

# Brief

2015. 08. 04

집필자

황영모\_농업농촌식품연구부 부연구위원

## 지역단위 도시농업 활성화 방안과 실천과제

+	+	+	+	+	+	+	+
+	+	+	+	+	+	+	+
+	+	+	+	+	+	+	+
+	+	+	+	+	+	+	+
+	+	+	+	+	+	+	+
+	+	+	+	+	+	+	+
+	+	+	+	+	+	+	+
+	+	+	+	+	+	+	+

### CONTENTS

1. 도시농업에 주목하는 이유
2. 도시농업 정책 현황과 방향
3. 지역별 도시농업 현황과 정책
4. 전도시에 관한 농업 도시민 · 농업인 태도
5. 지역단위 도시농업 활성화 방안과 과제

# Brief

## CONTENTS

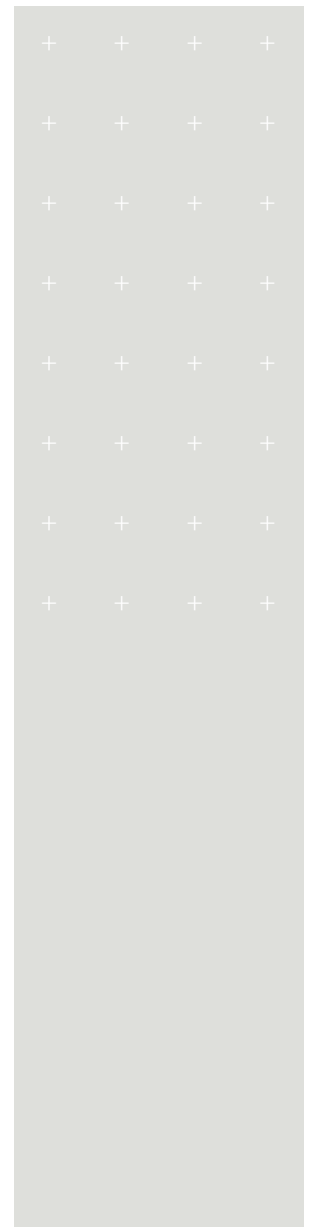
### 지역단위 도시농업 활성화 방안과 실천과제

1. 도시농업에 주목하는 이유 .....	04
2. 도시농업 정책 현황과 방향 .....	05
3. 지역별 도시농업 현황과 정책 .....	08
4. 전도시에 관한 농업 도시민 · 농업인 태도 .....	10
5. 지역단위 도시농업 활성화 방안과 과제 .....	13

# SUMMARY

## 지역단위 도시농업 활성화 방안과 실천과제

- '도시농업 육성 및 지원에 관한 법률'의 시행과 정부의 도시농업 활성화 정책의 본격적 추진 등을 계기로 민간중심으로 이루어져 온 도시농업 활동에 관한 사회적 관심이 확대되고 있음
- 최근 도시농업은 도시민의 자기만족적 농작물 재배나 체험활동에 그치지 않고 도시와 농촌의 문제를 도시민과 농업인의 교류를 통해 해결하는 전략으로 강조되고 있음에 주목해야 함
- 지난 3월 농림축산식품부는 도시농업을 도시지역 도시민 중심에서 관리지역 농업인으로 확대하고 건강·교육을 결합시켜 대도시 중심에서 전국의 시군까지 확대할 계획을 발표하였음
- 요컨대 정책적으로 도시농업은 도시민의 생활농업과 농업인의 생업농업이 교류활동을 통해 접점을 형성하는 물리적·사회적 결정기능을 담당하는 장으로 파악되고 정립되어 가고 있음
- 이러한 도시농업 정책 패러다임 확대와 사회적 여건변화에 비춰볼 때, 도농복합 지역인 전라북도 는 도시라는 장소성과 농업·농촌의 의미가 결합되어 도시농업 활동의 사회적 가치가 타 지역보다 보다 잘 실현될 수 있는 지역임
- 아직까지 전라북도의 도시농업은 전국적으로 낮은 수준에 그치고 있으나, 최근 전남, 경남, 경북 등에서는 다수의 도시텃밭과 도시민이 관련 활동에 참여하고 있어 적극적 대책마련이 요구됨
- 이상과 같은 정책적·사회적 여건과 지역주민의 태도에 기반하여 지역단위 도시농업 활성화를 위한 정책방안과 실천과제를 다음과 같이 네 가지로 제안하고자 함
  - 첫째, 지역단위에서 도시농업 활동은 생활농업과 생업농업의 결합으로 파악되어야 함  
도시민은 생활농업으로 농업과의 접점을 넓히고 농업인은 도농교류를 통해 사회적 가치를 실현하는 활동으로 정립되어야 하며, 이를 위해 다양한 공간 마련과 프로그램 확충이 요구됨
  - 둘째, 도시농업 확산을 위해 제도, 사업·예산, 추진체계 등 기반을 구축하고 확대해야 함  
도, 시·군 여건에 맞는 조례제정, 사업·예산마련, 도시농업위원회·도시농업지원센터 설치 등 추진체계를 잘 갖춰 다양한 도시농업 활동을 촉진하고 활성화 여건을 만들어야 함
  - 셋째, 생활 속 도시농업 활동의 다양한 공간을 확보하고 단계적으로 확대해 나가야 함  
주택활용형(상지텃밭 등), 도시형(옥상정원 등), 학교교육형(스쿨팜 등), 농장형·공원형(도시농업공원 등), 근린생활형(주말텃밭 등) 등 생활 속의 활동공간을 정책적으로 확대해야 함
  - 넷째, 도시농업공동체를 활성화하고 사회적 관계망을 확대해 나가는 작동체계를 만들어야 함  
도시농업법에서 규정하는 도시농업공동체 육성과 교육·홍보활동은 물론이고, 지역사회 공동체 조직 간의 사회적 협약을 통해 지역사회 문제를 해결하는 시범사례를 만들어야 함



