

公生生産性의 測定과 向上을 위한 接近方法

盧化俊*

目 次.....

I. 序論	性測定의 施行
1. 研究目的	IV. 公生生産性 向上의 接近方法
2. 研究範圍와 方法	1. 公生生産性 向上에 影響을 미치는 要素
I. 公生生産性의 概念과 測定模型	2. 業務處理 節次의 改善
1. 公生生産性의 概念	3. 行政 테크노로지의 改善
2. 公生生産性의 測定模型	4. 動機賦與
II. 公生生産性의 測定과 測定의 施行	5. 意思決定能力의 向上
1. 公生生産性의 測定과 解析	6. 組織運營方法의 改善
2. 우리나라에 있어서 公生生產	V. 結論

I. 序論

1. 研究目的

어떻기하면 政府組織의 生産性을 向上시킬 수 있느냐 하는 것은 政府內의 行政管理者, 行政現象을 主研究對象으로 하는 行政學者, 納稅者인 一般國民 모두의 重要한 關心의 對象이 되어 왔다. 이와 같이 政府組織의 生産性이라는 問題가 一般國民이나 行政家 및 行政學者들만共同 關心事が 되어왔음에도 불구하고 우리나라에서는 아직까지도 公生生産性에 대한 體系的인 研究가 이루어지지 못하고 있는 實情이다. 그러나 80年代에 들어서면서 生產性의 測定과 向上이라는 問題의 重要性이 널리 認識되기始作하면서 學界와 實務界에서 그에 대한 研究의 热意가 높아져가고 있다.

그러나 公共部門의 活動은 私經濟部門의 그것과는 다른 여러가지 特性을 지니고 있을 뿐만 아니라 훨씬 더 複雜한 性格을 띠고 있기 때문에 公生生産性에 대한 概念定義와 그 測定에 있어서는 私經濟部門에 있어서의 生產性에 대한 概念定義와 測定보다는 더 많은 어려움과 複雜한 問題가 따르고 있다.

* 서울大學校 行政大學院 副教授.

本研究는 公共生產性에 대한 概念定義, 測定模型, 測定을 위한 接近方法 등을 概括하고, 70年代 우리나라 政府의 生產性 向上을 위한 活動들을 評價 整理해보자는데 그 研究의 目的이 있다.

2. 研究範圍와 方法

本研究는 生產性 가운데에서 주로 公共部門의 生產性을 中心으로 概念과 測定model을 定立하고 生產性 測定을 實제로 遂行(implementation)하는 節次와 主要 方法 등을 概括的으로 檢討한 다음, 우리나라에 있어서 公共生產性 向上을 위하여 그동안遂行해온 여러가지努力를 評價하면서 앞으로의 推進方向을 提示하는데 焦點을 둘고자 한다. 이를 위하여 먼저 公共生產性에 대한 國內外文獻과 우리 나라의 政府刊行物들을 蒐集·分析하고, 關聯分野의 公務員들에 대한 面談을 併行하고자 한다.

II. 公共生產性의 概念과 測定模型

1. 公共生產性의 概念

“生産性(productivity)”이라는 말은 여러가지의 아이디어와 活動들을 意味하여 왔다. 이 말은 投入과 產出分析, 巨視的 또는 한 組織 全體水準의 產出의 測定, 費用의 節減, 作業方法의 改善, 業務測定, 프로그램 評價, 그리고 效果性 測定등의 各種 用語에 대한 要約으로서 使用되어 온 것이다. 이 말은 또한 公共프로그램을 좀더 生產的인 것이 될 수 있도록 管理를 改善하는 運動을 指稱하기도 한다. 따라서 위에서 말한 여러 가지 意味가운데 어느 것을 指稱하는가 하는 것은 生產性이란 말을 使用하고 있는 주어진 狀況이나 脈絡에 따라決定된다고 보아야 할 것이다.

生產성이 即 말이 위와 같이 여러가지 用語의 意味를 나타내는 代用語로 쓰여온 것도 사실이지만, 生產性의 測定과 그에 대한 解析을 토대로 行政管理에 대한 意思決定이나 政策決定을 내려야 한다는 必要性에 의하여 그 概念을 좀더 具體的으로 定義하기 위한 努力이 꾸준히 계속되어 왔다. 그 結果 生產性이란 用語의 概念에 대한 어느 程度의 意見의 接近이 이루어져가고 있는 것으로 보인다.

生產性이 即 말은 能率性(efficiency)이란 概念과 密接히 關聯되어 있다. 다시 말하면 公共生產性은 公共프로그램이나 公共組織의 產出物을 이들 產出物을 生產하기 위하여 必要한 資源과 關聯지워 주는 概念이라 할 수 있다⁽¹⁾.同一한 產出을 가져오기 위하여 더 적은 投入物을 投入하였거나, 또는同一한 投入物을 가지고 더 많은 產出物을 가져왔을 때 公共生

(1) Harry P. Hatry, “The Status of Productivity Measurement in Public Sector,” *Public Administration Review*, Vol. 38, No.1 (January/February 1978), pp. 28~33; Douglas M. Fox, *Managing the Public Interest: A Result Oriented Approach* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1979), pp. 202~203; 尹在豐, “公共行政部門의 生產性 測定에 관한 研究”, 韓國行政學報, 第15號(韓國行政學會, 1981), pp. 141~156.

產性은 높아졌다고 할 수 있을 것이다. 이러한 意味에서의 公共生產性은 經濟的인 能率性과 그 意味가 매우 가깝다고 하겠다. 公共生產이란 概念은 또한 效果性이란 概念과도 密接히 關聯되어 있다. 여기서 效果性이란 말은 公共目的의 成就된 程度를 나타내는 것으로 政府가 住民들에게 提供하고 있는 最終 產出物, 즉 實質的인 서비스의 量과 質을 나타내는 概念이다.⁽²⁾

