

지방자치 정책브리프

행정서비스 공동생산을 위한 기반 마련이 필요하다

공동생산의 현황 및 문제점

공동생산은 '정규생산자(regular producers)와 소비생산자(consumer producers) 간 생산적 노력들의 결합'을 의미함¹⁾

- 공공부문에서 정규생산자는 정책형성의 법적인 권한을 부여받은 정부이며, 소비생산자는 정부의 행정서비스의 소비자이자 생산자로 참여하는 시민 또는 민간부문을 말함
- 공동생산에서는 정부와 민간이 정책의 계획, 결정, 집행, 평가의 전 과정에 공동으로 활동하며 상호작용을 하여야 함²⁾

최근 들어 시민참여는 양적으로는 크게 증가하였으나, 실질적으로 정책의 결정·집행·평가 등 정책 프로세스 전반에 대한 시민들의 참여는 활발하지 않음

- 사례 분석의 결과³⁾, 정책의 전 과정에 정부와 시민이 공동으로 참여한 경우는 많지 않으며, 특히 계획 및 평가 단계에서의 공동참여가 부족한 실정임

정책단계 별 정부 및 시민참여 정도

	계획		결정		집행		평가	
	빈도(건)	비중(%)	빈도(건)	비중(%)	빈도(건)	비중(%)	빈도(건)	비중(%)
정부독자적	134	57.0	40	17.0	30	12.8	87	37.0
시민독자적	12	5.1	9	3.8	7	3.0	6	2.6
공동참여	89	37.9	186	79.1	198	84.3	97	41.3
불명확	-	-	-	-	-	-	45	19.1
계	235							

공동생산에 대한 지자체 차원의 인식 및 이해 역시 부족한 상황임

- 공동생산 관련 인식 조사 결과⁴⁾, 관계공무원들은 공동생산과 유사 형태의 시민참여 간 차이를 명확하게 구분하지 못하고 있음

공동생산과 유사개념 간 차이에 대한 실무자들의 인식

구분	빈도	비중
다르지않다	26	89.7%
다른 개념이다	3	10.3%
계	29	100%

따라서 정책 과정 일부에 국한된 시민참여의 질적 향상을 위해서는 공동생산에 대한 이해를 바탕으로 공동생산을 활성화할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음

공동생산 활성화를 위한 정책제언

행정안전부 차원의 정책제언

- **교육프로그램 제공** : 공동생산 관련 실무자들을 위한 교육체계 구축이 필요함
 - 행정안전부가 주관하는 지자체 실무자 대상의 교육 프로그램 마련이 필요함
 - 현장 실무자들의 역량을 고려하여 공동생산에 대한 인식, 이해도 개선을 위한 기초소양 교육 및 사업을 수행하는 과정에서 필요한 심화역량강화 교육을 병행해야 함

■ 공동생산 교육프로그램(예시) ■

장소	행정안전부 또는 권역별 특정 장소에서 교육	
시기	전반기	후반기
기간	1일	2-3일
교육내용	<ul style="list-style-type: none"> • 기초소양 교육 <ul style="list-style-type: none"> - 공동생산의 개념 확립 - 공동생산 적용 가능 분야 및 사례 발굴 방법 - 그 외 공동생산과 관련하여 전반적 이해도 개선에 필요한 교육 	<ul style="list-style-type: none"> • 심화역량강화 교육 <ul style="list-style-type: none"> - 사업의 단계별 고려사항 - 지자체 차원에서의 지원방안 기존 우수사례 공유 - 그 외 사업수행 과정에서 필요한 교육

- **갈등조정** : 사업의 과정에서 발생하는 정부와 민간의 갈등 발생 시 갈등조정자로서의 역할 수행이 필요함
 - 해당 사업의 수행 과정에서 부정적인 상황이 발생하거나 성과가 미흡할 경우 양 주체 간 책임 소재를 둔 갈등의 발생 가능성이 높음
 - 주체 간 갈등의 발생 시, 행정안전부는 직접적인 갈등의 조정자가 되거나 또는 분쟁조정위원회 등을 통하여 해당 사안을 중재하고 조정할 수 있어야 함

