

地方行政서비스의 傳達體系 改善方案

— 共生産理論을 中心으로 —

Searching for a New Alternative in Delivery System of Local Services

李 壽 長

(韓國地方行政研究院 研究員)

〈目 次〉

- I. 序 論
- II. 共生産의 意義
- III. 共生産의 效果
- IV. 共生産에 影響을 미치는 變數
- V. 結 論

I. 序 論

地方行政需要는 自治團體가 公益(public interest)의 準據에서 解決해야 하는 社會的 諸般 問題 즉, 住民들의 地方政府에 대한 要求體系라 할 수 있다.¹⁾ 그런데 '80年代에 들어오면서 先進諸國의 各 地方政府가 共通의 直面하게 되는 現象으로 들 수 있는 것이 財政壓迫(fiscal stress) 내지 財政危機(fiscal crisis)와 이에 따른 行政需要 즉, 公共서비스의 傳達問題이다.²⁾ 다

1) 張泰鈺, “地方行政 需要豫測模型과 測定”, 韓國地方行政研究院, 「2000年代를 向한 地方行政 發展方向」(세미나 綜合報告書 第2卷), 1986. 4, pp. 21~36.

2) 여기서 '傳達'(delivery)이라는 用語를 서비스의 生産(production)과 供給(provision) 모두를 包括하는 概念으로 使用하고자 한다.

한편 이러한 問題가 발생한 根本的인 理由는 서비스의 傳達責任은 地方政府가 갖는데 반해 이에 所要되는 費用은 中央政府의 責任이라는 것 즉, 政策의 財源과 執行의 責任이 分離되어 있는 價値配分體制로서의 政治 現實에서 發見할 수 있다.

시 말해 地方政府는 날로 增加하고 있는 住民들의 需要欲求를 一定한 財源의 範圍內에서 어떻게 充足시킬 수 있는가 하는 곤경에 빠져 있는 것이다. 이와 같이 相反되는 課題를 解決해야 하는 政策決定者들은 서비스의 供給者라는 觀點에서 地方政府의 經濟的 生産性(economic productivity)과 政治的 實行可能性(political feasibility)의 基準에 의해 여러가지 代案을 摸索하여 왔다.³⁾ 바꾸어 말하면 서비스 傳達過程에 있어 需要者의 觀點 즉, 地方政府의 對應性(responsiveness), 地方政府에 대한 信賴, 住民의 效能感(efficacy) 그리고 共同善(common good)에 대한

R. Rose & E. Page, “Can Government Control Itself?” in R. Rose & E. Page (eds.), *Fiscal Stress in Cities* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982), p. 2.

그 밖에 '70年代부터 닥쳐온 여러가지 經濟狀況과 이에 따른 政治的 要因이 複合的으로 作用하여 이러한 問題는 심화되었는데 예를 들면 Watergate 사건으로 表出된 政府에 대한 不信, Reaganomics로 表現되는 聯邦政府의 보조금삭감, California Proposition 13으로 代辨되는 租稅抵抗(tax revolt) 등이 그것이다.

3) 이러한 政策으로 들 수 있는 것은 다음과 같다.

① 公共서비스의 民間供給方法 ② 政府間 서비스 傳達責任의 調整方法 ③ 運營上 生産性的 提高方法 ④ 政府組織의 脫專門化方法 ⑤ 서비스 傳達責任의 移讓方法
C.H. Levine, “Citizenship and Service Delivery: The Promise of Coproduction”, *Public Administration Review*, special issue, Mar. 1984, pp. 178~181.

合意된 概念 등과 같은 側面에서 各 代案이 갖는 含蓄性에 관한 評價는 소홀히 하였으며 경우에 따라서는 看過되어 왔다.⁴⁾

이러한 狀況에서 한 代案으로써 提示된 것이 이른바 共生産(coproduction) 내지 共供給(coprovision)의 概念이다. 이는 한편으로는 住民參與의 새로운 形態로서 住民들도 行政機關의 公共서비스 傳達過程에 직접 參與함으로써 그 서비스의 水準(質과 量)을 向上시킬 수 있는 잠재력 즉, 生産性을 갖고 있다는 前提에서 나타났으며⁵⁾, 다른 한편으로는 政府와 住民간의 相互作用을 통해 市民精神(citizenship)과 對應性を 提高시킬 수 있다는 信念에서 胎動된 것이다.⁶⁾ 이와 같이 共生産方法은 종래의 政府와 住民, 서비스의 供給者와 그것의 受惠者, 政治的 要求와 行政的 對應간의 傳統的 關係를 再考하여 새로운 關係를 定立하려는데 그 意義가 있다.

한편 '60年代 이후 本格화된 經濟開發과 이에 따른 超過熱都市化現象(hyperurbanization)을 經驗한 우리나라에서도⁷⁾ 地方行政의 焦點을 서비스의 創出과 開發에 둔 나머지 그것이 누구에게 어떠한 經路를 통해서 傳達되고 있는가에 관해서는 비교적 無關心하였고 그 制度的 裝置도 未

備했던 것이 事實이다.⁸⁾ 그러나 住民意識이 高揚되고 특히 實質的 意味의 地方自治制가 實施됨에 따라 앞으로 住民들이 地方政府에 要求하는 行政需要는 그 水準이나 內容에 있어 상당히 變化될 것이며, 이에 所要되는 財源의 量도 엄청나게 增加할 것으로 豫想된다. 따라서 地方行政의 急先務는 各種 生活便益서비스와 기타 行政서비스의 傳達體系를 整備하는 일이라 할 수 있다. 다시 말해 各種 公共서비스가 그 計劃된 受惠者 내지 需要者에게 適切한 때에 適切한 量과 質만큼 착오없이 供給·利用되게끔 하는 節次와 方法이 마련되어야 한다.⁹⁾

이러한 時代的 背景下에서 본 論文에서는 共生産의 意義와 方式 및 그에 따른 諸般效果, 共生産行爲에 영향을 미치는 變數 등을 美國의 경우를 中心으로 살펴 보고자 한다. 또한 이러한 것들이 우리나라에 있어 어떠한 政策的 含蓄성을 갖는가에 대해 規範的인 見地에서 考察하고자 한다.

II. 共生産(또는 共供給)의 意義

본 章에서는 財政危機現象에 對處하기 위한 한 代案으로서의 共生産 내지 共供給의 概念, 範圍 및 方式 등에 관해 살펴보기로 한다.

1. 共生産의 概念

共生産이라는 用語를 처음 사용한 學者는 Ostrom 夫婦로 그들은 行政서비스의 傳達過程에 있어 公共財와 制度的 裝置의 關係를 說明하기

4) *ibid.*,

5) 지금까지 政府의 生産性에 관한 방대한 論議에서는 주로 投入產出의 測定, 雇傭人에 대한 動機誘發, 組織行態, 生産性조정 및 技術移轉 등의 問題에 焦點이 두어졌을 뿐 市民參與의 生産性에 대해서는 거의 무시해 왔다.

J. Burkhead & P.J. Hennigan, "Productivity Analysis: A Search for Definition and Order," *PAR*, Vol. 38, No. 1, Jan./Feb. 1978, pp. 59~65.

6) C.H. Levine, *op. cit.*, p. 181.

7) 年 3.5%의 人口增加率을 보여 20年內에 都市人口가 倍增되는 정도의 都市化를 超過熱都市化라 한다.

J. Friedmann, *Urbanization, Planning, and National Development* (Beverly Hills: Sage, 1973), pp. 91~94.

한편 1960~1980年사이 우리나라의 都市人口 增加率은 年平均 약 9%를 기록, 人口는 약 6倍 增加되었고 都市化率은 1960年의 35.8%에서 1980년에는 66.7%가 되었다.

8) 權泰坡, "都市開發과 새로운 都市經營", 「都市問題」, 81年 12月, pp. 10~15.

9) 上揭論文, p. 14.

이 論文에서 權泰坡教授는 傳達體系를 整備하는데 있어 必要한 세가지 基本方向을 提示하고 있는데 ① 末端對民接觸行政階層의 強化와 그 質의 向上 ② 行政組織運營의 即時的 情報交換體制化 ③ 住民의 直接 參與가 保障되는 需要指向의 行政體制의 構築 등이 그것이다.

위하여 이 개념을 提示하였다.¹⁰⁾ 그 후 주민들이 公安(public safety and security)과 같은 公共서비스의 傳達過程에 있어 生産的인 기여를 하고 있다는 사실이 經驗的으로 밝혀짐에 따라 이에 대한 關心은 高潮되어 왔다.¹¹⁾

이와 같이 傳統的으로 行政서비스의 消費者로만 여겨지던 住民들을 이제는 다양한 公共서비스의 生産에 여러가지 方法으로 기여할 수 있는 잠재력을 가진 生産者로 認識하면서부터 共生産에 관한 精確한 概念을 定義하려는 노력이 활발히 나타났다.

社會科學에 있어 다른 用語나 概念과 마찬가지로 共生産의 概念에 대해서도 論者에 따라 定義가 相異하며 아직까지 合意된 하나의 概念定義는 없는 실정이다.

지금까지 共生産의 概念定義는 크게 두가지 類型으로 나눌 수 있는데 그 하나는 住民參與에 焦點을 두는 것이고 다른 하나는 經濟的인 側面에서 接近하는 것이다.¹²⁾

가. 住民參與에 焦點을 둔 定義

이는 어떠한 서비스의 傳達過程에 있어서도 거기에는 住民參與가 前提된다는 것으로 그 主要한 論點을 살펴보면 다음과 같다.

