

유럽의 사회적 농업 개관과 이탈리아의 사례 *

임 송 수 · 김 승 애
(교려대학교 식품자원경제학과 교수 · 한국농촌경제연구원 인턴)

1. 사회적 농업이란?

사회적 농업(social farming)¹⁾은 농업의 사회적 역할을 나타내기 위한 용어이다. 곧 사회적 서비스를 제공하는 농업을 일컫는데, 이는 기존의 농업이 제공하는, 더 폭넓은 개념인 다원적 기능(multifunctionality)²⁾에 포함되는 것으로 간주할 수 있다. 다원적 기능은 영농활동을 통해 창출되는 것이 기본이므로 여기서 말하는 사회적 서비스 또한 농장에서 이뤄지는 영농, 생산, 또는 농업활동의 산물이어야 한다.

또한 사회적 서비스가 일반적인 다원적 기능과 다른 점은 그 서비스의 직접 대상자가 모든 사람들이 아닌, 사회적으로 취약한 사람들이란 점이다. 곧 사회적으로 취약하다고 정의된 사람들에게 초점을 맞춰 이러한 다원적 기능이 제공되는 형태이다(EESC 2012). 사회적으로 취약한 계층은 국가나 공동체의 선택에 의해 다양하게 정의될 수 있으나, 보통 지적 및 신체장애나 질환을 지닌 자, 사회나 교육체제에 적응하지 못한 자, 노인이나 청소년, 장기 실업자 등을 포함한다. 이에 따라 사회적 서비스의

* (songsoo@korea.ac.kr), (sakim0912@krei.re.kr).

1) 사회적 농업과 유사한 개념으로 “돌봄 농업(care farming)” “건강을 위한 농업(farming for health)”, “녹색 돌봄(green care)” 등이 혼용되고 있는데, 이들의 개념은 조금씩 다르나 사회적 농업에 포함되는 것으로 볼 수 있음(Sempik et al. 2010, 김경미 등 2013, Dessein 2008; Hine et al. 2008).

2) 다원적 기능은 사회, 경제, 환경 측면에서 농업이 제공하는 서비스를 말함(OECD 2013).

내용은 이들의 사회적 기능을 돕거나 강화하는 데 도움이 되는 건강, 재활, 사회통합, 교육, 고용 등으로 구성되어 있다.

사회적 농업에 관한 공식적인 정의가 없으나, 사회적 농업은 ① 건강, ② 교육과 훈련, ③ 사회통합과 포용, ④ 지역개발 등의 이익을 창출할 목적 아래 취약계층을 서비스 대상으로 영농 및 기타 농업활동과 연계하여 제공하는 여러 가지 사회적으로 바람직한 서비스로 규정할 수 있다.

첫째, 건강 목적은 사람들이 영농 활동을 통해 자연스럽게 자연과 교감하도록 도움으로써 치유와 건강 회복을 꾀하거나 질병이나 질병의 원인을 예방하는 것, 작물이나 가축이 성장하는 것처럼 서비스 대상자들이 성장을 경험하는 효과 등을 아우른다. 이는 특히 현대사회에서 건강이나 웰빙(wellbeing)이 사회문화의 틀 속에서 결정된다는 믿음에 기반을 두고 있다(Kaplan 1995; Verheij et al. 2008).³⁾ 농장에서 건강이나 치료 서비스가 의료나 심리측면에서 타당하다고 인정을 받으려면 전문가의 지도와 참여가 필요하다.

둘째, 교육과 훈련은 교육 관련 프로젝트의 수행, 정보 획득, 사회생활의 노하우 등을 습득할 수 있도록 제공되는 서비스이다. 교육과 훈련을 통해 직업능력을 회복시키거나 배양하며 관심분야를 발견할 수 있도록 돕는다. 또한 대안교육, 위탁교육, 문제학생이나 청소년 교육 등도 포함된다.

셋째, 사회통합과 포용은 사회연대를 촉진시켜 정상적인 노동과 인간관계 형성을 돕는 것이다. 서비스 대상자(사용자)는 이른바 주변 노동자들로 장기 실업자, 재소자나 전과자, 중독자, 난민, 이주민, 탈북민, 장애자, 취약 청소년이나 조기은퇴자 등을 포함한다(박명준, 김이선 2016).⁴⁾ 이와 같은 노동통합은 그 추구하는 일자리의 특성에 따라 ① 경과 일자리(노동 경험이나 현장에서 직업 훈련을 쌓도록 함으로써 고용가능성을 제공하는 것), ② 지속 일자리(정규 노동시장에 진입하지 못하는 한계 노동자에게 취업기회 창출), ③ 정부 보조 일자리(장애자들의 사회 정체성을 강화하고 직업능력을 증대), ④ 적응 일자리(노동시장에 정상적으로 진입하기보다 사회 적응과 규범준수 및 생활 영위)등 이른바 사회화(socialization)에 중점을 둔 것이다(Davister et al. 2004).

끝으로, 지역개발은 사회적 농업이 지역에 미치는 총체적 효과로 농업활동의 촉진으로 인한 농촌 활력(viability) 증진을 나타낸다. 곧 사회적 농가의 소득이 향상되고 고

3) 원예나 가축을 활용한 신체 및 정신 질환의 치료 효과가 유의하다는 결과는 다수 존재함.

4) 인종, 성소수자, 정신적 또는 물리적 학대로 인한 피해자 등은 사회적 농업의 서비스 대상에 포함되지 않음.

2. 사회적 농업의 역사와 발전 과정

근대적 사회적 농업은 사회적 보호시설의 일환으로 농장과 농가조직이 형성되면서 등장하였다. 곧 수도원이나 병원의 부속 정원에서 농장과 농업관련 단체에 의한 치유 기반의 돌봄 서비스로 발전하게 된 것이다. 이러한 사회적 농업은 1800년대 후반에 독일에서 비롯되었다고 할 수 있다<그림 1 참조>.

A horizontal timeline with a blue arrow pointing right, marked with decades from 1930 to 1990. Below the timeline, various agricultural policy changes are listed in boxes, connected to the timeline by vertical lines. The boxes are arranged in two rows. The top row contains boxes for the 1930s, 1940s, 1960s, 1970s, 1980s, and 1990s. The bottom row contains boxes for the 1930s, 1940s, 1960s, 1970s, 1980s, and 1990s. The boxes are connected to the timeline by vertical lines. The boxes are arranged in two rows. The top row contains boxes for the 1930s, 1940s, 1960s, 1970s, 1980s, and 1990s. The bottom row contains boxes for the 1930s, 1940s, 1960s, 1970s, 1980s, and 1990s.

