

# 커뮤니티 주도 시민농장의 특징과 박탈감 지역의 시민농장 활성화 방안

- 영국 셰필드 시민농장을 사례로 -

남진보

국립목포대학교 조경학과 조교수

## The Characteristics of Community-Driven Allotments and Revitalisation of Allotments in Deprived Areas - Focusing on the Case of Sheffield, UK -

Nam, Jinvo

Assistant Professor, Dept. of Landscape Architecture, Mokpo National University

### ABSTRACT

This study aims to understand the background and characteristics of the UK's allotments, as the UK is one of the nations participating in allotment invigoration. This study will focus on approaches to policy, active governance, and socioeconomic impact. To address this, allotment-related issues, policies since the beginning of the 19th century were analysed. In addition to this, Sheffield City, UK, was selected as a specific case to analyse the framework of allotment management, active governance concerning allotment management, and the residents' perceptions of allotments through a questionnaire survey. It was found first that the UK government, since 1806, has been consistently producing localism policies aiming to devolve management authority into local governments, which actively obtain sites for allotments. Secondly, the structure of allotment management formed in active governance leads the overall maintenance, partnership, income generation, and monitoring of the allotments. Interestingly, the structure of the department organisation of local government in Sheffield established the position of community manager, who encourages community invigoration. However, a gap between socioeconomic aspects was found in which the allotment invigoration in lesser deprived areas outweighs the invigoration in more deprived areas. In contrast, according to the questionnaire survey, respondents in more deprived areas were more likely to be involved in allotment activities and the community. The key to addressing the socioeconomic gap in the context of allotment invigoration is the adoption of the Public-Community-Private-Partnership framework. This will be of great importance to longer-term promotion of beneficial allotment practices.

*Key Words: Partnership, Community Involvement, Socio-Economic Index, Private-Public Partnership*

---

**Corresponding author:** Jinvo Nam, Assistant Professor, Dept. of Landscape Architecture, Muan Campus, Mokpo National University, Muan 58554, Korea, Tel.: +82-61-450-2364, E-mail: jinvo.nam@gmail.com

## 국문초록

본 연구의 목적은 시민농장 활성화와 적극적 거버넌스형 체제의 대표적인 국가인 영국의 시민농장 활성화 배경과 특징을 분석하고, 사회·경제적으로 열악한 지역의 시민농장 활성화를 위한 시사점을 제시하고자 하였다. 연구 방법으로 영국의 19세기 초반 이후 시민농장 관련 정책, 영국 셰필드의 시민농장 운영 체계 및 커뮤니티의 특징, 설문을 통한 시민농장에 대한 인식을 조사하였다. 그 결과, 1806년 일찍이 영국 시민농장 활성화를 위한 정책은 지방정부의 권한 이양과 용지매입을 시작으로 최근까지 지속적으로 관련 정책을 생산하고 있었다. 시민농장의 운영 체계는 적극적 거버넌스의 구조적 지원과 체계로 이루어지고 있었다. 흥미로운 것은 지방정부가 커뮤니티 활성화를 위한 전담 부서를 운영하고 있다는 것이다. 커뮤니티 단체는 권한 이양을 바탕으로 관리, 파트너십, 재원 마련, 모니터링 등을 주도하는 적극적 거버넌스 구조로 되어 있었다. 그러나, 사회·경제적 특징에 따른 시민농장의 활성화에 차이를 보였다. 사회·경제적 지수가 낮은 지역보다 높은 지역에서 높은 활성화 경향을 보였다. 그러나, 설문 조사 결과, 사회·경제적 지수가 낮은 지역에서 시민농장과 커뮤니티 활동 참여 선호에 대한 긍정적 응답이 높았다. 이에 사회·경제적으로 열악한 커뮤니티 활성화를 위해 Public-Community-Private-Partnership 체제 도입의 필요성을 시사하였다. 결론적으로, 공공부문의 커뮤니티 활성화 정책 지원과 지방정부의 용지매입을 가능케 하는 지속적인 정책, 적극적 거버넌스 체계를 위한 전담 부서 조직 및 커뮤니티 활성화 지원, 사회·경제적 차이에 따른 박탈감 해소를 선행으로 하는 시민농장 활성화를 통해 긍정적 혜택을 모든 이가 누릴 기회를 제공해야 한다. 그러나, 본 연구가 오랜 역사적 정책과 사회적 합의가 이루어진 영국의 사례를 바탕으로 하였기에 국내 도입을 위한 실현가능성의 한계 또한 예상되는 바이다. 그러나, 본 연구를 통해 실현가능성의 한계를 축소화하기 위한 시사점을 제공하기에 연구의 의미를 가진다.

주제어: 파트너십, 커뮤니티 참여, 사회·경제적 지수, 민·관 협력

## 1. 서론

### 1. 연구 배경

도시지역에서의 먹거리 재배 활동은 인간의 건강과 환경 개선에 긍정적인 역할을 한다(Barron, 2016). 그 가운데 시민농장은 영국 Planning Policy Guidance 17에서 언급한 바와 같이 인간의 육체 및 정신 건강 발달, 자연환경 개선에 긍정적이어서, 영국에서는 시민농장의 활성화를 지향하고 있다(ODPM, 2002). 국내에서도 주말농장은 2000년대 초반부터 도시 근교를 중심으로 활성화하였다. 2011년 11월 '도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률'이 공포되면서, 서울을 서두로 타 지자체에서 도시농업 조례 제정 및 활성화에 박차를 가하였다. 관련 연구 또한 2010년을 전후로 활발히 진행되었다. 2000년대 초반 주말농장 활성화 방안(You and Jang, 2002), 제재형 주말농장 개발 방향(Choi *et al.*, 2011), 주말농장 경관 가치 가격추정(Jeong and Yoe, 2014), 최근에는 주말농장 활동을 통한 노인의 건강 증진 연구(Jeong *et al.*, 2019) 외 다수 연구가 진행되었다. 그러나 이와 같은 활성화를 위한 시도는 관심 저하와 높은 공공부지 값의 이유로 경작지를 구하기 힘들어 지속하기 힘든 실정이다(Son, 2011). 정책적으로도 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제15조에서의 도시농업공원의 정의, 「유아교육법」 제2

조와 「초·중등교육법」 제2조에서의 도시농업 관련 교육 및 실습·체험의 필요성, 「농어촌정비법」 제2조에서의 주말농원 사업의 시설 및 이용사업과 관련 주말 영농을 위한 사업의 항목으로 제시하는 데 그치고 있다. 「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률」이 2017년 9월 개정안 시행으로 인해 도시농업의 범위 및 유형을 구분하였으며, 도시농업지원센터의 설치를 통한 확대화를 시도하였다. 그러나, 국가 및 지방자치단체 주도에 의한 정책 또한 행정적 절차를 위한 명시에 불과하며, 운영·관리를 위한 구체적인 사항은 적시되어 있지 않다. 또한, 국가와 지방자치단체는 도시농업 육성을 위해 도시농업 유형별 시책을 수립·시행할 것을 명시하고 있으나, 2021년에서야 '서울시 도시농업 육성 시행 계획'에 착수하였다. 사회적으로 바쁜 도시화 사회에서 주말에 한정된 시민농장 활동은 정기적인 관리가 요구되는 관리적 특성상 지속성을 유지하기 쉽지 않다. 이러한 측면에서 지속가능한 방향성 제시를 위한 한계를 나타내기도 한다. 이는 국내 시민농장의 정책적 발전이 요구가 증폭되며, 지속가능성 기반 활성화의 기대감을 감소시킨다.

반면, 영국에서는 시민농장의 활성화가 세계 제2차 대전 'Dig for Victory' 캠페인을 시작으로 케릴라 가드닝으로 잘 알려진 'Incredible Edible in Todmorden' 프로젝트에 이르기까지 최근 지속하고 있다(Nam and Dempsey, 2018). 학술연구에서도 시민농장을 통한 긍정성 도출연구가 활발히 진행되었다.

인간의 육체적, 정신적 혜택(Bragg *et al.*, 2012), 기후변화에 대응(Sustain, 2014a)에 기여하고 있음을 보여주며, 버려진 땅, 잘 관리되지 않은 장소, 기타 자투리땅 활용 측면에서 효율성에 관한 연구자가 자주 등장하였다(Sustain, 2014b). 이와 같은 긍정적 혜택을 적극적으로 활용하고 있는 영국은 시민농장 활성화의 대표적인 국가로 여겨진다. 특히, 영국은 공원 녹지 및 오픈스페이스와 관련하여 체계적인 정책을 바탕으로 하고 있으며, 먹거리 기반 운동인 시민농장도 예외는 아니다(Nam and Dempsey, 2018). 그러나, 시민농장 활성화와 정책을 수립하고 있음에도 시민농장과 관련하는 정책 배경과 특징에 관한 체계적인 연구를 찾아보기 힘들어, 영국 시민농장의 활성화에 대한 배경을 이해할 필요성을 제기한다. 또한, 영국은 1972년 The Localism Act와 동행하여 European Communities Act 1972를 공포하여 이해관계자 참여를 통한 파트너십을 권장하며, 특히 커뮤니티 활동을 적극적으로 장려하는 국가로서, 시민농장 활성화와 관련하는 커뮤니티의 특성을 살펴볼 필요가 있다. 국내에서도 거버넌스형 민·관 협력사업이 국가사업에 다양한 구조로 소개되고 있으나(Kim *et al.*, 2020), 민·관의 체계적 역할 분담과 협력관계 형성이 아닌 실질적인 민간 또는 정부 사업자가 전담하는 구조로 파트너십이 정착하였다고 보기 힘들다(Choi, 2011). 민간부분을 포함하는 이해관계자의 적극적인 참여, 특히 커뮤니티 참여의 중요성이 파트너십에 강조(Nam and Dempsey, 2018; Nam and Kim, 2019)되고 있음에도, 이에 대한 적극적 적용이 개입되어 있지 않은 실정이다. 이에, 영국 커뮤니티의 적극적 참여를 기반으로 하는 거버넌스 특징에 대한 분석이 추가로 요구된다. 더욱이 국내에서 사회·경제적 차이에 따른 중요성이 언급되고 있으나(Kim, 2019), 도시농업 및 시민농장과 관련하는 연구는 찾아보기 힘들다.

