

공공부문 효율성 측정지표¹⁾

1. 개요

- o OECD에서는 2년마다 "한 눈에 보는 정부(*Government at a Glance*)"를 발간하고 있음
 - 정부가 공공부문에서의 성과와 개혁이 미친 영향 등을 보다 잘 평가, 계획 및 측정하도록 "좋은 정부와 효율적인 공공서비스의 주요 지표"를 제공
- o *Working Paper No.2(WP2, 2008)*에서는 정부수입·지출구조, 공공부문고용 및 보상과 예산절차, 인적자원관리, 성과관리, 전자정부 등 제도적인 과정에 관한 지표 수록²⁾

2. 공공부문의 생산성과 효율성 측정

(1) 개념

- o 일반적으로 "생산성(productivity)"과 "효율성(efficiency)"을 대체되는 의미로 사용하고 있으나 분명한 차별성을 설명
 - 생산성은 투입량(input) 대비 산출물(output) 비율로서 절대적인 측정치인 반면, 효율성은 상대적인 개념으로 이해
- o 효율성(efficiency)의 두 가지 개념
 - ① 기술적 효율성(Technical efficiency) : 최적(Optimal)의 상태인 표준비율과 비교한 투입-산출물 비율(ratio of input and output)을 말함
 - 산출물지향(Output-oriented) 효율성은 일정 수준의 투입에 따른 최대의 산출량에, 투입지향(Input-oriented) 효율성은 일정 산출물 생산을 위한 투입 최소화에 중점

1) OECD Working Papers on Public Governance, "Towards Government at a Glance: Identification of Core Data and Issues related to Public Sector Efficiency", OECD (2008)
http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_33735_1_1_1_1_1,00.html

2) 특히, WP2에서는 교육 및 보건 분야 정책 결과물에 대한 지표를 제공하고 있음. 교육은 모든 OECD 국가의 정부지출의 상당한 규모를 차지하고 있어서 전체 정부효율성에 중요한 척도가 됨

② **할당 효율성(Allocative Efficiency)** : 가격과 생산기술을 고려하여 최적의 비율로 투입하는 것을 말함

- 즉, 투입선택에서의 할당효율성이란 노동과 자본 등 투자의 적절한 배합을 통해 최소 비용으로 일정 산출물을 생산하는 것임

* 경제/비용 효율성(Economic/cost efficiency)은 기술 및 할당효율성을 통칭

o 공공부문 효율성 측정 목적은 ① 기술적 비효율성을 확인하여 산출물 전환 방식을 개선; ② 생산요소(노동, 자본 등) 배합과정의 비효율성을 발견하는 것임

(2) 효율성 측정 및 도전

o 효율성 측정은 투입과 산출물에 대한 정량적·정성적 측정을 요구하고 있는 반면, 공공부문의 효율성 측정은 비시장성 요소로 인해 실제 생산가격을 정의하기 어려움³⁾

o 대부분 OECD 국가들은 산출물을 병원 수술 횟수, 순찰차 운임 수 등 다양한 활동 횟수로 대체하여 사용하고 있으나 서비스 질을 측정하기 위한 질적 조정(quality adjustment)이 필요함

- 비시장성 서비스에 대한 가격과 정량 측정을 위한 작업이 OECD에서 진행 중임

o 공공부문 효율성의 경우, 규모의 경제를 통한 산출물 통제는 정치·법적인 사항으로 인해 제약이 되는 경우가 많음

- 병원, 법정, 고용지원센터 등 시민들에게 제공되는 공공서비스 감소는 선택사항이 아니며, 투입을 최소화 방향으로 효율성을 측정하는 것이 바람직함

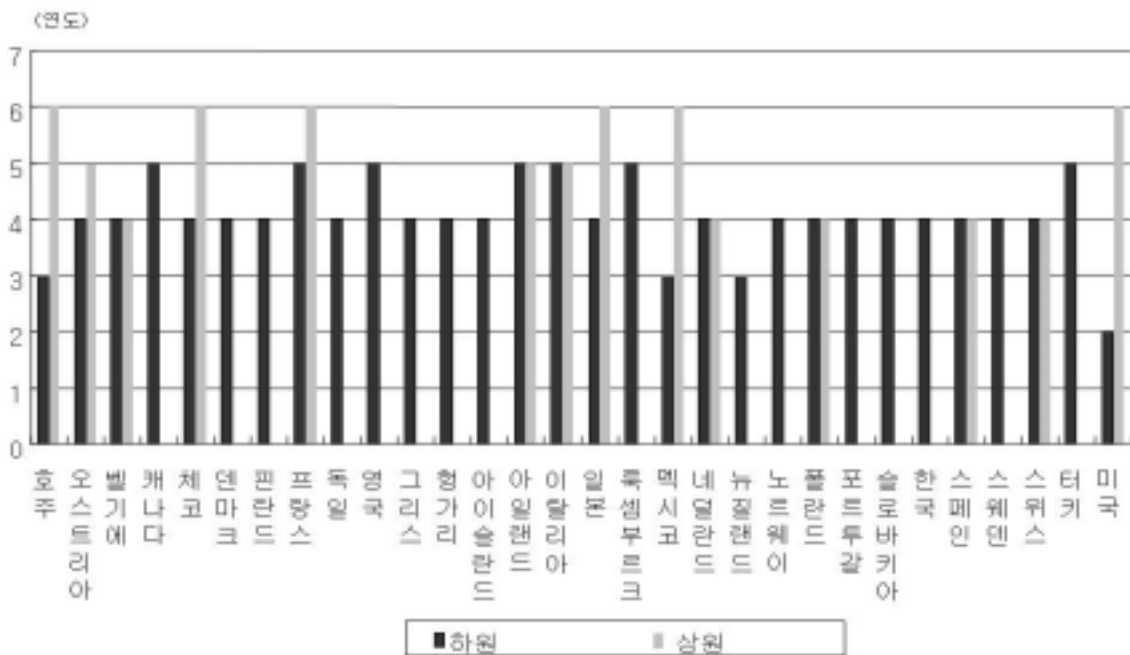
3) OECD Productivity Manual(OECD 2001)