## 지역단위 도시농업 활성화 방안과 실천과제

### 생활농업과 생업농업 결합으로서 도시농업 정책방향

#### 1. 도시농업에 주목하는 이유

- 도시농업 육성 및 지원에 관한 법률(이하 도시농업법)의 시행을 계기로 도시농업 활동에 관한 사회적 관심과 실천이 확대되고 있음
- 민간 영역에서의 자발적 도시농업 활동은 물론 중앙정부와 지방자치단체 차원에서 다양한 형태의 도시농업 관련 정책과 활동을 지원하는 체계를 갖추어가고 있음
  - 농림축산식품부는 '도시농업 종합계획(2013년)'을 통해 정책을 본격화하고, 지난 3월 '도시농업 활성화 방안'을 통해 도시농업의 정책을 확대하고 있음
  - 서울시, 부산시, 경기도 등 도시지역은 물론 전남, 경북 등 농촌 지역의 시·군 등에서 조례를 제정하고, 관련 사업을 적극적으로 추진해 나가고 있음
- 최근 도시농업은 도시민의 자족적 농작물 재배나 농업체험 수준에서 벗어나 도시적 문제를 농업·농촌과 연계해 해결하는 전략으로 강조되고 있음에 주목해야 함
  - 도시농업은 도시화의 잔류공간에서 텃밭과 상자로 농작물을 재배하는 수준이 아니라 도시적 수요와 문제해결을 위해 관련 주체가 농업·농촌 영역과 교섭하는 공간임
  - 도시농업은 도시민의 생활농업과 농업인의 생업농업이 결합하는 과정이며, 지역단위에서는 도시농업의 여러 활동주체가 사회적 관계망을 맺어가는 활동으로 주목되고 있음
- 이러한 필요성을 바탕으로 농림축산식품부는 도시농업 정책의 패러다임을 확장하고 세부정책을 추진해 나가고 있음
- 이제 도시농업은 대도시 도시민 중심의 자족적 생활농업이 아니라, 도시와 농촌문제, 도시민과 농업인의 수요가 결합되는 공간이며 과정으로 자리 잡아야 함
- 전라북도는 도농복합 도시의 특성상 도시라는 장소성과 농업·농촌의 생산적 의미가 결합되어 도시농업 활동의 가치가 보다 잘 실현될 수 있는 지역임
- 도시와 농촌이 공존하는 우리 지역의 여건에서 도시농업이 도시의 경과적 또는 잔존적 농업으로 인식되지 않고, 생활농업과 생업농업이 조화를 이루어 나가야 함
- 이 글은 이러한 배경과 문제의식에 기초하여 전라북도 및 시·군 단위에서 도시농업 활성화를 위한 정책의 기본방향을 제안하는데 목적이 있음
- 이를 위해 도시농업 현황과 정책방향을 살펴보고, 지역주민의 도시농업 태도분석을 통해 지역단위에서 도시농업 활성화를 위한 정책과제를 제안하고자 함

#### 2. 도시농업 정책 현황과 방향<sup>1)</sup>

##### (1) 도시농업 정책, 추진경과

- 그동안 도시농업에 관한 정부 정책은 농림축산식품부와 농촌진흥청을 중심으로 추진되어 왔음

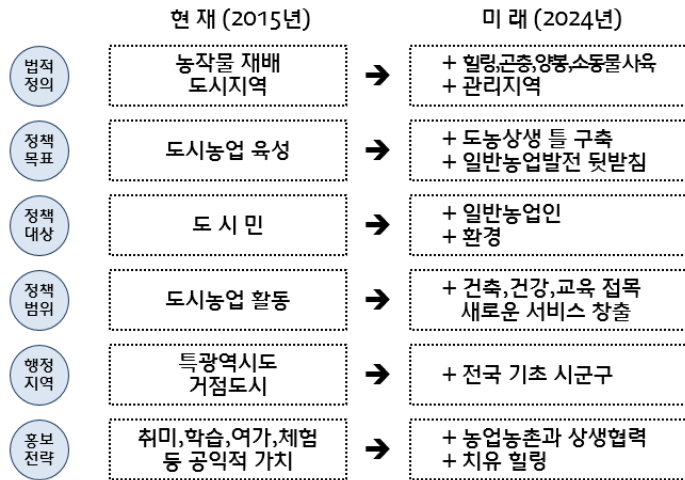
1) 이 내용은 농림축산식품부(2015), 농림축산식품부(2013)을 토대로 요약·정리하여 작성한 것임.

- 2010년 : 도시농업 활성화를 위한 전국협의회 개최를 시작으로 본격적 정책추진을 검토 (도시농업 정책방향과 실천방안, 도시농업 활성화 과제 발굴 등)
  - 2011년 : 도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률의 제정 (도시농업 농장개설, 전문인력 양성, 도시농업지원센터 등의 근거를 마련)
  - 2012년 : 도시농업법 시행령 및 시행규칙 제정 및 시행, 제1회 도시농업 박람회 개최 (도시농업 전시·체험관, 생활원에 경진대회, 학술대회 등)
  - 2013년 : 제1차 도시농업 5개년 종합계획 수립 (도시농업 제도기반, 실천공간, R&D, 인력양성, 홍보 등 5대 전략 마련)
  - 2015년 : 제1차 농업업무 조정회의에서 도시농업 활성화 필요성 집중 논의
- 지금까지의 도시농업 활동은 관련단체 주도의 시민운동과 이를 뒷받침하는 정부와 지자체의 제도마련을 통해 양적인 성과가 꾸준히 늘고 있음
- 도시농업 참여자 100만명 이상 (153천명(2010년)→1,084천명(2014년), 7.1배 증가)
  - 도시텃밭 면적 668ha (104ha(2010년)→668ha(2014년), 6.4배 증가)
- 특히, 도시농업 육성을 위한 법률과 지자체 조례를 통해 제도적 기반과 사회적 분위기 확산을 위한 여건을 조성해 나가고 있음
- 도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률(2011.11), 시행령(2012.5), 시행규칙(2013.10)
  - 도시농업 관련 농자재 등의 안전관리 및 처리에 관한 기준 고시(2012.6)
  - 전국의 76개 지자체(특광역시 8, 기초 66)에서 도시농업 관련 조례를 제정
- 도시민의 도시농업 활동 확산을 위해 도시텃밭 보급 등을 통한 도시농업 공간 확대 등 도시농업 활동 및 사업지원을 확대해가고 있음
- 학교텃밭 마련과 농사체험 기회 제공 등을 위한 팜스쿨 사업지원 등
  - 주말텃밭, 옥상농원, 학교텃밭, 농업공원 등 체험공간 조성과 지원 등
- 도시농업의 참여를 쉽게 하기 위한 실천 기술개발 보급의 지원을 농촌지도기관을 중심으로 확대해 가고 있음
- 도시녹화, 경관조성 등 다원적 기능 향상을 위한 도시농업 기반기술 등 (농촌진흥청)
  - 도시텃밭, 주말텃밭에서의 작물재배기술 현장 활용기술 보급 등 (농업기술센터)
- 도시농업 전문가 육성을 위한 교육 프로그램 운영 등 인력육성을 지속적으로 늘려가고 있음
- 도시농업 전문인력 양성기관 지정·운영(2014년, 23개소)을 통한 연간 1,230명 양성 등
  - 농촌진흥청, 도 농업기술원 등에서 원예활동지도사·도시농업전문가 양성과정 운영 등

## (2) 도시농업 정책, 패러다임

- 농림축산식품부는 2015년 3월, '도시농업 활성화 방안'을 통해 그동안 추진해 온 '도시농업 육성 5개년 계획' (2013.5.) 기초를 확대하여 추진해 나갈 것을 밝힘
- 도시농업의 정책기조를 도시농업 생태계 조성을 통한 도시민의 삶의 질 향상과 함께 농업·농촌의 활력증진과 연계한다는 것으로 요약됨
  - 이를 위해 도시지역, 도시민, 여가·체험 중심에서 기초 시·군·구로 범위를 확대하고 농업인과의 관계성 및 치유·힐링까지 정책 패러다임을 확대해 나간다는 방침임
- 이번 농림축산식품부의 도시농업 활성화를 위한 정책 패러다임은 크게 6개 영역으로 구분하여 그 특징을 살펴볼 수 있음
- 도시농업 정의와 정책대상을 도시지역과 도시민 중심에서 관리지역과 농업인으로 확대하고 힐링과 곤충·소동물 사육 등으로 확대
  - 정책범위를 도시농업 활동에서 건강과 교육이 접목된 영역으로 확장하고 대도시 중심에서 전국의 기초 시·군·구까지 확대

