

## 일본의 사회적 농업 \*

전영현·임송수

(한국농촌경제연구원 연구원 · 고려대학교 식품자원경제학과 교수)

### 1. 사회적 농업의 발전 배경

사회적 농업이란 취약계층에게 사회적으로 바람직한 서비스를 제공하는 농업을 말한다. 여기에서 사회적으로 바람직한 서비스는 농업의 다원적 기능이 제공되는 형태로, 취약계층의 사회적 기능을 강화하는데 도움이 되는 건강, 재활, 교육과 훈련, 고용, 사회통합 등을 의미한다(임송수·김승애 2016). 일본의 사회적 농업은 20세기 초반 장애가 있는 사람들을 위해 농업을 치료활동으로 활용한 것에서 시작했다. 일본의 국립정신·신경의료연구센터<sup>1)</sup>에 의하면, 1902년 신체적·정신적 장애를 가진 사람들을 치료하기 위해 정신과 전문종합병원인 도쿄의 스가모(巣鴨)병원에서 농업, 원예, 축산을 처음 도입했다. 이후 이들을 활용한 작업치료가 결핵, 정신질환, 지적 장애가 있는 사람들을 위해 주로 사용되면서, 결핵 요양소와 정신병원에서 치료의 중요한 과목으로 비중 있게 다루어졌다.

일본에서 사회적 농업이 발전하게 된 배경에는 20세기 후반부터 확산된 원예요법과 원예복지의 영향이 컸다. 1990년대 초반부터 작물재배와 마을가꾸기 등을 통한 치

\* (uou01011@krei.re.kr), (songsoo@korea.ac.kr).

1) 국립정신·신경의료연구센터(<http://www.ncnp.go.jp>)

료와 재활이 본격적으로 실시됐고, 그 중에서도 특히 원예활동이 주목받으면서 ‘원예요법’이란 용어가 처음 등장하였다. 이는 1990년 버블경제의 붕괴와 오사카에서 열린 ‘국제 꽃과 초록의 박람회’ 개최, 그리고 이듬해 발생한 한신 아와이 대지진 후 원예를 통해 마음의 안정을 찾고자 하는 사람들이 늘어났기 때문이다. 일반재단법인 일본 녹화센터<sup>2)</sup>에 의해 해외의 원예요법 현황이 몇 차례 보고되었으며,<sup>3)</sup> 미국 등 해외에서 원예요법사 자격을 취득하고 귀국한 사람들이 원예요법 보급 활동을 시작하면서 사람들의 관심이 더욱 고조되었다. 1993년에는 미국 버지니아텍 대학의 랠프 교수(Diane Relf)를 초청하여 처음으로 외국인 전문가에 의한 원예요법 강연회가 열렸으며, 1995년에는 원예요법을 전문적으로 다루는 일본 원예요법연구회<sup>4)</sup>가 설립되었다.

이후 1998년 마쓰오 에이스케에 의해 ‘원예복지’라는 개념이 제창되었는데, 이를 계기로 원예를 통해 일반인들까지 정신적 스트레스 등을 치료 받고 행복해질 수 있다는 원예의 복지적 관점이 확산되었다. 1999년 미에현(県)에 원예복지연구회<sup>5)</sup>가 결성되었고, 2001년 9월에는 일본 원예복지보급협회<sup>6)</sup>가 설립되는 등 원예복지와 관련한 연구와 활동이 활발히 추진되었다.

한편 일본의 원예요법은 취약계층의 치유와 재활을 목적으로 하는데 그치지 않고 작물 재배기술과 관리 등을 통해 직업 훈련과 고용의 기회도 제공한다. 따라서 지적 장애인과 장애아동을 위한 아동복지시설의 체험학습과 여성과 실업자를 대상으로 구직기술을 습득케 하는 수산소(授産所)<sup>7)</sup>에서 작업종목 중 하나로도 활용되어 왔다. 이러한 확장된 개념의 원예요법은 농업의 ‘복지력(福祉力)’에 대한 인식을 확산시켜, 일본의 사회적 농업의 초석을 마련하는 계기가 됐다. 2004년 농업 관련 학술지인 「농업과 경제」는 농업의 복지력을 ‘농업의 다원적 기능 중 하나로, 농업활동을 통해 얻게 되는 재활, 건강증진, 지역 활성화의 효과로 정의하고, 이와 관련된 연구들을 특집으로 다루었다. 그 이후 농업 복지의 역할, 필요성, 확대 방안 등 수많은 연구가 진행되기 시작했다.

2) 일본 녹화센터(<http://www.jpgreen.or.jp>).

3) 일본 녹화센터는 영국, 미국, 캐나다 등 해외의 원예요법 현황 보고, 워크숍 개최, 해외 네트워크 구축, 연구자들 간의 학술적 교류를 촉진하면서 원예요법의 일본 정착에 큰 역할을 하였고, 이에 따라 많은 사람들이 원예요법에 관심을 갖게 됨.

4) 일본 원예요법연구회(<http://jhts.jp>).

5) 일본 미에현(県) 원예복지연구회 네트워크(<http://www.ryokusei.jp/network/network.php>).

6) 일본 원예복지보급협회(<http://www.engeifukusi.com>).

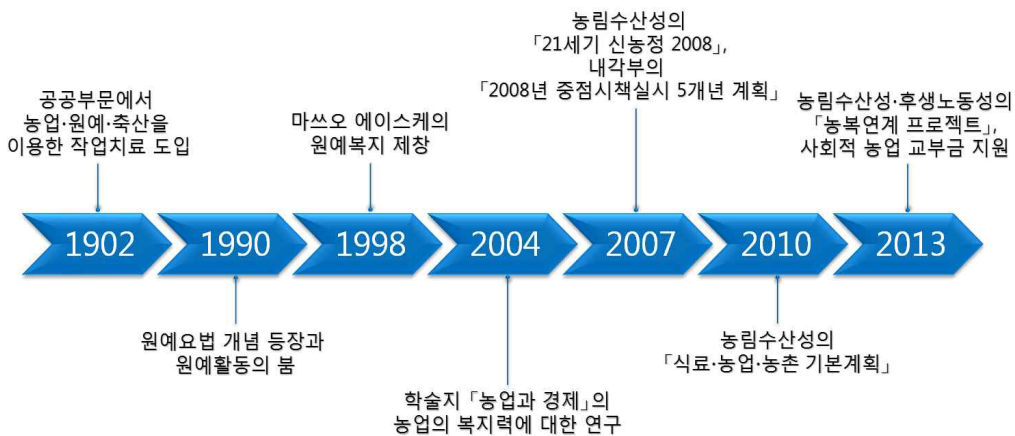
7) 수산소(授産所)란 직업이 없거나 생활이 곤란한 신체·정신 장애인, 부녀자, 실업자 등의 취약계층에게 취업을 위한 기능습득의 기회를 제공하는 일본의 보호시설로, 현재는 장애인 자립 지원법의 시행에 따라 대부분 취업지원시설로 전환되었음.

또한 일본의 대내외적인 환경변화도 사회적 농업이 확대되는 계기로 작용했다. 2008년 리먼쇼크 이후 엔고 현상이 지속되면서 일본 내 기업들은 높은 생산비용을 유지하기 어려워졌고, 이에 저임금을 통한 경쟁력 확보를 위해 하청기업의 해외 이전을 요구하기 시작했다. 당시 국내 하청작업에는 많은 장애인들이 종사하고 있었으나, 중국과 인도 등으로 공장이전이 추진되면서 장애인들은 일자리를 잃게 되었다. 2011년에는 동일본 대지진이 발생하여 수만 명의 인명피해와 수천억 달러의 경제적 손실을 초래하였는데, 일본종합연구소<sup>8)</sup>에 의하면 원전풍문(風評)피해와 파급영향을 고려한 지진재해 실업자는 약 45~65만 명에 달한다.