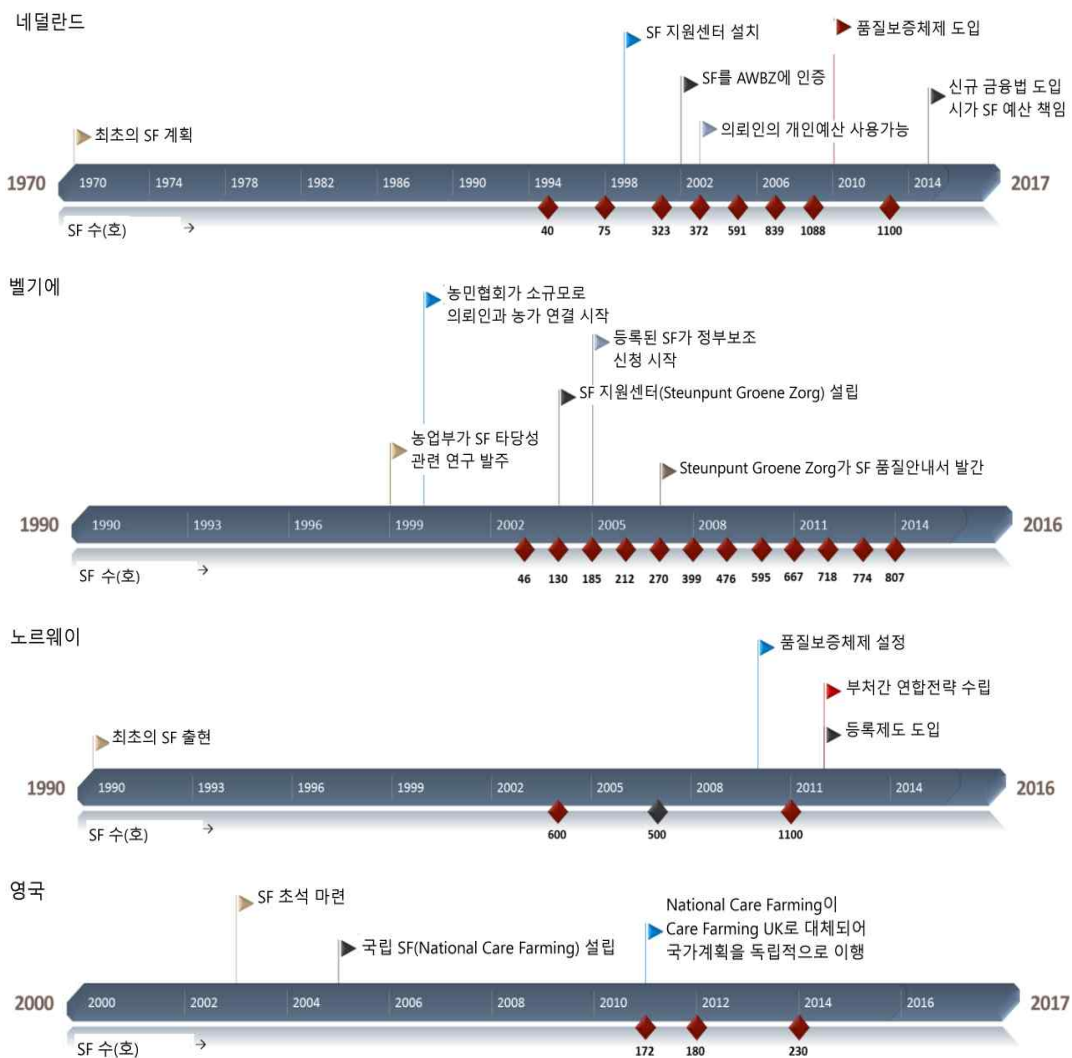
연대	주요 정책 변화
1930년대 후반	[독일] 사회적 보호 시설로서 농가조직
1930년대	14세기: 기도원 정원 요양원 공원 병원 부속 정원 정신병 시설
1940년대	재활용 재향군인 농장
1940년대	[벨기에 플랑드르] 정신질환센터 자체농장 운영시작
1960년대	개별적 추진
1960년대	[독일] 쇠퇴기 (식품가격 하락)
1970년대	[이탈리아] 정신병원 폐쇄, 사회적 협동조합 활동 시작
1970년대	[네덜란드] 치유산업 기반의 돌봄 농장
1980년대	[독일] 사회적 기관재개 (보호작업장)
1990년대	[영국, 노르웨이, 핀란드, 슬로베니아] 사회적 농업체제 기반의 발달

1960년대에 식품 가격이 하락하면서 농업이 위축되었고, 이에 따라 사회적 농업 또한 주춤한 모습을 나타냈다. 그러나 1970년대에 이탈리아가 제도적으로 운용하던 정

신병원 등의 시설들을 폐쇄하고 사회적 협동조합(social cooperatives)에 의한 서비스를 도입하면서 사회적 농업이 재점화되는 계기를 마련하였다. 네덜란드에서도 농업에 기초한 치유 서비스가 활성화되면서 사회적 농업이 발전하기 시작하였다. 비슷한 시기에 독일에서는 인증을 받은 보호 작업장이 등장하였다.

1990년대 이후에는 많은 유럽 국가들이 치유와 사회통합을 목적으로 한 혁신적인 접근방법으로서 사회적 농업을 인식하고 이를 토대로 한 다양한 형태의 서비스를 사회에 제공하기 시작하였다. 예를 들면, 독일에서는 교육에 초점을 맞춘 농장이 채택

그림 2 주요국에서 사회적 농업의 발전 과정



자료 Buist(2016).

되었다. 캠프힐(Camphill)과 같은 기독교 정신의 농업공동체가 등장하여 그 활동이 오늘날까지 이어지고 있다.⁵⁾ 슬로베니아는 사회적 기업과 돌봄 기관들이 주축이 되어 다양한 서비스를 제공하기 시작하였다.

사회적 농업(social farming)이란 표현이 공식화 또는 보편화된 것은 2000년대 들어서 부터라 할 수 있다. 농업활동을 기반으로 한 다양한 사업들과 이를 통한 서비스를 포괄하는 개념으로 널리 사용되기 시작한 것이다. 또한 벨기에에서는 한 농민단체(Boerenbond)가 농가와 서비스 사용자들을 연계시켜 치유 서비스를 활성화하는 일을 시작하였는데, 이를 계기로 이른바 “돌봄 농업(care farming)”이란 용어가 널리 사용되기 시작하였다.

<그림 2>는 주요 국가에서 사회적 농가가 발전해 온 과정을 요약한 것이다.

3. 사회적 농업의 연원과 특징

3.1. 농가 형태에 따른 구분과 특징

사회적 농업은 그 구조와 중점사업 측면에서 국가별로 서로 다른 특성을 나타내고 있다. 네덜란드는 개별 농가 위주인 반면에 이탈리아는 사회적 협동조합이 주축이다. 독일과 아일랜드 및 슬로베니아는 제도권 농가가 주된 서비스 공급자이다. <표 1>은 사회적 농업의 이러한 특징을 국가별로 분류한 것이다.

표 1 사회적 농업의 형태에 따른 구분

국가	농가 형태	중점 분야	기타
네덜란드, 벨기에	개별 가족농	- 건강과 농업 - 교육	다양한 서비스 대상 그룹
이탈리아	사회적 협동조합	- 제3부문과 협회 - 사회화와 고용	사회적 부문의 사용자 고용
독일, 아일랜드, 슬로베니아	제도권(institutional) 농가	- 공공부문 - 건강	정신질환 대상 중심
프랑스	다양한 유형	- 제3부문과 협회 - 사회화와 고용	- 참여 농가간 연결망화 - 공동체 정원

자료 Di Iacovo and O'Connor(2009).

5) 캠프힐(camphill.net)은 인지학(anthroposophy)에 기초한 공동체임. 사고를 배양함으로써 인지와 영감 및 직관을 계발할 수 있다는 철학 아래 운영되고 있으며, 현재까지 20개국에 100곳 이상에서 활동하고 있음.

