

조세재정 Brief

K I P F I S S U E P A P E R

재정성과관리를 위한 정보기반 정책분류체계 수립에 관한 제언

장우현 한국조세재정연구원 선임연구위원 / wchang@kipf.re.kr

- 01 들어가는 글
 - 02 이론·제도·실증 분석
 - 03 정책제언
 - 04 나가는 글
- 참고문헌

2023. 12. 29.

No.166



kipf 한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

요약

- 재정사업 성과관리와 성과평가, 지출구조조정에 있어 재정사업의 정보를 충실하게 담고 반영하는 정책분류체계는 가장 기본이 되는 인프라이지만, 기존의 분류체계는 공급자 중심의 분류체계로 재정성과관리 수단으로서 적합성이 낮음
 - 기존 재정성과 사업분류체계는 정부 기능별 분류(Classification of the Functions of Government: COFOG)를 따른다고 볼 수 있는데, 이는 정보량의 부족과 복수 성격 사업 분류의 한계를 지니는 분류체계이므로 개선이 필요함
- 본고에서는 재정성과관리, 재정성과평가, 지출구조조정을 위한 정보기반 정책분류체계(Information Based Policy Classification System: IBPCS) 수립을 제안하고자 함
 - 모든 재정사업의 정보를 충실하게 담을 수 있는 분류체계의 정의와 구축 원칙을 수립
- 상위 부문의 분류는 가계, 기업, 정부를 기본적인 대분류로 하고 기존 주요 현행 정책분류 부문명으로 중분류를 설정하는 한편, 중분류 부문 간 중복을 허용하였으며 하위 분류체계는 육하원칙을 도입함
 - 기존의 분류체계를 고려하여 상위 분류체계를 설계하되 중복을 허용하며, 하위 분류체계는 이상적인 육하원칙을 도입하여 설계
- 실제 환경부, 문화체육관광부, 중소벤처기업부의 2023년 세부사업들을 상위 분류체계에 따라 분류한 결과, 기존의 분류체계에서 확인할 수 없었던 다양한 중복이 발견됨
 - 새로운 분류체계는 기존의 분류체계에 부가적으로 활용할 수 있으므로 즉각적으로 새로운 분류체계를 활용하여 중복을 허용하고 재분류해 볼 것을 제안함

※ 본 조세재정브리프는 '장우현, 『재정성과관리를 위한 정보기반 정책분류체계 수립에 관한 연구』, 한국조세재정연구원, 2023(발간예정).’ 중 일부 내용을 발췌·요약한 것임

01 들어가는 글

- 재정사업 성과관리와 성과평가, 지출구조조정에 있어 재정사업의 정보를 충실하게 담고 반영하는 정책분류체계는 가장 기본이 되는 인프라임
 - 개별 정책 수요자이자 정책 재원의 근간이 되는 담세 의무자인 국민에게 사업의 정보를 충실히 전달하는 것은 재정당국의 기본적 의무임
 - 재정당국이 정책의 성과를 체계적으로 관리하기 위해
- 그러나 기존의 정책분류체계는 부처 중심, 공급자 중심의 분류체계로 정보 중심, 수요자 중심의 재정성과관리 수단으로서 그 적합성이 낮음
 - 기존의 재정성과 사업분류체계는 부처 예산전달 목적

의 기존 예산체계를 따르고 있어, 성과관리에 필요한 개별 사업의 정보가 충실히 반영되어 있지 않음

- 기존 재정성과 사업분류체계는 정부 기능별 분류 (Classification of the Functions of Government: COFOG)를 따른다고 볼 수 있는데, 이는 주어 중심의 분류체계로서 사업의 핵심 정보인 목적과 대상 관련 정보가 충실히 담겨 있지 않음
- 기존 분류체계는 복수의 성격을 가진 사업을 하나의 분류로 강제하는 분류체계이므로 공동사업과 유사중복사업 관리에 적합하지 않음

○ 이에 본 연구는 재정성과관리, 재정성과평가, 지출구

조조정을 위한 정보기반 정책분류체계(Information Based Policy Classification System: IBPCS)를 수립하는 것을 목적으로 함

- 모든 재정사업의 정보를 충실하게 담을 수 있는 분류 체계의 정의와 구축 원칙을 수립
- 이상적인 분류안을 모색하되, 기존 COFOG 분류에 익숙한 현업을 고려하여 보다 친숙하게 성과관리목적으로 활용할 수 있도록 실용안을 함께 도출
- 해당 분류체계를 활용하여 유사중복사업 식별 및 성과비교, 사업별 성과이력관리, 다부처 사업관리, 사각지대 파악, 재정사업 재구조화 등 성과관리의 내실화를 추구할 수 있도록 지원

