

## 서울의 농업 : 다양한 존재형태와 발전방향



김태곤\*

한국농촌경제연구원 농업발전연구부 연구위원

taegon@krei.re.kr

### 농업의 양면성

한국 농업은 흔히 위기적인 상황에 있다고 한다. 글로벌화가 빠른 속도로 진행되는 가운데 농산물 수입국은 수입이 급속히 늘어나고 이로 인해 국내 농업생산은 축소하고 식량자급률이 하락하는 동시에 농업은 축소산업의 길로 빠져든다.

다른 한편 도시민의 농업에 대한 관심은 빠르게 높아지고 있다. 식품의 안전성에 대한 관심이 고조되고 농업체험이나 농촌관광, 농산물 직거래 등 다양한 형태로 농업과의 관련성이 깊어짐에 따라 농업이 도시에서 꽃을 피우게 된다. 이것이 농업에 대한 새로운 수요이며 침체하는 농업에 새로운 피로 작용한다.

서울에도 다양한 형태의 농업이 전개되고 있다. 농업을 주업으로 하는 농가들이 있다. 쌀, 채소, 꽃 등을 생산하여 소비자에게 공급하여 생계를 유지는 전업적인 농가를 비롯하여, 텃밭농원에서 체험을 즐기는 시민, 학습목적으로 교내에서 이루어지는 학습농업,

\* 저자 학력, 경력 및 최근 연구

- 일본 동경대학 박사수료
- 「커뮤니티 비즈니스 중장기 육성전략(1/3)」(2011), 「도시농업의 비전과 과제」(2010) 등  
본문 내용은 상기 「도시농업의 비전과 과제」를 요약·재구성한 것임.

그리고 건물 옥상이나 아파트 베란다 등에서 행해지는 농업, 그리고 이러한 체험이나 농업에 대한 이해를 바탕으로 귀농을 하여 농업 후계자로서 정착하는 귀농인 등 소위 도시형 농업이 최근 확산되고 있다.

이러한 현상이 가지는 의미를 해석해 본다. 서울에도 농업이 필요하다는 관점에서 서울 농업이 활성화되어야 하는 근거를 제시하고자 한다. 우선 서울 농업의 실태를 살펴보고, 서울시민이 농업에 대해 어떠한 의향이 있는지, 또한 농업을 활성화하기 위해 얼마나 부담할 의사가 있는지 등에 대해 조사결과를 정리한 후 도시농업을 진흥하기 위한 몇 가지 과제를 제시한다.

## 다양한 형태의 서울 농업

### 1. 농업개황

서울의 농업은 다양한 형태로 확산되고 있으며, 그 기능도 주민의 수요에 따라 다원적으로 분화하고 있다. 농업은 도시화 과정에서 농지의 도시적 이용과 경합하면서 축소되는 경향이 있다. 또한 농지임대차에 의한 경영불안이 남아있지만 도시적 입지조건을 살려서 고부가가치 농업을 실현하고 있다. 서울의 농업을 주업으로 하는 생업농업과 체험이나 학습 등을 목적으로 하는 생활농업으로 구분하여 살펴보자. 생업농업은 2010년 농림어업총조사 등에 의하면 농가호수는 4,123호, 농지면적은 930ha로서 매년 감소하는 추세다. 주요 재배작물은 채소가 366ha로서 가장 많이 재배되고 있으며, 그 다음이 벼(267ha), 화훼(69ha), 과수(31ha) 등의 순이다. 12개 자치구에 농업이 행해지고 있다. 재배작물의 지역분포는 벼는 강서구·양천구·구로구 일대, 채소류는 강동구·송파구·강남구 일대, 화훼류는 서초구 일대, 과수는 주로 배이며 노원구·중랑구·도봉구 일대에 단지적으로 분포하고 있다.

생활농업에 해당되는 텃밭농원은 전체적인 실태는 파악되지 않으나 서울시농업기술센터 자료에 의하면 2012년 현재 108개 농원에 313ha에 달한다. 텃밭 개설지는 대부분이 민간이며, 서울시를 비롯하여, 자치구, 농협, 시민단체 등이 개설하는 공영텃밭은 일부에 불과하다. 텃밭 이용자 수는 4만 3,600명에 달한다. 학교텃밭은 어린이집, 유치원, 초등학교를 중심으로 26개교, 670평 정도이나 최근 확대되고 있다. 생업농업이 농지전용이나 채산성, 환경규제 등의 요인으로 축소하는 반면에 생활농업은 시민 수요에 반응하여 빠르게 늘어나고 있는 것이 특징이다.

## 2. 생업농업

### 1) 강서구 쌀농업

벼는 원래 김포평야에 인접한 강서구, 양천구, 구로구 등지에서 대규모로 재배되었으나, 도시개발로 인하여 대폭 축소되어 2010년 1,135호 농가가 267ha를 재배하고 있다. 농지를 임차하여 경영하는 임차농이 대부분이다. 임차경영이기 때문에 농로와 농기계 등 시설투자에 제약을 받고 있는데 최근 지주가 농지를 회수하여 조림을 하는 사례도 있어 경영규모 확대나 지속적인 경영의 불안요소로 작용한다.

