「정보시스템연구」 제29권 제3호
한국정보시스템학회
2020년 9월, pp. 01~34
http://dx.doi.org/10.5859/KAIS.2020.29.3.1

데이터기반 의사결정을 위한 정책 및 사업 속성 분류체계 개발 연구*

김 사 랑**

〈목 차〉

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 이론적 배경
2.1 용어 정의 및 분류체계 현황
2.2 해외 정책 및 사업 속성분류 현황
2.3 정책 구성요소 및 분류체계 관련 연구
Ⅲ. 연구방법론
3.1 정책 및 사업 속성 분류체계의 개발
3.2 분류체계 구성 타당성 검증기준의 수립
3.3 사례분석 : 기존 분류체계 및 개선안
Ⅳ. 연구결과 및 적용
4.1 정책 및 사업 속성 분류체계 준거항목
4.2 분류체계 구성 타당성 검증기준
4.3 정부의 분류체계 활용 사례분석
Ⅴ. 결론 및 향후 연구과제
<참고문헌>
<Abstract>

Ⅰ. 서 론

우리 정부의 예산 공간에 대한 압박이 당분간 지속할 전망이다. 일반적인 지출 압박 해결책으로는 증세와 생산성 향상, 예산 효율 증대의 세 가지 대안이 있다(Schick, 1999; 이원희, 2017). 그러나 추가적인 과세는 현실적 한계가 있고, 4차 산업혁명에 힘입은 생산성 향상은 보장이 어렵다. 현 정부는 불가피한 확장적 재정지출의 상황에서 예산 효율을 높이는 세 번째 방안에 주력하고 있다(이데일리, 2020년 7월 8일).

예산 효율은 크게 기술적 효율(technical efficiency)과 배분적 효율(allocation efficiency)로 나누어진다(Schick, 1999; Allen and Tommasi, 2001; 이원희, 2017). 기술적 효율은 정책 집행 시의 도덕적 해이나 집행상 미숙으로 인한 낭비를 최소화하나, 배분적 효율은 동일 재원 대비 최대 효과 달성을 위한 투자 조정을 전제한다. 이 중 본 연구에서 주안점을 두고자 하는 예산 의사결정의 관점은 배분적 효율이다.

배분적 효율은 공공 정책 및 사업의 전략적 목표 달성을 통한 효과기반 예산 배분의 능력

* 본 논문은 심사 중인 저자의 박사학위논문을 일부 발췌, 수정 및 요약한 내용임.
** 서울대학교 농경제사회학부 지역정보전공, filykim@snu.ac.kr(주저자)

을 의미하며(Schick, 1999), 예산 제약의 상황에서 파레토 최적의 관점을 지향한다. 이는 정부의 이전 우선순위에서 새 우선순위로, 덜 효과적인 사업에서 더 효과적인 사업으로의 예산 이동 능력을 전제하며, 예산이동에 앞서 효율 제고를 위한 사업 조정을 포괄한다. 배분적 효율 추구를 위해서는 정책 및 사업별 목표 명확화, 목표 간 우선순위 선정, 기대효과 대비 실제 효과 측정이 선행되어야 한다(Schick, 1999).

배분적 효율을 추구하기 위한 공공부문의 의사결정은 다음 조건들이 필요하다.

첫째, 예산, 사업, 수혜자, 미수혜자에 관한 데이터 통합이 필요하다. 일반적인 사업 효과 분석은 도구변수(Instrumental variable), 이중차분법(Difference-in-difference: DID) 등 인과적 관계(causal relation)를 전제하는 준실험 계량 분석이다. 따라서 실험군(수혜 집단)과 대조군(미수혜 집단)의 동질성 확보를 위한 개인적, 사회적 특성정보가 필요하다. 여기에 예산 규모, 소관부서, 계정 등의 예산정보와 부문, 프로그램, 정책 및 사업 속성정보, 그리고 실질적인 사업별 수혜 정도(금액, 횟수) 등의 행정정보가 연계되어야 종합적 분석이 가능해 진다.

둘째, 정책 및 사업 속성정보의 표준화가 선행되어야 한다. 정책의 특성에 따라 공통 목표를 지향하는 정책 포트폴리오를 묶어내고, 유사한 수단과 대상을 가진 정책 및 사업을 식별하려면 이들 정책의 정렬(alignment) 기준이 필요하다. 수혜자가 여러 정책을 수혜받으면, 사업별 수단 및 목표의 유사성을 파악해, 분석대상 사업이 아닌 사업의 효과를 분리해 내야한다.

셋째, 복합정책 수혜의 상황을 인과적, 계량적으로 분석할 수 있는 모형 개발이 필요하다. 기존의 정책효과 분석방법은 개별 사업의 효과, 두 개 정도 소수의 복수 사업의 중복 효과성 및 단수 사업의 지속 수혜에 따른 효과성 연구 등 실제 정책 상황에 관한 분절적 연구에 그쳤다. 그러나 정책환경의 복합성 및 복잡성을 정책분석에 반영하기 위해서는 정책 포트폴리오 상황에 맞는 분석모형 구현이 필요하며, 이를 통계적으로 실현할 분석방법론 개발이 필요하다.

넷째, 분석 결과를 예산 의사결정에 반영하도록 제도적 장치가 필요하다. 현행 프로그램예산제도[1]는 그 도입의 취지와는 다르게 성과정보의 의사결정 반영 정도가 크지 않다[2]. 그 원인으로 여러 가지가 있으나, 이러한 성과정보를 의사결정에 반영하기 위한 제도적 절차가 마련되어 있지 않으며[3], 이러한 문제를 해결하지 않

1) 우리 정부는 2000년대 중반, 4대 예산개혁이라는 이름으로 총액배분자율결정(top-down)제도, 국가재정운용계획, 재정사업자율평가제도와 프로그램 예산제도를 도입함. 동일 목표를 지향하는 사업군(君)으로서의 프로그램 예산제도는 프로그램 단위별 공통 목표인 성과지향 관점에서 효율 최대화 의도로 기획됨. 이를 뒷받침하는 성과관리제도로서의 재정성과목표관리제도, 재정사업자율평가, 재정사업심층평가제도 등이 연계되어 구성되었음(박노욱 등, 2015).

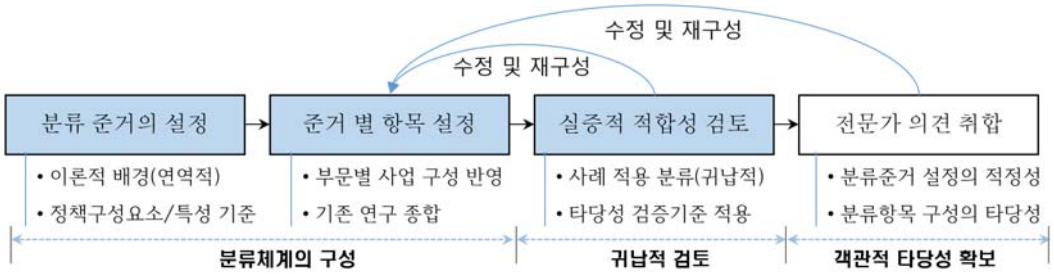
2) 현행 프로그램 예산제도는 목표를 기준으로 정렬된 사업 집합으로서의 동질성을 확보하지 못하며(유승원, 2015; 김성주, 윤태섭, 2017; 강희우 등, 2018), 예산체계의 개편 시 도입된 재정사업관리시스템(이하 dBrain)은 성과정보와 연계되지 못함. 따라서 dBrain을 활용한 실질적인 성과기반 프로그램 운영 및 예산 의사결정은 이루어지지 못하고 있음(이홍재, 2011; 김대진, 2016; 박정수, 2019). 성과정보의 측면에서는, 효과기반 정보가 아닌, 비계량적 방법으로 생산된 통계지표가 성과지표로 활용되고 있으며, 이마저 결과물(outcome)이 아닌 산출물(output) 위주로 구성됨. 따라서 성과정보의 정책 결과 대표성에 대한 신뢰가 없어 의사결정과정에서 활용하기 조심스러운 것으로 보고됨(강희우 등, 2018).

고는 효과성에 기반을 둔 데이터가 생산되어도 의사결정에 활용하기 어렵다.

본 연구의 목적은 상기 언급한 네 가지 전제조건 중 두 번째 조건인 사업단위 효과 정보의 생성과 비교를 위한 정책 및 사업 속성정보의 표준화에 있다. 특별히 정책 기획 당시 문서형태로 작성 및 공개되는 정책 및 사업속성에 대한 정보를 시스템에서 식별 가능한 체계적 핵심정보로 전환하기 위해, '정책 및 사업속성 분류체계' 개발의 필요성을 제기하고, 이를 위한 방법론과 절차 및 핵심요소에 대해 제언을 하고자 한다. 더불어 구성의 적합성 판단에 필요한 '분류체계 구성 타당성 검증기준'을 설정하고자 하였다. 또한, 이 둘을 적용한 특정 분야 사례를 통해 연구결과 활용에 대한 이해를 돕고자 하였다.

정책 및 사업속성 분류체계의 개발은 총 4단계로 구성된다(<그림 1> 참조). ① 이론적 기준과 논리적 타당성을 기반으로 한 분류 준거 틀(scheme)의 구성, ② 부문별로 활용되고 있는 분류체계의 검토를 통한 분류 준거 항목(categorical item)의 구성, ③ 실제 사업 분류를 통한 귀납적 적합성 검토, ④ 분야별 전문가와 실무자를 통한 객관성의 검증[4]이다.

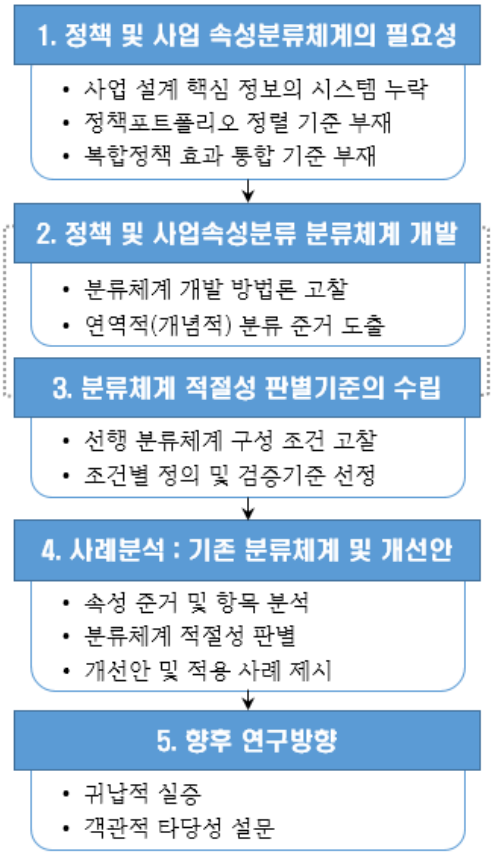
본 논문은 그중 1, 2단계를 정리한 것으로, 정책 및 사업속성 분류체계의 필요성 및 분류준거 틀의 구성, 이후 과정에서 활용할 분류체계 구성 타당성 검증기준 수립을 통한 합리적인 정책 및 사업 분류체계의 개발 방안 제시에 초점을 두고자 하였다.



<그림 1> 정책 및 사업속성 분류체계 개발의 단계

3) 첫째, 정책 결과 환류의 목적과 절차가 제도적으로 명확하지 않음. 예산 환류와 사업 개선이라는 평가목적에 따라 기획재정부와 사업 부처 간 인센티브 차이로 인한 전략적 행태가 발생함. 그 결과 평가결과가 왜곡되어 성과정보 질에도 악영향 미침. 목적에 따른 제도적 절차가 분리되어야 함.
둘째, 의사결정자의 결과 활용 유인 요인이 부재함. 부처에서 사업별 예산 배분 시 신규사업은 정책의 시급성 및 중요성을 기반, 기존사업은 배분받은 각 부처 예산과 사업 규모에 따라 점증적으로 배분함. 그 과정에서 정책 결과 및 효과 등의 환류는 고려하지 않음.
그 외에 집행과 환류의 시기 차이, 평가를 위한 사업 분류체계의 개선 필요 등이 제도적 한계로 언급되고 있음(강희우 등, 2018).

4) 전 부처 통합 정책 및 사업 속성 분류체계는 일부 연구자보다는 전 분야 공통의 공공 입장에서 개발되어야함. 따라서 본 연구는 이를 위한 바탕을 마련하는 데 의의를 두었음. 추후 정책 및 사업 분류체계 개발 과정에서는 각 분야 전문가들의 의견취합을 통한 이해관계자들의 사회적 합의와 이론적, 실무적 타당성 확보가 필요함. 향후 예산, 성과정보 및 정보시스템 실무자 대상 설문 조사 시행예정.



<그림 2> 연구의 흐름

Ⅱ. 이론적 배경

2.1 용어 정의 및 분류체계 현황

2.1.1 데이터 기반 정책 의사결정의 정의

‘데이터 기반 정책 의사결정’의 개념 정의를 위해서는 우선 ‘데이터 기반’ 용어의 기원과 데이터의 의미, 그리고 정책 의사결정의 과정에 대한 이해가 필요하다.

‘데이터 기반(data-based)’ 용어의 기원은 보건 및 의학 분야에서 도입된 ‘근거기반(혹은 증거기반: evidence-based)’이다. 이 개념은 환자의 진료 결정에 객관적인 정보를 성실하고 신중하게 활용한 의사결정의 중요성에 근거해 출현하였다(Sackett et al., 1996). 정책 분야에 이 개념이 도입된 것은 1999년 3월 영국정부에 의해 발표된 “정부 현대화를 위한 백서(White Paper : Modernising Government)”에 의해서인데, 도입 주안점은 이데올로기적 시각, 편견, 추측, 검증되지 않은 개인적·집단적 시각의 견제를 위해 객관적인 근거의 다양한 확보를 통한 과학적 합리성이다(윤영근, 2012).

미국에서는 1-2기 오바마 행정부를 기점으로 “증거기반 사회정책 추진계획(The Obama evidence-based social policy initiative)”을 발표하고, 2017년 “증거기반 정책수립 위원회(Commission on Evidence-Based Policymaking: 이하 CEP)” 설립, 2018년 “증거기반 정책수립 기본법(Foundations for Evidence-Based Policymaking Act)” 제정 등 공공부문에서 정책 결정 근거 생성, 관리, 분석, 활성화 등에 적극적으로 노력하고 있다(최환용, 2018; 유종성 등, 2020). 이들은 증거의 범위를 ‘정부의 정책 및 사업을 평가하기 위해서 잠재적으로 유용한, 통계적 목적을 가지고 통계적 활동을 통해서 얻은 정보’로 제한하여(CEP, 2017), 활용 가능한 정보의 특성을 정의하고 있다. 이러한 측면에서 단순한 ‘증거’보다는 ‘데이터 기반’ 혹은 ‘통계 기반’이라는 용어가 더 적합할 것으로 보인다.

