

영국의 사회적 농업 *

이 혜 진
(한국농촌경제연구원 연구원)

1. 영국 사회적 농업의 개념과 배경

1.1. 사회적 농업의 개념

영국에서 사회적 농업의 개념은 돌봄 농업, 혹은 치유농업(care farming)과 동일한 의미로 통용되고 있으며 사회적 농업보다 돌봄 농업이라는 용어로 더 잘 알려져 있다. 2005년부터 돌봄 농업이라는 용어가 사용되기 시작하였고, 본래는 네덜란드에서 발견한 비슷한 농업활동을 지칭하기 위해 네덜란드의 해당 농업방식의 이름을 직역하여 사용한 것이다(Wilcox 2007). 영국의 돌봄 농가는 전형적으로 정신적인 장애, 우울증, 학습 장애, 자폐, 약물 혹은 알코올 중독, 보호관찰 하에 있는 이들에게 농업활동을 통해 보건, 사회 혹은 교육 서비스를 제공하는 특징을 가지고 있다(European Communities 2010).

영국의 돌봄 농업은 사회 및 원예치료, 가축이 수반된 치유 서비스 등을 모두 포함하고 있는 집합적 개념인 ‘녹색 돌봄’(Green Care)의 한 형태이다(Bragg and Atkins 2016; Hine et al. 2008)<그림 1 참조>. ‘녹색 돌봄’은 자연과의 접촉을 통해 사회적으로 취약한 계층(지적 및 신체장애나 질환을 지닌 자, 사회나 교육체제에 적응하지 못한 자,

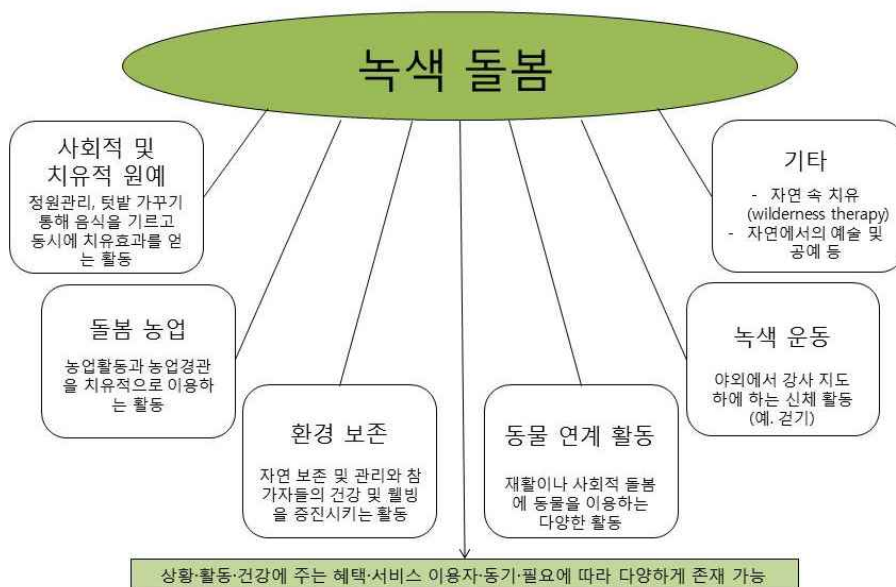
* (hyejinlee@krei.re.kr).

1) ‘일반 대중’을 대상으로 하는 자연에 기반한 보건증진 활동은 녹색 돌봄과는 별개의 개념임(Bragg and Arkin 2016).

노인이나 청소년, 장기 실업자 등)의 신체, 사회, 교육적 치료효과를 배가시키고자 하는 접근을 총칭하는 용어이다. 현재 영국에서 대표적으로 이뤄지고 있는 녹색 돌봄 활동은 ‘사회적 및 치유적 원예’, ‘돌봄 농업’, ‘환경 보존’이며, ‘녹색 운동’과 ‘동물 연계 활동’도 어느 정도 활발히 수행된다. 다른 형태의 녹색 돌봄 활동도 존재하지만 그 규모가 작고 앞서 언급한 녹색 돌봄 활동 이외에도 상황·활동·건강에 주는 혜택·서비스 이용자·동기·필요에 따라 다양한 형태의 녹색 돌봄이 존재할 수 있다.

그 중에서도 돌봄 농업은 보건, 사회적 재활, 교육 및 훈련 등을 포함하는 ‘치유적’ 특성과 더불어 작물 및 가축과의 연계와 같은 일정 수준의 ‘농업적’ 특징을 두드러지게 지니고 있다. 다른 녹색 돌봄 형태와 달리 넓은 범위의 자연환경에서의 활동이 아니라 자연에서의 활동 중에서도 ‘농업활동’으로 범위가 한정되어 있다. ‘사회적 및 치유적 원예(Social and therapeutic horticulture)’도 돌봄 농업과 의미가 비슷하여 혼동될 여지가 있지만 돌봄 농업이 상업적 차원의 농산물 생산에도 일부 무게를 두는 반면 ‘사회적 및 치유 원예’는 상업적 생산 활동에 큰 중요성을 두지 않는 특성이 있어 두 개념에는 약간의 차이가 존재한다.

그림 1 녹색 돌봄의 종류



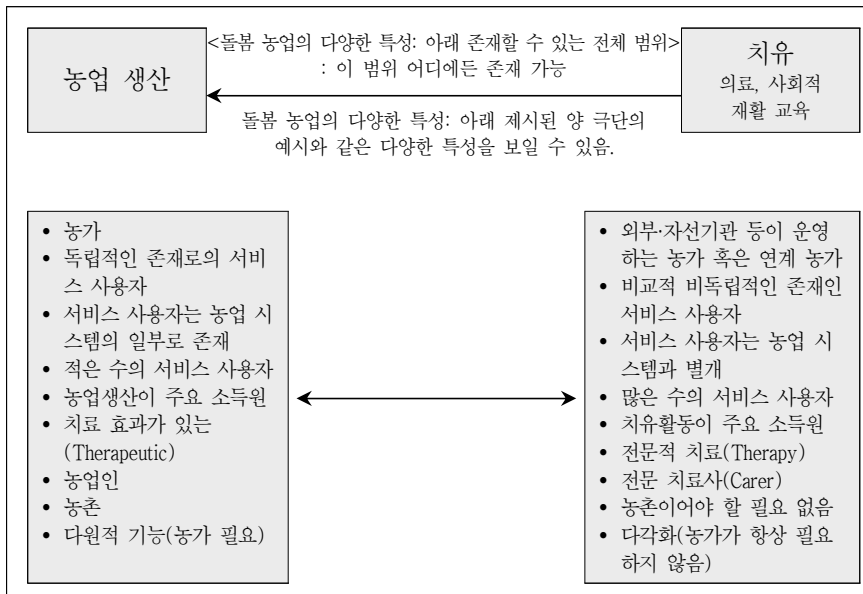
자료: Bragg and Atkins(2016).

