

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 민관을 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.