〈그림1〉 도시농업 정책 패러다임의 확대



자료 : 농림축산식품부(2015.3)

### (3) 도시농업 정책, 추진전략

○ 농림축산식품부는 도시농업 활성화 방안을 통해 2024년까지를 계획기간으로 하여 정책목표 실천을 위한 핵심과제를 5대 추진전략으로 제시하고 있음

- ① 도시농업 확산을 위한 제도·기반 정비 : 제도정비, 지자체 조례제정 지원
  - 유엔개발계획(UNDP)<sup>2)</sup>의 도시농업 정의를 참고하여 외연확대를 위한 법령개정을 추진(힐링·치유, 양봉·곤충·소동물 사육, 도시지역+관리지역 등)
  - 도시농업지원센터 지정기준을 개정(시행규칙), 도시민 교육기회 확대를 제공
  - 도시농업 교육과정의 세부내용 추가(시행규칙), 귀농·귀촌, 직거래 등 추가
  - 지자체 도시농업 육성 조례제정을 지원 (2024년까지 기초지자체의 70% 수준)
- ② 도시농업 활동의 인프라 확충 : 네트워크 구축, 실천공간 확충, 문화·예술 융합
  - 도시농업 전국 네트워크 구축을 통한 협업 강화 (정부부처<sup>3)</sup>, 민간단체, 농업기관 등)
  - 도시농업 민관 파트너십 강화 (박람회·워크숍·지원센터·교육기관 예산지원 등)
  - 지역단위 협업체계 마련 (광역시도 지역추진본부<sup>4)</sup>, 시·군·구 지역협의체 설치 등)
  - 도시농업 정보제공을 위한 포털사이트 구축 운영
  - 도시지역 유휴지 등 공간자원 조사를 통한 정보제공
  - 공영 도시농업농장, 민영 도시농업농장, 학교텃밭, 도시농업공원, 도시숲·명상숲, 주택·건물활용 등 확대
  - 도시형 농부시장 진화 뒷받침, 주말텃밭과 문화행사 결합 문화공간 발돋움
- ③ 도시농업 교육·인력양성·홍보 강화 : 재배기술 교육, 전문인력 양성, 가치·기능 홍보
  - 도시농업지원센터를 통한 기초 농업교육 확대
  - 시·군 농업기술센터가 도시농업지원센터 기능 수행을 위한 제도개선
  - 전문인력 양성을 위한 전문 교육기관 지정·운영
  - 지자체별 전문가 인력 풀 제도 운영 및 기술지원 및 종합 컨설팅 체계 구축
  - 도시농업 기념일 제정 및 캐릭터 제작, 도시농업 가치와 기능평가 시스템 구축
  - 언론 매체를 활용한 도시농업의 가치와 기능 홍보
  - 연중 공감대 형성 및 유지를 위한 (지역)박람회, 콘테스트, 공모전 등 개최

2) UNDP(유엔개발계획)의 도시농업 정의 (1996) : ①도시 소비자 중심 농업으로 농업활동과 체험을 통해 소비자의 쾌적한 환경을 조성하고 먹거리를 제공하며 삶의 질 향상을 도모하고자 하는 농업, ②도시 또는 인근의 토양과 수사에서 다양한 작물이나 가축을 생산하기 위해 자연자원이나 도시의 폐지원을 활용하여 집약적인 생산, 가공, 유통을 하는 행위.

3) 정부부처 간 협업과제(안) : 국토부(그린벨트, 도심지역 유휴지에 텃밭 조성), 교육부(식생활개선·인성함양 위한 텃밭체험교육 확대), 농진청(허브·경관작물 재배 프로그램 보급, 힐링·치유 등 R&D 확대), 산림청(국가 정원에 도시농업 공원 병설, 도시녹화 등 사업 연계).

4) 경기도는 2010년 9월, 도시농업 확산과 교육훈련 등의 상호협력을 목적으로 푸른경기21, 귀농운동본부, 농림진흥재단, 경기농업기술원 등이 참여 '도시농업네트워크'를 구성, 운영하고 있음.

- ④ **도농상생 사업 확대 발굴 : 상생협약, 상생사업 확대**
  - 도시농업단체와 농업인단체 간 상생협약(정부와 지자체가 중개역할)
  - 귀농·귀촌의 선행학습 활용하고, 도시텃밭 공동체의 농산물 직거래 장으로 활용
  - 도시농업단체와 농업인단체 간의 농산물 소비촉진 활동
  - 마을만들기 사업 연계 도시근교 체험농장 조성, 체험·휴양 지역교류 거점 연계
- ⑤ **생활밀착형 도시농업 R&D 추진 : 표준모델 개발, 자재·재배기술 개발**
  - 한국형 도시농업 표준모델 개발 (도시텃밭 표준모델 개발 및 적용, 이용정보 제공)
  - 도시농업용 자재·재배기술 개발 (전용 농기구·농자재 개발보급, 순환형 친환경 방제기술 개발보급, 주거형 텃밭 시스템 개발보급)
  - 도시녹화 기반기술 개발 (인공지반 녹화기술, 식물 기능성 활용 실내환경 개선)
  - 실용화·사업화를 통한 새로운 서비스 창출 토대 마련 (건축, 건강, 교육, 고용 등 연계)
- **이상의 정책을 기반조성기, 성장기, 도약기 등으로 구분하여 10년간의 단계별 발전목표를 제시하여 구체화함**
  - **조성기 (2015~2017년) : 생태계 조성**
    - 참여확대 200만명, 1,500ha, 특광역시·거점도시 중심
    - 제도정비, 도시농업공원 등 신규사업 발굴 및 생활공감형 R&D 확대 추진
  - **성장기 (2018~2020년) : 문화정착**
    - 참여확대 340만명, 2,250ha, 도농복합도시로 확대
    - 도시장터 등 문화 창출·확산 및 타 산업과 접목 R&D로 새로운 서비스 창출
  - **도약기 (2021~2024년) : 새로운 가치창출**
    - 참여확대 480만명, 3,000ha, 전국 시·군·구로 확대
    - 농업·농촌의 활력증진 뒷받침 및 관련산업 견인 (서비스 산업으로 확산)
- 도시농업 활성화를 위한 계획기간 10개년(2015~2024년)까지 총 1,277억원의 중장기 투자계획을 제시

5) 이 내용은 농림축산식품부(2015)를 토대로 요약·정리하여 작성한 것임.