각 돌봄 농가가 치유와 농업, 두 요소에 두는 무게와 균형은 각기 다르다. ‘농업생산’에 주안점을 두는 돌봄 농가를 한 쪽 끝에, ‘치유서비스의 제공’에 초점을 두는 농가를 다른 한 쪽 끝에 두어 영국 사회적 농가가 존재할 수 있는 범위를 넓게 제시할 수 있다. 이 범위 내에서 돌봄 농가의 농업생산과 치유적 서비스의 제공 정도, 상황, 서비스 사용자, 농가의 유형에 따라 다양한 형태의 돌봄 농가가 존재한다<그림 2 참조>.

돌봄 농업의 유형은 개별 농가의 의지로 돌봄 농업 활동을 제공하는 경우부터 교도소²⁾·학교·병원·자선기관 등의 외부기관에 의해 운영되거나 외부기관과 긴밀하게 연계되어 돌봄 농업을 수행할 수 있다.

돌봄 농업의 서비스 사용자는 신체 활동의 독립성 정도에 따라서도 넓게 분포한다. 신체적으로는 완전히 독립적으로 활동할 수 있으나 마약 및 알코올 중독과 같은 다른 종류의 지원을 필요로 하는 이들, 어린이, 정신질환을 앓고 있는 이들과 같이 활동하는 데 어느 정도의 도움이 필요한 이들, 심각한 정신질환이 있거나 신체적인 장애

그림 2 영국의 돌봄 농가 범위



자료: Hine et al.(2008).

2) 영국의 교도소에서는 수감자들의 신체적 활동과 의미 있는 활동을 제공하기 위해 농장을 운영해왔음. 지난 10년 동안 교도소의 농장 활동이 축소되기는 하였으나 최근 들어 교도소 내 원에 부서를 조직하려는 시도가 이루어지고 있음(Greener on the Outside 2013).

를 가지고 있는 이들처럼 상당한 지원이 필요한 이들까지 다양하다.

서비스 사용자들이 농업활동에 참여하는 방식에 있어서도 농가에 고용된 것과 같이 매일 농업활동에 참여하는 것부터 고용까지는 아니지만 적극적으로 농업활동에 참여하는 것, 혹은 보다 수동적으로 농가에서 지도를 받는 형태까지 농업시스템 내 서비스 사용자들의 역할은 유동적이다.

즉 농업생산에 무게를 두는 돌봄 농가는 농업 그 자체의 경제적 활동이 농산물 생산, 보건활동, 경관 관리 등과 같은 다양한 결과를 가져오는 농업의 '다원적 기능'을 중시하는 반면, 치유적 기능에 무게를 두는 돌봄 농가는 농업 경영체가 다른 경제 활동으로 그 영역을 확장하는 농가의 '다각화'에 더 가깝다. 돌봄 농가의 구조나 동기에 따라 돌봄 농가는 농업의 다원적 기능을 발휘하거나 농가의 다각화 전략의 한 방식이 될 수 있다.

1.2. 사회적 농업의 배경

영국의 사회적 농업³⁾은 농업에 기반을 두고 있다. 보건 서비스에 기반을 두고 있는 독일이나 농업과 보건서비스에서 동시에 유래된 네덜란드의 사회적 농업과는 달리 영국의 사회적 농업은 농업활동에서 발생하여 이후 보건 및 사회복지 서비스, 관찰보호 서비스 등과 연계되는 양상을 보였다. 노르웨이와 이탈리아 또한 이러한 형태의 사회적 농업 특성을 보이고 있다(Bragg et al. 2014). 영국에서는 현재 보건복지부와 기타 사회적 농업이 제공하는 서비스 비용을 부담하는 기관(이하 서비스 의뢰처)⁴⁾들의 녹색 돌봄과 관련된 1차 연락처가 될 수 있는 '녹색돌봄연합'(Green Care Coalition)이 결성 중에 있으며, 따라서 향후 보건 및 농업부문 간의 연계성이 더욱 강화될 것으로 예상된다(Buist 2016). '녹색돌봄연합'은 자연을 기반으로 한 여러 활동을 제공하는 영국의 단체·조직을 대표하는 연합이며, 녹색 돌봄 활동의 인식을 제고시키고 사회적으로 녹색 돌봄을 보다 더 대중화하는 것을 목표로 한다.

1980년대 유럽에서는 농산물의 과잉생산, 환경과 관련된 문제들이 농업에서 발생하면서 농업부문에 배정되는 예산들이 감소하기 시작하였고, 이에 농가들은 농업을 식량생산의 수단으로 바라보던 시각에서 탈피하여 농업의 다양한 기능들에 관심을

3) 영국 내에서는 돌봄 농업이라는 용어로 일반적으로 알려져 있지만 본고에서는 유럽 내 통용되고 있는 사회적 농업이라는 용어를 사용함.

4) '위탁원'은 사회적 농업에서 얻을 수 있는 서비스를 이용하고자 돈을 지불하는 기관, 개인을 총칭하는 용어이며 부처, 지방정부의 사회복지 부서, 보호관찰 등을 포함함(Bragg et al. 2014).

