폐지되었고 그 대신 조선에서 임시호구조사를 시행하기로 결정했다.

국세조사를 실시하지 않은 이유는 3.1운동으로 민심이 이미 동요된 상태에서 다시 소요가 일어날 것을 염려하였고, 다른 한편으로 조사원을 구하는 일이 쉽지 않았기 때문이다. 1920년대 문화통치 속에서 일본으로부터 많은 경찰들이 증원되었다. 그러나 국세조사를 실시하기 위해서는 조선어를 할 줄 알아야 했지만 실제 조선어를 구사하는 일본인 경찰은 별로 없었고 대신 통역원을 구해야 했지만 필요한 인원이 5만 명에 이르렀기 때문에 통역원을 구하는 것은 더욱 힘들었다.

결국 보고례의 양식에 따라 임시호구조사를 10월 말까지 총독부에 보고하였다. 매년 말에 보고하던 호구조사 사항을 10월1일 오전 0시 기준으로 별도로 보고하는 방식이었다. 호구조사와 국세조사의 차이점은 호구조사의 경우 현주주의(現住主義) 방식으로 실시한 반면에 국세조사는 현재주의(現在主義) 방식을 따랐다는 점이다. 그리고 조사항목에서도 지방별, 지역별 인구 두 가지로만 조사되었다.

국세조사 대신 실시하게 된 1920년 10월 임시호구조사는 조선총독부에서 간행된 공식기록이 남아 있지 않다. 대신 경성부에서 진행한 조사 상황이 신문기사에 단편적으로 남아 있을 따름이다. 신문기사에 따르면 조사는 세금징수를 목적으로 한 것이라는 풍문이 떠돌았고 조사원으로 동원되었던 정총대가 보수의 지급 없이 다만 부려먹기만 한다는 불만이 나돌았다고 한다. 결국 국세조사를 하지 않기로 한 조선총독부는 임시호구조사를 적극적으로 홍보하지 못했고 그렇다고 하지 않고 있다고 발뺌할 수도 없는 상황이었다.

1922년 법률에 따라 10년마다 국세조사를, 5년 사이에 간이조사를 시행하기로 규정했다. 새로 규정된 법률에 따라 1925년에 첫 간이국세조사가 시행되었다. 우리나라에서는 처음 시행되는 국세조사였다. 1930년, 1935년, 1940년의 국세조사는 정상적으로 실시되었다. 보고서가 간행되지 못한 1940년 국세조사를 제외하면 꽤 많은 분량의 조사보고서가 남아 있다.

국세조사는 같은 날 같은 방식으로 적용되어 일본과 식민지에 모두 시행되었다. 다만 조사항목에서는 일본 본토와 식민지별로 약간의 차이는 있었다. 일본의 국세조사는 1902년 제정된 법률에 따라 진행되었지만, 매회 진행되는 국세조사는 그때마다 칙령을 만들어서 국세조사 시행령이 개정되었고 세부규정도 만들었다. 매회 국세조사 시행령은 조선, 타이완, 사할린에서 내각총리대신의 승인을 거쳐서 시행령에서 정해진 항목 이외에 각 식민지의 필요에 따라서 항목을 추가할 수 있었고 조사 진행절차도 별도로 규정했다. 이에 따라서 조선은 시행규칙 아래 세부규정을 일본 본토와는 별개로 조선총독부령과 훈령, 통첩을 통해 규정했다. 우리나라에서 국세조사를 담당한 기관은 1925년의 경우 총독관방 총무국

식민지시기 호구조사와 국세조사의 기본사항

구분	호구조사		국세조사
	1909년 민적법	1922년 호구조사규정	
현지조사 담당자와 그 계통	호주가 면장에게 신고, 경찰에서 이를 근거로 조사	도지사 - 경찰서장 - 외근순사	도지사 - 부윤 + 군수 - 읍 + 면장 - 국세조사원
조사대상	명시적 규정 없음  동태인구(민적조사 당시에는 정태인구 포함)	경찰서 호구조사 담당구역 내 주민 (60일 체류이상자)  상주인구(現住人口)	국세조사 연도 10월1일 오전 0시 조선에 거주  현주인구(現在人口)
기준시점	매년 12월31일	3개월에 1회 이상조사(3, 6, 9, 12월 말) 결과는 『통계연보』에 수록	국세조사 연도 10월1일 오전 0시 현재
조사항목	출생, 사망, 호주변경, 혼인, 이혼, 양자, 파양(罷養), 분가, 일가창립(一家創立), 입가, 폐가, 폐절가재흥, 부적(附籍), 이거, 개명	* 1916년 호구조사규정 1. 본적, 주소, 신분, 직업, 위훈공작, 씨명, 생년월일 2. 이거, 거주 연월일, 종주, 두창, 기타 경찰 필요사항  * 1931년 충청북도 호구조사규정 시행 세칙의 경찰사항 조사항목 : 자산, 소득, 업무, 성행, 사상, 당파와 경력, 가정, 사교, 탁행자, 곤공자, 전염병, 기타 병자	* 1925년의 조사항목 : 씨명 또는 성명, 성별, 출생연월, 배우자관계, 본적 * 이후 추가 항목 1. (1930) 세대 지위, 출생지, 읽고 쓰는 정도 2. (1935) 상주지 3. (1940) 세대 지위, 소속 산업과 직업, 지정기능, 병역관계, 출생지, 본적지

출처 : 박명규·서호철, 『식민권력과 통계』, 서울대학교출판부

문서과, 1930년과 1935년의 경우 총독관방 임시국세조사과, 1939년과 1940년의 경우 총독관방 국세조사과, 1944년의 경우 총독관방 조사과였다. 조선총독부 관제가 수시로 변함에 따라서 이름은 달랐지만 실제로는 상당한 연속성을 가지고 있는 기관이었다. 지방에서는 도 단위에 임시국세조사부를 두었고 그 아래의 부, 군, 읍, 면 단위에 국세조사를 전담할 직원을 두었다. 최말단에는 국세조사원이라는 명칭을 부여하여 실제조사를 담당하도록 했다.

조사는 기준시점에서 조선 현재의 전체인구를 대상으로 삼았다. 조사의 기준시점은 10월1일이었다. 이때 비교적 인구의 이동이 적었기 때문에

일제후기 호구추이(간이국세조사 이후)

연도	호수	인구수					호당 인구
		총계	증가율(%)	남	여	성비	
1925	3,609,624	19,018,526	5.2	9,729,304	9,289,222	104.7	5.27
(10/1국세조사)	(3,720,773)	(19,522,945)	(-)	(10,020,943)	(9,502,002)	105.5	5.25
1926	3,614,505	19,103,900	0.46	9,780,003	9,323,897	104.9	5.29
27	3,618,089	19,137,698	0.18	9,792,714	9,344,984	104.8	5.29
28	3,626,889	19,189,699	0.27	9,809,195	9,380,504	104.6	5.29
29	3,661,118	19,331,061	1.01	9,871,432	9,459,629	104.4	5.28
30	3,821,564	20,256,563	4.79	10,320,067	9,936,496	103.9	5.30
(10/1국세조사)	(3,985,953)	(21,058,305)	(-)	(10,763,679)	(10,294,626)	104.6	5.28
1931	3,831,179	20,262,958	0.03	10,321,427	9,941,531	103.8	5.29
32	3,912,121	20,599,876	1.47	10,482,841	10,117,035	103.6	5.27
33	3,952,049	20,791,321	1.13	10,581,541	10,209,780	103.6	5.26
34	4,010,606	21,125,828	1.61	10,744,439	10,381,389	103.5	5.27
35	4,142,976	21,891,180	3.62	11,116,144	10,775,036	103.2	5.28
(10/1국세조사)	(4,083,353)	(22,899,038)	(-)	(11,662,657)	(11,236,381)	103.8	5.61
1936	4,178,929	22,047,836	0.72	11,205,940	10,841,896	103.4	5.28
37	4,227,117	22,355,485	1.40	11,352,056	11,003,429	103.2	5.29
38	4,271,308	22,633,751	1.24	11,489,113	11,144,638	103.1	5.30
39	4,296,524	22,800,647	0.74	11,541,052	11,259,595	102.5	5.31
40	4,409,950	23,709,057	3.98	11,975,828	11,733,229	102.1	5.38
(10/1국세조사)	(4,586,565)	(24,326,327)	(-)	(12,266,230)	(12,060,097)	101.7	5.30
1941	4,558,617	24,703,897	4.20	12,454,169	12,249,728	101.7	5.42
42	4,782,969	26,361,401	6.71	13,248,588	13,112,813	101.0	5.51
43	4,878,901	26,662,150	1.14	13,323,703	13,338,447	99.9	5.46
44 <sup>1)</sup>	4,920,203	25,917,881	△2.78	12,892,250	13,025,631	99.0	5.27

주: 1) 자원조사법에 의한 1944년 5/1현재 인구조사 도별 집계 개수  
출처: 통계청, 『한국통계발전사』, 1992

현재인구를 파악하기 쉽다는 이유여서였다. 국세조사를 실시하기로 결정할 때부터 호적에 근거한 상주인구를 조사하는 것과는 다르다는 점을 인식시키기 위하여 현재주의를 강조했다. 하지만 실제 조사를 10월1일 0시에 진행했던 것은 아니었다. 보통 9월20일경부터 30일까지 준비조사라고 하여 이 기간에 국세조사원은 담당할 조사가구의 각 세대를 방문하여 세대마다 번호표를 붙이고 세대별 인구와 가구 내의 전체 세대수를 파악하여 조사표에 기입하고 세대주에게 국세조사신고서 용지를 나누어주었다. 신고의무자인 세대주는 10월1일 0시를 기준으로 세대의 현재인구에 대한 신고내용을 작성했다. 10월1일 실시조사 혹은 본조사 때에는 오전 8시부터 해질 때까지 국세조사원이 세대를 돌면서 신고서를 모두 회수하고 조사표와 대조하여 다시 확인하는 작업을 거쳤다.

1944년 5월에 실시된 인구조사는 1945년 간이국세조사를 준비하는 과정에서 전시 준비의 일환으로 1943년 시행하고자 한 것을 한해 미루어 실시한 것이다. 국가총동원계획에 필요한 자료를 수집하기 위한 조사였다. 1944년 조사가 끝난 직후 1945년 인구조사를 국세조사와 동시에 시행하고자 했으나 일본의 패망으로 중지되었다.

이렇게 실시된 인구통계추이를 보면 1920년대까지 인구의 증가율은 0.4%에서 0.17%에 불과했으며 1930년대 1% 내외로 다시 상향되기도 했다. 그러나 태평양전쟁이 다급해지면서 호구수를 늘리기 위한 정책으로 선회하였고 이에 따라 1941년에는 4.2%, 1942년에는 6.7%의 인구가 증가했다. 결국 무리하게 진행된 조사결과는 1943년과 1944년에 1~2%로 다시 낮아진 것을 보면 이전의 조사가 무리한 강압 조사였음을 알 수 있다. 1944년의 경우에는 조사결과 호수는 492만 호로 전년에 비하여 4만 호가 늘었는데 인구는 2592만 명으로 전년에 비해 74만 명이 줄어든 것을 보면 실제 인구는 줄어들었음에도 인위적으로 가호를 늘리려는 모습들이 여실히 확인된다.

### 농업통계 체계와 토지조사

#### 농림수산통계조사

●● 조선총독부의 농업 관련 통계는 융희시대(통감부를 통하여 조선을 강점하기 위한 준비단계) 동안의 시행 관행을 계승하면서 조금씩 확장해 갔다. 하지만 총독부 시대에는 본격적인 식민지 경제체제를 구축

하기 시작하여 본국(일본)의 계획경제를 위한 통계시책이 상당수 그대로 이입되었다. 또한 본국에 대한 식민지경제의 재편과정에서 각종 조사를 실시하였으며, 이를 바탕으로 기존 통계의 조사방법이나 집계형식이 바뀐 것도 많다. 이러한 통계의 정비는 식민통치를 위하여 총독부 자체가 창안하고 수행한 것도 있으나, 본국 정부의 농상무부(성) 농무국의 통계체계를 그대로 옮겨 온 것이 대부분이었다. 일본의 경우 1883년에 '농상무통신규칙'을 제정하여 1940년에 이르러서야 비로소 오늘날과 유사한 조사조직, 조사기관, 조사방법 등의 체계가 정립되었는데, 이러한 시행착오는 총독부의 농업통계에서도 마찬가지였다.

『통감부통계연보』에 이어 『조선총독부통계연보』는 1909년도부터 1942년도분까지 원칙적으로 1년도분 1권으로 매년 간행되었으나, 조사체계나 통계표의 편제는 수차례의 변경을 거쳤다. 특히 통감부는 본국으로부터의 이주와 관련하여 일본인과 그 관청에 관한 사항을 중점적으로 조사하고, 여기에 한국정부의 조사자료를 통합하는 이원적 조사체계를 가졌다. 그러나 총독부 때는 일본인과 조선인에 대한 구별이 특별한 경우를 제외하고는 표출되지 않는 경향이 나타난다. 조사체계에서도 보고례 제도에 의한 행정보고통계가 중심이 되어 각 부·군의 조사계수가 도에서 집계되고, 각 도의 보고에 의하여 총독부가 종합 집계하는 체계를 갖추게 된다.

조선총독부 시대의 농업통계는 보고통계의 속성을 가지고 있었고, 편제 목적상 대부분 농업정책과 밀접한 연관성을 가지면서 이용되었다. 물론 각 시대의 통계가 그 시대의 정치·경제·사회적 배경하에서 작성되는 것이지만, 총독부 때에는 본국의 농업정책에 직접 이용하기 위한 통계조사가 다수 등장하였다. 더욱이 미곡을 중심으로 한 곡물, 면화, 잠깐 등 3대 농산물에 대한 증산정책 및 수급정책과 관련된 생산통계 또는 수출입 통계는 공표를 제한하기도 하였다.

이러한 관점에서 볼 때 총독부 시대의 농업 관련 통계는 크게 행정통계와 정책통계로 양분된다. 이 두 계통의 통계자료는 어느 경우든지 정책 자료로서 이용되는 것이지만, 전자는 특정한 목적 때문이 아니라 행정 대상을 총체적으로 파악하기 위해서 작성되었다. 따라서 행정통계는 원칙적으로 행정기관에 의한 전수조사가 기본이 되었다. 이에 반하여 후자인 정책통계는 특정한 정책목적을 수행하기 위하여 조사되는 통계로서

조선총독부 시대의  
농업통계는 보고통계의  
속성을 가지고 있었고,  
편제목적상 대부분  
농업정책과 밀접한 연관성을  
가지면서 이용되었다.  
물론 각 시대의 통계가 그  
시대의 정치·경제·사회적  
배경하에서 작성되는  
것이지만, 총독부 때에는  
본국의 농업정책에 직접  
이용하기 위한 통계조사가  
다수 등장하였다.

이 경우에는 전수조사보다는 표본조사가 주가 되었다. 행정통계에는 기본통계(농가호수, 농업인구, 경지면적 등), 작물통계, 가축통계, 임업통계, 어업통계, 농림수산물 수출입통계 등이다. 그리고 표본조사에 입각한 정책통계에는 식량통계(식량수급관계), 생산비조사, 농가경제조사 등이다.

### 토지조사사업

●● 일제는 병합 직전인 1910년 4월부터 토지조사사업을 추진하였으며, 토지조사사업이 종료될 무렵인 1918년부터는 다시 임야조사사업을 실시하게 된다. 그러나 토지조사사업은 일제가 계획한 것은 아니었다. 구한말에 이미 우리 정부도 근대적 측량법에 의한 양전사업을 계획하였고, 일부지역에서는 그 계획이 시행된 바 있다. 당시 정부가 시도한 양전사업은 고종 31년(1894)의 역둔토 정리와 광무 2년(1898)의 양전사업 실시로 나눌 수 있다. 이 양전사업은 일본의 내정 간섭으로 결국은 중단될 수밖에 없었고 통감부의 출현과 더불어 조선 토지조사사업으로 이어졌다.

토지조사사업은 1910년 3월에 한국정부 내에 토지조사국을 설치하고 ‘토지조사실시계획’으로 조사사업의 단서를 마련하였으며, 8월에 ‘토지조사법’을 제정하였다. 동년 8월에 한일병합이 되자 토지조사국을 조선총독부 임시토지조사국으로 개칭하여 사업을 승계하는 한편 한국정부 때 제정된 ‘토지조사법’ 및 시행규칙을 1912년 8월에 ‘토지조사령’으로 개정 공포하여 본격적인 사업에 착수하였다.

- ① 조사대상은 택지와 경지에 한하도록 하였으며, 다만 조사지 사이에 들어있는 기타 지목(임야 등)은 조사하도록 하였다. 따라서 전, 대지, 지소, 임야, 잡경지는 물론 사찰지, 분묘지, 공원지, 철도용지, 수도용지 등의 특정용지와 도로, 하천, 구거, 제방, 철도노선, 수도노선 등을 포함하고 있다.
- ② 조사면적은 한국의 총면적(약 1억 4170만 리, 즉 2204만 3000정보로 추산)의 8분의 1인 275만 5000정보로 간주하였다.
- ③ 조사에 소요되는 총 경비는 1412만 9000원으로 계상하였다.
- ④ 조사사업의 체계는 총재관방, 조사 및 측량의 3부로 나누었다. 총재관방은 서무 및 회계를 담당하고, 조사부는 토지의 경계, 소유주, 지목 및 토지등급을 조사하고 대장을 작성하여 지권을 교부하는 동시에

토지에 관한 관습 및 토지제도에 관한 사항을 조사하도록 하였다. 한편 측량부는 대삼각측량, 소삼각측량, 원근측량 및 필지별 측량을 실시하여 면적을 산정하고 지적도를 제작하였다.

- ⑤ 또한 작업의 편익과 경비 절감을 목적으로 조사사업의 계획 및 지도 감독에 종사하는 간부 이외에는 한국인도 참여시켰다.

토지조사사업의 내용은 토지소유권조사, 토지가격조사, 지형 및 지모조사 등으로 분류하였다(조선토지조사사업보고서 1918)

- ① 토지소유권조사는 토지의 소재, 지목, 지법, 지적 및 소유자를 조사하여 각 지적도에 각 필지의 위치, 형상 및 경계를 표시하였으며 특히 토지소유권에 대해서는 일정한 기간 내에 지주가 신고토록 하였다.
- ② 토지가격조사는 시가 또는 임대가격, 기타 토지의 수익을 사정하고 지세의 부과표준을 산정하도록 하였다.
- ③ 지형지모조사는 지형측량에 의하여 지형도를 제작하고 그 고저 및 분포관계를 표시하도록 하였다.

위의 토지조사사업 내용 가운데 일제가 가장 중점을 두고 실시한 것은 토지소유권 조사였으며, 토지조사사업에 의하여 사정이 만료된 소유자는 187만 명이고 그 토지면적은 487만여 정보, 경지면적으로는 433만여 정보였다. 이렇게 토지대장이 정비됨으로써 1919년경부터는 경지면적의 총량적 파악이 가능하게 되었다.

이와 같이 토지대장의 정비는 기존 경지면적 통계의 커다란 전환을 가져왔다. 그중 하나는 면적단위의 통일이고 다른 하나는 조사항목의 추가·보완이었다. 종래에는 면적의 단위로 통상 논에서는 두락, 밭에서는 일경이 사용되었으며, 이것을 통계표에 집계할 때는 각기 지역별로 환산 기준을 정하여 정보로 나타내었다. 그러나 1914년부터는 토지대장에 등록된 경지면적을 조사항목별로 구분하여 집계하는 방식이 도입되었다. 조사항목의 변화과정을 보면, 논밭의 합계는 통감부 때부터 파악되었으나 1910년부터 논, 밭이 구분되고 특히 1918년에 토지대장에 등록되지 않은 화전조사가 실시되어 총경지 면적이 논, 밭, 화전(이전에는 밭에 포함)으로 구분되는 체계를 갖추었다. 또한 1914년부터는 토지대장에 등록된 논에 대해서 1모작, 2모작 구분조사가 이루어지고, 아울러 논 및

밭에 대한 자작지와 소작지 상황이 조사되어 경지면적을 집계한 후 '농업통계표'에 공표하였다. 1919년부터는 토지대장 미등록 경지면적의 추정조사가 논, 밭, 화전으로 구분 실시되어 경지면적이 총체적으로 파악되었다. 이로써 토지제도의 틀이 갖추어졌다. 이는 조선토지에 대한 수탈체제의 완성이기도 했다.

토지조사사업은 상술한 바와 같이 토지소유자로 하여금 일정기한과 소정절차에 따라 소재토지를 임시토지조사국에 신고토록 하였다. 여기서 정한 주소, 소유자명(씨명, 기관명), 소유지의 지목, 경계, 등급, 지적(면적), 결수 및 사고(비고 등)를 기재토록 하였으나 이들 내용을 토지소유자 스스로가 제대로 이해하지 못하거나 조사협조를 거부하기까지 하는 실정이었다. 일제초기의 개편행정구역 명칭과 개정도량형은 물론 지목, 경계, 등급 등을 스스로 가려 기재하는 데 혼동이 있었다. 그뿐만 아니라 까다로운 신고절차, 주민의 배일감정에 의한 신고기피 등이 작용하여 사실상 상당부분의 농민 사유지를 국유화 또는 동양척식주식회사로

토지조사사업실적(1917년 말)

종별	국유지		사유지	
	필(筆)수	면 적(정보)	필(筆)수	면 적(정보)
전(田)	59,142	35,734.76	3,731,818	1,542,129.94
답(畓)	19,920	14,138.90	1,340,723	361,119.28
대(垓)	23,005	2,015.14	833,879	41,622.02
지소(池沼)	687	902.37	4,365	1,331.05
잡종지(雜種地)	1,395	4,236.80	22,908	15,135.47
임야(林野)	61,335	63,782.84	122,049	59,877.49
사사지(社寺地) · 기타	751	1,655.35	53,110	6,816.59

자료 : 『총독부통계연보』 1917, 『한국사대계』

농민의 소작농현황

(단위 : 천호, %)

연도	자작농		자작겸 소작농		소작농	
	호수	구성비	호수	구성비	호수	구성비
1913~17	555	21.8	99	38.8	1,008	39.4
1918~22	529	20.4	1,015	39.0	1,098	40.6
1923~27	529	20.2	920	35.1	1,172	44.7
1928~32	497	18.4	853	31.4	1,360	50.2
1933~37	547	19.2	732	25.6	1,577	55.2

출처 : 『한국사대계』

소유화하거나 일본인에게 헐값으로 전매하는 등으로 한국인의 토지경계기반이 급격히 붕괴되었다.

토지조사사업의 완료기인 1917년 말 현재 전답의 경우 국유지화한 것은 4만 9874정보인 반면 사유지는 190만 3249정보였다. 사유지가 국유지의 38.2배로 나타나고 있다. 사유지 중 상당부분이 일본인 소유로 되었다. 시일이 지나면서 이러한 일은 더욱 진행되어 1930년경에는 전 국토의 40%가 일제에 의해 착취당한 상태였다.

그 결과 농민의 생산기반이 무너지면서 토지소작농화가 급격히 진행되어 자작농 비율이 1910년대의 60.6%에서 1930년대에는 44.8%로 줄고 소작농은 39.4%에서 55.2%로 증가하였다. 농민의 과반수가 소작농화하였는데, 이것도 명목상 계수일 뿐 그 실상은 훨씬 비참하여 자작농 중에 소작을 겸하는 농가가 25.6%나 되었다. 이로써 전 농민의 80.8%가 소작을 하는 셈이 되었으며, 자작농들도 거의 영세농민으로 전락하였다.

#### 일제강점기의 각종 통계

•• 일제는 통계의 근대화 과정에서 서구열강의 사례를 참조하여 각종 통계조사를 도입 실시하였다. 조선에 대해서도 그들의 통치수단과 병참기지화의 추진 등을 목적으로 하는 통계조사가 이루어졌고 각종 자료가 수집되었다. 특히 행정계통을 통한 보고레 통계를 중심으로 하고 국세조사(총인구조사), 인구동태조사, 농촌조사, 물가조사 등 몇 가지 원초적인 조사통계와 금융, 무역, 공무원 관계 등 업무통계만을 남겼다. 그러나 이런 것들은 철저하게 관청주도로 이루어졌다.

1925년 임시국세조사 시에는 조선통계연구회를, 또 1935년 국세조사 시에는 조선통계협회를 설립하여 그들 시책을 홍보하게 하였는데, 이들 기관도 총독부 부속시설이었다.

또 1935년 국세조사 시에는 총독부관방 문서과장을 회장으로 하는 조선통계협회를 설립하였는데 이때는 부·도·읍·면의 통계직원과 실무관리를 중심으로 일반인들도 약간 포함시켰다. 한때는 회원수가 6000명에 이르렀으며 『조선통계시보』를 연간 4회 발간하였다. 이들 회원들이 주요 지역을 다니며 국세조사에 대해 홍보하는 등 총독정치의 첩병역할을 하다가 수년 뒤에 흐지부지되었다. 조선통계협회도 한국인이 자발적으로

참여하는 민간 주도형이 아니었다. 무엇보다 관료들의 권위적 강압과 자료의 자의적 선택 그리고 왜곡된 활용 등으로 한국통계의 근대화 발전을 꺾어버렸다. 이에 따라 통계를 통치 목적 위주로 하던 전근대적 행태에서 탈피하지 못하고 정체 혹은 퇴화하는 양상을 보였다.

일제강점기 통계의 대부분인 보고레 통계가 철저하게 통제된 상태였기 때문에 한국인의 문화적 자아를 자극하거나 총독부의 부조리를 노출할 수 없었다. 일제는 보고레 자료를 더욱 철저화하면서 반항인사와 정보를 색출하기 위해 헌병과 경찰의 강제력을 무자비하게 동원하였기 때문에 관청통계는 정치통계 또는 민정사찰과 같이 인식되었다. 1929년에 제정·시행한 ‘자원조사법’은 일본군국주의가 전시총동원체제로 치닫는 과정에서 보고레 통계를 가장 오염시켰다. 이때의 조사대상인 자원은 노동력, 직능기술자 등 인적 자원과 공장, 광산 등 생산 자원, 도소매업, 운수업 등 몰자자원들이었다. 결국 ‘자원조사’의 목적은 이들을 최대한 발굴·동원하자는 것이었다. 또 한편으로는 총독부 말기의 통계부서였던 기획과에서 통계조사와 함께 민정조사도 병행하였다. 총독부에서 발행한 통계보고서 연보나 월보 등 각종 통계간행물에 나타난 일제강점기의 통계수요는 바로 총독부의 통치수요라고 할 수 있다. 따라서 이들 자료를 이용할 때 이 점을 유의할 필요가 있다.

일제강점기 통계의 대부분인 보고레 통계가 철저하게 통제된 상태였기 때문에 한국인의 문화적 자아를 자극하거나 총독부의 부조리를 노출할 수 없었다. 일제는 보고레 자료를 더욱 철저화하면서 반항인사와 정보를 색출하기 위해 헌병과 경찰의 강제력을 무자비하게 동원하였기 때문에 관청통계는 정치통계 또는 민정사찰과 같이 인식되었다.

#### 〈인구 및 노동력 통계〉

- 국세조사 : 1925~1940년 5년 주기 실시
- 인구동태통계 : 1937년부터 실시, 다만 1911~1937년은 보고레 통계로 작성
- 조선노동기술통계조사 : 1941년부터 총독부령에 의한 시행규칙으로 매년 조사
- 조선근로통계조사 : 1945년 6월 실시
- 실업조사 : 1930년부터 보고레 통계

#### 〈농림수산업통계〉

- 농림어업통계 : 보고레 통계
- 토지조사사업 : 1910~1918년
- 식량통계 : 보고레 통계

- 생산비조사 : 1933년부터 실시(공표치 없음)
- 농가경제조사 : 병합 전 ‘한국농회보’에도 발표된 바 있으며, 임의표본 지역에 대해 실시
- 지주·소작관련조사 : 구한국시대 이래 지역별로 간헐적으로 조사하였으나, 1937년에 『조선소작연보』 제1집 발간 이후 1940년까지 지속

#### 〈산업경제통계〉

- 자원조사 : 총동원체제하의 인적 조사와 생산·물동시설을 조사
- 임시국세조사 : 1939년 국민소비생활에 관한 물동실태를 조사
- 기타 : 조서시장통계, 공산액 및 가내공업통계, 회사통계 등 보고례 통계

#### 〈가계 및 물가, 임금 통계〉

- 생계조사 : 1943년에 처음 실시
- 물가 : 도매물가지수는 1910년 이후 실시, 소매물가지수는 1936년 이후 실시, 상품별·지역별 물가 1909년 이후 실시
- 임금통계 : 1911년 이후의 보고례 통계

#### 〈업무통계〉

- 금융관련통계 : 1910년 이후
- 재정통계 : 1910년부터 중앙과 지방재정을 분리하고 조세, 관업, 전매, 국공채분야를 취급
- 대외거래 : 무역거래, 수출입통계 등

#### 일제강점기의 통계로 본 실상

##### 한일병합 이후 만주등지로 떠난 사람 100만 명 넘게 추산

•• 기근과 가난을 견디다 못해 고향을 등지고 압록강, 두만강을 넘어 북방으로 이주하는 사람들과 정치적 핍박을 피하여 고국을 탈출하는 사람들의 수효도 크게 늘어났다. 한국인은 조선말엽부터 양강(兩江)을 건너 연해주 방면이나 남북만부로 이주하기 시작한 것으로 나타나고 있다. 하지만 그에 관한 정확한 통계는 나타나지 않고 있다. 다만, 조선총독부에서 작성한 통계자료에 따르면 한일병합 당시인 1910년 9월

만주로의 이주민수

(단위 : 명)

기간	계	북간도	서간도	기타
1910. 09 ~ 1920	227,970	88,826	98,657	40,487
1921 ~ 1929	128,838	75,540	23,735	29,563
계	356,808	164,366	122,392	70,050

주: 기타는 북만주의 러시아령 등지의 이주민  
출처 : 조서예산서 참고통계(1931, 조선총독부), 숫자조선연구

부터 1929년까지 20년 동안에 한국인 35만 7000명이 북방으로 이주하였다고 하고 있다.

『조선의 인구연구』(조선총독부 축탁 善生永助, 1925) 자료에 따르면 1923년말 당시 북방으로 이주한 자의 총수는 북간도 및 훈춘지방 29만 1400명, 서간도지방 17만 8265명, 길봉지방 4만 4217명 등 83만 9079명이라 하였다.

『숫자조선연구 제1집 : 1937. 01』에 의하면 1930년 당시까지 만주에 100만 명, 서백리아에 50만여 명 합계 약 150만 명의 한국인들이 이주하였을 것으로 추산하고 있다. 또한 일본 외무성과 만주국 정부 각 자료에 따르면 1942년 당시 만주에 거주하고 있는 한국인수가 151만 2000명에 이른다고 하고 있다.

산으로 쫓겨 간 화전민

●● 빛이나 생활고에 쫓들려 농토나 가재 등을 잃고 살길이 막막한 사람들 중 일부는 산으로 들어가 화전민이 되었다. 화전민은 삼산지대의 산중턱 경사지에서 수목을 잘라내고 그 자리에 불을 놓거나, 벌목터의 나무뿌리를 뽑는 등으로 밭을 일구어 주로 감자, 귀리, 조, 콩, 옥수수, 팥 등을 심어 먹고 살았다.

화전민 추이

(단위 : 정보, 호, 명)

연도	화전면적	호수	인구수	연도	화전면적	호수	인구수
1916	81,702	49,161	245,626	1937	437,126	276,586	1,502,017
1927	248,293	134,828	697,088	1940	423,072	279,362	1,474,935
1928	...	...	1,213,160	1942	374,247	251,889	1,372,816
1936	437,730	282,044	1,520,368	1943	372,518	247,956	1,314,344

출처 : 숫자조선연구(1931)

1936년 현재 화전민수는 28만 2000호에 152만 명에 달하여 일제강점기 이래 최대 수치를 보였다. 이는 그보다 20년 전인 1916년에 비해 호수로는 5.7배, 인구수로는 6.2배가 늘어난 셈이다. 1928년 당시 한 조사에 따르면 함경남도 갑산군 화전민 1448호 대부분이 토지를 잃거나, 생계가 곤란하여 입산하였던 것으로 나타나고 있다.

한편, 1937년 이후로는 화전민수가 점차 감소하여 1943년에는 131만 명 남짓으로 줄어들었는데, 이는 조선삼림령, 조선임정계획, 삼림보호계획 등의 조치로 화전민에게도 방화죄를 엄격히 적용하게 됨에 따른 것이다.

#### 1944년 당시 12세 이상 한국인 중 80%가 글을 알지 못해

•• 1944년 5월1일 기준 인구조사 자료에 의하면 12세 이상의 한국인 중 불취학자가 79.8%였으며, 수업연한 6년의 초등학교 초등과를 졸업한 인구는 전체의 10.6%에 지나지 않았다. 고등학교학력자인 대졸자는 0.05%로 극소수였고, 전문학교 졸업자도 0.14%였다.

12세 이상의 한국인 남자 중 66.1%가 학교를 전혀 다니지 못한 불취학자였고, 여자 중 불취학자는 무려 92.7%였다. 한편, 대졸자 7374명 중에서 남자가 98.6%인 7272명으로 거의 대부분이 남자였다.

1944년 학력별 인구구성(한국인 12세 이상)

(단위 : 명, %)

구분	계	구성비	남자	구성비	여자	구성비
합계	15,425,734	100.0	7,498,428	100.0	7,927,306	100.0
대졸	7,374	0.05	7,272	0.10	102	0.00
전문졸	22,064	0.14	18,555	0.25	3,509	0.04
중졸	199,642	1.30	162,111	2.16	37,531	0.47
국고졸	49,942	0.32	40,702	0.54	9,240	0.12
국초졸	1,633,367	10.59	1,279,096	17.06	354,271	4.47
국초중퇴	248,614	1.61	186,210	2.48	62,404	0.79
간이서당수료	959,621	6.22	850,587	11.34	109,034	1.38
불취학	12,305,110	79.77	4,953,895	66.07	7,351,215	92.73

# Chapter 03



# 한국통계, 발전의 걸음마를 배우다

(1945~1948)

|

1. 격동의 역사, 2년 11개월
2. 미군정기의 통치 · 통계 조직
3. 미군정기 통계의 빛과 그늘
4. 통계지표, 당시의 생활상을 반영하다

03

INTRO

- 광복 직후 미군은 일제의 총독부 행정체제를 그대로 유지하고 일본인 관리들을 잔류시키려고 하였지만, 남한의 민심이 거세게 반발하자 총독부를 해체하고 일본인 관리들도 해임시켰다. 그리하여 총독부를 군정청이 대신하게 되면서 3년간의 미군정은 시작되었다.

군정청은 총독부시절의 '보고례(報告例)' 제도를 유지하기도 했지만 나름대로의 건실한 통계조직과 상당 규모의 통계인력을 확보하여 총독부 시절과는 양적으로나 질적으로 달라진 통계수요에 점차 효율적으로 대처해 나갔다.

첫째 군정청은 남한 국민의 생필품 확보 및 배급, 그리고 국민의 신분 보장 및 선거 등 선정(善政)에 필요한 수단으로 인구통계를 인식했다. 치밀하게 설계된 조사표 양식을 갖추지 못해 몇 가지 원초적 결함을 갖기는 했지만 인구통계를 수탈의 목적으로 작성했던 총독부 시절과는 근본적으로 다른 조사가 이루어졌던 것이다.

둘째 인구동태통계에서 본적지주의를 버리고 사건발생지주의로 전환했다. 식민지 시절이 봉건적 신분제가 온존해 있던 시기라고 한다면, 미군정기는 정치경제적 환경 변화로 인구가 도시로 집중되기 시작하면서 그러한 신분제가 와해되는 시기였다. 따라서 조선총독부가 신분제의 유습이라 할 수 있는 본적지주의를 택했다면 군정청은 자유민주주의와 실용주의 정신에 입각한 사건발생지주의를 택한 것이다. 중대한 변화이자 발전이 아닐 수 없다.

셋째 소매물가지수를 작성하기 위해 조사품목의 수와 조사지역을 대폭 확대하였고, 지수 산출 방식도 단순산술평균법이 아닌 단순기하평균법을 택했으며, 서비스요구에 대한 중요성도 인식하여 품목에 추가시켰다. 일제강점기의 조선총독부와 달리, 군정청으로서는 물가를 효율적으로 관리하는 일이 중요했고, 보다 정교한 물가통계 조사가 이루어져야만 했던 것이다.

남한을 통치했던 3년간의 미군정에 대한 평가는 매우 다양하다. 하지만 급격한 인구 증가, 식량 및 생필품 기근, 심각한 전력 및 연료난, 넘쳐나는 실업행렬, 상상을 초월하는 물가 상승, 불규칙한 철도 및 전차 운행, 열악한 통신사정, 높은 문맹률 등 수많은 난관에 봉착해 있던 남한에서 군정청이 이루어낸 통계발전의 작은 역사를 굳이 폄훼할 필요는 없을 것이다.

# 01

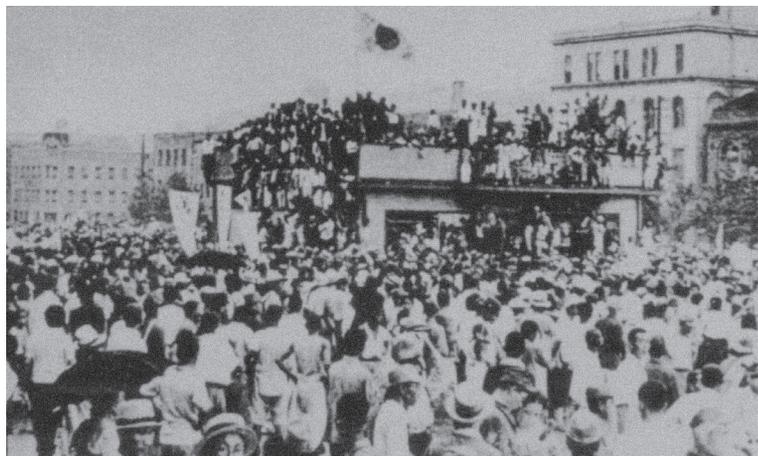
## 격동의 역사, 2년 11개월

1945년 8월15일 제2차 세계대전이 끝난 뒤 한반도의 북위 38도선 이남 지역은 미군의 점령 아래 놓였다. 9월9일 태평양 미육군 총사령부가 내린 포고 제1호에 의해 미군정기는 시작되었고, 1948년 8월15일 대한민국 정부수립이 선포되면서 그 막을 내렸다. 격동의 역사, 2년 11개월이었다.

### 혼란스러웠던 미군정기

● 1945년 8월15일. 36년 동안의 일제강점기를 벗어나 드디어 광복의 날이 왔다. 이날 정오 일본 왕 히로히토(裕仁)는 일본군의 무조건 항복과 한국의 독립을 약속한 포츠담 선언(1945년 7월17일)을 수락하는 항복조서를 녹음으로 방송하였다.

광복이 왔다고 하지만 한반도의 운명이 순탄하지는 않았다. 미국과 소련은 북위 38도선을 경계로 한반도를 분할하고 미군과 소련군이 진주하기로 결정함에 따라 미군이 9월8일 인천에 상륙했고 이튿날엔 서울에



● 광복후 거리에 나온 시민들  
\_ 국가기록원 제공

입성했다. 미군은 9월7일 포고 제1호를 내놓은 상태였는데, 이 포고에는 북위 38도선 이남에 미군정을 실시할 것이고 당분간 종래의 행정체제를 유지하는 등의 내용이 담겨 있었다.

9월9일 하오 4시에 진주 연합군 측과 일본 측이 총독부 중앙회의실에서 항복문서 조인식을 가진 후, 총독부 건물에는 일본기가 내려지고 미국기가 게양되었고, 당시 반도호텔(현 롯데호텔 서울자리)을 지휘본부로 한 미군정이 실제적으로 시작되었다. 소련군은 이보다 앞서 제25군단의 병력이 원산(8월21일), 함흥(8월22일)에 진주하였고, 8월24일 평양에 진주하여 북조선 주둔 소련군 사령부를 설치하였다. 이리하여 한반도의 38도선 이남과 이북을 각각 통치하는 2개의 과도정부가 들어선 것이다. 미군정기 2년 11개월 동안 사회는 혼란스러웠다. 우선 인구의 유입·유출이 극심했다. 일제에 의해 강제로 징집 혹은 징용 당했던 군인과 노동자들이 속속 귀국하였고, 북한·만주 등지에 흩어져 살던 전재민(戰災民) 동포들도 남한으로 대거 귀환한 데다, 이렇게 유입된 인구에 비할 바는 아니지만 일본군의 철수와 함께 조선에 살던 수많은 일본인들은 자국으로 돌아갔다.

인구는 급증하였지만 원시적인 영농방법, 화학비료의 공급부족 등으로 식량생산이 저조했다. 전력난, 연료난, 각종 생필품 부족 및 통화량의 급속팽창 등으로 물가가 가파르게 올랐고 실업자도 급증했다. 백성들의 생활은 피폐할 대로 피폐해 갔다.

이러한 시기에 국제연합(UN)은 남북총선거를 통한 통일안을 가결시켰고 UN의 감시하에서 선거를 치러야 했다. 인구가 남한보다 적은 북한이 총선거에 불리하다고 판단한 소련은 이에 반대했고, 1948년 3월12일 UN 소총회는 가능지역 총선거 실시안을 가결하고 남한만의 선거를 용인했다.

## 대한민국, 새 시대를 열다

•• 1948년 5월10일, 전국 200개 선거구 총 1만 3272개 투표소에서 제헌의원을 뽑는 총선거가 시작되었다. 기권자 35만 3000여 명을 제외한 748만 7649명이 투표하였다. 그 가운데 유효투표는 96.4%였고, 무효투표는 3.6%인 27만 707표였다.

5월31일 오전 10시. 선출된 제헌의원들이 참석한 가운데, 역사적인 제1대 국회 제1차 본회의가 중앙청 홀에서 열렸다. 북한에서 선출될 의원들이 앉을 100석은 공석으로 비워둔 채 198명의 의원들이 국회의장 선거에 들어갔다. 초대 의장에 이승만, 부의장에 신익희와 김동원을 각각 선출하였다. 이후 제헌의원들은 헌법기초위원 30명과 전문위원 10명으로 헌법기초위원회를 구성하였고, 이들은 대한민국 최초의 민주주의 「헌법」을 제정했다.

7월17일 오전 10시 전문과 10장 103조로 구성된 「헌법」 및 「정부조직법」 공포식이 중앙청 국회의사당에서 거행되었다. 실로 역사적인 순간이었다. 사흘 후인 7월20일 오전 10시 국회는 제33차 본 회의를 열고 「헌법」의 규정에 따라 정·부통령 선거에서 이승만(李承晩) 초대 대통령, 이시영 부통령을 당선시켰다.

8월2일 국회 제35차 본회의에서 이범석(李範奭)이 초대 국무총리로 인준되었다. 8월2일부터 8월7일에 걸쳐 조각이 진행되었다. 초대 국무위원 들로는 재무, 법무, 농림, 교통, 내무, 사회, 문교, 상공, 국방, 체신, 외무, 이렇게 11부 장관이 결정되었다. 그리고 공보, 법제, 총무, 기획, 이렇게 4처 장의 인선조각도 이루어졌다. 8월4일에 국회의장과 부의장이 선출되었고, 8월5일에는 대법원장이 국회인준을 받음으로써 새 정부의 면모가 갖추어졌다.

1948년 8월15일 드디어 대한민국 정부수립이 선포되었다. 36년간의 일제지배와 2년 11개월간의 군정이 끝나고 비로소 새 역사가 시작된 것이다.

- 대한민국정부수립 선포식  
\_ 국가기록원 제공



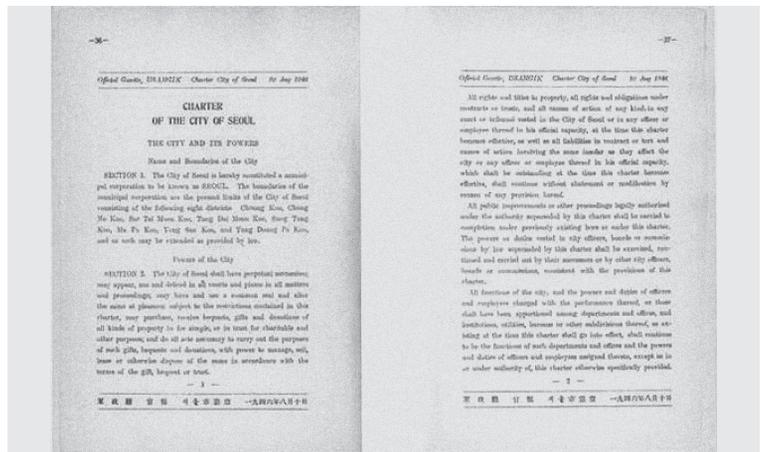
# 02

## 미군정기의 통치·통계조직

조선총독부 기구와 인원수 등을 대체로 유지하였던 미군정청은 1946년 기구개혁을 단행하였다. 군정장관 밑에 두었던 민정장관을 독립시켜 그 아래에 부와 처 및 기타 필요한 부서를 두도록 한 것이다. 군정청 기구가 이렇게 부처제로 전환되면서 분산되어 통계업무를 수행하고 있던 각 기구들이 통합되어 서무처(庶務處)로 개편되고, 여기에 통계서(統計署)와 조사연구서(調查研究署)가 생기게 된다. 통계서는 통계관실과 서무, 인구정태, 가계, 노동력 및 인구동태 등 5개과를 두어 약 800명의 직원을 갖게 되고, 조사연구서에도 보고통계 업무와 통계연감 발간 업무를 담당하였다.

### 군정청 기구, 부처제로 전환하다

- 하지 중장은 1945년 9월12일 '재조선 미육군 사령부 군정청 (일명 미군정청)'을 설치하고, 미군 제사단장 아놀드(Archbold, B. Arnold) 소장을 군정장관(Military Governor)에 임명하였다. 부임 후 아놀드 초대 군정장관은 일단 일제의 조선총독부 기구와 인원수 등을 대체로 유지



하였다. 한편 9월18일 민정관(또는 민정장관Civil Administrator : 총독부의 정부총감에 해당)에 해리스(C. S. Harris) 대장을, 그 밖에 8개국(局 Bureau), 그러니까 재무국·광공국·농상공·법무국·학무국·교통국·체신국·경무국의 국장들을 임명하였다.

또한 아놀드는 군정장관 아래 군정장관대리(또는 군정대리장관Deputy Military Governor)와 민정장관(또는 민정관Civil Administrator)을 두고 이들을 보좌할 군정청행정실(Secretariat : 조선 총독부 관방에 해당)을 설치하였다. 초기의 군정청행정실에는 총무과·외무과·군사행정과·재산관리과·기획과·회계과·문관인사과·정보과 등 8개과를 두었다.

지방통치 조직으로는 경기도·강원도·충청남도·충청북도·전라남도·전라북도·경상남도·경상북도 등 8개도에 지방군사정부(Provincial Military Gov't)를 두고 지사(Governor)를 임명하였다.

미군정 초기에 서울은 경기도에 속하였다. 하지만 광복 1주년이 되는 1946년 8월15일, 미국 도시에서 실시하고 있는 자치헌장(Home Rule Charter)을 본받아 미군정청은 '서울시 헌장(Charter of the city of Seoul)'을 발표하였다.

이어 1개월여 후인 9월28일로부터 '경성부'라는 명칭은 '서울시'로 바뀌었고, 미군정법령 제166호에 의해 특별자유시(The independent city of Seoul)로 지정되었다. 이로써 서울시는 경기도 관할에서 벗어나 한 개의 도(道) 수준인 개별적 지방자치단체로 승격되었다.

1946년 2월14일 미군정청은 '군정청 기구개혁'에 관한 법령 제48호를 공포하여, 3월부터 군정청 행정실 내의 공보과(초기의 정보과)를 공보국으로 승격했다. 또한 농상공과 광공국의 일부 업무를 조정하면서 농상공을 농무국으로, 광공국을 상무국으로 개칭하였다. 이어 3월29일에 법령 제64호를 공포하여 각 국(局)을 각 부(部)로 바꾸었고, 군정청 행정실 조직의 각 과(課)는 처(處)로 바꾸었다. 이후 국의 경우 노동부와 토목부가 신설되었고, 처의 경우 회계처를 서무처(庶務處)로 개칭하면서 회계·기획·통계·보도 등의 업무를 통합했다.

통치기구 면에서 군정청이 제대로 자리 잡게 된 것은 이렇게 부처제(部處制)로 전환한 이후부터였다. 민정장관을 독립시켜 그 아래에 부와 처 및 기타 필요한 부서를 두도록 한 기구 개혁에 따라 명칭도 일부 변경되었다. 그리하여 부는 문교부(중전 학무국)·사법부(중전 법무국)·운수부

1946년 2월14일 미군정청은 '군정청 기구개혁'에 관한 법령 제48호를 공포하여, 3월부터 군정청 행정실 내의 공보과(초기의 정보과)를 공보국으로 승격시켰다. 또한 농상공과 광공국의 일부 업무를 조정하면서 농상공을 농무국으로, 광공국을 상무국으로 개칭하였다.



● 미군정 시절 통계서(1947)

(중전 교통국)·농무부·상무부·노동부·토목부·체신부·경무부·보건후생부·재무부 등 11개로 재정비되었다. 각 부(部)에는 국(局Bureau)과 과(課Section)를 두었다.

과(課)는 다시 실(室) 또는 담당관실(擔當官室)과 계(係) 또는 반(班, Branch)으로 분장되었으며, 처(處)에는 국(局) 수준의 서(署, Division)를 두었다. 서(署)는 다시 과(課), 실(室) 또는 담당관실(擔當官室)로 분장되었다. 또한 당시의 당면과제였던 식량수급과 물가문제에 대처하기 위하여 식량행정처와 물가행정처가 새로 생기고 적산(敵産)과 국가재산관리를 위한 관재처도 신설되었다.

## 견실한 통계조직과 충분한 통계인력

●● 미군정 초기에 군정청 행정실(Secretariat)의 기획과(Planning Section)는 일반 행정과 함께 조사기획, 정세분석, 인사, 감찰, 보도, 지방관련 업무 등을 수행하였다. 이 기획과 내에는 조사기획실(Research & Plans subsection)이 있었는데, 이곳의 센서스통계담당관(Census & Statistics)과 조사기획담당관(Research & Plans)은 각각 조사통계 업무와 보고통계 업무를 관장했다. 센서스통계관담당실에는 계 단위 형태로 서무, 교양, 부호, 집계, 편찬, 인구동태, 노동력, 가계 담당이 있었다.

1946년 3월29에 군정청 기구가 부처제로 전환되면서 그때까지 분산되어 통계 작업을 수행하고 있던 군정청 행정실 내 각 기구들이 통합되어

서무처(庶務處)로 개편되고, 기획과의 통계조직은 사라지게 된다. 서무처에는 국 수준의 통계서(統計署)와 조사연구서(調查研究署)를 두었는데, 통계서(훗날 정부수립 이후 공보처 통계국으로 됨)는 통계관실과 서무·인구정태·가계·노동력·인구동태 등 5개과를 두어 약 800명의 직원을 갖게 되었다. 통계서와 격을 같이 하는 조사연구서에도 통계과를 두어 보고통계 업무와 통계연감 등 통계 간행물 발간 업무를 수행토록 하였다.

한편 군정청 행정실 내의 각 과에도 업무와 관련하여 행정, 통계자료를 수집·분석하는 조직이 있었다. 외무과(Foreign affairs) 외사실(Foreign subsection)의 기록 담당, 회계과(Accounts)의 통계 담당, 공보과(Public information) 여론실의 조사(Research)·여론조사(Opinion sampling) 담당 등이 통계와 관련된 조직이라 할 수 있다. 또한 당시 38도선 이남 지역은 농림수산업이 산업의 근간이었기에 농무부 내의 조사통계과에 소속된 통계원이 그 일을 하도록 했다. 그 밖에 지방 각 도의 경우는 지사 정무실에 통계조사 및 보고 업무 담당자를 두었다.

# 03

## 미군정기 통계의 빛과 그늘

광복 후 남한 사회는 혼란 그 자체였다. 그리고 미군정의 주요 목표 역시 점령지 남한의 안정일 뿐이었다. 그러니 겨우 2년 11개월 동안 행정 수행 경험이 일천했던 미군 관료들에게 놀라운 통치 업적을 기대할 수 있는 상황은 아니었다. 통계업무라고 크게 다를 바는 없었다. 총독부 시절 ‘보고례(報告例)’ 제도의 기본 틀을 넘어서는 통계업무가 많지는 않았다. 하지만 의외로 미군정청은 식민국에서 막 벗어난 남한의 통계수요를 잘 파악했고, 충분한 인원을 투입해 한국통계발전의 작은 역사를 썼다.

### 불완전하고 일회적인 ‘국민등록’

●● 미군정청은 국민의 의식(衣食)과 관련한 생활필수품 확보 및 배급 계획, 그리고 국민의 신분보장 및 선거 등 제반 시정 계획을 수행하기 위해, 1947년 ‘국민등록(國民登錄)’을 실시하였다. 남한 인구의 분포, 인구의 이동 상황을 정확히 파악하기 위해서였다.

등록 의무자는 15세 이상의 한국인과 외국인으로 하되 주한 미군 및 그에 속한 민간인 군속은 제외하였다. 등록 시기는 각 도마다 달랐다. 경기도는 2월, 서울시와 강원도는 3월, 충청북도와 경상북도 그리고 경상남도도는 5월, 전라남도도는 8월, 전라북도도는 9월, 그리고 충청남도도는 11월이었다. 15세 이상의 남녀 전부에 대하여 등록양식(제1호)을 2통 작성하게 하여 1부는 당시의 중앙등록본부(통계서)에 제출하고, 1부는 각 시읍면에 보관하도록 하였다.

등록사항을 보면 ① 본인의 성명과 남녀구분, ② 현주소, ③ 생년월일, 현 연령 및 출생지(도, 군, 면, 리), ④ 혼인상태(독신, 기혼, 이혼, 과부, 상처)와 주거상태(자택소유, 주택임대차, 대가貸家, 타인가他人家), 재산(가액, 지면), ⑤ 국적(광복 이후 타국에서 귀국하였으면 그 국명) 및 사용언어, ⑥ 학력(초등, 중등, 대학 졸업 유무 및 소재지, 전문 과목), ⑦ 처(妻) 성명 및

당시 잠정집계 결과,  
전체 등록된 자가 1780만  
187명(15세 미만자 포함,  
남자 927만 9427명, 여자  
852만 760명)이며, 이 중  
15세 이상인 자는 1080만  
888명(남자 549만 3358명,  
여자 530만 7530명)이었다.  
참고로 정부수립 이후에  
발표한 개략수는 총 1811만  
6287명(남자 929만 8966명,  
여자 881만 7321명)으로 당시  
잠정집계 결과에 비해 31만  
6100명이 늘어났다.

연령, 주소가 다르면 처의 현주소, ⑧ 15세 미만 자녀 성명, 연령, 남녀구  
분, ⑨ 부(父) 성명 및 생사(生死)여부, 주소, 연령, ⑩ 모(母) 성명 및 생  
사여부, 주소, 연령, ⑪ 형제수(생존, 사망별), 자매수(생존, 사망별), ⑫ 현  
직업 및 종업기간, 평균임금, ⑬ 고용주 성명 및 주소, ⑭ 친근(親近) 또  
는 친우(親友) 성명 및 주소(도, 군, 면), ⑮ 개인식별란, ⑯ 신장, 체중, 상  
흔 등 신체특징, ⑰ 선서 및 서명날인 등으로 되어 있다.

당시 잠정집계 결과, 전체 등록된 자가 1780만 187명(15세 미만자 포함, 남  
자 927만 9427명, 여자 852만 760명)이며, 이 중 15세 이상인 자는 1080만  
888명(남자 549만 3358명, 여자 530만 7530명)이었다. 참고로 정부수  
립 이후에 발표한 개략수는 총 1811만 6287명(남자 929만 8966명, 여자  
881만 7321명)으로 당시 잠정집계 결과에 비해 31만 6100명이 늘어났다.  
이 국민등록 조사는 제반 계획을 미군부에서 수립하였는데 문제가 많  
았다. 우선 조사가 전국에서 일제히 시행되지 않아 인구의 정태를 정확  
히 파악할 수 없었다. 또한 각 도와 조사수행에 관한 사무협의를 하지  
않았고, 조사자 및 피조사자에 대한 지도훈련이 전혀 없었으며, 지방청  
에 대한 보조금도 전혀 계상하지 않았기에, 말단 조사기관의 충분한 활  
동을 기대할 수 없었다. 게다가 일부 국민 중에는 조사를 반대하는 경  
우도 있었고, 종래 있어왔던 유령인구(幽靈人口)가 일부 제거 되었다고  
는 하나 완전치는 못했다. 더욱이 등록양식 제1호에는 원초적 설계 결함  
이 있었다. 그리하여 가족의 구성과 세대수, 주택관계가 불명확했고, 자  
녀의 기재가 중복될 우려도 있었으며, 연령의 표준이 정확치 못했고, 형  
제자매수도 중복될 소지가 많았다.

이 국민등록은 제1차 조사로서 현재 인구를 파악하고 향후 지속적으로  
그 이동상황을 관찰할 계획이었다. 하지만 각 도 미군정관(지사) 회의석  
상에서 이 조사사업에 대한 지방경비를 교부하지 않기로 결정한 까닭에  
새로이 15세에 달하는 남녀 또는 남한에 새로 이주한 사람을 등록하지  
못했다. 결과적으로 일회성 조사에 그치고 만 셈이다.

## 인구동태통계, 본적지주의에서 사건발생지주의로

•• 1945년 9월24일 기준 8개 국(局 : 1945. 09. 18 조직) 외에  
새로 위생국을 설치하였다가 이를 다시 동년 10월25일 보건후생국으로

개칭하였다. 이때 지방 각 도에도 보건후생국을 설치하였는데(11. 07), 여기에 인구동태통계를 담당하는 보건과(保健課) 인구통계계를 두고 출생, 사망 및 사산, 혼인, 이혼에 관한 등록 사무와 집계제표 사무를 맡겼다. 모든 사무는 군정청 보건후생국의 규정과 보고양식에 따라 이루어졌다.

1946년 3월29일 이후 군정청 국제(局制)가 부제(部制)로 전환되면서 보건후생국도 보건후생부가 되고 그 안에 위생통계국을 두었다. 같은 해 5월에 이 위생통계국을 생정국(生政局)으로 개칭하면서부터 각 도에 지방특과원 출장소제를 실시함으로써 보건후생에 관한 조사지도체제가 갖추어지게 되었다. 이에 따라 각 도에서도 생정과(生政課)를 두어 인구동태 등록자료의 취합 및 제표를 한 후 그 결과를 중앙에 보고하였다.

1946년 4월1일자로 「위생통계조사규칙」이 시행됨에 따라 1946년 4~12월분과 1947년분 인구동태통계를 집계하였다. 1947년 11월에 보건후생부 생정국은 다시 보건후생부 예방의약국으로 개편되었다. 그리고 1947년 12월1일 「인구동태조사규칙」을 제정하여 인구동태 관련 신고서 양식도 개편하고, 각 도에서 분산 집계하던 체계도 1948년부터 중앙에서 일괄 집계하는 체계로 바꾸었다. 일제강점기 때는 ‘조선민사령’과 ‘호적령’에 따라 본적지의 호적담당관리가 호적계출서에 의해 인구동태조사표를 작성 제출하는 이른바 ‘본적지주의’를 채택했었으나, 이때부터는

인구동태을 변화

(단위: 천명당)

연도	인구자연증가율	출생률	사망률	영아사망률	사산율	혼인율	이혼율
1943	14.7	34.9	20.2	108.1	4.4	13.0	0.4
1944	10.5	31.3	20.8	115.6	5.3	14.3	0.3
1946	4.2	16.1	11.8	77.5	5.3	1.2	0.1
1947	13.1	22.0	9.0	48.9	...	2.2	0.1

•1943년, 1944년 자료는 남북한, 이혼은 남한분 •1946년 자료는 동년 4~12월분  
 •영아사망률은 출생아 1000명당 1세 미만 사망아의 비율, 사산율은 사산아를 포함한 총 출생아 1000명당 사산아의 비율  
 •1946년 이후 남한의 혼인율이 매우 낮은 것은 당시에 혼인한 사람들이 신고에 비협조적이었기 때문이라고도 볼 수 있다.  
 출처: 『조선경제연보』 조선은행, 1949

장소 및 형태별 출생(1947)

(단위: 명, %)

출생아수	출생장소				조산형태		
	병원	산원	자택	기타	의사	산파	기타
438,032(100)	1,387(0.3)	277(0.1)	435,017(99.3)	1,351(0.3)	10,399(2.4)	5,365(1.2)	422,268(96.4)

출처: 『조선경제연보』 조선은행, 1949

동태사건이 일어난 지역에서 작성 제출하는 이른바 '사건발생지주의'로 전환하게 된다. 인구동태신고서와 호적계출서를 겸용토록 함으로써 법무부의 호적과 보건후생부의 인구동태통계를 동시에 충족할 수 있도록 한 것이다. 한편 1947년 인구동태결과자료(공보처 통계국)에는 총 출생아 43만 8032명에 대한 출생 장소별·조산형태별 통계도 나와 있다. 신생아들의 99.3%가 자택에서 출생한 점, 96.4%가 의사나 산파가 아닌 기타 사람들의 도움으로 출생한 점이 눈길을 끈다.

## 금융통계의 보완 실시

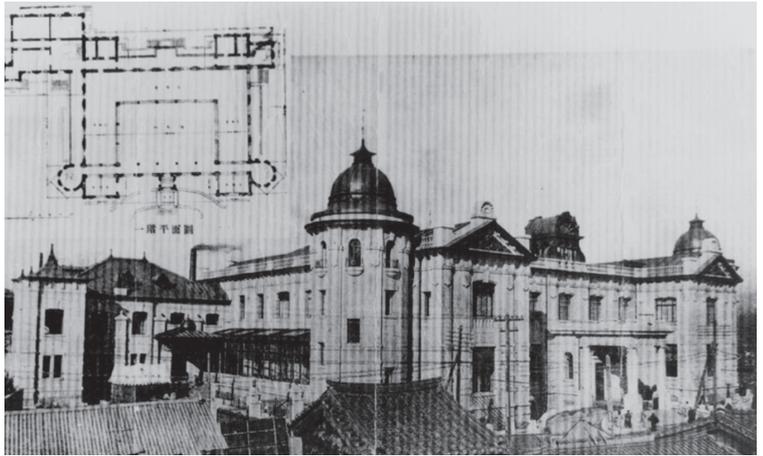
광복 이후 미군정하에서 무진회사(無盡會社) 및 신탁회사(信託會社)가 보통은행으로 승격되면서 은행점포 정리 등 개편이 있었고, 미군정청 직할기관으로 외국환 업무를 담당하는 조선환금은행이 설립되었다(이 조선환금은행은 1950년에 한국은행에 흡수된다).

조선은행은 중앙은행으로서의 기능을 일부 수행하면서 일반은행 업무도 겸하였고, 조선식산은행(한국산업은행의 전신)은 정책금융기관으로서의 기능을 수행했다. 일반은행으로는 조선상업은행, 조흥은행, 조선상호은행, 조선신탁은행 및 조선저축은행 등 5개 은행이 있었다.

일제 때에 작성되었던 금융 관련 통계가 대부분 유지된 가운데 크게 5가지 종류의 통계가 새로 보완되었는데, 조선은행권 발행경로표, 은행별 업태분석표, 예금·대출 도시집중률표, 업종별 융자승인액표 그리고 예금통화 유통속도표가 그것이다.

조선은행권 발행경로표는 조선은행권의 발행요인과 회수요인별로 나누어 월별 화폐 발행 및 회수 경로를 파악한 통계이다. 은행별 업태분석표는 은행의 경영상태 평가자료로서 은행별 요약 대차대조표와 손익계산서, 외부자금대 수입자금 비율, 총수익대 순이익 비율, 자금수익률, 예대마진 등 은행수의 관련 지표와 예금평균 회전율, 할인대부회전율 등 예대 관련 통계를 매 반기별로 수록하였다.

예금·대출 도시집중률표는 서울, 부산, 대구(1945. 12 이전은 평양)의 3대 도시의 예금 및 대출금이 국내 전 은행의 총 예금 및 총 대출금에서 차지하는 비율을 나타낸 통계이다. 업종별 융자승인액표는 공업, 광업, 전매품, 운수, 출판교육, 토목, 의약품, 무역, 금융기관 등 차입자의 업종별로



용자승인건수와 금액을 재무부 이재국에서 작성한 것이다. 예금통화 유통속도표는 서울, 부산, 대구 등 3대 도시와 전국의 예금통화 유통속도를 나타낸 것인데, 유통속도는 어음교환액을 당좌예금잔액으로 나누어 산출하였다.

한편 기타 금융기관으로서 1946년 대한생명보험회사가 업무를 시작하였고, 조선생명보험, 협동생명보험, 고려생명보험 회사가 새로 생겼다(광복 이전까지 일본인계 보험회사가 대부분을 차지하였다). 일제 때부터 시행되었던 체신부의 국민생명보험 사업은 광복 이후에도 계속되었다. 그리고 1948년 말 현재로 7개 손해보험회사(조선화재, 신동아손해, 서울화재, 대한화재, 한국화재, 고려화재, 대동화재 보험회사)가 있었으며, 보험통계는 일제 때의 것을 대체로 답습하였다.

## 정교해지는 도·소매물가지수

●● 우리나라에서 편제된 최초의 도매물가통계는 당시 한국은행(현 한국은행의 전신, 1909. 10. 29 설립, 1911. 03. 29 조선은행으로 개칭)에서 1910년 7월을 기준으로 작성한 ‘경성(京城)중요물가표’이다(『월보』 7호에 발표, 1910. 11 발간). 지수 작성을 위한 품목수는 30여 개(1910년 34개, 1916년 33개, 1924년 32개, 1925년 30개)에 불과하고, 단순산술평균법에 의하여 작성하는 등 물가지수로서의 정밀성은 부족하였지만 최초로 물가지수의 형태를 갖추었다는 점에서 그 의의를

찾을 수 있다. 이 지수는 1939년 1월에 1936년을 기준으로 하여 1차 개편되어 '경성도매물가표'라는 명칭으로 발표되었는데, 조사대상 품목수를 80개로 확대하였고 분류는 곡물, 식료품 등 10개로 하여 편제하였다. 산식은 당초에는 단순산술평균법에 의하였으나 1948년 3월 단순기하평균법으로 변경하여 1936년 1월까지 소급하여 시계열을 정비하였다.

1949년 4월에는 1947년 기준지수로 2차 개편하였다. 품목수는 47개로 줄었으나 지수산식을 종래의 단순평균방식에서 가중총화법(라스파이레스산식)으로 변경하여 처음으로 상품별 가중치 개념을 도입하였다. 1951년 4월부터는 대상품목수를 45개로 변경하였는데 품목분류는 곡물(7개 품목), 육란어류(3개 품목), 식물원료(3개 품목), 건축재료(8개 품목), 비료(3개 품목), 연료(4개 품목), 식물(6개 품목), 잡품(11개 품목)으로 하고, 가중치는 전체를 100으로 하여 곡물 39, 육란어류 6, 식물원료 10, 건축재료 3, 비료 2, 연료 7, 식물 8, 잡품 25로 하였다. 가격자료는 서울시내의 신용이 확실하고 조사사업에 인식이 깊은 중간도매상을 대상으로 하여 매주 토요일 또는 필요시 수시방문, 월평균 가격을 산출하여 적용하였다. 지수 산출은 가중총화법에 따라 8개 유별지수를 종합하여 총지수를 산출하는 방식을 사용하였다. 지수 명칭은 1955년 기준지수로의 개편 전까지는 '서울 도매물가지수'로 하였다.

한편 최초의 소매물가지수는 당시 경성(京城)상공회의소(1915. 12. 04 '경성상업회의소'로 설립, 1932. 01부터 '경성상공회의소'로 개칭)에서 1936년을 기준으로 작성한 '전선상의(全鮮商議) 소매물가지수'이다. 이 지수는 10개 내외의 소비재를 대상으로 단순산술평균법에 의해 편제되었다. 1945년 8월부터 조선은행이 이를 이어받아 서울·부산·대전 등 3개 도시를 대상으로 조사하다가, 1946년 1월부터 대구·목포·군산의 3개 도시를 추가하였고, 1947년 1월부터는 인천·광주를, 1947년 8월부터는 여수를 추가 포함함으로써 조사지역을 확대해 나갔다.