生產性的 概念은 좀더 分明히 理解하기 위해서는 生產性的 測定과 業務測定(work measurement)이라는 概念들 間의 差異를 먼저 理解할 必要가 있다. 業務測定은 作業活動의 段階들과 이들 各 段階에 있어서 要求되는 業務들에 대한 分析으로서 定義된다⁽³⁾. 그러나 生產性은 完成된 產出物 즉 活動의 結果들과 이러한 產出物들을 가져오기 위하여 投入된 投入物들과의 關係로서 定義된다는 점에서 그 重要한 差異를 發見할 수 있다. 公衆衛生을 위한 清掃를 例로 들어보면 裝備에 대한 청소와 손질, 쓰레기의 收去와 차에 실기, 처리장까지의 運搬과 퍼내기 등에 所要되는 時間은 作業量 測定分析의 對象이 된다. 그러나 生產性分析은 收集·處理된 쓰레기의 量, 청소담당 區域의 清潔의 程度, 그리고 勞動力과 裝備의 投入의 產數로서 清潔에 따른 健康上의 便益등에 그 焦點을 두게 된다. 業務測定과 生產性의 測定은 모두 投入 產出比를 設定하는데 關聯이 있는 것이다. 그러나 生產性의 測定에 있어서 產出物에 대한 測定은 公共組織 밖에서 使用하기 위한 最終 產出物이나 서비스들에 關한 것인데 比해서 業務의 測定에 있어서 產出物의 測定은 最終의 產出物을 生產하기 위하여 더 以上의 處理過程을 거치게 될 中間製品 또는 서비스를 다루게 된다는데 그 差異가 있다. 이는 같이 生產性이란 概念은 活動 그 自體가 아니라 그 活動의 結果 또는 產出物들과 關聯되어 있다는 점에⁽⁴⁾ 특히 留意하지 않으면 안된다.

產出과 投入을 關聯지워주는 生產性的 尺度에는 두 가지가 있다. 이를 가운데 첫번째 部類의 生產性的 尺度는 每人時當 產出物, 或은 每裝備當 產出物, 或은 資本裝備에 投入된 每 월(month)當 產出物들과 같이 하나의 單一한 投入物과 特定한 產出物을 關聯시키는 것이다. 실기로 單一要素 投入 產出比가 때때로 “勞動力 生產性 指數”라든지 또는 資本 生產性指數라는 用語로 使用되고 있다.

두번짼 部類의 生產性的 尺度는 產出物을 複數의 投入物의 組合, 특히 投入物들의 加重組合(weighted combination)과 關聯지워주는 複數要素 投入產出比이다. 複數要素比를 나타내는 生產性的 尺度는 行政裝備나 コンピュ터와 같은 資本材가 勞動力を 代置할 때 특히 有用하

(2) Charles R. Wise and E.B. McGregor, Jr., "Government Productivity and Program Evaluation", *Public Productivity Review*, Vol. 1, No. 3 (March 1976), pp. 5-19.

(3) 業務測定에 대한 더 仔細한 論議에 대해서는 Marvin E. Mundel, "Work Measurement Techniques", *Measuring and Enhancing The Productivity of Service and Government Organizations* (Tokyo: Asian Productivity Organization, 1975), pp. 91-104.

(4) Thomas D. Morris et al., "Productivity Measures in the Federal Government", *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 6 (November/December, 1972), p. 354.

다. 어떤 產出物을 가져오기 위하여 投入된 勞動力에 대한 費用과 裝備 등 資本材에 대한 費用들을 同等에 考慮할 때 비로서 生產性에 대한 有意義하고도 綜合的인 測定이 可能하게 될 것이다. 이러한 意味에서 Kendrick은 “가장 包括의이고도 有用한 生產性의 概念은 모든 關聯된 實質의 投入物들, 즉 労動, 資本, 購入된 物資, 外部에서 提供된 서비스 등을 基準年度에 有する 相對的인 費用에 의하여 加重值를 賦與한 다음 이러한 投入物들과 產出物을 關聯시킬 것이다”라고 主張하고 있다⁽⁵⁾.

만일 우리가 여러가지 投入物들을 同時에 考慮하지 않고 어느 한가지 投入要素의 生產性, 例컨테 労動生產性의 向上만을 考慮한다면 行政過程에 高價의 資本裝備를 使用하므로서 허위적인 労動生產性 向上만을鼓舞하는 바람직스럽지 못한 結果를 가져오게 될 수도 있을 것이다. 그러나 이러한 複數要素 生產性의 尺度를 使用하는 것이 가장 바람직스러운 것이기는 하지만 어떤 產出物을 投入하기 위하여 投入된 労動力과 資本의 相對的인 貢獻度를正確히 測定하여 이를 投入要素들의 加重值를 生產性 測定에反映시키는 것은 實務적으로는 매우 어려운 課題가 아닐 수 없을 것이다. 그러나 生產性의 測定結果는 投入 要素들의 加重值에 대한 變動만으로도 여기에 영향을 미칠 수 있는 것이기 때문에 그 解析에 있어서는 특별한 沿意를 要한다.

2. 公共生產性의 測定模型

公共生產性의 測定模型은 이 模型을 開發한 研究者에 따라 여러가지가 提案되고 있어 이들을 몇 가지 類型으로 分類하는 것이 바람직하겠으나 일반적으로 하나의 模型이 여러 類型에 조금씩 曲屈되어 있기 때문에 이를 模型들을 서로 重複되지 않도록 分類하기가 매우 어려운 實情이다. 여기서는 理解와 分類의 方의상 세가지 部類로 나누어 考察하고자 한다.

1) 能率性 模型

이미 生產性의 概念에서도 記述한 바와 같이 生產性을 測定하는 가장 基本的인 概念模型은 能率性의 尺度이다.⁽⁶⁾ 여기에 利用되는 가장 一般的인 것들로서는 每 投入單位當 完成한 業務單位의 故로 表示된 比, 利用可能 資源의 量에 대한 實際 活用 資源의 量의 比, 生產性 指數(productivity indices) 등인데 특히 이를 가운데 每 投入單位當 完成한 業務單位의 數로서 表示하는 比率은 典型的인 能率性의 測定方法이다. 여기서 產出物들은 수집된 쓰레기의 톤수, 例포자 數, 補修된 道路의 길이, 處理된 물의 질론數 등으로 表現된다. 한편 投入單位들은 그 活動에 할당된 人~時의 數로서 表現되거나 或은 어떤 一定期間 동안의 인플레를 調整한 後의 金錢單位로서 表現된다.

利用可能한 資源의 量에 대한 實際 活用 資源의 量의 比는 政府가 보유한 各種 資源, 例

(5) John V. Kendrick, "Public Capital Expenditure and Budgeting for Productivity Advance", *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 6 (November/December 1972), p. 804.

(6) Hatry, *op. cit.*, pp. 28~29.

컨테 차량, 장비등의 活用時間이나 職員들의 實제 業務에 바친 근무시간의 比率로서 測定된다. 특히 職員들의 근무시간은 生產的인 活動으로 定義된 時間과 이에 대치되는 非生產的인 活動으로 定義된 時間(作業에 必要한 資材를 기다리는 時間 등)으로 區分하고 이를 土臺로 測定되게 된다. 그러나 이러한 方法들은 實質的인 能率性의 測定이라기 보다는 能率性에 대한 代用測定(proxy measure)이라고 보아야할 것이다. 왜냐하면 生產的인 時間(productive time)이라고 하여 반드시 產出物의 向上을 가져온다고는 말할 수 없기 때문이다.

