

공공조직 생산성 측정사례 및 결과 활용에 관한 연구 : 지방자치단체 생산성지수 중심

김 완 평*

A Study on the Use of Results and Measurement Case of Productivity of the Public Organization

: Focused on the Productivity Index of Local Government

Kim, Wan Pyong

〈Abstract〉

Productivity of public organizations was far older due to issue more difficult to measure than private organizations. Unlike the private sector, the public sector is a diverse and sometimes conflicting objectives (efficiency, effectiveness, equity, democracy, etc.) exist, it is difficult to measure productivity in a single index. Many departments of government is intricately interrelated and sometimes produced by the joint efforts, it is difficult to allocate performance, incentives and accountability to among departments. And there is the difficulty of collecting data on the productivity indicators of public organizations. Despite these difficulties, we developed a productivity index system and measuring method to systematically introduce the concept of productivity in the local administration. In this paper, the productivity and the productivity index measurement practices of local governments conducted annually from 2011 on was deep into research. First, the report found examples of the governments of the developed countries, productivity measurement, then the way MOPAS(Ministry of Public Administration and Security) measure productivity index of local governments, success factors, the implications were in-depth analysis. Finally, in order to enhance productivity and competitiveness municipalities studied ways to take advantage of the productivity index.

Key Words : Productivity Measurement, Productivity of Ppublic Organizations, Productivity Index, Productivity Index Framework, Performance Measurement, Local Governments, Competitiveness Index

I. 서론

오늘날 지방자치단체는 국가와 국가, 지역 간 경쟁

의 심화와 함께 대내외 급변하는 행정변화에 따라 파급효과가 크고 시급한 문제부터 해결하기 위한 선제적 대응이 무엇보다 중요해지고 있다. 중앙정부의 재정지원과 지방세는 함께 줄어들고 있지만 지역주민들의 공공서비스 요구사항은 시간이 지날수록 늘어

* 행정자치부 창조정부조직실 협업행정과 전산사무관
한국의국어대학교 경영정보학 박사

만 가고 있다[1-5]. 문제는 인력, 예산 등 자원의 제한성이 존재한다는 것이다. 이에 대한 해답으로 찾은 대안은 이해당사자 간 협업을 통한 지방행정의 생산성 향상이었다. 객관적이고 신뢰할 수 있는 과학적인 진단을 통해 유익한 지방행정의 성과관리정보를 확보하고 중요성과 시급성에 따른 정책의 우선순위 및 자원 배분 등 지방행정 의사결정에 활용함으로써 지방행정 정책 및 사업의 성공률을 높일 수 있다는 것이다. 지방행정의 생산성 성과를 잘 관리하기 위해서는 무엇보다도 측정이 중요하므로 중앙정부차원에서 지방자치단체와 국책연구기관, 민간전문기관 등과 협력체계를 구축하여 지방자치단체가 스스로 잘 진단할 수 있는 수단을 개발하여 지원하고자 하였다. 참고로 피터 드러커(Peter Drucker)는 성과관리에서 측정의 중요성을 지적하며, “측정할 수 없는 것은 관리할 수 없다”고 말하였다[2-8].

그러나 종래의 지방자치단체 성과관리방식은 산출(output)에만 초점이 주어져 투입(인력, 예산) 대비 산출을 보는 효율성이나 기관 단위의 지방행정 생산성을 체계적으로 관리할 수 있는 방안이 부재한 상태이었다. 이에 따라 지방행정에 생산성 개념을 체계적으로 도입하여 한정된 자원을 보다 더 효율적으로 활용할 수 있도록 생산성지수를 측정하기 위한 「지방자치단체 생산성지수체계(Local Government Index Framework)」를 개발하였다[9-13]. 생산성지수는 매년 인구규모, 문화 등 지역특성이 유사한 자치단체끼리 정량과 정성지표의 생산성을 비교하여 종합생산성을 측정하고 생산성 변동을 보여주는 기준 년도의 생산성 대비 해당 년도의 생산성을 나타내는 수단이다.

본 논문에서는 제3자 관점의 중앙정부 차원에서 자치단체의 생산성을 상대적으로 비교 측정할 방법과 시사점을 심층 분석하고 측정된 결과를 해당 자치단체에서 잘 활용하는 방법을 연구하였다.

II. 관련연구

2.1 공공조직 생산성 개념

생산성(productivity)이란 용어는 프랑스의 경제학자 케네로가 생산할 수 있는 능력이라는 의미로 처음 사용하는데 그 이후 생산성의 개념 정의는 다양하게 이루어져 왔다. 유럽경제협력기구(OECD)는 “생산성이란 산출물을 생산 요소의 하나로 나누어 얻은 값으로 생산물과 노동, 자본, 원자재 등의 어떤 요소와 관련되었는가에 따라서 노동생산성(산출량 ÷ 노동투입량), 자본생산성(산출량 ÷ 자본투입량), 원재료 생산성 등으로 구분할 수 있다”라고 정의하였다.

행정학 사전에 따르면, 공공조직의 행정 생산성은 1970년 이후 미국 행정학자들에 의해 정의되어 온 것으로 “투입에 대한 산출의 비율”을 의미하는 능률성과 “목표 달성의 정도”를 나타내는 효과성을 합한 개념으로 정의하고 있다. 일반적으로 투입에 대한 산출의 비율을 좁은 의미의 생산성, 비용을 줄이는 것으로 것 또는 관리와 관련되는 모든 것을 넓은 의미의 생산성 이라고 한다[5]. 예산 제약 하에서 재정을 운영하는 정부부분의 경우 생산성이란 일정한 경제적 자원을 사용하여 보다 품질이 좋고 더 나은 서비스를 제공하는 것, 즉 성과를 향상시키는 것으로 정리할 수 있다. 이러한 정부부분의 성과를 측정하는 기준으로는 능률성(efficiency), 효과성(effectiveness), 형평성(equity) 등이 있다[14].

생산성 향상을 위한 일반적인 유형은 다음과 같다. 첫째, 보다 적은 투입으로 동일한 산출을 낸 경우(same output · outcomes / less input). 둘째, 동일한 투입으로 보다 많은 산출을 낸 경우(more output · outcomes / same input). 셋째, 좀더 적은 투입으로 보다 많은 산출을 낸 경우(much more output · outcomes / much less input). 넷째, 조금 많은 자원

으로 훨씬 많은 산출을 낸 경우(much more output · outcomes / more input). 다섯째, 훨씬 적은 자원으로 보다 적은 산출(less output · outcomes / much less input) 등이다[15].