02 이론·제도·실증 분석

1. 개요

- 본고에서는 현행 정책분류체계의 문제점을 제시하고, 새로운 정보기반 정책분류체계의 정의 및 구축 원칙을 제시하며 현실에서 적용 가능한 실용적인 대안에 대해 모색해 보고 실제 적용 사례를 제시하였음
 - 기존의 정책분류체계가 지닌 문제점을 심층 분석
 - 새로운 정보기반 정책분류체계를 정의하고 구축 원칙을 제시
 - 이상적인 대안과 함께 실용적인 대안을 모색하고 실제 정책분류 사례 예시를 제시

2. 분석결과

- 현행 정책분류체계의 기본이 되는 COFOG은 복수의

성격을 가진 사업을 하나의 범주로 분류할 것을 강요하는 분류체계이므로 지출구조조정에 있어 핵심 요소가 되는 공동사업과 유사중복사업 관리와 평가 및 환류에 부적절함

- 배반적이지 않은 분류기준을 배반적으로 사용함으로써, 사업별 복수의 성격에 따른 정보량이 확인되지 않음
- 기본적으로 지원주체인 부처, 주어 기준의 정보로 사업의 목적과 대상 관련 주요 정보들이 누락되어 있음

- 새로운 정보기반 정책분류체계(Information Based Policy Classification)란, 정보의 기본 기술단위인 육하원칙에 입각하여 정책을 MECE 기준으로 체계적으로 분류하는 체계로 정의
 - 육하원칙은 해당 체계가 사업을 중복 없이 배반적으로 분류할 수 있다는 상호 배반(Mutually Exclusive) 원칙과 정보를 표현함에 있어 가장 포괄적이라는 전체포괄(Collectively Exhaustive) 원칙을 만족함

- 육하원칙으로 사업을 분류하면 정보를 MECE 기준으로 필요충분하게 분류할 수 있게 된다는 점에서 장점이 있음
- 그러나 대중이나 현업 종사자들은 아직 기존의 분류에 익숙한 상황으로, 완전히 이상적인 형태로 정책을 새롭게 분류하는 것은 현실적인 무리가 있으므로 차선의 중간단계로서 상위 분류는 중복을 허용하도록 설계하고, 하위 분류는 육하원칙으로 설정함
 - 상위에 해당하는 부문은 경제학적 기준에 따라 12대 분야로 분류되 해당 분류는 서로 중복 가능하도록 설계하고, 하위 분류는 육하원칙을 기준으로 설계
 - 상위 분류와 하위 분류를 종합하여, 최종적으로 실용안을 제안
- 장우현(2016)에서 제시하고 있는 바람직한 분류체계가 가져야 하는 성격인 완비성, 합목적성, 유연성과 확장성, 용이성을 함께 고려하여 정보기반 정책분류체계를 설계
 - 완비성(completeness)이란, 해당 사업분류체계로 모든 관련 재정사업 분류가 가능해야 함을 의미함
 - 합목적성(purposiveness)은 유사중복사업 검색을

- 통한 유사사업 간 성과비교와 공동운영 및 통·폐합, 정책 사각지대 파악, 재정사업 재구조화 등에 기여할 수 있어야 함을 의미함
- 유연성과 확장성(flexibility and expandability)은 향후 정책환경의 변화에 쉽게 대응할 수 있어야 함을 의미함
- 용이성(easiness)은 분류 업무를 수행하는 사람들이 쉽게 분류항목을 선택할 수 있어야 하며 수요자 맞춤형 지원시스템으로 쉽게 활용되어야 함을 의미함
- 상위 부문의 분류는 가계, 기업, 정부를 기본적인 대분류로 하고 기존 주요 현행 정책분류 부문명으로 중분류를 설정하는 한편, 중분류 부문 간 중복을 허용함
 - 기존 경제학 체계에 기반하여 수요자로서의 개인이나 가구의 효용과 소비, 생산자로서의 기업의 생산활동, 정부 고유 기능을 대분류의 기준으로 삼는 것을 원칙으로 함
 - 대분류와 중분류는 <표 1>과 같이 구성하여 기존 주요 현행 정책분류명과의 연결성을 꾀함
- 하위 추가분류체계는 육하원칙과 MECE 원칙에 기반하여 설계

