

한국에서의 도시 농원을 적용한 녹지의 보전과 창출 방안

- 일본의 시민농원 사례를 중심으로 -

김선희* · 히라타 후지오(平田 富士男)**

*일본 호고현립대학 대학원 · **일본 호고현립대학 녹환경경관매니지먼트연구과

I. 서론

오늘날 도시의 인구 집중은 환경문제와 농업인구 감소로 인한 곡물값 폭등 등의 식량문제의 원인이 되고 있다. 이에 세계 각국은 농업 보호 정책과 함께 도시 내에 경작 가능한 녹지를 확보하여 순환적, 생산적, 생태적인 지속가능한 도시를 만들기 위하여 노력하고 있다. 이러한 도시 농원은 일본의 시민농원, 영국의 얼라트먼트(Allotment), 독일의 클라인가르텐(Kleingarten), 캐나다의 커뮤니티 가든(Community Garden), 쿠바 아바나의 도시농업 등 다양한 형태로 존재하며 매우 활발한 활동이 이루어지고 있다.

그러나 한국에서는 도시 내에 생산녹지가 개발 등으로 감소하고 있으며, 새롭게 조성되는 녹지도 대부분 경관녹지로서 시민들이 이용 가능한 도시 농원 형태의 녹지가 부족한 상황이다. 또한 시민들은 안전한 먹거리와 여가생활을 위하여 경작에 대한 관심이 높아지면서 주말농장 등을 이용하거나 관광농원과 체험농원 등을 방문하는 등 농원에 대한 수요가 늘어나고 있으나, 대부분 도시에서 떨어진 지방에 위치하면서 자주 방문하기 어려워 파종이나 수확 등의 일부 경작 체험만을 하고 있는 실정이며, 지속적인 먹거리 제공을 받지 못하고 있다. 일부 도시 내에서 노인들이나 시민들이 비어 있는 공유지나 사유지에 무단 점유하여 경작하고 있으나 대부분 불법으로 지속적인 경작은 불가능하다.

따라서 본 연구는 도시에서 다면적 기능을 갖고 있는 농지를 활용하고 녹지 내에 도시 농원을 조성하여 녹지 보전과 창출을 통한 도시의 새로운 녹지의 조성의 방안을 살펴보고자 한다. 특히 일본은 도시 내에 생산녹지가 남아 있으며, 한국과 유사한 도시 구조 및 농지가 존재하고 있다. 이러한 농지를 시민농원으로 활용하고 있는 일본의 시민농원의 사례를 중심으로 한국에서의 적용 가능성을 모색하고자 한다.

II. 도시 농원의 효과

도시 내의 농지는 환경조절과 방재, 도시 환경기반 형성의 큰 역할을 하고 있으며, 또한 토양생산력을 적절히 관리한다면

식물과 곤충 등의 생육의 장이 되고 도시의 안에서 살아 있는 생물을 만나는 장소로서 정취 있는 도시환경을 제공한다(日本建設省都市局, 1983). 또한 시민들의 이용을 통하여 일반 녹지에 비하여 보다 적극적인 참여가 가능하며 공원 등의 녹지를 관리하기 위한 비용 등이 전혀 필요하지 않다. 이러한 도시 농원을 조성하여 얻을 수 있는 효과는 다음과 같다.

1. 환경적 측면

도시 농원은 경작 식물을 이용한 녹지의 한 형태로 도시의 환경문제를 해결하면서 경작 활동을 통하여 지력이나 땅의 복원력도 높일 수 있다. 특히 대규모 기업 농업과 달리 소규모로 시민들의 자가 소비용으로 작물이 재배되기 때문에 화학비료나 농약의 살포가 시민 스스로에 의하여 제한되어 건강한 녹지로서 유지된다. 또한 재배 활동에 필요한 관수, 퇴비 만들기 등에 도시의 우수나 중수 등의 활용이 가능하고 음식물 쓰레기 등을 재활용하는 등 에너지 순환적이며 식육 가능한 작물은 곤충이나 소생물 등의 먹이가 되기 때문에 도시의 생태적 거점녹지로서의 효과도 크다.