〈표1〉 정부의 도시농업 활성화 중장기 투자계획 (단위:억원)

부 문	계	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. 제도 정비	비예산	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. 인프라 확충	411	11	33	45	53	40	53	44	38	48	46
3. 교육홍보 강화	195	7	11	13	20	20	20	26	26	26	26
4. 도농상생사업	45	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
5. R&D 실용화	626	32	42	42	42	64	64	85	85	85	85
합 계	1,277	50	87	102	118	128	142	161	156	167	166

자료 : 농림축산식품부(2015.3)

### 3. 지역별 도시농업 현황과 정책<sup>5)</sup>

#### (1) 도시농업 현황, 도시텃밭을 중심으로

- 최근 농림축산식품부는 도시농업 현황조사(2014년)를 통해 텃밭, 참여자 등을 중심으로 도시농업 현황을 조사하였는데, 이를 중심으로 현황을 살펴보고자 함

- 전국적으로 텃밭은 69,244개소, 면적은 6,681,135㎡, 참여자는 1,083,941명으로 특·광역시, 수도권 중심으로 활발하지만, 전남과 경북도 높은 비중을 차지
  - 도시텃밭은 대전(31.6%), 서울(24.0%), 전남(14.4%), 인천(7.9%), 경기(6.6%) 등에 많이 개설되어 운영되고 있음
  - 도시텃밭의 면적은 경기(38.5%), 서울(15.3%), 부산(9.2%), 경북(5.7%), 광주(4.2%) 등에서 많은 비중을 차지하고 있음
  - 도시텃밭 등의 도시농업 활동에 참여하는 참여자는 서울(41.5%), 경기(27.7%), 대전(4.8%), 대구(4.0%), 인천(3.0%) 등의 순으로 많음

〈표2〉 전국 시·도별 도시농업 현황 (총괄, 2014년)

시·도	텃밭 (개소)		텃밭면적 (㎡)		참여자수 (명)	
	개소	비율	면적	비율	명수	비율
서울특별시	16,628	24.0%	1,024,108	15.3%	449,332	41.5%
부산광역시	2,337	3.4%	613,637	9.2%	22,281	2.1%
대구광역시	564	0.8%	158,842	2.4%	43,033	4.0%
인천광역시	5,455	7.9%	62,110	0.9%	32,610	3.0%
광주광역시	188	0.3%	281,088	4.2%	32,252	3.0%
대전광역시	21,847	31.6%	227,672	3.4%	51,798	4.8%
울산광역시	39	0.1%	101,947	1.5%	6,943	0.6%
세종특별자치시	3,027	4.4%	148,560	2.2%	8,300	0.8%
경기도	4,550	6.6%	2,572,855	38.5%	300,764	27.7%
강원도	1,203	1.7%	251,516	3.8%	17,973	1.7%
충청북도	245	0.4%	153,486	2.3%	10,439	1.0%
충청남도	1,149	1.7%	120,658	1.8%	17,150	1.6%
전라북도	111	0.2%	118,137	1.8%	10,573	1.0%
전라남도	9,975	14.4%	276,807	4.1%	24,511	2.3%
경상북도	1,552	2.2%	379,311	5.7%	19,963	1.8%
경상남도	324	0.5%	164,375	2.5%	21,204	2.0%
제주특별자치도	50	0.1%	26,026	0.4%	14,815	1.4%
합계	69,244	100.0%	6,681,135	100.0%	1,083,941	100.0%

자료 : 농림축산식품부, 2014년 도시농업 현황조사, 2014.

- 전라북도에는 총 111개, 118,137㎡의 도시텃밭이 개설되어 운영되고 있으나, 도시텃밭 참여자는 10,573명으로 전국의 1% 수준에 그치고 있음
- 도시텃밭은 주택활용형 텃밭이 전체의 84.0%이며, 참여자는 학교교육형 텃밭이 전체의 54.8%, 면적으로는 근린생활형이 전체의 42.0%를 차지
  - 학교교육형과 농장형·공원형 텃밭은 다수의 도시민이 집단적으로 할 수 있는 참여공간이자 유형으로 평가되고 있음
  - 전라북도에는 주택활용형 텃밭 33개소, 근린생활권형 11개소, 학교교육형 46개소가 개설되어 있으나, 농장형·공원형과 도심형 텃밭은 없는 것으로 조사됨



〈표3〉 도시농업 텃밭의 유형별 비중

구 분	주택활용형	근린생활권형	도심형	농장형·공원형	학교교육형	기타
텃밭수	84.0%	2.5%	0.8%	0.3%	5.2%	7.2%
참여자	13.0%	12.7%	1.8%	12.6%	54.8%	5.0%
텃밭면적	10.7%	42.0%	0.7%	17.6%	15.3%	13.6%

자료 : 농림축산식품부, 2014년 도시농업 현황조사, 2014.

## (2) 지역별 도시농업 정책, 예산사업과 조례

- 도시농업 사업은 서울시(81억원), 경기도(23억원), 대구시(14억원) 등이 상대적으로 많은 예산을 반영하여 사업을 추진하고 있으나, 전라북도는 3.6억원 수준임
  - 자치단체가 시행하고 있는 도시농업 예산사업은 아직까지 국비지원 없이 해당 지자체가 지방비와 자부담으로 재원을 마련하여 시행하고 있음
  - 전라북도는 텃밭조성과 교육 프로그램 운영을 위해 2014년 2.2억원, 2015년 3.6억원을 편성하여 예산사업을 추진하고 있음
- 대부분의 자치단체는 텃밭조성, 교육 프로그램 운영 등에 관련 예산사업을 편성하여 시행하고 있으며, 도시농업 박람회도 지역별로 다양하게 개최되고 있음
  - 서울시·부산시·대구시·경기도 등 도시지역은 물론 충청도·전남도·경남도 등 도농복합 지역에서도 도시농업 박람회를 개최하였거나 개최할 계획임
  - 올해(2015년)는 8개 지역에서 10회의 도시농업 박람회가 개최될 계획(부산 3월, 경남 4월, 경기 4월/6월, 충남 5월, 서울 5월/10월, 대구 9월, 전남 9월, 세종 10월)
- 국가단위 도시농업 육성법에 의거하여 총 76개의 지역에서 도시농업 활동 및 사업을 지원하기 위한 조례를 제정하였음 (광역시·도, 기초시·군·구 포함)
- 경기도가 21개의 시·군과 도가 조례를 제정하여 가장 많고, 서울시는 15개 구와 시가 조례를 제정하였음
  - 조례가 제정된 기초지자체는 대부분 도농복합 도시의 특성을 가진 지역이며, 모든 특광역시와 경기도에서는 광역단위의 조례를 제정하였음
- 전라북도에서는 전주시(2014.11)와 완주군(2014.7)이 지난해 조례를 제정하였음
  - 전주시는 '친환경 도시농업 활성화'를 목적으로 계획수립, 기술개발 및 보급, 도시텃밭 조성, 상자텃밭 보급, 교육, 사례발굴, 사업비 지원 등을 조례에 반영
  - 완주군은 '자연친화적 도시농업'을 목적으로 계획의 수립, 기술교류 및 홍보, 사례발굴, 사업비 지원 등의 내용을 조례에 반영

