

地方行政의 生産성과 測定方法에 관한 考察

A Study on Local Government Productivity

李 在 聖

(韓國地方行政研究院 主任研究員)

〈目 次〉……………

- I. 序 論
- II. 公共서비스의 需給過程과 地方行政의 生産性
- III. 業務類型別 生産性指標의 差異
- IV. 生産性指標의 測定方法
- V. 生産性隔差의 發生要因
- VI. 結 論

I. 序 論

「生産性」이란 用語는 본래 기업의 營利活動을 評價하는 하나의 尺度로서 「勞動生産性」, 「機械生産性」, 「資本生産性」, 「土地生産性」 등 처럼 주로 生産要素의 生産性を 나타내는 意味로 사용되어 왔다. 따라서 行政分野를 對象으로 해서 生産性이란 用語를 사용하게 되면 무엇인가 異質感을 느끼게 된다.

地方行政活動의 궁극적인 目標은 地域社會에 있어서 住民生活를 보다 풍요롭게 만드는 것 즉 住民福祉의 實現이라고 말할 수 있다. 그러므로 公共서비스는 安全, 健康, 經濟, 教育, 文化 등 광범위한 分野에 걸쳐서 提供되는데 이러한 公共서비스의 提供에 있어서 항상 要求되는 것은 보다 良質의 서비스를 보다 저렴한 費用으로 提供한다고 하는 效率性의 條件이라고 할 수 있다.

民間企業이 스스로를 위해서 스스로의 돈을 사용하는데 반해서 公共部門은 他人을 위해서 他人의 돈을 사용하는 것이 本質적으로 다르다. 民間企業의 個個의 營業活動成果는 그 흐름이 内部에서 外部로 다시 外部에서 内部로 比較的 自然스럽게 制御내지 還流(feedback)됨으로써 效率化에의 努力을 放置한다해도 어느 정도는 達成可能하다고 말할 수 있다. 그러나 民間企業과 같은 自動還流(feedback) 回路를 갖지 않은 行政으로서는 行政의 個個活動이 進行되는 各各의 時点에서 效率성과 관련된 中間評價가 이루어져야지 그렇지 않으면 期待되는 效率성은 달성될 수 없을 것이다. 行政施策은 關聯對象者마다 個人的 또는 集團적으로 適用되어 어떤 效果가 發生되었는가를 最終적으로 점검하는 것이 중요하다. 行政活動의 最終目標은 地域住民의 갖가지 公共欲求를 充足시키는 것인데 이것을 評價하기 위해서는 欲求의 充足狀況에 대한 各住民의 價値判斷이 計量的으로 把握되지 않으면 안될 것이다. 그러나 이러한 作業은 지극히 어려운 일이다. 行政의 生産性이라 할 때 最終目標인 住民效用의 達成程度를 항상 計量的으로 把握할 必要는 없을 것이다. 왜냐하면 行政

施策이나 서비스의 供給過程에는 最終的인 住民效用段階에 도달하기까지 中間段階가 여럿 있을 수 있는데 이러한 보다 可視的인 中間生産物에 대해서 生産性を 고려할 수 있기 때문이다. 이렇게 되면 行政의 경우에도 民間企業과 마찬가지로 效率性的의 測定尺度로서 生産性指標를 設定하는 것이 可能해질 것이다.

行政의 效率化要請이 높아지면서 生産性에 대한 關心이 最近 美國, 英國, 日本을 중심으로 넓게 擴散되어 生産性 測定이 중요한 檢討課題로서 認識되고 있다. 또한 生産性에 대한 自己 診斷項目들이 開發되어 活用되고 있기도 하다.”

II. 公共서비스의 需給過程과 地方 行政의 生産性

1. 公共서비스의 需給過程

地方行政의 生産性を 規定하기 위해서는 公共서비스의 需給過程에 대한 認識이 必要하다. 行政서비스의 需要發生根源은 地域住民의 生活要求(needs)이다. 住民이 바라는 狀態 즉 住民欲求水準과 現在까지 達成된 狀態 즉 住民이 느끼고 있는 效用水準과의 差異(gap)가 있다면 이러한 住民欲求의 未充足部分이 住民需要를 形成하는 것이다. 이러한 住民需要는 民間責任分과 公共責任分으로 나누어지고 行政의 守備範圍인 公共責任分은 國家責任分과 地方行政責任分으로 나누어지는데 이러한 區分은 社会構成員의 同意에 기초한 複雜한 政治行政의 檢討過程을

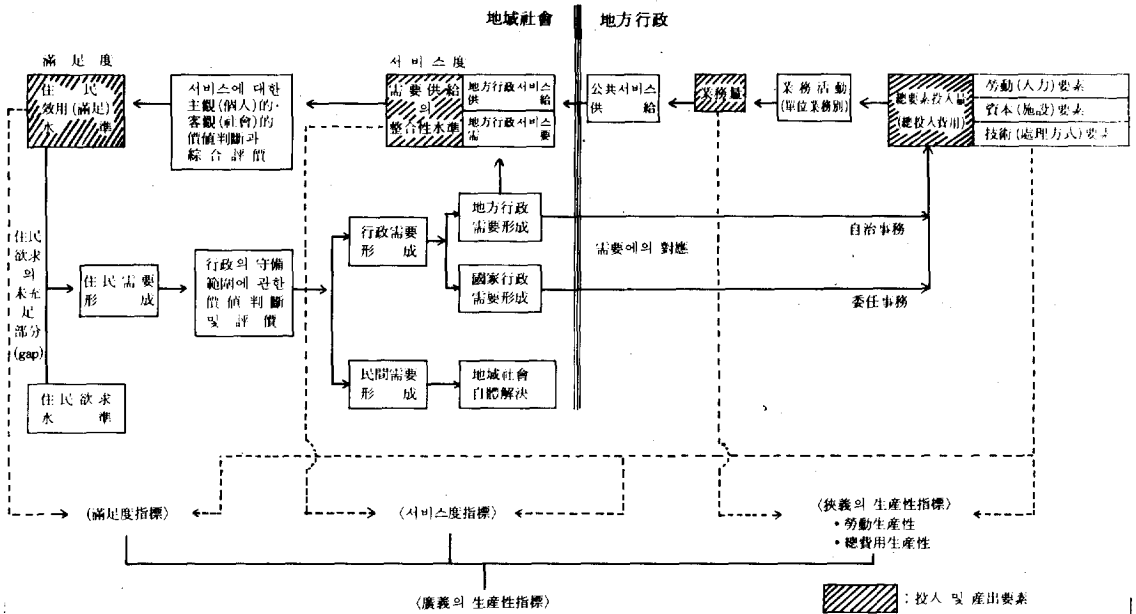
거쳐서 定해지는 것이다.

