

특집 1

도시농업의 트렌드 변화와 서울시의 전략

이창우 선임연구위원 lcwsdi@si.re.kr
서울연구원 안전환경연구실

도시농업이 아직 취미나 여가활동으로
여겨지고 있지만 신성장산업의 잠재력도 있다.
지금은 먹거리체계와 도시계획의 큰 틀 속에서
도시농업의 가능성과 한계에 대한 면밀한
검토를 시작해야 할 시점이다.

1. 서론

서울이 서서히 농촌으로 변하고 있다. 현재 서울시 도시농업 현황자료(2012년 12월 말)를 가지고 도면작업을 하다가 문득 그런 생각이 들었다. 면적으로 따지면 서울시내 텃밭을 다 합쳐도 100ha가 채 되지 않지만 텃밭이 서울 곳곳에 흩어져 있어 도면상으로 보니 그런 느낌이 들었다. 서울에는 마을 공동체 텃밭, 자투리 텃밭, 학교 텃밭이 광범위하게 구성되어 있고 민간텃밭 55개소가 그린벨트를 중심으로 서울의 농지를 지키고 있다.

지난 50년 동안 산업화, 도시화 과정에서 서울 시민의 삶도 경제도 점점 흙에서 멀어져 왔다. 하지만 최근 들어 법적, 제도적 뒷받침을 받아 도시 내 경작활동이 일상화되고 있는 가운데 도시농업과 관련한 사회적 기업과 협동조합이 계속 늘어나는 추세에 있다. 3차 산업인 서비스 산업이 서울 경제를 주도하는 현 시점에서 1차 산업인 농업의 의미와 가치를 새롭게 바라볼 필요가 있다. 전 세계적으로 기후변화와 에너지위기를 맞아 로컬푸드(local food)의 중요성이 강조되면서 도시농업이 서서히 주류화하고 있는 가운데 앞으로 서울시는 외국의 도시농업 선진도시처럼 먹거리체계와 도시계획의 관점에서 도시농업에 접근해야 할 것이다.

이 글에서는 미국, 캐나다, 쿠바, 일본을 중심으로 외국 도시농업의 트렌드를 살펴본 후 서울시 도시농업의 발전 전략을 제시한다.

2. 세계 도시농업의 트렌드

최근 들어 전 세계적으로 농민시장, 공동체지원 농업, 공동체 텃밭을 비롯해 도시농업을 주제로 하는 다양한 서적이 쏟아져 나오고 있다. 미국 대통령 부인 미셸 오바마 여사가 백악관 부지에서 텃밭

을 가꾼 경험을 담은 ‘아메리카 그로운(American Grown)’이란 책이 2012년에 발간되기도 했다. 최근 발간되는 도시농업 관련 서적을 보면 먹거리와 도시의 관계에 대한 새로운 인식이 싹트고 있음을 확인할 수 있다(그림1 참조).



그림1 외국의 도시농업 관련 서적

이 장에서는 미국, 캐나다, 쿠바, 일본의 도시농업의 최근 트렌드를 살펴보았다.

가. 미국, 자생적 도시텃밭의 발전과 도시 정부의 적극적 지원

미국 클리블랜드시는 2007년 미국 최초로 도시텃밭을 도시계획조례상 용도지역지구로 입법화했다. 조례에 의해 도시텃밭지구로 지정된 곳에서는 공동체 텃밭이 허용되며, 허가를 받은 일부 텃밭의 경우 수확물 판매도 허용된다. 온실, 퇴비화시설, 농기구창고, 화장실, 수확물 판매대, 빗물저장시설, 울타리, 주차시설 등도 규정에 따라 허용된다.

미국 캘리포니아주 오كل랜드시는 조례를 개정하여 시청에 40달러를 내면 자신의 집 텃밭에서 수확한 농작물을 판매할 수 있도록 허용했다. 미국 밀워키시는 2010년 3월, 조례를 개정하여 주거지역에서 양봉을 허용하여 한 필지 당 벌통 2개까지 소유

가 가능하다. 주민이 시청에 양봉 허가를 신청하면 시는 이를 공지를 하고 14일 이내에 60m 이내에 사는 이웃주민은 반대의견을 개진할 수 있다. 밀워키시 이외에도 표1에서 보는 바와 같이 미국의 여러 도시에 세부적인 양봉·양계 규정이 있다.