사회적 농업의 진전 측면에서 세 그룹으로 국가들을 분류할 수 있다.⁶⁾

첫째, 도입 단계의 국가들이다. 슬로베니아, 체코, 불가리아 등이 해당되며, 사회적 농업이 도입되면서 여러 프로젝트가 시범적으로 시행되고 있다. 이들 국가에서는 농업의 다원적 기능이 상대적으로 새로운 개념으로 인식되고 있으며, 아직까지는 국가의 농촌개발 계획에 반영되지 못하고 있는 실정이다.

둘째, 중간 단계의 국가들이다. 프랑스, 포르투갈, 핀란드, 독일 등이 이에 해당한다. 다양한 관련 프로젝트가 시행되고 있고, 공급자들과 특정 서비스 사용자들 간의 네트워크가 발전되어 있다. 이들의 사회적 농업은 상당히 앞선 것으로 볼 수 있으나, 정책과 재정지원이 상대적으로 충분하지 않은 상태이므로 중간 단계로 분류되었다. 핀란드에서는 “녹색 돌봄”이란 표현이 더 일반적으로 사용되고 있는데, 개별 농가나 민간 돌봄 공급자들 위주로 사회통합과 포용, 훈련, 재활, 돌봄, 교육 등 다양한 서비스가 공공부분에 의한 지원 아래 제공되고 있다.

셋째, 성숙 단계의 국가들이다. 이에 속한 국가로는 이탈리아와 네덜란드를 꼽을 수 있다. 건강과 보건부문이 치유와 고용의 원동력이 되고 농가들도 잠재적 소득의 향상 수단으로 사회적 농업을 인식하고 있다. 사회적 농업을 지원하는 법이나 제도도 상대적으로 잘 발달되어 있다.

3.2. 공급주체에 따른 구분과 특징

사회적 농업은 서비스 공급 주체와 관련 부문 간 다양한 네트워크 연계 아래 시행되고 있다. <표 2>는 공급 주체의 특성을 사회적 서비스와 연계시켜 나타낸 것이다.

표 2 사회적 농업의 공급주체에 따른 구분

공급주체/부문	건강	건강/농업	농업	노동	사법
공공부문	독일, 슬로베니아 아일랜드, 이탈리아 오스트리아	-	-	-	이탈리아
제3부문	이탈리아	-	-	프랑스, 벨기에, 이탈리아	-
민간	-	네덜란드	이탈리아, 벨기에, 노르웨이	-	-

자료: Di Iacovo(2008).

6) 어떤 절대적인 기준이 없는 상태에서 상대적으로 분류한 결과임. 이러한 분류에는 특히 자금지원이나 법 규정의 정립 등이 중요한 기준이 되었음.

먼저, 건강과 관련하여 농업을 활용하는 대부분의 국가들, 곧 독일, 슬로베니아, 아일랜드, 이탈리아, 오스트리아 등은 공공부문 또는 제3부문(3rd sector)이 주요 공급주 체임을 알 수 있다. 여기서 공공부문이란 보호 작업장, 노인 병원, 정신과 병원 등을 말하며, 제3부문은 비정부기구나 비영리단체들을 지칭한다.

네덜란드의 경우 건강부문과 농업부문이 직접 협약을 맺고 돌봄 서비스를 제공하는 특징을 가진다. 이러한 서비스 사용자들은 주로 정신질환이 있는 사람들인데, 그 치료프로그램이 인증된 농장을 선택하여 서비스를 받게 된다. 프랑스, 벨기에, 이탈리아 등 여러 나라들은 노동부문과 농업을 연계한 서비스를 제공하고 있다. 곧 농업 관련 프로젝트에 자금을 지원하여 중장기 실업자들의 노동통합과 포용을 촉진하고 있는 것이다. 예를 들면, 이탈리아는 법무부의 주관으로 교도소 안에서 수감자들이 농업활동을 할 수 있도록 조치하고 있다. 프랑스의 경우 교육 목적의 사회적 농장을 조성하여 다양한 서비스 대상자들에게 관련 서비스를 제공하고 있으며, 노르웨이는 학교 프로그램에 적응하지 못하는 청소년을 대상으로 사회적 농업을 적용하고 있다.

3.3. 법과 제도에 따른 구분과 특징

<그림 3>은 법과 제도 측면에서 주요국의 특징을 분류한 것이다. 먼저, 벨기에는 2005년부터 돌봄 농가의 등록제와 공공지원 체제를 도입하여 시행하고 있다. 2017년부터는 장애인 개인에게 공공보조가 직접 배당됨에 따라 장애인 스스로 예산범위 안에서 특화된 복지시설이나 사회적 농업 서비스를 선택하여 활용할 수 있게 된다. 이러한 서비스를 제공할 수 있도록 등록된 농가들은, ① 복지부가 인정하는 농가, ② 비영리단체로서 농민단체들에 의해 설립된 지원센터(Steunpunt Groene Zorg)의 공식 네트워크를 사용하는 농가, ③ 영농활동을 전문으로 하면서 고등학생들을 자문하는 센터와 협력관계를 유지하고 있는 농가 등으로 구성된다.⁷⁾ 등록된 농가들은 2005년 이래 농업부로부터 보조를 받고 있는데, 서비스 사용자의 수와 관계없이 하루 최대 40유로(약 5만 원)⁸⁾를 지원받는다. 반면에 복지부로부터 지원되는 보조는 아직까지 없다. 2015년 현재 연간 보조 총액은 140만 유로(약 17억 6,000만 원)이다.

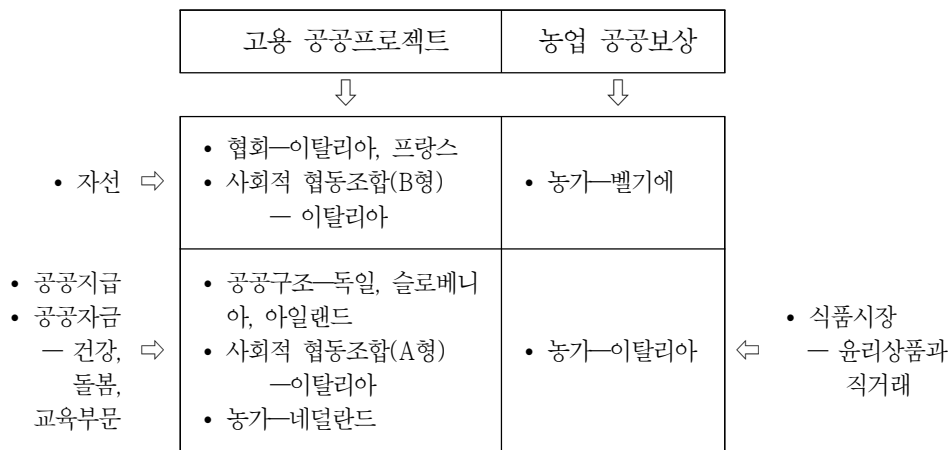
등록된 농가뿐만 아니라 등록되지 않은 농가들도 약 259호가 있는 것으로 알려져

7) 지원센터(Steunpunt Groene Zorg)는 약 850개 돌봄 농장(care farms)의 정보를 구축하고 있으며, 이를 바탕으로 농가에 필요한 정보제공, 서비스 사용자와 농가의 네트워크 구축, 연구와 국제 협력, 품질기준 설정 등 다양한 서비스를 제공하고 있음 (<http://www.groenezorg.be/>).

8) 네이버 기준 환율 적용(2016.11.15.).