3. 주요 지표

(1) 정부구조

- o 관료제에 영향을 미칠 수 있는 정치체계에 대한 지표는 상원선출여부, 하원선거 체제, 연합정부, 선거빈도 및 대통령 임기제한 등을 포함
- 선거빈도와 임기제한은 집행부의 활동에 영향을 미치며, 정책기획 및 이행에 필요한 시간을 결정함

<그림 1> 선거빈도수(Frequency of elections in years)



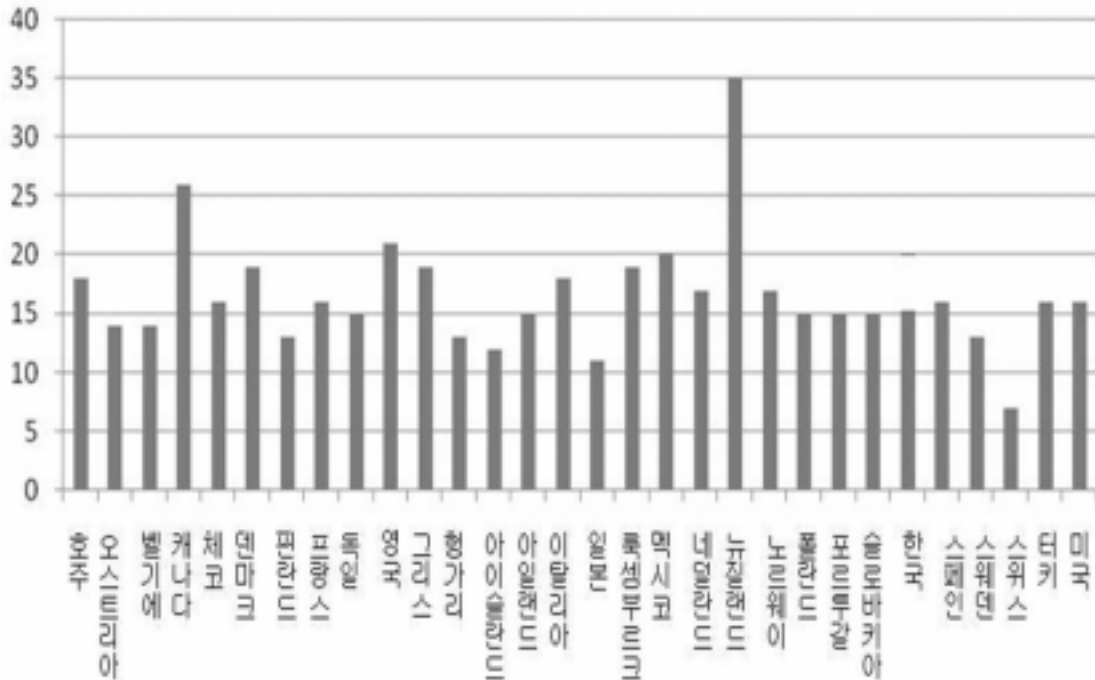
Source : Member country government websites
 Note! No value indicates a non-elected Upper House

<표1> 대통령임기제한 여부(Existence of term limits for president)

대통령 임기	총수	국가
임기제한	12	오스트리아 (12년), 체코 (10년), 핀란드 (12년), 그리스 (10년), 아일랜드(14년), 멕시코 (6년), 폴란드 (10년), 포르투갈 (10년), 슬로바키아(10년), 한국 (5년), 터키 (7년), 미국 (8년)
임기 무제한	5	프랑스, 독일, 헝가리, 아이슬란드, 이탈리아
대통령 부재	13	호주, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 영국, 일본, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 노르웨이, 스페인, 스웨덴, 스위스

