

# 공공문제해결을 위한 ‘정책 공동생산’(co-production)의 개념적 이해 및 사례의 유형화 연구\*

권향원\*\*·윤영근\*\*\*

본 연구는 난제화 된 공공문제 해결능력 강화의 보완적 방법론으로 최근 많은 관심을 받고 있는 ‘정책 공동생산’(co-production) 개념의 이해를 도모하고, 현장의 실제 사례들을 바탕으로 한 체계화 된 유형화 모델을 제안하는 데에 목적을 두고 있다. ‘정책 공동생산’이란, “정책 및 사업의 기획, 설계, 전달, 평가 등 각 단계에서 문제해결의 전문성과 대응성을 높이기 위하여 정부와 비정부·사회부문 참여자들이 참여적으로 함께 협력하여 상호간여, 협력, 실험, 혁신 등을 수행하는 것”을 의미한다. 정책 공동생산은 참여자 간의 구조적인 연결관계에 보다 주목하는 ‘참여적 거버넌스’에 비하여, 구체적인 협력의 방법론을 고민한다는 점에서 좀 더 실천적이고, 과정적이며, 전략적인 개념이라고 할 수 있다. 연구진은 ‘정책 공동생산’의 개념적 측면에 대한 명료한 개념화 등 이론적 작업이 학계에서 다소 미흡하였다고 판단하며, 더하여 기존의 국·내외 사례들을 어떠한 분석적 틀로 바라보아야 할지에 대한 체계적인 유형화 작업 등도 미흡하였다고 보았다. 이러한 문제의식에서 본 연구는 이러한 학술적 공백을 메우고자 시도하였다.

주제어: 정책 공동생산, 정책 공동창출, 난제, 사회혁신

## I. 문제의 제기

2000년대 들어서 세계화, 정보화, 기술 패러다임 변화 등 급격한 환경변화가 가속화 되어 나타남에 따라, 예측하기 어렵고, 변화가 빠르며, 원인·결과의 연쇄 고리가 복잡한 소위 ‘난제’로서의 공공문제가 뜨거운 화두로 등장하게 되었다(Alford & Head, 2017; Roberts, 2000; 송

\* 이 연구는 2018년도 한국행정연구원 기본과제 「사회혁신(Social Innovation) 기반 마련을 위한 중앙 및 지방정부의 역할과 지원모델 연구」의 일부 내용을 수정·발전시킨 것입니다. 그리고 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행되었습니다(NRF-2016S1A3A2924563). 논문심사의 과정에서 유익한 제언을 해주신 익명의 심사자들에게 감사드립니다.

\*\* 제1저자, 아주대학교 행정학과 조교수(99blackmonday@hanmail.net)

\*\*\* 교신저자, 한국행정연구원 부연구위원(zroot1@kipa.re.kr)

희준, 2008; 윤영근, 2013). 이와 관련하여, 미국의 행정학자 폴 라이트(Paul C. Light)는 “2008년의 금융붕괴(financial collapse), 2001년의 9/11테러, 2005년의 허리케인 카트리나(Katrina) 등을 예시하며, 이러한 공공문제들이 미리 예측하기 어려우며, 원인을 뚜렷하게 특정하기 어렵고, 향후의 영향을 전망하기도 어렵다는 점에서 기존의 문제들과 차이점을 갖는다고 지적하였다. 그리고 이들 공공문제들이 지닌 특질로 인하여 정부가 기존의 ‘표준화 된 대응 방법’으로 이들에 관성적으로 접근하는 것은 명확한 한계를 가질 것이라고 전망하였다(Light, 2014: 11-22). 일반적으로 정부는 미래예측 및 기획을 바탕으로 법·제도·메뉴얼과 같은 표준화 된 수단을 마련하여 문제에 대응하는 모습을 보인다. 그러나 주지한 ‘난제로서의 공공문제’는 이러한 예측과 기획을 어렵게 할 뿐 아니라, 기존의 표준화 된 수단을 무력화함으로써 정부의 합리적인 대응을 저해한다는 특징을 갖는다(van Bueren et al., 2003: 193-194). 이에 정부가 당면한 공공난제에 대한 문제해결 역량을 제고하기 위해서는 “정부가 전지전능한 문제해결자”라는 기존의 합리성 신화를 버리고, 보다 겸손한 자세로 민간의 전문가, 사회의 활동가, 정책의 이해관계자 등 참여자들의 관점들을 다각적으로 받아들이고, 이들과 적극적으로 협업하여 도움을 받을 필요가 있다는 점이 강조되기 시작하였다(Bissu & Tullia Galanti, 2018; Denhardt & Denhardt, 2003; Voorberg et al., 2017).

‘정책 공동생산’(co-production)은 이러한 관점을 담고 있는 개념이다. 정책 공동생산이란, “공공문제 해결을 위한 정책과 사업의 기획, 설계, 전달, 평가 등 각 단계에서 정부의 제한된 문제해결 역량의 한계를 극복하기 위하여 민간의 전문가, 사회의 활동가, 정책의 이해관계자 등 참여자들과의 협업을 적극적으로 공동수행 하는 것”을 의미한다(Sorrentino et al., 2018: 279-280). 이러한 정의는 얼핏 ‘협력적 거버넌스’(collaborative governance) 개념과 유사하다는 인상을 주기도 한다. 그러나 ‘협력적 거버넌스’가 참여자의 네트워크나 역할과 같은 ‘구조’의 측면에 초점을 두고 있다면, ‘정책 공동생산’은 참여자들 상호 간에 이루어지는 소통, 간여, 공유, 실험, 협상 등 ‘문제해결 방법(론)’ 등 ‘과정’과 ‘전략’의 측면에 무게 중심을 두고 있다는 점에서 차이를 갖는다(Prahalad & Ramaswamy, 2004: 8; Sorrentino et al., 2018: 280). 이에 ‘정책 공동생산’은 참여자들의 참여와 소통을 용이하게 하기 위한 제도화 된 참여플랫폼으로서의 ‘랩’(lab), 참여자 간 집단 지성을 통한 창의적인 솔루션 도출을 위한 ‘정책실험’과 ‘사회혁신’(social innovation), 참여자 간 소통을 효과적으로 이끌어가기 위한 다양한 ‘커뮤니케이션 방법론’ 등 거버넌스 개념이 적극적으로 다루지 않는 다양한 실천적, 전략적 개념들을 포괄한다(Voorberg et al., 2015 참고). 때문에 ‘정책 공동생산’에 대한 연구는 리더십(leadership)(Bissu & Tullia Galanti, 2008), 실험(experimentation)(Fuenfschilling et al., 2019), 크라우드 소싱(crowd sourcing)(Lehdonvirta & Bright, 2015), ICT 기술적용(Moon, 2018), 학습(learning)(Voorberg et al., 2017), 소셜 마케팅(social marketing)(Domegan et al., 2013) 등 넓

은 외연의 내용들을 담고 있으며, 행정, 경영, 정치, 사회, 경제 등 다양한 사회과학 학문들 간의 융합과 통섭에 영향을 가지게 되었다.

그러나 한국 학계에서의 '정책의 공동생산'에 대한 체계적인 개념제시 및 사례연구는 아직 미흡한 것으로 판단한다. 물론 김학실(2017)의 '공동체 기반 서비스 공동생산'에 관한 단일사례연구, 김현준 외(2019)의 '공공서비스의 공동디자인 개념'에 대한 연구, 윤길순·최우석(2015)의 '사회적 협동조합 거버넌스를 통한 공동생산'에 관한 연구, 이경미·민윤경(2018)의 '공동생산을 통한 공동체 주택사업'에 대한 연구, 이맹주·김세진(2019)의 '시민소싱 기반의 공동생산 개념'에 대한 분석, 최지민 외(2015)의 '공동생산 형식의 고령자 돌봄서비스', 그리고 최혜진·최영준(2017)의 '공동생산 형식의 장기요양입소시설'에 대한 연구 등 앞선 선행연구들이 이루어진 바 있다. 그러나 이들 연구들은 정책 공동생산의 단편적인 사례 각각에 초점을 두고 있다는 점에서, 사례들을 공통적으로 관통하는 맥락, 의의, 유형 등 '다수현상의 이면에 있는 패턴'을 입체적으로 보이지 못하는 한계를 갖는다고 본다. 물론 한세역(2013)의 연구와 같이 이론적 접근을 택하고 있는 예외적 선행연구가 존재함을 간과할 수는 없다. 다만, 이러한 연구가 지속적이고, 누적적으로 이루어져 왔는지에 대해서는 다소 회의적이다.

본 연구는 이러한 빈틈을 채우고자 하는 동기에서 출발하였다. 연구자들은 세계적으로 많은 관심을 받고 있으나 아직 한국학계에서 체계적으로 논의되지 못하고 있는 '정책의 공동생산'(co-production) 개념의 이해를 도모하고, 현장의 실제 사례들로부터 체계화 된 유형화 모델을 제안하는 데에 연구의 목적을 두고 있다. 특히 본 연구는 유형화 모델을 구축하는 데에 있어서 특정한 이론적 시각에서 연역적으로 출발하는 것을 지양하고, 폭넓게 수집된 국내 및 해외의 정책 공동생산 사례들에 숨어있는 유형들과 특성들을 귀납적인 발견의 맥락에서 구조화해 나가는 이론적 접근을 선택하였다. 이러한 목적을 방향성으로 하여, 본 연구는 다음과 같은 구성을 따랐다. 첫째, 이어지는 이론적 논의에서는 공동생산의 대두 배경과 개념 고찰을 통해 공동생산이 무엇을 의미하는지, 어떠한 구성요소와 특징을 갖는지 다루었다. 둘째, 연구방법에서는 본 연구가 선택하고 있는 사례수집과 사례분석의 방법에 대하여 구체적으로 설명하였다. 셋째, 공동생산의 유형화에서는 도출된 유형화 모델에 대하여 논의하고, 각각에 대하여 대표적인 사례를 달아 설명을 부가하였다. 끝으로 결론에서는 본 연구의 이론적, 실무적 함의 등에 대하여 논의하였다.

## II. 정책 공동생산(co-production) 개념의 이해

### 1. 정책 공동생산의 개념

‘정책 공동생산’(co-production)이란, 공공문제 해결을 목적으로 하는 정책과 사업의 기획(planning), 설계(design), 전달(delivery), 평가(assessment) 등 각 단계에서 정부가 제한된 문제해결 역량의 한계를 극복하기 위하여 민간의 전문가, 사회의 활동가, 정책의 이해관계자(혹은 이해당사자) 등 참여자들과 적극적으로 협업을 공동수행하는 것을 의미한다(Sorrentino et al., 2018: 279-280; Voorberg et al., 2015). 요컨대 정책 공동생산은 공공문제 해결에 있어서 ‘정부부문 행위자들’(state actors)과 ‘민간(사회)부문의 행위자들’(lay actors)의 다양한 공동간여(co-engagement) 방법 및 방식을 중심 주제로 바라보는 관점이라고 할 수 있다(Natbatchi et al., 2017).

