

일본 도시농업진흥기본법 제정의 의의 *

—농업과 공존하는 도시공간 형성—

김 태 곤
(한국농촌경제연구원 선임연구위원)

1. 머리말

일본에서 도시주민의 농업에 대한 관심이 높아지고 있다. 관심 범위는 농업경영에서부터 안전한 농산물 소비, 다원적 기능에 대한 이해, 학교나 시설 급식의 중요성, 텃밭 등에서의 농업 체험이나 학습, 농촌관광을 매개로 한 도시·농촌 교류, 농산물 직거래, 그리고 귀농이나 귀촌에 이르기까지 광범위한 분야에 걸쳐 있다. 이러한 시대적 흐름과 함께 일본은 농업과 공존하는 도시공간의 형성을 목적으로 ‘도시농업진흥기본법’을 제정하여 정책적으로 지원하고 있다.

농업에 관심이 높아지는 배경에는 두 가지 요인이 있다. 첫 번째 요인은 도시로의 지나친 인구 집중의 결과로 과밀이나 혼잡과 같은 부의 외부효과가 나타나고 있다는 점이다. 여기서 파생하는 과밀이나 혼잡은 출퇴근 등의 시간 낭비를 비롯하여, 오염과 피로 등 막대한 사회적 손실을 초래한다. 두 번째 요인은 다원적 기능에 대한 이해 증진이다. 농업이나 농촌에는 아름다운 경관, 여유로운 시간, 청정한 환경이 있고, 이러한 것을 기반으로 인간의 심신을 치유하는 효과도 있다.

이와 같은 영향을 배경으로 일본에서도 최근 농업과 공존하는 도시공간을 형성하는

* (taegon@krei.re.kr 02-3299-4241).

시도를 하고 있고, 또한 도시에서 농업으로 회귀하는 전원회귀현상도 나타나고 있다. 도시 공간에서 농업은 신선하고 안전한 농산물을 공급하면서 국토와 환경을 보전하고 재해 시에 방재공간의 역할을 하며 풍요로운 주민생활을 위한 녹지공간을 제공하는 역할로 높게 평가받고 있다.

일본에서 도시농업에 대한 관심과 중요성이 높아지는 가운데 최근 제정된 도시농업진흥기본법의 주요내용과 의의에 대해 정리한다. 도시농업진흥기본법은 도시공간에서 농업과의 공존을 지향하고 있다.

2. 도시농업의 전개과정

2.1. 도시농업의 개념

도시농업은 다원적 기능뿐만 아니라 생산측면의 일본 농업에서 중요한 위치를 차지하며, 이는 두 가지 유형으로 구분된다. 하나는 도시에 입지한 특징을 살린 고도의 기술집약·시설형 농업이고, 다른 하나는 텃밭을 중심으로 한 시민참가형 농업이다. 이것은 일본 농업 전체가 지향해야 할 방향을 제시한다는 점에서 중요한 시사점을 준다. 이제 혼잡과 오염 속에 빠진 도시를 재생하는데 있어서 농업의 존재가 필요하다는 점을 제시한다.

고령화와 농지 감소, 휴경농지 증가 등 농업의 위기적인 상황은 도시농업도 유사하지만, 농가수를 비롯하여, 경지면적, 생산액, 주요 작물 등에서 일반 농업지역과는 차이가 있다.¹⁾ 도시농업의 농가는 자급적 농가와 주업적·준주업적 농가로 양극화되는 것이 특징이다. 도시농업은 도농교류, 환경보전, 생태환경가치 등에 적극적인 평가를 받고 있다.

도시농업이 지향하는 방향은 시설형 농업을 포함한 고도의 기술집약형 농업을 중심으로 하며, 지역성을 발휘한 소량다품목 생산의 특징을 가진다.

신선하고 안전·안심한 농산물을 공급하기 위한 환경보전형 농업으로 전환되고 있다. 또한 소비자와 인접하게 입지한 특징을 실린 지산지소(地產地消)가 유리한 점이 있다. 주말농원과 같은 시민체험형 농업은 생산자와 소비자 간의 공간과 시간을 공유한다는 점에서 우위성을 가진다.

1) 농림통계의 도시적 지역은 총 농가(252만호)의 25%, 경지면적(459만ha)의 27%를 차지함.

2.2. 도시농업의 공간적 범위

도시농업의 공간적 범위는 도시계획법의 시가화구역과 시가화조정구역에서 시행되고 있는 농업과 도시근교지역의 농업을 포함한다. 이러한 지역의 농업은 앞에서 언급한 대로 지역적인 특성상 기술집약적인 농업과 시민참여형 농업²⁾으로 분화한다.