우리나라에서는 2020년 6월 5일 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」이 제정되어 올해 12월 실행을 앞두고 있다. 이 법령에서는 데이터를 ‘정보처리능력을 갖춘 장치를 통해서 생

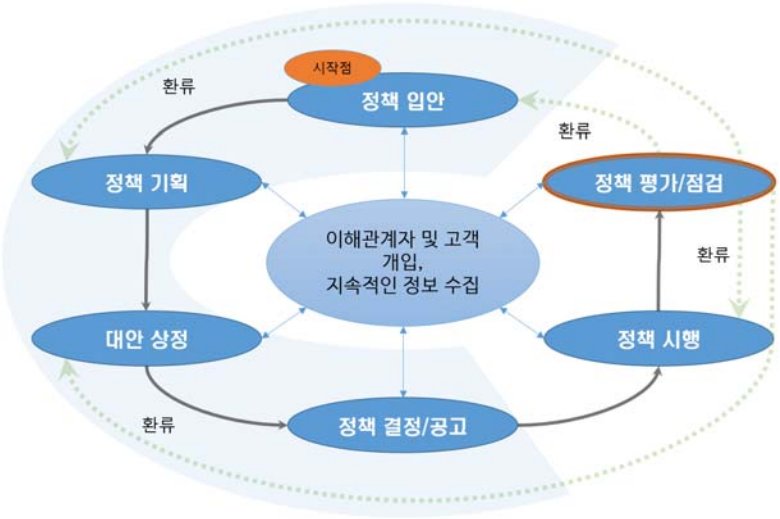
성 또는 처리된 상태의 정보로써, 기계에 의한 판독이 가능한 형태로 존재하는 정형 또는 비정형의 모든 것(제2조 제1항)'으로 정의하고 있다. 이는 기존의 증거기반의 맥락과는 조금 다른, 4차 산업혁명에 의한 비정형 데이터의 활용을 염두에 둔 정의이나, 정보화 및 표준화의 필요성은 재정사업관리시스템과 행정DB 등 정부의 정형 빅데이터의 활용에도 해당된다.

결과적으로 '데이터 기반' 용어의 '데이터'는 '목적을 가지고 체계적 방법과 통계적 활동을 통해 생성된, 기계에 의해 판독이 가능한 형태로 존재하는 정보'로 정의해 볼 수 있다. 이러한 데이터의 종류는 연구자마다 조금씩 다르나, 정책의 결과인 효과 정보(계량경제학적 모형을 통한 인과적 추론 전제), 서술적 조사, 행정데이터, 성과정보, 설문조사, 통계모델링 등을 통한 시나리오 및 예측자료, 비용-효과성 및 비용-편익과 같은 경제성 기반 정보, 그리고 사회정의와 윤리증거 등을 예로 들 수 있다(Davies, 2004; 윤영근, 2012). 체계적 증거의 수집방법으로는 무작위대조실험(randomized control trial: RCT), 마이크로시뮬레이션모형, 행정정보 분석, 프로그램 성과평가, 질적 연구 등이 언급되고 있다(오세영 등, 2017).

한편, 일반적인 정책의 생애주기는 <그림 3>과 같다. 그중 배분적 효율에 관련된 정책 의사결정은 정책 평가/점검의 단계에서 이루어진다. 이는 정책조정 및 수정을 통해 환류되는데, 이때의 정책조정 및 수정의 범위는 정책확대 및 축소, 통합 및 분리, 그리고 도입 및 폐기를 포괄한다. 따라서 배분적 효율 추구를 위한 정책의사결정은 사업 효율 개선을 위한 사업수단 및 지원대상의 변경부터 효과 증대를 위한 예산 증액 및 삭감, 신규사업의 도입, 주무 부처의 전환 등 다양한 형태가 될 수 있다.

2.1.2 정책 및 사업 속성 분류체계의 정의

'분류체계(taxonomy)'란 하부 개체의 유형을



<그림 3> 정책 생애주기와 연관된 데이터 기반 의사결정의 시점

출처: Head(2010) 참고, 연구자 재구성.

상대적으로 유사한 특성을 가진 그룹으로 식별하는, 의사결정을 위한 원칙의 집합과 그 분류를 위한 시스템이다(Jahiel and Babor, 2007). 분류체계 개발의 주안점은 개념적으로 명확한 기준범주들을 구성하여 현실을 객관적으로 할당하는 것이다(Smith, 2002; 정수경, 2008; 이정기, 2017). 한편, '속성(attributes)'이란 모든 개체가 가지고 있되, 고유한 성질을 의미한다(이영덕, 2018). 따라서 "정책 및 사업 속성 분류체계"는 일반적인 정부의 사업이라면 가지고 있는 고유한 공통 특성을 객관적 원칙에 의해 체계적으로 구성하는 것을 의미한다.

본 연구에서 다루고 있는 정책 및 사업 속성체계는 실질적인 정책설계의 내용에 해당하는 정보로, 기존의 사업설명서 상에 기술되어 있는 정책설계의 핵심정보를 논리와 주요 개념을 중심으로 구조화하여 명료하게 하는 역할을 한다. 기존의 정책정보는 사실상 텍스트 형태로 된 파일로 존재하여, 정보화되었다고 보기 어렵다. 이들 정보가 시스템에 탑재된다고 하더라도 요약을 통한 핵심정보의 명료화와 단어 및 어절 수준의 표준화가 이루어지지 않는 이상 시스템을 활용한 분석에 사용할 수 없다.

기존 재정사업관리시스템상의 정책을 분류하는 체계는 계정, 소속기관, 부문, 예산 규모 등 정책 외부적인 요소들을 통한 특성 정의를 분류하였다. 반면, 본 연구에서 제시하고자 하는 사업 및 정책 속성 분류체계는 개개 정책의 내적 특성을 공통요소에 맞게 객관적으로 제시하며, 정책 및 사업의 핵심내용을 요약한다는 점에서 차별점이 있다.

요컨대 정책 및 사업 속성 분류체계는 사업설명자료의 정보화-집약화-표준화를 위한 정책 및 사업 정보의 구조라 할 수 있다.

2.1.3 기존 분류체계의 현황 및 필요성

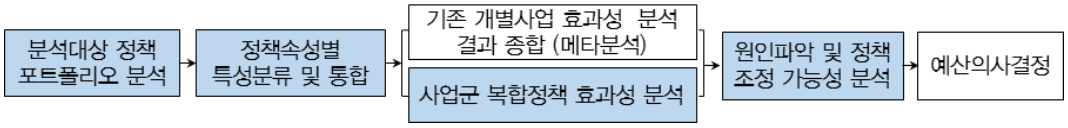
현재 재정정보시스템상의 세부사업 수준의 속성정보는 정책 특성의 파악과 효과성 측정을 위한 주요 정보가 누락되어 있다. 그 이유는 사업에 대한 설명 자료에 핵심정보 기재를 위한 기준범주(scheme)가 설정되어있지 않기 때문이다[5]. dBrain에도 예산과 결산, 소속과 담당기관 등에 대한 정보는 존재하나 사업정보를 요약하는 속성정보가 세부사업별로 체계적으로 부여 및 관리되고 있지 않으며, 그럴 공간이 마련되어 있지 않다(박정수, 2019).

그렇다면 데이터기반 의사결정을 위해 왜 정책 및 사업 속성분류체계가 필요한가?

이러한 분류체계는 데이터기반 정책 의사결정의 관점에서는 일차적으로 정책의 설계(정책목표, 수단, 대상, 지원논리, 전달체계)에 관한 핵심 정보이고, 인과적 추론의 관점에서는 효과성 기반 정책분석을 가능하게 하는 분석 틀이 되며, 실무적 입장에서는 사업군 포트폴리오의 정책 파악을 가능하게 하는 기준이 되기 때문이다.

예산 및 성과 관리의 측면에서는 올바른 성과정보와 비용정보를 측정하려면, 정책설계 시 의도하였던 정책 목적과 수단에 따른 사업의 체계적 분류가 선행되어야 하며, 이를 기준으로

5) 예산 당국은 현재 개발 중인 차세대 dBrain에 정책 및 사업 속성정보의 탑재 및 입력을 위한 공간을 마련하기로 합의하였고, 어떠한 형식의 어떠한 항목으로 구성할 것인지에 대해서는 일부 부문(일자리 사업 등)을 중심으로 연구과제를 발주한 바 있음.



<그림 4> 복합정책 효과성 분석을 통한 의사결정 체계도

주: 음영 표시 부분은 정책 및 사업 분류체계를 활용한 정책 및 사업 표준 정보가 활용되는 단계임.

성과지표 설정 및 비용정보 도출이 이루어진다. 이러한 역할을 프로그램 예산제도가 담당해야 하나, 현행 프로그램 예산제도는 하나의 사업 내에 이질적인 세부사업이 배치되거나, 핵심사업이 세부사업으로 분류되는 등 사업체계가 가독성이 부족하며, 단위사업수준으로 작성되는 성과평가제도와의 연계에도 한계가 있다(김상헌, 2013; 강희우 등, 2018).

한편 복합정책의 효과에 대한 비교우위 판단 방법은, 기존에 분석된 효과 평가 연구결과를 통계적으로 취합하는 '메타분석'과 복합정책의 환경을 모형으로 구현하는 '복합정책 효과성 분석'의 두 가지가 있다(<그림 4> 참조). 두 방법 모두 동일 목적의 유사 사업을 정책 포트폴리오로 정렬하는 과정이 필요하다. 특히 복합정책 효과 분석의 적용에는 수혜자의 정책수혜 여부 정보와 어떤 수혜정책을 효과 분석모형에 포함 혹은 배제할 것인지 결정하기 위해 정책 및 사업속성정보가 필요하다.

실무적 관점에서는 사업군 관리를 위해 목적, 대상 혹은 수단을 기준으로 사업 구성 파악을 위해 정책 및 사업 포트폴리오 작성이 필수적이다. 그러나 현재의 문서 정보를 가지고는 대상 사업을 검색 및 추출하는 것이 어렵고, 설사 사업 목록을 확보했다 하더라도 일일이 내용을 검색해 핵심정보 작성을 해야하는 한계가 있다.

데이터 관리는 조직의 사업성과를 좌우하며, 관리가 잘 된 내부데이터는 조직의 정보자산이 되므로(강성경, 이영재, 2018), 정책 및 사업 속성정보의 정립과 시스템화는 공공 성과에도 긍정적인 영향을 줄 것이다. 시스템과 데이터의 품질 확보는 활용 목적에 부합하는 정확한 정보의 정의, 데이터 구조와 활용 논리의 합치성에 달려있다.

2.2 해외 정책 및 사업 속성분류 현황

2.2.1 미국(DATA act)[6]

미국의 경우, 2014년 5월 「디지털 책임 및 투명성 법(Digital Accountability and Transparent Act: DATA Act)」이 발효됨에 따라, 2015년 예산관리국(Office of Management and Budget: OMB)과 재무부(Treasury)는 범정부적 데이터 표준을 확립하기 위해 6개 기준범주, 57개 특성 필드로 구성된 '데이터 구성요소(data elements)[7]'를 지정하였다. 데이터 구성요소 표준화의 목적은 범정부적 재정 데이터의 표준을 확립하고,

6) 주요 내용은 GAO(2016)를 참고하여 작성함.

7) 계정, 지원 특성(지원목적, 지원형태, 수혜 대상, 지원날짜 등), 지원 금액(정부/비정부, 총금액, 현재 지원 금액 등), 수혜자(수혜자 성명, 식별번호, 주소, 지역명, 담당공무원이름, 법적국적 등), 수여기관(지원부처(awarding agency), 연계지원부처(awarding sub tier agency), 지원부서(awarding office), 재

이에 준하는 세부 보고 항목을 지정하기 위한 것으로, 본 연구의 분류 준거에 해당한다. 그 중 본 연구와 연관된 정책 및 사업의 속성으로는 지원성격(award characteristic)요소의 '지원목적(action description)/지원형태(action type)', 전달체계에 해당하는 수급기관(awarding entity), 재원제공기관(funding entity) 등이 있다(OMB, 2020). 그러나 이러한 데이터 요소에 대한 정의는 예시나 세부범주별 항목이 빠져있어 구체적이지 않으며, 이로 인한 작성자별 항목 적용 편차, 추가적 정보화 과정으로 인한 시간 및 비용 증가로, 타임라인 내 고품질 데이터 표준화의 어려움이 보고되고 있다(한국조세재정연구원, 2016a). 또한, 일관성 있는 표준 데이터의 생성과 데이터 품질 확보를 위해서는 구체적인 항목 정의, 적용을 위한 가이드라인을 업데이트할 필요가 있으나, 반복적인 가이드라인의 갱신은 이를 적용할 실무부서에는 업무가중을 가져오므로, 적용 초기에 신중하고 구체적인 가이드라인 제시가 필요하다.

2.2.2 캐나다(Tagging)[8)]

캐나다에서는 정책 관리 시 정보에 기반한 계획-측정-의사결정이 효과적으로 이루어지도록 '주제별 태깅(thematic tagging)[9)]'을 사용하고 있다. 현재 이 태깅은 본 연구에서 제시하고자 하는 정책 및 사업 분류체계의 정책대상과 정책수단에 해당하는 정보를 명시하고 있다.

주제별 태깅의 장점으로는 관리 및 정책 서비스 의사결정이 프로그램 차원에서 이루어지므로, 이로 인해 발생하기 쉬운 프로그램 분절화(fragmentation)와 부처별 칸막이 현상(silos)의 완화에 도움이 된다는 점이다(한국조세재정연구원, 2016b). 거시적인 차원에서 주제별 태깅을 활용하면, 전체 프로그램을 대상으로 정보 추출 및 비교가 가능하여, 범정부 수준에서 프로그램 간 정보를 한 눈에 파악할 수 있다. 또한 정부의 우선순위 변경 시 프로그램 재구성(remapping)이 가능하여 유연성이 있다.

그러나 모든 정책 및 사업에 대한 정보를 표준화하는 방식이 아니므로, 관심 및 주제로 지정해놓은 특성 이외의 정보는 추출하기 어렵다. 다양한 정책의 면모를 객관적으로 검색하는 데에는 한계가 있으며, 하나의 프로그램이 복수 특성과 연계되면, 예산정보 추출 시 중복으로 집계되는 단점이 있다.

2.2.3 해외 사례의 시사점

해외 사례의 우리나라 정책 및 사업 속성 분류체계에 대한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 정책 및 사업속성 분류체계의 가이드라인 작성 시 표준화 속성 데이터와 함께 코딩을 위한 카테고리별 세부항목(분류체계 준거별 항목)과 적용 예시도 포함할 필요가 있다. 실무자들이 정책 및 사업 속성정보 분류체계를 사업관리시스템에 적용하기 전, 공식적인 매뉴얼

원제공기관(재원제공부처(funding agency), 연계재원제공부처(funding sub tier agency), 재원제공부서(funding office))으로 구성됨(GAO, 2016).