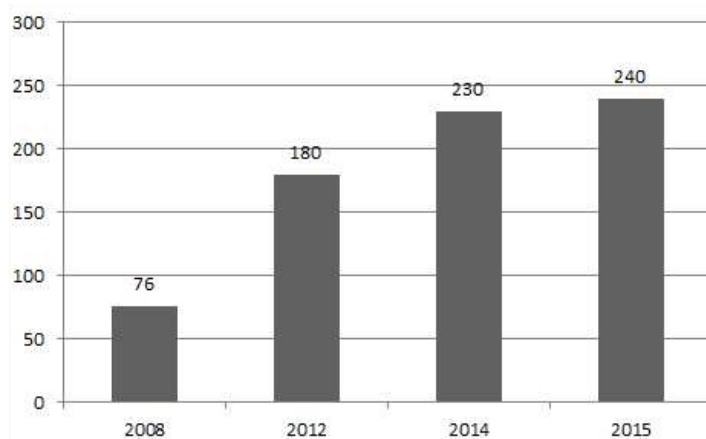
두기 시작하였다. 식량생산과는 관련 없는 여행, 휴양과 같은 사회적 농업의 활동이 농업부문에 도입되었다. Leck et al.(2014)는 생산기능을 수행하면서 상품 및 서비스로부터 소득을 창출하고 환경적 서비스를 제공하는 데 중요한 역할을 할 수 있는 농업 활동을 영국의 '사회적 농업'이라고 정의하였는데, 이는 영국 사회적 농업이 농업의 다원적 기능과 밀접하게 연관된 것임을 보여준다.

기본적으로 자연, 특히 토지 이용을 통해 농업의 다원적 기능을 제공하는 농업인들의 역할을 인정하고 그들이 제공하는 공공서비스에 대한 보상을 지원하는 편이지만 영국의 농업환경제도는 자연과 관련된 보전 및 사회적 가치를 경시하는 경향이 있었다. 영국의 사회적 농가들은 흥미롭게도 동시에 환경보존, 교육 및 레저활동에 참여하고 있는 농가들로 나타났는데(Hine et al. 2008), 이는 사회적 농업이 농업의 여러 다원적 기능을 극대화할 수 있는 방식임을 나타낸다.

2. 사회적 농업 현황

2015년 기준 영국에는 240여개의 사회적 농가가 존재하는 것으로 추산되었고, 웨일즈에 8호, 스코틀랜드 12호, 북아일랜드 15호, 잉글랜드에 205호가 위치한다. 2008년 76호, 2012년 180호, 2014년 230호에 이어 사회적 농업 실천농가의 수는 지속적으로 증가하고 있다<그림 3 참조>.

그림 3 영국의 사회적 농가 수 추이(2008-2015)



자료: Hine et al.(2008); Bragg(2013); Bragg et al.(2014); Care Farming UK(2016).

2008년과 2012년⁵⁾에 대해 <표 1>에 나타난 서비스 사용자, 제공서비스, 서비스 의뢰처, 자금 공급처, 사회적 농가의 유형 등의 큰 경향에는 차이가 없다. 2008년 결과는 영국 전역에 분포하는 76개의 사회적 농가, 2012년 결과는 영국의 총 180개 사회적 농가 중 115개(66%)의 응답결과이다.

사회적 농업의 서비스를 제공받는 서비스 사용자는 ‘학습 장애’를 가진 이들이 78%로 가장 높은 비중으로 나타났으며, ‘정신질환 소유자’(57%), ‘불만을 품은 청소년들’(disaffected young people)(52%), ‘자폐증 환자’(50%) 등 또한 주요 서비스 사용자로 나타났다. 사회적 농가가 제공하는 서비스로는 ‘사회성 기술’(65%), 기초 기술(71%), 직업 기술(61%) 등의 교육 측면의 서비스가 ‘가축관련 치료’(50%), ‘원예치료’(52%) 등의 치유적 서비스 보다 약간 더 높은 비중으로 나타났다. 사회적 농업 서비스의 의뢰처로는 ‘사회복지 서비스’가 57%로 가장 높은 비중으로 나타났으며, ‘교육기관’(44%)과 ‘자발적 의뢰’(51%) 또한 비교적 높은 비중으로 조사되었다.

본래 영국의 사회적 농업은 각 지자체 기금에 의해 지원되어 왔으며, 각 지자체의 사회복지부서가 사회적 농업에 지원되는 예산을 구분하여 관리하였다. 현재는 사회적 농가에 대한 다양한 종류의 자금원이 존재하며, 평균적으로 ‘자선신탁 기부’(44%)와 ‘개인’(55%)이 가장 높은 비중을 차지하는 사회적 농가의 자금원이다. 2014년 결과에서는 ‘지방정부서비스’, ‘자선신탁기부’, ‘교육관련 보조금’도 주요한 자금 공급처로 나타났다. 최근에는 정신 및 신체적 건강에 있어 특별한 주의가 필요한 이들을 구분하여 이들에 별도의 예산을 배정하는 ‘의료위탁그룹’(Clinical Commissioning Groups)이 새롭게 조직되었다.

현재 영국은 보건 및 사회적 복지사업의 구조적 측면과 기금의 변화기를 거치고 있고 보건 및 사회복지의 통합에 특별히 우선순위를 둔 것을 고려한다면 향후 사회적 농업예산에서 보건부문의 지원이 강화되리라 기대할 수 있다(Bragg and Atkins 2016). 그리고 이러한 변화는 농업과 보건부문의 연계성이 높아지는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

사회적 농가의 유형으로는 ‘농가’ 형태 비중이 46%로 가장 높았다. 도시농장의 비중(18%)은 사회적 농업이 농촌을 벗어나 도시에서도 활발히 적용될 수 있음을 나타낸

5) 2014년, 2015년 사회적 농업에 관한 통계자료도 존재하나 농가 설문문항이 2008년, 2012년과 다소 달라 서로 비교하기가 어렵고, 사회적 농업의 구조를 파악하는 데는 2008년과 2012년의 자료가 더 유용하여 본고에서는 2008년과 2012년의 자료만 제시하였음. 또한 2008년과 비교하였을 때 2014년, 2015년의 사회적 농업 구조 및 특성에 뚜렷한 차이는 발견되지 않았으며, 필요한 경우 본문에 2014년 또는 2015년 결과를 언급하였음.