본 사례 연구에서는 지방자치단체 생산성의 개념을 효율성과 효과성을 합친 개념으로 측정하였다. 첫째, 인력, 예산 등 투입에 대한 산출의 비율을 보는 능률성 모형으로 최소의 투입으로 최대의 산출을 얻는데 초점을 두고 있다. 둘째, 계획된 목표 대비 달성된 목표를 보는 효과성 모형으로 서비스 품질을 포함한 목표의 달성 정도를 관리할 수 있다.

2.2 공공조직 생산성 측정의 선진국 사례

해외 선진국의 생산성 향상을 위한 주요 정책사례를 살펴보면 다음과 같다.

오바마 대통령은 2009년에 정부를 보다 효율적이고 효과적으로 만들기 위해 연방정부 운영 개선 및 생산성 향상 관련 아이디어를 공모하는 President's SAVE (Securing American Value & Efficiency) award을 제정하여 시행하였다. 워싱턴 주정부는 1982년에 공공서비스 개선 및 효율성 향상을 위해 생산성이사회(productivity board)를 설치하여 유인책 프로그램(Teamwork Incentive program), 제안프로그램 등 각종 제도를 오랫동안 운영하고 있다. 미국 시정부에서는 미국과 캐나다 시정부 간 상대적인 성과측정을 통해 선의의 경쟁을 유도하고 행정 내부관리와 사업수행의 생산성 향상 노력을 해왔다. 특히 국제도시관리협회(International City / County Management Association, ICMA)는 1914년부터 미국과 캐나다 시정부 200개 이상이 참여하는 상대적인 성과측정 프로그램을 운영하여 성과정보 수집과 측정·분석, 응용 등 각종 생산성 향상 정보와 함께 교육훈련 프로그램 등을 지방정부에 제공하고 있다[16-18].

워싱턴주 밴쿠버 시청은 행정 생산성 향상을 위하여 “데밍 사이클(Deming's cycle)” 또는 PDCA 사이클”을 활용한 행정생산성 성과관리를 수행하여 2008년부터는 ICMA 등 외부로부터 성과측정과 관리 및 응용분야에 우수성을 인정받고 있다. 성과관리는 중요한 공공영역 부터 단계적으로 시작되었고 지역사회가 참여하여 지표와 과제 개발 및 예산 배정의 우선순위를 결정하여 왔다. 성과평가 결과는 의회에 제출되고 의회는 성과에 따라 예산을 차등 배정하고 있다. PDCA 사이클의 첫 번째 단계인 계획(Plan)은 “도시전략계획 수립 → 비전 수립 → 시청 관리자의 연간 목표설정 → 사업계획 수립”등의 절차에 따라 수립된다. “도시전략계획 수립, 성과비전 수립, 시청 관리자의 연간목표 설정”은 도시 전체 수준에서 이뤄지며, 사업계획은 부서 단위로 수립되고 있다. 두 번째 단계인 실행(Do)단계에서는 “지역사회 성과보고”, “연간성과평가”, “개인성과평가”등을 통해 성과를 측정하고 있다. “지역사회 성과보고”는 도시 전체 수준에서 이뤄지며, 연간성과평가는 부서 단위로 이뤄지고 정규직근로자 성과평가는 개인별로 실행된다. 세 번째 단계인 검토(Check)단계에서는 “지역사회조사”, “내부지원서비스조사”, “외부조직에의한성과조사”, “성과감사(Audit)” 등에 의해서 성과를 평가하고 의사결정을 지원하기 위해 측정결과를 제공하고 있다. “지역사회조사, 외부조직에의한성과 조사”는 도시 전체를 대상으로 실행되고, “내부지원서비스조사, 성과감사”는 부서 단위로 추진된다. 네 번째 단계인 조치(Act) 또는 분석 단계에서는 프로세스나 서비스의 개선안을 결정하고 사후 조치에 필요한 자원을 수집하고 있다. 성과분석가들은 의회와 지역사회에 정해진 해당 도시의 성과목표에 관한 모든 진행과정의 보고서를 해마다 제공하고 있다. 성과 프로그램에서 권고한 개선 사항은 승인되는 즉시 시행되고 있다[19-20]. 영국 킹스턴 자치구는 고품질 저비용 지출 의회의

명성을 가지고 있고 최근 수년에 걸쳐 여러 외부평가에 의해서 성과를 평가받고 있다. 2008년 종합성과평가(Comprehensive Performance Assessment, CPA)에서 잘 개선을 수행하고 있는 의회 등급에 해당하는 “별 3개”를 받았다. 최근에 킹스톤은 2개의 중요한 평가인 자체 기관측정평가와 결합지역평가에서 잘 수행하고 있다는 좋은 평가를 받았다. 즉 평가자들은 킹스톤 의회가 일관되게 잘 수행하고 있다고 평가했는데 특히 카운티(county)중에서 어린이 서비스에 대해서는 가장 높은 등급 “Outstanding”으로 상을 수여하였다. 킹스톤 자치구의 비전은 하나의 킹스톤(oneKingston)을 나타내는 4가지로 “킹스톤 목표(Destination Kingston) 계획 2012-2016”에 정의되어 있다. 첫째, 살기와 일하기가 가장 좋은 곳으로 국가적 명성을 갖는 자치구. 둘째, 주민들이 미래에 대한 자신감을 갖는 자치구. 셋째, 주민들이 만족하는 고품질 공공서비스를 제공하는 자치구. 넷째, 사용자들과 함께 공공서비스를 혁신하는 맞춤형 설계로 공공가치를 공동 생산하는 탁월한 명성을 갖는 자치구 등이다. 킹스톤 자치구의 비전을 계획하고, 구체화하여 실현하는 통합적 접근방법으로 “oneKingston 프로그램”을 구성하는 11개의 주요 프로젝트(OK1 ~ OK11)를 가지고 있다. “킹스톤 계획”에 있는 10개 목표 각각의 수행성과를 관리하기 위한 이행계획이 마련되어 있다. 성과 지표들은 킹스톤전략파트너십 내에서 파트너들을 안내하고 우리들이 각각의 목표들에 따라 잘 진행하고 있는 지 추적하는데 도움이 된다. 킹스톤은 모든 자치단체들과 협력하여 공공서비스들에 관련된 일련의 주요 목표들을 이행하는데 반하는 것을 중앙정부에 보고하고 있다. 회계연도 2008/2009에서 2010/2011에 걸쳐 중앙정부 등 파트너들과 협의하여 “지방구역협약(Local Area Agreement)”를 체결해 왔다. “킹스톤 계획”보다 상세하게 조사된 많은 지역들을 다루는 “지방구역협약”에는 33개의 세부 목표들이 있다.

