P 240 | 2017. 9. |

KREI

Korea Rural Economic Institute

사회적 농업의 실태와 중장기 정책 방향

김정섭 · 안 석 · 이정해 · 김경인

POLICY REPORT

한국농촌경제연구원

Ⓟ 240 | 2017. 9. |

사회적 농업의 실태와 중장기 정책 방향

김정섭 · 안 석 · 이정해 · 김경인

한국농촌경제연구원

연구 담당

김정섭 | 연구위원 | 제1장, 제2장, 제3장, 제4장, 제5장 집필

안 석 | 부연구위원 | 제4장 집필

이정해 | 연구원 | 제3장, 제4장 집필

김경인 | 연구원 | 제2장, 제4장 집필

정책 연구보고 P240

사회적 농업의 실태와 중장기 정책 방향

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2017. 9.

발행인 | 김창길

발행처 | 한국농촌경제연구원
우) 58217 전라남도 나주시 빛가람로 601
대표전화 1833-5500

인쇄처 | 크리커뮤니케이션
02-2273-1775 cree1775@hanmail.net

ISBN | 979-11-6149-109-7 93520

• 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

머 리 말

농업은 원래 여러 사람들이 같은 밥상에서 함께 먹는 일의 시작이다. 먹거리 생산이라는 본래의 역할 외에도, 농업 활동과 결합하여 일자리가 필요한 사람에게 농업 일자리를 제공하거나, 농업 활동에 내재한 치료적 요인을 활용해 아픈 사람을 돌보거나, 지식·기능이 필요한 사람에게 농업 분야의 교육훈련 기회를 제공하는 등의 실천을 사회적 농업이라 부른다.

사회적 농업은 사회 구성원이라면 누려야 할 편익이나 권리로부터 배제된 사람들을 끌어안는 사회 통합의 실천이다. 특히, 농업 부문이 앞장서는 실천이다. 농업인은 무엇보다 국민에게 안전한 먹거리를 생산해 공급하는 주체로서 사회적 역할을 수행하도록 요청받는다. 그런데 농산물 생산자로서의 역할 외에도, 농업 활동을 매체 삼아 사회를 바람직한 방향으로 혁신하려는 다양한 실천이 출현하고 있다. 그 가운데 하나가 사회적 농업이다.

주변을 둘러보면 사회에 통합되지 못한 채 남겨진 이들이 적지 않다. 빈곤하기 때문에, 민족이 달라서, 지적·신체적 장애가 있어서, 또는 다른 여러 가지 이유로 그런 일이 일어난다. 도시나 농촌이나 마찬가지로 이들이 사회 안에서 함께 어울려 살아갈 수 있는 조건을 만드는 일은 국가의 몫이자 국민 모두의 몫이다. 이제 사회 통합은 한국 사회 전체의 과제다.

농업·농촌도 예외가 아니다. 도시와 농촌, 농업과 사회 각 부문 사이의 격차나 거리감이 점점 커져 위기를 낳고 있다. 농촌 내부에서도 저마다의 입장에 처한 사람들 사이의 연대, 협력, 공동선을 추구하는 실천이 그 어느 때보다 더욱 필요하다. 이제 싹을 틔운 한국의 사회적 농업을 적절하게 지원할 정책을 모색할 때다. 이 보고서가 작으나마 도움이 되길 기대한다.

2017. 9.

한국농촌경제연구원장 **김 창 길**

요 약

연구의 배경

최근 한국에서도 사회적 농업에 대한 관심이 커지고 있다. 사회적 농업이 농정의 새로운 의제로 부각되면서 관련 정책을 수립해야 하는 상황에 이르렀다. 국정 과제의 세부 내용으로 포함되어, 2018년부터 '사회적 농업 시범 사업'을 실시한다. 하지만 한국에서 사회적 농업에 대한 논의는 충분히 이루어지지 않았다. 국내의 몇 안 되는 관련 연구 결과들은 대부분 외국 정책이나 사례들만 간략하게 살펴보았다.

따라서 이 연구에서는 한국의 맥락에서 사회적 농업의 의의를 정리하고 관련 정책 방향을 제안하려고 한다. 외국의 사회적 농업 실천 사례와 관련 정책 동향을 검토하고, 한국 농촌에서 전개되는 사회적 농업 실천 사례를 분석하여 사회적 농업이 지니는 의의를 정리했다. 이어서 사회적 농업 정책이 나아가야 할 방향을 제안했다.

연구 방법

사회적 농업에 관련해 활동하고 있거나 관심이 있는 소수의 농업인, 연구자, 공무원 등을 대상으로 정책 의제로서 사회적 농업에 대해 어떤 견해를 갖고 있는지 살펴보았다. Q-방법을 실시하여 사회적 농업에 대한 다양한 관점을 확인하여 논의의 준거를 정했다.

사회적 농업과 관련한 외국의 선행 연구를 수집·검토하고, 현장 조사를 실시했다. 외국의 사회적 농업 실천 주체, 수혜자, 내용, 정책 지원, 제도화 수준 등을 파악했다.

국내의 사회적 농장들을 방문해 면접 조사한 자료를 분석했다. 사회적 농장의 조직 형식이나 사회적 농업 서비스 수혜자 유형을 달리하는 5개 사례를 조사했다.

연구 결과 및 시사점

Q-진술문에 대한 응답 결과를 요인 분석하여 사회적 농업에 관한 응답자들의 견해를 3개 유형으로 분류했다. 의견 그룹 1은 사회적 농업을 광범위한 개념으로 이해한다. 사회적 농업으로 지역공동체가 활성화될 것이라는 기대를 가지고 있다. 의견 그룹 2는 사회적 농업을 구체적인 개념으로 이해하며, 사회적 농업으로 제공되는 서비스에 대한 공공 부문의 대가 지불을 강조한다. 의견 그룹 3은 사회적 농업에서 제공하는 서비스에 대한 정부 지원과 민간 부문의 서비스 시장 형성을 강조했다.

외국의 사회적 농업 실천 및 정책 사례도 살펴보았다. 이탈리아, 네덜란드, 벨기에, 일본 등 4개국을 살펴보았다. 이탈리아에서는 사회적 협동조합이 주요 사회적 농업 실천 주체이다. 사회적 협동조합과 관련한 법·제도 안에서 이들의 활동을 지원한다. 네덜란드에서는 사회적 농장을 여러 가지 돌봄 기관의 유형 중 하나로 간주하며, 돌봄 서비스 제공 대가를 지급받는 체계가 구축되어 있다. 벨기에는 정부의 농촌개발 예산으로 사회적 농장에 보조금을 지급한다. 일본은 고용 정책의 틀 안에서 광범위하게 사회적 농업 실천을 지원한다.

국내의 5개 사례를 조사하고 분석하였다. “꿈이자라는뜰”은 발달장애 어린이와 청소년을 돌보는 농장이다. “행복농장”은 만성 정신질환자, 장애인 등을 돌보고 재활에 힘쓰는 농장이다. “젊은협업농장”은 청년 농민을 육성하고, “여민동락공동체” 는 농업을 활용하여 농촌 노인의 복지 실현에 힘쓰는 조직이다. “교남어유지동산”은 농업을 통해 장애인의 고용 및 자립을 이루어 내는 복지기관이다.

이 연구에서는 유럽의 경험과 한국의 사례를 참고하여 사회적 농업을 ‘사회적으로 배제된 이들을 통합하는 데 기여하는 농업 실천’이라고 정의했다. 그리고 ‘사회 통합’, ‘사회 혁신’, ‘사회적 경제’를 사회적 농업의 특징을 설명하는 주요 열쇳말로 요약했다.

이어서 ‘노동통합, 돌봄, 교육’ 등의 사회적 농업 형태를 정책 대상으로 규정하는 것이 현실적이라고 보며, 사회적 농업 정책이 나아가야 할 방향을 다음과 같이 정리했다. 첫째, 사회적 농업 정책의 대상 범위를 합리적으

로 정하고, 이미 시행되는 관련 정책과의 관계를 조정하고 통합할 필요가 있다. 둘째, 한국의 현실에서는 여러 주체들이 협력하는 협동조합 방식을 사회적 농업 주체로 육성하는 전략이 적실하다. 셋째, 서비스 제공에 대한 보상 메커니즘을 공공 부문에서 체계화하려면 보건복지 분야의 여러 제도와 연계, 조정, 통합 등의 시도가 필요하다. 넷째, 실천이 부족한 상태에서 제도 정비의 완급을 조절하고, 불필요한 자격 제도나 규제를 만들어서 실효 없는 제도로 전락해서는 안 된다.

ABSTRACT

Social Farming in Rural Korea and Policy Direction.

Background of Research

Social Farming means all activities that use agricultural resources in order to promote social inclusion in rural areas. Increased focus on social farming and the recent discussions in Korea drives this research. The study aims to delve deeply into the current status of social farming in rural Korea and draw some policy implications.

Method of Research

Three types of methods were used. Previous studies on other countries and Korea were reviewed to explore concepts and cases of social farming. Semi-structured interviews were conducted to analyze on the practices of social farming in rural Korea. Also, Q-method was chosen for gaining information on perception of stakeholders involved in social farming. On the basis of these analyses, this study derived some implications for policy makers and researchers to consider when they design policies.

Research Results and Implications

The study defined social farming as practices that utilize agricultural resources to pursue social inclusion according to the literature reviews and case studies. In addition, 'social inclusion', 'social innovation' and 'social economy' were considered as explaining the main characteristics of social farming.

Based on the results, this study deduced the following implications. Firstly, it is asked to determine the range of policy sectors to effectively counter further development. Second, it is suggested to be operated on the cooperative. Third, it is required to establish linkage with the health care systems. Last but not least, it is necessary to be circumspect to make ineffective qualifications or policy regulations.

Researchers: Kim JeongSeop, An Sok, Lee JungHae, Kim KyungIn

Research Period: 2017. 3. ~ 2017. 9.

E-mail address: jskkjs@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

1. 서론 ····· 1
2. 연구의 목적 ····· 4
3. 사회적 농업의 개념 ····· 4
4. 연구 내용 및 방법 ····· 9

제2장 사회적 농업 논의의 지형: Q방법 조사 결과

1. 개요 ····· 11
2. 진술문에 대한 응답 빈도 분석 ····· 13
3. 사회적 농업에 대한 견해 유형 ····· 15
4. 합의점과 쟁점 ····· 19

제3장 외국의 사회적 농업 실천 사례와 정책

1. 다양한 실천 ····· 23
2. 외국의 사회적 농장 지원 제도 ····· 39
3. 유럽의 사회적 농업 연대 사례 ····· 54
4. 유럽 사회적 농업 지원 정책의 배경과 법제 정비 동향 ····· 58

제4장 한국의 사회적 농업 실천 사례

1. 꿈이 자라는 뜰: 발달장애 어린이·청소년을 보살피는 사회적 농장 ·· 63
2. 행복농장: 만성정신질환자, 장애인, 취약계층을 돌보고 재활에 힘쓰는 사회적 농장 ····· 67
3. 젊은협업농장: 청년 농민을 키워내는 농장 ····· 72
4. 여민동락 공동체: 농촌 노인 복지 실현을 위해 노력하는 협동조직 ··· 76

5. 교남어유지동산: 농업을 통해 장애인의 고용 및 자립을 이루어낸 복지기관 ····· 80
6. 시사점 ····· 85

제5장 결론: 사회적 농업 정책의 방향 ····· 93

부록

1. 사회적 농업 발전 방향에 관한 Q-방법 조사표 ····· 97
2. Q-방법 조사 문항별 평균 동의 점수 ····· 102

참고문헌 ····· 105

표 차례

제1장

<표 1-1> 선행 연구들의 '사회적 농업' 개념 서술 ····· 5

제2장

<표 2-1> Q-방법 수행 절차 ····· 12
<표 2-2> 응답자들의 동의 수준이 상대적으로 높은 진술문 ····· 14
<표 2-3> 응답자들의 동의 수준이 상대적으로 낮은 진술문 ····· 14
<표 2-4> 사회적 농업에 관한 의견들 ····· 16

제3장

<표 3-1> 외국의 사회적 농장 지원 주요 정책 ····· 40

그림 차례

제3장

<그림 3-1> 유럽의 사회적 농업 실천 유형 분류 ····· 24
<그림 3-2> 이탈리아의 운영 조직 유형별 사회적 농장 현황 ····· 28
<그림 3-3> 벨기에 플란더스 지방의 사회적 농업 실천 농가 수 변화 ·· 35
<그림 3-4> 이탈리아 사회적 협동조합과 지역 보건기관의 협력 관계 ·· 42
<그림 3-5> 이탈리아 사회적 협동조합 A유형에 대한 지원 구조 ··· 43
<그림 3-6> 이탈리아 사회적 협동조합 B유형 및 민간 농장에 대한 지원 구조 ····· 44
<그림 3-7> 2014년 이전 네덜란드 돌봄 농장에 대한 간접 지원 구조 ·· 46
<그림 3-8> 2014년 이후 네덜란드 돌봄 농장에 대한 직접 지원 구조 ·· 49
<그림 3-9> 벨기에 플란더스 주정부의 사회적 농장에 대한 지원 구조 ·· 52
<그림 3-10> 장애인 고용 사회적 농장에 대한 지원 구조 ····· 53
<그림 3-11> 고령자·빈곤 계층 대상 사회적 농장에 대한 지원 구조 ··· 54
<그림 3-12> ‘유럽연합 농촌발전정책 2014-2020’의 위상 ····· 60

제4장

<그림 4-1> 행복농장의 2016년 사회적 농업 프로그램 개요 ····· 69

서 론

제 1 장

1. 서론

외국에서도 사회적 농업(Social Farming) 관련 정책은 최근에야 논의되기 시작했다. 식량농업기구(FAO)의 '먹거리 보장 및 영양에 관한 글로벌 포럼(Global Forum on Food Security and Nutrition)'에서는 2014년에 사회적 농업을 주제로 토론을 진행한 바 있다. 그 전에는 유럽연합(EU)에서 사회적 농업 지원 정책을 모색하려는 취지로 2008년에 연구를 수행한 바 있다.[1] 그때 '사회적 농업'의 개념을 정의하려고 시도했다. 그 연구 보고서는 사회적 농업을 "급여를 받는 노동을 수행할 능력이 떨어지는 사람들(가령, 지적·신체적 장애인, 재소자, 약물중독자, 소수자, 이주민 등)의 노동통합을 지향하거나, 불리한 여건에 있는 사람들의 재활·교육· 돌봄을 촉진하거나, 아동이나 노인 등 특정 집단에게 농촌 지역에서 지원 서비스를 제공하려는 목적을 지닌 농업 실천"(Iacovo, 2009: 11)이라고 정의하였다.

한국에서도 사회적 농업에 대한 관심이 커지고 있다. 정부의 「국정운영 5개년 계획」에서 81번째 국정과제 "누구나 살고 싶은 복지 농산어촌 조성"의 세부 내용으로 포함된 것이 그 징표다. '사회적 농업'이라는 말이 신문

---

[1] 그 연구 결과는 "유럽의 사회적 농업 지원 정책(Supporting policies for Social Farming in Europe: Progressing Multifunctionality in Responsive Rural Areas)"라는 제목의 보고서로 간행되었다.

에 처음 등장한 게 2012년 무렵이고, 국내 학술논문에서 최초로 언급된 것이 2013년이다. 수년 전 네덜란드의 '돌봄 농업(care farming)'[2] 실천이 '치유농업'이라는 이름으로 번역되어 소개된 바 있다. 2016년에는 농촌진흥청이 주관해 '치유형 농업체험 비즈니스 모델 시범사업'을 추진하기도 했다. 사회적 농업이 농정의 새로운 의제로 부각되면서 관련 정책을 추진해야 하는 상황이 되었다. 그러고 보면 2018년부터 '사회적 농업 시범사업'을 실시하겠다는 정부의 기획이 아주 급작스러운 것은 아닌 듯하다.

근래에 사회적 농업에 대한 관심이 형성된 배경에는 몇 가지 요인이 있다. 첫째, 농업 부문 안팎에서 다기능 농업(multifunctional agriculture)을 펼칠 것을 주장하는, 이른바 '농정 패러다임 전환론'이 제기되었다. 다기능 농업의 일환으로 인정될 수 있는 사회적 농업이라는 생소한 실천이 눈길을 끌게 되었다. 그 뒤에는 한국에서도 농업의 경제적·환경적 위기와 더불어 '삼중 위기'(Ploeg, 2008: 10-11)를 구성하는 농업의 사회적 위기가 닥쳐왔다는 인식이 있다.

둘째, 사회 통합(social inclusion)[3]이 한국 사회의 당면 과제로 부각되는 상황이 농업 부문에도 일정한 역할을 기대하게 만들었다. 사회 통합 그 자체를 명시적 목표로 삼은 정책의 사례로 「국민기초생활 보장법」에 따른 자활 정책과 「사회적기업 육성법」에 따른 사회적 기업 정책을 들 수 있다. 자활기업이나 사회적 기업이 농업을 수단 삼아 일자리를 제공하는 등 사회 통합에 기여하는 사례가 점차 늘고 있다. 드물지만, 실업 상태에서 벗어나려는 청년 구직자에게 농업을 가르쳐 자영농으로 농촌에 정착하게 돕는 취지의 직업교육훈련농장(vocational training farm)도 생겨나고 있다.

셋째, 사회적 경제(social economy)라는 말로 표현되는 실천과 정책이 확산되면서 농업 부문과 사회적 경제의 접촉면이라 할 수 있는 사회적 농업

---

2 후술하겠지만, 돌봄 농업은 사회적 농업의 여러 유형 가운데 중요한 위치를 차지한다.

3 'social inclusion'의 번역 용례가 몇 개 있다. 사회 통합, 사회적 포용, 사회적 포함 등의 번역어가 있는데 제각기 고유한 말맛을 지닌다. 광범위하게 합의된 번역어는 없다. 이 연구에서는 '사회 통합'이라는 번역을 따른다.

에 대한 관심이 형성되고 있다. 사회적 농업이라는 용어 자체가 이탈리아에서 기원했다. 이탈리아에서는 “불리한 여건에 있는 사람들의 재활 및 사회 통합이라는 지역 수준의 이해관심에 부응하는 동시에 전통적인 농촌 경제를 발전시키려는 새로운 접근방법을 채택한 사회적 협동조합(social cooperative)” (Fazzi, 2011: 120) 형식으로 사회적 농업 운동이 전개되었다. 사회적 농업이라는 용어의 배경에 사회적 경제가 있음을 보여준다.

그러나 사회적 농업에 관한 논의의 밀도가 관심과 기대의 크기에 비례하지는 않는 듯하다. 국내의 몇 안 되는 관련 연구는 대부분 외국 정책이나 사례를 간략하게 살펴본 것들이다. 한국의 맥락에서 사회적 농업 실천의 구체적인 내용이나 정책을 논의한 연구는 드물다. 사회적 농업 담론과 실천은 이제 겨우 맹아(萌芽)를 보인 상태다. 현재 한국에서 사회적 농업은 실증 분석의 대상이라기보다는 실천의 규범적 지향이라고 이해하는 게 적절하다. 그만큼 실천과 담론이 박약하다. 사회적 농업을 확산하려는 정책의 방향을 검토하기 전에, 사회적 농업이라는 실천이 어떤 것이며(혹은, 어떤 것이어야 하며) 어떤 의의를 지니는지를 먼저 살펴봐야 하는 이유다.

이 연구에서는 사회적 농업에 관한 정책 논의를 전개하려고 한다. ‘사회적’이라는 말에 많은 의미를 담을 수 있다. 농업 활동을 원자화된 개인들(atomized individuals)의 전략적 행위[4]로만 이해하지 말고 사회의 연대(solidarity)를 가능케 하는 매체적 활동으로 이해하자는 두루뭉술한 취지로 ‘사회적 농업’이라는 말을 사용한다면, 사회적이지 않은 농업은 거의 없다. ‘사회적 농업’이라는 말을 쓸 때 ‘사회적’이라는 관형어의 의미를 특정하는 것이야말로 논의의 근본 목적이자 정책 방향 설정의 토대가 될 터이다.

한국에서 사회적 농업 개념은 충분한 논의를 바탕으로 형성되어야 할 것이다. 그런데 논의보다 앞서서 사회적 농업이 새로운 정책 의제로 부각되고 있다. 사회적 농업 육성 정책을 마련해야 할 상황에 진입하고 있다. 한

---

4 여기서 ‘전략적 행위’라는 말은, 하버마스(J. Habermas)의 세 가지 합리성(도구적 합리성, 전략적 합리성, 의사소통적 합리성) 개념에 기초한 행위 유형 중 하나라는 뜻으로 사용한다. 합리성 개념과 합리적 행위 개념 범주에 관해서는 하버마스(Habermas, 1984)를 참고.

국 사회의 현실 여건에 비추어 볼 때 사회적 농업의 의의(意義)는 무엇인가? 사회적 농업을 정책으로 지원하거나, 혹은 사회적 농업 실천 주체를 육성해야 할 필요성을 어디에서 찾을 수 있는가? 관련 정책을 준비한다면 우선 중요하게 고려해야 할 내용은 무엇인가? 사회적 농업에 관한 논의는 이제 겨우 출발선에 올라섰다.

2. 연구의 목적

이 연구의 목적은 한국의 맥락에서 사회적 농업의 의의를 정리하고 관련 정책 방향을 제안하는 데 있다. 구체적으로는 다음과 같이 연구 목표를 정했다.

첫째, 외국의 사회적 농업 실천 사례, 관련 정책 동향을 검토한다.

둘째, 한국 농촌에서 전개되는 사회적 농업 실천 사례를 분석한다.

셋째, 사회적 농업 정책의 방향을 제안한다.

3. 사회적 농업의 개념

사회적 농업이라는 용어는 이탈리아에서 기원했다. 주로 이탈리아의 도시에서 활발했던 사회적 협동조합 실천이 1990년대 중반부터는 농촌에서도 확산되기 시작했다. 2005년에는 이탈리아 농촌 지역에 571개의 사회적 협동조합이 농업이나 축산업에 참여하는 것으로 보고되었는데,[5] 그런 실천

---

[5] 사회적 농업을 실천하는 이탈리아 농촌 사회적 협동조합의 수는 2000년에는 300개가 채 되지 않았으니, 불과 5년 사이에 두 배가 넘도록 증가했다(Istat, 2007; Fazzi, 2011: 123에서 재인용).

을 두고 사회적 농업이라고 일컫기 시작했다(Fazzi, 2011: 123). 이런 경향은 유럽 전역에 걸쳐 확산된 일종의 운동이었는데, 농촌에서 이루어지는 생산 활동의 목표를 사회적 목적(social ends)에 부합하게 만듦으로써 다기능 농업 활동을 강조하려는 유럽의 여러 국가들에 퍼져나갔다(Hassink and Dijk, 2006).[6]

이처럼 현존하는 다양한 실천에서 드러나는 공통 경향을 포착해 표현하고자 '사회적 농업'이라는 용어가 쓰인다. 이때의 공통 경향이란 '사회적 목적을 추구하는 농업 활동'을 뜻한다. 그리고 '사회적 농업' 개념은 경험적 현실 맥락마다 조금씩 다르게 정의될 수 있다. 그래서 '사회적 농업' 개념을 정의하는 것 자체가 특정 유형의 실천을 선택하거나 배제하는 결과를 낳는다. 몇몇 문헌에서 '사회적 농업' 개념을 정의하거나 기술(記述)한 부분을 <표 1-1>에 옮겼다.

〈표 1-1〉 선행 연구들의 '사회적 농업' 개념 서술

구분	내용
Iacovo (2009: 11)	* 급여를 받는 노동을 수행할 능력이 떨어지는 사람들(가령, 지적신체적 장애인, 재소자, 약물중독자, 소수자, 이주민 등)의 통합을 지향하거나, 불리한 여건에 있는 사람들의 재활, 교육, 돌봄을 촉진하거나, 아동이나 노인 등 특정한 집단에 대해 농촌 지역에서 지원 서비스를 제공하려는 목적을 지닌 농업 실천
Iacoco & O'Connor (2009)	* 사회적 농업은 다기능 농업과 지역사회-기반 사회보건 돌봄이라는 두 개념에 기초하는데, 이는 전통적인 농촌의 자조연결망(self-help network)을 반영한 것이다. 지역(local)의 복지 체계에 속한 비공식적 사회연결망과 농업 자원에 기초한 서비스를 결합한 것이다.
Hassink (2009: 21)	* 다기능 농업과 지역사회-기반(community-based) 사회적/건강 돌봄이라는 두 개념 안에서 시도되는 혁신적인 접근방법 * 농촌 지역세서 사회 서비스를 촉진하려고(또는 만들어내려고) 동식물 모두를 포함해 농업 자원을 활용하는 모든 종류의 활동 * 예: 사회 통합(social inclusion)에 기여하는 재활, 치료, 보호작업장, 평생교육 등의 서비스

6 네덜란드에서 돌봄 농업(care farming) 또는 녹색 돌봄(green care)이라는 용어가 사용되기도 했는데, 이들 용어의 의미론적 외연은 '사회적 농업'이라는 용어보다 협소하다.

(계속)

구분	내용
Fazzi (2011: 123)	* 돌봄 및 사회-재활 통합 * 불리한 여건에 있는 사람을 대상으로 하는 교육훈련 및 노동 통합(즉, 고용) * 특별한 요구를 지닌 사람들에 대한 교육
European Economic and Social Committee (2012)	* 장애인이나 사회적으로 불리한 여건에 있는 사람 및 일반 공중(public)에게 일자리를 제공하거나 사회통합(social integration)을 촉진하려고 적절한 환경을 만드든 데 농업자원(동물 및 식물)을 활용하는 일련의 실천 * 특별한 요구(needs)를 지닌 특정한 사람들이 자신의 발전과 웰빙 증진을 위해 일상적인 농장 활동에 참여할 수 있는 농업 실천에 기반해야 함
Chovanec, Hudcová, & Moudrý (2015: 6)	* 사회적 농업은 광범위한 활동들로 구성되지만, 언제나 다음과 같은 두 종류의 공통 요소를 지닌다. - 영농활동 또는 농장과 긴밀하게 연계된 활동 - 일시적으로 또는 항구적으로 특수한 요구를 지닌 사람들을 위한 활동 * 사회적 농업의 목표는 다음과 같다. - 특수한 요구를 지닌 다양한 범주의 사람들을 대상으로 하는 노동통합 - 전문적인 사회적 돌봄이나 사회 서비스 제공이라는 관점의 재활 및 치료, 취업 준비 - 농업활동, 농촌 문화, 경관 관리 및 농촌의 지속가능성 등에 관해 더 나은 지식 형성에 기여하는 교육 등의 활동
Assouline (2015)	* 사회적, 정신적, 신체적 어려움으로 고통받는 사람들을 초대해 사회통합, 노동통합, 치료적 동반을 목적으로 농업 생산물 및 서비스를 생산하고 가치를 실현하는 활동
Crowley, O'Sullivan, & O'Keeffe (2017: 7)	* 장애, 질병, 연령, 중독, 범죄 등으로 인한 사회적 배제의 위험(risk)에 놓인 소수의 사람들에게 건강, 사회, 교육, 직업 등의 지원을 제공하려고 작동 중인 농장에서 경관이나 영농활동 등을 치료적으로 활용하는 것을 뜻한다. 이때 가축, 원예, 작물, 농기계, 숲 등과 결부된 영농-관련 활동 프로그램을 구조화하고, 촉진하며, 감독한다.

이상의 개념 정의에서 '사회적으로 의미 있는 모든 형태의 농업'을 사회적 농업이라고 부르지는 않는다는 점이 드러난다. 사회적 농업 담론과 정책 관심이 출현한 배경에 농업과 사회 사이의 이격(離隔)[7]이 심화된다는 우려가 있는 건 사실이다. 그렇다고 해서 농업이나 농촌에 대한 대중의 인식을 고양하려는 모든 농업 실천을 '사회적 농업'이라고 개념화할 수는 없다. 사회적 농업에 대한 세간의 관심이 커지게 된 배경에는 학술적 논의가

[7] 농업·농촌에 대한 친숙함과 공감이 줄어들면 우호적인 입장도 줄어든다. '농업·농촌 정책을 확대한다고 가정할 때 세금을 더 낼 의향이 있느냐'는 설문에 대한 도시민의 우호적 응답률이 낮아지고 있다는 점이 흔히 거론되는 사례다.

빈곤한 가운데 발생한 약간의 오해도 작용했다. 가령, 농업 분야에서 전개되는 기업의 사회공헌 활동을 그대로 '사회적 농업'으로 오인하여 소개한 신문기사를 심심치 않게 만날 수 있다(글상자 1-1 참고).

사회적 농업의 실천 영역을 논자마다 조금씩 다르게 설정하고 있으나, '사회적'이라는 말을 사회적 배제(social exclusion)[8]를 경험하는 이들의 통합(inclusion)을 뜻하는 것으로 보는 규범적 지향이 공통되게 드러난다. 사회 통합이라고 할 때 '사회'는 그저 막연하고 추상적인 의미로 사용되지 않는다. 사회적 농업을 실천하는 주체들이 속한 지역사회를 뜻한다고 해도 과언이 아니다.[9]

---

8 사회적 배제를 정의하는 것도 쉬운 일은 아니다. 아주 많은 개념 정의가 있지만, 여기서는 대표적인 것 몇 가지를 소개하는 정도로 그친다. Burchardt 등(1999: 229)은 "(1) 한 개인이 사회 속에 지리적으로 거주하고 있지만, (2) 자신이 통제할 수 없는 이유로 인해 그 사회에서 시민으로서 통상적인 활동에 참여할 수 없고, (3) 그렇게 참여할 의지도 없을 때, 그가 사회적으로 배제되었다"고 정의한다. Barry(2002: 16)는 "개인이나 집단이 참여하려는 바람을 실제로 가지고 있는지와는 관계없이 참여 기회를 부정당했을 때 사회적으로 배제되었다"고 정의한다. Shucksmith와 Chapman(1998: 230)은 "사회 구성원 가운데 특정한 이들이 자원(또는 가처분 소득)이 부족해 다수 구성원이 누리는 일상적인 생활양식을 공유할 수 없는 무력함을 '빈곤'이라고 말할 수 있는데, 빈곤은 일종의 결과물이다. 사회적 배제란 다차원적이고 역동적인 개념으로, 개인이나 가구의 사회적 통합(inclusion)을 보장해야 할 사회 내 주요 체계의 붕괴 또는 기능 장애를 말한다. 이는 '희생자'뿐만 아니라 '체계의 실패(system failure)'에도 초점을 두는 개념이다."라고 밝혔다.

9 Iacoco & O'Connor(2009)와 Hassink(2009: 21)의 정의를 참고.

〈글상자 1-1〉 사회적 농업의 개념이 잘못 전달된 신문보도 사례

○○도가 전국에서 처음으로 농업에 사회적 경제 개념을 도입한 '사회적 농업' 활성화에 나선다. 사회적 농업은 사회적 경제 개념을 도입, 지역사회의 협력과 연대를 통해 동반성장하는 농업을 말한다. 1일 ○○도에 따르면 도는 기업과의 상생협력, 민간자본 유치, 재능기부를 통한 인력확보 등의 내용을 담은 '○○도 사회적 농업 활성화 전략'을 확정, 올 하반기부터 추진한다. 도는 우선 대기업과의 상생협력을 통해 농산물 판로 확대에 나선다는 계획이다. 도는 지난 3월 스타벅스와 체결한 협약이 사회적 농업의 모델이라고 설명했다. 스타벅스에서 발생한 커피찌꺼기를 도내 농가에 무상 지원해 쓰레기 처리문제를 해결하고 농가는 친환경농산물을 생산해 다시 스타벅스 임직원에게 판매할 예정이다.

이와 함께 도는 민간자본 유치를 위한 농업분야의 크라우드 펀드 도입을 추진한다. 크라우드 펀드는 자금이 없는 개인이나 단체, 기업이 SNS를 통해 자신의 아이디어를 공개하고 불특정 다수로부터 투자를 받는 방식이다. 충북 청양의 매실농가에서 중동호흡기증후군(메르스)으로 체험고객이 줄자 크라우드 펀드를 모집, 30개 농장에 675명이 투자한 사례가 있다. 이들 농장은 투자자에게 돈이 아닌 매실과 유기농 설탕 등 현물로 보상을 할 예정이다.

이 밖에도 도는 내년부터 농업 펀드 활성화를 위한 농식품 모태펀드 도입을 추진한다. 도는 농식품부가 추진 중인 농식품 모태펀드와 협력해 도내 농식품 기업과 농업경영체, 마을기업, 6차 산업 등에 투자할 계획이다. 투자 규모는 약 200억 가량으로 도가 농업발전기금을 통해 100억원을 투자하고 나머지는 민간투자를 유치할 방침이다. 또한 도는 재능기부의 경우 단순한 인력지원에서 벗어나 농촌의 지속가능한 발전을 위한 맞춤형 교육과 컨설팅 등을 제공할 계획이다. 농촌 돕기를 희망하는 기업·단체와 농업현장을 직접 연결할 수 있는 일손돕기 플랫폼도 구축한다. ○○도 농정해양국장은 "○○도의 사회적 농업 활성화 전략은 베이비부머 세대의 조기은퇴에 따른 사회적 문제를 농업을 통해 해결하고 지속가능한 농촌 발전을 위해 마련한 것"이라며 "사회적 농업 활성화를 통해 농업·농촌이 재도약 할 수 있는 발판이 마련되기를 기대한다"고 말했다.

