

## “ 정부기능분류(COFOG)의 체계적 고찰\* ”

### I 배경 및 문제점

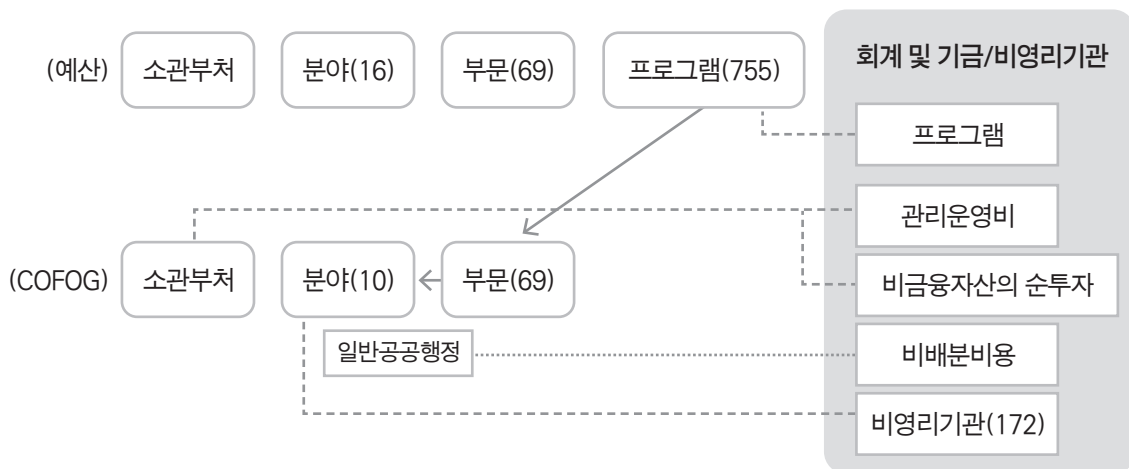
- (배경) 글로벌 재정위기를 경험한 이후 국가의 지속가능한 재정운영은 해당 국가의 재정당국뿐만 아니라 국제비교를 통해 국가간 재정상황을 모니터링하는 국제기구에서도 더욱 중요하게 자리매김하고 있음
  - 한 국가의 지속가능한 재정운영 상황을 모니터링할 수 있는 체계가 바로 정부재정통계(Government Finance Statistics: GFS)이며, 이는 각국의 재정 제도 및 상황을 비교 분석할 수 있는 유용한 지표임
  - 그 중에서 정부기능분류(Classification of Function of Government: COFOG)는 개별국가의 기능별 지출규모를 정확하게 파악할 수 있을 뿐만 아니라 국제적으로 비교가 가능한 지표체계라 할 수 있음
  - 최근에는 다양한 거시통계체계(SNA, PSDS, ESA, BPM6)가 GFS 체계로 통합되고 있는 추세이며, 정부재정 통계의 주된 매뉴얼 기능을 하고 있음
- (문제점) 우리나라는 공식적으로 COFOG 지표를 작성하지 않고 있는데, 이의 가장 주요한 이유는 COFOG 지표 산출과정에서 현금주의 방식의 지출규모와 발생주의 방식의 결산상 지출규모의 차이에서 나타나는 신뢰성의 문제 때문임
  - GFS 기준에 따르면 COFOG 지표는 일반정부 단위, 즉, 중앙정부와 지방자치단체를 합하여 발생주의 기준의 기능별 지출자료를 집계하여 보고하도록 규정하고 있음
  - 그러나 현재 공식적 집계와 보고가 이루어지지 않고 있으므로, 정합성 차원뿐만 아니라 국제비교 가능성 차원에서도 GFS기준에 근거하여 COFOG 지표를 작성하여 공식 발표 및 보고하는 것이 필요함
  - COFOG 지표가 재정건전성 및 유동성 관리에 유용한 지표임에도 불구하고 활용되지 않고 있음. 더불어 재정 전략 수립 및 전략검토의 수단으로 활용되지 못함

