

1960년대 한국의 통계 발전과 지식 형성의 실천: 주한 통계 고문단(1958-1963)을 중심으로¹

조은주†

1. 들어가며

토마스 쿤(Thomas Kuhn) 이래로 많은 학자들은 일상적인 과학적 실천이 과학자들이 속한 세계는 물론 그들이 생산하는 지식 자체를 가능케 하거나 제약한다는 점에 주목해 왔다. ‘실천으로의 전환(turn to practice)’이라 칭해지기도 하는 이러한 경향은 특히 과학학(Science Studies)이나 과학 기술학(Science and Technology Studies, STS) 분야의 연구에서 발전해 왔다. 그러나 실천에 대한 이러한 관심은 거의 전적으로 자연 과학 분야에 한정되어 왔으며, 사회 과학 분야에 대해서는 상대적으로 최근에 이르러서야 관련된 논의가 시작되고 있다.²⁾

‘사회’에 관한 지식의 특정한 양태로서 사회 과학 혹은 사회적 지식(social knowledge)의 형성에 관한 기존의 연구들은 전형적으로 특정한 사상가(들)에 초점을 맞추어 그가 속한 지적 전통의 맥락에서 주요 문헌들을 통해 사유의 궤적에 접근하거나, 그 사상가가 속한 계급 및 집단의 경제적, 정치적, 이데올로기적 조건을 통해 사유의 기원을 추적하는 방식으로 이루어져 왔다.³⁾ 지식 사회학의 이러한

†명지대학교, echo1026@gmail.com

2) Charles Camic, Neil Gross, and Michèle Lamont, “Introduction: The Study of Social Knowledge Making,” Charles Camic, Neil Gross, and Michèle Lamont, eds., *Social Knowledge in the Making* (Chicago: University of Chicago Press, 2011), 1-41. 여기서 ‘실천’이 의미하는 바를 사회 이론의 맥락에서 다루고 있는 글로 하홍규, “실천적 전환에 대한 비판적 고찰”, *한국사회학* 48:1 (2014), 205-233을 참고.

3) 사회 과학이라는 용어는 18세기 후반에서 19세기 초에 걸쳐 일어난 인식론적 전환과 함께

전통적 접근은 암묵적으로 일종의 투입(input)-산출(output) 모델을 가정하는 것이라고 할 수 있다. 사상가의 관념과 사유를 그 물질적, 문화적 조건과 연결시켜 파악하는 작업도 의미를 가지지만, 이러한 투입-산출 모델은 투입과 산출 사이를 매개하는 실천의 차원을 광범위하게 간과하거나 누락시킨다. 최근 사회 과학과 인문학 분야에서 번져가고 있는 ‘실천으로의 전환’은 지식 형성의 역사에 대한 연구의 초점을 완결된 산물로서의 ‘과학’에서 다양하고(multiple) 다층적이며 다장소적인(multi-sited) 실천을 통해 이루어지는 지식 형성의 차원으로 이동시키고 있다.⁴⁾

이 연구는 1958년부터 1963년까지 한국에서 활동한 주한(駐韓) 통계 고문단(Statistical Advisory Group)을 중심으로 사회 과학의 중요한 한 분야이자 근대 국가의 핵심적인 기술적 요소(technical factor)라 할 수 있는 통계(학)(statistics)의 확립 과정을 살펴본다.⁵⁾ 사회에 대한 ‘과학’이나 ‘과학적’ 지식의 제도화는 반드시 학술적인 형태를 취하면서 이루어지는 것이 아니며, 국가의 정책이나 교육적 실천 등 학술적 목표로 환원되기 어려운 목적들이 사회적 지식이 제도화되는 과정에서 서로 결합하게 된다.⁶⁾ 1960년대는 한국에서 통계의 발전이 이 시기를 전후로 구분된다고 평가될 만큼 공식 통계(official statistics)가 제도적으로 확립하는 중요한 시기였으며, 양적 측면에서나 질적 측면에서 본격적인 발전이 이루어진 시기로 평가되고 있다.⁷⁾ 본격적으로 근대적 센서스(census)가 시작되고, 추계 인구가 처음 작성되어 국가 발전 계획 수립을 위한 기초 자료로 활용되었으며, 통계 관련 기관이 국가 기구 내에 제도화되고 통계법이 만들어졌을 뿐 아니라 각

부상한 것으로, 1790년대 프랑스에서 만들어져 영국과 스코틀랜드, 독일어권 지역으로 확산되었다. 이전까지 ‘자연’이나 ‘이성’ 등을 다루던 자연 철학과 도덕 철학은 물리학이나 화학, 생물학 또는 인류학, 경제학, 정치학, 사회학 등으로 대체되기 시작했고, 분화하는 학문들 사이의 일반 분모(general denominator)를 지칭하기 위해 등장한 것이 사회 과학이었다. 이와 같은 지식의 분화 과정은 저널이나 학회, 출판, 교육, 훈련을 둘러싼 제도 변화와 함께 일어난 것으로, 그 자체가 중요한 역사적 실천의 과정이자 효과였다고 할 수 있다. Björn Wittrock, Johan Heilbron, and Lars Magnusson, “The Rise of the Social Sciences and the Formation of Modernity,” Johan Heilbron, Lars Magnusson, and Björn Wittrock, eds., *The Rise of the Social Sciences and the Formation of Modernity: Conceptual Change in Context, 1750-1850* (Dordrecht: Springer, 1998), 1-33 중 1-4 참고.

4) Camic et al., “Introduction” (2011).

5) Michel Foucault, *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France 1977-1978* (New York: Picador, 2007), 104.

6) Peter Wagner and Björn Wittrock, “Analysing Social Science: On the Possibility of a Sociology of the Social Sciences,” in Peter Wagner, Björn Wittrock, and Richard P. Whitley, eds., *Discourses on Society: The Shaping of the Social Science Disciplines* (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1991), 3-22 on 4-5.

7) 김경중, “통계행정의 발전방향”, 『응용통계연구』 1:1 (1987), 1-11 중 1; 유홍림·김경태, “우리나라 통계행정 60년”, 『한국조직학회보』 5:2 (2008), 1-29 중 10.

대학에는 통계 학과가 신설되기 시작했다. 이러한 변화는 주한 통계 고문단의 활동과 밀접한 연관 하에서 이루어진 것이었다.

1960년을 전후해 한국에서 이루어진 통계 제도 및 통계 활동의 발전은 사회에 대한 과학적 지식 형성의 의미와 그 성격, 특히 근대 국가와 과학적 지식의 실천이 맺는 관계를 잘 드러낸다. 지금까지 통계에 관한 많은 연구들이 통계학의 방법론적 발전과 사회에 대한 ‘과학적’ 지식을 확보하기 위한 실천의 뒤엉킨 역사에 주목해왔다.⁸⁾ 특히 근대 국가의 필수적인 앎의 장치(apparatus of knowledge)이자 행정 장치(administrative apparatus)라는 통계(학)의 독특한 지위는 근대 국가와 과학의 관계에 관한 중요한 통찰을 제공해 왔다.⁹⁾ 이 논문은 사회에 대한 비(非)정치적이고 반(反)정치적인, 객관적이고 과학적인 지식의 확립이라는 공식 통계의 이상이 전개되는 과정을 1960년대 한국의 맥락에서 역사화하여 접근함으로써 사회 과학 지식 형성의 역사에서 나타나는 다층적 실천의 차원들과 그 효과를 포착해보고자 한다.

2. ‘서-베이스’리써취 회사’ 와 스튜어트 라이스

주한통계고문단은 국제연합한국재건단(United Nations Korean Reconstruction Agency, UNKRA)의 지원으로 미국 국제 개발처(USAID)의 전신인 대외 원조처(International Cooperation Administration, ICA)가 자금을 제공하면서 출발한 기구였다. 미 대외 원조처는 1958년에 미국의 통계 자문회사인 ‘서-베이스 리써취 회사’(Surveys & Research Corporation)와 체결하고 한국 통계의 개선을 위한 계약을 필요한 경비를 지원하기로 하는 한편, 이 회사가 설치하고 운영하게 될 통계 고문단을 위해 정부의 조직 행정 및 사업 활동을 망라하여 협조하도록 하는 계약을 한국 정부와 체결했다.¹⁰⁾ 이렇게 설치된 주한 통계 고문단은

8) John Irvine, Ian Miles, and Jeff Evans, *Demystifying Social Statistics* (London: Pluto Press, 1979); William Alonso and Paul Starr, *The Politics of Numbers* (New York: Russell Sage Foundation, 1987); Theodore M. Porter, *The Rise of Statistical Thinking, 1820-1900* (Princeton: Princeton University Press, 1988); Alain Desrosières, “How to Make Things Which Hold Together: Social Science, Statistics and the State,” in Wagner et al., eds., *Discourses on Society*, 195-218; Theodore M. Porter, *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life* (Princeton: Princeton University Press, 1996); Patricia C. Cohen, *A Calculating People: The Spread of Numeracy in Early America* (New York: Routledge, 1999).

9) Michel Foucault, *Security, Territory, Population*, 274-275.