Whitaker는 우선 서비스의 目的이 達成되기 위해서는 住民의 參與가 필수불가결한 서비스 즉, 教育이나 保健衛生과 같은 軟(soft) 서비스와 그렇지 않은 서비스 즉, 경찰이나 소방과 같은 硬(hard) 서비스를 區分하여 後者の 경우에도 그 서비스가 成功的으로 傳達되기 위해서는 住民의 參與가 必要하다는 것이다. 다시 말해 住民들은 行政機關에 대해 도움을 요청하거나 또는 도움을 제공하거나 아니면 公務員들과의 相互接觸을 통한 期待值나 行爲의 調整 등을 통해서 共生産活動에 參與할 수 있다는 것이다.¹³⁾ 따라서 그는 共生産을 一般住民 특히 特定한 서비스로부터 直接的인 便益을 받는 住民의 積極的인 參與行爲로 定義하고 있다.¹⁴⁾

또한 Sharp도 Whitaker와 비슷한 見解를 보이고 있는데 그녀는 軟서비스 분야에서 共生産이 가장 많이 이루어지고 있지만 다른 形態의 서비스분야에도 適用可能하다고 主張한다. 다만 그녀는 Whitaker가 제시한 것 외에도 예를 들어 除雪作業豫定地로 指定된 도로에는 주차를 하지 않는다든가, 쓰레기통을 수거하기 편리하도록 놓아둔다든가, 또는 公共施設內에서는 오물을 함부로 버리지 않는다든가 하는 것 등 주민들이 서비스가 제대로 傳達될 수 있는 社會的·物理的 環境을 造成하는 것도 共生産으로 보고 있다.¹⁵⁾ 즉, 그녀는 共生産을 住民과 行政機關의 結合된 行爲의 產物이라고 定義하고 있다.¹⁶⁾

10) V. Ostrom & E. Ostrom, "Public Goods and Public Choices," in E.S. Savas (ed.), *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance* (Boulder: Westview, 1977), pp. 7~49.

S.L. Percy, "Citizen Participation in the Coproduction of Urban Services," *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 19, No. 4, Jun. 1984, p. 432에서 再引用.

11) 그런데 이러한 問題는 社會構造變動에 따른 社會構成成員의 役割이라는 觀點에서 '거리에 있어 安全'이라는 主題로 '60年代初 Jacobs에 의해 研究된 바 있어 이것이 共生産研究의 始初로 생각된다.

J. Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities* (New York: Random House, 1961).

R.R. Mayer, *Social Planning and Social Change* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972), pp. 67~74.

12) J.L. Brudney & R.E. England, "Toward a Definition of the Coproduction Concept," *PAR*, Vol. 43, No. 1, Jan/Feb. 1983, p. 60.

13) G.P. Whitaker, "Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery," *PAR*, Vol. 40, No. 3, May/June 1980, pp. 240~246.

14) *ibid*, p. 242.

15) E.B. Sharp, "Toward a New Understanding of Urban Services and Citizen Participation: The Coproduction Concept," *Midwest Review of Public Administration*, Vol. 14, Jun. 1980, pp. 105~118.

16) *ibid*, p. 110.

한편 Rich는 Sharp와 비슷한 見解를 갖고 있으나 그녀와 달리 서비스의 量이나 質을 減小시키거나 低下시키는 住民의 行爲도 共生産으로 간주하고 있다는 점에서 차이가 난다.¹⁷⁾

또 Warren 등은 共生産의 概念을 보다 협의로 정의하고 있다. 즉, 正常的인 市民精神에 관계되는 參與行爲(補助的 生産)와 行政機關과 완전히 分離된 市民의 行爲(平行的 生産)는 共生産에 포함시키지 않으며 다만 住民과 行政機關의 直接的 協力關係에 해당되는 行爲만을 共生産으로 보고 있다.¹⁸⁾

그밖에 Wilson이나 Bjur 등도 共生産을 民主의 諸價値를 具現할 수 있는 手段으로 定義하고 있다.¹⁹⁾

나. 經濟的 側面에서의 定義

여기서는 生産과 消費, 資源配分の 效率性 또는 生産性的 向上 등과 같이 經濟的인 觀點에서 共生産의 概念을 定義하고 있는데 그 主要 內容을 살펴보면 다음과 같다.

Kiser 등은 經濟學의 生産 및 消費理論의 差異點이 共生産過程에는 쉽게 나타나지 않기 때문에 正常的 生産者(regular producer)와 消費者的 生産者(consumer producer)라는 개념을 導入하고 있다.²⁰⁾ 前者는 利潤이나 政治的 支持와

交換하기 위해 서비스 生産活動을 하는 전통적인 의미의 生産者인데 비해 後者는 보다 많은 서비스를 消費하기 위해 直接的으로 生産活動에 참여하는 사람을 의미한다. 이에 의해 共生産을 正常的 生産者와 消費者的 生産者의 混合된 生産行爲²¹⁾ 내지 同一한 서비스에 대한 正常的 生産과 消費者的 生産의 結合²²⁾이라고 정의하고 있다.

한편 Ferris는 共生産行爲를 전통적인 公共서비스의 傳達方法에 대한 하나의 代案으로 간주한다면 共生産 역시 效率性이라는 目標을 가진 資源配分過程이므로 종합적인 經濟分析이 要求된다고 주장한다.²³⁾ 다시 말해, 하나의 經濟過程으로써 生産과 相反되는 개념인 供給 측면을 중시하면서 그는 公共서비스의 供給에 있어 住民의 시간이나 金錢을 투여하는 行爲를 共生産이라고 定義하고 있다.²⁴⁾

2. 共生産의 範圍

어떠한 概念規定에서도 마찬가지로이지만 共生産의 개념도 實踐的 脈絡에서 有用한 것이어야

17) R.C. Rich, "Interaction of Voluntary and Governmental Sectors: Toward an Understanding of the Coproduction of Municipal Service," *Administration & Society*, Vol. 13, No. 1, May 1981, pp. 59~76.

18) R. Warren, M.S. Rosentraub & K.S. Harlow, "Citizen Participation in the Production of Services: Methodological and Policy Issues in the Coproduction Research," *Southwestern Review of Management and Economics*, Vol. 2, No. 3, 1982, pp. 41~55.

19) R.K. Wilson, "Citizen Coproduction as a Mode of Participation: Conjectures and Models," *Journal of Urban Affairs*, Vol. 3, Fall 1981, pp. 37~49.
W.E. Bjur & G.B. Siegel, "Voluntary Citizen Participation in Local Government: Quality, Cost, and Commitment," *Midwest Review of Public Administration*, Vol. 11, Jun. 1977, pp. 135~149.

20) L.L. Kiser & S.L. Percy, "The Concept of Coproduction and Its Implications for Public Service Delivery," paper presented the annual meeting of the ASPA, San Francisco, Apr. 1980, pp. 13~16. 및 R.B. Parks, P.C. Baker, L.L. Kiser, R. Oakerson, E. Ostrom, V. Ostrom, S.L. Percy, M.B. Vandivort, G.P. Whitaker, & R. Wilson, "Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations," *Policy Studies Review*, Vol. 9, Summer 1981, pp. 1001~1011.

21) R.B. Parks et al, *ibid*, p. 1002.

22) L.L. Kiser & S.L. Percy, *op. cit.*, p. 14.

23) J.M. Ferris, "Coproduction: Citizen Time and Money Donations in Public Service Provision," *PAR*, Vol. 44, No. 4, Jul/Aug. 1984, pp. 324~333.

24) *ibid.*, p. 324.

특히 Ferris는 지금까지의 共生産研究에서는 주로 住民의 時間(노동력) 제공에만 焦點을 두어왔음을 비판하면서 金錢의 기부까지도 포함하여 共供給(coproduction)이라는 用語를 쓰고 있는데 본 論文에서 區分하지 않기로 하며 시간, 金錢 등 住民의 自願的인 기여에 의한 서비스 전달행위는 모두 共生産으로 表現하고자 한다.

한다. 즉, 共生産施策을 執行하거나 評價하는데 關心을 가진 政策決定者와 실제적인 서비스의 전달상황에서 그것을 조화하는데 관심이 있는 學者 모두에게 適宜한 것이 될 수 있도록 定義 되어져야 한다.

以下에서는 共生産의 개념을 몇가지 次元에서 그 範圍 내지 限界에 대해 살펴보기로 한다.²⁵⁾

가. 參與와 對應

Whitaker는 住民의 行政機關에 대한 서비스의 要求도 共生産의 개념에 포함시키고 있으나 共生産은 단순히 要求에 대한 公式의 對應의 새로운 형태만은 아니다. 반대로 行政機關이 有力한 個人이나 集團의 選好에 전적으로 對應하게 되면 公共서비스의 配分上에 중대한 不均衡이 야기될 것이다.²⁶⁾

또 Sharp도 共生産에서의 住民의 잠재적 서비스 生産能力을 개발하려는 行政機關의 意志 즉, 對應性을 강조하고 있다.²⁷⁾

그러나 共生産으로 인하여 住民들의 보다 많은 參與나 行政機關의 보다 높은 對應이 要求되는 않는다. 다만 서비스 傳達過程에 있어 住民이 하고 있고 또 할 수 있는 잠재력에 대한 評價를 새롭게 하였다라는 점에 있어 共生産의 意義가 있다.²⁸⁾ 다시 말해 消防活動, 防犯活動, 保健·衛生活動 및 敎育活動 등과 같이 지금까지 住民參與의 論議에서 간과되어온 住民들의 自願奉仕에 새로운 의미를 부여한 것이다.

나. 肯定的 共生産과 否定的 共生産

이는 參與結果에 의해 共生産行爲를 區分하는 것으로서 肯定的 共生産은 住民의 參與에 의해 서비스의 質과 量이 向上되거나 所要費用이 절

감되는 것이며 否定的 共生産은 이와 相反되는 결과를 가져오는 것을 의미한다.²⁹⁾

Rich는 兩者 모두를 共生産으로 정의하고 있지만 否定的 共生産은 하지 않는 것이 市民의 당연한 義務이며 또한 肯定的 共生産을 통해 輕減되도록 해야 된다는 점에서 볼 때 共生産의 범위에서 제외되어야 할 것이다.