2. 경제적 측면

도시 농원은 시민이 작물 재배 등을 통하여 채소 등의 구입비를 절감 가정에 경제적 이익을 줄 뿐만 아니라 시민농원의 운영과 관리, 지도 등에 필요한 고용 창출이 이루어지며, 국가적으로는 농산물 수입의 감소와 도시 녹지 조성과 관리에 따른 예산을 절감할 수 있다.

3. 사회적 측면

도시 농원에서 시민들의 경작 활동은 여가 생활의 장이 되며, 신선하고 안전한 먹거리를 확보할 수 있다. 또한 재배 활동은 아이들에게 교육적 효과를 주며 식습관이 개선되는 등의 효과도 있다. 일본의 연구 조사에 따르면 학교에서 채소 재배를 경험한 아이들이 급식 잔반율이 현저하게 감소되었다는 결과도 있다(食農教育 編輯部, 2008). 도시 내의 노인들에게도 일거

리를 제공하고 삶의 보람을 느낄 수 있는 장소가 되며, 재배 정보와 수확물의 교환 등을 통하여 적극적인 지역 주민들 간의 커뮤니티 및 교류의 장소로서 도시 농원은 일반 녹지에 비하여 효과가 크다.

III. 일본 도시 농원 사례분석

1. 시민농원의 개진 및 현황

일본의 시민농원은 도시 농업의 하나로 농지의 보전과 활용, 도시농촌교류, 지역 활성화를 목적으로 개설되었다. 이러한 시민농원은 소면적의 농지를 이용해 야채나 꽃을 기르면서 도시 직장인이나 주민들이 여가활용, 고령자의 사는 보람 만들기, 학생·아동의 체험 학습 등의 장소로 활용되고 있다.

시민 농원의 형태로서는 도시 주민들이 자택 가까운 곳에서 이용하는 당일치기형의 시민 농원과 농촌에 체재하면서 농원을 이용하는 체재형의 시민 농원과 농사의 재배와 수확을 체험하는 농원 등이 있다. 최근에는 농업·농사의 일이 교육적인 기능이나 의료상의 효과가 인정되어 학교 법인이나 복지 법인 등이 농업 체험이나 원예 요법을 목적으로 한 학동 농원·복지 농원을 설립하는 예도 볼 수 있다.

일본에 최초의 시민 농원이 개설된 것은 1924년으로 교토에서 원예 애호가의 민간 단체인 「쿄토 원예 클럽」에 의해 시작되었으나, 제2차 세계대전 전후와 1952년에 시행된 농지법에 의해 농지의 대부분이 불가능해지면서 시민 농원이 사라지게 되었다.

그러나 1960년대 이후 도시가 급속히 확대되면서 농지가 개발에 의하여 사라지고 또한 도시주민들이 여가 활용의 목적으로 경작을 위한 토지에 대한 수요가 증가하면서 농지 보전과 도시민의 여가 활용이라는 목적으로 임대농원에 대한 필요성

이 대두되었다. 이에 1975년 일본의 농림수산성은 지방자치단체장에게 농지법에서 대부분이 불가능한 농지법의 예외로 농지법에 저촉이 되지 않는 범위에서 '소규모로 단기간 이용의 시민농원은 농가가 농업 활동으로 도시 주민이 농작업의 일환으로 체험을 위한 농원에 입장시킬 수 있으며, 이는 대부분에는 해당되지 않는다'라고 공표하면서 레크레이션 농업을 인정하였다. 이러한 해석에 의하여 소규모로 사적 시민농원의 개설이 증가하였으며, 이는 임대 방식이 아니라 '이용계약방식'의 시민농원이다.

이후 시민농원에 대한 수요가 다양화되면서 공공기관이 관여하여 공공적 이용과 질 높은 시민농원의 개설을 위하여 1989년에 농지법에서 금지하고 있는 대부분에 대한 조항을 예외로 하는 「특정 농지 대부분에 관한 농지법 등의 특례에 관한 법률」이 제정되었다. 이에 지방자치단체나 농협 등에서 농가의 농지를 위탁받아 시민농원으로 개설할 수 있는 길이 마련되었다. 1990년에는 「시민 농원 정비 촉진법」이 제정되어 시설물 설치 금지된 농지에서 부대 시설의 신축과 개축의 정비가 가능하도록 하면서 시민 농원의 질을 높이고 활성화 될 수 있도록 하였다.