한편 미국의 여러 도시들이 도시공원 내 일부 구역에서 텃밭 경작을 허용하기 시작했다. 예를 들어 미국 새크라멘토시는 2008년에 공원 내 텃밭 조성을 확대하겠다는 계획을 발표했다.

표1 미국 도시의 동물관리조례 중 양봉·양계 관련 규정

도시	양봉·양계 관련 규정
미시간 주 앤아버	– 우리 또는 벌통의 대지경계선에서 3미터, 인근 주택에서 12m 이상 떨어져 있을 경우에 한하여 저밀도 주거지역에서 암탉 4마리와 벌통 2개 허용
콜로라도 주 포트 올린스	– 우리 또는 벌통에 대지경계선에서 45미터 떨어져 있는 경우에 한하여 동물보호협회 허가를 얻어 1필지 당 암탉 6마리 허용 – 부지면적이 1,000m ² 이하일 경우 벌통 2개 허용 – 부지면적이 1,000m ² 이상일 경우 벌통 주차 가능
미주리 주 캔자스 시티	– 인근주택에서 60m 이상 떨어져 사육할 경우에 한하여 대형가축 2마리 허용 – 인근주택에서 암탉은 30m 수탉은 90m이상 떨어져 사육할 경우에 한하여 암탉 15마리, 수탉 1마리 허용
텍사스 주 샌안토니오	– 특정 조건하의 허가를 받았을 경우 가금류 3마리와 가축 2마리 허용
캘리포니아 주 산타클라라	– 거리제한 및 시행 기준 중축 여부에 따라 암탉, 수탉, 대형 가축 허용 – 우리가 암탉은 15m, 수탉은 30m, 대형 가축은 30m 이상 인근주택에서 떨어진 경우에 한하여 사육 허용. 예외적인 경우 별도의 허가필요.

자료 : KimberleyHodgsonet.al. 2011.

뉴욕시의 도시텃밭사업 발달과정을 살펴보면 어떻게 시민사회단체의 사회적 활동이 지방자치단체가 운영하는 도시텃밭의 조성으로 이어지는지를 알게 된다.¹ 뉴욕의 그린 섬(Green Thumb) 프로그램은 시민사회단체가 운영하는 도시텃밭을 시정부

1 Bethany Rubin Henderson and Kimberly Hartsfield. 2009.

가 지원하는 유형의 전형적인 예이다. 1973년 환경 단체인 그린 게릴라가 1970년대의 재정 위기 상황에서 뉴욕시에 방치된 공한지를 줄이고 정비하고자 도시텃밭운동을 시작했다. 이러한 풀뿌리 시민운동을 계기로 뉴욕시는 도시텃밭사업에 착수하게 되었다. 그린 섬 프로그램은 기존의 도시텃밭 경작자들이 사유지를 무단점유해서 하던 텃밭 경작을 계속할 수 있도록 시에 협조를 요청하면서 시작되었다. 그린 섬 프로그램은 기존 도시텃밭에 창고를 제공하거나 기술 지원을 하거나 농업교육 워크숍을 여는 등 다양한 방식으로 도움을 준다. 그린 섬 프로그램은 연방정부의 지역사회개발기금을 사용해서 도시텃밭에 재정 지원을 한다.

그린 섬 프로그램은 미국에서 가장 성공적인 시영 도시텃밭사업이다. 원래 이 사업은 뉴욕시 총무국 관할이었다가 1995년 공원 및 레크리에이션국으로 이관되었다. 그린 섬은 미국 내 최대 도시텃밭 프로그램으로 600개소의 텃밭에 약 2만 명의 경작자가 참여하고 있다. 각 도시텃밭은 해당 텃밭 이용자 조직의 대표자가 시에서 주관하는 도시농업 워크숍에 참여해야만 예산이나 농자재 지원을 받을 수 있다.

뉴욕시 당국은 도시텃밭 이용자 조직에게 각종 행정 편의를 제공한다. 예를 들어, 청소국에 연락하여 텃밭 조성이 계획되어 있는 곳의 쓰레기를 치우게 한다든지, 텃밭 경작자에게 소화전의 물을 이용할 수 있는 특별한 권리를 부여하고 있다. 뉴욕을 포함한 대부분의 미국 지방자치단체는 지금까지 빈 땅에 주민들이 농사를 짓고 있으면 모른채 하며 소극적으로 대처해왔다. 하지만 도시의 건강, 복지, 안전, 미화, 환경 문제의 해결에 시민의 참여가 중요하게 되면서 많은 지방자치단체가 행정구역 내에 도시텃밭을 조성하는 데 적극적인 태도를 보이고 있다.