이외에도 1990년대 경기침체로 발생한 은둔형 외톨이<sup>9)</sup>의 급속한 증가와 고령화의 심화는 노동력 부족, 빈곤, 질병, 재정증가 등의 문제들을 초래해왔다. 특히 저출산 현상으로 인구가 급감하여 이에 따른 일본의 경기침체가 장기화될 것으로 전망되면서 사회적 취약계층을 잠재적 노동력으로 활용하자는 목소리가 높아졌다.

이러한 가운데 2006년 후생노동성은 「장애인자립지원법」을 시행하여 복지와 연계한 장애인 고용시책을 추진하였으며, 2007년에는 내각부가 장애인 기본법에 의한 「2008년 중점시책실시 5개년 계획」을 수립하면서 농업분야에서도 농업법인 등이 장애인 고

그림 1 일본의 사회적 농업의 발전 과정



자료: 저자 작성.

8) 일본종합연구소(<https://www.jri.co.jp>).

9) 후생노동성에 따르면 은둔형 외톨이(引きこもり)란 다양한 요인의 결과로 사회 참여(의무교육을 포함한 취학, 비상근 직원을 포함한 취업, 집 밖에서의 타인과의 교제)를 회피하고, 6개월 넘게 집에 틀어박혀 있는 상태(또는 외출해서도 타인과 어울리지 않은 상태)를 의미함.

용을 촉진하도록 도모했다. 나아가 농림수산성은 2007년 「21세기 신농정 2008」을 발표해 사회적 취약계층의 농업부문 고용을 계획했고, 2010년 「식료·농업·농촌 기본계획」에서는 농산어촌을 교육, 의료, 간호의 장으로 활용할 것을 추진과제로 내세웠다. 이후 농림수산성과 후생노동성의 공동 추진 하에 2013년부터 「농업과 복지의 연계 프로젝트(이하 농복연계 프로젝트)」의 이름으로 취약계층의 농업 분야 고용과 사회적 농장 개설에 관한 가이드라인이 제시되었고, 관련 사업에 교부금을 지급하기 시작했다. 이처럼 2000년대 후반 농업의 복지력에 주목한 정부 시책의 변화는 사회적 농업이 일본에 정착할 수 있는 기반을 마련했다<그림 1 참조>.

## 2. 사회적 농업의 개념과 공급 주체

### 2.1. 사회적 농업 관련 개념

일본에서는 사회적 취약계층의 정신적·신체적 장애를 치유하고 이들의 삶의 질 향상과 자활의지 고취를 도모하는 모든 농업 관련 활동에 대해 ‘원예요법’, ‘원예복지’, ‘농복연계’, ‘복지농업’의 개념들을 사용하고 있다. 이들은 넓게 보면 치유, 치료, 재활, 여가를 목적으로 농업을 활용한다는 공통점이 있지만, 수혜 대상과 목적에 의해 구분할 수 있다.

먼저 일본 원예요법학회<sup>10)</sup>에서는 ‘원예요법’을 ‘의료나 복지의 영역에서 도움을 필요로 하는 사람들의 행복을 작물 재배, 마을가꾸기 등의 원예를 통해 지원하는 활동’으로 정의하고 있다. 1990년대 원예요법의 연구와 보급이 활발해짐에 따라 원예요법의 해석이 다양화되어 혼란을 가져왔고 명확한 정의가 필요해졌다. 이를 해결하기 위해 마쓰오 에이스케는 ‘원예복지’의 개념을 처음으로 주장하였다. 그는 ‘원예는 모든 사람을 신체적·정신적·사회적으로 행복하게 만들 수 있는 복지적 기능을 가지고 있으며, 이러한 원예의 기능을 적극적으로 활용하자는 사고방식이 원예복지’라고 정의하였다. 그리고 ‘원예복지 내에서 치료를 필요로 하는 사람을 대상으로 원예복지 활동을 하는 것을 원예요법’이라 하였다.

2000년대 중반 이후 농업활동이 심신의 치유와 건강 증진에 효과가 있음이 입증되면서, 원예를 포함한 넓은 개념으로 ‘농업의 복지력’과 ‘복지농업’에 대한 관심이 높아졌다. 일반사단법인 JA공제종합연구소<sup>11)</sup>의 복지농업 전문가 하마다 켄지(2013)에 의

10) 일본 원예요법 학회(<http://www.jht-assc.jp>).

하면, '농업의 복지력'이란 '무언가를 생산 또는 재배하고, 섭취하고, 자연에 있음으로써 치유, 재활, 휴양, 삶의 질 향상 등의 효과가 발휘하는 것'을 의미한다. 그리고 '농업의 복지력을 활용하여 복지목적인 사물과 서비스를 제공하는 농업활동'이 '복지농업'이라 한다. 여기서 '농업활동'은 크게 식재료·식품 등의 음식을 제공하는 농업활동과 이외의 서비스를 제공하는 농업활동으로 구분할 수 있다. 복지농업의 대상은 제한이 없으나 주로 장애인, 고령자, 자발적 실업자이며, 이들에게 재활, 치유, 여가 서비스와 함께 취업 훈련과 일자리를 제공하는 것이 복지농업의 목적이다.

2013년에 들어서 농림수산성과 후생노동성은 농업과 복지를 연계한 「농복연계 프로젝트」를 발표했다. 프로젝트의 취지는 사회적 취약계층인 고령자, 장애인, 생활 곤궁자<sup>12)</sup>의 취업과 치유, 건강 증진, 삶의 질 향상을 위해 농업을 적극 활용한다는 것이다. 농림수산성 산하 연구기관인 농림수산정책연구소<sup>13)</sup>는 이와 관련한 사례조사, 지원 체제 구축, 향후 과제 등을 연구하고 있는데, 이들에 따르면 '농복연계'란 '농업인, JA공제종합연구소 등의 농업 측면과 사회복지법인, 특정 비영리 활동(non-profit organization, NPO)법인 등의 복지 측면의 연계'를 의미하며, '농업분야에서 장애인 등이 취업할 수 있는 일자리 혹은 거처를 만들고자 하는 노력의 총칭'으로 정의하고 있다.

표 1 사회적 농업과 관련된 개념들

구 분	대 상	정 의
원예요법 (園芸療法)	요법적 지원이 필요한 사람	의료나 복지 영역의 지원을 필요로 하는 사람들의 행복을 원예를 통해 지원하는 활동
원예복지 (園芸福祉)	모든 사람	원예의 효과·혜택을 누림으로써 인간의 복지(행복)를 도모하는 활동
복지농업 (福祉農業)	장애인, 고령자, 생활 곤궁자 등 사회적 취약계층	농업의 복지력을 활용하여 레크레이션, 치료, 치유, 직업훈련, 일자리 제공을 하는 모든 농업 관련 활동
농복연계 (農福連携)	장애인, 고령자, 생활 곤궁자 등 사회적 취약계층	농업 측면과 복지 측면의 연계로, 농업분야에서 취약계층이 취업할 수 있는 일자리 혹은 거처를 만들고자 하는 노력의 총칭

자료: 저자 작성.

11) 일반사단법인 JA공제종합연구소는 JA공제 관계의 종합 연구기관으로써 1991년 4월에 설립됐음. 전국공제농업협동조합연합회, 전국농업협동조합중앙회, 전국농업협동조합연합회, 전국후생농업협동조합연합회 등을 회원으로 하고, 농산어촌 지역 주민의 생활 안정과 복지 향상에 기여하는 것을 목적으로 조사, 연구활동, 교육, 홍보활동을 실시하고 있음.

12) 생활 곤궁자(生活困窮者)란 장애인종합지원법이나 생활보호법 등의 안전망(safe net)에 포함되지 못한 채, 경제적으로 빈곤하고 자립이 어려워 최저한도의 생활을 유지할 수 없게 될 우려가 있는 은둔형 외톨이, 장기 실업자, 초·중·고교 중도 퇴학자, 니트족, 장애인 등을 의미함(濱田, 2016).

13) 농림수산정책연구소(<http://www.maff.go.jp/primaff>).