8) 주요 내용은 한국조세재정연구원(2016b)을 참고하여 작성함.

9) 캐나다 주제별 태그의 분류는 정책대상(target group) 7개 카테고리/ 82개 태그와 정책수단(method of intervention) 3개 카테고리/ 6개 태그로 구성됨(캐나다 재무부 홈페이지 참조).

과 구체적 사항이 포함된 세부지침이 필요하다.

둘째, 데이터 표준화 업무는 기존 정보시스템 간 연계를 통해 속성 데이터를 추출할 경우, 표준 포맷으로 치환할 추가 단계[10]가 필요할 수 있다. 기존 정보시스템의 데이터가 치환 가능한 형태로 표준화되어있지 않은 경우, 정책 및 사업정보의 추출 및 취합에 관련된 패치나, 추가적인 조직과 사업 단계가 요구될 수 있다.

셋째, 태깅은 국정과제, 의무지출 등의 거시적인 특이사항이 있을 경우와, 저출산 정책과 같은 범정부 차원의 목표와 연계된 경우 활용 가능하다. 그러나 현재 재정정보시스템 상의 태깅은 법률이나 지침에 의한 작성의무가 없어, 실제 입력률이 2.1%에 그치며[11], 국정과제 등의 카테고리 업데이트 미비로 활용도가 떨어진다(박정수, 2019).

<표 1> 정책설계의 구성요소에 대한 이론

구성요소	질문을 활용한 정의	분류준거
정책의 목표 (Goals)	○ 정책의 목표가 무엇인가? - 문제의 완전한 제거? - 완전한 제거는 어렵더라도 문제를 완화? - 더 나빠지는 것으로부터의 유지?	1.정책 목표
인과적 모형 (Causal model)	○ 정책의 인과적 모형은 무엇인가? - X를 하면 Y가 결과로 발생될 것을 아는가? - 그것을 어떻게 알 수 있나? - 만약 모른다면, 어떻게 발견할 수 있나?	2.지원 논리
정책의 수단 (Tools)	○ 정책이 효과를 내게하기 위해, 어떤 수단 혹은 도구를 사용할 것인가? - 더 혹은 덜 강제적인 방법인가? - 인센티브나 설득 혹은 정보에 더 의존하도록 만드는 방법인가? - 정책대상의 역량을 강화시키는가?	4.정책 수단
정책의 대상 (Targets)	○ 누구의 행동이 바뀔 것으로 기대되는가? - 직접적인 혹은 간접적인 대상이 있는가? - 정책 설계의 대안들이 대상 집단의 사회적 구성에 근거를 두고 있는가?	3.정책 대상
정책의 실행 (Implementation)	○ 프로그램을 어떻게 실행할 것인가? - 누가 실행체계를 기획할 것인가? (실행의 주체) - 하향식(top-down)과 상향식(bottom-up) 설계 중 어떤 방식을 선택할 것인가? (실행의 방향) - 왜 그런가?	5.전달 체계

자료: Birkland(2015)을 참고로 연구자 구성.
주 : 우측의 '분류준거'는 본 연구에서 활용하고자 하는 분류준거임.

10) 미국의 경우, 의회 제출용 대통령 예산안 작성을 관리하는 정보시스템인 MAX는 관리대상 전자정보로 프로그램별 정보와 함께 속성분류를 포괄하는데, DATA act의 데이터 요소에 근거하여 운영됨. 따라서 부처별로 운용하고 있는 시스템에서 데이터 표준에 준하는 데이터 포맷으로의 전환 및 보고를 위해 Oracle사, SAP사 등을 통해 시스템 패치 개발을 시도하였음(한국조세재정연구원, 2017).

11) 2017년 재정정보시스템의 태깅은 총 10개 항목으로, 입력방식은 '예/아니오'로 되어있음(의무지출여부, 4대강살리기, 글로벌역량강화, 녹색성장, 다문화, 저출산고령화, 무상급식, 미래신성장동력, 복지분야, 재정집행점검대상 등). 그중 의무지출여부를 제외한 9개 항목의 입력률은 2.1%(9,172개 전체 사업 중 213개), 그중 '예'로 기입한 비율은 13%(중복포함)로, 해당 사업만 전수 입력한 상황도 아니므로, 분석 등의 활용이 불가함(박정수, 2019).

2.3 정책 구성요소 및 분류체계 관련 연구

2.3.1 정책의 구성요소 및 정책 특성 정의

정책분류체계의 준거 설정을 위해서 정책의 구성요소와 정책의 특성을 정의하는 속성에 대한 이론적 근거들을 주로 활용하였다. 정책 및 사업설계의 핵심 정보는 정책의 구성요소에 있으며, 사업 간의 특성 차이를 구분하기 위한 목적에서 분류체계가 주로 활용되기 때문이다.

Ranney(1968)는 정책의 구성요소로 ① 특정 목표 및 목적, ② 바람직한 사건의 경로, ③ 선택된 행동 노선, ④ 의도의 선언, ⑤ 의도의 집행 등으로 정의하였으며, Birkland(2015)는 '무엇을', '어떻게', '누구를 통해 전달하는가' 등의 관점에서 정책 구성요소를 <표 1>과 같이 정의하였다. Bouma, et al.(2019)는 정책혼합(policy mix)의 유형을 정의할 때 기관-정책 목표-정책 수단 요소의 조합을 활용하고 있다. 남궁 근(2019)은 정책의 요소를 정책문제, 정책문제의 해결을 위한 목표, 목표를 달성하기 위한 의도적 행동 경로(course of action), 그리고 그 경로의 선택으로 정의하였다.

한편, 정책의 특성분류를 위한 연구는 주로 정책수단을 대상으로 이루어졌는데, 그 중 '무엇을', '어떻게', '누구를 통해 전달하는가'의 관점에서 Elliot and Salamon(2002)의 연구를 주로 살펴보았다. 이 연구에서는 정책수단의 식별 가능한 공통적 특성(common feature)으로 '재화 및 서비스의 유형(type of good or activity)'(=무엇을), '전달수단(delivery vehicle)'(=어떻게), '전달체계(delivery system)'(=누구를 통해), 그리고 '이해관계자 역할분담을 위한 규칙(set of rules)'를 제시하였다.

본 연구에서는 학자들의 다양한 정책구성요소에 대한 견해에 공통적으로 존재하는 정책의 요소인 '정책목표-정책대상-정책수단(김윤형, 2011; 남궁 근, 2019)'을 기준으로, 수단이 어떻게 목표에 영향을 주는가에 대한 논리를 의미하는 '지원논리(Ranney, 1968; Birkland, 2015)'와 어떤 기관과 방식을 통해 정책이 전달되는가에 해당하는 '전달체계(Bouma, et al., 2019; Birkland, 2015)'를 추가 항목으로 두어 정책분류를 위한 5개의 준거 기준(scheme)을 구성하였다. 또한, 정책 목표와 수단은 각각 범위에 따라 2개의 세부 분류를 두어 구분하였다.

2.3.2 종합적인 정책 분류에 관한 연구

(1) 예산정보시스템의 분류체계 개선 연구

박정수(2019)는 차세대 재정정보시스템(이하 dBrain)의 세부 사업별 관리정보의 분류 및 신규관리정보 부여방안을 제안하는 연구를 시행하였다. 현행 dBrain의 사업정보 관리현황은 사업정보를 요약하는 속성정보가 세부사업별로 체계적으로 부여 및 관리되고 있지 않으며, 특히 세부 사업별 정책목적, 지출유형 등 사업속성의 표준화 부재로 정확도와 활용도가 낮다. 이 연구에서는 dBrain에 추가적인 사업정보를 결합하는 방식으로, 목표(정책속성), 수단(사업속성), 대상(수혜자속성)의 3단계로 구성한 분류를 제안하고 있다. 이러한 기준은 본 연구에서 활용하고자 하는 정책목표-정책대상-정책수단의 3가지 정책구성요소 구조와 유사하나, 다음과 같은 한계가 있었다.

먼저 정책, 사업, 수혜자 속성 간 분류 준거와 수준이 혼합되어있다. 정책속성으로 명명된 정

책목표는 부문수준의 거시목적으로 군집화되어있었다. 반면 사업속성은 정책수단과 사업세부목적의 혼합구성을, 그리고 수혜자 속성은 정책대상의 분류 구성을 차용하고 있으나 분야를 포괄한다. 부문과 사업수준의 연결은 사업목표를 통해 이루어지므로, 사업단위의 구체적인 목표와 수단의 구분을 통해, 정책목표-정책수단-정책대상 정보가 정렬될 필요가 있다. 또한, 정책대상, 지원자격과 수혜자는 다른 개념이므로, 추후 행정DB와의 데이터 병합을 고려해 속성명칭을 개선할 필요가 있다.

(2) 중소기업 재정지원사업의 분류체계

박노욱 등(2016)에서는 중소기업청(2016년 명칭)과 중소기업연구원에서 관리하고 있는 '중소기업 지원사업 통합관리시스템'의 정책디렉토리 코드체계를 분석하고, 한국조세재정연구원 재정성과평가센터에서 개발 중인 '재정사업속성정보 분류체계(안)'을 활용하여 중소기업지원사업의 관리 및 평가를 위한 분류체계를 제안한 바 있다.

이 연구는 정책의 목적, 대상, 수단을 세분화하기 위해서, 하향식의 논리적 접근방식과 상향식 기존사업 기준 분석[12]을 병행하였다. 구성된 분류항목은 크게 목표-대상-수단으로 구성되나, 지원 목표를 목표(goal)와 하부목표(objective)로 구성하여 거시적인 법령상의 정책 프레임과 사업계획서상의 세부목표를 구분하였다. 수단은 수혜대상이 얻게 되는 직접적인 정책 활용 활동(activity)과 전달되는 형태인 수행방식(method of intervention)으로 구성하였다. 또한, 전달체계 상 하위기관에의 출자, 출연, 위탁 등으로 시행되는 정책은 간접서비스로 정의하여, 수행방식을 중앙정부 직접수행과 기관을 통한 간접수행으로 구분하여, 중앙정부와 수행기관을 통한 사업 전달체계를 포괄하고자 하였다.

한계로는 중소기업지원사업의 특성상 전달체계가 비교적 단순하여, 다양한 방식의 전달체계를 구성하지 못하였다는 점이다.

(3) 사회보장사업의 분류체계

강혜규 등(2015)에서는 사회보장사업의 분류 및 유형 분석을 통해 사업의 실태를 파악하고, 유사·중복·누락·편중을 판별하기 위하여 사업분류의 항목 기준을 활용하였다. 이 연구에서는 사업의 목적 분류를 위해 법령상 목적을 활용하였으며, 정책 대상은 단위별(가구, 개인, 시설 등), 생애주기별(영유아, 아동, 청소년 등), 소득계층별, 특정(자격)요건별(다문화, 북한이탈주민, 보훈 등) 준거를 설정하여 세부항목을 구성하였다. 수단에 해당하는 '급여유형'은 정책산출물을 기준으로 구체적으로 구성하였다.

본 연구와의 차이점으로는, 분류체계 구성을 목적으로 하는 연구가 아니므로, 분류기준의 제시와 타당성 검증, 그리고 구성 원칙에 대한 설명이 생략되어 있고, 표준화를 위한 항목 간의 위계 및 포함관계보다는 사업의 다양한 속성들을 망라하여 종합하는 데에 중점을 두었다는 점이다.

12) 실제 시행되는 사업단위인 세부사업 이하의 사업속성을 포괄하도록 분류항목을 구성함. 전체적인 정책분류체계의 틀을 논리적으로 구성하고, 목적은 관련법상의 정책목적을, 사업대상은 지원대상을 모집하는 사업공고 상의 지원자격을, 수단은 모집공고와 기존 분류체계 연구자료를 활용함. 포괄성 확보 및 세부항목 조정을 위해 통합관리시스템에 등재된 260개 사업설명서를 통해 분류를 실증하였음.

한계로는, 전달체계 상에서 중앙정부에서 지원하는 방식과 지자체, 수행기관, 민간기관 등을 활용하는 다양한 대안 선택 없이, 수행기관만을 표기하도록 구성된 점이다.

2.3.3 지방자치단체의 분류체계 연구

중앙정부와 지방자치단체의 정책은 각각의 특성에 따른 역할이 다르나 동일 정책 선상에서 예산 및 사업체계를 공유하거나 연계되는 경우가 많다. 그러나 실제 사업 및 예산의 관리에 있어서는 전달체계 하위단위인 지자체 수준에서 훨씬 다양하고 폭넓은 세부사업들이 추진되고 있다. 개별 지방자치단체의 경우, 일선 현장에서의 다양한 사업의 파악 및 관리를 위한 수요로 인해, 서비스 및 사업 분류체계에 대한 비교적 다양한 연구가 진행되었다. 사회복지분야의 예산분류(김성주, 윤태섭, 2017), 서비스 분류(김두례 등, 2008; 정수경, 2008; 김미현 등, 2009; 이정기, 2017), 정책수단 분류(최하예, 황성수, 2018), 서비스와 수단의 매칭을 통한 분류(이선우, 김두례, 2011) 등이 그 예이다.

그러나 이들 연구를 살펴보면 대부분 부문이나 분야 등 거시적 분류 수준에서 접근해, 정책이나 사업의 속성을 식별하기 위한 분류체계에는 미치지 못하고 있다. 또한, 초창기에 개발된 일부 지자체의 부문 분류를 반복적으로 차용하는 등 통합적인 분류체계로의 확장[13]에는 이르지 못하고 있다. 2004년 지방자치단체 행정정보시스템[14]이 도입되었으나, 자체적으로 개발한 시스템을 계속 사용하는 지자체도 많아(강두호, 이현규, 2011), 중앙정부 사업 및 예산체계와의 일관성을 위해 중앙정부 차원의 사업분류체계 개발을 서두르는 것이 바람직하다.