이러한 行政需要에 對應하는 公共서비스의 供給過程을 볼 때 먼저 서비스提供事業에 必要한 資源의 各種要素, 예를 들면 ① 業務를 擔當하는 人力을 意味하는 勞動要素 ② 業務에 利用되는 機械나 施設을 意味하는 資本要素 ③ 業務의 處理方式이나 運用技術 등을 포함하는 技術要素 등이 投入되지 않으면 안 된다. 이러한 要素를 量的으로 測定하기 위해서는 勞動要素라면 人員數나 勞動時間을 使用할 수 있겠지만 全体로서는 投入費用이 要素投入量을 나타내는 共通尺度로서 使用된다. 事業의 業務活動에 따라서는 勞動要素의 比重이 큰 경우(勞動集約事業)도 있고 施設要素의 比重이 큰 경우(資本集約事業)도 있다.

業務活動의 結果는 業務量으로 나타난다. 예를 들어 쓰레기收去業務活動의 경우에 業務量은 收去處理量(收去噸數)으로 나타난다. 業務量指標는 行政活動의 業績評價基準으로서 가장 頻繁하게 活用되는 產出量指標중의 하나이다. 그러나 業務量指標는 行政内部에서 發生한 作業量만을 알려줄 뿐 그것이 地域住民의 生活에 어떤 效果를 어느만큼 일으켰는지는 直接表示하지 않는다. 따라서 住民이 地方行政에 대하여 갖고 있는 서비스需要(欲求)를 제대로 供給(充足) 시켰는가 즉 地方行政에 있어서의 서비스需要에 대한 서비스 供給의 整合性水準을 밝힐 必要性이 있는 것이다. 이러한 整合性水準을 서비스度라고 하기로 하자. 예를 들어 쓰레기收去의 경우에 쓰레기收去서비스의 提供(供給)이 住民이 排出하는 쓰레기需要를 어느정도 處理할 수 있는가라는 서비스度는 쓰레기收去率, 收去回數, 收去地點數, 惡臭(測定值)의 減少度 등의 指標에 의해 알 수 있다. 또 公園建設 事業의 서비스度는

1) National Center for Productivity and Quality of Working Life, *Improving Productivity: A Self Audit and Guide* (Washington, D. C., Fall 1978), pp. 10 ~ 13.

[圖 1] 公共서비스의 需給過程과 地方行政의 生産性指標



住民 1人當 公園面積과 같은 指標로 表示된다. 서비스도와 같이 物理的으로 表示되는 成果와는 별도로 地域住民이 서비스를 어느정도 滿足스럽게 判斷하고 있는가 또 어느정도 效用感을 느끼고 있는가를 把握할 필요가 있을 것이다. 이러한 住民의 意識 및 心理에 대한 測定에 있어서는 住民 個個人이 갖는 主觀的 價値判斷 뿐만 아니라 社會全體 公共性次元에서의 客觀的 價値判斷이 必要하다. 例를 들면 弱者에 대한 公的 扶助, 社會教育, 文化暢達, 社會安全秩序의 確保 등에 關連된 서비스(公共財)에 대해서는 住民 個個人의 直接的 必要意識은 낮지만 社會全體의 必要意識은 높은 것이다. 쓰레기收去를 例로 든다면 微視的次元에서는 쓰레기收去의 迅速性·親切性·清潔性 등에 대한 住民 個個人의 가치판단이 重要하고, 巨視的次元에서는 쓰레기收去의 公正性·安定性·需要供給의 整合性(needs 對應性) 등에 대한 社會全體의 가치

판단이 重要한 것이다. 이러한 價値判斷에 의해 얻어진 地域住民의 綜合的인 效用水準을 滿足度라고 하기로 하자.

總要素 投入量, 業務量, 서비스도, 滿足도 등의 指標는 公共서비스의 需給過程에서 볼 때 一方의 出力이 他人의 入力이 되는 등 [圖 1]에서 보는 것처럼 相互關聯關係가 成立하는 것이다.²⁾

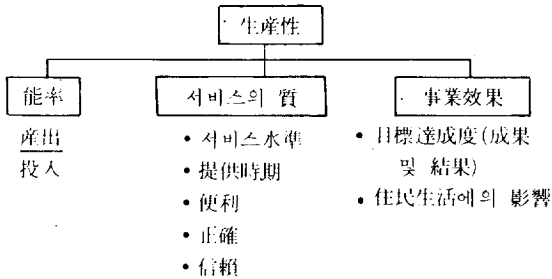
2. 地方行政의 生産性

行政의 生産性問題에 대한 研究實績을 集大成했다고 볼 수 있는 美國의 「生産性 改善便覽 (Productivity Improvement Handbook)」에서 採用된 生産性的의 定義는 [圖 2]와 같다.³⁾

2) 齋藤達三·日高昭夫, 「自治體行政의 生産性」(東京: 日本能率協會, 1985. 8), p. 31 를 任意加工 添加함.

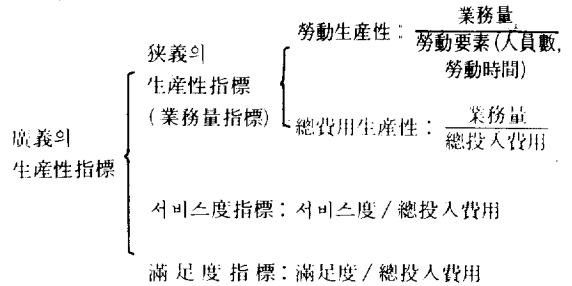
3) G. J. Washinis(Editor), *Productivity Improvement Handbook for State and Local Government*, Wiley Interscience, 1980, p. 93.

[圖 2] 生産性的 定義



즉 行政의 生産性은 能率(efficiency), 서비스의 質(service quality), 事業效果(program effectiveness) 등에 의해서 綜合的으로 把握된다. 能率과 效果를 함께 統合시킨 概念으로서의 生産性은 美國都市研究所(Urban Institute)의 Harry P. Hatry에 의해 提唱되었다.⁴ 우리나라에서는 이것을 效率이라고 지칭하는 行政학者도 있다.⁵ 또 많은 地方行政官들도 生産性을 能率과 效果가 統合된 概念으로 받아드리고 있다.⁶ 그러나 生産性(productivity) 指標의 中心은 역시 投入에 대한 産出의 比率인 能率이다. 이때 投入과 産出의 內容을 무엇으로 하느냐에 따라 生産性이 나타내는 意味는 크게 달라지는 것이다. 특히 産出의 內容에 따라서는 서비스의 質과 事業效果도 어느정도 反映될 수 있는 것이다. 前述한 公共서비스의 需給過程에서 段階別로 드러

[圖 3] 行政生産性的 種類



난 生産性關聯指標의 種類는 [圖 3]과 같다. 狹義의 生産性指標中 하나인 勞働生産性은 T/O 配分 및 管理基準으로서 重要하고 또 自治團體間을 比較하거나 同一團體를 時系列的으로 比較할 때에도 人件費單價의 差異가 直接的인 影響을 미치지 않기 때문에 業務處理의 作業效率을 直接的으로 把握할 수 있다는 커다란 長點이 있다. 그러나 行政内部의 業務活動에만 局限시킨 狹義의 生産性指標는 使用이 容易해서 가장 흔히 活用되는 概念이기는 하지만 公共서비스의 效果까지는 直接 表示하지 않는다. 서비스度 指標는 地域住民에 대하여 提供되는 行政 서비스水準을 여하히 적은 費用으로 確保할 수 있을 것인가 또는 一定한 要素投入으로 여하히 높은 서비스水準을 達成할 수 있을 것인가 하는 것을 나타낸다. 滿足度指標는 地域住民에 대한 公共서비스의 提供活動이 行政目的을 最終的으로 어느정도 달성했는가를 評價하는 指標이다.