끌므로 生產性 指數는 어떤 特定年度의 生產性을 基準으로한 比較年度의 生產性의 比로서 表現되며 每 年度마다 일어나는 變化를 測定하는데 使用된다. 生產性指數는 絶對的인 能率性 보다는 相對的인 能率性을 測定하는 手段이다. 이들 生產性 指數는 위에 말한 能率性의 尺度 가운데 어느 것으로도 測定할 수 있을 뿐만 아니라 다음에 記述하고자 하는 効果性의 尺度로도 測定할 수 있다.

2) 劈果生 模型

여기서 말하는 效果性 模型은 能率性 模型에 對立되는 模型이 아니고 能率性 模型에서 測定하는 產出物의 質的인 側面을 同時に 考慮한다는 意味에서 붙여진 名稱이다. 社會奉仕活動에서 每 職員當 취급한 고객의 數 보다는 每 職員當 實제로 도움을 준 고객의 數를 基準으로 生產生을 測定하는 것이 그 좋은 例가 된다.

efficiency model에서 production level을 P , 취급한 business volume을 W , quality level을 Q , input을 I 라 하면 그들 간의 관계는 다음과 같이 설정된다.

이러한 效果性模型은 특히 各種의 檢查, 火災豫防業務 등에 널리 利用되고 있다. 이 效果性模型는 生產性 指數로 轉換할 경우 s 를 基準年度, t 를 比較年度 또는 마지막 年度라 한다면 P_t/P_s 로 表示된다.⁽⁷⁾

[式 2]. ② 表示되는 生產性指數는 生產性的 變化를 記述하는데 有用한 模型이다.

3) 殘餘價值模型

殘餘價值模型은 Ross-Burkhead에 의하여 提示된 生產性의 測定技法이다. 이 模型은 地方政府의 서비스를 위한 支出의 增加는 業務量, 費用, 서비스의 質 및 生產性 등의 增加와

(7) Robert J. Wallace, "Productivity Measurement in the Fire Service," *Public Productivity Review*, Vol. II, No. 3 (Spring/Summer 1977), pp. 12~36.

關聯되어있다는 前提下에 設定된 것이다⁽⁸⁾. 그러므로 業務量과 費用에 基因된 것으로 看做될 수 있는 支出變化의 量을 推定할 수 있다면 우리는 正 또는 負의 殘餘값을 얻을 수 있게 된다. 따님서 이 殘餘값을 評價하므로서 서비스의 質 또는 生產性의 變化가 支出의 變化를 說明할 수 있는지의 與否를 判斷할 수 있게될 것이다.

이 模型은 다음 [式 3]과 같은 基本的인 代數關係로 부터 誘導된다.

단 여기서 첨자 1은 基準年度를, 첨자 2는 最終年度를 나타내며, E 는 서비스를 위한 總支出, C 는 서비스 費用, W 는 서비스 業務量, 그리고 R 는 서비스의 質과 生產性을 나타낸다. [式:]에서 $\frac{R_2}{R_1} = (E_2/E_1) \div \left(\frac{C_2}{C_1}\right) \left(\frac{W_2}{W_1}\right)$ 이고, 서비스의 質과 生產性이 基準年度와 最終年度에서同一하다고 가정한다면(즉 $R_2=R_1$ 이라 가정) 最終年度에 있어서의 豫測된 支出額은 다음과 같이 될 것이다.

즉 最終年度의 支出額은 서비스의 質과 生產性이 同一하다면 基準年度의 支出額에 서비스費用의 變化와 業務量의 變化的 比를 곱한 것이 될 것이다. 단일 殘餘價值를 R^* 로 表示한다면 이것은 最終年度의 實質的인 支出額 E_2 와豫測된 支出額의 差에 의해서 구해질 수 있다⁽⁹⁾.

이 殘餘價值 R^* 는 서비스費用이나 業務量의 變化以外에 最終年度의 支出에 影響을 미친 다른 要因들의 變化의 結果를 나타낸다. 특히 이 變化要因들은 서비스의 質, 生產性 및 / 또는 誤謬要因의 變化를 나타낸다. 바로 이점이 이 殘餘值의 變化를 解析하기가 어렵도록 하는 原因이 되고 있으며, 이것이 殘餘價值 模型의 制約點이 되고 있다. 그러나 殘餘價值接近方法은 直接的으로 產出物을 定義하여야 한다는 어려운 問題에 面하지 않고서도 서비스의 質과 生產性의 變化量測定할 수 있다는 有利點도 아울러 가지고 있다.

III. 公共生產性의 測定과 向上

1. 公共生產性의 測定과 解析

우리는 이미 앞에서 몇 가지重要的 公共生產性의 測定模型들을 檢討하였다. 이들 model 들 가운데 殘餘價值模型은 이 殘餘價值의 變化를 가져오도록한 要因들이 서비스의 質, 生產性

(8) John P. Ross and Jesse Burkhead, *Productivity in the Local Government Sector* (Lexington: Lexington Books, 1974).

(9) *Ibid*

및 誤謬 之 複合的인 要因들의 合成作用에 의한 것이라 할 수 있기 때문에 그 解析上에 여
러가지 缺點이 있을 뿐만 아니라 生產性 變化만을 正確히 分離해 내기가 어려운 缺點을 가
지고 있다.

한편 能率性 模型에 基礎를 두고 生產性을 測定하는 경우에, 量의으로 測定된 生產性의
變化가 質의 水準의 희생을 通하여 이루어진 것이라 한다면 이것은 真正한 意味의 生產性
의 變化라 할 수 없기 때문에 生產性 變化의 指標로 使用하기에 適合하지 않은 경우도 있
을 수 있다. 이러한 意味에서 生產性의 向上은 最小한 業務遂行에 있어서 前期와 同
一한 質의 水準을 維持할 때에만 그 意味가 있다고 할 수 있을 것이다. 그러므로 生產性의
分析에 있어서는 生產性의 向上이라는 주장이 단지 業務負擔의 轉嫁에 의하여 이루어진 것
인지의 痞否에 대하여 주의하지 않으면 안된다.

