

영국의 도시농업과 시사점 *

윤 정 현
(한국농촌경제연구원 연구원)

1. 도시농업의 의의

도시농업(Urban agriculture)은 도시와 마을 내에서 식량을 재배 및 수확하고 가공, 유통까지 이르는 모든 농업활동을 말한다(Bailkey, M 2000). 도시농업에는 축산업, 수경재배, 임업을 겸한 농업(agroforestry), 도시양봉(urban beekeeping) 그리고 원예 등을 모두 포함시킬 수 있다(Hampwaye, G. 2013). 도시농업은 18세기 산업혁명 이전까지 세계 전역에서 이루어졌다. 그러나 산업혁명 이후에는 도시 개발 확산에 따라 감소하다가 제1차 세계대전과 제2차 세계대전에 따른 극심한 식량난, 자본 중심적인 사회시스템 등으로 소외된 빈민 노동자층과 실업자들을 중심으로 다시 증가하였다. 도시농업은 사회 및 경제적인 이유뿐만 아니라 에너지 효율성 증가, 대기오염 및 오존 감소, 기후체계 보호, 대기 및 소음공해 감소, 건강한 먹거리 생산, 경제규모 실현, 생물 다양성 보전, 토양보전, 공동체문화 형성, 정서함양 기대, 여가지원 등 다양한 다원적 가치를 도시에서 구현하면서 지속가능한 도시 및 농업으로서의 기능을 수행한다. 도시농업은 이와 같은 많은 장점을 가지고 있어 앞으로도 활발한 활동이 지속될 것으로 기대된다.

* (jhyoon@krei.re.kr).

2. 영국의 도시농업 얼롯먼트

영국의 도시농업이라고 일컫는 얼롯먼트(allotment; 분할 대여된 농지라는 뜻)는 개인적 소비를 위한 작물재배를 위해 개인에게 임대해 주는 토지로서 시민농장 또는 주말농장이란 뜻으로 이해할 수 있다(나영은 2010). 주로 과일, 채소, 화훼를 재배하고 암탉, 토끼, 벌 등을 키우기도 한다.

수백 년 역사를 가진 얼롯먼트는 시대적 상황에 따라 수요(demand)가 감소하기도 했지만, 두 차례의 세계대전을 거치면서 식량안보 차원에서 다시 도시농업의 중요성을 주목받았고, 현재까지 꾸준히 수요가 증가하는 추세다. 현재 많은 시민들은 얼롯먼트를 임대받기 위해 몇 년씩 대기하고 있다. 2013년 얼롯먼트 토지를 임대받기 위해 기다리고 있는 대기자 명단(waiting list)은 7만 8,827명으로, 이는 2011년에 비해 7,960명 감소한 수치이다. 하지만 식량 자급자족, 건강한 먹거리에 대한 관심 고조, 도시 생태계 보호, 지속가능한 도시 개발, 지역사회와 함께하는 프로그램 활성화 등에 대한 관심이 증가함에 따라 지속적으로 수요가 증가할 것으로 예상된다. 더 나아가 얼롯먼트는 복잡하고 다이나믹한 현대사회 속에서 문화유산으로서의 기능을 수행할 것으로도 기대된다(Crouch 2003).

얼롯먼트 토지 구획의 크기는 규정되지 않았지만 크기는 1,000m²를 초과할 수 없고, 일반적으로 10로드 또는 1폴(250m²)을 기본으로 하며 이 크기는 테니스코트의 2배 정도 된다. 임차방식은 토지 주인이나 지방정부로부터 농지를 임대받은 시민농원조합에서 얼롯먼트 운영자에게 임차 후 시민에게 이용권을 부여한다. 일부 얼롯먼트 토지는 영국의 교회가 소유하기도 한다. 단, 지방정부로부터 임대받은 농지는 얼롯먼트 법의 영향을 받는 토지(statutory site)와 임시적 토지(temporarily site)로 분류되었다.¹⁾ 영국은 1908년 얼롯먼트법(Small Holdings and Allotments Act 1908) 제정 이후 수차례 법 개정을 통해 이용자의 권익 보호와 얼롯먼트의 기능을 강화하였다. 또한 1950년에 공포된 얼롯먼트 법에 따라 공공 소유의 유휴지와 수용·구입·차입한 농지를 채소 및 과수경작과 암탉, 토끼, 벌 등을 키우고 있다(나영은 2010).

얼롯먼트 토지는 개인이나 단체에 임대해주고 사용료를 받고 있으며, 평균 임대비용은 지역별로 연간 100파운드(약 15만 3,000원)이지만 대부분 1년에 25~125파운드(약 3만 8,000원~19만 1,000원)이며 실업자나 퇴직자는 할인을 받기도 한다. 현재 얼롯먼트

1) 토지(site)는 개인들의 소규모 토지(plot)보다 큰 크기로 1plot은 약 1,012m²(1ac의 1/4 크기)의 크기를 나타냄.