1947년 5월에는 '서울시내 생활필수품 소매물가지수'라는 명칭으로 1945년 8월 하순을 기준으로 한 지수를 발표했는데, 이 지수는 52개 주요생활필수품의 소매가격을 조사하여 단순기하평균법에 의해 편제한 것이다. 품목들은 곡물, 식료품, 의약품, 연료, 식물, 잡품, 이렇게 여섯 개로 분류하였고, 산출기간은 1945년 8월부터 1948년 7월까지였다. 1947년 8월 이후에는 이 지수 외에도 서울, 부산 등 9개 도시를 대상으로 42개 품목의

1951년 4월부터는  
대상품목수를 45개로  
변경하였는데 품목분류는  
곡물(7개 품목), 육란어류  
(3개 품목), 식물원료(3개  
품목), 건축재료(8개 품목),  
비료(3개 품목), 연료(4개  
품목), 식물(6개 품목),  
잡품(11개 품목)으로 하고,  
가중치는 전체를 100으로  
하여 곡물 39, 육란어류 6,  
식물원료 10, 건축재료 3,  
비료 2, 연료 7, 식물 8,  
잡품 25로 하였다.

소매가격을 조사하여 작성한 ‘각지 생활필수품 소매물가 상품유별지수’도 발표하였다.

한편 서비스요금에 대한 중요성이 인식되어 전국소매물가지수와 별도로 신문, 목욕, 철도 등 16개 서비스 품목에 대하여 ‘서울시요금지수’도 작성 발표하였다(산출기간 1947~1957). 43개 품목과 가중치 100.0을 유별로 보면 음식료품이 21개품목에 62.7, 의료품이 14개품목에 12.9, 연료가 5개품목에 18.1, 잡품이 3개품목에 6.3이었다.

그 외에 소매물가의 지역별 차이를 알아보기 위하여 1947년부터 서울을 기준(100)으로 하여 지역별 물가수준을 산출한 이른바 ‘지차지수(地差指數)’도 있었다. 산출 대상 지역, 산식, 품목수, 산출지수의 종류 등 모든 면에서 통계가 정교화되었음을 알 수 있다.

### ‘경성임금지수’를 매월 산출하다

•• 광복 이후 조선은행에서는 ‘경성임금지수’를 매월 산출하여 발표하였다. 이 임금지수는 1910년 이후의 시계열을 가지고 있다. 주로 경성(京城) 및 근교에 위치한 10개 업종의 공장(100명 이상의 종업원을 가진 큰 공장)에 근무하는 52개 직종의 임금을 대상으로 하였으며, 조사기준 연도는 1936년이였다.

임금의 기준은 18세 이상의 보통기술자 월 실수임금을 실근무일수로 나누어 일당(日當)으로 하고, 기본임금 외에 식비, 특근료, 시간외근무료, 작업성적에 따른 지급금 등을 가산하였다. 현물지급이 있을 경우 현물을 같은 달의 도매가격으로 평가하여 합산하였다. 지수계산방식은 단순 산술평균법을 사용하였다.

### 한계를 드러낸 ‘국민소득추계’

•• 광복 이후 남한만을 대상으로 군정청 행정실 서무처와 재무부 및 조선은행이 국민소득추계를 분담하여 왔다. 군정청 행정실 서무처에서는 식량생산통계 등을 이용하여 생산국민소득을, 재무부 사세국(司稅局)에서는 세무자료를 이용하여 분배국민소득을, 조선은행 조사부에서는 소비와 투자 면에서 본 지출국민소득을 각각 추계하였다.

광복 후 한국의 국민소득

(단위: 억 원)

구분	1947	1948	1949	1950
기획처	-	6,707	8,868	22,348
재무부	913	1,291	2,029	2,784
조선은행	1,554	6,924	8,772	-

출처: 한국은행, 『한국은행의 통계 - 어제와 오늘』, 1995

그러나 각 기관마다 산출한 추계액이 크게 차이가 날 뿐 아니라, 추계 기법도 허술했고, 추계기초자료도 미비하여 사실상 한계를 드러내었다. 1948년도의 국민소득 추계자료를 보면 서무처의 생산국민소득은 6706억 8300만 (圓)<sup>1</sup> 원, 재무부의 분배국민소득은 1291억 원, 조선은행의 지출 국민소득은 6924억 4280만 원으로 산출되었다.

1 광복이후 화폐단위 개혁은 3차례 있었다. 1953년 2월14일까지 “圓(원)”으로 사용하였고, 1953년 2월15일부터 3월16일까지 100圓:1원으로 절하하여 “원”으로 사용하였으며 1953년 3월17일부터 1962년 6월9일까지 “원”을 “圓(환)”으로 사용하다가 1962년 6월10일부터 10圓:1원으로 절하하여 지금까지 “원”으로 사용하고 있다. 『한국통계발전사』에서는 화폐단위를 모두 ‘원’으로 통일 사용하였다.

# 04

## 통계지표, 당시의 생활상을 반영하다

짧고 혼란스러웠던 미군정기의 통계는 정확하거나 지속적으로 작성되지 못하였다. 또한 당시에는 수관에 의한 수집계가 대부분이었고, 기록물도 필사에 의한 등사판인 경우가 많았다. 따라서 동일 사항에 대한 수치가 서로 상이할 때도 있었고, 무의식적인 오류·모순 또한 많았던 것이 사실이다. 어찌면 2년 11개월 동안 미군정이 필요로 했던 통계란 그췌이던 되었는지도 모를 일이다. 그러나 인구, 사회, 산업 등 전반적인 분야에 걸쳐 만들어진 수많은 통계지표들은 오늘날 우리가 미군정 당시의 생활상을 이해하는데 큰 도움을 주고 있다.

### 이어지는 귀국, 월남 전재민의 물결

●● 광복 전해인 1944년 5월1일 현재 조선총독부의 '자원조사법'(資源調査法, 1929 제정)에 의해 실시된 인구조사 결과, 남북한 총인구는 2591만 7881명으로 집계되었는데, 이 중 한국인은 2513만 3352명(97.0%), 일본인은 71만 2583명(2.7%), 기타 외국인인 7만 1946명(0.3%)으로 나타났다. 한편 미군정청의 '남조선(38도선 이남) 지역 추정자료'에 의하면 이때의 남한인구는 1587만 9110명이었다. 1948년 현재 남한인구는 2002만 7393명으로 이를 1944년의 남한인구와 비교하면 4년 사이에 약 415만 명이 증가(전 기간 증가율 26.1%)한 것이다. 급격한 인구 증가라 할 수 있겠다.

징집·징용으로 끌려간 군인과 노동자 등이 대거 귀환했고, 38도선을 넘어온 북한 월남자와 중국과 만주에서 북한을 경유해 넘어온 전재민(戰災民) 동포 등이 많았기 때문이다. 즉 자연 증가가 없었던 것은 아니지만, 인구유입에 의한 사회적 증가요인이 크게 작용한 것으로 분석된다. 인구유입은 몇 가지로 살펴 볼 수 있다. 우선 귀환지별 입국자를 보자. 일본(오키나와 유구琉球 포함)에서 약 112만 명, 중국과 만주에서도

약 7만 명, 멀리 남양군도, 하와이, 호주 등에서도 2만 명 가까운 동포들이 귀환하는 등, 1945년 8월15일부터 1948년 12월31일 사이에 해외로부터 귀환한 동포수는 약 122만여 명에 이르렀다. 한편 북한을 떠나 38도선을 넘어온 전제민 동포도 광복 이후 1948년 말까지 약 97만 명에 이르렀다. 북한 땅에서 살던 동포가 약 65만 명, 중국과 만주에서 북한을 경유하여 월남한 동포도 약 32만여 명이나 되었다.

일본인의 유·출입도 무시할 수 없을 정도였다. 광복 이후 1948년 말까지 일본인 출국자는 북한이나 만주 등지에서 남한으로 입국하여 다시 출국한 자를 포함하여 약 89만 명이였다. 그중 남한에서 거주하다 출국한 일본인수는 대략 55만 명이였다.

총인구 변화추이

(단위 : 명, %)

구분	1944.05.01	1945	1946.08.25	1947.05	1948
남북한인구	25,917,881	...	...	...	...
(남한인구)	(15,879,110)	(16,873,277)	(19,369,270)	(19,886,234)	(20,027,393)
1944년 대비 증가율	-	6.3	22.0	25.2	26.1

• 1944년 5월1일 현재 인구는 '자원조사법'에 의해 실시한 인구조사 결과 잠정치(군인 제외)  
 • 1945~1948년 인구는 국민등록, 인구동태신고 등에 의한 미군정청 추정치  
 출처 : 『조선경제연보』, 조선은행, 1949

귀환지별 입국자(1945. 08. 15~1948. 12. 31)

(단위 : 명, %)

구분	계	일본	유구(琉球)	중국	만주	호주	대만	하와이	남양 군도	기타 지역
입국자수	1,220,627	1,117,819	1,755	59,372	10,572	3,051	3,440	2,642	14,058	7,918
구성비	100	91.6	0.1	4.9	0.2	0.2	0.3	0.2	1.2	0.6

출처 : 『조선경제연보』, 조선은행, 1949

38도선 이북 월남자(1945. 08. 15~1948. 12. 31)

(단위 : 명, %)

구분	계	북한 월남자	중국에서 북한 경유	만주에서 북한 경유
월남자수	969,015	648,784	13,476	306,755
구성비	100	67.0	1.4	31.6

출처 : 『조선경제연보』, 조선은행, 1949

일본인 입·출국자(1945. 08. 15~1948. 12. 31)

(단위 : 명, %)

일본인 입국자				일본인 출국자		
계	중국으로부터	만주로부터	북한으로부터	계	군인	일반인
340,272	19	51,718	288,535	888,984	179,920	709,064

• 오키나와 유구(琉球)인 274명 제외  
 출처 : 『조선경제연보』, 조선은행, 1949

◀ ‘우키시마 마루(浮島丸)호(號) 사건’ ▶

광복이 되었지만 꿈에도 그리던 고국 땅을 밟지도 못하고 불귀의 객이 된 사람들도 많았다. 1945년 8월22일 4730톤급의 일본 해군 특별수송선 ‘우키시마 마루(浮島丸)호’가 일본 아오모리현 오미나토 항을 출항했다. 이 배에는 일본에 의해 강제로 태워진 7500여 명(일본 측 발표 3700여 명)의 한국인 징용자들이 타고 있었다. 귀국선 1호라 할 수 있는 이 배는 부산으로 가지 않고 일본 교토시 인근 마이즈루(舞鶴)항 근처로 항해하다가 8월24일 오후 5시경 대포발과 함께 침몰했다. 일본 정부는 미군이 부설한 기뢰에 부딪혀 폭발이 일어났고, 한국인 524명과 일본 해군승무원 25명이 사망했다고 발표했지만, 사건을 추적한 한국과 일본의 시민단체들은 일본군이 저지른 계획적인 만행이라고 주장했다. 일본 정부는 일본인들에 대한 보상은 완료해 놓고도 한국인에 대해서는 전혀 보상하지 않았을 뿐더러 유족과 생존자 등 80명이 1992년 8월 일본 정부를 상대로 제기한 소송에 대해 원고 패소판결을 확정함으로써 유족들을 더욱 분노케 하였다.

\* 서중석, 『사진과 그림으로 보는 한국현대사』, 웅진지식하우스, 2009.

## 식량 등 생필품 기근

•• 징집군인, 징용노동자, 해외 전재민 동포의 귀환과 월남 동포의 유입 등으로 인구는 크게 늘어났음에도 불구하고 식량을 비롯한 생필품의 공급은 절대적으로 부족하였다. 낮은 수준의 영농기술과 매년 들쭉날쭉한 기후 변화 때문에 토지 단위당 수확량은 항상 불안정하였다.

광복되던 해의 쌀 생산량은 1283만 6000석이었고 1단보당 수확고는 1217석이었으나, 광복 이듬해의 생산량은 1205만 석, 1단보당 수확고는 1088석으로 오히려 줄어들었다. 농가의 주요 식량이었던 보리, 밀, 조, 옥수수, 콩 등 잡곡생산도 대체로 광복 이전의 남북한 평균 단보당 수확고에 미치지 못하였는데, 그 주요 원인은 북한의 비료공장으로부터 화학 비료 공급이 이루어지지 못한 데다가 광복되던 해의 기후도 매우 불순하였기 때문이다.

농산물 생산도 저조한데, 구매자금이 부족한 정부가 일반 유통가격에 비해 구매가를 매우 낮게 책정하자, 농민들이 정부 구매에 소극적이어서 식량 부족상태가 더욱 심각했다. 결국 정부는 1일 1인당 2흙5작의 식량배급을 유지하기 위해 1946년 5월부터 1948년 1월까지 21개월 동안 473만 2850석(66만 9164톤)의 양곡(밀, 밀가루, 옥수수, 보리, 완두, 귀리, 대두, 대두분, 우유분, 설탕, 쌀)을 수입하지 않으면 안 되었고, 식량 배급제가 전국에서 실시되었다.

1946년 12월부터 1947년 11월까지(1년간)의 식량 배급실적을 보면, 미국과 잡곡을 합하여 총 731만 9519석(국산 409만 3273석, 수입 322만

징집군인, 징용노동자,  
해외 전재민 동포의 귀환과  
월남 동포의 유입 등으로  
인구는 크게 늘어났음에도  
불구하고 식량을 비롯한  
생필품의 공급은 절대적으로  
부족하였다. 낮은 수준의  
영농기술과 매년 들쭉날쭉한  
기후 변화 때문에 토지  
단위당 수확량은 항상  
불안정하였다.

- 식량배급을 받기 위해 줄 서 있는 주민들 \_ 국가기록원 제공



6246석)이었다. 당시 식량배급인구(1947. 11 현재 933만 9824명, 전국 총인구의 약 47%)를 생각하면, 배급량은 1인당 연간 0.78석 정도(1일당 약 2홉1작 정도)였다.

한편 공산품 생산도 원료부족, 설비·보수 부품 부족, 기술자 부족, 심각한 전력난 등으로 광복 이전보다 오히려 크게 위축되었다. 1946년의 경우 인플레이를 감안한 생산액 규모를 보면 1939년에 비해 식료품 공업이 82.9%나 감소한 것을 비롯하여 남한의 주요 공업 생산액이 모두 큰 폭으로 감소하였다.

농산물 생산

(단위 : 천석 / 단보당은 석)

연도	쌀		보리		밀		조		옥수수		콩	
	총 수확고	단보당	총 수확고	단보당	총 수확고	단보당	총 수확고	단보당	총 수확고	단보당	총 수확고	단보당
1945	12,836	1,217	4,954	0,814	323	0,434	578	0,339	150	0,334	926	0,376
1946	12,050	1,088	5,219	1,671	451	0,543	679	0,474	83	0,393	989	0,436
1947	13,850	1,233	4,598	1,473	448	0,507	478	0,390	82	0,380	897	0,398

• 1940~1944년 평균생산량(쌀은 남한, 보리 등 잡곡은 남북한 평균) : 쌀의 경우 단보당 1326석, 보리는 단보당 1662석, 밀은 단보당 0,528석, 조는 단보당 0,555석, 옥수수는 단보당 0,542석, 콩은 단보당 0,415석이었다.  
출처 : 『조선경제연보』, 조선은행, 1949

식량배급인구

연도	배급인구 총수(명)	1947. 11 현재 시도별 배급인구(천명, %)
1947. 04	7,718,526	
1947. 08	8,720,198	총계 9,340(100) 서울1,789(19.1) 경기1,014(10.8), 충북 295(3.2), 충남 745(8.0), 전북 670(7.2)
1947. 11	9,339,824	전남 1,147(12.3), 경남 1,300(13.9), 경북 1,400(15.0), 강원 906(9.7), 제주 74(0.8)

출처 : 『조선경제연보』, 조선은행, 1949

분야	1939 생산액(A)	1946 생산액		감소액(A-B)	감소율
		실생산액	물가수정액(B)		
식료품 공업	213,628	5,186,549	36,457	177,171	82.9
방직 공업	170,985	1,635,453	67,855	103,130	60.3
기계기구 공업	38,405	2,156,173	15,154	23,251	60.5
화학 공업	91,171	3,089,697	21,714	69,457	76.2
제재 및 목제품 공업	13,746	1,566,826	11,012	2,734	19.9

• 물가 수정액은 1939년 평균물가지수 기준      • 1939년 생산액은 당시 남한 9개도의 생산액  
출처: 『조선경제연보』, 조선은행, 1949

공산품 공급(1946. 07~1947. 12)

항목	총 공급		공급량 규모
	수량	단위	
면포	22,000,000	마	1인에 1마
교직(交織)	1,000,000	마	20인에 1마
인견(人絹)	600,000	마	33인에 1마
양말	2,500,000	족	8인에 1족
고무신(남녀, 아동용)	2,500,000	족	8인에 1족
운동화	800,000	족	25인에 1족
비누(세탁, 화장용)	7,300,000	개	3인에 1개

출처: 『조선경제연보』, 조선은행, 1949

1946년 7월부터 1947년 12월까지 18개월간의 공산품 공급현황 역시 극심한 물자부족을 반영하고 있다. 면포(綿布)는 1인당 1마(碼 = 1Yard = 91.44cm), 양말은 8인당 1켤레, 고무신(남녀 및 아동용)은 8인당 1켤레, 운동화는 25인당 1켤레, 비누(세탁, 화장용)는 3인당 1개꼴로 공급되었을 뿐이다.

### 심각한 전력·연료난

●● 광복 이듬해인 1946년, 남한의 총발전량은 224GWH(1GWH = 백만KWH)였는데, 이 중 수력 발전량은 96.3%, 화력 발전량은 3.7%였다. 남한의 전체 전력 공급량은 689GWH였으며, 이 중 67.5%에 해당하는 465GWH를 북한으로부터 수전(受電)하여 공급하였다.

1948년 5월14일 정오를 기해 북한으로부터의 송전이 단절되었다. 이에 따라 남한의 전력공급량은 684GWH로 전해에 비해 15.2%나 감소하여



● 문평산발전소 \_ 국가기록원 제공

전력난이 급속히 악화되었다. 이에 따라 광산, 사업체 등의 동력용 전력 소비량은 담보상태에 빠졌고, 전등용 전력 소비량은 수용가수의 절대 증가에도 불구하고 격감하였다. 북한의 단전 이후 남한의 전력 사정은 동력용은 동력용대로, 전등용은 전등용대로 크게 악화되었다. 사업체의 조업중단 등을 최대한 줄이기 위해 동력용 전력 확보에 힘을 쏟게 되자,

전력공급

(단위 : GWh)

연도	총 발전량			북한 수전량	남한전력 총 공급량	소비량(남한)	
	계	수력	화력			동력용	전등용
1942	4,860	4,465	395	...	...	349	109
1943	5,692	5,336	356	...	...	361	118
▽ 1945	112	106	6	141	253	...	...
1946	224	216	8	465	689	222	181
1947	265	195	70	542	807	282	214
1948	479	242	237	205	684	282	193

•1942~1943년의 총 발전량은 남북한 합계, 이후는 남한만의 수치    •1945년 자료는 8월 이후의 내용  
출처 : 『조선경제연보』, 조선은행, 1949

전등용 전력사용

(단위 : GWh)

연도	수용가수(호)	전등수(등)	소비전력(1000KWh)	수용가당 전등수(등)	인구 100명당 전등수(등)
1943	861,789	3,264,739	117,590	3.8	16.3
▽ 1946	535,189	2,252,712	181,399	4.2	11.3
1947	593,348	2,355,490	213,531	4.0	11.8
1948	632,446	2,417,353	192,766	3.8	12.1

•1943년은 남북한 전체, 이후는 남한의 수치    •전등수용가 : 일반가정, 사업체, 가로 등 수용가 모두 포함, 전등 수는 총 전등 수  
출처 : 『조선경제연보』, 조선은행, 1949

유연탄 수입(1945. 10~1947. 12)

(단위 : 톤)

구분	계	1945. 10~12	1946	1947
총 수입량	1,407,495	100,205	612,771	694,519
수송부문용	1,123,580	94,045	516,698	512,837
가스, 코크스공장용	60,284	1,380	36,329	22,575
발전용	16,045	-	1,651	14,394
미군(美軍)용	110,544	513	20,401	89,630
일반공업용	87,313	7,416	24,645	55,252

•용도별 수치는 균정형 할당량이므로 총 수입량과 일치하지는 않음 출처 : 『조선경제연보』 조선은행, 1949

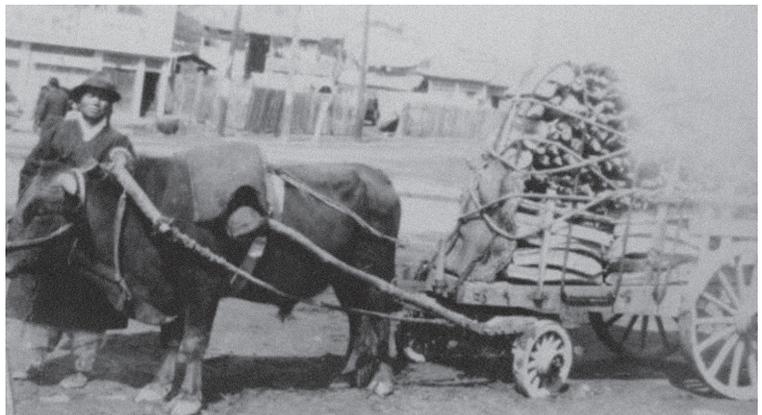
임산연료생산

(단위 : 1000관)

연도	계	장작	숯	지엽(枝葉)	기타 임산연료
1942	3,364,371	1,008,053	53,286	903,147	1,399,885
1943	3,114,039	894,092	55,579	910,097	1,254,271
▽ 1946	1,550,859	535,284	9,975	365,747	639,853

•1942, 1943년은 남북한, 1946년은 남한의 수치 출처 : 『조선경제연보』 조선은행, 1949

전등용 전력은 더 큰 폭으로 줄어들 수밖에 없었다. 1948년의 경우 전등수용가수(일반가정 및 사업체 등 포함)는 63만 2000개소로 전해에 비해 6.6% 늘었다. 총 전등수가 241만 7000등(燈)으로 전해에 비해 2.6% 늘어났음에도, 전등용 전력소비량은 193GWH로 오히려 전해에 비해 9.7%나 감소하였다. 이는 당시 남한의 열악한 전력 사정을 단적으로 말해준다. 이러한 전력부족 심화는 원천적으로 공급부족 때문이지만, 낙후된 전기설비, 관리태만, 운영방법 미숙 등으로 송전·변전·배전으로 인한 손실과 도용손실(盜用損失)이 매우 컸던 데서도 이유를 찾을 수



● 땃감용 장작 수송(1940년대 후반)

있다. 1948년 남한 전력 총 공급량은 6억 8395만 5000KWH였으나, 이 중 판매량은 4억 3225만 3000KWH에 불과하여 손실량이 2억 5170만 2000KWH나 되었다. 손실률이 무려 36.8%에 이른 것이다. 이 중 가장 큰 손실률을 보이고 있는 것은 도전(盜電)으로 15% 내외, 그 다음은 송전손실 9% 내외, 배전 손실 8% 내외, 변전 손실 4% 내외 순이었다. 연료난 역시 심각하였다. 수송용, 발전용, 공업용 등으로 사용되는 유연탄의 국내 생산이 극히 미흡했기 때문에(1946년 2만 4507톤, 1947년 3만 6020톤), 1945년 10월부터 1947년 12월 사이에 총 140만여 톤이 일본 등지로부터 수입되었다. 그럼에도 연료난은 해결될 기미를 보이지 않았고, 급기야 열차운행 감축, 공장조업 중단 등을 불러왔다. 일반 서민들의 취사·난방용 연료는 일부 조개탄이나 가스가 있긴 하였지만, 대부분 장작이나 숯, 짚이나 나뭇가지 등이었다. 특히 겨울철이 되면 장작을 사서 땀 형편이 못 되는 서민들에 의해 산림의 도·남벌도 심하였다.

## 넘쳐나는 실업행렬

•• 당시 사회부 노동국 직업과의 자료에 따르면, 1946년 11월 30일 기준 실업자수는 월남 전재민들을 포함하여 총 105만 937명이었다. 지역별로는 경북(33.3%), 경남(32.9%)이 가장 많았고, 경기(1.4%)가 가장 적었다. 또한 실업 전 종사산업을 밝힌 자료를 보면 농업 20.0%, 공업 17.9%, 어업 13.5%, 광업 11.7%, 상업 10.6% 등이었다. 1947년 '국민등록'을 통하여 작성된 직업별 인구자료에 의하면, 당시 15세



• 실업자들의  
'실업자국가보호제 추진 요구' 시위  
(1940년대 후반)

이상 인구 약 1080만 1000명 중 실업자는 79만 8000여 명(7.4%)이었다. 하지만 조사미상자수가 오히려 실업자수를 웃돌고 있고, 이들 중 상당수가 실업자일 것으로 추정될 뿐 아니라, 가사·기타 종사자 중에도 일자리를 얻지 못한 사람들이 많았을 것을 생각하면, 실제 실업자수는 약 150만 명 수준에 이를 것으로 추산된다. 실업자 관련 발표는 상당히 들쭉날쭉하여 그 신뢰성에는 문제가 많았지만, 그런 점을 감안한다 해도 당시의 실업률은 심각한 지경이었다.

시도별 실업자(1946. 11. 30)

(단위 : 명, %)

구분	계	서울	경기	충북	충남	전북	전남	경북	경남	강원	제주
실업자수	1,050,937	39,232	14,933	39,954	43,716	65,764	106,977	350,077	345,932	21,322	23,030
구성비	100.0	3.7	1.4	3.8	4.2	6.3	10.2	33.3	32.9	2.0	2.2

출처 : 『조선경제연보』 조선은행, 1949

실업 전 종사 산업별 실업자(1946. 11. 30)

(단위 : 명, %)

구분	계	농업	광업	공업	상업	어업	교통업	공무원 기타
실업자수	1,050,937	210,287	122,598	187,955	111,347	141,755	39,965	237,001
구성비	100.0	20.0	11.7	17.9	10.6	13.5	3.8	22.5

출처 : 『조선경제연보』 조선은행, 1949

직업별 인구(공보처 통계국 조사, 1947년 말)

(단위 : 명, %)

구분	계	구성비	남자	구성비	여자	구성비
15세 이상 인구	10,800,888	100	5,493,358	100	5,307,530	100
농업	4,931,585	45.7	3,329,592	60.6	1,601,993	30.1
수산업	63,466	0.6	51,674	0.9	11,792	0.2
광업	9,653	0.1	9,172	0.2	481	0.0
공업	195,303	1.8	165,474	3.0	29,829	0.6
토목·건축업	38,032	0.4	37,161	0.7	871	0.0
상업	251,134	2.3	212,500	3.9	38,634	0.7
교통·통신업	76,781	0.7	72,666	1.3	4,115	0.1
공무원	149,477	1.4	141,528	2.6	7,949	0.1
사무원	92,457	0.8	86,515	1.6	5,942	0.1
전문적 직업	46,274	0.4	37,499	0.7	8,775	0.2
일용노무자	434,671	4.0	386,170	7.0	48,501	0.9
학생·생도	194,207	1.7	146,431	2.6	47,776	0.9
가사·기타	2,614,334	24.2	59,532	1.1	2,554,802	48.3
재감자	13,031	0.2	12,372	0.2	659	0.0
실업자	798,233	7.4	305,787	5.6	492,446	9.3
미상	892,250	8.3	439,285	8.0	452,965	8.5

출처 : 『조선경제연보』 조선은행, 1949

Chapter 02

한국통계.  
발전의 걸음마를  
배우다

1945년 8월15일 현재 조선은행권의 발행고는 49억 7500만 원이었으나, 1947년 말에는 333억 8800만 원이었다. 약 2년 4개월 사이에 무려 284억 1300만 원이 늘어났다(6.7배 증가). 이러한 통화팽창으로 인한 영향이 물자부족 현실에 가세되어 인플레이가 급속히 진행되었다.

조선은행권 발행고

연도	발행고(천원)		비전년말 증가율(%)	인구 1인당 발행액(원)
	평균	연말		
1944	1,931,451	3,135,692	113.8	121.07
1945	5,580,934	8,763,341	179.5	519.37
1946	10,623,826	17,710,623	102.1	914.37
1947	20,186,812	33,388,164	88.5	1,694.96
1948	31,906,966	43,444,111	30.1	2,169.28

출처: 『조선경제연보』, 조선은행, 1949

통화팽창 요인(1945. 08. 15~1947. 12월 말)

(단위: 천원, %)

통화팽창액	팽창내용		
1945. 08. 15 현재발행고	4,975,148	패전일본정부 청산자금	1,392,721(4.90)
1947. 12. 31 현재발행고	33,388,164	비상시 대출금	1,072,000(3.77)
통화 팽창액	28,413,016	곡물수매 정부보상비	3,000,000(10.56)
		계절적곡물수매자금	11,103,581(39.08)
		일반대부증가액	531,487(1.87)
		예금증가(-)	-3,173,753(-11.17)
		재정지출증가	14,299,753(50.33)
		기타증가	187,064(0.66)
		계	28,413,016(100)

출처: 『조선경제연보』, 조선은행, 1949

권면별 발행고

(단위: 천원, %, %)

연도	계	백원권	구성비	십원권	구성비	오원권	구성비	일원권	구성비	소액권	구성비
1944	3,135,692	1,070,391	34.1	1,884,127	60.1	91,473	2.9	89,691	2.9	11	0.0
(매수)	(307,102,210)	(10,703,910)	(3.5)	(188,412,700)	(61.3)	(18,294,600)	(6.0)	(89,691,000)	(29.2)	...	...
1945	8,763,341	6,196,993	70.7	2,343,462	26.7	123,083	1.4	99,793	1.1	11	0.0
1946	17,710,623	14,697,862	83.0	2,823,553	15.9	101,134	0.6	88,064	0.5	11	0.0
1947	33,388,164	31,057,533	93.0	2,155,944	6.4	87,550	0.3	87,127	0.3	11	0.0
1948	43,444,111	42,106,896	96.9	1,164,005	2.7	85,030	0.2	88,170	0.2	11	0.0
(매수)	(642,645,460)	(421,068,960)	(65.5)	(116,400,500)	(18.1)	(17,006,000)	(2.7)	(88,170,000)	(13.7)	...	...

출처: 『조선경제연보』, 조선은행, 1949

이러한 급격한 통화팽창요인은 일본인 혹은 일본인 기관의 예금인출이 급등했기 때문이기도 하나, 재정지출과 계절자금 방출이 보다 큰 원인이었다. 또한 광복 이후의 극심한 인플레이션을 반영하여 최고액권인 100원권의 발행비율이 급격히 높아졌는데, 1944년 당시만 하더라도 34.1%에 불과하였으나 1948년에는 96.9%로 높아졌다(단순히 장수로 따지면 3.5%에서 65.5%로 증가하였다). 가뜩이나 통화량이 늘어나 사회·경제가 어려워졌는데, 위조지폐마저 나돌아 더욱 혼란스러웠다. 1946년 5월의 조선정판사 위조지폐사건이 그 대표적 예라 할 것이다.

## 나는 물가 가는 임금

•• 1936년을 100으로 할 때, 광복되던 해 8~12월까지의 서울 소매물가지수(5개월 평균)는 5746으로, 광복 전체인 1944년 평균 226에 비해 무려 25배(상승률 2445%)나 상승했다. 이러한 극심한 물가양등 현상은 이후에도 이어져 1946년에는 1945년 8~12월 평균 대비 3.9배(상승률 290%), 1944년 대비 9.9배(상승률 892.7%), 1947년에는 1946년 대비 83.2%, 1944년 대비 182배, 1948년에는 1947년 평균 대비 53.6%, 1944년 대비 278배 상승하였던 것으로 나타나고 있다.

『한국은행 100년사』에 따르면 1945년 말 서울의 소매물가지수는 1945년 9월 대비 약 2.2배, 1946년 말은 약 7.9배, 1947년 말은 16.7배, 1948년 말은 27.7배 상승한 것으로 나타나고 있다. 서울 도매물가지수는 그 상승 폭이 더욱 커서 같은 기준으로 1945년 말은 2.5배, 1946년 말은 14.6배,

서울소매물가지수(1947 = 100)

(단위: %)

연도	총 지수	비전년 상승률	음식품	비전년 상승률	의류품	비전년 상승률	연료	비전년 상승률	잡품	비전년 상승률
1943	0.49	10.0	...		...		...		...	
1944	0.55	12.0	...		...		...		...	
1945. 01~06	0.60	9.1	...		...		...		...	
1945. 08~12	14.0	2,445.5	15.0	-	11.1	-	14.7	-	8.5	-
1946	54.6	290.0	67.0	346.7	33.4	200.9	37.0	151.7	25.9	204.7
1947	100.0	83.2	100.0	49.3	100.0	199.4	100.0	170.3	100.0	286.1
1948	153.6	53.6	147.0	47.0	160.0	60.0	177.1	77.1	138.1	38.1

•1945년 8~12월 상승률은 1944년 대비, 1946년 상승률은 1945년 8~12월 평균 대비  
출처: 『조선경제연보』, 조선은행, 1949

1947년 말은 33.3배, 1948년 말은 61.6배나 상승하였던 것으로 나타나고 있다. 특히 건축 재료와 식물원료의 도매물가지수가 상상하기 어려울 정도의 상승률을 보였다.

구체적인 품목별 동향을 살펴볼 수 있는 당시의 서울 생필품 소매가격자료에 따르면, 쌀 1등급 1말(1945~1947년은 18l, 1948년은 20l 기준) 가격은 1945년 8~12월 평균 124원이었으나 1946년에는 695원으로 5.6배나 올랐다. 이어 1947년은 1203원으로 9.7배, 1948년은 1840원(18l로 환산하면 1656원)으로 14.8배(18l로 환산하면 13.4배)나 올랐다.

물가지수

연도	서울 소매물가지수	서울 도매물가지수				
		총 지수	곡물	섬유	연료	건자재
1945. 09	100	100	100	100	100	100
1945. 12	218	249	107	398	185	432
1946. 12	793	1,459	575	2,603	692	4,243
1947. 12	1,666	3,327	844	5,476	1,621	6,770
1948. 12	2,772	6,155	1,150	9,001	2,160	11,481

출처 : 『한국은행 100년사』, 한국은행

서울 생필품 소매가격

(단위 : 원)

품명	규격	1945. 08~12	1946	1947	1948
쌀	1등 1말	124	695	1,203	1,840
보리쌀	1등 1말	96	524	736	1,304
밀가루	1등 1부대(22kg)	208	1,235	1,444	2,246
콩	황두(黄豆) 1말	65	368	787	1,381
쇠고기	1근(600g)	19	71	188	307
돼지고기	1근(600g)	26	75	188	285
달걀	10개	21	50	138	248
배추	1관(3.75kg)	15	48	132	173
참기름	상품 1되(1.8 l)	84	272	1,079	2,104
소금	제재염 1되(1.8 l)	12	44	91	115
소주	25도 1되(1.8 l)	52	175	301	415
양말	유색(有色) 1켤레	7	31	115	228
운동화	아동용 1켤레	48	114	331	376
빨레비누	1급 1개	5	26	137	221
상냥	10갑	20	74	93	69
장작	2등 1평	418	1,033	3,117	5,942

• 쌀, 보리쌀, 콩의 1말 가격은 1947년까지는 18l당, 1948년은 20l당  
출처 : 『조선경제연보』, 조선은행, 1949

최고기 1근(600g) 가격은 광복 직후와 비교할 때 약 3년 동안 16배 이상, 돼지고기는 10배 이상, 달걀 1꾸러미(10개) 가격은 11배 이상, 참기름 1되는 25배 이상의 오름세를 보였다. 식료품뿐만 아니라 공산품 역시 원료부족, 설비부족, 심각한 전력·연료난 등으로 공급이 태부족하여 유색 양말 1켤레는 32배 이상, 아동용 운동화 1켤레는 7배 이상, 빨래비누 1개는 44배 이상 오른 것으로 나타나고 있다. 한편 광복 당시 서울시내 성인 1회 목욕료는 50전(錢), 1회 이발료는 2원(圓) 88전(錢), 1개월 신문 구독료는 2원 50전, 라디오 1개월간 청취료는 1원 정도였으며, 시내편도

서울 시내 월평균 요금

(단위: 원)

품목	규격	1944	1945	1946	1947	1948	1948/1945(배)
신문	1개월	1.20	2.50	22.30	83.33	175.00	70.00
잡지	월간 1부	0.60	0.81	38.10	106.66	178.33	220.2
라디오	1개월	1.00	1.00	4.75	32.50	70.83	70.8
영화	1회	1.50	1.79	11.60	23.33	106.66	59.6
목욕	어른 1회	0.12	0.50	4.75	20.83	52.50	105.0
이발	어른 1회	0.70	2.88	22.50	52.50	101.25	35.2
크리닝	양복 1벌1회	4.00	5.50	29.91	203.33	450.00	81.8
숙박료	2급, 2식1박	2.00	5.25	83.33	381.66	870.03	165.7
전등료	40W, 1개	1.10	1.15	6.50	12.00	73.20	63.7
수도료	10m³	1.90	2.70	13.50	81.00	147.50	54.6
우편료	1장	0.03	0.05	0.11	0.56	1.50	30.0
전보료	국내, 7자 이내	2.00	2.00	4.67	20.00	40.00	20.0
전차료	시내, 편도	0.06	0.15	0.54	1.58	4.50	30.0
버스료	시내, 1구역	0.10	0.19	0.54	1.58	4.50	23.7

• 전차료의 경우, 1944~1945년 4월 사이 6전, 1945년 5~10월 사이 10전, 1945년 11월~1946년 11월 사이 50전, 1946년 12월~1947년 5월 사이 1원, 1947년 6월~1948년 2월 사이 2원, 1948년 3월~1948년 12월 사이 5원  
 • 버스료는 1944~1945년 4월 사이 10전, 1945년 5~10월 사이 15전, 이후는 전차와 인상시기 및 요금이 동일 출처: 『조선경제연보』, 조선은행, 1949

소매물가 및 노임지수(1936 = 100)

연도	서울 소매물가지수			서울 노임지수		
	지수	비전년 상승률(%)	1944년대비(배)	지수	비전년 상승률(%)	1944년 대비(배)
1944	225.95	12.0	-	224.51	12.4	-
1945. 01 ~ 06	247.19	9.4	1.1	263.82	17.5	1.2
1945. 08 ~ 12	5,746	2,445.5	25.4	2,725	1,113.8	12.1
1946	22,300	290.0	98.7	7,119	161.2	31.7
1947	40,900	83.2	181.0	14,843	108.4	66.1
1948	62,900	53.6	278.4	20,334	37.0	90.6

• 비전년 상승률은 지수크기에 따라 다소의 차이가 있으므로, 물가지수 상승률은 1947년을 100으로 한 서울 소매물가지수에 맞춤  
 • 1945년 8~12월의 노임지수는 12월 지수 • 1945년 8~12월의 비전년 상승률은 1944년 대비, 1946년 상승률은 1945년 8~12월 대비 출처: 『조선경제연보』, 조선은행, 1949

(片道) 전차요금은 15전, 시내 1구간 버스요금은 19전이었던 것으로 나타나고 있다. 하지만 1948년 현재 목욕료는 광복 이후 약 3년 사이에 105배, 이발료는 35배, 신문구독료는 70배, 라디오 청취료는 71배, 시내 편도 전차요금은 30배, 1구간 버스요금은 24배 정도 오른 것으로 나타나고 있다.

1936년을 100으로 한 서울 소매물가지수와 서울 노임지수와 비교자료 또한 주목할 만하다. 1944년 대비 1945년 8~12월의 소매물가지수는 약 25.4배, 노임지수는 약 12.1배 상승했고, 1948년의 경우에는 1944년과 비교하여 소매물가지수는 278.4배 상승한 데 비해 노임지수는 90.6배 상승한 것으로 나타났다. 노임상승 수준이 물가상승 수준의 3분의1에도 미치지 못하였음을 알 수 있다. 또한 1945년 12월 현재 면방직 여공(女工)의 평균 일당(日當)은 20원이었고, 1948년 평균 일당은 142원 36전으로 약 3년간 7.1배 올랐으며, 프레스공의 경우는 1945년 12월에 29원 하던 일당이 1948년에는 196원 67전으로 6.8배 올랐고, 토목건축업에 종사하는 페인트공은 같은 기간 100원에서 369원 16전으로 3.7배 올랐다. 하지만 이 기간의 물가가 약 11배 올랐다고 보면, 노동자의 임금상승 수준은 매우 낮았다고 볼 수 있다.

면방직 여공의 경우로 1948년 당시의 임금수준과 서울 생활품 소매가격을 비교해 보면, '나는 물가, 기는 임금'이라는 말을 실감할 수 있을 것 같다. 당시 면방직 여공의 한 달 봉급(25일 근무로 가정하여 추산하면 약 3559원)

직종별 월평균 일당 수준

(단위 : 원)

분야	직종	1945. 12	1946	1947	1948	1948/1945(배)
섬유공업	면방직 여공	20.00	49.37	93.38	142.36	7.1
금속공업	프레스공	29.00	60.82	147.83	196.67	6.8
기계공업	선반공	29.70	59.59	177.01	209.58	7.1
요업	벽돌제조공	40.00	100.83	196.16	304.16	7.6
화학공업	비누제조공	21.00	78.33	126.66	145.83	6.9
장신품공업	구두제조공	30.00	152.87	427.49	445.83	14.9
식품공업	제분공	32.44	72.48	178.49	220.83	6.8
토목건축업	미장공	71.00	163.99	331.66	404.16	5.7
토목건축업	페인트공	100.00	183.16	303.33	369.16	3.7
토목건축업	일반 인부	41.00	84.58	209.16	316.66	7.7

출처 : 『조선경제연보』, 조선은행, 1949

으로 살 수 있는 쌀(1등 1말 1840원)은 약 2말, 보리쌀(1등 1말 1304원)은 약 2말 7되 정도에 불과했다.

## 철도·전차의 잦은 운휴

•• 소련군이 1945년 8월24일 경원선의 운행을 차단한 것을 시작으로 남북한을 오가던 열차는 더 이상 달리지 못했다. 철도 영업 킬로나 정거장수, 여객 수송은 절반으로 줄어들었고, 화물수송은 9분의 1 내지 6분의1 수준으로 떨어졌다. 남한에서의 열차운행은 석탄사정의 악화, 수리부속품의 고갈, 잦은 철도 파업 등으로 파행상태에 빠져들기 일쑤였다.

이러한 열차의 파행운행은 군정기간 내내 이어졌다. 열차운행 정지나 운행횟수 감축, 그리고 연발착 등으로 열차를 이용해야만 하는 국민들의 원성이 매우 높았다. 해질 때까지 기다려도 열차가 오지 않는 현실을 빗대어 '하루종일 정거장'이라는 말도 생겨났다. 그러나 이런 열악한 열차 환경 속에서도 우리 기술진들이 직접 만든 서울-부산 간 특급열차 '조선 해방자호'가 1946년 3월부터 운행을 시작하기도 했다.

광복 전후 대도시 서민의 발이었던 전차(電車)는 1945년 서울에 총 255대(부산은 59대)가 있었으나 고장 61대(전체 보유대수의 24%)만 운행이 가능하였고, 나머지 194대는 고장차로 운행이 불가능했다. 이는 일제가 차량을 혹사한 데다 수리기술이 미숙하고 각종 장비나 부속품 등이 부족했기 때문이었다. 이러한 전차 운행사정으로 1946년에는 영업거리가 단축되었고 승차인원도 최저 수준에 이르게 되었다.

이러한 전차 수송난에도 불구하고 전차운행 수입금액은 크게 늘어났는데

### 철도현황

연도	영업킬로(km)	정거장수(개)	여객수송(천명)		화물수송(천톤)	
			총 수송인원	1일 평균인원	총 톤수	1일 평균 톤수
1944	5,012.5	762	106,373	291.4	27,526	75.4
1946	2,557.8	387	48,765	133.6	3,045	8.3
1947	2,557.8	387	54,641	149.3	4,838	13.3
1948	2,557.8	387	52,907	145.8	4,978	13.6

•1944년은 남북한, 1946년 이후는 남한의 수치  
출처 : 『조선경제연보』, 조선은행, 1949

(서울의 경우 1944년 1083만 8000원, 1945년 1626만 7000원, 1946년 5189만 9000원, 1947년 2억 1236만 원), 이는 수차례의 전차요금 인상에 따른 것이었다. 일제강점기에는 1회 승차에 5전(錢)(1944년 6전) 하던 것이 광복 직전(1945. 05)에는 10전으로 인상되었고, 광복 직후(1945. 11)에는 50전으로, 1946년 12월에는 1원으로, 1947년 6월에는 2원으로, 다시 1948년 3월에는 5원으로 인상되었다.

광복되기 직전, 즉 1945년 4월 7326대(사실 이중 반수는 폐차나 다름없었다 한다.)에 불과하던 남한의 등록 자동차수는, 미군이 진주하면서 연료를 비교적 쉽게 구할 수 있게 되면서 크게 늘었다. 철도 사정이 혼란스러워지면서 그 수는 더욱 늘었다. 1948년 말 현재 전국의 자동차 보유대수는 1만 4708대에 이르렀으며, 이 중 약 38%에 이르는 5636대가 서울에 있었다.

《전차(電車)》

서울의 대중교통에 획기적인 변화가 일어난 것은 1899년 전차를 운행하면서부터였다. 대한제국과 미국인 콜브란은 1898년 1월 합자로 한성전기회사를 설립하고 그해 말 서대문(홍화문)~종로~동대문~청량리 사이 8.1km에 단선전차 궤도를 부설했다. 전차 개통식은 1899년 5월17일 동대문발전소에서 성대하게 열렸다. 일제는 1910년 한성부를 경성부로 개칭하고 전차노선을 마포와 용산의 남영동까지 모두 22.2km로 확장하였고, 1927년에는 왕십리·을지로·안국동 등지로 뻗어나가 30.9km가 되었으며, 차량도 75인승으로 바뀌었다. 광복 이후에도 서울시민의 발이 되었던 전차는 1968년 11월29일 운행을 끝으로 69년 6개월 12일 만에 퇴역하였다.

\* 김정형, 『역사속의 오늘 1』, 생각의나무, 2005.  
\* 노중국, 『시민을 위한 서울역사 2000년』, 서울특별시사편찬위원회, 2009.

전차운행현황

구분	연도	영업킬로 (km)	보유 대수(대)			연간 운행 차량수(대)	승차인원(천명)		
			계	운행차	고장차		총 인원	1일 평균인원	1차당 1km 인원(명)
서울 (京電)	1944	76.6	252	234	18	62,857	194,997	534	16.6
	1945	79.8	255	61	194	34,830	117,832	322	20.9
	1946	77.1	274	77	197	20,821	106,741	292	32.2
	1947	77.1	268	118	150	26,561	109,206	305	27.5
부산 (南電)	1944	21.2	58	36	22	13,171	32,522	89	15.5
	1945	18.5	59	12	47	6,776	18,424	51	18.5
	1946	18.5	60	13	47	3,988	12,440	34	23.5
	1947	18.5	62	14	48	3,231	11,581	32	23.4

·서울에는 경성전기주식회사 외에 경성궤도주식회사(영업킬로 14km 정도)가 있었으나 자료가 없어 제외  
출처 : 『조선경제연보』, 조선은행, 1949

- 1945년 종로전차길  
\_ 국가기록원 제공



1948년 당시에 1대 가격이 약 350만 원에 달하는 미국제 최신식 자동차가 수입되었는데, 이를 가진 개인이 약 20명에 이르렀다. 개인 및 관공서의 이러한 고급차 구입 경향은 나라 실정을 모르는 행위라 하여 지탄의 대상이 되기도 하였다. 자동차 증가와 함께 교통질서가 혼탁해지자 미군정청은 법령 제65호(제 차 및 도보자의 통행규칙)를 공포하여 1946년 4월1일부터 보행자들은 일제강점기 때 방식대로 좌측통행을 하되 기차를 제외한 제 차는 우측통행을 하도록 하였다.

그 외 교통수단으로 1948년 말 현재 서울에는 승합마차(여객 수송을 주로 하는 소운송업) 143대, 인력거 420대, 자전거 3만 2762대, 마차 1398대, 우차 1573대, 수만차(手挽車 : 손수레) 808대, 후생차 27대가 있었고, 승합마차(정원 11명)의 경우 1949년 3월 현재 요금이 동대문 ↔ 서울역 50원, 서울역 ↔ 노량진 70원, 동대문 ↔ 서대문 50원이었다 한다.

자동차 등록 대수(1948. 12 말)

(단위 : 대)

구분	계	서울	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
계	14,708	5,636	1,132	804	597	794	745	992	1,522	2,352	134
승용차	3,799	2,387	170	115	87	115	75	128	164	544	14
화물차	10,186	3,079	927	652	480	601	605	819	1,274	1,663	86
버스	723	170	35	37	30	78	65	45	84	145	34

• 베이비차, 특수용차 포함  
출처 : 『조선경제연보』 조선은행, 1949

Chapter 02

한국통계, 발전의 걸음마를 배우다

●● 광복과 함께 일본인 기술자들의 본국 철퇴와 함께 일본인들에 의한 의식적인 통신시설 파괴 그리고 재정난 등으로 인하여 우편을 비롯한 통신업도 다른 분야와 다를 바 없이 혼란 상태를 면하지 못하였다.

재정난으로 인해 66개 특수우편국이 폐쇄되고 교통수단 역시 열악한 상황에 놓여 있어서 국내 우편물 배달 사정은 심각한 상태였다. 1944년 광복 전해만 해도 남북한의 국내 우편물 배달 통수가 인구 1인당 18통 정도였지만, 1945년(남한)에는 5통 남짓으로 줄어들고 1946년과 1947년은

우편물 배달 및 전보 발신

연도	국내 우편물 배달		전보 발신				
	총 배달통수 (천통)	인구 1인당 배달통수(통)	전보취급국 (개소)	총 통수 (천통)	국내 (천통)	외국 (천통)	인구 천명당 발신통수 (통)
1944	468,069	18.2	1,087	13,985	13,985	0.5	540
▽ 1945	89,518	5.3	579	4,587	4,587	-	272
1946	76,142	3.9	517	1,914	1,899	14	99
1947	59,882	3.0	...	1,686	1,662	23	85

•1944년은 남북한, 1945년 이후는 남한의 수치  
출처: 『조선경제연보』, 조선은행, 1949

남북한 우편물 교환

(단위: 통)

연도	교환횟수(회)	북행	남행	남북한 합계
1946	19	778,171	243,310	1,021,481
1947	26	342,655	141,413	484,068
1948	44	337,207	198,262	535,469
계	89	1,458,033	582,985	2,041,018

출처: 『조선경제연보』, 조선은행, 1949

전화가입 현황

연도	전화 취급국수	전화 가입자수		통화도수	전화기수	
	(국)	(천명)	(인구 천명당, 명)	(천건)	(천대)	(인구 천명당, 대)
1944	921	69	2.7	410,973	...	...
▽ 1945	676	44	2.6	192,106	53.2	3.2
1946	528	36	1.9	48,927	45.5	2.4
1947	...	37	1.9	256,888	44.9	2.3

•1944년은 남북한, 1945년 이후는 남한 수치  
출처: 『조선경제연보』, 조선은행, 1949

기껏 3~4통에 그쳤다. 상황이 이렇다 보니, 편지가 제대로 전달되는지조차 의문인 경우가 수도룩하였다.

전보 사정도 마찬가지였다. 1945년까지만 해도 전보 취급국이 579개 있었고 이들 취급국에서 인구 1000명당 272통의 전보를 취급하였다. 하지만 1946년에는 취급국수가 517개로 줄어들고 인구 1000명당 전보발신통수도 99통 수준으로 급감하였다. 정확한 전달을 기대하기도 어려웠고, 때를 놓친 전보도 많아 이용자들의 분통을 샀다.

편지 걸봉에 붙이는 우표 사정도 변변치 못했다. 1945년까지는 일본이 만든 우표가 그대로 사용되었고, 1946년만 해도 일본우표에 ‘조선우표’라는 표시와 금액만 덧붙인 이른바 ‘가쇄우표(加刷郵票)’가 사용되었다. 1946년 5월에 광복기념우표 6종이 발행되긴 하였으나 제 격식을 갖춘 대한민국 1차 보통우표가 만들어진 것은 1948년 8월15일 정부수립 이후부터 1949년 사이였다.

남북 관계의 악화로 각종 소통 수단이 단절되자, 1946년 3월15일 제1차 남북조선 우편물 교환이 개성우편국에서 실시되었다. 1946년 19회, 1947년 26회와 1948년 44회의 우편물 교환이 있었다. 3년간 총 204만여 통이 교환되었고, 이중에서 남한에서 북한으로 가는 우편물이 71.4%였다.

전화의 경우 역시 취급국과 가입자수 모두 줄어들 수밖에 없었다. 1945년 당시만 해도 전화 취급국수 676국(局)에 전화 가입자수는 4만 4000명으로 인구 1000명당 2.6명꼴이었으나, 광복 이듬해인 1946년에는 전화 취급국수는 528개 국, 전화 가입자수는 3만 6000명으로 인구 1000명당 1.9명꼴로 감소했다.

## 급격한 문맹감소

●● 일제강점기 말엽인 1944년 5월1일 기준의 인구조사 결과 자료에 의하면, 당시 남북한의 15세 이상 인구 중 약 81%에 달하는 인구가 전혀 학교를 다니지 못한 불취학자로 나타났고, 광복 이후인 1947년 말 기준(국민등록 결과)에도 불취학 인구가 77%에 이르렀다. 이들이 모두가 문맹자는 아니었겠지만 상당수가 문맹상태였음은 분명한 사실이다. 국민의 상당수가 문맹상태에 있다면 그것은 나라의 미래를 위해서나 향후 언젠가 있을 정부수립과 관련한 선거를 위해서나 커다란 걸림돌이 될

것이였다. 그래서 한글을 보급하는 문맹퇴치운동이 전국적으로 활발히 일어났다. 취학생수를 늘리고, 공민학교를 설치하여 성인교육도 적극 추진한 결과 한글해득자의 수도 눈에 띄게 늘어났다. 당시 문교부 자료에 따르면 13세 이상 인구 중 한글해득자가 1945년에 23%에 불과하였으나 1947년에 와서는 약 71%까지 늘어났다고 한다.

1946년 2월21일 학제가 전면 개편되었다. 학기는 9월부터 이듬해 2월과, 3월부터 8월까지의 2학기제를 채택했고, 학제는 국민학교 6년, 중학교 3년, 고급중학교 3년, 대학교 4년으로 결정하였다.

광복되던 해의 국민학교수는 2937개교로 학생수는 163만 7723명, 교사수는 2만 3474명이였다. 1개 학교당 약 558명의 학생이 있었고, 교사 1인당 학생수는 약 70명이었던 셈이다. 1948년에는 학교수는 3536개교(1945년 대비 20.4%증가), 학생수는 235만 4977명(1945년 대비 43.8%증가), 1개교당 학생수는 666명(1945년 대비 19.4%증가), 교사수는 3만 7056명(1945년 대비 57.9% 증가)으로 늘어났고, 교사 1인당 학생수는 63.6명(1945년 대비 8.9% 감소)으로 줄어들었다. 1947년 12월 말 기준

학력별 인구

(단위 : 명, %)

구분	1944. 05. 01 기준		1947년말 기준					
	인구수	구성비	인구수	구성비	남자	구성비	여자	구성비
15세 이상 인구	13,709,530	100.0	10,800,888	100.0	5,493,358	100.0	5,307,530	100.0
대졸·전문대졸	29,438	0.2	62,496	0.6	54,766	1.0	7,660	0.2
중졸	198,644	1.5	474,297	4.4	371,454	6.8	102,843	1.9
국졸	1,291,883	9.4	1,932,481	17.9	1,348,686	24.5	583,795	11.0
국중퇴	210,965	1.5	-	-	-	-	-	-
간이서당 수업	880,651	6.4	-	-	-	-	-	-
불취학	11,097,949	81.0	8,331,684	77.1	3,718,452	67.7	4,613,232	86.9

•재학생 및 중퇴자는 졸업자수에 포함 ·중졸은 현재의 중학교 및 고등학교 졸업자에 해당  
 •1944년은 조선총독부, 1947년은 정부수립 후 공보처 통계국이 발표한 '국민등록' 결과

한글해득 인구

(단위 : 천명, %)

연도	13세 이상 인구	한글해득자		한글미해득자	
		인원	구성비	인원	구성비
1945	10,365	2,384	23.0	7,981	77.0
1946	13,088	7,677	58.7	5,411	41.3
1947	13,321	9,399	70.6	3,924	29.4

•한글해득자는 완전 해득자뿐만 아니라 반(半) 해득자(1946년의 경우 총 해득자의 34.0% 정도라고 함)까지 포함  
 출처 : 『조선경제연보』, 조선은행, 1949

각급 학교의 주요 통계지표를 보면 표와 같다. 한편 정규교육기관 이외에 일반인이나 공장종업원을 대상으로 한 공민학교(公民學校)가 1947년 말

각급 학교 현황(1947. 12 말)

(단위 : 개교, 개, 명)

구분	학교수	학급수	교사수	학생수			1교당 학생수	학급당 학생수	교사 1인당 학생수
				계	남	여			
국민학교	3,429	38,422	34,235	2,231,788	1,451,901	779,887	650.9	58.1	65.2
〈중등학교〉									
인문중학교	218	1,877	3,780	112,117	66,061	46,056	514.3	59.7	29.7
농업중학교	112	828	1,689	49,243	45,706	3,537	439.7	59.5	29.2
공업중학교	25	363	657	19,027	19,027	-	761.1	52.4	29.0
상업중학교	30	339	648	19,661	16,535	3,126	655.4	58.0	30.3
수산중학교	9	52	96	2,730	2,730	-	303.3	52.5	28.4
사범중학교	19	214	434	11,713	9,239	2,474	616.5	54.7	27.0
기타중학교	6	34	82	2,400	1,705	695	400.0	70.6	29.3
〈고등교육기관〉									
대학관(초급대)	3	-	89	1,038	1,038	-	346.0	-	11.7
대학	24	-	1,822	18,835	15,676	3,159	784.8	-	10.3
대학원	1	-	34	188	188	-	188.0	-	5.5
기타고등교육학교	4	-	69	668	425	243	167.0	-	9.7

• 중등학교에는 초급중학교 포함 출처 : 『조선경제연보』, 조선은행, 1949

도서출판

(단위 : 종, %)

구분	1940		▽ 1946		1947		1948	
	종류	구성비	종류	구성비	종류	구성비	종류	구성비
계	60	100	552	100	957	100	1,176	100
정치·법률	12	20.0	48	8.7	90	9.4	73	6.2
경제·산업	3	5.0	30	5.4	36	3.8	35	3.0
사회	11	18.3	75	13.6	22	2.3	29	2.5
철학·종교	3	5.0	23	4.2	37	3.9	58	4.9
교육	-	-	5	0.9	35	3.6	-	-
역사·전기(傳記)	9	15.0	59	10.7	64	6.7	52	4.4
문학	6	10.0	77	14.0	148	15.5	245	20.8
미술·음악	-	-	4	0.7	15	1.6	23	2.0
아동	3	5.0	77	14.0	75	7.8	98	8.3
과학	-	-	9	1.6	20	2.1	1	0.1
의학	-	-	3	0.5	6	0.6	5	0.4
교과서	2	3.3	26	4.7	123	12.9	209	17.8
참고서	-	-	-	-	111	11.6	227	19.3
사전	-	-	6	1.1	10	1.0	17	1.5
기타	11	18.3	110	19.9	165	17.2	104	8.8

• 1940년은 남북한, 이후는 남한의 수치 출처 : 『조선경제연보』, 조선은행, 1949

현재로 1만 5506개교가 있었고, 학생수는 84만 9008명, 교사수는 2만 507명이었으며, 그 외에 사설학당, 학원 및 훈련강습소 등이 상당수 있었다(1947년 말 기준 1260개소에 학생수 6만 9353명, 교사수 2136명). 일제강점기의 검열탄압 등으로 크게 위축되었던 출판활동 또한 광복 이후 크게 활기를 띠었다. 1940년에 불과 60종에 불과하였던 도서출판물이 광복 이듬해인 1946년에는 552종, 1947년에는 957종, 1948년에는 1176종으로 늘어났다. 학생교육이 시급했기 때문에 교과서나 참고서의 발행이 1947년 이후 급격히 늘어났고 문학서적(시, 소설, 수필, 평론, 희곡)과 아동관련 서적도 활기를 띠었다.

### 각광받는 라디오스타

•• 1948년 12월 말 기준 방송국수는 11개소로 서울·충북·충남·전북·경북에 각 1개소, 전남·경남·강원에 각 2개소가 있었다. 당시에는 방송청취를 위해서는 가입신청을 하고 청취료를 지급해야 했는데, 1948년 말 가입신청을 한 라디오 청취자수는 15만 901명이었다. 이 중 한국인이 14만 4412명(95.7%), 일본인 및 기타 외국인은 6489명(4.3%)이었다.

지역별로는 서울이 7만 100명(외국인 포함 46.5%)으로 가장 많았고, 경기 3만 700명(20.3%), 경남 1만 1500명(7.6%), 전북 8300명(5.5%), 전남 8000명(5.3%), 경북 7700명(5.1%), 충남 6900명(4.6%), 강원 4700명(3.1%), 충북 2800명(1.8%), 제주 300명(0.2%) 순이었다. 당시 라디오 청취료(1개월분)는 1945년까지만 하여도 1원(圓)이었으나, 이후 1946년에는 월평균 4원 75전, 1947년에는 월평균 32원 50전, 1948년에는 월평균 70원

라디오 청취

(단위: 개소, 명)

연도	방송국	청취자수		
		계	한국인	일본인 및 기타 외국인
1945	11	325,572	238,722	86,850
▽ 1946	11	186,225	178,026	8,199
1947	11	180,839	170,877	9,962
1948	11	150,901	144,412	6,489

•1945년 남북한. 이후는 남한의 수치

출처: 『조선경제연보』, 조선은행, 1949

83전으로 크게 올랐다. 비싼 청취료 때문인지 라디오 청취자수는 광복 이후 줄곧 감소했다.

사정이 그러하긴 했으나, 광복 이후 한국 방송계는 괄목할 만한 발전을 거듭했다. 광복 조국의 동태와 내외정세 소개는 물론, 자주와 독립정신 함양을 위해 어학, 문학, 국사 강좌를 개설했다. 아울러 서구식 방송기구로서의 개편을 서둘러 취미·오락프로와 역사극이 방송되었다. 이와 같은 프로그램 개편에 따라 전속관현악단, 전속가수, 전속성우제가 채택되고 국민들의 정서를 달래주는 대중가요가 전파를 타고 소개되었다.

특히 대중가요는 여러 가지 사연을 담아 서민들의 사랑을 받았다. 당시에는 고향을 떠나 남쪽으로 내려온 월남민들의 설움, 해외로부터 귀국하는 동포들의 환희, 이리저런 사연으로 하여 타향 객지로 떠돌던 나그네들의 정서를 담은 가요들이 널리 불리어졌다. 바야흐로 라디오스타의 시대가 개막된 것이다.

Chapter  
04

4



# 한국통계, 혼란과 폐허 속에서 홀로서다

(1948~1960년대 초)

|

1. 새나라 건설, 멀고도 험한 길
2. 통계조직 및 통계시책
3. 정부수립 및 전환기의 통계활동
4. 전란의 폐허 속에서 이루어낸 통계발전

04

INTRO

● 1948년 8월15일, 대한민국 정부가 수립되었다. 통치 권력이 비로소 우리 국민과 정부의 손에 쥐어진, 한국 현대사의 극적인 순간이었다. 하지만 산업다운 산업도 국가행정을 감당할 만한 인적 자원도 없었다. 민주주의를 정착해 나가기에는 이념적 대립도 치열했고, 국민의 의식수준도 낮았다. 설상가상으로 6·25전쟁은 온 국토를 유린했고, 종전되었을 때 대한민국은 피폐해진 최빈국이었다. 이승만 정부는 4·19를 계기로 물러났고, 잠시 동안의 정치 공백이 있었지만, 박정희 대통령이 그 공백을 메우면서 1960년대는 시작되었다.

‘정부수립에서 1960년대 초기까지’의 대한민국은 분명 혼란스러웠다. 이러한 혼돈 속에서도 스스로의 힘으로 법을 제정하고 제도를 정비하여 발전의 기틀을 다졌다. 통계의 경우도 마찬가지였다. 비로소 되찾은 우리 국토의 면적을 측량하면서, 우리 동포의 수를 세면서, 명실상부한 한국통계발전사의 스토리를 써나갔다.

첫째, 건국 초기의 우리 정부는 「정부조직법」과 대통령령 제15호에 따라 공보처에 통계국을 설치하였다. 현 통계청의 효시이다. 비록 국가 조직 전반에 걸쳐 통계업무가 일원화되었다고 보기는 어렵지만, 통계 관련 법령이 제정되고 중앙통계기관에 해당하는 독립적이고 전문적인 통계조직이 설립된 점은 주목할 필요가 있다.

둘째, 공보처 통계국에서 발간한 『통계월보』와 『한국통계연감』을 비롯해서 한국은행이 발간한 『조선경제연보』와 『경제연감』, 그 밖에 재무부에서 발간한 『세무연보』와 『무역연보』 등 통계 관련 간행물들이 쏟아졌다. 이러한 간행물들을 통해서 통계가 국민을 위한 공공 서비스로서의 성격을 갖기 시작했다는 점은 매우 중요한 발전이라 할 수 있다.

셋째, 현상유지가 목적이었던 미군정청과 달리 우리 정부는 자립과 발전을 목적으로 통계를 작성하고 작성된 결과를 해석했다. 이는 정부 차원에서 라이스(Stuart A. Rice)를 단장으로 하는 ‘통계고문단’과 계약하여 5년 동안 통계에 관해 자문을 받은 것만 보아도 잘 알 수 있다. ‘통계고문단’이 건의한 내용들은 오늘날의 국가통계에 적용해도 손색이 없을 정도로 선진적이었다. 특히 정부통계요원들에 대한 교육 문제는 우리 정부가 가장 민감하게 반응했던 건의였다.

6·25전쟁, 이승만 정부의 집권과 하야, 4·19, 5·16 등은 우리 현대사의 사건들이다. 하지만 이 당시의 통계발전은 ‘사실’로서만 받아들일 필요가 있다. 수백만 명의 사상자를 냈던 전란을 전후로 한 시기라고는 믿어지지 않을 정도로 우리 정부와 관련 기관들은 당시의 통계수요를 나름대로 충족했고, 그에 필요한 조직과 제도를 정비했다. 덕분에 다가올 ‘한강의 기적’의 주역들은 ‘통계’라는 유용한 도구를 손에 쥌 수 있었다.

# 01

## 새나라 건설, 멀고도 험한 길

한국 현대사에서 극적인 순간인 1948년 8월15일 대한민국 정부는 민주공화국으로 출범하였다. 민주정이나 공화정에 대한 아무런 경험도, 희생도, 의지도, 경제적 토대도 없는 상태에서 민주공화국 대한민국은 경험하고 희생하고 의지도 다지고 경제도 일으켜야 하는 벅찬 과제를 잔뜩 안고 멀고도 험한 역사의 여정에 나섰다.

### 정부수립 초의 심각한 경제 사정

우여곡절 끝에 정부수립이 이루어졌지만 경제적 사정은 심각하였다. 이전 미군정청이 일제강점기의 경제체제를 미국식 자유경제체제로 바꾸면서 쌀 등의 양곡시장 통제를 없애고 자유거래를 허용함으로써 지주와 상인들에 의한 투기와 매점매석으로 곡물가격이 폭등하였다. 남한 공장 약 85% 정도를 미군정청에 귀속시켰지만 일본으로부터 공급받았던 자본과 기술, 원료 등의 공급이 중단되고, 북한 지역과의 경제적 보완도 이루어지지 않아 공장이 제대로 가동되지 못하여 공업



● 1963년 중앙물가대책회의  
\_ 국가기록원 제공

생산력이 떨어졌다. 생필품 공급이 부족해지고, 세금을 걷을 수 있는 기반도 현저히 약해져 재정적자가 크게 늘어났다. 이러한 재정적자를 해결하기 위해 조선은행이 화폐발행량을 늘림에 따라 1949년 12월 말 기준 1945년 9월 대비 통화량은 약 11배로 급증했다. 이는 극심한 인플레이션을 초래하였다.

지속적인 물가상승을 막기 위해서는 통화량의 통제가 시급하였고 이를 위해서는 중앙은행의 설립이 필요하였다. 이에 따라 1950년 5월 「한국은행법」을 제정한 데 이어 6월12일에 한국은행이 정식 출범하게 되었다. 한국은행의 설립목적은 효율적인 통화신용정책의 수립과 집행을 통하여 물가안정을 도모함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것이라 하였다.

한편으로, 소작농의 어려운 생활을 덜어주기 위한 농지개혁도 이루어졌다. 논밭을 대상으로 유상매입, 유상분배의 원칙을 정하여 국가가 지주로부터 유상매입한 농지를 농민에게 소작을 주고 소작농민은 1년 수확량의 30%를 3년간 국가에 현물로 내면 소작농지를 농민의 소유로 전환해준다는 조건하에 1950년 3월부터 5월 사이에 분배대상 농지의 70~80%가 소작농에게 주어졌다. 이에 따라 소작농지는 63% 수준에서 12%로 줄어들게 되었다.