다. 또한 공동체그룹(16%)에 의해 수행되고 있는 사회적 농가의 유형은 사회적 통합을 가져올 수 있는 사회적 농업의 잠재력을 보여준다(Leck et al. 2014).

사회적 농가 유형은 ‘자선단체’(29%), ‘회사’(23%) 비중에서도 나타나듯이 영국 사회적 농가의 주요 특징은 농가를 소유하고 있는 가족구성원에 의해 대개 ‘사업’(entrepreneur)형으로 운영되고 있는 점이다. 2008년 기준, 영국의 보건 시스템은 개별 사업가(농장 경영주)가 돌봄 서비스를 제공할 수 있는 여건⁶⁾을 장려하고 있지 않아 영국의 많은 사회적 농가들은 사회적 기업(social enterprise)이나 자선단체의 형태를 수용하고 있다(Hine et al. 2008). 즉 영국의 많은 사회적 농가들은 사회적 기업의 조직 구조 내에서 발전해왔으며, 사회적 활동을 수행하는 농가에서 분리시켜 법인 인가를 받은 주식회사(incorporated legal entity)의 지위를 별도로 획득한다. 현재 높은 수익활동을 창출하지 않고 있는 영국의 사회적 농가는 기본적으로 수익을 최대화하고 어느 정도의 통제를 유지하여 농가에 위험을 최소화할 수 있는 조직 구조를 취하고 있는 것이다.

Buist(2016)은 사회적 농업을 운영하고 있는 영국의 농장주들의 특성이 사업가적 특성을 가질 수밖에 없다고 설명하였다. 사회적 농가로 성공하기 위해서는 네트워크를 형성 능력이 필요하며, 서비스 의뢰처와의 협업뿐만 아니라 의뢰의 역학관계 또한 이해하고 있어야 한다. 사회적 농가가 의뢰처와 성공적으로 협업할 수 있을 때 일종의 스노우볼 효과가 발생하고, 더 많은 수의 서비스 사용자들이 사회적 농업의 서비스를 받게 된다. 사회적 농업은 성공이 보장되어 있는 분야가 아니므로 사회적 농가를 처음 시작하는 것은 어려운 편이다. 따라서 창의적인 기회를 모색하고 네트워크에 연계될 수 있는 사업가적 수완이 요구되는 것이다.

농가의 사회적 농업 서비스 제공 동기로는 ‘차별성’, ‘서비스 확장’과 같이 농업의 다원적 기능 및 농가 소득원을 다양화하기 위한 목적뿐만 아니라, ‘취약 계층에 기회 제공’, ‘자연과의 교류 및 농가환경, 기술·지식의 공유’ 등의 개인적 동기로 사회적 농업 활동에 참여하는 것으로 나타났다.

사회적 농업이 제공하는 치유적 서비스의 비중이 교육측면의 서비스보다 약간 더 낮은 점, ‘농가’ 형태의 사회적 농가 비중이 가장 높았던 점 등을 고려하면 현재 영국의 사회적 농업은 <그림 2>범위에서 좌측의 ‘농업 생산’에 가깝게 위치하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 의료위탁그룹과 녹색돌봄연합체의 등장을 통해 향후

6) 네덜란드의 경우 농업경영체는 법적으로 사회적 서비스를 제공할 수 있는 계약을 맺을 수 있음(Hine et al. 2008).

보건서비스와 농업부문의 연계성이 강화될 것을 고려하면 점차 우측으로 이동할 것이라고 예상된다.

표 1 영국 사회적 농업 특성(2008년, 2012년)

구분		2008년	2012년	평균
서비스 사용자	학습장애	83%	73%	78%
	정신건강	49%	65%	57%
	사회에 불만을 가진 청소년	51%	52%	52%
	자폐증	59%	40%	50%
제공서비스	사회성 기술	65%	65%	65%
	기초 기술	87%	55%	71%
	직업 기술	70%	51%	61%
	가죽관련 치료	—	50%	50%
	원예치료	56%	47%	52%
	공인훈련 및 교육	63%	37%	50%
서비스 의뢰처	사회복지서비스	58%	55%	57%
	지역 정신 건강 팀	28%	47%	38%
	교육기관	41%	47%	44%
	자발적 의뢰	57%	44%	51%
	가족	—	40%	40%
	기타	53%	29%	41%
사회적 농가의 자금원	개인	—	55%	55%
	지역정부 사회복지서비스	33%	43%	38%
	자발적 모금(self-generated)	38%	41%	40%
	자선 신탁 기부	49%	39%	44%
	기타	38%	—	38%
유형	농가	32%	59%	46%
	자선단체	22%	36%	29%
	회사(자선·보증유한회사)	29%	23%	23%
	공동체그룹	—	16%	16%
	도시농장	25%	11%	18%
평균규모 (ha)		49.9(0.3~650)	49(0.4~648)	
동기		차별성, 서비스 확장, 취약계층에 기회 제공, 자연과의 교류 제공, 농가환경 공유		

주: 중복응답으로 인해 총 합계가 100%를 초과함.
 자료: Hine et al.(2008); Bragg(2013).

BOX. 영국 사회적 농가 사례

<Carshead Farm>

Carshead Farm은 2004년에 시작된 500에이커의 면적의 가족운영 농가로 작물생산, 양목축, 재생 가능한 전기와 열 생산을 위한 버드나무 재배, 말 육종 등 다양한 영농활동을 수행한다. 이 뿐만 아니라 환경관리제도(Stewardship)에 참여하여 야생지역의 보전활동에도 연계되어 있으며, 이러한 활동은 사회적 농업 활동의 일부로 자연보전에 관한 교육을 제공한다.

