



# 지방자치 정책 Brief

2023. 4.  
NO.164

## 지방행정 통계 체계의 개선이 필요하다

김 필 부연구위원

### 주요내용

#### 지방행정 통계플랫폼의 현황

- 관련 플랫폼이 통일성 없이 난립하며, 서로 다른 분류 체계를 사용하고 있어 지방행정 관련 통계지표를 찾기 어렵고, 찾더라도 PDF 등 가공이 어려운 형태로 되어있어 이용 가능성이 낮음
- 통계청이 관리하는 통계플랫폼인 'e-지방지표' 와 'e-나라지표'가 전문가들이 꼽은 신뢰성·접근성·지표활용도 항목에서 7개 통계플랫폼 중 1순위를 차지함. 통계청은 가공가능한 형태의 자료(EXCEL, CSV)를 약 90%에 가깝게 제공한다는 특징이 있음

#### 지방행정통계 제공 유형 및 범위에 따른 통계 체계 비효율성

- 통계 지표 제공 유형을 살펴보면, 가공이 어려운 형태인 'PDF 단독 제공', '웹사이트 상에서 단독 제공' 유형이 약 20% 차지하여 활용가능성 낮음. 특히 자치입법권 분야의 통계 지표 제공 유형이 가공 불가능한 경우가 많음
- 통계 지표 제공 범위를 살펴보면, 광역자치단체까지 특정되는 통계지표가 40% 가량으로 가장 높았으며, 행정구역을 특정할 수 있음에도 구분하지 않는 '특정 불가능' 유형도 10%를 상회하여 통계 체계 비효율성을 초래함

#### 승인통계의 역할: 신뢰성 vs. 시의성

- 제도적인 승인 절차를 통해 신뢰성을 확보하는 승인통계의 비중 역시 50%를 넘기지 못했으며, 특히 자치입법권 분야는 승인통계가 적었음. 승인통계는 신뢰성은 높지만 통계 승인 절차에 걸리는 시간으로 인해 최근 강조되는 실시간(real time) 통계 제공이 어렵다는 문제점이 있음

#### 향후 지방행정 통계 체계의 개선방안

- 전반적으로 ①지표의 양적 부족, ②지표 체계의 효율성 부족, ③지표 제공 유형에 따른 편의성 부족, ④지표 제공 범위의 광역자치단체 중심성, ⑤자치입법권 분야의 승인통계와 지표 가공 가능성 부족 등이 문제로 드러남
- 향후 지방행정 및 자치분권 통계 체계 관련하여 ①자치입법권 및 자치행정권 관련 지표의 추가 개발, ②지표 제공 유형 및 범위의 개선을 통한 지표체계 비효율성 개선, ③신뢰성과 시의성을 동시에 달성할 수 있는 승인통계 제도의 활성화가 요구됨

## 01

# 지방행정 및 자치분권제도 관련 통계 지표 연구 필요성

- 최근 지역 주민의 다양한 행정수요에 대처하는 데이터 기반 행정을 위한 지방 통계 지표의 수요가 증가함
  - 지역통계의 전통적 정의는 '지역의 경제·사회적 발전을 위하여 지역 분석 및 각종 개발계획의 수립, 집행, 관리, 평가를 목적으로 지역단위의 공간을 대상으로 지역에서 생산하는 통계'를 의미하지만(김정민, 1995), 최근 경제 성장 외에도 지방분권·지방민주주의·지역 다양성 등이 중요해짐에 따라 본 고는 '지방행정 및 자치분권 제도 관련 통계 (이하 지방통계 혹은 지방행정통계)'라는 용어를 사용함
- 현재 지방행정통계는 다음과 같은 문제점을 갖고 있음
  - (지표 생산 부족) 광역 단위의 공공행정 데이터는 국가통계포털 등을 통해 다양한 방법으로 제공되고 있으나 기초 단위의 지표가 양적으로 부족함
  - (지표 가공 및 유통 부족) 광역 단위의 데이터에 본청과 시·군·구를 구분하여 제시하거나, 개별 시·군·구 목록화된 데이터를 제공하는 등 데이터는 생산되지만, 최종 지표체계로 산입되지 못한 경우가 존재하여 효율성이 떨어짐
  - (지표체계의 통일성 부족) 주로 지표 가공 및 유통 부족의 문제로 인해 문서 형태(PDF 등)로 존재하거나 개별 지자체 홈페이지에 산발적으로 흩어져있는 데이터가 'e-지방지표' 등 통계 플랫폼으로 흡수되지 못함
- 지방행정통계지표의 현황에 대하여 ①통계를 제공하는 통계 플랫폼의 적절성, ②시도·시군구·읍면동 등 통계 지표 제공 범위의 현황 파악, ③EXCEL, CSV 등 가공가능한 통계 지표 제공 유형 분포 파악, ④통계의 신뢰성 및 연속성을 담보할 수 있는 승인통계 제도의 활용 정도 등이 쟁점으로 부각됨