生產性 測定의 能率性模型이나 殘餘價值模型들이 갖는 이러한 缺點들을 最小化 해 주면서
實務的으로 널리 利用되고 있는 것이 效果性模型에 의한 生產性의 測定이다. 그러면 效果
性模型에 의하여 測定된 生產性의 測定結果는 어떠한 形態를 띠게 될 것인가? 〈表 1〉은
쓰레기 收去에 대한 生產性 調查 結果를 토대로 效果性 模型에 의하여 測定되는 生產性 指
數의 作成方法을 例示해 주고 있다.

〈表 1〉 例示의 生產性測定結果 : 쓰레기收去의 例

資 料	1 9 7 0	1 9 7 1	變 化
1. 收去된 쓰레기 톤 數	90,000	100,000	10,000
2. 거리의 平均 清潔度 ^{a)}	2.9	2.6	-0.3
3. 쓰레기 收去에 滿足을 表示한 住民의 百分比	85	80	-5
4. 費用(經常價)	\$ 1,200,000	\$ 1,500,000	+ \$ 300,000
5. 費用(1970年 不變價)	\$ 1,200,000	\$ 1,300,000	+ \$ 100,000
生 產 性			
6. 每 달 1당 業務量(經常 \$)	每千 \$ 當 75톤	每千 \$ 當 67	-11%
7. 業務生產性(1970年 \$)	每千 \$ 當 75톤	每千 \$ 當 77	3%
8. 產出指數(經常 \$) : $\frac{(1) \times (2) \times (3)}{(4)}$	0.185	0.139	-25%
9. 生產性指數(1970年 \$) : $\frac{(1) \times (2) \times (3)}{(5)}$	0.185	0.160	-14%

a) 이 等級은 “1”에서 “4”까지의 尺度에 의하여 測定된 것이다 “4”點이 가장 깨끗한 것을 나타냄.

資料 : *Improving Productivity and Productivity Measurement in Local Government*, by Harry Hattery and Donald M. Fisk (The National Commission on Productivity, 1971) p. 19.

위의 〈表 1〉에는 投入費用, 業務量, 產出등에 대한 測定結果가 要約되어 있다. 이 경우
收去된 쓰레기의 톤數는 業務量을 나타내는데 비해서 거리의 平均 清潔度와 프로그램에 대
한 滿足을 表示한 住民의 百分比는 產出에 대한 計算으로 活用 되었다. 費用은 인프레이션
을 統制하기 위하여 經常價格과 不變價格의 두가지로 表現되었다. 이러한 여러가지 基礎資

料들을 토대로 每 달러(dollar)當 業務量이나 業務生產性과 같은 能率性으로 表現되는 生產性을 測定할 수 있는가하면, 產出指數나 生產性指數와 같은 効果性으로 表現되는 生產性을 測定할 수도 있다.

〈表 1〉에서 볼때 收去된 쓰레기의 量은 增加되었으나 이 프로그램에 投入된 費用은 더욱 急速히 평등되었다. 따라서 收去된 쓰레기의 量의 增加와 더 큰 規模로 膨脹된 投入費用間의 間(gap)은 平均 清潔度의 低下와 住民들의 이 프로그램에 대한 滿足度의 低下라고 하는 質的 低下로서 카버되었다는 結論에 到達될 수도 있을 것이다. 이러한 事實은 經常價格으로 測定된 產出指數의 變動과 不變價格으로 測定된 生產性 指數의 變動에서 쉽게 把握될 수 있다. 그러나 이 프로그램의 成敗에 대한 最終的인 判定을 내리기前에 이 쓰레기 收去 프로그램을 遂行하였던 地域的 條件들과 같은 外的 條件들의 變化에 대해서도 아울러 檢討할 必要가 있을 것이다.

2. 우리나라에 있어서 公共生產性 測定의 施行

우리 나라이에 있어서 生產性 測定의 努力은 民間企業 部門에서 부터 먼저 始作되었다. 1960年代初 經濟開發5個年計劃이 推進되면서, 一部 民間部門에서는 經營의 合理化를 通한 生產性 提高의 重要性이 認識되기 始作하였으며, 生產性向上을 위한 研究努力이 併行되었는데 이時期에 韓國生產性本部, 產業能率本部 등 經營合理화와 生產性 向上을 專門적으로 研究하기 위한 民間研究機關들이 形成 發展하게 되었다⁽¹⁰⁾. 生產性本部에서는 이러한 研究調查活動과 아울러 企業診斷이나 生產性 測定을 담당할 專門家 들을 養成하도록 支援하기 위하여 國外의 專門家를 초빙하여 經營 및 技術指導에 대한 訓練프로그램을 主管하기도 하였다.⁽¹¹⁾

民間企業 部門의 生產性測定 努力은 1970年代 工科大學內에 產業工學科가 設置되고 人間工學系統의 教科目이 開設되면서 生產性 測定의 理論과 方法이 널리 普及되어 왔다. 公共部門에 있어 也要 生產性의 重要性에 대한 認識은 높아져왔고, 리더쉽, 成就動機등과 生產性間의 關係에 대한 研究도 試圖되었다⁽¹²⁾. 그러나 公共部門의 生產性 그 自體의 測定에 대한 試圖는 아직까지 이루어지지 않고 있다. 다만 公共部門에 있어서 人力管理의 合理化를 위한 研究의 一環으로서 각 業務遂行에 必要한 人力需要를 推定하기 위한 微視的 接近方法으로서 生產性의 測定이 試圖되었다. 그러나 이때에도 生產性 그 自體에 대한 測定이 이루어진 것이 아니라 業務量(work load)에 대한 測定만이 試圖되었을 뿐이다⁽¹³⁾.

(10) 韓國生產性本部는 1957년에 創立되었는데 이것이 이 分野 研究機關設立의 象시였다. 韓國生產性本부의 設立과 그 活動에 대해서는, 生產性本部活動 10年誌(韓國生產性本部, 1967年) 參照.

(11) 上書, pp. 122~159.

(12) 趙鈞俊, 韓國行政學(서울, 博英社, 1980), pp. 197~198, p. 239.

(13) 盧仁俊, 金明守, 朴龍治, 公務員 人力需要 算定技法의 開發, 適用에 關한 研究(韓國行政學會, 1981. 12), 이 研究에서는 人力需要 推定을 위한 微視的 接近方法의 하나로서 業務量 測定 模型이 脫離되었고, 이 模型은 農業部門의 糧穀管理分野, 農產物檢查分野, 農村指導分野, 保健所 및 病院等에 대한 事例研究에 適用 되었다.