도시농업의 특징의 하나로서 시민농원은 시민농업촉진법과 특정 임대법에 근거하여 설립되며 농원 수는 면적 매년 증가하고 있다. 개설주체는 전체의 80% 정도가 지방자치단체이며, 나머지는 농협이다. 일부 민간이 개설하여 이용자에게 임대하는 경우도 있다.³⁾

시민농원은 지자체나 농협 등에 의한 개설, 시민의 이용이라는 관점에서 보면 도시농업은 시민이나 지역이 지지하는 농업이라는 특성에서 안전하고 신선한 농산물 공급이라는 점을 넘어서서 환경이나 교육, 나아가 농업 체험에 의한 건강 유지, 지역공동체 재생 등의 측면에서 도시농업에 대한 기대는 광범위하고 다양화되는 특징이 있다.

2.3. 도시농업의 특징과 농정동향

도시농업은 소비자와의 관계성에서 다음과 같은 특징이 있다. 즉 채소·과수·화훼 등 기술집약적인 농산물이 중심이고, 고도의 기술과 강력한 의욕을 가진 농가가 다수이다. 또한 소규모 경영면적의 시설농업이 존재하면서, 신선하고 안전한 농산물을 지역에서 직접 판매하며, 텃밭농원 등 시민참가형 농업이 증가하는 경향이 있다.

평지농업이나 중산간지역 농업과 비교하면, 도시농업은 소비자와의 거리가 가까운 것이 결정적인 특징이고, 소비자 니즈에 대응한 고부가가치 농업이 중심이 되어, 소량다종생산이 행해진다.

직접 소비자에 판매하는 신선·안전·안심 농산물 공급이 가능하며, 시민도 농업에 참가하는 텃밭농원도 증가하는 등 소비자와 일체적인 관계성 속에서 전개되고 있는 것이 특징이다.

한편 농업은 시장개방 등 도시농업을 둘러싼 환경변화에 의해 자급률이 하락하고, 고령화와 농지감소에 의해 지역 활력이 저하되며 자연재해나 가축질병이 빈발하는 문제 등에도 직면하고 있다(蔦谷榮一 2009). 이러한 점을 고려하면 도시농업에 대한 지

2) 시민농원, 텃밭농원 임

3) 시민농원의 개설 수는 2000년 2,512개에서 2012년 4,092개로 늘어남. 2011년 3월 현재 시민농원 신청률은 전국 평균 125%이며, 가와사키시 451%, 도쿄 264%, 오오사키 273%에 달함

원 대책이 요구된다.

2.4. 도시농업 관련 법제도의 변천

도시농업의 실태를 이해하는데 있어서 그 배경에 있는 도시농업에 관한 법제도의 변천이 중요한 역할을 한다.

먼저 도시농업에 대한 관심은 1970년을 전후로 하여 농업진흥지역정비에 관한 법률과 도시계획법에 의한 토지이용을 구분한 것에서 시작한다. 일본 전국의 토지를 농업적 토지이용과 도시적 토지이용으로 구분하여, 도시적 토지이용에서는 시가화구역과 시가화조정구역으로 구분하되, 시가화구역은 생산녹지지구가 설정되어 도시지역에서도 농지의 적절한 보전에 의한 양호한 도시환경의 형성을 도모한다는 정책의지가 도입되었다는 점이 특징이다.

또한 1990년 시민농원정비촉진법이 제정됨에 따라 농지법이나 도시계획법의 특례 조치로서 지자체나 농협 등이 농지의 임대차에 의한 시민농원을 개설하여 이용자에게 임대하는 길을 마련해 두었다.

시민농원을 포함한 도시농업을 진흥하기 위한 조치로서 1999년 식료·농업·농촌기본법에서 도시농촌 교류를 포함하여 ‘도시 및 그 주변지역의 농업에 대하여 소비지에 인접한 특성을 살리고, 도시주민의 수요에 따른 농업생산을 진흥하기 위하여 필요한 시책을 강구한다’는 규정이 추가되었다.

그리고 기본법에 근거하여 5년마다 개정되는 ‘식료·농업·농촌기본계획’에서는 도시 및 그 주변지역 농업을 진흥하기 위하여 다음의 내용을 규정하고 있다.