다. 協同的 共生産과 順應的 共生産

協同的 行爲와 順應的 行爲를 區分하는 것 자체가 매우 어렵고 미묘한 問題이지만 自發性을 기준으로 區分할 수 있을 것이다.

Whitaker는 順應(compilance)이나 慣例와는 분명히 區分되는 協同(cooperation)에 기초한 住民의 기여행위만을 共生産으로 간주하고 있다.³⁰⁾

이에 비해 Sharp는 만약 住民들이 市의 條例나 規則, 또는 施策의 方針 등에 따르지 않는다면 서비스의 傳達에 큰 영향을 미칠 것은 분명한 사실이라고 지적하면서 이러한 것에 따르는 것도 共生産이라고 주장한다.³¹⁾ 즉, 順應을 서비스전달에 필요한 社會的·物理的인 환경을 造成하는 手段으로 간주하고 있다.

그런데 順應한다는 것은 어느 정도까지는 非自願的 行爲로 볼 수 있다. 왜냐하면 不應(non-compliance)할 경우 주민들은 어떤 制裁를 예상할 수 있기 때문이다. 더우기 不應的 行爲는 否定的 共生産을 招來하기에 共生産의 범주에 넣을 수 없다. 따라서 自願的이며 協同的인 行爲만을 共生産으로 理解하여야 할 것이다.³²⁾

라. 積極的 共生産과 消極的 共生産

積極的 共生産은 自願奉仕와 같이 서비스의 質을 向上시키기 위해 의식적으로 그 傳達過程

25) J.L. Brudney & R.E. England, *op. cit.*, pp.61~63.

26) Whitaker, *op. cit.*, p.243.

27) Sharp, *op. cit.*,

28) J.L. Brudney & R.E. England, *op. cit.*, p.62.

29) Rich, *op. cit.*, p.61.

30) Whitaker, *op. cit.*, p.243.

31) Sharp, *op. cit.*,

32) Brudney & England, *op. cit.*, p.62.

에 參與하는 것이다. 이에 반해 消極的 共生産이란 어떤 特定行爲를 하지 않는 것 즉, 오물을 버리지 않는다든가, 公共施設物을 훼손하지 않는다든가 또는 除雪作業중인 도로에 주차하지 않는 것과 같이 特定行爲를 의도적이거나 비의도적이거나 하지않음으로써 共生産에 參與하는 것을 의미한다. Warren 등을 제외한 대부분 특히 Rich는 양자 모두를 共生産으로 간주하고 있으나³³⁾, 後者의 경우 그것이 順應에 의한 行爲로 보아야 할 것이며 또 그렇게 하지 않을 경우 否定的 共生産이 발생되므로 共生産으로 볼 수 없을 것이다.³⁴⁾

다. 個別的 共生産과 集合的 共生産

個人이나 集團 모두가 共生産에 參與할 수 있으나 그에 따른 便益의 크기는 다를 것이다.

Rich나 Percy 등은 양자를 共生産으로 간주하고 있는데 비해³⁵⁾ Brudney 등은 集合的 共生産이 보다 중요하다고 主張한다. 왜냐하면 발생되는 便益이 個別的 共生産보다 훨씬 클 것이라고 보기 때문이다.³⁶⁾ 그런데 이 경우에도 반드시 公式的 住民組織을 통해 이루어지는 것만이 共生産에 포함되는 것은 물론 아니고 行政機關의 요구에 住民들이 對應하여 서비스 傳達過程에 參與하는 것도 共生産이다. 다만, 그 行爲가 行政機關의 下手人으로서 이루어진 경우 共生産에서 제외된다.³⁷⁾

3. 共生産의 方式

共生産의 方式은 크게 세가지 形態로 나눌 수

있는데 個別的 方法, 集團方法 및 集合的 方法 등이 그것이다.³⁸⁾ 이 세가지 方法은 일종의 階層形態를 띠고 있으며 그 相對的 順位는 正常的 生産者와 消費者의 生産者사이에서 얻어지는 便益의 性質과 거기에서 發見되는 중첩의 정도에서 결정된다.

가. 個別的 共生産

이는 住民 個人이 共生産에 參與하는 方法으로써 전달되는 서비스의 性質에 따라 두가지 形態로 다시 區分할 수 있다.

첫째, 敎育이나 福祉施策과 같은 軟서비스인 경우 住民들은 서비스 傳達過程에 參與하는 것이외의 다른 선택의 여지가 거의 없으며, 그 혜택이 參與當事者에게 직접 돌아오는 이른바 불모화된(captured) 共生産이다. 就學兒童을 學校에 보낸다는가, 社會保障政策에 의해 救護物資를 받아야 한다는가 하는 것들이 여기에 속한다. 고객(수혜자)의 관심과 협조가 共生産에 어떤 영향을 줄 수 있고 또한 그 효과성이 住民과 公務員의 關係에 의해 결정되어지지만 住民이 아닌 公共機關이 一次的으로 서비스 傳達를 統制한다. 다시 말해 個人은 共生産行爲의 受惠者이나 정상적 생산자와 소비자적 생산자사이의 生産努力이 가지는 영향은 상대적으로 작다. 대부분의 경우 公共機關이 정해진 方針이나 規定에 따라 소비자에게 서비스를 供給하게 된다.³⁹⁾

둘째, 住民들이 자신들의 直接的인 消費를 위해 적극적이며 自願的으로 서비스 生産活動에 參與하는 것으로 화재경보기를 누른다든지 인접

33) Rich, *op. cit.*, pp. 61~62.

34) Brudney & England, *op. cit.*, 62.

35) Rich, *op. cit.*, 및 S.L. Percy, "Citizen Coproduction of Community Safety," in R. Baker & F.A. Meyer, Jr. (eds.) *Evaluating Alternative Law Enforcement Policies* (Lexington: Lexington Books, 1979), pp. 125~134.

36) Brudney & England, *op. cit.*, pp. 62~63.

37) *ibid.*, p. 63.

38) *ibid.*, pp. 63~64.

39) 行政서비스供給에 있어 官僚制的 決定方法 및 規則에 대해서는 다음 論文을 參照할 것.

K.R. Green, "The Impact of Agency and Individual Decision Rules on the Delivery of Urban Services," paper presented at the annual meeting of Midwest Political Science Association, Chicago, April 1979, pp. 19~21.

도로를 청소한다든지 또는 고장난 교통신호기를 신고한다든지 하는 것 등이 이에 속한다.

이는 一定한 組織이나 調整體制가 없어도 이루어지기 때문에 그 便益은 미미한 정도에 지나지 않는다. 사실 이러한 行爲는 어떤 의미에서는 市民의 당연한 義務로 볼 수 있기에 共生産으로 간주하기가 곤란하다. 따라서 共生産方式의 우선순위에서는 가장 낮다고 하겠다.

나. 集團 共生産

個別的 共生産에 비해 이 方法은 수많은 住民들의 自願의이며 積極的인 參與에 의한 共生産이며 따라서 公共機關과 住民集團사이의 關係를 調整하는 公式메카니즘이 必要하게 된다. 이러한 集團 共生産의 대표적인 事例가 近隣住區防犯隊와 近隣住區協會이다.

近隣住區協會는 두가지 주된 機能을 수행하고 있는데 하나는 住民需要를 수렴하여 表明하는 것이며 다른 하나는 그것이 受容·解決될 수 있도록 影響力을 行使하는 것이다.

이러한 組織의 參與정도는 그 構成員의 欲求水準, 個人的 特性 및 人口學的 構造에 따라 달라짐은 물론이다. 그런데 近隣組織의 共生産의 노력은 有益한 것임에 틀림없지만 여기에는 두가지 問題點이 內在해 있다.

첫째, 構造的이며 制度的인 장애물이다. 예를 들어 市行政人의 서비스 전달에 있어 파트너(partner)로서 非專門家인 住民들과 함께 일하는데 주저할 수 있으며, 그리고 공무원 노동조합에서 그들의 생계에 위협을 줄 것처럼 보이는 共生産計劃의 施行에 저항할 수도 있다.

둘째, 公平性의 問題를 야기한다. 즉, 부유하거나 高等教育을 받았거나 또는 少數民族이 아닌 住民들은 共生産活動에 보다 적극적으로 참여하려고 하거나 그럴 능력을 가지고 있기 때문에

혜택받은 계층(advantaged class)과 그렇지 못한 계층(disadvantaged class)간의 격차를 더욱 심화시킬 수 있다.

따라서 이러한 集團形態의 共生産方法은 그 잠재력에 있어 效果性을 가지고 있는 반면 다음과 같은 세가지 점에서 그 限界가 있다.

첫째, 生産活動은 集團的으로 이루어지나 그 便益은 몇몇 사람들에게만 돌아간다.

둘째, 便益을 받는 몇몇사람들이 그렇지 못한 사람들과 비교해서 이미 그들보다 높은 水準의 質의 서비스를 향유하고 있다.

셋째, 公共機關과 參與者들사이의 협조와 調整상에 問題가 있다.

다. 集合的 共生産

이는 서비스의 便益이 地域住民全體에게 돌아가는 이른바 集合財(collective goods and services)를 不特定多數의 住民들이 참여·전달하는 共生産을 의미한다. 이러한 集合財의 경우 전통적인 서비스 전달과정보다는 그 전달과정의 住民의 직접적인 參與 즉, 自願的인 시간이나 금전기여에 의한 것이 보다 效率的이라는 것이다.