지금까지 살펴본 사회적 농업과 관련한 개념들을 정리하면 <표 1>과 같다. 원예 요법, 원예복지, 농복연계, 복지농업 모두 사회적 농업의 일부분을 강조하는 형태이기 때문에, 본고에서는 이러한 개념들을 대신하여 사회적 농업의 용어를 사용하고자 한다. 특히 복지농업과 농복연계는 사회적 농업과 가장 근접한 개념으로 볼 수 있으며, 따라서 일본의 복지농업과 농복연계를 중심으로 지원제도와 사례들을 알아본다.

## 2.2. 사회적 농업 서비스의 공급 주체

일본에서 사회적 농업 서비스를 공급하는 주체는 크게 농업 관련 주체와 복지 관련 주체로 구분할 수 있다(川手 2015). 농업 관련 주체에는 일반 농가, 농업생산법인, 특례자회사가 존재한다. 일반농가와 농업생산법인은 지역 내 복지과 또는 취업 지원센터 등과 연계하여 장애인, 고령자, 생활 곤궁자를 고용하면서 치료, 재활, 교육 서비스를 제공한다. 대부분 처음부터 사회적 취약계층의 고용을 목적으로 설립된 것이 아니며, 경기불황으로 장애인 고용불안과 실업자 수가 급증하면서 지자체로부터 위탁을 받거나 일자리를 요구하는 취약계층의 지원자가 늘어나 고용하게 된 경우이다. 특례자회사<sup>14)</sup>는 대기업이 장애인 고용을 촉진하기 위해 만든 계열사 또는 관련업체의 사업장이다. 농림수산성에 따르면, 2015년 기준 422곳의 특례자회사가 있으며 그 중 농업활동을 하고 있는 특례자회사는 32곳으로 전체의 8%를 차지하는 것으로 나타났다.

복지관련 주체에는 비영리단체인 NPO법인, 일반재단법인, 사회복지법인 등이 존재한다. 사회복지법인은 사회복지법에 근거하여 설립된 공익법인으로, 국가와 지방자치단체의 엄격한 지도와 감독 하에 복지시책 방침을 따라야 한다. 국가도도부현·자치단체로부터 지원받아 운영되며, 시설운영을 통해 수익사업이 가능하다. 대표적인 농업 관련 사회복지법인으로는 코코로미 학원,<sup>15)</sup> 그린,<sup>16)</sup> 케야키 농원<sup>17)</sup> 등이 있다.

<그림 2>는 사회적 농업 서비스의 공급주체와 중점 분야를 나타낸다. 사회복지법인, NPO법인 등의 복지 관련 주체는 사회적 취약계층에게 교육과 훈련을 중심으로

14) 1976년 「장애인고용촉진법」에 의해 장애인 고용이 의무화되었고, 이에 따라 법정 고용률을 달성하기 어려운 기업에게 장애인 고용 촉진을 위한 방안으로 1987년 특례자회사 제도가 도입되었음. 장애인 고용 환경을 정비하는 등 일정한 요건을 충족하여 인정받은 특례자회사가 장애인을 고용할 경우 모회사의 장애인 고용 실적으로 계산되며 특례를 제공함.

15) 코코로미 학원: (<http://cocowine.com>)

16) 그린: (<http://home.catv.ne.jp/dd/green>)

17) 케야키 농원: (<http://www.keyakisou.jp/farm>)



그림 2 사회적 농업 서비스의 공급 주체와 중점분야



주: 화살표의 크기는 서비스 공급 주체별 중점분야의 비중임.  
 자료: 농림수산정책연구소(2012).

농업서비스를 제공한다. 특히 레스토랑, 마르쉐, 직판매장에서의 활동이 이에 해당되며, 가공시설과 농장에서 작업들은 고용중심적 서비스를 제공한다. 반면 농업생산법인 등의 농업 관련 주체는 고용이 주요 목적이며, 특례자회사의 경우 고용뿐만 아니라 교육과 훈련서비스를 제공한다.

한편 공공의 이익을 목표로 하는 사회적 기업(social enterprise)의 형태가 2000년대에 이르러서 일본에 본격적으로 확산되었다. 현재 일본에서는 사회적 기업을 규정하는 법제도와 법인격은 마련되지 않은 상태이며, 주로 NPO법인, 특례자회사, 주식회사가 사회적 기업의 형태로 활동하고 있다. 활동 분야는 농업, 원예, 서비스 산업, 공공시설의 관리 등이다. 2000년대 중반 이후에는 ‘소셜팜(social firm)’에 대한 개념이 후생노동성과 공익재단법인 일본장애인재활협회<sup>18)</sup> 등에 의해서 사용되기 시작했다. 후생노동성에 따르면 소셜팜이란 기업이 장애인뿐만 아니라 노동시장에 불리한 입장에 있는 사람들(이른바 취업 약자)을 일반인과 함께 대등한 입장에서 다수 고용하면서(30% 이상), 국가의 급여와 보조금 등의 수입을 최소화하는 조직체이다. 일본장애인재활치료협회에서는 사회적 기업과 소셜팜을 구분하여 사용하였는데, 이들은 사회적 기업이란 환경 보전 활동 또는 슬럼 지역의 활성화 운동 등 공익을 목적으로 하는 사업과 취약계층을 위해 일자리를 창출하는 소셜팜의 사업을 펼치는 기업이라 정의한다. 그러므로 사회적 기업은 소셜팜을 포함하는 매우 큰 개념으로 본다.

18) 공익재단법인 일본장애인재활협회: (<http://www.jsrpd.jp>)

### 3. 사회적 농업에 대한 지원

#### 3.1. 정부의 정책과 규정

2000년대 중반 이후 사회적 농업의 개념이 널리 사용되면서, 정부는 장애인의 농업부문에의 취업을 장려하기 시작했다. 2006년 후생노동성은 「장애인자립지원법」을 시행하여 일할 의욕이 있는 장애인에게 적성과 능력에 맞는 취업을 적극적으로 지원하면서, 해당 지역에서 자립생활 할 수 있도록 복지와 연계한 고용 시책을 추진하였다. 2007년 내각부가 발표한 「2008년 중점시책실시 5개년 계획」에서는 농업법인 등이 장애인 고용을 추진할 수 있도록 농업법인에게 장애인 고용의 노하우와 제도 관련 정보를 제공할 것을 명시했다. 또한 취업 이행지원사업소와 취업 계속 지원사업소<sup>19)</sup>의 정비를 통해 복지시설에서 농업법인과 협력하여 장애인 취업을 촉진할 것을 규정했다.

한편 후생노동성은 장애인뿐만 아니라 청년 무직자의 교육서비스, 취업지원, 환경 조성을 위해 「청년 자립 기숙사」 사업을 2005년~2010년까지 실시했다. 대상자는 1년 이상 직장이나 구직활동이 없고 학교나 직업훈련을 다니지 않는 40세 미만 미혼남녀로, 3~6개월의 합숙기간동안 생활훈련과 취업훈련을 받는다. 2006년 후생노동성은 청년 자립·도전 전략 회의에서 「청년 취농프로그램」을 도입하였으며, 청년 취농상담 센터 설립, 농업대학교에서의 연수교육, 농업법인에서의 농업체험활동을 지원하기로 결정하였다.