■ 공동생산 분쟁조정위원회(예시) ■

역할	공동생산의 과정 또는 결과에 따른 정부와 민간의 갈등 및 분쟁의 알선 또는 조정 등을 관장	
구성	위원회	위원장, 위원
	위원	행정안전부 소속 고위공무원, 대학 및 연구기관에 재직 중인 교수, 연구원, 공동생산 및 시민참여 관련 분야에 10년 이상 종사자 등

- **사업관리** : 사업의 사후관리 및 후속조치가 필요함
 - 행정안전부에서는 2015년부터 해마다 행정서비스 공동생산 우수사례를 선정해왔지만, 발굴된 사례에 대한 사후관리는 이루어지지 않음
 - 지자체의 우수사례를 확산시키고, 지속적으로 성과를 도출하기 위해서는 해당 사례에 대한 중앙부처(행정안전부)의 지속적인 관리·감독이 필요함
 - 또한 공동생산 사업의 발굴·선정이 일회성 행사에 그치지 않기 위해서는 발굴된 우수사례에 대한 다년 간에 걸친 중앙정부의 장기적인 예산지원 체계 확보도 고려할 필요가 있음
 - 다만 빈번한 중앙부처의 감독·평가 등은 실무자들에게 업무부담으로 인식될 수 있으므로 지양되어야 하며, 지속적인 사후관리를 위해서는 평가지표 개발 및 만족도 조사 등을 바탕으로 하는 성과관리체계가 마련되어야 함

■ 공동생산 사업 관련 평가지표(예시) ■

구분	항목	내용
사업 기반	행정지원	<ul style="list-style-type: none"> • 조례 정비 • 전담부서 설립
	역량강화	<ul style="list-style-type: none"> • 실무자 및 주민 역량 강화 교육의 적절성 • 교육에 대한 만족도 조사
	사업홍보	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 사업 관련 홍보 건수 • 사업 홍보에 활용된 유형의 수(다양성)
사업 과정	투명성	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치회, 마을공동체 또는 사업에 참여하는 민간 주체 등과의 사업 관련 내용의 교류 및 논의 여부
사업 평가	만족도 조사	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 사업에 대한 주민들 또는 민간의 체감정도 및 만족도 조사

지방자치단체 차원의 정책제언

- **보상체계 확보** : 공동생산 참여를 독려하기 위해 시민들에게 다양한 인센티브를 제공하는 것이 필요함
 - 인센티브는 금전적 또는 비금전적 방식으로 제공이 가능하며, 금전적 방식은 참여에 대한 현물, 현금 등의 지급, 비금전적 방식은 표창, 사업관련 위원 위촉 등을 예로 들 수 있음
 - 금전적 방법 대비 비금전적 인센티브의 지급 유형은 제한적이지는 않으나, 반드시 시민참여를 향상시킬 수 있는 동기부여의 차원에서 이루어져야 함

■ 공동생산 시민참여에 대한 비금전적 인센티브(예시) ■

방식	공동생산 참여에 대한 인증(모범시민증)
내용	<ul style="list-style-type: none"> • 정책과정에 참여한 시민들을 모범시민으로 인증하여 그들의 활동을 격려하고 표창 • 참여한 시민들은 '시민위원'으로 위촉하여 해당 사업과 관련한 공식적 회의 등에 우선적으로 참여할 수 있는 권한을 부여

- **기술활용** : 공동생산 사업에의 시민 참여도를 제고하기 위해서 플랫폼, IoT 등과 같은 기술의 적극적인 활용이 필요함
 - 특정 기술의 활용을 위해서는 대학, 사회적 기업 등의 민간단체와의 협업체계를 구축하는 것이 바람직함
 - 서울 영등포구의 경우 공동생산 사업에 참여한 주체들의 각각의 역할이 명확하고, 지자체(영등포구), 민간기업(KT), 대학(고려대학교)의 협업체계를 기반으로 구축한 빅데이터 플랫폼을 행정서비스 제공에 활용하였음