이러한 集合的 共生産方式에는 便益의 再分配라는 생각이 內在되어 있다. 즉, 서비스 전달과정의 住民의 參與여부에 관계없이 그 便益이 지역주민에게 集合的으로 귀속된다. 그리고 行政機關이나 公共機關의 후원이나 支持를 前提로 하고 있으므로 正常的 生産者와 消費者的 生産者 사이의 協助關係는 促進될 것이다. 따라서 양자의 중첩정도는 가장 크게 되어 가장 바람직한 共生産方式이라 할 수 있다.

Ⅲ. 共生産의 效果

第Ⅱ章에서 살펴본 바와 같이 共生産은 公共

서비스의 傳達體系를 改善하여 그 서비스의 水準을 向上시키는데 있어 主要한 手段이 될 것으로 간주되고 있다. 이는 共生産이 나타낼 것으로 예상되는 效果 즉, 便益과 費用에 대해 몇가지 假定 내지 命題를 前提로 하여 이에 接近하고 있기 때문이다.

本章에서는 이러한 諸命題를 技術的·配分的 能率性, 公平性, 民主性이라는 觀點에서 살펴보기로 한다. 그런데 이러한 命題는 아직까지 經驗적으로 그 妥當성이 充分히 檢證되지는 않았지만 實務者 및 學者들 사이에서 어느 정도 合意된 것이라 하겠다.⁴⁰⁾

1. 技術的 能率性

投入 대 產出의 比를 나타내는 技術的 能率性 (technical efficiency)의 側面에서 볼 때 共生産과 이것은 正(十)의 關係를 가지고 있다.⁴¹⁾ 다시 말해 서비스 傳達過程에 住民들이 自願적으로 參與하기 때문에 그 서비스의 水準이 向上될 수 있다는 것 즉, 費用效果的(cost-effective)이라는 것이다.

그런데 이러한 能率성은 傳達되는 서비스의 性質과 투여되는 資源의 種類에 따라 달라질 수 있다.

첫째, 서비스의 性質에서 볼 때 敎育 등과 같은 軟서비스의 경우에는 住民들의 共生産에의 參與가 그 서비스의 質을 向上시키는데 필수불가결한 것이지만 다른 서비스의 경우에는 오히려 그 質을 저하시킬 수도 있다. 다시 말해 서비스의 生産함수의 성격에 따라 技術的 能率성은 크게 영향을 받게 된다.

둘째, 제공되는 資源의 종류에서 볼 때, 노력 봉사 즉, 시간제공의 경우 그것이 서비스 전달에 補助的 役割만 하더라도 自願者의 知識이나 技術이 生産要素로써 부가되기 때문에 서비스의 質과 量이 向上되며, 또 그들의 知識이나 技術이 기존의 生産요소를 완전히 代替한다 하더라도 이것 역시 全體的인 서비스의 水準을 向上시키게 된다. 왜냐하면 後者의 경우 住民에 의해 代替된 公共部門의 生産要素는 그 서비스의 量을 증가시키는데 使用될 수도 있고 資源 再配분을 통해 다른 서비스의 水準을 증가시킬 수도 있기 때문이다.

물론 여기에도 自願的 行爲를 調整하는데 소요되는 管理費用보다 이에 의해 얻을 수 있는 便益이 많을 때만 共生産이 正의 能率성을 갖는다.

이러한 時間제공에 의해 나타나는 便益을 評價하는데는 두가지 觀點이 있다. 그 하나는 公共部門의 觀點으로서 自願的인 시간제공으로 인하여 公共部門의 財政支出이 減小되거나 必要없게 되므로 財政的 意味에서 볼 때 費用效果的이라는 것이다.

그러나 社會全體的인 觀點에서는 그 해석이 달라지는데 여기서는 財政的 費用이 아닌 機會 費用의 개념을 적용하고 있다. 즉, 自願者들이 그들의 行위에 대해 금전적 補償을 받지 않는다 하더라도 반드시 公共部門의 資源費用을 절감하

40) 以下는 주로 다음 論文을 參考로 하였음.

S.L. Percy, "Citizen Participation in the Coproduction of Urban Services," pp. 434~438. 및 J.M. Ferris, *op. cit.*, pp. 326~328.

41) 이에 관한 보다 상세한 內容은 다음 論文을 參照할 것. S.L. Percy, "Citizen Coproduction of Community Safety and Security," Ph. D. dissertation, Indiana University, 1981.

Parks et al, *op. cit.*,

Kiser & Percy, *op. cit.*,

M.S. Rosentraub & E.B. Sharp, "Consumers as Producers of Social Services: Coproduction and the Level of Services," *Southern Review of Public Administration*, Vol. 4, Mar. 1981, pp. 502~539.

J.L. Brudney, "Local Coproduction of Services and the Analysis of Municipal Productivity," *UAQ*, Vol. 19, No. 4, Jun. 1984, pp. 465~484.

게 되는 것은 아니다. 왜냐하면 自願者의 能力을 최대한 活用하지 못하였을 경우 최소한의 기회비용에 비추어 보더라도 그것은 非生産的이기 때문이다. 다시 말해 共生産이 社會的 觀點에서 有用한 것이 되기 위해서는 自願者의 能力에 따라 그들을 活用해야 한다는 것이다.

따라서 財政的·社會的 意味에서 共生産이 技術的 能率性을 갖기 위해서는 自願者의 能力과 그들의 共生産에서의 役割이 부합되어야 한다.

한편 금전적 기부는 財政的·社會的 觀點 어느 경우에도 技術的 能率性에 문제는 없다. 왜냐하면 이는 단순히 私部門에서 公共部門으로의 資源의 再配分만을 의미하기 때문이다. 따라서 이러한 形態의 共生産은 地方政府의 財政收入만을 增大시켜 줄 뿐 서비스의 傳達過程에는 直接的인 영향을 줄 수 없다. 따라서 財政的 觀點에서 볼 때 地方政府는 일정한 서비스 水準을 維持하는데 필요한 稅收入을 절감시키거나 주어진 세수입에서 서비스의 水準을 極大化시킬 수 있기 때문에 費用效果的이며 또한 기부금의 用途를 地方政府가 자유롭게 결정할 수 있기 때문에 社會的 觀點에서 볼 때도 費用效果的이 될 수 있다.

2. 配分的 能率性

住民들은 共生産을 통해 行政機關에 대해 서비스 提供要求를 할 수 있기 때문에 配分的 能率性(allocative efficiency)을 提高시킨다.⁴²⁾ 다시

말해 共生産은 住民들과 行政機關의 接觸機會(interaction)를 많게 해주는 手段이 되므로 行政機關은 住民들의 欲求와 關心事에 대한 情報를 보다 많이 획득할 수 있어 그들의 選好에 附合되는 서비스 傳達戰略을 수립할 수 있다. 즉, 住民의 要求에 대한 行政機關의 對應性이 提高될 수 있다는 것이다.

그런데 公共部門의 配分的 能率性을 向上시키는데 있어 가장 큰 장애물은 住民들의 진정한 需要가 무엇인지 알아내는 것이다. 이러한 問題는 私部門과 公共部門에서는 주로 集合財를 전달하고 있으므로 集合財가 갖는 利用의 非排除性(nonexcludability)이라는 特性에 기인하는 것이다.⁴³⁾ 따라서 個個의 住民들의 需要를 充足시켜줄 수 있는 行政機關의 서비스 전달능력에는 限界가 있다. 그러나 住民들도 그들의 選好를 表出할 수 있는 몇가지 방법이 있는데 投票(voting), 移住(migration) 그리고 發言(voice) 등과 같은 集合의 選擇過程(collective choice process)이 그것이다.⁴⁴⁾ 여기에 共生産이 네번째 方法이 될 수 있다. 왜냐하면 서비스의 傳達過程에 住民이 時間이나 金전을 제공할 경우 그 住

43) 集合財는 國民福祉라는 經濟全體의 側面에서 볼 때 중요한 機能을 分擔하고 있으나 그것은 다음과 같은 本質的 特性을 갖고 있다. 첫째, 市場經濟를 통해 去來될 수 없는 非市場性(non-marketability)을 가지며, 둘째, 일단 供給되면 누구나 利用할 수 있는 非排除性(non-excludability)을 가지며 셋째, 生産에 막대한 費用이 所要되며 마지막으로 그것이 外部效果(externalities)를 발생시킨다.

金源, 「都市行政論」(서울: 博英社, 1981), p. 156.

44) 이러한 住民의 選好表出에 메카니즘에 대한 상세한 論議는 다음 文獻을 參照할 것.

D. Mueller, *Public Choice* (Cambridge: Cambridge University Press, 1979).

그리고 公共選擇理論이 行政에 있어 갖는 透實性問題에 대해서는 다음 論文을 參照할 것.

E. Ostrom & V. Ostrom, "Public Choice: A Differential Approach to the Study of Public Administration," *P&R*, Vol. 39, No. 2, Mar/Apr. 1979, pp. 203~216.

42) 配分的 能率性이란 어떤 다른 사람의 效用을 減小시키지 않는 어떤 個人의 效用을 增加시킬 수 없도록 資源이 配分되어 있는 이른바 Pareto 最適(Pareto Optimum) 또는 Pareto 能率性(Pareto efficiency)을 말한다. 또 이를 발전시킨 Kaldor-Hicks의 基準도 있다. 보다 자세한 內容은 다음 文獻을 參照할 것.
P.C. Sassone & W.A. Schaffer, *Cost-Benefit Analysis: A Handbook* (New York: Academic Press, 1978).