있다. 이들은 주로 은퇴농, 승마 교육을 하는 농장, 대규모 정원 등인데, 제공하는 돌봄 서비스는 등록 농가의 경우와 크게 다르지 않다. 이러한 서비스의 종류는 주간 돌봄 서비스, 보호 작업, 학생 상담과 교육 등 다양하다. 특히 최근에는 교육과 관련된 서비스가 늘고 있다.

그림 3 사회적 농업의 법체계에 따른 구분



자료: Di Iacovo and O'Connor(2009).

노르웨이의 사회적 농업은 1990년대 들어 점진적으로 보급되기 시작하였다. 곧 “농가를 향하여(Inn på tunet)”⁹⁾라 불리는 사회적 농가들은 서비스 사용자에게 특화된 맞춤 형태로 그 품질이 인증된 복지서비스를 제공하고 있다(Stokke and Rye 2007). 2011년 기준으로 총 1,100호의 사회적 농가들이 제공하는 서비스는, ① 일반 교육, 특별교육, 여가 등 교육 서비스, ② 직업 훈련과 재할 등 노동 서비스, ③ 중독, 장애, 정신 건강, 치매 등 건강 돌봄 서비스, ④ 이민자, 난민, 전과자 등을 대상으로 한 사회통합서비스 등으로 구성되어 있다. 특히, 교육과 관련해서는 간호사 또는 교사로 교육받은 농업인이 학교에 고용된 형태로 농장에서 다양한 교육서비스를 제공하기도 한다. 사회적 농가는 서비스 구매자인 군(county)의 농업(agricultural department)과 계약을 체결하고, 그 제공한 서비스에 대해 보상을 받는다. 그러나 이러한 방식은 법에 근거한 보상이 아니므로 농가 측면에서 불확실성이 존재하는 게 사실이다.¹⁰⁾

9) (<http://www.matmerk.no/no/inn-pa-tunet>).

10) 이에 따라 군수(county governor)들이 지역 사회적 농가들의 발전에 중요한 역할을 담당함.

독일과 슬로베니아는 사회적 농업에 대한 법 규정을 갖추는 대신에 지역개발 자금을 활용하여 해당 농가들을 지원하고 있다. 독일의 경우 가족농 형태의 사회적 농가들이 서비스 사용자인 장애인들을 독립적으로 고용하지 못하도록 하고 있다. 다만 서비스 사용자의 수가 120명 이상의 대규모 보호 작업장에만 건강 관련 예산이 투입될 수 있도록 하고 있다. 이는 장애인들에 대한 착취나 남용의 부작용을 막기 위한 조치이기도 하지만, 서비스의 규모화가 사회적 농업의 목표 달성에 중요하다고 간주하고 있기 때문이다.¹¹⁾ 슬로베니아의 사회적 농가는 사회적 치료기관의 하부계약자로서 존재한다.

영국에서 사회적 농가들은 2003년에 설립되어 등록된 자선기관인 “돌봄 영농(Care Farming UK, CFUK)”¹²⁾의 네트워크를 활용하여 통해 사회적 서비스를 제공하고 있다. CFUK의 목적은 돌봄 농업을 촉진하고 돌봄 농가들의 지원하는 데 있다. CFUK(2016)의 보고서를 기초로 영국의 사회적 농업의 현황을 요약, 정리하면 다음과 같다.

- 2015년 현재 총 240개의 돌봄 농장이 있다. 아일랜드 공화국(Republic Ireland)에는 20개 농장이 추가로 존재한다.
- 농장 중 95%가 학습장애를 가진 사람들을 서비스 대상으로 하며, 이 밖에도 85%의 농장이 자폐증 환자, 71%의 농장이 정신질환자, 63%의 농장이 사회적으로 배척된 젊은이들을 대상으로 한 프로그램을 시행하고 있다.
- 농장의 78%가 전일(10-15시) 프로그램을 제공하고 있으며, 51%의 농장이 반일, 33%의 농장이 전일과 반일 프로그램을 병행하고 있다.
- 대부분의 돌봄 농장들이 주당 5일간 서비스를 제공하며, 한주에 최대 50명의 서비스 사용자들을 돌보고 있다. 서비스 사용자들의 88%가 주당 1-3회 농장에 참여하고 있다.
- 돌봄 프로그램의 평균 기간은 8-12개월이나 서비스 사용자의 여건에 따라 다르다.
- 서비스 사용자마다 지급하는 세션당 평균 비용은 약 50파운드(약 7만 3,000원)이다.
- 농장 중 75%가 그 용량에 미달된 수준에서 운용되고 있으며, 평균 가동률은 57%인 것으로 나타났다.
- 농장마다 주당 평균 35명의 서비스 사용자에게 서비스를 제공하고 있는데, 이는

11) 가공우유 생산 등 식품가공에 관한 일에 장애인들을 고용할 경우 건강, 안전 및 화재예방 기준 등 다양한 규정들을 준수해야 함. 이러한 요건은 가족농에 의한 소규모 프로젝트의 진행 가능성을 억제하는 요인임.

12) (<http://www.carefarminguk.org/>).

UK 전체로 보면 주당 8,400명에 이른다.

- 연간 40주, 주당 8,400명, 세션당 50파운드(약 7만 3,000원)를 기준으로 돌봄 농업이 창출하는 가치를 산출하면 연간 1,700만 파운드(약 248억 2,100만 원)에 이른다.
- 농가들이 직면한 가장 큰 어려움은 돌봄 서비스를 위한 재원을 마련하는 것이며, 계약을 확보하는 것과 돌봄 농업의 가치를 인정받는 것도 주요 도전과제로 꼽힌다.

네덜란드의 사회적 농업은 전문적 서비스를 제공하는 부문으로 발전해 왔다. 1995년부터 네덜란드는 장기 돌봄 비용을 위한 통합 건강보험제도(예외적 의료비용에 관한 일반법, Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, AWBZ)를 운영하고 있는데, 모든 돌봄 서비스는 AWBZ 인증을 취득한 기관에 의해 제공될 때 보상을 받을 수 있다(Hassink et al. 2014). 농가는 공인된 복지기관과 계약 아래 서비스를 제공하거나, 서비스 사용자의 개인 예산(Personal Budget, PGB)을 통해 지원된다. PGB는 건강보험제도 아래 정신질환자, 노인, 문제 청소년 등 개인에게 지급되는 예산으로 개인의 필요에 따라 서비스를 선택하여 예산을 사용할 수 있도록 한 것이다. 서비스 비용은 1인당 하루 평균 60유로(약 7만 5,000원)이다. 돌봄 농가들은 “돌봄조직품질법(Care Institutions Quality Act)에 따라 서비스 품질에 관한 인증을 받아야 하며, 이를 위해서는 ”농업건강연맹(Federation of Agriculture and Health)“의 회원이어야 한다. 농가는 또한 ”건강안전법(Health and Safety Act)“에 따라 위해성 평가도 받아야 한다. 이러한 점검을 마치면 해당 농가는 인증 표시(Kwaliteit laat je zien)를 획득하여 그 서비스의 품질을 보장할 수 있게 된다. 2016년 현재 700개 이상의 농장이 품질인증을 획득한 상태이다.¹³⁾

4. 이탈리아의 사례

지난 수십 년간 이탈리아의 농업 및 농촌지역에서는 전통적인 농업경제가 위축되면서 농업 인력이 지속적으로 줄고 있다. 이런 와중에서 집약적인 영농방식, 농식품 생산망의 확대, 상품의 표준화 등이 촉진된 반면에 농업인의 경제 및 사회기능을 약화시키는 경향이 나타났다. 이에 대한 대응으로 농촌지역에서는 사회복지 서비스를 생산함으로써 새로운 농촌개발 목표를 추구하는 협동조합이 생겨났다. 이는 사회적 농업과 친환경 치유에 관한 폭 넓은 운동의 일환으로 볼 수 있다.