킹스톤 목표계획의 원칙은 고객을 최우선으로 하고 파트너들과 함께 일하며 서비스 위임을 통해 서비스 공유를 제공하는 것이다. 서비스 위임은 다음 3가지의 결정 기준으로 “제대로 된 효과(right outcomes)”를 성취하려는 것이다. 첫째, 어떤 서비스가 필요한가? 둘째, 서비스 전달은 효율적 방법으로 해야 하고 셋째, 공공, 민간 또는 제3자 중에서 자원을 보다 효과적으로 사용할 수 있는 기관이 서비스를 이행해야 한다[21-22].

III. 지방자치단체 생산성 측정

3.1 생산성 측정전략

지방예산 규모가 매년 급속히 확대(2005년 92조원 → 2010년 140조원, 52% 증가)됨에 따라 자치단체의 생산성 제고에 대한 관심이 증대되었다. 특히 지역 주민에게 직접적 영향을 가져올 수 있는 최 일선의 집행 행정기관인 자치단체의 생산성 제고를 위해 지방행정의 책임성과 함께 조직운영의 효율성을 높일 수 있는 혁신적인 성과관리 도입이 절실하였다. 그러나 종래 자치단체에서 관리하는 방식은 산출에만 초점이 주어져 투입(인력, 예산) 대비 산출을 보는 체계적인 기관단위의 행정효율성 및 생산성을 관리할 수 있는 방안이 부재한 상태이었다.

이에 따라 지방행정에 생산성 개념을 체계적으로 도입하여 한정된 자원을 보다 더 효율적으로 활용하고자 「지방자치단체 생산성지수(체계) 개발 및 보급」을 추진하였는데 개발 전략은 첫째, 생산성과 함께 민주성, 형평성이 반영될 수 있도록 인구규모 등 지역 특성을 고려한다. 주민복지 목표를 효과적으로 달성하기 위해 민주적인 절차가 지방행정의 효율적 수행보다 더 중요할 수 있는 민주성과 사회 각 계층이나 집단, 관할 지역 내와 간 배분의 형평성을 반영코자 하였다. 둘째, 기관 단위의 지방행정 생산성을 체계적으로 관리할 수 있는 지

원 수단으로 개발한다. 셋째, 자치단체의 생산성 향상을 위한 노력 정도에 따라 순위가 바뀔 수 있도록 개발한다. 넷째, 지방자치단체 생산성지수 측정은 비교 대상의 기관 수와 업무 종류가 많은 시·군·구를 대상으로 자율 응모방식을 통해 선정한다.

3.2 생산성 측정모델

공공조직에 생산성 개념을 체계적으로 도입하기 위하여 지방자치단체 생산성을 측정(진단)하려는 본격적인 시도는 2010년 한국지방행정연구원에서 수행한 정책연구과제 “지방자치단체 생산성지수 개발”부터 볼 수 있다. 이 연구 과제에서는 자치단체의 주요 단위 사무별 생산성지표 개발과 함께 생산성지수 개발 방향에 대하여 연구하였다. 또한 정책연구과제와 별도로 2010년 6월부터 10월까지 5개월 동안에 행정안전부 자체적으로 지방자치단체 종합생산성의 순위를 볼 수 있는 생산성지수를 산출하기 위하여 상대적생산성측정모델에 해당되는 상대적 생산성지수체계(이하, 생산성지수체계)를 개발하였다. 여러 중앙행정기관, 지방자치단체 시도와 시군구, 한국생산성본부 및 국책연구원, 민간 등 공무원과 외부전문가 200여명이 생산성지수체계 개발을 위한 협업 과제에 참여함으로써 그 완성도를 높이고 측정결과에 대한 수용성을 높일 수 있었다.

2012년 지방자치단체 생산성지수체계는 2011년에 시범 운영 경험을 토대로 유사 자치단체끼리 비교할 수 있는 생산성 범주별 대표적인 측정지표들을 선정하여 개발되었다<표 1>. 생산성지수체계 개발 방법은 제한된 업무가 아닌 지방행정 전체 업무에 대한 종합생산성을 측정하기 위해 연역적 하향식(top down) 접근 방식을 적용하였다. 즉 지방자치단체 기관의 전략·성과 목표를 세분화하고 이를 달성하기 위한 하위 생산성 구성요소들을 연결하는 방식으로 생산성

<표 1> 2012년 지방자치단체 생산성지수체계

영역 (2개)	분야 (5개)	범주 (11개)	지표 (26개)	정성 사례 (11개)
내부 관리 생산성	선진자치 행정구현	“지방행정의성숙도”, “조직및인력관리의적절성”, “가치를창출하는민관파트 너십” 등 3개	6개	3개
	효율적 지방재정 운영	“지방재정의건전성”, “예산운영의효율성” 등 2개	5개	2개
사업 성과 생산성	지역소득 기반강화	“지역소득향상”, “지역경제활력화” 등 2개	5개	2개
	지역공간 개선	“자연공간의향상”, “인공공간의향상” 등 2개	4개	2개
	지역생활 여건향상	“문화체육교육개선”, “주거교통환경 질향상” 등 2개	6개	2개