- ① 도시주민에게 신선하고 안전한 농산물 공급, 친근한 농업체험의 장 제공, 재해에 대비한 열린 공간 확보, 도시 열섬현상 완화, 녹지 공간 제공 등 도시농업 기능이나 효과가 충분히 발휘되도록 한다.
- ② 이러한 기능에 대한 도시주민의 이해를 촉진하면서 도시농업을 보전하여 지속 가능한 진흥을 도모하기 위한 활동을 추진한다.
- ③ 이를 위한 지금까지의 도시농지 보전이나 도시농업 진흥에 관한 제도를 개선하고, 시민농원이나 농산물 직판장 등의 정비, 도시주민의 니즈에 근거한 시민농원·체험농원에서 농업체험이나 교류활동 촉진 등 도시농업 진흥을 위한 활동을 추진한다고 규정하고 있다.

3. 도시농업의 다원적 기능과 중요성

3.1. 도시농업의 다원적 기능

일본학술회의는 일반적으로 농업은 홍수방지 기능, 수원함양 기능, 토양침식 및 유출방지 기능, 토사붕괴방지 기능, 유기성폐기물처리 기능, 기후온화 기능, 보건휴양·평온 기능 등을 제공한다고 규정하고, 이에 대한 가치를 평가한 적이 있다.

특히 도시농업이 가지는 다원적 기능은 일반농업의 다원적 기능에 비해 중시되는 경향이 있다. 도시농업이 가지는 다원적 기능은 농업이나 생산 활동으로 발생하는 기능, 농지가 존재하는 그 자체에 의해 발생하는 기능, 농업생산 활동에 참가하는 체험에 의해 발생하는 기능 등이 있다.

즉 도시농업 그 자체가 가진 다원적 기능은 일반농업과 유사하다고 할 수 있지만 도시농업에 의해 보다 강하게 발생하는 기능은 생산물을 통하여, 생산자와 소비자가 극히 접근해 있다는 점에서 신선하고 안전한 농산물 공급, 농업을 통하여 텃밭농원, 주말농원, 학교농원 등에 의해 발생하는 농업체험이나 교육기능, 물질순환을 통하여 쓰레기의 퇴비 활용 등을 포함한 지역순환기능 등이다. 도시에 농업이 존재하는 그 자체에서 발생하는 기능은 경관보전, 소음방지, 온도·습도조절, 재해 시의 피난장소제공 등으로 중요한 역할을 한다.

3.2. 다원적 기능 평가의 중요성

농업이 가지는 다원적 기능에 대해서는 그 가치를 적절하게 평가할 필요가 있다. 즉 국토보전이나 홍수방지 등에 대해서는 화폐적 가치로 평가가 가능한 기능이다. 반면에 경관이나 교육효과 등 주관적 영역과 생물다양성 등에 대해서는 화폐적 가치로 평가가 곤란한 기능도 있다.

다원적 기능 중에서 도시농업과 관련하여 중요한 기능으로는 생물다양성이나 생태보전 기능, 농업을 매개로 한 도시주민의 공동체 기능, 학교 텃밭·주말텃밭 등의 체험을 통한 교육치유기능, 도농교류나 귀농 등에 의한 지역진흥 기능 등이 여기에 해당된다. 이러한 기능에 대한 평가방법으로는 수혜자의 주관적인 요소가 개입하기는 하지만 조건부가치추정법(CVM)이 자주 활용되고 있다.

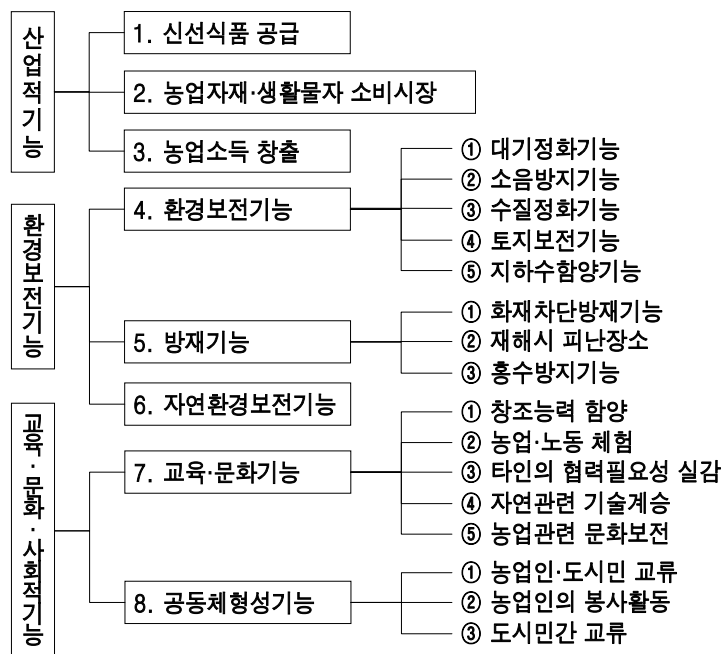
다원적 기능에 대한 적절한 평가결과가 제시되면 다음과 같이 활용할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