- ○○일보, 2015년 9월 2일자, "지역공동체 연대 '사회적 농업' 활성화"

이제 잠정적으로나마 사회적 농업 개념의 윤곽을 그릴 수 있다. 사회적으로 배제된 이들을 사회 안으로 끌어안는 농업 실천을 사회적 농업이라 부를 수 있다. 유럽에서 자주 등장하는 사례들을 참조하면, 한국에서도 최소한 세 개의 사회적 농업 실천 유형을 식별할 수 있다. 첫째는 노동통합

사회적 농업이다. 일자리가 없는 이를 농장에서 고용해 영농에 종사하게 하는 실천이다. 둘째는 돌봄 사회적 농업이다. 정신적·신체적 장애가 있는 이에게 농업의 치료적(therapeutic) 요인과 결합된 돌봄 서비스를 농장에서 제공하는 실천이다. 셋째는 직업 교육훈련 차원에서 이루어지는 사회적 농업이다. 직업이 필요하지만 기술·지식 등 능력이 부족한 이에게 혹은 농업이나 농촌을 접한 적이 없는 도시의 아동·청소년 등에게 농사를 가르쳐 직업을 얻거나 농촌을 포함한 전체 사회의 한 구성원으로서 제 역할을 하게 돕는 실천이다. 물론, 이 같은 실천 유형 구분은 분석적 차원의 구분이다. 현실에서는 둘 이상의 실천이 동시에 진행될 여지도 있다. 특히, 사회적 농업이 특정 개인이나 집단의 재활(rehabilitation)을 추구할 때 노동통합과 돌봄을 위한 농업 실천이 동시에 진행될 수 있다. 그리고 노동통합, 돌봄, 직업 교육훈련 등의 세 영역 외에도 농업 활동을 매개로 사회적으로 배제된 이들을 통합하려는 새로운 시도가 출현할 가능성은 얼마든지 있다.

4. 연구 내용 및 방법

첫째, 사회적 농업에 관련해 활동하고 있거나 관심이 있는 소수의 농업인, 연구자, 공무원 등이 정책 의제로서 사회적 농업에 대해 어떤 견해를 갖고 있는지를 살펴보았다. 사회적 농업을 인지하고 있거나 관심을 가질 만한 관련 행위자(연구자, 공무원, 사회적 농장 종사자 등)들의 주관적인 인식이나 관점을 파악하고 분석하고자 Q-방법[10]을 실시하였다. 사회적 농업의 개념이나 정책 방향에 대한 논의가 거의 없는 초기 상태에서 관계자들의 관점이 논의의 준거를 설정하는 데 중요하기 때문이다.

둘째, 외국의 사회적 농업 실천 및 정책 사례를 검토하였다. 사회적 농업

---

10 다양한 개인들의 주관적 인식 또는 관점을 유형화하려 할 때 유용한 분석 기법이다(Brown, 1998; Stephenson, 1953).

은 유럽에서도 다양한 경로를 밟아오며 꼴을 갖췄다. 실천 주체, 수혜자, 내용, 정책 지원, 제도화 수준 등이 나라마다 다르다. 사회적 농업 실천이 확산되고 진화해 온 역사적 과정도 다르다.

셋째, 한국에서 사회적 농업 실천 단위들, 즉 사회적 농장들을 방문해 면접 조사한 자료를 분석했다. 사회적 농업 분야의 초기 국면임을 고려해 사회적 농장의 조직 형식이나 사회적 농업 서비스 수혜자 유형을 달리하는 5개의 사례를 조사했다. 사회적 농업을 실천하게 된 동기와 배경, 조직 형태, 규모, 서비스의 내용, 운영 여건, 공공 부문과의 관계 등을 중심으로 분석했다. 이른바 '사회적 농업 정책'이 본격화되지 않은 한국 상황에서 자생적으로 등장한 사회적 농업 실천 사례들에서 관련 정책의 초점을 어디에 두고 구상해야 할지를 알려주는 바탕이다.

넷째, 보고서의 끝부분에서 논의를 종합하고 사회적 농업 정책을 어떤 방향으로 추진해야 할지를 제안하였다.

사회적 농업 논의의 지형: Q-방법 조사 결과

제2장

1. 개요

한국에서 사회적 농업 실천은, 많이 알려지지는 않았으나, 곳곳에서 출현하는 듯하다. 이에 비해 학술이나 정책 영역에서 사회적 농업은 그 개념조차 정의하기 어려울 만큼 초기 단계에 있다. 한편, 근년에 각종 언론보도를 통해 '사회적 농업'이라는 말 자체는 빠르게 확산되고 있다.[11] 이 같은 상황은 사람들마다 다른 관점에서 '사회적 농업'을 인식하게 만드는 듯하다.

개념에 대한 주관적 견해들이 다양하게 갈라질 때, 사실상 다른 의미로 인지되는 개념을 두고 사람들에게 의견을 물어 빈도를 분석하는 것은 큰 의미가 없다. 오히려 사람들의 주관적 인식들을 유형화하고 어떤 면에서 차이를 보이는지를 살피는 것, 즉 논의의 지형을 그리는 것이 중요하다(Brown, 1998). 이를 파악하는 데 유용한 Q-방법을 사용하였다.

사회적 농업 관련 문헌(보고서, 논문, 신문 기사 등)과 연구진이 사회적 농업 관계자라고 판단한 이들을 면담한 내용 등을 분석하여 224개의 문장을 만들었다. 이 문장들을 의미가 비슷한 것들끼리 분류·통합하고, 조사 대

---

11 한국언론재단 신문기사 데이터베이스(www.kinds.or.kr)에서 '사회적 농업'을 열쇳말로 삼아 검색하면 2017년 3월 23일까지 총 30개의 기사가 나온다. '돌봄농업'이라는 열쇳말로는 4건, '치유농업'이라는 열쇳말로는 250건의 신문 기사를 찾을 수 있다.

상자들이 알아보기 쉽도록 표현을 수정하여 총 25개의 진술문 초안을 만들었다. 진술문 초안을 가지고 전문가 3명, 농촌 주민 3명을 대상으로 예비조사를 실시한 후에 난해한 문장들을 한 번 더 수정하여, 최종적으로 25개의 진술문을 확정하였다.[12]

〈표 2-1〉 Q-방법 수행 절차

단계		내용	이 연구에의 적용
1단계	조사할 특정 담론 식별	• 특정 모집단이 공유할 것이라고 예상되는 믿음, 의견, 이해, 의미 등 • 연구문제와 직결되는 주제	• 사회적 농업의 발전 방향
2단계	공통 담론 식별	• 1단계에서 제시한 담론이나 주제와 관련하여 존재하는 이슈들의 범위를 확정 • 자연주의적 방법과 텍스트 분석 방법이 있음	• 사회적 농업에 관한 선행연구 및 문헌, 면담 내용 등을 분석
3단계	Q-진술문 개발	• 공통담론을 한 문장에 하나의 명제만을 포함하는 다수의 진술문으로 재구성 • 대체로 공통담론 이슈 숫자의 1/3 정도 작성 • 일반적으로 30-60개 정도 • 공통담론의 모든 내용적 범위를 아우르도록 작성: 구조적 방법과 자연주의적 방법이 있음	• Q-진술 범위를 확정할 때 구조적 방법을 사용하되 예비조사를 통해 점검
4단계	Q-분류	• 피면접자가 수십 개의 Q-진술 각각에 대해 점수 부여(대개 11점 또는 13점 척도 사용) • Q-진술에 대한 점수 분포는 정규분포와 유사한 형태를 갖도록 진행 • 일반적으로 30-40명의 피면접자가 Q-분류 수행	• 사회적 농업 관련 연구자, 종사자, 공무원, 복지전문가 등으로 구성된 40명의 피면접자 확보 • 9점 척도 활용
5단계	분석	• Q-요인분석: 변인 값들의 분포 패턴을 찾는 것이 아니라 유사 또는 상충하는 견해를 갖는 주체 식별	• SPSS 프로그램 사용

주: Q-방법의 단계 및 내용은 송미령 외(2008)의 연구 52쪽에서 재인용.

사회적 농업 관련 연구자, 종사자, 공무원, 사회복지 전문가, 농업·농촌 분야 정책 연구자 등 총 40명을 대상으로 조사를 실시했다. 2017년 8월 20

[12] 25개의 진술문은 <부록 1>의 Q-방법 조사표 참고.

일~2017년 9월 10일 사이에 연구진이 직접 응답자들을 만나거나, 이메일을 보내는 방식으로 진행하였다. 각 진술문에 대한 응답자 동의 정도(1점-9점)에 따라 부여할 수 있는 점수별 진술문의 숫자를 제한하고, 유사-정규분포(Quasi-normal distribution)의 형태로 배치하는 강제분류 방식을 사용하였다. 유효 응답은 30건이었다.

2. 진술문에 대한 응답 빈도 분석

응답자들의 Q-방법 진술문에 대한 동의 정도를 분석하였다[13]. 응답자들이 대체로 높은 수준의 동의를 드러낸 진술문들을 정리하면 <표 2-2>와 같다. 사회적 농업이 제대로 이루어지려면 농가, 단체, 복지기관 등 다양한 주체들이 연계하여야 한다는 의견에 대한 동의 수준이 가장 높았다(Q11). 이러한 연계들이 잘 실행되려면 필연적으로 각 주체들의 사회적 농업에 관한 이해가 선행되어야 하며, 그러므로 이에 관한 교육 역시 필요하다는 의견도 많았다(Q20). 사회적 농업은 농촌의 구성원, 특히 취약계층 등의 사회통합 수단으로 작용할 것이며, 그로 인한 농촌 지역공동체 활성화 및 사회 혁신에 기여할 것이라는 응답 또한 높은 점수를 받았다(Q5, Q6, Q7).

동의 수준이 상대적으로 낮은 진술문은 <표 2-3>과 같다. 여기에서 주목할 만한 것은 사회적 농업을 실천하는 주체가 요양시설, 의료시설 등의 기관이여야 한다는 진술문이 가장 낮은 동의 점수를 받았다는 점이다(Q10). 사회적 농업이 발전하려면 복지기관, 농가, 단체 등이 연계하며 운영되어야 한다는 주장(Q11)에 대한 동의 점수가 높았던 것과 맥을 같이 하는 결과다. 그리고 사회적 농업은 돌봄, 일자리, 교육(직업훈련)에 제한하여 다루어야 한다는 진술문이나(Q1), 자격증 제도 및 서비스 품질 규정 등을 마련하는 진술문에 대한 응답자들의 동의 수준이 낮았다(Q19). 응답자들은

[13] 25개의 진술문에 대한 동의 정도(평균 점수)는 <부록 2>를 참고.

사회적 농업 활성화를 위해 민간 재원을 끌어오거나, 민간 부분에서 먼저 사회적 농업 시장이 형성되도록 하는 것은 바람직하지 않다는 견해를 보였다 (Q21, Q25).

〈표 2-2〉 응답자들의 동의 수준이 상대적으로 높은 진술문

번호	내용	평균 (/9점)
Q5	사회적 농업은 취약계층 등이 사회의 일원으로 역할하도록 도와주기 때문에 사회통합의 수단이 될 것이다.	6.53
Q6	사회적 농업은 농촌 지역공동체 활성화에 기여할 것이다.	5.97
Q7	사회적 농업은 다양한 이해당사자들의 새로운 관계를 형성하여 새로운 실천을 하게끔 하는 사회혁신에 기여할 것이다.	5.97
Q11	농가, 단체, 복지기관 등 다양한 주체들이 농촌 지역사회에서 협력 관계를 맺어 실천해야 한다.	7.57
Q20	사회적 농업 관계자(농장, 정부 및 지자체 담당자, 일반 주민 등)들의 이해를 증진시키고 역량을 강화할 교육이 이루어져야 한다.	6.00

〈표 2-3〉 응답자들의 동의 수준이 상대적으로 낮은 진술문

번호	내용	평균 (/9점)
Q1	사회적 농업은 불리한 여건에 있는 이들을 사회에 통합시키는 농업 실천으로서 돌봄농업, 노동통합(일자리제공) 농업, 교육(직업훈련) 농업의 분야에 국한해 다루는 것이 바람직하다.	3.80
Q10	사회적 농업을 실천하는 주체는 요양시설, 의료시설 등의 기관이어야 한다.	2.63
Q19	사회적 농업, 특히 돌봄농업(혹은 치유농업)의 자격증 제도나 서비스 품질 규정 등을 마련해 제도화해야 한다.	3.70
Q21	사회적 농업을 활성화하려면 사회적 농업에 기업의 사회공헌 분야 혹은 사회복지 분야의 민간 재원을 끌어와야 한다.	4.13
Q25	민간 부문에서 사회적 농업 서비스 시장이 형성되도록 정책 방향을 설정해야 한다.	3.70

3. 사회적 농업에 대한 견해 유형

Q-진술문에 대한 응답 결과를 요인 분석하여 응답자들의 견해를 3개의 유형으로 분류하였다(표 2-4) 세 의견 그룹 간에는 공통된 견해와 상반되는 견해가 혼재한다. 사회적 농업 실천이 지닐 수 있는 '사회 혁신' 그리고 '지역사회 내 협력 구조' 등을 설명한 진술문들에 대한 동의 수준은 세 의견 그룹에서 공히 비교적 높았다. "농가, 단체, 복지기관 등 다양한 주체들이 농촌 지역사회에서 협력 관계를 맺어 실천해야 한다(Q11)."는 진술문과 "사회적 농업은 다양한 이해당사자들의 새로운 관계를 형성하여 새로운 실천을 하게끔 하는 사회 혁신에 기여할 것이다(Q-7)."라는 진술문에 관한 동의 수준이 높은 편이었다. "사회적 농업을 실천하는 주체는 요양시설, 의료시설 등의 기관이어야 한다(Q10)."는 진술문에 대한 동의 수준은 세 의견 그룹 모두에서 낮았다. "사회적 농업, 특히 돌봄농업(혹은 치유농업)의 자격증 제도나 서비스 품질 규정을 마련해 제도화해야 한다(Q19)."는 진술문에 대해서도 모든 의견 그룹의 동의 수준이 낮았다.

의견 그룹들 간에 견해 차이가 크게 나타나는 진술문을 살펴봄으로써, 사회적 농업에 관한 논의 지형을 확인할 수 있다. 의견 그룹 1과 의견 그룹 2는 모두 "사회적 농업이 취약계층 등이 사회의 일원으로 역할하도록 도와주기 때문에 사회 통합의 수단이 될 것이다(Q5)."는 진술문에 높은 수준으로 동의한 반면에 의견 그룹 3은 그렇지 않았다. 의견 그룹 1의 경우만 사회적 농업의 개념 정의를 폭넓게 해야 한다는 견해, 즉 "농업 또는 농촌의 가치에 대한 인정을 범사회적으로 확산시키는 데 도움이 되는 모든 형태의 농업 실천을 사회적 농업이라고 폭넓게 보는 것이 바람직하다(Q3)."는 진술문에 높은 수준으로 동의하였다. "사회적 농업은 불리한 여건에 있는 이들을 사회에 통합시키는 농업 실천으로서 돌봄농업, 노동통합 농업, 교육농업의 분야에 국한해 다루는 것이 바람직하다(Q1)."는 진술문에 대해서는 의견 그룹 2의 경우에서만 동의 수준이 상대적으로 높았다. "사회적 농업을 활성화하려면 돌봄이나 교육 서비스 등을 제공하는 대가를 사회적 농장

이 받을 수 있도록 정부가 지원해야 한다(Q15).”는 진술문에 대해서는 의견 그룹 2에서 동의 수준이 높은 것으로 나타났다. 의견 그룹 1과 의견 그룹 3의 경우, “사회적 농업 활성화에 농식품부의 농업정책 또는 농촌정책이 앞장서야 한다(Q24).”는 진술문에 대한 동의 수준이 아주 낮았다. 특이하게도, 의견 그룹 3은 “민간 부문에서 사회적 농업 서비스 시장이 형성되도록 정책 방향을 설정해야 한다(Q-25).”는 진술문에 대해서는 높은 수준의 동의를 보였는데, 다른 두 의견 그룹은 이 진술문에 대해 아주 부정적으로 평가하였다.

〈표 2-4〉 사회적 농업에 관한 의견들

진술문		의견 1	의견 2	의견 3
Q1	사회적 농업은 불리한 여건에 있는 이들을 사회에 통합시키는 농업 실천으로서 돌봄농업, 노동통합(일자리제공) 농업, 교육(직업훈련) 농업의 분야에 국한해 다루는 것이 바람직하다.	4.0	6.5	2.0
Q2	사회적 농업을 다기능 농업(또는 농업의 다원적 기능)의 일환으로 간주하는 것이 바람직하다.	5.8	4.3	3.0
Q3	농업 또는 농촌의 가치에 대한 인정을 범사회적으로 확산시키는 데 도움이 되는 모든 형태의 농업 실천을 사회적 농업이라고 폭넓게 보는 것이 바람직하다.	8.4	3.3	4.7
Q4	사회적 농업은 농업인에게 새로운 경제적 기회가 될 것이다.	3.8	4.3	4.0
Q5	사회적 농업은 취약계층 등이 사회의 일원으로 역할하도록 도와주기 때문에 사회통합의 수단이 될 것이다.	7.8	8.0	5.3
Q6	사회적 농업은 농촌 지역공동체 활성화에 기여할 것이다.	8.0	6.3	6.3
Q7	사회적 농업은 다양한 이해당사자들의 새로운 관계를 형성하여 새로운 실천을 하게끔하는 사회혁신에 기여할 것이다.	7.0	6.8	7.3
Q8	사회적 농업은 돌봄, 일자리 제공 등 복지 및 고용 정책에 새로운 수단이 되어 기여할 것이다.	4.0	5.8	7.0
Q9	사회적 농업을 실천하는 주체는 농가여야 한다.	5.6	7.0	3.0
Q10	사회적 농업을 실천하는 주체는 요양시설, 의료시설 등의 기관이어야 한다.	1.6	2.3	3.0

(계속)

진술문		의견 1	의견 2	의견 3
Q11	농가, 단체, 복지기관 등 다양한 주체들이 농촌 지역사회에서 협력 관계를 맺어 실천해야 한다.	7.4	8.3	7.3
Q12	사회적 농업을 실천함에 있어 협동조합, 사회적 기업, 자활기업 등 사회적 경제 조직이 주도적인 역할을 해야 한다.	5.6	5.3	4.3
Q13	사회적 농업을 활성화하는 데에 정부의 도움이 중요하다	4.4	4.0	5.0
Q14	사회적 농업을 활성화하려면 사회적 농장 시설을 갖추는 데 정부가 지원해야 한다.	4.6	3.3	3.7
Q15	사회적 농업을 활성화하려면 돌봄이나 교육 서비스 등을 제공하는 대가를 사회적 농장이 받을 수 있도록 정부가 지원해야 한다.	3.0	7.5	6.3
Q16	사회적 농업을 활성화하려면 농장, 사회복지기관, 시민단체, 의료기관, 서비스 수요자 단체, 지방자치단체 등의 협력 네트워크를 만드는 데 정부가 역할을 해야 한다.	6.6	5.5	6.7
Q17	사회적 농업을 활성화하려면 정부가 지원할 수 있는 근거로서 새 법률을 제정해야 한다.	4.2	4.3	3.3
Q18	사회적 농업을 활성화하려면 전문가들이 참여하는 연구가 필요하다.	3.6	4.5	5.0
Q19	사회적 농업, 특히 돌봄농업(혹은 치유농업)의 자격증 제도나 서비스 품질 규정 등을 마련해 제도화해야 한다.	2.0	2.0	4.0
Q20	사회적 농업 관계자(농장, 정부 및 지자체 담당자, 일반 주민 등)들의 이해를 증진시키고 역량을 강화할 교육이 이루어져야 한다.	5.0	6.0	6.3
Q21	사회적 농업을 활성화하려면 사회적 농업에 기업의 사회공헌 분야 혹은 사회복지 분야의 민간 재원을 끌어와야 한다.	5.2	3.3	5.7
Q22	사회적 농업을 활성화하려면 복지 또는 일자리 관련 기존 법률이나 농식품부 외 다른 정부 부처의 정책을 수정하고 보완해서 적용해야 한다.	6.0	5.0	7.3
Q23	사회적 농업을 활성화하려면 국민에게 널리 알려야 한다.	5.8	4.5	5.0
Q24	사회적 농업 활성화에 농식품부의 농업정책 또는 농촌정책이 앞장서야 한다.	2.6	5.5	3.0
Q25	민간 부문에서 사회적 농업 서비스 시장이 형성되도록 정책 방향을 설정해야 한다.	3.0	2.0	6.3

3.1. 의견 그룹 1: 광범위한 개념의 사회적 농업, 사회 통합 및 사회 혁신 강조, 지역공동체 활성화에 대한 기대, 그러나 농식품부의 정책 개입은 중요하지 않음

이 그룹에 속한 응답자들은 사회적 농업의 개념 범위를 폭넓게 잡아야 한다는 의견을 강력히 주장한다. 농업과 사회의 이격에 대한 염려가 반영된 듯하다. 사회적 농업을 농업의 다원적 기능(multifunctionality)이 발현되는 계기로 이해하려는 입장이 어느 정도 반영되어 있다. 그리고 사회적 농업이 활성화되면 농촌 지역공동체 활성화에 기여하게 될 것이라는 기대감도 강하게 드러낸다. 그런데도 사회적 농업 활성화에 농식품부의 농업 정책 또는 농촌 정책이 개입하는 것에 대해서는 아주 낮은 수준의 동의를 드러내고 있다. 일견 모순되는 것처럼 보이기도 하는데, 사회적 농업 활성화에 농식품부가 아닌 보건복지 등의 다른 정부 영역의 자원을 투입하는 것이 바람직하다는 견해에 약간 높은 지지를 보이는 것을 보면 어느 정도 수긍할 수 있다. 이 의견 그룹에 속한 응답자들은 모두 40세 이상의 연령층이다. 사회복지 분야 연구자, 유기농업 분야 연구자, 로컬푸드 등의 분야의 활동가로 구성되어 있다.

3.2. 의견 그룹 2: 구체적 개념의 사회적 농업, 사회 통합 및 사회 혁신 강조, 사회적 농업 서비스 공급에 대한 공공 부문의 대가 지불 강조, 농식품부의 정책 개입 필요성 인정

이 그룹의 응답자들은 사회적 농업의 개념 범위를 구체적으로 설정하는 것이 바람직하다는 견해에 비교적 동의하는 편이다. 사회적 농업이 지닐 수 있는 사회 통합 기능, 사회 혁신의 필요성에 크게 동의한다. 무엇보다 사회적 농업 실천에 대해, 정확히는 서비스 제공 활동에 대해 정부가 대가를 지불해야 한다는 의견을 강력하게 표명하였다. 그리고 사회적 농업의 실천 주체가 농가여야 한다는 입장을 강하게 표명하였다. 다른 의견 그룹에 비해 농업 정책이나 농촌 정책의 지원 필요성을 상대적으로 더 강조하

는 입장이다. 이 그룹에는 유럽을 배경으로 연구한 농업 관련 연구자들, 사회적 농업을 현재 실천하고 있는 사회적 농장 종사자들이 포함된다.

3.3. 의견 그룹 3: 사회 혁신 강조, 사회적 농업 서비스에 대한 정부 지원과 동시에 민간 부문의 서비스 시장 형성 강조, 농식품부 외 정부 부처의 정책 자원 동원을 강조

이 그룹에 속한 응답자들은 사회적 농업 서비스 제공의 대가를 정부가 지원해야 한다는 견해와 민간 부문에서 서비스 시장이 형성되도록 해야 한다는 견해 모두에 대해 찬성하는 입장이다. 한편, 사회적 농업의 개념 범위 설정 문제에 대해서는 그다지 중요한 문제라고 생각하지 않는 듯하다. 사회적 농업의 범위를 구체적으로 정해야 한다는 진술문에 대해서는 가장 낮은 수준의 동의를 보였고, 사회적 농업을 다기능 농업의 일환으로 간주해야 한다는 진술문에 대해서도 아주 낮은 수준으로 동의하였다. 오히려 농식품부가 아닌 다른 정부 부처의 정책이나 소관 법률을 고쳐 사회적 농업을 지원해야 한다는 진술문에 대한 동의 수준이 높았다. 이 그룹에는 농업교육 분야 연구자, 농업경제학 분야 연구자, 농촌 지방자치단체의 농정 분야 계약직 공무원이 속한다.

4. 합의점과 쟁점

이상의 분석에서 사회적 농업에 관한 입장들 사이의 합의점 그리고 더 논의해야 할 쟁점들을 추려낼 수 있다. 먼저, 합의점들을 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 역할을 달리하는 다양한 이해당사자들 사이의 관계 형성이 전제되어야 사회적 농업을 활성화할 수 있다. 그 같은 새로운 관계 형성, 즉 사회 혁신의 구조는 무엇보다 농촌 지역사회 수준에서 형성되는 게

중요하다. 둘째, 현 시점에서 사회적 농업 관련 법률을 제정하는 것은 아주 시급한 과제가 아니다. 특히, 자격증 제도나 품질 규정 등을 마련해 제도화하는 등의 구체적인 규제를 마련하기에는 적절한 시점이 아니다. 셋째, 사회적 농업과 관련된 정책을 농식품부 단독으로 추진하는 것은 바람직하지 않다. 사회복지 또는 일자리와 관련된 기존의 여러 법률이나 농식품부 이외의 정부 부처 정책을 수정해 사회적 농업을 지원할 방안을 모색할 필요가 있다. 넷째, 사회적 농업 실천의 주된 주체를 요양시설이나 의료시설 등의 기관으로 정하는 것은 바람직하지 않다.

쟁점을 정리하자면 다음과 같다. 첫째, 사회적 농업의 실천 영역을 추상적이고 광범위하게 정의할 것인가, 아니면 구체적으로 현재 출현한 유형(노동통합, 돌봄, 교육)에 국한해 정의할 것인가? 둘째, 사회적 농업 실천 주체는 꼭 농가여야 하는가? 셋째, 사회적 농업 서비스 제공에 대한 대가를 정부가 지불하게 하는 것이 바람직한가? 넷째, 사회적 농업을 농업 정책 또는 농촌 정책으로 지원하는 것이 바람직한가? 다섯째, 사회적 농업을 활성화하려는 정책의 방향이 민간 부문에서 사회적 농업 서비스 시장이 형성되게 하는 것이어야 하는가?

외국의 사회적 농업 실천 사례와 정책

제3장

“유럽에서 사회적 농업은 새롭게 등장한 개념이 아니다. 오래전부터 유럽의 농촌 지역에서는 장애인, 미성년자, 이주민 등 불리한 여건에 있는 사람들을 농업 활동에 참여시키면서 지역사회에 통합시켰다. 사회 연대, 사회 부조, 사회 통합에 기반을 둔 자연스럽고 당연한 실천이었으며, 사회적 농업의 기원이라고 볼 수 있다”(Iacovo & O’ Connor, 2009: 11). 이 같은 선구적 실천에 정책 함의가 부가된 데에는 두 종류의 계기가 있었다. 다기능 농업을 지향하는 정책 변화와 복지 국가 체계(welfare state system)의 변동 조짐이다. 그런 배경에서 사회적 농업은 일반적으로 고용, 돌봄, 교육 등의 사회적 목적을 달성하는 수단으로서 농업에 주목한다. 그리고 사회적 농업 실천 현장에서 농업인, 사회복지 관련 행위자(조직), 공공 기관들이 협력해 지역사회 복지체계를 형성하려고 노력한다.

일본에서는 ‘농복연계’라는 표현을 쓴다. 유럽의 사회적 농업과 비슷하게 고용 기회에 있어 불리한 여건에 놓여 있는 장애인, 빈곤 계층 등을 농업 활동에 고용하여 이들의 사회 통합을 추구하는 수단으로서 주목받는다. 또한 심각한 고령화로 야기되는 농촌 노인의 복지 문제를 해결하려는 과정에서 등장한 실천으로 이해되며, 농촌 지역의 노인들이 정상적인 삶을 영위할 수 있도록 돕고 이들을 사회 활동에 참여시키는 데에 농업 활동을 활용한다.

다양한 주체들이 새로운 관계를 맺어 사회 문제[14]에 대한 새로운 해법을

---

[14] Iacovo는 사회적 농업이 농촌의 사회혁신 기획의 일종이 될 수 있음을 역설하

제시하려는 시도라는 관점에서 볼 때, 이 것은 유럽에서 사회 혁신 기획의 일종으로도 이해된다. 2000년대 후반부터 사회 혁신 정책을 강조해 온 유럽연합의 정책 자문기구가 정의한 사회 혁신은 다음과 같다. “사회 혁신이란, 과정 측면에서는 사회 문제(issue)에 대응하기 위해 새로운 형태의 조직이나 상호작용을 발전시키고(과정 측면) 그 문제를 적절하게 다루는 것(결과 측면)을 말한다. 종래의 시장이나 기성 제도에서는 해결되지 않는 사회적 요구에 대응하면서, 사회 안의 취약한 집단(vulnerable groups)에 관심을 둔다. ‘사회적인 것’과 ‘경제적인 것’ 사이의 경계를 넘나드는 범사회적인 도전에 대응하면서, 전체 사회를 지향한다. ‘임파워먼트(empowerment)와 학습이 웰빙(well-being)의 원천이자 결과물이 되는 더욱 참여적인 영역을 향해 사회가 나아가도록 개혁해야 한다는 필요에 부응한다.”(Bureau of European Policy Advisers, 2011: 43).

면서, 유럽연합 회원국 농촌에서 사회 혁신으로 대응해야 할 위기 상황을 다음과 같이 정리한 바 있다. “농촌 지역은 자원 고갈 심화, 먹거리에 대한 요구 증대, 인구 변동, 활용할 수 있는 공적 자금 부족 등으로부터 촉발되는 긴급한 도전에 직면해 있다. 그 같은 위기에 대응하려고 유럽연합은 사회 혁신과 체제 이행(transition)에 초점을 맞추어왔다.”(Iacovo 외, 2014: 344).

1. 다양한 실천[15]

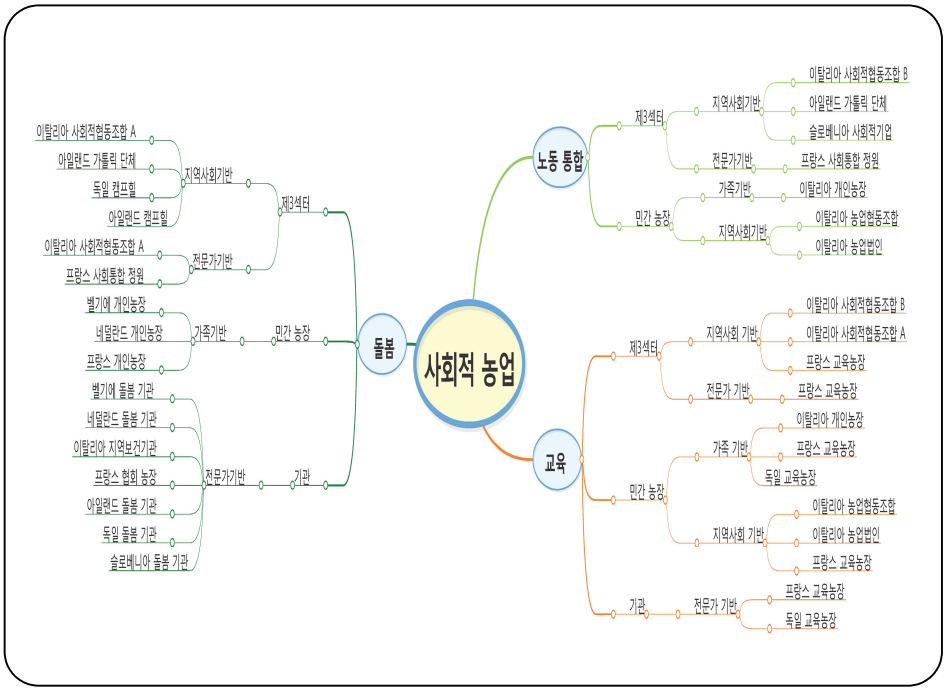
유럽에서 실천되는 사회적 농업의 유형은 목적, 운영 주체의 특성 등에 따라 다양하다(그림 3-1). 대부분의 국가에서 여러 가지 유형을 관찰할 수 있다. 국가별로 문화, 사회 구조, 지역사회의 필요에 따라 발전 경로와 주요 실천 유형이 다르다. 사회적 농업, 돌봄 농업, 녹색 돌봄, 건강을 위한 농업(farming for health) 등 다양한 용어가 쓰인다.

목적에 따라 실천 유형을 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 돌봄을 목적으로 하는 경우다. 이때 사회적 농업을 실천하는 농장이나 단체가 돌봄 서비스 제공자가 된다(Iacovo & O' Connor, 2009: 35). 국가에서 지정한 돌봄 서비스 대상자나 지역사회의 돌봄이 필요한 사람들이 농장에서 작물을 재배하거나 가축을 돌보는 활동에 참여한다. 주간보호센터(Day-Care Center)를 이용하는 사람들이 일과 시간에 농업 활동을 수행하거나, 병원, 요양 시설 등의 보건복지 기관에서 농업 활동을 재활 치료 프로그램으로 활용한다. 돌봄 서비스 이용자들이 농장이나 단체에 고용된 것이 아니며 농업 생산과 관련한 임금을 지급받는 경우는 드물다(Iacovo & O' Connor, 2009: 36). 오히려 국가나 이용자 개인이 농장이나 단체에 돌봄 서비스를 제공한 대가를 지불한다. 네덜란드와 벨기에 플란더스(Flanders) 지방의 돌봄 농장, 아일랜드의 재활 치료 농장(therapeutic farms), 이탈리아의 사회적

---

15 SoFar 연구 프로젝트의 결과 보고서 내용(Iacovo & O'Connor, 2009: 35-40), 유럽의 네덜란드 및 이탈리아 현지 조사 자료, 유럽의 사회적 농업을 소개한 선행 연구들, 일본의 '농복연계 사업'에 대한 정부 안내 자료 등을 참고하여, 요약하고 재검토하고 재구성하는 방식으로 작성하였다. 유럽 연합에서 지원한 SoFar 프로젝트는 사회적 농업의 새로운 제도적 환경을 구축하기 위한 기초 연구의 성격으로 진행되었다. 7개 국가(이탈리아, 프랑스, 독일, 슬로베니아, 벨기에, 네덜란드, 아일랜드)가 연구에 참여하였으며, 국가별 사회적 농업의 발전 과정과 유형을 연구하여 유럽에서의 사회적 농업의 의의와 실태를 구체적으로 파악하였다. 연구 수행 기간은 2006년 5월부터 30개월 동안 진행되었다. 국가별 보고서 등의 연구 결과물은 웹사이트<http://sofar.unipi.it/index.htm>에서 확인할 수 있다.

〈그림 3-1〉 유럽의 사회적 농업 실천 유형 분류



자료: 이정해(2017: 1).

