

2022 초청세미나 <포용사회와 변화>

돌봄과 복지가 농업과 만나는 네덜란드 케어팜

개요

1. 주제 : 돌봄과 복지가 농업과 만나는 네덜란드 케어팜
2. 일시 : 2022. 3. 21. (월) 14:00-15:30
3. 장소 : 비대면 Zoom 화상회의
4. 주최 : 서울대학교 국제이주와포용사회센터
5. 주관 : 서울대학교 국제학연구소
6. 후원 : 서울대학교 국제대학원, Open Society Foundations

참여자

1. 연사 : 조예원 바흐닝언 케어팜 연구소 대표
2. 토론 : 박태균 서울대학교 국제대학원 원장
3. 사회 : 은기수 서울대학교 국제이주와포용사회센터 센터장



조예원 바흐닝언 케어팜 연구소 대표와 박태균 국제대학원 원장이 발표자와 토론자로 참여하여 네덜란드의 사례를 통해 바라보는 사회 돌봄 및 복지로서의 케어팜과 이것이 한국 사회에 시사하는 바, 그리고 추후에 나아갈 방향성에 대한 논의가 이루어졌다. 네덜란드에서는 제도적 안정성과 사회 구성원들의 보편적 이해를 바탕으로 농장에서의 다양한 활동을 통한 ‘케어’의 목적으로 케어팜이 운영되고 있다. 이와 같은 네덜란드 케어팜의 사례를 통해 한국이 현재 직면한 문제(재원구조, 목적성 확립)를 해결할 수 있을 것으로 기대한다.

발표 요약

케어파밍이란, 우리나라에서는 “치유 농업”으로 불리며, 농업 활동에 참여하는 동시에 돌봄, 교육, 건강 증진, 사회적 재할 및 통합, 농장(Farm/팜)에서의 적극적인 자연과의 상호작용을 하는 등 다양한 종류의 활동을 의미한다. 즉, 농장의 환경 자원으로 일상적인 농업 관련 활동을 하는 것 또한 의미하여 결과적으로 신체적, 정신적 웰빙(well-being)이 증진되고 삶의 질이 향상되는 효과를 누릴 수 있는 활동이다. 이러한 케어파밍은 2000 년대 중·후반 유럽에서 처음 연구되기 시작하여, 먼저 민간에서 시행된 이후에 국가별로 다른 시기에 정책적으로도 자리잡기 시작했다. 유럽 국가들에서는 공통적으로 공공보건, 사회 통합 등의 다원적 농업 활동이 이루어지며, 정책적인 면으로는 보건복지, 교육, 직업훈련 등이 중심으로 이루어지고 있다.

유럽의 케어파밍에 대한 이해는 세 가지 틀로 나누어 바라볼 수 있다. 첫째는 ‘다원적 농업’으로써 생산만이 아닌 부가적인 활동을 통해 소득을 창출하고자 하는 관점이다. 둘째는 ‘공공 복원’이라 불리며 이는 건강 증진 혹은 재할 등의 복원을 목적으로 활동이 진행되는 농장을 의미한다. 마지막으로 ‘사회 통합’의 틀로 케어파밍을 이해할 수 있는데, 대표적인 예로 이탈리아의 일자리 창출로써의 케어팜을 볼 수 있다.

특히 네덜란드의 경우에는 농장이 케어를 제공하는 기관의 역할을 집중적으로 하고있다. 즉, 네덜란드의 케어팜은 농장이면서 동시에 복지시설, 주간보호시설, 재할시설, 노인요양시설 등 여러 시설의 지위를 동시에 지니고 있다는 특징이 있다. 네덜란드의 케어파밍은 하루 농업 일정의 대부분을 사회적 약자들, 혹은 도움을 필요로 하는 사람들이 함께 본인이 하고 싶은 것이나 유용한 일을 하는 방식으로 운영되고 있다. 네덜란드의 케어팜에서 이루어지는 활동에는 예를 들어 동물을 돌보는 것이 대표적인데 이는 평소 다른 사람과의 의사소통이 힘든 지적장애인 혹은 사회적 약자들에게 활발한 소통의 기회를 제공하여 널리 사용되고 있다. 또한, 일상적인 가사일, 식사 준비 및 청소, 목공 작업이나 취미 활동 등이 가능하다. 이러한 활동의 바탕이 되는 것은 국가와 지자체 차원의 적극적 지원이다. 보건복지 분야에서의 지원으로는 경제적 지원(연간 약 2 억 5 천만 유로 보건복지 스포츠부 지원금, 지자체의 복지재원 등), 인적 지원(보건복지 서비스 제공을 위한 농장 상주 전문인력 등)이 있다. 네덜란드의 케어파밍에 대한 다양한 연구에 의하면 케어파밍이 주는 효과로는 직업적/사회적 대인관계 발전, 신체적/정신적 건강 개선, 그리고 자존감과 자신감 향상이 있다.