표 1 새로운 상위 분류 부문

IBPCS 대분류	IBPCS 12개 중분류	주요 현행 연관 부문명(12대 기준)
가계	안전	공공질서안전, 농림수산식품, 환경
가계	환경	환경
가계	보건	보건복지고용, 문화체육관광, 환경
가계	복지	보건복지고용
가계	문화	문화체육관광
가계	교육	교육, 고용/일자리, R&D
기업(생산)	고용/일자리	산업중소기업에너지, 농림수산식품, 문화체육관광, R&D, 보건복지고용, 교육
기업(생산)	산업/기업	산업중소기업에너지, 농림수산식품, 문화체육관광, R&D, 보건복지고용
기업(생산)	R&D	산업중소기업에너지, 농림수산식품, 문화체육관광, R&D, 보건복지고용, 교육
정부행정	대내행정	일반지방행정, 공공질서안전
정부행정	대외행정	외교통일, 국방
정부행정	인프라	SOC, 산업중소기업에너지

자료: 저자 작성

- 일반론으로서 육하원칙의 축들은 각각 직교하는 축들이 되므로, 각각의 교집합을 최소화하면서 더 많은 사업들을 분류하기에 적합
- 실제 문화체육관광부의 2023년 131개 세부사업을 상위 분류체계에 따라 분류한 결과, 기존의 분류체계에서 확인할 수 없었던 다양한 중복이 발견됨
 - <표 2>에서와 같이 문화체육관광부 세부사업은 전 분야에 있어 다양한 복수의 중복이 확인됨
 - 총 131개 사업 중 81개 사업은 산업과 기업을 대상으로 하고 있어 산업/기업 분류에도 포함이 되었어야 하나 기존의 분류에서는 누락됨
- 70개 사업은 문화와 함께 연구개발 성격이 확인되나, 기존의 분류에서는 각각 문화 또는 R&D로만 분류될 뿐 다른 쪽에서는 누락되고 있음을 확인
- 상위와 하위 분류체계를 결합한 사례는 청년내일채움공제 사업으로서 <표 3>과 같음
 - 예시한 청년 내일채움공제 사업은 상위 분류에서 고용/일자리와 산업/기업 정책인 것으로 판별이 되며, 판별된 고용/일자리, 산업/기업 정책의 코드에 따라 육하원칙으로 추가 정보를 배치

표 2 문화체육관광부의 세부사업 분야별 교차 성격 분포표

구분	안전	보건	환경	복지	교육	고용/일자리	기업/산업	R&D	대내 행정	대외 행정	인프라	문화	예산액 (백만원)
안전	9	2	1	1	4	4	6	7	4	5	3	9	191,854
보건	2	9	1	4	4	5	7	7	4	5	6	9	385,024
환경	1	1	3	0	1	0	2	2	2	2	1	3	84,860
복지	1	4	0	22	4	11	16	11	13	8	8	22	963,386
교육	4	4	1	4	19	12	18	15	7	12	4	19	590,856
고용/일자리	4	5	0	11	12	47	40	33	21	31	16	47	1,309,193
기업/산업	6	7	2	16	18	40	81	59	38	46	36	81	2,782,859
R&D	7	7	2	11	15	33	59	70	29	39	24	70	1,675,328
대내 행정	4	4	2	13	7	21	38	29	53	27	21	53	1,485,564
대외 행정	5	5	2	8	12	31	46	39	27	71	20	71	1,756,175
인프라	3	6	1	8	4	16	36	24	21	20	42	42	1,902,394
문화	9	9	3	22	19	47	81	70	53	71	42	131	4,060,223
문화 대비율	7%	7%	2%	17%	15%	36%	62%	53%	40%	54%	32%	100%	-

자료: 저자 작성

표 3 개선된 분류체계하에서의 사업분류 예시: 청년내일채움공제

청년내일채움공제	부처	실/국	위탁	시작 연도	현재 연도	장소	수단	안전	환경	보건	복지	문화	교육	고용/ 일자리	산업/기업	R&D	대내 행정	대외 행정	인프라
부문판별코드								0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
(부문부가코드: 대상1)	고용 노동부 (48)	청년 고용 정책관 (31)	중소 기업 진흥 공단 (010)	2017	2020	전국 (00)	예산·보 조금 (11)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	상벌연령 양성청년 (01)	규모중기 (01)	N/A	N/A	N/A	N/A
(부문부가코드: 대상2)								N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	학력소득 일반일반 (00)	업력일반 (00)	N/A	N/A	N/A	N/A
(부문부가코드: 대상3)								N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	업종일반 (00)	업종일반 (00)	N/A	N/A	N/A	N/A
(부문부가코드: 특수대상)								N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	특수대상 없음(00)	특수대상 없음(00)	N/A	N/A	N/A	N/A
(부문부가코드: 목적)								N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	취업유지 (11)	인력고도화 (24)	N/A	N/A	N/A	N/A

