제도적 측면에서 살펴본 도시농업의 현황과 과제

박진욱 · 안계복*

대구가톨릭대학교 조경학과

The Current Status of the Korean Urban Farming Researched from an Institutional Perspective and Tasks for the Future

Park, Jin-Wook · Ahn, Gye-Bog*

Dept. of Landscape Architecture, Catholic Univ. of Daegu

ABSTRACT : This study presents the methods to improve the urban farming in Korea by analysing the current circumstances of urban farming in Korea. Specifically, the legal system in association with urban farming, current status of the act on the urban farming, the present situation of the Korean urban farming, and the comprehensive plans for urban farming have been analysed in order to grasp the present situations and seek for solutions. Based on these, the research provides effective supporting methods for sustainable urban farming in Korea. As a result, the essentials to improved urban farming can be summarized with two factors; securing more space for urban farming and improving the supporting system for the urban farmers. Enthusiastic attitudes of local governments, security of budget, and cooperation with the citizens are vital to expand the urban farming in addition to the institutional and systematic urban farming improving methods mentioned above.

Key words : Urban Farming, Legal System, Comprehensive Plan for Urban Farming, Improvement Suggestion

I. 서 론

우리나라의 도시는 1960년대부터 시작된 경제개발과 함께 성장하여, 효율성과 편리성 측면에서 시민들에게 풍요로운 현대적 삶의 터전을 제공하였다. 1990년대 이후, 성장주도형 도시개발은 각종 도시문제의 대두와 함께 양적 성장에서 질적 성장으로 새로운 전환기를 맞이하게 되었다. 최근에는 주5일 근무로 인한 여가시간의 증대로 다양한 여가활동에 대한 도시민의 욕구가 증가하고 있으며, 환경오염으로 인한 안전한 먹거리에 대한 관심 또한 증가하고 있다. 도시농업은 이처럼 다양한 사회적 수요를 해결할 수 있는 대안으로 제시되기 시작했다. 도시농업은 식량생산, 도시환경의 개선 및 여가활동으로서의 역할 등 다원적 가치를 가지고 있으며, 도시농업의 가치를 경제적으로 평가하면 서울시의 경우 약 1,018억

원의 가치를 가진다(한국농촌경제연구원, 2012). 더욱이, 도시텃밭 2,000ha를 조성할 경우, 1,200명의 도시농업 민간전문가를 양성하고 7만2천명에게 소일거리를 제공할 수 있는 고용창출의 효과도 지닌다(농림축산식품부, 2013).

이처럼 다원적 기능과 더불어 경제적 효과를 지닌 도시농업은, 초기에는 주말농장, 상자텃밭, 옥상채소원 등 생활공간 주변에서 다양한 형태로 시작되었으나, 무단점유 형식의 도시농업 등 도시환경에 부정적인 영향을 끼치는 형태도 있다. 서울특별시는 2007년 7월에 ‘친환경 농업 및 주말체험 영농육성지원에 관한 조례’를 제정하고 주택가 주변의 불법 경작 등으로 훼손된 산자락을 동네뒷산 ‘커뮤니티 가든’으로 조성하기 시작하였다(금성근, 2010). 수도권을 중심으로 도시농업에 관한 조례제정과 각종 사업이 시행되어지고 도시농업에 대한 국민적 관심과 그 중요성이 부각됨에 따라, 정부에서는 2011년에 ‘도시농업의 지원 및 육성에 관한 법률(이하, 도농법)’을 제정하여 도시농업 지원에 관한 근거를 마련함으

Corresponding Author : Ahn, Gye-Bog

Tel: 053-850-3190

E-mail : gbahn@cu.ac.kr

로서 본격적인 도시농업 시대를 맞이하게 되었다. 하지만, 독일의 클라인가르텐, 미국의 커뮤니티 가든, 일본의 시민농원 등 선진국에 비해 도시농업이 늦게 보급된 우리나라에서는 도시농업의 저변 확대 및 활성화, 지속가능한 도시농업의 정착을 위해서 보다 체계적이고 효율적인 지원이 필요한 실정이다.

도시농업에 관한 선행연구를 살펴보면, 김수봉 외(2002)은 지속가능한 도시발전을 위한 생태적 관점에서 도시농업의 필요성을 제시하고 있으며, 황지옥(2010)은 도시재생적 관점에서 도시농업의 필요성과 제도화 방안을 제안하고 있다. 박원제 외(2012)는 도시농업인과 공무원의 도시농업에 대한 의식을 비교하여 도시농업의 활성화를 위한 대안을 제시하고 있으며, 장동현(2009)은 전문가 인식조사를 바탕으로 도시농업의 지속성을 확보할 수 있는 기초적인 정책적 함의를 제시하고 있다. 이병준(2012)은 도시농업 활성화를 위한 도시농지 확보방안에 대하여 제안하였고, 박원제(2012)는 문헌조사, 의식조사 및 토양기반재 등 다양한 관점에서 도시농업 활성화를 위한 방안을 모색하였고, 장준호 외(2010)는 안양시를 대상으로 도시농업관련 프로그램의 현황을 파악하고 활성화를 위한 방안을 제시하였다. 2000년대 초반에는 도시농업의 도입을 위한 도시농업의 필요성과 제도적 방안에 대한 연구가 주로 이루어졌으며, 도시농업이 본격적으로 보급되기 시작한 2007년을 기점(서울특별시 조례제정)으로 주민과 전문가에 대한 의식조사 및 도시농지의 확보에 대한 연구 등 도시농업의 활성화를 위한 구체적인 방안이 본격적으로 연구되기 시작되었다.

2012년 도농법이 시행되고 2013년 6월 도농법에 근거한 제1차 도시농업 육성 5개년 계획이 발표된 현재, 도시농업 현황을 제도적 측면에서 비교·분석하여 개선방안을 제시하는 것은 지속가능한 도시농업의 활성화를 위해 매우 중요한 의미를 지닌다고 판단된다. 이에 본 연구에서는 제도적 관점에 초점을 두고, 도시농업에 관련된 법률과 중앙정부의 계획 및 각 지자체의 도시농업 현황 분석을 통하여 지속가능한 도시농업의 정착을 위한 효율적이며 체계적인 지원 방안을 모색하고자 한다.

II. 연구방법

본 연구의 방법은 문헌조사, 전화 인터뷰와 방문조사 방법을 활용하였다. 본 연구의 목적이 도시농업의 효율적이며 체계적인 지원 방안을 모색하기 위한 것이기 때문에, 먼저 문헌조사에서는 관련 법규의 검토를 위해 법제처 홈페이지를 활용하여 「도시농업의 육성 및 지원

에 관한 법률」, 「도시농업의 육성 및 지원에 관한 시행령」, 「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률 시행규칙」과 2013년 6월 5일을 기준으로 각 지자체별 조례제정 현황을 조사하여 그 내용을 분석함과 동시에 중앙정부의 계획인 2013년 5월에 발표된 「제1차 도시농업 육성 5개년 계획」의 내용을 분석하고자 하였다. 또한 통계자료집을 활용하여 각 지자체의 인구와 도시지역 면적을 조사하여 이를 조례제정 현황과 비교·분석함으로써 조례제정이 시급한 지자체를 선정하는 지표로 활용하였다. 도시농업의 실태를 구체적으로 분석하기 위해 5개소의 광역지자체를 대상으로 전화인터뷰와 방문조사를 통해 서울, 부산, 대구, 인천, 대전 지자체로부터 자료를 받아 분석하였다.

연구의 내용적 범위는 도시농업의 법 제도의 현황 파악 및 추진계획을 분석하여 그 지원 방안에 있어서의 개선점을 제안하는데 있다. 도시농업에 대한 개선 방안은 크게 도시농업 공간의 확보와 도시농업인을 위한 지원체계의 개선으로 요약할 수 있다. 도시농업의 공간 확보는 도시농업의 기반을 형성하는 가장 기본적인 문제이다. 단순한 공간 확보보다는 장기적 관점에서 다양한 도시텃밭을 확보해서 시민들에게 제공하는 것이 중요하기 때문에 이러한 관점에서 분석하고자 하였다.

III. 결과 및 고찰

1. 제도적 측면 분석

가. 법 제정 현황 및 내용 분석

「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률」은 2011년 11월 22일에 제정되어 2012년 5월 23일에 시행되었으며, 2013년 3월 23일에 개정되었다.