한국에서의 케어파밍은 “치유농업” 혹은 “사회적 농업”이라는 명칭으로 2012-2013 년 농촌진흥청에서 처음 연구가 시작되어 2020 년 법률 통과 이후 활발한 연구 및 활성화 사업이 진행중에 있다. 그러나 현재 한국 케어팜에는 몇 가지 문제점이 있다. 첫 번째는 명확하지 않은 목적성이다. 일반 대중을 위한 ‘쉽’의 케어팜에서부터 ‘재할’과 ‘돌봄’을 위한 케어팜에 이르기까지 다양한 의미를 내재하여 혼란을 가중시키고 있다. 두 번째는 프로그램 위주의 케어팜 운영이다. 장기적으로 네덜란드와 같은 케어팜의 역할을 하기 위해서는 일회성 체험이 아닌 다른 방법의 케어팜 활성화가 필요하다.

케어팜에서 진행되는 프로그램들은 단기적인 농장체험에 그치지 않고 유용한 일, 그리고 본인이 하고 싶은 일을 할 수 있는 인프라를 제공하는 것이다. 네덜란드의 사례를 보면 다른 요양시설 혹은 보호시설과는 다르게 이용자가 ‘유용한’ 일을 함으로써 성취감을 느끼고 또 일을 할 수 있는

존재로서의 인식을 하게 도와주는 것이 케어팜의 주요한 역할이다. 네덜란드 케어팜과 같은 모델을 한국에서도 실현하고자 한다면 가장 현실적인 대안은 주간 보호시설 및 요양시설에서 농업을 활용하는 활동을 더하여 운영하는 것이다. 그런 시설에서 넓고 트인 공간, 조용한 환경, 보호와 돌봄, 유용한 할 일, 존중과 유연한 태도 그리고 다양한 활동 등이 이루어지는 것이 필요하다. 최근 몇 년 사이 한국에서 케어파밍이 많이 발전하여 큰 가능성을 보이고 있지만, 정확한 정의와 방향성이 명확하지 않다는 것이 문제이며 이를 위해 노력해야 할 것으로 보인다.

지정토론 요약

박태균 원장 현재 우리나라에서 가장 중요한 담론 주제는 바로 건강과 일자리이다. 특히 코로나 이후에는 “안심 돌봄 체계”의 심각성이 부각되어 노인 돌봄에 대한 비용 확대와 장애인 복지 예산이 늘어날 가능성이 농후하다. 하지만 이러한 사회적 돌봄 비용을 모두 국가가 제공해야 하는가에 대한 의문이 생긴다. 기업이 함께 한다면 정부의 예산도 많이 절감될 뿐 아니라 서비스와 돌봄의 퀄리티 또한 향상될 것으로 기대가 된다.

코로나 이후에 드러난 다른 문제는 요양원의 인력 부족 및 관리 미흡이다. 예를 들어 우리나라의 한 재단에서는 아동재활병원을 운영하며 동시에 치과, 발달 장애인들의 일자리 제공을 위한 빵집 운영 등의 활동이 이루어지고 있는데, 이처럼 재단에서 운영하는 돌봄 기관에 케어팜을 도입하는 것이 요양원의 문제를 해결하는 방안이 될 수 있지 않을까 하는 의견이 있다. 현재 이 재단에서는 실제로 케어팜(스마트팜)을 동시에 운영하고 있다.