- ① 도시농업 진흥을 위한 새로운 지원 대책을 수립하는 근거로 활용할 수 있다.
- ② 도시농업이 소멸한다고 가정하였을 때 그 가치가 얼마인가에 대한 평가근거가 된다. 도시주민이 평가한 금액만큼의 가치가 도시에 소멸한다는 의미이다.
- ③ 다원적 기능의 발휘와 관련되는 새로운 정책도입에 대한 소비자의 이해를 높이는 효과가 있다. 예를 들면 직불제 등의 도입근거로 활용할 수 있다.
- ④ FTA 등에 의해 농업부문 손실액 평가는 직접적인 감소액만 포함한 것이며, 농업과 결합되어 나타나는 다원적 기능은 포함되어 있지 않다. 이러한 부문에 대한 국민의 이해를 구하는데 효과적이라는 점이다.

3.3. 도시농업의 의의

토지문제연구회는 도시농업이 가진 의의로서 산업적 기능, 환경보전기능이 통상 지적되고 있는 것에 대해 최근 여기에 추가하여 문화·교육·지역공동체 형성에 기여하는 농업의 역할에 대하여 주목하고 있다.

그림 1 농업의 역할



자료: 토지문제연구회(1990).

첫째, 산업적 기능이다. 농업이 가지는 농산물 공급, 소득 확보, 자재·소비물자 시장이라는 순환은 모든 산업에 공통이지만 도시농업에서 이러한 기능은 현저하게 한정적이다. 즉 생산물 공급이 영세하고, 소득 비중은 낮다는 점에서 산업적 기능은 약화되고 있다. 도시농업은 ‘자산보유형 농가’가 있는 반면에 소수이지만 높은 영농의욕을 가지고 농업에 종사하는 농가도 있는 등 양극화가 진행되고 있다. 유통측면에서 시장 접근성이 유리하다는 점이 있다. 교통체계나 냉장차 등의 보급으로 도시지역에서 근 교지역으로 확산되는 경향도 있다. 생산자와 소비자가 직거래 네트워크를 활용한다는 가 양자간에 ‘얼굴이 보이는’ 유통경로를 창출하면 도시농업이 가진 장점은 더욱 높게 평가받게 된다.

둘째, 환경보전기능이다. 농업의 환경보전기능은 환경보전기능, 방재기능, 자연환경 보전기능 등을 포함한다. 이러한 기능은 일단의 단지화된 농지에서 그 성과가 높게 나타난다. 그러나 도시화가 진전된 지역의 농업은 영세한 경지가 산재한 것이 많아 농지 전용에 의해 이미 그 기능은 현저하게 저하하고 있다.

셋째, 교육·문화·사회적 기능이다. 도시는 주택이나 상하수도를 비롯하여, 도로, 상점가, 병원, 공원녹지 등 시설이 중요하다. 그러나 이러한 시설이 정비되어도 인적 교류가 없으면 공동체는 형성되지 않는다. 문화적 측면에서 도시의 문제점은 직장에서의 업무 분업이나 소비생활에서도 사회적 분업이 진전됨에 따라 개인은 극히 일부를 분담하는 주체에 불과하여 분업의 소외감이 높아진다.

도시에서 시민농원에 참가하는 주민이 늘어나는 배경에도 이러한 소외감이 작용한 결과로 이해하는 경우도 있다. 농업도 분업화하고 있기는 하지만, 도시농업은 토양, 기후, 기상, 동식물 특성 등에 대해 폭넓게 이해할 수 있다. 자연과 노동과 생활이 일체화한 장으로서의 도시농업은 어른이나 어린이에게 자연적 존재로서의 감성이나 능력을 회복하는 기회를 제공한다는 점에서 매력이 있다.

농지는 산지나 도시공원과는 달리 노동에 의해 보전되는 녹지이다. 어린이에게 노동의 가치에 대한 학습기회를 제공하고, 콘크리트 속의 도시민에게 경관을 제공하면서, 스트레스 해소와 마음의 여유를 회복하는 기회를 준다. 그래서 주말텃밭이나 학교 텃밭을 통한 노동체험은 직장이나 학교와는 다른 협동의 필요성을 체득하고, 도시와 농촌 간 교류의 중대로 이어진다. 도시 아침시장이나 직판장, 주말농원에서의 농가 지도 등을 통해 생산자·소비자 간의 교류, 소비자 간의 교류 등의 기회가 늘어나고, 이것이 지역공동체 형성에 기여하여 풀뿌리 민주주의의 기반을 만든다.