트는 관련 조직을 통해 임대차 관계 설정을 거쳐 이용이 가능하며 시민들의 채소 및 과수 경작, 이웃과의 네트워크 및 커뮤니티 형성, 교육 등의 목적으로 활용되고 있다.

그림 1 얼롯먼트 토지



자료: Google(2016).

2.1. 얼롯먼트 운동의 역사적 배경과 규범

노르만정복(1066)²⁾이후 영국은 노르만 국왕 중심의 봉건제도를 채택하고, 앵글로 색슨족(Anglo-Saxon)의 토지를 노르만 제후에게 나눠주며 토지소유권이 영주, 수도원, 교회에 편중되었다. 그리고 이를 바탕으로 왕실 재정의 기초를 굳히고 중앙집권적 봉건제도를 확립하게 되었다. 그러나 1540년대 종교개혁을 계기로 대부분의 교회 토지들은 몰수되어 왕실로 편입되었다. 16세기 말 엘리자베스 1세 집권 시에는 대부분의 토지들이 빈민들에 의해 경작 또는 가축을 키우는데 사용되었으나 점차 빈민들이 토지에서 추방되었고, 소작농가에 인접한 토지를 얼롯먼트 형식으로 보상해주면서 얼롯먼트가 등장하게 되었다. 이 후 대도시로의 인구집중과 산업화 과정에서 사회보장시스템의 보호를 받지 못하고 자급자족으로 식량을 해결해야 하는 빈민층이 증가하게 되었다. 18세기 중엽 산업혁명이 일어나면서 영국사회는 공업국으로 전환되었고, 도시화 및 개발 호재에 따라 도시의 주택지나 공업지역이 도시 외곽으로 무질서하게 확대되면서 농경지나 삼림이 훼손되어 대도시의 팽창을 막기 위해 인근 도시에 위성도시를 조성하였다. 그리고 정부는 빈민층과 농민의 생계를 돕기 위해 소구획의 농지 또는

2) 노르만디 공 윌리엄이 왕위 계승권을 주장하며 영국에 침입하여 앵글로색슨계의 헤럴드 2세를 격파하고 노르만 왕조를 세운 사건을 말한다.

토지를 임대하기 시작했고, 얼롯먼트를 개설하였고, 얼롯먼트가 광범위하게 보급되는 계기가 되었다. 얼롯먼트는 빈민층이나 시민에게 도시 내 유희지, 소규모 농지 또는 토지 등을 분배하는 방식으로 이루어졌다. 이 후 1887년에는 소규모 농지를 원하는 시민, 빈민층, 실업자 등을 위해 식량자급을 얼롯먼트와 농가정원보상법(Allotment and Cottage Gardens Compensation for Crops Act)이 제정되었다.

20세기 얼롯먼트 수요 증가의 계기는 1908년에 제정된 얼롯먼트법(Small Holdings and Allotments Act 1908)에 근원을 두고 있는데, 이 법은 지방정부가 얼롯먼트의 수요가 있는 곳이면 어느 곳이든지 토지를 공급하는 의무를 규정하였다. 즉 지방정부와 자치구의회 등에 얼롯먼트 임대에 대한 책임을 부과하고, 기존 얼롯먼트 관련 법규들을 통합하여 얼롯먼트법을 제정하였다.

제1차 세계대전 기간 동안(1914~1918) 영국의 토지는 전쟁으로 인해 황폐해졌고, 얼롯먼트의 기능을 상실할 정도로 토지재건이 어려웠다. 하지만 독일의 봉쇄로 인해 영국은 식량난이 발생되면서 많은 지역에서 식량의 자급자족과 견강한 식품 및 먹거리를 위해 얼롯먼트를 필요로 했고 수요는 급증했다. 이 시기에 철도회사들은 토지를 구입해 철도회사 노동자들에게 얼롯먼트 형식으로 토지를 임대해주었고, 현재까지도 기차길을 따라 조성된 얼롯먼트를 쉽게 볼 수 있다. 특히, 1923년 얼롯먼트 토지는 119만 개로 1914년 58만 개에 비해 두 배로 증가했고, 면적은 17만 에이커(acre)에 달했다<표 1 참조>. 제2차 세계대전(1939~1945) 이 후에는 제1차 세계대전보다 더 극심한 식량난으로 공원마저 식량생산을 위한 경작지로 활용되었다. 얼롯먼트에 대한 관심은 견강한 먹거리에 대한 관심 고조로 다시 활성화되었다.

