



# 2012

## 서울시 교류협력사업의 전략적 접근방안 연구 -지역상생을 위한 도농교류협력을 중심으로-

A Strategy to Strengthen Inter-governmental Exchange and  
Cooperation between Seoul and Local Government

배준식

# 서울시 교류협력사업의 전략적 접근방안 연구

-지역상생을 위한 도농교류협력을 중심으로-

A Strategy to Strengthen Inter-governmental Exchange and  
Cooperation between Seoul and Local Government

2012

## Ⅱ 연구진 Ⅱ

---

연구책임 배 준 식 • 미래사회연구실 연구위원  
연구진 김 강 현 • 미래사회연구실 연구원

---

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

## 1. 연구의 개요

### 1) 연구의 배경

- 세방화(glocalization) 시대의 도래로 지역 간의 교류협력을 통한 상생발전의 중요성이 커지고 서울 시정환경의 패러다임 변화에 따라, 종전의 서울과 지방의 이원적 관념 및 성장 일변도의 정책추진에서 탈피하여 신뢰와 협력 등 상생기반의 삶의 질을 증진하기 위한 총체적인 방향설정이 요구되고 있음.
- 일회성, 단편적 교류협력 사업의 한계를 넘어선 전략적 사업 추진방안을 수립하고, 시민이 참여하는 민관협력을 통한 사업시행 등이 도농교류협력과 상생발전이라는 큰 틀에서 유지되어야 한다는 점에서 이를 위한 서울시 교류협력의 전략과 방안을 시급히 마련해야 할 필요가 있음.

### 2) 연구의 목적

- 이 연구의 목적은 서울시 도농교류협력사업의 전략적 접근 방안을 마련하기 위한 총체적인 방향 설정과 전략 구상에 있음. 이를 위해 1)서울시 교류협력사업의 제도 환경과 유형화를 제시하고, 2)유형화 논의를 바탕으로 서울시에 특화된 도농교류협력사업 및 도농상생발전 구축에 대해 논의하며, 3)민간의 교류역량을 촉진하고 전문성을 활용한 제도적, 조직적, 운영적 차원에서의 전략적 방안을 제시하는 것임.

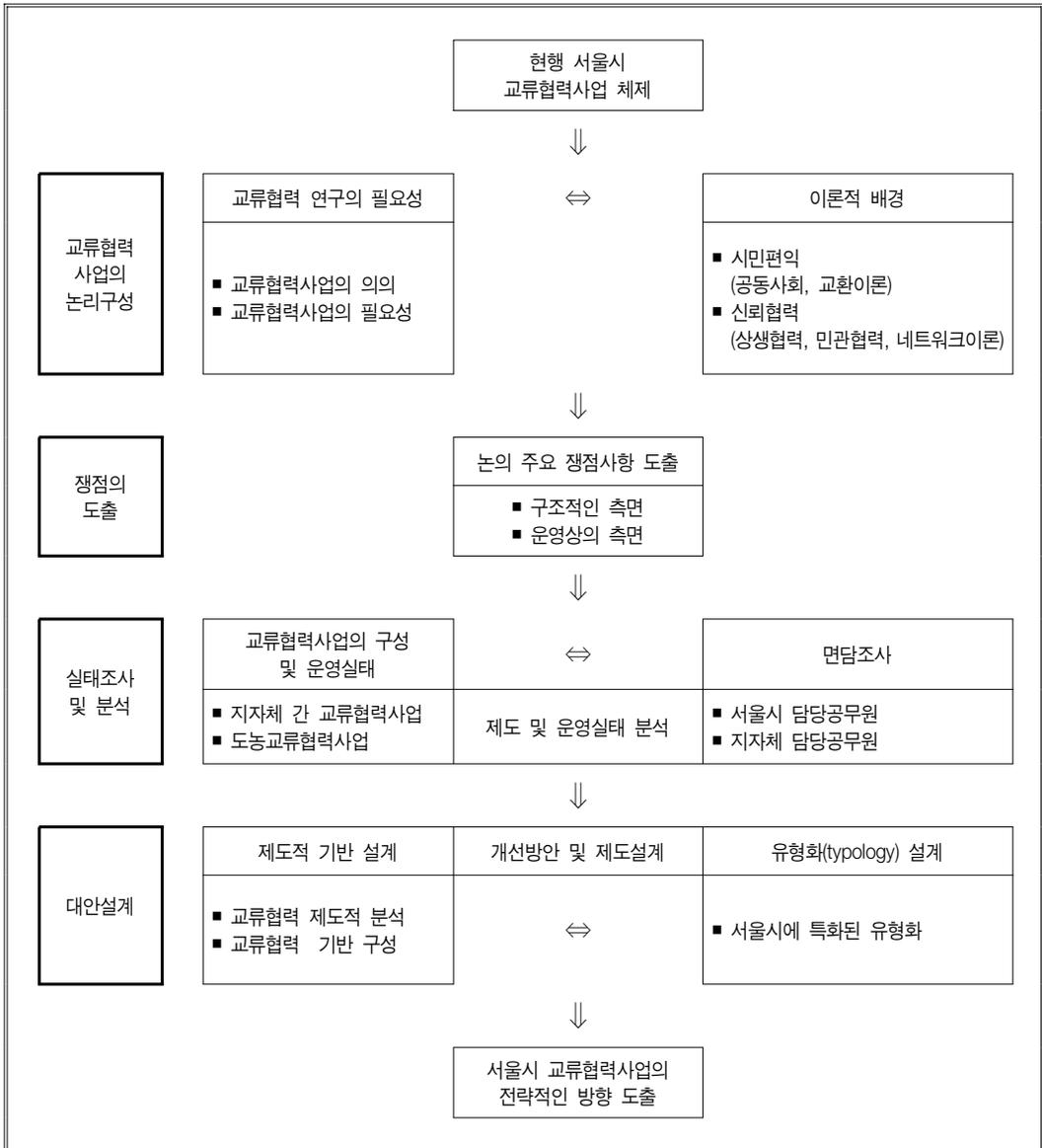
### 3) 연구의 내용

- 이 연구의 내용은 제1장 연구의 개요, 제2장 서울시 교류협력사업의 현황, 제3장 상생발전을 위한 서울시 도농교류협력사업의 현황과 평가, 제4장 서울시 도농교류협력사업의 전략적 추진방향, 제5장 결론 및 정책제언 등으로 구성됨.

#### 4) 연구의 방법

- 문헌 및 통계조사
- 공무원 인터뷰
- 전문가 및 실무자 자문회의

#### 5) 연구체계



## 2. 서울시 교류협력사업의 현황

### 1) 교류협력사업의 개요

- 지방분권의 흐름과 함께 지역상생을 위한 수도권과 지방의 관계 맺기 중요성이 대두됨.
- 허훈(2008)은 지방자치단체가 맺는 교류협력을 “타 지방자치단체 등과 상호공동관심에 대한 긴밀한 협력을 약속하고 문화, 행정, 재정, 경제, 인적교류 등 다양한 분야에서의 친선과 공동발전을 도모해 나가는 교류협력의 약속을 맺는 것”이라고 주장한 바 있음.
- 결국 교류협력은 광의적으로 자매결연 등 지방자치단체가 행하는 다양한 유형의 공식적인 친교행위로 이해할 수 있으며, 친선교류의 의사를 주고받는 우호교류 혹은 자치단체 간의 협력행위는 성숙된 협력관계로 볼 수 있음.
- 서울시 교류협력사업은 오늘날 서울시가 대한민국의 수도이자 변화를 선도하는 선도(leading) 도시로서의 역할을 위한 권한과 의무를 모두 가지고 있음. 서울시는 정치, 경제, 사회, 문화, 교육을 아우르는 전 분야에서 우리나라를 대표하는 역량을 바탕으로 다양한 편익을 누리고 있고 극복해야 하는 의무도 갖고 있으므로 사회통합, 지역균형발전과 경쟁력 확보, 시민체감형 정책의 확산 등을 위해 교류협력사업을 추진하여야 함.

### 2) 교류협력사업의 이론적 배경

- 교류협력사업은 시민편익과 신뢰협력이라는 새로운 가치를 실현하기 위해 전략적으로 추진되어야 함. 시민편익은 공동사회(좋은사회)이론, 교환이론 등을 통해 편익 증진을 위한 교환가치 극대화의 과정 속에서 이해할 수 있으며, 신뢰협력은 상생협력, 민관협력, 네트워크 이론 등을 통해 상호신뢰에 입각한 협력과 도농 상생, 민관협력의 기제를 통해 발전할 수 있음.

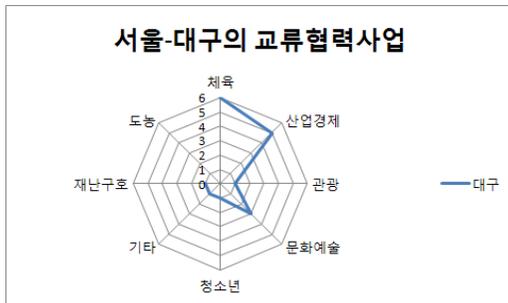
### 3) 서울시 교류협력사업의 현황

- 서울시 교류협력사업은 1990년대의 모색기, 2000년대의 정체기와 확대기, 2010년대의 전환기를 맞이하여 교류협력의 양적·질적 성장이 이루어지고 있으며 특히, 상생협력에 기반을 둔 도농교류협력에 대한 관심이 높아지고 있음.

〈표 1〉 서울시의 교류협력사업 시기 구분

모색기 (~1990년대)	침체기 (1998~2004)	확대기 (2004~2011)	전환기 (2011~현재)
성장을 위한 교류, 지방 자치 실시를 통한 협력 모색	경제위기에 따른 교류협 력활동의 부진	민선 4,5기 서울시 경 쟁력 강화를 위한 교류 협력 확대	상생 협력의 매커니즘
자매결연의 형태로 형식 적, 단편적 운영시도	개별 지자체의 경쟁력확 보 및 자립도 향상을 위 한 노력	지역개발(RD), 갈등해 결, 국제교류 확대 등 교류협력의 양적 성장	도농 교류협력, 지속적, 민관협력형 교류협력의 추진

○2012년 5월 현재 서울시는 17곳의 지방자치단체와 총 22개의 교류협력사업을 추진하고 있으며, 구체적으로 7개의 포괄적 교류협력, 9개의 개별적 교류협력, 6개의 비협정 교류협력사업으로 구분하여 시행 중임.



〈그림 1〉 서울특별시-대구광역시의 포괄적 교류협력사업 대상사업별 유형 특성



〈그림 2〉 서울특별시-경상남도의 포괄적 교류협력사업 대상사업별 유형 특성



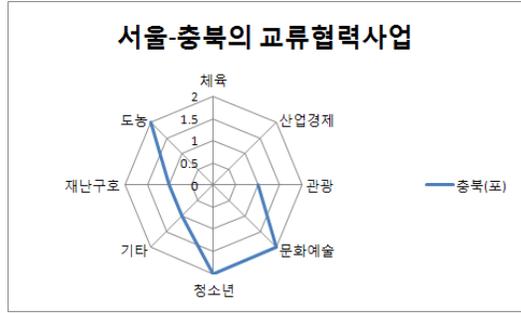
〈그림 3〉 서울특별시-광주광역시의 포괄적 교류협력사업 대상사업별 유형 특성



〈그림 4〉 서울특별시-경상북도의 포괄적 교류협력사업 대상사업별 유형 특성



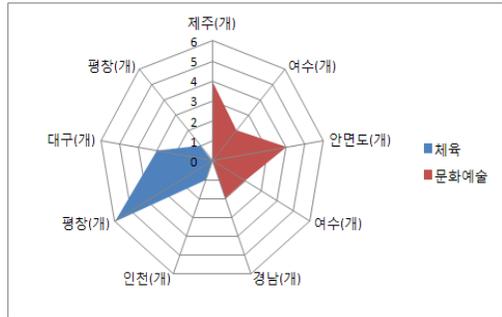
〈그림 5〉 서울특별시-전라남도의 포괄적 교류협력사업 대상사업별 유형 특성



〈그림 6〉 서울특별시-충청북도의 포괄적 교류협력사업 대상사업별 유형 특성



〈그림 7〉 서울특별시-제주특별자치도의 포괄적 교류협력사업 대상사업별 유형 특성



〈그림 8〉 서울시 개별적 교류협력 대상 지방자치단체 및 교류 유형

- 서울시 교류협력사업은 교류대상 지역별로 유형에서 차이를 보임.
- 서울시 교류협력사업의 특징은 크게 다섯 가지로 나눌 수 있음. 첫째, 광역자치단체 중심의 포괄적 교류협력사업으로 추진되었고, 둘째, 단순 문화교류에 치중되며 정보제공과 인적교류의 비중이 낮은 수준이며, 셋째, 개별적 교류협력사업은 단순 행사지원에 한정됨. 넷째, 기초단체와의 특화된 교류협력사업이 최근 추진되고 있으며, 다섯째, 교류협력사업이 정책관리적 측면에서 운용되고 있는바 실질적인 시민 체감형 정책개발이 시급한 것으로 나타남.

### 3. 상생발전을 위한 서울시 도농교류협력의 현황과 평가

#### 1) 서울시 도농교류협력사업의 개요

- 도농교류협력사업은 1990년대 초기에는 호혜적 차원에서 지원하고, 선형적 의미를 강조하다가 점차 다양한 부문에서 실질적인 상호 보완작용을 하는 것으로 확대되고 있으며 이를 토대로 볼 때, 녹색관광(green tourism), 녹색교류, 녹색성장, 도심농장 등을 포괄하는 등 시기에 따라 변화하고 있음
- 서울시 도농교류협력사업의 유형은 교류 대상, 교류 목적, 교류 주체의 단위, 교류 기간에 따라 유형화할 수 있고, 지역적 특성 및 정책 환경에 따라 다양하게 변수를 적용하여 구분할 수 있으며, 학자마다 유형과 적용사례를 다양하게 분류하고 있음.
- 도농교류협력사업의 활성화는 도시민에게는 농촌의 가치와 중요성에 대해 관심을 환기하도록 하고, 기업에는 사회를 이끌어가는 주요 구성원으로서 농촌 문제 해결에 동참하여 사회적 책임을 다할 수 있는 기회를 제공함. 또한, 도시와 농촌의 상생을 통해 도농격차를 완화함으로써 균형발전과 녹색성장에 이바지한다는 측면에서 그 의의가 있음.

#### 2) 서울시 도농교류협력사업의 이론적 배경

- 서울시 도농교류협력사업은 이론적으로 크게 네 가지 차원에서 그 배경을 제시할 수 있음. 첫째, 도시와 농촌의 분열대립을 치유하는 과정에서의 접근, 둘째, 경제적 교환과정으로의 접근, 셋째, 문화적 생활체험 과정으로의 접근, 넷째, 농촌 지역개발과 상생발전 과정으로의 접근 등임.

#### 3) 서울시 도농교류협력사업의 현황

- 서울시 도농교류협력사업은 농촌에 대한 이해와 패러다임의 변화에 따라 시작되었으며, 농어촌과 관련된 농정 및 교류의 가치를 상생과 협력 속에서 찾고 있음.
- 서울시의 도농교류협력사업을 살펴보면 교류협력의 제도적 테두리 내에서 부분적으로 이루어지고 있으며, 서울시에서 추진하고 있는 일반적인 교류협력사업이 도시형 교류협력 모델사업이라고 한다면, 2011년 이후 농어촌 및 산촌과의 교류협력사업은 농촌형 상생 교류협력모델로서 농축산물 직거래, 농촌체험 프로그램운영, 문화 교류 등의 분야에서 이루어지고 있음.

- 시기별로는 1970년대 국제민간조직 중심의 양곡 및 농촌지원활동에서 시작하여 2000년대 들어 농촌체험 및 직거래 장터 등으로 확대되었고, 2010년대에는 상생기반의 교류협력을 시도하며, 문화, 관광, 교육 등 세분화된 사업을 추진하면서 다양한 유형의 교류협력 모델을 개발 중임.
- 서울시 도농교류협력사업의 문제점으로는 직거래 장터 등 경제적 기제를 중심으로 한 단순 지원성 사업에 그치고 있다는 점, 지역별 특화 전략 부재로 인한 이분법적 논리에 한정된다는 점이 제기되고 있음.

#### 4) 해외 선진도시의 도농교류협력사업 현황

- 미국은 뉴욕의 도시농업 일환으로 추진되고 있는 루프가든(Roof garden), 직거래 장터와 유사한 유니언 스퀘어의 그린마켓(Green market), 도심 내 텃밭 조성사업인 그린 섬(Green Sum) 프로젝트와 워싱턴의 농촌 브랜드 업그레이드 프로그램 등이 있음.
- 영국은 런던에서 도심 내 농업활동으로 얼롯먼트(allotment)의 활성화와 루럴 투어리즘(Rural tourism), 농촌공헌프로그램(Rural action program), 도심 자루텃밭 운동, 게릴라 가드닝 운동 등이 있음.
- 일본은 그린 투어리즘을 통한 농촌 체험의 확대와 산촌유학 프로젝트, 도심 시민농장, 건강촌 조성사업, 혼모노 체험 프로젝트(농촌 체험), 1사 1촌운동, 지역 축제 활성화 사업 등 다양한 수준의 도농교류협력사업이 운용되고 있음.

### 4. 서울시 도농교류협력사업의 전략적 추진방향

#### 1) 서울시 도농교류협력사업의 전략적 추진을 위한 원칙과 기본방향

- 서울시 교류협력사업의 전략적 추진을 위한 원칙은 첫째 상생협력 원칙, 둘째 시민체감 원칙, 셋째 참여소통 원칙 등 세 가지로 제시할 수 있음.

#### 2) 서울시 도농교류협력사업의 비전과 전략

- 서울시 도농교류협력사업을 전략적으로 추진하기 위한 비전은 ‘상생 협력의 중심, 글로벌 그린 메가 시티(Glocal green mega city)’이며, 서울시의 행정환경과 추구하고자 하는 미래

상에 따른 설정임.

- 서울시 도농교류협력사업의 전략적 추진 목표는 서울시 교류협력의 기본방향으로 지속성, 특화성, 시민체감, 상생협력, 쌍방향성 등 다섯 가지로 구성할 수 있음.
- 서울시 도농교류협력사업의 전략은 체계화와 실용화, 네트워크화로 요약할 수 있으며 각각 제도적 개선방안과 운영적 개선방안, 조직상 개선방안으로 도출할 수 있음.

### 3) 서울시 도농교류협력사업의 전략적 상생추진 방향

- 서울시 도농교류협력사업의 전략적 상생추진 방향은 크게 세 가지임. 첫 번째로 체계화에 해당하는 제도적 개선방안으로는 평가체제의 제도적 확립을 통한 성과관리, 서울시 교류협력의 컨트롤 타워 구축을 제시함.
- 두 번째로 네트워크화인 조직적 차원의 개선방안으로는 첫째, (가칭) 서울시 도농교류공사 설립 및 운영을 통한 전문적인 도농교류 코디네이터 조직 육성을 통한 지원을 확보하며, 새로운 투자와 개발이 아닌 공존공생의 관점에서 기존의 시설을 활용한 도농교류의 새로운 아이템(ex. 농촌의 공가 및 폐가를 활용한 농촌체험 사업)을 발굴하여 서울시민과 지역민의 요구를 만족시키는 구체적인 역할 담당, 둘째, 전담부서와 인력의 내부 역량 강화, 셋째, 외부전문조직을 활용한 민간 협력적 기제 활성화를 제시함.
- 세 번째로 실용화인 운영적 개선방안으로는 첫째, (가칭) 서울시티마켓의 설립을 통해 최근의 로컬푸드와 친환경 건강, 미국의 유니언 스퀘어의 그린마켓과 유사한 생활 속의 도농교류의 정례화를 통한 발전 도모, 둘째, 도농교류 포털사이트를 구축하여 서울시의 위상에 걸맞는 쌍방향적 네트워크와 공식적인 장(field)의 구축, 셋째, 쌍방향-맞춤형 교류협력 추진을 위한 스토리텔링(story telling)의 개발, 넷째, 시민편익을 위한 제도의 실질적(coupling) 교류 추진을 통한 시민유인과 체감형 사업을 도모함.

# 목 차

---

제1장 연구의 개요 .....	3
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	3
1. 연구 배경 .....	3
2. 연구 목적 .....	5
제2절 연구의 내용 및 방법 .....	6
1. 연구의 내용 .....	6
2. 연구의 방법 .....	7
3. 연구의 흐름 .....	8
제2장 서울시 교류협력사업의 현황 .....	11
제1절 서울시 교류협력사업의 개요 .....	11
1. 교류협력사업의 개념 .....	11
2. 서울시 교류협력사업의 필요성 .....	13
3. 서울시 교류협력사업의 연관이론 .....	16
제2절 서울시 교류협력사업의 현황 .....	25
1. 서울시 교류협력사업의 현황분석 .....	25
2. 서울시 교류협력사업의 특징과 유형 .....	33
제3장 상생발전을 위한 서울시 도농교류협력의 현황 및 평가 .....	55
제1절 서울시 도농교류협력사업의 개요 .....	55
1. 도농교류협력사업의 개념 .....	55
2. 도농교류협력사업의 필요성 .....	61
3. 서울시 도농교류협력사업의 연관이론 .....	67
제2절 서울시 도농교류협력사업의 현황과 평가 .....	70
1. 서울시 도농교류협력사업 현황 .....	70
2. 서울시 도농교류협력사업의 평가 .....	71

제3절 해외 선진도시의 도농교류협력 사례 .....	73
1. 미국 도농교류협력의 사례 .....	73
2. 영국 도농교류협력의 사례 .....	79
3. 일본 도농교류협력의 사례 .....	85
제4절 서울시 도농교류협력사업의 문제점 진단 .....	96
1. 제도적 문제점 .....	96
2. 조직적 문제점 .....	98
3. 운영적 문제점 .....	100
<b>제4장 서울시 도농교류협력사업의 전략적 추진방향 .....</b>	<b>105</b>
제1절 서울시 도농교류협력사업의 전략적 추진을 위한 원칙과 기본방향 .....	105
제2절 서울시 도농교류협력사업의 비전과 전략 .....	106
1. 비전 : 상생협력의 중심, 글로벌 그린메가시티(Glocal Green Mega City) .....	106
2. 목표 .....	108
3. 전략 : 체계화, 실용화, 네트워크화 .....	110
제3절 서울시 도농교류협력사업의 상생추진 방향 .....	111
1. 제도적 차원의 추진방안 .....	112
2. 조직적 차원의 추진방안 .....	116
3. 운영적 차원의 추진방안 .....	119
<b>제5장 결론 및 정책제언 .....</b>	<b>127</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>131</b>
<b>부    록 .....</b>	<b>137</b>
<b>영문요약 .....</b>	<b>149</b>

# 표 목 차

〈표 1-1〉 주요 연구 내용 .....	6
〈표 1-2〉 서울시 교류협력사업 연구의 흐름 .....	8
〈표 2-1〉 서울시의 위상 .....	13
〈표 2-2〉 서울시의 권한과 의무 .....	14
〈표 2-3〉 서울시 교류협력사업의 연관이론 총괄표 .....	17
〈표 2-4〉 서울시의 교류협력사업 시기 구분 .....	26
〈표 2-5〉 서울시 교류협력사업의 구성내용 분류 예시 .....	27
〈표 2-6〉 서울시 교류협력사업의 교류내용적 분석 .....	27
〈표 2-7〉 서울시 직거래 장터 교류협력사업 .....	28
〈표 2-8〉 최근 5개년간 서울시의 교류협력사업 중 타 시·도 재해재단 구호지원 현황 .....	29
〈표 2-9〉 서울시 인적교류 중 스포츠 교류협력사업 .....	29
〈표 2-10〉 서울시 문화교류 교류협력사업 .....	30
〈표 2-11〉 대표적인 서울시 문화교류 교류협력사업 .....	30
〈표 2-12〉 서울시의 포괄적 우호교류협정 체결 현황 .....	31
〈표 2-13〉 서울시의 개별적 우호교류협정 체결 현황 .....	31
〈표 2-14〉 서울시의 비협정 교류협력사업 현황 .....	32
〈표 2-15〉 서울시 교류협력사업의 추진 현황 .....	33
〈표 2-16〉 서울시 교류협력사업의 유형 구분 .....	36
〈표 2-17〉 서울시의 교류협력사업 세부 총괄표 .....	37
〈표 2-18〉 서울시 교류협력사업의 지역별 현황 .....	41
〈표 2-19〉 서울특별시-제주특별자치도의 개별교류협력 내용 .....	48
〈표 2-20〉 서울특별시-전남(여수)의 개별교류협력 내용(2012 여수 세계박람회 유치 후원 협정) .....	48
〈표 2-21〉 서울특별시-전남(여수)의 개별교류협력 내용(2012 여수 세계박람회 지원 협정) .....	48
〈표 2-22〉 서울특별시-강원(평창)의 개별교류협력 내용(2018 평창 동계올림픽 유치 지원 협정) .....	49
〈표 2-23〉 서울특별시-대구광역시의 개별교류협력 내용(2011 대구 세계 육상선수권 대회 유치 후원 협정) .....	49
〈표 2-24〉 서울특별시-인천광역시의 개별교류협력 내용(2014 인천 아시아 경기 대회 유치 후원 협정) .....	50

〈표 2-25〉 서울특별시-안면도의 개별교류협력 내용(2008년 안면도 국제 꽃박람회 지원 협정) .....	50
〈표 2-26〉 서울특별시-경상남도의 개별교류협력 내용(2008년 랍사총회의 성공적 개최를 위한 후원 협정) .....	51
〈표 3-1〉 도농교류의 개념 변화 고찰 .....	56
〈표 3-2〉 서울시 도농교류의 주체와 대상 .....	58
〈표 3-3〉 도농교류의 효과에 대한 입장 .....	59
〈표 3-4〉 도농교류의 유형화 .....	60
〈표 3-5〉 농어촌 연구원의 도농교류 유형별 분류(2004) .....	60
〈표 3-6〉 도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률 해설집(2008) .....	60
〈표 3-7〉 한국 농촌의 기능변화 시기별 현황 .....	63
〈표 3-8〉 서울시 도농교류협력사업의 시기별 현황 .....	71
〈표 3-9〉 서울시 도농교류협력사업 현황 .....	72
〈표 3-10〉 뉴욕의 환경단체인 ‘그린 게릴라’의 다양한 도농교류 .....	76
〈표 3-11〉 뉴욕시정부의 ‘Green Sum’ 프로젝트 지원정책 .....	76
〈표 3-12〉 피츠버그의 민관협력적 녹색문화 프로젝트 .....	78
〈표 3-13〉 영국의 얼로트먼트 운영방식 .....	79
〈표 3-14〉 영국 루럴 투어리즘의 6대 원칙(6 Principles for Tourism in Countryside) .....	81
〈표 3-15〉 영국형 루럴 투어리즘의 특징 .....	81
〈표 3-16〉 영국의 RAP 내용 .....	83
〈표 3-17〉 게릴라 가드닝의 활동 .....	85
〈표 3-18〉 일본의 그린 투어리즘의 방향 .....	86
〈표 3-19〉 일본의 그린 투어리즘의 다양한 협력체계 .....	87
〈표 3-20〉 농촌 지원을 위한 그린 투어리즘 사업 .....	87
〈표 3-21〉 우수 그린 투어리즘 사례 .....	88
〈표 3-22〉 일본 산촌유학의 형태 .....	89
〈표 3-23〉 일본의 도심 시민농장 운영 사례 .....	91
〈표 3-24〉 일본 가나가와현 : 도시농업 추진조례 주요 내용 .....	91
〈표 3-25〉 일본의 지역축제 도농교류사업 .....	95

〈표 3-26〉 단발성으로 종료된 교류협력사업 .....	97
〈표 3-27〉 교류협력사업 유관 조직 및 기구 .....	99
〈표 3-28〉 서울시의 도농교류 현황 .....	102
〈표 3-29〉 강원도의 시민체감형 도농교류사업 사례 .....	102
〈표 4-1〉 (가칭)서울시 도농교류 활성화 기본조례의 주요내용 .....	113
〈표 4-2〉 성과평가를 위한 평가 논의표 .....	114
〈표 4-3〉 광역-기초의 교류협력구분 .....	115
〈표 4-4〉 도농교류공사의 역할 .....	117

# 그림 목차

---

〈그림 2-1〉 서울시 교류협력사업의 정책행위자 간 네트워크 구조 .....	22
〈그림 2-2〉 2012년 서울시 교류협력사업의 부문별 유형실태 .....	41
〈그림 2-3〉 서울특별시-대구광역시의 포괄적 교류협력사업 대상사업별 유형 특성 .....	42
〈그림 2-4〉 서울특별시-경상남도의 포괄적 교류협력사업 대상사업별 유형 특성 .....	43
〈그림 2-5〉 서울특별시-광주광역시의 포괄적 교류협력사업 대상사업별 유형 특성 .....	43
〈그림 2-6〉 서울특별시-경상북도의 포괄적 교류협력사업 대상사업별 유형 특성 .....	44
〈그림 2-7〉 서울특별시-충청북도의 포괄적 교류협력사업 대상사업별 유형 특성 .....	45
〈그림 2-8〉 서울특별시-전라남도의 포괄적 교류협력사업 대상사업별 유형 특성 .....	45
〈그림 2-9〉 서울특별시-제주특별자치도의 포괄적 교류협력사업 대상사업별 유형 특성 .....	46
〈그림 2-10〉 서울시 개별적 교류협력 대상 지방자치단체 및 교류 유형 .....	47
〈그림 3-1〉 서울시 도농교류협력사업의 구조 .....	57
〈그림 3-2〉 도농 간 소득격차 현황 .....	61
〈그림 3-3〉 Rural Action Program의 도식도 .....	83
〈그림 3-4〉 영국 런던의 자루텃밭 프로젝트 .....	84
〈그림 4-1〉 서울시 도농교류협력사업의 기본원칙 .....	105
〈그림 4-2〉 서울시 도농교류협력사업의 기본방향 .....	108
〈그림 4-3〉 서울시 도농교류협력사업의 전략 .....	110

# 제1장 연구의 개요

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 범위

# 제 1 장

## 연구의 개요

### 제1절 연구의 배경 및 목적

#### 1. 연구 배경

1992년 지방자치제도의 복원 이후 상생과 협력의 패러다임이 시정의 외연을 확대하며 대두되고 있다. 과거 명령, 통제와 개별적인 경쟁력 강화에 집중되었던 행정에서 벗어나 지방자치제도의 정착과 지방분권의 가속화에 따라 지역의 발전이 지역주민과 지방정부의 자발적인 노력에 의해 그 성패가 좌우되는 시대에 접어들고 있다. 지역개발과 행정수요에 대한 주민들의 열망은 다양한 형태로 분출되고 있고, 이에 부응하기 위한 지방자치단체들의 노력이 시민 참여형 분권적 기제로 발현되고 있는 것이다.

오늘날 교통, 정보망의 발달로 국민의 생활공간은 더욱 광역화되고 있는 반면, 지자체가 동원할 수 있는 자원은 제한되어 있어 지역의 개별적 노력만으로는 다양한 행정수요에 부응하고 효과적인 시정운영이 어려워지고 있다. 따라서 인접한 지방자치단체 간의 협력을 통한 공동정책 추진, 상생에 기반한 상호연대 및 시민 참여형 민관협력의 필요성이 그 어느 때보다 높게 제기되고 있다.

특히 지금까지의 성장과 경쟁력 강화의 패러다임하에서 지방자치단체 간의 갈등과 반목, 경쟁적 구도에서 탈피하여 통합적 관점에서 시민의 상호 이익이 되는 방향으로 추진되어야 한다는 점에서 서울시가 추구해야 할 다양한 행정제도의 전략적 관리의 중요성이 제기되고 있다.

지방자치단체 간 관계에서 갈등과 협력은 동전의 양면과 같다. 갈등이 해소되면 협력으로 발전하고, 협력이 깨지면 갈등으로 이어지게 된다. 수평적 관계는 대등한 입장에서 상호의존하고 있기 때문에 갈등적 시각보다 협력적 시각이 더욱 요구되고 있다.

자치단체 간 수평적 관계는 지역문제를 자율적으로 해결하는 지방자치의 기본적 논리의 지배를 받으며 민생문제와 직결되어 있다. 특히 지방자치제의 본격 실시 이후 행정수요가 크게 급증하고 있으나 중앙 중심의 예산구조와 경제적 구조로 인해 재원 부족에 직면하게 되어 기초 자치단체 간 관계는 더욱 긴장된 관계로 발전하고 있다. 이러한 정치경제적 배경하에서 지방자치단체 간의 수평적 상호교류가 더욱 요구되고 있다.

그러나 수직적 관계를 보면, 지방자치단체들은 상위 자치단체 또는 중앙정부에게 예산, 인력, 기술지원 등을 요구하는 입장에 놓여 있다. 또한 상위 자치단체 및 중앙정부는 하위의 자치단체들을 조정하고 통제하는 입장에 있기 때문에 수직적 갈등관계가 형성되기 쉽고, 이러한 상호관계들은 정치적 논리를 기저로 하고 있다.

지방자치단체들은 지역경제 및 지역개발에 중점을 두고 있으며, 광역도시 주변의 지방자치단체들은 과거 하나의 도심에서 여러 개의 도심으로 발전하여 독립된 도시권을 이루고 있다. 최근 들어 광역 도시권은 일종의 “파편화 현상(fragmentation)<sup>1)</sup>”이 나타나고 있어 자치단체 간 관계는 더욱 복잡해지고 있다.

지방자치단체의 이러한 성격 변화는 긍정적인 측면도 존재하지만 지금까지의 도시 패러다임이 경쟁력 강화와 행정력의 효율화를 추구해온 결과 지역 간 경쟁이 가속화되고 행정력이 분산되며 갈등문제가 나타나게 되어 학계에서는 지속적으로 지역 간의 협력관계 구축 필요성을 지적하였다. 지역 간 경쟁이 첨예해짐에 따라 비슷한 발전 수준을 지닌 지방자치단체가 경쟁적으로 행정서비스를 제공하다 보니 각 국가의 전체적인 균형 성장 및 발전과 유리되는 경향이 나타나고 있는 반면, 사회발전과 성장을 위한 공간 불일치(spatial mismatch) 현상을 극복하기 위한 협력과 상생의 가치가 확산(diffusion)되고 있다. Ohmae(1999)는 자신의 저서인 국민국가의 종말(the end of the nation state)에서 보편적인 가치의 확대가 국경과 지역을 넘어 사회적인 확산을 이루며, 시대에 따라 당연히 인정되는 가치가 내재된다고 보았다. 이는 현대와 같이 상생과 협력의 패러다임이 지역(local) 간 관계에서도 행정적 경계로 인하여 발생하는 공간 불일치 현상을 극복할 수 있는 방법으로 지방자치단체들이 행정 경계를 넘어 지역 간의 다양한 교류협력을 추진하기 때문이다.

이러한 현실을 반영하여 유럽연합(EU)은 지역 간 협력프로그램에 대한 지원을 확대하고 있으며, 일본은 도농교류를 중심으로 지방자치단체 간의 교류협력활동이 이루어지고 있다. 우리

---

1) “파편화 현상”은 “광역도시권 주변에 위치한 여러 주요 도시들을 중심으로 한 지방자치단체들이 자치 지역을 중심으로 발전계획을 수립하고 독자적인 행위를 하는 현상”을 말한다. 이 파편화 현상은 지방자치단체 간 갈등을 증폭시킬 뿐만 아니라 상호협력의 영역을 확장시킨다.

나라는 서울을 중심으로 지방자치단체와 교류협력사업을 추진하고 있으나 비정형화되고 일회성으로 추진되어 체계적이거나 전략적인 접근이 부족한 실정이다. 특히, 자치단체 간의 교류협력의 필요성은 인식하고 있으나 행정구역 및 인접지역과 개별적으로 추진해온 관행에 쫓겨 지방자치단체 간의 교류협력 체계와 추진의 노하우가 부족한 실정이다.

이러한 점에서 지방자치단체 간 교류협력에 관한 선행연구를 살펴보면 지방자치단체 간의 관계를 중심으로 협력연구가 이루어졌고, 대부분 세계화 시대에 따라 경쟁적으로 국제교류를 혁신의 일환으로 인식하면서 시민의 참여와 효용성을 위한 국내 지역 간의 교류협력은 간과되어온 측면이 있었다. 특히 지방자치단체 간의 교류협력에서 서울시와 농어촌 간의 기초지방자치단체와의 교류협력에 대한 관심과 행정수요가 급증하고 있는바 서울시 도농교류협력사업 부문에 보다 많은 비중을 할당하여 분석하는 것이 필요하다.

따라서 이 연구는 서울시와 타 지자체 간의 교류협력 사례를 분석하고 도농교류협력을 중심으로 서울시에 특화된 행정수요에 대응하는 교류협력을 추진하기 위한 전략적 접근방안을 제시하려고 한다.

## 2. 연구 목적

오늘날 서울시와 타 자치단체 간의 관계는 지역문제를 자율적으로 해결하는 지방자치의 기본적 논리의 지배를 받으며 민생문제와 직결되어 있고 교류협력을 통해 협력적 시각이 강조되고 있다.

이러한 관점에서 이 연구는 다음과 같은 연구 목적을 중심으로 전개하도록 한다.

첫째, 서울시 도농교류협력사업을 포함한 교류협력사업 전반의 총체적인 방향 설정이 필요하게 됨에 따라 그동안 운영되어온 서울시 도농교류협력사업의 현황과 문제점을 살펴보고 서울시 특화된 별도의 유형구분과 분석을 통해 평가를 수행한다.

둘째, 현행 서울시의 일회성 단편적 사업의 한계를 넘어선 전략적 사업 추진방안 수립을 위해 서울시 도농교류협력사업의 전략적 추진을 위한 원칙, 기본방향, 비전, 세부방향을 도출하여 실무계에서 활용할 수 있도록 한다.

셋째, 도농 간 상생발전적인 공동체 관계 구축을 위한 비전체제를 제시하여 서울시와 지방이 함께 발전할 수 있는 협력방안을 제시하도록 한다.

이러한 측면에 입각하여 이 연구는 서울시의 도농교류협력사업을 중심으로 실태분석과 문제점 분석 등 특화된 평가를 수행하고 진단하며, ‘상생교류협력’이라는 서울시 교류협력사업의

목적을 달성하기 위한 합리적이고 전략적인 대안 도출을 시도한다.

## 제2절 연구의 내용 및 방법

### 1. 연구의 내용

이 연구의 내용을 보면 제1장은 연구배경 및 연구의 목적, 범위 등을 제시하고, 제2장은 서울시 교류협력사업의 개념과 이론적 배경 등 현황을 다루며, 제3장은 상생발전을 위한 도농교류협력분석 및 평가, 제4장은 서울시 도농교류협력사업의 전략적 방향을 살펴보고, 제5장은 연구 요약 및 정책제언 등을 하고 있다.

〈표 1-1〉 주요 연구 내용

연구 목적	⇒	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 서울시 교류협력사업의 현황을 진단하고 서울시에 특화된 전략적 관리방안 제시</li> <li>■ 분야별 교류협력사업 실태, 도농교류협력사업 분석, 해외 선진도시의 모델 분석을 통한 서울시 도농교류협력사업 전반의 전략적 개선방안 도출</li> </ul>												
연구 범위	⇒	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 30%; text-align: center;">시간 범위</td> <td style="text-align: center;">⇒</td> <td>■ 기준년도 : 2012년(연구기간 2012.01.01 ~ 2012.06.30)</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">공간 범위</td> <td style="text-align: center;">⇒</td> <td>■ 서울특별시와 교류협력을 맺고 있는 지방자치단체</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">내용 범위</td> <td style="text-align: center;">⇒</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 교류협력사업의 운영 현황</li> <li>■ 도농교류협력사업의 특화방안 제시</li> <li>■ 서울시 도농 교류협력사업의 전략적 방안 제시</li> </ul> </td> </tr> </table>	시간 범위	⇒	■ 기준년도 : 2012년(연구기간 2012.01.01 ~ 2012.06.30)	공간 범위	⇒	■ 서울특별시와 교류협력을 맺고 있는 지방자치단체	내용 범위	⇒	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 교류협력사업의 운영 현황</li> <li>■ 도농교류협력사업의 특화방안 제시</li> <li>■ 서울시 도농 교류협력사업의 전략적 방안 제시</li> </ul>			
시간 범위	⇒	■ 기준년도 : 2012년(연구기간 2012.01.01 ~ 2012.06.30)												
공간 범위	⇒	■ 서울특별시와 교류협력을 맺고 있는 지방자치단체												
내용 범위	⇒	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 교류협력사업의 운영 현황</li> <li>■ 도농교류협력사업의 특화방안 제시</li> <li>■ 서울시 도농 교류협력사업의 전략적 방안 제시</li> </ul>												
연구 방법	⇒	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 30%; text-align: center;">문헌조사</td> <td style="text-align: center;">⇒</td> <td>■ 각종 기존논의의 검토</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">통계분석</td> <td style="text-align: center;">⇒</td> <td>■ 각종 관련통계자료의 분석</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">관계자면담</td> <td style="text-align: center;">⇒</td> <td>■ 서울시 공무원, 지자체 공무원 면담</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">전문가 면담</td> <td style="text-align: center;">⇒</td> <td>■ 연구진, 관련 전문가 등 면담</td> </tr> </table>	문헌조사	⇒	■ 각종 기존논의의 검토	통계분석	⇒	■ 각종 관련통계자료의 분석	관계자면담	⇒	■ 서울시 공무원, 지자체 공무원 면담	전문가 면담	⇒	■ 연구진, 관련 전문가 등 면담
문헌조사	⇒	■ 각종 기존논의의 검토												
통계분석	⇒	■ 각종 관련통계자료의 분석												
관계자면담	⇒	■ 서울시 공무원, 지자체 공무원 면담												
전문가 면담	⇒	■ 연구진, 관련 전문가 등 면담												

먼저 제1장은 상생 협력의 행정환경 변화에 따른 서울시 도농교류협력사업의 전략적 방향을 정립하기 위한 연구배경 및 연구목적 등을 통해 전반적인 연구흐름을 제시하였다.

제2장은 서울시 교류협력사업의 개념과 유형을 제시하고 현황분석을 통하여 일반적인 특징

을 분석하였다.

제3장은 상생발전을 위한 서울시 도농교류협력사례 현황과 평가를 통해 도농교류협력사업 부문에 특화하여 상생협력 및 시민편익의 가치를 바탕으로 한 평가와 진단을 시행하였다. 특히 평가 결과가 나타내는 문제점 분석과 해외사례 분석을 통한 실질적인 서울시 도농 교류협력사업의 진단을 시도하였다.

제4장은 서울시 도농교류협력사업의 전략적 추진방향으로서 제3장의 평가와 진단결과 나타난 문제점의 개선방안과 종합적인 서울시 도농교류협력사업의 전략적 방향을 원칙과 비전 등을 통해 제시하였다.

마지막으로 제5장은 서울시 대외협력담당관을 비롯한 실무계에서 활용성을 높이기 위한 실질적인 정책제언을 도출하고 결론을 제시하였다.

## 2. 연구의 방법

### (1) 문헌조사

지방분권 경향 및 상생과 협력이라는 시대적인 요구에 따라 서울시 교류협력사업이 나아가야 할 방향에 대해 기존의 연구와 인식을 바탕으로 분석모형을 도출하고 전문적인 체계를 확립하기 위한 문헌 조사를 선행한다. 특히 지역 간 교류협력 매커니즘을 이해하고 분석하기 위한 분석틀로 상생협력, 교환이론, 민관협력 등의 이론을 제시한다.

### (2) 인터뷰 조사

교류협력사업의 운영실태 및 실무계에서의 현황을 분석하기 위해 서울시 대외협력담당관의 공무원, 서울시와 교류협력을 맺고 있는 지방자치단체의 공무원 등과 현실성 있는 인터뷰 조사를 수행한다.

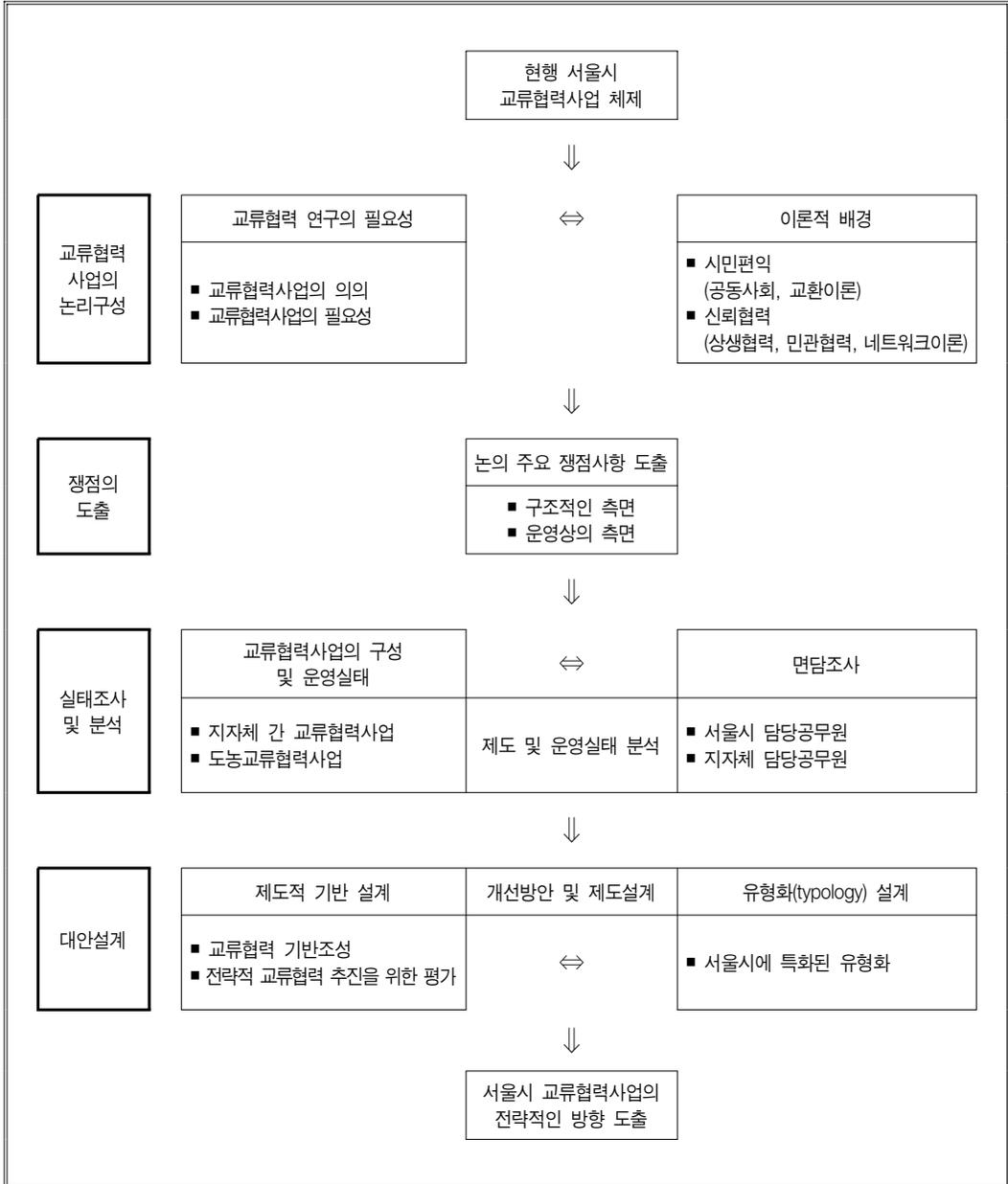
### (3) 전문가 및 실무자 자문회의 실시

해당분야의 전문가, 실무자와의 토론 및 의견수렴을 통해 연구의 방향 결정, 서울시 교류협력사업의 이론적인 유형화 작업, 문제점 분석 및 향후 교류협력사업의 전략적 추진방안 등을 검토하여 연구보고서에 반영한다.

### 3. 연구의 흐름

이 연구의 구성 및 흐름은 다음의 <표 1-2>와 같이 제시할 수 있다.

<표 1-2> 서울시 교류협력사업 연구의 흐름



## 제2장 서울시 교류협력사업의 현황

제1절 서울시 교류협력사업의 개요

제2절 서울시 교류협력사업의 현황

## 제1절 서울시 교류협력사업의 개요

### 1. 교류협력사업의 개념

#### 1) 지방자치단체 간 교류협력사업의 개념

사람이 타인과의 관계 맺기를 통해 사회성을 갖고 발전하듯이 지방자치단체가 자신의 관할 구역 내에서만 독자적으로 살아가려고 하는 것은 외부환경과의 조우를 통한 발전의 기회를 거부한 채 퇴보하는 것으로 이해할 수 있다. 지방자치단체는 본질적으로 자신의 지역 내 역량과 국가가 위임한 자원 내에서 존재하게 되므로 능력이라는 면에서 보면 국가보다 외부 환경에의 적응이 더욱 필요하다고 볼 수 있다(허훈, 2008). 국가는 국경을 폐쇄하면서도 얼마간 유지할 수 있을지 모르지만, 지방자치단체는 체제가 갖는 ‘경계(border)’의 엄격성이 상대적으로 낮아 다른 체제와 관계 없이 한시도 유지할 수 없을 것이기 때문에<sup>1)</sup>, 체제로서의 지방자치단체는 외부환경과 교호작용을 통해 존재를 유지해 갈 수밖에 없다<sup>2)</sup>.