10) 통계청, 「한국통계발전사(Ⅰ)—시대별 발전사」 (통계청, 1992), 298-299; 통계청, 「한국통계발전사(Ⅱ)—분야별 발전사」 (통계청, 1992), 45; 유홍림 · 김경태, “우리나라

1960년 인구 주택 국세 조사(센서스)를 위해 2년간 활동하기로 예정되어 있었으나, 이후 그 기간을 연장하여 1958년부터 1963년까지 총 5년간 활동하였다. 이승만 정권하에서 설치된 주한 통계 고문단은 4·19 이후 한국 정부에 첫 번째 종합 건의서를 제출하고, 5·16 군사 쿠데타 이후 박정희 정권하에서도 계속해서 한국 통계 전반에 걸친 광범위한 조사를 바탕으로 각종 구체적 개선안과 권고안을 작성하여 한국 정부에 제출하였다.

공식 통계의 확립 과정에 관한 여러 역사적 연구들은 그 과정을 주도한 인물들에 특별히 주목해 왔다. 이것은 통계가 이전 시대와는 다른 종류의 권한과 권위를 탄생시키고 이전과 다른 종류의 실천과 결합하는 새로운 유형의 지식이자 기술이었기 때문이다.¹¹⁾ 따라서 각국에서 통계 발전을 주도한 주요 인물들은 일종의 징후적 인물(symptomatic figure)이라고 할 수 있다.¹²⁾ 이안 해킹(Ian Hacking)은 프로이센에서 처음으로 통계국이 만들어지는 과정을 다루면서 크루그(Leopold Krug)나 호프만(Johann Gottfried Hoffman) 같은 인물들에 대해 상세히 기술하는데, 이는 이들이 부나 명성과는 무관하게 집적된 사안들에 대해 공적으로 해석하는 역할을 전담함으로써 국가의 상태를 기술하는 데 전력을 다하는 새로운 관료의 유형을 보여주기 때문이었다.¹³⁾

미국 센서스에 관한 헨나(Matthew G. Hannah)의 연구나 캐나다 공식 통계 확립의 역사에 관한 커티스(Bruce Curtis)의 연구에서도 이와 같은 새로운 관료 유형의 등장이 상세히 다루어진다.¹⁴⁾ 이들 연구는 미국에서 1870년 9차 센서스와 1880년 10차 센서스를 주도한 워커(Francis A. Walker), 캐나다에서 1871년 센서스를 주도한 따셰(Joseph-Charles Taché) 등에 대한 일대기적 접근을 통해 개인의 도덕적 차원이 아닌 탐구 방법에 근거한 속성으로서 공평무사(impartiality)라는 관념이 통계 관료의 중요한 요소로 출현하는 과정을 추적한다. 또한 “과학자-관료(scientist-official)” 유형이 새롭게 확립되는 역사적 과정에 대한 서술을 통해 전문적인 사회 과학자의 등장이 통계의 발전을 통치 프로젝트와 연결시키는 통치적 사고의 출현과 결합한 궤적을 잘 보여준다.¹⁵⁾

비슷한 맥락 하에 이 글에서 한국의 통계(학) 발전 과정에서 중요한 인물로

통계행정 60년”, 7.

11) Ian Hacking, *The Taming of Chance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

12) Matthew G. Hannah, *Governmentality and the Mastery of Territory in Nineteenth-century America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).

13) Hacking, *The Taming of Chance* (1990).

14) Hannah, *Governmentality and the Mastery of Territory*; Bruce Curtis, *The Politics of Population: State Formation, Statistics, and the Census of Canada, 1840-1875* (Toronto: University of Toronto Press, 2001).

15) Hannah, *Governmentality and the Mastery of Territory*, 60-61; Curtis, *The Politics of Population*, 238-273.

주목하는 스튜어트 라이스(Stuart A. Rice)는 한국인이 아닌 미국인 학자이자 관료 출신이라는 점에서 특징적이다. 여기서 핵심은 라이스라는 한 인물에 대한 전기적 정보가 아니라 그를 통해 드러나는 구조적 속성이다.¹⁶⁾ 라이스는 신생 독립국인 한국은 물론 일본에서도 전후 공식 통계 체계의 확립에 주도적인 영향을 미친 인물이었다. 앞서 미국 대외 원조처(ICA)와 주한 통계 고문단 계약을 맺었던 미국의 서-베이스·리써취 회사는 유엔 통계 위원회 및 통계처(Statistical Commission and Statistical Office) 설립을 주도했던 라이스가 은퇴 후 설립한 회사로, 애초의 명칭이 그의 이름을 딴 것[Stuart A. Rice Associates]이었을 정도로 라이스의 지배적인 영향력 하에 있었던 조직이다.

1889년 미네소타에서 출생한 라이스는 1912년 워싱턴 대학(University of Washington)을 졸업했다. 대학생 시절부터 각종 정치 활동과 사회 운동에 적극적으로 참여하면서 시애틀과 뉴욕 등지에서 여러 단체의 운동가로 일했고,¹⁷⁾ 1920년에는 시애틀 지역에서 농민 노동당(Farmer-Labor Party)¹⁸⁾의 사무총장(executive secretary)을 맡아 활동했다.¹⁹⁾ 그러나 이 농민 노동당 활동은 농민과 산업 노동자, 화이트칼라 노동자 간의 분열과 함께 몰락하게 되었다. 농민 노동당의 실패 이후 라이스는 뉴욕으로 돌아가 컬럼비아 대학교(Columbia University) 사회학과 대학원에 입학했다. 학부 시절 정치 활동을 하면서 공학에서 정치학으로 전공을 바꿨던 그가 다시 사회학으로 전공을 바꿔 대학원에 진학한 것은 “실패에 대한 자백이자 환상(illusion)으로부터 벗어나기 위한 모색”이었다.

라이스는 사회학을 통해 “편견을 버리고 무엇이 이 세상을 ‘돌아가게(tick)’ 만드는지 배우고 싶었다. 보여줄 수 있는 근거들과 객관적인 분석만을 추구하고, ... 진리를 찾고 그 결과를 취하고 싶었다.”²⁰⁾ 그가 박사 학위 논문을 쓰던 1920년대는 사회 과학의 제도화가 마무리되던 시기로,²¹⁾ 그의 지도 교수였던 기딩스(Franklin Henry Giddings)는 실증적 방법을 강조하면서 미국 사회학을 철학의 한 분과(a mere division)에서 조사 과학(research science)으로 전환시키는 데 기여한 인물이었다.²²⁾ 라이스는 기딩스의 지도 하에 “미국 정치에서의 농민과 노동자

16) Ibid.

17) Margo J. Anderson, “Stuart Arthur Rice,” (version 5) *StatProb: The Encyclopedia Sponsored by Statistics and Probability Societies*, <http://statprob.com/encyclopedia/StuartArthurRICE.html> (2015. 10. 1 접속).

18) 농민 노동당에 대해서는 다음을 참조. Richard M. Valelly, *Radicalism in the States: The Minnesota Farmer-Labor Party and the American Political Economy* (Chicago: University of Chicago Press, 1989).

19) Elbridge Sibley, “Stuart Arthur Rice, 1889-1969,” *The American Statistician* 23:4 (1969), 47-48 on 47.

20) Ibid., 47. 강조는 인용자.

21) Wagner and Wittrock, “Analysing Social Science” (cit. n. 5), 6.

22) 미국 사회학의 역사적 맥락에서 기딩스의 위치를 살펴볼 수 있는 논의로는 다음을 참조할 것.

(Farmers and Workers in American Politics)”라는 논문으로 1924년 사회학 박사 학위를 받는데, 이 논문은 정치 행위를 통계적으로 분석한 “역사적 (landmark)” 연구로 평가받았다. 과거에 “젊은 선동가”였던 스튜어트 라이스는 이렇게 “실용적 이론가”로 변모하게 되었다.²³⁾

라이스는 다트머스 대학교(Dartmouth College)를 거쳐 펜실베이니아 대학교(University of Pennsylvania)에서 1940년까지 사회학과 통계학 교수를 지냈다. 사회학자로서 그는 사회 과학 연구 협의회(Social Science Research Council)에서 여러 위원회와 이사회의 구성원으로 활동했으며, 시카고 대학교 출판부에서 $\square$ 사회 과학 방법론(Methods in the Social Sciences) $\square$ 을 출판하는 등 활발한 저술 활동을 하였다. 특히 통계 자료에 대한 요구가 급증하던 1930년대에 라이스는 미국 통계 협회(American Statistical Association) 회장, 정부 통계 및 정보 서비스 위원회(Committee on Government Statistics and Information Services, COGSIS) 의장 대행, 미 센서스청(U.S. Census Bureau) 부소장(assistant director)으로 동시에 재직했다. 1936년에 대통령 명령으로 중앙 통계 위원회(Central Statistical Board)가 만들어지자 위원장(Chair and Executive Head)을 맡았고, 4년 뒤 위원회가 미 연방 예산국(Bureau of the Budget)의 부처로 통합된 후 1955년 은퇴할 때까지 미 연방 예산국의 통계 관련 부국장으로 재직했다.