반면에 최근 시민의 텃밭 수요가 늘어남에 따라 텃밭농원으로 전환되는 사례도 있다. 텃밭농원으로 기능하기 위해서는 협소한 농로와 비포장 농로를 개선하고 시민들이 접근하기 편한 기반정비와 안내표지 설치 등의 인프라 정비가 요구된다.

### 2) 강동구의 시설농업

강동구는 농지나 잡종지 등을 중심으로 시설농업이 발달한 지역이다. 이 지역은 초기 과채류 중심의 채소 재배지역이었으나 최근 상대적으로 소득이 높은 쌈채소나 화훼 분화류로 작목전환이 이루어지고 있다. 쓰레기 소각장 설치나 보금자리 택지 등을 지정고시함에 따라 농지전용이나 시설보상과 관련하여 지주와 경작자간의 분쟁도 발생한다.

농산물 판매처는 주로 가락시장이다. 생산량이 많아 작업 과중요인으로 소량단위의 직거래는 하지 않고 있다. 서울시와 구청에서 한강수계 관리자금으로 유기질비료를 지원받고 있다. 강동농협에서는 대학생을 대상으로 한 일손돕기 지원, 연수지원 등을 하고 있다. 지주가 농지를 회수할 경우 원상복구 의무가 있기 때문에 시설투자를 못하는 것이 애로사항이다. 또한 규모를 확대해가는 과정에서 농지가 분산되는 것도 문제이다.

### 3) 노원구의 과수농업

노원구 중계동 일대와 이웃 중랑구에서는 태릉 먹골배의 주산지로 유명하다. 최근 농지는 공원녹지시설지역으로 전용되고 아파트 건설 등으로 재배면적이 크게 줄어들었다. 이 지역 농지도 다른 지역과 마찬가지로 부재지주 소유의 농지가 대부분을 차지하고 있다. 배를 재배하는 농가는 동서울농협 배작목반(활동인원 약 30명 정도)에 가입되어 있다. 주종사자는 주로 본인과 배우자 등 2명이며, 약 30년 정도 배 농사를 하는 농가도 있다. 농산물 판매형태는 소비자와 직거래가 대부분이며, 일부는 동서울농협에 출하하고 있다. 인근지역에 주거 및 상업지구가 많이 있는 관계로 소비자와의 직거래가 유리하다.

정부에서 실시하는 친환경 인증이나 직불금 등을 통하여 생산자와 소비자가 직접 거래

형태의 새로운 비즈니스를 희망하고 있지만 임차경영의 제약으로 실현하지 못하는 사례도 있다. 농업기술센터에서 영농기술을 보급하거나 전화상으로 영농 상담을 하고 있다.

#### 4) 도봉구의 채소농업

도봉산 무수골 일대는 채소농업이 활발하다. 아직 대대손손 이어오는 집성촌이 남아 있으며, 농가들도 자경농지를 중심으로 채소재배와 텃밭농원을 운영하는 사례가 많이 있다. 과거에는 벼농사 또는 시설채소 재배가 이루어졌으나 최근에는 텃밭농원이 크게 활성화되고 있다. K 농가의 경우, 경작면적은 1,150평이며, 그 중에서 860평은 텃밭농원이며 나머지는 오이·고추+배추·무를 윤작 재배하고 있다. 텃밭농원 운영형태는 인터넷 카페를 통해 회원을 모집한다. 회원은 기존회원이 60% 정도, 신규 회원이 40%정도이다. 신규회원은 인근 농장과 연계를 통하거나 기존회원 소개로 모집한다. 1구역(4평)의 연간 이용료는 10만원이다. 농장주는 직접 생산한 채소를 전량 텃밭농원 회원들에게 판매를 한다. 이것이 텃밭 운영을 통한 부수적인 효과이다. 텃밭농원 운영을 활성화하기 위해서는 친환경 농사체험장과 세면장, 휴게시설 등이 필요하지만 개발제한구역이어서 현재는 아무것도 할 수 없다. 향후 계획은 현재 텃밭농원이 주변경관과 잘 어울릴 수 있는 환경을 조성하여 우마차가 다니는 자연마을을 만들고, 밭작물과 쌈채소, 텃밭농원 패키지 상품, 쪽염색 등과 같은 이벤트를 마련하여 텃밭농원을 보다 발전된 형태로 운영하는 것을 계획하고 있다.

#### 5) 서초구의 화훼농업

서초구 내곡동 현인능 일대에서는 화훼농가 50여호와 화훼판매장 250여개소가 영업을 하고 있다. 관내 영동농협의 조합원 800명중 300명의 농가로 구성되어 있으며, 이들은 ‘현인능화훼단지번영회’를 중심으로 조직화되어 각종 화훼재배와 채소모종 육묘사업을 하고 있다. 영동농협은 화훼공판장을 부지 3,960㎡, 시설 2,640㎡ 규모로 설립을 추진 중에 있다. 서초구청과 연대하여 화훼클러스터를 구상 중에 있다. 그린벨트인 현인으로 중심의 꽃단지 조성 등 화훼공원화와 유통단지를 기반으로 하는 화훼산업클러스터가 구축 되면 일부 농가는 차세대 후계자도 확보될 것으로 기대하고 있다.