## 6·25전쟁이 남긴 상흔

•• 1950년 6월25일부터 1953년 7월27일 오전 10시 휴전협정이 체결될 때까지 3년 1개월 2일간 계속된 6·25전쟁에서 아군의 인명 피해는 국군 62만 1479명(전사·사망 13만 7899명, 부상 45만 742명, 실종 2만 4495명, 포로 8343명)에 달했고, 미군을 비롯한 유엔군도 15만 4881명(전사·사망 4만 670명, 부상 10만 4280명, 실종 4116명, 포로 5815명)의 인명피해를 입었다(한국군 포로 수치는 교환포로 및 추가송환 포로를 포함). 적군 역시 전투손실(사망, 부상, 실종, 포로)과 비전투손실(사망, 부상)을 합쳐 북한군 79만 1000명, 중공군 97만 2600여 명의 인명피해를 입었다.

민간인 피해 역시 컸다. 당시 사망, 학살, 부상, 납치, 행방불명 등으로 입은 남한 민간인 피해는 99만 968명으로 나타났고, 북한 민간인 피해도

- 이산가족을 찾는 사람들, 여의도광장  
\_ 한국학중앙연구원 제공



약 200만 명으로 추정되었다. 이는 전쟁 전 남북한 전체인구의 10%에 해당하는 규모였다. 320만여 명의 전재민과 30만여 명의 전쟁미망인, 10만여 명의 전쟁고아, 1000만여 명에 달하는 이산가족을 만들어 놓았다.

6·25전쟁 중 전체 산업생산은 1950년에는 15.1%, 1951년에는 6.15% 전년대비 감소했지만, 원조물자의 공급이 늘어나 생활품 공급사정은 그나마 광복 직후보다는 나았다. 전쟁이 교착상태에 빠진 1952년에는 8.0%, 1953년에는 25.8%으로 각각 전년대비 상승하기는 했지만 전쟁 전 수준을 회복하는 정도였다.

그러나 전쟁과정에서 과도하게 늘어난 화폐발행으로 물가가 폭등하였다. 엄청난 물가상승을 잡기 위하여 1953년 2월16일 긴급통화조치를 발동하여 화폐가치를 100원(圓)대 1원으로 바꾸는 통화단위 절하 및 호칭 변경조치(redenomination)가 단행되었지만 물가상승을 멈추지는 못하였다. 서울도매물가지수는 1950년 6월을 100으로 하였을 때 1950년 12월은 239, 1951년 12월은 747, 1952년 12월은 1510, 1953년 12월은 1857에 달하였다.

## 전후복구에서 경제부흥까지

- 6·25전쟁이 남긴 상처는 너무나 컸다. 국가기반시설의 60%가 파괴되었고 전쟁수행과 관련해 긴급 지출된 비용팽창으로 인한 악성 인플레이션, 그에 따른 물가폭등은 서민생활을 한층 어렵게 했다.

농촌 역시 절대빈곤에 시달렸다. 전쟁으로 피해를 입은 국가기반시설과 생산시설을 시급히 복구해야 했고 악성 인플레이를 진정시켜 나가야 했다. 1950년대 한국경제는 자체 자본이나 자원, 생산기반 등이 매우 빈약하였기 때문에 미국의 원조에 크게 의존할 수밖에 없었다. 전쟁 중에는 피복, 의료품, 농산품 등 주로 소비재를 지원받았으나, 전쟁 후에는 전쟁피해 복구와 생산시설 회복에 필요한 원조와 함께 생필품, 밀, 원면(면화), 원당(설탕) 등 소비재 산업의 원료들이 들어왔다. 광복 이후 미군정기에 들어온 원조를 합쳐 1961년까지 약 31억여 달러의 원조가 들어왔다. 미국의 원조물자가 들어오던 1950년대에 가장 비약적인 성장을 보인 국내 산업은 이들 원조물자를 가공하는 산업, 즉 삼백산업(三白産業)이라고 부르던 밀가루, 원면, 원당가공업이었다.

이승만 정부는 정부수립 초기부터 일련의 개발계획을 세워 경제부흥을 추구하려 했다. 1949년의 산업부흥 5개년 계획 수립을 시작으로 '부흥계획'(1951), '종합부흥계획'(1954)에 이어 1956년 2월27일에는 새로운 '경제부흥 5개년 계획안'을 수립 발표하였다.

본격적인 경제부흥에 나선 정부는 전쟁으로 중단되었던 석탄산업 증진을 위한 철도의 건설에 박차를 가하여 1955년부터 1956년까지 영암선, 문경선, 함백선 등을 개통했다. 이에 힘입어 석탄산업이 급속히 발전하여 1956년 100만 톤 정도였던 석탄생산량은 1959년에는 200만 톤, 1962년에는 300만 톤을 넘게 되고 일반가정에서도 50년대 중반부터는 땃감 나무나 조개탄 대신 구공탄이 주 연료로 대체되었다. 또한 미국의 원조



• 아이젠하워 대통령,  
서울시민에게 구호물자 증정(1953)  
\_ 국가기록원 제공

- 1955년 마산화력발전 1호기 기공식  
\_ 국가기록원 제공



자금으로 당인리 화력발전 3호기, 마산 화력발전 1호기, 삼척 화력발전 1호기 등 3개 화력발전소의 건설이 추진되어 1956년 완공하게 되었다. 이들 발전소는 총 10만Kw 용량의 전력을 생산하였다. 이로써 석탄, 전력 등 산업발전에 필요한 기본에너지의 확보는 어느 정도 가능하게 되었지만 1960년까지만 해도 농촌의 82%, 서울의 경우 39%가 전기의 혜택을 받지 못하고 있었다.

한편 원조와 수입에 의존하였던 물품을 국내에서 생산함으로써 수입대체 효과를 얻기 위해 비료·판유리·시멘트 등 주요 기간산업의 건설도 추진되었는데 1957년에는 인천판유리 공장과 연간 20만 톤의 생산능력을 갖춘 문경시멘트 공장이 완공되고, 1961년에는 충주비료 공장이, 1962년에는 호남비료 나주공장이 완공되었다. 이러한 일련의 전후복구와 경제부흥 노력으로 1953년 이후부터 1960년까지 공업분야에서는 연평균 12.7%의 높은 성장률을 보였고, GNP도 해마다 5%의 성장세를 나타내었다.

그러나 높은 경제성장률에도 불구하고 국민의 삶은 그다지 나아지지 않았다. 판자촌, 해방촌 생활은 여전했고 도시 노동자는 여전히 빈곤에 허덕여야 했다. 게다가 농촌을 떠난 사람들이 도회지로 몰려들면서 일자리 구하기는 하늘의 별따기 같았다. 실업률이 20%에 이르러 완전 실업자와 잠재 실업자는 200만 명을 넘어 1950년대 말 240만 명에 이르렀다.

원조와 수입에 의존하였던  
물품을 국내에서  
생산함으로써 수입대체  
효과를 얻기 위해  
비료·판유리·시멘트 등  
주요 기간산업의 건설도  
추진되었는데 1957년에는  
인천판유리 공장과 연간  
20만 톤의 생산능력을 갖춘  
문경시멘트 공장이 완공되고,  
1961년에는 충주비료 공장이,  
1962년에는 호남비료  
나주공장이 완공되었다.

# 02

## 통계조직 및 통계시책

건국 정부는 최우선적으로 통계조직과 통계법령을 정비하기 시작했다. 통계발전에 필요한 제도적 기반을 확립한 것이다. 정치는 혼란스러웠고 경제는 허약했지만, 일단 확립된 통계제도는 주어진 통계수요를 나름대로 감당해냈다. 6·25전쟁으로 대부분의 통계사업들이 중단되었지만, 종전 후 조직과 법령을 개정해 가면서 보다 발전된 모습으로 그 사업들을 이어갔다. 이제 우리 정부와 국민들은 통계라는 사회간접자본의 힘에 눈뜨기 시작했다.

### 공보처 통계국, 중앙통계기관으로 발족하다

•• 정부수립 당시 「정부조직법」 제32조 공보처 소관 사무에 통계업무를 명시하였고 1948년 11월4일 대통령령 제15호로 공보처 직제가 공포됨으로써 그 하부조직에 통계국이 설치되었다. 이로써 공보처 통계국이 중앙통계기관으로서의 역할을 담당하게 되었다. 통계국에는 서무과·기획과·국세조사과·인구조사과의 4개과를 두도록 하였고, 통계국장은 이사관으로 하고, 과장은 통계관 또는 서기관이 맡도록 하였다. 직원수는 약 1000명 정도로 알려져 있다. 그리하여 미군정 시에 보건후생부로 넘겨졌던 인구동태조사를 다시 통계국으로 이관했다.

1950년 3월31일자로 공포된 공보처 직제 개정에 따라 서무과가 폐지되어 통계국 조직은 기획과·국세조사과·인구조사과의 3개과로 축소되고 직원수도 600명 선으로 줄어들었다. 이어 1955년 2월17일 대통령령 제944호로 「정부조직법」 제2차 개정이 이루어졌다. 국무총리가 폐지되면서 공보처가 대통령 직속의 공보실로 개편됨에 따라 공보처에 있던 통계국은 내무부로 이양되었다. 이때 3개과(기획과, 국세조사과, 인구조사과)는 그대로 유지되었으나 직원수는 다시 400명 선으로 줄어들었다.

그 후 1957년 6월24일 대통령령 제1284호에 의해 내무부 직제가 개정

정부수립 직후에는  
통계업무가 공보처  
소관으로만 규정되어 있었기  
때문에 농업통계와 관련하여  
혼란이 있었다. 그래서 각  
부처의 직제가 제정되던  
1948년 11월4일 농림부장관  
비서실에 조사통계과를  
두도록 하였고, 1950년  
4월 직제 개편 시에는  
조사통계과를 차관실  
직속으로 옮겼다.

되면서 통계국 조직도 개편되었다. 종전의 기획과를 통계기준과로 개편하고, 국세조사과와 인구조사과 업무를 통합하여 인구통계과로 개편하는 한편 경제통계분야를 담당할 경제통계과를 두도록 하였고, 각종 통계의 제표와 자료처리를 위한 제표과를 신설토록 하였다.

그리고 3급갑류 통계관 1명과 3급을류 통계관 1명을 증원토록 하였다. 그러나 통계국의 기능 확대에도 불구하고 직원수는 대폭 축소하여 정규 직원 58명과 임시직 195명 등 총 253명으로 하였는데, 이는 당시 정부의 재정적 어려움을 감안한 정부기구 축소 방침에 따른 것이었다. 내무부 통계국 조직은 1961년 7월22일 경제기획원 소속으로 다시 변경되게 된다.

한편 1960년부터 '인구·주택 및 농업에 관한 국세조사의 종합적인 실시와 관리에 관한 사항을 심의'하고 '정부통계의 개선에 관한 자문에 필요한 건의'를 할 수 있도록 1959년 2월10일에 대통령령 제1449호로 「국세조사위원회 규정」을 공포하였다. 그에 따라 내무부에 '국세조사위원회'를 설치하였는데, 위원장은 내무부장관으로 하고 재무·부흥·농림·보건·사회부장관과 위원장의 제청으로 대통령이 위촉하는 인사 등 9명 이내의 위원을 두도록 하였다.

위원회에는 사무국을 두어 사무국장 1인과 전문위원 및 간사 약간 명을 두도록 하였으며 사무국장은 당초에는 부흥부 공무원이 맡도록 하였다가 1959년 9월21일자 대통령령 제1518호로 「국세조사위원회 규정」을 개정하면서 사무국장은 통계국장이 맡도록 하였다. 이 국세조사위원회는 1962년 3월10일자로 「통계위원회 규정」이 공포될 때까지 존속하였다. 또한 통계국의 산하협의체로 1959년 7월10일에 '중앙관서 통계담당관 협의회'(회장 내무부 통계국장, 간사 내무부 통계관)가 구성되었다. 그에 따라 정부 각 부·처·청은 물론 국회, 대법원, 심계원 등에서 관장하는 통계에 관하여 상호간 긴밀한 협의와 조정이 이루어지게 되었다. 이러한 시스템은 「통계법」이 제정 공포될 때까지 유지되었다.

## 일원화된 통계업무 체계의 부재

●● 정부수립 직후에는 통계업무가 공보처 소관으로만 규정되어 있었기 때문에 농업통계와 관련하여 혼란이 있었다. 그래서 각 부처의

직제가 제정되던 1948년 11월4일 농림부장관 비서실에 조사통계과를 두도록 하였고, 1950년 4월 직제 개편 시에는 조사통계과를 차관실 직속으로 옮겼다. 이어 1955년 2월17일 「정부조직법」 제2차 개정 시 농림부 농정국의 조사통계과로 개편된 후에는 그 안에 통계계와 조사계를 두어 농정과에서 담당하고 있던 식량작물 생산량통계를 흡수하였다. 이 기구는 1964년에 관리계가 증설될 때까지 지속되었다.

1949년 3월25일 「정부조직법」 제1차 개정 때 보건부가 신설되었으며, 1955년 2월17일 제2차 개정 때 보건부와 사회부를 통합함으로써 보건사회부라는 명칭의 조직이 신설됐다. 1949년 3월 보건부 신설 당시 노동국에 조사지도과를 두고 노동통계를 작성했다. 조사지도과는 보건사회부로 재편된 이후에도 변동이 없었다가 1961년 10월2일 「정부조직법」 제11차 개정 시에 노동통계과로 명칭을 바꾸게 된다.

상공부에는 공업국에 조사과를 두어 거래기준에 의한 수출입통계와 생산에 관한 행정보고통계를 담당케 하였다. 그 외의 다른 부처에서도 총무과나 서무과 등에 통계담당을 두고 소관업무와 관련된 행정통계를 관장하도록 하였다. 한편 각 시도에서도 연말상주인구조사와 관할 행정통계를 편찬하는 담당자를 두었다.

한국은행(구 조선은행)은 1950년 6월12일 정식출범하면서 통화신용정책의 수립과 집행을 효율적으로 뒷받침하기 위하여 조사와 통계업무를 전담하는 조사부를 설치하면서 구 조선은행 조사부의 진용과 자료를 인수하였다. 한국은행은 전쟁 와중에 제반자료의 분실, 조사망의 와해 등으로 한때 조사기능이 마비되기도 하였으나 1953년 5월 통계업무 전담을 위하여 조사부 제2과를 통계과로 개편하고 이어 7월 산업조사과를 신설하여 기본적인 산업조사에 착수하는 한편 기초 중요 통계의 수집 작성을 준비하였다. 1954년에는 산업조사과를 폐지하고 해외조사과를 신설하였다. 1955년에는 다시 통계과를 1·2·3통계과로 분할하여 관장업무를 넓히고 기존의 기획조사과와 도서과를 포함한 6개과를 두었다. 이후 약 3년간의 노력 끝에 『경제연감』을 복간하고 국민소득, 금융, 재정, 생산 및 기타 경제통계 등의 통계계열도 정비하였다.

한편 민간기관인 '사단법인 대한통계협회'가 비영리 법인으로 인가를 받아 1959년 11월7일 창립하였다. 이후 뚜렷한 활동을 하지 못하다가 1963년 3월20일 조사통계국을 비롯한 통계 관련 부처, 공공기관, 민간

단체의 협조로 '재단법인 대한통계협회'로 재출발하였다(현재는 '한국통계진흥원'으로 개칭).

## 본격적인 통계진흥시책의 추진

●● 6·25전쟁을 겪고 1960년대 초기에 이르는 이 시기는 우리나라가 현대사회로 발돋움하기 위한 격동의 전환기라고 할 것이다. 통계진흥시책이 하나의 정책적 과제로서 본격적으로 모색되기 시작한 것은 중앙통계기구로서의 공보처 통계국이 내무부 통계국으로 전환된 1955년 이후부터라 할 수 있다.

이는 그해 9월1일에 있었던 제1회 간이총인구조사의 실시와 함께 추진되었다. 당시 통계국은 국세조사와 연말상주인구조사 및 인구동태조사 같은 인구통계를 주로 담당하고 있었기 때문에 「인구조사법」을 위주로 하는 몇 가지 시행령만 지니고 있었다.

그런데 전쟁피해 복구와 경제부흥 노력이 가속화되면서 산업경제부문 등으로 통계조사 영역을 확대할 필요성이 제기되어 산업경제통계 개발이나 행정보고통계 등 통계 전반에 대한 체제 정비가 요구되었다.

이때부터 통계진흥을 위한 시책 연구가 활발해지기 시작하여 1956년경부터 기본법으로서의 「통계법」 제정 시안을 검토하였고 아울러 통계에 대한 기획·심의·연구를 위하여 중앙에 통계위원회를 설치하는 문제도 논의되었다. 그런 한편으로 통계에 대한 대국민 의식제고를 위해 통계도표전시회 개최나 통계강습회 실시 등을 준비하기도 하였다. 이러한 움직임과 때를 같이하여 국회에서 통계기능 활성화 건의안이 채택되어 정부로 이송되었다. 1957년 6월24일자로 통계국의 조직도 통계기준과·인구통계과·경제통계과·제표과 체제로 개편하게 되고, 1958년 5월6일에는 국무회의에서 「통계행정강화요강」이 채택되었다. 이에 따라 통계국에서는 1959년부터 1960년 초에 걸쳐 대략 다음의 여섯 가지로 요약되는 통계행정 주요시책을 추진하기로 하였다.

첫째, 기본법으로서의 「통계법」 제정을 추진하고 통계사무 처리규정들도 갖추어 나가기로 했다.

둘째, 통계행정기구의 확대강화를 추진하여 중앙통계국과 각 부처의 통계기능을 현대화하면서 지방통계기구도 강화·정비하기로 하였다.

- 제1회 간이총인구조사보고  
(내무부, 1955)



셋째, 통계요원의 진용 강화와 자질 향상을 도모하기로 하였다. 통계전담직원을 배치하고 통계담당관제를 도입하고, 지방 통계공무원 임용 요강 제정(통계관, 통계주임 등)도 서두르기로 하였다. 한편 통계요원의 자질 향상을 위하여 국립공무원 훈련원에서 통계교육과정을 필수과목으로 이수토록 하고 선진국의 통계기법과 기술을 도입하기 위하여 통계요원의 해외 연수와 국제회의 참석, 통계장비의 도입 및 외국도서의 번역 발행도 추진하기로 하였다.

넷째, 통계사무를 개선하고 쇄신하는 방안으로서 중앙관서 통계담당관협의회를 설치·운영하고 수시로 지방통계실무자 회의를 개최하며, 동시에 종합통계 보고례의 편찬을 계속적으로 추진하도록 하였다.

다섯째, 통계사무수행에 따르는 예산을 우선적으로 확보하고 통계시설을 정비하기 위해 노력하기로 하였다. 이에 따라 통계국 청사를 신축하는 사업을 서두르기로 하였다. 또한 통계장비의 현대화를 위하여 IBM기종을 구입 또는 임차하기로 하였다.

여섯째, 통계개념을 고취하기 위해 범국민적 인식확산에도 노력을 경주하기로 하였다. 통계양양주간 설정, 통계도표전시회 개최, 통계강습회 실시 등이 그 방안으로 제시되었다.

이러한 통계행정 주요 시책에 따라 근대식 위원회 제도도 통계행정에 활용되었다. 1960년 이전에 앞서 언급한 중앙관서 통계담당관협의회와 특별시도 통계실무자회의를 비롯하여 통계간행물심의위원회, 노동력조사연구위원회, 인구동태조사연구위원회, 국제통계연구위원회가 설립되어 이미 가동되고 있었다. 1961년에는 가계·물가조사연구위원회와 통계위원회(법정), 1962년에는 자원조사연구위원회, 1963년에는 통계행정연구위원회를 설치하기로 하고 이에 대한 법적·제도적 실행준비를 추진하기로 하였다.

특히 통계요원의 양성과 훈련은 무엇보다 목전에 닥친 1960년도 총조사를 성공적으로 수행하기 위해서도 사전에 철저히 계획되고 집행되어야 했다. 국세조사 집계원 800명을 연차적으로 채용하여 훈련하고 지방에서도 시도지역 국세조사 조사원 이외에 국비 직원을 포함한 통계전담직원 1862명을 확보하여 조직적으로 배치하였다. 한편으로는 유능한 통계행정가, 실무분석자, 통계이론가들의 양성을 위하여 1957년부터는 우수한 통계요원을 선발하여 해외통계연수는 물론, 국제통계회의에 참가토록 하였다.

## 통계 관련 법령을 정비하다

●● 1960년까지만 해도 통계 관계 법령으로 19개 법령(국무회의 및 국세조사 전문위원회가 의결한 요강要綱 포함)이 있었으나, 이중 총인구조사, 인구조사, 국세조사(위원회 및 분과위원회 규정 포함) 관계 법령이 13개로 그 대부분을 차지했다. 그 외에 「인구동태조사령」, 「인구동태조사 시행규칙」, 「호구조사규정」, 「통계행정 강화요강」, 「지방행정기관 통계사무 처리규정」, 「국제통계연구위원회 규정」 등이 있었다. 일제 때에 만들어져 사회정보 파악에 유용하게 이용되었던 소위 ‘보고례(報告例)’에 대한 관심도 높았는데 내무부, 농림부, 사회부 같은 각 부처나 법원 등에서 각기 나름의 필요에 따라 양식과 작성요령을 산하기관에 시달하여 보고자료를 징구·취합하기도 했다.

특히 내무부에서는 내무부 훈령 제39호(1952)를 공포하고 내무행정에 필요한 보고례를 위해서 보고사항 108종을 지방관서 등 예하기관에 시달하기도 하였다. 통계국이 내무부에 소속된 이후 행정보고를 통하여 통계사항을 받기 위해 각 부처와 수차례 협의조정을 거쳐 1958년경에 그 시안을 마련하고 2년여 동안 실효성을 검토한 후 1960년 12월31일 국무원 훈령 제180호로 「정례보고 규정」을 공포하기에 이르렀다.

당시 내무부 정례보고 사항을 종류별로 보면 지방의회 관련 보고 3종, 행정구역 및 지방조합 상황보고 2종, 공무원 정월·배치 등에 관한 보고 6종, 감사 관련 보고 3종, 민원사무처리 관련 보고 1종, 징병 관련 상황 보고 6종, 지방재정 관련 상황 보고 5종, 세무 관련 보고 24종, 외자 관련 사항 보고 2종, 도로·상수도·중기 등 관련 상황 보고 6종, 통계행정·보고 관련 상황 보고 6종, 기관평가 관련 상황 보고 2종 등 총 66종이 있었다.

## 미국 통계고문단의 자문을 받다

●● 1958년에 미국의 서베이·리서치 회사(Surveys & Research Corporation)는 미정부 대외원조처(ICA)와 한국통계의 개선에 관한 계약을 체결하였다. 이어 미정부 대외원조처와 대한민국 정부와의 계약에서 이 회사의 통계고문단이 한국의 통계제도와 통계조사 활동의 개선을

한국정부의 통계활동을 검토하여 통계자료의 적용범위 설정과 통계의 정확성 확보, 조사방법 및 이용 등에 관한 검증, 중앙정부와 지방정부의 통계기구 검토, 통계행정의 개선, 통계활동의 책임분담, 통계조사 관련 법령 제정, 각 부처 간의 유기적인 협조와 정부의 통계자료 집계기 수요 측정 등에 걸친 다양한 분야를 검토하여 한국통계에 대한 평가를 내리고 국가통계체계의 통합에 필요한 계획을 강구하고 그 결과를 한국정부에 건의하였다.

위하여 한국정부에 협조토록 하였다. 당초 계약기간은 2년이었으나 3년간 더 연장하여 5년으로 하였다. 초대 단장은 라이스(Stuart A. Rice)였다. 이 통계고문단은 2차 대전 후의 일본 통계제도와 통계조사를 재건한 경험을 갖고 있었다. 때마침 「통계행정강화요강」이 국무회의에서 의결(1958. 05. 06)되어 통계기능의 변화, 통계제도와 통계조사 활동의 개선 및 통계 간의 종합조정을 도모하고자 하였고, 1960년 인구 및 주택국세 조사와 농업국세조사가 준비 중에 있었기 때문에 이들 고문단도 여기에 참여하여 국세조사의 준비사항을 검토하고 필요한 건의안을 제시했다. 한편 국세조사를 위한 요원의 해외훈련, 청사 및 자료처리소의 확보와 자료처리 기자재 확보 등을 측면 지원하였다.

그런 한편으로 한국정부의 통계활동을 검토하여 통계자료의 적용범위 설정과 통계의 정확성 확보, 조사방법 및 이용 등에 관한 검증, 중앙정부와 지방정부의 통계기구 검토, 통계행정의 개선, 통계활동의 책임분담, 통계조사 관련 법령 제정, 각 부처 간의 유기적인 협조와 정부의 통계자료 집계기 수요 측정 등에 걸친 다양한 분야를 검토하여 한국통계에 대한 평가를 내리고 국가통계체계의 통합에 필요한 계획을 강구하고 그 결과를 한국정부에 건의하였다. 통계고문단이 건의한 주요내용은 대략 다음과 같은 것이었다.

- 일반목적통계는 통계국으로 집중

특수하고 제한된 행정적 목적 이외에 일반목적에 지니는 통계자료는 가능하면 조속히 통계국에 집중시켜 서비스를 제공하도록 하여야 한다.

- 중앙표본조사기구의 설치

정부에서 필요한 대부분의 통계는 전수조사보다 소규모의 표본조사이다. 더 정확하고 효율적으로 자료를 수집할 수 있고 비용도 절감할 수 있기 때문이다. 통계국은 모든 정부기관과 일부 민간기관이 이용할 수 있도록 반(半) 자치적인 중앙표본조사기구를 창설토록 해야 한다.

- 통계자료처리소의 설치

1960년대 센서스 자료처리 후 한국정부에 이양될 예정인 현대식 IBM 시설을 바탕으로 통계자료처리소를 설치하여 모든 행정기관과 많은 민간기관에서 통계자료 처리에 이용할 수 있도록 해야 한다.

- 농림부 통계조직의 승격  
1960년도 농업센서스를 담당할 농림부의 조사통계과는 과 이상의 지위로 승격하거나, 장관 직속하에 존치하거나, 농사원(農事院)으로 이전하는 형식을 취할 필요가 있다.
- 기타 통계기관 사무기능의 한계 설정  
일반적으로 제한된 행정목적에 위한 통계를 수집하고 분석하는 사무는 관계부처에 잔류시켜야 하지만, 이러한 기관의 사무한계는 명확히 규정하여야 한다.
- 통계조정 및 관리의 권한  
관청과 민간을 막론하고 모든 통계활동은 서로 연결해 조정하여야 한다. 민간기관의 통계활동 내용을 개선하도록 협의할 수 있는 통계조정기관의 설치가 필요하다. 통계조정기관은 국무총리실 또는 국무원 사무처에 별도 기관으로 설치하거나(영국, 미국, 일본정부의 조정기관과 유사), 통계국에 일반통계의 사무와 함께 통계조정 권한을 부여(캐나다와 유사)하는 방안이 검토될 수 있다.
- 국세조사위원회를 통계위원회로 개편  
1960년도 센서스를 위해 설치한 국세조사위원회는 그 기능이 강화되고 독립된 통계위원회로서 지속되어야 한다.
- 민간의 통계사업 참여  
정부는 통계정보의 원천이면서 정부통계의 이용자인 국민이 민간단체를 통하여 통계문제에 관한 의사를 개진할 수 있도록 상임자문위원회를 설치하고 특별공청회를 마련하여야 한다.
- 통계법의 제정  
건전하고 효율적인 한국 통계제도를 확립하기 위해서는 통계법의 제정이 가장 중요하다.
- 정부통계요원의 훈련  
현재 재직 중인 직원들에게는 재직자 훈련계획을 마련하고, 대학교 및 각종 학교에서 중요 학과목으로 통계학과 응용통계학을 강의하도록 하며, 우수한 인재들의 외국유학을 장려하고, 유능한 인재를 정부통계공무원으로 이끄는 유도책이 강구되어야 한다.

# 03

## 정부수립 및 전환기의 통계활동

중앙통계기관이라 할 수 있는 공보처 통계국은 국세 파악을 위한 인구조사는 물론 산업시설 및 근로실태 조사와 같은 대규모 통계사업을 도맡아 했다. 한편 한국은행은 금융, 물가, 임금 관련 통계들을 작성하였다. 건국 정부의 통계활동은 이 두 기관을 중심으로 이루어진 셈이다. 그리고 이 두 기관은 통계를 공공 서비스로 인식하여 많은 통계간행물을 발간했다. 이제 통계는 정부기관의 소장자료라기보다는 모든 국민들의 유용한 도구가 되었다.

### 전란으로 중단되는 공보처 통계국의 활동

•• 정부정책의 가장 기본적인 통계는 인구 관련 통계이다. 정부수립 후 1948년 11월4일자로 공보처 직제에 의해 통계국 기능이 확정되자 첫 통계시책으로 12월13일 대통령령 제39호 「제1회 총인구조사 시행령」을 공포하였다. 국정의 기본인 국세의 파악이 그만큼 시급하였기 때문이었다. 당시 총인구 관련 자료로는 1944년 5월1일 현재로 일제가 ‘자원조사법’에 근거하여 실시한 임시인구조사(남북한) 결과와 1947년 2~11월에 미군정이 실시했던 국민등록자료가 주였는데 일제 시의 인구조사 결과는 너무 오래되었고 미군정 시 등록자료는 정확성 등에 문제가 있었을 뿐 아니라, 그간의 급격한 인구유·출입으로 실상과는 거리가 멀었다.

국제관례에 따른다면 총인구조사는 0자 또는 5자 연도에 주기적으로 실시하여야 하지만, 제2대 국회의원 총선거(1950. 05)도 있고 또한 건국 초기 국세 파악이 시급했기에 1년을 앞당겨 1949년에 실시하기로 했다. 1949년 1월27일 법률 제18호 「인구조사법」을 제정·공포하여 인구조사의 법률적 기반도 마련하였는데, 이 법에 의하여 총인구조사는 1950년을 기준으로 매 10년마다 실시하되 다만 1회 조사는 1949년에 실시한다는

- 제1회총인구조사기념우표  
- 우정사업본부 제공



것을 명시하였다. 이미 전해에 「총인구조사 시행령」을 공포하였으므로 1949년 2월15일 총리령 제6호로 「제1회 총인구조사 지방사무 처리규칙」을 공포하여 조사표(당시는 신고서라고 했음)와 종합표 및 요개표(要概表) 등 양식을 마련하였고, 동년 5월1일 0시를 기해 전국적으로 조사에 착수하였다. 조사항목은 ① 성명, ② 가구에 있어서의 지위, ③ 출생년월일, ④ 성별, ⑤ 배우관계, ⑥ 직업 및 특수기능, ⑦ 학력, ⑧ 단기 4278년(서기 1945) 8월15일 오전 0시 현재 거주지, ⑨ 국적, ⑩ 본적, ⑪ 군사경험 여부, ⑫ 징용 여부 등 12개였다.

조사방법은 크게 네 가지로 정했다. 첫째, 조사기관은 국무총리 이하 일반 행정계통으로 하고, 조사원은 명예직으로서 시도지사가 임명 배치하여 국무총리에 보고하도록 한다. 둘째, 가구(세대) 단위로 조사되 가구의 주재자(세대주) 또는 관리자를 신고의무자로 한다. 셋째, 국군부대, 함정, 형무소, 경찰관서 등은 특별지역으로 정해 명령계통을 따라 조사원과 신고의무자를 정하여 조사를 수행한다. 넷째, 집계방법은 전국의 조사신고서 등을 공보처 통계국에 모아들여 하도록 한다.

이와 함께 인구조사자료를 유령인구의 적발이나 과세, 징병, 징용 범죄 수사 등의 자료로 절대 이용하지 않는다는 것을 강조하였다. 조사의 효율적인 수행을 위해 통계국 내에 국세조사과를 설치하였고, 각 시도 공보과장 및 통계담당자로 구성된 총인구조사 사무협의회를 개최하였으며, 총리령 제6호 「제1회 총인구조사 지방사무 처리규칙」 제1조에 의하여 각 시도에 임시총인구조사국을 설치하였다.

아울러 조사의 성공적인 완수를 위하여 조사원을 훈련했고, 각종 홍보 수단을 동원한 것으로 알려졌다. 즉 라디오방송, 극장 막간방송, 역전광장이나 시장근처의 가두방송 등을 통해 조사취지를 상세히 설명하고 선전문(宣傳門) 및 선전담, 현수막, 선전광목(플래카드) 등을 설치했다. 한편 표어·포스터 부착, 총인구조사의 노래 보급, 각 시도 또는 읍면 내 인구 알아맞히기 현상 모집, 농촌지역집합 회합, 조사 당일의 각종 회합 및 행사중지 권고, 신문광고, 초등학교 아동용 흉장(리본) 착용 의무화 등이 추진되었다. 하지만 이 총인구조사 자료는 조사자료를 집계 정리하는 도중에 6·25전쟁을 당하여 소실되었고, 다만 수분류(手分類)의 방법으로 집계산출한 ‘제1회 총인구조사 결과 속보’(1949. 09. 01) 자료만 남아있다. 이 속보결과에 의하면 남한 총인구는 2018만 8641명이며

조사의 성공적인 완수를 위하여 조사원을 훈련했고, 각종 홍보 수단을 동원한 것으로 알려졌다. 즉 라디오방송, 극장 막간방송, 역전광장이나 시장근처의 가두방송 등을 통해 조사 취지를 상세히 설명하고 선전문(宣傳門) 및 선전담, 현수막, 선전광목(플래카드) 등을 설치했다.

이 중 한국인은 2016만 6756명, 미군과 미국인 군속을 제외한 외국인은 2만 1885명이었다. 한편 정부는 1949년 9월1일자 내무부령 제3호로 「호구조사 규정」을 공포하였는데, 이는 대한제국과 일제 총독부 시대를 통하여 지속되어왔던 연도별 호구조사 관행을 새로 복구한 것이었다. 그러나 이 규정에 의한 조사는 6·25 전쟁으로 인하여 제대로 시행되지 못하였고 그 대신 1952년 「인구조사법」에 근거하여 연말상주인구조사를 실시했다. 이 조사도 그나마 예산 제약으로 인해 1953년, 1954년에는 중단하였다가 1955년부터 재개하였다. 또한 1949년 12월19일에 대통령령 제252호로 「인구동태 조사령」이 공포되었고, 12월21일자로 총리령 제19호 「인구동태 조사령 시행규칙」도 마련되었다. 앞서 제정된 「인구조사법」(1949년 1월 27일 공포)과 「인구동태 조사령」 및 「인구동태 조사령 시행규칙」에 의하여 1948년도분의 인구동태조사도 실시하였다.

#### 《제1회 총인구조사》

제1회 총인구조사 시에는 다음 내용과 같은 표어들이 사용되었던 것으로 보인다.

- |                                  |                             |
|----------------------------------|-----------------------------|
| • 집안에 식구 나라에 인구<br>5월 초하루 신고하는 날 | • 인구는 나라의 힘<br>너도나도 신고하자    |
| • 알아내자 대한인구<br>잊지말자 5·1 신고       | • 태극기는 휘날린다<br>의무있는 인구조사    |
| • 너도나도 신고하자<br>우리나라 인구조사         | • 숨길소나 감출소나<br>버젓한 우리인구     |
| • 5월 1일은 인구조사<br>너도나도 신고하자       | • 우리나라의 많은 식구<br>인구조사로 알아보자 |
| • 당당한 우리 한국<br>정확한 인구조로 자랑하자     | • 부강한 국력에<br>번성하는 우리인구      |
| • 인구수는 국력이다<br>내세우자 한국의 힘        | • 부모형제 단란하게<br>인구조사 기입하자    |

또한 제1회 총인구조사의 노래가 있었던 것으로 알려지고 있는데 양기백(梁基伯) 작사, 계정식(桂貞植) 작곡으로 가사내용은 다음과 같았다고 한다.

- |   |  |
|---|--|
| 1. 만물이 소생하고 새엄(움)이 돋고(돋고)<br>종달새 지저귀는(지저귀는) 오월 초하루(하루)<br>십 년 만에 한 번씩(씩) 오는 총인구조사 날 | 2. 동령에 햇빛이 줄기(줄기)를 펼 때<br>우리들의 희망(희망)이 소서(솟아) 오를 때<br>나가서 마지하지(맞이하지) 총인구조사 날 |
|---|--|

\* 총인구조사 참고철(국세조사과), 단기 4282년

\* 국세조사과, 총인구조사 참고철, 단기 4282년

그 밖에 공보처 통계국에서는 항구·지속적 사업으로 산업시설 및 근로 실태조사(광공업 및 교통사업장의 생산설비와 근로상황을 조사), 자원 및 생산량 조사(농림수산, 전력, 지하자원과 그 생산량 조사)와 정부기관 형태조사(전매, 철도, 체신 및 수출입 등 관련 조사)가 있었고, 임시 사업으로 주택조사와 가계조사 등이 이루어졌다. 1950년 1월에는 서울 지역을 대상으로 한국은행과 협동하여 생계비조사를 실시하였으나 이후 전란으로 인해 중단되었다.

## 쏟아지는 통계간행물

●● 공보처 통계국에서는 통계간행물 발간작업도 착수하여 1949년 1월에 『통계월보』 창간호를 발간하였다. 이 창간호에는 통계의 중요성에 대한 공보처장의 창간사, 정부중앙통계기관으로서의 통계국 소개(통계국장), 그해 5월1일 실시예정인 제1회 총인구조사와 관련한 대한민국의 인구조사에 관한 법령(「인구조사법」, 「제1회 총인구조사 시행령」) 해설, 한국인구통계 문제(인구조사과장) 관련 글, 1947년에 시행한 국민등록에 대한 설명이 실려 있고 통계도표와 각 시, 부(府) 및 도의 인구 관련 통계표도 수록되어 있다. 1월에 창간호를 발간 후 2·3호는 2월과 3월에 제때 발간하였지만 4호는 6월에 5호는 8월에 6호는 10월에 발간했다. 매월 간행하지는 못했던 셈이다.

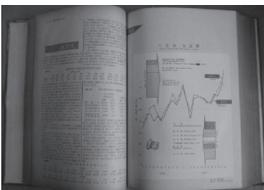
『한국통계연감』의 경우 정부수립 이후 공보처 통계국에서 1953년 10월에 창간호(계수는 1952년분)를 발간하였고, 1955년 6월의 제2호(1953년 계수)부터는 내무부 통계국에서 발간하였다. 내무부 통계국에서는 1959년 1월에 『국제통계』 창간호(제1권 제1호)도 발간했다.

한편 한국은행(1950년 6월12일 이전은 조선은행)에서 발간하던 통계간행물로는 『조사월보』(1947, 월간), 『조선경제연보』(1948), 『경제연감』(1949, 연간) 『물가총람』(1949, 부정기), 『동란특집 임간호』(1951년 3월 전쟁 중 중단된 『조사월보』의 속간) 등이 있었다. 그 밖에 재무부에서는 『세무연보』(1950), 『무역연보』(1950, 1951)를 발간하였고, 한국무역협회에서도 『무역연감』(1951)을 발간하였다. 또 상공부에서는 『주요 광산물부존 및 생산통계와 공장분포 자료』를 1950년에 발표하였고, 상공회의소는 『주요상품 가격조사 자료』(1949)를 발간하였다.

## 한국은행의 통계활동

●● 1950년대 통계활동에 있어 한국은행도 매우 중요한 역할을 담당했다. 「한국은행법」 제36조에는 금융통화위원회의 지시를 받아 한국은행 조사부가, 첫째 통화와 은행업무·재정·물가·임금·생산·국제수지 등에 관한 통계자료를 수집·작성하고, 둘째 한국은행이 발간하는 연차보고서·분기보고서 역시 작성하고, 셋째 『통계월보』를 비롯한 각종

● 경제연감(1958)



간행물을 발간하고, 넷째 국가의 통계업무 개선과 경제·통화·은행 업무에 관해 홍보하는 업무를 담당하도록 규정하였다. 또한 이러한 직무수행에 필요한 자료와 정보를 한국은행 조사부가 정부와 개인 또는 법인에게 요구할 수 있도록 하였다. 이에 따라 한국은행 조사부에서는 금융, 물가, 임금 관련 통계들을 중점 작성하였다.

금융 관련 통계로는 화폐발행, 예금, 대출금, 금리, 어음교환 및 금융기관 영업 관련 통계들이 있었다.

물가 관련 통계로는 서울 소매물가지수와 서울 도매물가지수를 작성하였는데 1949년 4월에 1947년을 기준연도로 하여 각각 개편하였다. 서울을 대상으로 한 물가지수는 이후 6·25전쟁으로 인하여 중단되었고 1951년부터 휴전협정이 체결된 1953년까지는 부산지역 물가를 대신 조사하여 환도 후 서울 물가지수로 연결하였다.

임금 관련 통계로는 서울시 봉급지수, 서울시 노동임금 공종별 지수 등이 있었다. 서울시 봉급지수는 공무원, 교원, 회사원, 은행원 등으로 구분하여, 남자는 전문대학 졸업정도의 근무경력 3년 부양가족 3인 이상을 둔 직장인을 대상으로 하고, 여자는 고등학교 졸업정도의 근무경력 1년 이상인 직장인을 대상으로 조사하여 작성하였다. 서울시 노동임금 공종별 지수도 미군정기의 조사방식을 답습(서울 및 근교의 100명 이상의 종업원이 있는 큰 공장을 표준으로 하여 각 공종별로 대표적인 공장 5개 이상에서 18세 이상 보통기술자의 월 실수령액을 실 근무일수로 나누어 평균일당을 산출)하여 지수로 작성하였다.

1942년 1월부터 시작한 가계조사는 광복 이후 중단되었다가, 1950년 1월 공보처 통계국과 조선은행이 협동하여 서울시의 봉급생활자와 노무자 120가구에 대해 생계비조사를 실시한 후 전란으로 인하여 다시 중단되었으나 1951년 7월부터 부산의 50가구를 대상(유의추출방법)으로 하여 조사를 재개하였다. 이후 1953년 환도와 동시에 서울시 근로자 중 200가구를 선정하여 조사하였고, 이후 지방도시로까지 조사를 확대해 나갔다.

# 04

## 전란의 폐허 속에서 이루어낸 통계발전

종전 후 통계사업은 전우의 시신과 몰살당한 민간인들의 주검의 수를 헤아리면서 시작했다. 참담한 비극 앞에서 보다 강한 나라, 보다 잘사는 나라, 보다 행복한 나라를 건설하려는 의지를 다지면서 통계는 빠른 속도로 발전했다. 미국 고문단의 자문도 받고, 통계인력 양성에 필요한 교육 시스템도 만들었다. 농가경제를 보살피고, 공업을 개척하기 위해 산업 기본통계의 초석도 다졌다. 1950년대가 저물고 1960년대로 접어들면서 마야흐로 '한강의 기적'의 주역들은 갖가지 통계간행물들을 유심히 훑어보며 국가의 미래를 그리고 있었다.

### 수치로 밝혀낸 6·25전쟁의 참상

- 6·25 전쟁이 교착상태에 들어간 1952년 3월31일 현재 공보처 통계국에서는 전쟁 중 피살자와 피납자를 신고받아 이의 집계결과를 공표하고 아울러 그 명부까지 작성하여 이후 휴전회담에서의 대북협상

6·25전쟁 피살자 및 피납자 신고수(1952. 03. 31 기준)

(단위 : 명, %)

구분	계		합계	피살자		합계	피납자			
	인원	구성비		구성비	남		여	구성비	남	여
총수	142,923	100.0	59,964	100.0	44,008	15,956	82,959	100.0	81,369	1,590
서울	21,900	15.3	1,383	2.3	1,160	223	20,517	24.7	19,982	535
경기	18,494	12.9	2,536	4.2	2,373	163	15,958	19.2	15,870	88
충북	6,801	4.8	633	1.1	575	58	6,168	7.4	6,155	13
충남	13,653	9.6	3,680	6.1	3,476	204	9,973	12.0	9,642	331
전북	12,616	8.8	5,603	9.3	4,394	1,209	7,013	8.5	6,592	421
전남	47,066	32.9	43,511	72.6	29,565	13,946	3,555	4.3	3,506	49
경북	8,114	5.7	628	1.1	586	42	7,486	9.0	7,396	90
경남	2,504	1.8	689	1.2	662	27	1,815	2.2	1,807	8
강원	11,645	8.2	1,216	2.0	1,139	77	10,429	12.6	10,404	25
제주	68	0.0	23	0.0	18	5	45	0.1	15	30
철도경찰	62	0.0	62	0.1	60	2	-	-	-	-

• 군인과 경찰 제외

출처 : 공보처 통계국

구분	계		부상		사망 및 실종						재산피해액	
	합계	구성비	합계	구성비	합계	구성비	사망	학살	행방불명	납치	금액	구성비
총수	990,968	(100.0) 100.0	229,625	(23.2) 100.0	761,343	(76.8) 100.0	(24.7) 244,663	(13.0) 128,936	(30.6) 303,212	(8.5) 84,532	410,590	100.0
서울	129,908	13.1	34,680	15.1	95,228	12.5	29,628	8,800	36,062	20,738	185,076	45.1
경기	128,740	13.0	25,479	11.1	103,261	13.6	39,728	7,511	39,965	16,057	39,985	9.7
충북	70,003	7.1	12,658	5.5	57,345	7.5	24,320	3,409	23,304	6,312	12,834	3.1
충남	75,409	7.6	20,290	8.8	55,119	7.2	23,707	5,561	15,829	10,022	19,084	4.6
전북	91,861	9.3	15,364	6.7	76,497	10.1	40,462	14,216	14,609	7,210	11,436	2.8
전남	193,788	19.5	52,168	22.7	141,620	18.6	14,193	69,787	53,469	4,171	20,069	4.9
경북	97,851	9.9	21,061	9.2	76,790	10.1	35,485	6,609	27,112	7,584	58,590	14.3
경남	72,306	7.3	32,417	14.1	39,889	5.2	19,963	6,099	11,986	1,841	45,621	11.1
강원	130,777	13.2	15,483	6.8	115,294	15.2	17,122	6,825	80,819	10,528	17,869	4.4
제주	325	0.0	25	0.0	300	0.0	55	119	57	69	28	0.0

• 중앙분 재산피해액은 서울에 포함

• 재산피해액은 연감에는 1000원 단위로 발표하였으나, 100만 원 단위로 축약하였기 때문에 반올림하면서 합계와 세목계가 일치하지 않음  
출처 : 내무부 통계국, 『대한민국 통계연감』, 단기 4286

관련 자료로도 활용할 수 있도록 하였다. 1953년과 1954년에는 전쟁 중 인명과 재산상 피해상황에 대한 전반적 조사를 실시하여 그 결과를 1954년과 1955년에 발표하였다.

## 다양해진 인구 조사

•• 1955년의 총인구조사는 정기 총인구조사 사이의 중간년도 조사이기 때문에 ‘제1회 간이총인구조사’라 하였는데 실시 근거법령은 「인구조사법」(1949)과 「제1회 간이총인구조사령」(대통령령 제1033호, 1955. 06. 08) 및 「제1회 간이 총인구조사 규정」(내무부령 제47호, 1955. 07. 07)이었다. 본래는 1955년 6월30일 0시를 기하여 실시하려고 했으나, 동년 9월1일에야 이루어졌다.

신고서 항목은 ① 성명, ② 가구에서의 지위, ③ 생년월일, ④ 성별, ⑤ 배우관계, ⑥ 취업기관명, 취업기관의 사업종목, 종사하는 직무의 종류 및 직위, ⑦ 학력(⑦ 불취학 : 국문해득 여부 ⑧ 졸업자 : 국민, 중학, 고등전문대학 ⑨ 재학자 : 국민, 중학, 고등전문대학), ⑧ 불구상태(⑩ 실명 ⑪ 수(手)절단 ⑫ 족(足)절단 ⑬ 농아 ⑭ 기타), ⑨ 전입구별(⑫ 8·15 이후 ⑬ 6·25 이후 ⑭ 1·4 이후 : 북한, 중국, 일본, 기타 외국으로 구분 표시), ⑩ 본적 또는 국적, ⑪ 주거상황(⑯ 자택 ⑰ 관사 또는 사택 ⑱ 차가 ⑲ 셋방 ⑳ 기타), ⑫ 영농가·비농가의 구분(㉑ 전업농가 ⑬ 겸업농가 ⑭ 비농가) 등 12개였다.

총인구조사결과 총인구는 2152만 6374명으로 집계 발표되었다. 정기조사인 1960년도 ‘대한민국 인구 및 주택국세조사’도 「인구조사법」을 근거로 하여 1960년 11월3일 국무원령 제91호 「국세조사령」에 의하여 1960년 12월1일 0시를 기하여 실시하였다. 정기조사인 만큼, 이전의 총인구조사에 비해서 준비도 2년여에 걸쳐 철저히 하였다. 더욱이 1959년초에 설치한 국세조사위원회의 기여가 지대하여 거의 완벽한 조사가 이루어졌다. 조사 이후에는 404개 표본조사구를 대상으로 사후조사(PES)를 실시하였으며, 집계처리도 IBM기계를 사용하는 등 역대 총인구조사에 비해 성공적인 사례로 인정되었다. 이 조사부터 현주인구(de facto population) 개념 대신 상주인구(de jure population) 개념을 도입하였다. 또한 노동력 개념도 도입하였으며, 처음으로 주택항목을 포함했다. 이때부터 신고서라 하지 않고 조사표라 하였는데 조사항목도 가구, 교육정도, 경제활동, 집 또는 거주, 건물에 대한 사항으로 구분하였고, 총 36개 항목으로 구성되었다. 조사결과 총인구는 2498만 9241명으로 집계 발표되었다.

총인구조사 이외에 행정보고에 의한 ‘연말상주인구조사’는 전쟁이 소강상태에 들어선 1952년에 일단 실시하였으나 1953년과 1954년은 중단하였다가 1955년부터 다시 재개하였다(이 ‘연말상주인구조사’는 1965년 6월부터 ‘상주인구조사’로 명칭이 바뀌게 되고 조사시기도 앞당겨졌다가 1992년 11월 이후 작성 중지된다). 한편 인구의 출생, 사망 및 혼인, 이혼 관계를 조사하는 ‘인구동태조사’도 1952년부터 시작하여 1954년 1월과 1955년 6월에 「인구동태조사령」과 「인구동태조사령 시행규칙」(서식)을 개정하면서 조사의 실효성을 제고하였다.

그 밖에 ‘노동력조사’는 당초 과도정부 때 서무처 통계서 소관이었다가 노동부로 이관되었다. 정부수립 이후에는 사회부(뒤에 보건사회부)의 노동국 조사지도과에서 노동통계에 관한 조사보고서를 편찬 발표하였다.

내무부 통계국에서도 통계적 방법에 의한 체계적인 노동력조사 시스템을 구축하기 위해 1956년 11월부터 조사원과 집계원을 두고 시험조사를 하였다. 1957년 6월24일자 대통령령 제1284호에 의해 조사구도를 갖추게 되었다. 이후 ‘노동력조사’라는 명칭으로 조사를 지속하다가 1961년 7월22일 「정부조직법」 개정에 따라 내무부 통계국이 경제기획원 통계국으로 이관·승계하면서 1962년 5월까지 조사를 계속하였다. 1962년

정기조사인 1960년도  
‘대한민국 인구 및 주택  
국세조사’도 「인구조사법」을  
근거로 하여 1960년  
11월3일 국무원령 제91호  
「국세조사령」에 의하여  
1960년 12월1일 0시를 기하여  
실시하였다. 정기조사인 만큼,  
이전의 총인구조사에 비해서  
준비도 2년여에 걸쳐 철저히  
하였다. 더욱이 1959년 초에  
설치한 국세조사위원회의  
기여가 지대하여 거의 완벽한  
조사가 이루어졌다.

8월부터는 표본조사 방식으로 연간 4회 조사하는 '경제활동인구조사'로 개편하였다.

## 확충된 농업분야 통계

•• 농업총조사는 농업사업체(농가)를 대상으로 농업에 관한 기본적인 사항을 직접 조사하는 통계조사이다. 우리나라는 1950년 세계 농업총조사에 참가하기 위하여 준비하였으나 6·25전쟁으로 인해 중단되고 1961년 처음으로 실시하게 되었다.

1960년의 총인구조사가 국세조사(國勢調查)라는 명칭으로 실시한 것과 같이 농업총조사도 1958년부터 준비를 시작하여, 1960년 인구 및 주택 국세조사에서 기초명부를 확보한 후 1961년 2월1일자로 '농업국세조사'라는 이름으로 실시하였다. 조사일 기준으로 경지 992m<sup>2</sup>(300평) 이상을 직접 경작하는 가구를 대상으로 88개의 조사항목에 대해 조사하였다. 농업총조사는 이후 인구총조사와 같이 0자 연도를 정기조사, 5자 연도를 간이조사로 하여 인구조사가 실시된 해의 12월 또는 이듬해 2월 실시해 오고 있다. 또한 농림부는 정부수립과 함께 각종 농업시책을 추진하면서 농업생산에 관한 행정통계를 지속적으로 수집해 왔다. 특히 농가 호수와 인구, 양곡작물, 축산물 등에 관한 사항을 '농업기본통계'라는 이름으로 연·월보로 발표해 왔다.

표본조사도 실시하였는데, 1953년 7월에는 농림부와 한국은행 조사부가 합동으로 '농촌실태조사'를 실시하였고, 1954년 7월부터는 농림부가 독자적으로 '농가경제조사'와 '농산물생산비조사'를 표본조사방식에 의해 실시하였다. '농가경제조사'는 이후 1962년 12월부터 한국은행 및 농업협동조합 등과 협동하여 실시함으로써 조직적 조사체제로 발전하였다. 그 외에 농림부 양정과에서는 '식료품소비조사'를 어정과에서는 '어가경제조사'를 실시하였다.

한편 농촌물가조사는 농업은행에서도 1956년 6월부터 전국 15개 농촌 지역을 대상으로 65개 주요 농산물에 대해 매월 1회 소매가격을 조사하는 '지방물가조사'를 실시하였고, 1958년부터는 '농촌물가조사'로 확대했다가 1959년에 다시 '농촌물가 및 임료금 조사'라는 이름으로 본격적인 가격조사를 실시하였다.

이와 함께 농가경제 및 특작물 등과 관련한 여러 조사를 실시해 오다가 1961년 농업은행과 농업협동조합이 합병함으로써 농업협동조합중앙회의 조사부로 승계·이관되었다. 농협중앙회는 가격자료만을 수집하였던 농촌물가 및 임료금 조사를 발전시켜 1959년을 기준연도로 한 '농촌물가 및 임료금 지수'를 작성하였다.

## 초석을 다진 산업통계

●● 한국은행에서는 1955년(단기 4288) 11월 중에 1955년 10월 31일을 기준시점으로 하고, 1954년 11월1일부터 1955년 10월31일까지를 조사대상기간으로 한 '4288년 광업 및 제조업 사업체조사(산업총조사의 효시)를 실시하였다. 이 조사결과는 다섯 차례에 걸쳐 속보 형태로 발표하였고 그 내용에 좀더 상세한 기본통계를 보충하여 1956년 12월에 종합보고서를 편찬하였다. 이 보고서는 광업 및 제조업에 관한 사업체수, 종업원수 및 연 출근인원수, 급여지불총액, 1인당 급여지불액, 생산 등의 통계를 산업세분류별 전국 총수와 산업중분류별 도별 총수 등으로 구분하여 작성하였다. 이 종합보고서 발간에 앞서 1956년 11월에 『광업 및 제조업 사업체 명부』도 작성 발간하였다. 이후 1958년 기준조사는 1958년 3월31일을 기준시점으로 한국산업은행이 실시하였고 1960년 기준조사는 1960년 12월31일을 기준시점으로 상공부와 한국산업은행이 공동으로 실시하였다.

1963년 기준조사(기준시점 1963. 12. 31)와 1966년 기준조사(기준시점 1966. 12. 31)는 경제기획원 조사통계국과 한국산업은행이 공동으로 실시하면서 조사의 명칭도 '광공업센서스'로 바꾸고 업종별 생산액 등이 포함된 보다 정밀화된 통계조사로 발전하게 된다.

또한 한국은행은 1956년에 '건축물 건축허가통계'를 작성하였고, '광업 및 제조업 생산 종업원의 월급여액 및 출근일수'를 조사하여 보다 개선된 방식으로 임금·노임 관련 지수를 산출했다. 1957년 8월부터는 '광공업생산지수'를 편제하기 위해 '광공업동태조사'를 실시하였다(이 조사는 추후 1969년 1월부터 1970년 6월까지의 한국산업은행, 1970년 7월부터는 경제기획원 조사통계국으로 이관된다).

'광공업생산지수'는 1955년을 기준연도로 상시 종업원수를 가중치로

- 1963년 광공업센서스기념우표  
\_ 우정사업본부 제공



사용하여 라스파이레스(Laspeyres)산식에 따라 한국은행이 처음 편제하였는데 기초자료의 미비 등 제반 여건이 열악한 가운데 작성되어 통계명칭도 '잠정생산지수'로 하였다. 1960년 5월에 1958년 광업 및 제조업사업체조사 결과에 따라 1958년을 기준연도로 하는 센서스 부가가치 개념의 생산지수로 개편하면서 1954년까지 소급했고, 지수 명칭도 '신산업생산지수'로 개칭하였다. 1955년 기준지수의 대표품목수는 77개였으며, 1958년 기준지수에서는 대표품목수가 149개로 확대되었다. 광공업동태조사와 광공업생산지수 편제업무는 1969년 1월 한국산업은행으로 이관되었다가 1970년 7월부터는 경제기획원 조사통계국으로 다시 이관된다. 한국은행은 1960년과 1961년 양년도분을 대상으로 1962년에 최초로 기업경영분석통계를 작성하여 『우리나라 기업경영분석(1960~1961)』이라는 보고서로 발간하기도 했다.

## 국민소득 최초 작성

•• 국민소득추계를 위한 시도는 일제 말기와 미군정기에도 있었지만 정부수립 이후에도 계속되었다. 1951년 10월에는 당시의 기획처와 재무부 그리고 한국은행 합동으로 '국민소득조사위원회'를 구성하였고 이들의 작업결과로 1952년 1월에 한국정부 최초의 1951년도분 국민소득추계를 발표하였다. 거기에 더하여 한국은행은 1952년부터 여러 가지 산업 관련 조사에 착수하여 각종 통계계열을 확보해 나가면서 국민소득추계에 관한 기법을 연구 발전시켜 나갔다.

1954년 3월에는 1952년, 1953년도의 국민소득추계치를 발표하였으며 이를 토대로 하여 1955년에는 당시 기획처 경제기획국(1955년 「정부조직법」 제2차 개정 때 기획처가 부흥부 기획국으로 개편)과 협조하여 '1952~1954년 회계연도의 시장가격에 의한 국민총생산'을 추계하였다. 1957년에는 한국은행이 국민소득추계기관으로 공식 지정되었고 이듬해부터 공식적인 GNP 추계작업을 시작하였다.

도매물가지수는  
일제강점기 직전인 1910년  
7월을 기준으로 하여  
서울지역을 대상으로 당시  
한국은행(1909. 11 설립,  
1911. 03 조선은행으로  
개칭)이 30여 개 품목의  
가격을 조사하여  
단순산술평균법으로  
작성(1910. 07~1945. 06)  
하여 왔으며, 1936년  
기준지수로 변경한 후에는  
품목을 80개로 늘리고 산식은  
처음에는 단순산술평균법을  
채택하였다가 1948년 3월에  
단순기하평균법으로  
변경하여 지수를 작성  
(1936. 01~1949. 04)하였다.

## 물가지수에 가중치 개념 도입

•• 도매물가지수는 일제강점기 직전인 1910년 7월을 기준으  
로 하여 서울지역을 대상으로 당시 한국은행(1909. 11 설립, 1911. 03 조  
선은행으로 개칭)이 30여 개 품목의 가격을 조사하여 단순산술평균법  
으로 작성(1910. 07~1945. 06)하여 왔으며, 1936년 기준지수로 변경한  
후에는 품목을 80개로 늘리고 산식은 처음에는 단순산술평균법을 채  
택하였다가 1948년 3월에 단순기하평균법으로 변경하여 지수를 작성  
(1936. 01~1949. 04)하였다. 광복 이후 1947년 기준지수로 개편한 후에  
는 역시 서울만을 대상으로 47개 품목(1951. 04부터는 45개)에 대해 주  
1회 조사하여 가중총화법을 이용하여 지수를 산출하였다.

이 지수는 1945년 8월부터 1961년 4월까지 작성되었다. 1955년 기준지  
수로 개편할 때(1958. 11)에는 한국은행이 1955년에 실시한 광업 및 제  
조업 사업체조사 결과를 품목선정 및 가중치 추계의 기초자료로 활용  
하여 199개 품목을 뽑아 서울을 비롯한 10개 도시를 대상지역으로 하  
여 월 3회(농산식용품은 월 6회) 조사하여 기준시 고정가중산술평균법  
에 의해 지수를 작성하였다. 기본분류는 대분류 10개, 중분류 34개, 세  
분류 12개였고, 특수분류지수도 확대 작성하였는데 1947년 기준지수의  
경우 생산재와 소비재 분류를 비롯, 곡물과 곡물 이외, 수출상품과 수입  
상품, 건축재료와 건축재료 이외의 분류가 있었다.

이 지수는 1955년 1월부터 1963년 12월까지 편제되었고 1963년 12월  
에 개편한 1960년 기준지수(1960년 339개, 1961년 340개, 1962년 348개,  
1963~1964년 360개, 1965년 413개, 1966년 412개 품목)로 이어지게 된다.  
한편 소매물가지수의 경우 일제강점기인 1936년을 기준으로 경성상공  
회의소가 10개 내외 품목을 대상으로 작성하기 시작했다. 1945년부터는  
조선은행에서 이를 인수하여 1945년 8월 하순을 기준으로 한 소매물가  
지수를 1947년 5월에 최초로 발표하였다. 이때의 대상품목수는 52개였  
고, 지수산식으로는 단순기하평균법을 사용했다.

이후 1949년 4월에 1947년 기준지수로 개편하였는데 총 43개 품목을  
대상으로 서울을 비롯한 12개 도시에서 조사(6·25전쟁 등의 사유로 일  
부 도시는 조사중단 또는 중단 후 재개)하였다. 지수는 가중총화법에  
의해 편제되었다. 1957년 12월에는 한국은행이 이 지수를 1955년 기준

지수로 개편하였는데 총 품목수는 154개로 대폭 확대되었고 조사품목에 서비스요금이 처음 포함되었다. 조사지역은 다시 서울로 축소하여 '서울 소비자물가지수'라는 명칭으로 발표했다. 지수는 기준시 고정가중 산술평균법에 의해 작성하였다.

1963년에는 1960년 기준지수로 다시 개편하였는데, 이때의 품목수는 당초 248개였으나 이후 279개, 이어 282개로 확대되었고, 조사대상 지역은 이전 지수와 같이 서울에 국한되었다. 지수는 기준시 고정가중 산술 평균법에 의해 편제하였다.

# Chapter 05



# 통계, 국가경제개발의 유용한 도구가 되다

(1960년대 초~1980년대 초)

|

1. '한강의 기적'을 이루다
2. 산업화시대의 통계조직
3. 통계발전 시책
4. 새로운 통계개발과 기존 통계의 변화

05

INTRO

- 박정희 정부의 국가경제개발 모델은 수입대체산업을 육성하는 대신 강력한 국가 주도하에 공업을 육성하고 수입한 원자재로 부가가치가 높은 상품을 생산한 후 이를 수출하여 부국강병을 달성하는 무역입국 모델이라 할 수 있었다.

이 모델은 정확하고 효율적인 통계를 필요로 했다. 대통령과 관료들은 경제기획원이라는 경제개발의 핵심기구 속에 통계조직과 업무를 집중시키고, 여기서 생산된 통계를 도구로 이용해야 '한강의 기적'을 달성할 수 있다는 사실을 잘 알고 있었다. 한국통계발전사의 가장 극적인 시대가 열린 것이다.

첫째 내무부 소속이었던 통계국이 '조사통계국'이라 개칭하고 경제기획원으로 이관되었다. 무역입국 모델은 4차에 걸친 경제개발 5개년계획의 수립과 시행에 의해 실현되었다고 말할 수 있는데, 그를 총괄적으로 지휘한 기관이 바로 경제기획원이었다. 결국 '조사통계국'이 중앙통계조직으로 컨트롤 타워 역할을 하게 되었다.

둘째 국가정책의 수립 및 집행 결과의 판단에 필수적인 통계 시스템을 갖추기 위해 1962년 「통계법」을 제정 공포했다. 이는 조사통계국이 경제기획원으로 이관된 사실과 무관하지 않다. 이제까지의 통계는 단순한 셈법이었다. 우리나라가 그 정도 통계면 충분한 수준의 국가였던 것이다. 하지만 더는 아니었다. 국가 경제개발이라는 확실한 목표는 엄격한 시스템으로서의 통계를 필요로 했다.

셋째 인구센서스 혹은 농업센서스 같은 대규모 통계조사 수행능력을 제고하기 위해, 지방통계조직의 체계화 및 지방정부 통계의 활성화에도 힘을 기울였다. 물론 이 모든 통계 관련 사업의 컨트롤 타워는 어김 없이 경제기획원이었다. 그 밖에 빠른 통계업무 처리를 위한 통계장비의 현대화, 통계생산량의 폭발적인 증대 및 다양화 등도 이 시대 통계발전사에서 놓칠 수 없는 특징이었다.

이 시대는 새로운 통계의 개발과 기존 통계의 변화를 요구했다. 그런 시대가 아니었다면, 그리고 그런 시대로 가기 위해 국운을 걸지 않았다면, 조사통계국을 경제기획원으로 이관하지도 않았을 것이요, 「통계법」을 제정할 필요도 없었을 것이다. 통계가 국가경제개발의 유용한 도구라는 것을 알았다는 사실, 바로 그 사실만큼 큰 통계발전은 없을 것이다.

# 01

## ‘한강의 기적’을 이룬다

제1, 2차 경제개발 5개년계획으로 ‘고도경제성장의 길’이 닦였다. 공업화를 중심으로 한 무역입국의 기반을 다지기 위해 박정희 정부는 최우선적으로 인프라를 구축하는 데 주력했다. 독일로부터 차관을 도입하고 일본과의 국교정상화를 통해 대일청구권 자금을 가져와 고속도로를 뚫고 제철소 건설에 나섰다. 마야흐로 우리 경제는 ‘한강의 기적’이라 불릴 만큼 고도성장을 이룩하게 되었다.

### 고도경제성장의 길을 닦다

•• 1963년 12월에 최고회의가 해산되고 제5대 박정희 대통령이 취임하였다. 박정희 정부가 출범할 당시 한국경제는 극도로 피폐해져 있었다. 이에 정부는 조국 근대화와 국가안보를 국정지표로 삼고 경제성장을 적극 추진하였다.

제1차 경제개발 5개년계획 기간 동안 경제성장률은 연평균 7.8%였고 1인당 국민총생산(GNP)도 7%씩 증가했다. 제1차 경제개발 5개년계획에서 성장률을 7.1%로 높게 잡았을 때 모두들 비웃었지만 결국 목표를 초과달성한 것이다. 거기다 농업국이었던 한국은 매년 15%씩 2차 산업비율이 늘어났는데 제1차 경제개발 5개년계획 마지막 연도인 1966년의 산업구조 비중은 농림수산업 34.4%, 광공업 20.2%, 사회간접자본 및 서비스업 45.4%로 바뀌게 되었다(1953~1960년 동안의 산업구조 평균비중은 농림수산업 41.9%, 광공업 13.4%, 사회간접자본 및 서비스업 44.8%였다). 상품수출도 당초계획 1.4억 달러를 훨씬 초과해 2.5억 달러를 달성했고 실업률도 당초계획 14.8%에서 7.1%로 크게 낮아진 수준을 보였다.

제2차 경제개발 5개년계획(1967~1971)은 1964년에 초안을 마련한 뒤 1966년 7월29일에 확정 발표하였다. 경제성장률은 1차 계획 수준인 연평균 7.0%로

잡았고 목표연도의 상품수출은 5.5억 달러, 상품수입은 8.0억 달러 무역수지는 -2.5억 달러로 잡았으며 실업률은 목표연도인 1971년 5.0%로 잡았다. 결과적으로는 경제성장률은 연평균 9.7%의 실적을 보였고, 이의 주역인 광공업 생산 연평균 증가율은 당초 목표 10.7%를 훨씬 웃도는 20.0%였다. 목표연도의 상품수출도 당초 계획의 2배를 넘는 11.3억 달러를 달성했다. 그러나 상품수입이 당초 계획치 8.0억 달러보다 크게 늘어나 21.8억 달러에 달해 무역수지 또한 -10.5억 달러로 계획치보다 크게 확대되었다.