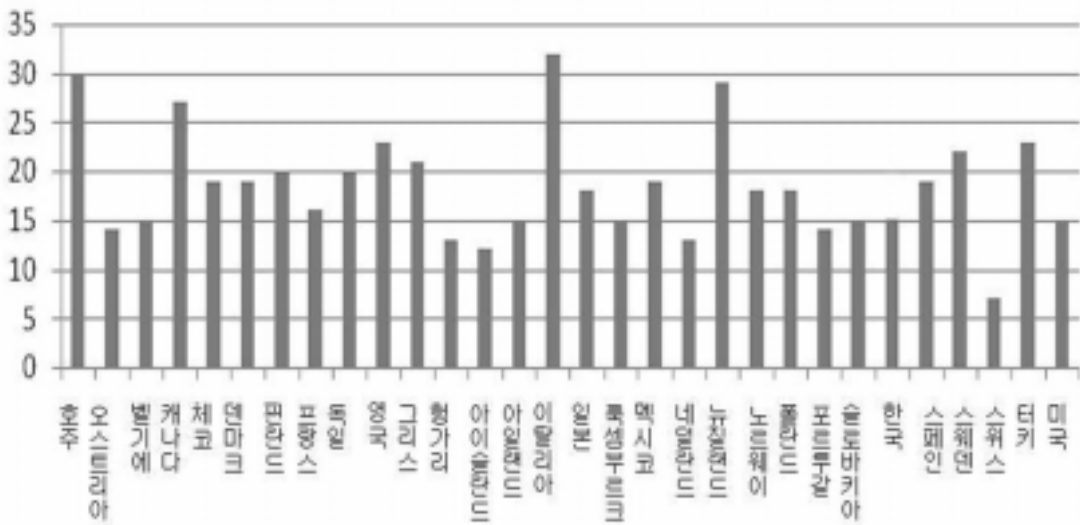
- 정부부처간 역할분담 등 정부조직은 공공 행정을 위한 제도적 기반이 되므로 부처/장관 수와 중앙정부 구조 등이 주요 지표로 선정됨

<그림2> 중앙정부 부처 수(Number of departments at the national/federal level)



Source : Member country government websites.
 Note: A government department is also termed a ministry in certain countries.
 Data : Korea(2008), Other Countries(2005)

<그림 3> 중앙정부 장관 수 (Number of ministers at the national/federal level)



Source: Member country government websites.
 Data : Korea(2008), Other Countries(2005)

- 고위공무원단은 정치와 행정 영역에서 중재자로서 역할을 하기 위해 조직되었으며 OECD 2/3 이상의 국가들이 채택하고 있음

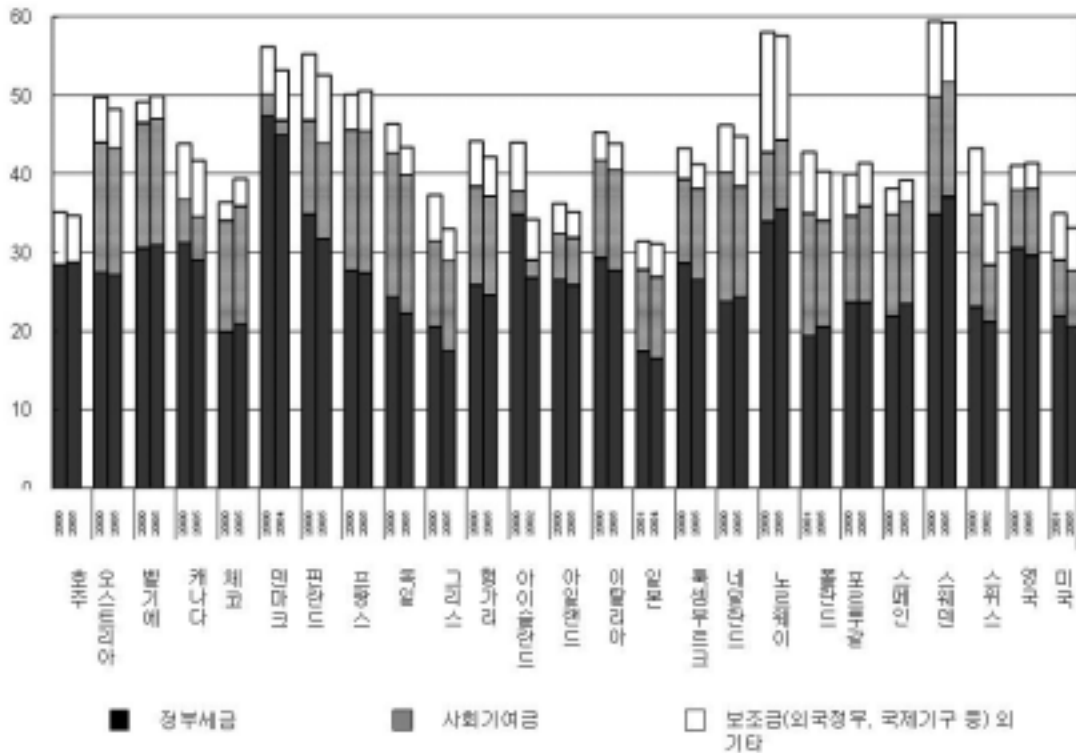
<표2> 고위공무원단 채택여부

존재여부	총수	국가
Yes	21	호주, 벨기에, 캐나다, 체코, 핀란드, 프랑스, 영국, 헝가리, 아이슬란드, 이탈리아, 일본, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 한국, 터키, 미국
No	8	오스트리아, 덴마크, 독일, 아일랜드, 멕시코, 스페인, 스웨덴, 스위스
No response	1	그리스