실무에서 ‘정책 공동생산’은 정책과정의 다양한 국면에서 다양한 방법으로 구현된다. 간명한 설명을 위해, ‘정책 공동생산’의 구성개념들을 다음의 <표 1>에 간략하게 담았다.

<표 1> 정책 공동생산의 구성개념 및 설명

정책단계	구성개념	설명
기획단계	공동기획 (co-planning /co-commissioning)	정부, 이해관계자(혹은 정책대상자), 전문가가 함께 정책 문제를 정의하고, ‘문제해결을 위한 방향성과 방법론’ 및 ‘대안 간의 우선순위 등을 설정’하는 것을 의미. 주로 ‘참여형 위원회’의 형태로 운영.
	공동설계 (co-designing)	기존의 정형화 된 해법이 한계를 갖는 공공문제 해결을 위해 기발하고 창의적인 대안 모색을 가능하게 하는 참여자들의 집단지성, 실험, 시제품화(prototyping) 등을 활용하는 것을 의미. 이 과정에서 해법설계 작업의 ‘공동적 성격’을 강조하는 경우 ‘공동설계’(co-design), 사회부문 행위자들의 혁신적 역량을 강조하는 경우 ‘사회혁신’(social innovation)이라고 부름. 사회혁신은 사회부문 행위자들의 지속가능한 문제해결 역량 배양까지 포괄하는 학습적 관점.
	사회혁신 <sup>1)</sup> (social innovation) 공동혁신 (co-innovation)	
집행단계	공동집행 (co-implementation)	효율성 혹은 생산성의 이유에서 정부가 직접 정책과 사업을 수행하지 않고, 외부의 민간(혹은 사회)부문 행위자의 도움을 받는 것을 의미. 경우에 따라 정부의 정책과 사업을 완전히 외부 행위자에게 위탁(commission) 하는 경우도 있음. 공동자금조달의 경우 부족한 정부재원을 충당하기 위해 민간의 투자자금을 유치하는 방식이 일반적임
	공동전달 (co-delivery)	
	공동자금조달 (co-financing)	
	공동창출 (co-creation) 공동구성 (co-construction)	
평가단계	공동평가 (co-assessment)	정부, 이해관계자(혹은 정책대상자), 전문가가 함께 정책성과를 평가하고, 바람직한 개선안을 모색하기 위한 환류과정을 가지는 것을 의미.

출처: 참고문헌 전체를 검토하여 저자작성

1) 사회혁신(Social Innovation)은 “지역사회 구성원들이 스스로 지속적인 참여와 상호작용을 통해 자기주도적으로 해결책을 모색하도록 하는 공공문제해결 접근방식”을 의미한다(Simonsen & Roertson, 2012). 이는 문제해결의 주체로서 정부보다는 사회부문에 방점을 두는 분권적이고, 자기주도적인 이념을 담고 있다고 할 수 있다. 사회혁신 개념의 대두는 각 지역사회에 당면한 공공문제는 각기 다르고 다양하므로 과거의 중앙집권적이고 일원적인 문제해결방식의 타당성이 점차 약해지기 쉬우며, 이에 정부가 실효적으로 다루지 못하는 공공문제의 맹점(blind spot)이 커져감에 따라 현장과 가까운 지역에서 새로운 아이디어와 방법을 모색하는 것이 보다 효과적이라는 자각에서 유래한다. 현재 사회혁신 개념은 EU를 비롯한 선진국들로부터 주요한 정책의제이자 조류로서 받아들여지고 있으며, 이들 국가들은 해당 개념의 이니셔티브를 가지기 위하여 부단한 노력을 경주하고 있다 (Moulaert, 2013; 김충선 외, 2016; 미우라,

'정책의 공동생산'(co-production)은 위와 같은 활동들을 모두 담는 포괄개념(umbrella concept)으로 이해하는 것이 타당하다고 본다. 유사한 맥락에서 Sorrentino et al. (2018: 280)은 "공동생산은 광범위하고 다양한 실무와 활동을 담고 있는 포괄개념이다"라고 기술한 바 있다.

사실 행정학·정책학 분야에서 공공정책과 공공사업의 창출 및 전달을 '정부의 단독적 활동을 넘어선 협력적 활동으로 보는 관점'은 낫설지 않다. 예컨대 1980년대 이래로 정부개혁의 맥락에서 공공서비스 개선을 위한 '정부와 민간 간의 파트너십'(PPP, Public Private Partnership)이 주요한 주제로 다루어져 왔고(Teisman & Klijn, 2002), 1990년대 이후로는 정부-민간의 1:1 파트너십을 넘어서 복수의 이해관계자가 복잡하게 간여된 '네트워크 거버넌스'(networked governance) 및 '협력적 거버넌스'(collaborative governance)가 핵심 의제로 다루어진 바가 있다(Goldsmith & Eggers, 2004; Rhodes, 2007).

그러나 정부부문과 비정부부문의 행위자들이 "함께 협력한다"는 아이디어가 낫설지 않다는 사실은 '정책의 공동생산'이 '정부-민간 파트너십'이나 '거버넌스'와 같은 유사개념들과 어떻게 구분되는지를 모호하게 하는 혼란요인이 되기도 한다. 이에 대하여 다음과 같은 구분요소를 제안할 수 있다:

(1) 첫째, '정부-민간 파트너십'과 '거버넌스' 개념이 네트워크의 구축(arrangement)이나 관계 구조 등 '구조'(structure)에 대한 고민을 주로 다루고 있는 것과 달리 '정책 공동생산'은 참여자들 간에 이루어지는 소통, 간여, 공유, 실험, 협상 등 '문제해결을 위한 상호작용' 즉 '과정'(process) 측면을 좀 더 강조한다(Prahalad & Ramaswamy, 2004: 8; Sorrentino et al., 2018: 280). 가령, '정부-민간 파트너십'과 '거버넌스'는 공공문제 해결을 위해 "누구와 협력할 것인가?", "참여자의 공적헌신(commitment)을 어떻게 유도할 것인가?"(i.e. 제도적 유인에 대한 고민), "참여자의 간여와 협력을 어떠한 수준에서 어떻게 운영할 것인가?" 등 '거시수준의 네트워크 관리'의 이론과 실무를 주요주제로 삼고 있다(Agranoff, 2006). 반면 '정책 공동생산'은 조금 더 작은 스케일에서 이루어지는 참여자들 간의 소통방법론 등 내부동역학(dynamics)에 주목한다는 점에서 차이를 갖는다. 예를 들어, '정책 공동생산'은 "참여자 집단지성의 발현을 위해 가장 적절한 소통방법론은 무엇인가?", "참여자가 새로운 대안을 모색하기 위하여 필요로 하는 도구(tool)는 무엇인가?", "참여자의 협력과 소통을 활성화 하기 위한 공간으로서 어떠한 참여 플랫폼을 제도화 할 수 있는가?" 등과 같은 상대적으로 '미시수준의 관계·소통 관리'의 이론과 실무를 주요주제로 삼고 있다고 할 수 있다. 이러한 때문에 '정책 공동생산'은 "문제해결을 위한 토론방식"(ex. 해커톤(hackathon))(성지은·송위진, 2017), "문제해결을 위한 참여공간"(ex. 리빙랩(living lab))(윤일영, 2017; 임호, 2016; 최인수·김건위, 2015), "문제해결을 위한 형식주의 파기 및 목적지향적 활동"(정서화,

2013; 성지은·송위진, 2017; 정병순·김지유, 2016 참고).

2017) 등 실무적 커뮤니케이션 기법과 방법을 좀 더 지향하고 있다.

(2) 둘째, ‘정책 공동생산’은 ‘커뮤니케이션’의 기법과 방법을 강조함에 따라, ICT(Internet Communication Technology) 등 소통자 상호 간 거래비용을 절감하는 신기술의 도입과 활용에 대한 수용도가 높은 특성을 갖는다(Sorrentino et al., 2018: 282). 최근 ICT의 발전에 따라, Web 2.0기반의 다-대-다(many-to-many) 상호작용을 용이하게 하는 다양한 커뮤니케이션 플랫폼이 등장하게 되었다. 그리고 이러한 신기술은 “참여자의 협력과 소통을 활성화 하기 위한 강력한 도구와 공간을 창출”하고 있다. 이러한 맥락에서, Moon(2018)은 인터넷 커뮤니케이션 기반의 새로운 공동생산 유형으로 ‘클라우드 소싱’(crowd sourcing)<sup>2)</sup>의 가능성을 탐색하였다. 이에 더하여, 권향원·우창빈(2019)은 인터넷 기반의 커뮤니케이션 기술의 향상으로 인하여 공동생산을 위한 대표적 참여플랫폼인 ‘랩’(lab)이 서로의 솔루션과 노하우를 공유하는 네트워크로 구축되어가는 양식과 방식을 진단하고 있으며, 이러한 양상에서 현장에서 나타나고 있는 ‘랩 네트워크’의 개념과 사례를 소개하고 있다.

(3) 셋째, ‘정책 공동생산’은 당면한 문제해결을 위해서 기존의 매뉴얼화 된 솔루션이나 형식을 지양하고, 자유로운 실험과 발상의 전환이 가미된 디자인 창작 활동을 지향함으로써 정부의 빠른 환경 대응성을 저해하는 형식, 매뉴얼, 관습 등의 한계를 넘도록 돕는 혁신성을 특징으로 한다(NESTA, 2007). 예를 들어, 2011년 태국(Thailand)의 홍수 피해로 인한 이재민들이 정부의 도움을 받지 못하자 네티즌들은 소셜네트워크서비스(SNS)를 통해 누전을 감지하기 위한 ‘홍수오리’(floosduck) 아이디어를 창안하고 모금과 제작, 배포했던 사례나<sup>3)</sup> 덴마크에서 장애인 학생을 위한 특정 특수학교를 혁신실험을 위한 ‘테스트 베드’(test bed)로 지정하고, 재학중인 장애학생들로 하여금 ‘정책 수요자의 관점’에서 학교의 시설개선 관련 정책아이디어를 서로 소통하여 도출하고 이를 전국적으로 확산하게 한「HandiVision Project」는 모두 공공문제 해결을 위해 기존의 정형화 된 형식, 매뉴얼, 관습의 한계를 넘고자 했던 사례라고 할 수 있다.