표 1 영국의 얼롯먼트 토지와 면적 현황(1913~1926년)

년도	토지 수	면적(acre)
1913	118,240	
1914	580,000	130,000
1918	1,350,000	
1919	1,250,000	180,000
1920	1,330,000	65,474
1923	1,190,000	170,000
1925		66,140
1926	1,047,318	156,496

자료: Lesley(2011)의 <표 1>을 재인용함.

더불어 얼룩먼트 수요는 1930년대 세계 경제 불황으로 인해 경제 상황이 악화되고 실업자가 증가하는 등 실업문제가 대두되자 급격히 증가하였다. 이는 얼룩먼트가 경제 불황으로 인해 직업을 잃은 실업자들의 식량위기(hunger crisis)와 잠재적인 사회적 불안을 해소하기 위한 대책으로 얼룩먼트의 보급을 장려하는데 활용되었기 때문이다. 1926년 퀘이커교의 프렌드 교파(the Society of Friends, Quakers)는 사우스웨일(South Wales)에서 실업자들에게 얼룩먼트 토지를 배급했고, 이러한 현상은 재빠르게 영국 전역에 퍼져 얼룩먼트를 증가시키는 계기가 되었다. 이로 인해, 1932년 얼룩먼트 지원자들은 6만 1,200명에 달했고, 1936년 얼룩먼트의 생산액은 100만 파운드(17억 1,128만원) 이상이 되었다.

얼룩먼트의 수요 및 생산액의 증가에도 불구하고, 얼룩먼트 대기자들은 자신들이 원하는 때에 토지를 배급받지 못해 몇 년씩 순서를 기다려야 하는 등 토지 효율성이 떨어졌다. 이는 그 당시 얼룩먼트 토지 제공이 전적으로 지방정부의 권한에 달려있었기 때문이다. 예를 들어, 뉴캐슬(Newcastle)³⁾과 웨스트햄(West Ham)⁴⁾은 단 한 구획의 공공소유 유희지도 없었다. 반면, 브라이튼 앤드 호브 보로(Brighton and Hove borough), 이스트번(East-bourne)와 헤이스팅스(Hastings)⁵⁾는 넉넉한 얼룩먼트 토지를 얼룩먼트 지원자들에게 제공해줄 수 있었다.

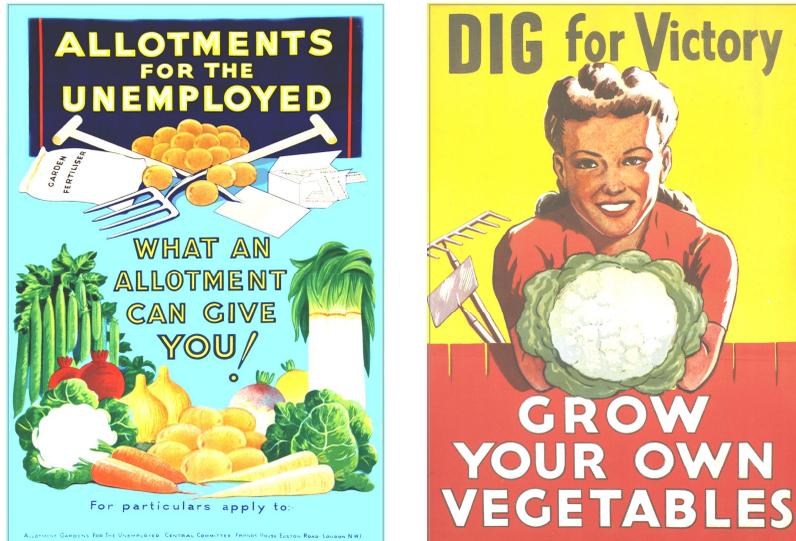
1939년 제2차 세계대전 당시 얼룩먼트 구획 수는 74만 개였으며, 정부는 승리를 위한 땅파기(Dig for Victory)운동을 전개하여 얼룩먼트 활동을 장려했고, 국민 스스로가 식량을 자급자족하기 위해 채소와 과수를 경작하고, 닭, 토끼, 염소 등을 키우도록 장려했다. 이와 같은 노력으로 1943년 얼룩먼트 구획 수는 140만 개로 크게 증가했다. 오늘날 승리를 위한 땅파기 운동은 제2차 세계대전을 상징하는 공공기억(public memory)의 일부분이 되었고, 지속가능한 생활을 위한 패러다임으로 간주되었다. 예를 들어, 런던의 세인트 제임스 공원(St James's Park)은 승리를 위한 땅파기 운동의 결과로 만들어졌고, 얼룩먼트가 지속가능한 생활을 위한 수단이 될 수 있다는 방향으로 관심을 옮길 수 있게 한 좋은 본보기가 되었다.

3) 석탄 수출로 유명한 영국 북부의 항구도시를 말함.

4) 영국 잉글랜드 동남부, Essex주 서남부에 있는 옛 도시로 현재는 Greater London의 Newham의 한 지구를 말함.