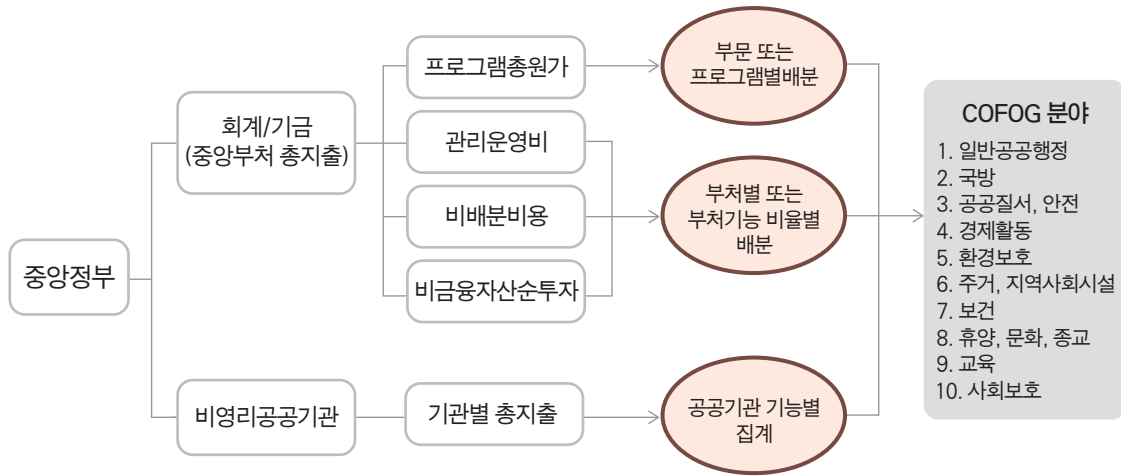
\* 본 보고서는 저자의 2015년도 기본연구과제 “정부기능분류(COFOG)의 체계적 고찰”의 내용을 요약·정리한 것임

## II 조사 및 분석결과

- ● (조사방법) COFOG에 관한 체계적 연구를 위해 중앙정부와 일부 지방자치단체의 2013회계연도 기준 결산자료를 활용하여 분석함
  - 정부부처를 통합한 디브레인(d-Brain) 결산자료, 지방자치단체의 이호조(e-Hojo) 결산자료를 바탕으로 COFOG 분류지표를 활용하여 분석함
  - 지방자치단체의 관리운영비 배분과 관련하여 세부대안을 논의하기 위해 일부 지방자치단체를 연구대상으로 함
    - 연구대상은 1개의 광역시, 1개의 시, 1개의 자치구(대구광역시, 대구광역시 중구청, 경기 부천시)로 설정하였고, 이들 자치단체의 이호조(e-Hojo) 통합재정통계 연차보고서를 활용함
    - 추가로 기초자치단체인 남원시와 그 하위 행정구역인 남원시 아영면과 산내면, 의성군 안계면은 담당공무원을 대상으로 핵심 업무에 관한 심층면접을 통해 COFOG 기능분류의 정합성을 검토함
- ● (분석결과 1) 현재 중앙정부는 프로그램 단위로 프로그램 총원가를 집계하고, 지방자치단체는 '부문' 단위로 프로그램 총원가를 집계하는 등 정부 간의 집계기준이 통일되지 않아서 이의 통일과 집계방식의 오류를 수정하는 것이 필요함
  - 중앙정부의 경우 현재는 프로그램 단위로 프로그램 총원가를 집계하고, 관리운영비, 비금융자산순투자자는 소관부처 단위로 집계하며, 비배분비용은 일반공공행정으로 집계하며, 비영리기관은 분야별로 집계하고 있음
    - 대안으로서 프로그램별 총원가를 산출한 후 '부문'단위로 집계할 필요가 있으며, 아울러 관리운영비, 비배분 비용, 비금융자산 순투자자는 부처 또는 부처기능의 비율규모로 배분하여 집계하고, 비영리 공공기관은 주된 기능별로 집계할 필요가 있음

[그림 1] 중앙정부의 COFOG 산출 과정(현재 / 대안)