협동조합 A유형이 그 사례다. 사회적 농업을 실천하는 국가들 대부분에서 보건복지 관련 공공 기관이 돌봄을 목적으로 농업 활동을 활용하는 사례는 빈번하다(Iacovo & O' Connor, 2009: 36).

둘째, 고용을 목적으로 하는 경우다. 사회적 농업을 실천하는 농장이나 단체가 고용주가 된다. 지적·신체적 장애인, 장기 실업자, 이주민 등 불리한 여건에 있는 사람들을 농업 활동에 고용하거나 직업 연수생으로 받아들이고 임금을 지급하며, 임금의 일부를 국가 보조금으로 충당하는 특별 계약을 맺거나 세제 혜택을 받는다(Iacovo & O' Connor, 2009: 36). 프랑스의 사회 통합 농원(social inclusion gardens), 이탈리아의 사회적 협동조합 B유형 등이 여기에 해당한다.

셋째, 교육을 목적으로 하는 경우다. 사회적 농업을 실천하는 농장이나

단체가 교육 기관이 된다. 주로 아동 및 청소년을 대상으로 하며, 농장 일상, 건강한 먹거리, 자연 등을 주제로 교육 프로그램을 진행한다(Iacovo & O' Connor, 2009: 36). 학습 장애 아동과 학교 생활 부적응자가 참여하는 프로그램도 있다. 프랑스의 교육 농장(ferme pédagogique)과 독일의 학교 농장(school farms)이 활성화되어 있다. 벨기에, 네덜란드, 이탈리아, 아일랜드 등에서도 교육을 목적으로 농업 활동을 활용하는 사례는 종종 있다.

실천 조직의 형태나 구성원 등 운영 주체의 특성에 따라서도 사회적 농업의 다양한 실천을 살펴볼 수 있다. 실천 조직의 형태는 제3섹터, 민간 농장, 공공 기관으로 나뉜다(Iacovo & O' Connor, 2009: 37). 제3섹터 조직에는 사회적 협동조합, 사회적 기업, 종교 및 자선 단체, 민간 사회복지 기관 등이 포함된다. 이들 조직이 농장을 보유하고 운영하면서 불리한 여건에 있는 사람들을 고용하거나 보호 작업장을 운영하며, 돌봄 서비스를 제공하고 교육 프로그램을 운영한다. 국가는 직간접적으로 제3섹터 조직의 활동을 지원한다(Iacovo & O' Connor, 2009: 37). 이탈리아의 사회적 협동조합, 프랑스의 사회 통합 농원과 재활 치료 농장, 독일의 보호 작업장, 네덜란드와 벨기에의 민간 사회복지 기관에서 운영하는 농장 등이 여기에 해당한다.

민간 농장에는 농업 분야에 종사하는 개별 농가, 농업협동조합 등이 포함된다. 불리한 여건에 있는 사람들을 농업 생산 활동에 고용하는 실천이 주를 이룬다. 주간보호 성격의 돌봄 서비스와 교육 프로그램을 제공하는 경우도 많다. 네덜란드와 벨기에의 돌봄 농장, 이탈리아의 민간 농장들이 여기에 해당한다.

보건복지 또는 교육 관련 공공 기관이 직접 농장을 운영하며 사회적 농업을 실천하기도 한다. 아일랜드의 재활 치료 농장이 대표적이다. 다른 국가에서도 공공 기관이 사회적 농업을 실천하는 사례가 있지만 그 수는 많지 않다.

실천 조직의 구성원 특성에 따라 실천 유형을 가족 기반, 지역사회 기반, 전문가 기반으로 구분하기도 한다(Iacovo & O' Connor, 2009: 38). 가족 기반 사회적 농업이란 가족농이 종교, 자선, 소득 다각화 등의 개인적인 동

기에서 실천하는 경우를 말한다. 네덜란드, 벨기에의 돌봄 농장이 전형적인 가족 기반 실천 유형이다(Iacovo & O' Connor, 2009: 39). 지역사회 기반 사회적 농업이란 종교와 사회 이념 등에서 공통의 이상을 가진 사람들이 지역사회 안에서 조직을 이뤄 실천하는 경우를 말한다. 이탈리아의 사회적 협동조합, 캠프힐(Camphill)[16]이나 종교 단체가 주도하는 독일과 아일랜드의 사례, 프랑스의 사회 통합 농원 등이 여기에 해당한다. 전문가 기반 사회적 농업은 돌봄 및 교육 분야의 전문가를 직원으로 둔 전문 사회복지 기관이나 공공 기관에서 실천하는 경우가 대부분이다.

일본의 사회적 농업은 운영 주체와 사회 서비스를 제공받는 수혜자의 특성에 따라 실천 유형이 다양하며, '농복연계'라는 용어로 통칭한다. 주로 장애인, 고령자, 빈곤 계층 등을 대상으로 하며 농업 활동을 통해 이들을 고용하거나 사회 참여를 독려하는 실천이 주를 이룬다. 농업법인, 일반 농가, NPO 법인, 사회복지 기관, 지방정부 등의 다양한 주체들이 참여한다.

1.1. 이탈리아[17]

1970년대까지 이탈리아 정부는 장애인, 정신질환자 등에게 적절한 돌봄 서비스를 제공하지 못하였다. 1978년에는 정신병원을 폐쇄하였고, 취약계층에 대한 재활 치료, 돌봄 서비스 등의 책임을 주 정부(regional governments)[18]

---

16 인지학적인 관점에서 지적 장애인, 발달 장애인 등 특별한 도움이 필요한 사람들이 사회 통합 환경을 구축하여 함께 살아가는 공동체이다. 공동체 내에서는 교육, 고용 등 생애주기별 복지 서비스를 제공하며, 공동체에 속한 장애인과 비장애인이 함께 일상을 공유하며 살아간다. 20여 개 이상의 국가에 100개 이상의 캠프힐 공동체가 형성되어 있으며, 유럽에서는 영국, 독일, 아일랜드에 가장 활성화되어 있다. (위키피디아: 2017. 9. 12, <https://en.wikipedia.org/wiki/Camphill_Movement>).

17 이탈리아 사회적 농업과 관련한 내용은 Iacovo & O'Connor(2009), Iacovo & Peroni(2006), EC(2010), 이탈리아 농림부에서 작성한 정부 문건인 Mipaaf(2015a), Mipaaf(2015b), 2017년 2월 이탈리아 현지 조사 결과를 참고하여 작성하였다. 보건복지 체계와 관련한 내용은 Ferre 외(2014)의 내용을 토대로 작성하였다.

로 이양하였다. 그 과정에서 농촌 지역의 취약계층이 방치되자, 일부 뜻 있는 개인이나 지역사회 조직이 농업 활동에 그들을 고용하고 농업 자원을 활용하여 돌봄 서비스를 제공하였다.

1990년대 들어 이탈리아 정부는 전통적인 복지국가 개념을 탈피하고, 정부와 민간이 협력하는 방식으로 공공 서비스 제공의 기본 방향을 전환하였다. 1978년 이후부터 이미 많은 지역사회 조직이 주 정부, 꼬뮤네 등의 지역 공공 기관과 협력하여 지역사회 안에서 공공 서비스를 제공하였다. 대다수가 협동조합 형태였다. 정부는 기존의 민관 협력 관계를 체계적으로 재편하고 공공 서비스를 제공하는 지역사회 조직의 지위와 활동을 법적으로 보장하려고 1991년에 '사회적 협동조합 법'을 제정하였다. 이때부터 많은 지역사회 조직이 사회적 협동조합으로 등록하고, 지역 공공 기관과 공식적으로 계약을 체결하여 공공 서비스를 제공하고 그 대가를 지급받았다.

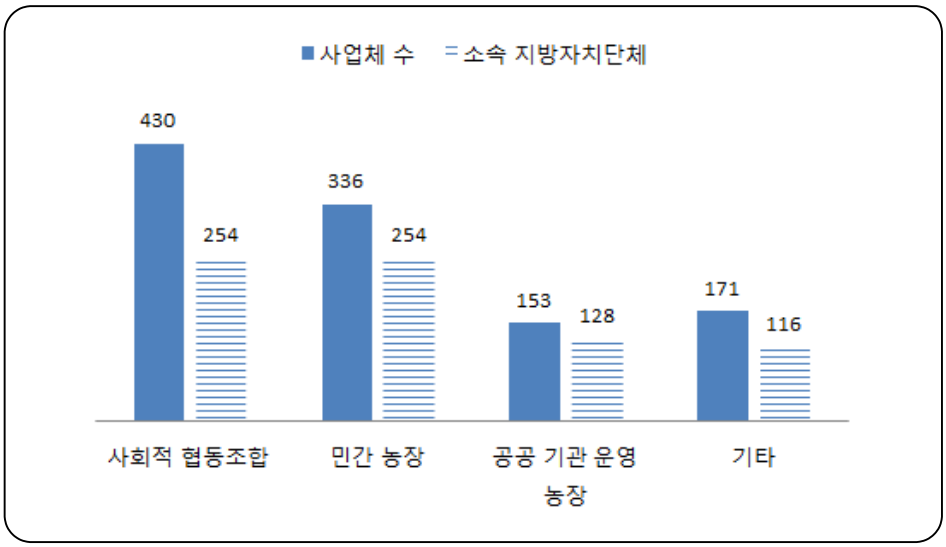
이탈리아의 '사회적 협동조합 법'에서는 사회적 협동조합을 두 유형으로 구분한다. 돌봄과 교육 서비스(재가 복지, 주간보호센터, 요양 시설, 아동 돌봄 시설 등)를 제공하는 A유형과 농업·제조업·상업·서비스업 등의 각종 사업을 하면서 취약 계층을 고용하고 이들의 노동 통합을 지원하는 B유형이 있다. B유형은 경관 및 공공시설 관리 등의 공공 일자리 분야에도 우선권을 가지고 참여한다. 사회적 협동조합 A유형의 조합원은 돌봄 및 교육 전문가 직원, 자원 봉사자, 서비스 수혜자로 구성된다. 사회적 협동조합 B유형은 일반 직원, 취약 계층 직원, 자원봉사자, 이용자 등으로 구성된다. 법적으로 B유형은 전체 조합원의 30% 이상이 취약 계층이어야 하며, 자원봉사자가 50%를 넘어서는 안 된다. A유형과 B유형이 혼합된 사회적 협동조합도 많으며, 지역사회 내에서 2~3개의 사회적 협동조합이 협력해 돌봄 서비스를 제공하고 고용 프로그램을 운영하기도 한다.

---

18 이탈리아는 21개의 주(regione) 정부(2개의 자치주 정부 포함)와 그 아래에 14개 광역도시(citta metroplitane), 97개 도(provincia)를 두고 있다. 광역도시와 도는 7,978개의 꼬뮤네(commune, 평균 인구: 7,604명)로 구성된다(Istat: 2017. 7. 23, <https://www.istat.it/en>.). 이탈리아는 지방 분권 국가다. 지방 정부가 보건 복지, 농업·농촌 발전 계획을 직접 수립하는 등 자치권이 강하다.

이탈리아에서는 일반적으로 농촌 지역의 사회적 협동조합들이 농업 자원을 활용하여 돌봄 및 교육 서비스를 제공하거나 농업 활동에 취약 계층을 고용하는 것을 두고 사회적 농업이라 한다. 최근에는 민간 농장(농업 협동조합, 농업 법인, 개인 농장)의 실천 사례 수도 급격히 증가하는 추세다. 지역의 보건복지 기관, 교도소, 농업 기술 보급 기관 등이 직접 농장을 운영하기도 한다.

〈그림 3-2〉 이탈리아의 운영 조직 유형별 사회적 농장 현황



자료: Miaaf(2015a).

이탈리아에서 사회적 농업의 실천 유형을 운영 주체와 활동 내용에 따라 다음과 같이 분류할 수 있다. 첫 번째는 사회적 협동조합 A유형이 지역 공공 기관과 계약을 맺고 기관에서 관리하는 돌봄 서비스 대상자에게 서비스를 제공하는 형태다. 주로 주간보호센터와 요양시설 이용자를 대상으로 한다. 농업 자원을 활용하여 재활 치료 프로그램을 운영하는데, 직접 농장을 운영하거나 지역의 다른 농장과 협력한다. 두 번째는 사회적 협동조합 B유형 또는 민간 농장이 직업 재활 치료 프로그램을 운영하는 형태다. 지역

공공 기관에서 지정한 직업 재활 치료 대상자가 사회적 협동조합 B유형의 농장이나 민간 농장에 자원하여 프로그램에 참여해 일한다. 세 번째는 사회적 협동조합 B유형 또는 민간 농장이 직업 교육 프로그램을 운영하는 형태다. 이는 유럽연합에서 지원하는 정책 사업이다. 지역 공공 기관에서 지정한 대상자를 교육생으로 받는다. 교육생은 최대 2년 동안 농업 직업 교육훈련을 받는다. 돌봄 서비스, 직업 재활 치료, 직업 교육 프로그램 등을 지역 공공 기관에서 직접 농장을 운영하면서 제공하기도 한다. 네 번째는 사회적 협동조합 B유형 또는 민간 농장이 일자리가 필요한 사람을 고용하여 노동 통합을 추구하는 형태다. 지역 공공 기관과 협의하여 특별 고용 계약을 맺고 임금을 지원받는다. 다섯 번째는 사회적 협동조합 B유형 또는 민간 농장이 사회적으로 의미가 있는 농촌관광 사업을 하거나 농장의 일상, 건강한 먹거리, 자연 등을 주제로 교육 프로그램을 운영하는 형태다. 주로 일반 시민을 대상으로 한다. 여섯 번째는 사회적 협동조합 A유형이 지역 공공 기관과 계약을 맺고 농업 활동을 매개로 아동 돌봄 시설을 운영하거나 재소자, 약물 중독자 등을 대상으로 교육 서비스를 제공하는 형태다.

2015년 기준으로 이탈리아에서 사회적 농업을 실천하는 사례는 1,090개로 추정되며, 이중 사회적 협동조합이 약 40%, 민간 농장이 31%이다. 또한, CREA[19]에서 수행한 사회적 농업 실태 조사[20]에 따르면 고용을 목적으로 실천하는 사례가 72%로 가장 많았다. 2010년과 2015년 사이에 시작한 사례가 30%로 최근 사회적 농업 실천이 민간 농장 중심으로 빠르게 확산되고 있음을 알 수 있다.

---

19 이탈리아 중앙 정부 출연의 농업·농촌 분야 연구 기관이다.

20 300개의 사회적 농업 실천 사례를 대상으로 실시하였고, 실제 조사에 208개 사례가 응답하였다.

〈글상자 3-1〉 이탈리아 사회적 협동조합: 아그리꼴뚜라 카포다르코 (Agricoltura Capodarco)

사례 농장은 로마 근교에 있다. 1978년에 지역 내 장애인 복지 기관의 장애인들을 농업 활동에 고용하려는 목적으로 설립하였다. 지금은 사회적 협동조합으로 등록하였으며 A, B 유형이 혼합된 형태다. 지역사회에서 불리한 여건에 놓여 있는 사람들을 고용하고, 원예 재활 치료 프로그램 등의 돌봄 서비스도 제공한다.

직원은 농업인, 사회복지사, 정신과 의사, 원예 치료사, 요리사 등 다양한 배경을 가진 사람들로 구성되며 전체 직원 수는 약 50명이다. 상주 직원이 10명이고 조합원은 38명이다. 발달 장애인, 정신질환자, 약물 중독자 등의 취약 계층도 조합원으로 등록되어 있다.

취약 계층은 농사 경험이 있거나 관련 기술이 있으면 바로 직원으로 채용되어 조합원이 된다. 그렇지 않으면 최대 2년까지 직업 연수 교육을 받아야 하며 연수생 신분으로 고용된다. 약 30명의 지역 내 청년 자원 봉사자들도 협동조합의 농업 활동과 각종 프로그램 운영을 보조한다. 농장 부지의 대부분은 국유지를 임차한 것이다. 일부 건물 및 토지는 지역의 수녀원에서 기부하였다.

농장은 채소와 과일을 주로 생산한다. 가공 시설을 갖추고 있어 와인, 올리브 오일, 꿀 등을 생산하여 판매한다. 로마 시내와 농장에 레스토랑과 식료품 가게를 직접 운영하여 소비자와 직거래가 언제든지 가능하다. 와인, 올리브 오일 등의 상품은 전문 중개인을 통해 유럽 전역으로 판매한다.

고용된 약물 중독자, 발달 장애인, 정신질환자 등의 취약 계층은 보통 농업 활동을 보조한다. 노동 역량이 부족하거나 농업 활동을 원하지 않는 경우에는 협동조합에서 운영하는 레스토랑의 일을 돕는다. 지역의 다른 사회적 협동조합과 협력하여 3개의 고용 프로그램을 운영하는데, 조합원이 고용 프로그램에 참여하면 다른 협동조합에 고용되어 일할 수 있다. 2008년부터는 지역 공공 기관과 계약을 맺고 원예 재활 치료 프로그램을 운영한다. 원예, 미술, 음악, 동영상 제작 등의 활동을 제공한다. 기관에서 관리하는 발달 장애인, 약물 중독자, 정신질환자 등 12명이 프로그램에 참여하며, 조합원인 정신과 의사 2명과 원예 치료사 1명이 프로그램을 진행한다.

자료: 2017년 2월 이탈리아 출장에서 방문한 사회적 협동조합의 경영자와의 인터뷰 결과를 정리하고, 웹사이트(www.agricolturacapodarco.it)를 참고하여 작성하였다.

1.2. 네덜란드[21]

1990년대 중반까지는 소수의 민간 농장이 종교 및 자선의 목적으로 지역사회에서 불리한 여건에 있는 사람들을 대상으로 농업 자원을 활용하여 돌봄 서비스를 제공하였다. 사회적 농업은 1990년대 후반부터 본격적으로 확산되었다. 당시 사회적 농업을 실천하던 민간 농장들은 사회적 농업의 필요성을 사회에 널리 알리고, 자신들이 제공하는 돌봄 서비스의 공신력을 높이려고, 중앙 정부에 지원을 요청하였다. 중앙 정부 관계자, 농업인, 사회적 농업 관련 이해관계자 등이 모여 사회적 농업의 필요성과 발전 전략을 논의하는 국가 수준의 회의를 개최하였고, 농업부와 보건복지부 등 중앙정부 부처가 사회적 농업에 큰 관심을 갖게 되었다. 농업부는 집약적 농업 생산에 따른 환경오염과 동물 복지 문제에 대한 국민 인식을 전환하고, 농가의 새로운 소득원을 창출하는 방안으로서 사회적 농업에 관심을 보였다. 보건복지부는 취약 계층을 사회에서 격리하여 폐쇄적인 기관에서 돌보던 것을 사회 통합 관점에서 새롭게 접근하려고 관심을 보였다. 그리하여 2000년대 초반부터 사회적 농업에 대한 국가 지원이 증가하고 사회적 농업을 실천하는 농장들 사이에 연결망(network)이 형성되었다. 지금은 많은 농장들이 전문화되어 국가 보건복지 체계 안에서 돌봄 서비스를 제공한 대가를 지급받는다.

네덜란드에서는 돌봄 서비스 제공에 전문화된 농장을 돌봄 농장이라 부른다. 대부분 축산업과 원예업에 종사하는 가족 기반의 민간 농장이다. 돌봄 서비스에 중점을 두고 하루 20~30명에게 서비스를 제공하는 농장부터, 농업 활동을 주로 하면서 소수 인원에게 서비스를 제공하는 농장까지 서비스 제공 수준은 다양하다. 대부분 주간보호 서비스를 제공한다. 지적·신체

---

21 네덜란드 사회적 농업과 관련한 내용은 Iacovo & O'Connor(2009), Jan Hassink(2007), EC(2010), 네덜란드 농업·건강 연맹 웹사이트(www.landbouwzorg.nl), 2017년 2월 네덜란드 현지 조사 결과를 참고하여 작성하였다. 보건복지 체계와 관련한 내용은 Kroenman 외(2014)의 내용을 토대로 작성하였다.

적 장애인, 정신질환자, 경증 치매 노인, 장기 실업자, 번아웃 증후군 환자, 발달장애 아동 및 청소년 등 서비스 대상 집단이 다양하다.

네덜란드에서 사회적 농업의 실천 유형을 돌봄 서비스 제공 절차에 따라 분류할 수 있다. 첫 번째는 돌봄 농장이 지역의 사회복지 기관이나 요양시설 등의 돌봄 기관과 계약을 맺고, 기관에서 관리하는 사람들에게 돌봄 서비스를 제공하는 형태다. 돌봄 기관은 기관 이용자들에게 농업 활동을 일과(日課) 프로그램으로 제공한다. 농업 활동을 선호하는 이용자를 선별하여 돌봄 농장에 보낸다. 돌봄 기관은 서비스를 제공하는 돌봄 농장에 계약에 따라 대가를 지급한다.

두 번째는 돌봄 농장이 현금 급여 수령자에게 돌봄 서비스를 제공하는 형태다. 국가에서 지정한 돌봄 서비스 대상자들 중 일부는 국가에서 지정하는 돌봄 기관을 이용하지 않고, 현금을 지급받아 개인적으로 원하는 돌봄 서비스를 선택하여 제공받고, 대가를 서비스 제공자에게 직접 지불한다. 돌봄 농장은 현금 급여 수령자와 직접 계약을 맺을 수 있다.

세 번째는 국가에서 장기요양 돌봄 기관으로 인정한 돌봄 농장 지역협회[22]가 국가에서 지정한 장기요양 돌봄 서비스 대상자와 직접 계약을 맺고 서비스를 제공하는 형태다. 협회에 소속된 돌봄 농장에서 서비스를 제공한다.

네 번째는 돌봄 농장이 지방정부[23]와 계약을 맺고 지방정부나 청소년복지국(Youth Welfare Office)에서 지정한 돌봄 서비스 대상자에게 서비스를 제공하는 형태다. 지방정부가 서비스 대상자의 선호도와 상태를 고려하여

---

22 2000년대 초반에 돌봄 농장들이 정식 돌봄 기관으로 인정받으려고 조직한 민간 단체다. 전국에 총 6개가 있다. 재단, 협동조합 등 다양한 형태로 운영된다(2017년 2월 네덜란드 현지 조사차 방문한 돌봄 농장의 경영주와의 인터뷰 결과를 정리한 내용).

23 네덜란드에는 12개 주와 그 아래에 388개의 지방정부(gemeenten)가 있다. 지방정부의 평균 인구는 약 40,000명이다.
(CIA 국별 정보 제공 웹사이트: 2017. 7. 23)
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nl.html>

돌봄 농장과 이들을 연결해 준다.

다섯 번째는 돌봄 농장 이외의 돌봄 기관이나 주간 보호 센터가 농장을 보유하고 운영하면서 농업 활동을 활용하여 돌봄 서비스를 제공하는 형태다.

〈글상자 3-2〉 네덜란드 돌봄 농장: 파라다이스(Het Paradijs)

사례 농장은 네덜란드 동부의 바르네벨트 근교에 있다. 2006년에 돌봄 농장으로 설립하였다. 개인 소유의 민간 농장으로 처음에는 농장주와 부인 둘이서 시작하였다. 현재는 농업인, 사회복지사, 예술 치료사, 교육 전문가, 환경 교육 전문가, 간호사, 아동 상담사, 관계 치료사 등 다양한 배경을 가진 직원 23명이 있다. 돌봄 서비스 제공을 위해 채용한 인력이 전체 직원의 약 60%다.

소, 닭, 돼지, 말 등의 가축을 기르며, 고기와 달걀을 생산한다. 말은 자폐 아동의 승마 체험 활동에 사용된다. 채소와 과일을 유기농으로 재배한다. 계절과 상관없이 농업 활동이 가능하도록 유리 온실도 갖췄다. 농산물이 농장의 주요 수입원이다. 최근에는 돌봄 서비스 제공 단가가 떨어져 농업 활동의 비중을 높이려고 닭과 돼지의 숫자를 늘렸다.

돌봄 서비스 제공은 경증 치매 노인, 자폐 아동, 정신질환자, 번아웃 환자, 지적·지체 장애인 등 다양한 그룹을 대상으로 한다. 하루 평균 20~25명에게 주간 보호 서비스를 제공하는데, 이중 90%는 지방정부와 계약을 맺고 제공한다.

경증 치매 노인들은 농장에 와서 휴식을 취하거나, 농업 활동, 달걀 포장, 하이킹, 수공예, 목공 활동 등에 참여한다. 간호사와 작업치료사가 보조한다. 접근성을 높이려고 농장에서 셔틀버스도 운행한다. 정신질환자와 번아웃 환자는 농업 활동, 농장 가게 운영 보조 등에 참여한다. 농업인, 사회복지사, 활동관리자, 간호사가 보조하며 개인별 대화 상담도 진행한다. 자폐 아동을 대상으로 요일별, 연령별로 다양한 프로그램을 진행한다. 동물 돌보기, 원예 활동, 농업 활동 등에 참여하며 자연친화적인 환경에서 다양한 놀이를 즐긴다.

자료: 2017년 2월 네덜란드 출장에서 방문한 돌봄 농장 경영자와의 면담 결과를 정리하고, 웹사이트 (http://hetparadijs.net)를 참고하여 작성하였다.

1998년에 네덜란드에서 사회적 농업을 실천하는 돌봄 농장의 수는 75개에 불과했다. 하지만 2000년대 이후로 국가 지원이 늘어나고 돌봄 농장 연결망이 확장되면서 돌봄 농장이 돌봄 서비스를 제공한 대가를 받을 수 있게 보건복지 제도가 재편되었다. 그러면서 돌봄 농장의 수가 급증하였다. 현재 네덜란드 전역에 1200~1400개의 돌봄 농장이 있을 것으로 추정된다.

1.3. 벨기에 플란더스[24]

벨기에 플란더스 지방[25]에서는 오래전부터 사회 연대에 기반을 두고 뜻이 있는 농장에서 농업 활동에 취약 계층을 고용하거나 농업 자원을 활용하여 돌봄 서비스를 제공하는 일이 있었다. 최근에는 가족 기반의 민간 농장이 사회적 농업을 실천한다. 주로 소수의 인원(1~3명)에게 주간 보호 서비스를 제공한다. 돌봄 서비스 대상자가 일과 시간 동안 농장의 일상적인 농업 활동에 참여한다. 장애 아동, 학습 장애 학생, 정신질환자 등을 대상으로 한다. 2000년대 들어 이 같은 실천 유형이 등장하였다. 벨기에에서는 이를 두고 '녹색 돌봄'이라 부른다.

가장 흔하게는, 지역의 돌봄 기관과 민간 농장의 협력 관계를 바탕으로 사회적 농업이 실천된다. 농장은 지역의 사회복지 기관이나 요양 시설 등 돌봄 기관과 1:1로 관계를 맺는다. 돌봄 기관은 농장에 1~2명의 돌봄 서비스 대상자를 보내고, 이들은 농장에서 일과 시간 동안 일상적인 농업 활동을 수행한다. 기관은 관리 대상자들이 농장에서 이상 없이 지내는지 확인

---

24 벨기에 플란더스의 사회적 농업과 관련한 내용은 Iacovo & O'Connor(2009), Katrien & Joost(2007), EC(2010), 플란더스 녹색 돌봄 지원 센터 웹사이트(www.groenezorg.be)를 참고하여 작성하였다.

25 벨기에는 플란더스, 왈루니아, 브뤼셀 3개의 주정부로 구성된 연방 체제다. 10개 도(province)와 그 아래에 589개의 꼬뮌(communesl)를 두고 있다. 꼬뮌의 평균 인구는 약 18,000명 수준이다(벨기에 공식 정보 제공 웹사이트: 2017. 7. 23, <www.belgium.be/en/about_belgium>).

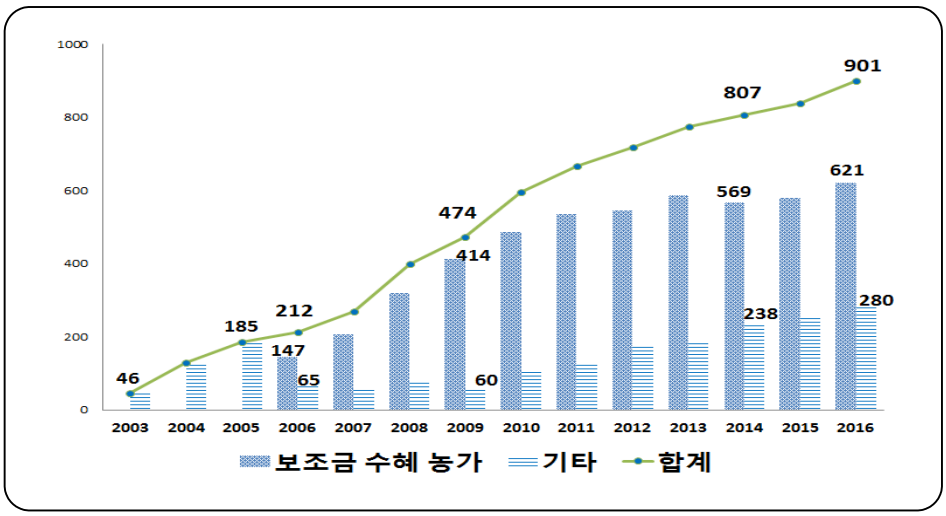
하고 후속 조치를 한다. 전문화된 돌봄 서비스를 제공해야 한다는 부담이 적고 농업 생산 활동을 정상적으로 유지할 수 있어 많은 농장들이 선호하는 유형이다.

돌봄 기관이 민간 농장의 장소를 활용해 재활 치료 프로그램을 운영하기도 한다. 이 경우, 농장은 장소만 제공하고 프로그램에는 관여하지 않는다. 돌봄 기관이 보유하고 운영하는 농장에서 직접 재활 치료 프로그램을 운영하는 경우도 있다.

2003년에 플란더스 지방에서 사회적 농업을 실천하는 농장 수는 46개에 불과했다. 하지만 2005년부터 정부 지원이 시작되고 2004년부터 조력 기구인 플란더스 녹색 돌봄 지원 센터(Steunpunt Groene Zorg)가 활발하게 활동하면서 그 수가 급격히 증가하였다. 인접 국가인 네덜란드의 돌봄 농장 확산 추세도 영향을 미쳤다. 2016년에는 901호의 농가가 사회적 농업을 실천하는 것으로 조사되었다.

〈그림 3-3〉 벨기에 플란더스 지방의 사회적 농업 실천 농가 수 변화

단위: 개



자료: Steunpunt Groene Zorg(2017).

〈글상자 3-3〉 벨기에 돌봄 농장: 후버 더 플루흐(Hoeve de Ploeg)

농장은 1961년에 설립되었다. 가족 기반의 낙농 농가이다. 농장 설립자의 아들, 딸, 사촌, 사위 등 9명이 시간제로 농장에서 일한다. 70헥타르의 경지를 보유하고 있으며, 1년 평균 45만 리터의 우유를 생산한다. 치즈, 버터, 요구르트를 가공하여 농장 가게에서 판매한다.

원래는 낙농업에 종사하는 보통의 농장이었으나, 2006년부터 사회적 농업을 실천하는 돌봄 농장이 되었다. 농장이 위치한 지역의 돌봄 기관(The Institution Martine van Camp)이 먼저 농장에 접촉하였다. 기관에서 관리하는 장애 아동들이 농장에 와서 일과 시간 동안 일상적인 농업 활동에 참여한다. 기관은 사례 농장과 관계를 맺고, 관리하는 장애 아동 2명을 농장에 보낸다. 1명은 다운증후군(Downs Syndrome)을 앓는 아동으로 부모와 함께 살면서 수요일에 나와 송아지를 관리한다. 또 다른 1명은 자폐 아동으로 화요일에 나와 농장 가게에서 판매할 상품을 준비한다.

학교 생활에 적응하지 못하는 학생들을 관리하는 학생 지원 센터(The Centre for Assistance to Pupils, CAP)와도 관계를 맺었다. 학교에서 집단 따돌림 문제를 겪은 청소년 1명이 일주일에 3회 농장에 나와 농업 활동에 참여한다.

자료: Iacovo & O'Connor(2009)에서 소개한 사례를 요약하여 작성하였다.

1.4. 일본[26]

일본에서는 1900년대 초반 병원에서 농업을 활용하여 재활 치료 프로그램을 운영한 것을 사회적 농업의 기원으로 본다. 1990년대에는 장애인 뿐만 아니라 일반인 사이에서도 원예 활동을 활용한 재활 치료 프로그램이 유행하였다. '원예요법', '원예복지'라는 이름으로 관련 연구와 실천이 활발하게 확산되었다. 장애인 등의 취약 계층, 여성, 실업자를 대상으로 하는 직업 교육 프로그램에도 원예 활동이 활용되었다. 이러한 실천들이 축적되면서 2000년대부터 농업과 복지를 연계하는 방안에 대한 고민이 본격적으

26 일본의 사회적 농업과 관련한 내용은 일본의 후생노동성·농림수산성(2017)에서 작성한 자료와 전영현·임송수(2016)의 내용을 참고하여 작성하였다.

로 이루어졌고, 농업 활동을 활용해 재활 치료와 직업 교육을 수행하고 취약 계층을 고용하여 자립할 수 있도록 돕는 것을 농업의 다원적 기능 중 하나로 인식하게 되었다. 2007년부터는 농업법인 등이 장애인을 고용하는 실천이 정부 지원에 힘입어 꾸준히 증가하였다. 2010년 이후로는 농촌 지역의 고령자, 빈곤 계층을 대상으로 하는 사회적 농업 실천에 농협, 사회복지 기관, NPO법인, 일반 농가 등의 다양한 주체가 참여한다. 아직까지 정형화되고 주된 실천 유형이 자리를 잡지 못했지만 지역사회의 다양한 주체들이 새로운 관계를 맺어가며 사회 문제에 대한 새로운 해법을 제시하려고 사회적 농업 실천에 참여한다.

일본에서 사회적 농업의 실천 유형은 운영 주체와 사회 서비스를 제공받는 수혜자의 특성에 따라 분류된다. 첫 번째는 장애인 직업재활 시설로 운영되는 사회복지 기관이 일반 농가나 농업 법인 등과 계약을 맺고, 기관에서 관리하는 장애인들을 농장에 고용시키는 유형이다. 장애인들은 농장에서 제초, 출하 준비, 모내기 등의 작업에 참여한다. 기관에서는 직원을 농장에 파견하여 장애인들을 관리하며, 작업 지시도 직원을 통해 이루어진다. 농장은 계약을 맺은 장애인 직업재활 시설에 임금을 지급한다.