한 마디로 라이스는 “1920년대 이래 [미국의] 사회 통계와 정부 통계의 발전을 요약하는” 인물이었다.²⁴⁾ 그는 “학생 운동가이자 급진 정치 정당의 젊은 활동가에서 사회 활동가로, 사회학을 전공하는 학생이자 선생으로, 이어 통계학자이자 통계 정치가(statistical statesman)로의” “진화(evolution)”를 전형적으로 보여주는 인물로 평가된다.²⁵⁾ 19세기 중반까지 서구에서 분리되기 어려울 정도로 뒤섞여 있었던 사회 개혁(social reform)과 사회에 관한 지식은 이후 연구와 교육이 대학을 통해 조직적으로 통합되고 대학이 정치 기구와 지속적으로 연결되면서 과학적 진전(advance)에 대한 지향과 긴밀히 결합하게 되었다.²⁶⁾ 라이스는 20세기 전반기 미국에서 사회 개혁에 대한 열망이 과학적 진보에 대한 열정적 지향과 결합하는 것을 보여주는 동시에, 전문적인 사회 과학자가 새로운 유형의 관료의 이상이 되는 역사적 과정을 보여주는 중요한 사례다.

또한 사회 과학의 제도화가 마무리되던 1920년대부터 근대 사회 과학의 전성기를

“Franklin Henry Giddings, March 23, 1855—June 11, 1931,”

http://www.asanet.org/about/presidents/Franklin_Giddings.cfm (2016. 3. 1 접속);

Peter T. Manicas, “The Social Science Disciplines: The American Model,”

Wagner, et al., eds., *Discourses on Society* (cit. n. 5), 45-72 on 63-66.

23) Sibley, “Stuart Arthur Rice, 1889-1969,” 47.

24) Ibid., 47-48.

25) Ibid., 47.

26) Wagner and Wittrock, “Analysing Social Science” (cit. n. 5), 4-5.

이룩한 1960년대까지는 사회 과학의 역사적 전환기로, 라이스는 바로 이 전환을 드러내는 인물이었다.²⁷⁾ 특히 이 전환기를 거치는 동안 미국 사회 과학의 분과 구조가 서구 세계에 성공적으로 확산되면서 하나의 모델로 간주되게 되었다는 점이 중요하다.²⁸⁾ 미국 사회 과학의 전문화된 지식과 제도 및 실천은 2차 대전 종전 이후 세계 각 지역에 광범위하게 확산되는데, 라이스는 그 과정에서 중요한 역할을 담당했다. 2차 대전 종전과 함께 전후 재건이나 발전을 위한 통계 수요가 급증하면서 1945년 이후 라이스는 대부분의 시간과 에너지를 외국 정부의 통계 자문에 사용했다. 유엔 설립 당시 라이스는 거의 단독으로 유엔 통계 위원회 및 통계처 (Statistical Commission and Statistical Office)를 만들었으며, 초대 의장이 되었다. 1955년 은퇴 후 서-베이스·리췌취 회사를 설립한 라이스는 이 회사를 통해 전후 서유럽 여러 정부의 통계 자문을 맡았으며, 1958-1963년 맥아더의 요청으로 미군정 하에서 일본의 통계를 재구성하는 활동을 주도했고,²⁹⁾ 비슷한 시기인 1958-1963년 주한 통계 고문단을 통해 한국 정부의 통계 자문을 맡았다.³⁰⁾

한국의 사회 과학에 있어 라이스의 영향은 주한 통계 고문단의 공식 활동에만 국한되지 않는다. 주한 통계 고문단 활동이 종료된 후에도 라이스는 한국과 지속적으로 관계를 이어갔다. 1968년에는 약 2,000여 권의 책을 서울 대학교 인구 발전 연구소(현재 서울 대학교 사회 발전 연구소)에 기증했다. 또한 “입양”³¹⁾으로 기록된 이유가 가능될 정도로 다수의 한국인을 후원했던 라이스는 주한 통계 고문단 활동을 통해 인연을 맺게 된 젊은 관료들이나 젊은 학자들을 포함해 여러 한국인의 미국 유학을 지원하는 등 전폭적인 후원을 계속했다.³²⁾ 1969년에 청와대는 “한국 통계 시스템 전반을 확립하고 근대화하는 데 뛰어난 공헌을 했으며, 대한민국의 근대 통계 시스템을 신뢰할 수 있도록 정확하게 만들어 한국인들로부터 존경을 받게

27) Ibid., 6.

28) Peter T. Manicas, “The Social Science Disciplines: The American Model,” Wagner et al., eds., *Discourses on Society* (cit. n. 5), 45-72; Wagner and Wittrock, “Analysing Social Science” (cit. n. 5), 7.

29) 관련 자료로 다음을 참조. Laura Hein, “Statistics for Democracy: Economics as Politics in Occupied Japan,” *Positions* 11:3 (2003), 765-778; Scott O’ Bryan, *The Growth Idea: Purpose and Prosperity in Postwar Japan* (Honolulu: University of Hawaii Press, 2009).

30) Sibley, “Stuart Arthur Rice, 1889-1969” (cit. n. 18), 48; H. L. Dunn, “Stuart A. Rice, 1889-1969,” *Review of the International Statistical Institute* 37 (1969), 332-334.

31) Sibley, “Stuart Arthur Rice, 1889-1969” (cit. n. 18), 48

32) 라이스 부부는 미국에 가는 여행 경비나 혼인 예식 비용을 부담하는 등 자신들이 후원하는 한국인들을 “한국인 자식들(our Korean sons and daughters)”로 여겼고, 후원받는 한국인들 역시 라이스 부부를 “미국인 부모(American parents)”로 여겼다고 기록되어 있다. “Oral History Interview with Mrs. Stuart A. Rice,” <http://www.trumanlibrary.org/oralhist/rices.htm> (2016. 3. 1 접속).

되었다” 는 점을 기념하여 라이스에게 대한민국 국민 훈장 동백장을 수여하였다.³³⁾

라이스가 이끄는 서-베이스 ` 리써취 회사는 주한 통계 고문단 활동을 통해 한국의 각종 통계 기구 및 통계 제도, 통계 활동 전반에 걸친 실태 조사를 진행했다. 그들은 통계 관련 각종 정부 회의에 배석하고 연관 업무를 수행하는 관료들을 인터뷰하였으며, 한국 통계의 현황을 광범위하게 검토했다. 그 결과는 서한의 형태로 총리나 장관을 비롯한 고위 관료들에게 전달되기도 했고, 평가와 개선안을 담은 각종 건의서로 출간되기도 했다. 1960년 11월에 제출된 한국 통계 개선책: 대한민국 정부에 대한 건의서, 1961년 7월에 핏제랄드(James S. Fitzgerald)의 주도하에 작성된 한국 통계 간행물의 정비책: 대한민국 정부에 대한 건의서, 1962년에 통계 전문 용어 1,734개를 해설하여 출간한 통계 용어집, 1962년 2월에 제출된 한국의 표본 조사 기관: 대한민국 정부에 대한 건의서 등은 당시 한국 통계의 실태와 문제점, 개선안을 광범위하게 다루고 있는 주요 자료들이다. 또한 주한 통계 고문단은 한국 통계 기관들의 활동에 대한 개괄적인 평가와 한국 통계의 전망이 담긴 보고서를 미국에 제출하기도 하였다.³⁴⁾

3. 근대적 통치 기구와 전문 관료

주한 통계 고문단의 활동은 지식과 제도, 실천 전반에 걸쳐 한국 통계(학)의 발전에 중요한 전기를 마련했다. 주한 통계 고문단 활동이 본격적으로 이루어지기 시작할 당시 한국의 통계는 “통계 조사의 객체도 정립되지 못했던 초보적인 단계”³⁵⁾였으며 통계 활동 자체가 “미미할 뿐 아니라 ... 여러 기관에서 산발적으로 수행되면서 체계적인 조정 없이 작성”³⁶⁾되고 있는 상태였다고 평가된다. 한국 통계의 역사를 정리하여 발간한 통계청의 한국통계발전사(I)——시대별 발전사는 주한 통계 고문단의 활동이 센서스를 비롯한 조사 결과와 통계 자료들을 “단순한 숫적 사실을 결합” 하는 것에서 “상호간의 연관성을 구체적으로” 분석하는 차원으로 발전시킨 중요한 계기였으며, 이를 통해 비로소 “정부 수립 후 10개년간의 국가 발전의 구상을 파악할 수” 있게 되었다고 평가하고 있다.³⁷⁾

앞서 언급한 것처럼 주한 통계 고문단은 일차적으로 1960년 센서스를 위해 설치된 기구였는데, 주한 통계 고문단의 자문에 따라 시행된 1960년 센서스는

33) Ibid.

34) 유홍림 · 김경태, “우리나라 통계행정 60년” (각주 6), 9.

35) Ibid.

36) 김경중, “통계행정의 발전방향”, 응용통계연구 1:1 (1987), 1-11 중 2.

37) 통계청, 한국통계발전사(I)——시대별 발전사 (각주 9), 298-299.