다음의 표2에서 보는 바와 같이 뉴욕시 텃밭은 면적이 서울시의 3배 정도 되고 공공텃밭이 대부분임을 알 수 있다.

표2 뉴욕과 서울의 도시농업 현황 비교(2012년)

텃밭 현황	뉴욕(787km ² , 800만 명)	서울(605km ² , 1,000만 명)
경작면적 (m ²)	2,097,565	644,940
평균값	3,298	1,565
중간값	557	-
조성완료시기 (%)		
1977~1980	8.8	-
1981~1990	29.3	-
1991~2000	61.8	-
토지소유권 (%)		
공공	95.3	56.4
민간	4.7	43.6
자치구별 (%)		
맨해튼	27.2	강동구 22.9
브루크스	23.1	도봉구 21.7
브루클린	43.1	종로구 0.4
퀸즈	6.1	
스테이튼 아일랜드	0.5	
텃밭 개소수	636	411

자료 : Voicu, I. and V. Been. 2008.

시애틀 도시농업은 정책적 측면에서 미국에서 가장 앞서 있다. 1970년 워싱턴 대학교 여대생 달린 룬드버그 델 보카(Darlyn Rundberg Del Boca)가 어린이 교육용 텃밭을 제안했으며 이 제안을 받은 이탈리아 이민자인 농부 레이니에 피카르도(Rainie Picardo)씨가 자신의 농장 일부를 무상으로 제공하면서 시애틀의 공동체 텃밭 역사가 시작되었다. 시애틀시는 1973년 이 토지를 매입해 공식적인 공동체 텃밭으로 관리해오고 있다. 시애틀시에서는 피카르도의 이름을 따서 공동체 텃밭을 P-패치(P-Patch)라고 부른다.

2013년 5월 현재 시애틀시에는 85개 P-패치 공동체 텃밭이 있는데 구획은 2,750개이며 경작자는 6,300명이다. 시애틀시에서는 공동체 텃밭을 마을공동체국이 관리하고 있다. 다른 여러 도시와 마찬가지로 시애틀시에서도 텃밭 대가 문제가 심각하다. 최근 시애틀시가 텃밭구획 규모 축소 조정 계획을 발표하면서 이해관계자들 사이에 논란이 일어나고 있다.

2012년 12월 현재 1000여명이 대기하고 있는데 최소 3개월에서 최대 4년을 대기해야 한다. 시애틀시에서 가장 오래된 P-패치는 1973년에 개설된 피카르도공동체 텃밭(10,000㎡, 302구획)이며 최대 P-패치는 티스틀(Thistle) 공동체 텃밭으로 12,000㎡에 이른다.

시애틀시는 2008년 공원녹지세 중 200만 달러의 예산을 투입해 22개 공동체 텃밭을 신설하거나 확충 중에 있다. 시애틀시 공동체 텃밭의 이용료는 면적 10피트×10피트(약 9㎡)는 38달러, 면적 10피트×20피트(약 18㎡)는 50달러, 면적 10피트×40피트(약 37㎡)는 74달러로 정해져 있다. 저소득 계층은 사용료 할인이 가능하다. 우리나라에는 없는 제도로, 연간 사용료와 별도로 1인당 연간 8시간의 자원봉사를 의무화하고 있다. 2010년 현재, 경작자 중 70%가 저소득계층, 27%가 유색인종, 46%가 공동주택 거주자로 되어 있다. 경작자의 73%가 현 거주지에 경작 공간이 없는 것으로 조사되었다. 6,300명의 공동체 텃밭 경작자가 연간 2만 8천 시간 이상 자원봉사를 하고 있는데 이는 정규직 직원 13.5인의 업무시간에 해당한다.