따라서 보다 풍요로운 도시생활, 도시와 농업의 공존 등을 고려한다면 도시농업을 택지 공급원으로 파악하는 것이 아니라, 도시계획에 도시농업이 수행하는 역할을 충분히 배려하여, 적극적으로 도시농업으로 육성해야 할 지역, 녹지로서 보전해야 할 지역, 도시적 이용으로 전환해야 할 지역 등을 장기적인 관점에서 검토되어야 한다(都市農業研究會編, 1990).

3.4. 도시농업의 과제

도시농업은 생산자와 소비자와의 거리가 극히 가까우면서 혼주화(混住化)하는 특징이 있다. 소규모이지만 보다 직접적으로 소비자 요구에 대응한 농업생산, 구체적으로는 신선하고 안전한 농산물을 공급하는 것이 요구되고, 생태환경가치나 생활가치를 도시주민이나 소비자에게 제공하면서, 농업적 공간과 시간을 공유하는 것이 기대된다.

도시재생을 위해 도시농업의 유지·진흥이 불가피하지만, 도시농업도 위기적인 상황에 처해있는 것이 현실이다. 도시농업의 실태에 근거하여 도시농업을 지속적으로 유지·발전을 위한 과제를 명확히 할 필요가 있다. 첫째, 고도의 기술집약형 농업을 유지·발전을 위한 인재를 육성하고 경영의 안정성을 확보하는 것이다. 도시지역에서도 후계자 확보는 물론이고, 연구개발을 포함한 질 높은 고용노동력 확보가 필요하다. 도시의 대학이나 시험연구기관, 퇴직자 등의 전문성을 활용하는 것도 방안이다.

둘째, 시민참가형 농업의 유지·확대가 가능하도록 하는 제도적 기반을 만드는 것이다. 고도의 기술집약적인 농업이 농산물 공급을 위한 농업생산이라고 한다면, 시민농원은 도시주민이 가벼운 육체노동으로 땀을 흘리고 농업적인 공간과 시간 속에서 심신의 평온을 느끼면서 인간성을 회복하는 장으로서의 역할을 한다. 양자는 지향하는 바는 다르지만, 다원적 기능을 가지고 도시공간 속에서 농업적인 공간, 녹지 공간을 가진다는 점에서는 공통점이 있다. 농업을 유지하기 위해 상속세납세유예제도 등에 대한 지원, 시민단체의 자금조달을 통하여 농지를 확보하는 트러스트방식, 체험농원 등과 같이 농가에 의한 기술지원과 연계하여 유휴농지를 방지하는 제도 등을 도입·보급하는 것이 중요하다.

셋째, 지산지소 활동을 추진하면서 도시주민과 생산자가 교류하는 장을 만들어가는 것이다. 도시농업은 소비자와의 거리라는 면에서 지산지소를 실천하는데 유리한 장점이 있다. 지산지소 또는 시민참가형 농업을 통하여 생산자와 소비자 간 소통을 형성하고, 식문화를 포함한 지역문화의 발굴·공유, 식농교육·환경교육의 장을 제공할 수 있

다. 또한 가정에서 배출되는 음식쓰레기 등의 퇴비·사료 이용 등을 통한 순환형 사회 형성이 기대된다.

이러한 활동이 구체적으로 작동하기 위해서는 지도자와 인적 존재를 전제로 하여, 생산자와 소비자가 지역사회의 일원으로서 주체적으로 참가하면 도시농업은 ‘지역사회 농업’의 성격을 가진다.

글로벌화의 급진적 속에서 농업은 위기적인 상황에 있다. 도시농업은 식량안보관점에서 일정 이상의 자급률 확보를 위해 유지될 필요가 있다. 지역자원을 살린 노동기술 집약형으로 소량다품종 생산에 의한 농업을 지향하되, 소비자·도시주민의 농업에 대한 이해를 위한 도시·농촌의 교류가 확대되는 경우 농업문제 해결의 대안이 될 수 있다. 도시농업의 유지는 일본농업 전체의 발전을 위해 중요할 뿐만 아니라, 도시재생을 위해서도 불가결하다.

또한 일본농업이 위기에서 벗어나기 위해서는 도시농업을 활성화하고, 이것을 평지농업이나 중산간지역 농업으로 파급시켜 나가는 것도 대안이 될 수 있다. 우선 도시농업을 유지하는 것을 전제로 농지를 농지로서 승계하는 것이야말로 농지를 사회적 공통자본으로 인식하는 것이 중요하다(蔦谷栄一 2005).