地方行政의 生産性을 研究한다는 것은 分析上의 여러가지 어려운 問題들을 內包하고 있다.⁷

4) Harry P. Hatry, "Issues in Productivity Measurement for Local Governments", *Public Administration Review*, Vol.32, No. 6 (Nov./Dec. 1972), pp. 776 ~ 784.
 5) 朴東緒, 「韓國行政論」(서울: 法文社, 1985), p. 101 및 金圭定, 「行政學原論」(서울: 法文社, 1984), p. 38등)
 6) David N. Ammons and Joseph C. King, "Productivity Improvement in Local Government: Its Place Among Competing Priorities", *Public Ad. R.*, Vol.43, No. 2 (Mar./Apr.1983), pp. 113 ~120.

7) Richard H. Silkman and Dennis R. Young, *Subsidizing Inefficiency* (New York: Praeger, 1985), pp.16~19 및 David K. Whyne, "On Assessing Efficiency in the Provision of Local Authority Services", *Local Government Studies*, Vol.13, No. 1, Jan./Feb. 1987, pp. 59~62.

$$\text{生産性} = \frac{\text{産出}}{\text{投入}}$$

量
質

----->

----->

----->

分析의 第1視角

分析의 第2視角

分析의 第3視角

첫째, 公共서비스産出(public service output)의 操作的 定義(operational definition)를 어떻게 내리느냐하는 問題가 있다. 實際로 무엇을 어떻게 測定할 것인가? 測定에 필요한 資料들은 구할 수 있는가? 私的部門(private sector)과는 달리 公的部門(public sector)에서의 서비스는 市場價格이 形成되지도 않고 또 無形性(intangibility), 一過性(transiency) 등이 特徵이다. 서비스産出을 제대로 測定하기 위해서는 이에 관련된 갖가지 記錄들이 注意깊게 保存되고 整理되어야 한다. 더우기 많은 公共서비스들은 달리 選擇可能한 여러가지 産出內譯을 갖고 있다. 例를 들어 警察行政의 서비스産出은 巡察車輛들의 總走行距離인가 아니면 防犯巡察回數인가 또는 取調件數인가? 이는 많은 類型의 公共서비스들이 무엇인가를 事前에 豫防하기 위한 서비스와 일단 發生된 다음에 事後處理를 위한 서비스를 함께 提供하는 경우(例를 들면 警察, 消防, 保健, 醫療, 環境, 衛生 등)가 많기 때문이다. 여하간 公共서비스産出物의 非貨幣的 測定은 試圖되어야 할 必要가 있다.

둘째, 同一類型의 公共서비스라도 傳達主體에 따라 서비스의 質이 다를 수가 있는데, 이 경우에 이러한 質差異는 어떻게 測定하며 또 어떻게 調整하느냐 하는 問題가 있다. 서비스의 質에 대해서는 때때로 投入要素의 量을 가지고 測定할 必要도 있을 것이다. 例를 들면 어떤 公共서비스를 提供하는데 있어서 顧客1人當 配定된 公務員의 數는 얼마인가를 갖고 公共서비스의 質을 나타내는 行政分野도 있을 것이다. 그러나 이 경우에는 人事管理의 效率化, 勞動要素를 代替하는 事務自動化(OA)의 採擇 등에 따른 投入人

力의 減縮이 서비스質의 向上아닌 서비스質의 下落으로 記錄될 우려도 있는 것이다.

셋째, 投入費用의 測定問題가 있다. 自體財源이던 依存財源이던 간에 서비스傳達에 直接投入된 費用은 明確하게 識別될 수 있을 것이다. 그러나 特定서비스傳達事業과 關聯해서 直接的·間接적으로 實際 所要된 모든 投入要素를 識別한다는 것은 그다지 容易한 일은 아니다. 間接費用(overhead expenses)은 適切히 配分되어야 한다. 該當事業과 關聯하여 直·間接적으로 投入된 모든 項目들에 注意가 기울려져야 하는데 間接費用은 通常 該當事業豫算에 計上이 되지 않는다. 또한 地方政府가 執行하는 事業들에 의해 招來되는 外部費用(external costs)도 역시 豫算에는 나타나지 않지만 반드시 考慮되어야 할 것이다. 行政機關이 어떤 公共서비스를 傳達하기 위해 機關内部에서 쓴 費用을 内部費用(internal costs)이라고 한다면 그 公共서비스傳達이 社會全體 또는 一部에 미치는 不利한 效果를 費用化시켰을 때 그것을 外部費用이라고 할 수 있다. 例를 들면 高速道路를 건설한다고 할 때 순수하게 建設工事に 所要된 各種費用을 内部費用이라 한다면 車輛疏通이 많아지면서 發生하는 매연 등 公害와 事故의 危險, 農耕上的 障礙, 地域共同體(community) 形成의 隘路 등을 外部費用이라 할 수 있다. 또 댐을 建設한다고 할 때 순수하게 建設工事に 所要된 各種費用을 内部費用이라 한다면 댐完工後에 發生되는 氣象異變, 안개多發氣管支系統의 疾病猖獗 등을 外部費用이라 할 수 있다. 그리고 地方政府에 따라서 事業을 施行하는 規模와 地域住民의 特性이 다르다는 事實도 問題를 어렵게 만들고 있다. 施行하는 事業規模가 地方政府에 따라 差異가 난다는 것은 投入費用이 發生하는데 있어 規模의 利益

(scale merit) 이 適用되는 程度가 달라진다는 것을 의미한다. 특히 初期(開始) 費用이 막대할 경우에는 더욱 그러하다. 또한 住民의 特性이 地方政府에 따라 差異가 난다는 意味은 우선 사람이 다르면 行政需要가 다르고 行政需要가 다르면 이에 對應하는 行政供給體制도 달라지고 따라서 投入費用構造도 多樣해진다는 것을 뜻한다. 따라서 地方政府次元에서 行政의 生産性을 相互比較分析하기 위해서는 上記와 같은 要素들을 統制·調整함으로써 比較의 基準을 올바르게 定立하여야 할 것이다.

Ⅲ. 業務類型別 生産性指標의 差異

地方行政이 擔當하는 業務는 극히 多樣하다. 地域住民生活의 요람에서 무덤까지를 總括적으로 支援하고 管理하는 것은 어느 時代를 막론하고 變하지 않는 地方行政의 業務이지만 그 業務를 構成하는 具體的인 內容 및 質은 특히 教育, 文化, 餘暇, 福祉 등의 分野에서 오늘날 많은 變化를 겪고 있다.

