

증거기반(evidence-based) 정책과 통계대행 제도¹



유현중
행정학박사
보건복지부 과장
(통계청 통계대행과장 파견)

증거기반 정책과 통계의 정확성

과거 야경국가에서는 국가가 국민의 자유와 권리를 보호하는 최소한의 기능만을 수행하였지만 보건, 교육, 복지, 노동 등에 천문학적 규모의 재정이 투입되는 복지국가로 변화됨에 따라 공공정책의 실제적인 정책성과와 효과를 강조하게 되었다. 국민들에게 실효성 있는 정책을 수립하기 위하여 통계와 계량적 분석 등 객관적 정보를 활용한 정책분석과 평가가 필요하다(노화준, 2003: 3-4). 단순히 실태를 확인하는 묘사적 및 기술적인 의미로 통계를 이용하는 것뿐만 아니라 보다 장기적인 시계열 자료를 활용하여 정책의 개입 전과 후를 비교하거나 정책의 효과를 보다 정확하게 측정하기 위하여 실험집단과 통제집단을 구분하는 사회실험적 정책평가가 있다. 특히 컴퓨터 프로그램을 활용한 자료수집과 정리, 분석기법이 발전함에 따라 발견된 증거(evidence)를 활용하여 합리적인 정책결정과 평가를 내리고자 하는 경향이 강화되었다. 여기서 증거(evidence)란 광의로서 의사결정의 결론을 창출하는 것을 돕는 정보라 할 수 있으며, 증거기반(evidence-based) 정책결정에서의 증거란 정부의 사업과 정책을 평가할 때 잠재적으로 유용한 통계적 목적을 지닌 통계적 활동을 통하여 생산된 정보를 말한다(Commission on Evidence-Based Policymaking, 2017: 8-12). 따라서 증거기반 정책 결정(evidence-based policymaking)이란 정부의 의사결정에 정보를 제공하는 증거의 적용으로 볼 수 있으며, 데이터의 접근에 의존하는 통계적 증거의 창출을 필요조건으로 한다. 증거는 정보의 수준에 따라 경향과 맥락에 대한 통찰력을 제공하는 묘사적 통계(descriptive statistics), 정책의 산출과 효율성에 대하여 점검하는 성과지표, 정책이 의도된 목표를 달성하였는지를 확인하는 집행연구와 보다 장기적인 정책결과(outcome)를 달성하였는지를 연구하는 영향평가(impact evaluation)가 있으며 이러한 증거들을 활용하여 보다 증거 중심적인 정책결정을 수행하게 된다. 국가정책의 수립과 평가를 위한 기초적 증거를 확보하는 데 활용되는 통계학은 “표본의 자료를 수집, 정리, 요약할 뿐만 아니라 요약된 자료를 토대로 모집단을 추측해 보는 작업을 포함하는 것으로 분석대상인 모집단과 동떨어진 자료를 놓고 보면 잘 위장된 거짓말이 될 수도 있다”(류근관, 2003:6). 따라서 국가정책의 실효성과 지속가능성을 위하여 국가통계의 정확성은 아무리 강조해도 지나침이 없으며, 통계의 정확성 확보와 전파(dissemination)는 국가의 기본적 책무라고 할 수 있다.

1 이 글은 통계청의 공식적인 견해와는 무관합니다.