■ 기술활용 공동생산 우수사례(예시) ■

지자체	서울 영등포구
사례명	여성 안심 빅데이터 CPTED 플랫폼 구축
내용	<ul style="list-style-type: none"> • 기술활용(빅데이터 플랫폼 구축)을 통한 행정서비스 범위의 확대 • 영등포구, 영등포경찰서, KT, 고려대학교의 협업체계 구축 • 참여주체들의 역할 명확 : 여성 1인 가구 데이터(영등포구), 성범죄자 분포 등 범죄 관련 데이터(영등포경찰서), 야간 여성 유동인구 데이터(KT), 빅데이터 분석(고려대학교) • 해당 데이터는 여성1인가구 밀집지역 내 IoT 문열림센서 설치, 여성안심귀갓길 및 순찰 경로 최적화 등에 활용

- **조례정비 및 행정지원** : 필요한 경우 사업과 관련된 조례의 제·개정을 통해 발굴된 사업이 원활하게 추진될 수 있는 여건을 마련해야함
 - 지자체는 공동생산을 위한 전담조직 또는 인력을 확보하여, 민관커뮤니케이션의 구심점으로서의 역할을 수행하고 사업을 추진하는 과정에서 행정지원 등으로 인한 문제를 최소화해야 함
 - 전북 완주군의 경우, 사업수행에 필요한 조례를 제정하여 법적 근거를 마련하였으며, 사업의 지원을 위한 전담조직을 신설하였음

■ 조례 제정 및 전담부서 신설 공동생산 우수사례(예시) ■

지자체	전북 완주군
사례명	청년 스스로 기획하고 참여하는 「청년완주 JUMP 프로젝트」
내용	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 지자체는 조례(예. 청년 소셜벤처 육성 및 생태계 조성 지원 조례, 청년기본조례 등)를 제정하고, 전담부서(소셜벤처팀, 청년정책팀)를 신설하여 사업을 적극적으로 지원 • 발굴된 사업을 지속적으로 운영할 수 있는 기반 구축

- **조직/단체설립** : 사업운영의 안정성 및 사업의 지속가능성을 확보하기 위한 조직·단체의 설립이 필요함
 - 발굴된 지역의 사업이 일회성의 전시용 공동생산에서 벗어나기 위해서는 사업을 통해 지속적인 성과가 도출될 수 있어야 함
 - 따라서 지방자치단체는 사업의 성격을 고려하여 조합, 법인 등의 조직·단체를 설립할 수 있도록 민간을 독려하여, 해당 단체를 구심점으로 진행되는 사업을 통해 일자리, 수익 등의 성과를 창출하며, 평가단계에서 민관이 함께 책임을 공유할 수 있는 기반을 마련해야 함
 - 전남 순천시의 ‘시민주주와 함께하는 순천형 로컬푸드’ 사례는 민관협력법인의 설립을 통해 사업의 지속가능성을 확보하였음

■ 조직/단체설립 공동생산 우수사례(예시) ■

지자체	전남 순천시
사례명	시민주주와 함께하는 순천형 로컬푸드
내용	<ul style="list-style-type: none"> • 생산자(농·어·민) 325명, 소비자(관광객 및 순천시민) 734명, 시민단체 30개 등 1,089명이 주주가 되어 순천로컬푸드(주)(민관협력법인)를 설립 • 해당 단체의 설립을 통해 사업운영의 안정성 및 사업의 지속가능성 확보

- 1) Parks, R. B., Baker, P. C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., ... & Wilson, R. (1981). Consumers as coproducers of public services: Some economic and institutional considerations. *Policy Studies Journal*, 9(7), 1001-1011.
- 2) Pestoff, V., Osborne, S. P., & Brandsen, T. (2006). Patterns of co-production in public services: Some concluding thoughts. *Public Management Review*, 8(4), 591 - 595.
- 3) 2017, 2018년 행정서비스 공동생산 우수사례 공모전(행정안전부 주관)에 출품된 사례를 분석하였음
- 4) 2019년 행정서비스 공동생산 우수사례 공모전에 참여한 지자체 소속 공무원을 대상으로 진행한 설문조사의 결과임

▶ 내용문의 : 이재용(한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9851, jlee@krila.re.kr)

지난호 보기 : 투자사업 이력관리에 있어서 LIMAC의 역할과 제도의 완성도 제고를 위한 제언(여규동 부연구위원) [원문보기](#)

✉ 본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.