5) 브라이튼 앤드 호브 보로는 영국해협 연안의 도시, 이스트번은 영국 동남부 Sussex주의 항구, 헤이스팅스는 영국 남동부 영국해협의 도시를 말함.

그림 2 얼롯먼트 운동 포스터



자료: Google(2016).

전쟁이 끝난 후 도시는 개발을 위해 점점 더 많은 건축 부지를 필요로 했고, 1949년 얼롯먼트 자문기구(Allotment Advisory Body)는 인구 1,000명 당 4에이커(약 1만 6,200m²)를 기준으로 하는 조항을 제시하였고 1950년 얼롯먼트법(Allotment Act)을 공포하였다. 얼롯먼트 관련법은 여러 번 개정되었으나, 1950년에 하나의 법률로 정비되어 공포되었고, 현재 얼롯먼트 법의 근원이 되고 있다. 이 법에 의하면, 공공 소유의 유휴지와 수용·구입·차입한 농지는 약 0.25에이커(990m² 이하)로 제한하여 농작물 경작을 위해 개인이나 단체에 임대해 준다고 규정하였다. 이로 인해 많은 얼롯먼트 농지가 도시재건을 위해 사용되었다.

1954년 마칩내 식량배급은 끝이 났고, 기술개발의 발전으로 인한 슈퍼마켓과 레스토랑의 확산은 요리문화를 새롭게 해석했을 뿐만 아니라 여가생활의 참여도 이끌었다. 얼롯먼트 수요는 점차 감소했고, 이를 대신해 집 앞 텃밭에서 과일·채소화훼 등을 재배했고, 얼롯먼트는 시대에 뒤진 농업활동으로 간주했다. 이와 같은 시대적 상황을 반영하여, 정부는 1957년 얼롯먼트에 대한 보조금을 포함한 모든 지원을 철회한다는 법을 제정했다.

1960년대에는 방치된 토지들이 개발 대상이 되었고, 몇몇 얼롯먼트 토지 소유자들은 비현실적으로 낮은 임대료로 인해 그 토지에 정비업소, 쓰레기 매립지, 체재소등을

운영하며 경제적으로 토지 효율성을 높이고자 노력했다. 이로 인해 너무 많은 얼롯먼트 토지가 개발되었고, 정부는 다시 얼롯먼트를 활성화할 수 있는 계기를 만들기 위해 노력했으며, 비로소 1974년 경제위기 때 식료품 및 연료 가격 급등과 실업자율 증가로 다시 주목 받을 수 있었다. 게다가 1975-76년에 극심한 가뭄이 들면서 채소가격이 급격히 증가했고, 1975-78년까지 방영된 TV시리즈물 The Good Life의 영향으로 자급자족과 홈푸드(Home Food)에 대한 관심이 급증하면서 얼롯먼트 수요는 다시 증가되었다. 하지만 여전히 1970년 얼롯먼트의 구획 수는 49만 8,000개로 1940년대 140만 개에 비해 많이 감소되었다. 이는 토지와 주택가격의 지속적인 상승으로 얼롯먼트 토지를 소유한 개인 및 지방정부 지자체들이 고가로 얼롯먼트 토지를 개발업자들에게 처분했기 때문이었다.

그 후 1996년까지 얼롯먼트 구획 수는 지속적으로 감소하여 29만 6,923개에 불과했지만, 유전자변형식품, 환경오염, 식품오염 등에 대한 염려로 안전한 먹거리 재배와 도시인들의 자연에 대한 갈구 해소 등에 대한 관심 급증으로 도시개발압력에 의해 소외되었던 얼롯먼트 수요가 다시 증가하고 있는 추세다. 오늘날 전 세계적인 경제 불황도 경제적이고 건강한 먹거리를 재배할 수 있는 얼롯먼트에 대한 관심을 고조시키고 얼롯먼트 대기자들이 증가하는 계기가 되었다. 더불어 도시인들의 자연을 통한 힐링 욕구 충족과 노동자 빈민층들의 생존을 위한 토지 제공 등을 위해 지방정부들도 앞장서 얼롯먼트를 장려하고 있다.

얼롯먼트 법은 수차례 개정되었으며 최근에는 1980년에 개정되었는데 그 개정 내용을 다섯 가지로 볼 수 있다.

- ① 노동자에게 Allotment를 제공하는 것을 이유로 용지강제매수권의 성립
- ② 노동자 이용의 이익이라고 하는 내용을 추가
- ③ 이용자의 보호대책과 종료 시의 보상의 권리 추가
- ④ 부업조항의 회복을 위해 시민농업과 소규모 자작농지 장려
- ⑤ 차지인(借地人)의 안전에 관한 사항과 보상권리와 같은 내용으로 개정되었는데 현재의 Allotment는 대개 1950년 법을 근거로 운영되고 있다(오충현 2013).