地方行政의 業務活動에는 計劃的業務와 執行的業務 및 統制的業務, 서비스提供業務와 公共施設建設業務, 非營利的 福祉業務와 營利的 企業業務 등 대칭적인 性格의 業務들이 混在되어 있다. 또한 行政組織内部의 管理活動도 그 比重이 크다. 이와 같이 多種多樣的 業務形態에 대해서 단한가지의 生産性測定方法만을 適用한다는 것은 問題가 있을 것이다. 生産性測定이 容易한 分野도 있지만 어려운 分野도 있고 또 別意味가 없는 경우도 있다. 어려운 原因의 大部分은 業務量把握의 困難때문이다. 따라서 모든 業務를 同一하게 취급할 것이 아니라 類型別로 區分하는 것은 意味가 있을 것이다. <表1>과 같이

① 日常的으로 反復해서 비슷한 일이 일어나는 業務인가 또는 斷續적으로 일어나는 業務인가 즉 業務의 рут틴化與否, ② 單位業務의 負荷量이 一定한가 아닌가 與否로 區分해서 類型化 하는 것이다.⁸⁾

<表1> 行政業務의 類型化

類型別 區分		單位業務負荷量	
		一定하다	一定치않다.
業務의 рут틴化 程 度	높다	A 類型	C 類型
	낮다	B 類型	D 類型

業務의 рут틴化程度가 높은 業務의 例는 쓰레기收去, 분뇨收去, 學校給食, 稅務, 會計, 區廳 및 洞사무소에서의 各種證明書發給 등이다. 한편 福祉서비스, 衛生서비스, 住民指導, 公共施設管理, 各種統計調查業務 등은 業務의 質과 種類가 多樣하고 рут틴化程度가 낮다. 福祉서비스 業務에서도 앞으로 重要視될 老人福祉서비스 業務를 例로 든다면 老人의 基本生活(衣·食·住) 援助, 健康維持對策, 여가生活管理(보람추구對策) 등으로 構成되어 있어 業務의 рут틴化程度는 낮은 편이다. 낮은 경우에 測定目的을 달성하기 위해서는 業務內容을 보다 細分化하고 適用範圍를 限定시킬 필요가 있다.

이렇게 рут틴化程度를 갖고 業務를 區分했다고 하더라도 個個의 單位事務에 負荷되는 量이 一定한가 아닌가 與否도 중요한 意味를 갖는다. 例를 들어 住民에 대한 各種相談서비스나 公害對策業務 등은 行政内部에서 完結되지 않고 業務活動範圍가 地域에 따라 큰 差異가 나는 行政外部의 人的·物的環境에까지 미치므로 對住民, 對產業의 對應交涉이 必要한데 對應하는 相對에

8) 齋藤達三·日高昭夫, 前掲書, pp. 51~54.

따라 件件이 發生하게 되는 業務의 形態와 內容 및 單位業務負荷量은 크게 달라지는 것이다. 또는 計劃業務중에서도 都市計劃 및 設計처럼 同一한 種類의 事業이라도 地域에 따라 또 時點에 따라 內容의 質이 當然히 달라져야 하고 設計를 몇 件했는가라는 頻度は 별로 重要視되지 않고 內容의 優秀性이 業務의 成敗를 左右하는 경우에는 單位業務負荷量이라는 것이 別意味가 없다.

A 類型의 業務에서는 生産性測定에 별 어려움이 없다. 業務量 즉 業務活動의 頻度を 나타내는 指標(index)를 選擇하는데 있어서도 例를 들어 納稅義務者數, 課稅對象件數, 接受件數, 傳票枚數, 給食數, 收去本數 등처럼 明確하고 疑問의 餘地가 없는 設定이 可能하다. 또 業務處理節次가 法律이나 規則에 定해져 있는 경우가 많기 때문에 處理過程에서 나타나는 安定性은 全國의으로도 어느 地方自治團體에서나 큰 差異는 없을 것이다.

B 類型의 業務에서는 生産性測定을 위해서 行의 業務體系를 어느 정도까지 細分化할 必要가 있는가를 먼저 決定하여야 한다. 業務全體에 대한 單一生産性指標設定은 어렵고 細分化된 個業務要素에 대해서 獨立된 測定과 評價가 必要하다. 例를 들어 公營圖書館의 運營管理業務에서 具體的인 測定對象으로 되는 것은 圖書貸出서비스(館內 및 館外), 圖書의 입수 및 登錄, 圖書의 分類 및 整理, 各種文獻檢索서비스, 移動文庫貸出, 各種施設利用 등의 細分化된 活動이다. 이렇게 細分化된 活動들은 비교적 獨立된 活動內容을 構成하므로 아무래도 個個의 活動에 焦點이 맞춰지게 된다. 따라서 A 類型의 業務처럼 相互關聯속에서 全體가 一貫된 業務處理는 기대하기 어렵다. 그러나 이러한 業務의 細分化는 그것이 서비스業務인 경우 일반적으로 서비스의 質이 業務量에 중요한 영향을 미친다. 즉 서비스의 質과 量이 業務結果에 뒤엉켜서 混在

(表 2) 類型別 特徵 및 業務例

類 型	傾向 및 特徵	業 務(例)
A 類型	<ul style="list-style-type: none"> • 루틴化程度가 높다 • 單位業務負荷量이 一定하다 • 1 人의 職員이 여러가지를 兼務하는 경우가 있다. • 業務의 計量化가 용이하다. 	쓰레기收去, 분뇨收去, 會計, 稅務, 各種 證明發給 등 窓口業務, 年金業務, 給與計算 등
B 類型	<ul style="list-style-type: none"> • 루틴化程度가 낮다. • 單位業務負荷量이 一定하다 • 業務別 人員配分 즉 專擔이 요구된다. • 業務의 細分化를 통해서 生産性測定은 可能하다 	福祉·衛生 등 住民대상 各種서비스業務, 建設·土木 등 技術的業務, 各種施設의 運營管理業務, 各種 統計調查, 其他各種庶務 등
C 類型	<ul style="list-style-type: none"> • 루틴化程度가 높다 • 單位業務負荷量이 一定하지 않다. • 地域에 따라 多樣한 特性, 個性이 있어 差異가 심하다. • 生産性測定이 어렵다. 	環境保全, 公園整備, 公害對策, 消防 등 防災業務, 住民相談, 消費生活對策 등
D 類型	<ul style="list-style-type: none"> • 루틴化程度가 낮다 • 單位業務負荷量이 一定하지 않다. • 生産性測定이 어렵다. (量的測定보다는 質的評價가 重要함) 	土地區劃整理·都市再開發·都市計劃 등의 計劃的業務, 企劃管理(各種計劃樹立 및 運用)·組織管理(組織改編 등)·人事管理(人事制度檢討, 人事異動檢討, 昇給昇進檢討, 研修프로그램作成 등)·財務管理(會計制度檢討) 등의 管理的 業務

되어 나타나게 된다. 質이 높으면 量이 떨어지게 되고 量이 많으면 質이 떨어지게 된다. 이 경우 事業의 單位業務負荷量이 安定的으로 設定될 수 있다는 보장은 없다는 점을 주의해야 할 것이고 따라서 愼重한 對應이 필요하다.