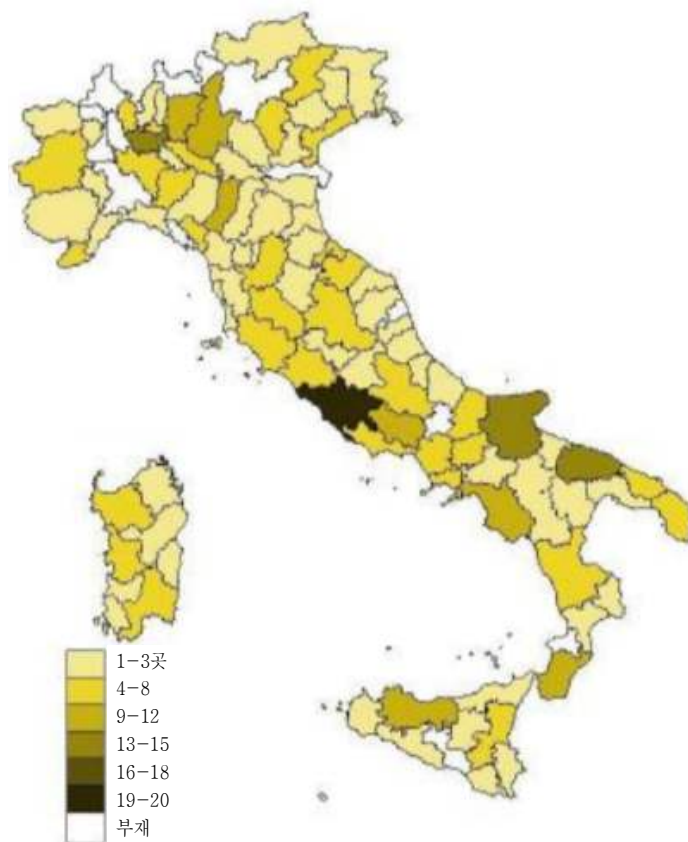
¹³⁾ (<http://www.landbouwzorg.nl>).

사회적 농업이란 용어는 2004년부터 사용하기 시작하였으나, 사실상 이러한 사회적 서비스를 창출해온 농가들이나 농업인 조직 등은 훨씬 이전부터 존재하고 있었다. 이탈리아 사회적 농업의 특징은 이른바 사회적 협동조합(social cooperatives)이 주된 역할을 수행한다는 점이다.

4.1. 사회적 농업의 연방

이탈리아에서 사회적 농업이 본격적으로 추진된 배경은 1978년에 법률 제180호(Law No. 180)에 의해 정신병원이 폐쇄되면서 이를 대체할 서비스가 필요하게 되었기 때문이다. 1979년에 사회적 농업이 이탈리아 중부에 위치한 플로렌스(Florence)시에서 나타났다. 이후 사회적 농업이 주목을 받으면서 오늘날 약 2,000곳의 농장이 전국에 분포하게 되었다(Lanfranchi et al. 2015). 이들 중 상당수가 협동조합의 형태를 지니고 있

그림 4 이탈리아의 사회적 농업협동조합의 분포: 2009년



자료: Senni(2016).

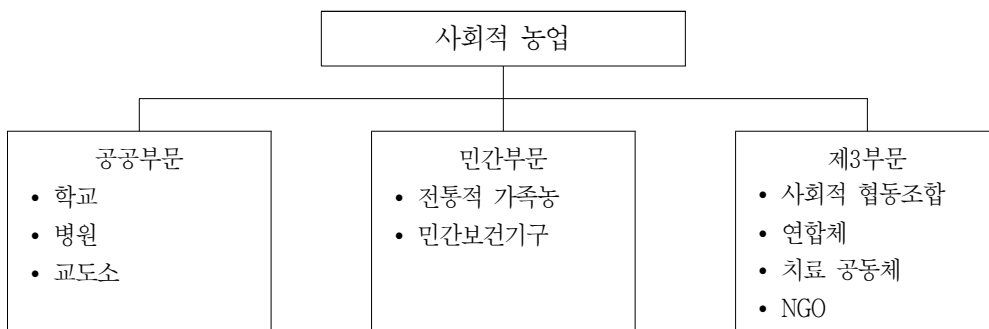
으며, 전체 중 70%의 농장이 유기농업을 시행하고 있다<그림 4 참조>.

이처럼 사회적 농업이 이탈리아에서 발전하게 된 배경으로 다음과 같은 점들을 지적할 수 있다(Senni 2016).

- 경제위기가 오랫동안 지속되면서 사회적 영향이 비대칭적으로 나타나고 있다.
- 사회적 불평등이 증대되고 있으며 특정 계층에 더욱 큰 영향력을 미치고 있다.
- 공공재원의 감소와 기타 여러 이유로 사회적 보호망이 압박을 받고 있다.
- 기후나 환경적 요인으로 말미암아 천연자원의 질과 양이 줄고 있다. 천연자원은 농업활동의 핵심 기반이다.
- 전통적인 정치 및 대표성에 위기가 나타났다.

이탈리아에서 사회적 농업 서비스를 공급하는 주체들은 공공부문, 민간부문, 비영리기구 등으로 구분할 수 있다<그림 5 참조>. 먼저 공공부문으로는 학교, 병원, 교도소 등이 참여한다. 민간부문은 주로 수익을 추구하는 조직으로 전통적인 가족농과 민간 건강기관 등이 포함된다. 비영리기구 또는 제3부문에 속하는 단체들은 이탈리아의 주요 특징으로 지적되는 사회 협동조합, 연합체(associations), 치료 공동체(therapy communities), NGO 등이다.

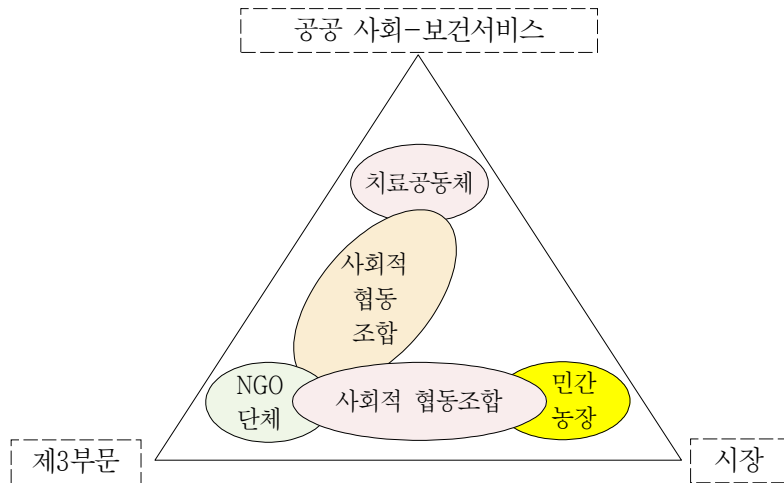
그림 5 사회적 농업의 공급 주체들



자료: Senni(2016).

<그림 6>은 이러한 사회적 농업 서비스의 공급주체들의 정체성을 공공서비스, 시장, 사회적 경제 측면에서 구분한 것이다.