1962년부터 1971년에 이르는 2차에 걸친 개발계획으로 한국경제는 경공업부문에서의 수입대체기반이 다져졌고 국가기간산업 중심의 발전을 추구하였다. 이 기간에 울산공업단지와 마산수출자유지역이 조성되고 포항종합제철이 설립되었다. 또 경부고속도로가 건설되었다. 한편 파독 광부와 간호사, 한·일 협정 체결 등에 따른 외화와 베트남 파병으로 인한 베트남 특수는 경제발전에 많은 도움을 주었다. 이러한 경제개발계획에 따라 정책수립에 필요한 경제통계가 크게 발전하게 되었다.

## 중화학공업 육성, 무역대국의 기반을 다지다

제3차 경제개발 5개년계획(1972~1976)은 1971년 2월9일 발표되었다. 제1, 2차 경제개발계획의 성공으로 수출이 크게 늘었고 경제자립의 기반이 닦였으나 1960년 후반부터 물가상승이 심각한 문제로 나타났다. 이러한 문제점을 감안하여 제3차 경제개발 5개년계획은 '성장·안정·균형의 조화'를 기본정신으로 하고 중화학공업화와 수출증대를 통한 국제수지 개선, 농어촌경제의 혁신적 개발 등을 주요 목표로 삼았다.

•• 제3차 경제개발 5개년계획(1972~1976)은 1971년 2월9일 발표되었다. 제1, 2차 경제개발계획의 성공으로 수출이 크게 늘었고 경제자립의 기반이 닦였으나 1960년 후반부터 물가상승이 심각한 문제로 나타났다.

이러한 문제점을 감안하여 제3차 경제개발 5개년계획은 '성장·안정·균형의 조화'를 기본정신으로 하고 중화학공업화와 수출증대를 통한 국제수지 개선, 농어촌경제의 혁신적 개발 등을 주요 목표로 삼았다.

정부는 농업부문의 성장동력으로 통일벼 등 다수확품종재배를 적극 장려하고 이종곡가제를 도입했다. 이로 인해 1970년대 중·후반에 쌀 자급이 이루어졌고 이후 훈공기나 보릿고개라는 쓰라린 단어가 차차 사라져 갔다.

제3차 경제개발 5개년 계획기간 동안 연평균 경제성장률은 계획목표 8.6%를 뛰어넘어 11.2%에 달했고, 1976년의 수출액 역시 당초 목표액 35억 1000만 달러의 2배가 넘는 78억 1500만 달러의 실적을 보였다.

중화학공업육성 정책에 힘입어 광공업의 비중도 1971년 22.8%에서 1976년에는 31.0%로 높아졌고, 중화학공업은 이 기간 중 9.0%에서 39.7%까지의 성장률을 보였다. 전체 공업 중 중화학공업의 비중은 1972년 34.9%에서 1976년 45.9%까지 높아졌다. 수출다변화 정책으로 미국과 일본에 대한 의존도가 1970년에 70%에 육박했던 것이 1976년에는 50% 수준으로 낮아졌다. 농촌에서는 새마을운동 전개로 농촌 환경이 개선되고 경지정리율도 크게 높아졌다.

제4차 경제사회개발 5개년 계획(1977~1981)부터는 종전 명칭에 '사회'라는 단어를 추가해 그전에 없었던 교육·의료 등 사회개발 부문을 처음 포함시켰다. 제4차 계획은 1976년 6월18일 발표되었는데 '성장·능률·형평'을 기본 정신으로 하여 중화학공업화의 촉진과 경제의 자립화에 초점을 두었고, 계획이 끝나는 1981년까지 '100억 달러 수출 달성'과 '1인당 국민소득 1000달러 달성'이라는 목표를 세웠다. 또한 사회개발을 중요시하여 주택, 보건, 교육에 대한 투자를 늘리고 의료보험제도를 실시하기로 하였다. 1978년 5월26일에는 여천석유화학공단이 준공되고 제3차 개발계획 때부터 시작한 원자력 발전소 건설도 1978년 7월20일 고리(古里) 원자력 1호 발전기가 준공됨으로써 첫발을 내딛었다. 이후 원전은

부문별 연평균 성장률 및 부가가치 비중

(단위 : %)

구분	연평균 성장률			부가가치 비중		
	1953~1960	1961~1970	1971~1980	1953~1960	1961~1970	1971~1980
농림어업	2.3	4.4	1.6	41.9	35.5	24.6
광업 및 제조업	12.1	15.7	14.1	13.4	19.1	24.0
광업	...	...	4.7	1.4	1.8	1.3
제조업	12.7	16.8	15.8	12.0	17.3	22.7
경공업	...	...	12.7	9.5	11.5	11.3
중화학공업	...	...	17.2	2.5	5.8	11.4
전기·가스·수도 건설업	9.3	19.2	10.3	3.7	5.2	6.8
전기·가스·수도업	...	...	15.8	...	...	1.4
건설업	...	...	10.1	...	...	5.5
서비스업	3.8	8.6	6.8	41.1	40.2	44.5
국내 총 생산	3.8	8.4	9.0			
부가 가치 비중				100.0	100.0	100.0

출처 : 한국경제60년사편찬위원회, 『한국경제 60년사』, 한국개발원, 2010

- 여천석유화학공단  
\_ e-영상역사관 제공



전력공급에 크게 기여했다. 물가상승에 비해 전기요금 인상폭은 줄었다. 제한송전 때문에 구차스러운 촛불과 등잔불에 의존해야 했던 시절을 벗어났던 게 1979년 이후였다. 이 해에 전화(電化)작업 98.7%를 완료했다.

제4차 경제사회개발 계획기간 중 연평균 경제성장률은 당초 계획 9.2%에 못 미치는 5.8%에 그쳤는데, 이는 1978년부터 1981년까지 우리 경제에 먹구름을 드리웠던 2차 오일쇼크와 국내 정치·사회의 혼란 때문이었다(1977년 10.3%, 1978년 11.6%, 1979년 6.4%, 1980년 -5.7%, 1981년 6.2% 성장). 그럼에도 불구하고 수출은 1977년 12월에 이미 100억 달러를 달성함으로써 1964년 11월 수출 1억 달러를 달성한 이래 13년여 만에 100배 증가했다. 당초 목표보다 4년을 앞당긴 셈이었다. 또한 이 해에 '1인당 국민소득 1000달러'도 함께 달성했다. 1981년 말 수출은 208.9억 달러로 목표치의 2배를 초과했다. 이러한 성장세는 1973년 12월부터 중동의 도로·항만 등 건설에 뛰어든 건설업체들의 중동특수로 오일달러를 벌어들인 데 힘입은 바 컸다.

# 02

## 산업화시대의 통계조직

1961년 경제기획원이 설립되면서 내무부 통계국은 경제기획원 소속으로 이관되고 이름도 '조사통계국'으로 바뀌었다. 1962년부터 시작되는 '제1차 경제개발 5개년계획'을 성공적으로 마치기 위해서는 정확하고 가치 있는 통계가 필요했기 때문이었다. 이에 발맞추어 1962년 「통계법」을 제정함으로써 우리나라 국가 통계시스템의 기본 골격이 비로소 형성되었다.

### 중앙통계조직(조사통계국), 경제기획원으로 이관되다

•• 1961년 7월22일자 「정부조직법」 제8차 개정으로 건설부(중전 부흥부)가 폐지되고 경제기획원이 신설됨에 따라 「내무부 직제」와 「경제기획원 직제」의 제정(각령 제57호)이 동시에 이루어졌고, 종전 내무부 소속이었던 통계국은 경제기획원 소속으로 이관되었다. 이관 당시 통계국 조직은 내무부 소속이던 때와 같이 4개과로 구성되었다. 통계기준과, 인구통계과, 경제통계과는 그대로 유지되었고 제표과는 편수과로 바뀌었다.

이후 통계국 조직은 1980년 말까지 19차례 개편되었다. 1962년 6월29일자 개편(각령 제852호) 때는 통계국의 명칭이 '조사통계국'으로 변경되고 조사분석과가 신설되어 5개과 체계가 되었으나, 곧이어 동년 10월29일자 개편(각령 제1021호)에서 조사분석과를 경제조사과로 바꾸어 종합기획국으로 이관함으로써 다시 4개과 체계로 바뀌었다.

1963년 12월14일자 「정부조직법」 제16차 개정에 의해 경제기획원 조사통계국이 경제기획원 소속 하의 외국(外局)이 됨에 따라 동월 16일자 대통령령 제1684호로 「경제기획원 조사통계국 직제」가 공포되었다. 조직구성은 국장 밑에 4개과를 두었는데 종전 편수과를 폐지하는 대신 통계기획과를 신설하고 통계기준과·인구통계과·경제통계과는 그대로

유지하였다. 정원은 118명(일반직 96명, 기능직 20명, 고용원 2명)이었다. 1967년 1월9일 직제 개정(대통령령 제2862호)에서는 1966년 10월1일 실시한 인구센서스 자료 처리를 위해 기능직과 고용원을 증원함에 따라 정원이 230명으로 확충되었고, 1968년 2월14일 직제 개정(대통령령 제3369호)에서는 국장 밑에 통계심의관(2급 을류)을 신설하고 통계기획과를 기획과와 자료처리과로 분리하였다. 한편 경제통계과에서 소비통계과를 분리 신설하였고 통계기준과의 명칭을 기준과로 개칭하는 등 1국장 1심의관 6과 체계를 갖추었다.

1969년 9월20일자 직제 개정(대통령령 제4070호)에서는 전국 시군에 배치되어 있던 임시직 통계요원을 감하는 대신 일반직을 보충하여 총 정원을 305명으로 확충하였다. 같은 해 12월18일자 직제 개정(대통령령 제4460호)에서는 정부의 통계업무 일원화 방침에 따라 한국은행 및 한국산업은행에서 담당하고 있던 소매물가조사와 산업생산지수 편제 업무, ‘광공업센서스 및 광공업 동태조사’ 업무가 조사통계국에 이관(1970. 01. 01)되었고, 그 업무를 담당하게 하기 위하여 생산통계과와 물가통계과를 신설하여 총8개 과로 체계를 정비하였다.

1973년 11월14일자 직제 개정(대통령령 제6933호)에서는 「자원정책의 수립과 자원운영에 관한 규정」이 시행됨에 따라 각종 주요물자의 생산 수준 및 보유량을 조사할 전담기구로 재고통계과를 신설하여 과는 총 9개로 늘어났다. 1975년 8월14일자 직제 개정(대통령령 제7732호)에서는 조사통계국의 기능을 확대 강화하기 위해 직접조사에 의한 통계 외에 보고통계규정에 의한 통계도 통제가 가능하도록 했다. 아울러 통계자료 이용의 극대화 및 늘어나는 통계수요에 대처하기 위해 통계자료의 집중관리 체제(DB)로 전환함에 따라 기구가 신설되고 일부 과 간의 기능이 조정되었으며 명칭도 변경되었다.

1974년 12월10일에 내려진 정부통계행정의 개선에 관한 국무총리 지시에 따른 기구강화 조치이기도 하였다. 국무총리의 지시내용은 통계행정의 일원화, 통계자료의 집중관리 및 활용(Data Bank System), 그리고 통계교육훈련의 강화 등이었다. 국장 밑에 통계조사관과 자료관리관(각2급 을류)을 신설하고, 기획과를 서무과로, 생산통계과를 산업통계과로, 경제통계과를 공업통계과로, 소비통계과를 상업통계과로, 자료처리과를 제표과로 명칭을 변경하고 기능 일부를 조정하였다. 재고통계과를

폐지하는 대신 조사관리과(지방통계 조사조직의 지휘·관리 기능 수행)를 신설하고 종전 자료처리과 소관업무를 분리해 자료관리과를 신설하는 등 10개과 체계(기준과, 인구통계과, 물가통계과는 종전대로 유지)로 바뀌게 되었다. 또한 이 직제 개정 당시 주목할 것은 8개 지방 사무소(부산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북)를 설치하여 소장은 부산·전남·경북은 3급 을류, 그 외는 4급 갑류로 하여 현장조사 체계를 강화했다는 점이다.

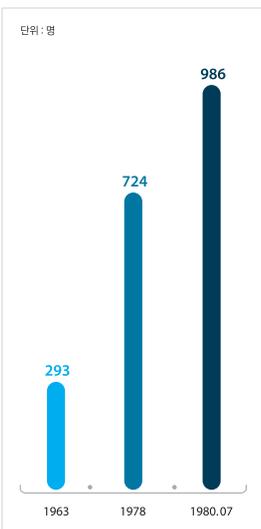
본래 통계국의 지방통계조직은 1950년대부터 지방에 조사원을 파견했고, 1963년 초에는 「통계조사 지도원 및 조사원 복무규정」을 정하여 지방주재 지도원과 조사원을 두어 이들을 기획과에서 직접 관리하여 왔는데 이를 지방사무소로 개편 강화한 것이다. 이 직제 개정으로 전자계산 조직 운영요원으로 별정직 16인을 증원함으로써 조사통계국의 총 정원은 264명으로 늘어났다. 1978년 9월23일 직제 개정(대통령령 제9166호)에서는 현지조사업무를 수행하는 잡급직 조사원을 별정직화하여 처우를 개선함으로써 통계업무의 효율을 기하고자 하였다.

이때 총 450명을 증원함으로써 조사통계국 총 정원은 724명이 되었다. 또한 1980년 2월1일자 직제 개정(대통령령 제9748호)에서도 잡급직의 정규직화로 총 정원이 809명으로 되었고, 같은 해 7월1일자 직제 개정(대통령령 제9935호)에서는 지방통계사무소의 기능을 강화하기 위해 사무소장 직급을 상향조정(5개 4급 갑류 사무소장을 3급 을류로 상향)하고 잡급직 전원을 양성화하였으며, 방대한 자료처리 업무를 효율화하기 위해 체표업무조직을 강화했다. 그에 따라 총 정원이 986명으로 확충되었다.

이 외에도 1967년 4월12일(대통령령 제2990호), 1969년 7월18일(대통령령 제 3986호), 1970년 2월27일(대통령령 제4676호), 1971년 5월24일(대통령령 제5643호), 1972년 2월15일(대통령령 제5997호), 1978년 3월4일(대통령령 제8874호), 1979년 4월6일(대통령령 제9408호)에도 직제 개정이 있었는데 대부분 정원·직급조정, 직렬변경 및 조정 등이 주요 내용이었다.

한편 1962년 1월15일 법률 제980호로 제정·공포한 「통계법」 제19조에서는 정부의 통계조사에 관한 사무에 대한 자문에 응하고 새로운 통계업무를 건의하도록 하기 위해 경제기획원에 ‘통계위원회’를 둔다고 규정

연도별 통계국 운영요원 현황



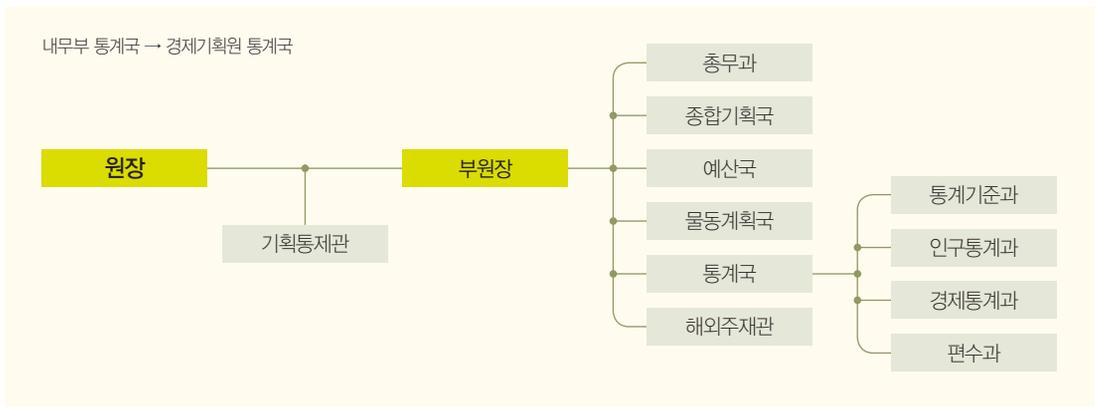
하였고, 이에 근거하여 1962년 3월10일 각령 제 513호로 「통계위원회 규정」을 제정·공포하였다.

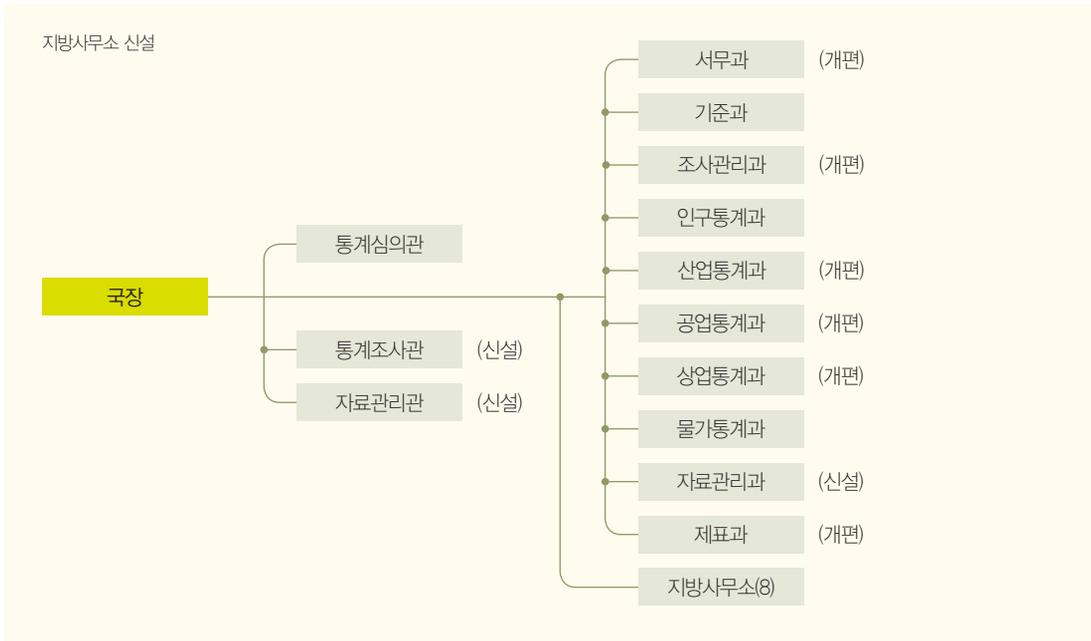
이 규정은 통계위원회가 조사통계국장을 비롯하여 정부 주요관서의 통계 관련 실국장과 국책은행 및 주요경제 단체의 조사부장을 당연직으로 하고, 여기에 학계와 사회 지도급 명사를 선임(選任)위원으로 포함하도록 하였다. 또한 ① 인구·사회통계, ② 경제통계, ③ 기준조정 및 표본조사, ④ 농림수산통계, ⑤ 국민계정, ⑥ 소비통계에 관한 분과위원회를 두도록 하였다.

1962년 4월 경제기획원 부원장을 위원장으로 하여 통계위원 20명이 임명되었고, 이어 4월7일 제1차 통계위원회가 개최되어 「통계위원회 운영세칙(안)」을 의결하고 인구국세조사를 제1호로 하여 6개 지정통계를 정하였다. 「통계위원회 규정」은 1971년까지 7차례 개정된 바 있고 1960년대 말에는 분과위원회가 16개로 세분화하기도 했다(① 인구통계, ② 산업통계, ③ 경제통계, ④ 사회통계, ⑤ 기준, ⑥ 조정, ⑦ 표본조사, ⑧ 통계제도, ⑨ 경제지수, ⑩ 경제자료심의, ⑪ 국부통계, ⑫ 국민소득, ⑬ 산업분류, ⑭ 상업분류, ⑮ 직업분류, ⑯ 소비통계 분과회).

1976년에 「통계위원회 규정」을 개정할 때에는 경제기획원 차관을 위원장으로 하고 위원으로는 통계국장 이외에 경제기획원 경제기획국장과 한국개발연구원 부원장을 포함했으며, 한국은행과 한국산업은행은 종전의 부장급에서 이사급으로 상향 위촉하였다. 통계위원회의 기능도 통계작성의 승인·중지·변경에 관한 사항, 통계결과의 공표, 통계간행물

중앙통계조직의 변화(1961. 07. 22)





발간승인 및 통계분석 등으로, 종전보다 좀 더 포괄적이고 구속력이 강화되었다. 이 통계위원회는 2007년 4월7일 법률 제8387호로 「통계법」 전부개정이 이루어짐에 따라 같은 해 12월6일 명칭도 국가통계위원회로 바꾸고 기능도 기존의 자문위원회 기능에서 심의위원회 기능으로 전환하게 되었다.

### 기타 통계기관, 새 틀을 짜다

●● 농림부 농정국 소속 조사통계과는 1964년 10월에 경제계를 증설하여 관리계, 조사계 및 경제계로 담당부서를 정하였다. 이 기구는 1971년 11월22일자 직제 개정에 의해서 12월10일에 조사통계과를 국(局) 수준으로 개편하여, 기획관리실 소속의 조사통계관(부이사관급)을 두고 그 밑에 서기관급인 경제통계담당관(경제1계, 경제2계)과 작물통계담당관(관리계, 조사계)을 두도록 하였다. 그후 조사통계관의 명칭은 1973년 1월에 농림통계관, 1974년 1월28일에는 농업통계관으로 바뀌었다.

이와 함께 1974년 2월1일자 농림부령 제 516호로 「농업통계사무소, 출장소의

명칭, 위치 및 관할구역에 관한 규칙」을 제정·공포하고 1976년 말까지 장관 직속으로 도 단위의 9개 농업통계사무소와 시군 단위의 139개 농업통계출장소를 설치함으로써 전국적인 농업통계조사기구가 정비되었다. 1976년 12월1일 직제 개정 시에는 작물통계담당관을 생산통계담당관으로 개칭하고 1계를 증설하여 관리계·조사1계·조사2계로 나누어 업무를 분장토록 하였고, 경제통계담당관실에도 1계를 증설하여 경제3계를 두었다. 1978년 4월12일 농수산부 직제 개정으로 수산청을 이관 받아 농업통계관은 농수산통계관으로 개칭하여 차관 직속으로 하고 그 하부조직으로 농산통계담당관(관리계, 조사1계, 조사2계), 수산통계담당관(수산1계, 수산2계, 수산3계), 경제통계담당관(경제1계, 경제2계, 전산계) 및 유통통계담당관(유통1계, 유통2계)을 두었다. 지방의 농업통계사무소와 농업통계출장소는 농수산통계사무소와 농수산통계출장소로 명칭을 변경하였다.

그리고 수산청 소관이었던 어업총조사, 어업기본통계조사, 어업생산량조사, 어가경제조사 업무도 주관하였다. 또한 1978년 북제주에, 1979년 남양주에, 농수산통계출장소를 신설하여, 141개 시군 단위 출장소를 가지게 되었다. 앞서 수산청과 산림청도 1966년 2월과 12월에 각각 설치되면서 소관통계부서로서 조사통계과를 두었다.

한편, 1963년 8월 조직 개편에 따라 보건사회부 노동국을 노동청으로 발족하고 노동통계를 담당하도록 하였다. 이에 따라 보건사회부의 노동통계과는 없어지고 통계계로 축소되어 보건통계를 작성하였다. 이후 노동청의 통계조직은 인력개발관실을 거쳐 1977년 통계담당관실로 통합 정비되었고, 보건사회부에도 통계담당관을 두었다. 그 밖의 각 부·처·청에서도 통계업무를 기획관리실(국방부는 기획국)에 속한 행정관리담당관 소관으로 하거나, 따로 과 또는 담당관 소관하에 두었다. 1968년 5월부터 각 시도의 기획감사실 내에 통계계를 두었다. 이후 서울특별시에는 통계과를 두고 그 외 부산직할시와 9개도에는 조사통계과를 두었다가 1975년부터 모두 통계담당관실로 개칭하였다.

대표적인 비정부통계기관이라 할 수 있는 한국은행은 조사업무와 통계업무를 분리하여 전문화하기로 하고 1967년 11월에 종래의 조사부를 조사제1부와 조사제2부로 나누었다. 조사제1부는 조사분석업무를 전담하게 하고, 조사제2부는 국민소득을 비롯한 통계업무를 관장토록 하였다.

대표적인 비정부통계기관이라 할 수 있는 한국은행은 조사업무와 통계업무를 분리하여 전문화하기로 하고 1967년 11월에 종래의 조사부를 조사제1부와 조사제2부로 나누었다. 조사제1부는 조사분석업무를 전담하게 하고, 조사제2부는 국민소득을 비롯한 통계업무를 관장토록 하였다.

한국은행은 1970년대에 들어서도 조사제2부에 금융통계과, 산업통계과, 국민소득과, 물가통계과, 연관분석과를 두어 통계활동을 활발히 하였고, 외환관리부의 외환자금과에서도 외환 관련 통계를 작성하였다.

또한 한국산업은행과 중소기업은행에서도 조사부에 통계과를 두었고 농업협동조합중앙회에서도 조사부에 통계과와 시장조사과를 두어 농촌경제현황과 농가경영실태에 관한 통계자료를 수집하였다. 수산업협동조합중앙회에서도 기획관리실에 조사통계과를 두어 어촌경제와 어가경영실태 관련 통계자료를 수집하였다.

한편 한국무역협회와 대한상공회의소의 조사부 통계과에서도 무역통계·기업경기와 기업재무실태 등을 조사하고 있었으며, 그 밖에 한국주택은행·국민은행과 같은 금융기관과 전국경제인연합회·한국경영자협회·대한건설협회 같은 경제단체 및 한국개발연구원·한국인구보건연구원·농업진흥공사·한국도로공사 등 정부출연기관 그리고 한국생산성본부·대한주택공사·한국감정원 등이 1970년대 후반에 소관업무와 관련한 통계조사를 실시하였다.

# 03

## 통계발전시책

중앙통계조직이라 할 수 있는 조사통계국이 당시 경제개발계획을 주관하는 경제기획원으로 이관되었다. 정책을 수립할 때나 집행결과를 판단할 때 유용한 도구가 바로 통계이기 때문이다. 통계는 국운을 좌우하는 것이며 당연히 정확하고 효율적이어야 했기에 1962년 「통계법」을 제정·공포했다. 또한 통계가 전국적인 수준에서 체계적으로 이루어져야 했기에 지방정부와 지방통계조직을 정비했고, 통계생산량의 갑작스러운 증가를 감당하기 위해 통계장비도 현대화했다.

### 「통계법」 제정

•• 국가정책의 수립 및 집행결과의 판단을 위하여 통계제도의 정비가 시급했다. 통계의 정확성을 담보하고 통계제도 운영의 효율성을 도모하는 데 있어 필요한 사항 등을 정하기 위하여 정부수립 이후 최초로 「통계법」이 1962년 1월15일 법률 제980호로 제정되었다.

이 최초의 「통계법」은 총 21개조와 부칙으로 규정되었다. 제1조는 「통계법」의 목적을 규정하였고 제2조는 통계를 지정통계와 일반통계로 구분하여 그 정의를 정하였다. 「통계법」은 경제기획원을 통계사무의 종합적 감독기관으로 하였기 때문에 경제기획원장에게 광범위한 권한을 부여하였다. 지정통계조사 실시 승인권(제6조), 통계조사사무 개선 요구권(제7조), 지정통계조사 결과공표 협의권(제12조), 민간대상조사의 조사표 또는 보고양식 승인권(제13조), 통계간행물 발행 협의권(제14조), 행정기관 등에 대한 자료와 보고의 제출 또는 설명요구권(제15조) 등이 그것이다. 그 밖에도 조사실시기관은 일반통계조사 실시에 관하여 신고하도록 하였다(제4조).

한편 「통계법」 제3조와 제5조는 지정통계조사의 실시와 개인, 법인, 기타 단체의 통계자료 신고의무를 규정하였다. 제8조와 제9조는 통계

조사원과 실지조사에 관한 규정이고, 제10조와 제11조는 조사상의 비밀보호와 수집된 통계자료의 통계목적 이외의 사용금지규정에 해당한다. 또한 제20조와 제21조는 지정통계 조사를 위한 신고의무 위반이나 검사 거부, 허위 조사자료의 제공, 통계조사의 결과를 진실과 상반되게 만드는 행위 등에 관한 벌칙과 통계공무원의 비밀 누설 등에 관한 벌칙을 규정하였고, 제19조는 통계위원회 설치에 관한 내용이었다.

이 「통계법」의 제정으로 종래의 「인구조사법」(1949. 01. 27 제정), 1929년 11월 일제의 칙령 제327호로 선포된 ‘자원조사법’, 그리고 1947년 6월 21일 군정법령 제143호 ‘농업통계 보고령’은 폐지되었다. 이 「통계법」은 1962년 12월12일 법률 제1215호로 제1차 개정되었고(일반통계의 정의 개정, 통계국장에 대한 권한위임 규정 삭제 등의 내용), 1975년 12월31일 법률 제2799호로 제2차 개정되었다(「통계법」 적용대상에 일반통계도 포함, 지정기관제도 도입, 조사통계와 보고통계의 정의 도입, 표준분류제도 도입, 통계간행물 발간 사전 승인제 도입 등). 1980년대에는 「통계법」 개정이 없었다.

「통계법 시행령」도 1962년 3월10일 각령 제512호로 제정 공포되었다. 1963년 2월15일 각령 제1214호로 제1차 개정되었는데 이 개정령에서는 특히 일반통계의 작성주체와 목적 그리고 통계조사의 범위를 명확히 하였다. 이후 1964년 4월2일 대통령령 제1763호로 제2차 개정(경제기획원장을 경제기획원장관으로 함)이 있었고, 1966년 5월2일 대통령령 제2505호로 제3차 개정(일반통계조사 작성기관에 대한 통계자료의 공표 협의제도 도입), 1969년 10월27일 대통령령 제4182호로 제4차 개정(시행령의 한글화 및 조문정리)이 있었다. 1976년 5월8일자 대통령령 제8116호로 제5차 개정(「통계법」 제2차 개정 시 지정기관제도를 도입함에 따라 지정기관의 범위를 새로 정하고, 일반통계의 범위조항의 개정, 통계작성 승인제 전면 도입, 통계간행물의 범위와 승인조항 개정, 도지사에 대한 권한 위임사항 개정, 보고기일의 준수 및 통계작성에 관한 확인 등 조항 신설)이 있었다.

한편 「통계법 시행규칙」은 1962년 8월21일 경제기획원령 제19호로 제정되었고(1964. 04. 16 1차 개정, 1970. 09. 16 2차 개정), 1966년 7월8일에는 경제기획원령 제41호로 「통계자료의 공표협의 규칙」을 제정하여 국내 통계의 신뢰성·정확성 및 일관성 추구를 도모하였다. 이상의 통계법령

「통계법」의 제정으로  
종래의 「인구조사법」  
(1949. 01. 27 제정), 1929년  
11월 일제의 칙령 제327호로  
선포된 ‘자원조사법’,  
그리고 1947년 6월21일  
군정법령 제143호 ‘농업통계  
보고령’은 폐지되었다.  
이 「통계법」은 1962년  
12월12일 법률 제1215호로  
제1차 개정되었고(일반통계의  
정의 개정, 통계국장에  
대한 권한위임 규정 삭제  
등의 내용), 1975년 12월31일  
법률 제2799호로 제2차  
개정되었다.

체계하에서 「경제활동인구조사 규칙」(1962. 09. 19 공포)을 시작으로 경제기획원령, 농림부령, 상공부령, 보건사회부령 등에 의해 21개의 「조사 시행규칙」이 제정되었다. 이러한 규칙들은 그 성격상 통계조사(또는 보고)의 절차 및 방법, 조사범위, 조사사항, 조사표(또는 서식) 등을 정하여 통계조사(또는 보고)의 일관성·안정성·영속성 등을 도모하고자 한 것이었다.

## 지방통계조직의 강화

•• 1960~1970년대의 우리나라 통계환경은 시대적으로나 국가형편상으로나 매우 열악하였다. 우선 통계조직 면에서 중앙통계국의 기구와 기능을 확대 강화해 나가야 했고 지방통계조직의 체계화도 시급했다. 1955, 1960, 1966년도의 인구센서스와 1961년도의 농업센서스 등 대규모 통계조사가 지방정부 행정체계를 통하여 수행되었는데, 아직 걸음마 단계인 지역통계를 활성화하기 위해서 지방정부의 통계조직 강화는 매우 절실하였다.

1962년 각 시도 내무국 내에 통계계를 설치하였다. 1966년부터는 통계계가 통계과(서울특별시) 또는 조사통계과(기타 시도)로 승격했고, 이후 시군에도 통계이름이 붙은 계 조직이 생겨났다. 1975년부터는 시도 통계조직을 통계담당관실로 통일하고 서울특별시에는 통계담당관실에 기준계와 조사계를, 부산직할시와 각 도에는 인구통계계와 경제통계계를 두었다.

그리하여 인구센서스와 농업센서스 등 대규모 통계조사의 조사자료 수집활동과 아울러 상주인구조사, 경제활동인구조사 등을 실시해 나갔고 『통계연감』 발간업무 등도 추진했다. 통계담당관실 직제에는 지역에 따라 농업통계계나 전산계를 두기도 하였다.

각 시도에 조사통계과(또는 통계과)가 설치되면서부터 해당 지방의 자체 지역통계 작성에도 관심을 기울이게 되었다. 1960년대 중반 이후 1970년 대말까지 각 시도에서 자체적으로 추진하였던 통계조사에는 다음과 같은 것들이 있었으나 여러 사정상 주기적으로 실시되지는 못하였다.

- 인구센서스기념우표  
\_ 우정사업본부 제공



## 지방통계조사 추진내용

지역	시기	조사 추진내용
서울시	1960년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동력조사</li> <li>• 인구동태표본조사</li> <li>• 시민생활실태조사</li> <li>• 개인경제력조사</li> <li>• 자동차승객 교통량표본조사</li> </ul>
	1970년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민소득 추계</li> <li>• 주야간인구조사</li> <li>• 이동인구조사</li> </ul>
부산시	1970년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 승객교통량조사</li> <li>• 횡단로보행자조사</li> <li>• 시민계층별 가계소득 조사</li> <li>• 사업체조사</li> </ul>
	1960년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농가경제 및 미맥(米麥)생산량 조사</li> </ul>
경기도	1970년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시인구조사</li> <li>• 성남시 자체 실태조사</li> <li>• 성남시 인구 및 가구경제·문화통계 조사</li> <li>• 인천시 경제활동인구 조사</li> </ul>
	1970년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시가계조사</li> </ul>
충청북도	1960년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 무연탄 입하 및 소비 조사</li> <li>• 농업증산조사</li> </ul>
	1970년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시가계조사</li> </ul>
충청남도	1970년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기술인력자원과 기능별 취업실태조사</li> <li>• 농가소득조사</li> </ul>
	1960년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구이동 보고통계</li> </ul>
전라남도	1970년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목포시 경제활동인구 조사</li> </ul>
	1960년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농가경제 및 농산물생산비 조사·가계 조사</li> <li>• 대구시 개인경제력 조사</li> </ul>
경상북도	1970년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 새마을소득조사</li> <li>• 농가경제 및 농산물생산비 조사</li> <li>• 대구시 가계조사</li> </ul>

## 지정통계의 확대와 표준분류 추진

•• 「통계법」을 운영하면서 지정통계분야를 계속 확대했고 각종 통계에 대한 공포협의 기능도 더욱 강화했다. 「통계법」이 제정된 1962년 1월 이후 당해 연도에 지정한 지정통계는 10종에 불과하였으나 1970년까지는 24종(일반통계 199종 포함 총 승인통계수는 223종)으로 늘어났고, 1971년 이후 1980년 말까지는 19종이 더 늘어나 총 43종(총 승인통계수는 441종)이 되었다. 1962년부터 1970년 말까지 지정통계의 지정고시 현황을 보면 다음과 같다.

한편 각종 통계에 대한 공표협의 기능도 더욱 강화했다. 「통계법」 제정 당시에는 지정통계조사의 결과에 대해서만 공표협의 대상(법제 12조)으로 하였으나, 1975년 12월31일의 제2차 개정 「통계법」 제10조에서는 지정통계뿐만 아니라 일반통계까지 공표협의 대상에 포함하였다.

또한 통계 간의 비교분석과 이용을 용이하게 하기 위한 표준분류 사업을 지속적으로 연구·진행하였다. 1963년에는 ‘한국표준산업분류’와 ‘한국표준직업분류’를 제정하였고, 1964년에는 ‘한국표준무역분류’ 제정을 공고하였다.

지정통계의 지정고시

지정번호	지정통계 명칭	조사실시기관	고시연월일	고시번호
1	인구센서스	경제기획원	1962. 06. 01	3호
2	주택센서스	경제기획원	1962. 06. 01	3호
3	인구동태조사	경제기획원	1962. 06. 01	3호
4	경제활동인구조사	경제기획원	1962. 06. 01	3호
5	농업센서스	농림부	1962. 06. 01	3호
6	광공업센서스	경제기획원	1962. 06. 01	3호
7	연말상주인구조사	서울시, 부산시, 각도	1962. 06. 13	19호
8	농가경제조사	농림부	1962. 12. 08	6호
9	농산물생산비조사	농림부	1962. 12. 08	6호
10	가계조사	경제기획원	1962. 12. 08	6호
11	생산동태조사	상공부	1964. 10. 23	16호
12	농촌물가 및 임료금 조사	농협중앙회	1965. 07. 22	17호
13	전국도매물가조사	한국은행	1967. 02. 28	1호
14	도소매업 센서스	경제기획원	1967. 05. 29	2호
15	식량작물 생산량조사	농림부	1967. 05. 29	2호
16	농업기본통계조사	농림부	1968. 04. 18	25호
17	광공업통계조사	경제기획원	1968. 04. 18	25호
18	사업체노동실태 조사	노동청	1968. 04. 18	25호
19	매월 노동통계조사	노동청	1968. 04. 18	25호
20	직종별 임금조사	노동청	1968. 04. 18	25호
21	국부통계조사	(공동)	1968. 11. 21	51호
21호의1	정부자산부문조사	한국은행		
21호의2	법인자산부문조사	한국산업은행		
21호의3	개인자산부문조사	중소기업은행		
21호의4	가계자산부문조사	경제기획원		
22	어업센서스	수산청	1969. 04. 07	2호
23	광공업동태조사	경제기획원	1970. 03. 27	1호
24	어업생산고조사	수산청	1970. 12. 09	5호

한국표준질병사인분류는 이미 1952년부터 세계보건기구(WHO)의 국제 사인분류를 기초로 ‘한국 사인·상해 및 질병분류’를 제정하였고, 1972년과 1978년에 개정하였다. 한국행정구역분류도 1964년 8월1일 공포(경제기획원 고시 제15호)하고, 이어 행정구역 개편에 맞춰 1965, 1967 및 1973년에 개정하였다.

## 통계조사영역의 확대

한편 중앙통계기관인 조사통계국에서는 1968년 당시의 각종 표본조사들을 개선해 나가면서 관련 표본조사들을 통합할 수 있는 다목적 표본을 설계하였고, 현장조사요원에 대한 조사기법 교육 및 전자계산, 조직운영과 관련한 해외연수도 적극 추진하였다.

이러한 시책과 경험 등을 통하여 통계조사영역도 점차 확대·강화해 나갔다. 조사통계국에서는 경제활동인구조사, 가계조사 및 전국소매물가 조사와 소비자물가지수 편제 등 업무를 계속하면서 1966년 인구센서스를 수행하고 그 결과를 1968년에 발표하였다. 이후 1970년, 1975년의 인구주택센서스도 차질 없이 수행해나갔고, 또한 1968년 인구동태조사의 신고조사를 개선하여 인구동태특별조사와 인구이동조사를 실시하였다. 또한 1968년 도소매업센서스, 1969년 초 국부통계조사를 실시하였고 1970년대 들어 광공업 동태조사와 광공업(산업) 생산지수의 편제, 광공업통계조사, 건설업통계조사, 재고통계조사, 운수업통계조사, 백화점통계조사, 건설수주통계조사, 기계수주통계조사 등 산업 관련 통계를 더욱 확대하였다.

1970년대 들어 국가발전기조가 경제영역에서 더 나아가 사회영역으로 확산됨에 따라 이에 발맞추어 국가통계도 종래의 산업경제 중심에서 국민생활 전반의 질적 변화를 파악하는 방향으로도 전환하고 있었다. 특히 이 무렵에 주목해야 할 통계 중 하나가 바로 사회통계조사와 사회지표이다. 1972년에 『사회통계체제에 대한 고찰』이라는 연구자료가 나올 만큼 사회통계에 대한 관심이 높았다. 1975년 10월에 사회통계체계화에 관한 UN의 권고(1969)를 바탕으로 조사통계국과 한국개발연구원(KDI)이 공동으로 ‘개발계획 작성을 위한 사회경제지표 작성과 인구통계개선’이라는 연구에 착수하여 인구, 소득·소비, 고용·인력, 교육, 보건, 주택·환경,

1970년대 들어

국가발전기조가 경제영역에서

더 나아가 사회영역으로

확산됨에 따라 이에 발맞추어

국가통계도 종래의 산업경제

중심에서 국민생활 전반의

질적 변화를 파악하는

방향을도 전환하고

있었다. 특히 이 무렵에

주목해야 할 통계 중 하나가

바로 사회통계조사와

사회지표이다.

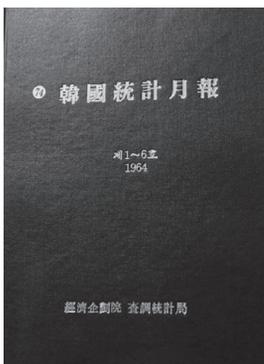
사회, 공안 등 8개 부문 42개 영역 350개 지표체계를 설정하였고, 1978년에는 우선 그 중에서 114개 지표를 시안으로 사회지표를 작성하기 시작했다. 사회지표는 기존의 조사·보고통계와 사회통계조사를 통하여 수집된 자료로 구성되었고, 사회통계조사는 국민의 삶의 질과 관련된 사회적 관심사와 주관적 의식에 관한 사항을 파악하기 위해 가족, 보건, 복지, 교육, 사회참여, 노동, 문화와 여가, 소득과 소비, 환경, 안전 등 10개 부문을 2년 주기로 5개 부문씩 선정하여 조사하여 왔다. 사회통계조사는 1977년 3월 조사통계국에서 지정통계로 승인받아 실시해오고 있다. 조사통계국 이외의 기관에서도 농가경제조사, 어가경제조사, 식량작물 생산통계조사, 사업체노동력조사, 중소기업동향조사 등의 산업 관련 통계를 확대했다. 분야를 넓혀 국민건강영양조사, 도로교통량조사, 상수도·하수도통계, 출입국자통계, 학생신체검사통계, 노동생산성지수, 국민여행실태조사, 산재보험통계, 대기오염도현황 등 사회·환경·보건부문 등 다방면에 걸친 통계들도 작성하기 시작했다.

한편 1960년대 이후부터는 행정통계에 대한 정비의 필요성도 다시 제기되었다. 1950년대 말부터 당시 내무부 통계국에서 행정통계(관청에서의 보고통계)의 정비를 추진하려는 시도가 본격화되었다. 1965년부터 조사통계국에서 연구팀을 구성하여 정비작업을 추진하였고, 그 결과를 전국 주요행정통계 조사보고서로 발표하였다. 이후 이러한 작업은 1980년대까지 지속되었고 이에 따라 행정통계는 크게 개선·정비되었다.

## 통계이용 활성화

•• 통계의 생산뿐만 아니라 통계의 이용 활성화에도 노력하였다. 국민들로 하여금 통계에 대한 이해를 넓혀 통계조사에 대한 협조를 구함은 물론 경제개발 정책하의 중화학공업 추진 및 산업고도화 시책, 경제·사회개발의 진도와 성과 등을 널리 알릴 필요성이 있었기 때문이다. 「통계법」에서도 통계결과를 특별한 경우 이외에는 공표하도록 하였다. 이 당시 통계홍보에 주된 수단은 통계간행물이었기 때문에 통계작성기관에서는 예산이 허락하는 한 각종 통계간행물을 발간하여 홍보하고 통계이용자들이 쉽게 이해하고 활용할 수 있도록 노력하였다. 조사통계국에서는 1953년 공보처 통계국 시절부터 발간하였던 『한국통계

• 한국통계월보(1964)



연감』을 계속 발간하여왔고 1949년 이래의 『한국통계월보』도 1958년부터 재편하여 계속 발간했다. 인구센서스를 비롯하여 산업센서스 등 대규모조사도 그 결과가 집계되는 대로 보고서를 발간하였다. 1960년대에는 월간 간행물로 『소비자물가』, 연간 간행물로 『주요경제지표』(1963), Korea Statistical Handbook(1962), 『물가연보』(1965), 『도시가계연보』(1963), 『경제활동인구연보』(1963), 『광공업통계조사보고서』(1967) 등을 발간하였다.

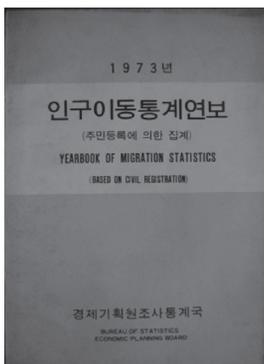
부정기 간행물로는 『한국표준산업분류』(1963), 『한국표준직업분류』(1963), 『한국표준상품분류』(1964), 『한국표준무역분류』(1964), 『한국행정구역분류』(1964), 『한국인의 생명표』(1966)를 발행하였고, 1968년 국부통계 조사결과를 담은 『국부통계조사 보고서』도 발간하였다. 특별 간행물로는 1963년 12월에 발간한 『통계용어정의집』이 있었는데 이 책자는 정부수립 이후 실시해온 각종 조사는 물론이고 당시의 지정통계 10종 및 기타 일반조사에서 사용한 1734개 용어들의 정의를 17개 부처와 18개 기업체에서 검토·제출받아 수록한 것으로 통계사전적 의미를 가지고 있었다.

1970년대에 들어서는 월간으로 『산업생산통계』(1975. 01), 『건설수주통계』(1976. 07), 『기계수주통계』(1979. 01)를 발간하였고, 연간으로 『인구이동통계연보』(1970), 『산업생산연보』(1970), 『건설업통계조사보고서』(1973), 『운수업통계조사보고서』(1976)를 새로 발간하였으며, 부정기 간행물로는 『한국통계조사현황』(1971), 『한국질병사인분류』(1973)와 함께 『통계관계법령집』(1971) 등도 발간하였다.

농수산부에서는 1952년부터 발간한 『농림수산통계연보』, 1963년부터 발간한 『농가경제조사보고서』 및 1969년부터 발간한 『농업기계연감』 이외에 1970년대에 들어 『농업기반조성사업』(1970), 『농작물병충해방제』(1978), 『어업총조사』(1970), 『수산물계통관매고』(1972), 『어업생산량』(1978) 등의 통계보고서와 『축산물 수급 및 가격자료, 생산비 보고서』(1978), 『농약·비료 등의 연보』(1979) 등을 발간하였다.

그 외 정부기관 주요 통계간행물로는 노동부의 『사업체노동실태조사 보고서』, 『직종별 임금실태조사 보고서』, 『노동력유동실태조사 보고서』, 『고용전망 보고서』, 관세청의 『수출입통계』 등이 있었고, 이후 보건사회부, 교통부, 동력자원부, 국세청 등에서 관련 통계를 집대성한 연보 발간이 잇달았다.

- 인구이동통계연보(1973)



민간통계기관 중에는 특히 한국은행의 통계간행물 발간이 활발했다. 「한국은행법」에 규정된 법적 간행물인 『통계월보』는 1970년 12월 말 현재 제24권 5호까지 발간하였고, 『경제통계연보』는 1960년부터 금융·재정·국민계정·산업·국제수지·기업경영·물가·임금 등의 통계자료를 종합적으로 수록하여 발간해왔다.

그 밖에도 『국민소득연보』, 『산업관련표 작성보고』, 『기업원가 보고서』, 『기업경영분석』, 『한국의 자금 순환, 임금기본조사 보고』(1968. 03, 단행본), 『물가총량』(1949, 1961, 1964, 1966, 1968), 『가계조사 종합보고』(1964. 05, 단행본으로 1951~1963년 사이의 가계조사자료 총정리), 『농가경제 종합보고』(1963. 03, 단행본으로 1953. 07~1962. 06 사이의 농가경제 조사자료의 집약본), 『지역경제조사자료』(1967 이후 매년)를 발간하였다. 1970년 이후에는 『통화금융통계』, 『경기예고지표』, 『국제수지 해설자료』, 『지역금융통계』, 『저축시장조사』, 『재정통계』 등을 발간하였다.

통계간행물이 증가하면서 편찬기준에 대한 연구도 1960년대부터 시작하여 1970년대에 본격화하였다. 1965년 2월 25일자 대통령령 제2060호로 「정부간행물 조정심의위원회 규정」을 제정했다(1968, 1970, 1973 3차에 걸친 개정을 거쳤다). 조사통계국에서도 1973년에 ‘조사통계국 통계간행물 심의회’를 설치·운영하면서 같은 해 『통계간행물 편집 및 발간지침서』를 간행하여 통계간행물 편집상의 일반적·총괄적 지침과 권고사항을 제시하였다. 이후 이 지침서는 1989년 4월에 『통계간행물 발간업무 편람』으로 발전하였다.

## 통계장비의 현대화

•• 통계진흥시책의 또 하나로 통계처리장비의 현대화와 확충 문제가 제시되었다. 통계자료처리를 위해 예전부터 사용되던 방법은 수집계 즉 손으로 분류하고 주판으로 계산하는 방식이었고, 그 후 좁아진 것이 수동계산기 혹은 전동탁상계산기를 사용하는 방식이었다. 그러나 자료처리과정 중에서 가장 주된 작업이라 할 수 있는 분류작업만은 역시 손으로 할 수밖에 없었다. 그러다가 펀치카드 시스템(Punch Card System, PCS) 시대가 열렸다. 1955년 간이총인구조사 자료처리

까지는 RR(Remington Rand) PCS가 사용되었다가 1960년 인구주택국 세조사 및 1961년 농업국세조사의 자료처리를 위해 1961년 3월에 IBM PCS가 도입·설치되었다. 이 시스템의 도입이 결정됨으로써 당시 내무부 통계국은 25명의 기계요원을 선발하여 1960년 12월 말 일본 요코하마에 있던 실크센터 연수장에서 약 2개월여에 걸쳐 이용법을 연수토록 하였다.

1967년 4월 조사통계국에 우리나라 최초로 컴퓨터시대를 연 IBM1401 전산시스템(정식명칭은 'IBM1401 전산자료 처리조직 Electronic Data Processing System, EDPS')이 설치되었는데 기억용량은 16KB였다. 1967년 6월24일 시동식이 열려 당시 장기영 경제기획원 장관이 테이프를 끊었고 박정희 대통령도 시찰하였다.

기계도입 설치에 앞서 1966년 8월에 IBM사의 초청으로 컴퓨터프로그래밍 요원 5명이 3개월간의 훈련을 받기 위해 일본 도쿄에 있는 IBM 교육센터로 떠났다. 처음에는 IBM1401 시스템을 1966년 인구총조사 자료처리에만 사용하였으나, 이 작업이 완료된 후에는 거의 모든 통계를 이에 의해 전산화해 나갔다.

1968년 12월에는 IBM360-40 시스템을 신규 도입하였는데 기억용량은 32KB였다. 1971년에는 또 한 대의 IBM360-40 시스템을 교체 도입하였는데 기억용량은 64KB였다. 또한 1974년 4월에는 최신형 370-135 시스템을 도입 설치했는데 기억용량은 128KB였다. 이 370-135 시스템은 1975년도 총인구 및 주택조사 자료처리를 위하여 용량 배가를 거듭했다. 1975년 12월에는 256KB로, 1976년 6월에는 320KB로 확장되었다. 1977년 10월에는 370-138 시스템을 교체 도입하여 기억용량이 512KB로 확장되었고 1978년 12월에는 다시금 1000KB(1MB)로 확장되었다.

이에 따라 1977년부터 시작된 통계 DB 개발을 지원할 수 있게 되었다. IBM370-138 시스템은 1MB가 상한용량이었기 때문에 그 이상의 용량으로 확대하려면 한 단계 높은 모델로 전환해야 했다. 1980년 인구주택 센서스 자료처리도 예정되어 있었기 때문에 1980년 12월에는 2MB 용량인 IBM370-3031-002 시스템을 교체·도입하기에 이르렀다.

한편 1967년 조사통계국이 전자계산기를 도입할 무렵 한국생산성본부에서도 일본생산성본부를 통하여 FACOM222를 기증받아 설치하고 전산 사업을 독립시켜 한국전자계산소를 창설하여 각 기관의 용역업무처리와

● 천공기



전산요원훈련을 담당하였다. 당시 한국산업은행이 조사했던 광공업센서스의 자료처리도 여기서 수행하였다. 이 무렵 행정 각 부에서도 전산화를 요구함에 따라 예산당국은 과학기술처에 대형 컴퓨터를 설치하여 잠정적으로 공동이용하기로 했다. 과학기술처 산하에 중앙전자계산소(후에 총무처로 이관되어 정부전자계산소로 개칭)를 설립하고 1971년 9월 UNIVAC 1106(256KB)을 도입하여 정부 각 부처의 전산업무를 처리해 주었다.

한국과학기술연구소(KIST)도 1969년 9월 당시 우리나라에서 가장 크다고 하는 컴퓨터 CDC3300을 도입·설치하고 정부나 민간의 방대한 용역업무를 처리해왔다. 농림부, 관세청, KDI 등은 당초 조사통계국의 주전산장치에 터미널을 연결하여 이용하다가 각기 컴퓨터를 새로 도입하면서 단독처리체제로 전환하였다.

특히 농림부(1973년 3월 농수산부로 명칭변경)는 1970년 농업센서스 자료처리를 과학기술처 중앙전자계산소에서 했는데, 1972년에 조사통계국의 컴퓨터 공동이용 자료처리 방침에 따라, 1974년부터 농업통계관(1974년 1월28일 농림통계관을 농업통계관으로 개칭) 내의 경제통계담당관실에 10대의 천공기를 임차·설치한 후, 천공업무는 농수산부가, 집계처리는 조사통계국이 분담하여 처리해왔다.

이후 1976년 말에 IBM3780터미널 1조를 설치하고 조사통계국의 전자계산조직과 연계하여 사용함으로써 농수산통계 전산화에 착수했고 1979년 말에는 IBM370-125 시스템을 도입하면서 독자적인 컴퓨터 처리시대를 열어갔다.

이후 농수산물 유통정보의 신속한 수집과 각종 통계자료를 중앙과 지방에 동시에 연결할 수 있는 정보통신용 터미널(MDS21)을 중앙과 9개 지방통계사무소 및 141개 시군출장소에 설치(1979년 30대, 1980년 50대, 1981년 72대 등 총 152대의 터미널을 설치)하여 종래 중앙집중자료처리 방식에서 지방분산집계 방식으로 전환하게 되었다.

1967년 조사통계국이  
전자계산기를 도입할 무렵  
한국생산성본부에서도  
일본생산성본부를  
통하여 FACOM222를  
기증받아 설치하고  
전산사업을 독립시켜  
한국전자계산소를 창설하여  
각 기관의 용역업무처리와  
전산요원훈련을 담당하였다.  
당시 한국산업은행이  
조사했던 광공업센서스의  
자료처리도 여기서  
수행하였다.

# 04

## 새로운 통계개발과 기존 통계의 변화

새로운 국가경제개발의 컨트를 타워로 떠오른 경제기획원은 조사통계국을 흡수하여 모든 국가통계들을 장악하고 지휘 감독하게 되었다. 국가통계 시스템 자체가 새로 정비된 것이다. 「통계법」의 제정도 이와 무관하지 않은 일이었다. 시스템이 바뀌었으니 당연히 지금까지와는 다른 통계가 개발되고, 기존 통계 역시 변화할 수밖에 없었다. 체계적인 통계가 국가경제개발의 유용한 도구라는 것을 알았다는 사실, 바로 그 사실만큼 큰 통계발전은 없을 것이다.

### 인구·고용·임금 분야

- 1960년대와 1970년대는 종전의 인구·농업·자원 등 한정된 분야에서의 조사나 보고통계 정보수집에서 벗어나 인구·경제·사회 등 전반에 걸쳐 새로운 통계가 개발되고 기왕의 통계도 점차 정밀화되어갔다. 특히 표본조사 기법의 발전으로 표본조사가 크게 확충되었다. 인구분야에서는 대규모 정태조사인 인구센서스를 1966·1970·1975년에



• 영부인 육영수여사  
인구센서스 조사 응답  
\_ 국가기록원 제공

각각 실시하고, 연말상주인구조사를 매년 12월31일 현재로 실시하다가 1965년부터는 조사기준일을 10월1일로 하면서 명칭도 상주인구조사로 바꾸고 조사책임기관도 1962년부터 통계국에서 각 시도로 넘겼다.

인구동태통계 확충에도 나섰다. 인구동태조사는 국민신고에 의한 전수 조사와 병행하여 1963년부터 1000분의1 표본에 의한 분기별 인구동태 표본조사를 실시하였다. 1978년에는 경상표본조사를 보완·발전시키기 위해 별도의 특별 표본가구를 대상으로 인구동태특별조사도 실시하였다(인구동태특별조사는 1987년 하반기에도 약 5만 5000표본가구를 대상으로 대규모 조사를 실시하기도 했다).

1976년 4월에는 국민들의 전출입 신고서를 바탕으로 집계하는 인구이동통계조사가 일반통계로 승인받았다. 출산력 조사(1968), 가족계획 및 출산력실태조사(1973)도 이 시기에 일반통계로 실시됐다. 또한 사망원인통계가 1955·1966·1979년에 작성되었고, 1966·1970·1978~1979년의 생명표가 조사통계국에서 작성 발표되었다. 한국인의 간이생명표는 1930년대 초에 최초로 작성한 바 있었다. 하지만 정부수립 이후에는 국토분단과 전란, 극심한 인구이동 및 국민의 인식 미흡 등의 이유로 인구동태신고 자료의 수집이 불완전했기 때문에 직접적인 생명표 작성이 불가능하였다. 부득이 1950년대와 1960년대에 실시한 5년 주기 총인구조사 간의 생존율을 이용한 사망양태를 생명표에 적용하였다. 또한 UN의 표준생명표에 준거한 시산자료가 몇 번 수집되기는 하였으나, 이러한 간접자료에 의한 추계로는 한국인의 평균기대수명 수준이나 장래인구 추정 등이 불확실했다. 1978~1979년에 이르러서야, 기준 한국인의 생명표를 작성함으로써 한국인의 특성에 맞는 고유 생명표를 비로소 갖추게 되었다. 이 생명표에 나타난 한국인의 평균수명은 65.9세(남자 62.7세, 여자 69.1세)였다.

노동·임금 분야에서는, 1957년 내무부 통계국 시절 이래 노동력 접근방식으로 층화 2단 임의추출법에 따라 4400개의 표본가구를 뽑아 매월 말에 14세 이상 가구원을 대상으로 노동력 조사를 실시하여 왔다. 내무부 통계국이 경제기획원 소속으로 이관된 후인 1962년 8월부터는 '경제활동인구조사'로 이름을 바꾸어 조사통계국에서 시험조사를 실시하였고, 1963년 3월부터 층화 다단 임의추출방법에 의해 14세 이상 상주인구의 1000분의1을 표본으로 삼아 매분기별로 조사를 실시하였다. 이때

조사표는 연기식이었으나 1980년 1월부터는 다양한 자료생산을 위해 조사항목을 26개로 확대하고 조사표도 단기식으로 바꿨다. 1974년 11월에는 특별고용통계조사를 실시하였다. 조사대상을 전국에 걸쳐 약 13만 가구로 크게 늘리고, 전통적인 노동력 접근법의 미비점을 보완한 노동력활용 접근법을 사용하였으며, 지역별 노동력구조도 파악할 수 있도록 했다. 이는 경제기획원의 요청에 따른 것으로, 당면하고 있는 고용정책과 1977년부터 시작할 제4차 5개년 계획의 기초자료로 사용되었다. 이후 노동력구조의 변화를 지속적으로 파악 분석하기 위하여 조사통계국에서는 1983년 10월에 3년 주기의 고용구조통계조사를 지정통계로 1997년까지 5회 실시하다가 2001년 조사를 중단하고 매월조사인 경제활동인구조사를 활용기로 하였다.

한편 노동력 중 취업기술 인력현황을 파악하기 위해 1961년에 한국 기술계 인적자원조사를 실시한 데 이어, 1963년에는 취업기술계 인적자원조사를 실시하였다. 1963년 9월1일 설치된 노동청의 기획관리실에서는 1952년 이래 종업원 10인 이상 사업장을 대상으로 매년 실시해오던 사업체노동실태조사를 계속하다가, 1966년 1월부터는 종업원 규모를 제조업은 5인 이상 광업은 10인 이상으로 하여 사업장의 전 종업원을 대상으로 하는 임금기본조사로 개편 발전시켰다. 1968년 4월에는 매월 실시하는 노동통계조사와 직종별 임금조사가 지정통계로 승인받았고, 1970년대 중반에는 노동력유동실태조사를 실시하기도 했다. 1956년 6월 이후 한국은행이 실시해오던 광공업 상용종업원 월당 급여액 및 출근일수 조사는 1968년까지 계속되었으나, 1969년부터는 조사통계국으로 이관되어 광공업동태조사와 병행되었다.

## 농림어업 분야

●● 농림부 농정국 당시인 1954년 7월부터 실시해오던 농가경계조사는 1961년 7월에 표본선정방식(임의 표본추출)을 도입하여 조사내용 등을 개편했고, 1962년 12월 지정통계가 되면서 더욱 발전했다. 제1차 농업국세조사는 1960년 말 현재를 기준으로 992 $m^2$ (300평) 이상의 경지를 가진 농가를 대상으로 1961년 2월1일에 실시하였다. 1970년 제2차 농업센서스는 992 $m^2$ (300평) 이상 경지를 가진 농가는 물론, 일정

● 농업센서스(1970)



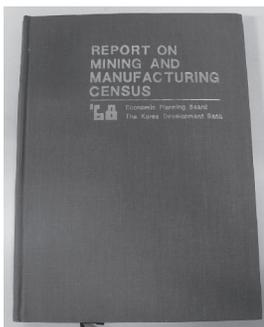
규모 이상의 고등원예, 특용작물, 과수, 가축 및 양잠·양봉 등에 종사하는 가구를 포함하는 등 그 조사대상 범위를 확대하였다. 농수산부로 개칭된 이후 1975년에는 간이농업센서스를 실시하였다. 이는 10년 주기로 실시토록 하고 있는 농업총조사를 5년 주기 조사로 정착시키는 출발점이 되었다. 농업센서스 이외에 1970년 기준으로 어업센서스(총어업조사)를 실시하였는데, 그 대상은 수산 동식물을 채포하거나 양식하는 업체와 종사가구였다. 1975년 7월 농업기계보유현황, 미곡생산추정 및 착유 실적보고를 비롯하여 1977년 7월 하곡 및 추곡수매실적에 이르기까지 무려 44종의 조사가 일반통계로 승인받음으로써 1980년에는 지정통계 9종, 일반통계 45종, 합해서 54종의 농림어업 관련 통계가 작성되었다. 한편 중전에 지방행정계통을 통하여 보고통계로 수집하던 농업기본통계조사를 1974년부터는 농업총조사의 조사구를 기초로 한 표본조사 방법으로 대체하였다. 농산물생산비조사도 이때부터 쌀, 보리 위주에서 콩, 고구마, 옥수수를 추가하였고, 작물통계의 과중면적 통계도 표본조사방법으로 전환하였다. 1974년에는 농업기본통계조사와 가축통계조사를 병행 실시하였고, 1975년 3월에는 산림기본통계를 작성하였다. 또한 수산청이 작성해오던 어가경제조사는 1976년부터 수산업협동조합으로 이관하였고, 1978년부터는 수산통계 개선방안에 따라 어가경제조사와 어업기본통계조사도 농수산부로 이관 실시하였다.

## 산업·경제·경기 분야

•• 광공업센서스는 1963년(1963. 12. 31 기준시점), 1966년(1966. 12. 31 기준시점)에 조사통계국과 한국산업은행이 공동으로 실시하였다가 1968년 광공업센서스(1968. 12. 31 기준시점)부터는 조사통계국이 단독으로 실시하였다.

한국산업은행에서는 광공업 부문의 단기적 변동상황을 파악하기 위해 1962년 3월부터 광공업표본조사를 실시하였는데, 이 조사를 통하여 광공업생산지수도 편제하였다. 1963년 10월부터는 광공업생산자 판매가격조사에 착수하여 이를 지수로 편제하였다. 1968년 7월1일을 기준으로 조사통계국, 상공부, 한국은행 및 한국산업은행이 협력하여 3년 주기의 도소매업(상업) 센서스를 7월1일부터 7월20일까지 처음 실시하여

• 광공업센서스(1968)



이듬해에 결과보고서를 발간하였다. 한편 상공부 기획관리실에서는 1961년 5월 이래 공산품 신고제에 의한 생산동태조사 자료를 작성하여 오다가 1965년 1월부터는 이를 지정통계로 하여 종업원 5인 이상 사업체를 대상으로 하여 월별 조사로 이어갔다. 산업동향의 주요지표인 광공업(산업)생산지수는 1957년 8월부터 한국은행이 광공업동태조사를 시작하여 1955년을 기준으로 한 지수를 처음 편제(대표품목수 77개)한 데 이어, 1958년 기준지수로 개편(대표품목수 149개)하였다. 이후 1960년 기준지수로의 개편(대표품목수 169개)과 1965년 기준지수로의 개편(대표품목수 278개) 및 1966년을 기준으로 한 지수로의 개편(대표품목수 333개)이 있었다. 이 생산지수의 편제는 한국은행과 한국산업은행을 거쳐 1970년 7월 조사통계국으로 이관되었고 이후 조사통계국에서는 1970년 기준(생산지수 기준 339개 품목)과 1975년 기준(생산지수 기준 420개 품목) 및 1980년 기준(품목수 451개)으로 개편하였다. 제조업자 제품재고지수는 1962년부터 한국은행이 편제하였다가, 산업(광공업)생산지수 편제를 위한 광공업동태조사가 1970년에 조사통계국으로 완전 이관됨으로써 이에 흡수되었다.

광공업통계조사는 1968년 5월 한국산업은행이 광공업센서스 중간연도의 보충자료를 얻기 위하여 '1967년 광공업통계조사'를 최초 실시하였다가, 1970년 4월부터 조사통계국으로 이관되어 센서스가 실시되지 않는 해에 매년 실시하게 되었다. 또한 중소기업은행에서도 1961년부터 중소기업실태표본조사를 분기별로 실시하여 오다가 1963년부터는 이를 월별 조사와 병행하였다. 1965년부터는 이 조사에 의하여 중소기업생산지수를 편제하기 시작하였다. 이 해에는 1964년 말을 기준시점으로 하는 운수업기본실태조사도 실시하였다. 이 조사는 1976년 조사통계국으로 이관되어 연간조사인 운수업통계조사로 전환하였다.

1970년대 중후반부터 업종별 사업체수조사(총사업체통계조사의 전신)나 영세사업체조사, 백화점통계조사(1978. 02 일반통계 승인), 기계수주통계조사(1979. 03 일반통계 승인), 건설업수주통계조사(1976. 07 지정통계 지정), 제조업생산능력 및 가동률조사(1970. 09 한국산업은행에서 최초 실시, 1977. 03 조사통계국으로 이관 실시, 2008. 07 광공업동태조사에 통합) 등이 실시되었다. 이 중 업종별 사업체수조사는 1981년 6월에 지정통계로 지정받아 5년 주기의 총사업체통계조사로 발전하였다.

경제활동의 산출물로서 재생산력이 있는 국민경제의 자산규모를 파악하고자 1968년 말을 기준시점으로 정하여 1969년에 국부통계조사를 실시하였다. 우리나라 통계사상 최초의 일이었다. 조사통계국이 토지 및 가계자산을, 한국은행이 정부 및 대외자산을, 한국산업은행이 법인자산을, 그리고 중소기업은행이 개인기업자산분야를 맡아 공동으로 조사하였다.

제2회 국부통계조사는 1977년 말을 기준으로 1978년에 실시하였다. 개인기업 부문의 조사대상 규모가 방대하여 농수산부와 국민은행을 추가로 참여시켜 6개 기관이 공동으로 조사하였다.

1960~1970년대는 기업경영과 경기관측에 관한 통계연구 및 조사도 활발하였다. 한국은행은 기업경영분석(1961년 이후), 기업원가조사(1963년 이후)를 실시하였고(기업원가분석은 1968년까지 지속하다가 이후 기업경영분석에 통합), 한국산업은행도 기업재무실태조사를 1969년부터 실시하였다. 대한상공회의소에서는 기업재무실태조사(1969년부터)와 기업경영애로요인조사(1972년부터)를 실시하였고, 한국생산성본부에서도 상장기업의 부가가치분석(1978년부터)을 실시하였다.