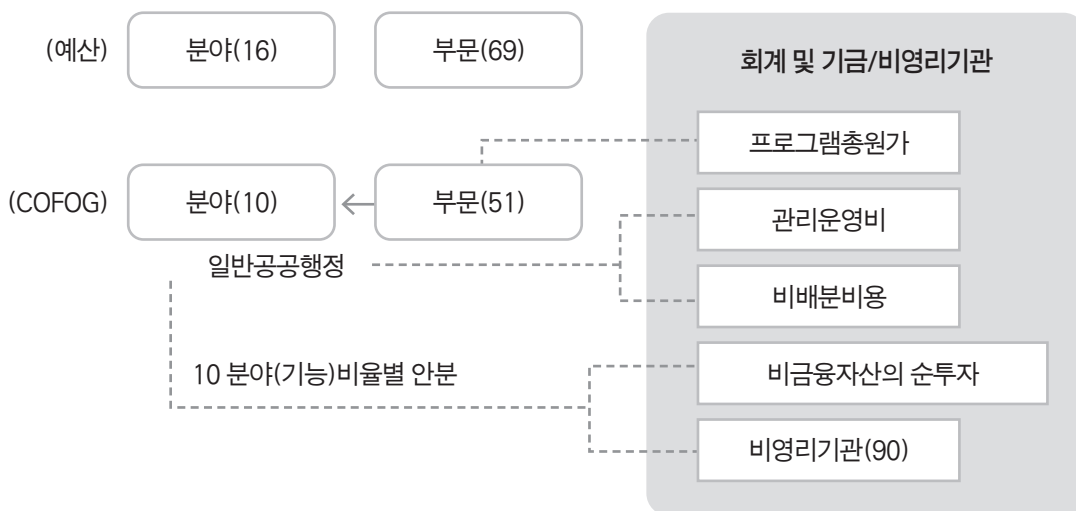


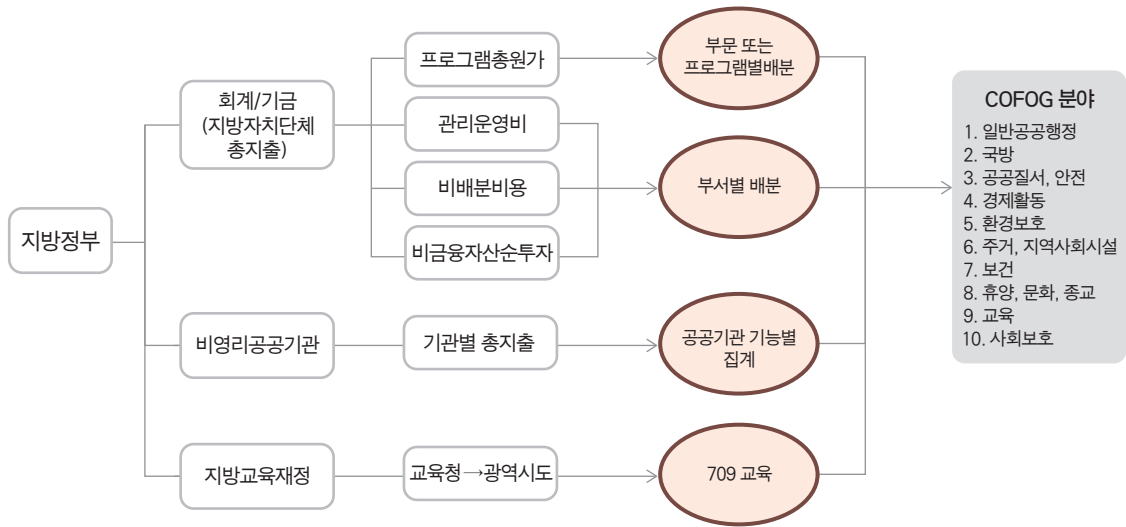


자료: 정성호 (2015), p.42, p.51.

- 지방자치단체의 경우, 현재는 ‘부문’ 단위로 프로그램 총원가를 집계하고, 관리운영비와 비배분비용은 일반공공 행정으로 집계하며, 비금융자산순투자자와 비영리기관별 총지출은 ‘분야’로 집계하고 있음
  - 대안으로서 지자체는 현재와 같이 부문단위로 집계하면 되고, 관리운영비, 비배분비용, 비금융자산 순투자의 배분은 부서(기능)별로 집계할 것과 비영리 공공기관은 중앙정부와 마찬가지로 주된 기능으로 집계할 필요가 있음
  - 특히, 지방자치단체의 비영리 공공기관 지출은 10개 기능별 규모에 비례하여 기계적으로 안분하고 있는데 이는 시급히 개선되어야 함

[그림 2] 지방자치단체의 COFOG 산출 과정(현재 / 대안)





자료: 정성호 (2015), p.42, p.51.