公共生產性 測定을 위한 政府 次元의 努力を 보면 美國의 경우에는 1970年부터 聯邦政府豫算室에서 生產性 測定의 프로그램이 執行된 以來 이미 1971年에는 豫算室(OMB), 會計院(General Accounting Office) 및 人事院(Civil Service Commission) 등이 美國 聯邦政府의 24個 主要 機能 約 64%의 政府人力에 대한 生產性을 測定하고 있는 것으로 報告되고 있다⁽¹⁴⁾. 이에 比해서 우리나라의 경우에는 아직도 政府次元에서 公共部門의 生產性 測定에 대한 試圖가 이루어지고 있지 않은 實情이다. 이에 대한 重要한 原因을 들어보면 公共部門의 生產物의 特性과 關聯된 要因, 技術的 要因, 및 指導者의 觀心과 關連된 要因 등을 들 수 있다. 먼저 公共部門 生產物의 特性으로서는 그 產出物의 分明한 測定單位의 缺與, 公共行政의 多目的 機能 등을 들 수 있다.⁽¹⁵⁾ 이 때문에 이들 多目的 行政活動 中 어느 程度 가 어느 程度 產出物의 生產에 投入되었는지, 또 어떤 產出物의 경우에는 그 產出物을 어떤 單位로 測定하여야 하는가 하는 것 등을 決定하는데 여러 가지 難點이 따르는데 이러한 要因들이 公共生產性 測定에 커다란 障碍要因들이 되고 있다. 둘째는 政府部門의 業務는 人力中心 labor intensive)의 서비스 業務가 大宗을 이루고 있는데 이러한 서비스 業務의 生產性 測定은 民間部門의 生產業務의 生產性 測定 보다 技術的으로 더 어렵다는 것이 一般的이 見解이다⁽¹⁶⁾. 따라서 公共部門의 生產性 測定을 위해서는 民間企業部門의 生產性 測定의 경우 보다 더욱 高度로 訓練된 生產性 測定의 要員들이 必要하다 하겠다. 그러나 우리 나라의 現實은 이와는 反對로 民間企業 部門의 生產性 測定 要員들은 그 동안의 訓練에 의하여 多小 確保되었다고 하겠으나, 公共部門의 경우에는 生產性 測定要員들이 거의 確保되지 못하고 있는 實情이라 하겠다.

셋째 我們 나라의 政治指導者나 行政部處의 指導者 가운데에는 公共部門의 生產性 測定의 重要性을 認識하고 이에 대한 關心을 가지고 있는 指導者가 거의 없으며 따라서 公共生產性 測定을 위한 프로그램이 開發되거나 公共生產性 測定을 위한 機構가 設置되지 못하고 있으며, 이 때문에 公共生產性 測定에 대한 努力가 이루어지지 못하고 있다. 우리나라의 行政文化에 비추어 보아 公共生產性 測定에 대한 試圖는 이들 세 가지 要因들 가운데 세 번째 要因, 즉 政治指導者 또는 政府部處 水準의 最高指導者の 公共生產性 測定에 대한 關心缺與가 公共生產性 測定 努力이 아직까지 이루어지지 않고 있는데 대한 가장 重要한 原因이라 할 수 있을 것이다.

(14) Peter G. Peterson, "Productivity in Government and the American Economy," *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 6(November/December, 1972), p. 741, National Center for Productivity and Quality of Working Life, *Annual Report*(Washington, D.C.: Government Printing office, 1977), pp. 72~76.

(15) 尹在豐, 前揭論文, p. 154.

(16) Jerome A. Mark, "Means and Measures of Productivity," *Public Administration Review* Vol. 32, No.6 (November/December, 1972), pp. 751~752.

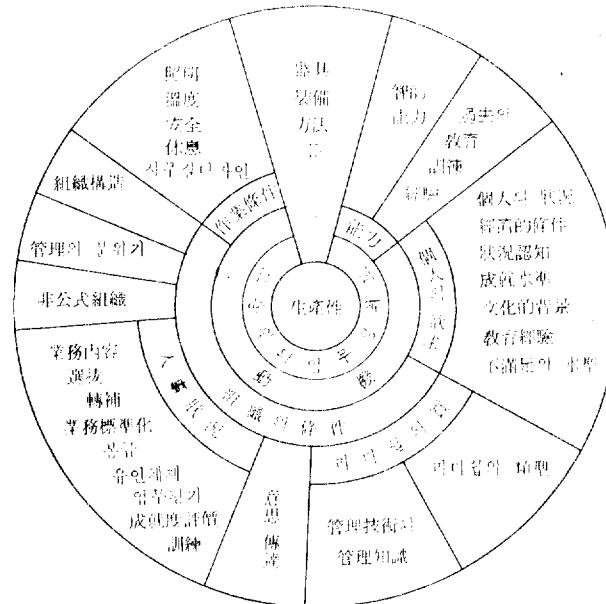
IV. 公共生產性 向上의 接近方法

1. 公共生產性 向上에 影響을 미치는 要素

生產性 測定에 대한 研究의 궁극적인 目的是 生產性의 測定 그 自體에 있는 것이 아니라 生產性의 向上에 있는 것이다. 그렇기 때문에 生產性 測定을 이미 施行하고 있는 나라에서는 말할 것 없고, 그렇지 않고 있는 나라에 있어서도 비록 生產性 測定은 하지 않는다 할지라도 生產性 向上을 위한 努力은 繼續하고 있는 것이다. 우리나라에 있어서도 公共部門의 生產性의 測定은 아직까지 이루어지지 않고 있으나 公共生產性 向上을 위한 努力은 끊임없이 繼續되어 왔다.

公共生產性의 向上을 위한 여러가지 努力과 方法들을 評價하고 整理하기 위해서는 먼저 公共生產性의 影響을 미치는 要因들을 識別하고 이들을 몇 가지의 카테고리로 묶어서 分類하는 것이 나amp;lt;amp;gt;람직하다.

다음 <圖 1>은 組織의 生產性에 影響을 미치는 主要 要素들을 하나의 그림으로 要約해 놓은 것이다⁽¹⁷⁾.



<圖 1> 生產性에 影響을 미치는 主要要素

<圖 1>에 볼 수 있는 바와 같이 勞動生產性에 影響을 미치는 要素들은 多樣하고 그들의 比重 또한 社會와 組織에 따라 각기 다르다. 편의상 이들을 몇 개로 구름지어 본다면

(17) Robert A. Sutermeister, "People and Productivity," *Public Productivity Review*, Vol. II, No. 1(J all, 1976), p. 65.