### 3. 텃밭농원

텃밭농원은 도시민에게 다양한 기능을 제공한다. 시민들은 텃밭농원을 이용하고 농업체험을 반복하면서 다원적 기능에 대한 가치를 이해하게 되고 점차 높게 평가하는 경향이 있다. 시민들의 텃밭농원 참여도가 높아짐에 따라서 텃밭농원의 수요는 늘어난다. 현재 텃밭농원 이용자는 40대, 50대의 가족단위가 중심인데 이러한 세대에게 텃밭농원을 통한 시민들의 농업체험 기회를 충분히 제공하기 위해서는 텃밭공급을 늘리는 것이 과제이다. 그리고 텃밭농원 내에서의 세면장이나 휴게실 등 편의시설을 확충할 필요도 높다.

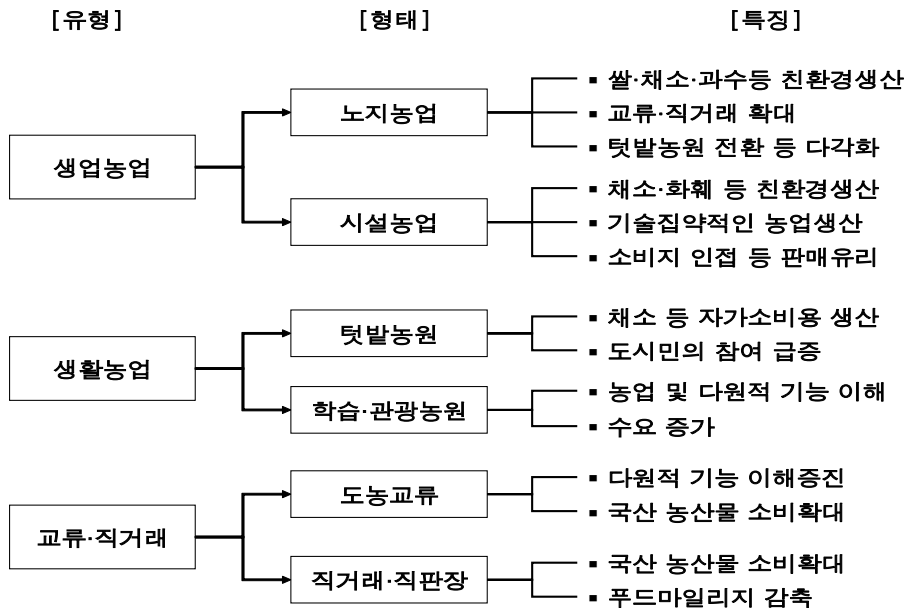
2012년 현재 서울시 농업기술센터가 관리하는 텃밭농원의 이용자는 4만 3,600여명에 달한다. 서울시는 1992년 전국 최초로 텃밭농원 개념의 도시농업을 시작하였다. 2007년 ‘서울특별시 친환경농업 및 주말체험영농 육성지원에 관한 조례’를 제정하여 텃밭농원에 대한 지원에 착수하였다. 2009년에는 ‘서울특별시 보조금관리 조례’에 근거하여 텃밭농원에 대하여 편의시설 등 기반조성과 친환경농자재 등을 지원하고 있다. 텃밭에 참여하고자 하는 시민 수에 비해 분양되는 텃밭의 공급이 부족하여 매년 초과 수요가 발생한다. 서울시는 텃밭농원을 이용하는 시민들이 편의를 제공하기 위하여 각종 편의시설을 제공하고 있는데 해당시설은 주로 주차장·화장실·쉼터 등이며, 이에 대하여 서울시는 ‘개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법’의 일부를 개정하여 텃밭농원에 주차장 등을 설치하기 위한 형질변경을 제한적으로 허용하고 있다.

텃밭농원 운영실태를 살펴보면, 텃밭농원 임대면적은  $3.3\text{m}^2 \sim 16.5\text{m}^2$ (1~5평)이며, 대부분이  $13.2\text{m}^2$ (4평)이다. 임대가격은  $3.3\text{m}^2$ 당 2만원에서 3만 6,000원 수준이며,  $13.2\text{m}^2$ (4평) 기준으로 10만원이 일반적인 가격이다. 농원별로 농기계의 소유 여부에 따라 밭갈이 작업이나 종자제공 등 서비스가 상이하다.