시애틀 도시농업은 행정의 지원과 시민사회단체가 주도하는 접근방법을 택하고 있다. 예를 들면, P-패치 트러스트(P-Patch Trust), 솔리드그라운드(Solid Ground)의 레터스링크(Lettuce Link), 시애틀 틸스(Seattle Tilth) 등 다양한 도시농업 추진단체가 시와 파트너십으로 공동체 텃밭 활동을 펼치고 있다.

시애틀 P-패치의 중심적인 가치는 저소득 계층이나 소수 집단 지원에 있다. 예를 들면, 2012년에는 9개 나라 출신 23명의 경작자가 협업체 수확물을 농장 판매대나 노인센터에 유상 공급하거나 공동체지원농업을 통해 판매하기도 했다. 대부분의 P-패치에 기부 텃밭이 있으며 그 수확물은 푸드뱅크 등에 기부하고 있다. 경작자의 40%가 적어도 한 달에 한 번 수확물을 기부하고 있는데 2012년에 경작자들이 약 12톤의 수확물을 기부했다.



그림2 시애틀의 인터베이(Interbay) 공동체 텃밭



그림3 시애틀 이스트레이크(Eastlake) 공동체 텃밭 농기구 창고내 개인사물함에 붙어 있는 경작자 사진



그림4 시애틀 피카르도 공동체 텃밭 내 기부텃밭

나. 캐나다 공동체 텃밭, 도시의 먹거리 체계와 연계하여 발전 중

밴쿠버시의 인구는 60만 명이고 면적은 114,7km²다. 2013년 현재 밴쿠버시에는 104개 공동체 텃밭



그림5 밴쿠버 시청 앞 도시텃밭

에 4,000구획이 있다. 지난 4년간 2배가 증가했으며 2010년부터 2012년 사이에 700구획이 증가했다. 밴쿠버시에는 19개의 도시농장이 있는데 2010년에 9,300㎡에서 현재 33,500㎡로 증가했다.

밴쿠버시에서는 토지소유자가 유허지를 공동체 텃밭으로 임시로 제공하면 시가 재산세를 감면해준다. 농민시장의 거래 규모가 연간 1,500만 달러로 도시농업이 지역경제에 기여하고 있다. 밴쿠버시에서도 다른 도시와 마찬가지로 공동체 텃밭 대기자 문제가 심각하다. 2013년 8월 현재 대기자수가 16,000명에 이른다.

밴쿠버시는 2013년 먹거리 전략을 채택했다. 이 전략에 따라 도시농장을 35개소로 늘리고 농민시장을 13개 추가할 계획을 세워놓고 있다. 밴쿠버시는 2003년에 밴쿠버시 먹거리 정책을 결정한 후, 2004년 밴쿠버 먹거리 정책협의회를 구성하고 2007년 밴쿠버 먹거리 헌장을 발표했다. 2009년에는 먹거리체계 운영위원회를 구성하였으며 현재 부서간 지원반을 두고 먹거리 전략을 체계적으로 추진하고 있다.

이미 수년 전부터 밴쿠버는 동계올림픽이 열리는 2010년까지 시내에 2010개소의 도시텃밭을 만드는 사업을 벌인 바 있다. ‘2010 공공텃밭 프로젝



그림6 밴쿠버 플레이스 스타디움(밴쿠버 동계올림픽 개폐회식이 열린 곳) 근처 솔푸드 도시농장

트’를 추진한 밴쿠버 먹거리 정책 협의회는 텃밭에서 직접 기른 먹을거리를 저소득층에 기부하는 프로그램도 추진했다. 밴쿠버시는 2009년 6월 시청 부지에 30구획 규모의 시범텃밭을 조성했는데 지금도 개인이나 단체가 경작하고 있다(그림5 참조).

한편 밴쿠버시에는 사회적 기업인 솔푸드(SOLEfood)²가 있다. 솔푸드는 밴쿠버 아스토리아 호텔 인근 1만 3,000㎡ 규모의 예전 주차장 부지에 상자텃밭을 설치하고, 2010년에 4.5톤, 2011년에 13.6톤의 농산물을 생산했다. 2010년에 8~12명의 인력(이 중 6명은 전일제 근무)을 고용해 시간당 12달러의 임금을 지불했고 총 지불액이 15만 달러에 달했다. 2012년 5월, 솔푸드는 밴쿠버시의 지원을 받아 폴스 크릭(False Creek) 북쪽 플레이스 스타디움(Place Stadium) 근처에 있는 예전 엑스포 부지 중 8,000㎡에 40여 가지 경작물을 재배하는 상자텃밭을 설치했는데 이는 밴쿠버에서 시도된 도시농장 중 가장 큰 규모다(그림6 참조). 이 새로운 농장의 운영을 위해 인근 다운타운 이스트사이드(Downtown Eastside)의 주민 중에서 25명을 고용하고 추가적으로 4명의 견습생을 두어 인력을 양성하고 있다. 해당 부지는 3년의 계약으로 임대되었으나 2,800여 개의 상자텃밭 모두 이동 가능하도

