

요약

서울시 지역교류협력사업의 지속가능성 위해 수요자중심 사업발굴·민관협약체 주도 바람직

서울시 올해 5개 분야 19개 사업 중심 지역교류협력사업 추진

서울시는 2015년에 5개 분야 19개 협력 사업을 중심으로 '지역 상생발전 기본계획'을 수립하고 지역교류 및 연계협력 사업을 적극 추진하고 있다. 안전한 먹거리 확보 분야 4개 사업, 농어촌 체험교류 분야 4개 사업, 유희자원 발굴 및 협력활용 분야 3개 사업, 도농연계 일자리 창출 분야 3개 사업, 지속적 소통협력체계 구축분야 5개 사업을 추진 중이다. 지역상생발전시책의 실현을 위한 추진체계로는 지역홍보 플랫폼 구축, 도농상생전문기관 설립, 적극적 재정투자 등 세 가지 사안을 중심으로 우선적이고 적극적인 추진의지를 표명하였다.

교류지역 확대·사업 분야 다양화로 교류협력사업의 성과 가시화

2011년까지는 6개의 광역자치체(전남, 제주, 대구 등) 중심이었으나 2012년 이후 수원, 완주, 순천, 금산 등 22개의 기초자치체를 포함하여 교류지역이 확대발전하였다. 또한 서울시는 그동안 실, 국, 본부 단위로 개별적으로 추진되던 교류협력 사업을 체계적으로 통합하여 전략적인 추진 기반을 마련하였다. 사업 분야도 2014년 이후 먹거리, 농촌 체험관광, 청소년 교육 등으로 다양화하였다. 사업 부분별로 지역교류의 성과가 가시화되기 시작하였다. 명절 직전 농수산물 직거래 장터에는 133개 시군이 참여하여 62억 매출을 기록하였고, 참여 농가 97%가 재참여 의사를 밝혔다. 시골유학 체험 및 수학여행 교류 분야도 10개 시도의 80여 명이 참가하였고 학부모 만족도가 상당히 높았다(91%). 특히 시골유희시설을 활용한 캠핑장은 학생 및 시민들의 호응도 상승으로 조기 매진되는 상황이다. 귀농, 귀촌시민 대상의 영농교육에 580여 명이 참여하였고 중장년 농촌사업단 운영으로 62명의 일자리가 창출되었다.

사업 개별 추진에 따른 시너지효과 미흡, 민간참여 부족은 한계

전술한 가시적인 성과에도 불구하고 단기적이고 형식적 교류협력 사업이 여전히 적지 않아 정책의 지속가능성과 실효성 측면에서 한계를 보였다. 우선, 먹거리, 일자리, 지역교류 등 사업의 개별적 추진으로 사업 간 연계를 통한 시너지 효과가 미흡하였다. 특히 사업기획, 사업선정, 사업집행 등 사업추진과정의 전 단계에서 민간 참여가 미흡하였다. 민간은 참여하더라도 일부 단순한 사업의 시행부분만 위탁 발주되는 상황이었다. 정책목표 대비 사업의 추진실적 관리, 현장 모니터링, 사업 분야별 만족도 조사 등 정기적인 모니터링을 통한 성과관리체계도 강화될 필요가 있다. 지역교류 담당 실무진 간에는 상시적인 협의와 정보교류, 민간협력 교육과 자료 공유를 위한 장소가 요구되었고 상설 전시 및 판매시설도 보완될 필요가 있다.

유형별 선진사례에선 실질수요 기반, 사업 연계, 역할분담 등 확인

국내외 선진사례는 추진주체별로 유형을 구분하여 자세하게 검토하였다. 해외사례는 민간주도의 자발적 결사체 사례로 동경 세타가야 ‘생활클럽’ 협동조합, 공공과 민간 주체의 협력사례로 일본의 Palsystem, 지자체 간 수평적 연계협력 사례로서 동경 세타가야구민 건강촌, 대도시 공공주도의 연계협력 사례로 뉴욕의 먹거리 정책을 검토하였다. 국내 성공사례로는 완주군의 유통연계사업과 대구시 약용작물 명품화 지원 사업을 포함하여 총 6개의 유형별 선진사례를 검토하였다.