수백 년의 역사를 가지고 발달해 온 얼롯먼트는 현재 많은 시민들이 얼롯먼트를 임대받기 위해 몇 년씩 대기하고 있기도 하다. 한때 영국 전체에 걸쳐 그 구획수가 50만 개에 달했던 얼롯먼트는 현재 29만 7,000여개로 줄어들긴 하였지만 그동안 얼롯

먼트를 반대하던 지방정부들조차 도시민들의 자연에 대한 갈구와 빈민 노동자층과 실업자들의 생존을 위한 경작지 마련을 위해 NGO와 더불어 장려하는 추세이다(나영은 2010).

영국은 1908년 얼롯먼트법(Small Holdings and Allotments Act 1908) 제정 이후 수차례 법 개정을 통해 이용자의 권익 보호와 얼롯먼트의 기능을 강화하였다. 그리고 이 법으로 인해 지방정부로부터 임대받은 얼롯먼트는 법의 영향을 받는 토지(statutory site)와 임시적 토지(temporarily site)로 분류되었다⁶⁾. 단, 법의 영향을 받는 토지만의 매입과 매각이 가능할 뿐이다. 이는 지방정부가 중앙정부의 승인 없이 이 토지를 얼롯먼트 목적이외의 다른 용도로 사용할 수 없음을 의미한다.

2.2. 얼롯먼트 연왕과 관련 내용

얼롯먼트를 통해 얻을 수 있는 혜택은 ① 지속가능한 식량 공급, ② 모든 연령에게 건전한 활동 제공, ③ 지역사회 개발 및 화합 조장, ④ 교육자료 및 정보 제공, ⑤ 자연 친화적 생활 및 생물 다양성 보존, ⑥ 지방정부에 공공용지 제공, ⑦ 식품의 장거리 운송에 따른 이산화탄소 감소 등의 이점을 얻을 수 있다.

지방정부는 법에 명시된 법률에 따라 얼롯먼트 토지를 원하는 어느 누구든지 토지를 제공해야하는 의무를 지니고 있다(Small Holdings and Allotments Act 1908, Section 23). 2013년 얼롯먼트 토지는 3,558개이며, 이는 15만 2,432플랏(plots)으로 2,347만 4,528㎡의 크기이다. 과거에는 얼롯먼트 1플랏의 크기가 250㎡이었지만, 현재는 154㎡정도 된다. 2009년 이후 총 대기자 수는 꾸준히 증가하다가 2010년 이후 감소 추세에 있으며, 2013년에는 7만 8,827명을 기록하고 있다. 이는 100플랏(1만 5,400㎡) 당 52명이 순서를 기다리고 있다는 것을 나타내고 있으며, 2011년에 비해 5명 줄어들었다. 이는 얼롯먼트에 대한 관심과 수요는 증가하고 있음에도 불구하고, 토지 공급은 다소 감소하고 있기 때문이다<표 2 참조>.

6) 토지(site)는 개개인들의 작은 땅(plot)보다 큰 크기로 1 plot은 약 154㎡의 크기를 나타냄.

표 2 얼롯먼트 대기자 명단 현황(1970년 이후)

년도	면적(plot)	지역	대기자 수	대기자 수 (100 plot당 대기하는 수)
1970	532,964	영국, 웨일스	5,870	1
1977	497,793	영국, 웨일스	121,037	24
1996	296,923	영국, 웨일스	12,950	4
2009	156,490	영국	76,330	49
2010	158,796	영국	94,124	59
2011	152,442	영국	86,787	57
2013	152,432	영국	78,827	52

자료: (www.nsalg.org.uk/allotment-info).

얼롯먼트 토지에서 주로 생산하는 품목은 채소 및 과일로 토마토, 감자, 양파, 대파, 파스닙(parsnips), 콩 등이다. 최근에는 경제적으로 도움이 되고 부가가치가 높은 구기자(goji berries), 링건베리(lingonberries) 등과 같은 베리류들이 많이 생산되고 있다. 때론 외국 노동자빈민층이 생산한 그 나라의 이국적인 식재료들도 생산된다.

그 밖에 1950년에 제정된 얼롯먼트 법(1950 Allotment Act)에 따라 토지소유자의 동의하에 암탉, 토끼, 벌 등도 키우기도 한다. 수탉은 울음소리로 인해 도시에 소음이 발생될 것을 우려하여 키우는 것을 금지하고 암탉 2-3마리 정도 키우도록 권장하고 있으며, 50마리가 넘을 경우에는 해당 지방정부에 보고해야 한다. 토끼는 평균수명이 8-12년이기 때문에 얼롯먼트 토지에서 키울 수 있는 동물로서 가장 인기가 많다. 하지만 천적의 먹잇감이 될 수 있어 안전한 토끼장을 만들어 주고 깨끗한 물과 사료를 줘야 한다. 벌은 얼롯먼트 토지의 과일 또는 화훼의 품질을 높이고 수확량을 증가시키는데 도움을 준다. 모든 동물은 동물복지법(Animal Welfare Act)에 따라 기본적 욕구를 충족하고 보호하며 학대하지 말아야 하고 개인 자산 및 상업적 수단으로 활용 되서는 안 된다.