더 나아가 영국에서는 Nam and Dempsey(2018, 2019, 2020)의 연구에서 먹거리 재배 운동 및 공원 녹지 이용에 사회·경제적 특징에 따른 차이가 나타나는 연구를 보여주었다. 이는 시민농장의 활성화에 사회·경제적 차이가 존재하는지에 관한 연구의 필요성을 제기한다. 이는 시민농장의 긍정성에 대한 혜택을 도시 전반에 공유하기 위함이다. 전 세계적으로 Covid-19 사태 이후, 육체 및 정신적 질환이 증가하고 있다(WHO, 2021). 더욱이 국내 국토 크기를 고려한 공유형 녹지와 더불어 최근 Covid-19 범유행으로 인한 외부활동, 특히 공원 및 녹지와의 커뮤니케이션은 요구되기에 시민농장의 활성화의 필요성은 제기되기에 충분하다. 이에 정책적 체계 확립, 커뮤니티 참여 그리고 사회·경제적 특성에 대한 이해가 요구되는 바이며, 활성화 방안에 대한 시사점을 제시할 필요가 있다.

## 2. 연구 목적

본 연구에서는 선행연구를 통해 시민농장이 커뮤니티 활성

화에 긍정적인 역할을 하고 있으며, 영국의 시민농장 활성화의 일반적 배경, 공원 녹지에서의 사회·경제적 차이에 따른 영향을 살펴보기로 한다. 영국은 시민농장 활성화에 대한 정책적 체계가 확립되었고, 많은 좋은 실제 사례가 있음에도 불구하고, 국내에서 영국 사례를 조사한 연구는 아직 부족하며, 특히 시민농장 커뮤니티의 운영적 특성에 주목한 연구는 찾아볼 수 없었다. 또한, 사회·경제적 맥락이 도시 전반의 시민농장 활성화 공유를 위해 학문적 연구를 통한 이해가 요구된다. 이에 본 연구는 다음과 같은 연구 목적을 가지는 바이다. 첫째, 영국 시민농장 활성화를 이끌었던 정책의 특성을 고찰해 보기로 한다. 둘째, 영국 시민농장에서의 커뮤니티 활동에 대한 운영적 특징을 분석하기로 한다. 셋째, 사회·경제적 맥락이 시민농장 활성화에 어떠한 영향을 전달하는지를 검증하기로 한다. 마지막으로 사회·경제적으로 열악한 시민농장 활성화를 위한 대안을 제시하고자 한다.

## II. 선행연구

### 1. 시민농장과 커뮤니티 활성화

시민농장의 사회적 기여에서 선행연구 분석을 통해 주요하게 나타나는 핵심은 커뮤니티 활성화에 대한 기여이다. 특히 공동체 의식(sense of community)에 대한 긍정성은 1980년 이후 꾸준히 중요성이 언급되고 있다. 커뮤니케이션 기회 제공, 커뮤니티 참여 기회 제공 및 동기부여, 자원봉사 참여를 위한 동기부여, 커뮤니티 사이에서의 상호교류 활발화로 지속적 커뮤니티 발달, 커뮤니티 활동을 통한 책임감 증대, 사회적 이해심 증가, 가족 간의 화목 도모 등이 도출되었다(Table 1 참조).

시민농장 참여 자체로 서로 간의 커뮤니케이션 기회를 제공한다. 시민농장 주변의 다른 이해관계자와의 커뮤니케이션 기회 제공을 시작으로 점차 확대하여 동일 시민농장 더 나아가 지역 내 다른 시민농장 참여자와의 커뮤니케이션이 커뮤니티 활동을 통해 기회가 주어질 수 있다. 또한, 고령화 시대에 노인들이 대화상대 부족 문제 해결에 도움이 된다. 시민농장이 개인 활동에서 그치지 않고 하나의 커뮤니티, 확대된 커뮤니티로 발전되기 위한 동기부여에 긍정적으로 작용한다. 하나의 집단으로서 커뮤니티가 조성되어 서로의 의견표출과 정보 또는 장비 공유 등을 통해 공동체 의식에 기여하는 바가 크다. 현대사회에서의 개인주의에서 탈피하여, 시민농장은 커뮤니티 활동을 통해 타인의 배려심이 증대되고, 도덕성을 배우는 기회를 제공한다. 이것은 시민농장을 가족 단위의 작은 커뮤니티 형성에서 시민농장에서의 확대된 커뮤니티로 발전하는데 긍정적인 기능을 한다. 더 나아가 커뮤니티 참여를 통한 운영 관리 개입으로

Table 1. Reviewing contributions of food growing-based practices to community vitalisation

Authors	Keys
McMillan and Chavis, 1986	Enlarging the <b>bond</b> between the community and the citizens.
Stocker and Barnett, 2007	Increasing <b>solidarity</b> through community activities.
Sadako, 2012	Expanding <b>communication opportunities</b> and developing community interests to other stakeholders.
Catanzaro and Ekanem, 2004	Increasing polite behaviour by <b>increasing interaction</b> between groups or individuals.
Jarrot and Gigliotti, 2004	<b>Increasing interaction</b> between communities.
Unruh, 2004	Increasing <b>social consideration</b> and increasing consideration of the other person's situation.
Calleau, 2005	Providing <b>opportunity</b> and <b>motivation</b> to participate in volunteer work.
Stigsdotter, 2005	Increasing <b>intimacy</b> with others.
Connell <i>et al.</i> , 2007	Providing <b>communication opportunities</b> through external allotment activities.
Alaimo <i>et al.</i> , 2008	Increasing <b>communication</b> and improving <b>mutual positive relationships</b> in community activities.
Kamata, 2008	Increasing <b>intergroup communication</b> to provide opportunities to express <b>decision-making</b> .
Kingsley <i>et al.</i> , 2009	Forming <b>expanded participation</b> for social service through participation.
Yasukawa, 2009	Encouraging <b>motivation</b> for increased <b>communication</b> and community activities.
Draper and Freedman, 2010	Increasing <b>community involvement</b> and providing <b>opportunities</b> for participation.
Jarrot and Gigliotti, 2010	Increasing <b>community activities</b> and <b>motivation</b> .
Ransley <i>et al.</i> , 2010	Increasing understanding and <b>social morality</b> between stakeholders.
Ratcliffe <i>et al.</i> , 2011	Contributing to promoting <b>family reconciliation</b> by increasing <b>family communication</b> .
Francis <i>et al.</i> , 2012	<b>Expanding the sense of community</b> .
Hawkins <i>et al.</i> , 2013	Increasing <b>communication opportunities</b> and <b>conversations</b> among senior citizens.
Zick <i>et al.</i> , 2013	Increasing <b>consideration</b> from the other party's point of view for the other's needs.
Certoma and Tornaghi, 2015	Increasing <b>responsibility</b> through community activities.
Barron, 2017	Contributing to continuous <b>community development</b> .

책임감 증대는 의미하는 바가 크다. 즉, 시민농장을 통해 커뮤니티 활성화를 위한 긍정적인 요소를 획득할 다양한 기회를 제

공받는다.

## 2. 영국 시민농장의 발달 배경

영국 시민농장의 정책 시행은 The Parish Inclosure Act of 1806년에 최초의 기록이 있다. The Allotment Act of 1922에 의해 '사용자가 본인 또는 가족이 소비하기 위해 채소 또는 과일 작물을 생산하기 위해 전부 또는 주로 경작하는 범위 내에서 40 poles(약 125m<sup>2</sup>)를 초과하지 않는다'로 정의하였으나, 최근에는 경작 규모는 확대되어 약 253m<sup>2</sup>로 권고하고 있다.

영국 시민농장은 그 이전의 오래된 역사적 배경을 발견할 수 있다. 영국의 시민농장은 1540년대 앵글로 색슨(Anglo-Saxon) 시대에서 수도원이나 교회에서 흔적이 발견된다(The National Allotment Society, 2017). 그러나, 시민농장 활성화는 지역 먹거리 운동 'Local Food Movement'에서부터 시작되었으며, 이러한 움직임은 21세기 세계적인 흐름으로 자리 잡았다고 할 수 있다. 주택이나 가족 중심의 소규모 먹거리 운동이 뿌리임을 알 수 있다. 19세기 후반 가족 단위 구성원이 정원에서 먹거리 재배 운동을 시작하였으며, 이러한 활동은 주변 이웃으로 확대되었다(Ravertz, 2001). 이러한 흐름은 지방정부 주도로 세계 제1차 대전 이후 정책을 통해 발전 및 활성화되었다. 1918년 세계 1차 대전 직후, The Addison Act of 1919에서는 이전 가족 중심, 정원에서 계층과 관계없이 먹거리 재배를 위한 공간 조성에 관한 지침을 담고 있다. 이와 같은 가족, 주택 중심의 먹거리 재배 활동은 지역 먹거리 활동으로 확대되었다.

세계 제2차대전(1939~1945) 당시 경제난과 식량난으로 인해 'Dig for Victory'<sup>1)</sup> 캠페인을 통해 먹거리 재배 활동이 지역 중심으로 더욱 활성화되었다(Evans, 2011)(Figure 1 a).

1939년 전쟁 당시 영국은 치즈, 설탕의 70%, 과일과 곡식의 90%를 수입에 의존하였다. 생산량의 3분의 1을 국내에서 조달하고자 시작된 것이 배경이다. 지방정부 주도로 수만 개의 시민농장을 조성하여 지역 먹거리 운동으로 전개하였다. 이 캠페



Figure 1. Three key projects of community-driven food growing in UK

Sources: <https://dig-for-victory.org.uk/>, <https://www.incredible-edible-todmorden.co.uk> and <https://twitter.com/growsheffield>.