두 번째는 장애인 직업재활 시설로 운영되는 사회복지 기관이나 NPO법인 등이 직영 농장을 두고 농업 활동에 장애인들을 고용하는 유형이다.

세 번째는 특례자회사가 농업 활동에 장애인을 고용하는 유형이다. 특례자회사는 일반 기업이 장애인을 고용하려고 설립한 자회사이다. 일본 전역에 448개의 특례자회사가 있는데, 이중 36개가 농업 활동에 장애인을 고용한다(2016년 6월 기준).

네 번째는 농업법인 등이 국가에서 운영하는 직업소개소(헬로 워크)를 통해 장애인을 고용하는 유형이다. 일본은 2007년부터 국가에서 직업소개소를 운영하였는데, 이 제도를 통해 농림어업 분야에 취업한 장애인 수는 꾸준히 증가하여 2015년에는 취업 건수가 2,820건에 달했다.

다섯 번째는 지방자치단체, 농업법인, NPO법인 등이 농장을 조성하여 지역의 노인들을 농업 활동에 참여시키는 유형이다. 노인들은 자원봉사자로 참여하고 수당을 지급받는다. 농장에서 생산한 농산물은 지역에서 돌봄

이 필요한 재가 노인들에게 제공된다. 지방정부가 직접 운영하거나 지방정부가 농업 법인이나 NPO법인에 위탁하여 운영한다.

여섯 번째는 농업 법인, NPO법인 등이 빈곤 계층을 고용하여 직업 교육 프로그램을 운영하며 이들의 자립과 취농을 지원하는 유형이다. 지방정부는 프로그램을 위탁받아 운영할 농업 분야의 사업자와 참여할 교육생을 선정하여 추진한다.

〈글상자 3-4〉 일본의 농업법인: ㈜사이타마훗코

사이타마훗코 농업법인은 1996년에 설립되었다. 8명의 직원을 두고 있으며, 약 6헥타르의 경지와 시설 하우스에서 다양한 농산물을 생산한다. 1993년 지역의 한 사회복지 기관에서 장애인들과 농업 활동을 지속해오다, 1996년 기관의 성격을 사회복지 기관에서 농업법인으로 전환하여 정식적으로 장애인들을 농업 활동에 고용하였다. 현재 직원 중 2명이 장애인으로 모두 지적 장애를 앓고 있다.

432㎡의 하우스에서 소규모로 농사를 시작하였고, 점차 규모를 늘려 1,080㎡규모의 시설 하우스에서 각종 작물을 수경으로 재배하였다. 2011년부터 본격적으로 올리브 나무를 심기 시작하여 현재는 약 300그루의 올리브 나무를 보유하고 있고, 올리브 열매에서 추출한 올리브 오일이 이 법인의 주요 수입원이 되었다.

장애인뿐만 아니라 고령자 등 지역에서 고용 여건이 불리한 사람들이 농장에서 일하며, 파종, 제초 작업, 가지치기, 출하 준비 등의 다양한 농업 활동에 참여한다.

자료: 2017년 10월 일본 출장에서 방문한 농업 법인을 소개하는 자료를 참고하여 작성하였다.

2. 외국의 사회적 농장 지원 제도

유럽에서 사회적 농업에 대한 정책 지원의 양상은 나라마다 다르다. 사회적 농업 실천이 확산되고는 있지만 정책 지원이 활발하지 않은 국가가 있는 반면에, 정부가 사회적 농업의 필요성을 인지하고 직간접적인 지원을 확충하여 실천이 빠르게 확산되는 국가도 있다. 유럽연합 차원에서는 사회적 농업을 농촌 지역의 사회 통합 그리고 농가의 다중경제활동 (pluriactivity)과 관련한 주요 의제로 다루기 시작했다. 유럽연합 회원국들은 국가별 농촌 개발 프로그램[27]을 수립할 때 사회적 농업에 대한 지원 내용을 포함할 수 있다.

사회적 농업과 관련된 분야가 돌봄, 고용, 교육 등으로 다양해 국가의 보건복지, 고용, 교육 제도 안에서 정책 지원이 이루어져야 하는 경우가 많다. 그래서 사회적 농업을 지원할 제도적 여건을 갖추는 데 시간이 필요하다. 여건을 갖추기까지 이를 지원하는 조직과 사회적 농업을 실천하는 사람들 간의 연결망이 중요하다. 일부 국가는 사회적 농업을 실천하는 농업경영체에 보조금을 직접 지급하는 등 적극적으로 지원하기도 한다.

유럽에서 사회적 농업 지원 정책이 잘 실행되는 나라로 이탈리아, 네덜란드, 벨기에를 꼽을 수 있다. 이탈리아는 사회적 협동조합 관련 법 제도 안에서 사회적 농업을 실천하는 사회적 협동조합의 활동을 지원한다. 최근에는 사회적 농업 지원과 관련한 법률도 따로 제정하였다. 네덜란드는 돌봄 농장을 여러 가지 돌봄 기관의 유형 중 하나로 간주한다. 국가에서 지정한 돌봄 서비스 대상자에게 서비스를 제공하고 대가를 지급하는 체계가 구축되어 있다. 벨기에의 플란더스 지방은 정부의 농촌개발 예산으로 사회

---

27 유럽 연합 회원국의 중앙 정부 혹은 지방 정부들은 7년 단위로 농촌 개발 프로그램 계획을 수립한다. 지역의 필요에 맞게 수립하여 유럽 연합으로부터 예산을 지원받는다. 현재 회원국의 중앙 정부 혹은 지방 정부에서 수립한 2014~2020년 농촌 개발 프로그램 118개가 시행중에 있다(유럽 농촌개발 네트워크(ENRD) 웹사이트: 2017. 9. 11, <https://enrd.ec.europa.eu>).

적 농업을 실천하는 농장에 보조금을 직접 지급한다.

일본에서 사회적 농업에 대한 정책 지원은 고용 정책의 틀 안에서 광범위하게 이루어진다. 또한 중앙 정부의 관련 부처에서 사회적 농업을 실천하는 농가에 시설 정비, 임금 지원, 인력 및 기술 지원, 직업 교육, 연수 등과 관련한 보조금을 지급한다.

〈표 3-1〉 외국의 사회적 농장 지원 주요 정책

구분	내용		
	관련 법	주요 지원	주요 재원
이탈리아	- 사회적협동조합법 (1991) - 사회적농업법 (2015)	돌봄 서비스 제공 대가 지급	사회보험
		직업재활프로그램 참여수당 지급	
		고용취약계층의 임금 보조	
		교육 서비스 제공 대가 지급	
		직업교육 참여수당 및 교육 운영비 지원	유럽 연합 사회 기금
		국유지 사용 우선권	-
		공공조달 및 공공일자리 선정 우선권	-
네덜란드	- 장기요양법(2014) - 사회지원법(2014) - 청소년·아동법 (2014)	돌봄 서비스 제공 대가 지급	사회보험
		돌봄농업지원센터 운영1 (1999~2008)	농업부, 보건복지부
벨기에	- 현금 급여 지급 관련 법령 제정 (2015)	돌봄 서비스 제공 대가 지급	사회보험
		농업생산성에 부정적인 영향을 미치는 부분에 대한 보전금 지급	농업부
		시설정비 비용 지원	
		플란더스녹색돌봄지원센터 운영 (2004~)	5개 주 정부
일본	- 장애인자립지원법 (2006) - 빈곤생활자 자립지원법 (2015)	시설 정비 비용 지원	후생노동성, 농림수산성
		인력·기술 지원	
		장애인 직업교육 운영 예산 지원	
		공공 직업소개소(헬로워크) 운영	후생노동성
		고령자대상 사회적 농장 설립 지원	
		빈곤계층대상 직업교육 운영비 지원	

주 1: 2009년부터는 정부 지원을 받던 돌봄농업지원센터를 해산하고, 그 기능을 돌봄농업 협의회 단체에 이관했다.

2.1. 이탈리아[28]

이탈리아에서는 사회적 협동조합 관련 법제의 틀 안에서 사회적 농업을 지원한다. 사회적 협동조합은 지방정부, 지역 공공 기관 등과 협력하여 농업 활동에 취약 계층을 고용하거나 농업 자원을 활용하여 돌봄 및 교육 서비스를 제공한다. 서비스 제공 대가는 국가로부터 지급받고, 취약 계층 고용 시 각종 지원 및 혜택을 받기 때문에 국가의 보건복지, 고용, 교육 제도 안에서 정책 지원이 이루어진다고 볼 수 있다.

이탈리아 사회적 농업 지원 정책의 추진 체계를 이해하려면 보건복지 제도 및 정책을 먼저 살펴봐야 한다. 보건복지부는 국가 보건복지 제도의 기본 원칙과 목표를 제시한다. 자치권을 가지는 21개 지방정부가 이를 반영하여 각자의 지역 여건에 맞게 보건복지 기본 계획을 수립한다. 지역 보건 기관(ASLs: Local Health Authorities)[29]은 지방 정부의 보건복지 계획을 반영하여 보건복지 서비스 공급 시행계획을 수립한다. 시행계획에는 구체적으로 관할 구역의 보건복지 수요를 어떻게 충족할 것인가에 관한 내용이 담긴다.

돌봄 서비스를 예로 들면, 지역 보건 기관은 관할 구역에서 장애인, 정신 질환자, 노인 등 돌봄이 필요한 사람들을 발굴하고 관리한다. 이들의 상태나 여건을 고려하여 돌봄 서비스를 제공하는데, 지역의 사회적 협동조합과 협의하여 돌봄 서비스 제공 계약을 체결한다. 지방 정부는 시행계획의 전

---

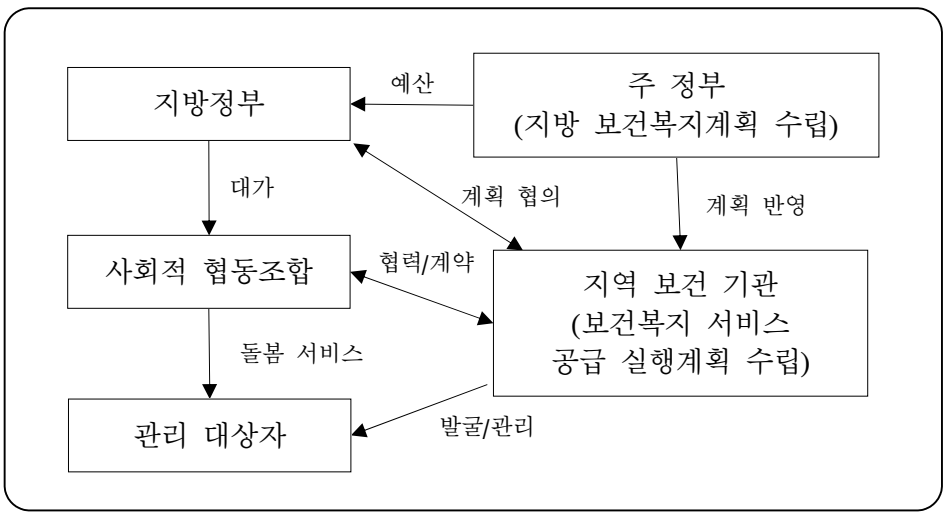
28 Iacovo & O'Connor(2009), Iacovo & Paolo Peroni(2006), EC(2010), 이탈리아 농림부에서 작성한 사회적 농업 법령을 참고하여 작성하였다(Mipaaf, 2016 참고).(https://www.cliclavoro.gov.it/Normative/Legge_18_%20agosto_%202015%20n.141.pdf) 보건복지 체계와 관련한 내용은 Ferre 외(2014)의 내용을 토대로 작성하였다.

29 지역에서 주민들의 보건복지를 담당하는 기관으로, 지리학적인 특성과 인구를 반영하여 설치되는 공공 행정 기관이다. 관할 구역의 보건복지 서비스 공급을 계획하고 관리한다. 2012년 기준으로 이탈리아 전역에 143개의 지역 보건 기관이 있고 그 아래에 826개 지구 사무소가 있다. 여러 지방정부를 포함하기도 하며, 1개 지구가 담당하는 주민의 인구는 평균 60,000명이다(Ferre 외, 2016).

반적인 내용과 예산을 지역 보건 기관과 협의하여 결정한다. 지방 정부로부터 보건복지 예산을 받아 돌봄 서비스를 제공한 사회적 협동조합에 서비스 제공 대가를 지급한다.

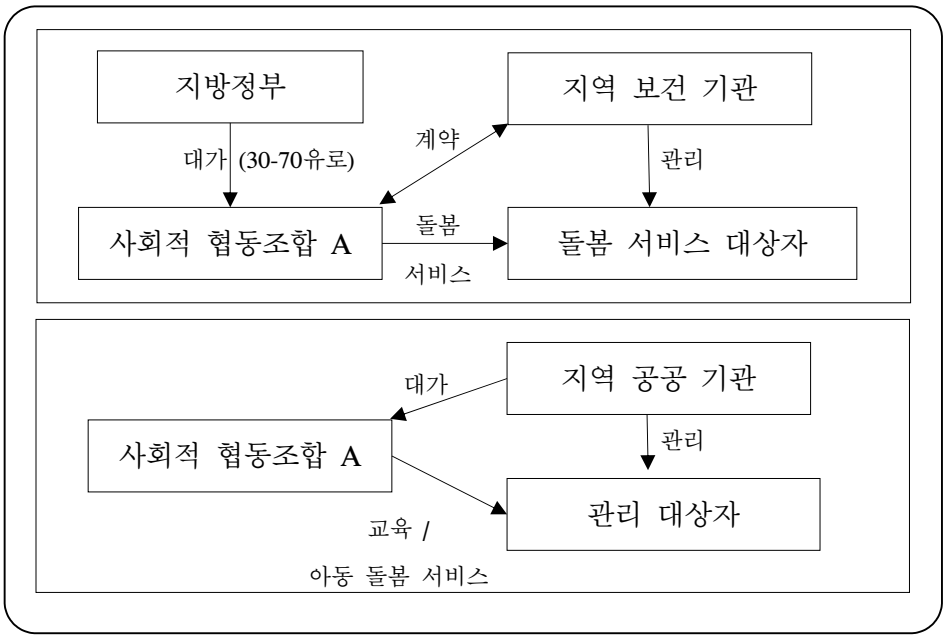
사회적 농업 실천 유형별로 정책 지원은 여러 가지 방식으로 나뉜다. 사회적 협동조합 A유형은 지역 보건 기관과 계약을 맺고 돌봄 서비스를 제공하는데, 지방정부에서 서비스 제공 대가를 지급한다. 대가는 1인 1일 기준으로 30~70유로 수준이다. 돌봄 서비스 대상자의 상태나 서비스 이용 시간에 따라 금액에 차이가 난다. 아동 돌봄 서비스, 재소자 및 약물 중독자 교육 서비스를 제공한다. 관련 지역 공공 기관과 계약을 맺고 대가를 지급받는다.

〈그림 3-4〉 이탈리아 사회적 협동조합과 지역 보건기관의 협력 관계



자료: Ferre 외(2014)의 내용을 참고하여 작성하였다.

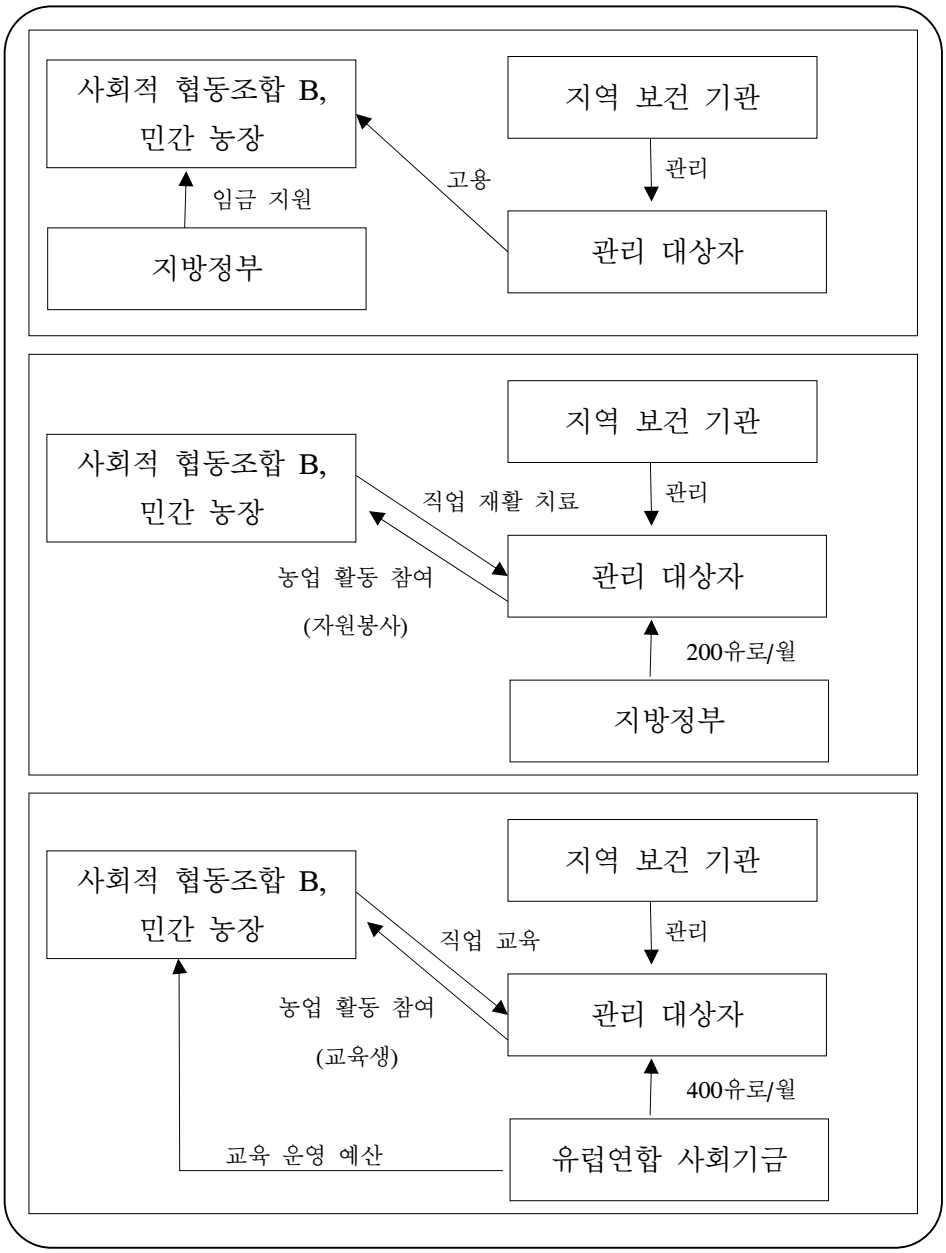
〈그림 3-5〉 이탈리아 사회적 협동조합 A유형에 대한 지원 구조



자료: Iacovo & Peroni(2006)을 참고하여 작성하였다.

사회적 협동조합 B유형과 민간 농장은 노동 통합을 목적으로 지역 보건 기관의 관리 대상자를 고용하거나 이들을 대상으로 직업 교육 및 직업 재활 치료 프로그램을 운영한다. 취약 계층을 고용할 경우 특별 고용 계약을 맺고, 임금의 일부를 지방정부가 지원한다. 직업 재활 치료 프로그램에 참여하는 관리 대상자에게는 지방정부가 임금 성격의 보조금을 1달에 200유로 지급한다. 직업 교육 프로그램은 유럽 연합에서 지원하는 프로젝트이다. 사회적 협동조합이나 민간 농장은 교육 운영 예산을 지원받으며, 프로그램에 참여하는 관리 대상자는 임금 성격의 보조금을 1달에 400유로정도 받는다. 사회적 협동조합 B유형은 세제 혜택을 받고 경관 및 공공시설 관리 등의 공공 일자리 분야에서도 우선 참여권을 보장받는다.

〈그림 3-6〉 이탈리아 사회적 협동조합 B유형 및 민간 농장에 대한 지원 구조



자료: Iacovo & Peroni(2006)을 참고하여 작성하였다.

사회적 농업에 대한 지원을 직접적으로 명시하는 법과 조례도 제정되었다. 21개 중 13개 주가 조례에 사회적 농업에 대한 지원을 명시하였다. 이에 따라 주 정부에서 수립하는 보건복지 계획이나 농촌 발전 계획에 사회적 농업을 지원하는 내용을 포함시킬 수 있게 되었다. 2015년 8월에는 주 정부마다 지원 내용이 다르게 되어 있는 것을 통일하고 관련 부처 간 칸막이를 제거하려고 '사회적 농업 법'을 제정하였다. 법은 사회적 농업의 정의와 범위를 제시한다. 노동 통합, 고용, 치유, 재활, 교육을 목적으로 개인, 단체, 사회적 협동조합이 수행하는 농업 활동을 사회적 농업이라고 정의하였다. 농업 관련 매출액이 30% 이상 되어야 한다. 또한 국유지 사용 우선권, 공공 조달 우선권 등의 지원 방침을 제시하며, 사회적 농업과 관련한 다양한 분야의 대표자들로 구성된 지원 조직을 설립하여 사회적 농업 경영체 인정, 기술 지원, 교육 과정 개설, 점검·평가 등의 업무를 담당할 것을 명시하였다.

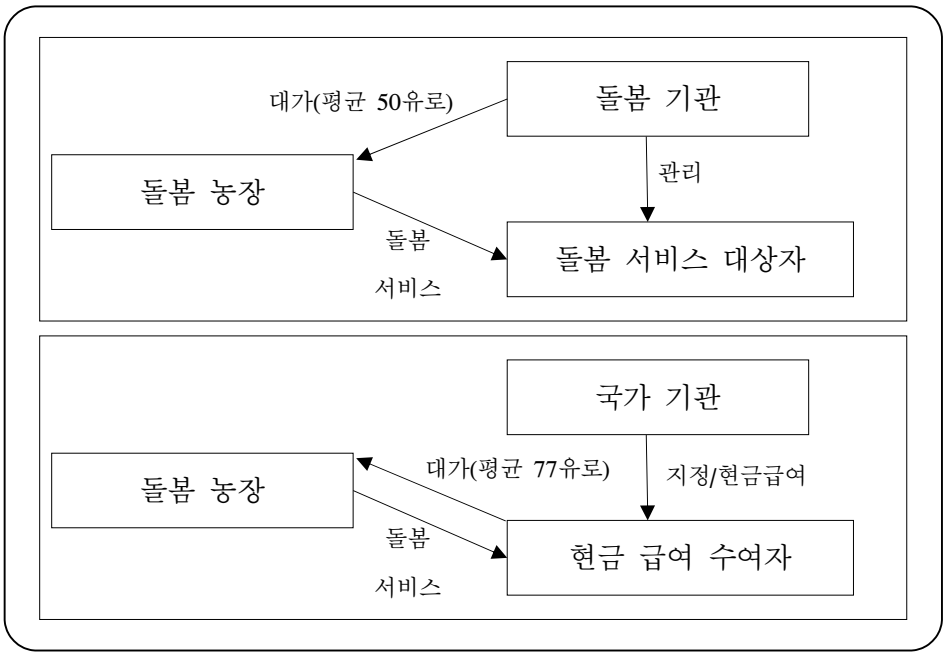
2.2. 네덜란드[30]

네덜란드는 돌봄 서비스 관련 법 제도의 틀 안에서 사회적 농업을 실천하는 돌봄 농장의 활동을 지원한다. 돌봄 농장은 네덜란드 내에서 여러 가지 돌봄 기관의 유형 중 하나로 간주되며, 국가 기관에서 지정하는 돌봄 서비스 대상자에게 서비스를 제공할 수 있다. 서비스 제공 대가를 국가로부터 지급받기 때문에 국가의 보건복지 제도 안에서 정책 지원이 이루어진다고 볼 수 있다.

---

[30] Iacovo & O'Connor(2009), Hassink(2007), EC(2010), 네덜란드 농업·건강 연맹 웹사이트(www.landbouwzorg.nl), 2017년 2월 네덜란드 현지 조사 결과를 참고하여 작성하였다. 보건복지 체계와 관련한 내용은 Kroenman 외(2014)의 내용을 토대로 작성하였다.

〈그림 3-7〉 2014년 이전 네덜란드 돌봄 농장에 대한 간접 지원 구조



자료: Hassink(2007)을 참고하여 작성한 것이다.

초기에는 사회적 인지도가 떨어지고 제공하는 서비스의 전문성에 대한 신뢰도가 낮아, 국가에서 지정하는 돌봄 서비스 대상자들에게 돌봄 농장이 서비스를 직접 제공할 수 없었다. 지역의 사회복지 기관이나 요양시설 등의 돌봄 기관과 계약을 맺고 기관에서 관리하는 사람들에게 서비스를 제공하고 기관으로부터 대가를 받았다. 또한 현금 급여 수급자[31]와 계약을 맺고 서비스를 제공하는 경우도 흔했다. 지금까지도 소규모 돌봄 농장들은 대부분 앞의 두 가지 절차에 따라 서비스를 제공한다. 국가로부터 간접적으로 서비스 제공 대가를 받는 형태이며, 정부의 직접 지원이라고 보기는 힘들다. 1인 1일 기준으로 현금 급여 수급자는 평균 77유로의 서비스 대가

31 국가에서 지정한 돌봄 서비스 대상자들 중 일부는 국가에서 인정하는 돌봄 기관을 이용하지 않고, 대신 이에 상응하는 현금을 지급받아 개인적으로 원하는 돌봄 서비스를 선택하여 제공받는다(Kroenman 외, 2014).

를 지급한다. 돌봄 기관과 계약을 맺은 경우에는 기관으로부터 이용자 1명당 평균 50유로의 대가를 지급받는다.

2003년부터는 돌봄 농장도 'AWBZ(예외적 의료비용에 관한 법)[32] 지정 돌봄 기관'으로 인정받을 수 있게 되었다. AWBZ 지정 돌봄 기관이 되면 국가 기관에서 지정한 돌봄 서비스 대상자에게 서비스를 제공하고 국가로부터 대가를 지급받을 수 있었다. 법인 형태의 기관만 지정받을 수 있어 돌봄 농장들은 지역협회를 조직하여 지정받았다. 지역협회는 전국에 6개(중동부 1개, 북부 1, 동부 1, 남서부 2, 남부 1)가 있다. 재단, 협동조합 등 다양한 형태로 운영된다. 지정 기관이 된 지역협회는 국가 기관에서 지정한 돌봄 서비스 대상자들과 직접 서비스 제공 계약을 맺을 수 있으며, 대상자들은 협회 소속 돌봄 농장에 가서 서비스를 제공받는다. 협회는 국가에서 지급하는 서비스 제공 대가의 90%를 서비스를 제공한 돌봄 농장에 지급한다. 나머지 10%는 협회에서 수수료로 취득하여 운영비로 사용한다.

2014년 12월 AWBZ 법안이 폐지되기 전까지 많은 돌봄 농장들이 지역협회에 가입해 국가 기관에서 지정한 돌봄 서비스 대상자들에게 서비스를 제공하고 대가를 지급받았다. 하지만 국가 재정 부담과 지방분권 추세에 따라 AWBZ 법안이 폐지되면서 전환점을 맞이하였다.

기존에 AWBZ 법안에 포함되어 있던 돌봄 서비스를 Wlz(장기요양법), Zvw(건강보험법), Wmo(사회지원법), Youth Act(청소년·아동법)에 따라 제공하게 된 것이다. 이중 돌봄 농장에서 제공하는 돌봄 서비스와 관련된 법안은 장기요양법, 사회지원법, 청소년·아동법이다.

Wmo(사회지원법)는 2007년에 제정된 법으로 지방정부의 교통 시설, 휠체어 지원, 주택 개량 업무에 대해 근거가 되는 법이었다. AWBZ 법이 폐

---

32 '예외적 의료비용에 관한 법'은 1968년에 제정되었다. 돌봄 서비스에 관한 내용을 담고 있다. 장기요양 돌봄 서비스, 재가 돌봄 서비스, 사회지원 서비스, 아동 돌봄 서비스 등에 대한 지원 내용을 규정하고 있다. 보건복지부로부터 AWBZ 지정을 받은 기관은 국가에서 지정한 돌봄 서비스 대상자에게 서비스를 제공하고 국가로부터 대가를 받을 수 있었다. 2014년 12월에 폐지되었다(Kroenman외, 2014).

지되면서 재가 돌봄 서비스, 재활 치료, 주간 보호 서비스 등의 사회 지원 서비스가 Wmo로 이전되었다. 이에 따라 지방정부는 관할 구역 내에서 사회 지원 서비스와 관련한 돌봄 서비스 대상자를 발굴하고 관리해야 하며, 지역 내 돌봄 기관과 인력을 활용하여 돌봄 서비스를 제공해야 한다. Youth Act(청소년·아동법)는 발달 장애와 정신적인 문제를 지닌 18세 이하의 주민에 대한 돌봄 서비스를 지방정부가 담당하도록 규정하고 있다. 이에 따라 지방정부 소속의 사회복지 부서와 청소년복지국(Youth Welfare Office)은 지역의 돌봄 서비스 대상자를 발굴하여 관리하고, 관할 지역에서 활동하는 돌봄 기관과 연결해 준다. AWBZ 법안에 따라 이전에 중앙 정부의 보건복지부에서 지정했던 돌봄 서비스 대상자 대부분을 이제는 지방정부에서 관리한다. 돌봄 기관에서 제공하는 서비스에 대한 대가는 지방정부가 지급하며, 이를 위해 중앙 정부는 지방정부에 돌봄 수요에 맞게 사회 서비스 예산을 교부한다.

돌봄 농장도 지방정부와 계약을 맺고 돌봄 서비스 대상자에게 서비스를 제공한다. 제도 초창기에는 많은 돌봄 농장이 지역협회를 통해 계약을 맺었는데, 하나의 협회가 70~80개의 지방정부와 계약하는 상황이 발생하였고, 대가 지급이 지연되는 문제가 발생하였다. 지금은 돌봄 농장이 지방정부와 1:1로 계약을 맺는 경우가 많다. 지역협회에 소속된 농장들 외에도 많은 돌봄 농장이 지방정부와 자유롭게 서비스 제공 계약을 맺을 수 있다. 지방정부와의 계약에서 AWBZ 지정 돌봄 기관의 지위는 유명무실해진 상태이다. 1인 1일 기준으로 서비스 제공 대가는 평균 40유로 수준이다.

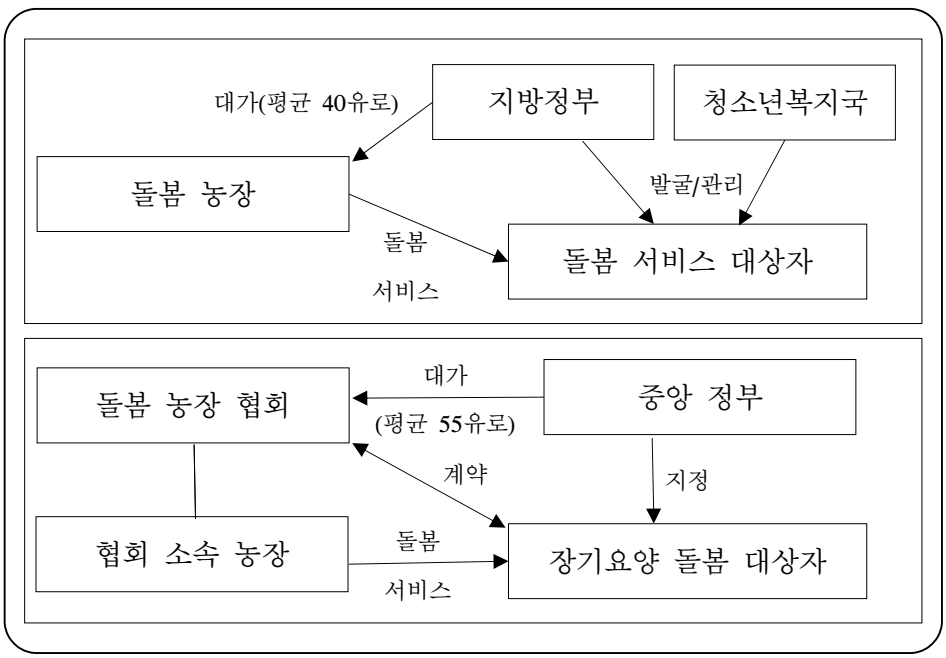
장기요양 돌봄 서비스는 새롭게 제정된 Wlz(장기요양법)에 따라 지원한다. 24시간 돌봄이 필요해 기관에 입소해야 하는 사람이 대상이다. 이들은 중앙 정부의 보건복지부에서 지정한다. Wlz 지정 돌봄 기관이라는 자격 제도가 새로 생겼는데 AWBZ 지정 돌봄 기관의 연장선이라고 볼 수 있다. 거주 시설을 갖추고 주·야간(24시간) 보호 서비스를 제공할 수 있는 지역협회 소속의 일부 돌봄 농장들과 관련된다. 1인 1일 기준으로 서비스 제공 대가는 평균 55유로이며, 중앙 정부에서 바로 지급한다.

돌봄 농장이 지금과 같이 전문화되고 법제에 기초해 서비스 제공 대가를

받을 수 있기까지 정부가 지원해 운영한 돌봄 농업 지원센터와 돌봄 농장들이 자발적으로 조직한 민간 조직의 역할이 컸다.

1990년대 말 돌봄 농장 경영주들은 돌봄 농장의 창업 절차 제시, 돌봄 서비스 품질 관리 체계 수립, 홍보 활동 등의 필요성을 느껴 중앙정부에 지원을 요청하였다. 중앙정부 관계자, 농업인, 돌봄 농장 관련 이해관계자 등이 모여 사회적 농업의 필요성과 발전 전략을 논의하는 국가 회의를 두 차례 개최하였다. 회의를 거치면서 사회적 농업은 농업부와 보건복지부의 공통 관심사항이 되었다. 두 부처는 공동으로 자금을 출연하여 비영리 재단 성격의 돌봄 농업 지원센터를 설립하였다. 매년 2개 부처에서 25만 유로씩 50만 유로를 출연하여 6년 동안 300만 유로를 센터에 지원하였다. 1999년부터 2008년까지 10년 동안 운영되었다.