Carshead는 농업을 통해 청소년들에게 대안적인 교육훈련을 제공하는 데 주요 목적이 있다. 보통, 14~16세의 청소년(행동장애, 학교에 가지 않는 청소년 등)들을 대상으로 서비스를 제공하는데, 목공, 가구제작, 미술, 요리, 동물 돌보기, 심리학 등 넓은 범위의 수업을 제공하고 수업은 일주일에 5일, 오전 9시 반부터 오후 2시 반까지 진행된다. 지역 교육당국이 대안적인 교육을 받을 필요가 있는 학생들을 Carshead에 의뢰하는 방식이다.

Carshead는 자산·보증유한회사이다. 4명의 가족 구성원으로 이뤄진 이사회는 교육 프로젝트의 감독과 관리를 위해 정기적으로 회의를 개최한다. 자산·보증유한회사는 사회적 농업의 사업모델을 개발하는 데 자율성을 부여하고 농장경영에 사회적 농업을 완전히 통합시킬 수 있는 특징이 있다.

자료: Hine et al.(2008).

앞서 영국 사회적 농업 전반의 특성을 살펴보았다면, Leck et al.(2014)는 사회적 농업을 실천하는 농가의 구조를 설문조사와 심층면접을 통해 더 구체적으로 조사하였다. 2011년 기준 영국에 존재하는 사회적 농가 총 172호 중 67호(39%)의 응답 결과, 48%의 농장주가 49세 미만이었으며, 3%만이 65세 이상의 고령농인 것으로 조사되었다. 52%의 영국농가가 50세 이상이라는 점을 고려한다면, 사회적 농업 활동을 수행하는 농장주들은 비교적 젊은 농장주들이라는 것을 알 수 있다.

사회적 농가의 31%만이 20년 이상 농사경력을 가지고 있고, 절반이 넘는(53%) 사회적 농가는 11년 미만의 농사경력을 지닌 것으로 나타났다. 영국 Welsh Marches 지방의 농가조사 결과 60%의 농가가 15년 이상의 경력을 가진 것과 비교하면 사회적 농가는 비교적 농사경력이 긴 편이 아니다. 또한 27%의 응답농가만이 부모세대가 영농활동을 한 것으로 나타났으며, 이는 영농 계승 비중이 50%이 넘는 영국의 평균치와 비교

했을 때도 매우 낮아 반드시 농업에 전문적인 배경이나 경험을 가진 이들이 사회적 농업을 실천하는 것은 아닌 것으로 나타났다.

한편, 56%의 응답자들이 사회적 농업 활동을 제공하기 위해 농가에 상주한다고 응답한 수치는 영국의 평균 비중과 비교하였을 때 낮은 편이다. 이는 감소하는 농업소득을 보완하기 위해 농외 활동(교사, 건강 관리사 등)을 통해 가계를 유지하고자 한 가족 구성원 중 일부가 농외 활동을 통해 얻은 기술을 다시 농가로 통합시키면서 사회적 농업을 시작한 경우가 많기 때문이다.

3. 사회적 농가에 대한 지원

3.1. 돌봄 영농 네트워크

돌봄 영농네트워크(Care Farming UK)⁷⁾는 정부가 사회적 농업을 지원하는 정책과 활동을 개발할 수 있도록 영향력을 행사하기 위해 의견을 수렴하고, 사회적 농가에 지원서비스를 제공하는 전문적인 자선기업이자 사회적 농가⁸⁾ 및 관련 전문가들의 네트워크이다. 사회적 농업과 관련된 영국의 가장 큰 조직으로서 2003년에 설립되었으며, 2003년 이전까지는 어떠한 공식적인 지원 없이 농가 자발적으로 사회적 농업을 실천해 왔다(Buist 2016). 돌봄 영농 네트워크의 시초는 ‘전국 돌봄영농계획’(National Care Farming Initiative)인데, 이는 농업에 적용할 새로운 프로젝트를 발굴하는데 관심이 있던 이들이 네덜란드의 사회적 농가를 방문한 뒤 영국의 농가에서도 이미 네덜란드의 사회적 농업과 비슷한 활동들을 수행하고 있다는 것을 깨닫고 설립한 조직이다.

돌봄 영농 네트워크의 활동 중 눈여겨 봐야할 것 중 하나는 사회적 농가의 ‘활동규약’(Code of Practice)을 도입한 것이다. 활동규약은 사회적 농가가 따라야 하는 지침으로서 의뢰처·서비스 사용자·기타 이해관계자들의 필요사항을 만족시키고, 활동규약을 따르는 사회적 농가는 전문적이고 효과적인 활동을 수행하고 있다는 것을 보장해준다. 이미 몇몇 의뢰처는 활동규약을 따르고 있는 사회적 농가를 선호하고 있어 향후 사회적 농가에 활동규약이 더 적극적으로 도입될 것으로 예측된다.

이 뿐만 아니라 돌봄 영농 네트워크는 의뢰자들과 정책입안자들이 사회적 농업의

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

8) Care Farming UK에 가입하기 위해 농가는 75파운드(약 11만 1,000원)의 회원료를 지불해야 하며, 활동규약(Code of practice)을 따르는 농가는 60파운드(약 8만 9,000원)의 할인요금이 적용됨(Buist 2016).

현황을 파악하여 지원이 강화될 수 있도록 사회적 농업의 다양한 측면에 대한 자료를 정리·분석할 필요를 절감하고 2008년부터 영국의 사회적 농업에 대한 자료를 수집하기 시작하였다. 2008년 영국 사회적 농가에 대한 첫 번째 기초연구를 시작으로 2012년과 2014년에 설문조사가 진행되었다.

2014년 이후 돌봄 영농 네트워크는 사회적 농업에 대한 의뢰가 더욱 활성화될 수 있도록 영국 내 사회적 농가의 위치 정보를 취합하여 지도형태<그림 4>로 제공하고 있으며, 사회적 농업에 관한 정보와 혜택을 더 많은 대중들에게 알릴 수 있도록 “2015년 사회적 농업 현황”을 시작으로 하여 매년 보고서를 통해 사회적 농가 정보에 대한 접근성을 향상시키고자 한다.