Source: OECD (GOV), 2006 Strategic Human Resources Management Survey

(2) 정부수입체계

<그림 4> 2000년-2005년 GDP 대비 정부수입 변화



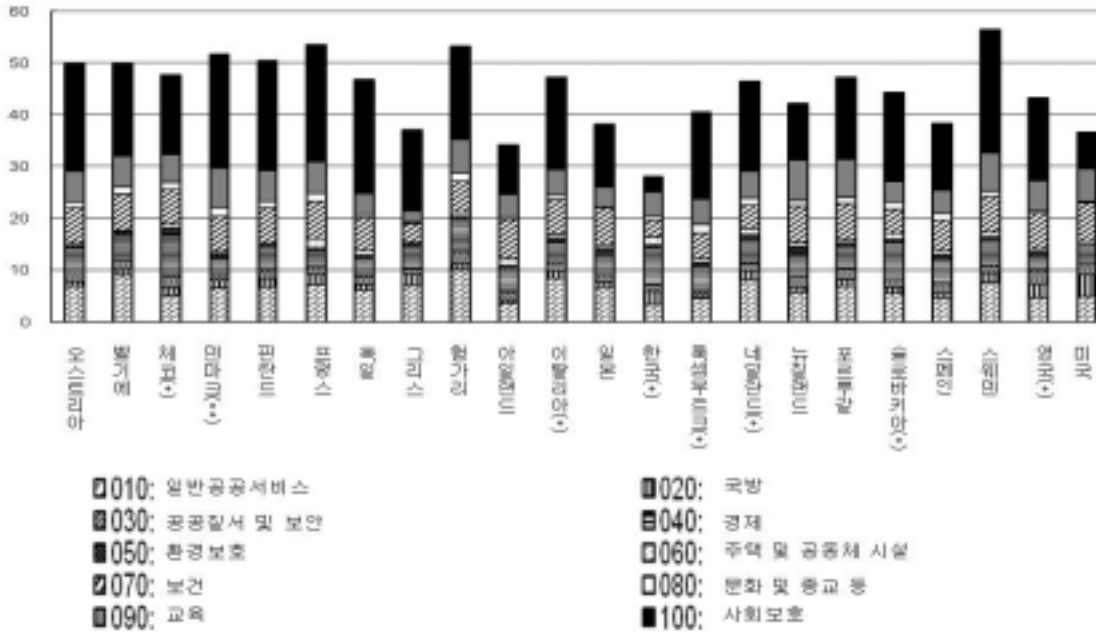
Source: IMF, Government Finance Statistics Yearbook 2006.

(3) 정부지출 및 고용 (Input Data)

○ 정부의 투입요소는 크게 정부기관의 기능별 지출과 공공부문 고용으로 구성

- 특히 노동은 공공조달 및 자본투자 등과 함께 정부효율성 측정의 중요한 지표가 됨

<그림 5> GDP 대비 2005년 기능별 정부지출

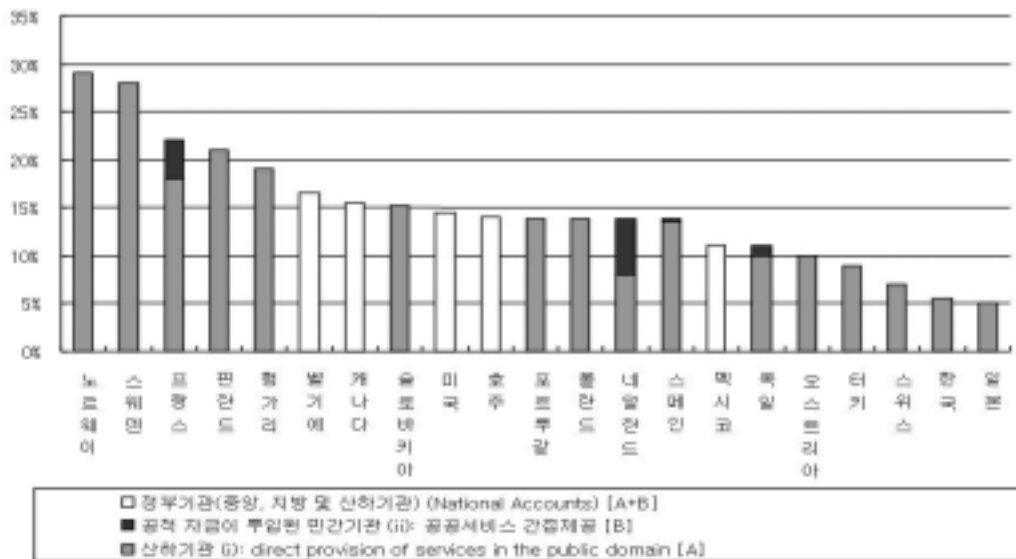


Source: OECD (NAFS).

Note: Data not available for Australia, Canada, Iceland, and Mexico.

Note: (+) 2004, (++) 2005.