C 類型的 業務처럼 行政活動이 環境과 밀접한 交互作用을 가져야 하는 경우 그 交互作用의 정도가 크면 클수록 그 業務負荷量은 不安定하고 變動幅은 클 것이다. 이 경우 生産性測定을 可能하게 하려면 環境條件에 대한 統制가 必要하다. 즉 各급적 環境이나 狀態를 同一 또는 類似하게 만들어 놓고 單位業務負荷量을 測定하는 것이다. 예를 들어 公園整備라면 同一種類·同一構造의 것, 公害對策이라면 公害의 種類와 狀況이 類似한 地域을 對象으로 취급하는 것이다. 이렇게 해서 어떤 事務의 單位業務負荷量變動이 安定化되었다면 生産性測定의 方法은 A 類型과 基本的으로 다를 것이 없다.

D 類型을 構成하는 業務는 그 對象이 때와 場所에 따라 크게 달라지고 量보다 質이 重視되므로 生産性測定에 필요한 業務內容의 同質性確保는 기대하기 어렵다. 本質적으로 生産性檢討은 運하는 것 自體가 適合하지 않은 表現일 것이다. 發生 件數가 문제라 아니고 이러한 類型的 業務가 最終적으로 招來하는 成果를 組織全體次元에서 檢計하는 接近이 필요할 것이다.

類型別 傾向 및 特徵과 業務例를 整理한 것이 <表2>이다.

參考로 美國의 地方政府에서의 採擇·活用하고 있는 生産性指標를 行政機能別로 調査한 것이 <表3>이다.⁹⁾ 行政機能別로 活用되고 있는 生産性指標의 種類와 各 指標를 調査對象인 地方(都市)政府中에서는 몇%가 採擇하고 있는가를 보여주고 있다. 生産性指標의 中心이랄 수 있는

能率指標의 活用도가 全般的으로 50%미만인데 특히 一般行政, 人事, 區劃整理, 財政 등의 分野에서는 아주 낮은 것을 알 수 있다. 生産性測定을 위한 많은 技法들이 開發되어 있지만 注意해야 할 것은 有用性的 程度 즉 適用限界에 대한 認識이다.

IV. 生産性指標의 測定方法¹⁰⁾

生産性指標의 實際活용을 위해서는 行政活動의 投入要素와 産出要素를 計量化하기 위한 方法들이 講究되어야 한다.

1. 業務量의 測定方法

通常의 行政業務는 處理의 目的·種類·節次·順序 및 그 業務를 遂行하는데 必要한 技術·技能 등을 살펴볼 때 質의 側面에서나 量的 側面에서 큰 幅이든 작은 幅이든 간에 서로 다른 處理體系의 集合이라고 할 수 있다. 業務의 內容이 異質的인 要素의 集合인 경우에는 그 內容을 어느 水準까지 細分化(breakdown)할 것인가가 業務量指標化의 가장 중요한 課題라 할 수 있다. 細分化水準은 分析의 目的 및 技術에 依存하는데 業務別로 處理件數·人力과 財源이 正確하게 對應될 수 있는가의 与否가 중요한 判斷要素이다. 예를 들어 圖書館管理運營業務의 內容은 大分해서 館內서비스, 館外서비스, 施設管理의 3가지로 나눌 수 있다. 그러나 館內서비스라 하더라도 그 內容은 圖書貸出 및 返納,

9) George W. Downs and Patrick D. Larkey, *The Search for Government Efficiency* (Philadelphia: Temple University Press, 1986), pp. 66~69.

10) 以下에서는 特別히 指稱하지 않는 한 “生産性”을 狹義의 生産性意味로 사용한다.

〈表 3〉 行政機能別 生産性指標의 活用序

行政機能	調査對象인 地方(都市) 政府의 數 (G)	活用되고 있는 生産性 指標(G에서의 構成比)			
		業務量 (%)	能率 (%)	效果性 (%)	目標設定 (%)
一 般 行 政	373	30	9	29	53
人 事	365	41	7	29	47
財 政	375	39	16	26	50
購 買	361	41	23	27	43
稅金의 賦課徵收	188	46	17	25	44
區 劃 整 理	359	38	9	27	54
社 會 社 會 서비스	184	47	21	38	54
保 健 · 病 院	101	54	23	27	47
住 宅	168	39	20	32	61
監査, 法令規則施行	375	66	20	33	46
輸 送	120	51	43	39	51
公 園	350	54	29	39	53
레 크리에이션	344	50	22	43	52
圖書館管理運營	226	58	24	39	46
警 察	370	69	29	55	56
刑 事 裁 判	157	51	13	20	33
消 防	345	55	20	40	52
道路建設 및 維持	375	70	55	43	47
쓰 레 기 收 去	274	70	55	43	47
下 水 處 理	292	61	39	38	47
上 水 道	279	63	46	38	47
가스 및 電氣 供給	52	62	42	25	42

出處: The Municipal Yearbook 1977, Washington, D. C. : International City Management Association 1977, p.195.

註: 構成比率의 合計가 100%를 초과하는 理由는 指標의 複數採擇 때문이다.

參考圖書열람, 文獻檢索 등의 對顧客直接서비스業務와 圖書의 選擇 登錄, 整理 등의 内部處理의業務로 더욱 細分化할 수 있다. 細分化된 各各의 業務가 達成해야할 目的·內容 및 處理節次·必要技能 등은 相對的으로 獨立된 處理體系를 갖고 있으므로 各業務處理가 갖는 比重도 다른 것이다.

이렇게 해서 區分된 要素業務가 對象業務全體의 業務量을 指標化하는데 있어서 必要한 基礎單位로서의 單位業務가 되는 것이다. 單位業務란 ① 發生頻度가 日常化 즉 routine化되어 있는

斷續的이든 간에 ② 同一한 基準과 節次에 의거하여 處理되지만 ③ 때과 場所에 따라서는 處理되는 內容(負荷量)이 多少 달라 지더라도 ④ 業務過程이 比較的 定型化되어 反復的으로 나타나는 業務를 말한다. 現實의 複雜·多様な 行政業務를 區分해서 單位業務目錄化한다는 것이 容易한 일은 아니겠지만 定型化된 部分을 發見하려는 努力에 달려 있을 것이다. 定型化部分을 發見하지 못했다면 業務를 더욱 細分化할 필요가 있을 것이다. 이렇게 해서 設定된 單位業務別 業務量의 測定은 單位業務負荷量에 發生頻

도를 곱하는 것이다(單位業務量=單位業務負荷量×發生頻度). 單位業務量の例는 쓰레기收去量, 窓口에서의 接受處理件數, 課稅對象件數, 圖書의 貸出件數, 公的扶助事業의 對象者數 등과 같은 것이다. 前章에서 說明한 것 처럼 單位業務의 種類에 따라서는 單位業務負荷量이 程度差의 問題이기는 하지만 一定한 것이 있고 一定치 않은 것이 있는데, 一定치 않은 경우에 自治團體間의 生産性 比較나 同一團體의 時系列的인 生産性比較를 위해서는 狀態나 環境條件에 대한 統制 또는 調整(共通의 基準值로서 平均値 使用 등)을 통해서 當該 單位業務負荷量의 相對의 一定性을 確保하는 것이 必要하다. 물론 資料(data)의 蒐集 또는 測定技術面에서 制約이 있는 경우도 있고, 또 例를 들어 前章에서 열거했던 公害問題등에 대한 住民의 陳情處理 같은 경우 처럼 件件이 發生하게 되는 單位業務負荷量과 所要費用 등이 크게 달라지게 됨으로서 認識對象에 있어서 本質的인 制約이 있는 경우도 있을 것이다.