4. 도시농업진흥기본법 제정

4.1. 제정 경과

일본 농정에서 최근 주목을 끄는 점은 도시농업진흥기본법의 제정이다. 도시농업을 진흥하여 농업과 도시의 공존을 도모하는 것이 목적이다.

지가가 높은 도시에서 고령화하고 인구가 감소하는 도시 내부에 주택사정도 양호해짐에 따라 농업이나 녹지에 대한 니즈가 높아지고 있다. 토지를 농업적으로 활용하여 안전한 농산물을 생산하고, 동시에 환경이 보전되고 경관이 형성되는 것에 높은 가치를 두는 시민들이 늘어나고 있다.

이를 배경으로 농지면적이 협소하다고 해도 소비자와의 거리가 가까운 이점을 살려서 채소나 화훼 등 시설형 농업이 성장하고 있고, 직판장 등에서 직판을 통하여 고부가가치 농업을 실현하는 경우도 있다. 또한 시민농원의 수요가 늘어남에 따라 농지를 임차하여 텃밭농원을 개설하는 텃밭 비즈니스가 활발하게 전개되고, 텃밭과 일체화한 주택의 보급, 스스로 생산한 농산물의 가공이나 조리하여 소비하는 활동 등도 확산되고 있다.

도시농업진흥기본법을 제정하기 위하여 농림수산성은 2011년 도시농업진흥검토회를 설치하여 검토를 계속해 왔다. 도시농업을 보전하고 지속가능한 진흥을 도모하기 위하여 긴급하게 착수해야 할 사항과 관련제도의 개선점 등을 제안하는 중간 보고서를 발간하였다.⁴⁾

긴급하게 착수해야 할 정책과제로는 도시농업·도시농지에 대한 국민적인 이해 확산과 지자체에서 도시농업에 대한 위치 선정이나 활용 등에 관한 기본방침의 명확화 등을 제시하였다. 또한 도시농업의 구체적인 진흥대책으로 지역산 신선 농산물의 공급 체계 확충, 시민을 위한 다양한 목적의 농지이용 추진, 그리고 방재 등 공익적 기능 발휘를 제안하였다.

향후 도시농업 진흥을 위해 중요한 지적사항은 ‘수익자부담’ 원칙을 적용하여 도시농업·농지가 제공하는 편익과 수익자를 정리하고, 역할과 비용의 분담을 명확히 하였다는 점이다. 농업체협이나 시민농원과 같이 수익자가 명확한 경우 농업인은 요금으로 경영이 가능하도록 하였다. 또한 수익자가 특정되지 않는 편익을 유지·증진하는 시책에 필요로 하는 비용은 공적 부담에 의해 공동으로 부담하는 ‘응익적(應益的) 공동부담’ 원칙의 도입을 제안하였다.

이와 같은 도시농업 진흥책의 추진방향을 명확하게 구분하기 위해 도시농업진흥기본법을 제정하여 도시농업·도시농지의 기능별로 수치목표를 정하여 진척상황을 국민에게 제시할 필요가 있다는 점을 강조하였다(「週刊農林」 제2159호 2012).

4.2. 도시농업진흥기본법 주요 내용

기본법은 이러한 경향을 반영하여 도시농업을 안정적으로 지속시키고, 농업과 공존하는 양호한 도시환경을 만드는 것을 목적으로 2015년 4월 제정되었다.

그 동안 일본은 텃밭농원의 개설을 지원하기 위하여 텃밭용도의 농지임대차를 허용하는 등 소극적인 입장에서 전환하여, 도시농업을 진흥해야 할 중요성에 대해 법적으로 근거를 마련하였다는 점에서 의의가 있다.

