

나는 자연인이다

차성민(한남대학교 법학부 교수)

I. 서론

“나는 자연인이다” 요즘 중장년층에서 폭발적인 인기를 얻고 있는 TV프로그램이다. 세상에서 상처 받은 주인공이 자연에 묻혀 살면서 심신이 치유를 받고 -과거엔 미워했던 사람들도 용서하는 등- 새사람으로 거듭나는 과정을 그리고 있다. 현실적의 나는 비록 산 속에 들어가 죽도록 고생하며 살아갈 수 없거나 그렇게 살고 싶지는 않지만, 몸과 마음의 상처는 나 역시 치유 받고 싶은 사람들로 부터 인기를 얻고 있는 것 같다. 특히 중장년층 남성들로부터 인기를 얻고 있는 걸로 보아, 이들이 주로 세상에서 상처를 많이 받는 걸로 추정된다.

여기서 사람들이 상처를 받는 장소인 ‘세상’이란 주로 사람들이 모여 사는 문명사회를 말한다고 할 수 있을 것이다. 요즘으로 친다면, 도시가 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 논리를 단순화하여, 사람들은 문명사회(도시)에서 상처받고 자연에서 치유 받는다고 하면 지나친 비약일까?

이 명제에 대하여 성서는 뭐라고 하고 있는가? 하나님은 문명사회인 도시를 좋아하실까? 아니면 자연을 좋아하실까?

II. 이른바 바벨탑 사건을 통한 추론

창세기에 이른바 바벨탑 사건이 기록되어 있다. 이 사건은 아홉 절에 걸쳐 설명되고 있다. 이 이야기에는 소돔과 고모라나 노아의 홍수와 같이 하나님이 인간의 어떤 죄 때문에 벌을 내렸는지가 명확히 나타나 있지 않다. 인간들이 힘을 모아 도시를 세우고 그 안에 거대한 탑을 쌓은 것이 전부다. 이 속에는 노아의 홍수나 소돔과 고모라에서와 같이 ‘죄’라는 용어가 등장하지 않는다. 인간의 죄에 대한 직접적 언급도 없다.

그러나 고대 문헌들은 바벨탑을 쌓은 동기가 문제라고 지적하고 있다. 어떤 문헌은 인간들이 바벨탑을 타고 하늘에까지 올라가기 위해 그 탑을 43년 동안 하늘 꼭대기까지 높이 쌓아올리려 했다고 한다(히년서 10:19~21). 인간이 감히 하늘을 침범하려 한 것이다. 어떤 문헌은 하늘이 진흙, 동, 철 등 어느 것으로 만들어졌는지 알아보기 위해 하늘에 올라갈 수 있는 바벨탑을 만들었다고 한다(제3바룩서 3:7~8). 또 다른 유대 전승에 의하면, 다시는 홍수로 멸망하지 않기 위해 홍수가 나도 안전하도록 피할 수 있는 탑을 만든 것이라고도 한다. 또한 바벨탑은 하나님에 대한 인간의 도전으로 여겨졌다. 1세기 사상가 필로(PHILO)는 세속적인 인간은 항상 천상의 것들과 자연에 대항해 왔으며, 하늘에 대적하기 위해 땅 위에 건물들과 탑을 세웠다고 한다(Questions and answers on Genesis 2:82?). 그리고 제3바룩서는 인간들이 하나님에 대항하여 바벨탑을 쌓았다고 한다(2:7).

“자. 도시를 세우고, 그 안에 탑을 쌓고서, 탑 꼭대기가 하늘에 닿게 하여, 우리의 이름을 날리고, 온 땅 위에 흠어지지 않게 하자.”(창11:4)

사람들이 동쪽으로 이동하여 오다가 시날 평지에 이르러 거기에 자리를 잡았다. 그들은 벽

돌을 굽기 시작했다. 바벨탑을 쌓기 위해서가 아니라 '도시'를 건설하기 위해서였다. 그들은 돌 대신에 벽돌을 쓰고 흙 대신에 역청을 써서 자기들이 거할 집과 여러 건물들을 짓기 시작했다. 도시 공사가 어느 정도 진척될 때 즈음, 그들은 높은 탑을 쌓아서 도시의 위용을 떨치는 것이 어떻겠냐 생각하고 바벨탑 공사를 시작했다. 바벨탑은 점점 높아갔다. 하나님은 그들이 짓고 있는 도시와 탑을 보려고 내려 오셨다. 그리고 그대로 내버려두어서는 안되겠다고 판단하시고, 그들이 쓰는 말을 뒤섞어 놓으셨다, 그러자 그들은 '도시 세우는 일'을 그만 두었다. 그 후 그곳은 버려진 채로 폐허가 되었다. 후에 그 곳 이름을 '뒤섞다'는 뜻을 가진 "바벨"이라고 불렀다. 이상이 성서의 기록이다.