<표 2> 선행연구 및 해외사례에서의 정책 및 사업 속성기준 활용 여부

구분	연구자(년도)/ 국가(출처)	정책목표		지원 논리	정책 대상	정책수단		전달 체계
		거시 목표	사업 목적			정책 산출물	전달 수단	
종합 정책 분류체계	박정수 (2019)	○	-	-	○	○	○	△
	박노욱 등 (2016)	○	○	-	○	○	○	△
	강혜규 등 (2015)	○	○	-	○	-	○	△
지방자치단체 분류체계	김두례 등 (2008)	-	-	-	○	○	○	-
	정수경 (2008)	○	-	-	-	-	-	-
	김미현 등 (2009)	○	○	○	-	○	-	-
	이선우・김두례 (2011)	-	-	-	○	-	-	-
	김성주・윤태섭 (2017)	○	○	-	-	○	-	-
	이정기 (2017)	-	○	○	○	○	○	△
	최하예・황성수 (2018)	○	-	-	-	○	-	-
다부처 사업 분류체계	안수란 등 (2018)	○	-	-	○	○	-	-
	박노욱 등 (2017)	○	○	○	○	○	○	-
해외사례	미국 (Data Components)	-	○	-	-	○	○	○
	캐나다 (Tagging)	-	-	-	○	○	-	-

주 : 각 연구에서 최종결과물에 활용한 항목을 중심으로 작성함(△는 거시분류만을 활용한 경우)

13) 지자체별로 분류가 다를 뿐 아니라 데이터의 통합 및 일관성 있는 사업관리, 그리고 전체 전달기관을 통합하는 총 효과의 취합에는 이르지 못함(박노욱, 원종학, 2009).

14) 당시 지방자치단체 행정정보시스템은 정책 및 사업의 속성분류에 대한 정보를 담고 있지는 못함.

2.3.4 선행연구 및 해외사례 정책 및 사업 속성기준 종합

본 연구에서는 기존 분류체계 연구에서 활용한 항목의 포괄정도를 검토하여, 구성의 타당성을 확보하고자 하였다. <표 2>는 정책설계요소에 관한 이론에 근거하여 선정한 분류 준거를 기반으로, 이제까지 살펴본 선행연구에서의 정책 특성 요소를 정리한 것이다. 분류의 목적에 따라 각기 다른 기준을 사용하고 있으나, 전반적으로 5개의 분류 준거와 7개의 세부 분류 준거가 기존 연구에서 제시하고자 하였던 종합적인 정책의 속성을 포괄할 수 있을 것으로 판단된다.

Ⅲ. 연구 방법론

3.1 정책 및 사업 속성 분류체계의 개발

분류체계의 개발을 위한 방법론은 크게 개념 및 논리를 기반으로 하는 연역적 하향식 방법론(이하 개념적 방법론)과 실증적 데이터를 기반으로 하는 상향식 귀납적 방법론(이하 경험적 방법론)이 있다[15].

초기 분류체계의 방법론을 개념화한 Bailey (1994)의 연구에 따르면, 개념적인 유형화 접근법은 연구자는 범주의 유형이나 종류를 이론적인 이상이나 모형에 근거하여 제시하는 방법이다. 이 방법은 이상적인 유형을 제시할 수 있는 장점이 있으나, 현실활용도가 떨어지는 등 너무 이상주의적일 수 있다.

반면 경험적 접근 방법은 기존에 구성된 요소들의 군집에 근거하여 분류체계를 제시한다. 이상적이지는 않으나 실증적인 사례를 참조로 구성되며, 분류체계에서의 예외적인 상황을 확인할 수 있는 장점이 있다.

<표 3>은 Nickerson et al.(2013)이 정리한 분류체계 개발 방법론별 특징을 담고 있다. 이들은 정보시스템 분야의 분류체계 개발을 위한 연구에서 앞서 언급한 개념적, 경험적 방법 이전에 직관적 방법이 존재하며, 어느 정도 분류

<표 3> 분류체계 개발 방법론 및 특징

방법	설명
1. 개념적 접근방법 (Conceptual approach)	◦ 초기에 체계의 틀을 구성할 때 개념적으로 시작함. 적정성 평가를 위해 구성 후 데이터를 활용할 수 있음. ◦ 논리적 과정을 통해 이상적인 개념과 이론적 배경에서 출발(예.생물학의 분기학(cladistics)).
2. 경험적 접근방법 (Empirical approach)	◦ 전반적인 체계의 틀을 경험에 근거하여 구성하는 방식. ◦ 군집분석 등 통계적인 방법을 활용하기도 함. 통계 분석의 목적은 유사성을 최대한 확보하여 같은 특성을 가진 개체를 동일 유형으로 묶는 것임. (예.생물학의 현상적 분류(phenetics or numerical taxonomy))
3. 직관적 접근방법 (Intuitive approach)	◦ 다소 즉흥적임(ad hoc). 연구자의 대상에 대한 이해를 기준으로 상식적으로 말이 되는지에 근거함. 명료한 방법론은 없음.
4. 기타 방법	◦ 형태학적 분석, 기존 분류체계를 활용하는 방법 등.

출처: Nickerson et al.(2013)을 참조하여, 저자 작성.

15) 본 연구에서는 정보과학(Nickerson et al., 2013), 정책학(Smith, 2002; 전영한, 2007), 사회복지서비스(정수경, 2008; 김성주, 윤태섭, 2017; 이정기, 2017) 분야의 분류체계 연구를 주로 참고로 함.

체계에 대한 연구가 진행된 분야에서는 기존에 다른 연구자의 분류체계를 종합하거나 활용하는 방법도 가능하다는 것을 보여준다.

일반적으로 연구자들이 유형화의 기준이나 분류체계를 개발할 경우, 개념적, 이론적 근거에서 기초를 형성한 후, 경험적, 실증적으로 이를 세분화한다. 이 과정에서는 개념적인 유형의 형성 후 경험적으로 포괄이 완료될 때까지 차원을 확장해가는 방식으로 진행하다, 포괄 완료 후 차원의 축소(reduction)를 통해 분류체계가 적당히 간결해지도록 단순화한다(Nickerson et al., 2013).

본 연구에서는 분류체계의 구성 방식은 정책의 설계 및 특성에 대한 이론을 기반으로 하여 연역적, 개념적 접근 방법(<표 3> 1번 방법)을 활용하여 분류 틀을 구성한 후, 다양한 분야의 연구자들에 의해 제안된 분류체계와의 유사성 및 포괄성, 그리고 실용적 차원에서의 간명성을 고려하는 준(准) 경험적 방법(<표 3> 4번 방법)을 활용하여 이상성과 실용성을 갖추도록 하였다.

활용자료는 분석대상 정보인 정책 및 사업의 속성을 정의하는 분류 준거는 기존 이론과 선행연구를 활용하여 구성하였으며, 분류준거별 항목(카테고리) 구성과 사업의 핵심정보 추출을 위해 기존연구에서의 분류체계가 사용되었다.

3.2 분류체계 구성 타당성 검증기준의 수립

어떤 한 분류체계 구성의 맞고 틀림을 객관적인 기준을 두고 평가하는 것은 어려운 작업이다. 분류체계는 존재론적 정의와는 별개의 과정이며, 가설이 아니므로 '참' 혹은 '거짓'으로 증명할 수 없는, 실재에 대한 생각과 개념들을 구조화하는 시스템이기 때문이다(Marradi, 1990)[16].

그럼에도 불구하고 분류체계가 타당하게 구성되었는지에 대한 검증은 바람직한 분류체계가 가져야 하는 특성, 분류체계 구성의 원리 등 다양한 기준 적용을 통해서 어느 정도 가늠이 가능하다.

본 연구에서는 '좋은 분류체계가 되기 위한 조건(Hunt, 1991)', '유용한 분류체계를 위한 조건(Smith, 2002)', '유용한 분류체계의 조건(정수경, 2008)', '바람직한 분류체계의 필요조건(전영한, 2007)', '잘 구성된 분류체계의 이상적인 분류기준(Jahiel and Babor, 2007)', '유용한 분류체계를 정의하는 세부 가이드 (Nickerson et al., 2013)', '분류체계의 문제 상황 관련성 및 논리적 일관성 보장을 돕는 규칙(남궁 근, 2019)' 등 7개 연구에서 제시한 기준들을 종합하여, 여러 연구자가 공통으로 제시하고 있는 분류체계의 바람직한 특성을 분류체계 구성 타당성을 검증하기 위한 기준으로 선정했다.

3.3 사례분석 : 기존 분류체계 및 개선안

위의 두 연구결과를 예시하기 위해 기존 분류체계를 분석하고 개선안을 제시하였다. 분석대상 자료에서 핵심적인 내용 간 구조와 정도를 파악하기 위해 사용한 연구 방법은 논리적, 맥락적 분석을 통한 내용분석(contents analysis) 방법론이다. 내용분석은 정보(텍스트)를 연구자가 선정한 명료한 분석기준에 따라 체계적으로 분석하여 적은 수의 내용 범주로 압축하는 체계적인

16) Marradi(1990)는 분류체계를 활용한 체계적 분류를 연구방법론 중 과학적 시도로서의 '측정(measurement)'과 유사한 수준의 중요 방법론으로 간주함.

기술을 주로 활용하는 방법론이다(Krippendorff, 1980; Stemler, 2001; 최재성 등, 2016)[17].

예시를 위한 분석은 분석대상 사업목록 상의 사업을 사업설명자료를 활용하여, 본 연구에서 제시한 분류 준거에 맞게 요약하여 예시하였다. 공공자료의 접근제한으로 인해, 부처별로 공개된 기간 내에서 「예산 및 기금운용계획 사업설명자료」와 「세출(지출) 사업별 사업설명자료」를 주요 분석자료로 활용하였다.

Ⅳ. 연구결과 및 적용

4.1 정책 및 사업 속성 분류체계 준거항목

본 연구에서는 정책구성요소에 관련된 이론 및 선행연구를 통해 정책 및 사업 분류체계의 준거를 구성하였다.

준거항목은 정책의 기본 구성요소인 '정책목적-정책대상-정책수단'을 기본틀로 하였으며, 정책 목적을 거시 목표와 구체적인 사업목적으로, 정책수단을 Elliott and Salamon(2002)의 '정책산출물/전달수단/전달방식'의 체계를 차용하여 세분화하였다. 여기에 더불어 정책목표와 정책수단 간의 인과적 논리 기제인 '지원논리'를 추가하여, 최종적으로 <표 4>와 같은 분류 준거를 선정하였다[18].

4.1.1 정책 목표(Policy goals)

효과성에 기반한 프로그램 기획에서는 '달성해야 할 결과'와 '결과가 달성되도록 하는 방법'의 두 가지 논점이 명료하고 논리적으로 규명되어야 한다(Kettner et al., 2017). 정책의 목표는 정책의 시행 이후에 결과적으로 가져오고자 하는 현상의 변화를 의미한다. 이는 직접 성과와 연계되는 개념이다.

대부분의 정책 및 사업은 여러 가지 복수의 목표들의 수직적, 수평적 결합으로 이루어져 있다. 수직적 결합은 부문 및 분야 수준의 거시목표에서 사업군 수준의 중위목표, 그리고 개별사업 수준에서의 하위 목표의 위계를 의미한다면, 수평적 결합은 동일 상위목표를 달성하기 위한 다양한 사업이 복합적으로 존재할 경우, 상위목표를 달성하기 위한 다양한 수단과 대상을 가진 사업별 목적의 병렬구조를 의미한다.

그러나 실제 정부정책의 사업시행을 위한 사

<표 4> 정책 및 사업 속성 분류체계 준거항목의 구성

1. 정책목표 (Poicy goals)		2. 지원논리 (Logical relation)	3. 정책대상 (Policy target)	4. 정책수단 (Policy tools)		5. 전달체계 (Delivery system)
1-(1) 거시목표 (Goal)	1-(2) 사업목표 (Objective)			4-(1) 정책산출물 (Policy output)	4-(2) 전달수단 (Delivery vehicle)	

17) 최근에는 텍스트마이닝, 네트워크분석(매핑) 등의 빅데이터 방법론과의 연계로 방법론의 적용 및 활용이 확장되는 추세에 있음(최재성 등, 2016).

18) 본 연구의 범위는 정책 분류준거의 정의와 분류체계 구성 타당성 검증 기준 선정, 그리고 이들을 활용한 정책 분류체계 개발의 방법 제시에 있으므로, 항목구성은 기존 분류체계를 활용해 예시함. 분석대상 부문에 대한 구체적인 분류준거별 항목구성은 실제 사업 분류를 통한 사업속성정보 추출 및 DB구축, 전문가 설문 등의 단계를 포함하여, 후속연구로 진행함.

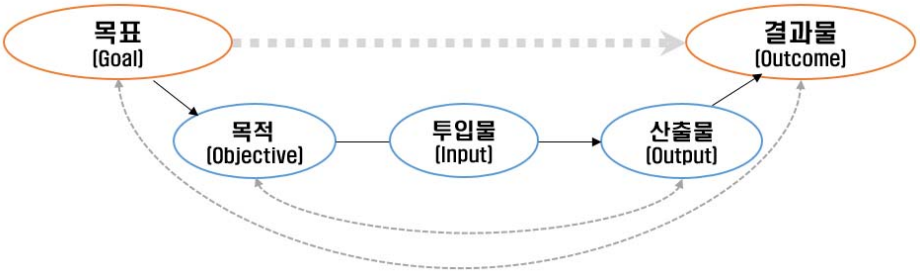
업설명자료를 살펴보면, 이러한 목표 및 목적이 구체적으로 명시되어 있지 않거나, 텍스트 형태의 문장으로 구성되어 위계를 파악하기 힘든 경우도 존재한다. 또한, 하나의 사업 안에서도 복합적으로 구성되어있거나, '다목적'으로 명시된 사업도 존재한다(박병식, 2009). 정책 및 사업의 목표는 곧 정책 및 사업의 성과 및 효과의 기준이 되므로, 현재의 사업설명자료에서 정책 및 사업 분류체계에서의 명확한 항목 추출을 위해서는 핵심적인 항목의 구분이 가능하도록 사업설명자료 작성지침을 개편할 필요가 있다. 더불어 복수정책목표를 가진 사업이나 사업군 수준과 사업수준의 2개 수준 이상의 중간목적이 있는 사업의 경우, 이를 표준화하기 위한 구체적 대안 및 지침이 필요할 것으로 생각된다.

(1) 거시적 목표(Goal)

거시적 목표는 부문이나 분야, 혹은 사업군 범위의 중장기에 걸친 효과를 기대하는 것으로, 당장 정책 및 사업의 시행으로 효과 여부를 판별하기는 어렵더라도, 지향하는 목표의 방향성을 의미한다. 예를 들어 저출산 정책에서 일가정양립 정책의 경우, 돌봄시간 확보를 통한 부모권 행사가 1차적인 사업의 목적일 것이나, 궁극적으로는 출산율 부진을 완화하는 중장기 대책의 일환으로, 이를 거시목표로 둘 수 있다.

(2) 사업 목적(Objective)

정책 및 사업 속성 분류체계 준거로서의 사업 목적은 상위단위 사업 수준의 목적과 구분하기 위한 것으로, 사업 자체의 결과로 인해 직접적으로 유인하고자 하는 변화나 현상을 의미한다[19]. 이는 직접적인 사업의 시행으로 인해 시민이나 기업, 지역에 오는 기대된 결과물을 의미한다. Kettner et al.(2017)에서는 세부목표의 특성으로 명료하고, 구체적이며, 측정가능하고, 한시적이며, 현실적인 기준을 제시할 것을 제안하고 있으며, 정책산출물과 직접적으로 연관되는 항목이다(<그림 5> 참조).