이후 농지의 유희화가 심해지면서 2005년부터는 법을 개정하여 임대의 주체가 기업이나 NPO 등 다양한 사람에 의한 시민 농원의 개설이 가능해졌다. 또한 기존에는 시민농원에서 생산된 농산물의 판매가 금지되었으나 2006년 3월 이후 시민 농원에서 재배된 농작물의 판매가 가능해지면서 적극적인 시민 농원의 개설 추진에 노력하고 있다.

그러나 현재 일본에서 위와 같은 법률의 적용을 받아 개설된 시민농원보다는 이미 1975년 레크레이션 농지로서 시민농원의 개설이 가능했기 때문에 이러한 농가 개인에 의한 사적 시민농원이 훨씬 많은 실정이다. 이와 같은 시민농원은 정확한 통계 자료는 없으나 도쿄 근교에만 600여 곳으로 전국적으로는

표 1. 시민농원 개설방식

구분	특정농지 임대법	시민농원정비 촉진법	농원이용방식
내용	지방자치단체, 농협, NPO 등이 농업위원회의 승인을 받아 농지 이용자에게 임대한다.	지사가 시민농원의 정비에 관한 기본 방침을 책정한다. 시민농원개설자가 정비계획을 작성하고 지방자치단체의 인정을 받아 시민농원을 임대한다.	농가의 지정한 장소(구획)에 입원하고 그곳에서 농작업을 통해서 농원을 이용하는 방식(농지법상의 허가를 받는 등의 규제를 받을 필요가 없는 방식)
형태	특정농지대부에는 지방자치단체, 농협, NPO, 기업 등이 개설하고, 10ha 미만의 농지의 임대, 이용자를 대상으로 정형적인 조건, 당리를 목적으로 하지 않는 작물의 재배를 하며 5년을 초과하지 않는 기간의 설정에 의한 대부분으로 임대권 혹은 기타 사용수익을 목적으로 하는 권리의 설정에 의한 대부분도 되고 있다.	시민농원이란, 주로 도시의 주민의 이용에 제공되는 농지 및 이러한 농지에 부속되어 설치된 농기구 보관 시설, 휴게시설 등을 말한다. 지방자치단체는 시민농원이라는 정비해야할 구역을 지정할 수 있다. 지방자치단체는 시민농원의 이용의 관점에서 관련 토지에 대하여 나누어 구획하는 것도 가능하다.	농지이용방식이란 비영리의 계속적인 농작업의 이용으로 제공되는 것으로 입원계약방식의 것이다. 임대권기타 사용수익을 목적으로 하는 권리의 설정을 할 수 없고 해당 작업용으로 제공하는 것으로 제한하고 있다. 농작업이란 연간 여러 단계를 농작업을 하는 것으로 하고 단순한 채취나 뽑기 등과 같은 작업은 해당되지 않는다.
장점	농지법의 관리이동의 허가는 필요없다. 농협의 사업능력의 특례, 토지개발사업참가자격의 특례 등이 있다.	농지의 대부분에 대해서는 특정농지대부법에 의한 승인으로 농지법의 허가는 필요없다. 다른 농지의 전용, 개발행위에 대해서 특례 등이 있다.	이용하는 측의 희망에 따라 작업부문에 일부로 시민농원이라는 농원, 농업 계획에 참여할 수 있다.

표 2. 시민농원의 임대 방식에 의한 농원수

구분	지방공공 단체	농업협동 조합	농업자	구조개혁 특구	기타 (NPO등)	계
농원수	2,287	489	357	109	31	3,273

출처: 일본농림수상성

표 3. 지역별 시민농원 개설수

구분	도시지역	평지농업지역	중간농업지역	산간농업지역	전국
농원수	2,536	180	383	174	3,273
구획수	127,978	10,583	15,901	6,397	160,859
면적(ha)	693	125	212	107	1,137

출처: 일본농림수상성

10,000곳에 이를 것으로 추산된다.