여기서 우리는 몇 가지를 알 수 있다.

- ① 그들은 바벨탑을 쌓는 것이 주목적이 아니고, 도시를 건설하는 가운데 탑도 쌓기로 했다(창 11:4 참조).
- ② 벽돌과 역청으로 바벨탑만을 쌓은 것이 아니라, 도시 건물들을 짓는데 이것들을 이용했다(창 11:3~4 참조).
- ③ 하나님은 바벨탑을 얼마나 높이 쌓았나 보러 내려오셨기 보다는, 사람들이 짓고 있는 '도시와 탑'을 보려고 내려오셨다(창 11:5 참조).
- ④ 바벨탑 공사가 중단된 것이 아니라, '도시를 세우는 일'이 중단되었다. 도시를 세우는 일이 중단되지 탑 쌓는 일도 자연히 중단된 것이다(창 11: 8 참조).
- ⑤ 바벨이라는 탑은 없다. 다만 그 도시 이름을 바벨이라고 불렀을 뿐이다. 그러므로 바벨은 탑 이름이 아니라 도시의 이름이다(창 11:9 참조).

그러므로 우리가 흔히 '바벨탑 사건'이라고 알고 있는 일은 바벨탑을 쌓는 중에 일어난 사건이라기보다는, 바벨이라는 도시를 건설하는 중에 일어난 사건으로 보아야 할 것이다. 즉, 탑이 아닌 도시에 초점이 맞추어져야 할 것이다.

그리고 이 사건을 통해서 하나님이 도시 (또는 문명사회)를 못마땅해 하시는 걸 볼 수 있다. 바벨탑을 쌓던 사람들의 잘못이 무엇인가? 그들은 도시를 건설했다(창 11:4,5,8). 그 안에 거대한 탑을 포함해서.

이상이 그 당시 사람들에게 대해 바벨탑 이야기가 들려주는 전부이며, 그밖의 특별한 죄는 발견되지 않는다. 굳이 말하자면, 탑 꼭대기가 하늘에 닿게 하여 우리의 이름을 날리고 온 땅 위에 흠어지지 않게 하자(창 11:4)는 것으로부터 하나님이 교만(명예욕)과 공동체 의식을 문제 삼았다고 해석할 수 있을까? 그 보다는 하나님은 인간이 도시를 건설하고 거대한 탑을 세우는 것 자체를 문제 삼으신 것으로 보인다. 문명에 대한 하나님의 이러한 태도는 가인의 이야기 속에서도 찾을 수 있다. 가인의 자손들은 모두 문명의 창시자들로 소개되고 있다. 가인은 추방된 후에 에녹이라는 도시를 세웠고, 그의 자손 중에는 수금을 타고 통소를 부는 자들의 조상이 된 사람도 있고, 구리나 쇠로 온갖 기구를 만드는 이들의 조상도 있다(창 4:17~22). 이러한 문명의 창시자들이 하필이면 가인을 통해 나왔음을 성서는 굳이 말하고 있다. 이 같이 성서는 문명을 긍정적으로 보지 않고 있는 것 같은데, 이는 이른바 바벨탑 사건에서 제일 극명하게 나타난다.

기본적으로 성서는 도시로 상징되는 문화나 문명에 대해 거부감을 갖고 있다. 하나님은 에덴 동산(정원, 자연)을 만들어 주셨으나, 하나님을 거역한 가인이나 니므롯의 주도 하에 바벨 도시를 건설하려한 인간들은 도시를 세우는 일을 했다. 소돔과 고모라 성의 타락과 멸망도 같은 맥락이라고 생각한다.¹⁾

1) 이진희, 유대인과 함께 읽는 창세기, 쿤란출판사, 2010, 144~147면.

사람들이 일정한 장소에 -뽕뽕하게- 모여 사는 도시화 및 문명의 발전은 죄의 발생 및 번성과 연관이 있어서가 아닐까? 그렇다면 어떻게 이러한 도시화와 문명화의 폐해를 해결 또는 완화할 수 있을까? 도시의 정원화 (또는 농업화)에서 그 답을 찾아보고자 한다.