민의 選好가 반영되기 때문이다. 다시 말해, 個人의 資源이 바라는 서비스의 質이나 量을 向上시킬 것이라고 認識할 때 住民들은 그것을 기꺼이 提供하는 것이다.⁴⁵⁾

이러한 選好表出方法은 다른 세가지의 그것에 비해 다음과 같은 몇가지 長點을 가지고 있다.⁴⁶⁾

첫째, 共生産은 公式的 意思決定에 대한 住民의 個別的인 調節장치의 역할을 한다.⁴⁷⁾ 다시 말해 投票, 移住 또는 發言 등의 方法과는 달리 個人이 어쩔 수 없이 順應하게 되는 경우는 없으며 住民들로 하여금 集合的인 意思決定의 結果에 대해 個別的으로 對應할 수 있도록 하는 잠재력을 갖고 있다.⁴⁸⁾

둘째, 共生産은 特定한 서비스에 대한 住民들의 關心을 高潮시킨다. 왜냐하면 個人은 自身이 選擇한 프로그램에 대해 자유롭게 時間이나 金錢을 제공할 수 있기 때문이다.

셋째, 共生産方法으로 表出된 選好가 보다 正確한 住民의 需要이다. 왜냐하면 個人은 費用과 便益을 直接 연결시킬 수 있기 때문이다. 이러한 점에서는 共生産이 私部門과 유사하다. 앞에서 言及되었듯이 兩者의 住民 差異點은 便益의 排除성과 非排除성에 있으나 만약 個人들이 서비스 전달과정에 기여하지 않는다면 그 서비스의 水準이 低下되거나 완전히 없어져 버릴 가능성이 있을 수 있다.

3. 公平性

共生産이 가져오는 便益과 費用을 評價할 때 能率性問題 뿐 아니라 公平性의 측면도 반드시 고려되어야 한다. 그런데 衡平 또는 公平(equity, fairness)의 개념에 대해서는 여러가지 見解가 있기 때문에 이를 先驗的(a priori)으로 고려하는 것은 매우 어려운 일이다.⁴⁹⁾ 따라서 여기서는 便益의 原則(principle of benefit)과 支拂能力의 原則(principle of ability to pay)에 비추어 살펴보기로 한다.

우선 便益의 原則에서 보면 共生産은 公平성을 가진다. 왜냐하면 共生産은 그 行爲가 갖는 自發性으로 인하여 그 參與者들에게 便益이 돌아가기 때문이다. 그러나 公共政策은 대부분 再分配的 效果가 나타나도록 수립되기 때문에 支拂能力의 원칙이 그 政策의 公平성을 評價하는 보다 적절한 基準이 될 것이다.

支拂能力의 基準에 의해 共生産을 評價하기 위해서는 住民들에 의해 파생된 便益과 費用을 比較·衡量해야 한다. 대부분의 共生産은 그 財源을 일부는 歲入으로 부터 나머지는 住民의 自願的 提供에 의해 充當된다는 복합성 때문에 거기에 사용된 歲入뿐만 아니라 자발적인 기여분의 부담이 누구에게 돌아가느냐 하는 것을 고려해야 한다. 따라서 共生産이 이루어지는 프로그램

45) 특히 個人의 金錢기부 模型은 다음 論文을 參照할 것. D. Youngday, "Voluntary Purchase of Public Goods," *Public Choice*, Vol. 38, 1982, pp. 73~85.

46) J.M. Ferris, *op. cit.*, pp. 327~328.

47) 共生産을 公共機關의 서비스 전달과정에 있어 住民의 자발적인 도움제공이라는 견지에서 파악할 때 이는 당연한 귀결이다. 이에 대한 자세한 論議는 본 論文의 第II章을 參照할 것.

48) 그러나 이러한 個別的 調節過程(individual adjustment process)은 非對稱的(asymmetrical)인데 왜냐하면 決定된 서비스의 水準이 그들의 選好에 미치지 못할 경우에도 그 決定을 調節할 수는 없기 때문이다.

49) 公平성을 一般福祉의 向上이라는 맥락에서 分配의 正義(distributive justice)로 정의하는 것이 일반적이거나 그 맥락을 벗어나면 그 定義는 매우 다양해지고 있다. 보다 자세한 內容은 다음 文獻을 參照할 것.

N. Rescher, *Distributive Justice* (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1966).

J. Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge: Harvard University Press, 1971).

특히 公共서비스의 傳達에 있어 公平性의 問題를 다룬 論文은 다음과 같은 것이 있다.

W.H. Lucy, D. Gilbert & G.S. Birkhead, "Equity in Local Service Distribution," *PAR*. Vol. 37, No. 6, Nov./Dec. 1977, pp. 687~697.

램 역시 歲入으로 充當되어지는 政策의 一部라는 견지에서 볼 때 일반적으로 歲入에 의한 政策은 가난한 사람들을 위한 再分配的인 것이라는 經驗的 증거가 있다.⁵⁰⁾ 따라서 共生産이 가지는 配分的 含蓄性을 評價할 때 그것이 配分상에 어느정도까지 영향을 미치느냐하는 것이 중대한 問題인 것이다.

그런데 한 研究結果에 의하면 時間提供과 所得간에는 특별한 關聯성이 나타나지 않는데 비해⁵¹⁾ 金錢提供은 所得에 따라 增加하고 있음을 보여주고 있다.⁵²⁾ 이러한 事實로부터 支拂能力의 基準에서도 共生産은 어느 정도 公平性을 가지고 있다는 것을 알 수 있다.

결론적으로 共生産이 內在적으로 不公平하다고 믿을 이유는 전혀 없을 뿐 아니라 그것이 公平性을 가진다고 말할 수 있는 강한 경험적 증거도 아직까지는 없다.⁵³⁾ 따라서 共生産이 함축

하고 있는 公平性의 問題를 판단하기 위해서는 事例研究가 있어야 하며 또한 共生産에 있어 公平性을 評價하기가 매우 어려운 일이지만 關聯되는 集團간의 費用과 便益의 配分狀態가 測定되어야 할 것이다.⁵⁴⁾

4. 民主性

이는 共生産에 參與하는 方法 또는 過程에 焦點을 두어 그 有用性을 評價하는 것이다. 住民들은 行政機關과 相互接觸의 結果에서 뿐만 아니라 그 過程으로부터 效用 또는 不效用을 얻을 수 있기 때문에⁵⁵⁾ 이러한 觀點에서 共生産을 評價하는 것이 매우 중요하다.

우선 道德的인 면에서 볼 때 共生産은 民主的 諸價値를 提高시킬 수 있다. 住民들이 公共서비스의 傳達過程에 직접 參與함으로써 거기서 나타나는 어려움이나 限界 등에 관한 知識이나 情報을 얻게 되므로 行政機關을 理解하게 되며 나아가서는 보다 積極적인 協同關係를 가질려고 할 것이다. 또한 주민들은 自己들의 노력이 必要했고 有用했다는 評價를 받게 될 경우 다른 形態의 參與를 促進케 하는 자극제가 될 수도 있다.⁵⁶⁾

한편 共生産에 참여한 住民들은 公共機關의 行態와 그 成果를 모니터(monitor)할 기회를 가질 수 있기 때문에 行政機關의 住民에 대한 對應性을 提高시킬 수 있다.⁵⁷⁾

UAQ, Vol. 19, No. 4, Jun. 1984, pp. 447~464.

54) Levine은 共生産의 將來를 評價하는데 있어 이 개념이 公安 뿐만 아니라 다른 서비스分野에서도 適用될 수 있는가 하는 一般化(generalizability) 정도 및 市民精神의 回復을 위한 加교역할의 可能性여부와 함께 公平性 問題를 주요한 變數로 보고 있다.

C.H. Levine, *op. cit.*, pp. 184~185.

55) H.A. Garn, "Public Services on the Assembly Line," *Evaluation*, Vol. 1, 1973. pp. 41~42.

56) R.K. Wilson, *op. cit.*,

57) *ibid.*,

50) J. Martinez-Vazquez, "Fiscal Incidence at the Local Level," *Econometrica*, Vol. 50, Sep. 1982, pp. 1207~1218. 및 R. Musgrave et al, "The Distribution of Fiscal Burdens and Benefits," *Public Finance Quarterly*, Vol. 2, Jul. 1974, pp. 259~311.

51) R. Dye, "Contributions of Volunteer Time: Some Evidence on Income Tax Effects," *National Tax Journal*, Vol. 33, Mar. 1980, pp. 89~94.

52) 한 研究에 의하면 金銭기부와 所得의 관계는 U 형태의 곡선을 그리고 있다는 것이다. 여기서 金銭기부가 감소하는 영역은 종교적 기부부분이며 共生産에 관계되는 부분이 바로 증가하는 영역이라고 설명할 수 있다. 그러나 그 증가속도는 그리 빠르지는 않다.

C. Clotfelter & C.E. Steuerle, "Charitable Contributions," in H. Aaron & J. Pechman (eds.), *How Taxes Affect Economic Behavior* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1981).

그런데 Gallup 調査結果에 의하면 所得과 時間제공의 관계가 U 형태의 곡선을 그리고 있으며 실질적으로는 年間 \$20,000 以上の 所得을 가진 사람들에 의해 이루어지고 있다는 것이다. 여기서 감소하는 영역은 一生週期에 앞서 所得이 낮은 青年層을 반영하는 것이라 하겠다.

The Gallup Organization, *American's Volunter* (Washington D.C., 1981).

53) 共生産에 따른 公平性問題를 經驗的으로 밝힌 研究는 다음 論文이 代表的이라 할 수 있다.

R. Warren, M.S. Rosentraub & K.S. Harlow, "Co-production, Equity, and the Distribution of Safety,"

이와 같이 共生産은 住民들과 行政機關간의 相互作用을 활발하게 하기 때문에 住民의 責任性과 行政機關의 對應性的 提高라는 民主性的 가치를 가지고 있다.⁵⁸⁾

5. 共生産이 活用되는 公共서비스分野

共生産이 實際 公共서비스의 傳達에 있어 어떻게 活用되고 있는가를 美國의 例를 통해 살펴 보기로 한다.