1989년 개정된 「특정 농지 대부에 관한 농지법 등의 특례에 관한 법률」과 「시민 농원 정비 촉진법」에 의하여 개설된 시민 농원은 농림수상성이 조사한 바로는 2008년 3월 기준으로 전국에 3,273개소의 농원이 개설되어 있고, 70%는 지방공공단체에서 개설한 농원이다. 또한 도시 지역이 전체 70% 이상을 차지하고 있어 시민농원이 도시민들의 여가활용과 생산 활동의 장소가 되고 있음을 알 수 있다.

2. 시민농원의 제도

일본의 시민농원 조성의 임대와 원활한 운영을 위하여 「특정 농지 대부에 관한 농지법 등의 특례에 관한 특정농지 대부 법률」과 「시민 농원 정비 촉진법」이 있다. 이러한 법률을 근거로 지방자치 단체는 시민농원 개설의 허가와 임대, 운영에 관한 업무를 진행하고 있다.

1) 특정 농지 임대법

농지의 원활한 이용을 위하여 도시 주민 등에게 취미적인 이용을 목적으로 한 농지의 임대에 대해서 농지법 등에 관한 특례를 조치한 법률로서 농지 임대에 대한 요건은 다음과 같다.

- ① 10ha 미만의 농지의 대부로 상당수의 사람을 대상으로 해 정형적 조건으로 행해지는 것
- ② 영리를 목적으로 하지 않는 농작물의 재배의용으로 제공하기 위한 농지의 대부인 것
- ③ 대부 기간이 5년을 넘지 않을 것

특정 농지 임대의 주체는 초기에는 농가의 위탁을 받은 지방공공단체 및 농업협동조합에서만 임차권을 가지고 있었으나, 2005년 개정 이후 개인 및 일반 사업자까지 임차권을 설정 받을 수 있도록 하였다.

농지의 임대 방식은 농가가 직접 임대하거나 지방자치단체

나 농협에서 임대하거나 NPO나 기업 등이 임대하는 방식으로 나누어진다.

2) 시민농원정비 촉진법

이 제도는 시민 농원의 정비를 적정 한편 원활히 추진하기 위한 조치를 강구하는 것으로, 건강하고 여유 있는 국민 생활의 확보를 도모하는 것과 동시에, 양호한 도시 환경의 형성과 농촌 지역의 진흥에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

법의 적용은 「특정 농지 대부에 관한 농지법 등의 특례에 관한 법률」에 규정하는 특정 농지임대용으로 제공되는 농지를 대상으로 한다.

시민 농원 시설은 농지에 부대해 설치되는 농기구 수납 시설, 휴식 시설 그 외의 해당 농지의 보전 또는 이용에 필요한 시설을 말한다.

지방자치단체의 장은 시민 농원의 정비의 기본적인 방향, 시민 농원 구역의 설정에 관한 사항 등을 내용으로 하는 「시민 농원의 정비에 관한 기본방침」을 정한다. 기본방침은 양호한 도시 환경의 형성 및 농촌 지역의 진흥에 이바지하고 도시계획 및 농업 진흥 지역 정비 계획과 조화가 유지되도록 하고 있다.

3) 시민농원의 보조금 제도

일본의 농림수상성에서는 시민농원의 정비에 필요한 지원받을 수 있는 보조금 사업으로 농산어촌활성화 프로젝트 지원교부금, 광역체휴공생·교류 등의 대책교부금 등이 시민농원 정비 사업에 지원하고 있으며 농산어촌의 취락농원을 정비하기 위한 보조금 제도로 중산간지역종합정비사업, 마을만들기 교부금, 전원공간정비사업, 농촌진흥종합정비사업 등이 있다. 보조금은 사업비의 50% 정도이며, 낙도나 오키나와 아미미 등과 같은 지방은 보조금이 최대 사업비의 2/3까지 지원해주고 있다.