인의 특징은 자급자족을 위한 먹거리 재배라는 근본적 취지에 더해 커뮤니티 체제 기반 활동이었기에 의미하는 바가 크다.

이와 같은 커뮤니티 기반 지역 먹거리 운동의 급속한 성장은 1980년대 토드모든(Todmorden)의 작은마을에서 시작된 커뮤니티 기반 먹거리 재배 활동으로 잘 알려진 'Incredible Edible(IE) 프로젝트'<sup>2)</sup>를 통해서도 잘 나타난다(Figure 1 b). 영국 시민농장의 특징을 보여주는 대표적 특징을 보여준다(Nam and Dempsey, 2018). 커뮤니티를 중심으로, 공유를 바탕으로 시민농장의 활성화를 가져왔다. 이용되지 않은 땅, 버려진 땅, 자투리땅, 포켓 공간을 활용한 효율적인 장소 활용 측면에서 의미가 크다. IE 프로젝트는 영국 전역으로 활성화되었으며, 'Incredible Edible Network'가 구성되어 활성화가 촉진되고 있다. 심지어 벨기에, 프랑스를 포함하는 서유럽까지 IE 네트워크에 가입하여 활성화가 확대되고 있다. IE 프로젝트가 기존 커뮤니티 주도 먹거리 운동과 차별화된 양상을 보이는 것은 지방정부, 학교, 경찰서, 소방서, 지역 상점 등이 참여하는 확대된 다양한 이해관계자 참여 기반 파트너십 커뮤니티 활동이라는 점이다. 또 하나, 성공적 프로젝트로서 다른 지역 먹거리 운동에 동기를 부여했다는 점이다. 예로 지역 먹거리 재배 프로젝트로서 영국 셰필드(Sheffield)의 'Grow Sheffield' 또한 IE 프로젝트를 기반으로 하는 영국 시민농장의 활성화 확산을 보여준다(Figure 1 c). 셰필드의 경우, 시민농장의 위치가 도시 중심부에서 외곽까지 고루 분포되어 이용자들의 접근성이 높다. 즉, 주말뿐만 아니라 주중에도 먹거리 재배를 위한 활동 편의성이 높으며, 이러한 위치 선정은 시민농장의 활성화에 긍정적 영향을 준다. 이와 같은 지역 먹거리 활동으로 시작된 시민농장은 영국(잉글랜드, 웨일즈)에서 2013년 약 152,432개소로 상당한 수가 운영되고 있다(Sustain, 2014a). 그러나, 이와 같은 커뮤니티 기반 활성화에 대한 배경, 특징, 운영 체계에 대한 체계적 연구는 필요해 보인다.

### 3. 사회·경제적 특징

녹지 및 공원 이용에 따른 소득 계층별 인식 차이는 방문 빈도, 체류시간, 개인적 건강 및 취미에 대한 선호도 등의 다양한 이유로 다르게 나타나며, 자녀에게까지 영향을 준다(Chen *et al.*, 2020). 국내에서도 시민농장 박탈감과 관련한 연구는 찾아보기 힘들다. 공원과 같은 녹지의 이용을 기반으로 하는 박탈감 연구를 최근 찾아볼 수 있다. 사회·경제적 지위의 차이에 따라, 주거 환경 수준, 건강 상태, 공공서비스 혜택 수준에 차이가 동반하여 불균형 문제가 심각성이 인식의 차이에 영향을 주기에 공원 녹지를 이용에서 포용 정책이 제안되고 있다(Kim, 2019). 영국에서는 이른 시기에 사회·경제적 특징과 녹지 이용과의 상관관계에 관한 중요 연구가 활발히 진행 중이다. 공공장소의 이용 및 관리평가 측면에서 사회·경제적 특징에

따라 큰 차이를 보이기 때문이다(DCLG, 2009). 이에 영국에서는 매 2년 사회·경제적 지표인 Indices of Multiple Deprivation(IMD) 지수를 발표한다. 이 지수는 8가지 지표인 소득(22.5%), 고용(22.5%), 교육(13.5%), 건강(13.5%), 범죄(9.3%), 주택서비스(9.3%), 거주환경(9.3%)을 기준으로 전반적인 지수를 발표한다. IMD 지수에 대한 학문적 활용도는 높다. IMD 지수를 바탕으로 공원 및 녹지 이용자 인식과의 상관성에 관한 결과를 도출한다. 사회·경제적 특징에 따라 이용자의 선호도, 만족도, 관점이 다르게 나타나기 때문이다(Lin *et al.*, 2014; Shanahan *et al.*, 2014). 또한, Heynen *et al.* (2006) 연구에서는 공공 공원의 이용에 대한 기회 차이가 사회·경제적 특징에 따라 다른 인식을 보인다는 주장이다. 이와 같은 사회·경제적 특징에 따른 차이는 공공 공원과 관련하는 다양한 연구에서 국제적으로 국내적으로 연구가 진행 중이다. 국제적으로 커뮤니티 먹거리 재배의 공원 내 적용을 위한 이해관계자 인식 연구(Nam and Dempsey, 2018), 식재 패턴에 따른 선호도 및 실현 가능성 연구(Nam and Dempsey, 2019), 공원 재원 마련에 관한 인식 연구(Nam and Dempsey, 2020) 등 선행연구에서 사회·경제적 특징과 이해관계자들의 인식과의 상관성을 발견할 수 있다. 국내에서도 공원 관리 측면에서 커뮤니티 활성화에 대한 사회·경제적 특징에 관한 연구(Nam and Kim, 2019), 사회·경제적 요소를 통한 포용지수 연구(Kim, 2018) 등의 선행 연구가 있다. 그러나, 이러한 사회·경제적 특징으로부터의 차이가 공원 녹지 관련 선행연구에서 찾아볼 수 있음에도, 시민농장이 녹지의 한 구성요소로, 이용 활성화 측면에서 사회·경제적 특징과 인식과의 상관관계를 찾아보기 힘들다.

## III. 연구 범위 및 방법

### 1. 연구 범위

1980년대 이후 시민농장과 커뮤니티와의 관련 연구를 본 연구의 이론적 범위로 하였다. 연구의 정책적 범위는 시민농장이 최초로 기록된 1806년 The Parish Inclosure Act를 시작으로 최근 시민농장에 대한 정책적 언급이 담긴 영국 국토계획의 지침 The Planning Policy Framework 2019까지로 하였다.

시민농장 운영 관리와 커뮤니티 참여와의 특성을 분석하기 위해, 영국 내 시민농장 활성화의 대표 도시인 셰필드(Sheffield)시의 시민농장을 범위로 하였다(Figure 2 참조).

또한, 사회·경제적 지수의 고른 분포를 고려한 설문 조사를 위해 IMD 지수가 다른 셰필드시 6개 지역을 선정하였다. IMD 낮은 지수의 마너(Manor)(1), 팔슨크로스(ParsonCross)(1.1), 다날(Darnal)(1.4) 지역, 중간지역인 리치몬드(Richmond)(3.2)

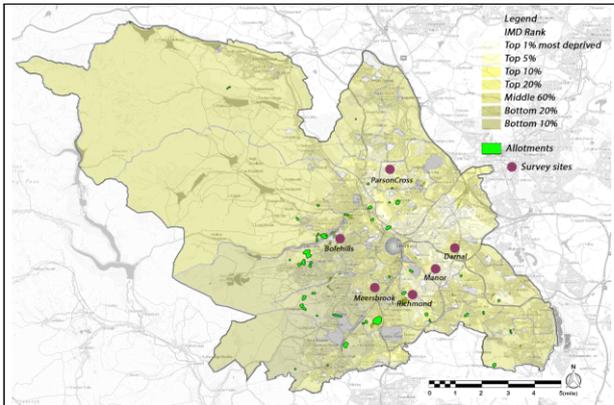


Figure 2. The location of allotments and indices of multiple deprivation map 2015 in Sheffield

Sources: Sheffield city council and the Ministry of Housing, Communities and Local Government, formerly Department of Communities and Local Government.

와 미얼스브룩(Meersbrook)(6.6) 지역, 상위지역인 볼힐(Bolshill)(8.9) 지역을 설문 위한 물리적 범위로 하였다(Figure 2 참조).

## 2. 연구 방법

영국 전반적인 시민농장 활성화 배경에 대한 분석을 위해 영국 시민농장 정책에 대한 심층 이론 고찰을 수행하였다. 정책연구 자료는 주로 영국 입법부(Government Legal Department), 국가기록보존소(The National Archives), 기타 국가기관 웹사이트, Web of Science 및 영국 셰필드 대학교 소장자료를 통해 수집하였다.

영국 셰필드 시민농장의 운영 체계와 시민농장 활성화 및 관련한 커뮤니티의 특징을 도출하기 위해 시민농장 대기자 명단을 활용하였다. 셰필드시 시민농장 운영 관리 체계를, 지역/국가 시민농장 커뮤니티 구조 이해를 위해 셰필드 시민농장 운영 체계와 연계하여 국가 시민농장 협회 정책 문서(The National Allotment Society Policy Document)를 분석하였다.