경기 동향지표로도 유용하게 이용되는 무역통계는 1958년까지 상공부 상역국의 간이통관집계와 재무부 세관국의 통관시점기준집계가 함께 작성되어 오다가 1959년 1월부터는 재무부 세관국에서 완전한 수출입 통계체제를 갖추어 발표하였고, 한국은행은 이것을 국제표준무역분류(SITC)에 의한 집계로 발전시켰다. 1962년 1월부터 수출입신고서에 의한 컴퓨터 집계가 가능해지자 무역통계 전반에 대한 개편이 이루어졌고, 1963년 2월 무역통계위원회가 무역통계 작성요강을 확정함에 따라 국제수준의 통계로 발전하였다. 대한건설협회에서는 1976년 7월 종합건설업조사를 승인받았다.

경기 관련 통계로 한국은행에서는 1960년대 초부터 주요기업의 단기경제예측조사(경기동향지수편제 : 1966. 07 일반통계 승인)에 착수하였고, 또한 1972년 말부터 경기에고지표(Warning Indicators, WI)를 작성해서 경기변동의 단기 관측지표로 활용했다. 경기에고지표는 1976년 2월과 1982년 3월에 개편하였으나 지표의 경기 대응성이 저하되었을 뿐 아니라 1981년 3월부터 조사통계국에서 경기종합지수를 발표함에 따라 1984년 5월에 작성을 중지하였다. 1965년 2월부터 한국산업은행에서도

1960~1970년대는  
기업경영과 경기관측에  
관한 통계연구 및 조사도  
활발하였다. 한국은행은  
기업경영분석(1961년 이후),  
기업원가조사(1963년 이후)를  
실시하였고(기업원가분석은  
1968년까지 지속하다가  
이후 기업경영분석에  
통합), 한국산업은행도  
기업재무실태조사를  
1969년부터 실시하였다.

단기경기예측조사를 일반통계로 승인받아 1970년대까지 계속하였다. 1975년 1월에는 대한상공회의소가 기업경기전망조사를, 1976년 8월과 9월에는 전국경제인연합회가 월간 경기동향조사와 경기전망조사를, 또한 같은 해 9월에는 한국무역협회에서도 수출산업경기전망조사를 일반통계로 각각 승인받았다. 그리고 1977년 3월에 한국생산성본부가 종합 및 업종별 경기전망조사와 서울지역 시장경기전망조사를 실시하였다. 1978년 8월에는 한국주택은행에서 주택건설경기전망조사를, 1979년 9월에는 중소기업은행에서 중소기업경기전망조사를 실시하였다.

이른바 기업실사지수(BSI)라 불리는 이들 경기 관련 통계 이외에도 기업 활동과 관련하여 넓은 의미에서 경기지표 구실을 하는 통계들도 있었다. 한국은행이 1955년 12월부터 1969년까지 작성한 주요도시건축허가조사(1970. 06 건설부로 이관)를 비롯하여 한국산업은행에서 1965년부터 실시한 설비투자계획조사, 중소기업은행의 중소기업동향조사(1974. 06), 대한상공회의소의 기업경영애로요인조사(1975. 02), 한국증권거래소의 증권통계(1976. 06) 등이 그것이다. 이러한 지표들이 1960~1970년대의 경기 관련 통계들이라 할 수는 있지만 경기변동에 관한 종합적 지표로서의 역할은 할 수 없었다. 그에 따라 조사통계국에서는 1970년대 말경부터 한국개발연구원(KDI)과 경기종합지수 공동개발에 착수하여 1981년 3월부터 본격적으로 경기종합지수(Composite Index, CI)를 편제·발표하였다.

일제강점기부터(1942)  
시작하였던 가계조사는 광복  
이후 중단되었다가 1950년  
1월 당시 공보처 통계국과  
조선은행이 합동하여  
생계비조사를 실시하였고,  
전란으로 인해 다시  
중단되었다가 1951년 7월부터  
피난지 부산에서 재개하였다.  
1953년 환도와 동시에  
서울시 근로자 중 200가구를  
선정하여 조사하였다.

## 가계소비·소득 분야

●● 일제강점기부터(1942) 시작하였던 가계조사는 광복 이후 중단되었다가 1950년 1월 당시 공보처 통계국과 조선은행이 합동하여 생계비조사를 실시하였고, 전란으로 인해 다시 중단되었다가 1951년 7월부터 피난지 부산에서 재개하였다. 1953년 환도와 동시에 서울시 근로자 중 200가구를 선정하여 조사하였다. 1954년 7월부터는 8대 도시를 대상으로 하는 조사로 확대하였으며 1959년 10월에는 임의표본조사방법과 면접조사 방식을 처음으로 도입하여 조사를 지속해오다가 1963년 조사통계국으로 이관하였다. 조사통계국에서는 이 조사를 더욱 발전시켰다. 전국 30개 도시를 모집단으로 하여 층화 3단 추출법에 의해 추출률

650분의1에 해당하는 1800가구를 대상으로 하고, 5대 비목별 품목분류방식(식료품비, 주거비, 광열비, 피복비, 잡비)에 따라 매 분기별 조사를 실시했으며, 1965년 7월에 『1964년 도시가계조사 보고서』를 발간하였다.

1963년부터 1968년까지는 단독표본을 사용하였으나 1969년부터는 경제활동인구조사, 인구동태표본조사와 같이 다목적 표본설계를 적용하여 조사를 실시하였다. 1972년의 다목적 표본 1차 개편 이후 1975년부터는 전 비목에 대한 가계부기장방식(이전에는 식료품비만 가계부기장방식을 취하였고 나머지 비목은 분기별로 면접조사 하였음)을 채택하였다. 1977년에는 다목적 표본 2차 개편을 통하여 조사대상을 4000가구로 확대하였다.

1960~1970년대에는 식료품비에서 큰 비중을 차지하는 김장비용 파악을 위해 매년 10~12월에 별도의 김장조사표를 사용하여 조사해왔으나 이 김장조사는 1979년 조사를 마지막으로 중지하였다. 1982년에는 가계소비 지출비목을 5대 비목에서 9대 비목(식료품비, 주거비, 광열 수도비, 가구비, 피복비, 보건비, 교육교양오락비, 교통비, 기타)으로 세분하였다. 1963년부터 농림부에서는 양곡 수급계획, 식생활개선, 식량생산 목표 설정 등에 이용하고자 양곡소비량조사를 일반통계로 승인받아 실시하였다.

## 물가 분야

•• 한국은행에서 작성해오던 도매물가지수는 1960년 기준지수부터 품목수를 1960년 339개에서 1966년 412개(1955년 기준지수는 199개)로 늘려 10대 시를 대상으로 조사를 실시하였다. 전국소매물가 조사와 소매물가지수 편제는 1965년 1월부터 조사통계국이 한국은행으로부터 이관 받아 서울을 비롯한 31개시에서 284개 품목을 대상으로 실시하였는데, 1967년 2월에 지정통계로 전환하면서 지수 명칭도 소비자 물가지수로 바뀌게 되었다. 이후 매 5년 단위로 기준연도를 변경하여 작성하여 왔는데 1970년 기준은 32개시에서 338개 품목을 조사하였고, 1975년 기준에서는 35개시에서 349개 품목의 가격을 조사하였다. 1980년 기준 개편에서는 가격조사 대상지역을 공식적으로는 9개시(서울, 부산, 대구,

인천, 대전, 광주, 전주, 춘천, 청주)로 하였으나 앞서 조사해왔던 기타 26개 도시가격자료도 내부적으로 계속 확보하여 왔다. 품목수는 394개로 확대하였다.

수출입물가지수는 한국은행에서 1958년 10월에 1957년 기준으로 편제하였다. 1964년 말 편제를 중단하고 수입상품도매물가지수로 대체하였다가 1976년 1월부터 편제를 재개하여 1974년을 기준으로 1971년까지 소급 작성하였다. 지수산출방식도 당초 기준시 고정가중산술평균법을 사용했다가 1974년 기준 개편 시에는 '피셔산식을 적용(1971. 01 ~ 1977. 05)했으나, 1975년 기준으로 개편할 때 다시 기준시 고정가중산술평균법으로 회귀하여 1975년 1월부터 소급 작성하였다.

한편 농업은행에서 작성하던 농촌물가 및 임료금조사는 1959년 5월 품목수를 249개로 늘린 데 이어 1961년 7월 농업은행이 농업협동조합중앙회(1958. 11. 20 발족)로 흡수합병되면서 농협중앙회 소관으로 변경되었다. 이때 1959년을 기준연도로 하고 1958년 8월부터 1959년 7월까지의 농가수입·지출 가운데서 품목별 수입 및 지출액이 차지하는 구성 비율에 의거한 가중치를 산정하여 처음으로 농촌물가지수를 편제(1959년까지는 단순히 가격자료만을 수집)하였다. 1964년에는 국내의 모든 물가지수와 생산지수의 기준연도를 1960년으로 통일하게 함으로써 농촌물가 및 임료금지수도 1960년을 기준연도로 하여 개편하였는데, 1959년 산정된 가중치를 그대로 사용하고 기준연도만 이동한 단순 개편이었다. 1965년 1월 지정통계로 전환된 이후 조사 명칭도 농가판매 및 구입가격 조사로 바뀌었고, 1968년 1월부터 1965년 기준지수로 개편한 데 이어, 1971년 다시 1970년을 기준연도로 하는 개편을 보게 되었다. 1970년 기준 개편의 주요특징은 다음과 같다.

첫째, 농산물거래의 계절성을 물가지수에 반영했다. 농가판매가격지수의 연평균 지수산출에 있어서 품목별·월별 가격을 가중 평균한 연평균 가격으로 작성함으로써 연평균지수에 계절가중치를 적용한 것이다. 둘째, 농가판매가격지수에 있어서는 지수품목수를 대폭 확대함으로써 농산물 가격의 변동을 보다 정확히 측정토록 하였다. 농가구입가격지수에 있어서도 지수품목을 조정하여 현실에 접근토록 하였다. 셋째, 농가구입가격지수의 가계용품에 중분류를 신설함으로써 물가변동의 분석에 편리하도록 하였다.

이 때 지수품목으로 채택된 것은 농가판매품이 49개, 농가구입품이 140개로 총 189개였다. 그러나 지수품목 외에 가격자료를 이용할 목적으로 농산물에 있어서는 23개 품목을 종전대로 계속 가격조사하기로 하여 72개 품목이 실제 조사품목으로 선정되었고, 농가구입품에 있어서는 지수품목만 가격조사하기로 하였다. 1963년부터 중소기업은행에서는 중소기업제품 생산자판매가격조사를 월별로 실시하였다. 한국감정원에서는 1975년에 전국지가변동률조사를 지정통제로 지정받았으며, 농수산부에서도 1976년 때 순기별로 산지쌀값 조사를 실시하였다.

한편 대한상공회의소에서는 1965년에 서울지역의 공공서비스요금 동향 조사를 연간주기의 일반통계로 승인받아 실시하였고, 부산상공회의소에서 1977년에 역시 연간주기의 부산지방 공공 및 서비스요금 동향 조사를 일반통계로 승인받아 실시했다.

## 국민계정 분야

•• 국민소득추계는 기준연도를 종전의 1955년에서 1960년으로, 그리고 다시 1965년 및 1970년으로 변경함과 동시에 구성항목의 재조정 작업을 통하여 전면적으로 개편해왔다. 1963년에 1960년 기준으로 변경할 때에는 1960년 산업연관표(I-O) 및 광공업센서스에 의한 기초통계 정비에 따라 추계방법을 대폭 개선하였고, 1965년 기준 개편 시에는 농산물통계의 현실화, 산업연관표에 의한 광공업통계의 개선 및 운수업 부문 보완에 중점을 두었다. 특히 1967년부터는 불변 및 경상가격 계열에 의한 4분기별 추계도 실시하였다.

1970년 이후부터는 추계기간의 단축을 위하여 경상가격계열 추계를 중단하고 불변시장가격계열에 의한 분기 GNP만 추계 발표하였다. 1973년 9월에는 그간의 분기추계방법 연구결과를 바탕으로 1960년 이후 경상시장가격계열을 소급 추계하였고, 1973년 3/4분기부터는 경상 및 불변가격 시계열의 동시추계를 실시했다. 1978년에 68SNA에 의한 국민계정 개편계획을 수립하고 이의 실행을 적극 추진해 나갔다.

한편 국민경제부문 간의 자금의 흐름을 전체적으로 관찰할 수 있는 자금순환계정은 1963년도를 기준으로 하여 1965년 이후 매 연도별·분기별로 작성하여 왔고 이를 종합하여 『한국의 자금순환』을 발간하였다.

국민소득추계는 기준연도를  
종전의 1955년에서  
1960년으로, 그리고 다시  
1965년 및 1970년으로  
변경함과 동시에 구성항목의  
재조정 작업을 통하여  
전면적으로 개편해왔다.  
1963년에 1960년 기준으로  
변경할 때에는 1960년  
산업연관표(I-O) 및  
광공업센서스에 의한  
기초통계 정비에 따라  
추계방법을 대폭 개선하였다.

이와 같은 자금순환계정은 1968년부터 분기별 국민소득이 작성 발표됨에 따라 종래의 금융 거래표에 자본계정을 통합한 저축·투자 및 금융거래표로 확충되었다. 그리고 5대 국민계정의 하나로 경제의 다부문 분석과 예측, 계획수립에 필수불가결한 산업연관표는 1960년부터 착수하여 1960·1963·1966·1970·1975년에 작성하였고, 1968·1973년에는 간이산업연관표도 작성하였다. 특히 1970년 산업연관표 작성 때에는 산업연관표의 응용범위를 넓히기 위하여 상업운수 '마진', 잔폐물 '매트릭스'와 물량표 등 각종 부속표와 노동연관표도 작성하였다.

221



한국통계발전사  
시대사



# Chapter 06



# 통계고도화로 대한민국 국격을 높이다

(1980년대 초~2000년대 초)

|

1. 다원화 · 세계화 · 정보화시대로 진입하다
2. 통계청 설립과 집중형 통계시스템 구축
3. 통계발전 시책
4. 통계의 개발과 발전

06

INTRO

- 1980년 8월27일 전두환 국가보위비상대책위원회 상임위원장이 통일주체국민회의 대의원의 간접선거로 제11대 대통령에 당선되어 그해 9월1일 취임했다. 이전 정부에서 추진했던 경제개발 5개년계획들이 힘을 발휘하게 되면서 바야흐로 고도경제성장의 신화가 현실화되었다. 그리고 그 뒤를 이은 정부들은 성장 못지않게 안정과 균형을 모색하면서 통계수요의 다원화, 통계정보의 세계화시대를 열어갔다.

시련이 없었던 것은 아니다. 경상수지 적자의 누적, 기업들의 무분별한 대출, 외화 유동성사정 악화 등으로 1997년 외환위기를 겪어야 했다. 하지만 우리 국민은 불과 4년 만인 2001년 IMF로부터 빌린 차입금을 모두 갚으며 국가 부도의 수렁에서 벗어나는 저력을 보여주었다.

국가 전반적으로 근본적이고 질적인 변화를 경험했다. 다원화·세계화·정보화, 이는 구호를 외치고 깃발을 휘날리면 맞이할 수 있는 추상적 개념이 아니다. 도리어 경제·사회·문화·외교 전반에 걸친 다양하고 유용하며 치밀한 통계발전을 필요로 하는 실존적 국가 현실이다. 그리고 이 시대의 통계는 그에 맞는 제도와 조직, 문제의식과 실천력을 갖추어 나갔다.

첫째, 사회가 민주화되면서 '국민들의 알 권리'라는 개념이 본격적으로 등장함에 따라 통계는 '공급자 중심'에서 '수요자 중심'으로 패러다임이 전환되었다. 세계화와 정보화 역시 다원화된 통계가 다수 개발되고 보급되는 데 큰 몫을 했다. 국내외의 수많은 팩트들을 정확히, 그리고 적절히 계량화하지 못하는 정부는 절대로 감당할 수 없는 세상이 된 것이다.

둘째, 산업화시대에 상대적으로 양적으로만 성장한 통계가 질적인 측면의 후진성을 극복하기 위해 중립성·전문성·개방성을 갖춘, 그리고 우리나라 현실에 맞는 집중형 중앙통계조직이 필요했다. 이러한 분위기에서 경제기획원 소속의 조사통계국이 통계청으로 격상 독립되었다. 1990년 12월27일의 일이다. 이는 우리나라 통계발전사에 있어 커다란 이정표라 할 수 있다.

셋째, UN과 OECD에 가입하면서 국제적 위상과 걸맞은 수준의 통계인력을 양성했다. 그리하여 국제통계 협력을 추진하고 국제표준분류를 고려한 표준분류를 거듭 개정 시행함으로써 세계화시대의 통계시스템을 갖추어 나갔다. 설계부터 평가까지 통계의 전반적인 과정은 이제 한국적이면서 세계적이었다.

요즘은 한 해 동안 공무원, 교사, 정치가, 기자, 대학생, 외국인 등 수만 명의 교육생들이 통계센터에서 통계에 관한 전문지식을 습득하고 있다. 통계의 생산자뿐 아니라 소비자도 통계에 가까워지고 있는 것이다. 이 시대에 이룩한 통계수요의 다원화, 그리고 통계정보의 세계화가 없었다면 볼 수 없었을 풍경이다.

# 01

## 다원화·세계화·정보화시대로 진입하다

전두환 정부의 안정화 정책과 3저 현상에 힘입은 지속적인 경제성장 그리고 노태우 정부의 북방외교와 경제영토 넓히기, 김영삼 정부의 공직자 재산등록과 금융실명제, 그리고 IMF사태, 김대중 정부의 IMF 극복과 강력한 구조조정, 이러한 경제·사회적 배경 속에서 맞은 이 시대(1980년대 초~2000년대 초)는 정부 수립 이후 그 어느 때보다도 큰 변화를 겪었다. 민주화를 완성하고 세계화·정보화시대를 선도하는 중견국으로서의 대한민국으로 우뚝섰다.

### 대한민국, 국제무대에 우뚝 서다

•• 1981년 3월3일 제12대 전두환 대통령이 취임했다. 1981년 8월 경제기획원에서는 제5차 경제사회발전 5개년계획(1982~1986)을 발표했다. 제5차 계획은 이전의 성장, 능률, 형평을 추구하는 기조에서 안정, 능률, 균형을 기조로 잡았고 주거, 국민보건, 인구정책, 고용안정, 사회보장, 근로복지 등을 비롯해 사회개발정책의 확대에도 비중을 두었다. 명칭도 경제사회발전 5개년계획으로 바꾸었다. 이 계획은 정국이 혼란스럽던 시기에 설정하였던 관계로 1982년부터 정국이 진정되고 사회적 분위기가 안정되어가자 1983년에 각종 제도개선과 문제해결 중심으로 수정계획을 마련하여 발표하였다.

1976년 1인당 GNP가 1028달러로 1000불 시대를 연 이후 제5차 경제사회발전 시기인 1984년에는 2044달러로 2000불시대로 들어섰다. 상품수출도 1977년 100억 5000만 달러(FOB 평가액)로 100억 달러를 돌파한 후 1981년 207억 달러(국제수지 기준), 1986년에는 339억 달러(국제수지 기준)로 각각 200억 달러 내지 300억 달러 시대를 열었다. 1986년에는 경상수지도 46억 달러의 흑자를 나타내었다.

1988년 2월에 제13대 노태우 대통령이 취임했다. 노태우 정부 출범

수출이 호조를 이어가면서  
선진국의 시장개방 압력이  
더욱 높아지기 시작했다.  
공산품뿐만 아니라  
농축산물도 수입자유화의  
폭이 확대되어 1986년  
현재 수입자유화율이  
91.5%에 달했고 외국자본의  
투자비율도 점차 확대하여  
100%까지 허용되었다.  
정부의 시장개방 확대  
정책은 대기업에게는 유리한  
환경을 제공했으나 값싼 외국  
농축산물의 수입으로 농촌  
경제는 타격을 입을 수밖에  
없었다.

이전인 1986년 9월 제6차 경제사회 발전계획(1987~1991)이 확정 발표되었다. 이 시기의 경제동향은 국내외 경제호황을 기반으로 더욱 활성화되었다. 경제성장률은 1986년에서 1988년까지는 12~13%의 실적을 보였고 이후 다소 둔화되긴 하였어도 6.8%~9.3%의 높은 성장률을 지속했다. 이에 따라 1인당 GNP도 1987년에 3000달러 수준(3110달러), 1988년에 4000달러 수준(4127달러), 1990년 5000달러 수준(5659달러), 1991년 6000달러 수준(6498달러)을 각각 넘었다. 이는 당초 계획치를 훨씬 웃도는 실적(6차 계획 마지막 연도인 1991년 1인당 GNP 목표는 3800달러였음)이었다. 수출도 1987년 462억 4000만 달러, 1988년 596억 5000만 달러, 1989년 614억 1000만 달러로 각각 400억, 500억, 600억 달러 고지를 넘어섰다. 광복 이후 한국의 경상수지는 항상 적자였는데 1986년에 46억 2000만 달러 흑자로 돌아선 이래 1987년 98만 5000만 달러, 1988년 141억 6000만 달러, 1989년 50억 5000만 달러 흑자로 4년 동안 흑자를 보였고 물가도 한 자릿수로 잡혔다. 이러한 고도경제성장은 1980년대 중반 이후 정부의 긴축정책과 함께 국제원유가의 하락, 달러가치의 하락, 국제금리하락 등 이른바 3저(低)현상의 지속에도 힘입은 바 컸다. 다만 외채문제는 녹록치 않았다. 1960~1970년대 경제개발의 후유증으로 외채문제가 중요 현안으로 떠올랐는데 6차 계획기간 중 한때 294억 달러(1989) 수준까지 떨어졌던 총 외채는 1991년에 다시 393억 달러로 높아졌다.

한편 수출이 호조를 이어가면서 선진국의 시장개방 압력이 더욱 높아지기 시작했다. 공산품뿐만 아니라 농축산물도 수입자유화의 폭이 확대되어 1986년 기준 수입자유화율이 91.5%에 달했고 외국자본의 투자비율도 점차 확대하여 100%까지 허용되었다. 정부의 시장개방 확대 정책은 대기업에게는 유리한 환경을 제공했으나 값싼 외국 농축산물의 수입으로 농촌경제는 타격을 입을 수밖에 없었다. 농촌인구가 급속히 감소(농업총조사 결과에 따르면 농가인구는 1975년 1320만 명, 1980년 1080만 명, 1985년 850만 명, 1990년 670만 명, 1995년 490만 명 등으로 계속 감소)하고, 이농민의 대다수는 도시로 이주하면서 산업노동자나 막노동 종사자 혹은 영세서비스업자로 전환했다. 양곡 자급률은 1970년의 86%에서 1985년에는 48.4%로 낮아졌고 한국인의 식탁에 외래 농축산물이 큰 비중을 차지하게 되었다.

- 남과 북 동시 UN 가입(1991. 09. 18)



1988년 서울올림픽을 계기로 한국의 국제적 위상이 높아졌다. 특히 소련, 동구권과 중국 등 사회주의 국가들이 모두 올림픽에 참가한 것은 이들 나라들과 외교관계를 맺을 수 있는 좋은 기회가 되었다. 이를 바탕으로 북방정책을 추진하여 1989년 헝가리를 시작으로 1990년 소련, 1992년 중국과 차례로 외교관계를 수립하였다.

한편, 1980년대 말 동유럽 국가의 몰락과 소련의 개혁·개방 정책의 추진, 1990년 10월 독일의 통일 등은 남북관계에서도 큰 변화를 가져오게 되었고 1991년 9월 남북한이 동시에 유엔(UN)에 가입하는 결과를 가져왔다.

## 세계화·정보화시대를 선도하다

- 1993년 2월25일 제14대 김영삼 대통령이 취임했다. 김영삼 대통령은 자신의 정부를 문민정부로 명명하고 한국병을 치유하여 신 한국을 건설하는 것을 문민정부의 목표로 삼았다.

문민정부는 1993년 8월12일 오후 8시를 기해 ‘금융실명거래 및 비밀보장에 관한 대통령 긴급재정 명령’을 발동했다. 금융실명제는 지하경제의 규모를 줄이고 부정부패자금을 차단하는 데 큰 효과를 발휘했고, 금융자산의 흐름을 투명하게 파악할 수 있어 종합소득세제를 실시할 수 있는 기반을 마련했다. 반면에 주가가 폭락하고 부동산 가격이 뛰었으며 자본의 해외유출과 사금융 시장을 활용하던 중소기업의 부도가 증가

하는 부작용도 일어났다. 1993년 12월에는 수년간 끌어오던 보호무역주의 철폐를 골자로 하는 우루과이 라운드 협정이 타결되었다. 이 협정으로 우리나라는 상품, 금융, 건설, 유통, 서비스 등 모든 분야에서 외국에 문호를 열게 되었다. 하지만 국제경쟁력이 약한 분야에서는 피해가 적지 않았다. 정부는 시장개방 정책을 더욱 강화하기 위해 1996년 10월 경제협력개발기구(OECD)에 가입하였다. 그리고 시장개방 정책에 맞추어 낙후된 분야의 경쟁력을 높이기 위해 '세계화'가 강조되었다. 이러한 국제기구 가입과 외국에 문호를 개방함에 따라 국제적 위상에 맞는 수준의 통계인력 양성이 필요했다. 또한 국제통계협력 추진과 국제표준분류를 고려한 표준분류를 개정하는 등 세계화시대의 통계시스템을 갖추어 나가게 되었다.

1995년 6월27일 지방선거를 실시하였다. 지방자치제는 노태우 정부시절에 일부 실시되기는 하였으나 당시는 지방의회만 구성되고 단체장 선거는 법으로 명문화(1992. 06. 30)되어 있었지만 실사가 연기되었었다. 6·27지방선거는 광역 및 기초단체장, 광역지방의원 및 기초자치단체의원을 동시에 뽑은 진정한 의미의 지방자치제 선거였다. 이에 따라 지방화시대에 부응하는 본격적인 지역통계가 더욱 확산되는 계기가 되었다.

1994년부터 1995년에 투자금융회사(단자회사)에서 종합금융회사로 전환하면서 단기 외화차입금의 무분별한 도입과 1993년 4억 달러의 소폭 흑자를 보인 경상수지는 이후 1994년에는 46억 달러의 적자를 나타내었고 1995년에는 89억 달러 적자, 1996년에는 237억 달러의 기록적인 경상수지 적자를 나타내었다. 또한, 태국·홍콩 등의 동남아 외환위기에 따른 해외 투자자의 급작스런 자금회수로 인한 외화 유동성 사정의 악화와 외환부족으로 인하여 1997년 말에는 국제통화기금(IMF)의 지원을 받는 경제위기를 겪었다.

외환위기를 계기로 통계에 대한 투명성과 신뢰성에 대한 인식이 높아지게 되었고 통계에도 품질관리를 해야 한다는 요구가 제기되어 1999년에 통계품질관리제도 도입을 검토하게 되었다.

1995년 1인당 국민총생산이 1만 823달러로 1만 달러를 돌파하는 성과를 올렸으나 IMF체제가 가시화된 1998년은 6744달러, 1999년은 8595달러로 낮아져 성과가 퇴색되었다. 1997년 말의 경제위기 속에서 제15대 대통령 선거가 실시되어 김대중 후보가 대통령에 당선되었다. IMF구제

금융 상황에서 시작된 김대중 대통령의 국민의 정부 첫 번째 과제는 외채상환으로 조속히 IMF 체제를 벗어나는 것이었다. 당시 한국의 총 외채 규모는 재정경제원의 1998년 1월2일자 발표에 따르면 1997년 11월 말 현재 1569억 달러(이를 연말기준환율 1415원 20전으로 환산하면 222조 449억 원)였고 이는 국민총생산액의 37%에 달하는 액수였다. 국민들은 김대중 정부 출범 이전인 1998년 1월12일부터 국가의 외환위기를 극복하기 위해서는 무엇이든 해야 한다는 절박감과 공감대 속에서 국채보상운동(대한제국 시절인 1907년 1월29일 서상돈, 김광제 등이 일본에 진 빚 1300만 원을 갚자고 호소한 운동으로 당시 부녀자들은 금, 은 등 장식품을, 농민들은 쌀감을 판 돈까지 내놓았고, 이후 일진회의 방해 책동으로 중단됨)의 정신으로 금 모으기 운동을 전개했다. 이 운동은 1, 2차에 걸쳐 3월14일까지 계속되었는데 참가 건수는 총 88만 4000건, 수집 총량은 4만 9603kg이었다. 1, 2차 캠페인 기간 동안 38.8톤을 수출하여 3억 7100만 달러의 외화를 거두었고, 1톤을 한국은행에 매각하여 보유하였으며(150억 원 입금), 나머지 1만 803kg은 계속 수출을 진행하였다. 이러한 금 모으기 운동의 성과는 국가경제 희생의 계기가 되었고 나라를 어려움에서 구하려는 국민의 단결된 의지와 역량을 대내외에 보여주었다.

2001년 8월23일 IMF로부터 빌린 차입금 195억 달러를 모두 갚았다. 원래 상환하기로 약속한 기간은 2004년까지였으나 3년을 앞당겨 조기 상환한 것이다. 비록 외환위기는 극복했지만 그 후유증은 심각했다. 수많은 기업들의 도산과 구조조정으로 엄청난 수의 실업자가 생겨났다. 1997년만 해도 실업자수는 56만 8000명으로 실업률은 2.6%였으나 1998년에는 실업자수가 전해보다 2.6배 이상 늘어나 149만 명으로 실업률은 7.0%에 달했다. 1999년에는 실업자수 137만 4000명에 실업률은 6.3%였다. 비정규직 노동자가 양산되는 사태도 빚어졌는데 전체 임금근로자 중 임시직과 일용직이 1998년 46%에서 2001년 52%로 늘어났다. 내수 진작을 위해 신용카드 현금서비스 한도 폐지 등 카드 부양책을 썼는데 이로 인해 과잉소비가 일었고 이는 2003년 이후 발생한 카드대란의 원인으로 작용하게 되었다.

국민의 정부 시절 우리 사회에 가장 큰 변화를 가져다 준 것은 초고속 인터넷 서비스의 시작이라 할 것이다. 1993년에 한국에서도 인터넷 서비스가

국민들은 김대중 정부 출범 이전인 1998년 1월12일부터 국가의 외환위기를 극복하기 위해서는 무엇이든 해야 한다는 절박감과 공감대 속에서 국채보상운동의 정신으로 금 모으기 운동을 전개했다.

도입되었는데 국민의 정부는 출범 초부터 과감하게 초고속 인터넷망에 투자하여 순식간에 미국, 일본보다도 질이 높은 인터넷망을 갖추었다. 초고속 인터넷 서비스는 1998년 6월에 시작되어 불과 5년 만에 가입자 2000만 명을 넘어서면서 인터넷 강국으로 떠올랐다. 이에 따라 대다수의 사회 이슈가 인터넷상에서 만들어졌고 인터넷 사용자를 지칭하는 ‘네티즌(netizen)’은 일상적인 생활용어가 되었다.

이러한 컴퓨터와 정보통신, 특히 인터넷의 발달로 우리 사회는 정보화 사회로 진입하게 되었다. 정보화사회 진입은 통계에도 많은 영향을 미쳤다. 우선 컴퓨터처리에 의한 정확성과 빠른 결과로 시의성을 높였다. 그리고 조사환경에 큰 변화를 주었는데 e-mail조사, CASI, CAPI, 인터넷 조사 등의 도입이다. 이러한 정보화조사 방식으로 과거 조사방식의 비중이 컸던 우편조사 방식이 점차 사라지게 되었고 조사원에 의한 면접 방법 비중도 줄어들고 있다. 특히, 인터넷조사는 면접방문이 어렵거나 응답을 기피하는 경우 매우 효과적이었다.

인터넷 서비스가 본격적으로 시작된 지 채 10년도 지나지 않아 개인의 삶에 크나큰 변화를 가져온 또 하나의 문화가 탄생했는데 휴대폰, 핸드폰 등으로 불리는 이동통신 모바일 전화였다. 휴대전화 서비스는 1984년에 개시되어 1988년부터 상용화되었는데 1999년 한 해 동안 한국에서 판매된 휴대전화만도 무려 1600만 대로 판매량에서 세계 3위였다. 1999년 말 이동통신 가입자가 2000만 명임을 감안하면 1999년 한 해만도 가입자의 80%가 새로운 휴대전화를 구입한 셈이었다. 2000년 3월에는 가입자가 무려 2500만 명으로 늘어났다. 1983년에 처음 도입되어 ‘삐삐’로 불리던 무선호출기 가입자는 한때 1500만 명에 달했으나 모바일 전화의 출현으로 2000년 3월 480만 명으로 줄어들고 이후 채 2년도 안 되어 거의 종적을 감추게 되었다.

# 02

## 통계청 설립과 집중형 통계시스템 구축

‘국가통계발전 선도와 신뢰받는 통계생산’을 임무로 하고, ‘국가통계 기반 강화를 통한 고품질 통계행정 구현, 수요자 중심의 통계서비스로 고객감동 실현’이라는 핵심전략을 갖고, ‘국가통계업무의 전반적인 기획·조정, 통계기준 설정, 사회경제통계 생산·관리, 통계정보 서비스 등의 업무를 담당할 통계행정기구인 통계청이 1990년 12월27일 격상 독립되었다. 우리나라 현실에 맞는 집중형 통계시스템이 바로 이 통계청을 중심으로 구축되기 시작했다.

1981년 11월2일 대통령령 제10498호에 의해  
경제기획원 조사통계국 직제가 개정되었다.  
대국대과제(大局大課制) 운영에 따라 통계심의관을 폐지하고 새로운 통계수요에 대처하기 위해 일부 과의 업무분장을 조정했다.  
물가통계과를 사회통계과로, 상업통계과를 유통통계과로, 공업통계과를 통계분석과로, 제표과를 자료처리과로 개칭하였다.

● 1981년 11월2일 대통령령 제10498호에 의해 경제기획원 조사통계국 직제가 개정되었다. 대국대과제(大局大課制) 운영에 따라 통계심의관을 폐지하고 새로운 통계수요에 대처하기 위해 일부 과의 업무분장을 조정했다. 물가통계과를 사회통계과로, 상업통계과를 유통통계과로, 공업통계과를 통계분석과로, 제표과를 자료처리과로 개칭하였다.

1990년 4월7일 대통령령 제12970호에 따른 직제 개정에서는 증가하는 지역 통계수요에 대처하기 위하여 기존의 8개 지방통계사무소에 더하여 서울, 경남, 제주 통계사무소를 신설, 총 11개 지방사무소 체계를 갖추게 되었다. 일부 지방사무소장(서울, 부산, 경기) 직급을 격상(5급에서 4급으로)했고 정원도 84인 증원했다. 또한 「통계사무소 출장소 설치에 관한 규칙」(총리령 제366호, 1990. 05. 26) 제정에 따라 5개 출장소(인천, 의정부, 성남, 강릉, 울산)가 신설되었다.

「정부조직법」 개정(법률 제4268호)과 함께 1990년 12월27일 공포한 대통령령 제13187호에 따라 조사통계국이 통계청으로 격상·개편되었고, 통계청장은 1급 상당 별정직으로 보하도록 하였다. 통계청의 조직은 3개국(통계기획국, 통계조사국, 자료처리국) 14과 11개 지방사무소 및 5개 출장소 체계로 바뀌게 되었다. 통계기획국에는 기획과, 통계기준과, 통계

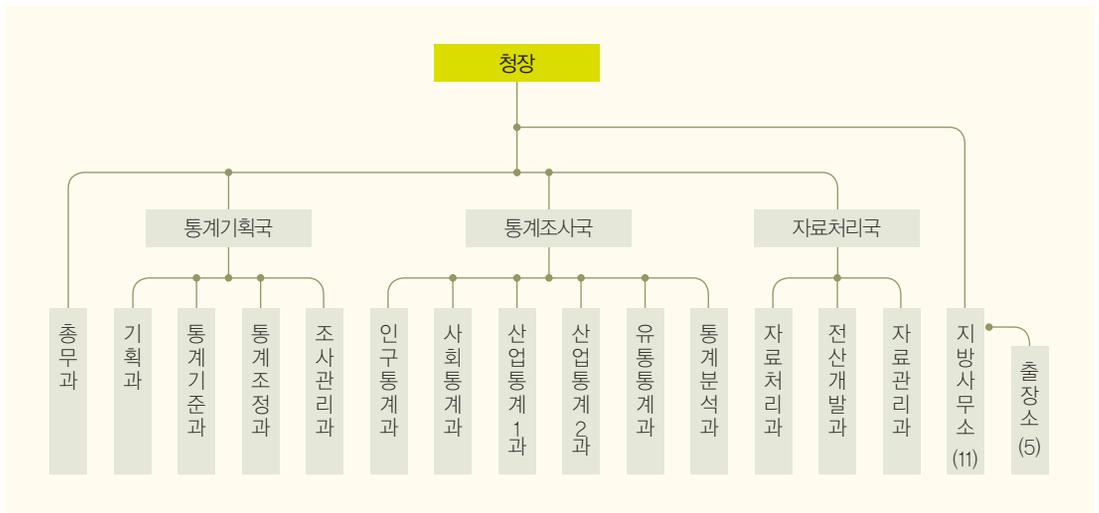
조정과, 조사관리과를, 통계조사국에는 인구통계과, 사회통계과, 산업통계1과, 산업통계2과, 유통통계과, 통계분석과를, 자료처리국에는 자료처리과, 전산개발과, 자료관리과를 두었고 종전 서무과는 총무과로 개칭하고 조직상 청장 직속으로 하였다.

통계청조직도 1991년 9월13일 대통령령 제13466호로 통계청에 통계담당공무원에 대한 교육·훈련을 담당할 통계연수원을 신설하고, 통계연수원에 서무과와 교학과를 두고, 자료처리국에 전산담당관 직급을 신설했다. 통계의 전문성과 책임성을 강화하기 위하여 지방통계사무소 등의 일용직 조사원 225명을 정규직화(별정직)하였고 본부 별정직 58인을 일반적으로 특채하였다.

1995년 2월8일 대통령령 제14527호로 자료처리국을 자료관리국으로 개칭하고 전산개발과를 폐지하는 대신 통계정보과와 국제통계과를 신설하였고, 인천출장소를 사무소로 승격했다. 1995년 4월12일 대통령령 제14528호로 통계출장소 5개를 신설했다. 1996년 9월24일 대통령령 제15150호 공포에 따라 인구분야의 통계작성기능과 분석기능을 강화하기 위하여 통계조사국에 통계심의관(3급) 직급을 신설하고 인구통계과를 인구조사과와 인구분석과로 분리 개편하였으며, 통계연수원에 교육연구과를 신설하는 대신 서무과와 교학과를 교무과로 통합했다.

1998년 2월28일 대통령령 제15708호 공포에 따라 통계조사국을 경제

통계청 승격(1990. 12. 27)



통계국과 사회통계국으로 분리하는 대신 통계심의관 직급을 폐지하였고, 자료관리국을 통계정보국으로 개칭하고 소속의 전산담당관 직급을 폐지하는 대신 전산개발과를 신설하였고, 자료처리과를 정보처리과로 개칭하였다. 한편 자료관리국 소속의 국제통계과를 통계기획국 소속으로 이관하였고 산업통계1과를 산업통계과로, 산업통계2과를 산업동향과로 개칭하였다.

동일자 동일 대통령령의 정부조직 개편으로 농수산통계 작성기능을 농림부 및 해양수산부로부터 통계청으로 이관토록 함에 따라 인력조정 및 기능개편 작업이 이어졌다. 같은 해 7월1일 「통계청 직제 시행규칙」(재정경제부령 제28호) 공포로 사회통계국에 농수산통계과를 신설하고 농림부 공무원 410인과 해양수산부 공무원 90인이 통계청으로 이체되었으며, 26개 통계출장소가 신설되어 지방조직은 12지방사무소 35출장소로 확대되었다.

1998년 12월31일 대통령령 제16003호 공포로 공무원 교육훈련기관 정비가 이루어짐으로써 통계청 소속 통계연수원이 폐지되었다. 그에 따라 통계부문의 연수기능은 신설되는 행정자치부 소속의 국가전문행정연수원으로 이관되었고 통계연수원의 교육연구과를 개칭하여 통계기획국 통계개발과로 이관하였다.

1999년 5월24일 대통령령 제16334호 공포에 따라 통계기획국의 통계개발과를 폐지하고 경제통계국 소속에 서비스업통계과를 신설하였으며, 유통통계과를 물가통계과로 개칭하였다.

그 밖에도 통계청의 직제 개정은 1987년 10월7일(정원 조정), 1987년 12월31일(정원 조정), 1988년 11월22일(정원 조정 및 전산업무담당 별정직 공무원을 일반직 또는 별정직으로 복수직화), 1989년 6월17일(정원 조정 및 기능직 직급 조정), 1989년 6월30일(직렬 조정), 1993년 8월9일(기능직 운전원 감축 및 통계출장소 관할구역 및 명칭 일부 변경), 1994년 1월17일(중앙 행정기관의 중간정책 관리계층 보강 지침에 따라 주요계장의 직위를 4급으로도 보할 수 있도록 4급 또는 5급의 복수직급 신설), 1996년 6월29일(중앙행정기관의 정책기능 강화를 위해 연차적으로 추진 중인 주요 과장 및 주요 계장 복수직급을 확대), 1997년 3월20일(기능직 감축), 1997년 8월13일(경북, 전남통계사무소 서무과장을 4, 5급으로 복수직화하고 정원 조정), 1998년 2월19일(통계청이 1998. 07말

정부대전청사로 이전함에 따라 청사시설 관리 기능직 공무원을 총무처로 이관, 2000년 2월28일(개방형 직위 운영에 따라 통계정보국장을 계약직 공무원으로 보할 수 있도록 함), 2000년 12월30일(「책임운영기관 설치·운영에 관한 법률」 시행으로 충남통계사무소를 책임운영기관으로 변경), 2002년 5월6일 및 6월25일(간호서기 1명을 행정자치부로 이체하고 충남통계사무소 기능직 공무원 조정)에 각각 있었다.

# 03

## 통계발전 시책

시대가 통계를 만든다. 이 시대라고 예외는 아니었다. 다양한 목소리가 다양한 통계를 요구했고, 넓은 세상이 더 표준화된 통계를 기대했으며, 쌍방향 소통의 시대가 수요자 중심의 통계 패러다임으로 전환을 이끌었다. 통계작성기관의 자율성을 제고하지 않고는, 합리적이고 국제적인 통계표준분류가 제정되지 않고는, 통계행정의 명운을 걸고 통계인력을 양성하지 않고는 그러한 요구에 부응하는 통계발전을 기대할 수는 없었다.

### 제6차 경제사회발전 5개년 계획 통계부문계획

•• 통계부문에 대한 급증하는 관심은 통계부문에 대한 중장기 발전계획 구상으로 이어졌다. 제5차 경제사회발전 5개년 계획(1982~1986)의 수정계획(1983)에서 국가 종합정보관리 체계를 위하여 통계정보의 수요증가에 따라 조사통계 체계를 확대 정비하고 통계정보은행(Data Bank 또는 Data Base)을 구축해야 함을 과제로 제시하여 이를 추진한 바 있었다. 제6차 경제사회발전 5개년 계획(1987~1991)에서는 각 부문계획의 하나로 통계부문계획을 처음으로 독립적으로 입안 편성하여 추진토록 하였다.

이 통계부문계획의 머리말에서 통계부문계획의 의의를 “국가의 개발정책이 총량적 성장 위주에서 지역 간, 산업 간, 계층 간 균형발전과 국민복지의 충실화로 전환하였다고 해도 개발의 효과를 계량화하기 어려운 점을 감안하여 통계부문을 장기발전계획에 포함시키기로 하였는데 이는 그간 개발계획의 성공적 추진에 따른 산업구조의 고도화와 정보화시대의 요청에도 있겠지만 통계가 여타 부문 계획수립의 기초자료제공과 각 부문의 계획성과를 측정하는 분야로서 갖는 중요성 때문”이라고 언급하였다.

계획의 기본전략은 각 통계부문의 기술적 발전과 일반 목적적 국가 기본통계의 통합화·체계화 기반 재정립을 추구하도록 하는 것이었다. 주요 시책 방향으로는 첫째, 통계의 질적 개선 및 개발(통계작성기준의 개선, 지역통계 작성 체계의 구축, 새로운 통계의 개발 및 통계분석업무의 효율화 추진), 둘째, 통계정보관리의 개선과 이용 확산(통계정보의 종합적 관리, 각종 통계자료의 보급 및 활용강화 도모), 셋째, 통계작성기능의 강화(국가 기본 통계의 통합 체계화, 통계전문인력의 양성 및 자질 향상, 자료처리기능의 강화 추진)이었다.

조사통계국에서도 제6차 계획 통계부문계획 수립을 위하여 통계부문실무계획위원회를 구성하였고 정책조정실무위원회 안건으로 제출하기 위하여 경기·고용 및 국민소득통계 개선 방안 등을 마련하여 각계의 의견을 수렴한 바 있었다.

이 통계부문 중장기 발전계획의 일환으로 1980년대 후반부터 통계활성화를 위한 제도적 보완과 함께 각종 통계조사의 개발·확충이 잇달았다. 1990년 12월 국가 중앙통계조직으로서 통계청이 설치되어 국가 기본통계의 통합체계화에 박차를 가하게 되었고, 1991년 9월 통계연수원이 설립됨으로써 통계전문인력의 양성 및 자질 향상에 이바지하게 되었으나, 여전히 통계수요를 충족하기 위해서는 조직 면이나 인력 면에서 취약성을 가지고 있었다.

이 통계부문계획을 계기로 중앙 및 지방정부기관, 공공기관의 통계활동이 점차 활성화되기는 하였으나 날로 증대되는 사회적 통계수요에 대응하기에는 여러 면에서 부족하였다. 1990년대에 들어오면서 우리나라 통계정책 및 제도 전반에 걸친 근본적인 변화 필요성이 제기되었고, 이러한 인식하에서 중앙통계기관인 통계청은 1997년에 한국개발연구원(KDI)에 ‘국가통계발전’이라는 연구 과제를 위탁하였다. 이 연구에서 우리나라 국가통계 현실은 양적으로는 높은 수준이나 질적으로는 개선할 사항이 많다고 평가했고, 이의 해결을 위해서는 통계생산조직의 개편과 업무의 효율성 제고가 뒷받침되어야 한다고 강조하였다. 구체적 정책 대안으로 다음과 같은 방안을 제시하였다.

- 국가통계의 질적 향상 : 통계의 중립성 보장, 통계인력 증강 및 조사원의 자질 향상이 필요. 통계자원의 부족이라는 제약을 극복하기 위해 단기적으로는 통계자원의 재배분이 필요.

통계부문 중장기 발전계획의 일환으로 1980년대 후반부터 통계활성화를 위한 제도적 보완과 함께 각종 통계조사의 개발·확충이 잇달았다. 1990년 12월 국가 중앙통계조직으로서 통계청이 설치되어 국가 기본통계의 통합체계화에 박차를 가하게 되었고, 1991년 9월 통계연수원이 설립됨으로써 통계전문인력의 양성 및 자질 향상에 이바지하게 되었다.

- 통계제도 및 조직의 발전 : 장기적으로는 통계조직을 대폭 확충하고 인력도 증원하여야 하나, 중·단기적으로는 기존 자원의 활용도를 높이는 방안을 강화하여야 함. 통계제도 및 조직은 장기적으로 볼 때 '집중형'을 지향하는 것이 바람직함.
- 통계보급의 확대 : 통계보급에 있어서 공급자 중심의 사고에서 수요자 중심의 사고로 인식전환이 필요. 다양한 통계보급매체를 개발하고, 통계보급에 있어서 상업성의 개념을 도입할 필요가 있음.

한편 1997년 IMF 경제위기를 계기로 공공부문개혁의 일환으로 정부 중앙부처에 대한 경영진단 사업을 추진하였는데, 통계청에 대한 컨설팅 보고서는 다음과 같이 진단했다. ① 통계는 공공재적 성격을 가지므로 통계생산에 있어서 정부의 기능이 중요하다. ② 통계생산에도 규모의 경제(economies of scale)와 범위의 경제(economies of scope) 원리가 적용된다. ③ 통계가 갖는 재화로서의 특성과 함께 당시의 열악한 통계 환경, 즉 통계청 이외의 통계작성기관의 조직·인력 면에서의 취약성을 고려할 때 우리나라 통계제도를 집중형으로 전환하는 것이 바람직하며, 현재와 같은 분산형 제도를 그대로 유지해 나갈 경우 통계개선 여지는 극히 제한될 수밖에 없다.

## 통계작성기관의 자율성 제고

•• 제3차 개정 「통계법」은 1995년 12월29일 법률 제5043호로 공포되었다. 이 개정 「통계법」에서는 통계의 기본 이념과 통계의 정의, 지정기관의 지정, 통계작성사무 종사자에 대한 교육, 통계자료의 활용, 통계자료 분류 시 표준분류제도의 도입, 통계작성기관이나 통계의 교육·개발·분석·홍보에 관한 사업기관에 대한 예산 및 인력의 지원, 지정기관의 지정철회 사유, 「통계법」 위반 행위에 대한 양벌 규정, 과태료제도 도입 및 부과절차 등의 조항이 추가되었다.

제4차 개정 「통계법」은 1999년 1월29일 법률 제5691호로 공포되었다. 통계청장의 직권에 의한 지정기관 또는 지정통계 지정제도를 폐지하고 해당기관의 신청에 의한 지정제도만을 존치하여, 민간통계 작성기관의 자율성을 확대하도록 하였다. 통계간행물 발간승인제도를 폐지하고 사후통보제로 전환하였으며, 또한 지정기관으로부터 통계작성과정에 필요한

자문이나 기술지원 등을 요청받은 경우 적극 협조하도록 하였다. 「통계법」 위반행위자에 대한 벌칙 및 개인의 비밀 보호도 강화하였다.

1990년대에 와서 「통계법 시행령」 개정도 4차례 있었다. 1991년 4월24일 대통령령 제13361호로 공포한 제6차 개정령은 주요내용이 「통계법」에 규정된 경제기획원장관의 권한을 통계청장에게 위임하는 것이었고, 1993년 7월31일 대통령령 제13942호로 공포된 제7차 개정령은 통계결과공표협회의 예외를 두어 신뢰성이 인정되는 통계결과에 대하여는 일정기간 동안 협의를 거치지 않고 공표할 수 있도록 하는 규정을 신설하였다. 제8차 개정령은 1996년 3월30일 대통령령 제14960호로 공포되었는데, 이 개정령에 비로소 지정통계의 지정요건이 구체적으로 명시되었다.

① 국가 또는 지방자치단체의 인구·사회·경제 및 기타 정책의 수립과 평가에 널리 활용되고, 전국을 조사대상으로 하면서 특별시·광역시·도별 통계자료도 생산하는 통계, ② 다른 통계의 모집단 자료로 활용가능한 통계, ③ UN 등 국제기구에서 권고하는 통일된 기준 및 작성방법에 따라 작성하는 통계, ④ 기타 지정통계로 지정할 필요가 있다고 통계청장이 인정하는 통계.

또한 이 개정령은 통계청장의 승인을 얻어 공표하지 않을 수 있는 통계에 대한 규정도 새로 신설하였고, 통계자료의 제공방법 등도 명확히 하였으며, 통계자료의 제공과 관련된 사항을 심의하기 위하여 통계작성기관에 통계자료제공심의회를 둘 수 있도록 하였다.

제9차 개정령은 1999년 5월12일 대통령령 제16306호로 공포하였다. 이 개정령은 지정기관이 되기 위한 요건을 완화하였고, 통계작성사무 종사자에게 실시하는 교육내용 범위를 확대하였으며, 통계간행물 내용 변경 또는 간행물 발간 중지 시 통계청장에게 승인받는 대신 사후 통보만 하면 되도록 하였다. 통계작성기관의 자율성을 높여준 셈이다.

## 월별 경제지표 직접 발표

•• 1989년 9월까지 조사통계국에서 작성한 월별 통계는 모두 그 결과를 경제기획원에 제출하였고, 경제기획원은 타 기관 월별 지표를 취합하여 『월간경제동향』에 수록하여 발표했다. 산업생산지수 등 월별 통계가 익익월 중순에야 발표되었다. 월별 통계의 시의성은 저하되고

통계발표의 독립성도 상실되었다. 산업활동동향을 비롯한 월별 경기·경제 관련 지표들을 작성기관인 조사통계국에서 직접 발표할 필요성은 절실했지만, 정책부서인 경제기획원이 이를 가로막고 있어 그 실현이 쉽지 않았다. 우여곡절 끝에 1989년 10월4일, '1989년 8월 산업활동동향'을 처음으로 경제기획원 기자실에서 직접 발표할 수 있게 되었다. 이로써 종전 경제기획원 발표 때보다 10~20일 이상 공표시기가 앞당겨지게 되었다. 이후 조사통계국에서는 작업 일정을 최대한 앞당겨 통계작성대상월의 자료를 다음 달말 이전까지 발표하는 노력을 기울여왔다. 1990년 4월 경제기획원에서 종전 방식대로 환원하기 위한 시도가 있었으나 조사통계국의 반대로 포기했고, 대신 경제기획국 동향분석과에서 분석자료를 추가로 배부하였다.

## 공표일시 사전예고제

1996년 IMF는 세계금융시장의 기능이 원활하게 작동될 수 있도록 특별통계공표기준(Special Date Dissemination Standards, SDDS)을 제정하여 회원국들에게 이행할 것을 촉구했다. 1994년 12월에 촉발된 멕시코의 금융위기가 사전에 인지되지 못한 것은 멕시코 관련 통계정보의 부족에 기인한 것이라는 국제사회의 평가에 따라 IMF 잠정위원회(1995. 04)와 G7정상회의(1995. 06)가 조기경보시스템 설치의 필요성에 합의하고 구체적인 기준 마련을 IMF에 위임했다. 이에 따라 IMF는 경제통계 공개기준을 마련하고 각 국가의 검토를 거쳐 확정했다. 통계청에서는 한국도 조만간 경제통계 공표의 투명성을 확보하기 위한 제도의 도입이 필요하다고 인식하기 시작했다. 2001년 당시만 해도 통계청은 월별 통계자료를 공표일 전 또는 공표 직후에 다수의 정책부서와 관계 부서에 전자우편 등으로 제공하여 왔다. 2001년 통계발표와 보도 관리가 느슨하여 경제통계정보가 공표 전에 미리 새어나간다는 의혹을 여러 언론에서 제기하였다.

“새나가는 통계보안”(한국경제신문, 2001. 04. 03), “통계청 경제지표 외부 유출 의혹, 공식발표 전 채권시장서 나돌아”(내일신문, 2001. 09. 28)이 그러한 보도의 예이다. 이에 통계청은 2001년 10월, 월간 경제통계의 보도 일정 사전예고제와 언론기자들에 대한 자료배포 시각 단축, 자료공표 전

1996년 IMF는 세계금융시장의 기능이 원활하게 작동될 수 있도록 특별통계공표기준을 제정하여 회원국들에게 이행할 것을 촉구했다. 1994년 12월에 촉발된 멕시코의 금융위기가 사전에 인지되지 못한 것은 멕시코 관련 통계정보의 부족에 기인한 것이라는 국제사회의 평가에 따라 IMF잠정위원회(1995. 04)와 G7정상회의(1995. 06)가 조기경보시스템 설치의 필요성에 합의하고 구체적인 기준 마련을 IMF에 위임했다.

사전보고대상 범위 등을 결정하여 시행하기로 했다. 그럼에도 정책부서에는 공표일 전에 자료를 제공하고 재정경제부 출입기자에게는 공표시각 1시간 전(산업활동동향은 전일 21:00)에 배포하는 관행이 계속되었다. 여전히 자료 유출 가능성 및 정보의 비대칭성(非對稱性, asymmetry of information) 문제가 남아 있었다. 2004년 1월 말 또 다시 통계청의 산업활동동향 자료에 대한 사전 유출 의혹에 대해 대부분의 언론이 집중적으로 보도했고 결국 청와대, 재정경제부 등과의 조율을 거쳐 2004년 2월 통계청은 월별 경제통계 5종(산업활동동향, 고용동향, 물가동향, 소비자전망조사결과, 서비스업활동동향)의 공표절차를 변경한다는 방침을 공식 발표하여, 공표 전 사전 보고 및 제공을 폐지하고 모든 이용자들이 동시에 자료에 접근할 수 있도록 하였다.

통계청의 통계공표일시 사전예고제는 시행 초기에는 시장에 대한 영향이 큰 5종의 통계를 대상으로 하였으나 이후 대상통계 범위를 확대하였다. 2014년 9월 현재 통계청이 작성하는 통계 가운데 사전예고제 대상통계는 ‘광업제조업 동향조사’, ‘경제활동인구조사’ 등 월간통계 9종, ‘가계동향조사’, ‘온라인쇼핑 동향조사’ 등 분기통계 3종, ‘지역별고용조사’ 등 반기통계 3종, ‘양곡소비량조사’, ‘경제활동인구조사’ 부가조사 등 연간통계 49종, 이상 총 60여 종에 달하고 있다.

한편 중요경제통계 작성의 한 축을 담당하고 있는 한국은행에서도 2010년 1월부터 통계공표일시 사전예고제를 도입하여 수출입물가지수, 소비자동향조사, 통화 및 유동성, 분기 및 연간실질총생산 등 월·분기·연간지표 16종에 대한 공표일정을 사전예고하고 있다. 2005년 3월 국무회의 보고를 거쳐 확정된 ‘국가통계 인프라 강화방안’에서도 통계공유 시스템 제도화의 방안으로 사전공표예고제를 도입할 것을 권고하였다.

## 통계표준분류의 제·개정

•• 통계정보는 국내는 물론 국가간에도 비교분석이 가능하여야 한다. 때문에 각국의 통계분류는 UN이 정하는 국제표준분류를 기초로 하고 자국의 실태를 반영해서 정하고 모든 통계작성기관이 이를 통일적으로 사용하는 것이 바람직하다. 우리나라의 통계표준분류는 1948년에 6차 개정된 ‘국제질병사인표’를 기초로 1952년 11월에 공보처에서

한국표준산업분류(KSIC)는  
경제기획원 조사통계국에서  
1963년 제정하였다.  
1948년에 제정되어  
1958년에 1차 개정된  
국제표준산업분류(SIC)를  
기초로 하였다. 1차로  
1963년에 제조업 부문을  
제정하였고 1964년에  
그 외 산업 부문을  
제정하였다.

‘한국사인상해 및 질병분류’를 제정한 것이 시초였다. 이 한국표준 질병·사인분류는 이후 1972년, 1978년, 1994년, 2002년, 2007년 및 2010년까지 여섯 차례 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다.

한국표준산업분류(KSIC)는 경제기획원 조사통계국에서 1963년 제정하였다. 1948년에 제정되어 1958년에 1차 개정된 국제표준산업분류(SIC)를 기초로 하였다. 1차로 1963년에 제조업 부문을 제정하였고 1964년에 그 외 산업 부문을 제정하였다. 1965년에는 1963년과 1964년에 각각 분리 제정된 광업·제조업 편과 비제조업 편을 통합하고 제정분류 편에서 발견된 미비점과 불합리한 점 등을 보완하기 위해 1차 개정이 있었다. 이후 1968년(2차), 1970년(3차), 1975년(4차), 1984년(5차)의 개정을 거쳐 1991년(6차)에는, 국제표준산업분류의 3차 개정(1990)에 따라 개정하였다. 이후 1998년(7차), 2000년(8차)에 이어 2007년(9차)에도 국제표준산업분류 제4차 개정에 따라 개정하여 2008년 2월1일부터 시행하였다. 9차 개정은 정보 및 커뮤니케이션, 환경산업 등 국내 산업구조에도 많은 변화가 있어 이를 반영코자 함이 주된 목적이었다.

한국표준직업분류(KSCO) 역시 한국표준산업분류와 함께 1963년에 제정되었다. 1958년에 국제노동기구(ILO)가 제정 권고한 국제표준직업분류(ISCO)를 기초로 하였다. 이후 1966년(1차), 1970년(2차), 1974년(3차), 1992년(4차), 2000년(5차), 2007년(6차)에도 개정한 바 있다.

한편 한국표준무역분류(SKTC)는 대외 무역거래 대상이 되는 상품에 관련된 자료를 분석·비교하기 위해, 1950년에 제정된 국제표준무역분류(SITC)를 기초로 하여 한국표준무역분류를 1964년에 제정하였다. 이후 한국표준무역분류는 1967년(1차), 1971년(2차), 1977년(3차, 1975년에 개정된 국제표준무역분류를 기초), 1978년(4차), 1982년(5차), 1984년(6차), 1987년(7차), 1988년(8차), 1990년(9차), 1996년(10차), 2005년(11차) 개정을 거쳐 2009년(12차, 2006년에 개정된 국제표준무역분류를 기초)에 개정한 바 있다. 한국표준교육분류(KSCED)는 교육 관련 통계자료의 수집·집계·분석에 공통적으로 사용하여 교육통계자료 간에 비교가 가능하게 하기 위한 것으로서 국제표준교육분류(ISCED) 1차 개정(1997)자료를 기초로 하여 2009년 제정·시행했다. 이후 2011년과 2013년에 개정된 국제표준교육분류에 따라 2014년 한국표준교육분류도 개정·고시하여 2015년부터 시행토록 하였다.

## 국제통계협력 추진

1991년 9월 UN 가입(남북한 동시 가입), 1996년 10월 OECD 가입 등으로 한국의 국제적 위상이 높아지고 통계청의 승격 발전이 이어짐에 따라, 국제통계기구(ISI), 아·태경제사회위원회(ESCAP), 하와이대 동서문화센터(EWC) 등의 외부기관과 공동으로 주관하는 국제통계회의 개최도 활발해지기 시작했다. 한편 이 시기에 중앙통계



● OECD 가입협정서명(1996. 10)

### 국제통계회의 개최(1984~2002)

연도	회의명칭	참가규모	공동주관기관
1974	제4차 아태지역농업통계관 회의	11개국, 8개 국제기구, 300명	농림부, FAO
1984	사회 및 사회관련 통계 세미나	17개국, 9개 국제기구, 56명	ESCAP
1986	제11차 아태지역 농업통계위원회	미상	농림부, FAO
1993	제15차 인구센서스 컨퍼런스	21개국, 3개 국제기구, 41명	EWC
1995	품질 및 생산성 향상을 위한 통계적 방법에 관한 컨퍼런스 ISI 특별회의	19개국, 356명	ISI(산업통계위원회)
1997	통독 통계통합 워크숍	8개국, 2개 국제기구, 69명	ISI
	정보기술 활용 세미나	40명	독일연방통계청, KDI
1998	인적자원계정개발 세미나	21개국, 3개 국제기구, 40명	ESCAP
	국제통계 포럼	9개국, 4개 국제기구, 35명	UN(통계국)
1999	통계품질 세미나	10개국, 6개 국제기구, 40명	한국통계학회
2000	자료보호기술 세미나	19개국, 7개 국제기구, 40명	IMF
	아시아통계 포럼	21개국, 2개 국제기구	ESCAP
2001	제53차 세계통계대회	6개국, 1개 국제기구, 160명	ISI, 한국통계학회
	빈곤감정정책평가 워크숍	국외 1,324명, 국내 1,097명	"
2002	성인지통계생산전략 세미나	7개국, 1개 국제기구, 33명	IBRD
		3개국, 2개 국제기구, 68명	한국여성개발원

- 한·몽골 통계협력회의(2015)



기관인 통계청에서는 양국 간 통계협력회의도 추진하기 시작했다. 1982년 한·일 통계협력회의 개최를 시작으로 하여 1993년 한·중 통계협력회의, 1995년 한·러시아 통계협력회의(협력체결 후 중단됐다가 2012년부터 재개), 1997년 한·독 통계협력회의, 2002년 한·몽골 통계협력회의, 한·베트남 통계협력회의, 한·태국 통계협력회의가 처음 개최된 후 매년 지속하여 왔다.

## 통계인력 양성

- 1980년대까지는 통계전문 교육기관이 없어 통계청을 비롯한 통계작성기관들의 통계인력들이 통계전문분야에 대한 역량 부족을 느껴왔다. 서울시 공무원 교육원에 기초통계과목을 배정한 것이 유일한 양성교육이었다.

통계청 승격(1990) 이듬해인 1991년 9월에 통계청의 소속기관으로 비로소 통계연수원이 설립되었지만, 통계연수원 개원 당시에는 강의실도 없었고 강의 개설 준비가 되지 못한 상태였다. 강의를 실제 운영된 것은 개원 3개월 후 청사를 군인공제회 건물(서울시 종로5가)에서 고려합섬 빌딩(서울시 종로구 경운동)으로 옮기면서부터였다. 1991년에는 통계청에 새로 채용된 직원들을 대상으로 '신규 임용자 오리엔테이션(3일)' 과정을 개설하여 통계청의 각과 업무 소개 등을 한 것이 전부였다. 1992년 들어 기본 교육과정으로 신규 실무자 과정(4주), 중견 실무자 보수과정

(3주), 전문교육과정으로 현장조사 실무과정(1주), 통계분석 실무과정(3주), 전산응용(SAS) 과정(1주), 특별연수과정으로 신규임용자 오리엔테이션(3일), 통계발전 연찬회(2일), 지역통계발전 세미나(1일) 등 총 8개 과정을 설치하여 교육 및 회의를 실시하였는데, 이 해의 교육생은 367명(연찬회와 세미나 참여인원 제외)에 불과했다. 또한 이 해 10월28일에 통계청이 종로구 경운동 청사를 떠나 강남구 역삼동 소재 한국타이어 빌딩으로 이주함에 따라 연수원도 경운동 청사로 옮겼다. 이후 1999년부터 통계연수원은 행정자치부 소속의 국가전문행정연수원 통계연수부로 개편되어 대전 소재 특허청 소속의 국제특허연수부 시설 일부를 임차하여 이전하였고, 2005년 1월1일자로 행정자치부 국가전문행정연수원 산하의 통계연수부를 다시 통계청으로 이관함에 따라 명칭도 통계교육원으로 개칭하였다. 2009년 9월에는 대전 서구 월평동에 통계센터를 신축하여 이전하였다.

교육과정도 1993년 시도 공무원 대상 과정, 1996년 영어교육 과정 및 초등학교 교사 과정, 1998년 국회의원 보좌관, 언론사 기자, 대학생, 직능단체 종사자 과정 및 정보화 과정, 1999년 대학교수 대상 과정 및 외국인 통계 연수과정, 2000년 통계연구학교 지정 운영, 2004년 사회조사 분석사 자격증 취득 과정, 2005년 사이버 교육과정, 2006년 중학생 통계 아카데미, 2007년 주문형 수시교육 과정, 2008년 통계 세미나형 교육, 2010년 통계전문가 인증과정, 2012년 학점은행제 통계학 과정, 직업능력개발훈련 과정, 2013년 스마트폰을 이용한 모바일 러닝 실시 등으로 다양화·전문화되었는데 교육과정수는 1992년 8개 집합교육 과정에서 2015년 말 현재 4만 5659명(집합교육 4162명, 사이버교육 4만 1497명)으로 늘어났다.

# 04

## 통계의 개발과 발전

통계청이 격상 독립한 1990년을 전후한 시기에 새로 개발된 통계, 그리고 변화 발전한 기존 통계의 현황을 살펴보자. 한 국가가 원활하게 운영되기 위해서는 셀 수 없이 많고 복잡한 통계들이 톱니바퀴처럼 맞물려 있어야 한다. 불필요한 통계는 중지되고, 새로운 통계가 그 자리를 대신한다. 꼭 필요한 통계도 더 합리적인 매커니즘을 실현하기 위해 끊임없이 개선되어야 한다. 2002년 말 현재 정부승인통계는 134개 통계작성기관의 433종(지정통계 80, 일반통계 353)으로 나타났다. 바로 그 시점의 국가 현실이 정부로 하여금 그만큼의 통계를 승인하도록 요구했기 때문이다.

### 1980년대의 통계조사

•• 1975년 12월31일 법률 제2799호의 「통계법」 제2차 개정에서 지정기관제도를 도입함에 따라 1976년 6월1일자 경제기획원 고시 제5호로 총 65개 기관(특별법에 의해 설립된 법인 45, 정부출자기업체 7, 민법 제32조에 따라 설립된 13개 기관)이 지정 고시되어 정부 36개 기관을 합해 통계작성기관수는 101개, 작성통계수는 385종(지정통계 40종, 일반통계 345종)이 되었다. 이후 1980년까지 통계작성기관수는 108개 기관(정부기관 39, 지정기관 69)으로, 작성통계수는 441종(지정통계 43종)으로 늘어났다. 그러나 통계작성기관 중에는 합병·소멸·전환 등으로 통계활동이 없는 경우가 생겨나고 승인통계 중에도 작성 중단이나 취소, 변질 등으로 승인을 지속할 필요성이 없는 통계도 상당수 있었기 때문에 1981년 이후 대폭적인 정리 작업을 거쳐 1989년 말 현재 통계작성기관수는 87개 기관(정부기관 42, 지정기관 45), 작성통계수는 376종(지정통계 50, 일반통계 326)이었다.