1) 도시농업의 정의 및 유형

도농법은 도시농업의 육성 및 지원에 관한 사항을 마련함으로써 자연친화적인 도시환경을 조성하고, 도시민의 농업에 대한 이해를 높여 도시와 농촌이 함께 발전하는 것을 목적¹⁾으로 하고 있으며, 도시농업을 ‘도시지역에 있는 토지, 건물 또는 다양한 생활공간을 활용하여 농작물을 경작 또는 재배하는 행위’로 정의²⁾하고 있다. ‘도시지역’이라함은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조에 따른 도시지역 및 관리지역 중 대통령령으로 정하는 지역으로 규정하고 있으며, 대통령령으로 정하는 지역이란 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조 제1항 제1호 각목에 따른 주거지역, 상업지역, 공

업지역, 녹지지역이다³⁾.

도농법에서는 도시농업의 형태를 주택활용형, 근린생활권, 도심형, 농장형·공원형, 학교교육형 등 5형태로 분류하고 있으며, 각 형태의 정의 및 텃밭의 위치와 운영 형태를 고려한 세부 분류를 규정하고 있다.⁴⁾ 주택활용형 도시농업이란, 주택·공동주택 등 건축물의 내·외부를 활용한 형태로 주택·공동주택 내·외부텃밭 및 인접텃밭으로 세분화하고 있다. 근린생활권 도시농업이란, 주택·공동주택 주변의 근린생활권에 위치한 토지 등을 활용한 도시농업으로 농장형 주말텃밭과 공공목적형 주말텃밭으로 세분화하고 있다. 도심형 도시농업이란, 도심에 있는 고층 건물의 내·외부, 옥상 등을 활용하거나 이에 인접한 토지를 활용하는 것으로 고층건물 내·외부텃밭 및 인접텃밭으로 세분화하고 있다. 농장형·공원형 도시농업이란 공영도시농업농장이나 민영도시농업농장 또는 도시공원을 활용하는 것으로 공영도시농업농장 텃밭, 민영도시농업농장 텃밭, 도시공원 텃밭으로 세분화하고 있다. 학교교육형 도시농업이란 학생들의 학습과 체험을 목적으로 학교의 토지나 건축물 등을 활용한 도시농업으로 유치원 또는 유아원 텃밭, 초등학교 텃밭, 중학교 텃밭, 고등학교 텃밭, 기타 학교교육형 텃밭으로 세분화하고 있다. 여기서 말하는 텃밭이란 도시농업이 이루어지는 공간을 의미한다.

2) 도시농업 육성을 위한 지원 체계

도농법에는 도시농업의 육성 및 지원을 위하여 종합계획 수립을 의무화하고 있다⁵⁾. 주관기관인 농림축산식품부(이하, 농식품부)장관이 5년마다 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 수립하게 되어 있으며, 2013년 5월 ‘제1차 도시농업 육성 5개년 계획’(이하 종합계획)이 수립·시행되었다. 종합계획에는 도시농업의 현황과 전망, 육성 및 지원 방향과 목표, 지원을 위한 중장기 계획, 도시농업 관련 교육훈련과 전문인력의 육성 방안, 도시농업 관련 연구와 기술개발 및 보급 방안, 홍보 및 정보화 촉진 방안을 포함하도록 되어 있다.⁶⁾

농식품부장관 및 시·도지사는 종합계획에 따라 매년 도시농업의 육성 및 지원에 관한 시행계획을 수립·시행하여야 하며, 다음 연도의 시행계획과 전년도 시행계획에 따른 추진실적을 매년 농식품부장관에게 제출해야 한다. 또한, 농식품부장관은 매년 시행계획에 따른 추진실적을 평가하고 시·도지사는 그 결과를 다음 연도의 시행계획에 반영하도록 되어 있다.⁷⁾

종합계획의 수립을 포함한 도시농업의 육성 및 지원에 관한 사항을 심의하기 위해 농식품부장관을 위원장으로 하는 15인 이내의 도시농업위원회를 두어야 하며, 위

원은 도시농업에 관련된 전문가 또는 도시농업 관련 업무를 담당하고 있는 안전행정부, 농식품부, 환경부, 국토교통부, 농촌진흥청, 산림청 소속의 고위공무원단에 속하는 공무원 각 1명 중에서 농식품부장관이 위촉하거나 임명할 수 있다. 도시농업위원회에서는 종합계획의 수립 및 변경, 시행계획의 추진실적 평가, 도시농업관련 연구 및 기술개발, 도시농업정보시스템의 구축 및 운영, 도시농업의 실태조사, 도시농업의 교류 및 협력에 관한 사항, 도시농업 관련 농자재 등의 관리 및 처리에 관한 사항 등에 대해서 심의하게 되어있다.⁸⁾

또한, 농식품부장관은 종합계획, 시행계획 및 도시농업의 육성 및 지원에 필요한 시책을 효율적으로 수립·시행하기 위하여 도시농업의 유형별 현황, 도시농업 전문인력의 양성 및 교육 현황, 도시농업의 교류 및 협력 현황, 도시농업 관련 농자재 등의 관리 및 처리 현황, 그 밖에 필요한 사항 등에 대하여 조사를 실시할 수 있다.⁹⁾

3) 도시농업 육성 및 지원 방안

Table 1은 도농법에 의한 도시농업 육성 및 지원 방안을 그 목적과 내용에 따라 도시농업인을 위한 지원 방안, R&D, 도시농업 공간확보, 저변확대, 관리 등으로 분류하고 내용을 정리한 것이다.

도시농업인에 대한 지원 방안으로 도시농업지원센터의 설치와 도시농업공동체 지원, 도시농업종합정보시스템의 구축이 있다.¹⁰⁾ 도시농업지원센터는 농식품부장관과 지자체의 장이 도시농업의 공익기능 등에 관한 교육과 홍보, 도시농업 관련 체험 및 실습프로그램의 설치와 운영, 도시농업 관련 농업기술의 교육과 보급 등을 위해 설치 및 운영할 수 있으며, 적절한 시설과 인력을 갖춘 기관 또는 단체를 도시농업지원센터로 지정할 수 있다. 도시농업공동체는 도시농업인들이 도시농업을 함께하기 위하여 자율적으로 구성된 단체를 뜻하며, 국가와 지자체는 도시농업공동체의 도시농업활동에 필요한 재정지원을 할 수 있다. 또한, 농식품부장관은 도시농업종합정보시스템을 구축하여 체계적이고 효율적인 도시농업 육성 및 지원을 할 수 있다.

R&D를 위한 지원 방안으로는 전문인력 양성기관의 지정 및 지원과 연구 및 기술개발 지원이 있다.¹¹⁾ 전문인력 양성기관의 지정 및 지원은 도시농업 전문인력을 양성하기 위한 방안으로, 농식품부장관 및 지자체의 장은 농촌진흥청, 지방농촌진흥기관, 대학, 도시농업에 관한 연구활동 등을 목적으로 설립된 연구소나 기관 또는 단체를 전문인력 양성기관으로 지정하고, 지정된 전문인력 양성기관에 대하여 재정 지원을 할 수 있다. 연구 및

기술 개발 지원은 농식품부장관이 도시농업 관련 연구의 활성화와 기술 수준의 향상을 위해 추진해야 하는 것으로서, 그 내용은 도시농업 관련 연구 및 기술에 관한 수요조사, 도시농업 관련 연구 및 기술개발, 도시농업 관련 연구성과 및 개발된 기술의 보급·교류 및 협력 등이다.

도시농업의 공간을 확보하기 위해서 공영도시농업농장의 개설과 민영도시농업농장 개설을 지원할 수 있다.¹²⁾ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 도시농업의 활성화와 도시농업 공간의 확보를 위하여 도시지역에 위치한 공유지 중, 도시농업에 적합한 토지를 선정하여 공영도시농업농장을 개설 할 수 있다. 개설을 위해서는 시·도지사의 경우에는 농식품부장관의 사전 승인이 필요하며, 시장·군수·구청장의 경우에는 시·도지사의 사전 승인이 필요하다. 승인을 받기 위해서는 도시농업농장의 업무규정과 운영관리계획서를 승인권자에게 제출하여야

한다. 부지확보를 위해서는 적합한 토지를 매수하거나 공유지와 교환할 수도 있다. 공영도시농업농장은 도시농업을 영위하고자 하는 시민에게 임대료를 받고 임대할 수 있다. 민간에서 개설·운영할 수 있는 민영도시농업농장의 경우, 개설과 운영에 필요한 재정적 지원을 할 수 있다.

