

2021

한살림
생명·협동 연구
최종보고서

2021

한살림

생명·협동 연구 최종보고서

발행일 2021년 12월

편집·기획 모심과살림연구소

발행처 모심과살림연구소
06086 서울시 강남구 봉은사로 81길 15 4층
전화 02-6931-3608 이메일 mosim@hansalim.or.kr

목차

—		
여는 글		004
여는 글 / 황도근(모심과살림연구소 이사장)		
—		
축하 글		005
축하 글 / 조완석(한살림연합 상임대표)		
—		
국내 먹거리 시스템의 온실가스 배출량 산정 방안 연구		007
이윤희		
—		
기후위기 시대 다량논의 지속가능성과 보전 방안 연구		051
이다영, 허남혁, 곽빛나, 김진한, 문미경		
—		
생활협동조합의 커뮤니티케어 실천에 관한 연구		129
조유성		

여는 글

2021년도 한살림 생명·협동 연구 보고서 발간을 축하드립니다.

특히 기후위기 관련 생명협동연구를 위해 노력해주신 기후변화행동연구소의 이윤희 선생님, 부산대 이다영 선생님, 그리고 생활협동조합의 돌봄 문제를 연구해주신 일본 바람의마을에 조유성 선생님께 감사드립니다. 또한 결과발표회 이야기마당에서 토론해주신 김남수, 박숙현, 서미영, 정규호, 홍덕화, 임채도 선생님들께도 감사드립니다. 앞으로도 생명협동연구 및 활동에 많은 제안과 좋은 실천과 연구가 지속되길 바랍니다.

제 생각으로는 ‘생명협동’은 시대적 화두가 될 것 같습니다. 지금 우리 사회는 불평등과 기후위기가 중요한 사회문제로 제기되고 있습니다. 특히 40도가 넘는 여름을 지내며 기후위기는 이제 우리의 당면과제가 되었지요. 앞으로 식량 수급에 대한 문제도 거론될 것으로 예상하고 있습니다. 이제 기후위기는 인류생존의 문제로 부각되었습니다. 더욱이 플랫폼 자본주의와 코로나19로 인한 경제적 불평등이 사회를 요동치게 합니다. 쓰다 버리는 소비적 삶과 각자도생의 이기적 삶을 멈춰서 되돌아보아야 합니다.

또한 스마트폰이 개인사회, 홀로사회, 무연사회, 나노사회를 만들고 있지요. 집에서도 스마트폰만 봅니다. 더욱이 코로나19와 온라인이 개별적 삶을 가속시키고 있지요. 제가 살고 있는 원주에서도 1인 가구가 40%를 넘었습니다. 모두가 외롭고 불안해합니다. 젊은이들도 온라인 세상이 일상적 삶이 되면서 사람 사이 관계를 제일 힘들어합니다. 지금 우리 시대는 “관계의 위기 시대”라 말하고 있습니다.

그런데, 인간의 행복은 “좋은 관계”에서 시작된다고 합니다. 외롭고, 아프고, 배고플 때 가족과 이웃이 필요하지요. 모두가 행복해지려면 사람과 사람이 서로 잘 어울려 살아야 합니다. 즉 협동적 삶이 필요하지요. 또한 사람과 자연도 아름다운 관계를 만들어야 합니다. 그래야 밝고 생기 있는 생명적 삶을 살 수 있습니다. 지구가 망가지면 우리도 망가집니다. 그래서 공생공존의 ‘생명협동’은 인간 행복의 필수조건입니다.

앞으로 생명협동연구가 지속적으로 확대되어 대전환의 시대에 희망의 등불이 되었으면 합니다. 저도 원주시의 도움으로 생명협동교육관을 새롭게 개관했습니다. 많은 연구자와 활동가 분들의 작은 섬터가 되기를 희망합니다. 그리고 내년부터 생명협동포럼을 확대해볼까 합니다. 다시 한번 생명협동연구 보고서 발간에 힘써주신 데 대해 깊이 감사드리며, 앞으로도 관심과 참여 부탁드립니다. 고맙습니다.

모심과살림연구소 이사장 황도근 모심

축하글

한살림 모심과살림연구소의 생명·협동 연구 보고서 발간을 진심으로 환영하고 축하드립니다.

먼저 연구소 황도근 이사장님께 고마운 마음 보냅니다. 현장에서 기획부터 총괄하신 임채도 소장님께 감사드리며 열정을 다해 수고해주신 연구소 식구들께 큰 박수를 보냅니다. 세 가지 주제를 한 편 한 편 전문적 깊이와 한살림운동에 애정을 담아 연구에 열정을 부어주신 이윤희님, 이다영님, 조유성님을 비롯하여 함께 협력해주신 분들께 감사드립니다. 또 토론자로 함께 하셔서 연구의 폭을 넓혀 주신 분들 고맙습니다.

한살림은 기후위기와 코로나19 팬데믹 상황을 겪으며 그동안 한살림의 생명운동의 걸음을 돌아봅니다. 농업과 먹거리의 문제를 생산자와 소비자가 하나 되어 풀어왔고 특히 가까운 먹을거리 운동을 우리 밥상과 물품을 통해 펼쳐왔습니다. 이런 한살림 운동은 지금 대한민국은 물론 전 지구적 대안임을 다시 한번 확인하였고 앞으로 계속 이어질 한살림운동에 이번 협동연구의 결과물이 길잡이가 될 것이라 확신합니다.

연구는 필요에 응답하는 것이라고 생각합니다. 생협의 운영과 조합원의 생활에서 발생하는 탄소배출량을 알고 대응하는 우리의 실천 과제, 다량논의 생태적, 문화적 가치를 발견하고 보존하는 일, 돌봄을 통해 조합원의 행복을 협동의 방법으로 풀어가려는 과제들은 우리의 당면한 필요이고, 염원입니다. 이 과제들이 이번 협동연구를 통해 큰 답을 얻게 되었길 바랍니다.

앞으로 모심과살림연구소가 지역운동의 구체적 목표와 실천 방향에 더 큰 역할을 해주실 것을 당부드리며 감사와 기쁨으로 인사를 마칩니다. 고맙습니다.

한살림연합 상임대표 조완석 모심

2021 한살림
생명·협동 연구 최종보고서

국내 먹거리 시스템의 온실가스 배출량 산정 방안 연구

—
이윤희

연구개요

연구주제	국내 먹거리 시스템의 온실가스 배출량 산정 방안 연구
핵심어	먹거리 시스템, 온실가스 배출량, 방법론, 온실가스 배출계수
연구요약	<ul style="list-style-type: none"> - 우리나라는 그동안 괄목할만한 경제성장과 함께 국가 전체 온실가스 배출량, 1인당 온실가스 배출량 역시 꾸준히 증가해왔다. 먹거리 시스템으로 인한 온실가스 배출량 역시 유사한 추세를 보일 것으로 예상하는데 특히 선진국으로 편입됨에 따라 먹거리 시스템 내에서 농축수산업 외 식품 공급망, 수송, 소매 및 사용, 폐기가 포함된 생산 전후 단계의 온실가스 배출량 비중이 클 것으로 예상된다. 그러나 현행 국가 온실가스 인벤토리 보고체계에서는 농축산업, 식품 생산 일부와 음식물 쓰레기 처리로 인한 배출량만 파악이 가능하므로 먹거리 시스템 전반에 걸친 통합적 관점의 온실가스 감축 정책 수립 및 실행이 어려운 실정이다. 한편 국외에서는 이러한 문제제기와 함께 먹거리 시스템 전체에 대한 온실가스 배출량 산정과 이를 토대로 한 감축 수단을 제시하기 위한 연구가 활발하게 진행되고 있다. 연구에 필요한 통계자료와 방법론이 진전됨에 따라 전 세계 배출량 뿐 아니라 지역, 국가 단위의 배출량 산정 연구결과도 보고되고 있다. 그러나 우리나라는 국내 식생활로 인한 온실가스 배출량이 상당할 것으로 예상됨에도 불구하고 관련 연구는 상당히 미흡한 실정이다. - 따라서 본 연구에서는 전 세계 또는 국가 단위로 먹거리 시스템의 온실가스 배출량을 산정한 국외 연구 분석을 토대로 국내 먹거리 시스템의 온실가스 배출량 산정방안을 제안하고자 한다. 연구 내용은 다음과 같다. 국내 먹거리 시스템의 기후변화 영향을 최대한 구체적으로 파악할 수 있는 산정 범위를 설정하였는데 국외 연구 결과를 종합하여 국내 상황에 맞는 분류 기준을 제시하되 배출량 비중이 큰 부분은 필수로 포함하였다. 또한 각 항목의 산정 방법과 이용 데이터는 결과값의 신뢰성과 데이터 확보 가능성을 고려하여 제시하였고, 두 가지를 고려하여 신뢰도를 3단계로 구분하였다. 배출량 산정이 불가능한 경우 국외 연구와 국내 상황을 고려하여 향후 준비해야 할 사항을 제안하였다. - 연구 결과 국내 각종 통계자료를 활용한 먹거리 시스템의 온실가스 배출량 산정 방안을 제시할 수 있었다. 한편 본 연구의 한계점 및 향후 계획은 다음과 같다. 첫째, 이용 데이터의 원시데이터 검토와 결과값의 오차범위 확인을 통해 제시한 방법론의 타당성 확보가 필요하다. 둘째, 포장, 수송 그리고 수출입 먹거리는 현재 먹거리 시스템 내에서 차지하는 비중이 클 것으로 예상되나 중복 및 과다산정을 고려한 범위 설정의 문제와 데이터 미비로 구체적인 산정방안을 제시하지 못했으므로 향후 관련 연구와 자료 확보가 시급하다. 본 연구는 그 동안 국내에서 간과되어 온 국내 식생활로 인한 온실가스 배출량을 시스템 관점에서 파악하기 위한 것으로 향후 구체적인 데이터 및 방법론 등 진전된 연구를 수행하는데 기초가 될 것으로 기대된다.
연구 결과의 활용 및 제언	<ul style="list-style-type: none"> - 국내 국가·지역 단위 먹거리 시스템 온실가스 배출량 산정에 활용

〈목차〉	
I. 서론	11
1. 연구 배경	11
2. 연구 목표	13
II. 연구 방법	14
III. 국내 현황과 국외 방법론 분석	15
1. 국내 먹거리 부문 온실가스 배출계수 개발 현황	15
2. 먹거리 시스템 온실가스 배출량 산정 국외 사례(방법론) 분석	27
IV. 국내 먹거리시스템 온실가스 배출량 산정방안 제안	39
1. 농축산물 생산	45
2. 식품 공급망	46
3. 수입 먹거리	47
4. 폐기	47
V. 시사점	48
〈참고문헌〉	49

I. 서론

1. 연구 배경

기후변화로 인한 피해가 즉각적이고 가장 큰 영역은 먹거리 시스템의 근간이 되는 농업을 비롯한 축산어업 부문이다. 미국 농무부 산하 국립농업환경연구소 제리 해트필드 소장은 기후변화로 인한 피해 중 가장 큰 단일 위협은 식량 시스템이 붕괴되는 것이라 하였고, 옥스팜의 식량 정책 및 기후변화 담당자 팀 고어는 ‘향후 전 세계인이 기후변화를 경험하는 주요 방식은 식량을 통해서일 것’이라고 경고하였다.¹⁾ 한편 폴 호컨과 그의 동료들은 저서 ‘플랜 드로다운: 기후변화를 되돌릴 가장 강력하고 포괄적인 계획’에서 기후위기 대응의 8개 주요 부문(에너지, 식량, 건물과 도시 등)에 대한 구체적인 실천 행동과 행동별 온실가스 감축량, 소요비용과 절감액을 제시했는데 상위 20개 중 8개가 농업에 속할 정도로 농업은 또한 현재의 기후위기를 막을 수 있는 핵심 부문이다. 현대의 먹거리 시스템은 농축산어업 뿐 아니라 식품 공급망, 수송, 소비와 폐기에 이르기까지 광범위하게 포괄하고 있고, 먹거리 시스템으로 인한 온실가스 배출량이 세계 배출량의 1/3~1/4 가량 차지할 정도로 예상 외로 크다는 연구결과가 지속적으로 보고되고 있다(Poor&Nemeneck. 2018; Crippa et al., 2021; Rosenzweig et al., 2020; Tubiello et al., 2021).

그러나 과거 뿐 아니라 식생활로 인한 기후변화 영향이 심각하다는 다수의 연구 결과가 지속적으로 발표되고 있는 현재도 전반적인 기후위기 대응은 전 세계 온실가스 배출량의 76% 가량을 차지하는 에너지(전기, 열, 운송 또는 산업 공정의 형태 무관) 부문에 중점을 두고 있다(IPCC, 2014). 그릇된 방향으로 해결책을 제시하는 가장 큰 원인은 당초에 문제를 정확하게 파악하지 못했다는 데에 있다. Rosenzweig et al. (2020)은 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)와 정부간기후변화위원회(Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC)가 제시한 온실가스 인벤토리 지침은 먹거리 시스템을 주요 부분으로 다루지 않았다고 지적했다. 이제까지 먹거리와 관련된 온실가스 배출량은 농업 생산과 먹거리 수요 간의 상관관계를 고려하지 않은 탓에 농업, 수송, 산업과 가정 내 소비 등 서로 긴밀하게 연결되어 하나의 포괄적인 먹거리 시스템을 이루고 있다는 근본적인 사실을 간과했기 때문이다. 따라서 현재 세계인의 식생활을 시스템적 관점으로 파악하고, 기후변화 완화 및 적응 전략을 제시해야 실질적인 효과를 얻을 수 있을 것이라 강조했다. <음식의 모험가들>의 저자 아만다 리틀은 온실가스 배출이 현 추세대로 지속될 경우 현재 농업으로는 대규모 인류 문명을 부양할 수 없게 될 것이라는 IPCC의 세기말적 예언이 실현될 대전제는 현재의 농업, 먹거리 시스템을 대폭 전환하지 않고 유지하는 것이라 하였다. 그러나 먹거리 시스템 분야의 기후변화 대응에 있어 당면하고 있는 가장 큰 문제는 배출량 자체가 아니라 에너지, 건물 등 중점 분야에 비해 아직 실행 가능한 기술적 해결책을 가지고 있지 않다는 것이다.²⁾

1) 아만다 리틀. 2019. p 17.

2) Hannah Ritchie, 2019. (<https://ourworldindata.org/food-ghg-emissions>).

국내 상황을 살펴보면 축산업을 비롯하여 먹거리 시스템의 기후변화 영향, 대표적으로 온실가스 배출량을 파악하고 분석하는 연구에 대한 관심과 결과가 상당히 부족하다. 국가 온실가스 인벤토리는 국가 전체의 온실가스 배출량을 산정하고 보고하는 공인된 방법론이자 결과물이지만 국내 온실가스 인벤토리 보고서를 통해서도 실제 전체 먹거리 시스템에서 발생하는 온실가스 배출량을 확인하는데 한계가 있다는 것을 알 수 있다. 2018년 국내 분야별 온실가스 배출량 및 흡수량을 보고한 2020 국가 온실가스 인벤토리 보고서(온실가스종합정보센터, 2020)에 따르면 농업 부문의 온실가스 배출량은 2018년 기준 21.1백만 톤 CO₂e로 전체 배출량 727.6백만 톤 CO₂e의 2.9%에 해당한다<표 1>.

<표 1> 2018년 국내 분야별 온실가스 배출량 및 흡수량

(단위: 백만톤 CO₂eq.)

분야	온실가스 배출량							1990년 대비 증감률(%)	전년 대비 증감률(%)
	1990	2000	2010	2015	2016	2017	2018		
에너지	240.4	411.8	566.1	600.7	602.7	615.7	632.4	163.1	2.7
산업공정	20.4	50.9	53.0	54.3	53.2	55.9	57.0	178.7	1.9
농업	21.0	21.4	22.1	21.0	20.8	21.0	21.2	1.0	1.1
LULUCF	-37.8	-58.4	-53.8	-44.4	-45.6	-41.5	-41.3	9.3	-0.5
폐기물	10.4	18.8	15.2	16.6	16.8	17.2	17.1	64.7	-0.7
총배출량 (LULUCF 제외)	292.2	502.9	656.3	692.5	693.5	709.7	727.6	149.0	2.5
순배출량 (LULUCF 포함)	254.4	444.5	602.5	648.2	648.0	668.3	686.3	169.8	2.7

자료: 온실가스종합정보센터, 2020.

이는 세계 먹거리 시스템으로 인한 온실가스 배출량이 전체의 1/4~1/3 가량 차지한다는 최근의 연구와 상당한 차이를 보이는 결과이다. 그 이유는 우선 국가 온실가스 인벤토리에서 먹거리 시스템 관련 배출량으로 파악이 가능한 부분은 농업 분야 온실가스 배출량인데 <표 2>를 보면 축산과 농작물 재배(경종)에 대해서만 다루고 있기 때문이다.

<표 2> 국내 농업 분야 온실가스 배출 현황

(단위: 백만톤 CO₂eq.)

부문	1990	2000	2010	2015	2016	2017	2018	1990년 대비 증감률(%)	전년 대비 증감률(%)
축산	5.8	7.2	9.1	8.9	8.8	9.1	9.4	62.0	3.8
4A 장내발효	3.0	3.4	4.3	4.3	4.3	4.4	4.5	51.0	1.6
4B 가축분뇨처리	2.8	3.9	4.8	4.6	4.5	4.7	4.9	73.5	5.9
경종	15.2	14.1	13.0	12.1	12.0	11.9	11.8	-22.3	-0.9
4C 비재배	10.5	8.9	7.8	6.8	6.7	6.5	6.3	-40.2	-3.9
4D 농경지토양	4.6	5.2	5.2	5.2	5.2	5.3	5.5	18.8	2.6
4F 작물잔사소각	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01	-45.5	1.8
합계	21.0	21.4	22.1	21.0	20.8	21.0	21.2	1.0	1.1

자료: 온실가스종합정보센터, 2020.

그 외 에너지 분야 하위 부문 중 ‘식품료품 가공 및 담배 제조’업종에서의 배출량을 별도로 산정하는데 이는 해당 업종에서의 연료연소로 인한 직접배출량만을 산정한 것이다. 이렇듯 국내 먹거리 시스템의 실질적(직간접)인 온실가스 배출량 파악이 거의 이루어지지 않은 상황에서 실효성 있는 온실가스 감축 방안 도출은 기대하기 어렵다.

따라서 국내 먹거리 생산 및 소비로 인한 온실가스 감축 방안을 마련하기에 앞서 국내 먹거리 시스템의 기후변화 영향을 실질적, 객관적으로 파악하는 것이 선행되어야 한다.

국내의 경우 축산업을 비롯하여 먹거리 시스템의 기후변화 영향 즉 온실가스 배출량 산정이 어려운 이유는 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 제품, 서비스 등 대상의 온실가스 배출량 산정을 위해 기본적으로 필요한 전과정(Life cycle)³⁾ 단계별 투입물과 산출물에 대한 대표성 있는 정량적인 데이터가 구축되어 있지 않다. 둘째, 투입물과 산출물 값을 온실가스 배출량으로 계산하기 위한 온실가스 배출계수 개발 역시 상당히 부족하기 때문이다.

2. 연구 목표

본 연구의 목표는 국외 문헌 분석 및 국내 조사·연구 현황 파악을 통해 국내 먹거리 시스템의 온실가스 배출량을 구체적이고 객관적으로 파악할 수 있는 산정방안을 제시하는 것이다.

3) 전과정이란 대상이 되는 제품 혹은 서비스를 만들어내기 위한 보편적인 일련의 과정을 말하는데 대개 원료채취-가공 및 생산-수송-사용-폐기로 구분된다.

II. 연구 방법

본 연구의 세부 내용 및 수행 방법은 다음과 같다.

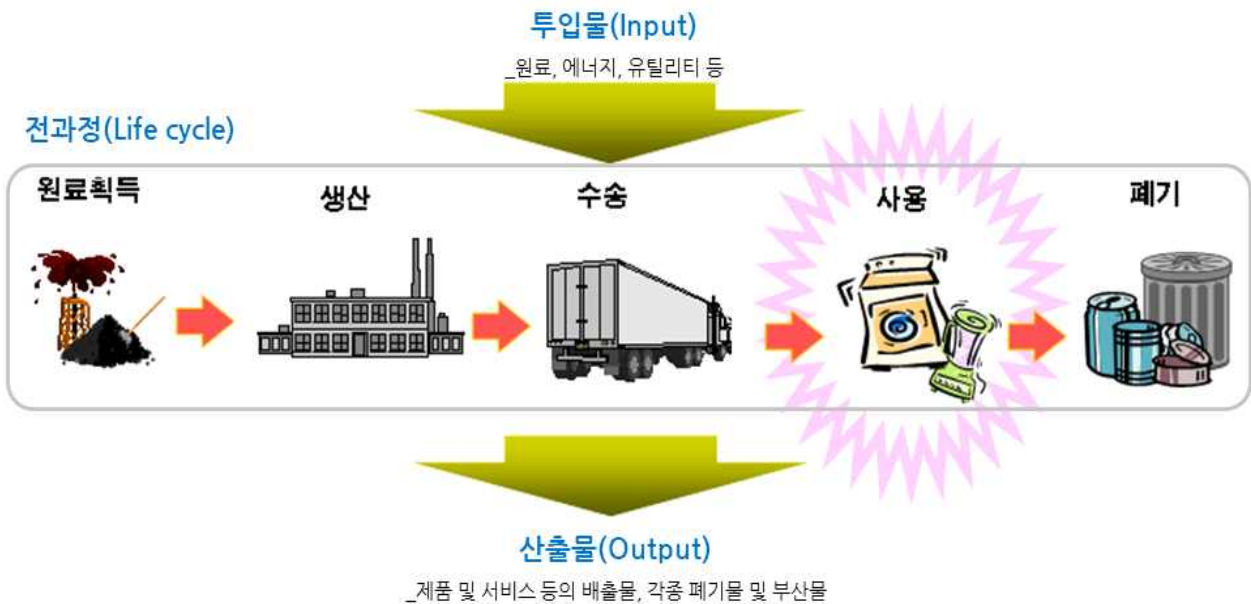
- 먹거리 시스템 온실가스 배출량 산정 문헌 분석
 - 국내외 먹거리 시스템 전과정에 걸친 온실가스 배출량 산정 방법론, 활동자료 및 데이터베이스, 배출계수 등 산정 방법 및 결과에 대한 내용 조사·분석
- 국내 관련 조사·연구 현황 분석
 - 국내 농축산업, 식품 제조, 먹거리 시스템에서의 폐기물 발생량 등 먹거리 시스템 전과정에 걸친 온실가스 배출량 산정을 위한 조사·연구 현황 분석
 - 전과정의 온실가스 배출량을 산정한 선행 연구와 비교하여 활동 자료, 데이터베이스, 방법론 등 각 부문의 미비점 및 필요 사항 정리
- 농축산, 식품 산업, 전과정평가(LCA) 및 인벤토리 등 관련 전문가 자문
 - 관련 기관 및 전문가 자문을 통해 활용 가능한 자료와 방법을 최대한 확보하되, 국내의 현실을 반영한 국내 먹거리 시스템 온실가스 배출량 산정 방안 마련

Ⅲ. 국내 현황과 국외 방법론 분석

1. 국내 먹거리 부문 온실가스 배출계수 개발 현황

국내 먹거리 시스템의 온실가스 배출량을 산정하기 위해서는 우선 먹거리 시스템을 구성하는 요소에 대한 국가 고유 온실가스 배출계수⁴⁾ 혹은 LCI DB⁵⁾ 개발이 선행되어야 한다. 현재 국내에서도 국가 온실가스 인벤토리 구축을 위한 온실가스 배출계수와 국내 제품 및 서비스의 환경영향 및 온실가스 배출량 평가를 위한 LCI DB, 온실가스 배출계수를 지속적으로 개발, 제공하고 있다. 참고로 LCI DB와 온실가스 배출계수의 관계와 차이는 전과정평가와 제품 온실가스 배출량 산정 간의 차이에서 기인하는데 우선 전과정평가(Life Cycle Assessment: LCA)란 제품이나 서비스 전과정에 걸친 환경적 측면을 정량적으로 분석하는 대표적인 도구로 제품의 전과정인 원료채취에서부터 원료의 가공 및 제품 생산, 수송 및 유통, 사용, 폐기에 이르는 모든 과정에서 투입되는 원부자재, 에너지부터 각 과정에서 발생하는 배출물과 폐기물을 정량화하고 이들이 환경에 미치는 잠재적 영향을 평가하는 방법론이다[그림 1].

[그림 1] 전과정과 전과정평가 기본 개념



4) 온실가스 배출원별 배출량을 정량화하는 값으로, 국가와 지자체의 온실가스 배출량을 산정할 때 사용함(농촌진흥청, 2021)

5) 제품 1단위(기능단위)의 생산에 필요한 원자재의 채취 및 소재/부품 가공, 수송, 제품 사용, 폐기까지 제품의 전과정에 투입되는 자원(환경에서 채취한 자원, 에너지, 광물 포함)의 양과 제품시스템에서 환경으로 버려지는 배출물(대기, 수계)과 폐기물의 발생량을 목록화한 데이터임. LCI DB는 제품에 대한 전과정평가를 수행하는 기초데이터로 활용되는데 LCI DB는 환경으로부터 채취하는 에너지 자원 및 광물 자원 등의 목록과 환경으로 나가는 대기배출물, 수계배출물, 폐기물 등의 목록으로 구성됨. 국가 LCI DB 정보망에서는 환경부와 산업통상자원부에서 개발한 LCI DB를 제공함.

https://www.konetic.or.kr/dataroom/new_termsense_view.asp?unique_num=11223&tblcode=EUN_TERMINOLOGY_COMMONSSENSE

온실가스 배출량 산정은 전과정평가의 기본 개념 및 이론을 상당 부분 따르고 있는데 전과정 평가 결과는 자원소모, 지구온난화, 오존층영향, 산성화, 부영양화, 광화학적 산화물 생성, 생태독성, 인간독성 등 환경에 영향을 미치는 다양한 범주에 대한 결과를 도출한다. 그에 비해 온실가스 배출량 산정은 이 중 온실가스 배출량에 대한 영향범주인 지구온난화 하나의 영향범주만 고려하는 단일 속성의 전과정평가라고 할 수 있다. 따라서 온실가스 배출계수만 개발할 수도 있지만 전과정평가 수행의 기초데이터인 LCI DB에서 지구온난화 인자만 별도로 추출하여 온실가스 배출계수를 작성하여 활용할 수 있다.

국내에서도 환경부 산하 한국환경산업기술원에서 1998년부터 ‘국가 LCI DB’ 구축을 시작하였고 현재까지 물질 및 부품제조, 가공공정, 수송, 폐기 단계에 대해 총 438개의 LCI DB를 개발하였다<표 3>. 그리고 2009년 국내 제품 및 서비스를 대상으로 한 탄소성적표지 인증제도가 시행되면서 국가 온실가스 배출계수도 개발, 제공하고 있다⁶⁾. 탄소성적표지 인증제도에서 활용하는 배출계수는 원료 및 에너지 생산, 원료원별 사용, 화학반응 공정, 수송모드, 폐기물 처리 방법 부문으로 나뉘어 현재까지 약 400여 개의 배출계수가 개발, 활용되고 있다<표 4>.

〈표 3〉 국가 LCI DB 구축 현황

전과정단계	데이터범주	개수	전과정단계	데이터범주	개수
물질 및 부품제조	건축자재	27	가공공정	금속가공	12
	고무	8		부품가공	4
	금속	52		플라스틱 가공	23
	기초부품	24		기타	
	기초화학물질	90	수송	육상수송	29
	수자원	11		항공수송	1
	에너지	23		해상수송	33
	펄프·종이	11		기타	
	플라스틱	35	폐기	매립	3
	기타	21		소각	10
				재활용	19
		기타		2	
합계	438개				

자료: <http://www.epd.or.kr/lci/lciDb.do>.

6) 해당 인증제 인증안내서에는 ‘탄소배출계수’로 표기

〈표 4〉 탄소성적표지 배출계수 예시

□ 수송모드

구분	수송 방법	배출계수	단위	비고
육상수송	트럭	2.49E-01	kg CO ₂ e / ton·km	
해상수송	내항선(벌크)	8.37E-03	kg CO ₂ e / ton·km	
	외항선(벌크)	2.11E-03	kg CO ₂ e / ton·km	
	외항선(컨테이너)	9.02E-03	kg CO ₂ e / ton·km	
	외항선(탱커)	2.12E-03	kg CO ₂ e / ton·km	
항공수송	항공	1.10E+00	kg CO ₂ e / ton·km	

□ 폐기물 처리방법

구분	폐기 방법	배출계수	단위	비고
매립	폐목 매립	6.07E-02	kg CO ₂ e / kg	
	폐지 매립	8.96E-01	kg CO ₂ e / kg	
	혼합폐플라스틱 매립	7.98E-02	kg CO ₂ e / kg	
	폐유리 매립	7.03E-03	kg CO ₂ e / kg	개정
	폐콘크리트 매립	7.03E-03	kg CO ₂ e / kg	개정
	유해폐기물 매립	1.78E-01	kg CO ₂ e / kg	개정
	폐금속 매립	7.03E-03	kg CO ₂ e / kg	개정
	비활성물질 위생매립	1.21E-02	kg CO ₂ e / kg	개정
	생활폐기물 위생매립	4.74E-01	kg CO ₂ e / kg	개정
소각	폐목 소각	1.17E-02	kg CO ₂ e / kg	
	폐지 소각	2.40E-02	kg CO ₂ e / kg	개정
	혼합폐플라스틱 소각	2.35E+00	kg CO ₂ e / kg	
	폐고무 소각	3.14E+00	kg CO ₂ e / kg	
	폐유리 소각	2.42E-02	kg CO ₂ e / kg	
	폐금속 소각	1.70E-02	kg CO ₂ e / kg	
	일반폐기물 소각	1.23E-01	kg CO ₂ e / kg	

자료: 한국환경산업기술원. 2018.

한편 환경성적표지와 탄소성적표지의 대상 제품은 우선 일반제품과 에너지사용제품으로 구성되고 일반제품 중 비내구재에는 식품도 포함되나 해당 인증제도에서 제공하는 온실가스 배출계수에 식재료 자체와 식품 가공 공정 관련 배출계수는 포함되지 않는다. 식재료에 해당하는 농축수산물 국가 LCI DB는 농림축산식품부 산하 농촌진흥청 주관으로 2009년 시작되어 2011년까지 약 50개의 농산물 DB 개발을 목표로 진행되었으나 거의 진척되지 않다가 2015년 ‘저탄소 농축산물 인증제’를 시행하면서 어느 정도 진척되고 있는 상황이다. 관련 내용은 국내에서 활용 가능한 LCI DB, 온실가스 배출계수 부문에서 자세히 다루도록 하겠다.

7) 생산 전과정에서 온실가스 배출을 줄인 농축산물에 대해 저탄소 인증을 부여하여 농가의 자발적인 온실가스 감축을 유도하고 소비자에게 윤리적 소비의 선택권을 제공하는 시장기반형 감축제도임.

한편 국외 LCI DB 현황을 살펴보면 일찍이 정부와 민간 양 측에서 상당 수의 LCI DB를 개발하여 활용하고 있다<표 5>. 먹거리 시스템 관련 현황을 살펴보면 특히 유럽은 약 600여 개의 농산물, 식품 관련 LCI DB를 개발하였다. 특히 스위스, 덴마크 등은 농산물 뿐 아니라 축산, 수산 및 임산물까지 전과정에 투입, 산출되는 농약, 비료, 및 설비 투입 에너지까지 고려한 LCI DB를 개발하고 전용 소프트웨어와 온라인 게시 등 다양한 경로를 통해 이해관계자에게 전달하고 있다(양승룡 외, 2010). 이 중 가장 많이 활용되는 것은 스위스의 ecoinvent와 덴마크의 LCAfood에서 제공하는 자료이다.

<표 5> 국외 LCI DB 구축 현황

국가	DB 명칭	지역적 경계	비용 여부
EU	European DB https://eplca.jrc.ec.europa.eu/	유럽	무료
스위스	ecoinvent https://www.ecoinvent.org/	세계	유료
덴마크	EDIP http://www.epd.or.kr/lci/internationalDb.do	덴마크	유료
	LCA food http://www.lcafood.dk/	덴마크	유료
네덜란드	IVAM LCA Data	네덜란드	유료
호주	The Austrian Life Cycle Inventory Database Initiative https://www.alcas.asn.au/auslci	호주	무료
캐나다	Canadian Raw Materials Database https://uwaterloo.ca/canadain-raw-materials-database/	캐나다	무료
미국	U.S. Life Cycle Inventory Database https://www.nrel.gov/lci/	미국	무료

자료: <http://www.epd.or.kr/lci/internationalDb.do>

앞서 언급했듯이 국내 먹거리 관련 LCI DB 및 온실가스 배출계수는 국외에 비해 준비가 상당히 미흡한 실정이다. 따라서 그 동안 국가 온실가스 인벤토리 농축산 부문 배출량 산정을 비롯하여 식품의 탄소배출량 관련 연구 등에 국외 배출계수를 적용할 수밖에 없는 한계가 있었다.

현재 먹거리 시스템 관련 국내 LCI DB와 온실가스 배출계수는 크게 4가지이다.

첫째, 농림축산식품부에서 농축산부문 온실가스 감축을 위한 수단 중 하나로 2015년부터 ‘저탄소 농축산물 인증제’를 시행하면서 품목별 인증배출량 기준을 제공하기 위해 온실가스 배출계수를 개발하고 있다. 2021년 7월 기준으로 인증 대상 품목군 61개, 품목 126개에 대한 인증배출량 기준을 <표 6>과 같이 제공하고 있는데 최종 생산물 원단위(kg)에 대한 총 온실가스 배출량 뿐 아니라 비료, 작물보호제, 에너지(전기, 연료 구분), 기타 자재, 물대기로 세분화하였다.

〈표 6〉 국내 농축산부문 품목별 인증배출량 기준 정보 예시

No	품목정보				온실가스 배출량(kgCO ₂ /1,000m ² ·1기작)						
	품목군	품목	재배 형태	품목명	비료	작물 보호제	에너지		기타 자재	물대기	합계
							전기	연료			
	채소	가지	시설	가지(시설, 반축성)	768	7	3,650	10,942	230	-	15,597
9	채소	고추	시설	고추(시설)	687	17	2,866	10,201	536	-	14,307
	채소	고추	노지	고추(노지)	352	16		426	-	-	794
10	채소	단고추	시설	단고추(시설, 축성, 피망)	620	17	3,407	8,198	75	-	12,317
11	채소	당근	시설	당근(시설)	390	2	50	51	2	-	495
	채소	당근	노지	당근(노지)	390	2	50	51	2	-	495
12	채소	들깻잎	시설	들깻잎(시설, 축성)	597	7	5,165	2,193	168	-	8,130
13	채소	딸기	시설	딸기(시설, 축성)	480	5	2,520	547	47	-	3,599
	채소	딸기	시설	딸기(시설, 반축성)	503	5	1,796	385	126	-	2,815
14	채소	마늘	시설	마늘(시설)	625	12		94	-	-	731
	채소	마늘	노지	마늘(노지)	625	12		94	-	-	731
15	채소	멜론	시설	멜론(시설, 축성)	389	9	815	8,365	267	-	9,845
	채소	멜론	시설	멜론(시설, 억제)	144	7	437	982	47	-	1,617
16	채소	무	시설	무(시설)	435	1	71	74	44	-	625
	채소	무	노지	무(노지, 봄무)	447	1	12	46	27	-	533
	채소	무	노지	무(노지, 가을무)	413	1	24	45	15	-	498

자료: 농업기술실용화재단. 2020.

인증대상 품목은 식량작물 7개, 채소 28개, 과수 15개, 특용작물 9개, 임산물 2개인데 품목별로 살펴보면 세부품목과 생산 방법에 따라 적용할 수 있는 범위를 제시하고 있다. 예를 들어 벼의 경우 메벼, 찰벼도 적용 가능하고 대부분의 농산물이 노지, 축성, 반축성 등 생산방법이 여러 가지이므로 이에 대한 적용 범위도 함께 제시하고 있다.

〈표 7〉 저탄소 농축산물 인증제 인증대상품목

구분	농산물	적용 범위
식량작물 (7)	벼	벼(노지) * 메벼, 찰벼 등
	감자	감자(노지, 봄감자), 감자(노지, 가을감자)
	고구마	고구마(노지)
	밀	밀(노지)
	보리	보리(노지, 맥주보리), 보리(노지, 걸보리), 보리(노지, 쌀보리)
	옥수수	옥수수(노지, 풋옥수수)
	콩	콩(노지, 두류) * 백태, 흑태, 서리태, 나물콩 등
채소 (28)	가지	가지(시설, 축성), 가지(시설, 반축성)
	고추	고추(노지), 고추(시설)
	단고추(피망)	단고추(시설, 축성, 피망)
	당근	당근(노지), 당근(시설)

	들깻잎	들깻잎(시설, 축성)
	딸기	딸기(시설, 축성), 딸기(시설, 반축성)
	마늘	마늘(노지), 마늘(시설)
	멜론	멜론(시설, 축성), 멜론(시설, 억제)
	무	무(노지, 봄무), 무(노지, 가을무), 무(노지, 고랭지무), 무(시설)
	미나리	미나리(시설)
	방울토마토	방울토마토(시설)
	배추	배추(노지, 봄배추), 배추(노지, 가을배추), 배추(노지, 고랭지배추), 배추(시설)
	부추	부추(노지), 부추(시설)
	브로콜리	브로콜리(노지), 브로콜리(시설)
	상추	상추(시설, 쌈채류)
	생강	생강(노지), 생강(시설)
	수박	수박(노지), 수박(시설, 반축성)
	시금치	시금치(노지), 시금치(시설)
	양배추	양배추(노지), 양배추(시설)
	양파	양파(노지), 양파(시설)
	연근	연근(노지), 연근(시설)
	오이	오이(시설, 축성), 오이(시설, 반축성), 오이(시설, 억제), 오이(노지)
	착색단고추	착색단고추(시설, 파프리카)
	참외	참외(시설)
	취나물	취나물(시설)
	토마토	토마토(시설, 축성), 토마토(시설, 반축성)
	파	파(노지, 대파), 파(시설, 대파), 파(노지, 쪽파), 파(시설, 쪽파)
	호박	호박(시설, 축성), 호박(시설, 반축성), 호박(시설, 억제)
과수 (15)	단감	단감(노지), 단감(시설)
	블루베리	블루베리(노지), 블루베리(시설)
	만감(감귤)	만감(시설, 황금향), 만감(시설, 청견), 만감(시설, 카라향), 만감(시설, 한라봉), 만감(시설, 세토까(천혜향)), 만감(시설, 레드향), 만감(비가림, 황금향), 만감(비가림, 청견), 만감(비가림, 카라향), 만감(비가림, 한라봉), 만감(비가림, 세토까(천혜향)), 만감(비가림, 레드향), 만감(노지, 황금향), 만감(노지, 청견), 만감(노지, 카라향), 만감(노지, 한라봉), 만감(노지, 세토까(천혜향)), 만감(노지, 레드향)
	매실	매실(노지), 매실(시설)
	무화과	무화과(노지), 무화과(시설)
	밀감(감귤)	밀감(노지), 밀감(시설), 밀감(비가림)
	배	배(노지), 배(시설)
	복분자	복분자(노지), 복분자(시설)
	복숭아	복숭아(노지), 복숭아(시설)
	사과	사과(노지), 사과(시설)
유자	유자(노지), 유자(시설)	
자두	자두(노지), 자두(시설)	

	참다래	참다래(노지), 참다래(시설)
	체리	체리(노지), 체리(시설)
	포도	포도(노지), 포도(시설)
특용 작물 (9)	녹차	녹차(노지)
	느타리버섯	느타리버섯(시설)
	더덕	더덕(노지)
	땅콩	땅콩(노지)
	새송이버섯	새송이버섯(시설)
	양송이버섯	양송이버섯(시설)
	오미자	오미자(노지)
	인삼	인삼(노지)
	참깨	참깨(노지)
임산물(2)	대추	대추(노지), 대추(시설)
	밤	밤(노지)

자료: 농업기술실용화재단. 2020.

명칭은 ‘저탄소 농축산물 인증제’지만 위 목록에서 알 수 있듯이 축산업 관련 품목은 없는데 이는 소고기, 닭고기, 돼지고기 등 주요 축산품의 인증배출량 기준이 개발되어 있지 않기 때문이다.

두 번째, 축산 부문 온실가스 배출계수는 농촌진흥청에서 2018년부터 축산부문 주요 온실가스인 메탄의 국내 발생량을 정확하게 산정하기 위해 국가 고유 배출계수를 개발하는 과정에 있다⁸⁾. 2018년 한우 성별, 연령에 따른 장내발효 메탄 배출계수 3종을 개발하였고, 2021년 젖소(홀스타인) 암소 연령에 따른 장내발효 메탄 배출계수 3종을 추가 개발하였다<표 8>. 그러나 국내에서 개발한 한우, 젖소의 배출계수는 전과정을 포괄하지 않고 한우와 젖소의 직접 배출⁹⁾ 중에서도 장내발효로 인한 메탄 배출에 대해서만 개발했다는 한계가 있다.

<표 8> 국내 한우 및 젖소와 IPCC 지침 기준 장내발효 메탄가스 배출계수

구분			배출계수 (kg 메탄/마리/년)
한우	IPCC 지침 (Tier1)	1996년	47(북미기준, 성우)
		2006년	53(북미기준, 성우)
		2019년	64(북미기준, 성우)
	국내 개발 값 (Tier2)		47(암소, 1세 미만)
			61(수컷, 1세 이상)
			43(수컷, 1세 미만)
젖소	IPCC 지침	1996년	118(북미기준, 성우)

8) 국내 산업을 반영한 배출계수가 없을 경우 ‘기후변화에 대한 정부 간 협의체(IPCC)’가 제공하는 기본 배출계수를 적용해야 하기 때문에 정확한 배출량 산정에 한계가 있음.

9) 반추동물의 온실가스 직접 배출원은 장내발효와 분뇨 처리가 있음.

	(Tier1)	2006년	128(북미기준, 성우)
		2019년	138(북미기준, 성우)
	국내 개발 값 (Tier2)		139(암소, 2세 이상)
			83(암소, 1~2세)
			33(암소, 1세 미만)

자료: 농촌진흥청 보도자료(2021.1.25).

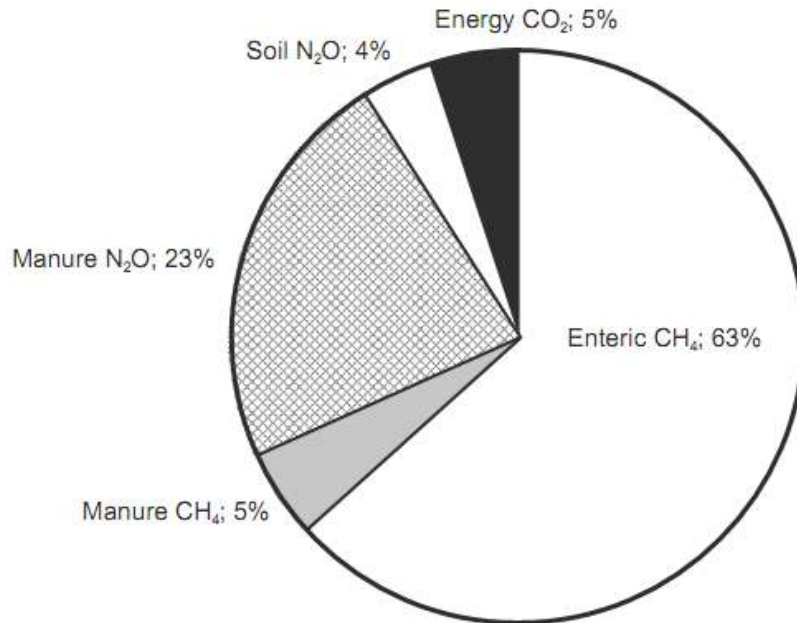
현재 소 사육은 대부분 식재료로 이용하기 위한 목적으로 이루어지므로 소비자가 이용하는 최종 결과물인 소고기에 대한 전과정평가 혹은 온실가스 배출량 산정이 이루어져야 한다. Poor&Nemeneck(2018)은 전과정 관점에서 소고기를 비롯해 주요 식재료 및 식품 43가지의 원단위(kg) 온실가스 배출량을 산정하였다<표 9>. 결과를 살펴보면 총 배출량은 59.6kgCO₂e이고 농장에서의 온실가스 배출이 66.1%로 가장 큰 비중을 차지한다. 농장 단계의 배출량은 장내 발효에 의한 메탄 배출과 농장 내 각종 설비, 기계 사용을 위한 에너지 소비로 인한 것이다.

<표 9> 전과정 관점의 소고기 원단위 온실가스 배출량 산정 내용

단계	내용	배출량(kgCO ₂ e)	비중(%)
토지 이용 변화	삼림벌채로 인한 바이오매스 지상 변화 및 지하 토양 내 탄소 변화	16.3	27.3%
사료	사료용 곡물 재배 및 가공	1.9	3.2%
농장	장내 발효로 인한 메탄 발생과 시설 및 기계 사용을 위한 에너지 사용	39.4	66.1%
가공	식품 생산 및 가공을 위한 에너지 사용	1.3	2.2%
수송	국내외 수송을 위한 에너지 사용	0.3	0.5%
유통(소매)	유통 단계 냉장 등을 위한 에너지 사용	0.2	0.3%
포장	포장재 생산, 수송, 폐기	0.2	0.3%
총 배출량	소고기 1kg 전과정에서 발생하는 온실가스 양	59.6	100%

해당 연구에서 에너지 사용과 장내발효 각 배출량까지는 공개되어 있지 않지만 연구에 따르면 장내발효로 인한 메탄 배출이 소고기 생산 전과정에서의 배출량 중 63%로 가장 큰 비중을 차지한다는 Beauchemin et al.(2010)의 연구 결과에 비추어볼 때 최대 배출원은 장내발효로 추정할 수 있다.

[그림 2] 캐나다 서부 지역 소고기 생산 전과정 단계별 온실가스 배출량 비중

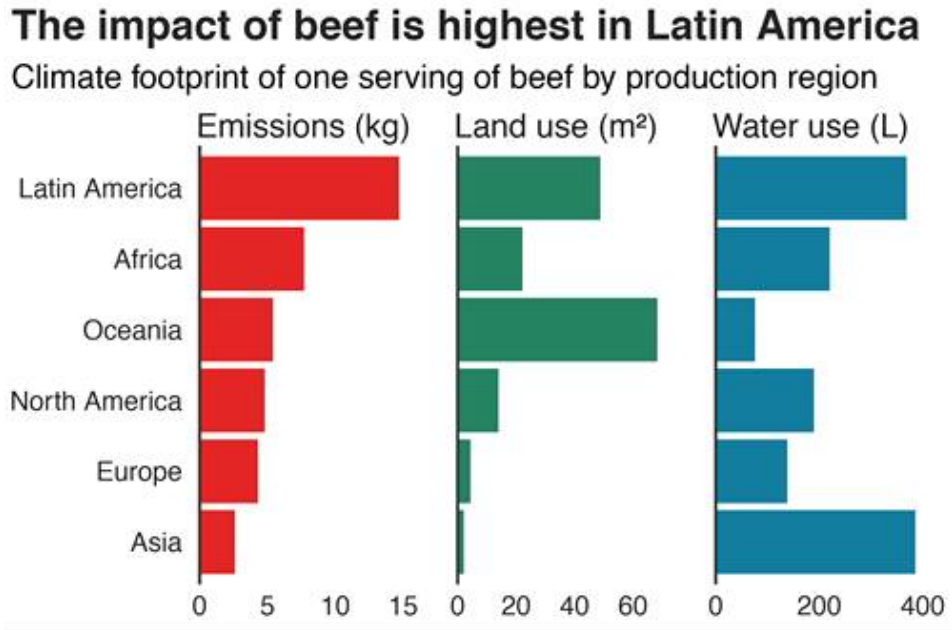


자료: Beauchemin et al. 2010.

그러나 Poore&Nemeneck(2018)의 연구에서 토지 이용 변화로 인한 배출량 역시 27.3%에 해당한다. 또한 해당 연구에서 별도로 발표한 생산 지역에 따른 소고기의 온실가스 배출량, 토지 사용 면적, 물 사용량 비교 결과에 따르면 삼림을 벌채하여 소 사육지로 토지 용도를 변경하는 라틴 아메리카에서 생산된 소고기의 온실가스 배출량은 자연 목초지에서 기르는 소의 배출량보다 최대 12배나 많다. 유럽 생산 소고기와 비교해도 3배나 많은 온실가스를 배출하고 10배나 많은 땅을 사용한다. 즉 라틴 아메리카의 소고기 단계별 온실가스 배출 비중은 아시아, 유럽과 차이가 있을 수 있으며, 토지 이용 변화로 인한 배출량 비중이 상당히 클 것으로 추정할 수 있다.

이는 먹거리 시스템 내에서도 큰 비중을 차지하는 소고기를 비롯한 주요 육류의 온실가스 배출량을 파악하는 데 있어 첫째, 전과정 개념의 접근이 필수적이고 둘째, 전체 및 단계별 배출량에 생산 국가, 방법 등이 큰 영향을 미치므로 자국의 상황을 반영한 국가 LCI DB 혹은 온실가스 배출계수 개발이 중요함을 다시 한 번 시사하고 있다.

[그림 3] 생산 지역별 소고기의 온실가스 배출량 차이



자료: <https://www.bbc.co.uk/news/science-environment-46459714>

세 번째, 일부 식재료 및 식품의 전과정 환경영향과 온실가스 배출량은 환경부에서 운영하는 환경성적표지 인증 제도¹⁰⁾와 농림축산식품부 산하 농업기술실용화재단에서 개발한 ‘밥상의 탄소발자국’ 홈페이지¹¹⁾에서 일부 확인할 수 있다.

우선 환경부 환경성적표지 대상제품은 일반제품과 에너지사용제품으로 구분되고 일반제품은 다시 에너지 비사용 내구재, 비내구재, 생산재, 서비스로 나뉜다. 이 중 식품은 비내구재¹²⁾에 해당되며 본 인증제도를 운영하는 환경부 한국환경산업기술원 환경성적표지 유효 인증현황 (2021년 06월 기준) 자료에 따르면 112개 식품의 환경영향과 온실가스 배출량을 확인할 수 있다. 112개 식품은 대개 생수 및 음료, 주류가 대부분이고 식재료인 설탕, 두부 외에 반조리 식품도 소수 포함되어 있다<표 10>.

국내 식재료 및 식품 온실가스 배출계수가 부족한 상황에서 환경성적표지 인증을 받은 식재료, 식품의 온실가스 배출량을 국내 배출계수로 활용하고자 할 경우 3가지의 문제점이 있다. 첫째, 인증제품 수가 적지는 않으나 아래 표와 같이 동일 제품을 규격별로 인증받은 경우가 많아 종류는 더욱 줄어들게 된다. 둘째, 식재료 수준의 인증제품은 설탕, 두부, 참기름 등이 있는데 모두 포장재를 포함한 결과이므로 이를 제외해야 한다.

10) 제품 및 서비스의 환경성 제고를 위해 원료채취, 생산, 수송, 사용, 폐기 등 전과정에 대한 환경영향을 계량적으로 표시하는 제도로 환경성적표지, 탄소발자국, 저탄소제품 인증으로 나뉘어 운영되고 있음.

(환경부 환경성적표지 홈페이지 <http://www.epd.or.kr/epd/epdIntro.do>)

11) http://www.smartgreenfood.org/jsp/front/story/story03_1.jsp.

12) 식료품, 화장지 등과 같이 장기사용을 목적으로 하지 않는 재화(한국환경산업기술원. 2018. p 80).

〈표 10〉 환경부 탄소발자국 비내구재 인증 제품 및 제품별 온실가스 배출량

기업명	인증제품명	총량	제조전	제조	사용	폐기
코카-콜라 음료(주)	스프라이트 PET 500mL	186	124	48	-	14
코카-콜라 음료(주)	스프라이트 PET 1.5L	350	212	123	-	15
한국 코카-콜라(유)	휘오 순수 PET 500mL	91	51	35	-	6
한국 코카-콜라(유)	휘오 순수 PET 2L	259	128	116	-	15
(주)삼양사	큐원 갈색설탕[1kg]	526	240	281	-	5
(주)삼양사	큐원 갈색설탕[3kg]	1516	682	823	-	10
(주)삼양사	큐원 갈색설탕[15kg]	7326	3239	4067	-	21
(주)삼양사	큐원 흑설탕[1kg]	569	239	325	-	6
(주)삼양사	큐원 흑설탕[15kg]	8191	3238	4932	-	21
씨제이제일제당(주)	백설 하얀설탕[1kg]	397	254	139	-	4
씨제이제일제당(주)	백설 하얀설탕[3kg]	1201	752	439	-	9
씨제이제일제당(주)	백설 하얀설탕[1ton]	330	235	96	-	9
씨제이제일제당(주)	백설 갈색설탕[1kg]	515	255	256	-	4
씨제이제일제당(주)	백설 갈색설탕[3kg]	1531	753	767	-	10
(주)동원에프앤비	동원샘물 0.5L	89	73	11	-	6
(주)동원에프앤비	동원샘물 2L	243	174	54	-	15
(주)동원에프앤비	동원샘물 0.3L	74	64	5	-	5

자료: 한국환경산업기술원. 환경성적표지 유효 인증현황(2021.06),

셋째, 국가 LCI DB 개발 원칙 중 가장 기본적인 것은 대표성으로 A라는 재료의 LCI DB 개발할 경우 수집하는 데이터 범위는 시장점유율 50% 이상이 되어야 한다.

한편 농업기술실용화재단에서 국내 주요 음식의 온실가스 배출량을 조사하는 연구를 발주하고 주요 연구 결과인 총 79가지 음식 1인분의 온실가스 배출량을 시민들이 쉽게 확인할 수 있도록 ‘밥상의 탄소발자국’이라는 웹 기반 프로그램을 개발, 운영하고 있다[그림 4].

〈그림 4〉 농업기술실용화재단 스마트그린푸드 홈페이지 ‘밥상의 탄소발자국’



자료: http://www.smartgreenfood.org/jsp/front/story/story03_1.jsp

해당 프로그램에서 제공하는 음식 종류는 다음과 같은데<표 11> 2010년과 2012년 두 차례에 걸친 음식 온실가스 배출량 산정 연구를 통해 각 음식 1인분에 대한 식재료, 조리, 수송 단계(13)에 대한 온실가스 배출량을 산정하였다. 국내 주요 한식의 상당수에 대한 온실가스 배출량을 산정했다는 데 의의가 있고, 이후에 추가연구가 진행되지 않아 현재 유일하게 활용할 수 있는 연구결과이다. 그러나 당시 식재료의 경우만 하더라도 활용할 수 있는 국가 LCI DB, 온실가스 배출계수가 없어 거의 모든 식재료에 대해 국외 LCI DB를 적용했다는 한계가 있다. 한국인의 주식인 밥류의 주식재료인 쌀만 하더라도 당시 국내 데이터가 개발되지 않았고 유일하게 Ecoinvent 소프트웨어를 통해 제공되는 쌀 데이터인 미국의 쌀 생산 LCI DB를 적용할 수밖에 없었다. 국내의 경우 쌀 재배가 소농 중심으로 이루어지는 한편 대규모 기계농이 이루어지는 미국과는 재배방법, 기술, 규모 등 상당한 차이를 예상할 수 있을 것이다. 온실가스 배출량 산정 가이드라인에서 국가 DB가 없을 경우 위치, 형태 및 규모 등을 고려해 유사 DB를 적용한다는 원칙을 제시하고 있으므로 방법론 상 오류가 있는 것은 아니다. 그러나 쌀 사례에서와 같이 국내 현황을 반영한 음식의 온실가스 배출량 산정에 관련 국가 LCI DB 구축은 반드시 선행되어야 하는 필수 단계이다.

〈표 11〉 ‘밥상의 탄소발자국’ 에서 제공하는 음식 종류

음식군	음식명
밥류(8종)	쌀밥, 잡곡밥, 김밥, 현미밥, 보리밥, 콩밥, 비빔밥, 김치볶음밥
국류(6종)	된장국, 미역국, 콩나물국, 쇠고기무국, 북어국, 오이냉국
탕류(4종)	곰탕, 육개장, 갈비탕, 설렁탕
찌개류(7종)	순두부찌개, (달래)된장찌개, 된장찌개, 김치찌개, 청국장찌개, 호박찌개, 생태찌개
반찬류(31종)	배추김치, 깍두기, 콩나물, 시금치나물, 쇠고기장조림, 고등어조림, 멸치조림, 콩조림, 닭볶음, 제육볶음, 불고기, 고등어구이, 삼겹살, 마늘쫄장아찌, 오징어젓, 감자전, 무말랭이장아찌, 총각김치, 동치미, 달걀후라이, 깻잎장아찌, 무생채, 열무김치, 제육편육, 숙주나물, 오이냉채, 잡채, 애호박나물, 일찍(계란찍), 김치전, 오징어볶음
면류(5종)	국수장국, 해물칼국수, 물냉면, 비빔냉면, 비빔국수
죽류(2종)	호박죽, 팥죽
채소(2종)	풋고추, 상추
과일(12종)	토마토, 방울토마토, 딸기, 참외, 수박, 사과, 배, 복숭아, 단감, 포도, 감귤, 참다래
후식(2종)	매실차, 식혜

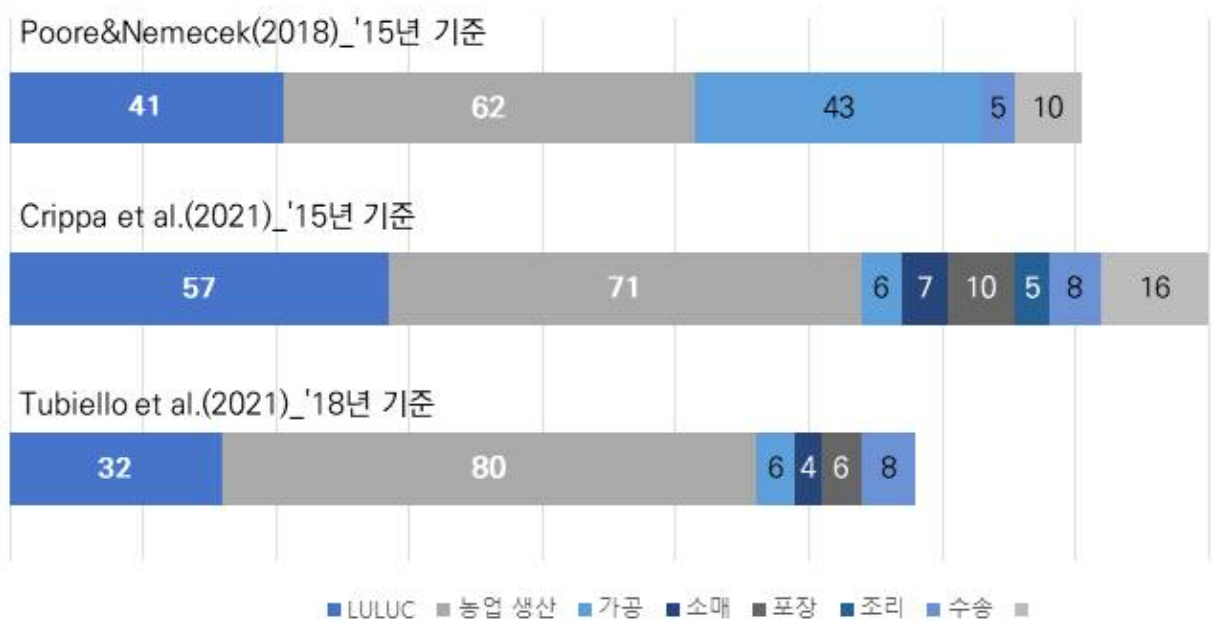
자료: http://www.smartgreenfood.org/jsp/front/story/story03_1.jsp

13) 폐기 단계도 포함되어야 하나 당시 음식물쓰레기 폐기 단계의 국가 LCI DB가 없고 국외의 경우에도 유기성 폐기물의 사료화, 퇴비화, 하수처리 등에 대한 데이터가 존재하지 않아 제외함

2. 먹거리 시스템 온실가스 배출량 산정 국외 사례(방법론) 분석

최근 국외에서는 축산업 뿐 아니라 먹거리 시스템 전체의 온실가스 배출량을 파악하고 이를 토대로 감축 방안을 모색하는 연구가 시도되고 있다. IPCC 특별보고서에 따르면 세계 식품 시스템으로 인해 연간 108억~191억 톤의 온실가스가 배출된다고 보고하고 있다. 비중으로 따지면 전체 배출량의 21%~37%의 범위로 오차 범위가 큰데 먹거리 시스템의 범위 설정과 각 항목의 배출량 산정 방법론, 이용 자료에 차이가 있고, 아직 미흡한 부분도 남아있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 먹거리 시스템의 온실가스 배출량이 상당한 만큼 향후 기후변화 대응의 중요한 부분이므로 최근 유의미한 연구가 이루어지고 있다. 전 세계 먹거리 시스템의 온실가스 배출량을 분석한 연구는 Poore&Nemecek(2018)와 Crippa et al.(2021), Tubillo et al.(2021)의 연구가 대표적이다. 세 연구 모두 방대하고 구체적인 데이터를 토대로 합리적인 결과를 제시했다는 성과가 있지만 세 연구 역시 연구방법론, 대표적으로 시스템 설정 및 데이터 수집 범위에 따라 연구 결과에 차이를 보인다. 연구 범위와 방법 등을 구체적으로 조사하고 비교분석하기에 앞서 세 연구의 세계 먹거리 시스템의 온실가스 배출량 산정 결과를 살펴보면 다음과 같다(그림 5, 표 12).

[그림 5] 세계 먹거리 시스템 온실가스 배출량에 대한 주요 연구결과



자료: 선행연구를 토대로 저자 정리.

〈표 12〉 세계 먹거리 시스템 온실가스 배출량에 대한 주요 연구결과

		Poore&Nemecek(2018)	Crippa et al.(2021)	Tubiello et al.(2021)
LULUC		32억 톤	57억 톤	41억 톤
농업 생산		80억 톤	71억 톤	62억 톤
가공 및 소매	가공	6억 톤	6억 톤	43억 톤
	소매	4억 톤	7억 톤	
	포장	6억 톤	10억 톤	
조리		(제외)	5억 톤	(제외)
수송		8억 톤	8억 톤	5억 톤
폐기		(제외)	16억 톤	10억 톤
총 배출량		136억 톤	180억 톤	161억 톤

자료: 선행연구를 토대로 저자 정리.

Poore&Nemecek(2018)와 Crippa et al.(2021)은 2015년을 기준으로 하였고 Tubiello et al.(2021)는 2018년도를 기준으로 전 세계인의 식생활로 인한 온실가스 배출량을 파악하였다. Poore&Nemecek(2018)은 먹거리 시스템의 온실가스 배출량은 136억 톤으로 전 세계 배출량의 1/4에 해당하는 26%를 차지하는 것으로 나타났고¹⁴⁾, Crippa et al.(2021)은 약 34%에 해당하는 180억 톤, Tubiello et al. (2021)은 161억 톤으로 보고하였다. 앞서 언급했듯이 대상 기간, 먹거리 시스템 범위 설정, 이용 데이터 등에 따라 배출량 산정 결과가 상이하게 나타났다<표 13>.

〈표 13〉 Poore&Nemecek(2018)과 Crippa et al.(2021)의 연구 결과 비교

	Poore&Nemecek(2018)	Crippa et al.(2021)	Tubiello et al. (2021)
대상 기간	2015년도	1990년~2015년도	1990년~2018년
총 배출량 및 비중	136억 톤 CO2e ('15년도 기준)	179억 톤 CO2e ('15년도 기준)	161억 톤 CO2e ('18년도 기준)
범위	사용, 폐기 단계 제외	사용(소비자 조리 에너지), 폐기 단계 포함	사용 단계 제외 가공, 소매, 포장 단계를 포함하되 세분화하지 않음
방법론 및 주요자료	메타분석	EDGAR-FOOD	FAOSTAT
토지 이용	산림 벌채 면적의 60%가 농업에 이용	산림 벌채 면적의 80%가 농업에 이용	'타 토지에서 전용된 농경지'가 전체의 80%
농업 생산	식품 농산물만 포함 (비식품 농산물 포함 시 전체 배출량 중 33% 비중)	비식품 농산물도 포함 (면, 울, 가죽, 고무, 바이오연료 등)	-

자료: 선행연구를 토대로 저자 정리.

14) 비식품 농산물 생산까지 포함할 경우 38%까지 증가함.