〈그림 3-8〉 2014년 이후 네덜란드 돌봄 농장에 대한 직접 지원 구조



자료: 2017년 2월 네덜란드 현지 조사 결과를 바탕으로 작성하였다.

돌봄 농장의 전문화를 위해 돌봄 농장의 창업 절차를 제시하는 핸드북을 제작하였으며, 돌봄 서비스 품질 관리 체계를 개발하였다. 돌봄 농장 경영주 교육, 돌봄 농장 네트워크 구축, 대국민 홍보 등의 업무도 담당하였다. 지원센터에서 개발한 서비스 품질 관리 체계에서 부여하는 돌봄 서비스 품질 보증 마크는 비록 국가에서 인정한 것은 아니지만 돌봄 농장에서 제공하는 서비스의 전문성과 신뢰성을 확보하는 데 큰 역할을 하였다. 2004년 11월에 돌봄 서비스 품질 보증 마크 1호를 수여한 이래로 현재 701개의 돌봄 농장이 마크를 보유하고 있다.

돌봄 농장과 관련한 대표적인 민간 조직으로 '돌봄 농장 지역 연합회'가 있다. 네덜란드 지역별로 돌봄 농장 홍보, 돌봄 서비스 프로그램 공동 운영, 돌봄 농장 운영 정보 및 경험 교류를 목적으로 조직되었다. 돌봄 농업 지원센터 운영 기간인 2004년과 2008년 사이에 조직되었으며, 현재 819개(2017년 7월 기준)의 돌봄 농장이 가입해 있다. 지원센터의 운영이 종료된 이후 2009년에는 지역 연합회들이 모여 전국 단위 민간 조직인 '농업·건강 연맹'을 조직하였다. 연맹은 지원센터의 업무를 이어받아 돌봄 서비스 품질 관리 체계를 유지·관리하고, 돌봄 농장을 홍보하며, 정부에 필요한 사항을 건의한다.

2.3. 벨기에 플란더스[33]

벨기에 플란더스 정부는 사회적 농업 실천에 대해 직접 보조금을 지급한다. 플란더스 정부의 농업부 예산으로 지원하며 2005년 12월부터 실시되었다. 돌봄 기관에서 관리하는 돌봄 서비스 대상자가 민간 농장에서 농업 활동에 참여하는 시간에 따라 20~40유로를 농장에 지급한다. 돌봄 서비스 대상자들로 인해 농장이 농업 활동을 효율적으로 수행할 수 없는 부분을

[33] Iacovo & O'Connor(2009), Katrien 외(2007), EC(2010), 플란더스 녹색 돌봄 지원 센터 웹사이트(www.groenezorg.be)를 참고하여 작성하였다.

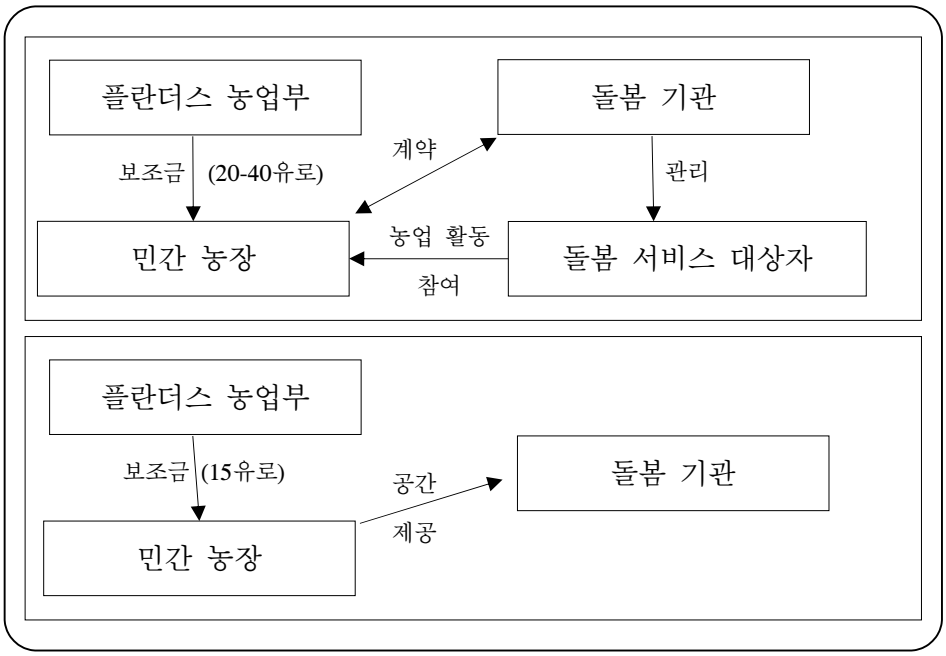
보상하는 성격의 보조금이다. 농업 활동에 참여하는 서비스 대상자 수에 비례해서 보조금이 지불되는 건 아니다. 농장이 보조금을 신청하려면 농업 관련 연간 소득이 30,000유로를 넘어야 하고 농외 소득이 18,000유로를 초과해서는 안 된다. 국가에서 인정하는 돌봄 기관과 관계를 맺고 실천하는 경우에만 지급한다.

돌봄 기관이 민간 농장의 장소를 활용하여 재활 치료 프로그램을 운영하는 경우, 장소를 제공하는 농장은 하루에 15유로의 보조금을 받는다. 사회적 농업 실천을 위해 농장이 시설을 리모델링하면 시설비의 최대 40%까지 국가에서 지원한다.

2017년 1월부터는 현금 급여(PVB: Person Next Budget)제도를 도입하였다. 사회적 농업을 실천하는 농가들이 국가 보건복지 체계 안에서 현금 급여 수급자와 계약을 맺고 돌봄 서비스 제공 대가를 받을 수 있게 되었다.

벨기에 플란더스에서 사회적 농업이 활성화될 수 있었던 데에는, 보조금 지원뿐만 아니라 중간지원조직인 '플란더스 녹색 돌봄 지원 센터'의 역할이 컸다. 2004년 1월에 민간 조직으로 설립되었고, 플란더스 주에 속한 5개 지방정부로부터 운영 예산을 지원받는다. 각 지역마다 사무소를 두고 있으며, 돌봄 기관과 농장을 연결해 주는 것을 주 업무로 한다. 사회적 농업과 관련한 각종 정보(현황, 보조금, 관련 기관 등)를 제공하고 홍보한다. 지원센터에서 개발한 돌봄 서비스 품질 가이드라인에서는 농장, 돌봄 서비스 대상자, 돌봄 기관의 이상적인 협력 관계와 돌봄 서비스에 적합한 농장 환경 등을 제시한다.

〈그림 3-9〉 벨기에 플란더스 주정부의 사회적 농장에 대한 지원 구조



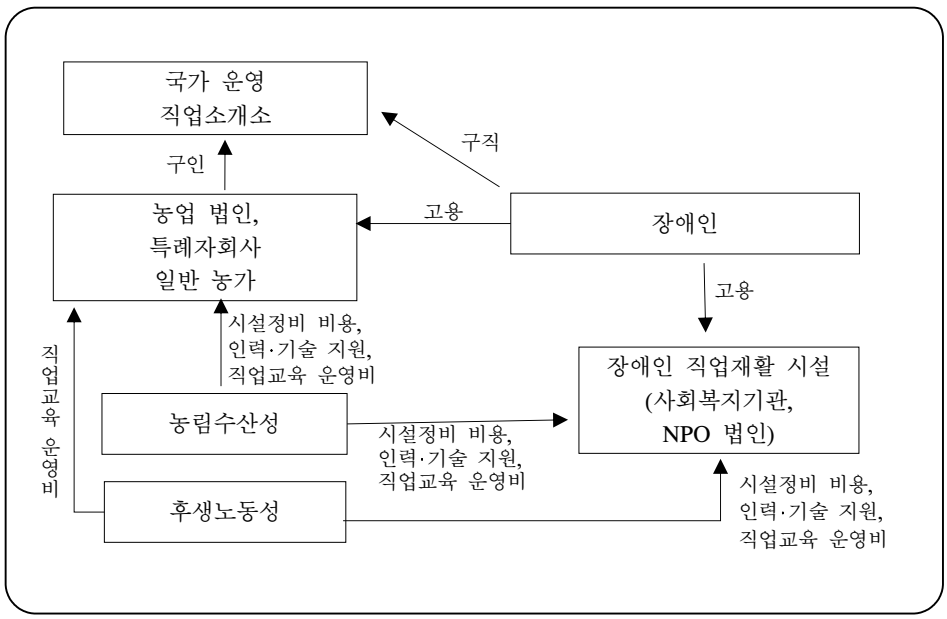
자료: 플란더스 녹색 돌봄 지원센터 웹페이지(www.groenzorg.be)를 참고하여 작성하였다.

2.4. 일본

일본에서 사회적 농업에 대한 정책 지원은 고용 제도 안에서 이루어지며, 관련 중앙 정부 부처의 지원 사업이 다수 존재한다. 일본 정부는 2007년부터 장애인 고용과 관련한 법제도를 정비하고 각종 고용 시책을 추진하였다. 국가에서 직업소개소를 운영하여 장애인의 구인구직 활동이 자유로워졌다. 이로 인해 농업 분야에서 농업 법인, 특례자회사 등이 장애인을 농업 활동에 고용하는 실천이 확산되었다. 농림수산성과 후생노동성은 시설 정비, 인력 및 기술 지원, 직업 교육 운영비 등과 관련한 보조금을 사회적 농장에 지원한다. 장애인 직업재활 시설로 운영되는 사회복지 기관과 NPO 법인 등도 보조금을 받을 수 있다.

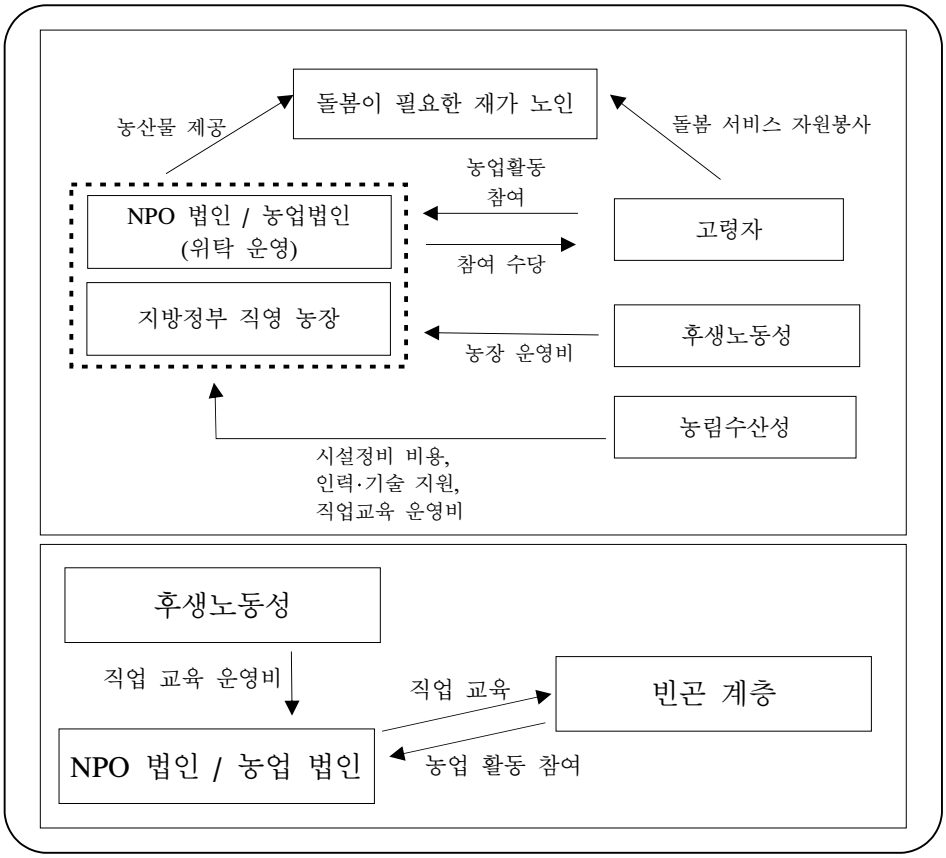
후생노동성은 지방정부, 농업 법인, NPO법인 등이 지역의 노인들을 농업 활동에 참여시키기 위해 운영하는 농장에도 보조금을 지급한다. 농장마다 100만 엔을 지원한다. 고령자를 대상으로 하는 농장은 농림수산성에서 사회적 농장에 지원하는 각종 보조금 사업의 혜택을 받을 수 있다. 또한 2016년부터 빈곤계층의 자립과 취농을 도우려고 직업 교육 프로그램 운영 사업을 추진하였다. 후생노동성은 사업에 참여하는 NPO법인, 농업 법인 등에 직업 교육 운영비를 지원한다.

〈그림 3-10〉 장애인 고용 사회적 농장에 대한 지원 구조



자료: 厚生勞働省·農林水産省(2017)을 참고하여 작성하였다.

〈그림 3-11〉 고령자빈곤 계층 대상 사회적 농장에 대한 지원 구조



자료: 厚生勞働省·農林水産省(2017)을 참고하여 작성하였다.

3. 유럽의 사회적 농업 연대 사례

유럽에서 사회적 농업이 돌봄과 고용의 수단으로 국가에서 널리 인식되고, 농업인들이 사회적 농업 분야에 쉽게 접근하고 사회적 농업으로부터 소득을 얻을 수 있는 제도적 환경이 마련되기까지 사회적 농업을 실천하는 주체와 관련 기관 및 조직의 다양한 연대 전략이 있었다.

가장 눈에 띄는 것은 사회적 농업을 실천하는 사람들 간의 연대 전략이다. 사회적 농업이 확산되는 과정에서 실천 주체들은 상호 협력 관계를 형성했다. 네덜란드의 '농업·건강 연맹'이 대표적으로, 돌봄 농장에서 제공하는 돌봄 서비스 품질을 관리하고 돌봄 농장을 전국적으로 홍보하며 정부에 필요한 사항을 건의한다. 연맹 아래로 지역별로 돌봄 농장 홍보, 돌봄 서비스 프로그램 공동 운영, 운영 정보 및 경험 교류 등의 목적으로 돌봄 농장 지역 연합회가 결성되어 있다. 2017년 7월 기준으로 819개의 돌봄 농장이 연맹에 가입되어 있는 것으로 파악되었다. 이런 네트워크의 활동들이 뒷받침되었기에 네덜란드의 돌봄 농장들은 돌봄 기관의 한 유형으로 인정받고 국가 보건복지 체계 내의 다양한 경로로 돌봄 서비스를 제공하고 그 대가를 받는다. 이탈리아에서도 사회적 농업을 실천하는 사회적 협동조합이나 민간 농장이 협력하는 사례를 목격할 수 있다. 네덜란드와 같은 전국 단위의 공식적인 협력 네트워크는 없지만 각 지역사회 내에서 필요에 따라 협력 관계가 형성된다. 로마 근교에 위치한 사회적 협동조합 아그리꼴뚜라 카포다르코(Agiricoltura Capodarco)[34]는 협동조합에서 수행하는 농업 등의 다양한 사업에 장애인 등 불리한 여건에 있는 사람들을 고용한다. 지역에 있는 다른 사회적 협동조합들과 협력하여 3개의 고용 프로그램을 운영한다. 이 프로그램을 통해 각각의 협동조합에 고용된 조합원들은 타 사회적 협동조합에서도 일할 수 있다. 이탈리아 북서부의 튜린 지역에는 지역 농민단체인 콜디레티 튜린(Coldiretti Turin)[35]의 주도하에 사회적 농업 네트워크가 형성되었다. 2013년 기준으로 이 네트워크에는 사회적 농업을 실천하는 38개 농장과 15개 사회적 협동조합이 참여한다. 주체들 간에 직접적

---

34 2017년 2월 방문한 사회적 협동조합이다. 이 조직과 관련한 내용은 해당 협동조합의 경영자와의 인터뷰 결과를 정리하고, 웹사이트(www.agricolturacapodarco.it)를 참고하여 작성하였다.

35 콜디레티 튜린에서 주도한 튜린 네트워크(Turin Network) 사례는 2014년 12월 식량농업기구(FAO)가 주관한 사회적 농업 관련 워크숍에서 소개되었다. 관련 내용은 워크숍 이후에 발간한 "The Implications of Social Farming for Rural Poverty Reduction"에서 발췌하였다.

인 협력 관계는 없으나 지역에서 사회적 농업과 관련하여 벌어지는 다양한 활동에 적극적으로 참여하며, 사회적 농업 네트워크를 형성하고 유지하는 데 중추적인 역할을 한다.

사회적 농업을 실천하는 주체들과 관련 기관 및 조직의 연대 전략도 중요하다. 사회적 농업이 실천되는 과정에서 농업인, 사회복지 관련 행위자 혹은 조직, 공공 기관 등의 주체들이 새로운 관계를 맺고 협력하는 과정은 필수이기 때문이다. 특히 돌봄 서비스를 제공하는 사회적 농업 실천에는 다른 사회복지 관련 행위자나 공공 기관과의 협력 관계가 매우 중요하다.

네덜란드의 돌봄 농장들이 돌봄 기관의 한 유형으로 인정받기 전에는 지역의 다른 돌봄 기관들과 협력 관계를 맺고 기관에서 관리하는 사람들에게 돌봄 서비스를 제공하고 그 대가를 받았다. 사회적 농업의 가치를 알아보고 돌봄 농장에 돌봄 서비스를 위탁하는 돌봄 기관들이 없었다면, 초창기의 많은 돌봄 농장들이 사회적 농업 실천으로부터 소득을 얻을 수 없었다. 현재는 국가의 보건복지 제도 안에서 돌봄 서비스를 제공한 대가를 받을 수 있게 되어, 예전만큼 타 돌봄 기관과의 협력 관계가 중요하지 않은 대신, 공공 기관과의 협력 관계가 중요해졌다. 2014년부터 지방정부가 대부분의 돌봄 서비스 대상자를 관리하고 대상자들을 돌봄 기관과 연결하는 역할을 한다. 돌봄 농장들은 지방정부와 사회적 농업의 가치를 공유하며 지역의 돌봄 서비스 대상자들을 유치하려는 노력을 꾀하고 있다.

이탈리아에서 사회적 농업을 실천하는 사회적 협동조합들에게 공공 기관과의 연대는 아주 중요하다. 지역 공공 기관으로부터 사회 서비스를 위탁받아 제공하고 그 대가를 정부로부터 지급받는 제도적 환경이 구축되어 있기 때문이다. 양쪽 모두에게 연대 전략은 필수적이다. 농촌 지역에서 돌봄 서비스 등의 사회 서비스를 스스로 제공할 여력이 없는 공공 기관들은 지역의 복지 시스템을 유지하는 데 사회적 협동조합이 반드시 필요한 상황이다. 사회적 협동조합들도 공공 기관으로부터 서비스 제공 대가를 받아야 조직을 안정적으로 운영할 수 있다. 이탈리아 농촌 지역에서는 사회적 농업을 실천하는 주체와 공공 기관이 연대할 수밖에 없는 상황이다.

고용 여건이 불리한 사람들을 고용하는 사회적 농업 실천에서는 농장에

서 생산하는 농산물의 안정적인 판로 마련을 위한 연대 전략이 실천의 지속가능성을 좌지우지하는 중요한 요소이다. 앞에서 언급한 이탈리아 튜린 지역의 사회적 농업 네트워크는 지역 공공 기관과 협의하여 사회적 농업을 실천하는 농장에서 생산하는 농산물을 지역의 병원, 학교, 공공 기관 내 식당 등에 조달하도록 하였다. 네트워크에 참여한 38개의 농장은 2013년까지 총 300만 유로 상당의 농산물을 판매하였고 고용 여건이 불리한 37명의 장애인, 난민 등을 고용하면서도 농장을 안정적으로 경영할 수 있었다. 이탈리아 피사(Pisa) 주의 발데라(Valdera) 지역 사례[36]는 소비자와 사회적 농업 실천 집단의 연대 활동을 보여준다. 2002~2004년 동안 NGO들이 추진한 사회적 농업 프로젝트에 참여한 콜롬비니(Colombini) 농장은 발데라 지역의 윤리적 소비자 조직과 관계를 맺는다. 이 조직은 친환경적으로 생산하거나 사회적으로 의미 있게 생산된 농산물을 구입하는 소비자들로 구성되어 있다. 콜롬비니 농장과 꾸러미 형태로 농산물을 직거래한다. 직거래 소비자 수는 프로젝트 초반에는 10명에 불과했지만 계속 증가하여 약 500명으로 늘어났다. 사회적 농업을 실천하는 농가의 안정적인 판로 개척을 중요하게 생각한 이탈리아 중앙정부는 2015년 8월 '사회적 농업 법'을 제정하면서 사회적 협동조합뿐만 아니라 사회적 농업을 실천하는 개인 및 기타 단체에게 공공 조달의 우선 순위를 부여하는 방침을 명시하였다. 프랑스의 대표적인 사회적 농업 유형인 사회 통합 농원(A Jardin de Cocagne)[37]도 이 농장을 운영하는 'Reseau Cocagne'와 뜻을 함께하는 사람들에게 농장에서 생산된 농산물을 판매하는 체계를 갖추고 있다. 프랑스 내에 100개의 사회통합 농원이 있는데 주로 유기농 채소를 생산한다. 농장은 어려움에 직면한 모든 연령대의 사람들을 수용하며 이들의 사회 통합을 돕고 노동통합을 위한 직업 교육을 수행한다. 대략 4,000명이 농장에 고용되어 있

---

36 유럽 연합에서 지원하여 수행한 SoFar 연구 프로젝트의 연구 결과를 요약하고 정리한 발간물 Iacovo & O'Connor(2009)에 소개된 사례이다.

37 Reseau Cocagne의 웹사이트 (http://www.reseaucocagne.asso.fr)를 참고하여 작성하였다.

고, 최대 2년 간 농장에서 일한다. 한 농장에 평균적으로 200명의 소비자 회원이 연결되어 있으며, 전국적으로 약 20,000개의 가정에 매주 25,000개의 꾸러미 채소를 판매한다.

4. 유럽 사회적 농업 지원 정책의 배경과 법제 정비 동향

유럽경제사회위원회(EESC: The Eureopean Economic and Social Committee)는 2012년에 유럽 연합의 여러 기관, 회원국 중앙정부 및 자치 지방정부 등에게 법규 틀을 정비하고 광범위한 수단을 실행하여 사회적 농업을 촉진할 것을 요청하였다(EESC, 2012: 1). 그 같은 요청에 따라 프랑스, 이탈리아, 네덜란드, 노르웨이 등의 중앙정부 및 지방정부가 사회적 농업 법제를 마련하였다. 나라마다 법제화의 정도가 다르기는 하지만, 상당히 많은 변화를 보이고 있다. 유럽연합의 공동농업정책과 사회혁신정책 부문에서 사회적 농업을 중요한 정책 의제로 인정하고 지원한 것이 상당한 영향을 끼친 듯하다.

유럽에서 사회적 농업이 확산되고 있다고는 하지만 유럽연합의 전체 농장 가운데 1% 정도만이 사회적 농업을 실천한다(Scuderi 외, 2014: 80). 이처럼 소수이기는 하지만 유럽연합은 정책과 법제를 통해 사회적 농업을 꾸준히 지지해 왔다. 2007년부터 2013년 사이에 진행된 유럽연합의 농촌발전정책 프로그램에서 사회적 농업은 제3축(Axis Ⅲ)에 포함된 '농촌 경제 다각화 및 삶의 질 향상' 영역에서 소략하게 언급된 바 있다. 그러다가 2014년부터 7년 주기로 시행되는 유럽연합 농촌발전정책 프로그램(Rural Development for 2014-2020 CAP)에서는 유럽연합 집행위원회가 농촌 고용 창출, 다각화, 사회통합, 빈곤 완화, 농촌발전 등의 6개 정책 목표를 제안하는 동시에[38] 각 회원국들이 농촌발전기금[39](Rural Development Fund)

---

38 유럽연합 집행위원회는 회원국들이 농촌발전 정책 프로그램을 기획할 때, 다음에 열거하는 6개의 우선 목표(priorities) 가운데 최소한 4개를 포함하도록 지침

과 구조기금(Structural Fund)을 동시에 활용하는 '공통전략(Common Strategy)'을 수립하도록 의무화하였다. 이를 계기로 유럽연합 집행위원회에서도 사회적 농업과 관련이 있는 모든 총국(Directorate General)들이 사회적 농업을 촉진하고 점검하며 관련 정책을 조율할 수 있는 항구적인 구조를 마련할 수 있었다(그림 3-12). 주목해야 할 것은, 사회적 농업 정책이 유럽연합에서는 농촌발전 정책과 사회 구조 및 투자 정책 양쪽에 걸쳐 위치한다는 점이다.

〈글상자 3-5〉 유럽경제사회위원회의 요청에서 명시한 사회적 농업 지원 정책 수단

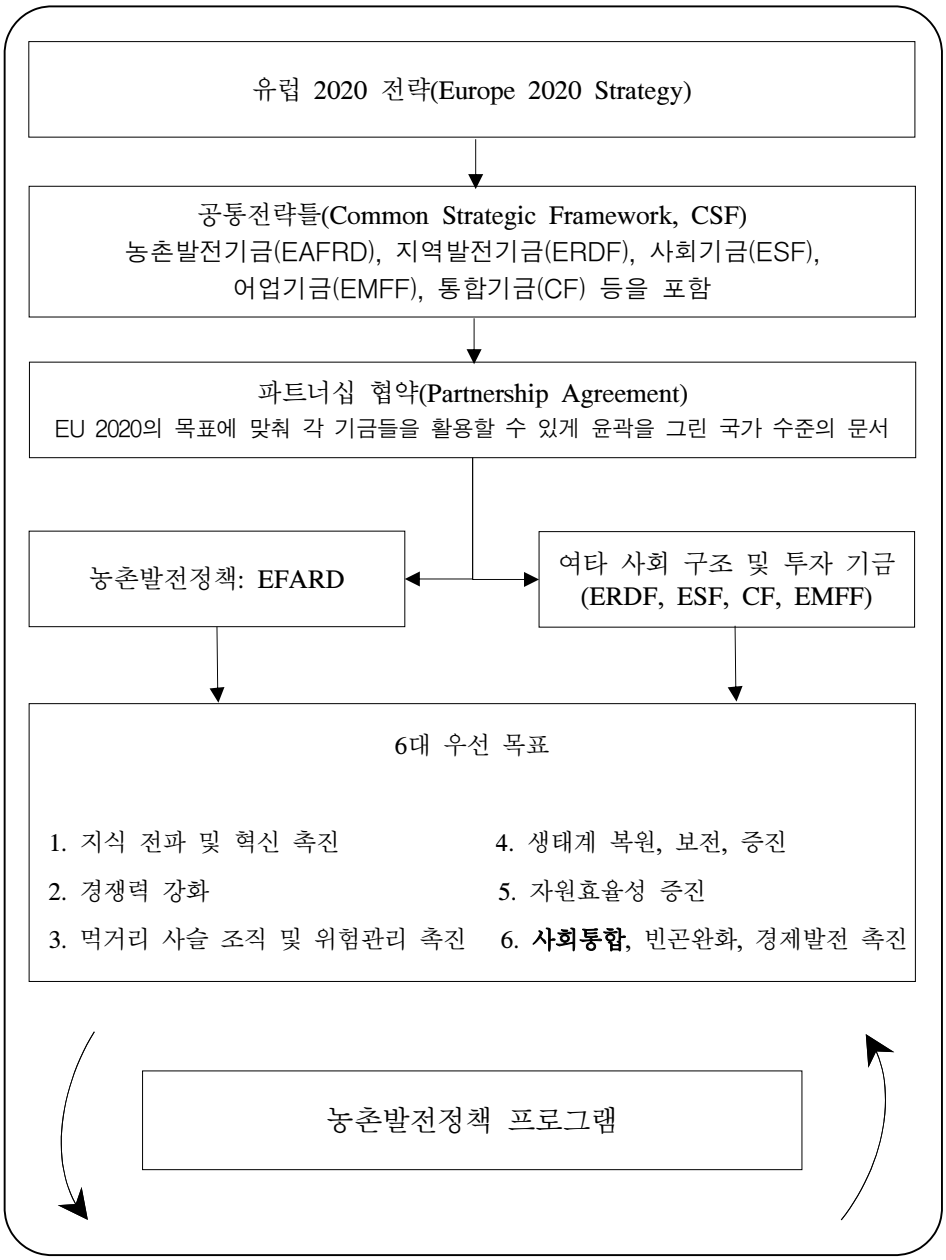
* 유럽연합, 국가, 주정부, 지방정부 등 각급 수준에서 보건, 사회, 농업, 고용 등과 관련된 정책 및 행정 단위들 사이의 협력(collaboration)을 촉진한다.
* 공공 기관의 지원 대상을 분명하게 한 상태에서 지속적 자금 지원(funding)을 가능케 한다.
* 구조기금(structural fund)에 대한 접근, 특히 일선의 사회적 농업 서비스 제공자의 접근을 촉진하도록 유럽연합의 각종 재원 운용에 대해 책무를 지닌 회원국 및 유럽연합 당국 사이의 협력을 증진한다.
* 사회적 농업 관계자들이 다양한 재정 지원 전략의 혜택을 입을 수 있게, '계획' 형태로 정책 프로그램을 설계할 때 사회적 농업 부문을 포함시킨다.
* 지식과 경험을 공유하고 인식을 고양하도록 사회적 농업 네트워크를 지원한다.
* 높은 수준의 품질과 기술을 확보할 수 있도록 사회적 농업 서비스 제공자 및 참여자에게 교육훈련을 제공한다.

자료: EESC(2012).

을 제시하였다. 1) 농업, 임업, 농촌에서 지식 전파와 혁신을 촉진한다. 2) 모든 형태의 농업에서 활력과 경쟁력을 증진하며, 혁신적인 영농기술과 지속가능한 삼림 관리를 촉진한다. 3) 먹거리 공급사슬 조직, 동물복지, 농업 부문의 위험 관리를 촉진한다. 4) 농림업과 관련하여 생태계를 회복하고 보전하며 향상시킨다. 5) 농업, 먹거리, 임업 등의 부문에서 저탄소 및 기후-회복적 경제를 지향하는 전환을 지원하고 자원효율성을 증진한다. 6) 농촌 지역의 사회통합, 빈곤 완화, 경제 발전을 촉진한다. 상세한 내용은 유럽 농촌발전 네트워크(European Network for Rural Development) 웹페이지(http://enrd.ec.europa.eu)를 참고.

39 유럽연합의 재정 체계에서의 'Fund'는 한국의 체계에서 '회계'에 해당된다. 그러나 통상 '기금'이라고 번역해 온 관행을 따랐다.

〈그림 3-12〉 '유럽연합 농촌발전정책 2014-2020'의 위상



사회적 농업의 발전 정도를 기준으로 유럽 국가들의 상황을 분류한 논의들이 있다. 가령, '유럽 다기능농업 프로젝트(Multifunctional Agriculture in Europe)'의 웹페이지[40]는 유럽 여러 나라의 사회적 농업 발전 국면을 '개척 단계', '초기 발전 단계', '성숙 단계', '공인 단계'로 구분한다.

개척 단계는 사회적 농업 개념을 따르는 여러 실천 프로젝트가 개발되고 있는 상태를 뜻한다. 슬로베니아, 체코, 불가리아가 이 단계에 속하는 것으로 평가된다. 초기 발전 단계는 다수의 다양한 사회적 농업 프로젝트가 성장하고 있으며, 특정한 서비스 수혜자 네트워크가 형성되고 공고해지고 있지만 정치적 후원 및 재정적 지원이 아직 보장되지는 않은 상태를 말한다. 프랑스, 포르투갈, 핀란드, 독일이 이 단계에 있는 것으로 평가된다. 성숙 단계는 보건 복지 부문에서 사회적 농업이 치료 및 고용의 원천이 될 수 있음을 인식하고 있으며, 농업인들이 사회적 농업으로부터 소득을 얻으며, 농업인들이 사회적 농업 분야에 접근할 수 있는 상태를 뜻한다. 즉, 법제가 잘 개발되어 있고 그 토대 위에서 보조금을 활용할 수 있는 상태다. 이탈리아와 네달란드가 이 단계에 속한 것으로 평가된다. 공인 단계는 과학자, 이해당사자, 보건·농업·고용 등의 정부 부처들이 협력하고 있는 단계를 뜻한다. 사회적 농업 실천을 정책으로 적극 지원하는 단계다. 노르웨이가 이 단계에 속한다.

---

40 유럽연합 집행위원회가 자금을 지원하는 연구 프로젝트다. 아울러 사회적 농업을 실천하는 농업인 교육훈련을 위한 교재를 개발하는 작업도 수행하고 있다. 불가리아, 체코, 이탈리아, 포르투갈, 네덜란드, 핀란드, 독일 등의 대표자들로 프로젝트 팀이 구성되어 있다. http://www.maie-project.eu를 참고.

한국의 사회적 농업 실천 사례

제4장

국내의 사회적 농업 실천 사례를 살펴본다. 한국에서 돌봄, 교육 등의 사회적 농업을 실천하는 농장들이 두드러지게 등장한 것은 아니지만, 자생적으로 활동하는 사례들이 몇 있다. 노동통합형 사회적 농장은 자활 및 사회적 기업 육성 정책에 힘입어 전국 여러 곳에서 운영된다고 알려져 있다. 이 장에서는 돌봄과 교육 분야의 사회적 농업을 실천하는 농장을 방문해 면접 조사한 결과를 정리하고, 시사점을 찾아본다.

1. 꿈이 자라는 뜰: 발달장애 어린이·청소년을 보살피는 사회적 농장[41]

"꿈이 자라는 뜰"은 발달장애 아동 및 청소년의 경제적 자립과 교육을 목적으로 만든 사회적 농장이다. 이 농장이 입지한 충남 홍성군 홍동면에는 홍동초등학교, 홍동중학교, 풀무농업고등학교가 있다. 이들 학교에 20여 명의 발달장애 학생들이 다니고 있다. 그리고 홍동면에는 장애인 복지시설

41 여기에서 소개하는 "꿈이 자라는 뜰" 사례는 김정섭(2013)에 묘사한 내용을 요약한 것이다. 2013년에 관계자 면담 조사를 실시했고, 이후에도 매년 한 두차례 면담하여 변화된 내용을 반영해 원고를 작성하였다. 이 연구가 진행되던 중 개최했던 토론회 "사회적 농업 실천 사례와 정책 방향"(2017년 9월 22일, 서울 aT센터)에서 소개한 바 있음을 밝혀둔다.