증거기반 정책에 관한 외국 사례

증거기반적 정책은 실증적이고 경험적인 연구를 강조하는 영미 국가를 중심으로 발달하였으며, 신공공관리론의 정책 확산을 통하여 독일과 프랑스 등 다른 국가에 전파되었지만, 단순히 묘사적인 통계적 정보를 사용하는 것이 아니라 실험과 같은 체계적인 연구를 통하여 정책 결정에 반영하고자 하는 증거기반 정책의 체계는 미국이 가장 앞서 있다고 볼 수 있다. 미국은 20세기 초부터 성과주의 예산제도를 도입하고 이후 목표와 성과를 연계시키는 노력을 기울여왔다. 1939년 루스벨트 대통령이 예산국(the Bureau of the Budget: BOB)에 연방 및 기타 통계서비스 기관의 향상, 발전, 조정을 기획하고 증진하도록 대통령령(executive order)을 발한 바 있고, 이에 따라 1942년 새로운 데이터의 수집에 대한 중앙집권적 검토를 수행할 수 있도록 연방기록법(the Federal Records Act of 1942)을 제정하였다(Commission on Evidence-Based Policymaking, 2017: 12-3). 1960년대에는 정책분석 및 평가를 비롯한 정책학이 발달하였고, 계획예산제도(PPBS)의 도입에 따라 정책 대안간의 분석과 평가를 위한 정책학의 수요가 증가하게 된 것이다(Dror, 1967). 대표적으로 1960년대 저소득층 가정의 아이들에게 조기 교육을 통하여 인지능력을 향상시키기 위한 헤드 스타트(Head Start) 사업에 대하여 오하이오 대학교와 웨스팅 하우스(Westing House) 교육 회사의 사회실험적 정책평가 연구를 들 수 있다(Westinghouse Learning Corporation and Ohio University, 1969; 유현종, 2020: 626). 또한, 데이터와 정보의 수집과 활용

이 증가하게 되자 1970년대부터는 사생활 보호를 위하여 사생활법(the Privacy Act of 1974)을 제정하여 개인에 대한 통계적 정보의 사용이 개인의 권리와 이익을 침해하지 않도록 하고, 정부의 통계적 및 비통계적 정보의 사용을 명확하게 기능적으로 분리하도록 하는 원칙을 확립하였다.

1990년대에는 지방정부부터 시작된 정부재창조와 성과중심의 행정 기법을 연방정부가 수용하여 정부성과 및 결과법(Government Performance and Result Act of 1993)을 제정하였다(Hilton and Joyce, 2012:422-423). 성과정보의 제공을 의무화하고 복식부기 형태의 비용회계를 도입하는 것으로부터 시작하여 점차 성과관리를 위한 새로운 기법들이 개발되어 적용되기 시작하였다. 1993년에 정부업무에 대하여 편익/비용(Benefit/Cost) 분석을 포함한 성과평가를 실시하고 결과를 의회에 제출하도록 하는 정부성과 및 결과법을 제정하였으며, 2002년에 비밀정보 보호 및 통계적 효율성 법(Confidential Information Protection and Statistical Efficiency Act)을 제정하여 통계정보의 활용을 위한 정보보호를 강화하는 한편, 열린 정부 데이터법(OPEN Government Data Act)을 제정하여 정보의 공유와 활용을 위한 데이터의 접근성을 향상시켰다. 또한, 2016년에 증거기반 정책결정위원회(the Commission on Evidence-Based Policymaking)를 설립하고 2018년에 데이터 관리 절차를 개선하고 정책결정을 위한 통계 정보 활용의 효율성을 높이기 위한 증거기반 정책결정 기초법(The Foundations for Evidence-Based Policymaking Act)을 제정한 바 있다.

귀납적이고 경험주의적인 연구의 전통이 있는 영국에서도 1980년대부터 신자유주의적 성과관리에 적극적이었다. 영국의 성과관리제도는 중앙집권적이고 강제적이며, 집행기관이나 지방기관이 동의한 목표나 계약을 달성하지 못한 경우에는 제재가 부과된다(Kuhlmann and Wollmann, 2014:228-230). 1990년대 보건정책으로부터 증거기반적 정책이 발전하였고(Buse et al. 2012: 170-1), 1997년 토니 블레어(Tony Blair) 정부에서 정부 현대화(Modernising Government)의 일환으로 공공서비스가 의도한 결과를 달성하고 서비스를 향상시키기 위하여 증거기반적 분석을 정책결정의 핵심에 두도록 하였다(Wilson, 2012: 159). 또한, 1998년에는 포괄적 지출검토(Comprehensive Spending Review: CSR) 제도를 도입하여 PSA의 성과목표와 예산을 연계하도록 하고, 투입과 산출에 관한 지표들을 포함하도록 하였다.