먹거리 시스템 설정 범위와 세분화 내용을 살펴보면 앞서 연구배경에서 지적한 바와 같이 농업과 축산으로 인한 직접배출량만 산정하지 않고 식품 가공, 수송, 유통, 폐기까지 먹거리 시스템 전과정에 걸친 배출량을 조사분석하였다. Poore&Nemecek(2018)는 공급망의 소매 단계까지만 포함하고 소비자 사용, 폐기는 제외한 반면, Crippa et al.(2021)는 실제 소비자가 조리하는 과정의 에너지 사용, 소비 단계 폐기물까지 세분화하여 산정하였다. Tubiello et al. (2021) 역시 조리 단계를 제외하고 가공과 소매는 통합하였고, 다른 두 연구에서 구분하지 않은 농경지 내 기계, 설비로 인한 에너지 사용에 대한 부분도 별도로 산정하였다.

그 외 연구결과에 영향을 많이 미친 범위와 전제 등을 살펴보면 Crippa et al.(2021)은 전 세계 산림 벌채 면적의 80%를 농업으로 인한 것으로 보는 반면(나머지는 도시 개발, 광산 및 기타) Poore&Nemecek(2018)는 60%만 할당하였다. 또한 Poore&Nemecek(2018)은 농업 생산 단계의 온실가스 배출량 산정 범위를 식품으로 이용하는 농업 생산물만 포함한 반면, Crippa et al.(2021)은 면, 울, 가죽, 고무, 바이오연료 등 비식품 농업 생산물까지 포함하였다. 각 연구의 구체적인 연구방법에 대해서는 이후 각 장에서 다루도록 하겠다.

본 연구의 목적이 실효성 있는 국내 먹거리 시스템 온실가스 배출량 산정 방안을 제시하는 것이므로 주요 선행연구 내용 중 온실가스 산정 범위 및 방법에 중점을 두어 분석하였다.

1) Poore&Nemecek(2018)의 연구의 범위 및 방법론 분석

Poore&Nemecek(2018)이 세계 먹거리 시스템의 기후변화 영향 즉 온실가스 배출량을 산정하기에 앞서 가장 큰 고민은 식품은 전 세계에 걸쳐 수백만의 생산자와 중개자들에 의해 이루어지기 때문에 동일한 식품이라 하더라도 매우 다른 환경영향을 미칠 수 있다는 것이었다.¹⁵⁾ 따라서 1,530개의 관련 연구를 대상으로 메타분석을 수행하여 효과적인 방법론을 설정하였다. 전 세계 단백질과 열량 섭취의 약 90%를 제공하는 식재료 및 식품 40개를 기준으로 38,700개의 농가, 1,600개의 공정과 포장 유형, 소매 단계에 대한 데이터를 수집하였다. 연구 결과로 대상 식품 및 식재료 40개의 온실가스 배출량을 포함하여 토지 이용 변화, 산성화, 부영양화, 담수 취수에 대한 환경영향을 분석하였는데 먹거리 시스템 전과정의 단계별 영향도 파악했다는 데 의의가 있다.

해당 연구의 보다 상세한 시스템 범위는 다음과 같다<표 14>.

<표 14> Poore&Nemecek(2018) 연구의 먹거리 시스템 분석 범위

	포함	제외
토지 이용 변화	<ul style="list-style-type: none"> 지상 탄소 저장량 변화(CO2) 지하 탄소 저장량 변화(CO2) 산불(CH4, N2O) 	<ul style="list-style-type: none"> 침출, 유출 및 CO2 제외 온실가스 배출량

15) 예시로 동일 제품이라 하더라도 생산자에 따라 최대 50배까지 차이가 날 수 있다고 함.

	<ul style="list-style-type: none"> • 유기 토양 연소(CO₂, CH₄, N₂O) 	
농산물 생산	<ul style="list-style-type: none"> • 종묘 • 투입물 생산 • 농기계 및 설비 • 비닐하우스 등 구조물 • 전기 및 연료 • 비료와 잔여 작물(N₂O, NH₃, NO_x, NO₃⁻, NH₄⁺, P, N) • 유기 토양 경작(CO₂, N₂O) • 건조 및 땅 고르기 • 관개수 사용 • 경작과 지속적인 작물 재배를 위한 휴지기 	<ul style="list-style-type: none"> • 토양에서의 배출량(CH₄) • 유기성 비료 이용(CH₄) • 질소 고정 배출량 • 잔여 작물에서의 탄소 배출 • 질소 유출 • 잔사 소각(N₂O) • 인간 노동력 투입
축산/양식	<ul style="list-style-type: none"> • 목초지 관리(가축 사육, 사료 재배) • 사료 가공 • 설비 에너지 사용 • 장내 발효(CH₄) • 배설물 처리(N₂O, NO_x, NH₃, CH₄) • 양식장(P, N, N₂O, NO_x, NH₃, CH₄) • 물 사용 	<ul style="list-style-type: none"> • 기반시설 • 잔여 목초지(소각 등) • 목초지 고정 질소 배출 • 목초지 유출(N) • 배설물 관리(P) • 인간 노동력 투입
가공	<ul style="list-style-type: none"> • 에너지(CO₂, NO_x, SO₂) • 목재 소각(CH₄, N₂O, NO_x, SO₂) • 폐수(CH₄, N₂O, P, N, COD) • 소각(CH₄, N₂O, NO_x, SO₂) • 공정수 사용 	<ul style="list-style-type: none"> • 기타 투입물 • 인간 노동력 투입 • 기반시설 • 토지 이용
포장 및 보관	<ul style="list-style-type: none"> • 원자재 • 원자재 수송 • 사용 후 폐기 	<ul style="list-style-type: none"> • 인간 노동력 투입 • 기반시설 • 토지와 물 이용
소매	<ul style="list-style-type: none"> • 에너지 사용 	<ul style="list-style-type: none"> • 인간 노동력 투입 • 기반시설 • 토지와 물 이용

폐기물로 인한 배출량을 제외하고 단계별 제외사항이 있다 하더라도 전과정 개념에 근거하여 먹거리 시스템을 구성하는 대부분 과정의 주요 배출원에 대해 연구를 수행하였다. 그 뿐 아니라 방대한 양의 선행연구를 대상으로 메타분석을 수행하여 연구의 방법론을 설정하여 방법론 자체도 신뢰성을 확보했다고 볼 수 있다. 무엇보다 먹거리 시스템 범위 설정의 기준을 최종 결과물인 식재료, 식품으로 하여 세계인의 단백질과 열량 90% 이상을 제공하는 40개의 식재료, 식품을 선정하고 연구 범위를 한정된 것은 합리적이고 효율적인 방법이라 할 수 있다. 연구 결과 농축수산물 재배 및 사육 과정에서 발생하는 온실가스가 가장 많은 비중을 차지하였으며 (58.1%), 두 번째로 토지 이용 변화로 인한 것이 21.1%, 가축 사료 생산, 운송 등으로 인한 배출량이 7.6%에 해당하는 것으로 나타났다.

[그림 6] 주요 40여 개 식품 시스템의 단계별 온실가스 배출 비중



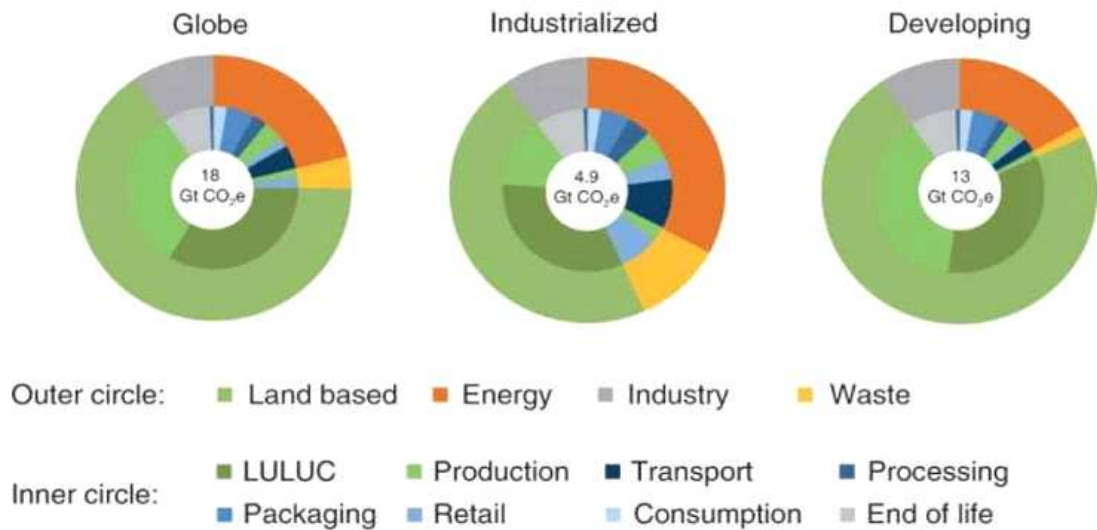
자료: Poore&Nemecek. 2018.

2) Crippa et al.(2021)의 연구의 범위 및 방법론 분석

우선 연구 결과를 단계별 배출 비중을 중심으로 살펴보면 역시 재배 및 사육 단계가 39%로 가장 많고 두 번째는 토지 이용 변화로 32% 등 1, 2순위 배출원은 Poore&Nemecek(2018)의 연구 결과와 동일하다. 그러나 사용 후 최종 폐기 단계를 포함하고 가축 사료로 인한 배출량은 제외하는 등 세부 범위와 우선순위에 차이가 있는데 이 역시 방법론과 데이터베이스의 차이에서 기인한다고 볼 수 있다.

Crippa et al.(2021) 연구의 일차적인 의의는 Poore&Nemecek(2018)의 연구 이후 수행된 만큼 먹거리 시스템 온실가스 배출량 산정 범위를 확대했다는 것이다. 그 뿐 아니라 해당 연구팀은 세계 먹거리 시스템의 온실가스(GHG, CO₂, CH₄, NO₂, 불소 가스) 배출량(1990~2015년)을 추정하는 새로운 글로벌 식품 배출 데이터베이스(EDGAR-FOOD)를 개발하였다. 농업과 관련된 토지 이용에서 발생하는 온실가스 배출에 대한 유엔 식량농업기구 통계 데이터베이스(FAOSTAT)의 데이터를 보완하여 1990~2015년 동안 연간 데이터가 있는 모든 국가의 먹거리 시스템 각 단계별 데이터를 일관성 있는 방법론을 적용하여 기후변화 영향을 분석한 결과물을 도출하였다. EDGAR-FOOD는 가공, 운송, 포장 등 생산에서 소비까지 전과정에 걸친 배출량 데이터베이스를 제공할 뿐 아니라 지역별(대륙), 국가별 통계도 제공하고 있다. 세계 평균, 선진국과 개발도상국의 먹거리 시스템 온실가스 배출 특성을 분석하고, 우리나라를 포함하여 48개의 국가별 배출량 자료도 제시하였다.

[그림 7] 세계 평균, 선진국, 개발도상국의 먹거리 시스템 온실가스 배출 특징(Crippa et al., 2021)



자료: Crippa et al., 2021

2015년 기준 중국을 포함한 개발도상국의 배출량은 13Gt CO₂e로 전체의 73%를 차지하고, 선진국 먹거리 시스템의 배출량은 4.9Gt CO₂e로 27%에 해당한다. 개발도상국 먹거리 시스템에서는 재배 및 사육과 이로 인한 토지이용 변화를 범주로 하는 토지 기반 배출량이 73%를 차지했고, 상대적으로 선진국에서는 산업과 폐기물을 포함한 에너지 관련 부문이 토지 기반 배출량보다 큰 53%인 것으로 분석하였다. 특히 국내 먹거리 시스템의 온실가스 배출량을 제시했다는 것이 주목할 만한데 2015년 기준 우리나라의 먹거리 시스템 온실가스 배출량 결과를 살펴보면 역시 토지 기반 배출량이 53%로 가장 크고 그 다음으로 폐기, 에너지 16%, 산업 2%로 나타났다[그림 8]. 그러나 Karl&Tubiello(2021)가 지적했듯이 이 결과는 국내 데이터를 분석한 것이 아닌 세계 혹은 선진국 평균치를 적용한 부분이 많으므로 신뢰성을 담보할 수는 없다.

[그림 8] 2015년 기준 우리나라 먹거리 시스템 온실가스 배출 특성



자료: Crippa et al., 2021

3) Tubiello et al.(2021) 연구의 범위 및 방법론 분석

Tubiello et al.(2021)의 연구는 UNFCCC에 보고하는 국가 온실가스 인벤토리에서는 먹거리 시스템으로 인한 기후변화 영향을 제대로 파악할 수 없다는 강한 문제 제기와 함께 진행되었다. 기존 온실가스 인벤토리에서는 농작물, 축산과 관련 토지 이용에 대한 기후변화 영향만 파악이 가능하고, Crippa et al.(2021)의 연구와 같이 먹거리 시스템의 다른 주요 구성요소에 대해 상세한 배출량 산정은 최근에야 진행되고 있다고 하였다. 그러나 여전히 데이터 부족 등의 이유로 대부분의 국가에서도 먹거리 시스템 전반에 걸친 온실가스 배출량 조사가 미진한데, 이는 식생활 영역의 온실가스 감축에 걸림돌이 되고 있다고 지적하였다. 대안으로 기존 인벤토리 분류체계에서 먹거리 시스템 범주를 구분하고, 선행연구에 적용된 데이터와 방법론을 보완한 연구 결과를 제시하였다.

선행연구와의 차이점을 비교하면 최근 국가 단위 데이터베이스와 분석을 2018년까지 확장하고, 여기서 더 추가하여 특히 산림과 관련된 먹거리 시스템과 관련된 토지 이용 변화, 이탄지 소각에 대한 최신 데이터를 통합하였다. 또한 세계 및 지역별 식품 공급망 내 에너지 소비로 인한 배출량을 기존 통계자료를 토대로 추정하였다. 연구 결과 제시한 2018년 기준 세계 먹거리 시스템으로 인한 온실가스 배출량은 161억 톤, 전체 배출량의 33%에 달하는 양이다. 연구의 주저자이자 FAO 선임 통계학자 Tubiello는 먹거리 시스템은 예상했던 것보다 더 많은 온실가스를 배출하는데 이는 그만큼 감축 기회가 크다는 것을 의미하므로 향후 기후위기를 대응하는데 절대 무시할 수 없는 영역이라고 강조하였다.¹⁶⁾

이 연구의 의의는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 선행연구에 비해 더 구체적이고 세분화된 데이터를 근거로 세계 먹거리 시스템의 온실가스 배출량 뿐 아니라 국가 단위의 배출량도 산정하였다. 그 결과 선진국 국민 1인의 식생활로 인한 온실가스 배출량은 개도국 국민 1인 배출량의 두 배 가량이지만 최근 개도국 먹거리 시스템의 온실가스 배출량도 빠른 속도로 증가하는 것으로 나타났다. 특히 개도국의 국내 음식 수송으로 인한 배출량은 1990년도 대비 2018년 3배 가까이 증가하였다. 농경지 내 배출량 즉 농작물 생산, 축산 및 관련 토지 이용 변화를 포함한 온실가스 배출량은 104억 톤인데 이 중 80%는 개발도상국에서 발생한 것으로 나타났다. 둘째, 현재 IPCC 가이드라인에 따라 산정하는 국가 온실가스 인벤토리와 NDC(Nationally Determined Contribution) 분류체계에서는 먹거리 시스템이 포괄하는 영역의 온실가스 배출량을 파악할 수 없다는 점을 지적하고, 대안으로 비교 맵을 제시하였다. 예를 들어 IPCC 가이드라인에 따라 산정하는 국가 온실가스 인벤토리에서도 농업 분야는 농축산물 생산(farm-gate)에서의 온실가스 배출만을 다룬다. 현재 국가 온실가스 인벤토리 카테고리에서는 농경지에서의 주요 온실가스 배출원인 농경지 내 에너지 사용, 열대우림 벌채, 이탄지 화재, 배수된 유기 토양 등에 대해 농업 분야에서 산정하지 않고, ‘토지이용, 토지이용 변화 및 임업’(Land Use, Land Use Change and Forestry, 이하 LULUCF)에서 다룬다. 그 결과 일부 국가가 LULUCF를 제외하고 국가 온실가스 배출량을 보고할 경우 먹거리 시스템 배출량이 과소 보고

16) <https://www.fao.org/news/story/en/item/1402118/icode/>

될 수 있다고 지적하였다.

연구진은 이러한 문제의식을 바탕으로 IPCC 가이드라인에 따른 국가 온실가스 인벤토리의 보고 카테고리화 이 연구에서 먹거리 시스템의 온실가스 배출량을 계산하기 위해 이용한 FAOSTAT 상의 범위를 비교하고 재조정된 비교 맵을 제시하였다[그림 9]. 이 비교 맵은 먹거리 시스템의 범위를 LULUCF와 농산물 생산의 범위 뿐 아니라 농축수산물을 식재료와 식품으로 이용하기 위한 이후의 단계도 모두 고려하였다. 그 결과 가공, 포장, 수송, 소매, 조리 뿐 아니라 먹거리 시스템에서 발생하는 폐기물의 범위도 더 확실하고 충분하게 확장했다는 의의가 있다.

[그림 9] 국가 온실가스 인벤토리와 FAO의 먹거리 시스템 범위 비교 맵

NGHGI Sector	Activity	GHG Emitted			FAO		
		CH ₄	N ₂ O	CO ₂			
AFOLU	LULUCF	Forest Conversion to Other Land Uses and Burning Biomass	x	x	x	LAND USE CHANGE	
		Peat Fires	x		x		
		Drained Organic Soils	x		x		
	AGRICULTURE	FARM GATE	Burning - Crop residues	x	x		AGRICULTURAL LAND
			Burning - Savanna	x	x		
			Crop Residues		x		
			Drained Organic Soils		x		
			Enteric Fermentation	x			
			Manure Management	x	x		
			Manure Applied to Soils		x		
			Manure Left on Pasture		x		
			Rice Cultivation	x			
			Synthetic Fertilizers		x		
ENERGY AND IPPU	PRE AND POST PRODUCTION	On-farm Energy Use	x	x	x	FOOD SYSTEM	
		Food Transport	x	x	x		
		Processing	x	x	x		
		Packaging	x	x	x		
		Refrigeration	x	x	x		
		Retail	x	x	x		
		Cooking	x	x	x		
		Fertilizer manufacturing and other pre-production	x	x	x		
WASTE	PRE AND POST PRODUCTION	Solid Food Waste	x			FOOD SYSTEM	
		Incineration			x		
		Industrial Wastewater	x	x			
		Domestic Wastewater	x	x			

자료: Tubiello et al. 2021.

4) 영국 WRAP(2021) 연구의 범위 및 방법론 분석

영국의 환경단체인 WRAP에서 발표한 영국 먹거리 시스템의 온실가스 배출량 산정 연구는 국가 단위 먹거리 시스템의 배출량을 구체적으로 분석하고 2030년 감축 계획까지 수립한 주목할 만한 연구이다(WRAP, 2021). Crippa et al.(2021)의 연구에서도 각 국가의 먹거리 시스템 온실가스 배출량을 제시하였다. 그러나 Karl&Tubiello(2021)는 Crippa et al.(2021)의 연구에서 국가별 배출량에 적용된 데이터는 세계 평균치를 토대로 한 추정치라 신뢰도가 낮다고 지적하고, 해당 국가 및 지역 자체의 데이터를 우선으로 하고 자료가 없을 경우 차선택으로 이용할 것을 권장하였다.

한편 WRAP(2021)의 연구는 우선 범위가 전 세계가 아닌 국가 단위로 시도되었다는 점과 영국 정부 및 기관에서 구축된 공식 통계자료를 기본으로 산정했다는 점에서 의의가 크다.¹⁷⁾ 연구 결과 2019년 기준 영국의 먹거리 시스템에서 발생하는 온실가스 배출량은 약 1.58억 톤으로 영국 전체 배출량의 35%에 해당하는 것으로 나타났다. 이는 앞서 분석한 선행연구에서 밝힌 세계 먹거리 시스템의 배출량 비중과 유사하여 타당한 연구 결과라는 것을 뒷받침한다. <표 15>는 영국 먹거리 시스템에 해당하는 부문별 온실가스 배출량과 배출량을 산정에 이용된 데이터 품질 수준을 정리한 것이다.

<표 15> 영국 먹거리 시스템의 온실가스 배출량 산정 범위, 배출량 및 데이터 품질

부문	배출량(백만톤 CO2e)	데이터 품질
농업 : 축산, 토양, 고정 및 이동연소	46.3	상
비료 생산	2	상
수입 사료	2.8	하
수입 비료 관련 산림 벌채	4.5	하
국외 식품 생산	35.9	하
열대 지역 상품 수입 관련 산림 벌채	11.9	하
식음료 제조	9.3	상
포장	5.1	상
냉매	3.6	중
공급망 내 수송	6.8	중
먹거리 쇼핑 관련 소비자 이동	4.6	중
배달 이동	0.9	하
연회 등 음식 서비스	7.9	상
소매	5.3	상
보관과 조리	9.9	상
폐기	0.8	상

자료: 선행연구를 토대로 저자 정리.

17) 국가 데이터가 없을 경우에는 논문, 보고서 등을 통해 데이터를 추가, 보완했고 출처를 밝혔다.

해당 연구는 부문별 온실가스 배출량을 산정하기 위한 데이터 출처 뿐 아니라 데이터가 미흡할 경우 설정한 가정과 데이터 가공 방법까지 명확하게 밝히고 있어 유사한 범위와 수준으로 국내 먹거리 시스템의 온실가스 배출량 산정 방법을 검토하는데 유용하다.

온실가스 배출량의 기본 산정방법은 부문별 활동자료(Activity Data: AD)¹⁸⁾에 해당 배출계수를 적용하는 것이다. 영국 먹거리 시스템의 온실가스 배출량 산정을 위해 부문별 이용한 활동자료와 배출계수, 자료 출처 등을 다음과 같이 정리하였다<표 16>.

<표 16> 영국 먹거리 시스템의 부문별 산정방법 및 이용 자료

부문		산정방법 및 이용 자료
영국 내 농업	농업	<ul style="list-style-type: none"> • 영국 온실가스 인벤토리의 ‘농업’ 부문 배출량 • (활동자료) 영국 BEIS의 ECUK¹⁹⁾ 통계의 ‘농기계 사용 에너지 소비량’ • (배출계수) 영국 BEIS의 연료원별 배출계수
	비료 생산	<ul style="list-style-type: none"> • (활동자료) 비료 생산량과 수입량 • (배출계수) <ul style="list-style-type: none"> - 국내 비료: Fertilizers Europe²⁰⁾의 ‘EU 28개 비료 평균 배출계수’ - 국외 비료: 수입국 중 러시아, 미국, 중국 등의 비료 배출계수는 관련 선행연구에서 확보
	사료 생산	<ul style="list-style-type: none"> • (활동자료) Eurostat trade statistics²¹⁾의 동물 사료 생산량과 수입량’ • (배출계수) GFLI²²⁾의 ‘사료 종류별 배출계수’
	수입 사료 관련 산림 벌채	<ul style="list-style-type: none"> • GFLI의 ‘동물 사료 생산으로 인한 토지 이용 변화’ 로 인한 배출량
국외 생산	국외 식품 생산	<ul style="list-style-type: none"> • (활동자료) Eurostat trade statistics의 ‘식품 및 식재료 품목별 수입량’ * 가축 사료는 중복 산정이므로 제외 • (배출계수) 품목별 배출계수 적용
	열대지역 수입상품 관련 벌채	<ul style="list-style-type: none"> • GFLI와 선행연구에서 ‘열대우림에서 생산된 상품(콩, 각종 기름종자) 관련 토지 이용 변화’ 로 인한 배출량
식음료 제조		<ul style="list-style-type: none"> • (활동자료) 영국 BEIS의 DUKES²³⁾에서 ‘식품, 음료 및 담배 산업의 연료별 사용량’ 파악 • (배출계수) 영국 BEIS의 연료원별 배출계수
냉매		<ul style="list-style-type: none"> • BEIS의 NAEI²⁴⁾에서 식량 생산, 수송, 소비 단계의 냉매(탈루) 배출량 계산 * 냉매 생산 단계 배출량은 데이터 결손으로 제외

18) 특정 기간 동안에 온실가스의 배출 혹은 흡수를 야기하는 인간 활동량에 대한 자료(온실가스종합정보센터, 2020. 부록-81)

포장	<ul style="list-style-type: none"> • (활동자료) WRAP 선행연구²⁵⁾에서 ‘6가지 주요 포장재 원료(종이류, 유리, 금속, 알루미늄, 플라스틱, 기타) 생산량’ • (배출계수) WRAP 선행연구²⁶⁾의 해당 온실가스 배출계수 적용
공급망 내 수송	<ul style="list-style-type: none"> • (활동자료) Eurostat에서 ‘식품 관련 수송량’²⁷⁾ • (배출계수) 대형트럭, 평균 적재량을 전제로 해당 배출계수 적용
음식배달 이동	<ul style="list-style-type: none"> • 음식 배달과 식료품 배달로 구분 <ul style="list-style-type: none"> ① 음식 서비스 배달 <ul style="list-style-type: none"> - (활동자료) ‘운송수단별 연간 총 이동거리’에서 운송수단별 배달에 쓰인 비중(오토바이 40%, 자동차 20%, 자전거 20% 등)에 따라 할당 - (배출계수) 운송수단별 이동거리와 배출계수를 적용하고 합산 ② 식료품 배달 <ul style="list-style-type: none"> - (활동자료) ‘해당 운송수단(트럭으로 한정)의 연간 총 이동거리’ - (배출계수) 평균 수송차량의 배출계수
식품 쇼핑 위한 소비자 이동	<ul style="list-style-type: none"> • (활동자료) 영국 DfT의 NTD²⁸⁾ 통계의 ‘연간 쇼핑 목적 총 이동거리’ • 소비자동향 통계에서 가계 식음료 지출이 차지하는 비용 비중으로 할당하여 ‘식음료 쇼핑을 위한 이동거리’ 추정 • (배출계수) 운송수단별 배출계수
연회 등 음식 서비스	<ul style="list-style-type: none"> • (활동자료) ECUK에서 ‘연회 관련 연료별 사용량’ 파악
소매	<ul style="list-style-type: none"> • (활동자료) ECUK에서 ‘전체 소매 부문 에너지 사용량’ 파악 • 소비자동향 통계자료에서 ‘식음료에 대한 가계 지출액’으로 할당하여 ‘식음료 소매 부문 에너지 사용량’ 추정
보관과 조리	<ul style="list-style-type: none"> • ECUK에서 ‘주방가전제품(냉장냉동용, 오븐, 전자레인지, 식기세척기 등)의 에너지 사용량’ 파악
폐기	<ul style="list-style-type: none"> • (활동자료) WRAP 선행연구²⁹⁾의 ‘단계별 음식물 쓰레기 발생량’ • (배출계수) WRAP 선행연구³⁰⁾의 ‘처리방법별 배출계수’

자료: 선행연구를 토대로 저자 정리.

19) <https://www.gov.uk/government/statistics/energy-consumption-in-the-uk>.

20) <https://www.fertilizerseurope.com/publications/the-carbon-footprint-of-fertilizer-production-regional-reference-values/>.

21) Global Feed LCA Institute Database(GFLI), <https://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade-in-goods/data/database>.

22) <https://globalfeedlca.org/gfli-database/database-and-tool/>.

23) Digest of UK Energy Statistics(DUKES),

<https://www.gov.uk/government/statistics/energy-chapter-1-digest-of-united-kingdom-energy-statistics-dukes>.

24) National Atmospheric Emissions Inventory(NAEI), <https://naei.beis.gov.uk/data/>.

25) David Daw et al., ‘PackFlow Covid-19 Phase II’ (Valpak, October 2020), <https://wrap.org.uk/resources/report/packflow-covid-19-reports#download-file>.

26) WRAP, ‘Carbon Waste and Resources Metric’ (Banbury, February 2021), <https://wrap.org.uk/resources/report/carbon-waste-and-resources-metric>.

27) Data code for rail freight: RAIL-GO-GRPGOOD data code for road freight: ROAD_GO_NA_TGTT.

28) National Travel Survey(NTS), <https://www.gov.uk/government/collections/national-travel-survey-statistics>.

29) WRAP, ‘Food Surplus and Waste in the UK - Key Facts’, WRAP, June 2021, <https://wrap.org.uk/resources/guide/waste-prevention-activities/food-love-waste-data>.

산정범위와 부문별 내용을 살펴보면 기존 국가 온실가스 인벤토리의 농축산업 직접배출량 외에 농축산업에 사용되는 에너지와 주요 투입물인 비료, 사료 사용까지 포함하였다. 영국 내 비료, 수입 사료 생산 뿐 아니라 수입 사료와 관련된 산림 벌채 부분까지 자료를 수집하고 배출량을 산정하였다. 생산 이후 단계도 세분화하였는데 식재료, 식품 수송 뿐 아니라 소비자의 쇼핑과 배달 서비스를 위한 이동 부문과 보관(냉장, 냉동)과 조리 부문이 그 예이다.

30) WRAP, 'Carbon Waste and Resources Metric'.
<https://wrap.org.uk/resources/report/carbon-waste-and-resources-metric>

IV. 국내 먹거리시스템 온실가스 배출량 산정방안 제안

전 세계 각국에서 다양한 활동으로 인해 대기 중에 배출되는 온실가스 중 인간의 식생활로 인한 배출량 비중이 예상보다 상당하다는 것이 최근 다수의 국외 연구결과를 토대로 제기되고 있다. 이는 한편 현대 세계인의 식생활이 온실가스 감축 기회가 큰 분야이므로 적극적인 긴급한 식생활 분야의 기후변화 대응이 필요하다는 것을 시사한다. 다수의 연구자가 효과적인 식생활 부문 기후변화 감축 수단의 전제조건은 현재 세계인의 식생활 관련 온실가스 배출량을 시스템 관점에서 파악하는 것인데, 현재 국제적으로 통용되는 IPCC 가이드라인에 따른 국가 온실가스 인벤토리 보고체계에서는 이를 파악할 수 없다고 지적하고 있다. 이는 우리나라도 마찬가지로 현행 국가 온실가스 인벤토리 보고서에는 에너지, 산업공정, 농업, LULUCF, 폐기물 분야로 구분하여 온실가스 통계를 작성하고 있다. 농업 분야 외에 먹거리 시스템으로 인한 배출량은 에너지, 산업공정, 폐기물 등에 포함되고 분류도 용이하지 않아 파악할 수 없는 실정이다.

Tubiello et al.(2021)의 연구에서 강조한 바와 같이 우리나라도 선진국에 해당하므로 국가 온실가스 인벤토리 보고체계에서 파악할 수 있는 농업과 LULUCF 외에 파악하기 어려운 식품 생산 및 가공, 수송, 포장, 소매, 폐기 등에 걸친 농산물 생산 전후 과정의 온실가스 배출량이 상당할 것으로 예상된다. 따라서 본 연구의 목표는 세계 또는 국가 전체의 먹거리 시스템에서 발생하는 온실가스 배출량을 객관적으로 파악한 선행연구를 조사분석하여 국내 먹거리 시스템의 온실가스 배출량을 최대한 객관적이고 근접하게 산정할 수 있는 산정 범위와 방법을 제시하는 것이다.

본 연구의 목표는 전 세계 또는 국가 단위로 먹거리 시스템의 온실가스 배출량을 산정한 국외 연구 분석을 토대로 국내 먹거리 시스템의 온실가스 배출량 산정방안을 제안하는 것이다. 국내 먹거리 시스템의 기후변화 영향을 최대한 구체적으로 파악할 수 있는 산정 범위를 설정하고, 항목별 산정 방법과 이용 데이터를 제시하고자 한다. 산정범위의 세부분야는 국외 연구결과를 종합하여 국내 상황에 맞는 분류 기준을 제시하되 배출량 비중이 큰 부분은 필수로 포함하도록 하였다. 산정방안은 결과값의 신뢰성과 이용 데이터 확보 가능성을 고려하여 제시하였다. 농축수산물을 생산하는 생산지, 공장, 수송 및 소매, 가정 등 실제 거의 대부분의 현장 데이터를 수집하거나 혹은 샘플링을 통해 선정된 일부 현장에서 데이터를 수집하는 것이 바람직하나 우선 현재 제공되고 있는 통계자료 위주로 제시하고자 한다. 자료 적용 순서는 정부 및 각 부처, 산하 기관이 제공하는 것을 우선으로 하고, 미비할 경우 내용을 검토하여 그 외 논문, 보고서 등의 자료를 활용하도록 하였다. 이조차 미흡한 경우는 국외 연구와 국내 상황을 고려하여 통계자료 등 향후 준비해야 할 내용을 제안한다.

앞서 분석한 국외 주요 연구의 먹거리 시스템의 온실가스 배출량 산정을 위한 방법론은 크게 두 가지 유형으로 나눌 수 있다. Poore의 연구팀은 상향식이라 할 수 있는 방법론을 택했는데

세계인에게 필요한 에너지와 단백질을 90% 가량 제공하는 식재료와 식품을 선정 후 메타연구를 통해 실제 활동에 근접하는 데이터를 수집하여 배출량을 산정하였다. 반면 클리파, 투비엘로, 영국의 WRAP은 기존 통계자료에서 배출량 산정이 가능한 데이터를 추출하거나 데이터가 불충분하거나 누락된 경우 몇몇 가정을 전제로 여러 개의 통계를 활용하여 데이터를 가공한 후 온실가스 배출량을 산정했다.

Poore&Nemecek(2018)의 방법론은 국내에도 에너지, 단백질 등 주요 영양소별 급원 식재료 및 식품을 파악할 수 있는 통계가 있어 적용 가능성을 검토하였다. <표 17>은 질병관리청의 국민영양통계 홈페이지³¹⁾에서 제공하는 2018년 영양소별 주요 급원식품 중 에너지와 단백질 관련 식품을 정리한 것이다. 그러나 상위 30개의 식품만 제시하고 있으므로 90%에 미치지 못하고 에너지와 단백질 모두 75% 내외를 충족하고 있다.

<표 17> 2018년 영양소별 주요 급원식품 중 에너지와 단백질 관련 식품

	에너지 주요 급원 식품		단백질 주요 급원 식품	
	식품명	누적비율(%)	식품명	누적비율(%)
1	멧쌀	26.96	멧쌀	13.26
2	돼지고기	31.66	돼지고기	25.17
3	빵	34.92	닭고기	33.43
4	소주	38.14	달걀	39.02
5	소고기	41.33	소고기	44.53
6	국수	44.32	우유	47.71
7	라면	47.25	두부	50.11
8	우유	49.66	국수	52.43
9	달걀	52.02	빵	54.73
10	닭고기	54.12	가공육	56.55
11	과자	56	라면	58.05
12	떡	57.79	대두	59.32
13	콩기름	59.4	김치, 배추 김치	60.55
14	현미	60.83	오징어	61.65
15	커피,당·프림등첨가	62.23	명태	62.65
16	맥주	63.59	돼지 부산물	63.66
17	밀가루	64.73	샌드위치/햄버거/피자	64.63
18	사과	65.8	떡	65.58
19	보리	66.84	밀가루	66.52
20	참쌀	67.77	오리고기	67.45
21	마요네즈	68.67	어묵	68.34
22	고구마	69.54	멸치	69.22
23	샌드위치/햄버거/피자	70.38	보리	70.04
24	두부	71.21	현미	70.85

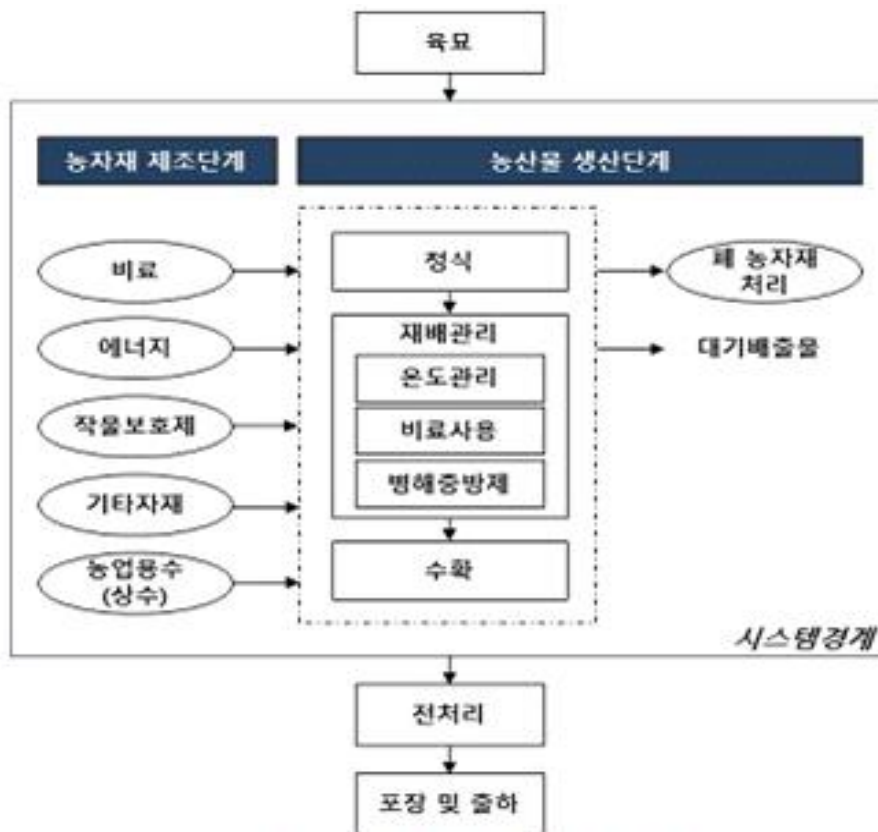
31) <https://www.khidi.or.kr/kps/dhraStat/result7?menuId=MENU01659&year=2018>.

25	김치, 배추 김치	72.01	된장	71.59
26	메밀 국수	72.79	간장	72.32
27	가공육	73.55	가다랑어	73.03
28	참기름	74.23	고등어	73.73
29	고추장	74.89	과자	74.41
30	감자	75.52	요구르트	75.07

자료: 질병관리청의 국민영양통계를 토대로 저자 정리.

또한 30개 주요 급원 식품 전체의 연간 온실가스 배출량을 산정하려면 식품별 연간 생산량과 온실가스 배출계수가 확보되어야 한다. 우선 30가지의 에너지 주요 급원 식품과 농업기술실용화재단의 ‘저탄소 농축산물 인증제’에서 제공하는 인증배출량 기준 항목(식재료 국가 온실가스 배출계수)과 비교해보면 5개만 중복되는 것으로 나타났다. 또한 총 69종류의 음식 1인분 온실가스 배출량이 제공되는 69종의 음식 중 해당되는 것은 2가지뿐이었다. 또한 현재 제공하고 있는 ‘저탄소 농축산물 인증제’의 농축산 품목별 온실가스 배출량 산정 범위는 농자재 제조단계와 농산물 생산단계만 포함하고, 육묘, 저장, 수송, 사용, 폐기 단계는 제외했기 때문에 전과정에 걸친 온실가스 배출량이 아니다[그림 10]. 따라서 Poor&Nemeneck(2018)의 방법론에 기초하여 국내 먹거리 시스템의 온실가스 배출량을 파악하기에는 이용 가능한 농산물의 온실가스 배출계수 정보가 부족하므로 적합하지 않은 것으로 판단되었다.

[그림 10] 국내 농산물 온실가스 배출계수 산정 범위



자료: 농업기술실용화재단. 2020. P.12

따라서 본 연구에서는 Crippa et al. (2021), Rosenzweig et al.(2020), Tubiello et el.(2021)이 택한 방법을 토대로 국내 온실가스 배출량 산정 방안을 제시하였다. 특히 영국의 먹거리 시스템 온실가스 배출량을 산정한 WRAP(2021)의 연구는 국가 단위로 배출량을 산정할 경우 국내외 수출입 관계를 고려해 범위와 세부분야를 구분하고 해당 배출량을 산정할 수 있는 방법을 매우 구체적으로 기술하고 있으므로 상당 부분 참고하였다. 세부항목의 온실가스 배출량을 계산할 때 활동자료가 항목별로 제공되지 않을 경우 적용하는 주요 방법론 중 하나인 할당³²⁾ 방법 역시 WRAP(2021)에서 제시한 방법을 따랐다.

국내 먹거리 시스템의 온실가스 배출량 산정 방안은 산정범위, 세부분야 및 항목, 항목별 산정 방법과 이용 자료를 구분하여 표로 제시하였다<표 18>. 또한 이용 자료와 결과 값의 신뢰성에 대해 높음, 중간, 낮음 3단계로 구분하고 통계 및 자료 미비로 산정이 불가능할 경우 ‘불가’로 표시하였다.

32) 한 제품 시스템과 하나 이상의 다른 제품 시스템 사이에서 하나의 공정 또는 하나의 제품 시스템의 투입물과 사출물의 흐름을 분배하는 과정(한국환경산업기술원, 2020. p 83)

〈표 18〉 국내 먹거리 시스템 온실가스 배출량 산정방안

범위 및 항목			산정 방법	자료	신뢰성	
농축산물 생산	토지 이용 변화		<ul style="list-style-type: none"> 국가 온실가스 인벤토리의 ‘LULUC>농경지’ 배출량 적용 		높음	
	농업	직접 배출원	벼 재배	<ul style="list-style-type: none"> 국가 온실가스 인벤토리의 ‘농업>벼재배’, ‘농업>사바나 소각, 작물잔사소각’ 배출량 적용 	높음	
			농경지 내 소각			
		간접 배출원	주요 농산물 생산	<ul style="list-style-type: none"> 농산물 종류별 생산량*배출계수 	<ul style="list-style-type: none"> 농림축산식품통계연보 ‘작물생산량’ 저탄소 농축산물 인증제도의 ‘인증배출량 기준(배출계수)’ 	보통
			비료 생산	<ul style="list-style-type: none"> 비료 종류별 생산량*배출계수 	<ul style="list-style-type: none"> 농림축산식품통계연보 ‘비료 생산량’ 비료 종류별 온실가스 배출계수 	높음
			작물보호제 생산	<ul style="list-style-type: none"> 작물보호제 종류별 생산량*배출계수 	<ul style="list-style-type: none"> 농림축산식품통계연보 ‘농약 생산량’ 작물보호제 종류별 국가 LCI DB 	높음
	축산	직접 배출원	장내발효	<ul style="list-style-type: none"> 국가 온실가스 인벤토리의 ‘축산’ 배출량 적용 	높음	
			분뇨처리			
			간접 배출원	<ul style="list-style-type: none"> 사료 종류별 생산량*배출계수 	<ul style="list-style-type: none"> 농림축산식품통계연보 ‘배합사료생산’ 	보통
		에너지 사용		<ul style="list-style-type: none"> 농림어업 등록 사업체 연료별 사용량*배출계수 	<ul style="list-style-type: none"> 에너지총조사 ‘농림어업’ 에너지소비량’ 수송용은 제외 	보통
식품 공급망	수송		<ul style="list-style-type: none"> 농림어업, 식음료 제조업 등록 사업체 수송용도 연료별 사용량*배출계수 	<ul style="list-style-type: none"> 에너지총조사 ‘광업제조업’, 식음료 제조업의 수송용 연료 사용량 그 외 유통(배달 포함) 수송 관련 데이터 미비 	낮음	

	식품 가공	<ul style="list-style-type: none"> 농림어업, 식음료 제조업 등록 사업체 연료별 사용량*배출계수 	<ul style="list-style-type: none"> 에너지총조사 ‘광업제조업’, 식음료 제조업의 원료용, 설비용 연료 사용량 	보통
	포장	<ul style="list-style-type: none"> 식품 포장 용도로 사용되는 주요 포장재 재질별 생산량*배출계수 	<ul style="list-style-type: none"> 포장재 재질별 생산량 뿐 아니라 식품 포장 용도 구분 불가 	-
	소매	<ul style="list-style-type: none"> 음식소매업 사업장 연료별 사용량*배출계수 	<ul style="list-style-type: none"> 에너지총조사 ‘상업공공’, 숙박 및 음식점업 연료별 사용량 	중간
	사용(보관 및 조리)	<ul style="list-style-type: none"> 식품 보관 및 조리에 사용되는 연료별 사용량*배출계수 	<ul style="list-style-type: none"> 식품 보관 및 조리에 사용되는 연료별 사용량 파악 불가 	-
수입 떡거리	수입 식재료 및 식품	<ul style="list-style-type: none"> 식재료 및 식품 종류별 수입량*배출계수 	<ul style="list-style-type: none"> 수입식품정보마루 ‘수입식품관련 통계정보’ 국외 식재료, 식품 LCI DB 	중간
	수입 비료	<ul style="list-style-type: none"> 비료 종류별 수입량*배출계수 	<ul style="list-style-type: none"> 농림축산식품통계연보 ‘비료 수출입 실적’ 국외 비료 LCI DB 	중간
	수입 농약	<ul style="list-style-type: none"> 농약 종류별 수입량*배출계수 	<ul style="list-style-type: none"> 농림축산식품통계연보 ‘농약수입 및 수출’ 국외 농약 LCI DB 	중간
폐기	음식물 쓰레기 처리	<ul style="list-style-type: none"> 국가 온실가스 인벤토리의 ‘폐기물>기타’ 배출량 적용 		높음
	식품 포장재 및 기타 폐기물	<ul style="list-style-type: none"> 해당 품목 원료별 폐기량*배출계수 	<ul style="list-style-type: none"> 포장재 재질별 생산량 뿐 아니라 식품 포장 용도 구분 불가하여 폐기량 파악도 불가능 	낮음

세부항목 중 국가 온실가스 인벤토리의 배출량을 적용하는 것을 제외하고 기존 통계 및 해당 배출계수를 적용하여 산정해야 하는 항목 위주로 구체적인 방법과 고려사항, 불확실성과 한계, 향후 필요한 사항에 대해 다음과 같이 제시하였다.

1. 농축산물 생산

1) 농업

(1) 주요 농산물 생산

18년 기준 국내 주요 농작물 17개의 재배면적은 전체 작물 재배면적의 약 65%인데³³⁾³⁴⁾, 주요 작물별 저탄소 농축산물 인증제도에서 현재 61개의 품목별 인증배출량 기준을 제공하므로 재배면적을 기준으로 국내 농산물의 상당 부분에 대한 온실가스 배출량을 산정할 수 있을 것으로 예상된다.

(2) 비료 및 작물보호제 생산

농림축산식품부의 농림축산식품통계연보에서 매년 비료의 성분별(질소질, 인산질, 칼리질), 종류별(복합비료 등) 및 작물보호제의 종류별(살균제, 살충제, 제초제, 생장조정제) 생산량을 제공하고 있다.

저탄소 농축산물 인증제의 공통지침에 각종 비료 및 농자재의 국가 온실가스 배출계수를 제공하고 있고, 2000년 추가로 작물보호제 47종의 LCI DB를 구축하였다(농촌진흥청, 2020).

2) 축산

(1) 사료 생산

농림축산식품부에서 축종별(양계용, 양돈용, 젖소용, 고기소, 기타) 배합사료 생산실적을 집계하고 있다. 그러나 축종별 사료에 대한 국가 고유 온실가스 배출계수가 없으므로 해외 배출계수³⁵⁾를 적용해야 하는 한계가 있다.

3) 에너지 사용

산업통상자원부에서는 3년마다 에너지총조사 결과를 발표하는데 농림어업의 에너지 소비량을 연료별로 제공하고 있다. 조사 대상은 한국표준산업분류(9차) 산업중분류 농업, 임업, 어업에 해당하는 사업체인데 조사 과정에서 임업은 제외하였다<표 19>. 한편 농림어업 에너지소비량은 연료 종류 뿐 아니라 용도별 조사도 이루어지는데 용도는 농업기계(경운기, 트랙터, 이앙기 등), 장비 및 설비(보일러, 저온저장고, 건조기 등) 건물 및 축사(가정용 건물 제외)로 수송에

33) “주요 농작물 생산 변화 추이”, 통계청 보도자료(2019. 07. 29).

34) 농림축산식품부. 2020. 『농림축산식품통계연보』.

35) Global Feed LCA Institute Database에서는 사료 종류별(밀, 옥수수, 콩 등) 배출계수 제공.

쓰이는 에너지는 제외하였다.³⁶⁾ 따라서 농림어업 사업장 소유로 식음료 제조사업장에 납품 시 발생하는 수송 과정의 온실가스 배출량은 누락될 수 있다.

〈표 19〉 에너지총조사 농림어업 조사 대상

중분류	소분류
농업	작물 재배업
	축산업
	작물재배 및 축산 복합농업
	작물재배 및 축산 관련 서비스업
임업	-
어업	어로 어업
	양식어업 및 어업관련 서비스업

2. 식품 공급망

1) 수송

산업통상자원부 에너지총조사 내용에는 ‘광업제조업’ 하위 식음료 제조업³⁷⁾ 등록업체의 수송용도 연료별 사용량이 집계되고 있다. 그러나 식음료 제조업체가 소유하지 않은 유통 단계, 특히 최근 증가하고 있는 택배 및 배달 서비스로 인한 온실가스 배출량 산정은 누락되었다.

2) 식품 가공

산업통상자원부 에너지총조사에서는 ‘광업제조업’ 하위 식음료 제조업 등록업체의 원료용, 설비용 연료 사용량을 집계하고 있으므로 해당 자료에 연료별 온실가스 배출계수를 적용하면 식품 가공 단계에서의 온실가스 배출량을 산정할 수 있다.

3) 포장

국내에는 영국의 사례와 같이 식품 포장재에 대한 구체적인 통계 뿐 아니라 국가 차원의 포장재 주요 재질별 연간 생산량 자료도 집계되고 있지 않다. 관련 자료로는 포장재 관련 협회, 논문 등이 있는데 대부분 시장 규모 등 금액 기준이므로 식품 포장에 대한 온실가스 배출량 산정을 위한 중량 단위의 통계자료 확충이 시급하다.

36) 산업통상자원부. 2017. 『2016년 기준 에너지총조사 조사지침서_농업임업』, p. 4.

37) 식료품 제조업, 음료 제조업, 담배 제조업

4) 소매

식재료 및 식품 소매업은 주로 식품유통 사업장과 음식점이 해당되는데 에너지총조사 ‘상업 공공’부문에서 ‘숙박 및 음식점업(하위 분류 중 숙박업 제외)’의 연료별 사용량을 집계하여 음식점 운영으로 인한 온실가스 배출량 산정이 가능하다.

5) 사용(보관 및 조리)

사용 단계인 식재료·식품의 보관 및 조리 단계의 온실가스 배출량 산정 역시 데이터 미비로 불가능하다.

3. 수입 먹거리

수입 먹거리는 크게 수입 식재료식품, 수입 비료와 농약으로 구분할 수 있고 국내 통계자료를 통해 종류별로 구체적인 수입량 파악이 가능하다. 종류별 수입량에 해당 국외 배출계수를 적용하면 배출량 산정이 가능하나, 주의할 것은 국외 배출계수 산정 범위가 전과정에 해당하는지 여부이다. 만약 수입 먹거리의 전과정에 걸친 배출계수를 적용하여 배출량을 산정한다면 국외에서 이루어진 원료 사용, 가공생산으로 인한 영향도 국내 먹거리 시스템 배출량에 포함되는 것이다. 중복 및 과다 산정의 문제가 있을 수 있으므로 국외 배출계수를 적용할 때 원료 사용, 생산 단계를 제외한 배출계수로 재조정하여 적용해야 할 것이다. 또한 배출계수는 수출로 인한 국외 수송은 반영되지 않았을 가능성이 크므로 품목별 수출국과 우리나라 간 거리를 각각 고려한 별도의 수송 배출량 산정이 필요하다.

4. 폐기

현재 국가 온실가스 인벤토리 보고체계와 기타 통계자료에서 음식물 쓰레기 외 식품 포장재 및 그 외 먹거리 시스템 내에서 발생하는 폐기물로 인한 배출량 산정은 용이하지 않다.

V. 시사점

본 연구에서는 전 세계 또는 국가 단위로 먹거리 시스템의 온실가스 배출량을 산정한 국외 연구의 방법론과 국내 먹거리 관련 온실가스 배출량 관련 제도와 연구의 방법론 및 이용 자료 현황 분석을 토대로 국내 먹거리 시스템의 온실가스 배출량 산정방안을 제시하였다. 연구 수행 결과 다음 두 가지의 시사점을 얻을 수 있었다.

첫째, 최근 들어 상당히 진전된 국외 연구와 국내 다양한 분야의 통계 자료를 활용하여 국내 먹거리 시스템의 온실가스 배출량 산정범위 및 항목별 방안에 대해 제시할 수 있었다. 그러나 제시한 통계자료의 경우 원시데이터 검토와 결과값의 경우 오차 범위 산정을 통해 제시한 방안에 대한 신뢰성 확보가 필요하다. 또한 앞서 언급했듯이 세부항목별 활동자료 할당 방법 역시 국내 상황에 맞는 검토가 필요하다. 이 내용은 선행연구 검토, 관련 기관과 전문가의 의견 수렴을 통해 이루어져야 할 것이다.

둘째, 먹거리 시스템 내에서 이용되는 수출입 품목, 포장, 수송, 수출입 품목에 대한 온실가스 배출량 파악을 위한 기초데이터 구축이 시급하다. 식재료 및 식품의 수출입으로 인한 배출량은 수입 의존도가 상당히 높은 우리나라 식생활의 특성 상 현재 먹거리 시스템 내에서 차지하는 비중이 클 것으로 예상되나 중복 및 과다산정을 고려한 범위 설정의 문제와 데이터 미비로 구체적인 산정방안을 제시하지 못했다. 포장과 수송 역시 현재 뿐 아니라 향후 배출 비중이 점점 확대될 것으로 예상되어 상당히 중요한 분야이다. 그러나 관련 기초데이터조차 제대로 구축되지 않아 배출량 산정이 불가능하므로 향후 관련 연구와 이용 자료 확보가 시급하다.

본 연구는 국내에서 간과되어 온 식생활로 인한 온실가스 배출량을 시스템 관점에서 파악하기 위한 것으로 향후 기초데이터 구축 및 방법론 제시 등 진전된 연구를 수행하는데 기초가 될 것으로 기대된다.

<참고문헌>

- Beauchemin, Karen A., et al. "Life cycle assessment of greenhouse gas emissions from beef production in western Canada: A case study." *Agricultural systems* 103.6 (2010): 371-379.
- Crippa, M., et al. "Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions." *Nature Food* 2.3 (2021): 198-209.
- Crippa et al. 2021. "EDGAR-FOOD data. Figshare." doi:10.6084/m9.figshare.13476666.
- David Daw et al. 2020. "PackFlow Covid-19 Phase II"
(<https://wrap.org.uk/resources/report/packflow-covid-19-reports#download-file>.)
- FAO. 2006. "Livestock's Long Shadow report"
- FAO. 2017. "Livestock solutions for climate change"
- FAO. 2020. "The share of agriculture in total greenhouse gas emissions." Rome
(www.fao.org/3/ca8389en/CA8389EN.pdf).
- FAO. 2020. "FAOSTAT Agri-Environmental Indicators, Emissions shares"
(<http://www.fao.org/faostat/en/#data/EM>.)
- Hannah Ritchie. 2019. "Food production is responsible for one-quarter of the world's greenhouse gas emissions." (<https://ourworldindata.org/food-ghg-emissions>)
- Karl & Tubiello. 2021. "Methodological Guideline for Advancing SDG Target 12.2. Greenhouse Gas Emissions from Domestic Food Transportation: Analytical Methods and Calculation."
- Mbow, Hans-Otto Pörtner, et al. "Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems (SR2)." Ginevra, IPCC (2017).
- Poore, Joseph, and Thomas Nemecek. "Reducing food's environmental impacts through producers and consumers." *Science* 360.6392 (2018): 987-992.
- Rosenzweig, Cynthia, et al. "Climate change responses benefit from a global food system approach." *Nature Food* 1.2 (2020): 94-97.
- Tubiello, Francesco N., et al. 2021. "Greenhouse gas emissions from food systems: building the evidence base." *Environmental Research Letters* 16.6 : 065007.
- WRAP. 2021. "UK Food System GHG Emissions Technical Report."
- WRAP. 2021. "Pathway 2030 Delivering a 50% reduction in the GHG footprint of UK food and drink."
- WRAP. 2021. "Food Surplus and Waste in the UK - Key Facts."
- WRAP. 2021. "Carbon Waste and Resources Metric"
(<https://wrap.org.uk/resources/report/carbon-waste-and-resources-metric>)
- Digest of UK Energy Statistics(DUKES)
<https://www.gov.uk/government/statistics/energy-consumption-in-the-uk>.
- Fertilizers Europe
<https://www.fertilizerseurope.com/publications/the-carbon-footprint-of-fertilizer-production-regional-reference-values/>.
- Eurostat trade statistics <https://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade-in-goods/data/database>.
- Global Feed LCA Institute Database(GFLI)

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade-in-goods/data/database>.

National Atmospheric Emissions Inventory(NAEI) <https://naei.beis.gov.uk/data/>.

UK BEIS ECUK

<https://www.gov.uk/government/statistics/energy-chapter-1-digest-of-united-kingdom-energy-statistics-dukes>.

온실가스종합정보센터. 2020. 2020년 국가 온실가스 인벤토리 보고서.

농림축산식품부. 2020. "농림축산식품통계연보."

농촌진흥청. 2020. "영농 형태별 탄소성적 산정 및 LCI DB 구축"

농업기술실용화재단. 2020. "농산물 온실가스 배출량 산정을 위한 공통지침."

농업기술실용화재단. 2020. "저탄소 농축산물 인증제 인증대상의 세부사항(2020.12.04. 일부개정) ."

산업통상자원부. 2017. "2017년도(2016년도 기준) 에너지총조사보고서."

아만다 리틀. 2019. 『인류를 식량 위기에서 구할 음식의 모험가들』, 세종.

양승룡 외. 2010. 음식물의 에너지 소모량 및 온실가스 배출량 산정 연구.

온실가스종합정보센터. 2020. 2020 국가 온실가스 인벤토리 보고서

폴 호킨. 플랜 드로다운(기후변화를 되돌릴 가장 강력하고 포괄적인 계획). 글항아리사이언스(2019).

한국환경산업기술원. 2018. "2018 환경성적표지 인증안내서."

"국내 축산분야 온실가스 고유 배출계수 3종 추가 개발", 농촌진흥청 보도자료(2021. 1.25).

"주요 농작물 생산 변화 추이", 통계청 보도자료(2019. 07. 29).

‘밥상의 탄소발자국’ 홈페이지 http://www.smartgreenfood.org/jsp/front/story/story03_1.jsp

질병관리청의 국민영양통계 홈페이지

<https://www.khidi.or.kr/kps/dhraStat/result7?menuId=MENU01659&year=2018>.

한국환경산업기술원 환경성적표지 홈페이지 <http://www.epd.or.kr/lci/lciDb.do>

2021 한살림
생명·협동 연구 최종보고서

기후위기 시대 다량논의 지속가능성과 보전 방안 연구

—
이다영, 허남혁, 곽빛나, 김진한, 문미경

연구개요

연구주제	<p style="text-align: center;">기후위기 시대 다랑논의 지속가능성과 보전방안 연구 - 밀양시 단장면 감물리 다랑논을 중심으로</p>
핵심어	<p style="text-align: center;">다랑논, 지속가능성, 휴경, 이해관계자, 보전</p>
연구요약	<ul style="list-style-type: none"> - 전통적인 다랑논은 지형에 순응하고 주변 재료를 활용하는 방식(토양 관리)과 위에서 아래로 흐르는 계류의 이동을 활용하여 물을 확보하고 사용하는 방식(물 관리)을 통해 농업이 이루어지며 이는 에너지적인 지속가능성을 지님 - 그러나 감물리에서는 농로 또는 수로가 인접하거나 넓은 논 면적으로 기계 사용이 용이한 구역을 중심으로 과거의 22.1%에서만 다랑논이 유지되고 있었음. 휴경된 다랑논은 방치형, 작물전환형, 용도변환형으로 나타나고 있었는데 한번 변화하면 복원이 불가능한 용도변환형이 다랑논 보전에 있어 가장 시급한 문제로 판단됨 - 감물리 다랑논에서 보전과 관련된 이해관계자로는 ‘다랑협동조합’이 포함된 직접이해관계자, 중간·간접이해관계자가 있음. 이중 다랑협동조합은 환경적·사회적 측면에서 실질적인 보전활동을 전개하고 있으나 보전 활동이 지속적으로 가능하게 하는 경제적인 기반은 부족한 실정임 - 이에 다랑논 보전을 위해서는 환경적 측면에서는 생태조사를 통한 자료 구축, 사회적 측면에서는 원주민을 함께 고려한 다랑논 지원 정책, 경제적 측면에서는 다랑논 직불제, 트러스트 운동 등과 같이 다랑논 농업과 보전 활동가 또는 조직에게 직접적인 지원의 수단이 필요함
연구 결과의 활용 및 제언	<ul style="list-style-type: none"> - 국내 농경지 및 다랑논 휴경 실태에 대한 기초조사로 활용 - 이해관계자 중심의 다랑논 보전방안으로 제안 - 사례지역의 확대를 통해 다랑논에 대한 정교한 자료 구축 필요 - 농업·농촌자원에 대한 이용과 활용보다 보전과 관리의 필요성 중요 - 활동에 대한 지원이 아닌 인적 자원에 대한 지원 필요

<목차>

I. 서론	55
1. 연구의 배경 및 목적	55
2. 연구의 내용 및 방법	56
II. 이론적 배경 및 사례 연구	59
1. 다랑논의 개념과 가치, 쇠퇴와 재발견	59
2. 국내외 다랑논 보전 방안 사례	67
3. 소결	73
III. 다랑논 전통농업방식의 특징	78
1. 토양 관리방식	78
2. 물 관리방식	82
3. 소결	87
IV. 다랑논의 실태	88
1. 경상남도 다랑논 현황	88
2. 다랑논의 현황 : 밀양시 단장면 감물리	89
3. 소결	105
V. 다랑논 이해관계자의 특징과 보전 현황	106
1. 이해관계자 현황	106
2. 직접이해관계자의 다랑논 보전활동	109
3. 소결	114
VI. 결론	115
1. 다랑논의 가치와 현황	115
2. 다랑논 보전방안	115
<참고문헌>	117
<부록> 다랑논 공유 프로젝트 설문조사 결과 및 설문지	120

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구 배경

기후 변화는 저지대 지역의 홍수 증가, 반 건조 지역의 가뭄 빈도 및 심각성 증가 등을 일으키며 이는 작물의 성장을 저해하고 수확량을 감소시킬 수 있다. 석유, 석탄 등의 에너지 사용은 온실가스 발생 원인이 되며, 이는 농업에 영향을 미치지만 농업에서도 에너지 소비는 이루어지고 있는 실정이다. 특히 농업에 있어 가장 주요한 변수인 기후 위기는 농업생산과 식량 안보에 큰 영향을 미치고 있다.

전력과 석유 에너지를 중심으로 농림수산업의 에너지 소비량이 증가하고 있다. 2019년 기준 농림수산업에서 에너지 소비량은 2,885 천 toe이며 이는 1990년 1,813 천 toe에 비해 1.59배 증가했으며 산업 전체 소비량(142,903 천 toe)의 약 2.02%를 차지하고 있다¹⁾. 또한 농림수산업 에너지 소비량 내에서 전력 51.58%(1,488 천 toe)와 석유 48.25%(1,392 천 toe)가 대부분을 이루며 도시가스가 일부 포함되고 있다.

다랑논과 같은 마을에서 이루어지는 토착 농업시스템은 과거부터 끊임없이 변화하는 환경에 적응하고 진화한 형태로 기후변화에 대한 대처 메커니즘 또는 대응에 유리하여 전세계 많은 농업시스템이 지속가능성 모델로 사용하고 있다. 그 대표적인 사례가 안데스 산지농업과 필리핀 이푸가오 다랑논이다(Altieri and Koohafkan, 2008). 특히 다랑논은 청동기-삼국·통일신라 시대부터 이어져 내려오는(곽종철, 2001) 산간지역 경사지에 조성된 논으로 강우를 수원으로 위에서 아래로 흐르는 물의 흐름을 활용하며 대부분이 협소한 면적으로 농기계의 사용 없이 농사를 짓는 농업방식을 이용한다. 이에 일본에서는 다랑논의 다면적 기능으로 보수(保水)기능, 토양침식·산사태방지 기능, 홍수조절 기능, 생물다양성 등을 강조하며 1990년대부터 직불제, 오너제 등으로 보전정책과 보전운동을 전개하고 있으며(나카시마 미네히로, 2016: 418) 2019년 다랑논 지역 활성화 법률(棚田地域振興法)을 제정하였고, 대만에서도 2010년경부터 중앙정부와 지방정부 차원에서 다랑논 복원 및 활성화 사업을 펼치고 있다(허남혁, 2021).