그림 4 영국 사회적 농가 분포 현황 (2016년)



자료: 돌봄 영농 네트워크 (<http://www.carefarminguk.org/>).

3.2. 공동농업정책(CAP) 아래 지원

돌봄 영농 네트워크를 통해 영국 내 사회적 농가의 조직 및 그 활동이 보다 더 조직적으로 관리되면서 ‘농업’과 ‘보건 및 사회복지’ 부문 간의 연계를 강화시켰으며, 환경식품농촌부(Department for Environment, Food & Rural Affairs, DEFRA)⁹⁾와의 네트워크 또한 형성되었다.

DEFRA 내 사회적 농업을 담당하는 공무원이 지정되었고, 담당자는 회의를 개최하여 부처 내 직원들의 사회적 농업에 대한 인식 제고, 지원방안 마련 및 정보전달의 역할을 담당한다. DEFRA 내에서 녹색 돌봄에 대한 인식이 증진되었고 유럽 공동농업정책(Common Agricultural Policy, CAP)의 두 가지 큰 축 중 하나인 농촌개발프로그램의 지역 계획인 ‘영국의 농촌개발프로그램’(Rural Development Program for England)¹⁰⁾에 사회적 농가가 적용할 수 있는 활동들이 고안되었다. 이는 사회적 농가만이 배타적으로 적용할 수 있는 수단은 아니고 농촌개발프로그램의 전체 틀 내에서 사회적 농가가 더 유리하게 적용할 수 있는 조치를 의미한다. 대표적으로 ‘환경관리’와 ‘사회적 기업’¹¹⁾ 촉진 측면에서 사회적 농업에 대한 지원이 이루어진다. 이는 영국의 사회적 농가가 환경보존 활동에 동시에 참여하고 있는 농가였던 점, 다수가 사회적 기업의 구조를 수용한 것과 같은 특징이 영국의 정책과 무관하지 않음을 보여준다.

먼저, 환경관리와 관련된 농촌개발프로그램의 수단은 자연환경에 대해 정부에 자문을 제공하는 Natural England¹²⁾ 조직을 통해 운영되고 있는데, Natural England는 교육 및 환경과 관련된 농가 방문서비스에 대한 기금을 지원한다. Natural England는 높은 수준의 환경 및 유기농 방식의 영농활동을 수행하고 있는 농가가 방문프로그램을 개최하여 방문객들을 대상으로 한 교육활동을 수행할 수 있도록 보조금을 지원한다. 10년 단위의 계약으로 농가는 500파운드(약 74만원)의 기본 지원금을 지급받는데, 지원금은 매년 최소 4번의 농가 방문프로그램을 제공해야 수령할 수 있다. 이에 더해 방문 별로 100파운드(약 14만 8,000원)의 추가금이 지원되고, 매년 최대 25회의 농가 방문까지 허용된다. 농가 방문은 최소 6명이 2시간에 걸쳐 교육활동을 수행하는 것을 의미한다.

9) (<https://www.gov.uk/government/organisations/departments-for-environment-food-rural-affairs>).

10) ‘영국의 농촌개발프로그램’은 환경을 증진시키고, 농림업의 생산성을 제고하며, 농촌경제를 성장시킬 수 있는 프로젝트에 기금을 제공하는 정부 정책이며 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드에도 각각의 농촌개발프램이 존재함(www.gov.uk).

11) 사회적 기업은 사회 및 환경적 필요를 해결하기 위해 이윤을 추구하고, 창출된 수익을 다시 사회에 재투자하는 사업 모델임.

12) (<https://www.gov.uk/government/organisations/natural-england>).

사회적 기업(social enterprise)을 지원하는 농촌개발프로그램의 조치 또한 사회적 농가가 지원을 받을 수 있는 경로이다. 그러나 농가가 사회적 기업으로서 상업적 실행가능성을 입증할 수 있는 사업계획을 마련하는 데는 전문적 지식이 요구되므로 모든 사회적 농가가 용이하게 지원받을 수 있는 방식은 아니다. 이러한 사업계획을 수립하는 데 조언을 제공받을 수 있는 여건이 만족되어야 한다.

그러나 최근 몇 년 간 DEFRA의 직원 수가 감소하였고 추가적으로 30%의 인력 감원 또한 있을 예정이다. 이에 따라 DEFRA의 세부 역할 및 공무원들의 업무가 변하고 있으며, DEFRA는 유럽연합의 CAP, 농업의 생산성 제고, 수출 활동에 큰 비중을 두고 있어 사회적 농업과 관련된 활동은 우선순위가 매우 낮을 것으로 보인다(Buist 2016). 즉 현재 DEFRA는 영국의 사회적 농업활동에 중요한 영향을 미치지 못하고 있다.

Natural England¹³⁾는 농가방문에 대한 지원 외에도 영국의 사회적 농업의 현황에 관한 연구용역을 발주하여 사회적 농가가 제공하는 보건, 사회, 교육 서비스의 전 영역에 관해 정보를 제공하는 데 기여하였다. 이 연구의 결과물로 'Care farming: Defining the offer'보고서가 2014년에 발간된 바 있다.

Natural England는 사회적 농업과 보건복지 간의 연계성을 형성한다. 보건복지부문에 있어 특히 Public Health England¹⁴⁾와의 협업을 촉진시키고 있는데, Public Health England는 보건 및 웰빙을 증진시키고 국가수준의 보건 불평등을 줄이고자 하는 영국 정부의 집행기관이다. Public Health England의 담당자들은 사회적 농업의 혜택을 인지하고 있다. 그러나 작은 규모 및 개별적 프로젝트를 다루고 있어 사회적 농업에 대해 Public Health England는 기금을 실제 지원하기는 어려운 실정이다.

즉 정부차원에서 영국의 사회적 농업은 환경식품농촌부(DEFRA)의 농촌개발프로그램, Natural England, Public Health England를 통해 지원되고 있다. 그러나 기금 지원에 현재 많은 제약이 있어 실제 사회적 농업지원은 불확실한 상태에 놓여 있다.