얼롯먼트를 경제적으로 지원하기 위한 주요 자금 지원 단체와 활동은 다음과 같다.

- Navca: 지역 사회에서 즉각적인 도움을 받을 수 있도록 가이드라인 제시
- Esmée Fairbairn Foundation: 영국인들의 삶의 질을 높이기 위해 설립한 재단으로 얼롯먼트 기능 중 교육적이고 환경적인 부분의 장점에 집중하고 장애인들이 얼롯먼트에 참여할 수 있도록 도움을 줌.

- The Social Investment Business: 체계적인 자금지원계획에 따라 얼럿먼트 운동을 위한 자본, 기술, 지식을 지원함.
- The Heritage Lottery Fund: 국가 운영 복권사업으로 조성된 자원으로 얼럿먼트가 문화적 유산으로서의 기능을 할 수 있도록 지원함.

그 밖에 The Big Lottery Fund, Awards for all 등이 있다.

2.3. 그 밖의 주요 도시농업 프로그램

얼럿먼트 외 또 다른 주요 도시농업 프로그램은 랜드쉐어(land share), 캐피탈 그로스(Capital Growth), 왓 이프(what if)가 운영되고 있다.

랜드쉐어는 웹상에서 경작 희망자와 토지소유자를 서로 연결해 준다. 자신의 거주지와 함께 경작하고자 하는 토지 등에 관한 사항을 영국의 채널 4 방송국의 웹사이트에 올리면 랜드쉐어의 이메일 시스템을 통해 메시지를 주고받은 후 합의가 되면 표준 계약서 양식을 활용하여 서로 협약을 맺고 농사활동을 시작하게 된다. 2011년 2월에는 5만 8,369명에 이르고 있으며, 영국의 내셔널 트러스트(National Trust)가 랜드쉐어 운동에 동참하여 얼럿먼트 토지 제공을 약속하는 등 영국국민의 텃밭 경작 열기는 꾸준히 증가할 것으로 예상된다.

캐피탈 그로스는 런던 시에 안전한 먹거리 생산을 위한 토지를 증가시키고, 런던시민들이 서로 재배에 대한 전문지식을 나누고 지역사회 개선을 지원하는 등 이런 활동을 장려하기 위해 2008년 시작된 프로그램이다. 2012년에는 런던올림픽 개최 전까지 2012개의 도시텃밭을 조성하는 계획을 세우기도 했다.

마지막으로 경작지가 부족한 런던에서 최근 상자나 자루를 이용하여 콘크리트나 아스팔트 위에서 농사를 짓는 사례가 늘고 있다. 도심 공동체를 되살리는 일을 전문으로 하는 기업인 What if 는 런던 도심부의 한 공한지에 0.5톤 정도의 흙을 담은 자루 70개를 설치하고 지역 주민들로 하여금 채소와 꽃을 심게 하여 좋은 반응을 얻고 있어 앞으로 확산될 것으로 보인다(오충현 2013).

그림 3 영국의 자루 텃밭



자료: Google(2016).

3. 런던시의 도시농업정책과 전략

런던은 오래전부터 대도시현상으로부터 발생하는 여러 사회적 문제를 겪고 있었다. 특히, 세계 제2차 대전 이후부터는 대부분의 도시개발계획자와 정책입안자(policy maker)들은 런던시의 물리적 성장의 한계를 깨닫고 인구과잉과 주택 공급 부족의 차이를 좁히기 위해 노력했다.

그러나 2000년에 대 런던국(the Great London Authority, GLA)⁷⁾의 재건과 새롭게 당선된 런던시장 켄 리빙스톤(Ken Livingstone)은 런던시의 새로운 비전을 제시하면서 예전의 도시개발계획과는 다른 현대적 개념의 런던 계획(London Plan)⁸⁾을 수립하였다. 새로운 계획은 계속되는 런던의 인구 성장을 긍정적인 부분으로 바라보았고, 도시의 팽창을 제한하지 않았으며 런던을 세계 속의 도시로 만들기 위해 노력했다. 이 계획으로 인해 리빙스톤 시장은 지속적인 경제 성장과 정치와의 협력체계를 구축할 수 있었다.