그림 6 사회적 농업 공급 주체들의 정체성



자료: 저자작성

4.2. 사외적 농업 협동조합

제3부문에 속하는 사회적 협동조합은 사회적 기업(social enterprises)의 가장 일반적인 형태로 존재한다. 특히 이탈리아에서 사회 협동조합은 복지 서비스를 생산하는 중심된 역할을 수행한다. 1970년대 말부터 가시화된 사회적 협동조합 운동은 공공기관에 의한 서비스에 만족하지 못하거나 아예 서비스 자체가 존재하지 않은 것에 대한 대응 측면에서 출발하였다. 1990년대 중반부터는 사회적 협동조합이 진보적 제도로서 발전하면서 공공기관에 대한 경제적 측면의 의존과 전략적 측면의 운영방식 요건을 충족시켜 왔다. 이 시기에 사회 협동조합이 성장할 수 있었던 것은 공공정책의 의제로서 서비스의 밖으로부터 조달, 곧 아웃소싱이 주도했다.

1990년 말에 닥친 세계적 경제 위기 탓에 지역 금융과 공공지출 측면에서 재조직화가 나타나기 시작했다. 특히 노인이나 취약계층의 돌봄 서비스처럼 예산이 많이 소요되는 사업에 대한 서비스 합리화와 비용 절감 방안이 촉진되었다. 또한 행정 규제나 활동의 표준화도 큰 폭으로 증가하였다. 이에 따라 지역 행정기관의 직접적인 사업에 변화가 나타나고 사회 서비스의 시장화가 증대됨에 따라 많은 사회 협동조합들이 그들의 생산 활동을 공공수요에 맞추기 시작한 것이다.

2005년에는 사회 협동조합의 75%가량이 가정 지원(home assistance)과 노인 및 취약계층 거주지 돌봄 등 준 공공부문에 참여하여 서비스를 제공하였다. 비용 절감을 위해 지역의 행정기관들은 경쟁에 기반을 둔 계약을 통해 서비스의 아웃소싱을 증대시켰고, 사회적 협동조합은 시장에서 서로 경쟁하면서 서비스의 표준화의 압박을 받게

되었다. 이러한 환경변화에 대응하는 측면에서 사회적 협동조합의 규모가 확대되어 오면서 오늘날에 이르게 되었다.

사회적 협동조합은 사회적 기업의 한 형태로 공공적인 측면에서 그 중요성을 지닌다. 법 제381/91호 제1조에 따르면 사회적 협동조합의 법적 목표는 다음 두 가지이다.

- 복지와 건강 및 교육 서비스를 통한 관리—어린이, 장애인, 노인 등 대상
- 취약계층의 노동통합(work integration)을 목표로 한 활동을 이행함으로써 인간자원의 증진과 사회통합에 관한 사회의 관심사항을 추구—장기 실업자, 중독자, 발달 장애인, 범법자 등 대상

이 가운데 복지와 건강 및 교육 서비스를 추구하는 협동조합을 “A형(type A)” 또는 “서비스 협동조합”으로 지칭하고, 나머지는 “B형(type B)” 또는 “노동통합 협동조합”이라 한다. 2005년 기준으로 7,363개 협동조합 중 59%가 A형이고, B형이 33%, 이 둘의 혼합형이 나머지를 차지하였다. 사회적 협동조합에 고용된 종사자 수는 전체 노동력의 1.4%인 약 30만 명으로 높은 비중을 차지하지 않으나 도시의 복지서비스 지출에서 사회적 협동조합이 차지하는 비중은 2008년 기준으로 절반가량이나 된다.

사회적 협동조합에는 임금노동자, 수혜자, 봉사자(전체 회원의 최대 50%), 투자자, 공공기관 등 다양한 이해당사자들이 조합원으로 참여할 수 있다. 특히 “B형” 사회적 협동조합의 경우 그 조합원의 30% 이상이 서비스가 목표로 하는 취약계층 사람들이어야 한다.

사실 사회적 협동조합은 도시나 도시인에게 더욱 접근 가능한 조직이다.

- 사회적 협동은 주로 가장 교육받고 현대적인 분야에 속한 사람들 사이에서 나타나는데 이들 대부분은 도시에 거주한다.
- 사회적 협동조합이 지원하는 한계적 사회그룹은 대부분 도시 지역에 집중되어 있다.
- 사회적 협동조합이 제공하는 서비스를 구매할 수 있는 경제적인 자원이 도시지역에 더 풍부하게 위치해 있다.

그러나 1990년대 중반부터 농업과 축산 같은 농업 및 농촌활동에 기반을 둔 사회적 협동조합이 증가하기 시작하였다. 2005년에 571개의 사회적 협동조합이 농촌지역에 있었는데, 2010년에는 그 수가 2배로 늘어났다.

Fazzi(2010)가 이탈리아 7개 지역(Lombardy, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Tuscany, Emilia Romagna, Puglia, Sicily)에 위치한 80곳의 사회적 농업 협동조합을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 요약하면 다음과 같다.

4.2.1. 치유재활 협동조합(Therapeutic or Rehabilitative Rural Cooperatives, TRRC)

TRRC는 농업활동을 통해 사회적 또는 육체적 장애를 지닌 사람들에게 서비스를 제공하는데 초점을 둔다. 전체 조사대상의 15% 또는 12개 조합이 이에 해당하는데, 그 대부분은 1980-90년대에 약물 중독자나 정신적 장애를 가진 사람들을 위한 치유 공동체로서 만들어졌다. 중소 규모로 운영되면서 이들을 만든 조직들과 밀접하게 연계되어 있다. 이들은 또한 취약계층을 위한 보호 작업장이나 치유 또는 재활 공동체의 형태로 농업활동을 관리하는 조직으로 존재한다. 그 판매 규모는 38만~200만 유로(약 4억 7,800만~25억 1,400만 원)로 평균은 73만 5,000유로(약 9억 2,400만 원)이다.

TRRC의 수입 중 85%가량은 공공부문의 지원이 차지한다. 이와 같은 공공부문에 의한 지원이 유일한 수입원인 농장도 약 30%에 이르렀다. 조합은 자체적으로 운영 및 관리되며, 관련 공공기관을 제외한 기타 외부조직이나 이해당사자 간 네트워크 형성은 관련 공공기관을 제외하고는 발달되어 있지 않다. 이에 따라 TRRC는 혁신수준이 가장 낮은 조직이라 할 수 있다.

4.2.2. 노동통합 협동조합(Rural Work Integration Cooperatives, RWIC)

RWIC는 전체 조사대상의 절반에 해당한다. TRRC보다 최근에 만들어졌는데, 특히 RWIC의 1/3가량이 2000년 이후에 창설되었다. RWIC의 주된 목표는 서비스 사용자들이 소득과 고용의 기회를 얻도록 돕는 것이다. RWIC의 83%가 법이 정한 대로 취약계층 사람들이 노동에 통합될 수 있도록 하는 사업에 집중하고 있다. 이러한 활동이 공공 사회서비스에 의해 승인되면 RWIC는 감세 혜택과 다른 지원을 받을 수 있다.

RWIC는 농업활동 이외에도 직접 판매, 가공, 돌봄, 녹색지대 유지, 농가교육, 축산 및 육종 등 다각화된 사업에 참여한다. RWIC 16곳은 영농 활동에만 전념하고 있는 반면에 7곳은 두 가지의 활동, 나머지는 세 가지 이상의 활동을 벌이고 있었다. 조합들이 영농 활동에만 집중할 수 없는 주된 이유는 그것만으로 경제적 수입을 보장받지 못하기 때문이다.