3. 기타 도시 농원

시민농원은 농지를 활용한 농원이나 점차 도시에서 농지가 감소하면서 시민의 수요에 비하여 시민농원이 부족한 실정이다. 이에 도시 녹지를 활용한 시민농원이 일본에서 점차 확대되고 있다. 도시 공원법에서는 분구원을 공원 시설물로 지정하여 설치가 용이하도록 하였으며 옥상 녹화의 일환으로 건물의 옥상에 임대 농원을 조성하고 있다. 이러한 농원은 녹지의 한 형태로 시민농원을 인정하고 도시 내에 조성을 적극 권장하고 있다.

농지 이외의 도시 농원은 다음과 같다.

1) 분구원(分區園)

일본은 1982년 도시공원의 정비사업의 일환으로 도시 공원법(제2조 제2항 제6호)에 교양 시설로 분구원을 포함시켰다.

이러한 분구원은 공원내 시설로 공원 시설물 관리의 일환으로 운영되고 있으나, 시민농원과 마찬가지로 임대 최대 기간은 5년 이내이며, 판매가 아닌 자가 소비용으로 임대하고 있다.

그러나 협소한 구획, 무질서한 이용, 비약한 시설 등으로 경관적인 측면에서 부정적인 인식이 있어 공원내 이러한 농원 보급에 어려움을 겪고 있다. 따라서 이러한 현상을 개선하고 시민의 교육 문화 건강의 오픈스페이스로 키울 필요성을 제기하고 있다(橋本卓爾, 1995).

2) 옥상채원

도시내 녹지가 부족한 상황에서 일본은 옥상녹화가 적극적으로 보급되고 있다. 이러한 녹지의 일환으로 채원이 조성되고 있으며, 일반 시민의 이용도 활성화 되고 있다. 또한 옥상녹화 조성 기금에 채원은 녹지의 한 형태로 녹지 기금의 지원을 받고 있다.

주로 옥상 채원은 접근성을 고려하여 일반인들이 많이 이용하는 빌딩이나 쇼핑센터 등에 조성되고 있으며, 문화센터 등에서 농사 지도와 교육, 이벤트 등을 시행하고 있다. 또한 옥상뿐만 아니라 주차장이나 일반 인공지반 일부에도 채원을 조성하여 임대하고 있다. 이러한 옥상 및 인공 지반의 임대 방식은 일정 구획의 농지를 임대하는 방식이 아니라 주로 플랜터를 임대해 주는 방식으로 운영되고 있어 일반 농지보다는 협소하고 재배 채소에도 제한적인 면이 있으나, 도심 가까운 곳에서 이용 가능하다는 장점이 있다.

IV. 결론

도시 재생과 환경을 위하여 다양한 토지 이용의 공존과 공생이 필요하다. 따라서 도시 농원은 도시 녹지의 한 형태로 일반 녹지가 갖는 환경적인 측면뿐만 아니라 시민의 여가 활용과 식습관 개선 등 다면적 기능의 역할을 하고 있으며 전 세계적으로 도시 환경문제를 해결하기 위한 녹지 조성에서 농원의 조성이 중요한 자리를 차지하고 있다.

특히 유럽에서는 시민이 직접 소유하는 농원이나 도시 녹지를 이용하여 장기간 임대가 가능한 형태의 농원이 대부분이나 일본은 도시내 존재하는 농지를 활용한 형태이며 이용기간이 대체로 5년으로 한정되어 있다. 이는 일본의 도시 발전 과정에서 도시 곳곳에 존재하는 농지의 보전과 유휴지의 활용을 목적으로 시민농원이 조성되기 때문에 공공 토지나 공원에 보급되는 유럽의 시민농원과는 다른 특징을 보이고 있다.

한국은 일본과 유사한 도시 발전 형태로 도시 내에 생산녹지가 존재하며 유휴지가 증가하고 있다. 또한 도시 내에 녹지 조성을 위하여 다양한 노력을 하고 있으나 조성에 어려움을 겪고 있으며, 생산녹지는 개발로 인하여 점차 감소하고 있다. 따라서

이와 같은 다면적 기능의 도시 농원을 통하여 녹지 조성의 창출의 방안을 마련해야 한다. 이를 위하여 다음과 같은 방안을 제안하고자 한다.