사회·경제적 특징에 따른 시민농장 활성화 차이를 분석하기 위해 영국 Department of Communities and Local Government (현, The UK Ministry of Housing, Communities and Local Government)가 제공하는 Indices of Multiple Deprivation 2015년 자료를 바탕으로 한다. 셰필드 시민농장 대상지를 주택·지역사회·지방정부(Ministry of Housing, Communities and Local Government)가 매 2년 잉글랜드의 최소지역 단위의 통계 보고를 위해 설계된 지리적 영역 단위인 'Lower Layer Super Output Areas'를 검색하여 IMD 지수를 도출하였다. 사회·경제적 특징과 시민농장에 대한 인식 분석을 위해 사회·경제적 지수가 다른 곳에 거주 중인 지역주민을 대상으로 2016년 10월

부터 2017년 3월까지 설문 조사를 시행하였으며, 연구자가 직접 배포하고 수집(drop-off and pick-up)<sup>3)</sup> 방법으로 총 506부의 설문을 수집하였다. 설문 내용은 세 부분으로 구성하여, 첫 번째 부분은 사회·경제적 변수 수집을 위해 성별, 나이, 가족 구성원, 우편번호(우편번호를 통해 IMD 지수 도출 가능)를 수집하여 간접적으로 사회·경제적 지수를 도출하였다. 두 번째 부분은 시민농장에 대한 인식 및 참여 의지를 질문하였다. 세 번째 부분은 잠재적 시민농장 참여자들의 커뮤니티 참여와 시민농장의 전반적 운영 및 관리 주체에 대한 인식을 설문하였다. 설문에 관한 결과는 SPSS 26을 이용하여 기술통계분석, 교차분석, 회귀 분석을 시행하였다.

## IV. 정책적 체계 확립

영국 시민농장은 정책적 체계 확립으로 지속적인 활성화 확대를 위한 정책 소개와 지방정부의 권한위임을 기반으로 하는 지방정부 주도형이라는 두 가지 특징을 가진다.

### 1. 정책적 체계 확립

영국 시민농장의 정책적 체계 확립을 위한 시초는 기존 이론에서 주장한 1940년대 세계 제2차대전 이후가 아닌 상당히 이른 1806년 정책문서를 통해 재발견하였다. 이후, 2019년 National Planning Policy Framework(NPPF)에 이르기까지 시민농장 정책을 지속하여 공포하였다(Table 2 참조).

정책 문헌적 최초의 영국 시민농장 관련 정책의 소개는 1806년 The Parish Inclosure Act에서이다. 본 정책이 시민농장을 위한 정책적 중요성과 함께 기여하는 바는 노동자들의 근무환경에 따른 복지 차원에서의 포용의 시작이었다는 점이다. 이는 영국 빅토리아 시대에 노동자들의 건강과 여가생활을 위한 공원 및 녹지 조성의 목적과 유사하다(Nam, 2020). 빅토리아 시대인 1845년 The General Inclosure Act에서는 이와 같은 시민농장의 지속성을 목적으로 조성에 대한 법적 체계를 착수하였다. 1908년 The Allotments Act는 시민농장 정책을 목적으로 하는 정책적 체계 확립과 시민농장의 중요성을 담은 역할을 하였다. 특히 시민농장을 도시 내로 도입하여 시민농장 확대 활성화에 기여하였다는 점이다. The Land Settlement Act 1919는 시민농장의 혜택을 기존의 노동자에서 모든 대상으로 확대하기 위함이다. 이를 근거로 The Allotment Act 1922에서는 시민농장의 규격에 대한 체계적인 지침을 조성한다. 약 125m<sup>2</sup>를 초과할 수 없으며, 반드시 본인이나 가족들에 의한 과일 및 곡식 등을 생산하기 위하여 부지를 최대한 활용하여야 함을 명시한다. 뒤이은 The Allotments Act 1925에서는 시민농장 운영 시 부산물 처리를 위한 지침 조성과 함께 시민농장 임대 운

Table 2. Allotment-related policies after 1806 in the UK

Policies	Year	Core aims
The Parish Inclosure Act	1806	Introduction of the first policy on allotments.
The General Inclosure Act	1845	The creation of the first legal provision for the creation of allotments.
The Allotments Act	1908	The first policy aimed at revitalising allotments.
The Land Settlement Act	1919	The expansion of allotments to the working class.
The Allotment Act	1922	Systematic guidelines for the standards of allotments.
The Allotments Act	1925	Establishment of contract system for the management of the lease of allotments.
The Agricultural Land Act	1931	Expansion of agricultural land for allotments.
The Allotments Act	1950	Transferring the operation authority and responsibility of allotments to local governments.
Harold Wilson Committee	1964	Expanding the role and function of allotments as a leisure garden.
The Select Committee	1998	Expand and actively publicize measures to revitalise allotments to the public.
Planning Policy Guidance Note	2002	Transfer of allotments to open space: Expanding budget and policy support.
The Health White Paper	2004	Expanding the contribution of allotments to human health.
National Panning Policy Framework	2012	Specifying guidelines incorporated into the British land planning framework.
National Panning Policy Framework	2019	Adoptive the need for continuous development in the UK National land planning framework.

영을 위한 계약과 관련한 각료(장관)의 승인을 구하였다. The Agricultural Land Act 1931에서는 시민농장의 부지에 농업 용지를 포함하는 확장으로 이끌기도 하였다. The Allotments Act 1950에서는 영국 시민농장의 지방정부로의 권한 및 책임을 부여한다. 기존 권한 이양과 더불어, 시민농장 임대를 위한 계약 및 관리에 대한 권한을 지방정부로 위임하게 된다. Harold Wilson Committee 1964에서는 시민농장의 기능과 목적을 확대하였다. 미래의 시민농장 모델로서 여가 정원으로서의 시민농장의 역할과 기능을 재고하였다. The Select Committee 1998에서는 법적 효력의 정책은 아니나, 법적, 정치적 테두리에서 벗어나 국민에게 시민농장의 중요성과 확대의 필요성을 공포하는 상징적 의미가 있다. 본 위원회에서 공포는 시민농장의 이용에 있어서 직업, 성별, 민족 등에 대한 차별 철폐라는 상징

적 의미도 담고 있다. Planning Policy Guidance Note 2002에서의 17항에서는 시민농장을 오픈 스페이스로 간주하여 기능과 성격을 명시한다. 이는 예산 및 정책적 지원에서 그 폭을 넓히는 계기가 되었으며, 시민농장의 활성화와 긍정성을 확인시켜준다. 시민농장이 가져다주는 긍정성에 대한 이해는 인간과 자연의 건강과의 상관성을 인정받는다. The Health White Paper 2004에서는 시민농장이 가져다주는 인간 건강 그리고 자연환경 회복에의 기여를 증명하는 시사성을 전달하였다. 영국 전반에 걸친 계획과 정책에 대한 지침을 지정해주는 National Panning Policy Framework 2012에서는 시민농장이 영국 국토 계획 체계에 반드시 필요한 요소임을 각인시켜준다. 7년 후인 개정판인 National Panning Policy Framework 2019에서도 시민농장에 대한 필요성을 재차 언급하였다. 현재 시민농장은 이러한 지속적, 정책적 소개 아래 지방정부가 영국 전역의 시민농장 87% 부지를 확보하며 활성화는 진행 중으로 해석할 수 있다.

## 2. 지방정부 권한 이양과 활성화 정책

영국 시민농장의 정책은 시민농장 활성화를 위한 체계가 지방정부에 의해 확립되었다. 그러나, 영국 1972년 The Localism Act에서 추구하는 바와 같이, 지방정부의 권한 이양을 통한 관리 주체를 명확히 한다. 지방정부 주도형 시민농장 활성화에는 다음과 같은 특징적 의미가 발견된다. 지방정부의 시민농장 부지확보를 위한 법적 의무, 지방정부 주도 관리 계약 프로세스 관리 e.g) 임대관리 패널리티, 자체관리(self-management), 커뮤니티와 연대 강화라는 정책에서의 흐름을 반영하고 있다.

1908년 시민농장을 위한 정책 The Allotments Act 1908 시작과 함께 지방정부의 법적의무가 부여된다. 시민농장 제공을 위한 용지 확보를 우선으로 하여야 하며(Section 23 용지매입: Section 32 부지임대), 지역주민들만이 이용 가능케 하였다(Section 30(2)). 이와 같은 정책적 의무와 지역주민을 위한 정책은 이후의 정책에서도 지속적으로 나타난다.

시민농장 활성화를 위한 계약 프로세스를 포함하는 관리 주체로서의 지방정부의 권한 이행과 명시는 1925년의 이른 시기에 나타난다. The Allotments Act 1925에서는 시민농장을 사용을 위한 이용자의 임대에 관한 조항을 발표하였다(Section 8). Section 10에서는 지방정부에 의한 임대 프로세스 체계 확립을 주문하며, 시민농장 사용을 위한 임대료도 명시하였다. 구획당 1.25파운드를 초과할 수 없으며, 임대료는 선금으로 하여야 함을 명시하였다(The Allotments Act 1925, Section 10). 또한, 임대료에 대한 엄격함을 보이기도 하였다. 임대료 미지급 40일이 경과 시 임대인의 권한을 박탈 또는 범칙금을 부과할 수 있다고 밝히고 있다(The Allotments Act 1925에서는 12개월 미납 경과 시 강력한 범칙금 부과 명시).

20세기 후반에는 지방정부 주도의 체계적인 시민농장 자체 계획을 요구하였다. Planning Policy Guidance Note(Section 17)에서는 시민농장 활성화를 위한 자체계획을 지방정부 주도 하에 수립하여야 하며, 관리방안 또한 제시하여야 함을 명시한다. 이는 오픈 스페이스로서 시민농장의 계획 및 관리 체계 확립을 통해 활성화를 지속하기 위함으로 해석된다. 추가로, 지방정부 주도의 자립 관리 체계를 더불어 시민농장의 임대인에게 관리적 의무 또한 부과하였다. 이는 최근 커뮤니티를 통한 모니터링으로 이어진다. 이와 관련하는 대표 정책으로 The Local Government Act 2002와 The Localism Act 2011<sup>4)</sup>은 시민농장 활성화를 위한 계획 수립에 커뮤니티와의 연대성을 강조한다. 2000년대 이후 지방정부 주도 활성화 체계는 적극적 거버넌스 체계로 연결된다(V장에서 추가 분석 및 설명).