〈표4〉 지역별 도시농업 관련 예산사업 및 조례 제정 현황

(단위 : 백만원)

자치단체	2015년 추진사업	2014년		2015년		조례 제정 현황
		2014년	2015년	2014년	2015년	
서울특별시	박람회, 텃밭조성(주말, 옥상, 학교, 상자), 갈현도시공원, 교육	7,520	8,130	16 (27)	시, 종로, 성북, 관악, 서초, 관악 등	
부산광역시	텃밭조성(옥상, 공영농장), 박람회 개최 등	1,131	980	5 (17)	시, 동구, 해운대, 남구, 북구	
대구광역시	박람회, 텃밭조성(옥상, 학교, 상자, 공영), 교육, 모종 나눔	946	1,402	3 (9)	시, 수성구, 달서구	

인천광역시	텃밭조성(상자, 체험농장), 교육프로그램, 모종나눔	282	181	4 (11)	시,남동구,계양구
광주광역시	텃밭조성(학교, 상자, 공영), 교육프로그램 운영	425	664	6 (6)	시, 동구, 서구, 남구, 북구,광산구
대전광역시	텃밭조성(학교,공동체,상자)	368	237	3 (6)	시,소구,대덕구
울산광역시	텃밭조성(도시, 상자, 옥상, 학교)	105	500	4 (6)	시,중구,남구,북구
세종특별자치시	박람회, 교육프로그램운영	60	60	1 (1)	시
경기도	텃밭조성(도시, 상자, 주말, 학교), 낙엽 퇴비화, 벼농사체험, 교육	2,336	2,302	22 (32)	도, 성남, 수원, 안산, 안성, 용인 등
강원도	텃밭조성(학교, 주말), 교육프로그램 운영	71	74	0 (19)	-
충청북도	텃밭조성(도시, 시범), 교육 프로그램 운영	731	336	1 (15)	청주시
충청남도	텃밭조성(상자, 학교, 옥상), 교육, 야생화전시	280	320	2 (16)	천안시,아산시
전라북도	텃밭조성(학교, 주말, 직원), 교육프로그램 운영	225	368	2 (15)	전주시,완주군
전라남도	텃밭조성(상자, 주말), 교육	218	539	2 (23)	순천시,화순군
경상북도	교육과정 운영	70	53	2 (24)	구미시,칠곡군
경상남도	텃밭조성(학교, 도시, 체험), 교육프로그램 운영	481	323	3 (19)	창원시,김해시,통영시
제주특별자치도	교육프로그램 운영	47	25	0 (3)	-
농림축산식품부	텃밭조성, 포털구축, 박람회, 교육·인력양성, 홍보	1,200	1,480	-	
농촌진흥청	연구과제(28개), 기술보급, 교육과정 운영	2,525	2,487	-	
합 계		19,021	20,461	76(249)	( )안은 시도포함 행정구역

자료 : 농림축산식품부(2015.1)

## 4. 도시농업에 관한 도시민 · 농업인 태도

- 최근 정부는 도시농업 정책을 도시지역 내 도시민의 작물재배 활동에 그치지 않고 일반 농업과 농업인과 교류활동까지 포함한 영역으로 패러다임을 확장하였음
- 도시농업 활동은 참여주체(도시민 · 농업인)의 적극적 태도가 활성화의 조건이기 때문에 도시농업에 관한 도시민 · 농업인 태도분석은 향후 정책추진의 근거가 됨
- 이에 전주시 도시민 · 농업인 대상의 '도시농업 활동에 관한 의식조사 결과'<sup>6)</sup>를 통해 지역단위 도시농업 정책방향 구상의 여건을 살펴보고자 함

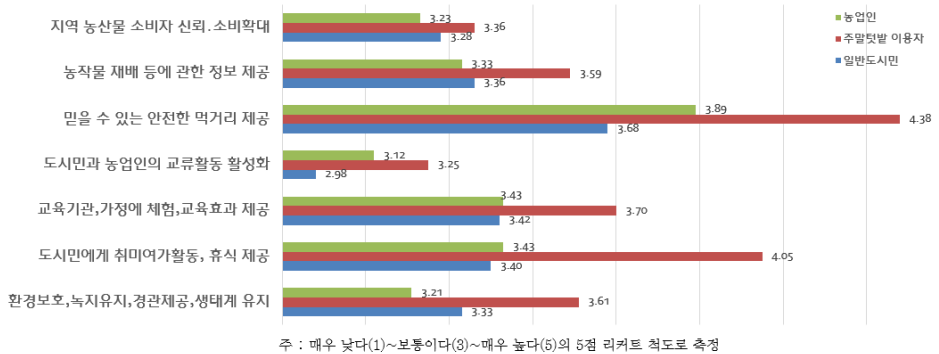
### (1) 도시농업 효과에 대한 태도

- 도시농업 활동은 사회적, 생태적, 경제적 등 긍정적 효과가 기대되는 것으로 파악되고 있는데, 이러한 기대효과는 공공적 정책추진의 근거로 인용되고 있음
- 조사결과 응답자의 대부분은 도시농업 활동이 사회적으로 긍정적 기여할 것으로 인식하고 있으며, 특히 안전한 먹거리 제공에 크게 기여할 것으로 기대하고 있음

6) 전북발전연구원, '도시농업 농업인 참여 활동 및 농가소득 향상 모델 개발', 농촌진흥청, 2012~2014. 조사는 전주시민 313명(주말텃밭 이용자 151명, 일반 도시민 162명)을 대상으로 2013년 11월, 전문 조사원 면접조사으로 진행.

- 도시농업 미참여 도시민은 주말텃밭 이용자보다 상대적으로 낮은 기대태도를 가지고 있는데, 이는 행동을 통한 인식변화 과정과 중요성을 보여주는 결과로 풀이됨

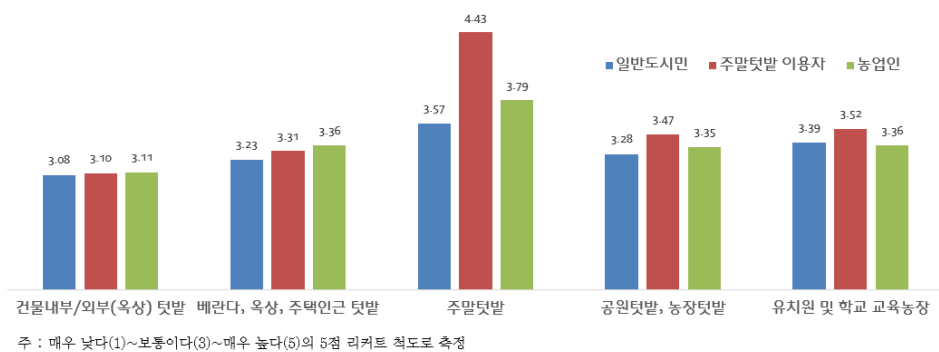
〈그림2〉 도시농업 활동을 통한 기대효과에 대한 태도



## (2) 도시농업 활동 유형별 기대 태도

- 도시농업의 구체적 활동 유형별로 사회적 기대효과를 평가한 결과, 주말텃밭이 다른 유형의 도시농업 활동보다 긍정적 기대효과가 클 것으로 인식하고 있음
- 구체적으로 주말텃밭과 학교교육농장의 효과가 클 것으로 기대하고 있으며, 건물 내외의 텃밭은 상대적으로 효과가 낮을 것으로 평가함