이를 종합하면, 영국의 사회적 농업은 정부의 지원보다는 민간부문에서 자발적으로 활성화되었으며 현재도 돌봄 영농 네트워크와 돌봄 영농 네트워크가 주도하는 녹색돌봄연합체 구축을 통해 민간 부문이 주도하여 사회적 농업을 통한 사회혁신 효과를 추구하고 있다. 정책적으로도 일부 사회적 농업을 지원하고자 하는 노력이 있었으나 현재 사회적 농업에 대한 실제적인 예산지원은 어려운 실정이다.

13) Natural England의 목표 중 하나는 더 많은 사람들이 농촌 환경을 경험할 수 있도록 하며 웰빙을 증진시킬 수 있도록 하는 것인데, 이는 사회적 농업의 활동과 일맥상통함.

14) (<https://www.gov.uk/government/organisations/public-health-england>).

4. 사회적 농업의 역할

영국의 사회적 농업의 역할은 크게 경제적 효과, 농업의 정체성에 미치는 영향, 신체 및 정서에 미치는 실험적 효과로 구분하여 제시할 수 있다. 2015년 기준 영국의 사회적 농가는 매주 평균적으로 35명의 서비스 사용자에게 하루에 걸쳐 제공되는 프로그램을 1인당 약 50파운드(약 7만 4,000원)로 제공하고 있으며 서비스 사용자는 일주일에 1~3번 참가하여 평균 8개월~1년 간 서비스를 제공받는 것으로 나타났다(Care Farming UK 2016).

조사된 수치를 바탕으로 계산하면 2015년 사회적 농가는 영국 농촌경제에 상당한 기여를 하는 것으로 나타났다. 사회적 농가 한 세션 당 평균 가격인 50파운드(약 7만 4,000원)와 57%의 수용수준, 한 주 평균 8,400명의 서비스 사용자 등의 설문결과를 종합하면 1,700만 파운드(251억 7,360만 원)의 경제적 효과가 있다고 평가된다(Care Farming UK 2016).

향후 100%의 수용수준을 가정할 경우 연간 최대 2,900만 파운드(약 429억 4,320만 원)의 경제적 효과까지 기대할 수 있다. 사회적 농업유형의 18%를 차지한 도시농장을 고려한다면 이러한 경제적 효과는 농촌으로만 한정되는 것이 아니라 도시에도 사회적 농업의 경제적 효과가 미칠 수 있음을 의미한다.

표 2 영국 사회적 농가의 경제적 효과

사회적 농가 수	주 평균 서비스 사용자	비용	평균 수용수준	연간 경제적 효과
240개	35명	50파운드/일 (약 7만 4,000원)	57%	1,700~2,900만 파운드 (약 252억~429억 원)

자료: Care Farming UK(2016).

평균적으로 사회적 농가 소득의 36%가 사회적 농업 활동으로부터 발생하고, 33%는 사회적 농업 활동과 부분적으로 관련된 활동, 31%는 사회적 농업 활동과 무관한 부분에서 발생한다(Leck 2013). 즉 영국 농가의 사회적 농업 활동 참여는 농업의 다원적 기능의 일부로 단순히 ‘취미 농업 활동’이기보다 현재의 영농활동(agri-culture)이 한층 더 사업적 의미가 가미된 농업(agri-business)으로 변모되는 과정을 설명하는 하나의 방식으로 볼 수 있는 것이다(Morris and Evans 2004). 이는 <표 1>의 사회적 농가의 유형에서도 농가와 자선단체 및 회사 유형의 비중이 비교적 높게 나타난 것에서도 알

수 있다. 농장 경영주가 돌봄 서비스에 적극적으로 개입할 수 있도록 정책 환경을 개선된다면 이러한 변화는 더 가속화 될 수 있을 것이다.

사회적 농업은 전통적인 농업방식과 별개의 활동을 통해 소득원을 창출하는 것이 아니라 농업의 내재적 특성에 더 적합한 방식을 통해 추가적인 소득을 창출한다. 규모의 경제효과를 창출할 수 없는 제한적인 영농 규모로 인해 산업 및 신자유주의적 체제 내에서 더 취약해진 농업기반에 대응해 사회적 농업은 농업의 정체성을 긍정적으로 유지하면서 생산 활동에 적극적으로 참여할 수 있게 해준다. 나아가 이러한 사회적 농업 활동을 통해 더 적극적이고 지속가능한 방식으로 농가를 경영할 수 있게 된다(Leck et al. 2014).

이 뿐만 아니라 영국의 사회적 농업 서비스 사용자들을 대상으로 정서적 영향 평가 실험을 수행한 결과 자아존중감이 향상되고 부정적인 감정이 통계적으로 유의미하게 감소하였다(Hine et al. 2008). Pretty et al.(2005)는 사회적 농업 활동이 평균혈압을 감소시킬 수 있다는 것을 실험적으로 증명하여 사회적 농업은 서비스 이용자들의 신체 건강을 증진시키는 효과 또한 있는 것으로 나타났다.

5. 시사점

앞에서 제시된 영국의 사회적 농가의 특성을 바탕으로 장단점을 SWOT 분석을 통해 제시하면 <표 3>과 같다. 영국 사회적 농업의 강점으로는 민간 부문에서 자발적으로 활성화되어 궁극적으로는 사회적 농업을 통한 사회 전체의 혁신을 추구하고 있으며 활동규약의 도입을 통해 사회적 농업의 전문성을 구축하여 그 효과를 극대화하고자 한다는 점이다. 영국의 사회적 농업은 사회적 농업이 수행하는 환경적, 교육적, 사회 통합, 보건 등의 다원적 기능이 정책적으로 지원되면서 발전해왔다. 그러나 최근에는 영국 정부의 예산지원이 대폭 감소하였고, 사회적 농업에 두는 우선순위 또한 낮아져 사회적 농업에 대한 지속적인 지원이 불투명한 상태이다.