지방자치단체의 외부환경을 크게 타국과 타국의 지방자치단체, 국내에서는 국가(중앙정부),

- 
- 1) 지방자치단체는 국가 내의 한 구성요인이기 때문에 주민 및 영토, 자원 등을 국가와 공유하게 됨을 의미한다. 따라서 국가보다 지방자치단체가 체제의 한 요소인 경계(border)의 엄격성이 약하고 이는 체제로서의 불완전성이 국가보다 커짐을 의미한다. 발에 의한 투표(voting by foot)이론이 말해주는 것처럼, 한 지방자치단체의 주민은 자신이 거주하는 지역에서 다른 지역으로 자신의 선호에 의해 쉽게 옮겨 갈 수 있다. 하지만 국가를 자신의 선호에 의해 선택하기는 어렵다.
  - 2) 현대의 조직이론에서 개방체제(open system)가 폐쇄체제에 비하여 우월성이 드러나고 있으므로, 어느 조직체제도 개방성을 조직발전의 주요소로 하고 있다. 조직의 하나인 지방자치단체도 관할 구역 내뿐만 아니라, 관할구역 외 혹은 국외 환경과도 교호작용을 넓히고 있다. 어느 지방자치단체이든 인구의 동태성 및 자원의 제약으로 인해 외부환경을 어떻게 받아들이고, 활용하느냐에 따라 발전의 조건이 다르고 결과적으로 삶의 조건이 달라진다.

광역자치단체, 기초자치단체로 나누어 볼 수 있다. 이들 외부환경과의 교호작용을 최근의 용어로 표현하면, 외국과는 자치단체의 외교문제 혹은 자치단체의 국제교류로 표현되고 이에 대한 논의들이 전개되었다. 또한 국가나 상위 자치단체와의 문제는 정부 간 관계라는 영역의 이론을 발전시켰다. 동급 자치단체 간의 교호작용에 대한 것은 정부 간 관계로 표현되기도 하고, 국내 교류로 표현되기도 한다. 하지만 학문적 관심의 영역으로 보면, 외국과의 국제교류에 대한 조사나 연구, 정부 간 관계에 대한 연구 등은 상대적으로 활발하게 전개되었으나, 국내자치단체 간 교류에 대해서는 학문적 관심이 덜하다. 대한민국의 수도이며 중심으로서 서울시가 갖는 위상을 볼 때 많은 지자체들이 서울시와 교류를 맺기를 희망하고 있지만 이러한 실태와 방침에 대한 구체적인 가이드라인과 전략적 방안 모색이 이루어지지 않고 있다.

교류협력사업은 보편적으로 “일정한 경계 내외에 있는 둘 이상의 상이한 주체 간에 공동이익을 추구하기 위해 상호 협력하는 행위양식”으로 기술된다(김장기, 2002). 세부적인 의미에서의 교류는 문화와 사상 등의 조류가 서로 통하고 인적 물적 자원이 상호 교통하며 확대되는 현상으로 설명되며, 협력행위는 “사람과 사람이, 혹은 어떤 사람이 다른 사람에게 힘을 합하여 돕는 행위”라는 사전적 의미로 해석된다(전신욱, 2002). 이런 관점에서 교류협력의 행위는 둘 이상의 교류주체가 상호 간에 밀접한 관계성을 유지하면서 서로에게 도움을 주는 쌍방향의 상호작용형태로 이해될 수 있다. 특히 1992년 지방자치제도의 실시 이후 지역별로 다양한 행정환경과 지역적 특성 등의 차이로 인하여 지방자치단체 간의 교류협력이 확대되고 있다.

이처럼 교류협력사업은 지역별로 상이한 정책주체가 상호 간의 공동이익 추구를 위해 인적, 물적 자원을 주고받는 상호작용의 특성으로 설명할 수 있다. 지방자치단체의 교류협력이란 어떤 지역이나 자치단체가 다른 지역이나 자치단체를 서로 돕기 위하여 밀접한 유대관계를 맺는 것으로서 상호 간에 제휴하여 그 이해와 신뢰를 깊게 하기 위하여 각종 행사에 초대 및 친선교류 관계를 맺는 것으로 가장 전형적인 형태가 자매결연과 우호교류 체결이다.

교류협력은 자매결연, 우호협력 등의 용어 등으로 혼용하여 사용되고 있다. 일반적으로 자매결연의 사전적 정의는 어떤 지역이나 단체 또는 집단이 다른 지역이나 단체 또는 집단과 친선이나 상호교류를 목적으로 밀접한 관계를 맺는 일이다(동아새국어사전, 2011). 지방자치단체가 맺는 자매결연도 사전의 풀이와 다르지 않으나, 지방자치단체가 존재하는 이유는 해당 관할구역 내의 공공복리의 발전에 있기 때문에 이를 달성하기 위해 다른 자치단체의 협력이 필요할 때 자매결연이 이루어진다고 볼 수 있다. 허훈(2008)은 지방자치단체가 맺는 교류협력은 “타 자치단체 등과 상호공동관심에 대한 긴밀한 협력을 약속하고 문화, 행정, 재정, 경제, 인적 교류 등 다양한 분야에서의 친선과 공동발전을 도모해 나가는 교류협력의 약속을 맺는 것”이라고

볼 수 있다. 결국 교류협력은 광의적으로 자매결연 등 지방자치단체가 행하는 다양한 유형의 공식적인 친교행위로 이해할 수 있으며, 친선교류의 의사를 주고받는 우호교류 혹은 자치단체 간의 협력행위는 성숙된 협력관계로 볼 수 있다.

## 2. 서울시 교류협력사업의 필요성

### 1) 서울시 교류협력사업의 위상

서울시는 대한민국의 수도로 조선왕조 이후 700여년의 역사와 경제성장의 견인차 역할을 통해 발전하였으며 정치, 경제, 사회의 중심지로서 서울시의 정책은 선도정책으로 타 지방자치단체의 표준모델로 인식되고 있다. 2012년 현재 서울시는 우리나라 전체인구의 21%가 집중되어 있고, 경제력 집중도 1위로 대내적인 역량을 갖추고 있으며, 국제회의 개최 세계5위, 아시아 2위의 국제도시로서의 위상을 바탕으로 서울시에서 도입되어 추진하고 있는 정책과 행정제도는 국내 뿐 아니라 세계적인 선도(leading) 도시로의 입지가 확립되어 운영되고 있다<sup>3)</sup>.

이에 따라 서울시는 정치 행정의 흐름을 선도하며 지속가능한 발전과 경쟁력 강화를 위한 다양한 정책을 추진하고 있으며, 특히 갈등과 경쟁보다 상생과 협력의 행정환경에 따른 지방자치단체 간 교류협력의 관점에서 서울시의 정책은 타 지방자치단체로 하여금 정당성을 부여하며 확산시키는 위상을 갖고 있다.

〈표 2-1〉 서울시의 위상

구분	내용	비고
인구	10,529천명	2012년 4월 기준
예산	21조 7,973억원	2012년 예산
공무원	총 35,700여명	본청 16,288명, 투자기관 17,424명, 출연기관 1,986명
권한	광역자치단체 선도 - 정부의 포괄적 지도와 감독 - 국가위임사무에 대한 지도감독 - 관내 25개 자치구의 상급단체로서의 지도감독, 조정권	
재정자립도	평균 91%	전국 평균 51%

자료 : 서울시 내부자료(2012년 기준) 및 백서(2011년 기준)

3) 국제협회연합(UIA; Union of International Association, 벨기에 소재)이 발표한 국제컨벤션 통계에서는 2010년 기준 전 세계적으로 국제회의가 총 1만1519건이 개최되었고, 서울은 총 201건을 개최하여 해당 도시 중 아시아 2위, 세계 5위를 차지하는 위상을 보이고 있음.

오늘날 서울시는 대한민국의 수도이자 변화를 선도하는 선도(leading) 도시로서의 역할을 위한 권한과 의무를 모두 가지고 있다. 서울시는 정치, 경제, 사회, 문화, 교육을 아우르는 전 분야에서 우리나라를 대표하는 역량을 바탕으로 다양한 편익을 누리고 있으며, 수행해야 하는 의무도 동시에 내포하고 있다.

〈표 2-2〉 서울시의 권한과 의무

구분	권한	의무
정치	- 정치권력 중심으로서의 권리	- 분권과 자치의 통로 마련의 의무
경제	- 서울과 수도권 중심의 경제구조와 경쟁력 확보 - 독점적 지위와 권한 보유	- 지역, 계층 간 불균형 해소의 의무
사회	- 복합적 사회이념의 격전지 - 시민사회 중심의 정책 분류로서의 권리	- 갈등과 상실 봉합의 의무
문화	- 문화예술의 집중화, 남북문화권의 중심	- 문화적 균형자, 조정자로서의 역할과 의무
교육	- 도시 교육의 중심으로서의 학습권 확보의 권리	- 도농 간의 교육 형평성 제공 의무

자료 : 연구자 자체 분석

위의 <표 2-2>에서 보는 바와 같이, 서울시는 정치적 관점에서 우리나라를 대표하는 정치권력의 중심으로 중앙집권적 권한을 가지고 있으며, 그 이면에는 지방자치 이후 자치와 분권의 가치를 실현시키고 민주주의적 사회를 이룩해야 하는 통로 마련의 의무를 지고 있다. 경제적 측면에서 서울은 면적은 전 국토의 0.6%에 불과하지만, 한국 GDP의 21%를 담당하고 있으며, 금융의 52%, 벤처기업의 43%가 집중되어 있는 등 경제적 중심지로서의 위치를 가지고 있다. 반면 그동안 양정 팽창 중심의 경제성장과 사회 변화로 인한 중산층 붕괴, 빈부격차 등 지역과 계층 간의 불균형 문제를 해소하고 발전을 도모해야 하는 등 경제 분권을 위한 의무를 동시에 지고 있다.

사회적 측면에서 서울은 대한민국의 대표 브랜드로 다양한 가치와 사회현상이 발생하며 시민사회의 다양성을 보여주는 환경적 측면을 보이고 있으나, 그 이면에는 지역 간, 계층 간의 갈등과 상실이 존재하고 이를 극복해야 하는 의무가 있다.

문화적 측면에서는 지방과의 상생 협력적 관점에서 문화적 균형자, 조력자로서의 역할과 의무를 함께 지고 있으며 교육적 측면에서도 낙후된 지방과의 교육격차를 회복하고 균형 잡힌 학습권을 보장해야 하는 의무를 가지고 있다고 할 수 있다.

## 2) 서울시 교류협력사업의 필요성

사회의 파편화, 다변화 현상이 가속화되면서 현대사회는 상생, 협력, 통합보다 갈등, 반목, 분열이 심하며, 경쟁적 가치의 확산으로 인하여 ‘상호양해’보다 ‘이해상충’이 많은 것은 부인할 수 없는 현실이다(박연석, 2009).

하지만 최근 들어 지방자치단체를 둘러싼 환경변화에 따라 교류와 협력을 통한 시너지 확보 및 우호관계 구축의 필요성이 커지고 있다. 특히 서울시는 수도로서 그동안 우리나라 정치, 경제, 사회, 문화, 교육 발전의 축을 담당하면서 누리는 권리와 함께 의무를 함께 보유하면서 상생적 가치를 위한 교류협력 선도도시의 역할이 중요하게 요구되고 있다.

서울시의 교류협력의 필요성은 다음과 같은 측면에서 분석할 수 있다.

첫째, 사회 통합적 측면이다. 서울과 지방, 수도권과 비수도권 간의 격차 확대로 인해 지방 시민의 상대적 박탈감이 증가하고, 삶의 질이 저하되고 있다. 특히 양극화의 문제는 경제적 차원을 넘어 국가차원의 사회통합을 위해서도 최우선적으로 추진해야 하는 과제이다. 이와 관련하여 허재완(2008)은 서울시와 수도권 정책을 둘러싼 사회적 갈등요인을 국민통합의 장애요인으로 보고 전 국민의 절반을 차지하는 서울 및 수도권과 지방의 갈등은 우리 사회를 극단적으로 양분시킬 수 있는 잠재적 폭발력을 가지고 있다고 보고 있다.

둘째, 지역균형발전과 경쟁력의 확보이다. 일률적인 지역균형발전정책은 단순히 산업단지와 주요 시설을 지방에 이양하는 것으로 끝나는 것이 아니다. 이로 인한 서울시와 국가의 경쟁력 저하가 발생하지 않도록 서울에 대한 일률적이고 획일적인 규제강화보다 낙후지역과 지식정보산업 육성지역에 대한 지원을 할 때 적재적소에 자원배분과 교환이 이루어질 수 있도록 특화된 교류협력전략이 필요하다.

셋째, 시민 체감형 정책의 확산이다. 시정운영의 철학과 수혜지는 시민이다. 그동안 정치를 위한 정책과 경쟁을 위한 교류협력에서 탈피하여 시민이 생활 속에서 체감할 수 있는 정책 서비스로서 교류협력사업이 이루어져야 한다. 이는 결국 자율과 책임, 협력, 통합의 지방자치 기제를 바탕으로 서울시와 타 지방자치단체 간 상생협력의 파트너십 구축의 중심이 결국 시민의 행복과 실질적 효용성의 극대화에 있다는 점을 강조하는 행정 환경적 변화를 감지한 것이라 할 수 있다.

서울시와 타 자치단체 간의 관계는 지역문제를 자율적으로 해결하는 지방자치의 기본적인 논리 지배를 받으며 시민생활을 기반으로 한 민생문제와 직결되고 있다. 이는 우리나라의 대표적인 선도 도시로서 서울시에 특화된 행정수요를 바탕으로 한 교류협력사업 전반의 평가와 방향 설정이 필요하고 현재 일회성, 단편적으로 운영되고 있는 교류협력사업의 한계를 극복할 수 있는 전략적 사업추진방향의 분석이 필요하다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

### 3. 서울시 교류협력사업의 연관이론

#### 1) 교류협력사업의 기존 이론 검토

우리나라에서 지방자치단체 간의 교류협력에 대한 실태분석이나 이론을 직접적으로 다룬 문헌은 드물기 때문에 조직 간 교류협력을 다룬 연구에서 이론적 토대를 찾아보기로 한다. 자매 결연과 같은 조직 간 교류협력 연구에서 조직 간 교류는 긍정적인 협력 혹은 바람직한 결과도 출된다고 전제하고 있다(Hall, et. al., 1977; Yep, 1974). 조직 간 교류의 두 당사자는 상호의 자원을 토대로 상호에게 이익이 되는 협력행동을 설계하고 추진하고자 한다.

조직 간 교류와 마찬가지로 지방자치단체 간 교류 역시 협력이라는 편익을 기대하고자 하는 목적 행동이다. 특히 최근 시정의 중심이 시민편익과 실제적 효용성 증대에 초점을 맞추는 한편, 경쟁적 가치에서 탈피한 상생과 협력의 중요성이 대두되면서 교류협력을 둘러싼 가치에서도 이러한 시각이 발현되기 시작하였다.

지방자치단체 간의 교류협력에 대한 실태분석과 이론적인 구축을 직접적으로 제시한 문헌과 연구가 드문 현실에서 Yep(1974)은 어떤 조직이 조직의 목적 달성을 극대화하기 위해서 환경에 적응하려고 노력할 때 협력관계 추구가 발생한다고 보고 있다. 서울시와 같은 개별적인 자치단체로서는 타 자치단체와 협력관계를 구축하는 것은 서로 부족한 부분을 상쇄하기 위해서이다.

교류협력이 함축하고 있는 의미와 메커니즘이 협력과정에서 교환을 통한 편익에 대한 기대라는 점에서 조직 간 교류의 두 당사자는 자원을 토대로 상호에게 이익이 되는 협력행동을 설계하고 추진하고자 한다. 조직 간 교류와 마찬가지로 지방자치단체 간 교류 역시 협력이라는 편익을 기대하고자 하는 목적 행동이다. 이와 관련하여 서울시가 타 지방자치단체와 교류협력 사업을 추진하는 것을 이론적으로 뒷받침하는 구조적인 틀은 시민편익과 상호 신뢰협력의 가치를 발현시키는 데에서 출발한다고 할 수 있다.

#### 2) 교류협력사업의 연관이론

서울시 교류협력사업의 연관이론은 서울시에서 추진하고 있는 타 지방자치단체와의 교류협력이 시민편익과 신뢰협력이라는 가치 실현을 위해 구체적인 이론적, 구조적 프레임을 제시함으로써 그 이해의 견고성을 확립하는 차원으로 이해할 수 있다.

전체적으로 볼 때, 서울시 교류협력사업의 면면에 흐르는 중요한 가치는 시민편익과 신뢰협력의 목적 달성이라고 할 수 있다. 서울시 교류협력사업의 연관이론은 다음의 <표 2-3>에서

볼 수 있듯이 시민편익의 관점에서 공동사회이론과 교환이론을 제시할 수 있고, 신뢰협력의 관점에서 상생협력이론, 민관협력이론, 네트워크이론으로 구분할 수 있다.

〈표 2-3〉 서울시 교류협력사업의 연관이론 총괄표

서울시 교류협력의 중심 가치	세부 연관 이론	비고
시민편익	공동사회(좋은 사회)이론 교환이론	편익 증진을 위한 교환가치
신뢰협력	상생협력이론 민관협력이론 네트워크이론	상호신뢰에 입각한 협력, 도농 상생, 민관협력 기제

자료 : 연구자 자체 분석

이상의 논리적 전개와 흐름에 따라 서울시 교류협력사업의 연관이론 5가지는 후술하는 논의와 같다.

### (1) 공동사회이론

독일의 사회학자 F. Tonnies는 공동사회(co-society) 구축의 중요성을 언급한 바 있다. 지금까지의 사회는 산업사회와 이익사회를 거치면서 공동체 정신이 해체되고, 지나친 경쟁체제로 인하여 사회적 공동선과 인간성이 소실되는 등의 부작용으로 말미암아 이재성(2002)을 비롯한 기존의 학계는 사회의 어두운 부분과 아픈 곳을 보듬고 나가야 하는 상생의 공동사회가 도래했다고 보고 있다.

#### ① 공동사회

Tonnies는 공동사회와 이익사회의 결합을 ‘상호 긍정의 제 관계’가 지배하는 것으로 본다(박연석, 2009). 공동사회는 전인격적 주체로서 사람들이 중심이 되어 살아가는 결합체이자 공동체를 의미하며 감정의 대립이나 갈등을 봉합하고 본질적으로는 사람들이 항상 결합하여 시민사회 거버넌스를 구축하는 것을 의미한다.

#### ② 좋은 사회(good governance) 구축

거버넌스의 개념은 정치 사회학자를 중심으로 먼저 정의 수준에 따라 협의의 정의와 광의의 정의로 구분할 수 있다. 전자가 국가 및 시장기제와 분명히 대별되는 시민사회영역 내에 존재하는 자발적이고 자율적이며 자기 조직적인 조정양식을 의미한다면, 후자는 국가와 시장, 시민

사회가 과거와 다른 새로운 형태의 상호작용과 협력체계를 구성하면서 등장한 조정양식을 의미한다고 볼 수 있다.

협회의 거버넌스는 오래전부터 국가나 시장기제와 별도로 존재해 왔던 자연스런 조정양식의 원형으로 파악되며 시민사회 중심적인 접근을 하고 있다. 이는 기존의 국가 중심적인 위계적 조정양식이 그 기능을 발휘하지 못하고 국가실패라는 한계상황을 맞으면서 그 대안으로 다시 주목받게 되었다. 협회의 거버넌스는 복합조직 또는 네트워크 등으로 불리면서 ‘공식적 권위 없이도 다양한 행위자들이 자율적으로 호혜적인 상호의존성에 기반을 두어 협력하도록 하는 제도 및 조종형태’로 정의된다(Kooiman and Vliet, 1993). 시민사회 중심의 거버넌스가 작동하기 위한 문화적인 조건으로 ‘시민문화의 강화, 자발적 행동의 촉진, 민주주의를 향한 사회기반의 개선’ 등을 중시하고 있다(Alcantara, 1998). 이러한 협회의 시각은 기본적으로 거버넌스를 사회중심적인 자율조정양식, 이를 가능하게 하는 시민문화의 강화 및 자기 조직적 네트워크 구축 등을 중심으로 시민사회에 한정된 협의로 이해하고 있다.

광의의 거버넌스는 정부중심의 공적조직과 사적조직의 경계가 무너지면서 나타난 새로운 상호 협력적인 조정양식을 의미하는 것으로 파악된다. 이는 협회의 거버넌스가 중시하는 시민사회의 다양한 행위자들과 더불어 협회의 거버넌스가 포함하지 않는 국가와 시장도 포함하는 국가, 시민사회 및 시장 간의 파트너십을 통한 새로운 협력형태를 의미한다. 민주주의가 성숙하고 시민문화가 발전해가는 사회에서 시민사회 중심의 거버넌스의 보완은 절실하게 필요하다.

## (2) 상생협력이론

지방자치단체 간 관계에서 갈등과 협력은 동전의 양면과 같다. 갈등이 해소되면 협력으로 발전하고, 협력이 깨어지면 갈등으로 이어지게 된다. 지방자치단체들은 지역경제 및 지역개발에 중점을 두고 있으며, 광역도시 주변의 지방자치단체들은 과거 하나의 도심에서 여러 개의 도심으로 발전하여 독립된 도시권을 이루고 있다. 최근 들어 광역 도시권에 일종의 “파편화 현상(fragmentation)”이 나타나고 있어 자치단체 간 관계는 더욱 복잡해지고 있다.

“파편화 현상”이란 “광역도시권 주변에 위치한 여러 주요 도시들을 중심으로 한 지방자치단체들이 자치지역을 중심으로 발전계획을 수립하고 독자적인 행위를 하는 현상”을 말한다.

수평적 관계에서는 대등한 입장에서 상호의존하고 있기 때문에 갈등적 시각보다 협력적 시각이 더욱 요구되고 있다.

기초자치단체 간 수평적 관계는 지역문제를 자율적으로 해결하는 지방자치의 기본적 논리의 지배를 받으며 민생문제와 직결되어 있다. 특히 지방자치제의 본격 실시 이후 행정수요가 급증

하고 있으나 중앙 중심의 예산구조와 경제적 구조 때문에 재원 부족에 직면하게 되어 기초자치단체 간 관계는 더욱 긴장된 관계로 발전하고 있다. 이러한 정치경제적 배경하에서 기초자치단체 간 수평적 상호교류는 더욱 요구되고 있다.

반면 수직적 관계를 보면, 기초자치단체들은 광역자치단체 및 중앙정부에게 예산, 인력, 기술지원 등을 요구하는 입장에 놓여 있다. 또한 광역자치단체 및 중앙정부는 기초자치단체들을 조정하고 통제하는 입장에 있기 때문에 수직적 갈등관계가 형성되기 쉽고, 중앙정부와 광역자치단체와 관련된 문제들은 광역적으로 파장이 크기 때문에 정치적 논리를 거지로 하고 있다.

이렇듯 지방자치단체 간의 관계는 지역 간의 협력분석을 위한 것으로 상호의존성을 바탕으로 이루어져야 함을 의미하며, 서울시와 타 지방자치단체가 갈등을 줄이고 서로 상생 협력하는 기본적인 인식을 같이하는 데에서 출발하는 것으로 정치적인 논리에서 탈피하여 시민의 실제 생활과 밀접하게 연관된 정책이라 할 수 있다.

### (3) 민관협력이론

정책과정에 민간부문이 함께 참여하는 민관협력은 새로운 패러다임으로 각광받고 있다. 이는 민관협력이 소통의 거버넌스로 이해되고 있기 때문이다. 그동안 정부부처 차원에서 대규모 국책사업 및 일부 국정부문에서 민관협력이 시대적 아이콘으로 등장한 이후, 지방자치단체 수준에서의 도입과 운용이 정책의 기저에서부터 시작되고 있다. 특히, 그동안의 경쟁력 강화 방안 중심의 시정철학에서 점차 상생발전과 협력을 강조하는 시정철학으로 정책패러다임이 변화하면서 서울시는 시민 참여형 민관협력체계인 거버넌스(협치) 구축을 위한 다양한 노력을 계속하고 있다<sup>4)</sup>.

교류협력은 다양한 구성원들과 네트워크가 구축되는 것을 전제로 한다. 서울시가 지방정부, 정치사회적 단체, 민간 조직 등의 다양한 구성원들과 네트워크를 구축한다는 것이다. 이들 참여 주체들은 교류협력사업과 직간접적으로 관련을 맺으면서 문제해결과 운용에 필요한 각종 자원을 활용하기 위하여 구성원 간의 지속적인 상호의존성과 상호작용을 발생시키게 되며, 이에 따라 참여 주체들 간에는 상호신뢰와 상호호혜성을 기반으로 한 상호협력적 관계가 형성된다.

특히, 민관협력적 관점에서 교류협력사업을 추진할 때 서울시는 제도적 장(Institutional field)을 설정해주고 서울시에 의해 구축된 시스템이 다양한 참여자들에 의해 자율적으로 협력하며

---

4) 2011년 11월 16일 박원순 서울시장과 김두관 경상남도 도지사는 ‘서울특별시와 경상남도의 아름다운 상생발전’을 위한 공동 합의문을 통해 민관협력체계 공유 및 교류협력사업의 확대 등을 중심으로 하는 상호 협력을 약속 하였음 (아시아 경제, 2011.11.16).

상호 독립적인 관계 유지 등을 통해 기존의 전통적 정부처럼 위로부터의 지시통제가 아닌 제도 운영을 위한 조정자와 중재자로서의 역할을 담당하도록 하는 것이 바람직하다.

이러한 관점에 따라 서울시 교류협력사업은 민관 정책협력적 신 모델로 자리매김하여 시민 사회와 함께 동반성장을 도모할 수 있는 체제로 발전할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

#### (4) 네트워크이론

##### ① 정책네트워크의 개념

그동안 국가에 집중되었던 권력이 다방면에 걸친 행위자에게 분산되면서 지방자치단체의 정책결정형태가 변화하고 있다. 특히, 정부이외의 민간부문, 시민단체 등을 비롯한 여러 공식, 비공식적 행위자의 역할과 기능이 강화되고 시민의 관심이 증가함에 따라 지방자치단체의 정책 결정과정이 변화되고 있다.

민간부문의 역량강화와 사회이슈의 다변화로 인해 다양한 행위자의 이해관계가 얽히면서 정책결정과정이 다층적이고 복합적인 관계를 갖게 되었으며, 이에 따라 정부와 민간의 협력체계 구축이 필수적인 요소가 되었다(양현모, 2009).

정책네트워크는 네트워크 분석의 일반론에 정책과정의 구조에 대한 분석을 적용한 것으로 정책네트워크에 대한 개념정의는 물론, 이론적 쟁점, 이에 대한 접근 방법 등은 학자마다 다소의 차이가 있으나 일반적으로 정책네트워크를 형성하는 요건은 정책과정에 참여하여 다양한 이해관계를 갖는 행위자, 그리고 이들 행위자 간의 상호작용을 바탕으로 한 관계구조라는 점에 대해서는 의견이 모아지고 있다. 특히, 정책네트워크는 행위자(actor)와 그들 간의 연계(linkage)가 의사소통과 전문지식, 정보 그리고 자원을 교환하는 통로로 작용하며, 하나의 정책네트워크의 경계(boundary)는 단지 공식기관들에 의하여 결정되는 것이 아니라, 기능적 적합성과 구조적인 틀에 의존하는 상호인지(natural recognition)의 과정으로부터 결정된다는 것이다.<sup>5)</sup>

##### ② 정책네트워크의 구성요소

서울시의 다양한 정책 중 교류협력사업에서 서울시가 연계(linkage)해야 하는 행위자 집단은 매우 다양하게 구성될 수 있으며, 이들과의 상호관계에 따라 교류협력사업의 네트워크의 수준은 달라진다.

---

5) G. Jordan & K. Schubert, 1992, "A Preliminary ordering of policy network labels", *European Journal of Political Research*, 21, pp.12

이처럼 정책행위자는 정책과정에 참여하는 개인 또는 집단들을 통칭하며, 정책 행위자의 분석은 여러 측면에서 가능하지만 일반적으로 누가, 어떤 정책목표를 추구하고 그 역할이 무엇인가를 파악하는 것이다. 한편, 정책목표는 행위자가 정책을 통하여 달성하고자 하는 ‘바람직한 미래의 상태’를 뜻하는데, 이에 대하여 정책행위자마다 다른 견해가 있을 수 있기 때문에 정책목표는 주관적이고 규범적인 성격을 갖는다.

한편, 정책네트워크는 특정한 정책영역에 참여하는 정책행위자 간의 상호의존성에 토대를 둔 연결고리를 의미(양현모, 2009)하기 때문에, 이러한 상호의존성, 즉 상호작용을 파악하는 것이 중요한 변수이다. 상호작용은 정책행위자 간에 교환되는 자원이나 정보가 무엇인가를 고찰하는 것으로 각 행위자가 보유하고 있는 정보나 자원이 어떤 형태나 제도를 통해 교환되는가를 살펴보는 것이다. 서울시 교류협력사업의 경우 서울시와 교류협력을 맺고 있는 타 지방자치단체를 행위자로 보고 이들 지자체가 서울시와 주고받을 수 있는 교류협력의 대상이 상호작용의 내용이 된다고 하겠다.

또한, 정책네트워크를 이해하기 위해서는 네트워크의 구조를 파악하여야 한다. 네트워크의 구조는 행위자들 간 ‘관계의 유형(pattern of relation)’으로 네트워크가 어떤 모습 또는 형태로 구성되는가를 살펴보는 것이다.<sup>6)</sup> 일반적으로 네트워크에 참여할 수 있는 진입구조의 개방성 정도, 네트워크 행위자 간의 권력구조 특성 등을 들 수 있다. 이는 즉 서울시 교류협력사업의 경우 교류협력 네트워크를 형성하는 행위자인 서울시와 타 지방자치단체의 상호의존성에 기인하여 연계구조를 형성하는데 이러한 연계구조가 수직적인지, 수평적인지 여부에 따라 차이가 있다는 점을 뜻한다.

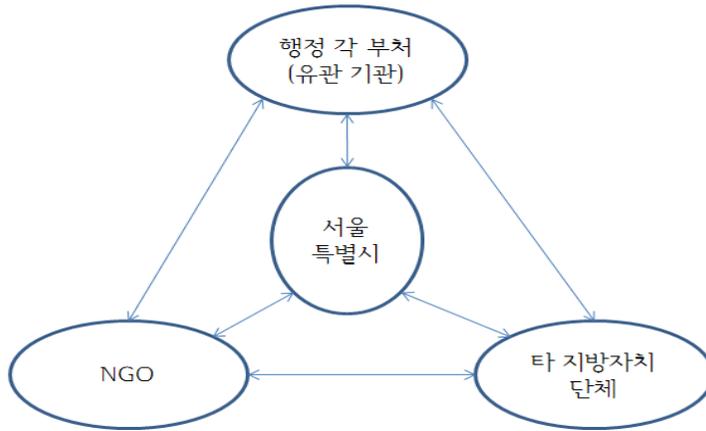
### ③ 교류협력사업의 정책 네트워크적 유용성

정책과정에서 행위자들 간의 갈등과 대립은 당연히 나타나는 문제이지만, 교류협력사업은 정책목표와 이해관계에 따른 관련 행위자들 간 갈등 양상의 차이, 각기 다른 행정환경적 상황에 따른 시정의 차이, 정책의 차이에 기인한 영향을 받기도 한다. 경제, 부동산정책의 경우 서울시는 수요과잉에 따른 지속적인 공급이 요구되며, 지방은 공급위축으로 인한 도시 발전의 문제가 있으며, 환경정책에서도 쓰레기 매립, 대기오염 등 서울시와 지방이 처해 있는 갈등과 현안은 서로 다르기 때문에 교류협력에 임하는 상태(status)가 이질적이다. 특히, 서울시에 지금까지 서울중심의 발전행정을 구가하고 편중되게 이루어진 사회 인프라 및 뿌리 깊은 지역적 갈등, 학연, 지연 등으로 인한 고질적 갈등(intractable conflict)이 여전히 존재하고 있기 때문에 교류

---

6) F. Waarden, 1992, "Dimension and types of policy networks", European Journal of Political Research, pp.34

협력사업을 추진 시 고려해야 하는 변수가 많은 실정이다.



〈그림 2-1〉 서울시 교류협력사업의 정책행위자 간 네트워크 구조

위의 <그림 2-1>에서 보는 바와 같이 서울시의 교류협력사업은 행정부처 간, 정부-민간부문 간, 서울시-타 지방자치단체 간 다양한 행위자들의 이해관계가 복잡적이며 중층적으로 얽혀 있고 여러 이유로 인하여 이들 행위자간에 갈등과 대립이 나타나고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 정책과정에 참여하는 다양한 행위자들의 이해관계를 사전에 파악하고 이들 간의 구조를 면밀히 분석하여 갈등을 조율, 조정할 수 있는 협력체계의 구축이 필요한 것이다.

이러한 관점에서 서울시 교류협력사업을 이해하기 위한 정책네트워크 분석은 다양한 행위자, 행위자 간 상호작용, 행위자 간 네트워크 구조를 통해 실제로 정책과정의 역동적 흐름을 파악하여 교류협력사업의 메커니즘을 파악함으로써 협력적 조정기제를 극대화할 수 있다는 특징이 있다.

## (5) 교환이론

### ① 교환이론의 개념

교류협력의 이론적 뿌리는 조직이론가 Levin and White(1961)가 제기한 교류의 교환이론(exchange theory)이라고 볼 수 있다.

교환모형을 주창한 Levin and White(1961)에 의하면, 교환관계의 기초가 되는 것은 자기 조직의 목표달성에 대한 욕구 때문이라 한다. 즉 조직 간의 관계를 교환이라는 관점에서 자치단체가 자기이해에 따라 상호작용을 통해 공동이익이나 소득을 얻을 수 있다고 판단할 때 협력적

관계형성의 동기가 부여된다고 보는 것이다(Tuite 1972; Hall et. al., 1977). 협력적 관계형성은 특히, 자원의 부족과 고갈의 해결, 조직영역의 유지와 유통자원의 활용, 조직의 일처리방식을 존속하고자 하는 경우에 훨씬 강하게 나타난다. 교환모형은 협력적 관계구축을 힘과 권력적 우위에 의해 비자발적 혹은 강제적으로 발생하는 비대칭적 교환관계가 아니라 자치단체 간의 상호이익을 수수(收受)함으로써 상호보완적 관계를 자발적으로 형성하는 대칭적 교환관계로 파악한다(김선가·한표환, 2003; 109). Tompson(1967)은 불확실성(uncertainty)을 제거하기 때문에 조직 간 교류가 자기 조직 혹은 체계에 도움이 되는 것이라고 주장하기도 한다.

교류이론을 조직 간의 관계(IR; Inter-organizational Relation)이론으로 발전시킨 것은 Van de Ven & Walker(1984:598)인데, 이들은 1980년대 초에 조직이 개방체계(open system)로서 다른 조직으로부터의 협력을 얻기 위한 경향이 유행하였다고 하였다. 그보다 약간 앞서 Wright (1978)가 제시한 정부 간 관계론도 지방자치단체의 교류에 이론적 토대의 하나가 되었다. 그는 정부 간 관계가 종래의 수직적, 일방적인 것이 아니라 중앙-지방정부와 지방-지방정부간 상호 작용 관계로 보고 지속적, 구조적인 것으로 변화하고 있다고 파악한다(Wright, 1978). 정부 간 관계를 관계의 특성, 협력의 형태와 지속성 등 3가지 유형으로 구분하고 있는데<sup>7)</sup>, 그 중 중첩형은 비권력적 측면에서의 협력관계를 본질로 하며 그 속에 경쟁과 협력, 교환과 협상이 내재되어 있는 특징을 갖고 있기 때문에 지방자치단체 간의 교류협력을 설명하는데 유용하다<sup>8)</sup>.

협상모형(Weiss, 1987; 98)은 자치단체 간 협력이 공통문제에 대하여 협상이라는 수단을 통해 주고받는 교환관계로서 수용 가능한 행동 대안을 형성하기 위해서 상호 간의 입장을 조정하는 과정으로 파악된다. 일반적으로 협상은 상호보완적이고 상호경쟁적인 성격이 공존하는 곳에서 진행된다. 공공서비스의 공동제공, 생활편의시설의 공동설치 등 상호보완적 성격이 강한 상황에서의 협상은 상호이익을 증진시킬 수 있는 반면, 이익유발 혹은 혐오시설의 설치 등과 같은 상호 경쟁적이거나 영합(零和)적(win-lose) 상황에서의 협상은 갈등의 발발 가능성이 커서 자매결연과 같은 우호적인 관계를 설명하기는 어렵다.

협력과정모형은 자치단체 간 교류협력을 급작스런 환경변화와 체계적인 동기에 기인한다고 보고 있다. 예기치 않은 문제의 심각화, 직원들의 유대와 활용가능성, 외부지원 등과 같은 환경

7) 그는 협력적 권위형(seperated authority model), 중첩적 권위형(overlapping authority model), 내포적 권위형(inclusive authority model)으로 구분하고 있다.

8) 내포적 권위형은 과거 중앙집권적, 권위주의적 정치행정시스템 하에서 지방정부가 중앙정부에 일방적으로 의존적 이면서 위계적(hierarchy)인 관계에 있는 것을 말하여 전통적인 수직적, 통제적 관계가 그 특징이다. 협력적 권위형은 지방정부가 중앙정부와 독립적이면서 자율성을 띤 관계를 맺는 것을 지칭한다. 특히, 협력적 권위형은 중앙-지방정부 간, 지방정부 상호 간에 갈등과 분쟁이 표출되는 과도기적 정부관계를 의미한다.

변화가 자치단체 간 협력의 동기를 유발하지만, 기관의 실적을 향상시키려는 욕구(performance demands)는 협력형성의 동기를 제공한다고 본다(Weiss, 1987: 98).

공동생산모형은 자치단체 간 협력이 참여자치단체의 목표지향적인 상호작용을 통하여 공동 생산물을 창출하는 과정 즉, 공동생산적 참여과정을 의미한다고 보고 있다. 공동생산적 참여과정에서 자치단체 간 상호작용은 대칭화된 수평적 관계에 기초하고 의사결정 패턴이 분권화되어 있기 때문에 자원배분이나 결정과정에서 상호조정·협상과정을 거친다. 자매결연은 공동생산형이라기보다 상호이익을 위한 교환이 중점이 되기 때문에 이 모형으로 설명하기는 어렵고, 오히려 법적인 뒷받침을 받는 행정협의회나 조합의 운영에 의한 당사자 자치단체 간의 서비스 공동생산을 설명하는데 유용하다.

거래비용이론(transaction cost theory)은 특정한 지방정부가 인근 지방정부와 조직 간의 거래나 비용의 내부화를 통해 개별거래에 따르는 모든 비용과 불완전성을 극복하고자 하기 때문에 지방자치단체의 협력근거가 된다고 설명한다(권희재·사득환·김장기, 2002:39; Williamson, 1975). 또한 자원의존이론(resource dependence theory)은 지방정부 간 교류협력이 자신의 목적을 달성하기 위한 서로 간의 자원의존 때문에 발생한다고 본다(Rogers and Whetten, 1982). 상대방에 대한 자원의존도가 클수록 관련 지방정부 간 협력의 필요성 및 협력의 양이 많아진다는 것이다. 신희권·이시원(2001:132-133)이 지역경제를 활성화하려는 경쟁이 지나치다 보면 죄수의 딜레마와 같은 상황이 발생하기 때문에 이를 회피하기 위해 상대방의 이익도 고려하여 모두에게 이익이 되는 선택(win-win strategy)이 필요하게 되기 때문에 교류가 발생한다고 주장하는 것도 같은 맥락으로 볼 수 있다.

한편 교환이론을 발전시켜 정부 간 관계에 초점을 두고 전개된 네트워크이론(Network Theory)은 지방정부가 지역주민, 상급정부, 타 지방정부와의 관계 속에서 행정활동을 하여야 불확실성을 줄일 수 있기 때문에 성공적인 네트워크를 구축하려는 노력을 한다고 설명한다(Hakanson and Johanson, 1994; 권희재·사득환·김장기, 2002: 40).

자매결연은 어떤 이론이 교류협력의 근거가 되는지에 대한 명확한 결론을 내리기 어렵다. 지방자치단체 간 상호협력의 시대를 맞아 정부 간 관계가 상호이해를 바탕으로 한 협동형 관계를 바라고 자매결연을 맺는다고 본다면, Wright의 중첩형 모델은 요즈음 자매결연이 활발한 이유를 설명할 수 있다. 또한 대부분의 자매결연이 한 지방자치단체가 자기 목적을 달성하기 위하여 다른 자치단체와의 상호협력을 도모한다고 보면 조직이론의 맥락에서는 교환이론이 설명력이 높다. 현재의 자매결연이 다자간 결연이란 방식을 통해 네트워크를 도모하고 있는 것을 보면, 네트워크형 조직을 구축하려는 노력이 시작된 것으로 보아도 좋다. 이와 같은 것을 생각

해 보면, 지방자치단체들이 자매결연을 맺는 동기 및 타당성 측면을 분석하는데 각 이론의 상호보완적인 적용이 필요하다고 할 수 있다(권희재·사득환·김장기, 2002:40).

## 제2절 서울시 교류협력사업의 현황

### 1. 서울시 교류협력사업의 현황분석

#### 1) 서울시 교류협력사업의 연혁별 분석

교류협력사업은 지방자치단체 간에 개별적이고 독자적인 정책운용에서 탈피하여 비정치적인 민간부문과의 연계를 통해 발전하고 있다. 이러한 방식은 최근 교류협력 거버넌스라는 용어를 사용할 수 있을 정도로 서울시를 비롯한 지방자치단체 간 교류협력사업을 추진하는 모델로 보편화되고 있다. 지방자치단체 간의 교류협력은 국가 발전과 사회 변화와 밀접하게 관련되어 변화되었다.

특히, 서울시는 지난 수백년 동안 한반도의 중심이면서 정치, 사회, 경제의 중심축으로서 지방과의 면밀한 관계 속에서 발전해왔다. 정부수립 이후 1960~1970년대의 경제발전시기에 서울중심의 일방적 교류협력이 이루어지다가 1992년 지방자치제 실시 후 지방화와 지역의 특화발전에 대한 관심 속에서 지방자치단체 간의 다양한 교류협력이 이루어지고 있다. 무엇보다도 서울시는 그동안 대한민국의 경제성장과 경쟁력 강화를 위한 리더로서의 위상과 함께 타 지방자치단체와 상생협력 발전을 도모해야 하는 의무를 동시에 갖고 있기 때문에 유연하고 전략적인 교류협력이 요구되고 있다.

서울시 교류협력사업을 연혁별로 살펴보면, 지난 수십년간 서울과 수도권 중심의 경제개발 및 국가 중핵구도에서 서울시의 필요에 의한 자매결연 등의 교류협력이 산별적으로 이루어져왔다. 이러한 하향식 교류협력은 지방자치제 실시 이후 형식적으로나마 수평적 관계에서 시도되었으며, 2000년부터 지역개발 및 지방자치의 확대에 힘입어 개별적, 포괄적 우호협정 체결을 통한 타 지방자치단체와의 교류협력이 본격화되었다.

〈표 2-4〉 서울시의 교류협력사업 시기 구분

모색기 (~1990년대)	정체기 (1998~2004)	확대기 (2004~2011)	전환기 (2011~현재)
<p>성장을 위한 교류, 지방 자치 실시를 통한 협력 모색</p> <hr/> <p>자매결연의 형태로 형식적, 단편적 운영시도</p>	<p>경제위기에 따른 교류협력활동의 부진</p> <hr/> <p>개별 지자체의 경쟁력 확보 및 자립도 향상을 위한 노력</p>	<p>민선 4,5기 서울시 경쟁력 강화를 위한 교류협력 확대</p> <hr/> <p>지역개발(RD), 갈등해결, 국제교류의 확대 등 교류협력의 양적 성장</p>	<p>상생 협력의 매커니즘</p> <hr/> <p>도농 교류협력, 지속적 민관협력형 교류협력의 추진</p>

자료 : 연구자가 서울시 교류협력사업의 시계열 분석을 통해 작성

위의 <표 2-4>에서 볼 수 있듯이 서울시 교류협력사업은 시기별로 변화양상을 확인할 수 있다. 1990년대의 공식적인 모색기를 거쳐 민선4기와 민선5기에 교류협력사업의 양적 성장을 가져온 이후 신임 서울시 행정부의 변화된 시정철학으로 상생과 협력의 가치를 반영하여 교류협력의 질적 성장을 모색하고 있다.

서울시가 그동안 주로 추진해왔던 교류협력의 대상인 광역시·도와의 포괄적 우호협력에서 더 나아가 지방 기초자치단체와의 교류를 확대하고, 변화하는 행정환경에 따라 경제, 환경, 도농관련 부문 등의 영역에서의 교류협력을 추진 중이다.

## 2) 서울시 교류협력사업의 유형별 분석

### (1) 교류의 내용별 분석

서울시가 추진한 타 지방자치단체와의 교류협력 내용 혹은 사업을 이론적으로 보면 성격, 공간범역, 목적과 내용 등에 따라 다양한 유형으로 분류할 수 있다. 협력사업은 성격에 따라 물질적 협력과 비물질적 협력으로 구분되며 공간범역에 따라서는 지리적 연속공간상의 협력과 지리적 불연속공간상의 협력으로 나누어진다. 이밖에도 자치단체 간 협력은 협력의 주체, 성격, 범위, 목적에 따라 다양한 형태로 구성내용(contents)적인 분류를 할 수 있다.

서울시 교류협력사업의 구체적인 구성내용은 다음의 <표 2-5>와 같이 제시할 수 있다.

〈표 2-5〉 서울시 교류협력사업의 구성내용 분류 예시

분류기준	교류협력의 형태	교류협력의 예시
교류협력의 주체	- 서울특별시	- 수원시와의 포괄적 우호협정
교류협력의 성격	- 물질 협력 - 비물질 협력	- 직거래 장터, 구호물품 전달 - 인사교류, 지역축제 지원
교류협력의 공간범위	- 지리적 연속 공간상의 협력사업 - 지리적 불연속 공간상의 협력사업	- 서울시와 인천시 등 인접 자치단체 간 협력 - 서울시와 원주군 등 인접되지 않으나 기능적으로 상호보완이 가능한 지역 간 협력
교류협력의 목적	- 서비스 공급형 - 시민생활 밀착형 - 갈등해소형 - 정책협력형	- 전통문화체험관 사업 - 산지직거래 장터 사업 - 인천시 수도권매립지 협력사업 - 2018 평창 동계올림픽 지원사업

자료 : 김선기·한표원(2003) 및 허훈(2009)의 연구를 수정하여 제시함

이러한 협력의 형태를 볼 때 자치단체 간 자매결연에 의한 협력은 모든 경우의 교류 혹은 협력을 할 수 있다는 점에서 매우 광범위한 협력의 특징을 갖는다. 하지만, 자매결연에 의한 협력의 성격으로 보면 비물질 협력이 많다. 협력의 공간범역으로 보면 거의 대부분의 자치단체 결연이 지리적으로 불연속 공간상의 협력으로 되어 있다. 이는 인근 자치단체 간의 교류가 협력적 관계이기보다 유사한 자원을 놓고 경쟁을 벌여 온 것을 방증한다(강인호 외, 2003). 즉, 인근 자치단체 간의 관계가 협력적이기보다 갈등의 양상을 더 많이 보이고 있다는 연구결과들을 보면 이해할 만하다.

〈표 2-6〉 서울시 교류협력사업의 교류내용적 분석

구분	물질(경제) 교류		비물질 교류					
			인적교류		교육, 문화, 관광, 환경 교류			
	직거래 장터	성금 및 물품 등 후원	직원파견 혹은 교환	자원 봉사	교육 공조	관광 공조	환경 공조	지역축제 행사참여
내용	자매결연 도시 관련 장터 운영	행사, 재해 복구 성금 등	인사 교류	농촌 일손 돕기, 재해 복구활동	청소년 체험 교류협력	시민체험형 관광산업 관련 공조	오염, 재해 관련 공조 체제	지역축제 참가, 대화·행사에 사절단 파견
대표사례	직거래장터	연평도 포격도발 피해지역 지원	공무원 교환근무 (서울시 자치구)	태안 원유 유출 피해 전문인력 지원		서울-충북 팸투어(연계 관광상품 개발)	쓰레기 매립지 협약	서울-경남 간 문화교류; 이순신 뮤지컬 방문 공연
빈도	매우 많음	적음	매우 적음	많음	매우 많음	매우 많음	적음	많음

위의 <표 2-6>에서 파악할 수 있듯이 서울시 교류협력사업은 그 내용적으로 볼 때 경제적 기제를 활용한 물적 교류와 인적, 문화, 관광 등 기타 정책교류 차원의 비물적 교류로 구분하여 분석할 수 있다. 특히, 교류협력사업의 정책 구분적 측면에서도 Ravertz(1972)가 주창한 바와 같이 정책은 복합적이고 다양한 성격을 내포하고 있기 때문에 교류협력의 내용상 구분에서도 주된 사업영역별로 구성하되 포괄적 교류협정에서와 같이 상호관련성을 배제할 수 없음은 당연하다고 할 수 있다.

서울시 교류협력사업은 그 내용상 물적 사업과 비물적 사업으로 구분하고, 이를 다시 직거래 장터, 경제적 후원사업 등 경제적 측면에서의 물적 사업과 공무원 교환, 스포츠 교류, 자원봉사 등의 인적교류, 지역축제, 관광, 문화, 환경 등의 비물적 사업으로 나눌 수 있다.

먼저, 직거래 장터는 도농상생을 위한 목적에서 서울시민과 해당 지역의 축협, 농협 및 조합 모두가 혜택을 받을 수 있도록 하고 있으며 대표적으로 2012년 1월 13~14일에 서울시청 광장에서 동해, 삼척, 홍천, 구미, 나주, 논산 등 5개 지역이 참여하는 ‘설맞이 한우 직거래 장터’ 등이 개최된 바 있다.

<표 2-7> 서울시 직거래 장터 교류협력사업

시기	직거래 장터 교류협력 대상 지역 수	직거래 장터 교류협력 대상지역
2005~2008년	1	전남
2009년	10	경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 광주, 경북, 경남, 제주
2010년~2011년	11	경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 광주, 경북, 경남, 제주, 인천

서울시의 직거래 장터 교류협력사업은 시민이 참여할 수 있는 상생협력 기반의 대표적인 사례이며 서울시는 2005년 전남과의 직거래장터 최초 교류 이후 2012년 현재 11개 시도와 이 교류협력사업을 추진하고 있다. 이처럼 직거래 장터는 상설, 비상설적으로 서울시민과 농촌 지역민이 서로 도움을 주고받을 수 있는 대표적인 물적 교류의 일환으로 평가받고 있다.