〈그림3〉 도시농업 활동 유형별 사회적 기대효과에 대한 태도

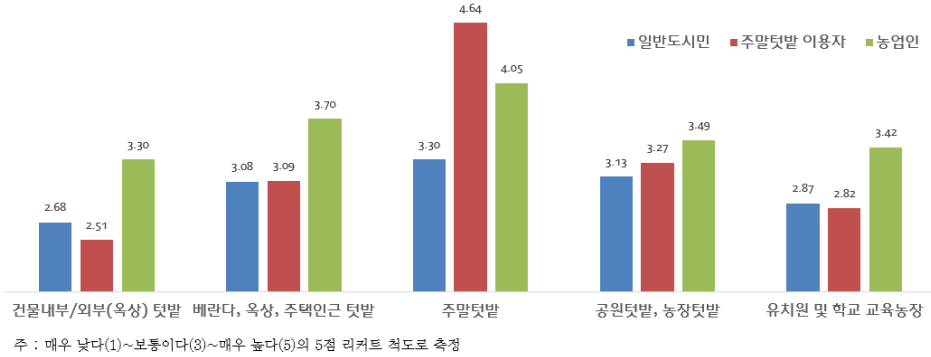


## (3) 유형별 도시농업 활동 선호도

- 도시농업 활동 유형은 실제 도시민의 참여가 이뤄지는 방식에서 차이가 있어, 선호도와 참여태도를 파악하는 것은 중점 정책추진에 중요한 근거가 될 것임
- 도시민이 가장 선호하는 활동유형은 주말텃밭이었으며, 건물 내·외부 텃밭과 학교교육농장 등은 보통 이하로 선호되는 것으로 조사되었음
- 생활공간 상의 소극적 도시농업 활동보가 주말텃밭과 같이 도시-농촌, 도시민-농업인이 교류하고 활동하는 적극적 형태를 선호하는 것으로 해석할 수 있음

○ 농업인도 주말텃밭을 상대적으로 선호하는 것으로 조사되었으나, 농업인은 모든 유형의 도시농업 활동을 보통 이상으로 선호하고 있음

〈그림4〉 도시농업 활동 유형별 선호정도

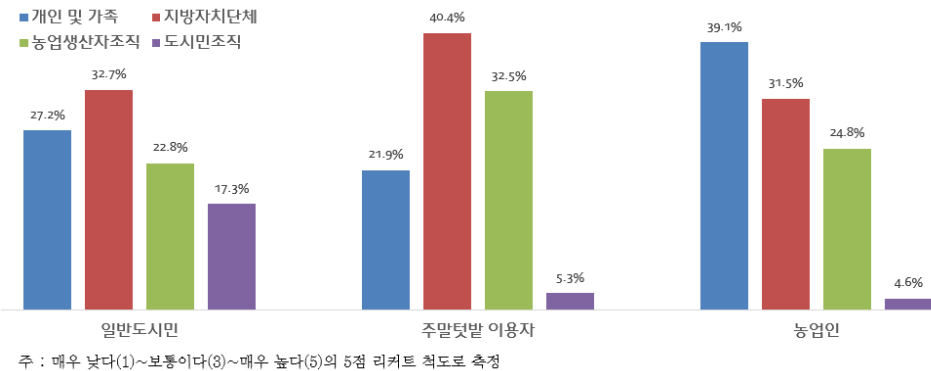


○ 한편, 지역사회에서 도시농업은 개별 주체의 자발적 참여를 전제로 지자체, 시민조직, 생산조직 등이 연계될 때 사회적 효과를 달성할 수 있는 관계형 영역임

#### (4) 도시농업 활동 주도 주체

- 지역사회에서 도시농업 활동을 주도해 나갈 주도주체를 파악한 결과, 지방자치단체가 주도하면서 개별 도시민이 참여하는 형태가 바람직하다고 평가함
- 전반적으로 도시민은 지자체의 주도성을 강조하면서도, 주말텃밭 이용자는 농협과 농민단체 등 농업생산자조직이 적극적으로 주도해 나갈 것을 요청하고 있음
- 도시민의 도시농업 활동이 대부분 가족단위로 이뤄지는 개별적 한계를 시민단체·소비자조직 등 시민조직의 주도로 보완할 것에 대해서는 낮은 태도를 보임

〈그림5〉 도시농업 활동 유형별 선호정도

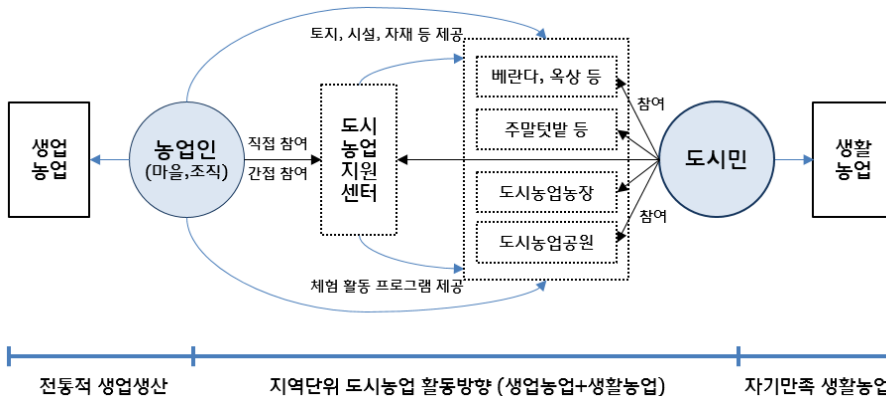


## 5. 지역단위 도시농업 활성화 방안과 과제

### (1) 지역단위 도시농업, 생활농업과 생업농업의 결합이다.

- 정부는 도시농업이 도시지역 도시민의 자족적 활동에 한정된 것이 아니라 삶의 질 향상과 농업발전을 위한 수단으로 파악하여 정책 패러다임을 확장하였음
- 이에 도시농업 활동은 도시민에게 농업체험 활동 등의 '생활농업' 이며, 도시 내 농업인에게는 교류 · 직거래 등의 '생업농업' 의 영역으로 파악해야 함(김태곤, 2010)
  - 생활농업 : 자가소비와 개인적 만족을 위해 농업 · 농촌과의 유대감을 형성하고자 하는 농업활동
  - 생업농업 : 농산물의 생산부터 판매에 이르기까지 기술적 요인이 복합적으로 결합된 농업활동
- 전라북도와 같이 도농복합지역에서 도시농업은 도시민의 생활농업과 농업인의 생업농업이 교류활동을 통해 접점을 형성하는 물리적 · 사회적 결절기능을 담당하는 장으로 파악되어야 함
- 도시민은 생활농업 활동으로 농업 · 농촌과 접점을 넓히고, 농업인은 도농교류 활동으로 사회적 · 경제적 가치를 실현할 수 있는 공간과 프로그램 마련이 요구됨