현재 서울에서 운영 중인 텃밭농원의 개설 주체는 주로 개인이고 농지를 소유한 농가가 텃밭농원을 개설하는 경우가 대부분이며, 그 다음이 농가가 생업농업을 하면서 텃밭농원으로 전환하거나 농지를 임차하여 텃밭농원을 개설하는 경우도 최근 나타나고 있다. 그리고 2003년 농지법 개정으로 도시민의 텃밭농원용 농지소유가 허용됨에 따라 도시민이 농지를 매입하여 텃밭농원을 경영하는 사례도 있다. 개인 중심의 텃밭개설이 중심이 되고 있는 것은 영국이나 일본에서는 주로 지자체가 농지를 임차하여 텃밭농원을 개설하여 시민에게 분양하는 것과는 대조적인 현상이다. 텃밭농원에 대한 수요가 늘어나는 상황에서 텃밭공급을 확대하기 위해서는 지자체에 의한 보다 적극적인 텃밭개설이 필요하다.

#### 4. 서울 농업의 특성

서울 농업의 특성을 다음과 같이 요약할 수 있다. 우선 농업에 참가하는 주체 입장에서 보는 경우 경제적 개념의 농업, 즉 산업형 농업에 종사하는 ‘농업인’ 과 체험이나 학습, 교류 활동에 참가하는 ‘시민’ 으로 구분할 수 있다. 전자를 직업으로서의 농업으로 ‘생업농업’ 이라 한다면 후자는 ‘생활농업’ 에 해당된다. 생업농업은 도시 내지 근교지역에서 쌀, 채소, 과일 등을 친환경 생산을 하면서 소비지에 인접한 특성을 살려서 교류나 직거래를 통하여 부가가치를 높이고 있는 ‘노지농업’ 과 신선한 채소나 화훼 등을 친환경 생산을 하여 도시민에게 공급하는 ‘시설농업’ 이 있다. 생활농업은 대표적인 형태가 텃밭농원 이용이며 학습농원과 관광농원에 대한 수요도 늘어나고 있다. 이러한 생활농업을 통하여 농업체험의 즐거움을 느끼고, 나아가 도시민은 농업 그 자체에 대한 이해가 깊어지는 동시에 다원적 기능에 대한 평가도 높아진다. 생활농업이 확산되면서 교류나 직거래도 활발하게 전개되는데 교류는 생활농업에 참가하는 도시민이 인근 도시지역의 생업농업 또는 원거리의 일반농업과의 교류이며 이것이 발달하면 소비자 주도의 직거래도 정착되고 직거래가 활발할수록 국산 농산물의 소비가 촉진되는 동시에 푸드 마일리지 감축하는 효과도 있다.



[그림 1] 서울 농업의 유형화와 특징

도시농업이란 공간적으로는 도시지역과 도시근교지역에서 행해지는 생업농업과 생활농업을 말하며, 환경보전이나 재해방지, 경관형성 등의 다원적 기능을 발휘한다. 또한 활동주체의 관점에서 보면 생업으로서의 농업인과 생활농업으로서의 텃밭농원 이용자, 그리고 교류나 직거래 참가자 등을 포함한다.

이와 같은 농업활동을 통하여 도시민은 농업체험이라는 과정에서 즐거움을 느끼면서 자가 소비용 채소를 확보하는 동시에 교류나 직거래 등을 통하여 인근 지역의 농산물 소비를 확대하여 일반농업의 부가가치를 높이는 파생효과도 있다. 도시민이 농업에 대한 관심이 높아짐에 따라 국내산 농산물의 소비확대를 가져와 도농상생의 계기가 된다.

도시민이 농업에 대한 관심이 높아지는 배경에는 소득이나 여가시간의 증가, 고령화, 도시과밀, 환경오염이나 자연생태에 대한 관심, 세계 식량위기의 등장과 식품안전성에 대한 불안 등이 있다. 우선 도시과밀이 농업이나 자연에 대한 관심을 높게 한다. 농업은 도시공간에서 생태계를 보전하고 풍요로운 자연환경을 시민에게 제공한다. 도시가 과밀할수록 텃밭농원이나 관광농원, 그린투어리즘에 참가하는 경향이 강해진다.

고령화하고 소득이나 여가시간이 늘어남에 따라 농업 참여가 높아지는데 이것은 정년 이후 농촌에서 보내는 국민 비율이 높아지고 인공적으로 생산된 상품이나 서비스보다는 자연이나 농업에 대한 수요가 높아지는 배경이다. 이러한 점을 고려하면 향후 도시농업에 수요는 빠르게 늘어날 것으로 예상되며 이에 대한 계획적인 대응이 필요하다.

## 텃밭농원에 대한 서울시민의 의향

텃밭농원에 대해 서울시민의 의향을 확인하기 위하여 2010년 6월, 텃밭을 이용하고 있는 서울시민 351명을 대상으로 조사를 실시하였다. 대상지역은 서초구 대원텃밭농원과 강동구 상일텃밭농원 등 2개소이다.