인 하늘공동체가 있다.

홍동초등학교와 홍동중학교에 재학 중인 발달장애 학생들이 학교를 졸업하고 나면 자립적으로 생활하기가 어려운 현실에 대한 학교 특수교사들의 문제의식이 “꿈이 자라는 뜰”의 탄생 배경이다. 2004년 홍동중학교의 특수교사 L씨가 발달장애 학생들을 데리고 일주일에 한번씩 학교 밖으로 산책을 나오곤 했었다. 그러다가 풀무농업고등학교 교사와 협의하여 학교 밖에서 장애학생들을 대상으로 원예수업을 해보자는 아이디어에 공감하게 되었다. 이러한 관행은 수년 동안 계속되었다. 그러다가 특수교사들은 ‘농업을 통해서 장애학생들에게 직업교육을 하는 것이 가능하다’는 판단에 이르렀다.

발달장애를 가진 학생들이 학교를 졸업한 후에 위탁보호자 가정에 들어가거나 보호시설에 입소하게 되는 것은, 자립적인 인간을 교육시키는 것이 아니라는 문제의식이 “꿈이 자라는 뜰”을 창립하는 강력한 동기가 되었다. 2009년 지역 장애인들의 생활과 자립을 위한 큰 그림을 그려보자는 최초의 본격적인 준비 모임이 시작되었다. 장애 학생들이 학교를 졸업하고 나면 직면하게 되는 자립의 문제는 학부모들에게도 현실적인 문제이고, 지역사회의 입장에서 보더라도 장애인들을 방치하는 것은 인간적인 사회를 포기하는 것이라는 문제의식이 바탕에 있었다. 홍동초등학교 교사 H씨, 홍동중학교 교사 B씨, 풀무농업고등학교 출신 농민 C씨 등 몇몇이 초등학교, 풀무농업고등학교, 장애인 복지시설인 하늘공동체에 실습지를 만들고 지역주민교사와 함께 프로그램을 운영할 방침을 세웠다. 이후 일곱 차례에 걸쳐 학습 모임을 진행하였다. 그런 준비 과정을 거쳐 2010년부터는 관내의 공립학교에 대한 교육과학기술부의 “전원학교 육성사업” 프로그램의 일환으로 “꿈이 자라는 뜰” 프로그램을 시작하였다. “전원학교 육성사업”이 종료된 지금도 이 프로그램을 계속 운영하고 있다.

지역사회에 함께 살고 있는 발달장애 학생들의 직업적 자립 능력을 키우고 일터를 만들어 지역사회가 그들을 보살피는 것이 “꿈이 자라는 뜰”이 도전하고 있는 과제다. “꿈이 자라는 뜰”이 추구하는 경영목표와 비전은, ① 농업활동을 바탕으로 장애인의 전인적인 성장과 직업 자립, ② 장애인

과 비장애인이 서로 돕고 배우며 어울려 살아가는 마을을 실현하는 것이다.

‘농업활동을 바탕으로 장애인의 전인적인 성장과 직업 자립’이라는 첫째 비전을 이루기 위해 “꿈이 자라는 뜰”이 추진하는 주요 활동의 원칙과 목표를 다음과 같이 몇 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 채소·화훼·축산·주곡 등의 유기재배 농업 활동을 바탕으로 한다. 둘째, 자연과 벗하는 노동을 통해 정서적 안정과 고른 신체 발달, 원만한 대인관계를 형성한다. 셋째, 농업 생산물을 직접 이용하거나 가공 또는 판매하여 경제적인 자립을 꾀한다.

‘장애인과 비장애인이 서로 돕고 배우며 어울려 살아가는 마을’이라는 두 번째 비전은 이 사회적 농장이 견지하고 있는 지역사회복지 실천의 특징을 잘 보여준다. 그 원칙과 목표를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 장애 학생에게 적합하고 지역사회에 적용할 수 있는 맞춤형 진로를 탐색하고 개척한다. 둘째, 사업 운영, 직업교육, 일자리 창출, 생산물 유통 등 모든 분야에서 지역사회와 함께 할 수 있는 그물망을 만든다. 셋째, 일방적인 교육과 지원 방식이 아닌, 마을 구성원 전체와 상호부조하고 서로 배워가는 방식을 만든다. 넷째, 장애인과 운영 조직이 개인의 인간성과 지역의 공동체성을 북돋우는 촉매 역할을 감당하도록 한다.

“꿈이 자라는 뜰”에서 운영하는 특수교육 대상 학생을 위한 직업교육 과정은 매주 6개의 프로그램으로 진행된다. 구체적인 교육 프로그램에는 원예농업교실(초등학생 대상 꽃밭교실, 중학생 대상 꽃나무 교실 1, 고등학생 대상 꽃나무 교실 2), 어울림교실(초등학교 및 중학교 학생), 목공교실(중고등학생), 풍물교실(초등학생) 등이 있다. ‘원예농업교실’은 텃밭과 농장에서 꽃, 나무, 허브, 채소 등을 직접 키우고 수확해서 요리를 해서 먹거나 상품을 만드는 학습 과정이다. 풀무농업고등학교의 텃밭과 온실, 자체’ 농장 등의 실습지에서 진행된다. ‘어울림교실’은 다양한 신체활동과 사회성 발달을 목적으로 산, 들, 내, 논길을 오랫동안 걷거나 강강수월래 같은 공동체 놀이 활동으로 구성된다. ‘목공교실’은 학생들이 지역에 소재한 갓골 목공실에서 목수와 함께 필통, 수납장 등을 만들며 도구를 사용하고 나무를 만지는 법을 배우는 학습과정이다. ‘풍물교실’은 초등학생을 대상으로

이루어진다.

“꿈이 자라는 뜰”이 홍동면 지역사회 안에서 형성하고 있는 사회적 연결망에는 초등학교, 중학교, 농업고등학교, 장애인복지시설 하늘공동체, 홍성군 특수교육 지원센터, 장애인 부모회, 지역의 장애학생 문제에 관심을 갖고 있는 단체와 주민들이 참여하고 있다. 이러한 사회 자본을 바탕으로 운영에 필요한 물적 자원과 인적 자원을 확보하고 있다. 예를 들어, 장애우들의 교육과 실습에 이용되는 실습지(홍동초등학교, 풀무농업고등학교, 하늘공동체 등)와 사무실(풀무농업고등학교 지역교육관) 등의 물적 자원을 확보할 수 있었으며, 사업체를 운영하는 인적자원으로 마을 주민교사들과 초중고등학교 교사 및 보조원 등이 참여하고 있다.

“꿈이 자라는 뜰”은 아직은 법인격을 갖추지 않은 조직이다. 지금은 임의단체의 지위를 갖추고 있다. 향후의 목표는 장애 학생들이 학교 졸업 후에도 배운 직업능력을 활용하여 생활할 수 있는 취업처를 마련하고 운영하는 것이다. 아마도 농장 형태가 될 가능성이 커 보인다. 그런 목표를 달성하려면 재정적 토대를 마련해야 한다. 현재의 프로그램은 학교들의 방과후학교 프로그램 예산과 홍성군 농업기술센터의 보조금을 지원받아 진행하고 있다. 그러나 그런 지원은 장기간 지속되지 못할 가능성이 있으므로 독자적인 재정을 확보하는 것이 중요한 과제로 남겨져 있다. 실험적인 시도로서 “꿈이 자라는 뜰” 학생들이 생산한 허브 등 원예 묘종을 매년 5월 지역사회에 판매하고 있다. 이 판매사업에는 풀부학교생협 등과 같은 지역사회 내 단체가 도움을 주고 있다. 2012년 5월에는 그 묘종 판매액이 500만원 정도였다. 2017년에는 홍동 지역에서 규모가 크고 유력한 유기농생산자단체인 홍성유기농협동조합과 공동으로 묘종을 판매하였다.

재정적 토대를 마련하는 일은 “꿈이 자라는 뜰”의 법인격을 어떤 형식으로 가져갈 것인가 하는 문제와도 깊은 관계가 있다. 이런 일을 처음 준비하던 2009년부터 이것에 대한 고민이 있었다. 당시 토론에서는 풀무생협이 협동조합이지만 영농조합법인의 허가를 받았고 풀무학교생협이 사회적 기업인 동시에 협동조합이고 영농조합법인의 형식을 갖추었듯이, ‘공익성을 추구하는 영농조합법인’을 설립하는 방안과 직원 인건비 등 경제적 자립

문제를 고려할 때 '협동적인 농장을 운영하는 사회복지법인'을 설립하는 방안을 검토한 바 있다. 「협동조합기본법」이 제정된 후 몇 년이 지난 현재 시점에서는 「협동조합기본법」에 규정된 '사회적 협동조합'의 형식도 검토해볼 만한 또 하나의 대안이 되어 있는 상황이다.

"꿈이 자라는 뜰"은 지역 내 장애인이 경험하는 문제점들에 대하여 지역사회 주민들이 집합적인 방식으로 대응한 사례다. 협동조합 방식의 지역사회복지실천 모델로 자리 잡을 가능성이 있는 맹아이다. 유럽에서는 사회적 농장이라는 형태로 신체적·정신적 약자를 보살피는 지역사회의 조직적 활동이 출현한지 오래되었다. 특히, 이탈리아에서는 수백 개의 사회적 농장이 '사회적 협동조합'의 형태로 활동하고 있다. "꿈이 자라는 뜰"은 설립 과정과 운영 구조 두 측면에서 지역사회 주민들의 자발적 참여를 전제로 하는 동시에 지역사회의 문제를 자립적으로 해결하는 것을 목적으로 한다는 점에서 지역사회복지 실천의 전형적인 구조와 잘 들어맞는다.

2. 행복농장: 만성정신질환자, 장애인, 취약계층을 돌보고 재활에 힘쓰는 사회적 농장[42]

농장은 크지 않다. 농지 1,000평 남짓에 올려 놓은 비닐하우스 다섯 동이 전부다. 여러 가지 허브와 꽃, 상추를 재배한다. 농작물을 돌보는 것이 농업이라면, 훌륭한 농민은 사람을 돌보는 데에도 뭔가 기여할 수 있지 않을까? 행복농장은 스스로 제작한 자료에서, 농장 설립 취지를 이렇게 밝히고 있다.

---

42 이하의 내용은 2017년 4월~6월 사이에 진행한 5차례의 면담 조사 결과를 바탕으로 작성한 것이다. 이 연구가 진행되던 중 개최했던 토론회 "사회적 농업 실천 사례와 정책 방향"(2017년 9월 22일, 서울 aT센터)에서 소개한 바 있음을 밝혀둔다.

> 마음을 돌보고, 몸을 돌보고, 세상과의 관계를 돌보는 농장입니다. 농작물뿐 아니라 사람을 돌보고 치유하고 키우는 따뜻한 확장이 시작되는 터전입니다. 행복농장은 농산물을 생산하는 곳이라는 농장의 원천적 기능과 함께 농업이 가지고 있던 돌봄과 성장의 역할을 사람과 함께, 지역과 함께 복원하고 펼쳐 나가려 합니다.

행복농장은 2016년 한해 동안 복지관 또는 기관에 소속된 만성 정신질환자를 대상으로 농업을 기반으로 한 체험과 기술을 통해 사회 속에서 자립이 가능하게 돕는다는 취지의 프로그램을 운영했다. '자연구시 프로그램'이라고 이름 붙였다. 그리고 미혼모, 탈북자녀, 청소년, 노숙자, 자살유가족 등 다양한 대상의 심리적 치유와 자립을 위해 농업을 기반으로 한 프로그램과 목공, 요리 등을 운영하는 '행복체험 프로그램'도 운영하였다. 프로그램들을 체계화하여 한해 동안 운영한 결과, 2017년에는 '자연구시 프로그램'만 운영하기로 했다. 우선은 원예작물을 재배하는 농장으로서 경제적 기반을 탄탄하게 해야 한다고 판단했기 때문이다.

자연구시 프로그램은 몇 가지 유형으로 나뉜다. 4박5일 간 진행되는 '일반 자연구시' 프로그램이 행복농장에서 제공하는 돌봄 농업 활동의 기초다. 한해 동안 2~3회 진행하는데, 매회 10~12명이 참여한다. 충청남도 광역정신건강복지센터[43]에서 참여자를 모집한다. 참여자는 기간 중 오전 시간에는 충남정신건강센터의 프로그램에 참여하고, 오전과 오후에 각각 2시간씩 농장의 농업활동에 참여한다. 저녁 시간에는 충남정신건강센터에서 면담이 진행된다. 이 프로그램에 참여했던 사람들 가운데 희망자 4명을 선정해 2주~3주에 걸친 '자연구시 심화과정' 프로그램을 진행한다. 농업활동이 심화과정에서 큰 비중을 차지한다. 정신건강 측면의 프로그램 비중은 줄어든다. 행복농장은 2016년에 심화과정을 거친 사람들 가운데 3명을 고용하였다. 둘 중에 한 명은 인턴 자격으로 일한다. 한국장애인고용공단이

---

43 이하, '충남정신건강센터'로 줄여 쓴다. 몇 년 전에 장곡면에서 가까운 홍성군 홍북면에 충남정신건강센터가 설립되었다.

인턴 급여를 지원한다. 말하자면, 보잘것없는 농장에서 3명의 사회적 약자가 직업재활을 할 수 있게 돕고 있는 것이다.

〈그림 4-1〉 행복농장의 2016년 사회적 농업 프로그램 개요

자연구시 프로그램 : 복지관 또는 기관에 소속된 만성정신질환자들을 대상으로 농업을 기반으로 한 체험과 기술을 통하여 사회 속에서 자립이 가능하도록 돕는 프로그램입니다.

프로그램명	구분	교육대상	숙박	기간	교육내용	참여방법	인원	목표
자연구시	1. 일일 자연구시 체험 프로그램	만성 정신 질환자	당일 체험	1회 체험	자연과 농업 활동 체험, 수확, 요리	복지관 또는 기관 소속의 그룹 별 진행	10–15명	농업과 생활을 경험
	2. 일일 자연구시 체험 프로그램	만성 정신 질환자		1회 / 매주			10–15명	외부생활을 경험하는 과정
	3. 일반 자연구시	만성 정신 질환자	4박 5일	3회 / 1년	일상적인 농업 활동 참가	기관에 소속된 10명 선발		사회생활을 경험하는 과정
	4. 일반 자연구시 심화 과정	만성 정신 질환자	3주		일상적인 농업 활동 참가 심화 과정	일반 자연구시 이수자 중 선발	2–4명	인턴 과정 준비 기간
	일반 자연구시 심화과정 이수자 중 평가							
	5. 자연구시 인턴	일반 자연구시 이수자		3–6개월	농장에 출퇴근 농업 활동과 지역 활동 참여	회원의 의지, 농장평가, 전문가의 조언 후 가능	1–3명	평가를 거쳐서 고용을 목표

자연구시 프로그램 같은 돌봄농업 실천은 만성 정신질환자의 정신적·신체적 건강 측면에서 어떤 좋은 효과가 있을까? 행복농장의 실무 책임자인 최△△씨나 옆에서 항시 일을 돕는 젊은협업농장의 정□□씨는 정신과적 측면의 효과에 대해서는 알 수 없다고 대답한다. 농민이 진단을 할 수는 없으니까, 당연한 말이다. 그럼에도 눈에 띄는 변화는 몇 가지 있다고 말한다. 자연구시 프로그램 참가자 대부분은 보호시설에 수용된 이들인데, 시설에서는 아침에 눈을 뜨면 딱히 할 일이 없는 이들이다. 그런데 일주일에 한번이라도 농장에 와서 할 수 있는 일을 제공하는 것 자체가 사회적 농업

이 지니는 재활 기능의 핵심이라고 생각한다. 그것도 공장에서 단조로운 작업에 매달리는 것보다는 농장에서 다양한 종류의 농작업에 참여하는 게 더 좋을 것이라고 본다. 정신질환 증상이 완화된다고 말할 수는 없으나, 자연구시 프로그램에 참여하고 이곳에 고용되어 일한 지 1년이 지난 이를 보면 '처음보다 인상이 많이 환해졌다'는 생각을 하게 된단다. 처음에 왔을 때에는 주변의 사람들을 경계하고 눈도 마주치지 않았는데, 지금은 인사도 자연스럽고 손님이 오면 응대하는 등의 태도 변화를 곁에서 느낄 수 있다고 한다.

그럭저럭 농장을 차려놓고 농업활동을 하면서 불편한 이들에게 돌봄의 손길을 제공할 수 있으니 사회적 농업이라는 게 보람된 일이라고 생각하고 끝난다면, 현실에 제대로 접근하지 못한 것이다. 행복농장이 돌봄 프로그램을 개발해 운영하고 만성 정신질환자들을 고용하는 수준에 이르렀지만, 행복농장의 경험 그 자체가 한국에서 사회적 농업 실천이 아주 초기 단계이며 숱한 난관을 눈앞에 두고 있음을 보여준다. 현재 한국 농촌에서 사회적 농업, 그 중에서도 돌봄농업을 실천한다는 것은 몇몇 사람들의 헌신을 담보로 할 수밖에 없는 힘든 길을 걷는 일이다.

첫째, 농장을 운영하는 것 자체가 경제적인 측면에서 어려운 일이다. 행복농장을 예로 들어보자. 비닐하우스 다섯 동이 전부인 이 농장의 규모로 볼 때, 최적의 노동력 투입 규모는 2명이다. 재배기술이나 마케팅 등 여러 조건이 평균 이상 수준에 도달했다고 가정한다면, 비닐하우스 다섯 동에서 원예작물 재배는 부부가 가족노동으로 꾸려갈 수 있는 최대 규모다. 남편과 부인이 일년 내내 하루종일 비닐하우스에서 일해야 대략 4,000만~5,000만 원쯤의 농업 소득을 얻을 수 있는 규모다. 즉, 이곳에서 부지런히 쉬지 않고 농작업만 해야 한 가족이 먹고살 만한 소득을 얻을 수 있다. 그런데 자연구시 프로그램을 운영하면 당연히 농업 노동 생산성이 떨어지게 마련이다. 프로그램 참가자 2명에 농장 직원 1명이 곁붙어 보살펴야 한다. 인턴 등으로 고용한 이들의 농작업 속도나 양은 평균적인 농민 수준에 이르지 못한다. 행복농장의 연간 농업소득은 약 2,000만 원 정도에 불과하다. 아직은 판로가 안정되지 못한 탓도 있지만, 돌봄에 많은 시간과 인적 자원을

할애한 탓이 크다. 그 같은 돌봄 서비스에 대한 대가를 충분하게 받는 것도 아니다. 가령, 만성 정신질환자들을 수용하는 장기요양시설은 국가로부터 이러저러한 급여를 받게 되는데 대략 1인당 한달에 150만 원 정도다. 행복농장의 자연구시 프로그램은 그 같은 요양급여 제도의 직접 대상이 아니다. 오히려, 공식적으로는, 충남정신건강센터가 조직한 프로그램에 참여하는 파트너일 뿐이다. 이 프로그램은 홍성군 사회복지공동모금회의 재원을 토대로 운영되는데, 행복농장에는 '강사비' 항목으로 금전적 대가가 돌아온다. 참가자 수에 관계없이 1일 3만 원 정도다.

둘째, 시설 및 인적 자원 부족 문제가 있다. 비닐하우스 몇 동과 행복농장의 고정 인력 3명으로는 자연구시 프로그램 참여자 10여 명을 돌보기 어렵다. 자연구시 프로그램이 진행되면 행복농장에서 10명 이상이 동시에 농업활동을 진행할 수 없다. 그래서 고민 끝에 얻은 결론이 인근에 있는 다른 농장들과 협력하는 것이었다. 행복농장에서는 두세 명만 농작업을 진행하고, 한두 명씩 다른 농장에 분산 배치하는 것이다. 여기에 참여하는 농장이 여섯 개쯤 된다. 오전에는 각 농장마다 한두 명을 배치받아 농작업 활동을 진행하고, 오후에는 다시 모여 충남정신건강센터 측에서 나온 직원이 진행하는 정신건강 프로그램을 진행하는 식이다. 농장에 고정 인력으로 정신보건 분야 전문가나 사회복지사가 취업해 있는 상태가 이상적일 터이다. 언론방송에 소개된 적이 있는 네덜란드의 돌봄농장 가운데에는 사회복지 전문가가 직원으로 고용된 경우도 있지만, 한국 농촌에서는 언감생심이다. 결국 지역의 사회복지 혹은 보건복지 분야 직능 종사자나 전문가와의 연결망을 형성하고, 그로부터 인적 자원을 필요한 때마다 부분적으로 확보하는 것이 현실적인 방안일 것이다.

셋째, 농촌 마을 공동체의 이해와 협력 없이는 불가능한 일이다. 사회적 농업을 실천하는 사회적 농장이 단지 농업이라는 포장지를 둘러쓴 또 하나의 사회복지 시설일 수는 없다. 즉, 사회적 농장을 찾아오는 이들이 '사회적인 경험'을 얻는 것이 중요하다. 그것이 마을 사람들과의 만남이나 교류일 수도 있고, 농장에 고용됨으로써 갖게 되는 직업적 관계일 수도 있다. 사회적인 경험은 재활의 필수적인 부분이다. 그렇게 본다면 농촌 마을 주

민들의 상당한 이해와 용인이 전제되어야 사회적 농장이 폐쇄된 시스템이 아니라 열린 장소로서 기능할 수 있다. 그리고 자원 동원이라는 관점에서 보더라도 농촌 마을 공동체의 협력은 필수적이다. 행복농장이 터를 잡은 농지는 마을 주민으로부터 임차한 것이다. 각종 프로그램을 진행하는 실내 공간은 오누이권역 다목적 회관을 빌려 사용한다. 행복농장이 조합원으로 참여하는 홍성유기농영농조합법인에 농산물을 출하할 수 없다면, 행복농장은 경영 측면에서 큰 타격을 받을 것이다. 주변의 여섯 농장들이 자연구시 프로그램 참가자를 받아 농업활동 프로그램을 함께 진행하지 않았다면, 행복농장의 프로그램 운영은 크게 제약받았을 것이다. 심지어 4박 5일 간의 일정 동안 참가자들에게 숙식을 제공하는 데에도 행복농장이 자리 잡은 마을 도산리 부녀회 등의 협력이 있었다.

3. 젊은협업농장: 청년 농민을 키워내는 농장[44]

장곡면에는 “젊은협업농장”이라는 이름의 협동조합이 있다. 홍동면에 있는 풀무학교는 농업을 가르치는 학교인데, 졸업한 후에 농사 짓는 졸업생 수가 그리 많지는 않다. 이는 지역사회의 몇몇 사람들에게, 그리고 풀무학교 안에서 중요한 문제가 되었다. 풀무학교를 나오든 홍동면으로 귀농을 했든, 농업에 뜻을 품은 젊은이들이 농민으로서 지역에 정착하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 왜 농사를 짓지 않느냐는 물음 앞에 돌아오는 대답은 ‘농사를 시작할 만한 자본이 없고, 농사를 지으면 먹고살기에 충분한 소득을 얻을 수 없다’는 것이다. 특히, 어릴 때 농촌에 살면서 농사일에 참여

44 이하의 내용은 2006년부터 2017년 6월까지 7차례 진행한 면담조사 결과를 바탕으로 작성한 것이다. 이 연구가 진행되던 중 개최했던 토론회 “사회적 농업 실천 사례와 정책 방향”(2017년 9월 22일, 서울 aT센터)에서 소개한 바 있음을 밝혀둔다.

해 본 경험도 없이 완전히 새롭게 농업에 진입하려고 시도하는 젊은이들에게 농업은 아주 힘든 일이다.

지역사회 안에 '진짜 농장을 만들어 파종에서부터 판매까지 모든 것을 직접 경험하면서 농사를 배우고 지역사회를 이해하고 정착할 수 있게 돕자'는 것이 협동조합 젊은협업농장을 설립하게 된 문제의식이었다. 풀무학교 졸업생뿐만 아니라 전국적으로 유명한 귀농 목적지가 되어 지역을 찾는 젊은이들이 적지 않기 때문에, 그들을 도와줄 수 있는 장소-플랫폼이 필요했던 것이다. 홍동면과 장곡면 지역사회 또한 젊은이들이 필요했다. 우여곡절 끝에 뜻을 같이하는 농민 몇몇이 협동조합을 결성하였다. 장곡면 도산리에서 땅을 빌리고 비닐하우스 서너 동을 만들어 쌈채소를 재배하기 시작했다. 지역에 튼튼하게 자리잡은 홍성유기농영농조합법인과 도산리 주민들의 도움이 컸다. 홍성유기농영농조합법인은 젊은협업농장이 생산하는 농산물을 사들였고, 처음 시작할 때 영농과 관련된 여러 가지 것들을 도와주었다. 도산리의 고령 농가들이 땅을 내어주지 않았다면 젊은협업농장을 시작하기 어려웠을 것이다. 지역사회 외부에서도 든든한 도움이 있었다. 삼선장학재단의 후원 프로그램에 참여할 수 있었다. 이 프로그램은 농촌에서 일하는 청년들에게 매월 30만 원씩 2년 동안 지급하는 '청년 인턴십 장학사업'이다. 젊은협업농장에서 농사일을 배우기 시작한 청년 몇 명이 이 후원 프로그램의 혜택을 받았다.

협동조합 젊은협업농장의 조합원은 45명이다. 흥미로운 것은 조합원 대부분이 홍동면과 장곡면 주민이라는 점이다. 젊은협업농장은 일꾼과 '교육생'만으로 이루어진 협동조합이 아니다. 협동조합을 대표하는 이사진만 하더라도 풀무학교 이사장, 홍성유기농영농조합법인 대표, 도산리 이장, 젊은협업농장 생산자(2명)로 구성되어 있다. 젊은협업농장은 지역사회와 긴밀한 관계 속에서 유지되는 협동조합이다.

젊은협업농장은 2017년 현재 비닐하우스 8동에서 쌈채소를 재배한다. 농사에서 얻는 소득은 연간 1억 2000만 원 정도이지만, 대체로 7~15명 정도의 젊은협업농장 사람들(운영진과 교육생)이 농사짓는다는 점을 생각해보면 소득은 결코 높은 게 아니다. 규모를 확대해 더 높은 농업소득을 올

릴 수는 있지만, 젊은협업농장은 고소득을 추구하지 않는다. 운영할 수 있을 만큼의 농업 수입은 당연히 있어야 하겠지만, 젊은협업농장의 기본 목적은 '돈을 많이 벌자'는 경제적인 것이 아니라 '지역에 필요한 청년 인재를 기르자'는 사회적인 것이기 때문이다. 그래서 젊은협업농장에 들어온 청년들은 하루종일 농사일만 배우는 게 아니다. 농사일은 오히려 제한된다고까지 말할 수 있다. 오후 4시를 넘어서면 농작업은 하지 않는 것이 관행이다. 그 이후 시간에는 지역사회의 다양한 활동에 참여하거나 교육 프로그램에 참여해야 하기 때문이다.

2017년 5월 현재 11명의 신규취농 준비자가 젊은협업농장에 머물고 있다. 20대 연령층이 6명, 30대가 3명, 50대가 2명이다. 이들 가운데 어떤 이는 지역사회 활동에 참여하면서 젊은협업농장을 나온 후 정착할 수 있는 가능성을 계속 높이고 있다. 농장일을 하면서 인근의 장곡초등학교에서 방과 후 학교 프로그램 강사로 나서는가 하면, 젊은협업농장이 소재한 도산리 일대 권역개발사업 운영위원회의 사무장 일을 하기도 한다. 외부로부터 방문객이 많은 홍동면과 장곡면에서 반드시 필요한 일이기도 한, 지역 안내 가이드의 역할을 수행하기도 한다. 자본이 아주 풍부한 대농의 영농 승계자라면 영농기술과 농업경영체 경영에 필요한 지식을 익히면 농업을 영위하면서 살아갈 수 있겠지만, 오로지 "새파랗게 젊다는 게 한 밑천"일 뿐인 청년 소농에게 마을에서 맺는 사회적 관계는 결정적으로 중요한 요소다.

도시의 월급쟁이에게도 인간관계는 중요하지만, 농촌 생활에서 그 중요성은 차원을 달리한다. 직장인은 몸만 회사에 가서 일하고 월급을 받는다. 그런데 농민은 몸뚱이만 있다고 제 노릇을 할 수 있는 게 아니다. 토지, 농기계 등 생산수단을 스스로 갖추어야 한다. 모조리 내 돈 주고 살 수 없으니 빌려야 한다. 농산물을 판매할 때에도 이웃 농민에게 얹혀서 팔아야 할 때가 잦다. 그럴려면 인간관계와 신뢰가 쌓여야 한다. 그 같은 관계의 밀도는 대면접촉 빈도에, 즉 이웃과 어울린 시간에 비례한다. 청년 농민이 이웃과 얼마나 자주 어떻게 접촉하느냐는 문제는 뜻밖에도 결정적으로 중요하다. 그래서 젊은협업농장은 농사일의 알파에서 오메가까지를 경험하게 하는 동시에, 마을 행사 등 농촌 지역사회에서 일어나는 크고 작은 일들에

청년들이 참여하도록 독려한다. “네트워크를 형성하고, 농업과 마을 일이 어떻게 돌아가는지를 잘 알아야 정착률이 높아진다.”고 생각하기 때문이다.

그리고 또 다른 종류의 교육이 진행된다. 지역사회 주민들에게 열려 있는 프로그램이지만, 젊은협업농장의 청년들은 의무적으로 참여하는 교육이다. “유기농업”, “역사인문학”, “기초화학”, “유기재배의 기초와 실제”, “지역의 이해” 등 7개의 강좌가 매주 1회 진행된다. 즉, 날마다 강좌 하나를 수강해야 하는 것이다. 그리고 한 달에 한 번은 자전거를 타고 홍성군 주변 지역 곳곳을 다니며 지역의 문화와 역사를 이해하는 프로그램이 진행된다. 이 프로그램을 “평민지역학교”라고 이름 붙였다. “평민지역학교” 강좌 프로그램을 소개하는 포스터의 문구는 젊은협업농장이 지향하는 ‘교육’이라는 사회적 가치를 잘 드러낸다. 이 같은 교육과정을 운영하는 것도 젊은협업농장 단독의 역량이 아니라 지역사회의 여러 협동조직들과의 협력 구조 속에서 가능하다. 이 교육 프로그램 기획과 운영에는 ‘오누이친환경마을협동조합’, ‘청년농부영농조합법인’, ‘청년농부작업장 온’, ‘홍동밝맑도서관’, ‘홍성지역협력네트워크’, ‘협동조합 젊은협업농장’ 등이 관여한다.

〈글상자 4-1〉 ‘평민지역학교’ 강좌 안내 포스터의 문구

원래 교육의 본질은 개인의 성장을 돕는 ‘조육’助育이면서 다양한 개인들로 구성되는 이웃공 동체의 관계와 테두리를 깊고 건강하게 넓혀가는 ‘공육’共育입니다. 시대의 소리에 응답하는, ‘이촌위교’以村爲校(마을이 학교가 된다)의 평민지역학교는 교육의 장소를 온 마을에 열고, 모든 주민이 일과 생활의 필요에 따라 평생 종교, 사상, 생태, 농업, 복지, 지역, 문화 등 넓은 범위를 서로 공부하면서, 평생 배우고 일하고 협력하는 지역, 돈과 경쟁이 아닌 흙과 공동체의 가치를 한걸음씩 구체화시키는 지역을 평민들이 아래로부터 만들어가는 학교입니다.

젊은협업농장에서 1~2년 일하고 배운 청년들이 모두 농민이 되는 것은 아니다. 더러는 도시로 돌아가기도 하고, 다른 직업을 찾아가는 경우도 있다. 지역에 농민으로 정착하는 경우에는 젊은협업농장의 조합원이 되어 여러 가지를 도와주는 ‘지역 주민’이 되기도 한다. 지역에 정착하기는 하지만, 농업에 종사하지는 않는 경우도 더러 있다.

4. 여민동락 공동체: 농촌 노인 복지 실현을 위해 노력하는 협동조직[45]

전라남도 영광군 묘량면은 전형적인 인구 과소화 농촌이다.[46] 면 인구가 2,000명 남짓, 면사무소 소재지에서 변변한 상점이나 음식점조차 찾기 어려울 정도다. 게다가 주민 절반이 노인이다. 십 수명의 사람들이 10년 전 묘량면에 귀농하면서 여러 가지 활동을 전개했다. 이 활동은 우연히 시작된 것이 아니다. 그들은 사회복지 실천가였고, 그들이 지닌 농촌 복지에 대한 관심이 여민동락 공동체 활동의 씨앗이었다.

2007년에 귀농한 이들은 휴경지를 임차하여 밭농사를 시작했다. 아울러 영광군 관내 11개 읍·면의 농촌복지 현황 조사를 진행하였다. 이후 이들의 활동은 사회복지 분야의 다양한 실천으로 이어졌다. 그 가운데에는 농업활동이 결부된 것들도 있다. 여민동락 공동체의 활동을 정리하고 관련된 이들이 정보를 나누는 인터넷 커뮤니티에는 2008년에 작성한 '여민동락 설립 정신'이 소개되어 있다. 설립 정신은 5개 조항으로 표현되는데, 다섯 번째 조항에는 주민의 참여와 연대에 기반한 지역복지 공동체 형성을 목표로 하되 그 수단 가운데 하나로 농업을 거론하고 있다.