Ⅲ. 도시정원화(농업화)를 위한 법적인 노력

1. 개관

도시 지역에서 다양한 생활공간을 활용하여 운영되는 도시농업은 영국, 독일, 일본, 미국, 캐나다 등 여러 선진국에서 도시 환경 개선과 도시 녹화 효과를 거두고 있다. 또한 도시 속에 사는 시민의 정서 순화와 도시 공동체 회복에도 긍정적 역할을 하고 있는 것으로 평가되고 있다. 이에 각국마다 도시에서 텃밭을 가꾸는 등의 농업활동을 하는 행위가 발전하고 있다. 캐나다의 City Farmer, 영국의 Guerrilla Gardening, 독일의 Klein Garten, 일본의 시민농원 등이 그 사례들이다. 그 중에는 미국 공동체텃밭의 경우와 같이 경작행위보다 공동체 활동을 더 중요시 하는 경우도 사례도 있다.

우리나라에서도 최근 시민농장, 시민농원, 주말농장 등의 이름으로 지방자치단체들과 농협을 중심으로 일본의 시민농원과 유사한 농원을 운영하고 있다. 2015년부터는 4월 11일을 법정 기념일인 '도시농업의 날'로 정해, 관련 시민단체들과 정부기관들이 일반인들에 도시농업의 매력을 알리고, 도시농업인들 간의 응집력을 모으는 행사도 추진하고 있다. 국내 전국 시도 등 15개 광역지방자치단체에 도시텃밭 면적은 2012년 현재 558ha, 참여자 수는 76만 9천명으로 집계되고 있다.

그럼에도 불구하고 도시농업에 대한 지원이 효율적으로 이루어지지 못하고 있다는 지적이 있었다. 이에 따라 우리나라에서는 2011년 11월 22일에 「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률」(법률 제11096호)을 제정하여 2012년 5월 23일부터 시행해 오고 있다. 그러나 도시농업에 대한 관심과 운영의 역사가 다른 국가들에 비해 오래되지 않은 상황 속에서 법률을 제정하여 운영함에 있어서 여러 가지 개선 과제들을 찾아내어 개정하는 작업들이 필요할 것으로 생각한다. 따라서 이 논문에서는 규범적 관점에서 일본의 도시 정원 제도의 역사와 현황 및 관련 법률들의 내용들을 살펴보고, 이를 국내법과 비교하면서 법제도적 개선안을 모색하고자 한다.²⁾

2. 일본의 시민농원

(1) 일본 시민농원의 형성 배경

일본의 저명한 농촌 사회학자인 후쿠타케 나오키(福武直)가 일본 농촌을 “과소농사회(過小農社會)”라고 표현한 바와 같이, 일본의 농업이 대규모의 농장 경영을 체험하는 적은 한 번도 없었다. 또한 1920년에 제1회 국세조사(國勢調査)가 이루어진 뒤, 요코이 토키요시(横井時敬)는 일본 농업에서 변하지 않을 3대 기본 숫자로서, 경지 600만 정보, 농가 550만 채, 농업 종사자 1400만 명을 들었다. 사실 일본 농업 규모는 전후의 고도 경제 성장기를 맞이하기까

2) 이하의 내용은 형진의/차성민, 일본 도시농업법의 역할과 시사점, Asia-Pacific Journal of Multimedia Services Convergent with Art, Humanities, and Sociology, Vol.7, No.2, February (2017), pp. 123-131을 정리한 것임.

지 이러한 3대 기본 숫자에서 큰 변화가 없었다. 그러나 경제 고도성장에 공업이 큰 기여를 하는 1960년대가 되면서, 영세 농업과 급성장하는 공업 간에 생산성과 소득 면에서 격차가 점차 확대되었다.

이러한 격차는, 농촌이 도시에 비해 상대적으로 가난하며 농사는 어렵고 힘들다는 감정을 국민들에게 심어주는 계기가 되었고, 경작 포기 농지의 확대로 표출되었다. 일본에서는 1960년대 들어 농지 면적의 감소 경향이 지속적으로 나타났으며, 1980년대 이후에는 경작 포기 농지가 증가하게 되었다. 경작 포기 농지라 함은 농작물을 1년 이상 경작하지 않고 향후에도 경작 가능성이 없는 농지를 말하는데, 2005년까지만 해도 사이타마 현의 규모에 맞먹는 386,000ha까지 늘어났다.