하지만 현재 우리나라에서 케어팜이 운영되기 어려운 이유는 바로 재원의 문제에 있다. 케어팜의 운영을 오직 농촌진흥청에서만 담당하고 있으며 보건복지부와의 결합이 이루어지지 않았기 때문에 농장주들은 현재로서는 수익창출을 위한 모델을 선택할 수 밖에 없다. 그렇기 때문에 더 많은 사회적 약자들을 고용하는 데에 어려움이 있다.

이처럼 우리나라는 아직 충분한 지원이 이루어지지 않고 있기 때문에 일을 할 수 없는 노인들에게까지는 케어팜의 활동이 닿을 수 없는 것이 현실이다. 그렇다면 우리나라에도 커뮤니티 케어를 도입하는 것이 어떨까 하는 의견이 있다. 커뮤니티 케어를 통해 사회 돌봄 비용 절감 및 보호자의 부담 감소, 그리고 함께 모여있는 공동체적 소속감 등의 긍정적 효과들이 예상된다. 이러한 커뮤니티 케어 또한 기업형 모델 창출이 가능할 것 같다. 예를 들어 한국의 한 대기업에서는 스마트팜을 운영하고자 시도한 사례가 있다. 이처럼 우리나라에 맞는 형태의 케어팜을 찾으려는 노력이 더욱 필요하다.

조예원 대표 커뮤니티 케어와 케어팜의 접목이 현재 우리나라의 관심 분야이다. 특히 농촌지역이 돌봄의 구심점이 될 수 있을 것이라는 기대가 있다. 네덜란드도 커뮤니티 케어의 방향으로 가고 있는 것 또한 사실이다. 하지만 현재 우리나라에서는 네덜란드와는 달리 일자리로서의 케어팜을 운영하고 있다. 네덜란드에서는 농장에 오는 노인이나 장애가 있는 사람들은 급여를 받으며 일하지 않는데, 이는 수익성 측면에서 케어팜을 접근하기 시작하면 운영이 굉장히 어려워지기 때문이다. 그렇기 때문에 우리나라에서도 케어팜에서의 ‘케어’의 영역과 ‘생산’의 영역을 분리해야 한다.

자유토론 요약

Q: 케어팜 앞에 붙는 수식어에 따라 농장의 목적이 ‘치유’, ‘힐링’, ‘치료’가 될 수도 있는데 농장에서 할 수 있는 활동은 제한적이기 때문에 결국은 ‘파밍 테라피(farming therapy)’가 될 가능성이 있지 않은가. 결국 케어팜의 취지는 무엇이며, 어떤 형태의 파밍에 초점을 두고 연구를 해나가야 하나?

A: 국가마다 다르게 케어팜이 정의되고 적용되는 것은 사실이지만, 현재 한국의 케어팜은 너무 다양한 역할이 혼재 되어 있다. 치료, 치유, 힐링 등의 모든 부분들이 현재 한국에서 말하는 “케어팜”의 정의에 포함되어 있다. 네덜란드의 경우, 수익 창출 및 휴식이 아닌 명확하게 ‘케어’에 초점이 맞춰져 있다. 또, 농장의 목적은 병원과 같은 치료가 아닌 치료 이외의 시간에 다른 활동을 하며 유익한 시간을 보내는 것을 목적으로 하며, 치료가 이루어진다고 하더라도 이는 극히 일부로서의 역할일 뿐 주요한 역할은 아니다.

(박태균 원장) 위의 대답에 동의한다. 하지만 그렇다면 ‘팜(farm/농장)’을 어떻게 구분할 것인지에 대한 논의가 필요하다. 예를 들어 종교 단체에서 하는 농장은 테라피(therapy)이다. 그렇다면 기업이 운영을 하는 것은 어떨까. 수익성도 있을 뿐 아니라 보다 나은 환경과 서비스를 제공할 수 있다. 돈을 지불하여 이용해야 하는 케어팜인 대신 더 좋은 활동이 가능하게 하는 것이다. 하지만 이런 케어팜은 ‘케어팜’이 아닌 또 다른 명칭이 필요할 것 같다.