동아시아(한국, 일본, 중국, 대만)와 동남아시아(필리핀, 베트남, 태국, 네팔, 부탄, 인도 동북부, 인도네시아 발리) 벼농사 문화권의 대표적인 농업경관으로서 다랑논 보전의 목소리가 높아지고 있으며 이는 다랑논의 유네스코 세계문화유산 및 FAO 세계농업유산 지정으로 이어지고 있다. 또한 아시아의 다랑논과 유럽·미주·아프리카의 계단식 밭·과수원 등 전 세계적으로 계단식 경관(terraced landscape)의 역사적, 문화적, 생태적 가치를 재발견하고 이를 보전하고 지역사회를 활성화하기 위한 학술적, 사회적 움직임이 커지고 있다(Varotto, M. et al. 2019).²⁾

주로 산지에 발달해 있는 계단식 논은 경우 농수를 공급하는 데는 용이하나 지형이 험준하고

1) 2020년 에너지 통계연보 자료

2) 2010년 International Terraced Landscape Alliance/ITLA의 창립 및 4회에 걸친 국제대회 개최, 2023년 제5회 부탄 대회 예정

협소하여 현대식 농기구를 활용하기에 불편함이 있어 현재 휴경면적이 증가하고 있는 실정이다(윤경숙 외, 2010: 77.). 다랑논 휴경지가 증가할 경우 평지 휴경지와는 다르게 하층식생이 빈약한 잡목림과 잡초가 덮여 토사 붕괴의 위험성이 높아지는 문제가 발생하며(정치영, 2002: 1), 생물다양성이 감소할 가능성이 높다(조선일보, 2016.3.24.).³⁾

이와 같은 위협에도 불구하고 2010년도 농촌진흥청에서 실시된 조사(농촌진흥청, 2010)와 2011년 문화재청의 다랑논 경관 명승 지정 검토보고서(문화재청, 2011) 이후 다랑논의 정의·가치·실태에 대한 조사는 부재하며 현재 다랑논의 분포, 면적 등의 기초적인 자료조차 구축되어 있지 않은 상황이다. 2010년 조사는 토지피복도와 위성지도를 바탕으로 일본의 다랑논 기준인 경사도 1/20 이상 등의 조건을 반영하여 이루어졌으며 이 결과 강원 11곳, 경기 15곳, 경남 14곳 등 총 148곳의 다랑논 현황이 파악되었다. 현재 우리나라에서는 전남 완도군 청산도 구들장논이 국가 및 세계중요농업유산으로, 남해군 가천 다랭이마을이 명승 제15호로 각각 지정되었으나 직·간접적으로 다랑논을 보전하기 위한 정책 및 관련 법령, 조례도 미비한 실정이다.

2) 연구 목적

문헌 및 현장조사를 바탕으로 다랑논과 다랑논 전통농업방식의 특징 및 가치를 분석하고 경남 밀양시 단장면 감물리 다랑논의 사례조사를 통해 다랑논 및 관련 이해관계자의 현황과 실태를 파악하였다. 그리고 이를 통해 기후위기 시대에 다랑논의 의미 및 보전 타당성과 보전방안을 제시하고자 한다.

2. 연구의 내용 및 방법

1) 연구내용

첫째로 기후위기 시대의 다랑논의 의미 및 보전 타당성을 제시하기 위해 기존 문헌조사를 통해 다랑논의 기능과 가치를 파악했다. 이와 함께 다랑논의 토양, 물 관리의 지속가능한 전통농업방식에 대해 조사하고 이를 바탕으로 경남 밀양시 단장면 감물리 다랑논에서 과거 또는 현재에 경작을 하고 있는 주민을 대상으로 인터뷰 조사와 경작지, 축대 등의 물리적 시설에 대해 현장조사를 실시하여 확인하였다.

둘째, 다랑논의 보전방안을 제시하기 위해 우선 문헌조사를 통해 우리나라의 농업정책 속에서 다랑논의 과거와 현재를 살펴보고 경남 밀양시 단장면 감물리 다랑논을 사례로 실제 현황을 조사하였다. 또한 다랑논을 둘러싸고 있는 이해관계자를 직접·중간·간접이해관계자로 분류하고 각각의 특징과 상호관계를 분석했다. 특히 직접이해관계자 중 다랑논 보전을 위해 조성된 ‘다랑 협동조합’의 활동을 조사하여 보전활동의 성과와 한계를 분석하였다.

3) 조선일보. 2016.03.24. “논이 사라지면 매가 멸종한다”

(http://nsearch.chosun.com/article.html?id=2016032400064&site=chosunbiz&site_url=http%3A%2F%2Fbiz.chosun.com%2Fsite%2Fdata%2Fhtml_dir%2F2016%2F03%2F24%2F2016032400064.html&m_site_url=https%3A%2F%2Fm.biz.chosun.com%2Fsvc%2Farticle.html%3Fcontid%3D2016032400064)

2) 연구방법

(1) 문헌조사

신문 등의 역사자료 및 기존 문헌자료를 바탕으로 우리나라 농업정책의 시간적 변화를 파악하여 다랑논과 관련된 사회경제적 배경과 다랑논의 쇠퇴현상을 분석했다. 이와 함께 일본과 대만의 관련법, 정책, 제도 등의 사례를 조사하여 우리나라의 현황과 비교하여 다랑논의 의미를 정리하고 시사점을 도출하였다.

또한 국내 지리산, 청산도 등과 해외 필리핀, 중국 등의 다랑논에 대한 문헌자료를 바탕으로 다랑논 전통농업방식에 대해 분석하고 이를 토양과 물의 관리방식으로 정리하였다.

(2) 현장조사

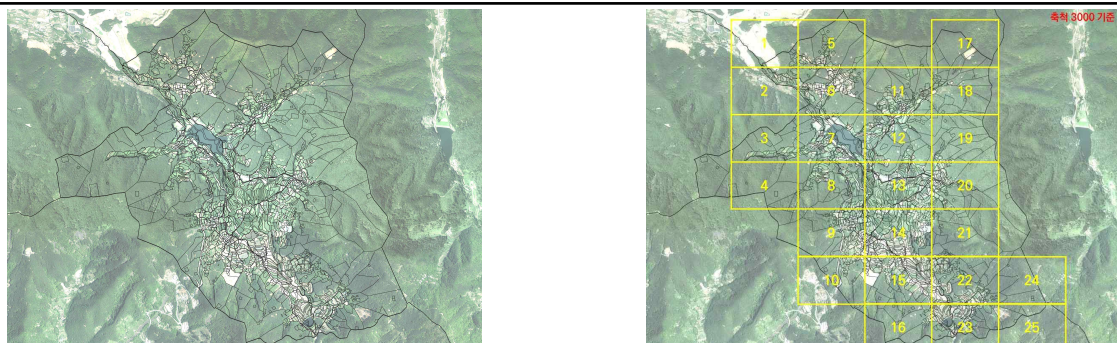
다랑논의 실태를 분석하기 위해 밀양시 단장면 감물리를 대상으로 하여 현장조사를 진행하였다. 지리정보시스템(QGIS)을 통해 실제 토지이용현황을 도출하였으며 현장조사 도면은 국가공간정보포털 국가중점개방데이터 중 연속지적정보도형(21.01.05 기준)을 가공한 지적도를 바탕으로 전체 25개 도엽으로 구성하였다.

현장조사 기간은 모내기 시기인 2021년 5월 20일부터 ~ 6월 24일까지(약 4주간) 진행했으며 지적정보와 비교하여 토지이용현황을 기록하는 방식의 도보 조사로 시행했다.

현장조사 결과 도면을 바탕으로 지리정보시스템(QGIS 3.16)을 통해 자연환경(산림, 초지, 하천), 수리시설(저수지, 수로), 농경지(논, 밭, 과수, 목장 및 축사), 휴경지로 분류하여 디지털타이핑하고 토지이용현황을 도출하였다.

다랑논 전통농업방식과 관련하여 문헌조사를 통해 파악한 토양 및 물 관리방식을 감물리 다랑논의 물리적 시설에서 확인하는 과정을 진행하였다.

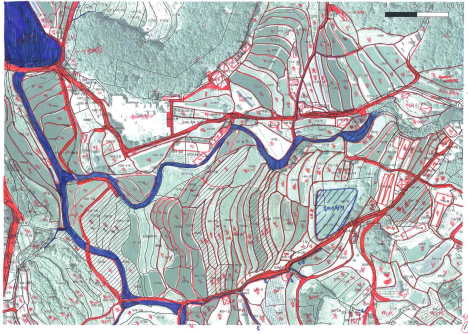
[그림 1] 현장조사 도면



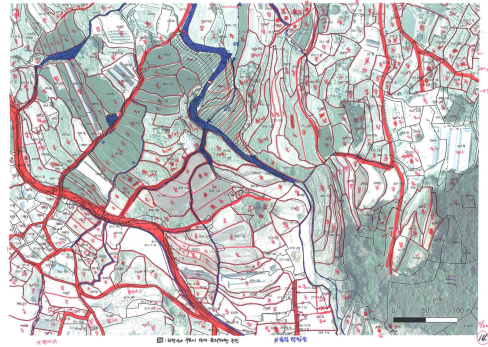
지적도 분석(21.01.05 기준)

현장조사 도면(구획도)

[그림 2] 현장조사 결과 도면



현장조사 결과 도면 (도엽 13)



현장조사 결과 도면 (도엽 14)

(3) 인터뷰 및 설문조사

다랑논 전통농업방식과 관련하여 문헌조사를 통해 파악한 내용을 감물리 주민 인터뷰를 통해 확인하였다.

감물리 다랑논 이해관계자는 다랑 협동조합, 주민 등의 직접이해관계자, 행정, 연구자인 중간 이해관계자, 방문객, 보전활동 참가자 등이 속한 간접이해관계자로 분류하여 인터뷰를 진행하였다. 또한 보전활동 참가자에 대한 조사는 감물리 다랑논 공유 프로젝트 참여자를 대상으로 참가 전(2021년 6월 28일부터 7월 4일)과 후(2021년 10월 20일 ~ 10월 27일)에 구글폼 양식의 설문을 실시하여 다랑논에 대한 가치이해와 보전 참여에 대한 의견을 도출하였다.

II. 이론적 배경 및 사례 연구

1. 다랑논의 개념과 가치, 쇠퇴와 재발견

1) 계단식 경관(terraced landscape)

(1) 개념

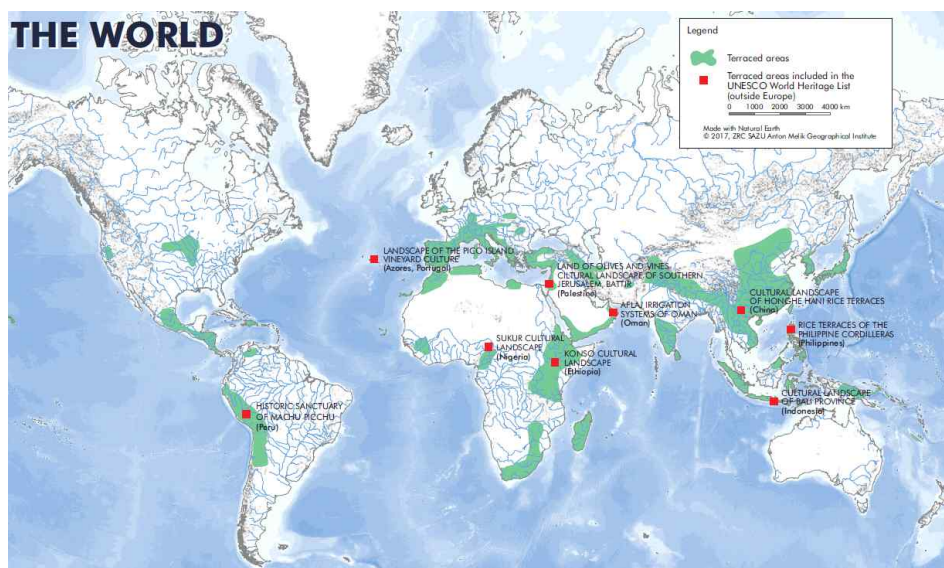
계단식 경관(terraced landscape) 또는 테라스(terrace)는 특별한 가치를 갖는 문화적 경관이다(Drago et al. 2017: 5). 또한 높은 고도의 급경사 지역에서 물과 흙을 유지하면서 토양침식을 줄이고 관개를 증진하며 작업환경을 개선하면서 땅을 경작하기 위해 인간이 인위적으로 조성한 경관이다(Varotto et al. 2019:1-2). 이는 산악지역에 특유한 농업 시스템이자 생태 시스템이다(Drago et al. 2017:5).

(2) 분포

계단식 경관은 아시아의 다랑논(계단식 논)을 비롯하여 전세계에 분포하고 있다.

아시아의 다랑논은 벼농사 국가에서 모두 관찰 가능한데, 특히 중국과 베트남, 태국 국경 산악지역과 네팔, 인도, 부탄의 히말라야 산악지역에서 두드러진다. 그 밖에도 한국, 일본, 필리핀, 인도네시아 등 거의 모든 벼농사 국가들에서 찾아볼 수 있다. 유럽에서는 포도와 올리브나무를 경작하는 계단식 밭이 중심이 되며, 그 밖에 아시아, 아프리카, 아메리카 대륙에서는 곡물류(쌀, 옥수수, 수수, 조 등)가 중심이 된다(Varotto et al. 2019:2).

[그림 3] 전세계 계단식 경관 분포현황 (초록색 지역)
(*붉은 사각형은 유네스코 세계유산 - 유럽 외) (Drago et al. 2017: 8)



(3) 가치

2016년 이탈리아 베네치아에서 열린 제3회 국제 계단식 경관 컨퍼런스에서는 20여 개국 250명의 참가자들에 의해 “계단식 경관을 위한 미래 선택”이라는 선언문을 채택되었다. 이 선언문에서는 계단식 경지가 지닌 다기능적 가치를 재평가하고 장기적인 공공편익(토양침식 방지, 기후변화 완화, 홍수 통제, 효과적인 수자원 관리, 농업생물다양성과 생태계 보호 및 증진, 먹거리/종자/작물의 부가가치 창출을 통한 농촌경제의 다각화, 문화적 경관과 유산의 교육적 가치, 여가와 관광 차원의 매력)을 증진해야 함을 천명하고 있다(Varotto, et al. 2019: 350-351).

정리하면 계단식 경관은 다음과 같은 가치(공공서비스)를 갖는다.

- 토양침식 방지
- 기후변화 완화
- 홍수방지 및 수자원 관리
- 농업생물다양성 및 특유한 생태계적 가치
- 부가가치 창출을 통한 농촌경제의 다각화를 가능케 하는 농업/농촌자원 가치
- 문화적, 역사적 유산으로서의 교육적 가치
- 여가 및 관광자원으로서의 가치

(4) 쇠퇴

20세기 들어 유럽을 비롯해 전 세계적으로 기계작업이 불가능한 협소하고 좁은 계단식 경지는 경작이 포기되기 시작했다. 시장 판매에 걸맞은 대량생산 시스템을 도입할 수 없기 때문이다. 이 같은 경작 포기지에서는 토양침식 등의 환경적인 영향뿐만 아니라 다양한 사회문화적 문제들이 발생하게 된다.

과거 근대화 시기에는 생산 증대로 인한 긍정적 영향이 더 크다고 인식되었고, 이러한 부정적 영향이나 문제들이 상대적으로 사회적 주목을 받지 못했다. 하지만 20세기 후반에 들어서 점차 사회문화적, 환경적 다양성이 갖는 가치들이 재평가되기 시작하며 상황은 역전되기 시작한다.

〈표 1〉 계단식 농경을 포기할 때 발생하는 부정적 영향(비용)
(Girard, et al. 2019:279-280)

사회 문화적 영향	문화적 경관의 손실(웰빙 감소)
	문화적 정체성과 다양성 손실
	전통지식 손실
	빈곤과 농촌지역 주변성 증가(농업 및 농식품분야 일자리 상실)
	농촌/산간지역 인구 고령화
	지역주민의 사회적 취약성 증대
	극단적 경우에는 산사태나 홍수로 인한 인명 손실
	농촌 및 관련 도시지역의 먹거리주권과 식량안보 저하
	복잡한 환경요인의 손실과 경관미 손실에 따른 건강/웰빙에 부정적 영향
	농업 생물다양성 손실 및 토종종자의 비가역적 손실

환경적 영향	환경적 위험의 증대(산사태, 홍수 등)
	토양침식 증대
	토양 비옥도(유기물) 저하
	계단식 농지로부터 발생하는 물 함양력 저하로 인한 지하수 감소
	지속가능하지 않은 농업으로 인한 온실가스 배출 증가
	먹거리 수입으로 인한 온실가스 배출 증가
	환경적 파편화의 증대로 인한 생물다양성 손실
	자생종들의 서식지 손실
	외래 침입종에 대한 취약성 증대
	이촌 인구흐름으로 인한 도시지역에서의 오염, 폐기물 및 에너지 수요 증가

20세기 후반이 되어서야 버려지는 계단식 경관에 대하여 문화적, 환경적 측면에서 관심이 발생하기 시작하였다. 계단식 경지와 계단식 경관이 역사적, 지리적, 환경적, 생태적, 경제적으로 의미와 가치를 지닌다는 인식이 생겨나면서부터이다. 그 결과 계단식 경지의 보전과 회복, 증진을 위한 사회적, 규제적 틀이 발전되기에 이른다.

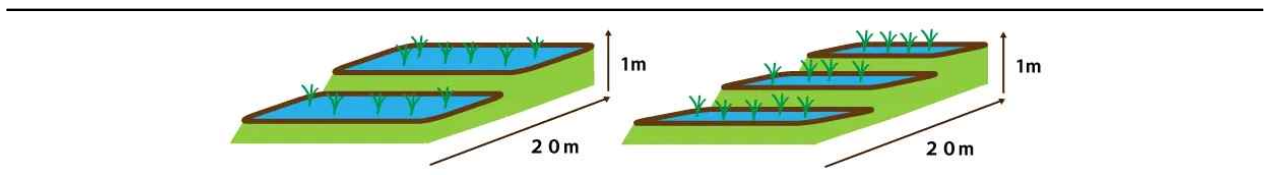
2010년 11월 중국 윈난성 하니 다랑논 지구에서 제1회 국제 계단식 경관 컨퍼런스가 개최되었고, 국제계단식경관동맹(International Terraced Landscapes Alliance: ITLA)이 결성되었다. 이후 2014년 페루 쿠스코에서 2회, 2016년 이탈리아 베네치아에서 3회, 2019년 스페인 카나리아 제도에서 4회 국제컨퍼런스가 열렸다. 5회 국제컨퍼런스는 2023년 부탄에서 개최될 예정이다.

1) 다랑논(rice terrace)

(1) 개념

다랑논은 산골짜기의 비탈진 곳에 층층으로 되어 있는 좁고 긴 논이다(표준국어대사전). 우리나라에서는 다랑논, 다랭이논, 다랑이논, 계단식 논 등으로 혼용되고 있으며 공식적인 정책용어는 없다. 일본에서는 棚田, 중국에서는 梯田, 대만에서는 水梯田이라고 부르고 있다. 영어로는 rice terrace로 사용되고 있다. 나카지마 와세다대학 명예교수(NPO법인 다랑논네트워크 대표)는 농림수산성의 “논 필요 정비량 조사” 데이터(1988년, 경사도 1/20 이상 논 대상)를 이용하여 “전국 다랑논 분포도”를 제작했고, 이는 현재 “다랑논 정의”로 통용되고 있다.

[그림 4] 다랑논 구조



다랑논의 유형은 경사도에 따라 완경사 다랑논과 급경사 다랑논, 축대의 재질에 따라 토축

다랑논과 석축 다랑논, 입지에 따라 해안가 다랑논과 중산간 다랑논, 그리고 경지정리 여부에 따라 나누어 볼 수 있다.

[그림 5] 다랑논의 유형

구분	완경사 다랑논	토축 다랑논	해안가 다랑논
사진			
위치	토치기현 모테기정	지바현 가모가와시 오야마	나가사키현 마쓰우라시 츠치야
특징	완만한 계곡의 바닥에 펼쳐진 형태	축대를 흙으로 다진 곡선적인 형태 동일본에 많이 분포	해안 근처까지 논을 조성한 임해형 서일본 동해안에 분포
구분	급경사 다랑논	석축 다랑논	질서정연한 다랑논
사진			
위치	아이치현 新城市 四谷	고치현 仁淀川정 長者	야마가타현 아사히정 楯平
특징	경사도 1/6 이상의 급사면에 조성 면당 면적이 작음	축대를 돌로 쌓아 조성 서일본에 많이 분포	정연하게 구획정리됨

경사면형(블록형)과 계곡형(오목형)으로 구분하는 방법도 있다. 경사면형은 구릉·산지의 경사면에 등고선을 따라 다랑논을 개척한 형태로, 관개수를 얻는 것이 어려워 개발은 늦었지만 등고선을 따라 보이는 다랑논의 조망이 뛰어나 경관적 가치가 우수한 특징을 갖는다. 계곡형은 대체로 산지 계곡 내 경사지를 개척한 경우로 용수확보가 용이하여 경작지로의 전환이 빠른 편이나 경관적 가치는 경사면형에 비해 떨어진다(지역활성화센터, 2017: 103)

[그림 6] 경사면형 다랑논과 계곡형 다랑논 비교(지역활성화센터, 2017:103)



경사면형 사례(남해 가천 다랑논)



계곡형 사례(함양 도마마을 다랑논)

(2) 분포

다랑논(계단식 논)의 분포는 아시아 벼농사 지역과 일치한다. 따라서 아시아의 모든 벼농사 국가들에서는 다랑논을 볼 수 있다. 주로 많이 분포하는 곳은 중국-베트남-태국 접경 산간지역과 히말라야 산간지역(네팔, 인도, 부탄)이다. 그 중 국제적으로 공인된 곳은 다음과 같다.

〈표 2〉 국제적 지정 다랑논 현황

국가	내용
한국	청산도 구들장논(세계농업유산, 2014)
일본	白米千枚田(이사카와현) :노토반도 사토야마-사토우미(세계농업유산 2011) senmaida.wajima-kankou.jp 佐渡棚田(니가타현) : 사도 사토야마(세계농업유산 2011) sadotanada.com 栃又棚田(미야자키현) : 다카치호-시바야마 산간 농림업 복합시스템(세계농업유산 2015) takachihogo-shiibayama-giahs.com
중국	하니 다랑논(원난성)(세계농업유산 2010, 유네스코 세계문화유산 2013) ⁴⁾ 남부산간지역 다랑논 시스템(세계농업유산 2018) - 충이현(장시성), 룡성현 (광시성), 신화현(후난성), 요우시현(푸젠성)
필리핀	코르딜레라스(이푸가오주) 다랑논(세계농업유산 2011, 유네스코 세계문화유산, 1995) ⁵⁾
인도 네시아	발리 문화경관(유네스코 세계문화유산, 2012) ⁶⁾ : 대표적 다랑논 지역(Jatiluwih, Tegallalang, Sidemen, Pacung, Rendang, Munduk, Soka, Bukit Jambul)

농촌진흥청(2010)에 따르면 우리나라의 다랑논 면적은 약 141,568ha이며, 이는 전국 논 면적(중분류 토지피복지도의 논 지역 기준) 1,388,855ha의 10.2%에 달한다. 도별로는 경북(29,703ha), 강원(25,729ha), 경남(23,521ha)의 순이나, 경상도 평균은 경남이 가장 높아(15.55%, 경북 12.77%, 강원 13.74%) 전형적인 다랑논 풍경은 경남이 가장 많다고 할 수 있다.

일본의 다랑논 면적은 현재 13.8만 ha이다.⁷⁾ 시코쿠 지방이 5.9만 ha(전국의 43%)로 가장 많고 규슈 지방이 2.6만 ha(19%)로 그 다음이다. 전국의 다랑논지역은 총 5.4만 개소로 파악되어 있다(内閣府, 2020:4).

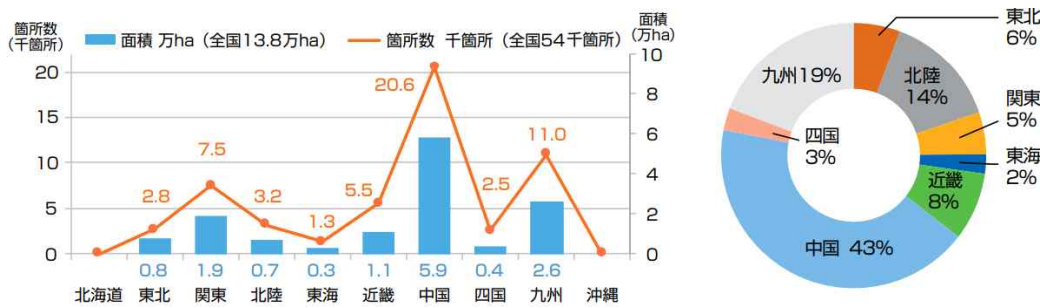
4) <https://heritage.unesco.or.kr/%ed%9b%99%ed%97%88%ed%95%98%eb%8b%88%ec%a1%b1%e7%b4%85%e6%b2%b3%e5%93%88%e5%b0%bc%e6%97%8f%ec%9d%98-%eb%8b%a4%eb%9e%91%eb%85%bc-%eb%ac%b8%ed%99%94%ea%b2%bd%ea%b4%80>

5) <https://heritage.unesco.or.kr/%ec%bd%94%eb%a5%b4%eb%94%9c%eb%a0%88%eb%9d%bc%ec%8a%a4%ec%9d%98-%ea%b3%84%eb%8b%a8%ec%8b%9d-%eb%85%bc>

6) <https://heritage.unesco.or.kr/%eb%b0%9c%eb%a6%ac%ec%9d%98-%eb%ac%b8%ed%99%94%ea%b2%bd%ea%b4%80-%ed%8a%b8%eb%a6%ac-%ed%9e%88%ed%83%80-%ec%b9%b4%eb%9d%bc%eb%82%98-%ec%b2%a0%ed%95%99%ec%9d%98-%ed%91%9c%ed%98%84%ec%9c%bc%eb%a1%9c>

7) 2005년 농림업센서스 결과로, 다랑논지역진흥법 설명서에 나와 있는 수치임

[그림 7] 일본의 다랑논 면적과 개소수 (内閣府, 2020:4)



(3) 가치 : 기후위기 시대 다랑논이 갖는 새로운 가치

일본에서는 1990년대 들어 다랑논이 식량생산의 장소로는 물론, 수원 함양, 홍수 조절, 토양 보전, 산사태 방지 등 토양보전 기능과 생태계 보전과 생물다양성 보호 등 환경교육의 장으로서 가치가 주목받기 시작했다. 뿐만 아니라 일본의 원풍경을 구성하는 요소로 문화역사적 가치를 지닌 문화유산으로서도 주목받기 시작했다(檀本隆明, 2017:3).

2019년 일본에서 제정된 다랑논지역진흥법에 의한 내각부 제정 기본방침은 다랑논이 갖는 가치를 6가지로 정리하고 있다(① 농산물 공급 기능 유지, ② 국토보전, 수원함양 기능 유지, ③ 생물다양성 확보 및 기타 자연환경 보전, ④ 아름다운 경관 형성, ⑤ 전통문화 계승, ⑥ 보전 휴양기능 발휘).

전체적으로 다랑논의 환경보전기능이 일반 논보다 2배 정도 더 높다는 연구도 있다. 평지와 시가화지역 논이 0.274, 0.249의 가중치를 갖는데 비해 중산간지역 논은 0.477의 가중치를 갖는다는 것이다(정치영, 김두철, 2000:147). 우선 국토보전기능에서 볼 때, 다랑논이 평지 논보다 토양침식과 홍수방지에 더 중요한 역할을 수행하고 있으며, 생물다양성 가치 측면에서 단조로운 평지 논보다 산림과 가까운 다랑논의 생태계가 생물다양성이 더 높다. 문화역사적 가치와 휴양 가치는 훨씬 더 높다고 할 수 있다. 다랑논은 “일본인의 마음에 안정감을 주는 원풍경이자 일본문화를 키워온 일본의 원점”이라고까지 평가받을 정도이기 때문이다(정치영, 김두철, 2000:147).

우리나라에서는 별도로 다랑논의 기능이나 가치를 정리한 바는 없다. 지난 1990년대 말부터 농업과 농촌의 다원적·공익적 기능과 가치를 추정한 연구들이 나오고 있는데 가장 최근 연구(농촌진흥청, 2018:11)에 의하면 농업의 다원적 기능을 다음과 같이 정리하고 있다. 기존 분류에서 양분공급, 탄소격리, 질소고정, 생물다양성 기능이 추가되었다.

〈표 3〉 농업의 다원적 기능 (농촌진흥청, 2018:11)

구분	기능	연간가치(억원)	비고
농업환경보전 기능	수자원함량	16,675	
	양분공급	3,752	(추가)
	탄소격리	67	(추가)
	폐기물처리	57,201	
	홍수조절	20,760	
	수질정화	18,691	
	토양유실저감	1,852	
	질소고정	9.2	(추가)
	생물다양성	666	(추가)
	기온순환	23,429	
	대기정화	56,596	
사회문화적 기능	경관	20,452	
	사회문화	41,040	
	식량안보	31,158	
	계	292,348	

결론적으로 기후위기 시대에 다량논이 갖는 기능 또는 가치는 이제 한국 사회에서 새롭게 정의하고 측정할 필요가 있다. 일반적인 농업에 비해 다량논 농업이 갖는 환경생태적 가치(홍수 조절/토양유실 방지, 생물다양성과 생태계서비스), 사회문화적 가치, 경관적 가치, 식량안보(식량생산) 가치가 훨씬 높다는 점은 일본 사례를 통해 짐작해볼 수 있다.⁸⁾ 또한 지중해 지역과 중남미 지역의 계단식 농업이 기후위기 시대 적응전략으로서 갖는 다양한 가치들(빗물 흡수, 토양침식 저감, 여름철 온도저감, 홍수 방지, 소농의 저투입 적응전략 등) 역시 새롭게 주목받고 있는 중이다(Bocco and Napoletano, 2017; Mylona et al. 2020).

(4) 쇠퇴

다량논은 경사지이기 때문에 경지정리가 진행되지 않았고 논 면적이 적어서 농로도 정비되지 않아 대형 농기계 사용이 어렵다. 반면 다량논에서는 논두렁 축대 보수 및 논두렁 김매기 등 평지 논에 필요하지 않은 작업이 필수적이다. 이와 같은 노력이 필요한데 비해 생산성은 평지 논에 비해 낮다.

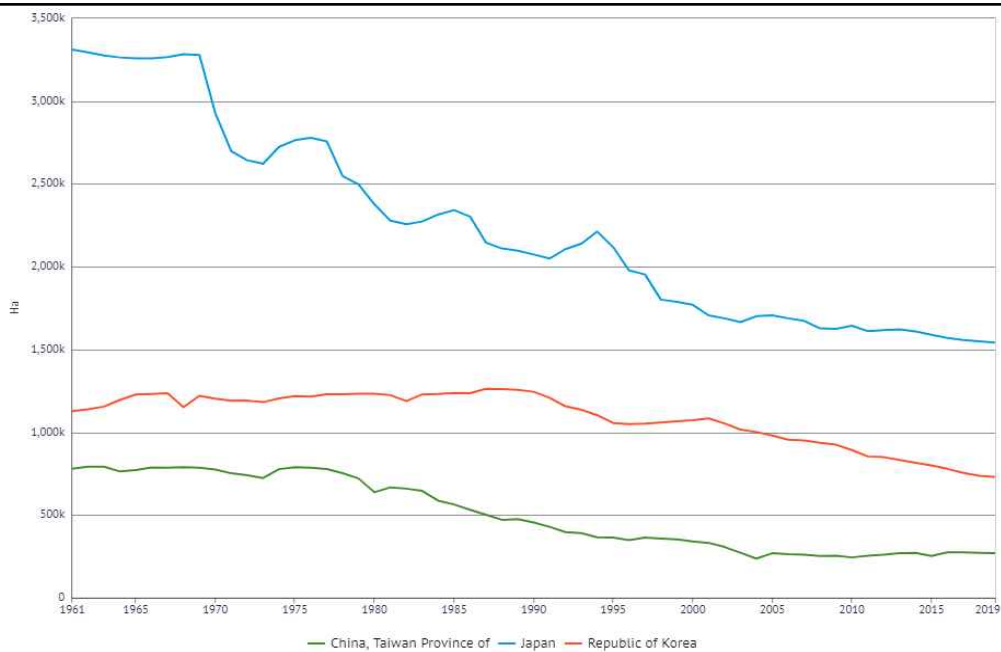
다량논의 쇠퇴요인에 대해 일본의 한 연구자는 다음과 같이 정리하고 있다(吉川日出男, 2006:212-214). 첫째, 다량논 농업의 비효율성 및 노동의 가혹함이다. 다량논 지역에는 자연환경(적은 일조량, 차가운 물) 및 노동환경(농지의 물리적 환경으로 인한 기계도입의 어려움)의 열악함, 다량논 농업의 비효율성(다량논 수확량은 평지의 농지보다 10~20% 적다), 사회·생활환경(도로·배수·교육 등)의 정비 지연 등 요인들이 있다. 둘째는 지역사회 쇠퇴이다. 중산간지역에서는 농외소득을 벌 수 있는 일자리가 적고 생활에 필요한 소득을 확보할 수 없는 사람은

8) 일본에서 기후변화에 대한 다량논의 가치에 대해 많이 인용하는 연구결과 중에, 이바라키현 美里村에서 다량논 1.6ha를 포함한 67ha의 유역에 대한 시뮬레이션 결과, 다량논이 휴경될 경우에는 100년 빈도의 침투유량이 38% 증대하여, 현재 50년 빈도의 침투유량이 25년 빈도와 같아진다고 한다. 다시 말해, 다량논이 홍수방지 효과를 상당히 갖는다는 의미이다(日本学術会議, 2001. 地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について(答申).)

다른 지역으로 이주함으로써, 중산간 지역은 과소화·고령화·저출산이 진행되어 지역사회가 약화되고 결국은 마을의 붕괴로 이어진다. 셋째, 식생활의 변화에 따른 쌀에 대한 중요성의 상대적 저하와 그로 인한 쌀 가격 하락이다. 넷째, 경관을 문화로 보는 시민 의식의 낮음이다. 다섯째, 야생조수에 의한 농업 피해문제로 인하여 다랑논과 같은 산악 인접지역에서는 농업 포기가 쉽게 진행된다. 여섯째, 다랑논 보호를 위한 법 제도의 지연과 정부가 경관보호의식이 희박하다는 점이다.

일본에서는 쌀 생산량이 1969년경 정점을 찍으면서 쌀생산 조정(減反정책)이 시작된 1971년부터 감산 및 삼나무 조림지로의 전환이 진행되었다. 그와 함께 경작자의 고령화로 경작 포기가 진행되어 1991~93년 조사에서는 전국 다랑논 221,067ha의 약 12%에 해당하는 25,749ha가 경작포기된 것으로 나타났다(榎本隆明, 2017:2).

[그림 8] 쌀 생산면적 비교(일본-한국-대만), 1961-2019 (단위: ha)
 (https://knoema.com/FAOPRDSC2020/production-statistics-crops-crops-processed)

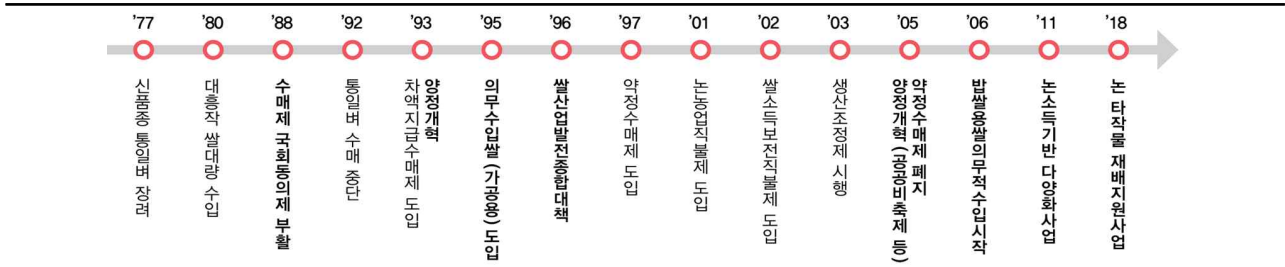


우리나라는 일본보다 그 시기가 20년 정도 늦게 찾아왔다. 본격적으로 쌀 증산정책을 시작한 1960년대부터 1980년대 후반까지는 쌀 생산량이나 면적이 조금씩이나마 증가해왔다. 다랑논도 최소한 1970년대까지는 쌀 증산을 위한 산간지역 논 개간에 의해 계속 늘어났던 것으로 추정된다. 대만은 우리보다 10년 앞서 1977년경 쌀 생산량과 생산면적이 정점을 찍고 하락하기 시작했다. 시기의 차이는 있지만 한국, 일본, 대만 모두 1960년대 쌀 증산시기를 거쳐 1970~80년대에 오면서 쌀 생산량을 정책적으로 줄여야 하는 시대로 접어들었다.

쌀 생산 감축정책은 1992년 통일벼 수매중단 정책과 1995년 WTO 농업협정 체결에 따른 의무수입쌀 도입 등으로 시작되었고, 2003년부터 시작된 쌀 생산조정제, 2011년 논소득기반 다양화사업, 2018년 논 타작물 재배지원사업 등으로 현재까지 이어져 오고 있다. 골자는 논에 벼가

아닌 다른 작물을 심으면 보조금을 지급함으로써 논이라는 토지지목은 유지하면서도 쌀 생산량을 감축하는 것이다.

[그림 9] 쌀 생산 감축 정책



일본의 쌀 생산조정정책은 1969년에 시작되었다.⁹⁾ 일본 역시 쌀 증산을 장려했던 60년대까지는 논 개간(開田)을 장려했으나, 쌀 생산과잉 발생하면서 휴경 장려로 전환하게 된다. 처음에는 논 휴경을 중심으로 실시했지만 타 작물로의 재배전환(전작) 대책으로 점차 이동하게 된다. 감반정책에 따라 일본의 다량논 역시 쇠퇴 속도가 더욱 빨라진다. 일반적으로 “다량논은 평지 논에 비해 노력은 2배, 수확량은 절반”이라는 공식이 알려져 있듯이, 쌀 농업이 쇠퇴의 길로 접어들면서 다량논 농사는 더 빠르게 포기된다.¹⁰⁾

2. 국내외 다량논 보전 방안 사례

1) 일본

(1) 배경

일본에서 다량논의 보전과 재활성화가 본격적으로 사회의제화된 것은 1995년이다. 이 해를 다량논 르네상스라고 부르기도 한다. 다량논을 주제로 한 사진집 3권이 잇따라 출판되는 등 다량논 보전에 대한 사회적 인식이 급격하게 높아진 탓이다.

1995년 6월에 니가타현 松之山촌(현재 도카마치시)에서 열린 “논 심포지엄”에 전국에서 420명의 사람이 모여 다량논을 보전하기 위한 방안에 대해 열렬한 토론을 진행하였고, 그 결과 1995년 9월 고치현 梶原정에서 “제1회 전국 다량논 정상회의”가 개최되어 다량논 관계자를 비롯한 시민 및 연구자 등 1,200여명이 참석하였다. 또한 그 해 12월 NPO법인 다량논 네트워크의 전신단체 “다량논 지원 시민 네트워크”가 설립되었다.

하지만 이와 같은 논의는 1995년에 갑자기 폭발한 것이 아니라 그 이전인 1990년대 들어 조금씩 움직임이 나타나고 있었다. 1991년 고치현 梶原정 神在居지구의 “다량논 고향회”와 1993

9) https://www.maff.go.jp/j/syouan/keikaku/soukatu/kome_seisaku_kaikaku.html

<https://smartagri-jp.com/agriculture/247>

<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E6%B8%9B%E5%8F%8D%E6%94%BF%E7%AD%96>

10) <https://tanada.or.jp/conservation/abandonment>

년 미에현 紀和정 “마루야마 다랑논 보전회” 등 지역별로 다랑논 보전단체가 다랑논 오너제 운영단체로서 활약을 시작한다. 고치현 栲原정 神在居지구는 1992년 다랑논 오너제를 시작하고 첫해에 16개팀, 이후 매년 30개팀 전후의 도시민들이 논을 경작하게 된다. 미에현 紀和정 丸山지구는 1993년 보전회 결성 이후 1994년 전국 최초로 다랑논 조례를 지자체에서 제정하고 다랑논 복원을 시작하였다.

1999년 7월 26일 농림수산성이 “일본의 다랑논 100선”을 발표하였다. 100선이지만 실제로는 117개 지자체의 134개 지구를 선정하였다. 이를 계기로 관광자원으로서 다랑논의 가능성을 확인하고 일반 대중들에게 다랑논에 대한 인지도를 넓혀가게 되었다. 마찬가지로 방법으로 광역지자체에서 지켜야 할 다랑논을 선정하여 발표하는 사례들이 늘어났다. 1999년 시즈오카현(10선)을 시작으로 2002년 도치기현(28선), 2008년 야마가타현(23선), 2009년 기후현(19선), 2010년 야마구치현(21선), 2014년 와카야마현(10선) 등이다(矢島侑真 외, 2018: 379). 이러한 과정을 통해 다랑논은 일본 사회에서 “일본 농촌의 원풍경”, “농민 노동의 기념비”, “농민의 피라미드(일본의 피라미드)”, “성스러운 들”(sacred field, 聖田)라고도 불리면서 역사적 문화유산으로 평가가 높아진다(기구치 아키라, 2009:8).

(2) 정부와 지자체

일본 농림수산성의 다랑논 정책은 WTO 출범(1995)과 맞물려 사회적으로 다랑논에 대한 관심이 고조된 1995년 다랑논 르네상스를 거치며 1997년부터 본격적으로 시행되었다. 하지만 1991년부터 이미 다랑논의 황폐화에 대한 문제의식을 갖고서 실태조사를 진행하였다. 1991년 시행한 “경사지대 논 적정이용 대책조사”를 통해 3년간 전국 다랑논을 조사하였고 그 결과 1994년 10가지 유형의 이용방향을 제시하였다(정치영, 2002).

1997년부터 일본 정부가 WTO농업협정 체결 이후 중산간지역 대책의 일환으로 다랑논 보전을 위해 시행한 정책은 크게 두 갈래로 나뉜다. 하나는 10년간 시행한(1997~2006) “다랑논 지역 긴급보전대책사업(棚田地域等緊急保全對策事業)”이다. 다랑논의 휴경화로 인한 다면적 기능저하를 막기 위해, 농업생산기반 정비, 생활환경 개선, 도시민과의 교류를 통한 다랑논의 지속적 보전을 통해 중산간지역 농업·농촌을 활성화한다는 취지였다. 다랑논 기반정비와 각종 시설 설치 등의 하드웨어 사업이었다.

또 다른 하나는 소프트웨어 사업을 지원하는 “다랑논 지역 물과 흙 보전기금사업(棚田地域水と土保全基金事業)”(1998~)이었다. 광역지자체가 주축이 되어 다랑논 보전기금을 조성하고 그 운용수익으로 보전활동의 주체가 되는 마을조직을 육성하고 도시민의 참여를 촉진하기 위함이었다. 사업은 다랑논 보전 네트워크 추진사업과 보전활동 추진사업으로 나뉜다.

<표 4> 중산간 고향, 물, 흙 보전추진사업 (다량논기금)

- 계단식 논이 갖는 다면적 기능의 양호한 발휘와 지역주민 활동의 활성화를 도모하고 중산간 지역의 농업·농촌의 활성화를 도모하기 위해, 도시민 등의 보전활동 참여와 주민조직이 수행하는 보전활동을 촉진하는 대응지원 목적

도도부현에 기금을 조성하고 그 운용이익을 활용하여 다음과 같은 사업을 실시. (1998~2000년까지 조성 완료)

- ① (보전네트워크 추진사업) 도시민의 보전활동 참여 증진을 위해 실시하는 다음 사업
 - 도시 주민 등이 참가 추진을 도모하기 위해 실시하는 보급 · 계발 및 정보의 수집 · 제공 · 참가 신청 및 참가를 희망하는 도시 거주자 등의 등록 및 참가자의 조정
 - 기술지도를 실시하는 현지 기술 지도자의 등록 및 파견 · 조정 · 현지 기술 지도자가 실시하는 기술지도 활동
 - 참가 등록자에 대한 기술 연찬 등을 위해 실시하는 연수 · 도시위원회 등의 설치 및 운영
- ② (보전활동 추진사업) 주민조직이 수행하는 보전활동의 추진을 도모하기 위해 실시하는 다음 사업
 - 주민 조직의 활동 계획 등의 작성
 - 정비 수법의 조사 · 연구 및 보급
 - 주민 조직의 활동 추진에 관한지도 및 조언 등을 실시하는 인재 육성
 - 주민 의식의 향상 및 보전 활동의 필요성 등의 보급 · 계발
 - 주민 조직 간의 정보 연락 · 조정 추진
- ③ (보전활동 지원사업) 주민 조직이 수행 보전 활동에 필요한 경비 등을 조성하는 사업

기금 규모(중앙정부 1/3, 광역정부 2/3 매칭)

- 도쿠시마현 6.3억엔, 시마네현 6.3억엔, 돗토리현 4.5억엔, 이바라키현 3.6억엔, 야마가타 3억엔, 도치기현 1억엔, 홋카이도 1억엔 등(광역정부 전체가 조성)

마지막으로 이와 같은 다량논 보전사업을 중요하게 뒷받침한 것이 2000년 시작된 “중산간지역 직접지불제도(中山間地域等直接支拂制度)”이다. 휴경지 증가로 다면적 기능이 저하되고 있는 중산간지역에서 농업생산의 유지를 도모하여 다면적 기능을 확보하는 것을 목적으로 직불금을 지불하는 제도로, 대상농지에 있어서 경사도가 중요한 기준이 되어 논인 경우 경사 1/20 이상, 특히 자연조건에 의해 소구획이며 부정형의 논을 대상으로 한다는 점, 지불대상행위에 있어서 농지 황폐화의 방지, 수로·농로의 관리 등 필수사항은 물론 다량논 오너제 실시 등의 선택사항이 대부분 다량논 보전과 직접적으로 관련된다는 점에서 다량논 보전과 활성화에 크게 기여했다. 무엇보다도 경사 1/20 이상의 다량논이 다른 농지(평지 논이나 중산간 밭)에 비해 월등히 높다는 점에서 그러했다. 실제로 90% 이상의 농민들이 중산간 직불금이 없었으면 농사를 포기했을 것이라고 답했다(吉川日出男, 2006:219).

일본에서는 2019년 다량논지역진흥법이 제정되어 8월부터 시행되었다. 이 법은 그동안 농림수산성과 광역정부 차원에서 시행해 온 다량논 보전 및 활성화 정책들에 대한 법적 근거를 마련하는 것으로써, 기본이념을 확립하고 국가와 지자체의 책무를 명시하였다. 이 법률에서 가장 중요한 부분은 정부가 기본방침을 책정한다는 점(제5조)과 광역지자체(도도부현)가 다량논지역진

흥계획을 수립하도록 한다는 점(제6조)이다. 그리고 법적으로 지원이 가능한 “지정다랑논지역”을 지정하는 법적 절차를 제시하고 있다(지정다랑논지역진흥협회의 조직, 활동계획 작성 및 승인). 이어 이 법률의 구체적인 시행을 위해 내각에서 제정한 기본방침에서는 다랑논이 갖는 다면적 기능과 가치, 다랑논 지역 진흥의 의의(필요성), 다랑논 지역 진흥의 수단을 차례로 명시하고 있다.

〈표 5〉 다랑논 지역 진흥 기본이념

구분	내용
의의	1. 다면적 기능의 유지(농산물 공급 기능, 국토보전/수원함양 기능, 생물다양성 확보 및 기타 자연환경 보전, 양호한 경관 형성, 전통문화 계승, 보전 휴양기능 발휘) 2. 관광자원 활용 및 6차산업화 추진을 통한 지역진흥 3. 초·중·고생 농사체험 등의 장 제공 4. 학술연구의 장(필드워크 등)의 제공
목표	1. 다랑논의 보전 2. 다랑논의 보전을 통한 다면적 기능의 유지·발휘 3. 다랑논을 중심으로 한 다랑논 지역의 진흥

아울러 다랑논지역 활성화라는 이 법률의 목적이 일본 정부가 내각부 차원에서 역점적으로 추진하는 지방창생 전략과도 부합한다는 점에서¹¹⁾, 문부성, 환경성 등과 같은 타 부처들과 협력이 한층 더 강화될 것으로 예측할 수 있다.

(3) 시민운동과 민간주체

일본에서 다랑논 보전 활동 노력의 중심을 이루고 있는 것은 1) 다랑논을 무대로 하는 교류 행사와 다랑논 오너제 등 도농교류를 바탕으로 하는 보전활동, 2) 다랑논쌀의 브랜드 마케팅과 6차산업화·고부가가치화를 통한 영농 유지다(榎本隆明, 2017:2).

다랑논 오너제는 오너제 포털사이트¹²⁾에 현재 68개소가 올라와 있으며 전국적으로는 80~90여 곳으로 파악되고 있다. 1999년경에는 23개 지역에서 실시되었고(山本早苗, 2017:49), 2007년 조사에서 86개 지역에서 시행되고 있었다는 점을 감안하면, 2000년대 초반에 그 수가 크게 증가한 이후로는 현재까지 크게 변화가 없다.¹³⁾

대개 한 조(가구)가 20~30평의 다랑논을 분양받아 연 2~4회 정도 농사에 참여하고, 수확된 쌀(대개 평당 1kg선)을 받아가며 연회비를 2~4만엔 정도 지불한다(대개 평당 1만~1만5천원선). 대개는 한 다랑논 지역에서 15~20팀을 받는 것으로 알려져 있는데(총 300~600평 정도), 몇몇 지역에서는 100팀(2천~3천평) 이상을 받는 곳들도 있다(상위 5개 지역은 88~130팀 수용)(麻田玲, 2013:26).

11) 내각부 지방창생 다랑논지역진흥 사이트 <https://www.chisou.go.jp/tiiki/tanada/index.html>

12) http://www.tanadaowner.com/all_list.html

13) 그 이유 중 하나는 오너제를 진행하는 다랑논 보전회 조직의 세대교체가 잘 진행되지 않고 고령화로 인한 후계자 문제가 심화되면서 농작업에 참여하지 않는 소유자가 증가하여 농사작업 부담이 커지기 때문이라고 판단된다(山本早苗, 2017:49). 그래서 대학과의 협력을 통해 대학생이나 청년들을 끌어들이려 하는 시도들이 많아지고 있다.

〈표 6〉 다랑논 오너제 유형(麻田玲, 2013:22)

유형	주요 활동	연회비	오너 특전
농업체험/교류형	모내기, 추수 참가	30,000엔	백미/현미 30kg 보장
농업체험/쌀확보형	모내기, 추수 참가	80,000엔	현미 160kg 보장
작업참여/교류형	경운, 모내기, 김매기(2회 이상), 추수, 타작에 참가	30,000엔	수확량 전체
취농/교류형	경운, 모내기, 김매기(여러번), 추수, 타작(총 10회 이상)	40,000엔	수확량 전체
보전/후원형 (신탁제도)	모내기 및 추수체험 가능, 원칙 없음	16,000엔	15kg

1번 농업체험/교류형이 다랑논 오너제의 전형으로 대부분의 지역에서 시행되고 있다. 2번 쌀 확보형은 가정에 믿을 수 있는 쌀을 확보하기 위한 방안이며, 3번이나 4번은 귀농귀촌을 대비하여 농사기술을 익히기 위한 전초단계로서 간주된다. 다랑논 오너제를 운영하는 주체는 각 지역별로 설립, 운영되는 다랑논 보전회이다. 임의단체, 추진위원회, 조합, NPO법인 등 다양한 조직형태를 갖고 있는데 현재 다랑논 네트워크에 올라와 있는 보전회는 총 86개소이다.¹⁴⁾

다랑논 오너제는 일본에서 다랑논 보전과 활성화의 핵심적 수단으로서 평가를 받는다. 하지만 아래 표에서도 나타나듯이 오너제에 참여하는 양측, 즉 도시민이 바라는 바와 농촌주민이 바라는 바를 서로 정확히 일치시키는 일과 오너제 참여 도시민과 농촌주민의 고령화 문제(세대교체 과제)는 오너제의 지속적인 유지를 위한 과제이다.

〈표 7〉 다랑논 오너제의 평가점과 문제점(根井かおる 외, 1999: 81)

평가점	문제점
농작업체험을 통해 도시민과 이해, 신뢰를 공유하게 되었다	도시민 오너와 관리자 간에 노력과 비용이 서로 상응하지 않는다
농촌마을에 활기가 돈다	원격지의 오너 논이 방치되기 쉽다
인지도가 높아졌다	관리자의 고령화
관광객이 늘어났다	수확량이 기후에 좌우되기 쉽다
버려진 논을 효과적으로 이용할 수 있게 되었다	수확 등의 작업이 적기에 진행될 수 없다
안전한 쌀을 공급할 수 있게 되었다	카메라맨 등의 방문객들이 쓰레기를 버린다

2) 우리나라

우리나라에서는 다랑논으로 가장 많이 알려진 사례는 2005년 문화재청 명승 제15호로 지정된 남해 가천마을 다랑이논과 2013년 국가중요농업유산(2014년 세계중요농업유산)으로 지정된 완도 청산도 구들장논이다.

14) https://tanada.or.jp/conservation/hozonkai_list

남해 가천마을 다랑이논은 2006년부터 삼성전기(부산사업장)와 1사1촌 자매결연을 통해 일종의 다랑논 오너제를 10여년 진행하면서 이를 다랑논 농사유지의 동력을 삼아 왔으나, 점차 동력이 떨어지면서 최근에는 명승 지정에 따른 국비지원금으로 논농사를 유지하는 방식으로 근근히 명맥을 이어나가고 있는데 논농사가 갈수록 줄고 있는 상황이다(이 때문에 아직까지도 국가농업유산으로 지정받지 못하고 있다). “한 평이라도 더 넓히기 위해 계단식으로 쌓아 올린 다랑이논은 조상의 땀과 슬기로 이루어진 거대한 대지(大地) 미술 같은 것이다”(유홍준, 2009)라는 당시 문화재청장이었던 유홍준 교수의 말대로 한국 사회에서 다랑논의 아름다운 경관과 역사문화적 가치를 알리는데 가천마을 다랑이논은 크게 기여했지만, 이를 일본처럼 다랑논 전체에 대한 가치부여와 정책화로 이끌어가지지 못했다.

2010년 문화재청은 남해 가천 다랑이논 선례를 바탕으로 전국의 농어촌 생활경관 자원들의 명승 지정 검토를 위한 조사보고서를 만들고 전국의 다랑논 자원 27곳을 검토하였으며(문화재청, 2011), 그중 산청 차황면 법평리 황매산 다랑이논과 통영 산양읍 야소골 다랑이논은 상세한 검토보고서를 작성하고 명승 지정이 가능하다는 결론을 내렸다. 하지만 결국 주민들의 반대로 명승 지정은 실패하였다.

2013년 시행된 국가농업유산 지정제도는 세계식량기구(FAO)가 2004년 시작한 세계농업유산(GIAHS) 지정제도를 받아들여, 보전가치가 있는 전통적 농업시스템을 지정하여 국가차원에서 보전하기 위한 제도이다.¹⁵⁾ 제1호로 지정된 청산도 구들장논은 해안형 다랑논이면서도 구들장 형태로 독특한 구조를 가진 청산도 일대의 다랑논이다. 1구좌 3만원을 내면 쌀과 농산물을 가을에 보내주는 구들장논 오너제를 시도하였는데, 청산도가 워낙에 멀리 떨어져 있는 섬이라 도시민의 농사참여가 전제되지 못한 탓에 아직까지 그리 활성화되고 있진 못하다.¹⁶⁾

민간 차원에서는 일본의 다랑논 오너제의 기반이라 할 수 있는 공동체지원농업(CSA)과 한국에서 이 모델을 바탕으로 펼쳐진 꾸러미 사업이 있다(정은정, 허남혁, 윤정원, 2010). 보통 다품목을 전제로 도시민 회원을 모집하고 연간 몇차례 농사활동 참여 및 연중 농산물을 받는 식으로 운영되는 CSA 모델(일본에서는 테이케이提携라 불린다)에 비취봤을 때, 일본의 다랑논 오너제는 단일 품목을 기반으로 다랑논 보전이라는 특정 목적을 전제로 진행되는 특수한 CSA 모델로 볼 수 있다.

국내에서도 드물지만 2000년대부터 내셔널트러스트 운동 차원에서 진행되고 있는 강화도 매화마름쌀 지킴이 사업¹⁷⁾이나 청산도 구들장논 오너제가 대표적인 사례이다. 하지만 두 사례 모두 농사 참여 활동은 강조되고 있지 않아서 다랑논 오너제보다는 후원형 쌀구매 방식에 더 가깝다. 본격적인 다랑논 오너제는 밀양의 다랑 협동조합이 2020년부터 시작한 프로그램이 사실상 유일하다고 보여진다.

2021년 시작된 경상남도(사회혁신추진단)의 “경남 다랑논 활성화 사업”은 다랑논을 경남지역의 고유한 지역자원이자 농업유산으로서 지역을 활성화할 수 있는 잠재력 있는 자원으로 보고, 5개 마을¹⁸⁾의 다랑논 오너제 프로그램(경남 다랑논 공유 프로젝트)을 중심으로 공동의 플랫폼

15) 국내 제도의 창설에 크게 기여한 한국농어촌유산학회(2013.1월 창립)의 전신이 2008년 결성된 한국 다랑이논 연구회라는 점은 흥미롭다. 일본 다랑논학회 같은 조직을 만들어보라는 일본 학자의 권유로 만들어졌다고 하는데, 다랑논보다는 농업유산으로 연구의 초점이 옮겨가면서 다랑논 연구는 청산도 구들장논에서 더 이상 다른 사례들로 확장되지 못했다.

16) 청산도 구들장논 홈페이지 <http://gudeuljangnon.co.kr>

17) 매화마름협동조합 홈페이지 <http://ntcoop.org>

구축(5개 마을 공동 홈페이지 및 경남다량논네트워크 조직 구성)과 도내 기업, 대학, 공공기관 등 다량논 보전 참여주체의 확대를 목적으로 하고 있다(허남혁, 2021). 사실상 국내에서 다량논 보전을 목적으로 하는 최초의 정책사업으로 볼 수 있다.

3. 소결

다량논은 규모의 경제 효과가 발생이 되지 않고 기계 투입이 어렵기 때문에 농업생산정책 관점에서는 생산성이 낮은 논이다. 그에 따라 일본에서는 1969년부터, 한국에서는 2003년부터 쌀 생산조정 정책이 시작되었다.

그런데 1990년대에 들어 한국과 일본의 쌀 정책에 동시에 영향을 미치는 국제적으로 중요한 계기가 등장하였다. 바로 우루과이라운드 농업협상과 그에 따른 WTO 무역체제의 출범이다. 한국과 일본은 미국과 호주 등의 농산물 자유무역 주장 국가들에 맞서서 농업이 갖는 비교역적 기능(NTC)을 무기로 최소한 쌀 시장만큼은 지켜야겠다는 논리를 내세웠다. 그리고 이를 “농업의 다원적 기능 또는 공익적 기능”(일본에서는 다면적 기능)으로 명명하고 수치적으로 계산하였다. 이러한 농업의 다원적 기능/공익적 기능은 주로 논이 갖는 문화적이고 생태적인 가치들이었다.

여기서 한국과 일본의 농업정책은 극명하게 갈라진다. 양국 간의 20~30년 정도의 사회적 시차 때문이라고 판단된다. 일본의 농업정책은 대외적으로 농업의 다면적 기능을 통해 농산물 시장을 방어하려는 노력을 기울였을 뿐만 아니라 국내적으로도 생산주의적 농업이 아니라 농업의 다면적 기능을 활성화하는 방향(다기능적 농업)으로 농업정책의 전환을 가져왔다. 하지만 한국은 대외적으로는 농업의 다원적 기능과 공익적 기능을 내세웠지만 국내 농업정책에서는 그러한 전환을 보여주지 못했다. 가장 대표적인 사례가 바로 다량논이다.

다량논의 운명을 가장 크게 갈랐던 정책은 WTO 체제에서 허용된(그린박스) 직접지불제의 적용에서였다. 일본은 2000년부터 “중산간지역 직불제”를 시작했다. 평야지역과 산악지역을 연결하는 중산간지역은 평야지역 농업에 비해 지형적인 영향으로 인해 생산성이 떨어질 수밖에 없는데, 이를 정부가 직접지불금을 통해 농민들을 지원한다는 것이다. 한국 역시 2004년부터 같은 취지에서 “조건불리지역 직불제”를 시작했다.

그런데 한국과 일본의 결정적인 차이는, 일본은 중산간지역의 논을 포함시켰으나 한국은 논은 제외시키고 밭만 지급했다는 점이었다. 결과적으로 일본의 다량논은 수혜를 입었으나 한국의 다량논은 수혜를 받지 못했다. 한국에서 2005년부터 시작된 경관보전직불제 역시 다양한 경관작물들이 수혜를 입었지만 쌀은 제외되었다.

18) 밀양 단장면 감물리(다량협동조합), 산청 차황면 범평리(황매산생명살림영농조합), 함안 여항면 주서리(함안아라씨앗드리공동체영농조합), 남해군 상주면 상주리(동고동락협동조합), 거제시 삼거동(삼거체협마을주식회사)

〈표 8〉 한국과 일본의 다랑논 대상 직불금 비교 (2021년 기준)

한국	일본
공익형 직불제 - 기본형 직불(ha당 170~200만원) - 가산 직불(경관직불) : 다랑논은 해당없음	조건불리지역 직불(A) - ha당 370만원 - 경사도 5% 이상 다랑논 기본직불금 ha당 210만원 - 다랑논지역진흥법에 의거 ha당 100만원 가산금 추가 - 마을협약활동 가산금 ha당 60만원 추가 ※ 환경사지 논(경사도 1~5%)은 80만원, 15% 이상 급경사지 받 115만원을 지급함으로써, 다랑논 농사의 경제적 유인 제공
가산 직불(친환경농업직불) : 무농약 3년, 유기 5년 한도 가산 직불(논이모작직불) : ha당 50만원	다면적기능 직불(B) - ha당 92만원 ① 농지유지직불 ② 자원향상직불(공동활동) ③ 지원향상직불(시설보전)
	환경보전형농업 직불(C) - ha당 204만원 ① 피복작물 ② 수질보전에 기여하는 퇴비시비 ③ 유기농업
총액 ha당 170~200만원	총액 ha당 664만원, (일반논 294만원)
다랑논 가산금 없음	다랑논 가산금 ha당 370만원

또 한 가지 다랑논의 운명과 관련하여 한국과 일본이 중요하게 갈라진 지점은 ‘문화적 경관’ 개념의 정책적 도입이었다. 일본은 2004년 <문화재보호법>을 개정하여 문화재 범주에 문화적 경관을 추가했다. 현재 70개소가 선정되어 있는데, 그 중 8곳이 다랑논 경관이다.¹⁹⁾ 그 외에도 1999년 나가노현 치쿠마시의 다랑논(姨捨(田毎の月)이 국가명승으로 지정되었다. 다랑논은 일본을 대표하는 문화적 경관이 되었다(기구치 아키라, 2009: 19).

이는 유네스코 세계유산위원회(1992년 제16회)에서 인간과 자연의 공동작품으로서의 문화적 경관을 세계유산조약에 도입하기로 결정하면서 문화적 경관을 문화재로서 보호하려는 전세계적인 흐름이 되었고, 이를 일본 정부가 수용한 결과로 볼 수 있다. 대표적인 사례가 1995년 유네스코 세계문화유산으로 지정된 필리핀 코르델레라스 다랑논이다. 유네스코의 문화적 경관 분류기준에 따르면, 제2영역 “유기적으로 진화하는 경관” 중 농림수산업 등 산업과 관련하여 계속하여 진화하는 경관이 포함된다(모토마카 마코토, 2007: 47). 일본 정부는 이에 더하여 유네스코 세계유산(문화유산, 자연유산)에 상응하는 개념으로 2015년 일본유산 지정제도를 시작하였다. 현재 104개소가 선정되었는데 5개소가 다랑논 지역을 포함하고 있다.²⁰⁾

19) 문화재청 문화적 경관 사이트 <https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/keikan>

20) 일본유산 홈페이지 <http://japan-heritage.bunka.go.jp/ja/stories/index.html>

〈표 9〉 문화재보호법 및 중요 문화적 경관 선정 기준

〈문화재보호법〉

제2조 5. 지역주민의 생활, 생업 및 해당 지역의 풍토에 의해 형성된 경관지로, 국민의 생활과 생업의 이해를 위해 반드시 필요로 하는 것(이하 ‘문화적 경관’)

제134조 문부과학대신은 도도부현 또는 시정촌의 신청에 따라 당해 도도부현 또는 시정촌이 정하는 경관법 제18조 2항 1호에 규정하는 경관계획구역 또는 동법 제61조 1항에 규정하는 경관지구 내에 있는 문화경관으로서 문부과학성령으로 정하는 기준에 따라 당해 도도부현 또는 시정촌이 그 보전을 위한 필요한 조치를 강구하는 것 중에서 가장 중요한 것을 중요 문화적 경관으로 선정할 수 있다.