行政을 위한 裝備, 器具 및 方法, 公務員 個人들의 技術, 知的 ability 등 業務處理能力, 그리고 動機斗 節次 등으로 要約될 수 있을 것이다. 다음에는 편의상 公共生產性 向上의 接近方法을 ① 業務處理 節次의 改善, ② 行政 技術 (technology)의 改善, ③ 公務員에 대한 動機與, ④ 意思決定能力의 向上, ⑤ 여러 가지 組織 運用方法의 改善 등으로 區分하여 考察해 보고자 한다.

2. 業務處理 節次의 改善

業務處理 節次의 改善을 위한 接近方法에는 여러 가지가 있으나 그들 가운데에서 業務量의 測定과 作業標準의 活用, 資源分配模型의 利用, 스케줄링 技術 (scheduling technique)의 活用, 루팅模型 (routing model)의 利用, 로케이션模型 (location model)의 活用 등이 그代表的인 方法들로 꼽히고 있다⁽¹⁸⁾. 이들 가운데에서도 生產性 向上을 위한 手段으로一般的으로 널리 그 導入이 試圖되고 있는 方法은 業務量의 測定과 作業標準 또는 熟練된 公務員에 의하여 業務를 處理하는데 要求되는 必要時間 등이다⁽¹⁹⁾. 이들 業務測定과 作業標準은 業務處理의 成果에 대한 評價, 要員에 대한 인센티브의 提供 및 計劃과 스케줄링등에 利用되므로서 生產性을 높힐 수 있을 것으로 期待되고 있다.

이러한 여러 가지 業務處理節次에 대한 科學的인 方法들은 아직까지 우리 나라의 公共行政部門에는 實用化되지 못하고 있고 作業標準만이 일부 公企業의 生產活動에 部分的으로 導入되고 있는 實情이다. 現在 우리 나라 公共行政部門의 業務處理節次의 改善은 文書管理와 報告統制의 改善 등의 次元에서 推進되고 있다고 보아야 할 것이다.

우리 나라의 文書管理制度는 5.16 軍事革命에 의하여 軍遂組織에서 諸 管理技術이 大幅의으로 一般 行政機關에 導入되는 過程에서 流入 確立되었다⁽²⁰⁾. 即 1961年에 政府 公文書規程의 订正에 의하여 公文書의 橫書, 한글專用, 文書統制制度가 採擇되었고, 또한 樣式制度, 節次規程, 報告統制規程, 文書의 十進分類 등이 採擇되었다. 1963年에는 公文書 保管規程을 公布하였고, 文書保管에 있어서 「홀다」를 使用하여 書類函에 保管하는 「화일링 시스템 (filing system)」을 採擇하므로서 文書의 保管引出 등이 迅速 容易도록 하였다.

1966年에는 綜合印刷機構의 設置, 綜合文書管理所의 設置 등으로 文書管理를 改善하는 등 文書管理의 改善을 通한 行政能率性 提高의 作業은 그후에도 꾸준히 繼續되어 왔으며, 1978年에는 文書分類體系를 業務機能別 十進分類方法에 따라 全面 再分類하고, 이들 分類는 實際 文書의 화일 (file)化에 便利도록 하였으며 公文書 保存期間을 既存의 6種에서 7種

(18) Harry P. Hatry, "Current State of the Art of State and Local Government Productivity Improvement and Potential Federal Roles," in Charles H. Levine (ed.), *Managing Fiscal Stress* (Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc, 1980), pp. 273~274.

(19) Patrick Manian, *Improving Municipal Productivity: Work Measurement for Better Management* (Washington, D.C.: Government Printing office, 1975).

(20) 行政管理 中·長期發展計劃樹立에 관한 研究(서울大學校 行政大學院, 行政調查研究所, 1979, 12), pp. 87~88.

으로 改編 하였다. 한편 60年代에 들어오면서 報告統制 制度와 報告 節次에 대한 改善 및 補完을 通じ 行政能率의 向上이 꾸준히 模索되어 왔다.

1962年度에는 内閣事務處에 全體 報告 統制官을, 각 行政機關에는 報告統制官을 두어 各機關間의 報告 統制는 이를 内閣事務處 全體統制官 혼자서 擔當하던 것을, 2個 以上의 中央行政機關으로 부터 받은 報告 또는 中中行政機關이 그 所屬 또는 地方自治團體로 부터 받는 定期報告는 内閣事務處長의 承認을 얻도록 하였고, 각 中央行政機關에는 中央報告統制官을 두었다.

한편 1回 報告의 提出 餘裕期間을 明文化 하였고, 監督狀의 發付에 있어서도 그 期間을 明文化 하여 支出會計에 關한 報告를 非統制로 부터 統制報告로 轉換 하였다.

1966年에는 報告統制 規定을 制定하여 格 機關은 各種 報告에 대한 必要性 有無, 報告의 重複有無! 報告의 種別 審查를 거쳐 報告를 받도록 하였다. 이와 같이 報告統制制度의 改善과 報行 節次의 合理化를 為한 努力이 繼續되어 왔음에도 불구하고 經濟規模의 巨大化, 社會構造의 複雜化, 社會構成員 및 集團間의 相互作用 形態의 多樣化 등으로 因하여 定期報告, 隨時報告 등의 回數는 每年 增大되어 왔고, 또한 報告書式도 複雜 多樣化 되어 行政能率을 低下시키는 要因으로 作用하여 왔다.

이와 같이 數的으로 增大되어온 各種 報告의 件數를 減縮시키기 위한 努力의 結果, 1973年에는 1,316件, 1974年에는 39件, 1975年에는 572件, 1976年에는 201件, 1977年에는 31件, 1978年에는 12件을 각各 減縮하므로서 幾何級數的으로 增加되고 있는 報告 件數를 最小限으로 줄이도록 하였고⁽²¹⁾, 定期報告 書式도 1976年에 70件, 1977年에 33件 및 1978年에 51件를 각各 簡素化시켜 왔다.

以上에서 概括한 바와 같이 우리 나라에 있어서 業務處理節次의 改善에 의한 公共生產性 向上의 運動은 아직도 事務管理 改善의 水準을 넘어서지 못하고 있는 實情이기 때문에 管理科學에서 開發하여 發展시키고 있는 여러 가지 業務處理 節次의 改善에 關한 理論과 方法의 導入이 時急하다고 하겠다.

3. 行政테크노로지의 改善

여기서 말하는 行政테크노로지는 行政業務의 處理過程에서 業務處理의 能率性을 向上시키기 위하여 补助의 手段으로 活用되고 있는 行政裝備와 器具등을 가르킨다⁽²²⁾. 그리고 테크노로지의 改善이라는 概念 속에는 새로운 行政機器의 獲得과 配布 뿐만아니라 이를 裝備를 效果的으로 活用할 수 있도록 訓練시키고 또한 언제라도 利用할 수 있도록 維持 管理하는 것 까지도 包含된다.