- (분석결과 2) 그 외 지방자치단체의 경우 이호조(e-Hojo)의 통합재정통계 연차보고서에서 자동집계되는 COFOG 지표는 인력운영비가 일반공공행정(701)으로만 집계되는 문제가 발생하고 있음
  - 인력운영비를 각 기능으로 재분류한 결과, 일반공공행정은 9.3% 과다 집계, 공공질서 및 안전은 46.2% 과소 집계되고 있음

〈표 1〉 대구광역시 2013회계연도 COFOG 통계(인건비 배분 후)

(단위 : 원, %)

GFS 코드	GFS 계정명	배분 전 합계 (A)	공통인건비 (B)	인건비 배분액 (C)	배분 후 합계 (D=A-B+C)	비율 (A/D×100)
7	총경비	7,624,240,670,632	269,731,412,715	269,731,412,715	7,624,240,670,632	100.0
701	일반공공행정	1,724,755,142,142	269,731,412,715	123,515,140,690	1,578,538,870,117	109.3
702	국방	0	0	0	0	0
703	공공질서 및 안전	75,196,720,203	0	87,717,936,795	162,914,656,998	46.2
704	경제활동	1,397,700,924,621	0	13,770,154,140	1,411,471,078,761	99.0
705	환경보호	226,144,633,826	0	2,798,880,790	228,943,514,616	98.8
706	주택 및 지역사회 시설	416,093,583,562	0	15,477,857,910	431,571,441,472	96.4
707	보건	229,707,873,316	0	6,019,037,350	235,726,910,666	97.4
708	레크리에이션, 문화, 종교	186,240,244,028	0	13,603,823,430	199,844,067,458	93.2
709	교육	413,765,430,490	0	0	413,765,430,490	100.0
710	사회보호	2,954,636,118,444	0	6,828,581,610	2,961,464,700,054	99.8

자료: 정성호 · 김완희 (2015), p.102

- (분석결과 3) 중앙정부와 지방자치단체가 비영리공공기관의 총지출을 집계하는 과정에서 그 공공기관의 주된 기능으로 지표집계를 하는 것이 타당한지에 관해서는 세밀한 분석이 요구됨

### Ⅲ 정책제언

- COFOG 지표의 공식적 작성을 전제로 정부기능분류의 합리적 대안을 제시함과 동시에 그 활용방안을 탐색함
- (정책제언 1) 중앙정부와 지방자치단체의 COFOG 분류체계를 비교 분석한 후 COFOG 지표 산출대안과 그 활용방안 모색하는 것이 요구됨
  - COFOG 지표를 작성할 경우 중앙정부는 '부문'이나 '프로그램' 단위로 COFOG 지표를 집계할 수 있으며, 지방자치단체는 '부문' 단위의 COFOG 지표를 산출하고 있는데, 통계의 작성단위를 일치시키는 것이 필요하며, 실무적인 문제로 개편이 어려울 경우 단기적으로는 현행 체계를 유지하면서 COFOG 지표를 작성하기 위해서는 다음 내용이 고려되어야 할 것임
    - 첫째, 중앙정부와 지방자치단체가 동일한 '부문' 단위에 기초한 COFOG 지표를 산출할 필요가 있으며, 다만 예산편성과 결산단계를 연계할 대안으로 부문코드(등급코드 5자리)를 추가하여 활용할 필요가 있음

〈표 2〉 예산 편성 및 결산 시 COFOG에 따른 부문2 추가(예시)

〈예산 편성〉 현행체계에 부문추가								
소관	회계명	회계	계정	분야	부문	부문2	프로그램	프로그램명
교육부	사립학교교직원 연금기금	84	0	080	083	71020	6000	사립학교교직원 연금제도 및 기금 운용

〈결산〉 현행체계에 부문추가					
소관	분야명	부문명	부문2	프로그램	프로그램명
교육부	사회복지	공적연금	71020	6000	사립학교교직원 연금제도 및 기금 운용

자료: 정성호 · 김완희 (2015), p.98

- 둘째, 지방자치단체는 자동으로 COFOG 지표를 산출할 수 있지만 여러 가지 오류가 존재하며, 중앙정부는 자동으로 산출되는 시스템이 존재하지 않으므로 디브레인(d-Brain)시스템에서 자동 집계되도록 시스템을 개선할 필요가 있음