이와 같이 리빙스톤 정부에 의해 불러일으켜진 혁신은 정치에서 첫 번째로 중요시하는 경제적 성장을 실현하고 지속가능한 발전이라는 개념을 강조할 수 있는 계기가 되었다. 그러나 2000년대에 실행되어온 계획은 런던도시개발 전략의 기본이 된 반면 환경적으로나 사회적으로 문제를 야기했고, 더불어 건강과 안정적인 식량시스템 조성에도 영향을 미쳤다. 그래서 리빙스톤 시장은 도시정책에 식량정책을 도입하고 식품 시스템을 향상시키기 위해 2005년 런던식품위원회(the London Food Board)를 설립하였

7) 이 조직은 1986년 마가렛 대처(Margaret Thatcher)에 의해 없어짐.

8) 이 계획은 2002년에서 2004년까지 실행됨.

으며 주로 런던시민의 식품전략에 대해 논했다. 즉 리빙스턴 시장은 도시 식량정책(Urban Food Strategy, UFS)⁹⁾을 수립하기 위한 발판을 마련하였다.

그 후 리빙스턴 시장의 후임자인 보리스 존슨(Boris Johnson)시장은 표면적으로는 UFS을 폐지했지만, 기본 개념을 계승하여 공간 재활용(land re-use)과 도시개발 개념에서 식량안보와 식량재배에 중점을 둔 전략을 세웠다. 즉 존슨 시장의 정책은 새로운 UFS추구뿐만 아니라 지속가능한 발전과 경제적 성장과의 균형을 유지하며 진화하였다. 건강, 빈곤, 사회적 배제(실직·범죄·주택난 등 복합적 문제에 시달리고 개선될 가망도 없는 상황), 땅(land)과 부와 같은 자원의 불공평한 분배 등의 문제를 해결하는 것을 중심으로 신자유주의 기업가식의 정책(neoliberal-entrepreneurial policy)을 추구하였고 식량정책에도 이러한 기본개념이 적용되었다. 예를 들어 존슨 시장은 UFS정책 아래 수도 성장운동(Capital Growth Campaign, CG)¹⁰⁾을 전개했는데, CG는 런던 푸드링크(London Food Link, LFL)에 의해 구체화되었다. LFL은 런던시의 푸드정책 개혁을 주도하며, 기관과 개인이 연계되어 런던시의 윤리적이면서 지속가능한 식량시스템을 촉진한다. 그리고 CG의 목표는 가족과 지역사회를 위해 채소와 과일을 재배를 한다면 개인이나 단체든 누구든지 런던시 주변의 토지를 활용할 수 있게 하는 것이다.

더불어 CG이 실시되고 있을 즈음 영국의 도시농업인 얼롯먼트의 수요는 지속적으로 증가하고 있었다. 캠브리지(Cambridge)와 미들즈브러(Middlesbrough)에서 실시한 조사에 의하면, 얼롯먼트가 사회에 미치는 영향력은 점차 커지고 있다고 한다. 이중 가장 주목할 만한 것은 얼롯먼트를 행하는 시민들에 의해 식품의 질과 양이 상당히 증가되었고, 식료품 가게(grocery stores)에서 신선식품을 구매하는 사람들이 줄어들고 있다는 것이다. 또한 얼롯먼트 활동을 통해 1일 권장활동시간인 30분을 이상 일하고 채소와 과일 섭취가 증가하여 건강이 향상되었다고 나타났다(Agnese 2015).

신자유주의 이념이 적용된 식량정책의 비전은 2012년 런던 올림픽 개최 시 명백하게 실현되었다. 올림픽 게임의 공식적인 정책은 아니었지만, CG의 비전은 올림픽을 개최하기 위해 2012년까지 2,012개의 커뮤니티가 런던시의 텃밭을 공유하여 채소 및 과일을 재배한다는 것이었다. 실제로 런던시는 지속가능한 런던 올림픽 개최를 위해 친환경 올림픽 개최를 선언하고 2007년 1월 지속가능한 런던올림픽 위원회를 설치한

9) 도시식량정책(Urban Food Strategy: LFS) 개념은 1960년대 후반 캐나다 토론토에서 도시 정책에 식품소비를 함께 고려한다는 아이디어로부터 시작됨. 이 개념은 각기 다른 사회구성원들의 건강이 불안정한 식량 생산과 유통과 관련이 있다는 것을 나타낸다. 영국은 유럽국가 중 최초로 캐나다로부터 LFS개념을 도입한 국가임.

10) 수도 성장 운동(Capital Growth Campaign)은 캐나다 밴쿠버의 식량 정책 위원회의 '2010 도전' 비전에 영향을 받음. 이 비전은 2010년까지 2,010개의 새로운 커뮤니티가 텃밭(garden plot)을 공유한다는 것을 나타냄.

후 올림픽의 시작부터 종료 후 수십 년에 이르는 친환경 파워를 계획했다. 그리고 올림픽 사상 최초로 탄소중립 친환경올림픽으로 자리매김하기 위해 탄소감축, 빗물재활용, 건축 폐재 재활용, 동식물보호 등 다양한 분야에서 세밀한 계획을 세웠다.