다음으로 천재지변, 행사지원 등에 대한 성금 등의 방법으로 물적 지원을 하는 교류협력이 있다. 2007년 충남 태안의 원유 유출 사건, 2010년 연평도 포격 도발 등 타 지방자치단체가 입은 천재지변에 대해 재해재난 구호지원을 수행하고, 이밖에도 각종 행사 시 후원을 통한 지원행위 등이 이에 해당한다.

〈표 2-8〉 최근 5개년간 서울시의 교류협력사업 중 타 시·도 재해재난 구호지원 현황

연번	연도	대상지역	재해재난	지원액
1	2007년	제주	태풍 나리	현금 10억원
2	2007년	충남	원유 유출	현금 10억원
3	2010년	인천	연평도 포격 도발	현금 5억원
4	2011년	강원도	폭설	현금 5억원
5	2011년	경기도	구제역 매몰지 관련 팔당상수원 오염예방	현금 10억원

비물적교류는 인적교류와 문화, 관광, 교육, 환경 등의 분야에서 서울시와 지방자치단체 간에 다양한 측면에서 운용되고 있다. 먼저, 인적교류는 주로 공무원의 교환근무 및 파견근무를 의미하며, 서울시 본청보다 자치구별로 비정기적으로 시행하고 있으며, 자원봉사는 농촌일손 돕기, 재해복구사업 등에 인력을 파견하여 지원하는 사업으로 이루어지고 있다. 스포츠 교류는 생활체육 우호교류사업의 일환으로 2006년 이후 서울시 자치구와 해당 지역 간에 자율적으로 시행되고 있다.

〈표 2-9〉 서울시 인적교류 중 스포츠 교류협력사업

시기	스포츠 교류협력 대상 지역 수	스포츠 교류협력 대상지역	비고
2006년-2009년	1개	전남	연2회 실시(각 자치단체별) 참여규모는 연120명 내외
2010년-2011년	2개	경기, 제주	

다음으로 서울시 교류협력사업은 문화, 관광, 환경 등의 분야에서 추진되고 있다.

먼저, 환경공조를 위한 서울시와 타 지방자치단체와의 교류협력사업은 최근 사회적으로 환경문제에 대한 관심과 오염 및 재해에 대한 관리가 개별적인 도시 차원의 접근에서 탈피하여 협력체계와 공조를 바탕으로 이루어져야 한다는 선협적 의미에서 받아들여지고 있다. 서울시는 현재 서울시·인천시 및 경기도와 쓰레기 매립지 협약을 하고, 한강 수계 오염방지 사업을 추진하는 등 환경관리 및 환경정책적 측면에서 폭넓은 교류협력을 하고 있다.

문화 및 지역축제 관련 교류협력사업은 서울시와 지방자치단체 간의 지역축제 참가 등 문화교류사업을 뜻한다. 2007년 이후 서울시는 9개의 지방자치단체와 총 87회의 문화교류행사를 진행하였으며, 지역 대표축제 참가 등의 문화교류협력을 추진해왔다.

〈표 2-10〉 서울시 문화교류 교류협력사업

시기	문화교류협력 대상 지역 수	문화교류 횟수	문화교류협력 대상지역
2007년	3	15회	전남, 충북, 제주
2008년	3	18회	전남, 충북, 제주
2009년	3	17회	전남, 충북, 제주
2010년	4	14회	전남, 충북, 제주, 경남
2011년	9	23회	전남, 충북, 제주, 경남, 경북, 전남, 대구, 강원, 경기

위의 <표 2-10>에서 보는 바와 같이 서울시의 문화부문 교류협력사업은 대상 지역 수 및 교류 횟수가 대체로 증가하고 있는 추세에 있다. 이러한 경향은 2002년 이후 축제문화가 정착되기 시작하면서 지방자치단체별로 지역축제가 활성화되고 주민의 화합과 경제를 활성화시키는 기여도가 증대되며 상호교류의 중요성이 커지면서부터이다.

〈표 2-11〉 대표적인 서울시 문화교류 교류협력사업

시기	문화교류협력 대상 행사	대상 지역	교류협력 내역
2007년	하이 서울 페스티벌	제주	제주도 흥익예술단 내방 공연
2007년	강진 청자문화제 <sup>9)</sup>	전남(강진)	국악관현악단 및 서울시 무용단 방문 공연
2010년	제주 탐라문화제 <sup>10)</sup>	제주	유스 오케스트라 방문 공연
2008년	함평 나비축제	전남(함평)	국악관현악단 방문 공연
2011년	세종대왕 자태살	경북(성주)	세종대왕 자태살 태(胎) 봉출의식 공동개최

서울시는 지역대표축제 등에 예술단의 상호 파견 및 교환 공연을 실시하고 있으며, 상호 친선 및 교류활동에 이바지하는 행사에 참여하고 있다. 특히, 강진 청자문화제 및 제주 탐라문화제는 최초 문화교류 이후 매년 상호친선 공연을 시행하고 있으며, 시민들의 반응이 높은 지역 축제를 시도 간 교류의 장으로 활용함으로써 지역 간의 화합과 이미지 제고를 촉진하고 있다.

9) 강진 청자문화제는 2007년 이후 2011년까지 매년 서울시와 문화친선 교류를 시행해 오고 있으며, 국악관현악단은 5개년 연속, 서울시 무용단은 2010년 특별 공연을 실시한 바 있음(서울시 내부자료).

10) 제주 탐라문화제는 2010년 이후 2011년까지 연속 서울시향 유스 오케스트라가 참석하여 서울시와 제주도와와의 문화교류협력에 참여하고 있음(서울시 내부자료).

## (2) 교류의 항목별 분석

2000년대 중반 이후 서울시 교류협력사업이 정착되면서 내용별, 항목별로 사업추진의 실적과 부문별 현황을 제시할 수 있다. 2004년 이후 서울시 교류협력사업은 침체기를 지나 타 지방자치단체와의 협정과 자매결연을 통한 발굴 노력이 계속되고, 2008년 대외협력기금의 설치로 안정적인 재원이 확보되면서 포괄적 우호교류협정을 중심으로 추진되고 있다.

2012년 5월 현재 서울시에서 추진하고 있는 교류협력사업은 7개의 포괄적 교류협력사업과 9개의 개별교류협력사업, 6개의 비협정 교류협력사업 등 17곳의 지방자치단체와 총 22개의 사업을 운용 중이다.

〈표 2-12〉 서울시의 포괄적 우호교류협정 체결 현황

연번	체결 기관	체결 일자	주요 교류협력 분야
1	대구광역시	2011.06.14	2011세계육상선수권대회 개최지원, 신성장 동력산업, 관광, 문화, 체육, 청소년, 디자인, 재난구호, 기타부문
2	경상남도	2009.09.07	농수산물, 특산물 교류, 문화예술, 청소년, 재난구호, 기타 부문
3	광주광역시	2009.06.17	문화예술, 농축수산물 교류, 청소년, 재난구호, 기타 부문
4	경상북도	2008.09.11	관광, 청소년, 농수축산물, 재난구호, 기타 부문
5	충청북도	2008.07.11	농축산물 교류, 관광, 문화, 예술, 청소년, 도농교류, 기타 부문
6	전라남도	2004.12.17	관광, 체육, 문화, 도농교류, 청소년, 재난구호, 산업경제, 기타 부문
7	제주도	2005.06.13	문화, 체육, 관광, 산업경제, 도농교류, 재난구호, 기타 부문

자료 : 서울시 내부자료 정리

이중 먼저, 포괄적 교류협력사업은 2004년 전라남도, 2005년 제주도에 이어 최근 5개년 동안 5개 시도와 협정을 체결하였으며 총 7개 시도와 포괄교류협정 체결을 통해 산업, 경제, 문화, 체육, 청소년, 정보화, 재난 구호 등 6개 분야에서 이루어지고 있다.

〈표 2-13〉 서울시의 개별적 우호교류협정 체결 현황

연번	체결 협약 명칭	체결 기관	체결 일자	진행 여부
1	2014 평창 동계올림픽 유치 후원협정	강원	2007.02.08	종료
2	2011 대구 세계육상선수권대회 유치 후원협정	대구	2007.03.21	종료
3	2012 여수세계박람회 유치후원 협정	전남·여수	2007.03.26	종료
4	2014 인천 아시안경기대회 유치 후원협정	인천·경기	2007.03.29	종료
5	2008 랍사총회의 성공적 개최를 위한 후원협정	경남	2007.06.15	종료

〈표 계속〉 서울시의 개별적 우호교류협정 체결 현황

연번	체결 협약 명칭	체결 기관	체결 일자	진행 여부
6	2012 여수 세계박람회 지원협정	전남·여수	2008.07.31	진행
7	2008 안면도 국제 꽃 박람회 지원협정	충남	2009.04.20	종료
8	2018 평창 동계올림픽 유치 후원협정	강원	2011.04.07	진행
9	세계7대 자연경관 선정을 위한 업무협약	제주	2011.06.18	진행

자료 : 서울시 내부자료 정리

개별교류협력사업은 2007년을 시작으로 최근 5개년 간 9개의 시·도와 대규모 국제행사 등의 유치 및 개최를 지원하는 개별협정을 체결하였으며, 비협정 교류협력사업은 지방자치단체와 별도의 제도적인 협정체결 없이 이루어지고 있는 교류협력으로 경기도를 비롯한 6개 지방자치단체와 특정분야의 교류협력을 추진하고 있다.

〈표 2-14〉 서울시의 비협정 교류협력사업 현황

연번	교류 대상	주요 교류협력 분야
1	경기도	청소년, 도농교류 부문, 재난구호 부문, 기타 부문
2	강원도	청소년 부문, 도농교류 부문, 재난구호 부문
3	부산광역시	문화 부문, 기타 부문
4	인천광역시	청소년 부문, 도농교류 부문, 재난구호 부문, 기타 부문
5	충청남도	산업경제 부문, 도농교류 부문, 재난구호 부문, 기타 부문
6	전라북도	문화 부문, 도농교류 부문, 기타 부문

이상에서 보는 바와 같이, 서울시의 교류협력사업은 포괄적 교류협력사업과 개별적 교류협력사업, 비협정 교류협력사업으로 구분하여 이루어지고 있으며, 2007년 이전까지 개별 시·도 별로 행사지원 등 개별협정에 치중하여 운영하였던 것에서 탈피하여 대외협력기금의 설치로 인한 안정적 재원 확보로 포괄적 우호교류협정이 확대되어 일회성 행사중심의 교류협력이 아닌 분야별로 영속적인 행정서비스를 제공하기 위한 교류협력사업이 체계적으로 추진되기에 이르렀다.

〈표 2-15〉 서울시 교류협력사업의 추진 현황

구분		계	민선5기 <sup>11)</sup>		민선4기			비고
			'11	'10	'09	'08	'07	
협정	포괄	7	1 (대구)	-	2 (광주, 경남)	2 (충북, 경북)	-	전남('04) 제주('05)
	개별	9	2	-	1	1	5	
소요 예산	계	8,881	3,732	2,564	1,509	506	570	
	대외협력기금	7,533	3,552	2,361	1,322	298	-	
	기타재원	1,348	180	203	187	208	570	

자료 : 서울시 내부자료 정리

교류협력사업의 총재원<sup>12)</sup>은 2011년 기준 총 3,732백만원으로 이중 대외협력기금이 3,552백만원, 기타 재원 180백만원 등 대외협력기금 위주로 운영되고 있으며 최근 5개년간의 예산투입 규모는 총 89억원 수준이다.

이러한 서울시 교류협력사업의 재원은 대외협력기금과 기타재원을 중심으로 이루어지고 있으며 최근에서 사업추진과 정책개발이 등 정량적 협력사업 뿐만 아니라 비 예산사업 등 예산을 수반하지 않는 정성적인 교류사업이 확대되고 있다.

## 2. 서울시 교류협력사업의 특징과 유형

### 1) 서울시 교류협력사업의 특징

그동안 서울시가 타 지방자치단체와 자매결연 등의 형태로 교류협력을 추진해온 면면을 살펴보면 서울시 교류협력사업의 특징은 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 광역자치단체 중심의 포괄적 교류협력이다. 서울시 교류협력사업은 광역자치단체를 중심으로 관광, 청소년, 산업경제, 청소년, 재난구호지원 등 일반적인 수준에서 거의 모든 분야에 대해 포괄적으로 추진되었다. 2011년 하반기 박원순 시장의 취임이후 서울시는 지방 기초자

11) 2012년 민선5기 박원순 행정부는 기존의 광역지방자치단체와의 교류협력을 더욱 확대하여 기초자치단체 수준에 까지 대상을 확대하고 2012년 5월 현재 경기도 수원시, 전라북도 완주군과 교류협력협정을 체결할 예정임 (2012.4.6 서울시 보도자료 중 일부 수정).

12) 서울시 교류협력사업의 재원현황은 최근 5개년 간의 포괄적, 개별적 교류협력사업에 대해 정리하였으며, 6개의 비 협정 교류협력사업은 제외함.

치단체와의 상생 교류협력을 추진<sup>13)</sup>하고 있으나, 여전히 광역시·도와의 포괄적 우호협력의 특성을 보이고 있다.

둘째, 단순 문화교류에 치중하여 정보제공과 인적교류 비중은 낮은 수준이다. 서울시 교류협력사업의 현황을 살펴보면 포괄적 우호협력사업 중 활성화되어 있는 추진사업은 문화와 예술 분야 등 행사성사업에 치중되어 있다.

셋째, 개별적 교류협력은 단순 행사지원에 한정되고 있다. 서울시에서 추진해온 개별적 교류협력사업은 대부분 국제행사 등 대회 유치 및 지원과 후원을 위한 사업으로 운영되고 있다. 이러한 개별교류협력은 협정체결 이후 대회 유치 및 후원이라는 단발성 목표에 의해 운영되기 때문에 그 이후에는 자동 종료되는 것으로 일시적이고 단편적인 단순 교류협력에 그친다고 할 수 있다. 이에 따라 일시적이고 단편적인 개별적 교류협력에 의한 교류협력사업은 시민의 참여와 편익을 위한 체감형 사업이라기보다 자치단체 간 우호증진 및 정책공조에 따른 목적에서 운영되고 있다.

넷째, 기초자치단체와의 특화된 교류협력 사업이 시범 추진되고 있다. 그동안 서울시의 교류협력사업은 광역시·도와의 교류협력으로 이루어져 왔으나, 2012년부터 도농교류협력을 중심으로 하여 지방 기초자치단체와의 교류협력을 시도하고 있다. 이는 서울시민의 정책체감과 지방과의 실질적인 교류증진 및 시민체감과 협력상생의 가치를 발현시키기 위한 정책 패러다임의 변화로 이해할 수 있다. 그러나 서울시 자치구에서 운용되던 기초 지방자치단체와의 교류협력 사업을 서울시 본청에서 별도로 추진하면서 업무 중복 및 실무계의 업무분장 등 현실적인 업무수행의 어려움이 나타나고 있다. 이는 기존의 광역 지방자치단체와의 교류협력 수준과 동일선상에서 기초 지방자치단체와 사업을 추진하기에는 어렵고, 시민의 눈높이와 상호 교환 가능한 자원 활용능력 등의 상이성 때문에 보다 전략적이고 체계적인 접근이 필요할 것으로 판단된다.

다섯째, 도농교류협력사업은 직거래 장터 위주로 운영되고 있다. 서울시 교류협력사업 중 도농교류협력사업은 농어촌 체험, 농어촌 전통문화, 폐가 및 공가의 공간 활용사업 등 다양한 사업 프로그램을 활용할 수 있으나 대체로 직거래 장터 위주의 활성화가 이루어져 있다. 특히, 서울시청 광장 및 지역별 한마당 장터 사업 등과 연계된 직거래 장터가 시민참여 및 실효성이 높은 사업으로 평가받고 있다. 그러나 교육, 문화, 환경 등 다양한 측면에서 도농교류의 범위를 확대하고 활성화하여 서울시와 농촌 간의 실질적인 교류가 가능하다는 점에서 전략적으로 모

---

13) 2012년 5월 현재 서울시는 전라북도 완주군 및 경기도 수원시와 첫 지방 기초자치단체 교류협력을 추진하고 있으며, 실무협의체를 통해 구체적인 사업계획 수립 후 MOU 체결을 앞두고 있음(서울시 기획조정실 대외협력담당관).

색해야 할 방안이라고 보인다.

이와 같은 서울시 교류협력사업의 특징을 종합해 보면, 서울시 교류협력사업은 아직까지는 단편적, 일반적인 운영 실태를 보이고 있으나 점차 시민체감 및 특화형 교류협력사업을 위한 기반조성과 정책적 흐름을 만들어가고 있음을 알 수 있다. 특히, 과거와 같은 서울시와 지방의 이분법적 논리와 내용상의 포괄적 시각에서 탈피하여 점차 특성화와 특화된 선별적 이해(Selective understanding)를 추구한다는 점에서 앞에서 제시한 시민편익과 신뢰협력의 가치를 발현할 수 있는 전략적 방향 수립을 논의할 적기라고 판단된다.

## 2) 서울시 교류협력사업의 유형

### (1) 일반적인 유형

서울시를 비롯한 지방자치단체에서 수행하고 있는 일반적인 국내 교류협력의 유형에는 자매결연 및 우호교류를 통한 도시 간 친선 도모, 지방자치단체의 축제 참관 등을 통한 문화예술 교류와 스포츠교류, 개별적 목적에 따른 경제교류 등이 있다(전병관, 2009).

지방자치단체가 자매결연 및 우호교류를 통한 교류협력을 추진 시 두 도시 간의 상호호혜적인 위치에서 추진하여야 하고 지역특성에 맞는 형태로 추진하여 교류 자치단체 간의 실익 확보에 초점을 두어야 한다.

이는 지방자치단체별로 상이한 행정환경에 따라 시민이 원하는 행정수요가 다르기 때문이다. 따라서 자신의 장점을 타 지방자치단체의 장점과 교환하여 단점과 부족한 부분을 메우는 방법으로서 자매결연과 우호사업 등의 교류협력이 요구되는 것이다.

일반적으로 지방자치단체 스스로가 갖고 있는 역사, 문화, 정서, 경제, 자연 등의 교류자원이 지역마다 다르기 마련이다. 아울러, 서로 상이한 자원을 가지고 있기 때문에 교환과 거래라는 시스템이 필요함은 당연하다. 그러나 지방자치단체 간의 교류자원이 유사한 경우에도 발전과 공동사회로의 시너지를 얻기 위해 교류가 필요하며, 교류자원이 유사하지 않은 경우에도 교환 가치의 극대화를 위해서 교류가 발생한다. 결국 자원의 종류와 소유하는 자원의 유사성의 유무에 따라 교류협력의 유형은 다르게 나타나고 분야별로 상이하게 추진되는 것이라고 할 수 있다. 이런 상황에서 지역적으로 다양한 수준과 특징으로 운영되는 교류협력사업을 일률적으로 유형화하기보다 지역별로 특성화된 교류협력사업의 유형구분(typology) 제시가 합리적일 수 있다.

## (2) 서울시의 유형

서울시는 교류협력사업을 문화, 체육, 관광, 산업경제, 도농교류, 재난구호, 인적교류, 청소년, 기타 부문 등 총 9가지 유형으로 추진하고 있다.

<표 2-16> 서울시 교류협력사업의 유형 구분

구분	도농교류	산업경제	직원파견 혹은 교환	자원 봉사	교육 공조	관광 공조	환경 공조	행정 공조	청소년 교류
내용	교류 도시 관련 직거래 장터 운영	산업과 경제 부문의 교류	인사 교류	농촌 일손 돕 기, 복구활동	청소년 체험 교류협력	시민체험형 관광산업 관 련 공조	오염, 재해 관 련 공조 체제	선진행정기 법 등 교류	청소년의 교환교류

서울시의 교류협력사업은 위의 <표 2-16>에 제시된 교류유형 중 도농교류(직거래장터), 교육, 관광, 기타공조(행정공조), 청소년교류, 재난구호, 산업경제 부문 등에 대한 교류협력을 운영 중이다.

서울시 교류협력사업은 2004년 전남과의 포괄적 교류협력을 위한 협약체결 이후 2012년 5월 현재 7개의 포괄적 교류협력과 9개의 개별적 교류협력, 공식적인 협정 없이 운영되고 있는 6개의 미협정 교류협력사업 등 17곳의 지방자치단체와 총 22개의 교류협력사업을 추진하고 있다.

이 연구에서는 서울시 교류협력사업이 시민편익과 신뢰협력이라는 가치를 제대로 반영하는지를 파악하기 위해 현재 운영되고 있는 서울시 교류협력사업을 대상으로 분석한다.

세부 분석대상은 2012년 5월 현재 포괄적 협정에 의한 포괄 교류협력, 개별협정에 의한 개별 교류협력, 협약체결 없이 운용되고 있는 미협정 교류협력 22개 사업 중 세부사업 129개로 한정한다.

서울시 교류협력사업의 세부 부문별 실태 분석은 추진실적이 없는 인사교류 부문을 제외한 체육, 산업경제, 관광, 문화예술, 청소년, 재난구호, 도농교류, 기타 부문 등 총 8개 부문으로 나누어 수행된다.

〈표 2-17〉 서울시의 교류협력사업 세부 총괄표

연번	구분	체결 기관	교류협력사업 유형	교류협력사업 세부 프로그램	진행 여부
1	포괄	대구	체육 부문 교류협력 (2011 대구 세계육상선수권대회 지원)	오프라인 매체 홍보 지원 사업	종료
				온라인 매체 홍보 지원 사업	종료
				시민관람 홍보 및 자원봉사 활동	종료
				생활체육 관련단체 및 공무원 단체관람	종료
				문화예술 공연	종료
				대회 연계 관광 상품 지원	종료
			산업경제 부문 교류협력	패션 디자인 산업 교류협력	예정
				바이오 메디컬산업 교류협력	예정
				도시디자인 정책 관련 정보공유	예정
				서울디자인 전시회에서 대구 홍보	예정
				대구의 디자인제품 마케팅 홍보	예정
			관광 부문 교류협력	서울-대구 상호연계 관광상품 공동개발 운영	예정
			문화예술 부문 교류협력	지역 대표축제 상호 파견, 교환 공연	예정
				서울 역사 사진 전시회 개최	예정
				여성생활체육대회 상호 초청 개최	예정
			청소년 부문 교류협력	서울-대구 청소년 문화교류 체험	예정
			기타 부문 교류협력	우수 행정정보시스템 보급 확산	진행
재난구호 부문 교류협력	재해재난 발생 시 인력 및 장비 지원	진행			
2	포괄	경상남도	산업경제 부문 교류협력	산업경제 부문 교류협력	미 추진
			도농교류 활성화 부문 교류협력	서울광장 등 농수산물 직거래 장터	진행
			관광 부문 교류협력	서울-경남 간 연계 관광상품 개발	진행
			문화예술 부문 교류협력	서울-경남 간 문화공연 교류사업	진행
				문화예술단 상호 파견 공연	진행
			기타 부문 교류협력	우수 행정정보시스템 보급 확산	진행
			청소년 부문 교류협력	청소년 문화체험 사업	진행
				대학생 디자인 한마당 체험사업	진행
재난구호 부문 교류협력	재해재난 발생 시 인력 및 장비 지원	예정			

〈표 계속〉 서울시의 교류협력사업 세부 총괄표

연번	구분	체결 기관	교류협력사업 유형	교류협력사업 세부 프로그램	진행 여부
3	포괄	광주	문화예술 부문 교류협력	미술창작스튜디오 입주작가 교류전시회 개최	진행
			도농부문 교류협력	서울광장 등 농수산물 직거래 장터	진행
			산업경제 부문 교류협력	태양광 연구 교류협력	진행
			기타 부문 교류협력	우수 행정정보시스템 보급 확산	진행
			청소년 부문 교류협력	청소년 문화교류 상호 문화체험	진행
			재난구호 부문 교류협력	재해재난 발생 시 인력 및 장비 지원	예정
			관광 부문 교류협력	서울-광주 연계 관광상품 개발	진행
4	포괄	경상북도	관광 부문 교류협력	세종대왕 자태실 태(胎) 봉출의식 공동개최	진행
				서울-경북 연계 관광상품 공동개발	진행
			청소년 부문 교류협력	청소년 문화체험 사업	진행
			도농부문 교류협력	시·도 간 농축수산물 유통 활성화	진행
				서울광장 농수산물 직거래 장터	진행
			산업경제 부문 교류협력	산업경제 부문 교류협력	미추진
			기타부문 교류협력	우수행정정보시스템 보급 확산	진행
재난구호 부문 교류협력	경주포항지역 폭설피해 복구지원	진행			
5	포괄	충청북도	관광 부문 교류협력	서울-충북 연계관광상품 공동개발	진행
				문화예술단 초청공연	진행
			문화예술 부문 교류협력	문화예술단 방문공연	진행
				청소년 문화체험 사업	진행
			청소년 부문 교류협력	초·중·고등학생 수학여행 지원	진행
				서울광장 농수산물 직거래 장터	진행
			도농교류 부문 교류협력	1사1촌 자매결연(충북 구병리)	진행
기타 부문 교류협력	우수 행정정보시스템 보급 확산	진행			
재난구호 부문 교류협력	재해재난 발생 시 인력 및 장비 지원	예정			

〈표 계속〉 서울시의 교류협력사업 세부 총괄표

연번	구분	체결 기관	교류협력사업 내용	교류협력사업 세부 프로그램	진행 여부
6	포괄	전남	관광 부문 교류협력	관광안내소 관광홍보물 교환비치	진행
				서울-전남 여행사 관계자 팸투어	진행
			체육 부문 교류협력	직장 운동부 동계훈련 실시	진행
				생활체육 우호교류전	진행
			문화예술 부문 교류협력	문화예술단 초청공연	진행
				문화예술단 방문공연	진행
			도농교류 부문 교류협력	서울광장 농수산물 직거래장터	진행
				친환경 농산물 마케팅 업무협약	진행
				전라남도 농수산물 학교급식 공급	진행
			청소년 부문 교류협력	청소년 문화체험 사업	진행
				학생영어체험마을 사업	진행
				학생 상호 홈스테이 사업	진행
초·중·고등학교 수학여행 지원	진행				
산업경제 부문 교류협력	중소기업 육성	미추진			
재난구호 부문 교류협력	전남 폭설 시 복구비 지원 및 장비지원	진행			
기타 부문 교류협력	선진행정정보 및 기법전파 확산사업	진행			
	태양광 연구 교류협력	진행			
7	포괄	제주	문화예술 부문 교류협력	서울-제주 컨벤션뷰로 워크숍	진행
				문화예술단 초청 공연	진행
				문화예술단 방문 공연	진행
			체육 부문 교류협력	생활체육 우호교류전	진행
				관광 부문 교류협력	서울-제주 관광 사진전 교류
			서울-제주 관광홍보물 비치		진행
			서울시 홈페이지에 제주 관광홍보사이트 링크		진행
			서울-제주 간 여행사 관계자 팸투어		진행
			청계천 변 제주 돌하르방 설치		진행
			산업경제 부문 교류협력	지역경제 활성화	미추진
			도농교류 부문 교류협력	1사1촌 자매결연(제주 위미리)	진행
				직거래 장터	진행
일손 돕기 행사	진행				
재난구호 부문 교류협력	제주태풍 나리 피해 복구지원	진행			
기타 부문 교류협력	서울시 티머니 교통카드 시스템 보급 및 호환 사용 협조	진행			
	우수 행정정보시스템 보급 확산	진행			
8	개별	제주	세계 7대 자연경관 선정을 위한 업무협약	서울시 관광안내소 내 홍보자료비치	완료
				서울시 영상매체 및 문화관광 홈페이지에 투표참여 홍보	완료
				해외 디지털 영상매체를 활용한 제주도 홍보	완료
				서울시 청사 내 투표기기 설치	미추진

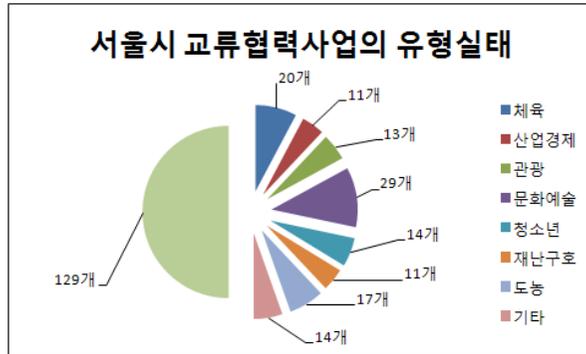
〈표 계속〉 서울시의 교류협력사업 세부 총괄표

연번	구분	체결 기관	교류협력사업 내용	교류협력사업 세부 프로그램	진행 여부	
9	개별	강원 (평창)	2018 평창 동계올림픽 유치 후원협정 교류협력	동계올림픽 유치 국내외 홍보	진행	
				청소년 스포츠 교류 강화	진행	
				올림픽 특구 지정 지원	진행	
				동계올림픽 시설물 이용활성화	진행	
				문화예술공연, 자원봉사 지원	진행	
				연계 관광상품 개발 및 마케팅	진행	
10	개별	충남 (안면도)	2008 안면도 국제꽃박람회 지원협정 교류협력	박람회 홍보 및 마케팅	진행	
				우수 관광상품 개발	진행	
				행사 개최 노하우 공유	진행	
				박람회 관람 활성화	진행	
11	개별	전남 (여수)	2012 여수세계박람회 지원협정 교류협력	박람회 홍보, 관광, 마케팅 및 시민협력 지원	진행	
				도시개발, 디자인분야 노하우 공유	진행	
12	개별	경남	2008 람사총회의 성공적 개최를 위한 후원협정 교류협력	람사총회 홍보 및 광고 지원	완료	
				우포 늪 등 생태교육장 활용	완료	
13	개별	인천	2014 인천 아시아경기대회 유치 후원협정 교류협력	서울시 로고 사용 및 홍보지원	완료	
14	개별	전남 (여수)	2012 여수세계박람회 유치 후원협정 교류협력	박람회 유치 홍보활동 지원	완료	
				서울시 로고 사용 허용	완료	
15	개별	대구	2011 대구 세계육상선수권 대회 유치 후원협정 교류협력	명칭사용 허용 및 홍보지원	완료	
				대회유치 후 서울시민 참여	완료	
				국제행사 개최 협력	완료	
16	개별	강원 (평창)	2014 평창 동계올림픽 유치 후원협정 교류협력	서울시 로고사용 및 홍보지원	완료	
17	비공식 (미협정)	경기도		청소년 부문 교류협력	초·중·고등학생 수학여행 지원	진행
				도농교류 부문 교류협력	직거래 장터 개최	진행
				재난구호 부문 교류협력	필당상수원 오염예방을 위한 구제역 매몰지 사후관리사업 지원	진행
				기타 부문 교류협력	우수 행정정보시스템 보급 확산	진행
18	비공식(미협정)	강원도		청소년 부문 교류협력	초·중·고등학생 수학여행 지원	진행
				도농교류 활성화 부문 교류협력	직거래 장터 개최	진행
				재난구호 부문 교류협력	강원도 폭설피해지역 인력, 장비복구지원 및 지원금 지원 교류	진행
19	비공식 (미협정)	부산		문화 부문 교류협력	문화예술단 교류	진행
				기타 부문 교류협력	우수 행정정보시스템 보급 확산	진행
20	비공식 (미협정)	인천		청소년 부문 교류협력	초·중·고등학생 수학여행 지원	진행
				도농교류 부문 교류협력	직거래 장터 개최	진행
				재난구호 부문 교류협력	연평도 포격도발 피해지역 지원	진행
				기타 부문 교류협력	우수 행정정보시스템 보급 확산	진행
21	비공식 (미협정)	충남		산업경제 부문 교류협력	마을 체험센터 건립비 지원	진행
				도농교류 활성화 부문 교류협력	직거래 장터 개최	진행
				재난구호 부문 교류협력	충남 태안 원유유출 피해 지원 및 인력지원 교류	진행
				기타 부문 교류협력	우수 행정정보시스템 보급 확산	진행
22	비공식 (미협정)	전북		문화 부문 교류협력	전주 북촌 한옥마을 문화예술 교류	진행
				도농교류 활성화 부문 교류협력	직거래 장터 개최	진행
				기타 부문 교류협력	우수 행정정보시스템 보급 확산	진행

자료 : 서울시 내부자료를 연구자가 제작함

2012년 5월 현재 서울시에서 추진하고 있는 교류협력사업에는 협정에 의한 16개 사업과 비공식적으로 운영되는 6개 사업 등 총 22개 사업이 있으며, 세부 프로그램을 기준으로 총 129개의 대상사업이 추진되었거나 추진되고 있다.

교류협력사업의 유형별로는 다음의 그림과 같이 문화예술, 체육, 도농교류협력, 기타, 청소년, 재난구호 순으로 나타났으며, 세부 내용면에서도 문화예술 및 체육 부문은 대회위주, 전형적인 상호교환 행사 등의 차원에서 이루어지고 있음을 알 수 있다.



〈그림 2-2〉 2012년 서울시 교류협력사업의 부문별 유형실태

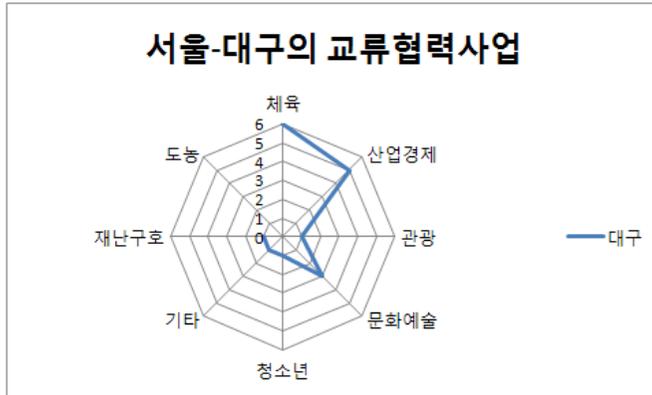
또한, 서울시는 지역별로는 개별 교류협력 및 포괄적 교류협력, 비공식(미 협정) 교류협력을 포함하여 모두 129개 세부교류사업 중 포괄적 교류협약을 맺은 대구광역시와 총 18개의 세부 사업을 추진하고 있으며, 다음으로는 전라남도과 17개 세부 사업, 제주특별자치도와 16개 세부 사업을 하는 것으로 나타났다. 단순 대회유치 및 후원 등 사업규모와 범위가 상대적으로 좁은 개별교류협력사업은 인천광역시(2014 인천 아시아경기대회 유치 후원협정) 및 강원도(2014 평창 동계올림픽 유치 후원협정) 등과의 세부사업이 적은 것으로 조사되었다.

〈표 2-18〉 서울시 교류협력사업의 지역별 현황

지역	(포괄) 대구	(포괄) 경남	(포괄) 광주	(포괄) 경북	(포괄) 충북	(포괄) 전남	(포괄) 제주
세부사업(개)	18	9	7	8	9	17	16
지역	(포괄) 강원(평창)	(포괄) 충남(안면도)	(개별) 전남(여수)	(개별) 경남	(개별) 인천	(개별) 전남(여수)	(개별) 대구
세부사업(개)	6	4	2	2	1	2	3
지역	(개별) 강원(평창)	(비공식) 경기	(비공식) 강원	(비공식) 부산	(비공식) 인천	(비공식) 충남	(비공식) 전북
세부사업(개)	1	4	3	2	4	4	3

자료 : 서울시 내부자료를 연구자가 재작성

한편, 서울시가 교류협력사업을 추진 시 특정 사업 목적과 프로그램에 입각한 제도적 목적과 경향을 바탕으로 이루어지는 개별 교류협력사업 이외에 포괄적 교류협력과 비공식(미협정) 교류협력사업은 대상지역과의 행정수요 및 환경 지리적 이질성 때문에 교류협력의 차이가 발생하기 마련이다. 서울시가 포괄적 교류협력 및 비공식(미협정) 교류협력을 맺고 있는 지방자치단체와의 교류실태를 세부 유형별로 분석하면 다음의 그림과 같다.



(그림 2-3) 서울특별시-대구광역시의 포괄적 교류협력사업 대상사업별 유형 특성

2012년 5월 현재 개별교류협력을 제외한 분석대상인 서울시의 포괄적, 비공식(미협정) 교류협력사업은 15개 지방자치단체와 총 118개의 세부사업을 운영 중이다.

이중 먼저, 포괄적 교류협력사업을 운용 중인 서울시와 대구광역시의 교류협력사업은 위의 <그림 2-3>에서 보는 바와 같이 체육(6개 사업)과 산업경제(5개 사업) 부문에서 주로 이루어지고 있으며, 도농교류사업은 이루어지지 않고 있다. 두 도시 간 교류협력사업의 내용면에서 체육부문의 교류실적이 높은 이유는 서울시와 대구광역시가 2011년 6월 14일 포괄적 교류협력을 위한 협약 체결 시 ‘2011 대구세계 육상선수권대회’ 지원을 특화 정책사업으로 추가하였기 때문이다. 산업경제부문(14)의 교류실적이 높은 이유는 대구의 전통적인 중점사업인 섬유산업을 강화한 패션 디자인 산업의 교류와 바이오 메디컬 산업의 교류를 신성장 동력 사업으로 하여 두 도시 간의 연계발전을 도모하고 있기 때문이다.

14) 대구시와의 산업경제 부문의 교류협력은 패션 디자인산업 부문에서 디자인 제품의 홍보와 마케팅 분야, 대학생 패션공모전 공동 개최, 의류봉제 부문의 인력 및 노하우 교류를 추진하고 있으며, 바이오메디컬 산업 부문에서는 제대혈 은행 교류를 통한 활성화 및 서울 마곡바이오클러스터와 대구 첨단 의료복합단지 간의 교류협력을 추진하고 있음(서울시 내부자료, 2011).



〈그림 2-4〉 서울특별시-경상남도의 포괄적 교류협력사업 대상사업별 유형 특성

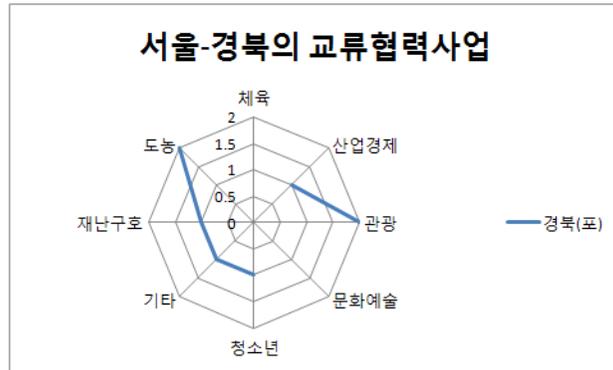
다음으로 서울시와 경상남도의 교류협력사업은 2009년 9월 7일 포괄적 교류협력을 위한 협정체결 이후 포괄적 형식으로 이루어지고 있다. 두 도시 간 교류협력사업은 내용면에서 주로 문화예술(2개 사업) 및 청소년(2개 사업) 부문의 교류가 활발하게 진행되고 있는 반면, 체육 부문의 교류는 이루어지고 있지 않음을 알 수 있다. 그동안의 교류협력과정에서 문화교류사업과 문화예술단 상호 파견공연 등의 문화예술 부문<sup>15)</sup>과 청소년 문화체험 및 대학생 디자인한마당 체험과 같은 청소년 부문의 교류가 빈번하게 이루어지고 있으며, 타 시도와는 달리 서울시와 경상남도 간에는 체육 부문의 교류가 없는 것으로 나타났다.



〈그림 2-5〉 서울특별시-광주광역시의 포괄적 교류협력사업 대상사업별 유형 특성

15) 서울시와 경상남도의 문화예술 교류는 경상남도의 '이순신 뮤지컬' 서울 공연과 합천 대가야 문화제 및 지리산 산사음악회 등에 서울시 무용단과 유스 오케스트라의 방문 공연 등 상호 파견 공연을 통해 이루어지고 있음(서울시 내부자료, 2011).

서울시와 광주광역시의 교류협력사업은 위의 <그림 2-5>에서 보는 바와 같이 체육 부문을 제외한 전 부문에서 고르게 이루어지고 있다. 2009년 6월 두 도시 간의 포괄적 교류협력에 관한 협정체결 이후 예술단과 전시회 교류<sup>16)</sup>를 비롯해 태양광 산업<sup>17)</sup>, 직거래 장터 중심의 도농 교류협력, 청소년 문화교류, 연계 관광 상품 개발, 재난구호 등 다양한 부문에서 교류협력이 추진되고 있다.



<그림 2-6> 서울특별시-경상북도의 포괄적 교류협력사업 대상사업별 유형 특성

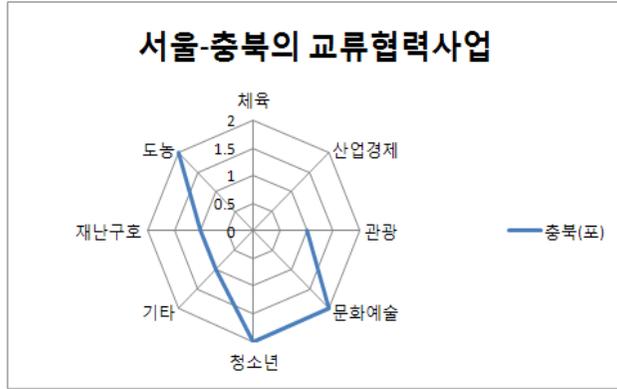
서울시와 경상북도의 교류협력사업은 도농교류(2개 사업) 부문<sup>18)</sup>과 관광(2개 사업) 부문<sup>19)</sup>을 중심으로 운영되고 있으며, 문화예술 부문과 체육 부문의 교류실적은 나타나지 않고 있다. 2008년 9월 서울시와 경상북도의 포괄적 교류협력에 대한 협정체결 이후 두 지방자치단체 간의 교류협력사업은 다양한 부문에서 정상 추진되고 있으며, 도농교류 부문은 타 지방자치단체와 유사하게 서울광장 직거래 장터를 중심으로 운용되고 있다.

16) 서울시와 광주광역시 간 문화예술 부문의 교류협력은 미술창작 스튜디오 입주 작가 교류전시회 개최(2010.05.15)를 비롯하여 서울시립미술관과 광주시립미술관의 교류 전시회를 통해 시민이 체험할 수 있는 문화예술의 교류를 추진한 바 있음.

17) 서울시와 광주광역시는 태양광 연구소 포럼(2010.03.18) 및 세미나(2010.10.14)의 공동개최와 신재생 에너지 전문 전시회(SWEET) 참가 (2010.03.17-2010.03.19) 등의 상호 교류협력을 통해 산업경제 부문에서 연계성을 확대하고 있음.

18) 서울시와 경상북도의 도농교류협력사업으로는 두 시도주관의 사과홍보 및 복지시설 지원과 서울광장 내 농수산물 직거래 장터 개최를 통한 도시민과 지역민의 상호 체험형 정책지원 사업을 추진한 바 있음.

19) 서울시와 경상북도의 관광부문 교류협력사업은 세종대왕 자태실 태 봉출의식 공동개최(2011. 11.05)를 통해 봉출의식을 서울 경복궁에서, 봉안의식을 경북 성주군에서 공동 개최하였으며, 서울과 경상북도의 상호 연계관광 상품을 개발하는 사업을 추진한 바 있음.



〈그림 2-7〉 서울특별시-충청북도의 포괄적 교류협력사업 대상사업별 유형 특성

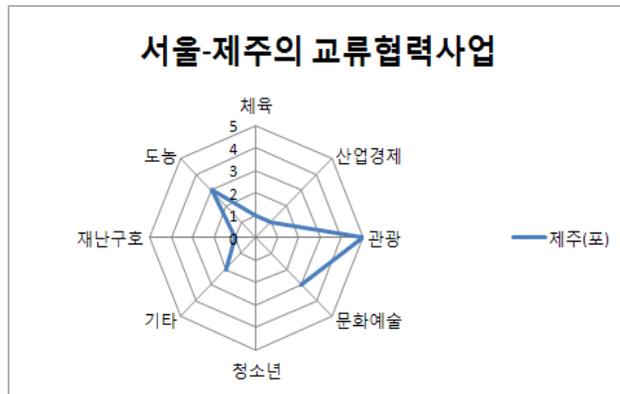
서울시와 충청북도의 교류협력사업은 2008년 7월 11일 포괄적 교류협력에 관한 협정체결 이후 교류협력의 8개 부문 중 도농교류와 문화예술, 청소년 교류협력 부문에서 활발히 운용되고 있으며, 체육과 산업경제 부문에서는 교류실적이 나타나지 않고 있다.

도농교류 부문에서는 서울광장 등에서 직거래 장터가 매년 진행되고 있으며, 1사1촌 운동을 통해 자매결연과 농촌봉사활동이 이루어지고 있다. 문화예술 부문에서는 두 지자체의 문화예술단체 교환공연을 통한 교류가 진행되었으며, 청소년 부문에서는 상호방문 문화체험과 수학여행 지원 등이 이루어졌다. 산업경제 부문에서 교류실적이 발생하지 않는 이유는 충청북도에 농산물 등 특화상품을 제외한 상호 교환이 가능한 신산업 및 경제권역이 구축되지 않아 서울시와의 연계발전이 구체적으로 모색되지 않았기 때문이다.



〈그림 2-8〉 서울특별시-전라남도의 포괄적 교류협력사업 대상사업별 유형 특성

서울시와 전라남도의 교류협력사업은 2004년 12월 17일 포괄적 교류협력을 위한 협정체결 이후 교류협력의 8개 전 부문에서 추진실적이 고르게 나타나고 있으며, 특히, 청소년 부문<sup>20)</sup>과 도농교류 부문<sup>21)</sup>의 교류가 활발하게 추진되고 있다. 그러나 두 시·도 간의 교류협력에서 산업경제 부문의 세부 사업추진은 상대적으로 미진하여 태양광 연구 교류협력 부문만 진행되고 있는 수준이다. 서울시와 전라남도의 교류협력사업은 타 지자체에 비해 상대적으로 높은 수준이나, 향후 두 시·도 간의 교류 대상 다양화 및 활성화를 위한 노력이 필요하다고 하겠다.



〈그림 2-9〉 서울특별시-제주특별자치도의 포괄적 교류협력사업 대상사업별 유형 특성

서울시와 제주도의 교류협력사업은 2005년 6월 13일 포괄적 교류협력을 위한 협정체결 이후 청소년 부문을 제외한 총 7개 부문에서 추진되고 있다. 특히, 관광 부문의 교류협력사업이 가장 활발하게 진행되는 가운데, 체육 부문과 산업경제 및 기타 부문의 교류협력사업은 상대적으로 낮은 수준에서 이루어지고 있다. 제주도와의 교류협력 중 관광 부문<sup>22)</sup>은 주로 제주지역 축제와 관련된 교류 및 홍보 마케팅 등을 통해 추진되고 있으며, 청소년 부문은 지역적 접근성의 한계로 교류가 이루어지지 않고 있는 것으로 파악되었다. 또한, 두 시·도 간의 도농교류 부문은 타 지방자치단체의 서울광장 직거래 장터 이외에도 1사1촌 자매결연을 통한 일손 돕기 및 지역

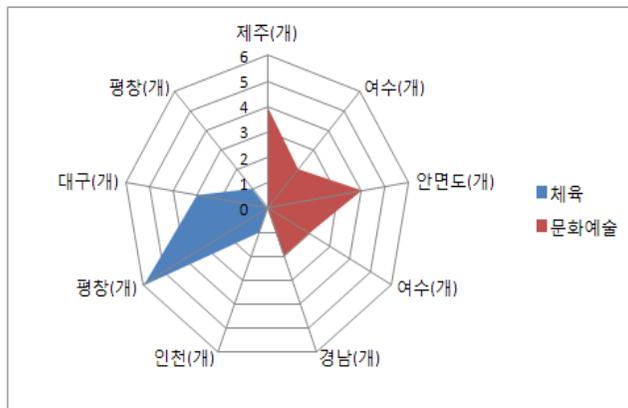
20) 서울시와 전라남도의 청소년 부문 교류협력은 청소년 문화체험 사업의 일환으로 서울과 전남 청소년의 상호 초청 및 방문 문화체험을 실시하였으며, 학생 영어체험 마을, 학생 상호 홈스테이 활동, 수학여행 지원 등 다양한 사업을 추진한 바 있음.

21) 서울시와 전라남도의 도농교류는 서울광장 직거래장터 개최, 친환경 농산물 마케팅, 농수산물 학교급식 공급 등 제화와 서비스의 실질적인 교류를 통한 실효성을 높이며 활발히 진행 중임.

22) 서울시와 제주도의 관광 부문 교류협력은 관광 사진전 교류, 관광 홍보물 교류, 홈페이지 내 관광홍보 링크, 여행상품 개발 및 관계자 팸투어 등 다양한 차원에서 이루어지고 있음(서울시 내부자료).

특산품 구매 지원 등을 통해 실질적인 도움을 주고 있는 것으로 나타났다. 더불어 기타 부문은 서울시에서 이미 추진하여 정착된 티머니 교통카드 시스템의 제주도 버스에 시범도입(2005) 및 제주전역에의 확대운영(2009), 현 서울시 시스템과 유사한 최신 교통카드 시스템으로의 교체(2011) 등 최신 정보기술 공유를 통한 행정서비스의 선진화<sup>23)</sup>를 도모하는 교류협력사업을 추진한 바 있다. 이밖에도 재해·재난구호 활동의 일환으로 2007년 태풍 나리 피해로 인한 재해 복구를 지원하는 등 대한민국 수도로서의 서울은 국토 최남단에 위치한 지방자치단체와 밀접한 교류협력활동을 지속적으로 추진하고 있다.

다음으로 서울시가 지방자치단체와의 개별적 교류협정에 따른 교류협력의 부문별 실태를 보면 9개 지방자치단체와 9개의 교류협력사업이 추진된 바 있다.