이러한 상황에서 일본의 농업 정책은 어떻게 운용되어 왔는지 살펴볼 필요가 있다. 일본 농업의 3대 기본 숫자가 흔들리기 시작한 1961년에, 일본 정부는 농민과 다른 산업 종사자 간의 소득 및 생활수준의 균형을 맞추기 위해 소득정책, 생산정책, 구조정책의 3가지 정책을 통해 확대된 격차를 조정하기 위한 「농업기본법(農業基本法)」을 제정했다. 그 후 1974년 「녹지법」을 개정하여 도시 내에 녹지를 보존하고자 하는 노력이 시작되면서, 일본의 도시농업 개념이 대두되었다. 그로부터 26년 후인 1999년에는 「식량·농업·농촌기본법(食料・農業・農村基本法)」을 제정했다. 이 법은 농가 소득 확보라는 경제적 차원만이 아니라 농업, 농촌과 국민 생활과의 연계를 중시하고 있다. 그리하여 「식량·농업·농촌기본법」에서는 농업, 농촌의 다면적 기능을 고려하고 있다. 또한 식량의 안정적 공급 확보, 농업의 지속적 발전 및 농촌의 진흥이라는 총 4개의 이념을 명확히 하고 있다.

한편 농업·농촌의 다면적 기능과는 무관하지만, 농촌이 겪고 있는 또 하나의 위기로서 市町村 등 행정구역의 합병이 있다. 헤이세이 시대의 대합병은 국가와 지방의 어려운 재정 형편에 그 원인이 있었다. 일본 총무성의 계산에 따르면, 인구 5,000명 미만의 마을에서는 주민 1인당 연간 104만엔 정도의 행정 비용이 들지만, 3만~4만명 규모인 경우에는 36만엔 정도가 소요된다고 한다. 3분의1 수준으로까지 행정비용을 절감할 수 있는 것이다. 이러한 근거를 들어 2006년에만 1,800개가 넘는 자치단체가 감소했다.

이 문제를 해소하기 위해 「식량·농업·농촌기본법」 제28조에서는 “농업 생산 조직 활동의 촉진”으로 집약 영농을, 그리고 제36조에서는 “도시와 농촌의 교류”에서 시민농원을 규정하고 있다.

(2) 법제 지원과 시민농원의 발전

일본에 최초로 시민 농원이 도입된 것은 다이쇼(大正) 시대라고 알려져 있으나, 그 후 시민농원은 우여곡절 끝에 소멸한다. 그리고 1952년에 현행 농지법이 제정되면서 시민농원은 농지 제도적으로 존재할 수 없게 되었다. 그러나 1975년 농림부가 지방공공단체장들에게 보내는 공문을 통해 시민농원을 이른바 ‘레크레이션 농업’으로 인정하게 되었다.

그 후 1989년에 「특정 농지 대부에 관한 농지법 등의 특례에 관한 법률(特定農地貸付に関する農地法等の特例に関する法律)」이 제정되고, 1990년에는 「시민농원정비촉진법(市民農園整備促進法)」이 제정되면서 시민농원의 보급이 이루어지게 되었다. 다만 일본 시민농원은 하나의 구획이 유럽의 10분의1 정도로 적다는 것과 이용 기간도 1~3년으로 짧다는 점에서 차이가 있다. 그럼에도 불구하고 일본에서는 시민 농원의 이용자가 급증하고 있는 것으로 나타났다. 가령 1975년 당시 농림부가 시민농원의 설치를 인정할 당시의 농장의 수는 400

개 정도에 머물렀으나, 「시민농원정비촉진법」이 생긴 1990년에는 1,500개를 넘었으며, 1993년에는 4,950개에 이르렀고, 1999년만 해도 이미 6,100여 개를 넘어섰다. 2002년에는 7,800개를 초과했다.

시민농원의 운영 주체는 시정촌과 같은 자치단체가 가장 많았고, 이어서 농협, 농민, 농원관리조합의 순서이다. 시민 농원은 가꾸는 기쁨이나 수확하는 즐거움 등을 이용자에게 주고 가족 모두의 레크레이션 공간을 제공하는 동시에, 모이는 사람들과의 다양한 여가 활동을 실시하는 장소를 제공한다. 특히 거주지 인접 지구에 설치된 경우는 일상적인 여가 활동 장소가 된다. 또한 농·산촌 지역과 같이, 거주지에서 떨어진 지역에 설치된 농원들은 주말의 여가 활동을 전개하는 장으로서 기능하기도 한다.