저변확대를 위한 방안으로는 교류 및 협력과 박람회 개최가 있다.¹³⁾ 국가와 지자체는 도시농업의 저변 확대 및 활성화를 위하여 도시농업인 사이 또는 도시농업인과 농업인 사이의 교류 및 협력을 위한 시책을 수립·시행하여야 하며, 농어촌정비법에 의한 주말농원정비사업과 연계를 강화하는 시책 또한 수립·시행하여야 한다. 또한, 유아교육법 제2조와 초·중등교육법 제2조에 따른 학교는 도시농업 관련 교육 및 실습·체험 활동이 식생활교육지원법 제26조에 따른 식생활 교육과 연계하여 추진될 수

Table 1 도시농업의 육성 및 지원에 관한 주요 내용

구 분	주요 내용	목적	세부 내용
도시농업 인을 위한 지원 방안	도시농업센터 의 설치 및 지원	도시농업인에게 필요한 지원과 교육훈련 실시	·도시농업의 공익기능 등에 관한 교육과 홍보 ·도시농업 관련 체험 및 실습프로그램의 설치와 운영 ·도시농업 관련 농업기술의 교육과 보급 ·도시농업 관련 텃밭용기 및 종자·농자재 보급과 지원 ·그 밖에 도시농업 관련 교육훈련 사업
	도시농업공동 체 지원	도시농업 공동체 지원	·도시농업을 위해 자율적으로 단체를 구성 할 경우 경비 지원
	도시농업종합 정보시스템의 구축	도시농업의 체계적이고 효율적인 육성 및 지원	·공영도시농업농장, 민영도시농업농장 등의 임대정보 ·텃밭용기/농자재 등의 제공·교환·폐기·회수 등에 관한 정보 ·도시농업 관련 기술에 관한 정보
R&D	전문인력 양성기관의 지정 및 지원	도시농업 전문인력의 양성	·농촌진흥청, 지방농촌진흥기관, 대학, 도시농업에 관한 연구활동 등을 목적으로 설립된 연구소나 기관 또는 단체를 전문인력 양성기관으로 지정할 수 있으며, 지정된 전문인력 양성기관에 대하여 재정 지원
	연구 및 기술 개발 지원	도시농업 관련 연구의 활성화와 기술 수준의 향상	·도시농업 관련 연구 및 기술에 관한 수요조사 ·도시농업 관련 연구 및 기술개발 ·도시농업 관련 연구성과 및 개발된 기술의 보급·교류 및 협력 ·그 밖에 도시농업 관련 연구 및 기술개발에 필요한 사항
도시농업 공간확보	공영도시농업 농장	도시농업 공간의 확보	·도시지역에 위치한 공유지 중에서 도시농업에 적합한 토지를 선정하여 공영도시농업농장 개설 및 운영 ·공영도시농업농장 부지의 매수 및 공유지와 교환 가능
	민영도시농업 농장	도시농업 공간의 확보	·민영도시농업농장의 개설 및 운영 지원
저변확대	교류 및 협력	도시농업의 활성화	·도농교류 및 협력을 위한 시책 수립 ·‘농어촌정비법’에 의한 주말농원사업과의 연계 강화 시책 수립 ·‘식생활교육지원법’에 따른 식생활 교육과 연계 추진 ·국제협력을 위하여 국제교류와 국제공동연구 등의 사업 실시
	박람회 개최	도시농업의 저변 확대 및 활성화	·도시농업박람회 또는 도시농업 관련 생활경진대회 개최
관리	농자재 관리	도시농업의 촉진 및 생활환경의 오염 방지	·도시농업 관련 농자재의 안전한 관리 및 처리에 관한 규정

있도록 해야 한다. 뿐만 아니라, 국가 및 지자체가 국제 협력을 촉진하기 위하여 도시농업 관련 기술 및 인력의 국제교류와 국제공동연구 등의 사업을 실시 할 수 있으며, 도시농업 박람회 또는 도시농업 관련 생활경진대회 개최할 수 있다.

마지막으로, 도시농업의 촉진과 생활환경의 오염방지를 위하여 도시농업 관련 농자재 등의 안전한 관리 및 처리에 관한 기준을 정하고 고시하도록 되어있다.¹⁴⁾

4) 제도적인 측면 고찰

도농법의 제정으로 도시농업에 대한 지원근거가 마련되어, 보다 효율적이며 체계적인 도시농업 지원이 가능하게 되었다. 그러나 도시농업은 ‘도시지역에 있는 토지, 건물 또는 다양한 생활공간을 활용하여 농작물을 경작 또는 재배하는 행위’로 정의하고 있기 때문에, 도시농업은 도시지역에 국한되고 있다. 따라서 도시지역과 인접한 계획관리지역, 농림지역 등에 위치한 토지에 대한 지원에 어려움이 있을 것으로 판단된다.

또한, 도시지역은 도시·군관리계획으로 변경이 가능함으로 도시지역의 확대 또는 축소에 의한 기존의 도시농업 공간이 도시지역의 구역으로 변경될 가능성이 있으므로 이에 대한 대책 마련도 필요한 실정이다.

도시농업 육성 지원체계를 살펴보면, 농식품부장관 및 시·도지사는 종합계획에 따른 시행계획을 매년 수립·시행하여야 하며, 시행계획에 따른 추진실적을 매년 농식품부장관에게 제출하고 농식품부장관은 이를 평가하고, 시·도지사는 그 결과를 다음 연도의 시행계획에 반영하도록 되어 있어 체계적이고 효율적인 도시농업의 육성을 위한 지원이 가능할 것으로 사료되나 추진실적 평가에 대한 부담감이 작용할 경우, 질보다는 양적, 형식적인 지원으로 연결될 가능성 또한 높다고 사료된다. 이를 방지하기 위해서는 도시농업위원회의 추진실적 평가가 매우 중요하다고 볼 수 있다.

도시농업의 지원 및 육성에 관한 종합계획을 비롯하여 주요 내용의 심의를 담당하고 있는 도시농업위원회의 구성을 살펴보면, 전문가뿐만 아니라, 도시농업과 관련된 부서의 고위공무원을 임명할 수 있도록 되어 있다. 이는 전문적이고 객관적인 위원회의 구성이 가능 할 뿐만 아니라, 효율적인 사업추진을 위한 부서간의 협력이 종합계획의 수립단계에서부터 가능한 것으로, 매우 큰 의미를 지닌다고 할 수 있다.

도시농업의 지원 방안을 살펴보면 주요 내용과 목적에 따라 도시농업인을 위한 지원 방안, R&D, 도시농업의 공간확보, 저변확대, 관리 등 5가지로 분류할 수 있다. 이를 통해 다양한 방면에서 도시농업 육성 및 지원

이 가능해져 도시농업의 활성화 및 저변 확대가 조기에 이루어 질 가능성이 높다고 사료된다. 특히, 도시농업의 공간 확보를 위해 공영도시농업농장의 개설뿐만 아니라, 민영도시농업농장 개설의 재정지원은 도시농업의 공간 확보뿐만 아니라, 민간 주도로 인한 다양한 주체의 텃밭 조성으로 연결될 가능성이 높으며, 이는 보다 다양한 도시농업을 체험할 수 있는 장소 제공으로 이어 질 수 도 있다.

도시농업의 공간 확보는 도시농업의 기반을 형성하는 가장 기본적인 문제이다. 이를 위한 가장 대표적인 지원 방안인 공영도시농업농장의 개설과 민영도시농업농장 개설의 재정 지원은 제도적 관점에서 높게 평가할 수 있다. 이들 지원방안은 적정 대상지의 선정, 토지매입 등 많은 노력과 예산이 필요하나 도시농업의 저변확대와 지속가능한 발전을 위해 초기에 이루어져야 할 사업으로, 사업추진 주체인 지자체의 구체적인 시행계획 수립과 적극적인 노력이 필요할 것이다.

도시농업센터의 역할과 도시농업 종합정보시스템의 구축은 도시농업인에게 다양한 형태의 정보를 제공해 준다는 의미에서 유사하다고 볼 수 있다. 하지만, 도시농업 종합정보시스템의 구축에 관한 세부 내용을 보면 모든 내용이 도시농업센터에서 가능한 내용이다. 다양한 형태의 정보제공이 필요 하지만, 현재 많은 참여자들이 고령인 것을 고려한다면 정보약자에 대한 배려도 필요하다고 생각되어진다. 이를 위해 중추적 역할을 수행할 수 있는 도시농업센터를 설치하고 이곳을 통해 다양한 형태로 정보를 발신 하는 것이 보다 체계적이고 유용할 것으로 판단된다.