“통계 제도가 획기적인 변화를 거치면서 정착”³⁸⁾되고 “전문 통계인의 양성에도 힘을 기울이기 시작” 한 계기이자 “진정한 근대적인 인구 센서스를 시작하는 분수령”³⁹⁾이었다고 평가된다.⁴⁰⁾ 1960년 센서스를 앞두고 제출된 주한 통계 고문단의 건의안에 따라 한국 정부는 1959년 2월 10일 국세 조사 위원회의 설정에 관한 대통령령을 제정하여 국무 회의에서 통과시켰고, 이 위원회를 중심으로 1960년 인구 주택 국세 조사를 실시한데 이어 1961년 2월 1일에는 농업 국세 조사를 실시했다.⁴¹⁾ 1960년 인구 주택 국세 조사는 전국적으로 약 10만 명의 조사원을 활용하여 최초로 조사원 면접을 통한 타계식 조사를 실시했으며, 집계 단계에서 20%의 표본 집계 방법을 도입하고, 총 조사의 정확도를 평가하기 위한 사후 조사(post enumeration survey, PES)를 실시했다.⁴²⁾ 또한 주택 조사를 처음으로 포함하였고, 상주(de jure) 인구를 최초로 적용했으며, 미국 대외 원조처(ICA) 후원으로 IBM사의 펀치 카드 시스템(Punch Card System, PCS)을 도입해 최초로 전산 처리가 이루어진 센서스였다.⁴³⁾

주한 통계 고문단은 1960년 센서스 뿐 아니라 대한민국 정부 각 부처에서 담당하는 통계 업무에 관한 광범위한 실사를 바탕으로 한국 통계의 개선안을 작성하여 한국 정부에 여러 차례 제출하였다. 주한 통계 고문단이 한국 정부에 권고한 사항들은 한국 통계 전반을 아우르는 종합적 개선책은 물론 통계 간행물의 정비, 통계 용어의 통일안, 표본 조사의 기술적 자문에 이르기까지 통계에 관한 제반 문제를 망라하고 있었다. 주한 통계 고문단은 일반 목적의 통계를 통계국으로 집중하고, 농림부 소관 통계를 개선하며, 기타 통계 기관 사무 기능의 한계를 설정할 것, 중앙 표본 조사 기관과 IBM 시설을 관리할 한국 통계 자료 정리소를 창설하고 통계 조정 기관을 설치할 것, 국세 조사 위원회를 통계 위원회로 개편하고 이상의 내용을 통계 제도로 확립하기 위해 통계법을 제정할 것, 그리고 대학에 통계학과를 신설하고 통계 전문가를 양성할 것 등을 권고했다.⁴⁴⁾ 이와 같은 내용은 **통계 활동을**

38) 송문섭, “공식통계의 과거 · 현재 · 미래”, 『한국통계학회논문집』 8 (2001), 21-26 중 22.

39) 김민경, “인구주택총조사의 발전과 향후과제”, 은기수 · 조순기 · 황명진 편, 『한국의 인구·주택—인구주택총조사 종합보고서』 (통계개발원, 2008), 25-55 중 27.

40) 김민경, “인구센서스의 발전과 특징”, 김두섭 · 박상태 · 은기수 편, 『한국의 인구 1』 (통계청, 2002), 21-48; 유홍림 · 김경태, “우리나라 통계행정 60년” (각주 6), 7-9.

41) 통계청, 『한국통계발전사(Ⅰ)—시대별 발전사』 (각주 9), 298-299.

42) 김태현, “인구총조사의 방법과 평가”, 『한국인구학』 20:1 (1997), 27-46 중 31.

43) 조은주, “인구통계와 국가형성: 1960년, 1966년 한국의 인구센서스를 중심으로”, 『한국사회학』 48:5 (2014), 137-172 중 144-149.

44) 주한통계고문단 · 서-베이스리췌취회사, 『韓國 統計의 改善策: 大韓民國 政府에 對한 建議書』 (서-베이스리췌취회사, 1960). 이 논문에서 인용하고 있는 주한 통계 고문단의 간행물은 모두 영어로 먼저 작성된 후, 경제 기획원의 전신이라 할 수 있을 부흥부의 공무원 출신 조이제의 번역으로 국역본과 함께 간행되었다. 이 논문에서 사용하는 인용문은 모두 국역본에 따른 것이다. 조이제는 ICA 자금을 의한 공무원 연수 프로그램으로 조지 워싱턴 대학에서 행정학

위한 근대적 행정 기구의 확립(통계국의 위상 정립과 통계법의 제정) 및 전문 관료의 양성에 대한 요구로 요약할 수 있다.

이와 같은 주한 통계 고문단의 권고는 실제 한국 통계 제도에 직접적인 영향을 미쳤다. 해방 후 미군정을 거쳐 대한민국 정부가 수립된 후 통계 업무는 공보처 산하의 통계국 소관이었으며, 1955년 내무부로 이전된 후 내무부 산하의 통계국이 담당하고 있었다. 주한 통계 고문단은 “통계국이 내무부에 예속되므로써 그 **기술적인 독립성 및 효율성에 있어서 저해를 받게**” 되는 것을 심각하게 우려하였다.

⁴⁵⁾ 따라서 “통계국의 독립을 확보” 하기 위해 “통계국을 내무부에서 분리시켜”

“어느 중립적인 위치로 전치시키” 거나, 통계 사무를 각 부처 내의 현재 위치에 존속시키더라도 “통계의 기획과 조정 및 관리를 위한 기관” 을 별도로 둬으로써 “경제 계획 기관과의 밀접한 관계를 맺을 수 있게” 할 것을 요구하였다.⁴⁶⁾

무엇보다도 통계국에 대한 “**정치적 및 비기술적 영향을 완전히 제거**” 하고 통계국에 강력한 “통계 조정의 권한을 부여” 하는 것이 핵심적인 과제임을 강조했다.⁴⁷⁾

1961년 군부 쿠데타 직후 정부 조직 재편 과정에서 경제 기획원이 설립되면서, 주한 통계 고문단의 권고에 따라 통계국은 경제 기획원으로 이관되었다. 통계국의 이전은 “통계 조정 및 관리에 대한” “통계 고문단의 건의안을 채택한 것” 이었으며, 주한 통계 고문단이 요구한 통계의 “조정 기능을 행사할 기관으로” 통계국이 결정된 것을 의미했다.⁴⁸⁾ 한국에서 통계 생산은 이 경제 기획원 조사 통계국의 신설과 함께 본격적으로 시작되었다고 평가되고 있다.⁴⁹⁾ 주한 통계 고문단은 “지도력은 위신의 문제에 밀접한 관계가 있” 으며 “내무부에 예속하였던” 이전의 통계국은 “그 위신이 대단히 저하되” 어 있어 문제가 심각했지만, “1961년도의 5·16혁명 이후 혁명 정부의 기구 개편에 의하여 통계국이 경제 기획원으로 이전됨으로써” “어느 정도 높은 지위를—적어도 잠재적이나마—획득함으로써 위신과 권한을 가지게” 되었다고 보았다.⁵⁰⁾

석사를 받고, 이후 스튜어트 라이스의 추천으로 시카고 대학에서 사회학 박사 학위를 받았다.

45) 주한통계고문단 `서-베이스리씨취회사, 韓國의 標本調査機關: 大韓民國 政府에 對한 建議書(서-베이스리씨취회사, 1962), 35. 강조는 인용자.

46) 주한통계고문단 `서-베이스리씨취회사, 韓國 統計의 改善策: 大韓民國 政府에 對한 建議書(서-베이스리씨취회사, 1960), 21. 강조는 인용자.

47) 주한통계고문단 `서-베이스리씨취회사, 韓國 統計刊行物の 整備策: 大韓民國 政府에 對한 建議書(서-베이스리씨취회사, 1961), 38. 강조는 인용자.

48) 주한통계고문단 `서-베이스리씨취회사, 韓國의 標本調査機關: 大韓民國 政府에 對한 建議書(서-베이스리씨취회사, 1962), 36.

49) 안정용 `이은정, “우리나라 국가통계 및 인력에 관한 고찰.” 韓國統計 10:1 (2005), 98-118.

50) 주한통계고문단 `서-베이스리씨취회사, 韓國의 標本調査機關, 36.

시기	주무 부서 및 소속 기관
1945년 8월-1948년 8월	미 군정
1948년 8월-1955년 2월	공보처 통계국
1955년 2월-1961년 7월	내무부 통계국
1961년 7월-1991년 1월	경제 기획원 (조사) 통계국
1991년 1월-	통계청

표 1. 해방 후 통계 주무 부서의 변천

통계 업무가 경제 기획원으로 이관된 이듬해인 1962년 1월 15일에는 통계에 관한 기본 법령인 통계법이 제정되었다. 통계법 제정은 주한 통계 고문단이 한국의 통계 개선을 위해 요구했던 핵심적인 사항이었다. 주한 통계 고문단은 자신들이 제시한 모든 건의안의 목적이 “건전하고 효율적인 한국 통계 제도를 확립하는 데 있” 으며, “이러한 통계 제도의 확립에 요구되는 가장 중요한 절차는 … 한국 통계법의 제정으로 마련” 된다고 보았다.⁵¹⁾ 통계의 수집이 만들어 내는 막강한 관료적 기구(machinery)는 단지 정보를 제공하는 기능을 담당하는 것이 아니라 근대 국가 권력의 핵심적인 테크놀로지의 일부가 된다.⁵²⁾ 통계법은 여러 기관에서 분산적으로 수행하고 있던 통계 업무의 조정과 개선 및 발전을 위한 모든 실행의 권한을 경제 기획원 장관에게 부여하였다. 이것은 경제 기획원 산하의 조사 통계국을 통계의 생산뿐 아니라 국내의 통계 활동 전반의 조정 및 체계화를 담당하게 만드는 강력한 제도적 장치였다.⁵³⁾

통계국의 경제 기획원 이관이나 통계법 제정은 통계 업무를 담당하는 근대적 관료 기구의 확립을 의미하지만, 이와 같은 새로운 성격의 행정 기구와 제도가 실질적으로 작동하기 위해서는 새로운 유형의 관료가 필요하다. 이런 점에서 주한 통계 고문단은 “불행히도 “오월 혁명” 이후 여덟 달이 지난 이 때 통계국이 기술적 능력에 있어 고도로 급속히 발전할 것이라는 통계 고문단의 희망은 실현되지 않았다” 고 평가하면서, 국가 재건 최고 회의에 의해 통계법이 제정되고 통계 조정의 절대적인 권한을 경제 기획원 장관에게 부여하였음에도 불구하고 “통계법의 시행에 요구되는 인적 구성” 의 개선이 이루어지지 않고 있으며 “통계법에 의하여 이루어질 업무의 개념을 통계국” 이 “충분히 인식하지 못하였다” 고 심각하게 우려하였다.⁵⁴⁾ 주한 통계 고문단은 “통계 작성과 통계 도표 작성의 습관은 한국

51) 주한통계고문단 ‘서-베이스리췌취회사, 韓國 統計의 改善策’, 39.