### 1. 애로사항

텃밭농원을 이용하면서 불편한 점이나 개선사항에 관한 질문에서 응답자들은 주차장시설 확충(20.9%)과 화장실시설 확대(17.4%), 휴게시설 확대(15.9%) 등을 최우선으로 지적하였다. 특히 응답자중 여성들은 화장실 시설 확대를 중요한 개선사항으로 지적하고 있어 여성 화장실을 보다 많이 설치할 필요가 있다. 연령별로 텃밭농원 개선사항으로 50대는 주차장시설 확충, 40대는 쉼터와 화장실 확충, 30대는 주차장과 화장실 확충 등이 가장 높게 조사되었다.



## 2. 만족도

도시지역 주변의 텃밭농원 및 농업에 대한 만족도를 조사한 결과 응답자의 48.1%가 ‘대단히 만족’ 또는 ‘만족’ 하는 것으로 나타났다. 연령대별로는 50대 이용자들의 만족도 비율이 가장 높지만 40대 이용자들의 불만족의 비율이 상대적으로 높다. 30대 이용자 중에서는 만족하지 않는다고 응답한 사람은 4.2%를 차지하고 있으며 여성보다 남성이 더욱 만족하는 것으로 조사되었다. 또한 ‘만족하지 않는’ 여성의 비율이 14.3%로 남성보다 높다.

도시지역 주변의 텃밭농원 및 농업에 대하여 만족하지 않는 이유는 도시화에 따라 주변에 농지나 농업부재(35.2%), 개발이 진전되어 훼손(18.0%), 농작업쓰레기 오염문제(16.4%) 등이 지적되었다. 응답자 중에서 남성들은 주변에 농지나 농업이 없는 것을, 여성들은 난개발에 따른 훼손을 가장 큰 불만족 이유로 지적하고 있다. 연령대별로는 30~40대는 주변에 농업이 없어 접근기회가 없는 것이 불만족의 이유로 조사되었고, 50대는 쓰레기 오염문제를 지적하고 있다.

## 3. 다원적 기능에 대한 반응

도시농업이 가지고 있는 다원적 기능에 대해 이해증진과 확산이 중요하다. 도시농업이 가지고 있는 농산물 공급, 국토·환경보전, 체험 및 학습, 지역공동체 유지 등의 다원적 기능에 대해 잘 알고 있다고 응답한 시민은 9.7%로 낮게 조사되었으며, 잘 모른다고 응답한 사람은 38.0%를 차지하고 있다. 응답자의 출생지별로 살펴보면, 농촌지역 응답자들이 도시지역 출신자 보다 다원적 기능에 대한 인지도가 높게 나타났다. 연령대별 인지도는 30~50대층이 가장 높게 조사되었다.

도시농업의 다원적 기능에 대한 우선순위를 보면, 신선·안전한 농산물 공급(26.6%), 휴식·여가·정서함양(23.5%), 그리고 농업에 대한 체험기회 제공(18.8%) 등의 순으로 나타났다. 특히 응답자 중에서 여성들은 신선·안전한 농산물 공급 기능이 남성보다 높게 조사되었고, 반면 남성들은 휴식·여가·정서함양 기능과 농업에 대한 체험기회 제공 등이 여성보다 높게 선호하는 것으로 나타났다.

다원적 기능을 제공하는 농업이 장기적으로 보전되기 위해서는 노력 봉사나 직불제와 같은 금전적인 지원이 요구된다. 이를 위한 비용부담 방법은 ‘생산활동은 농가가 부담하고 공익성이 높은 부분은 행정기관 등이 부담’ 해야 한다는 응답이 가장 높았고(50.2%), 다음으로 농가·행정기관·도시주민이 각각 부담하는 방안이 제시되었다(39.6%).



#### 4. 개선사항

농업이 도시에서 다양한 기능을 제공하고 지속적으로 유지되기 위해서 필요한 서비스나 지원 사항으로는 텃밭농원 확대(24.7%), 텃밭농원 등에 관한 정보제공(12.7%), 그리고 농업체험이나 학습이 가능한 공원조성(15.3%) 등을 들고 있다.

현재 운영되는 단순한 텃밭의 기능에서 체험과 학습이 가능한 종합적인 공원 형태의 텃밭을 도시농업 참가자들은 원하고 있는 것으로 보인다. 그리고 텃밭 수요에 비해 공급이 부족한 상황에서 참가 희망자들은 종합적인 정보제공에 많은 관심을 보이고 있다.

### 농업의 다원적 기능에 대한 평가

#### 1. 평가 목적

농업은 다원적 기능을 가지고 있다. 다원적 기능은 식량공급 기능을 비롯하여, 환경보전 기능, 교육·문화기능 및 공동체 형성기능 등에 걸쳐 나타나며, 수혜자는 도시 소비자이다. 특히 도시농업은 소비지역에 인접한 관계로 소비자로부터 일반농업에 비해 상대적으로 높은 평가를 받는다. 최근 소득 수준과 삶의 질이 높아짐에 따라 농업에 관한 활동과 관심이 증대되고 있다. 그러나 도시개발이나 산업화 등의 현실적인 제약조건으로 도시농업은 축소되는 위기에 처해 있다. 이러한 위기적 상황 속에서 도시농업의 다원적 기능에 대한 소비자의 가치평가 결과는 도시농업 활성화를 위한 지원책을 강구하는데 유용하게 활용할 수 있을 것이다.