주요 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 성공적인 지역 간 교류협력 사업은 실질적인 수요에 기반한 사업 선정이 중요하다. 국내외 선진사례는 모두 공통적으로 사업을 수행해야 할 이유나 수요가 뚜렷하거나 정책배경에서 사업의 필요성이 절실하였다. 둘째, 개별 추진사업의 한계를 극복하기 위하여 사업 간 연계를 통하여 발전적 순환 구조를 구축함으로써 시너지 효과를 극대화하였다. 일본의 Palsystem은 양질의 쌀을 공급받고자 하는 생활협동조합원의 수요로 시작하였다. 그 이후 사사카미 마을 전체가 친환경 쌀 생산 및 직거래처로 전환되었고 사사카미 지역 내 관광지의 생활협동조합 물품의 소비로 이어지는 순환구조를 보여주었다. 세타가야구 사례도 건강촌이라는 리조트 운영으로 시작하여 스키장, 호텔 등 다양한 관광 사업으로 확장

되어 자립형 경쟁력을 구축하였다. 셋째, 먹거리는 일정기간 계약생산을 통한 소비자와 생산자 연계와 직거래 방식이 유효하였다. 대구 약령작물 명품화 사업은 농작물의 안정적인 시장 확보와 생산 규모화를 위해 계약재배를 실시하는 대신 우수 종근, 종묘재배 및 정기적 품질검증을 조건화 하여 소비자의 신뢰를 회복하였다. 뉴욕시도 공동체지원 농업모델로 농사 시작 전에 생산자에게 비용을 선납하였고 생산자는 양질의 먹거리를 재배하여 연중 공급하였다. 넷째, 생산과 소비 전 단계의 연계로 시너지효과를 극대화하였다. 대구 약령작물 명품화 사업은 약용작물 우수종묘, 종근 보급, 계약재배, 품질검사 및 이력관리, 제조 및 포장, 공동수매, 브랜드화, 유통판매 및 홍보 등 전 과정의 연계를 통하여 시너지효과를 창출하였다. 다섯째, 다양한 이해관계자의 참여를 통한 효과적인 추진체계를 구축하였다. 일본 Palsystem사례는 사사카미 내 농협, 지역행정, 협동조합, 지역 생활협동조합 등 다양한 조직이 역할분담을 통해 협력체계를 구축하였다. 완주군 사례도 주민리더, 지역농협 조합장, 민간 전문가 등이 참여하였으며 독립적인 중간조직(완주 CB지원센터)을 설립하는 등 지속적인 지원체제를 갖추었다. 여섯째, 협력사업의 지속가능성을 확보하기 위하여 정책을 제도화하였다. 세타가야구 사례는 건강촌 계획을 수립한 후, 세타가야구 건강촌 조례와 시행규칙을 제정하여 지속가능성을 담보하였다. 완주군 사례도 완주군 농업농촌발전 5개년 계획을 수립하고 커뮤니티 비즈니스 전담부서와 육성조례를 제정하여 지속가능성을 확보하였다.

공무원들 “사업에 긍정적... 상시 협의체제·애로사항 개선이 필요”

1. 교류사업 시행지역 공무원 “사업진행 순탄... 상시 협의체제 요망”

서울시와 교류협력 사업을 진행 중인 지역 실무 공무원들은 전반적으로 사업 진행이 순탄(매우 활발+순탄)하다고 인식(52.4%)하였다. 사업 추진에 있어 전담조직과 인력 구축을 가장 중요하게 생각(41.7%)하고 있으며, 사업의 기획, 결정, 집행, 평가 등 전 단계에 걸쳐 서울시와 지자체 실무자의 역할이 가장 중요함을 강조하였다. 서울시의 역할로서 도시지역은 ‘상시적 교류 협력 협의 창구’ 마련이 가장 중요(47.6%)하다고 응답한 반면 농촌지역은 ‘예산지원과 지역홍보’가 더 중요하다고 생각하였다(25%). 사업의 애로사항은 전반적으로 추진과정에서 사업 추진계획 및 지침의 충분한 협의와 공유 부족(46.2%)을 가장 많이 언급하였다. 농촌지역은 ‘사업 선정과 예산반영 시기의 불일치로 인한 지연’(25%)이라는 응답이 많았다. 사업 평가는 ‘사업의 평가제도 및 모니터링 시스템 부재’가 가장 큰 문제(30%)로 지적되었고, 농촌은 ‘양적 평가 중시, 정성적 평가 부족’(28.6%)이 불만스럽다고 답했다.