<그림6> 전체 노동력 대비 정부기관 고용현황 (2005년)



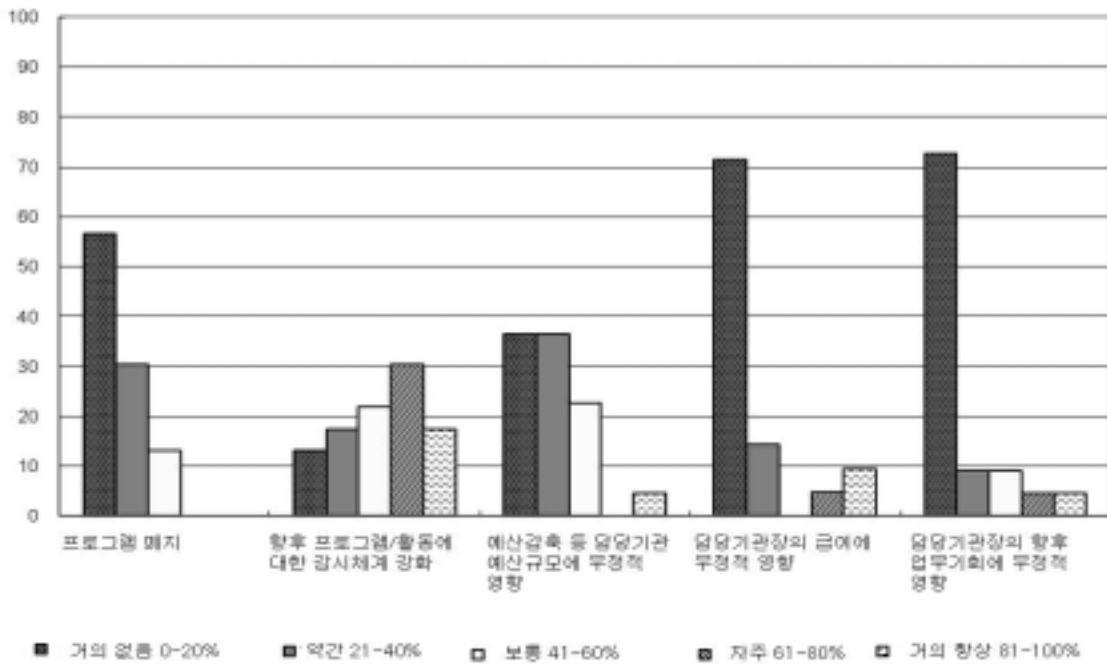
Source: OECD, CEPD survey, Labour Force Survey.

Note: When disaggregated data by sub-domain (i) and (ii) were not available, aggregated data have been included under the legend, total general government.

(4) 성과정보 (Process Data)

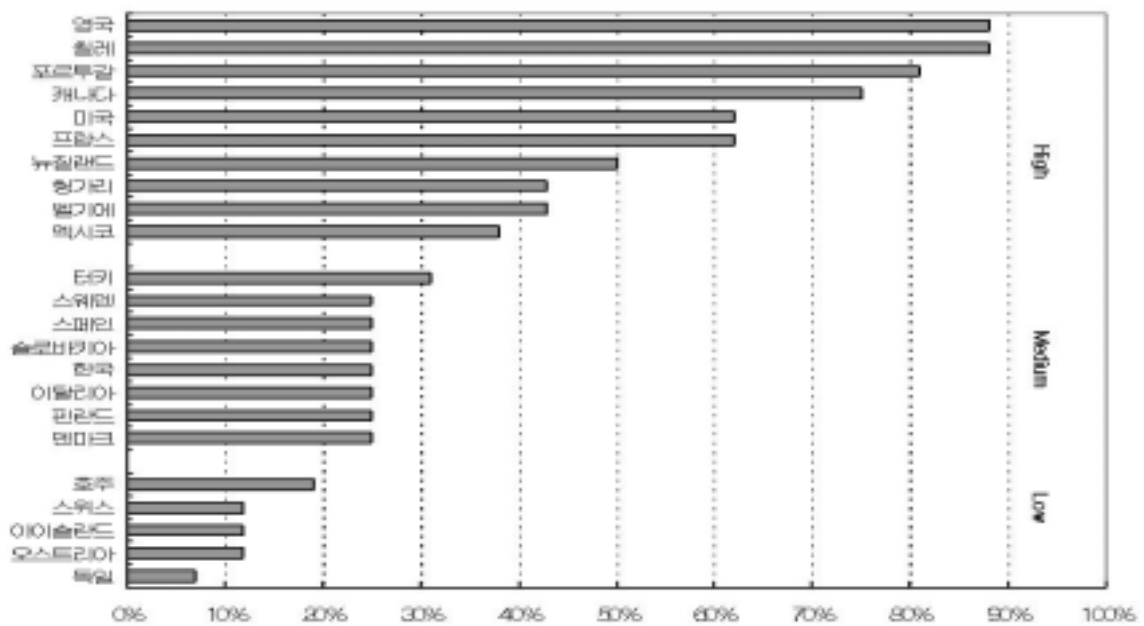
- 성과정보는 성과목표달성 과정 및 평가와 관련하여 다른 국제적 기준과의 비교를 통해 표준을 적용하도록 유용한 정보 제공

<그림 7> OECD 국가에서 성과목표 미달성시 결과 (2007)



Source: OECD (GOV), 2007 Budget Practices and Procedures database.