#### 2. 평가 방법

다원적 기능의 평가 방법에는 대체비용가나 대체시가에 근거한 국민 경제적 공급가격을 평가하는 대체법, 공익적 기능 수혜자의 지불의사액을 평가하는 진술선호법 등이 있다. 진술선호법에는 ‘가상가치평가법’ 과 ‘초이스모델링(선택실험)’ 이 주로 사용된다. 가상가치평가법은 설문조사 등에 의거한 응답자의 주관적 평가를 이용하여 문화나 지역사회를 포함한 모든 공익적 기능의 평가가 가능하다. 현재의 이용가치 이외에 존재가치, 유증가치, 옵션가치 등의 비이용가치 평가도 가능하다. 여기서는 도시농업의 다원적 기능을 유지하기 위한 소비자의 지불의사금액을 가상가치평가법을 이용하여 추정하였다. 분석방법은 모수와 비모수적 방법을 이용하고, 분석대상 응답자는 텃밭이용자와 일반소비자 등 서울시민 566명을 대상으로 하였다. 조사 시기는 2010년 9월이다.

### 3. 평가 결과

다원적 기능의 유지에 대한 소비자들의 지불의사금액은 ① 텃밭이용자, ② 일반소비자, 그리고 ③ 전체 응답자 평균 등 세 가지로 구분하여 분석하였다. 텃밭이용자는 실제 농작업이나 농업체험을 통하여 다원적 기능에 대한 인지도가 높을 뿐 아니라 반복적인 경작활동을 통하여 농업유지의 필요성도 높은 편이다. 텃밭이용자는 일반소비자들에 비해 농업유지를 위한 적극적인 부담의사를 가지게 되어 지불의사액도 높게 추정되었다.

다원적 기능에 대한 가치평가액 추정결과를 보면, 일반소비자는 가구당 연간 18,535~20,155원, 텃밭이용자는 22,668~27,262원, 그리고 전체 응답자 평균 지불의사금액은 21,046~24,816원이다.

<표 1> 도시농업의 다원적 기능에 대한 가치평가 금액

<단위 : 원>

구 분	텃밭이용자	일반 소비자	전체
모수적 방법	27,262	20,155	24,816
비모수적 방법	22,668	18,535	21,046

주 : 일반 소비자는 양재와 창동하나로 클럽 이용 소비자 대상, 전체는 텃밭이용자와 일반소비자를 포함.  
 자료 : 김태곤 외. 2010.

서울시 가구 통계자료에서 2009년 전체 가구 수는 352만 5,000가구이다. 평균 연간 지불의사액을 서울시 전체 가구 수로 곱하면 도시농업의 다원적 기능을 보전하기 위한 서울시민 지불의사금액은 742~875억원에 달한다.

또한 서울시민의 지불의사금액을 다원적 기능별로 배분을 해 보았다. 다원적 기능을 유지하기 위한 가치평가에서 응답자들이 지불할 용의가 있는 제시금액을 ① 식량공급 기능, ② 환경보전 기능, ③ 교육·문화적 기능, ④ 공동체형성 기능 등으로 상정하여 배분하면, 식량공급 기능이 32.9%로 가장 높고, 다음으로 환경보전 기능(27.3%), 교육과 문화기능(24.2%), 공동체 형성기능(15.6%) 순으로 나타났다.

소비자의 지불의사금액을 다원적 기능별로 배분하면, 식량공급 기능이 244~288억원, 환경보전 기능이 203~239억원, 교육·문화적 기능이 180~212억원, 그리고 공동체형성 기능이 115~136억원이다.

<표 2> 도시농업 기능별 보전기금 사용비율

<단위: %, 억원>

도시농업의 다원적 기능	보전기금 사용비율	금액
신선 농산물 공급(식량공급 기능)	32.9	244~288
녹지, 대기정화, 재해방지 등(환경보전 기능)	27.3	203~239
체험, 교육, 여가 등(교육, 문화기능)	24.2	180~212
교류, 봉사 등(공동체 형성기능)	15.6	115~136
<b>합 계</b>	<b>100.0</b>	<b>742~875</b>

자료 : 김태곤 외. 2010.

#### 4. 함의

다원적 기능에 대한 가치평가 결과가 가지는 함의는 다음과 같이 요약할 수 있다. 우선 도시주민 또는 소비자가 농업에 대한 관심을 높이는 효과가 있다. 다원적 기능은 농업에 대한 이해를 전제로 하며, 농업에 대한 이해도는 직접적인 농업체험이 크게 영향을 미친다. 즉 텃밭농원을 통하여 농업에 대한 이해도가 높아질수록 농업보호를 위한 지불부담력이 높아진다.