이러한 시민농원의 기능으로는 다음과 같은 것들을 들 수 있다: ① 녹지 환경을 확보하는 환경 보전 기능, ② 다수의 이용자의 교류에서 비롯되는 커뮤니티 기능, ③ 농장 주변 거주자와의 교류에 의한 지역 활성화 기능 ④ 휴과의 접촉이나 자연적 체험을 제공하는 교육적 기능, ⑤ 이용자들이 연가를 통해서 다양한 행사를 할 수 있는 여가 활동 기능, ⑥ 농사를 통한 건강 증진 기능, ⑦ 고령자들의 생계수단으로서의 사회 복지 기능. 이와 같은 시민농원의 기능들을 보면, 시민농원은 농촌의 축소 기능을 담당한다고 말할 수 있다. 또한 도시의 주민들의 시민농원 이용률은 날이 갈수록 증대하는 경향에 있다.

(3) 일본 「시민농원정비촉진법」

시민 농원은 도시 주민 등 농업인 이외의 사람들이 농지를 이용하고 농사를 하는 것을 통하여 레크리에이션, 자가 소비용 야채의 생산, 고령자의 사후 보람 만들기, 아동의 교육 등 여러 가지 수요에 부응한다. 「시민농원정비촉진법」이 제정되기 전에는, 시민농원 시설 등의 정비가 충분하지 않았다. 그러던 중 1990년에 이 법률이 제정되면서, 농지와 부대시설을 하나로 한 시민농원의 정비가 진행되었다.

1) 「시민농원정비촉진법」 제정 전 시민농원 현황

시민농원은 1965년대부터 대도시를 중심으로 개설되기 시작하여 해마다 증가하였고, 1988년에는 전국적으로 약 3,500곳에 이르렀다. 또한 농장의 운영주체는 지방공공단체가 가장 많아서, 전체의 57%를 차지했다. 이들이 설치구역은 시가지 구역 내의 것이 가장 많아서 전체의 77%를 차지하고 있었다. 농원의 규모는 10a미만이 43%, 10a이상 20a미만이 39%이며, 20a이상이 19%에 머물렀다.

한 구획의 크기를 살펴보면, 일반적으로는 50㎡ 이하의 크기가 가장 많았다. 그러나 시가지 구역 내에서는 30㎡ 이하의 것이 많았고, 15㎡ 이하의 것이 33%를 차지했다. 반면에, 시가지 구역 밖에서는 30㎡ 이상 50㎡ 이하의 것이 가장 많았고, 50㎡를 넘는 것도 34%를 차지하고 있었다.

시설 상황을 살펴보면, 시설을 갖추고 있는 것이 52%, 시설 정비가 없는 것이 48%이었다. 정비되어 있는 시설로는 용수 시설이 37%, 농기구 창고가 21%, 화장실이 12%로 충분한 시설을 갖추고 있다고는 할 수 없었다.

2) 「시민농원정비촉진법」 제정사

1975년 9월에 「이와유루 레크리에이션 노오엔츠우타츠(「いわゆるレクリエーション農園通

達)」이 제정되었다. 이에 따르면, 농원의 농지 이용은 농지법 제3조의 허가 제도와는 어울리지 않는다는 것과, 농원의 이용에 있어서 임차권 등의 권리의 설정 방식이 아닌 다른 계약 방식을 고려하고 있었다.

그러나 이러한 「이른바 레크리에이션 농원 통달」은 보다 더 안정된 형태의 농지의 이용을 요구하는 내용이 있었으며, 이에 대응하여 1998년 6월에 「특정 농지 대부에 관한 농지법 등의 특례에 관한 법률(特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律)」이 제정되어 그 해 9월부터 시행되었다.

「특정 농지 대부에 관한 농지법 등의 특례에 관한 법률」의 구조는, 지방공공단체 또는 농업협동조합이 특정 농지 대부를 하는 경우에 농지의 위치, 면적, 대출 조건, 모집 방법 등을 규정한 대출 규정을 만들어 농업위원회의 승인을 받을 수 있도록 했다. 이 승인이 있을 때는 다음과 같은 장점이 있다; ① 농지의 권리 이동에 대한 농지법상 허가가 필요 없어진다. ② 농지법의 소작지 소유 제한, 임차권의 보호, 소작료 등에 관한 규정도 적용되지 않는다. ③ 농업협동조합의 사업 능력에 관한 특례 및 토지 개량 사업의 참가 자격의 특례가 적용된다.

한편 이 법률에 따르면, 특정 농지 대부를 하는 경우, 개설자는 지방공공단체 또는 농업협동조합이고, 1구역은 10a(1,000㎡) 미만이며, 5년 이내의 대부금을 지불하고, 영리 목적의 농작물 재배는 안되며, 다수의 사람들을 대상으로 일정한 조건으로 대부를 해야 한다.

