

네덜란드와 이탈리아의 사회적 농업 관련 제도와 발전 과정

Institutional Arrangements for Social Farming in the Netherlands and Italy

김정섭 (한국농촌경제연구원 농업·농촌발전연구부 선임연구위원)
Kim, Jeongseop (Korea Rural Economic Institute)

네덜란드와 이탈리아 두 국가에서 공통되게 사회적 농업은 농촌 현장에서 농업과 보건·복지 등 비농업 부문의 실천이 접합하는 가운데 확산되었다. 그 같은 혼종성이 사회적 농업의 특질을 구성하듯, 농업 활동과 비농업 부문의 제도 및 정책이 만나는 가운데 관련 제도들이 형성되었다. 그런데 관련 제도의 구체적인 모습은 두 나라가 다르다. 네덜란드의 사회적 농업이 사회민주주의 국가 복지체계의 연장선상에 있다면, 이탈리아의 사회적 농업은 지역사회와 시민의 참여를 중심에 두는 사회적 경제의 틀 안에 있다. 확산 초기 국면에 있는 한국의 사회적 농업이 장래에 어떤 방식으로 제도에 포섭될 수 있는지를 논의할 때 네덜란드와 이탈리아는 꼭 검토해야 할 참조 사례다.

1. 들어가며

사회적 농업(social farming)은 사회적으로 배제된 사람들에게 농업 활동을 매개 삼아 작업(work), 자연과의 만남, 사회적 상호작용 등에 참여할 기회를 제공하는 실천이다. 사회적 농업은 “급여를 받는 노동을 수행할 능력이 떨어지는 사람들(가령, 지적·신체적 장애인, 출소자, 약물중독자, 소수자, 이주민 등)의 통합을 지향하거나, 불리한 여건에 있는 사람들의 재활·교육·돌봄을 촉진하거나, 아동이나 노인 등 특정한 집단에 농촌 지역에서 지원 서비스를 제공하려는 목적을 지닌 영농실천”(Di Iacovo, 2009, p. 11)으로 정의된다. 사회적 농업은 그 정의상 농업 활동인 동시에 보건, 지역사회의 사회적 포용(social inclusion), 노동통합, 사회적 돌봄(social care), 교육 등 여러 영역의 실천과 관련된다. 즉, 혼종성(hybridity)이야말로 사회적 농업의 중요한 특

정이다(김정섭, 나현수, 2019, pp. 9-11).

사회적 농업은 농업 근대화가 이루어지기 전에 그리고 공공 복지체계가 출현하기 전에 농촌 지역에 형성되어 있던 전통적인 자조연결망(self-help network)에서 유래했는데, 오늘날에는 다기능 농업¹⁾(multifunctional agriculture)과 지역사회-기반 사회적·건강 돌봄(community-based social/health care)이라는 두 개념 사이에 위치하는 혁신적인 접근 방법으로 주목받는다(Hassink, 2009, p. 21). 길게는 수십 년, 짧게는 몇 년 사이에 사회적 농업이 지시하고 구현하려는 사회적 가치가 인정되어 근년에는 유럽연합(EU) 회원국 다수에서 사회적 농업을 지원하는 제도를 갖추게 되었다. 그렇게 관련 제도가 발달한 나라에서는 보건, 돌봄, 노동 등의 영역에서 형성된 제도 환경 역시 혼종적 양상을 보인다. 국가마다 다른 역사적 배경 속에서 형성된 결과다.

이 글에서는 사회적 농업 실천이 널리 확산하고 관련 제도가 두텁게 형성되어 자주 참조되지만, 제도의 역사적 배경과 세부 내용은 아주 다른 네덜란드와 이탈리아의 경험과 특징을 살펴볼 것이다. 한국에서 '사회적 농업'이라는 용어가 정책에 포섭되기 시작한 지 5년도 지나지 않았다. 현장의 실천이 아니라 제도 층위에서 본다면, 농촌 정책의 일부분으로 간주될 뿐이다. 혼종성은 충분히 드러나지 않는다. 농업 부문과 비농업 부문(보건, 복지, 교육 등)의 정책과 제도가 어떻게 접속되어야 할지 결정되지 않은 상태다. 네덜란드나 이탈리아의 사회적 농업 관련 제도 환경을 이해함으로써 그 실마리를 찾을 수 있을 것이다.

2. 네덜란드의 사회적 농업 관련 제도 환경

네덜란드에는 사회적 농업 활동 참여자²⁾(participant)가 많고, 정부가 공식적으로 인정하는 제도가 있다. 그리고 대가 측면에서 농업인에 대한 보상이 충분하다.³⁾ 이 같은 이유로 네덜란드의 사회적 농업 모델은 잘 구조화되었다고 평가받지만, EU에 속한 다른 나라들 사이에서 이

1) 농업의 근본 기능은 먹거리를 포함한 농산물을 생산하는 것이다. 농산물 생산과 더불어 돌봄, 교육, 관광, 환경 보전 등 긍정적인 가치를 만들어 내는 일이 동시에 이루어지는 형태의 농업 활동을 '다가능 농업'이라 부른다.

2) 농장을 방문하여 농업 활동을 수행하는 '불리한 여건에 있는 사람들'을 말한다. 이 활동을 두고 농장을 경영하는 농업인이 제공하는 일종의 사회서비스라고 간주한다면 서비스 '이용자(user)' 또는 '고객(client)'이라고 부를 수도 있겠다. 어떤 문헌에서는 그렇게 쓰기도 한다. 그러나 영국이나 네덜란드처럼 (참여자 본인이나 공공 부문이든) 대가를 지불하게 되어 있는 제도가 확립되지 않은 국가들이 있고, 사회적 농업이 지향하는 '지역사회의 사회적 포용'이라는 가치에 비추어 볼 때 '이용자' 또는 '고객'이라는 표현이 적절하지 않다는 견해도 있다. '참여자'라고 지칭할 때가 훨씬 많다.