둘째 도시농업을 유지하기 위한 소비자의 금전적인 의사표시로서의 의미이다. 농정이 가격지지제도와 같은 소비자 부담형에서 직접지불과 같은 납세자 부담형으로 전환됨에 따라 소비자의 관심이나 감시가 높아진다. 이러한 상황에서 도시농업을 보전하기 위한 직접지불제 등의 재원으로 활용할 수 있는 근거가 된다.

셋째 도시주민에 의한 다원적 기능에 대한 적극적인 평가가 행해진다면 다음 단계로 도시지역을 넘어서 일반 농업지역으로 확산될 가능성도 높다. 도시농업에서 출발하여 다수의 소비자와 소수의 생산자가 교류와 직거래로 확대된다면 도시농업만이 아니라 한국 농업의 재생에 기여하는 효과도 기대할 수 있다.

## 도시농업 진흥을 위한 과제

앞에서의 결과를 바탕으로 서울을 비롯한 도시농업의 진흥을 위한 과제를 제시하면 다음과 같이 정리 할 수 있다.

도시농업 진흥에 가장 심각한 장애요인은 농지이용의 불안정성에 있다. 노지농업과 시설농업 모두 농지임대차에 의한 경영불안이 해결되어야 할 **첫 번째** 과제이다.

도시농업은 일정한 공간적 범위 내에서 단지적으로 형성되는 측면이 있고, 또한 교류나 직거래와 같이 소비자와 생산자간에 다중의 선으로 형성되는 측면도 있다. 농지를 둘러싸고 도시적 이용과 농업적 이용간의 공간적인 경합에서 도시적 이용이 우위에 있는 관계로 도시지역에서의 경영불안은 항상 내재되어 있다. 또한 고지가 영향으로 농지 임대차에 의한 규모 확대가 불가피한 상황이며, 이를 실현하는 과정에서 도시지역에서 농지 임대차제도의 미확립으로 인해 나타나는 문제점이 보편적인 현상이다. 도시지역에서 농지를 확보하여 장기적으로 보전하는 지역으로서 도시계획제도에 ‘농업지역’을 설정하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다. 도시지역 중 자연녹지, 생산녹지, 보전녹지에 분포하는 농지, 관리지역에 분포하는 농지 중 도시농업 용도에 적합한 농지를 대상으로 ‘농업지역’으로 지정하여 장기적으로 보전하는 대신, 재산권에 대한 적절한 보상을 행하고 임대차제도를 확립하면 앞에서 언급한 농지와 관련된 문제를 해결할 수 있다. 인구감소 시대에 접어들면 그동안의 농지를 택지로 전환하는 시대에서 택지를 녹지나 농지로 전환하는 시대가 도래할 수 있다. 이에 대비하여 농업의 경영안정대책이 강구되어야 한다. 다원적 기능은 소비자가 수혜자이지만 농산물 가격에 반영되지 않기 때문에 도시지역에서 다원적 기능을 발휘하는 것을 전제로 하여 직불제 등으로 적절히 보상하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

**둘째** 텃밭농원 공급확대이다.

현재 서울의 텃밭농원은 대부분이 개인이 개설한 것이다. 개설경로를 보면 종전부터 소유하는 농지를 텃밭으로 활용하는 사례, 2003년 이후 농지를 텃밭농원용으로 매입하여 소규모 텃밭으로 활용하는 사례, 농지를 임차하여 텃밭으로 활용하는 사례, 그리고 극히 일부이기는 하지만 쌀이나 채소 등의 생업농업에서 텃밭농원으로 전환되는 사례 등으로 요약할 수 있다. 개별 농가 중심의 텃밭공급이 가지는 한계에서 벗어나 텃밭농원의 공급을 증대하기 위한 세 가지 방안을 검토할 수 있다. 즉 일부 지역에서 경제적인 요인으로

나타나는 생업농업에서 텃밭농원으로 전환되는 사례를 활용하여 텃밭전환을 적극적으로 유도할 수 있다. 또한 지방자치단체에 의한 텃밭공급이다. 일본이나 영국 등의 사례와 같이 지자체가 텃밭용 농지를 단지적으로 임차하여 편의시설을 정비하여 임대하는 방안이 있다. 그리고 중장기적으로는 도시계획제도 개편과 이에 의한 농업지역을 신설하여 대규모 텃밭을 조성하는 방안이 대안이다.