<그림 5> 정책목표-결과물, 사업목적-산출물의 대응 관계

19) 정책 분류체계상에서의 사업 구분을 위한 최소한의 단위는 실질적인 사업속성의 정확한 분류가 가능한 수준으로 설정하는 것이 바람직함. 단위사업 수준에서의 동일 목적의 정책군에 속한 하위 사업 간에도 정확한 정책대상, 수단에 대한 구체적 구분이 정책 구사의 최하위 수준 사업에서 달라질 수 있기 때문임. 이러한 이유로 다수의 사업 포트폴리오는 세부사업 이하의 수준으로 작성됨.

4.1.2 지원논리(Logical relation)[20]

‘지원논리’는 정책의 목표와 수단 간의 논리적 인과관계를 의미한다. 즉, 어떠한 조건의 수단이 발동하여 어떠한 루트를 통해 목표에 영향을 미치는가의 논리적 고리를 설명하는 것이다. 일부 사업의 경우는 이러한 루트가 선명하고 단순하나, 일부 복합적이고 숨겨져 있는 논리를 가지고 있는 사업도 존재 한다.

예를 들어 저출산 정책의 일가정양립 제도 중 유연근무제도는 실제적인 정책적용의 실제 대상이 근로자가 근무하고 있는 사업체이다. 즉, 사업체에서 유연근무제를 실시 할 경우, 기업차원에서의 인센티브를 주는 방식으로 정책이 구현되고 있다. 그러나 실제적인 정책의 작동기제는, 이 제도를 활용하는 근로자의 시간활용에 있다. 유연근무제도를 맞벌이 부부가 활용할 경우, 보육시설에서 아이를 데려오는 시간을 확보할 수 있다. 이 경우의 지원논리는 부모권을 지키기 위한 시간확보가 된다. 대부분의 사업설명자료에는 이러한 지원논리가 빠져있으나, 정책목표가 어떻게 성취되는지는 정책구현에 있어 핵심적인 항목이므로 논리적 연결고리가 정책 설계단계에서 정책 및 사업 속성의 핵심정보로 명시될 필요가 있다.

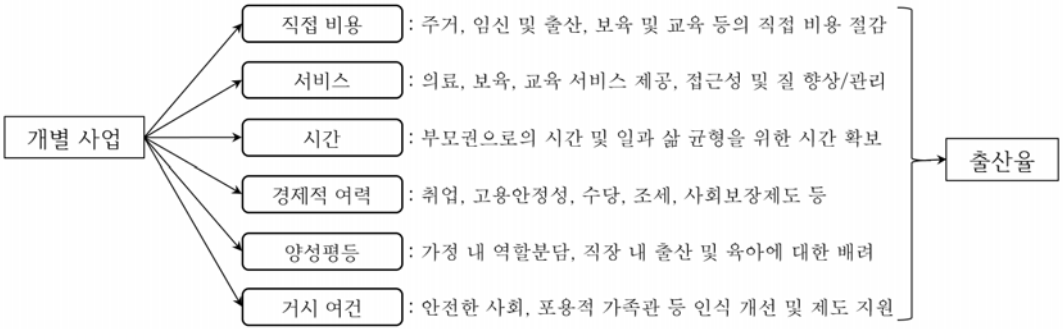
4.1.3 정책 대상(Policy target)

정책 대상 분류항목은 일반적으로 정책의 목표집단을 정의하는 여러 기준으로 이루어진다.

가장 대표적인 정책대상의 구분은 개인과 기관이다. 다수의 정책이 궁극적으로는 국민과 같은 개인을 수혜자로 두고 있으나, 실제적인 정책의 설계에서는 수혜자에게 서비스를 제공하는 기관이나 제도를 정책의 구체적인 대상으로 삼는 경우가 많다(전달체계 부분 참조).

예를 들어 사회복지시설의 유지 및 운영, 서비스 개선에 관련된 사업들은 정책 구사의 영역 안에 수혜대상으로의 개인이 구체적으로 명시될 수 없다. 그러나 개선된 시설과 서비스가 수혜자에게 미치는 간접적 서비스 영향을 전제로 하므로, 이러한 사업의 평가는 일반적인 개인을 대상으로 하는 사업과 달라져야 한다.

대표적인 정책 대상의 구분으로는 생애주기



<그림 6> 지원논리별 사업군 정책 포트폴리오 (예. 저출산 정책)

20) 정확한 기준준거명은 ‘인과관계’가 적합하나, 효과성 분석 시 활용되는 인과적 추론(causal inference)과의 구별을 위해 ‘지원논리’로 명명함.

<표 5> 정책 대상의 구분 (예. 자살예방정책)

구분	대상의 정의	대상의 구분
보편적 (Universal)	◦ 전체 인구 대상. (자살 위험 정도와 무관)	◦ 전 국민 ◦ 서비스 인프라 및 정책 환경
선택적 (Selective)	◦ 자살 위험이 높다고 알려진 하위 인구 집단 대상. ◦ 보통 사회인구적 특성, 지역적 분포, 혹은 정신질환의 발현이나 중독 등 다양한 자살 부담 요인을 기반으로 구성.	◦ 우울증 환자 ◦ 자살유가족 ◦ 정신질환자 ◦ 위기가족
		◦ 이민자, 난민, 탈북민 ◦ 사회복지대상자 ◦ 장애인 및 만성 중증 질환자
		◦ 아동 및 청소년 ◦ 직장인 ◦ 노인 ◦ 군인 ◦ 대학생 ◦ 교정기관 종사자
지표적 (Indicated)	◦ 자살위험 취약자로 알려지거나, 이전 시도 경험이 있는 대상.	◦ 자살시도자

출처: 김정해 등(2018)의 <표 5-40>, <표 5-41>을 기반으로 저자 재구성.

<표 6> 정책수단의 분류 항목(안)

정책산출물(Policy output)	전달수단(Delivery vehicle)		
현물	◦ 물품 ◦ 현물대체급여		
현금 및 비용지원	◦ 보조금 ◦ 바우처 ◦ 민간경상보조	◦ 비용면제 ◦ 비용감면(조세) ◦ 비용대여(대출)	◦ 이차보전 ◦ 프로그램연계급여
서비스	◦ 서비스 직접 제공 ◦ 서비스 위탁 ◦ 정보제공	◦ 서비스 인프라(서비스 질) ◦ 서비스 인프라(서비스 양) ◦ 교육/상담	

나 소득수준이 있다. 이러한 생애주기와 소득수준은 상호배타적인 기준이므로 이러한 두 가지 기준이 동시에, 혹은 선택적으로 활용될 수 있다(예. 생애주기기준: 노인, 소득기준: 저소득 =>저소득층 노인).

한편, 정책대상 분류항목을 보편적/ 선택적/ 지표적 기준으로 나누어보면, 사회복지서비스와 같은 사람을 대상으로 하는 사업의 경우, 보편적인 국민 전체를 대상으로 하는 사업과 일정조건을 갖춘 국민을 대상으로 하는 사업(예. 노인, 장애인, 이민자 등), 그리고 아주 특수한 대상을 사업의 대상으로 하는 경우(예. 희귀질환자, 자살시도자, 자살자 유가족 등)가 있다. 연령이나 소득기준을 만족해야 하는 경우 역시 선택적 대상으로 정의할 수 있으며, 주로 저소득층이나 중위소득의 일정 비율을 기준으로 한다(예. 기초연금의 경우 노인인구의 소득기준으로 하위 70%). 이 경우 정책대상을 지정하는 지원자격을 잘 설계하는 것이 중요하다.

4.1.4 정책 수단(Policy tools)

(1) 정책산출물(Policy output)

정책산출물은 정책수혜대상이 받게 되는 정책의 결과물의 형태를 의미하는 것으로 크게

현금/ 현물/ 서비스로 나눠볼 수 있다.

예를 들어 일반적인 국민을 대상으로 하는 사업의 경우는 크게 서비스와 재화(현금 및 현물)로 구분해 볼 수 있고, 기업을 대상으로 하는 사업은 비용 지원(융자, 이차보전, 보조금), 서비스 지원(정보 제공 등)으로 나눌 수 있다.

(2) 전달수단(Delivery vehicle)

전달수단은 정책산출물을 어떤 방식으로 정책대상에게 전달하는가에 대한 항목이다. 예를 들어 같은 비용을 지원하더라도 바우처, 민간경상보조, 보조금 등 각각의 정책목표와 정책의 작동 기제, 수혜자 편의에 상응하는 적합한 전달수단이 선택된다.

서비스의 경우 공공의 영역에서 서비스를 제공하기 위한 사업들도 다수 존재하나, 최근 들어 서비스의 질 향상을 위한 심사 및 검증제도(예. 어린이집 운영 관리 감독, 가족친화기업 인증제도 등), 서비스의 접근성을 확산하기 위한 시설의 확충 및 개선, 민간부문을 활용해 준공공적 서비스를 제공하도록 하는 위탁 및 정보제공 등 다양한 형태의 전달수단으로 확장되었다.

4.1.5 전달체계(Delivery system)

정책 및 사업 전달체계는 정부의 권한, 재원 및 서비스가 수혜대상 국민에게 전달되는 이해관계자의 연결을 의미한다. 전달체계는 복잡하고 다양한 차원으로 구성된다.

사업의 관리 및 정책의 설계에서 전달체계에 관한 정보가 중요한 이유는 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체-공공기관-민간기관 중 사업기획 및 책임소재, 성과산정 기준의 확인이 필요하기 때문이다. 또한 어떤 공간 수준에서 정책을 구사하는 것이 효과적인지(예. 자치단체별 바우처 프로그램의 내용과 지원금액이 달라짐), 지역별 정책수요의 다양성을 지역단위 자율로 풀어가는 것이 선호되는 사안인지, 수혜자에게 어느 정도 밀착해서 서비스를 제공할 필요가 있는지[21] 등 다양한 근거가 있다.

그러나 정책분류체계에 있어서 이러한 전달체계가 중요한 가장 큰 이유는 각 전달체계에

<표 7> 지원 논리 – 전달 수단의 연결 (예. 저출산 정책)

정책 영역		정책 수단
직접사업	비용지원	① 직접비용 지원(보조금/인센티브, 바우처, 이차보전, 융자 등)
	서비스	③ 정보제공 ④ 서비스 직접 제공 ⑤ 서비스 질 향상 ⑥ 서비스 접근성 향상
간접사업	경제여건	② 소득보전(조세감면, 취업/고용, 수당 등)
	시간확보	⑦ 시간 확보 ⑧ 규제 및 제도이용 용이
	양성평등사업	⑧ 규제 및 제도이용 용이 ⑨ 사회규범 및 인식 개선
거시여건조성사업		⑧ 규제 및 제도이용 용이 ⑨ 사회규범 및 인식 개선 ⑩ 거시환경의 변화

출처: 박노욱 등(2017).
주 : '정책영역'은 본 연구의 '지원논리'와 거시 '전달체계'를, '정책수단'은 본 연구의 '전달수단'에 해당함.

21) 노인돌봄서비스와 같이 수혜자 개개인의 수요에 따라 많은 인력 및 서비스가 투입되는 경우는, 정부의 관리단위가 작을수록 정확하고 신속한 서비스가 가능함.

따른 애로사항과 관리의 주안점이 달라지기 때문이다. 정부나 공공기관의 선에서 전달이 완료되는 사업도 있으나, 민간 위탁이나 기관 지원 등을 활용한 지원 방식의 사업도 존재하므로, 도덕적 해이나 경쟁으로부터의 배제로 인한 시장성 상실과 서비스의 질 저감(예. 민간위탁을 통한 장기요양서비스, 중소기업지원을 위한 공공조달시의 시장규제 등)에 대한 리스크 관리 등 전달체계의 구성과 수준에 따라 다뤄야 할 이슈가 달라진다(정광호, 2002; 김순양, 2019).

본 연구에서는 사업의 최하위 전달체계의 특성에 따라 정책 분류를 '직접사업'과 '간접사업'으로 구분하여 제시하였다[22](<표 8> 참조).

사업시행의 애로 및 오류의 발생단계 및 방식의 파악은 사업관리 및 운영의 차원에서도 중요한 정보이므로, 정보시스템 상에서 한눈에 파악하기 좋도록, 이해관계자[23] 및 개입주체에 대한 정보를 일괄적으로 정렬할 필요가 있다. 나아가 하부 전달체계로부터의 성과정보의 취합에 활용할 수 있을 것으로 판단된다.

전달체계 항목은 관련된 모든 기관을 나열하는 등 간략하게 표준화하기 어려운 한계가 있으므로, <표 8>과 같이 요약코드[24]를 부여하여 작성하였다. 이 방법은 직관적으로 전달체계상의 기관특성과 작동기제를 확인하기 용이한 장점이 있다.

<표 8> 사업 전달체계의 케이스 분류 및 요약코드

직접성 여부	전달체계	요약코드
직접사업	1. 정부 => 수혜자	1001
	2. 정부 => 수행기관 => 수혜자	1101
	3. 정부 => 서비스공급자 => 수혜자	1011
	4. 정부 => 수행기관 => 서비스공급자 => 수혜자	1111
간접사업	5. 정부 (=> 수혜자)	1000
	6. 정부 => 수행기관 (=> 수혜자)	1100
	7. 정부 => 서비스공급자 (=> 수혜자)	1010
	8. 정부 => 수행기관 => 서비스공급자 (=> 수혜자)	1110

22) 직접사업은 사업설계상의 최종 정책산출물이 수혜자에게 직접적으로 전달되는, 간접사업은 사업설계상의 정책산출물의 영역이 수혜자에게 유익을 주기 위한 기관 및 단체, 제도 수준에 그치는 경우를 의미함.

23) 전달체계의 주요 이해관계자 정의는 다음과 같음.
- ◦ 정　　부: 중앙정부(부처), 광역지방자치단체, 기초자치단체. 주로 재원 및 정책의 기획 및 제공.
- ◦ 수행기관: 정부에서 운영하는 공공기관, 민간위탁기관을 포함. 재원 집행, 운영, 실제적인 업무담당.
- ◦ 서비스 공급자: 민간영역. 수혜자에게 서비스를 제공하는 대가를 정부에서 보조금이나 바우처, 민간 경상보조 등으로 받는 경우(예. 고용정책: 보조금 받는 사업자, 의료서비스: 병원 등).
- ◦ 수 혜 자: 정책의 궁극적인 대상이 되는 국민. 사업의 특성에 따라서는 수혜자격조건 필요. 본 전달체계 항목에서 수혜자를 명시하는 이유는 수혜자에게 기획한 정책이 직접 전달되는 사업으로 설계되었는지에 대한 여부를 구분하기 위함임.