3) 조예원(2021)의 보고에 따르면, 2018년을 기준으로 네덜란드의 돌봄농장들이 돌봄농업 서비스를 제공하고 수취하는 대가(매출)는 총 2억 5,000만 유로에 달했다. 평균 수취 금액은 20만 유로였다.

같은 모델이 흔치는 않다(Elings & Hassink, 2006; Dessein & Bock, 2010; Hassink et al., 2007). 현재와 같은 제도 환경을 형성하기까지 중요한 계기를 요약하면 다음과 같다.

첫째는 네덜란드 정부의 관심이다. 네덜란드에서 사회적 농업은 1960년대에 농업인들의 자원 활동에서 시작했다. 주로 돌봄 분야에 종사하는 열정적이고 선구적인 활동가들이 주도했다. 그 당시에는 사회적 농장에 재정을 지원하는 구조가 없었다. 나중에 2000년대에 들어서 네덜란드 농업부와 보건복지부가 지원하기 시작했는데, 그 첫 결실이 ‘국가 농업 및 돌봄 지원 센터(the National Support Centre of Agriculture and Care)’ 창설이었다(Hassink, 2017). 이 기관의 활동을 통해 돌봄농업⁴⁾(care farming)을 실천하는 농업인들 사이 그리고 농업인과 돌봄 기관들 사이의 연결망(network) 형성이 촉진되었고, 돌봄농업의 정당성을 확보하는 데 도움이 되었다.

둘째는 돌봄 서비스 분야의 법규 변화다. 2000년대 초반 돌봄 서비스 분야의 공공재정 지원과 관련된 법규가 바뀌면서, 돌봄농업을 수행하는 농업인들이 돌봄 서비스 분야의 재정에 접근하기가 훨씬 용이해졌다. 2003년에 돌봄 서비스 분야에서 개인예산제가 전면적으로 확대되면서 개인예산제가 적용되는 서비스 제공 기관으로 기능하는 돌봄농장 수가 크게 늘었다.⁵⁾ 돌봄농장이 개인예산제를 활용하는 다양한 고객 집단들과 직접 계약을 맺을 수 있게 된 것이다. 그전까지는 주로 돌봄 서비스 제공 기관과 돌봄농장이 하청 계약을 맺는 형태가 많았다. 개인예산제 도입으로 인해 돌봄농업 부문이 성장하면서, 기존에 돌봄농장을 경영하던 농업인 외에 새로운 유형의 행위자들이 진입하기 시작했다. 예를 들자면 돌봄 부문의 관료제화에 또는 참여자들에게 할애할 수 있는 시간이 제약되는 현실에 실망하여 돌봄서비스 제공 기관을 그만두고 나온 종사자들이 있었다. 여기에 더해 돌봄농업이 개인예산제의 적용 범위에 포함된 이후로 돌봄농업을 실천하는 농업인과 함께 일하는 것에 관심을 보이는 돌봄서비스 제공 기관들이 점점 더 많아졌다.

셋째는 신자유주의적 개혁과 관련이 있다(Hassink et al., 2020, p. 6). 네덜란드에서 건강 돌봄 분야의 자유화⁶⁾(liberalization)는 새로운 형태의 서비스 공급자들에게도 돌봄 부문의 문을 여

4) ‘돌봄농업’과 ‘사회적 농업’이 같은 의미로 쓰일 때도 있지만, 엄밀하게 말해 그 둘이 동의어인 것은 아니다. 사회적 농업 실천이 돌봄, 노동 통합, 교육 등 여러 갈래의 실천과 농업이 결합된 형태라고 본다면, 그중에서도 돌봄과 농업이 결합된 실천을 두고 돌봄농업이라고 한다.

5) 네덜란드는 1995년부터 지적장애인에 한정하여 개인예산제도를 기존의 요양보험제도의 일부분으로 편입해 운영하고 있었다. 2003년의 변화는 정신질환자, 노인, 다양한 문제가 있는 청소년 등 광범위한 집단의 돌봄 서비스에 개인예산제를 적용하는 과감한 확대 조치였다. 네덜란드에서 돌봄농업이 개인예산제 확대 도입과 어떤 관계가 있는지 상세히 설명한 자료로는 Hassink(2017)를 참고하라.

는 계기가 되었다. 그리하여 돌봄농장들이 광역 수준에서 연합한 조직들이 결성되고 이 연합 조직이 돌봄농장을 건강돌봄 서비스 제공 기관으로 지정하는 일을 수탁하기에 이르렀다. 이로써 돌봄농장들이 건강보험회사(health insurance company)⁷⁾의 예산에 접근할 수 있게 되었다. 돌봄농장 광역 연합 조직이 지원하는 가운데, 돌봄농업 부문에 처음 진입하는 농가가 돌봄농장을 창업하는 데 도움을 받기도 했다.

넷째는 사회적 돌봄 분야 재정 제도의 분권화다(Hassink et al., 2020, p. 6). 2015년에 「사회지원법」(the Social Support Act)이 도입되면서, 시 정부(municipality)에 사회 참여 및 자립 생활 측면에서 도움이 필요한 사람들을 적절하게 지원할 권한이 부여되었다. 이는 개인예산제 도입과 더불어 성립한 ‘건강보험회사와 돌봄농장 사이의 계약 구조’ 해체 또는 약화를 의미한다. 돌봄농장의 서비스에 대한 재정 지출의 권한과 책임 중 상당 부분이 보험사에서 시 정부로 넘어갔기 때문이다. 그 이후로 네덜란드의 돌봄농장들과 그 광역 연합 조직은 참여자가 거주하는 지역들의 시 정부와 서비스 계약을 맺어야 하는 변화를 겪었다.