스웨덴에서도 신공공관리 개혁이 시도되기 이전부터 지방정부를 중심으로 공공영역의 자발적인 성과지표에 기반한 보고서와 자기평가의 절차가 도입되어 있었다(Kuhlmann and Wollmann, 2014:232-3). 또한, 공개적이고 합의적인 정치문화를 지니고 있기 때문에 기초지방정부협회와 통계청의 협력을 통하여 지방정부의 성과정보의 수집과 비교, 결과의 공개 등이 이루어졌다(유현종, 2020: 636-7). 또한, 의회가 정부성과에 대한 재정통제를 강화하여 2차에 걸쳐 춘계 재정정책 법안(Spring Fiscal Policy Bill)과 추계 예산법(Budget Bill)을 심의하며 재정지출 분야를 27개로 분류하여 지출한도액을 정하고 재정성과에 대하여 보고하도록 하고 의회 성과관리 통제기능을 강화하였다(Downes, Moretti and Shaw,

2017).

아래에서는 미국의 증거기반 정책결정위원회(Commission on Evidence-Based Policymaking)가 제시한 국가데이터보호서비스(National Secure Data Service: NSDS) 모델을 활용하여 개인의 정보를 보호하면서도 각 기관별로 작성 및 수집된 데이터의 표준화와 품질관리를 통하여 정책결정과 평가에 활용될 수 있는 고품질의 데이터를 관리하는 체계에 대하여 살펴보고 한국의 통계대행 및 컨설팅에 대하여 적용해 보고자 한다. 미국의 증거기반정책결정위원회는 증거기반 정책의 전제조건으로서 첫째, 연방정부가 데이터의 접근을 보장하기 위한 기반을 제공할 수 있어야 하고, 증거형성을 위한 데이터의 사용에 관하여 사생활의 보호 및 투명성을 향상시킬 수 있는 체계를 구축하여야 하며, 증거 형성을 지원하는 제도적 역량을 강화할 것을 권고하고 있다(Commission on Evidence-Based Policymaking, 2017: 1). 독립된 기관으로서 통계청이 없는 미국의 분산적 통계 제도 하에서 개별적인 통계작성기관은 조사통계와 행정자료를 상무부 센서스국(the Bureau of Census)이 관리하는 국가데이터보호서비스(National Secure Data Service)라는 플랫폼(platform)에 올리게 되는데, 기존의 데이터 세트와 새로운 데이터를 결합하면서 개인을 특정할 수 있는 정보는 삭제하고, 데이터의 사용기간 등을 제한함으로써 개인의 정보를 보호하는 장치를 부과하며, 데이터의 표준화와 축소, 품질관리, 서류화, 데이터를 활용하는 연구사업 및 연구자를 공개하는 투명성 확보 절차를 통하여 데이터 세트의 안전한 사용을 보장하게 된다(Commission on Evidence-Based Policymaking, 2017: 82).

증거기반 정책과 통계대행 및 컨설팅 제도

통계대행은 통계법 제13조(예산·인력 및 기술 등의 지원) 및 제23조(통계작성에 관한 협조)에 근거하여 통계청이 중앙행정기관 및 통계작성 지정기관의 통계를 위탁받아 작성하는 것을 말한다(통계대행지침 제2조, 통계청 예규). 통계대행의 대상은 승인통계이거나 승인 예정인 전국단위, 면접조사 통계로 신규개발 또는 개선이 필요한 통계이다(통계대행지침 제4조). 한편, 통계작성 컨설팅은 통계작성기관이 직접 또는 용역을 통해 추진하는 조사과정 전반에 대해 통계청이 참여하여 조사기획, 준비단계, 조사 실시, 자료처리, 결과공표 등의 단계별로 관리·지원함으로써 통계의 정확성과 작성기관의 역량을 강화하는 제도를 말한다. 통계대행제도는 국가의 통계전담기관이 여러 기관에 분산되어 업무를 수행하는 분산형 통계제도 국가인 영미에서 발달한 제도이며, 미국은 상무부 센서스국(Bureau of the Census)에서 다른 정부 기관이나 법인 등의 통계조사를 위탁받아 조사한 후 결과를 제공한다(U.S. Code Title-13, 제8조, 제196조). 한국은 2007년부터 미국식 통계대행 제도를 도입하여 통계대행 전담 조직을 설치하여 운영하고 있다. 통계청은 2008년부터 총 50종의 긴급 및 개선·개발 필요 통계를 대행하여 국가통계 균형 발전 및 통계기반 정책 수립을 위하여 노력하고 있다. 2020년에는 코로나19로 대면 조사가 어려운 상황임에도 국가인권위원회의 「국가인권실태조사」와 여성가족부의 「가족실태조사」를 완료하였으며, 2021년에는 교육부 및 노동부의 「국제성인역량조사