2 SOLEfood 홈페이지 <http://SOLEfoodfarms.com>

록 만들어져 있기 때문에 도시농업의 새로운 모델을 실험한 후 새로운 부지로 이전할 계획이다. 슬푸드는 총 5개소의 도시농장을 운영하면서 계속 일 자리를 창출하고 있다.

다. 쿠바, 식량위기를 도시농업으로 극복

쿠바는 인구가 1,142만 명이며 면적이 110,860 km²이다. 쿠바의 수도 아바나(La Habana)는 인구가 220만 명이며 면적이 727km²이다. 쿠바의 도시농업은 1989년 베를린 장벽 붕괴와 함께 시작되었다. 1959년 쿠바 공산혁명 이후 쿠바 정부는 충분한 음식 섭취를 기본적 인권으로 받아들였지만 1980년대 중반에 이르러서도 식량 자급률은 50%를 넘지 못했다. 1989년 베를린 장벽 붕괴에 따른 당시 소련의 원조 삭감, 1993년 허리케인으로 인한 사탕수수 농작물 피해, 1990년대 초 미국의 경제 봉쇄 등으로 식량위기에 처한 쿠바는 1990년대부터 도시에서의 식량 생산을 장려하기 시작했다. 시민들은 공한지를 이용해 작물을 경작하거나 가축을 기르고, 테라스나 마당에서 뿐만 아니라 심지어 통을 이용해 농작물을 길렀다. 1989년 이전만 하더라도 아바나에서는 도시농업이란 존재하지 않았다. 국가에서 식량을 배급해 먹을 것을 시민 스스로 재배할 필요가 없었기 때문이다. 하지만 1990년대 초의 식량위기는 도시 내 모든 토지를 경작하게 했는데, 쿠바 농업부의 대지 내 공지가 텃밭으로 경작되기까지 했다.

쿠바에는 파티오(Patio, 자가 소비형 가정텃밭), 파셀라(Parcela, 공한지 이용 텃밭), 우에르타 인텐시브(Huerta Intensiva, 베드를 이용하지 않는 경작), 오르가노포니코(Organopónico, 재배 베드 이용)의 4가지 형태의 도시농업이 있다. 2006년 현재 35만 명 이상의 쿠바 국민, 4만 4천 명의 아바나 시민이 직업으로서 도시농업 부문에 종사하고 있다.

이 수치에는 가정에서 자가 소비용으로 경작하는 텃밭경작 시민 약 150만 명은 제외되어 있다. 35만 명은 쿠바 노동인구 500만 명의 7%에 해당된다. 쿠바 노동자 14명 중 1명, 농업 노동자 3명 중 1명이 도시농업 부문에 종사하고 있는 셈이다.

한편, 쿠바의 도시농업이 지나치게 과대평가되어 있다는 주장도 있다.³ 우리나라에서는 쿠바의 도시농업에 대해 ‘유기농업을 통한 식량자급 달성’, ‘전 국토의 유기농업화’, ‘세계적인 유기농업의 메카’ 등의 찬사가 이어져왔다. 하지만 쿠바의 유기농업이 쿠바 전체 농업의 일부에 지나지 않고 쿠바의 식량 자급률도 그리 높지 않다는 비판도 있다. 그러나 유기농업과 지역농업의 조직화, 지역자원을 활용한 생태순환형 유기농업, 토종 종자의 보존과 개발 등은 우리가 배워야 할 점일 것이다.