요약하자면, 네덜란드의 사회적 농업과 접합된 돌봄 서비스 관련 제도는 돌봄농장들에 적지 않은 경제적 유인을 제공하는 환경으로 기능한다. 즉, 보건복지 영역의 공적 재정이 농가에 지출되는 제도가 확립되어 있다. 현재의 제도 환경에서 돌봄농업을 실천하는 농업인들은 돌봄 서비스 제공 기관과 하청계약을 맺거나, 지금은 시 정부가 직접 관여하는 개인예산제도의 틀 안에서 서비스 계약을 맺거나, 장기요양보험제도의 틀 안에서 민간보험회사와 계약을 맺는 방식으로 서비스를 제공한다(조예원, 2021, p. 5; SoFAB, 2014, p. 7).

앞에 서술한 것처럼 제도 환경의 변화와 더불어 네덜란드에서 돌봄농장의 수가 급속하게 증가했다. 그 수가 1998년에 75곳에 불과했던 것이 2013년에는 1,100곳으로, 2018년에는 1,250곳 정도에 달하는 것으로 추정된다.⁸⁾ 네덜란드의 사회적 농업은 최근 20여 년 사이에 급격히 확산되었다고 볼 수 있는데, 하싱크(Hassink, 2017)는 확산의 주요 원인을 돌봄농업

6) ‘자유화’라고 직역했지만, ‘탈규제화’라고 이해하는 편이 더 나을 수 있겠다.

7) 네덜란드의 건강보험제도는 한국의 건강보험제도와 다르다. 의무 가입해야 하는 건강보험이 있고 추가로 선택해 가입할 수 있는 건강보험이 있는데, 둘 다 보험의 관리는 민간 기업의 주관하에 있다.

8) 2018년에 네덜란드의 농가 수는 5만 3,910호였다(한국농수산식품유통공사, 2021). 돌봄농장이 1,250곳이라면, 전체 농가 중 2.3%가 돌봄농업을 실천하는 셈이다. 참고로 현재 한국의 농가 수는 약 100만 호다. 그중 고령 농가 등 돌봄농업을 실천하기 어려운 조건에 있는 농가를 크게 제외해도 50만 호 이상이 남을 것이다. 네덜란드 농가들 사이에 돌봄농업이 얼마나 성행하는지를 엿볼 수 있다.

표 1. 네덜란드의 돌봄농장 수 추이(출처별)

돌봄농장 수	2005	2007	2009	2011	2013	2016	2018
농업통계	524	605	707	931	874	614	
연합조직이 지정한 돌봄농장 수				789	750		820
전문가 추정치		756	870	1050	1100		1250

주: 모든 돌봄농장이 인증을 받은 것은 아님. 건강보험회사나 시 정부와 계약을 맺어 서비스를 제공하는 경우에는 인증을 받아야 하지만, 돌봄 서비스 제공 기관으로부터 서비스를 수탁받는 경우나 자원 활동의 일환으로 돌봄농업을 실천하는 경우에는 인증이 필요치 않을 수 있음. 따라서 네덜란드의 전체 돌봄농장 수는 표에서 '전문가 추정치'라고 되어 있는 수치가 실제에 근접할 것임.

자료: Meulen, van der, H.A.B., Jager, J., de Jong, D., Stokkers, R., Venema, G., Vijn, M. (2019). Kijk op Multifunctionele Landbouw: Omzet 2007-2008. Wageningen Economic Research rapport 2019-054; Hassink, J., Aricola, H., Veen, E. J., Pijpker, R., de Bruin, S. R., van der Meulen, H., and Plug, L. (2020). The Care Farming Sector in The Netherlands: A Reflection on Its Developments and Promising Innovations. p. 6에서 재인용.

을 실천하는 농업인과 연합조직들의 기업가 정신에서 찾을 수 있다고 말한다.

그런 기업가 정신을 바탕으로 돌봄 부문에서 일어난 제도적·구조적 변화를 기회 삼아 활용하고, 관료제화된 돌봄 서비스의 대안으로서 돌봄농업을 부각할 수 있었다는 것이다. 그리하여 다기능 농업에 관심을 지닌 농업인들에게 새로운 전망을 제시할 수 있었다는 것이다.

3. 이탈리아의 사회적 농업 관련 제도 환경

‘사회적 농업’이라는 용어 자체는 이탈리아에서 기원했다. 이탈리아에서 사회적 농업과 사회적 협동조합(social cooperative) 실천은 불가분의 관계에 있다. 2015년 기준으로, 이탈리아에서 사회적 농업을 실천하는 농장은 약 1,090개였는데, 그중 사회적 협동조합이 약 40%를 차지하며, 농가가 31%를 차지한다(Mipaaf, 2015; 김정섭 외, 2017, pp. 27-29에서 재인용). 나머지는 공공기관이 직영하는 농장들이거나 특수한 형태의 조직들이다. 2010년 이후에 사회적 협동조합이 아닌 개별 농가에서 사회적 농업을 실천하는 경우가 급격히 늘어난 것으로, 과거에는 사회적 협동조합의 사회적 농업 실천이 대부분을 차지했다. 이탈리아에서 사회적 농업과 관련된 전국적 통계는 찾기가 극히 어렵다(Giarè et al., 2018, p. 93). 사회적 농업 실천 단위의 수를 추정한 일부 연구를 참조해 사회적 농업의 확산 규모를 짐작할 수 있을 뿐이다. 이탈리아에서 2000년 무렵에는 250여 개의 사회적 협동조합이 사회적 농업을 실천했는데 2005년에는 571개로 증가했고(Fazzi, 2011, p. 123), 2010년 무렵에 1,000개를 넘게 되었다고 추정한 보고도 있다(O’Cornor & Watson, 2010, p. 33) 이탈리아에서 사회적 농업

이 현재와 같이 확산되기까지는 오랜 시간이 걸렸는데, 네 번의 제도 변화가 중요한 계기였다.