인구분야에서는 1985년 인구 및 주택센서스 자료를 이용하여 1986년의 제6차 경제사회발전 5개년계획 중 인구부문을 작성하면서 1985~2023년

노동부에서는 1985년  
8월 옥외근로자 직종별  
임금조사(연별)를 보고받기  
시작한 데 이어, 1986년  
근로자 건강진단 실시  
상황보고(연별)를 비롯하여  
의료기관별 진단비 지급  
상황보고, 휴폐업실직자  
현황보고(이상 분기별)와 해외  
취업자 모집신고 및 송출허가  
현황보고, 산업재해 보험급여  
지급 상황보고(이상 월별) 등  
보고통계를 대거 작성하기  
시작했다.

간의 인구를 추계하였고, 1988년에는 출생률 저하를 감안한 수정 인구와 시도 단위 지역별 장래인구도 추계하였다.

산업분야에서는 1981년에는 제1회 '총사업체통계조사'를, 1986년에는 제2회 조사를 실시했다. 또한 1981년 3월 '에너지총조사'가 3년 주기의 지정통계로 지정되어 제1회 조사를 실시한 데 이어 1984년에 제2회 조사, 1987년에 제3회 조사, 이어 1990년에 제4회 조사가 이루어졌다. 1988년 7월과 8월에 '도소매업통계조사'와 '서비스업통계조사'가 연간조사로 승인받아 실시되었다.

고용·임금분야의 '경제활동인구조사'는 1980년 1월 다양한 자료생산을 위해 조사항목을 26개로 확대하고 단기식 조사표를 채용했다. 1982년 7월에는 종래의 분기별 조사에서 월별조사로 전환했고, 연기식조사표와 단기식조사표를 병행 사용했다. 1983년 6월에는 ILO 권고에 따라 미비점을 보충하기 위하여 조사표를 보완했다. 1987년 1월부터는 중학교 진학률이 99%를 상회함에 따라 조사대상연령을 14세 이상에서 15세 이상으로 상향조정했다. 이때부터 계절 조정 실업률도 작성했다. 1989년 10월에는 3분기부터 분기별로 시도별 자료도 공표하기 시작했다. 1983년 10월에는 '고용구조통계조사'가 3년 주기의 지정통계로 승인을 받았고, 1989년 11월 실시한 제3회 '고용구조통계조사'에서는 전국 35개 주요지역의 2281개 조사구에서 14만 1955 표본가구를 대상으로 지방공무원과 임시조사원(조사구당 1명)을 동원하여 인적·경제적 활동, 취업자, 실업자, 노동력 유동, 비경제활동인구 등 7개 부문 60개 항목을 조사하여 이듬해 11월 『1989 고용구조통계조사 보고서』를 발간했다.

한편 노동부에서는 1985년 8월 옥외근로자 직종별 임금조사(연별)를 보고받기 시작한 데 이어, 1986년 근로자 건강진단 실시 상황보고(연별)를 비롯하여 의료기관별 진단비 지급 상황보고, 휴폐업실직자 현황보고(이상 분기별)와 해외 취업자 모집신고 및 송출허가 현황보고, 산업재해 보험급여 지급 상황보고(이상 월별) 등 보고통계를 대거 작성하기 시작했다. 이들은 모두 1989년 9월 동시에 승인을 받았다. 조사통계로는 1989년 2월 사업체임금실태조사(연별)와 근로자생계비조사(반기별)를 승인받아 실시했다.

이러한 조사와는 달리 제5차 경제사회발전 5개년 계획(1982~1986)을 수립하기 위해 소득분포를 측정하는 데 이용할 통계개발 문제가 강력히

국민경제활동의 기초가 되는 자산의 존재량과 구성형태를 파악하는 '국부통계조사'는 1968년 말 기준으로 1969년에 1차 조사한 데 이어 1978년 말 기준으로 2차 조사를 실시하였고, 3차 조사는 1987년 말을 기준시점으로 하여 6개 기관(조사통계국, 한국은행, 한국산업은행, 농림수산부, 중소기업은행, 국민은행)이 공동으로 1988년 3월16일부터 9월10일 사이에 실시하였다.

제기되었다. 이에 따라 국민생활 실태를 파악하기 위한 전문가 회의도 열리고 세 차례의 시험조사도 1980년에 실시되었다. 그리하여 '전국생활 실태조사' 실시계획이 마련되고 1981년 3월 실시할 예정이었으나 같은 시기의 사회통계조사와 통합실시하는 것이 바람직하다는 의견이 제기되어 결국 1981년 2월 중순부터 3월 초까지 실시된 1981년 사회통계조사에서 소득부문을 최초로 조사하게 되었다.

이 소득부문조사에서 1980년 연간소득을 조사하였다. 소득의 종류는 근로소득, 사업소득, 부업소득, 재산소득, 이전소득으로 나누었고, 경제활동인구조사 2만 3000 표본가구를 대상으로 하였다. 농가에 대해서는 농림수산부의 농가경제조사 결과를 사용하기로 하고 두 개의 다른 표본조사 결과를 통합하여 최종결과를 도출토록 하였다. 이 조사결과는 소득분포 추정 외에도 빈곤인구율(가구율)을 추정하는 기초자료로 활용하기도 하였다. 소득집중도의 주요결과를 보면 소득점유율은 상위 20%가 45.4%, 중위 40%가 38.5%, 하위 40%가 16.1%로 나타났고, 지니계수는 0.3891, 절대빈곤 인구율(KDI에서 추정된 최저생계비 적용)은 9.8%, 절대빈곤 가구율은 10.8%로 추계되었다.

한편 국민경제활동의 기초가 되는 자산의 존재량과 구성형태를 파악하는 '국부통계조사'는 1968년 말 기준으로 1969년에 1차 조사한 데 이어 1978년 말 기준으로 2차 조사를 실시하였고, 3차 조사는 1987년 말을 기준시점으로 하여 6개 기관(조사통계국, 한국은행, 한국산업은행, 농림수산부, 중소기업은행, 국민은행)이 공동으로 1988년 3월16일부터 9월 10일 사이에 실시하였다. 조사통계국이 가계자산을, 한국은행이 정부자산을, 한국산업은행이 법인자산을, 농림수산부가 개인기업 중 농림어업 부문을, 중소기업은행이 개인기업 중 광공업, 전기·가스 및 수도사업과 건설업을, 국민은행이 개인기업 중 운수·창고 및 통신업, 금융·보험·부동산업, 사회 및 개인서비스업을 담당하였다.

그 밖에 지역통계로 '경북기업경영자 경기전망조사'(경상북도, 1985. 02), '부산시 차량교통량조사'(부산직할시, 1985. 10), '부산지역제조업체 경영지표조사'(부산상공회의소, 1985. 04), '재래시장경영실태조사'(부산상공회의소, 1986. 06) 등이 있었다. 한편 지역통계의 중심 지표라 할 수 있는 지역소득통계는 조사통계국이 작성하였는데, 1989년 2월 가공통계로 승인받았다.

## 1990년대부터 2000년대 초기까지의 통계조사

•• 1990년에 들어서도 신규통계는 계속 개발되었다. 장래인구추계는 1994년 12월에 그간의 총인구통계와 분리하여 별도의 승인통계로 발전하였다. 우리나라에서 정부간행물에 인구추계자료가 발표된 것은 1955년 제1회 간이 총인구조사 자료를 이용해서 코호트요인법(Component method)으로 20년간의 인구를 추계하여 1962년 『한국통계월보』에 수록한 것이 처음이었다.

최초의 공식적인 추계는 조사통계국에서 1964년에 발표한 한국의 신인구추계였다. 이는 1960년 인구 및 주택 국세조사 자료를 이용하여 2000년까지의 장래인구를 추계한 것이었다. 이후부터 정기적으로 인구센서스를 실시한 이후 결과집계를 토대로 새로운 장래인구추계를 작성하고 과거 계열도 보정해왔다. 1991년에는 1990년 ‘인구주택총조사’ 결과를 토대로 1991~2021년 사이의 장래인구를 추계했고, 이를 바탕으로 1994년 6월 지역인구추계도 작성했다. 1996년에는 1995년 ‘인구주택총조사’ 결과와 출생·사망 및 국제인구이동의 실적 및 변화 추이를 감안하여 2030년까지의 장래추계인구를 작성했고, 과거 1960년부터 성별·연령·계층별 자료를 수록한 『장래인구추계』 보고서를 최초로 발간했다. 2001년에는 국가 장기발전계획 수립을 돕기 위해 추계기간을 연장하여 2050년까지 향후 50년간의 인구를 2000년 ‘인구주택총조사’ 결과를 기초로 하여 추계했다. 또한 고령자에 대한 보다 상세한 정보를 제공하기 위해 추계연령의 상한을 80세 이상에서 95세 이상으로 확대했다.

장래가구추계는 인구총조사와 장래인구추계를 기초로 하여 예상되는 가구규모와 구조를 추정하는 것으로, 전체 인구 중 가구주가 되는 사람의 성별·연령별 비율의 변화추이를 이용하여 장래가구를 예측하는 가구주율법(headship rate method)에 의해 작성했다. 공식적인 장래가구추계는 2002년에 최초로 작성하였다. 2000년 ‘인구주택총조사’ 및 장래인구추계를 기초로 2000년에서 2020년까지 20년간의 장래가구를 작성한 것이다. 장래가구추계는 2002년 7월 공식통계로 승인받았다. 한편 출생·사망·혼인·이혼 등의 인구동태통계 작성을 위해 1992년과 1999년에 신고서의 신고항목을 변경 또는 추가함으로써 인구동태에 관한 통계내용을 보다 풍부하게 하였다. 1998년까지 과거 10년간의 동태신고서

(출생·사망·혼인·이혼)를 누적 집계하는 방법으로 작성하던 것을 1999년부터는 출생·사망은 발생연도 기준으로 집계하고 혼인·이혼은 신고연도 기준으로 집계하는 방식으로 개편하였다.

생명표 작성도 발전을 거듭했다. 우리나라의 생명표는 1926~1930년을 기점으로 하여 일본인에 의해 처음 작성되었고, 정부수립 이후에도 개별 전문가들에 의해 작성되어 왔다. 조사통계국에서는 1980년에 인구동태표본조사 및 중복조사 결과를 기초로 작성된 성별·연령별 사망률을, 전 세계 국가를 대상으로 개발된 모델 생명표와의 비교분석을 통해 보정한 성별·연령별 사망패턴을 적용하여, '1978~1979 생명표'를 작성한 바 있었다. 이후에도 연령별 사망률 패턴과 생명표 작성기법에 대한 연구를 지속하였다. 1990년에는 인구동태신고 자료가 질적으로 크게 향상된 것으로 평가되어, 처음으로 사망신고 자료를 이용해 '1983·1985·1987·1989 생명표'를 작성하였다. 1993년에는 '1991 생명표'를 작성하고 '1989 생명표'를 보완하였으며, 1997년에는 '1995 생명표와 사망원인 생명표'를 최초로 작성하였다. 1999년에는 '1997 생명표 및 사망원인 생명표'를 작성하고 '1995 사망원인 생명표'를 보완하였다.

한편 그동안 작성된 통계의 결점을 보완하기 위해, 1970년도 이후 누적된 지연신고 자료를 추가하고 1993년(보건사회부) 및 1996년(보건복지부) 영아사망조사 결과를 기초로 영아사망률을 재추정하여 1971~1995년 생명표를 정비하였다. 이를 계기로 2년 주기로 생명표 작성이 정례화되고 생명표의 일관성과 시계열 유지가 가능해졌다. 2001년에는 상한연령을 95세 이상으로 연장하여 '1999년 생명표 및 사망원인 생명표'를 작성했다.

생명표는 1994년 12월 승인통계가 되었다. 사망원인통계는 1982년에 1980년 자료를 이용하여 『사망원인통계연보』를 발간한 이래 매년 작성하여 왔다. 1984년까지는 작성기간으로부터 2년 후에 연보를 발간하였으나 1985년부터는 작성기간으로부터 1년 후로 앞당겨 자료의 시의성을 확보하였다. 통계작성범위도 1999년까지는 전국 자료만 공표하였으나 2000년부터는 시도별로 성별·연령별 사망원인을 제공하기 시작했다. 사망원인통계는 1999년 12월 승인통계가 되었다.

고용·임금통계분야에서 통계청의 경제활동인구조사도 활발했다. 1994년 6월, 1990년 '인구주택총조사'를 기초로 한 새 인구추계에 따라 1989~1994년

농림어업통계분야의 통계도  
다각적으로 이루어졌다.  
1998년 「정부조직법」  
개정에 따라 통계청으로  
이관되어 2000년 12월1일  
기준으로 실시하였다.  
2000년 농업총조사와  
함께 어업총조사도 동시에  
실시했다. 1998년 9월에는  
농림업 생산지수(농림부  
작성)가, 1998년 10월에는  
화훼류 재배현황(농림부)이  
공식통계로 승인받았다.

5월 사이의 시계열 자료를 보정하였고, 1998년 1월에는 구직기간 4주  
기준의 실업률과 보조지표 작성 등을 위해 조사표를 개편하였으며, 시  
도별 자료공표도 분기별에서 월별로 전환하였다.

같은 해 9월에는 1997년 말 IMF 경제위기 이후 효과적인 실업대책을 수  
립하는 데 쓰일 수 있도록 조사세부항목을 추가하여 부가조사를 실시  
했다. 부가조사는 1999년까지 3회 실시되었다. 1999년 1월에는 컴퓨터  
를 이용한 조사(Computer Assisted Personal Interviewing, CAPI) 시스  
템을 도입했고, 1999년 7월에는 1995년 '인구주택총조사'를 기초로 한  
인구추계에 따른 시계열의 보정작업도 이루어졌으며, 취업자, 실업자 등  
의 계절 조정 자료 작성을 확대했다. 2000년 8월에는 다양한 근로형태  
를 파악하기 위해 제1회 근로형태별 부가조사를 실시하였는데 이후 부  
가조사는 매년 8월 실시하기로 하였다. 특히 2002년에는 3월과 8월,  
2차례 실시했다. 2002년 6월에는 15~29세 청년층의 실태를 다양하고  
심층적으로 파악하기 위해 제1회 청년층 부가조사를 실시했다.

농림어업통계분야의 통계도 다각적으로 이루어졌다. 1998년 「정부조직  
법」 개정에 따라 통계청으로 이관되어 2000년 12월1일 기준으로 실시하  
였다. 2000년 농업총조사와 함께 어업총조사도 동시에 실시했다. 1998년  
9월에는 농림업 생산지수(농림부 작성)가, 1998년 10월에는 화훼류 재배  
현황(농림부)이 공식통계로 승인받았고, 1999년 5월에는 농업기본통계  
가 통계청으로 이관됨에 따라 경지면적조사가 농업기본통계에서 분리  
독립하여 지정통계로 지정받았다. 이 경지면적조사는 2008년 3월 정부  
조직개편에 따라 다시 통계청으로 이관되고 2010년에는 경지면적조사  
와 재배면적조사를 통합하여 농업면적조사로 명칭을 변경하게 된다.

산업통계분야에서는 총사업체통계조사가 1991년 제3회 조사를 끝으로,  
1993년 개발되어 1994년부터 시행한 사업체기초통계조사에 흡수 폐지  
되었다. 대신 사업체기초통계조사가 새로 개발되어 15개 시도 주관으로  
1994년 3월에 1993년 기준으로 처음 실시되었고, 이후 1994년 3~4월에  
각 시도의 통계조사로 승인받아 정착했다(울산광역시 1997. 11, 세종자  
치시 2013. 01 통계작성 승인). 각 시도별 자료를 종합한 전국사업체 기  
초통계조사(이후 전국사업체조사로 개칭)는 1995년 12월 통계청 작성  
통계로 승인받았다.

사회분야 통계로 우리나라 국민들이 하루 24시간을 어떤 형태로 보내고

있는지를 조사하여 국민의 평균적인 생활방식과 삶의 질을 파악하기 위해 1999년 제1회 생활시간조사를 실시하였다. 850개 조사구 약 1만 7000가구를 표본으로 하여 만 10세 이상 가구원을 대상으로 각 조사구 내 대상가구를 4가구씩 5개조로 분할하여 1999년 9월3일부터 12일 사이의 10일 중 2일 동안 정해진 날짜에 시간일지를 기입하는 방식으로 조사하였다. 이 조사는 이후 5년 주기로 실시하기로 하였다.

한편 광역지방자치단체가 작성하는 지역(지방)통계수도 이 시기에 늘어나기 시작했다. 각 시도에서 작성해오던 주민등록인구통계가 1992년 11월 일제히 작성승인을 받았다. 각 시도에서 통계연감(연보)에 수록하여 발표하던 각 분야의 통계들이 시도의 '기본통계'로 불리며 1993년 6월 일제히 공식승인통계가 되었다. 1994년 3월부터 조사를 실시한 각 시도 주관 '사업체기초조사'도 1994년 3월부터 4월 사이에 모두 공식승인통계가 되었다(울산광역시 1997. 11 승인통계 지정). 각 시도에서는 '사회통계조사'에도 관심을 기울였다. 경상남도(1992. 05), 부산광역시(1996. 10), 경상북도(1997. 05), 경기도(1997. 10), 광주광역시(1999. 05)에서 '사회통계조사'가 승인을 받았고, 인천광역시는 '인천시민 생활 및 의식조사'(1998. 03), 울산광역시는 '울산광역시민 생활수준 및 의식조사'(1998. 05)가 승인을 받았다. 또한 각 시도에서는 관내 시군구 단위 지역내총생산 작성에도 나섰다. 경기도(1998. 03), 경상북도(1998. 05), 대전광역시(1998. 08), 강원도(1998. 12), 경상남도(1999. 12)가 이 시기에 통계작성승인을 받았고, 나머지 시도는 2003년 이후 작성승인을 받았다. 아울러 경기종합지수 작성에도 나섰는데, 충청북도(1999. 12), 대구광역시(2000. 02), 대전광역시(2000. 08)가 통계작성승인을 받았다. 서울특별시에서는 서울시 차량통행속도 실태조사(1998. 06)를 승인받아 실시하기도 했다. 1999년 11월에는 각 시도 교육청의 교육통계가 일제히 통계작성승인을 받았다. 2002년 말 현재 국가승인통계는 134개 통계작성기관의 433종(지정통계 80, 일반통계 353)으로 나타났다.

광역지방자치단체가 작성하는 지역(지방)통계수도 이 시기에 늘어나기 시작했다. 각 시도에서 작성해오던 주민등록인구통계가 1992년 11월 일제히 작성승인을 받았다. 각 시도에서 통계연감(연보)에 수록하여 발표하던 각 분야의 통계들이 시도의 '기본통계'로 불리며 1993년 6월 일제히 공식승인통계가 되었다.



# Chapter 07



# 선진통계국으로의 도약과 복지사회를 구현하다

(2000년대 초 이후)

|

1. 대외개방 확대와 복지사회로 이행하다
2. 통계조직, 선진통계국의 기반을 조성하다
3. 통계의 혁신, 국가의 혁신
4. 새로운 통계개발과 기존 통계의 변화발전
5. 국가선진화를 위한 통계좌표

07

INTRO

- 2000년대 초부터 지금까지 국민들은 노무현, 이명박, 박근혜, 이 세 대통령의 정부를 선택했다. 정치인 출신의 노무현 정부든, CEO 출신의 이명박 정부든, 첫 여성 대통령인 박근혜 정부든, 한결같이 국정 운영의 핵심은 경제에 있었다. 세계적인 경제위기가 세 정부의 어긋짐을 그만큼 무겁게 만들었다.

세계화가 본격화되고 대외개방이 확대되면서 국가의 전반적인 시스템을 선진화해야 하는 과제를 떠안게 되었다. 또 한차례의 글로벌 경제위기를 모범적으로 극복하고 정치적·경제적으로 한층 성숙한 우리나라는 복지사회를 꿈꾸고 현실화해 나가기 위한 제도적 장치들을 하나하나 마련해 갔다.

2차 세계대전 종전 후 신생했던 독립국들 중 산업화와 민주화를 동시에 이룩한 유일한 나라인 대한민국의 정부와 국민들은 이에 만족하지 않고 복지사회로의 이행이라는 시대적 소명을 다하기 위해 더 큰 꿈을 꾸고 실천기반을 만들어갔던 것이다. 이전 시기만큼 극적이지는 않았지만 통계발전은 그러한 맥락에서 묵묵히 선진화의 길을 갔다.

첫째, 국민의 복지욕구를 반영하는 사회복지 관련 통계가 급증했고, 이들이 통계청으로부터 승인되었다. 통계의 선진화 여부를 결정짓는 시금석이 폭넓은 복지통계의 실시 여부를 생각할 때, 이는 매우 주목할 만한 점이 아닐 수 없다.

둘째, 이제 한 나라의 통계는 그 나라의 것이 아닌 시대가 되었다. 따라서 국내외의 통계수요에 효과적으로 대응하기 위해 「통계법」을 그 어느 때보다도 자주 개정하고, 통계청 조직도 그 어느 때보다도 자주 개편해 가면서 통계 효율성을 유지 혹은 개선했다. 복잡한 통계수요에 대응하는 유연성을 갖게 된 것이다.

셋째, 국가통계위원회 활동, 「국가 통계 원칙」의 제정, 국제통계협력의 강화 등을 통해 통계품질관리에 만전을 기했다. 품질진단에 관한 통계청 업무는 당연히 개정된 「통계법」에 규정했다.

넷째, 정보통신 기술의 급속한 발전과 더불어 아리랑호, 나로호 등 인공위성의 발사로 우리나라도 우주항공사대가 열렸다. 이것은 기존의 통계조사 방식에도 큰 변화를 가져왔다. 인터넷조사를 도입하였고 행정 자료를 활용한 등록센서스를 최초로 실시하였다. 또한 인공위성을 통한 원격탐사방법에 의하여 통계를 생산하였다.

선진통계국이란 통계이용자들에게 정확한 통계를 시의성 있게 제공하는 데 있다. 이를 위해 통계품질진단제도 도입, 행정자료 활용, 정보통신기술 등을 이용한 자료수집 및 통계생산으로 국가통계 수준을 향상시켰다. 이 시기의 통계는 선진통계국으로 발돋움하며 위상을 떨치고 있다.

# 01

## 대외개방 확대와 복지사회로 이행하다

이 시기(2000년대 초부터 지금까지)의 대세는 글로벌화였고 그에 따른 대외개방 확대는 불가피했으며 이에 따라 국가경제의 체질이 바뀌지 않을 수 없었다. 새로운 세계경제 질서에 적응해 가는 과정에서 새로운 성장동력의 창출을 통해 경제활력을 제고하는 한편 복지 증대 등 사회적 안전망의 확충을 통한 지속가능한 발전시스템의 수립 등이 요구되었다.

### 대외개방의 확대로 글로벌 시대를 준비하다

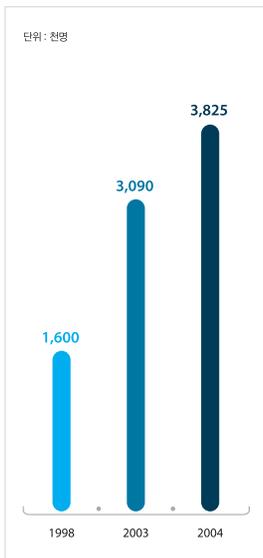
•• 2003년 2월25일 제16대 대통령으로 출범한 노무현 정부는 국민들과 함께하는 민주주의, 더불어 사는 균형발전사회, 평화와 번영의 동북아시아 등을 국정목표로 삼고 그 어느 정부보다 국민의 참여를 우선시하겠다는 의도하에 정부 명칭도 '참여정부'로 명명했다.

노무현 대통령은 국토의 균형발전을 도모한다는 취지로 신행정수도의 건설 이전을 추진했다. 2006년 12월 행정도시 건설추진위원회는 도시명칭을 세종시로 결정했고 2007년 7월 행정중심복합도시(세종시) 기공식을 가졌다.

노무현 정부의 대북정책은 김대중 정부 때의 햇볕정책 기조를 유지하였다. 화해와 협력을 위한 장관급 회담 결과로 2004년에 개성공단 준공식을 거행하였고 2007년 12월에는 경의선 육로를 이용하여 개성관광도 시작되었다.

하지만 참여정부는 출범 초부터 카드대란이라는 경제적 암초에 부딪쳤다. 앞서 국민의 정부는 내수진작을 위해 현금서비스 한도폐지 등 카드부양책을 썼고 신용카드 발급조건도 완화했다. 그 결과 1998년 63조 5000억 원 규모이던 카드 이용실적은 2002년에는 622조 9000억 원으로, 현금 대출서비스는 1998년 32조 7000억 원에서 2002년 357조

● 신용불량자 증가 추이



7000억 원으로 늘어났다. 2002년 9월 가구당 부채는 2910만 원, 전체 가계 빚은 424조 원에 이르렀다. 신용불량자도 속출했는데 1998년 신용불량자가 160만 명이었던 것이 2003년 4월엔 309만 명, 2004년 9월엔 382만 명에 달했다. 특히 신용카드 관련 신용불량자 비중은 2000년 말 21.3%, 2002년 말 56.7%, 2003년 말 64.4%, 2004년 말 67.3%로 급상승했다.

참여정부는 적극적으로 자유무역 협정(FTA) 체결을 추진했다. 2003년에 칠레와의 FTA가 체결되어 2004년 4월1일부터 발효되었고, 2006년 2월3일 한-미 간 FTA 협상 출범을 공식선언한 후 2007년 4월2일 14개월간의 긴 협상을 마치고 최종 타결하였다. 또한 2007년 5월부터 유럽연합(EU)과도 협상을 시작했다. 이러한 상황에서 국가정책 전반을 파악할 수 있는 통계를 필요로 했다. 이에 따라 정부혁신위원회 주도로 “국가통계 인프라 강화방안”이 검토되는 등 국가통계 전반에 대한 문제를 정리하고 해결방안을 모색하는 계기가 마련되었다. 이는 국가통계 전반에 대한 시스템 혁신을 가져왔다.

IMF 사태 이후 경제성장률의 둔화로 참여정부의 5년 평균 경제성장률은 4.3% 수준에 그치게 하여 같은 기간 세계 평균성장률 4.8%에도 미치지 못하였다. 하지만 1인당 국민총소득(GNI, 2005년 기준)은 2003년 1만 3460달러, 2004년 1만 5082달러, 2005년 1만 7531달러, 2006년 1만 9691달러, 2007년 2만 1632달러로 늘어나 2만 달러를 넘어섰고, 상품수출입(통관 기준)도 2002년 수출 1609억 5000만 달러, 수입 1460억



5000만 달러에서 2007년 수출 38274억 9000만 달러 수입 3499억 5000만 달러로 각각 2.3배, 2.4배 늘어났다. 외환보유액도 2002년 1214억 1000만 달러에서 2007년 2622억 2000만 달러로 약 2.2배 늘어났고 무역수지가 연속 흑자를 지속한 관계로 경상수지도 2003~2007년 5년간 평균 139억 3000만 달러 흑자를 기록하였다.

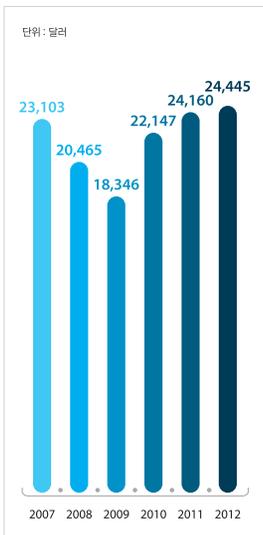
### 복지사회로의 이행으로 국가선진화를 지향하다

●● 2008년 2월25일 제17대 이명박 대통령 정부가 출범했다. 새 정부는 창조적 실용주의와 경제살리기를 국정지표로 내걸고 화합적 자유주의를 국정이념으로 내세웠다.

이명박 정부 출범 7개월 만인 2008년 9월 미국 금융시장에 연쇄부도 사태가 발생하였다. 이에 따라 전 세계 금융계가 연쇄적으로 위기에 빠져 경기가 후퇴하기 시작했는데 우리나라도 예외일 수 없었다. 미국발 금융위기로 인해 한국경제는 한때 1700선까지 올라갔던 코스피지수가 2008년 가을부터 900선대로 추락했고 1달러당 1000원대였던 환율이 1400원대를 오르내리면서 외국펀드에 투자했던 자금이 거의 바닥나는 사태가 벌어졌다. 여기에 수출부진과 내수위축이 겹치면서 경제성장률은 2008년 2.8%, 2009년 0.7%, 2010년 6.5%, 2011년 3.7%, 2012년 2.3%로 5년 평균 3.2%를 기록하였다. 1인당 GNI(2010년 기준, 명목)는 2007년 2만 3103달러였으나 2008년에는 2만 465달러로, 2009년에는 1만 8346달러로 떨어졌지만 이후 다시 회복세를 보여 2010년 2만 2147달러, 2011년 2만 4160달러, 2012년 2만 4445달러로 올라갔다. 수출과 수입을 합한 무역규모도 통관 기준으로 2007년 7327억 달러, 2008년 8536억 달러에서 2009년 6800억 달러로 떨어졌다가 2010년 다시 회복세를 나타내어 8796억 달러로 올라섰고, 2011년에는 1만 1451억 달러로 1조 달러를 넘어서 세계 9위의 무역국이 되었다. 2012년은 1만 1576억 달러를 기록했다. 1998년 이후 이어온 무역흑자도 계속 이어졌다. 한편 외환보유액도 2007년 2622억 달러에서 2008년 2012억 달러로 일시 축소되었다가 2009년 2700억 달러, 2010년 2916억 달러, 2011년 3064억 달러, 2012년 3270억 달러로 다시 늘어났다.

한편 항공·우주과학 분야에서도 괄목할 만한 성과가 있었다. 2009년

● 1인당 GNI 변화



- 나로우주센터 준공식(2009. 06. 11)  
\_ 국가기록원 제공



6월에는 전남 고흥군 외나로도에 나로우주센터를 건설하여 준공식을 가졌는데 이는 세계 13번째 우주센터로 기록되었다. 나로호는 2013년 1월 발사에 성공하면서 정상궤도 진입에도 성공하기에 이른다. 2002년 8월 개발계획을 세운 지 10년 5개월 만이었다. 2012년 5월에는 우리의 다목적 인공위성 아리랑 3호가 일본 ‘다네가시마(種子島)’ 우주센터에서 발사에 성공했다. 이러한 항공·우주시대는 통계분야에서도 변화를 가져왔다. 특히 농업분야에서는 경지면적 측정을 현장조사에서 원격탐사로 조사방법을 전환시켰다.

이명박 정부 시대에 우리 대중사회의 문화를 크게 바꾸어 놓은 것은 스마트폰의 등장이다. 휴대전화에 컴퓨터 지원기능을 추가한 지능형 휴대전화라 할 수 있는 스마트폰은 인터넷 정보 확인은 물론, 전자상거래, 금융거래와 문서작성, 게임에 이르기까지 모든 업무와 놀이를 스마트폰 하나로 해결할 수 있게 된 것이다. 스마트폰은 소통의 문화도 바꿔놓았다. 트위터라는 새로운 소통방식이 생겼고, 카카오톡, 카카오톡스토리 같은 프로그램이 등장하면서 새로운 소통문화를 열었다. 이는 통계서비스 제공의 다양성을 넓혀 주었다.

이명박 정부 시대에 들어 우리사회에서 가장 두드러진 현상은 노인인구와 1인가구의 급속한 증가였다. 2000년에 총인구 중에서 65세 이상 인구가 차지하는 비율이 7.2%로 고령화사회로 접어든 이래 2012년에는 11.8%에 이르렀고, 2017년에 14.0%를 넘어서 고령사회로 진입할 것으로 예측되고 있다. 낮은 출산율의 지속으로 유아와 청년층의 비율이

- 고령자 통계(2003)



줄어 들고 중·장년층의 비율이 늘어남에 따라 사회 주도층의 변화를 가져왔고 산업 전반에 걸쳐 노년층을 대상으로 한 건강사업, 노후금융 등 실버산업이 크게 확대되었다.

노인인구의 증가와 함께 1인가구의 증가도 중요한 사회현상으로 나타났다. 전국의 1인가구 비율은 1990년 9.0%에서 2000년 15.6%로 늘어났는데 이어 2012년에는 무려 25.3%로 크게 늘어났다. 1인가구의 증가는 기업의 마케팅 전략에도 영향을 미쳤다. 많은 기업이 1인가구를 겨냥한 상품개발에 뛰어들었고, 자동차, 가구, 가전제품 등에서 소형화경향도 나타났다. 부동산 시장에서는 원룸과 소형 오피스텔 등이 대폭 늘어나고 가격도 급등했다. 그러나 1인가구의 이면에는 어두운 그림자도 있었다. 전체 1인가구 중 65세 이상 노인층의 1인가구 비율도 2000년 24.0%에서 2012년에는 26.1%로 늘어나는 추세를 보이고 있다.

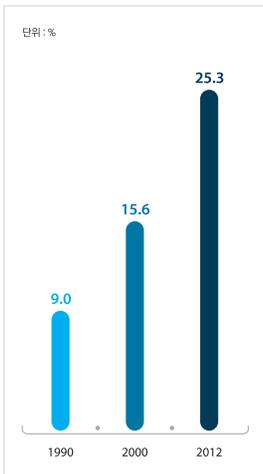
이와 같이 우리 사회가 산업화·도시화로 이행하면서 노약자, 빈곤층, 실업자 등의 소외계층이 발생하였다. 이에 복지사회로의 이행을 위한 사회보장제도가 도입되었다. 1988년부터 국민연금제도가 실시되었으며 1999년에는 도시지역 자영업자까지 확대되어 모든 국민이 가입해야 하는 제도로 정착되었고 「국민기초생활 보장법」이 제정되었다. 이때부터 국가와 지방자치단체는 빈곤층과 노인, 장애인들에게 생계비와 주거비, 의료비, 교육비를 보조하였다. 이에 대한 사회복지예산도 계속 증가하고 있다.

또한 선진적인 의료제도를 확립하기 위해 2000년에 의료보험이 완전 통합되었다. 이어 2008년에는 노인장기요양보험이 실시되었고 2011년에는 사회보험이 통합징수(건강보험, 국민연금, 고용보험, 산재보험)되는 체제를 만들었다. 이러한 사회복지로의 이행을 위해서는 각종 사회복지 관련 통계가 필요했다. 이에 따라 국민복지 욕구를 반영하는 사회복지통계가 크게 늘어났다.

2012년 12월 실시된 제18대 대통령 선거에서 박근혜 후보가 당선되어 첫 여성 대통령이 탄생되었다. 2013년 2월25일 제18대 박근혜 대통령이 취임하여 새 정부가 공식 출범했다. 박근혜 정부는 국민과 함께 출발하는 희망의 새시대를 여는 것을 국정목표로 내세웠으며 이를 구현하기 위해 경제부흥, 국민행복, 문화융성, 평화통일 기반구축의 네 가지 국정목표를 제시하였다.

박근혜 대통령 정부는 출범 초부터 침체된 경제를 되살리기 위한 노력을

● 1인 가구 증가율



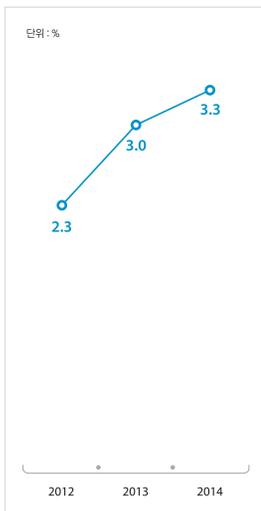
기울였다. 2013년 4월1일 첫 부동산 대책을 내놓았는데 2013년 말까지 1가구 1주택자가 파는 9억 원 이하 중소형 주택 구입 시 5년간 양도세 전액면제, 공급분양 물량을 연간 7만 채에서 2만 채로 축소, 보금자리주택 신규지정 중단, 생애 최초 내 집 마련 시 대출금리 인하 및 대출규제 완화 등이 그 내용이었다.

6월4일에는 박근혜 정부의 주요 국정과제의 하나인 고용률 70% 달성을 위해 시간선택제 일자리 도입 로드맵을 발표했다. 2017년까지 70% 고용률을 달성하려면 약 238만 개의 일자리를 새로 만들어야 하는데 이 가운데 40% 정도를 양질의 시간선택제 일자리로 채운다는 구상이었다. 7월 24일에는 국토교통부가 앞서의 4·1부동산 대책의 후속조치로 수도권 주택공급을 획기적으로 줄여 수급불균형을 해소함으로써 침체된 주택시장을 정상화한다는 조치를 발표했고, 8월28일에는 전셋값이 치솟자 전세로 집중된 주택수요를 매개로 돌리기 위해 연리 1% 대의 장기대출을 포함해, 세제·금융지원을 총망라한 '8·28 전월세 대책'을 발표했다.

경제성장률은 박근혜 대통령 정부 출범 직후인 2013년 2분기와 3분기에 1%대 초반을 기록했으며 이후 소비 및 투자부진과 세수감소, 세월호 참사 등의 국내 악재와 함께 대외경제 불안과 일본 엔화 약세 등의 영향에 따라 2013년 4분기부터 2014년 4분기까지 5개 분기 연속 전분기대비 1% 이하의 성장률을 기록했다. 2014년 연간 경제성장률(잠정)도 3.3%에 그쳐 4년 연속(2011년 3.7%, 2012년 2.3%, 2013년 3.0%) 4% 미만에 머물러 우리 경제의 장기 침체를 우려하는 목소리도 높아졌다. 이러한 우려에도 불구하고 무역액은 2014년 12월31일 현재 1조 987억 달러(수출 5731억 달러, 수입 5256억 달러, 무역흑자474억 달러)에 이르러 2년 연속 '트리플 크라운'(최대수출, 최대무역액, 최대무역흑자)을 달성했다.

한편 2년 6개월간의 협상 끝에 2014년 11월10일 한국과 중국 간의 자유무역협정(FTA)이 타결되었으며, 2015년 6월 서울에서 양측 간에 정식 서명됐다. 한-중 FTA가 12월에 발효되어 우리 기업의 중국 수출에 큰 도움이 되는 물론 선진 글로벌 기업과 중국 기업들이 우리나라에 대한 투자 활성화로 일자리가 늘어날 것으로 예상된다. 또한 2014년 11월 15일 한국과 뉴질랜드 간의 자유무역협정이 협상 개시 5년 5개월 만에 타결되어 2015년 3월 서울에서 정식 서명되었으며 2015년 12월 발효에 합의하였다.

● 경제성장률(2012~2014)



2014년 12월10일에는 한국-베트남 FTA가 타결됨으로써, 박근혜 정부 들어서는 호주(2013. 12 타결), 캐나다(2014. 03 타결), 중국(2014. 11 타결), 뉴질랜드(2014. 11 타결)에 이어 다섯 번째, 역대로는 열다섯 번째 FTA 타결이 이루어졌다. 12월11일에는 한국-동남아시아 국가연합(ASEAN) 특별정상회의가 부산에서 개최되어 12일 한국과 동남아 국가연합(10개국 : 미얀마, 태국, 라오스, 베트남, 캄보디아, 말레이시아, 싱가포르, 필리핀, 브루나이, 인도네시아)은 자유무역협정의 품목을 넓혀 2020년까지 상호교역규모를 2000억 달러(약 220조 원)로 확대하기로 하는 등의 '한-아세안 전략적 동반자 관계의 미래에 관한 공동성명'을 채택했다.

2015년 3월에 박근혜 대통령은 해외순방으로 우리나라 최대 에너지 공급원이자 전략적 이해 지역인 중동 4개국(쿠웨이트, 사우디아라비아, UAE, 카타르)을 공식 방문함으로써 글로벌 외교 다변화를 통해 우리의 전략적 외교공간을 확대하였다. 이어 4월에는 중남미 주요 4개국(콜롬비아, 페루, 칠레, 브라질) 순방을 통해 한국과 중남미 국민의 긴밀한 유대를 논의함으로써 방위산업, 치안협력, 전자정부, 보건의료, 문화 등 다양한 고부가가치 분야로 협력을 확대해 나가는 중요한 기반을 마련하였다. FTA 추진도 가속화하였다. 2015년 4월 한국과 중미(파나마, 코스타리카, 과테말라, 온두라스, 엘살바도르, 니카라과)와 자유무역협정을 위한 대국민 공청회를 가졌으며 6월에 한-중미 FTA 협상 개시 공식 선언을 하였다. 이어 9월에는 서울에서 한-중미 FTA 제1차 협상을, 11월에는 엘살바도르에서 한-중미 FTA 제2차 협상을 하였다.

# 02

## 통계조직, 선진통계국의 기반을 조성하다

2000년대 들어 중앙통계기관으로서의 통계청의 위상이 높아지고 역할이 강화되면서 그에 따른 국가통계조직의 변화도 심하였다. 2005년 7월22일 통계청이 1급청에서 차관급청으로 승격되었고, 통계청을 제외한 중앙행정기관과 지방자치단체의 통계조직이나 통계작성도 효율적으로 조정되었다. 이 시기에는 선진통계국으로의 진입 기반을 조성하는 데 적합한 통계조직이 다각적으로 모색되었다.

### 통계청, 차관급청으로 승격하다

•• 2004년 1월29일에 통계청 직제가 개정되었는데 주요한 개정 내용은 통계기획국장의 업무에 표본 등에 관한 연구기능을 추가하고 정보통신산업통계조사를 정보통신부로 이관하는 것, 임금총조사를 사회통계국장의 업무에 추가하고 인력운영의 효율성을 증진하기 위하여 행정직·통계직·전산직을 통합운영하기로 한다는 것 등이었다. 이 직제 개정에서 통계기획국에 통계연구과가 신설되었다. 2004년 12월31일

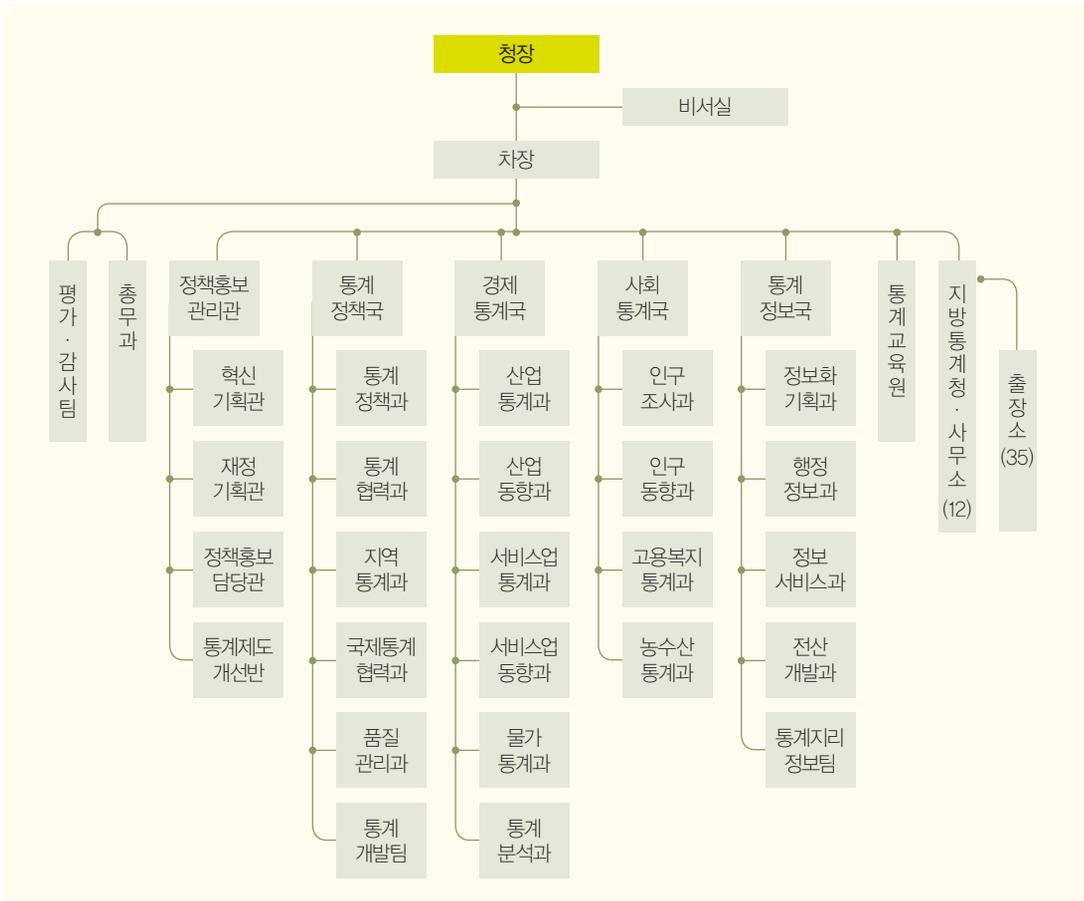


• 통계청 차관급청 승격 기념행사  
(2005. 07. 28)

직제 개정에서는 행정자치부 국가전문행정연수원 산하의 통계연수부를 통계청으로 다시 이관받아 통계교육원으로 개칭하였다. 2005년 7월1일에는 통계청조직 기능을 혁신하기 위해 서비스업동향과와 통계지리정보팀을 신설하고 일부 과의 기능 및 명칭도 조정하였는데, 통계기준과를 통계정책과로, 통계조정과를 통계협력과로, 조사관리과를 지역통계과로, 통계연구과를 통계개발팀으로, 인구분석과를 인구동향과로, 사회통계과를 고용복지통계과로, 정보처리과를 정보화기획과로, 자료관리과를 행정정보과로, 통계정보과를 정보서비스과로 개칭하고 조정했다.

2005년 7월22일 공포된 대통령령 제18960호에 따라 통계청이 1급청에서 차관급청으로 승격되었다. 정책홍보관리관이 신설되면서 그 밑에 재정기획관, 정책홍보담당관, 통계제도개선반을 신설하고 이전 통계기획국의 혁신인사과를 개편하고 혁신기획관으로 하여 아래에 두었다. 이전의

통계청 차관급청으로 승격(2005. 07. 22)



통계기획국은 통계정책국으로 개편하여 기존의 통계정책과, 통계협력과, 지역통계과, 국제통계협력과, 통계개발팀과 함께 품질관리과를 신설하여 아래에 두었다. 이리하여 통계청 본청조직은 종전의 4개국 19과 3팀 체제에서 5개국 24과 3팀 체제로 바뀌었다. 12개 지방통계사무소 중 5개 지방통계사무소의 명칭도 변경하였다. 서울·부산·경기통계사무소가 서울·부산·경기지방통계청으로 전남통계사무소는 광주·전남지방통계청, 경북통계사무소는 대구·경북지방통계청으로 바뀌었다.

2006년 7월1일에는 신규통계를 개발·제공하기 위하여 통계개발원이 신설되어 연구기획실, 경제통계실, 사회통계실 등 3개실을 두었다. 이에 따라 통계청의 1차 소속기관은 직전 13개 기관에서 14개 기관으로 확대되었다.

또한 감사담당관, 성과관리담당관, 고용통계팀이 신설되고 통계개발팀이 폐지되었으며, 통계지리정보팀이 통계지리과로, 충남통계사무소가 대전·충남지방통계청으로 개칭되었다. 2007년 11월30일에는 통계기반정책평가 제도(제5차 개정 「통계법」 제12조의 2)를 원활하게 수행하고, 통계조사의 대행체계를 구축하기 위한 조사관리국을 신설하고 조사기획과, 표본관리과, 조사대행과, 지역경제통계과를 신설 또는 국 간 기능 조정을 통하여 그 아래에 두었다. 또한 과 간 기능 조정을 통하여 통계기준과, 통계심사과를 통계정책국에 신설했다. 이 직제 개정에 의하여 직전 5국 28과 체계는 6국 33과 체계로 재편되었다.

2008년 2월29일 대통령령 제20689호로 부·처 기능의 효율적 재배분을 위한 「정부조직법」 개정이 이루어짐에 따라 농림부의 농업통계 및 해양수산부의 수산통계가 통계청으로 이관되고 농림부 및 해양수산부의 관련 인력도 이체되면서(699명) 국·과 간의 기능 조정을 통한 과 및 팀 조직의 신설과 명칭 변경이 이루어졌다. 직전의 정책홍보관리관을 기획조정관으로 개칭하고 그 아래에 기획재정담당관(중전 재정기획관), 창의혁신담당관(중전 혁신기획관), 국제협력담당관(중전 국제통계 협력과), 성과관리팀(중전 성과관리 담당관)을 두었다. 종전의 정책홍보담당관은 폐지되고 대변인제도에 흡수 운용되었다. 통계정책국의 통계기준과를 통계기준팀으로, 경제통계국의 분석통계과를 분석통계팀으로, 사회통계국의 고용통계과를 고용통계팀으로, 통계정보국의 행정정보과를 행정정보팀으로 개칭하고 조사관리국에 모집단 관리팀을 신설하여 전 국(局) 조직에

팀제를 도입하였다. 농업통계 및 어업통계 작성을 위하여 사회통계국에 농어촌통계과를 신설하고, 농어업생산통계과(중전 농수산통계과)를 배치하였다.

2009년 2월1일부터 시행된 개정 직제에서는 중전의 8개 지방통계청과 4개 통계사무소 및 65개 출장소 등 지방통계조직을 5개 지방통계청으로 광역화(경인, 충청, 호남, 동북, 동남)하고 그 아래에 49개 통계사무소를 두도록 하였다.

2009년 12월21일 대통령령 제21894호로 공포되어 2010년 1월1일부터 시행된 직제 개정에서는 통계청 본청의 조사관리국, 경제통계국, 사회통계국, 통계정보국 간 일부 기능을 조정하여 과·팀의 재배치와 명칭 변경이 이루어졌다. 사회통계국의 인구조사과의 전 기능과 농어촌통계과의 일부 기능을 이관하여 조사관리국에 인구총조사과를 신설하였고, 경제통계국의 산업통계과 및 서비스업통계과 일부 기능을 이관하여 조사관리국에 경제총조사과를 신설하였으며, 나머지 기능을 합쳐 산업통계과 기능으로 개편하였다. 표본관리과를 표본과로, 조사대행과를 통계대행과로, 물가통계과를 물가동향과로, 전산개발과를 조사시스템관리과로, 통계지리정보과를 공간정보서비스팀으로, 모집단관리팀은 행정자료팀으로 명칭을 변경하였다. 경제통계의 기획총괄기능 강화를 위해 경제통계국의 분석통계팀을 경제통계기획과로 개편하고, 사회통계국의 기획총괄기능 강화를 위해 사회복지통계과의 일부 기능을 조정하여 사회통계기획과로 개편하였다. 한편 농어업생산통계과와 농어촌통계과의 일부 기능을 통합하여 농어업통계과를 신설하고, 사회복지통계과와 농어촌통계과의 일부 기능을 통합하여 복지통계과를 신설하였다. 또한 행정정보팀과 정보서비스과의 국가통계 통합 데이터베이스 구축·운영 기능을 통합하여 통계포털운영과를 신설하고, 홈페이지, 마이크로데이터 등 대외서비스 기능을 통합하여 정보서비스팀을 신설하였다. 이에 따라 직전의 6국 27과 6팀의 조직 구성은 유지하였지만 상당수의 과·팀이 기능 조정을 통하여 신설 분리되고 국 소속이 바뀌는 등 조직체계의 변화를 가져왔다.

2011년 6월9일부터 시행된 직제에서는 조사관리국의 표본과가 통계정책국 소속으로 변경되고, 행정통계과와 등록센서스과가 신설되고 행정자료팀을 행정자료관리과로 바꾸면서 6국 30과 5팀 체제로 재구성하였다.

2009년 12월21일 대통령령 제21894호로 공포되어 2010년 1월1일부터 시행된 직제 개정에서는 통계청 본청의 조사관리국, 경제통계국, 사회통계국, 통계정보국 간 일부 기능을 조정하여 과·팀의 재배치와 명칭 변경이 이루어졌다.

2013년 3월23일 시행된 직제 개정에서는 정부조직 개편 지침에 따라 팀제가 폐지되어 통계기준팀, 지역소득통계팀, 공간정보서비스팀이 과로 전환하였고, 성과관리팀과 정보서비스팀은 폐지되어 6국 33개과 조직으로 이루어졌다. 이후 일부 정원조정과 부서명칭 변경 등이 있었으나 6국 33개과 조직체계는 유지되었다.

2015년 9월25일 조직개편을 통해 공공데이터와 빅데이터 등을 활용하여 통계를 작성하는 등 통계작성 방법 선진화의 기반을 마련하였다. 통계정보국을 통계데이터허브국으로 확대 개편하고 통계서비스정책관, 빅데이터통계과, 마이크로데이터과를 신설하였다. 아울러 지방화 시대에 맞는 지역통계기능을 강화하기 위해 5개 지방청에 지역통계과를 신설한 것도 큰 의미를 부여할 수 있다.

〈데이터허브국 확대개편(2015. 09. 25)〉



# 03

## 통계의 혁신, 국가의 혁신

통계는 국가의 기본 인프라다. 조직, 인력 및 예산 등 통계작성 여건이 취약하여 필요한 통계가 적절하게 제공되지 못하거나 품질에 문제가 있을 경우 또한 작성된 통계의 접근성이 떨어져 통계이용자들의 불편을 초래할 경우 국가 전체적으로 효율적인 성과를 기대할 수 없다. 이것은 단순히 통계작성기관이 필요한 통계를 정비하거나 정확성을 제고하는 방식으로 해결하기에는 한계가 있다. 따라서 근본적인 문제해결을 위한 국가통계 전반에 대한 시스템 혁신과 국가의 혁신이 필요했다.

### 국가통계인프라 강화방안(2004)

•• 2004년 10월 노무현 대통령이 정부혁신위원회 주도로 ‘국가통계인프라 강화방안’을 검토하라고 지시함에 따라 국가통계 전반에 대한 문제를 정리하고 해결방안을 모색하는 계기가 마련되었다. 통계청에서는 국가통계시스템 혁신을 처음으로 추진하는 만큼 정치적·행정적 추진력을 확보하는 것이 최우선 과제를 인식하여 정부혁신위원회 주도로 국가통계인프라 강화를 위한 기본방안을 수립하고, 이를 토대로 하여 세부추진계획을 통계청 주도로 수립하는 단계적 접근 방식을 취하였다.

우선 기본방안을 마련하기 위하여 2004년 10월 관련 전문가와 통계청의 과장급 실무자로 국가통계인프라 강화 TF팀 및 자문단을 정부혁신위에 설치 운영하였고, TF팀은 국가통계인프라 개선 관련 7개 유관부처 의견 청취, 전문가의견 수렴, 선진사례 연구(일본 통계국 시찰과 홍콩 현지조사) 등을 토대로 ‘국가통계인프라 강화방안’을 마련하였다. ‘국가통계인프라 강화방안’은 2005년 3월 국무회의 보고를 거쳐 확정되었고 이를 구체화하기 위해 실무추진단을 구성하여 운영하기로 하였다. 실무추진단은 통계청 직원 위주로 구성하였지만 각 부처의 참여가 중요하므로

보건복지부, 국세청, 서울특별시, 한국은행 등 4개 기관 인력도 포함시켰다. ‘국가통계인프라 강화방안’의 주요 내용을 살펴보면 표(국가통계인프라 강화방안 주요내용)와 같다.

동 ‘국가통계인프라 강화방안’은 2005년 12월 수립한 ‘중기(2006~2010) 국가통계시스템 개혁방안’으로 연결되어 구체화되었다. 이 방안은 경제정책 조정회의를 통해 확정되어 2006년 1월부터 각 통계작성기관별로 시행하도록 하였다. 주요내용은 표와 같다.

한편 ‘중기 국가통계시스템 개혁방안’의 추진에도 불구하고, 동반성장 등 패러다임 변화를 뒷받침할 수 있는 사회통계가 부족하다는 지적이 제기되어 통계청은 보건복지부, 행정자치부 등 12개 사회부처와 함께 추가적인 대책마련에 착수했다. 대책의 기본방향은 사회통계 개발·개선과 함께 기존 ‘중기 국가통계시스템 개혁방안’을 추진하는 과정에서 드러난

국가통계인프라 강화방안 주요내용

분야	주요내용
국가통계 개발·조정기능 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3년마다 국가통계 발전계획 수립</li> <li>• 통계청을 차관청으로 승격 검토</li> </ul>
통계품질관리 시스템 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통계 전 과정에 평가기능을 강화하고, 통계정책에 환류</li> <li>• 통계작성과정에 표준 매뉴얼 작성·적용</li> <li>• 각 지방청에 지역통계센터 설치</li> </ul>
통계공유시스템 제도화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정자료의 통계목적 활용 제도화</li> <li>• 통합 정보시스템 구축</li> <li>• 사전공표예고제도 도입</li> </ul>
교육과 인사시스템 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가통계연구소 설립</li> <li>• 개방형 직위 운영 등 전문성 강화</li> </ul>
향후조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 방안 구체화를 위한 추진단 구성·운영 - 국세청 등 각 기관이 지원</li> <li>• 정부혁신위에 국가통계인프라 강화 특별위원회 구성·운영</li> </ul>

중기 국가통계시스템 개혁방안 주요내용

분야	주요 내용
국가통계 개발·개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국정운영에 유용한 통계개발과 상시개발시스템 구축 - 5년간(2006~2010) 126종 개발·개선</li> </ul>
통계품질 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가통계 전체에 대한 정밀품질진단 실시(2006~2008, 453개) - 2006년 105개, 2007년 173개, 2008년 175개</li> <li>• 주요정책 통계를 통계청에서 조사대행</li> </ul>
이용 편리성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통계청 DB와 각 기관과의 연계를 계속 확대 - 2008년까지 ‘국가통계통합 DB’ 구축</li> </ul>
통계인프라 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통계위원회를 국가통계위원회로 격상</li> <li>• 통계개발과 연구역량 강화를 위해 통계개발원 설치</li> </ul>

## 사회통계발전을 위한 국가통계 혁신 계획 주요내용

분야	주요내용
국가통계 개선·개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비전 2030 구제화 등에 필요한 지표를 개발하기 위하여 5년간 91종 통계 개발, 82종 통계 개선</li> <li>· 수요자 관점의 통합적 통계개발</li> </ul>
통계활용도 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 통계자료(분기 및 연간통계, 단 월간통계는 제외) 공표 전 관련 부처 간 자료공유 추진</li> <li>· 통계원자료 대국민서비스 확대 및 2008년까지 통계 DB 통합</li> </ul>
통계시스템 혁신	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 통계기반 정책관리제도 도입·부처별로 5개년 통계 발전계획(매년 연동)을 수립하고, 이를 토대로 통계청이 중기국가통계발전계획 수립</li> <li>· 통계위원회를 심의기구로 강화</li> </ul>
통계인프라 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 각 부처 통계전담조직 신설 또는 인력보강</li> <li>· 통계기반정책 관리제도, 중기 통계발전계획 수립 및 통계조정업무 증가에 따른 통계청 조직 및 인력보강</li> </ul>

제도적 문제점을 보완하는 것이었다. 이 과정에서 개발·개선을 제도화 하기 위한 통계기반 정책 관리제도 도입, 각 부처의 통계인프라 확충 등을 검토하여 입안하였다. 특히 사회통계에 대하여는 12개 부처별로 TF 팀을 구성하여 필요한 통계의 개발·개선계획을 수립토록 하여 총 173종의 사회통계개발·개선 과제를 발굴하였다. 2007년 6월 '사회통계발전을 위한 국가통계 혁신계획'을 마련하여 국무회의에 보고·확정하였다. 주요 내용은 표와 같다.

## 국가통계발전 전략(2009)

•• 2005년 이후 일련의 국가통계발전 시책들을 추진하여 온 결과 통계인프라의 확충, 국가통계제도의 개선, 여러 분야에서의 통계개발과 개선 등 성과가 이루어졌다. 하지만 아직도 국가통계는 이용자의 수요에 대한 충족이 미흡하고, 분산형 통계제도에 따른 통계생산의 비효율성과 함께 정부에 축적된 행정자료가 통계생산에 활용되는 정도가 저조하고, 일부 통계에 대한 오해 및 불신이 남아있을 뿐 아니라 통계정보서비스의 이용상 불편 등이 상존하고 있는 것으로 판단되었다. 이러한 문제점을 해소하고 기왕에 통계혁신을 통해 이룩한 성과를 더욱 높이기 위하여 정부는 오랜 기간의 논의를 거쳐 '국가통계발전 전략'을 수립하여 2009년 10월 제1차 국가통계위원회에서 의결·확정했다. 이 전략의 기본목표는 선진일류국가 건설을 위한 국가통계시스템 구축에 두었고

이를 위한 전략적 방안으로서 다음의 네 가지를 제시하였다.

- 대응성 : 정책수요에 대응한 통계개발·개선
- 효율성 : 통계생산비용 절감 및 국민응답부담 경감
- 정확성 : 객관적이고 정확한 통계작성
- 편의성 : 통계정보 활용의 편의성 제고

대응성 강화를 위한 조치로는 ① 유기적인 통계수요 발굴체계 구축, ② 정책수요와 통계생산의 연계성 강화, ③ 국가통계예산의 체계적 관리, ④ 새로운 정책수요에 대응하기 위한 통계 개발·개선 노력 경주를 제시했다. 효율성 강화 조치로는 ① 기존의 유사통계 정비, ② 행정자료 기반의 통계생산체계 구축, ③ 등록센서스의 추진, ④ 범용 통계조사 시스템 구축, ⑤ 원격 탐사 등 새로운 조사방식의 확대를 제시했다. 정확성 향상 조치로는 ① 통계청 조사대행을 통한 통계품질 제고, ② 통계품질관리의 내실화, ③ 민간기관 위탁조사에 대한 통계청의 자문 확대, ④ 통계의 정확성 제고를 위한 교육 및 연구 강화, ⑤ 행정기관의 통계작성 및 활용역량 제고, ⑥ 통계에 대한 사회전반의 인식제고를 제시했다. 통계정보활용의 편의성 제고 조치로는 ① 국가통계포털(KOSIS)을 통한 통계정보 서비스 체제의 개선, ② 통계정보이용 활성화, ③ GIS기반 통계의 융합 서비스 추진, ④ 국제통계 및 북한 통계서비스 강화를 제시했다.

## 제1차 국가통계 발전(2013~2017) 기본계획(2013)

•• 2012년 12월18일 법률 제11553호로 공포되어 2013년 3월 19일부터 시행한 제9차 「통계법」 개정에서 국가통계발전 기본계획의 수립(제5조의 4), 국가통계발전 시행계획의 수립(제5조의 5)이 신설되어 의무화되었다. 이러한 법적 의무와 함께 국정과제 등 정부의 주요정책을 차질 없이 뒷받침하기 위해서 국가통계 기본계획을 수립할 필요성이 높아짐에 따라 정부는 2013년 ‘제1차 국가통계발전 기본계획’을 마련하여 국가통계위원회 정책분과심의(2013. 06. 26)와 제9차 국가통계위원회에서의 심의·의결(2013. 07. 16)을 거쳐 확정했다. 이 기본계획의 수립 배경에서 일자리 중심의 창조경제와 맞춤형 고용·복지 등 주요 국정과제를 뒷받침할 시의성 있는 통계개발·개선 계획을 수립할 필요성과 함께 통계작성기관 간 협업을 통한 통계자료 개방·공유 확대와 행정자료

2012년 12월18일 법률 제11553호로 공포되어 2013년 3월 19일부터 시행한 제9차 「통계법」 개정에서 국가통계발전 기본계획의 수립(제5조의 4), 국가통계발전 시행계획의 수립(제5조의 5)이 신설되어 의무화되었다.

활용강화 등 통계제도 개선을 병행해 나감으로써 국정과제를 지원할 것이라고 밝혔다. 이 기본계획에서는 국가통계의 현황과 최근 5년간(2008~2012)의 국가통계정책의 성과와 한계를 평가하고 이를 토대로 계획의 목표를 선진 일류국가 건설을 뒷받침하는 국가통계시스템 구축으로 설정하였다. 이를 달성하기 위한 기본 방향으로는 ① 정부정책을 뒷받침하기 위한 통계개발·개선, ② 부처 간 공유와 협업을 통해 통계분야의 정부 3.0구현, ③ 국가통계 주요제도 개선 등 통계인프라 강화를 설정하였다. 또한 중점추진방향을 ① 국가통계 개발·개선(필요통계의 개발·개선을 최우선 추진, 지역통계 개발 및 통계와 체감 간 괴리 축소 병행), ② 통계에 대한 접근성 및 활용도 강화(통계자료의 공개와 공유 확대, 국가주요지표체계 구축), ③ 통계 생산방식 선진화를 통한 효율성 제고(행정자료 활용 본격화, 선진조사기법 도입 등 생산효율화), ④ 통계인프라 확충(국가통계 주요제도 개선, 통계인력·예산 등 확충)으로 하였다.

중점추진방향으로 정한 국가통계개발·개선과 관련한 주요 시책으로는 ① 5개년간의 국가통계의 개발·개선 계획 수립(103종 개발·개선과제를 차질 없이 추진), ② 주민의 삶을 반영하는 지역통계 강화, ③ 체감통계 개선을, 통계에 대한 접근성 및 활용도강화 시책으로는 ① 통계자료 대 국민 공개 확대, ② 통계자료의 통합 제공 및 맞춤형 서비스 확대, ③ 통계지리정보 서비스(SGIS)를 통한 지식창조산업 지원, ④ 국가통계서비스 강화, ⑤ 통계교육을 통한 활용성 강화를, 통계 생산방식 선진화를 통한 효율성 제고 시책으로는 ① 행정자료 활용 본격화, ② 등록자료를 활용한 총조사 실시, ③ 나라통계시스템 활용 확산, ④ 선진조사방식(전자조사, 원격탐사) 적용 확대, ⑤ 빅데이터 활용기반 마련, ⑥ 특수분류(사회서비스산업, 소방·방재산업, 소프트웨어산업 등) 제·개정적 적극 추진을 제시했고, 통계인프라 확충 주요시책으로는 ① 국가통계 품질진단 체계 개선, ② 통계조정기능 강화, ③ 통계모집단 관리강화, ④ 통계분석기능 강화, ⑤ 통계역량 강화를 제시하였다.

## 국가통계 기본원칙 제정

••           최적의 정책이 수립되기 위해서는 정확하고 신뢰도 높은 통계가 뒷받침 되어야 하며 국가통계를 생산하는 기관은 절대적인 독립성이 보장되어야 하고 도덕적이며 윤리적인 직업정신으로 신뢰를 확보해야 한다. 이미 국제통계기구(ISI)에서는 1985년 ‘통계인 윤리강령(Declaration of Professional Ethics)’을 제정하였고 UN 통계위원회에서도 1994년 ‘공식통계 기본원칙(Fundamental Principles of Official Statistics)’을 채택하였다. 또한 EU에서도 2005년 ‘통계실천규약(European Statistics Code of Practice)’을 제정하였고 그 외 미국, 영국, 뉴질랜드 등에서도 기본원칙을 운영하고 있었다. 이러한 흐름에 따라 통계청에서도 2011년 7월 말 초안을 작성하여 관련 기관과 전문가들을 대상으로 몇 차례의 의견수렴을 통해 초안을 조정하여 2011년 9월 국가통계위원회 정책분과위에서 최종 확정하였다. 확정된 ‘국가통계 기본원칙’은 통계작성기관과 종사자들이 참석한 2011년 제17회 통계의 날 기념식에서 통계 작성기관 종사자의 선서를 통해 선포하였고 이를 통계청 홈페이지에 게시하여 대국민 홍보를 하였다. 국가통계 기본원칙의 적용대상은 「통계법」 제3조 제3호에 따른 통계작성기관 및 통계작성기관 종사자 (위탁기관 종사자 포함)이다.

‘국가통계 기본원칙’은 서문과 기본원칙 8개항, 기본원칙 각 항별 2~5개의 실천방안으로 구성되어있다. 서문과 기본원칙 8개항은 다음과 같다.

### 〈국가통계 기본원칙 - 서문〉

국가통계는 「통계법」의 대상이 되는 통계로서 사회·경제적 변화를 진단하고 과학적인 정책을 수립하기 위한 필수적인 공공재이다. 국가통계를 생산하는 통계작성기관은 국민의 신뢰를 얻고 고객을 만족시키기 위해 노력하여야 한다.

이에, 국가통계작성기관 및 그 종사자들의 자율성을 보장하고 책임을 강화하기 위하여 국가통계의 기본원칙을 다음과 같이 정한다.

### 기본원칙

- ① 중립성 보장 : 국가통계는 공익적 가치를 가진 공공재로서 중립성이 보장되어야 한다.
- ② 신뢰성 제고 : 국가통계는 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 정확하고 신뢰할 수 있도록 작성되어야 한다.

- 국가통계 기본원칙 선포식 (2012. 09. 01)



- ③ 효율성 제고 : 국가통계 작성을 위한 비용, 응답 및 조사부담 등을 고려한 계획을 수립하여 효율적인 조사가 이루어지도록 한다.
- ④ 비교가능성 : 국가통계는 다른 통계와 비교하여 사용할 수 있도록 비교 가능한 개념, 분류, 방법 등을 사용하여야 한다.
- ⑤ 비밀보호 : 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 자료는 통계 목적으로만 사용되어야 하고 엄격히 보호되어야 한다.
- ⑥ 인프라 확충 : 국가통계 작성에 필요한 인력, 예산, 전산장비 및 프로그램 등을 충분히 확보하여야 한다.
- ⑦ 이용자 참여 : 국가통계의 실용성을 향상시키고, 공익적 가치를 극대화하기 위하여 이용자들을 효과적으로 참여시켜야 한다.
- ⑧ 서비스 향상 : 국가통계는 이용자들이 쉽고 편리하게 접근하여 활용할 수 있어야 한다.