- 주: 1. 고용노동부 사업인 청년내일채움공제는 고용/일자리 사업이기도 하지만 산업/기업 사업이기도 하므로 부문판정에서 고용/일자리 사업이면서 산업/기업 사업으로 분류
 2. 시행주체와 연도, 장소, 수단 등 공통요소는 공통코드로 분류
 3. 수요자 중심 정보인 목적(Why)과 대상(For Whom)은 부문의 이질성을 고려하여 고용/일자리 분류와 산업/기업 세분화 분류에 따라 세부코드 추가 부여

자료: 저자 작성

03 정책제언

(제언1) 조기에 기존 사업들을 새로운 상위 분류체계에 따라 분류

- 현재 제시한 상위 분류체계만으로도 모든 사업의 분류가 가능하며, 적어도 정보량에 있어 기존의 정책분류체계에 비해 유의하게 우월한 정보량을 체계적으로 포함할 수 있었음
 - 사례로 확인한 문화체육관광부와 환경부, 중소벤처기

- 업부의 모든 사업들에서 기존 분류에서 확인할 수 없었던 다양한 중복성이 발견되었음
- 소수의 인력으로 현재 상황에서도 상위분류의 경우 모든 사업의 분류가 가능하다고 판단되므로 즉각적으로 모든 사업들을 분류해 볼 것을 제언함
 - 추후에는 인력 외에도 인공지능을 활용하여 예산요구서나 사업계획서를 빠른 시간 내에 분석하여 분류하는 데에 기여할 수 있으리라 기대함

(제언2) 재정성과관리, 평가, 지출 구조조정, 기초통계 산출에 활용

- 정보기반 정책분류체계는 특정 성격을 지니는 사업들을 전수로 확인하거나, 과목 적정성을 개선하고 유사중복사업의 정리 및 지출구조조정 대상의 선정에 유용하게 활용할 수 있음
 - 특정 성격을 지니는 사업들을 전수로 확인하여 도출함에 있어서도 새로운 체계는 장점을 지니는바, 예컨대 균형발전과 관련된 사업들을 전부 확인하고 싶다면

면 전체 재정사업 중 대내행정으로 분류되어 있는 사업만 확인하면 되므로 간단함

- 해당 분류가 가져야 하는 성격을 갖지 못하는 사업이라든지, 다른 공통분류 사업과 지나치게 이질적인 성격을 나타내는 사업들을 확인할 수 있으며 해당 사업들은 과목 재분류 대상으로 선정하여 조정
- 12개 분야의 성격에 있어 유사도가 높은 사업들의 경우를 도출하여 통·폐합 가능성이나 효율화 가능성을 모색해 본다면 제로베이스에서 접근하는 것보다 더 수월할 것임

04 나가는 글

- 본고에서는 현행의 정책분류체계가 논리적, 체계적으로 분류되지 못하고 있다는 점과 함께, 현행 정책분류체계가 담고 있는 정보량이 지나치게 과소하다는 사실을 확인하고 구체적인 대안을 제시하고자 하였음
 - 본 과제에서 제시하고 있는 문제점은, 우리나라는 물론 전 세계 국가들이 정책분류의 기초로 삼고 있는 기

능별 분류체계인 COFOG 시스템 자체가 가진 문제이기 때문에 이는 전 세계적으로 함께 개선해야 할 문제임을 지적하고자 함

- 최초의 연구 중 하나이니만큼 부족함이 있지만, 향후 더 많은 연구자들이 관심을 가지고 보완 연구를 함께 해주기를 기대함

참고문헌

- 장우현, 『창업중소기업 금융지원의 성과평가와 개선 방향 : 정책금융을 중심으로』, 한국개발연구원, 2016.
- _____, 『재정성과관리를 위한 정보기반 정책분류체계 수립에 관한 연구』, 한국조세재정연구원, 2023(발간예정).