RWIC 조합의 판매액 규모는 18만~180만 유로(약 2억 2,600만~22억 6,300만 원)이고, 평균은 62만 유로(약 7억 7,900만 원)이다. 총수입의 65%가량이 공공부문의 의뢰에서 비롯한 것이며, 나머지는 상품이나 서비스의 판매를 통해 얻은 것이다.

RWIC가 직면하고 있는 어려움은 다음과 같다.

- 상품의 판매로 얻는 수익이 낮다.
- 상품의 유통이 어렵다.
- 취약계층 노동자들의 생산성이 낮다.
- 상품과 서비스 구매를 위한 재정지원이 감축되었다.

공공기관이 표방한 어려움도 있다.

- 지원규모가 감소하였다.
- 서비스 품질에 관해 인지도가 낮다.
- 관료화의 압박이 크다.

RWIC는 TRRC보다 상대적으로 자주적으로 운영되고 있으며 정부당국에 의한 간섭이나 압박을 적게 받는 것으로 조사되었다. 반면에 농산물의 판매 규모는 상대적으로 작고 기업환경이 더욱 취약한 것으로 드러났다. 이는 취약계층의 노동자들 생산성이 낮아 시장에서 경쟁적이지 못하기 때문이다.

4.2.3. 지역개발 협동조합(Rural Cooperatives for Local Development, RCLD)

설문에 참여한 모든 RCLD는 1997년 이후에 창립되었다. 총 27곳 가운데 24곳이 노동통합형, 2곳이 혼합형, 1곳이 서비스형 협동조합이다. RCLD는 다수의 목표들과 복수의 서비스를 제공하는 조합으로 그 목표는 다음과 같다.

- 취약계층 사람들의 노동통합을 촉진한다.
- 사회 윤리적 활동을 통해 농업을 증진시킨다.
- 공동체의 적극적인 활동을 통해 토지를 회복시킨다.

RCLD의 특징은 사용자들을 위한 직접적인 혜택을 창출하는 것뿐만 아니라 지역사회 주민들에게도 경제적 또는 사회적 이익을 공급한다는 데 있다. 곧 호혜원칙이 실천되고 있는 것이다. 이와 관련된 활동은 다음과 같다.

- 생산과 유통에서 농업인이나 비사회적 협동조합과 파트너십을 조성한다.
- 한계 또는 버려진 농촌지역의 회복을 위해 지역 조직이나 단체와 공조한다.
- 유기(organic) 또는 윤리적(ethical) 상품의 계획과 유통에서 공정무역 협동조합 및 지역 생산자들과 협조한다.
- 사회적 관광을 통해 지역사회의 개선을 도모한다.

이상과 같은 목표에 부합하는 활동으로 말미암아 RCLD의 네트워크는 가장 폭넓고, 조직 및 비정부 기관과 관계 또한 강한 것으로 나타났다. 사용자들의 구성측면에서도 더 포괄적이다. 다른 조합들의 사용자들은 정신 및 신체장애, 약물중독 등 취약계층 사람들이 대부분을 구성하지만, RCLD는 이에 더하여 소득 수준이 낮은 실업자, 청년, 여성 등 다른 부류의 사람들에게도 서비스와 직업 기회를 제공한다.

RCLD의 활동은 보통 3가지 이상으로 구성된다.

- 농촌 관광
- 유기농산물의 판매
- 애완동물을 활용한 치유(pet therapy)
- 교육시설(예: 전통 박물관, 교육농장)의 관리

이에 따라 RCLD가 지닌 기술이나 능력은 다른 조합과 견주어 더욱 전문적이고 다각화되어 있다고 할 수 있다. 약 절반 정도의 RCLD가 사회복지사를 고용하고 있지만, 거의 모든 RCLD가 농학자, 농업기술자, 비즈니스 전공자 등 사회적 일과 관련되지 않은 전문직 인력을 채용하고 있다. 이를 통해 생산 및 상업 측면에 관심을 가지며, 공공부문에 의한 보조로부터 더욱 자유로워지려는 것이다.

RCLD의 판매 규모는 18만~300만 유로(약 2억 2,600만~37억 7,100만 원)이고 평균은 69만 유로(약 8억 6,700만 원)이다. 총 소득에서 정부의 보조가 차지하는 비중은 59%로 다른 조합들보다 낮다. 정부보조 이외에 주된 소득원은 농산물과 서비스의 판매, 윤리적 상품 및 서비스의 판매, 유럽자금으로 지원된 프로젝트 또는 지역개발 계획에 의해 배정된 자금 아래 산출된 자원의 판매 등이다. 이처럼 차별된 자금원이 존재한다는 사실은 자주적인 전략을 수립하고 더욱 자유로운 환경에서 의사결정을 할 수 있다는 장점을 지닌다.

그 결과 RCLD는 정부에 의한 지원 자금의 감소보다 새로운 시장을 찾거나 유통 및 조직의 관리, 지역 조직과 바람직한 유대관계 설정 및 유지 등에 더 주안점을 두고

있다. 또한 그 운영이나 계획에서 지역사회 이해관계를 반영하고 다른 조합보다 더욱 지역 공동체에 초점을 맞추고 있다.

4.3. 사회적 농업법

2015년 8월에 이탈리아는 세계 최초로 사회적 농업을 국가의 법(National Law on Social Farming No. 141/2015)으로 승인하였다(FNAS 2016). 이는 사회적 농업이 사회적으로 널리 인정받았음을 뜻하며, 이를 토대로 더욱 발전할 수 있는 계기를 마련한 것으로 평가할 수 있다.

이 법에 따라 사회적 농가로 인정받기 위해서는 농가의 연간 매출액에서 농산물이 차지하는 비중이 30% 이상이어야 한다. 이 법이 규정하고 있는 사회적 농장과 농업 협동조합이 추구해야 할 목표는 다음과 같다.

- 취약계층 사람들의 노동 통합을 위한 서비스 제공
- 사회통합을 촉진하기 위해 유무형 농업자원을 사용하여 지역사회에 필요한 서비스 제공
- 전통적 의료치료를 지원하기 위한 치유 및 건강 서비스 제공
- 사회적 농장 또는 교육 목적의 농장에 의한 환경 및 식품교육과 관련된 프로젝트의 시행

사회적 농업에 대한 지원 내용은 다음과 같다.

- 공공식당에 농산물의 판매 지원
- 공공장소에 농산물의 판매처 설치
- 국영 농지에 대한 우선 사용권 부여
- EU 공동농업정책(CAP)의 농촌개발프로그램(Regional Development Program: 2014-2020)을 통한 지원
- 지역과 민간단체를 대표하는 20명 회원으로 구성된 국립 관측소(National Observatory)의 도입

이탈리아에서 농업 및 사회정책은 주로 지방정부에 의해 수행되고 있는데, 이러한 측면에서 사회적 농업에 대한 조례 또한 중요하다. 2016년 현재 20개 주 가운데 12개 주가 사회적 농업에 관한 조례를 가지고 있다<그림 7 참조>.

그림 7 사회적 농업에 관한 조례를 가진 지역 분포



자료: Senni(2016).