24) 요약코드 생성 원리는 '정부-수행기관-서비스공급자-수혜자'의 순으로, 전달체계상에 주체가 존재하는 경우를 '1'로, 존재하지 않는 경우를 '0'으로 코딩함.
예. 노인일자리사업: 정부(보건복지부, 지자체) => 수행기관(한국노인인력개발원, 대한노인회) => 운영기관(사회복지관 노인복지관, 대한노인회, 시니어클럽) => 수혜자
(요약코드: 1111).

4.2 분류체계 구성 타당성 검증기준

본 연구에서는 분류체계가 완성되고 나서 분류의 타당성을 객관적으로 판단하는 기준을 마련하고자, 국내 및 해외의 분류체계 관련 연구에서 제시하고 있는 분류체계 구성 타당성 검증과 관련된 요소들을 종합하였다. 7개의 연구자료에서 제시된 항목 중 중복되거나 유사한 항목을 특성에 맞게 통합하여, 총 17가지 항목으로 집약하였다. 그 중 추론, 예측, 시간의 흐름, 확장 등 활용 및 발전에 대한 항목 5가지와 이론적 실험적 기여 및 활용을 위한 2가지 기준을 제외[25]한 10개 기준이 선정되었다.

선정된 타당성 검증기준의 정의를 살펴보면, 분류체계의 구성에 있어서 항목 기준의 구성원리를 주로 담고 있으며, 분류체계의 개발단계에서 검증을 거쳐야 하는 특성을 명시하고 있어, 향후 분야별로 세부적인 항목의 구성 시 분류 원칙으로 활용할 수 있을 것으로 보인다. 그럼에도 분류체계의 유용성은 그룹화의 용이성과 적절성보다 현실을 반영하는 능력에 의해 결정되므로(Rich, 1992; 정수경, 2008), 항목의 최종적 확정을 위해서는 실증적 사업의 실제 분류를 통한 검증과 각 분야별 전문가 및 실무자의 의견을 취합하는 과정이 병행되는 것이 바람직하다.

4.3 정부의 분류체계 활용 사례분석

정책분류체계의 준거와 분류체계의 구성 타당성 분석 기준 활용을 예시하기 위해 정부에서 활용하고 있는 현행 정책정보시스템상 정책분류체계와 이에 근거한 사례를 분석해보았다.

본 연구에서 분석하고자 하는 자료는 2018년 사회보장위원회의 심의를 위해 작성된 범부처 사회보장사업의 관계부처합동(2018) 자료와, 이를 작성하기 위해 시행된 '사회서비스 행정조사(안수란 등, 2018)'상의 사회보장사업의 분류체계이다. 이들 자료의 선택 이유는 분류체계의 구성 원리(분류범주 및 항목), 실제 적용한 분류기준, 분류 대상 사업 목록이 모두 존재하며, 특히 실제 분류체계 활용의 목적을 잘 보여주면서, 현행 정보시스템상의 분류도 구술한 자료이기 때문이다.

4.3.1 분류기준 및 사업유형 분석

(1) 분류기준

사회보장정보시스템(행복e음)상의 분류기준은 2개의 수단 관련 기준[26]만으로 구성되어, 거시적인 관점에서의 부문 간 정책 및 사업분류

25) ⑪ 이론적 기여도: 유형분류가 학술적, 실천적 의미가 있는 명제를 찾아내는데 얼마나 기여하는가.
⑫ 증험적 타당성: 실증적으로 타당성과 신뢰도를 입증하는 특성. 즉, 경험적으로 일관성이 있어야 함. 반복적 분류에 의해 동일한 분류가 도출되는 방식의 완결성을 의미.
⑬ 논리적 맥락성: 기저에 깔린 원인을 추론하는 것이 가능한지, 향후의 발생할 상황을 예측할 수 있는지의 정도. 일정 조건을 만족하면 적절한 정책의 추천 및 매칭이 가능함.
⑭ 안정성: 시간이 지나도 안정적으로 구분됨.
⑮ 확장성: 추가적인 차원이나 특성의 확장이 가능해야 함. 새로운 항목의 포괄하는 확장성을 의미.
⑯ 추출용이성: 활용 가능한 데이터에서 추출하기 쉬움.
⑰ 의사교환 촉진성: 의사결정이나 커뮤니케이션을 용이하게 함.

26) 분류 기준1 (현금급여/현물급여), 분류 기준2 (공공부조/사회보험/사회서비스).

<표 9> 분류체계 구성 타당성 검증기준

기준	설명	관련 연구자
① 망라성, 포괄성 (Exhaustiveness, Comprehensiveness)	◦ 분류대상의 다양성을 포괄할 수 있는 분류모형의 기초조건. 분류체계에 쓰이는 범주는 분석대상 모든 요소가 빠짐없이 포함될 수 있어야 함. ◦ 현존하는 개체 모두가 포괄될 수 있고, 범주에 속하지 않는 잔여 개체가 존재하지 않는 상황. ◦ 분석대상 구성요소가 하나라도 포함될 수 없는 체계는 수정이 필요함.	Hunt(1991), Jahiel and Babor(2007), 전영한(2007), 정수경(2008), Nickerson et al.(2013), 남궁 근(2019)
② 상호배타성, 분절성 (Mutual exclusiveness, Disjointedness)	◦ 각 범주는 상호배타적이어야 하며, 각 구성요소는 하나의 범주, 또는 하나의 하위범주에만 속해야 함. ◦ 분류체계가 제시하는 범주들 간에 논리적 중복이 존재하거나 하나의 개체가 여러 범주에 동시에 분류되지 않는 것.	Hunt(1991), Smith(2002), 전영한(2007), 정수경(2008), 남궁 근(2019)
③ 간명성 (Parsimony)	◦ 한정된 차원과 각 차원 내 한정된 특성을 가지고 있음. 다른 조건이 유사하다면 분류모형이 단순할수록 우수함(너무 복잡한 차원과 특성은 연구자로 하여금 인지에 부담을 주어, 종합과 적용이 어려움). ◦ 적용가능성과 포괄성을 만족시킨 상태에서 분류가 명백히 가능하지만, 동시에 경우의 수가 제한되고 논리적으로 간단한 모형일수록 분류가 잘 되는 체계임.	Smith(2002), Jahiel and Babor(2007), 전영한(2007), Nickerson et al. (2013)
④ 강건성 (Robustness)	◦ 충분한 차원과 특성정의를 가지고 있어 관심의 대상을 명확하게 분류할 수 있어야함. ◦ 대상들을 해당유형으로 믿을 만하게 할당할 수 있게 충분히 명료한가 ◦ 그룹간의 차이는 최대화, 그룹내의 유사성 최대화. 간명성과 상반되는 특성임.	Hunt(1991), Smith(2002), 정수경(2008), Nickerson et al.(2013)
⑤ 설명성 (Explanatory)	◦ 대상들을 해당유형으로 믿을만하게 할당할 수 있게 충분히 상세한가 ◦ 분류대상 개체의 특성, 또는 유형에 대한 유용한 설명이 가능해야 함(분류체계 내에서의 위치부여가 가능한 정도의 설명력).	Hunt(1991), 정수경(2008), Nickerson et al.(2013)
⑥ 일관성 (Consistency)	◦ 각 범주와 하위범주는 하나의 분류원리에 입각해서 설정되어야 함. ◦ 중복되는 하위계급이 발생할 경우 중복 분할의 오류가 발생함. ◦ 총망라성과 분절성 원칙과 연결된 원칙.	Jahiel and Babor(2007), 남궁 근(2019)
⑦ 계층적 식별성 (Hierarchical Distinctiveness)	◦ 수준(level)의 설정은 수준별 식별이 확연하도록 신중하게 설정해야 함. 범주-하위 범주-하위하위 범주. ◦ 모든 구성요소를 포함하는 어떤 수준이 구성요소로 정의될 수 없음.	남궁 근(2019)
⑧ 실질적 관련성 (Substantive relevance)	◦ 분석목적이나 문제상황의 본질적 특성에 따라 분류기준이 설정되어야 함. ◦ 계급과 하위계급이 문제상황의 '현실'과 가능한 한 가깝게 일치하여야 한다는 것을 의미함. 유용성과 연관됨.	정수경(2008), 남궁 근(2019)
⑨ 증험적 적용가능성 (Empirical Workability)	◦ 분류자의 자의적 판단을 최소화할 수 있을 정도로 잘 구조화되어 있음. ◦ 실증 및 적용 단계에서, 측정을 위한 조작이 수용가능한 수준에서만 제한적으로, 필요한 정도로만 존재.	전영한(2007)
⑩ 현실적 유용성 (Practical Utility)	◦ 연구자와 실무자 모두 현상에 대한 기본적 이해를 할 수 있게 충분히 간단하고 실용적인가. ◦ 실제적인 활용 가능성이 있는가.	Hunt(1991), Jahiel and Babor(2007), 정수경(2008)

<표 10> 사회보장사업 분류기준 (목적-대상-수단 기준) (원안)

분류요소	목적	지원대상	수단
구분	① 소득(기초생활보장) ② 교육 ⑥ 돌봄 ③ 고용 ⑦ 문화 ④ 주거 ⑧ 환경 ⑤ 의료 ⑨ 기타	① 개인/이용자 ② 기관/공급자	① 현금 ② 현물(물품, goods) ③ 현물(서비스, activity) ④ 비용면제 ⑥ 비용대여 ⑤ 비용감면 ⑦ 바우처

출처: 관계부처합동(2018)(항목 기준일자, 2017년 3월)을 참고하여 저자 재구성.

<표 11> 사회보장사업 사업유형 범주 (원안)

소득보장	소득보장 & 사회서비스		사회서비스
소득보장	교육지원	주거지원	비용지원
소득보장_자금대여	자산형성	고용지원	비용지원_바우처
비용지원_세금·보험료			비용지원_감면·기회제공
기초보장			비용지원_대여
의료급여			현물지원_물품-이용기회
긴급복지			자원봉사
보상지원			공급자지원_시설운영
			공급자지원_사업단위
			공급자지원_인건비
			공급자지원_물품-이용기회
			공급자지원_인건비
			공급자지원_시설설비 등

출처: 관계부처합동(2018)(항목 기준일자, 2017년 3월)

활용은 가능할지 모르나, 사회보장사업 범위 내에서 344개 사업을 분류하기에는 부적합한 것으로 분석되었다(관계부처합동, 2018). 따라서 관계부처합동(2018)은 정보시스템상의 분류와는 별도로 목적, 지원 대상, 수단으로 세분화한 '분류기준'(<표 10> 참조)을 제시하고 있다.

분류기준 구성의 타당성은 실제 분류에서의 적용상황에서 드러난다. 따라서 일부 사업을 이 기준을 활용하여 분류할 때, 다음과 같은 문제점이 드러났다.

첫째, 기초생활보장 이외의 소득보장 사업을 포괄하기 어렵다. 소득보전의 목적을 가진 기초연금, 장애수당, 생활보호비 지원 등의 다양한 사업이 있으며, 기초생활보장이 맞춤형 급여로 전환되면서 생계급여, 주거급여, 교육급여, 의료비급여 등 목적이 세분화되었다. 주거, 교육, 의료비와 구분된 명칭이 필요하다.

둘째, 수단의 구성이 포괄적이지 못하다. 사회보장사업의 수단은 크게 현금, 현물, 서비스가 있으며, 그중 세부 전달수단으로 보조금, 바우처, 이차보전 등의 현금성 지원 수단, 시간제 보육, 가사·간별 방문 지원 등의 서비스 공급, 센터 및 기관 운영 등 서비스 공급을 위한 거점 확보 및 위탁 등의 전달수단이 존재한다.

(2) 사업유형

이 자료는 사업의 특성을 '사업유형'(<표 11> 참조)으로 구분하고, 실제 사업 속성에 따른 분류 시에 활용하였다. 그러나 사업유형은 앞서 제시한 분류기준과는 별개로 구성되어있

었으며, 전반적인 사업 파악을 위한 종합적인 관점 제공에는 한계가 있다.

첫째, 다른 특성을 정의하는 기준을 동일 분류기준 항목으로 채택하여 분류기준의 일관성이 없다. 사업 유형 중 '교육지원', '주거지원', '고용지원'으로 명명한 유형은 분류기준의 '목적' 항목에 해당하나, '비용지원', '현물지원'은 분류기준의 '수단'에 해당하므로, 이 두 기준을 혼용하는 것은 바람직하지 않다. 동일한 목적을 추구하는 사업이더라도 수단은 달라질 수 있으므로, 목적과 수단 기준은 독립적으로 병행 사용되는 것이 타당하다. 이는 타당성 검증기준 중 '② 상호배타성 및 분절성'에 어긋난다.

둘째, 분류항목의 차원이 혼용되어 있다. 일부 유형은 분류항목의 상위개념을, 일부 유형은 분류항목의 하위개념을 활용하여, 일방 포괄 분류기준을 동일 수준에서 사용하고 있다. '비용지원' 유형의 경우 '비용지원_바우처'나 '비용지원_대여', '비용지원_감면ㆍ기회제공'의 항목과 동일수준으로 활용하고 있으나, 이는 포함관계의 상위개념이다. '비용지원' 항목은 원래 '비용지원_현금,보조금'의 형식에서 수단이 생략된 것으로 유추되나, 항목의 명칭이 상위개념을 나타내므로, 동일한 '목적_수단'으로의 형식 통일이 필요하다. 이는 타당성 검증기준의 '⑦ 계층적 식별성'을 위배한다.

셋째, 상위기준과 하위기준의 포괄성이 성립하지 않는다. '비용지원_감면ㆍ기회제공' 유형의 경우, 비용지원을 목적으로 하는 수단으로 감면과 기회제공을 표기한 것으로 보인다. 그러나 비용지원은 목적이 아니라 수단이며, 기회제공은 비용지원의 하위개념이 아니다. 이것은 범주 내 하위항목은 일관된 분류원리에 의해 설정되어야 한다는 '⑥ 일관성' 기준에 맞지 않는다. 이 원리는 '대상_세부목적' 형식으로 작성된 '공급자지원_시설운영' 이하 유형의 검토에도 적용된다. 일관된 분류원리의 적용을 위해 '목적_대상_수단'과 같은 분류기준 조합[27] 통일이 필요하다.

4.3.2 분류기준 및 사업유형의 대안

(1) 분류기준

상기 기준을 반영하여 수정한 분류기준 개선안은 다음 원리에 따라 구성했다.

첫째, 정책 목적의 세부항목은 원칙적으로 관련 법규상의 목적이나 범위를 참고로 구성하는 것이 바람직하다(박노욱 등, 2016). 따라서 본 연구에서는 사회보장기본법상의 '사회서비스'의 범위를 기초로 하되, 포괄적 기능의 복지영역은 법령상 목적의 주요 세부기능별로 구분한 강혜규 등(2015)의 사업목적분류를 차용하였다.