첫째는 정신과 의사 프랑코 바살리아(Franco Basaglia)가 1960년대부터 앞장섰던 정신질환자 수용시설 폐쇄 운동과 그 결과로 1978년에 일명 ‘바살리아법’(180/883호)이 제정된 사건이다. 공공 정신질환자 수용시설을 폐쇄하고 환자들을 지역사회로 돌려보내기로 한 이 법률이 제정되기 전 시기에 바살리아가 수용시설을 나와 지역사회로 복귀한 정신질환자의 사회재활을 위한 치료를 진행하는 과정에서, 의료진과 농촌 지역에서 영농하는 협동조합 사이의 협력(collaboration)이 이루어졌다. 이것이 이탈리아에서는 현대적 의미의 사회적 농업 실천 최초 사례 중 하나다. 이 같은 협력은 농민, 정신질환자, 의사, 간호사 등 여러 집단이 협동조합을 설립함으로써 조직 기반을 갖추었다.⁹⁾ 바살리아법 시행 이후로 시설을 나온 정신질환자들의 재활, 노동통합 등을 목적으로 협동조합들이 설립되었고 농촌에서는 농업을 주요 활동으로 하는 협동조합들이 등장하기 시작했다. 이와 더불어 정신질환자 외에도 약물중독자, 지적장애인, 난민 등 어려운 상황에 처한 이들이 지역사회에서 더불어 살아갈 수 있게 방법을 찾으려는 협동조합들이 등장하기 시작했다.

둘째는 1970년대에 시작된 지방분권화다. 이탈리아에서는 1947년 헌법을 개정해 22개의 주(Regione)를 설정하였지만, 주정부는 설립되지 않았다. 헌법상 지방자치가 명시되었을 뿐 실행되지 않았던 것이다. 그러다가 1972년 주의 실질적 설립을 인정하는 대통령령이 반포되었는데, 이때 국가의 정부 행정 기능을 주에 이양하는 시행 세칙을 규정하여 실질적인 지방자치가 시작되었다. 이때 보건 및 복지 분야의 권한이 대폭 지방정부로 이양되었다. 재활치료, 돌봄 서비스 등의 책임이 지방정부의 소관이 된 것이다.¹⁰⁾ 그렇게 시작된 지방자치가 진전되는 과정에서 직업교육이나 사회복지 등에 대한 지방정부 및 지방의회의 책임성과 관심이 높아졌다. 지방정부 수준에서 실용적인 정책 대안을 모색하려는 움직임이 커졌고(로버트 퍼트넘, 2000, pp. 50-51), 시민참여 그리고 사회적 협력 등의 가치가 강조되었다.¹¹⁾ 이 무렵부터 많

9) 바살리아는 1980년에 사망했지만, 이 협동조합은 아직도 운영된다(CECOP, 2018).

10) 이탈리아는 지금에 이르러서는 보건이나 복지뿐만 아니라 실행력이 높은 ‘농촌 발전 계획’(Rural Development Plan)을 지방정부가 직접 수립하는 등 지방의 자치권이 강한 국가다.

11) 이탈리아에서 시민사회, 시민적 덕성(civic virtue) 등의 주제는 수많은 정치학자의 눈길을 끌었으며, 1970년대의 지방분권화보다 수백 년 더 거슬러 올라가는 문화사적 전통에서 기원을 찾는 것이 일반적이다. 지방분권화가 이탈리아 지역사회의 시민 참여 전통의 기원이라고 말하는 것은 아니다.

은 지역사회 조직이 주정부, 코무네¹²⁾(Comune) 등의 지방정부와 협력하여 공공 서비스를 제공하였는데, 이들 조직의 대다수가 협동조합이었다(김정섭 외, 2017, p. 27).

셋째는 1991년에 사회적 협동조합을 공식적으로 인정하는 법률(381호)을 제정한 사건이다. 이탈리아에서 협동조합은 1942년 이래로 훌륭한 비영리 결사체(nonprofit association)로서 인정되고 활동해 왔다. 협동조합의 속성상 조합원들 사이의 상호 이익을 추구한다는 목적을 지니고 있었지만, 「사회적 협동조합 법」이 제정되기 전에도 협동조합이 생산한 재화나 서비스를 조합원에게만 배타적으로 공급하지는 않았다. 이탈리아의 협동조합은 내부 호혜성, 외부 호혜성, 비영리적 분배, 참여, 대표성, 접근 가능성, 세대 간 통합, 협동조합 간 연대 등 8개의 원칙에 근거해 운영되었다. 그리하여 이탈리아의 협동조합은 자본 투자에 따른 이윤 극대화를 달성하기보다는 지역사회에서 이미 존재하는 공동의 필요를 충족하는 것을 목표로 삼는 경우가 흔했다. 이런 경향 속에서 인적 자원을 더욱 효과적으로 배치하고 불리한 여건에 있는 시민들(소수자, 장애인, 약물중독자, 노인, 출소자, 정신적 장애가 있는 사람, 이민자 등)을 사회에 통합하는 일에 자원 활동 조직이 참여하도록 지원한다는 구체적인 목적하에, 사회적 협동조합이라는 새로운 유형의 협동조합을 공인하는 법률이 제정된 것이다(Thomas, 2004, pp. 247-248). 이 법에서는 사회적 협동조합을 두 유형으로 구분한다. 돌봄 및 교육 서비스를 제공하는 A 유형과 농업·제조업·서비스업 등 사회적 협동조합 본연의 사업을 하는 과정에 취약계층을 고용하고 이들의 노동통합을 지원하는 B 유형이 있다.¹³⁾

물론 이 법률이 제정되기 전에도 돌봄이나 교육 등의 활동에 종사하는 협동조합이 적지 않았지만, 법률 제정 후 사회적 협동조합은 돌봄 활동(사회·건강돌봄, 교육 서비스, 주거 제공, 위기 상황에 있는 주민에 대한 재가 돌봄, 육아, 문화 활동, 환경 보호 등) 그리고 불리한 여건에 있는 사람들에 대한 직업교육훈련 등의 분야를 더욱 적극적으로 맡게 되었다. 사회적 협동조합들은 점차 이들 분야에서 공공 부문의 역할을 대신하게 되었는데, 서비스 제공의 효과성 측면에서 뛰어날 뿐 아니라 고객의 신뢰를 확보하고, 관료제적 폐해를 보이지 않았기 때문이

12) 한국의 기초지방자치단체인 '시 또는 군'에 해당한다. 2019년 기준, 7918개의 코무네가 있다.