美國의 各 地方政府에서 公共서비스의 傳達을 위해 使用하고 있는 여러가지 方法중에서 共生産과 직접 關聯이 있는 네가지 方法 즉, 自願奉仕者(volunteer), 自助活動(self-help), 近隣集團(neighborhood group) 및 非營利團體(nonprofit organization)에 의해 전달되는 서비스分野는 다음 <表 1>과 같다.⁵⁹⁾

<表 1>에서 보는 바와 같이 自願奉仕者에 의한 方法이 가장 널리 活用되고 있는 分野로는 文化藝術, 博物館, 레크레이션과 같은 文化行政과 消防, 緊急醫療活動과 같은 公安行政分野이며 그밖에 老人福祉와 같은 社會福祉에서도 活用되

고 있다.

또한 自助活動을 통해 서비스 傳達이 이루어지는 分野도 그 비율은 적지만 自願奉仕者에 의한 것과 비슷하게 나타나고 있다.

한편 非營利團體에 의한 活動은 社會福祉 및 保健衛生, 文化藝術分野에서 널리 이루어지고 있으나 近隣集團에 의한 것은 미미한 實情이다.

이와 같이 共生産이 公共事業이나 公共施設維持, 또는 支援機能보다는 適正水準에 대한 意見이 一致되어 있지 않아 언젠가 초과수요가 發生할 可能性이 있거나, 便益이 參與者에게 직접 올 수 있는 서비스 즉, 文化藝術과 레크레이션 등에서 활발하다는 것을 보여 주고 있다. 또한 個人보다는 非營利團體와 같은 組織이 훨씬 더 많이 共生産에 參與하고 있음을 알 수 있다.

IV. 共生産에 영향을 미치는 變數

前章에서 살펴본 바와 같이 公共서비스의 傳達에 있어 共生産은 能率性, 公平性 및 民主성을 提高시킬 수 있는 잠재력을 갖고 있다. 그러나 共生産이 地方政府가 直面하고 있는 財政壓迫이나 需要増大를 해결할 수 있는 만병통치약은 결코 아닐 것이다. 다시 말해 이 方法도 어떤 條件下에서만 그 役割 내지 機能을 수행할 수 있을 것이다.

本章에서는 公共서비스의 傳達體系의 代案으로써 共生産의 可能性을 評價하기 위한 方法으로 그것에 영향을 미치는 여러 變數를 需要 및 供給側面에서 고찰하기로 한다.

需要側面の 要素는 時間 또는 金전의 제공과 같은 個人的 自願的 行爲에 영향을 주는 것을 말하며 供給側面の 要素는 이러한 것을 活用하는 公共機關의 能力을 決定하는 것을 의미

58) 이러한 점에서 共生産은 종래의 住民參與과 큰 차이가 있다.

E.B. Sharp, *op. cit.*, 및 G.P. Whitaker, *op. cit.*,

59) 以下는 國際都市管理協會(International City Management Association)가 1982年 1,780個 地方政府를 대상으로 약 60종의 公共서비스의 전달방법을 10개의 범주로 분류하여 실시한 設問調査의 結果이다.

ICMA, "Alternative Approaches for Delivering Public Services," *Urban Data Service Report*, Oct. 1982.

J.M. Ferris, *op. cit.*, pp. 329~331에서 再引用.

한편 여기서 自願奉仕者에 의한 方法은 서비스 전달과정에 있어 住民들이 자유롭게 시간이나 金전을 제공하는 것을 의미하며 自助活動은 個人이나 集團이 어떤 活動을 함으로써 그 결과 政府가 해야 할 活動의 量이 減小되고 또 그 便益이 參與者에게 直接 제공되는 행위를 의미한다. 한편 나머지 두가지 方法은 住民들의 自發的인 時間이나 돈을 제공받을 수 있는 手段이 되기 때문에 共生産으로 볼 수 있으나 어떤 경우에는 政府收入을 確保하기 위한 行政的 메카니즘의 役割만을 하기 때문에 반드시 共生産과 同一 개념으로 간주할 수 없다.

〈表 1〉 美國地方政府的 共生產에 의한 서비스 傳達

公共서비스	傳達方法	政 府 數	公務員에 의해 처리 (%)	自願奉仕 (%)	自助活動 (%)	近隣集團 (%)	非營利團體 (%)	기 타 (%)
公共事業								
쓰레기收去		1,390	48	0	1	0	0	57
道路維持·補修		1,483	65	0	0	0	1	31
公共施設								
街路燈 維持管理		1,281	30	0	0	0	2	72
公 安								
防 犯		1,659	74	9	5	5	2	8
消 防		1,520	69	17	1	1	8	51
緊急醫療活動		1,361	39	15	0	1	10	32
救急車		1,256	30	14	0	1	9	44
保健 및 福祉								
動物保護(棲息處)		1,262	36	2	0	1	17	44
動物統制		1,508	61	0	0	0	8	26
託兒所運營		441	7	3	4	6	34	69
靑少年福祉		567	26	6	2	2	22	41
老人福祉		1,190	18	9	5	5	2	43
老人住宅		611	20	1	0	1	17	59
病 院		393	16	2	0	1	24	53
公共衛生保健		743	25	7	2	2	25	45
麻藥·알콜中毒者		635	10	6	2	4	38	49
精神異常者		508	13	5	1	3	38	56
公園 및 慰樂								
慰樂서비스		1,458	51	19	5	5	12	20
文化 및 藝術								
文化藝術		707	11	31	6	7	38	39
圖書館		1,189	48	11	1	1	10	33
博物館		505	21	20	2	3	30	35
支援機能								
法律상담		1,605	41	0	0	0	2	54
年俸明細		1,719	86	0	0	0	1	12
人 事		1,663	90	0	0	0	1	7
税金査定		1,098	54	0	0	0	4	47

註: 比率의 合이 100을 초과하는 경우는 여러가지 方法을 동시에 使用하고 있음을 나타냄.
 出處: J.M. Ferris, *op. cit.*, p. 330.

한다.⁶⁰⁾

1. 需要側面의 變數

수요측면에서 共生產을 유발시키는 變數로는

서비스에 대한 초과수요의 顯在, 參者與의 能力과 같은 個人이나 集團의 特性, 便益의 範圍, 社會的 與件 등을 들 수 있다.

가. 超過需要的 發生

住民들이 要求하는 서비스의 水準이 現狀態보다 많아야 한다. 現在의 水準으로도 주민들을 만족시킬 수 있다면 共生產의 必要性은 있을 수

60) 以下는 J.M. Ferris, *op. cit.*, pp. 328~329 및 S.L. Percy, "Citizen Participation in the Coproduction of Urban Services," *op. cit.*, pp. 438~441를 주로 參考하였음.

없다.⁶¹⁾ 그러나 그렇지 못할 경우 住民들은 時間이나 金錢을 제공하여 초과수요부분을 메꾸려 노력하게 될 것이다. 또한 가까운 장래에 초과수요가 發生하리라고 예상될 경우에도 그러하다.

물론 共生産으로 인한 서비스水準이 향상되어 公共機關이 投資資源을 감축하고자 할 때 住民들은 自願的 行爲를 억제할 수도 있다.

나. 個人的 特性

個人이나 集團의 特性에서 가장 중요한 것이 財力으로서 이는 돈, 시간, 정보를 共生産에 제공할 수 있는 住民의 기회를 결정한다. 公安에 대한 經驗的 研究에 따르면 부유한 家口들이 자신, 가족 그리고 財産을 保護하기 위해 다양한 共生産을 보다 적극적으로 하고 있음이 밝혀졌다.⁶²⁾

또한 서비스에 대한 欲求의 정도가 클수록, 그 서비스의 重要性을 높게 評價할수록 住民의 參與는 促進될 것이다. 물론 이 경우에도 財力이라는 限界는 있다.

그리고 個人的 便益과는 無關한 愛他的(altruism) 動機로부터 共生産에 參與하기도 한다. 다시 말해 남에게 施惠를 베풀었다든가 必要한 人間이라든가 하는 감정에서 효용을 느끼기 때문에 共生産을 하는 것이다.⁶³⁾ 이처럼 愛他心—어떤 의미에서는 自愛心이라 할 수 있다—이 共生産을 유발하는 강력한 자극제가 될 수 있으므

로 行政人은 이를 유발하는 여러가지 要因에 대한 理解가 필요할 것이다.⁶⁴⁾

다. 便益의 範圍

共生産으로부터 發生되는 便益의 空間的 範圍가 住民들의 參與빈도와 方式에 영향을 미친다. 다시 말해 參與者가 便益의 一次的인 수혜자가 된다면 參與는 극대화될 것이다. 그러나 그 便益이 參與한 사람들과 그렇지 않은 사람들에게 비슷하게 돌아간다면 즉, 無賃乘車者(free rider)가 많을수록 參與의 빈도는 줄어들게 된다. 共生産에서 傳達되는 大部分의 서비스가 集合財이기 때문에 이러한 문제가 발생되는데 만약 그 서비스의 성질상 그 便益이 어느 정도 私有化될 수 있으면 다시 말해 專門性이 要求되는 경우에는 큰 문제가 발생하지 않을 것이다.⁶⁵⁾ 이러한 理由때문에 集合的 方式의 共生産보다 個別的 方式의 그것이 많아지게 되는 것이다.

라. 社會的 與件

社會·政治的 狀況도 共生産에 직접적인 영향을 준다. 예를 들어 犯罪가 많은 社會에서는 住民들의 公安에 대한 要求가 늘어나며 따라서 共生産에 참여하려는 성향을 강하게 한다.