또한 장기적 경기침체, 개인주의 심화, 인터넷 보급 등을 배경으로 급증하고 있는 생활 곤궁자를 대상으로 2015년부터 「생활 곤궁자 자립지원법」을 시행했다. 이 법은 전국의 복지사무소<sup>20)</sup>가 설치된 지자체가 주체적으로 지원체계를 구축한다. 2016년에는 이들의 심신의 치유, 취업 의욕 상승, 생활리듬 회복을 위해 농업활동을 도입하여 「생활 곤궁자 등의 취농훈련사업」을 추진했다. 훈련 종료 후 참가자들의 취농과 사회

19) 지자체 예산으로 운영되는 취업 이행 지원사업과 취업 계속 지원사업은 「장애인종합지원법」에서 규정된 장애인 복지 서비스 중 하나로, 일하기를 희망하는 장애인에 대해서 취업의 기회, 구체적인 취업 훈련, 급여를 제공함. 취업 이행 지원사업소는 일반 사업장에 고용될 가능성이 있는 65세 미만의 장애인에 대해 생산 활동이나 직장체험 등의 기회를 제공하고, 구직활동 지원 및 취업 후의 상담지원 등을 실시함. 취업 계속 지원사업소는 사업자와 고용노동자 간의 고용계약 성립 여부에 따라 A형과 B형으로 구분할 수 있으며, A형 사업소의 대상은 일반 사업장 고용은 어려우나 고용계약에 의해 취업이 가능한 사람이며, B형 사업소의 대상은 일반 사업장 고용도 어려우며 고용계약에 의한 취업도 불가능한 사람임.

20) 사회복지행정기관으로, 도도부현과 시는 의무적으로 설치해야 되며, 읍면은 자율적으로 설치할 수 있음. 사회복지6법(생활 보호법, 아동 복지법, 모자 및 과부 복지법, 신체장애인 복지법 및 지적장애인 복지법, 노인 복지법)에 해당하는 업무를 수행함. 2016년 현재 일본 전국에 1,247개의 복지사무소가 있음.



참여가 최종 목적이다.

농림수산성도 2000년대 중반 이후부터 취약계층의 농업부문 참여 확대를 위한 본격적인 제도 마련을 시작했다. 2007년에 발표한 「21세기 신농정 2008」에서는 국내농업의 식량자급력 확보의 일환으로 장애인, 고령자, 여성 등 다양한 인재들이 후계농업으로 육성될 수 있는 환경을 조성할 것을 장려했다. 또한 2010년 3월 내각회의에서 결정한 「식료·농업·농촌 기본계획」에서는 교육, 의료, 간호의 장으로 농산어촌을 적극적으로 활용한다는 시책을 내세웠다<그림 3 참조>.

그림 3 식료·농업·농촌 기본계획(2010년 3월 30일 각의결정 사안)

제 3 식료, 농업 및 농촌에 관한 종합적·계획적으로 강구해야할 시책
3 농촌의 진흥에 관한 시책
(2) 도시와 농촌의 교류 등
③ 교육, 의료, 간호의 장으로써의 농산어촌의 활용
농산어촌이 갖는 심리적 평온·치유의 기능, 농업활동 체험을 통한 교육적 효과, 심신 기복·향상, 건강의 유지·증진 등 농림 수산업과 농산어촌이 가지는 교육, 보건, 휴양 등의 다원적 기능에 주목하고 도시, 농산어촌, 관계부처가 연계하여 농산어촌을 교육, 의료, 간호의 장으로 활용하기 위한 시책을 추진한다. 또한 이러한 기능의 효과를 조사·검증하고 구체적인 시책을 실시한다.

자료: 농림수산성(2010).

농림수산성과 후생노동성은 2013년부터 의료·복지를 농업·식품과 연계한 「농복연계 프로젝트」를 추진했다. 이 프로젝트의 취지는 장애인, 고령자, 생활 곤궁자의 삶의 질 향상, 건강 증진, 교육·훈련, 취업을 위해 농업을 적극 활용한다는 것이다. 사회적 농장의 개설과 정비, 복지·농업 관계자를 위한 연구회 개최, 농업전문가의 파견을 지원하며, 농기계 세척소, 화장실, 자재 창고 등의 부대시설 설치도 지원 대상이다. 또한 사회적 농업을 시작하려는 공급 주체에게 체계적인 가이드라인을 제시하고자 ‘복지분야에 농작업’, ‘농업분야의 장애인 취업 메뉴얼’ 등의 책자를 발간하고 있다.

### 3.2. 정부의 재정 지원

2013년부터 농림수산성은 사회적 농업의 육성을 위해 재정 지원사업을 시작했다. 신설된 교부금 사업은 「농업이 있는 삶 만들기」와 「도시와 농촌의 공생·교류 종합 대책」이다. 「농업이 있는 삶 만들기」는 도시나 도시 근교의 농지를 복지, 교육, 방재 등 공익적 기능을 위해 사용하는 농업인, 민간단체, NPO법인, 지자체 등에게 교부금을

지원한다. 지원 사례로는 농지 방재 사업, 사회적 농장의 개설·정비, 지역 농산물을 이용해 생산·가공·유통·판매하는 시설 등이다.

「도시와 농촌의 공생·교류 종합 대책」 사업은 농산어촌이 지니고 있는 지역 자원이나 ‘식(食)’을 관광, 교육, 복지 등에 활용하여 도시와 농산어촌의 교류에 이바지하는 농업법인, NPO법인, 지자체 등을 지원한다. 특히 일할 의욕이 있는 도시 청년, 장애인, 고령자 등 지역 이외 인재를 장기적으로 고용하려는 사회적 농장에 교부금을 지급한다. 또한 농업기술 지도를 위한 전문가 초빙, 직원 모집을 위한 광고, 연구회 개최 등의 활동에도 경비를 지원한다.

2015년 4월에는 도시농업의 지속가능한 발전과 다양한 기능 발휘를 목적으로 「도시농업 진흥 기본법」이 제정되었고, 보조금 사업으로 「도시농업 기능발휘 대책사업」이 신설되었다. 이 사업은 도시농업의 진흥을 위한 조사·검토 등을 수행함과 동시에 도시농업의 새로운 패러다임인 사회적 농장에 대한 선진사례 창출을 목표로 한다. 도시 내 사회적 농업 서비스를 활용하려는 민간단체, NPO법인, 지자체, 사회복지법인 등을 지원한다.

<표 2>는 사회적 농업과 관련한 농림수산성의 재정사업들이다. 예산 규모가 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 농림수산성은 공모설명회를 개최하는 등 사업대상자를 모집하기 위한 홍보활동을 하고 있으며, 각 사업별 심사위원회의 심사를 거쳐 교부금 또는 보조금 교부 후보를 선정한다.

표 2 농림수산성의 사회적 농업 재정 지원

단위: 백만 엔

지원 사업	2013 (平成25)	2014 (平成26)	2015 (平成27)	2016 (平成28)	2017 (平成29)
농업이 있는 삶 만들기	*550	580	-	-	-
도시농업 기능발휘 대책사업	-	-	*191	191	291
도시와 농촌의 공생·교류 종합 대책	*1,950	2,100	2,750	-	-
농복연계 대책	-	-	-	-	*550
도시와 농촌의 공생·교류 및 지역 활성화 대책	-	-	-	*1915	3910

주: 1) \*는 신규 설립사업.

2) 2017년은 예산안.

자료: 농림수산성(<http://www.maff.go.jp/j/budget/index.html>).

농림수산성은 농산어촌 내 사회적 농업을 체계적으로 육성하고 농산어촌의 자립, 발전, 고용안정을 위해 2016년 4월 「농산어촌 진흥 교부금」을 신규 설립하였다<표

3>. 이는 농산어촌이 가진 풍부한 지역 자원을 활용하여 관광·교육·복지 분야와의 연계를 추진하고, 도시민들의 농산어촌 정착과 농산어촌의 진흥을 목표로 한다. 이 사업의 2017년도 예산은 전년대비 70억 엔(약 700억 원) 증가한 150억 엔(약 1,500억 원)이다. 세부사업 중 「도시와 농촌의 공생·교류 및 지역 활성화 대책」은 기존 사업이었던 「도시와 농촌의 공생·교류 종합 대책」의 기본 취지에 지역 활성화 방안을 강조하여 새로 설립한 교부금 사업이다. 2017년에 신설 예정인 「농복연계 대책」 사업은 장애인, 고령자 등을 고용하기 위해 배리어 프리(barrier free) 등을 도입한 사회적 농장과 부대시설의 개설·정비, 복지과 연계한 농업활동 등을 지원한다.