Q: 개발도상국의 여러 가지 상황—난민, 전쟁, 기후 위기 등—에서도 치유 농업을 필요로 하는데, 케어파밍이 실현되기 위해서는 어느 정도 구축된 사회망이 필요한지, 또는 그렇지 않다면 국가의 자립이나 지속 가능성 차원에서도 케어파밍을 접목 할 수 있는가?

A: 이런 관점은 케어파밍과는 다른 관점으로 바라볼 필요가 있다. 각 사회가 요구하는 방향으로 케어팜을 활용하는 것이 가능하다고 생각한다. 예를 들어 개발도상국에서는 고령화 문제가 더욱 심각하기 때문에 일자리와 통합하는 형식의 케어팜을 운영할 수 있다. 이런 케어파밍은 “소셜파밍”이며 사회적 농업의 성격이 두드러진다.

Q: 신체적 장애를 가진 사람보다 노인, 정신장애인의 참여비율이 높은 이유는 자신감의 회복과 관련이 있나?

A: 신체적인 어려움이 있다고 케어팜 활동에 참여하지 못하는 것은 아니지만 현실적으로 농장에서 일하는 것, 농장까지 오는 것 등에서의 제약이 있을 것 같다. 그렇기 때문에 정신장애인의 참여 비율이 높은 것 같다. 또 하나의 이유는 케어팜을 통해서 얻는 효과들이 정신적이고 사회적인 효과들이 많기 때문일 수도 있다고 생각한다.

Q: 장애인의 경우 고용이 되면 고용지원금이 지급되고, 직업재활시설/사회적 기업 등의 경우에는 인건비 지원이나 세금혜택이 있는데, 스마트팜도 그러한가? 우리나라에서는 국내 여건상 민간농장 중심, 또는 기업차원에서 돌봄농장을 접근하는 것이 나을지?

A: 어떤 형식이 나옴지는 지역의 특성, 해당 지자체의 (지원)의지, 또 운영하고자 하는 조직이나 개인의 운영 철학과 계획 등 다양한 요인에 따라 다르다. 다만, 어떤 농장이든 지속가능한 재원 구조가 마련되는 것이 제일 중요하다. 네덜란드의 케어팜은 많은 인원이 수용되는 시설과 같은 곳이 아니라 소규모 인원이 농장의 일원으로서 활동하는 수 있게 되어 성공적으로 운영이 되고 있다고 생각한다. 따라서 우리나라도 어떤 조직 형태이든 소규모 돌봄의 형태로 지속가능한 재원구조를 가질 수 있는 것이 중요하다.

Q: 돌봄인력이 배치된다면 인건비도 상당할 것 같은데 한 farm 의 운영비 혹은 이용자 1 인당 보건복지급여가 지급되는 액수가 얼마 정도인가?

A: 네덜란드의 경우에도 대부분의 수입 중 상당수가 돌봄인력에 대한 인건비로 지출된다. 1 인당 액수는 이용자 증상의 경중, 어떤 제도를 이용하여 농장을 이용하는지 등에 따라 편차가 크다. 하지만 대략적으로는 1 인이 반나절을 이용한다고 하면 5-10 만원 사이로 책정된다. 네덜란드 농장주들의 이야기를 들어보면 많은 수익은 아니지만 농장을 운영하는 데에는 전혀 문제가 없을 정도이다.

Q: 현재 농림축산식품부 지정 사회적 농장은 아직 보건복지부의 복지재원과 연결되고 있지 않다. 국내의 사회적 농장은 운영비를 지원받고 있어 큰 수익이 존재하지 않는 체계이며, 특히 국가 재원에 대한 의존성이 큰 것 같은데, 그렇다면 단기적인 수익을 위한 방안은 무엇이 있을지?

A: 단기적으로 이탈리아의 경우처럼 사회적 농장의 생산품에 대한 우선구매정책, 사회적 기업의 경우를 참조한 여러 혜택 제공, 혹은 농업을 1차 산업보다는 부가가치를 높일 수 있는 6차 산업으로의 전환과 같은 운영방식의 개선 등의 방안이 있을 수 있다.