(the Programme for the International Assessment of Adult Competencies: PIAAC)」예비조사, 보건복지부의 「산후조리실태조사」, 국가보훈처의 「국가보훈대상 자생활실태조사」, 여성가족부의 「양성평등실태조사」 등 총 4종의 조사를 실시할 계획이다.

통계대행 및 컨설팅의 절차에 대하여 간략하게 소개 하자면 다음과 같다. 통계대행은 통계법 제13조 및 제23조에 따라 국가 및 공공기관 등 통계작성기관의 대행수요 요청에 대하여 통계청 통계대행과가 업무협약(수의계약)의 형식으로 통계대행 업무를 위탁받아 수행한다. 매년 3회(2월, 5월, 7월) 수요조사를 실시하여 정부 예산편성에 반영할 예정이며, 이 기간 동안 수시로 통계대행 수요를 접수한다(자세한 내용은 통계대행 홈페이지, <http://kostat.go.kr/scm>). 절차를 살펴보면 조사기획은 통계청과 위탁기관이 협의하여 확정하고, 표본추출, 현장조사, 자료처리 및 결과제공은 통계청이 자체 인력과 조직을 활용하여 직접 수행한다. 간편한 행정 처리와 통계청의 인프라와 노하우를 활용한 신뢰도 높은 통계를 생산하기 때문에 이 제도를 활용한 부처에서는 계속적으로 수요가 발생하고 있다. 한편, 통계 컨설팅은 당해 연도 작성 통계를 대상으로 통계작성방향, 방법, 절차 등에 대하여 통계청 내 다양한 부서의 전문가가 기획, 현장조사, 자료처리, 결과분석 단계별로 자문 및 기술지원을 하는 제도이다. 별도 비용부담은 없으며, 통계작성기관이 컨설팅 수요를 통계청으로 제출하면 ①통계 컨설팅의 범위 및 절차 등에 관하여 협의를 수행하고, ②조사에 필요한 예산, 표본추출, 조사표 설계 등의 조사기획, ③국가통계승인, ④조사원 교육 및 현장 조사 방법, ⑤자료처리 및 분석,

⑥결과공표 등의 전 과정에 대해 통계청이 맞춤형으로 컨설팅 서비스를 제공한다.

증거기반 정책결정을 위해서는 데이터와 관련된 개인 정보를 활용하면서도 사생활의 비밀을 침해하지 않도록 데이터를 안전하게 관리할 수 있는 공정하고 독립적인 전문가들이 참여하는 플랫폼을 관리할 필요가 있다. 또한, 개별 통계기관의 통계작성 역량이 강화되어 다른 행정자료와 결합하여 다양한 연구에 활용될 수 있는 고품질의 데이터를 확보하는 것이 필요하다. 그러나 개별 부처나 공공기관이 개인정보를 보호하면서 정확한 통계를 작성하는 것이 쉬운 일은 아니다. 조사기획, 표본추출, 코딩 및 자료처리, 결과분석 등 조사과정에서 증거기반적 연구를 수행할 동기가 부족할 뿐만 아니라 개인의 신상에 관한 민감한 정보를 관리하면서도 조사를 수행할 수 있는 하부 조직이 취약하기 때문이다. 그러나 통계대행 및 통계컨설팅은 이러한 문제점을 극복하고 증거기반적 정책 결정과 평가가 안착되는데 유용하게 활용될 수 있다.