## 02

# 지방행정 및 자치분권제도 통계 현황 및 문제점



### 통계 지표 현황

- 지방행정통계지표는 크게 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권 및 「지방자치법」을 따라 분류할 수 있음<sup>1)</sup>
  - 자치입법권: 지방자치단체가 자치법규인 조례와 규칙을 자주적으로 정립하는 권리로, 헌법 제117조 1항에 근거
  - 자치조직권: 지방자치단체가 행정기구·정원·보수·사무 분장 등을 조례 또는 규칙을 통하여 자주적으로 정하는 권리
  - 자치행정권: 지방자치단체가 주민의 안전과 사회·경제질서의 유지, 생활환경의 정화 등을 위해서 자기 사무를 원칙적으로 국가의 간섭을 받지 않고 자주적으로 처리할 수 있는 권리

1) 자치재정권의 경우 '지방행정365' 플랫폼을 중심으로 정비되어가고 있는 과정이며, 지표 특성 관련 다양한 논리가 존재하므로 후속의 단일 연구에서 다루는 것이 적절하다고 판단하여 본고에서는 다루지 않음

- 현재 통계청, 행정안전부, 교육부, 중앙선거관리위원회 등 다양한 통계플랫폼을 통하여 수집가능한 지방행정통계지표 수는 총 359개로, 자치입법권 100개, 자치조직권 220개, 자치행정권 39개로 추산됨

▮ 지방행정 관련 통계지표 현황: 각 카테고리별 지표 수 ▮

자치권	대분류	지표 수
자치입법권	주민	32(32.0%)
	조례와 규칙	2(2.0%)
	선거	9(9.0%)
	지방의회	57(57.0%)
	<b>소계</b>	<b>100(100.0%)</b>
자치조직권	집행기관	111(50.5%)
	인사관리	109(49.5%)
	<b>소계</b>	<b>220(100%)</b>
자치행정권	지방자치단체 관할구역	27(69.2%)
	지방자치단체 기능과 사무	4(10.3%)
	지방자치단체 상호간의 관계	8(20.5%)
	<b>소계</b>	<b>39(100%)</b>
<b>지표 총 합계</b>		<b>359</b>

\* 자료: 김필·전대욱·주희진·이경은·김해술(2022).



통계 플랫폼 현황

- 통계청의 'e-지방지표', 'e-나라지표', 행정안전부의 '행정안전통계', '내고장알리미', '지방재정365', '자치법규정보시스템', '지방행정인허가데이터개방', 교육부의 '교육통계서비스', '지방교육재정알리미', 중앙선거관리위원회 통계시스템, 대한민국의회의장협의회, 투명사회를 위한 정보공개센터 등의 통계플랫폼에서 지방행정통계를 제공하고 있음
  - 다양한 통계 플랫폼을 하나로 이어줄 수 있는 허브플랫폼의 역할을 위해 공공데이터포털을 운영하였으나, 활용도가 낮은 것으로 보임
  - 관련 플랫폼이 통일성 없이 난립하고 있으며 각 플랫폼은 복수의 분류 체계를 사용하고 있어 지방행정 통계지표를 찾기 어렵고, 찾더라도 PDF 등 가공이 어려운 형태로 되어있어 이용 가능성이 낮음
  - 지방통계지표 활용도 및 인지도를 바탕으로 선별한 총 7개 통계플랫폼(e-지방지표, e-나라지표, 중앙선거관리위원회 통계시스템, 자치법규정보시스템, 지방재정365, 행정안전통계, 내고장알리미)을 대상으로 2022년 12월 8일부터 19일까지 12일간 지방행정 및 자치분권 제도 관련 전문가 30인에게 신뢰성·접근성·지표활용도가 가장 높은 통계플랫폼부터 1~3순위를 매기도록 함
  - 모든 항목에서 가장 높은 평가를 받은 통계플랫폼은 'e-지방지표'인 것으로 나타남
  - 통계청이 관리하는 통계플랫폼인 'e-지방지표'와 'e-나라지표', 행정안전부가 관리하는 통계플랫폼인 '지방재정365'가 전체적으로 좋은 평가를 받고 있었음
  - 반면 대부분의 자료가 웹사이트 상으로 제공되는 '자치법규정보시스템', '행정안전통계' 등은 하위권을 기록하였음