지수 체계를 구조화하였다(영역 2개, 분야 5개, 범주 11개, 지표 26개). 개발된 지방자치단체 생산성지수체계는 공공조직에 생산성 개념을 체계적으로 도입하려는 영역을 2개(내부관리, 사업성과)로 구분하고, 내부관리 생산성은 “지방행정의 성숙도”, “조직 및 인력관리의 적절성”, “가치를 창출하는 민관 파트너십”을 포함한 자치행정 분야와 “지방재정의 건전성”, “예산운영의 효율성” 등의 지방재정 분야로 구성되었다. 또한 국민들에게 직접적인 영향을 미치는 사업성과의 생산성은 경제적 측면의 “지역소득 기반강화” 분야, 국민생활 측면의 “지역공간 개선” 분야 및 “지역생활여건 향상” 분야로 세분화되었다. 생산성지수 분야별 생산성 범주를 분류하고 범주 내 지방자치단체 간 비교 측정이 가능한 상대적 생산성 지표와 함께 세부지표를 개발하였다. 여기에는 종래 각 기관에서 개발한 각종 관계 지수 등이 총괄 포함되었다. 그리고 생산성 지표별 측정치를 범주별, 분야별, 영역별 순으로 종합화하여 기관 단위의 생산성을 산출 방식에 가중치가 사용되었다. 지방자치단체 생산성지수체계 1~4단계(영역, 분야, 범주, 지표)의 가중치는 “분석

적계층화법(Analytic Hierarchy Process, AHP)을 적용하여 산출되었다. 분석적계층화법을 통해 생산성지수를 구성하는 수평 요소들이 상위 단계 요소에 대해 얼마나 중요한 지 각 단계의 구성 항목별 1:1 쌍대비교를 통해 우선순위 및 중요도를 도출하고 논리적 일관성에 대한 검증이 가능하다.

2013년 지방자치단체 생산성지수체계는 전년 대비 범주 단계를 줄여 단계(영역, 분야, 지표)로 단순화하였다. “영역”단계는 결과(outcome) 지향적인 생산성을 측정을 위하여 “내부관리생산성”에서 “자치역량강화”으로, “사업성과생산성”에서 “주민삶의질향상”으로 바꿨다. “분야”단계의 5개 분야별 명칭은 업무 중심의 지방행정 기능분류를 참조하여 새롭게 명명하였다. 구체적으로 설명하면 “선진자치행정의구현→일반행정”, “효율적지방재정운영→지방재정”, “지역소득기반강화→지역경제”, “지역공간개선→생활환경”, “지역생활여건향상→문화복지”으로 각각 변경하였다. “범주”단계는 “분야”단계와 중복되는 부분이 있어 삭제하여 지수체계를 단순화하였다. 정량지표의 경우도 26개에서 8개를 줄여 18개를 선정하였다. 안전행정부에서는 지표 통계를 생성하는 외부 전문기관에서 직접 수집하는 비율을 늘려가고 있다. 또한 정성사례 경우도 11개(범주별 1개)에서 5개(분야별 1개)로 줄이는 등 자치단체의 부담을 최소화하면서 정성평가의 비중을 낮춰 생산성지수체계의 완성도를 높이고자 하였다<표 2>.

2013년 생산성지수체계의 세부지표는 지방자치단체 종합생산성(능률성과 효과성)을 측정하려는 목적에 적합하도록 개발되었다. <표 3>은 “투입에 대한 산출의 비율”을 나타내는 능률성 지표의 예시를 보이고 있다.

2013년 업무실적 “목표 달성의 정도”를 보는 효과성 세부지표의 예시를 보면 다음과 같다. “공무원1명당교육이수시간”, “청렴도향상”, “민원행정체감도”,

<표 2> 2013년 지방자치단체 생산성지수체계

영역 (2개)	분야 (5개)	지표 (18개)	정성사례 (5개)
자치역량강화	일반행정	“자치입법기능강화”, “조직인력관리효율성”, “청렴도향상”, “민원만족도향상”, “지역주민증가” 등 5개	1개
	지방재정	“자체수입증가”, “예산절감”, “안정적채무관리” 등 3개	1개
주민삶의질향상	지역경제	“개인소득증가”, “중소기업육성지원”, “지역내일자리창출” 등 3개	1개
	생활환경	“도시공원조성”, “환경오염개선”, “생활안전개선” 등 3개	1개
	문화복지	“문화생활향유”, “주민건강증진”, “자원봉사활성화”, “주민복지증진” 등 4개	1개

<표 3> 종합생산성의 능률성 세부지표 예시

분야	세부지표 (예시)
지역경제	중소기업육성자금 대비 수혜 중소기업체수, 총 지방예산 대비 중소기업육성자금 집행비율, 총 지방예산 대비 사업체 증가 수, 총 지방예산 대비 취업자 순증 수
생활환경	총 지방예산 대비 도시공원 면적 증가율, 관련 예산 대비 대기오염물질 감축량, 관련 예산 대비 생활폐기물 감축량, 관련 예산 대비 재난취약가구 안전점검 정비실적
문화복지	관련 예산 대비 주민자치센터 프로그램운영실적, 관련 예산 대비 주민건강 증진 실적, 관련 예산 대비 공공체육시설 이용일 수, 관련 예산 대비 활동자원봉사자 수, 관련 예산 대비 자원봉사활동 시간, 관련 예산 대비 사회복지시설 이용주민 수

“총지방예산대비채무비율”, “채무액대비채무상환비율” 등이 있다. 특이사항으로는 세부지표 32개는 모두 당해년도 실적의 최상과 향상도를 측정하는 산식으로 구성되어 세부산식은 64개이다. 생산성 향상도 산식은 지속적인 노력 없이 매년 높은 생산성을 달성하는 사례를 차단하고자 도입되었다. 생산성 향상도는 최근 3개년 실적 가중평균(5:3:2)으로 산출하는 것을 원칙으로 하고 3개년의 실적 자료수집이 불가능한 경우는 2개년의 실적에 대한 가중평균 산식을 적용하였다.

3.3 생산성 측정방법

정부생산성을 측정하는 모형은 여러 가지가 있으나 대표적인 방법으로는 1) 단위 투입요소에 대한 산출량 측정방법, 2) 성과지표 방식, 3) 비교 성과분석, 4) 상대적생산성지표방식(relative efficiency of units performing similar tasks) 등을 들 수 있다[4].