〈중요 문화적 경관 선정 기준〉 (2005년 3월 28일 문부과학성 고시 제47호)

지역주민의 생활, 생업 및 해당 지역의 풍토에 의해 형성된 다음에 열거된 경관지 중에서, 국민의 기반이 되는 생활, 생업의 특색을 나타내는 것으로 전형적이거나 독특한 것

(1) 논·밭 등 농경에 관한 경관지...

반면에 우리나라는 농업경관을 포함하는 문화적 경관의 정책적 도입 시도가 없었다. 그 결과 현재까지도 문화재청에서 지정하는 명승 개념에 들어오는 자원은 대부분이 자연경관 또는 역사경관이다. 구체적으로 살펴보면 총 114건 중 역사문화명승이 26건인데, 사찰형 13건을 제외한 13건이 산업기반형으로 분류되어 있다. 하지만 13건의 산업기반형 명승을 살펴보면 남해 지족 죽방림과 남해 가천 다랭이마을을 제외한 나머지 11건의 산업기반형 명승은 실제로는 현재 산업활동과 연결되어 있지 않은 역사자원들이다(제천 의림지나 옛길, 나루터 등).

그 대신 우리나라에서는 일본과는 달리 농어업유산 개념으로만 접근하였다. 이는 FAO에서 지정하는 세계농업유산 개념에 상응하여 2013년부터 국가가 지정하는 농어업유산인데, 애석하게도 제1호로 지정된 청산도 구들장논을 제외하고는 다랑논은 선정되지 못하고 있다. 그 이유는 농어업유산 개념은 경관보다는 전통농법 시스템에 초점을 맞추고 있다 보니 이미 근대화된 쌀 생산 시스템상 다랑논 지역이 선정되기 어렵기 때문이다.

2013년 전라남도를 시작으로 몇몇 광역지자체가 도 농어업유산 지정제도를 시작함으로써 국가유산에 지정되기 전의 예비적 단계로서 역할을 할 것으로 기대하였으나, 현재로서는 아직 유명무실한 상황이다.

결론적으로 WTO 체제에 의해 농업은 식량을 생산하는 기능 이외에 문화적이고 생태적인 기능을 수행하고 있고 또 해야 한다는 논리를 사회적으로 관철시킬 수 있는 기회를 맞았고 이를 쇠퇴해가는 역사문화적 자원인 다랑논을 보전하는 농업·농촌정책, 또는 문화정책이나 환경정책으로 펼칠 수 있었음에도 불구하고, 일본은 이를 성공하였으나 우리나라는 전혀 그러한 모습을 보여주지 못했다.

일본에서 다랑논은 기존 농정 하에서는 불합리한 농업의 상징이며 구획정리의 개선대상에 지나지 않았는데, WTO 출범 이후 농정이 문화와 환경으로 변화하면서 다랑논은 보전대상으로 여겨지고, ‘다면적 기능’의 상징으로서 새로운 농업행정의 최전선에 서게 되었다(기구치 아키라, 2009:20-21).

일본이 다랑논을 보전하여 활성화한 사례들을 최근 농림수산성에서 표로 정리한 바 있다<표 10>. 이 표를 살펴보면 일본의 다랑논 활성화 사례들은 각 마을/지구단위의 다랑논 보전회 조직이 주도하는 다랑논 오너제 활동을 중심으로 대학, 기업, 시민들이 다양한 방식으로 참여하고 이를 지자체와 중앙정부가 정책적으로 지원하는 기본 골격을 갖고 있다. 다랑논을 통한 지역활성화 방법은 크게 사람의 유입(청년, 귀농귀촌자, 도시민 관계인구)과 다랑논 관련상품(과 농촌현장 서비스)의 고부가가치화를 골격으로 한다.

우리나라의 경우에는 아직까지도 정부 정책이나 사회적 분위기에서 다랑논을 지키고 이를 통해 지역을 활성화할 수 있다는 확신이 만들어져 있지 못하다. 남해 가천 다랭이마을이나 완도 청산도 구들장논처럼 명승이나 농업유산으로 국가가 지정하고 관리하는 경우에도 아직까지 보전과 활성화의 동력까지 발전하고 있지 못하고, 그 외의 사례들에서는 경남도의 사례가 유일하다.

무엇보다도 기후위기와 식량위기의 시대를 맞아 다랑논의 가치를 다시금 재발견하고 다랑논의 보전 필요성에 대해 정부와 사회의 공감대 형성이 시급한 상황이다. 그래야 일본의 선례처럼 다랑논 보전회와 다랑논 오너제 활동, 그리고 이를 중심으로 하는 다양한 주체들의 참여가 활성화될 수 있는 토대가 만들어질 수 있다.

<표 10> 일본의 다량농 활성화 주요 우수사례 (일본 농림수산성 <https://www.maff.go.jp/j/nousin/tanada/killercontents.pdf>)

번호	이름	지역	입지 21)	면적 22)	기원	지역내 체제 정비	외부와 의 협력	활성화 방안(키워드)											보전단 체	중산간 지역직 불	다면적 기능직 불	
								다양한 인재 활용				경제적 활성화										
								지역 부흥 협력대	오너 제도	기업 CSR	학생, 자원 봉사	쌀 판매	6차 산업화	도농 교류	농촌 민박	교육	이주 촉진	소셜비 즈니스 23)				크라 우드 펀딩
①	樺平の棚田	이와테	△	중	근대	◎		◎			○	◎		○				◎		입의	○	○
②	大蕨棚田	이와테	△	중	근세		◎			◎	○	◎		◎		○			○	입의	○	○
③	池谷・入山	니가타	△	중	근세		◎	◎	○		○	◎	○			◎	◎	○	NPO	○	○	
④	白米千枚田	이시카와	△	소	근세		◎		◎	○				◎						재단		
⑤	寺坂棚田	사이타마	◎	소	중세		○		◎	○		○								입의	○	
⑥	大山千枚田	지바	◎	소	근세		○	○	◎	○		○	◎	◎	◎	○	○			NPO	○	
⑦	坂折棚田	기후	△	소	근세	○		○	◎	◎	○	○	◎							NPO	○	○
⑧	丸山千枚田	미에	△	소	중세	◎			◎	○	○	○	○	○						입의	○	
⑨	稲渚棚田	나라	◎	대	고대	◎			◎	○		○	○							NPO	○	○
⑩	毛原の棚田	교토	◎	소	고대	○			◎	○	○	○	○	○		○		○		입의	○	
⑪	上山の棚田	오카야마	△	대	고대		◎	◎		◎	○	○	◎	○		◎	◎	○	사단			
⑫	井仁の棚田	히로시마	○	소	중세	○		◎	○	○	◎		○	○		◎		○		입의	○	○
⑬	江里山の棚田	사가	△	중	중세	○				○	○		◎							입의	○	○
⑭	蕨野の棚田	사가	△	대	근세	○				○	◎	◎	○	○		○				NPO	○	○
⑮	秋元	미야자키	×	소	불명	◎		○					◎	◎	◎		○	◎	○	주	○	

21) ◎ : 도쿄, 오사카까지 차로 2시간 이내 및 인구 100만명 도시까지 차로 1시간 이내 / ○ : 도쿄, 오사카까지 차로 2시간 이내 또는 인구 백만 명 도시까지 차로 1시간 이내 / △ : 인구 백만 명 도시까지 차로 2시간 이내 또는 십만 명 도시까지 차로 1시간 이내 / × : 기타
 22) (경작면적) 대 : 20ha 이상 중 : 10ha 이상 20ha 미만 소 : 10ha 미만
 23) (소셜비즈니스) 지역사회와 과제를 비즈니스 수단을 통해 해결하고자 하는 노력

Ⅲ. 다랑논 전통농업방식의 특징

하천 관개수리시설 발달에 따라 과거의 논은 하천유역 충적평야보다 상류 산간 지류곡지에서 먼저 발달했을 것이라 추측된다.²⁴⁾ 상류 산간 지류곡지들을 기원지로 하여 먼저 개간이 이루어져 다랑논이 만들어지고 그 후 인구가 증가하며 중류 이하에 하천유역 충적평야와 해안 간척지평야에서 논이 만들어져 논 조성지가 높은 곳에서 아래로 점차 이동해갔다(남궁 봉, 2011:6). 특히 청동기시대 논은 폭이 좁고 긴 세장방형의 다랑논과 평지에 소규모로 만들어진 소구획논 두 가지의 형태로 발달하였다(곽종철, 2001:26).

산간 경사지에 분포한 다랑논은 경작지의 부족으로 주로 화전민에 의해 개간이 이루어졌다고 생각한다. 하지만 강우량이 많아 개울물이 풍부한 지역에서는 오히려 경사를 이용해 논에 물을 쉽게 공급할 수 있고²⁵⁾ 강우량이 적은 지역의 경우에도 양은 적지만 안정적인 개울물을 이용할 수 있다. 또한 지류 하천 범람의 피해가 상대적으로 적어 논 중에서도 농사를 짓기 유리한 지역으로 판단되었다.

현재 논농업은 평지 하천유역에서 많이 이루어지고 있으며 기계를 이용하여 지하수, 하천수 등을 끌어다 사용하는 것이 일반적인데 이는 기본적으로 전기, 석유와 같은 에너지를 이용해야 이루어질 수 있다.

이와 달리 전통적인 다랑논에서 주변 자연재료를 활용해 경사지형을 최소한으로 변형하여 경작지로 바꾸고 물의 낙차 원리로 용수를 공급하여 에너지를 적게 사용하고 오염물질을 배출하지 않는 방식으로 논농업이 가능하다.

1. 토양 관리방식

다랑논은 비탈진 경사면을 깎아 땅을 고르면서 평탄면을 만들어 조성한다. 약 70년 전에는 계곡 근처 높은 곳의 급경사지에 다랑논을 만들기 위해서는 인력이 총동원되어야 했다. 이때 그나마 최소한의 노동력을 사용한 결과로 현재와 같은 등고선과 유사한 논 형태가 나올 수밖에 없었다. 경운기도 들어가기 힘든 높고 좁은 길을 따라 돌과 흙 등 축대 재료를 지게에 지고 올라가거나 소에 실어 옮겼다. 그 이후에는 쟁기로 땅을 평평하게 고르고 옮겼던 돌과 흙을 쌓아 축대를 만들었다.²⁶⁾

24) 곽종철(2001), 남궁 봉(2001), 신재열 외 3인(2020)의 연구

25) 모내기철이면 고지대에서 산간 계곡의 물을 논에 먼저 대기 때문에 저지대에서는 그 이후에 모내기를 하는 등 고지대의 모내기 시기에 맞추어 일을 할 수 밖에 없었다. (김재호, 2003:132)

26) 밀양시 단장면 감물리 중리마을에서 7대째 살고 있는 최중금(84세)씨와 중리마을이 고향인 박찬호(52세)씨의 인터뷰 결과로 중리마을 안골에 위치한 262답, 263답 등(해발고도 약 379m)의 다랑논 축조과정 및 과거 경작상황을 설명했다.

[그림 12] 낮은 축대의 감물리 다랑논



축대 약 0.5m 다랑논 (구기마을, 838-1답)



위성 상 위치

땅 속에 돌이 많이 섞여 있는 지역은 땅을 고를 때 나오는 다양한 크기의 돌을 재료로 하여 석축을 쌓아 평탄면을 확장하고, 돌이 적은 지역에서는 흙만으로 토축을 쌓았다. 감물리에서는 돌과 흙을 함께 사용해 축대를 쌓는데 낮은 축대에는 돌보다는 흙의 비율이, 높은 축대에는 흙보다는 돌의 비율이 높게 쌓는다.

대표적으로 필리핀의 이푸가오 다랑논은 좁은 면적, 높은 석축의 다랑논을 만들었고 중국 윈난성의 아리오 산맥 다랑논은 역시 좁은 면적과 높은 축대이나 토축으로 다랑논을 만들었다. 다랑논 축대 보수과정에서도 석축은 무너진 돌을 골라내고 다시 쌓고 흙을 사이사이 넣은 방식으로 고치는데, 토축은 쇠스랑 등을 이용해 흙을 수직으로 고르고 단단하게 다듬는 방식을 이용한다.

[그림 13] 필리핀과 중국의 다랑논



필리핀 이푸가오 다랑논의 석축
(출처 : afar.com/places/batad-rice-terraces)



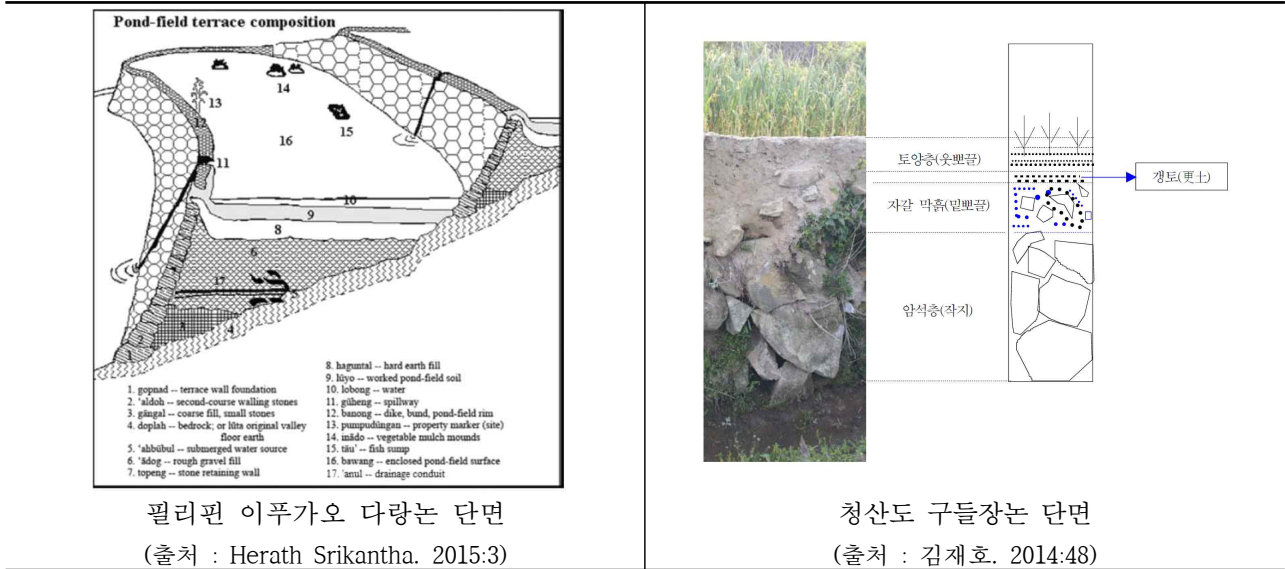
중국 윈난성 아리오 산맥 다랑논의 토축
(출처 : Adachi Shimpei. 2007:189)

평탄면을 만들고 난 뒤에는 그 위에 흙을 도포하여 경작지를 만든다. 이때 필리핀, 지리산 고산지역, 청산도, 경남 밀양시 단장면 감물리 등과 같이 자갈층이 발달한 지역에서는 돌로 쌓은 평탄면 위에, 논바닥을 만들기 위해서 땅으로 흡수되는 물의 양을 줄이기 위한 작업이 반드시 필요하다.

지리산 고산지역 다랑논에서는 자갈층 위에 점토를 이용하여 다지면서 보수력을 높인다(김재호, 2014:48). 필리핀 이푸가오 다랑논은 논바닥(worked pond-field soil), 단단한 흙층(hard earth

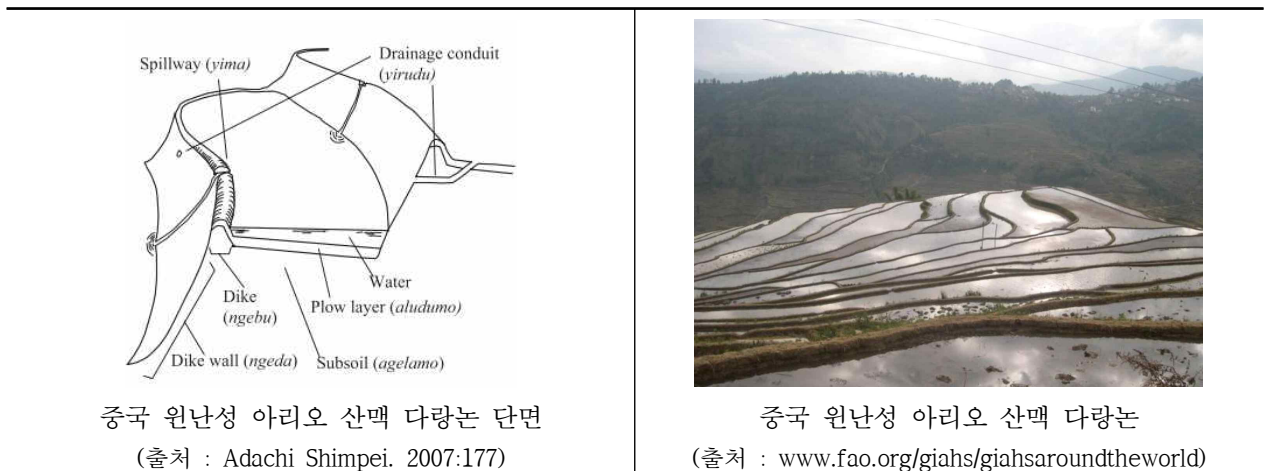
fill), 큰 자갈층(rough gravel fill), 작은 자갈층(coarse fill, small stones), 지반(bedrock)의 다양한 층을 구성했으며 청산도 구들장논은 토양층(웃뽕골), 갯토²⁷⁾, 자갈막흙(밑뽕골), 암석층(작지)의 층을 만들어 흡수되는 물의 양을 줄였다.

[그림 14] 자갈층이 발달한 지역의 다랑논 단면



감물리와 같이 점토가 부족한 지역에서는 논바닥을 논흙으로 다진 다음 물을 대어 논바닥의 수평을 잡은 후, 썩레질을 반복하여 바닥의 밀도를 높이고 완전히 말리는 방법을 사용한다. 이와 달리 점토가 풍부한 중국 윈난성 아리오 산맥 다랑논에서는 논외 물층 아래로 쟁기층(Plow layer), 하층토(Subsoil) 3개의 층만으로 구성되어 있다.

[그림 15] 점토가 발달한 지역의 다랑논 단면

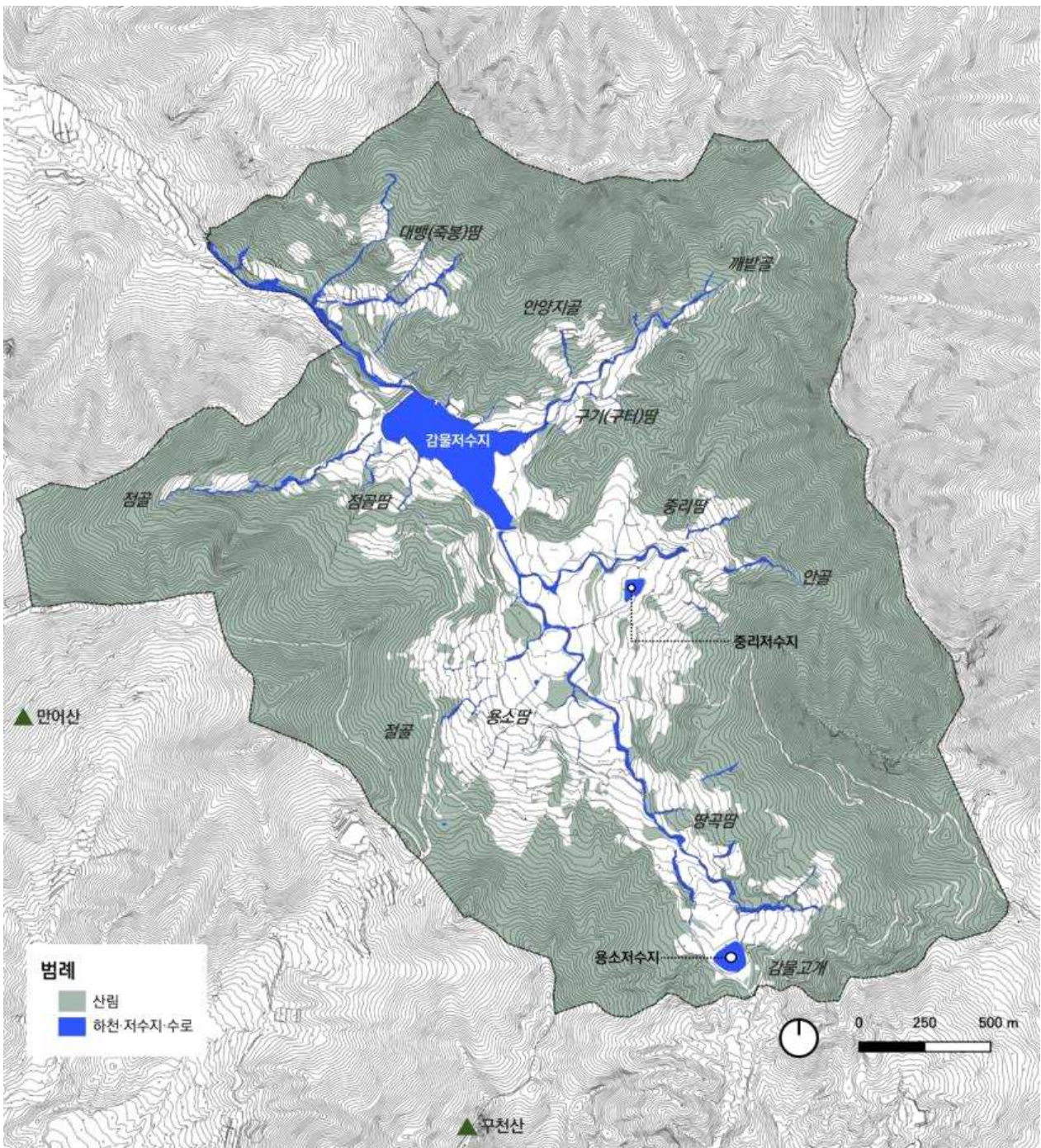


27) 물이 쉽게 빠지지 않는 굳은 흙

2. 물 관리방식

다량논에서는 산간계곡에 흐르는 물을 보를 이용해 유로만 변경시켜 관개하는 방식이 발달했으며 강수량이 적은 지역의 경우 계곡을 막아 산곡형 저수지를 만들어 물을 확보했다. 이와 같이 보, 수로, 저수지를 이용한 방식은 낙차를 이용한 유로 변경식으로 중력을 이용한 관개수리(gravity-fed irrigation networks)이다(김재호, 2003:144).

[그림 16] 밀양시 단장면 감물리 수리현황 (2021년 6월 기준)



감물리의 경우 안양지골, 깨밭골, 안골, 감물고개, 절골, 점골 5개 계곡에서 시작되는 수원을 바탕으로 다량논 관개가 이루어지고 있다.

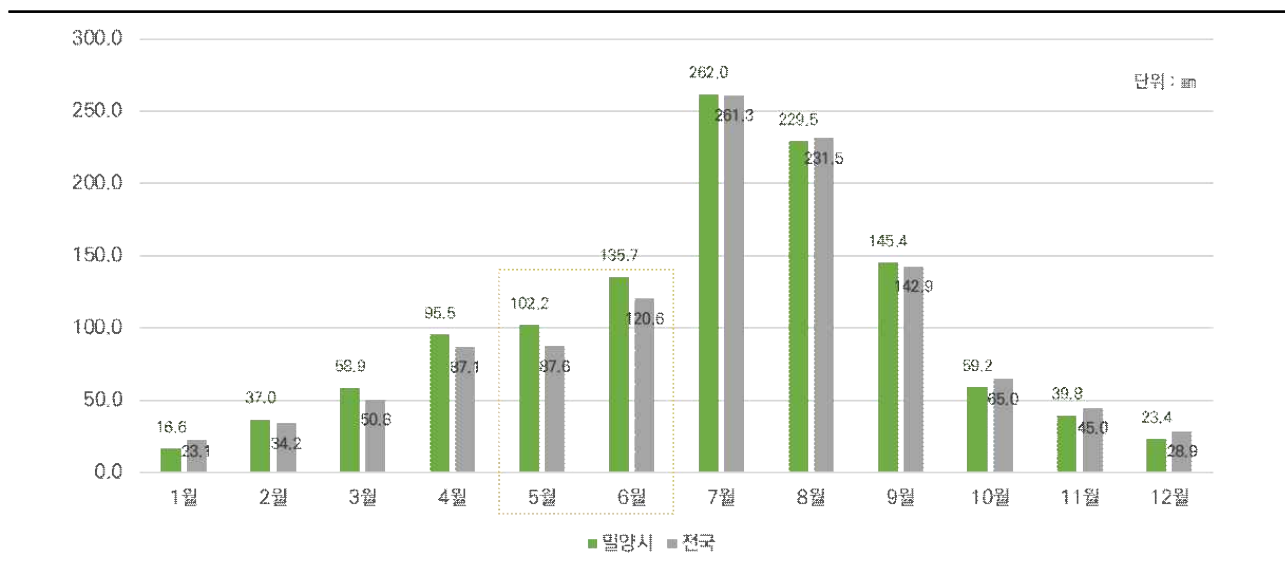
감물리 다량논 중심을 가로지르는 수원은 감물고개쪽 계곡에서 시작된 것으로 이에 안골과 절골의 물이 합류하며 유량이 많아진다. 이외에 깨밭골과 점골의 물은 감물저수지로 들어가는 데 이때 안양지골의 물이 깨밭골 계류에 합류한다. 남쪽의 감물고개 계류를 중심으로 한 수체계는 북쪽 수체계(안양지골, 깨밭골, 점골)보다 높은 곳에 위치하며 감물저수지에 합류하기 전 감물리의 다량논 대부분을 거친다.

〈표 11〉 감물리 용수원 현황

계곡명	위치	해발고도(m)	합류 전 길이(m)	비고
안양지골	구기마을	355.0	237.7	깨밭골 계류에 합류
깨밭골	구기마을	353.3	1,011.6	감물저수지에 합류
안골	중리마을	390.8	1,438.2	감물고개 계류에 합류
감물고개	용소마을	427.0	2,111.1	주요 용수, 절골·안골 계류와 합류
절골	용소마을	379.2	641.3	감물고개 계류에 합류
점골	-	395.9	1,012.0	감물저수지에 합류

밀양시는 전국 평균 강수량과 비교했을 때 모내기 기간의 강수량이 높아 논농사를 짓기에 강우량이 비교적 풍부한 지역에 포함된다. 밀양시 20년간 평균 합계 강수량은 1,199.6mm로 이는 전국 평균(1,178.1mm)과 유사하나 월별로 비교했을 때 2월 ~ 7월, 9월에 전국 평균보다 높게 나타난다. 그중 6월과 5월에 특히 더 높게 나타난다. 모내기 전 논물을 채우는 기간인 5월 ~ 6월 강수량이 전국 평균보다 높아, 큰 저수시설에 의존하지 않고 농사를 짓는 것이 가능했던 것으로 추측된다.

[그림 17] 밀양과 전국의 20년간 평균 강수량
(출처 : 경상남도 밀양시 「경상남도밀양시기본통계」, 기상청 「기상관측통계」)



용수 확보의 측면에서 감물리는 강우량이 풍부하여 대규모 수리시설이 발달하지는 않았으나 보와 소규모 저수지를 이용하여 관개해왔다.

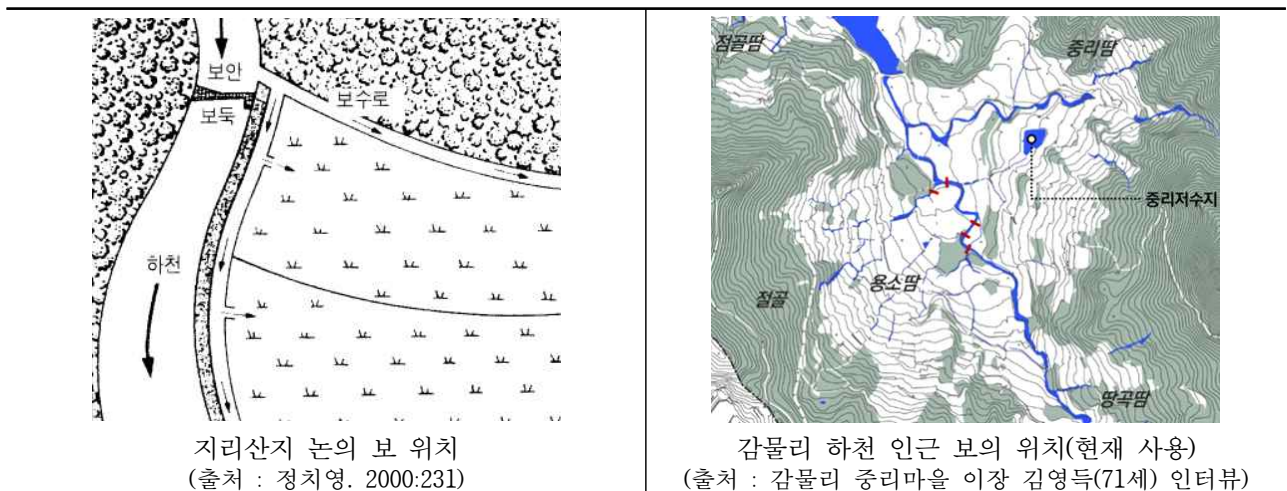
1) 보

강우량이 많은 지역은 보를 통해 쉽게 논에 관개가 가능한데 자연적인 구배를 이용해야 하기 때문에 보의 위치를 중요시 여겼다. 처음 다랑논을 조성할 때부터 물을 관개하기 쉬운 계곡부를 선호하였고 다랑논보다는 위쪽에 보를 설치했다. 또한 보에서 바로 연결되는 논을 첫논이라 부르며 선점하고자 했다.²⁸⁾

집중호우가 잦은 지리산지에서는 계곡으로부터의 유로가 바뀌는 경우가 종종 발생하기 때문에 보의 위치 또한 자주 변경되었다(정치영, 2000:230). 또한 흙·뗏장²⁹⁾·돌을 섞어 만들며 평지에서는 돌을 주재료로 솔가지·나무말뚝 등을 사용하고 보의 길이는 평지로 갈수록 길고 커졌다. 감물리에서는 주로 흙과 돌을 이용하여 보를 만들었는데, 특히 흙과 돌로 만든 보는 비가 많이 오는 경우 쉽게 떠내려가 모내기 전 다시 만들어 사용해야 했다.³⁰⁾

현재에는 양수기 등의 기계와 콘크리트 수로의 발달로 보를 사용하지 않는 농민이 많아졌다. 매년 새로 만들어 쓰는 감물리 보의 특성 상 사용하지 않는 보의 흔적은 현재 남아있지 않은 상태이다.

[그림 18] 점토가 발달한 지역의 다랑논 단면



2) 저수지

경상북도 의성, 안동 등의 소우지역에서는 크고 작은 저수지가 많이 발달하고 사용되고 있지만³¹⁾ 그에 비해 강수량이 풍부한 감물리에는 중리, 용소, 감물 단 3개의 저수지가 분포한다.

28) 밀양시 단장면 감물리 중리마을 현종관(84세) 인터뷰

29) 흙이 붙어 있는 상태로 뿌리째 떠낸 잔디 조각

30) 밀양시 단장면 감물리 중리마을 이장 김영득(71세) 인터뷰

가장 규모가 큰 저수지는 감물저수지(10.32ha 규모에 총저수량 556.6 천㎥)이며 이는 농어촌 공사가 관리하고 3개 저수지 중 가장 낮은 곳(해발고도 약 271.8m)에 위치한다. 감물저수지의 경우 위치 상 감물리에 있으나 감물리 아랫마을인 안평면에서 주로 사용하고 있다.

실질적으로 사용하는 저수지는 중리와 용소저수지인데 중리보다 용소저수지가 더 높은 곳에 위치하며 저수량도 약 4배 이상이다. 두 저수지는 모두 밀양시와 감물리 주민에 의해 관리 및 사용되고 있다.

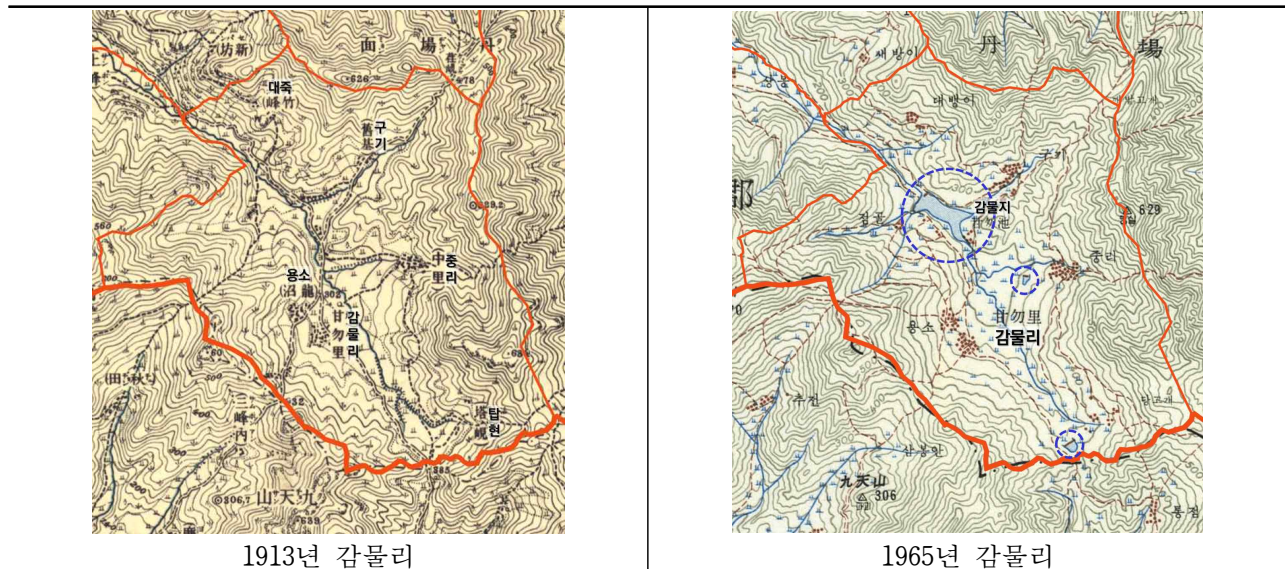
〈표 12〉 감물리 저수지 현황

저수지명	해발고도(m)	총저수량(천㎥)	만수면적(ha)	제방높이(m)	길이(m)	관리자
감물	271.8	556.6	10.32	20.3	161	공사
중리	301.0	10	0.8	5	145	밀양시
용소	380.4	41	1.0	7	146	밀양시

저수지는 모두 1913년 이후 만들어졌는데 그전까지는 하천과 농경지였던 곳으로 감물저수지의 경우 마을 일부가 포함되기도 하였다. 1913년과 1965년 지도를 비교하면 감물리에서는 1965년도의 논이 1913년부터 계속 있었음을 확인할 수 있다.

〔그림 19〕 감물리 내 수리시설 변화

(출처 : 국토정보플랫폼 국토정보맵)



전통적 저수지는 수통 등의 수문시설³²⁾이 있거나 없는 경우 용두레 등을 사용하여 관개했다.

31) 경상북도 의성은 대표적인 소우지이나 벼농사를 지속하기 위한 해결책으로 저수지가 발달되었으며 군에서 관리하고 있는 저수지는 약 600개 달한다. (권봉관, 2019:12)

32) 권봉관(2019)은 조선왕조실록에서 언급된 수문시설인 수통구조를 갖춘 저수지가 현재까지 보전되고 있는 의성지역의 저수지에 대해 분석하였다. 현재에는 전통적 수통구조가 콘크리트식으로 바뀌거나 밸브형으로 교체되고 있다.

감물리는 현대화가 이루어진 상태로 중리저수지의 경우 수문시설은 밸브형으로 교체되고 배출구는 아랫논으로 연결되는 구조였고, 용소저수지는 수문시설과 배출구가 각각 밸브형과 고무관으로 교체된 상태였다.

[그림 20] 중리저수지 현황

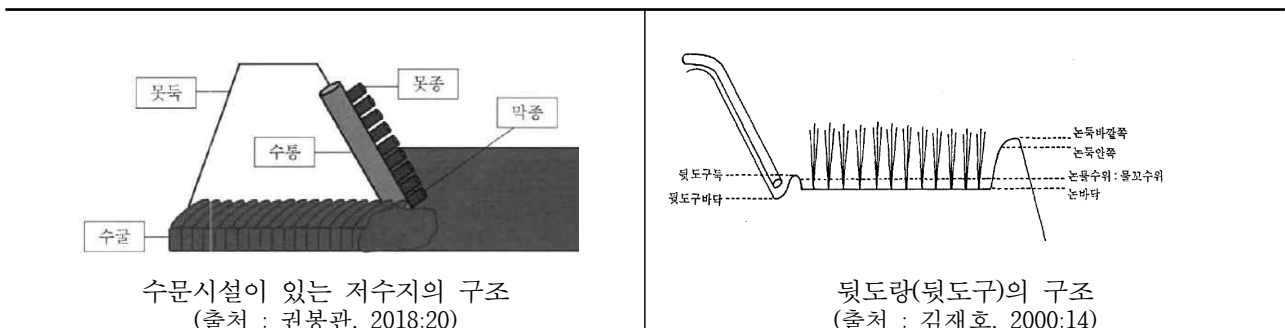


[그림 21] 용소저수지 현황



전통적 저수지에서 수문시설이 있는 경우에는 수통과 못종을 이용하여 관개량을 조절하고 논에 들어가는 용수의 온도까지 조절하였다. 없는 경우에는 용두레 등을 이용해 물을 퍼올리고 논 뒤쪽에 뒷도랑(뒷도구)를 만들어 물의 온도를 높인 뒤 투입하는 방식을 사용하였다. 감물리에서는 현재까지도 뒷도랑을 일부에서 사용하고 있었다.

[그림 22] 저수지와 뒷도랑 구조도



3. 소결

다랑논은 경작지 부족으로 인한 화전의 결과이기도 하지만 한편으로 관개의 용이함을 위한 최선의 선택지이기도 했다. 다랑논을 자연에서 살아가고자 하는 인간이 만들어낸 토양과 물의 관리방식을 보여주는 결과물로 살펴보면, 첫째로 지형에 순응하고 주변재료를 활용한 방식이 있다. 다랑논은 자연을 거스르고 만든 인공 공간보다 지형을 최소한으로 파괴하는 선에서 만들어진 순응적 공간이라고 할 수 있는데 이를 보여주는 것이 다양한 지형과 토양에서 그에 맞는 다랑논의 형태가 만들어졌다는 것이다.

둘째, 위에서 아래로 흐르는 계류의 이동을 활용하여 물을 확보하고 사용한 것이다. 자연스러운 물의 흐름을 뒤집어 아래에서 위로 물을 흐르게 하면 그만큼의 에너지가 투입되어야 한다. 그러나 다랑논에서는 윗논에서 아랫논으로 물을 흐르는 것이 당연하며, 물을 저장하는 공간(저수지) 또한 경작지보다 위에 조성해 별도의 힘 없이 물을 관개할 수 있도록 했다.

하지만 이와 같은 전통농업방식은 다랑논의 유지·보전과 함께 지속될 수 있다. 현재 감물리에서는 계곡부에 분포하던 다랑논이 휴경화되고 다랑논에서 농사짓는 농민들이 감소하면서, 기존의 보, 저수지, 도랑, 하천의 사용이 줄어들고 방치되고 있다. 이에 농경지 대부분에서 기존 물 관리방식을 복원하기보다 간편한 방법으로 양수기 등을 사용하고 있어 방치는 더더욱 심각한 문제에 이르고 있다.

또한 주변 자연재료 만들었던 다랑논들을 보수하며 폐비닐, 폐타이어, 단열폼, 콘크리트 등을 사용하고 있어 환경적 측면에서도 전통농업방식으로써 다랑논에 회복이 필요한 상황이다.

[그림 23] 방치되고 있는 물 관리시설



IV. 다랑논의 실태

1. 경상남도 다랑논 현황

1) 경상남도의 다랑논

2011년에 문화재청에서 전국 명승 자원 조사를 시작으로 현재까지 경상남도 21개 다랑논 지역이 확인되었다.³³⁾ 다랑논은 거제시, 밀양시 등 총 10개 시군에 분포하고 있으며 지리적 위치와 축대의 재료에 따라 다양하게 나타난다.

〈표 13〉 경상남도 다랑논 현황

번호	구분	위치	유형	구성	기준			
					명승 지정	2011 조사	2021 조사	다랑논 네트워크
1	청사초롱	거제시 삼거동	내륙	토·석축				●
2	감물리	밀양시 단장면 감물리	내륙	석축		●		●
3	야소골	통영시 산양읍 남평리	내륙	석축		●		
4	월표마을	거창군 만상면 임불리	내륙	토·석축		●		
5	소야마을	거창군 신원면 와룡리	내륙	석축			●	
6	가천마을	남해군 남면 흥현리	해안	석축	●			
7	상주리	남해군 상주면 상주리	해안	석축				●
8	두모마을	남해군 상주면 양아리	해안	석축			●	
9	적석산	고성군 회화면 적석산	내륙	석축		●		
10	당동만	고성군 거류면 당동리	해안	석축		●		
11	화당마을	고성군 거류면 화당리	해안	토·석축			●	
12	황매산	산청군 차황면 법평리	내륙	석축		●		●
13	임촌마을	산청군 산청읍 송경리	내륙	석축		●		
14	주서리	함안군 여항면 주서리	내륙	토·석축				●
15	도마마을	함양군 마천면 군자리	내륙	석축		●		
16	의중마을	함양군 마천면 의탄리	내륙	토·석축			●	
17	송전리	함양군 휴천면 송전리	내륙	흙·석축		●		
18	지실마을	합천군 봉산면 압곡리	내륙	석축		●		
19	사리마을	합천군 묘산면 광산리	내륙	흙·석축		●		
20	권빈리	합천군 봉산면 권빈리	내륙	흙·석축		●		
21	가호마을	합천군 용주면 가호리	내륙	흙·석축			●	

33) 문화재청에서 발간한 「2011년 유형별 전국 명승 자원 조사」에서 농어촌생활경관 중 다랑논으로써 명승 자원 가치를 지닌 자원을 경상남도에서 12개가 발굴되었으며 2021년 경남연구원에서 진행한 「경상남도 다랑논 활성화 방안 연구」는 경남 다랑논 공유 프로젝트 진행 지역 5곳과 신규 다랑논 지역 5곳을 조사함

2) 다랑논 보전 현황

경상남도 21개의 다랑논 지역 중 현재 조직 또는 국가에 의해 보전·관리되고 있는 지역은 7 곳이다. 이중 남해군 가천마을은 유일하게 2005년 자연유산이자 문화경관으로써 명승으로 지정되어 남해군 차원에서 보전·관리가 되고 있으며 현황과 가치에 대한 연구³⁴⁾도 지속적으로 이루어지고 있다.

이외 6개 지역에서는 기존 지역을 거점으로 활동하는 농업, 관광, 귀농귀촌 관련 조직 또는 다랑논 보전을 위해 설립된 조직이 다랑논 보전·관리 활동을 진행하고 있다. 2020년 7개 지역 중 청사초롱, 감물리, 상주리, 황매산, 주서리 5곳에서 다랑논 공유 프로젝트를 진행하였다.

〈표 14〉 경상남도 내 다랑논 보전현황

번호	구분	주요 보전주체	구분	특징
1	청사초롱	청사초롱체험마을	농업회사법인	청사초롱 체험마을 운영을 위해 구성
2	감물리	다랑	협동조합	다랑논에서 자연농법으로 토종벼 재배
3	가천마을	남해군	행정	2005년 국가 명승 15호로 지정됨
4	상주리	동고동락	협동조합	대안학교 귀농귀촌 학부모들로 결성
5	두모마을	팜프라	농업회사법인	귀촌인 인프라 지원 청년 조직
6	황매산	황매골생명살림	영농조합	유기농업 조직
7	주서리	아라씨앗드리공동체	영농조합	전여농 언니네텃밭의 함안공동체 다랑논에서 토종벼를 재배

2. 다랑논의 현황 : 밀양시 단장면 감물리

1) 대상지 개요

(1) 기본현황

다랑논 현황조사의 대상지인 경상남도 밀양시 단장면 감물리는 ‘옛날부터 샘물이 차고 달았다 하여 단물리 또는 감수(甘水)를 감물(甘勿)로 표기한데서 비롯된 지명’³⁵⁾으로 2011년 문화재청에서 진행한 「2011년 유형별 전국 명승 자원 조사」을 통해서 전국에 다랑논 지역으로 알려지게 되었다. 또한 감물초등학교가 폐교된 자리에 2013년 감물생태학습관이 조성되어 귀농교육, 생태체험학습 등 프로그램이 진행되기도 하였다.³⁶⁾

34) 이상영 외(2003)은 주민참여형 다랑논 개발에 대한 연구를 진행했으며 윤경숙 외(2010a), 윤경숙 외(2010b), 이숙향 외(2012), 이숙향(2013)은 경관자원으로서 가치 평가 및 인식 분석을 연구했다. 이외에도 다랑논 보전·관리에서 발생하는 갈등상황에 대해 정남식(2019)이 연구하였다.

35) 밀양 시청 단장면 공식 홈페이지 (<https://www.miryang.go.kr/twn/index.do?owd=danjang>)

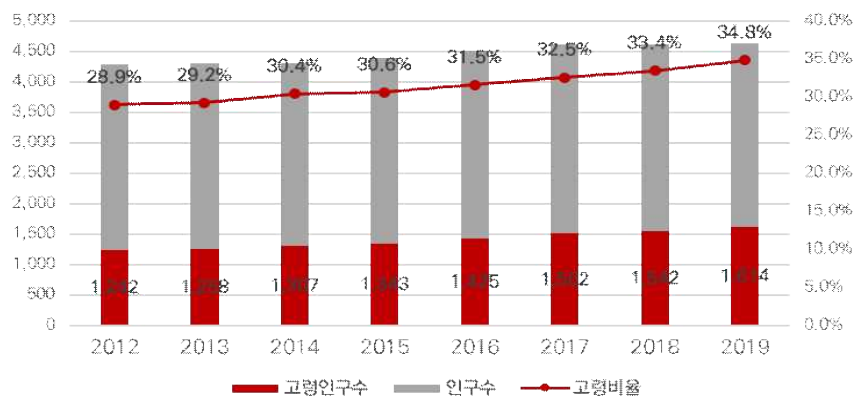
36) 가톨릭 부산교구에서 조성하였으며 2020년 다랑 협동조합이 다랑논 보전 조직 설립되기 이전에 감물리에서 생태농업과 관련된 활동을 시작했다.

감물리는 총 면적 7,818,277.8㎡이며 해발 약 250m~450m 사이의 중산간지역이다. 행정적으로는 단장면과 삼랑진읍의 경계에 위치하며 과거 밀양 3대 오지마을 중 하나로 꼽혔으나 현재는 단장로, 감물1안길, 행곡1길 등의 도로 발달로 접근성이 높아졌다.

만어산(서쪽), 구천산(남서쪽), 금오산(남동쪽)이 병풍처럼 감물리를 둘러싸고 있어 안골, 점골, 깨밭골 등 계곡이 발달하고 중앙에 낮은 분지(연꽃모양)를 형성한다. 중앙의 낮은 지역을 중심으로 농경지와 마을이 분포하고 있다. 또한 계곡부에서 흐른 물이 분지 중앙 하천으로 흐르고 이 물이 감물저수지를 지나 단장면 안법리의 안법천까지 합류하여 단장면의 상류 수원지로 역할하고 있다.

2019년 기준 단장면의 인구는 총 4,637명이며 이중 34.8%(1,614명)은 65세 이상 고령인구이다. 2018년을 제외하고 인구가 지속적으로 증가하고 있으며 이와 함께 고령인구도 함께 증가하고 있다. 밀양시 내에서 단장면의 고령비율은 전체 16개 읍면동중 7위에 해당된다(5개 동, 2개 읍, 9개 면).

[그림 26] 밀양시 단장면 인구 및 고령비율 변화 (단위 : 명)
(출처 : 2019년 밀양시 통계연보)



감물리 또한 귀농귀촌 인구가 존재하나 고령화는 지속적으로 이루어지고 있다.³⁷⁾

현재 구기, 중리, 용소 3개 마을로 이루어져 있는데 마을들은 단장면 범흥리에 연결된 단장로를 통해 감물저수지에서 세 갈래 길을 따라 구분된다. 구기마을은 감물저수지 동쪽 계곡부에, 중리와 용소마을은 감물리 내 분지의 동쪽과 서쪽에 각각 위치한다.

주민들은 대부분 농업을 생업으로 하며 쌀, 들깨 등을 생산한다. 이와 함께 돼지, 소, 염소 등의 목축업이 이루어지고 있으며 목장과 식육식당이 마을 내부에 분포해 있다.

(2) 토지이용현황

감물리는 전형적인 산간마을로 현재 삼림과 초지가 각각 76.4%(5,970,804.9㎡), 5.5%(428,719.0㎡) 전체 면적의 81.9%를 차지하고 있다. 농경지 중에서는 밭이 4.4%(340,874.8㎡)로 가장 넓은 면적을 차지하고 논은 2.7%(210,686.6㎡)였다.³⁸⁾

37) 밀양시 단장면 감물리 중리이장 김영득(72세) 인터뷰

38) 지적도를 바탕으로 2021년 6월에 진행한 현장조사 결과

대지와 대지예정지³⁹⁾은 각각 2.7%(214,114.5㎡), 1.0%(81,608.9㎡)로 논보다 더 넓은 면적으로 나타났다. 이외에 도로 2.1%(164,272.1㎡, 6순위), 저수지 1.6%(124,380.5㎡, 7순위), 하천 1.4%(108,107.0㎡, 8순위) 순으로 이용되고 있다.

〈표 15〉 밀양시 단장면 감물리 농경지 현황 (2021년 6월 기준)

분류	구분	면적(㎡)	비율	순위
자연환경	산림	5,970,804.9	76.4%	1
	초지	428,719.0	5.5%	2
	하천	108,107.0	1.4%	8
수리시설	저수지	124,380.5	1.6%	7
	수로	5,048.2	0.1%	14
농경지	논(답)	210,686.6	2.7%	5
	밭(전)	340,874.8	4.4%	3
	과수	100,408.1	1.3%	9
	목장 및 축사	33,318.4	0.4%	11
생활환경	대지	214,114.5	2.7%	4
	대지예정	81,608.9	1.0%	10
	도로	164,272.1	2.1%	6
	묘지	11,998.5	0.2%	13
기타		23,936.3	0.3%	12
합계		7,818,277.8	100.0%	-

농경지(논, 밭, 과수)는 주로 중리마을과 용소마을 사이의 하천을 따라 분포하고 있으며, 대지와 대지예정지는 농경지보다 높은 곳에 있다. 대지 위로는 초지와 산림이 있어 고도가 높아질수록 하천, 농경지, 대지, 초지 및 산림 순으로 나타난다.

도로는 저수지보다 더 넓은 면적을 차지하고 있는데 대부분의 농경지와 대지는 도로로 다 연결되어 있음을 알 수 있다.

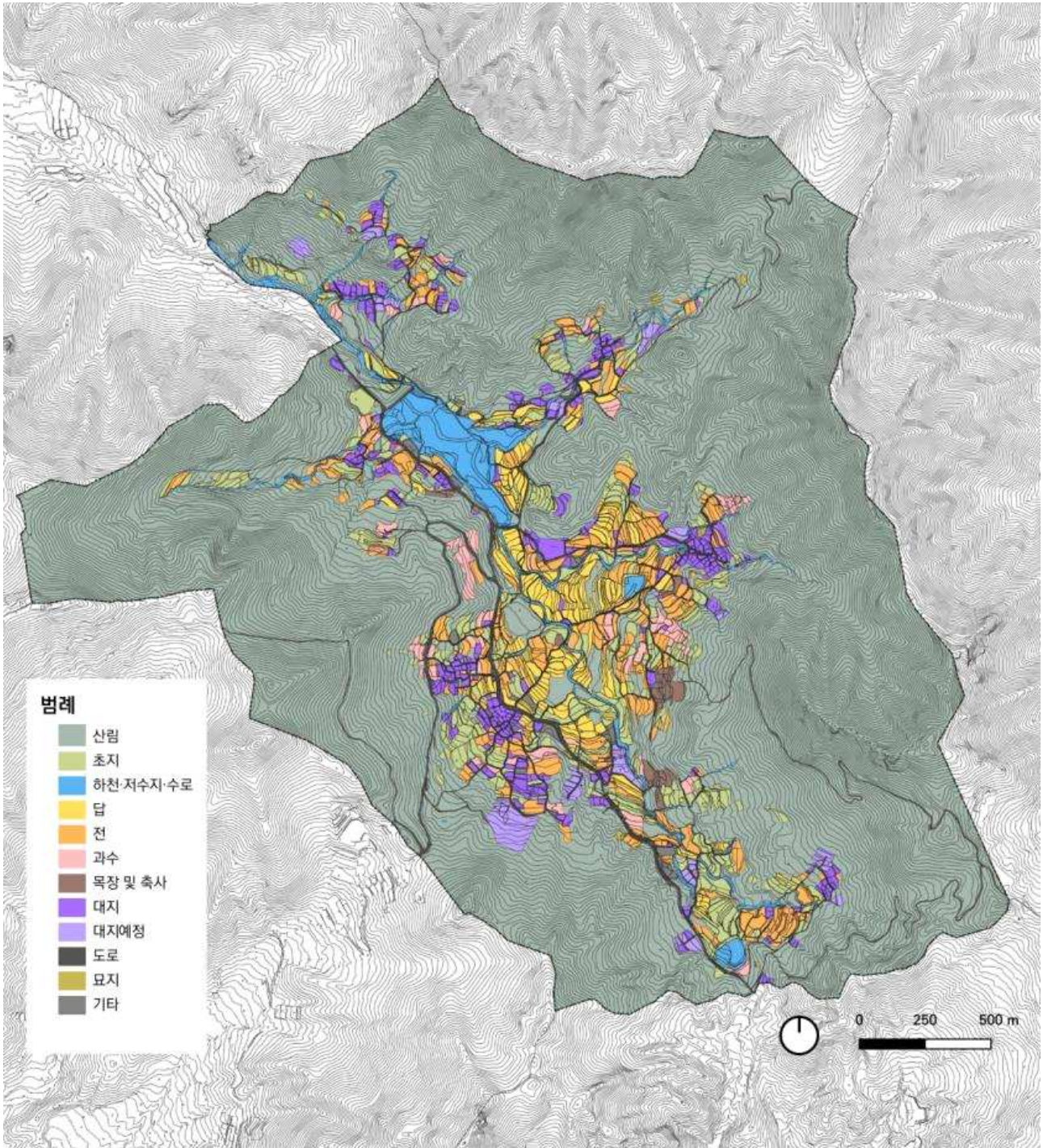
목장 및 축사의 경우 중리마을 내부 대규모 돈사, 감물저수지 서쪽의 우사, 용소저수지를 향한 방향으로 염소농장 등이 있다. 모두 저수지 및 하천 부근에 위치하고 있어 주민들은 수질 오염에 우려하고 있었다.⁴⁰⁾

39) 대지로 이용하기 위해 평탄화가 이루어지고 구획 정리 및 도로가 조성된 구역

40) 연합뉴스. 2015.07.01. "밀양 저수지에 가축분뇨 유입...농업용수 오염"

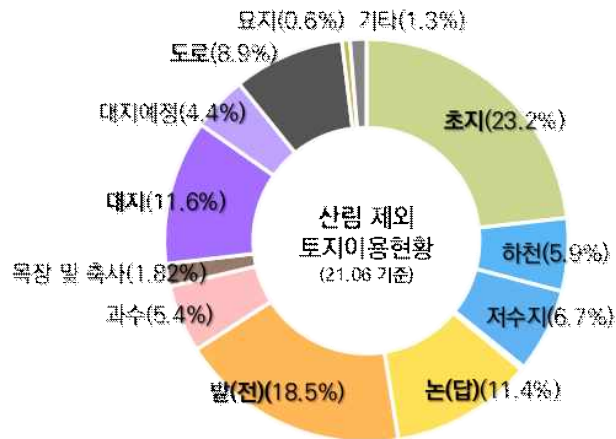
(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20150701197300052>)

[그림 27] 밀양시 단장면 감물리 토지이용현황 (2021년 6월 기준)



가장 많은 면적을 차지하는 산림을 제외하면 초지(23.2%), 밭(18.5%), 대지(11.6%), 논 (11.4%), 도로(8.9%) 순으로 높은 비율을 차지한다. 논 면적은 밭과 과수의 1/2 수준이며 대지보다 더 적은 면적에 해당된다.

[그림 28] 산림 제외 감물리 토지이용현황 (2021. 06. 기준)



2) 감물리 다랑논 현황

(1) 다랑논의 분포

만어산 등으로 둘러싸인 분지 지형으로 인해 감물리 논은 대부분 다랑논 형태이다. 일부 낮은 곳에서는 작은 면적의 다랑논을 합쳐 큰 면적으로 만드는 경지정리가 이루어졌으나 기본 형태는 유지되고 있다.

현재 논농사가 이루어지는 다랑논은 총 210,686.6㎡(약 63,733평)로 중리마을과 용소마을 아래에 가장 많이 있다. 이외 구기마을 입구와 용소저수지 아래에 일부 분포한다. 이외 다랑논 지역에서는 밭작물 재배, 대지 등의 다른 농업과 용도로 이용되고 있다.

유지되고 있는 다랑논은 다음 세 가지 조건에 만족하는 경우가 대부분인데 첫째 농로에 인접하거나, 둘째 하천·수로 등 수원에 인접하거나, 셋째 기계 사용이 편리한 구조한 경우(넓은 면적)이다.

구기마을 입구의 다랑논은 농로와 마을에 인접하고 감물저수지의 물을 끌어다 사용하는 경우(양수기 이용)이다.

[그림 29] 농로와 인접한 감물리 다랑논



구기마을 입구 다랑논

중리저수지와 용소저수지 아래 다랑논은 하천과 농로에 인접한 형태로 좁은 면적의 다랑논이 많으나 현재까지 잘 보전되어 있다. 하지만 좁은 다랑논은 콤바인, 이앙기 등의 큰 기계가 진입하기 힘들고 들어가더라도 숙련되지 않으면 논 안에서 운전하기가 까다롭기 때문에 저수지 아래 다랑논들 사이 휴경지가 많이 분포하고 있다. 또한 곡선 형태 다랑논이 많아 기계가 투입되더라도 넓은 면적 다랑논에 비해 인력이 많이 투입되어야 한다.

[그림 30] 하천과 농로와 인접한 감물리 다랑논



중리저수지 아래 다랑논



용소저수지 아래 다랑논

용소마을 아래와 감물저수지 위에는 농기계가 들어가 작업이 편리한 완경사지형의 넓은 면적 다랑논이 보전되어 있다. 특히 감물저수지 위는 2020년 하반기 방문객들을 위한 농로 및 산책길 조성공사가 이루어지면서 가장 최근 경지정리가 이루어졌다.

[그림 31] 기계 사용이 편리한 구조의 감물리 다랑논

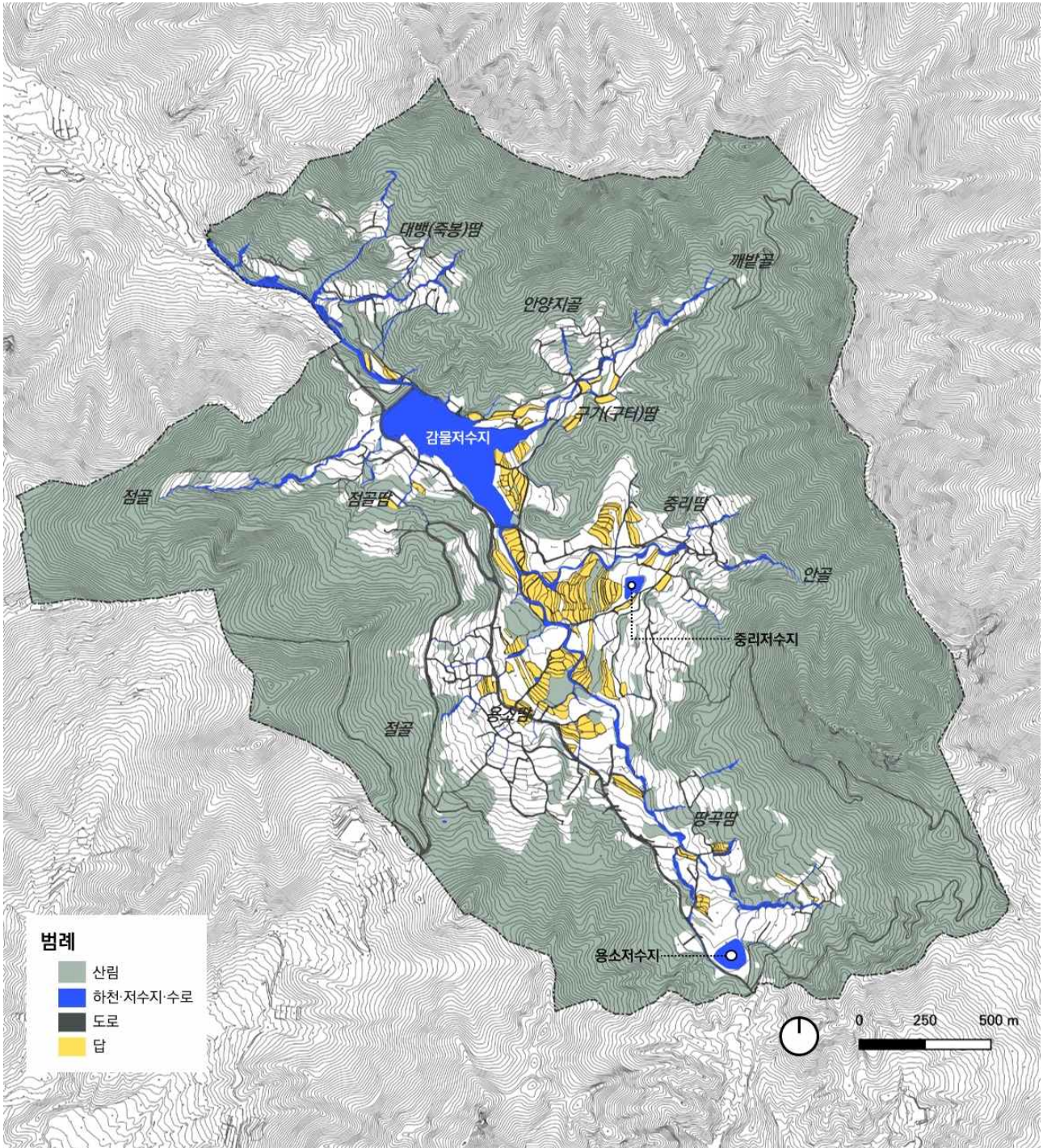


용소마을 아래 다랑논



감물저수지 위 다랑논

[그림 32] 밀양시 단장면 감물리 다랑논 현황 (2021년 6월 기준)



(2) 과거 다랑논 분포와 변화

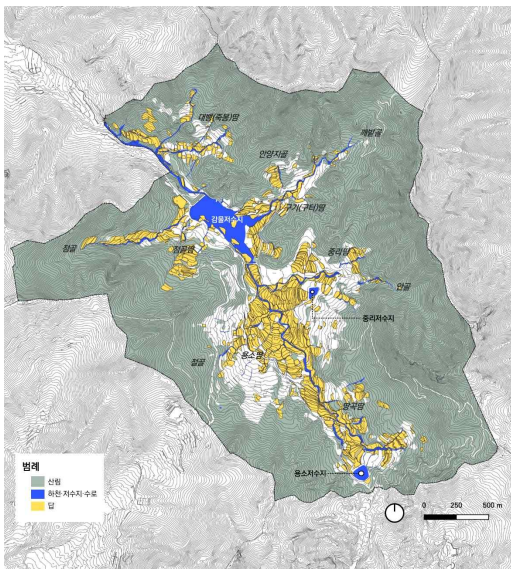
지적도 상 다랑논(담)은 총 846,903.4㎡이며 감물리 내에 10.8%를 차지하나 2021년 6월 현장 조사 결과 실제 다랑논은 감물리 전체의 2.7%(210,686.6㎡) 수준이었다. 이는 지적도 상 다랑논의 약 20%에 불과하다.

현재 다랑논은 감물저수지 인근과 중리저수지 아래 지역, 용소마을 주변부에 많이 분포하고

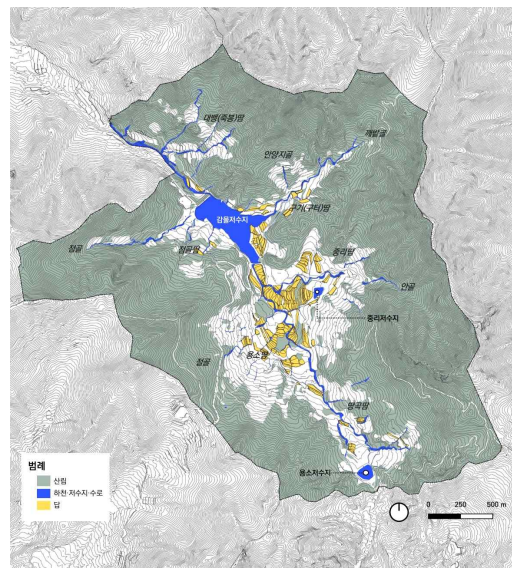
있다. 이외에는 깨밭골의 하천과 용소저수지 아래의 하천을 따라서 20개 내외의 필지만이 남아 있는 상태이다.