(4) 넷째, 정치학적 개념의 ‘시민참여’는 ‘참여’를 민주적 의사결정의 과정적 정당성을 확보하기 위한 규범적-제의적 측면에서 이해하고 있으나, ‘정책 공동생산’에서의 ‘참여’는 공공문제의 실효적 해결을 위한 아이디어와 솔루션 탐색을 위한 기능적-기술적 측면을 강조하고 있다는 점에서 양자는 서로 구분된다(Adams & Hess, 2010; 이수경, 2014; c.f. Fung & Wright, 2001). 정치학적 개념의 시민참여와는 달리, ‘정책 공동생산’의 관점은 참여를 다음과 같이 인식하고 있다. ① 첫째, 정책 공동생산의 관점은 시민을 문제해결의 당사자로서 토폴러(Toffler,

2) 공공정책 과정에서 클라우드 소싱(crowd sourcing)이란, 정책과정의 전 과정에 비정부부문의 참여자가 아이디어 공모나 공적 간여의 방식으로 참여할 수 있도록 의사결정의 일부를 개방하고, 참여자의 기여를 통해 성과가 나타날 경우 참여자에게 일정한 급부(reward)를 부여하는 것을 의미한다(Lehdonvirta & Bright, 2015).

3) <http://www.makehope.org/page/274/?search=%EC%9C%A0%EB%A5%98%EC%84%B8&passover&page&class2=all>

1980)가 이야기한 '프로슈머'(prosumer)와 유사한 개념으로 바라보고 있다. ② 둘째, 공동생산은 사회부문의 행위자가 사회문제의 자발적인 해결 창안자로 재조직화 한다는 점에서 참여를 일부분 소셜비즈니스(social business)의 속성으로 바라본다. ③ 셋째, 사회의 활동가가 참여를 통해 '창조적인 계급'(creative class)으로 역할을 수행하여 혁신의 촉매자로서 역할을 한다는 점에서 리처드 플로리다(Richard Florida)의 '창조계급론'의 을 반영한다(Florida, 2002; 2005). ④ 넷째, 다양한 참여자들의 '집단지성'이 창의성과 창발성으로 나아갈 수 있다고 전망한다는 점에서 다양성에서 유발된 집단지성의 논의를 직접적으로 품고 있다(Scharmer & Senge, 2016). ⑤ 다섯째, 참여자들이 공동의 문제해결 과정을 통해 상호학습을 수행하고, 이러한 학습결과는 되먹임을 통해 지속가능한 문제해결을 위한 동력이 된다는 점에서 '학습'(learning)의 개념과 긴밀하게 연계된다(Senge et al., 2008). ⑥ 여섯째, 실험기반의 문제해결 과정을 통해 실패를 통해 빠른 교정과 현실화를 전제한다는 점에서 기술개발을 위해 수요자와 개발자가 함께 형식 없이 참여하고 자유롭게 소통하여 시제품(prototype)을 구축하여 베타테스팅(beta-testing)함으로써 본격적인 양산에 앞서 제품을 질적으로 제고하는 해커톤(Hackathon) 등의 참여방식을 강조한다(Trainer et al., 2016).

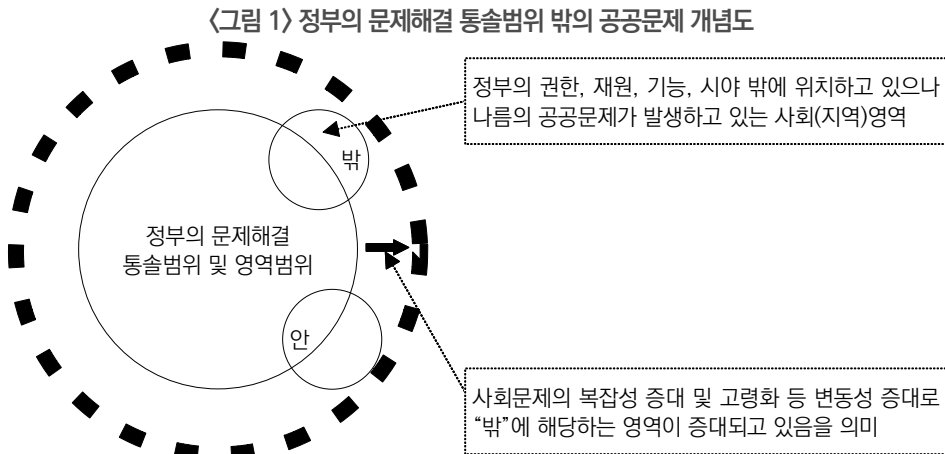
## 2. 정책 공동생산의 대두맥락

'정책 공동생산'은 지역사회가 당면한 공공문제들(public problems) 중에서 정부의 중앙집권적이고 일원적인 문제해결 방식(mode)이 실효적으로 잘 다루지 못하는 맹점(blind spots)에 놓여 있는 영역이 확대됨에 따라, 보완적 공공문제 접근방법으로 대두되게 되었다(Moulaert et al., 2013; Mulgan et al, 2007; NESTA, 2007, etc).<sup>4)</sup>

전통적으로 '공공문제'의 해결 주체는 '정부'라는 것이 일반적인 시각이었다. '정부'는 주어진 공공문제에 대하여 법률로 정해진 '정책수단들'<sup>5)</sup>을 주된 솔루션으로 접근하며, 이때 정책수단들은 규제(regulations)나 유인(incentives) 등 정형적, 기성적, 일원적 속성의 것들이 주를 이루게 된다. 이러한 정책수단들은 공공문제가 발생하는 정책환경이 안정적이고 예측 가능한 경우에는 실효적으로 작용할 수 있을 것이다.

4) 본 연구에서 정의하는 사회혁신은 다양한 연구결과물들을 취합하여 정리한 결과로 도출한 일반론적인 것이다. 사회혁신은 참여자의 능력(capacity)과 지속가능성을 강조하는 Mulgan(2006)과 Mulgan et al. (2007)의 접근법, 난제(wicked problems)로 불리는 공공문제에 대한 대응 능력의 측면에서 보는 NESTA(2007)의 정의, 사회혁신이 나타나는 토대로서 '제도화'를 중심으로 보는 Pel & Bauler(2014)의 견해 등 다양한 시각이 상존하고 있다.

5) 정책수단의 이론적 논의는 전영한·이경희(2010) 연구를 참고.



출처: 권향원·윤영근·박중훈 (2018: 15)

그러나 오늘날의 공공문제들은 여러 변수들과 문제들이 서로 복합적으로 상호연관되며, 끊임없이 변화하여 예측이 어렵고, 서로 엮달린 이해와 가치를 가진 다양한 이해관계자들이 엮인 복잡성(complexity)을 특징으로 한다(Roberts, 2000; van Bueren et al., 2013). 일찍이 Rittel & Webber(1973)와 Churchman(1979)은 이러한 문제를 ‘난제’(wicked problems)라는 수사로 포착한 바가 있다. 이러한 난제 앞에서는 기존의 정형적, 기성적, 일원적 속성의 정책수단들만으로는 실효적으로 대응할 수 없는 ‘맹점’(blind spots)의 범위가 점점 확대되어간다고 진단할 수 있다(미우라, 2013). 오늘날 선진국의 경우에는 정부효율화 및 재정감축, 후진국의 경우에는 미흡한 정부능력과 보유자원 등으로 인하여 이러한 ‘맹점’의 범위는 더욱 커져가고 있는 것이 현실이며, 이에 ‘정부 간여의 공동화’가 주요한 이슈로 대두되고 있다(Sellers & Lidström, 2007).

이러한 맥락에서, 공공문제의 실효적 해결을 모색하는 혁신 연구자들과 실무가들은 “정부의 정형적, 기성적 일원적 속성의 정책수단들‘만’으로 실효적으로 대응할 수 없거나 정부의 능력과 재원이 닿지 않는 ‘맹점’에 놓여 있는 공공문제를 어떻게 풀어갈 것인지”에 대한 고민을 시작하게 되었다(Craymer, 2007). 그리고 당면한 공공문제의 현장에 가까운 행위자들의 참여와 협조를 통해 새로운 아이디어와 솔루션을 스스로 자구하여 모색하는 “협력적 공공문제 접근패러다임”의 맹아를 감지하여 이를 ‘정책 공동생산’으로 개념화하였다.

〈표 2〉 '사악한 난제'와 '길들여진 문제'의 비교

	길들여진(tame) 문제	사악한(wicked) 난제
문제의 속성	기존의 단일방식으로 접근이 용이한 문제 (one-size-fits-all approach)	기존의 해결방식이 잘 다루지 못하는 문제 (resistant problems)
	정의된 문제 / 알려진 문제 (defined-known issues)	부정의된 문제 / 미지의 문제 (ill-defined-unknown issues)
	고정된 문제 (problems in fix)	유동적 문제 (problems in flux)
목표	목표의 명확성 (goal clarity)	목표의 불명확성 (goal non-clarity)
수단	표준화된 솔루션 (standardized solution)	비표준화된 솔루션 (non-standardized solutions)
	해결책에 대한 합의도출 용이 (agreed solutions)	해결책에 대한 합의도출 어려움 (non-agreed solutions)
	합리적인 엔지니어링 필요 (rational engineering)	다원적인 문제접근 필요 (pluralist approaches)

출처: Alford & Head (2017:398-399) 및 Rittel & Webber (1973:160)을 참조하여 저자작성

한편, 유의할 것은 '정책 공동생산'이 기존의 '정부의 정책과정'을 완전히 대체할 것이라고 전망하기는 어렵다는 점이다. '정책 공동생산'은 정부가 내부(in-house)에서 다루기 어려운 일부 난제 영역에 대한 '보완적인 속성'을 갖는다고 보아야 할 것이며, 정부의 모든 권한과 기능을 대체하는 '대안적인 속성'으로 과도화 하는 것을 무리일 것이다. 예컨대, 아래 〈표 3〉가 함의하듯 정부가 수행하는 다양한 정책 사업들 중에서 위탁의 필요성과 협업의 필요성이 높은 일부 부문에서 공동생산의 적합성이 가장 높을 것이라고 전망 할 수 있다.