표 3 2017년 「농산어촌 진흥 교부금」의 주요 내용

농산어촌 진흥 교부금 [150억 엔(약 1,500억 원)]			
정책목표: 2020년까지 도시와 농산어촌 교류 인구를 1,450만 명까지 증가 → 농산어촌의 자립·발전			
도시와 농촌의 공생·교류 및 지역 활성화 대책	산촌 활성화 대책	농산어촌 활성화 정비 대책	농복연계 대책
[39억 엔(약 390억 원)]	[10억 엔(약 100억 원)]	[95억 엔(약 950억 원)]	[5억 엔(약 50억 원)]
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 농산어촌이 가지는 자원이거나 식(食)을 관광·교육·복지 등에 활용 하는 지역, 인바운드 관광을 위해 농산어촌에 숙박·체험을 추진하는 지역 등 농산어촌 자립과 발전에 이바지하는 지역 활동 지원</li> <li>■ 의욕적인 도시 청년 등 지역 외 인재를 장기적으로 유입하려는 활동 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 산촌 지역의 고용증대를 위해 목재·목탄·산나물 등 산촌 자원의 잠재력을 재평가하고 활용하려는 지역 활동 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 시·읍·면 등이 추진하는 농산어촌의 정주환경 정비 지원</li> <li>■ 지역 간 교류 촉진의 실현에 필요한 농산물 가공·판매시설 정비 지원</li> <li>■ 도농교류 거점시설 정비 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 농업분야에 장애인, 고령자 등의 취업을 촉진하기 위한 사회적 농장 및 부대시설 등의 정비 지원</li> <li>■ 복지와 연계한 농업 활동 체제 구축, 보급, 계발 활동 지원</li> </ul>

주: []수치는 예산 배정액.  
 자료: 농림수산성([http://www.maff.go.jp/nousin/kouryu/shinko\\_kouhukin.html](http://www.maff.go.jp/nousin/kouryu/shinko_kouhukin.html)).

<표 2>와 <표 3>의 지원 외에도 농업법인 등이 장애인, 고령자 등 취농 희망자를 고용하여 농업기술 습득을 위한 연수를 실시하면 1인당 최대 120만 엔(약 1,200만 원)을 2년간 지원한다. 장애인을 배려한 작업시설을 설치할 경우에는 장애인 1인당 최대 450만 엔(약 4,500만 원)을 고용주에게 지급하며, 헬로워크<sup>21)</sup> 등을 통해 장애인을 고용할 경우에도 장려금을 지급한다. 또한 사회복지법인이나 NPO법인 등이 비영리 복

21) 후생노동성이 운영하는 헬로워크는 행정기관으로, 구직자에게 채용정보·취업지원·취업상담을 제공하는 공공 직업 안정소임. 2016년 현재 헬로워크는 전국 544곳에 설치되어있으며, 인터넷 서비스(<https://www.hellowork.go.jp>)도 제공하고 있음.

지활동의 목적으로 농지를 이용할 경우, 농업생산법인의 요건과 일정 규모 이상의 농업 경영을 하는 등의 요구 사항 없이, 예외적으로 농지법 시행령 제6조 제1항 제1호에 의해 농업위원회의 허가를 받고 농지 취득이 가능하다.

한편 후생노동성은 생활 곤궁자의 취농과 사회참여를 촉진하기 위해 2016년 4억 2,000만 엔(약 42억 원)의 예산을 배정하여 「생활 곤궁자 등의 취농훈련사업」을 실시했다. 이 사업은 복지 사무소가 설치된 자치단체가 주체가 되어 근로경험이 전혀 없거나 장기간 실업한 사람들에게 단계적인 취업 체험 프로그램을 제공한다.

#### 4. 사회적 농업의 연왕과 성과

일본 내 사회적 농업의 전체적인 현황을 조사한 자료는 구축되어 있지 않은 상태이며, 따라서 본고에서는 장애인의 농림어업 취업자 수 등을 이용해 사회적 농업의 현황과 성과를 파악하고자 한다. 후생노동성의 자료에 의하면, 2015년 헬로워크를 통한 장애인 취업건수는 9만 191건으로, 이 중 농림어업 취업건수는 전체의 3.1%를 차지하는 2,825건으로 나타났다. 농림어업 부문의 장애인 취업은 2014년에 비해 다소

그림 3 헬로 워크를 통한 장애인 취업건수



자료: 후생노동성(<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000125531.html>).

감소하는 경향을 보였지만, 이는 2007년 대비 4.5배 이상 증가한 수치이다<그림 3 참조>.

2015년 사회적 농업을 포함한 전체 농림어업 관련 기업(고용자 수 50명 이상)에 고용된 장애인은 730명으로, 실고용률은 2.19%이다<표 4 참조>. 이 수치는 장애인 법정 의무 고용률인 2%를 상회하고 있으며, 농림어업 전체의 61.7%가 의무 고용률을 달성하고 있다. 따라서 농업 관계자들이 사회적 취약계층의 고용에 관심이 높다는 것을 알 수 있다.

표 4 농림어업 기업 내 장애인 고용 현황(2015)

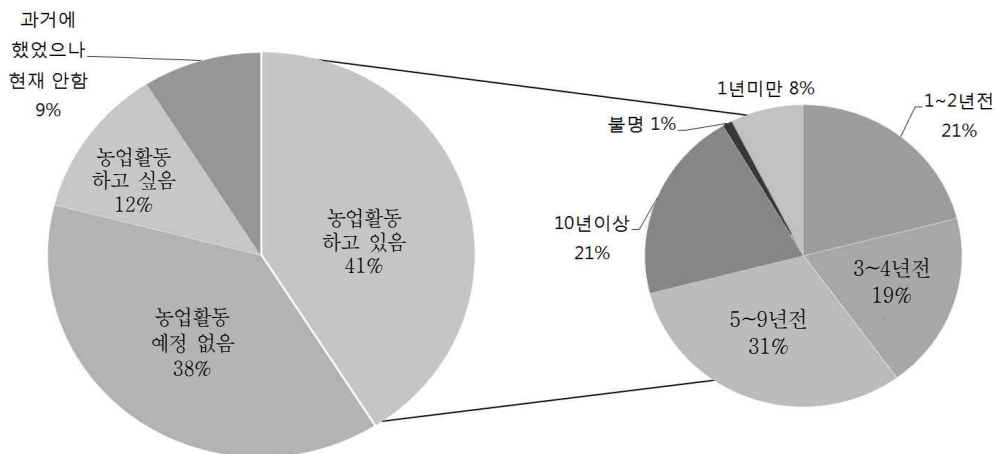
(단위: 명, %)

	기업 수	노동자 수(A)	장애인 수(B)	실고용률 ( $B \div A \times 100$ )	법정고용률 달성 기업 수(%)
전체산업	87,935	24,122,923	453,134	1.88	41,485(47.2)
농림어업	277	33,397	730	2.19	171(61.7)

주: 노동자 수는 법정고용 장애인 수 산정 기초가 되는 노동자 수를 집계함.  
 자료: 후생노동성(<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000105446.html>).

농림수산정책연구소는 2010년~2011년 기간 동안 장애인복지시설(사회복지법인, NPO법인 등) 1,553곳을 대상으로 농업활동 실시여부와 시작시기에 대한 설문조사를 진행했다. <그림 4>와 같이, 유효 회답 수 682곳 중 41%가 농업활동을 실시하고 있으며, 12%가 향후 농업활동을 도입할 의향이 있는 것으로 나타났다. 또한 장애인복지

그림 4 장애인복지시설 내 농업활동 유무와 시작시기



자료: 농림수산정책연구소(2012).

시설의 47%가 조사시점으로부터 4년 이내에 농업활동을 도입한 것으로 나타나, 2000년대 중반부터 농업과 복지를 연계한 움직임이 본격화되었음을 알 수 있다.