나. 지자체 조례제정 현황

지자체의 도시농업 관련 조례제정 현황을 광역지자체와 기초지자체로 나누어 조례 제정율, 조례제정 시기, 조례제정 현황을 분석하여 도시농업의 보급이 우선 확대되어야 할 지역을 분석하였다.

1) 광역지자체

Table 2는 광역지자체의 조례제정 현황을 나타내고 있다. 17개 광역지자체 중에서 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 경기도 등 7곳에서 조례가 제정되어 약 41.2%의 조례 제정율을 나타내고 있다. 광역시 중에서는 울산광역시가 미제정 상태이며, 도 단위 중에서는 경기도만이 조례를 제정하고 있는 실정이다.

담당 부서를 살펴보면, 서울특별시를 제외한 6곳의 광역지자체는 농축산업에 관련된 부서에서 도시농업을 담당

Table 2 광역지자체 조례제정 현황 (2013.06.05 기준)

지역	조례명	제정시기	담당부서
서울	서울특별시 친환경농업 및 주말·체험농업육성지원에 관한 조례	07.07.30	
	서울특별시 도시농업의 육성 및 지원에 관한 조례	12.11.01	1. 민생경제과 도시농업팀 2. 농업기술센터 농업교육과 도시농업팀
부산	부산광역시 농업농촌지원에 관한 조례	09.09.16	
	부산광역시 도시농업의 육성 및 지원에 관한 조례	12.07.11	1. 농축산유통과 도시농업정책 2. 농업기술센터 농업지원과 도시농업팀
대구	대구광역시 도시농업 활성화 지원에 관한 조례	11.12.30	1. 농산유통과 2. 농업기술센터 도시농업과
인천	인천광역시 도시농업 육성 및 지원에 관한 조례	12.07.19	1. 농축산유통과 2. 농업기술센터 농업지원과
광주	광주광역시 친환경도시농업 활성화 및 지원 조례	11.03.02	1. 생명농업과 2. 농업기술센터 미래농업과 도시농업팀
대전	대전광역시 도시농업 육성 및 지원 조례	11.04.08	1. 농업유통과 2. 농업기술센터 기술보급과
경기도	경기도 도시농업 활성화 지원 조례	11.05.03	1. 경기도 농업기술원 연구개발부 2. 경기도 농업기술원 기술보급부

미제정 : 울산, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주.

하고 있으며, 경기도를 제외하고는 행정을 담당하는 부서와 기술지원 등을 담당하는 농업기술센터로 지원체계가 이원화 되어 있다. 이는 도농법의 주관기관이 농식품부로 보다 효율적인 업무 수행을 추진하기 위해서이며, 각 지자체의 직속 기관인 농업기술센터는 농업에 관련된 전반적인 업무를 담당하고 있는 곳으로 도시농업에 관한 기초적인 기술력을 보유하고 있기 때문에 사료된다.

도시농업의 지원은 도시텃밭의 확보, 다양한 정보의 제공, 교육활동, 기술적 지원 등 다양한 방면에서 이루어져야만 하며, 기존의 담당부서에서 이를 지원하기는 어려울 것으로 사료된다. 각 지자체에서는 기존의 농축산에 관련된 담당부서 내에 도시농업팀을 신설하여 지원체계를 정비하였으나 보다 효율적이고 체계적인 행정지원을 위한 대책을 수립해야 할 것으로 사료된다. 도농법에 의거하여 각 지자체마다 도시농업지원센터가 설치되고 운영되기 시작하면, 시민들은 기술 지원을 포함한 다양한 서비스를 한 곳에서 받을 수 있는 체계가 구축된다. 도시농업지원센터는 시민에게 도시농업에 관련된 다양한 서비스를 제공하고, 행정담당부서는 대상지 확보, 도시농업지원센터 지원 등 장기적이고 거시적인 관점에서 도시농업육성에 관한 계획을 수립하고 시행해야 할 것이다.

2) 기초지자체

Table 3은 기초지자체의 조례제정 현황을 나타내고 있다. 기초지자체의 조례제정 현황을 살펴보면 228개 기초지자체 중에서 47곳의 지자체가 조례를 제정하고 있다. 대도시와 수도권에 속한 기초지자체의 조례 제정율이 여타 지역보다 높은 것이 특징이라고 할 수 있다. 그러나

전국 평균을 보면 2013년 6월 현재 제정율이 20.6%로 낮은 것이 특징이다.

광역시에 속한 기초지자체의 조례제정 비율을 살펴보면, 조례 제정율은 광주광역시가 80%로 가장 높고, 그 다음이 경기도 51.6%, 서울특별시 48.0%, 대전과 울산이 각각 40%로 나타났다.

그 반면에 강원, 충북, 충남, 전북, 전남에 속한 기초지자체는 현재 모두가 제정을 하지 않은 상태이며, 경북의 구미시와 칠곡군, 경남의 창원시와 통영시만이 현재 조례를 제정한 상태다.

Table 3 기초지자체 조례제정율 (2013.6.5.기준)

지역	제정	미제정	합계
	지자체 수(%)	지자체 수(%)	지자체 수(%)
서울	12(48.0)	13(52.0)	25(100)
부산	3(18.8)	13(81.3)	16(100)
대구	2(25.0)	6(75.0)	8(100)
인천	2(20.0)	8(80.0)	10(100)
광주	4(80.0)	1(20.0)	5(100)
대전	2(40.0)	3(60.0)	5(100)
울산	2(40.0)	3(60.0)	5(100)
경기	16(51.6)	15(48.4)	31(100)
강원	0(0.0)	18(100.0)	18(100)
충북	0(0.0)	12(100.0)	12(100)
충남	0(0.0)	16(100.0)	16(100)
전북	0(0.0)	14(100.0)	14(100)
전남	0(0.0)	22(100.0)	22(100)
경북	2(8.7)	21(91.3)	23(100)
경남	2(11.1)	16(88.9)	18(100)
합계	47(20.6)	181(79.4)	228(100)

3) 지자체의 조례제정 시기

Table 4는 지자체의 조례제정 시기를 나타내고 있다. 지자체의 조례제정 시기를 살펴보면, 2007년 7월에 ‘서울특별시 친환경농업 및 주말·체험영농 육성지원에 관한 조례’가 제정된 이후, 약 2년간은 지자체의 조례제정이 없었다. 2009년에 부산광역시와 경기도 광명시가 조례를 제정하였고, 2010년 하반기부터 조례제정이 지속적으로 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 이는 2010년 4월에 농촌진흥청, 지자체, 한국농촌경제연구원 등 관련기관 및 단체가 참석한 ‘도시농업 활성화를 위한 전국협의회’가 개최되어 도시농업에 대한 공감대 형성 및 도시농업 활성화를 위한 과제를 발굴하면서 도시농업에 대한 지자체의 움직임이 본격화 된 시기와 일치하고 있다. 2011년 6월에 ‘녹색성장위원회’에서 도시농업 활성화 방안이 보고되고 2011년 11월 도농법의 제정으로 지자체의 도시농업 관련 조례제정도 본격적으로 이루어지기 시작했다.

4) 인구 및 도시지역 비율로 본 조례제정 현황

기초지자체의 인구 및 행정구역 내의 도시지역 비율과 조례제정현황을 살펴봄으로서, 도시농업의 활성화와 효

율적인 지원을 위해 조례제정이 필요하다고 생각되어지는 기초지자체를 선정해 보았다. Table 5는 인구 10만 미만, 10만에서 30만 사이, 30만 초과와 도시지역 비율이 50% 미만, 50%에서 70%, 70% 초과를 기준으로 도시농업에 관련된 조례제정 현황을 나타내고 있다.