〈표 3〉 공동생산의 수요발생 영역

		위탁(commissioning) 필요성	
		낮음	높음
전달(provision)에서의 협업 필요성	낮음	전통적인 서비스 (traditional services)	공동위탁 서비스 (co-commissioned services)
	높음	공동제공 서비스 (co-provided services)	완전 공동생산 서비스 (fully co-produced services)

### Ⅲ. 연구방법

#### 1. 연구전략

본 연구자들은 수집된 '정책 공동생산' 사례들로부터 "정책 공동생산의 과정에서 어떠한

주도주체가 중심이 되고 있으며, 어떠한 역할을 수행하고 있는지”를 탐색적으로 분석하여, 이들 간의 공통적 유형과 패턴을 체계적으로 유형화하는 분석전략으로 선택하였다(권향원, 2016; 권향원, 2017; 권향원, 2019). 특히 기존의 연구들이 상대적으로 미흡하게 다루어왔던 <표 3>의 “완전 공동생산 서비스”(fully co-produced services)를 분석의 영역으로 삼았다. 이렇게 질적·귀납적 접근을 선택한 이유는 다음과 같다.

첫째, 선행 연구들을 포괄적으로 검토한 결과 기존 연구들이 ‘정책 공동생산’ 사례들의 특성을 포괄적으로 이해하기 위한 유형화 모델을 제시하지 못하였다는 자각이다. 많은 연구들이 공공문제 해결의 새로운 방향 또는 지향으로서 ‘정책 공동생산’의 규범적인 당위성을 강조하거나, 단일사례에 대한 기술(description)에 주력하고 있는 경향을 보였다. 그 과정에서 ‘정책 공동생산’의 다수사례들에 대한 총체적인 이해에 대한 논의는 다소 소홀하였다. 따라서 연구자들은 ‘정책 공동생산’에 대한 이론화 단계는 ‘발생기’(nascent phase) 수준에 머물러 있다고 판단하였다. 이와 관련하여 Edmondson & McManus(2007)는 이론화가 발생기 단계에 있는 연구영역의 경우 질적·귀납적 방법론이 ‘방법론적 적합성’(methodological fit)이 높다고 보았는데, 본 연구자들도 이러한 입장을 따랐다.

둘째, 이 연구에 사용된 자료들은 2018년 3월부터 6월까지 국내·외 연구자들 및 실무가들과의 인터뷰와 워크숍을 통해 수집된 것에 더해 정책보고서, 백서, 사례집, 세미나 배포집, 언론보도자료 등을 추가하여 구축된 ‘비정형 텍스트 자료’(textual data)이다. 이러한 경우 적합한 분석방법은 발견의 맥락에서 자료에 내재된 정규성(regularity)이나 패턴들을 귀납적으로 찾아가는 것이라고 할 수 있다. 이러한 이유로 본 연구자들은 질적·귀납적 분석을 타당한 연구 전략으로 정하였다.

## 2. 자료의 수집

이 연구는 다음과 같은 자료원(原)을 통해 질적자료를 수집하였다. 먼저, 국내외 연구자 및 실무가들과의 인터뷰나 워크숍이다. 국내의 경우 행정안전부 사회혁신추진단, 지역 사회혁신추진 워크숍, 서울연구원, 국내 사회혁신 활동가 등으로부터 인터뷰와 자문을 구하였다. 국외의 경우 일본의 총무성, 지방자치총합연구소, 이바라키 대학교, 세타가야 자치구(청) 등에 대한 방문 및 홍콩대학교, 핀란드 옘살라대학교, EU의 TEPsIE, 미국의 남캘리포니아 대학으로부터 자문과 자료를 얻었다. 해당 자료들은 질적자료의 형태로 녹취 및 전사하였으며 PDF 파일형식으로 변환하여 아카이브(archive)로 구축하였다.

〈표 4〉 주요 자료원(原) 목록

연번	성명	소속	직위(급)
1	○○○	서울시NPO센터	센터장
2	○○○	튜터링	공동대표
3	○○○	에이블세라미스트회	대표
4	○○○	성미산 좋은날 협동조합	이사
5	○○○	한국전자통신연구원	선임기술원
6	○○○	서울연구원	선임연구위원
7	○○○	광주광역시 청년정책팀	팀장
8	○○○	시민정책마켓	디렉터
9	○○○	서울시50+재단	PM
10	○○○	울산연구원	전문연구원
11	○○○	대구대학교	교수
12	○○○	공공공간(000gan)	대표
13	○○○	LAB2050	연구실장
14	○○○	코리아스타트업포럼	정책팀장
15	○○○	한양대학교 사회봉사단	센터장
16	○○○	군산대학교 지역개발연구소	연구위원
17	○○○	아름다운배움	대표이사
18	○○○	행정안전부	팀장
19	○○○	동아대학교	교수
20	○○○	사단법인 시민	운영위원장
21	○○○	유한책임회사 더함	팀장
22	○○○	서울연구원	부연구위원
23	○○○	충남대학교	교수
24	○○○	STEPI	연구위원
25	菊池健太郎	일본 총무성 자치행정국	대신관방참사관
26	菊池晃利	일본 총무성 자치행정국 지역자립지원과	계장
27	柳澤柳史	일본 총무성 자치행정국 지역자립지원과	과장보좌
28	上林陽治	지방자치총합연구소(地方自治總合研究所)	연구원
29	堀内匠	지방자치총합연구소(地方自治總合研究所)	연구원
30	飛田博史	지방자치총합연구소(地方自治總合研究所)	연구원
31	其田茂樹	지방자치총합연구소(地方自治總合研究所)	연구원
32	新垣二郎	지방자치총합연구소(地方自治總合研究所)	연구원
33	兪和	이바라키대학교(茨木大学校)법률경제학과	교수
34	谷龜録郎	세타가야구(世田谷区) 마을만들기과	과장
35	中村虎彰	이타바시구(板橋区)	의원

출처: 권향원·윤영근·박중훈 (2018: 55-57)

둘째, 국내외 ‘정책 공동생산’ 주제의 발간자료들과 논문자료들을 포괄적으로 수집하였으며, 이들 자료로부터 구체적인 사례들을 추출하여 어떠한 솔루션(solution)이 모색되었는지를 수집하였다. 자료수집에 있어서 고려된 국내외의 기구들로는 LEED FORUM in OECD,<sup>6)</sup> SIX (Social Innovation Exchange),<sup>7)</sup> Young Foundation,<sup>8)</sup> Policy Lab,<sup>9)</sup> Mind Lab,<sup>10)</sup> CODI (Community Organization Development Institute),<sup>11)</sup> ANIS Working Group, 희망제작소<sup>12)</sup> 등이 있다. 더하여, 국내의 연구자들이 발간한 논문과 보고서를 참조하였다. 자료수집에 있어서 고려된 연구자들은<sup>13)</sup> 강민정(2017), 김종선 외(2015; 2016), 김현곤·김주원(2012), 미우라(2013), 변미리(2012), 서용석(2011), 송위진(2016), 엄영호 외(2018), 윤일영(2017), 임호(2016), 장훈교·심은정(2017), 정동일·성경룡(2010), 정병순·김지유(2016), 정한울(2017), 최인수·김진위(2015), 한상일·이현옥(2016) 등이다.

### 3. 자료의 분석

자료분석은 수집된 ‘1차 인터뷰 자료’ 및 ‘2차 문헌자료’를 바탕으로 다음과 같은 과정으로 수행되었다. ① 첫째, 자료들로부터 ‘정책 공동생산’의 사례들을 포괄적으로 추출하는 과정을 거쳤고, 수집된 사례들을 ‘사례 프로파일’(case profile)의 형태로 코딩하였다. ② 둘째, 수집된 사례 프로파일로부터 발견의 맥락에서 주요 주도주체들을 식별하였다. ③ 셋째, 수집된 사례 프로파일로부터 발견의 맥락에서 정책수단을 식별하였다. ④ 넷째, 주지한 둘째, 셋째 과정을 통해 도출된 주체와 수단의 목록을 바탕으로 유사한 요소들을 묶어가는 방식으로 유형화를 수행하였다. ⑤ 다섯째, 주지한 넷째 작업을 통해 식별된 주체와 수단을 행(row)과 열(column)로 테이블에 담아 유형화 틀을 구축하였다. ⑥ 여섯째, 구축된 유형화 틀에 주지한 첫째 과정에서 수집된 사례들 중에서 가장 자주 언급되거나 인용된 사례들을 대표사례로 선정하여 배치하는 작업을 수행하였다.

자료분석은 일방향적인 과정으로 이루어지기 보다는 후행단계에서 이루어진 학습을 토대

6) <http://www.oecd.org/leed-forum/> (검색일: 2020년 2월 25일)

7) <https://www.socialinnovationexchange.org/> (검색일: 2020년 2월 25일)

8) <https://youngfoundation.org/> (검색일: 2020년 2월 25일)

9) <https://openpolicy.blog.gov.uk/category/policy-lab/> (검색일: 2020년 2월 25일)

10) <http://themindlab.com/> (검색일: 2020년 2월 25일)

11) <https://www.facebook.com/CODIEngpage/> (검색일: 2020년 2월 25일)

12) <http://www.makehope.org/> (검색일: 2020년 2월 25일)

13) 연구자들의 선정에 있어서 관련분야에서 다수의 연구를 출간한 연구자들의 경우에는 사례중심의 연구들을 선별하여 리뷰하였음.

로 전단계로 이동하거나 전 단계와 후 단계를 상호 왕복하는 반복적(iterative)인 절차를 따라 이루어졌다(Saldaña, 2012). 각 사례의 수집에서부터 솔루션(solution)의 귀납적 유형화까지는 약 2달의 시간이 소요되었고, 발견의 맥락에서 연구자 상호 간 12회의 토론과 워크숍을 거쳐 모델을 구축하였다.

## IV. 사례의 이론적 유형화

본 연구에서는 다양한 자료원(data sources)을 통해 수집된 '정책 공동생산'의 구체적 사례들을 관통하는 정규성과 패턴을 탐색적으로 분석함으로써 사례들에 대한 '이론적 유형화'(theoretical categorization)를 모색하였다. 분석 결과 '정책 공동생산' 사례들을 관통하는 두 가지 기준으로 "주도적인 주체(행위자)가 누구인가?"와 "주요한 공공문제 해결 솔루션(혹은 역할/간여방식)은 무엇인가?"를 설정하였다.

### 1. 유형화 모델 제시

〈표 5〉는 분석된 '정책 공동생산' 사례들을 관통하는 '공동생산의 주도주체'와 '주요수단(역할/솔루션 양식)'이라는 두 가지 기준으로 구성한 이론적 유형화 모델(model)이며, 각 유형의 구성요소에 대한 설명은 아래와 같다.