52) Ian Hacking, “How should we do the history of statistics?,” *The Foucault Effect: Studies in Governmentality: With Two Lectures by and an Interview With Michel Foucault* (Chicago: University of Chicago Press, 1991), 184.

53) 조은주, “인구통계와 국가형성,” (각주 42), 152-153.

54) 주한통계고문단 ‘서-베이스리췌취회사, 韓國의 標本調査機關’, 36.

정부의 행정에 깊은 뿌리를 박고 있으나 이는 통계의 사용에 관한 분별이 없는, 대부분 이 방면에 훈련을 받지 못한 직원에 의하여” 이루어진 것으로,

“방문객들에게 좋은 인상을 주기 위한” 용도에 불과하며 그것을 작성하는 직원들조차 “형식적이며 흥미 없는 일”로 여겨 “용이한 방법을 찾아” “떼워 버리는 일로 여기고 있다”고 평가하였다.⁵⁵⁾

주한 통계 고문단은 통계의 중요성 및 통계 전문가에 대한 한국 국민과 정부의 인식이 모두 변화해야 함을 여러 차례 강조하면서, “통계 전문가에 대한 봉급을 인상함으로써 기술적 전문 분야를 추구하려는 사람들의 연구를 권장”해야 하며,⁵⁶⁾

“일류의 실력을 가진 통계가가 정부 또는 민간 기관을 위하여 봉사할 때 이들에 대한 급여와 사회적 품위는 학계 및 기타 공공 기관의 저명한 인사들과 동등하게 취급되어야 한다”고 역설했다.⁵⁷⁾

한국에서는 통계 담당자에 일반 국민과 고위 관료들의 인식이 비교적 낮은 까닭에 발전성이 있는 사람들이 통계 분야에 종사하는 것을 꺼려하는데 이러한 현상은 특히 정부 기관에서 현저하다. 공무원이 통계 기관으로 전임되는 것은 왕왕 좌천으로 간주되어 왔다. 통계 업무가 주는 공무원으로서의 기회와 지적매력은 도외시하고도, 현재의 유능한 공무원들에게 통계 업무에 종사하도록 하는 아무런 자극도 주어지지 않았다. 이것은 한국 통계 발전에 있어서의 가장 큰 장애가 되고 있다. 통계 담당자에게는 높은 지위와 이 지위에 수반하는 봉급을 지급하여야 된다. (중략) 이러한 기관에 종사하는 유능한 직원에게는 이들의 가치있는 전문적인 봉사를 위하여 승진의 기회를 주어야 하며 무기한 그 직위를 보장하여야 한다.⁵⁸⁾

통계 담당자의 지위와 봉급, 사회적 위신에 대한 이 같은 특별한 강조는 수치 그 자체에 전념하는 정부 부처의 등장이 특별한 유형의 지식, 새로운 유형의 기술, 계량화된 정보를 수집하고 체계화하고 이해하는 능력을 전제로 하며, 동시에 이와 같이 새로운 종류의 업무를 수행할 새로운 유형의 관료, 새로운 종류의 권한, 새로운 유형의 권위의 탄생과 결합해야 한다는 점과 연관된다.⁵⁹⁾ “통계 담당자가 하는 일이 사회적인 인식을 받지 못한다면 필요한 통계 자료를 구득함에 있어 아무런 진척도 볼 수 없게 된다”는 주한 통계 고문단의 우려는 이와 같은 인식을 드러낸다.⁶⁰⁾

해킹은 최초의 통계 전담 국가 기구였던 프로이센의 통계국 국장 호프만이 베를린 대학교 교수로 동시에 재직했다는 사실에 주목하면서, 이를 통계국이 과거의

55) 주한통계고문단 ‘서-베이스리썬취회사, □ 韓國 統計刊行物の整備策□, 9.

56) 주한통계고문단 ‘서-베이스리썬취회사, □ 韓國의 標本調査機關□, 38.

57) 주한통계고문단 ‘서-베이스리썬취회사, □ 韓國 統計의 改善策□, 6.

58) 주한통계고문단 ‘서-베이스리썬취회사, □ 韓國의 標本調査機關□, 6.

59) Hacking, *The Taming of Chance*, 29-33.

60) 주한통계고문단 ‘서-베이스리썬취회사, □ 韓國 統計의 改善策□, 5.

질서와는 전혀 다른 기구가 되었음을 나타내는 중요한 근거로 해석한 바 있다.⁶¹⁾ 수치를 전담하는 새로운 유형의 관료는 전문적 지식과 과학적 실천을 통해 국가 주도의 새로운 지식, 실천, 제도의 확립과 결합한다. “통계학은 수학과 밀접한 관계를 가지는 학문” 이자 “경제학, 사회학 및 공공 정책의 수립에 있어서 뿐만 아니라 물리학, 천체 물리학, 천문학 기타 자연 과학의 새로운 제 분야의 발달에 있어서 필수 불가결한 과제”⁶²⁾라는 주한 통계 고문단의 역설은 이 새로운 유형의 제도적 실천이 전문적인 과학적 지식과 불가결하게 결합해야 한다는 점을 강조하는 것이라고 하겠다. 이러한 맥락에서 주한 통계 고문단은 각 대학에 통계 학과를 신설할 것을 권고하였고, 통계를 담당하는 관료들의 해외 유학 및 연수를 지원하는 한편 보다 체계적인 훈련을 한국 정부에 요청하였다.⁶³⁾ 이에 따라 1963년에 고려 대학교에 한국 최초의 통계 학과가 신설되는 것을 시작으로 각 대학에 통계 학과들이 설립되기 시작했다.

한국에서 열린 최초의 통계학 대회 역시 주한 통계 고문단이 철수하던 즈음에 5년간의 주한 통계 고문단 활동을 기념하기 위한 목적으로 개최되었다.⁶⁴⁾ 1963년 5월 11-12일에 열린 이 최초의 통계학 대회에서는 “황무지와 다름 없는 우리나라 통계 분야에 있어서 후진성을 탈피하려면 지금 무엇이 가장 필요한가에 관하여 사계(斯界) 전문가 사이에 진지한 토론이 전개” 되었고, 통계 발전을 위한 구체적 방안으로 ‘한국 통계 학회(가칭)’를 구성하기로 결정하였다. 이렇게 학회 구성 준비 위원회를 구성한 후,⁶⁵⁾ “통계 학리 연구의 위탁과 장려, 여러 통계 조사의 지원, 통계에 관한 국내외 자료의 수집 등을” 사업 계획으로 하는 대한 통계 협회가 설립되었다.⁶⁶⁾

4. 통계적 가독성: 누가 무엇을 보는가

앞에서 살펴본 주한 통계 고문단의 활동은 근대 국가의 특유한 가독성(legibility)의

61) Hacking, *The Taming of Chance*, 29-33.

62) 주한통계고문단 · 서-베이스리씨취회사, 韓國 統計의 改善策, 5-6.

63) 같은 책, 39; 유홍림 · 김경태, “우리나라 통계행정 60년” (각주 6), 8-9.

64) 최초의 한국 통계학 대회는 이만갑을 운영 위원장으로, 박한식, 변형윤, 이규하, 권이혁, 조완규, 정량은, 이지호, 김광식, 최지훈을 운영 위원으로 하여 구성되었다. “후진성 타개의 길 모색—연 2일의 통계학 대회 성료(盛了).” 日本 동아일보, 1963. 5. 13, 5면; “학자 26명이 참가—11일부터 통계학대회,” 日本 경향신문, 1963. 5. 9, 5면; “실무 · 학문적으로 연구—통계학대회 스케줄 결정,” 日本 동아일보, 1963. 5. 10, 6면.

65) 학회 구성 준비 위원회는 서울대 의대 보건 대학원 권이혁 교수가 간사장을 맡고 서울대 문리대 최지훈 교수가 주무 간사를 맡았다.

66) 통계청 자료에는 대한 통계 협회가 1963년 3월에 발족하였다고 기재되어 있으나 오류인 것으로 보인다. 통계청, 韓國통계발전사(Ⅱ)—분야별 발전사(각주 9), 51. 대한 통계 협회는 초대 회장 이은복, 부회장 홍성해, 그리고 이만갑, 양재모, 강오전, 오홍근을 이사로 하여 구성되었다. 이후 2008년에 한국 통계 진흥원으로 명칭을 변경하여 현재에 이르고 있다.