## 5. 사외적 농업에 관한 연구 및 사례

### 5.1. 연구사례

#### 5.1.1. 장애인 대상 서비스의 효과

북해도 소베쓰초(町)에 있는 ‘타츠카무 농장’은 1987년 설립자 부부와 장애를 가진 양호학교 졸업생 3명에 의해 시작된 농업생산법인이다. 현재는 3개의 법인에 수십 명의 직원이 근무하고 있으며, 유기농산물과 자연방사 유정란 등을 생산·판매하고 있다. 종업원 중 장애인의 비율은 약 75%로, 취업 이행 지원사업(2009년), 취업 계속 지원 A형 사업(2007), 취업 계속지원 B형 사업(2016)에 지정 받아 장애인 고용과 취업 훈련을 추진하고 있다.

사사키이치오와 이병오(2016)는 타츠카무 농장에 종사하고 있는 장애인들을 대상으로 2012년부터 2014년까지 총 9회에 걸쳐 「건강 관련 삶의 질」에 대한 설문조사를 실시하였다. 분석결과에 따르면 장애인의 농업 취업 기간과 정신적 건강도는 양의 관계를 가지는 것으로 나타났다. 또한 농업활동이 정신적·신체적 건강과 삶의 질 향상에 느끼는 하지만 긍정적인 효과가 있는 것으로 분석됐다. 따라서 타츠카무 농장에서의 장애인 고용은 훈련과 취업 기회를 제공할 뿐만 아니라 장애인의 건강 개선에도 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다.

#### 5.1.2. 교도소 출소자 대상 서비스의 효과

일본 법무성의 2015년도 범죄백서에 따르면, 지난 18년간 일반 형법으로 검거된 사람들 중 초범자의 비율은 감소해온 반면, 재범자<sup>22)</sup>의 비율은 지속적으로 증가한 것으로 나타났다. 2000년 대비 2014년에 재범자의 수가 14% 증가하였으며, 전체에서 재범자 비율이 47.1%를 차지하면서 일본 역사상 최고치를 기록하였다. 주목할 만한 점은 이러한 재범자들 가운데 장애인과 고령자 등 사회적으로 취약한 계층의 재범률이 증가하고 있다는 것이다. 2013년 교도소 출소 후 2년 이내 재입소한 65세 이상 고령자는 24.9%로, 다른 연령대보다도 출소자 대비 재입소자 비율이 가장 높았다.<sup>23)</sup> 이들

22) 범죄백서 내 재범자는 초범의 죄명이 도로교통법위반일 경우를 제외함.



---

대부분 출소 후 갈 곳이 없거나, 저임금의 열악한 근무환경 등으로 사회에 적응하지 못해 다시 범죄를 저지른다. 2006년 법무성의 특별조사에 따르면, 출소 후 정착할 곳이 없는 만기석방자의 수는 약 7,200명이며, 그 중 장애인과 고령자 등 자립곤란한 수형자가 약 1,000명으로 조사되었다.

이에 따라 비영리단체인 일본재단(Nippon Foundation)<sup>24)</sup>은 수형자의 출소 후 열악한 환경개선과 사회복귀지원이 재범방지를 위한 중요한 과제임을 인식하고, 장애인과 고령자 등의 수형자들이 출소 후 사회에 복귀할 수 있도록 지원책을 마련하고자 2010년 5월 ‘농업을 활용한 재범방지프로젝트’를 발표했다. 프로젝트는 2016년에 완료되었으며, 동경가정대학, 고마자와대학, 공동체 싱크탱크(NPO법인), 스완(주식회사), 청심시설(갱생보호법인) 등 여러 이해관계자들이 참여하여 연구에 착수했다.

농업을 활용한 재범방지프로젝트는 ‘사범과 복지의 연계’를 테마로, 복지적 관점에서 출소자의 생활 자립을 위한 취업지원을 목적으로 한다. 본 프로젝트의 사업은 크게 두 가지로 구분할 수 있는데, 첫 번째는 출소자에게 사회적 농업 서비스를 제공하고 있는 ‘카리이호’, ‘고향자연 농업학원’, ‘토치기 명덕회’, ‘키쿠치 농장’에 대해 모니터링을 실시하고, 농업이 재범방지에 실제 효과가 있는지를 조사한다. 또한 갱생보호 측면의 취업 지원과 복지 측면의 생활 지원을 연계한 체계적인 사회복귀 지원 모델을 제안한다. 두 번째는 재소자들의 생활 실태를 파악 후 도출되는 구체적인 현황과 문제점들을 통해 실제 적용할 수 있는 지원방안을 제안한다.

출소자들의 사회복귀에 농업이 미치는 영향을 알아내기 위해 출소 후 갱생보호 시설에서 보호받고 있는 비농업 종사자들과 ‘고향자연 농업학원’과 ‘키쿠치 농장’의 농업 종사 출소자들을 설문조사했다. 조사결과, 농업 종사 출소자가 비농업 종사 출소자에 비해 새롭고 긴밀한 인간관계를 형성했으며, 주체적으로 사회에 참여하려는 경향이 높은 것으로 나타났다.

또한 심리적으로 다양한 측면에서 긍정적인 변화를 보이고 있는데, 생활 리듬을 되찾고 일·주거·수입의 불안도 없어졌다. 입소 전에 비해 직장 내 인간관계의 불만감이 해소되었으며, 농업을 체력을 요하는 업무로 인식하면서도 일에 대한 동기부여가 높아졌다. 이러한 결과를 통해 농업활동은 출소자의 사회복귀에 도움이 되는 것으로 보인다.

---

23) 범죄백서에 따르면, 2013년에 65세 이상 출소자 2,820명 중 701명이 2년 이내 재입소한 것으로 나타난다.

24) 일본재단: <http://www.nippon-foundation.or.jp>

## 5.2. 사회적 농업 서비스의 공급 주체별 사례

### 5.2.1. 장애인 대상 농가

시즈오카현(県) 하마마츠시(市)에 위치하고 있는 교마루(京丸) 유니버설 농장은 오리농법을 이용한 쌀과 잎채소, 메네기(과의 일종), 청경채, 토마토 등을 재배하고 있는 농업생산법인이다. 1973년 설립되어 2004년 ‘미소창조’를 경영이념으로 법인화하였으며, 농업활동을 통해 능력, 연령, 국적, 성별의 차이를 넘어 모든 사람이 살기 좋은 환경을 조성한다는 의미로 ‘유니버설’이라는 명칭을 붙였다. 경영규모는 수경재배 면적 100a, 논 70a, 밭 50a로, 생산된 농산물은 도피아하마마츠와 시즈오카 농업협동조합을 통해 전국 40개의 시장에 출하되고 있다.

교마루 유니버설 농장은 1996년부터 장애인을 고용하기 시작했으며 2016년 현재 전체 74명의 직원 중 24명이 장애인이다. 당시 농장 규모 확대를 위해 구직 희망자를 모집했는데, 장애학생의 학부모가 찾아와 월급은 필요 없으니 일을 시켜달라는 절실한 요구가 있어, 농업체험 연수생으로 1주일간 수용했었다. 우려와 달리 농장 내 분위기가 밝아지면서 작업 효율이 상승했고, 장애에 대한 직원들의 편견이 없어졌다. 이를 계기로 지금까지 장애인을 고용하고 있으며, 취업 훈련 연수생도 모집하고 있다.

농장의 운영은 크게 수경(水耕)부, 토경(土耕)부, 심경(心耕)부로 나뉜다. 수경부는 ‘매일 녹색채소를 식탁에’의 테마로 매출의 대부분을 차지하는 미니 파드득나물, 미니 파, 미니 청경채 등을 수경재배하며, 토경부는 ‘손자에 먹일 수 있는 농산물 만들기’를 테마로 오리농법에 의한 무농약 쌀, 우엉 등을 재배한다. 그리고 심경부는 ‘농업을 고용의 장으로’를 테마로 장애인 고용 지원과 취업 훈련을 실시하고 있다. 심경부는 먼저 고용된 장애인에게 어떤 일을 하고 싶은지를 물어보고, 그들의 적성과 능력에 맞는 작업 환경을 제공한다. 조직 구조는 심경부 밑에 수경부와 토경부가 있으며, 심경부에서 논의를 거친 건의사항과 지시에 따라 수경부와 토경부는 농작업을 단순 체계화시키기 위한 기술과 아이디어를 개발하는 업무 등을 수행한다.