〈표 5〉 정책 공동생산 사례들의 유형화 모델 (주도주체 × 역할/솔루션 양식)

주요수단 \ 주도주체	정부(공공)	비영리조직	주민협의체	사회적 기업	영리적 기업
	← 공공성(publicness) →			← 영리성(profitability) →	
공유 (sharing) : 사회적 경제·조합					
개선 (improvement) : 생산방식의 변경					
매칭 (matching) : 수요자-공급자 매개					
개량 (alteration) : 기존자원의 용도변경					
생산 (production) : 누락된 재화서비스					

출처: 권향원·윤영근·박중훈 (2018: 140)의 수정 및 재구성

## 1) 기준 1 - 정책 공동생산 과정의 주도주체

이론적 유형화의 첫 번째 기준은 “정책 공동생산 과정의 주도주체”가 누구인지에 대한 판단이다. 수집된 사례의 분석을 통해 확인한 것은 정부(혹은 공공부문), 비영리조직(NPO), 주민협의체, 사회적 기업, 영리적 기업 등이 중요한 주체로서 역할을 수행하고 있다는 점이다.

먼저, 정부(혹은 공공부문)는 ‘정책 공동생산’에서 중요한 역할을 수행하고 있는 것이 빈번하게 확인되었다. 예를 들어, 덴마크의 사회혁신 추진체계인 마인드랩(MindLab)은 한국의 ‘차관급’ 정도에 해당하는 정부부서로 만들어진 것이며, 일본은 낙후지역에서 정책 공동생산을 촉진하는 목적으로 ‘총무성’ 주도로 ‘지역활성화 응원대’를 조직하여 전문가를 양성하고, 매칭을 통해 지역에 파견하여 인센티브를 부여하는 사업을 수행하고 있다.<sup>14)</sup> 한국의 사례에서도 정부는 인센티브 부여, 사업공모와 시상, 수탁사업 발주, 직접 수행 등 다양한 방식으로 정책 공동생산에 실질적으로 관여하고 있다.

둘째, 비영리조직도 중요한 주체이다. 비영리조직은 다양한 분야에서 수익보다 공적인 기여나 활동을 중요시하는 조직인데, 특히 지역을 중심으로 움직이는 활동가들과 다양한 분야의 엘리트들이 중요한 역할을 하는 사례로 볼 수 있다. 이는 다양성을 지닌 집단지성을 창의력의 원동력으로 보는 이론적 관점(Duranton & Puga, 2001)과 지역에 기반을 두고 있는 창조계급(creative class)의 역할을 강조하는 이론적 논의(Florida, 2002; 2005)가 관련성을 가진다고 볼 수 있다.

셋째, 주민협의체를 주요한 행위자로서 들 수 있다. 주민협의체는 지역을 기반으로 한 주민들의 참여, 소통, 협의를 골자로 하는 ‘민주적 포럼’ 전반을 의미하는 개념인데, 이러한 협의체(혹은 포럼)를 당면한 공공문제 해결의 플랫폼으로 삼아 다양한 솔루션들을 모색하였던 사례들이 확인되고 있다. 가령, 일본의 경우 지역의 에너지난을 극복하기 위해 주민협의체를 기반으로 기금을 마련하고, 주민들이 중심이 된 조합을 설립하는 등의 움직임을 통해 ‘풍차’나 ‘해상풍력발전기’ 등을 공동운영하고, 이를 통해 지역의 문제를 해결하는 동시에 부가가치를 창출하였던 사례를 확인할 수 있다.<sup>15)</sup>

넷째, 사회적 기업 역시 주요한 행위자로서 역할을 수행하고 있다. 사회적 기업은 수익창출과 공적기여의 중간영역에서 접점을 모색하며 경영활동을 수행하는 일종의 하이브리드 기업이라고 할 수 있다(Dart, 2004). 사회적 기업은 지역에 고유한 문제를 찾아내고, 이를 해결하는 과정에서 수익 창출 활동을 함께 수행하는 방식으로 정책 공동생산의 주체로 역할하고 있다.

14) 출처: 총무성 내부 발간자료

15) <http://www.makehope.org/%EC%BB%A4%ED%94%BC-%ED%95%9C%EC%9E%94-%EA%B0%92%EC%9C%BC%EB%A1%9C-%ED%92%8D%EC%B0%A8%EB%A5%BC-%EB%A7%8C%EB%93%A0-%EC%82%AC%EB%9E%8C%EB%93%A4/> (검색일: 2020년 2월 15일)

일 예로, 서울 동대문구 창신동의 사회적 기업 공공공간(000gan)은 봉제·가봉 공장지대라는 지역의 환경적 특성으로 인해 매일 22톤의 폐형깃이 발생한다는 점에 착안하여 이를 재활용하여 의류디자인 개발과 제품화를 모색하였다. 이러한 활동은 지역의 쓰레기 최소화(zero-waste)라는 공적인 목적에 기여함과 동시에 수익창출도 함께 모색한 사례로 볼 수 있다.

마지막으로, 영리적 기업도 정책 공동생산에서 역할을 수행하고 있었다. 우리나라 대기업이나 중견기업은 지역과의 상생을 목적으로 다양한 형태의 지역-기업 연계 사업을 수행하고 있으며, 사회적 기업과의 파트너십 또는 전략적 제휴를 통해 사업의 실효성을 높이고자 노력하고 있다.

## 2) 기준 2 - 주요수단(주도주체 역할 / 솔루션의 양식(mode))

두 번째 기준은 “모색된 정책 공동생산 솔루션(혹은 해법)이 당면한 공공문제를 풀기 위하여 어떠한 양식(mode)을 채택하고 있는가?”에 바탕을 두고 있다. 여기에는 공유(sharing), 개선(improvement), 매칭(matching), 개량(alteration), 생산(production)의 다섯 가지 유형의 양식들이 있다.

첫 번째 양식인 ‘공유’(sharing)는 “지역의 한정된 자원의 활용도를 극대화하기 위하여, 이들 자원을 소수가 독점적으로 점유하기 보다는 다수의 행위자들과 공유하는 솔루션 양식”을 의미한다. 이것은 공유경제(sharing economy)의 개념 및 이론적 함의와 맞닿아 있으며, 거주 공간의 공유, 유아의 장난감 공유 등 공간, 재화, 인력 같은 다양한 자원의 공유를 통해 비용절감과 환경보호, 공동체 정서 같은 사회적 효과를 제고 하는 데 목적이 있다.

두 번째 양식인 ‘개선’(improvement)은 “당면한 공공문제를 해결하기 위하여 기존에 활용되었던 해결책들이 가진 맹점과 약점을 새롭게 탐색하고 발굴하여, 기존의 해결책들 보다 높은 적합성을 제고할 수 있는 대안으로 개선하여 해당 문제에 보다 실효적으로 대응하도록 하는 솔루션 양식”을 의미한다. 이는 기술개발 분야의 ‘재디자인’(redesign) 개념이 정책 공동생산에 접목되는 것으로 볼 수 있다. 예를 들자면 일본 도쿄 ‘세타가야’ 자치구의 시각 장애인 보행로 개선 사업에서 인도와 차도 간 단차 높이를 개선하기 위해 시민들의 참여와 의견수렴, 실험 등을 통해 2.5cm가 최적의 높이임을 찾아내어 개선한 사례를 들 수 있다.

세 번째 양식인 ‘매칭’(matching)은 “어떠한 재화나 서비스를 필요로 하나 마땅한 공급자를 파악하지 못하고 있는 수요자와 이를 공급하고자 하나 마땅한 수요자를 파악하지 못하고 있는 공급자 간의 정부비대칭의 문제에 대하여, 양자에 대한 포괄적인 정보를 가지고 있는 매치메이커(match-maker)가 양자를 매개함으로써 자원배분의 효율성이 증대될 수 있음에 착안한 솔루션 양식”을 의미한다. 해당 양식의 이론적 기반은 경제학자 앨빈 로스(Alvin Roth)에 의해 ‘매칭이론’(matching theory)이라는 실용이론으로서 창안된 바 있으며, 이후 그의 노벨상 수상

을 계기로 각국에서는 이에 기반한 다양한 정책실험들이 이루어지고 있다(Roth, 2007).

네 번째 양식은 ‘개량’(alteration)인데, 정책 공동생산의 맥락에서 개량이란, “기존의 재화나 자원이 현재 시점에서 더 이상 과거의 효용을 지속하지 못하는 상황에서 이들에 대한 용도의 변경을 통해 새로운 부가가치를 창출하는 솔루션 양식”을 의미한다. 가령, 미국의 학자인 리처드 플로리다(Richard Florida)는 미국 대도시의 낙후된 공단지역이 과거의 기능을 상실한 상황에서 예술가들이 해당 지역을 예술 갤러리나 작업실로 용도를 변경하여 새로운 부가가치를 창출하는 사례에 착안하고 있는데(Florida, 2002; 2005), 국내에서도 예술가들이 버려진 분교를 작업장으로 활용하거나 폐가를 개선하여 재활용 하는 등의 사례가 탐색되고 있다.

마지막 양식은 ‘생산’(production)인데, 이는 “어떠한 재화나 서비스가 지역에 당면한 공공 문제 해결을 위해 필요한 요소임에도 불구하고, 정부의 경우 재원의 어려움으로 인하여 생산 및 제공하지 못하고 있거나, 기업의 경우 비용·수익 상 수지가 맞지 않아 생산의 유인을 갖지 못하는 ‘맹점’(blind spot)에 놓여 있는 상황에서 사회적 경제 혹은 공공성의 관점에서 어떠한 활동이나 조직이 생산의 역할을 대신하는 솔루션의 양식”을 의미한다. 우리나라의 예를 들면, 강원랜드의 ‘심리적 중독질환’ 치유프로그램인 ‘하이원베이커리’ 사업이 여기에 해당한다.

## 2. 유형에 따른 예시사례

〈표 6〉은 탐색된 정책 공동생산 유형의 예시사례이며, 각 유형이 실제 어떤 방식으로 나타나는지 이해할 수 있다. 다음의 사례 소개는 〈표 4〉의 ‘솔루션의 양식(주요 수단)’을 기준으로 제시한다.