이를 지적도 상 다랑논과 비교하면 큰 변화를 파악할 수 있다. 과거에는 북쪽에서부터 대뱅이땀, 안골과 깨밭골에 층층이 분포하고 있었으며 특히 용소저수지에서 감물저수지쪽으로 이어지는 하천과 안골에서 내려오는 하천을 따라 다랑논이 집중적으로 있었다. 이는 하천이 이어지는 거의 모든 경로에 다랑논이 분포하고 있었음을 시사한다.

[그림 33] 감물리 다랑논 분포 변화

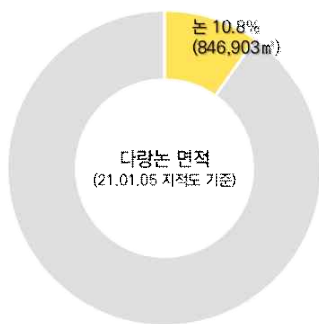


지적도 기준 다랑논

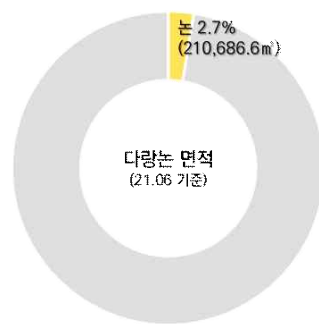


2021년 6월 기준 다랑논

[그림 34] 감물리 다랑논 분포 면적 변화



지적도 기준 다랑논



2021년 6월 기준 다랑논

3) 감물리 다량은 휴경 현황

(1) 전체 농경지 휴경 현황

지적도 상 논(답), 밭(전), 과수로 지정된 지역⁴¹⁾을 기준으로 2021년 6월 현장조사 시 토지이용 종류와 비교하여 현재 휴경지 현황을 파악했다.⁴²⁾

그 결과 감물리 전체 면적 중 휴경지는 10.6%(827,634.5㎡)로 산림(72.7%) 다음으로 많은 면적을 차지하고 있었다.

〈표 16〉 밀양시 단장면 감물리 농경지 이용현황 (2021년 6월 기준)

분류	구분	면적(㎡)	비율	순위
자연환경	산림	5,681,636.2	72.7%	1
	초지	35,074.8	0.4%	11
	하천	102,861.4	1.3%	8
수리시설	저수지	105,462.0	1.3%	7
	수로	5,007.3	0.1%	15
농경지	논(답)	210,686.6	2.7%	4
	밭(전)	340,874.8	4.4%	3
	과수	100,408.1	1.3%	9
	목장 및 축사	24,440.6	0.3%	12
생활환경	대지	159,610.1	2.0%	6
	대지예정	35,710.2	0.5%	10
	도로	164,272.1	2.1%	5
	묘지	8,580.2	0.1%	14
기타		16,019.0	0.2%	13
휴경		827,634.5	10.6%	2
합계		7,818,277.8	100.0%	-

주) 2021년 1월 5일 기준 연속지적도형정보와 2021년 6월 현장조사결과의 비교를 바탕으로 휴경지 도출

산림 면적을 제외하고 보면 휴경지가 38.7%로 논·밭·과수의 합계인 21.6%보다 높은 비율이었다[그림 35]. 또한 휴경지와 농경지 면적을 비교하면 합계의 55.9%가 휴경화된 상태였다<표 17>.

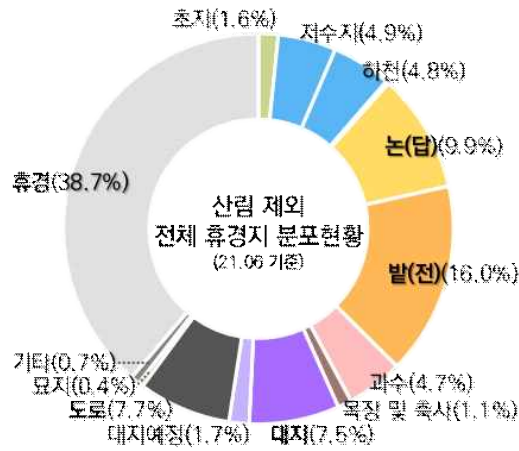
〈표 17〉 밀양시 단장면 감물리 농경지의 이용현황 (2021년 6월 기준)

구분	논(답)	밭(전)	과수	휴경	농경지 합계
면적(㎡)	205,848.0	333,046.3	98,102.1	808,627.1	1,445,623.5
비율	14.2%	23.0%	6.8%	55.9%	100.0%

41) 국가공간정보포털 국가중점개방데이터 연속지적도형정보 2021년 1월 5일 기준 (www.nsd.go.kr)

42) 지적도 상 밭으로 되어 있으나 현재(2021년 6월 기준) 산림, 초지, 저수지, 축사, 대지 등으로 이용되고 있는 경우 휴경으로 집계하였다.

[그림 35] 산림 제외 감물리 전체 휴경지 현황 (2021. 06. 기준)



휴경지를 이루고 있는 과거 농경지 비율을 살펴보면 논이 휴경지의 60.4%(488,662.6㎡)로 가장 높은 비율을 차지하고 있었고 밭은 39.0%(315,642.2㎡), 과수는 0.5%(4,322.3㎡)로 나타났다 <표 18>. 현재 휴경지 과반수 이상이 논으로 이루어진 것이다.

<표 18> 밀양시 단장면 감물리 휴경지 구성 (2021년 6월 기준)

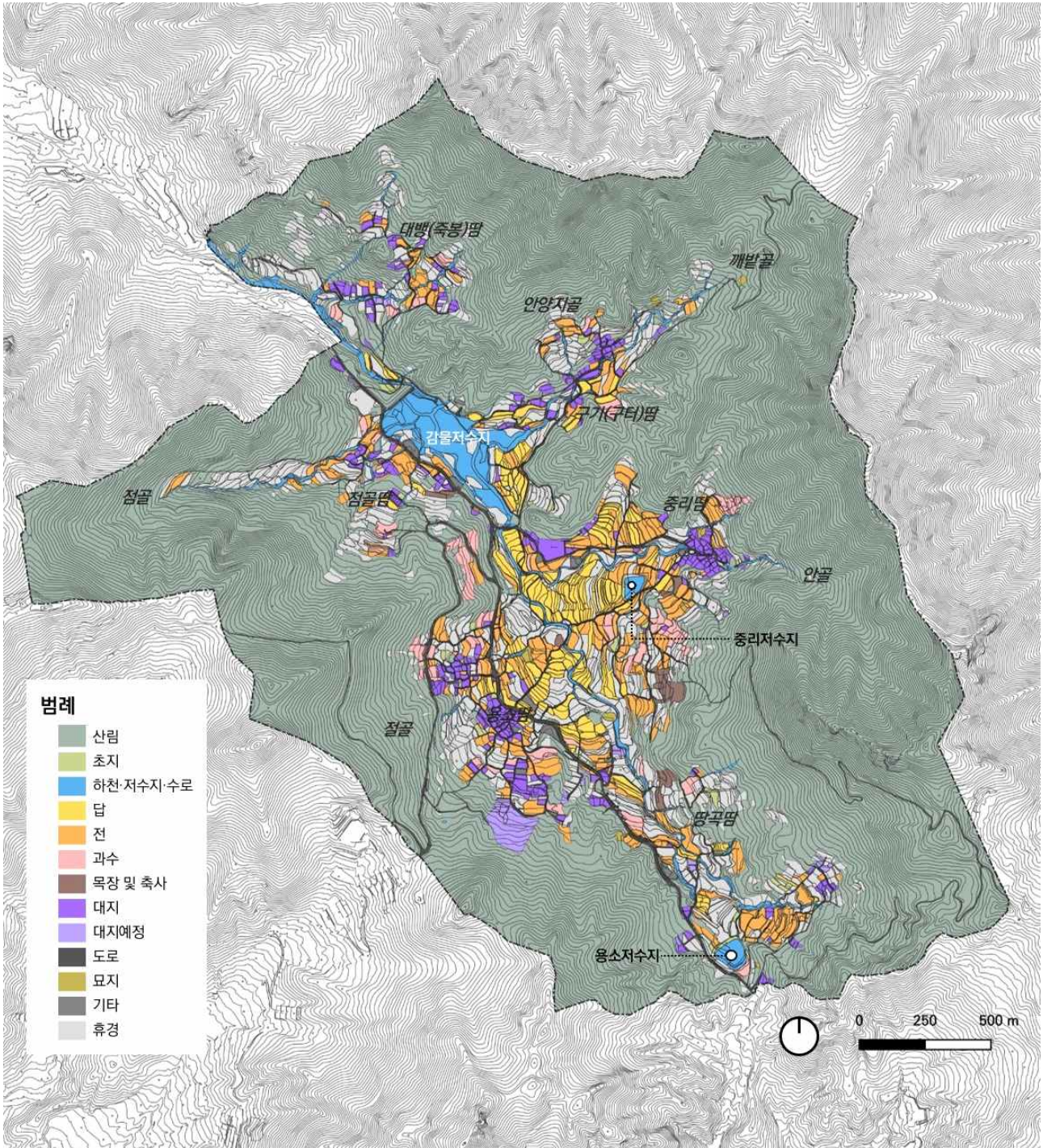
구분	지적도상 (21.01.05 기준)			휴경지 합계
	논(답)	밭(전)	과수	
면적(㎡)	488,662.6	315,642.2	4,322.3	808,627.1
비율	60.4%	39.0%	0.5%	100.0%

휴경은 높은 계곡 쪽부터 이루어지고 있었는데 특히 과거에도 농경지 면적이 적었던 감물저수지 동쪽, 서쪽, 북쪽은 대부분이 휴경화된 상태였다. 이외에도 산림 쪽에 가까운 용소마을 서쪽과 용소저수지 아래에 집중적으로 휴경지가 분포하고 있다. 감물리 주민의 고령화와 함께 계곡부의 작은 다랑논의 경우 농기계 사용의 어려움 등으로 인해 높은 고도에서부터 휴경화된 것으로 파악된다.

현재까지 마을 규모를 유지하고 있는 중리마을과 용소마을 아래에는 휴경이 적게 이루어졌으나 마을과 멀어질수록 과수 경작지와 휴경지의 면적이 늘어남을 알 수 있다.

토지이용현황에서 휴경지의 60.4%(488,662.6㎡)가 논으로 이루어져 있음에도 불구하고 감물리 내 고도가 낮은 중앙에서 다랑논이 유지될 수 있던 까닭은 경지정리가 이루어져 비교적 다랑논의 면적이 넓어졌기에 농기계 사용이 가능했기 때문으로 짐작된다. 또한 현재는 기계 발달로 과거에 비해 부족한 물이 논농사에 미치는 영향은 낮아져 하천 및 수로와 다랑논 위치와의 관계성이 줄어들었다. 하지만 계곡부는 여전히 경지정리가 이루어지지 않고 물의 사용이 가장 중요하게 여겨져 계곡에서 이어지는 하천과 수로 인근으로 다랑논이 분포하고 있었다.

[그림 36] 밀양시 단장면 감물리 토지이용현황 (휴경지 포함, 2021년 6월 기준)



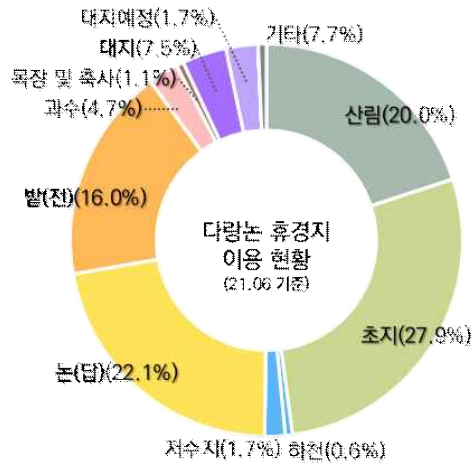
(2) 과거 다랑논 이용 현황

지적도 상 다랑논(총 846,903.4㎡)은 현재 22.1%만이 유지되고 있었으며, 현재 이외의 용도로 이용되고 있는 현황을 살펴보면 방치로 인해 임야가 된 비율이 가장 높았다. 그중 10년 이하의 방치로 초지가 된 경우가 27.9%(236,382.9㎡), 10년 이상의 방치로 나무가 자라 산림을 이룬 경우가 20.0%(169,062.0㎡)로 나타났다. 이는 다랑논 휴경지 전체의 47.9%(405,444.9㎡)를 차지한

다.

다음으로 밭이 17.7%(150,132.7㎡)로 높은 비율을 차지했는데 이외 절대적인 면적으로는 소수이나 대지와 대지예정지로 전환된 경우가 6.3%, 과수로 이용되는 경우가 2.5%로 나타났다. 이는 농촌의 전반적인 고령문제와 더불어 밭과 과수의 소득작물에 대한 선호, 산촌마을로의 귀촌·귀농이 영향을 미친 결과로 판단된다.

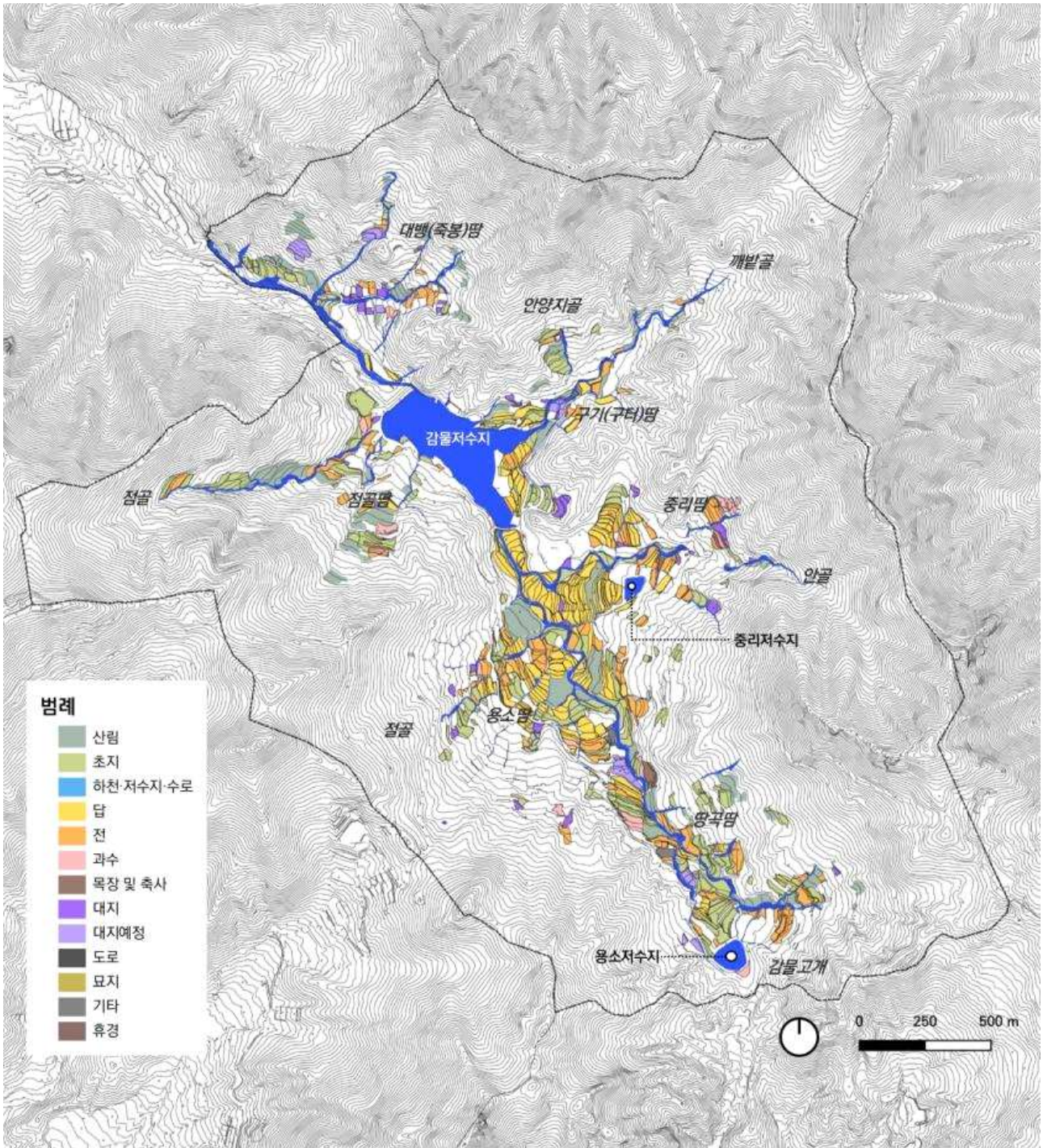
[그림 37] 과거 다량논 휴경지 이용 현황 (2021년 6월 기준)



<표 19> 밀양시 단장면 감물리 다량논 휴경지의 이용현황 (2021년 6월 기준)

분류	구분	면적(㎡)	비율	순위
자연환경	산림	169,062.0	20.0%	2
	초지	236,382.9	27.9%	1
	하천	4,981.7	0.6%	8
수리시설	저수지	14,201.9	1.7%	5
	수로	40.0	0.0%	10
농경지	논(답)	187,140.9	22.1%	11
	밭(전)	150,132.7	17.7%	11
	과수	20,967.2	2.5%	11
	목장 및 축사	5,048.1	0.6%	6
생활환경	대지	30,856.7	3.6%	3
	대지예정	22,365.3	2.6%	4
	도로	-	0.0%	11
	묘지	-	0.0%	9
기타		5,724.0	0.7%	7
휴경지 합계		846,903.4	100.0%	-

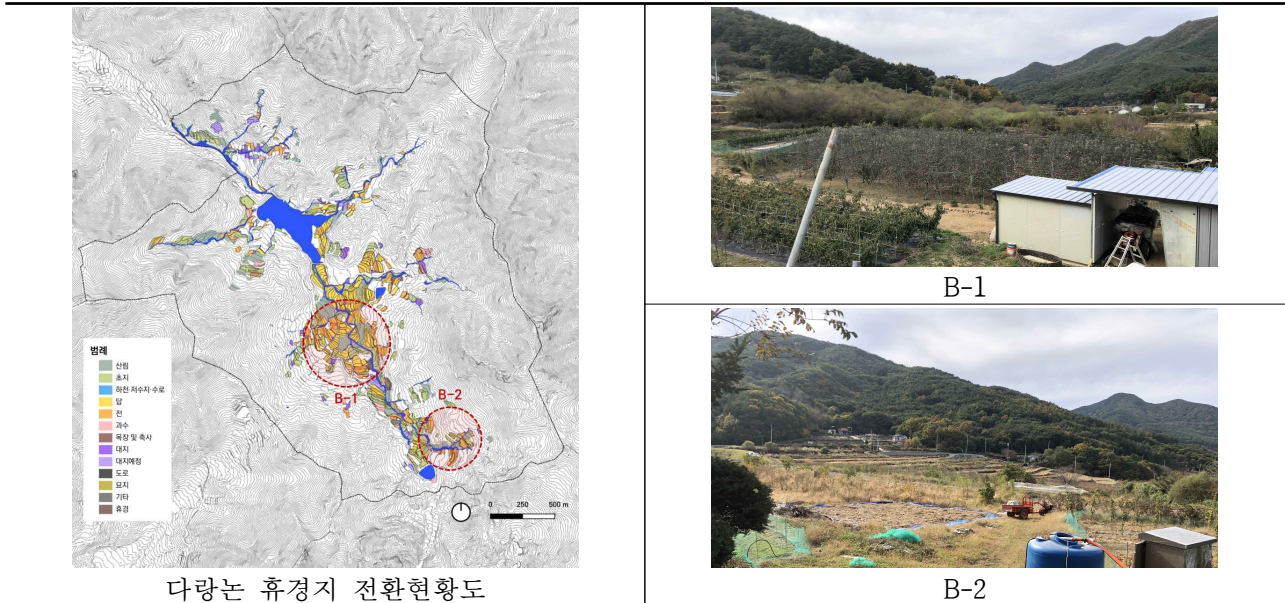
[그림 38] 밀양시 단장면 감물리 지적도 내 논·논의 이용현황 (2021년 6월 기준)



(3) 다량논 휴경 유형

과거 지적도 상 다량논이 유지·보전되지 않고 휴경화된 면적은 전체의 77.9%(659,762.5㎡)였다. 휴경 지역의 유형은 전환된 목적에 따라 크게 산림·초지가 된 방치형, 밭·과수가 된 작물전환형, 대지 등이 된 용도변경형의 세 가지 유형으로 구분된다.

[그림 41] 다랑논 휴경지 작물전환형



③ 용도변경형

용도변경형은 경작지에 주택, 창고 등이 건축되거나 건물이 조성되기 위한 기반이 구축된 형태이다. 건물조성지(대지) 7.5%, 건물예정지(대지예정지) 1.7%로 이는 다시 경작이 불가능한 지역이며 합쳐 9.2%에 육박한다. 기존 마을과 멀고 산림에 둘러싸인 곳(C-1 구역)과 해발고도가 높아 전망이 좋은 곳(C-2, 3 구역)으로 모두 전원주택지로 선호되는 곳에 나타난다. 특히 C-1 구역은 귀촌인들로 구성된 신규 마을이 조성되었다.

또한 대지예정지의 경우 다랑논의 기존 작은 돌로 이루어진 석축을 제거하고 큰 바위로 다시 석축을 제작하여 계단식 전원 주택지를 조성하였다.

이는 최근 단장면 일대에 도로 발달, 골프장, 캠핑장 등의 관광시설 조성으로 인한 도시민의 관심 증대로 전원주택지에 대한 수요가 늘어남에 따른 변화로 파악되며,⁴³⁾ 이와 함께 2023년 조성 예정인 농어촌관광휴양단지의 영향도 점차 늘어날 것이라 예상된다.⁴⁴⁾

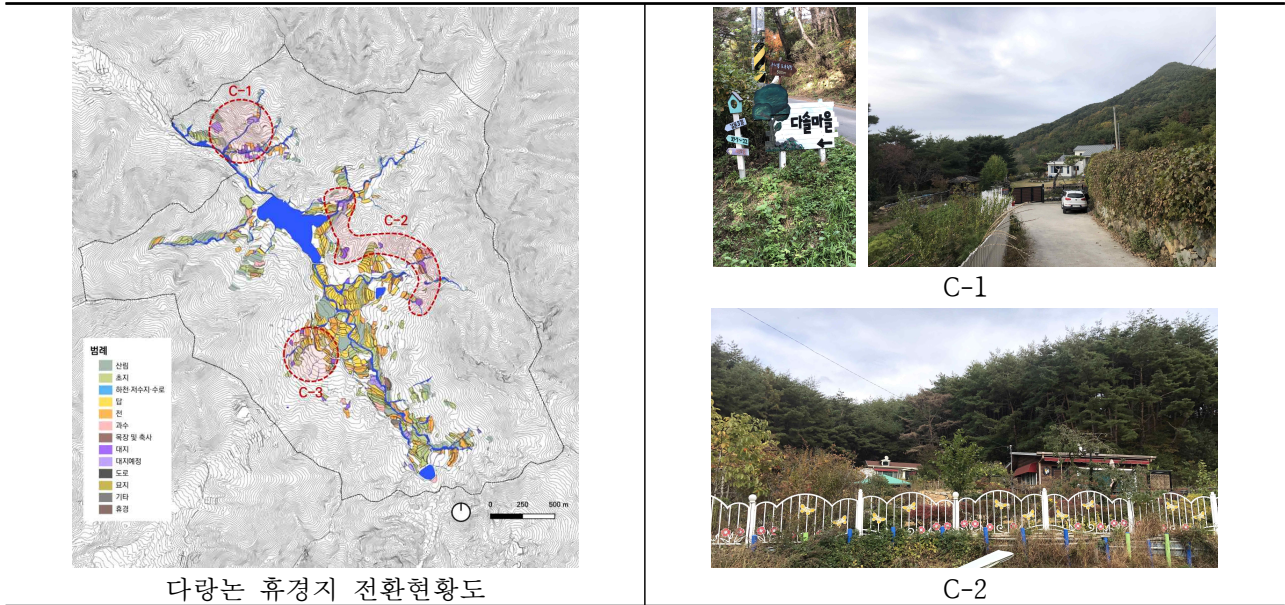
43) 경남신문. 2019.04.14. “밀양 전원주택지 인근 산지 개간 ‘갈등’”

(<http://www.knnews.co.kr/news/articleView.php?idxno=1283580>)

44) 밀양농어촌관광휴양단지는 과거 습지 및 농경지였던 단장면 미촌리 일원에 약 917,448㎡로 조성되며 스포츠파크, 생태관광센터, 리조트, 골프장 등으로 구성될 예정이다.

(밀양농어촌관광휴양단지 공식 홈페이지 <https://www.mtcc.co.kr/>)

[그림 42] 다랑논 휴경지 용도변경형



3. 소결

현재 다랑논의 현황을 경상남도 밀양시 단장면 감물리를 사례로 파악하였다. 감물리는 논, 밭, 과수를 포함한 전체 휴경지 면적이 현재 농경지 면적보다도 많은 지역이었는데 그중 60.4%가 논에서 발생한 휴경지였다.

다랑논의 경우 과거 지적도 상 면적의 22.1%만이 유지되고 있었는데 이는 농로 또는 수로가 인접하거나 넓은 논 면적으로 기계 사용이 용이한 구역에서 이루어지고 있었다.

휴경된 다랑논은 세 가지 유형으로 나타나고 있었는데 가장 많은 면적을 차지하는 방치형(산림, 초지화), 밭과 과수로 나타나는 작물전환형, 대지 또는 기타로 변한 용도변환형이다. 그중에서도 다랑논의 복원에 큰 문제를 끼치는 유형은 용도변환형인데, 방치형과 작물전환형은 인공적인 구조물로 덮이는 것이 아니라 토양을 유지한 채 휴경되는 반면 용도전환형으로 한번 이용되면 지하수도 공사 등으로 인해 땅 속까지 변화하기 때문에 다시 자연지역이나 경작지역으로 되돌리기는 불가능하다. 특히 용도전환형은 산림과 마을·경작지 사이에 우선적으로 자리를 잡고 높은 곳에 위치하기 때문에 수원과 경관에 미치는 영향 또한 지대하다.

V. 다량논 이해관계자의 특징과 보전 현황

1. 이해관계자 현황

1) 이해관계자의 구분

다량논의 이해관계자는 다량논과 직접적으로 관계를 맺고 있는 농업인과 거주민과 같은 1차적 이해관계자, 그리고 다량논의 보전활동이나 관리를 지원하고 소정의 역할을 맡고 있는 행정과 학자 등의 전문가와 같은 2차적 이해관계자가 있다. 마지막으로 다량논의 가치에 공감하고 보전에 기여하는 일반인이나 기업이 3차적 이해관계자에 속한다. 이유직 외(2019)의 연구에 따르면 1차적 이해관계자는 내부자이며 자원의 보전 및 활용의 역할을 직접적으로 수행하고 2차적 이해관계자인 중간자는 자원의 보전활동 지원 및 관리의 역할을 맡고 있으며 3차적 이해관계자인 외부자는 자원에 대한 가치 공감 및 유지 기여의 역할을 함께한다.⁴⁵⁾

감물리 다량논에는 1차적 이해관계자인 직접이해관계자로 농민과 함께 다량논 보전을 위한 조직인 ‘다량협동조합’이 있다. 중간이해관계자로는 경상남도 사회혁신단과 밀양시 등이 있으며 간접이해관계자에는 감물리 다량논을 방문하거나 ‘다량협동조합’의 프로그램에 참여하고 생산품을 구매하는 시민이 포함된다.

〈표 20〉 감물리 다량논 이해관계자의 구분

구분	직접이해관계자 (1차적 이해관계자)	중간이해관계자 (2차적 이해관계자)	간접이해관계자 (3차적 이해관계자)
개념	거주 및 생업이 감물리 또는 감물리 다량논에서 이루어지는 경우	감물리 또는 감물리 다량논 관련 연구·자문·사업을 진행하는 경우	감물리 또는 감물리 다량논에 방문하거나 관련 프로그램·상품을 구입·이용하는 경우
역할	다량논의 직접 보전 수행	다량논 보전 협조	다량논 보전에 대한 지지 및 기부
종류	감물리 농민, 다량협동조합	정부 및 행정	방문객, 시민

2) 이해관계자별 특징

(1) 직접이해관계자

감물리 다량논 직접이해관계자는 크게 다량논에서 벼를 경작하는 다량협동조합과 일반 농민, 감물리 주민으로 구분할 수 있다.

45) 이유직 외. 2019. 국가중요농업유산 이해관계자의 협력관계 분석. 농촌계획 25(1): 11-20.

① 다랑협동조합

다랑협동조합은 계단식 논외 한글 표현인 ‘다랑’에서 조직의 명칭을 가져왔으며 밀양 감물리 다랑논 보전 필요성을 인식하고 설립하였다. 이들은 기존 다랑논을 유지하고 방치된 다랑논을 다시 경작이 가능한 상태로 복원한다. 이 과정에서 감물리에 적합한 토종벼를 찾고 화학비료와 살충제, 제초제를 쓰지 않는 자연재배 방식을 고수한다.⁴⁶⁾

초기 감물생태학습관을 거점으로 감물리에서 생태농업을 확대하고자 했던 유영일 신부의 제안으로 김진한 농부가 감물리에서 귀농을 시작했고 이어 조은숙 농부가 합류했다. 다랑협동조합 설립에 대한 필요성이 느끼던 중 광빛나 농부까지 합류하며 2019년 8월 산림청에서 주관하는 산림일자리발전소 그루경영체 지원사업 선정으로 본격적인 활동이 시작되었다. ‘다랑논에서 토종벼를 자연재배하자’라는 목표로 2019년 12월 전국토종벼농부 모임에 가입하고 타 지역의 토종벼 전시회에 찾아가는 등 조직 내부의 활동을 이어 가다 2020년 3월 제1회 다랑논 공유 프로젝트를 시작했다.

이후 협동조합의 형태를 갖추고 감물리에 귀농귀촌을 원하는 청년을 지원하는 등의 협력활동까지 확대하는 중에 있다.

〈표 21〉 다랑협동조합 활동

시기	내용
2019.07	협동조합 준비 모임
2019.08	산림일자리발전소 그루경영체 지원사업 선정
2019.12	전국토종벼농부 모임 가입
2020.03	다랑논 공유 프로젝트 시작
2020.07	다랑협동조합 설립

다랑협동조합은 감물리 다랑논 보전의 핵심적인 역할을 수행하고 있으나, 조합원 전원이 귀농귀촌인 또는 귀농귀촌 예정인이라는 특징을 지니고 있다. 이에 다른 직접이해관계자이자 원주민인 농민 사이의 갈등과 협력구조 사이에서 활동을 진행하고 있다.

② 농민

감물리 다랑논의 농민은 크게 벼를 경작하거나 밭작물(또는 비닐하우스 작물)을 경작하는 경우로 구분된다. 사실상 감물리 원주민들에게 다랑논은 생계수단 또는 삶의 터전으로 인식되고 있어, 전통적 형태의 다랑논 보전보다는 더 나은 삶을 위한 경제적 수단으로 판단한다.

벼를 경작하는 농민의 경우 다랑논을 형식상 보전하고 있으나 관행농 방식으로 농사를 하고 있기에, 보 등을 이용하기보다는 양수기와 고무호스 사용을 선호하고 흙과 돌로 된 축대를 보수할 때 폐비닐, 폐타이어 등을 사용하는 경우도 있다. 이와 같은 행위는 노동력을 줄이고 농사의 효율성을 높이는 방식을 선택하는 데서 발생한다.

46) 다랑협동조합의 목적은 다섯 가지이다. ①방치된 다랑논 보전 및 쌀농사 계승, ②종 다양성과 종자 자원 확보를 위해 사라진 토종벼 복원, ③화학비료, 살충제, 제초제를 사용하지 않는 자연재배로 생태 보전, ④빈집, 버려진 땅, 농기구 등 농촌 및 산촌의 기존 자원 개발과 공유, ⑤세대 및 도농 간의 교류 활성화

밭작물(또는 비닐하우스 작물)을 경작하는 농민 또한 위의 경우와 유사하나 벼의 경제적 가치 하락으로 인해 갯잎 등 특용작물 재배로 생계수단을 옮겨간 경우가 주로 해당된다.

따라서 농민들은 다랑논 보전의 직접이해관계자에 해당되나 다랑논 보전 필요성에 대한 공감과 이해의 부족, 그리고 생계수단으로써 다랑논 인식으로 현재 보전 활동을 수행할 수 없는 상태이다.

(2) 중간이해관계자

전국에 다랑논과 직접적으로 관련된 법률 및 조례로는 유일하게 경상남도 남해군에서 제정하였다. 이는 국가 명승 15호로 지정된 ‘남해가천다랑이논’의 보전·관리를 위한 조례⁴⁷⁾가 2015년 지정되었다. 또한 농림축산식품부가 주관하는 국가중요농업유산⁴⁸⁾ 제1호로 전라북도 완주군의 ‘청산도 구들장논’이 지정되어 농업유산으로써 지원 및 관리받고 있다. 하지만 정부 차원에서 관련된 정책 및 제도로 관리되고 있는 다랑논은 앞선 2곳에 불과하다.

도 차원에서는 2021년 5월부터 경상남도 사회혁신추진단에서 ‘다랑논 활성화 프로젝트’를 추진하고 있다. 현재까지 2020년 다랑논 공유 프로젝트를 진행한 5곳의 다랑논을 대상으로 경남 다랑논네트워크를 구성하고 경남농어업유산 제정 토론회, 경남 다랑논 해커톤 캠프 등의 프로그램을 진행했다.

감물리 다랑논이 위치한 밀양시에서는 지자체에서 진행하고 있는 사업팀(문화도시센터)에서 청년 농업 조직 지원 및 활성화의 측면으로 다랑협동조합과 사업을 추진했다. 그러나 이는 다랑논의 보전과 관련된 활동의 연장선보다는 협동조합에 대한 지원과 협조의 성격이 강하다.

(3) 간접이해관계자

① 방문객

감물리 다랑논은 중앙이 낮은 분지형의 지형으로 감물리를 둘러싸고 있는 도로를 통해 다랑논의 경관을 쉽게 관람할 수 있는 특징을 지닌다. 또한 안평면에서 감물리를 통과하여 삼랑진까지 이어지는 도로는 자전거 하이킹 코스로 유명하다. 이에 따라 감물리 다랑논 경관을 감상하고 사진을 찍으러 오는 방문객도 있다. 하지만 현재 방문객은 간접이해관계자으로써 다랑논 보전에 대한 필요성을 공유하지 못하고 있으며 이와 관련된 홍보 및 교육도 ‘다랑논 공유 프로젝트’를 제외하고 전무한 상태이다.

② 보전 프로그램 참여자

다랑협동조합에서 주최하는 ‘다랑논 공유 프로젝트’, 경상남도 사회혁신추진단에서 진행한

47) 2015년 10월 2일부터 시행된 ‘남해가천마을다랑이논 보존 및 관리 조례’는 남해군 문화관광과가 실무를 담당하며 보존위원회 두어 다랑논 복원, 지원, 관리 등에 관한 사항을 심의하도록 명시했다. 특히 다랑논 보존관련 단체에 대한 재정 및 행정적 지원(제10조)의 근거가 되어 보전활동에 작용할 수 있다. (출처 : 법제처)

48) 국가중요농업유산 지정제도는 2015년부터 FAO에서 지정하는 세계중요농업유산제도(GIAHS)를 기반으로 ‘농업인이 해당 지역의 환경·사회·풍습 등에 적응하면서 오랫동안 형성시켜 온 유·무형의 농업자원’을 농업유산으로 명명하고 지정하여 보전하고자 추진되고 있다. 현재 제16호까지 지정되어있으며 제1호인 ‘청산도구들장논’은 세계중요농업유산으로도 등극되어 있다. (출처 : 농림축산식품부)

‘경남다랑논해커톤캠프’ 등의 프로그램에 참여한 시민의 경우 일시적인 방문객과는 구분된다. 이는 다랑논의 개념을 이해하고 가치에 부분적으로 동의한 상태로 프로그램에 참여한 경우가 대부분으로 다랑논 보전에 지지하고 기여할 수 있는 행동력을 일정부분 지닌 상태라 볼 수 있다.

2. 직접이해관계자의 다랑논 보전활동

현재 감물리 다랑논의 경작활동 유지는 감물리의 거주민과 다랑협동조합에 의해 이루어지고 있다. 그중 다랑협동조합의 경우 경작뿐만 아니라 다랑논의 가치를 알리고 장기적인 다랑논 보전을 위해 귀농귀촌 지원, 프로그램 운영, 지자체 사업 수행 등의 활동을 함께 진행하고 있다.

1) 환경적 분야

(1) 농업활동

다랑협동조합에서는 두 가지 형태로 다랑논을 경작하고 있는데 협동조합 공동논을 운영하는 것과 ‘다랑논 공유 프로젝트’에서 분양한 논을 관리하는 것이다. 현재는 명확한 역할 분담을 두고 있지는 않으나 농사 경험이 많은 김진한 농부를 중심으로 조합원 공동작업을 기반으로 한다.⁴⁹⁾

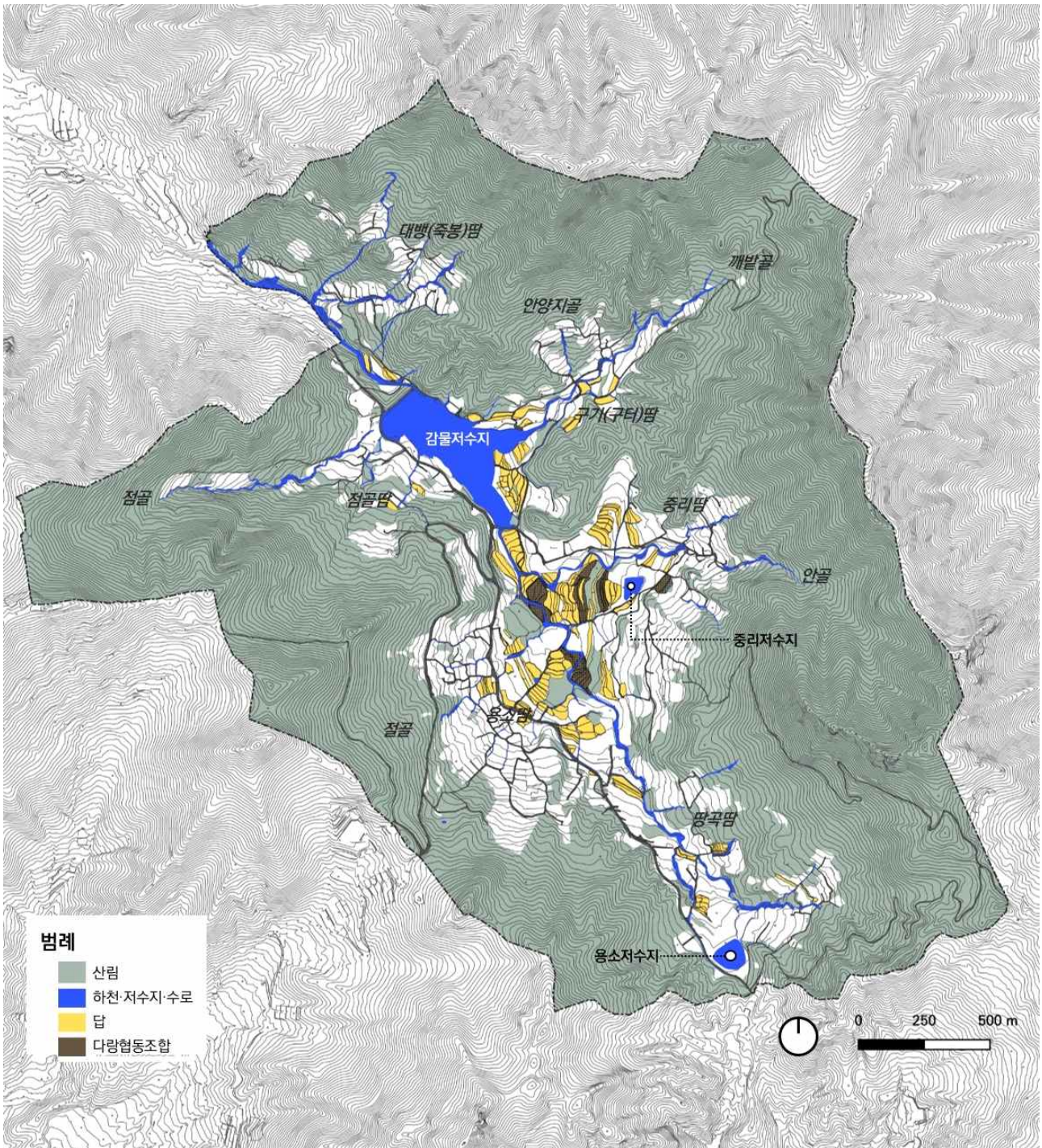
2021년 현재 다랑협동조합 경작 약 10,000평(33,128.7㎡)의 다랑논 중 ‘다랑논 공유 프로젝트’에서 분양한 논 약 600평을 제외한 9,400평을 공동논으로 경작하고 있다. 이에 필요한 기본적인 농기계와 농기구들은 조합에서 공동으로 소유하여 공유하며 사용한다.

공동논은 주로 기존 논농업이 이루어지던 다랑논이 포함되기도 하지만 휴경화된 곳을 다시 복원하는 경우가 많다. 휴경화된 논은 유지되던 다랑논을 경작할 때보다 몇 배 이상의 노동력이 투입된다. 복원할 논을 선정할 때 우선점으로 두는 것은 최대한 기존 하천과 수로를 이용할 수 있는냐는 것이다. 이는 조합원 모두 다랑논 경작을 위한 수체계 복원의 중요성을 공유하고 있기에 가능하다.

또한 감물리의 기후에 맞는 토종벼를 찾아내기 위해 다백조, 붉은차나락 등의 다양한 토종벼종을 심고 특징을 살피며 시행착오를 지속적으로 하고 있는 중이다.

49) 조직이 구성되지 이제 2년차이며 규모가 아직 크지 않은 관계로 공동작업이 곧 공평한 노동시간을 의미하지는 않지만 이를 조율하기 위해 매달 회의를 개최해 협의해나가는 중이다.

[그림 43] 다랑협동조합 경작 다랑논 분포(2021년 기준)



(2) 경작지 정화

휴경화된 다랑논을 다시 복원하는 작업에서 경작지의 정화는 필수적이다. 특히 이전에 밭으로 이용되던 다랑논을 다시 논으로 이용하기 위해서는 땅 속에 버려진 폐비닐과 쓰레기를 수거하는 작업이 우선 시행되어야 한다. 관행농에서는 비닐이 덮어진 채 다시 땅을 갈아엎는 작업을 하는 경우도 빈번하기에 땅속 오염물질을 제거하고 평탄화 작업을 진행한다.

2) 경제적 분야

다량협동조합은 크게 세 가지 방식으로 자금을 확보하는 데 첫째는 비정기적인 조합비를 거두어 사용하는 것이다. 이는 주로 농기계 구입 및 수리, 농기구 구입, 공동공간⁵⁰⁾ 임대비 등과 같은 농업활동에 필요한 경비에 사용한다. 두 번째로는 지원사업의 사업비가 있다. 그러나 이는 대부분 지원사업을 진행하는 진행비, 재료비 등으로 소진되기 때문에 실질적인 다량협동조합의 운영에 도움이 된다고는 보기 힘들다. 세 번째로 공동논에서 수확한 쌀을 판매하여 얻는 수익이 있는데 현재까지 2번의 벼농사를 진행한 상태에서 조합원에게 노동시간 대비 적정 수준의 임금을 보장하기는 힘든 상황이다. 따라서 현재는 대부분의 조합원이 농업보다는 부가적인 활동을 통한 수입에 의존해 생계를 유지하고 있는 상태이다.

3) 사회활동

다량협동조합에서는 다량논 경작뿐만 아니라 기존 농업·농촌자원을 개발·공유하고 이를 세대와 도농 간의 교류까지 확대하는 활동을 목적으로 한다. 이에 마을 원주민을 포함한 외부 지역민들을 대상으로 활동을 전개하고 있다.

(1) 다량논 공유 프로젝트 운영

① 개요

‘다량논 공유 프로젝트’는 2020년 ‘새로운 에피소드 다량논 실험이야기’를 시작으로 2021년 ‘스무평의 기적’까지 현재 2회차를 운영 중이다. 프로그램은 농민주도형 공동체지원농업⁵¹⁾의 방식으로 운영되고 있다. 1년 프로그램으로 참여자가 평수에 따라 매겨진 참가비를 선지급하고 논농사 참여 후 생산된 쌀을 배당받아 가져가는 구조이다. 모판 만들기, 손 모내기, 김매기 및 목공, 추수하기 등 일련의 논농사 과정에 참가하여 직접 경작체험을 할 수 있으며 나머지 일상적인 논 관리는 협동조합에서 진행한다. 2021년에는 한 팀당 20평씩 논을 분양하여 토종벼를 경작하는 형태로 운영했다.

50) 다량협동조합은 현재 버려진 우사를 공동공간으로 임대하여 ‘다량논 공유 프로젝트’ 진행, 각종 농기계 및 농기구 보관 등에 사용하고 있다.

51) 공동체지원농업은 도시소비자, 혹은 시민과의 연대 및 농업생산 개입을 강조하는 측면에서 Community를 Consumer나 Citizen으로 바꾸어 소비자(시민)참여형 농업방식으로 생산자-소비자 간 농산물의 직거래 모델을 의미한다. 기본 모델은 1인 혹은 몇 명의 생산자가 수백명의 소비자에게 다양한 농산물을 제공하며, 작부계획부터 농사일, 체험활동, 수확 등 농사 전기간에 소비자들이 참여하여 농사의 즐거움과 자연재해 등의 위험을 같이 나누는 형태로, 농업이 안고 있는 경제적 리스크(농산물 가격과 수량의 불안정성)를 농민 뿐만 아니라 농산물 소비자와 함께 나누어 부담하는 동반자 관계이다.

[그림 44] 2021년 다랑논 공유 프로젝트 ‘스무 평의 기적’



② 효과

‘다랑논 공유 프로젝트’의 효과를 파악하기 위해 참여자⁵²⁾를 대상으로 설문조사를 진행했다. 설문은 크게 프로그램 참여 전후 2번에 걸쳐 실시되었다.

기후위기, 토종벼 등 환경에 대한 관심으로 참여하게 된 경우(43%, 6명)와 자녀의 정서 함양 및 농촌 체험의 기회로서 참여하게 된 경우(36%, 4명)가 주를 이뤘다. 과반수 이상(57%, 8명)이 지인 소개로 다랑논 공유 프로젝트를 알게 되어 참여했다고 응답했다. 이는 홍보나 다른 마케팅보다 참여하였으며, 이는 프로젝트에 대한 신뢰도가 높아 주변의 지인들에게 소개한다고 판단된다. 또한 기대되는 프로그램으로는 추수체험(43%, 6명)과 논생태체험(43%, 6명)을 꼽았다

응답자는 모두 30대 이상, 프로그램 참여 구성원은 주로 3인(64%, 9명)으로 이루어졌다. 거주 지역은 밀양과 경상남도 내가 86%(12명)로 대부분 근거리 참여자로 파악되어 인근의 경남지역에 좀 더 적극적인 홍보 및 마케팅의 필요성이 있음이 확인되었다.

귀농에 대한 의사로는 프로그램 참여 전에는 긍정적인 대답이 64%(9명)이었으나 참여 후에는 50%(7명)으로 감소했다. 이는 실질적인 농사체험 후 귀농이 더 와닿았기 때문에 현실적으로 고민한 데서 나온 결과로 생각된다. 이와 함께 귀농 시 가장 극복하기 어려운 점을 공통적으로 농가소득(사전 57%, 사후 29%)이라고 응답했다. 프로그램 참여 후 귀농에 대한 어려운 점을 다양하게 꼽았는데 이는 귀농의 문제는 하나의 문제가 아닌 경제적 안정, 교육, 의료시설과 복지 등 다양하고 복합적인 원인으로 판단되는 것임을 파악할 수 있다.

프로그램 체험 후 다랑논의 보전 필요성에 대해 더 강하게 느끼는 것으로 나타났다.⁵³⁾ 다랑논 공유프로젝트 참가 후 다랑논 보전 필요성에 대한 공감대가 더욱 견고하게 형성된 것으로 보인다. 다랑논의 중요한 가치로는 참여 전후 관계없이 생태계 보전 기능을 최우선(사전 64%, 사후 71%)으로 꼽았다.

프로그램 참여 전 응답자 대부분(86%, 12명)이 3~5만원이라고 답한 것에 비해 프로그램 참여 후 5~6만원이라고 응답한 비율이 79%(11명)으로 조사되었다.

세부 프로그램 중 가장 만족한 프로그램으로 모내기 등 농사체험(54%, 9명)을, 불만족한 프로그램으로는 숙박·휴식·먹거리 등의 머무는 체험(72%, 10명)을 꼽았다. 다랑협동조합에서는 아직 숙박, 휴식, 먹거리 등 머무는 체험이 제공되지 않아 참여자들의 불편이 많은 것을 알 수 있었

52) 프로그램 사전 설문조사와 사후 설문조사는 14명의 응답자를 대상으로 진행하였다.

53) 프로그램 참여 전 전체 71%(10명)가 매우 필요하다고 응답한 데 비해 참여 후에는 79%(11명)가 이와 같이 응답했다.

다. 이후 다랑논 공유프로젝트 재참여에 대해 약 93%(13명)가 긍정적으로 답변하여 프로그램에 대한 만족도는 높은 것으로 조사되었다.

(2) 귀농귀촌 지원

다랑협동조합의 활동과 관련된 기사 및 소식들이 전달되면서 감물리로의 귀농귀촌을 희망하는 사람들이 연락해왔다. 2020년 12월 그중 첫 번째로 다랑협동조합의 도움으로 외부로부터의 귀농귀촌 1가구가 감물리에 입주하였다.⁵⁴⁾ 이들은 현재 다랑협동조합의 예비 조합원으로 다랑협동조합 대내외적 활동에 참여하며 감물리에서 밭과 논농사를 함께 짓고 있다. 현재까지도 귀농귀촌을 원하는 연락은 꾸준히 들어오고 있는 실정이다.⁵⁵⁾

(3) 지자체 지원사업 수행

다랑협동조합은 다랑논 보전을 위한 별도의 지원금을 받는 대신 밀양시에서 주최하는 지원사업에 참여하여 세부사업을 기획하고 진행하는 방식으로 보전활동을 하고 있다. 2021년 4월부터 밀양시문화도시센터의 공모사업에 ‘의좋은 농부 - 감물리귀농귀촌프로젝트’라는 사업명으로 기획·지원하여 시행 중에 있다.⁵⁶⁾

〈표 22〉 다랑협동조합의 지자체 사업 수행내용

세부사업명	사업내용
생물다양성 조사	감물리 다랑논을 대상으로 생물조사팀을 고용하여 생물다양성 현황 조사 시행
참 나눔행사	마을주민을 대상으로 참거리를 제공하는 행사이며 이를 통해 마을주민과 청년들의 소통 자리를 마련하고자 함
허수아비 만들기	지역민을 대상으로 허수아비 만들기 체험 제공
적정기술	마을주민 및 지역민들을 대상으로 음식물쓰레기로 퇴비를 만드는 적정기술을 교육하고 공유함
교육 자료집 제작	다랑논의 공익적 기능, 가치, 토종벼, 생물 다양성, 논농사 일정 등을 담은 다랑논 교육 자료집 제작
다랑논 세미나 개최	다랑협동조합, 마을주민, 지역민을 대상으로 다랑논과 관련된 전문가를 초청하여 다랑논에 대한 교육 및 자문 세미나를 개최함
건조시스템 연구	다랑협동조합 내에서 에너지를 사용하지 않고 벼를 건조할 수 있는 건조대를 설계하고 실제 제품으로 만들어 사용함

54) 이들은 현재 다랑협동조합의 토지를 임대하여 감물리에서 농사를 짓고 있다.

55) 그러나 감물리가 전원주택지로 각광을 받으며 타지역보다 높은 토지매매비용과 빈집이 있음에도 주거지 부족 문제가 발생하고 있어 신규 귀농귀촌인에게 장벽이 높은 곳이 되었다.

56) 문화관광체육부 주최의 문화적 도시 조성사업의 일환으로 구성된 ‘밀양시문화도시센터’에서 자체적으로 공모한 사업으로 다랑협동조합이 직접 사업을 기획하여 지원비를 받아 실행중에 있으며 2021년 10월 31까지 진행될 예정이다.

[그림 45] 2021년 ‘의좋은 농부’ 사업



3. 소결

감물리 다랑논의 이해관계자로는 다랑논 보전을 위한 조직인 ‘다랑협동조합’과 농민으로 이루어진 직접이해관계자, 경상남도 사회혁신단과 밀양시가 포함된 다랑논 보전에 협조하는 역할을 하는 중간이해관계자, 다랑논 보전에 기여할 수 있는 방문객 및 보전 프로그램 참여자인 간접이해관계자가 있다. 그러나 현재는 다랑논 보전 필요성에 대한 공감과 이해의 부족으로 감물리 농민의 보전 활동 수행과 중간·간접이해관계자의 역할을 기대하기 힘든 실정이다.

이중 다랑협동조합은 가장 실제적인 보전 활동을 수행하는 이해관계자인데 이들은 환경적, 사회적, 경제적 분야에서 활동을 진행하고 있다. 환경적 활동으로는 대표적으로 휴경지를 복원하고 경작지를 정화하며, 사회적으로는 ‘다랑논 공유 프로젝트’ 진행과 귀농귀촌을 지원하는 등을 실행한다. 그러나 이와 같은 보전 활동이 지속적으로 가능하게 만들 경제적인 기반은 부족하다. 다랑논에서 재배한 논외 판매 수익도 안정적이지 않을 뿐만 아니라 대부분의 활동이 조합원의 봉사로 이루어지고 지원을 받는 지자체의 사업비 또한 사람에 대한 지원이 아닌 프로그램에 대한 지원이기 때문에 실제 협동조합원은 부가적인 수익을 통해 생계를 유지해야 하는 상황이다.

VI. 결론

1. 다랑논의 가치와 현황

다랑논은 논을 다양한 기능과 더불어 기후위기 시대에 보전적인 지속가능성을 나타내는 가치를 지닌다. 20세기 후반에 들어서 세계적으로 다랑논이 지니는 사회문화적, 환경적 다양성이 갖는 가치들이 재평가되기 시작하였고, 1990년대 일본에서는 식량생산의 장소로는 물론, 수원 함양, 홍수 조절, 토양 보전, 산사태 방지 등 토양보전 기능과 생태계 보전과 생물다양성 보호 등 환경교육의 장으로서 가치가 주목받기 시작했다.

자연에 인위적인 영향이 미친 1차 산업인 농업은 다양한 산업 중 가장 자연에 친화적이고 순응하는 방식으로 나타난다. 그중 다랑논은 산지가 많은 우리나라에서 보편적으로 볼 수 있는 풍경이다. 다랑논은 풍경적인 가치뿐만 아니라 지형의 순응적 활용과 낙차 원리를 통한 저에너지 이용이라는 중요한 가치를 지닌다. 첫째 지형의 순응적 활용은 경사 지형을 활용하고 토양적 한계를 극복하는 지혜가 있다. 둘째 낙차 원리를 통한 저에너지의 물 관리방식이 존재한다.

그러나 생산성과 효율성을 중시하는 농업방식 속에서 다랑논은 점차 사라져가고 있다. 기계 중심의 농업이 이루어지면서 기계가 투입되기 어려운 조건이 조건불리지역이 되고 이로 인해 기계적 효율성이 낮은 다랑논이 농경지 중에서도 휴경이 되는 최전방에 놓여있다. 물론 농경지가 인간의 손에 닿지 않는 자연으로 돌아가는 것은 그동안 인간 위주의 발전 방식에 대해 긍정적인 측면이 될 수 있지만 논으로서 기능을 잃고 그에 더해 대지로 바뀌고 있는 상황에서 다랑논의 휴경에 대해 마냥 손 놓고 바라볼 수만은 없다.

다랑논을 보전하기 위해 다양한 이해관계자들이 활동하고 있으나 그중에서도 경남 밀양시 단장면 감물리 사례에서는 직접이해관계자인 ‘다랑협동조합’의 환경적·사회적 활동이 실행되고 있다. 그러나 기존 농민과의 이해관계 충돌과 경제적 기반 유지의 어려움을 겪고 있는 상황에 놓여있다.

2. 다랑논 보전방안

다랑논의 지속가능성을 위해서는 환경적·사회적·경제적 측면이 보장되어야 한다. 먼저 환경적 측면에서 다랑논은 생산지일 뿐만 아니라 생태적이고 자연친화적인 공간이라는 이해와 공감의 필요하다.

이와 관련하여 첫째, 다랑논에 대한 생태적인 기초조사가 이루어져 자료가 구축되어야 한다. 자료를 기반으로 한 교육과 연구가 이루어져야 이해의 기반이 될 것이다. 일본의 경우 1988년 시행된 「논 필요 정비량 조사」로 전국 다랑논 분포도를 제작하고 이를 바탕으로 “일본의 다랑논 100선” 지정 등의 정책이 이루어졌다. 현재 문화재청, 경남연구원 등 각기 기관과 지역적 범위에서 이루어지는 조사들이 통합적으로 추진되어 전국의 다랑논에 대한 정보와 자료를 구축하는 것이 필요하다.

둘째, 다랑논의 전통적 농업방식 유지를 위해 유기농업지역 등과 같은 공간설정 양식이 필요하다. 모든 다랑논 지역에서 전통적인 방식을 유지하는 것은 불가능하지만 깨끗한 수원의 유지와 기후위기의 대응을 위해 보전이 뛰어난 지역을 대상으로 지구를 지정하는 것이 필요하다. 일본 정부는 법적 지원이 가능한 구역인 “지정다랑논지역”을 지정할 수 있게 하여(「다랑논지역진흥법」에 근거) 이를 통해 보전 활동 조직을 설립하고 활동계획을 작성할 수 있게 하는 등 근거를 마련하고 있다. 우리나라 또한 다랑논 관련 지구 지정을 위해 관련된 법 및 조례의 제정이 우선되어야 할 것이다.

사회적인 측면에서 단순히 다랑논을 활용하기 위한 경관과 자원으로 다루는 것이 아닌 다랑논에서 농사를 짓고 주변에서 생활을 하는 삶의 터전의 일부라고 여기는 것이 중요하다. 방문객에게는 아름다운 풍경에 지나지 않을 수 있지만 그 속에는 생계를 이루는 주민들의 삶이 있으므로 이를 고려해야 한다. 먼저 이를 위해 다랑논과 관련된 정책 및 사업을 추진할 시에 마을 주민과 보전 타당성에 대한 이해도를 맞추는 것이 필요하다. 또한 감물리의 ‘다랑협동조합’과 같은 조직의 활동을 지원할 시에 마을 주민과 함께할 수 있는 프로그램을 반드시 고려하도록 하고 읍·면 단위의 행정에게도 협조를 구하는 것이 중요하다. 다음으로 보전 조직이 없는 경우 행정과 마을 주민을 잇는 중간지원조직의 구축이 우선시 되어야 한다. 이 조직을 통해 다랑논에 대한 정책과 사업이 일반적으로 시설을 짓고 관광화시키는 농촌개발사업과는 결을 다르게 할 수 있도록 해야 하며 조직에게 일정부분 주체적인 힘(자체사업비 및 인건비)을 지원할 수 있어야 할 것이다.

현재 다랑논 보전에 있어 가장 취약적인 면은 경제적 측면이다. 다랑논이 대지화되고 전통적 농업에서 기계 위주의 관행농으로 전환되는 이유는 경제적인 부분을 만족시키기 위함이 크다. 이에 다랑논 직불제, 다랑논 농산물 인증제, 다랑논 토지 확보를 위한 트러스트 운동 등의 수단이 필요하다. 또한 보전 활동을 실행하는 사람에 대한 지원이 시급하다. 대부분 지원들은 활동비에 대한 지원에 그치고 있으며 이는 보전 활동가 및 조직에게 프로그램 실행을 위한 현상 유지비에 지나치지 않는다. 따라서 보전 활동을 수행하는 인적 자원에 대한 직접적인 지원이 가장 효율적일 것이다.

<참고문헌>

- 경남연구원. 2021. 경상남도 다랑논 활성화 방안 연구.
- 곽종철. 2001. 우리나라 선사·고대 논 밭 유구. 『한국고고학전국대회』 발표문 25: 21-73.
- 권봉관. 2019. 농업용 못의 배수체계에 관한 농민지식의 전통과 변화 - 경북 의성군 금성산 일대를 중심으로-. 『민속연구』 39:5-45.
- 기구치 아키라. 2009. “‘문화적 경관’의 정책 : 이시카와현 와지마시 ‘시로요네 센마이다’를 사례로 하여”. 『한국민속학』 49.
- 김재호. 2000. 경북 산간농촌지역 수리체계의 특수성. 『실천민속학연구』 11(2):127-145.
- 김재호. 2003. 산촌지역 수리체계의 특성과 수도작 일반화과정 -경북 예천군 용문면을 중심으로-. 『농업사연구』 2(2):129-148.
- 김재호. 2014. 청산도 구들장논의 전통 수리(水利) 양상과 농경문화 특징. 『남도민속연구』 29:37-66.
- 김태곤. 2016. “일본, 쌀 생산과잉과 싸워온 반세기 드라마”. 『시선집중 GSnJ』 제220호.
- 나카시마 미네히로. 2016. 계단식 논 보전의 산책. 『한국경제지리학회 19(2): 417-421.
- 남궁 봉. 1997. 한국의 농지개간과정에 관한 연구 - 김만경평야를 중심으로. 『문화역사지리』 13(2):1-19.
- 농림축산식품부. 농업기반공사. 2005. 『일반경지정리사업 백서』. 농촌진흥청 국립농업과학원. 2010. 『한국의 아름다운 다랑논』. 수원: 농촌진흥청.
- 농촌진흥청 국립농업과학원. 2018. 농업의 다원적 기능 및 토양자원 가치 설정 연구. 수원: 농촌진흥청.
- 모토마카 마코토. 2007. “문화재로서의 경관보호 - 문화적 경관의 보호”. 『농촌계획』 13(3).
- 문화재청. 2011. 2011 유형별 전국 명승 자원조사.
- 밀양시. 2019 밀양시 통계연보
- 손호기, 김상범, 김은자, 이상영. 2011. 농업경관의 디자인적 요소인 전통다랑논 조사 연구. 『한국전통조경학회지』 29(1): 157-165.
- 신재열, 김세호, 홍영민, 홍성찬. 2020. 청산도 구들장논의 최초 조성 시기에 관한 연대 분석 결과 및 사료(史料)와의 대비. 『한국지역지리학회지』 26(2):115-122.
- 유홍준. 2009. “유홍준의 국보순례(22) 남해 가천 다랑이논”. 중앙일보 2009.8.26.
- 윤경숙, 이창훈, 김형대, 서우현, 이재근. 2011. 동북아시아 계단식 논의 명승지정 현황 및 보전방안. 『한국전통조경학회지』 29(4):111-123.
- 윤경숙, 이창훈, 이재근. 2010. 남해 가천마을 다랑이논 경관의 시각적 특성에 관한 연구. 『한국전통조경학회지』 28(4): 76-84.
- 이상영, 신용광. 2003. 주민참가에 의한 계단식 논의 다원적 기능 개발-남해 가천마을을 대상으로-. 『농업경영·정책연구』 30(4):688-700.
- 이숙향, 이호승. 2012. 남해 가천마을 계단식 논 경관의 보전가치평가 연구. 『한국산림휴양학회지』 16(4):71-76.
- 이숙향. 2013. 남해 가천마을 계단식 논의 경관보전에 대한 지역주민과 방문객의 인식 차이 비교연구. 『한국조경학회지』 41(2):83-92.
- 이유직, 이다영. 2019. 국가중요농업유산 이해관계자의 협력관계 분석. 농촌계획 25(1):11-20.
- 정남식. 2019. 다랭이 논 관리경계 설정에 따른 갈등양상 분석 - 명승 제15호 경남 남해 가천 다랭이 논을 중심으로 -. 『한국지적정보학회지』 21(2):177-189.
- 정은정, 허남혁, 윤정원. 2010. “한국의 CSA와 전여농 우리텃밭 사업”. 『한국농촌사회학회』 2010 춘계

학술대회 발표문(2010.5.28.).