지방자치단체 생산성지수를 측정하는 방법은 상대적 생산성 지표를 활용하여 유사한 업무를 수행하는 조직들의 생산성을 비교하여 상대적 효율의 정도를 보는 상대적생산성측정방식을 적용 하였다. 2010년에 행정안전부가 지방자치단체 생산성지수체계를 자체 개발하여 2011년 시범 사업을 추진하고 2012년부터 본격적으로 생산성지수를 측정하였다. 그 구체적으로 측정방법을 설명하면 다음과 같다. 2011년 2월 전국 230개 시군구(제주시, 서귀포시 포함)를 대상으로 「지방자치단체 생산성 대상(Local Government Productivity Award)(이하 생산성대상)」을 제정하고 7개 시군구 유형으로 나누어 2011년(2010년 실적) 생산성대상 자율응모를 받은 결과, 188개 시군구에서 접수하였다. 7개 시군구 유형은 일반시, 도농복합시 2개(20만 이상, 20만 미만), 자치구 2개(30만 이상, 30만 미만), '군' 2개(5만 이상, 5만 미만) 등이다. 2012년(2011년 실적)에도 7개 시군구 유형으로 구분하여 생산성대상을 자율응모 받았는데 195개 시군구가 참여하였다. 2013년에는 일반시와 도농복합시의 구분을 없이 '시' 유형을 구분하여 '시' 2개(25만 이상, 25만 미만), 자치구 2개(30만 이상, 30만 미만), '군' 2개(5만 이상, 5만 미만) 등 6개 시군구 유형으로 전년 대비 1개를 축소 조정했다.

지방자치단체 생산성지수 측정절차는 자료수집, 온라인검증, 현지실사, 정량·정성 실적 측정으로 구별된다. 생산성지수 측정에 필요한 해당 년도 실적 자료의 수집은 자료의 신뢰성을 높이기 위하여 시군

구로부터 공문으로 받거나 관련 통계를 생성하는 외부 기관으로부터 직접 수집하였다. 참고로 2013년에는 전체 수집 통계자료 59개 중에서 30개로 시군구에서 제출받는 자료보다 외부 기관으로부터 직접 수집하는 것이 더 많았다.

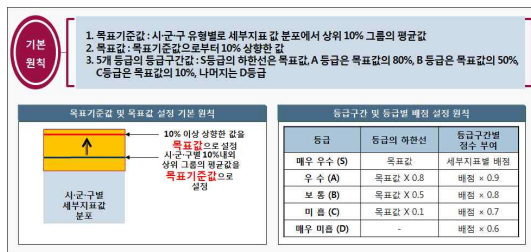
온라인 검증은 수집한 실적자료에 대한 진위여부를 확인하기 위하여 참여 자치단체들이 온라인전용공간(www.laiis.go.kr)에 접속하여 유사 시군구 간 상호 검증하는 방식으로 한다. 2012년 현지실사는 온라인 검증받은 실적자료에 대한 진위여부를 확인하기 위하여 해당 자치단체에 방문하여 현지실사를 실시하였는데 응모한 타 지방자치단체 담당자들이 참여하여 교차 검증방식으로 진행하였다. 그러나 2013년 현지실사는 심사위원 1인과 실적검증원 3인(안전행정부, 자치단체, 한국생산성본부)이 팀을 이뤄 광역 단위 권역별 현장으로 이동하여 현지실사를 실시함으로써 자치단체의 부담을 줄이고 전년 대비 운영의 효율성을 높였다.

정량측정은 현지실사 등을 통하여 검증된 지표별 실적자료에 점수를 부여하는 방식으로 하고 정성측정은 정성사례 실적자료를 전문위원이 심사하여 자율응모한 시군구 규모에 따라 배정된 기관유형별 5개(S-A-B-C-D) 등급 개수에 따라 등급화하여 점수를 부여한다. <표 4>는 지방자치단체 종합생산성 측정·분석 및 결과를 제공하는 절차를 보이고 있다.

<표 4> 지방자치단체 종합생산성 측정방법

① 실적 검증	②현지 실사	③비교 측정	④비교 분석	⑤결과 환류
지자체 유형별 온라인상호 제출자료 진위확인	권역별 현지 방문 실사	지표별/정성 사례별 등급 및 점수부여	종합 생산성 진단서 작성	자치단체별 진단서 제공

생산성 비교측정 방법을 예를 설명하면 다음과 같다. 개별 세부지표별 비교측정의 기본원칙의 결정 변수인 “상위 자치단체의 비율”, “목표수준 결정”, “등급별 분포비율”은 민감도 분석을 통해 목표설정 방향성이 잘 부합되도록 결정하였다. 목표설정 방향은 “상위 그룹의 변별력 확보”, “하위 그룹의 동기부여”를 고려하여 설정하였다. 세부지표별 목표값 및 등급구간 설정 방법은 <그림 1>에서 자세히 확인할 수 있다.



<그림 1> 목표값 및 등급구간 설정 기본 원칙

정량측정의 기본원칙은 세부지표별 상위 10%의 평균값이 목표 기준값이 되고 목표 기준값에서 10% 상향된 값을 목표값으로 설정한 후, 등급구간 비율에 따라 등급구간 값이 결정되었다. 지표별 실적이 정규 분포를 보일 때는 기본원칙 그대로 적용하고 비대칭 등 비정상적인 분포를 보일 때는 심사위원회의를 통해 등급구간을 일부 조정할 수 있게 하여 일부의 지표의 점수가 종합생산성 순위를 결정짓는 문제를 예방할 수 있었다. 그리고 정성사례에 대한 정성측정을 통해 정량측정으로 파악하기 어려운 지역특성(인구, 지리적 조건 등), 목표달성 노력, 절차적 합리성, 창의성 등 질적 측면까지 반영시켰다. 지방자치단체 생산성은 개별 세부지표별로 산출된 점수에 “세부지표”→ “지표”→ (“범주”)→ “분야”→ “영역”의 가중치가 순서대로 적용되는 과정을 통해 종합화됨으로써 정량의 종합생산성을 개별 시군구별로 산출하였다. 단, 2011

년에는 생산성을 측정하는 첫해이었기에 2010년도에 해당하는 당해년도 자료만 존재하므로 시계열 자료를 필요로 하는 생산성지수 산출은 불가능하였다. 그러나 2012년부터는 2011년의 측정 자료를 기반으로 매년 자료가 축적됨으로써 지방자치단체 생산성지수가 산출될 수 있게 되었다. 생산성지수 산출 공식은 “(당해년도 생산성 ÷ 기준년도 생산성) * 100”이다.