13) 사회적 협동조합 A 유형의 조합원은 돌봄 및 교육 전문가 직원, 자원봉사자, 서비스 수혜자로 구성된다. 사회적 협동조합 B 유형은 일반 직원, 취약계층 직원, 자원봉사자, 이용자 등으로 구성된다. 법적으로 B 유형은 전체 조합원의 30% 이상이 취약계층이어야 하며, 자원봉사자가 50%를 넘어서는 안 된다. A 유형과 B 유형이 혼합된 사회적 협동조합도 많으며, 지역사회 내에서 2~3개의 사회적 협동조합이 협력해 돌봄 서비스를 제공하고 고용 프로그램을 운영하기도 한다.

다. 그렇다고 해서 사회적 협동조합이 공공 부문의 사업을 수탁하는 것만으로 운영되는 것은 아니었다. 여전히 민간 사업체로서의 성격도 유지했기 때문에 이탈리아의 사회적 협동조합은 아주 독특한 구조를 유지하게 되었다. 독자적인 경제 활동을 수행하면서도 지역사회의 필요에 부응하는 돌봄이나 직업교육훈련 분야의 역할을 수행하는 사회적 협동조합이 법률로 공인되면서, 이탈리아의 농촌에서는 농업에 종사하면서 돌봄 및 노동통합을 실천하는 사회적 농업이 사회적 협동조합이라는 조직 형태를 매개로 확산되기 시작했다.

넷째는 2000년대 중반 이후 지방정부들이 사회적 농업에 관심을 갖고 관련된 법제를 마련하기 시작한 사건이다. 앞서 언급한 것처럼, 사회적 협동조합이 확산되었고 그중에는 농업 활동과 돌봄 및 노동통합을 결합한 형태의 사회적 농업을 실천하는 사회적 협동조합도 있었지만, 널리 확산된 것은 아니었다. 하지만 2000년대를 지나면서 점점 더 많은 농촌의 이해당사자, 연구자, 사회복지 실천가, 공공기관 등이 사회적 농업에 주목하게 되었다. 사회적, 신체적, 정신적, 경제적 후생을 향상하는 데 기여할 수 있는 농업의 잠재적 역할에 대한 이해가 확산되면서 토스카나주에서 사회적 농업을 공식적으로 인정하는 법률을 채택하였고, 다른 여러 주도 사회적 농업 관련 입법을 진행하기에 이르렀다(Dell'Olio, 2017, p. 68; SoFAB, 2014, p. 13). 이처럼 주에서 사회적 농업을 인정하는 법률을 제정함으로써 이탈리아의 거의 모든 주에서 실행되는 농촌 발전 프로그램¹⁴⁾(Rural Development Program)의 일환으로 지원할 수 있게 되었다(CREA, 2017, p. 5). 농촌발전정책뿐만 아니라 주정부가 수립하는 보건복지 계획에 사회적 농업을 지원하는 내용을 포함시킬 수도 있게 되었다. 이후 2015년에는 이탈리아 연방정부 차원의 「사회적 농업 법」(141호)이 제정되었다.

이탈리아에서 「사회적 농업 법」이 제정됨으로써 사회적 농업은 농업·농촌, 보건, 복지, 교육, 노동 등의 제반 정책 영역에서 더 큰 관심을 끌며 확산되는 추세이다. 이렇게 되기까지 작용한 핵심 요인은 세 가지다. 새로운 법제 틀이 마련된 점, 오랜 기간 사회적 농업 실천이 성과를 거두었다는 점, 농업과 보건·복지 등의 분야 사이에서 혁신적으로 활동하는 경계 확장

14) 유럽연합의 공동농업정책(Common Agricultural Policy)을 뒷받침하는 회계 중 하나인 '유럽농촌발전회계(European Agricultural Fund for Rural Development)'의 재정을 활용하는 정책 프로그램이다. 7년 주기로 관련 계획을 수립하고 예산을 분배받는다. 이탈리아는 특별로 농촌 발전 프로그램을 계획한다. 농촌 발전 프로그램에 포함된 정책에 관해서는 유럽연합에서 분배되는 재정을 지원할 수 있도록 보장된다.

자¹⁵⁾(boundary-spanners)가 있었다는 점이다(Giarè et al., 2018, p. 93).

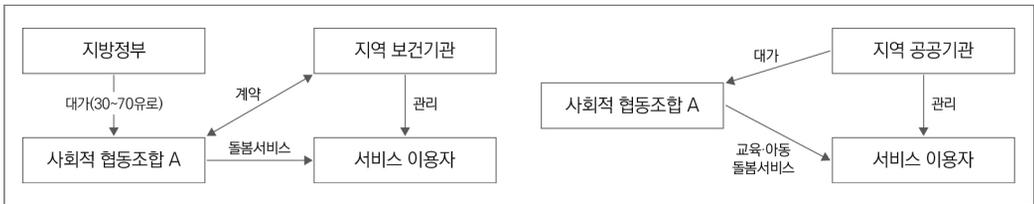
이탈리아의 사회적 농업의 구체적인 실천은 아주 다양하지만, 다음과 같은 공통 요소를 지닌다. 첫째, 농업 생산이 중요하게 다루어졌다는 점이다. 농업 생산 활동은 사회적 농업에서 그저 배경적인 요소가 아니라 본질적인 측면으로 인식된다. 이탈리아의 「사회적 농업 법」은 돌봄이나 노동통합에 관련된 사업을 사회적 농업의 범주 안에서 위탁받아 수행할 수 있는 사회적 협동조합의 요건을 ‘수입의 30% 이상이 농업에서 나올 것’이라고 정해 두었다. 둘째, 불리한 여건에 있는 사람들의 임파워먼트(empowerment)를 목적으로 서비스를 제공한다는 점이다. 이때 ‘불리한 여건에 있는 사람’으로는 신체적·정신적 장애가 있는 사람, 약물중독에서 회복 중인 사람, 교도소에서 출소한 사람, 청년, 노인, 학대 경험이 있는 여성 등을 예로 들 수 있다. 셋째, 사회적 농업을 실천하는 모든 농장이 그런 것은 아니지만, 유기농, 로컬푸드 등 농식품의 짧은 유통 경로, ‘윤리적 소비’에 관한 소비자 관심 일깨우기, 작업장에서의 평등, 공정거래 등을 지향하는 곳이 많다.