Q: 후발주자인 아일랜드와 선도국가인 이탈리아의 사회적 농업 대신 네덜란드의 돌봄 농업이 국내에 적용되어야 하는 이유와, 네덜란드와 한국의 케어팜이 많은 차이가 있음에도 불구하고 네덜란드의 예시가 한국에 현실적으로 가능할지 궁금하다. 또, 우리나라의 경제 구조상 기업들이 참여하지 않으면 성공적인 운영이 힘들 것 같은데 이를 이용한 장기적인 대책이 있을까?

A: 네덜란드가 우리나라와 비슷하다고 하기에는 어려운 것이 사실이다. 네덜란드를 잘 알고 대표적인 케어팜의 성공 사례이기 때문에 이를 예로 들었다. 현실적으로 한국에서 이를 똑같이 할 수는 없지만 보건복지제도를 잘 활용하는 방안은 한국에도 필요한 부분이며 네덜란드가 한국의 시범이 될 수 있을 것 같다. 네덜란드의 “케어품질인증제도” 또한 우리나라에서도 이미 시행이 되고 있지만 앞으로의 장기적인 발전과 지속가능성을 위해서는 이러한 제도를 더욱 발전시키는 것이 가능할 것 같다. 그리고 기업 참여 케어팜 모델이 조심스러운 이유는 기업이 참여하게 되면 케어팜이 이윤을 위한 활동이 되기 때문에 케어팜의 범위가 제한 될 수 있다. 노인 요양, 테라피(치유)를 위한 농업 등으로는 기업 참여가 괜찮을 수 있지만, 기업이 보건복지제도와 결합되면 제한이 생길 수 있기 때문에 그 경우에는 분리해서 생각해야 한다.

Q: 아시아권에서 사회적 농업의 현황이 궁금하다. 또한 국내에 잘 운영되고 있는 돌봄농장 사례가 있는가?

A: 아시아권은 다른 나라들에 비해 잘 알려져 있지 않다. 그러나 일본은 “농복연계”의 개념을 가지고 인구가 줄어든 농촌 지역에서 장애인, 노인 등 취약계층을 고용하여 상생하는 형식이 발달되어 있다. 우리나라의 경우 농식품부의 사회적 농업 활성화 지원사업에 선정되어 활동하는 농장 및 조직들도 있고, 치유농업으로 활발한 농장들도 있다. 하지만 치유 농업을 운영하는 농장들은 대부분 돌봄 보다는 치유(힐링)를 목적으로 하는 체험형 활동이 많아 보이며, 아직 국내의케어팜 발전이 초기 단계이기 때문에 다양한 성격이 존재한다.

Q: 2022 년도부터 지역 서비스공동체형으로 농식품부 사회적 농업 활성화 지원사업에서 사회적 농업을 지원하고 있으며, 각 지자체별 조례는 Iacovo 와 O'Connor 의 정의에 의거하여 노인, 장애인 등의 취약계층만을 그 대상으로 명시하고 있다. 그러나 이탈리아의 경우 사회적 농업을 돌봄위주의 서비스를 제공하는 A 형과, 직업재활과 교육 등 서비스를 제공하는 B 형 노동통합형 협동조합으로 구분하지 않나?

A: 위 연구자들의 사회적 농업 정의에서는 그 대상으로 노인, 장애인 뿐만 아니라 농촌지역의 어린이, 청소년, 노인과 재소자, 약물중독자 등 다양한 사회적 취약계층을 언급한다. 이탈리아에서는 과거에는 협동조합을 위주로 발전해왔지만 점점 민간 농장들이 사회 서비스와 직접 연계하거나 사회적 농장으로 공식적으로 등록하는 방식 등으로 참여하는 경우도 늘어나고 있다. 또, 원래는 협동조합을 통한 사회적 통합 추구하고 일자리로서 농업 참여가 이탈리아의 형식으로 많이 알려져 있지만, 농업생산물의 판매를 통한 급여 뿐 아니라 보건영역에서 장애인 등의 참여자들에게 일정 비용을 지불하기도 한다.

정리: 박효진 인턴

감수: 이주현 연구원