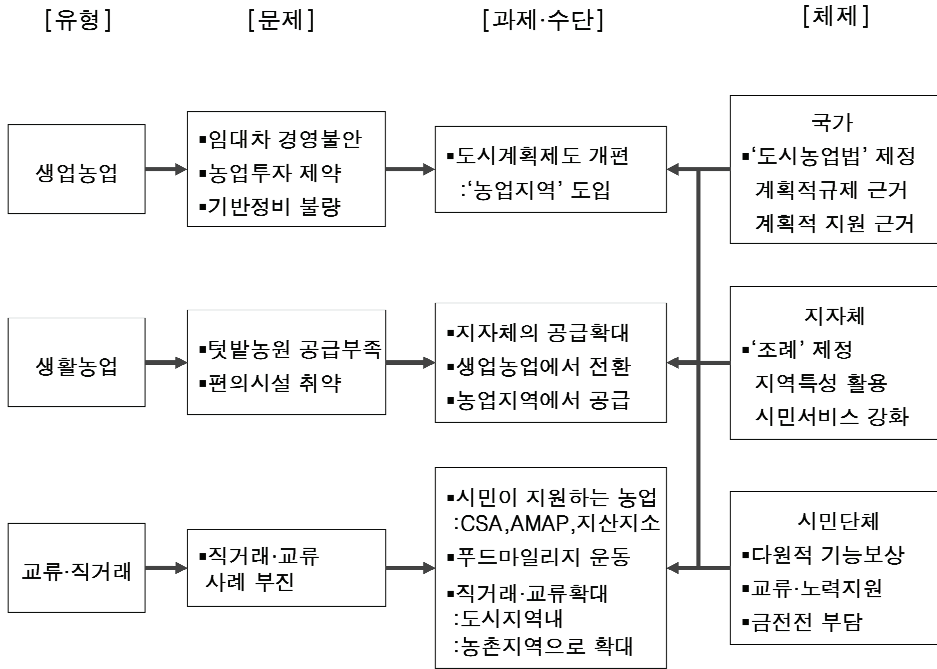
**셋째** 소비자·생산자간의 교류확대이다.

도시농업이 가지는 다원적 기능의 수혜자는 도시민이나 소비자이다. 그러나 다원적 기능은 농산물 가격에 반영되지 않기 때문에 이에 대해 생산자에게 보상하는 방안을 찾아야 한다. 도시민을 대상으로 한 다원적 기능에 대한 평가와 부담에 대한 조사결과에 의하면 가구당 연간 부담액은 21,046원에서 24,816원 정도이며 기능별로는 식량공급기능, 환경보전기능, 교육·문화기능, 공동체형성기능 등의 순으로 배분을 희망하고 있다.

소비자가 농업을 지원하는 방안은 위에서 언급한 ① 다원적 기능에 대한 일정금액의 금전적 부담, ② 농작업 등에 대한 노력봉사, ③ 직거래와 교류 등을 통한 지역농산물 구매 등이 있다. 이것을 ‘시민이 지원하는 농업’ 이라고 한다면 이러한 체제를 구축하는 것도 대안이다. 시민이나 지역사회가 농업을 지원하는 방식은, 미국의 공동체지원 농업(CSA), 프랑스의 아마프(AMAP), 일본의 지산지소 등이 있다. 이 방식은 식품의 품질과 안전성을 매개로 하여 도시민과 생산자의 계약거래이며, 글로벌에 대응하여 영세 생산자를 지역에서 보호하여 지역농업을 진흥하고 지역공동체를 유지하는 효과를 기대한다. 소비자와 생산자간의 교류, 직거래, 직판장 등을 통한 신선하고 안전한 농산물을 안정적으로 거래하는 것이 도시와 농업이 상생하는 튼튼한 수단이 될 수 있다.

**넷째** 도시농업의 계획적인 진흥이다.

도시농업이 일정한 방향으로 발전하여 도시민에게 충분한 서비스를 제공하기 위해서는 정부와 도시민의 새로운 역할이 요구된다. ‘농업이 도시에서 필요한 시설 또는 서비스’로 인식되어 농업을 진흥하기 위해서는 소비자의 적극적인 참여가 불가피하다. 도시농업을 계획적으로 육성하기 위해 국가는 현행 ‘도시농업법’ (2012년 5월 시행)에서 도시농업을 진흥하기 위한 지원이나 규제에 관한 근거를 확보하고, 지자체는 관련 ‘조례’를 제정하여 지역실정이나 도시민의 요구에 대응하는 조치를 강구할 수 있다. 현재 서울시는 조례를 제정하여 대응하고 있지만 대부분의 지자체는 아직 제정하지 않는 체 단편적인 사업을 실시하는 단계에 머물고 있는 것이 현실이다.



[그림 2] 도시농업 진흥을 위한 과제

한국 농업은 현재 시장개방이나 고령화 등 내외적 요인에 의해 성장 정체나 축소의 방향으로 진행되고 있는 것이 현실이다. 이러한 현상을 반전시킬 힘을 농업 내부는 이미 소실한 상태다. 그래서 도시에 의한 농업재생의 방안을 강구해야 한다. 바람직한 방향은 우선 농업이 안전한 농산물을 도시 소비자에게 공급해야 한다. 이로써 국산 농산물의 수요가 증가하면 농업의 경영안정이 보장된다. 지역사회에서 경영안정이 보장되면 지역공동체가 유지되고 도시에서의 농업참여가 늘어나는 등 농업을 매개로 한 도시공동체 재생도 기대할 수 있다.

**참고문헌**

- 김태곤 외, 「도시농업의 비전과 과제」, 한국농촌경제연구원, 2010
- 蔦谷栄一, 「都市農業を守る」, 家の光協会, 2010