현재 이탈리아에서 사회적 농업이 어떤 제도 또는 지원 정책의 구조 속에서 실천되는지를 한마디로 설명하기는 어렵다. 사회적 농장의 운영 주체와 실천 내용에 따라 조금씩 다른 여러 가지의 형태가 병존한다. 크게 여섯 가지의 스타일로 구분할 수 있다. 첫째는 사회적 협동조합 A 유형이 지역 공공기관과 계약을 맺고 기관에서 관리하는 돌봄 서비스 대상자에게 서비스를 제공하는 형태다. 주로 주야간보호센터와 요양시설 이용자를 대상으로 한다. 농업 자원을 활용하여 재활치료 프로그램을 운영하는데, 사회적 협동조합이 직접 농장을 운영하거나 지역의 다른 농장과 협력한다. 둘째는 사회적 협동조합 B 유형 또는 민간 농장이 직업재활치료 프로그램을 운영하는 형태다. 지역 공공기관에서 지정한 직업재활치료 대상자가 사회적 협동조합 B 유형의 농장이나 민간 농장에 자원하여 프로그램에 참여해 일한다. 셋째는 사회적 협동조합 B 유형 또는 민간 농장이 직업교육훈련 프로그램을 운영하는 형태다. 지역의 공공기관에서 지정한 대상자를 교육생으로 받는다. 교육생은 최대 2년 동안 농업 직업교육훈련을 받는다. 돌봄 서비스, 직업재활치료, 직업교육훈련 프로그램을 공공기관이 직접 농장을

15) 농업과 비농업의 두 분야 사이에서 경계를 가로지르며 사회적 농업이라는 창의적 아이디어를 실현하려 노력하는 활동가를 지칭한다. 사회 복지 분야의 배경을 지닌 농업인이나, 거꾸로 농업을 잘 아는 사회복지 실천가 혹은 관련 연구자 등을 예로 들 수 있다.

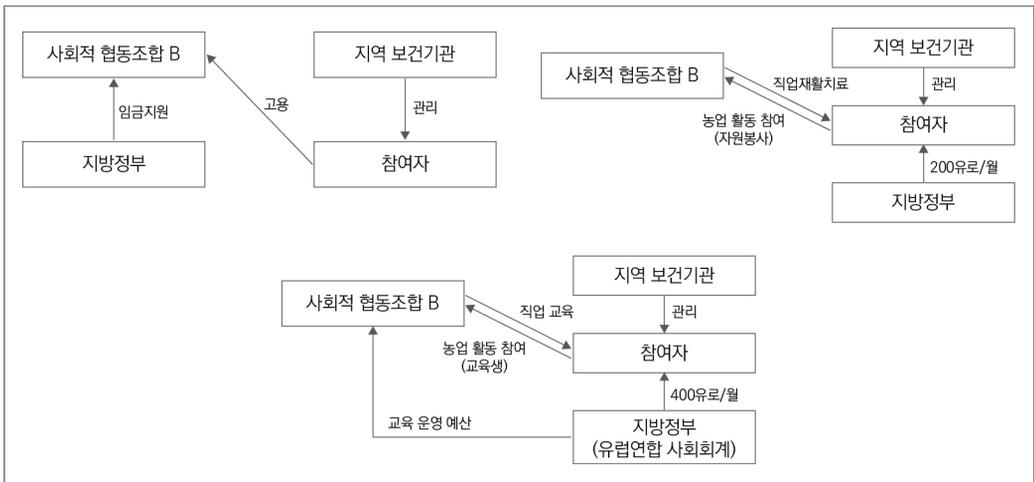
운영하면서 제공하기도 한다. 넷째는 사회적 협동조합 B 유형 또는 민간 농장이 일자리가 필요한 사람을 고용하여 노동통합을 추구하는 형태다. 지역의 공공기관과 협의하여 특별 고용 계약을 맺고 임금을 지원받는다. 다섯째는 사회적 협동조합 B 유형 또는 민간 농장이 사회적으로 의미가 있는 농촌 관광 사업을 하거나 농장의 일상, 건강한 먹거리, 자연 등을 주제로 교육 프로그램을 운영하는 형태다. 주로 일반 시민을 대상으로 한다. 여섯째는 사회적 협동조합 A 유형이 지역의 공공기관과 계약을 맺고 농업 활동을 매개로 아동 돌봄 시설을 운영하거나 출소자, 약물중독자 등을 대상으로 교육 서비스를 제공하는 형태다.

그림 1. 이탈리아의 사회적 협동조합 A 유형에 대한 지원 구조



자료: Di Iacovo, F., & Peroni, P. (2006). Between Agriculture and Social Work, Non for Profit and Entrepreneurship. 내용을 참고하여 작성; 김정선, 안석, 이정해, 김경인. (2017). 사회적 농업의 실태와 중장기 정책 방향에서 재인용.

그림 2. 이탈리아의 사회적 협동조합 B 유형에 대한 지원 구조



자료: Di Iacovo, F., & Peroni, P. (2006). Between Agriculture and Social Work, Non for Profit and Entrepreneurship. 내용을 참고하여 작성; 김정선, 안석, 이정해, 김경인. (2017). 사회적 농업의 실태와 중장기 정책 방향에서 재인용.