3.4 생산성 측정결과 활용

지방자치단체 생산성 변동성을 볼 수 있는 생산성지수는 2012년에 처음으로 산출하였다. 2011년 대비 2012년 지방자치단체 종합생산성을 100분비로 산출하였다. 2012년 생산성지수 측정결과, 개별 시군구에 제공하는 진단서 내용에는 생산성 등급과 함께 11개 범주별 생산성지수와 개선 권고사항을 추가하였다. <표 5>는 생산성 진단서 6쪽 분량 중 4쪽에 해당하는 지수체계 범주별 생산성 등급, 지수 및 권고사항을 보이고 있다[22].

2013년에는 “제3회 대한민국 지방자치단체 생산성 대상”에 자율 응모한 197곳 시군구별 맞춤형 진단보고서가 제공되었다. 진단보고서는 총 17쪽 분량으로 내용은 “총평, 맞춤형 진단결과(종합생산성, 분야별·지표별 생산성), 미진 등급에 대한 맞춤형 진단표”로 구성되었다. 2012년과 달라진 사항은 첫째, 정량과 정성지표로 나눠 “최고”와 “향상”수준을 보는 분야별 생산성을 신규로 진단했다. 3가지 분석유형(자치단체유형기준, 응모시군구전체기준, 광역시도기준) 각각에서 특정 자치단체의 분야별 생산성(정량)이 “최고”와 “평균”값 대비 어느 수준인지 제공했다. 둘째, 지표별 생산성 분석에는 3가지 분석유형 각각에서 “최상”과 “향상” 수준을 진단하여 상대적으로 우수한 지표를 도출해 주었다. 셋째, 분야별 미진 등급의 지표에 대해서는 개선방향을 제시해 주었다. 따라서 생산성지

<표 5> 2012년 지방자치단체 생산성 진단서(일부)

전체 지자체 대비 00 00군 생산성 측정 결과 분석						
생산성 측정 결과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전체 지자체 대비 우리 지자체의 11개 범주별 2011년도, 2012년도 생산성 등급을 진단한 결과입니다. ○ 생산성지수(Local Government Productivity Index)란, 전년도 생산성 대비 당해 연도 생산성 변화 정도로, 전년도와 당해연도의 생산성이 동일한 경우를 100 기준으로, 100 초과하면 생산성 향상, 100 미만이면 생산성이 저하된 것을 의미합니다. 					
	범주	등급		생산성지수	비고	
상세 분석	1	지방행정의 성숙도	매우 우수	우수	80.2	
	2	조직 및 인력관리의 효율성	보통	우수	106.2	지자체 규모의 지역주민 수, 지방예산(산 등) 대비 인력자원관리가 탁월하여, 인사운영이 공정함.
	3	가치를 창출하는 민관 파트너십	매우 우수	미흡	89.1	타 지자체의 경우 활동지원봉사자 수 각 연차적으로 꾸준히 증가 추세에 있는 반면 기장군은 최근 3년 대비 50% 감소
	4	지방재정의 건전성	매우 우수	매우 우수	99.6	자체 수입 증가, 재정건전성 제고를 위한 합리적 정책개발 자주 노력과 성과가 뛰어남.
	5	예산운영의 효율성	우수	보통	96.2	
	6	지역소득 향상	보통	매우 우수	125.8	지역소득 향상을 위한 지자체의 작간접적 정책적 노력의 성과가 뛰어남.
	7	지역경제 활력화	매우 우수	매우 우수	105.1	사업제(6476개)와 취업자 수(48.52 천명)가 65개 읍면 평균(사업제 수 평균: 3916개, 취업자 수 평균: 27.61 천명)대비 1.7배
	8	자연공간의 향상	우수	우수	87.8	지역내 자연친화적 녹지공간 조성에 대한 지자체의 관심과 개선의 지가 뛰어남.
	9	인공공간의 향상	보통	매우 우수	109.3	예산 1억원당 공공 건축물 개선 면적 평균 2.72m ² 대비 3.5배에 달하는 예산 1억원당 9.30m ² 로 총합 예산대비 지역공간 생산의 개선
	10	문화체육교육 개선	매우 우수	우수	96.3	지자체의 문화체육 교육 환경 개선을 통한 지역주민 삶의 질 향상이 돋보임.
	11	주거교통환경 질 향상	매우 우수	보통	93.0	문화기반시설의 효과적 활용 대책 강구 필요. 평균적으로 문화기반시설당 10178명이 이용하는 반면 기장군은 1/10 수준인 1131명에 불과함.

수체계의 단계(종합-분야-지표)별로 측정된 생산성 진단 결과를 토대로 개별 자치단체에 맞춤형으로 종합적인 행정역량의 수준을 제시하고 자율적인 행정 발전에 활용할 수 있도록 진단보고서를 제공하였다. 생산성 진단결과는 생산성지수체계 계층에 따른 자치단체(단체장, 중간관리자, 실무자 등)가 생산성 향상을 위한 자체 노력에 필요한 처방정보이다. 진단보고서는 자치단체가 자생력 강화를 위하여 자기진단 및 자체평가를 포함한 성과관리의 방향(지표, 목표치 등) 설정과 효율화, 상호 벤치마킹을 수행하는데 꼭 필요한 참고자료로 자리매김해 가고 있다.

IV. 결론 및 시사점

4.1 성과와 시사점

자치단체의 행정역량을 측정하고 자율적인 자생력을 제고시킬 수 있는 중앙정부 차원에서의 과학적이고 체계적인 지원방안이 부족하여 비용과 성과를 동시에 고려한 생산성지수를 통해 자치단체의 종합적 행정역량을 측정하여 환류 시켰다. 이는 생산성 관점에서 지방행정을 비용절감과 성과지향으로의 전환에 도움을 주고 국민에게는 행정의 신뢰를 높이기 위한 사업이었다. 추진성과를 보면 첫째, 생산성 제고에 지방자치단체 관심과 참여가 계속 증가하였다. 시범사업을 실시한 2011년에는 188곳, 2012년에는 195곳, 2013년에는 197곳 시군구에서 참여하였다. 둘째, 매년 응모한 전체 자치단체에 대하여 맞춤형 진단결과를 제공하고 우수사례를 발굴하여 타 지역에서 벤치마킹할 수 있도록 지방행정종합정보시스템을 통해 공유하여 생산성 제고를 유도하였다[23]. 예를 들면, 2012년 참여 195곳 시군구의 예산절감 총액이 전년 대비 62% 증가하는 성과를 거두었다. 셋째, 자치단체의 일하는 방식 개선 등 생산적 조직문화에 기여하여 왔다. 지방자치단체 생산성지수 측정 및 활용이 지방행정 중점관리사업 분야의 2013년 정책실명과정으로 선정되어 자율과 책임이 동반되는 '성숙한 자치'를 조기에 정착시키기 위한 도구의 역할을 해왔다. <표 6>는 지방자치단체 생산성 측정 및 활용에 대한 이해당사자별 역할 및 주요성과를 보이고 있다.