장치로서 통계가 읽는 주체와 읽히는 대상 사이의 관계를 어떻게 형성해내는가의 문제를 잘 보여준다.⁶⁷⁾ 주한 통계 고문단은 한국의 통계 현황을 진단하면서 단지 통계에 국한되지 않는 한국 사회 전반의 문제를 지적하고 비판하였다. 특히 한국 국가의 후진성, 즉 정부나 관료 기구의 조직 및 운영 방식의 후진성과 함께 한국 국민들의 낙후한 의식 수준이 지적되었다. 주한 통계 고문단은 “한때 쇄국주의를 표방하던 나라”인 대한민국이 “지금은 현대 국가로서 세계의 국가 가족의 일원으로 참여하려고 애쓰고 있”으나 “이러한 전환은 점증하는 고통을 수반”하고 있다고 평가하면서, “한국이 열망하는 현대화와 경제 성장을 이룩하기 위하여는 보다 나은 통계가 필요하”며 “통계는 … 한국의 장래를 기획하는 데 있어서 특히 중요”하다고 역설하였다.⁶⁸⁾ 그럼에도 불구하고 한국에서는 “통계 자료의 수집이라는 것이 세상 사물의 인과와 아무런 연관을 갖지 않는 어떤 마술적인 의식의 성질을 띤 것”으로 여겨지고 있는데, 이것은 “의심의 여지없이 **일본의 통치에 의해서 얻어진 유산물임이 틀림이 없**”으며, “**왜정 당시의** 엄폐된 목적에 필요한 정보의 수요에서부터 시작된 것”이라고 지적하고 있다.⁶⁹⁾

앞서 언급한 바와 같이 라이스가 이끄는 서-베이스리씨취 회사는 일본의 전후 통계 체계 수립에 참여하면서 한국에서와 마찬가지로 일본 통계 개선을 위한 자문 활동을 벌였다. 주한 통계 고문단은 일본에서 통계의 발전이 이루어지지 못한 핵심적 이유가 통계 자료의 생산에도 불구하고 “방대한 자료를 취급하는 데 있어서 **수학과 기술을 적용하지 못하였다**”는 점에 있음을 지적하면서, 서방 국가들에서는 수학과 기술의 적용이야말로 “통계학과 통계 행정을 재편하고 있”으며 “정부와 산업계에 대한 이러한 영향은 거의 혁명적인 것”이라고 강조한다.⁷⁰⁾ 여기서 통계는 단지 근대 국가의 행정 장치가 아니라 수학과 기술 등 과학의 발전과 결합한 전문적인 앎의 장치라는 점에서 이전 시대와도 다르고 동시대의 다른 국가 기구들과도 다른 특징을 갖는다.

이것은 국가의 새로운 역량과 역할을 의미하는 것인 동시에, 이러한 국가의 면모는 국민들의 의식과 습성을 변형시켜 내는 핵심적 요인이 된다. 주한 통계 고문단은 “수, 량, 용적의 개념, 환연하면 통계적 사고 방식에 대한 국민적 특색”을 “통계에 대한 의식(statistical mindedness)”이라 명명하면서, “**통계에 대한 의식**이 강한 국가에서는 개인이나 단체를 막론하고 여하한 문제의

67) James C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition have Failed* (New Haven: Yale University Press, 1998). 이 책에서 스코트는 사회의 가독성을 증진시키는 것이 근대 국가의 통치술의 핵심이었다고 지적하고 있지만, 읽는 주체로서의 국가와 읽히는 대상으로서 사회가 읽는다는 실천 그 자체의 효과라는 점을 간과하고 있다.

68) 주한통계고문단 ‘서-베이스리씨취회사, 韓國 統計의 改善策’, 머리말.

69) 같은 책, 9. 강조는 인용자.

70) 같은 책, 8. 강조는 인용자.

해결에 있어” “추측 사고” 나 “습성” 이 아니라 “사실에 의하여 인도되도록 하는 것” 이 가능하며, 이 통계에 대한 의식이야말로 “통계 개선을 위한 묘판” 이라고 역설한다. “통계에 대한 의식이 강한 사람” 은 “어떤 일에 관한 중요한 결정을 내리기 전에 그 사태에 관한 진실을 찾으려고” 애쓰며, 특히 “국가가 정확한 자료를 필요로 하고 있는 것을 인식하고 있으므로 정부 통계 조사의 설문에 진실히 응답한다.”⁷¹⁾ 따라서 ‘통계에 대한 의식’ 의 발전 없이는 통계의 발전이 불가능하다.

「통계에 대한 의식」 은 가장 평범한 일에 있어서라도 과학적인 의미에 있어서의 사실에 입각하여 사고하는 습성이라고도 부를 수 있다. 통계에 대한 의식을 갖춘 사람들은 수락할 수 없는 관념이나 신념에 도전하여 증거의 제시를 요구한다. 그들은 수나 분량, 계산 방법이나 추산 방법에 관하여 물을 것이다. 이런 사람들은 통계에 대한 의식이 없는 동료들에게는 귀찮게 생각될 것이나 사회적 생활에 있어서나 개인적 거래에 있어서 과오를 범하는 일은 적을 것이다.⁷²⁾

위의 인용문에서 보듯이, 수락할 수 없는 관념이나 신념, 추측이 아닌 사실에 입각하여 사고하는 습성, 사태에 관한 진실을 토대로 해서만 중요한 결정을 내리는 성향, “수나 분량, 계산 방법이나 추산 방법” 에 근거한 “과학적” 태도야말로 통계의 개선을 위한 조건이자 그 결과라고 주한 통계 고문단은 역설하였다. 이것은 통계의 개선이 단지 행정 기구의 재편과 유능한 관료의 양성에 머무는 것이 아니라, 평범한 사람들의 행위(conduct)를 어떻게 변화시키고 이끌어낼 것인가 (conduct)의 문제, 즉 이른바 통치성(governmentality)의 차원과 직결되어 있었음을 보여주는 것이다.⁷³⁾

이를 위해 통계 고문단은 “효율적인 사고 방식의 변화가 전 국민에게 침투되지 않으면 안 된다. 이것은 지적 객관성의 탐구와 합리적 사고의 습성을 고등 교육을 통하여 뿐만 아니라 국민 학교와 중학교에서도 배양시켜 주어야 한다는 것을 의미한다” 고 지적하면서, 통계의 개선을 위해 수학적, 합리적 사고를 초·중등 교육 과정을 통해 “배양” 해야 한다고 권고하였다. 구체적으로, “배열, 분포 상태, 도수 분포, 평균 및 상관 관계와 같은 여러 가지 초보적 통계개념은 초등 학교 학생들에게도 용이하게 이해될 수 있” 으므로 “이런 개념은 산술의 초기적 수업과 더불어 교과 과정에 유용하게 포함” 되어야 한다고 지적하였다.⁷⁴⁾

국가 차원의 통계적 실천의 후진성 뿐 아니라 통계와의 관련을 통해 드러나는

71) 같은 책, 4-5. 강조는 인용자.

72) 같은 책, 7. 강조는 인용자.

73) Foucault, *Security, Territory, Population* (cit. n. 8).

74) 주한통계고문단 ‘서-베이스리췌취회사, 韓國 統計의 改善策’, 7-8.

국민적 습성의 후진성에 대한 이러한 진단 및 개선안은 미개와 문명, 비서구의 후진성과 서구의 발전 사이의 대비라는 전제 위에서 기술되는 것이었다. 한국 통계의 종합적인 개선안을 다루는 통계 고문단 보고서의 상당 부분은 서방 국가들—주로 미국, 이따금 영국—의 예를 대비시킴으로써 한국 통계의 후진성과 낙후성을 지적하는 방식으로 전개되었다. 가령 “**원시 사회**를 지배했던 비합리적 사고 방식을 완전히 불식한 국민은 아직 없지만 고도로 경제가 발달된 **선진국**의 국민들은 결정을 합리적 판단을 기초로 하여 짓” 고 있음을 언급하면서 “미국에서는 매일 작은 큰 결정을 내리는 데에 지침이 되는 통계 자료에 의하여 다소라도 영향을 받지 않는 사람은 하나도 없을 것이다. 일간 신문을 통하여 옳든 그르든 통계를 보지 않는 성인은 아마 없을 것이며 의식적이든 무의식적이든 이를 일상 회화에 인용하지 않는 성인은 거의 없을 것” 이라고 서술한다.⁷⁵⁾ 아래의 두 인용문은 이와 같은 대비를 전형적으로 드러내주고 있다.