이러한 내용을 담고 있는 「특정 농지 대부에 관한 농지법 등의 특례에 관한 법률」의 국회심의 시에, 시민농원 자체의 정비를 촉진하기 위한 제도가 필요하다는 의견이 피력되기도 했다. 이와 같은 연혁상의 이유에 따라, 마침내 농지와 그 부대시설을 일괄적으로 '시민농원'으로 파악하고, 그 정비를 도모하기 위해서 「시민농원정비촉진법」이 제정되었다[5].

3) 「시민농원정비촉진법」 내용

(가) 목적

이 법률은 주로 도시 주민의 레크리에이션 등의 용도로 이용하기 위한 시민농원의 정비를 적정하고 원활하게 추진하기 위한 조치를 강구함으로써, 건강하고 여유 있는 국민 생활의 확보를 도모하고, 양호한 도시환경의 형성과 농촌지역의 진흥에 기여하는 것을 목적으로 제정되었다(법 제1조).

(나) 주요 개념

이 법에서는 농지와 시민농원에 대해서 정의하고 있는데, '농지'란 경작의 목적으로 이용되는 토지를 말한다(법 제2조 제1항). 그리고 '시민농원'이란 다음의 1호에서 말하는 농지 및 2호에서 말하는 시민농원시설의 총체를 말한다(법 제2조 제2항).

1호: 주로 도시 주민의 이용에 제공되는 농지로서 다음 가목 또는 나목 중 하나에 해당하는 것

가. 「특정 농지 대여에 관한 농지법 등의 특례에 관한 법률」(1989년 법률 제58호) 제2조 제2항에 규정하는 '특정 농지 대여'용으로 이용되는 농지

나. 다수의 사람들을 대상으로 하여 정형적인 조건으로 레크리에이션, 기타 영리 이외의 목적으로 계속해서 이루어지는 농작업에 이용되는 농지(임차권, 기타 사용 및 수익을 목적으로 하는 권리의 설정 또는 이전을 수반하지 않고 해당 농작업에 이용되는 것에 한함)

2호: 앞의 1호에서 규정한 농지에 부대하여 설치되는 농기구 수납 시설, 휴게시설, 기타 해

당 농지의 보전 또는 이용상 필요한 시설(시민농원시설)

(다) 지방공공단체의 임무

도도부현 지사는 해당 도도부현의 구역 내에서 시민농원의 적정하고 원활한 정비를 할 필요하다고 인정될 때는, 시민농원의 정비에 관한 기본방침(이하 기본방침)을 정한다. 이러한 기본방침에서는 ① 시민농원의 정비의 기본적인 방향, ② 시민농원으로서 정비해야 하는 구역의 설정에 관한 사항, ③ 시민농원시설의 설치, 기타 시민농원의 정비에 관한 사항, ④ 시민농원의 이용조건, 기타 시민농원의 운영에 관한 사항 및 ⑤ 기타 필요한 사항들을 정할 수 있다.

기본방침은 양호한 도시환경의 형성 및 농촌지역의 진흥에 기여하도록 정해야 하며, 도시계획 및 농업진흥지역 정비 계획과의 조화가 유지되도록 해야 한다(법 제3조).

(라) 시민농원구역의 지정

시정촌은 위의 기본방침에 근거해 농업위원회의 결정을 거쳐 해당 시정촌의 구역 내의 일정한 구역에서 다음에 제시하는 요건에 해당하는 시민농원구역으로 지정할 수 있다.

첫째, 해당 구역 내에 상당 규모의 일단(一團)의 농지가 존재하고, 그 자연적 조건 및 이용의 동향으로 볼 때 시민농원으로서 이용하는 것이 적절하다고 인정될 것.

둘째, 해당 구역의 위치 및 규모로 볼 때, 그 주변 지역의 농용지(경작의 목적 또는 주로 경작 혹은 양축의 사업을 위한 채초(採草) 혹은 가축의 방목의 목적으로 이용되는 토지를 의미)의 농업상 효율적이고 종합적인 이용의 확보에 지장을 발생시킬 우려가 없을 것.

셋째, 교통시설의 정비 상황, 기타 도시 주민의 이용에 필요한 입지조건으로 볼 때, 시민농원의 이용자가 상당 정도 있을 것으로 예상되는 구역일 것.

시민농원구역을 지정에 있어서, 시정촌은 사전에 도도부현 지사에게 협의해야 하며, 기본방침의 변경, 기타 정세의 추이에 의한 필요가 발생했을 때는 그 지정한 시민농원구역을 변경한다(법 제4조).