가장 큰 비중을 차지하는 사회적 협동조합(A 및 B 유형)의 사회적 농업 실천에 대한 지원 구조를 살펴본다. 사회적 협동조합 A 유형은 지방정부에 속한 보건기관과 계약을 맺고 돌봄 서비스를 제공한다. 이때 서비스 제공 대가를 지방정부가 지급한다. 그 금액은 2006년을 기준으로 1인 1일 기준 30~70유로 정도인데, 돌봄 서비스 이용자의 상태와 서비스 이용 시간에 따라 달라진다. 사회적 협동조합 B 유형의 경우 노동통합을 목적으로 지방정부 산하 보건기관으로부터 추천받아 참여자를 고용하거나, 그들을 대상으로 하는 직업교육 및 직업재활치료 프로그램을 운영한다. 취약계층을 고용할 때는 특별고용계약을 맺는데, 그 임금의 일부를 지방정부가 지원한다. 직업재활치료 프로그램에 참여하는 이에게는 지방정부가 임금 성격의 보조금을 매월 지급한다. 직업교육 프로그램을 운영하게 되면, 사회적 협동조합은 교육과정 운영 예산을 지원받는다. 이 경우, 유럽연합의 사회회계(Social Fund)를 재원으로 하는 자금을 지방정부가 참여자에게 임금 성격의 급여로 지급한다.

4. 결론

사회적 농업과 관련해 제도적 기반을 확고하게 갖춘 대표적인 나라가 네덜란드와 이탈리아이다. 이 두 나라의 사례에서 관찰할 수 있는 공통점을 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 농업 부문과 보건·복지 등 비농업 부문의 실천이 풀뿌리 현장에서부터 접합되어 창의적인 혼종성이 출현했는데, 그것이 사회적 농업의 특질이다. 둘째, 그 같은 자생적 실천이 수십 년 동안 확산되는 과정에 관련 법제가 마련되고 공공 부문의 재정 지원이 지속적으로 이루어진 것이 크게 기여했다.

그런데 사회적 농업을 지원하는 제도의 구체적인 모습은 이탈리아와 네덜란드 두 나라가 확연하게 다르다. 제도 형성의 경로가 처음부터 다른 배경에서 출발했기 때문이라고 말할 수 있다. 사회적 농업은, 달리 말하자면, 복지체계의 연장선상에 놓인 실천이라 할 수도 있는데, 이들 복지체계와 관련해 결정적으로 중요한 책임을 지는 공공 부문과 사회적 농업 실천 단위 사이의 동의 내지는 계약이 맺어지는 방식이 사회적 농업 관련 제도의 구체적인 모습을 결정한다. 접합된 복지체계가 어떤 모습인가에 따라 국가마다 사회적 농업 관련 제도도 다른 모습으로 형성된 것이다.

이런 발상에 착안하여 유럽의 사회적 농업을 ‘북유럽전문화모델(NESMSF: the Northern European

Specialized Model of Social Farming)’과 ‘지중해공동체모델(CMMSF: the Mediterranean Communitarian Model of Social Farming)’이라고 구분해 개념화하는 이도 있다(Di Iacovo et al., 2014). 그 논의를 잠깐 살펴본다.

‘북유럽전문화모델’에서 사회적 농업은 사회민주주의 국가의 복지체계 틀 안에서 그리고 시장/국가라는 분법의 틀 안에서 조직된다. 민간의 사회적 농장이 제공하는 서비스를 공공 서비스 당국이 인정하고 보상한다. 그리고 이 같은 서비스는 농가 경영 다각화의 일환으로 이해된다. 그런데 공공 서비스 당국의 인정(승인, 지정 등)을 받으려면 농장은 특정한 표준을 충족해야 하는데 전문화된 시설, 인적 자원, 사회서비스 분야의 자격 등과 같은 것이다. 농업인은 자신의 사적 이해(interest)에 따라 움직이지만 보건 및 사회 서비스 분야에 관한 국가 개입에 의존적이다. 공공 부문의 입장에서 보자면, 사회적 농업은 자연환경이나 농작물이나 가축 등과 접촉할 수 있는 환경이라는 새로운 수단을 도입해 돌봄 서비스를 제공하는 색다른 방법이다.

‘지중해공동체모델’에서 사회적 농업은 가족, 시민사회, 이른바 사회적 경제 등에 영향을 받아 형성된 복지체계의 틀 안에서 조직된다. 이탈리아의 사례에서 보듯이 복지국가 체계가 위축되는 가운데 일부 농업인들이 이윤의 논리를 떠나 지역공동체에 공공재를 제공하려는 실천을 전개하기 시작했다. 농업인들은 보건 당국으로부터 직접적인 보상을 받을 수 없었고 그런 활동의 수혜자들이 대가를 직접 지불하는 것도 아니었다. 특히 농업인들이 통상적인 농업 생산 과정에서 불리한 여건에 있는 이들을 끌어들이 직업교육훈련을 하거나 사회적 포용을 이루고자 할 때 그러했다. 그러나 사회적 농업을 실천하는 농업인들은 지역사회 주민들과 직접적이고 윤리적인 관계를 맺을 수 있었고, 그것을 밑천 삼아 결국에는 지방정부 등의 공공 부문과 일정한 협력 관계를 형성하기에 이르렀다. 이 경우, 농업인들이 사회적 농업을 실천하게끔 하는 주된 유인은 공공 부문의 서비스 대가 지불이 아니라 지역 공동체 수준에서 경제적·사회적 지속가능성이 연결되는 시민경제(civil economy)에 대한 지향이다.

한국의 사회적 농업 배경에는 아직 마땅한 제도 환경이 형성되지 않았다. 농림축산식품부 농촌정책의 일환으로 사회적 농업을 지원하는 보조금 사업이 시행되고 있지만, 2022년 현재 100여 곳의 사회적 농장에 대한 한시적 지원일 뿐이다. 여러 문헌에서 말하듯, 사회적 농업이 농업 부문에서 사회적 가치를 창출하는 동시에 보건, 교육, 노동 등의 타 부문에서 혁신적

인 실천으로 자리 잡으려면 앞으로도 오랫동안 다양한 실험이 필요하다. 아울러 사회적 농업이 확산되고 지속되려면 결국에는 공공 부문의 제도적 관여가 필요하다. 그 제도적 관여는 사회적 농업 실천을 규제하는 동시에 지원하는 방식이 될 것이며, 법률에 근거한 방식이 될 것이다.