미국에서는 통계 사무를 사업 운영상의 기본적 요소로서 인정하지 않는 정부의 기관이나 산업체나 상사는 거의 없다. 정부 각 성은 각기 해당 분야에 있어서 국민들의 필요로 하는 것을 측정하고 이런 필요를 충족하려는 노력의 결과를 측정함으로써 법적 의무를 수행한다. 산업별 조직체에서는 자기의 산업에 대한 전망을 경쟁 상대의 그것과 비교하며 통계가 제시하여준 새로운 기회에 대하여 회원의 주의를 환기시킨다. 개인 기업체는 그들이 속한 산업의 생산량을 검토하고 또 시장조사를 통하여 새 지역에 대한 확장 또는 신제품 소개의 가능성을 시험해본다. 미국인으로서 알든 모르든 간에 통계의 영향을 받지 않는 사람은 아마도 하나도 없을 것이다. 제2차 세계 대전 말기에 런던(London)의 □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ (Economist)가 장래의 세계는 통계에 의하여 지배된다고 예언한 것이 급속히 적용되어 가고 있다.⁷⁶⁾

원시인은 현실과 비현실을 구별하는 데 곤란을 느꼈다. 예를 들면 꿈속에서 이웃 사람이 그를 살해하려고 하였다면 그 잠에서 깨어나자마자 그는 그 이웃 사람을 살해할려 하지 않으면 안 된다. 문명인들도 사실을 알려는 노력도 없이 풍문이나 억측 혹은 편견에 따라서 왕왕 이와 비슷한 행동을 한다. (중략) [한국 사람들은] 아직도 여러 가지 중요한 문제에 있어서 미신이나 마술에 대한 믿음이나 그 밖에 여러모로 불합리 주의에 의하여 영향을 받고 있다.⁷⁷⁾

위의 두 인용문에서 나타나는 “미국” 과 “원시인” , 문명과 문명 이전, 발전과 미발전 사이의 대비는 차크라바티가 말하는 역사주의(historicism)의 인식론을

75) 같은 책, 4.

76) 같은 책, 2.

77) 같은 책, 5-7.

드러낸다.⁷⁸⁾ 역사주의는 근대성과 자본주의가 서구에서 시작되어 세계로 확산해간다는 사고의 구조에 근거해, 역사적 시간 그 자체를 서구와 비서구 사이에 존재하는 문화적 거리의 척도로 삼는다. 불균등 발전을 통해 타파되지 않고 남은 나머지(remnant)를 시대 착오(anachronism)로 간주하며, 현재성을 결여하는 미신적인 동시대인들을 역사적 시간의 이전 단계로 간주하는 것이다.

여기서 문명 이전의 시대 착오가 문제가 되는 것은, ‘사회’를 읽어내기 위한 자유주의적 실천으로서 근대 사회 과학의 지적 실천이 통계적 가독성이 낮은 제3세계의 공간에서 작동하기 어렵기 때문이다. 이른바 “인구학적 타자(the demographic Other)”인 제3세계를 읽어내기 위한 시도는 세계를 인식 가능한 공간(knowable place)로 바꿔내기 위한 실천으로서의 의미를 갖는다.⁷⁹⁾ 19세기 이후 전개된 “통계 국제주의(statistical internationalism)”는 이와 같은 맥락에서 전개된 것이라고 할 수 있다.⁸⁰⁾

주한 통계 고문단의 활동은 제3세계의 인구학적 타자성이 야기하는 불가해의 상황을 완화하고 통계적 가독성을 증진시키기 위한 실천과 결부되었다. 주한 통계 고문단은 “모든 통계표 및 도표의 표제, 열두[列頭], 단두[段頭], 눈금 등을 영문과 국문으로 나타내야” 하며 “가급적 통계 간행물의 문장 내용을 영역하고 현재 발간되고 있는 영문은 개량되어야 한다”고 지적하였다. “통계 자료를 한국어로만 계속 발행한다는 것은 한때 이 나라가 표방한 쇄국주의적 상태로의 후퇴를 의미”하는 것이기 때문이다. 특히 “한국 통계는 한국이 열망하고 있는 것을 실현하는 데 원조할 수 있는 입장에 있는 사람들에게 전달될 수 있어야” 하므로, “영터리 영어”를 허용해서는 안 된다.⁸¹⁾ 여기서 “한국이 열망하고 있는” 것을 “원조할 수 있는 입장”은 물론 서구—보다 정확히 말해 미국—을 뜻하는 것이다.

주한 통계 고문단의 단장인 테핑은 1961년 1월 25일에 국무 총리에게 서한을 보내 “대한민국 정부의 통계 업무 개선에 있어서 하나의 근소하면서도 중요한 사항은 한국의 고유 명사(예—지명)를 로오마자로 음역하는 데 있어서의 표준이 있어야” 한다는 점이며, “엄격히 표준화한 음역법이 없는 한 (중략) 혼동을 초래하게 될 것”이라고 지적한다. 그는 한 예로 3개 정부 기관에서 사용하고 있는

78) Dipesh Chakrabarty, *Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference* (Princeton: Princeton University Press, 2000); 조은주, “비서구의 자기인식과 역사주의: 한국의 가족계획 사업을 중심으로”, *국 사회와 역사* 98 (2013), 121-153.

79) Greenhalgh Susan, “The Social Construction of Population Science: An Intellectual, Institutional, and Political History of Twentieth-Century Demography,” *Comparative Studies in Society and History* 38:1 (1996), 26-66 on 27.

80) Curtis, *The politics of population* (cit. n. 14), 17-19.

81) 주한통계고문단 ‘서-베이스리취회사, 韓國 統計刊行物の 整備策’, 20.

발전소의 지명을 비교한 일람표를 덧붙이고 있다(표 2).⁸²⁾

내무부 통계국 통계 월보	대한 전업 한국 전력 통계 월보	상공부 상공 월보
Yeongweol	Yongwol	Yongwol
Danginri #1	Tanginri #1,2	Tang In Ri No.1
Masan	Masan	Ma San
Samcheok	Samchok	Sam Ghok
Danginri #2	Tanginri #3	Tang In Ri No.2
Hwacheon	Hwachon	Hwa Chon
Cheongpyeong	Chongpyong	Chongpyong
Seomjingang	Chilbo	Chil Bo
Boseong-Gang	Posung Kang	Bo Sung Kang
Unam	Unam	Un Am
Goesan	Kwaesan	Koe San

표 2. 한국 통계에서 기관별 지명 영문음역의 예시

출처: 주한통계고문단-서-베이스리써취회사, 『韓國 統計刊行物の 整備策』, 31.

각종 통계표와 도표의 표제, 열두, 단두, 눈금은 물론 모든 통계 간행물을 영역하고 현재의 영문은 개량하며 고유 명사의 영문 표기를 모두 통일시켜야 한다는 이 같은 주한 통계 고문단의 요구는 앞서 언급한 것처럼 일종의 타자적 공간으로서 제3세계의 인식 불가능한 대상을 인식 가능한 공간으로 전환시키기 위한 가독성의 요구라고 할 수 있다. 한국은 읽히는 대상으로서의 타자성을 적극적으로 받아들이고 서구 사회에 자신의 가독성을 높임으로써, 한국이 열망하는 것을 원조 받을 수 있으며 읽는 주체인 서구와의 동시대성을 획득할 수 있게 된다. 아래 인용문에서 보듯 한국이 “국제적 통계 사회에 참가할 야망”을 실현시키고 “국제 과학 공동 사회”의 “구성원 자격을 인정받기” 위해서는 “통계 전문가와 통계 기관 자체의 통계적 업적과 성숙” 외에 다른 지름길이나 간단한 방법이 존재하지 않는 것이다.

한국은 다른 방면에 있어서와 같이 통계에 있어서도 세계 국가 가족의 일구성원이 되어가고 있다. 한국을 국제적 통계 사회에 참가할 야망을 갖고 있는 모든 사람들에게 솔직한 주의를 환기시켜야 할 일이 있다. 지름길은 존재하지 않는다. 한국이 국제 과학 공동 사회에 이써서의 구성원 자격을 인정받기 위하여는 한국의 통계 전문가와 통계 기관 자체의 통계적 업적과 성숙에 의존할 길밖엔 없다. 이런 성숙을 달성하는 데에 간단한 방법은 존재하지 않는다. 발전은 순서를 따라

82) 같은 책, 31.

이루워져야 한다.⁸³⁾

통계(statistics)가 문자 그대로 국가에 관한 국가의 지식(the state's knowledge of the state)을 의미한다고 할 때, 그것은 자국만이 아니라 다른 국가들의 인구와 자원, 생산, 통상 등에 관한 지식을 뜻하는 것이기도 하다. 다시 말해 통계는 자국에 관한 지식인 동시에 다른 국가에 관한 지식의 성격을 가진다. 이런 점에서 통계는 서로 다른 나라들의 기술적 배치(technological assemblages) 사이의 접합점(hinge)이 된다.⁸⁴⁾ 다시 말해, 대한민국이라는 신생국에 관한 지식이 타국, 즉 서방의 여러 나라들과 특히 미국에 가독성 있게 전달되는 문제는 통계라는 지식 및 제도, 실천의 성격과 연관되는 중요한 것이다. 냉전 질서와 국제 원조 체제 하에서 제3세계 신생 독립국인 대한민국의 통계에서 이는 핵심적인 문제였다.

5. 마치며

1950년대 말부터 1960년대 초 미국의 원조로 설치된 주한 통계 고문단의 활동은 식민 지배와 내전을 거친 빈곤한 신흥 독립국이었던 한국에서 사회의 실재를 과학적이고 객관적으로 파악하고자 하는 근대 국가의 실천 모델이 확립되는 과정에 중요한 영향을 미쳤다.⁸⁵⁾ 이 논문은 주한 통계 고문단의 활동을 통해 통계 관련 관료 기구의 변화와 함께 새로운 법률이 만들어지고 새로운 유형의 관료가 양성되며 새로운 형태의 지식이 국가 통치의 핵심에 자리하게 되는 역사적 과정과 그 의미를 살펴보았다.