對象業務를 構成하고 있는 內容을 分析해서 幾個의 單位業務로 細分化하고 그리고 各各의 單位業務量을 把握했다면 이번에는 이들을 여하히 統合化해서 單一의 業務量指標로 만들 것인가가 問題가 된다. 왜냐하면 對象業務(例를 들어 地方稅賦課徵收, 道路建設維持, 圖書館管理運營, 會計, 住民窓口 등)의 總括的인 生産性을 測定하기 위해서는 單一指標로 나타내야 하기 때문이다. 各 單位業務量의 單純合計를 統合된 全體業務量이라고 볼 수는 없고 各單位業務間에 存在하는 加重値의 差를 고려해야만 할 것이다. 各單位業務들이 서로 다른 加重値를 갖고 있는 理由는 各各의 單位業務負荷量이 다르기 때문이다. 따라서 業務量指標의 統合化를 위해

서는 먼저 各單位業務負荷量의 計量化를 통해서 相對的인 加重値를 찾아내야만 할 것이다. 一般적으로 單位業務負荷量의 크기는 單位業務量 1 單位에 投入되는 標準 勞動量(標準正規職員數) 또는 處理에 所要되는 標準 時間數 등에 따라 左右된다. 行政業務에서는 少數의 公務員이 企劃, 管理, 弘報, 執行, 統制 등 業務의 諸局面을 同時에 關係해서 一定期間 繼續 進行되는 경우가 많기 때문에 所要時間의 實測手法이 適用될 수 있는 可能性은 적은 것이다. 따라서 投入 勞動量의 差異比較를 통한 加重値發見 및 全體業務量의 測定 作業은 ① 各單位業務의 標準單位業務負荷量 計算 → ② 標準單位業務負荷量間의 相對比率計算 → ③ 各單位業務의 加重値設定 → ④ 對象業務全體業務量으로의 統合作業 등의 順序로 이루어질 것이다.¹¹⁾

1) 標準單位業務負荷量의 計算

當該 單位業務의 各自治團體別 個別負荷量의 平均値를 標準單位業務負荷量으로 간주한다.

$$a' = \frac{\sum_{i=1}^n (M_i/Z_i)}{n}$$

b', c' 등도 同一함.

(a', b', c' 등은 標準單位業務負荷量, M_1, M_2, M_3 등은 各單位業務를 擔當하는 職員數, Z_1, Z_2, Z_3 등은 各單位業務量, i 는 對象自治團體(1, 2, 3, ...n))

2) 相對比率計算 및 各單位業務의 加重値設定

$$a = \frac{a'}{\min(a', b', c', \dots)}$$

b, c 등도 同一함

(a, b, c 등은 單位業務間의 相對加重値)

3) 對象業務의 全體業務量統合作業

11) 斎藤達三·日高昭夫, 前掲書, pp. 63~65.

〈表 4〉 對象業務의 細分化 및 業務量의 測定單位(例示)

對象業務의 區分		單 位 業 務		測 定 單 位	相對的 加重值
圖書館 管理 運營	館內서비스	Z ₁	貸出, 返納, 參考文獻 檢索 등	年間貸出冊數	a
		Z ₂	圖書選擇, 登錄, 整理 등	年間搬入冊數	b
	館外서비스	Z ₃	貸出, 返納, 參考文獻檢索" 등	年間貸出冊數	c
		Z ₄	移動文庫貸出 등	"	d
	施設管理	Z ₅	人事, 財務 및 기타 各種 庶務	施設面積(m ²)	e
道路 建設 維持	道路建設	Z ₁	新設改良의 計劃·設計·監督	年間道路延長(m)	a
		Z ₂	新設改良의 施工作業	"	b
	道路維持	Z ₃	維持補修의 計劃·設計·監督	"	c
		Z ₄	維持補修의 施工作業	"	d
	道路管理	Z ₅	道路關聯公共用地的 取得·物件移轉·補償·登記	買收交涉對象者數(人)	e
		Z ₆	道路占用許可 및 檢査	年間許可件數	f
		Z ₇	道路敷地의 境界査定	年間査定件數	g
會計	歲入會計	Z ₁	歲入會計處理	關聯伝票枚數	a
	歲出會計	Z ₂	歲出會計處理	"	b
住民 密口	申告處理	Z ₁	戶籍關聯申告處理	申告處理件數	a
		Z ₂	兵籍關聯申告處理	"	b
		Z ₃	住民登錄關聯申告處理	"	c
	證明書發給	∴	∴	證明書發行件數	∴

$$Z = aZ_1 + bZ_2 + cZ_3 + \dots (Z: \text{統合業務量})$$

上記의 說明에 立脚해서 몇가지 具體的인 例를 들어 對象業務를 細分化해보고 各業務量의 測定單位를 設定해 본 것이 〈表 4〉이다.¹²⁾

2. 生産性指標의 設定과 活用

狹義의 生産性指標에는 第 2 章에서 說明한 것처럼 勞動生産性과 總費用生産性의 2 種類가 있다. 勞動生産性은 當該業務를 處理하는 正規職員 1 人當의 業務處理量으로 表示된다.

$$P = \frac{Z}{M} \begin{cases} P: \text{勞動生産性} \\ Z: \text{業務量} \\ M: \text{正規職員數} \end{cases}$$

勞動生産性은 公務員의 業務處理效率을 分析할 때 그리고 T/O配分 및 管理基準으로서 重要な 役割을 한다. 그러나 業務效率의 綜合的인 檢討에 있어서 勞動生産性指標만으로는 充分하지 않다. 왜냐하면 實際業務가 處理되는 過程에는 正規職員의 正規勤務外에 超過勤務(殘業), 臨時職員·自願奉仕者 등의 採用, 컴퓨터 등의 機器導入에 의한 勞動의 一部代替 등의 현상이 나타나는데 勞動生産性을 測定할 때 이러한 補充的·代替的인 勞動投入量이 제대로 反映되지 않는 傾向이 있기 때문이다. 勞動生産性指標를 補充한다는 意味에서 總費用生産性指標를 使用할 수 있다. 모든 投入要素를 貨幣單位로 合算함으로써 單位費用當 業務處理量을 表示하는

12) 上掲書, pp. 68~86에서 任意抽出加工함

指標가 總費用生産性指標이다.

$$E = \frac{Z}{C} \begin{cases} E: \text{總費用生産性} \\ Z: \text{業務量} \\ C: \text{總投入費用} \end{cases}$$

이때 總投入費用에는 正規職員 및 臨時職員의 採用에서 發生하는 모든 人件費, 機械化費用(一般事務棧器 및 컴퓨터 處理費用), 委託料(事務의 一部를 外部에 委託할 경우) 등이 基本的으로 포함된다.