(마) 시민농원의 개설 인정

시민농원구역 내 또는 시가화구역 내에서 시민농원을 개설하고자 하는 자는, 농림수산성령·국토교통성령에서 정하는 바에 따라, 시민농원의 정비 및 운영에 관한 계획(이하 정비 운영 계획)을 정하고, 이를 신청서에 첨부하여 그 소재지를 관할하는 시정촌에 제출해야 한다. 정비 운영 계획에는 ① 시민농원용으로 이용되는 토지의 소재, 지번 및 면적, ② 시민농원용으로 이용되는 농지의 위치 및 면적과 제2조 제2항 1호(앞의 (3) 참조)에 제시하는 농지 중 어느 것에 속하는지의 구별, ③ 시민농원시설의 위치 및 규모, 기타 시민농원시설의 정비에 관한 사항, ④ 이용자의 모집 및 전형의 방법, ⑤ 이용기간과 기타 조건, ⑥ 시민농원의 적절한 이용을 확보하기 위한 방법, ⑦ 자금계획 및 ⑧ 기타 농림수산성령·국토교통성령에서 정하는 사항을 기재하여야 한다(법 제7조).

시정촌은 이러한 신청이 있을 경우, 그 신청이 다음에 제시하는 요건에 해당된다고 인정될 때는, 농업위원회의 결정을 거쳐 개설을 인정한다. 이 때 사전에 도도부현 지사의 동의를 얻어야 한다.

① 정비 운영 계획의 내용이 기본방침에 적합할 것.

② 시민농원의 적정하고 원활한 이용을 확보한다는 견지에서 볼 때, 시민농원용으로 이용되

는 농지 및 시민농원시설이 적절한 위치에 있고, 또한 타당한 규모일 것.

③ 시민농원용으로 이용되는 농지 및 시민농원시설의 위치 및 규모로 볼 때, 주변 도로, 하수도 등의 공공시설이 갖는 기능에 지장을 발생시킬 우려가 없고, 또한 주변 지역에서의 영농조건 및 생활환경의 확보에 지장을 발생시킬 우려가 없을 것.

④ 이용자의 모집 및 전형의 방법이 공평하고 적절할 것.

⑤ 정비 운영 계획상의 사항이 시민농원의 확실한 정비 및 적정하고 원활한 이용을 확보하기 위해 효과적이고 적절한 것.

⑥ 기타 정령에서 정하는 기준에 적합할 것.

그리고 시정촌장은 인정개설자에 대해 시민농원의 정비 또는 운영의 상황에 대해 보고를 요구할 수 있는데(법 제8조), 인정개설자가 이를 보고하지 않거나 허위의 보고를 한 자는 20만 엔 이하의 벌금에 처한다(법 제17조).

(바) 교환분합

시정촌은 시민농원구역을 지정하거나 그 지정한 시민농원구역을 변경하고자 할 경우, 그 지정하거나 변경하고자 하는 시민농원구역 내의 토지의 보유 및 이용의 현황, 농업 경영의 동향 등으로 볼 때 해당 시민농원구역 내에 있는 토지의 일부가 시민농원 이외의 용도로 이용될 것이 예상되는 경우, 해당 시민농원구역 및 그 주변 지역에서의 토지 이용 간의 조정에 유의한다. 해당 시민농원구역 내에 있는 토지를 시민농원으로 이용하기 위해 특히 필요하다고 인정될 때는 해당 시민농원구역 내에 있는 토지를 포함한 일정한 토지에 관해 교환분합(交換分合)을 실시할 수 있다.

교환분합을 하고자 할 때는, 농림수산성령·국토교통성령에서 정하는 바에 따라, 시정촌은 교환분합계획을 세워야 한다. 교환분합계획은 시민농원구역 및 그 주변 지역의 시민농원으로서의 이용과, 농업상의 이용 간의 조정에 유의하여 해당 시민농원구역 내에 있는 토지를 시민농원으로서 이용하도록 확보하는 동시에, 해당 시민농원구역의 주변 지역에서의 농용지의 집단화, 기타 농업구조의 개선에 기여하도록 세워야 한다. 그 교환분합계획에 의해 교환분합을 해야 하는 토지에 대해 소유권, 지상권, 소작권, 질권, 임차권, 사용대차에 의한 권리 또는 그 밖의 사용 및 수익을 목적으로 하는 권리를 갖는 자의 모든 동의를 얻고, 도도부현지사의 인가를 받아야 한다(법 제5조).