〈표 6〉 유형별 예시사례

주요수단 \ 주도주체	정부(공공)	비영리조직	주민협약체	사회적기업	영리적기업
공유 (sharing) : 사회적 경제·조합	〈사례 #1〉 서울시 공유허브	〈사례 #2〉 (민달팽이 유니온)	〈사례 #3〉 (정읍송죽마을 공동체)	〈사례 #4〉 (건축사무소 SunLab)	〈사례 #5〉 (해피브릿지 협동조합)
개선 (improvement) : 운영방식의 변경	〈사례 #6〉 (덴마크 마인드랩)	〈사례 #7〉 (독일 쇠나우 마을)	〈사례 #8〉 서울 동작구 성대골	〈사례 #9〉 소셜벤처 (주)루미르	〈사례 #10〉 SK 행복나래
매칭 (matching) : 수요자-공급자 매개	〈사례 #11〉 암스테르담 디지털사회혁신	〈사례 #12〉 희망제작소 사회창안	〈사례 #13〉 양상블 2 제네라시옹	〈사례 #14〉 에듀테크 스타트업 SAY	〈사례 #15〉 (주) 농사펀드
개량 (alteration) : 기존자원의 용도변경	〈사례 #16〉 용산공원 조성사업	〈사례 #17〉 노원구 퇴실림조합	〈사례 #18〉 광주 청춘발산마을	〈사례 #19〉 캐나다 퀘벡 ‘라 토후’	〈사례 #20〉 "Interface"
생산 (production) : 누락된 재화서비스	〈사례 #21〉 서울시 올빼미 버스	〈사례 #22〉 안산의로소비자 생활협동조합	〈사례 #23〉 심시일밥	〈사례 #24〉 딜라이트 보청기	〈사례 #25〉 "SC Johnson"

출처: 권향원·윤영근·박중훈 (2018: 145)의 수정 및 재구성

## 1) 공유(sharing)를 중심으로 한 예시사례들<sup>16)</sup>

‘서울시 공유허브’〈사례 #1〉는 서울시(정부)가 서울시 내의 희소자원의 공급자와 수요자를 매개하는 연계자(matchmaker)로서 역할을 수행하고자 ‘서울시 공유허브’라는 홈페이지와 데이터베이스를 구축하여 서울시 내의 공유(share)에 대한 모든 정보를 한 곳에서 볼 수 있는 국내 최초 공유 전문 포털사이트다. ‘민달팽이 유니온’〈사례 #2〉은 청년을 대상으로 주택을 소유하지 않으면서도 쾌적하고 안정적인 주거지를 마련해주는 공간공유기반의 비영리주거공급협동조합이다. ‘정읍 송죽마을 공동체’〈사례 #3〉는 33가구 70명의 주민들이 ‘솔티마을공동체’를 구성하여 모시의 생산부터 가공 및 판매의 권리를 공유함으로써 지역에서 순환되는 경제체계를 마련한 사례로 볼 수 있다.

‘건축사무소 선랩(Sunlab)’〈사례 #4〉은 낙후된 고시원 건물의 리모델링을 통해 신개념 공유 주거 공간을 제시한 사회적 기업 사례이다. ‘해피브릿지 협동조합’〈사례 #5〉은 프렌차이즈의 문제를 해결하고, 사람중심 경영을 목표로 2013년에 기존 주식회사 체제에서 직원 공유의 협동조합 체제로 전환한 사례이다.

## 2) 개선(improvement)을 중심으로 한 예시사례들<sup>17)</sup>

‘덴마크 마인드랩’〈사례 #6〉은 기존의 정책들을 점검하고 개선하기 위하여 덴마크의 3개 부처(비즈니스 및 성장, 교육, 고용)와 지자체(Odense Municipality)가 주요 관계자로 공공부문의 발전을 위한 혁신 프로젝트를 수행하였다. 마인드랩은 리빙랩(living lab)의 형태를 빌려

16) 서울시 공유허브. <http://sharehub.kr/> (검색일: 2020년 2월 15일)

민달팽이 유니온. <https://sehub.blog.me/220069469655> (검색일: 2020년 2월 15일)

정읍송죽마을(연합뉴스 기사). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20151112083800055> (검색일: 2020년 2월 15일)

사회적기업 건축사무소 선랩. <https://sehub.blog.me/220834121832?Redirect=Log&from=postView> (검색일: 2020년 2월 15일)

해피브릿지 협동조합. <http://www.happybridgecoop.com/main/main.php> (검색일: 2020년 2월 15일)

17) 마인드랩(Mindlab): <http://themindlab.com/> (검색일: 2020년 2월 15일)

쇠나우마을. [http://biz.khan.co.kr/khan\\_art\\_view.html?code=920100&artid=201506012225465#csidxc69efad709d59adb980fac5c8f8beaa5](http://biz.khan.co.kr/khan_art_view.html?code=920100&artid=201506012225465#csidxc69efad709d59adb980fac5c8f8beaa5) (검색일: 2020년 2월 15일)

성대골 사례. <https://www.ewestoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=1342039> (검색일: 2020년 2월 15일)

루미르. <http://story.sehub.net/2016/04/27/%EA%B3%B5%EB%8C%80%EC%83%9D%EC%9D%98-%ED%98%B8%EA%B8%B0%EC%8B%AC-%EC%84%B8%EC%83%81%EC%9D%84-%EB%B0%9D%ED%9E%88%EB%8B%A4-%EC%B4%9B%EB%B6%88-%EB%9E%A8%ED%94%84%EB%A1%9C-%EC%A3%BC-2/> (검색일: 2020년 2월 15일)

루미르. <http://story.sehub.net/2016/04/27/%EA%B3%B5%EB%8C%80%EC%83%9D%EC%9D%98-%ED%98%B8%EA%B8%B0%EC%8B%AC-%EC%84%B8%EC%83%81%EC%9D%84-%EB%B0%9D%ED%9E%88%EB%8B%A4-%EC%B4%9B%EB%B6%88-%EB%9E%A8%ED%94%84%EB%A1%9C-%EC%A3%BC-2/> (검색일: 2020년 2월 15일)

SK행복나래. <https://www.happynarae.com/> (검색일: 2020년 2월 15일)

SK행복나래. <https://www.happynarae.com/> (검색일: 2020년 2월 15일)

시민과 기업의 수요(needs)에 근거한 정책 개발, 그리고 공공부문과 민간부문에 쉽게 확산될 수 있는 사용자 중심 툴 개발 및 운영에 목적이 있었다. ‘독일 쇠나우 마을’〈사례 #7〉은 9명의 주민이 ‘원자력 없는 미래를 위한 부모들’ 모임을 결성하여 탈원전을 캠페인을 추진하는 한편, 전력 발전과 배급의 자립을 목표로 마을 반경 5km 안에 열병합, 수력, 풍력 발전소의 복합 설치를 통해 일종의 ‘에너지 믹스’(energy mix)를 추구한 사례이다. ‘서울 동작구 성대골’〈사례 #8〉은 일본 후쿠시마 원전 사고 이후 지역주민들이 ‘풀씨모임’이란 주민모임을 구성하여 기후 변화나 에너지 문제에 대한 교육·토론을 수행한 사례이다.

‘소셜벤처 ㈜루미르’〈사례 #9〉는 전 세계 13억 인구가 전기 없이 생활하고, 개도국의 빈곤층은 월 수입의 30% 가량을 램프용 등유 구입에 지출하며, 등유램프에서 발생하는 블랙카본이 호흡기 질환을 유발하여 매년 200만 명이 사망한다는 점에 문제의식을 갖고 기술개발에 몰입하여 양초를 이용한 LED 램프의 제작과 상용화에 성공하였다. ‘SK 행복나래’〈사례 #10〉는 2011년에 SK그룹 내부의 구매 대행회사를 사회적 기업으로 전환함으로써 이익을 사회에 환원함과 동시에 다른 사회적 기업에 대한 경영, 기술, 마케팅, 유통 등의 지원활동 등을 펼침으로써 대기업의 자원을 활용한 사회적 기업 생태계 조성 사례이다.

### 3) 매칭(matching)을 중심으로 한 예시사례들<sup>18)</sup>

‘암스테르담 디지털사회혁신’〈사례 #11〉은 암스테르담시가 지리, 위치, 에너지 등의 공공 정보를 이를 원하는 시민들에게 매칭 및 매개하여 주민들로부터 이를 활용한 도시문제 해결방안을 공모받은 오픈 플랫폼의 사례로 꼽힌다. 희망제작소의 ‘사회창안 프로세스’〈사례 #12〉는 시민들의 아이디어를 정책으로 연계하는 시민창안 프로그램이다. 2006년부터 2008년 사이 온라인에 등록된 약 3,300개의 아이디어 가운데 40개가 실제 정책화 되었다. ‘양상블 2 제네라시옹(Ensemble 2 Generations)’〈사례 #13〉은 파리(Paris)를 근거지로 하는 협회로서 방이 필요한 청년과 방이 남는 노인 간의 룸쉐어링 상호매칭을 지원하고 있다. 이러한 활동에 파리는 지원금을 제공하는데, 청년은 저렴하게 거주 공간을 구할 수 있고, 노인은 함께 지내는 사람이

18) 암스테르담 디지털사회혁신. [http://techm.kr/bbs/board.php?bo\\_table=article&wr\\_id=4709](http://techm.kr/bbs/board.php?bo_table=article&wr_id=4709)

(검색일: 2020년 2월 15일)

희망제작소 사회창안 프로세스. <https://www.makehope.org/tag/%EC%82%AC%ED%9A%8C%EC%B0%BD%EC%95%88%EB%8C%80%ED%9A%8C/>(검색일: 2020년 2월 15일)

양상블 2 제네라시옹. <https://ensemble2generations.fr/> (검색일: 2020년 2월 15일)

SAY. <http://story.sehub.net/2017/02/08/%EC%84%B8%EB%8C%80%EB%A5%BC-%EC%B4%88%EC%9B%94%ED%95%9C-%EC%95%84%EC%9D%B4%EB%94%94%EC%96%B4-say-%EB%A7%90%ED%95%98%EC%84%B8%EC%9A%94-%EC%97%90%EB%93%80%ED%85%8C%ED%81%AC/>(검색일: 2020년 2월 15일)

농사펀드. <https://www.ffid.co.kr/> (검색일: 2020년 2월 15일)

생겨 공유가치가 증대되기 때문이다.

에듀테크 스타트업 'SAY'〈사례 #14〉는 우리나라의 어르신(시니어)과 한국어를 배우고자 하는 외국인을 영상으로 1대 1로 연결하여 한국어 교육을 제공하는 매칭 플랫폼이다. '농사 펀드'〈사례 #15〉는 지역의 소규모 농업 생산자와 소비자를 직접 연결하는 클라우드펀딩 플랫폼으로, 생산자가 농산물을 펀드 상품으로 만들어 올리면 소비자는 직접 투자하여 농산물로 보상받는 형태로 운영된다. 일종의 직거래 구조로 볼 수 있는데, 기존 거래보다 유통 마진을 45% 절감하여 이를 생산자와 소비자가 나눠 가짐으로써 수익과 가치를 창출하는 것이다.