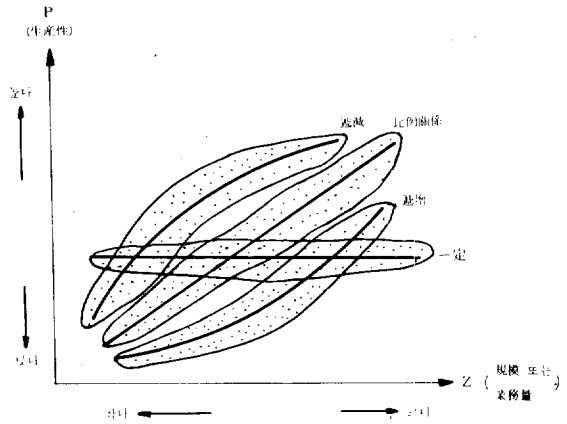
生産性이란 本質적으로 相對的인 概念이다. 生産性 그 自體로는 別意味가 없는 情報도 다른 경우와 比較하게 되면서 社會的인 價値를 얻게 되는 것이다. 이때 다른 경우란 時間이 다른 경우와 空間이 다른 경우로 나눌 수 있다. 時間이 다른 경우란 同一自治團體에서 時間的인 經過에 따라 무엇이 어떻게 變化했는가를 時系列比較 評價하는 것이고, 空間이 다른 경우란 一定時點에서 여러 團體의 것을 相對比較 評價하는 것이다.

生産性的 測定結果를 地方自治團體相互間 比較할 때에는 各各의 對象業務別로 規模의 利益(scale merit)¹³⁾이 作用하는가의 與否를 살펴볼 必要가 있다. 規模의 利益이란 業務規模가 커지면서 生産性向上이 招來되는 現象을 말하는데,

業務規模面에서 큰 隔差를 보이고 있는 地方自治團體相互間的 公平한 比較를 위해서는 이러한 點을 考慮해야만 할 것이다. 規模의 利益에 관해서는 [圖 4]처럼 4가지의 典型的인 形態가 豫想될 수 있다.¹⁴⁾

規模의 利益이 實際로 作用하는 具體的인 形態는 回歸分析方法을 통해서 얻을 수 있다. 回歸分析이란 變數와 變數間的 關係를 推定하는 統計技法이다. 回歸分析을 통해서 얻게되는 規模의 利益이 作用하는 形態는 業務規模의 各段階別로 對應되는 生産性的 推定值(予測值)의 集合을 意味한다. 生産性的 推定值란 業務量의 各

[圖 4] 規模의 利益이 招來하는 效果



註) 點들은 各地方自治團體別 實測值(假想)임

效果形態	規模의 利益效果		對象業務의 標準生産性推定式	備 考
	作用與否	作用程度		
一定	作用안함	規模의 大小와 관계없이 生産性은 一定	$\hat{p} = \bar{p} = \sum_{i=1}^n P_i / n$	\hat{p} : 標準生産性 n個의 地方自治團體
比例	作用함	生産性과 規模間의 一定한 比例關係	$\hat{p} = a + bZ$	P_i : i自治團體의 生産性實測值
遞減		規模의 增加에 대한 生産性增加는 遞減	$\hat{p} = a - b\sqrt{Z}$	\bar{p} : 全團體의 生産性平均値
遞增		規模의 增加에 대한 生産性增加는 遞增	$\hat{p} = (a + bZ)^2$	Z: 業務量

13) 「規模의 經濟性」이란 用語를 사용하기도 한다.

14) 齋藤達三·日高昭夫, 前掲書, pp. 92~94.

로 주고 받는 어떤 聯關性이 存在한다는 것이다.

規模別로 對應되는 平均的인 生産性水準 즉 標準生産性을 予測하는 것이다. 標準生産性 \hat{p} 와 業務量指標 Z 와는 서로 函數關係에 있고 $\hat{p}=f(Z)$ 로 表示되는 것은 [圖 4]에서 본바와 같다. 對象業務의 標準生産性推定을 통해서 規模가 類似한 自治團體相互間 뿐만 아니라 規模隔差가 심한 自治團體相互間까지도 生産性을 比較·分析하는 것이 可能해지는 것이다. 왜냐하면 各自治團體의 實際生産性值가 回歸線上의 標準值로부터 上下 어느 程度 이탈되었나 하는 것(標準으로부터의 乖離度)을 갖고 分析할 수 있기 때문이다 (生産性乖離度 = $\frac{\text{實測值} - \text{標準值}}{\text{標準值}}$). 세 가지의 事例가 發生하는데, ① 生産性乖離度 = 0 이 되는 것은 實測值과 標準值가 같은 경우이고 ② 生産性乖離度 > 0 이 되는 것은 實測值가 標準值보다 큰 경우이고 ③ 生産性乖離度 < 0 이 되는 것은 實測值가 標準值보다 작은 경우이다. 따라서 乖離度の 부호는 生産性이 좋으나 나쁘냐를 表示하는 信號이고 그 絶對값은 標準으로부터의 離脫程度를 意味한다.

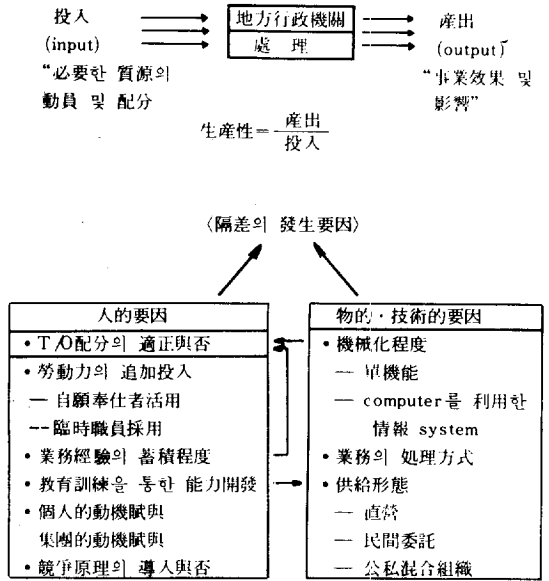
또한 勞動生産性和 관련해서는 業務量의 크기에 對應하는 標準 T/O 의 設定이 可能해진다.

$$(\text{標準人員}(T/O) = \frac{\text{業務量}}{\text{標準生産性}})$$

V. 生産性隔差의 發生要因

機關間, 團體間 生産性에 差異가 存在한다면 그 發生要因은 무엇일까? 要因으로서는 여러가지를 열거할 수 있지만 [圖 5]처럼 ① 人的要因에서 發生하는 生産性隔差 ② 物的·技術的要因에서 發生하는 生産性隔差로 大分하고자 한다. 이 경우 留意하여야 할 점은 要因을 構成하는 各要素사이에는 相互間에 影響을 연쇄적으

(圖 5) 生産性隔差의 發生要因



生産性概念은 民間企業과 行政에서 共히 活用될 수 있지만 生産性隔差의 發生要因들이 現實의 業務活動에 미치는 影響은 企業과 行政間에 있어서 構造的인 差異가 있다. 生産性向上이란 產出(output)을 增加시키거나 또는 投入(input)을 減少시키는 것이다. 企業의 경우에는 “賣出增加” 또는 “原價節減”이라해서 投入側面과 產出側面에 共히 影響을 미치는 것이 可能하다. 그러나 行政의 一般的인 業務경우 投入減少를 통한 生産性向上은 可能한데 產出增加를 통한 生産性改善은 상당히 어렵다. 왜냐하면 行政의 業務量은 法律, 條例, 規則 등에 規定된 範圍內에서 發生하므로 그 彈力性은 적고 固定的인 性格이 아주 강하기 때문이다. 例를 들어 各種 證明發給 등 窓口業務의 경우를 볼 때 擔當公務員이 아무리 노력해도 接受件數自體를 增加시킬 수는

없다. 또한 行政의 경우 投入人力の 節減을 통한 生産性向上이라는 것도 公務員의 身分保障, 적절한 配置轉換의 失敗 등으로 인해서 剩餘人력을 그대로 保有하고 있다면 生産性에는 전혀 變化가 일어나지 않게 된다. 단지 職員들이 종래보다도 여유있게 業務를 處理하게 되었다는 變化뿐이다.