이에 대응하여 농업부문에 큰 뿌리를 두고 시작된 영국의 사회적 농업은 녹색돌봄 연합체, 의료위탁그룹, Public Health England와의 협업 등으로 보건 부문과의 연계성을 강화하고자 한다. 비록 사회적 농업의 수익성이 높지 않고 사업적 수완을 발휘할 수 있는 정책 환경이 조성되어 있지 않지만, 농업에 대한 전문적인 배경이나 경험을 가진 이들만이 사회적 농업에 참여하고 있는 것이 아니라 비교적 농사경력이 짧은 이

들, 젊은 농장주들의 참여비중이 높은 점은 참여 기회 확대 측면에서 영국 사회적 농업의 발전을 긍정적으로 전망할 수 있는 대목이다.

표 3 영국 사회적 농업의 SWOT 분석

Strength	Weakness
• 사회적 차원의 변화를 추구. • 사회통합의 잠재력 존재. • 활동 규약을 통해 사회적 농업의 전문성 확립. • 다양한 유형의 사회적 농업 경영 방식 존재. • 환경친화적인 영농활동을 실천하는 사회적 농가 비중이 높음. • 농촌개발프로그램 내에서 사회적 농업의 다원적 기능 지원.	• 정부의 예산 지원 거의 없음. • 관련 정책의 우선순위가 낮음. • 사회적 농업에 대한 낮은 인지도. • 경영주의 참여를 적극적으로 지원하지 않는 정책 환경.
Opportunities	Threats
• 다양한 자금 공급처 존재. • 민간 주도로 조직되고, 경영·사업적 특성이 두드러져 창의성 발현 가능성 높음. • 긍정적인 농업의 정체성을 유지하여 지속가능한 농업 발전 가능. • 농업과 보건부문의 강한 연계. • 사회에 제공하는 교육적 기능 강화. • 젊은 농업인과의 참여 비중 높음.	• 사업적 수완을 발휘하기 어려운 제약 환경. • 수익성이 높지 않아 농가의 지속적 참여 불확실. • 협의적 의미의 사회적 농업은 광의의 녹색 돌봄에 포함되는 다른 유사한 방식과 경쟁될 수 있음.

영국의 사회적 농업 발전과정이 우리나라 사회적 농업의 발전 방향에 제시하는 바는 크게 두 가지로 꼽을 수 있다.

첫째, 보다 더 적극적으로 사회적 농업의 다원적 기능을 부각시켜야 한다. 영국의 농촌개발프로그램처럼 사회적 농업이 제공하는 서비스와 환경서비스 제공을 동시에 제공할 수 있게 정책을 고안하여 다양한 예산 확보를 통해 사회적 농업의 지속성을 담보하는 것이 필요하다. 사회적 농업이 이제 막 시작되려는 초기 단계에 있는 우리나라의 경우 사회적 농업이 제공하는 다양한 서비스를 병원, 교도소, 학교 등 비농업 부문의 주체들이 인식하도록 홍보하는 것 또한 매우 중요하다.

둘째, 농업에 대한 전문적 지식은 부족하지만 도시에서 일했던 귀농인의 경험과 능력을 활용하면 초기 단계에서는 사회적 농업을 성공적으로 적용할 가능성이 높은 귀농인을 중심으로 먼저 사회적 농업에 대한 교육을 실시해야 한다. 증가하고 있는 우리나라의 귀농 비중과 더불어 귀농 인구가 비교적 젊은 연령대라는 점을 고려한다면, 사회적 농업은 귀농인이 농촌에 정착할 수 있는 큰 기회가 될 수 있다. 장기적인 관점에서 보았을 때 사회적 농업이 농촌에 가져오는 경제적 효과는 농촌에 거주하던 기존 농업인들이 귀농·귀촌을 더욱 환영할 수 있는 기반 또한 만들 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

- 임승수·김승애. 2016. “유럽의 사회적 농업 개관과 이탈리아의 사례”. 세계농업 11월호. 한국농촌경제연구원.
- Bragg. 2013. *Care farming in the UK - Key Facts and Figures*. University of Essex 2013.
- Bragg et al. 2014. *Care farming: Defining the ‘offer’ in England*. Natural England Commissioned Reports, Number 155.
- Bragg et al. 2015. *Expanding delivery of care farming services to health and social care commissioners*. Natural England Commissioned Reports, Number 194.
- Bragg, R., Atkins, G. 2016. *A review of nature-based interventions for mental health care*. Natural England Commissioned Reports, Number 204.
- Buist, Y. 2016. *Connect, Priorities and Promote: A Comparative Research into the Development of Care Farming in Different Countries from the Transition Perspective*. Wageningen University and Research Center. Internship Report.
- Care Farming UK. 2016. *Care Farming in the UK and Ireland: State of Play 2015*.
- European Communities. 2010. *Overview of Social Farming and Rural Development Policy in Selected EU Member States*, NRN Joint Thematic Initiative on Social Farming.
- Greener on the outside. 2013. Positive impacts of horticulture. http://www.uclan.ac.uk/research/explore/projects/assets/5._TWB_Newsletter_Spring_2013.pdf (접근일 2016. 12. 2.)
- Hine et al. 2008. *Care farming in the UK: Evidence and Opportunities*. Report for the National Care Farming Initiative (UK)
- Leck, C. 2013. *The impact of care farming in the UK*. University of Worcester.
- Leck et al. 2014. “Agriculture - Who cares? An investigation of ‘care farming’ in the UK.” *Journal of Rural Studies*, 34: 313-325.
- Morris, C., Evans, N., 2004. “Agricultural turns, geographical turns: retrospect and prospects.” *Journal of Rural Studies*, 20: 95-111.
- Pretty et al. 2005. “The mental and physical health outcomes of green exercise.” *International Journal of Environmental Health Research*, 15(5): 319-337.
- Wilcox, D. et al. 2010. *Support for Care Farming Through the Rural Development Programme for England: A Review and Look Forward*. An RDPE Network & National Care Farming Initiative Joint Project.
- Wilcox, D. 2007. *Farming and Care across Europe*. Report to Nuffield Farming Scholarships Trust Nuffield Foundation, London.

참고사이트

Care Farming UK (www.carefarmingUK.org)

영국 정부 (www.gov.uk)