- 전문가들은 ①통계지표 신뢰성과 시의성 간의 trade-off 관계, ②통계 생산주체의 신뢰성 고려, ③기초자치단체 홈페이지 직접 방문 데이터 활용 경험, ④시군 단위까지 가공 가능한 수준의 자료의 제한성, ⑤통계지표의 일원화된 서비스 방안 강구 필요성 등을 지적함

### 통계 지표 제공 범위

- 통계지표 제공 범위는 ①시도, ②시군구, ③읍면동, ④통리반, ⑤국가·지방총괄, ⑥시도·시군구 특정불가능, ⑦읍면동 특정불가능, ⑧특정 시도, ⑨특정 시군구, ⑩특정 읍면동으로 구분함
- 전체에서 ①시도 유형이 160개 지표로 가장 높은 것으로 나타났으며(44.6%), 시군구가 특정되는 비중은 ②, ③, ④ 유형을 합쳤을 때 90개 지표(25.1%)로 시도에 미치지 못하는 것으로 나타남
- 읍면동이 특정되는 유형은 19개 지표(5.3%)로 낮은 수준이었음
- 지표 수집 시 시도, 시군구, 읍면동 등을 특정할 수 있음에도 가공되지 않은 채로 처리되어 공개되는 유형인 ⑤, ⑥, ⑦ 유형은 전체적으로 지표의 효율성을 떨어뜨린다고 볼 수 있으며, 전체 지표 중 11.9%를 차지함

▮ 지방행정 관련 통계지표 현황: 지표 제공 범위 ▮

분류	제공범위	자치입법권	자치조직권	자치행정권	합계
현재 생산되고 있는 지표	① 시도	45 (45.0%)	100 (45.5%)	15 (38.5%)	160 (44.6%)
	② 시군구("시도, 시군구" 포함)	36 (36.0%)	29 (13.2%)	5 (12.8%)	70 (19.5%)
	③ 읍면동("시도, 읍면동", "시군구, 읍면동" 포함)	0 (0.0%)	12 (5.5%)	7 (17.9%)	19 (5.3%)
	④ 통리반	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (2.6%)	1 (0.3%)
지표가 생산되고 있으나 자치단체 특정 불가능 (지표 비효율성 초래)	⑤ 국가·지방총괄	0 (0.0%)	4 (1.8%)	3 (7.7%)	7 (1.9%)
	⑥ 시도·시군구 특정불가능	1 (1.0%)	34 (15.5%)	0 (0.0%)	35 (9.7%)
	⑦ 읍면동 특정불가능	0 (0.0%)	1 (0.5%)	0 (0.0%)	1 (0.3%)
특정 자치단체에서만 생산되는 지표	⑧ 특정 시도	4 (4.0%)	17 (7.7%)	3 (7.7%)	24 (6.7%)
	⑨ 특정 시군구	14 (14.0%)	21 (9.5%)	5 (12.8%)	40 (11.1%)
	⑩ 특정 읍면동	0 (0.0%)	2 (0.9%)	0 (0.0%)	2 (0.6%)
합계		100 (100%)	220 (100%)	39 (100%)	359 (100%)

\* 자료: 김필·전대욱·주희진·이경은·김해솔(2022).



## 통계 지표 제공 유형

- 통계지표 자료 제공 유형은 ①EXCEL, CSV 등 가공 가능한 형태의 자료 제공, ②HWP 형태의 자료 제공(PDF 형태의 파일 함께 제공 포함), ③PDF 단독 제공, ④웹사이트 상에서 단독 제공으로 구분되었음
- 자치입법권의 경우, EXCEL, CSV 등 가공 가능한 형태의 자료 제공율이 53.0%로 자치조직권(79.1%), 자치행정권(84.6%)보다 낮은 수준으로 나타났고, PDF 단독 제공 혹은 웹사이트 상에서 단독 제공하는 비중 역시 다른 유형에 비해 높은 편이었음
- 통계청은 약 90% 정도 가공이 가능한 형태의 통계지표를 제공하는 반면, 행정안전부는 72.7% 밖에 되지 않았음. 또한 PDF 단독 제공의 경우에도 행정안전부(20.5%)와 기타 플랫폼(20.9%)의 비중이 비슷한 것으로 나타남