<그림8> 범정부 성과측정에 재무부 개입정도 (2005)

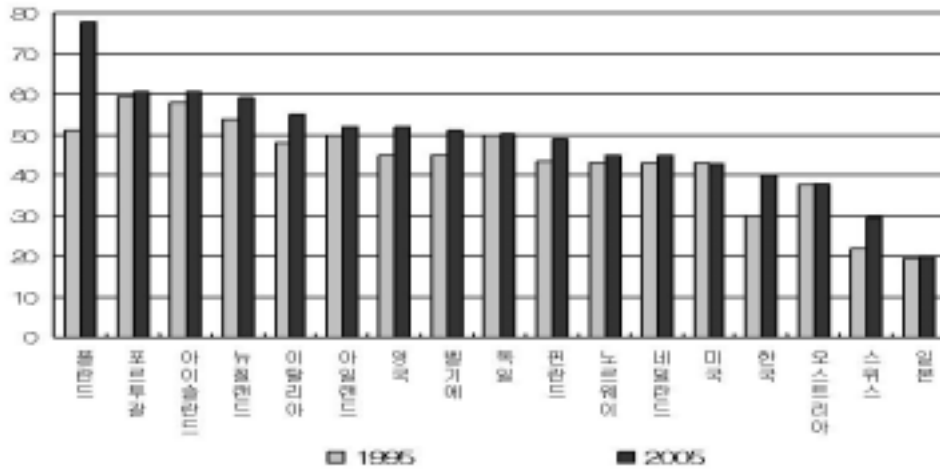


Source: OECD 2005 Survey on PI in the Budget Process

(5) 인적자원개발 (Process Data)

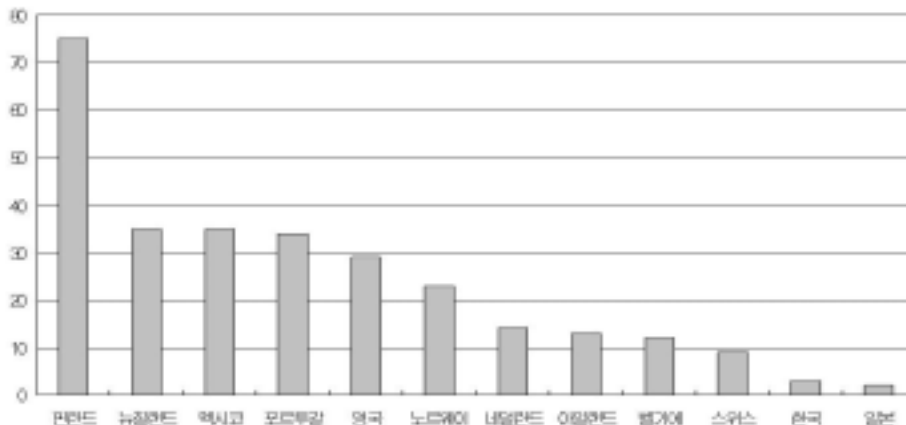
- 대부분의 OECD 국가에서는 형평성을 위해 공공부문의 여성참여 증진을 권장하고 있지만, 고위급에서의 여성참여는 핀란드를 제외하고 부진한 편이며 행정직에서의 여성참여가 보다 두드러짐

<그림9> 1995년/2005년 공공부문의 여성참여



Source: OECD (GOV), 2006 Strategic Human Resources Management Survey.

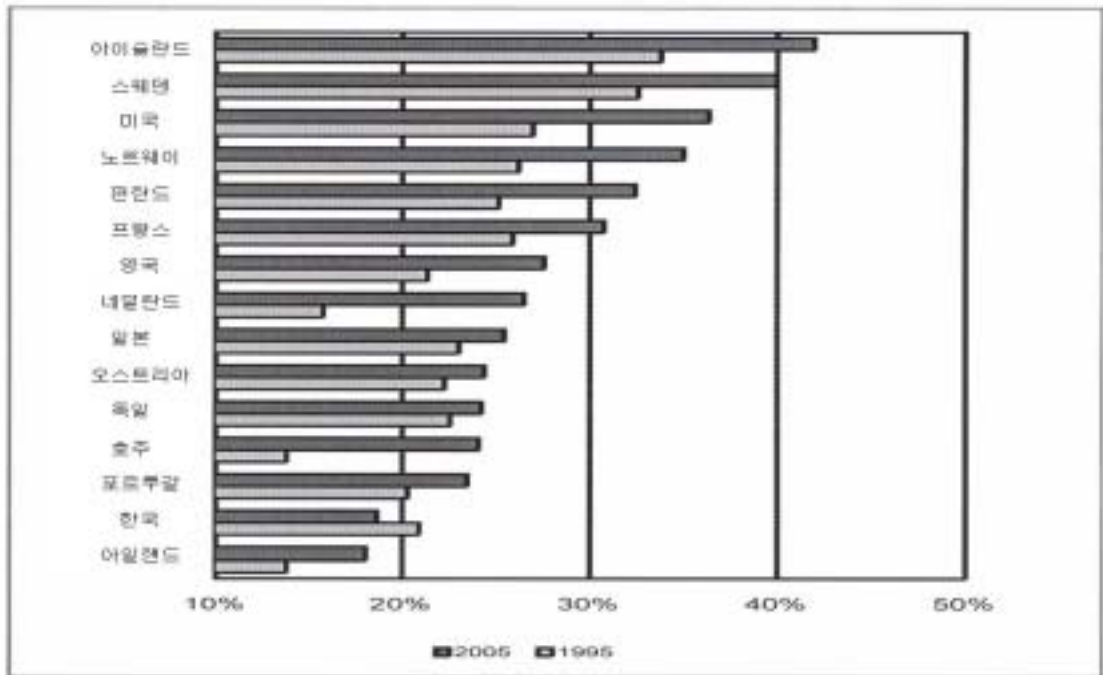
<그림10> 고위직에서의 여성참여 (2005)