리빙스톤 시장에 의한 유럽최초의 UFS도입, 존슨 시장의 CG 전개 그리고 친환경 올림픽 개최 등으로 이어지는 런던시의 식량정책과 전략은 도시농업의 중요성을 강조하고 시민들의 자발적인 참여아래 지속적인 얼럿먼트의 수요를 증가시키는데 영향을 미치고 있다.

4. 시사점

영국의 도시농업인 얼럿먼트는 시대적 상황에 따라 수요가 감소하기도 했지만, 건강한 먹거리 생산, 지속가능한 도시 개발, 도시에서의 자연을 통한 힐링 욕구 충족 등에 대한 관심 고조로 도시농업 기능의 중요성이 다시 주목을 받고 있고 지속적으로 수요가 증가할 것으로 예상된다. 현재 많은 시민들이 얼럿먼트를 임대받기 위해 몇 년씩 대기하는 것은 도시농업에 대한 높은 관심을 보여주는 것이라 할 수 있다. 영국의 도시농업이 성공할 수 있었던 이유는 첫째, 빈민 노동자층과 실업자들의 참여 환경 조성, 둘째, 조직적으로 운영되고 있는 법과 제도 마련, 셋째, 가까운 생활공간에 경작지 마련, 넷째, 시민들의 관심 고조와 자발적인 참여로 판단된다. 더불어 계속하여 영국의 지속가능한 도시개발로서 도시농업이 발전하고 성공하기 위해서는 안정적인 얼럿먼트 토지 공급, 자금 지원 확대, 다양한 도시농업 프로그램 개발, 도시인들의 환경생태계와 조화를 이룬 농업의 필요성에 대한 지속적인 관심과 인식이 필요하다. 이와 같은 결과는 한국의 관점에서 도시를 개발하면서 환경을 보호하고 건강한 먹거리를 직접 경작하고 도시인들의 자연을 통한 힐링 욕구를 충족하며 노동자 빈민층들과 실업자들의 생존에 도움을 주기 위해 지속가능한 도시개발과 도시농업을 실행함에 있어서 시민들의 적극적인 참여를 위한 동기부여와 효율적 실행 방향을 제시해 줄 수 있는 중요한 요인이 될 수 있을 것이다.

우리나라는 거대한 도시화로 인한 생태계파괴, 환경오염, 도시 열섬, 안전한 먹거리 생산 등의 문제를 해결하고자 2011년 「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률(이하 도시농업법)」을 제정하고 국가와 지방자치단체는 도시농업을 위한 토지 확보와 기반 조성을 위하여 노력하고 있다. 서울시의 경우는 도시농업의 마스터플랜을 계획했고,

「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률」의 하부규정[법률 제11690호, 2013.3.23.]을 검토하여 법정계획은 아니지만, 종합계획의 수립 등과 관련한 조항의 적용으로 서울시 도시농업의 미래상과 추진방향을 결정할 예정이다. 이와 같은 도시농업 정책의 추진방향은 시민들의 도시농업에 대한 인식을 제고하고 기능을 최대화할 수 있는 방안을 제시할 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

- Agnese C. 2015. Beyond the Alternative Complex. The London Urban Food Strategy and Neoliberal Governance. *Metropol.* 17(2015).
- Bailkey, M., and J. Nasr. 2000. From Brownfields to Greenfields: Producing Food in North American Cities, *Community Food Security News*. Fall 1999/Winter 2000:6
- Crouch, D. 2003. The art of allotment: culture and cultivation. Nottingham: Five Leaves.
- Hampway, G.; Nel, E. and Ingombe, L. The role of urban agriculture in addressing household poverty and food security: the case of Zambia. *Gdnet.org*. Retrieved 1 April 2013.
- James, P. 2001. Urban Agriculture in London. WHO Regional Office for Europe.
- Katrin B. and Andre V. 2011. The Edible City: Envisioning the Continuous Productive Urban Landscape(CPUL). *Field-journal*. vol.4(1)
- Lesley A. 2011. Allotment Gardens: A Reflection of History, Heritage, Community and self. *PIA Volume 21*, 46-58
- Tara, G. 2001. Urban Agriculture in London: Rethinking our Food Economy. City Case Study London The National Allotment Society. 2013. Allotment waiting lists in England 2013.
- 나영은. 2010. 에너지 자립을 위한 도시농업 활성화 추진정책 방안. *한국환경농학회지*. 제19권. 제3호.
- 오충현 외. 2013. 서울시 도시농업 마스터플랜 연구.

참고사이트

- 영국 얼럿먼트 협회(www.nsalg.org.uk/allotment-info)
구글 (www.google.com)