#### 4) 개량(alteration)을 중심으로 한 예시사례들<sup>19)</sup>

'용산공원 조성사업'〈사례 #16〉은 시정부가 주도하여 군사기지로 활용되면서 그동안 훼손된 지형을 복원하고, 향토수종 및 자생종을 심어 공원의 생태적 건강성을 확보하였던 사례로 꼽힌다. '서울시 노원구의 퇴살림사회적협동조합'〈사례 #17〉은 기증 받은 물건을 손질하여 필요한 사람이 다시 쓸 수 있도록 하는 '재이용 문화 운동'의 일환이다. 퇴살림사회적협동조합은 불필요한 소비나 폐자원 처리비용 절감을 통해 환경적·경제적 가치를 창출하고자 시민단체와 활동가들이 모여 만들었으며, 자치구와 협력해 직영매장을 설립하였다. 수익금은 저소득층, 장애인 등에 대한 지원사업과 노원구의 교육복지 기금으로 활용하여 지역사회에 환원하고 있다.

'광주 청춘발산마을'〈사례 #18〉은 광주시와 지역의 사회적 기업, 현대자동차 등이 함께 참여하여 경제적 자립이 가능한 청년마을을 조성하고자 하는 사업이다. 캐나다 퀘벡 '라 토후'〈사례 #19〉는 '태양의 서커스'를 지역 산업화하여 일자리 창출, 지역문화 조성, 산업 위기 극복 등을 목표로 한 프로젝트이다. 쓰레기 문제에 대해 지역 정부와 주민이 대화를 통해 참신한 대안을 마련하고, 황폐해져 버려진 땅을 지역주민의 예술공간으로 탈바꿈시키는 활동을 수행하였다. '인터페이스(interface)'〈사례 #20〉는 세계적인 카페트 제작회사로, 폐 석유 등에서 추출한 원료로 카페트의 아랫면을 만들고, 기술혁신으로 카페트 전체 소재를 개선하여 친환경적인 개량을 이루어내었다.

19) 용산공원 조성사업. <https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=175836> (검색일: 2020년 2월 15일)

노원구 퇴살림사회적협동조합. <http://www.xn--vs1b00i5ug.org/> (검색일: 2020년 2월 15일)

광주 청춘발산마을. <http://www.balsanvillage.com/> (검색일: 2020년 2월 15일)

퀘벡 라 토후. <http://insidecanada.kr/50165655381> (검색일: 2020년 2월 15일)

인터페이스. <https://www.interface.com/SEA/en-SEA/homepage?f=1&r=1> (검색일: 2020년 2월 15일)

## 5) 생산(production)을 중심으로 한 예시사례들<sup>20)</sup>

‘서울시 올빼미버스’〈사례 #21〉는 서울시가 주도하여 빅데이터를 활용해 늦은 퇴근자를 위한 교통시스템을 개발하고 운영했던 사례로 기존에 없던 새로운 저비용-고효과의 공공서비스를 발굴 및 제공한 사례이다. ‘안산의료소비자생활협동조합’〈사례 #22〉은 안산 지역 두 개의 시민 모임이 공동 창립한 것으로, 지역 주민에게 의료서비스와 보건교육 등을 제공하고, 동시에 외국인노동자나 장애인 같은 소외된 지역 구성원에게 의료와 돌봄서비스 제공을 목적으로 한다. ‘십시일밥’〈사례 #23〉은 “10명의 대학생이 1시간씩 십시일반으로 봉사하고 인건비를 기부하면 모두가 공부할 수 있다”는 아이디어에서 출발하였으며, 시급으로 지출한 인건비는 식권으로 환급되어 수입 증대 효과를 내고 있는데, 식권은 등기우편으로 수혜자에게 직접 전달된다.

‘딜라이트 보청기’〈사례 #24〉는 대학생 3명이 정부 보조금만으로도 구입할 수 있는 저가의 보청기를 개발·생산한 사례로서 빈곤 계층에 보청기 구입 부담을 줄여준 동시에 개발자 스스로 수익을 창출한 사례로 볼 수 있다. ‘SC Johnson’〈사례 #25〉은 세계적인 해충방제업체로서 빈곤층이 많은 농업기반의 시골 지역의 경우 여러 종류의 방충제를 구입하기 어렵다는 점에 착안하여, 해충에 대한 연구를 통해 하나의 방충제로 복합적인 효과를 낼 수 있는 제품을 개발하고 저렴하게 판매하였다.

## V. 결론

이 연구는 공공문제(public problems) 해결 역량 강화라는 측면에서 등장한 정책 공동생산의 수단과 전략 같은 방법론에 대한 이론화를 목적으로 한다. 정책 공동생산은 공공가치를 구현하는 하나의 방식인데, 이는 다양한 지역사회가 직면하고 있는 공공문제가 과거의 중앙집권적이고 획일적인 방식으로는 해결이 어렵다는 인식에 따라 문제의 현장인 지역에서 새로운 아이디어와 방법을 접목하여 문제 해결을 모색하는 것이 더 효과적이라는 자각에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 이미 다양한 문제해결 기법들이 모색되었고, 국내·외적으로 실무차원에서도 여

20) 올빼미버스. <http://news.seoul.go.kr/traffic/archives/27974> (검색일: 2020년 2월 15일)

안산의료소비자생활협동조합. <http://www.coop.go.kr/COOP/introduce/dmstcCase6.do> (검색일: 2020년 2월 15일)

십시일밥. <https://sehub.blog.me/220514206578> (검색일: 2020년 2월 15일)

딜라이트보청기. <http://www.delight.co.kr/> (검색일: 2020년 2월 15일)

SC Johnson. <https://www.socialinnovationexchange.org/insights/25-companies-carrying-out-corporate-social-innovation> (검색일: 2020년 2월 15일)

러 기법과 방법들이 활용되고 있다. 그러나 이러한 기법과 방법들에 대한 체계적인 리뷰나 유형화 같은 이론화 작업은 다소 미흡하였다. 이와 같은 문제의식 하에 본 연구는 이미 알려진 정책 공동생산 사례들을 포괄적으로 검토하고 분류하여 아직은 모호한 정책 공동생산의 수단과 전략을 유형화함으로써, 사례의 벤치마킹이나 적용에 있어 가이드라인으로 삼을 수 있도록 하였다.

연구에서는 다양한 실무가와 전문가 인터뷰, 그리고 기존 문헌과 언론보도 사례 등 포괄적인 자료원을 검토하여 탐색과 발견의 맥락에서 기존의 사례들을 '솔루션(혹은 해법)의 양식'과 '솔루션의 주체'라는 두 가지 기준으로 유형화하였다. 여기에 더해 도출한 이론적 유형에 맞는 25가지의 사례에 대한 개략적인 설명을 부가하여 각 유형의 이해를 높이고자 하였다. 이러한 연구 결과는 다음과 같은 점에서 기여하는 바가 있을 것으로 여겨진다.

첫째, 산발적으로 나타나는 정책 공동생산 사례에 관한 체계적인 이론적 분석틀을 제시함으로써 연구자와 실무자 모두 활용할 수 있는 이해의 틀을 제공하였다. 둘째, 정부가 정책 공동생산에 있어 여러 주체 가운데 하나라는 점을 분명히 함으로써 정부 주도의 정책 공동생산 경향에 대한 비판적 근거를 제시하였다. 셋째, 검토한 사례들을 보면 기존 거버넌스나 주민참여 관점에서의 사례들과 중복되는 요소들을 갖고 있는데, 이는 최근 인기를 얻고 있는 해커톤이나 리빙랩 같은 방식 아니어도 정책 공동생산이 가능하다는 사실을 역설적으로 보여주고 있다. 따라서 정책 공동생산의 방법론은 특정한 하나의 기법에 국한되지 않다는 사실을 밝히고자 하였다.

이러한 연구의 함의에도 불구하고, 본 연구는 정책 공동생산의 이론적 검토에서 유럽이나 일본의 경험에 다소 치우쳐 있는 점이 한계로 여겨진다. 또한 정책 공동생산의 각 유형이 예시 사례 중심으로만 설명되고, 장단점과 같은 특징을 구체적으로 분석하지 못한 점, 그리고 정책 공동생산의 주체에 대학 등 연구기관의 역할을 고찰하지 못한 점도 한계로 볼 수 있다. 그러나 이러한 부족분은 향후 이루어질 후속연구를 통해 해소되길 기대해 본다. 본 연구가 정책 공동생산 연구에 작으나마 기여하길 바라며, 글을 맺는다.

## 참고 문헌

- 강민정. (2017). 사회혁신 생태계의 현황과 발전 방안. 과학기술정책연구원  
 권향원. (2016). 근거이론의 수행방법에 대한 이해. [Understanding Grounded Theory]. 「한국정책과학학회보」, 20(2), 181-216.  
 권향원. (2017). 행정이론의 한국화를 위한 연구방법 및 이론화 전략: 보편성과 특수성의 이분법적 흑백논리의 극복. 「한국행정학보」, 51(2), 1-31.