라. 일본, 시민 농원으로 도시민에게 자연을 생활화

일본에서는 주말농장이나 도시텃밭을 시민농원이라 부른다. 시민농원이란 ‘일반시민 중 농지가 없는 사람이 레크리에이션, 자신이 먹을 농산물 재배, 고령자의 삶의 보람 찾기, 어린 학생의 체험학습 등 다양한 목적으로 소규모 면적을 이용하여 채소나 꽃을 기르기 위해 조성된 농원’을 말한다. 장소, 개설 주체, 기능에 따라 구민농원, 레저 농원, 취미 농원, 상호교류 농원, 고향체험 농원으로 불린다. 숙박 여부에 따라 당일형과 체재형으로 나누고, 도시지역 시민농원인 도시형과 농촌지역 시민농원인 농촌형으로 구분한다.

일본의 도시농업 제도화의 역사는 우리나라보다 상당히 앞서 있다. 1989년에 ‘특정농지 대부에 관한 농지법 등의 특례에 관한 법률(이하 특정농지대부법)’이 제정되어, 지방자치단체나 농업협동조합이 소규모 농지를 단기간, 일정조건 하에서 이용자에

3 박진도, 2012. 쿠바의 도시농업. 휴과 도시 포럼(준), 서울연구원 공동 주최, 쿠바의 도시농업과 서울의 미래 세미나, 2012. 10. 9.



그림7 일본의 체재형 주말농장



그림8 일본 도쿄의 공동체 텃밭

게 빌려줄 수 있게 되었다. 1990년 6월 ‘시민농원정비촉진법(이하 시민농원법)’이 제정되어 전반적으로 시민농원 정비가 가능하게 되었다.

2005년 9월에 개정 특정농지대부법이 시행되어 시정촌 등 지방자치단체와 농업협동조합 이외의 자라도 시정촌 등과 협정을 체결하면 특정농지 대부에 의해 시민농원을 개설할 수 있게 되었다. 농지소유자는 물론이고 농지를 소유하지 않은 개인이나 기업, 비영리법인도 시정촌 또는 농지보유합리화법인한테 농지를 빌려 시민농원을 만들 수 있게 되었다.

특정농지대부법과 시민농원법에 의해 개설된 시민농원의 수는 2009년 3월 현재 전국적으로 3,382개소이며, 구획 수는 16만 5,479개, 면적은 1,164ha에 이른다. 전국의 시민농원 중 특정농지대부법에 의한 시민농원이 2,938개소로 전체의 87%이고 시민농원법에 의한 시민농원은 444개소로 13%를 차

지한다. 개설주체로 보면, 지방자치단체가 2,276개소(67%), 농업협동조합이 482개소(14%), 농업자가 480개소(14%)이다. 지역별로 보면, 도시지역에 있는 시민농원은 2,643개소, 13만 2,192구획, 719ha로 전체 시민농원의 78%를 차지한다.

일본 정부가 유휴 농지를 이용한 시민농원 개설을 장려하는 가운데 자연과 접촉하고 싶어 하는 시민이 늘고 있어 일본에서 시민농원의 인기는 높다. 일본에서는 도시농업이 생활화되면서 다양하게 진화하고 있다.

3. 서울시의 발전 전략

가. 도시계획적 접근

서울시는 앞으로 공원녹지계획을 수립하거나 도시계획상 토지이용계획을 수립할 때 도시텃밭을 공식적이고 합법적인 공원녹지로 인정하고 필요한 법적, 제도적 조치를 준비해야 할 것이다. 도시텃밭을 주거지 주변에 조성하면 그곳이 생활권 공원 역할을 한다. 때마침 우리나라에서 2013년 5월 도시공원녹지법이 개정되어 주제공원으로 도시농업공원을 신설하거나 공원 내에 텃밭을 조성할 수 있게 되었다.

도시농업을 토지이용계획 측면에서 접근하기 위해서는 관련 법의 개정도 뒤따라야 한다. 기존 ‘도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률’ 개정 논의와 함께 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’, ‘도시공원 및 녹지 등에 관한 법률’, ‘농지법’ 등에 도시농업의 발전을 저해하고 있는 조항은 없는지 검토해야 한다. 기존 법률에 도시농업 활성화를 위한 근거조항을 마련할 수도 있겠다.

미국 여러 도시가 도시계획조례와 동물관리조례에서 도시농업과 양봉, 양계를 규정하고 있는 것처럼 서울시도 관련 조례의 제정이나 개정을 준비해야 한다.