우선 도시지역 비율 70% 초과, 인구 30만명 초과인 48곳의 지자체 중에서 26곳이 제정되어 있으며 22곳이 미제정 상태이다. 도시지역 비율 70% 초과, 인구 10만에서 30만 사이를 살펴보면, 32곳 중에서 9곳이 제정되어 있으며 23곳이 미제정 상태이다. 도시지역 비율이 50%에서 70% 사이인 곳을 살펴보면, 인구 30만명 이상 5곳 중 4곳에서 조례가 제정된 상태이며 1곳이 미제정 상태이다. 이들 지자체는 다른 지자체에 비하여 도시지역 비율이 높고, 인구가 밀집된 지자체로 도시농업의 활성화가 다른 지자체보다 시급한 것으로 판단된다. 특히, 특별시 및 광역시에 속하지 않는 기초지자체 중에서 인구 30만 이상, 도시지역 비율 70% 이상인 청주시와 전주시 2곳, 도시지역 비율이 70% 이상이며 인구 10만에서 30만명 사이에 속하는 경기도 오산시, 경기도 군포시, 경기도 의왕시, 목포시 등 4곳, 인구 30만 이상에 도시지역 비율

Table 4 조례제정 시기

시 기		지자체	합계	누적
2007년	7월 - 12월	서울특별시	1	1
2009년	7월 - 12월	부산광역시, 경기도광명시	2	3
2010년	1월 - 6월	경기도수원시	1	4
	7월 - 12월	서울송파구, 서울강동구, 부산동구, 경기도안양시	4	8
2011년	1월 - 6월	광주광역시, 대전광역시, 경기도, 서울종로구, 서울도봉구, 서울노원구, 서울금천구, 광주서구, 광주남구, 경기도성남시	10	18
	7월 - 12월	대구광역시, 서울광진구, 서울은평구, 서울서대문구, 서울마포구, 대구달서구, 광주동구, 대전서구, 경기도고양시, 경기도과천시, 경기도하남시, 경남창원시	12	30
2012년	1월 - 6월	서울서초구, 인천연수구, 경기도용인시, 경기도 김포시, 경기도 광주시	5	35
	7월 - 12월	서울특별시, 부산광역시, 인천광역시, 서울시영등포구, 대구수성구, 인천남동구, 경기도부천시, 경기도안산시, 경기도남양주시, 경기도시흥시, 경기도화성시, 경북칠곡군	12	47
2013년	1월 - 6월	부산북구, 부산해운대구, 광주북구, 대전유성구, 울산남구, 울산북구, 경기도구리시, 경북구미시, 경남통영시	9	56

Table 5 인구/도시지역 비율과 도시농업 관련 조례제정 현황

구 분	50%미만		50-70%		70%초과		합계		
	제정	미제정	제정	미제정	제정	미제정	제정	미제정	계
10만명 미만	0	91	0	1	2	7	2	99	101
10만-30만명	4	28	0	2	9	23	13	53	66
30만명 초과	2	6	4	1	26	22	32	29	61
합계	6	125	4	4	37	52	47	181	228

출처 : 인구, 통계청 총인구조사 2010. 도시지역 비율, 원자료는 한국토지주택공사 도시화현황 2011을 재정리

이 50%에서 70% 사이에 속하는 김해시는 도시농업에 관련된 조례제정이 필요한 것으로 판단된다

2. 도시농업의 현황 분석

가. 전국 도시농업의 현황 분석

Table 6은 전국의 도시농업현황을 나타내고 있다. 우선, 도시텃밭 면적을 보면, 2010년에 104ha, 2011년에는 485ha, 2012년에는 558ha로 계속해서 증가 추세에 있다. 도시텃밭 수는 2011년 4,093개소에서 2012년에 12,662개로 증가하고 있으며, 도시농업 참여자 수는 2010년 153,000명에서 2011년 373,000명, 2012년 769,000명으로 매년 약 2배 정도 증가하고 있다.

Table 6 전국 도시농업에 관한 일반 현황

구 분	2010년	2011년	2012년
도시텃밭 면적(ha)	104	485	558
도시텃밭 수		4,093	12,662
도시농업 참여자 수	153,000	373,000	769,000

출처 : 농림축산식품부(2013. 5.), 제1차 도시농업 육성 5개년 계획

Table 7은 2012년도 도시농업의 유형별 현황을 나타내고 있다. 근린생활권 유형이 65.3%로 가장 많이 분포하고 있으며, 다음으로 학교교육형과 주택활용형이 13.1%, 13.0%이다. 현재 도시농업은 근린생활권을 주대상으로 하여 학교교육형과 주택활용형이 많이 활용되어 지고 있는 것을 알 수 있다.

도시농업의 현황 파악은 도농법의 제정 및 도시농업의 보급 등, 도시농업의 보급이 초기 단계인 점을 고려한다면 현 시점에서의 자료를 토대로 분석하는 것은 큰 의미가 없다고 볼 수 있다. 하지만, 도농법이 2011년 11월에 제정되었고, 참여자수는 매년 약 2배수로 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고 도시텃밭의 증가추세가 둔화된 것은 도시농업을 위한 대상지 확보가 어려운 것

을 보여주는 것으로 판단되며, 도시농업의 대상지 확보가 중요한 과제로 생각되어진다. 이를 위해, 개발제한구역 내의 적정 부지 활용, 하천부지의 활용 등 다양한 시점에서 도시농업 대상지 확보를 위한 검토가 이루어져야 할 것이다. 학교교육형 텃밭이 높게 나타난 것은 도농법에 의해 도시농업 관련 교육 및 실습·체험이 ‘식생활 교육지원법’에 따른 식생활 교육과 연계하여 추진하고 있기 때문으로 사료되며, 보다 다양한 형태의 도시텃밭을 보급하기 위해서는 도심형 및 농장형·공장형 텃밭의 조성이 필요하다.

나. 광역지자체의 현황 분석

1) 광역지자체의 현황 분석

Table 8은 광역지자체 5개소에 대한 도시농업의 현황을 나타낸 것이다. 도시텃밭의 면적을 살펴보면, 서울특별시 1,035,464㎡ 가장 많으며, 다음으로 부산광역시가 585,641㎡의 도시텃밭을 운영하고 있다. 도시텃밭 보급율을 살펴보면, 서울특별시가 0.17%로 가장 높고, 다음으로 부산광역시가 0.06%, 대전광역시가 0.02%이다.

서울특별시의 경우, 빠른 조례제정을 통한 다양한 지원정책을 시행하고 있어 다른 광역지자체보다 많은 도시텃밭을 운영하고 있다고 판단되며, 부산광역시는 2012년에 ‘도시농업 육성방안’에 대하여 연구용역을 실시했고 이를 활용하여 ‘부산시도시농업육성시책’을 수립하는 등 적극적인 정책추진으로 많은 도시텃밭을 운영하고 있는 것으로 판단된다.

5곳 지자체의 조례제정 시기(Table 4)를 비교해 보면 조례제정이 먼저 이루어진 지자체 일수록 도시텃밭의 면적과 확보율이 높게 나타난 것을 알 수 있다. 이는 조례의 시행으로 도시농업이 보급되기 시작하고 조금씩 확산되고 있는 과정으로도 이해 할 수 있다.

2) 서울특별시의 도시농업 현황 분석

Table 9는 서울특별시의 도시농업현황을 나타내고 있다. 도농법에 의한 도시농업의 유형분류와는 상이하다. 이는 서울시의 조례가 도농법 보다 먼저 제정되었기 때

Table 7 전국 도시농업의 유형별 현황

구 분	주택활용형	근린생활권	농장형·공원형	도심형	학교교육형	합계
텃밭 수	2,359	4,190	466	2,947	2,700	12,662
텃밭 면적(ha)	73	364	40	7	73	558
구성비	13.0%	65.3%	7.3%	1.3%	13.1%	100%

출처 : 농림축산식품부(2013. 5.), 제1차 도시농업 육성 5개년 계획

Table 8 광역지자체의 도시텃밭 보급율

구 분	서울	부산	대구	인천	대전
총면적(㎡)	605,958,000	995,719,553	883,683,229	1,160,406,592	539,700,058
도시지역 면적(㎡)	605,958,000	942,982,553	798,083,296	585,318,598	494,957,058
도시화율(%)	100.0	94.7	90.3	50.4	91.7
도시텃밭 면적(㎡)	1,035,464	585,641	82,222	63,911	86,028
도시텃밭 보급률(%)	0.17	0.06	0.01	0.01	0.02

도시텃밭 보급율 = 도시텃밭 면적/도시지역 면적*100

출처 : 도시텃밭 면적은 각 지자체 내부자료

문으로 사료된다. 우선 전체적인 추세를 살펴보면, 2010년 233,735㎡에서 2013년은 1,035,464㎡로 매년 도시텃밭 면적이 증가하고 있다. 특히, 2012년에 크게 증가한 것을 알 수 있다. 2013년 현재도 5개월에 걸쳐 크게 증가한 것을 알 수 있다.