주한 통계 고문단을 구성하여 활동한 서-베이스리씨취 회사의 라이스는 20세기 미국 통계의 발전을 요약하는 징후적 인물로, 사회 개혁에 대한 열망이 사회에 대한 과학적 지식의 이상과 결합하는 양상을 전형적으로 드러내는 사례다. 특히, 라이스는 유엔 설립과 함께 유엔 통계 위원회 초대 의장을 역임한 후 일본과 한국의 국가 통계 수립 과정에 참여하면서 미국의 발전된 과학적 기술을 비서구 사회에 도입하는 일종의 문명화 임무를 적극적으로 실천한 인물이었다.⁸⁶⁾ 그가 이끈 주한 통계

83) 주한통계고문단 '서-베이스리씨취회사, 韓 國 統計의 改善策', 8.

84) Foucault *Security, Territory, Population* (cit. n. 8), 315; 조은주, “인구통계와 국가형성,” (각주 42), 165.

85) 조은주, 같은 글, 138-140; 조은주, “인구의 자연성과 통치의 테크놀로지: ‘가족계획어머니회’를 둘러싼 통치-과학의 관계를 중심으로,” 韓 國 統計 38:4 (2014), 181-207 중 196-201.

86) Michael Adas, *Dominance by Design: Technological Imperatives and America's Civilizing Mission* (Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard

고문단은 한국에서 통계국의 위상을 정립하고 통계법을 제정하는 등 통계 활동을 위한 근대적 국가 행정 기구를 확립하는 한편, 이를 위한 전문적인 과학자-관료 집단을 양성하는 데 중요한 역할을 담당했다. 이러한 과정을 거치면서 사회 과학의 전문적 지식은 새로운 유형의 관료의 이상, 새로운 유형의 공적 권위의 창출과 결합하게 되었다. 나아가 통계(학)의 발전이 읽는 주체와 읽히는 대상을 분리하고, ‘사회’를 읽어내는 자유주의적 실천으로서 근대 사회 과학의 지적 실천과, 읽히는 대상으로서 ‘사회’의 가독성의 증진을 의미한다는 점에서, 1960년대 한국의 통계 발전은 제3세계의 통계적 가독성과 인구학적 타자성이라는 역사적 맥락과 분리되기 어렵다.

주한 통계 고문단을 중심으로 이루어진 1960년대 한국의 통계 발전과 지식 형성의 실천에 접근한 이 논문은 사회 과학의 역사에 대한 연구와 관련해 다음과 같은 세 가지 주장을 제기하고자 한다. 첫째, 1960년대 이래 한국 통계의 발전은 한국의 행정 체계와 관료 시스템, 통치를 위해 필요한 지식의 성격과 이를 둘러싼 실천 전반의 변화를 가져왔다. 이 변화는 “정부의 통계 기관은 **기술적이며 비정치적인** 기구로 간주되어야 한다”⁸⁷⁾는 주한 통계 고문단의 명료한 주장이 함축하듯 비(非)정치적이고 기술적인 성격으로 인식되었고, 사회에 대한 보다 정확한 지식을 확보하기 위한 과학의 적용과 발전으로 받아들여졌다. 아프리카 남부 레소토의 발전 프로젝트에 관한 인류학 연구에서 퍼거슨(James Ferguson)은 제3세계 발전 프로젝트를 ‘반(反)정치 기계(anti-politics machine)’로 명명하 바 있다.⁸⁸⁾ 레소토의 사례를 통해 퍼거슨은 제3세계 발전 프로젝트가 실패로 귀결될 수밖에 없었던 여러 과정들에 주목하고 있기는 하지만, 발전 프로젝트의 성공이나 실패 여부를 떠나 발전의 장치(development apparatus) 그 자체가 관료적인 국가 기구를 강화하고 확장하며 이 과정을 탈정치화하는 효과를 가져온다는 점에 주목할 필요가 있다. 1960년대 이후 한국에서 통계는 기술적(technological)이고 비정치적인 새로운 국가 역할과 전문적이고 객관적인 과학의 발전, 양자의 결합을 의미했다. 근대 국가와 지식의 관계를 동원이나 억압의 차원으로 완전히 환원시킬 경우 이 같은 탈정치의 정치, 반정치의 정치의 차원에 접근할 수 없다.⁸⁹⁾

둘째, 사회 과학의 역사에 대한 연구에서 기존의 투입-산출 모델은 지식 형성의 과정에서 나타나는 다층적인 실천의 차원들을 포착하기 어렵게 만든다. 사회 과학의

University Press, 2006).

87) 주한통계고문단 ‘서-베이스리쑤취회사, 韓國 統計의 改善策’, 6. 강조는 인용자.

88) James Ferguson, *The Anti-Politics Machine: “Development,” Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994).

89) Nikolas Rose, “Governing by Numbers: Figuring out Democracy,” *Accounting, Organizations, and Society* 16:7 (1991), 673-692.

역사는 엄격한 의미에서의 학문 영역만이 아니라 경제 데이터나 보고서, 인구학적 정보, 범죄나 혼인, 고용, 주택, 생활 만족도에 관한 통계, 여론 조사나 유권자 분석, 심리 평가와 시험 결과에 이르기까지 사회 과학자 뿐 아니라 각종 전문가들이 여러 형태로 생산해내는 사회적 지식과 연관된다. 이 과정에서 인식론적 원칙이나 인지적 도식, 이론적 모델, 개념적 가공물은 물론 기술적 도구, 방법론적 절차, 암묵적 이해와 물질적 장치를 비롯해 다양한 지식 형성의 기술 및 도구가 사용되며, 이와 같은 지식 형성의 다기한 실천들이 사회 과학의 역사를 구성하게 된다고 할 수 있다.⁹⁰⁾ 따라서 사회 과학의 역사는 단일한(monolithic) 분과 학문이 발전하는 궤적으로 서술될 수 없으며, 이와 같은 다장소적이고 다차원적인 지적 실천들이 결합하는 양상에 주목할 필요가 있다.

셋째, 1960년대 한국의 통계 발전은 미국이 주도한 발전 프로그램의 맥락과 분리되기 어렵지만, 이 과정은 단지 미국의 요구가 한국에서 일방향적으로 수용되고 확산되는 과정이 아니었다. 20세기 미국에서 진행된 전문화와 함께 1960년대 거대 사회 과학(big social science)이 출현하면서 지구화된 형태의 보편적 근대 사회 과학이 전성기를 맞이함에 따라, 사회 과학의 실천은 연구 및 교육 활동, 조직적 형식, 역할의 구조와 양식적 행위(modal behaviors) 전반을 아우르는 일종의 사업(enterprise)의 형태를 띠게 되었다.⁹¹⁾ 한국의 통계 발전은 바로 이 같은 사업적 형태의 지식 형성의 실천이 사회 개혁에 대한 열망, 사회에 대한 과학적 지식을 확보하고자 하는 의지와 결합하며 확장되는 과정이었다. 특히 이 과정에서 이루어진 1960년대 한국의 공식 통계의 발전은 사회에 대한 지식을 체계적으로 축적하고자 하는 강력한 국가의 의지의 산물이라기보다 오히려 한국에서 강력한 국가를 형성시킨 중요한 기제였다는 점에 주목할 필요가 있다. 근대 국가의 행정 체계와 관료 시스템, 근대적 국가 실천과 사회 과학의 지식-제도-실천이 결합하면서 전개된 1960년대 초 국가의 통치화(governmentalization) 과정은 군부 독재 하에서 이루어진 통치 체계의 합리화라는 일견 역설적인 문제를 드러내는 동시에, 국가에 의한 사회 과학의 동원이나 활용, 과학적 지식의 왜곡이나 오용이라는 차원을 넘어서서 사회 과학의 역사에서 지식과 권력의 문제를 어떻게 새롭게 문제화(problematization) 할 것인가의 과제를 제기해주고 있다고 하겠다.

90) Camic et al., "Introduction" (cit. n. 1).

91) E. T. Crawford, "The Sociology of the Social Sciences," *Current Sociology* 19:2 (1971), 5-39; Peter Wagner and Björn Wittrock, "Analyzing Social Science: On the Possibility of a Sociology of the Social Sciences," Wagner et al., eds., *Discourses on Society* (cit. n. 5), 3-22.

22 한국과학사학회지 제38권 제1호 (2016)

(투고: 2015년 10월 25일, 심사 완료: 2016년 4월 15일, 게재 확정: 2016년 4월 15일)

Statistics and Knowledge-Making Practices: Focusing on the 'Statistical Advisory Group' (1958-1963) in South Korea

CHO Eunjoo (Myongji University)

Abstract. This study approaches the establishment of official statistics in South Korea, focusing on the characteristics of statistics as modern knowledge, institution, and practice. Statistics constitutes a crucial part of modern administrative and knowledge systems necessary for government, an important task for newly independent states after World War II. This study highlights the deployment process in a postcolonial context and involvement with direct and indirect practices of the West, especially the US. Most statistical policies and institutional changes in the early 1960s were based on advice from the Statistical Advisory Group (SAG) in South Korea. SAG investigated the condition of Korean statistics thoroughly and composed a series of official reports for the South Korean government. Statistical development in the 1960s was one of the important factors that formed a strong state in South Korea. Furthermore, statistics as the state's knowledge of the state means knowledge for other states. The rise of official statistics in South Korea exhibits 'statistical internationalism' —a postcolonial project to change the Third World into a knowable place.

Keywords. statistics, Statistical Advisory Group, Surveys & Research Corporation, Stuart Rice