아직은 구체적인 내용을 상상하기 어렵다. 네덜란드처럼 시장/국가의 분법 안에서 국가가 제공하는 사회서비스 전달체계의 일단을 책임지는 방식의 제도화가 바람직할 것인지, 지역사회에서 자생적으로 확장되는 사회적 경제 영역 내의 한 가지 실천으로서 지역사회와 공공 부문의 파트너십 구조를 형성하는 방식의 제도화가 바람직할지 지금으로서는 판단하기 어렵다. 어떤 방식이 바람직한 것인지 못지않게 제도화의 현실적 가능성 여부도 중요한데, 그것도 판단하기 어렵다. 네덜란드나 이탈리아의 경우와는 또 다른 제3의 제도화 경로가 있을 수도 있다. 한국의 복지체계는 사회민주주의 색채를 지닌 것도 아니며, 사회적 경제의 영향을 크게 받은 것도 아니기 때문이다. 앞으로도 가끔 등장할 사회적 농업을 둘러싼 제도에 관한 논의의 지형을 설정하려 할 때, 네덜란드와 이탈리아 이 두 나라의 사례는 좋은 참조점이 될 것이다.

참고문헌

- 김정섭, 나현수. (2019). **사회적 농업 활성화를 위한 관계 부처 협업 방안**. 나주: 한국농촌경제연구원.
- 김정섭, 안석, 이정해, 김경인. (2017). **사회적 농업의 실태와 중장기 정책 방향**. 나주: 한국농촌경제연구원.
- 로버트 퍼트넨. (2000). **사회적 자본과 민주주의**. 안청시 외 옮김. 서울: 박영사.
- 조예원. (2021). 네덜란드의 케어파밍과 시사점. **세계농업 11월호**. 나주: 한국농촌경제연구원.
- 한국농수산식품유통공사. (2021). **2021 농식품 수출국가정보 - 네덜란드**. 나주: 한국농수산식품유통공사.
- CECOP. (2018). Of hearts and minds: the example of social agriculture in Italy at the European Parliament. <https://cecop.coop/works/of-hearts-and-minds-the-example-of-social-agriculture-in-italy-at-the-european-parliament>
- CREA. (2017). *Social Farming in Italian Rural Development Programme 2014-2020*. Rome, Italy: CREA.
- Dell’Olio, M., Hassink, J., & Vaandrager, L. (2017). The development of social farming in Italy: A qualitative inquiry across four regions. *Journal of Rural Studies*, 56, 65-75.
- Dessein, J., & Bock, B. (2010). *The Economics of Green Care in Agriculture*. COST Action 866, Green Care in Agriculture. Loughborough, England: Loughborough University.
- Di Iacovo & D. O’Connor. (2009). Supporting policies for Social Farming in Europe: Progressing Multifunctionality in Responsive Rural Areas(pp. 11-19). Toscana, Italy: ARSIA.
- Di Iacovo, F., 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.
- Di Iacovo, F., & Peroni, P. (2006). *Between Agriculture and Social Work, Non for Profit and Entrepreneurship*. Brussel: SoFAR Project.
- Elings, M., & Hassink, J. (2006). Farming for Health in the Netherlands. In J. Hassink & M. van Dijk (Eds.), *Farming for Health: Green-Care Farming Across Europe and the United States of America*. Dordrecht, the Netherlands: Springer.
- Fazzi, L. (2011). Social Cooperatives and Social Farming in Italy. *Sociologia Ruralis*, 51, 119-136.

-
- Giarè, F., Borsotto, P., & Signoriello, I. (2018). Social Farming in Italy. Analysis of an inclusive model. *Italian Review of Agricultural Economics*, 73(3), 89–105.
- Hassink, J. (2009). Social farming across Europe: overview. In F. Di Iacovo & D. O’Cormor (Eds.), *Supporting policies for Social Farming in Europe: Progressing Multifunctionality in Responsive Rural Areas* (pp. 21–42). Firenze, Italy: ARSIA.
- Hassink, J. (2017). Understanding Care Farming as a Swiftly Developing Sector in The Netherlands. Ph.D. Thesis, University of Amsterdam, The Netherlands, 19 September 2017.
- Hassink, J., Aricola, H., Veen, E. J., Pijker, R., de Bruin, S. R., van der Meulen, H., and Plug, L. (2020). The Care Farming Sector in The Netherlands: A Reflection on Its Developments and Promising Innovations. *Sustainability*, 12(9), 3811. <https://doi.org/10.3390/su12093811>.
- Hassink, J., Zwartbol, C., Aricola, H., Elings, M., & Thissen, J. (2007). Current Status and Potential of Care Farms in the Netherlands. *Wageningen Journal of Life Sciences*, 55(1).
- Meulen, van der, H.A.B., Jager, J., de Jong, D., Stokkers, R., Venema, G., Vijn, M. (2019). *Kijk op Multifunctionele Landbouw: Omzet 2007–2008*. Wageningen Economic Research rapport 2019–054. The Hague, The Netherlands.
- Mipaaf(Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali) (2015). *La mappa degli Operatori dell’ Agricoltura Sociale*.
- O’Cormor, D., Lay, M., & Watson, S. (2010). *Overview of Social Farming and Rural Development Policy in Selected EU Member States*. European Network for Rural Development.
- SoFAB. (2014). *Institutional Arrangements for Promoting and Enabling Social Farming in Ireland and Northern Ireland*. Report of the Social Farming Across Borders(SoFAB) Project.
- Thomas, A. (2004). The Rise of Social Cooperatives in Italy. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organization*, 15(3), 243–263.