2. 미시행지역 공무원 “사업에 긍정적 인식... 서울시 예산지원 기대”

서울시와 교류협력 사업을 추진하지 않는 지자체의 실무 공무원들도 대체로 서울시와의 연계협력 사업에 긍정적(56.5%)이었다. 다만, 도시 지역은 사업의 필요성에는 공감하나(47.4%) 사전 검토가 필요하다는 의견(52.6%)이 많았다. 서울시의 역할로는 서울시의 예산지원을 가장 많이 기대(36%)하고 있었고 다음으로 상시적 협의 창구 운영(24%)이 필요하다고 답했다.

3. 서울시 공무원 “모든 분야에서 가시적 성과... 애로사항은 고쳐야”

모든 분야에서 가시적 성과를 내고 있으나 주요 애로사항은 다음과 같다. 서울시 농부의 시장은 기존 상권과의 마찰, 개최장소 선정의 문제, 참여 농가의 선정과 품질검증 시스템에 대한 개선이 필요함을 언급하였다. 지역관광지 홍보 및 서울시민 할인제도는 형평성 문제로 인한 타 지자체의 협조 부족, MOU 체결 이후 추진의지의 약화, 성과관리 시스템의 미흡 등 문제점을 제시하였다. 청소년 역사 문화농촌 체험교류는 프로그램의 다양화, 잦은 출장부담과 이동 과정의 안전기준 강화에 대한 개선이 필요함을 주문하였다. 아토피 치유체험 분야는 대상자 선정, 단기성 프로그램, 이동 시 안전문제, 해당 지자체의 인식부족을 애로사항으로 꼽았다. 자연체험 캠핑장 조성확대 분야는 사업 확장에 따른 인력충원, 효율적인 운영방식 도입을 강조하였다.

민간전문가들 “관 주도 수립이 문제... 민간 실질참여·역할분담 필수”

민간 전문가들은 사업 기획 단계에서 관 주도의 계획수립 방식을 가장 많이 지적하였다. 서울시-지자체 간 계획수립 과정에서 민간 역할은 자문이나 형식적 수준에 그치며, 사업기획은 행정, 집행은 민간으로 구분되는 사업방식에 어려움을 호소하였다. 따라서 민간의 실질적인 참여가 가능한 거버넌스 구축을 통한 계획수립과 명확한 역할분담으로 신뢰를 쌓는 노력이 필요하다는 의견이 이어졌다. 사업 시행 단계에서는 민관 협력의 어려움, 단기적 사업의 편중, 수치적 성과를 중시하는 이벤트성격의 사업문제가 지적되었다. 해결방안으로는 민관 거버넌스 구축, 실질적인 심의와 의결권 확보, 지역과 지속적 연계, 참여자 간 긴밀한 신뢰관계 유지가 중요함을 강조하였다. 사업 평가 단계에서는 평가기준에 관한 공감대 형성이 관건이라는 의견을 제시하였다. 민간과 행정기관의 평가내용 및 기준이 상이하고, 정량평가의 중시로 인한 소규모 사

업의 배제, 성급한 기대로 인한 단기 행사성 사업이 많다는 문제를 제기하였다. 민관 공동참여와 더불어 숙의형태의 평가방식이 필요하다는 의견이 많았다.