나. 먹거리 체계 구축

우리나라 지방자치단체에는 도시기본계획, 주택종합계획, 상하수도 정비계획 등의 법정계획은 있지만 아직 식량 계획은 없다. 서울시는 안전한 먹거리 생산과 유통과정을 관리하기 위해 ‘먹거리 종합계획’을 수립하고 이 계획의 틀 속에서 도시농업을 다루어야 한다.

또한, 밴쿠버와 시애틀의 먹거리 전략 및 먹거리 행동계획을 벤치마킹할 필요가 있다. 특히 시애틀 먹거리 행동계획의 경우 목표 달성도를 평가하기 위한 지표를 설정해두고 있는데, 서울시는 이를 벤치마킹해서 서울시 실정에 맞는 지표를 만들어 도시농업의 평가수단으로 삼았으면 한다.

먹거리 체계라는 관점에서 앞으로, 식품유역(Foodshed, 로컬푸드의 범위), 식품사막(Food Desert, 걸어서 10분 이내 거리에 값싸고 건강한 농산물을 파는 곳이 없는 지역), 식품 문해력(Food Literacy, 먹거리에 대한 이해)에 대한 다양한 연구가 수행되어야 한다.

다. 공동체 의식 확대

밴쿠버와 시애틀의 도시농업과 비교해볼 때, 규모와 양적 측면에서는 서울의 도시농업이 세계적인 수준에 도달해 있다는 자신감을 가져도 좋다. 하지만 서울의 공동체 텃밭에는 공동체 정신이 부족하다. 밴쿠버와 시애틀의 사례에서 보듯 공동체 텃밭은 확고한 공동체 정신에 기반을 두어야 한다는 교훈을 얻게 된다.

서울시는 앞으로 공동체 텃밭의 공동체 정신을 강화하기 위해 각 공동체 텃밭에 기부 텃밭 구획을 두고 자원봉사를 의무화하는 등 제도적 개선을 해야 한다.

다문화 가정과 공동체 텃밭의 연계 프로그램을 개발하고, 푸드뱅크와 공동체 텃밭의 연계 체계도 구축해야 할 것이다. 학교 텃밭이 마을 공동체의

중심 역할을 할 수 있게 시범사업을 전개할 필요도 있다.

라. 경작지 확보

충분한 면적의 도시텃밭을 확보하고 유지하는 일은 서울시가 우선적으로 추진해야 할 사업이다. 현재 서울시내 텃밭 대부분이 임시 텃밭인 상황에서 서울시 및 자치구 당국으로서는 영구적인 텃밭 조성이 중요한 과제다.

도시의 행정구역 내에는 텃밭 이용이 가능한데도 방치된 토지가 널려 있다. 공동주택단지, 초·중·고등학교 및 대학교, 병원, 군부대, 교회, 사찰, 하천 고수부지, 철도 폐선부지, 고압선 선하부지, 그린벨트, 공원, 광장, 주차장, 공항, 시청·도서관 등 공공기관, 가로변, 공한지 상태의 사유지, 건물 옥상, 베란다·발코니·테라스 등등. 우리 도시 내에서 채소, 작물, 화훼의 재배가 가능한 곳은 찾아보면 무수히 많다.

공원 인근 주민과 지역사회단체의 참여를 전제로 해서 공원 내 일부지역을 도시텃밭으로 활용해야 한다. 서울시와 협약을 맺어 공원 내 텃밭을 지역사회 시민단체가 관리하면 예산 절감에도 도움이 되고 지역공동체 회복에도 기여한다.

도시 내에서 방치되고 있는 사유지도 도시텃밭으로 활용 가능하다. 놀려두고 있는 사유지를 인근 주민이 도시텃밭으로 경작할 수 있게 제도적 장치가 마련되어야 한다. 서울시도 밴쿠버시처럼 토지 소유자가 유희지를 텃밭으로 제공할 경우 재산세를 감면해주는 제도의 도입을 검토해야 할 것이다. 장기적으로는 시애틀시와 같이 공원녹지세를 신설하여 그 세원으로 영구텃밭을 확대해나갈 필요가 있다.

경작지 확보와 관련하여 앞으로 서울시는 경작가능지를 도면으로 작성하고 정기적으로 업데이트 하는 한편 도시농업과 관련한 자료를 정보시스템으

로 구축하고 이 자료를 도시농업 장기발전계획 수립의 기초로 삼아야 한다.