<그림 2-10> 서울시 개별적 교류협력 대상 지방자치단체 및 교류 유형

위의 <그림 2-10>에서 보는 바와 같이 개별적 교류협력 협정을 맺고 있는 서울시와 9개 지방자치단체는 주로 체육 부문과 문화예술 부문을 위한 특화 교류협력을 추진하는 것으로 나타났다. 이는 현황 분석에서 제시한 바와 같이, 지금까지 서울시가 추진해온 개별교류협력이 단순 대회유치 지원 및 홍보와 행사지원을 위한 단편적 교류협력에 그치고 있다는 것을 실증적으로 보여 주고 있다. 개별 목적을 위한 개별교류협력의 내용면에서도 체육과 문화예술 부문에 한정되어 있다는 것은 교류협력의 8개 부문 중 행사성 업무에 치중되고 있다는 점에서 균형 잡힌 교류협력 추진이 필요함을 보여주고 있다.

23) 기타 부문에서는 티머니 시스템 등 교통카드 시스템 구축 지원이외에, 전화친절 관리 마스터 코칭 시스템, 내 고장 부동산 광장시스템 등 우수 행정정보시스템의 보급과 확산을 통한 서울시와 제주도의 교류협력이 확대되고 있음.

먼저, 서울시는 제주도와 “세계 7대 자연경관 선정을 위한 업무 협약”을 체결한 이후 이를 지원하기 위한 국내외 홍보 활동을 하였으며 특히, 관광 홍보와 투표참여 및 독려를 위한 지원을 한 바 있다.

〈표 2-19〉 서울특별시-제주특별자치도의 개별교류협력 내용

협약사항	내용	비고
제주도 ‘세계7대 자연경관 선정’을 위한 서울시의 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울시 관내 16개 관광안내소에 제주도 홍보자료 비치</li> <li>- 서울시의 영상매체 및 문화관광 홈페이지에 투표참여 홍보</li> <li>- 해외 현지 디지털 및 영상 매체를 활용한 제주도 홍보 지원</li> <li>- 시청사 내 제주도 세계7대 자연경관 투표기기 설치</li> </ul>	제주도 세계7대 자연경관 투표기는 서울시청사 이외에 국회의사당 본관 면회실, 코엑스 등의 다중 이용 장소에 설치하여 유치지원에 적극적으로 참여

또한 서울시는 전남(여수)과 2회에 걸친 개별교류협력 협정을 맺어 2012 여수세계박람회 유치 후원(2007.03.26)과 지원(2008.07.31)사업을 진행하였다.

〈표 2-20〉 서울특별시-전남(여수)의 개별교류협력 내용(2012 여수 세계박람회 유치 후원 협정)

협약사항	내용	비고
2012 여수 세계박람회 유치 후원을 위한 홍보활동 지원 및 서울시 로고 사용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2012 여수 세계박람회 개최 성공기원 홍보 지원</li> <li>- 2012 여수 세계박람회 유치 확정 축하지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울시 관내 도심 전광판 13개소 홍보 영상 송출</li> <li>- 서울시 홈페이지 팝업창 배너 게재</li> </ul>

이는 전남 여수가 2012 세계박람회를 유치할 수 있도록 서울시의 홍보영상 상영 및 유치 확정 지원활동을 구체적으로 수행한 바 있으며, 유치확정 이후에는 박람회 홍보와 관광 및 마케팅 등의 간접적인 운영 지원뿐만 아니라 지방자치단체 관 중 서울시 관에 참여하는 등의 적극적인 지원을 하고 있다.

〈표 2-21〉 서울특별시-전남(여수)의 개별교류협력 내용(2012 여수 세계박람회 지원 협정)

협약사항	내용	비고
2012 여수 세계박람회 지원을 위한 홍보, 마케팅, 관광, 시민협력 노하우 공유	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2012 여수 세계박람회에 ‘서울시 관’ 참여</li> <li>- 2012 여수 세계박람회 불 조성을 위한 홍보 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체 관 중 서울시 관 참여를 통한 시설비 및 운영비 지원</li> <li>- 여수 세계박람회 홍보를 위한 다중 매체 활용(SNS, 홈페이지, 전광판 등)</li> </ul>

서울시의 이러한 교류협력지원을 통해 2012 여수 세계박람회는 2012년 5월 12일 성공적인 개장 이후 해외 100여개 국가가 참가하고 일평균 4만명의 관람객이 방문하는 등 대회운영이 순항 중이다.

서울시는 강원(평창)과 2회에 걸친 개별 교류협력 협정을 통해 2018 평창 동계올림픽 유치활동을 적극적으로 지원하였다. 즉 2014 평창 동계올림픽 유치 후원협정(2007.02.08)과 2018 평창 동계올림픽 유치 후원협정(2011.04.07)을 체결해 서울시와 평창이 국가적 행사 유치리는 공동정책을 위해 홍보와 교류, 시설물 이용, 자원봉사, 연계 관광 상품 개발 등의 다양한 부문에서 교류를 시도한 사례로 평가할 수 있다.

<표 2-22> 서울특별시-강원(평창)의 개별교류협력 내용(2018 평창 동계올림픽 유치 지원 협정)

협약사항	내용	비고
동계올림픽 유치 관련 국내외 홍보 청소년 스포츠 교류 강화 올림픽 특구 지정 지원 동계올림픽 시설물 이용활성화 문화예술 공연 및 자원봉사 지원 연계 관광상품 개발 및 마케팅	- 대회 유치 홍보 포스터 서울시 전역 게시(31,332매) - 교통방송, 평화방송, YTN-FM을 통한 홍보 - 서울시 홈페이지 및 블로그, SNS 홍보 - 서울시 인터넷 TV 홍보 - 서울-강원 연계 관광 상품 해외 여행사 관계자 팸투어 - 기타 동계올림픽 시설 이용활성화, 특구지정, 예술 공연 협력	2018 평창 동계올림픽 유치 및 성공적 개최를 위한 포괄적 교류협력 수준의 세부 교류 프로그램 진행

서울시와 강원도(평창)의 동계올림픽 관련 교류협력은 2014년 동계올림픽 유치 지원을 위한 협정 체결(2007.02.08) 이후 평창의 재도전에 따른 2018 동계올림픽 유치 지원협정 체결(2011.04.07)을 통해 더욱 공고히 진행되었다. 1차 협정 시 동계올림픽 유치 지원을 위해 단순 홍보지원 및 서울시 로고 사용 등 형식적인 유치 지원 행사에서 탈피하여, 2차 협정 때는 위의 <표 2-22>에서 보는 바와 같이, 보다 상세하고 체계적인 지원 활동을 통해 평창이 동계올림픽 개최지로 선정되는 데 중요한 역할을 담당하였다.

다음으로 서울시와 대구시는 ‘2011 대구 세계 육상선수권 대회 유치 후원협정’ 체결을 통해 대회 유치 목적의 개별적 교류협력을 추진한 바 있다.

<표 2-23> 서울특별시-대구광역시의 개별교류협력 내용(2011 대구 세계 육상선수권 대회 유치 후원 협정)

협약사항	내용	비고
대회 유치 후원 관련 홍보지원 대회 유치 후 서울시민 참여 지원 기타 각종 국제행사 개최 협력	- 서울시내 전광판, 버스 정류장 등 유치홍보영상 상영 - 월간지(서울사랑) 기획 기사 게재	

2007년 3월 21일 협정이 체결된 서울시와 대구광역시의 개별 교류협력은 2011년 대구 세계육상선수권대회의 유치 후원을 위해 추진되었으며, 이 대회뿐만 아니라 개최 이후에도 기타 국제행사 개최 시 협력을 하도록 되어 있었으나 개별 교류협력의 제도적 한계로 인하여 대회의 성공적 개최 이후에는 별도의 교류 프로그램이 진행되지 않고 있다.

2011년 6월 14일에는 대구 세계육상선수권대회 개최와 관련된 상생발전을 위한 상호협력협약서를 별도로 체결하여 대회 홍보뿐만 아니라 서울시민 관람, 자원봉사 및 입장권 판매 활성화 등의 방식으로 추가 지원 방안을 모색하는 등 서울시는 이 대회 유치에서 성공적인 운영을 위해 다양한 지원 활동을 진행한 바 있다.

그리고 서울시와 인천광역시는 ‘2014 인천 아시아 경기대회 유치 후원 협정’을 체결해 대회 유치 지원 방식의 개별적 교류협력을 추진하였다.

〈표 2-24〉 서울특별시-인천광역시의 개별교류협력 내용(2014 인천 아시아 경기 대회 유치 후원 협정)

협약사항	내용	비고
인천시 대회 유치 후원을 위한 서울시 로고 사용 및 홍보지원	- 월간지(서울사랑) 기획 기사 게재 - 서울시 홈페이지 및 지하철역 미디어 보드 활용 홍보	

2007년 3월 29일 협정이 체결된 서울시와 인천시의 개별 교류협력은 아시아 경기대회 유치를 위해 서울시의 로고 사용과 홍보지원의 방식으로 이루어졌다. 2007년 4월 2일 인천광역시는 인도의 델리와의 경합에서 승리하여 2011년 제17회 아시아 경기대회 유치도시로 확정되었으며, 서울시는 인천시의 유치를 후원하는 홍보활동을 추진하였다. 그러나 현실적으로 홍보 이외에는 별도의 체계적인 유치지원이 이루어지지 않아, 국제적 행사로 치루기 위해 다각적으로 지원하고 있는 2018 평창 동계올림픽 대회와는 다르게 교류협력의 내용적 측면에서 단순지원에 그치고 있음을 알 수 있다.

서울시는 충남도(안면도)와 ‘2008년 안면도 국제 꽃박람회 지원협정’을 맺어 박람회 운영 전반에 걸친 개별적 교류협력을 추진하였다.

〈표 2-25〉 서울특별시-안면도의 개별교류협력 내용(2008년 안면도 국제 꽃박람회 지원 협정)

협약사항	내용	비고
박람회 홍보 및 마케팅 지원 우수 관광상품 개발 행사 개최 노하우 공유 박람회 관람 활성화 지원	- 안면도 박람회 장 내 서울관 설치 및 운영 - 서울시 공무원의 박람회 관람 협조 등 교류	2009년 3월 기준 서울시 공무원 1,000명 관람

2009년 4월 20일 체결된 서울시와 충남(안면도)의 개별 교류협정은 2008년 안면도 국제 꽃 박람회의 성공적인 운영을 지원하기 위해 이루어졌으며, 박람회의 홍보와 마케팅 및 관광상품 개발과 관람 활성화 등 서울시가 직접 안면도에 서울관을 설치 운영하는 방식을 이용해 적극적인 교류협력을 이룩하였다.

〈표 2-26〉 서울특별시-경상남도의 개별교류협력 내용(2008년 람사총회의 성공적 개최를 위한 후원 협정)

협약사항	내용	비고
람사총회의 홍보 및 광고 지원 우포 늪 등 생태교육장의 활용 증대	우포 늪 입구 '서울길' 조성 지원	

서울시와 경남남도는 2007년 6월 15일 2008년 개최된 람사(RAMSAR)총회<sup>24)</sup>의 후원을 위한 협약을 체결하고 이 행사지원을 위한 개별적 교류협력을 제도적으로 추진하였다. 특히, 서울시는 일반적인 행사 홍보와 광고 지원 이외에도 람사 총회장(경남 창원군) 주변의 우포늪 입구에 '서울길'을 조성하여 서울시와 경상남도 간의 우호적 생태환경 조성과 함께, 환경 올림픽이라 불리는 람사총회의 지원을 통해 환경보호에 앞장서는 도시 이미지를 구축하였다.

24) 람사총회는 람사협약(The Ramsar Convention on Wetlands)으로 촉발된 회의이며 정식명칭이 “물새서식처로서 국제적으로 중요한 습지의 보전에 관한 국제협약(Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat)”인 람사협약은 지난 71년 이란의 람사에서 채택된 습지에 관한 협약으로 ‘자연 자원의 보전과 현명한 이용’에 관해 맺어진 최초의 국제적인 정부 간 협약이다. 이 협약은 지난 75년에 발효됐으며 우리나라는 97년 7월에 가입하였다. 이 협약은 국경을 넘어 이동하는 물새를 국제 자원으로 규정하고 가입국에 습지를 보전하는 정책을 펴도록 의무화하고 있다. 우리나라에서는 1997년에 강원도 인제군 대암산 ‘용늪’이 최초로 람사습지로 등록되었으며, 1998년에 경남 창녕의 ‘우포늪’, 2005년에 전남 신안 ‘장도습지’, 2006년 1월 순천·보성 갯벌이 등록되었다. 람사협약 당사국들은 3년마다 회의를 갖고 협약의 이행과 발전을 토의한다. 한편 2008년 제10차 람사 당사국 총회가 우리나라 경남 창원시에서 개최되었다(한국 람사 습지센터, <http://www.gndi.re.kr/ramsar/index.htm>).

## 제3장 상생발전을 위한 서울시 도농교류협력의 현황 및 평가

제1절 서울시 도농교류협력사업의 개요

제2절 서울시 도농교류협력사업의 현황과 평가

제3절 해외 선진도시의 도농교류협력 사례

제4절 서울시 도농교류협력사업의 문제점 진단

# 제 3 장

## 상생발전을 위한 서울시 도농교류협력의 현황 및 평가

### 제1절 서울시 도농교류협력사업의 개요

#### 1. 도농교류협력사업의 개념

##### 1) 도농교류의 정의

최근 도농 간의 격차 확대, 고령화 및 공동화 현상이 심화되고 있는 가운데 서울시를 중심으로 농업과 농촌의 다면적 가치에 대한 관심을 고조시키기 위한 상생과 협력의 가치를 기반으로 하는 서울시 도농교류정책의 흐름이 감지되고 있다. 합리적이고 전략적인 서울시 도농교류정책의 확립을 위해 도농교류에 대한 근원적인 이해와 접근을 통해 개념을 정립하는 것으로 그 이해를 도모하고자 한다.

앞에서도 언급한 바와 같이 사전적 정의로서 교류(interchange)는 ‘무엇인가를 주고받는 교환 관계의 구축’ 또는 서로 다른 주체가 접촉하는 것을 의미한다. 이런 관점에서 도농교류(urban-rural interchange)는 도시와 농촌이 주체가 되어 주고받는 관계를 형성하는 것을 뜻한다.

도농교류는 농촌의 경제적, 문화적 공동화 현상과 산업화로 인한 문제점을 해결할 수 있는 유력한 대안으로 논의되었으며, 이에 따라 도농교류의 개념에 대한 정의가 학자들에 의해 다양하게 시도되어왔다. 이를 요약하면 다음의 <표 3-1>과 같으며, 공통적으로 도농교류를 이해시킬 때 ‘도시와 농촌 간에 사람, 상품, 서비스, 정보, 문화 등의 교환과 상호작용’을 강조하는 것을 알 수 있다. 그리고 경제적인 의미에서의 상품과 서비스의 거래뿐만 아니라 지속적인 상호작용과 신뢰 및 협력을 바탕으로 한 네트워크의 구축 등 친밀한 관계를 강조하는 경향이 나타나고 있다.

<표 3-1> 도농교류의 개념 변화 고찰

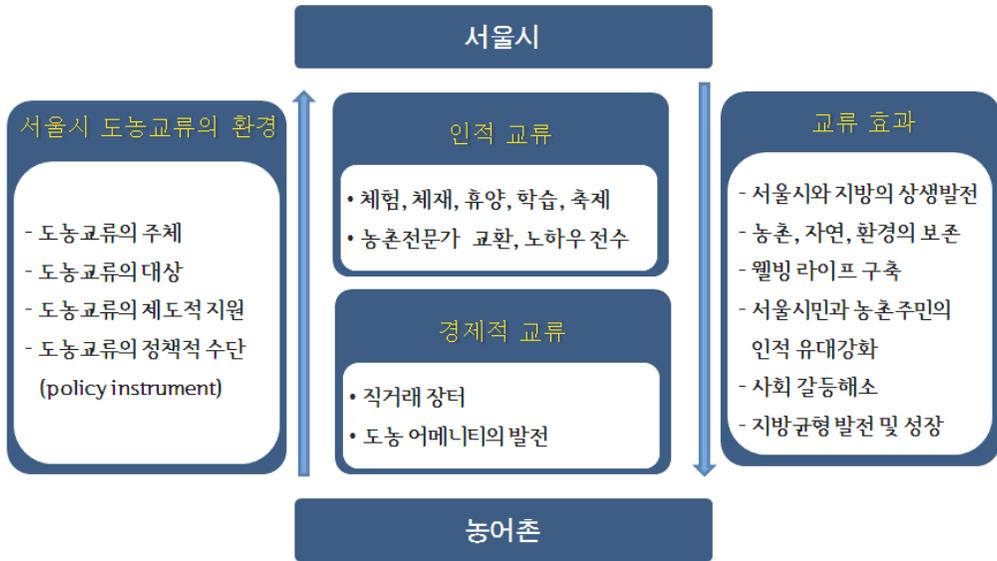
연구자	도농교류의 개념변화
이상배(1995)	상호방문이나 농산물의 판매를 위한 거래라는 가장 기본적인 인간 활동뿐 아니라 교육, 문화적 상호보완관계를 유지하기 위한 노력까지 포함
김병률(2000)	도시와 농촌 간의 상호 매력요소를 교환함으로써 서로 간의 결핍요소를 해소하기 위한 동등 차원의 주고받는 관계를 만드는 것
송미령(2003)	사람, 물품, 서비스, 정보, 문화 등 여러 측면에서 도시와 농촌의 상호관계를 통해 상호만족을 얻고자 하는 방식
한국농공학회(2003)	도시와 농촌 간의 양방향적, 반복적, 지속적인 교류가 이루어져 농촌의 특산물이나 서비스를 일방적으로 파는 것이 아니라 인간적 신뢰를 바탕으로 한 네트워크나 자매결연 등을 통해 상호보완적 관계를 유지하는 것
농어촌연구원(2004)	도시와 농촌의 인간적 신뢰를 바탕으로 한 네트워크나 자매결연 등을 통해 도시민과 지역민 간의 접촉이 이루어지고, 상품, 정보, 자본, 서비스 등이 양방향적, 반복적, 지속적으로 교환되고 거래되는 과정
도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률(2008)	도농교류란 농어촌 체험, 휴양마을 사업, 관광농원사업 등을 통하여 도시와 농어촌 간에 이루어지는 인적교류와 농림수산물 등의 상품, 생활체험, 휴양서비스, 정보 또는 문화 등의 교환, 거래 및 제공을 의미함

위의 <표 3-1>에서 파악할 수 있듯이, 도농교류의 의미와 범주를 나타내는 개념은 1990년대 초기에는 호혜적 차원에서 지원하고 선형적 의미를 강조하다가 그 이후에는 점차 다양한 부문에서 실질적인 상호보완작용을 하는 것으로 확대되고 있으며 이를 토대로 볼 때 녹색관광(green tourism), 녹색교류, 녹색성장, 도심농장 등을 포괄하는 것으로 이해할 수 있다.

결국, 도농교류는 자연에 대한 이해 및 도시와 농촌의 상생발전을 포함하여 공공의 목적을 위하여 이루어지는 재화와 사람의 근본적인 교류를 의미하며, 이러한 관점에서 서울시가 추진하고 있는 도농교류의 핵심적인 방향은 최근 도농교류의 경향성에 대한 이해를 바탕으로 설정되어야 함을 알 수 있다.

## 2) 도농교류의 구성요소

도농교류의 개념을 상세히 파악하고, 향후 상생협력적 서울시 도농교류사업의 합리적인 구축을 위해 구조와 구성요소를 중심으로 표현하면 다음의 <그림 3-1>과 같다.



〈그림 3-1〉 서울시 도농교류협력사업의 구조

상생협력이라는 기본적인 인식하에서 서울시민과 지역주민이 모두 만족할 수 있는 서울형 도농교류협력사업을 추진하기 위해서는 서울시의 도농교류의 환경과 교류 효과를 면밀히 파악할 필요가 있다.

도농교류의 구성요소 중에서 간과하기 쉬운 부분은 도농교류의 정책 환경적 측면이다. 여기서는 서울시가 도농교류협력사업 추진 시 선행되어야 하는 주체와 대상, 이를 뒷받침하기 위한 제도적 사항 및 구체적인 정책수단의 활용이 가미되어야 하기 때문이다. 도농교류가 성립되기 위한 주요 구성요소인 교류 주체와 교류 대상에 대해 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 서울시의 도농교류 주체는 도시와 농촌, 즉, 서울시와 교류협력을 하는 농어촌이라는 이질적인 두 공동사회로 볼 수 있다. 서울시를 형성하는 주체인 개개의 시민은 다양한 직업과 직종에 속해 있다. 또한 세계적인 기업의 지사와 우리나라 대기업의 본사가 위치해 있으며, 의회, 행정기관 등 다수의 기관과 조직, 단체가 지방에 비해 훨씬 많이 존재하고 있다. 반면, 농촌의 경우 교류주체는 농업인과 비농업인으로 대별할 수 있고, 농촌 내의 단체는 소규모 기업과 지방자치단체, 산림조합, 농협, 농업 관련 단체 등으로 나눌 수 있다.

서울시와 농어촌 등 지방의 관계에서는 이처럼 수많은 단체와 조직이 존재하고 있으며, 도농교류의 의미를 서울시와 지방의 공동사회를 상호 연결하는 것이라고 규정한다면 교류주체의 스펙트럼은 무수히 가능하다는 것을 알 수 있다. 이는 결국 서울시와 농촌이 서로 교류 상대방의 자유로운 선택이 가능하고 선택의 폭 역시 매우 넓다는 것을 의미한다. 즉, 서울시와 관계

맺기를 하고자 하는 도농교류의 대상 지역이 갖고 있는 행정적, 환경적 차이가 존재하기 때문에 교류 주체와 대상에 따라 특화된 도농교류 전략이 요구된다고 볼 수 있다. 결국 도농교류의 성과가 충분히 나올 수 있는 상대방으로 교류의 주체와 범위를 좁히는 것이 실제로 가능하고 그런 선택을 하려는 노력이 중요하다.

도농교류의 대상은 인적 교류와 물적 교류이며 서울은 주로 수요자, 농촌은 공급자로서의 위치에 서게 된다. 즉, 농촌은 서울시민의 여가, 관광, 문화체험 및 먹거리 등의 공급자로서 이를 통하여 수익을 얻게 되며 서울시민은 수요자 및 소비자로서 이를 향유하며 효용을 증대시키게 된다.

<표 3-2> 서울시 도농교류의 주체와 대상

구분		주요 내용
교류 주체	서울시	- 개개의 시민이 다수이며 이들은 다양한 직업과 직종을 바탕으로 의사와 니즈(needs)가 광범위함. - 대기업과 언론사, 의회, 행정기관 및 다수의 기관과 조직이 존재
	농어촌	- 농업인과 비농업인으로 구분되며, 서울시에 비해 단순한 직업구조와 직종을 보이고 지역민의 규모 역시 소규모임. - 관공서, 농협, 농업 및 지역 특화산업과 관련된 조직 등 상대적으로 단순한 조직 존재
교류 대상	서울시	- 서울시민의 소비력 - 서울시민의 만족감, 효용감 증대 - 서울시의 위상 및 네트워크
	농어촌	- 건강한 자연환경, 삶의 휴식처 - 전통 문화 - 특산물 - 관광, 여가

위의 <표 3-2>에 제시한 바와 같이, 서울시와 도농교류를 맺는 지역은 서로의 기대편익에 기초하여 주고받는 전략이 필요하다. 서울시는 시민고객이 경제력과 소비능력을 보유하고, 다양한 공공-민간부문의 조직적 네트워크 활용능력을 기대할 수 있으며, 시의 위상에 따른 정책적인 지원을 받을 수 있는 장점을 가지고 있다. 농촌은 서울시민을 유인할 수 있는 재화와 서비스로 대변되는 자연과 환경이 강점이라고 볼 수 있다. 이처럼 서울시와 농어촌은 교류협력을 통해 거시적으로는 수도권과 지역의 상생발전을 도모하고 사회갈등과 상대적 불평등을 완화하며, 시민들의 효용성을 높이는 등의 기대효과를 바탕으로 상호보완 발전할 수 있는 것이다.

한편, 도농교류의 효과에서도 서울시를 비롯한 도시민과 농어촌 지역민의 입장에는 인식차이가 존재한다.

〈표 3-3〉 도농교류의 효과에 대한 입장

도시민의 입장	지역민의 입장
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 안전한 먹거리 조달(local food)</li> <li>- 농업과 농촌에 대한 가치인식</li> <li>- 자녀 교육 효과 기대</li> <li>- 고향사랑</li> <li>- 기타</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농산물의 홍보 및 판매</li> <li>- 안정적인 파로 확보</li> <li>- 기타</li> </ul>

자료 : 농어촌 연구원의 사례 조사 결과 및 도농교류 인식조사 결과 재정리

위의 <표 3-3>에서 보는 바와 같이 도농교류를 둘러싼 도시민과 지역민의 입장은 상이한 관점으로 이해할 수 있다. 도시민들은 최근의 먹거리 문제에 따른 안전한 먹거리 조달(local food) 문제, 자녀 교육효과, 농촌에 대한 가치인식 등 주로 추상적인 성과를 중시하고 있는 반면, 농촌 지역의 주민들은 직접적인 농산물 판매나 안정적인 판로확보 등 구체적이고 실질적인 성과를 중시한다는 것을 알 수 있다. 그러나 도농교류가 경제적 교류에 한정되지 않고 항구적인 상생 발전을 위한 초석을 다지고 궁극적으로는 인식향상과 인적 네트워크의 확대 등을 통한 전반적인 도농 간의 상생협력이 중시된다는 점에서 바람직한 도농교류의 방향에 대해서는 향후에 밝히기로 한다.

### 3) 도농교류의 유형

도농교류의 유형은 그 분류 기준에 따라 다양한 구분이 가능하며, 앞에서 제시한 서울시 일반 교류협력의 유형과 유사하지만 보다 구체화하여 이해할 수 있다. 분류 기준에는 교류 대상, 교류 목적, 교류 주체의 범위, 교류내용 및 영역, 교류 방법 등이 있다.

먼저, 교류 대상에 따라서는 사람 간의 접촉과 교류에 역점을 두는 인적 교류, 재화와 서비스의 거래 및 교환을 중심으로 하는 물적 교류, 관광휴양이나 체험, 문화, 환경 부문을 중심으로 하는 비물적 교류로 나누어 볼 수 있다. 또한 인적 교류는 교류단위가 개인인지, 단체인지 여부에 따라 나눌 수 있고 교류방법에 따라 관광휴양 및 체험 등의 단기성 교류와 체류, 요양 등의 장기성 교류 등으로 구분할 수 있다. 교류 목적에 따라서도 사람들 간의 유대 강화, 거래를 통한 경제적 이익의 추구, 체험, 휴식 등으로 분류가 가능하며, 이러한 도농교류의 유형을 몇 가지 분류기준에 따라 제시하면 다음의 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 도농교류의 유형화

분류 기준	도농교류의 유형
교류 대상	인적, 물적, 비물적 교류
교류 목적	유대강화, 경제적 이익, 체험, 휴양
교류 주체의 단위	개인, 단체
교류 기간	단기, 장기

도농교류의 유형은 위에서 제시한 방법 외에도 지역적 특성 및 정책 환경에 따라 다양하게 변수를 적용하여 구분할 수 있으며, 학자마다 유형과 적용사례를 다양하게 분류하고 있다.

이밖에도 도농교류 유형은 농어촌 연구원(2004)과 도농교류의 근거법령인 ‘도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률 해설집(2008)’의 유형분류를 통해 구분할 수 있다.

<표 3-5> 농어촌 연구원의 도농교류 유형별 분류(2004)

인적 교류	물적 교류	교육, 생활, 문화체험	휴가, 여가활동
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자매결연</li> <li>- 1사1촌 운동</li> <li>- 고향방문 행사</li> <li>- 자원봉사, 일손돕기</li> <li>- 귀농활동</li> <li>- 제2고향 갖기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산지 직거래</li> <li>- 인터넷 농산물 판매</li> <li>- 지역 특산물, 공예품 판매</li> <li>- 휴양단지, 별장 분양</li> <li>- 농업위탁경영, 계약재배</li> <li>- 외지인의 사업경영 및 투자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농사</li> <li>- 농장체험</li> <li>- 농촌생활 및 문화체험</li> <li>- 지역, 마을축제</li> <li>- 평생학습 마을 만들기</li> <li>- 환경농업 교육</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌관광</li> <li>- 관광농원</li> <li>- 주말농장</li> <li>- 실버농장</li> <li>- 농촌지역 테마관광</li> <li>- 민박, 펜션</li> <li>- MTB, ATV</li> </ul>

자료 : 도농교류의 유형별 수요분석 및 교류 방안에 관한 연구(농어촌 연구원, 2004)

위의 <표 3-5>에 제시된 바와 같이 농어촌 연구원의 도농교류 유형분류는 인적교류, 물적교류, 교육, 생활, 여가 활동으로 구분하여 중범위의 수준에서 항목별 유형화를 시도하였으나, 도농교류가 활성화되지 않은 시기에 지역별로 구체화되지 않았다는 한계를 보이고 있다.

한편, 도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률 해설집(2008)에서 제시된 도농교류 유형분류는 다음의 <표 3-6>과 같다.

<표 3-6> 도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률 해설집(2008)

자매결연형	상품거래형	농촌문화교육형	농촌관광형
도시와 농촌의 사회적 측면을 강조 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1사1촌 운동</li> <li>- 제2고향 찾기 운동</li> <li>- 농활 등 일손 돕기</li> <li>- 의료지원 교류</li> </ul>	경제적 측면에 중점 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 직거래 장터</li> <li>- 농산물 및 특산물 거래</li> </ul>	농촌의 생활문화 교육 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전통문화 체험</li> <li>- 농사체험 교육</li> <li>- 전원생활 노하우 전수 교육</li> </ul>	농촌의 관광서비스 교류 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌 휴양</li> <li>- 농촌 관광</li> </ul>

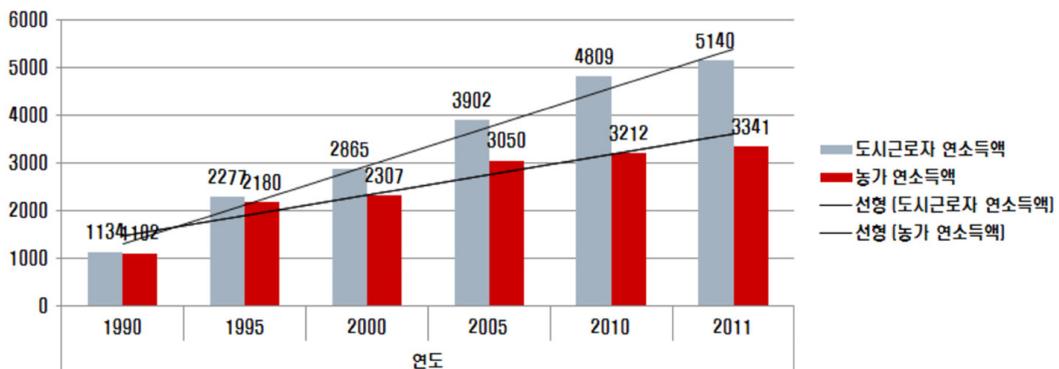
도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률 해설집(2008)에서는 도농교류를 구분할 때 정책 유형별로 유형화를 시도하였다. 자매 결연형은 도시와 농촌의 사회적 교류 측면을 강조하는 것으로 인적 교류와 물적 교류가 복합된 형태의 광범위한 교류를 뜻하고, 상품 거래형은 경제적 측면에 초점을 맞춘 교류를 의미한다. 농촌문화교육형은 장기적인 관점에서 이루어지는 농촌의 생활문화 및 환경에 대한 교육을 통한 교류를 의미하고, 농촌 관광형은 일종의 서비스를 매개로 하여 이루어지는 거래와 교류를 뜻한다고 할 수 있다.

## 2. 도농교류협력사업의 필요성

### 1) 도농교류 활성화의 의의

산업화와 도시집중 현상의 심화 때문에 도시와 농촌의 소득격차가 새로운 양극화 문제로 대두되고 있다. 2011년 기준 도시와 농촌의 소득규모는 농가소득이 2010년 대비 4% 늘어난 3341만원으로 도시 근로자 평균소득인 5,140만원의 65%에 그치는 수준이고 이는 도농 간 소득격차가 가장 크게 벌어졌던 2008년의 65.2%에 근접한 수치이다(한국농촌경제연구원 2011).

1988년까지만 해도 농가소득이 도시근로자소득보다 많았으나, 1990년에 도시근로자소득이 농가소득을 추월했고, 이후 도시근로자소득 대비 농가소득의 격차는 해가 갈수록 벌어지는 추세에 있다. 이와 관련하여 한국농촌경제연구원은 도농 간의 소득격차가 2016년 50.4%, 2021년에는 43.2%로 심화될 것으로 전망하고 있다.



〈그림 3-2〉 도농 간 소득격차 현황

농가의 농업소득도 2011년 1073만원으로 농가소득 전체의 32%에 불과하며, 팜 스테이 등

농업 외 소득으로 충당하는 비율이 늘어나고 있는바, 향후 도시와 농촌의 격차 해소와 동반성장을 위해서 도농 간의 지속적인 상생 교류협력이 필요한 실정이다.

특히, 도농격차 확대가 가속화되고, 소득 및 생활환경에서 도시와 농촌이 큰 차이를 보이는 가운데 최근의 FTA, DDA 등 농산물 개방에 따른 부정적 영향이 우려되면서 농촌의 위기극복을 위한 새로운 방안인 도시와 농촌의 상호교류가 이익을 창출하고 상호호혜적인 성공적인 접근방식으로 평가받으면서 중요하게 인식되고 있다.

도농교류협력사업의 활성화는 도시민에게는 농촌의 가치와 중요성에 대해 관심을 환기하도록 하고, 기업에는 사회를 이끌어가는 주요 구성원으로서 농촌 문제 해결에 동참하여 사회적 책임을 다할 수 있는 기회를 제공한다. 또한, 도시와 농촌의 상생을 통해 도농격차를 완화함으로써 지역 간 균형발전에 이바지한다는 측면에서 그 의의를 찾아볼 수 있다.

## 2) 농촌의 기능변화

우리나라 농촌은 과거 식량공급처로서의 역할에 국한되었으나 앞으로는 기능변화에 따른 농촌의 다면적 기능에 초점을 두고 그 발전 가능성을 인식할 필요가 있다.

오늘날 농촌의 위기는 식량공급을 주목적으로 하던 농촌의 현재적 기능의 사회공헌도가 한계에 봉착하면서 비롯되었다. 식량공급이 농촌의 주된 기능이었던 시기에는 농업생산성을 증가시키는 것만으로도 농촌의 유지가 가능하였다. 이 시기에 농촌은 농업을 통하여 유지되는 공간이었다. 그러나 농촌의 식량공급의 기능적 중요성이 감소하면서 농업의 산업경쟁력이 저하되고 농촌의 기능도 한계에 봉착하게 되었다(임혁백, 2006).

반면, 농촌이 가지고 있는 잠재적 기능(implicit function)은 최근 시장에서 그 가치를 구현할 수 있는 현재적 기능(explicit function)이 될 수 있는 최적기를 맞이하고 있다. 전통적으로 공공재적 성격으로 인식되어 온 농촌의 쾌적한 환경적 요인(amenities)에 대한 사회적 인식은 경제성장과 여가시간의 증대라는 사회변화에 따라 시장에 가치평가가 이루어질 수 있는 획기적인 전기를 맞이하고 있고 국가균형발전의 차원에서 농촌과 도시의 균형발전을 통한 도시 혼잡비용 감소와 도시이민인구의 농촌유입을 통한 복지비용 감소 등이 주목받고 있다(이성우, 2004). 즉, 식량공급지로서의 농촌 기능은 약화된 반면, 국가균형발전의 축, 삶의 공간으로서의 농촌 기능은 강화된 것이다.

이러한 농촌의 기능변화와 관련하여 정부의 농촌 개입 및 정책은 시기별로 변화하였다.

임혁백(2008)은 농촌의 기능변화와 관련하여 국토종합개발계획 체계하에서의 위치, 농업정책의 패러다임 전환을 기준으로 5개의 시기로 구분하고 농촌의 환경변화를 분석한 바 있다.

제1기는 지역계획이 도입되고 제도화된 시기였다. 윤원근(1999)은 토지개발사업의 시행과 마을 계획의 태동과 함께 해방 이후 주곡이 절대적으로 부족한 상태에서 식량생산이 농촌개발의 가장 큰 과제였다고 주장하였다.

〈표 3-7〉 한국 농촌의 기능변화 시기별 현황

period	tarits of korean rural planning	major function of rural society	government policy
before 1958		food supply	agricultural expansionism
1st (1958~1969)	quickening of village planning	food supply	agricultural expansionism
2nd (1970~1980)	introduction of regional planning	weakening of food supply	agricultural expansionism
3rd (1981~1989)	quickening and formation of rural planning as regional planning	- marginalization of food supply	agricultural expansionism
4th (1990~2003)	institutionalization of rural planning	- marginalization of food supply - agricultural multifunctionality supply	agricultural expansionism
5th (2004~2013)	regional rural areas as axis of balanced national development	- marginalization of food supply - agricultural multifunctionality supply - balanced national development	recession of agricultural expansionism

자료 : 임혁백(2006), 한국농촌의 기능변화

제2기는 전국적인 국토계획제도가 도입된 시기로 제1차 국토종합개발계획(1972~1981)이 수립되고 거점개발방식이 채택되면서 새마을 운동을 비롯한 국토 발전의 기반이 마련되었다.

제3기는 지역계획적 농촌계획이 태동하고 형성된 시기였다(윤원근, 1999). 이 시기에 수립된 제2차 국토종합개발계획(1982~1991)은 단핵구조에 기초한 성장거점전략에서 탈피하여 국토의 다핵구조 형성과 지역생활권 조성을 전략으로 채택하였다. 즉 서울과 부산의 양대 도시 성장을 억제하고 성장거점 도시 육성에 의한 국가균형발전을 추구하였으나 구체적인 집행수단의 결여로 불균형발전이 지속되었다.

제4기는 농촌계획이 제도화된 시기였다. 이 시기에는 농어촌발전특별조치법, 오지개발촉진법 등 농촌지역에 대한 계획제도가 제도화되었다. 또한 농업의 다원적 기능이 강조되기 시작하였다.

제5기는 농촌을 도시와 더불어 국가균형발전의 축으로 인식하고 농촌계획이 추진되는 시기였다. 제4기부터 강조되기 시작한 농업의 다원적 기능이 더욱 강조되었고, 특히 농촌의 국가균형발전의 축으로서의 공간적 기능이 강조되었다.

이상과 같은 농촌의 기능변화는 오늘날 농촌이 서울시와 같은 중심도시와 농촌지역이 정주

체계<sup>25)</sup> 속에서 유기적으로 통합되어 있는 사회로 변화하고 있으며, 인간의 일상적인 삶이 영위되는 공간으로 발전하고 상호 교류가 활성화되어야 함을 의미한다.

### 3) 서울시 도농교류협력사업의 고려요인

#### (1) 교류 대상 자치단체의 규모

서울시가 기존의 교류협력에서 발전하여 상생과 협력이라는 특화된 가치를 반영하는 도농 교류협력사업을 추진할 때 중요하게 작용하는 고려요인은 교류 대상 지방자치단체의 규모가 광역인지, 기초인지에 대한 분석이다. 지방자치단체의 외형적인 규모(size)는 해당 교류대상 지역이 갖고 있는 자원(resource)을 의미하고 일반적으로 지방정부의 규모에 따라 인적, 물적 역량(capacity)이 좌우되므로 교류의 양적, 질적 수준이 상이할 수 있다. 예를 들어, 서울시가 교류 협력사업을 추진하는 경우 교류 대상지역이 광역자치단체이면 상대적으로 기초자치단체보다 가용인력(공무원) 측면에서 재정적 측면에서 풍부하므로 다양하고 활발한 수준에서 관련 업무를 추진할 수 있는 역량이 큰 반면, 교류 대상지역이 기초자치단체이면 서울시와의 교류협력에서 그 범위와 교류 대상이 한정적일 수밖에 없기 때문이다.

또한, 자치단체의 규모에 따라 교류협력을 통해 산출되는 각종 편익과 서비스가 배분되고 교환되는 과정에서 차이를 보이며 통상적으로 인구가 많고 밀집된 대도시는 교류를 위한 기본적인 환경이 좋은 반면, 중소도시는 여건과 환경이 상대적으로 좋지 않기 때문에 교류의 수준과 대상이 달라질 수 있다(양기호, 2006).

#### (2) 전담조직과 예산의 정도

정부에서 대부분의 행정과 정책현상 변화는 외형적으로 인력과 예산의 변화에서부터 출발한다고 해도 과언이 아니다(우양호, 2011). 현재 지방정부 간의 교류협력사업을 체계적으로 확산, 정착시키기 위해서는 우선 기본적인 인력과 예산의 개선을 통한 교류시스템의 정비가 필요하다는 의견이 많다(Barlett & Ghoshal, 1992; Newbury & Yeheskel, 1997; 김관석, 2000). 지방정부에서 교류협력을 위한 별도의 기관이나 부서(exclusive organizational system)를 안배해야 한다는 논리적 당위성은 일단 교류의 기본적인 전문성(expertise)과 역량(coompetency) 강화문제를 논의로 하더라도, 행정조직에서 고정비용(fixed costs)이 큰 필수업무는 규모의 경제(economies

---

25) 정주생활권은 물리적 경계로 구획된 지역의 단순한 공간범위가 아닌 전체 지역사회로서 일체감을 갖는 인간 정주생활의 기본적인 공간단위를 의미한다(농어촌진흥공사, 1990).

of scale)를 누릴 수 있게 그 기능을 독립시키는 것이 효율적이라는 주장에 기반하고 있다(Geringer, 1991; Harrison, 2007). 서울시와 같은 광역행정도시에서 인사, 경제, 사회, 문화, 관광, 예술, 체육 등의 부서에 교류협력 업무가 각기 분산되어 있다면 업무의 중복 및 비효율성으로 인한 손해를 감수하게 된다. 또한, 다양하고 질적으로 높은 수준의 교류를 유지하기 위해서는 자체적인 예산의 뒷받침이 필수적이다. 교류협력과 관련된 예산의 규모와 안정성에는 곧 지방정부의 재정적 상황이 반영될 수 있으나, 기본적으로 지방정부가 세부적인 교류협력사업의 원활한 추진과 활성화를 주도하고 장려하기 위해서는 안정적인 독립적인 예산의 뒷받침이 있어야 한다는 점은 큰 공감대가 형성되어 있다(Median, 1996; Watson, 2000; 김병준, 2009).

따라서 이러한 내부적 효율(efficiency of internal operation)은 시민에게도 비슷한 인력과 비용으로 질 높은 서비스와 교류의 편익을 제공하게 한다.

### (3) 단체장의 의지와 리더십의 정도

서울시를 비롯한 지방자치단체의 교류협력사업은 초기에 시장 등 지방자치단체장 간 의견교환 및 개인적인 비전과 의지에 따라 공식적인 교류협력협정의 체결 절차를 밟기 위한 의사타진으로 시작된다. 이 과정에서 단체장의 관심과 의지는 교류협력의 수준과 범위 등 성과에 커다란 차이를 가져오는 중요한 원동력이 될 수 있다.

만약, 어느 지방정부에서 민선단체장의 개인적 성향(personal character)이 어떠한지, 리더십과 비전이 어떠한지에 따라 “지역 발전과 시민의 이익을 위해 어떤 교류협력을 추진할지”라는 기본적인 명제가 영향을 받게 될 것이 분명하기 때문이다. 그리고 다시 이는 그 지방정부의 구체적인 교류목표와 세부내용까지 설정하는 순환적 구조를 가질 수도 있다.

보다 현실적 관점에서 논의하자면, 지방정부는 관료제 조직이므로 계층제의 원리상 최고관리자인 시장의 관심이 행정과정에서 가장 중요하다(김병준, 2009). 만약 도시의 행정과 정책을 책임지는 시장이 교류협력에 대해 별로 중요하지 않다고 생각한다면 다른 중간관료나 외부에서 아무리 중요성을 강조하여도 교류협력은 해당 도시의 정책의제로 설정되기 어려우며, 현실적으로 시행될 가능성도 낮다. 그리고 이러한 상황에서 교류협력의 시작에 가장 중요한 영향을 미치는 요인 중 하나는 최고관리자인 단체장의 의지와 리더십일 것이다.

### (4) 시민과 민간부문의 관심과 지지

오늘날 서울시와 같은 지방자치단체 간 교류협력을 추진하기 위해서는 종래의 전통적인 행정방식인 정부의 일방적인 결정과 집행이 아니라, 교류협력 관련 이해관계자들의 참여와 협력

(cooperation of stakeholders)이 필수적인 요소가 되고 있다. 즉, 지방정부나 지역차원에서 거버넌스 패러다임(governance paradigm)이 확산되면서 지방자치단체 간 교류협력을 발생시키는 원인으로 시민과 관련 민간 부문의 관심과 열정, 그리고 교류에 대한 선호와 지지가 한층 중요해진 것이다.

특히, 단체장을 직접 선출하는 지방자치시대가 완숙되어 가면서 지방정부가 교류협력을 위한 계획이나 발의단계에서부터 시민(시민단체)들의 강력한 찬성과 지지를 흡수하는 것이 성공의 중요한 영향요소로 작용하고 있다(Samers, 2002). 또한, 이는 지방정부가 교류협력을 진행하는 전 과정에서 시민이라는 정당성을 바탕으로 원활한 추진력을 형성하는 촉매(catalysis)가 되며, 교류협력의 궁극적인 목표달성이나 실질적인 효과를 창출하는 데 있어서도 시민의 열정과 지지의사는 점차 필수적인 요소가 되고 있다(Harrison, 2007).

#### (5) 교류협력에 대한 동기부여

지방자치단체 간 교류협력을 활성화하기 위해서는 무엇보다도 “교류협력을 왜 하는가?”에 대한 각 지방자치단체의 정확한 이해가 전제되어야 하며 이는 곧 교류의 ‘동기화(motivation)’라고 정의할 수 있다(Arino, et al., 1997; Median, 1996; Harrison, 2007).

교류협력은 그 목적이나 성격이 정치, 경제, 사회문화적 측면에서 다양하게 나타날 수 있으나 그 질적 수준과 결과의 산출에는 두 지방정부 간의 동기부여가 중요한 요소로 작용하기 때문이다. 왜냐하면, 기본적으로 교류협력은 두 지방정부에서 동일한 상황이나 문제가 발생하고 여기에 대한 인식을 공유할 때 교류와 협력에 대한 합의형성이 보다 용이해 질 수 있기 때문이다.

이러한 점들에 근거하여 볼 때, 서울시가 타 지방자치단체와 교류협력사업을 지속적으로 추진하기 위해서는 확실한 명분과 동기를 가지고 교류대상을 선정하는 것이 필요하다. 그리고 이를 위해서는 먼저 스스로의 현황과 특성을 충분히 파악하여 희망하는 교류대상지역과 도시의 조건을 명확하게 설정해야 한다.

특히, 서울시는 도농교류를 희망하는 대부분의 광역 및 기초자치단체와의 교류에서 서로 주고받을 수 있도록 일방적이고 시혜적인 관계가 아닌 상호호혜의 원칙을 설정하여 지역별로 특화된 교류가 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

### 3. 서울시 도농교류협력사업의 연관이론

#### 1) 도농교류협력사업의 이론적 배경

##### (1) 도농교류에 관한 이론적 견해

2000년대 중반 이후 우리나라에서 도농교류에 대한 관심이 집중된 가운데 이에 대한 연구가 이루어지고 있지만 본격적인 연구는 부족한 실정이다. 1990년대 말 이후 농촌관광이 농촌개발 계획의 전략적 대안으로 등장한 이후 도농교류사업은 그 개념과 필요성, 목적, 역할, 정책지원의 타당성 등에 대한 충분한 검토 없이 정책지원 대상에 편입되었다(2009, 농어촌 연구원). 특히 도농교류에 대한 엄밀한 정의와 그 기능에 대한 논리적 정당성이 전제되지 않은 상태에서 ‘도시와 농촌의 상생’, 어려운 농업과 농촌에 대한 호혜적 지원‘ 등의 막연한 슬로건하에서 도농교류가 하나의 사회적 요구에 대한 붐(boom)이자 정치권의 정치논리로 접근하는 수단이 되었다.

앞에서도 언급한 바와 같이 서울시는 대한민국 수도로서의 권한과 의무를 모두 가지고 있다. 서울특별시가 수도이자 정치, 경제, 사회의 중심지로서 개발과 경쟁력의 근원지를 위한 권한을 가지고 있는 반면, 수도로서 농어촌에 대한 지원과 협력의 의무 역시 무겁게 가지고 있기 때문이다. 따라서 서울시 도농교류협력사업이 향수어린 농촌적 정서만을 자극한 채 끝나거나 도시민의 즉흥적이고 일회적인 농촌 나들이에 붙여지는 구호로 끝나지 않도록 계속적이고 실천적인 방향으로 진행되어야 한다는 주장이 계속되고 있다.

서울시가 위치한 이원적 입장에서 볼 때 서울시 도시와 농촌의 치유과정, 농촌지역 개발수단의 관점에서 도농교류협력사업을 살펴볼 수 있다.

##### ① 도시-농촌의 이해상충을 치유하는 과정에서의 접근

산업혁명 이후 농업과 공업, 도시와 농촌은 상호 대립적 과정을 겪어왔다. 본래의 의미에서 보면 공업의 발전은 농업으로부터 축적된 잉여의 이전을 토대로 하였으며, 도시의 발전은 농촌으로부터의 인적, 물적 자원의 이동을 전제로 하였고 산업화로 인한 도시의 발전은 농업과 농촌의 상대적인 박탈과 발전 저해를 초래하게 됨으로써 산업 간, 지역 간 불균형 발전으로 귀결되었다.

우리나라도 지난 1960년대 이후 급속한 공업화와 도시화에 따라 이촌향도 현상이 심화되면서 생활기반이며 국가경제의 중심축이었던 농촌은 식량공급원으로 그 역할이 제한되기에 이르렀다.