생산성지수 측정에 대한 성과와 시사점을 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 인센티브가 거의 없어도 자치단체의 참여율이 여전이 높다는 것이다. 제1회 118곳 → 제2회 195곳 → 제3회 197곳 시군구가 참여했기에 상대적으로 비교 가능한 모수가 확보되어 의미있는 종합생산성을 측정할 수 있었다.

<표 6> 생산성측정 이해당사자별 주요성과

이해 당사자	역할	주요성과
안전 행정부	정책수립 및 총괄	행정의 생산성 측정을 위한 체계적 시도로 과학적 행정기법을 통한 유능한 지방정부 구현의 지원수단 확보
중앙 유관부서	정책참여 및 지원	생산 지표별 소관 정책부서와 성과관리 등 협력적 운영
자치단체	정책 참여 및 지원	유사 자치단체 간 종합생산성의 수준을 비교진단 및 벤치마킹으로 지자체 역량강화
학계, 연구·전문기관	정책 개발·운영 지원	생산성지수 측정분석 참여를 통한 심층연구, 측정분석자료 활용 및 관련 업계 역량 강화
일반 국민	공공 서비스 이용	자치단체의 행정역량 강화로 질 높은 행정서비스 수혜 및 주민생활 만족도 향상

둘째, 생산성 측정결과에 대한 신뢰성 확보를 위해서는 무엇보다도 분야별 비교가능한 대표적인 지표를 개발하는 것이다. 이 문제는 매년 중앙부처와 지방자치단체 공무원, 국책연구소 연구원 및 전문가들이 참여한 워크숍 등을 다수 개최하여 상대적생산성 측정방식에 필요한 지방자치단체 생산성지수체계를 최적화하여 해결하고 있다.

셋째, 생산성 지수를 측정하기 위해서 무엇보다도 중요한 것은 지표별 데이터 수집이다. 이 문제는 “지방자치단체 생산성 대상”을 제정하여 매년 전국 시군구 대상의 자율 응모방식으로 측정 지표별 데이터를 효율적으로 수집하여 해결했다.

넷째, 생산성 지수를 측정하기 전에는 지표별 데이터 값에 대한 검증이 중요하다. 이 문제는 공신력이 있는 제3기관(예, 국민건강보험공단)이 신뢰성 있는 비교 가능한 생산성 데이터를 보유하고 있다면 우선적으로 지표를 개발하였고, 상대적생산성측정 비교 대상 기관끼리는 응모한 시군구로부터 공문으로 제출받은 자료를 상호 실적검증을 할 수 있도록 온라인

전용공간 제공, 권역별 교차 현지검증 등을 실시하여 해결하였다.

다섯째, 인센티브 차원에서 제공하는 생산성지수를 활용한 응모 기관별 진단보고서의 품질이 매년 좋아지고 있다. 특히 2013년에는 지표별 생산성 분석을 통하여 상대적으로 우수한 지표를 분류해 주었고 분야별 미진 등급의 지표에 대해서는 개선방향을 제시해 주었다. <표 7>은 진단 대상 시군구가 속한 자치단체 유형(30만 이상 자치구)내에서 생산성 32대 세부지표 기준으로 최상과 향상 등급을 측정한 결과, 자체 개선에 참고될 수 있는 진단 결과와 최우수 기관을 제시한 “맞춤형 생산성 진단 종합표(미진 등급 중심)”의 일부를 보이고 있다[23].

<표 7> 맞춤형 생산성 진단 종합표(미진 등급 중심) 일부

Ⅲ. 맞춤형 생산성 진단 종합표(미진 등급 중심)-(2/2)						
분야	지표	세부지표	등급 (최상)	등급 (향상)	최우수 (최상)	최우수 (향상)
지역경제	개인소득 증가	총 지방예산 대비 지역내 개인소득	C	B	서울 00구	광주 09
	진단 결과	○ 자치단체가 지역주민의 소득 증대를 위한 경제활동 여건 조성 등 정책적인 노력 ⇒ 기업 활동에 필요한 제도 개선과 공공정보 공개 확대와 함께 경제활동 인력의 유입 정책 등 우수기관의 사례를 분석하여 지역특성에 맞게 체계적으로 도입				
	중소기업 육성 지원	중소기업육성자금대비 수혜 중소기업체 수	D			대구 09
	육성 지원	총지방예산대비 중소기업육성자금 집행율	D			
	진단 결과	○ 보다 많은 기업 활동으로 인해 지역경제가 활성화될 수 있는 자치단체의 체계적인 활성화 정책 중요 ⇒ 한정된 예산의 투자 효율성을 높일 수 있는 창업 및 중소기업활동 지원책 등 우수기관의 사례를 면밀히 분석하여 지역문화의 어울려서 지속가능하고 예측 가능한 기업활동 지원책 도입				
	지역내 일자리 창출	총 지방예산 대비 사업체 증가 수				
일자리 창출	총 지방예산 대비 취업자 순증 수					
진단 결과	○ 자치단체 동일 유형내 5등급 측정결과와 미진등급(‘B’, ‘C’, ‘D’) 보다 양호함.					

여섯째, 많은 자치단체들을 대상으로 측정된 지표별 생산성 수준과 분포도 등의 데이터를 민간에도 개방[17]하여 업계, 학계 등 유관기관이 심층 연구할 수 있도록 하면 국민에게 혜택이 되돌아 갈 수 있다.

4.2 결론

지방자치단체 생산성과 생산성지수 측정을 통하여 지방행정에 생산성 개념을 체계적으로 도입하려는 시도는 2010년에 개발하여 2011년부터 매년 시행하여 올해가 4회째다. 운영경험이 많아질수록 제도가 개선되고 있어 측정에 참여하는 자치단체의 부담은 줄어들고 지방행정 전반에 생산성 효과는 늘어나고 있다. 그리고 접수된 생산성 정성사례의 내용이 매년 더 좋아지고 있다는 심사위원의 평이 높고 있다.