사회복지 실천 경험이 있는 귀농인들이 '동락원'이라는 이름의 협업농장을 운영하였다. 지역의 노인들이 내어놓은 휴경지를 토박이 주민들과 함께 경작하였다. 모시풀, 콩 등 '모싯잎 송편'[47]을 만드는 재료가 되는 작물들이 주를 이룬다. 이 같은 작목 선정은 모싯잎 송편 가공 공장에 들어가는 재료를 확보하기 위한 것이다. 이 모싯잎 송편 공장은 사회적 협동조합 형식으로 조직되어 있다. 그리고 묘량면에 거주하면서 거동할 수 있는 건강한

---

45 이하의 내용은 2017년 5월에 진행한 면담조사 결과를 바탕으로 작성한 것이다. 이 연구가 진행되던 중 개최한 토론회 "사회적 농업 실천 사례와 정책 방향" (2017년 9월 22일, 서울 aT센터)에서 소개한 바 있음을 밝혀둔다.

46 한국 농촌의 1,200여 면 지역 평균 인구는 약 4,000명 내외다.

47 영광군의 특산물이다.

노인들이 취업해 일하고 있다. 노인들 중에는 모싯잎 재배 작목반에 속해서 작물 재배에 참여하는 이들도 있다. 거동이 어려울 정도로 건강이 여의치 않은 이들에게는 묘량면사무소 소재지에 마련한 주간보호센터[48]에서 돌봄 서비스를 제공한다. 그밖에도 묘량면에 생필품을 구매할 상점조차 없는 상황을 해결하기 위해 '이동식 생필품 구매 협동조합'인 '동락점빵'을 설립해 운영하고 있다. '동락점빵'은 사회적 협동조합이다.

〈글상자 4-2〉 여민동락 설립 정신

1. 여럿이 함께 행복한 복지공동체 건설
억압과 소외와 빈곤이 없는 평화롭고 정의롭고 평등한 세상을 만들기 위한 사회적 실천에 동참한다.
2. 농촌복지를 통한 생명공동체 실현
우리 삶의 원류이자 민족생존의 뿌리인 농촌의 경제와 교육과 문화를 살리고, 21세기 농촌복지시대의 새로운 개막을 위해 연대한다.
3. 지역복지와 노인복지의 한국적 모델 연구와 복지교육 실천
노령사회로의 전환에 맞는 노인복지의 한국적 모델을 개발하고, 아름답고 건강한 노후를 위한 복지환경을 조성, 열린복지를 위한 복지인 양성과 교육에 주력한다.
4. 이용자 중심의 서비스를 통한 복지의 인간화와 전문화 구현
서비스 대상자의 삶의 조건과 처지를 종합적으로 고려하여 인간적이고 양심적인 복지활동으로 따뜻한 가족애를 도모하고, 다양한 경험과 학습을 토대로 한 복지의 전문화를 추구한다.
5. 지역일체형 자립적 지역복지 공동체를 위한 유대
농민들과 더불어 농사를 짓고 밥을 먹으며 작은 시골학교에 아이를 보내는 것을 원칙으로 농촌의 삶터를 새롭게 살리는 기관과 지역이 한몸을 이루는 지역일체형 공동체를 지향한다. 나아가 지역의 인적자원과 문화적 자산, 유관기관 등과 더불어 지역주민의 참여와 연대에 기반한 자립적 지역복지 공동체를 형성하는 데 기여한다.

자료: 인터넷 까페, 여민동락공동체(http://cafe.daum.net/ym3531141)

48 이 주간보호센터는 사회적 협동조합이 아니다.

여민동락 공동체의 다각적인 실천 가운데 노인에 초점을 둔 활동은 면밀한 조사와 분석에 기초해 설계된 것이라는 점에 주목할 필요가 있다. 그 과정에서 농업 활동이 중요한 수단이 될 수 있음을 발견했다는 점 또한 사회적 농업의 가능성을 시사한다. 여민동락 공동체의 대표 실무자인 권○○씨는 그런 활동들의 취지와 과정을 다음과 같이 설명한다.

> 이 일을 시작하기 전에 귀촌해서 1년 반 정도 지역 조사를 했어요. 노인복지를 하기로 마음먹었기 때문에 이와 관련한 가장 시급한 문제를 찾았고, 도움이 필요한 분들에게 서비스를 제공할 수 있으면 좋겠다고 판단을 했고, 그래서 설립을 했죠. 노인복지시설로 시작했고 그 다음에 장기요양보험 시설로 지정이 되었죠. 무료로 이용하시는 분들 모시다가 장기요양보험 시설로 지정되서 등급자들도 함께 모셨죠. 무료로 하면 대상 범위가 광범위해요. 등급은 못 받았어도 병증으로 인해서 일상생활에 문제가 있으면 무료로 모시는 거죠. 근데 병증이 심하지는 않아요. 그래서 지역사회 환경을 같이 봐요. 경로당이 없거나 멀어서 못가거나 하는 경우가 많아요. 고령자 중에 마을이 소규모고 멀리 나가지 못해서 혼자 있다 보니 외로워해요. 그런 분들을 제가 모셨어요. 지역 사회 조건이 너무 어렵다고 판단되었기 때문이죠. 이런 분들은 큰 도움이 필요한 것은 아니지만 협력 체계가 전혀 구축되어 있지 않아 너무 외롭거든요. 보호자들 동의를 받아서 모셨어요. 그렇게 처음에 1년 간 운영하다가 저희 나름대로 판단하기를 지역사회 어르신들 중에 주간보호센터와 같은 시설을 이용할 필요가 있음에도 불구하고 그렇지 못한 분들이 많았어요. 어르신들이 이러한 시설을 거친 후에 나중에 증상이 심해져 요양병원을 가기 보다는 지역사회에서 힘들게 살다가 요양병원으로 바로 가시는 경우가 많았어요. 이런 분들이 주간보호센터와 같은 시설을 이용하면서 마을에서 자기 생활을 유지하면서 행복하게 삶을 마무리 할 수 있는 단계를 만들려고 한 거죠.
>
> 노인보건복지사업 안내서에 보면 건강, 빈곤, 고독과 같이 노인들이 힘들어 하는 부분들을 고려하여 노인보건복지사업을 다양하게 할 수 있다고 나와 있어요. 예를 들어 65세 이상이고 매우 건강하고 잘 살아 그러면 큰 도움이 필요 없죠. 빈곤하면 돈이 필요해요. 일자리를 마련해 줄 수 있죠. 그리고 외로움, 고독과 관련하여 정서적 도움을 주려면 관계를 만들어 줘야 되요. 그리고 건강과 관련하여 문제가 있으면 주간보호센터나 요양병원으로 가는

건데 병원에 갈 정도가 되면 마을에서 뭘 하는 것은 불가능하죠. 주간보호센터는 요양병원으로 가는 길목에 있는 것으로 보면 됩니다.

일자리 증진 사업을 한 것은 빈곤과 관련해서 한 것인데 떡집하고 작목반을 만들었죠. 그게 지역 차원이었기에 건강이 허락하는 범위에서 마을에서 본인이 하는 일도 보장하는 범위에서 일자리를 제공하려고 했죠. 그래서 한국농촌경제연구원의 보고서와 자체적으로 실시한 지역 조사에 따라 50만 원 이하 수준의 돈을 가져갈 수 있는 일을 찾은 거죠. 그게 모시떡인데 모시가 쉽기 때문에 추진하였죠.

그 다음에 정서적으로 도움이 필요한 외로운 분들은 사람을 만나게 해줘야 되죠. 마을 내에서 관계를 어떻게 만들 것인지 고민하다가 했던 것이 품앗이 사업을 했던 것인데 일주일에 한번 씩 경로당으로 모셨죠. 어르신들이 마을 주민들 만나고 식사도 같이 해결하고 프로그램도 운영하고 마을 주민들도 자원봉사하고 여러 활동을 했죠. 소기의 목적은 달성했어요.

어쨌든 제가 이제 11년 차인데 지금까지 해온 일들을 평가하고 있어요. 떡집에서 일하시는 분들은 한 달 평균적으로 28~35만 원 정도 급여를 가져갔어요. 작목반에서 일하는 분들은 최저 12만 원에서 32만 원을 챙겨가세요. 본인이 원하는 만큼 일하거든요. 하지만 여전히 경제적으로 지속가능한지에 대한 의문은 있고 구체적 근거를 통해서 지속가능한지 여부를 고민하고 있죠. 어르신들마다 일자리를 통해서 얻는 수입에 대한 의견이 다 달라요. 인터뷰를 했는데 빈곤하지 않지만 무료해서 일자리 프로그램에 참여하시는 분들이 있어요. 나이 들어서 할 일도 없고, 땅도 별로 없고. 소일거리에 관심이 있는 거죠. 젊었을 때 같이 일했던 사람들 만나고 그래서 나온다는 분들도 있고, 용돈도 돼서 실질적으로 생활하는 데 도움이 된다는 분들도 계시죠. 작목반장님은 사명감을 가지고 하죠. 나는 참여해서 우리 동네 언니들 돈 좀 벌 수 있게 해줘야 한다고 생각한다고 하면서 나와요. 이렇게 무료함, 빈곤, 사명감 등이 섞여서 해요.

작목반 전체 인원은 30명 정도 되는데, 평균적으로 20명 정도 나와요. 경지는 휴경지를 무료로 임대한 것도 있고, 길목 좋은 데는 임대료를 내고 있어요. 하지만 지속가능성에 대한 고민은 있죠. 경제적인 부분이죠. 초창기에는 모시잎이 비쌌어요. 1kg당 7,000원 정도 되었는데 지금은 3,500원까지 떨어졌어요. 워낙 떡집이 많이 생겨서요. 그러다보니 이걸 팔아서는 운영이 안 되는 거죠. 그래서 고추, 양파, 마늘, 보리도 하고 있어요. 그렇다고 노동 강

도가 강해지는 것은 아니고. 오히려 작목반에 계시는 분들은 일을 좀 더 했으면 좋겠다고 하죠. 농한기에 일이 없으면 소득이 안 들어오니깐 밭을 놀리지 말고 1달에 10~20만 원도 괜찮으니 밭을 돌리자라고 했어요. 농약을 뿌리거나 하지 않고 겨울에는 풀을 안 매니 심어놓고 쭉 기다리면 되니까요. 어쨌든 경제적으로 어려워 계속 가냐 마냐 고민이죠. 떡 공장에 전량 납품하는 조건으로 했었는데 다른 떡집에도 납품하죠. 기존에 납품하는 떡 공장을 운영하는 어르신이 나이 드시면서 하루에 소화할 수 있는 양이 줄었거든요. 이런 등등의 문제로 일자리를 어떻게 할 것인지 계속 고민이죠.

- 2017년 6월, 여민동락 공동체 권○○씨와의 면담 내용 중에서

5. 교남어유지동산: 농업을 통해 장애인의 고용 및 자립을 이루어낸 복지기관

교남어유지동산은 사회복지법인 교남재단에서 설립·운영하는 기관이다. 교남재단은 한 사람의 장애인이 태어나고, 사회인으로 성장하고, 노후의 삶을 평온하게 마무리할 수 있도록 생애 주기별로 복지 서비스를 제공한다. 그 중 교남어유지동산은 청·장년기 장애인의 자활과 자립을 돕는다. 다양한 직업적응훈련 및 사업을 진행하고 있지만, 그중에서 가장 주목할 것은 농산물 및 가공식품 생산을 목적으로 직접 장애인 근로사업장을 운영하고 있다는 점이다. 일반 사업체에 취업하기 어려운 장애인들의 근로능력 향상을 통해 직업재활을 실행하는 것을 목적으로 4만 여m^2의 부지에서 각종 채소류 등 작물을 재배한다. 일부 품목은 가공을 하여 판매한다.

교남어유지동산에는 직접 농사를 짓는 발달장애인 35명이 있다. 이들을 연고자와 무연고자로 구분할 수 있다. 연고자란 지역에 있는 자신의 본래 가정에서 출퇴근을 하는 이를 말한다. 무연고자는 가정과 떨어져서 살고 있는 이들이다. 현재 35명 중 14명이 무연고자이다. 교남어유지동산은 이들의 '자립생활가정'을 지원하는데, 이는 '공동생활가정'보다 앞선 형태라고 할 수 있다. 국가나 법인에서 재원을 마련해 집을 얻어주는 게 공동생

활가정이다. 장애인들도 자기 소유의 집과 땅을 가질 수 있도록 한다. 기관이 모든 것을 도와줄 수 있는 후견인이 되고, 직접 도와줄 수 있는 방법들을 늘 고민하고 있다.

여기에 오는 장애인 대부분은 인터넷, 관공서 게시판 광고, 지인 소개 등을 통해 이 곳을 알게 된다. 이들이 원한다고 해서 모두 함께 할 수 있는 것은 아니다. 면접도 보고, 발달장애인 직업재활 관련 평가 도구를 가지고 체크를 한다. 그 후 3주 정도 훈련 기간을 갖고 3개월 정도 수습 기간을 거친다. 이 과정을 통과한 사람이 정식으로 입사할 수 있다. 매월, 반기, 연간으로 직업 숙지도 등을 점검하고 상담일지도 작성한다. 주목할 점은 퇴근 후에도 장애인을 돌본다는 것이다. 교남어유지동산에서 3명의 인력을 채용하여 장애인을 돌봐주는 조력자 역할을 맡긴다.

교남어유지동산에서 어떻게 농업을 시작했는지는 현재 대표자의 말에서 잘 드러난다.

> 농업을 시작하게 된 계기는 절박함이었어요. 우리 법인은 생애 주기에 따른 서비스를 제공하려고 했고, 태어나서 돌아가실 때까지 받을 수 있는 서비스를 제공하려고 했어요. 그런데 특수학교 등을 졸업한 청·장년층이 갈 수 있는 곳이 없었어요. 어떻게 할까 고민을 하다가, 그렇다면 직업·재활 쪽으로 훈련을 시켜보자 생각했고, 화곡동 주변에 임대농지가 있어서 시작했죠. 해보니까 될 것 같고, 지적 장애인들에게 흙을 만지게 하는 것이 좋았고, 농업이 평생 직업으로 독립적으로 할 수 있는 것으로 가장 적당하다는 생각을 했어요. 이상적이라는 느낌이 들었고, 장애인 분들이 신체적·정신적 지지도 받을 수 있을 거라 생각했어요. 나쁘지 않았어요. 생산성은 적어도 이 친구들이 건강해지고 폐쇄적인 성격에서 밝은 성격으로 바뀌고. 이거 본격적으로 해봐야겠다. 초기 구성원 5~6명이서 생각했어요.
>
> - 2017년 5월, 교남어유지동산 대표 권□□와의 면담 내용 중에서

교남어유지동산이 처음 농업을 시작하게 된 계기는 거창한 것이 아니라, 직업이 없는 청·장년 장애인분들이 독립적으로 생활할 수 있는 '일'을 만들고자 하는 절박함이었다. 수입은 낮아도 평생 할 수 있는 직업으로서, 흙

을 만지는 일이 이상적이라고 생각했던 것이다.

그런데 농촌은 녹록치 않았다. 본격적으로 농업을 시작하기로 하고 처음 강화도에 터를 잡았는데, 마을 주민의 반발이 너무 심해서 쫓겨났다. 그래서 파주로 옮겨 오게 되었다. 여기서도 주민들의 텃세가 심해서 전임 원장이 관(官)의 도움도 받고, 주민들을 방문하여 설득했다. 차츰 주민들의 마음이 열리기 시작했다.

> 강화도로 갔는데 장애인 시설에 대한 지역 주민들의 반발이 너무 심했어요. 설득 작업도 했지만 쫓겨났죠. 다시 갈 수는 없고 파주로 왔는데 여기도 마찬가지였어요. 농촌은 텃세가 많아서 외지인들이 뿌리내리기 힘들어요. 우리 법인이 예전에 미혼모를 돕는 복지시설이었다보니, 초창기에는 의미가 와전되서 윤락 여성 시설이라는 오해도 받았어요. 그래서 전임 원장님들이 먼저 관을 설득했죠. 면장님들도 많이 만났고, 주민들을 가가호호 방문해서 설득했어요. 문제 일으키지 않고, 환경 오염시키지 않는 일들만 한다는 등 이런 약속을 해서 조건부로 시작을 했고. 그동안 문제없이 잘 적응했어요. 이곳 주민들도 이제야 이해를 해줘요.
> - 2017년 5월, 교남어유지동산 대표 권□□와의 면담 내용 중에서

마을 주민들의 마음을 움직이기 위한 지난한 노력이 있었다. 첫 번째는 지역의 소외계층을 돕는 일이었다. 장애인들이 종교활동, 기독교 예배를 드리면서 모은 헌금을 지역의 노인분들, 어린이들의 생활비로 대주는 것이다. 그 외에 TF를 구성해 장학사업도 하고 독거노인을 돕는 사업도 한다. 이로 인해 지역사회의 시선이 점차 달라지기 시작했다.

그 외에 지역주민자치위원회에도 참여하고 지역사회 봉사활동도 하고, 이러다보니 지역사회에 자연스럽게 어울릴 수 있었다. 그리고 지역사회의 구성원으로 인정받는 계기가 되었다. 이렇게 되니 마을 대소사에도 참여하게 되고, 자연스럽게 이 지역의 농업경영인협의회와 협력할 수 있었다. 실제로 교남어유지동산은 사회적 기업 인증을 받았을 뿐만 아니라, 6차 산업화 관련 정부 사업도 신청해서 지원받고 있다. 이러한 혜택들을 지역과 어떻게 나눌 수 있을까를 생각했다. 이 지역에서 생산된 농산물을 교남어유지동산으로 가지고 오면 가공을 해 주자는 아이디어를 냈다. 이러한 협업

으로 지역 주민과 교남어유지동산이 상생하자는 것이 목표다. 작년에는 1차로 호박즙 사업을 성공하고, 올해는 2차로 블루베리 착즙 사업을 했다. 그리고 3차로 꾸러미 사업을 하고 있다. 제철 농산물을 꾸러미로 담아서 지역 소비자에게 전달하는 사업인데, 자연스레 전국에 홍보되고 있다. 앞으로 목축뿐만 아니라 과수, 양계와도 단계적으로 연계를 할 예정이다.

지역에 젊은 사람은 적고, 노인들이 대부분이다. 이 노인들은 농업 쪽에는 엄청난 노하우를 가지고 있지만 유통, 가공 분야에는 취약하다. 교남어유지동산이 그 부분을 보완하고 있고, 앞으로 6차 산업(농장 체험, 마을 기업 등)으로 발전시켜보자는 제의를 받기도 한다. 이 외에 차나 기계·장비가 필요하다고 하면 지원을 하고, 가끔씩 인력도 지원한다.

마을 주민과 농업으로만 교류하는 것은 아니다. 농업은 여러 교류 통로 중 하나일 뿐이다. 다른 기관들과도 연계하고 있다. 면사무소, 지역의 다른 사회적 기업 등과 정기적으로 소통하고 있다.

교남어유지동산이 도움을 주기만 하는 것은 아니다. 교남어유지동산에서 일하는 장애인들은 지역 주민에게 농사를 배우기도 한다. 그리고 기관 내 영농사업단도 지역 농업인들로 구성을 했다. 지역마다 토질과 기술이 다르기 때문에, 지역 농업인들을 초빙해서 같이 일하며 교육받는다. 이 지역 농업인들이 일한 지 벌써 15년이다. 이 분들은 본인 농장을 따로 가지지 않고, 교남어유지동산의 농사에만 전념하고 있다.

교남어유지동산은 대규모 농사, 지역 주민들과의 협업으로 많은 수익을 내고 있는가? 이곳에서 일하는 장애인의 최저임금을 간신히 맞추는 수준이라고 한다. 여기서 교남어유지동산의 작업장 형태를 살펴볼 필요가 있다.

이 곳은 보호작업장이 아니라 근로작업장으로 운영된다. 보호작업장은 구성원이 10명 이내이고, 최저임금을 지급하지 않아도 된다. 그러나 근로작업장은 모두에게 최저임금을 지급해야 하고, 지원받는 것에 비해 이행해야 할 의무들이 많다. 그래서 보호작업장들은 대부분 근로작업장으로 전환하려 하지 않는다. 일례로 어떤 회사는 직원 수가 80명이 넘고 연매출 100억원이 넘어도 근로작업장으로 전환하지 않고 보호작업장으로 남으려 한다. 지자체에서 전환을 권유하기도 하지만 의무사항은 아니다. 그러나 교

남어유지동산은 사회적 가치를 추구하기에 근로작업장으로 운영하고 있다. 사실 어려운 부분이 많다. 농업은 기후의 영향을 많이 받고, 어느 해는 풍년이지만 다른 해에는 가격이 폭락하기도 한다. 중간 유통 과정상에 문제가 생겨 손실을 보는 경우도 많다. 그래서 최저임금 맞추기가 부담될 때도 있지만, 그래도 장애인들의 직업·재활이 최우선이라는 생각으로 20년 간 농업을 포기하지 않았다.

교남어유지동산은 농업 외에도 다양한 경제활동을 한다. 생산 활동 외의 수입을 위해서이기도 하지만, 장애인들의 일 능력 여하에 상관없이 함께 살아가기 위해서이기도 하다.

> 우리는 22년 째 근근이 버텼어요. 농업 아니면 다른 대안이 없어서, 자구책을 마련해보자고 6차 산업도 하고 있고요. 생산만으로는 안 되니 커피 로스팅도 하고. 연 중 계속 할거리가 있어야 된다고 봐요. 제조업이나 가공식품 쪽도 생각해요. 남들은 부가가치 있는 것을 개발하기 위해 노력하는데, 우리는 이 친구들이 소외되지 않는 프로그램을 개발해요. 처음에는 성과가 안 나는 친구들이 많아서 방치할 수밖에 없었는데, 일을 잘 못하는 친구들도 특화를 시켜보자 생각했어요. 그러니까 성과물이 나오긴 하더라고요. 이런 점들이 기업 논리와는 안 맞죠. 일정 수준에 미치지 못하는 친구들한테는 국가에서 보조를 해줘야 한다고 생각해요. 그러면 정말 많은 사람들을 여기서 채용할 수가 있고 좋은 서비스를 연결하고 선순환이 되는데.
> - 2017년 5월, 교남어유지동산 대표 권□□와의 면담 내용 중에서

이곳 교육 방법도 독특하다. 수습 기간에 비닐하우스팀, 노지팀, 판매팀, 급식팀, 게스트하우스팀으로 나뉘어 순환해가며 교육받는다. 그 후에 흥미와 적성을 반영하여 가장 어울리는 곳을 찾고 노사간 협의도 한다. 이 외 매점도 운영하면서 장애인들이 직접 운영하고 경제 관념을 가질 수 있도록 도움을 준다. 앞으로 '농업의 6차산업화'를 중심으로 한 테마파크를 만드는 것도 하나의 목표이다. 사람들이 와서 오랫동안 머물 수 있는 곳으로 만드는 것이다. 완주로컬푸드협동조합처럼 지역 농산물을 재료로 쓰는 로컬푸드 식당을 만들고, 까페도 더 예쁘게 만들고, 사진을 찍을 수 있는 뷰

포인트도 만들 계획이다. 현재 많은 사람들이 여기에 오게 하는 데는 성공했으나, 오래 머무를 수 있게 하지는 못했다는 생각에 이 같은 10년 장기 비전을 구상하게 되었다고 한다.

이러한 일들이 제대로 이루어지려면 여러 가지 지원이 수반되어야 할 것이다. 특히 대규모의 농사를 오랜 기간 짓고 있고, 지금은 농업만으로는 부족한 수입을 보충하려고 다른 활동들도 모색하고 있는 어려운 상황이지만, 농업법인들이 받을 수 있는 지원들을 하나도 못 받고 있는 상황이다. 기관 대표만 농업경영체 등록을 하여 개인 농장을 하는 방식으로 운영되고 있다.

> 농업법인이 아니라서 못 받는 지원이 많아요. 사실 불이익도 많았어요. 농자재라든지. 원장만 농업경영체 등록이 되어 있고요. 복지법인을 포기할 수도 없고. 우리를 좀 인정해주면 좋은데. 우리는 20년 이상을 농업을 하고 있어요. 우리는 농민이에요. 인건비를 만들어야 된다는 절박함도 있고, 잠이 안 올 정도로 힘들 때도 있어요.
> - 2017년 5월, 교남어유지동산 대표 권□□와의 면담 내용 중에서

6. 시사점

6.1. 사회적 농업 실천의 지향점

한국에서 실천되는 사회적 농업 사례를 몇 곳 살펴보았다. 공통되게 드러나는 특징은 이들 실천이 그저 ‘선한 의도를 지닌 몇몇 농민이나 사회복지 실천가의 개별적인 자선 활동’이 아니라는 점이다. 사회적 농업이라는 용어에서 ‘사회적’이라는 말의 뜻은 명확하다. 그것은 연대를 뜻한다. 정신적·신체적 장애, 질병, 빈곤, 성별, 연령, 인종, 민족 등의 측면에서 남들과 달라도 사회의 구성원으로서 타인들과 비슷한 수준에서 일상생활에 필요한 재화나 서비스에 접근할 수 있다면, 그는 차이-개성에도 불구하고 다른

이들과 대등하게 인정받는 셈이다. 농업 실천도 그 같은 사회적 인정(social recognition)에 기여할 수 있다. 그런 농업은 '개성화된 그리고 자율적인 주체들 사이의 대등한 가치부여를 가능하게 하는 사회적 관계의 전제인 사회적 연대'(악셀 호네트, 2011: 248)를 실현하는 농업이다. 이처럼, 연대는 사회적 농업 실천을 지시하는 열쇳말이자 동의어다. '연대-사회적 인정'이 사회적 농업의 지향점이라고 보면, 시설 수용은 재활이 아니고 자선은 아직 연대가 아니듯, 돌봄 농업이나 장애인 보호작업장의 농업 실천 그 자체는 아직 충분히 사회적일 수 없다.

사회적 농업 실천이 지향하는 '연대'라는 가치는 유럽의 사례에서 그렇듯이 지역사회 내의 여러 주체들, 특히 협동조합으로 대표되는 사회적 경제 부문 행위자를 포함한 주체들 사이의 협동이라는 형식으로 구현된다. 그래서 사회적 농업은 사회 혁신이라는 과제 그리고 사회적 경제라는 주제와 연관된다. 사회적 농업이라는 말의 기원이 이탈리아에 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 이탈리아에서 사회적 농업은 1980년대 농촌 지역의 협동조합 운동, 특히 사회적 협동조합 운동에서 출현했다. "불리한 여건에 있는 도시 사람들의 치료적 필요(needs)에 대응하는 방식으로서 녹색 돌봄(green care)을 실천했던 일련의 집단들이 있었다. 이들이 2000년대 들어서는 농촌 경제 발전이라는 관점에서 녹색 돌봄을 바라보던 도구적 접근방법을 버리고 경제적·사회적 통합의 엔진으로서 농촌 지역개발을 바라보는 관점에서 지역의 농업 생산자들과 혁신적인 형태의 협력을 취하기 시작했다."(Fazzi, 2010: 119).

이탈리아는 특히 제3섹터가 복지 부문에서 중요한 역할을 하는 국가로 알려져 있다. 그 제3섹터는 대개 사회적 협동조합이라는 조직 형식으로 구성된다. 농촌 지역에도 다양한 형태의 사회적 협동조합이 있다. 그 가운데 상당수가 사회적 농업을 실천한다.[49] 이탈리아에서 사회적 협동조합은, 말하자면 복지 전달체계의 중요한 축으로서 기능한다. 그러나 강조해야 할

---

49 이탈리아 농촌의 사회적 협동조합들, 특히 사회적 농업을 실천하는 사회적 협동조합들의 현황에 대해서는 Fazzi(2010)을 참고.

부분은 이탈리아 농촌에서 사회적 농업을 실천하는 사회적 협동조합이 공공 보건복지 서비스 전달을 위탁받은 수동적인 행위자인 게 아니라, 자생적인 다중이해당사자 협동조합이라는 점이다.

한국에서도 2012년에 「협동조합기본법」이 제정될 때 사회적 협동조합 제도를 도입했다. 협동조합 또는 사회적 협동조합이라는 형식의 조직이 공공 부문의 복지 서비스 전달에 어떤 기여를 할 수 있는가에 대한 논의가 그 무렵에 촉발되었고 여전히 진행 중이다. 협동조합, 즉 사회적 경제라는 개념은, "사회서비스를 지역사회로부터 탈맥락화하였고, 공급자와 이용자를 구분하여 각기 이윤 최적화를 추구하는 행위자로 재맥락화"(김형용, 2013: 172, 김정섭·조미형, 2013: 13에서 재인용)된 사회복지 서비스 전달체계의 관료제화를 저지하고 사회서비스를 지역사회의 품으로 되찾아올 가능성을 지닌 것으로 기대되기도 했다. 그런 종류의 실험은 더디지만 한국 농촌에서도 일어나기 시작했다. 특히, 사회적 농업 실천과 더불어 등장하기 시작했다.

> 사회적 협동조합에 사회복지기관이 지역사회의 일원으로서 그리고 조합원으로서도 참여할 수도 있다. 혹은 지역사회 네트워크 구축방안으로서 협동조합을 활용할 수도 있다. 비영리사회복지기관은 지역사회의 한정된 자원을 공유하고 그 활용을 극대화하기 위해 지역사회복지 네트워크 구축에 관심을 가져 왔다. 보유한 자원과 필요로 하는 자원이 각각 다른 조직들이 각자의 조직 목표를 달성하려고 조직 간 네트워크를 구축하게 된다. '조직 간 네트워크'에는 호혜성, 상호의존성, 느슨한 연계 등이 전제되어야 한다. 지역사회 문제 해결이라는 거시적인 목표하에 자발적으로 각 조직 간 이해관계를 조정해 나가는 과정이 곧 지역사회 네트워킹인 것이다. 또한, 사회복지기관도 지역사회의 일원이라는 관점을 갖고 주민들 간의 신뢰를 토대로 상호호혜가 활발하게 일어나는 공동체 개념과 함께 접근하는 사회 연결망의 구성원이 될 수 있을 것이다.
> - 김정섭·조미형(2013: 19).

사회적 농업이 사회적 경제와 관련을 맺는 지점이 눈길을 끄는 이유는 농촌의 사회서비스 전달체계 측면에만 있는 게 아니다. 이탈리아와는 달리 공공 부문의 사회서비스 전달체계에 농촌 지역사회의 협동조합 등이 능동

적으로 관여할 만한 제도적 바탕이 없는 한국에서, 사회적 농업을 실천하는 농장들의 지속가능성 측면에서 사회적 경제 조직들의 연대가 유력한 전략이 될 수 있다.

재무 관점에서만 본다면 사회적 농장은, 자신이 실현하는 사회적 가치에 대한 공공의 대가 지불 메커니즘이 없다면, 그 자체로는 취약할 수밖에 없다. 사회적 농장이 제공하는 대표적인 서비스는 '돌봄'과 '교육'이다. 이 두 서비스를 제공하는 그만큼 농장의 노동생산성이 저하된다.[50] 사회적 가치에 대한 대가 지불 메커니즘이 두텁게 형성되지 않은 상태에서, 사회적 농장은 스스로의 농업 활동으로 경영 수지를 맞춰야 지속할 수 있다. 이때 관건이 되는 것은 생산물 판매다. 그래서 우선구매 등의 보호시장을 제공하는 것이 중요한 정책 과제라는 점은 사회적 경제 관련 논의들에서 여러 해 전부터 꾸준히 제기되었다(오내원 외, 2010: 181; 임준홍 외, 2011: 263). 부분적으로나마 중앙행정기관의 보조금 지원 외에도 지방정부의 우선구매 등 공공 조달 시장이 중요한 기여를 한다는 점이 밝혀진 바도 있다(김정섭 외, 2015: 135). 한국에서 농산물 공공 조달 시장으로는 학교, 국공립병의원, 군대 등의 급식 시장이 대표적일 듯하다. 물론, 공공 조달 시장이 보호시장의 전부는 아니다. 민간 농산물 시장 중에서도 보호시장이 있을 수 있고 실제로도 출현하고 있다. 가령, 로컬푸드 시장을 그 예로 들 수 있다.

충남 홍성군 장곡면에 있는 두 개의 사회적 농장 '행복농장'과 '젊은협업농장'은 다른 농민 협동조직(홍성유기농영농조합법인)과 연대함으로써 농장 생산물 판로를 안정시킬 수 있었다. 판로 측면에서 이 두 사회적 농

50 가령, '행복농장'의 경험을 들자면, 만성 정신질환자 수 명과 함께 농장에서 프로그램을 진행하는 시간에는 통상적인 속도의 농작업을 진행할 수 없다. 오히려 농장의 상근 직원이 농작업 대신 모니터링과 돌봄 등의 활동에 참여하기 때문에 농업 생산성은 현저하게 떨어진다. 농업 직업교육을 실행하는 '젊은협업농장'도 마찬가지다. 농업을 직업으로 선택하려는 이들을 훈련시키는 과정에서는 농업 생산성을 농장 운영의 최우선으로 삼을 수가 없다. 농업 교육훈련은 몸으로 직접 경험해야 하는 시행착오를, 즉 생산성이 떨어지는 활동을 어느 정도 동반할 수밖에 없는데, 농장은 그런 과정을 허용해야 하기 때문이다.

장이 홍성유기농영농조합법인과 맺은 관계는 경영상 수위를 다투는 자산 혹은 가장 중요한 사회 자본(social capital)이라고 보아도 무방하다. 홍성유기농영농조합법인은, 농협을 제외하면, 장곡면에서 조합원이 가장 많은 조직일 듯하다. 87명의 농민이 조합원으로 가입해 있으며, 다양한 품목을 두레생협과 홍성군 학교급식지원센터에 판매한다. 행복농장과 젊은협업농장 모두 홍성유기농영농조합법인의 법인 조합원으로서 그리고 출하자로서 참여한다. 앞에서 살펴본 '꿈이자라는뜰', '여민동락 공동체', '교남어유지동산' 등의 사례들도 모두 협동조합 또는 협동조합에 준하는 조직의 형식으로 맺어진 지역사회 내 연대와 협력의 연결망 구조 속에서 산출물 관계를 매개로 활동하고 있다. 또 다른 사례로, 대중에게 널리 알려진 완주로컬푸드협동조합도 지역의 학교급식 시장에 진출해 있고, 출하 관계망 속에 완주군 내의 자활공동체, 결혼이민여성들의 농식품 가공업체, 영세 고령농 생산자 모임인 두레농장 등을 통합·연대하고 있다.