또한, 2010년에는 기타가 99.2%로 대부분을 차지하고 있었으나, 2011년에는 73.4%, 2012년 54.2%, 2013년 50.4%로 지속적으로 감소하고 있는 것을 알 수 있다. 전반적으로 도시텃밭 면적이 증가하는 상황에서 기타가 차지하는 점유율이 감소하는 것은 자투리 텃밭, 옥상텃밭, 학교텃밭, 상자텃밭 등의 보급과 활성화로 인하여 양적 뿐만 아니라, 도시텃밭의 다양화로 인한 질적 성장을 나타내고 있다.

3) 광역시의 유형별 도시농업 현황 분석

Table 10은 광역시 4개소에 대해 유형별 도시농업 현황을 분석하기 위해 만든 표다. 광역시 4개소 모두 유형별로 각기 다른 특징을 갖고 있다. 부산광역시의 경우는 도시텃밭 전체 면적 585,641㎡ 가운데 기타가 51.3%로 가장 많다. 대구광역시의 경우는 전체 82,222㎡ 중에서 근린생활권이 67.4%로 가장 많으며 인천광역시의 경우는 전체 63,911㎡중에서 농장형·공원형이 83.0%로 가장 높다. 따라서 각 지자체는 도시농업의 모든 유형이 고르게 발전 할 수 있도록 정책을 추진하고 지원대책을 수립하는 것이 좋을 것으로 판단된다.

대전광역시를 제외한 부산, 대구, 인천광역시는 도심형 도시텃밭의 보급이 거의 없는 실정이다. Table 7의 전국현황을 살펴보아도 전국 도시텃밭 중 도심형이 차지하는 비율은 1.3%로 매우 낮다. 도심형 도시텃밭은 도심

Table 9 서울특별시 도시농업 현황 분석(기준 2013년 6월말)

구 분		2010	2011	2012	2013.06
자투리텃밭	개소	-	23	329	323
	구획	-	3,584	19,778	19,495
	면적(㎡) (%)	-	65,886 22.8	210,756 25.2	315,571 30.5
옥상텃밭	개소	25	40	151	235
	면적(㎡) (%)	1,831 0.8	1,421 0.5	21,176 2.5	31,442 3.0
학교텃밭	개소	-	-	1,112	1,165
	면적(㎡) (%)	-	-	137,660 16.4	148,904 14.4
상자텃밭 보급 (누계)	세트	-	16,095	36,295	50,980
	면적(㎡) (%)	-	9,643 3.3	14,449 1.7	18,023 1.7
기타	개소	41	37	102	86
	구획	16,400	14,392	25,833	24,834
	면적(㎡) (%)	231,904 99.2	212,629 73.4	453,756 54.2	521,524 50.4
합계	면적(㎡) (%)	233,735 100	289,579 100	837,797 100	1,035,464 100

자료 : 서울특별시 민생경제과

Table 10 광역시의 유형별 도시농업 현황분석(2013년 기준)

지역	구분	주택활용형	근린생활권	도심형	농장형·공원형	학교교육형	기타	계
부산	면적(㎡) (%)	45,236 7.7	203,830 34.8	420 0.1	- -	35,724 6.1	300,431 51.3	585,641 100
	텃밭수	713	336	21	-	131	972	2,173
	이용자	1,572	1,256	191	-	16,896	1,791	21,706
대구	면적(㎡) (%)	9,957 12.1	55,417 67.4	- -	8,289 10.1	8,459 10.3	100 0.1	82,222 100
	텃밭수	44	38	-	5	82	3	172
	이용자	1,131	957	-	475	10,428	70	13,061
인천	면적(㎡) (%)	2,662 4.2	3,847 6.0	- -	53,064 83.0	2,526 4.0	1,812 2.8	63,911 100
	텃밭수	127	2	-	8	11	23	171
	이용자	219	132	-	3,441	2,995	1,123	7,910
대전	면적(㎡) (%)	22,800 26.5	19,641 22.8	16,396 19.1	3,250 3.8	23,491 27.3	450 0.5	86,028 100
	텃밭수	18,106	9	38	2	76	9	18,240
	이용자	22,500	807	1,569	157	19,243	180	44,456

출처 : 각 지자체 내부자료

에 있는 고층 건물의 내·외부, 옥상 등을 활용한 도시농업으로, 사유지가 많으며 보안 등의 이유로 개방을 기피하기 때문에 대상지의 확보가 어려운 실정이다. 하지만, 도심형은 열섬효과 방지 등의 도심환경 개선뿐만 아니라 많은 이용자를 유인할 수 있어 도시농업의 저변확대에 매우 중요한 역할을 담당할 수 있는 유형으로 각 지자체는 도심형 도시텃밭의 조성에 보다 많은 노력을 해야 할 것으로 판단된다.

유형별 도시농업의 이용자를 수를 살펴보면, 부산광역시와 대구광역시, 그리고 대전광역시에서는 학교교육형의 이용자가 매우 많다. 학교교육형은 그 이용자가 대부분 학생들로서 장기적인 관점에서 지속가능한 도시농업을 위한 토대 구축에 중요한 역할을 담당할 수도 있다. 그러나 현재 우리나라의 도시농업에 대한 이용자가 학교교육형을 제외하면 참여자 수는 매우 적다는 것은, 가족단위의 이용 또는 은퇴세대들의 참여 등 실질적인 시민참여가 매우 미흡한 것을 의미한다. 따라서 도시농업의 보급과 확산을 위해서는 보다 다양한 지원대책이 마련되어야 할 것이다.

3. 제1차 도시농업 육성 5개년 계획의 내용 분석

가. 계획 수립과정 및 시행기간

「제1차 도시농업 육성 5개년 계획」은 도농법에 의거하여 2013년 5월 수립·시행되었다. 종합계획은 교육부, 환경부, 국토부 등 관계 부처의 의견과 농식품부 내의

의견을 수렴하여 수립되었으며, 시행기간은 2013년부터 2017년까지의 5년간 이다. 2013년부터 2015년까지를 1단계 기반조성기로 설정하고, 2016년부터 2017년까지를 2단계 성장기로 설정하고 있다.

나. 주요 내용 및 추진체계

종합계획에서는 현재 도시농업의 문제점을 경작공간의 부족, 인프라 구축 등의 미흡, 조사·연구 및 기술 개발·보급의 미흡 3가지로 분석하고 있다. 이를 바탕으로 도시농업의 육성 및 활성화를 위해 비전, 목표, 5대전략 및 세부과제를 제시하고 있다.

‘도시농업 활성화로 농농상생 및 삶의 질 향상’을 비전으로 정하고, 2017년까지의 목표를 도시텃밭 면적 1,500ha (2012년 558ha), 도시농업 참여 2백만명, 도시농업 참여 만족도 개선, 도시농업 수요층 다변화 등 4가지의 구체적인 목표를 제시하고 있다. 이들 목표를 달성하기 위하여 5대 전략과 14개 추진과제 26개의 세부실천과제를 제시하고 있으며, 이를 추진하기 위한 주관기관인 농식품부와 지자체, 민간단체간의 역할 분담을 제시하고 있다. 주관기관인 농식품부는 제도개선 및 R&D 등 인프라구축을 담당하고 지자체는 조례 제정 및 텃밭 조성 및 지원, 민간단체는 텃밭 운영 및 관리와 교육프로그램의 운영을 주로 담당하는 것이다.

종합계획의 추진 체계는 과제 담당기관이 종합계획에 의거하여 주요 과제의 시행을 위한 단계별 세부계획을 수립하고 시행하며, 이에 필요한 예산을 확보하도록 되어 있다. 지자체는 종합계획에 의거하여 자체 시행계획

을 수립하고 시행하도록 되어 있으며, 시·도는 자체 시행계획을 수립한 후, 이를 농식품부에 제출해야 한다.

계획의 평가는 매년 종합계획의 과제별 추진실적과 당해 연도 추진계획을 점검·평가하고 그 결과를 바탕으로 종합계획을 수정·보완하며, 지자체는 전년도 시행계획에 따른 추진 실적을 농식품부에 제출해야하며 평가 결과를 다음연도 시행계획에 반영하도록 되어있다.