「통계법」 제5차 개정은 2007년 4월27일 법률 제8387호로 공포되어 2007년 10월28일부터 시행되었다. 이번 개정은 전부개정으로서 개정이유는 정부정책의 수립·평가와 경제·사회현상의 연구·분석 등의 기초자료로 활용되고 있는 공공재 성격의 통계가 신뢰성, 정확성, 시의성 및 일관성을 확보할 수 있도록 통계의 작성·보급 및 이용에 관한 제도를 개선·보완하고자 하는 것이었다.

### 통계법령 개정

● 「통계법」 제5차 개정은 2007년 4월27일 법률 제8387호로 공포되어 2007년 10월28일부터 시행되었다. 이번 개정은 전부개정으로서 개정이유는 정부정책의 수립·평가와 경제·사회현상의 연구·분석 등의 기초자료로 활용되고 있는 공공재 성격의 통계가 신뢰성, 정확성, 시의성 및 일관성을 확보할 수 있도록 통계의 작성·보급 및 이용에 관한 제도를 개선·보완하고자 하는 것이었다. 개정 「통계법」은 제1장 총칙,

제2장 통계의 작성·보급 및 이용기반 구축, 제3장 통계작성지정기관 및 지정통계의 지정 등, 제4장 통계의 작성·보급 및 이용, 제5장 통계응답자의 의무 및 보호 등, 제6장 보칙, 제7장 벌칙과 부칙으로 구분하여 구성하였다. 이 개정 「통계법」에는 「통계법」에 정한 목적과 기본이념 구현에 필요한 국가 등의 책무(제4조)가 새로 규정되었고, 정기·수시·자체 통계 품질진단 제도의 도입(제9조 내지 11조), 공공기관 행정자료의 제공규정(제24조) 등이 신설되었다.

「통계법」 제6차 개정은 법률 제9284호로 2008년 12월31일 공포되어 2009년 7월1일부터 시행되었다. 개정 이유는 분산형 통계제도하에서 각 통계작성기관의 업무를 종합적으로 조정하고 관련기관 간의 협력과 업무의 효율적 추진을 도모하기 위한 규정을 새로 마련하고자 함이었다. 기획재정부장관 소속으로 국가통계위원회를 두어 통계의 작성·보급 및 이용에 관한 사항을 심의·의결하는 강력한 위원회를 구성하도록 하였다(제5조의 2).

「통계법」 제7차 개정은 법률 제9557호로 2009년 4월1일 공포되어 2009년 7월2일부터 시행되었다. 개정 이유는 통계의 중요성에 대한 국민의 인식 수준을 향상하기 위한 통계의 날을 제정하고 국민이 보다 쉽게 통계에 접근하고 활용할 수 있도록 통합 데이터베이스를 구축하고자 함이었다. 이에 따라 통계의 날(제4조의 2) 규정을 마련하여 “국가는 통계의 중요성에 대한 국민의식수준을 높이고 통계이용을 활성화하기 위하여 매년 9월 1일을 통계의 날로 정하여 기념행사를 개최한다.”는 조항을 신설하였다. 9월 1일을 ‘통계의 날’로 정한 것은 1896년(건양建陽 연호를 사용한 원년元年) 9월1일에 칙령 제61호로 ‘호구조사규칙’이 반포된 날짜를 택한 것이었다. ‘통계의 날’ 선정을 검토하던 당시 9월1일 이외에도 3월4일(1909년 융희 3년 3월4일에 법률 제8호로 ‘민적법’ 공포)과 12월27일(통계청 승격일)이 함께 제시되어 공청회를 갖기도 했다. ‘통계의 날’은 1995년 9월 1일 제정되어, 그해 9월19일 서울 세종문화회관에서 제1회 기념행사를 개최했다. 이후 민간주관행사(대한통계협회)로 진행되어 오다가 2009년부터 법정 기념일로 바뀌게 되었다. 한편 통계보급 및 이용활성화를 위해 표준화된 분류코드로 통계 데이터베이스를 작성하도록 개정하였다.

「통계법」 제8차 개정은 2010년 3월31일 법률 제10196호로 공포되어 2010년 7월1일부터 시행되었다. 개정 이유는 통계종사자의 자질 향상에

필요한 통계교육 실시 및 통계교육 기본계획 수립 등 통계에 관한 교육 강화와 함께 성별 통계와 관련된 규정의 실효성 강화였다. 통계품질 제고를 위해서였던 셈이다.

이 개정에서 통계책임관의 지정 및 운영(제6조)을 위한 지정대상 범위를 대통령령으로 정하도록 하였다. 통계 중 자연인이 포함된 경우 성별로 구분한 성별 통계 작성 및 보급에 관한 작업을 통계책임관의 사무에 추가하였다. 통계청장은 통계교육 기본계획을 수립하여 시행할 수 있도록 해당 조항을 신설하고, 통계청장은 통계에 관한 교육을 실시하도록 노력하며, 각 통계작성기관의 장은 적극 협조하고 통계종사자는 적극 참여하도록 개정하였다.

제9차 「통계법」 개정은 2012년 12월18일 법률 제11553호로 공포되고 2013년 3월19일부터 시행되었다. 개정 이유는 통계의 효율적 작성·보급 및 이용활성화를 위하여 통계정보시스템 구축사업의 근거를 마련하고, 국가통계발전을 위한 기본계획과 시행계획을 수립·추진할 수 있는 근거를 마련하는 것이었다.

이 개정에서 국가통계발전 기본계획의 수립(제5조의 4), 국가통계발전 시행계획의 수립(제5조의 5) 규정이 신설되고 통계정보시스템의 구축 및 운영(제7조의 2) 규정도 신설되었다. 또한 통계작성기관의 장에게 통계자료의 보유 및 관리(제29조의 2) 의무조항을 신설하였고, 통계청장에게 총조사의 실시의무를 부여(제5조의 3)하였다. 그밖에 통계종사자의 교류, 통계작성기법의 공동연구와 개발 및 통계자료의 공유 등을 위하여 통계작성기관 간 서로 협력할 것을 규정한 조항, 국가통계위원회의 심의·의결사항, 정기품질진단대상, 통계자료의 제공, 위임 및 위탁규정에 대한 개정 및 신설 보완도 함께 이루어졌다.

제10차 「통계법」 개정은 2014년 5월14일 법률 제12571호로 공포되고 공포일로부터 시행되었다. 개정이유는 현행법상 출생·사망·혼인·이혼과 관련한 통계작성에 필요한 사법기관 등의 자료를 이용할 수 있는 근거가 없는 실정을 감안하여 이를 확보하기 위한 것이었다. 이 개정법에서 제24조의 2(사법기관 등의 자료제공)를 신설하여 가족관계 등록 전산자료의 제공을 법원행정처장에게 요청할 수 있도록 하였고, 사망원인통계에 관련된 형사사법정보의 제공을 경찰청장, 해양경찰청장 등에게 요청할 수 있도록 하였다.

「통계법」 개정에 맞추어 「통계법 시행령」도 개정되었다. 제10차 개정 「통계법 시행령」은 2007년 10월23일 공포되었다. 「통계법」 제5차 개정에 따라 제1장 총칙, 제2장 통계의 작성·보급 및 이용기반 구축, 제3장 통계작성지정기관 및 지정통계의 지정 등, 제4장 통계의 작성·보급 및 이용, 제5장 보칙, 제6장 벌칙과 부칙으로 구분하여 전면 개정하였다. 제11차 「통계법 시행령」 개정은 2008년 2월29일 공포되었다. 제19조(통계작성 지정기관의 지정 신청 및 지정), 제24조(통계작성의 승인 신청 및 승인), 제26조(통계작성의 변경·중지승인의 신청 및 처리 등), 제32조(조사표 등의 기재사항)에 대한 개정이 있었다. 제12차 「통계법 시행령」 개정령은 2008년 6월20일 공포되었는데 「시행령」 제35조(표준분류의 작성·수정절차)의 개정이 있었다. 제13차 개정령은 2009년 7월 1일 공포되었는데 시행령 제25조(통계작성의 승인사항), 제35조(표준분류의 작성·수정절차)의 개정이 있었다. 제14차 개정령은 2010년 6월29일 공포되었다. 「시행령」 제5조(통계에 관한 교육대상자의 범위), 제6조(통계교육에 관한 내용), 제10조(정기통계 품질진단의 수행자), 제43조(통계데이터베이스의 구축·운영)의 개정이 있었다.

제15차 「개정령」은 2013년 3월18일 공포되었는데 신설조항으로는 법에서 정한 총조사의 실시범위를 인구총조사, 주택총조사, 경제총조사, 농림어업총조사, 이상 4종으로 한 제2조의 2(총조사의 범위·방법)를 비롯하여 제2조의 3(국가통계발전 기본계획 수립), 제2조의 4(국가통계발전 시행계획 수립), 제17조의 2(통계기반 정책평가의 절차 및 방법), 제17조의 3(통계기반 정책평가를 위한 자문), 제45조의 2(통계자료의 보유 및 관리방안), 제52조의 2(통계작성기관의 장의 사무위탁)가 있었고 그 외 전문개정이나 일부개정이 이루어졌다. 제16차 개정은 2015년 9월22일 공포되었다. 주요 내용은 전국을 대상으로 하는 인구, 주택, 사업체 등에 관한 전수조사의 방법을 행정자료 또는 사법기관 등의 자료를 이용하 조사, 면접조사, 인터넷을 통한 조사 등으로 명확히 규정하였다. 또한 획일적으로 5년마다 실시하도록 규정한 전수조사의 조사주기를 부령으로 정할 수 있도록 위임하여 탄력적인 전수조사를 통한 시의성 있는 통계작성이 가능하도록 하였다.

## 국가통계위원회 설치

●● 1962년 1월15일 법률 제980호로 제정·공포된 「통계법」 제19조에는 “정부의 통계조사에 관한 사무에 관하여 자문에 응하며 건의하게 하기 위하여 통계위원회를 둔다.”고 규정하여, 통계위원회의 성격을 자문기관으로 하였고, 통계위원회에 관하여 필요한 사항은 각령으로 정하도록 하였다. 이 통계위원회에 관한 「통계법」에서의 규정은 제1차 개정 「통계법」까지는 유지되었으나, 제2차 개정 「통계법」(1975. 12. 31 공포)부터는 법조항에서 사라졌다가 제6차 개정 「통계법」(2008. 12. 31 공포)에서 제5조의 2(국가통계위원회)로 신설되었다. 「통계법」 제5조의 2 제1항에서는 “통계의 작성·보급 및 이용에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 기획재정부장관 소속으로 국가통계위원회를 둔다.”고 규정하여 통계위원회의 명칭을 국가통계위원회로 하고 위원회의 성격을 심의의결기구로 강화하였다. 또한 제3항에서 “위원회는 위원장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성하되, 기획재정부장관이 위원장이 된다.”고 규정하였고 제2항에서 위원회에서 심의·의결할 사항을 규정(2012. 12. 18 일부 개정)하였다. 이 항에 의하면 위원회는 국가통계 발전을 위한 중장기 정책목표와 추진방향에 관한 사항, 국가통계발전 기본계획 및 시행계획의 수립 및 변경에 관한 사항, 유사·중복 통계의 조정, 통폐합 및 통계작성 기관 간 협력에 관한 사항, 통계품질진단 및 개선 등 품질관리에 관한 사항, 통계표준분류 등 통계의 작성·보급 및 이용의 기준에 관한 사항,



행정자료의 활용에 관한 사항과 그 밖에 통계의 작성·보급 및 이용에 관한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항에 관하여 심의·의결토록 하였다.

「통계법」 제정 이후 최초의 통계위원회 규정은 1962년 3월10일 각령 제513호로 제정·공포되었었다. 1962년 4월에 통계위원 20명이 임명되었고 위원장은 경제기획원 부원장으로 하였다. 제1차 통계위원회는 1962년 4월7일에 열렸고 「통계위원회 운영세칙(안)」을 의결하고 지정통계 제1호로 인구국세조사를 지정하는 등 6개 지정통계를 지정하였다. 「통계법」에서 통계위원회 조항이 없어진 뒤에도 통계위원회 규정은 계속 존치하여 개정을 거듭하였고, 통계청 승격 이후에는 통계청장이 위원장을 맡았다. 기왕의 통계위원회는 2007년 4월27일 제103차 통계위원회를 개최하여 「통계법」 개정 경과 및 「시행령(안)」을 보고받고 「통계청 주요통계 품질 보고서 제공계획(안)」 등 5건을 처리한 후 해체되었고, 2009년 6월30일 새 틀에서의 「국가통계위원회 규정」이 개정되었다.

「통계법」 제5조의 2 규정에 따라 명칭을 통계위원회에서 국가통계위원회로 바꾸고 기존 자문위원회 성격을 심의의결위원회로 변경하였다. 위원회의 구성은 위원장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 하고, 위원장은 「통계법」 제5조의2 제3항 규정에 따라 기획재정부장관이 되었다. 국가통계위원회 규정(최근 개정된 규정은 대통령령 제24441호, 2013. 03. 23 공포) 제3조 제2항에서는 국가통계위원회의 위원이 되는 자를 규정하였는데 제1호에서는 당연직 정부위원으로 미래창조과학부, 교육부, 안전행정부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부, 고용노동부, 여성가족부, 국토교통부, 해양수산부의 장관 및 통계청장을 지정하고 여기에 위원장인 기획재정부장관 포함 총 14명으로 하였고, 제2호에서는 당연직 민간위원은 한국은행 총재, 통계청장이 지정하여 고시하는 경제 관련 단체의 장(현재 중소기업 중앙회장), 한국개발연구원의 장 및 한국보건사회연구원의 장 등 4명을 지정하였다. 제3호에서는 위촉직 민간위원(12명)에 대한 위촉기준을 정하였는데, 통계 또는 관련 분야(위원회 심의와 관련 있는 경제·사회정책 등의 분야)에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로서 대학의 조교수 이상의 직에 5년 이상 재직한 자, 연구기관에서 5년 이상의 연구경력이 있는 연구위원으로서 박사학위 소지자, 통계 또는 관련 분야 단체에서 5년 이상 활동경력이 있는 자,

「통계법」 제정 이후 최초의 통계위원회 규정은 1962년 3월10일 각령 제513호로 제정·공포되었었다. 1962년 4월에 통계위원 20명이 임명되었고 위원장은 경제기획원 부원장으로 하였다. 제1차 통계위원회는 1962년 4월7일에 열렸고 「통계위원회 운영세칙(안)」을 의결하고 지정통계 제1호로 인구국세조사를 지정하는 등 6개 지정통계를 지정하였다.

그밖에 통계 또는 관련 분야에서의 경력 등이 앞서 언급한 기준에 상당하다고 인정되는 자 중에서 위원장이 위촉하는 자로 하였다. 위촉위원의 임기는 2년이며, 보궐위원의 경우 임기는 전임자의 잔임기간으로 하였다. 또한 위원회에는 위원장이 지정하는 사항을 검토하고 위원회의 운영무를 담당하게 하기 위하여 간사 1명을 두도록 하였는데 간사는 통계청장이 하도록 하였다. 위원회의 회의는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하였다. 위원회의 심의·의결 사항은 「통계법」 제5조의 2 제2항(2012. 12. 18 개정)에 규정되어 있는데 그 내용은 다음과 같다.

- 국가통계발전을 위한 중장기 정책목표와 추진방향에 관한 사항
- 국가통계발전 기본계획 및 시행계획의 수립 및 변경에 관한 사항
- 유사·중복 통계의 조정, 통폐합 및 통계작성기관 간 협력에 관한 사항
- 통계품질진단 및 개선 등 품질관리에 관한 사항

국가통계위원회 체계도



- 통계표준분류 등 통계의 작성·보급 및 이용의 기준에 관한 사항
- 행정자료의 활용에 관한 사항
- 통계작성기관의 통계정보시스템 활용에 관한 사항
- 그밖에 통계의 작성·보급 및 이용에 관한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

한편 통계위원회는 필요에 따라 분과위원회를 둘 수 있도록 하였는데 (「통계위원회 규정」 제8조의 2) 2014년 현재 6개 분과위원회를 두어 사무를 분장하고 있다. 그 내용은 표와 같다. 그리고 「국가통계위원회 규정」 제9조에서는 통계 또는 관련 분야에 관한 전문적인 사항을 조사연구하게 하기 위하여 150명 이내의 전문위원을 둘 수 있도록 하였는데 (2007. 12. 06 개정) 전문위원은 통계 또는 관련 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로 통계청장이 위촉하도록 하였다. 위촉위원의 자격은 다음과 같이 했다.

- 대학의 조교수 이상의 직에서 2년 이상 재직한 자
- 연구기관에서 2년 이상의 연구경력이 있는 연구위원으로 박사학위 소지자
- 통계 또는 관련 분야와 관련 단체에서 2년 이상 활동경력이 있는 자
- 그 밖에 통계 또는 관련 분야에서의 경력 등이 앞의 기준에 상당하다고 인정되는 자로서 어느 하나에 해당하는 자로 하였다.

## 통계기반정책평가제도 운영

•• 지식정보사회로의 진전과 함께 정부·기업·가정 등 모든 사회주체들의 의사결정에 정확한 통계가 뒷받침되어야 한다는 공감대가 형성되고, 이에 따라 각계각층에서의 통계수요가 날로 증가하고 있다. 국가정책을 수행하는 정부기관에서도 주요정책의 도입 및 변경 시 이에 필요한 통계를 작성하거나 개선하려는 노력을 함께 기울여야 하지만 현실은 각 부처의 통계에 대한 관심부족으로 통계기반이 취약하여 자칫 정책의 비효율과 국민들의 정책불신으로 이어질 우려가 있어왔던 것이 사실이다.

이러한 인식하에서 2007년 1월부터 통계청 주도하에 재정경제부, 보건복지부 등 13개 주요 통계작성기관이 함께 대책을 마련, 2007년 6월 사회

통계기반정책평가 제도의  
운영절차는 일차적으로  
법령을 제·개정하는 부처에서  
관련 정책의 집행·평가에  
적합한 통계의 구비 여부를  
살펴보고 필요 시 통계  
개발·개선 계획 등을 검토한  
평가요청서를 작성하여  
통계청에 제출하고, 통계청은  
이를 토대로 타당성을  
검토·조정하되, 부처와 통계청  
간 이견이 있는 경우는 해당  
법령안의 국무회의 상정 시  
통계청 의견을 함께 제출토록  
하였다.

통계발전을 위한 국가통계 혁신계획을 국무회의에 보고·확정하였고, 이 계획의 핵심과제로서 ‘통계적 정책 전 생애 관리제도’(Statistical Policy Life-Cycle Assessment)의 도입을 결정하였다.

‘통계기반정책평가제도’의 궁극적인 취지는 통계와 정책의 연계를 강화하기 위한 것으로 이를 위해 각 부처가 법령을 제·개정하는 경우, 이를 통해 도입되는 정책에 필요한 통계를 각 부처가 자체적으로 구비하도록 의무화하고, 통계청이 해당 정책의 집행·평가에 필요한 통계지표의 구비 여부 및 통계 개발·개선 계획의 타당성을 평가·조정하도록 하는 것이었다.

2007년 10월23일 공포된 제10차 「통계법 시행령」 개정령 제33조(통계기반정책평가의 절차 및 방법)와 제34조(통계기반정책평가를 위한 자문)에 제도의 근거를 마련하여 2008년 1월1일부터 시행하였다. 이후 통계기반정책평가 제도의 보다 효율적인 운영과 효과성 제고를 위하여 2012년 12월18일 공포된 제9차 「통계법」 개정에서 종전 「통계법 시행령」에 두었던 제도의 근거를 「통계법」으로 격상하여 통계법 제12조의 2(통계기반정책평가) 조항을 신설했다.

이 제도의 운영절차는 일차적으로 법령을 제·개정하는 부처에서 관련 정책의 집행·평가에 적합한 통계의 구비 여부를 살펴보고 필요 시 통계 개발·개선 계획 등을 검토한 평가요청서를 작성하여 통계청에 제출하고, 통계청은 이를 토대로 타당성을 검토·조정하되, 부처와 통계청 간 이견이 있는 경우는 해당 법령안의 국무회의 상정 시 통계청 의견을 함께 제출토록 하였다.

통계기반정책평가의 대상기관은 모든 중앙행정기관이며, 대상법령은 원칙적으로 모든 제·개정 법률 및 시행령이다. 다만 헌법기관의 소관 법령, 국가안보, 행정절차, 행정조직, 민사·상사·형사, 소송절차, 재판, 형의집행 등에 관한 법령, 행정기관 내부를 규율하는 사무 또는 업무분장, 수당, 감사, 통계, 문서 및 관인, 신분증 복제에 관한 법령, 법령시행(일), 서식 및 효력 등에 관한 법령, 기타 통계청장이 통계기반정책평가가 적절하지 아니하다고 판단한 법령 등은 제외한다. 2015년 12월 기준으로 46개 중앙행정기관의 통계기반정책평가 대상 현행 법령수는 4407개이며 이중 제외 법령 1725개를 감안하면 실질적인 심사대상법령은 2772개인 셈이다.

평가체계는 사전평가와 예비평가, 실질평가로 수행하고 있다. 사전평가는 행정제도 선진화에 따른 제도개선과 관련 평가요청기관의 업무부담 경감, 그리고 신속한 입법을 위한 것이다. 제정 법률이 시행령 입안단계에서 평가하는 것이 적절한 경우, 평가대상 제외법령이 새로운 정책을 도입하거나 기존의 정책을 통계에 기반할 필요성이 있는 정책으로 변경되는 경우, 그리고 제·개정 법령의 내용이 통계에 기반해야 할 필요성이 있는 것이 명백한 경우에는 사전평가를 수행한다. 사전평가는 관계기관 협의 또는 입법 예고 시에 별도의 평가 요청서를 받지 않고 법령안 전문과 제·개정 내용만을 참고하여 실시한다.

예비평가는 제·개정되는 법령에 통계기반정책평가가 필요한 정책과 제도가 포함되어 있는지 여부를 평가하는 것으로, 평가결과 유형은 평가대상, 제외법령, 실질평가면제, 시행령 입안 시 평가, 통계지표 활용권고, 실질평가대상으로 구분된다. 실질평가는 제·개정되는 법령이 통계를 필요로 하는 경우에 실시하는데, 실제에 있어서는 예비평가 결과에 따라 실질평가 대상으로 결정된 법령 또는 각 부처가 예비평가 요청 없이 바로 실질평가를 요청한 법령을 대상으로 한다. 평가결과 유형은 평가대상 제외, 통계지표활용 권고, 통계개발·개선, 통계개발·개선 미합의가 있다.

## 통계대행조사제도 운영

•• 경제와 사회의 급속한 변화에 따라 정책입안 및 평가에 필요한 새로운 통계수요는 증가하고 있으나, 중앙부처의 통계조사인력은 통계청, 노동부, 보건복지부, 교육인적자원부 외에는 미비하여 산하기관 등에 조사를 위탁하였고, 산하기관 등에서는 이를 민간기관에 재위탁하는 등의 문제점이 노정되었다.

이에 국가통계의 균형발전 및 품질제고를 위하여 통계청의 전문기획인력과 지방조사조직을 활용하여 정책부서에서 필요로 하는 다양한 통계를 적기에 생산·공급하는 통계대행조사 제도를 2008년부터 운영하고 있다. 통계대행조사 제도는 대통령의 지시에 따라 관련 부처와 공동으로 작성한 '중장기(2006~2010) 국가통계시스템 개혁방안'과 '사회통계 발전을 위한 국가통계 혁신계획'에 따라 만들어졌고, 이를 조직적으로

뒷받침하기 위해 2007년 통계청에 전담조직인 조사대행과(2010년 이후 통계대행과로 개칭)를 조사관리국에 설치하였다. 2008~2009년에 통계대행 직무편람 등을 마련하여 통계대행업무를 크게 기획부문, 운영부문, 지원부문 등으로 나누어 통계대행기반 및 체계를 구축하고 2009년 11월에는 통계대행수요 확대를 통한 고품질 통계생산을 위해서 '국가통계 조사대행 발전방안'을 수립하였다. 이후 통계대행에 필요한 내부역량을 강화해 나갔고, 지방통계청에는 통계대행 담당인력을 배치하였으며, 또한 통계조사기획, 조사표설계, 표본설계, 자료처리 및 집계 등 조사단계별로 자문을 구할 수 있도록 '국가통계 대행 자문단'을 구성·운영하였다.

통계대행조사 대상통계는 첫째 「통계법」상 승인통계 또는 승인을 목적으로 하는 통계이고, 둘째 「통계법」 제3조에 따라 통계작성기관이 전국을 대상으로 실시하는 통계이며, 셋째 원칙적으로 면접을 통해 작성하는 통계조사이다. 조사형태는 본조사와 시험조사로 구분하여 실시한다. 통계대행조사를 처음 실시한 것은 2008년 한국보건사회연구원에서 위탁한 인구패널조사로 저출산 원인을 사회경제적 현상과 연관 지어 가구형성, 가구의 경제상황 및 결혼, 경제·사회적 현상, 미래에 대한 가치관 등을 조사한 것이었다. 통계청에서는 2008년부터 2015년까지 총 33종의 통계조사를 대행하였으며 그 내용은 표와 같다.

연도별 통계대행 현황

연도	통계대행조사
2008 (3종)	인구패널조사, 가계신용조사, 특수교육실태조사
2009 (3종)	가계신용조사, 사회복지서비스산업실태조사, 전국범죄피해조사
2010 (5종)	국제성인역량조사 예비조사, 산업재해시험표본조사, 국민여가활동조사, 주거실태조사, 스포츠산업실태조사
2011 (6종)	전국범죄피해조사, 특수교육실태조사, 스포츠산업실태조사, 청소년종합실태조사, 국제성인역량조사 본조사(1차), 물관련산업조사(시험)
2012 (5종)	국제성인역량조사 본조사(2차), 전국다문화가족실태조사, 스포츠산업실태조사, 경력단절여성 등의 경제활동실태조사(시험), 저작권산업실태조사(시험)
2013 (3종)	경력단절여성 등의 경제활동실태조사, 국민생활안전실태조사, 특수교육실태예비조사
2014 (4종)	특수교육실태조사, 전국다문화가족실태조사(시험), 청소년종합실태조사, 가족실태조사(시험)
2015 (4종)	가족실태조사, 전국다문화가족실태조사, 경력단절여성 등의 경제활동실태조사(시험), 종자업실태조사(시험)

## 통계품질관리 강화

●● 국가통계로 승인된 통계들이 이용자들에게 얼마나 유용하게 작성되고 있는지를 객관적·체계적으로 평가·진단하여 통계별로 품질상태가 우수한 부문은 모델화하고, 미흡한 부문은 개선과제를 제시함으로써 국가통계의 전반적인 품질수준을 향상하고자 도입한 제도이다.

1999년 4월 통계품질관리 제도 도입을 검토하기 시작하여 1999년 5월에 품질평가를 담당하는 계 수준의 조직을 설치하여 통계청 작성통계부터 품질평가를 시작했다. 2002년 7월 품질관리팀으로 발족하였다가 2005년 7월22일 통계청 직제 개정으로 품질관리과로 승격되어 이후 본격적인 통계품질관리 활동을 추진하였다. 2005년 12월에는 모든 정부승인통계로 진단대상을 확대한 국가통계 품질진단 계획을 수립했고, 2007년 4월27일 공포된 「통계법」 제5차 개정에서 국가통계 품질진단근거조항(제9조 정기진단, 제10조 수시진단, 제11조 자체진단)을 두었고 2012년 12월18일 공포된 「통계법」 제9차 개정에서는 주요통계에 대하여 10년의 범위 안에서 주기적으로 통계품질진단을 실시하도록 개정하였다. 2010년 11월 ‘국가통계품질관리 선진화 방안’을 마련하여 기획재정부장관 소속의 국가통계위원회(2008. 12. 31 공포, 제6차 개정 시 신설)에 보고했다(정책·품질분과위원회 11. 08, 제3차 본회의 12. 01 보고).

품질진단은 정기통계품질진단(「통계법」 제9조), 수시통계품질진단(「통계법」 제10조)과 자체통계품질진단(「통계법」 제11조)으로 나누어지는데 정기



통계품질진단은 주요통계에 대하여 10년의 범위 안에서 주기적으로 실시하는 진단으로서 주요통계란 다른 통계의 모집단 자료로 활용도가 높은 통계(모집단 자료로서의 중요성), UN 등 국제기구에서 권고하는 통일된 기준 및 작성방법에 따라 작성하는 통계(국제비교 활용여부), 국가정책수립 및 학술연구 기초자료로 중요도 및 활용도가 높은 통계(국가정책수립 기초자료로서의 유용성), 그 밖에 통계청장이 실시할 필요가 있다고 인정하는 통계를 말한다.

정기품질진단은 2002~2004년에는 통계청 작성 위주의 통계 33종을 진단하였다. 2007년 「통계법」 개정에 따라 2006년부터 2010년까지 5년간 585종의 통계를 품질진단하였고, 2011년에는 주요통계 위주의 정밀진단을 추진하여 2011~2014년 96종을 진단하였다. 이어 2015년에는 그간 품질진단이 정착되고 품질수준도 높아짐에 따라 외부에 의한 진단보다는 작성기관에서 진단하여 제출한 보고서에 의한 진단방식으로 변경하고 80종을 진단하였으며 2019년까지 500여종을 진단할 계획이다.

자체통계품질진단은 통계작성기관의 장이 소관통계에 대하여 매년 실시하는 것으로 2008년부터 통계청에서 제공하는 자체품질진단시스템에 의해 실시하도록 하고 있다. 수시통계품질진단은 「통계법」 제11조에 규정한 자체통계품질진단을 실시하지 아니하거나 품질이 저하되었다고 믿을 만한 상당한 이유가 있는 통계에 대하여 통계청장이 실시하는 진단이다. 이를 위해 통계청에서 언론 등을 통한 상시모니터링 제도를 2010년부터 본격적으로 운영해오고 있다.

## 국제통계협력 강화

●● 한국의 통계위상은 2001년 8월22일부터 8월29일까지 개최한 제53차 서울세계통계대회를 성공적으로 마무리함으로써 더욱 높아져 2003년 UN 통계위원회 위원국 선출, 2006년 OECD 통계위원회 위원국 선출, 2013년 ESCAP 통계위원회 부의장 선출, 2015년 UN통계위원회 위원국 재진입 등의 성과를 얻었으며, 2000년대에는 중앙통계기관인 통계청이 거의 매년 1회 이상의 국제통계회의를 주도적으로 개최해 나갔고, 외국기관이 주최하는 통계부문 국제회의에도 적극 참여하여 우리나라의 통계현실과 위치를 국제사회에 알리는 동시에 새로운 정보 및

기술을 습득하는 기회로 활용해 나갔다. 세계통계대회(ISI대회), UN 통계위원회, UN-ESCAP(아·태 경제사회위원회) 통계위원회, OECD 통계위원회, UNECE(유럽경제위원회) 통계기관장회의, 동아시아 통계기관장회의 등의 종합회의와 OECD, UN-ESCAP, UN-ECE 등이 주관하는 각종 전문가 회의와 시티그룹 주제별 전문가회의 등에 두루 참가함은 물론 참가횟수도 늘어났다.

2001년 제53차 세계통계대회 이후 통계청에서 개최한 규모가 큰 통계회의로는 2009년 10월27일부터 30일까지 부산에서 개최된 통계, 지식, 정책에 관한 제3차 OECD 세계포럼과 2013년 8월26일부터 8월31일까지 부산에서 개최된 제27차 국제인구과학연맹(IUSSP) 세계인구총회를 들 수 있겠다.

제3차 OECD 세계포럼에는 전 세계 85개국에서 정부수반, 국제기구대표, 노벨상 수상자, 기업 CEO 등 2000여 명이 참가하였고, '발전측정, 비전 수립, 삶의 질 향상(Charting Progress, Building Visions, Improving Life)'의 주제를 가지고 논의했다. 제27차 국제인구과학연맹의 세계인구총회에는 전 세계 111개국에서 2524명이 참가했고 34개 주제 275개 세션에서 1054개의 논문이 발표되었다. 2003년 이후 국내에서 통계청이 주관하거나 또는 관계학회, 국제기구 등과 공동 개최한 국제통계회의는 표와 같다. 통계청에서는 양국(양자) 간 통계협력회의도 2000년대 중후반 이후 다시 확대해 나갔는데, 2007년 이란, 2010년 Eurostat, 카자흐스탄, UAE, 2011년 우즈베키스탄, 인도네시아, 네덜란드 그리고 2012년 이집트와 통계협력약정을 체결하였고 2015년 10월 현재 15개 국가와 협력관계를 유지하고 있다.



• OECD 세계포럼 아시아회의  
(2007. 02. 08)

한편 UN, ILO, OECD 등 국제기구가입과 국제화·개방화 추세에 따라 외국, 국제기구 및 외국인의 한국에 대한 경제·사회 관련정보(Data, 간행물, 질의서 등)의 제공 요구가 지속적으로 증가하고 있고, 정보요청 내용도 초기의 단순 소량의 자료 위주에서 점차 세밀하고 분석적인 다양한 자료를 요구하는 방향으로 변화하고 있다.

UN, ILO, WHO, OECD, ADB 등 국제기구와 홍콩, 말레이시아 등 외국 통계청 및 연구기관 등에서 요청하는 질의서 및 월·분기·연간 등 자료는 요청주기에 따라 관련 통계를 제공하고 있다. 특히 ILO로의 자료제공의 경우 1997년 12월에 당시 노동부와 통계청이 협의하여 비준한 ILO의 「노동통계에 관한 협약(제160호 협약)」에 따라 고용, 임금, 노동비용, 소비자 물가지수, 가계소득 및 지출, 재해통계를 ILO의 기준에 맞추어 작성·제출할 의무를 지고 있다. 2010년 12월 말 현재 외국 및 국제기구에

국제통계회의 개최현황

연도	국제회의명	참가규모	공동 주관
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>아시아 통계포럼</li> <li>저출산과 고령화 세미나</li> </ul>	4개국 발표 4개국 1개 국제기구 110명	한국인구학회 공동주관
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>ISI 특별회의</li> <li>통계조사 및 센서스 비표본 오차</li> </ul>	19개국 1개 국제기구 60명 5개국	한국통계학회 공동주관 한국조사연구학회공동주관
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>제5차 아·태통계 기관장 관리 세미나</li> <li>제2차 아·태통계 기관장 포럼</li> <li>자료공표기준 세미나</li> </ul>	30개국 6개 국제기구 22개국 11개 국제기구 25개국	SIAP 공동주관 ESCAP 공동주관 IMF 공동주관
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>OECD 세계포럼 아시아회의</li> <li>한·중·독 공공세미나</li> </ul>	40개국 6개 국제기구 3개국	OECD 공동주관 중국, 독일 공동주관
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>제3차 OECD 세계포럼 국제회의</li> <li>제1차 인터넷조사 국제워크숍</li> </ul>	1,500명 참가 199명 참가	
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>2010통계정보시스템 관리(MSIS)국제회의</li> <li>ICT통계국제세미나</li> <li>제2차 인터넷조사 국제워크숍</li> </ul>	80명 참가 150명 참가 120명 참가	
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>제5차 동아시아제조업통계</li> <li>제25차 인구센서스 국제회의</li> <li>녹색성장통계 국제회의</li> <li>제3차 인터넷조사 국제워크숍</li> </ul>	100명 참가 120명 참가 220명 참가 150명 참가	
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>제5차 통계의 지식전환혁신 국제세미나</li> <li>제4차 인터넷조사 국제워크숍</li> <li>제3차 글로벌어젠다 국제회의</li> </ul>	216명 참가 120명 참가 76명 참가	
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>2013 IUSSP세계인구총회 Pre-Conference</li> <li>제5차 인터넷조사 국제워크숍</li> <li>제4차 유엔글로벌어젠다 국제세미나</li> </ul>	200명 참가 100명 참가 120명 참가	
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>제6차 인터넷조사 국제워크숍</li> <li>SDMX 국제전문가회의</li> </ul>	170명 참가 100명 참가	
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>UN공조 지속가능발전 목표 국제 세미나</li> <li>OECD 공조 아태지역 주관적월빙 워크숍</li> </ul>	국내외 120명(해외 30명) 10개국 70명(해외 30명)	UN 통계처 OECD

제공하고 있는 통계는 53종이다. 이 중 대부분은 담당자가 직접 관련 자료를 제공하고, 분기별 아·태지역통계(ESCAP 제공), 주요경제지표(ADB 제공) 등 일부 통계는 한국은행, 기획재정부 등 관계기관으로부터 자료를 제공받아 통계청에서 국제기구에 보내고 있다. 제공하는 자료의 내용은 경제활동인구, 소비자·생산자 물가지수, 산업생산지수 등 경제사회 통계가 주류를 이루고 있다.

한편 1996년 10월11일 경제협력개발기구(OECD)에 가입함으로써 「OECD 기본협정」 제3조에 따라 OECD에 각종 통계자료를 제공할 의무를 부담하게 됨에 따라 통계청에서는 매년 OECD에 통계자료를 제공하는 기관을 대상으로 제공내용 등을 파악하여 통계자료 제공 현황을 관리하고 있으며, 1998년 이후부터는 각 기관에서 OECD에 제공한 통계를 파악하여 『OECD 제공통계수록집』을 발간하고 있다. 2012년 현재 통계청, 기획재정부 등 13개 부처나 기관에서 OECD 요구자료의 94.7%를 제공하고 있는데, 그 중 통계청에서는 주요경제지표, 인구이동, 소비자물가통계, 노동력 통계 등 65.0%의 자료를 제출하고 있다. 제공이 되지 않는 통계는 관계 기관이 작성하지 않고 있거나, OECD 요구기준과 우리나라의 작성기준이 서로 다른 통계 등이다.

1996년 9월 국제통화기금(IMF) 특별자료 공표기준(Special Data Dissemination Standard, SDDS)에 가입함으로써 IMF의 요구에 따라 각종통계의 메타데이터, 사전공표일정(Advance Release Calendar), 실제수치(National Summary Data Pages) 등의 정보를 제공해야 할 의무를 지게 되었는데, 현재 통계청에서는 기획재정부, 고용노동부, 한국은행, 관세청, 한국거래소 등 6개 기관의 관련 자료를 취합하여 IMF SDDS 기준에 의한 요청양식으로 각종 통계정보들을 IMF에 제공하고 있다. 사전공표일정(ARC)은 통계청 담당자가 기획재정부, 한국은행 등 6개 기관으로부터 22종 통계자료의 공표일정을 입수하여 이를 통계청 홈페이지 ARC 사이트에 수시 게재하고 이를 주간 단위로 IMF에 제공하고 있다. 실제통계수치(NSDP)는 담당자가 공표된 해당통계자료를 통계청 홈페이지 NSDP 사이트에 게재하면, 이와 연결된 IMF 웹 사이트를 통해 자동 제공되고 있으며 통계수치정보(Metadata)는 매 분기별로 변동이 있을 때에만 관계기관의 도움을 받아 내용을 입수하여 IMF에 제공하고 있다. 통계청은 개발도상국들의 통계역량 강화를 위한 지원사업 활동에도 적극 나서고 있다.

이 지원사업 활동은 통계청의 자체예산 사업, 한국국제협력단(KOICA)의 예산 사업, 세계은행의 '국가통계역량강화(STATCAP)' 사업, PARIS21 (Partnership in Statistics for Development in the 21st Century) 지원사업, 아·태 통계연수소(SIAP)와 공동으로 또는 한국국제협력단(KOICA)의 요청으로 실시하고 있는 통계훈련과정 등을 통하여 이루어지고 있다. 2012년 8월7일부터 가동을 시작한 몽골의 통계포털시스템(MONSIS)은 통계청에서 자체예산으로 해외에 처음으로 구축해준 사업이었다. 2013년에는 역시 통계청 자체예산으로 베트남 통계청에 대한 '통계인력·통계교육 역량강화 프로젝트'를 추진하였다. 2014년에는 2012년에 몽골통계청에 지원해준 것과 마찬가지로 스리랑카 통계청과 협약을 맺고 통계정보시스템 구축사업을 진행하였다. 한국국제협력단(KOICA)의 예산사업인 아프리카 가나 통계청에 대한 '통계인력·통계교육역량 강화 프로젝트'(2011~2012)에도 간접 참여하였다. PARIS21에는 2011년부터 5년간 20만 유로를 납부하고(연간 4만 유로) 2011년 5월부터 이사국 자격으로 연례 이사회에 참석하여 본격적인 활동을 시작하였다. 2010년에는 세계은행의 요청으로 독일연방 통계청과 컨소시엄을 구성하여 '몽골통계역량 강화사업'(2009~2014)에도 참여하였다. 또한 '카자흐스탄 통계역량사업'을 2012년부터 참여하여 2016년 6월에 완료할 예정이며, '에콰도르 통계역량사업'에도 2016년부터 참여할 예정이다.

# 04

## 새로운 통계개발과 기존 통계의 변화 발전

2000년대 정부승인통계 관리의 특징은 중앙정부기관 등에서 작성하고 있는 통계들을 대거 발굴하여 정부의 통계관리영역 내로 끌어들이었다는 것과, 기초자치단체에서의 통계관심 집중으로 지역(지방)통계가 급증했다는 것 등을 들 수 있다. 2006년에 총 251종의 통계가, 2007년에는 시군구의 기본통계가 일제히 승인되었다. 또한 정보의 고도화, 우주항공 시대가 열림에 따라 인터넷조사 도입, 행정자료 활용, 원격탐사 등 통계생산방식을 다양화하였다. 특히, 2015년 인구주택총조사는 최초로 등록센서스 방식으로 전환하였다.

### 인구·가구 분야의 통계

- 정보통신기술의 발달은 2005년 인구주택총조사에 많은 변화를 주었다. 인터넷조사가 응답방식의 하나로 처음으로 적용되었다. 또한 e-Census 시스템도 처음 개발되어 통계청과 지방자치단체, 공무원과 조사원 간에 온라인으로 네트워크를 구축하여 실시간 현장관리가 가능해졌다. 아울러 사전에 건축물대장 자료를 데이터베이스로 구축하여



- 2015인구주택총조사  
울릉도 인터넷조사소 방문(2015. 11)

현장에서 온라인으로 자료조회가 가능하도록 지원함으로써 행정자료의 활용범위가 점차 확대되기 시작했다.

2010년 인구주택총조사에서는 2005년에 개발된 인터넷조사, ICR 자료 입력방법, e-Census 통합시스템, 사이버 교육 등이 보다 고도화되어 본격 적용되었다. 2010년 인구주택총조사의 인터넷조사율은 47.9%로 목표치인 30.0%를 크게 초과하여 달성하는 성과도 나타났다. 행정자료 활용도 단순 참고자료 활용수준을 벗어나 주택항목 5개를 행정자료로 완전히 대체하여 2015년 등록센서스의 기반을 마련하였다.

2015년 인구주택총조사에서는 등록센서스 방식이 전면 도입되었다. 총조사에서 전수항목에 대하여 주민등록부, 건축물대장 등 24개 행정자료를 연계하여 통계를 작성하였고 행정자료로 작성하지 못하는 주요항목을 읍면동 수준으로 작성하기 위해 표본규모를 기존의 10%에서 20%로 확대하였다. 특히 인터넷조사율이 48.6%로 2005년 처음 도입 이후 역대 최대의 참여율을 나타냈다. 이에 따라 1445억 원의 예산을 절감할 수 있었다.

국제인구이동통계는 2004년 7월 공식통계로 승인되어 연간 주기로 공표되어 왔다. 이 통계는 내국인 및 외국인 출입국 자료를 기초로 체류기간이 90일을 초과한 국가간 이동자를 대상으로 작성되는 것으로 2013년에는 국제이동자 증가 및 다문화사회화에 따른 자료의 시의성 제고를 위해 공표주기를 월간으로 단축했다.

장래인구추계는 2011년에는 2010년 인구주택총조사 결과에 따라 2060년



까지 향후 50년간의 장래추계인구를 작성했고, 고령화 통계에 대한 수요 증대를 반영하여 추계 상한연령을 100세 이상으로 확대했다. 2012년에는 2010년에서 2040년까지의 시도별 장래인구추계를 상한 연령을 100세 이상으로 확대하여 작성했다. 또한 2007년에 2002년에 이어 장래가구를 추계하였는데, 2005년 인구주택총조사 결과를 기초로 2005년에서 2030년까지의 장래가구를 작성했다. 이때 처음으로 16개 시도별 가구 추계도 작성했다. 2012년에는 2010년 인구주택총조사 결과를 바탕으로 2010년에서 2035년까지 25년간의 장래가구를 추계했다.

생명표도 영아 사망 자료의 미비점을 꾸준히 보완하여 2003년에 상한 연령을 100세까지 연장한 '2001 생명표 및 사망원인생명표'를 작성하였고, 2004년부터는 작성주기를 2년에서 매년으로 단축하여 '2002 생명표 및 사망원인생명표'를 작성했다. 2006년에는 주민등록인구를 활용한 연령보정계수를 개발하여 2004년과 2005년 생명표를 작성하였다. 2007년에는 16개 시도별 성·연령 생명표 및 사망원인생명표를 처음으로 작성하기도 했다. 2013년에는 건강수준별 기대여명을 최초로 작성하였고, 2015년 12월에는 2014년 생명표를 전국 및 17개 시도별로 작성 공표하였다.

## 고용·임금 분야의 통계

•• 경제활동인구조사는 인구 및 주택 총조사 결과를 기준으로 표본개편을 계속하면서 지속적으로 계절조정계열 지표도 확대해 나갔다. 2005년 1월에는 연동표본제를 전국적으로 도입했고, 2005년 7월에는 공식 실업률 작성기준을 종래 구직기간 1주 기준에서 4주 기준으로 변경하여 1999년 6월 자료부터 소급하여 산출했다. 경제활동인구조사의 부가조사도 확대 실시되었다.

임금근로자를 대상으로 정규직, 비정규직 등 다양한 근로형태별 규모와 근로조건을 조사하는 부가조사는 2003~2006년까지는 매년 8월에, 2007년 이후는 매년 3월과 8월에 두 차례 실시해오고 있으며, 청년층(15~29세) 실업자 증가에 따른 취업실태 파악을 위한 부가조사는 2003년 5월 제2회 조사를 실시한 데 이어 2004년 이후 매년 5월에 실시하고 있다. 고령층(55~79세) 인구의 취업실태 파악을 위한 부가조사는 2005년부터

매년 5월에, 비임금근로자를 대상으로 사업시작시기, 사업유지여부, 업종전환희망분야 등을 조사하는 부가조사는 2007년부터 매년 8월에 실시하여 오고 있다.

한편 2006년 8월 작성승인을 받은 인력실태조사는 1회 조사를 실시한 후 2008년 10월 통계명칭을 지역별 고용조사로 변경했다. 이어 2009년 10월에 제2회 조사를 실시했고 2010년 9월 제3회 조사를 실시했다. 2010년 12월 제4회 조사부터 분기별 조사로 전환했다가 2013년부터 다시 반기별 조사로 바뀌었다. 2015년에는 4월과 10월에 조사를 실시하였는데, 표본규모는 경제활동인구조사 약 3만 2000가구와 지역별 고용조사 약 16만 6400가구를 합한 전국 19만 9000가구이다.

## 가계 분야의 통계

•• 가구의 생활수준 실태와 그 변동사항을 파악하기 위해 가구의 수입과 지출을 조사하는 도시가계조사는 다목적 표본개편을 지속하여 오다가 2003년 다목적표본 7차 개편을 하면서 전국가계조사로 확대하여 조사대상 범위를 동 지역 비농어가에서 읍면지역의 비농어가까지 넓히고 명칭도 '가계조사'로 변경하였다. 2006년부터는 조사대상을 1인가구까지 확대하여 조사·공표하였고, 2009년에는 소득항목을 컨버라그룹의 권고안에 따라 조정하고 소비지출항목은 OECD, UN 등에서 권고하는 목적별 소비지출분류(The Classification of Individual Consumption by Purpose, COICOP) 체계로 작성하여 국가간 비교성 및 관련 통계와의 연계성을 높였다.

한편 2006년 5월 통계청에서는 제1회 조사를 5년 주기 조사로 승인받아 실시하였다. 이 조사는 2010년에 금융감독원의 가계신용조사와 한국은행의 한은패널조사를 통합하여 연간패널조사 형태인 가계금융조사로 변경하여 연간조사로 전환하였다. 2012년에는 가계금융조사의 표본규모를 확대하고 조사내용에 금융 및 복지부문을 추가하여 가계금융복지조사로 명칭을 변경하였다. 표본규모는 전국 2만 가구를 추출하였으며 횡단 및 패널분석이 가능하도록 하였다. 2015년 4월에 4회 조사를 실시하였다.

## 농림어업 분야의 통계

●● 2005년 농어업총조사는 2006년 2월에 실시하였다. 2010년에는 통계청으로 이관된 임업총조사를 통합하여 명칭을 농림어업총조사로 바꾸고 조사기준시점을 2010년 12월1일로 하여 조사를 실시했다. 2015년 농림어업총조사는 12월1일부터 12월15일까지 실시하였다. 2015년 조사에서는 농림어가 변화, 농림어업 경쟁력, 농산어촌 삶의 질을 파악할 수 있도록 5년 전 농림어업 경영 여부, 축사형태, 생활기반시설(상·하수도, 방범용 CCTV 등) 등의 항목을 추가하였다. 또한 응답자의 편의와 조사기간 중 돌발 상황(구제역, AI 등)에 대비하기 위해 인터넷조사를 처음 도입하였는데, 특히 가축 전염병 전파를 우려하는 축산농가에서 많은 호응을 얻었다. 또한 인공위성의 성공적인 발사에 따라 농업통계에 원격탐사기술을 활용하였다. 2008년 '원격탐사기술의 농업통계활용 중장기 계획'을 수립하고 이를 추진하여 경지총조사를 2015년에 완료하였다.

한편 1953년 농림부와 한국은행이 합동으로 실시한 농촌실태조사는 그 이듬해부터는 농가경제조사와 농산물생산비조사로 분리하여 조사해왔다. 그러나 1998년 「정부조직법」 개정에 따라 조사업무가 통계청으로 이관되면서 2009년에는 농가경제조사 및 농축산물생산비조사로 통합해서 실시하였고 2011년에는 조사방법도 자기기입식에서 면접조사방식으로 바꾸었다.



또한 1956년 6월 당시 농업은행에서 지방물가조사로 시작했던 농가판매 및 구입가격조사(1958. 08 농촌물가조사로 개칭, 1995. 05 농촌물가 및 임료금조사로 개칭, 1993. 04 농가판매 및 구입가격지수로 개칭) 결과는 계속지수로 작성하여 왔고 1964년 4월 제1차 지수 개편(1960=100)이후 0, 5자 연도를 기준으로 계속지수 개편을 하였다. 2003년 1월에는 2000년을 기준연도로 제9차 지수 개편, 2008년 1월에는 2005년을 기준연도로 10차 개편, 2013년 4월에는 2010년을 기준연도로 제11차 개편을 하였다.

## 기업체·경영·일반산업 분야의 통계

●● 기업활동실태조사는 매년 말일을 기준으로 1년간의 경영 실적을 파악하는 조사로 이듬해 5~6월 중 약 1개월간 실시되는데 모든 산업을 대상으로 조사기준일 현재 상용근로자가 50인 이상이며 자본금이 3억 원 이상인 회사법인 약 1만 2000개를 대상으로 한다. 이 조사는 종전의 통계청 자료를 이용하는 기업체통계 대신 새로 개발한 것으로 2006년 9월에 2005년 기준의 제1회 조사를 실시하였고, 2008년 기준의 제4회 조사부터 기업활동조사로 명칭을 변경하여 2015년 제10회 조사를 실시하였다.

기존의 산업총조사는 3, 8자 연도기준으로 광업, 제조업, 전기·가스·증기 및 수도사업, 서비스업 총조사가 0, 5자 연도기준으로 도·소매업, 숙박 및 음식점업, 금융 및 보험업 등 서비스업을 대상으로 조사를 실시함에 따라 산업별, 조사별로 조사시기, 조사기준 등이 상이하였다. 또한 농림어업, 건설업, 운수업 등 일부산업을 포괄하지 못함으로써 특정



연도의 산업 전반에 대한 비교분석에 한계가 있었고, 사업체의 응답부담이 가중되었음은 물론, 실제 조사업무를 수행하는 지방자치단체의 업무 부담도 통계조사의 분산실시에 따라 높아지고 있는 점을 감안하여 산업총조사와 서비스업총조사 및 각종 사업체 대상 연간조사를 통·폐합하였다.

그리하여 우리나라 전체 산업에 대한 고용, 생산, 비용 등의 구조를 동일 시점에 통일된 조사기준으로 조사하기 위하여 2011년에 2010년 기준 제1회 경제총조사를 실시하였다. 이에 따라 1956년부터 지속되어왔던 산업총조사는 2004년의 2003년 기준조사(제13회)를 끝으로 경제총조사에 흡수 폐지되었고, 1968년 상업센서스란 명칭으로 출발했던 서비스업총조사도 2006년의 2005년 기준조사(제10회)를 마지막으로 경제총조사에 흡수 폐지되었다.

경기 관련 통계도 추가로 개발되었다. ICT기업경기조사(한국정보통신진흥협회와 한국전자정보통신 산업진흥회 공동, 2013. 10), 시장경기동향조사(소상공인시장진흥공단, 2005. 07), 전산업생산지수(통계청, 2011. 06), 경제심리지수(한국은행, 2012. 06) 등이 그것인데, 이 중 전산업생산지수는 우리나라 전체 산업생산활동을 단일지수로 작성하여, 전체 산업생산의 흐름과 변화를 한눈에 볼 수 있도록 하기 위하여 개발된 것이다. 2005년 12월 국가통계시스템 개혁과제 선정, 2006년 3월 중장기 국가통계시스템 개혁방안의 추진과제로 선정되어 작성을 시작하였고 2011년 7월에 공표하였다.

기존의 산업총조사는 3, 8차 연도기준으로 광업, 제조업, 전기·가스·증기 및 수도사업, 서비스업 총조사가 0, 5차 연도기준으로 도·소매업, 숙박 및 음식점업, 금융 및 보험업 등 서비스업 대상으로 조사를 실시함에 따라 산업별, 조사별로 조사시기, 조사기준 등이 상이하였다.

## 기후·환경 분야의 통계

•• 녹색생활조사는 정부의 「녹색성장 5개년 계획 및 저탄소 녹색성장 기본법(안)」에 따라 2010년 녹색생활지표체계를 수립하였고 2011년 5월 제1회 조사를 실시하였다. 전국 약 9700 표본가구 20세 이상 가구원을 대상으로 교통, 환경이슈 등 49개 항목을 조사하였고 조사는 2년이다. 이어 2013년 3월 제2회 조사를 실시하였다. 그러나 통계의 유사 또는 중복방지를 위해 사회조사의 환경부문에 흡수시키고 2014년 7월에 작성 중지되었다.

## 취약계층 및 사회복지 관련 분야의 통계

●● 영유아·아동, 청소년, 부녀, 장애인, 노인 등 취약계층 관련 통계와 사회 및 사회복지 관련 분야에서는 최저생계비 계측조사(보건복지부, 2004. 04) 등 47종의 통계가 작성승인되어 이 분야에 대한 국가적·사회적 관심이 매우 높음을 보여주었다. 또한 1978년 8개 부문, 42개 관심영역, 105개 세부관심영역, 350개 개별지표로 구성된 사회지표체계를 개발한 이래 사회지표 작성기관인 통계청에서는 매년 지표수를 보완·확대하여 왔다.

1987년 1차 개편에서는 문화·여가부문을 신설하고 총지표수도 468개로 늘렸고, 1995년 2차 개편에서는 기존의 9개 부문 468개 지표에서 가족, 정보와 통신, 복지, 정부와 사회참여 등 4개 부문을 신설하고 총 지표수도 553개로 늘렸다. 2004년 3차 개편에서는 고령화·개방화·정보화 시대에 대비하고 삶의 질 향상을 위한 국민의 복지욕구에 부응하기 위해 총지표수를 640개로 확대 보완했고 2012년 4차 개편에서는 저출산, 고령화, 사회통합, 다문화가구, 공정사회구현 등 최근 우리 사회의 급격한 변화와 국민의 신규 관심영역을 반영하였다.

## 국부통계조사

●● 1968년 말을 기준으로 하여 제1회 조사를 시작한 국부통계 조사는 1977년 말 기준 제2회 조사, 1987년 말 기준 제3회 조사, 1997년 말 기준 제4회 조사를 실시하여 왔다. 그러나 국부통계가 10년마다 작성됨으로써 우리나라의 장기성장계획 수립 및 생산성 분석이 곤란하다는 지적이 정책부서를 비롯해 학계 및 연구기관 등으로부터 제기되어 왔다. 또한 막대한 예산이 소요되고 조사대상처의 응답부담도 크며, 산업 변화를 시의성 있게 알려줄 수 없다는 점 등을 감안하여 1999년말 국부통계를 간접추계방식으로 전환하는 계획을 수립했다. 이에 따라 자산별 간접추계방법 개발을 위한 연구용역 및 전문가 자문, 자체자산과정 등을 거쳐 2007년 12월에 1997~2006년 말 기준의 국부통계 추계결과를 발표했다. 2008년 10월에는 ‘국가자산통계’로 통계명칭을 변경하여 매년 작성·공표하여왔다. 이후 한국은행이 참여하여 2014년 5월 5대



국민계정(국민소득통계, 산업연관표, 자금순환표, 국제수지표, 국민대차대조표)의 하나인 국민대차대조표 개발을 완료하여 공표하였으며 2015년 5월에 2013년 국민대차대조표를 공표하였다. 또한 2015년 12월에는 시계열을 2012년 이후에서 2009년 이후로 소급 확장하였다.

### 활발한 지역(지방)통계 조사

•• 이 시기에는 지역(지방)통계 작성이 매우 활발하였다. 우선 광역자치단체의 통계를 보면 관내 시군구 단위 지역내총생산 통계가 1990년대 후반 경기도, 경상북도, 대전광역시, 강원도, 경상남도에서 작성된 데 이어 2000년대 들어 대구광역시(2003. 01), 전라북도(2007. 12), 충청남도(2007. 12), 충청북도(2007. 12), 울산광역시(2008. 12), 제주특별자치도(2008. 12), 부산광역시(2008. 12), 인천광역시(2009. 01), 서울특별시(2009. 01), 전라남도(2009. 01), 광주광역시(2009. 03)에서도 관내 시군구 단위 지역내총생산 통계가 작성승인을 받았다.

사회통계 성격의 조사도 1990년대부터 시작되어 2000년 이후에도 이어졌다. 서울특별시는 시민보건지표조사(1997. 08), 서울시 도시정책지표조사(2003. 11), 서울특별시패널조사(2009. 01)를 통하여 사회통계 성격의 자료들을 조사하고 있고, 경상남도는 사회조사(1992. 05), 부산광역시도 사회조사(1996. 10)를 승인받았으며, 경상북도의 경북인의 생활과 의식조사(1997. 05), 경기도의 경기도민 생활 및 의식조사(1997. 10), 인천광역시의 인천시민 생활 및 의식조사, 울산광역시의 울산시민 생활 수준 및 의식조사(1998. 05), 광주광역시의 사회조사(1999. 05)에 이어

전라북도 사회조사(2007. 11), 충청북도 사회조사(2009. 03), 전라남도 사회조사(2011. 09), 대구광역시 사회조사(2011. 09)도 작성승인을 받았다.

경기종합지수도 충청북도(1999. 12)에 이어 대구광역시(2000. 02), 대전광역시(2000. 08), 제주도(2004. 02), 전라북도(2005. 06), 인천광역시(2009. 03), 충청남도(2009. 04), 경상남도(2011. 02)에서 작성승인을 받았다. 그 밖에 지역특성에 따라 강원도의 강원관광실태조사(2006. 02), 경상북도 주력 IT분야 역량조사(경상북도, 2007. 10), 부산관광실태조사(부산광역시, 2007. 11), 경남관광실태조사(경상남도, 2008. 04), 부산광역시 제조업실태조사(부산광역시, 2011. 08), 부산광역시 해양산업조사(부산광역시, 2011. 11), 부산광역시 수산업통계(부산광역시, 2013. 07) 등이 작성승인되었다.

기초자치단체인 시군구에서는 기본통계 이외에 사회조사에 가장 많은 관심이 쏠렸다. 그런 가운데 지역특성에 착안한 통계작성도 일부 이루어졌다. 예컨대 경기 부천시의 경제지표조사(2005. 08), 경남창원시의 광업·제조업동향조사와 서비스업동향조사(2006. 03), 경북청송군의 농업조사(2006. 11), 충북보은군의 주요 소득작물 및 한우실태조사(2006. 12), 경북김천시의 농업조사(2007. 10), 충북옥천군의 주요 농특산물 및 특구작물 실태조사(2009. 03), 전북전주시의 전통시장 및 상점가 동향조사(2009. 06), 전북군산시의 서비스업 동향조사(2009. 06), 경북포항시의 광업·제조업 동향조사(2010. 01), 충남논산시의 주요소득농산물 조사(2011. 06), 인천광역시 강화군의 강화군특화작물조사(2011. 12), 경기화성시의 경제지표조사(2012. 07), 충북단양군의 귀농귀촌조사(2012. 08), 경북경주시의 관광실태조사(2013. 04), 강원도 인제군의 농림어업조사(2013. 11), 경남남해군의 노인실태조사(2014. 05) 등이 그것이다. 그 밖에 국민건강보험공단에서는 지역별 의료이용통계(2007. 06)를, 보건복지부에서는 지역사회건강조사(2008. 09)를 작성승인받았다.

2015년에는 일부 광역시도에서 관내의 장래인구에 대한 관심이 높아지면서 장래인구추계를 작성승인 받았다. 대전광역시 자치구별 장래인구추계(2015. 11), 전라북도 시군장래인구추계(2015. 12), 부산광역시 시군구 단위 장래인구추계(2015. 12), 충청북도 시군 단위 장래인구추계(2015. 12) 등이다.

# 05

## 국가선진화를 위한 통계의 좌표



•• 광복 이후 우리나라는 전환기의 혼란과 국가적 위기 및 사회적 갈등을 겪으면서도 이를 슬기롭게 극복하고 국가체제를 굳건히 하면서 경제사회발전을 이룸으로써 선진국으로 발돋움하였다.

이러한 시대의 흐름에 맞추어 그간 통계분야도 국가적·사회적 수요를 충족시키면서 양적·질적 모두에 걸쳐 엄청난 변화·발전을 이루었다. 먼저 통계운영의 제도적 장치들을 속속 정비하여 통계제도의 틀을 완비하였다. 둘째, 통계 작성 계획과 기법 등을 더욱 성숙·정교화함으로써 통계의 정확성과 활용도는 더욱 고도화되었다. 셋째, 지속적인 새로운 통계개발과 기존 통계의 질적 개선, 통계보급 활성화를 위해 노력하였다. 넷째, 국제기구나 통계 선진국가들의 권고안, 기준, 기법, 경험사례 등을 수용하여 우리나라의 실정에 맞게 발전시켰다. 마지막으로, 통계와 정보통신기술의 접목으로 통계 선진국 대열로 합류할 수 있는 여건도 마련하였다.

시대의 흐름에 맞추어 그간 통계분야도 국가적·사회적 수요를 충족시키면서 양적·질적 모두에 걸쳐 엄청난 변화·발전을 이루었다. 먼저 통계운영의 제도적 장치들을 속속 정비하여 통계제도의 틀을 완비하였다. 둘째, 통계 작성 계획과 기법 등을 더욱 성숙·정교화함으로써 통계의 정확성과 활용도는 더욱 고도화되었다.

이와 같이 통계분야에 있어 많은 성과를 이루었으나 통계대국으로 가기 위해 끊임없는 진전이 필요하다. 이를 위해 먼저 그간 우리 국가와 사회가 겪어왔던 인구·사회적 측면과 경제사회적 측면으로 살펴보고 국가 선진화를 위한 통계좌표를 제시하고자 한다.

우선 인구·사회적 변화를 관조해 보면 그간 인구의 고령화 현상이 급속히 진행되어 2014년 현재 65세 이상 노년인구가 638만 6000여 명으로 총인구의 12.7%에 이르고 있다. 노년인구 비율이 2017년에는 14%를 넘어 세칭 고령화 단계를 지나 고령사회 단계로 이행할 것으로 예측되고 있다. 또한 2015년부터는 남녀 인구수가 역전되어 이러한 추세가 계속 이어질 것으로 예상되고 있다. 가임여성이 낳은 총 출생아수를 가리키는 합계출산율은 2000년 1.47명에서 2014년 1.21명까지 떨어졌다.

이에 따라 정부에서는 2002년에 저출산 문제를 본격적으로 다루기

시작하여 2005년에는 「저출산·고령사회 기본법」 제정을 통해 대통령 직속의 ‘저출산고령사회위원회’를 발족시켰다. 저출산 해소를 위해 막대한 예산을 투입하는 등 많은 노력을 기울였지만 성과는 기대한 것보다 크지 않았고 초저출산 현상은 OECD 국가 중에서도 최하위 수준을 유지하고 있다. 노인인구는 늘어나는데 출생아는 자꾸만 줄어들어 노년부양비는 2014년 현재 17.3%에 이르고 있다.

한편, 혼자 사는 1인가구가 급속히 늘어나는 현상도 나타나고 있다. 1990년만 해도 1인가구 비율은 전체 가구의 9.0%에 불과했으나 2000년 15.6%, 2014년에는 26.5%로 급격히 늘어나 489만 명(이들 중 65세 이상은 26.9%)에 이르고 있다. 1인가구 중 월세나 사글세로 사는 가구비율도 2000년 33.2%에서 2010년 42.5%로 늘어났다. 그뿐만 아니라 결혼생활 20년 이상인 부부가 갈라서는 소위 황혼이혼도 전체 이혼에서 차지하는 비율이 1990년 5.2%에서 2013년 현재 28.1%에 달하고 있다.

또한 미래를 이끌어 가야 할 젊은이들의 사회인식도 과거 세대에 비해 현저히 달라지고 있다. 중소기업 취업을 외면하고 대기업 취업에 집착하는가 하면, 결혼을 하여 배우자와 함께 어렵게 인생을 개척하느니 차라리 혼자 살려고 하는 풍조도 확산되고 있다고 한다. 대학정원이 넘쳐나는데도 소위 일류대학을 향한 경쟁은 오히려 더 거세지고 있다. 이러한 사회구조와 의식수준의 변화는 종래의 통계수요와는 또 다른 통계수요를 유발하는 요인으로 작용하게 될 것이다.

또 다른 관점에서 경제사회적 변화 측면을 살펴보면, 산업·경제분야 역시 무서운 속도로 변화하고 있다. 불과 수년전에 각광받던 신기술산업이 어느새 시대에 뒤떨어진 낙후산업으로 변하는가 하면 21세기 초엽부터 정보통신기술과 바이오테크놀로지의 융·복합이 광범위하게 이루어지고 있다. 여기에 더 나아가 세계는 제2의 디지털 혁명이라 불리는 초(超) 연결시대, 즉 사람과 사물과 공간을 하나로 연결하는 혁명적 시대로 진전될 것으로 예측하고 있다. 스마트폰이 이미 대중화된 가운데 자동차, 의류 심지어 쓰레기통에까지 센서가 부착되어 스마트화 되고 있는 사물인터넷(IoT)이 초연결사회를 이끌고 있다. 초연결사회로의 진입 시기도 그리 멀지 않은 2030년경으로 예상하고 있다. 거대한 또 하나의 산업혁명이 예고되고 있는 것이다.

우리 정부도 2025년까지 초연결사회 진입을 목표로 상상력이 꽃피는

21세기 초엽부터  
정보통신기술과  
바이오테크놀로지의  
융·복합이 광범위하게  
이루어지고 있다. 여기에 더  
나아가 세계는 제2의 디지털  
혁명이라 불리는 초(超)  
연결시대, 즉 사람과 사물과  
공간을 하나로 연결하는  
혁명적 시대로 진전될 것으로  
예측하고 있다.

디지털 토양 마련, 미래 성장기반 확충, 소프트 창의역량 강화, 초연결기 술고도화, 글로벌리더십 확보 등의 5대 전략과 창의성실현을 지원하는 정보화 추진을 비롯한 10대 의제를 설정하고 2014년 12월5일 ‘초연결 창조한국 비전선포식’을 가진바 있다. 미래사회는 결국 기업, 개인, 국가가 초연결사회에 어떻게 잘 적응하느냐에 따라 기업의 순위, 개인의 부, 국가의 국내총생산(GDP) 수준 등이 달라질 것으로 전망되고 있다. 이러한 산업, 경제를 비롯한 각 분야의 혁명적 변화 추이도 기왕의 통계로는 감당하기 어렵고 결국 새로운 통계수요를 유발하게 될 것임이 틀림 없다.