- 정치영, 김두철. 2002. “산지에서의 농경지 보전대책의 모색 : 일본 오카야마현 타나다(棚田) 보전사업을 사례로”. 『대한지리학회지』 37(2).
- 정치영. 2000. 지리산지 벼농사의 관개체계와 물관리방법. 『대한지리학회지』 35(2):227-241.
- 정치영. 2002. 일본의 계단식 논(棚田) 보전정책과 시사점. 『농촌경제』 25(2): 1-16.
- 조선일보. 2016. “논이 사라지면 매가 멸종한다”, 2016.3.24.
- 지역활성화센터. 2017. 『지역주민과 상생하는 명승보존 및 활성화방안 연구용역』. 문화재청.
- 통계청. 2019. “통계로 본 쌀 산업 구조 변화”. 『통계청 보도자료』.
- 허남혁 외. 2013. 『직불금 제도 개선방안 연구 최종보고서』. 충남발전연구원.
- 허남혁. 2021. “경남 다랑논 활성화 프로젝트”, 『2021 제1차 경남 사회혁신 연속토론회』 - 경남의 농업유산 다랑논, 보전과 활성화 방안(2021. 2.24.) 발표문.
- 中島峰広. 1996. “棚田の保全”. 『地学雑誌』 105(5).
- 中里良一. 2014. 地域主体による継続可能な棚田保全方策の構築と適用に関する研究. 東京農業大学 博士論文.
- 内閣府. 2020. 棚田地域振興に関する説明書.
- 吉川日出男. 2006. “棚田(景観)の保護”. 『札幌学院法学』 22(2).
- 山本早苗. 2017. “棚田保全活動の展開を振り返る”. 『水資源・環境研究』. 30(2).
- 根井かおる, 二宅康成, 松本康夫. 1999. “棚田保全活動の現状と課題”. 『農村計画論文』 1999년 11월.
- 榎本隆明. 2017. 中山間地域における棚田保全活動について - その立地条件と方策. 広島大学 博士論文.
- 矢島侑真, 十代田朗, 津々見崇. 2018. “棚田の価値付けと保全活動の展開に関する研究”. 『日本都市計画学会都市計画論文集』. 53(3).
- 蔦谷栄一. 2004. “直接支払いと多面的機能, 環境”. 『農林金融』 2004년 2월.
- 農業総合研究所 「農業・農村の公益的機能の評価検討チーム」, 1998. “代替法による農業・農村の公益的機能評価”. 『農業総合研究』 52(4).
- 麻田玲. 2013. 過疎に挑む資源 - 棚田オーナー制度が持続するメカニズム. 東京大学大学院 研究論文.
- Adachi Shimpei. 2007. Agricultural Technologies of Terraced Rice Cultivation in the Ailao. 『Asian and African Area Studies』 6(2):173-196.
- Boco, G. and Napoletano, B. 2017. The prospects of terrace agriculture as an adaptation to climate change in Latin America. *Geography Compass*. 11(10).
- Drago, K. and Drago, P. (eds.), 2017. *Terraced Landscapes*. Ljubljana: Anton Melik Geographical Institute.
- Girard, L., Gravagnuolo, A. and De Rosa, F. 2019. “The Miltidimensional Benefits of Terraced Landscape Regeneration: An Economic Perspective abnd Beyond”. in Varotto, M. Bonardi, L. and Tarolli, P. (eds.), 2019. *World Terraced Landscapes: History, Environment, Quality of Life*. Cham: Springer.
- Herath Srikantha, Diwa Johanna, Jiao Yuanmei, Peter Paul Castro. 2015. Overview of Rice Terrace Farming System in Hani and Ifugao - Water Managerment and Current Threats. *Rice Terrace Farming Series* 1.
- Mylona, P. et al. 2020. Terrace Landscapes as Green Infrastructures for a Climate-smart Agriculture to Mitigate Climate Change Impacts. *Proceedings of the 9th International Conference on Information and Communication Technologies in Agriculture, Food & Environment*, Thessaloniki, Greece, Sep 24-27.
- OECD. 2006. “Reinventing Rural Policy”. Policy Brief.
- Varotto, M. Bonardi, L. and Tarolli, P. (eds.), 2019. *World Terraced Landscapes: History, Environment,*

Quality of Life. Cham: Springer.

- Varotto, M. Bonardi, L. and Tarolli, P. 2019. "Introduction", in Varotto, M. Bonardi, L. and Tarolli, P. (eds.), 2019. World Terraced Landscapes: History, Environment, Quality of Life. Cham: Springer.
- Wei, S. 2018. "The Dilemmas of Peach Blossom Valley: The Resurgence of Rice-Terrace Farming in Gongliao District, Taiwan". T. Cliff et al. (eds.), The Living Politics of Self-Help Movements in East Asia, Singapore: Palgrave Macmillan.

<부록> 다랑논 공유 프로젝트 설문조사 결과 및 설문지

1) 다랑논 공유 프로젝트 설문조사 결과

(1) 개요

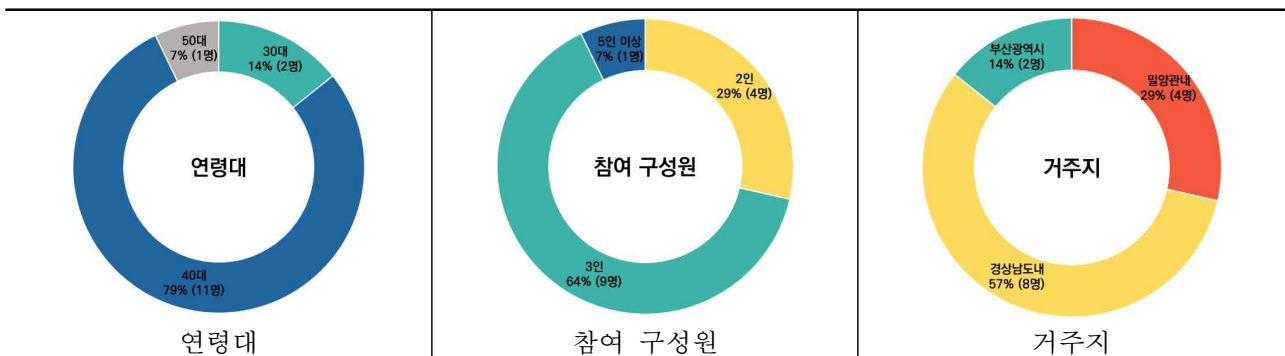
설문조사는 2022년 다랑논 공유 프로젝트 ‘스무평의 기적’ 참여자를 대상으로 프로그램 참여 전, 후로 나누어 실시되었으며 총 14명의 응답자 결과를 바탕으로 결과가 도출되었다.

설문 내용은 기본사항, 참여 계기 및 경로, 다랑논 및 쌀에 대한 인식, 다랑논 및 쌀 가치 인식, 다랑논 공유 프로젝트 프로그램 평가, 귀농계획의 6개 분야 17개 문항으로 구분된다.⁵⁷⁾

(2) 기본사항

응답자는 모두 30대 이상이며 그중 40대(70%, 11명)가 가장 많은 것으로 나타났다. 프로그램 참여 구성원은 주로 3인(64%, 9명)으로 이루어졌으며 이외 2인(29%, 4명), 5인 이상(7%, 1명)의 분포했다. 응답자 중 가장 많은 인원이 경상남도내(57%, 8명)에 거주하며 밀양관내(29%, 4명), 부산광역시(14%, 2명) 순으로 나타났다.

[그림 46] 다랑논 공유 프로젝트 설문조사 결과 : 기본사항

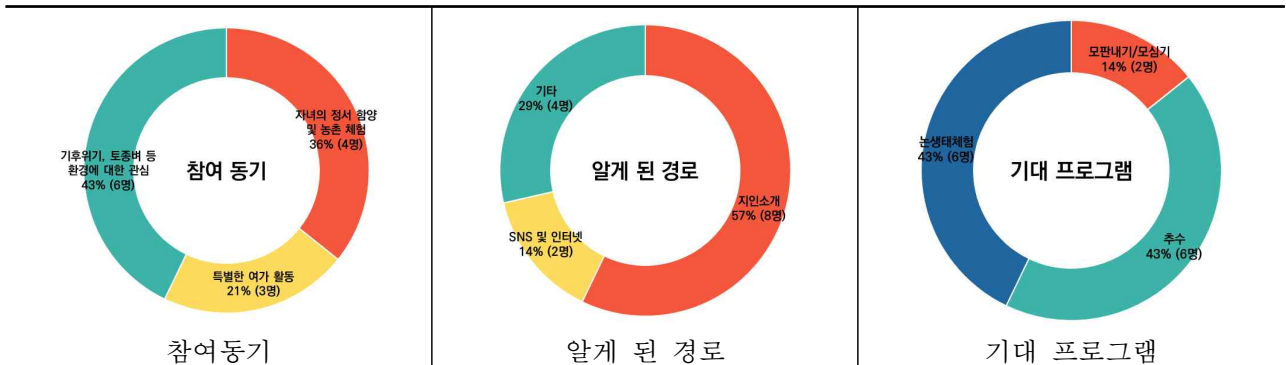


(3) 참여 계기 및 경로

기후위기, 토종벼 등 환경에 대한 관심으로 참여하게 된 경우(43%, 6명)와 자녀의 정서 함양 및 농촌 체험의 기회로서 참여하게 된 경우(36%, 4명)가 주를 이뤘다. 프로그램은 SNS 및 인터넷, 뉴스기사 등보다는 지인의 소개로 참여하게 된 경우가 과반수 이상(57%, 8명)이었으며 기대되는 프로그램으로는 추수체험(43%, 6명)과 논생태체험(43%, 6명)을 꼽았다.

57) 다랑논 공유 프로젝트 참여 전 참가자를 대상으로 16개 문항, 참여 후 참가자를 대상으로 17개 문항의 설문조사가 실시되었다.

[그림 47] 다량논 공유 프로젝트 설문조사 결과 : 참여 계기 및 경로

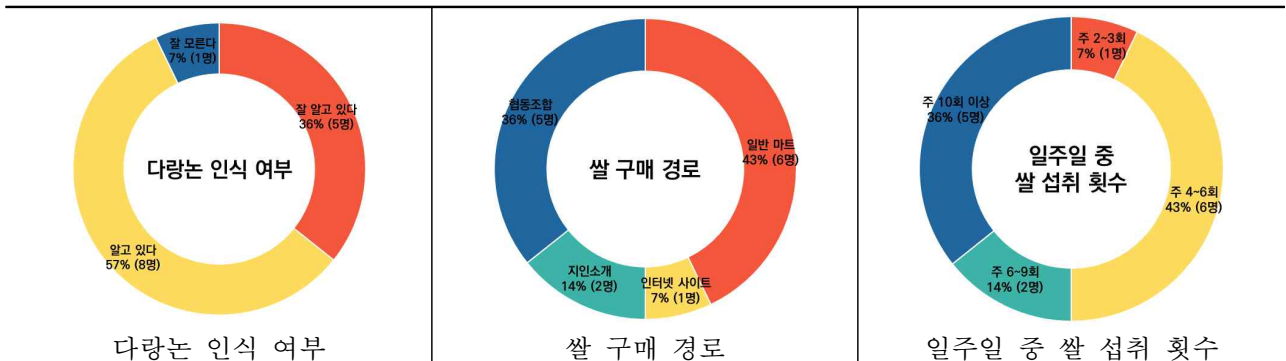


(4) 다량논 및 쌀에 대한 인식

응답자들은 프로그램 참여 전부터 다량논에 대해 인식하고 있는 경우가 과반수 이상(93%, 13명)이었다.

평소 응답자들은 마트(43%, 6명)와 협동조합(36%, 5명)을 통해 쌀을 구매하고 있었으며 일주에 약 4~6회 쌀을 먹는 경우가 43%(6명), 10회 이상 쌀을 먹는 경우가 36%(5명)으로 한끼 이상은 쌀밥을 먹고 있었다.

[그림 48] 다량논 공유 프로젝트 설문조사 결과 : 다량논 및 쌀에 대한 인식



(5) 다량논 및 쌀 가치 인식

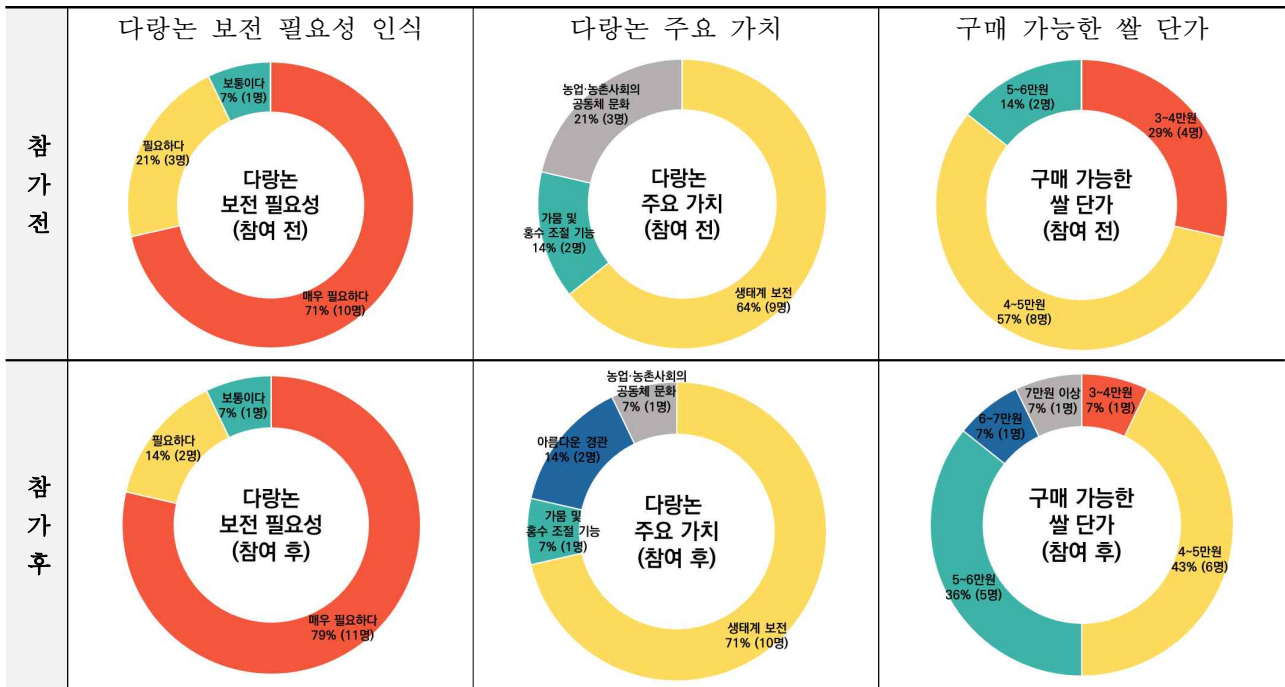
응답자 92%(13명)가 프로그램 참여 전에도 다량논 보전 필요성에 동의하고 있었는데, 참여 후 다량논에 대한 보전 필요성 인식은 전보다 상승한 것으로 나타났다.

프로그램 참여 전 응답자는 다량논의 주요 가치를 생태계 보전(64%, 9명), 농업·농촌사회의 공동체 문화(21%, 3명), 가뭄 및 홍수 조절 기능(14%, 2명) 순으로 답하였으나 참여 후 생태계 보전(71%, 10명), 아름다운 경관(14%, 2명), 농업·농촌사회의 공동체 문화(7%, 1명), 가뭄 및 홍수 조절 기능(7%, 1명) 순으로 답하였다. 이는 다량논에 직접 방문하여 체험한 시각적인 요소(경관)가 큰 영향을 미친 것으로 판단된다.

쌀에 대한 가치를 파악하기 위해 10kg 기준 지불가능한 쌀 단가에 질문한 결과 프로그램 참

여 전 응답자 대부분(86%, 12명)이 3~5만원이라고 답한 것에 비해 프로그램 참여 후 5~6만원이라고 응답한 비율이 79%(11명)으로 나타났다. 또한 6만원 이상 지불할 수 있다는 응답자(14%, 2명)도 나타났다. 이는 쌀 재배과정을 체험한 결과 쌀에 대한 가치가 높게 인식된 것으로 사료된다.

[그림 49] 다량논 공유 프로젝트 설문조사 결과 : 다량논 및 쌀 가치 인식

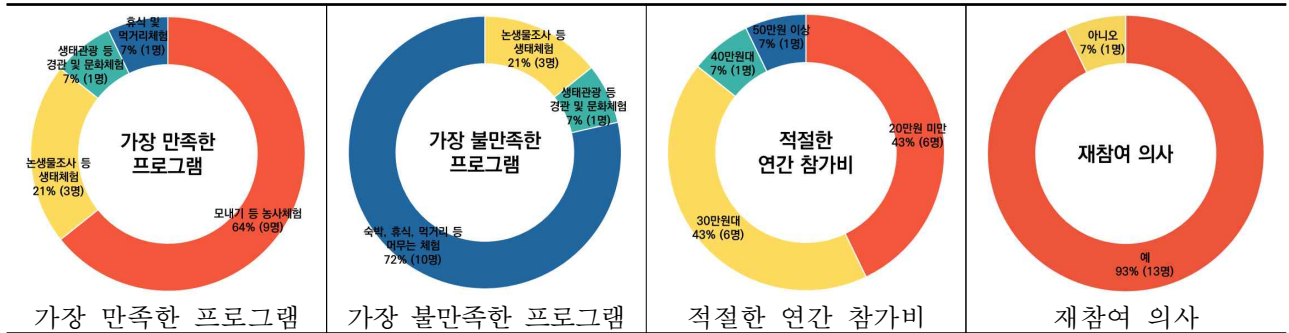


(6) 다량논 공유 프로젝트 프로그램 평가

다량논 공유 프로젝트 세부 프로그램 중 가장 만족한 프로그램으로는 모내기 등 농사체험(54%, 9명)을, 불만족한 프로그램으로는 현재 시설이 갖춰지지 않은 숙박·휴식·먹거리 등의 머무는 체험(72%, 10명)을 꼽았다.

현재 20만원의 참가비를 받는 프로그램에 대한 적정한 참가비를 묻는 문항에는 현재보다 낮은 가격으로 책정했으면 좋겠다는 응답이 43%(6명), 현재보다 더 높은 가격으로 책정했으면 좋겠다는 응답이 57%(8명)으로 나타났다. 이와 함께 전체 응답자 중 93%(13명)이 프로그램 재참여에 대한 의사를 표했다.

[그림 50] 다량농 공유 프로젝트 설문조사 결과 : 다량농 공유 프로젝트 프로그램 평가

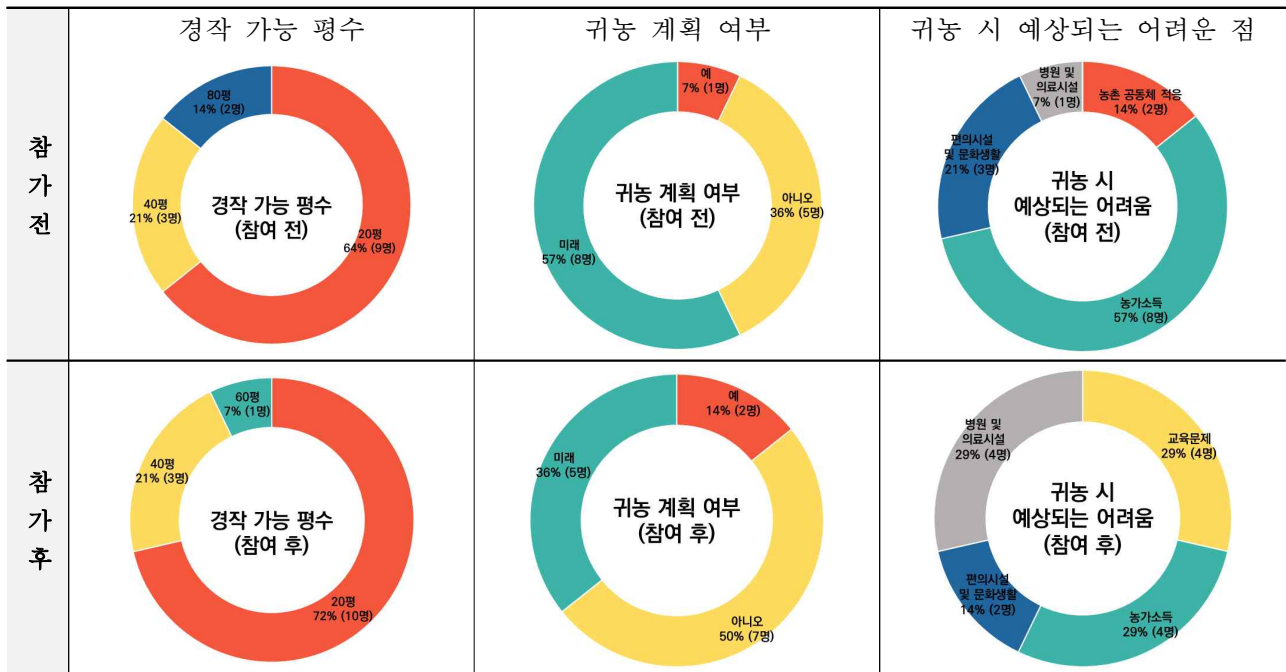


(7) 귀농계획

귀농과 관련하여 프로그램 참여 전에는 경작 가능한 평수로 20평 이상을 답한 경우가 35%(5명)이었으나 프로그램 참여 후에는 28%(4명)으로 감소했으며 최고 평수 또한 80평에서 60평으로 줄었다. 귀농에 대한 의사로는 프로그램 참여 전에는 긍정적인 대답이 64%(9명)이었으나 참여 후에는 50%(7명)으로 감소했다.

귀농 시 예상되는 어려운 점으로 프로그램 참여 전에는 농가소득(57%, 8명), 편의시설 및 문화생활(21%, 3명), 농촌 공동체 적응(14%, 2명), 병원 및 의료시설(7%, 1명) 순으로 나타났으며 참여 후에는 농가소득·교육문제·병원 및 의료시설(각각 29%, 4명), 편의시설 및 문화생활(14%, 2명) 순으로 나타났다. 프로그램 체험 후 구체적인 귀농에 대한 고민이 이루어져 어려운 점에 대한 인식이 다각화된 것으로 판단된다.

[그림 51] 다량농 공유 프로젝트 설문조사 결과 : 귀농계획



2) 다랑논 공유 프로젝트 프로그램 사전 설문지

(1) 다랑논 공유 프로젝트 “스무평의 기적” 참여에 대한 문항

1. 귀하께서는 다랑 협동조합에서 진행하는 다랑논 공유 프로젝트에 참여하게 된 동기는 무엇입니까?

- ① 자녀의 정서 함양 및 농촌체험
- ② 농업기술 배움
- ③ 자급자족 생활 경험
- ④ 특별한 여가활동
- ⑤ 기후위기, 토종벼 등 환경에 대한 관심
- ⑥ 기타()

2. 다랑논 공유 프로젝트를 알게 된 경로는 무엇입니까?

- ① 지인소개 ② SNS/인터넷 ③ 방송 ④ 뉴스/기사 ⑤ 기타()

3. 본인이 경작가능하다고 판단되는 평수는 얼마입니까?

- ① 20평 ② 40평 ③ 60평 ④ 80평 ⑤ 100평 이상

4. 다랑논 공유 프로젝트 중 가장 기대되는 프로그램은 무엇입니까?

- ① 모판내기/모심기
- ② 김매기
- ③ 추수
- ④ 논 생태체험
- ⑤ 허수아비 만들기 등 부수 체험

5. 귀하께서는 귀농을 계획하고 계십니까?

- ① 예 ② 아니오 ③ 지금 당장은 아니지만 미래에 귀농계획을 세운적은 있다.

6. 귀농한다면 가장 극복하기 어려운 점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 농촌공동체 적응
- ② 교육문제
- ③ 농가소득
- ④ 편의시설 및 문화생활
- ⑤ 병원 및 의료시설

(2) 다랑논 및 쌀 유통 인식에 대한 문항

7. 귀하께서는 다랑논에 대해 들어본 적이 있으십니까?

- ① 잘 알고 있다 ② 알고 있다 ③ 보통이다 ④ 잘 모른다 ⑤ 전혀 모른다

8. 다랑논을 보전할 필요성이 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 필요하다 ② 필요하다 ③ 보통이다 ④ 약간 필요하다 ⑤ 전혀 필요하지 않다

9. 다랑논의 가장 중요한 가치는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 식량 생산
- ② 생태계 보전
- ③ 가뭄 및 홍수 조절 기능

- ④ 아름다운 경관
- ⑤ 농업·농촌사회의 공동체문화
- ⑥ 기타()

10. 귀하의 쌀 구매 주 경로는 어디입니까?

- ① 일반 마트 ② 인터넷사이트 ③ 지인소개 ④ 협동조합 ⑤ 기타

11. 귀하는 일주일에 집에서 밥을 해 드시는 횟수는 몇 회 정도 인가요?

- ① 주 2~3회 ② 주 4~6회 ③ 주6-9회 ④ 주 10회 이상 ⑤ 기타

12. 귀하께서 구매하시는 쌀(10kg기준)의 적정 구입단가는 얼마정도라고 생각하십니까?

- ① 3~4만원 ② 4~5만원 ③ 5~6만원 ④ 6~7만원 ⑤ 7만원 이상

(3) 기본사항

13. 귀하의 성별은 무엇입니까 ?

- ① 남자 ② 여자

14. 귀하의 연령대는 어떻게 되십니까?

- ① 19세 이하 ② 20대 ③ 30대 ④ 40대 ⑤ 50대 ⑥ 60대 이상

15. 귀하께서 함께 참여하는 구성원의 수는 몇 명입니까?

- ① 1인 ② 2인 ③ 3~4인 ④ 5인 이상 ⑤ 단체(기업, 학교 등)

16. 귀하의 거주지 어디입니까?

- ① 밀양관내 ② 경남도내 ③ 울산광역시 ④ 부산광역시 ⑤ 기타(

3) 다랑논 공유 프로젝트 프로그램 사후 설문지

(1) 다랑논 공유 프로젝트 “스무평의 기적” 참여에 대한 문항

1. 귀하께서 다랑 협동조합에서 진행하는 다랑논 공유 프로젝트에 참여하게 된 동기는 무엇입니까?

- ① 자녀의 정서 함양 및 농촌체험
- ② 농업기술 배움
- ③ 자급자족 생활 경험
- ④ 특별한 여가활동
- ⑤ 기후위기, 토종벼 등 환경에 대한 관심
- ⑥ 기타()

① 지인소개 ② SNS/인터넷 ③ 방송 ④ 뉴스/기사 ⑤ 기타()

3. 다랑논 공유프로젝트 참여 후 본인이 경작가능하다고 판단되는 평수는 얼마입니까?

- ① 20평 ② 40평 ③ 60평 ④ 80평 ⑤ 100평 이상

4. 다랑논 공유 프로젝트 시작전에 가장 기대했던 프로그램은 무엇입니까?

- ① 모판내기/모심기
- ② 김매기
- ③ 추수
- ④ 논 생태체험
- ⑤ 허수아비 만들기 등 부수 체험

5. 다랑논 공유프로젝트 참가 후 귀하께서는 귀농을 계획하고 계십니까?

- ① 예 ② 아니오 ③ 지금 당장은 아니지만 미래에 귀농계획을 세운적은 있다.

6. 귀농한다면 가장 극복하기 어려운 점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 농촌공동체 적응
- ② 교육문제
- ③ 농가소득
- ④ 편의시설 및 문화생활
- ⑤ 병원 및 의료시설

(4) 다랑논 및 쌀 유통 인식에 대한 문항

7. 다랑논 공유프로젝트 참여 후 다랑논을 보전할 필요성이 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 필요하다 ② 필요하다 ③ 보통이다 ④ 약간 필요하다 ⑤ 전혀 필요하지 않다

8. 다랑논 공유프로젝트 참여 후 다랑논의 가장 중요한 가치는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 식량 생산
- ② 생태계 보전
- ③ 가뭄 및 홍수 조절 기능
- ④ 아름다운 경관
- ⑤ 농업·농촌사회의 공동체문화
- ⑥ 기타()

9. 다랑논 공유프로젝트 체험 후 가장 성공적일 수 있다고 생각하는 프로그램은 무엇입니까?

- ① 모내기 등 농사체험
- ② 논생물조사 등 생태체험
- ③ 생태관광 등 경관 및 문화체험
- ④ 휴식 및 먹거리 체험

10. 다량은 공유프로젝트 참가후 가장 불만족한 프로그램은 무엇입니까?

- ① 모내기 등 농사체험
- ② 논생물 조사 등 생태체험
- ③ 생태관광

11. 다량은 공유프로젝트 참가후에 생각하시는 연간 참가비는 얼마가 적절하다고 생각하십니까?

- ① 20만원미만 ② 30만원대 ③ 40만원대 ④ 50만원 이상

12. 다량은 공유프로젝트 참가 후 귀하께서는 쌀(10kg기준)의 구입단가가 얼마정도가 적절하다고 생각하십니까?

- ① 3~4만원 ② 4~5만원 ③ 5~6만원 ④ 6~7만원 ⑤ 7만원 ⑥ 10만원 이상

13. 다량은 공유프로젝트의 원활한 진행을 위해 우선시 되어야 하는 조건은 무엇이라고 생각하십니까?(우선순위를 매겨 주십시오)

- ① 샤워 및 숙박시설()
- ② 농기구 등 농사활동에 필요한 장비()
- ③ 프로그램 등 교육운영 주체(마을주민) ()
- ④ 행정적 지원()
- ⑤ 기타()

14. 차년도 다량은 공유프로젝트에 재 참여하실 의향이 있으십니까?

- ① 예 ② 아니오

(5) 기본사항

15. 귀하의 연령대는 어떻게 되십니까?

- ① 19세 이하 ② 20대 ③ 30대 ④ 40대 ⑤ 50대 ⑥ 60대 이상

16. 귀하께서 함께 참여하는 구성원의 수는 몇 명입니까?

- ① 1인 ② 2인 ③ 3~4인 ④ 5인 이상 ⑤ 단체(기업, 학교 등)

17. 귀하가 현재 거주하시는 지역은 어디입니까?

- ① 밀양관내 ② 경남도내 ③ 울산광역시 ④ 부산광역시 ⑤ 기타()

2021 한살림
생명·협동 연구 최종보고서

생활협동조합의 커뮤니티케어 실천에 관한 연구

—
조유성

연구개요

연구주제	<p style="text-align: center;">생활협동조합의 커뮤니티케어 실천에 관한 연구 - 생활클럽생협의 돌봄사업 운영경험을 중심으로</p>
핵심어	<p style="text-align: center;">생활협동조합, 생활클럽생협, 생협돌봄, 커뮤니티케어</p>
연구요약	<p>- 본 연구는 지역사회에서 참여형 돌봄사업을 실천하고 있는 생활협동조합의 돌봄사업 운영에 관한 연구이다. 단일 그룹 규모로는 일본 내 최대 규모로 돌봄사업을 추진 중인 생활클럽 생협을 사례로 선정하였다. 문헌조사를 통해 생협의 돌봄사업 및 생활클럽생협의 돌봄사업에 대해 고찰하였고, 질적 사례연구를 통해 생협의 돌봄사업 동인, 자원마련, 인재확보, 그리고 참여자가 현장에서 사업에 참여하면서 발견한 생협의 돌봄 특징에 대해 심층 분석하였다.</p> <p>- 각 연구 주제별로 드러난 내용은 다음과 같다. 첫째, 생협에서 돌봄사업을 추진하게 된 동인은 무엇인가. 이에 해당하는 내용으로 ‘옛코로제도로 조합원 간 돌봄 실현, 타스케아이(서로돌봄) 워커즈로 필요한 돌봄을 스스로 조직, 고령사회 대비의 필요성 인식, 한 사람 한 사람 생활에의 필요’로 드러났다. 둘째, 활동에서 사업으로 넘어가는 찰나, 그리고 지속가능한 경영이 가능하도록 하는 추진자금은 어떻게 마련하였는가. 이에 관해서는 ‘개호보험료 수입, 다양한 정부·지자체보조금 활용, 생협의 기존 자산활용, 생협의 자금지원, 조합원 및 지역주민의 기부’이라는 다섯 가지 주제가 나타났다. 셋째, 돌봄서비스 제공의 핵심인 인재는 어떻게 확보하고 육성하였는지에 관하여서는 ‘워커즈컬렉티브에 사업위탁, 워커즈의 직원화, 생협 직원의 이동 및 조합원의 직원으로 취업, 새로운 전문직 직원을 적극 받아들임’이라는 네 가지 주제가 나타났다. 넷째, 생협 돌봄사업 추진 주요 당사자로 근무 또는 활동해 온 연구 참여자들이 느끼고 있는 생협 돌봄의 특징으로 ‘지역주민의 필요에 응답, 새로운 활력, 참여형 돌봄, 당사자 중심, 기본이 지켜지는 질 높은 돌봄’이라는 다섯 가지 주제가 나타났다. 이러한 심층 분석 내용을 바탕으로 돌봄사업 추진 시 시사하는 바를 제언하였다.</p>

<목차>

I. 서론	133
II. 생협의 돌봄사업과 생활클럽	136
1. 생협의 돌봄에 관한 논의	136
2. 생협의 돌봄 관련 실천사례	142
3. 커뮤니티케어에 관한 논의	142
4. 일본 생활클럽생협의 중점 운영방향	144
III. 생활클럽생협의 돌봄사업	150
1. 생활클럽생협의 돌봄사업 추진과정	150
2. 생활클럽생협의 주요 돌봄정책	151
3. 생활클럽생협의 돌봄사업 현황	161
IV. 생협의 돌봄사업 운영경험에 대한 심층 분석	176
1. 질적 사례연구	176
2. 연구 참여자 및 자료수집	176
3. 사례 내 분석	178
4. 사례 간 분석	186
V. 결론 및 제언	210
1. 결론	210
2. 제언	212
<참고문헌>	216

I. 서론

“떡을거리와 늪어가는 불안에 대응할 수 있는 생협을 지향하자”

- 이케다 토오루 「일본에서 가장 요구가 많은 소비자들」 중에서

생활클럽 바람의 마을 이사장이자 전 생활클럽생협치바 이사장인 이케다 토오루는, 일본사회가 고령사회로 접어들던 시기인 1994년, 생협이 앞으로는 나이 들의 불안에 적극 대응해야 할 시기라고 판단하고 돌봄사업을 시작했다. 생활클럽이 급성장할 수 있도록 지지해 온 단카이 세대가 그들의 부모님의 돌봄을 걱정하는 때가 되었고, 그리고 앞으로는 자신들의 돌봄 문제에 대해 준비할 수밖에 없다는 생각에서였다. 당시 조합원들의 삶에서 앞으로 다가 올 불안, 걱정을 어떻게 대응해 나갈 것인가 라는 질문 속에서 생협의 돌봄사업이 시작되었다.

일본은 ‘생활협동조합’이라는 고유어를 낳은 국가이다. 후생노동성 촉탁을 맡고 있던 야마모토 아키는 종래의 산업조합법에서 새로운 법으로의 전환을 앞둔 때에, 세계 공통으로 이용되고 있던 소비조합이라는 호칭 대신 생활협동조합이라는 명칭을 사용할 것을 제안하였다(嶋田啓一郎, 1989). 이 제안을 바탕으로 일본의 소비생활협동조합법이 제정되었고 그 1조의 내용으로서, ‘국민의 자발적인 생활협동조직의 발달을 도모하고, 이로써 국민 생활의 안정과 생활문화의 향상을 기할 것을 목적으로 할 것’을 밝히고 있다. 한국의 경우 이 영향을 받아, 1998년 ‘소비자생활협동조합법’이 제정되었다. 소비자생활협동조합법 1장 1조에 의하면, 상부상조의 정신을 바탕으로 한 소비자들의 자주·자립·자치적인 생활협동조합활동을 촉진함으로써 조합원의 소비생활 향상과 국민의 복지 및 생활문화 향상에 이바지함을 목적으로 한다고 그 목적을 밝히고 있다.

명문화되어 있는 생협법의 목적을 살펴볼 때에 특히 눈에 들어오는 키워드는 ‘국민생활의 안정, 생활문화의 향상, 조합원의 소비생활 향상, 국민의 복지 및 생활문화 향상’이다. 생활의 안정과 향상, 그것이 생협의 존재 목적이라 한다면 지금 우리의 삶은 어떠한가. 한 명의 국민으로, 한 명의 조합원으로 자신의 삶이 안정되어 있다고 느끼는가. 이 질문에 대해 단번에 ‘그렇다’고 답할 수 있는 사람은 많지 않을 것이다. 2020년 기준 가구당 평균 부채는 8천 256만원을 기록하며 전년 대비 4.4% 증가했다(통계청, 2021). 최근에는 부동산과 주식시장을 중심으로 휘몰아 친 이른바 영끌(영혼까지 끌어 모아서 대출받는다), 빚투(빚을 내어 투자한다) 흐름으로, 부채를 안을 수 있으면 다행이라는 쓴웃음을 짓는 사람도 늘었다.

또한 생협이 고도성장하던 시기의 통념적인 가족의 생활수준, 모습, 문화와 비교하였을 때에 최근 다른 양상이 나타나고 있다. 주요 조합원 가구 구성이었던, 부부와 자녀로 구성된 3~4인 가족이 줄고, 나 홀로 사는 삶이 보편화 된 것이다. 2020년 기준 4인 가구는 20%, 1인 가구는 39.2%로, 이제 10가구 중 4가구는 1인가구이다(행정안전부, 2021). 이 같은 흐름을 2030세대가 선도하고 있다. 20대 1인가구는 전체의 18.2%로 전 연령에서 가장 1인가구의 비율이 높았고, 30대 16.8%, 50대 16.3%, 60대 15.2% 등을 기록하며, 고령화에 따른 비중보다는 비혼에 따른

증가 요인이 큰 것으로 나타났다(통계청, 2020). 비혼에 따른 1인가구의 증가는 결과적으로 혼인을 감소, 출생아 수 감소로 이어지고 있으며 이에 한국 사회는 빠르게 늙어가고 있다. 전반적인 소비감소 체계로 진입하고 있는 것이다.

전 세계가 코로나19로 인해 몸살을 앓던 2020년, 한국은 사망자수가 출생아수를 처음 앞지르며, 실질적으로 인구 감소가 시작되었다. 이에 피터슨국제경제연구소는 “코로나보다 생산인구 감소가 한국 경제에 더 큰 충격을 줄 수 있다”고 경고하기도 했다¹⁾. 2020년 한국의 고령인구는 16.4%를 기록했다(통계청, 2021). 2017년 65세 인구 비율이 14%를 맞이하며 이미 고령사회를 진입하였고, 예상을 지속적으로 뛰어넘으며 빠른 속도로 초고령 사회를 향해 달려가고 있다. 인구구조는 이미 정해진 미래의 모습을 나타내주기예, 이대로 가다가는 2041년 국민연금은 적자로 전환되고, 2056년 소진될 것이다(기획재정부, 2020). 이미 OECD 노인빈곤율 1위를 기록하고 있는 상황²⁾에서 앞으로 한국은 회색빛 백세시대를 맞게 될 가능성이 높다. 현재 장년인 당신이 노인이 되었을 때, 이제 태어난 아이들이 청년이 되었을 때에, 노인도 청년도 모두 살기 힘든 사회가 되어있을 것이다. 한국 사회의 다운사이징은 이미 시작되었다.

이 같은 상황에서, 조합원 삶의 필요는 변화할 수밖에 없다. 80년대, 90년대에 ‘먹을거리에 대한 불안’이 한국의 생협 조직이 뿌리를 내릴 수 있도록 한 원동력이 되었듯, 2021년 현 시점에서의 조합원 생활 속 가려운 곳을 긁어줄 수 있는 사회적 역할이 요구되고 있다. 이에, 먼저 빠른 속도로 늙어버린 사회를 참고해본다면 어떨까. 이미 초고령 사회가 된 상황에서의 삶의 양식, 그 속에서의 생협의 사회적 대응, 조합원과 지역사회에서의 실천의 모습을 살펴보는 것은 의미가 있다. 일본의 고령화율은 약 29%를 기록하며 현재 세계에서 톱으로 노인 인구 비율이 많은 사회의 모습을 보여주지만, 안타깝게도 25년 정도 후에는 한국이 일본을 제치고 세계에서 가장 늙은 나라가 될 전망이다. 이 같은 급격한 저출산·고령화는 우리 한 명 한 명의 삶에 어떤 변화를 가져올까. 직장인이 내는 세금부담, 지갑을 여는 목적과 수준의 변화, 그리고 늙고 병든 사람에 대한 돌봄의 문제들이 대두될 것이다. 이를 대비하고자 일본은 2000년, 고령자 대상의 돌봄 서비스를 사회보장으로 해결하는 개호보험을 실시하였고, 한국도 이를 참고로 하여 2008년부터 장기요양보험제도를 통해 방문요양, 시설요양서비스에 대한 사회보장을 확대하고 있다. 그러나 이를 떠받들 재원을 어떻게 지속가능하게 마련할 것인지, 그리고 존엄한 돌봄을 실행할 인재를 어떻게 양성하고 질 높은 돌봄을 구현할 것인가에 대해서는, 앞으로 해결해야 할 과제가 산적해있다고 할 수 있다.

본 연구는 저출산·고령화라는 사회적 흐름과 이에 따른 조합원 및 시민의 삶 변화, 이로써 필요성이 가중되는 질 높은 돌봄의 생산·제공방식의 하나로서의 생활협동조합의 돌봄사업의 가능성과 그 의의에 대해 고찰하고자 한다. 한국도 먹을거리 공동구입을 주요 비즈니스 모델로 삼아 온 생협이 돌봄사업을 시도하여 확장하고 있는 사례가 생겨나고 있으며, 최근 한국형 커뮤니티케어 정책인 지역사회통합돌봄의 제공주체의 하나로 의료복지사회적협동조합의 역할이 강조되는 등 사회적경제 조직에 대한 기대가 높아지고 있다. 그러나 ‘돌봄·사회복지’ 영역에서

1) 기획재정부는 미국의 피터슨국제경제연구소(PIIE)에 한국의 경제 전망 분석을 의뢰하였다. 통계청은 2019년 장래인구 추계에서 합계출산율 전망에 대해 2021년 0.8명, 2028년 1.11명, 2040년 1.27명 등 점차 상승할 것으로 예상하였으나, PIIE는 개발도상국이 아닌 나라에서 출산율이 급반등하는 것은 옛 공산권 국가에서나 가능한 일이라며 출산율 반등에 대해 비관적으로 예측하였다.

2) 한국의 노인빈곤율은 2018년 기준 43.4%에 달하는데, 이는 OECD 평균인 14.8%의 3배 수준이다(한국경제연구원, 2019).

의 논의, 특히 생활협동조합의 돌봄사업과 관련하여 그 특성, 형성과 발전과정, 효과성 등에 대한 연구는 아직 걸음마 단계라 볼 수 있다. 또한 일본 생협의 돌봄사업 추진에 대한 내용은 각 생협 및 연합회 차원에서 발간하는 실태보고서나 단편적인 연수 자료를 중심으로 참고하고 있는 상황이다. 90년대부터 현재까지에 이르러 현장에서 선구적으로 새로운 사업을 실행해 온 실천가들의 생생한 경험이 드러난 질적 연구가 부족하기 때문이다. 이러한 한계를 바탕으로 본 연구는 현장에서 살아있는 사업과 활동을 이어가고 있는 사람들의 이야기로부터 생협의 돌봄 추진 현상의 배경과 그 의미를 발견하고자 한다. 살아 있는 경험에 대한 이해를 얻음과 동시에 그들의 삶으로부터 어떠한 의미를 도출(Padgett, 1998)할 수 있는 심층 연구를 통해 한국 생협의 돌봄사업 추진에 있어서의 시사점을 얻고자 한다.

이에 본 연구는 질적 연구방법론 가운데에서 질적 사례연구를 택하여 접근하였다. 질적연구는 잘 알려지지 않은 주제에 대하여 경험 당사자들의 실제적인 시각으로부터 살아있는 사례에 대해 이해를 얻고, 심도 있는 묘사를 통해 복잡한 세계를 전체적인 관점에서 탐구할 수 있는 방법론이다(Creswell, 2013; Padgett, 1998). 이를 통해 행위의 과정과 맥락을 포착하고, 연구 문제에 대한 사례들의 총체적인 이슈들을 분석하였다.

본 연구는 특히 경험의 다양한 차원 중에서도, 초기 사업추진 단계에서 생협 주체들이 가장 깊게 고민하는 주제인 재원마련과 인재확보, 그리고 생협 돌봄사업의 추진동기 및 참여자가 느끼는 실질적인 생협 돌봄의 특징을 밝히는 데에 초점을 맞추었다. 일본 생협 돌봄의 선구자들이 유사한 고민을 하였을 당시에 취한 방법들과 그 속에서 얻은 시사점을 도출하여 실질적인 사업 추진 시 참고가 되고자 하였다. 이에 본 연구는 다음의 구체적으로 연구 주제를 바탕으로 생협 돌봄의 실재에 다가가고자 한다.

1. 생협의 돌봄사업 동인은 무엇인가
2. 돌봄사업 추진 시 재원을 어떻게 마련하였는가
3. 돌봄사업 추진 시 인재를 어떻게 확보 하였는가
4. 생협에서 추진한 돌봄은 어떤 특징을 지니는가

II. 생협의 돌봄사업과 생활클럽

1. 생협의 돌봄에 관한 논의

‘생협’과 ‘돌봄’란 키워드가 만나 생협돌봄이라는 담론이 형성되었다. 여러 연구자들과 실천가들은 생협돌봄이 지니는 특성에 대해 어떠한 견해를 가지고 있을까. 일본의 생협계에서는 사회복지 특성과의 결합 및 비교 측면에서 ‘돌봄, 케어’란 용어보다 ‘복지’를 보편적으로 사용하고 있다. 생협복지(生協福祉)는 전 일본사회사업대학 학장이자 코프도쿄 이사였던 교고쿠 타카노부(京極高宜)에 의해 처음 제안되었다. 생협의 복지서비스나 복지활동은, 특정 대상별 필요에 의해 설계된 사회서비스와 달리 그 폭이 넓기에 한 마디로 정의내리는 것은 어렵다. 그러나 실제로 움직임이 일어난 현장의 실천으로부터, 또한 실천하고자 하는 목표지향의 관점에서 출발한다면 그 구체적인 특성 및 추구방향을 살펴볼 수 있다. 공식적인 복지서비스만이 아니라 비공식적인 복지활동을 포함하여, 생협복지의 내용에 대해서 살펴보자면 다음의 표와 같다.

〈표 1〉 생협의 서로돌봄·복지활동의 활동분야와 과제

필요	활동분야	생협의 대응과제
자립생활	조합원의 서로 돌봄	<ul style="list-style-type: none"> · 일상적인 서로 돌봄 활동 · 생활의 서로 돌봄 모임 · 자원 활동
	시설·사업 개선	<ul style="list-style-type: none"> · 매장 및 시설의 개선 · 이용하기 쉬운 사업과 상품의 개발
삶의 보람 만들기	취미활동으로서 삶의 보람 만들기	<ul style="list-style-type: none"> · 취미, 문화, 스포츠 활동 · 고령자 모임, 교류회 · 지역봉사활동
	배움으로서의 삶의 보람 만들기	<ul style="list-style-type: none"> · 삶에 대한 연구, 학습활동 · 사회복지제도 학습 · 사회복지제도 개선을 목표로 한 활동
건강 만들기	평생 건강 만들기	<ul style="list-style-type: none"> · 건강교육 및 학습활동 · 건강체크 및 건강진단 · 식생활 개선 활동
	복지케어서비스	<ul style="list-style-type: none"> · 급식서비스 · 개호용품 대여 · 헬퍼, 데이케어, 입욕서비스 · 종합생활상담
생활기반 만들기	고용 창출	<ul style="list-style-type: none"> · 새로운 일자리 개발 · 중고령사업단, 직업소개소와의 연계

	공제·연금의 개선	· 조합원 공제 보급 · 연금공제 등 개발
	주택·환경정비	· 함께 살기 좋은 환경 조성 · 주택설비의 개량
	장례사업의 실시	· 장례사업 · 묘지, 납골당 소개 등

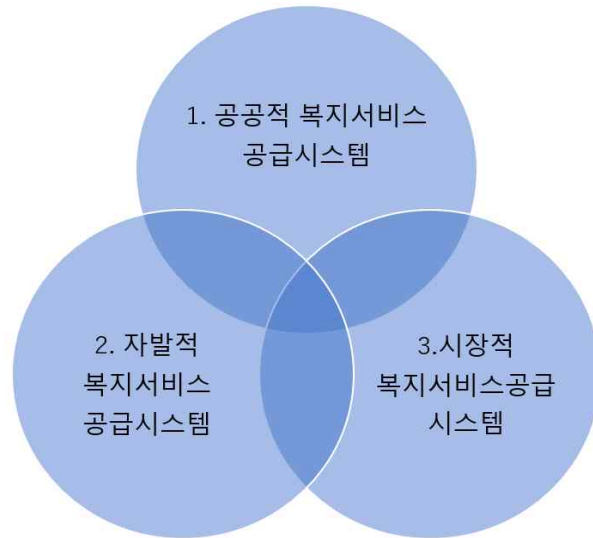
자료: 고령화사회와 생협의 서로돌봄·복지활동의 방법(1988, 일본생협연·생협복지연구회)

이 표에서는, 고령자 대상 복지서비스를 염두에 두고 생협이 복지 분야에서 해결해야 할 과제를 각 항목별로 정리하고 있다. 선진적인 생협에서는 이 내용을 바탕으로 하여 전반적인 실천으로 실제 구현해 내고 있는 경우도 있으나, 일반적으로는 앞으로 대처해야 할 과제로서 제시하고 있다. 즉 이미 전반적으로 실시되고 있는 서비스로서가 아니라 앞으로의 생협복지가 나아가야 할 방향성으로서, 실천을 끌어냄으로서 향후 자리매김하도록 제시하고 있는 것이다(京極高宜, 2002). 생협에서 돌봄사업이 본격적으로 시작, 확장되던 시기인 1990년대에 ‘생협복지의 전체 상’에 대해 다소 넓은 범위로 망라한 경향도 있지만, 방향성을 확인하는 측면에서는 유효하다. 이 내용을 통하여 생협의 돌봄이 그 실천 범위의 측면에서 매우 폭이 넓다는 것을 확인할 수 있다.

한편, 복지국가론의 일환에서 복지믹스론을 바탕으로 생협복지의 특성을 밝혀볼 수 있다. 복지국가의 다양성과 관련하여, 행정 분야에서 공공성을 담지한 새로운 담당자의 필요성이 요구되고 있다. 관에서 민으로의 주체 이동이라는 변화의 흐름이 감지되는 것이다. 제도화를 바탕으로 한 공공영역뿐만 아니라 비제도적인 영역에서, 시민들의 상호협력의 방법으로 당사자들이 필요한 것들을 스스로 해결할 수 있다는 면이 강조되며, 이 가운데에 비영리형 조직 및 협동조합의 중요성이 대두된다. 행정 자치의 측면에서 바라본다면 복지주체의 다원화를 통해서 사회적 배제를 더욱 포용하려고 하는 움직임이라 할 수 있다.

복지주체의 다원화와 관련해 ‘복지서비스 공급시스템 관점’으로 생협 돌봄의 특성을 규정하면 다음과 같다. 최근 선진국들의 복지서비스 공급체계는, 민간의 참여를 적극적으로 결합시켜 내용과 질 측면에서 창의성과 활력을 갖도록 하고 있다. 그 가운데, 주요한 공급주체로서 역할을 수행할 하나의 방안으로 생협을 제시하고 있다.

[그림 1] 복지서비스 공급시스템 유형



자료: 협동에 의한 지역복지의 뉴파워(1989, 생협복지연구회)

복지서비스 공급시스템 가운데 첫 번째로는 공공적 복지서비스 공급시스템을 꼽을 수 있다. 이는 국가 정책 기조로 운영되어 다소 경직된 방식으로 제공된다는 비판이 있을 수 있다. 그러나 계획된 국가 예산에 의해 강제적이면서도 합목적으로 제공될 수 있다는 특징이 있다. 이에 비하여 두 번째, 자발적 복지서비스 공급시스템은 자원봉사의 형태나 비영리영역에서의 공급으로 이뤄지는 공급 방식이다. 복지 수요자의 실질적 필요에 따라 자발적인 움직임에 의해 제공됨으로, 선구적이면서 뛰어난 활동이 이루어지는 경우가 많다. 또한 서비스를 받는 측과 제공하는 측이 서로의 관계맺음을 통해 그때그때 발견되는 시의적절한 내용을 구성하는 것이 가능하다. 그러나 자칫하면 핵심 인재에게 지나치게 의존하게 되어 서비스 제공에 대한 안정성이나 지속성이 결여될 수 있기도 하다. 서비스 수준을 지속적으로 유지하는 것에 대해서도 어려움이 있을 수 있고, 재정적 측면에서 약점이 노출되기도 한다. 세 번째로 제시되는 시장적 복지서비스 공급시스템은 시장 안에서 소비자의 선택에 따라 제공됨으로 고품질의 서비스 제공이 가능하다는 장점이 있다. 그러나 저소득자는 충분한 서비스를 받기 어렵다는 치명적인 단점도 지니고 있다. 또한 규제가 느슨해질 경우에 서비스 제공처의 이윤추구 중심 접근으로 인해 품질이 낮아질 가능성도 있다. 이러한 복지 서비스 공급시스템의 장점과 단점을 살펴서, 효과적으로 조합해내는 동시에 사회 전체의 복지서비스 총량을 늘리는 대처가 필요하다.

생협복지는 이와 같은 복지서비스 공급시스템 유형 가운데 어디에 위치하고 있을까. 생협복지는 통상적인 자발적 복지서비스 공급시스템과 같은, 봉사활동과 동일한 단점을 가지고 있지는 않지만, 이중적 의미로 또한 시장적 복지서비스 공급시스템의 성격을 가진다는 교집합적 특성도 있다. 예를 들어, 생협복지는 조합원의 서로돌봄 활동을 통한 비영리 자발적 복지서비스를 중심으로 하고 있으나, 한편으로는 생협 자체적으로 전문서비스를 만들어 제공할 수도 있다. 또한 조합원에 의한 서로돌봄 활동의 경우에는, 유상 자원봉사자에 의해, 금전거래를 바탕으로 서비스가 제공되므로 시장적 복지서비스 공급시스템과 접점이 있다. 그러나 중점적인 성

격은 자발적 복지서비스 공급시스템이라고 할 수 있다.

생협에서 자체적으로 전문서비스를 만들어 제공할 경우에는, 시장에서 보다 저렴한 가격에 서비스나 재화를 주고받을 수 있다는 의미에서, 시장적 복지서비스 공급체계와의 공통점을 가진다. 그러나 생협은 비영리사업을 도모하기에 자발적 복지서비스 공급의 성격을 보유하고 있다. 이에 결론적으로, 생협에서 제공하는 복지서비스는 ‘자발적 복지서비스 공급시스템’의 성격을 기본으로 하면서, ‘공공적 복지서비스 및 시장적 복지서비스의 점점 또한 지니고 있다’고 할 수 있다. 즉 [그림 1]에서 2번과 1번, 2번과 3번 사이에 교집합적 특성을 모두 지닌다고 할 수 있다. 지역주민 조직률이 높은 생협들이 활발하게 전개해 왔던 서로 돌봄 모임이나 각종 봉사활동은, 원칙적으로는 자발적 복지서비스 공급서비스에 포함된다. 그러나 그것에 더하여, 행정서비스의 수탁, 개호보험서비스 제공, 시장에서의 고령자 대상 서비스의 공동구매 등 다양한 방법을 동원하여 서비스를 제공하고 있다. 이상의 복지서비스공급시스템 유형 분석을 통해 생협 돌봄의 특성을 정리해보면 다음과 같다. 생협의 복지서비스는 종래의 공공중심 및 시장중심으로 제공되던 방식의 단점을 극복하면서도, 이 같은 방식의 장점을 일부 취하여 본래의 성격인 자발적인 복지서비스에 결합하여 제공할 수 있다.

생협복지가 지니는 사업의 특성에 대해, 종합력을 우선적으로 꼽는 견해도 있다. 일본생협연합회는 생협의 돌봄사업과 관련하여 다음의 네 가지 장점을 제시하고 있다. 첫 번째는 조합원에 의한 무상활동이 가능하다는 점이다. 이는 조합원들이 먹을거리를 주제로 펼쳐온 활동의 연장으로 돌봄을 주제로 한 지역사회 내의 자원활동이 가능하다는 점을 제시하고 있다. 두 번째는 제도 외적인 유상의 지역복지서비스가 가능하다는 점이다. 이는 일본 생협에서 복지분야에서 가장 먼저 두드러지게 나타난 유상서비스인, 가정방문형 가사서비스 제공 등의 서로 돌봄 활동에서도 발견할 수 있다. 제도에서는 취급하지 않지만 생활 속에서 필요한 서비스가 있다면, 서비스를 받는 쪽과 제공하는 쪽 양측의 협의에 의해 적절한 금액을 책정하여 생산 및 제공될 수 있다. 세 번째는, 제도 내 서비스의 제공이다. 이것은 개호보험 등 정부 및 지자체의 사업을 포함한다. 정해진 기준에 따라 유상으로 제공되는 서비스의 한 주체로 참여할 수 있다. 네 번째는 제도 외의 비즈니스가 가능하다. 이는 제도에서는 다루지지 않지만 필요로 하는 사람들을 위해 독자적으로 창의적이고 민첩한 유료서비스를 만들어 제공하는 성격이다. 이 같은 네 가지의 사업들은 서로 연계되어있으며, 각 단위 생협은 지역사회라는 장을 무대로 이 같은 다양한 방법으로 주민의 필요에 응하여 서비스를 제공할 수 있다. 더불어 물품 공급망이나 매장 등의 기존 사업의 인프라, 조합원 조직과 연계하는 것도 가능하다. 이상의 면에서 공공이나 시장에서는 찾아볼 수 없는 생협 돌봄만의 종합력을 구사할 수 있다.

복지서비스의 제공자 및 이용자에 의한 상호 참여형 복지의 관점에서, 생협복지를 포함한 비영리협동조직의 복지제공 방식의 특성을 고찰해볼 수도 있다. 비영리협동조직은 공적 관리나 시장에서의 강제적인 경쟁에 의해 규제를 받지 않는다. 의사결정은 주로 자발적으로 참여한 회원이나 조합원의 필요나 요구를 기초로 해서 이뤄진다. 노동자협동조합이나 NPO에서 복지서비스를 실제로 제공하는 경우, 그리고 이용하는 자를 중심으로 한 협동조합 모두 ‘해 주는 복지’나 ‘선택하는 복지’가 아니라 ‘참여하는 복지’, ‘만들어가는 복지’를 목표로 한다. 이를 통해 서비스의 질을 높이고 서비스의 내용을 보다 충실하게 하며, 결과적으로 가성비가 좋아지는 기술혁신을 이룰 수 있다(川口侑史, 1999). 상호 경쟁 상황에서가 아니라 서비스를 제공하는 사람과

제공받는 사람 사이의 협동으로부터 복지서비스의 구체적인 내용이 새롭게 만들어진다.

한편, 복지국가론의 일환에서 복지믹스론을 바탕으로 생협복지의 특성을 밝혀볼 수도 있다. 복지국가의 다양성과 관련하여 행정 분야의 새로운 공공의 담당자로, 관에서 민으로의 주체 이동이라는 변화의 흐름이 감지되고 있다. 저출산 고령화 시대 하에서, 돌봄·의료 등을 종합한 고령자복지, 장애인복지, 육아지원 등의 지역복지분야에서, 그 추진주체의 다양화가 요구되어지는 것이다. 제도화를 바탕으로 한 공공영역뿐만 아니라 비제도적인 영역에서, 시민들의 상호협력의 방법으로 당사자들이 필요한 해결할 수 있다는 면이 강조되며, 이 가운데에 비영리형 조직 및 협동조합의 중요성이 대두된다. 이것을 자치행정의 측면에서 바라본다면 복지주체의 다원화를 통해서 사회적 배제를 더욱 넓게 포용하려고 하는 움직임이라 할 수 있다.

〈표 2〉 사회적기업의 특징

	비영리형	협동조합형	영리형
강점	<ul style="list-style-type: none"> · 사회적미션 중시 · 거버넌스의 민주성(구성원의 참가) · 조직의 비영리성에 의한 신뢰성 	<ul style="list-style-type: none"> · 거버넌스의 민주성(구성원의 참가) 	<ul style="list-style-type: none"> · 효율성 · 자금조달력 · 의사결정이 신속함
약점	<ul style="list-style-type: none"> · 비효율적일 수 있음 · 자금조달이 어려움(출자불가) · 의사결정이 느림 	<ul style="list-style-type: none"> · 제품서비스 사회성의 약점 · 의사결정이 느림 	<ul style="list-style-type: none"> · 거버넌스의 비민주성 · 사회적미션이 경시됨

자료: 로컬거버넌스 연구회 보고서(2008, 桜井政成)

또한 각 복지국가의 서비스 제공에 관하여, 실질적으로 재원을 어떻게 마련할 것인가에 대한 고민 속에서 다양한 복지 주체가 포함될 수 있다는 것을 고려할 수 있다. 한 가지 방법으로 시도되는 서비스 제공은 한계를 가진다. 이에 위의 표에서 나타나는 비영리형, 협동조합형, 영리형에서 나타나는 강점과 약점을 복합적으로 조합하여 실질적으로 높은 질, 다분야를 포함할 수 있는 복지를 전달할 수 있는 전체적인 구조를 만드는 것이 필요하다. 즉, 각 복지국가의 레짐(regime)과 관련하여서 일률적인 분류 틀이라 할 수 있는 정부중심의 사회복지서비스 전달체제로만 구성할 수 없다는 것이다.

그렇다면 이 같은 제3의 복지주체에 대한 논의를 바탕으로, 그 중에서도 협동조합 섹터가 수행하는 돌봄사업면에서의 상대적인 우위점은 무엇이라 할 수 있는가. 우에노(上野)는 실제 일본 내 협동조합의 돌봄 실천에 대한 사례연구를 통해서 일곱 가지의 우위점을 도출하였다. 구체적으로 이념성, 니즈중심, 시민참가, 노동자의 자기결정·경영참가, 경영효율, 노동분배율, 지자체·행정과의 협동이다. 각각의 내용은 아래 표와 같다.

자료: ニーズ中心の福祉社会へ (上野千鶴子, 2008)

〈표 3〉 협동섹터 케어사업의 상대적 우위점

No.	협동섹터의 상대적 우위점	구체적 내용
1	이념성	시민사업체는 복지나 사회운동 등의 ‘공익성’ 을 동반하는 이념을 내걸고 활동해왔다. 개호보험 틀 이외의 사업이나 건강보험 외적인 이용 등에도 유연하게 대응하여, 자원봉사자 또는 자원봉사 가격으로 서비스를 제공해 왔다. 영리를 목적으로 하지 않기 때문에, 경영자나 출자자의 이익을 우선할 필요 없이 사업 본래의 목적에 따른 추진을 할 수 있는 이점이 있다.
2	필요 중심	많은 시민사업체는 본래 필요를 창출하고, 그 필요의 충족을 추구해 온 운동체로서의 경력을 가진다. 이것을 ‘당사자주의’ 나 ‘당사자성’ 이라 바꾸어 말해도 좋다. 예를 들어 자립생활지원센터는 ‘가장 중도 장애를 가진 이의 필요를 우선한다’ 는 목표를 내세우고 있다.
3	시민참여	여기서 말하는 ‘시민’ 이란, 활동의 담당자이기도 하고, 이용자이기도 하다. 시민사업체의 담당자는 생활권과 통근권이 겹쳐져 있어 자신이 거주하는 지역을 거점으로 하기 때문에, 지역에 밀착하고 있는 것뿐만 아니라, 영리기업처럼 간단히 물러날 수 없는 사정을 안고 있다. 많은 수를 차지하는 담당자는 케어 경험을 가진 중고령의 여성이고, 케어 경험을 통해 이용자 니즈에 가장 가까운 서비스를 제공할 뿐만 아니라 그녀들이 자신이 가족 케어의 담당자이기도 하다. 또한 ‘사회적기업’ 의 정의요건 중 ‘활동에 의해 영향을 받는 사람들의 참가’ 가 포함되어 있는데, 이는 이용자의 경영참여라 바꾸어 말해도 좋다. ‘이사회 구성멤버의 과반이상을 장애당사자로 한다’ 란 규정처럼, 당사자 참여에 대해 제도적으로 보증하고 있는 사업체도 있다.
4	노동자의 자기결정·경영참여	NPO나 노동자생산협동조합(워커즈콜렉티브)처럼 경영방식을 채용하고 있는 곳에서는 노동자의 경영참여와 노동의 자기결정권이 가능하기에 이것이 고용노동과의 큰 차이가 있다. 이 같은 일하는 방식의 바탕에는, 의욕과 건강만 있다면 연령이나 성별에 상관없이 일할 수 있다.
5	경영효율	운동이나 자원 활동으로부터 출발한 시민사업체는 경영감각이 없다고 자주 지적되어 왔다. 그러나 관과 비교해보아도 민과 비교해보아도 협동섹터의 경영코스트는 상대적으로 우위가 있는 것을 증명하는 데이터가 있다 ³⁾ .
6	노동분배율	돌봄사업과 같은 노동집약형의 산업에서는, 경영효율은 직접적으로 노동분배율에 반영된다. 그러나 영리기업과 다르게 주주나 경영자의 이익을 생각할 필요가 없고 또한 영업이나 홍보에 경비를 적게 들인다. 따라서 경영면에서는 코스트, 일하는 사람 입장에서는 베네핏이 되는 노동분배율을 상대적으로 높일 수 있는 것이 시민사업체의 메리트이다.
7	지자체·정부와의 협동	시민사업체는 공익성의 관점에서 행정과의 관계를 적극적으로 맺고, 동시에 행정도 조성금 등으로 시민사업체를 지원해왔다. 선진적인 돌봄사업체나 장애인 단체처럼, 현장의 필요를 바탕으로 하여 행정이 뒤따르는 모델적인 사업을 해 온 것도 많다. 협동의 내용 안에는, 단순히 지자체의 편리한 하도급 기관이 될

		가능성도 포함되어 있지만, 그것 이상으로 새로운 니즈를 발휘하고 그것을 실현가능한 실천으로 제시하며, 제도나 정책의 제언능력, 더욱이 그것을 실행하는 정치력을 축적해 온 시민사업체가 많다.
--	--	---

이상의 일곱 가지를 종합해서 협동의 섹터가 수행하는 케어서비스의 이점을 정리해보면 다음과 같다. 개호보험제도 기반의 서비스 제공사업에 있어서 관(정부·지자체), 민(민간), 협(협동섹터)의 삼자 섹터 안에서 관 및 민과 비교해도 협동섹터의 사업체는 상대적인 우위가 있고 즉 이용자에 있어서도 일하는 사람에게 있어서도 이익이 높으며, 동시에 경영적으로 보아도 지속 가능한 선택지라는 근거가 된다(上野千鶴子, 2008).