농촌은 도시에 식량과 노동력을 제공하고, 도시는 농촌에 생산수단과 생활자재를 공급하는 상호보완적이고 유기적인 협력관계에 있었던 도시와 농촌, 공업과 농업의 관계가 급속한 산업화의 과정을 거치면서 상호 대립과 분열의 관계로 변해 버린 것이다(2009. 농촌연구원).

오늘날과 같은 도시문제와 농촌문제는 그동안의 고도 성장과정에서 이러한 농업과 공업, 농촌과 도시의 공생적 협력관계가 무너졌기 때문에 발생한 것이고, 그 해결책은 이들 간의 관계 복원에서 찾을 수 있으며 그 출발이 곧 도농교류라고 할 수 있다(소순열, 2006).

최근 서울시에서는 직거래 장터, 공한지를 이용한 시민농장, 도심 텃밭 농업 등 농촌과 농업을 도시생활기반으로 이해하려는 움직임이 늘고 있다. 이러한 현상은 도농교류를 통해 도시민이 농업과 농촌을 이해함으로써 도시와 공업이 홀로 존재하고 발전할 수 없음을 알게 하고 생활 속에서도부터 깨달아가는 과정이라고 할 수 있다.

이와 같은 관점은 도농교류에 대한 거시적이고 상징적인 견해이다. 농촌경제의 활성화와 도시민의 욕구충족이라는 도농교류의 직접적인 효과보다는 도농교류에 대한 인식변화와 도시와 농촌, 서울시와 지방 간의 상생의 도모한다는 관점이 강조되어야 할 것이다.

## ② 경제적 교환과정으로의 접근

기본적으로 도시와 농촌의 교류협력은 재화와 서비스의 교환과정을 통한 농산물의 마케팅 활동과 경제활동 다각화의 관점에서 접근할 수 있다.

오현석 외(2004)는 ‘도농교류를 통해 어떤 실천들이 이루어질 때, 어떤 사회적 기여가 발생할 수 있는가’를 규명한 연구를 찾아보기 어렵다고 전제한 후 공공적인 정책지원의 정당성이라는 측면에서 도농교류를 어떻게 볼 것인가라는 문제를 제기하고, 도농교류의 핵심을 경제적 교환과정으로 주장하고 있다.

통상적으로 도농교류는 재화 즉, 농산품의 직거래를 동반하게 되는데 이처럼 도농교류에서 수반되는 농산품의 직거래 활동이 사회적으로 의의를 갖는 것은 그것이 단지 중간 유통단계를 축소시켜 생산자와 소비자, 도시민과 지역민 모두에게 더 많은 편익을 가져다준다는 표면적인 효과 외에 이들 물적 교류 이면에 존재하는 인적교류라고 하는 사회적 의의를 보다 중시할 필요성이 있다는 점을 강조할 수 있기 때문이다. 다시 말해 도농교류 활동을 통한 농산품 직거래 활동을 단순히 마케팅이라고 하는 상업적 활동으로만 이해해서는 안 되고 그 이면에 숨어있는 사회적 관계에 주목해야 한다는 것이다.

이처럼 오현석 외(2004)는 도농교류를 통한 생산자-소비자의 사회적 관계형성이 오늘날 일반화되어 있는 산업화된 식품체계에 비해 더욱 대인적이고 직접적이며, 품질에 대한 투명한 정

보공유<sup>26)</sup>를 가능케 해준다는 측면을 중시하였다.

### ③ 문화적 생활체험 과정으로의 접근

도농교류는 도시와 농촌을 결합한 도농교류 문화적 관점의 생활체험이라는 접근을 제시할 수 있다. 오현석 외(2005)는 도농교류를 농촌 관광상품 거래 행위가 본격적으로 이루어지기 전에 도시민들이 경험 속에서 ‘농촌 어메니티에 대한 소비자와 공급자 상호 간에 새로운 상품화 가능성이 발견되는 농촌관광시장의 초기 형성단계’ 즉, 농촌 어메니티 상품화 과정의 초기단계 현상으로 파악하였다. 이러한 측면에서 도농교류에 대한 정책적 지원은 농촌 어메니티 시장화를 촉진하기 위한 정책수단이 될 수 있다는 점을 강조하였다.

즉, 도농교류의 지원정책은 사회적 자산인 농촌 어메니티의 가치를 현실화시킴으로써 그것을 유지, 보전할 수 있도록 조장하는 동시에 도시민과 농촌주민 간의 농촌 어메니티에 기반을 둔 상호 접촉과 교류가 늘어나고, 특히 농촌에 대한 도시민의 방문 등 생활체험이 증대되어 도시에서 경험할 수 없는 삶의 여유와 문화적 교류가 가능하다는 점이다. 이는 도농 간의 사회적 연대강화 또는 농촌 어메니티 보전과 활용이라는 차원에서 시작된 도농교류라 하더라도 이러한 교류를 통해 발생하는 접촉과 상호작용이 반복적이고 지속적으로 이루어지면서 사회문화적 가치를 발현할 수 있다고 보는 것이다.

송미령(2003)은 도농교류를 도농 간의 상생발전 과정인 동시에 대안적 사회운동의 흐름으로 파악하였다. 즉, 도농교류는 농촌지역에 존재하는 유무형의 자원을 활용하여 도시민의 다양한 욕구를 충족시키는 동시에 농촌발전의 견인차 역할을 담당하는 지역활성화의 계기를 마련할 수 있으며, 도시민에게 도시적 삶의 양식과 현대적 물질문화에 대응한 대안적 삶의 양식과 문화를 경험할 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 문화운동의 수단이라고 할 수 있다고 주장하였다.

이러한 도농교류를 수행하려면 농촌의 어메니티 자원을 사회적이고 문화적인 가치로 전환시키기 위한 활동에 대한 정책적 개입과 서울시의 노력이 보다 체계적이고 세심하게 이루어져야 함은 당연하다.

### ④ 농촌 지역개발과 상생발전 과정으로의 접근

대부분의 기존연구에서 도농교류를 이론적 범주로 분석 시 농촌의 지역개발을 위한 전략적

---

26) 이러한 현상은 2009년부터 뉴욕을 중심으로 로컬푸드 운동이 확산되어 신선하고 지역 친화적인 식품공급 체계를 확립해 지역주민의 참여를 통한 품질관리와 피드백이 가능해짐으로써 도시와 농촌의 상생발전의 모델로 발전하고 있음.

수단에서 접근하고 있다. 도농교류를 지역 활성화의 수단으로 파악했다는 점에서 보면, 약간의 차이는 있지만 농촌관광과 도농교류를 동일시하여 기본적인 목적으로 이해하고 있다. 정기환(2003)은 농촌지역의 활성화를 위해 그린 투어리즘이 추진되고 있다고 보았다.

한편 박시현(2002)은 변화된 농촌과 농업현실에 대응한 새로운 농촌 활성화 전략으로 ‘도농 녹색교류’를 강조하였는데 특히, 도시와 농촌의 교류에 기초한 새로운 산업, 즉 농촌이 가지고 있는 자원과 도시민의 욕구를 결합한 새로운 개념의 산업(rural marketing)으로 농업에 기초를 두지만 농업에 머무르지 않고 1차산업에서 3차산업까지를 포함한 복합산업의 창출을 주장하면서 이러한 도농교류에 기초한 다원적 기능의 중요성을 강조하였다.

이러한 도농교류의 효과는 결국 임경수(2005)가 주장한 바와 같이 도시민과 도시자본이 농촌에 유입됨으로써 농촌지역에 사회적, 경제적 활력을 불어넣을 수 있고 도시민에게는 관광, 휴양을 통한 효용을 제공하며, 이 과정에서 교류협력사업에 참여한 농촌 주민에게는 금전적 이익을 제공함으로써 농가소득이 증가하는 한편, 도시민의 빈번한 접촉이 농촌지역에 활력을 불어넣는 공익적인 의의가 있는 것으로 볼 수 있다.

## 제2절 서울시 도농교류협력사업의 현황과 평가

### 1. 서울시 도농교류협력사업 현황

2004년 정부가 농업농촌 종합대책을 수립하면서 농민소득 중심의 정책에서 벗어나 농촌에 대한 이해와 패러다임 변화를 시도하고 있다. 이에 따라 농촌과 관련된 농정 및 교류의 추진주체를 중앙정부에서 지자체 및 민간주도로 전환하고, 농촌을 생산공간뿐 아니라 정주, 휴양공간으로 가꾸는 전환을 추진하고 있다.

이러한 변화에 따라 2005년 이후 도시와 농촌 간 도농교류의 중요성이 커지면서 서울시를 비롯한 전국에서 농협, 경제5단체 등이 중심이 되어 ‘농촌사랑운동’ 등 1사1촌 자매결연사업을 통해 도농교류를 범국민 운동으로 확산시키는 등 과거의 일방적인 경제적 지원에서 탈피한 복합적 교류협력에 관심이 집중되고 있다.

특히, 서울시는 그동안 도시 경쟁력 강화에 초점을 둔 서울 중심의 지역발전의 논리 속에서 탈피하여 상생과 협력의 가치를 통한 동반성장과 교류협력을 추진하기 위해 도농교류에 관심을 갖고 있다. 서울시가 추진하고 있는 일반적인 교류협력사업이 도시형 교류협력 모델사업이

라고 한다면, 2011년 이후 농어촌 및 산촌과의 교류협력은 농촌형 상생 교류협력모델로서 농축산물 직거래, 농촌체험 프로그램운영, 문화 교류 등의 분야로 확산되고 있다.

이는 서울시가 그동안 주로 교류협력을 해왔던 광역시·도와의 포괄적 우호협력에서 한발 더 나아가 지방 기초자치단체와의 상생 교류협력의 기반을 확립하는 동시에 서울시민과 타 지방자치단체의 시민이 함께 체험할 수 있는 상호 교환적 범주 내에서 실질적인 시민참여 및 시민체감형 교류협력사업으로의 전환이 추진되고 있음을 의미한다.

## 2. 서울시 도농교류협력사업의 평가

서울시 도농교류협력사업을 살펴보면 이 사업이 교류협력의 제도적 테두리 내에서 부분적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

그동안 도시와 농촌 상호 간에 농산물의 직거래나 일정부분의 교류는 이루어져 왔지만, 집단적 혹은 운동적인 차원에서 이루어진 서울시의 도농교류는 1970년대 서울 YMCA 양곡은행의 밀쌀사업이 최초라 할 수 있다. 서울 YMCA는 당시 경제적으로 어려운 농민들의 춘궁기 삶을 보장하기 위해 YMCA 회원의 후원금을 거두어 농민에게 대출해주고 가을에 쌀로 갚는 운동을 전개하였다. 이 운동에 많은 회원(시민)이 참여하였고, 서울시의 이 같은 노력으로 경기도 일대의 농촌마을이 경제적인 도움을 얻을 수 있었다.

현재 서울시에서는 서울시 본청과 25개 자치구 및 서울시 농업기술센터, YMCA를 비롯한 민간부문 등이 서울시와 농촌을 연계한 도농교류를 활성화시키기 위한 세부사업들을 추진하고 있다.

〈표 3-8〉 서울시 도농교류협력사업의 시기별 현황

시기	도농 교류협력 주체	도농교류 부문 세부 사업 유형 및 경향
1970년대	국제민간조직 (YMCA)	- YMCA 양곡 밀쌀사업 - 농촌 지원 활동
1980년대	국내 사회민간조직 (한살림, 정농회)	- 유기농 생산, 생명운동 - 소비자화 농촌 생산자의 초청 교류
1990년대	서울시 공공조직 (서울시 농업기술센터 등)	- 귀농교육 - 시민건강을 위한 생명산업 지원 - 농업체험여행(그린투어) 사업 - 전통공예 등 문화 강좌 개설
2000년대	서울시 본청 및 유관기관 (서울시 교육청 등)	- 서울시 교육청의 1사1촌 운동 - 농촌체험 및 농활 사업 - 직거래 장터의 활성화

〈표 계속〉 서울시 도농교류협력사업의 시기별 현황

시기	도농 교류협력 주체	도농교류 부문 세부 사업 유형 및 경향
2010년대	서울시 본청 및 민간조직	- 상생 기반의 교류협력 시도 - 다양한 유형 개발 논의 - 문화, 관광, 교육 등 세분화된 사업 추진 - 건강한 먹거리에 관심(로컬푸드, 친환경 제품)

특히, 시기적으로 볼 때 1970년대 농촌에 대한 경제적 지원에서 출발하여 2000년대 들어서는 도시와 농촌의 문화 교류, 이해, 교육, 관광 및 여가 등 다양한 분야에서 교류협력을 확대하고 있다. 서울시의 도농교류는 관 주도가 아닌 민간부문에서 촉발되었으며, 자율적인 교류협력의 장을 마련하고 모색하는 차원에서 서울시가 보조하는 형태로 운영되고 있다.

이러한 흐름은 2011년 박원순 시장 취임 이후 서울시가 도시와 농촌에 대한 이원적인 교류협력사업을 추진하면서 향후 농촌 등 기초자치단체와의 농촌형 도농상생 교류협력사업 모델 구축 등 다각적인 도농교류 확대를 모색하고 있음을 통해 알 수 있다.

서울시의 교류협력사업은 제도적으로는 포괄적 교류협정을 맺은 지방자치단체와의 교류 중 도농교류에 해당하는 부문에서 부분적으로 이루어진다고 할 수 있다. 2012년 현재 서울시에서 시행하고 있는 129개의 전체 교류협력 세부사업 중 도농교류에 해당하는 사업은 총 17개 사업으로 전체의 13.2%를 차지하고 있다.

서울시는 11개 시·도와 도농교류 부문에서 교류협력사업을 추진하고 있으며, 구체적으로 서울시가 도농교류를 추진하고 있는 시·도 현황은 다음의 <표 3-9>에서 보는 바와 같다.

〈표 3-9〉 서울시 도농교류협력사업 현황

교류협력 대상지역	교류협력 유형	도농교류 부문 세부 사업 수
경상남도	포괄적 교류협력	1개 사업(직거래 장터)
광주광역시	포괄적 교류협력	1개 사업(직거래 장터)
경상북도	포괄적 교류협력	2개 사업(직거래 장터, 사과홍보 및 지원)
충청북도	포괄적 교류협력	2개 사업(직거래 장터, 1사1촌)
전라남도	포괄적 교류협력	3개 사업(직거래 장터, 친환경 농산물 마케팅, 학교급식 공급)
제주특별자치도	포괄적 교류협력	3개 사업(직거래 장터, 1사1촌, 특산물 마케팅)
경기도	비협정 교류협력	1개 사업(직거래 장터)
강원도	비협정 교류협력	1개 사업(직거래 장터)
인천광역시	비협정 교류협력	1개 사업(직거래 장터)
충청남도	비협정 교류협력	1개 사업(직거래 장터)
전라북도	비협정 교류협력	1개 사업(직거래 장터)

위의 <표 3-9>에서 보는 바와 같이, 서울시 도농교류협력사업은 대부분 직거래 장터의 형태로 운용되고 있으며, 지역에 따라 1사1촌과 홍보(마케팅) 사업이 진행되고 있다. 도농교류가 직거래 장터 등 경제적인 측면에서만 이루어지는 것은 도농교류 본연의 의미를 퇴색시키기 때문에 보다 복합적인 차원에서의 교류가 필요한 실정이다.

특히, YMCA, 한살림 등 민간부문뿐만 아니라 서울시 교육청, 서울시 농업기술센터 등 유관 기관과 상대비교를 하면 기존의 포괄적 교류협력에 의해 추진된 서울시의 도농교류는 직거래 장터와 1사1촌 운동 등 지역적 수준에 머물러 있음을 알 수 있다.

향후 서울시의 도농교류는 그동안의 포괄적 교류협력에서 한발 더 나아가 농촌형 상생 교류 협력모델과 서울시민과 지역민이 체감할 수 있는 교류협력 프로그램 개발을 통해 직거래, 농촌 체험, 문화 교류 등의 다양한 분야에서 실질적인 교류가 이루어질 수 있도록 체계화되어야 할 것이다.

### 제3절 해외 선진도시의 도농교류협력 사례

#### 1. 미국 도농교류협력의 사례

##### 1) 지방자치단체의 도농교류협력사업

###### (1) 뉴욕의 도시농업 루프가든(roof garden)

도시농업(Urban Agriculture)은 도시의 다양한 공간을 활용한 농사행위를 의미한다. 즉 주말 농장, 베란다 텃밭, 옥상텃밭, 상자텃밭 등에서 건강한 먹거리를 생산하여 가족, 이웃 등과 나눠 먹으며 공동체 생활의 의미를 되새기고 삭막한 도시 속에서 자연을 느낄 수 있는 긍정적 효과를 기대하며 선진국을 중심으로 도시농업의 성공사례와 효과가 전파되었다.

2011년 제8회 서울환경영화제 국제경선에서는 ‘트럭농장27)’이라는 영화가 심사위원특별상

---

27) 건강하게 먹고 살려면 채소를 많이 먹어야 하는데, 물가가 비싼 대도시 뉴욕에서 사는 젊은이는 채소를 사먹자니 돈도 없고, 어디서 어떻게 온 채소인지 알 수가 없어서 꺼림직하고, 길러먹자니 땅 한 평이 없다. 낡은 픽업트럭과 다재다능한 친구들을 두루 가진 이 청년은 픽업트럭에 경량흙을 채워 바질, 토마토, 완두콩, 근대, 라벤더 등을 키우기 시작한다. 캘리포니아에서 자란 채소가 뉴욕까지 오는 데에는 2주가 걸리지만 픽업트럭에서 길러진 신선한 채소는 손님의 손에 닿기 직전까지 흙에 뿌리를 내리고 있다. 채소를 기른 사람과 채소를 먹기 위해 구입하는 사람이 직접 대면하여(face to face) 대화도 한다. 이렇게 도시에서 대안적인 삶을 추구하고 건강한 먹거리를 찾는 사람들이 도시농장을 만들기 시작했고, 여러 가지 형태의 도시농장이 나타난다. 도시농부

과 관객상을 수상하였다. 이는 트럭위에 일군 로컬푸드(local food)와 관련된 내용으로 2009년 이후 뉴욕을 중심으로 확산된 도시 내 농업 협력방안으로 대도시 뉴욕을 배경으로 도시농업과 텃밭의 현재와 가능성을 살펴보는 다큐멘터리였다.

세계적인 대도시인 뉴욕에는 루프가든(roof garden)이 600여개나 운영되고 있으며, Plan NYC 2030 프로젝트는 뉴욕시민이 루프가든을 만들도록 권고하고, 설치비의 35%에 해당하는 세금을 경감시켜주는 정책적 지원을 펼친다. 이를 통해 루프가든은 도심 내의 고층건물에서 농사를 짓고 가축을 기르는 수직농업(vertical farming)과 고층건물 농업(skyscraper farming)으로 불리며 새로운 방식의 도농협력모델로 확산되고 있다.

뉴욕에서 루프가든은 2007년부터 지속가능한 도시 건설을 위한 프로젝트를 실시한 이후 건물 옥상에 텃밭을 가꾸고, 양봉사업을 실시하는 등 다양한 시도를 통해 추진되고 있으며, 도심의 삭막한 현실 속에서 자연을 이해한다는 모토로 이해할 수 있다.

루프가든에서 만들어지는 농작물은 단순히 재배하는 미관의 개념을 넘어 최근의 로컬푸드(local food)와 결합하여 큰 파급효과를 내고 있다. 뉴욕의 유명 레스토랑은 건물 옥상에 조성된 자체 온실과 텃밭에서 수확한 로즈마리, 허브 등 유기농 식자재를 제품화하고 있으며, 양봉장을 통해 확보된 천연 벌꿀로 친환경 이미지 제고에 활용하는 등 도시농업과 연계하여 발전하고 있다.

이는 지속가능한 개발이라는 모토를 통해 삭막한 도시생활에 농촌의 여유로움과 자연을 옮겨놓은 것으로서 농업과 농촌에 대한 도시민의 이해를 확산시켜 장기적인 측면에서 도농균형 발전에 기여하며, 녹색도시와 옥상정원을 통한 도시환경 개선을 가져온다고 할 수 있다.

## (2) 뉴욕의 그린마켓(Green Market)

뉴욕의 유니언 스퀘어(Union Square)<sup>28)</sup>에서는 화훼식물과 농산물을 거래하는 그린 마켓이 열린다. 그린마켓은 뉴욕 도심의 도시농부들이 직접 갖고 나오는 물건들을 판매하기 때문에 파머 마켓(Farmers Market)이라고도 하며, 농부들은 뉴욕시 반경 200마일 이내에서 생산되는 것들로만 판매할 수 있다. 화학비료를 쓰지 않고 자연 숙성되도록 하는 농법인 ‘헬리움 농법’으로 재배한 작물들을 우리나라의 5일장과 유사한 형태로 판매하고 있다.

뉴욕의 그린마켓은 1976년부터 시작되었으며 뉴욕 주변의 농민들과 뉴욕커들이 중간 상인

---

들은 서로 만나 아이디어를 나누며, 내 밭에 줄 물을 친구 밭에 나누어 주기도 하고 모종을 나누기도 한다 (<http://windowfarms.org/>트럭 농장의 내용 중).

28) 뉴욕의 유니언 스퀘어(Union Square)에서는 매주 월, 수, 금, 토 오전 8시부터 오후 6시까지 파머 마켓(Farmer Market)을 개장하며 크리스마스 기간에는 할러데이 마켓으로 더욱 다양한 물품이 판매된다([www.cenyc.org](http://www.cenyc.org)).

을 거치지 않고 직접 만날 수 있도록 뉴욕시 주최로 운영되고 있다<sup>29)</sup>. 뉴욕시 5개 구역에서 열리는 그린마켓은 뉴욕시 환경위원회(CENYC ; Council on the Environment of NYC)가 주관, 운영하며 수익금의 일부는 뉴욕주에서 농장이나 목장을 운영하는 농부들을 지원하고 농경지를 보존하는데 사용된다. CENYC 조사에 따르면 뉴욕시의 맨해튼 유니온 스퀘어의 그린마켓에서는 연간 1000여종의 야채와 과일이 판매되고, 매주 25만여명의 뉴욕커들이 애용하고 있으며, 뉴욕 업스테이트나 롱아일랜드 목장에서 직접 제조한 품질 높은 유제품, 유기농 가금류 및 식육 제품이 거래된다. 제품의 품질은 장 조지(Jean Goerges)나 그래머시 태번(Gramercy Tavern), 블레이(Bouley), 바보(Babbo), 샤킨렐(Chanterelle), 사보이(Savoy) 대니 마이어(Danny Meyer) 등 뉴욕시 최고급 레스토랑도 그린마켓에서 구입한 유기농 재료를 사용하는 것을 자랑스럽게 선전할 정도로 인정받고 있다<sup>30)</sup>.

## 2) 민간부문의 도농교류협력사업

### (1) 뉴욕의 그린 섬(Green Sum) 프로젝트

세계적인 대도시 뉴욕에서는 도시텃밭 사업에 대한 관심이 증가하여 이 사업이 새로운 유형의 도농교류로 확산되고 있다. 도시텃밭 확산에 큰 기여를 한 그린 섬(Green Sum) 프로젝트는 지방자치단체가 아닌 시민사회단체의 사회적 활동으로 촉발되어 민간이 중심이 되고 뉴욕시가 보조하는 형태로 운영되고 있다.

그린 섬 프로젝트는 1973년 리즈 크리스티(Liz Christy)가 환경단체인 ‘그린 게릴라’를 만들어 1970년대 뉴욕의 재정위기 상황에서 방치된 시 소유 공한지를 정리하고 도시텃밭을 조성하면서 시작되었다. 지난 30여년간 그린 게릴라는 교사, 학생, 예술가, 변호사, 기업인 등으로 구성된 600명의 후원자들과 함께 뉴욕에 600여개소의 도시텃밭을 조성하였으며, 2010년 기준 약 2만명의 경작자가 도시텃밭에 참여하고 있다.

그린 게릴라가 중심이 되어 운영되는 뉴욕의 그린 섬 프로젝트는 단순한 도시농업과 텃밭 가꾸기에만 그치지 않고, 음식문화 개선, 농업 기술 전수, 페스티벌 등의 다양한 프로그램을 통해 실생활에서의 변화와 의식개선도 도모하고 있다.

29) 1976년 뉴욕 업스테이트 허드슨 밸리에서 농사짓던 농부들이 도매상들의 과도한 폭리로 인해 파산지경에 이르게 되자 농장을 운영하는 농부들을 보호하기 위해 중간상인 없이 유니온 스퀘어에서 소비자와 직거래할 수 있도록 한 것이 그린마켓의 시작이었다.

30) [www.cenyc.org](http://www.cenyc.org)(CENYC가 운영하는 뉴욕시 5개 보로우 그린마켓에 대한 정보)

〈표 3-10〉 뉴욕의 환경단체인 ‘그린 게릴라’의 다양한 도농교류

구분	내용
다문화 공동체	국제 음식페스티벌 개최를 통해 음식과 함께하는 지역과 민족 간의 교류 시도
허브 페스티벌	유기농 허브에 대한 관심을 위한 허브 페스티벌 개최
기술지원	도시텃밭 운용을 위한 농촌 전문가의 기술지원
워크숍	농업교육 워크숍, 학술활동
정책지원	도시텃밭 운용을 위한 뉴욕시와의 업무협조

자료 : 연구자가 자체 조사

이러한 풀뿌리 시민운동을 통해 발전하게 된 뉴욕시의 도시텃밭 사업인 그린 섬 프로젝트는 이후 민간부문과 공공부분이 협력하여 이룩한 성공적인 사례로 평가받고 있다. 이 프로젝트의 성공을 위해 뉴욕시도 주무 부서를 배정하여 다양한 재정지원과 정책지원을 통해 적극적인 행정서비스를 제공하고 있다.

〈표 3-11〉 뉴욕시정부의 ‘Green Sum’ 프로젝트 지원정책

구분	내용
주무부서 배정	뉴욕시 공원 및 레크레이션국 소관(1995년 이전에는 뉴욕시 총무국 관할)
재정지원	예산 및 농자재 지원
행정 편의	텃밭 조성지 주변의 환경미화, 텃밭 경작에 소화전 물 사용 허가
교육	농업 관련 교육 실시

자료 : 연구자가 자체 조사

그동안 뉴욕을 비롯한 대부분의 미국 내 지방자치단체는 연방제의 특성 및 현실적인 문제로 시 소유의 공휴지에 주민들이 농사를 짓거나 무단경작하고 점유하는 것을 모른 채하며 소극적으로 대처해왔다. 하지만 도시의 건강, 복지, 안전, 환경문제의 해결에 시민 스스로의 참여가 이루어지면서 도시텃밭을 조성하고 이를 정책적으로 지원하는 사례가 증가하고 있으며 뉴욕의 그린 섬 프로젝트는 지방자치단체 간의 협력적 관계에서도 긍정적인 요소로 평가받고 있다.

## (2) 워싱턴과 캘리포니아의 농촌 브랜드 업그레이드 프로그램

미국에서는 도시와 농촌의 상생발전을 논의할 때 잘 만든 브랜드를 통해 소비자의 신뢰를 업그레이드하는 농식품 브랜드 마케팅의 중요성이 강조되고 있다. 브랜드는 제품을 차별화하는데 기본 목적이 있는데, 같은 품목이라도 브랜드에 따라 가격이 다르고 인식차이도 확연하게

나타난다.

이와 관련하여 미시간 주립대 이정희 교수는 농산물의 차별화 마케팅 활성화 차원에서 브랜드의 중요성을 언급하면서 도농 간의 상생발전을 위해서는 우수 브랜드 개발과 런칭(launching)을 통한 도시 소비자의 신뢰를 얻는 것이 중요하다고 주장한 바 있다<sup>31)</sup>.

미국의 도농교류 중 농산물 브랜드의 가치 극대화의 관점에서는 중앙중심에서 지역자립으로의 지역 도농공동체의 구축과 관련된 사례를 제시할 수 있다.

워싱턴주에서는 주정부 차원의 끊임없는 홍보를 통해 주와 자매결연 관계에 있는 지역 내 사과제품의 마케팅과 판매에 적극 참여하는 방식으로 도농교류를 시행하고 있다. 1937년 워싱턴주 총독이 발족한 ‘워싱턴주 사과 홍보위원회(Washington apple commission)’가 주 근교의 농촌과 재배업자로부터 기부금을 받아 광고와 판매를 전담하고 있다<sup>32)</sup>. 이러한 활동을 통해 워싱턴 사과는 워싱턴주를 대표하는 도농교류의 성공사례로 손꼽히고 있으며, 이를 중추적으로 담당하는 워싱턴주 사과 홍보위원회(WAC)는 지역소개, 건강정보, 농산물 현황 등 도시민과 지역민이 사과라는 특정 소재(item)를 바탕으로 참여하고 소통하는 포털사이트의 구심점 역할을 담당하고 있다.

한편, 캘리포니아주도 주정부 차원에서 인근 농어촌의 특산품인 오렌지를 브랜드화하여 철저한 품질관리와 브랜드 차별화 시도를 통해 미국뿐 아니라 전 세계 오렌지 시장을 장악하고 있다. 캘리포니아주의 작은 농협에서 시작해 ‘썬키스트’를 지역브랜드에 이어 미국을 대표하는 농산물 브랜드로 성장시킨 오렌지 브랜드 운동은 썬키스트 연합회(Sunkist growers incorporation)의 역할이 컸다. 즉 캘리포니아 농업법(The agricultural code of california)의 규정에 따라 캘리포니아 시민과 생산자 등이 자발적으로 참여한 협동조합 법인을 통한 오렌지 브랜드 운동이 새로운 유형의 생활협동운동으로 확산되어 브랜드 파워를 가지고 실질적인 도농교류를 만들어 가고 있다.

이처럼 워싱턴주와 캘리포니아주의 농업 브랜드 제고를 통한 도농교류의 특징을 살펴보면 정부주도라기보다 민간 비영리부문의 역할증대를 통한 교류의 활성화라는 사실을 알 수 있다. 산업구조의 변화에 따라 소비자 환경 분야에서 협동조합, 위원회, NPO 조직의 수가 증가하고 있으며, 자본주의 경제운용을 규제하는 새로운 대안조직으로서 이들 조직의 역할이 중요하게 받아 들여지고 있는 등 정부주도의 수직적인 지원이 아닌 민간부문과의 밀접한 연계를 통한

31) 도농교류네트워크(<http://donongnetwork.tistory.com>)

32) 워싱턴주와 협정을 맺은 농촌의 재배업자는 ‘워싱턴 주 사과 홍보위원회’에 사과 1상자 당 25센트를 위원회에 기부하고 위원회는 이 자금으로 미국 전역에 유통망을 구축하여 제품을 홍보하고 판매하며 품질관리를 담당하는 등 적극적으로 참여함.

도농교류가 실현되고 있다.

### (3) 피츠버그의 문화특구(cultural district trust) 프로젝트

미국 워싱턴 DC에 인접한 펜실베이니아주 남서부의 피츠버그시는 1758년 세워진 이래 250년 이 넘는 역사를 통해 남북전쟁 당시 전략적 요충지에서 20세기 초반의 세계적 공업도시로 성장하였고, 1950년대 이후 도시성장 정체를 겪은 미국의 역사와 궤를 같이 하였다.

지역의 부존자원을 이용해 발전한 대부분의 공업도시가 그러하듯이 피츠버그시 역시 공업도시라는 오명과 산업군의 쇠퇴에 따라 장기 불황과 인근 피츠버그 광역권과의 유리된 관계로 어려움을 겪었으나, 2008년 이후 피츠버그시는 창조도시이자 바이오도시로 거듭나고 있다.

피츠버그시가 이처럼 변모한 이면에는 지역 상공인과 지방정부, 그리고 지역 대학이 피츠버그의 부흥을 위한 민관 파트너십을 구축하여 공해 탈출과 녹색문화도시로의 재개발에 성공하며 인접 농촌형 피츠버그 광역권 도시들과의 유기적 협력관계를 구축함으로써 가능했다.

이러한 피츠버그시의 재생에는 먼저 지역 상공인들의 역할이 컸다. 피츠버그 광역권 상공회의소와 지역시민경제단체 연합체인 ‘ACCD(앨러게니지역개발연합)’는 1980년대 초부터 1990년대까지 불황으로 촉발된 실업문제를 해결하고 공업도시를 문화상업도시로 바꾸는 데 기여하였다. 특히, 이 과정에서 시정부는 피츠버그 문화 트러스트(Pittsburgh Cultural Trust :PCT)를 구심점으로 구축하여 도시의 새로운 브랜드 마케팅으로 지정하고 인접 지역과 연계한 지역 르네상스 프로젝트에 돌입하였다.

〈표 3-12〉 피츠버그의 민관협력적 녹색문화 프로젝트

구분	내용
피츠버그 르네상스 캠페인	민관파트너십을 통한 기본적 도시 인프라 구축 및 재개발
문화특구 구축	도심지역을 문화특구(cultural district)로 개발하여 인접 농촌형 도시의 문화적 교류확대
녹색기술 지원	세계 최초의 녹색 컨벤션 센터 등 친환경 그린 빌딩 구축

1960년대부터 피츠버그시는 제1차 및 제2차 르네상스 캠페인을 통해 민관파트너십을 구축하고 도시재개발에 나서 수질 대기오염 극복, 공공녹지 및 도시경관 조성 등으로 도심 내 앨러게니강의 생태보전과 시민접근성 확대를 이룩하였다. 또한 르네상스 캠페인 이후 도심지역을 문화특구(cultural district)로 만들기 위해 1984년 비영리조직인 PCT를 설립하고 지역경제발전과 문화 진흥을 목표로 한 문화특구개발 플랜을 통해 14개의 문화시설과 공원광장 및 상가를 조성하였다. 문화특구는 2010년 기준 연간 1500여건의 문화행사가 이루어짐으로써 피츠버그

와 인접 도시의 문화교류 공간으로 자리매김하였다.

한편, 피츠버그시는 2000년대 중반 이후 그린 빌딩의 산업화 추진과 녹색기술 지원을 통해 지역의 발전과 인접 도시와의 연계를 도모하고 있다. 즉 1800여개의 녹색건축업체 육성을 통해 녹색기술을 활용한 친환경 빌딩 건축기술을 보급해 피츠버그를 비롯한 서부 펜실베이니아 지역에 새로운 경제적 기회를 제공함으로써 도농교류의 가장 큰 문제인 경제적 교류를 지원하고 있다. 피츠버그 인근 광역권의 친환경 녹색기술 발전에 기여하는 일자리와 문화체험 부문에서 피츠버그시는 성공적인 도심형 상생발전 모델을 보여주고 있다.

## 2. 영국 도농교류협력의 사례

### 1) 지방자치단체의 도농교류협력사업

#### (1) 런던의 도시농업 얼롯먼트(allotment)

영국에서는 런던을 중심으로 30만개의 얼롯먼트(allotment)가 활성화되어 도심 내 농업활동이 활발하게 이루어지고 있다. 이중 런던의 얼롯먼트 네트워크는 런던 습지센터로 유명하며 런던 시내에서 서쪽으로 약간 떨어져 있는 템즈강변에 위치하고 과거 주변마을에 수도물을 공급하다가 무용지물이 되어버린 저수지를 개발하여 만든 곳이다.

영국이 얼롯먼트는 중세에 농업혁명에 의해 공유지의 권리를 잃어버린 시민들의 생계 유지를 위해 할당된 토지가 시초로, 1950년 Allotment Law 공포 이후 본격적으로 발전하여 영국 내 59개의 City Farm과 1,000여개의 Community Garden, 66개의 School Farm이 운영되고 있다.

도시생태계 보호 차원에서 새롭게 주목받고 있는 얼롯먼트 텃밭정원의 이용자수는 2010년 기준 약 33만명이고, 이들 이용자는 대부분 런던, 뉴캐슬, 브리스톨 등의 도심 거주자이다. 현재 런던 대도시권의 10% 면적을 차지하는 얼롯먼트 농지와 1천명의 양봉업자를 포함하여 약 3만여명의 경작자들이 있고, 런던 대도시권 지역주민에게 필요한 채소와 과일의 20%가량이 텃밭농장의 생산량으로 충당되고 있다(The Guardian Report, 2010).

〈표 3-13〉 영국의 얼롯먼트 운영방식

단계	내용
1단계	토지소유자, 경작희망자, 도움을 주는 3그룹의 참여
2단계	웹사이트에 거주지, 제공가능 토지, 경작희망 토지 등의 정보 업로드
3단계	랜드셰어(land share)의 이메일 시스템을 통한 메시지 교환
4단계	표준계약서 양식을 활용한 협약체결 및 도시농업 시작

자료 : www.landshare.net

영국의 임대형 텃밭인 얼롯트먼트에서 도출된 시사점은 다음과 같다. 먼저 얼롯트먼트는 산업혁명시기부터 수백년의 역사를 가지고 있는 전통적인 도시농장으로서 그린벨트 내 공유지를 지역 얼롯트먼트 협회에 임대하여 텃밭정원을 통한 녹지의 보전 실현과 낮은 임대료 책정으로 일반시민의 도시농업 확산에 기여하고 있다. 특히, 랜드셔어 웹사이트<sup>33)</sup>를 통해 웹상에서 도시내 이용자와 토지 소유자를 연결해주고, 도시농업의 방법과 노하우를 전수하는 등 도농교류의 네트워크가 확립되어 있다. 또한, 도심텃밭을 통해 수확된 생산물에 대해 봄에 생산물을 서로 교환하는 파머스 마켓, 8월 중 외부인에게 텃밭을 개방하는 오픈데이, 가을 수확페스티벌 등의 공동 활동 프로그램을 통해 실질적으로 지원하는 방안이 마련되어 있는 등 현재 서울시에서 추진하고 있는 서울형 도심텃밭 가꾸기 사업에서 벤치마킹할 수 있는 구체적인 사례가 구축되어 있다.

## (2) 루럴 투어리즘(Rural tourism)<sup>34)</sup>

영국에서는 전 세계적인 도농교류 운동인 그린 투어리즘(green tourism)의 일환으로 루럴 투어리즘(rural tourism) 사업이 전개된 바 있다. 세계 최초로 산업혁명을 이룩한 영국인들은 농촌에 대하여 특별한 애정과 관심을 지니고 있다. 공업화와 도시화가 가져다 준 심각한 환경오염과 자연훼손에 대한 일종의 반성 내지 반발이라고도 해석할 수 있는데 H. Newby(1988)는 “영국의 농촌은 아늑하고 영원한 존재이며, 끊임없는 변화와 불안정 속에서 허덕이는 현대사회에 평화와 안정을 제공해 주는 원천이기도 하다”<sup>35)</sup>면서 농촌지향형 애정이 영국의 루럴 투어리즘의 기반이라고 주장한 바 있다.

실제로 영국의 루럴 투어리즘은 이러한 영국 국민의 마음을 반영하여 국가주도형으로 추진되었다. 즉 루럴 투어리즘은 1989년 영국의 정부기관인 전국지방위원회(countryside commission)가 민간단체인 영국투어리스트위원회(English tourist board)와 공동으로 그 원칙을 제시하면서 구체적으로 추진되고 확산되기에 이르렀다.

33) <http://www.landshare.net>, 2011년 기준 6만 5600명의 회원 보유

34) 우리나라에서는 일본의 영향을 받아 그린 투어리즘이라 하지만 유럽에서는 ‘루럴 투어리즘’(rural tourism), ‘애그리 투어리즘’(agri-tourism), ‘소프트 투어리즘’(soft tourism), ‘다른 하나의 투어리즘’(alternative tourism), ‘휴먼 투어리즘’(human tourism), ‘내이치 투어리즘’(nature tourism), ‘책임있는 투어리즘’(responsible tourism), ‘에코 투어리즘’(eco tourism), 혹은 ‘持續可能한 투어리즘’(sustainable tourism)(山崎光博의 1997: 18) 등으로 다양하게 사용되고 있으며, ‘그린 투어리즘’이란 용어는 유럽대륙 보단 英國과 日本에서 많이 쓰여지고 있음(박광순, 2004).

35) H. Newby, 1988, “The Countryside in Questional”, Hutchison.

〈표 3-14〉 영국 루럴 투어리즘의 6대 원칙(6 Principles for Tourism in Countryside)

연번	원칙	비고
1	농촌의 역사와 경관, 자연을 활용한 즐거움의 개발	
2	환경보전 및 레크리에이션에 공헌할 수 있는 개발	
3	지역의 분위기에 알맞은 설계	
4	지역경제에 공헌할 수 있는 투자	
5	도시민의 투어리즘으로 이익을 얻는 자의 책임	
6	마케팅과 계몽활동	

영국의 루럴 투어리즘은 중앙정부와 시정부 및 민간위원회 등이 다양한 주체로 참여하고 있는 것이 특징이다. 중앙정부 차원에서는 환경성과 고용성, 농업성, 관광국이 참여하며, 정부의 조직으로는 전원지역위원회, 농촌개발위원회, 스포츠협의회, 임업위원회 등이 관여하고 있다.

루럴 투어리즘이 최근의 도시민의 접근성을 강조한 도시형 관광단지, 리조트 투어리즘과 다른 특징은 다음의 <표 3-15>와 같다.

〈표 3-15〉 영국형 루럴 투어리즘의 특징

도시형리조트형 투어리즘	그린(농촌형)투어리즘
작은 부지에서 가능	큰 부지가 필요
1만인 이상의 취락	1만인 이하의 취락
인구밀도가 높다	인구밀도가 낮다
인공적 환경	자연적 환경
실내활동이 많다	옥외활동이 많다
인프라가 정비되어 있다	인프라가 적다
오락시설/상업을 베이스로 한다	개인적 활동을 베이스로 한다
시설규모가 크다	시설규모가 작다
국내·국제자본의 회사가 운영	지역자본의 회사
투어리즘 전업 케이스가 많다	농업 등의 겸업 케이스가 많다
농림업의 관여가 적다	농림업이 관여된다
투어리즘만으로 완결	투어리즘이 다른 관심을 야기한다
종업원은 멀리서 통근한다	식주접근이 많다
계절적 요소에 좌우되는 일이 없다	계절적 요소에 영향을 받는 일이 많다
내방자 수가 많다	내방자 수가 적다
내방자 개인과는 관계가 없다	내방자와의 개인적인 접촉
프로페셔널한 관리	아마추어적인 관리
국제인적인 분위기	로컬한 분위기
현대적인 건물이 많다	옛 건물이 많다
개발·성장 일반도의 사고방식	자연보전이 성장 일반도의 사고방식을 제어
일반인에게 어필한다	특정인에게 어필한다
영업활동은 광범위	틈새시장을 대상

자료 : B. Lane, 1994, 「영국에서의 루럴-투어리즘의 현상과 과제」(日本) 國土廳, 地方振興局, “International Symposium on Resort in Harmony with Nature and Local Culture” 報告書.

이처럼 영국의 루럴 투어리즘은 농업과 농촌을 단지 식량기지쯤으로 여기거나, 한 걸음 더 나아가 환경농업에 대한 관심을 갖는 수준에서 벗어나 농업의 다기능적 가치에 관심을 갖고 다양한 아이디어와 원칙을 바탕으로 이루어지고 있다. 이는 우리나라가 ‘먹고 마시고 노는’ 도시형 위락시설로 인식하는 기존의 차원과 달리 영국에서는 문화와 실용을 겸한 새로운 테마를 창출해낼 수 있는 그린 투어리즘의 기반이 구축되어 있기 때문이다.

영국의 사례를 보면, 루럴 투어리즘이 단순히 지방축제와 체험의 수준을 넘어서 지역경제의 활성화와 커뮤니티 구축을 통한 지역의 자원 특성이 충분히 발휘될 수 있는 활동 사례로 파악할 수 있으며, 이 사례는 서울시에 함축적 의미를 제공해 준다고 할 수 있다.

## 2) 민간부문의 도농교류협력사업

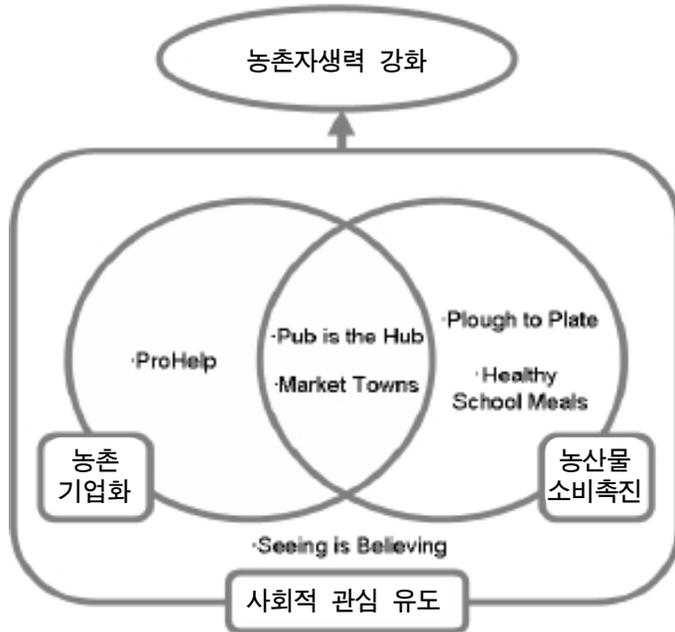
### (1) 농촌공헌프로그램(Rural Action Program)

영국에서는 시장개방과 농업환경의 변화에 따라 도농 간의 격차가 확대되면서 지역의 경제적 위축<sup>36)</sup>을 타개하기 위한 농촌지원프로그램의 일환으로 ‘사회 속의 기업(BITC ; Business in the Community)’을 찰스 황태자의 자선단체에서 시행하고 있다. 지난 2001년부터 기업들이 가진 자원이나 역량을 농촌 지역 활성화에 활용하지는 취지의 ‘농촌개발계획’이 찰스 황태자의 주도로 진행되고 있으며, 기업들은 사업 영역에 따라 지역거점도시 개발, 인프라 구축, 농산물 구매, 농촌기업에 대한 금융 및 경영 노하우 지원 등을 한다.

영국 농촌공헌프로그램(RAP)은 크게 농촌의 기업화를 위한 지원과 영국산 농산물 구매 촉진이라는 2가지를 목표로 하고 있다. 첫째, 농촌의 기업화는 농민, 농가 그리고 농촌이 자생적인 기업의 형태로 거듭날 수 있도록 인프라 관련 지식과 경영 노하우 등의 전문성을 투입하는 운동이고, 둘째, 자국산 농산물 구매 촉진은 수요를 높임으로써 농산업 전반의 확대를 도모하고 나아가 국가적인 삶의 질을 향상시키고자 하는 운동이다. 특히, 이 과정에서 농촌뿐 아니라 기업에도 이익이 되는 상호호혜적인 사업계획을 개발하는데 주력하여 농촌공헌 프로그램에 기업도 이익을 얻을 수 있어야 한다는 상호 윈-윈의 사고방식이 적용되었다. 이는 영국의 농촌공헌프로그램이 단순한 자선사업이 아닌 기업의 이익을 창출하는 사업이라는 인식을 바탕으로 하고 있음을 알 수 있다.

---

36) Farm Business(2005)는 영국의 시장 개방으로 저가 농산물이 유입되어 지난 10년간 농산물 수입량이 25% 늘었으며, 농가의 수입이 감소하여 농업이 쇠퇴될 경우 영국 GDP 15%인 1,263억 파운드의 손실과 100만명의 실업자가 발생할 것이라고 분석한 바 있음.



〈그림 3-3〉 Rural Action Program의 도식도

영국의 PAP는 6가지 사업으로 구분되며, 각 프로그램은 프로젝트의 성격을 띠고 영국 내 농촌 마을마다 여러 기업이 해당 사업영역에 매칭(matching)하여 참여하는 1사 1촌 운동과 유사한 방식으로 운영되고 있다.

〈표 3-16〉 영국의 RAP 내용

구분	전략	내용
집중사업	The Pub is the Hub	마을 내 선술집을 재조명
	Pro-Help	전문적인 컨설팅을 통한 경쟁력 강화
	Market Town	마을 장터를 통한 지역사회 활성화
	Seeing is Believing	현장 방문을 통한 농촌문제의 심각성 인식
	Plough to Plate	신선 공급(local food)
	Healthy School Meals	학교급식의 유기농화
기타사업	농촌의 삶의 질 향상	농촌주택 보급사업
	경제단체와의 결연	프로그램의 지속적인 운영을 위한 혁신방안 모색

영국의 RAP는 프로젝트 성격의 사업으로, 마을마다 여러 기업이 사업영역에 따라 참여하고 있다. 영국의 링컨셔주(Lincolnshire)와 노퍽주(Norfolk)의 기업화 사업은 한 마을에 총 45개의

중소기업이 참가하고 있다. 이처럼 영국은 보다 많은 BITC에 기업의 참여를 유도하기 위해 농촌공헌프로그램의 중요성을 홍보하고 있다. 모든 BITC 회원기업과의 개별 면담을 실시하여 Rural Action 가입을 권유하고 있고, 향후 Rural Action 활동 기업의 지원 금액을 40%로 증가시킬 계획이며, ‘국산(영국) 농산물 소비 촉진 운동’을 전국적으로 확산하고, 20개의 시범 Market Town을 지정, 운영할 예정으로 체계적인 도농교류정책이 이루어지고 있다.

## (2) 도심 자루텃밭과 게릴라 가드닝 운동

영국 런던에서는 도심 공동체를 되살리는 일을 전문으로 하는 민간부문의 역할이 확산되고 있다. 이 중 사회적 기업인 왓 이프(What If)가 도시의 자루텃밭 사업을 주도적으로 추진하고 있는데, 이 사업은 런던 도심부의 공한지에 0.5톤 정도의 흙을 담은 자루 70개를 설치하여 자루를 이용한 경작이 가능하게 하는 프로젝트로 운영되고 있다.



〈그림 3-4〉 영국 런던의 자루텃밭 프로젝트

이와 유사한 도농교류로서 게릴라 가드닝 운동이 있다. 도심 내 농업과 자연의 확산이라는 점에서 자루텃밭 사업이 자발적인 것이라면 게릴라 가드닝 운동은 도심에 자연을 투척하는 긍정적인 테러행위로 이해할 수 있다.