사업 지속가능성 담보 위해 민간역할 강화 등 장단기 개선안 수립

1. 지역상생발전정책 기본방향으로 패키지 방식 등 4대 원칙 제시

향후 지역상생발전정책의 기본방향으로 4가지 원칙을 제시하였다. 첫째, 지속가능성을 담보하기 위하여 서울시 주도 사업에서 연계협력 희망 지자체의 수요중심으로 전환이 필요하다. 둘째, 단기적 성과사업에서 장기적 안목의 정책 사업으로 전환을 모색한다. 셋째, 개별 사업의 추진 방식에서 패키지 사업방식으로 전환하여 시너지효과를 제고한다. 넷째, 관 주도의 추진체계에 민관 협력체계로 점진적 전환 유도를 적극 검토한다.

2. 단기: 실무워크숍 활성화, 정책브랜드화, 제도기반 마련 등 제안

첫째, 현재 추진 중인 사업은 수요자 중심으로 사업을 발굴하고, 사업의 실제 참여자 중심의 평가를 통한 단계별 개선방안을 마련하도록 한다. 기획 및 사업 발굴 단계에서 교류희망 지자체의 수요를 적극 반영하고 충분한 기간의 협의를 진행한다. 사업 선정 단계에서는 민·관 동일 비율로 선정위원회를 구성하고 우선순위를 의결한다. 사업 집행 단계에서는 관 주도 방식에서 다양한 추진방식을 적극 검토하고, 필요시 중간조직으로 전문사업단을 구성하여 지원한다. 사업 평가 단계에서는 실제 사업 참여자를 중심으로 실무 워크숍을 운영하여 구체적인 애로사항을 청취하고 정책에 반영한다. 둘째, 실무 워크숍의 공식화를 통한 민관협의체를 구성한다. 초기단계는 문제해결 방식의 실무 워크숍을 내실화하고, 추후 활성화되면 민·관 참여자를 중심으로 자연스럽게 민관협의체를 구성하여 확대 발전한다. 셋째, 우수시책 사업을 중심으로 관련 사업을 패키지화하고 정책 브랜드 전략을 수립한다. 지속적인 사업평가와 모니터링을 통하여 매년 우수시책 사업을 선정하고 시상한다. 우수시책 사업을 중심으로 관련 정책 사업을 패키지화하여 시너지 효과를 제고한다. 우수사례는 정책 브랜드화하여 적극적으로 홍보하고 예산을 지원한다. 넷째, 지역교류 및 연계협력사업의 지속가능성을 확보하기 위하여 제도화를 추진한다. 지역교류 및 연계협력사업의 지원을 위한 서울시 조례를 제정한다. 또한, 농산물 직거래 활성화에 관한 법률, 연계사업 할인제도 등 정부의 관련 법제도의 개선방안을 마련한다.

3. 장기: ‘컨트롤타워’ 지역홍보센터 세우고 민간역할 강화도 제시

장기적 과제는 현재 구상 중인 서울시 지역홍보센터 건립 이후를 전제하였다. 우선 서울시 지역홍보센터가 건립되면 센터가 컨트롤타워의 역할을 할 수 있도록 기능 및 역할을 재편해야 한다. 상설 전시판매, 상시협의 창구기능, 지자체 우수사례 공유, 정보교류 및 교육기능 등 센터의 고부가가치 전략을 마련하고 민간재단 중심의 운영방식을 적극 검토한다. 둘째, 도농교류의 경우 생산자-소비자 연계를 통한 지속가능성 확보방안을 마련한다. 먹거리 등 도농교류는 농산물의 특성상 신뢰구축과 규모의 경제 달성이 관건인 만큼 계약재배와 연계한 품질검증 방식을 적극 검토한다. 사업단계별 전문위원회를 구성하여 객관성과 공정성을 확보해야 한다. 마지막으로 만·관 협의체에서 민간의 역할강화 및 역량의 활용방안을 마련한다. 이를 위해 전문사업단 구성 등 중간조직의 역할과 기능을 확대 발전할 필요가 있다. 특히, 지역교류 및 협력사업은 대규모 사업보다 협력대상의 구체화와 신뢰구축이 매우 중요하므로 서울시가 직접 나서기보다 자치구의 역할과 지원을 강화하는 중장기 전략을 마련할 필요가 있다.