## V. 운영 체계 분석: 적극적 거버넌스 형 시민농장 활성화

### 1. 거버넌스 확립을 위한 지방정부 운영 체계

본 연구 분석으로부터 도출된 영국 셰필드 활성화를 위한 운영 체계 결과는 다음 다섯 가지로 분석되었다.

첫째, 독립된 시민농장 관련 부서의 제한적 관리 및 운영 체계 속에서의 커뮤니티 활성화를 위한 구조이다. 시민농장의 관리는 지방정부의 제한적 참여로 이루어지며, 셰필드의 경우 Department of Parks and Countryside Services(DPCS) 부서에서 담당한다(Figure 3 참조).

셰필드 지방정부 부서인 DPCS는 시민농장관리부서와 커뮤니티

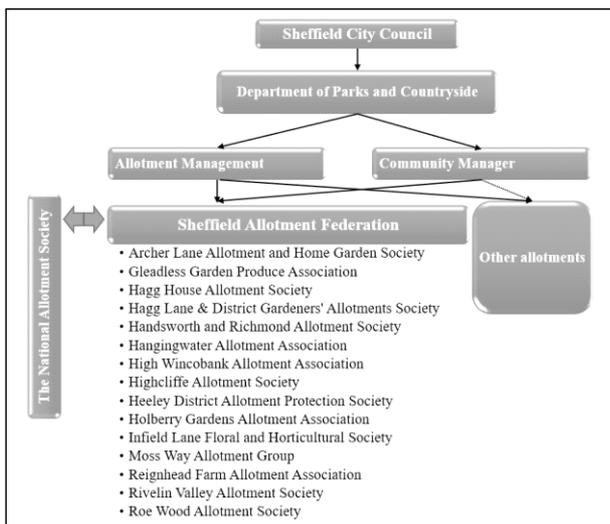


Figure 3. Structure of allotment management in Sheffield, charted by the author

니티 부서, 특히 커뮤니티 매니저에게 업무의 권한을 부여한다. 시민농장 운영부서에서 현장관리를 포함한 임대계약 프로세스를 담당한다. 흥미로운 것은 독립된 커뮤니티 관리부서 매니저가 커뮤니티 체제 구성과 임대인 및 커뮤니티 단체와의 소통과 활성화를 위한 역할을 한다. 이는 개인으로 시작한 임대인이 자연스럽게 커뮤니티에 활동함에 시민농장 운영에 더욱 높은 만족도 연결된다.

둘째, 저비용 장기임대로 진입 장벽을 낮추었다. 임대료는 m<sup>2</sup>당 연 17.63 pence, 원화 환산으로 약 260원으로 시민농장 구획당 평균 약 300m<sup>2</sup>임을 감안하였을 때, 약 8만원 정도이다. 여기에 관수 이용을 위한 수도세 약 2만원 정도가 추가 부과된다. 즉, 연 10만원 가량의 임대료로 시민농장을 운영할 수 있다. 셰필드 시민농장 임대료는 최근 급격히 상승하여 2013년 대비 2017년 임대료는 약 21% 상승을 기록하였다. 앞으로 점진적으로 임대료 상승이 예상되나, 아직 낮은 임대료로 여겨진다.

셋째, 강력한 페널티 제도는 낮은 임대료로 소수의 임차인이 장기적으로 소유함을 방지함으로써 기회의 균등을 보장하기 위함이다. 정기적인 모니터링으로 잘 관리되지 않은 시민농장은 두 차례 경고 이후, 시민농장의 임대 권한을 박탈시킨다. The Allotments Act 1950에서 이미 발효된 오랜 역사가 있다. 이는 시민농장의 경관적 고려와 기회의 균등 측면에서 긍정적으로 여겨진다.

넷째, 체계적인 커뮤니티 네트워크는 DPCS 산하 커뮤니티 관리부서와 끊임없는 커뮤니케이션과 각 시민농장의 커뮤니티(현재, 20개 커뮤니티 단체가 연중 활동, 기타 커뮤니티는 기회적 활동), 셰필드시 시민농장 커뮤니티 총 단체인 Sheffield Allotments Federation, 더 나아가 영국 시민농장 전국 네트워크 The National Allotment Society의 파트너십 동맹 관계로 커뮤니티 활성화에 기폭제로 작용한다. 이는 커뮤니티 강화와 더불어 정보공유와 The Ministry of Housing, Communities and Local Government 회의에 참석하여 의사결정에 참여하는 기회를 얻는다. 이와 같은 커뮤니티 활성화를 기반으로 하는 의사결정 참여는 시민농장 활성화를 위한 체계를 다진다.

다섯째, 시민농장 참여를 위한 간단한 절차와 빠른 정보공유이다. 셰필드의 시민농장은 대부분이 대기자 명단을 가지고 있다. 즉, 시민농장의 활성화를 보여준다. 더욱 긍정적인 것은 대기자 현황과 시민농장의 정보가 시 웹사이트에 매주 공개되어 잠재적인 임대인이 시민농장을 이용하기 위한 정보를 습득할 수 있다. 계약 절차도 가구당 한 개의 시민농장을 계약할 수 있는 권한이 부여되며, 별도의 불필요한 개인정보와 서류를 요구하지 않는다. 이는 고령의 다소 인터넷 환경에 불편한 이용자도 시민농장을 이용함에 있어 큰 불편함 없이 계약과 이후 프로세스를 진행할 수 있다.

## 2. 적극적 거버넌스 기반의 시민농장 활성화

세필드 시민농장의 활성화 특징은 적극적 거버넌스형 체계이다. 적극적 거버넌스는 일반적인 시민 또는 커뮤니티 참여로서의 거버넌스가 아닌 확대된 거버넌스로 커뮤니티 단체의 의사결정 참여를 기반으로 파트너십, 자원 마련, 모니터링에 이르기까지 권한의 획득과 직접 실천함을 말한다(Nam and Kim, 2019).

첫째, 시민농장 운영 및 관리에 대한 지침에 의거 국가 시민농장 협회로의 권한위임이다. 운영 관리 지침은 지역 시민농장 협회, 지역 시민농장 협회 연합과 국가 시민농장 협회(The National Allotment Society: NAS)와의 네트워크 구성을 통한 협의체 구성을 통해 작성한다. NAS에서 제공하는 NAS 정책 문서(policy document)는 지역 시민농장 협회, 지역 시민농장 협회 연합의 동의를 구한다. 동시에 본 지침은 지방정부의 개입을 최소화하며, NAS를 주축으로 지역 시민농장 협회, 지역 시민농장 협회 연합이 책임을 수반하는 실질적인 지방정부의 대리 운영 관리 권한을 위임받는다. 시민농장 관리를 위한 파트너십, 자원 마련, 모니터링에 이르기까지 권한을 행사할 기회가 부여된다. 즉, 적극적인 거버넌스 체계의 시민농장을 위한 환경을 마련한다.

둘째, 지역 및 전국 시민농장 네트워크와의 파트너십을 통한 동맹체제는 시민농장의 활성화에 기여하고 있다. 핵심은 정보, 노동력, 의사결정의 공유이다. 전국 네트워크 NAS는 지역 커뮤니티 대표 단체에, 이 단체는 지역 내 단일 규모의 커뮤니티 단체에 시민농장을 위한 정책, 새로운 기법, 향후 시민농장을 위한 정책 결정의 의견을 공유한다. 이 또한 The National Allotment Society에서의 시민농장에서의 사회적 상호작용(social interaction on allotment sites) 지침(NAS Policy Document 110)에서의 공동체 의식(a sense of community)(1항)과 사회적 커뮤니티와 동맹체제의 중요성(4항)을 기반으로 시민농장 소작권 계약(3항) 명시에 대한 동의를 바탕으로 한다.

셋째, 자체 모니터링을 통한 시민농장 관리 체계로 적극적 참여를 유도한다. The National Allotment Society에서의 재배 표준(cultivation standards) 지침(NAS Policy Document 108)을 기반으로 할당된 구획의 청결, 주변의 고려, 커뮤니티 모니터링에 협조에 대한 의무를 명시한다. 커뮤니티 주도 모니터링은 세필드시 관련 부서와 정보공유를 통해 경고와 계약해지로 이어진다. 이는, 시민농장 활성화의 근거인 대기자 명단의 잠재적 임대인의 기회를 주기 위함이다.

넷째, 공공부문에 의존하지 않고 커뮤니티 주도 자원 마련을 통해 시민농장과 커뮤니티 활성화에 기여한다. 커뮤니티 활동을 위한 자원 마련은 지역 내와 지역 외로 구분된다. 지역 내는 커뮤니티 단체의 주도에 의한 이벤트 및 멤버십을 통해 재원을

마련한다. 지역 내 커뮤니티 동맹체제로 행사에 필요한 구성품 및 노동력을 공유한다. 더 나아가 분기 및 연중행사를 커뮤니티 연합을 통해 도시 내 주요 거점에서 행사를 진행한다. 이를 통한 자원 마련과 더불어, 지역 외의 자원 마련으로 공공 및 민간부문의 시민농장 활성화를 경쟁적 자원 마련 프로그램(e.g.) Allotments Regeneration Initiative, Awards for All, Communities Fund, now incorporated in the Big Lottery Fund, BTCV Peoples Places Award Scheme, Esmee Fairbairn Foundation, Landfill Tax Credit Scheme, Living Spaces, Local district or borough council, New Opportunities Fund, now incorporated in the Big Lottery Fund, RSN, SEED Initiative, Shell Better Britain 등의 지원을 통해 추가적인 재원을 마련한다. 경쟁적 지원 프로그램이기는 하나, 자원 마련을 위한 많은 기회가 주어지므로 적극적 커뮤니티 단체는 이와 같은 프로그램을 통해 자원 마련의 기회로 활용한다.