현재 교마루 농장은 직접 장애인을 고용하지 않고 하마마츠시를 통해 장애인을 고용하고 있다. 또한 ‘NPO법인 시즈오카 유니버설 원에 네트워크’를 설립하여 하마마츠시와 함께 유니버설 농장의 연구와 보급 활동을 하고 있다.

### 5.2.2. 생활 곤궁자 대상 NPO법인

오사카부(府) 이즈미사노시(市)의 NPO법인 ‘오사카 청년 취업 지원기구(이하 지원기구)’는 미취업 청년의 증가 문제는 개인의 문제가 아닌 사회구조적인 문제에서 기인한

것으로 보고 이들을 지원하기 위해 2002년 10월에 설립됐다. 지원기구는 센슈 지역의 니트와 은둔형 외톨이를 대상으로 사회복지, 재활, 자립을 위해 농업을 적극 활용한다. 도시근교와 농촌지역에서의 농업 견학·농업 체험 활동을 프로그램에 포함시키고, 생활 곤궁자의 농업 부문 취업을 지원한다. 또한 농업 행사와 포럼 등을 개최하며, 농업법인과 함께 지역 브랜드 개발, 지역 농업 활성화를 위한 노력도 기울이고 있다.

2012년 지원기구는 청소년의 농업 분야 취업 지원을 목적으로 ‘농업 사업부’를 신설했다. 그리고 사회적 기업인 센슈농업<sup>25)</sup>과 연계하여 농업 생산 활동, 지역의 노동력 부족에 대응한 농업 도우미 사업, 농산물 판매 사업, 마르쉐 개최 등을 하고 있다. 지원기구에서는 5년간 총 120명이 농업 관련 교육을 받았고, 그 중 30~40%가 농업 생산, 농산물 가공, 판매와 관련된 업무에 취직하였다.

한편 2015년부터 이즈미사노시는 히로사키시(市)<sup>26)</sup>와 공동 추진 하에 「국가의 지방 창출 관련 예산의 교부금」을 활용해 「도시와 지방을 연결하는 취업지원대학사업」을 추진하기 시작했다. 이 사업의 목적은 도시근교와 농촌지역을 연계하여 농업 체험 훈련을 실시하고, 생활 곤궁자의 농촌지역 취농을 장려하는 것이다. 이에 따라 지원기구, 센슈농업, A'워크창조관<sup>27)</sup>이 모여 이즈미사노 농업대학(이즈미사노 농업대학 공동 기업체)을 설립해, 참가자 모집, 생활 훈련, 체험 연수, 상담 지원 서비스를 실시하고 있다.

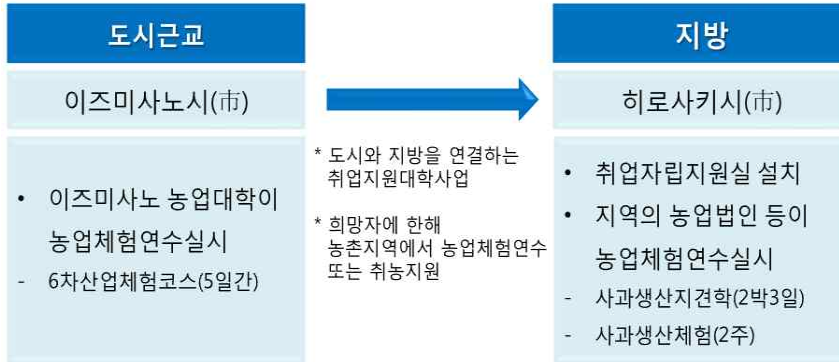
‘도시와 지방을 연결하는 취업지원대학사업’의 구조는 <그림 5>와 같다. 먼저 이즈미사노 농업대학은 이즈미사노시에서 참가자들에게 채소 재배, 가공, 판매, 퇴비 만들기 등 가장 기초적인 농업 체험을 실시한다. 이즈미사노시에서의 농업 체험이 끝나면, 농촌 지역에서 심화된 교육을 원하는 참가자와 귀농의사를 밝힌 참가자를 히로사키시 지역으로 이동시킨다. 히로사키시에서 참가자들은 사과 생산 농가로부터 전문적인 농업훈련을 받는다. 교통비를 제외한 프로그램 참여에 소요되는 숙박비, 식비는 교부금을 활용해 지급한다.

25) 센슈농업은 사회적 기업으로써 젊은 사람들의 농업분야 취업 지원을 위해 다양한 프로그램을 제공함. 현재 노동력 부족 농가를 위한 농업 도우미 사업, 빌린 휴경지로 농작물을 생산하는 휴경지 활용 사업, 마을만들기형 6차 산업화 사업, 농산물 가공 사업을 실시하고 있음.

26) 아오모리현(県)의 서부에 위치한 히로사키시는 취업자립지원실을 설치하여 생활 곤궁자와 농업법인 등을 중개하거나, 연수시 전문가 파견, 프로그램 계획 등을 추진하고 있음.

27) A'워크창조관은 2008년 10월 사단법인 오사카 인제고용개발 인력센터와 재단법인 오사카 인권협회, NPO법인 오사카 청년 취업 지원기구 등을 비롯한 5개 단체의 출자에 의해 설립된 오사카 지역의 직업 훈련 센터임. 컴퓨터 기초, 회계, 프로그래밍, 그래픽 디자인 등 다양한 강좌를 개설해 직업 교육 기회를 제공하고 있음.

그림 5 이즈미사노시와 히로사키시의 사회적 농업 추진 구조



자료: 저자 작성.

### 5.2.3. 보호시설 어린이 대상 아동복지시설

돗토리현(県) 돗토리시(市)에 위치한 아동양호시설 ‘돗토리 어린이학원’은 1906년 돗토리 고아원의 창설에서 시작됐다. 이후 명칭을 재단법인 돗토리 어린이학원으로 바꾸고, 사회복지사업법 제정에 따라 사회복지법인으로 조직을 변경하였다. 2008년 국가와 현으로부터 니트와 은둔형 외톨이를 위한 상담소 운영 지원사업인 ‘돗토리 청년 서포트 스테이션’을 위탁받아 추진했다. 2012년에는 퇴소아동의 ‘애프터 케어 사업’을 시작했으며, 지속적인 지원이 필요한 어린이와 청소년을 위해 ‘하나무라 작업소’를 개설했다. 하나무라 작업소는 장애인 복지 서비스 사업으로, 다양한 농업활동을 통해 교육 훈련과 취업을 지원한다.

돗토리 어린이학원은 고아원이 설립된 20세기 초부터 교육 프로그램의 일환으로 농업을 활용해 왔다. 당시 전쟁 후 고아가 된 아이들과 굶주림에 고통 받는 아이들이 많았기 때문에, 고아원 내 자급자족을 위해 어린이들이 직접 작물을 재배하고 돼지와 산양 등을 사육하였다. 현재는 하나무라 작업소에서 농업 체험 활동으로 상추, 감자, 강낭콩, 호박, 대파 등의 작물을 직접 생산·가공하고 지역 주민들에게 판매한다. 2007년부터는 지역 봉사단체 ‘코우회’와 연계하여 벼 베기 등의 벼농사 체험을 매년 개최하고 있다. 2015년에 개최된 벼농사체험에는 어린이학원에서 약 65명이 참가했다. 코우회는 농업경영기반을 가진 50명이 모여 만든 단체로, 코우회 회원의 소유농지를 이용해 벼농사 체험장을 조성한다.

돗토리 어린이학원은 농업이 갖는 교육과 치유의 기능을 높게 평가해, 다양한

농업활동 프로그램을 계획하고 있다. 피해아동에게 농업활동을 제공하는 것은 자립지원의 수단으로써 매우 긍정적 영향을 미치며, 자연과의 교감을 통해 학대받고 상처받은 아이들의 몸과 마음을 치유할 수 있다고 생각한다.