(사) 지원

국가의 행정기관 또는 지방공공단체의 장은 인정 계획에 따라 토지를 인정했거나, 시민농원용으로 이용하기 위한 법률의 규정에 따라서 허가, 기타 처분을 요구받았을 때는, 해당 시민농원의 정비의 촉진을 위해 적절한 배려를 하고(법 제13조), 시민농원의 정비에 드는 경비에 충당하기 위해 필요한 자금의 확보 또는 그 융通的 알선에 힘써야 한다(법 제14조). 또한 국가 및 지방공공단체는 인정개설자에 대하여 필요한 조언, 지도, 기타 원조를 하도록 노력한다(법 제15조).

IV. 결론

우리나라에서 시민농원은 1992년도 서울시 농촌지도소에서 '시민과 함께하는 농업'이라는 슬로건을 건 사업을 운영하면서 본격화 된 이후 현재에 이르고 있다. 이와 같이 도시에서

농업활동을 활성화하고자 하는 이유는 여러 가지 측면에서 찾을 수 있다. 첫째, 시민의 직접적인 작물재배를 통해 식비 절감 등 가정 경제에 도움을 주는 동시에, 농작물 재배지도 등 관련 분야에서의 고용창출이 이루어진다. 국가적으로는 농산물 수입 감소와 도시 녹지 조성 과 관리에 따른 예산 절감이 가능하다. 좀 더 거시적인 측면에서 본다면, 도시농업에 대한 체계적인 지원을 통하여 자연친화적인 저탄소 도시환경을 조성하고, 시민의 정서 순화 및 도시지역 공동체의 회복을 도모하며, 도시민의 농업·농촌에 대한 이해를 증진함으로써 도시와 농촌의 조화로운 발전을 꾀할 수 있다. 이를 위해서는 무엇보다 농업을 할 수 있는 농지가 확보되어야 하고, 이를 효율적으로 활용할 수 있는 프로그램이 운영되어야 한다.

한편 최근 일본이 도시농업에 새롭게 주목하게 된 것은 2011년 발생한 동일본대지진이 결정적인 계기가 되었다. 특히 도시농업은 지진 등과 같은 재해 발생 시 화재확산을 방지하거나 피난 공간을 제공하고, 가설주택지를 제공하는 등과 같은 중요한 기능을 수행할 수 있다고 판단한 것이다.

이러한 긍정적인 기능을 하고 있는 도시농업의 확산을 위해 일본 정부는 지원책을 마련하고 있다. 가령 도시농지에 대한 세제는 농지에 고액의 세금이 부과되어 농업경영유지가 곤란해 지지 않도록 하고 있으며, 시가화 구역(개발구역) 내의 농지에 대하여 생산녹지와 그 외의 농지구분에 따라 과세 조건과 평가를 달리하고 있다.

그러나 아직 해결해야 할 과제도 있다. 2011년 일본 농림수산성이 조사한 결과에 따르면, 도시농가는 상속세와 고정자산세부담이 농업경영에 가장 큰 장애요인인 것으로 나타났다. 또한 지방자치단체에서는 도시농업을 진흥시키기 위해 「시민농원의 정비」와 「직매장 정비」, 그리고 「체험 농원의 정비」를 가장 중시하는 것으로 나타났다.

아울러 일본은 지난 2015년 4월 도시농업진흥기본법을 제정하고 도시농업에 관한 기존의 제도들을 정리하는 한편, 도시농업이 담당하는 여러 가지 기능을 고려한 패러다임을 제시하였다.³⁾ 이 법률은 도시농업을 진흥하여 농업과 도시의 공존을 도모하는 것이 목적이다. 이에 따라 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.

우리나라에서도 2011년 11월 22일에 「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률」(법률 제11096호)을 제정하여 2012년 5월 23일부터 시행해 오고 있다. 그러나 도시 농업에 대한 관심과 운영의 역사가 다른 국가들에 비해 오래되지 않은 상황 속에서 법률을 제정하여 운영함에 있어서 여러 가지 개선 과제들을 찾아내어 개정하는 작업들이 필요할 것으로 생각한다. 외국의 도시 정원 제도의 역사와 현황 및 관련 법률들의 내용들, 그리고 현재 그들이 안고 있는 과제들에 대한 검토는 앞으로 국내에서 도시농업의 활성화를 위한 정책 수립 및 법령 제정에 도움을 줄 것으로 생각한다. 이러한 정책 수립 및 법령 제정에 있어서 경제적 효용만을 고려하는 것이 아니라, 사회구성원들에게 도시에서 자연을 느낄 수 있도록 함으로써 인성의 회복에 도움을 줄 수 있어야 할 것이다.

3) 이에 대한 자세한 내용은 김태곤, 일본 도시농업진흥기본법 제정의 의의, 세계농업 제178호, 2015.6, 15~19면 참조.