6.2. 기존 제도와의 접점: 돌봄농업을 중심으로

앞에서 농촌 지역사회 내부의 행위자들이 형성한 협력과 연대의 관계 속에서 사회적 농업이 실천된다는 점을 강조했다. 그렇다고 해서 사회적 농업을 전적으로 농촌 주민들만의 몫으로 여기고 공공 부문이 관여할 필요가 없다고 보아서도 안 된다. 3장에서 살펴본 유럽과 일본의 사례에서처럼, 사회적 농업은 농촌 지역사회에서 일어나는 자율적인 실천이되 공공 정책이 관심을 기울여야 할 중요한 주제다. 사회 통합은 국가의 중요한 기능이기 때문이다. 유럽이나 일본에서 보듯이, 사회적 농업 실천을 지원하는 제도는 그 '사회적' 성격 때문에 발생하는 비용이나 손실을 보전하거나 사회 통합 기능에 대한 대가를 지불하는 형식의 것이 주를 이룬다.

현재 한국에는, 가령 네덜란드, 벨기에, 이탈리아, 일본 등에서 볼 수 있는 것처럼 사회적 농업에 대한 제도화된 지원 형식이 충분하게 갖춰져 있지 않다. 사회적 기업 육성 정책이나 자활 정책의 일환으로 불리한 여건에 놓

여 있는 이들에게 일자리를 제공하도록 돕는 정책이 어느 정도 추진되고 있지만, 돌봄농업 분야에서는 제도적 지원의 틀이 거의 없는 형편이다. 여기서는 기존의 사회복지 정책 틀 안에서 돌봄농업에 적용해 볼 수 있는 제도들을 일부 살펴보고, 개선점을 제안해본다. 장애인복지시설(장애인 지역사회 생활시설), 재가노인복지시설, 지역사회서비스 투자사업 등에 관한 내용을 간추려 보았다.

6.2.1. 장애인 복지시설

「장애인 복지법」에 제시된 장애인 복지시설에는 장애인 거주시설, 장애인 지역사회 재활시설, 장애인 직업재활시설, 장애인 의료재활시설, 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설 등이 있다(보건복지부, 2017). 장애인 지역사회 재활시설 중 장애인복지관 및 장애인 주간보호시설이 있다(장애인 복지법 시행규칙 제41조). 장애인복지관은 장애인에 대한 각종 상담 및 사회심리·교육·직업·의료재활 등 장애인의 지역사회 생활에 필요한 종합적인 재활 서비스를 제공하고 장애에 대한 사회적 인식 개선사업을 수행하는 시설을 의미한다. 장애인 주간보호시설은 장애인을 주간에 일시 보호하여 장애인에게 필요한 재활 서비스를 제공하는 시설이다.

장애인 복지관과 주간보호시설에서 제공되는 서비스 중 사회적 농업과 연계할 수 있는 것으로는 직업 훈련, 직업 재활 서비스, 자립생활 서비스, 사회적응 서비스, 지역사회 유대 서비스 등을 들 수 있다. 현재는 여기서 농업 관련 활동들을 수행하더라도 단순한 정서 안정 서비스로 이루어지고 있다고 파악되나, 돌봄 농업이 본격적으로 활용된다면 서비스 대상자의 직업 생활뿐만 아니라 전반적인 사회 적응력 또한 높아질 것으로 기대된다.

이를 위해서는 몇 가지 고려해야 할 부분이 있다. 우선 장애의 종류에 따라 적합한 농업 활동이 제공되어야 할 것이다. 장애 종류에 따라 전문적인 지원이 필요하기 때문이다. 신체 활동 및 사회 활동에 제한이 있기에, 서비스 이용자의 장애 수준에 맞는 작업 시간과 노동 강도를 고려한

프로그램이 제공되어야 한다.

농업 활동이 장애인 복지시설에서 제공되지 않는 경우, 농장과 장애인 복지시설의 연계가 필요하다. 우선 전문 인력, 운영 비용 및 대가 지불 등에 관한 합의가 있어야 한다. 장애인 돌봄 전문 인력이 농장에 파견되거나, 농장이 장애인 돌봄 전문 인력을 고용할 필요가 있다. 비용 집행 등에 대한 정책 기준을 마련하는 것 또한 필요하다.

6.2.2. 재가노인복지시설

「노인복지법 시행규칙」에 따르면, 재가노인복지시설에서는 방문요양서비스, 주·야간보호서비스, 단기보호서비스, 방문목욕서비스, 재가노인지원서비스, 방문간호서비스를 실시할 수 있다(보건복지부, 2017). 이용 대상자는 장기요양급여수급자, 심신이 허약하거나 장애가 있는 65세 이상인 자이다. 이용비용을 부담하는 주체는 노인장기요양보험, 국가 및 지방자치단체, 이용자 본인 등으로 나뉜다.

재가노인복지시설에서 노인에게 농업 활동을 서비스의 형태로 제공하려면 다음과 같은 부분을 우선 검토해야 한다. 일상생활이 어려운 노인에게 적절한 환경과 프로그램들이 마련되어야 한다. 일례로, 이동이 불편한 노인들을 위해서 농장에는 보행보조기구를 설치하는 등 알맞은 시설이 필요하다. 또한 서비스 이용자의 연령, 질병 종류, 활동 수준 등에 맞는 프로그램을 제공해야 한다.

더욱 중요한 것은 이용 비용에 관한 문제이다. 재가노인복지시설은 비용을 부담하는 주체가 다양하기에 돌봄 농장과 연계될 경우에 제도적 협력 체계가 전제되어야 한다.

6.2.3. 지역사회서비스 투자사업

지역사회서비스 투자사업은 지역 맞춤형 사회서비스 개발을 통해 복지 사각지대를 해소하고, 사회서비스 시장 활성화 및 일자리를 창출하는 것을 목적으로 한다. 아동재활, 아동역량개발, 노인·장애인 사회참여 지원, 신체 건강 관리, 정신 건강 관리, 가족역량 강화 등으로 서비스 유형을 분류한다(보건복지부, 2017).

지역사회서비스 투자사업의 서비스들이 농업과 접점을 가지려면 돌봄 농장이 사회 서비스 제공 기관으로 등록되거나 이미 등록된 사회 서비스 제공 기관과 연계해야 한다. 농장을 사회서비스 제공 기관으로 등록하려면 기준에 부합하는 시설과 인력이 필요하다. 또한, 사회 서비스 제공 기관과 연계하는 경우에는 돌봄 농업이 서비스 대상자에게 필요한 서비스임을 인정받아야 한다. 농장은 서비스 대상자의 요구와 수준에 맞는 서비스를 개발하고, 필요시 전문가가 개입을 할 수 있도록 준비가 되어 있어야 할 것이다.

결론: 사회적 농업 정책의 방향

제5장

사회적 농업이 무엇이냐는 논의조차 충분치 않은데, 유럽에서 사회적 농업이라고 개념화하고 있는 농업 실천이 한국에서도 조금씩 출현하고 있다. 사회적 농업에 대한 관심이 '농업과 사회의 이격'에 대한 우려를 배경으로 커지고 있다. 그러나 사회적 농업을 '사회적으로 의미 있는 모든 종류의 농업 실천'이라고 아주 폭넓게 정의하면, 적어도 정책 측면에서는 실용적이기 어렵다. 그렇다고 해서 혹자들이 제시하는 견해처럼 '돌봄농업=사회적 농업'이라는 등식으로 정의하는 것은 지나치게 협소하다. 따라서 적절한 범위 내에서 사회적 농업을 조작적으로 정의하는 게 긴요한 과제다. 유럽의 경험이나 한국의 몇몇 사례를 참고한다면, 사회적 농업을 '사회적으로 배제된 이들을 통합하는 데 기여하는 농업 실천'이라고 정의할 수 있겠다. 구체적으로는, 서론에서 언급한 바와 같이, '노동통합, 돌봄, 교육' 등의 사회적 농업 형태를 정책 대상으로 규정하는 것이 현실적이다. 사회적 농업 개념을 그렇게 정의할 수 있지만, 더 중요한 것은 사회적 농업의 특징을 잘 요약할 수 있는 열쇳말을 찾아내는 것이다. 이 글에서는 사회적 농업의 특징을 '사회 통합', '사회 혁신', '사회적 경제'의 세 열쇳말로 요약하자고 제안한다.

사회적 농업이라는 용어의 기원인 유럽이나 국내의 여러 실천 사례들에서 드러나는 바와 같이 사회적 농업 실천의 기본 목적이 '사회 통합'에 있음은 명약관화(明若觀火)하다. 이때의 사회 통합은 파슨즈(T. Parsons)의 사회체계 이론에서 보이는 추상적이고 규범적이고 거시적인 범사회적 통합(societal integration)을 뜻하는 게 아니다. 구체적인 실천을 통해서 경험

적인 성과를 낳는 통합(inclusion)을, 다양한 구성원의 개성을 존중하는 사회적 인정 형식으로서의 연대를 뜻한다.

사회적 농업 실천의 조건이자 지향이 사회 혁신에 있다는 점은 유럽의 사례에서 계속 강조된다. 특히, 유럽연합의 정책 문헌에서 공식적으로 채택된 용어로서 사회 혁신이 사회적 농업과 결부되어 나타난다는 점은, 한국의 사회적 농업 정책이 어떤 부분을 지향해야 할지를 잘 드러낸다. 앞서 언급한 몇 개의 국내 사례들도 모두 농업인들만의 노력으로 진행된 게 아니다. 성격이 다른 다양한 주체들이 협력함으로써 새로운 해법을 모색한 사례들이다. 달리 표현하자면, 농촌 정책 거버넌스(governance) 혁신의 가능성을 보여주는 사례들이다. 새로운 관계, 즉 농촌 지역사회에서 새로운 형태의 사회 자본을 형성하는 가운데 새로운 방식의 사회 통합을 실현하는 실천으로서 사회적 농업의 의의를 찾을 수 있다. 농업 생산 단위가, 특히 개별 농가가 일상적으로 생산하던 농업 생산물 외에 추가적인 서비스를 생산함으로써 소득을 올릴 기회가 될 수 있다는 식으로만 사회적 농업을 이해한다면 왜곡을 불러일으킬 것이다. 농식품부가 사회적 농업 정책을 전개한다면, 그 위상은 농외소득 증진 정책이 아니라 농촌 정책이라는 바탕 위에 놓여야 한다. 혹은, 사회복지 정책의 다양한 메뉴들 가운데 하나로 추가되는 메뉴이기만 해서도 안 된다.

앞서 소개한 국내 사례들 모두 협동조합, 사회적 협동조합, 영농조합법인 등 일련의 협동 조직 형식을 전제로 사회적 농업을 실천했다는 점을 깊이 음미할 필요가 있다. 비록, 네덜란드 등 몇몇 국가에서는 개별 농가 단위의 사회적 농장이 적지 않고 그 수도 증가하는 추세이지만, 한국의 농가 현실에서는 그것을 모범으로 삼기가 어렵다. 한국에서 개별 농가 여건의 일반적인 열악함(물적 자원 및 인적 자원)을 고려할 때, 농가 단위로 시설을 지원하면서 사회적 농업을 확산하는 것은 실패로 돌아갈 가능성이 높다. 우리가 유럽의 사례를 참조한다면, 사회적 농업이라는 말의 기원인 이탈리아의 사회적 협동조합 사례, 최근에는 농촌 지역사회 차원에서 사회적 농업 실천을 위한 협력 구조를 조직하기 시작한 아일랜드 사례를 눈여겨보아야 한다. 게다가 한국에서 노동통합형 사회적 농업은 사회적 기업 등

사회적 경제 부문에서 출현한 지 여러 해가 지났다. 사회적 경제라는 맥락에 사회적 농업을 정위(定位)하는 게 타당하다.

사회적 농업에 대한 정부의 정책 관심이 최초로 표명된 시점이다. 어쨌든 정책 방향을 모색해야 한다. 아직은 사회적 농업 실천이 두텁지 않으므로, 정책 방향의 골간을 형성하는 게 중요하다. 몇 가지 제언을 하고자 한다.

첫째, 사회적 농업 정책의 대상 범위를 합리적으로 정해야 한다. 사회적 농업의 개념은 폭넓게 정의할 수 있지만, 정책이 실제로 접근해야 할 영역을 넓게 잡을수록 실행 가능성은 떨어지게 마련이다. 그리고 부분적으로 이미 시행되는 기존 관련 정책과의 관계를 어떻게 조정하고 통합할 것인지도 고민해야 한다. 가령, 노동통합형 사회적 농업 실천을 사회적 기업 육성 정책이 이미 지원하고 있는데, 그것은 현재 농업 정책이 아니라 사회적 경제 정책의 범주에 포함되어 있다.

둘째, 사회적 농업 영역에서 실천 주체들이 활발히 나서도록 촉진하는 게 중요한 정책 과제일 텐데, 어떤 주체를 지원할 것인가의 문제도 고민해야 한다. 예를 들어, 돌봄 사회적 농업을 개별 농가들이 실천하도록 지원할 수도 있고, 사회복지기관들의 참여를 독려할 수도 있다. 아니면, 여러 주체의 협력을 전제로 지원 정책을 펼칠 수도 있다. 농가의 물적 여건이 불비(不備)한 상황을 고려한다면 네덜란드처럼 개별 농가의 사회적 농장 경영을 주요 모델로 삼기는 어려울 듯하다. 단언키는 어렵지만, 한국의 현실에서는 여러 주체들이 협력하는 협동조합 방식의 사회적 농업 주체 형성 전략이 적실할 듯하다. 물론 사회적 농업 주체 형성을 돕는 정책은 어떤 내용이 되든, 다른 분야의 여러 정책과 마찬가지로, 주체들의 자발성을 전제해야 한다.

셋째, 사회적 농업이 낳는 편익은 대부분 시장에서 화폐로 교환되기 어려운 것들이다. 즉, 사회적 농업이 제공하는 서비스는 대부분 시장 상품이 아니라 공공적 서비스의 성격을 지닌다. 자주 소개되는 네덜란드, 이탈리아, 벨기에 등의 돌봄 사회적 농업이 활성화된 데에는 실천 주체들의 헌신과 노력 외에도 서비스 제공에 대한 보상 메커니즘을 공공 부문이 체계화시킨 것이 한몫을 했다는 점을 유념해야 한다. 필경, 언젠가는 보건복지 분

야의 여러 제도와 연계, 조정, 통합 등의 시도를 꾀하지 않을 수 없다. 서로 다른 분야의 이해당사자들이 경쟁하는 게 아니라 협력해서 창의적인 대안을 만들어내는 사회혁신의 분위기가 성숙되어야 그 같은 제도 변화도 가능할 것이다.

넷째, 제도 정비의 완급 문제가 있다. 사회적 농업이 일정한 법제 정비와 더불어 확산될 것임은 분명하지만, 현실에서 드러나는 실천의 두께를 고려해 법제 정비의 타이밍을 결정해야 한다. 실천은 박약한데 지원 정책만 성급하게 추진해서 알묘조장(揠苗助長)의 결과가 되거나, 대상자는 몇 되지 않는데 복잡한 자격 제도나 규제를 만들어서 실효 없는 제도로 전락하고만 사례들을 우리는 이미 숱하게 경험한 바 있다.

부 록 1

사회적 농업 발전 방향에 관한 Q-방법 조사표

안녕하세요. 사회적 농업 발전 방향에 대한 의견을 조사하고자 합니다. 응답 과정은 5단계로 이루어져 있습니다. 각각의 단계에 따라 설명대로 진행해 주시면 됩니다. 각기 다른 진술문이 적힌 25개의 카드가 제시됩니다. 진술문의 내용에 동의하는 정도를 판단하시고, '전혀 동의하지 않는다'고 생각하는 카드부터 '매우 동의한다'고 생각하는 카드까지 그 순서대로 분류판 위에 배치하여 주십시오.

<1단계: Q-진술문 읽기>

1. 사회적 농업은 불리한 여건에 있는 이들을 사회에 통합시키는 농업 실천으로서 돌봄농업, 노동통합(일자리 제공) 농업, 교육(직업훈련) 농업의 분야에 국한해 다루는 것이 바람직하다.

2. 사회적 농업을 다기능 농업(또는 농업의 다원적 기능)의 일환으로 간주하는 것이 바람직하다.

3. 농업 또는 농촌의 가치에 대한 인정을 범사회적으로 확산시키는 데 도움이 되는 모든 형태의 농업 실천을 사회적 농업이라고 폭넓게 보는 것이 바람직하다.

4. 사회적 농업은 농업인에게 새로운 경제적 기회가 될 것이다.

5. 사회적 농업은 취약계층 등이 사회의 일원으로 역할하도록 도와주기 때문에 사회통합의 수단이 될 것이다.

6. 사회적 농업은 농촌 지역공동체 활성화에 기여할 것이다.

7. 사회적 농업은 다양한 이해당사자들의 새로운 관계를 형성하여 새로운 실천을 하게끔하는 사회혁신에 기여할 것이다.

8. 사회적 농업은 돌봄, 일자리 제공 등 복지 및 고용 정책에 새로운 수단이 되어 기여할 것이다.

9. 사회적 농업을 실천하는 주체는 농가여야 한다.

10. 사회적 농업을 실천하는 주체는 요양시설, 의료시설 등의 기관이어야 한다.

11. 농가, 단체, 복지기관 등 다양한 주체들이 농촌 지역사회에서 협력 관계를 맺어 실천해야 한다.

12. 사회적 농업을 실천함에 있어 협동조합, 사회적 기업, 자활기업 등 사회적 경제 조직이 주도적인 역할을 해야 한다.

13. 사회적 농업을 활성화하는 데에 정부의 도움이 중요하다.

14. 사회적 농업을 활성화하려면 사회적 농장 시설을 갖추는 데 정부가 지원해야 한다.

15. 사회적 농업을 활성화하려면 돌봄이나 교육 서비스 등을 제공하는 대가를 사회적 농장이 받을 수 있도록 정부가 지원해야 한다.

16. 사회적 농업을 활성화하려면 농장, 사회복지기관, 시민단체, 의료기관, 서비스 수요자 단체, 지방자치단체 등의 협력 네트워크를 만드는 데

정부가 역할을 해야 한다.

17. 사회적 농업을 활성화하려면 정부가 지원할 수 있는 근거로서 새 법률을 제정해야 한다.

18. 사회적 농업을 활성화하려면 전문가들이 참여하는 연구가 필요하다.

19. 사회적 농업, 특히 돌봄농업(혹은 치유농업)의 자격증 제도나 서비스 품질 규정 등을 마련해 제도화해야 한다.

20. 사회적 농업 관계자(농장, 정부 및 지자체 담당자, 일반 주민 등)들의 이해를 증진시키고 역량을 강화할 교육이 이루어져야 하낟.

21. 사회적 농업을 활성화하려면 사회의 농업에 기업의 사회공헌 분야 혹은 사회복지 분야의 민간 재원을 끌어와야 한다.

22. 사회적 농업을 활성화하려면 복지 또는 일자리 관련 기존 법률이나 농식품부 외 다른 정부 부처의 정책을 수정하고 보완해서 적용해야 한다.

23. 사회적 농업을 활성화하려면 국민에게 널리 알려야 한다.

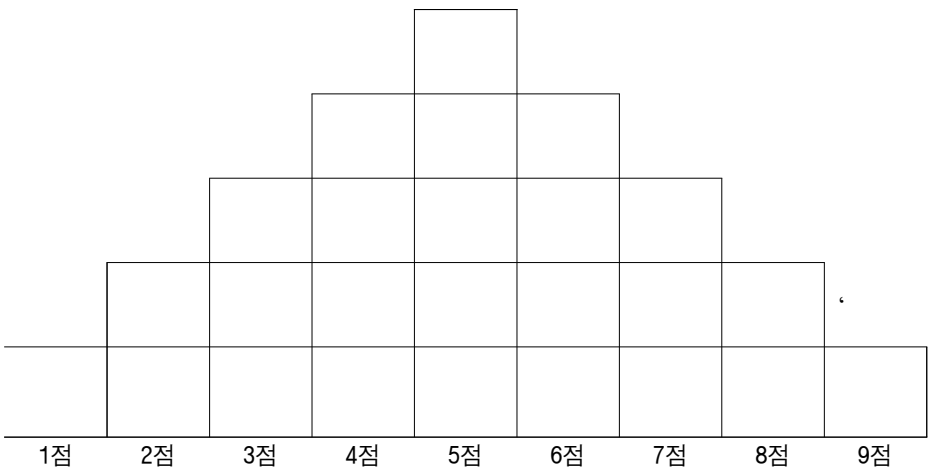
24. 사회적 농업 활성화에 농식품부의 농업정책 또는 농촌정책이 앞장서야 한다.

25. 민간 부문에서 사회적 농업 서비스 시장이 형성되도록 정책 방향을 설정해야 한다.

<2단계> 위에 제시된 진술문 카드를 아래 표의 3가지 유형으로 분류해 주십시오. 범주별 개수 제한은 없습니다.

카드 내용에 동의하지 않는다	보통이다	카드 내용에 동의한다

<3단계> 위에서 분류한 카드들을 다시 아래 분류표 위에 배치해주십시오. 점수는 1점~9점으로 부여되었으며, 전혀 동의하지 않으면 1점, 매우 동의하면 9점입니다. 점수마다 옮겨 놓을 수 있는 카드의 수가 정해져 있습니다. 가령, 9점과 1점을 줄 수 있는 카드는 각 1개뿐입니다. 생각하시는 내용과 정확히 일치하지 않더라도 본인의 의견과 최대한 비슷한 점수 배치가 되도록 강제로 분류해주십시오.



<4단계> 아래 표를 작성해 주십시오.

9점에 배치한 항목에 매우 동의하는 이유	
1점에 배치한 항목에 전혀 동의하지 않는 이유	

<5단계> 응답자 일반 사항

* 연령:
* 성별:
* 직업 / 소속:

부 록 2

Q-방법 조사 문항별 평균 동의 점수

번호	내용	평균 (/9점)
1	사회적 농업은 불리한 여건에 있는 이들을 사회에 통합시키는 농업 실천으로서 돌봄농업, 노동통합(일자리제공) 농업, 교육(직업훈련) 농업의 분야에 국한해 다루는 것이 바람직하다.	3.8
2	사회적 농업을 다기능 농업(또는 농업의 다원적 기능)의 일환으로 간주하는 것이 바람직하다.	5.0
3	농업 또는 농촌의 가치에 대한 인정을 범사회적으로 확산시키는 데 도움이 되는 모든 형태의 농업 실천을 사회적 농업이라고 폭넓게 보는 것이 바람직하다.	5.1
4	사회적 농업은 농업인에게 새로운 경제적 기회가 될 것이다.	4.6
5	사회적 농업은 취약계층 등이 사회의 일원으로 역할하도록 도와주기 때문에 사회통합의 수단이 될 것이다.	6.5
6	사회적 농업은 농촌 지역공동체 활성화에 기여할 것이다.	6.0
7	사회적 농업은 다양한 이해당사자들의 새로운 관계를 형성하여 새로운 실천을 하게끔하는 사회혁신에 기여할 것이다.	6.0
8	사회적 농업은 돌봄, 일자리 제공 등 복지 및 고용 정책에 새로운 수단이 되어 기여할 것이다.	5.7
9	사회적 농업을 실천하는 주체는 농가여야 한다.	4.4
10	사회적 농업을 실천하는 주체는 요양시설, 의료시설 등의 기관이어야 한다.	2.6
11	농가, 단체, 복지기관 등 다양한 주체들이 농촌 지역사회에서 협력 관계를 맺어 실천해야 한다.	7.6
12	사회적 농업을 실천함에 있어 협동조합, 사회적 기업, 자활기업 등 사회적 경제 조직이 주도적인 역할을 해야 한다.	5.3
13	사회적 농업을 활성화하는 데에 정부의 도움이 중요하다	4.6
14	사회적 농업을 활성화하려면 사회적 농장 시설을 갖추는 데 정부가 지원해야 한다.	4.4
15	사회적 농업을 활성화하려면 돌봄이나 교육 서비스 등을 제공하는 대가를 사회적 농장이 받을 수 있도록 정부가 지원해야 한다.	5.5
16	사회적 농업을 활성화하려면 농장, 사회복지기관, 시민단체, 의료기관, 서비스 수요자 단체, 지방자치단체 등의 협력 네트워크를 만드는 데 정부가 역할을 해야 한다.	5.7

(계속)

번호	내용	평균 (/9점)
17	사회적 농업을 활성화하려면 정부가 지원할 수 있는 근거로서 새 법률을 제정해야 한다.	4.2
18	사회적 농업을 활성화하려면 전문가들이 참여하는 연구가 필요하다.	5.1
19	사회적 농업, 특히 돌봄농업(혹은 치유농업)의 자격증 제도나 서비스 품질 규정 등을 마련해 제도화해야 한다.	3.7
20	사회적 농업 관계자(농장, 정부 및 지자체 담당자, 일반 주민 등)들의 이해를 증진시키고 역량을 강화할 교육이 이루어져야 한다.	6.0
21	사회적 농업을 활성화하려면 사회적 농업에 기업의 사회공헌 분야 혹은 사회복지 분야의 민간 재원을 끌어와야 한다.	4.1
22	사회적 농업을 활성화하려면 복지 또는 일자리 관련 기존 법률이나 농식품부 외 다른 정부 부처의 정책을 수정하고 보완해서 적용해야 한다.	5.6
23	사회적 농업을 활성화하려면 국민에게 널리 알려야 한다.	5.4
24	사회적 농업 활성화에 농식품부의 농업정책 또는 농촌정책이 앞장서야 한다.	4.4
25	민간 부문에서 사회적 농업 서비스 시장이 형성되도록 정책 방향을 설정해야 한다.	3.7

참고문헌

김정섭. (2013). 농촌 지역사회의 자율성과 협동조합: 홍동면 사례 연구. **농촌사회**, **23**(2), 173-223.

김정섭·김경덕·임지은. (2015). **농촌 지역의 사회적 경제 실태와 활성화 방안**. 한국농촌경제연구원.

김정섭·이정해·김경인. (2017). **사회적 농업 실천 사례와 정책 방향**. 사회적 농업 토론회 자료집. 한국농촌경제연구원.

김정섭·조미형. (2013). 농어촌의 지역사회복지와 협동조합: 체계와 생활세계를 가로질러. **농어촌복지연구**, **11**, 1-23.

김형용. (2013). 지역사회기반 서비스와 사회복지관 - 사회서비스 공급체계에 대한 비판과 대안 찾기. **한국사회복지행정학**, **15**(1), 169-195.

보건복지부. (2017). 2017년도 지역사회서비스 투자사업 안내.

보건복지부. (2017). 노인복지법 시행규칙 (2017. 5. 30. 시행).

보건복지부. (2017). 장애인복지법 (2017. 9. 19. 시행).

보건복지부. (2017). 장애인복지법 시행규칙 (2017. 10. 13. 시행).

송미령·김정섭·김광선·박주영. (2008). **살기 좋은 농촌 만들기를 위한 정책재편 방안(2/2)**. 한국농촌경제연구원.

악셀 호네트. (2011). **인정투쟁: 사회적 갈등의 도덕적 형식론**(문성훈·이현재 역). 사월의 책.

안규미. (2016). 유럽의 사회적 농업 개관과 이탈리아의 사례. **세계농업**, **195**, 9-30. 한국농촌경제연구원.

안규미. (2017). 독일의 사회적 농업. **세계농업**, **197**, 9-30. 한국농촌경제연구원.

오내원·마상진·김광선·김창호·권인혜. (2010). **농촌지역 활성화와 일자리 창출을 위한 사회적기업 육성방안 연구(1/2차연도).** 한국농촌경제연구원.

이정해. (2017). 유럽의 사회적 농업: 벨기에, 네덜란드 이탈리아 사례, 한국의 농업 현실과 사회적 농업. 한국농촌경제연구원 세미나 발표자료. 미간행.

이정해. (2017). **사회적 농업 국외 사례 조사: 네덜란드, 이탈리아, 2017년 2월 해외 출장 보고서.** 한국농촌경제연구원. 미간행.

이혜진. (2016). 영국의 사회적 농업. **세계농업**, **196**, 9-26. 한국농촌경제연구원.

임준홍·김양중·송두범·김종수·이관률·허남혁. (2011). **충남 사회적 경제 실태와 활**

성화 방안 연구. 충남발전연구원.

전영현·임송수. (2016). 일본의 사회적 농업. **세계농업**, **196**, 27-47. 한국농촌경제연구원.

厚生勞働省·農林水産省. (2017). 福祉分野に農作業を (支援制度などの案內, Ver. 5).

Assouline, G. (2015). *The French social farming model under pressure: The role of a territorial network like ASTRA*. Paper presented in AgUrb 2015 Conference. Roma.

Ballyhoura Rural Services. (2015). *The Potential for the Development of a Social Farm in the Ballyhoura Region: A Feasibility Study*.

Barry, B. (2002). Social Exclusion, Social Isolation, and the distribution of Income. J. Hills, J. Le Grand and D. Piachard(eds). *Understanding Social Exclusion,* London: Oxford University Press.

Brown, S. R. (1998). *The History and Principles of Q Methodology in Psychology and the Social Sciences*. Department of Political Science, Kent State University.

Bureau of European Policy Advisers. (2011). *Empowering people, driving change: Social Innovation in the European Union*. European Commission.

Burchardt, T., Le Grand, J., & Piachaud, D. (1999). Social Exclusion in Britain 1991-1995. *Social Policy and Administration* 33(3): 227-244.

Chovanec, T., Hudcová, E., & Moudrý, J. (2015). *Social Farming: A document prepared in the framework of the Working Committee for Social Farming in the Ministry of Agriculture*. Ministry of Agriculture of the Czech Republic.

Crowley, C., O'Sullivan, S., & O'Keeffe, B. (2017). *An Evaluation of Kerry Social Farming 2017*. Ireland: Commission for the Economic Development of Rural Areas.

European Commission. (2010). *Overview of Social Farming and Rural Development in Selected EU Member States*.

European Economic and Social Committee. (2012). *Opinion of the European Economic and Social Committee on 'Social farming: green care and social health policies'*. Brussels: EESC.

FAO. (2015). *The Implications of Social Farming for Rural Poverty Reduction*. Technical Workshop Final Report. Rome.

Fazzi, L. (2011). Social Co-operatives and Social Farming in Italy. *Sociologia Ruralis,* 51(2), 119-136.

Ferre, F., Guilio, A., Valerio, L., Longhi, S., Lazzari, A., Fattore, G., Ricciardi, W., & Maresso, A. (2014). Italy: Health Sytstem Review. *Health Systems in Transition* 16(4), 1-168.

Goris, K., & Dessein, J. (2007). *Social Farming in Flanders and Belgium.* SoFar Project.

Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action.* NewYork: Beacon Press.

Hassink, J. (2007). *Social Farming in the Netherlands*. SoFar Project.

Hassink, J. (2009). Social farming across Europe: overview. F. Di Iacovo and D. O'Conner(eds.). *Supporting policies for Social Farming in Europe: Progressing Multifunctionality in Responsive Rural Areas*, Toscana: ARSIA.

Hassink, J., & Dijk, M. (2006). Farming for health across Europe: comparison between countries, and recommendations for a research and policy agenda. J. Hassink and M. Van Dijk(eds.). *Farming for health: Green-care farming across Europe and the United States of America*. Dordrecht: Springer.

Iacovo, F. D., & D. O' Connor. (2009). *Supporting policies for Social Farming in Europe: Progressing Multifunctionality in Responsive Rural Areas.* Toscana: ARSIA.

Iacovo, F. D., & Peroni, P. (2006). *Between Agriculture and Social Work, Non for Profit and Entrepreneurship.* SoFar Project.

Iacovo, F. D., Moruzzo, R., Rossignoli, C., & Scarpellini, P. (2014). Transition Management and Social Innovation in Rural Areas: Lessons from Social Farming. *Journal of Agricultural Education and Extension,* 20(3), 327-347.

Istat. (2007). *Le cooperative soiali in Italia..* Rome: Istat.

Kroneman, M., Boerma, W., van den Berg, M., Groenewegan, P., de Jong J., & van Ginneken, E. (2016). Netherlands: Health System Review. *Health systems in transition,* 18(2), 1-239.

Leck, C., Evans, N., & Upton, D. (2014). Agriculture – Who cares? An investigation of 'care farming' in the UK. *Journal of Rural Studies,* 34, 313-325.

Mipaaf(Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali). (2015a). *La mappa degli Operatori dell' Agricoltura Sociale.*

Mipaaf(Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali). (2015b). *Agricoltura sociale I dati generali.*

Mipaaf(Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali). (2016). *L'Agricolutra sociale nella normativa regionale Italiana.*

Ploeg, J. D. van der. (2008). *The New Peasantries: struggles for autonomy and sustainability in an era of empire and globalization.* London: Earthscan.

Rachel Bragg. (2013). *Care farming in the UK – Key Facts and Figures*. University of Essex

Scuderi, A., Timpanaro, G., & Cacciola, S. (2014). Development Policies for Social Farming in the EU-2020 Strategy. *Quality-Access to Success,* 15(139), 76-82.

Shucksmith, M., & P. Chapman. (1998). Rural Development and Social Exclustion. *Sociologia Ruralis,* 38(2), 225-242.

Stephenson, W. (1953). *The Study of Behavior: Q-Technique and Its Methodology*. Chicago: The University fo Chicago Press.

Steunpunt Groene Zorg. (2017). Jaarverslag 2016.

네덜란드 농업·건강 연맹(www.landbouwzorg.nl).

벨기에 공식 정보 제공 웹사이트(www.belgium.be/en/about_belgium).

아그리꼴뚜라 카포다르코 웹사이트(www.agricolturacapodarco.it).

유럽 농촌개발 네트워크 웹사이트(https://enrd.ec.europa.eu).

유럽 다기능농업 프로젝트 웹사이트(http://www.maie-project.eu).

위키피디아(캠프힐)(https://en.wikipedia.org/wiki/Camphill_Movement).

이탈리아 통계청(https://www.istat.it/en).

이탈리아 사회적 농업 법령 정보(https://www.cliclavoro.gov.it/Normative).

파라다이스 농장(http://hetparadijs.net).

플란더스 녹색 돌봄 지원 센터(www.groenezorg.be).

CIA(https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nl.html)

Reseau Cocagne(http://www.reseaucocagne.asso.fr)..

SoFar(http://sofar.unipi.it/index.htm).