## 6. 결론과 시사점

2015년 일본의 농업 종사자 수가 사상 처음으로 200만 명 이하로 감소하였으며, 고령화로 인해 농업 종사자의 평균 연령은 66.3세에 달했다. 또한 농촌인구는 지속적으로 감소세에 있으며, 농지의 황폐화도 가속되어 휴경지는 20년 전의 2배 수준인 42만 4,000ha를 기록했다. 이에 대응하여 최근 아베 정부는 일본의 구조적인 문제인 저출산과 고령화 문제를 해결하기 위해 이른바 ‘일억총활약 사회’<sup>28)</sup>라는 슬로건을 내걸고 장애인과 고령자 등의 활동을 위한 정책방향을 제시하였다. 또한 농업·복지 관련 기관에서는 농촌을 교육과 고용의 장으로써 활용하여 사회적 취약계층에게 농업 서비스를 제공하는 정책을 추진하고 있다.

다양한 지원제도와 사례 등을 통해 알 수 있듯이, 일본의 사회적 농업의 중점분야는 취약계층의 치유와 연계한 교육, 훈련, 일자리 창출이다. SWOT 분석에 기초한 일본의 사회적 농업의 특성을 정리하면 <표 5>와 같다.

표 5 일본 사회적 농업의 SWOT 분석

강점(strength)	약점(weakness)
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회적 농업의 공급 주체를 위한 체계적인 지원제도와 매뉴얼 정비</li> <li>· 도시-도시근교-농촌과의 연계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고령자와 장애인 중심의 지원 정책</li> <li>· 사회적 농업의 통계자료 필요</li> </ul>
기회(opportunity)	위협(threat)
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 다수의 서비스 대상자 존재</li> <li>· 6차 산업화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회적 인식 부족</li> <li>· 급증하는 고령인구</li> </ul>

자료: 저자 작성.

일본의 사회적 농업의 강점은 서비스 공급 주체를 위한 체계적인 지원 제도와 매뉴얼이 정비되어 있다는 점이다. 장애인 고용에 대한 장려금 지급, 복지시설이 농지

28) 일억총활약 사회(一億總活躍社會)는 2015년 10월 아베 정권의 제3차 내각 개편 이후 국무회의에서 결정된 핵심 계획임. 일본의 구조적인 문제인 저출산과 고령화의 문제를 해결하여 50년 후에도 인구 1억 명을 유지하고 가정·직장·지역에서 모두가 활약할 수 있는 사회를 만들 것을 목표로 함.

취득 시 예외조항 적용, 지자체 내 보급지도센터를 통한 농업지도, 헬로 워크에서의 고용 상담 등 구체적이고 체계적인 지원제도와 매뉴얼이 확립되어 있다. 또한 ‘오사카 청년 취업 지원기구’ 사례와 같이, 일부 지역에서는 지자체, NPO법인, 농업법인이 연계하여 농촌 활성화 관련 교부금 사업을 활용해 도시의 취약계층을 농촌으로 이주 또는 취농할 수 있게 지원하고 있다. 이러한 도시-도시근교-농촌의 연계형 사업은 사회적 농업의 새로운 모델로 발전할 수 있으며, 이로 인해 도시는 실업률 하락을 기대할 수 있고, 농촌은 과소화·고령화에 따른 인력 부족 현상을 해결할 수 있다.

상대적인 약점은 지원 정책이 고령자와 장애인을 중심으로 추진되고 있으며, 재소자 대상의 교육 훈련과 취업 지원 프로그램이 부족하고, 정부와 공공기관에 의한 공식적인 사회적 농업의 통계자료가 없어 정확한 현황과 실태 파악이 어렵다는 것이다.

기회 요인으로는 은둔형 외톨이와 니트 등 다수의 서비스 대상자가 존재하기 때문에 향후 사회적 농업의 규모가 확대될 가능성이 높다는 점과, 사회적 농업과 6차 산업화의 연계가 가능하다는 점이다. 사회적 농업의 공급 주체가 단순 농산물의 생산과 판매가 아닌 6차 산업화를 추진한다면 새로운 부가가치를 창출할 수 있으며 농가 소득과 취약계층의 임금 수준 또한 높아질 수 있다. 따라서 사회적 농업이 6차 산업화로 발전할 수 있는 지원 제도가 필요하다.

위협 요인으로는 사회적 농업에 대한 공급 주체와 대상자의 인식 부족이다. 카와테 토쿠야(2015)에서 지적한 바와 같이 아직도 일본에서는 ‘농가는 오로지 작물만 재배한다’는 고정 관념이 지배적이다. 따라서 사회적 관심과 인식을 제고할 수 있도록 국가와 지자체의 설명회 개최 등의 홍보 활동이 필요하다. 또한 2013년부터 시작된 지원 정책이 일본의 고령화 속도에 뒤처지고 있는 것도 위협 요인이 될 수 있다.

일본은 최근 사회적 농업이 농업·농촌의 새로운 발전모델로 자리매김할 수 있도록 다양한 재정지원 사업과 정책들을 추진하고 있다. 반면 한국의 사회적 농업은 아직 시작단계로, 이에 지속적인 발전을 위해서는 정부의 체계적인 지원 정책, 관련 기관들의 연구 활동, 홍보 활동을 통한 인식 확산이 요구된다. 본고에서 제시한 일본의 사회적 농업의 지원 현황과 사례는 한국의 농업·복지 관계자들에게 유용한 정보를 제공할 것이며, 정부와 관련 기관이 사회적 농업의 정책방향을 설정하는데 실질적인 도움이 될 것으로 기대된다.



---

## 참고문헌

- 변민수. 2004. “특례자회사 설립 법적 구성요건 검토.” 「장애와 고용」 제14권 제4호. pp. 34-50.
- 홍지영. 2016. “치유농업 전문가 양성의 효율성 제고를 위한 연구.” 강원대학교대학원 농업자원경제학과 석사학위 논문.
- 임송수·김승애. 2016. “유럽의 사회적 농업 개관과 이탈리아 사례.” 「세계농업」 제195호. pp. 9-30.
- 사사키이치오·이병오. 2016. “장애인의 그린 케어 효과 고찰 - 삶의 질 평가를 중심으로.” 「농업경영·정책연구」 제43권 제1호. pp.112-129.
- 農林水産省·厚生労働省. 2016. “福祉分野に農作業を(支援制度などのご案内).”  
農林水産政策研究所. 2012. “社会福祉法人、特例子会社等の農業分野への進出の現状と課題.”
- 法務省. 2015. “犯罪白書.”
- 北川太一. 2004. “今, なぜ, 農の福祉力か.” *農業と経済* vol. 70, no. 3, pp. 5-12.
- 濱田健司. 2013. “福祉農業のとりくみの廣がりとその可能性.” *農業と経済* vol. 79, no. 10, pp. 5-17.
- 濱田健司. 2016. “生活困窮者の農業就労訓練に関する地域間連携.” JA共済総合研究所.
- 松尾英輔. 2005. “園芸福祉はいま—誕生, 現状, そして, 展望.” *園芸学研究* vol. 4, no. 4, pp. 373-378.
- 松本誠司·高塚泰誠. 2013. “農業政策における福祉農業の位置づけ.” *農業と経済* vol. 79, no. 10, pp. 23-28.
- 日本財団. 2016. “農業を活用した再犯防止プロジェクト.”
- 川手督也. 2015. “일본의 복지농업(福祉農業) 현황과 지원정책.” 치유농업과 농촌관광의 6차 산업화 국제 심포지엄 발표자료.

## 참고사이트

- 내각부(<http://www.cao.go.jp>)  
농림수산성(<http://www.maff.go.jp>)  
농림수산정책연구소(<http://www.maff.go.jp/primaff>)  
후생노동성(<http://www.mhlw.go.jp>)  
JA공제종합연구소(<http://www.jkri.or.jp>)