마. 다양성 추구

서울시 도시농업의 유형에는 공동체 텃밭 이외에 자가텃밭, 무단점유 도시농업, 상업농이 있다. 이 중 무단점유 도시농업은 외국 도시에서는 찾아보기 쉽지 않은 서울시 특유의 도시농업 형태다. 게릴라 텃밭이라고 긍정적으로 보는 시각도 있지만, 무단점유 텃밭은 경관상으로도 보기 좋지 않고 환경오염 피해를 받을 수도 있기 때문에 좀 더 체계적인 관리가 필요하다. 서울시는 다양한 도시농업 유형에 맞게 맞춤형 대책을 수립해야 한다.

서울시의 도시농업 경작형태가 현재로서는 임대 텃밭과 상자텃밭이 대부분이지만 앞으로는 벽돌형 상자텃밭, 자루텃밭, 트럭텃밭, 수경재배, 양봉, 양계 등 다양한 도시농업 형태를 도입해야 한다. 임대 텃밭과 상자텃밭을 중심으로 하는, 행정주도의 획일화된 도시농업을 극복하기 위해서는 시민참여 프로그램을 더욱 다양화해야 한다. 나아가 장기적인 관점에서 산업으로서의 도시농업에 대한 차분한 논의도 뒤따라야 한다.

4. 결론

도시의 농촌화 시대를 맞아 서울시민은 이제 21세기의 농업, 농촌, 농지, 농가, 농민의 의미를 다시 생각해보아야 한다. 이러한 시대의 전환점에서 도시농업 활성화를 위한 서울시의 역할은 다양하고 크다. 선진 외국 사례를 참고해서 서울시는 시민 및 시민사회단체와 협력해 도시텃밭 활성화를 위한 다양한 시책을 내놓아야 한다.

도시농업이 환경 보전, 고용 창출, 사회 복지 등 다원적 기능을 가지고 있지만 모든 도시문제를 일

시에 해결해주는 만병통치약은 아니다. 도시농업이 아직 취미나 여가활동으로 여겨지고 있지만 신성장 산업의 잠재력도 있다. 지금은 식량체계와 도시계획의 큰 틀 속에서 도시농업의 가능성과 한계에 대한 면밀한 검토를 시작해야 할 시점이다.

영국, 독일의 최근 동향을 다루지 못하였으나 미국과 일본의 동향과 크게 다르지 않다고 사료된다. 특히 도시 내에서 텃밭을 경작하고 싶지만 텃밭 공간이 부족해 대기자수가 점점 많아지고 있어 사회적 문제가 되고 있는 것은 미국이나 유럽이나 마찬가지다.

서울시 도시농업은 지난 2여 년 간 양적인 측면에서 폭발적으로 성장했다. 하지만 지금은 서울시 도시농업을 질적인 측면에서 따져보아야 할 시점이다. 텃밭의 수나 면적을 계산하기보다는 관련 프로그램, 형태의 다양성, 접근도, 법제도 등을 하나하나 검토하면서 질적 향상을 추구해야 한다. 도시농업의 질적 향상을 위해서는 거버넌스 네트워크 구축이 필수적이다. 지난 수년간 도시농업이 양적으로 성장했지만 그 과정에서 도시농업 추진 시민사회단체의 의견을 충분히 수렴하지 못했다. 앞으로는 시민이 주도하고 행정이 지원하는 민관 파트너십 체계를 구축해나가야 한다.

참고 문헌

- 이창우. 2013. 서울의 도시농업. 제2회 서울도시농업박람회 국제심포지엄. 2013.5.31.
- 이창우. 2013. 북미도시농업의트렌드—공동체운동과 식량정책. 시애틀·벤쿠버 도시농업방문보고회. 2013.9.4.
- Bethany Rubin Henderson and Kimberly Hartsfield. Is Getting into the Community Garden Business a Good Way to Engage Citizens in Local Government?. National Civic Review. 2009 Winter.
- Kimberley Hodgson et al. 2011. Urban Agriculture : Growing Healthy, Sustainable Places. American Planning Association(APA).
- Voicu, I. and V. Been. 2008. The Effect of community Gardens on Neighboring Property Values, Real Estate Economics, American Real Estate and Urban Economics Association, Vol.36.