Source: OECD (GOV), 2006 Strategic Human Resources Management Survey.
 Note: The levels of senior positions are broadly comparable, but precise definitions vary across countries.

- 많은 OECD 국가들은 고령화 사회에 접어들면서 퇴직 등으로 인한 인력수요 변화에 대응하기 위해 인력관리 개선에 주력
- 연령대로는 40-49세가 가장 높았으며, 핀란드, 덴마크, 프랑스, 독일 등 일부 국가에서는 공무원 퇴직증가로 인한 문제 직면

<그림11> 1995년/2005년 50세 이상 고용비율



- o 유능한 인재 채용을 위해 공공부문 급여체계에 대한 투명성이 요구되고 있으며, 특히 기본급, 보장성 혜택 및 성과급 등의 구분은 중요한 지표가 될 수 있음

<그림12> 중앙부처 공무원의 급여구성 (2005년)

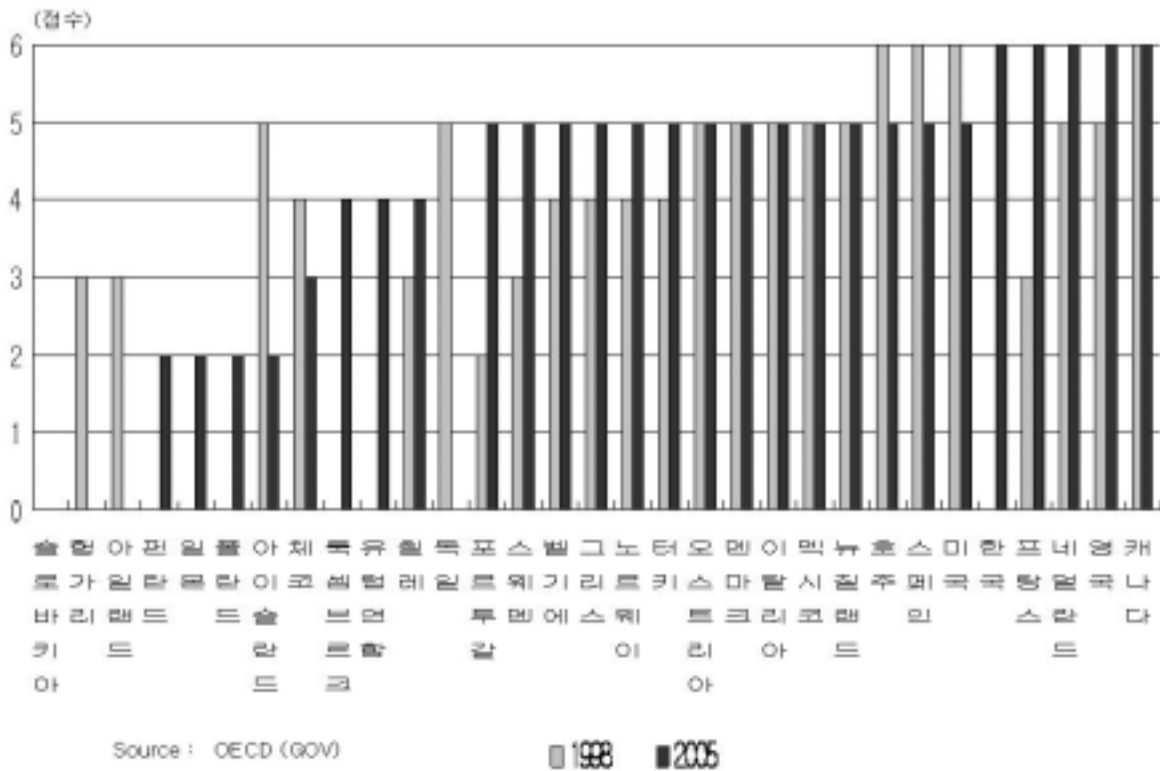
	기본급여	보장성("Guaranteed") 혜택	성과급
호주	77%	20%	3%
독일	현행: 99%: 향후: 92%	..	현행: 1%: 향후 8%
아일랜드	98%	1%	1%
일본	86.6%	13.4%	0%
한국	48%	51%	1%
멕시코	20%	80%	0%
네덜란드	90%	7%	3%
스웨덴	99.3%	0.7%	0%
스위스	90-95%	5%	1-6%
영국	연봉체계가 다양하여 평균값이 무의미하거나 적용할 수 없음		
미국	77%	22%	1%

Source: OECD (GOV), 2006 Strategic Human Resources Management Survey.