### ▮ 지방행정 관련 통계지표 현황: 지표 제공 유형 ▮

자료 제공 유형	자치입법권	자치조직권	자치행정권	합계
EXCEL, CSV 등 가공 가능한 형태의 자료 제공	53 (53.0%)	174 (79.1%)	33 (84.6%)	260 (72.4%)
HWP 형태의 자료 제공 (PDF 형태의 파일 함께 제공 포함)	15 (15.0%)	16 (7.3%)	2 (5.1%)	33 (9.2%)
PDF 단독 제공	27 (27.0%)	22 (10.0%)	4 (10.3%)	53 (14.8%)
웹사이트 상에서 단독 제공	5 (5.0%)	8 (3.6%)	0 (0.0%)	13 (3.6%)
합 계	100 (100.0%)	220 (100.0%)	39 (100.0%)	359 (100.0%)

\* 자료: 김필·전대욱·주희진·이경은·김해솔(2022).



## 승인 통계

- 승인통계는 중앙행정기관, 지방자치단체 및 「통계법」 제 18조에 의하여 지정된 통계작성지정기관에서 작성한 통계로 신뢰성이 높으며, 지정통계와 일반통계로 구분됨
- 지정통계(「통계법」 제3조 제2호, 「통계법」 제17조)는 정부의 각종 정책의 수립·평가 또는 다른 통계의 작성 등에 널리 활용되는 통계로서 통계작성기관의 신청에 따라 통계법 제17조에 따른 지정을 받은 통계임(통계청, 2022)
- 현황 분석 결과, 승인통계는 총 359개 지표 중 158개(44.0%)로, 그 중 일반통계가 136개(37.9%), 지정통계가 22개(6.1%)로 나타남
- 승인통계의 비중이 가장 낮은 분야는 자치입법권(14개, 14.0%)이었으며, 가장 높은 분야는 자치조직권(134개, 60.9%)이 해당함

지방행정 관련 통계지표 현황: 승인통계, 일반통계, 지정통계 현황

분류	승인통계		비승인통계	확인되지 않음	합계
	일반통계	지정통계			
자치입법권	14 (14.0%)	0 (0.0%)	86 (86.0%)	0 (0.0%)	100
자치조직권	112 (50.9%)	22 (10.0%)	70 (31.8%)	16 (7.2%)	220
자치행정권	10 (25.6%)	0 (0.0%)	29 (74.4%)	0 (0.0%)	39
합계	136 (37.9%)	22 (6.1%)	185 (51.5%)	16 (4.5%)	359

\* 자료: 김필·전대욱·주희진·이경은·김해솔(2022).

03

## 지방행정 및 자치분권제도 통계 개선방안



### 전반적 개선방안

- 전반적으로, ①지표의 양적 부족, ②지표 체계의 효율성 부족, ③지표 제공 유형에 따른 편의성 부족, ④광역자치단체 중심의 지표 제공, ⑤자치입법권 분야의 승인통계 부족 및 지표 가공 가능성 부족 등이 문제로 드러남
- 향후 지방행정 및 자치분권 통계 체계 관련하여 ①자치입법권 및 자치행정권 관련 지표의 추가 개발, ②지표 제공 유형 및 범위의 개선을 통한 지표체계 비효율성 개선, ③신뢰성과 시의성을 동시에 달성할 수 있는 승인통계 제도의 활성화가 요구됨



### 분야별 개선방안

- 지방행정 및 자치분권 제도 관련 전문가 30인에게 각 분야별 통계 개선방안을 자문한 결과는 다음과 같음
- 자치입법권
  - ①승인통계의 비중이 낮아 지표의 제도화가 가장 시급한 분야이며, ②시스템적 지표 비효율성의 문제보다는 특정 자치단체에서 생산되는 일부 지표가 확산되어야 할 필요성이 존재함
  - 전문가들은 다른 분야에 비해 자치입법권의 신뢰성을 높게 평가하였으며, 접근성을 강화할 필요가 있다고 평가하였으므로 주민소환, 주민 소송 등에 대한 지표활용도를 높일 필요가 있음