## VI. 사회·경제적 특징에 따른 활성화 차이

### 1. 시민농장 활성화 차이

영국 세필드 시민농장의 활성화에 대한 근거는 대기자 자료에서 찾아볼 수 있다. 세필드의 경우, 각 시민농장 당 45.27개의 구획을 두며, 대기자는 평균 10.1명으로 나타나, 100구획당 약 22명의 대기자가 있는 것으로 분석되었으며, 이 수치는 전국 평균치(100구획당 9.7명)의 두 배로 세필드 시민농장이 다른 지역에 비해서 활성화되어 있음을 알 수 있다. 그러나, 세필드 전역으로의 시민농장 활성화를 일반화할 수 없다. 이유는 사회·경제적 특징에 따라 차이가 나타났기 때문이다. 세필드 시민농장의 평균 IMD 수치는 4.97이며, IMD 6에서 가장 많은 시민농장이 분포하고 있었으며, 이어 IMD 1에서 비교적 많은 시민농장이 운영 중인 것으로 나타났다(Table 3 참조).

사회·경제적 지수가 낮은 곳에서 시민농장 수가 많은 것으로 나타났다. 그러나, 사회·경제적 특징에 따른 활성화는 IMD 지수가 높은 곳에서 높게 나타났다. 상관관계 분석에 따르면 약한 약의 상관관계가  $r = .365$ (0.01에서 유의)로 나타났다. 즉, 사회·경제적 지수가 높을수록 시민농장의 활성화 역시 높은

Table 3. Number and proportions of allotments in relation to IMD (IMD 1=most deprived area 10% and IMD 10= least deprived area 10%)

IMD	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
N	12	7	6	5	4	14	5	4	1	9	68
%	17.6	10.3	8.8	7.4	5.9	20.6	7.4	5.9	1.5	13.2	100

경향을 나타내는 통계적 분석 결과를 보였다.

## 2. 시민농장에 대한 일반적 인식

설문 응답 결과, 여성(61.5%)이 남성(38.5%)보다 응답률이 높았으며, 연령대는 18-24세를 제외 고르게 분포하였다. 사회·경제적 지수는 평균 4.01로 하위 10%가 가장 많이 차지(36.6%)하였다. 응답자의 약 4분의 3이 자녀를 두고 있었다. 설문 응답에 대한 기술통계분석은 Figure 4, 5와 같다.

약 80%가 시민농장이 거주지 근처에 위치하기를 원하며, 약 90%가 시민농장이 사회·환경 발전에 기여할 것으로 응답하였다. 절반의 응답자가 앞으로 시민농장 참여에 긍정적으로 생

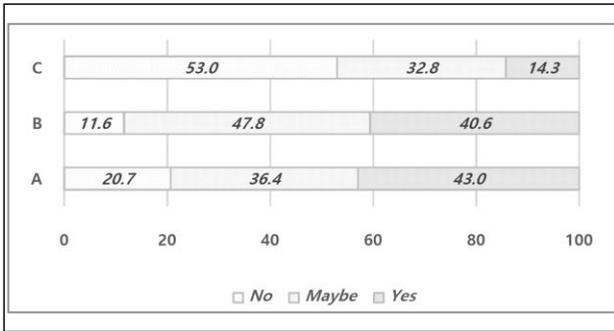


Figure 4. Results of descriptive analysis (unit %)

- A: Do you want to see allotments nearby?
- B: Do allotments contribute to developing social and environmental issues?
- C: Would you get involved in allotment activity?

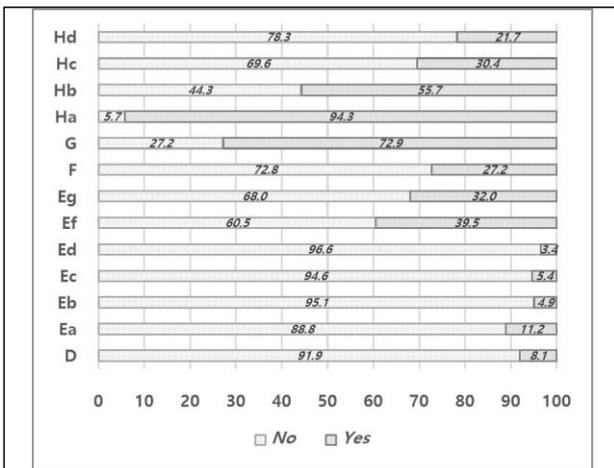


Figure 5. Results of descriptive analysis (unit %)

- D: Are you now involved in allotment community?
- E: Why not involved in? (a: no time, b: long distance, c: long waiting lists, d: don't know how to apply, f: using my own garden, g: no interest)
- F: Would you get involved in allotment community?
- G: Do you know how to join?
- H: Who are going to manage these allotments overall? (a: local authority, b: community, c: user, d: 3rd sector)

각하였으며, 14.3%의 응답자는 참여에 적극성을 보였다.

현재 시민농장에 활동 중인 응답자는 8.1%로 나타났다. 시민농장에 참여하지 않는 이유에 대해, '본인 정원이용'(39.5%)과 '관심이 없어서'(32%)가 가장 높았으며, '시간이 없어서'가 11.2%로 뒤이어 높게 나타났다. 이밖에 '긴 대기자 명단'(5.4%), '시민농장과의 거리'(4.9%), '신청 방법을 몰라서'(3.4%) 순으로 나타났다. 흥미로운 것은 응답자의 약 삼분의 일이 시민농장 참여시 커뮤니티 활동을 선호하는 것으로 나타났다. 약 73%의 응답자가 커뮤니티 참여에 대한 정보를 이미 숙지한 것으로 보였다.

시민농장의 전반적인 관리에 관한 질문에, 지방정부 관리부서가 관리해야 한다는 응답이 94.3%로 높게 나타났다. 그러나, 커뮤니티(55.7%), 이용자(30.4%), 파트너십 제3부문(21.7%)에서도 전반적인 관리에 참여할 필요가 있다고 응답하였다. 즉, 시민농장의 전반적인 운영에 대해 다양한 이해관계자 집단이 동시에 참여해야 할 필요성이 발견된다.

## 3. 시민농장에 대한 사회·경제적 차이

SPSS 교차분석을 통해 성별, 사회·경제적 지수, 가족 구성원에 따른 차이를 분석하였다. 여성(51.5%)이 남성(41.3%)보다 시민농장 참여에 긍정적이었으며, 특히 적극적인 참여 의사는 여성이 약 17%, 남성이 9.9%로 약 두 배의 차이를 보였다( $\chi^2=6.832, p=.033$ ). 기타 인식 차이는 통계적으로 상관성이 나타나지 않았다.

사회·경제적 지수에 따른 차이가 나타났다. 앞서 시민농장 활성화 분석을 위한 IMD와 대기자 관계의 분석 결과와 유사하게 사회·경제적 지수가 높은 곳에서 시민농장의 긴 대기자 명단이 긴 것으로 나타났다. IMD 지수 1에서는 4.6%, 지수 6과 8에서는 약 15%의 응답자가 대기 중이며, 잠재적인 이용자로 나타났다( $\chi^2=17.433, p=.026$ ). 그러나, 흥미로운 것은 IMD 지수가 낮은 1에서(34.1%), 비교적 낮은 지수 5에서(33.3%) 시민농장 활동 시 커뮤니티 활동에 참여할 것으로 응답하여, IMD 지수가 높은 응답자보다 높게 나타났다( $\chi^2=23.853, p=.002$ ). 시민농장의 전반적인 운영에 대한 책임에 대해서도, IMD 지수 1에서 가장 낮은 90.3%가 공공부문의 전반적 관리 필요성을 보여주었다( $\chi^2=22.898, p=.003$ ).

가족 구성원의 차이에서도 시민농장에 대한 다른 인식을 보여주었다. 아이가 많을수록 참여 의사가 높았다(0명: 41.3%, 1명: 59.4%, 2명: 61.2%, 3명: 60%, 4명 이상: 87.5%)( $\chi^2=20.464, p=.009$ ). 또한, 자녀가 많을수록 커뮤니티 참여에 더욱 적극적인 것으로 나타났다(0명: 23%, 1명: 37.8%, 2명: 39.5%, 3명: 37.5%, 3명 이상: 66.7%)( $\chi^2=12.591, p=.013$ ).

#### 4. 시민농장 활성화 방안 제시

국내에서 사회경제적 지위가 낮을수록 공원 및 녹지 서비스 수준이 열악하여 정책적 대안이 요구(Kim, 2019). 민간부문, 공공부문 및 시민단체와의 잦은 의견충돌과 활성화 제도의 필요성이 언급(Choi, 2019) 그리고 시민단체의 권한과 책임의 분리(Nam and Kim, 2018)의 국내 실정에 본 연구는 사회·경제적 박탈감 해소를 동반한 시민농장 활성화 방안 제시는 영국뿐만 아니라 국내에도 중요한 시사성을 전달한다. 더욱이, 국내 민·관 파트너십이 민간 또는 정부 사업자가 전담 구조와 시민단체 개입이라는 구조적 문제점을 동반하고, 파트너십에 적극적 커뮤니티 참여에 대한 부재 또는 소극적 참여의 국내 현실 점 상황에 시사점을 고민할 필요가 있다.