● ● (정책제안 2) 한국의 특수성을 고려한 COFOG-K 운영(안)을 제안함

- 최근 사회현상을 반영해서 고령화 등 사회문제에 대한 대응전략 수립뿐 아니라 지속가능한 정책 수립을 위해 사회보호(710)분야 중 노령(7102)부문에서 공적연금을 분리하여 관리할 것을 제안함
  - 공적연금을 제외한 실질적인 사회보호(710)분야의 정부지출 통계는 복지 관련 정책결정시 필요한 자료로 활용이 가능함
- 내부관리 목적의 COFOG-K(안) 지표를 활용하여 기능별 재정지출추이를 분석함과 동시에 재정정책 수립 및 결정의 근거자료로 활용할 수 있음

〈표 3〉 적용가능한 COFOG-K(안)

GFS COFOG	COFOG-K	비고
1. 일반공공행정	1. 일반공공행정	
2. 국방	2. 국방	
3. 공공질서 및 안전	3. 공공질서 및 안전	
4. 경제활동	4. 경제활동	
5. 환경보호	5. 환경보호	
6. 주거 및 지역사회개발	6. 주거 및 지역사회개발	
7. 보건	7. 보건	
8. 휴양, 문화, 종교	8. 휴양, 문화, 종교	
9. 교육	9. 교육	
10. 사회보호	10. 사회보호 - 질병 및 장애 - 노령 - 유족 - 가족 및 자녀 - 실업 - 주거 - 기타 미분류 사회적 배제 - 사회보호 R&D - 기타 미분류 사회보호	COFOG 노령부문에서 공적연금항목을 분리, 공적연금분야로 신설
-	11. 공적연금 - 사립학교교직원연금 - 군인연금 - 공무원연금 - 국민연금운영	공무원·군인연금, 사학연금 등 프로그램예산체계의 공적연금부문 (083) 해당

자료: 정성호 · 김완희 (2015), p.115

## IV 기대효과

- (기대효과 1) 국제기준에 부합하는 정합성을 가진 COFOG 지표를 산출함으로써 해당 국가의 재정상황 뿐만 아니라 국가 간 비교가 가능한 지표를 통해 국제적 신뢰도와 우리나라의 상대적 재정상황을 파악할 수 있음
  - 공식적인 COFOG의 통계 작성을 전제로 현행 예산 프로그램체계를 개편하는 것도 고려할 수 있으며 이를 통해 COFOG 통계 산출 과정의 정합성을 제고할 수 있음
- (기대효과 2) 내부 관리적 활용을 위해 COFOG-K(안)를 활용하여 대응전략 수립뿐만 아니라 지속가능한 정책 수립에 활용될 수 있음
  - 내부관리목적의 COFOG-K(안) 지표를 활용하여 기능별 재정지출추이를 분석함과 동시에 재정정책 수립 및 결정의 근거자료로 활용
- (기대효과 3) 궁극적으로 COFOG 지표의 산출은 기능별 재정지출규모를 정확히 파악하게 하고 재정 건전성 및 유동성 관리에 유용한 지표로 활용될 수 있음
  - COFOG 지표는 사전적으로 재정전략 수립 및 전략검토의 수단으로 활용할 수 있으며, 사후적으로 기능별 지출의 효과를 정확히 분석하여 재정건전성을 관리하는 수단으로 활용할 수 있음
  - 신뢰할 수 있는 정부재정통계(GFS)의 정부기능별분류(COFOG)에 근거하여 국제적으로 비교 가능성을 높게 됨
  - 이는 지표의 선진화와 자동화를 추구하여 궁극적으로 정부 3.0 구현이라는 시대적 요구에 부합된다고 할 수 있음
- (기대효과 4) 중앙정부와 지방정부의 정합성을 가진 COFOG 지표의 산출을 위해 협력적 네트워크 형성이 필요하며, 이는 그간에 분산되어 진행되던 여러 단체의 협업적 기능을 강화시키는 계기가 될 것임

### | 작성자 |

정성호 / 한국조세재정연구원 초빙연구위원  
(044-414-2551)

김완희 / 한국조세재정연구원 국가회계재정통계센터 소장  
(044-414-2550)

### | 참고문헌 |

- 정성호, 「정부기능분류의 공식작성 및 활용을 위한 제언」, 『재정포럼』 Vol. 232, 한국조세재정연구원, 2015.
- 정성호·김완희, 『정부기능분류 (COFOG)의 체계적 고찰』, 연구보고서 15-22, 한국조세재정연구원, 2015.