다. 5대 전략 및 추진과제

5대 전략을 살펴보면, 제도기반 마련, 도시농업 공간 확충, R&D확대, 인력양성, 홍보강화이며, 추진과제에 대해서는 추진주체와 추진 시기를 명시하고 있다.

1) 도시농업의 제도적 기반 구축

도시농업의 제도적 기반 구축을 위한 세부적인 추진과제는 도시농업 관련 제도의 개선과 지자체 조례 제정 지원 등 2과제이다. 도시농업 관련 제도의 개선은 농식품부가 과제의 추진주체이며, 추진시기는 기반조성기인 1단계(2013년~2015년)이다. 주요내용은 ‘도시공원 및 녹지 등에 관한 법률’ 개정을 통해, 도시농업 활동에 필요한 시설을 공원시설에 포함시키는 것과 주체공원에 도시농업공원을 포함시키는 것이다.

지자체의 도시농업육성 조례는 2017년까지 전체 지자체의 50%에 해당하는 117곳의 지자체에서 조례 제정하는 것을 목표로 하고 있으며, 이를 위해 농식품부에서는 지자체의 조례 제정과 관련하여 법적 컨설팅을 지원할 계획이다.

2) 다양한 도시농업공간의 확보

다양한 도시농업공간을 확보하기 위한 세부적인 추진과제는 도시농업 농장의 조성지원, 학교교육형 텃밭 조성, 농촌 체험농장 조성 등 3과제 이다. 도시농업 농장의 조성 지원의 주요 내용은 지자체 주도의 장기 임대형 공영도시농업 농장 조성 및 민간주도의 도시농업 농장 설치의 지원이다. 지자체 주도의 공영도시농업농장 조성은 특별시와 광역시를 대상으로 지자체가 공영도시농업 농장을 설치할 경우, 이를 지원하는 것으로 1단계에 추진하는 과제이다. 민간 주도의 민영도시농업 농장 조성 지원은 2단계에 추진한다.

학교교육형 텃밭 조성은 농식품부와 지자체가 1,2단계에 걸쳐 추진하며 주요내용은 옥상텃밭, 상자텃밭 등의 교내 체험공간 조성비용 지원과 학습프로그램, 교육 전문인력 등의 지원이다. 전체 특·광역시 소재 초등학교(1,756개)의 10%수준에 해당하는 180개의 학교텃밭 조성을 목표로 하고 있다. 또한, 학교숲 조성시 도시농업을 체험할 수 있는 공간 확보를 산림청과 공동으로 추진할

계획이다.

농촌 체험농장 조성은 지자체와 마을이 과제의 추진주체이며, 1,2단계에 걸쳐 연속적으로 추진된다. 주요내용은 도시 근교에 위치한 마을에 체험농장 등 농촌체험 기반시설을 조성하여 희망하는 도시민에게 제공하는 것과 도시민의 농사체험과 농업인의 농작물 계약재배가 가능한 농장을 육성하는 것이다.

3) 도시농업 R&D 및 기술 보급

도시농업 R&D 및 기술 보급을 위한 세부과제로는 한국형 도시농업 표준모델 개발, 도시농업용 자재·재배기술의 개발, 도시녹화 기반기술의 개발, 도시농업 실태조사 등 4과제이다.

한국형 도시텃밭 표준 모델 개발은 우리나라 계절, 주거환경, 참여자 등을 고려한 도시텃밭 모델의 개발로 농촌진흥청이 추진주체가 되어 1,2단계에 걸쳐 연속적으로 추진하고 있다. 도시농업 자재 및 재배기술 개발은 농촌진흥청이 추진주체가 되어 1,2단계에 걸쳐 연속적으로 추진되며 주요 내용은 도시농업에 적합한 농기구 및 농자재 개발과 보급, 도시농업용 친환경 방제기술 개발 및 보급, 주거형 텃밭 시스템 개발 및 보급 등이다. 도시녹화 기반기술 개발의 주요 내용은 인공지반 녹화기술 개발, 식물의 기능성을 활용한 실내 환경 개선 연구, 도심 가로화단 및 정원조성에 관한 내용이다. 도시농업 실태조사의 주요 내용은 도시 내 경작 가능한 공간 확보를 위한 조사로 2014년까지 16개의 시·도의 도시지역을 대상으로 유휴지 등 도시농업으로 활용 가능한 자원을 조사하는 것이다.

4) 도시농업 전문인력 양성 및 교육 확대

도시농업 전문인력 양성 및 교육 확대를 위한 세부과제로는 도시농업 전문인력 양성, 도시농업인 재배기술 교육 등 2과제이다. 도시농업 전문인력 양성은 농식품부와 지자체가 추진주체가 되어 전문인력 양성을 위한 전문 교육기관을 운영하면서, 교육기관별로 매년 200명의 도시농업 전문가를 육성하는 계획이다.

도시농업인 재배기술 교육은 농식품부와 지자체가 추진주체가 되어 도시농업지원센터의 지정·운영을 통하여 도시민에게 필요한 지원 및 교육을 실시하며, 도시와 농촌의 교류 활성화를 위한 도시농업 기술보급 사업을 추진한다.

5) 네트워크 및 홍보강화

네트워크 및 홍보 강화를 위한 세부적인 추진과제는 도시농업의 가치와 기능 홍보, 도시농업 실천을 위한 네트워크 구축, 도심 속 도농교류의 확대, 도시농업의 효과

및 가치 평가 등 4과제이다.

도시농업의 가치와 기능 홍보는 다양한 언론 매체를 활용하여 도시농업의 가치 홍보, 도시농업의 경진대회 등 이벤트 행사 개최, 도농상생을 위한 파머스 마켓 설치, 도시농업에 대한 공감대 형성을 위한 박람회 등 행사개최 이다. 도시농업 실천을 위한 네트워크 구축은 도시농업에 관련된 기본 정보를 제공하기 위하여 농식품부가 추진주체가 되어 ‘도시농업포털사이트’의 구축과 도시농업 저변 확대를 위해 민간단체가 추진주체가 되어 추진하는 ‘도시농업민간협의체’의 운영이다.

도심 속 도농교류의 확대는 농식품부가 추진주체가 되어 2단계에 추진된다. 주요 내용은 도시농업 단체·지역과 농어촌 테마공원, 산림 휴양지, 식물원 등과 같은 농촌 체험·휴양 지역을 연계하는 것과 은퇴교사, 예술가, 전문가 등 도시민 또는 단체를 농어촌 마을 또는 단체와 연결해주는 중개 제도의 도입이다. 도시농업의 효과 및 가치평가는 민간단체가 추진주체가 되어 개인, 지역사회에 기여하는 도시농업의 공익적 가치 규명 및 비시장가치의 평가이다.

라. 도시농업 육성 5개년 계획에 대한 고찰

도농법에 의거하여 2013년 5월에 수립된 종합계획은 현재 도시농업의 문제점을 경작지 부족, 인프라 구축 등의 미흡, 조사·연구 및 기술개발 및 보급의 미흡 등 3가지로 분석하고 이를 해결함과 동시에 도시농업 육성과 저변확대를 위한 구체적인 목표와 세부실천과제를 제시하고 있다. 과제의 추진주체와 추진시기를 명확히 설정하고 있어 체계적이고 효율적인 과제 추진을 도모하고 있으나, 종합계획에 포함된 내용을 5년에 달성하기 위해서는 예산 및 전문인력 확보, 지자체의 역량강화 등 사전에 해결해야 할 과제가 많다. 이런 관점에서 2017년까지의 제1차 종합계획의 목표를 ‘도시농업 육성을 위한 기반 조성’으로 설정하는 것이 바람직하다고 생각된다.

도시농업의 가장 시급한 과제 중 하나인, 경작지 부족을 해결하기 위해서 다양한 도시농업 공간을 확보하기 위한 전략과 추진과제를 수립하고 있다. 넓은 의미에서는 관련법규의 개정 추진 또한 도시농업 공간 확보에 포함된다고 할 수 있다. 하지만, 도시농업의 조기 확산을 위한 성급한 도시농업 공간의 확보는 차후 도시텃밭의 불균등 배치, 획일화된 도시텃밭 등의 문제를 야기할 가능성이 높다. 장기적인 관점에서 다양한 도시텃밭을 확보하여 시민들에게 제공하기 위해서는 2014년까지 16개 시·도를 대상으로 실시계획 중인 ‘경작 가능한 공간 확보를 위한 조사’ 결과를 바탕으로, 도시텃밭까지의 이동거리, 소요시간, 이동수단 등을 고려하고 지역 특성에 맞

는 도시텃밭을 확보하는 것이 중요하다고 생각된다.