둘째, 정책대상은 세분화하지 않고 기존의 분류를 그대로 두었다. 현 분류의 목적이 전반적인 사업 목록의 빠른 파악과 사업별 특성에 대한 핵심정보 파악[28]이므로, 현재의 분류가 이 목적에 적합한 수준이라고 판단하였다.

셋째, 정책의 수단은 기존분류에서의 구분이 비용지원과 현물지원만을 다루어, 정책수단 기

27) 유형을 구성할 때 단일 기준범주를 선정 시, 종합적인 정보의 판단에 유용하지 못함. 다차원적인 기준범주를 적용하여 유형을 구성하는 것이 바람직함.

28) '적절한 수준으로 잘 분류된 분류체계'는 필요한 정보를 정확히 전달할 수 있는 '간명한' 분류체계임. 지나치게 세분된 분류체계는 행정적 부담 가중.

준의 포괄성을 확보하기 위해 서비스 항목을 추가하였으며, 기존분류에서 활용한 수단의 하부분류와의 연속성을 위해 전달수단을 기존 분류체계연구(강혜규 등, 2015)를 반영해 보완하였다. 또한, 지원대상이 기관/공급자면 비용지원의 전달수단이 개인/이용자를 대상으로 할 때와 달라지므로, 기업체를 대상으로 하는 분류체계의 수단분류(박노욱 등, 2016)를 활용해 보완하였다.(<표 12> 참조)

(2) 사업유형

사업유형의 개선안은 <표 13>과 같다. 사례를 통한 분류체계의 준거 기준 및 타당성 판별에 연구의 범위를 한정하고 있으므로, 사업유형의 개선안은 분석대상 자료에서 제시하고 있는 사업유형의 일부만을 제시하였다.

먼저 소득보장 사업은, 사업유형의 양식을 통일하기 위해 '목적-대상-수단'의 형태로 재구성하였다. <표 11>의 첫 번째 '소득(기초생활보장)' 목적은 사회보장사업의 두 가지 사업군 명칭과 같은 명칭을 사용하므로, 선행연구의 분류에 따라 '생계지원'으로 변경하였으며, 수단으로 가장 일반적인 '보조금/수당'을 추가하였다. '비용지원'은 수단항목이므로, 소득을 보장

<표 12> 사회보장사업 분류기준(목적-대상-수단 기준) (개선안)

분류 요소	목적	지원대상	수단	전달수단	
구분	① 생계지원	① 개인/이용자	① 비용지원	① 보조금/수당	⑥ 출연
	② 교육지원			② 바우처	⑦ 출자
	③ 고용지원			③ 융자	⑧ 세금감면
	④ 주거지원			④ 이차보전	⑨ 민간경상보조
	⑤ 건강・의료			⑤ 보증	⑩ 프로그램연계급여
	⑥ 보호・돌봄	② 기관/공급자	② 서비스	① 서비스 직접 제공	⑤ 행정지원
	⑦ 요양・돌봄			② 서비스 질 제고	⑥ 정보제공
	⑧ 문화・여가			③ 서비스 접근성 향상	⑦ 공적보험
	⑨ 재해・보상			④ 서비스 위탁	
	⑩ 생활지원		③ 현물	① 현물	② 현물대체급여

출처: 관계부처합동(2018)(항목 기준일자, 2017년 3월)을 기준으로 저자 수정.

<표 13> 사회보장사업 사업유형 범주 (개선안)

소득보장	소득보장 & 사회서비스	사회서비스
생계지원_이용자_보조금/수당	주거지원_**이용자_융자**	**이용자**_비용지원_**보조금/수당**
생계지원_이용자_융자	주거지원_**이용자_보조금/수당**	**이용자**_비용지원_바우처
생계지원_이용자_세금**감면**	고용지원_**공급자_보조금/수당**	**이용자**_비용지원_**이차보전**
생계지원_이용자_보험료**지원**	교육지원_**이용자_보조금/수당**	**이용자**_비용지원_**융자**
생계지원_이용자_연금	교육지원_**이용자_서비스 제공**	**이용자**_현물지원_물품
건강・의료_이용자_민간경상이전	**생계지원_이용자_프로그램연계급여**	**공급자_서비스_위탁**
재해・보상_**이용자_보조금/수당**		이용자_서비스_정보제공

출처: 관계부처합동(2018)(항목 기준일자, 2017년 3월)을 기준으로 저자 수정.

주1 : 원안과의 대조를 위해 '소득보장', '소득보장 & 사회서비스' 사업군은 '목적_대상_전달수단'형식으로, 사회서비스 사업군은 '대상_수단_전달수단'형식으로 구성. 원칙적으로는 동일 분류체계 내에서는 동일 형식을 활용해야 함.

주2 : 굵은 글씨로 표시한 부분이 수정한 부분.

해주는 '생계지원' 목적으로 통합하였다. 세금감면과 보험료 지원수단은 회계 계정상 세입의 감액과 보험을 위한 기금 지출의 지연을 의미하므로, 두 개의 개별 항목으로 분리하였다. 대부분의 의료급여 사업은 민간경상보조를 수단으로 활용하므로, 대표수단으로 기재하였다. 또한 긴급복지의 경우 목적은 생계지원이나, 사업의 내용은 주거지원, 교육지원, 의료지원 등 타 목적과 중복되므로, 목적 항목에서는 배제하였다.

한편 사회서비스보장 사업유형은 '대상-수단-전달수단' 형태에 맞게 대상을 추가하였다. 다만 공급자지원 이하 항목은 모두 수단사용의 세부목적에 해당[29]하므로, 전반적인 사업목록의 구성을 파악하는 용도의 본 분류체계에서는 부적합하다. 최종적으로 수혜자에게 전달되는 것은 서비스이므로, '공급자지원_서비스_위탁' 유형으로 병합하였다. 자원봉사 항목에 해당하는 사업은 교육부의 "다문화·탈북자 멘토링사업"이 유일한데, 이는 학생과 자원봉사자를 연결해주는 역할을 공공이 하는 사업으로, '서비스_정보제공'에 해당한다.

마지막으로 소득보장과 사회서비스의 양쪽 모두에 해당되는 것으로 분류된 교육지원, 주거지원, 고용지원 사업유형은, 목적에 따라 수단이 달라지므로 대상과 수단을 추가하여 구성하였다. 자산형성 유형의 경우 아동, 청년, 북한이탈주민을 대상으로 일정 금액이상을 저축하거나 교육을 받으면 보조금을 주는 형태로, 자립기반 조성 목적의 생계지원인 프로그램연계급여로 분류하였다.

4.3.3 분류기준 대안의 적용

<표 14>는 분류기준 대안의 적용은 앞서 제시한 정책 및 사업의 분류기준과 사업유형의 개선안을 관계부처합동(2018)의 사업 목록 중 일부 사업에 적용한 것이다.

원안과 개선안의 차이로는 구체적인 사업의 특성을 식별하도록 분류하여, 유형만으로도 사업의 내용을 가늠할 수 있는, 핵심정보의 집약화를 들 수 있다. 동일한 목적과 대상을 둔 사업도 다양한 방식의 수단으로 추구될 수 있으며, 이러한 정보에 부가적으로 예산정보와 성과정보가 병합되면, 사업설명서를 일일이 찾아보지 않아도 사업의 조정을 위한 구체적인 의사결정이 가능해진다.

<표 14> 사회서비스 사업별 사업유형 분류의 예 (원안 vs 개선안)

연번	소관기관		사업명	사업유형(원안)	사업유형(개선안)
	부처	실과			
7	국토교통부	주택기금과	내집마련 디딤돌 대출	주거지원	주거지원_이용자_이차보전
21	고용노동부	장애인고용과	장애인고용장려금지급	고용지원	고용지원_공급자_보조금/수당
97	보건복지부	노인정책과	노인돌봄종합서비스	비용지원_바우처	요양·돌봄_이용자_바우처
133	여성가족부	가족정책과	건강가정지원센터운영	공급자지원_시설운영	보호·돌봄_공급자_민간이전

출처: 관계부처합동(2018)(항목 기준일자, 2017년 3월)의 사업목록 중 일부 발췌. 저자 수정.

29) 만약 공급자에게 비용을 지원하는 것을 가정할 경우, 시설운영비, 사업운영비, 인건비, 시설설비비 등은 지원받은 비용의 지출 목적을 의미하므로, 사업의 목적과는 다른 개념임.

<표 15> 사회서비스 사업 분류의 사례 (분류체계(안)의 적용)

연번	사업명	사업분류						
		목적		지원논리	대상 (조건)	수단		전달 체계
		거시목적	사업목적			정책 산출물	전달수단	
7	내집마련 디딤돌 대출	주거지원	주택구입 자금 마련 용이	체감 금리저하 => 주택 구입 부담경감	개인/이용자 (저소득 주택 구입자)	비용	이차보전	1011
21	장애인 고용장려금 지급	고용지원 (장애인 생활안정)	장애인 고용촉진	사업주 인센티브 (손실비용보전)	기관/공급자 (초과 고용기관)	비용	민간경상 이전	1110
97	노인돌봄 종합서비스	요양·돌봄	노인 생활 지원 (가사, 활동, 주간보호)	생활지원, 가족의 사회·경제적 활동기반 조성	개인/이용자 (건강, 소득기준)	서비스/ 비용	서비스위탁/ 바우처	1111
133	건강가정 지원센터운영	가정해체 방지	가족관계 증진 프로그램 제공	시설확대 => 접근성 강화 => 서비스확대	기관/공급자	비용	민간경상 이전	1100

출처: 관계부처합동(2018)(항목 기준일자, 2017년 3월)의 사업목록 중 일부 발췌. 저자 작성.

<표 15>는 본 연구에서 제시하고자 하는 정책 및 사업속성분류체계를 적용한 사업의 분류이다. 위의 사업유형 개선안 보다 더 명확한 사업 핵심정보 파악이 가능하다.

Ⅴ. 결론 및 향후 연구과제

2020년 1월 데이터 3법이 국회 본회의에서 통과되었다. 이로 인해 그간 공공부문의 행정DB 통합을 통한 수혜자 기준의 정보 취합 및 인과적 효과성 분석에의 걸림돌이었던 개인정보보호의 문제가 가명정보의 활용으로 돌파구를 찾게 되었다. 이제는 개인의 식별정보가 안전하게 처리된 데이터의 통합을 통해 공익을 위한 통계 분석 및 활용이 제도적으로 가능하게 되었다. 또한, 정부 비정형 빅데이터의 통합과 활용은 클라우드 방식을 활용한 플랫폼 방식으로의 기술적 합의를 이루어가고 있다.

최근 다년간 세계경제포럼인 다보스포럼의 정보화 관련 국가 경쟁력 평가(World Economic Forum, 2019)에서 연속 1위를 고수하고 있는 우리 정부는 조만간 기존의 예산정보 위주로 편성되었던 통합재정정보시스템에 예산정보와 성과정보를 통합한 '차세대 통합재정정보시스템'을 출시할 예정이다(박정수, 2019). 이러한 예산과 성과정보에 사업정보(사업별 목표-대상-수단)와 수혜자 정보(행정DB)를 결합하면, 데이터기반 정책 의사결정을 위한 분석 기반이 완성된다. 이로 인해 기존 지표 위주 성과관리 체계에서 한 걸음 더 나아가 효과기반 정책성과분석이 가능해지고, 성과정보와 예산정보의 연계가 가시화되어, 정책 조정과 예산투자 우선순위 판단 등 정책 의사결정에 상당한 진보가 있게 될 것으로 기대된다.

이러한 제도 및 시스템의 도약에 더불어, 본 연구에서는 정책 및 사업의 설계요소를 식별하기 쉬운 핵심정보로 추출한 '정책 및 사업 속성분류체계'의 필요성을 제기하고, 개발 방법 및 구성 체계 초안을 제시함으로써 제도와 시스템을 활용한 실제적인 정책의사결정에 보탬이 되

고자 하였다.

본 연구에서 제안한 정책 및 사업 속성 분류체계는 정책포트폴리오 작성 및 복합정책 효과성 분석에 부가하여 다음과 같은 3가지 측면에서 활용이 가능하다.

첫째, 정책의 유사·중복·누락·편중 식별에 활용이 가능하다. 프로그램 및 사업의 유사·중복 발굴을 위해서는 주요특성을 포착하여 관리하는 정보시스템이 유용하다(한국조세재정연구원, 2016b). 정책 및 사업 속성 분류체계를 활용하여, 정책 간, 사업 간의 유사·중복을 1차적으로 스크린하고, 이후 세부적인 사업의 내용 및 실제 수혜정보를 확인하게 되는데, 이때 정책 및 사업의 속성을 잘 요약한 분류체계는 스크린의 정확도를 높이는 역할을 하게 된다. 따라서 정책 및 사업속성 분류체계가 완성되면 감사원 등에서 시행되던 정부사업 유사·중복에 대한 점검방식에 편의성을 가져올 것으로 판단된다[30]. 또한 정책 및 사업군 포트폴리오 분석을 통해서 실제적인 사업의 구성 및 체계의 가시화가 가능해지므로, 누락 영역 및 편중된 정책설계를 점검하고, 정책조정 및 신규사업 설계를 통해 이를 보완할 수 있는 도구가 된다.

둘째, 성과정보와 연계한 정책 및 사업의 효과성 기반 의사결정에 활용한다. 이전의 사업성과정보는 단순히 평면적인 통계자료를 활용한 정책성과지표 위주로 편성되어, 실질적인 사업의 효과성보다는 정책투입에 대비한 산출물 수준으로 구성되었다. 그러나 정책 및 사업 분류체계를 활용하면 기존의 정책 및 사업 효과성에 대한 연구결과를 메타분석을 활용하여 취합하거나, 수혜자에 미치는 복수 정책의 영향에 대한 계량적 분석이 가능해지므로, 효과성 기반 정책조정 및 예산 의사결정에 활용할 수 있게 된다.

셋째, 프로그램 예산체계의 개선에도 활용할 수 있다. 현재 프로그램 예산체계에서는 하나의 상위사업 내에 이질적인 하부사업이 배치되어 있는 등 목표를 기준으로 정렬된 동질한 사업 집단으로 보기 어려운 측면이 있으며, 지속적인 재조정의 필요성이 제기되어 왔다(유승원, 2015; 김성주, 윤태섭, 2017; 강희우 등, 2018). 이러한 프로그램 예산제도의 개편을 위해서는 최하위 단위의 동질적 목적, 대상, 수단을 가진 사업으로 전체 사업을 구성한 후, 동질성과 유사성에 기인한 재 군집과정이 필수적인데, 이때 정책 및 사업 속성분류체계를 적용한 사업 속성정보가 요긴하게 활용될 수 있다. 또한 개편된 프로그램 예산체계의 구조에 따라 성과정보의 사업 대표성과 신뢰도도 향상될 것으로 예측되며, 결과적으로 전반적인 성과정보의 활용도도 높아질 것이다.