도심을 풍요롭고 여유 있게 하는 게릴라성 민간중심의 녹색운동으로 영국의 젊은이들은 게릴라 꽃씨 심기 운동을 하고 있다. 게릴라 가드너(Guerrilla Gardener) 운동은 1973년 미국 뉴욕에서 씨앗 폭탄(Seed Bomb) 던지기 운동으로 시작되었으나 2006년 영국에서 이어받아 런던을 비롯한 대도시의 청년들 사이에서 유행처럼 번지고 있다. 꽃과 나무와 정원도구를 들고 밤중에 나타나 공공용지나 버려진 사유지에 꽃밭을 조성하고 사라지는 그들의 모토는 “삽과 꽃으로 도시 쓰레기와 싸우자”였다.

오늘날 영국을 중심으로 30여개국으로 확산된 게릴라 가드닝 운동은 초기에는 도심 미관 개선 및 환경운동에 치중하였으나 5년이 지난 현재에는 포털 사이트를 구축하여 도심농업과 관련된 노하우, 제품판매, 영국 도시와 농촌 시민들의 정보교류 등 다양한 분야로 그 범위가 넓어졌다.

〈표 3-17〉 게릴라 가드닝의 활동

구분	내용
커뮤니티 구축	도시민과 농촌 간의 정보교류, 전문적인 노하우 교환 등을 위한 커뮤니티 센터 구축
도심 내 텃밭 구축사업	유휴지 및 방치된 토지에 대한 환경 미화와 텃밭 구축사업 추진
화훼 작물의 다변화	불거리(화훼), 먹거리(식용작물)로의 확산을 통한 발전
교육홍보	농업기술 전수 및 교육 프로그램 운영

자료 : <http://guerrillagardening.org/>

게릴라 가드닝 운동은 페이스북과 유튜브 등의 소셜 네트워크를 바탕으로 일반 시민이 자신들이 소규모로 변화시킨 도심 내 환경운동사례에 대해 커뮤니티를 형성하여 실시간 교류를 하고 도시민과 농촌 지역민이 노하우를 공유하고 지원하는 등 지역과 시간적 한계를 벗어나 급속하게 확산되는 새로운 유형의 도농교류라고 할 수 있다.

이러한 게릴라 가드닝 운동은 도시의 각박한 생활 속에서 농촌을 이해하고 동경하는 새로운 농촌 대안문화의 일환으로 추진되고 있으며, 시간적, 공간적 제약으로 인해 농촌체험과 방문을 할 수 없는 경우에 농촌 환경을 도심 내에 구축하는 방식의 교류활동으로 전개되고 있다.

### 3. 일본 도농교류협력의 사례

#### 1) 지방자치단체의 도농교류협력사업

##### (1) 그린 투어리즘<sup>37)</sup> 운동

그린 투어리즘은 도시의 일상생활에서 벗어나 자연 속에서 여가활동을 즐기고자 하는 도시민의 수요가 늘어나면서 영국, 프랑스, 이탈리아 등 유럽에서는 이미 1960년대부터, 일본에서

37) 그린 투어리즘(green tourism)은 프랑스의 녹음이 짙은 전원에서의 관광을 ‘녹색관광’으로 지칭하면서 시작된 용어로서 농촌의 자연경관과 전통문화, 생활 등을 매개로 도시민과 농촌주민 간의 교류형태로 추진되는 체류형 여가활동을 의미한다.

는 1990년대부터 농가소득 증대 및 농촌 환경 보전을 위해 정부 차원에서 지원정책을 시행하면서 발전해왔다. 특히, 유럽과 달리 일본에서는 우리나라와 유사한 도시화 현상과 문화적 환경을 바탕으로 다양한 제도적인 뒷받침<sup>38)</sup> 속에서 이에 참여하는 농가들이 전국적인 조직을 만드는 등 그린 투어리즘은 성공을 거두고 있다.

일본의 그린 투어리즘은 1992년 일본 농림수산성의 그린 투어리즘 연구회(농림수산성 구조개선국 자문기관)의 중간 보고서를 바탕으로 시작되었다. 특히 그린 투어리즘이 지방자치단체에 의해 정책적인 도농교류의 일환으로 확산된 것이 아니라 산업화와 도시화에 따른 시민스스로의 필요와 요구<sup>39)</sup>에 의해 시작되었다는 큰 특징이 있다.

지난 10여년 동안 일본 내 그린 투어리즘 사업의 성과는 농촌관광의 체계화로 요약할 수 있다. ‘농산어촌체재형여가활동촉진법’상 도도부현 기본방침과 시정촌 계획에 근거하여 그린 투어리즘은 농촌관광 및 체험을 위한 구체적이고 다양한 지원정책으로 확립되었다.

<표 3-18> 일본의 그린 투어리즘의 방향

구분	내용	방안
Where	도시민의 지역 선택권	- 다양한 NPO, 민간부문의 협조 등 민관협력체계 구축 - 전문 포털사이트 구축
What	도시민의 숙박 정보	
How	도시민의 휴양 방법	

자료 : 일본 농림어업체험협회(www.taiken.or.jp) 인터넷 자료 재구성

위의 <표 3-18>에서 보는 바와 같이 일본은 도시민이 그린 투어리즘을 경험하기 위해 Where(어느 지역을 가야 하는지), What(어떤 민박이 있는지), How(무엇을 할 수 있는지) 등에 대한 고민을 하고 있지만, 정작 이러한 정보가 제대로 제공되지 않고 있어 활성화되지 못하는 한계를 인식하고 구체적인 민관협력적 체계를 구축하였다.

38) 일본은 그린 투어리즘을 위해 이탈리아의 ‘농촌휴가법’을 벤치마킹하여 ‘농산어촌휴가법’을 제정하였으며, 프랑스의 민박 지트(Gites), 영국의 팜 할러데이(Farm holiday)를 도입한 일본식 팜 인(Farm inn)을 통해 농촌관광을 지원하고 있다.

39) 일본 농림수산성 구조개선국의 설문조사(2000년 12월) 결과 일본 내 도시 생활자의 농촌체험(83.8%), 농가민박 등 그린투어리즘 시설 이용(66.7%) 희망자가 증가하는 경향이 나타남.

〈표 3-19〉 일본의 그린 투어리즘의 다양한 협력체계

구분	내용
농림어업체험협회 (www.taiken.or.jp)	- 일본 내 그린투어리즘 정보 제공 - 도시농촌 교류스쿨(財團法人 都市農山漁村交流活性化機構) 프로그램 운영
농림수산성	- 그린 투어리즘을 위한 정책지원
일본 농촌정보시스템협회	- 그린 투어리즘 대상 지역, 민박, 프로그램 등의 구체적인 정보 제공
전국 그린 투어리즘협의회	- 농촌의 네트워크 구축 - 도시주민과 농촌주민의 가상공간의 교류 및 만남 지원

자료 : 일본 농림수산성의 그린 투어리즘 전개방향 내부 보고서

이밖에도 그린 투어리즘과 농촌 체험 투어에 대한 정보를 제공하고 업무를 결속력을 높이기 위한 노력으로는 문부성, 후생성과 같은 유관기관과의 지속적인 협조체제를 들 수 있다. NPO 등 민간부문과 인터넷을 통한 정보제공 및 협력체계를 갖춘 것과 함께, 내부적으로는 어린이 및 고령자에 대한 자연, 농업체험 교류사업을 정책적으로 지원하고 있다.

〈표 3-20〉 농촌 지원을 위한 그린 투어리즘 사업

구분	내용
농가 그린투어리즘 지도자 육성	- 도시농촌교류스쿨(2001년 개교)에서 신규 및 기존 민박경영자를 대상으로 그린 투어리즘을 위한 마케팅, 그린 투어리즘 활동 지도방법 등을 교육
인재 양성 및 전문가 활용	- 육성된 지도자를 인재뱅크에 등록하여 활용도 제고 - 도시민의 귀농, 교류 등에 전문가 활용
경영구조대책	- 농가민박지원시설의 정비 등 경영구조대책 시행
금융지원	- 농가에 대한 저리융자 및 지원
정책지원	- 농가민박에 대한 규제 완화 - 행정적 지원 서비스 강화

자료 : 일본 농림수산성의 내부 자료

그린 투어리즘은 생태관광으로서 도시민에 대한 향수를 자극하고 단순히 관광상품화하여 서비스를 제공하는 것에서 탈피하여, 농가의 경쟁력을 증진하며 경제적 활력을 불어넣는 상호 호혜적인 정책효과를 가져오고 있다. 특히, 금융, 정책, 인력활용 등의 구체적인 그린 투어리즘 지원대책은 일본의 도농교류가 체계적으로 이루어지고 있음을 반증하는 사례로 볼 수 있다.

〈표 3-21〉 우수 그린 투어리즘 사례

지역	유형	내용
후쿠시마(福島)현 사메가와(鮫川)촌	- WARERA건강구락부(개별민박)	- 지역농업인의 협력하에 농업을 통한 도시주민과의 교류활동
아마가타(山形)현 쿠시비키(榊引)정 宝玉지구	- 마을형 그린 투어리즘	- 시설운영관리조합 설립 후 교류시설을 공동관리운영하는 그린 투어리즘 추진
나가노(長野)현 이이아마(飯山)시	- 어린이 교류형	- 관동지역 소학생(3~6학년)을 대상으로 한 농가민박, 숙박 및 농촌체험의 교육적 시도

자료 : 연구자 자체 조사

일본의 그린 투어리즘 성공은 전국교류네트워크 사업을 바탕으로 조직적인 포털 네트워크망을 구축하고, 일방적이고 폐쇄적인 정책집행이 아닌 지역별로 특성화전략을 세워 개별 - 공동(마을형) - 어린이 - 노인 등으로 특화된 그린 투어리즘을 발전시킴으로써 가능했다.

이와 함께 최근에는 그린 투어리즘과 연계한 농업기반시설의 활용방안을 모색하고, 전통적인 민속자원, 힐링 캠프(healing camp) 등으로 적용범위를 확대시킴으로써 도시민의 수요가 늘어나고 실질적인 교류협력이 이루어지고 있다. 이러한 점은 정형화되고 양적인 공통의 지침으로 이루어지는 우리나라의 그린 투어리즘 정책<sup>40)</sup>에 시사하는 바가 크다고 하겠다.

## (2) 산촌유학 프로젝트

산촌유학 프로젝트는 일본에서 가장 오래된 도농교류협력의 대표적인 선진사례로 1976년 이후 2010년까지 전국 180개 시정촌에서 312개교가 참가하여 연인원 18,000명, 산촌유학 체험자 5,000명의 성과를 보이고 있다(일본산촌유학전국협의회, 2011).

산촌유학은 도시학생들이 시골로 가서 학교를 다니는 것으로, 일본에서는 이러한 프로젝트를 개인차원을 넘어 조직적으로 추진함으로써 단기성 농촌체험<sup>41)</sup>에 그치는 우리나라의 벤치마킹 사례가 되고 있다.

일본의 산촌유학은 1976년 나가노현 오오마치시 야사카쵸에서 소다테루회의 교육실천 활동 사례로 처음으로 제도화되었다. 소다테루회는 1968년에 청년사회교육단체로 설립된 이래 가정교육, 사회교육, 지역교육의 중요성을 강조하면서 ‘도시와 사회의 청년에게 풍부한 자연체험’ 제공이라는 신념을 갖고 아이들에게 산촌체험이야말로 그들의 개성과 특성을 개발하고 발전시

40) 2011년 12월까지 우리나라의 그린 투어리즘은 1,000개의 농촌마을과 총 138만 4000명의 도시민이 경험하였으나 자발성보다 정형화된 국가시책으로 이루어져 환경파괴, 자원낭비, 형식적 운용이라는 지적이 있음(한국관광공사, 2012).

41) 우리나라에서는 단기성 체험학습의 일환으로 팜 스테이 사업이 운영되고 있음.

킬 수 있다는 생각에서 자연체험 교육활동을 실천해 왔다(2010, 정환영).

일본의 산촌유학은 산해(山海)유학, 농촌유학, 고향유학, 전원유학, 해변유학 등 유학지에 따라 다양한 이름으로 운영되며, 운영조직, 거주형태, 유학기간도 다양하다. 운영주체는 지방자치단체, 민간단체, 기업, 학교, 지역주민이 조직한 NPO를 중심으로 이루어지며 다음의 <표 3-24>에서 보는 바와 같이 산촌유학생들은 크게 네 가지 방식으로 유학생활을 하게 된다.

<표 3-22> 일본 산촌유학의 형태

형태	특징
산촌부모	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전 기간 또는 대부분의 기간을 산촌부모라고 불리는 시골가정(농가)에서 홈스테이를 하면서 해당 지역학교에 통학하는 방식</li> <li>- 농촌의 풍부한 자연환경뿐만 아니라 문화를 접할 수 있음</li> <li>- 시골부모나 지역주민과의 교류를 통한 제2의 고향의식 고취 가능</li> </ul>
기숙사	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전 기간 또는 대부분의 기간을 기숙사(산촌유학센터)에서 집단으로 생활하고 지역학교에 통학하는 방식</li> <li>- 숙식이 가능한 시설, 복수의 전문 활동가가 상주하면서 연간 자연체험 교육과정이 이루어지는 시설 등이 원비</li> <li>- 각 시설 운영자의 운영방식이나 방침에 따라 세부적인 운영내용이 상이함</li> <li>- 유학할 곳을 선택할 때에는 부모와 아이들이 어떤 곳을 원하는지 다양한 선택의 과정을 통해 판단할 수 있음</li> </ul>
기숙-산촌부모 병행	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한달에 약 1/3-1/2 기간을 복수의 전문활동가가 상주하는 기숙사(산촌유학센터)에서 단체생활을 하고 남은 기간은 시골부모 집에서 생활하며 해당 지역의 학교에 통학하는 방식</li> <li>- 연간 자연체험 교육과정에 참여하며 시골부모 집에서 생활하기도 해서 지역주민과 교류하거나 전문문화를 접할 기회가 많음</li> </ul>
가족유학	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가족 일부 또는 모두가 농촌으로 이주하여 함께 생활하면서 지역의 학교에 통학하는 방식</li> <li>- 다른 방식과는 달리 부모 곁을 떠나지 않으므로 안정적인, 새로운 환경에 대한 변화는 작음</li> </ul>

자료 : 생태산촌만들기모임, 2007, 산촌유학 기본계획 수립 및 프로그램 개발 1차년도 보고서 내용 중 발췌 수정

이처럼 일본의 산촌유학은 40여년의 경험속에서 발전해왔으며, 다양한 유형의 프로그램을 바탕으로 ‘소다테루카이(아이들 안에 있는 힘 키우기)’의 단체를 통해 자연과 함께하는 체험교육을 제도화하고 확산시켰다는데 그 의의가 있다고 하겠다.

### (3) 도심 시민농장

일본에는 다양한 형태의 시민친화형 도심 시민농장이 운영되고 있다. 도심지 속의 시민농장은 우리나라의 주말농장과 유사한 형태로 운영되고 있으며, 도시민에게 농업의 가치를 높여주고 살아있는 교육의 장을 제공하고 있다. 2012년 1월 기준 일본의 시민농장은 총 3,000여 곳이 운영되고 있으며, 대기업의 적극적인 프로모션을 통해 다양한 형태의 프로젝트가 도시농업으로 발현되고 있다.

먼저, 도쿄에서는 뉴욕의 옥상 텃밭과 유사한 방식인 ‘오모테산도사이엔 프로젝트’가 운영되고 있다. 최근 후쿠시마 원전 사고와 중국 농산물의 농약 검출 사건이 연속해서 일어나면서, 식재료 사고에 민감한 도쿄 시민들 사이에서는 안전한 먹거리를 길러 먹자는 인식이 확산되고 있다. 일본 기업도 이러한 시민과 소비자들의 요구에 발빠르게 대응하여 다양한 도심 내 농업 프로젝트를 진행하였다. 그중 가장 대표적인 것이 긴자농원주식회사의 사업이다. 이들은 도시 생활자에게 수확의 기쁨을 느끼게 하자는 취지에서 관련 프로젝트를 기획했고, 오모테산도의 빌딩 옥상에 채소 텃밭을 분양했다. 시부야구의 고급 건물 옥상에 설치된 채소밭은 총 100평 규모의 16개 구획으로 나뉘어진 것이 특징이고, 회원으로 가입한 시민 1인당 분양받는 텃밭은 총 3평 규모였다.

이밖에도 인재과건 전문회사인 파소나 그룹은 2005년 자사 빌딩 내에 농원을 만들어 사원들에게 농업 현장을 직간접적으로 체험시킨 뒤 농업 분야에 인력을 파견하려는 목적으로 추진한 바 있다. 파소나 그룹의 농원에는 총 공사비 1억 8천만엔, 연간 운영자금 2천만엔의 비용이 소요되었으나 농업의 공업화를 시도했다는 점에서 도쿄시민들은 기업차원에서 도시농업을 실현시킨 긍정적인 사례로 인정하고 있다. 파소나 그룹이 최초 시도한 도심 속 농업은 2011년에 어번팜(Urban Farm)이라는 개념으로 재탄생하였으며, 빌딩 지하뿐 아니라 건물 전체에 농업과 건강, 에코라는 세 가지 키워드를 적용시키고 기업 내 회의실, 미팅룸 등 모든 공간에 식용 채소를 심어 도시농업을 실현하는 동시에 친환경적 근무 환경을 조성했다는 점에서 그 가치를 인정받고 있다.

한편, 도쿄의 도시농업 중 특화농업의 성공적인 사례로 평가받는 것으로 빌딩 옥상에 양봉장을 설치한 도쿄 미치바치 프로젝트가 있다. 이 프로젝트는 특정 비영리활동법인(NPO) 단체인 긴자미츠바치 프로젝트의 주도하에 이루어졌으며, 이 법인은 긴자의 역사와 문화를 공부하는 ‘긴자거리 연구회’와 식문화에 관한 심포지엄을 개최해온 ‘긴자식 학습’이 모여서 결성한 단체였다. 2006년 도심 내 양봉산업을 시작한 이후 이 프로젝트는 매년 그 사업규모가 확산되었으며 만든 제품을 시민과 소상공인에게 납품하는 등 생산과 판매까지 가능한 성공적인 도심농업으로 확산되고 있다. 도쿄 도심 내 양봉사업은 시민으로 하여금 도심 내에서 농촌의 정취를 느끼게 하는 동시에 자연과 환경에 대한 인식을 갖게 하는 혁신적인 사례로 평가받고 있다.

일본에서 운영되고 있는 대표적인 시민농장 유형은 도시형 주말농장, 농촌형 주말농장, 체재형 주말농장 등으로 구분할 수 있다.

〈표 3-23〉 일본의 도심 시민농장 운영 사례

	도시형 주말농장	농촌형 주말농장	체재형 주말농장
사례	아조라 농원	가쓰우라시 농원	지바현 클라인 가르텐
규모	2003년 개원한 도심지의 주택가에 있는 주말농장(2300㎡)	가쓰우라시의 시민농원 3곳 중 2곳은 민간, 1곳은 시에서 운영	전국에서 59개소 운영 중(2010년 기준)
내용	1인당 28㎡를 배당받으며, 매주 수요일과 토요일에 공동작업을 함. 연회비를 납부하고 이용	총 36블록 중 20%는 인근 도시민이 이용하고, 80%는 지역주민이 이용	독일의 클라인 가르텐을 모방하여 도입됨. 시에서 토지주로부터 20년간 농지를 임대 받아 전문기관에 위탁관리
전략	30년 이용 시 세금감면 후대를 위한 녹색공간을 유산으로 보존	시가 유휴농지를 토지주로부터 임차하여 NPO에 재임대	

일본의 도심 시민농장은 지방자치단체의 제도적인 뒷받침 속에서 발전할 수 있었다.

가나가와현은 2005년 10월 일본 도도부현 최초로 도시농업 추진조례를 제정하면서 도시농업을 위한 지방자치단체의 책무와 시책, 재정상의 조치 등 제도적인 정책지원을 명시하였다.

〈표 3-24〉 일본 가나가와현 : 도시농업 추진조례 주요 내용

구분	내용
도시농업 지원 조항 명시	제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(기본이념), 제4조(현의 책무), 제7조(기본적 시책), 제9조(재정상 조치) 등 총 12개조로 구성
지방자치단체의 도시농업 지원을 위한 책무	제4조 : “도시농업의 지속적인 발전에 대한 기본이념에 따라 도시농업의 지속적인 발전에 관한 종합적인 시책을 수립하고 실시한 책무를 가진다.”
유관기관과의 협력	요코하마 농협에서는 도시농업에 대응한 다양한 금융상품 판매사업 시작

자료 : 일본 가나가와현 홈페이지

이러한 지방자치단체의 지원 속에서 일본의 시민농장 수는 2009년 3월 기준으로 총 3,382개 소이며, 특농농지대부법 및 시민농원법의 제도적 뒷받침 속에서 발전해 왔다. 일본은 도시와 농촌이라는 이분법적인 구분논리가 아닌 국민 모두가 농사짓는 시대를 준비하는 과정으로 시민농장을 지원하고 있으며, 시민농장은 도시농업의 생활화로 다양하게 진화하고 있다.

#### (4) 건강촌 조성사업

일본 도쿄에서는 시민이 실제로 활용할 수 있는 시민체험형 사업으로 건강촌 조성사업이 추진되고 있다. 이는 도쿄의 세타가야구와 도쿄도 본청의 주도로 이루어진 도농교류 사례를 통해 이해할 수 있다.

먼저, 일본 도쿄 세타가야구는 도농교류를 체계적으로 추진하기 위해 기존의 공공조직 외에 별도의 조직을 육성한 바 있다. 도쿄도는 특별구(자치구)별로 독자적인 도농교류를 추진할 때 지역마다 특징을 갖고 운영하고 있으며, 특히 세타가야구는 가와바무라와 상호협력협정을 체결하고, 농촌에 도농교류 검정시설과 전문회사인 (주)세타가야가와마고항공사를 설립하여 교육, 문화, 체육, 도심농업 등의 분야에서 체계적인 지원을 하고 있다. 특히, 도농교류의 전문조직을 통해 세타가야구의 구민은 가와바무라촌과 도시민 건강촌 조성사업을 통해 도쿄시민(세타가야 구민)의 편익을 높이고 있으며, 가와바무라는 연간 70만명의 관광객이 방문하는 농촌관광지역으로 발전하여 지역의 일자리 창출과 경제적 소득 극대화 등으로 자립형 경쟁력을 구축한 바 있다.

1981년 상호협력협정을 체결한 일본의 수도인 도쿄(도쿄시 세타가야구)와 농촌(군마현 가와바무라)은 농촌에 도농교류의 거점시설을 만들고 (주)세타가야가와마고항공사를 설립하여 이동교실, 사과나무 임대, 스포츠 대회, 문화교류 등 다양한 교류사업을 추진하고 있다. 특히, 이 사업은 2012년 현재까지 지속되면서 30년이 넘는 장기적인 도농교류사업으로 평가<sup>42)</sup>받고 있다.

가와바무라(농촌)는 일본의 도도부현 시정촌 중 촌(村)에 해당하는 곳으로 기초지방자치단체 중 가장 작은 행정규모로서 도쿄와의 교류협력을 통해 자립형 경쟁력을 구축하고 30년간의 지속적인 교류사업을 통해 도쿄 세타가야구민 145만명이 거점시설을 이용하여 구민 1인당 평균 1.72회 정도 가와바무라를 방문하는 등 실질적인 교류가 이루어져 왔다.

이처럼 빈번한 접촉과 교류는 가와바무라의 이동교실, 사과나무 임대사업, 화지조형대학, 숲 조성사업, 당일 견학회, 제2의 고향화 등 다양한 문화 및 교류사업을 통해 낙후된 지역 활성화를 도모하고 두 도시의 관계를 형식적인 우호에서 벗어나 긍정적인 인식과 자긍심을 고취시켰다는 평가를 받고 있다.

다음으로, 군마현 나카노조의 고원지대에 위치한 허브파크인 야쿠오엔(藥王園)<sup>43)</sup>은 각종 약초(허브) 자원이 풍부한 조건을 살려서 자연과 건강을 테마로 하여 소비자의 건강지향 욕구에

42) 도쿄와 가와바무라의 30년이 넘는 도농교류는 일본 전국에서 도농교류의 모델사업으로 높은 평가를 받고 있음.

43) 1996년에 나카노조(中之條町)의 고원지대에서는 사와다 농협의 주도로 중앙정부와 지방정부가 23억엔을 투자한 야쿠오엔(藥王園)이 개장되었음. 이는 1993년에 지역진흥프로젝트 『약초농업공원』 조성 계획으로 추진되어 1996년에 설립된 것으로 특히 사와다 농협은 지역농가의 소득향상을 위해 지역농산물의 가공사업(절임류 38종류, 음료 11종류 등)을 활발히 전개하여 2005년의 가공판매고가 약 9억엔에 달하고 있음. 특히 가공산업은 지역산 농산물을 주원료로 사용하고, 지역에 예부터 전해오는 전통적인 제조법을 이용하고 있음. 야쿠오엔은 26ha의 부지에 약초와 약물 전시와 체험코너가 있는 약양관, 허브관, 한방약국, 약선(藥善) 레스토랑, 가공공장 등의 시설과 박물관, 5개의 자연원으로 구성되어 있으며 약초의 재배, 가공판매, 건강관리, 도시와 농촌의 교류 등을 목적으로 하고 있음.

부응하고 있다. 1996년 나카노조의 고원지대에 개장한 ‘약초농업공원’은 도쿄도를 비롯한 도시 시민의 욕구를 만족시키며 일본 내 성공적인 도농교류로 평가받고 있으며, 특히 온천지대라는 지역적 특성을 활용하여 관광산업과도 연계하는 등 다각화를 통해 지역의 특색을 살리고 있다. 도쿄도를 비롯한 도시 체험자들이 이곳에서 진맥을 받은 뒤 한약재를 복용하고 약초(허브) 요리를 먹으며, 직접 약초(허브)를 수확하는 노동을 체험함으로써 자연과 건강을 테마로 한 관광 농업으로 발전하고 있는 것이다.

## 2) 민간부문의 도농교류협력사업

### (1) 민간 주도의 마치츠쿠리(새로운 마을 만들기) 운동

일본에서는 1사1촌 운동을 중심으로 민간 부문에서 주도하는 마치츠쿠리 운동이 전개되고 있다. 이는 지역별로 특화된 자연환경, 지역자원을 바탕으로 기업 등의 민간부문이 1사1촌 운동을 통해 지속가능한 범국민운동이자 기업체와 농촌마을이 상생하는 아이টে็ม으로 이루어지고 있는 것이다. 민간주도로 이루어지는 일본의 1사1촌 운동은 해당 기업이 갖고 있는 업종과 업태의 특성 및 교류지역과의 밀접한 연계성을 확립하고 유사한 성격을 가진 공동 프로그램을 조성하는 방식으로 발전을 도모하고 있다.

2005년 4월 일본의 도요타 자동차는 농촌 공동화가 심화되고 있는 기후(岐杓)현 시라카와(白川)촌에 ‘자연과의 공생, 지역과의 공생’을 목적으로 하는 ‘자연학교’를 개설하였다. 자연학교는 지역의 고용창출은 물론 지역주민의 관광 수입을 증대시켜 지역 경제 활성화에 기여하고 있다. 이곳에서 나오는 이익금은 도요타가 축적해온 환경기술을 활용하여 자연환경 보전사업이나 신영농기술 개발에 재투자되어 지역의 경쟁력을 더욱 강화시켜주고 있다.

한편, 일본의 대형 외식업체인 와다미는 2002년부터 5개의 직영농장(와다미 팜)을 설립하여 유기농산물의 재배 농가를 지원, 육성하고 있다. 특히, 농장 운영에 지역의 농가를 참여시켜 유기농법의 확산 및 농장 경영의 노하우를 제공하고 있다.

한편, 일본 니가타현의 미나미우오노마에 있는 ‘중앙 제1고속 리프트’ 회사는 스키장을 운영하는 회사특성상 겨울철에 집중되는 사업 조건에 따라 스키장 휴식기에는 천공미(天空米)<sup>44)</sup>를 재배하여 수확하는 방식으로 농가에 고소득을 지원하고 있다. 스키장 운영업체가 쌀을 판매한다는 것은 발상의 전환을 보여주는 사례로 스키장의 휴업기인 하절기에 잉여 노동력과 시설을

44) 일본에서 가장 비싸게 팔리는 쌀 중 하나인 천공미(天空米)는 ‘하늘에서 말린 쌀’이라는 뜻으로 스키장 휴업기인 여름철에 리프트위에 말린 쌀을 의미한다. 2011년 기준 천공미는 10kg 기준 우리나라 원화 기준으로 24만원(2만 엔)에 팔리는 등 기업과 농촌 간의 상생협력이 이루어지고 있음.

활용하여 벼를 리프트에 말려 판매하는 방식으로 이루어졌다. 즉 1ha의 벼를 20개의 리프트에 10여 차례 정도 말려서 파는 등 소규모로 쌀의 희소성을 높이는 방식과 인터넷 홈페이지를 통한 직판체제 구축으로 농업상품 활성화와 지역기업의 소득창출 등에 기여해 이 방식은 기업과 지역 농촌의 상호 윈-윈 전략이 가능해지는 실질적인 도농교류의 성공사례로 평가받고 있다.

## (2) 혼모노 체험 프로젝트(농촌체험)

일본 나가노현(長野縣) 이이다시(飯田市)는 2011년 기준 약 161,287명의 인구를 가지고 있는 나가노현 남부에 위치한 시모이나(下伊那)지역의 일본 최대의 꽃감 주산지<sup>45)</sup>이다. 나가노현 이이다시는 통과형 관광지 탈피를 위하여 『체험교육여행』의 유치사업을 시작으로 워킹홀리데이제도, 미나미신슈(南新州) 대학원 등 여러 도시·농촌교류사업을 전개하고 있다. 특히 ‘자연, 문화, 음식, 사람’이라는 지역자원을 활용한 ‘혼모노 체험’이 가져온 ‘마음과 마음의 교류’가 지역의 지지자를 만들어 도시와 농촌 쌍방의 생활을 풍성하게 하고 있다.

전국적으로 알려진 경승지인 텐키협(天龜峽)을 감싸고 있는 이이다시는 유명한 관광자원이 부족해 중앙자동차도로 개통 이전에는 텐키선(天龜船)승선만을 목적으로 도쿄 방면에서 온 관광객이 중심이었다. 그러나 지리적 위치상 고속국도 등 교통 이점과 도쿄와의 근접성 때문에 체재형 관광이 아닌 통과형 관광에 그쳐 지역적으로는 큰 효과를 보지 못하고 있다가 통과형 관광에서 체재형 관광으로의 전환을 목적으로 ‘야외교육 프로젝트’를 시작했다. 이 프로젝트는 단순히 기존시설의 재이용에서 탈피하여 ‘지역에 있는 자연과 문화, 사람을 활용한 새로운 관광’이라는 모토에 따라 레프팅과 승마체험 등 지역자원을 활용해 50여 개의 프로그램 체험 메뉴를 작성하여 다양한 농촌체험 프로그램을 진행하였다. 이와 함께 학교를 주 대상으로 여행 대리점에 프로모션 활동을 추진하여 학생들의 농촌체험을 유치하였으며 더 나아가 도시와 농촌의 파트너십 구축을 위한 사업으로 ‘워킹홀리데이 제도’를 도입하였다. 당시 이이다시는 농가의 고령화와 후계자 부족, 특히 농번기에 노동력 부족이 문제가 되었던 반면, 도쿄와 같은 도시 주민의 전원 지량 또는 귀농 수요가 급증하여 도시와 농촌 간 쌍방의 수요를 연결한 ‘이이다형 워킹홀리데이 사업’을 추진하였다. 이이다시형 워킹홀리데이 사업은 ‘참가자는 자원봉사로 농사일을 돕고 농가는 그 대가로 숙박과 식사를 제공’하는 방식으로 금전을 주고 받지 않는 구조에서 도시 참가자와 농가 간의 대등한 관계를 구축하여 실질적이고도 자연스러운 도농교류가 이루어지고 있다.

45) 일본 내에서 최고급 꽃감으로 유명한 ‘가부짱’ 꽃감 농원이 위치해 있으며, 지역 특산품으로 이론을 대표하고 있음.

이처럼 아이다시 도농교류의 특징은 도시·농촌교류에서 체험을 ‘그 시기에, 그 장소에서, 그곳 아니면 할 수 없는 체험, 그래서 지역에서 생활하는 사람을 접하고, 그 사람의 사는 모습을 접한다’는 것으로 정의하고 있는 데에서 찾을 수 있다. 체험교육여행에서는 ‘단순한 작업으로 시간을 단축한다’는 논리에서 탈피하여 혼모노의 체험은 시간이 필요하다는 것을 이해시키는 등 도시생활자의 논리에 영합하지 않고 시간이 걸리는 어려움도 있지만 만족감과 성취감을 얻을 수 있다는 것을 체험을 통해 참가자에게 전달하고 있다. 또한 워킹홀리데이에서도 ‘손님대 접은 하지 않는다’, ‘농작업을 할 수 없는 사람은 머물 수 없다’, ‘식사는 함께 준비한다’는 지침이 참가자 매뉴얼에 명기되어 있고, 특별한 꾸밈없이 농가의 일상생활 자체를 체험하는 것을 기본으로 하여, 다양한 혼모노의 체험이 도시민과 지역주민의 쌍방에 ‘마음과 마음의 교류(감동체험)’를 가져다주고 있다.

### (3) 지역축제 활성화 사업

일본은 도시와 농촌이 만나는 도농교류 축제를 통해 농촌체험과 지역별 특화 발전을 도모하고 있다. 지방자치단체 등 관주도로 이루어지는 지역축제와 달리 일본의 지역축제는 지역주민과 지역 내 기업을 중심으로 이루어지는 특징이 있다.

<표 3-25> 일본의 지역축제 도농교류사업

지역	도농교류 축제 주제	도농 교류 내용	지역 특징
시즈오카현 오차노시토	녹차	- 녹차정원, 녹차 밭, 다도체험관 - 녹차 화장품, 녹차 음식	- 일본 내 녹차 특산지
가나가와현 소레이유	말(승마)	- 승마 체험장 - 동물 체험장 - 놀이시설 운영	- 미군 주둔 비행장을 시민공원으로 개발 - 시와 민간기관이 50%씩 지분참여
후쿠이현 미쿠니	대게	- 선셋 비치 불꽃 축제 - 대게 축제 - 시바마사월드(테마파크)	- 해안의 이점을 살린 시푸드 축제와 관광의 연계
후쿠오카현 우키하초	보물찾기	- 희귀 물건 등 지역의 골동품 찾기 - 30여개의 미술관	- 문화체험 등 관광 상품화 - 초중고등학교 및 행정기관과의 연계 홍보 전략

위의 <표 3-25>에서 보는 바와 같이, 일본의 지역축제는 주제와 특징을 갖춘 복합적인 문화와 교육적 차원에서 이루어지고 있다. 교육과 문화를 접목한 지역축제는 도시별로 특화된 전략과 스토리텔링(story-telling)을 바탕으로 새로운 트렌드로 농촌관광의 패러다임을 구축할 수 있도록 농촌과 기업과의 적극적인 연대를 통해 해마다 똑같은 농촌 축제 프로그램일지언정 색다

른 문화적 요소가 더해진 문화 콘텐츠를 발굴해 지속가능한 농촌관광과 도농상생발전을 도모하고 있다.

특히, 지역이 가진 문화적 자원과 강점을 문화와 예술로 승화시켜 하나의 축제문화로 정착시키는 등 주민과 지역 내 기업 등 민간부문의 주도로 지역별로 특색 있는 도농교류의 장이 활성화되고 있다.

## 제4절 서울시 도농교류협력사업의 문제점 진단

지금까지의 서울시 도농교류협력사업에 대한 현황 및 실태조사를 바탕으로 서울시 도농교류협력사업의 한계이자 문제점을 크게 제도적 관점, 조직적 관점, 운영적 관점으로 나누어 제시하려고 한다.

### 1. 제도적 문제점

#### 1) 교류협력의 장기 비전 및 전략 부재

교류협력사업이 형식적인 정책에서 벗어나 시민이 체감하고 효용가치를 느낄 수 있도록 하기 위해서는 합리적인 비전과 목표를 설정하고 이에 맞는 전략을 마련해야 한다. 즉, 서울시의 실제 필요와 목표에 의해 교류대상지역이 선정되고, 이에 맞추어 교류 프로그램이 배정되어야 함에도 불구하고 이러한 고려는 상대적으로 부족한 실정이다. 2012년 서울시 교류협력사업의 기본 방향을 상생 협력의 가치를 중점적으로 발현하는 데에 집중하고 있으나(서울시 대외협력담당관, 2012), 서울시의 장기비전 및 필요에 의한 고려가 부족함에 따라 지역별 특화전략이 없이 교류협력은 여전히 포괄적이고, 보편적인 방식으로 운용되고 있다. 해외사례에서 분석된 바와 같이 대부분의 도시에서 도농교류협력사업을 비롯한 교류협력 전반에서 구체적인 원칙과 지역별 특성을 살리는 방향에서 특화된 사업이 이루어지고 있으나, 서울시 교류협력사업은 일반 정책적 차원에서 이루어지고 있을 뿐 장기적인 비전과 전략이 확립되어 있지 않다.

또한, 이미 서울시에는 도시 간 교류협력의 기본방향(교류협력의 실질효과, 대상지역 선정 시 고려사항 등)이 내부적으로 마련되어 있음에도 불구하고 그 구체적인 시행지침이 아닌 선형

적인 의미에 그쳐 교류협력 추진상의 활용성이 떨어진다는 문제가 있다.

교류협력사업은 상호 간의 이해와 이익이 매칭되었을 때 비로소 추진될 수 있다. 교류협력의 활성화와 체계적인 운영을 위해서는 합리적인 비전과 목표를 설정하고 이에 맞는 전략을 마련해야 한다. 즉, 서울시와 서울시민의 필요와 목표에 의해 교류대상 지역이 선정되고, 이에 맞추어 교류 프로그램이 배치되어야 함에도 불구하고, 이러한 고려는 상대적으로 부족한 실정이다. 포괄적 교류협력과 개별적 교류협력이라는 양대 기준에 의해 관행적이고 형식적으로 이루어지고 있으며, 개별적 교류협력은 국제대회 및 행사 유치 및 지원이라는 단발성 이벤트의 형식으로 운영되고 있어 서울시민이 체감할 수 있는 정책의 실효성이 낮은 수준이다. 이러한 서울시 교류협력사업의 문제점은 타 지자체에서도 유사하게 나타나고 있다.

## 2) 교류협력사업의 연속성, 지속성 부족

현재 서울시 교류협력사업의 콘텐츠(contents)를 살펴보면 개별협정 교류협력사업 위주로 일과성 사업이나 의전성 사업이 많은 부분을 차지하고 있다. 2012년 현재 총 22개 교류협력사업 중 9개 사업이 개별협정사업으로 구성되어 있으며, 6개 사업은 제도적인 구속력이 없이 비협정 사업으로 운영되고 있는 등 전체 교류협력사업의 27%인 6개 사업이 단순 후원 및 지원협정에 불과하여 단순 종결된 상태에서 연속성과 지속성이 부족한 단발성 사업으로 시행된 바 있다.

〈표 3-26〉 단발성으로 종료된 교류협력사업

연번	협약명	대상 지자체	체결일자
1	2014 평창 동계올림픽 유치 후원협정	강원	'07.02.08
2	2011 대구 세계육상선수권대회 유치 후원협정	대구	'07.03.21
3	2012 여수세계박람회 유치 후원협정	전남(여수)	'07.03.26
4	2014 인천 아시아경기대회 유치 후원협정	인천	'07.03.29
5	2008 람사총회의 성공적 개최를 위한 후원협정	경남	'07.06.15
6	2008 안면도 국제꽃박람회 지원협정	충남	'09.04.20

자료 : 서울시 대외협력담당관 내부자료

이러한 요인은 교류협력사업을 위한 장기적인 전략 및 평가시스템이 부재하거나 미흡하다는 데서 그 원인을 찾을 수 있으며, 교류협력 추진 성과에 대한 지속적이고 체계적인 관리시스템이 하루 빨리 구축되어야 함을 시사하고 있다.

대회유치 및 준비 등 일회성 이벤트를 위한 교류협력은 장기적, 지속적 교류가 이루어지지

않고, 서울시와 대상 지방자치단체가 교환할 수 있는 자원이 제한적이라는 점을 고려할 때, 실질적인 시민 체감형 정책과는 거리가 먼 단순한 교류실적 부풀리기에 한정되는 문제가 있다고 하겠다.

## 2. 조직적 문제점

### 1) 중앙정부 및 타 지자체와의 유기적 협력관계 미비

지방자치단체의 교류를 서로 상이한 환경적, 행정 수요적 차이에 따라 일률적인 운용이 아닌 특화된 전문적인 수완과 기술이 요구되기 때문에 시민편익의 증진을 위해 시행착오를 줄이고, 노하우를 체득하기 위한 정보 및 협력체계의 구축이 필수적이다.

그러나, 현실적으로 지방자치단체 간의 교류협력이 최고 관리층의 친분과 정치적 비전에 의해 이루어지고 있어, 실무부서와 유관기관의 협력관계 구축과는 거리가 있다는 문제가 제기되고 있다(경기개발연구원, 2010). 지방자치단체 간의 교류협력은 창조적인 정책형성이 아닌, 기존의 정책과의 연계성을 충분히 고려하여 이루어지는 복합적인 성격을 가지고 있음에도 불구하고, 유사기능 및 업무를 담당하고 있는 조직과의 연대가 이루어지지 않고 있는 것이다.

이러한 문제는 결국 서울시가 제도적으로는 도농교류협력을 추진하지만 교류대상 지역에 대한 정보 부족과 정보 불균형에 따른 문제에 봉착하여 시민편익 증진과 상생협력의 가치 발현이라는 본연의 제도목적 달성에 어려움을 겪는 요인으로 작용하고 있다. 김강현(2012)은 제도의 제대로 된 운영(tight coupling)을 위해서는 전담조직 등과 같은 조직적 차원의 유기적 협력관계가 중요함을 주장한 바 있다. 이와 관련하여 서민수(2011) 역시 실질적인 제도 활성화는 지원조직 간의 지식공유를 위한 관계 형성이 중요함을 밝히고 있다.

따라서, 서울시 차원에서 중앙정부 및 자치단체와의 협력 및 조율을 통해 추진할 수 있는 도농교류협력사업의 발굴은 물론, 서울시 교육청, 자치구, 농림수산식품부, 행정안전부 등 서울시의 교류협력과 관련된 조직과의 협력 체계를 강화하는 등 조직적 차원의 문제에 대한 논의가 필요할 것이다.

### 2) 체계적 조직 및 기구에 대한 관심 부족

도농교류협력은 이미 시민참여와 시민 체감형 정책을 위한 대표적인 사례로 평가받고 있다.

그동안 지방자치단체 간의 교류협력이 행정시스템 및 제도의 도입과 확산과정에서의 협력 등 공식적이고 행정체제상의 교류에 한정되었었다면, 오늘날에는 스포츠, 여가, 문화, 교육, 관광, 자연재해 등 시민생활과 밀접하게 연관되는 분야에까지 그 대상영역이 확대되어 운영되고 있다. 이제는 도농교류와 서울시를 중심으로 협력이라는 체계화된 개방체제를 통해 지방자치단체 간의 정책과 시민유인사업이 유사해지고, 광역화되어 확산될 수 있는 시기에 이르렀다. 시정에 참여하고 정책을 모니터링하는 기구와 조직들이 다양한 비영리단체, 민간기구 등으로 그 지평이 넓혀지고 있으며, 시민과 시정을 매개하는 중간기구로서의 역할이 확대되고 있다.

그럼에도 불구하고, 도농교류를 중심으로 서울시의 협력사업 실태에서는 이들 조직과 기구들이 다수 존재함에도 유관 조직과의 협력관계 및 공동 프로그램 조성 등 대한 관심과 활동이 부족한 실정이다.

〈표 3-27〉 교류협력사업 유관 조직 및 기구

구분	조직 및 기구 명	비고
국제기구	세계지방자치단체 연합	<a href="http://www.cities-localgovernments.org">http://www.cities-localgovernments.org</a>
	유럽평의회	<a href="http://www.coe.int">http://www.coe.int</a>
	세계대도시권 협회	
	한중일 지방정부 교류회의	
	아시아 대도시 네트워크	
	유럽 지자체 협의회	
국내기구	웰촌(도농교류협력 부문)	<a href="http://www.welchon.com">http://www.welchon.com</a>
	시도지사협의회	<a href="http://www.gaok.or.kr">http://www.gaok.or.kr</a>
	한 살림(직거래 장터 부문)	<a href="http://www.hansalim.or.kr">http://www.hansalim.or.kr</a>
	농어촌 자원 개발원	
	희망제작소	<a href="http://www.makehope.org">http://www.makehope.org</a>
	서울시 사회복지협의회	<a href="http://www.s-win.or.kr">http://www.s-win.or.kr</a>
전문 학술 조직	한국도농문화교류협회	<a href="http://www.kamce.kr">http://www.kamce.kr</a>
	서울시정개발연구원	<a href="http://www.sdi.re.kr">http://www.sdi.re.kr</a>
	경기개발연구원	<a href="http://www.gri.re.kr">http://www.gri.re.kr</a>
	충남발전연구원	<a href="http://www.cdi.re.kr">http://www.cdi.re.kr</a>
	강원발전연구원	<a href="http://www.rig.re.kr">http://www.rig.re.kr</a>
	지방행정연구원	<a href="http://www.krila.re.kr">http://www.krila.re.kr</a>
인천발전연구원	<a href="http://www.idi.re.kr">http://www.idi.re.kr</a>	

자료 : 연구자 작성

주 : 교류협력사업 유관조직 및 기구는 서울시 교류협력사업과 관련된 대표적인 조직과 기구를 제시한 것이며, 전수조사가 아니므로 전문조직으로서의 대표성을 지니지 않음.

따라서, 서울시 도농교류협력사업을 추진하는 과정에서 전문적인 연구와 정책제언을 담당할

수 있는 유관기관과의 협력체계 구축을 통해 교류협력의 시행착오(trial and error)를 줄여 나갈 수 있는 구체적인 정책네트워크 망의 확립이 중요하다고 판단된다.

### 3) 민간부문의 참여 미흡

교류협력사업의 본질은 시민을 위한 정책과 프로그램의 외연 확산이다. 교류협력사업은 서울시민이 요구하는 행정수요와 서비스의 구축을 독자적으로 추진하기보다 타 시도와의 연계 협력을 통해 상호 연대의 방식으로 운영하자는 취지에서 촉발되었으나, 환경 및 지역 경제권 등 지자체 간 갈등문제로 인한 시민과 민간부문의 참여는 저조한 상황이다.

이에 따라 관(官)주도로 이루어지는 형식적인 도농교류협력 프로그램 이외에 스포츠, 예술, 관광, 교육 등 민간참여를 통해 활성화할 수 있는 교류협력 부문에 대한 민간참여 기제를 확대 적용 할 수 있도록 그 기반을 조성하여 운영하는 것이 필요하다. 해외 선진도시의 사례에서 볼 수 있듯이 도농교류가 발전한 일본 도쿄는 이미 오래전부터 주변 농촌지역의 공동화 및 황폐화에 대응하기 위한 방안으로 로컬푸드(신선, 안전, 안심 농산물), 풍요로운 자연경관과 체험, 도심 내 도시농업 확대(양봉, 채소 등) 등 도시 주민의 새로운 요구(needs) 증대에 대응하기 위해 민간과 연대해 도시와 농촌의 교류를 통한 활성화를 도모해왔다. 뉴욕과 런던도 도시농업 부문에서 자발적이고 시민지향적인 수직농업, 도심농장 구축, 직거래 장터 활성화를 통한 도농 교류를 이룩하였다. 서울시는 국내 지자체 간 교류협력의 허브 도시로 그 위상을 확립하여 시민 체감형 정책을 성공하기 위해서는 무엇보다도 서울시민과 민간부문의 참여확대를 촉진시킬 수 있는 작업이 선행되어야 한다.

## 3. 운영적 문제점

### 1) 지역별 특화 전략 부재

현행 서울시의 도농교류는 단순 직거래 장터 중심의 교류로 이루어지고 있다. 분명, 도농교류는 경제적 가치뿐만 아니라, 문화, 관광, 여가, 교육 등 다양한 부문에서 적용되어야 마땅하지만 현실적으로 서울시민은 소비자, 농어촌은 생산자로서의 이분화된 논리구조만이 적용되고 있다. 이러한 사업 환경하에서는 서울시와 농어촌의 관계는 단순히 생산자 또는 공급자와 수요자의 관점으로만 국한될 수 있다.

그동안 서울시와 농어촌 간의 도농교류의 현황을 살펴보면 상호 시민의 호혜적 입장이 아닌

인도적 차원의 지원과 교류가 진행되었음을 알 수 있다. 서울시가 오늘날의 국제적 위상과 도시 경쟁력을 갖춘 데에는 농어촌과 지방의 도움이 있었음은 당연하지만, 두 시·도의 실질적인 발전과 교류협력을 위해서는 형식적이고 단편적인 교류에서 탈피하여 실질적인 교류가 이루어지도록 하여야 한다.

현행 서울시의 도농교류는 서울 시청광장 등에서의 직거래 장터와 같은 단순 반복적인 지원 행사로 운영되고 있다는 인식이 만연해 있다. 지방과의 도농교류가 서울광장 직거래 장터 사업 위주로 운영되고 있기 때문에 다른 부문의 사업추진이 제대로 이루어지지 않고 있다는 비판이 제기되고 있다.