또한 社會적 相互作用과 응집력의 정도, 근린조직의 실태 등도 영향을 미치는데 이러한 것이 좋은 상태이면 共生産에 참여, 서비스의 水準을 向上시키려는 集合的 努力의 可能性을 크게 하며 반대로 거리감, 소외현상 또는 적대감이 있는 社會라면 그 可能性은 줄어들 것이다.⁶⁶⁾

61) 서비스의 量에서는 이렇게 되지만 그 質에 대해서는 이미 共生産이 이루어지고 있다고 보아야 할 것이다.

62) S.L. Percy, "Citizen Coproduction of Community Safety and Security," *op. cit.*, 및 M.S. Rosentraub & K.S. Harlow, "The Coproduction of Police Services: A Case Study of Citizens Input in the Production of Personal Safety," *op. cit.*,

63) 이러한 경우, 個人的 效用函數에는 자기가 消費하는 財質 뿐 아니라 他人의 느끼는 效用까지도 포함시키고 있다.

H. Hochman & J. Rodgers, "Pareto Optimal Redistribution," *American Economic Review*, Vol. 59, Sep. 1969, pp. 542~557.

64) 최근의 Gallup의 自願奉仕者의 參與動機를 調査한 結果에 따르면 愛他心에 의한 것이 45%로 가장 높게 나타나고 있다.

The Gallup Organization, *op. cit.*,

65) 이에 대한 보다 상세한 論議는 다음 論文을 參照한 것. J. Ferris, "Demands for Public Spending: An Attitudinal Approach," *Public Choice*, Vol. 40, 1983, pp. 135~154.

2. 供給側面의 變數

이는 주로 서비스의 生産에 關聯되는 行政機關內部的 要因을 말한다. 個個人이 公共部門에 金錢의 기부를 할 경우에는 行政機關은 產出을 最大化할 수 있는 要素를 자유로이 선택할 수 있기 때문에 內部的 要因이 큰 問題가 되지 않을 것이다. 그러나 時間 즉, 勞動力의 提供일 경우 그 사람이 가지고 있는 能力을 최대한 活用할 수 있는 內部的 與件이 造成되어야 한다. 다시 말해 自願者의 知識이나 技術이 必要한 곳에 投入되어야 한다는 것이다. 그리고 自願者들을 活用하는데 부가적인 管理費用이 수반될 것이므로 이러한 점도 고려해야 한다. 그리고 個別的인 아닌 集團이나 集合의인 方式으로 參與할 경우에도 마찬가지이다.

이상과 같은 認識下에서 供給側面에서 共生産에 영향을 줄 變數를 制度, 人間 및 기타로 구분하여 살펴보기로 한다.

가. 制度

行政組織體系나 節次, 法律이나 規則 등과 같은 制度的인 要因에 의해 共生産이 促進되거나 萎縮된다. 다시 말해 共生産을 하려는 住民들에게 도움, 훈련기회, 그리고 資源 등을 용이하게 제공할 수 있는 行政體系가 그렇지 않은 경우보다 共生産을 促進시킨다. 예를 들어 거리 청소를 할 경우 行政機關에서 장비를 빌려 줄 때 그 活動은 보다 적극적으로 될 것이다. 또한 서비스의

傳達에 있어 公式的인 基準이나 資格要件이 法令에 規定되어 있을 경우 이것 역시 共生産을 促進하거나 위축시키는 作用을 할 것이다. 그 밖에 共生産 結果에 대한 責任所在과 填補問題 등도 要因으로서 作用을 하게 될 것이다.

나. 人間

共生産을 實行하는데 있어 公共機關의 拒否現象도 생각할 수 있다. 이는 住民參與의 效果에 대한 政策決定者나 下部人力, 現場勞働者들의 不信이나 不安에서 생겨나는 것이다.

첫째, 高位 政策決定者들이 지금까지 住民參與에 대해 염증을 느끼고 있을 경우 서비스傳達에 있어 共生産이라는 새로운 住民參與方法에도 거부감을 느낄 것이다.⁶⁷⁾ 실제 政策決定過程에 住民들이 參與함으로써 公務員들과 갈등을 招來하여 의사결정을 지체케 한 결과를 가져온 것도 사실이기 때문이다. 또한 政策決定者들은 住民을 公共서비스의 消費者이면서 評價者로 간주할 뿐 그들이 갖는 生産者로서의 役割을 無視하여 共生産을 理解하려고 하지 않는다.⁶⁸⁾ 이러한 사고는 그들이 갖고 있는 專門家的 氣質에 의해 더욱 확고하게 될 수도 있다.

한편 共生産의 잠재적 利點을 理解하고 있는 行政人이라 하더라도 그것을 實行하는데 여러가지 도움이 필요하거나 調整을 위한 管理費用이 所要된다는 것을 알게 되면 그 實行에 주저하게 된다.⁶⁹⁾

둘째, 一線現場에서 直接 서비스傳達活動을 하는 勞働者들도 共生産에 抵抗할 수 있다. 다시 말해 그들은 스스로를 特定分野에 있어 훈련

66) R.S. Ahlbrandt Jr. & H.J. Sumka, "Neighborhood Organization and the Coproduction of Public Services," *Journal of Urban Affairs*, Vol.5, Summer 1983, pp.211~220.

R.C. Rich, "The Roles of Neighborhood Organization in Urban Service Delivery," *Urban Affairs Papers*, Vol.1, Fall 1979, pp.81~93,

F.E. Pennell, "Collective Versus Private Strategies for Coping with Crime," *Journal of Voluntary Action Research*, Vol.7, Jan/June 1978, pp.59~74.

67) C. Clary, "Designing Urban Bureaucracies for Coproduction," paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Chicago, 1983.

68) E.B. Sharp, *op. cit.*, 1980.

69) J.L. Brudney, *op. cit.*, pp.467~468.

된 專門家로 생각하고 있으며 따라서 未熟한 住民들이 傳達過程에 참여하는데 분노와 불신을 가질 것이다. 또 그들은 自願者들로 말미암아 일자리를 잃지 않을까하는 두려움에서 그들을 경쟁자로 의식하여 參與에 저항할 수도 있다. 이러한 것들은 個別的으로 表出되기도 하며 경우에 따라서는 勞動組合을 통해 나타나기도 한다.⁷⁰⁾

다. 기타

어떤 政策은 住民의 參與를 어렵게 하거나 불쾌하게 하거나 경우에 따라서는 과다한 費用이 所要되게 하는 수가 있다. 이러한 政策을 政策決定者가 意圖的으로 수립할 수도 있고, 그렇지 않을 경우도 있는데 하여튼 行政機關의 住民參與에 대한 否定的 評價를 반영하는 것이라 할 수 있다.

그 밖에 서비스 傳達의 分散, 傳達機關의 接近性 등도 共生産에 영향을 준다.

以上과 같이 共生産戰略을 實行하는데 있어서 行政內部와 이를 둘러싸고 있는 環境으로부터 여러가지 저항이 있을 것이라는 豫想을 할 수 있다. 따라서 共生産計劃을 推進하려는 行政人은 첫째, 共生産이 가능한 行政서비스가 어떤 것인지 推測하여 이를 效果的으로 傳達할 수 있는 環境을 造成해야 하며 둘째, 이러한 活動을 妨害하는 制度的·人的 장애물을 극복해야 할

것이다.⁷¹⁾

V. 結 論

지금까지 살펴본 바와 같이 共生産에 의한 公共서비스의 傳達方法은 理論的인 側面에서 뿐만 아니라 實踐的인 面에서도 地方政府나 住民 모두에게 有用할 것으로 認識될 수 있다. 왜냐하면 公安과 같은 分野에서는 이미 그 有用성이 經驗的으로 證明되었을 뿐 아니라 社會福祉와 같은 分野에 까지 그 活用範圍가 점차 擴大되어 가고 있기 때문이다.

그러면 이러한 共生産이 우리나라의 行政 특히 地方行政에 있어 어떠한 政策的 含蓄性을 가질 것인가, 다시 말해 우리나라에 適用하였을 경우 豫想되는 效果를 몇가지 측면에서 살펴보기로 한다.

첫째, 우선 規範的으로 行政의 諸理念 즉, 技術的 能率성과 配分的 能率性, 公平性, 民主性 등을 具現시키는데 기여할 수 있다는 점이다. 이는 共生産이 胎動된 時代의 背景이나 그 개념 그리고 그에 따른 便益 등으로 보아 論理的으로 推論·想定할 수 있다.

둘째, 行政에의 住民參與를 새로운 각도에서 再照明할 수 있다는 점이다. 지금까지 우리나라의 住民參與는 여러가지 側面에서 그 特徵을 살펴 볼 수 있는데⁷²⁾ 그 주요한 것으로는 參與의

70) 이러한 點에 대해서는 재미있는 經驗的 研究結果가 있다. 즉, 美國의 한 경찰서에 근무하는 경찰의 公安에 있어 住民參與에 대한 態度를 調査한 결과, 대부분의 경찰들은 犯罪事實이나 용의자의 신고와 같은 傳統的인 住民들의 行爲를 選好하고 있으며 다른 形態의 參與에 대해서는 無關心하였다. 특히 住民防犯隊와 같이 경찰고유의 領域에의 參與에 대해서는 매우 否定的인 태도를 보여주고 있었다.
M.S. Rosentraub & K.S. Harlow, "Public/Private Relations and Service Delivery: The Coproduction of Personal Safety," *Policy Studies Journal*, Vol. 11, 1983, pp. 445~457.

71) 共生産을 促進시키기 위한 制度的 問題에 대해서 Kiser 教授는 '制度的 規則配列'(institutional rule configuration)이라는 概念을 도입하여 說明하고 있는데 보다 상세한 內容은 다음 論文을 參照할 것.