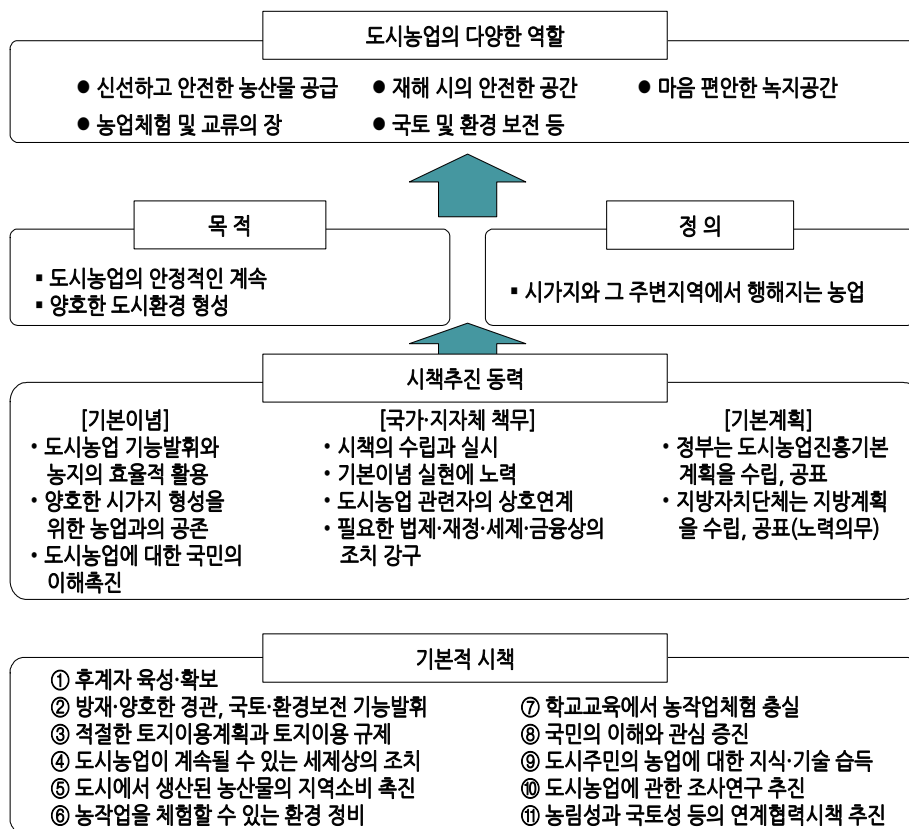
목적을 달성하기 위해 도시농업의 기능 발휘와 농지의 효율적인 활용, 양호한 시가지를 형성하기 위한 농업과의 공존, 도시농업에 대한 국민의 이해촉진 등을 3대 이념으로 하여, 국가와 지자체의 책무 기본계획과 기본적인 시책에 관한 사항 등을 규정하고 있다.

4) 2012년 8월 9일 발간

4.3. 도시농업진흥기본법의 의의

기본법 제정은 도시농업의 다양한 역할을 법률에 명시함으로써 그 중요성을 명확히 하였다는 점에서 높은 평가를 할 수 있다. 도시농업은 신선하고 안전한 농산물을 제공하고, 태풍이나 지진 등 재해가 빈번한 일본에서 재해 시의 안전한 대피공간으로 기능하며, 도시민의 마음을 편안하게 하는 농지공간이 되면서 농업체험이나 교류 등 새로운 비즈니스 장으로서의 역할을 제시하고 있다.

그림 2 도시농업진흥기본법의 개요



도시농업을 도시지역이나 그 주변지역에서 행해지는 농업으로 정의함으로써 도시농업을 부가가치가 높은 일반농업을 비롯하여, 텃밭농업, 체험·학습농업, 연수농업, 지산지소, 학교·시설 급식 등 다양한 형태의 농업과 연계한 비즈니스를 포함하고 있다. 향후 도시지역 내에서 후계자 확보와 육성 등에 관한 사항, 토지에 대한 이용계획이

나 이용규제, 세제상의 우대조치 등 후속조치가 강구되면 본격적인 도시농업의 진흥을 기대할 수 있다.

한편 농협은 도시농업이 신선한 농산물의 공급을 비롯하여, 교육기능, 녹지대체 기능, 환경보전기능, 방재기능 등 다원적 기능을 가지는 점을 강조하는 한편, 농업경영 측면에서도 대소비자를 배경으로 한 직판장 판매, 체험농장 운영 등 입지조건을 살린 경영을 추진한다는 점을 중시하여, 토지이용제도 개선, 세제상의 특례 실현 등에 노력하고 있다(JA全中 2014).

5. 도시농업의 미래상 : 농업과 도시의 공존

일본은 그 동안 도시농지를 도시용 토지의 공급원이라는 시각에서 도시농지에 대한 상속세 납세유예제도 등과 같은 세제를 통하여 토지공급의 증가를 시도하여 왔다. 최근 도시농업을 광의의 도시계획, 녹지 보전, 지역사회 형성, 교육문화 등 도시 생활상의 문제와 밀접하게 결부하여 위치 설정하고자 하는 입장으로 전환되고 있다.

일본에서 도시농업진흥기본법이 제정된 배경에는 도시농업의 다원적 기능이 도시주민에게 널리 인지되고 확산되고 있다는 점이다. 농업이 새롭게 인식되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 농업은 안전한 농산물을 안정적으로 공급한다는 기본적인 역할을 넘어서, 도시주민의 생활과 밀접한 관련이 있다.