그 이유로서 첫째, 통계대행은 국가기관인 통계청이 다른 부처나 공공기관의 조사통계를 대신 작성하기 때문에 개별 법령의 근거에 따라 민감한 정보가 포함된 행정 자료를 식별부호로 변경하여 활용할 수 있고, 조사가 끝나면 폐기하기 때문에 개인정보의 보호에 장점이 있다. 둘째, 조사기획 단계에서 수요기관의 요청에 따라 설문지의 문항을 작성하므로 민간의 학술연구에 비하여 정책 효과를 측정하기 위한 조사 설계가 다소 부족할 수 있으나 협의과정에서 연구기관을 참여하게 함으로써 증거기반적 정책이 가능한 조사설계를 수행할 수도 있다. 셋째, 통계대행 및 통계컨설팅을 통하여 통계청 내의 유관 부서

와 긴밀하게 협력함으로써 증거기반 정책의 기초 자료로 활용할 수 있는 조사통계의 품질을 높이는 역할을 수행할 수도 있다.

국가 통계대행 및 컨설팅의 발전방향

증거기반의 정책결정이 자리 잡기 위해서는 고품질의 데이터를 생산하고 그 결과를 정책결정 및 정책평가와 연계할 필요가 있다. 그리고 데이터를 공유하는 전제조건으로서 개인정보의 보호에 관한 신뢰를 보장할 수 있어야 한다. 통계대행제도는 국가기관인 통계청에 의하여 수행된다는 점에서 대행 주체가 투명하고, 법령에 따라 개인정보의 보호에 관한 신뢰를 보장할 수 있다. 따라서 증거기반 행정을 조기에 정착하기 위하여 통계청을 중심으로 미국의 국가데이터보호서비스(NSDS)와 같은 데이터 보호 플랫폼을 구축하고 이를 통해 데이터를 보호에 대한 신뢰를 줄 수 있는 통계대행 및 컨설팅 서비스를 결합한다면 데이터의 공유와 정보보호를 통한 증거기반 행정을 추진하는데 기여할 수 있으리라 본다.

결국 정책의 평가는 국민들의 세금이 효과적으로 집행되고 있는지를 평가하여 행정의 민주적 책임성을 확보하는 수단이기도 하다. 그렇기 때문에 정책평가의 가장 중요한 역할로 “권력자에게 진실을 말하는 것(speak truth to power)”이라고 하기도 한다(Wildavsky, 1987). 향후 통계청의 통계대행 및 컨설팅에 대한 개별 부처 및 공공기관의 관심과 참여가 필요하며, 조사 설계의 단계부터

연구기관과 협의 하에 정책효과에 관한 인과관계적 연구가 가능한 패널 데이터(panel data)나 시계열자료를 구축함으로써 조사 데이터의 품질을 제고할 필요가 있다. 또한, 국가통계의 균형발전을 넘어 국가통계의 공유와 활

용을 위하여 다양한 기관의 작성 통계를 표준화하고, 품질을 관리하는 컨설팅을 활성화할 필요가 있으며, 그러한 증거기반적 연구를 결과를 활용하여 정책에 관한 생산적 논의를 활성화할 필요가 있다.

참고문헌

- 노화준. 2003. 기획과 결정을 위한 정책분석론. 박영사.
- 류근관. 2003. 통계학(제2판). 법문사.
- 유현중. 2020. 사회정책론: 비교 역사 및 제도적 접근. 법문사.
- Buse, Kent, Nicholas Mays, and Gill Walt. 2012. Making Health Policy(2nd Edition). Open University Press.
- Commission on Evidence-Based Policymaking. 2017. THE PROMISE OF EVIDENCE-BASED POLICYMAKING: Report of the Commission on Evidence-Based Policymaking.