(6) 규제관리의 질적 개선 (Regulatory Management Quality, Process Dada)

- 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis, RIA)은 신규 및 기존 규정의 긍정적·부정적 효과를 분석하는 체계로서 거의 모든 OECD 회원국에서 채택하고 있음
 - 행정간소화는 규제 부담을 감축하고 규제의 질을 개선하기 위한 과정으로 불필요한 종이문서 제출 제거 및 민원신청과 면허과정을 체계적으로 간소화함으로써 생산성 장애 요인을 제거하고 기업 활동을 진척시킴
- RIA와는 달리 기존의 규제만을 대상으로 하며 경제적 비용이 아닌 행정비용에 초점

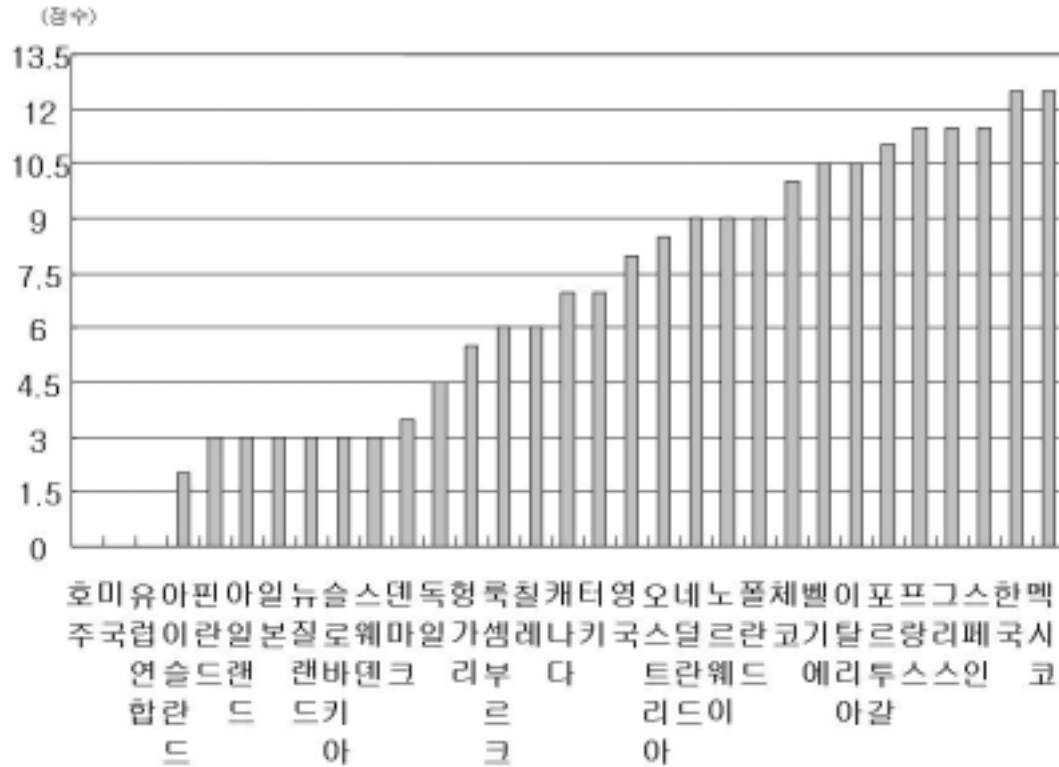
<그림13> 행정부담 감축 및 통제 (1998년/2005년)



<평가기준>

- 기업 혹은/및 시민에게 정부가 부과한 행정부담을 감축하기 위한 명백한 정부프로그램이 존재하는가? (2점)
- 정부프로그램이 존재한다면, 정량적인 목표를 설정하고 있는가? (1점)
- 다음의 어떠한 전략이 사용되었는가? (각1점)
 - 전자D/B 구축 등 규제개혁을 위한 정보·통신기술 활용
 - 정부 행정절차 개선
 - 정부부처 및 정부수준간 권한과 책임 재조정

<그림14> 면허, 허가 및 행정절차의 신속한 처리 (2005년)



- <평가기준>**
- "침묵이 동의다(Silence is consent)"라는 법칙이 사용되었는가? (2점)
 - 관련 면허발급 기간이 기간내에 반응하지 않으면 자동적으로 발급되도록 함
 - 행정기관이 민원신청 처리과정에서 담당자의 실명을 제공하도록 의무화되었는가? (0.5점)
 - 면허정보 및 통지서 취득을 위한 단일창구가 설치되었는가? (3점)
 - 통지서 수령 및 면허발급을 위한 단일창구가 설치되었는가? (3점)
 - 지방정부차원에서 허가 및 면허에 대한 검토 및 개선이 실시되고 있는가? (1점)
 - 면허와 허가 발행 총 횟수가 명백하게 감소하였는가? (2점)
 - 모든 정부부처에서 요구하고 있는 허가과 면허의 수를 완전히 파악하고 있는가? (1점)
 - 정부가 요구하는 면허와 허가 수를 검토 및 감축하기 위한 프로그램이 실시되고 있는가? (1점)