生産性隔差要因의 규명과 生産性向上을 위한 勸告는 人間行態 및 管理科學에 관한 知識의 基礎위에서 이루어져야 할 것이다.¹⁵⁾

1. 人的要因

T/O (定員編成表) 配分の 適正與否가 行政의 生産性隔差를 發生시키는 最大의 要因으로 指摘되고 있다.¹⁶⁾ 人的要因의 他部分과 物的·技術的 要因들도 最終적으로는 T/O 配分の 適正與否에 歸着하게 되는 것이다. 同一한 人力資源이라도 그 配分을 적절히 잘하느냐 못하느냐에 따라 有效한 活用이나 아니냐가 決定된다. T/O의 配分管理를 잘하기 위해서는 適切한 配分基準이 準備되어야 하는데 이는 業務量把握作業의 根據위에서 이루어져야 한다. 그러나 業務量把握이 困難한 行政類型도 적지않게 있으므로 人口를 比較基準으로 삼는 경우가 많다. 그러나 自治團體의 行政業務量이 人口規模와 반드시 比例한다고는 볼 수 없고, 人口變動(增加·減少·移動) 및 人口와 關聯없는 他條件의 影響도 當然히 받고 있는 것이 現實이다. T/O 配分管理上의 또 하나의 問題點은 그 硬直의 性格이다. 組織編制·機構, 定員配定, 事務分掌事項 등은 規程

化 또는 承認事項으로 되어있고 組織全體의 效率性提高를 위하여 一部 및 全面改編 또는 職員의 配置轉換을 도모할 때에도 組織의 内外部로부터 심한 抵抗을 招來하는 경우가 많다. 따라서 意圖된 대로 T/O 配分 및 職員의 配置轉換은 失敗하는 경우가 많고 또 된다하더라도 長期間을 要하는 것이다. 이러한 問題들이 즉시 解決되지 않고 累積될 때 커다란 生産性低下를 招來하게 되는 것이다.

勞動力의 追加投入은 正規職員의 通常勞動力外에 追加로 投入되는 勞動力例를 들면 超過勤務(殘業), 臨時職員採用, 自願奉仕者(volunteer)活用 등이다. 業務의 피크(peak) 때에 正規職員의 부족한 일손을 도와 作業을 支援하는 것인데 正規職員의 通常勞働보다는 아무래도 費用이 적게 發生하는 것이다.

業務經驗의 蓄積, 教育訓練을 통한 能力開發은 行政現場에서 發生하는 問題를 解決하는데 필요한 知識·技術을 習得시킨다고 하는 의미에서 生産性에 커다란 影響을 미친다.

똑같은 能力을 갖고있는 人間이라 해도 業務處理에 대한 意欲의 높고 낮음은 組織全體의 效率性에 커다란 影響을 미치게 된다. 意欲을 높이기 위한 方便으로서는 인센티브를 통한 個人 및 集團의 動機賦與 또는 競爭原理의 導入 등을 들 수 있다.

職員의 能力이나 意欲에 어떤 改善이 일어났다면 最終적으로는 그만큼 T/O 配分の 前提가 變化했다는 것을 意味한다.

2. 物的·技術的 要因

機械化要因은 事務用的 各種機械와 컴퓨터 시스템이 중심이 된다. 거의가 單機能인 各種 事

15) T. D. Lynch, *Public Budgeting in America* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1985), p. 150.

16) 齋藤達三·日高昭夫, 前掲書, p. 130.

務用機械보다는 컴퓨터시스템의 경우가 業務에의 適用可能領域을 감안할 때 엄청난 影響力을 갖고 있다. 業務處理의 分散化와 集中化의 調和傾向속에서 個人用컴퓨터(personal computer)와 事務用 컴퓨터(office computer)의 活用促進과 함께 多様な 種類의 시스템化가 進展될 것이다. 또한 地方行政情報시스템의 構築에 따라서 機關間·業務間의 縱的·橫的 聯關性이 밀접하게 되어 情報網(network)을 形成하게 될 것이다. 이러한 機械化要因이 生産性에 미치는 影響은 엄청난 것이다.

業務의 處理方式은 地域次元에서 業務處理의 效率化目的을 위해 獨自적으로 選擇採用된 독특한 處理方式을 의미한다. 예를 들어 窓口民願 業務에 있어서 統合窗口를 둘 것인가 分散窗口를 둘 것인가 또 分散窗口를 둘 경우에도 몇 개나 둘 것인가 등이다. 業務의 處理方式은 서비스水準과도 關係가 깊고 業務全體의 生産性에도 顯著的한 影響을 미치는 것이다.

供給形態의 要因이란 公共서비스의 供給機能을 實際로 擔當하는 組織形態의 選擇에 관한 문제이다. 行政에 의한 直營, 民間委託(企業 또는 住民), 公私混合(公社 또는 第3섹타方式인 行政과 民間의 混合組織) 중에서 어떤 方式을

選擇하는 것이 바람직한가에 관한 것이다. 이들 사이에는 커다란 生産性隔差가 存在한다고 認識되고 있다.

VI. 結 論

生産性이란 本質적으로 相對的인 概念이다. 行政活動의 生産性이 높다 또는 낮다라는 것은 相對적으로 서로 比較評價할 때 確實히 드러난다. 同一團體의 것을 時系列的으로 比較할 수도 있고, 同一時点 또는 同一期間에 있어서 여러 團體의 것을 相互 比較할 수도 있다.

行政施策의 事後 評價를 위해서 生産性指標를 活用할 수도 있고, 事業別로 豫算을 編成할 때도 當該事業의 前年度에 있어서의 生産性評價를 反映할 수도 있다.

本論文에서는 資料(data)投入을 통한 實證的인 生産性測定은 省略했지만, 地方行政을 對象으로 했을 때도 生産性이란 概念을 使用할 수 있을 것인가 또 使用할 수 있다면 地方行政의 生産性이 갖는 意味는 무엇인가, 어떻게 測定할 것인가, 어떤 業務類型에서 使用價値가 두드러지는가 또 生産性隔差가 發生했다면 그 原因은 무엇일까 등에 대해서 概括적으로 考察하였다.