〈그림6〉 도시농업 활동의 의의, 생활농업과 생업농업의 결합



자료 : 김태곤(2010)을 토대로 재작성

### (2) 도시농업 확산을 위한 제도와 기반을 구축하고 확대하자

- 도시농업의 확산을 위해서는 지역 여건과 특성을 감안한 제도와 기반을 조성해 나가는 것이 우선 과제로 '조례, 사업 · 예산, 추진체계' 로 나뉘볼 수 있음

#### ① 시 · 군 및 도의 도시농업 관련 조례 제정

- 도시농업 조례는 도시농업 활동 및 정책을 추진해 나갈 지역의 법률적 근거로 도시농업 육성 및 지원에 관한 법률에 의거하되 지역의 특성을 고려하여야 함
- 기 조례가 제정된 전주시와 완주군 이외의 시 · 군에서도 관련 조례를 제정하여 정책추진 및 활동촉진의 근거를 마련하고, 광역단위 조례제정도 준비해야 함

- 조례내용은 도농복합 지역특성을 감안, 도농교류 활성화를 촉진하여 도시와 농촌, 도시민과 농업인의 관계망을 맺어가는 실천적 내용이 적극 반영되어야 함

**② 도시농업 관련 사업과 예산의 확보**

- 도시농업이 갖는 공익적·사회적 기대효과를 실현하기 위해 조례에 근거한 도시농업 활동을 촉진해 나가는 관련사업의 추진이 필요함
- 도시농업책은 공공영역에서 주도하여 사회적 인식을 확대하고 활동의 장을 적극 조성해 나가면서 민간영역의 자발적 참여를 촉진해 나가는 방향이 적절함
- 소극적 정책실행 수준을 고려하여 도시농업 활동의 전반적 활성화를 도모할 매개활동을 정책사업으로 개발하고 필요한 예산을 점진적으로 확대해 나가야 함

**③ 도시농업 활성화 추진체계 구축**

- 도시농업 활동은 민간(실천주체)과 행정(정책지원)이 공동의 실천전략으로 실행해 나갈 때 사회적 효과 달성이 가능하므로 추진체계와 실행조직 구축이 관건임
- 도시농업 육성법 및 지자체별 조례에 의거하여 시민조직, 전문가, 행정 등이 참여하는 ‘도시농업위원회’를 구성, 도시농업 정책 및 활동 전반을 총괄해 나가야 함
- 도시농업 활동 및 정책실행 전담조직으로 ‘도시농업지원센터’<sup>7)</sup>를 설치해 홍보, 교육 및 인력양성, 프로그램 운영, 시설운영 등을 사업과 활동을 담당해야 함

**(3) 도시농업 활동 공간을 확보하고 단계적으로 확대하자**

- 도시농업 공간유형은 ‘주택활용형, 도심형, 학교교육형, 농장형·공원형, 근린생활형’ 등으로 생활 속 다양한 활동공간을 정책적으로 조성하고 확대해 나가야 함

**① 주택활용형-상자텃밭·주머니텃밭 등의 확대**

- 주택활용형 도시농업은 주택 내의 베란다·옥상·정원, 주택에 인접한 토지를 활용한 도시농업 공간임
- 베란다·옥상 등의 생활공간 내에서 상자텃밭·주머니텃밭<sup>8)</sup> 등을 활용한 도시농업 활동은 농사지를 땅이 없는 도시민에게 의미있는 작물재배 기회를 제공

**② 도심형-고층건물 텃밭의 조성**

- 도심형 도시농업은 고층건물 내·외부의 텃밭으로 도심 내 상징적 도시농업 경작 및 활동공간으로 의미를 가짐
- 도심 빌딩을 소유한 기업 혹은 관공서<sup>9)</sup>를 중심으로 경작공간을 확보하여 도시농업 활동의 홍보 등의 상징적 공간으로 기능하는 사례가 늘고 있음

**③ 학교교육형, 학교텃밭의 조성 및 활용**

- 유치원 텃밭, 초등학교 텃밭, 중·고등학교 텃밭 등은 학교교육과 연계한 도시농업 활동의 의미있는 공간으로 주목받고 있음

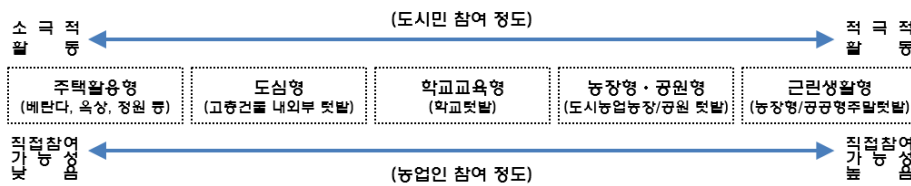
7) 도시농업지원센터는 서울(5), 부산(2), 인천(1), 경기(2), 충북(1) 등 총 11개소로 농업 기술센터, 도시농업네트워크, 재단 및 평생교육원 등이 그 역할을 수행하고 있음.

8) 상자텃밭은 전국귀농운동본부 텃밭보급소(2007년)를 시작으로 서울그린트러스트와 한살림 등으로 확대됨.

9) 전주시 덕진구는 구청사 옥상에 옥상정원을 직원 동호회가 운영하고 있으며, 양지노인복지회관 옥상에도 옥상정원 중 일부를 텃밭으로 조성하였음.

- 학교텃밭<sup>10)</sup>은 최근 식생활 교육의 확대를 계기로 학교교육 과정과 연계하여 자라나는 아이들이 농업·농촌에 대한 긍정적 인식을 갖는 교육공간이 되고 있음
- ④ **농장형·공원형-도시농업공원 및 도시농업농장 조성**
  - 농장형·공원형 도시농업은 공원과 민영의 도시농업농장 텃밭과 도시공원 텃밭으로 대표적 도시농업 활동공간으로 주목되고 있음
  - 도시 내 공유지를 활용하여 도시농업공원<sup>11)</sup>을 조성하고 이를 중심으로 도시농업지원센터를 설치·운영하여 다양한 도시농업 활동 촉진 공간으로 활용해 나가야 함
- ⑤ **근린생활형-주말텃밭의 확대와 활성화**
  - 주말텃밭은 도시민의 도시농업 활동 수요가 가장 많은 형태로 농업기술센터 등이 직접 개설·운영하거나 민간이 운영하는 형태가 늘어나고 있음
  - 주말텃밭은 행정, 시민단체, 마을공동체, 민간 등 운영형태가 다양한데, 공유지 및 유휴지와 개인농지를 임차하여 운영되고 있음
  - 특히 주말텃밭은 농업인의 참여 가능성이 넓은 영역으로 도시민이 만족하는 시설여건과 서비스를 제공하기 위한 지속적인 관리와 개선이 요청되고 있음<sup>12)</sup>