시민들이 보다 편리하고 쉽게 도시농업을 체험하고 실천하기 위해서는 도시농업지원센터의 설치 및 운영이 조속히 이루어져야 한다. 종합계획에서 도시농업지원센터는 도시농업 육성 및 확산에 있어서 핵심적인 역할 수행을 담당하고 있다. 도시농업지원센터가 이러한 실제적인 역할을 담당하기 위해서는 시민들에게 지원할 다양한 프로그램의 개발, 도시농업인 교육체계 수립, 이를 담당할 전문인력 확보 등, 보다 구체적인 시행계획이 수립되어야 할 것이며, 도시농업지원센터의 증설과 양질의 서비스 제공을 위해서는 예산확보 뿐만 아니라, 전문인력 양성이 뒷받침 되어야 할 것으로 생각된다.

IV. 결 론

본 연구에서 도시농업에 관련된 법제도, 도시농업의 현황, 종합계획 등의 내용을 분석하여, 현재 지원방안의 문제점을 파악하고 지속가능한 도시농업의 정착을 위한 효율적인 지원방안을 모색한 결과를 요약하면 다음과 같다.

도시농업에 관련된 법제도를 분석한 결과, 도시농업의 정의, 도시농업위원회의 역할, 공영도시농업농장의 조성 및 저변확대, 도시농업인을 위한 지원체계 부문에 있어서 재검토할 부분이 있는 것으로 판단되었다.

2013년 6월 현재, 지자체의 조례제정 현황을 분석해 본 결과 광역지자체에서는 울산시, 도 단위에서도 경기도 이외의 도는 미제정 상태라 조례제정이 시급한 것으로 나타났다. 기초지자체를 조사 분석한 결과 조례 제정율이 20.6%로 매우 낮기 때문에 조례제정이 시급하며, 조례제정 후 도시농업의 보급도 우선 확대될 필요성이 있는 것으로 나타났다.

광역시 4개소에 대해 유형별 도시농업 현황을 분석한 결과 각 지자체는 도시농업의 모든 유형이 고르게 발전할 수 있도록 정책을 추진하고 지원대책을 수립하는 것이 좋을 것으로 판단된다. 또한 현재 도시농업의 유형별 이용자를 수를 분석한 결과 대부분 학교교육형의 이용자다. 이것은 현재 우리나라의 도시농업이 가족단위의 이용이나 은퇴세대들의 참여 등 실질적인 시민참여가 매우 미흡한 것을 의미한다. 따라서 도시농업의 보급과 확산을 위해서는 다양한 지원대책이 마련되어야 할 것이다.

도시농업의 공간 확보는 도시농업의 기반을 형성하는 가장 기본적인 문제이다. 도농법의 지원방안 및 종합계획에 있어서 도시텃밭의 확보에 관한 대책은 매우 중요하게 인식되어져 있으나, 도시농업농장 개설, 학교교육형

도시텃밭의 보급 등을 주요 방안으로 마련하고 있어 구체적인 대책이 다소 미흡한 실정이다. 특히, 장기적 관점에서 다양한 도시텃밭을 확보하고 시민들에게 제공하기 위해서는 각 지역 내에서 경작 가능한 공간을 조사하고 이를 바탕으로 지역 특성에 맞는 도시텃밭을 확보하는 것이 중요하다. 또한, 시유지의 활용, 그린벨트 내의 적정 부지 활용, 하천부지 활용, 도심의 옥상텃밭의 확보를 위한 인센티브제도 마련 등 다양한 시점에서의 도시텃밭 확보를 위한 검토가 이루어져야 할 것이다. 더욱이, 도시지역뿐만 아니라 도시지역과 인접한 관리지역, 농림지역 등의 유휴지와 시유지 활용을 위한 제도적 방안이 필요할 것으로 생각된다.

현재 지자체에서는 행정업무와 기술지원이 분리되어 있어 시민들에게 편리하고 효율적인 행정서비스를 제공하지 못하고 있는 실정이다. 시민들이 도시농업에 관련된 다양한 서비스를 체계적이고 효율적으로 제공할 수 있는 지원체계가 구축되어야 한다. 이를 위해서는 도시농업의 홍보 및 보급활동, 기술교육, 자재보급, 정보제공 등, 도시농업의 지원에 있어서 핵심적인 역할을 담당하고 있는 도시농업지원센터의 조기 설치와 실제적인 역할을 수행하기 위한 다양한 프로그램의 개발, 도시농업인을 위한 교육체계 수립, 이를 담당할 전문인력의 확보 등 구체적인 시행계획이 마련되어야 할 것이다.

도시환경 개선, 안전한 먹거리 확보 등 다원적 기능을 지닌 도시농업을 육성하고 저변을 확대하기 위해서는 법제도, 지원 계획뿐만 아니라, 실천을 위한 지자체의 적극적인 노력 및 예산확보, 시민들의 협력이 필요하며, 이를 위한 실천적인 연구 또한 수행되어야 할 것이다.

-
- 주1) 도농법 제1조(목적)
 주2) 도농법 제2조(정의) 1항
 주3) 도농법 시행령 제3조(도시지역의 범위)
 주4) 도농법 제8조(도시농업의 유형 등) 및 도농법 시행규칙 제2조(도시농업의 유형별 세부 분류)
 주5) 도농법 제5조(종합계획의 수립) 1항
 주6) 도농법 제5조(종합계획의 수립) 2항
 주7) 도농법 제6조(시행계획의 수립·시행 등)
 주8) 도농법 제7조(도시농업위원회)
 주9) 도농법 제9조(실태조사) 및 도농법 시행령 제7조(실태조사의 범위 등)
 주10) 도농법 제10조(도시농업지원센터의 설치 등), 제13조(도시농업 공동체의 등록 및 지원 등), 제20조(도시농업종합정보시스템의 구축과 운영)
 주11) 도농법 제11조(전문인력의 양성) 및 제12조(연구 및 기술개발)

- 주12) 도농법 제14조(공영도시농업농장의 개설), 제15조(공영도시농업농장 인접지역 토지의 매수·교환), 제16조(공영도시농업농장 토지의 임대), 제17조(민영도시농업농장의 개설 등)
 주13) 도농법 제18조(교류 및 협력 시책의 수립 등) 및 제19조(박람회 등의 개최)
 주14) 도농법 제21조(농자재 등의 관리 및 처리 기준)

참고문헌

1. 금성근, 2010, 녹색성장의 화두, 도시농업 활성화, 부산발전연구원, 7-9.
2. 김수봉, 조진희, 조응호, 2002, 환경친화적 도시와 도시농업, 환경과학논문집, 7(1), 167-176.
3. 농림축산식품부, 2013, 제1차 도시농업 육성 5개년 계획.
4. 박원제, 구본학, 박미옥, 권효진, 2012, 도시농업인과 공무원의 도시농업 인식 비교평가, 한국조경학회지, 40(4), 90-103.
5. 박원제, 2012, 도시농업 정책 활성화 방안 연구 -법제·인식조사 및 토양기반재를 중심으로-, 상명대학교 박사학위논문.
6. 이병준, 2012, 도시농업 활성화를 위한 도시농지 확보방안 연구, 한국도시행정학회 도시행정학보, 25(4), 89-122.
7. 장동현, 2009, 도시농업 육성의 정책적 함의, 산업경제연구, 22(2), 979-994.
8. 장준호, 김은옥, 조지은, 2010, 도시농업관련 프로그램의 현황 및 활성화 방안에 관한 연구-안양시를 중심으로-, 지역사회논문집, 35(2), 61-70.
9. 한국농촌경제연구원, 2012, 도시농업의 다원적 기능과 활성화 방안 연구.
10. 황지옥, 2010, 도시재생적 차원에서 텃밭의 도입과 제도화 방안에 관한 연구-독일 클라인가르텐 사례와 비교를 중심으로-, 한국지역개발학회지, 22(4), 169-184.
11. 법제처, <http://www.moleg.go.kr/main.html>.
12. 국가통계포털, <http://kosis.kr/>.

접 수 일: (2013년 8월 12일)
 수 정 일: (1차: 2013년 9월 2일, 2차: 9월 17일)
 게재확정일: (2013년 9월 17일)
 ■ 3인 익명 심사필