L.L. Kiser, "Toward an Institutional Theory of Citizen Participation," *UAQ*, Vol. 19, No. 4, Jun. 1984, pp. 485~510.

72) 우리나라 住民參與의 일반적 特徵에 대해서는 다음 文獻을 參照할 것.
鄭世煜, 「地方行政學」(서울: 法文社, 1984), pp. 285~305.

必要性에 대한 意識水準은 대단히 높은 반면 參與方法이나 手段, 그 經路 및 그 類型이 매우 消極的이거나 形式的이며 制限되어 있으며 官主導的이라는 사실이다.⁷³⁾ 이렇게 住民參與가 그 本來的 價値를 가질 수 없게 되는 주요한 要因은 參與의 機會가 行政의 特定分野나 特定過程

에 制限되어 있기 때문이다.⁷⁴⁾

따라서 住民參與를 活性化시키기 위해서는 무엇보다도 그 機會를 擴大시키는 일이 必要할 것이다. 다시 말해 住民들의 要求와 期待水準이 비교적 높으며 앞으로 높아질 것으로 豫想되는 公衆保健 및 衛生, 公營住宅事業, 零細民을 위한 生活保護事業, 老人이나 身體障礙者를 위한 福祉施設運營, 靑少年을 위한 레크레이션 등의 公共서비스分野에서도 住民들의 參與가 이루어질 수 있는 制度的 裝置를 마련해야 할 것이다. 이와 같이 될 때 住民들의 參與行態는 보다 積極的이며 그 手段도 自願的인 時間이나 金錢提供으로 變化하게 되어 그 實效性은 提高될 것이다.

세째, '70年代이후 汎國民의 運動으로 展開되어 온 새마을事業을 社會福祉나 環境分野에 있어 公共서비스의 傳達方法으로 擴大·發展시킬 수 있는 理論的 基礎가 될 수 있다는 점이다.

급격한 都市化에 따른 住民들의 需要欲求에

73) 우리나라 住民參與의 양상이 最近의 한 調査結果에 의하면 그 手段은 단순참여, 意見提示와 같이 消極的 參與가, 經路는 中央의 政治人에게 陳情이나 建議에 의한 것이, 그 類型은 行政機關의 指示나 勸여와 같은 官主導的인 유형이 가장 많은 것으로 나타났다(아래 <表 2> <表 3> <表 4> <表 5> 參照).

<表 2> 住民參與의 必要性 認識 정도 (單位: 名, %)

地域	參與意識	반드시 參與	選別 參與	不參	不考慮	其他	計
都市(大田市)	145 (57.1)	92 (36.2)	0 (.)	12 (4.7)	5 (2.0)	254 (100.0)	
農村(公州郡)	148 (55.2)	93 (34.7)	2 (0.8)	19 (7.1)	6 (2.2)	268 (100.0)	
計	293 (56.1)	185 (35.5)	2 (0.4)	31 (5.9)	11 (2.1)	522 (100.0)	

<表 3> 住民 參與 手段 (單位: 名, %)

地域	參與手段	공정적 태도	의견 제시	불자 제공	노력 봉사	공동사업 수행	계
都市(大田市)	45 (21.1)	139 (65.6)	7 (3.3)	12 (5.7)	9 (4.2)	212 (100.0)	
農村(公州郡)	85 (37.9)	126 (56.3)	3 (1.3)	8 (3.6)	2 (0.9)	224 (100.0)	
計	130 (29.8)	265 (60.8)	10 (2.3)	20 (4.6)	11 (2.5)	456 (100.0)	

<表 4> 住民의 意思表示 經路 (單位: 名, %)

地域	參與經路	행정기관	동·민정	마을유지	반상회	정치인
都市(大田市)	25 (14.6)	23 (13.5)	19 (11.1)	32 (18.7)	47 (27.5)	
農村(公州郡)	21 (11.5)	25 (13.7)	19 (10.4)	36 (19.8)	59 (32.4)	
계	46 (13.0)	48 (13.5)	38 (10.7)	68 (19.3)	106 (30.0)	

地域	參與經路	위원회	공청회	기타	계
都市(大田市)	7 (9)	5 (2.9)	3 (1.8)	171 (100.0)	
農村(公州郡)	16 (8.8)	3 (1.7)	3 (1.7)	182 (100.0)	
계	33 (9.3)	8 (2.3)	6 (1.9)	353 (100.0)	

<表 5> 參與의 類型 (單位: 名, %)

地域	參與類型	행정기관의 시의	경기의의	자치단체의 과결심	주위의 의	지역의 의	지역의 의	경기의의	기타	계
都市(大田市)	62 (36.3)	45 (26.3)	21 (12.3)	18 (10.5)	17 (4.8)	8 (9.8)	171 (100.0)			
農村(公州郡)	89 (48.9)	35 (19.2)	31 (17.0)	12 (6.6)	10 (5.5)	5 (7.8)	182 (100.0)			
計	151 (42.8)	80 (22.7)	52 (14.7)	30 (8.5)	27 (7.6)	13 (3.7)	352 (100.0)			

出處: 忠淸南道研究團, "開發事業의 選定과 優先順位決定", 第 26 回 地方行政研修大會, 1986. 12. pp. 125~129.

74) 우리나라에서 制度的으로 住民參與를 規定하고 있는 分野는 都市計劃에 關連된 것이며 그 밖에 대부분의 경우는 住民의 意見を 수렴·反映할 수 있는 經路를 明示하고 있지 않다. 또한 都市計劃의 경우에도 計劃 樹立過程보다는 그 執行過程에 參與가 集中的으로 이루어지고 있는 實情이다(<表 6> <表 7> 參照).

<表 6> 住民參與의 制約要因 (單位: 名, %)

地域	制約要因	通路의 機會不足	事業의 非公開	理解 不	參與 意欲不足	公務員의 權威主義	計
都市(大田市)	78 (45.6)	20 (11.7)	16 (9.4)	37 (21.6)	20 (11.7)	171 (100.0)	
農村(公州郡)	81 (44.5)	28 (15.4)	11 (6.0)	47 (25.8)	15 (8.3)	182 (100.0)	
計	159 (45.0)	48 (13.6)	27 (7.7)	84 (23.8)	35 (9.9)	353 (100.0)	

出處: 忠淸南道, 上揭論文, p. 135.

<表 7> 都市計劃過程別 民願提起 實態

區分	過程	樹立前	樹立後(執行前)	執行中	執行後	計
件數		2	7	11	4	24
百分比		8.3	29.2	45.8	16.7	100

出處: 文元중, "都市開發關聯民願의 實態分析과 住民參與에 관한 研究", 서울大學校 環境大學院 碩士學位論文, 1985. p. 104.

伸縮的으로 對應하지 못한 地方政府의 立場에서 볼 때 共生産은 公共서비스의 不足狀況을 補完할 수 있는 所得増大事業으로써의 새마을運動을 發展的으로 改編할 수 있는 代案이 될 수 있다.⁷⁵⁾

結論的으로 共生産은 公共서비스의 傳達에 所要되는 費用을 住民들에게 轉稼시키기 위한 方便이며 '60年代에 流行된 自由主義의 政策(liberal program)의 復活이라는 批判도 있고 또한 그에 대한 經驗的 研究가 日淺하여 그 有用性이 未知數인 것만은 事實이다. 그러나 이 概念이 住民의 權利와 責任, 地方政府의 能率性과 對應性이라는 相反되는 두 概念을 辨證法的으로 止揚・統合하려는 새로운 이데오로기임에는 틀림 없다. 특히 地方政府를 그 區域內 住民들의 市民精神을 나타내는 組織體로 定義할 때 共生産은 住民들의 自己奉仕를 要求하며 自己責任을

強調하는 概念인 것이다. 따라서 住民들은 地方政府로부터 무엇을 要求하기 보다는 地方政府와 함께 아니 地方政府를 위해 무엇을 할 수 있는가를 심각하게 고려해야 할 것이다.⁷⁶⁾ 그렇다고 해서 地方政府의 役割이 減小되는 것은 아니다. 왜냐하면 地方政府의 存在價値중 가장 主要한 것이 公共서비스의 傳達責任이기 때문이다.

무릇 變動을 계속하는 社會에서 實踐을 前提로 하는 政策 즉, 計劃案(plan)은 發展的 假說(developmental hypothesis)⁷⁷⁾이므로 그 計劃對象 내지 參與者들의 同意의 計算式(calculus of consent)⁷⁸⁾에 近似한 것이 되어야 한다. 따라서 共生産이 成功하기 위해서는 住民과 行政人사이의 相互作用이 歪曲되지 않는 理想的인 對話狀況(ideal speech situation)⁷⁹⁾이 이루어져야 할 것이다.

75) 새마을運動을 事業部門別로 볼 때, ① 生産基盤部門, ② 所得増大部門, ③ 福祉環境部門, ④ 精神啓發部門 및 ⑤ 都市・工場새마을運動部門 등으로 區分할 수 있다. 그런데 지금까지는 주로 ①과 ②에서 重點的으로 그 活動이 이루어져 왔다. 자세한 內容은 다음 論文을 參照할 것.
申允鈞, “民主導 새마을運動의 發展的 方案研究”, 새마을運動中央本部 地域開發調查研究團, 「새마을運動理論體系定立」(研究論叢 I), 1984, pp.491~527.

76) K. Cheyfitz, “Self-Service: The City That Governs Least Governs Best,” *The New Republic*, Nov. 15, 1980, p. 15.

77) E.S. Dunn, Jr., *Economic and Social Development; Process of Social Learning* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1971).

78) J.M. Buchanan & G. Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1962).

79) J. Habermas, *Communication and the Evolution of Society*, trans. by T. McCarthy (Boston: Beacon Press, 1979).