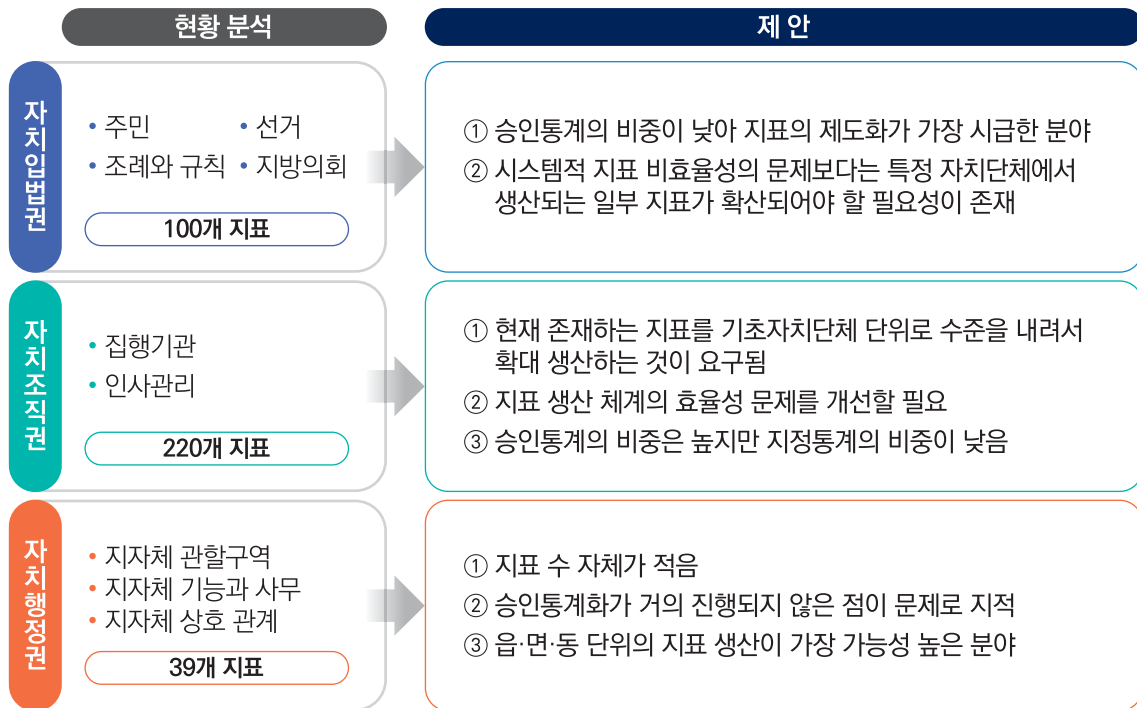
• 자치조직권

- ①현재 존재하는 지표를 기초자치단체 단위로 수준을 내려서 확대 생산하는 것이 요구되며, ②현재 지표가 생산되고 있지만 자치단체가 특정 불가능한 지표도 많기 때문에 지표 생산 체계의 효율성 문제를 개선해야 하며, ③승인통계의 비중은 높지만 지정통계의 비중이 낮다는 문제가 지적됨

• 자치행정권

- ①지표 수 자체가 적고, ②승인통계화가 거의 진행되지 않은 점이 문제로 지적되었으며, ③읍·면·동 단위의 지표 생산이 가장 가능성 높은 분야로 판단됨
- 전문가들은 자치행정권 중 지방자치단체 관할구역 관련 지표의 신뢰성·접근성·지표활용도를 높게 평가하였으며, 행정협의회 관련 지표의 접근성과 지표활용도가 떨어진다고 평가하였음

▮ 각 분야별 지방통계지표 현황 분석에 대한 제안 ▮



\* 자료: 김필·전대욱·주희진·이경은·김해솔(2022).

참고문헌

김정민(1995) 지역통계의 오차발생과 개선방안, 한국지역개발학회지 제7권 1호.  
 김필·전대욱·주희진·이경은·김해솔(2022) 지방행정 및 자치분권 제도 관련 새로운 통계지표체계 제안. 한국지방행정연구원.  
 통계청(2022) 2022년 국가통계 품질관리 매뉴얼.

내용문의

김 필 한국지방행정연구원 자치분권제도실 부연구위원(033-769-9871, kimfeel@krila.re.kr)