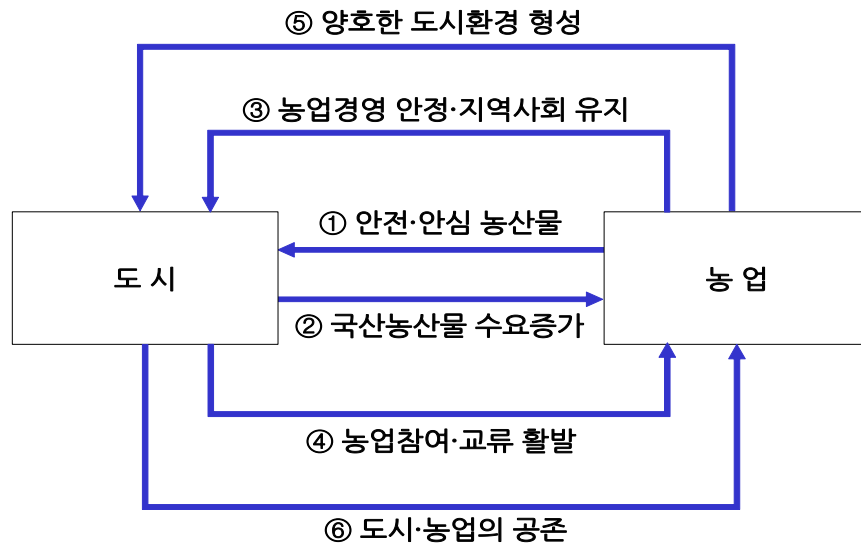
최근 농업은 새롭게 인식되고 있다. 종전의 농업생산이라는 1차 산업 중심에서, 농산물을 원료로 하여 다양한 가공식품 개발, 유통이나 직판 등에 이르는 2차3차 산업으로의 확장을 통하여 지역에서 일자리를 창출하고 부가가치를 향상하는 등 성장산업으로서의 가능성이 높다고 인식되고 있다. 농업은 환경과 생태를 보전하여 생물다양성을 유지하는 동시에, 아름다운 경관과 시간적인 여유를 제공한다. 또한 텃밭활동은 가족이 함께 생산한 농산물을 조리하여 소비하는 즐거움을 주고, 단순한 농작업의 반복은 인간의 심신을 치유하는 효과도 있다.

그 동안 글로벌화가 급진전함에 따라 농산물의 유통이 광역화하고 있다. 즉 농산물이 생산되는 지역과 소비되는 지역이 점차 멀어짐에 따라 안전성에 대한 우려와 함께 수송과정에서 환경오염이 발생하는 문제가 있다.

이에 대응하여 근거리 소비권을 형성하기 위한 꾸러미사업이나 직판장 활동이 활발하게 전개되고 있다. 지역을 기반으로 하여 사회와 농업이 연대하는 활동이 확산되고

있다. 일본의 지산지소 운동은 미국이나 프랑스의 ‘지역사회가 지원하는 농업’(CSA AMAP)으로 확산되고 있다.

그림 3 도시와 농업이 공존하는 구도



이상에서 언급한 바와 같이 도시에 농업이 존재한다는 것은 도시주민의 삶의 질을 향상한다고 이해되고 있다. 농업과 도시와의 관계는 <그림 3>에서와 같이, 먼저 농업이 도시 소비자에게 안전하고 안심할 수 있는 농산물을 안정적으로 공급하면, 도시 소비자는 국산 농산물 소비를 확대한다. 이로 인해 농업경영과 지역사회가 안정적으로 유지되면, 도시주민의 농업참여와 도농교류와 직거래, 농촌관광 등이 활발해진다. 이러한 활동에 의하여 도시 과밀과 혼잡 등이 해소되어 양호한 도시공간이 형성되면, 도시와 농업이 공존하는 공간이 형성되어 도농상생의 구도가 정착된다는 것이다. 도시 농업진흥기본법은 이와 같은 도농상생의 순환구도를 지속적으로 확산한다는 점에서 의의가 있다.

참고문헌

- 김태곤 외. 2010. 「도시농업의 비전과 과제」. 한국농촌경제연구원.
- 蔦谷榮一. 2009. 「都市農業を守る」. 家の光協会.
- 蔦谷榮一. 2005. “日本における都市農業”. 「農林金融」. 農林中金総合研究所.
- 都市農業研究会編. 1990. “都市農地問題と都市農業”. 「土地問題事典」. 東洋經濟新報社.
- 都市農業研究会. 2012. 「週刊農林」 제2159호. 都市農業研究会
- JA全中. 2014. “都市農業基本法の確立に向けたJAグループの基本的考え方”. JA全中.