이와 같이 살펴본 변화도 어떻게 보면 21세기에 들어 전개되고 있는 거대한 국가·사회구조 변혁의 일부 측면에 지나지 않을 것이다. 이러한 변화의 물결 속에서 우리 통계부문이 어떻게 선제적으로 대응해 나가느냐에 따라 앞으로 통계에 대한 평가가 달라질 수밖에 없을 것이다.

이러한 문제인식하에 정부관계부처 합동으로 2013년 10월 발표한 ‘제1차 국가통계발전(2013~2017) 기본계획’에서 국가통계발전 기본방향을 ‘정부정책을 뒷받침하기 위한 국가통계의 개발·개선을 최우선적으로 추진’으로 정한 것은 매우 적절한 것으로 평가된다. 정부정책을 뒷받침하기 위해서는 종래의 모방·수동적 통계개발이나 개선에서 탈피하여 선제적·창조적으로 대응해 나가야 할 것이며, 보다 더 정치화(精緻化)된 통계작성성이 강조되어야 할 것이다. 이를 이루기 위하여 위상이 높아진 국가통계위원회를 적극 활용하고 통계기반 정책평가 등 제도를 실효성 있게 운용하는 것이 필요할 뿐 아니라 정부 각 부처 간 협업과 가치공유를 더욱 촉진시켜 나가야 할 것이다. 우리나라 통계제도상 중앙통계기관의 독자적인 의지나 능력만으로는 거대한 국가통계발전 구상을 달성하기 어렵기 때문이다.

과거는 어제의 오늘이고 미래는 내일의 오늘이다. 따라서 현재는 어제와 내일을 연결해주는 오늘이다. 때문에 과거는 현재의 거울이며 현재는 곧 다가올 미래의 과거가 될 것이다. 이미 지나간 과거는 되돌릴 수 없다. 하지만 현재를 살아가는 사람들이 어떻게 행동하느냐에 따라 미래의 모습은 크게 달라질 것이다. 결국 미래는 현재를 사는 사람들이 어떻게 만들어주느냐에 달려있는 것이다.



- 강웅천·김덕련·김형규 외2, 『세계와 함께보는 타임라인 한국사(5)』, 다산에듀, 2013.
- 공보처·내무부·통계청, 『대한민국통계연감』『한국통계연감』, 각 연도.
- 관계부처합동, 『제1차 국가통계 발전(2013~2017) 기본계획』, 2013.
- 국가통계인프라강화특위, 『국가통계인프라 강화방안』, 2005.
- 국방군사연구소, 『한국전쟁피해 통계집』, 1996.
- 국방부, 『국방백서』, 2006.
- 권오중 외, 『낙랑군 호구부 연구』, 동북아역사재단, 2010.
- 권내현, 「조선후기 호적의 작성과정에 대한 분석」, 『대동문화연구』, 2001.
- 권내현, 「조선후기 호적, 호구의 성격과 새로운 쟁점」, 『한국사연구』, 2006.
- 권내현, 「조선후기 호적에 대한 이해-논쟁과 과제」, 『한국사연구』, 2014.
- 국사편찬위원회, 『한국사 24 - 조선초기의 경제구조』, 1994.
- 국사편찬위원회, 『한국사 33 - 조선후기의 경제』, 1997.
- 국사편찬위원회, 『한국사 9 - 통일신라의 사회와 문화』, 1998.
- 국사편찬위원회, 『한국사 42 - 대한제국』, 1999.
- 김민경, 『주요통계 업무자료집(경제통계부문)』, 통계청, 2006.
- 김성환, 『고바우 김성환의 판자촌 이야기』, 열림원, 2005.
- 김우철, 「17세기 후반 제주 속오군의 편성과 실태」, 『한국사연구』, 2006.
- 김재호, 「조선후기 중앙재정과 동전-부역실총을 중심으로」, 『경제사학』, 2008.
- 김정형, 『역사속의 오늘(I·II)』, 생각의 나무, 2005.
- 김지평, 『한국 가요 정신사』, 아름출판사, 2000.
- 김홍식, 『1면으로 보는 한국 근현대사(1961~1979)』, 서해문집, 2011.
- 남도현, 『잊혀진 전쟁』, 플래닛미디어, 2013.
- 내무부 통계국, 『대한민국통계연감』, 단기 4286.
- 노중국, 『서울역사 2000년』, 서울특별시 편찬위원회, 2009.
- 농림부·통계청, 『농림어업총조사 보고서』, 각 연도.
- 문용식, 「18세기 후반 곡부합록에 나타난 조선왕조의 곡물 재정 현황」, 『한국사학보』, 2012.
- 박명규, 서호철, 『식민권력과 통계-조선총독부의 통계체계와 센서스』, 서울대학교출판부, 2003.
- 박숙희·유동숙, 『우리말의 나이를 아십니까』, 서운관, 1995.
- 박영규, 『한 권으로 읽는 대한민국 대통령 실록』, 웅진지식하우스, 2014.
- 박준성, 「17~18세기 국방전의 확대와 소유형태의 변화」, 『한국사론』, 1984.
- 백태남, 『한국사 연표』, 다할미디어, 2013.
- 변주승, 「여지도서의 성격과 도별 특징」, 『한국사학보』, 2006.

- 서중석, 『사진과 그림으로 보는 한국 현대사』, 웅진지식하우스, 2014.
- 송규진 외, 『통계로 본 한국근현대사』, 아연, 2004.
- 손병규, 「한말 일제초 제주 하모리의 호구파악 - 광무호적과 민적부 비교 분석」, 『대동문화연구』, 2006.
- 손병규, 『호적(1606~1923) - 호구기록으로 본 조선의 문화사』, 휴머니스트, 2007.
- 손병규, 『조선왕조 재정시스템의 재발견 - 17~19세기 지방재정사연구』, 역사비평사, 2008.
- 손병규, 「18세기 말의 지역별 호구총수, 그 통계적 함의」, 『사림』, 2011.
- 손병규, 송양섭 위음, 『통계로 보는 조선 후기 국가경제』, 성균관대학교출판부, 2013.
- 송양섭, 「부역실총에 나타난 재원파악 방식과 재정정책」, 『역사와 현실』, 2008.
- 송양섭, 「정조대 군국총목의 체재와 군비 군사재정의 파악」, 『사림』, 2011.
- 역사문화학회 위음, 『지방사연구입문』, 민속원, 2008.
- 연합뉴스, 『연합연감』, 연합통신사, 2014.
- 오인택, 「숙종대 양전의 추이와 경자양전의 성격」, 『부산사학』, 1992.
- 오인택, 「조선후기 계묘 갑술양전의 추이와 성격」, 『부대사학』, 1995.
- 오인택, 「경자양전의 시행조직과 양안의 기재 형식」, 『역사와 현실』, 2000.
- 우인수, 「1745년 울산읍지 학성지의 편찬과 그 의미」, 『한국사연구』, 2002.
- 임성수, 「탁지전부고를 통해 본 호조의 재원 파악방식과 재정구조의 변화」, 『민족문화연구』, 2013.
- 이규태, 『이규태코너 1 눈물의 한국학』, 기린원, 1987.
- 이규태, 『이규태코너 16 쌀밥의 한국학』, 기린원, 1993.
- 이재운·박숙희·유동숙, 『우리말 어원 500가지』, 예담, 2008.
- 이현창, 「민적통계표의 검토」, 『고문서연구』 9-10, 1996.
- 이현창, 『민적통계표의 해설과 이용방법』, 고려대학교 민족문화연구원, 1997.
- 이현창, 『조선 후기 재정과 시장 : 경제체제론의 접근』, 서울대학교문화출판원, 2010.
- 이현수, 「조선말기의 균적 : 육군박물관 소장 균적문서의 분석」, 『학예지』, 1993.
- 일본총리부 통계국, 『총리부 통계국 80년 사고』, 1951.
- 전완실, 『한국생활문화 100년(1894~1994)』, 도서출판 장원, 1995.
- 정명복, 『잊을 수 없는 생생 6·25전쟁사』, 지문당, 2014.
- 정태현·이수훈, 『민주화·탈냉전시대 평화와 통일의 사건사』, 소명출판, 2014.
- 조선경제연구소, 『조선통계총람』, 1931.
- 조선은행, 『조선 경제연감(연보)』, 1948, 1949.
- 조영준, 「궁방 회계장부의 체계와 성격」, 『고문서연구』, 2008.
- 조영준, 「19세기 왕실재정의 위기상황과 전가실태: 수진궁 재정의 사례분석」, 『경제사학』, 2008.
- 조영준, 차명수, 「조선 중후기의 신장추세, 1547~1882」, 『경제사학』, 2012.
- 조영준, 「조선시대 문헌의 신장 정보와 척도문제 - 균적과 검안을 중심으로」, 『고문서연구』, 2012.
- 조우석, 『박정희 한국의 탄생』, 살림, 2009.
- 천관우, 『한국사대계연표』, 삼진사, 1973.

- 최영희, 『격동의 해방 3년』, 한림대아시아문화연구소, 1996.
- 최주희, 『조선후기 선혜청의 운영과 중앙재정구조의 변화』, 고려대학교 박사학위논문, 2014.
- 최준선·김승열, 『한국의 논점 2014』, 동아일보사, 2014.
- 통계청, 『한국통계발전사(I·II)』, 1992.
- 통계청, 『통계로 본 광복전후의 경제·사회상』, 1993.
- 통계청, 『통계청 조직변천』, 2014.
- 통계청, 『살아있는 통계 변화하는 통계청』, 2007.
- 통계청, 『중기(2006~2008) 국가통계 시스템 개혁방안』, 2005.
- 통계청, 『국가통계 발전전략』, 2009.
- 통계청, 『2013 통계행정편람』, 2013.
- 통계청, 『통계목록』 『정부승인통계목록』 『통계연혁』, 각 연도.
- 통계청, 『인구 및 주택총조사(인구센서스) 보고서』, 각 연도.
- 통계청, 『산업생산연보』 『물가통계연보』, 각 연도.
- 통계청, 『경기종합지수』, 각 연도.
- 통계청, 『도내총생산』 『지역별 총생산』 『지역소득통계』, 각 연도.
- 통계청, 『국부통계(조사보고)』, 각 연도.
- 통계청, 『산업센서스 보고서』, 각 연도.
- 통계청, 『2010 국가승인통계 현황』, 2010.
- 한국경제 60년사 편찬위원회, 『한국경제 60년사』, 2011.
- 한국역사연구회 근대사분과 토지대장연구반, 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사, 1995.
- 한국역사연구회 토지대장연구반, 『조선후기 경자양전 연구』, 혜안, 2008.
- 한국역사연구회 토지대장연구반, 『대한제국의 토지제도와 근대』, 혜안, 2010.
- 한국은행, 『산업생산통계조사 종합보고』, 1970.
- 한국은행, 『한국은행의 통계(어제와 오늘)』, 1995.
- 한국은행, 『경제통계연보』, 1961.
- 한국은행 조사부, 『가계조사 종합보고(1951~1963)』, 1964.
- 한영우, 『다시 찾는 우리 역사』, 경세원, 2014.
- 허원영, 『18세기 중엽 조선의 호구와 전결의 지역적 분포』, 『사림』, 2011.
- 호적대장연구팀, 『단성 호적대장 연구』, 성균관대 대동문화연구원, 2003.
- 황민수, 『한국 현대 경제사』, 상원, 2013.
- 황정하, 『조선 영조 정조시대의 산원 연구』, 『백산학보』, 1988.



# APPE



# NDIX



—  
부록  
—

연표

시대사	통계사
<b>B.C</b>	
2333 고조선 건국	
108 고조선 멸망	
57 신라 건국	
37 고구려 건국	
18 백제 건국	
<b>A.D.1~1392</b>	
3 고구려 국내성 천도	194 고구려 진대법 실시
313 고구려, 낙랑군 멸망시킴	260 백제 16관등·공복 제정
372 고구려, 불교 전래·태학 설치	373 고구려 율령 반포
384 백제, 불교 전래	375 백제, 관청에 점구부(호구조사)와 주부(제무)를 담당하는 역력박사 등을 둠
527 신라, 불교 공인	520 신라 율령 반포, 백관의 공복 제정
660 백제 멸망	580 신라, 조부(납세, 부역담당) 설치
668 고구려 멸망	687 신라 문무관 직급제 실시
676 신라, 삼국 통일	717 신라 산학박사를 둠
689 발해 건국	727 신라, 백성에게 정전분급(민정문서) 통일신라, 민적제(호구장적으로 3년 주기의 호구조사) 및 양전제 정례화
918 왕건, 고려 건국	1069 양전보수법 제정, 산학직 정착
926 발해 멸망	1126 호구조사(계구적인) 관행 정착 - 양반 3년마다, 평민 매년 실시
935 신라 멸망	1347 정치도감, 모든 도에 양전 실시
936 고려, 후삼국 통일	1354 호패법 실시
976 전시과 실시	1392 식년(쥐, 토끼, 말, 닭의 해) 호구조사 정착, 호조에 판적사를 둠
1076 전시과 개정, 관제 개혁	
1145 김부식, 삼국사기 편찬	
1231 몽골, 제1차 침입	
1290 성리학 전래	
1359 홍건적 침입	
1388 위화도 회군	
1392 고려 멸망, 조선 건국	
<b>1393~1910</b>	
1394 한양 천도	1398 호패 사용
1402 호패법 실시	1400 계고(보고)제도 정착
1413 조선, 8도의 지방행정 조직 완성	1444 전제상정소 등, 양전결부법 시행
1443 훈민정음 창제	1462 호구성적, 오가적통법
1485 경국대전 시행	1603 양전 실시
1592 임진왜란	1625 호패사목 제정
1687 상평통보 주조	1774 호적사목 제정
1708 대동법, 전국 시행	1789 호구총수(호구통계의 시계열을 정비한 자료) 간행
1750 균역법 실시	1808 만기요람(전결과 관련된 통계 수록) 편찬
1863 고종 즉위	1894 도량형 개정, 호조를 탁지부로 고침 - 의정부 기록국에서 통계사무담당, 관보국에서 통계공표 - 8개 아문의 기록국(외무·탁지) 및 총무국에 보고과를 두고 통계안건을 담당
1876 강화도 조약	
1882 임오군란	
1883 한성순보 발간, 전화국 설치, 태극기 사용	

시대사	통계사
1884 우정국 설치, 갑신정변	1896 내부령으로 '호구조사규칙' 반포, 매년 인구조사 실시
1894 동학 농민 운동, 갑오개혁	1902 '도량형 규칙' 공포
1895 을미사변	1906 탁지부, 『세무통계』 발간
1897 대한제국 성립	관세국, 『한국외국무역연표』 발간
1905 을사조약	1907 탁지부, 『통계연보』 발간
1906 통감부 설치	통감부, 『제1차 통계연보』 발간
1907 헤이그 특사 파견, 고종황제 퇴위	1908 탁지부, 대신관방에 통계과 설치
1910 국권 피탈	1909 '민적법' 제정
	1910 토지조사사업 실시

1911~1945

1912 토지조사사업 시작	1911 경무청, '보통보고례규정' 공포 : 보고례 통계의 시작
1917 토지조사사업 완료	1920 임시국세조사과 폐지, 임시호구조사 실시
1919 3·1운동, 대한민국 임시정부 수립	1922 조선호적령, '호구조사규칙' 공포 - 통계과를 조사과로 개칭
1933 한글 맞춤법 통일안 제정	1925 제1회 간이국세조사 실시
1945 8·15 광복	1929 총무관방에 임시국세조사과 신설
	1937 인구동태조사규칙 공포
	1942 총무국에 문서과, 기획과, 정보과, 국민총력과, 감찰과, 국세조사과 등
	1944 자원조사법에 의한 인구조사 실시
	1945 기획과 내에 통계관실과 8계(서무, 교양, 부호집계, 편찬, 인구동태, 노동력, 가계) 설치

1945~2015

1945 08.15 일본의 무조건 항복, 여운형 조선건국준비위원회 결성	09.06 군정청 행정실 기획과 내 센서스 통계담당관과 조사기획담당관 신설
09.02 연합군 최고사령부, 북위38도선 경계로 미·소 양군의 한반도 분할 점령책 발표	09.24 위생국 설치 - 보건위생 관련 통계 담당
09.07 미국 극동군사령부 남한에 군정 선포	
12.28 모스크바 3국 외상회의, 5개년 신탁통치안 발표	
1946 03.20 제1차 미·소공동위원회 개최 - 05. 06 무기 휴회	03.13 '위생통계조사규칙' 제정 - 04. 01 시행
	03.29 군정청 사무처, 통계서(서무·인구·가계·노동·동태과) 및 조사연구소 설치
1947 05.21 제2차 미·소공동위원회 개최	02.00 국민등록 실시(~11월)
06.03 군정청, 재조선미군정청 한국인 기구 '남조선과도정부'로 개칭	05.17 과도정부, 사무처를 통계서로 변경 - 4개과(서무, 관리, 인구정태, 가계) 설치 - 인구동태조사는 보건후생부로, 노동력조사는 노동부로 이관
11.14 UN 총회, '한국총선거안', 'UN 한국임시위원단 설치안', '정부독립 후 양군 철폐안' 가결	06.00 농림통계위원회 설치
	06.21 농업통계 보고령 공포(군정청 법령 제143호)
	12.01 '인구동태조사규칙' 제정 ※ 조선은행, 서울시 봉급지수, 서울시 노동임금 공중별지수 작성

APPENDIX

부록

시대사	통계사
<p><b>1948</b> 05.10 UN 한국임시위원단 감시하의 남한총선거 실시</p> <p>07.01 국회, '대한민국'으로 국호 결정</p> <p>07.17 「헌법」, 「정부조직법」 공포</p> <p>08.15 대한민국 수립 선언</p> <p>08.25 북한 총선거 실시 - 09. 01 최고인민회의 개최, 수상에 김일성</p> <p>09.09 북한, 조선민주주의인민공화국 수립</p> <p>10.19 여수·순천 10·19사건 발생(10. 27 진압)</p> <p>12.12 UN 총회, 대한민국정부를 유일 합법정부로 승인</p>	<p>03.31 남조선 과도정부 서무처 조사연구서 통계과, 「조선통계연감」 최초 발간</p> <p>11.04 공보처 통계국 설치(4개과)</p> <p>11.04 농림부 장관비서실 조사통계과 설치</p> <p>12.13 제1회 총인구조사 시행령(대통령령 제39호) 공포 - 16개조 및 부칙</p>
<p><b>1949</b> 01.08 반민족행위특별조사위원회 발족 - 02. 21부터 반민족행위자 검거 착수</p> <p>05.20 미국 국무부, 미군 철수 발표 - 06. 29 철수완료</p> <p>06.21 정부, 「농지개혁법」 공포</p> <p>06.29 김구, 경교장에서 육군 소위 안두희에게 피살 - 07. 05 국민장</p>	<p>01.25 공보처 통계국, 「대한민국통계월보」 창간호 발간</p> <p>01.27 인구조사법(법률 제18호) 공포 - 전문 6개조</p> <p>03.15 보건부 신설 - 노동국에 조사지도과 설치(노동통계 작성)</p> <p>05.01 제1회 총인구조사 실시</p> <p>09.01 「호구조사규정」 제정공포</p> <p>12.19 「인구동태조사령」 공포</p>
<p><b>1950</b> 01.12 애치슨 미국 국무장관, 한국은 미국의 태평양 방위선 밖이라고 언명(애치슨 선언)</p> <p>06.12 한국은행 발족</p> <p>06.25 6·25전쟁 발발</p> <p>09.15 UN군 인천상륙작전 개시</p> <p>09.26 국군 서울 탈환 - 09. 28 서울 수복 - 09. 29 수도 탈환식</p> <p>10.25 중국군, 6·25전쟁 개입</p>	<p>03.31 공보처 직제 개정 - 통계국 3개과로 축소 (기획과, 국제조사과, 인구조사과)</p> <p>06.12 한국은행 조사부 설치</p>
<p><b>1951</b> 01.04 국군 서울 철수(1·4후퇴) - 정부 부산으로 이전</p> <p>07.08 휴전 예비회담 개최(개성) - 07. 10 본회담 시작</p> <p>10.25 판문점에서 휴전회담 재개</p>	<p>07.00 한국은행, 부산지역 생계비조사 실시(~1953. 08)</p>
<p><b>1952</b> 04.25 전국 시읍면장 선거 실시</p> <p>07.04 국회 발체개헌안 의결 - 대통령 직선제 가결</p> <p>08.05 제2대 정·부통령 선거 실시 - 대통령 이승만, 부통령 함태영 당선</p>	<p>01.00 한국은행, 국민소득추계(1951분) 최초 작성</p> <p>01.00 한국은행, 외환수급통계 최초 작성 - 1997 이후 국제수지로 통합</p> <p>05.25 보건부, 「통계보고례」 공포</p> <p>06.25 내무부, 보고례 공포</p> <p>11.00 공보처, 한국 사인·상해 및 질병분류 제정</p>
<p><b>1953</b> 02.15 제1차 화폐개혁 - 원(圓)을 환(圓)으로 변경, 100대 1로 평가절하</p> <p>07.27 휴전협정 조인 - 한국 불참, 상오 10시 모든 전선에서 전투 중지</p> <p>08.01 FOA 원조도입 시작 - 1955. 07. 01 ICA로 개편</p> <p>10.01 한미상호방위조약 조인(워싱턴) - 1954. 11. 17 발효</p>	<p>07.00 농림부·한국은행, 농촌실태조사 실시</p> <p>10.00 공보처 통계국, 「대한민국통계연감」 창간호(1952) 발간</p>

시대사	통계사
<p><b>1954</b> 05.20 제3대 국회의원(민의원) 선거 실시 11.29 국회, 초대 대통령 중입제한 폐지 개헌안 의결(사사오입 개헌) 12.15 최초의 민간방송 기독교 방송(KLKY) 개국</p>	<p>01.00 상공부, 주요기업체실태조사 실시 03.00 국민소득추계(1953~1954분) 발표</p>
<p><b>1955</b> 01.07 중·고등학교 분리 결정 08.08 증권시장 개장</p>	<p>02.17 공보처 통계국, 내무부 소속으로 변경(3개과 유지) 09.01 간이총인구조사 실시</p>
<p><b>1956</b> 05.05 신익희 민주당 대통령 후보 유세 중 사망 05.15 제3대 정·부통령 선거 - 자유당 이승만 대통령에, 민주당 장면 부통령에 당선, 08. 15 취임</p>	<p>01.00 한국은행, 서울 임금지수 편제(매월)</p>
<p><b>1957</b> 05.05 어린이헌장 선포 - 제1회 소파상 시상식 10.09 우리말 큰사전(6권) 30년 만에 완간</p>	<p>06.24 내무부 직제 개정으로 통계국 조직 개편 - 기획과 → 통계기준과, 국제조사과 인구조사와 → 인구통계과 - 통계과와 제표과 신설</p>
<p><b>1958</b> 05.02 제4대 민의원 선거 실시</p>	<p>05.00 주한통계고문단(단장 '라이스') 내한 05.06 국무회의, '통계행정강화요강' 채택</p>
<p><b>1959</b> 09.17 태풍 사라호 영·호남지방 강타 - 사망 832명, 실종 304명, 이재민 39만여 명 12.24 재일교포 복송 - 제1진 975명 일본 나가타新潟항 출발, 북한 청진항 도착</p>	<p>01.00 내무부 통계국, 『국제통계』 창간호 발간 11.07 (사)대한통계협회 창립</p>
<p><b>1960</b> 04.19 4·19혁명 발발 - 서울시내 학생총궐기 - 경무대 아구에서 경찰 발포로 100여 명 희생 - 시위 전국으로 확대 - 서울 등 5개 도시에 비상계엄령 선포 07.29 제5대 국회의원(민의원·참의원) 선거 실시</p>	<p>11.30 '국제조사령' 공포(국무원령 제91호) 11.21 주한통계고문단, 한국통계의 개선책 건의 12.01 인구 및 주택 국제조사 실시</p>
<p><b>1961</b> 05.16 5·16군사정변 발발 - 군사혁명위원회 구성 (의장 정도영, 부의장 박정희) - 전국에 비상계엄령 선포 - 정당·사회단체의 정치 활동 금지 07.02 최고회의 의장에 박정희 소장, 내각수반에 송요찬 취임 07.22 경제기획원 신설 10.02 새 「정부조직법」 공포 - 1원·12부·2차·4청</p>	<p>02.01 제1회 농업국제조사 실시 07.22 내무부 통계국, 경제기획원 소속으로 변경(4개과) 10.02 보건사회부 노동통계과 설치(조사지도과의 개칭) 11.00 통계국 경운동청사 완공</p>
<p><b>1962</b> 01.13 제1차 경제개발 5개년계획 발표 03.24 박정희 최고회의 의장, 대통령 권한 대행 05.10 「주민등록법」 제정 06.10 제2차 화폐개혁 - 환율을 원으로 변경, 10대 1로 평가절하 12.17 헌법개정안 국민투표 실시 - 대통령 중심제 채택, 12. 26 공포</p>	<p>01.15 「통계법」 제정·공포 03.10 「통계위원회 규정」 제정공포 06.29 통계국 조사통계국으로 개칭 10.29 조사통계국 직제 개정 - 조사분석과 경제조사과로 개편하여 종합기획국으로 이관</p>

APPENDIX

부록

시대사	통계사
<p><b>1963</b> 01.01 부산시, 직할시로 승격 01.15 제5대 대통령 선거 실시 - 공화당 박정희 후보 당선 11.26 제6대 국회의원 선거 실시 - 지역구와 전국구 최초 병행</p>	<p>03.01 한국표준산업분류 고시(제조업 부문) 03.20 (재)대한통계협회 설립 12.16 경제기획원 조사통계국, 경제기획원 소속 외국으로 변경(4개과) * 국내최초 통계학과 개설(고려대학교, 동국대학교)</p>
<p><b>1964</b> 01.01 미터법 실시 04.03 대학생 중심 대일 굴욕외교 반대시위(6·3사태) - 서울일원에 비상계엄령 선포 10.31 월남과 월남 지원을 위한 '국군부대파견에 관한 협정' 체결</p>	<p>03.23 조사통계국·한국산업은행, 광공업센서스 실시(1963 기준) 04.07 한국표준상품분류 제정·고시 08.01 한국행정구역분류 고시(경제기획원 고시 제15호)</p>
<p><b>1965</b> 03.22 단일변동환율제 실시 06.22 한·일협정 조인(동경) - 08. 14 국회비준 - 12. 18 비준서 교환, 국교 정상화 07.02 국회의원, 1개 전투사단 월남 파병 의결(09. 25) 망호부대, 백마부대 제1진 월남 상륙(10. 09) 청룡부대 월남 상륙</p>	<p>02.25 「정부간행물 조정 심의위원회 규정」 제정 06.23 연말상주인구조사, 상주인구조사로 개칭</p>
<p><b>1966</b> 03.01 국세청, 수산청 발족 07.09 한·미행정협정 조인 - 1967. 02. 09 발효 07.29 제2차 경제개발 5개년계획 발표 08.03 산림청 신설</p>	<p>03.00 수산청 조사통계과 설치 07.08 「통계자료의 공표협의 규칙」 제정 10.01 인구총조사 실시</p>
<p><b>1967</b> 03.30 과학기술처 신설 05.03 제6대 대통령 선거 실시 - 공화당 박정희 후보 당선 - 07. 01 제6대 대통령 취임식 08.09 제1차 한·일 각료회담 개막(동경) - 상업차관 2억 달러 공여 공동성명</p>	<p>01.09 산림청 조사통계과 설치 06.24 조사통계국 IBM1401 시동식 08.00 중소기업은행, 중소기업실태조사 실시(제1차, 1966 대상) 11.00 한국은행 조사부 1, 2부로 분리 * 내무부(새마을기획과), 주민소득통계 작성 시작</p>
<p><b>1968</b> 01.21 북한무장공비 31명 청와대 습격 목적으로 서울 침입(1·21사태) - 생포 1, 사살 28, 군·경·민 전사 34명 07.15 문교부, 중학입시제도 폐지 발표 - 추첨제 채택 10.14 문교부, 대학입시 예비고사제 실시 발표 11.21 시도민중 폐지, 주민등록증으로 대체 발급</p>	<p>02.14 조사통계국 직제 개편 - 통계심의관 신설, 6개과로 개편 07.01 조사통계국, 제1회 도소매업센서스 실시</p>
<p><b>1969</b> 03.01 국토통일원 신설 10.17 개헌안 국민투표 실시 - 10. 21 공포</p>	<p>01.00 한국산업은행, 산업생산지수 편제업무 인수 01.00 제1회 국부통계조사(1968년말 기준) 실시(~03월) - 조사통계국, 한국은행, 한국산업은행, 기업은행 공동 08.05 통계위원회, 광공업동태조사 및 산업생산지수 편제업무 조사통계국이 관장토록 결정</p>
<p><b>1970</b> 04.22 박정희 대통령, 새마을운동 제창 07.01 전국우편번호제 실시 07.07 경부고속도로(428km) 개통 08.22 병무청 신설 08.27 관세청 신설 10.31 국토종합개발심의회, 국토종합개발 10개년 계획 확정 12.30 호남고속도로(대전~전주, 79km) 개통</p>	<p>03.27 광공업동태조사를 지정통계 지정, 통계국으로 이관 03.27 건축허가통계 한국은행에서 건설부로 이관 10.01 총인구 및 주택조사 실시</p>

시대사	통계사
<p><b>1971</b> 02.09 제3차 경제개발 5개년 계획 발표</p> <p>04.27 제7대 대통령 선거 실시 - 박정희 후보 당선</p> <p>05.25 제8대 국회의원 선거 실시</p> <p>09.20 남·북적십자사, 이산가족찾기 예비회담 판문점에서 최초 개최</p> <p>12.09 파월국군 첫 철수부대 6년 만에 부산항에 개선</p>	<p>11.22 농림부 조사통계과 조사통계관실(국 수준)로 개편</p> <p>12.17 한국통계학회 창립</p>
<p><b>1972</b> 07.04 7·4남북공동성명 발표 - 평화통일 원칙 등 7개항</p> <p>10.12 남북조절위원회 공동위원장 제1차 회담 개최(판문점 '자유의 집')</p> <p>11.21 개헌안 국민투표 실시 - 11.22 유신헌법 확정</p> <p>12.27 유신헌법 공포</p>	<p>02.00 한국산업은행, 제조업 생산능력 및 가동률 지수 (1971년 기준) 최초 공포</p> <p>12.00 한국은행, 경기예고지표(WI) 작성</p>
<p><b>1973</b> 01.12 비상국무회의, 「정부조직법」 개정안 의결 - 공업진흥청, 공단관리청 신설</p> <p>02.27 제9대 국회의원 선거 실시</p> <p>03.01 내무부, 행정구역 개편내용 발표 - 07. 01 시행</p>	<p>11.14 조사통계국 직제 개정 - 재고통계과 신설, 9개과</p>
<p><b>1974</b> 01.08 박정희 대통령, 긴급조치 선포 - 1호 개헌논의 금지, 2호 비상군법회의 설치</p> <p>08.15 광복절 기념식장에서 박정희 대통령 자격미수사건 발생 - 대통령 부인 육영수 여사 피격 사망 - 범인 문세광 현장에서 체포</p> <p>08.15 서울시 지하철 개통 - 서울역-청량리역, 수도권 전철 - 1971. 04 기공</p>	<p>01.00 한국은행, 통화금융통계 개편</p> <p>02.01 「농업통계사무소, 출장소의 명칭, 위치 및 관할 구역에 관한 규칙」 제정·공포</p> <p>11.00 농수산부, 농업기본통계조사 행정보고에서 표본조사 방식으로 변경</p>
<p><b>1975</b> 01.14 석가탄신일, 어린이날 공휴일 지정</p> <p>02.12 유신헌법 찬반국민투표 실시 - 찬성률 73.11%</p>	<p>08.14 조사통계국 직제 개정 - 통계조사관, 자료관리관 신설 - 8개 지방사무소 신설</p> <p>10.01 총인구 및 주택조사 실시</p> <p>12.01 간이농업센서스 실시</p>
<p><b>1976</b> 03.19 향민청 신설</p> <p>04.30 내무부, 매월 말일 반상화날로 지정</p> <p>06.18 경제기획원, 제4차 경제개발 5개년 계획 발표</p> <p>08.18 북한군 판문점 공동경비구역 내 집단 도끼 만행 - 미군장교 2명 살해</p>	<p>02.14 한국인구학회 발족</p> <p>10.30 「농업센서스 시행규칙」 개정</p>
<p><b>1977</b> 06.01 한국은행, 새 5000원권 발행</p> <p>06.19 국내최초 고리 원자력 1호 발전기 점화 - 08. 20 시험송전 개시</p> <p>07.01 부가가치세제 실시</p> <p>12.16 국회, 12해리 영해법안 의결</p> <p>12.22 수출 100억 불 달성</p>	<p>01.19 「어업센서스 시행규칙」 개정</p> <p>05.02 경제장관협의회, 관세청의 통관기준 무역통계 무역기본통계로 사용 결정</p>

APPENDIX

부록

시대사		통계사	
<b>1978</b>	01.01 동력자원부 신설 04.30 정부 「12해리 영해법」 공포·발효 - 대한해협 3해리로 규정 07.06 제2기 통일주체국민회의 대의원회의, 제9대 대통령 선출 - 박정희 후보 당선, 12. 27 취임 07.20 고리 원자력 발전 1호기 준공 - 용량 58만 7000KW, 세계 21번째 핵 발전국 11.07 한·미 연합사령부 발족 12.12 제10대 국회의원 선거 실시	12.22 한국표준무역분류(SKTC) 4차 개정 - 관세청 CCCN(관세행정품목표) 무역분류 채택	
<b>1979</b>	10.26 박정희 대통령, 김재규 중앙정보부장에게 시해 - 10. 27 제주도 제외 전국 비상계엄 선포 - 대통령 권한 대행에 최규하 총리 12.06 통일주체국민회의, 제10대 대통령 선출 - 최규하 후보 당선, 12. 21 취임	04.01 광공업센서스 실시(1978 기준)	
<b>1980</b>	02.27 한국은행, 고정환율제에서 통화 바스켓에 의한 유동제 실시 05.18 광주학생·시민 대규모 시위 - 광주 민주화 운동 시작 05.31 정부, 계엄하의 대통령 자문보좌기관으로 국가보위비상대책위원회 신설 08.02 컬러 TV 시판 개시 08.27 통일주체국민회의, 제11대 대통령 선출 - 전두환 국가보위비상대책위원회 상임위원장 대통령에게 당선 (대의원 간접선거), 09. 01 취임 09.29 정부, 제5공화국 「헌법」 개정안 공포 - 10. 22 국민투표로 확정, 10. 27 공포	11.01 1980 인구 및 주택 센서스 실시 12.11 1980 농업조사 실시	
<b>1981</b>	02.25 전두환 대통령, 제12대 대통령에 당선 03.13 국무회의, 「정부조직법」 개정안 의결 - 노동청 노동부로 승격, 무임소장관 정무장관으로 개칭 03.25 제11대 국회의원 총선거 실시 05.06 공정거래위원회 발족 07.01 대구·인천, 직할시로 승격 08.01 해외여행 자유화 조치 발표 08.21 경제기획원, 제5차 경제사회발전 5개년계획(1982~1986) 발표	03.00 한국동력자원연구소(현 에너지경제연구원), 에너지센서스 최초 실시 03.06 조사통계국, 경기종합지수 개발·공표 - 기준순환일 공식 작성, 최초 공표 07.01 한국인구보건연구원 발족 - 가족계획 연구원(1971. 07. 01)과 한국보건개발연구원(1976. 04. 19) 통합 08.01 총사업체 통계조사(제1회) 실시	
<b>1982</b>	01.05 정부, 야간통행금지 전면 해제		
<b>1983</b>	03.02 중·고생 복장 자율화 시작 06.11 한국은행, 5000원·1만원권 새 지폐 발행 06.30 KBS 이산가족찾기 TV 생방송 시작 - 1만 189명 활육 상봉(~11. 14) 10.09 버마암살폭파사건 발생 - 전두환 대통령 수행 중 버마 랭군 아웅산 묘소에서 북한공작원이 장치한 폭탄 폭발 - 참배 중이던 서석준 부총리 등 한국 고위관리 17명 순국	* 인구가동특별조사 실시 (조사통계국, 한국인구보건연구원 공동) * 한국은행, 대외부채통계 최초 편제	

시대사		통계사	
<b>1984</b>	06.27 88올림픽 고속도로 (광주~대구, 173.3km) 개통 09.14 대한적십자사, 북한적십자사의 수재물자 제의 수락 - 09. 29~30 쌀·시멘트 등 북한적십자사 물자 인수	12.15 청와대, 소득통계정보방안 마련, 조사통계국에서 지역소득통계 개발토록 확정	
<b>1985</b>	02.12 제12대 국회의원 총선거 실시 05.27 남북회담대표 84명 입장 - 05. 28~29 제8차 남북적십자사 분회담 개최 09.20 남북한 고향방문단 서울과 평양에서 상봉 11.19 한국, 남극자원보존협약 가입	11.01 1985 인구 및 주택센서스 실시 12.01 1985 간이농업조사 실시	
<b>1986</b>	01.13 대입논술고사 최초 실시 09.16 제6차 경제사회발전 5개년계획 발표 09.20 제10회 서울 아시안게임 개막 - 25개 종목 27개국, 4797명 참가(~10. 05) 11.01 광주시, 직할시로 승격	07.01 총사업체통계조사(제2회) 실시 - 도소매업센서스(6차) 통합 실시	
<b>1987</b>	01.01 농수산부, 산림청 흡수하여 농림수산부로 개편 01.14 서울대생 박종철 군 경찰고문으로 사망 02.28 정부, 강원도 화천댐 상류에서 '평화의 댐' 착공 12.03 중부고속도로(서울~대전 145.3km) 개통 12.16 제13대 대통령 선거 실시 - 12. 18 중앙선거관리위원회, 노태우 민정당 후보 당선 공고	11.09 1985 인구주택센서스 최종 집계결과 발표	
<b>1988</b>	01.14 문교부, 새 맞춤법·표준어 규정 확정 - 1988. 03. 01부터 시행 02.17 세종과학기지 준공 헌판식 - 남극킹 조지섬 바톤반도, 우리나라 최초 해외 상주기지 02.25 제13대 노태우 대통령 취임 07.08 정부, 중공을 중국으로 공식 호칭기로 결정 09.17 제24회 서울 하계올림픽대회 개막 - 160개 IOC회원국 1만 3626명의 선수단 참가(~10. 02) - 우승 소련, 2위 동독, 3위 미국, 4위 한국 12.02 내무부, 1989. 01. 01부터 대전시를 직할시로 승격 12.22 외무부, 1989. 01. 01부터 해외여행 제한연령 완전 철폐 발표	03.16 제3회 국부통계조사 실시(~09. 10)	
<b>1989</b>	01.21 전국 민족민주운동연합 발족 - 전민련 : 재야운동권의 통합단체 02.01 정부, 헝가리와 국교 수립 - 공산권 국가와 최초 국교 수립 03.04 국회 노동위원회, 44시간제 발표 - 근로자의 주당 노동시간 44시간제 - 1990. 10. 01부터 실시 05.28 전국교직원 노동조합(전교조) 결성	07.00 조사통계국, 일본에 통계주재관 최초 파견 10.04 조사통계국, 산업활동동향 최초 발표 - 종전 경제기획원 발표 12.30 한국인구보건연구원, 한국보건사회연구원으로 개칭 - 보건사회부의 보장심의위원회 연구기능 통합	

APPENDIX

부록

시대사		통계사	
<b>1990</b>	<p>01.01 문화공보부 폐지 - 문화부와 공보처 신설, 환경청을 환경처로 승격</p> <p>02.09 민정·민주·공화당 3당 합당 의결</p> <p>03.22 체코와 대사급 외교관계 수립, 23일 불가리아, 26일 몽골, 30일 루마니아와 외교관계 수립</p> <p>06.05 노태우 대통령, 고르바초프 소련 대통령과 사상 첫 정상회담(샌프란시스코) - 한·소 간 조속한 수교 합의</p> <p>09.04 김영춘 총리, 연형묵 북한 총리와 남북한 첫 총리회담 개최(서울)</p>		<p>11.01 1990 인구주택 총조사 실시</p> <p>12.01 1990 농업총조사 실시</p> <p>12.27 조사통계국 통계청으로 승격</p>
<b>1991</b>	<p>03.26 지방의회 의원 선거 실시 - 04. 15 개원</p> <p>04.19 고르바초프 대통령, 소련 국가원수로는 최초 한국(제주도) 방문</p> <p>06.20 광역의회 의원 선거 실시</p> <p>07.01 정부, 경제사회발전 5개년계획안 확정 - 1996까지 외국인 투자 완전 개방 - 내국인 해외투자 50만 달러까지 자유화</p> <p>09.18 UN 총회, 남북한 UN 가입안 만장일치로 의결</p> <p>12.09 외무부, 한국이 국제노동기구(ILO)에 151번째 회원국임을 발표</p>		<p>09.13 통계청 소속으로 통계연수원 설립</p>
<b>1992</b>	<p>03.24 제14대 국회의원 총선거 실시</p> <p>04.10 정부, '우루과이 라운드(Ur) 농산물 협상 이행계획서' GATT에 제출 - 쌀을 제외한 모든 농산물 개방 관련 내용</p> <p>08.11 한국 최초의 과학위성 '우리별 1호' 발사 성공 (프랑스령 기아나)</p> <p>08.24 한·중 국교 수립 - 이상옥 외무부장관, 전기침(錢基琛) 중국외교부장 양국 정부의 외교관계 수립 등 6개항의 공동성명 발표(베이징)</p> <p>12.18 제14대 대통령 선거 실시 - 김영삼 후보 당선</p> <p>12.22 베트남과 대사급 외교관계 수립</p>		<p>11.03 상주인구조사 폐지</p> <p>11.13 주민등록통계 작성승인(각 시도)</p>
<b>1993</b>	<p>02.25 김영삼 제14대 대통령 취임, 문민정부 표방</p> <p>06.29 정부, 육군 상륙수부대 소말리아 평화유지군(PKO)으로 파병</p> <p>08.06 대전 엑스포 개막</p> <p>08.12 김영삼 대통령, '금융실명 거래 및 비밀보장에 관한 대통령 긴급재정경제명령' 발동·실시 발표</p> <p>10.15 옛 조선총독부 건물 철거 시작</p>		

## 시대사

- 1994** 01.06 대입본고사 14년 만에 부활  
07.09 평양방송, 북한 주석 김일성 8일 사망 보도  
10.20 정부, 1995. 03부터 직할시 명칭  
광역시로 변경  
12.03 정부조직 개편  
- 경제기획원·재무부 재정경제원,  
건설부·교통부 건설교통부로 통합  
12.16 국회, 세계무역기구(WTO) 가입  
비준동의안 가결
- 1995** 01.01 쓰레기 종량제 실시  
02.26 정부, 한국 3월 3일 세계은행(IBRD) 차관  
33년 만에 졸업하게 됨을 발표  
12.31 1인당 국민소득 1만 달러 돌파(1만 823달러)
- 1996** 01.01 국민학교 명칭 초등학교로 변경  
02.12 중소기업청 발족  
04.11 제15대 국회의원 총선거 실시  
06.17 정부, 1997부터 해외유학 전면 자유화 결정  
07.01 실업급여제도 실시  
09.10 「배타적 경제수역(EEZ)법」 발효  
- 약 33만km<sup>2</sup>의 주변해역에 대한  
독점적 이용권 확보  
10.11 경제협력 개발기구(OECD), 한국 가입 승인  
- 회원국으로 초청(29번째 회원국)
- 1997** 07.15 울산시 광역시로 승격  
11.04 국무회의, 「국적법」 개정안 의결  
- 부계(父系)혈통주의에서 부모 양계(兩系)  
혈통주의로 전환  
11.14 국회보건복지위원회,  
「국민의료보호법」 제정안 의결  
- 지역의료보험 조합 통합  
11.21 재정경제원, 국제통화기금(IMF)에  
구제금융지원 공식 요청 사실 발표  
- 외환위기 극복 목적 200억 달러 우선 요청  
12.04 국제통화기금, 대한 금융지원 패키지  
합의안 공식 승인  
- 한국의 경제 위기 극복 지원 위해  
3년間に 걸쳐 210억 달러 지원  
12.18 제15대 대통령 선거 실시  
- 국민회의 김대중 후보 당선
- 1998** 02.25 김대중 대통령 취임식 거행,  
국민의 정부 표방  
06.16 정주영 현대그룹 명예회장, 판문점 통해 방북  
- 북한에 제공할 소 500마리를 실은  
트럭과 함께 방북  
06.28 금융감독위원회, 은행 구조조정  
1차 퇴출 대상 확정  
- 대동·동남·동화·경기·충청은행 등  
5개 은행

## 통계사

- 03.10 사업체기초통계조사 최초 실시  
(03. 10~04. 12, 이후 매년 조사)  
03.10 사업체기초통계조사(가 시도), 일반통계로 승인
- 09.19 제1회 통계의 날(09. 01) 기념행사 개최
- 05.00 「국제통계연감」(통계청 1호, 1996) 발간  
09.00 국제통화기금(IMF) 특별자료공표기준(SDDS) 가입  
09.24 통계청 직제 개정  
- 통계심의관 신설  
- 인구통계과 인구조사과와 인구분석과로 분리 등
- 12.01 ILO의 노동통계에 관한 협약(제160호 협약) 비준
- 02.28 농수산통계 작성기능 농림부 및  
해양수산부에서 통계청으로 이관 결정  
02.28 통계청 직제 개정  
- 통계조사국 경제통계국과 사회통계국으로 분리  
- 농림부·해양수산부 인력 이체 등  
12.31 통계연수원 폐지, 국가전문행정연수원으로 이관

APPENDIX

부록

시대사		통계사	
<b>1999</b>	01.22 한·일어업협정 비준서 교환 04.23 국내 최초의 종합 파생상품 거래소인 한국선물거래소 개장 09.05 무궁화 위성 3호 성공 발사 (남미 프랑스령 기아나 쿠루위성발사기지) 09.06 대우그룹 해체 12.21 한국 항공우주연구소, 아리랑 1호 성공 발사 발표 - 국내 우주산업의 초석이 될 다목적 실용위성 아리랑 1호 - 미국 캘리포니아주 반덴버그 공군기지에서 성공리에 발사	01.01	제1차 입업총조사 실시
		11.13	한국조사연구학회 창립
<b>2000</b>	04.13 제16대 국회의원 총선거 실시 06.13 김대중 대통령, 북한 방문차 평양 순안공항 도착 - 06. 15 김정일 국방위원장과 6개항의 공동선언문 발표 07.04 「정부조직법」 개정안 의결 - 재정경제부·교육인적자원부 (교육부 명칭 변경) 장관 부총리급으로 격상 - 여성부 신설 10.20 아시아·유럽 정상회의(ASEM) 서울 개최 12.10 김대중 대통령, 노벨평화상 수상	11.01	2000 인구주택총조사 실시
		12.30	통계청 직제 개정 - 충남통계사무소 책임운영기관으로 변경
<b>2001</b>	01.18 교육인적자원부, 2002년부터 중학교 의무교육 전국확대방침 발표 03.15 남북이산가족 서신교환 최초 성사 - 각 300명씩 판문점 통해 교환 03.29 인천국제공항 개항 11.26 국가인권위원회 공식 출범	03.05	2000 농업총조사 실시
		08.22	제53차 세계통계대회 개최(서울 COEX, ~08. 29)
<b>2002</b>	06.13 전국 동시 지방선거 실시 09.29 제14회 부산 아시안게임 개막 - 44개국 9900여 명 참가 10.15 국무회의, 「근로기준법」 개정안 의결 - 2003. 07부터 2010년까지 모든 사업장에 단계적으로 주5일근무제 도입 12.19 노무현 민주당 후보 제16대 대통령에 당선	12.30	통계청 직제 개정 - 어업생산통계의 해양수산부 이관에 따른 정원 조정
<b>2003</b>	04.28 이라크 전후 복구 지원 임무 부대 파견 - 서희·제마부대 1진 장병 326명 출국 08.21 2003 대구 하계유니버시아드 개막 08.29 국회, 「근로기준법」 개정안 의결 - 주5일근무제 10.28 국무회의, 「민법」 개정안 의결 - 지난 40년간 유지해온 호주제 폐지 12.08 국회건설교통위원회, 정부 발의 「신행정수도 건설을 위한 특별 조치법」 의결	03.00	한국은행, 2001말 기준 국제투자대조표 최초 작성
		04.00	한국, UN 통계위원회 위원국으로 선출

## 시대사

- 2004** 02.16 국회, 한·칠레 FTA 의결  
03.12 국회, 노무현 대통령에 대한 탄핵소추안 가결  
- 헌정사상 최초 헌직 대통령에 대한 탄핵 가결  
04.01 철도청, 고속철도 본격 상업운행 돌입  
- 호남선·경부선 열차 운행  
04.15 제17대 국회의원 선거 실시  
05.14 헌법재판소, 노무현 대통령 탄핵 심판사건 선고공판에서 국회청구 기각  
08.11 신행정수도 건설추진위원회, 연기·공주 신행정수도 입지로 결정 발표
- 2005** 01.01 현금영수증제도 본격 실시  
03.02 국회, 「행정중심복합도시 건설 특별법」, 「호주제 개정안」 및 「동성동본 혼인금지제도 폐지안」 의결  
03.26 전국 초·중·고교 토요일 휴무 첫 실시  
04.04 정부, 직제 개정  
- 36개 부·처·청 직제 개정, 정책홍보관리실 설치  
07.01 주5일제 본격 시행  
08.26 개성시범관광 실시  
10.19 화전 평화의 댐 18년 만에 준공  
11.18 부산 APEC정상회의 개막
- 2006** 02.21 초·중·고 매월 둘째·넷째 토요일 휴교  
03.23 사상 최초 외국산 밥상 쌀 수입  
- 미국 캘리포니아산 칼로스 쌀  
05.09 한국, UN 인권이사회(UNHRC) 초대 이사국 선출  
05.31 전국 동시 지방선거 투표 실시  
07.01 제주도, 특별자치도청 개청 기념식  
10.14 반기문 UN 사무총장 공식 선출  
12.25 행정도시 건설추진위원회, 도시명칭 '세종시'로 결정
- 2007** 03.27 대북 비료지원 선박 첫 출항(30만 톤)  
04.02 한·미 FTA 협상 극적 타결  
04.23 미국산 쇠고기 3년 5개월 만에 수입 재개  
04.27 국회, 국민투표연령 19세로 확대 의결  
06.30 한·미 FTA 공식 서명  
07.20 행정중심복합도시(세종시) 기공식  
10.04 남북정상공동선언 발표  
- 종전선언 정상회담 추진, 서해 평화지대 설치 등 6자회담 합의문 채택  
- 핵시설 연내 불능화 명시  
11.08 한국, UN 경제사회이사회 이사국 진출  
12.19 제17대 대통령 한나라당 이명박 후보 당선

## 통계사

- 10.00** 대통령, 국가통계 인프라 강화방안 검토 지시  
**12.31** 통계청 직제 개정  
- 통계연수부, 통계교육원으로 개칭하여 이관받음
- 07.22** 통계청, 차관급청으로 승격(24과 3팀)  
**11.04** 통계청 직제 개정  
- 전산장비의 운영·관리 인원 정보통신부로 이관  
**12.00** '중기 국가통계 시스템 개혁방안' 확정
- 06.00** 한국, OECD 통계위원회 위원국으로 선출  
**12.20** 통계청, 우리나라 최초 「인구대사전」 발간  
\* 2005년 3월 확정된 '국가통계인프라 강화방안'과 '중기(2006~2010) 국가통계시스템(2006. 01 시행)' 계획에 따라 미승인통계와 일부 신규통계 2006년에 대거 승인
- 02.01** OECD 세계포럼 아시아회의 개최(~02. 07)  
**04.27** 통계위원회, 제103차 회의를 끝으로 해체  
- 국가통계위원회 새로 설치  
**06.29** 통계청, 국가통계 DB 서비스 개시  
**09.06** 2007 국가 통계 품질관리 국제회의 개최  
**12.06** 국가통계위원회 규정 개정으로 통계위원회 국가통계위원회로 개편  
**12.28** 통계청 '통계 내비게이터' 서비스 시작

APPENDIX

부록

시대사		통계사	
<b>2008</b>	<p>02.23 국무회의, 「정부조직법」 개정법을 공포한 의결 - 18부 4처를 15부 2처로 조정</p> <p>02.25 제17대 이명박 대통령 취임 '선진화 원년' 선포</p> <p>04.09 제18대 총선 실시</p> <p>10.07 50년 만에 「민법」 전면 개정 - 성인 20세에서 19세로</p> <p>12.29 정부, 4대강(낙동강·한강·금강·영산강) 정비사업 기공식</p>		<p>02.00 대한통계협회, 한국통계진흥원으로 개칭</p> <p>02.29 통계청, 농림부 및 해양수산부 통계인력 699명 이체 받음</p> <p>09.19 제2차 UN-SIAP 장애 및 보건통계 세미나 개최</p>
<b>2009</b>	<p>03.13 청해부대, 소말리아로 출항</p> <p>04.21 세종시 '정부직할 특별자치시'로 결론</p> <p>06.08 '4대강 살리기' 사업비 22조 2000억 원 확정</p> <p>06.11 교육과학기술부, 나로우주센터 준공식 개최 - 세계 13번째 우주센터</p> <p>07.13 한-EU FTA 협상 2년여 만에 타결</p> <p>10.16 인천대교 개통식 - 연장 21.38km로 국내 최장</p>		<p>01.12 통계청, OECD와 세계포럼에 관한 약정 체결</p> <p>03.02 통계청, 국가통계포털(KOSIS) 지역통계 서비스 개시</p> <p>05.12 통계지리정보(SGIS) 전국서비스 실시</p> <p>06.12 국가통계포털 '통계로 보는 자화상' 서비스 실시</p> <p>09.00 '통계센터' 완공(2006. 11. 16 기공식)</p> <p>10.00 국가통계발전 전략 수립·확정</p> <p>10.27 제3차 OECD 세계포럼 개최(부산, ~10. 30)</p>
<b>2010</b>	<p>03.19 여성부, 여성가족부로 확대 개편</p> <p>03.26 해군초계함 '천안함' 폭발 침몰 - 서해안 백령도 인근, 46명 실종</p> <p>06.02 전국 동시지방선거 실시</p> <p>10.06 한-EU FTA 공식 체결 - 2011. 07 발효</p> <p>10.30 남북이산가족 533명 금강산에서 상봉 - 11. 03, 2차 상봉(297명)</p> <p>11.11 서울 제5차 G20 정상회의 개막</p> <p>11.23 북한, 연평도에 170발 포격 - 해병 2명, 민간인 2명 사망</p>		<p>05.19 제1회 중앙행정기관 통계책임관(CSO)회의 개최</p> <p>06.04 통계청과 유럽연합통계처(Eurostat) 간 통계협력을 위한 양해각서(MOU) 체결</p>
<b>2011</b>	<p>03.21 한-페루, FTA 정식 서명</p> <p>05.03 외환보유액 사상 첫 3000억 달러 돌파</p> <p>06.15 교육과학기술부, 초·중·고교 주5일수업제도 실시 발표 - 2012부터 전면 실시</p> <p>07.01 한-유럽연합(EU) FTA 잠정발효 - 9200여 개 품목에 대한 관세 즉시 철폐</p> <p>11.22 한-미 FTA 비준안 4년 7개월 만에 국회 통과 - 2012. 01. 01 공식 발효</p> <p>12.05 한국 무역규모 1조 달러 돌파 - 수출 5150억 달러, 수입 4850억 달러 기록</p> <p>12.19 북한매체 '17일 김정일 국방위원장 사망' 보도</p> <p>12.29 「사회보장기본법」 개정안 국회 통과 - 모든 국민에게 생애주기별로 '맞춤형 사회 안전망' 제공</p>		<p>03.07 동아시아 제조업통계 전문가회의 개최</p> <p>05.23 2010 기준 경제총조사(제1회) 실시</p> <p>07.05 통계청, 녹색성장과 공식통계 국제세미나 개최</p> <p>09.00 '국가통계기본원칙' 확정</p> <p>10.18 제1회 국가통계방법론 심포지엄 개최</p>

## 시대사

- 2012** 01.13 트위터 등 소셜네트워크 서비스(SNS) 통한 인터넷 선거 운동 상시 허용
- 03.28 4·11총선 재외국민 투표 개시  
- 사상 첫 재외국민 투표
- 04.22 홈플러스·이마트 등 대형마트 강제휴무 시작
- 04.26 남해고속도로 영암~순천 구간(106.8km) 개통
- 05.12 '2012 여수세계박람회(여수엑스포)' 개막 (~08. 12)
- 05.18 한국의 다목적 인공위성 '아리랑 3호' 발사 성공(일본 다네기시마 우주센터)
- 06.25 한-콜롬비아, FTA 타결
- 07.02 세종특별자치시, 정부직할 17번째 광역자치단체로 공식 출범
- 11.13 한국, UN 인권이사회 이사국에 선출  
- 임기 2013. 01부터 3년간
- 12.05 헌정사상 첫 대통령 선거 재외국민 투표 시작
- 12.19 제18대 대통령 선거  
- 박근혜 새누리당 후보 당선

- 2013** 01.15 정부조직 개편안 발표  
- 경제부총리, 해양수산부 부활, 미래창조과학부 신설 등 17부 3처 17청
- 01.30 나로호 발사 성공 및 정상궤도 진입
- 02.25 제18대 박근혜 대통령 취임
- 04.26 정부, 개성공단 철수 결정
- 09.05 통합 진보당 이석기 의원 내란음모 혐의 구속
- 09.16 개성공단 본격 재가동
- 12.05 한-호주 FTA 타결

- 2014** 01.01 도로명 주소 제도 전면 시행
- 03.28 박근혜 대통령 '드레스덴'에서 3대 남북 제안 발표  
- 남북 인도적 지원 확대, 민생인프라 구축을 위한 남북 경제협력, 남북 동질성 회복을 위한 민간교류 확대
- 04.16 476명 탑승 여객선(세월호) 전남진도 해상에서 침몰  
- 구조 172명, 사망·실종 304명
- 06.04 지방선거 실시  
- 시도지사, 시군구청장, 광역·기초의원, 시도교육감
- 10.17 한-중 FTA 타결
- 11.19 「정부조직법」 개정  
국민안전처, 인사혁신처 신설  
- 소방방재청, 해양경찰청 폐지  
- 안전행정부 행정자치부로 개칭
- 12.11 한-동남아시아 국가연합(ASEAN) 특별정상회의 개최
- 12.19 헌법재판소, 통합진보당 해산 결정

- 2015** 05.20 중동호흡기증후군(Mers) 사태
- 08.20 남북이산가족상봉 당국회담
- 09.03 박근혜 대통령 중국 전승절 열병식 참관

## 통계사

- 02.03 한국, 2012년 OECD 통계위원회 부의장국으로 선출
- 05.17 경제·사회통계 발전포럼 개최
- 08.08 한국의 통계정보시스템(KOSIS), 해외 최초 구축(몽골)
- 11.09 통계청, '아·태 통계기관장급 워크숍 및 통계역량강화 컨퍼런스' 개최
- 12.12 한국, UN-ESCAP 통계위원회 부의장국 선출

- 07.16 제1차 국가통계발전(2013~2017) 기본계획 확정
- 08.26 제27차 국제인구과학연맹(IUSSP) 세계인구총회 개최(부산, ~08. 31)
- 11.13 통계청, '국가주요지표체계' 공청회 개최
- 12.19 통계청, 베트남에 통계교육시스템 수출 발표

- 04.21 통계청, '국가주요지표체계' 서비스
- 05.13 통계청·한국은행, 국민대차대조표 공동개발 결과 발표

- 04.10 통계청, UN 통계위원회 위임국(2016~2019) 선출
- 09.15 통계지리정보(SGIS 플러스) 대국민서비스 실시
- 11.01 등록서비스 최초 실시

# History of Korea Statistics

한국통계발전사  
시대사

## 위대한 숫자의 역사

발행처      통계청  
대전광역시 서구 청사로 189 정부대전청사 3동  
Tel. 042-481-2128   <http://kostat.go.kr>

발행인      유경준  
발행일      2015년 12월

발간등록번호 11-1240000-000839-14

편집디자인   (주)다나기획  
서울시 강남구 봉은사로 415, 3층  
Tel. 02-545-0623   <http://www.dani.co.k>

총괄책임      추기숙  
윤필          정제한  
진행          함정임  
교정교열      김성원, 송지원, 김이화  
아트디렉팅    한지희  
디자인        양혜진, 김재한

ISBN 978-89-97110-75-9

Copyright©2015, by Statistics Korea. All Rights Reserved.

이 책에 수록된 내용은 통계청의 허락 없이는 어떠한 형태나 수단으로도 이용할 수 없습니다.

## 백제

375 관청에 점구부  
(點口部, 호구조사)와  
주부(綱部, 재무)를  
담당하는 역·력박사  
(易·曆博士) 등을 둠

## 신라

580 조부  
(調部, 납세·부역 담당)  
설치

## 통일신라

717 산학박사를 둠  
727 민적제(民籍制,  
호구장적戶口帳籍  
으로 3년 주기의  
호구조사) 및 양전제  
(量田制) 정례화

## 고려

- 1069 양전보수(量田步數)법 제정, 산학(算學)직 정착
- 1126 호구조사(계구적인 計口積民, 고려사 식화지 호구조) 관행 정착(양반 3년마다, 평민 매년 실시)
- 1347 정치도감(政治都監), 모든 도(道)에 양전(量田) 실시
- 1354 호패(戶牌)법 실시

## 조선

- 1300 1392 식년(式年, 쥐·토끼·말·닭의 해) 호구조사 정착 호조에 판적사(版籍司)를 둠
- 1398 호패사용
- 1400 1400 계고(啓告, 보고) 제도 정착
- 1600 1625 호패사목(戶牌事目) 제정
- 1700 1774 호적사목(戶籍事目)제정
- 1789 호구총수(戶口總數, 호구 통계의 시계열을 정비한 최초의 자료) 간행
- 1800 1808 만기요람(萬騎要覽, 전결田結과 관련된 통계 수록) 편찬
- 1886 만국정표(萬國政表, 조선을 포함한 세계 51개국의 정치와 경제 개설서) 간행
- 1894 갑오경장 이후 통계(統計)라는 용어가 현재의 Statistics와 유사한 의미를 가짐
- 1896 내부령으로 호구조사규칙 반포, 매년 인구조사 실시

## 대한제국

1902 도량형 규칙 공포

1907 탁지부(度支部)  
통계연보, 통감부  
「제1차 통계연보」 간행

1909 민적법 제정

## 일제 강점기

1911 보통보고례규정 공포,  
보고례 통계의 시작  
(즉보, 일보, 월보, 반년보,  
연보, 특보 등)

1920 임시호구조사 실시

1922 조선후적령,  
호구조사규칙 공포

1925 제1회 간이국세조사 실시  
1930, 1935, 1940, 1944  
국세조사 실시

1937 인구동태조사규칙 공포

## 미군정기

1945 미군 군정청 설치,  
관방기획관 내  
통계관을 둠

1947 국민등록 실시  
농업통계보고령  
공포

# 대한민국

- 1940**
  - 1948 공보처 통계국 설치
  - 1949 제1회 총인구조사 실시
- 1950**
  - 1951 부산지역 생계비조사 실시
  - 1954 「대한민국통계연감(1952분)」 창간  
주요기업체 실태조사
  - 1955 간이총인구조사 실시
- 1600**
  - 1960 주한통계고문단 한국통계의 개선책 건의
  - 1961 제1회 농업국세조사 실시
  - 1962 「통계법」 공포
  - 1963 (재)대한통계협회 설립  
국내 최초 통계학과 개설(고려대학교, 동국대학교)
  - 1969 제1회 국부통계조사 실시
- 1700**
  - 1972 제조업 생산능력 및 가동률 지수 공표  
경기예고지표(W) 작성
  - 1974 통화금융통계 개편
- 1800**
  - 1981 에너지센서스 실시  
경기종합지수 개발·공표
  - 1989 조사통계국에서 산업활동동향 최초 발표
- 1900**
  - 1990 통계청 승격
  - 1992 주민등록통계 작성
  - 1994 사업체 기초통계조사 실시
  - 1997 ILO 노동통계에 관한 협약 비준
  - 1999 제1차 임업총조사 실시
- 2000**
  - 2001 제53차 세계통계대회 개최
  - 2003 한국, UN 통계위원회 위원국으로 선출
  - 2005 통계청, 차관급 청으로 승격
  - 2006 한국, OECD 통계위원회 위원국으로 선출
  - 2007 국가통계DB 서비스 개시
- 2010**
  - 2011 제1회 경제총조사 실시  
국가통계기본원칙 제정
  - 2012 한국의 통계정보 시스템(KOSIS),  
해외 최초 구축(몽골)
  - 2013 베트남에 통계교육 시스템 수출
  - 2014 국가주요지표체계 서비스
  - 2015 등록센서스 실시

R

Y

0

F

S

T

A

T

I

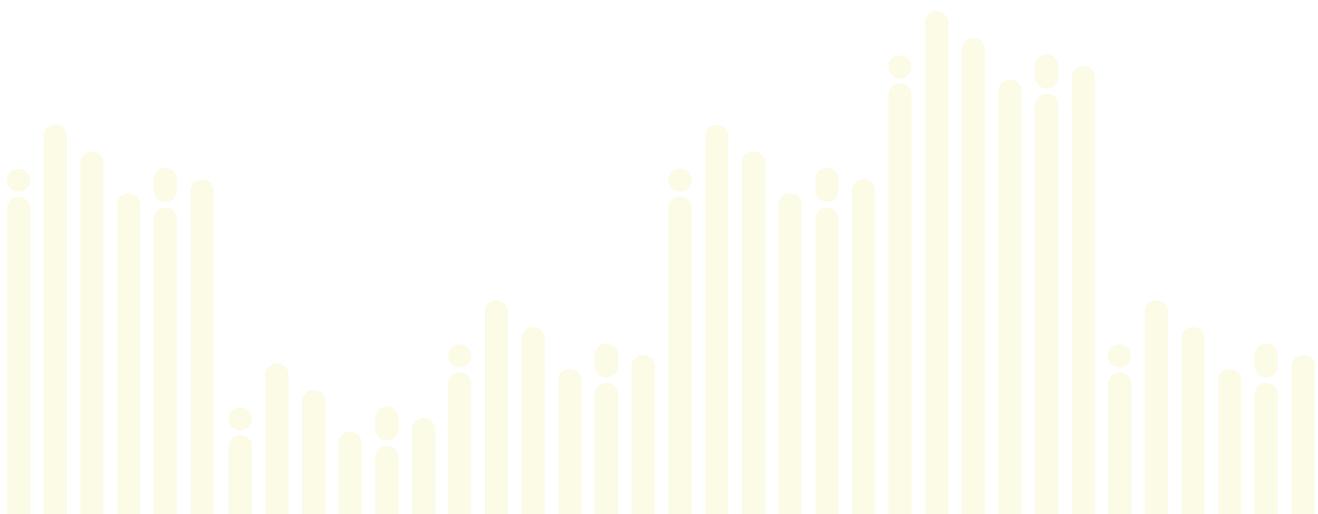
S

T

I

C

S



# Histo



154 **제4장**  
**한국통계, 혼란과 폐허 속에서 홀로서다**  
**(1948~1960년대 초)**

- 158 1. 새나라 건설, 멀고도 험한 길
- 163 2. 통계조직 및 통계시책
- 171 3. 정부수립 및 전환기의 통계활동
- 176 4. 전란의 폐허 속에서 이루어낸 통계발전

184 **제5장**  
**통계, 국가경제개발의 유용한 도구가 되다**  
**(1960년대 초~1980년대 초)**

- 188 1. '한강의 기적'을 이루다
- 192 2. 산업화시대의 통계조직
- 199 3. 통계발전 시책
- 210 4. 새로운 통계개발과 기존 통계의 변화

222 **제6장**  
**통계고도화로 대한민국 국격을 높이다**  
**(1980년대 초~2000년대 초)**

- 226 1. 다원화·세계화·정보화시대로 진입하다
- 232 2. 통계청 설립과 집중형 통계시스템 구축
- 236 3. 통계발전 시책
- 246 4. 통계의 개발과 발전

254 **제7장**  
**선진통계국으로의 도약과 복지사회를 구현하다**  
**(2000년대 초 이후)**

- 258 1. 대외개방 확대와 복지사회로 이행하다
- 265 2. 통계조직, 선진통계국의 기반을 조성하다
- 270 3. 통계의 혁신, 국가의 혁신
- 293 4. 새로운 통계개발과 기존 통계의 변화발전
- 303 5. 국가선진화를 위한 통계좌표

310 | **APPENDIX** | **부록**  
**한국통계 연표**



H

I

S

T

O

-

K

O

R

E



A