5. 결론과 시사점

사회적 농업은 농업부문과 건강 및 복지부문 모두에 이익을 창출하는 전략(win-win strategy)이라 하겠다. 농업부문은 다원적 기능을 활용하여 사회가 필요로 하는 서비스를 제공하고, 건강 및 복지부문은 경제적이면서 효과 높은 서비스를 농업부문으로부터 공급을 받을 수 있기 때문이다. 그러나 사회적 농업이 기존의 건강 및 복지기관들이 제공하는 서비스를 완전히 대체하는 수단일 수는 없다. 서비스 사용자들이 선호하는, 자연에 기반을 둔 서비스를 추가로 제공하는 것으로 봐야할 것이다.

유럽에서 사회적 농업에 대한 인식이 확산되고 법제화까지 발전할 수 있었던 것은 사회적 서비스의 공급과 수요 측면에서 모두 유효한 변화가 나타났기 때문이다. 먼저 공급 측면에서 보면, 농가 수준에서 사회적 서비스를 제공하려는 많은 기업가적 정신을 가진 혁신적인 농업인들이 다수 존재하였다는 점이다. 이른바 틈새(niches) 수준에서 수많은 혁신들이 창출되면서 응집되어, 사회적 규범과 사회적 농업에 관한 법률로까지 발전한 것이다.

수요 측면에서는 이른바 “시골(rurality)”에 관한 새로운 가치와 수요가 창출되었다는 점을 들 수 있다. 윤리적인 소비, 유기 농산물에 대한 선호, 전통식품과 지역 농산물, 서서히 조리하는 방식(slow cook) 및 새로운 형태의 여가에 대한 갈구 등이 전통적인 거주지로서 또는 현대화에 저항하는 곳으로 여겨졌던 시골을 새롭게 표현하기 시작한 것이다. 이를 통해 이전에는 낡거나 경제적으로 또는 사회적으로 궁핍하다고 인식되고 간주되었던 농업 및 농촌 자원들이 생산적이고 사회적 서비스를 제공하는데 유용한 자원이라고 인정받게 된 것이다.

한국의 경우 아직 사회적 농업이란 용어 자체가 사용되지 않고 있다. 그러나 사회적 기업으로 등록되어 영농이나 농업활동과 연계한 사회적 서비스를 제공하는 농장이나 기관들이 존재한다. 이러한 측면에서 유럽에서 사회적 농업의 발전과정과 사례는 앞으로 한국의 사회적 농업이 발전해 나가는데 유용한 지침이 될 것이다.

<표 3>은 이탈리아 사회적 농업의 장단기 발전 경로를 요약한 것이다. 이러한 경로가 한국에도 적용될 수 있는지 검토해 볼만하다.

표 3 이탈리아 사회적 농업의 장단기 발전 경로

분류	특별한 서비스로서 사회적 농업	공동체 사회적 농업
목적	영리 또는 비영리 활동	서비스 제공을 위한 프로젝트 활동
접근 방식	단기적인 접근	장기적인 접근
주요 관계망	공공부문	지역사회
인지도	공공기관에 의한 공식적인 인지	지역수준에서 얻는 명성
관계의 특성	공식적 관계	공식 및 비공식 관계의 혼합
논리	계약에 바탕	호혜주의에 바탕
주안점	효율성	형평성과 사회 정의

자료: Senni(2016).

참고문헌

- 김경미, 문지혜, 정순진, 이상미. 2013. 한국 치유농업의 현황 및 특성 분석. 농촌지도와 개발 20(4): 909-936.
- 박명준, 김이선. 주변부 노동자 이해대변을 위한 비노동조합적 시도: “준노조”의 한국적 개념화를 위한 일분석. 산업노동연구 22권 2호: 35-77.
- 정규호. 풀뿌리 거버넌스와 주민 참여적 지역 만들기. 환경사회학연구 ECO 제11권 1호: 99-131.
- Buist, Yvette. 2016. Connect, Prioritise and Promote: A Comparative Research into the Development of Care Farming in Different Countries from the Transition Perspective. Wageningen University and Research Center, Internship Report.
- Care Farming UK[CFUK]. 2016. Care Farming in the UK and Ireland: State of Play 2015. January 2016. (<https://goo.gl/QRIVOG>)
- Christian History Institute. 2011. “Timeline: Healthcare and Hospitals in the Mission of the Church.” Christian History Magazine No. 101: 18-19.
- Davister, C., Defourny, J. and Gregoire, O. 2004. Work Integration Social Enterprises in the European Union: An Overview of Existing Models. European Research Network Working Paper No. 04/04.
- Dessein, J. 2008. Farming for health: proceedings of the Community of Practice Farming for Health, November 2007, Ghent, Belgium: ILVO.
- Di Iacovo. 2008. Social Farming; Dealing with Communities Rebuilding Local Economy. Presented at Rural Futures: Dreams, Dilemmas, Dangers Conference, April 2~4, 2008, University of Plymouth, UK.
- Di Iacovo, F. and O'Connor, D. (Eds). 2009. Supporting Policies for Social Farming in Europe: Progressing Multifunctionality in Responsive Rural Areas. Arsia(Agenzia Regionale per lo Sviluppo e l'Innovazione nel settore Agricolo-forestale), Firenze
- European Economic and Social Committee. 2012. Opinion of the European Economic and Social Committee on Social Farming: Green Care and Social and Health Policies. Brussels, 12 December 2012.
- Fazzi, Luca. 2010. “Social Co-operatives and Social Farming in Italy.” *Sociologia Ruralis* 51(2): 119-136.
- Forum Nazionale Agricoltura Sociale. 2016. Regional Seminar on Social Farming and Forestry. Presented at Walloon Network for Rural Development, June 23, 2016, Belgium.
- Goldstein, J. and Godemont, M. 2003. “The Legend and Lessons of Geel, Belgium: A 1500-year-old Legend, A 21st-Century Model.” *Community Mental Health Journal*

- 35(5): 441-458.
- Hassink, J., W. Hulsink, and J. Grin. 2014. "Farming with Care: The Evolution of Care Farming in the Netherlands." *NJAS-Wageningen Journal of Life Sciences* 68: 1-11.
- Hine, R., Peacock, J. and Pretty, J. 2008. "Care Farming in the UK: Contexts, Benefits and Links with Therapeutic Communities." *International Journal of Therapeutic Communities* 29(3):245-260.
- Kaplan, S. 1995. "The Restorative Benefits of Nature: Toward an Integrative Framework." *Journal of Environmental Psychology* 15: 169-182.
- Lanfranchi, M., Giannetto, C., Abbate, T. and Dimitrova, V. 2015. "Agriculture and the Social Farm: Expression of the Multifunctional Model of Agriculture as a Solution to the Economic Crisis in Rural Areas." *Bulgarian Journal of Agricultural Science* 21(4): 711-718.
- Stokke, K. and Rye S. 2007. Inn på tunet. Nasjonal og regional organisering. Gårdbrukerens økonomi og erfaring. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Memo 2007-08. (<https://goo.gl/Cd4ADr>)
- Senni, Saverio. 2016. Social Farming in Italy: History, Development and Legislation. (<https://goo.gl/D2u4lm>)
- Sempik, J., Hine, R. and Wilcox, D. 2010. Green Care: A conceptual framework, COST Action 866, green care in agriculture. Loughborough: Centre for Child and Family Research, Loughborough University.
- Verheij, R., Maas, J. and Groenewegen, P. 2008. "Urban Rural Health Differences and the Availability of Green Space." *European Urban and Regional Studies* 15(4): 307-316.