앞으로 더 보완할 점은 첫째, 생산성 향상요인 분석을 통하여 자치단체가 보다 더 효과적으로 생산성을 제고시킬 수 있도록 지원하는 것이다. 성과가 개선될 수 있는 정도나 성과를 개선시키기 위해 중점을 두어야 할 분야에 관하여 실제적인 정보를 제공해야 한다. 이를 위해서는 현실적이고 달성 가능한 개선 목표가 도출되어야 하고 관리자들이 그 목표를 위해 노력할 수 있도록 충분한 정보를 제공해야 한다. 다시 말하면 생산성 향상을 위해서는 자원이 어느 부분에 얼마나 더 투입 되어야 하는지 또는 감소되어야 하는지에 대한 정보 제공이 필요하다. 향후 이 문제를 보완하기 위한 방법 및 사례는 데이터포락분석(Data Envelopment Analysis, DEA)을 특정 분야에 추가적으로 적용하는 것이다[25]. 둘째, 생산성 우수 사례의 벤치마킹을 국내 지방자치단체 뿐 아니라 동남아를 비롯한 세계 여러 나라로 확대시켜 나가야 한다고 생각한다. 즉, 2011년부터 생산성지수를 측정해 온 경험과 우수사례 산출물을 활용하여 우리나라의 전자정부와 우수성과 함께 과학적 지방행정을 체계적으로 알리는 노력이 필요한 시점이 되었다고 본다.

참고문헌

- [1] 전상경, "미국 캘리포니아주의 財産稅 抵抗運動과 그 政策의 含意 : Proposition 13을 중심으로," 사회과학논집 제12집, 1995.12. 30., pp.253-274.
- [2] 강원개발연구원 「시·군행정지표의 개발과 적용방안, 1997.
- [3] 윤경준·최신용·강정석, "벤치마킹을 통한 공공 부문 생산성 향상 방안," 2004.12.
- [4] 한중희·김용훈, "생산성 평가지표 개발 및 적용 - 일선서비스 행정기관 중심으로", 2005.12., pp. 24-26.
- [5] 한국지방행정연구원, "지방자치단체 생산성지수 개발 정책연구," 2010.11.
- [6] 일본 간사이 사회경제연구소, 「지방자치단체 행정의 생산성에 관한 연구」, 2009.12.
- [7] 김완평, "정보기술을 활용한 주민서비스 전달체계 개선사례 연구," 디지털산업정보학회논문지 제6권 제3호, 2010.9, pp.221-229
- [8] 최재용·최재영, "비용-효익 관점의 온라인 기업 교육 성과측정," 디지털산업정보학회논문지 제4권 제2호, 2008.
- [9] 김완평, "지방자치단체 생산성지수 : 내부관리 생산성 영역," 지방자치 통권 272호, 2011.5, pp. 102-105
- [10] 김완평·김수, "지방행정에도 생산성 개념이 적용된다," 행정안전부 2011년 우수행정 사례집(작은 변화가 큰 행복을 만듭니다.) pp.67-75.
- [11] 김완평, "지방자치단체 생산성지수 현황 및 개선 방향," 지방행정 통권 702, 2012.4., pp.26-29.
- [12] 김완평, "공공조직과 생산성 ; 오래된 이슈, 새로운 접근," 제622회 서울대학교 한국정책직식센터「정책 & 지식」 포럼, 2012.5.
- [13] 행정자치부(mogaha. go. kr)>정보공개>사전공표 정보>(정책실명제)중점관리 대상사업> "2013-72 :

자치단체 생산성지수 측정 및 활용,” 2014.11.

[14] Savas, E. S., Privatization : The key to Better Government, New york, Chatam Houes Publishers, 1987.

[15] Marc Holzer, Government at work, 1998.

[16] International City/County Management Association(ICMA), “Performance Management : http://icma.org/en/international/services/expertise/performance_management”, 2014.7.

[17] ICMA Bookstore(<http://bookstore.icma.org/index.cfm?UserID=13551287&jsessionid=4e307a3f4aa5113e2721>), 2014.7.

[18] 김완평 · 김성진 · 최현숙, “지방자치단체 생산성 측정관리방안 선진 사례연구- 미국을 중심으로-,” 행정안전부 교육훈련정보센터(www.training.go.kr), 2012..1.

[19] City of Vancouver Washington, “Business Planning for Municipal Government,” June 2009

[20] City of Vancouver Washington, “Performance Measurement and Management,”(<http://www.cityofvancouver.us/fms/page/performance-measurement-and-management?menuid=10462&submenuid=17767>), 2014.11.

[21] The Royal Borough of Kingston (www.kingston.gov.uk), “RBK approach to Performance Management and transformation to deliver efficiency and value for money,” 2012. 3.

[22] 행정안전부·한국생산성본부, 자치단체 생산성지수 활용 및 고도화 최종보고서, 2011.11.

[23] 내고장알리미(www.laiis.go.kr)>정책정보>지자체 생산성대상>“우수사례 · 자료공유,” 2014.11.

[24] 안전행정부·한국생산성본부, “2013년 지방자치단체 생산성지수 측정 최종보고서,” 2013.12.16

[25] 강현수, 「카플란과 노튼의 BSC의 모순과 한계,

그리고 새로운 대안」, 2009, pp.169-192.

■ 저자소개 ■



김 완 평
Kim, Wan Pyong

2004년 12월~현재
행정자치부 전산사무관
(’10.2~’13. 11. 지자체
생산성지수 개발·보급, 측정)

2005년 2월 한국외국어대학교 일반대학원
경영정보학과(경영학학박사)

1987년 8월 서울대학교 계산통계학과
(전산과학 석사)

1985년 2월 전남대학교 계산통계학과(이학사)

관심분야 : 성과평가, 행정생산성 측정,
전자정부, 경영정보, 공공정보
개발, 공유 및 협업행정

E-mail : wan100@korea.kr

논문접수일: 2014년 11월 3일
수 정 일: 2014년 11월 24일
계재확정일: 2014년 12월 1일