영국의 시민농장에 대한 오랜 정책 기반 체계와 더불어 커뮤니티 활성화를 위한 배경은 영국 셰필드시의 시민농장 활성화를 마련하였다. 그러나, 본 연구의 결과에서 도출된 바와 같이 시민농장의 활성화는 적극적 거버넌스 인식이 기반이 된다. 즉, 커뮤니티 참여에 대한 높은 선호(27.2%), 커뮤니티 참여 방법 인지(72.9%), 커뮤니티의 적극적 운영 관리의 필요성(55.7%), 파트너십 체계의 도입(21.7%)은 적극적 거버넌스를 통한 시사점 도출의 핵심이다. 더욱이, IMD 지수가 낮은 지역에서 커뮤니티 참여의 적극성이 높은 결과는 사회·경제적으로 낮은 지역에서의 시민농장 활성화를 위한 기회를 제공한다. 사회·경제적 요소에 따라 차이와 사회·경제적 박탈감 해소를 동반한 시민농장 활성화 방안을 사회·경제적 차이 극복을 시도한 영국 공원 녹지 정책과 커뮤니티 활성화를 연계 속에서 해결책을 제안할 수 있으며, 정책 및 재원 마련의 기회 제공을 동반한다. 이와 같은 연결성 측면에서 Public(공공부문) - Community(커뮤니티부문) - Private(민간부문) - Partnership(파트너십)(PCPP) 협력 기반 거버넌스 형이 제안될 수 있다(Figure 6 참조).

공공부문에서의 정책적 체계 확립을 통한 지원 기반이 선행되어야 한다. 또한, 관련 정책은 커뮤니티 활성화를 위한 틀을 마련해야 한다. 커뮤니티 활성화는 열악한 지역의 커뮤니티 활성화를 위해 우선 적용되어야 한다. 공공부문과 민간부문의 파트너십 협력관계의 기반이 필요하다. 이에, 영국 지방 당국과 민간건설 부문에 적용되는 정책 'Housing Development Scheme(HDS)<sup>5)</sup>과 같은 재원 마련 계획 틀이 두 이해관계자의 협의로 설정되어야 한다. 공공부문과 커뮤니티 부문의 협력관계 또한 중요하다. PPP를 통한 재원 확보는 PCP로 연계되어야 한다. 셰필드에서 추진 중인 커뮤니티 활성화를 위한 포용 정책 'Community Infrastructure Levy(CIL)<sup>6)</sup>를 활용한 열악한 지역의 커뮤니티 활성화와 연계되어야 한다. 민간부문에서 기꺼이 이와 같은 정책과 방향성을 수용함으로써, 간접적으로

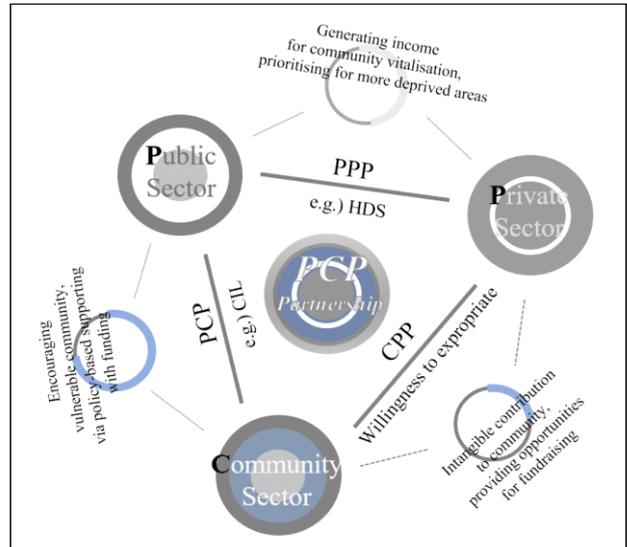


Figure 6. Introduction to PCP partnership-formed framework to vitalise vulnerable allotment community, proposed by the author

CPP의 협력관계가 형성되며, 이러한 PCPP 협력 체계는 열악한 지역의 시민농장 활성화를 위한 PCPP 거버넌스 형 체계를 완성할 수 있는 구조가 된다. 사회·경제적 박탈감이 높은 지역에서의 상대적으로 저조한 시민농장 활성화, 그러나 잠재적으로 높은 시민농장 및 커뮤니티 참여 인식은 PCPP 거버넌스 형 체계의 이행과 함께 시민농장의 활성화를 가져올 수 있는 발견점이 된다. 즉, 공공부문(public)에서의 정책 제공 수립과 지방정부에서의 커뮤니티 활성화 부서 운영, 민간부문(private)에서의 정책에 대한 수용과 협력적 비즈니스 수행 그리고 사회·경제적으로 열악한 커뮤니티(communit) 조성과 잠재적 이용자의 적극적 참여가 기반이 된 PCPP 형 거버넌스 형 구조가 사회·경제적 박탈감 지역의 시민농장의 활성화를 유도할 것이다. 국내에서도 PPP(public private partnership) 민·관 협력 거버넌스 형 체계가 도입되고 있으나, 커뮤니티 참여와 활성화 그리고 사회·경제적 박탈감에 따른 포용 정책이 적극적으로 고려되고 있지 않고, 일부 제안에 그치고 있다. 이에 본 체계는 국내 균등한 시민농장 활성화를 위한 활용 가능성을 전달한다.

#### Ⅶ. 결론 및 시사점

본 연구를 통해 시민농장과 적극적 거버넌스형 커뮤니티 구조가 가져다주는 긍정성을 발견하였다. 200년 이상의 역사를 가진 지속적인 정책적 고민과 더불어 사회·경제적 차이에 대한 인식 차이, 특히 커뮤니티 참여에 대한 높은 선호도와 사회·경제적으로 낮은 지수에서 보다 높은 커뮤니티 참여 선호에 대한

흥미로운 점과 이를 활용하기 위한 시사점을 도출하였다.

첫째, 국내에서 2011년 이후, 공포되지 않은 시민농장과 관련한 정책을 거버넌스와 사회·경제적 맥락을 담아 지방정부 중심으로 지속적으로 생산해야 한다. 국내와 같이 정책의 공포는 그 자체로 관심과 쟁점을 유발하기 때문이다. 또한, 새로운 정책에는 순차적으로 지방정부의 토지 매입을 위한 재정적 그리고 적극적 거버넌스형 커뮤니티 활성화를 위한 정책적 지원을 담아야 한다. 둘째, 적극적 거버넌스 운영체제를 구축해야 한다. 커뮤니티 단체의 적극적 참여를 부추기고, 권한과 책임을 동시에 수반케 함과 동시에, 지방정부에서는 커뮤니티 활성화를 위한 전담 부서를 구성하여 지원해야 한다. 이는 시민농장의 전반적 운영을 위한 순차적인 권한 이양으로 지방정부의 운영 관리 개입을 점차 축소해야 함을 제시한다.

셋째, 사회·경제적 쟁점에 대한 적극적인 관심을 가져야 한다. 영국의 사례와 같이 체계적인 사회·경제적 지주의 개발이 선행되어야 한다. 또한, 사회·경제적으로 열악한 지역의 커뮤니티 활성화를 위해 Public-Community-Private-Partnership 체제의 도입이 절실하며, 공공, 커뮤니티, 민간부문의 사회적 합의가 선행되어야 한다. 이를 바탕으로 장기적인 관점에서의 이행을 전제로, 시민농장의 활성화를 도시 전반적으로 사회·경제적 차이와 상관없이 공유하여, 시민농장이 가져다주는 혜택을 박달감 없이 모두 누리게 해야 한다.

이와 같은 시사점에 대한 깊은 고민과 함께 국내 도시재생 뉴딜, 지역 맞춤형 생활 SOC 등 국내 최근 정책 방향 설정에 담겨야 할 것이다. 그러나, 본 연구가 1907년 The National Trust Acts 잉글랜드 전체 10%의 녹지를 관리하고 권한위임과 책임을 수반하는 적극적 거버넌스의 역사와 사회적 합의의 정착(Nam, 2021), 일찍이 17세기 영국에서 빈민을 위한 사회적, 경제적, 혜택을 위해 땅을 제공하고 같은 국내와 다른 역사적 정책 및 문화 속에서의 영국 사례를 바탕으로 하였기에 즉시 도입을 위한 국내에서의 실현 가능성에 관한 한계 또한 예상되는 바이다. 이에 관한 연구는 추후 진행되어야 할 것이다. 그럼에도 영국 시민농장 활성화 배경과 적극적 거버넌스의 이해 그리고 사회·경제적 맥락의 고려를 통한 시사점을 제언함은 국내 실현가능성의 한계를 좁히기 위한 연구 의의가 있다.

- 주 1. 'Dig for Victory' 캠페인은 2차 세계대전 동안 영국 농업부(The British Ministry of Agriculture)에 의해 시작되었다. 전국 각지 남자가 전쟁 중 자급 및 배급의 부족을 대비하여 스스로 식량을 재배하도록 장려하였다. 모든 오픈스페이스가 대상이었으며, 가정 정원에서 공원까지 포함하였다.
- 주 2. 'Incredible Edible' 프로젝트는 2008년 영국 웨스트 요크셔 주 토드모든에서 Pamela Warhurst와 Mary Clear에 의해 시작된 도시 정원 꾸기 프로젝트이다. 커뮤니티를 기반으로 지역 먹거리를 자급자족하여, 모든 음식이 현지에서 생산되도록 하며, 자투리 공간을 이용한 커뮤니티 형 먹거리 재배 운동이다.

- 주 3. Drop-Off and Pick-Up 설문방법은 사회, 과학 분야에서 설문지 수행을 위해 오래전부터 사용됐으며, 대면 접촉을 하지 않는다. 우편함에 설문을 요청하고 지정된 시간에 수집하는 방법이다.
- 주 4. 주도 정부에 따라 지방정부법이 다르게 명시됨. 예로, The Local Government Act 2002는 신노동당 정부시, The Localism Act 2011은 자유·보수 연합당 시(2015년 이후 보수당)이며, 영국의 노동당과 보수당은 국내 정당의 성향과 상이하다.
- 주 5. 주택발전 계획으로 건축 및 토목 개발사업에서의 일부 수익금을 지역발전을 위해 부담하는 지역 계획으로, 최근 셰필드 시의 신축건물 계획이 확대되면서, 착공 후 5년간 수익에 대한 일정 부분을 시에 납입한다.
- 주 6. 지역사회 기반시설 부담금으로 알려져 있다. 2008년 The Planning Act에 의해 시행되었으며, 지역 당국이 지역개발의 기반구조에 대해 결정하며, 재원은 Housing Development Scheme에 해당되는 건물 건립, 확장을 포함하는 개발사업에서 총당한다. 셰필드 시는 본 재원을 상당부분 커뮤니티 활성화를 위해 집행한다.