최근 FTA를 비롯한 농업계와 기업 등의 비농업계 간 갈등이 계속되는 가운데 농촌의 문제를 해결하는데 지역사회와 기업이 일정한 역할을 해야 한다는 여론이 대두되고 있다(삼성경제연구원, 2008). 이제 서울시의 도농교류는 지역별로 특화된 브랜드 아이덴티티(brand identity)를 바탕으로 일관된 사업추진에서 탈피하여 지역이 가진 환경과 행정수요를 바탕으로 도농교류의 지평을 넓히고 시민의 편익을 증진시키기 위한 선택과 집중을 모색해야 한다.

지금까지의 정형화된 직거래 장터, 우수 농수산물 홍보와 같은 관행적이고 형식적인 교류는 서울시민의 만족은 물론 지역민들과의 공감대 형성도 어렵기 때문이다.

따라서 서울시 도농교류협력사업이 합의하고 있는 정책목표와 필요성, 시민편익을 고려하여 지역별로 특성화된 지역자원 조사를 거쳐 지역별 특화 전략을 수립해 전략적인 운영을 모색해야 한다.

## 2) 시민체감형 도농교류협력사업 콘텐츠의 부족

현행 서울시 도농교류협력사업은 일반 교류협력의 포괄적 교류협력 범주 내에서 시행되고 있다. 서울시는 이미 18개의 지방자치단체와 129개의 세부 교류협력 프로그램을 운영 중이지만 이 중 정작 시민이 체감할 수 있는 시민 체감형 교류협력사업의 콘텐츠는 매우 부족한 실정이다. 농림수산식품부, 강원도 등 타 기관 및 지자체는 도농교류를 활성화하여 추진하고 있지만 서울시는 직거래 장터에 머물거나 농촌체험 프로그램에 그친 상태로 도농교류를 운영하고 있기 때문이다. 이처럼 교류협력이 서울시민의 눈높이에서 괴리된 채 정책의 형식적인 측면이 부각되고 제도적으로 관습적인 차원에서 이루어져 서류상, 형식적으로만 운용되거나 존재하는 제도적 디커플링(decoupling) 문제가 발생할 수 있다.

〈표 3-28〉 서울시의 도농교류 현황

구분	대상지역	비고
직거래 장터	11개 지역	2011년 기준
1사1촌 운동	2개 지역	2011년 기준

도농교류를 중심으로 지방과의 상생발전을 추진하고 있는 서울시가 운영 실태에서 제기된 바와 같이 단순 직거래 장터 위주의 사업이 추진되는 반면, 강원도를 비롯한 타 지방자치단체는 보다 다양한 차원에서 시민 체감형 도농교류가 이루어지고 있다.

〈표 3-29〉 강원도의 시민체감형 도농교류사업 사례

유형	도농교류 내용
행정적 지원	강원도 도농교류 활성화를 위한 서울사무소 개설 - 도농교류 촉진과 농특산물 홍보 등 수도권 자치단체와의 행정적 교류협력 지원 및 확대
친환경 급식	강원도 교육청 주도로 친환경 농산물의 학교급식
대학생 모교지	수도권 대학교와 연계하여 대학생 모교지 활동 지원
농촌체험	강원도 내 농촌관광체험 마을 활성화를 위한 자매결연 기관 확대 및 도지사 서한 발송
조합설립	다양한 마을 조합설립을 통한 도농교류 인프라 구축 (도농문화교류영농조합법인 설립, 임업, 농촌관광 등)
직거래 장터	서울시청 광장 등지에서의 직거래 장터 운용

따라서 도농교류에서 보다 다양성을 추구하며 서울시가 추진할 수 있는 도농교류의 콘텐츠를 시민의 수요와 눈높이에 맞추어 개발하고 서울과 지방이 함께 할 수 있는 공통의 접점을 구축할 필요가 있다.

# 제4장 서울시 도농교류협력사업의 전략적 추진방향

제1절 서울시 도농교류협력사업의 전략적 추진을  
위한 원칙과 기본 방향

제2절 서울시 도농교류협력사업의 비전과 전략

제3절 서울시 도농교류협력사업의 상생추진 방향

# 제 4 장

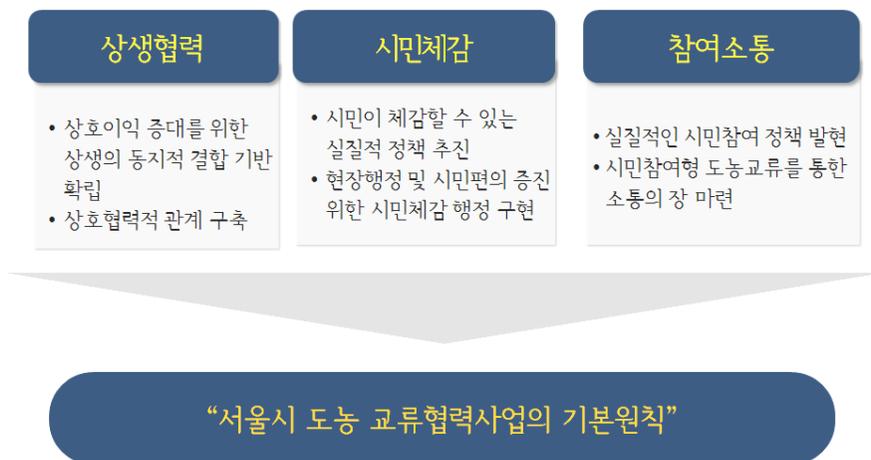
## 서울시 도농교류협력사업의 전략적 추진방향

### 제1절 서울시 도농교류협력사업의 전략적 추진을 위한 원칙과 기본방향

경쟁력 강화와 도시의 광역경제권과 성장 일변도의 정책기조에서 점차 상생과 협력의 가치가 중요하게 대두되면서 성장 동력을 유지하면서 그동안 소외되었던 부문(dark side)에 대한 교류협력적 시각의 발현은 오늘날 서울시의 주된 정책 기조로 이해할 수 있다.

서울시가 대한민국의 수도이자 세계적인 메가 시티로서 갖는 위상을 고려해볼 때, 지방과의 상생협력은 긴밀한 협조를 통해 상호 간의 동반성장을 꾀하는 것이며, 성공적인 상생협력체제의 확립 및 전략적 추진을 위해서는 발상의 대전환이 필요하다.

서울시가 상생 협력적 관점에서 도농교류협력사업을 추진하기 위한 기본적인 원칙은 다음과 같다.



〈그림 4-1〉 서울시 도농교류협력사업의 기본원칙

첫째, 상생협력의 원칙이다. 서울시와 지방은 서로가 경쟁에서 이기고 넘어야 하는 존재가 아니며 구성원인 지역민을 중심으로 단순히 상호이익의 증진뿐만 아니라 상생협력의 가치가 그 기반을 이루어야 한다. 서울시와 지방 모두 대한민국이라는 국가적 정체성과 시민의 결합으로 이루어진 결합체이므로 공동 운명감을 갖고 상호 협력적인 관계를 유지해야 한다는 원칙이다. 이는 지방자치 시행 이후 지방자치단체 간의 경쟁과 갈등으로 인한 시민 불편 및 사회적 효용의 저해로 인한 문제점이 발생하면서 이에 대한 자발적인 의식전환이 필요한 것이다. 상생협력은 양측이 바람직한 공존관계를 지속할 때 비로소 성공을 거두게 된다. 대립적이거나 경쟁적인 관계를 지양하고, 서울시는 지방을 먹여 살려야 하는 대상이 아닌 함께 성장하고 나아가야 하는 동반자로 인식하여 따뜻한 시선으로 진정성 있는 마음을 갖고, 지방도 서울시를 단순한 상품의 판매처가 아닌 상호호혜의 대상으로 인식하려는 노력이 필요하다.

둘째, 시민체감 원칙이다. 정책의 수요자는 시민이다. 서울시에서 특화된 도농교류협력사업을 추진 시 전략적으로 중요한 원칙은 도농교류가 전시성 행정, 형식적 정책을 탈피하고 시민들의 정책에 대한 기대수요와 체감도를 반영하였는지를 살펴보는 것이다. 최근 서울시의 주요 시정 정책이 시민체감 사업에 중점을 두고 있는바, 도농교류 추진에서도 일반 시민이 체감할 수 있는 정책 수립이 긴요하다고 할 것이다.

셋째, 참여소통의 원칙이다. 서울시와 자치구 도농교류협력사업의 화두는 참여와 소통의 원칙이라고 할 수 있다. 시정의 의사결정과 정보 및 처리과정에서의 시민 참여를 전제로 하고 참여는 시민의 협력과 소통 속에서 정책 민주주의를 실현할 수 있기 때문이다. 이러한 기조에서 서울시의 도농교류는 시민과 서울시가 소통할 수 있는 플랫폼(platform)이자 시책에 적극 참여하고, 시민 집단 지성이 창조성과 협력으로 최대화되며, 시민과 시정을 공유하는 정책적 장이 되는 것이다.

위의 세 가지 원칙은 서울시가 상생협력의 가치를 염두에 두고 시민편익과 사회적 형평성이라는 정신 아래 협력관계를 지속하기 위한 기본적인 원칙으로, 다음의 세부적인 비전 및 전략적 방향 제시와 그 맥을 같이 하고 있다.

## 제2절 서울시 도농교류협력사업의 비전과 전략

### 1. 비전: 상생협력의 중심, 글로컬<sup>46)</sup> 그린메가시티(Glocal Green Mega City)

서울시의 교류협력은 명확한 비전과 목표, 그리고 전략하에서 추진되어야 하며, 서울시의 행

정환경과 추구하고자 하는 미래상에 따라 그 방향성과 구체적인 내용을 설정해야 한다.

오늘날 서울시가 세계적인 도시로 성장한 이면에는 지방의 협조와 도움이 있었다는 것은 부정할 수 없는 사실이다. 아울러 오늘날 세계 도시 경영의 경향과 시민사회의 양상은 갈등(conflict)과 경쟁(competition)체제에서 상생(harmonie)과 협력(collaboaration)으로, 글로벌(global) 사회에서 글로컬(glocal) 사회로 변모하고 있다.

세계는 이미 글로벌을 지나 글로컬 시대로 향하고 있다. 세계화를 뜻하는 ‘Global’과 지방화를 뜻하는 ‘Local’의 합성어인 글로컬(Glocal)은 21세기의 특징을 가장 잘 보여준다. 지구화가 진행되는 동시에 마을 단위의 경제와 정치 공동체가 번성하는 투톱체제가 이뤄지는 것이다(박원순, 2011)<sup>47)</sup>.

도시와 도시, 도시와 농촌이 융화와 존중으로 빚어내는 하모니와 다문화를 통한 신동맹체제 구축을 통해 도시발전의 원동력이 되어야 한다는 논의가 계속되고 있다. 21세기의 서울시는 대한민국의 중심이자 수도로서 지방과 협력하고 상생하는 글로컬 그린메가시티를 지향해야 한다. 이미, 도시와 도시 간의 견고한 경계가 무너지거나 연성화되면서 영역을 초월한(above the border) 협력과 네트워크가 중요하게 대두되고 있다. 이에 따라 글로벌이 아닌, 글로컬 사회에서는 기존의 독자적인 도시경쟁력을 탈피하고, 국가단위보다 작으면서도 역동성과 유연성을 갖춘 도시 간 협력관계 구축이 중요하게 받아들여 지고 있는 것이다. 이제는 국가와 개별도시가 아닌 글로컬 그린메가시티의 시대가 도래한 것이다. 서울시가 글로컬 그린메가시티를 지향해야 하는 이유가 여기에 있다.

이미, 서울시가 보유하고 있는 역량과 환경 및 지역적 여건과 특성은 서울시를 글로컬 그린메가시티로 육성해야 하는 당위성을 제공하고 있다. 첫째, 서울시는 대한민국의 수도이자 국제적인 경쟁력과 사회, 경제, 정치, 문화의 중심지로서의 역할을 담당하고 있다. 둘째, 서울시는 인접한 수도권(경기도, 인천 등)과 결합하면 우리나라 전체인구의 2/3를 차지하는 3,300여만명의 인구집적효과를 바탕으로 다양한 행정수요와 자원을 보유하고 있다. 셋째, 서울시는 경쟁력을 갖춘 거대도시로서 지방과의 상생발전을 도모해야 하는 위상을 가지고 있다. 넷째, 서울시는 전국 각지에서 사람들이 모여들고 타 시·도에 비해 지방색이 형성되지 않는 지역으로 대한민국의 여러 지역을 하나로 담아내는 한국 사회의 용광로이자 245개 지방자치단체의 지역적 결집체라고 할 수 있다.

---

46) 글로컬(glocal)은 글로벌(global)과 로컬(local)의 합성어로 세계적이고 지역적인 특징을 합친 앞으로의 발전 방향을 의미함.

47) 박원순, <세상을 바꾸는 천개의 직업>, 페이지 20-21 중.

오늘날은 과거와 다른 행정환경 패러다임이 지속되고 있다. 정보통신과 기술의 발달 등 과학의 진보는 사회와 문화, 정치 등 모든 영역에서의 연계성을 강화시키고 있다. 시민사회의 제도적 환경 내에서 자발적으로 독립적이고 독단적인 정책에서 탈피한 조화와 협력의 가치가 발현되고 있는 것이다.

앞으로의 시대적 가치와 미래상을 상생협력의 글로컬 그린메가시티로 상정한다면 서울시 교류협력의 중요성은 더욱 강조되어야 한다. 서울시의 교류협력 업무는 서울시가 상생과 협력의 가치를 중심으로 글로컬 시대에 걸맞는 그린메가시티로 성장하는 데 필요한 유무형의 자원 육성과 더불어 지방자치단체 간 네트워크의 허브(HUB)로서 기반 구축을 담당해야 하기 때문이다.

이에 따라 서울시 교류협력사업의 비전으로서 “상생협력의 글로컬 그린메가시티”를 제시한다. 이는 세계화 시대의 지방화를 의미하는 “세방화(glocalization) 시대”를 중추적으로 담당하는 선도도시이자 통로로서 지방과 함께 호흡하며 상생발전을 이루는 서울시의 창의적인 정신과 시정철학을 반영하여 교류협력을 적극적으로 추진하기 위한 핵심적 가치라고 할 수 있다.

## 2. 목표

서울시가 도농교류협력사업을 추진할 때 도시와 농촌 간 상생협력의 중심인 글로컬 그린메가시티로의 비전을 실현시키기 위해서 지금까지 논의된 결과를 바탕으로 도농교류 활성화를 위한 기본적인 방향 설정을 제시하면 다음과 같은 차원에서 세부적인 논의를 전개할 수 있다.



〈그림 4-2〉 서울시 도농교류협력사업의 기본방향

첫째, 서울시와 도농교류협력을 하고 있는 자매, 우호도시와의 실질적인 상호협력을 위해서는 계획적, 지속적인 사업추진이 필요하다. 서울시의 자매결연 및 우호교류 역사가 짧고 이에 대한 정책평가가 선행되지 않아 속단할 수는 없으나 일부 도농교류협력사업은 일반적인 교류협력 및 포괄적 교류협약체결에 조인하는 것에 그치고, 일회성 협력 및 행사(event)성 협력에 제한적으로 활용됨으로써 실질적인 교류활동을 하지 못하고 있기 때문이다. 따라서 지속적인 도농교류협력의 발전을 위해서는 협력과정에서 상호 편익의 증대를 위한 자매결연이나 우호교류 체결이 이루어져야 한다. 즉, 서울시와 교류를 맺는 자치단체 간 상호교류협력은 평등하고 자율적인 관계에서 이루어져야 하며, 그 동기가 두 자치단체와 시민 모두의 호혜적인 상호발전을 견인해야 한다는 점이다.

둘째, 서울시와 도농교류협력을 추진하는 자치단체가 당면하고 있는 지역의 고유한 특성이나 이미지, 상징성 등을 반영하여 도농교류의 특성화 작업이 선행되어야 한다. 이는 지역별 행정환경이 다른 만큼 지리적, 환경적으로 체화된 다양성을 바탕으로 서울시민이 활용할 수 있는 교류협력의 편익이 선택적으로 극대화될 수 있기 때문이다. 따라서 일률적이고 정형적인 교류협력에서 탈피하여 대상지역별로 개성과 문화를 살려 특화된 교류협력을 추진하는 것이 바람직하다. 이는 농산어촌의 지역적 특성, 교육, 여가, 관광의 테마별 특성을 반영하여 지역별로 특화된 도농교류가 이루어질 수 있도록 고유한 특성을 반영하는 것을 의미한다.

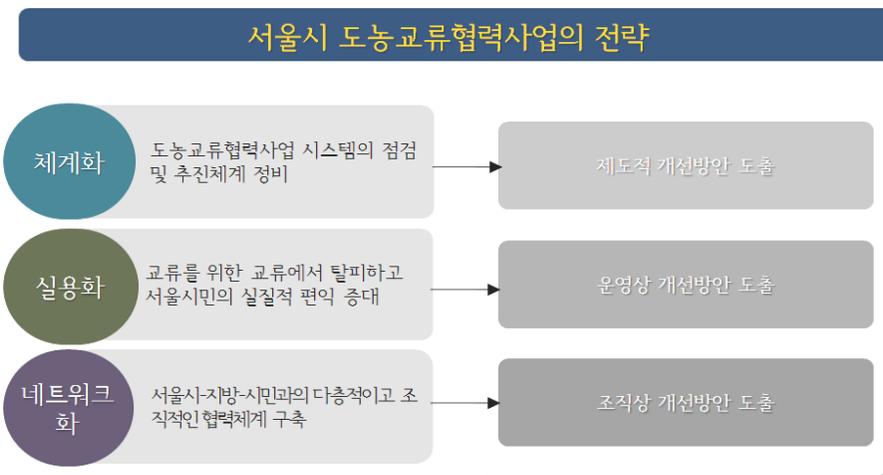
셋째, 서울시가 도농교류협력을 활성화하여 시민이 체감할 수 있는 정책적 성공을 거두기 위해서는 시민과 민간단체, 기업 등의 관심을 유발하고 적극적인 참여를 유도할 수 있는 민관 참여 협력형 메커니즘의 구축과 홍보대책이 체계적으로 마련되어야 한다. 교류협력을 추진하는 목적이 시민의 복리 증진과 직결되기 때문에 시민의 피부에 와 닿는 실질적인 교류협력을 통하여 시민이나 민간단체 등이 다양한 경로를 통하여 참여할 수 있도록 적극적인 홍보가 필요하다. 가령 서울시민의 지방 유료시설 이용 시 입장료를 할인해주고, 수원시민이 서울의 유료 시설에 입장 시 할인해주는 것과 같이 시민이 일상생활에서 도농교류의 혜택을 느낄 수 있도록 교육, 관광, 문화, 쇼핑(직거래 장터) 부문에서 친밀한 체험형 도농교류가 추진되어야 한다.

넷째, 대한민국을 대표하는 수도로서 서울이 갖는 위상과 역할을 고려하여 도농교류협력을 추진해야 한다. 이는 그동안 세계 대도시와의 경쟁력을 강조하였던 정책기조를 유지하되 상대적으로 소홀했던 상생발전과 협력의 가치를 첨가함으로써 지속적인 정책추진이 이루어져야 한다. 특히, 서울시가 보유하고 있는 교류 관련 가용자원(resources)을 파악하여 서울시의 특성과 여건을 반영함으로써 장기적인 관점에서 서울시의 브랜드 가치를 제고하고 상생과 협력이라는 시대적 흐름에 동참하는 방향으로 추진되어야 한다.

다섯째, 사전 연구와 사후 평가를 통해 상호 필요에 의한 실질적인 교류협력이 이루어질 수 있도록 쌍방향성을 구축해야 한다. 이를 위해서는 교류 대상 지역 및 교류 대상을 선정한 후 타성과 관습에 의한 교류가 아닌, 시민 수요와 행정환경 변화를 반영한 교류협력이 이루어져야 한다. 동일한 교류협력 가이드라인이 아닌 지역별로 특화된 수요를 창출할 수 있도록 해당 지역에 대한 풍부한 자료와 정보에 근거하여 맞춤형 교류사업의 발굴을 연구하고, 사후 평가 시스템을 체계화하여 조직의 정책 학습능력을 강화하려는 노력이 필요하다.

### 3. 전략 : 체계화, 실용화, 네트워크화

서울시 교류협력사업은 2012년 현재 12개 지방자치단체와 16개의 협약체결 및 교류협력을 진행하고 있으며, 세부적으로는 129개의 추진사업이 이루어지고 있다. 이중 도농교류협력은 포괄적 교류협력의 범주 내에서 이루어지고 있으나, 향후 서울시가 지방의 기초자치단체와의 교류협력을 확대키로 하면서 보다 활발하게 추진될 것으로 예상된다. 교류협력은 지방자치 복원 이후 서울시를 중심으로 활발하게 이루어지고 있으나 이 과정에서 앞서 제시한 많은 문제점들이 노정되었고, 특히 기존의 일반 교류협력보다 특화된 도농교류에 관심을 갖게 되면서 이제는 보다 전략적인 관점에서 도농교류협력이 필요한 시점이 되었다. 그런 의미에서 서울시 도농교류협력의 상생협력적 추진을 위한 구체적인 실천전략은 앞에서 제시한 서울시 도농교류협력사업의 기본원칙, 비전 및 목표를 정리하여 세 가지로 요약할 수 있다.



〈그림 4-3〉 서울시 도농교류협력사업의 전략

첫째, 서울시 도농교류협력사업의 전략적 방향은 체계화로 귀결될 수 있다. 우선 기존의 서울시 도농교류협력 시스템을 점검하여 법령 및 제도를 구비하고 추진 체계를 정비하는 의미에서 체계화를 첫 번째 전략으로 제시하였다. 이는 서울시 관내 25개 자치구에서 개별적으로 추진하고 있는 교류협력사업이 보다 체계화되기 위해서 서울시 본청 내에 전체를 관장할 수 있는 컨트롤 타워의 구축이 필요하며, 예산 및 인력의 전문성 등이 제고되어야 할 것이라는 문제의식에서 조직 일반적인 전략으로 제시된 것이다. 이를 위해서는 상호신뢰에 입각한 협력의 제도화 방안과 상호 대등한 관점에서 상호이익의 점점 구축을 위한 제도적인 접근방안에 대한 구체적인 논의는 후술한다.

둘째, 서울시 도농교류협력사업이 기존의 우호적인 자매결연의 형태로서 교류를 위한 교류에서 벗어나 서울시민의 삶의 질이 제고되고 편익이 증대되는 실질적인 시민체감형 사업으로 추진되기 위해 ‘실용화’를 두 번째 전략으로 제시하였다. 이는 서울시 도농교류협력사업을 둘러싼 최근의 상생 협력의 가치를 지방과의 교류협력 과정 중 일방적인 지원 및 인도적 차원이 아닌 상호 호혜적인 관점에서 서울시민과 지방이 체감할 수 있는 쌍방 편익의 실용적 측면을 강조한 것이다. 실용성에 기반한 전략적 관점은 민선5기 서울시 교류협력의 흐름이 시민편익에 중점을 두고 기초 지방자치단체까지 확대하여 도시형 교류와 농촌형 교류로 구분하여 추진하고 있는 것을 반영한다고 할 수 있다. 이를 위해서는 시민편익을 증대할 수 있는 시민참여형 기제의 확립과 교류협력사업 운영적 측면의 실용적인 재구조화의 모색이 필요하다.

셋째, 서울시 도농교류협력사업은 네트워크화된 실질적 협력관계 구축이 모색되어야 한다. 서울시와 지방자치단체는 그 자체로 독립적으로 존재한다기보다 시민, 민간부문, 정부와 밀접히 연계된 조직이다. 서울시 도농교류협력사업이 시민의 의사에 반하거나 배치되어 추진될 수는 없으며, 독단적인 가치와 입장을 대변해서도 안 되는 것은 당연하다. 서울시는 특별시로서 25개의 자치구를 두고 대한민국 인구의 1/4이 생활하는 거대 생활공동체로 이루어져 있다. 따라서 서울시 도농교류협력사업을 장기적인 관점에서 기획하고 협의하고 조정하기 위해서는 중앙정부와 시민, 민간부문, 타 지방자치단체와의 연계를 통해 다층적이고 협력적인 네트워크 구축이 필수적이라고 할 수 있다.

### 제3절 서울시 도농교류협력사업의 상생추진 방향

서울시 도농교류협력사업은 일반 교류협력사업의 개선방안을 포함하여, 특화된 상생추진 방

안을 제시할 수 있다. 이는 서울시가 중추적으로 담당해야 하는 상생협력적 시각을 발현하여 중장기적으로 도농교류 활성화 도모는 물론 서울시와 농촌의 교류에 대한 수요분석과 개별적인 추진방안을 모색하기 위한 기본적인 추진방안이 되기 때문이다.

상생과 협력이라는 거시적인 비전을 가진 교류협력사업에서 한발 더 나아가 도농교류는 이를 포함하여 순환과 공생이라는 지역공동체 환경조성이라는 미시적인 특징을 보이고 있다. 서울시가 대한민국을 대표하는 수도이자 거대 도시로서 농촌과 지역을 함께 어우르는 동반성장을 이룩하기 위해서는 큰 틀에서 추진계획을 수립해야 한다.

이를 위해 앞에서 제시한 서울시 교류협력사업의 전략적 방안 도출에 필요한 기본원칙과 비전의 범주에서 제도적 차원과 조직적 차원, 운영적 차원으로 나누어 서울시 일반 교류협력사업을 포함한 도농교류협력사업의 상생추진 방안을 제시한다.

## 1. 제도적 차원의 추진방안

### 1) (가칭)서울시 도농교류 활성화 기본조례 제정

도농교류는 이제 선택이 아닌 필수적인 정책패러다임으로 인정받고 있다. 이를 제도적으로 추진하기 위해서는 관련 법률의 정비가 필요하다. 서울시 교류협력사업 등 지역 간의 협력과 상생발전을 위한 근거조례가 제대로 정립되어 있지 않은 현실에서 이를 체계적으로 지원할 수 없는 한계로 작용하기 때문이다.

이러한 문제를 근본적인 차원에서 해결할 수 있는 방안은 (가칭)서울시 도농교류 활성화 기본조례를 제정해 정당성을 확립하고, 서울시의 대표성을 통해 시민과 타 지역으로의 제도적 상징성(*institutional symbolism*)을 표현하는 것이다. 조례 제정은 기존에 존재하는 관련 법률의 개정에 비해 강도가 높은 조치에 해당한다. 별도로 특화된 서울시 조례 제정은 정부차원의 상위 법률인 국가균형발전특별법, 국토기본법, 국토계획법 등에서 선언적 규정에 머물고 있는 지역 간 협력 및 도농교류협력에 대한 사항을 구체적으로 법제화함으로써 협력사업에 대해 보다 높은 구속력을 부여하기 위한 조치라고 할 수 있다.

이러한 (가칭)서울시 도농교류 활성화 기본 조례는 조례의 목적, 도농교류협력사업의 유형, 지원 대상 분야, 교류협력계획의 수립, 재원지원, 추진체계, 지역 간 협약, 평가 방안 등을 포함해 구체적인 내용을 담아야 한다.

〈표 4-1〉 (가칭)서울시 도농교류 활성화 기본조례의 주요내용

주요내용
조례의 목적, 서울시 교류협력사업의 유형협력계획 수립, 재원지원, 추진체계, 지역 간 협약, 평가 방안 등

또한, 기본조례의 제정과 함께 기존 관련 법령의 개정을 통한 전략적이고 유연한 제도적 합목적성 달성이 필요하다. 서울시 도농교류협력에 대한 신규 조례 제정이 고단위 처방이라면, 관련된 법령과 추진지침 개정은 저단위 처방에 속한다고 할 수 있다.

저단위 처방에 속하는 관련 법령 개정의 큰 줄기는 두 가지 방향에서 접근이 가능하다. 하나는 지역 간 다양한 교류협력방식의 제시에도 불구하고 실효성이 떨어지는 선형적 내용을 포함하고 있는 경우 이를 보다 효율적으로 추진할 수 있도록 교류협력사업의 유형별로 표준협약안을 만드는 등의 운영상의 개정이 필요하다. 또 하나는 일몰조항을 포함한 교류협력사업 운영의 유연성 제고이다. 3년에서 5년 주기 교류협력사업의 재평가를 통해 교류실적이 발생하지 않거나 시민편익에 저해되는 사업은 자동 소멸시키는 방안을 적용시키는 등 제도 운용의 유연성을 확립할 필요가 있다.

## 2) 도농교류 평가체제의 제도적 확립

정책의 성공은 정책평가에서 비롯된다. 서울시 도농교류협력사업이 상생과 협력의 가치를 준수하며 교류행태의 적정성을 제고하고 교류의 부진 항목을 해결하기 위해서는 서울시에서 시행하고 있는 도농교류협력의 타당성을 검토하는 작업이 중요하다. 타성에 젖어 상징적으로 운영되거나 일회성, 단발성에 그쳐 시민이 체감할 수 있는 교류협력이 아닌 경우 이를 개선해야 하기 때문이다.

이를 위해 민간 컨설팅업체와의 협의를 통해 서울시 교류협력의 가능성을 미리 평가해보고 그 타당성을 제고할 방안에 대해 자문을 받는 등의 전문가 성과분석을 통해 문제점을 발견하고 개선방안을 도모하는 것도 서울시 교류협력의 실효성을 높이는데 도움이 될 것이다.

특히, 교류협력사업을 유형화함으로써 서울시와 교류협력을 하고 있는 지역의 여건을 고려하고 선택과 집중을 통해 핵심사업이나 특정 관심분야 등의 영역에서 균형된 교류와 특화된 교류를 함으로써 전체적인 발전을 도모할 수 있도록 하는 것도 필요할 것이다.

현재 서울시가 교류협력을 맺고 있는 타 지방자치단체의 숫자는 적은 편이 아니지만, 교류의 지속성과 효과성 등을 제고할 필요가 있다. 현행 서울시 교류협력사업은 교류협력을 위한 협약을 체결한 이후 별다른 사업이 추진되지 못하거나 형식적으로 교류가 이루어지는 경우도 있다.

따라서 정기적으로 사업의 내용을 평가하여 사실상 교류가 단절된 지역에 대한 관리 대책을 수립하여야 한다. 현행 서울시 교류협력사업 중 특정 사업을 위한 개별적 교류 이외에 포괄적 교류협력을 위한 협약체결을 한 경우 별도의 교류 단절과 관련된 명확한 기준이 마련되어 있지 않거나, 일부러 교류단절을 선언해야 할 필요성을 느끼지 않기 때문에 사실상 교류가 없으면서도 형식적 명목상의 결연 상태를 유지하고 있는 경우도 발생하고 있다.

물론, 일정기간 교류가 없다고 해서 교류 단절을 시도하여 지방자치단체 간의 우호분위기를 단절하는 것이 아니라 아무런 실익이 없고 서류상으로만 존재하는 결연은 교류협력의 제도화와 관련하여 관련 입법에 정기적으로 교류협력계획을 수립하고 평가하는 보완과정을 통해 정책에 환류(feedback)될 수 있도록 하는 검증작업이 제도적으로 마련되는 것이 바람직하다.

서울시에서 도농교류를 포함한 교류협력사업의 다각적인 성과평가를 수행하기 위해서는 다음과 같은 교류협력사업 성과평가의 사항이 기준과 범위 및 절차를 바탕으로 구축되어야 한다.

이와 관련된 성과평가 기준으로는 성과를 측정하고 판단하는데 요구되는 가치인 경제성(economy), 능률성(efficiency), 효과성(effectiveness)에 기반해 다음과 같이 4가지 부문에서 서울시 교류협력사업 운영에 대한 논의를 거쳐 구체적인 성과데이터를 반영할 것을 제안한다.<sup>48)</sup>

〈표 4-2〉 성과평가를 위한 평가 논의표

평가 구분	평가 내용	평가 항목
What(무엇)	무엇을 측정할지에 대한 문제	- 해당 교류협력사업의 주된 가치는 무엇인가? - 민간부문의 참여가 가능한가? - 해당 교류협력사업의 지속성은 가능한가? - 서울시 및 구청의 업무중복 사업은 아닌가?
Where(어디서)	측정하고자 하는 대상의 자원에 대한 문제	- 최고 관리자도 지속적인 관심과 지원을 갖고 있는가? - 지속적인 예산과 인력의 지원이 되고 있는가?
How(어떻게)	성과평가의 활용성 문제	- 계량적인 성과평가가 가능한가?
Feedback(환류)	평가 후 환류에 대한 문제	- 이전 평가에 비해 평가가 변화하였는가? - 제도 개선을 위한 방안의 적용결과는 어떠한가?

### 3) 서울시 교류협력 컨트롤 타워 구축(기초와 광역 수준의 교류협력 조정)

서울시가 지방과의 교류협력을 추진할 때 도농 간의 교류협력사업을 효과적이고 체계적으로 수행하기 위해서는 특화된 업무분장과 관리를 보좌할 컨트롤 타워의 구축이 필요하다.

중앙정부는 교류협력과 관련된 다양한 부처(문화체육관광부, 농림수산식품부, 교육과학기술

48) 서울시 교류협력사업의 평가를 위한 구체적인 사항은 부록 참조

부, 외교통상부 등)의 지도하에 위계에 따른 하위 기관에서 이를 적극적으로 정책에 반영, 집행하고 있다. 그러나 서울시는 25개 자치구와 서울시 본청의 교류협력사업이 개별적으로 이루어지고 있어 업무중복과 부처 간 협조체계 미비 및 예산 낭비 등의 문제점들이 발생하고 있다.

또한, 서울시가 타 지방자치단체와의 교류협력을 추진 시 종전의 광역 지방자치단체 중심의 교류협력뿐 아니라 기초 지방자치단체와의 직접적인 교류협력을 시도하면서 기존 서울시 자치구의 교류협력사업과 중복되거나 업무분장이 제대로 이루어지지 못하는 일선 현장의 현실적인 문제가 제기되고 있다.

서울시는 중앙정부에 비해 상대적으로 정책결정의 속도가 빠르고, 서울시장의 강력한 리더십에 의해 관련 부처 간의 의견 조율이 용이할 수 있다. 따라서 서울시장 직속의 교류협력 컨트롤 타워를 구축하고, 광역-기초 교류협력의 구체적인 업무분장과 부서 간 협조를 통해 효율적이고 체계적인 교류사업 추진을 위한 토대를 마련하는 것은 사업추진의 효율성을 높일 수 있다.

서울시 교류협력 컨트롤 타워의 구축을 위한 현실적인 방안은 두 가지 측면에서 접근해 볼 수 있다.

첫째, 현재의 서울시 기획조정실 산하의 대외협력담당관을 실·국 수준으로 확대 개편하는 방법이 있다. 이 경우 일반 교류협력사업 담당인력과 도농교류협력 담당인력의 확대 및 전담업무 체계 등과 같은 구체적인 방안은 향후 태스크포스(TF)를 통해 구체화할 수 있다. 그러나 이 방안은 서울시 산하 25개 자치구와의 협력 관계가 현재보다 획기적으로 개선되기 어렵다는 단점이 있고, 독립성이나 자율성 보장 측면에서도 어려움에 노출될 가능성이 있다.

다음으로는 서울시가 교류협력을 추진 시 교류상대의 수준에 따른 업무영역에 대한 현실적인 구분체시가 필요하다.

〈표 4-3〉 광역-기초의 교류협력구분

교류 대상 구분	담당	업무 및 추진내용
광역자치단체	서울시 본청 및 25개 자치구	- 포괄적 교류협력 - 광역자치단체와의 도농교류
기초자치단체	25개 자치구	- 기초자치단체와의 도농교류

현행 서울시 대외협력담당관 및 서울시 자치구의 이원적인 교류협력사업 관리하에서는 서울시 본청은 광역자치단체와의 일반교류협력을 중심으로 하고, 자치구는 도교도의 사례를 반영하여 자치구별로 지방의 기초자치단체와 선별적인 교류협력을 시도하는 것이 바람직하다. 이는 서울시 본청이 포괄적 교류협력을 중심으로 일반 교류협력을 추진하고 각 자치구가 교류대

상 기초자치단체와의 지역자원, 특성, 연계성, 스토리텔링 개발 등 보편적이고 정형적인 교류가 아닌 도농교류를 중심으로 하는 기초단위의 교류협력사업을 추진하는 것을 의미한다. 이를 통해 도농교류에서 서울시 대외협력담당관은 도농교류를 포함하는 서울시 교류협력의 컨트롤 타워로 추진지침과 방향 설정을 담당하고, 각 자치구는 도쿄도의 자치구와 유사한 체제로 시민 수요 및 관심에 따라 특화된 지역과의 교류를 통해 독자적인 세부사업이 추진되어야 한다. 다만, 이러한 광역-기초의 업무 구분제시를 시도 시 원론적으로 서울시 본청은 광역지방자치단체, 서울시 자치구는 기초지방자치단체라는 이분법적인 논리에 입각한 수직적인 구분을 엄격히 적용하기보다 수평적 차원에서 서울시 본청의 정책적 범주 내에서는 자치구의 정책 자율성을 보장하여 서울시 각 자치구 시민의 행정수요에 따라 기초자치단체와의 도농교류를 자율적으로 추진할 수 있도록 구체적인 방안이 모색되어야 한다.

## 2. 조직적 차원의 추진방안

### 1) (가칭)서울시 도농교류공사 설립 및 운영

서울시는 인구 1천만의 거대한 시민 고객과 시장을 보유하고 있으며 이를 기반으로 지방 농어촌과 체계적인 도농교류를 위한 도농교류 코디네이터 조직을 육성할 필요가 있다.

이는 일본의 세타가야가와바고항공사의 사례에서 볼 수 있듯이 서울시민이 믿고 활용할 수 있는 전담조직의 구축을 통해 도농교류의 허브이자 민관협력적 관점에서 투자와 시설운영 및 주제로 육성하는 방안을 제시할 수 있다. 우리나라에서도 강원도는 이미 강원도 개발공사 내에 전담 조직을 설치하여 서울시를 비롯한 대규모 수요자를 받아들일 준비를 하고 있다.

이러한 도농교류 전문조직은 도농교류의 거점시설을 건설하고, 도농교류 코디네이터 기업조직을 통해 서울시와 교류를 맺는 자매도시와 기업에 전문적인 지원이 가능하도록 하여야 한다.

또한, 도농교류협력 사업은 행정구역을 넘어 지역 간 협력과 상생사업을 발굴하고 추진할 수 있는 계기를 만들 수 있는 행정구역 간 협력 전 단계의 예비활동(배중남, 2008)이므로, 서울시는 도시와 농촌 간의 유기적인 협력을 유발하고 지속적인 교류가 이루어지도록 (가칭)서울시 도농교류공사의 설립과 운영을 통해 서울시와 농어촌 간의 상생공동체를 형성하고 두 사·도 간의 경제, 문화, 사회적 가치에 기여할 수 있어야 한다.

〈표 4-4〉 도농교류공사의 역할

구분	(가칭)서울시 도농교류공사의 역할
판매부문	- 농교류 대상 지역과의 친환경 농수특산물의 납품 및 판매 - 서울시민 상대의 회원판매, 아파트 알뜰장터, 바자회, 사회복지기관 네트워크 등 오프라인 활동 - 온라인 판매(서울시 도농교류 포털사이트와 연계)
전문 교육부문	- 로컬푸드 등 안전한 먹거리 관련 전문교육 - 도시농업 관련 정보 및 제공 - 사회적기업 교육, 마케팅, 농어촌 컴퓨터 교육 지원
공동체 형성사업	- 공가, 폐가를 활용한 체험형 도농교류 사업 지원 - 지역축제 상호 지원사업 - 생산자 방문 및 교육청 연계 농활 봉사사업

(가칭)서울시 도농교류공사는 크게 세 가지 부문에서 제 역할을 담당할 수 있다.

첫 번째는 판매사업으로 친환경 농수특산물의 납품 및 판매를 담당할 수 있고, 서울시민을 소비자로서 하는 회원판매, 아파트 알뜰장터, 바자회, 사회복지기관 네트워크 판매, 친환경 농수특산물 전문판매 등의 오프라인 판매를 담당할 수 있으며, 온라인 판매를 위한 쇼핑몰 운용, 웹진 발송 등의 사업범위를 담당하여 구축할 수 있다. 두 번째는 서울시와 지방간의 교육사업으로 친환경 유기농수특산물 및 안전한 먹거리와 관련된 전문교육을 할 수 있고, 사회적기업 교육, 마케팅, 유기농산물 재배 및 인증교육, 온라인 판매를 위한 컴퓨터 교육 등을 할 수 있다. 세 번째는 공동체 형성사업으로 서울시와 도농교류를 맺고 있는 지역을 대상으로 마을 축제 및 알뜰장터 사업을 지원하고, 생산지 방문 사업 등 체계적인 도농교류협력사업을 추진할 수 있다.

## 2) 전담 부서와 인력의 내부 역량 강화

서울시 교류협력사업의 조직적인 체계화를 위해서는 전담 부서와 인력의 내부 역량 강화 노력이 필요하다.

서울시 교류협력사업에서는 이 제도의 특성상 교류 대상지역에 대한 관련 업무담당자의 전문적인 지식과 네트워크 능력은 필수적이다. 그러나 현재의 공무원 보직시스템상 순환보직으로 인하여 업무 노하우와 전문성을 확보하는 데 한계를 보이고 있다는 점에서 이에 대한 보완 노력이 필요하다. 예를 들어, 지방 파견 직원들의 서울시 복귀 시 이들이 교류협력 부서에서 장기간 근무하도록 하고 이에 대한 인센티브를 부여하며, 취득된 노하우와 학습된 정책 정보가 조직 내에 체화될 수 있도록 해야 한다. 또한, 현재 서울시와 교류협력이 활성화되고 있는 지역은 인적 교류의 차원에서 공무원 상호 파견의 제도화 및 정례화를 통해 전문성을 제고할 수

있도록 교류 창구를 향후 파견 인력의 규모와 활용도 측면에서 확대 보완할 수 있어야 한다.

아울러, 이러한 서울시 조직의 역량강화를 위해서는 교육훈련을 포함한 다각적인 프로그램이 마련되어야 한다. 급변하는 행정환경과 교류협력의 추진조건 변화에 대응하고 서울시 교류협력 담당 인력들의 전문성과 네트워크 수준을 제고하기 위해서는 교육훈련을 위한 중장기 프로그램이 필요하기 때문이다.

이를 위해서는 크게 두 가지가 요구된다. 첫째, 서울시 산하 25개 자치구 및 서울시 본청 교류협력 담당 인력의 전문성을 제고하고, 업무 장악력을 높이기 위해 서울시 인재개발원 교육과정에 다양한 교류협력 전문가 과정을 확대해야 한다. 특히, 서울시와 교류협력을 맺고 있는 타 지방자치단체 및 예정 지방자치단체와 관련된 풍토, 지리, 문화 등의 개괄적 교육뿐만 아니라 실무적인 교류협력사업 추진을 위한 업무절차 및 추진지침에 대한 교육을 포함한 업무 전문성 제고를 위한 교육과정 강화가 필수적이다.

둘째, 서울시 교육 및 선진 행정시스템이 구축되어야 한다. 서울시는 그 위상만큼이나 스스로가 갖고 있는 우수한 정보 장악력 및 선진 행정시스템을 마케팅 포인트로 삼아 교류협력 시 제시할 수 있는 하드웨어적인 인프라로 활용해야 한다. 이를 위해 서울시 인재개발원을 활용하여 정보화 교육 및 행정시스템 교육이 중요하게 이루어져야 한다. 교류협력 담당 인력의 경우 소관업무의 특성상 정보수집 및 정보처리 능력이 요구되고, 수집된 정보의 체계적 관리와 축적이 중요하기 때문이다. 따라서 교류협력 분야 각 인력이 수행하는 사업과 수집된 정보에 관한 체계적인 데이터베이스를 구축하고 이용 요령을 숙지하며, 관련 행정시스템을 선진화하는 등의 자구노력을 통해 타 지방과의 교류협력에 활용할 수 있도록 이들의 직무수행 능력을 배양토록 해야 한다.

### 3) 민간협력적 기제 활성화 : 도농교류 시민단체 등 외부 전문조직 활용

도농 교류협력사업의 활성화를 위해서는 다양한 전문조직과 부처의 연계발전이 필요하다. 서울시와 지방이라는 도농 간의 교류협력은 두 자치단체의 독립적이고 독단적인 의사결정과 정책추진이 아닌 상호이해와 상생이라는 연결고리를 통해 복합적인 네트워크와 정책연대 속에서 발전할 수 있기 때문이다.

서울시 도농교류협력사업을 조직적 차원에서 유지발전시키기 위해서는 크게 세 가지 차원에서 타 전문조직과의 연계가 필요하다.

첫째, 도농교류가 이미 상생협력의 정책패러다임으로 자리 잡게 되면서 다양한 정부부처와 기관에서 이를 시행 중이다. 이와 관련하여 서울시 도농교류협력사업을 추진 시 자원과 정보를

공유할 수 있는 농림수산물부, 서울시 교육청 등 다양한 기관과 연대해 서울시에 특화된 교류협력사업에 선택과 집중을 하여야 한다.

둘째, 서울시의 정보 불균형(asymmetric information) 및 주인-대리인 문제를 극복하고 전문성을 확보하기 위해서는 지방 연구기관 등의 전문가 집단을 활용해야 한다. 서울시는 지방과의 도농교류협력을 추진하는 과정에서 대상 지역에 관한 세세한 정보와 실태에 대해 상대적으로 정보 접근성이 떨어지며, 이러한 비대칭적 정보로 인하여 거래비용이 증가하거나 자칫 서울시민의 정책 편익과 실효성이 저해되는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 서울시와 교류협력을 체결하는 대상지역의 전문연구기관과 정책공조 및 사전사후 평가 등 전문가 교류를 선행하여 보다 체계적이고 안정적인 교류협력사업이 추진될 수 있는 조직적인 연계작업이 필요하다.

셋째, 서울시는 조직 스스로가 갖고 있는 사명의식에서 벗어나 민간부문과의 협력관계 속에서 교류협력의 실타래를 풀어갈 수 있다. 서울시의 광범위한 교류협력사업이 시민의 편익을 극대화하고, 시민생활에 실질적인 도움이 되기 위해서는 서울시에 소재하고 있는 민간단체 등과 연계하여 (가칭)민관교류협력추진협의회를 설치 운영하여 지역주민의 호응을 얻고, 정보 교환과 적시성 있는 정책추진으로 연결될 수 있도록 하여야 한다. 이 과정에서 시민의 목소리를 반영할 수 있는 다양한 시민단체 및 지역별 민간 자문단체의 조언과 노하우를 통해 현실을 직시하고 이해하는 것은 당연하다.

이는 서울시와 지방의 농촌체험, 로컬푸드, 도시농업 부문에서 네트워크를 가지고 있는 (재)한살림 연합, 한국도농문화교류협회, 한국도농문화원 등의 민간기반의 전문조직과의 연계를 통해 가능하다.

이상과 같이 기존 공공조직의 협력체계, 지방의 전문연구원 활용성 증대, 시민단체 등 민간부문과의 연대는 서울시 도농교류협력사업을 더욱 치밀하게 관리할 수 있게 하며, 시민 편익과 상생협력의 가치를 실현하는데 충분한 자양분을 제공할 것이다.

### 3. 운영적 차원의 추진방안

#### 1) 시민체험 기반의 실질적(coupling) 도농교류 프로그램 구축

교류협력사업은 서울시가 서울시민을 위해 추진하는 정책으로 시민의 눈높이를 반영하여 실질적으로 이루어져야 한다. 2011년에 취임한 박원순 시장은 관행과 타성에 의해 이루어졌던 기존 정책에 대한 비판과 자성을 통해 진정한 시민 고객을 위한 정책을 추진할 것을 주문한

바 있다.

“교류협력사업은 지역별로 달라야 합니다. 왜 다들 다른 지자체에서 하는 수준으로 그 이상도 이하도 아닌 천편일률적인 교류를 하는지 모르겠습니다. 서울시민이 무엇을 원하고 어떤 것을 경험하고 싶은지 고민하는 정책이 나와야 합니다.. (중략)... 이제 과거와 달리 서울시도 기초 자치단체와도 교류를 해야 합니다. 하지만, 예술단이 서로 방문해서 공연하고 국제대회를 유치할 때 강남역의 전광판에 선전해주고 하는 형식적인 교류보다는 시민이 느낄 수 있는 교류가 이루어져야 합니다. 서울시민이 수원 화성 관람 시 30%는 할인해주고, 수원시민이 광화문 관람 시 30%를 할인해주는 것처럼 서울시가 단순히 돈을 준 수요자라서 지원해주는 것이 아니라 상호 이익이 되는 방향에서 이루어져야 합니다.. 중략..”(2012년 2월 28일 서울시장 보고회의 중 박원순 시장 발언 중)

“... 중략.. 도농교류는 새로운 것을 만들고 돈을 쏟아 붓는 것을 의미하는 것이 아닙니다. 현실적으로 활용할 수 있는 가장 작은 것부터 해야 하는 것이 필요합니다. 현재 농촌에 폐가나 폐교가 방치된 채 늘어나 중요한 농촌문제로 제기되고 있지요 이들 폐교를 도농교류의 거점시설로 활용하는 것도 좋은 방안이 될 수 있습니다..”(지역재단 창립2주년 기념 심포지엄 ‘도농상생-비전과 전략’ 토론회, 한국 YMCA 전국연맹 이학영 사무총장 발언 중)

교류협력사업이 상생협력을 위한 ‘통과의례’로서의 형식적인 정책구호에 그치는 제도적 디커플링<sup>49)</sup> 현상을 극복하고, 서울시민의 편익을 증대하기 위한 실질적인 추진과제를 발굴하여 수행하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 크게 두 가지 차원에서 실질적인 이해와 관심이 지속되어야 한다. 첫째, 시민이 이해하는 상생발전 패러다임이 정립되어야 한다. 현재 이루어지고 있는 교류협력사업은 지자체 간의 상호협력과 역할분담을 통한 규모 및 범위의 경제 때문에 형식적으로 이루어지고 있으며, 타 지역과 협력하기보다 경쟁과 대립하는 의식이 강하게 자리 잡고 있다. 그러므로 지자체 간 협력을 통해서 실현할 수 있는 경제적 이익과 비전 등 서울시를 비롯한 보다 넓은 지역사회의 통합에 기여할 수 있는 지역 상생발전 패러다임을 정립하고 이를 이해시킬 필요가 있다.