1. 농지의 보전과 활용을 위한 제도적 방안 마련

한국의 식량자급률이 25% 이하로 OECD 국가 중 가장 낮고 농지도 점차 감소하고 있으며, 고령화로 인한 유휴지가 확대되고 있는 실정이다. 특히 도시 내의 생산녹지는 도시 확장을 막고 생산성을 확보하며 양호한 환경을 보전하기 위한 녹지이나 현재 한국에서는 추후 개발 가능한 토지로 보는 경향이 강하기 때문에 보전보다는 투기의 대상이 되거나 지방자치단체장에 의하여 쉽게 농지의 용도가 전환이 되고 있다. 또한 기본적으로 농지법에 의하여 농지의 소유나 전용이 엄격하게 제한되고 있으나, 취미농원을 위한 농지의 소유가 제한적(1000m² 이하)으로 허용되고 있고 불법적인 농지 소유도 많은 실정이다. 이는 농지의 활용과 이용보다는 투기 목적으로 활용되는 경우가 많다. 따라서 일본과 같이 소유보다는 임차권을 설정하여 농지의 전용을 막고 시민농원으로 활용할 수 있도록 하는 방안이 바람직할 것이다.

2. 시민농원 개설과 운영에 대한 제도적 장치 마련

농업의 일환으로 레크레이션 농업에 대한 인정과 유휴지 관리를 위한 시민농원의 개설에 대한 제도적 장치를 마련해야 할 것이다. 특히 지방자치 단체나 농협 등과 같은 기관을 중심으로 적극적인 시민농원의 개설과 운영의 관리치침을 마련해야 할 것이다. 또한 도시의 경관적인 면을 고려하여 시민농원의 정비와 지속적인 관리에 대한 감시와 제도적 장치도 마련해야 할 것이다. 이러한 시민농원은 도시민 건전한 여가 활용의 장이 되며, 농지가 갖는 다면적 기능으로 도시의 환경 문제를 해결하면서 농지 보전과 녹지 확보라는 문제를 동시에 해결하는 방안이 될 것이다.

3. 농원을 도시 녹지의 일환으로 인정

도시 녹지 조성에 있어서 농지를 녹지 시설물로 인정하여 적극적인 조성 및 활용이 필요하며, 녹지 기금의 대상 범위에 포함시켜야 할 것이다.

따라서 공원이나 인공지반 등의 녹지조성 시에 도시 농원을 적극적으로 조성하거나 지원해야 할 것이다. 이를 위하여 제도적으로 녹지 시설물에 농원을 포함시켜야 할 것이다.

이상과 같이 일본뿐만 아니라 전 세계적으로 도시 농업이 확대되고 있으며, 우리나라에서도 시민들의 수요가 증가하고 있으나 현재 이에 대한 제도적 장치가 전무한 실정이다. 따라서

이에 대한 제도적 장치를 마련하여 농지의 보전과 도시의 녹지 창출, 다양한 녹지의 확보를 위한 시민농원의 적극적인 도입을 검토해야 할 것이다.

이를 통하여 도시의 환경문제와 사회적 문제를 해결하여 지속가능한 도시를 구현할 수 있을 것이다.

인용문헌

1. 日本建設省都市局(1983) 大都市地域における市街化区域内農地の都市的利用に関する調査-市民農園の役割を中心として-. 政策報告書.

2. 本山雅之(2005) 農ある暮らしで地域再生. 東京: 學芸出版社.
3. 橋本卓爾(1995) 都市農業の理論と政策. 東京: 法律文化社.
4. 平田富士男(2004) 都市緑地の創造. 東京: 朝倉書店.
5. 岩田 俊二(2004) 都市と農村の共生. から見た市民農園整備の課題. 地研通信. pp. 1-8.
6. 食農教育 編集部(2008) 子どもの實態が見えて, 教職員一人ひとりの持ち味が生きてきた. 食農教育. pp. 22-30.
7. (財)都市農山漁村交流活性化機構(2007) 市民農園開設のすすめ-特定農地貸付による開設支援マニュアル. 市民農園開設支援マニュアル作成事業報告書.
8. 日本 農림수산성 시민농원 홈페이지(http://www.maff.go.jp/j/nousin/nougyou/simin_noen/index.html)