〈그림7〉 도시농업 공간유형 구분과 주체별 참여 수준



자료 : 황영모·김윤희(2013)을 토대로 재작성

#### (4) 도시농업공동체 활성화와 사회적 관계망 확대가 필요하다

- 도시농업 활동이 개인적·자기만족적 생활농업에 그치지 않고 사회적 효과를 도모하기 위해서는 도시농업공동체 활성화와 사회적 관계망 확대가 중요함
- ① **도시농업 공동체 활성화 지원**
  - 도시농업법에는 도시민이 도시농업을 위해 자율적으로 구성한 단체를 ‘도시농업공동체’<sup>13)</sup>로 규정(제13조)하고, 이에 대한 등록 및 지원을 명문화하고 있음<sup>14)</sup>
  - 최근 여러 자치단체에서 풀뿌리 단체들이 다양한 형태의 공동체 텃밭을 시도하는 사례도 이러한 맥락임 (서울시 문래도시텃밭, 전주시 노송밥나무·딴짓 등)
  - 활력을 잃어가는 구도심을 중심으로 도시농업공동체 구성을 유도하고, 도시농업공동체가 주도하여 도시농업 활동이 전개될 수 있는 여건을 만들어 나가야 함
- ② **도시농업인 육성과 교육·홍보 활동 전개**
  - 도시농업법에는 도시농업을 직접 하는 사람 또는 도시농업에 관련된 일을 하는 사람을

10) 학교텃밭 프로그램에 참여한 학생 중 채소를 먹지 않던 학생의 66%가 채소를 먹게 되었다는 조사결과가 발표됨(농촌진흥청, 스쿨팜 보고서).

11) 인천시 부평구는 방치된 녹지공간에 2011년 도시농업공원을 조성 생활문화 공원으로 운영하고 있으며, 일본 등에서는 지방중소도시 등에서 도시농업공원을 조성, 도농교류의 장으로 활용하고 있음.

12) 전주 주막텃밭 6개소(하가, 학전, 원석구, 왜망실, 장동, 만수) 이용자 206명을 대상으로 주말텃밭 서비스의 중요도-만족도 조사결과에 따르면 영농지원시설, 화장실, 수도시설, 휴게시설, 작물정보제공 등을 우선 개선해 나가야 하는 것으로 분석됨. 자세한 내용은 전북발전연구원(2014)를 참조.

13) 도시농업법에 따라 등록된 도시농업공동체는 부산(9), 대구(1), 경기(4), 경북(1) 등 총 15개소임.

14) 도시농업법 시행규칙(제7조)에는 도시농업공동체를 도시지역 10가구 이상이 참여하여 100㎡ 이상의 텃밭을 운영하는 조직으로 규정하고 있음.

‘도시농업인’으로 정의(2조)하고, 전문인력 양성을 규정(11조)하고 있음

- 도시농업인의 농작물 재배, 도농교류, 관련활동에 필요한 교육을 담당할 전문인력 양성기관을 지정<sup>15)</sup>하고 도시농업 관련 교육(성인교육)을 확대해야 함
- 특히 자라나는 아이들을 대상으로 식생활 교육과 연계한 학교텃밭(스쿨팜)<sup>16)</sup>을 확대하고 교육과정과 연계하여 도시농업의 가치를 사회적으로 확대해 나가야 함

**③ 사회적경제 방식의 작동체계 구축**

- 역사적으로 농업은 인류의 삶 자체였으며, 공동체를 만드는 호혜적인 과정으로 최근 서구에서는 도시문제를 해결하고 도시를 구하는 대안으로 주목받고 있음<sup>17)</sup>
- 도시농업 사업지원과 도시농업인 육성 등 전통적 정책지원 방식에서 벗어나 도시농업 활동이 지역복지 · 공동체 주체와 연계되는 사회적 관계망 구축이 필요
- 이를 위해 공공은 관련한 물적 · 사회적 인프라를 지원하되, 지역사회 공동체 조직이 사회적 협약을 맺고, 취약계층과 문화로 연계되는 작동체계를 만들어야 함<sup>18)</sup>

**<참고자료>**

김태근 · 박문호 · 허주녕, ‘도시농업의 비전과 과제’, 한국농촌경제연구원, 2010.  
 이강오, ‘농업, 도시를 구한다’, 2013 대안농정 대토론회, 국민농업포럼, 2013.  
 이창우, ‘서울의 도시농업’, 서울도시농업박람회 심포지엄, 서울특별시, 2013.  
 황영모 · 김소연, ‘중소도시 주말텃밭 이용자의 참여동기와 이용만족에 관한 연구-전주시 사례’, 농촌사회 23(2), 한국농촌사회학회, 2013.  
 황영모 · 김윤희, ‘도시농업 활동의 도시민과 농업인 인식비교-전주시 사례’, 2013 후기사회학대회 농촌사회학회 발표자료, 2013.  
 전북발전연구원, ‘도시농업 농업인 참여활동 및 농가소득 향상 모델 개발’, 농촌진흥청, 2012~2014.  
 농림축산식품부, ‘2015년도 도시농업육성 시행계획’, 2015.1.  
 농림축산식품부, ‘도시농업 활성화 방안’, 2015.3.  
 농림축산식품부, ‘제1차 도시농업 육성 5개년 계획’, 2013.5.  
 ‘도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률 시행규칙’, 2013.10.  
 ‘도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률 시행령’, 2012.5.  
 ‘도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률’, 2011.11.  
 서울특별시, ‘서울시 도시농업 마스터플랜 연구’, 2013.  
 ‘완주군 도시농업 육성 및 지원에 관한 조례’, 2014.7.  
 ‘전주시 친환경 도시농업 육성 및 지원에 관한 조례’, 2014.11.

15) 도시농업 전문인력양성기관은 서울(3), 부산(9), 경기(6), 인천(2), 울산(1), 충북(1), 경남(1) 등 총 23개소로 농업기술센터, 귀농학교, 평생교육원 등이 맡아서 교육과 인력육성을 담당하고 있음.

16) 전주시는 전북농협과 함께 2012년~2015년까지 30개 학교를 대상으로 농협 시니어 사업단이 관리하는 학교텃밭(스쿨팜) 사업(텃밭, 텃밭상자 등)을 추진하고 있음.

17) 미국 포드주의의 상징인 디트로이트 시에서는 자동차 공장의 외국 이전으로 버려진 도시공간과 일자리를 잃은 저소득층 생활문제를 도시텃밭공동체 등의 사회적 활동으로 해결해 나가고 있음.

18) 서울시 송파구에서는 서울그린트러스트가 중심이 되어 송파솔이텃밭을 운영하였는데, 이를 거점으로 친환경반찬공동체(→독거노인 반찬배달), 친환경김장공동체(→푸드뱅크전달), 목공공동체(→텃밭상자 제작 · 기부), 교육 · 문화공동체(→텃밭교사연구모임)를 운영하는 등 커뮤니티 가든 방식의 다양한 사회적 관계와 맥락만들기를 하고 있음. 자세한 내용은 이강오(2013)를 참조.