마지막으로 최근 이슈가 되고 있는 '기본소득' 등 새로운 정책 도입의 유용성 여부 판단에 활용할 수 있다. 통합된 행정DB를 통해 수혜자별로 소득과 근로 여부, 자산 등의 기준을 통합하는 기초연금 수급자격 식별 기준과 유사한 방식으로 신규 도입 제도의 수혜자 자격 기준을 설정하고, 기존의 수혜자별 복수 사업의 총

30) 중소기업 재정지원사업의 경우를 예로 들면, 중소기업청(현 중소벤처기업부)과 중소기업연구원에서 관리하는 통합관리시스템의 정책디렉토리를 활용하여 사업 유사·중복에 대한 점검이 이루어졌으나, 사업의 특성분류가 정책의 수단과 목적이 혼용되어 있어, 정보시스템을 활용한 유사·중복 식별은 실용적이지 않았음(박노욱 등, 2016).

수혜를 본 분류체계의 수단분류에 따라 계상하면, 기존 방식의 복지제도와 신규 제도의 장단과 형평성, 그리고 효과성 여부에 대한 가늠 기준을 추출할 수 있다.

본 연구는 정책 및 사업속성 분류체계 구성을 위한 기초연구로, 구체적인 분류준거별 수준별 항목구성이나 과학적 검증방법을 활용한 타당성 분석에는 한계가 있었다. 추후 일부 부문의 정책 및 사업속성정보를 DB화하고, 텍스트 마이닝 기법이나 전문가 설문 및 인터뷰를 통해 타당성을 확보하는 연구가 진행될 예정이다.

데이터기반 의사결정에의 정책 및 사업 속성 분류체계 활용은 정부 전체를 아우르는 거버넌스 차원에서 효율적인 예산 배분과 효과성 기반 정책의사결정을 위한 초석이라 할 수 있다. 우리나라를 위시한 다양한 선진국의 사례에서도 지적되고 있는 부문 간 부처 간의 사일로 현상에 대한 가교로서의 역할 뿐 아니라, 관리당국에서의 사업 파악 및 경영 관리를 위한 '검색가능한 사업의 정보화 및 표준화'를 위해, 본 연구에서 탐색하고 제안한 정책 및 사업 속성 분류체계에 대한 심도있는 논의와 실무적 적용에 대한 고민이 활성화되기를 기대한다.

참고문헌

강두호, 이현규, "시도 행정, 새올 행정시스템 서비스 품질이 지방자치단체사용자 만족도 및 직무 만족도에 미치는 영향에 관한 실증연구," 정보시스템연구, 제20권 제2호, 2011, pp. 135-154.

강성경, 이영재, "교육시설 재난안전관리를 위한 데이터 표준화 및 활용방안 연구," 정보시스템연구, 제27권 제2호, 2018, pp. 175-196.

강혜규, 강신욱, 박세경, 정경희, 권소일, 김용득, 유태균, 주무현, 최영준, 함영진, 사회보장사업 실태조사 및 유사·중복 사업의 조정방안 연구, 한국보건사회연구원·보건복지부, 2015.

강희우, 박한준, 권남호, 오영민, 재정성과평가 제도 환류방안에 관한 연구, 한국조세재정연구원, 2018.

관계부처합동, 범부처 사회서비스 발전 방향(사회보장위원회), 2018.

김대진, "효율적 예산배분 방안으로서 지출심사제도," 예산정책연구, 제5권 제1호, 2016, pp. 81-124.

김두례, 권순애, 김요석, 채종현, 채인숙, 홍재봉, 부산광역시 사회복지 서비스 분류체계 및 성과지표 개발연구, 부산복지개발원, 2008.

김미현, 이순성, 이진숙, 전하연, 권소일, 박창제, 전만준, 사회복지서비스 원가측정 방안 연구, 서울시복지재단, 2009.

김상헌, 재정성과관리제도 정착을 위한 재정제도와의 조화방안, 기획재정부 연구용역 보고서, 2013.

김성주, 윤태섭, 지방자치단체 사회복지예산 분류체계의 개선방안, 한국지방행정연구원, 2017.

김순양, "공공서비스 공급과 바우처 (voucher) 사업: 사회서비스 바우처의 성공요건 분석," 행정논총, 제57권 제4호, 2019, pp. 31-69.

김윤형, 녹색성장을 위한 농업부문 정책조합 방안, 한국농촌경제연구원, 2011.

김정해, 조세현, 오윤경, “국민 중심 사회문제 해결을 위한 효과적 정책수단 활용에 관한 연구: 환경・복지・안전 분야를 중심으로”, 한국행정연구원, 2018.

남궁 근, “정책학: 이론과 경험적 연구”, 법문사, 2019.

박노욱, 강희우, 김우현, 김사랑, 원혜진, 이화연, 장민혜, 허영미, 저출산 대책 평가기준 마련 및 제도화 방안 연구, 연구보고서, 한국조세재정연구원・보건복지부, 2017.

박노욱, 강희우, 표한형, 이상헌, 중소기업 재정지원사업 효과성 평가 연구, 한국조세재정연구원, 2016.

박노욱, 원종학, 오영민, 재정성과관리제도 운영의 성과분석과 정책과제, 한국조세재정연구원, 2015.

박노욱, 원종학, 지방재정성과관리 방안에 관한 연구, 한국조세연구원, 2009.

박병식, “다목적 사업 평가설계의 논리와 구성,” 정책분석평가학회보, 제19권 제3호, 2009, pp. 15-37.

박정수, dBrain 재정사업정보 관리방안, 한국재정정보원, 2019.

안수란, 강혜규, 전진아, 유재언, 하태정 김혜승, 조현성, 남재욱 송아영, 송나경, 범부처 사회서비스 보장 체계 구축 방안 연구-보장성 분석을 중심으로, 한국보건사회연구원, 2018.

오세영, 윤건, 오균, 증거기반정책을 위한 정부의 통계 구축 및 활용에 대한 현황 조사, 한국행정연구원, 2017.

유승원, “프로그램 예산제도의 문제점과 개편 방안 연구”, 한국사회와 행정연구, 제26권 제3호, 2015, pp. 83-114.

유종성, 전병유, 신광영, 이도훈, 최성수, “증거기반 정책연구를 위한 행정자료의 활용,” 한국사회정책, 제27권 제1호, 2020, pp. 5-37.

윤영근, “증거기반(Evidence-Based) 정책과 정책품질관리제도,” 한국행정학회 학술발표논문집, 2012.

이데일리, ““기재차관” 내년 예산안 편성, 각 부처별 재량지출 10% 절감 추진”, 이진철 기고, 2020.07.08.

이선우, 김두례, “사회복지서비스 유형 분류에 대한 연구,” 사회서비스연구, 제2권 제2호, 2011, pp. 5-30.

이영덕, “데이터아키텍처 전문가 가이드”, 한국데이터진흥원, 2018.

이원희, “미래 행정 환경 변화와 재정 개혁의 방향,” 한국행정연구, 제26권 제4호, 2017, pp. 33-58.

이정기, “기초지방자치단체를 위한 사회복지서비스 분류체계의 개발 연구,” 국가정책연구, 제31권 제2호, 2017, pp. 129-161.

이홍재, 성과관리와 예결산심의의 연계성 제고 방안 연구: 국회 예결산 심의 과정을 중심으로, 국회예산정책처, 2011.

전영한, “정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가,” 정부학연구, 제13권 제4호, 2007, pp. 259-295.

정광호, “바우처 분석 : 한국과 미국을 중심으

로," 행정논총, 제45권 제1호, 2002, pp. 61-109.

정수경, "지역사회복지관 가족복지서비스 분류체계에 관한 연구," 한국가족복지학, 제24권, 2008, pp. 283-314.

최재성, 정세정, 조자영, "'한국사회복지행정'의 최근 10 년간 연구경향 특성: 네트워크분석과 내용분석의 활용," 한국사회복지학, 제68권 제1호, 2016, pp. 73-94.

최하예, 황성수, "우리나라 청년정책의 정책수단 유형분석 연구: 지방정부의 정책과제 단위사업을 중심으로," 한국정책과학학회보, 제22권 제3호, 2018, pp. 75-99.

최환용, "데이터기반 행정의 법제화," 「데이터기반행정」의 현안과 발전방향, 한국정책학회·행정안전부 공동기획세미나 자료집, 2018.

한국조세재정연구원, "DATA Act 실행 현황과 당면과제 : GAO," 국외동향 : 미국, KIPF 재정성과평가 동향과 이슈, 2017년 상반기, 2017, pp. 30-37.

한국조세재정연구원, "DATA법 이행에 따른 주요 과제와 해결 방안: GAO, 2015년 7월," KIPF 재정성과평가 동향과 이슈, 2016년 상반기, 2016a, pp. 80-86.

한국조세재정연구원, "Performance Budgeting and Tagging," 2016년 제5차 재정성과관리 국제포럼, KIPF 재정성과평가 동향과 이슈, 2016년 하반기, 2016b, pp. 134-135.

Allen R. and Tommasi, D., Managing Public Expenditure: A reference Book for Transition Countries, Organization for Economic, OECD, 2001.

Bailey, K. D., Typologies and Taxonomies : An Introduction to Classification Techniques. Sage Publications, Thousand Oaks, California, 1994.

Birkland, T. A,. An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making, Routledge, New York, 2015.

Bouma, J. A., Verbraak, M., Dietz, F., and Brouwer, R., (2019). "Policy mix: mess or merit?," *Journal of Environmental Economics and Policy*, Vol. 8, No. 1, 2019, pp. 32-47.

Commission on Evidence-Based Policymaking, THE PROMISE OF EVIDENCE -BASED POLICYMAKING : Report of the Commission on Evidence-Based Policymaking, 2017.

Davies, P., "Is evidence based government possible?,"the 4th annual Campbell Collaboration Colloquium, Washington DC, 2004.

Elliott, O. V., and Salamon, L. M., The tools of government: A guide to the new governance, Oxford University Press, New York, 2002.

GAO, DATA ACT : Data Standards Established, but More Complete and Timely Guidance Is Needed to Ensure Effective Implementation, GAO-16-261, 2016.

Head, B., “Evidence-based policy: principles and requirements,” Strengthening evidence-based policy in the Australian Federation, Vol. 1, 2010, pp. 13-26.

Hunt, S. D., Modern Marketing Theory: Critical Issues in the Philosophy of Marketing Science, South Western Publishing Co., Cincinnati, 1991.

Jahiel, R., and Babor. T. F., “Toward a Typology of Homeless Families: Conceptual and Methodological Issues,” in Characteristics and Dynamics of Homeless Families with Children: Final Report, Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation, Office of Human Services Policy, U.S. Department of Health and Human Services, 2007.

Kettner, P. M., Moroney, R. M., and Martin, L. L., Designing and managing programs: An effectiveness-based approach, Fifth edition, Sage Publications, Los Angeles, 2017.

Krippendorff, K. Content Analysis: an Introduction to its methodology. Sage, London, 1980.

Marradi, A., “On Classification.” in Contemporary Political Systems: Classifications and Typologies, Bebler, A., and Seroka, J. (eds.), Lynne Rienner, 1990, pp. 11-43.

Nickerson, R. C., Varshney U., and Muntermann, J., “A Method for Taxonomy Development and Its Application in Information Systems,” *European Journal of Information Systems*, Vol. 22, No. 3, 2013, pp. 336-59.

OMB, Preparation submission and execution of the budget Circular No. A‐11, 2020.

Ranney, A., Political science and public policy, Markham Publishing Company Chicago 1968.

Rich, P., “The organizational taxonomy: Definition and design,” *Academy of Management Review*, Vol. 17, No. 4, 1992, pp. 758-781.

Sackett, D. L., Rosenberg, W. M., Gray, J. M., Haynes, R. B., and Richardson, W. S., “Evidence based medicine: what it is and what it isn't,” *BMJ*, Vol. 312, No. 7023, 1996, pp. 71-72.

Schick, A., A Contemporary Approach to Public Expenditure Management, The World Bank Institute, 1999.

Smith, K. B., “Typologies, taxonomies, and the benefits of policy classification,” *Policy Studies Journal*, Vol. 30, No. 3, 2002, pp. 379-395.

Stemler, S., “An overview of content analysis,” *Practical Assessment, Research, and Evaluation*, Vol. 7, No. 17, 2001, pp. 1-6.

World Economic Forum, The Global Competitiveness Report, 2019.

캐나다 재무부, https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/

doc-eng.aspx?id=31306, 캐나다 재무부 정책결과물 표기 방식에 대한 지시, (접속일. 2020.2.10.)

김 사 랑 (Kim, Sarang)

한동대학교에서 공학사와 공학석사 학위를 취득하였고, 한국토지주택연구원 사업관리단과 서울대학교 빅데이터연구원, 한국조세재정연구원 재정성과평가센터에서 근무하였다.

현재 서울대학교 농경제사회학부 지역정보(경제학)전공 박사연구생이며, 주요 관심분야는 데이터기반 의사결정, 복합정책평가, 재정사업 효율 관리 등이다.

<Abstract>

A Study on Development of Policy Attributes Taxonomy for Data-based Decision Making

Kim, Sarang

Purpose

Due to the complexity of policy environment in modern society, it is accepted as common basics of policy design to mix up a variety of policy instruments aiming the multiple functions. However, under the current situation of written-down policy specification, not only the public officers but also the policy researchers cannot easily grasp such frameworks as policy portfolio. The purpose of this study is to develop “Policy Attributes Taxonomy” identifying and classifying the public programs to help making decisions for allocative efficiency with effectiveness-based information.

Design/methodology/approach

To figure out the main scheme and classification criteria of Policy Attributes Taxonomy which represents characteristics of public policies, previous theories and researches on policy components were explored. In addition, to test taxonomic feasibility of certain information system, a set of “Feasibility Standards” was drawn from “requirements for well-organized criteria” of eminent taxonomy literatures. Finally, current government classification system in the area of social service was tested to visualize the application of Taxonomy and Standards.

Findings

Program Taxonomy Schemes were set including “policy goals”, “policy targets”, “policy tools”, “logical relation” and “delivery system”. Each program and project could be condensed into these attributes, making their design more easily distinguishable. Policy portfolio could be readily made out by extracting certain characteristics according to this scheme. Moreover, this taxonomy could be used for rearrangement of present “Program Budget System” or estimation of “Basic Income”.

Keyword: Policy Attributes Taxonomy, Project Classification Criteria, Data-based Decision Making, Standardization of Policy Information, Decisions for Allocative Efficiency

* 이 논문은 2020년 1월 24일 접수, 2020년 1월 30일 1차 심사, 2020년 6월 20일 2차 심사, 2020년 8월 10일 게재 확정되었습니다.