우리 나나에서는 1960年代에 들어오면서 公文書 作成에 있어서 한글 專用化가 強力히 推

(21) 總務廳, 行政管理年報(1980), p. 111.

(22) Nan e S. Hayward, "The Productivity Challenge," in Levine, *op. cit.*, pp. 259~268.

進되었고, 이에 따라 한글 타자기가大幅의으로 行政機關에서 使用되기 始作하였고, 計算事務도 珍盤이 主宗을 이루던 것이 1960年代에는 手動計算器로 漸次로 代置되기 始作하였고, 1970年代에는 다시 電子計算機器가 普及되기 始作하였다. 특히 1966年 7月에는 行政裝備 現代化計劃의 樹立을 위하여 事務用 機械를 機能別로 分類하였고, 機械化 對象 業務를 選定하여 全 行政機關의 課單位 基準量을 策定하였고, 한편 裝備의 集中管理, 購買方法의 一元化 등을 이룩하였다.

같은 해인 1966年 부터 行政 通信網 設置計劃을 樹立하였고, 이에 의하여 中央機關相互間에 開通할 수 있는 印刷 電信機가 設置되었고, 이어서 中央과 道를 連結하는 印刷電信機가 設置되었다. 1978年末 現在 行政機關이 保有한 한글 타자기는 總 25,454臺이며 이 가운데 標準字板은 24,448臺로서 標準化率은 96%에 達하고 있으며, 한편 行政機關이 保有한 總 印刷電信機는 999臺이고, 이 가운데 標準字板은 320臺로서 標準化率은 約 33%에 불과하였다.⁽²³⁾

한편 能率的인 行政管理와 效果的인 政策決定에 必要한 情報提供을 위한 資料의 集中處理와 集中管理의 必要性이 增大되었고, 이에 따라 1967年 4月 經濟企劃院 統計局에 컴퓨터가 設置된 것을 필두로 1970年代 初에 들어와서는 國稅廳, 鐵道廳, 科學技術處, 內務部 등 總 17個 政府機關에 컴퓨터를 設置하게 되었다. 그러나 이들 機關들은 橫的인 調整이 缺如된 채 하드웨어(hardware)의 開發에만 注力하게 되므로서 소프트웨어(software)의 開發, 데이터베이스(data base)의 開發등의 必要性과 아울러 各 政府部處를 망라한 綜合開發計劃의 必要性이 漸增하게 되었다. 이러한 必要性에 副應하여 1975年 8月에는 行政業務의 電算化를 體系的且 綜合的으로 推進하기 위한 「行政電算化 推進委員會」가 發足하게 되었고, ① 行政電算化 基本計劃 및 執行計劃의 樹立, ② 行政業務電算化를 위한 行政處理節次의 改善, ③ 各種 行政情報資料의 集中管理 및 利用, ④ 行政情報網體系의 形成등을 積極 推進해 되었다.⁽²⁴⁾ 1977年에는 1978年을 起點으로 하는 第一次 行政電算化 基本計劃과 1983年을 起點으로 하는 第二次 行政電算化 基本計劃의 시안이 作成되었고, 1978年 2月에 최종 확정 되었다.

이와 같은 事務機器와 컴퓨터등의 普及 擴大에도 불구하고 아직도 이들의 活用을 위한 소프트웨어(software)의 開發과 訓練등이 미약하고 訓練된 要員들이 不足하여 行政�테크노로지 改善을 通한 公共生產性의 向上은 아직도 當面한 重要課題로 남아있다고 하겠다.

4. 動機賦與

公務員에 대한 動機賦與는 個人의 欲求, 리더십의 質, 意思傳達, 人事狀況, 非公式組織, 管理의 能力, 組織構造, 作業條件 등 여러가지 側面에서 研究되고 있으며⁽²⁵⁾, 生產性 向

(23) 前揭書 行政管理 中·長期發展計劃, pp. 90~91.

(24) 總務處, 前揭書, pp. 142~146; 行政部 EEP(總務處, 政府電子計算所, 1980), pp. 7~41.

(25) 韓國에 있어서 忠誠心과 生產性間의 關係, 報酬와 生產性間의 關係 및 리더십과 生產性間의 關係에 대해서는 趙錫俊, 前揭書, p. 145, p. 198 및 p. 248 參照.

上의 가장 重要的 影響 變數로 報告되고 있다.

여기에 包含되는 重要 接近方法들로서는 ① 成果보너스의 使用 및 經費削減額의 일부를 公로자에게 支給하는 것 등을 包含하는 金錢의 인센티브의 提供, ② 目標에 의한 管理시스템등과 같은 成果타겟의 活用, ③ 職員들의 業務成果에 대한 좀더 效果的評價方法, 및 作業팀의 活用, ④ 職員들을 그들의 業務와 關聯된 意思決定에 參與할 수 있도록 하는 機會의 擴大, ⑤ 業務의 再디자인등과 같은 여러가지의 “job enrichment”的 活用등을 들 수 있다⁽²⁶⁾.

우리나라의 경우에는 公務員들의 土氣調查에 대한 研究結果는 報告되고 있으나, 우리 나라의 行政文化的 特性에 비추어 어떠한 動機誘發의 方法이 生產性의 向上과 關聯되어 있는가 하는데 대한 研究는 별로 이루어지지 못하고 있으며, 이러한 研究結果를 토대로 한 生產性 向上의 具體的 method이나 인센티브 시스템은 마련되지 못하고 있는 實情이다.

다만 197 年度 부터 施行해온 提案 및 創案制度는 인센티브 시스템을 通한 行政改善과 豫算의 切減을 갖어오는데 크게 寄與하여 왔다. 이러한 創案制度의 導入이래 採擇된 件數는 1971年으 7件을 비롯하여 1979年까지 約 125件에 이르고 있으며, 各種화일(file)과 資料의 共同利用方案, 一線行政機關의 人力 및 裝備標準化方案, 토탈시스템 構成을 위한 코드 넘버(code number)의 統一方案 등 여러가지 管理改善方案에 의하여 行政能率과 效果性의 向上에 크게 寄與하게 되었다⁽²⁷⁾. 創案制度의 實施에 따른 豫算節減의 效果는 1974年度에 約 7.5億원, 1975年度에 約 4.8億원, 1976年度에 約 0.7億원, 1977年度에 約 3.2億원, 1979年度에 約 1.9億원 등 總 約 22억원에 이르고 있으며, 賞與金으로 支給한 金額은 같은 期間동안에 約 0.27億원에 이르고 있어⁽²⁸⁾ 支給金額에 비하여 推定된 豫算切減의 效果는 매우 크다는 것을 알 수 있을 것이다.