2. 생협의 돌봄 관련 실천사례

생협의 돌봄, 생협의 복지 특징을 밝히고 있는 연구를 포함하여, 생협의 돌봄사업과 관련한 다양한 보고서가 있다. 이것들은 80년대 후반부터의 논의를 통해, 90년대에 싹을 틔우기 시작하여 2000년대 들어 급격히 성장한 다양한 생협들의 복지관련 사례를 분석하고 있다. 또한 이 사례를 다양한 자리에서 공유하고, 조직 내외의 정보교류를 통해 일본생협계 전체적으로 영향을 주고받으며 성장할 수 있도록 시도하였다. 2000년대 이후로는 대표적으로 생활클럽치바지역의 서로 돌봄 네트워크사업의 실천내용을 공유를 통해 앞으로의 실천방향에 대해 제시하거나(池田徹, 2000), 가나가와의 복지클럽생협의 서로 돌봄 주제의 위커즈컬렉티브 사례에 대해 소개(野崎雅利, 2005)하고 있다.

한국의 생협에서 돌봄과 관련한 논의 및 사업을 처음으로 시작한 곳은, 서울의 마포구를 중심으로 조직된 울림두레생협이다(구 마포두레생협). 2006년경 일상생활영역에서 조합원이 실천할 수 있는 대안을 고민하던 두레공부모임에서 생협의 복지사업에 대한 고민을 시작하였고 이 사회 등 조합원 조직에서의 학습모임 및 논의를 이어갔다. 이를 바탕으로 2009년 생협 최초의 방문요양서비스 사업화를 이뤄 온 배경이 있기에, 울림두레생협의 돌봄사업에 대해 분석한 연구가 앞서 다뤄졌다. 울림두레생협의 사례연구를 통해 생협복지의 특징을 분석한 결과 주민참여와 자치활동으로 복지 민주주의의 가능성이 높아진 점, 상호부조와 연대를 통해 사회적 돌봄의 관계망이 넓혀짐으로써 돌봄의 사각지대가 해소되는 점, 지역복지 커뮤니티가 구성되면서 지역사회의 변화를 이뤄내고 사회적경제가 실현되고 있음(이현진·김홍주, 2015)을 드러낸 바가 있다. 이 연구에서는, 한계에 대한 분석을 기반으로 발전전략을 제시하고 있는데, 주민의 다양한 특성을 반영한 생애주기별 맞춤형 복지실천, 조합원 및 활동가 양성으로 복지 분야의 전문화에 힘쓸 것, 지역사회 내의 다양한 자원을 동원하고 연대할 것을 제시하였다(이현진·김홍주, 2015).

한편 한살림생협에서도 2012년 서울 지역에서 돌봄 주제의 새로운 운동에 대한 논의를 시작하면서 중기계획을 통해 돌봄사업에 대한 정책화 및 사업화를 결의하였다. 이후 육아공동체 조

3) 1시간당 홈ヘル프서비스(개호사업)에 드는 사업비용(인건비, 시설비, 비품비, 관리직인건비, 복리후생비 등)을 산출한 결과 카와사키시(시 직영) 9775엔, 카와사키시 사회복지협의회 2515엔, 요코하마시 홈ヘル프협회 1245엔, 위커즈컬렉티브 서로돌봄 단단 940엔으로, 시 직영 사업이 가장 비효율적인 것으로 나타났다(上野千鶴子, 2008).

직, 건강지원 활동 등의 경험을 바탕으로 2016년부터 제도 외의 가정방문형 아이돌봄서비스, 장기요양보험 제도 내의 방문요양서비스를 사업화하여 운영하고 있다. 한살림의 돌봄사업 실천 사례와 관련한 선행연구에서는 가정방문형 아이돌봄서비스 제공 조합원의 참여이유, 돌봄 제공 참여자의 상호작용을 통한 실천적 지식 지식공유 요인과 그 내용에 대한 분석한 결과를 바탕으로 확대 지원, 역량 수준을 고려한 서비스 설계, 적절한 보상체계 마련, 조합원 주권 강화 등을 제언하고 있다(조유성, 2020).

3. 커뮤니티케어에 관한 논의

1) 한국의 커뮤니티케어

이른바 커뮤니티케어(communitary care) 사업으로 불리는 한국의 ‘지역사회 통합돌봄’은, 포용적 복지국가로 지향하며 취임한 문재인 정부 출범 이후, 각종 사회서비스 전달체계의 변화를 일으키기 위한 기조가 되었다. 한국형 지역사회 통합돌봄은 고령화 시대에 행복하고 건강한 노후를 보낼 수 있는 포용국가 건설과 사회서비스 체계로의 전환이라는 비전을 담고 있다(보건복지부, 2018a). 또한 급속한 저출산·고령화로 인한 사회보장제도의 지속가능성 문제, 고용 침체와 인구 절벽 및 마을 소멸 등의 불확실한 환경에 직면해있는 지역사회문제, 시설중심의 요양·돌봄 서비스에서 발생하는 이용자들의 불만족을 해결하기 위한 복합적인 목표들을 담고 있다(정책브리핑, 2020). 아울러 커뮤니티 케어형 뉴딜사업은 기초 주거인프라 개선, 방문건강·의료 서비스와 재가 돌봄·요양서비스 연계를 목표로, 국토교통부의 도시재생사업 및 행정안전부의 주민자치사업들과의 융합을 시도하고 있다(보건복지부, 2018b). 이 같은 정책방향의 기조를 분석해보면, 지금까지 각 부처의 기능별로 분리되어 제공되어 온 의료·돌봄과 관련한 사회서비스들의 관계를 재조합하고, 통합하여 상호작용을 강조한 통합 운영체계를 마련하고자 한다는 것을 알 수 있다.

커뮤니티케어와 관련한 다양한 연구들이 최근 쏟아져 나오고 있는 가운데, 연구들이 주로 주목하는 주제를 분류해보면 세 가지의 유형이 도출된다. 통합적인 전달체계를 보여주는 사례를 비교하고 전달체계 개선에 대한 필요성을 언급하는 연구(김경환, 2019; 서울연구원, 2018), 서비스 주체들의 수행 관점에서 현재의 시스템이 갖고 있는 문제점을 밝히며 인프라 구축의 필요성을 제안하는 연구(이건세, 2019), 분절되고 연계성이 느슨한 서비스 주체들 간의 통합을 제안하고 있는 연구(길현중·이영수, 2017; 전용호, 2018) 등 이다.

최근 한국의 의료·돌봄분야 정책방향에서 중요하게 대두 된 지역사회 통합돌봄서비스의 근간이 되는 커뮤니티케어의 개념을 두 가지 주요 관점에서 고찰해보면 다음과 같다. 먼저 ‘지역사회 내에서 실시하는 돌봄’으로서, 서비스의 수혜자를 지역사회로부터 격리된 시설로 옮겨 돌보던 이전의 방식을 탈피하여, 일상 생활공간이며 익숙한 삶터인 지역사회 내에서 지속적으로 살아갈 수 있도록 하는 것이다. 이 관점에서는 ‘지역’이라고 하는 키워드가 중요한데, 생활의 장, 물리적으로 접근이 용이한 거리 등 ‘내가 살아가고 있는 마을’이란 범위를 떠올려볼 수 있다. 또 하나는, ‘지역사회에 의한 돌봄’으로서 사회서비스에 대한 책임을 공공부문에 집중하도록 하는 것이 아니라, 지역사회에서도 일정 부분의 역할을 담당하는 것을 의미한다. 지역에서 제

공되는 사회서비스가 다양한 이해관계자의 참여로 형성되는 것이 필요하다는 것이다. 이 같은 두 가지 관점을 통해 실질적으로 커뮤니티케어에서 강조되는 것은, 돌봄이 이뤄지는 장소적 의미로서의 지역, 그리고 돌봄서비스를 제공하는 주체로서의 커뮤니티이다. 앞서 살펴 본 생협복지의 특성에서 복지서비스의 제공주체의 통합적인 영역, 복지다원주의에서 서비스 제공주체의 다양화의 관점과 연관 지어 본다면, 커뮤니티를 조직하는 하나의 주요 주체로서 생협의 새로운 역할을 상정해볼 수 있다.

2) 일본의 커뮤니티케어

일본 사회에서 커뮤니티케어에 대한 논의가 시작된 것은 1970년대이다. 고도 경제성장의 통한 폐해로 핵가족화, 산업화, 도시 인구집중 등의 사회문제가 발생하며, 지역사회 커뮤니티 재구축이라는 대한 과제가 등장하였다. 지역조직화의 관점에서, 커뮤니티에 의한 돌봄을 실현해 나가기 위해서 지역사회를 기반으로 재택서비스를 충실히 구축하는 것을 주요내용으로 삼게 되었다. 이 같은 흐름 속에서, 1980년대에 지역주민 참여형 재택복지서비스가 권장되었다.

1989년 정부는 이른바 골든플랜이라 하는 고령자 보건복지추진 전략을 제시하여 재택서비스, 데이서비스, 시설서비스와 관련된 정비를 시작하였다. 특히 2000년에 들어서면서는 개호보험법이 제정되면서, 가정방문형 및 가까운 장소에서의 돌봄을 받도록 하는 것이 더욱 강조되었다. 각 시정촌에서는 3년마다 개호보험과 관련한 사업계획을 수립하여 개호서비스를 정비하고 동시에 이용자의 자기결정권을 중심으로 케어매니저에 의한 돌봄서비스 계획이 이루어지고, 이용하는 구조가 만들어졌다(松端克文, 2018).

구체적으로 일본판 커뮤니티케어라고 하는 ‘지역포괄케어’에 대한 논의가 시작된 것은 2005년 개호보험 개정 때부터이다. 2009년에는 지역포괄케어연구회가 출범하여 개호보험 사업계획의 방향성과 과제를 검토하였다. 특히 이 내용에서는, 2025년 시점에 일본의 노인 인구비율이 30%를 돌파할 것으로 예상하며, 점차 늘어나는 노인 인구의 증가로 국고부담이 되므로 개호보험의 개혁이 필수불가결한 것임을 밝히고 있다(厚生労働省, 2007). 따라서 이 같은 문제를 해결하기 위한 방법으로, 돌봄의 문제를 지역사회의 다양한 자원을 통해 분담할 것을 제시하면서 커뮤니티케어 시스템의 필요성을 강조하고 있다. 구체적으로 커뮤니티케어가 이뤄지는 범위를 일상생활권역으로 표현하고, 30분 이내에 접근할 수 있는 중학교 권역을 일상생활권역으로 상정하여 산발적으로 흩어져 있는 서비스들이 포괄적이고 지속적으로 제공될 수 있도록 하는 시스템 구축을 제안하였다(地域包括ケア研究会, 2009). 이후 2017년에는 개호보험법을 비롯하여 아동복지법, 노인복지법, 의료법 등 관련법을 전체적으로 묶어 재편하면서, 지역사회를 중심으로 사회서비스를 포괄하여 제공하는 방향으로 나아가고 있다.

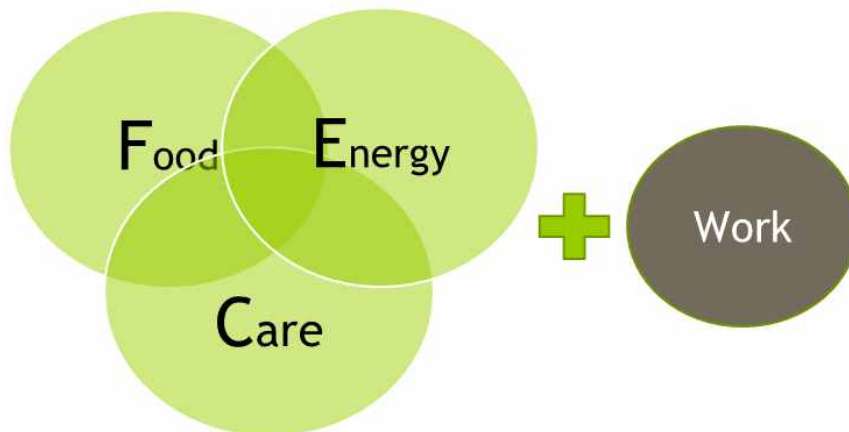
한국과 일본의 커뮤니티케어에 대한 논의를 바탕으로, 본 연구에서 ‘일본 생협의 커뮤니티케어 실천’이란 표현에서의 ‘커뮤니티케어’의 조작적 정의를 다음과 같이 정리하고자 한다. 커뮤니티케어란, 일상생활권역에서 지역사회의 다양한 자원 중 하나인 생협의 인프라 및 관련 조직을 통해 이루어지는 돌봄 관련 사회서비스(재택방문서비스, 시설서비스 등 포함)이며, 지역사회에서 생협과 관계 맺고 있는 조합원, 직원, 시민에 의해 이용 및 제공되는 돌봄과 관련한 구체적인 실천 내용이다.

4. 일본 생활클럽생협의 중점 운영방향⁴⁾

1) 생활클럽생협의 지향

생활클럽생협은 무엇을 지향하고, 어떠한 사업과 활동을 하는 곳인가. 이를 가장 먼저 파악하기 위해 생활클럽연합회의 최근 중기계획인 제6차 중기계획(2015~2021년도)의 주요 내용을 살펴보겠다. 제6차 중기계획의 핵심 슬로건은 ‘모두가 목표로 하는 FEC자급의 지역만들기’이다. 이는 ‘FEC자급 네트워크’를 생활클럽이 존재하는 전국의 지역에 확대하겠다는 의지이며 조합원과 생산자에 의한 자급력 향상을 도모하겠다는 의지표명이다. 여기에서 중요한 것은 ‘FEC자급’이란 표현인데, F는 Food, E는 Energy, C는 Care이며 더불어서 W의 Work까지 네 가지의 각 지역 중심 자급을 추구한다.

[그림 2] 생활클럽의 FEC자급권 네트워크 정책



구체적으로 전국 공통으로 생활클럽이 지향해가고자 하는 FEC자급권이란 무엇인가. FEC자급권이란, 사회경제학자 고 우치하시 카츠토가 주창한 공생사회로 나아가는 방법론이다. 우치하시는 동일본대지진 이후, 포스트3.11 사회가 지향해야 할 기본방향으로 ‘사람과 사람이 공생하는 경제, 곧 이념형 경제’로의 전환을 제시했다. 공생으로 나아가기 위한 주요 테마로 먹을거리(Food), 재생가능에너지(Energy), 의료·개호·돌봄(Care)을 꼽았다. 경쟁에 의한 시장원리 지상주의에 대항하여, 생산 환경과 커뮤니티의 생존 조건을 강화하고, 존엄한 삶을 지키면서 성장시키고, 일자리를 만들며, 사람들 사이의 연대와 참여, 그리고 상생을 통해 지역에서 자급권을 형성해 나가는 것이 필요하다고 하였다.

생활클럽은 이와 같은 내용을 적극 받아들여, 생활협동조합 운동으로 각 지역에서 구체적인

4) 생활클럽생협의 중점 운영방향에 대한 내용은, 생활클럽연합회 대표인 이토유리코씨와의 인터뷰(2021.9.22.) 및 이토유리코씨에게 요청하여 받은 내부자료를 바탕으로 정리하였다.

액션을 취하고자 하였다. 이에 먹을거리와 관련하여서는 ‘소비재를 이용하는 사람을 더 늘리는 것’을 위해 ‘같은 지역의 생산자 간 연계를 강화하는 것’을, 에너지와 관련하여서는 ‘재생가능한 에너지에 의한 전원 개발과 전기의 공동구입’을 위해 ‘시민 펀드와 지역 순환’이 가능하도록 집중하는 것을, 돌봄 분야에서는 ‘지역사업을 공유하고 돌봄서비스가 창출될 수 있도록 필요한 연합기능을 강화하기’위해 ‘지역을 대상으로 커뮤니티 만들기 및 업종간 연계 강화와 일하는 장 만들기’를 중기계획을 통해 실행하고 있다. 아래 표는, 이와 같은 3가지 테마와 관련하여 연합회 차원에서 공통의 인식을 확장하기 위해 지정한 원칙 내용이다.

〈표 4〉 생활클럽의 FEC원칙

생활클럽 소비재 10원칙	생활클럽 에너지 7원칙	생활클럽 복지·서로 돌봄 8원칙
<ol style="list-style-type: none"> 1. 안전성을 추구합니다 2. 유전자 조작된 원료는 금지합니다. 3. 국내의 자급력을 높입니다. 4. 공정하고 책임있는 원자재 조달을 지향합니다. 5. 소재 본연의 맛을 소중히 여깁니다. 6. 유해화학물질을 줄입니다. 7. 3R(Reduce, Reuse, Recycle)을 추진하여 자원순환에 힘씁니다. 8. 온실가스의 배출을 줄입니다. 9. 적극적으로 정보를 공개합니다. 10. 자주기준을 정하고, 자주적으로 관리합니다. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 에너지 절약을 가장 중요하게 실천합니다. 2. 핵발전소 없는 사회, CO₂를 줄이는 사회를 만듭니다. 3. 지역에의 공헌과 자연환경에 유의미한 발전 사업을 펼칩니다. 4. 전기 가격이 형성된 구조, 배송되는 구조를 밝힙니다. 5. 생활클럽 제휴산지와 연계해 에너지 자급률을 높입니다 6. 윤리적 소비자로서, 재생 가능한 방법으로 생산된 전기를 적극적으로 공동구매합니다. 7. 생산부터 폐기까지 전체적으로 책임을 집니다. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 다양성 한 사람 한 사람이 차이를 서로 인정하면서, 동등하게 연결되어, 함께 행복할 수 있는 사회를 지향합니다. 2. 존엄의 존중 태어날 때부터 마지막 하루까지 누구나 그 사람답게 안심하고 살 수 있는 지역을 만듭니다. 3. 참여형 사회 육아, 돌봄, 사회적 고립을 지역 전체의 과제로 생각해 서로 돕는 참가형의 구조를 만듭니다. 4. 일의 보람이 있는 인간다운 일자리 생활과 일이 조화를 이루어, 사회를 풍요롭게 하는 다양한 일하는 방법·일하는 곳을 만듭니다. 5. 안식처 만들기·역할 만들기 모든 사람이, 마음 편히 즐겁게 보낼 수 있는 안식처와 역할을 만들어줍니다. 6. 육아지원 어린이가 웃는 얼굴로 살아갈 수 있도록, 지역 전체가 어린이 및 부모 지원에 힘씁니다. 7. 돌봄지원 돌보는 사람, 받는 사람이 모두 안심하고 하루하루를 보낼 수 있도록 지원합니다. 8: 사회적 고립지원 빈곤과 고립을 간과하지 않고, 곁에서 함께 자립할 수 있도록 돕습니다.

자료: 生活クラブ連合会, 2016

그렇다면, 이러한 지향은 어디까지 실현되었는가. 생활클럽연합회 제6차 중기계획의 6년차였던 2020년을 기준으로 각 테마와 관련된 내용의 도달점은 아래와 같다.

〈표 5〉 2016년 기준 중기계획 실행지표 및 내용

F	2021년 3월 말 기준 조합원 수 : 411,082명 2015년 대비 120.4%(69,640명) 순증가 2015년~2019년도 합계 가입자 수 : 258,415명
E	전원개발 : 대형태양광발전 3개소(2,195만 킬로와트) : 일반태양광발전 34개소(188만 킬로와트) : 풍력발전 2개소(1607만 킬로와트) 공동구입 계약자수 : 약 16,091건, 이 중 자연에너지기금 참가자 31%
C	사업소수 : 859개소(전년비 100.5%) 총 사업고 : 181억 엔(전년비 104.5%) 이용등록자 : 78,802명(전년비 107.4%) 일 하는 스텝 : 15,855명(전년비 101.4%)

이 같은 지향을 가지고 실천하고 있는 내용은 국내외에서 인정을 받고 있으며 때로는 모델이 되고 있다. 특히 기둥이 되는 공동구입물품 공급사업과 관련하여, 영리기업을 포함하여 경쟁했을 때에도, 수도권 지역에서 지속적으로 우수한 고객만족도를 나타내고 있다.

〈표 6〉 생활클럽생협의 수상실적

<p>〈국외〉</p> <p>1989년 THE RIGHT LIVELIHOOD AWARD 명예상</p> <p>1995년 유엔 설립 50주년 기념 유엔의 친구에 의한 ‘우리 인간: 50의 커뮤니티’ 상</p> <p>〈국내〉</p> <p>1999년 개발한 초경량 우유병 굿 디자인상</p> <p>2006년 그린피스채판의 True Food 특별상</p> <p>2007년 R병의 활동(병 재사용 네트워크) 환경대신 상</p> <p>2009년 Food Action Nippon 어워드 2009 우수상</p> <p>2010년 푸드·액션·일본 어워드 2010 제조·유통 시스템 부문 입상 (국산 소비재 공급으로, 145억Kg의 칼로리 자급을 높인 것에 대한 공로 인정)</p> <p>2013년 오리콘 고객 만족도 랭킹 식재료 택배 서비스 수도권/간사이 종합 1위</p> <p>2013년 푸드·액션·일본 어워드 2013 입상 (먹는 것이 힘 캠페인)</p> <p>2014년 푸드·액션·일본 어워드 2014 입상 (생활 클럽의 건강한 음식 브랜드인, 비오사포에 의한 식량 자급률 제고에 기여)</p> <p>2014년 오리콘 고객 만족도 랭킹 식재료 택배 서비스 수도권 종합 1위</p> <p>2015년 오리콘 고객 만족도 랭킹 식재료 택배 서비스 수도권/간사이 종합 1위</p>
--

2015년 제8회 일본 여자 대학 가정학부상
2018년 생협법 제정 70주년 후생노동대신 표창
2018년 제6회 환경부 굿 라이프 어워드 우수상(NPO·임의단체 부문)
2020년 오리콘 고객 만족도 랭킹 식재료·택배서비스 수도권 1위
2021년 오리콘 고객 만족도 랭킹 식재료·택배서비스 수도권/간사이 1위

자료: 生活クラブ連合会, 2021

한편, 최근 생활클럽이 전국적인 목표로 삼아 공통으로 추진하고 있는 것은 UN의 지속가능개발목표(SDGs)의 실현이다. 2014년부터 2020년까지 생활클럽의 핵심 슬로건이었던 ‘지속가능한(Sustainable) 사람, 생활클럽’이라는 내용을 근본이념으로 이어가면서도, SDGs의 이념인 누구도 소외되지 않는 사회 만들기의 관점에서 현재 및 미래의 사업방향, 앞으로 도달할 목표를 재구축했다. 이를 2020년 ‘제1차 생활클럽 2030 행동선언’으로 발표하였다.

제1차 생활클럽 2030 행동선언에서는 전체적으로 8개의 중요목표를 제시하고 있다. 소비재, 에너지, 복지·서로 돌봄이라는, FEC자급권에 관한 테마에 더하여, 전쟁에 반대하고 평화를 지향하는 내용이 담겨있다. 매년 목표에 따른 달성실적을 소식지, 홈페이지 등에 정기적으로 공개하고 조합원 한 사람 한 사람이 참여하여 변화시킬 수 있는 구체적인 액션 내용에 대해서도 소개하고 있다.

<표 7> 제 1차 생활클럽생협 2030 행동선언

No.	행동내용	SDGs해당목표
1	식량주권을 바탕으로 국내생산을 추구하고 공정하게 조달합니다.	
2	식재료 본래의 맛, 관련된 지혜나 문화를 소중히 여기고, 건강하고 풍부한 먹을거리 실현을 도모합니다.	
3	지구생태계를 유지하기 위해 바다, 토양 환경보전과 기후위기 대책을 해나갑니다.	
4	원자력발전 없는 사회를 지향하며, 재생 가능한 에너지 생산 및 보급에 해나갑니다.	
5	누구라도 그 사람답게, 안심하고 생활을 영위할 수 있는 지역과 사회를 만듭니다.	
6	빈곤과 고립을 간과하지 않고, 자립을 향해 곁에서 서로 지지하며, 다양한 안식처와 일하는 방식을 만듭니다.	
7	전쟁의 방식보다 공생의 입장에 서서, 평화롭고 공정한 사회를 목표로 합니다.	
8	정보를 공개적으로 안내하고, 자주관리를 기본으로 하여, 스스로 생각하고 결정하며 실행합니다.	

자료: 生活クラブ連合会, 2021

이 행동내용과 목표는 고정되어 있는 것이 아니라, 2년 정도의 단위로 현재까지의 도달상황

과 앞으로 더욱 힘 써야 할 점에 대해 재검토한다. 그 과정을 통해 ‘제2차, 3차 행동선언’으로 이어질 예정이다. 2020년 발표한 내용에 따른 2년간의 사업실적을 바탕으로 2022년에 제2차 행동선언을 채택하게 된다. 이 채택의 과정에서 각 지역의 조합원, 지역생협의 의견수렴 과정을 거칠 예정이다. 최근 조직 내부의 흐름을 보면 2차 행동선언에 환경위기의 대응이 우선순위로 올라올 것이 예상되고 있다. 지역생협 이사회의 의견에 따라 기후위기 대책 · 탈 플라스틱 대책 · 식품로스 감소 등의 주요 주제를 선정하였고, 구체적인 실천행동에 대해서 지역 조합원의 의견을 꾸준히 수렴하고 있다.

2) 생활클럽생협의 설립 및 현황

생활클럽은 1965년 도쿄의 세타가야구에서 시작되었다. 당시의 일본 사회는 풍요로운 고도성장기였으나, 모리나가 비소우유사건, 이타이이타이병, 수도권 대기오염 심각화, 다이옥신 문제 등 심각한 공해문제 및 환경문제가 등장하는 등 사회적인 몸살을 앓고 있었다. 또한 콩, 바나나, 오렌지, 설탕 등이 이전과는 다르게 자유로운 수입이 가능해지면서 밥상머리 물가가 급등하는 문제도 발생하였다. 이 같은 상황에서 국내의 생산지와 직접 연계하여 안전한 먹을거리를 합리적인 가격으로 공급받고 싶은 엄마들의 생활클럽 운동 참여가 빠르게 늘어났다. 참여자 증가로 인해 사업을 안정적으로 지속하기 위한 법인격을 취득하는 것이 필요해졌다. 이에 각종 법인격에 대한 학습 및 검토 끝에, 1968년 10월 생활클럽생활협동조합을 설립하게 되었다. 설립 총회 당시의 조합원은 1,224명으로 출자금은 180만 엔, 사업고는 1,295만 엔이었다. 여러 법인격들 가운데 생활협동조합을 선택한 이유는, 비영리사업조직이면서, 조합원의 주권을 강화할 수 있다는 점, 그리고 조합원 한 사람 한 사람이 한 표를 행사할 수 있기에 민주적으로 운영할 수 있다는 점, 또한 정보공개를 투명하게 할 수 있다는 점이였다.

설립 이후 55년이 흐른 2021년 3월 기준, 생활클럽그룹이라고 표현하는 전국 생활클럽 관련 조직의 현황은 다음과 같다. 최북단의 홋카이도부터 남단의 효고현에 걸쳐 21개의 도도부현에 33개의 지역생협(단협), 1개의 연합회가 있으며 전국의 조합원 수는 411,082명이다. 2020년 기준의 공동구입 총 이용액은 1,067억 엔을 기록하였다.

생활클럽그룹은 지역생협과 연합회 이외에, 생협 법인이 아닌 법인격을 가지는 조직들을 ‘생활클럽 운동그룹’이라고 일컫는데 이 같은 운동체들도 지역의 필요에 따라 속속 설립되었다. 그 형태나 내용은 워커즈클렉티브, NPO법인, 사회복지법인, 시민에 의한 정치단체, 시민정책싱크탱크(연구소), 임의단체 등 다양하다.

Ⅲ. 생활클럽생협의 돌봄사업

1. 생활클럽생협의 돌봄사업 추진과정

1960년대 설립 당시, 먹을거리의 안전 및 사회적인 환경오염 문제에 대응하여 수도권으로부터 출발한 생활클럽생협운동은 왜 돌봄사업으로까지 확장이 된 것인가. 앞에서 언급한 제 6차 중기계획에서 FEC자급권을 제창, 이 중 Care라는 테마가 본격적으로 등장하며, 지역마다 조합원과 시민의 힘으로 공생하는 사회를 만들어가는 차원에서 먹을거리와 에너지와 동시에 중요한 필수 서비스로 돌봄을 다루었다. 그러나 2015년 기준으로 출발한 제 6차 중기계획 이전에는 돌봄과 관련한 사업이 없었는가 하면, 그렇지 않다. 제 6차 중기계획 이전의 생활클럽의 중점 추진 내용 중에서도 돌봄과 관련한 내용이 속속 발견된다.

1978년부터 1993년 시기에 생활클럽은 그룹 전체적인 실천 지향으로서 ‘지역의 생활에 필요한 기능을 만든다’라는 것을 슬로건으로 내건다. 이에 따라 1979년에 치바에 생산자와 공동으로 우유공장, 비누공장을 건설하거나, 1982년 가나가와에서 매장을 운영하는 워커즈컬렉티브가 탄생하거나, 1984년 그동안 반(班)중심으로 공동으로 물품을 받던 구조를 탈피하여 도쿄에 처음 개인배송을 실시하거나 하는, 지역의 필요에 응답한 사업과 조직들을 만들어 나간다. 이 같은 흐름 속에서 1985년 옛코로제도가 가나가와에서 시작된다.

옛코로는 가나가와의 한 반에서 자그마하게 시작한 조합원끼리의 서로 돌봄 시스템이다. 예를 들어 공동배송처에 배달된 온 우유를 이웃 조합원에게 가져다주다가 병이 깨지거나, 물품이 상하거나 분실되었을 때에 그 손실분을 공동으로 보상해주기 위해 조금씩 돈을 적립하는 방식에서 시작했다. 이후에는 생협활동에 참여하는 아이 엄마를 돕기 위해 아이를 맡아줄 때, 팔이 다쳐서 집안 청소를 할 수 없을 때 방문해서 도와주는 일 등에도 쓰이게 되었다. 미리 조금씩 함께 적립해 놓은 돈을 서로 돌봄 활동에 참여한 조합원에게 지불하는 방식으로, 지원서비스가 지속 가능하도록 시스템화 한 것이다.

1990년대 전후, 생활클럽의 돌봄 추진과 관련하여 본격적으로 속도를 낸 곳은 도쿄와 가나가와이다. 1989년 생활클럽 가나가와의 조합원들은 자신들의 부모, 자신들의 고령화 문제에 참여형으로 대비해가고자 복지서비스를 전문으로 하는 생협 조직인 복지클럽생협을 설립하였다. 곧 이어 1992년, 생활클럽도쿄는 사회복지법인 우유, 생활클럽 가나가와는 사회복지법인 이키이키 복지회를 설립하여 고령자시설복지사업에 착수한다. 또한 생활클럽도쿄는 ACT(어빌리티클럽타스케아이의 약칭)라는 NPO법인을 설립하여 사회복지법인에서는 시설사업을 중심으로, NPO법인에서는 방문돌봄을 중심으로 역할을 나누어 전개하였으며 이 같은 흐름은 지금까지 이어지고 있다.

2000년에는 생활클럽치바에서 3년간의 생협 내 경험을 바탕으로, 사회복지법인 바람의 마을을 설립하였다. 일본에서 고령자복지를 사회보험으로 대비하는 개호보험법이 실행되기 이전, 이미 수도권 3개 지역에서 사회복지법인을 설립하여 고령자 돌봄에 전력으로 대응해가고 있었다.

90년대 무렵까지 선지적으로 돌봄사업을 시작한 곳들에서 공통적으로 나타나는 배경은, 조합원 자신의 부모가 고령자가 되었고 이에 대해 대비해야 한다는 공통의 의식이 있었다는 점이다. 90년대까지 일본의 사회복지는 사회적 약자를 대상으로 한 최소의 대응, 행정에서 복지서비스를 시혜적으로 공급하는 구조를 띠고 있었는데 이 같은 사회적인 대처가 미진하다고 느끼고 있던 조합원들이 ‘내가 원하는 케어는 우리가 만든다’라는 기치를 내걸고 저마다의 조직을 만들어내었다. 이후에도 수도권외 사회복지법인, 워커즈콜렉티브 운동의 결실로 나타난 돌봄 관련 실천들이 연합회 차원에서 교류되어 다른 지역에도 관심을 가져 돌봄사업을 추진한 경우도 있었으나 실질적으로 제6차 중기계획에서 ‘FEC 자급권 만들기’가 등장하기 이전에는 각지에서 자율적으로 추진되고 있었다.

2. 생활클럽생협의 주요 돌봄정책

생활클럽생협 연합회 차원에서 전국 공통의 실천으로 확장해가고자 노력하고 있는 주요 정책들이 있다. 전국 공통의 돌봄 주요 정책인 ‘옛코로제도, 생활클럽안심시스템, 10가지 기본케어, 생활클럽복지사업기금’의 내용을 살펴보겠다.

1) 옛코로제도

옛코로제도는 조합원끼리 서로를 돌보는, 직접적인 상호부조 실현을 위한 생활클럽 독자적인 제도이다. 1985년 처음 등장한 때부터 지금까지 생활클럽의 지역사회 중심 돌봄 활동과 사업의 근간이 되는 제도이다. 생활 속에서 도움이 필요할 때, 가까운 거리의 조합원이 서로 도울 수 있는 관계를 형성하여 실질적인 서비스를 제공하는 것을 목적으로 한다.

원하는 조합원의 자율적인 가입에 의해 조성된다. 가입자들이 월 100엔씩을 정도를 단위 생협에 납부한다. 지역마다 다소 차이는 있지만, 보편적으로 100엔 중 20엔은 생활클럽의 지역복지정책 추진을 위한 기금으로 활용되며, 80엔은 돌봄활동을 수행하는 역할을 하는 조합원의 활동비로 활용하고 있다.

이 가운데 생활클럽의 지역복지정책 추진을 목표로 조성한 기금을 ‘옛코로 펀드’라고 하는데, 이 펀드로부터 육아지원, 지역사회 중심 돌봄을 위한 어린이 식당 등 지역의 필요에 의해 만들어지는 다양한 활동에 지원하고 있다. 지역에서 돌봄을 주제로 새롭게 추진하는 활동이나 사업에 유용하게 쓰여 지므로, 공동구입 사업에서의 자금을 끌어다 쓰는 방식에 기대지 않을 수 있다. 조합원 간의 상호부조를 통해 자금적인 마중물이 되어주는 시스템을 구축한 것이다.

옛코로제도의 기본 구상은 전국적으로 유사하지만, 구체적인 제도 설정이나 운용 방식은 각 지역생협에서 결정하고 가이드를 정해 조합원에게 발신한다. 옛코로제도의 운영과 관련한 의사결정은 주로 각 지역생협의 공제·복지위원회에서 담당하고, 실무는 옛코로코디네이터(직원 또는 워커즈콜렉티브)에 의해 수행되고 있다.

※ 아래는 각 지역별로 조합원에게 안내하고 있는 옛코로제도 내용
(전체적인 방향은 유사하지만, 각 단협별로 독자적인 내용을 구성하여 운영)

<참고> 지금도 변하지 않는 옛코로제도 발족 시의 기본이념
(생활클럽 가나가와의 조합원 대상 소개 자료에서)

*우리들이 살아가는 지역사회에 ‘서로 돌봄’ 을 마다하지 않는 구조를 만듭니다.
*가까운 분의 ‘서로 돌봄’ 을 할 때에, 가입자끼리 기쁨을 발견할 수 있도록 구조를 만듭니다.
*지역사회에서의 상호부조 역할을 확대해가기 위해, 다른 단체에 적극적으로 손을 뻗습니다.
*사회적 핸디캡을 안고 있는 사람들이 안심하고 생활할 수 있는 사회를 만듭니다.
*모두가 함께 내는 100엔 안에서 ‘고마워’ 란 마음으로 돌봄비를 납부합니다.
1회 케어에 600엔(2시간 이내 기준)
1)공동구입보장(소비재의 공동구입시)
2)활동보장(조합원의 위원회 등의 활동시)
3)생활보장(조합원의 생활을 서로 지지함)
- ‘생활보장’ 은 이른바 지역의 서로 돌봄을 실천함
- 가입자 본인, 가족의 병, 부상 등에 의한 요양 시 가사지원, 탁아 등

<참고> 옛코로제도 안내문
(생활클럽 사이타마의 조합원 대상 소개 자료에서)

옛코로제도에 오신 것을 환영합니다!
옛코로제도는 매월 100엔의 회비로, 조합원끼리 서로 돕는 방식으로 지역 복지활동을 응원하는 제도입니다. ‘옛코로’ 란 이탈리아어로 ‘네, 여기 있어요’ 라는 의미입니다. 가벼운 마음으로 함께 서포트 한다는 마음을 표현하고 있습니다. 우리가 지역에서 살아갈 때, 생활 속에서 조금의 어려움을 겪을 때에 서로 도울 수 있는 관계가 있다면 안도감이 생깁니다. 이전에는 지역에서 당연한 것으로 존재했던 ‘서로 돕는 관계’ 가 약해져 있는 지금이야말로, 옛코로제도가 필요한 때입니다. 옛코로제도에는 ‘조합원끼리의 서로 돌봄’, ‘지역의 복지활동 추진’ 이라는 두 가지의 기능이 있습니다.

■ 옛코로 회비의 사용처

- 조합원끼리의 서로 돌봄
일상생활이나 육아 중에 ‘약간의 어려움’ 을 서포트합니다. 서포터는 자신이 찾는 것이 원칙이지만, 서포터로 등록된 분들의 리스트에서 연계를 해 주는 코디네이터를 활용할 수도 있습니다. 또한 이 방법으로도 지원할 분을 찾지 못했을 때에는, 사이타마가 독자적으로 마련한 중층적인 지원 구조의 하나인 워크즈에 의뢰할 수도 있습니다. 활동 중의 예측할 수 없는 사고에도 대비하고 있습니다.
- 지역의 복지활동
정든 지역에서 안심하고 살아갈 수 있도록 사람과 사람의 연결, 아이부터 고령자까지 누구라도 모일 수 있는 장이나 정보교류나 상담할 수 있는 안식처를 T하우스(조합원 모임 공간)에서 제공하고 있습니다. 이곳에서 만난 사람들이 지역에서 필요한 계획이나 조직을 만들어 낼 수 있도록 지역복지를 지원하는 것을 목적으로 해 나갑니다.
- ‘노바디즈 퍼펙트 프로그램’ 이나 ‘잘한다 잘한다 육아트레이닝’ 등 육아관련강좌지원에 사용됩니다.
- 옛코로제도를 지지하는 위원회 활동이나 연수, 학습회 등에 사용됩니다.

- 옛코로 코디네이터나 워커즈 이용 보조를 위해 사용됩니다.

- 옛코로기금(100엔 중 10엔 사용)은 서로 돌봄 주체의 워커즈를 설립할 때나, 그 운영을 지원하는 목적으로 사용되고 있습니다.

■ 옛코로 서포트란?


조합원끼리 서로 돕는 제도로 ‘지금 할 수 있는 사람이, 지금 곤란을 겪고 있는 사람에게’ 라는 자그마한 도움을 주는 것을 서포트라고 합니다. 옛코로 서포트는 당신 자신이 서포트를 하는 사람이기도 하고 받는 사람이기도 합니다. 일상생활의 범위에서 할 수 있는, 서로 비슷한 상황의 관계이기 때문에, 거리낌 없이 자연스럽게 해도 괜찮습니다. 서포트를 제공하는 사람에게는 감사의 마음으로 가입자 전원의 회비에서 서포트비가 지급됩니다.

※ 옛코로제도 조건표(사이타마)

번호	항목	이용내용 및 예	급부내용
생활서포트	① 본인·가족의 질병·부상·요양시 서포트 (워커즈이용보조제도가능)	본인이나 동거하는 가족의 입원·통원·재택요양시의 본인이나 가족에게 서포트	시간당 700円 ②③을 합쳐 해당년도합산 10500円까지
	② 육아(산전산후포함)에 관한 서포트 (워커즈이용보조제도가능)	본인 또는 배우자의 산전산후의 요양시나, 도움이 필요한 육아시기의 어려움을 지원	
	③ 곤란한 때의 서포트 (워커즈이용보조제도가능)	가입자 본인이, 도움이 필요하거나, 혼자서 해결할 수 없는 것 등 일상의 곤란한 일을 지원	
	④ 「생활과 자치」 리딩 서포트 * 「생활과자치」는 생활클럽 월간 잡지 및 소식지임	본부에 전화로 신청하세요. CD를 보내드립니다. ※시각장애인을 위해, 자원봉사자가 음성 녹음한 파일을 제공함.	
조합원활동서포트	⑤ 주문을 대신 해드림 (OCR `전화 `인터넷주문)	시력이 약해지거나, 작은 글씨를 보기 어려운 때, 아직 일본어가 익숙하지 않을 때 소비재를 주문하는 것을 서포트	200円/건
	⑥ 활동 중 소비재의 보관 및 배달	이벤트 등에 참여해서 물품을 받는 시간이 맞지 않을 때	300円/건
	⑦ 배달 당일의 소비재, 보관용기의 오염·파손·도난	배달처에 수령하러 갔지만 있어야 할 소비재가 없어져있거나, 현관에 들어가기 전에 떨어뜨려 깨져버린 경우 등	「오염·파손」과 「도난」은 각각 해당년도 합산 3만 円까지
	⑧ 활동 중, 활동장소 등에서의 탁아 (단체 아이돌봄)	이벤트장소에서 자녀·손주를 돌봐줌	700円/시간비용+교통비
	⑨ 활동 중, 집 등에서의 가족의 돌봄, 픽업, 탁아(개인의뢰) (워커즈이용보조제도가능)	이벤트에 참여하려 할 때, 유치원 픽업시간과 겹쳐 곤란할 때, 서포터가 대신 아이 픽업을 해줌	700円/시간 1건 5000円까지
	⑩ 활동 중, 보육원, 유치원, 방과후 돌봄, 고령자·장애인시설 등에서의 일시돌봄 및 연장이용(시설이용)	이벤트에 참여하기 위해, 연장보육을 맡길 수 있음. 지부위원회에 참여하기 위해, 부모님을 데이서비스에 맡길 수 있음	700円/시간당, 실비 1건 5000円까지
	⑪ 활동 중 불의의 사고로 입원·통원했을 경우의 치료 실비와 입원 위로금	이벤트에 참여했을 때, 계단에서 다리를 빼어 통원함	치료실비 (해당년도 합산 5만 円까지), 입원위로금1사유당1건 1만 円

	⑫	활동 중 불의의 사고로 사망한 때	조의금	15000円
	⑬	활동 중 대인·대물 배상책임이 발생했을 때	이벤트에 참여했을 때, 대여 장소의 비품이 깨지거나 부서진 경우	치료비·수리비 등 해당년도 합산 5만 円까지
	⑭	A활동 중 자기소유물(자동차·자전거 포함)이 파손·분실·도난	이벤트에 참여했을 때, 신발이 바뀌게 되었을 때, 활동 장소에 가는 도중 자전거가 바뀌가 터졌을 때	피해실액 해당년도 합산 1만 円까지
		B활동 중 자동차의 사고(자기책임)	위로금	5000円/건
	⑮	서포터 보험의 면책보전	보험 적용 후 자기책임이 발생했을 때	5000円/건
	⑯	활동비 (반/지구/지부) 의 도난	활동비가 든 가방을 도난당했을 때	피해실액 × 옛코로 가입율
축하	⑰	본인·배우자가 출산했을 때의 축하	비누세트와 목재장난감, 코튼가방	
	⑱	옛코로 가입30주년 기념품	대상자는 공지와 기념품 신청서를 받을 수 있습니다.	

<참고> 옛코로제도 가이드북 다이제스트
(생활클럽 치바의 조합원 대상 소개 자료에서, 2021년 9월 복지위원회 발행)

옛코로제도 월부금 100엔의 활용	
<p>1. 부금에서 80엔은 아래의 용도로 쓰입니다.</p> <ul style="list-style-type: none"> · 일상생활보장 · 조합원활동보장 · 아이돌봄 지원 · (시각장애인을 위한)리딩 서비스 · 복지, 마을활동 관련 이벤트 개최 지원 	<p>2. 부금에서 20엔은 아래의 용도로 쓰입니다.</p> <ul style="list-style-type: none"> · 옛코로복지기금 · 옛코로펀드
<p>옛코로제도(ECCOLO)는, ‘네, 여기 있어요’의 의미를 가지는 이탈리아어입니다. 서로 가볍게 케어를 해봅시다, 라는 마음을 표현하고 있습니다. 옛코로제도를 상징하는 마크에는, 어려운 때에 손을 서로 뻗어서, 서로 돕는다는 생각이 담겨있습니다.</p>	
	

■ 2가지의 보장: 옛코로 신청의 흐름

1. 첫 번째 보장 : 생활 속에서 곤란한 일이 발생! “일상생활보장”

- 1) 케어자를 자신이 찾는다(케어자는 조합원이 아니라도 가능, 다만 친족은 불가) → 케어 성립(사유 발생) → 신청
- 2) 케어자를 자신이 찾는 것이 어려운 때에는, 옛코로 코디네이터에게 전화 → 코디네이터가 케어자를 찾고, 의뢰함
 - 생활지원사업단체의 케어자
 - 옛코로서포터

· 연결 과정 : 코디네이터로부터 의뢰자에 결과를 연결 → 케어자를 찾는다, 코디네이터를 통해 사전협의 → 케어성립(사유발생) → 신청

2. 두 번째 보장 : 공동구입, 기획참가, 임원활동 등 활동을 하는 가운데 곤란한 일이 발생! “조합원 활동보장” → 신청

■ 2가지 보장의 신청서에 대해서

- 사유 발생일로부터 60일 이내에 제출해주세요.
- 신청서는, 매장의 플로어에서 접수할 수 있습니다.

■ 이러한 때에 옛코로제도를 사용할 수 있어요!

- 옛코로제도에서 케어자에게 1회 600엔이 지급됩니다.
- 1회 1시간 정도의 케어가 기본입니다. (장보기에 관련된 케어는 1회 300엔)

- 본인이나 가족이 입원했다 → 소비재(물품)을 대신 받아주는 도움을 받는다
- 첫째아이의 학교행사로 인해 둘째아이를 픽업하기 어려울 때 → 택아 도움을 받는다
- 일정 부분의 가사가 어렵다 → 전구 교체 등의 도움을 받는다
- 산전산후에 몸상태가 좋지 않다 → (방문하여) 식사를 만들어주는 도움을 받는다
- 퇴원한지 얼마 안 되어 몸 상태가 좋지 않을 때 → (방문하여) 세탁을 해주는 등의 도움을 받는다
- 나이가 들어 정원 정리가 힘들 때 → 잡초정리 도움을 받는다
- 부상을 입어서 가사 일이 어려울 때 → 실내 청소 도움을 받는다
- 출산 전후에 돌봄서비스가 필요할 때 → 아이 돌봄 도움을 받는다
- 조합원 활동 중에 물건이 부수어 졌을 때
- 매장에서 장을 보고 돌아오는 중에 넘어져서 부상을 입었을 때
- 강풍으로 보관박스가 날아가서 분실되었을 때(납았을 때도 신청가능)
- 공급받은 물품을 받을 때 또는 매장에서 장을 볼 때 병을 깨버렸을 때
- 까마귀나 고양이 때문에 소비재가 망가졌을 때
- 생활클럽의 회의나 강좌에 참여할 때 연장보육을 이용한다

■ 옛코로 코디네이터

- 가벼운 마음으로 전화주세요. 궁금한 점이 있거나 곤란한 점에 대한 상담에 응하고 있습니다.

■ 옛코로 서포터 (모집 중!)

- 자신이 제공 가능한 범위에서 어려움에 처해 있는 조합원을 돕고 싶다!
- 옛코로서포터로 등록하고 싶은 분은, 소속블록의 옛코로 코디네이터에게 연락해주세요.

■ 옛코로제도 내에서 케어를 의뢰할 수 있는 단체 소개

- 옛코로제도를 활용하여 케어서비스를 연결할 수 있는 생활지원사업단체가 있습니다.
 - 인정NPO법인커뮤니티케어마치넷
 - NPO법인위커즈콜렉티브치바현연합회
- 생활클럽치마그룹의 일원으로서, 함께 보다 살아가기 쉬운 지역사회의 실현을 목표로 생활지원 서비스를 비롯한 여러 가지 사업을 지역에서 실시하고 있습니다.
- 이용자 부담액은 350엔(1시간 기준)입니다.

2) 생활클럽안심시스템

생활클럽생협의 돌봄과 관련한 여러 논의들은, 각 지역생협을 모체로 하여 설립된 사회복지법인·NPO법인에서 사업을 운영하므로, 그 무대는 각 생협이 존재하는 지역사회가 중심이 되고 있다. 하지만 그 가운데에서도, 일본의 커뮤니티케어 정책의 일환인 지역사회 포괄케어 차원에서 생활클럽생협이 독자적으로 대응하고 있는 내용은 무엇인가.

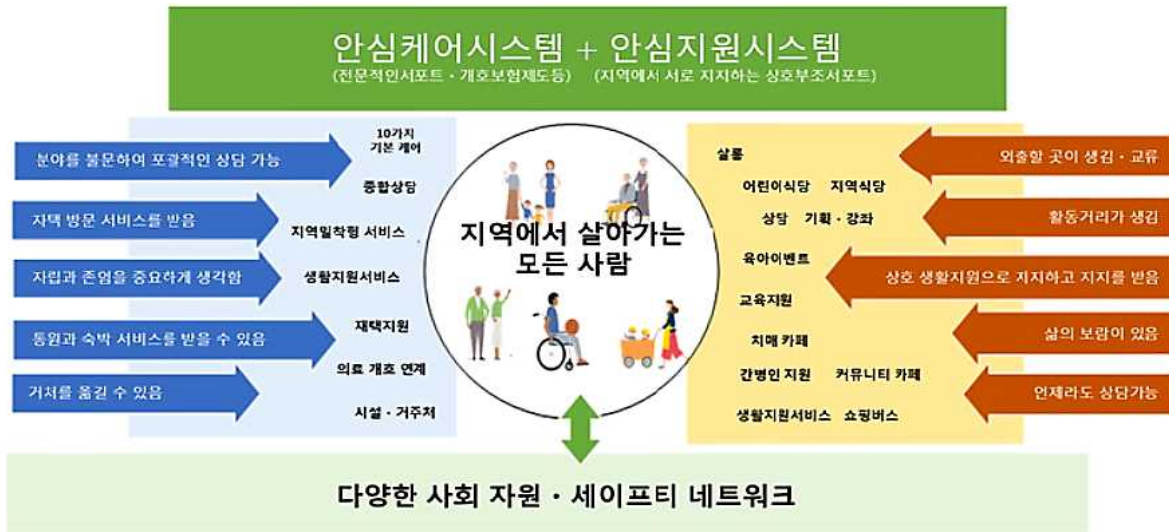
지역포괄케어에 관한 공통의 정책 대응으로서, ‘생활클럽 안심시스템 만들기’라는 타이틀 하에 다양한 사업을 추진하고 있다. 생활클럽 안심시스템이란, 지역공생사회를 향한 포괄적 지원과 다양한 지역주민의 참여와 협업을 촉진하는 것을 목적으로 하는 대응책이다. 고령자를 포함하여 지역에서 살아가는 사람들의 일상생활에 필요한 서비스를 종합적으로, 이용자의 필요에 맞추어 지원하고자 하는 정부의 지역포괄케어 방향에 발맞추면서도 생협이 지금까지 지향해 온 지역에서의 자발적인 조합원 활동의 내용을 살려 독자적인 브랜딩 및 정책화를 시도하였다. 생활클럽생협치바그룹(사회복지법인 바람의 마을, 생활클럽생협 치바 등)이 처음 시도하였고 이 사례를 바탕으로 다른 지역에도 확산하는 것을 추진하고 있다.

구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. ‘안심지원시스템’과 ‘안심케어시스템’이라는 두 가지 축으로 크게 나뉘어져 있다. 먼저 ‘안심지원시스템’이란, 생활클럽의 돌봄 관련 중점 시설·사업소가 속해 있는 권역에서 먹을거리, 환경, 돌봄 등 생활 속에서 필요한 다양한 과제에 대해 주민이 주체가 되어 자신이 하고자 하는 것을 실현할 수 있도록 서로 지지하는 활동이다. 즉, 지역주민들이 자율적으로 필요로 하는 것, 자신들이 해보고자 하는 것을 보다 유연하게 만들어 활동할 수 있도록 지원하는 시스템이다. 이에 원하는 내용의 강좌나 모임 형식으로 이뤄지는 살롱, 어린이 식당·지역식당, 육아이벤트, 치매를 주제로 한 돌봄 카페, 가정에서 간병인 역할을 도맡고 있는 분들을 지원하는 활동, 장보기 어려운 사람들이 있는 지역으로 찾아가는 장보기 지원 활동 등 다양한 내용으로 나타난다.

이와 달리 ‘안심케어시스템’은 안심지원시스템보다 전문적인 지원을 지향한다. 실질적인 돌봄 서비스를 받아야 하는 상황에 놓인 이용자가 존재한다. 구체적인 돌봄서비스 이용 계약을 맺은, 돌봄이 필요한 분을 향해 적절한 전문적인 돌봄서비스를 제공하는 것이다. 이용자가 핵심 주체가 되며, 이 이용자의 자립과 존엄을 중요하게 생각하는 돌봄 전문가에 의해 서비스가 이루어진다. 돌봄이 필요한 자의 상태와 필요에 따라, 분야를 불문하여 포괄적인 상담과 서비스를 제공하도록 한다. 이용자의 상황에 맞추어 단계에 따라 방문서비스, 통원서비스, 숙박서비스 등 다양한 형식으로 이루어진다.

이 안심지원시스템과 안심케어시스템은 정부의 지역포괄케어 정책의 거점 기준인 중학교 권역으로 집중되어 운영되고 있다. 따라서 가능한 한 걸어서 움직일 수 있는 범위 내에서의 이웃간의 서로 돌봄, 그리고 한 걸음 더 나아가 돌봄 전문가에 의해 지속적으로 서비스가 제공될 수 있도록 그 틀을 마련하고 있다. 생활클럽은 궁극적으로 이 생활클럽 안심시스템 제도를 통해 거주지를 중심으로 다양한 사회 자원을 연결함으로써 세이프티 네트워크를 확장하는 것을 목표로 하고 있다.

[그림 3] 생활클럽 안심시스템의 내용



자료: 생활클럽치바그룹 내부자료(2021)

3) 10가지 기본케어

돌봄서비스의 기본은 무엇인가. 고령자를 면대면으로 대하는, 돌봄서비스를 제공하는 자의 기본자세, 사고방식, 실천지침의 소프트웨어는 어떠하여야 하는가.

‘케어의 실제적인 구현 내용’이라는 측면에서, 생활클럽생협은 10가지 기본케어라는 원칙을 정하여 공동으로 실천하고 있다. 이 내용은 사회복지법인 협동복지회가 개발한 아스나라의 10가지 기본케어를, 생활클럽의 버전으로 변화·발전시킨 것이다. 생활클럽 바람의 마을·사회복지법인 유유·사회복지법인 이키이키복지회라는, 수도권의 세 법인이 연합을 이뤄 조직한 ‘생활클럽안심시스템연합’에서 4년 간 공동 논의를 통해 ‘생활클럽판 10가지 기본케어’의 내용을 만들어냈다. 이 내용은 고령자 돌봄의 기본 내용으로 공표하고, 입사하는 모든 직원에게 별도의 연수를 통해 익힐 수 있도록 하고 있다. 바람의 마을에서는 특히 현장에서 일 하는 케어워커들의 의견을 매년 수렴하여, 이 내용에 대해 재검토 및 갱신해가고 있다. 현장의 전체 직원들이 돌봄에 임하는 의의에 대해 방향을 지시하는 <10의 기본케어>의 구체적인 내용은 아래와 같다.

① 환기를 한다.
 외부의 자연 공기를 받아들여 방의 공기를 깨끗하게 유지하고 감염증 등 병을 예방한다.

- 1) 매일 바깥공기를 쐬고, 맑은 공기를 코로 들이마신다.
- 2) 50%전후의 습도를 유지한다.
- 3) 흐르는 물로 여섯 군데 손 씻기를 한다.
- 4) 노로 바이러스에 감염되지 않도록 구토물 처리 순서를 철저히 한다.
- 5) 매일 약수로 체온을 확인한다.

5) 2021년 바람의 마을 직원 행동책자에서 발췌(2020년 개정판)

② 바닥에 발을 붙이고 바르게 앉도록 한다.

바른 앉는 자세(골반이 서 있는 자세로 발밑에 바닥이 오도록 함)를 유지하여 깨어있는 생활을 할 수 있도록 한다.

- 1) 자신에게 맞는 의자에 앉아, 고통 없는 자세로 지낼 수 있도록 한다.
- 2) 다리를 썬서 일어나는 습관을 들인다.
- 3) 스스로 침대에서 일어나, 걸을 수 있는 환경을 만든다.
- 4) 확실히 다리 근력을 사용해서, 스스로 걷는 기회를 늘린다.
- 5) 하루에 한 번은 침대에서 벗어난다.
- 6) 바디 메커니즘을 바탕으로 한 돌봄으로, 돌보는 자와 받는 자 양측의 부담이나 통증을 없애고, 안전하게 옮긴다.

③ 가능한 한 화장실에서 볼 일을 본다.

꼭 지켜져야 할 인간의 존엄은 화장실에서 배설하는 것에서 시작한다.

- 1) 변의, 요의 사인을 파악해서 화장실로 유도한다.
- 2) 화장실에 가고 싶은 때에 갈 수 있도록 한다.
- 3) 기저귀는 최후의 수단으로 하고, 낮에는 기저귀를 떼고 먼 팬티 패드로 지낸다.
- 4) 기저귀는 오염되면 그 즉시 교환한다.
- 5) 식사, 수분, 운동의 개선으로 약에 의존하지 않고 자연적인 배변을 하도록 한다.
- 6) 배설 중에는 프라이버시를 배려한다.

④ 따뜻한 식사를 한다.

따뜻하고 맛있는 식사를 함으로써, 스트레스를 해소하고, 면역력을 높인다.

- 1) 수면과 식사를 분리하는 것을 기본으로 해서, 하루에 세 끼 식사를 확보하고 스스로 먹는 것을 지향한다.
- 2) 그 사람의 먹는 방법을 존중한다.
- 3) 요리를 보고 냄새를 맡아 뇌를 각성시킨다.
- 4) 바르게 앉아 식사를 한다.
- 5) 잘못 삼키지 않도록 하고, 구강관리를 위해 계속 입으로 먹도록 한다.
- 6) 그 사람의 기호를 파악하고, 음료나 요리를 고안하여, 탈수를 예방한다.
- 7) 각자의 역할을 찾아서 관여하도록 한다.
- 8) 평소와 다른 환경에서 외식을 즐긴다.

⑤ 가능한 한 평범하게 욕조에 들어간다.

느긋하게 욕조에 몸을 담그는 것으로, 스트레스를 해소하고 위생을 유지한다.

- 1) 샤워, 몸을 닦는 것은 매일 한다.
- 2) 1주일에 2번 이상은 욕조에 들어간다.
- 3) 느긋하게 이야기하면서 목욕을 즐긴다.
- 4) 가정에서도 목욕하기 쉬운 환경을 제공하고자 구상하여 지원한다.

⑥ 질 높은 치매 돌봄을 한다.

치매를 앓아도, 그 사람다움과 존엄을 계속 존중한다.

- 1) 정면으로 다가가 시선을 맞추어 주의력을 높인다.

- 2) 긍정적인 언어를 사용하고, 상대의 존엄을 인정하는 표현으로 대화한다.
- 3) 손바닥 전체를 사용하여 넓은 면적으로 천천히 부드럽게 만질 수 있도록 한다.
- 4) 생활 속에서, 바른 자세로 서서 생활할 수 있도록 신경 쓰는 돌봄을 한다.
- 5) 본인의 존재나 행동을 긍정하고, 존엄을 지키며 말을 건다.
- 6) 발바닥 자극으로 뇌 각성을 촉진하기 위해, 가급적 바르게 선 자세를 취한다.
- 7) 소리, 조명, 온도 등에 주의해서 쾌적한 환경을 만든다.

⑦ 외출을 즐긴다.

외출로 기분을 리프레시한다.

- 1) 아침 저녁으로 옷을 갈아입는 것을 습관화 한다.
- 2) 1주일에 2번 이상 야외로 나간다.
- 3) 산책으로 신선한 공기를 마시고 계절을 느낀다.
- 4) 쇼핑, 외식 등의 외출로 사회성을 유지한다.
- 5) 외출이 일상화되도록 의도적으로 지속한다.

⑧ 하고 싶은 것을 발견해서, 실현할 수 있도록 돕는다.

스스로 할 수 있고, 집중할 수 있는 상태를 만들면 마음이 움직이고 자연스럽게 몸도 움직이기 시작한다.

- 1) 안심, 쾌적한 수면상태를 확보한다.
- 2) 본인, 가족과의 커뮤니케이션을 통해서 하고 싶은 것을 발견한다.
- 3) 레크리에이션을 통한 재활동으로, 이용자가 집중할 수 있는 상태를 만든다.
- 4) 필요에 따라 자원 활동이나 유상서비스 등 하고 싶은 것을 실현한다.

⑨ 본인과 가족이 참여해서 돌봄 계획을 작성한다.

자기 결정을 존중하는케어플랜을 구성하여 충실한 생활을 보내도록 한다.

- 1) 주인공은, 이용자와 입주자이다.
- 2) ICF(국제생활기능분류)를 중시한 돌봄계획을 세운다.
- 3) 생활의 토대인 생리적 욕구를 만족하는 것으로부터 시작한다.
- 4) 다직종을 연계하여, 생활환경 및 가족상황을 파악한다.
- 5) 생활력을 파악해서, 사회성, 생활을 다시취하는 돌봄 계획을 세운다.
- 6) 정기적으로 돌봄 회의에서 회고한다.

⑩ 터미널 케어(말기 간호)를 한다.

본인과 가족이 원하는 형태로, 최후 시기까지 지지한다.

- 1) 본인과 가족이 원하는 최후가 되도록 팀에서 공유하며, 다직종 연계로 터미널기를 지지한다.
- 2) 욕창이 나지 않게 한다.
- 3) 최후를 맞이할 수 있는 환경조건을 갖춘다.

4) 생활클럽복지사업기금

생활클럽 복지사업기금은 생활클럽 회원 생협이 새로운 복지사업을 추진할 시 자금적인 부담

을 덜도록 하기 위해, 설립 지원 기능을 강화하기 위해 전국 차원으로 조성한 기금이다. 기금 참여는 두 가지 방식으로 이뤄진다. 첫 번째는 조합원의 자유의사에 따른, 시기 구분 없이 언제든지 기부의 방식으로 참여할 수 있는 개인참여 방식이 있다. 두 번째는 공제상품 가입자가 연 1회 공제부금의 일부 반환금을 기부하는 방식이다. 법적으로 생활클럽 공제연합회가 직접적으로 기부금을 받을 수는 없기 때문에, 기부금을 받아 기금을 운용할 수 있도록 일반사단법인 생활클럽복지사업기금을 설립하였다. 공제 가입 조합원을 향해, 연 1회 반환금이 공지되는 시기에 기부를 적극 독려하여 조성한다. 조합원의 공제상품 가입 및 기부 참여가 곧 생활클럽 조합원 참여로 운영되는 지역의 복지사업에 대한 기여로 이어지도록 하는 연결고리 역할을 하고 있다.