- 권향원. (2019). 중앙부처 정책과정의 이론적 모형화 연구-근거이론적 접근. 「한국정책학회보」, 28(3), 123-156.
- 권향원·우창빈. (2019). 기술기반 공동생산 플랫폼으로서 팹랩 (Fablab) 개념의 이해. 「한국지역정보학회 회지」, 22(3), 23-55.
- 권향원·윤영근·박충훈. (2018). 사회혁신(social innovation) 기반 마련을 위한 중앙 및 지방정부의 역할과 지원모델 연구. 한국행정연구원 기본과제보고서 (KIPA 연구보고서 2018-13).
- 김종선·성지은·이정찬. (2015). 사회적 경제의 혁신능력 향상 방안 : 혁신연계조직을 중심으로. 과학기술 정책연구원.
- 김종선·송위진·성지은·김지혜. (2016). 국내 디지털 사회혁신 현황 분석과 시사점. STEPI Insight(192), 1-36.
- 김학실. (2017). 공동체 기반 서비스 공동생산 (co-production) 에 관한 연구-충북의 9988 행복지킴이 사업을 중심으로. 「한국정책학회보」, 26(2), 79-106.
- 김현곤·김주원. (2012). 사회현안 해결을 위한 新사회혁신전략. 한국정보화진흥원.
- 김현준·김선희·안상훈. (2019). '공공서비스 디자인'을 통한 대안적 행정 모형의 탐색. 「한국행정연구」, 28(2), 85-112.
- 미우라, 히로키. (2013). 사회혁신 담론에서 행위자 개념에 관한 고찰. 「한국정치학회보」, 47(5), 341-366.
- 변미리. (2012). 아시아 사회혁신 생태계 조성 연구. 서울연구원.
- 서용석. (2011). 사회적 혁신 클러스터의 형성 과정. 「한국비영리연구」, 10(2), 37.
- 성지은·송위진. (2017). 혁신환경 변화에 대응한 표준 정책 및 거버넌스 개편 방안 연구. 「한국공공관리학 보」, 31(3), 365-387.
- 송위진. (2016). 혁신 연구와 사회 혁신론. 동향과 전망, 115-146.
- 송희준. (2008). 공공난제 해결을 위한 행정학적지식의 활용방안. 「한국행정학보」, 42(4), 69-93.
- 엄영호·손선화·장용석. (2018). 지방정부의 사회혁신 정책 균형잡기 역할의 모색. 「지방정부연구」, 21(4), 369-389.
- 윤길순·최우석. (2015). 사회 돌봄 서비스를 제공하는 사회적 협동조합의 거버넌스에 관한 탐색적 연구-공동생산 개념을 중심으로. 「사회경제평론」, 28(2), 279-340.
- 윤영근. (2013). 정책의 난제 (Wicked problem) 화에 관한 연구: 성매매 문제를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 23(4), 143-165.
- 윤일영. (2017). 사용자 주도의 혁신 플랫폼, 리빙랩(Living Lab). 융합연구정책센터.
- 이경미·민윤경. (2018). 공동생산 (co-production) 에 기반 한 공동체주택의 의미에 대한 탐색. 「한국지역 사회복지학」, 66, 165-200.
- 이맹주·김세진. (2019). 새로운 유형의 시민참여 사례 연구: 시민소싱 기반의 공동생산을 중심으로. 「현대 사회와 행정」, 29(2), 165-193.
- 이수경. (2014). 사회혁신역량: 지속적 사회혁신을 이끄는 힘. Impact Business Review, (온라인출처: <http://ibr.kr/2745>).
- 임호. (2016). 사회혁신 도구, 리빙랩 이용 활성화 방안. BDI 부산발전연구원.

- 장훈교·심은정. (2017). NPO와 사회혁신. 「사회혁신포커스」, 41호, 1-20.
- 전영한·이경희. (2010). 정책수단연구: 기원, 전개, 그리고 미래. 「행정논총」, 48(2).
- 정동일·성경룡. (2010). 창조적 지역발전과 그룹지니어스: 신활력사업 대상 낙후지역을 중심으로. 「한국사회학」, 44(1), 60-97.
- 정병순·김지유. (2016). 지역사회 기반 지역협치모델 정립 방안. 서울연구원 정책과제연구보고서, 1-209.
- 정한울. (2017). 한국 혁신 생태계의 혁신 방향. 여시재.
- 최인수·김건위. (2015). 지역공동체와 리빙랩을 중심으로 한 지역혁신체계 도입방안 연구. 한국지방행정연구원.
- 최지민·이민홍·김상원·김화환·김순은. (2015). 지속가능한 고령자 복지 패러다임의 가능성: 고령자의 돌봄서비스 공동생산(co-production) 동기에 관한 연구. 「정책분석평가학회보」, 25(1), 245-278.
- 최혜진·최영준. (2017). 장기요양입소시설의 폐업관리에 있어서 공동생산 모델의 적용: 영국사례를 중심으로. 「한국사회복지행정학」, 19(1), 199-225.
- 한상일·이현옥. (2016). 학습지역과 사회적 혁신: 개념화와 척도화 그리고 인과관계 분석. 「정부학연구」, 22(1), 113-140.
- 한세역. (2013). 공공문제 해결을 위한 Co-creation 접근의 가능성과 한계. 「행정논총」, 51(3), 107-133.
- Adams, D., & Hess, M. (2010). Social innovation and why it has policy significance. *The Economic and Labour Relations Review*, 21(2), 139-155.
- Agranoff, R. (2006). Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. *Public Administration Review*, 66, 56-65.
- Alford, J., & Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36(3), 397-413.
- Bussu, S., & Tullia Galanti, M. (2018). Facilitating coproduction: the role of leadership in coproduction initiatives in the UK. *Policy and Society*, 37(3), 347-367.
- Churchman, C. W. (1979). *The Systems Approach and Its Enemies*. Basic Books.
- Craymer, E. (2007). Disruptive innovation for social change. *Harvard Business Review*, 85(4), 136-136.
- Dart, R. (2004). The legitimacy of social enterprise. *Nonprofit Management and Leadership*, 14(4), 411-424.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2003). *The New Public Service: Serving, Not Steering* (Third Edition). Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Domegan, C., Collins, K., Stead, M., McHugh, P., & Hughes, T. (2013). Value co-creation in social marketing: functional or fanciful? *Journal of Social Marketing*, 3(3), 239-256.
- Duranton, G., & Puga, D. (2001). Nursery cities: Urban diversity, process innovation, and the life cycle of products. *American Economic Review*, 91(5), 1454-1477.
- Edmondson, A. C., & McManus, S. E. (2007). Methodological Fit in Management Filed Research. *Academy of Management Review*, 32(4), 1155-1179.

- Fuenfschilling, L., Frantzeskaki, N., & Coenen, L. (2019). Urban experimentation & sustainability transitions. *European Planning Studies*, 27(2), 219-228.
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everday Life*: Basic Books.
- Florida, R. (2005). *Cities and the Creative Class*: Routledge (번역본. 도시와 창조계급. 이원호 외 번역. 푸른길).
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, 29(1), 5-41.
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2004). *Governing by Network*. Washington, D.C.: The Brookings Institutions.
- Lehdonvirta, V., & Bright, J. (2015). Crowdsourcing for public policy and government. *Policy & Internet*, 7(3), 263-267.
- Light, Paul C. (2014). A cascade of failures: Why government fails, and how to stop it. *Report from the Center for Effective Public Management at Brookings*.
- Moon, M. J. (2018). Evolution of co-production in the information age: crowdsourcing as a model of web-based co-production in Korea. *Policy and Society*, 37(3), 294-309.
- Moulaert, F. (2013). *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*: Edward Elgar Publishing.
- Moulaert, F., MacCallum, D., Mehmood, A., & Hamdouch, A. (2013). General Introduction: the Return of Social Innovation as a Scientific Concept and a Social Practice. *The International Handbook on Social Innovations*, 1-6.
- Mulgan, G. (2006). The process of social innovation. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 1(2), 145-162.
- Mulgan, G., Tucker, S., Ali, R., & Sanders, B. (2007). *Social Innovation: What It Is, Why It Matters, and How It Can Be Accelerated*. Oxford SAID Business School.
- NESTA. (2007). *Innovation in response to social challenges*. Policy Briefing (SC/03).
- Nabatchi, T., Sancino, A., & Sicilia, M. (2017). Varieties of participation in public services: The who, when, and what of coproduction. *Public Administration Review*, 77(5), 766-776.
- Pel, B., & Bauler, T. (2014). The institutionalization of social innovation: between transformation and capture. *TRANSIT working paper*, 2, 2-1.
- Prahalad, C. K., & Ramaswamy, V. (2004). Co-creation experiences: The next practice in value creation. *Journal of Interactive Marketing*, 18(3), 5-14.
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies*, 28(8), 1243-1264.
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.

- Roberts, N. (2000). Wicked problems and network approaches to resolution. *International Public Management Review*, 1(1), 1-19.
- Roth, A. E. (2007). The Art of Designing Markets. *Harvard Business Review*, 85(10), 118.
- Saldaña, J. (2012). *The Coding Manual for Qualitative Researchers*: Sage Publications.
- Scharmer, O., & Senge, P. (2016). *Theory U: Leading from the Future as It Emerges* (2nd Edition): Berrett-Koehler Publishers.
- Sellers, J. M., & Lidström, A. (2007). Decentralization, local government, and the welfare state. *Governance*, 20(4), 609-632.
- Senge, P. M., Scharmer, O., Jaworski, J., & Flowers, B. S. (2008). *Presence: Human purpose and the field of the future*: Crown Business.
- Simonsen, J., & Robertson, T. (2012). *Routledge International Handbook of Participatory Design*: Routledge.
- Sorrentino, M., Sicilia, M., & Howlett, M. (2018). Understanding co-production as a new public governance tool. *Policy and Society*, 37(3), 277-293.
- Teisman, G. R., & Klijn, E.-H. (2002). Partnership arrangements: Governmental rhetoric or governance scheme? *Public Administration Review*, 62(2), 197-205.
- Toffler, A. (1980). *The Third Wave* (Vol. 484). New York: Bantam books.
- Trainer, E. H., Kalyanasundaram, A., Chaihirunkarn, C., & Herbsleb, J. D. (2016). How to hackathon: Socio-technical tradeoffs in brief, intensive collocation. Paper presented at the proceedings of the 19th ACM conference on computer-supported cooperative work & social computing.
- van Bueren, E. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (2003). Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), 193-212.
- Voorberg, W., Bekkers, V., Timeus, K., Tonurist, P., & Tummers, L. (2017). Changing public service delivery: learning in co-creation. *Policy and Society*, 36(2), 178-194.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J., & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357.
- 辻山, 幸宣 & 其田, 茂樹. (2014). 再考 自治体社会資本—廃止・統合・分散化 第28回自治総研セミナーの記録 (自治総研ブックレット): 公人社.

## A Study on the Classification of Co-production(or Co-creation) Cases for Solving Public Problems: Focus on Social Innovation

Kwon, Hyang-Won & Yoon, Young-Geun

This study aimed at theorizing the means and strategy of co-production, which is emerging as a new concept in terms of strengthening the ability to solve public problems. The public problems facing each community are different and varied, so the validity of the past centralized and one-way problem-solving approach is becoming increasingly weak. For this reason, social innovation derives from the awareness that finding new ideas and methods in the area close to the site is more effective. Various problem solving techniques have already been sought, and these techniques and methods are applied and used at the practical level in Korea and abroad. However, theoretical work, such as systematic review and typification of these techniques and methods, was somewhat insufficient in the academic world. In this study, through the comprehensive review and classification of existing social innovation cases, social innovation tools and strategies were categorized into two criteria: the subject and the method of solution. Finally, representative cases were introduced to help guide the benchmarking and application of social innovation cases.

[Key Words: co-production, co-creation, wicked problems, social innovation]