49) 디커플링(decoupling)은 제도화된 환경의 압력에 대한 적응과정에서 발생할 수 있는 문제점이나 마찰을 줄이는 전략으로 정당화된 제도를 도입하되 실제 조직 활동과 분리시켜 느슨하게 운영하는 것을 의미한다. 이는 Meyer and Rowan(1977)에 의해 제시된 개념으로 분리, 부정합, 괴리 등으로 국내에서 사용되고 있으며, 특히 특정제도와 정책이 형식적으로는 존재하지만 실질적으로는 제대로 운영되지 않는 ‘무늬만 운영’되는 현상을 뜻한다.

둘째, 민간부문이 참여하는 다주체 네트워크형 협력이 촉진되어야 한다. 지금까지의 교류협력은 명목상으로는 시민을 위해 추진되었다고 하지만, 실질적으로 정책의 형성과 결정 및 집행 과정에서 시민이 참여할 수 있는 기제는 부족했다. 현재 추진되고 있는 서울시 교류협력사업은 시민 참여와 체감보다 형식적이고 상징적인 사업이 많은 비중을 차지하고 있음은 이미 실태조사에서 나타났다. 이제는 단순 정책협력형, 단일사업 중심으로 전개되고 있는 교류협력 사업보다 인적교류와 시민 체험형 사업을 복합적인 협력 프로젝트로 확대할 필요가 있다. 아울러 이 과정에서 서울시가 중심이 되는 교류협력사업을 민관이 함께 참여하고 결실을 공유하는 명실상부한 지역 간 협력사업으로 전환하여야 한다. 교류협력사업은 지방자치단체를 위해서가 아니라 지역주민 등 민간부문을 위해 추진되어야 하기 때문이다. 이 점에서 교류협력사업은 민간의 수요를 감안하여 고용과 소득을 창출할 수 있는 부문까지 포함하여 다수의 이해관계자가 참여하는 네트워크형 협력을 촉진하여 상호학습과 노하우 전수의 기회로 활용하려는 접근방식이 필요하다.

이를 위해서는 새로운 것을 만들고 창조하는 것보다 기존의 자원을 활용한 현실적인 차원에서 접근하는 것이 바람직하다. 미국 뉴욕의 도시농업, 영국 런던의 루럴 투어리즘, 일본 도쿄의 건강촌 조성 사례 등에서 제시된 바와 같이 생활 속에서 체험하고 활용할 수 있는 모델이 필요하다. 즉 이촌향도 현상으로 인하여 지방에 산재해 있는 폐가와 공기를 활용하여 서울시민의 쉼터를 조성하고, 자치구별로 교류대상 기초자치단체와의 지역자원을 활용한 체험마을, 힐링 캠프, 예술창작 등 특색 있는 도농교류를 추진하는 것이 필요하다.

## 2) (가칭)서울시티마켓(Seoul City Market) 설립

뉴욕 유니온 스퀘어의 그린마켓 사례에서 분석한 바와 같이 서울시에 특화된 도시농업을 활성화시키고 시민이 체감할 수 있는 (가칭)서울시티마켓의 상설화가 필요하다. 이미 서울시는 타 지방자치단체와의 도농교류협력 중 서울시청 광장 등에서의 직거래 장터를 가장 인기 있는 정책수단(policy tool)으로 활용하고 있다. 하지만, 서울시와 교류협력 중인 대부분의 지방자치단체가 연간 2~3회의 직거래 장터를 이용해 부진한 교류실적을 보이고 있다.

이제, 시민편익을 극대화하고 지방과의 실질적인 도농교류 성과를 위해서 서울시민과 지역민이 직접 대면하여 상생 교류할 수 있는 (가칭)서울시티마켓을 체계적으로 구축하여 상설화함으로써 비정기적이고 행사성 사업이 아닌, 일상생활에서 시민들이 마트를 이용하듯이 생활 속의 도농교류로 자리 잡을 수 있도록 해야 한다.

특히, (가칭)서울시티마켓은 단순히 마켓을 만들어 운영하는 것에서 탈피하여 최근의 이슈와

외국의 사례를 벤치마킹한 복합마켓으로 자리매김할 필요가 있다. 이를 위해서는 크게 세 가지가 필요하다. 첫째, 건강한 먹거리와 친환경 유기농법 등 환경에 대한 관심에 따른 최근의 로컬푸드(local food)운동과 접목하여 서울시 인근지역에서 생산된 신선하고 질 좋은 상품을 주 또는 월단위로 자유롭게 판매토록 하여 상권을 지원해야 한다. 둘째, 미국의 창고 베틀시장(garage sale)과 같이 지방의 농어촌 판매자뿐만 아니라 서울시민도 자유롭게 참여할 수 있는 시스템으로 확장하여 (가칭)서울시티마켓의 품목과 성격을 다변화함으로써 시민참여의 유인동기를 마련해야 한다. 그리고 마지막으로 현재 서울시에서 추진하고 있는 전통시장 활성화 방안과 연계하여 시민과 소상공인이 함께 발전할 수 있는 정책 연계를 시도할 필요가 있다.

### 3) 도농교류 포털사이트 구축

오늘날은 정보통신에 기반을 둔 다양한 정보기반의 사회이다. 거미줄처럼 엮어진 정보 속에서 시민이 찾고자 하는 정보에 대한 접근성을 높이고, 정보 속에서 서로 소통할 수 있는 기회를 제공하는 것이 작금의 전자정부시대와 시민 눈높이에 걸맞는 시정철학일 것이다.

서울시에서 교류협력사업을 추진 시, 특히 시민참여를 기반으로 하는 도농교류사업이야말로 다양한 정보 및 수요와 공급을 하나로 모아서 관리할 수 있는 도농교류 포털사이트의 구축을 통해 시민의 의견이 반영되고 적극적으로 소통할 수 있는 장치가 될 수 있는 것이다.

이미, 농림수산물식품부를 비롯한 정부부처는 도농교류 등을 활성화시키기 위하여 복합 포털 사이트<sup>50)</sup>를 구축하여 활용하고 있으며, 이들 부처는 고정화된 포털사이트뿐만 아니라 페이스북과 트위터 및 모바일 서비스까지 제공하고 있다<sup>51)</sup>.

도농교류의 최대 수요자이자 선도적인 도농교류의 추진 도시로서 서울시가 갖는 위상에 걸맞는 포털사이트 구축의 필요성은 시민단체와 학계에서 끊임없이 제기되고 있다.

“... 중략. 도농교류의 수요자인 서울시민과 공급자인 농촌주민이 요구하는 정보를 종합적으로 수집 - 분류 - 정리 - 공급하는 도농교류 포털사이트가 마련되어야 한다. 이는 도시민과 지역민을 연결해주는 매개체일 뿐만 아니라 도농교류 정보를 모아서 상호 교환을 가능케 하기 때문이다.. 중략.”(지역재단 창립2주년 기념 심포지엄 ‘도농상생·비전과 전략’ 토론회, 유정규 사무국장 발언 중)

50) 농림수산물식품부 산하 한국농어촌공사의 도농교류 포털사이트 웰촌(<http://www.welchon.com>)

51) 웰촌포털 페이스북(<http://facebook.com/welchon>), 웰촌포털 모바일([m.welchon.com](http://m.welchon.com)), 웰촌포털 트위터([twitter.com/welchontour](http://twitter.com/welchontour)).

“...중략..도농교류가 엄밀한 정의와 논리적 정당성 확보 없이 진행될 경우 자칫 즉흥적이고 일회적인 농촌나들이에 불과한 정치적 선전구호로 끝날 수 있습니다. 교류협력이라는 것이 정말 시민이 필요로 하는 분야에 대해 고민하고 한 것이 아니라 그동안 자기들끼리 형식적으로 추진한 측면이 있지 않습니까? 이제는 구체적인 필요성에 대한 고민과 이론화 작업을 바탕으로 시민과 지역민이 만날 수 있는 점점 구축 작업 등을 해야 할 때입니다... 중략..”(2012년 5월 29일 대전대학교 평생교육원 배영희 교수 인터뷰 중)

서울시도 도농교류협력사업을 체계적이고 실질적으로 운영하기 위해서는 서울시민과 지방의 주민, 도농교류 관계자, 기업 등 다양한 참여주체가 활동할 수 있는 공식적인 장(field)을 만들어 정보교류의 쌍방향적 네트워크체계를 확립하여야 한다. 서울시민이 활용할 수 있는 산재되어 있는 지방의 자원과 정보를 효과적으로 전달하고 공급할 수 있는 서울시 도농교류 포털사이트의 구축은 서울시가 주도적으로 도농교류사업을 추진하고 있다는 상징적인 의미 이외에도 서울시민과 지역민이 함께 소통하는 중요한 장치가 되기 때문이다.

#### 4) 스토리 텔링(story telling)의 개발 : 쌍방향 - 맞춤형 교류협력 추진

교류협력을 추진하는 근본적인 목적은 변화하는 행정환경에 따른 행정수요를 반영하여 시민이 체감할 수 있는 행정서비스의 공급과 만족에 있다. 오늘날 서울시 도농교류협력의 면면에 흐르는 가치인 시민, 상생, 협력이 과연 어느 수준에서 이루어지고 있으며, 시민의 눈높이와 괴리되지 않고 실질적으로 시민편익을 확립할 수 있는지 시정 패러다임과 세부 정책이 이를 뒷받침해야 한다.

서울시의 도농교류협력사업은 수요와 공급에 입각한 하나의 제도적 정책상품이다. 공급자는 서울시 및 지방자치단체이며, 이를 활용하는 수요자는 서울시민과 지역민들이다. 서울시 교류협력사업이 시민편익과 상생협력의 가치를 위해 추진된다고 하여도 공염불에 그치지 않고, 실질적인 운영성과를 거두기 위해서는 시민을 유인할 수 있는 마케팅 기법 즉, 특화된 스토리텔링의 개발이 필요하다.

이탈리아 로마의 트레비 분수에는 하루 3000유로, 즉, 450만원의 동전이 쌓인다. 분수를 등지고 서서 어깨 너머로 동전을 던지면 로마에 다시 오게 된다는 낭만적 속설 덕분이다. 이 속설은 18세기 유럽 귀족자녀들이 이탈리아로 유람왔던 ‘그랜드 투어’때 생겼다. 이처럼 트레비 분수 동전 던지기를 세계 여행자들의 로마 통과의례로 만든 것이 1954년 할리우드 영화 ‘애천(愛泉: three coins in the fountain)’이다. 이 일화는 로마에 온 세 미국 여인이 트레비에 동전을 거

듬 세 차례 던져 사랑을 빈 끝에 멋진 남자와 맺어진다는 이야기였다. 이는 어떤 장소와 대상에 사연이 깃드는 ‘스토리텔링’의 힘이 얼마나 큰지를 단적으로 보여주는 사례이다.

이처럼 스토리텔링은 오늘날 화두인 ‘감성’을 중심으로 사회문화적인 이야기성을 키워 시민과의 접근성을 확대시킴으로써 서울시 정책을 하나의 정책 마케팅 전략으로 활용할 수 있는 가능성을 보여준다. 서울시에서 수행하는 모든 정책과 제도적 지원은 서울시민이라는 정책 수요자를 대상으로 운용된다. 모든 홍보는 수요자의 입장을 고려해야 한다. 정부기관들이 어떤 정책을 발표할 때마다 국민들로부터 행정편의주의나 탁상행정이라는 비판을 듣는 것도 수요자에 대한 고려가 없는 데에서 기인한 것이다. 시민의 눈높이에 맞춘 소통에 기반한 정책운용은 정책홍보와 유인기제의 활용으로 가능하며, 그 과정에서 스토리텔링을 활용할 수 있다.

우리나라는 농촌의 어느 관광지를 가도千篇일률적이고 특색이 없다는 문제가 제기되고 있다. 지역별로 특산품과 전설 및 미담을 반영한 구체적인 정책 스토리텔링을 개발하여 특색있는 명소로 발전하여 서울 시민이 찾을 수 있어야 한다.

스토리텔링, 미담은 인간이 사회를 인식하는 방법 중 감성을 활용한 의미 전달 구조를 확립함으로써 맞춤형이자 쌍방향으로 교류협력사업을 활성화 시킬 수 있는 하나의 방안으로 적용할 수 있다.

## 제5장 결론 및 정책제언



지방자치 시행 이후, 지방정부의 자율성이 강화되면서 서울시를 비롯한 광역 지방정부는 상생과 협력이라는 가치 실현을 통한 지역발전의 전환기를 맞이하여 다양한 정책적인 노력을 전개하고 있으며, 교류를 통한 자율적인 변화능력을 요구받고 있다. 이러한 지방정부의 상생교류의 패러다임은 지방-지방정부 간 균형적인 힘의 세력관계를 구축하는 것은 물론 과거의 종속적이거나 일방적인 정부 간 관계에서 탈피한 대등적이고 수평적인 협력관계로의 전환현상이라 할 수 있다.

서울시는 대한민국을 대표하는 수도이자 권한과 의무 두 가지 모두를 가진 대도시로 변화된 행정 환경에 따른 협력 패러다임을 주관해야 한다. 서울과 수도권이라는 특권의식, 경쟁위주의 분절적인 사고에서 벗어나 상호주의를 기반으로 한 협력적 시각에서 한쪽의 일방적, 절대적 이익관계를 표명하는 제로섬 게임(zero-sum game)의 적용 룰이 아닌, 윈-윈(win-win game)의 상생적 공생관계에 기반을 둔 협력관계(cooperative relation)를 정착시켜야 한다.

그러므로 서울시가 주축이 된 상생협력적 교류협력사업은 지방정부 간 상호존중과 신뢰의 수평적 협력관계를 형성할 수 있어야 하며, 이러한 맥락에서 상생협력의 상호관계를 조성하기 위한 차원에서 실증적인 교류협력사업의 진단과 평가를 통한 전략적인 방향이 설정되어야 한다.

이 연구는 이러한 관점에서 서울시 교류협력사업에 대해 정형적이고 관습적인 운영이 아닌 시민편익과 상생협력의 가치를 발현할 수 있도록 서울시에 특화된 전략적 방향으로 운영되어야 함을 밝혔으며, 특히 서울시의 도농교류협력에 중점을 두고 이에 대한 문제점과 향후 정책 방향에 관하여 논의하였다.

먼저, 큰 틀에서 서울시 교류협력사업은 서울시의 전략적 운용을 위한 기본방향과 비전을 반영하여 제도적, 조직적, 운영적 차원에서의 세부추진 개선방안을 토대로 타 지방자치단체와의 교류협력관계를 공고히 해야 한다. 이는 도농교류협력에도 마찬가지로 적용되는 원칙이라

고 할 수 있다. 다만, 서울시의 교류대상을 논의 시 광역지자체와 기초지자체 간의 교류 아이টে  
에 대한 명확한 구분이 어려운 것이 현실이므로 서울시 실무진의 애로사항을 반영할 수 있는  
별도의 후속지침이 개발되어야 할 것으로 보인다.

도농교류협력사업은 서울의 특수한 위상에 따라 서울시와 서울시민이 담당해야 하는 상생의  
가치를 수용하는 관점에서 직거래 장터 등의 단순한 경제적인 교환관계에서 벗어나 보다 다양  
성을 추구하면서 서울시민과 지역민이 서로의 간극을 줄이며 상호 이해할 수 있는 정책적 토양  
과 자양분을 길러내는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

# 참 고 문 헌



## 참고문헌

---

- 강인호 · 이민창 · 조선인 · 안병철, 2003, “지방자치단체의 갈등해결과 협력방안 구축”, 한국지방자치학회 동계학술대회논문집
- 고영선, 2008, “지역개발정책의 방향과 전략”, 한국개발연구원
- 국가균형발전위원회, 2004, 『국가균형발전의 비전과 전략』, 서울 : 동토원
- 국중광, 2005, 『새로운 눈으로 보는 독일 생태공동체』, 월인
- 권오혁, 2000, 『신산업지구』, 한울
- 김강현, 2012, “행정제도 확산과 성과에 관한 연구 : 신고포상금제도를 중심으로”, 연세대학교 박사학위 논문
- 김병준, 2009, 『지방자치론』, 서울: 법문사
- 김선기 · 한표완, 2003, “국내자치단체교류실태와 정책방향”, 『한국지방자치학회보』, 제42권
- 김장기, 2002, “지방정부간 협력관계의 영향요인에 관한 연구”, 『한국사회와 행정연구』, 제13권 제3호
- 김관석, 2000, “지방자치단체의 국제교류 발전방향”, 『한국지방자치학회보』, 제12권 제4호
- 탈프쇼이스, 2010, 『전략 사전』, 옥당
- 박원순, 2011, 『세상을 바꾸는 천개의 직업』, 문학동네
- 박호숙, 2008, “정책과정에 따른 합리적 정책갈등관리전략과 방향”, 한국지방자치학회 춘계학술대회
- 박호숙, 2004, 『세계의 지역혁신체계』, 한울
- 배중남, 2008, “도농교류 활성화를 위한 정책제언”, 강원발전연구원 정책브리프 제36호
- 삼성경제연구소, 2007, “농촌의 신산업 창출을 위한 도농교류 활성화 방안”, 삼성경제연구소 이슈페이퍼
- 서민수, 2011, “지원사업 활성화 방안에 관한 연구 : 지원조직 간 지식공유를 중심으로”, 영남대학교 박사학위 논문
- 신중호, 2010, “경기도 국제교류협력 기본계획연구”, 경기개발연구원
- 신희권, 2001, “지방자치단체간 교류의 필요성과 실태분석” 충남대학교 지역개발논총, 제13집
- 양기호, 2006, “지방정부의 외국인대책과 내향적 국제화”, 『한국지방자치학회보』, 제18권 제2호
- 양현모, 2009, “지방자치단체의 남북 교류협력사업 평가 및 발전방안 : 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로”, 『통일정책연구』, 제18권 1호

- 오은주 외, 2008, 『지역 간 경제협력의 실태분석과 활성화 방안』, 한국지방행정연구원
- 이성우, 2005, 『정보화와 농촌사회』, 서울 : (주)명진씨앤씨
- 이재성, 2002, 『이익사회의 기획으로서의 공동사회』, 사회비관철학
- 이주현, 2010, “대도시권 거버넌스 비교연구 : 미국 미니애폴리스와 피츠버그의 정책네트워크를 중심으로”, 『지방행정연구』, 제24권 제1호
- 임혁백, 2006, “한국농촌의 기능변화 : 식량공급에서 국가균형발전으로”, 『한국지역사회생활과학회지』, 제17권 제1호
- 전신욱, 2004, “장소마케팅을 통한 지방도시의 발전에 관한 연구”, 『한국정책과학학회보』, 제8권 제1호
- 지역재단, 2010, “도농공생의 지역 만들기”, 『지역리더』, 제14권
- 한국농촌공사 농어촌 연구원, 2008, 『민간단체와 협력관계 구축을 통한 도농교류 활성화 방안』, 한국농촌공사 농어촌 연구원
- 홍석균, 김장기, 2002, “지방정부간 협력관계의 영향요인에 관한 연구”, 『한국 사회와 행정연구』, 제13권 제3호
- Arino, A., Abramov, M., Skorobogatykh, I., Rykouina, I, and Vila, J., 1997, “Partner selection and trust building in west European-Russian joint ventures”, *International studies of management & organizations*, 27(1)
- Axel Honneth(Hg.), 1993, *Kommunitarismus, Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften*, Frankfurt(M.)
- Barlett, C. A. and Ghoshal, S., 1992. “What is a Global Manager?”, *Harvard Business Review*, 70(5)
- Cornelius Bickel, 1990, ““Gemeinschaft” als kritischer Begriff bei Tönnies”, in: Carsten Schluter/Lars Clausen(Hg.), *Renaissance der Gemeinschaft?*, Berlin
- Dieter Segert/Csilla Machos, 1995, *Parteien in Osteuropa*, Opladen
- Ferdinand Tönnies, 1991, *Gemeinschaft und Gesellschaft*, 8. Aufl., Darmstadt
- Frank Nullmeier/Friedbert W. Rueb, 1993, *Die Transformation der Sozialpolitik*, Frankfurt(M.)

- Gehard Raulet, 1993, “Die Modernität der Gemeinschaft”, in: Micha Brumlik/Hauke Brunkhorst (Hg.), *Gemeinschaft und Gerechtigkeit*, Frankfurt(M.)
- Georg Simmel, 1999, “Philosophie des Geldes”, *Gesamtausgabe* Bd. 6, Frankfurt(M.)
- Günter Dux, 1975, “Diesseits des historischen Materialismus. Zur Soziologie der Weltanschauung”, in: KZfSS, Heft 1
- Hall, Richard H. et. al., 1977, “Patterns of International Relationships”, *Administrative Science Quarterly*, 22(5)
- Harrison. 2007, “From Competitive Regions to Competitive City-Regions: A New Orthodoxy, But Some Old Mistakes”, *Journal of Economic Geography*, 7(3)
- K W Wong, T Bunnell, 2006, “‘new economy’ discourse and spaces in Singapore : a case study of one-north”, *Environment and Planning*, 38(1)
- Levin, S and Paul White, 1961, “Exchange as a Conceptual Framework for the Study of International Relationships”, *Administrative Science Quarterly*, 5(1)
- Robert A. Dahl, 1982, *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Heaven : Yale Univ. Press
- Watson, 2000, “The International Resources Cities Program: Building Capacity in Bulgarian Local Governments”, *Public Administration Review*, 60(5)

<http://Jointventure.org/>(Joint Venture : Silicon Valley Network)

<http://ubin.krihs.re.kr/>(국토해양부 세계의 도시정보)

<http://web.mit.edu/cre/research/ncc/casestudies/singapore.html>(MIT CRE Case study)

<http://www.edb.gov.sg/>(EDB Singapore)

<http://www.genopole.fr/>(réussir ensemble en biotechnologie)

부

속



## 1. 일본 교류협력사업의 현황분석

### 1) 일본 교류협력사업의 개요

일본 교류협력사업은 정치행정시스템의 구조적 이해 속에서 파악할 수 있다. 일본의 지방자치체는 도도부현<sup>52)</sup>과 역사적으로 유럽의 봉건제와 유사한 독립적인 체제로 발전해왔으며 기본적으로 대륙형에 속한다. 따라서 지방정부의 업무량이 극히 많은 융합형 구조로 되어 있어 중앙과 지방 간에 많은 교류를 하는 관계이다. 이러한 일본의 중앙-지방관계는 단순하지 않으며 강고하다(村松鑛夫, 1994). 중앙-지방관계가 단순하지 않다는 것은 업무의 분담에서 상하관계, 비용의 분담관계 등 업무의 수행자체가 복잡하다는 것이다. 따라서 당사자의 생각과 이념 등 중앙-지방관계에 많은 요소가 개입한다. 또한 중앙-지방관계가 강고하다는 것은 당사자가 오랜 교류 결과 생겨난 기성이익의 집적으로 인해 용이하게 변경되기 어려운 것을 말한다. 요컨대 일본형 지방자치시스템의 특징은 크게 세 가지로 첫째 자치적이고, 둘째 지방정부의 활동량이 많은 융합형이며, 셋째 중앙지방관계가 단순하지도 않으며 강고한 관계이다. 무라마쓰 미치오 교수는 위와 같은 일본 지방자치 시스템의 특징을 ‘통합형 자치’라고 부르고 있다(村松峻夫, 1996).

이러한 일본의 정치와 행정의 맥락적 특성으로 말미암아 일본의 교류협력은 도쿄도 중심의 수직적인 차원에서 주로 이루어지고 있으며, 특히, 광대한 행정권역의 특성상 도쿄도는 자치구 중심의 사무처리가 이루어지고 있고, 도쿄도 본청은 직접적인 업무수행에 대한 참여도가 상대적으로 낮은 실정이다.

### 2) 일본 교류협력사업의 특징

일본의 교류협력은 도쿄도의 일본 내 위상과 중요성을 고려하여 살펴볼 수 있다. 서울시와 유사하게 일본의 도쿄도는 특별자치구 23개가 있으며, 이들 특별자치구는 일본 내 타 지방자치

52) 일본의 지방자치단체는 광역자치단체인 도도부현(都道府縣)과 기초지방자치단체인 시정촌(市町村)으로 구성되며 2012년 5월 현재 47개의 도도부현과 3,232개의 시정촌으로 구성되어 있음. 특히 수도인 도쿄는 광역자치단체이자 도쿄도(都)의 특별지방자치단체로 23개의 특별구를 보유하고 있음(도쿄도 홈페이지).

단체와 개별적인 교류협력을 추진하고 있다.

2012년 5월 현재 도쿄도 내 특별자치구에서 일본 내 타 지방자치단체와의 교류협력사업을 수행하고 있는 현황은 다음과 <표 1>과 같다.

<표 1> 일본 도쿄도의 교류협력사업 현황

자치구	교류 시기	교류 대상 지역	교류 유형	교류 내용	세부 교류내용
다이토쿠(daito)구	2007년 이후	군마현 이세차키시	우호친선	개별부문 교류	- 청소년 스포츠 특화 교류 - 축구, 야구, 배구대회 상호 교차 개최
메구로(meguro)구	1991년 이후	미야기현 카구다 시	우호친선	개별부문 교류	- 청소년 문화체험 특화 교류 - 홈스테이 교류 - 농촌문화 체험
아라카와(arakawa)구	1991년 이후	지바현 가모가와시	우호친선	개별부문 교류	- 교육, 문화 특화 교류 - 초중생 자연체험학습 교류 - 건강 증진 체험 교류
세타가야(setagaya)구	2010년 이후	홋카이도	우호친선	개별부문 교류	- 특산품 판매 - 마라톤 대회 상호 개최 및 참가
	2011년 이후	아오모리	우호친선	개별부문 교류	- 특산품 판매
	2011년 이후	이와테	우호친선	개별부문 교류	- 특산품 판매
	2010년 이후	미야기	우호친선	개별부문 교류	- 특산품 판매
	2010년 이후	아키타	자매결연	포괄적 교류	- 특산품 판매 - 상호 대회 참가 및 지원
	2010년 이후	아마가타	우호친선	개별부문 교류	- 상호 재활용품 교류
	2010년 이후	이바라기	우호친선	개별부문 교류	- 자연친화형 체험학습 교류
	2010년 이후	도치기	자매결연	포괄적 교류	- 특산품 판매 - 마라톤 대회 상호 개최 및 참가
	2010년 이후	군마	자매결연	포괄적 교류	- 특산품 판매 - 상호 재활용품 교류 - 공립학교 교직원외 상호 교류 - 상호 대회 개최
	2011년 이후	가나가와	우호친선	개별부문 교류	- 상호 축구대회 개최
	2010년 이후	니가타	우호친선	개별부문 교류	- 농업체험 및 씬머스쿨 캠프
	2010년 이후	토야마	우호친선	개별부문 교류	- 상호 행사 시 협력 및 지원
	2011년 이후	이시카와	우호친선	개별부문 교류	- 상호 행사 시 협력 및 지원
	2011년 이후	나가노	우호친선	개별부문 교류	- 상호 행사 시 협력 및 지원
	2011년 이후	후쿠시마	자매결연	포괄적 교류	- 특산품 판매 - 재난 재해 발생 시 지원
쉼오(chuo)구	2007년 이후	오카야마현 다마노시	자매결연	포괄적 교류	- 향구 페스티벌 - 불꽃놀이 축제 - 특산품 판매 - 기타 행정사무 교류

〈표 계속〉 일본 도쿄도의 교류협력사업 현황

자치구	교류 시기	교류 대상 지역	교류 유형	교류 내용	세부 교류내용
미나토(minato)구	2008년 이후	후쿠시마현 이와키시	자매결연	포괄적 교류	- 안테나 숍(shop) 개점 - 상호 축제 참가 - 초등학교의 상호 문화 체험 - 상호 관광 교류 - 특산품 판매 - 재난 재해 발생 시 지원
도시마(toshima)구	1983년 이후	사이타마현 지치부시	자매결연	포괄적 교류	- 특산물 판매 - 상호 축제 참가 - 재난 재해 발생 시 지원 - 교육 부문 상호 지원
	2004년 이후	아마가타현 유차마치	자매결연	포괄적 교류	- 특산물 판매 - 상호 문화체험 - 재난·재해 발생 시 지원
	2004년 이후	마야기현	자매결연	포괄적 교류	- 특산품 판매 - 지역대표 안테나 숍 개점 - 상호 역사, 문화 체험 - 상호 관광 교류
	2004년 이후	미에현 나바리시	우호친선	개별부문 교류	- 문화 특화 교류 - 상호 문화체험

자료 : 연구자 자체조사

주 : 이 자료는 2012년 6월 현재의 일본 내 도쿄도 및 특별자치구의 교류협력사업 현황임.

위의 표에서 보는 바와 같이, 일본 도쿄도의 교류협력사업은 특별자치구별로 다양하게 시행되고 있다. 세타가야(setagaya)구는 15개 지방자치단체와 교류협력사업을 다양하게 추진하고 있는 반면, 아라카와(arakawa)구는 1개 지방자치단체와 별도의 교류협력사업을 하는 등 자율적인 운영 실태를 보이고 있다.

도쿄도의 교류협력사업은 세부 프로그램의 내용면에서도 다양한 교류목적을 위한 포괄적 교류협력과 스포츠, 문화 등 특정 목적을 위한 개별적 교류협력 등 다양하게 시행되고 있다. 특히, 대부분의 지방자치단체와 도농교류를 위한 특산물 판매, 재난·재해 지원프로그램 등 우리나라의 서울시와 유사한 교류협력을 하고 있으며, 급증하는 재활용품 교환 및 처리 문제와 관련된 교류협력을 추진함으로써 자원의 낭비와 비효율성을 줄이고 지방자치단체 간의 갈등문제를 해결하는 기제로 활용하고 있다는 점에서 그 시사점을 찾을 수 있다.

일본 도쿄도의 교류협력사업은 대체로 서울시의 교류협력사업과 유사한 형태로 시행되고 있으며, 자치구별로 행정환경과 행정수요에 따른 개별적인 교류프로그램을 자율적으로 추진하고 있다는 특징이 있다. 또한, 도쿄도의 사회, 경제적 위상에 따라 도농교류 중심의 교류협력사업, 시민이 참여할 수 있는 문화체험과 체육행사 등 체험형 교류협력사업을 중심으로 이루어지고

있음을 알 수 있다.

## 2. 프랑스

### 1) 프랑스 교류협력사업의 개요

프랑스는 전통적으로 지방자치단체의 수가 많고, 규모가 작아 지방자치단체 간 협력을 위한 제도가 19세기 말부터 마련되어 활용되었다. 1982년 지방분권 이후 프랑스는 분권화에 따른 역기능을 방지하고 협력을 강화하기 위하여 제도적인 노력을 지속하였다. 그러나 봉건제의 오랜 전통 속에서 자치단체 간의 독립성과 자율성을 극대화하여온 역사적 맥락에 의해 프랑스 교류협력사업은 대체로 도시계획분야에 특화되어 시행되고 있으며, 기타 환경, 재해재난 등의 분야에서는 중앙정부의 적극적인 개입을 통해 이루어지고 있다.

1982년부터 프랑스는 코뮌과 데파르트망<sup>53)</sup>으로 구성된 기존의 2층제에서 탈피해 레지옹을 광역지방자치단체로 신설하고 광역행정을 강화하는 계획계약(planning contract)제도를 도입하였다. 이를 계기로 파리 중심의 수도권 광역자치단체인 ‘일드 프랑스 레지옹’은 경쟁력 강화와 지방분권을 통한 국토균형발전을 동시에 추구하기 위해 프랑스 내 타 지방자치단체와의 교류 협력을 강화하기 시작하였다.

1995년에는 ‘국토의 지속가능한 계획 및 발전을 위한 법’을 제정해 프랑스 내 도시와 농촌의 연계발전에 중점을 두는 도농권(페이)의 개념을 보완하고 새로운 도시권(중간 도시)의 개념을 제안하였으며, 이는 1999년에 이르러 코뮌공동체(communaut, es de communes: CC), 중도시공동체(communaut, es d’agglom, eration: CA), 대도시공동체(communaut, es urbaines: CU)로 개편되었다.

이후 2000년 들어 도시와 도시와의 교류협력과 연대에 대한 관심이 집중되어 도시 간의 연계성, 응집성 및 지속성에 초점을 둔 ‘도시연대 및 재생법’이 제정되었다. 2007년 니콜라 사르코지(Nicolas Sarkozy) 정권 출범 후 프랑스는 초당적 성격의 개혁위원회를 구성하였으며 20개의 핵심 내용을 제안하는 이 위원회의 보고서를 토대로 2010년 12월 16일에 지방자치단체개혁법이 공포됐다. 주요 개혁 내용은 기존 도시공동체(CU) 중에서 11개 대도시권(m. etropole)에 새로운 협력기구를 구성해 특수지위 및 권한 부여, 레지옹(또는 데파르트망)의 자발적인 행정

---

53) 코뮌은 시읍면 등의 기초자치단체, 데파르트망은 도, 레지옹은 광역시를 의미함.

구역 통합 및 경계변경, 수도인 파리 인근 데파르트망(도)과 통합해 그랑파리(Grand Paris) 창설, 데파르트망(도) 의원과 레지옹(지역) 의원의 지위를 동시에 갖는 새로운 형태의 ‘지역의원 (conseillers territoriaux)’ 신설, 권한의 재배분 등을 포함하고 있다.

## 2) 프랑스 교류협력사업의 교류유형과 특징

프랑스(본토) 지방자치단체의 평균 인구는 2010년 기준 레지옹(지역)이 2백87만 명, 데파르트망(도)이 66만 명, 코뮌이 2천 명 수준이다. 기초자치단체인 코뮌(시·읍·면)은 가장 큰 파리의 경우 인구가 2백21만 명에 이르지만 전체적으로 보면 2천명 미만인 코뮌이 대부분을 차지하고 있다. 즉 2010년 1월 기준 총 3만6682개 중에서 5백 명 미만인 코뮌이 2만364개로 전체의 55.5%이고, 2천 명 미만인 코뮌이 3만1,716개로 전체의 86.5%를 접하며, 5만 명 이상인 코뮌이 125개로 전체의 0.3%, 10만 명 이상인 코뮌이 41개로 전체의 0.1%에 불과한 실정이다.

기초자치단체인 코뮌은 그 수가 많고, 규모가 지나치게 작아 행정, 재정, 기술적으로 어려움이 많았다. 이러한 어려움을 극복하기 위해 지방자치단체 간 협력을 위한 여러 방식이 활용돼 왔다. 코뮌에 대한 주민의 지나친 애착과 전통의 고수로 말미암아 통합 추진은 별로 성과를 거두지 못했다. 이 같은 통합의 부진한 결과로 인해 코뮌 수는 2010년 1월 현재 총 3만6,682개에 이른다.

코뮌 간 협력의 유형은 <표 2>에서 보듯이 특징에 따라 조합형(coop. eration associative 혹은 coop. eration syndicale), 연합형(coop. erationf. ed. erative), 계약형(coop. eration contractuelle) 등 3가지로 구분된다. 조합형과 연합형은 새로운 기구를 설치해 협력사업을 추진하는 방식이며, 계약형은 계약이나 협정을 체결해 협력사업을 추진하는 방식이다.

<표 2> 프랑스의 코뮌 간 교류협력의 유형과 특징

교류협력의 유형	특징	내용
조합형 (coop' eration associative)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교류협력의 신설과 운영의 유연성</li> <li>- 코뮌의 자치권 존중</li> <li>- 기술적 배분의 우위 인정</li> <li>- 프랑스 전역에 1만5천개의 조합 구성</li> </ul>	- 자치단체(코뮌) 내 다수의 조합을 바탕으로 다양한 사무, 사업에 대해 운영
연합형 (coop' erationf' ed' erative)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교류협력의 강력한 권한 및 의무</li> <li>- 법률에 의무적 권한이 명시</li> </ul>	- 도시 공동체를 바탕으로 포괄적인 도시권, 공동체, 마을 만들기 등의 사업 추진
계약형 (coop' eration contractuelle)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한정된 계약기간을 통해 이루어짐</li> <li>- 다양한 계약주체</li> <li>- 계약을 통한 부문별 협력을 통해 상호발전 계획 수립</li> </ul>	- 계획계약, 농촌 개발계약, 도농권 연합체 개발 계획, 도시권 연합체 개발계획 등 다양한 계약형 협력모델을 통해 지방자치단체 간 협력을 도시계획에 반영하여 추진

조합형은 1890년에 설치될 정도로 오랜 역사를 가지고 있으며, 1만5천여 개에 달할 정도로 가장 많이 구성됐다. 조합형은 코뮌의 자치권 존중과 기술적 배분의 우위가 인정되며, 부담금이 주된 재원이고, 의무적 권한이 없으며, 대상지역은 코뮌 전체이다. 이러한 조합형으로는 단일사무코뮌조합(SIVU), 복합사무코뮌조합(SIVOM), 혼합조합(syndicats mixtes)이 있다. 혼합조합에는 인접한 코뮌들뿐만 아니라 광역지자체, 민간단체(상공회의소 등)도 협력당사자로 참여할 수 있다.

연합형은 법률에 의해 의무적 권한이 다양한 수준으로 정해져 있고, 고유한 지방세를 재원(4개 지방직접세: 주거세, 건축물토지세, 미건축물토지세, 사업세)으로 하며, 대상 지역은 협력체에 따라 다르다. 연합형에는 광역코뮌구(districts), 대도시공동체(CU), 신도시조합(syndicats d'agglomeration nouvelle: SAN), 도시공동체(communautés de villes: CV), 코뮌공동체(CC) 등이 설치됐는데 1999년 7월 12일 '코뮌 간 협력의 강화 및 단순화에 관한 법률'에 의해 광역코뮌구(디스트릭트)와 도시공동체(CV)는 폐지됐다. 즉 1999년 7월 이 법률은 너무 다양하고 복잡한 기존 코뮌 협력방식도 단순화하고 재정협력의 강화, 절차의 간소화 등을 도모했다. 대도시공동체(CU)는 50만 명 이상의 대도시지역, 중도시공동체(CA)는 5만 이상의 중간 규모 도시, 코뮌공동체(CC)는 농촌과 소도시 관리를 위해 고안된 것이다. 연합형은 종전의 조합(단일사무조합, 복합사무조합, 혼합조합)과 달리 고유세원을 갖고 자체재정을 통해 보다 광범한 기능을 수행하고 있다. 코뮌 간 협력을 촉진하기 위하여 중도시공동체(CA)나 대도시공동체(CU)는 국가로부터 상당히 많은 재정을 지원받는다.

계약형(coopération contractuelle)은 협력체(조합형, 연합형)에 비해 강제력이 적고 유연하며 계약기간이 정해져 있다. 계약주체로는 코뮌을 비롯해 데파르트망, 레지옹, 국가, 공기업 등이 다양하게 참여한다. 계약적 협력방식은 지역개발정책과 연계돼 활용되고 있다. 이 같은 협력방식으로는 1967년 코뮌광역계획(SDAU), 1972년 중도시 개발계약, 1975년 농촌개발계약, 1983년 코뮌기본계획(SD), 1984년 계획계약, 2000년 도농권연합체개발계획(charte depays) 및 도시권연합체개발계획(projet d'agglomeration), 2002년 코뮌 간 광역도시계획(SCOT) 등이 채택됐다.

이처럼 프랑스는 코뮌 간의 연계와 협력을 바탕으로 대도시 공동체(communauté urbaine)를 구성하여 농촌 등 소외지역 발전을 지원하고 서비스 시설의 공동관리 등을 추진하며 작은 기초자치단체부터 시작된 교류협력의 바람을 점차 대도시권으로 확산시켜 가고 있다.

이는 우리나라가 교류협력을 추진할 때 서울과 수도권권을 중심으로 하는 하향식(top-down) 방식으로 추진하는 것과 달리, 프랑스는 전통적으로 소규모 지방자치단체별로 추진되어온 교

류협력 시스템을 대도시권에도 확대 적용한다는 점에서 상향식(bottom-up) 방식으로 운영되는 것이라고 할 수 있다.

### 3. 미국 교류협력사업의 현황분석

#### 1) 미국 교류협력사업의 개요

미국은 전통적으로 강한 개인주의적 성향과 이질적인 정치행정문화의 바탕 위에서 국가를 형성하고 유지해온 행정환경의 특성을 가지고 있다.

연방제의 정치행정 체제를 바탕으로 발전해온 미국은 1990년대 이후 교외화 현상, 교통문제, 대기오염, 낙후지역 대두 등에 따라 지자체 공동의 광역적 정책관리체제가 중요하게 대두되었다. 그러나, 개별적 권한과 제도적 폐쇄성 때문에 미국은 공식적인 정책공조 이외에 지역적인 특성을 보이는 개별적인 교류협력의 발전이 미흡한 실정이다.

미국의 자치단체 간 교류협력사업은 정부 간 관계(Inter Governmental Relation)라는 통치시스템의 하부 개념으로 지방정부 간 협력(Inter-Local Agreement)을 의미하며 연방주의(Federal System)를 채택하고 있는 국가들, 그 중에서도 특히 미국에서 시작된 개념이다<sup>54)</sup>.

미국 교류협력사업은 1930년대 공황기 당시 미국의 경제적, 사회적 위기를 극복하기 위해 추진했던 뉴딜정책을 비롯한 미국정부의 포괄적 노력에 기원을 두고 있다. 그러나 미국은 독립된 자치권을 최대한 보장하는 정치체제, 즉 지방자치단체 간의 관계가 아닌 국가와 국가와의 조합으로 이루어진 연방제 국가이므로 그 성격이 다르고 교류협력도 공식적인 인적교류와 재난재해 및 환경부문에 한정하여 이루어지고 있다.

#### 2) 미국 교류협력사업의 특징

미국 지방자치단체 간의 교류협력사업은 연방제의 특성상 독립성과 독자성의 정치역사의 산물로 인하여 공식적인 정부 간 관계(IGR)이외에 도시 간 자매결연과 우호협정의 형태로는 존

---

54) 그러나 정부 간 관계라는 용어가 언제, 그리고 누구로부터 사용되기 시작하였는지는 확실하지 않다. 일반적으로 미국에서 경제공황이후 연방정부의 기능이 확대되고, 이로 인하여 연방정부와 주정부 간의 관계가 급속하게 변화되기 시작한 1930년대부터인 것으로 추정되고 있을 뿐이다. D. S. Wright는 정부 간 관계라는 용어가 인쇄매체에 가장 최초로 사용된 경우의 하나로, C. F. Snider 교수가 1937년 미국의 American Political Science Review 31(October, 1937)에 발표한 논문인 "County and Township Government in 1935-1936"을 들고 있다(Wright, 1988).

재하지 않고, 국가와 국가 간의 관계와 같이 종적으로 이루어지고 있다.

미국 내 교류협력은 대체로 행정 관계보다 종적 관계를 중심으로, 정태적 측면보다 동태적 측면에 중점을 두고 있다.

연방제하 미국의 연방(Federal) 및 주(state)의 교류협력사업은 ‘지방정부 간 협력’을 뜻하고 크게 환경오염, 재해·재난 구호, 기타 갈등 관리 부문에서 시행되고 있으며, 우리나라와 일본과 같이 다양한 수준에서 이루어지지 않고 있다.

미국에서 교류협력에 대한 관심이 대두된 시기는 1980년대 이후였다. 전통적으로 자연재해가 빈번했던 미국에서는 독자적인 관리를 강조하여 오다가 1980년대 미국을 강타한 1989년의 허리케인 Hugo와 1992년의 Andrew에 대한 연방재난관리청(Federal Emergency Management)의 대응실태가 독자적인 관리에서 탈피한 지방정부 간의 교류협력에 대한 관심을 증폭시켰다.

〈표 3〉 미국의 지방정부 간 교류협력의 유형과 특징

교류협력의 유형	특징	내용
중앙 관리형	재해·재난 구호	지진, 허리케인, 테러 등의 발생 시 중앙과 연방에 의한 협력관계 구축
지방정부 간 협력형	인적교류, 환경오염, 기타 갈등관리 부문	상하수도, 쓰레기 처리, 소방, 도서관, 교도소(교정행정), 도로관리, 인허가 부문

미국의 지방정부 간 협력(Inter-Local Agreement)제도는 2개 이상의 지방정부가 공동의 목표를 효율적으로 달성하기 위해서 필요한 행정서비스를 제공하거나 공동의 문제를 해결하기 위해서 협력하는 것이다. 지역 간 협약은 2개 이상의 지방정부가 상하수도, 쓰레기, 소방, 도서관, 교도소, 도로, 인허가 등과 관련된 행정서비스 전달을 위해서 협약이나 계약을 맺는 형태로 운영된다. 이 제도는 중복되는 행정서비스를 규모의 경제 관점에서 해결하기 위하여 지방정부 간 공동협약을 맺는 방식이며 관련 지방정부의 행정서비스 수요와 공급적인 측면을 잘 반영할 수 있는 방식으로 평가되고 있다.

먼저, 미국 재해재난관리 부문의 지방정부 간 교류협력은 2001년 9월 11일 발생한 9.11테러사건 이후 연방정부의 권한이 급증한 이후 국토안보부(Department of Homeland Security)중심의 국정운영 기조와 함께 대부분의 지방정부 간 연계협력사업은 국토안보부의 관할하에 이루어지고 있다. 이중 재해·재난은 국토안보부 산하의 연방재난관리청(FEMA)에서 각 지방정부(주정부, 카운티 정부, 타운 정부) 수준에서 수행할 수 있는 단계별 협력방안에 대한 지시와 통제를 통해 운영된다. 엄밀히 말하면 미국의 재해재난 부문의 지방정부 간 교류협력사업은 중앙정부

에 의한 강제적인 수준의 행정관리라고 할 수 있다.

다음으로 지방정부 간에 자율적으로 추진되는 교류협력사업은 인적교류와 환경오염부문, 기타 갈등관리 부문으로 나누어 이루어지며, 정부간협의체(COG)를 통해 환경부문(댐, 쓰레기, 상하수도 처리)의 교류협력사업을 수행하고 있고, 기타 갈등관리를 방지하기 위해 협의체를 통한 협력체계를 확립하고 있다.

이처럼 미국의 지방정부 간 교류협력은 연방제라는 독특한 정치체제를 바탕으로 하여 정치과정의 보조적 수단으로 제한된 수준에서 이루어지고 있다.

# 영문 요약 (Abstract)



# A Strategy to Strengthen Inter-governmental Exchange and Cooperation between Seoul and Local Government

Jun-Sik Bae · Kang-Hyun Kim

This study is on the urban-rural inter-governmental exchange programmes, which appear to be intriguing patterns of changes over the past 10 years in Seoul metropolitan city.

There is a poverty of literature to refer to the generic interchange programmes, while they are used in various ways at the government especially Seoul metropolitan city. So this study took into consideration theoretical approach as well as the practical approach. By discussing theoretical and practical implications of seoul - local interchange programmes at the local government level, this paper attempts to collaborative description and policy network theory in depth.

What follows is a summary of this research's purpose and methodology. First of all, this research will focus on casual factors in the strategic development of cooperative relations between seoul and local government. In addition, it will explore how such cooperative relations are facilitated through public service activities and many things what the government do. Field data and specialized interview collection for the research were collected using a preselected employed at the levels of seoul and provincial, municipal government and other specialized experts.

The results of this research highlight the factors affecting cooperative relations. which are based on the analysis on problem diagnosis of present condition in which of the urban-rural inter-governmental exchange and cooperate in seoul metropolitan city.

Strategic policy directions fall within three broad dimension : institutional policy, organizational policy and operational policy

## 1. Institutional policy strategy

- (1) Enact the Seoul-rural exchange Act(ordinance of the councils of seoul government)
- (2) Establish the performance evaluate system
- (3) Construct the organizational control tower

- Task distinction in seoul- rural inter-governmental exchange program

## 2. Organizational policy strategy

### (1) Establish SPC(Special Purpose Company)

(tentative name) Seoul metropolitan urban-rural exchange corporation

### (2) Empowerment the inner take force division

### (3) Construct the public - private partnership

## 3. Operational policy strategy

### (1) Implement the citizen friendly exchange program

- The program on the citizen appeals of diversification

### (2) Construct the multi-role market

- (tentative name) ‘Seoul city market’

### (3) Construct the portal website

- Set up a portal website specialized in seoul-rural inter-governmental exchange program

### (4) Development the spacial oriented storytelling techniques

- Impressive story(tale) and special strategy of cultural marketing and spatial guideline in seoul-rural inter-governmental exchange program

# **Table of Contents**

## ***Chapter 1 Introduction***

1. Background and the Objectives of Research
2. Contents and Research Method

## ***Chapter 2 Concept and Theories of Inter-governmental Exchange and Cooperation***

1. Concept and Previous Studies of Inter-governmental Exchange and Cooperation
2. Present Condition of Inter-governmental Exchange and Cooperation

## ***Chapter 3 Present Condition and Analytical Evaluation of Urban-Rural Inter-governmental Exchange and Cooperation in Seoul***

1. Concept of Analysis on Urban-Rural Inter-governmental Exchange and Cooperation in Seoul
2. Present Condition and Evaluation of Inter-governmental Exchange and Cooperation in Seoul
3. Examples of Urban-Rural Inter-governmental Exchange and Cooperation in Foreign Country City
4. Analysis on Problem Diagnosis of the Urban-Rural Inter-governmental Exchange and Cooperation in Seoul

## ***Chapter 4 Strategic Approach to Enhancing Inter-governmental Exchange and Cooperation***

1. Principles and Basic Direction
2. Vision and Strategy
3. Strategic Approach
4. Mutual Cooperation Strategy

## ***Chapter 5 Conclusion and Policy Recommendation***

## ***References***

## ***Appendices***

시정연 2012-PR-04

**서울시 교류협력사업의 전략적 방안에 관한 연구**  
**-지역상생을 위한 도농교류협력을 중심으로-**

---

발행인 이창현

발행일 2012년 6월 30일

발행처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

---

값 6,000원 ISBN 978-89-8052-882-0 93320

본 출판물의 저작권은 서울시정개발연구원에 속합니다.