## References

- Alaimo, K., E. Packnett, R. Miles and D. Kruger(2008) Fruit and vegetable intake among urban community gardeners, *Journal of Nutrition Education and Behavior* 40(2): 94-101.
- Barron, J.(2016) Community gardening: Cultivating subjectivities, space, and justice. *Local Environment* 22: 1142-1158.
- Bragg, R., C. Wood, J. Barton and J. Pretty(2012) Let Nature Feed Your Senses: Engaging People with Nature, Food and Farming. Essex Sustainability Institute and Department of Biological Sciences, University of Essex: Essex, UK.
- Calleau, J.(2005) The benefits of volunteers attending cherry tree nursery, growth point. *The Journal of Social and Therapeutic Horticulture* 101: 20-22.
- Catanzaro, C. and E. Ekanem(2004) Home gardeners value stress reduction and interaction with nature. *SHS Acta Horticulturae Congress* 639:269-275.
- Certoma, C. and C. Tornaghi(2015) Political gardening. Transforming cities and political agency. *Local Environment* 20(10):1123-1131.
- Chen, C., W. Luo., H. Li., D. Zhang., N. Kang., X. Yang and Y. Xia(2020) Impact of perception of green space for health promotion on willingness to use parks and actual use among young urban residents. *International Journal of Environmental Research and Public Health* 17(15): 5560.
- Choi, J(2011) A study on the public-private partnership in large-scale urban development. *Journal of Environmental Studies* 50: 3-18.
- Choi, J. M., M. I. Wilson., K. I. Shim and E. Jeoung(2011) Implications for development of kliengartens in Korea: Results of a survey of experts. *Journal of Rural Development* 34(1): 39-69.
- Choi, M. W.(2019) A Study of the Residents' Consciousness on Special Projects for the Private Park Development. Master Dissertation Donggeui University.
- Connell B. R., J. A. Sanford and D. Lewis(2007) Therapeutic effects of an outdoor activity program on nursing home residents with dementia. *Journal of Housing For the Elderly* 21(3-4): 195-209.
- Department for Communities and Local Government(2009) Understanding the Different Roles of Deprived Neighbourhoods. Department for Communities and Local Government: London.
- Draper, C. and D. Freedman(2010) Review and analysis of the benefits, purposes, and motivations associated with community gardening in the United States. *Journal of Community Practice* 18(4): 458-492.

14. Hawkins, J. L., J. Mercer, K. J. Thirlaway and D. A. Clayton(2013) "Doing" gardening and "Being" at the allotment site: Exploring the benefits of allotment gardening for stress reduction and healthy aging. *Ecopyschology* 5(2): 110-125.
15. Heynen, N., H. A. Perkins and P. Roy(2006) The political ecology of uneven urban green space: the impact of political economy on race and ethnicity in producing environmental inequality in Milwaukee. *Urban Affairs Review* 42: 3-25.
16. Jarrot, S. and C. Gigliotti(2010) Comparing responses to horticultural-based and traditional activities in dementia care programmes. *American Journal of Alzheimer's Disease and Other Dementias* 25(8): 657-665.
17. Jeong, S. J., H. S. Jang., E. H. Yoo., J. S. Kim and G. W. Lee(2019) The effects of the level of plant growing activity on the subjective health, depression, and human relations of the elderly participating in weekend farms. *Korean Society of Rural Planning* 25(4): 57-64.
18. Jeongng, J. W. and J. H. Yeo(2014) Estimation of hedonic price on a weekend farm amenity -Focusing on weekend farm in Daegu. *Korean Association of Regional Studies* 22(4): 43-56.
19. Kamata, Y(2008) The practicability of horticultural therapy for asthmatic children: Program description. *International Society for Horticultural Science* 790: 75-82.
20. Kim, J., Y. Lee., J. Park, and W. Seo(2020) Public-Private Partnership Introduction and Overview. Seoul: ParkYoung Story. pp. 8-9.
21. Kim, Y(2019) Development of index of park derivation to promote inclusive living SOC policy. *Journal of Korean Institute of Landscape Architecture* 47(5): 28-40.
22. Kingsley, J. Y., M. Townsend and C. Henderson-Wilson(2009) cultivating health and wellbeing: members' perceptions of the health benefits of a port melbourne community garden. *Leisure Study* 28(2): 207-219.
23. Lin, B. B., R. A. Fuller, R. Bush, K. J. Gaston and D. F. Shanahan(2014) Opportunity or orientation? Who uses urban parks and why. *PLOS One* 9(1):e87422.
24. McMillan, D. W. and D. Chavis(1986) Sense of Community: A Definition and Theory. *Journal of Community Psychology* 14(1): 6-23.
25. Nam, J(2020) A study on policy approaches to income generation for parks and green spaces in the 19th century, the victorian era, UK. *Journal of the Korea Institute of Garden Design* 6(3): 237-244.
26. Nam, J(2021) Exploring discourse and issue on the policy of England greenbelt -Delivering opportunities for housing development and recreation-. *Journal of the Korea Society of Environmental Restoration Technology* 24(3): 1-18.
27. Nam, J. and N. Dempsey(2020) Acceptability of income generation practices in 21st century urban park management: The case of city district parks". *Journal of Environmental Management* 264(2020):109948.
28. Nam, J. and H. Kim(2019) Differential levels of governance and its impact on urban park management and users' satisfaction - The case of Sheffield District Parks, UK. *Journal of Korean Institute of Landscape Architecture* 47(4): 50-60.
29. Nam, J. and N. Dempsey(2018) Community food growing in parks? Assessing the acceptability and feasibility in Sheffield, UK. *Sustainability* 10(8): 2887.
30. Nam, J. and N. Dempsey(2019) Understanding stakeholder perceptions of acceptability and feasibility of formal and informal planting in Sheffield's district parks. *Sustainability* 11(2): 360.
31. ODPM(2002) Planning Policy Guidance 17: Planning for Open Space, Sport & Recreation. London: The Office of the Deputy Prime Minister.
32. Ransley, J. K., E. F. Taylor., Y. Radwan., M. Kitchen ., D. C. Greenwood and J. E. Cade.(2010) Does nutrition education in primary schools make a difference to children's fruit and vegetable consumption?. *Public Health Nutrition* 13: 1898-1904.
33. Ratcliffe, M. M., K. A. Merrigan, B. L. Rogers and J. P. Goldberg(2011) Behaviors associated with vegetable consumption. The effects of school garden experiences on middle school-aged students' knowledge, attitudes, and behaviors associated with vegetable consumption. *Health Promotion Practice* 12(1): 36-43.
34. Sadako, N.(2012) The effects of gardening therapy for asthmatic children. *Allergy in Practice* 286: 150-153.
35. Shanahan, D. F., B. B. Lin, K. Gaston, R. Bush and R. A. Fuller(2014) Socio-economic inequalities in access to nature on public and private lands: A case study from Brisbane, Australia. *Landscape and Urban Planning* 130: 14-23.
36. Son, H. and J. Choi(2011) A study on development of Korean garden community : Focused on plan of complex and facility. *Journal of the Korean Regional Development Association* 23(5): 119-144.
37. Stigsdotter, U. A.(2005) Urban green spaces: Promoting health through city planning. Advance In: Inspiring Global Environmental Standards and Ethical Practices, The National Association of Environmental Professionals. NAEP, 30th Annual Conference, Alexandria, Virginia, USA.
38. Stocker, L. and K. Barnett.(2007) The significance and praxis of community based sustainability projects: Community gardens in western Australia. *The International Journal of Justice and Sustainability* 3(2): 179-189.
39. Sustain(2014a) The Benefits of Gardening and Food Growing for Health and Wellbeing. London: A Sustain Publication.
40. Sustain(2014b) Planning Sustainable Cities for Community Food Growing. London: A Sustain Publication.
41. Unruh, A. M.(2004) The meaning of gardens and gardening in daily life: A comparison between gardeners with serious health problems and healthy participants. *Acta Hort* 639:67-73.
42. Yasukawa, M(2009) Horticultural therapy for cognitive functioning of elderly people with dementia. Advance In: I. Soderback, *International Handbook of Occupational Therapy Interventions*, Springer Dordrecht, Heidelberg Part 4:431-444.
43. You, C. J. and D. H. Jang(2002) The analysis of the degree of cognition and satisfaction of city residents on weekend farms. *The Korean Rural Sociological Society* 12(1):63-88.
44. Zick, C. D., K. R. Smith, L. Kowaleski-Jones, C. Uno and B. Merrill(2013) Harvesting more than vegetables: The potential weight control benefits of community gardening. *American Journal of Public Health* 103(6):1110-1115.
45. <https://dig-for-victory.org.uk>
46. <https://www.incredible-edible-todmorden.co.uk>
47. <https://twitter.com/growsheffield>
48. [https://www.who.int/campaigns/connecting-the-world-to-combat-coronavirus/healthyathome?gclid=EAIaIQobChMI4ur50N-i8gIVz1IgCh2P\\_xgJ2EAAYASAAEgJLe\\_D\\_BwE](https://www.who.int/campaigns/connecting-the-world-to-combat-coronavirus/healthyathome?gclid=EAIaIQobChMI4ur50N-i8gIVz1IgCh2P_xgJ2EAAYASAAEgJLe_D_BwE)

Received : 6 January, 2021

Revised : 16 February, 2021 (1st)

11 August, 2021 (2nd)

Accepted : 12 October, 2021

3인익명 심사필