4. 意思決定能力의 向上

生産性의 向上을 넓은 意味에서의 社會的 便益(societal benefit)과 社會的 費用(societal cost)의 差의 增加로 定義한다면 政策決定의 水準에 서의 意思決定能力의 向上은 다른 어떤接近方法보다도 生產性 向上에 더 重要的接近方法이라 할 수 있을 것이다⁽²⁹⁾. 다시 말하면 勞動力を 切減할 수 있는 테크노ロ지의 活用은 動機가 낮은 組織員의 活用보다 더 生產의 力을 높일 수 있고, 또한 同一한 水準의 테크노로지와 動機를 가지고 일하는 組織構成員의 경우, 좀 더 바람직한 政策代案 또는 意思決定代案을 選擇할 수 있다면 公共生產性은 더

(26) Hatry, op.cit., pp. 274~275.

(27) 總務廳, 前揭行政管理年報, pp. 117~128

(28) 上揭書, pp. 127~128.

(29) Stuart S. Nagel, *Productivity Improvement, Management Science, and Policy Evaluation* (The 1982 Annual Conference of the American Society for Public Administration, Honolulu, Hawaii, March 21~25, 1982), pp. 2~3.

을 增進될 수 있을 것이다. 그러한 意味에서 意思決定을 위한 代案 評價의 方法과 이러한 方法의 驅使能力은 바로 生產性 向上과 直結되는 것이라 할 수 있을 것이다. 意思決定의 能力を 向上시켜 주므로서 生產性의 向上에 貢獻할 수 있는 基本的인 세가지 評價方法의 카테고리로서는 便益費用分析, 意思決定理論, 最適水準分析 등을 들 수 있다⁽³⁰⁾. 여기서 便益費用分析은 確率이 없는 狀況下에서 不連續代案들 가운데 最適代案을 選擇하기 위한 分析方法이고, 意思決定理論은 不確定的 狀況下에서 確率이 주어진 경우 最適代案 選擇을 위한 分析方法이며, 最適水準analysis은 過多하거나 過小한 行動이 바람직하지 않은 경우 最適行動의 代案을 發見하기 위한 分析이다. 이들 方法들은 意思決定 過程을 改善할 수 있도록 하므로 社會的 便益과 社會的 費用과의 差를 增大시켜줄 수 있는 意思決定에 이르도록 도와주는 管理改善의 方法들이다.

우리 나라에는 1970年代 中半期부터 經濟企劃院에 投資審查局이 設置되었고, 1980年代 初부터 審查分析局이 設置되는 등 意思決定 能力의 向上을 위한 政策分析과 政策評價 方法을 導入하고 制度化하고자 하는 여러가지의 試圖가 있으나⁽³¹⁾ 아직까지 一部 經濟部處의 水準에 局限되고 있으며 行政管理의 全部處에 制度化되지는 못하고 있다.

6. 組織運用方法의 改善

生産性의 向上을 위하여 試圖된 重要한 組織運用方法의 改善은 다음과 같은 接近 方法들을 들 수 있을 것이다.

① 共同購買, 共同資料處理 등과 같이 둘 또는 그 以上的 政府機關에 共同으로 서비스를 提供하는 方法의 導入, ② 政府機關이 提供하는 서비스活動의 一部를 他 政府機關 또는 民間團體에 委任하거나 또는 契約에 의하여 위탁하는 方法, ③ 좀더 細分된 地域單位로 政府業務를 委任하여 分權화하는 方案, ④ 政府 公務員들 보다 自願 奉仕者의 活用을 增大시키는 方案 및, ⑤ 小規模 政府機關을 몇개씩 合쳐서 大型化하는 方案 등.

물론 이러한 組織運用方法의 改善에 의한 生產性의 向上은 어느 政府 機關이나 회일적으로 適用될 수 있는 性質의 것이 아니고, 特定 政府組織의 業務性格에 따라 이들 가운데 어느 한가지 또는 몇 가지의 適切한 組合을 活用하므로서 所期의 目的을 達成할 수 있게 될 것이다.

이러한 몇가지 組織運用方法의 改善을 通한 生產性의 向上 가운데 우리 나라에서는 1981 年度의 組織改革을 通하여 地方援護廳, 地方遞信廳등을 廢止하고, 地方兵務廳, 地方國土管理廳, 專賣支廳 등을 각各 統合 整備하여 廣域行政體制로 改編하는 등 小規模 國家機關의

(30) *Ib d. p.3.* Nagel은 이들 세가지 模型以外에도 配分理論, 時間最適化模型 등을 들고 있는데 이 들은 앞에서 論議한 業務處理節次改善方法에 包含시킬 수 있기 때문에 여기에서는 除外하였다.

(31) 經濟企劃院 審查分析局, *業務指針*(1982. 4).

大型化, 中央 部處의 一部 局과 課를 各各 統廢合하므로서 大型化를 이룩하는 등⁽³²⁾ 組織運用方法의 改善을 通한 行政能率의 向上方案을 적극 活用하려는 傾向을 보이고 있다.

V. 結論

公共生產性의 測定은 그 概念 定義에 대한 意見의 不一致, 公共產出物의 識別의 어려움과 生產函數의 모호성에 따른 여러 가지 難點, 公共서비스의 質的 側面의 測定에 따른 難點, 生產性 測定模型 作成에 대한 技法의 未熟, 政治 및 行政指導者들의 無關心 등 여러가지의 障碍要因들에 의하여 우리 나라에서는 아직까지着手조차 되지 못하고 있는 實情이다. 그러나 公共生產性의 測定은 測定 그 自體에 目的이 있는 것이 아니라 生產性의 向上을 도모하고 國民들에게 더 좋은 公共서비스를 提供하도록 하는 方案일 뿐만 아니라 國民들의 行政에 대한 強力한 統制手段의 하나가 될 수 있기 때문에 公共部門의 生產性의 測定은 가장 時急한 課題 가운데 하나라 할 수 있을 것이다. 公共生產性 向上来 위한 여러 가지 메커니즘의 活用에 있어서도 그동안 많이 活用되지 못하였던 行政테크노로지의 改善, 意思決定能力의 向上과 아울러 인센티브 시스템의 活用등 積極的이고 創意的인 方法의 開發을 위한 研究努力와 活用의 制度化가 이루어져야 할 것이다.

(32) 總務處 行政改革史 : 10·15 行政改革을 中心으로 (1982), pp. 40~98.