복지사업기금의 실적은 다음과 같다. 2018년 제1차 조성 시 1개 단체에 1,595,903엔의 지원이 이루어졌고, 2019년 제2차 조성 시 2개 단체를 대상으로 3,325,882엔의 지원이 이루어졌다. 2020년에는 기부자 1,802명(전년비 137.7%), 기부금액 5,552,026엔(전년비 158.1%)을 기록하며 증가 추세를 보이고 있다.

〈표 8〉 생활클럽 복지사업기금의 조성현황

년도	단체명	조성내용	조성 결정액(엔)
2018년	공익사단법인 푸드뱅크 가나가와 (생활클럽 가나가와 추천)	푸드뱅크 사업 개시 홍보	120,000
	생활클럽 야마나시	공생형 데이서비스 개업을 위한 인재육성연수	2,158,000
	위커즈콜렉티브 민들레 (생활클럽 야마나시 추천)	배식서비스 개업 홍보	204,000
2019년	공익사단법인 푸드뱅크 가나가와 (생활클럽 가나가와 추천)	푸드뱅크를 확장하는 지역 연계사업	1,050,000
2020년	기업조합 위커즈콜렉티브 종이풍선 (생활클럽 치바 추천)	취업계속지원B형 사업 송영서비스	1,595,903
	위커즈콜렉티브 폰코탄 (생활클럽 홋카이도 추천)	안식처에서 활용하는 DVD 시청 장치 정비	342,132
	생활클럽오사카	안식처의 설립	2,983,750
	합계		8,453,785

자료: 생활클럽공제연합회 내부자료(2021)

최근에는 생활클럽의 울타리를 넘은 기금조성도 시작했다. 코로나화에 의해 피해가 심한, 사회적 약자를 지원하는 지역의 단체들을 지원하기 위한 기금 조성이 그것이다. 구체적으로 2020년 8~9월, 코로나 감염 확대로 생활에 곤란을 겪고 있는 분들을 지원하기 위해, 조합원과 생산자단체에 기부를 요청하여 26,637,500엔을 조성하였다. 이를 원천으로 하여 일반사단법인 생활

클럽복지사업기금의 추천 및 심사를 통해 기금의 목적에 적합한 단체들을 대상으로 지원이 이루어졌다. 사회적 약자 지원 활동 단체들을 선정하여 제1차 집행(2020년 9월), 제2차 집행(2020년 11월) 하였다.

2021년 1월의 제3차 집행 시에는 긴급사태선언 등으로 먹을거리 빈곤상태의 주민들을 집중 지원하는 푸드뱅크나 아동양호시설 등을 주로 지원하였다. 2021년도 하반기에도 4차 기금조성이 연달아 시행되었다. 코로나 확산이 지속되고 있는 2021년에는, 월세 부담이나 모임 금지 영향으로 운영 지속에 어려움을 겪고 있는 어린이식당, 지역식당, 지역별 안식처 및 학습지원 사업, 육아지원에 초점을 맞추었다. 또한 새롭게 나타난 다양한 생활의 어려움에 관한 상담을 지원하는 것이 강화되었다. 조합원을 대상으로 기금의 목적과 의의를 민첩하게, 적극적으로 안내하여 이에 공감하는 조합원의 참여를 독려하고 있다.

〈표 9〉 코로나 감염확대에 의한 생활곤궁자 대상 기금 조성 현황

조성단체	소재지	조성 결정액(엔)
일반사단법인 팀모리모리	사이타마현 나메가와정	300,000
푸드뱅크 이루마	사이타마현 이루마시	190,000
사야만세	사이타마현 사야마시	273,000
이루마 학습지원 모임	사이타마현 이루마시	98,000
특정비영리활동법인 푸드뱅크 우즈노미야	토치기현 우즈노미야시	300,000
사회복지법인 카리온 어린이센터 자립원조홈 카리온 문의 집	동경도 코크리츠시	300,000
사회복지법인 우흥회 아동양호시설 크리스마스 빌리지	동경도 아다치구	300,000
특정비영리활동법인 성심회	치바현 마츠도시	150,000
일반사단법인 Hygge	가나가와현 요코하마시	280,000
특정비영리활동법인 로지벨	미야기현 나토리시	130,000
특정비영리활동법인 SEIN	오사카부 사카이시	107,909
푸드뱅크 후추	동경도 후추시	300,000
메이케이 일본어학교	이바라키현 츠크바시	300,000
코다이아 어린이식당 마루짱카페	동경도 코다이아시	130,000
사이좋은 은풍 코프	동경도 코크리츠시	275,200

합계	3,434,109
----	-----------

자료: 생활클럽공제연합회 내부자료(2021)

코로나화 사회 속에서도 긴급 기금 대응 시스템 구축과 더불어, 각 지역의 단체들과 회원 단위 생협과의 네트워크를 넓히는 것을 목적으로 점차 그 조성 규모를 확대하고자 노력하고 있다.

3. 생활클럽생협의 돌봄사업 현황

1) 지역별 돌봄사업 현황

생활클럽생협은 왜 다른 생협보다 돌봄사업 면에서 주목을 받고 있는가. 생활클럽뿐만 아니라 타생협에서도 복지, 서로 돌봄을 주제로 한 활동은 있어 왔으나, 단일 생협그룹에서의 활동 역사와 적용 범위, 사업 매출규모면 등에 있어서는 독보적이라 할 수 있다.

전국적으로 생활클럽이 차지하는 돌봄사업 비중에 대해서, 일본생활협동조합연합회의 현황자료를 바탕으로 살펴보면 다음과 같다. 일본생활협동조합연합회에서는 생협의 인프라를 활용하여 조직적으로 사회문제에 대응할 수 있는 활동을 전개하도록 지원하고 있다. 최근에는 UN의 지속가능개발목표(SDGs)와 연동하여 복지사업, 서로 돌봄 활동, 그리고 건강과 관련된 활동을 전국적으로 확대해 나가고 있다. 이 같은 기초 하에 각 생협에서는 지역사회를 중심으로 하여 돌봄사업을 운영하고 있으며, 2019년 기준 전국 44개 생협에서, 218억 엔의 사업고를 기록하고 있다(日本生活協同組合連合会, 2020).

이 가운데에서 생활클럽생활협동조합은 생협 그룹 중에서 독보적으로 돌봄사업에 심혈을 기울이고 있다. 생활클럽그룹의 돌봄사업 실적은, 2019년 기준 사업소 수 892개소, 직원 등 일제 공 참여인원 15,606명, 사업고 181억 7,659만 엔을 기록하였다. 최근 5년 간 전국의 복지사업고 추이를 살펴보면, 2015년 171억 엔, 2016년 166억 엔, 2017년 173억 엔, 2018년 180억 엔, 2019년 181억 가량을 기록하며 꾸준히 성장 중이다. 이는 전국 생협복지사업 실적의 약 83%에 달하는 점유율이다(生活クラブ連合会, 2021).

개호보험의 주요 대상인 고령자 돌봄 분야에 머무르지 않고, 어린이, 생활곤궁자, 장애인 등 돌봄사업의 내용적으로도 종합적으로 대응하고 있다는 점 또한 돋보인다. 일부 사업의 경우 지역에서 살아가는 사람들의 필요에 의해 추진되므로, 적자를 감수하면서도 운영해가는 경우도 있다. 실천 범위, 사업 종류에 있어서 지역의 필요에 의해 폭 넓게 접근하고 있다. 쉬운 길만을 선택하지 않고 적자 감수 및 새로운 기획 등을 시도하는 배경에는 사회를 변화시키고자 하는 운동성을 띤 조직이라는 특수성에서 기인하는 면 또한 있다. 여러 상황에서 곤란을 겪고 있는 모든 사람들과 함께 살아갈 수 있는 사회를 만들기 위해서, 사람과 사람이 서로 돕는 사회를 실현한다는 목표를 가지고 있기 때문이다. 이를 위해 조합원이 힘을 모아 시민의 주체적인 참여를 촉진하고, 지역 내에서 사람과 사람의 관계를 더욱 넓혀 간다는 지향을 지니고 있다.

이 같은 공통 인식 속에서, 생활클럽그룹 내에서 복지사업 및 활동을 추진하고 있는 지역은

열다섯 곳이다. 생활클럽그룹의 지역단위 생협, 사회복지법인, 워커즈컬렉티브, NPO법인, 제휴 생산자 등이 운영주체가 되어 다양한 방식으로 복지사업을 운영하고 있다. 각 지역별 복지사업과 관련한 공급고 수치를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 10〉 2019년도 생활클럽생협 지역별 사업고

	지역	사업고(2019연간)
1	치바현	73억 6559만 엔
2	카나가와현	56억 8091만 엔
3	도쿄도	30억 9487만 엔
4	오사카부	5억 2104만 엔
5	야마카타현	4억 0280만 엔
6	홋카이도도	3억 4403만 엔
7	사이타마현	2억 6430만 엔
8	에히메현	2억 1360만 엔
9	효고현	1억 2729만 엔
10	군마현	6773만 엔
11	아이치현	5802만 엔
12	야마나시현	1761만 엔
13	나가노현	1010만 엔
14	이바라키현	502만 엔
15	토치기현	368만 엔

자료: 生活クラブ連合会, 2021

2) 사업 내용별 돌봄사업 현황

한 명 한 명 상황에 따라 필요로 하는 돌봄의 내용은 각양각색이다. 가정 방문형 돌봄서비스를 예를 들면, 그 안에서도 구분해볼 수 있는 내용은 다양하다. 가사서비스, 목욕서비스, 신체 케어, 정서 케어, 혹은 식사를 제공하는 것만 필요하다거나 식사를 드시는 것과 정리하는 것까지 필요한 등 이용자가 어려움을 겪는 상황에 따라 필요한 내용이 다를 수 있다. 방문서비스 이외에, 아침에 집을 나서 여러 명의 노인이 모여 여가시간을 함께 보내거나 케어서비스를 받고, 오후 늦게 돌아오는 방식의 데이 서비스, 병원이나 나들이 등 집에서 나서서 일시적으로 이동할 때의 도움을 받는 이동서비스도 있다. 혼자서 집에서 생활하는 것이 어려운 경우는 집을 떠나 돌봄에 특화된 입주형 시설에서 생활하기도 한다. 전문적으로 돌보는 직원이 상주하는 고령자 전용 시설에 입주하는 경우 내에도 여러 가지 카테고리가 있다. 소수의 가정 형태의 입주, 치매가 있는 경우에 특화된 그룹홈 등이 그것이다. 이외에도 노인복지법이나 장기요양보험법 등의 제도 내 사업은 아니지만, 나이가 들어서도 지역 내에서 지속적으로 교류할 수 있는 지역거점(안식처), 상담, 건강프로그램 참여 등의 내용이 있을 수 있다. 이같이 돌봄 서비스의 구체적인 내용으로 구분한 ‘사업내용별 돌봄사업 현황’을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 11〉 생활클럽생협 사업 내용별 현황

	사업내용	사업현황(2019)			
		사업소수	제공자수	이용 등록자수	사업고(천엔)
1	방문개호	140	3,523	6,782	2,255,764
2	방문간호	9	84	519	576,745
3	통소개호(데이서비스)	63	1,402	2,552	2,503,234
4	소규모다기능	11	247	214	565,140
5	개호예방·일상생활지원종합사업에 근거한 사업	43	678	1,194	102,449
6	거택개호지원	73	438	20,347	1,312,981
7	단기입소(쇼트스тей)	7	176	350	517,068
8	특별요양노인홈	4	298	299	1,427,054
9	그룹홈	9	134	152	649,705
10	주거(케어포함주택포함)	22	322	330	655,301
11	개호·복지용구특관·렌탈	9	128	3,021	498,207
12	장애인종합지원법에 근거한 사업	95	1,709	1,568	840,514
13	보육·육아지원	127	2,037	33,362	2,790,485
14	식사서비스	59	780	4,321	1,073,097
15	이동서비스	44	824	2,989	198,347
16	안식처(居場所)·미니데이	54	1,190	2,789	79,328
17	상담사업(지역포괄지원센터포함)	16	125	2,983	387,578
18	기타	107	1,511	32,132	1,743,591
	합계	892	15,606	115,904	18,176,588

자료: 생활클럽연합회, 2021

위 표에서 제시한 사업 내용에 대해 구체적으로 부연하면, 아래 표의 내용과 같다.6)

〈표 12〉 사업내용 일람

	구분	내용
1	방문개호	개호보험제도 내의 고령자를 대상으로 함. 재택 생활을 지원하는 서비스. 주요 내용은 신체개호 및 생활지원.
2	방문간호	개호보험제도 및 의료보험 제도 내의 서비스.

6) 각 사업내용에 대한 이해를 돕기 위해, 후생노동성의 공개자료 및 생활클럽 복지사업 데이터북의 자료를 기반으로 정리함.

		간호사가 가정을 방문하여 질병이나 장애에 따른 간호를 실시함. 건강 악화방지 및 회복을 지원함.
3	통소개호 (데이서비스)	개호보험제도 내의 서비스. 개호보험제도 내의 고령자를 대상으로 함. 오전에 집에서 거점으로 이동하여 시간을 보낸 후 오후 늦은 시간에 다시 집으로 돌아가는 형태.
4	소규모다기능	개호보험제도 내의 서비스. 데이서비스, 방문개호서비스, 숙박이라는 3가지 기능이 모두 복합적으로 제공되는 서비스.
5	개호예방 및 일상생활지원종합사업에 근거한 사업	2015년 개호보험제도 개정에 의해 2017년부터 시행. 지자체 상담창구 또는 지역포괄지원센터에서의 상담을 통해 연계. 개호도가 낮은 경우(요지원1,2등급), 65세 이상의 모든 노인을 대상으로 지자체가 시행하는 지역지원사업. 방문개호, 통소개호, 기타생활지원(배식 등, 개호예방관리(건강강좌, 살롱 등)이 포함됨.
6	거택개호지원	개호보험법에 의거하여 요개호 인정을 받은 사람이 자택에서 개호 서비스 등을 이용하면서 생활할 수 있도록 지원함. 케어매니저에 의해 케어플랜·인정조사를 작성하고 관계 기관과의 연계 및 모니터링을 수행함.
7	단기입소 (쇼트스테이)	개호보험제도 내의 서비스. 가능한 한 가정에서 자립하여 일상생활을 보낼 수 있도록 보조하는 기능으로, 짧은 기간 입소가 가능함. 고령자의 고립감 해소와 심신 기능의 유지 회복, 돌봄 중인 가족의 부담 경감을 목적으로 최대 30일간 머물 수 있음. 목욕, 식사 등의 일상생활 지원 및 기능 훈련을 제공함.
8	특별요양노인홈	개호보험제도 내의 서비스. 대부분의 시간 돌봄이 필요한 분이 시설에 입소하여 목욕, 식사 등의 일상생활 지원 및 기능 훈련, 케어를 제공. 돌봄의 정도가 높은 경우(요지원도 3이상) 이용 가능함.
9	그룹홈	개호보험제도 내의 서비스. 치매 대응형 공동 생활 가정. 치매가 있는 이용자를 대상으로 전문적인 케어를 제공함.
10	주거시설 (케어포함주택포함)	생활 지원 서비스가 제공되는 고령자 전용 임대 주택. 상대적으로 자립도가 높은 고령자 위주. 생활상담원이 상주하여 일상적 안전 확인 및 상담을 제공. 제도 외의 서비스로 입소 시 보증금과 월정액의 임대료를 납부하나, 상당 조건에 따라 개별 계약으로 개호 등의 제도 내 서비스를 이용할 수 있음.
11	개호·복지용구 특판 및 렌탈	돌봄 물품 및 돌봄과 관련한 생활용품 판매, 대여
12	장애인종합지원법에 근거한 사업	장애인종합지원법 내의 서비스. 장애인종합지원법의 대상이 되는 장애인을 대상으로 하는 서비스로 방문 돌봄, 동행, 단기입소, 시설입소, 취업지원, 공동생활지원 등이 있음.
13	보육·육아지원	아동복지법에 근거한 어린이집

		-등록정기이용 어린이집 및 단시간 돌봄·부정기 이용 등을 포함한 보육 제도 외의 육아지원사업 -보육실, 어린이 식당 등
14	식사서비스	식사 제공 서비스
15	이동서비스	고령자, 장애인 등을 대상으로 한, 차량에 의한 서비스
16	안식처(居場所) · 미니데이	제도 외의 낮 시간 돌봄 활동 지역의 안식처를 만드는 것을 목적으로, 지역별로 다양한 모습으로 운영하고 있는 사업
17	상담사업 (지역포괄지원센터포함)	고령자 및 장애인에 대한 상담대응 등(지자체의 위탁사업도 포함) ※지역포괄지원센터: 보건사·사회복지사·주임개호지원전문원이 중심이 되어, 고령자의 개호예방 및 케어매니지먼트를 실시. 노인학대 대응, 성년후견제도 등도 지원함.
18	기타	사회제도대상 이외의 생활지원서비스나 생활곤궁자자립지원사업, 장례 관련 사업, 조사·연구, 건강관련 사업, 지역 내 교류 촉진 등 ※생활곤궁자자립지원사업: 2015년부터 시행된 사업. 생활보호에 이르기 이전 단계의, 생활적인 어려움이 있는 주민의 자립촉진을 도모하기 위해, 상담을 통해 필요한 지원을 제공하고 있음.

3) 돌봄사업 유형

지역별 현황을 살펴보면 치바, 가나가와, 도쿄 지역이 가장 높은 사업고를 보이고 있다. 이들 지역은 수도권에 위치해있고 생활클럽의 단위 생협인 지역생협 이외에도 복지사업을 전문적으로 하는 사회복지법인 등의 별도 법인을 설립하여 운영하고 있다는 점, 개호보험법이 시행되기 전부터 독자적인 고령자 돌봄사업을 선도적으로 시도했다는 점, 그리고 현재 다수의 지역 거점으로 확장하여 운영하고 있다는 공통점이 있다.

치바, 카나가와, 도쿄에 비교하여 사업고는 미진하지만, 지리적으로 가까운 사이타마의 돌봄사업 현황도 살펴보겠다. 사이타마는 복지분야를 전문적으로 담당할 NPO법인을 설립하여 데이서비스, 방문서비스 등을 충실하게 운영하고 있다. 사이타마와 유사한 방식으로 생협 법인에서 복지분야를 분리하여 별도의 NPO법인을 설립, 전문화를 꾀한 곳이 효고, 야마나시 등의 지역이다.

각 지역의 독자적인 사업전개 내용 중에서도 본 연구에서는 사업고가 특히 높으며, 돌봄사업의 선두 주자이고, 지리적으로 가까운 상황에서 서로 영향을 주고받으면서 변화 발전한 결과, 공통점과 차이점을 동시에 지니고 있는 수도권 치바, 가나가와, 도쿄, 사이타마 지역의 돌봄사업에 초점을 맞춰 살펴보고자 한다. 본 연구에서 돌봄사업 추진 경험의 심층 분석 사례가 되는 4개 지역 대상 조직들의 현황 및 특징을 정리해보면 아래 표와 같다.7)

7) 본 표의 내용은 생활클럽공제사업연합생활협동조합연합회에서 발간한 생활클럽관련단체 복지사업데이터북(2017년판)의 내용 및 각 연구참여자에게 받은 자료들을 종합하여 정리하였다.

〈표 13〉 생활클럽 수도권 돌봄사업 유형

구분	치바	가나가와			도쿄		사이타마
법인명	바람의 마을	이키이키 복지회	생활클럽생협 가나가와	복지클럽생협	유유	어빌리티클럽 타스케아이 (ACT)	커뮤니티 케어클럽 사이타마
법인격	사회복지 법인	사회복지 법인	생협	생협(복지전문)	사회복지 법인	NPO	NPO
설립 시기	2000년	1992년	1987년	1989년	1992년	1992년	2010년
2016년 사업 실적 (약)	53억 엔	17억 엔	6억 엔	35억 엔	10억 엔	9천8백 엔	6천 엔
사업 내용	고령자 어린이 장애인 관련 다중 사업	방문돌봄, 데이서비스 특별양호 노인홈 쇼트스тей 상담등	방문돌봄, 데이 서비스, 케어플랜, 소규모 다기능, 강좌등	방문돌봄, 데이 서비스, 서비스포함주택, 케어플랜, 이동, 식사, 강좌 등	방문돌봄, 데이서비스 스케어플랜, 그룹홈, 상담등	자립원조서비스(방문),마을 만들기, 소액단기보험, 성년후견사업	방문돌봄, 데이서비스, 케어플랜, 육아지원, 강좌등
유형	프로 페셔널형	프로 페셔널형	워커즈 위탁형	워커즈및조합원 주도형	고용형	워커즈 및회원 주도형	고용형


치바의 바람의 마을과 가나가와의 이키이키복지회의 경우, 빠른 속도로 다종다양한 프로페셔널 직원을 확보하고 양성하면서 사업다각화 및 규모화를 꾀하였다. 이에 반해 도쿄의 유유와 사이타마의 커뮤니티케어클럽사이타마의 경우, 조합원 참여가 어려워 고용을 선택하였으나 우수한 직원확보 및 양성은 더딘 유형이다. 가나가와생협의 경우 각 지역거점의 사업소는 생협 명의로 운영 중이나 실질적인 운영내용은 각 워커즈컬렉티브에 위탁을 준 케이스이다. 마지막으로 도쿄의 어빌리티클럽타스케아이는 NPO일반회원과 케어제공자인 워커즈컬렉티브 양자가 참여하는 특성을 지니고 있으며, 이와 유사하게 가나가와의 복지클럽생협은 돌봄제공자, 돌봄 이용자 양 측의 조합원이 주도적으로 참여하는 특성을 보인다.

생활클럽의 각 지역 생협에서 태동한 돌봄사업은, 한 가지의 방향으로 구분 지을 수 없는 다양한 성장 경로를 보여준다. 지역마다 돌봄사업 선지자들의 학습 및 논의내용, 바람직하다고 생각하는 방향, 영향을 받은 모델, 생협의 조합원 조직의 활성상태 등의 다양한 배경에 의해 각양각색의 모습으로 설립 및 운영되어 왔다.

4) 법인별 돌봄사업 운영개요⁸⁾


8) 법인별 돌봄사업 운영개요에 관한 내용은, 각 연구 참여자와의 심층면담의 일부 내용 및 연구 참여자에게 요청하여 받은 내부자료를 바탕으로 정리하였다.

(1) 바람의 마을

법인로고	법인명의 의미
	<p>바람처럼, 누구라도 자유롭게 드나들 수 있는 장이 되겠다는 의미를 담음</p>


- 법인격 : 사회복지법인
- 사업본부(지역) : 치바현 사쿠라시 오지다이 1-28-8(千葉県佐倉市王子台1-28-8, 4F)
- 사업내용 : 특별양호노인홈, 치매대응형 공동생활개호, 데이서비스, 방문개호, 재택개호지원센터, 노인임대주택, 소규모다기능, 중증장애인데이서비스, 중증장애아데이서비스, 보육원, 사회적양호시설, 방문간호, 생활곤궁자자립지원센터, 지역포괄지원센터 등
- 직원 수 : 1796명(2021년 4월 기준)
- 사업고 : 6,663,975천 엔(2020년 연간 실적)
- 개설 경과 : 생활클럽생협치바가 모체가 되어 1998년 사회복지법인 타스케아이구락부(서로 돌봄클럽)를 설립하였고, 이 법인에서 2000년 2월 치바현 최초로 전체 개인실 유닛형 특별양호노인홈 바람의 마을을 설립하였다. 이는 전 개설유닛형 특별양호노인홈 모델로서 주목을 받아 정부의 새로운 개설기준을 바꾸는 계기가 되었다. 한편, 생활클럽생협에서는 1994년 서로 돌봄 네트워크 사업을 시작하였다. 이는 생협이 직접 사업으로 홈헬프서비스를 운영한 선구적 사례였으며 동시에 데이서비스사업 등을 개시하였다. 그 가운데, 2000년 개호보험제도가 시작되면서 생활클럽생협 서로 돌봄 네트워크 사업은 급속도로 확대되었다. 이에 이제까지 생협과 사회복지법인 이라는 두 법인에서 별개로 운영되던 복지사업기능을 2004년 통합하여 ‘사회복지법인생활클럽 바람의 마을’로 새롭게 스타트하였다. 현재 치바현의 최대 규모 사회복지법인으로, 개호보험에 기초한 고령자 대상 서비스만이 아니라 장애인, 장애아 대상 서비스, 아동복지서비스, 생활곤궁자자립지원법에 근거한 사업 등을 전개하고 있다.
- 법인 이념
 - 1) 우리들은 한 사람 한 사람의 개성과 존엄을 존중하고, 기본을 소중히 하는 질 높은 지원을 지향합니다.
 - 2) 우리들은 지역의 모든 분들과 함께 누구도 있는 그대로 그 사람답게 지역에서 살아갈 수 있도록 커뮤니티 만들기에 공헌합니다.
 - 3) 우리들은 정보공개, 설명책임을 소중히 하는 것과 동시에 희망과 일하는 보람을 가질 수 있는 직장을 스스로 참여하여 만듭니다.

(2) 이키이키 복지회

법인로고	법인명 및 브랜드명의 의미
	<p>いきいき는 생생하게 살아가는 모습을 나타내는 단어이며 곧 이키이키복지회는 생생한 복지모임이란 의미임.</p> <p>이키이키 복지회의 전 시설은 프랑스어로 신뢰를 뜻하는 ‘ラポール(라포르)’ 라는 브랜드명을 쓰고 있음.</p>

- 법인격 : 사회복지법인
- 사업본부(지역) : 가나가와현 후지사와의 켄코우 1-12-9(藤沢市善行1-12-9)
- 사업내용 : 특별양호노인홈, 치매대응형 공동생활개호, 데이서비스, 방문개호, 재택개호지원, 노인임대주택, 지역포괄지원센터 등 30개소
- 직원 수 : 389명(2019년 기준)
- 사업 경과 : 21세기의 고령사회에 대비하여, 생활클럽생활협동조합 가나가와가 설립 20주년 기념사업으로서 조합원 7만명의 지지와 기부를 통해 1993년 설립하였다. 참가형 복지를 실현하자는 구상을 담아 특별양호노인홈을 중심으로 쇼트스тей, 데이서비스, 거택개호지원센터사업 등 종합적인 사업을 전개하는 라포르후지사와를 1994년 설립하였고 이후 점차 사업을 확장하여 가나가와현 각지에 30여개의 사업소를 운영하고 있다.
- 기본이념
 - 1) 사회의 일원으로서의 존엄을 지지합니다.
 - 2) 시민 생활의 가치를 소중하게 여깁니다.
 - 3) 자기 결정에 의한 주체적인 생활을 존중합니다.
 - 4) 복지 커뮤니티 형성의 관점에서 참여 복지 사회의 실현을 지향합니다.

(3) 생활클럽생협가나가와

복지관련 사업 브랜드 이미지	법인 특징
	<ul style="list-style-type: none"> · 가나가와현 내 5개 지역생협의 유니온. (요코하마기타생활클럽, 요코하마미나미 생활클럽, 가와사키생활클럽, 쇼난생활클럽, 사가미생활클럽) · 생활클럽생협가나가와의 복지사업을 ‘생활재활클럽’이라 브랜딩하여 현 내 6개 거점에서 복지서비스를 운영 중

- 법인격 : 생협법인
- 사업본부 : 가나가와현 요코하마시 고히쿠구 신요코하마 2-2-15(横浜市港北区新横浜2-2-15)
- 조합원 수 : 82,840명(2021년 3월, 소비자구입조합원 전체 포함)

- 직원 수 : 194명(2021년 3월, 공동구입사업 관련 직원 전체 포함)
- 공급고 : 2,536,141만 엔(2020년 연간, 생협사업 전체)
- 출자금 총액 : 10,694,305천 엔(2021년 3월, 생협사업 전체)
- 생활재활클럽 케어의 이념: 살아가는 의욕을 살리는 지원, 케어의 4원칙을 철저히 함
- 생활재활클럽 케어의 4원칙: 알아차림, 존중, 마음, 몸

4원칙(키워드)	내용
알아차림 気づき	한 명 한명의 생각이나 변화를 함께 서로 알 수 있도록 일상생활과 대화를 중요하게 생각함
존중 尊重	한 명 한명의 마음을 중요시하고, 일방향이 아닌 쌍방향의 케어를 목표로 함
마음 心	마음이 움직이면 몸이 움직이므로, 마음을 움직이는 케어를 함
몸 カラダ	일상생활의 동작을 소중히 하는 케어를 함

- 생활재활클럽 지역 거점 : 각 거점의 운영 주체는 워커즈컬렉티브임(생협과 위탁계약)

거점명	설립 배경 및 주요 사업
1 생활재활 클럽 아소	<ul style="list-style-type: none"> - 1987년 생활클럽생협의 배송센터 이동 시 공간 활용차원으로 개설됨. 공동구입운동을 넘어 조합원의 서로 돌봄 기능을 발전시키자는 것으로서 고령화가 사회문제가 되어 온 것에 대해 생활클럽 가나가와에서 최초로 복지 관련 대응을 생각한 지역임. - 조합원 활동 거점 시설인 1층에, 당시에는 파격적으로 노인시설 병설이 아닌 독자적인 고령자 데이서비스를 개설함. 생협이 경영하는 최초의 복지사업으로서 시작됨. 데이서비스 개설 2년 후 지역조합원의 자발적 의사를 중심으로 서로 돌보는 시스템을 구축하기 위해 워커즈컬렉티브를 설립함. 데이서비스 설립 초기에는 고용된 직원이 서비스를 제공하였으나, 지역에 뿌리를 둔 운영을 지향하여 워커즈컬렉티브가 복지 관련 연수를 받아 데이서비스 운영과 업무를 직원으로부터 인계받아 운영함. 1994년 가와자키시로부터 노인데이서비스를 위탁받고, 2000년부터는 개호보험제도 내의 사업을 운영 중이다. · 주요사업 : 데이서비스, 방문돌봄, 거택개호지원, 장애인종합지원법에 근거한 사업, 지역안식처 운영, 강좌 개최 등
2 생활재활 클럽 사이와이	<ul style="list-style-type: none"> - 생활클럽 매장의 폐점을 계기로, 1990년 11월 그 장소를 생활클럽 가나가와의 노인데이서비스센터로 변화시킴. 고령화가 진행되는 가와자키시 사이와이구 내의 병원 등과 연계를 강화하여 발전시켜옴. - 생활자의 시점에서 누구라도 활발하게 살아갈 수 있는 지역커뮤니티 창출을 목적으로 개설, 1996년 협동조합 최초로 가와사키시로부터 노인데이서비스 사업을 위탁받음. 재택복지를 지지하는 종합적인 서비스를 지향하고 있음. - 가와자키시 산전산후 가정지원헬퍼 파견사업도 운영 중이며, 다양한 세대가 어우러지는 지역의 안식처 및 기댈 수 있는 장을 지향하여 정기적인 모임 및 이벤트

		<p>를 개최하고 있음.</p> <ul style="list-style-type: none"> · 주요사업 : 데이서비스, 방문돌봄, 거택개호지원, 장애인종합지원법에 근거한 사업, 육아지원, 지역안식처 운영 등
3	생활재활 클럽 카모이	<ul style="list-style-type: none"> - 1995년 배송센터의 개축 시 조합원의 ‘요코하마에도 복지활동 거점이 필요하다’ 라는 의견에 의해 개설함. 설립 시에는 시의 지원을 받지 못하였으나 생협이 운영 적자를 감내하면서 지속, 점차 이용자가 증가함. - 2000년 개호보험제도가 도입되어 제도 내 사업으로 운영, 2013년 워커즈콜렉티브 히마와리가 설립되어 이전에는 직원이 담당하던 서비스 전체를 인계받아 운영 중이다. - 지역의 안식처, 지역식당 및 어린이식당 성격의 통칭 카모이카페를 월 1회 운영 중이며, 2014년부터는 개호보험 제도에서는 해결하기 어려운 서비스 니즈에 응답할 수 있는 히마와리 서로돌봄서비스 사업을 런칭하여 운영하고 있다. <ul style="list-style-type: none"> · 주요사업 : 데이서비스, 거택개호지원, 지역안식처 운영 등
4	생활재활 클럽 하야마	<ul style="list-style-type: none"> - 1992년 지역참여형복지거점을 지향하며 생활클럽하야마센터에서 미니 데이서비스를 개설하여 자체 운영하기 시작하였음. 이후 2000년에 개호보험 제도 내의 서비스에 참여하였고, 2007년에는 지정 장애인복지서비스 사업소로 지정받음. - 2007년 이사하면서 데이서비스의 정원을 확장하고, 소규모다기능형 거택개호사업도 새롭게 시작하였음. <ul style="list-style-type: none"> · 주요사업 : 데이서비스, 방문돌봄, 거택개호지원, 장애인종합지원법에 근거한 사업, 소규모다기능, 식사서비스, 지역안식처 운영 등
5	생활재활 클럽 치가사키	<ul style="list-style-type: none"> - 2003년 치가사키 배송센터를 개수하면서 복지 복합시설로서 출발함. 1층에는 생활재활클럽치가사키의 데이서비스, 2층에는 거택개호사업과 방문개호사업 사무소 및 보육원, 지역주민이나 조합원을 위한 활동공간이 있음. 공적제도가 자금에 한하지 않은 생활지원네트워크를 확장해감으로써 참여형 복지의 새로운 도전을 지속하고 있음. <ul style="list-style-type: none"> · 주요사업 : 데이서비스, 방문돌봄, 거택개호지원, 장애인종합지원법에 근거한 사업, 지역안식처 운영, 강좌 개최 등
6	생활재활 클럽 하시모토	<ul style="list-style-type: none"> - 2013년 참여형 복지 거점인 생활재활클럽을 사가미지역에 건설하자는 의견이 높아졌음. 여러 곳의 후보지 중에서 가장 지역 조합원의 의지가 강한 지역을 선정하였음. 조합원 집회, 준비회 등을 통해 운영단체로 워커즈콜렉티브 무스빗테를 설립, 2015년 1월 출발함. <ul style="list-style-type: none"> · 주요사업 : 데이서비스, 거택개호지원, 육아광장, 강좌 개최 등

(4) 복지클럽생협

법인로고	법인 특징
	일본 최초·유일의 복지전문생협

· 법인격 : 생협법인

- 사업본부 : 가나가와현 요코하마시 고히쿠구 니와마치 868(横浜市港北区新羽町868)
- 사업지역 : 가나가와현 내 27개 지역(지자체 기준)
- 조합원 수 : 1만 7천 7십 세대(2021년 3월)
- 워커즈 멤버수 : 3,433명(2021년 3월)
- 직원 수 : 47명(공급센터 26명, 본부 18명, 촉탁 3명)
- 출자금 : 18억 306억 엔
- 설립취지 : 고령사회의 다양한 문제 해결을 다른 사람에게 맡기지 않고 지역의 생활자가 조합원으로서 워커즈콜렉티브라는 새로운 근로방식으로 사회에 참여하도록 하고 있다. 확실적인 공적 복지를 받는 것 또는 실버사업의 복지서비스를 이용하는 것이라는 양자택일의 선택지를 넘어, 제 3의 선택지로서 서로 돌보는 방식을 제안하였다. 재택생활을 유지하면서 지역에서 계속 살아가도록 하는 구조를 만드는 운동을 하고 있다.
- 사업개요 : 2021년 3월말 기준

사업개요	공급액	사업내용
소비재공급고	29억 2,446만 엔	소비재 예약공동고입에 의한 개별 배송 사업
복지사업고	9억 1,489만 엔	가사케어, 식사, 이동, 육아, 거택, 개소생활용품 등
시설사업고	4억 8,616만 엔	입거시설, 데이서비스, 소규모다기능, 웰빙살롱
이용사업고	4,971만 엔	에어컨청소, 도장, 정원정리, 옷리폼, 이미용 등
공제수탁사업고	1,387만 엔	생활클럽연합회의 수탁사업, 조합원 상호 자금지원, 잉여에서 조합원 환원, 젊은세대 참여 촉진 등
총 사업고	43억 8,908만 엔	전년도 대비 110.2% 성장

- 워커즈콜렉티브 현황 : 2021년 4월 기준


워커즈 업무 내용	조직 수(개)	멤버 수(명)
안부 묻는 배송	22	758
가사케어	22	854
식사서비스	9	239
이동서비스	16	329
육아서비스	11	236
거택개호지원	9	101
라이프서포트	2	50
데이서비스	9	300
소규모다기능	2	59
생활지원	3	124
웰빙살롱	3	35
성년후견서포트	1	42
마을기술	6	93
강좌	1	12
센터업무	3	170
본부사무	1	8
신청서류작성	1	5
센터배송	1	6
인생계획조언	1	12
	123	3,433

(5) 유유(悠遊)

법인로고	법인명의 의미
	한가롭고 여유롭게(유유자적) 노는 마음을 잊지 않는다는 소원을 담음

- 법인격 : 사회복지법인
- 사업본부(지역) : 도쿄도 니시도쿄시 이즈미마치 3-15-28(東京都西東京市泉町3-15-28)
- 사업내용 : 방문개호, 데이서비스, 거택개호지원, 그룹홈, 장애인종합지원법에 근거한 서비스, 상담사업, 소규모다기능 등
- 개설배경 및 경과
 - 1993년 구 생활클럽생협 센터의 리모델링 시 초고령사회를 맞아 자신들의 부모나 자신들이 나이를 먹어가기에 안심하고 지역에서 지속적으로 살아갈 수 있기 위한 기능을 갖추는 것이 필요하다고 생각하였다. 이에 많은 조합원의 의논을 통해 생활클럽생협 및 조합원 한 명 한 명의 기부에 의해 법인을 설립하였다.
 - 개설 당시에는 사회복지서비스는 행정에 의한 조치가 중심이 되는 시대였기에 시의 위탁 사업을 중심으로 시작하였지만 이후에 이용자를 확대하게 되어 지역의 목욕탕이나 아파트 1층을 빌려 미니데이서비스(제도 외 서비스)도 시행하였다.
 - 2000년부터 개호보험사업제도가 시작됨에 따라서 데이서비스, 방문서비스(장애인자립지원), 거택개호지원(케어플랜작성)을 실시했다. 이후 2005년 이사를 통해 그룹홈(치매노인 대상 거주시설)을 개설, 지역포괄지원센터를 위탁하였다.
 - 2011년 치매에 특화된 데이서비스(치매 대응형 통소 개호)를 개설, 2012년 도쿄 세타가야구에 생활클럽케어센터세타가야를 개설하여 소규모다기능지원과 치매 전문 그룹홈 등을 운영 중이다. 또한 2019년 나카노구에 에고타 거점을 설립하여 소규모다기능지원, 그룹홈, 방문서비스 및 24시간 홈케어 등을 운영하고 있다.
- 사업 및 활동의 특징
 - 법인의 이념으로서 존엄·자립지원(그 사람의 생각을 중요하게 생각함), 지역(지역과 함께 연계한 복지를 지향함), 서비스의 질 확보(서비스의 질 향상을 지향함)을 꼽고 있다.
 - 2015년부터는 생활클럽안심시스템연합에 참가하여 생활클럽안심시스템으로서 10가지 기본케어에 대해 연수를 운영하고 실천을 넓혀가고 있다. 이용자는 물론 가족의 이해와 응원, 자원봉사자, 지역주민그룹 및 다양한 분들로부터의 지지를 통해 돌봄사업자로서의 전문성을 가지고 항상 서비스의 질 향상을 추구하고 있다.
 - 개설 당시부터 지향해 온, 노인이 되어서도 안심하고 살아갈 수 있는 마을 만들기, 시민주체의 지역복지활동을 ‘생활클럽안심시스템’으로서 펼치고 있다. 니시도쿄인지증SOS네트워크 모의훈련이나 지역방재훈련 등을 통해서 지역주민, 사업소, 행정, 학교, 기업과 연계하여 지역에서 서로 지지하는 구조를 만들고 안심하고 살아갈 수 있는 마을을 만드는 것을 앞으로도 지속해가고자 하고 있다.

(6) 어빌리티클럽타스케아이

법인로고	법인명의 의미
	Ability Club Tasukeai(Mutual aid) 서로 돌보는, 서로 도울 수 있는 힘을 발휘하는 동료들의 모임 (약칭: ACT)

- 법인격 : NPO법인(특정비영리활동법인)
- 사업본부(지역) : 도쿄도 나카노구 혼마치 2-51-10(東京都中野区本町2-51-10, 4F)
- 사업내용 : 각종 생활지원서비스, 방문개호, 데이서비스, 거택개호지원, 성년후견, 지역별 안식처만들기(모임) 등
- 개설배경 및 경과
 - 생활클럽생협의 공제제도를 베이스로 하여 회원의 자발적인 서로 돌봄에 의한 지역만들기를 목표로 하는 비영리 시민사업체이다. 생활클럽도쿄의 조합원 및 지역 주민들이 중심이 되어 1992년 설립하였다. 회원들의 의지로 서로 돌봄 위커즈를 지자체마다 설립하여, 29개 지자체에 34개의 단체(위커즈)가 독립한 형태로 운영 중이며, 그 단체들의 연계 형태로 ACT를 운영 중이다.
 - 약 30년의 운영 결과를 바탕으로, ACT는 앞으로도 누구라도 안심하고 지속적으로 살아갈 수 있도록 하는 사회를 목표로 하여, 서로 돌보는 마을만들기 활동과 사업을 해나가 고자 한다.
- 사업 및 활동의 특징
 - 마을만들기 사업 : 정든 지역에서 계속 살아갈 수 있도록 하기 위해, ACT안심네트워크구상의 실현을 향해 지역에서의 회원참여를 촉진하는 기관 ‘지역ACT’만들기를 운영 중이다. 34개 단체의 서로 돌봄 위커즈, 마을의 뒷마루 만들기(안식처나 각종 모임), 거택개호 지원사업소(케어플랜작성)와 연계하여 회원 활동을 추진해나가고 있다.
 - 지역 내 안식처를 만들어가는 위커즈, 마을의 뒷마루 만들기의 결과 도내에 10개소를 운영 중이다.
 - 지역주민의 모임, ACT회원들의 모임, 수다카페를 각 지역에 개설하고, 회원들의 연결이나 지역ACT운동그룹의 활동을 지역에 홍보하고 있다.
 - ACT회원 간 친구가 되도록 하는 이키이키 서클(동아리)을 67개 조직을 운영 중이다.
 - ACT커뮤니티활동 응원 기금에 의한 사업 조성을 연 2회 시행하고 있다.
 - 정책제안 : 생활 속에서 일어나는 복지 및 돌봄과 관련한 문제에 대해, 회원이나 서로 돌봄 위커즈와 함께 정부 및 지자체에 정책 제언을 하고 있다(개호보험제도 개정 시의 불합리성 및 시정 제안 등).
 - 자립원조서비스 : 육아, 돌봄, 가사 등 생활 속에서 무언가 도움이 필요할 때, ACT와 업무 제휴를 하고 있는 34개의 서로 돌봄 위커즈가 한 명 한 명의 상황에 맞추어 지원하는 제도이다.
 - 어빌리티 공제(소액단기보험) : 회원의 질병이나 부상 등, 만약 무엇인가 발생했을 때에 어빌리티 공제제도를 통해 지원하고 있다. 가입자 누구라도 이용하기 편한 보장제도를

갖추는 것을 목표로 하고 있다.

- 생활자조품 : 생활에 필요한 개호용품이나 건강보조식품을 회원가로 판매하고 있다.
- 성년후견사업 : 2016년부터 성년후견사업을 개시하여 ACT 이념인 ‘최후까지 자기답게’를 지지하는 또 하나의 자립원조서비스로 위치지어 시민이 담당하는 성년후견활동을 추구하고 있다. 회원 간의 상호 관계성을 살린 후견을 추진하고 있다.
- 인재육성 및 계발 : 지역의 필요에 응답할 수 있는 인재를 육성하기 위해서 공개강좌를 비롯하여 마을의 상담 파트너 양성강좌, 개호직원초임자연수, ACT시민후견인양성강좌, ACT코디네이터 양성강좌 등을 열고 있다.

(7) 커뮤니티케어클럽사이타마

법인로고	법인명
없음	NPO법인 커뮤니티 케어 클럽 사이타마 (약칭: CCS)

- 법인격 : NPO법인
- 사업본부(지역) : 사이타마현 가와구치시 오야바 206(埼玉県川口市小谷場206)
- 사업내용 : 데이서비스, 거택개호지원, 육아지원, 지역 관련 네트워크 활동 등
- 회원 수 : 85명(정회원 63명, 찬조회원 22명)
- 이념 : 진정한 풍요로움을 실감할 수 있는 사회를 만들자
- 법인 설립목적 : 안심하고 살 수 있는 지역사회를 다음 세대로 이어가자
 - 1) 서로 협력하는 시민의 상호부조의 정신을 바탕으로, 누구나 안심하고 살 수 있고 보람 있는 지역 실현을 지향하는 지역복지 사회시스템을 만든다.
 - 2) 시민 스스로가 필요한 서비스로서, 제도 외의 서로 돕는 구조를 만들어 내고 공적 제도에 대해서도 대응해나가며 안심하고 살 수 있는 지역사회 실현을 지향한다.
 - 3) 필요로 하는 서비스를 스스로 만들고자 하는 시민의 연계를 확대하고, 시민 자치를 통한 지역 커뮤니티를 만들어, 다음 세대에 물려준다.
- 개설배경 및 경과
 - 삶의 보람을 지니는 지역만들기를 위해 필요한 서비스를 스스로의 힘으로 만들어 내는 것을 목적으로, 생활클럽운동그룹이 공동의 중간지원조직으로 2010년 설립하였다. 2015년 4월부터는 생활클럽복지사업으로서 운영되어 온 개호보험사업운영을 인계받아 복지사업에 특화한 법인으로 변화하였다. 공적인 사회보험제도에도 참여하고 지역에서의 서로 지지하는 중층적인 서로 돌봄 시스템 만들기를 지원하고 있다.
- 사업 및 활동의 특징
 - 지역커뮤니티사업 : 시민자치에 의한 지역커뮤니티의 재생을 목적으로 한 사업을 운영 중이다. 생활클럽 옛코로제도에서의 조합원끼리의 서로 돌봄 코디네이트 역할을 맡고 있다. 또한 코디네이팅이 어려울 때에 일정 지역에서 서로 돌봄 워커즈의 서비스를 이용할

수 있도록 케어시스템을 운영하고 있다.

- 강좌사업 : 육아나 지역복지에 관련한 강좌(노바디즈퍼펙트프로그램⁹⁾, 칭찬칭찬육아트레이닝¹⁰⁾), 복지 담당자 만들기를 목적으로 한 강좌 및 연수를 운영하고 있다. 생활클럽사이타마의 육아지원활동이나 행정이 주최하는 강좌 및 직원을 대상으로 한 연수에 강사를 파견하고 있다. 개호보험 내의 복지서비스 제공자를 양성하는 강좌 및 연수로서, 개호직원자격취득자 재도전강좌, 개호직원초임자연수를 개최하고 있다. 개호기술이나 치매서포터 강좌, 고령자 및 각종 케어에 관련한 강사를 파견하고 있다.
- 공적제도 활용사업 : 통소개호사업(데이서비스), 거택개호지원사업 및 개호예방·일상생활 지원종합사업의 데이서비스, 방문서비스 등을 운영하고 있다. 지자체의 복지 관련 협의체에 참여하여 지역 상황에 대한 정보를 공유하고 네트워크를 통해 관계 단체에 정보를 발신하는 역할도 하고 있다. 또한 워커즈의 서로 돌봄사업 설립을 지원하고 있다.

5) 공제연합회 지원 구조

생활클럽생협은 전국적인 돌봄사업의 추진과 활성화를 위해, 공제회연합회 차원에서의 다양한 지원 방안을 강구하고 있다. 선행적으로 돌봄 관련 사업을 운영하고 있는 곳으로부터의 정보 수렴, 타 지역과의 공유, 지역생협 및 다종다양한 조직 간 교류 등을 적극적으로 권장하고 지원하고 있다.

이를 효과적으로 수행하기 위해 공제연합회 내에 ‘복지사업추진회의’를 설치하였다. 연 9회 정도로 개최되는 복지사업추진회의에는 치바, 가나가와, 도쿄 등 적극적으로 돌봄사업을 확장해가면서 충실한 운영을 도모하고 있는 생협의 대표(이사장, 부이사장 등) 및 실무 담당자가 구성원으로 참여하고 있다. 이 회의에서는 지역 내의 서로 돌봄사업, 안식처 만들기 등의 선행 사례를 학습하고, 사회 모델이 될 수 있도록 협력을 요청하고 노하우를 공유하는 것을 주요 과제로 삼는다. 회원 단협의 복지활동, 신규 사업의 확장으로 이어질 수 있도록 의견을 교환하거나 조언 또한 하고 있다. 복지사업추진회의는 공제연합회 이사회 직속으로 설치 되어있으며, 이 회의에서 주요 테마로 삼는 내용에 대한 부회가 각기 운영되고 있다.

중심이 되는 부회는 ‘복지사업연계 부회’이다. 생활클럽생협 중에서도 사회복지법인을 설립하여 운영 중인 치바, 가나가와, 도쿄 세 개 지역의 전무이사를 그 구성원으로 한다. 개호보험 개정 등 정부의 사회복지제도 및 방향을 검토하고 정책적으로 공통 대응이 필요한 부분에 대해 제안하고 논의한다. 또한 신입사원 채용 구조, 인재양성 연수, 구체적인 사업 혁신방안 등 보다 실제적인 실무 추진과 관련하여 함께 고민하고 있다. 생활클럽 단협 및 관련단체에서의 복지사

9) Nobody's Perfect Program은 영유아 부모가 자신감을 가지고 육아에 임할 수 있도록 지지하는 캐나다 태생의 프로그램이다. 참가자는 자기소개 후 자신이 고민하고 있는 주제를 스스로 정하고, 퍼실리테이터는 주도적 역할을 하지 않고 참가자의 발언에 대한 교섭역할을 할 뿐이다. 프로그램 중에는 탁아서비스가 이뤄져 잠시 육아로부터 벗어나 배움의 기회를 제공한다. 프로그램은 2시간씩 6회 이뤄지며 그 사이에 참가자 스스로가 그동안 육아와 관련하여 고민 중이던 것들을 시험해 볼 수 있다. 참가자의 관심에 따른 프로그램의 진행이 핵심이며, 이를 통해 자신에게 알맞은 육아관련 지식을 얻거나 자신의 육아방식이나 가족과의 유대관계에 대해 되돌아보며 자신감을 가질 수 있다.

10) 육아를 하면서 자주 아이에게 큰 소리를 치게 되는 것에 고민이 있는 부모를 대상으로, 효과적으로 아이와 커뮤니케이션하는 스킬을 훈련하는 강좌이다.

업 추진에 대한 의뢰가 들어올 경우 보다 적합한 경험을 보유한 조직에서 조언하고 있으며, 심사 자료에 대한 코칭, 사업 운영에 대한 컨설팅 등을 수행하고 있다.

‘육아지원사업 부회’에서는, 육아지원과 어린이집 등 보육사업에 초점을 맞추어 논의하고 있다. 어린이집 운영 매뉴얼, 기본이 되는 공통서류 준비, 보육교사의 평가제도 및 급여체계 마련에 대해 의견을 주고받는다. 육아지원과 관련하여 공통적으로 지녀야 할 합의점, 방향에 대해서도 정기적으로 확인하고 내용을 갱신해간다.

IV. 생협의 돌봄사업 운영경험에 대한 심층 분석

1. 질적 사례연구

본 장에서는 생활클럽생협 복지사업 추진 시 각 지역에서 선구적인 역할을 수행한 참여자의 경험을 통해 커뮤니티 기반의 특성을 띠는 생협에서 시작한 돌봄사업의 구체적인 실천 내용을 깊이 있게 분석하고자 한다. 이 같은 목적을 달성하기 위해 질적 연구방법을 선택하였다. 질적 연구방법은 주로 심층 면담을 통해 자료를 취득하여 연구 참여자의 행위 과정과 맥락적인 현상에 대해 주목하는 연구이며, 잘 알려지지 않은 현상에 대해 도전적이고 개척적인 관점에서 접근하고자 할 때 유용하다(Sherman·Reid, 1994). 본 연구 주제인 생활클럽생협의 돌봄사업 운영 경험에 대한 표본수의 한계가 있음과 동시에 실제적인 연구가 종합적으로 수행된 경우가 드물다는 한계가 있었다. 또한 일본 생협에서 돌봄사업이 추진된 약 30년의 역사 속에서, 하나의 단위 생협이나 조직에 대한 선행 사례연구들은 다소 존재하나 생협그룹 차원에서의 대응을 포착하고 현장에서 움직이는 선구자들의 직접적인 목소리를 통해서 심층 분석하고 있는 경우는 찾기 어려웠다. 이에 사업 운영에 참여한 리더들의 경험 속에서 돌봄사업의 동인을 분석하고, 그 결정적인 현상을 밝히기 위해서는 질적 연구가 적절하다고 판단하였다. 인간의 경험을 그 경험이 이루어지는 특정 맥락 안에서 파악하고자 하고, 어떤 사건이나 현상을 이해하기 위해서 사건이나 현상이 발생하고 생성되는 맥락적·시간적·문화적 복잡성을 드러내는 데에 유용한 연구접근(Sherman·Reid, 1994)이기 때문이다.

여러 질적 연구 방법론 중 사례연구를 선택한 이유는, 본 연구의 사례인 돌봄사업 추진 주체들이 비교적 주변과 구분될 수 있는 경계를 가지고 있기 때문이다. 사례연구에서는 주변과 구분되는 하나의 경계를 가진 체계를 탐구하는데(유기웅·정종원·김영석·김한별, 2012; Stake, 1995; Creswell, 2013), 본 연구의 사례자들이 현장에서 경험한, 생협에서 파생된 돌봄사업의 추진 경험을 구체화하는데 적합하다고 판단했다.

분석방법으로서는 먼저 사례 내 분석을 통해 개별 사례의 맥락을 언급하고, 이어 사례 간 분석을 통해 사례들이 가지는 공통점 및 차이점을 각 연구문제별로 범주화하여 귀납적인 결과를 도출하고자 하였다.

2. 연구 참여자 및 자료수집

본 연구에서 규정하는 사례는 생활클럽 생협에서 태동한 돌봄사업 현장에서 근무 및 활동하고 있는 자들의 경험이다. 연구의 목적에 적합한 연구 참여자를 선정하기 위해, 세평적 사례선택 방법을 적용하였다. 세평적 사례선택(reputational case selection)은 연구주제에 적합한 내용을 확보하기 위해, 특정 분야에 대한 경험과 전문지식을 가지고 있는 전문가의 도움을 얻어 연구주제에 맞는 참여자를 선정하는 방식이다(Miller and Carpenter, 2009).

연구자는 문헌자료 검토 시 선행적으로 복지사업을 추진할 당시의 혹은 최근 추진내용을 구술할 수 있는 지역의 리더(현 임직원)들이 생활클럽생협 공제연합회의 복지사업추진연계회의에서 정기적인 회의에 참석하여 정보를 교류하고 있다는 점을 확인하고, 이 회의의 좌장, 사무국 담당자, 생활클럽치바 바람의 마을의 참석자를 통해 연구목적에 알맞은 대상을 추천받았다. 추천의 과정에서 생협 내의 다양한 조합원 활동의 하나로서 수행되는 다양한 활동의 내용과의 구분을 짓기 위해, 사업화 하여 운영 중인 곳을 대상으로 하였다. 이를 위해 실질적인 돌봄사업 공급고, 각 지역생협의 돌봄사업 추진의 구체적인 내용을 파악하였다. 이 같은 절차로 선정된 연구 참여자는 다음과 같다.

〈표 14〉 연구참여자

연구 참여자 구분	성명	성별	지역	소속	현역할
A	이케다 토오루	남	치바	사회복지법인 생활클럽 바람의 마을	이사장
B	키무라 츠네코	여	치바	사회복지법인 생활클럽 바람의 마을	부이사장
C	스즈키 레이코	여	도쿄	사회복지법인 유유	이사장
D	토요이즈미 후사코	여	도쿄	NPO어빌리티클럽 타스케아이	이사장
E	츠루시마 요시코	여	도쿄	NPO어빌리티클럽 타스케아이	부이사장
F	이토 히로에	여	도쿄	NPO어빌리티클럽 타스케아이	부이사장
G	오가와 야스코	여	가나가와	사회복지법인 이키이키복지회	이사장
H	스즈키 마사타카	남	가나가와	사회복지법인 이키이키복지회	전무이사
I	키미지마 치카코	여	가나가와	생활클럽생협 가나가와	부이사장 (복지공제담당)
J	우치다 아키라	남	가나가와	생활클럽생협 가나가와	타스케아이 네트워크사업부 차장
K	이나바 아키히로	남	사이타마	NPO법인커뮤니티케어 클럽사이타마	이사
L	스나가 마사카즈	남	사이타마	생활클럽생협 사이타마	전무이사
M	마나자와 오사무	남	사이타마	생활클럽생협 사이타마	복지추진부 부장
N	아리가 케이코	여	가나가와	복지클럽생협	부이사장
O	하세가와 아츠시	남	가나가와	복지클럽생협	상무이사

생협의 돌봄사업 운영경험에 대해 현장에서 활동 중인 각 지역의 리더, 실무담당자의 경험에 대한 주요 자료는 연구 참여자들과의 심층면담을 통해 수집하였다. 연구자는 추천 받은 연구 참여 대상자들에게 각각 메일 또는 전화로 연구의 목적을 설명하고 연구 참여에 대한 동의를 구하였다. 이후 이메일로 사전에 반구조화된 설문지와 연구 서약서를 발송하여 연구의 목적 및 과정, 활용에 대해 고지하였으며, 이 내용을 확인하게 한 후 자필 서명이 담긴 동의서를 받았다.

심층 면담은 2021년 8월부터 12월까지 진행하였고, 각 면담의 길이는 회당 최소 90분에서 최대 180분이었다. 면담 후 추가적으로 정보 확인 및 내용 보충이 필요한 부분에 대해서는 2차 면담을 진행하거나, 전화 또는 이메일을 통하여 특정 내용을 추가 확인하였다.

연구 참여자들 대부분은 돌봄과 관련한 현장에서 근무를 하고 있기에, 코로나 감염 방지 대책 상황을 고려하여 면담 방법과 장소는 각 연구 참여자가 선택할 수 있도록 하였다. 이 결과 연구참여자 A·B·C·D·E·F·G·H·I·J·N·O는 각 근무처 사무실에서 대면 면담을 진행하였고, K·L·M의 면담은 온라인(ZOOM)에서 이루어졌다. 사전 동의를 받아 면담의 내용을 녹음하였고, 녹음한 내용은 전사하였다. 로우 데이터에 대해 일차적으로 줄 단위 분석을 통해 의미단위를 도출한 후, 사례 내 분석 및 사례 간 분석을 시도하였다.

3. 사례 내 분석

1) 사례A : 이케다 토오루(치바, 사회복지법인 생활클럽 바람의 마을)

이케다 토오루씨는 만 70세로, 바람의 마을 설립 시기부터 현재까지 바람의 마을의 이사장을 역임하고 있다. 바람의 마을은 1976년 설립한 생활클럽생협치바를 모체로 하는 사회복지법인으로, 1994년 생협으로서 전국 최초로 개호사업을 시작한 생활클럽생협치바에서 노인거주시설인 특별양호노인홈을 건립하게 되면서 법적인 제약에 의해 별도로 설립된 배경이 있다. 이케다씨는 1971년 대학시절, 월간 지역투쟁이란 잡지에서 생활클럽을 취재하게 된 것을 계기로, 생활클럽의 이념에 감동을 받아 대학을 그만두고 생활클럽도쿄에 취직을 한다. 이듬해 직원평의회가 설립되었을 때, 어용성격의 직원평의회에 반발하여 소수파인 노동조합을 설립, 낮과 밤에는 조합원 우유공급, 저녁에는 노동조합 홍보지를 만들다가 76년 이사장의 지시에 의해 설립 준비 중이던 치바로 발령을 받게 된다. 설립 시 전무이사가 되었지만, 전무이사를 포함하여 직원은 3명인 작은 생협이었다. 하지만 이후 꾸준히 성장하였고, 생협에서의 돌봄사업 등을 대표로서 책임 있게 수행하고자 이사들의 지지를 통해 이사장에 취임한다.

90년대 초반부터 생협 내 사업으로 실질적인 돌봄사업을 시도하면서, 1998년 독자 법인 바람의 마을 설립 시 생협에서 사회복지법인으로 이동, 전국 최초의 본격적인 개인실 유닛형 특별양호노인홈을 설립하고 현재까지도 지역에서 필요로 하는 새로운 돌봄사업에 도전해 온 리더이다. 그는 복지분야의 생활클럽 운동을 통해서 지역공생사회를 실현하는 일에 공헌하고 싶다는 마음으로 꾸준히 임하고 있다. 바람의 마을 이사장직 이외에도 공익사단법인 유니버설지연센터 대표이사, NPO법인유니버설취로네트워크치바 이사장을 역임하면서 청년, 장애인 등 취업

에 어려움을 겪는 다양한 사람들의 일자리 훈련 및 연계에 힘쓰고 있다.

2) 사례B : 키무라 츠네코(치바, 사회복지법인 생활클럽 바람의 마을)

키무라 츠네코씨는 만 59세로 현재 바람의 마을의 부이사장이자 8개 사업 거점 중 한 곳인 이나게·이치하라 지역의 메인 에리어매니저 및 사쿠라·나리타 지역의 에리어매니저 보좌 역할을 겸직하며 담당 지역의 사업분야를 총괄하고 있다. 30대인 1997년 생활클럽생협치바에 한 명의 일반조합원으로 가입하는데, 가입의 계기는 시식 기회로 먹어보았던 미역과 고기가 맛있었기 때문이었다고 한다. 당시에는 매장이 없고 반 중심으로 물품 공급을 받았는데, 물품을 공급 받던 반의 선배조합원으로부터 지역 활동에도 참여해보라는 권유를 받아 아이를 유치원에 보내고, 또한 아이를 데리고 조합원 활동에 참여하게 된다. 당시에도 엡코로제도가 있어 이벤트가 있을 때는 탁아서비스를 받을 수 있었다. 활동 초기에는 채소 소통 담당으로 물품을 받는 조합원들의 클레임을 접수하여 생협에 전달하고, 생산자나 공급센터의 답신을 다시 조합원들에게 안내하는 활동을 하였다. 그 과정에서 조합원들이 자신의 의견을 명확하게 이야기 하면서도, 동시에 생산자의 사정을 듣고는 이해하는 모습들을 보면서, 조합원 주권과 생협의 역할에 대해 깊이 생각하고 공감하는 계기가 되었다. 2000년대 초반에 생활클럽치바에서 첫 번째 노인 복지시설인 특별양호노인홈 바람의 마을을 설립하게 되면서는 선배 조합원들과 그곳의 청소 봉사활동을 함께 다니기도 하였다. 다양한 활동을 통해 점차 역할이 늘어나 2005년에 이사, 2007년 부이사장, 2013년 이사장 및 생활클럽연합회의 이사를 역임하였으며, 이사장 시절에 바람의 마을과 생활클럽치바(무지개 거리)의 공동 지역거점인 이나게빌리지를 만드는 일에 함께 참여하기도 하였다.

2019년 6월 퇴임과 동시에 바람의 마을의 부이사장으로 취임하였다. 치바에서는 생활클럽을 뿌리로 지역의 필요에 의해 설립한 다양한 단체들이 있고 이를 생활클럽치바그룹이라 하며, 생활클럽생협치바는 이사들의 졸업 후 다음 스텝으로서 그룹의 단체에서 활동이나 업무에 임하도록 해왔다. 생협의 조합원 활동을 통해 사회과제에의 대응, 경영, 지역공헌 등에 대해 익힌 경력을 살려 사회의 모델을 만드는 일에 계속 활동하고 싶다는 염원을 가졌던 때에 이케다씨의 요청에 의해 바람의 마을로 거처를 정하게 되어 상근 부이사장으로 근무 중이다. 바람의 마을의 톱 리더들 중에서도, 생협의 이사장의 경험을 살려 특히 치바그룹 각 단체들과의 소통, 지역과제에 대해 공동 대응 하는 역할에 책임성을 가지고 협력해가는 일에 집중하고 있다. 이외에도 NPO치바어린이응원단의 이사, NPO커뮤니티케어마을네트워크의 이사로서 사회적 어린이 지원, 마을의 안식처 만들기 등의 활동에도 힘을 보태고 있다.

3) 사례C : 스즈키 레이코(도쿄, 사회복지법인 유유)

스즈키 레이코씨는 만 69세로 13년째 사회복지법인 유유의 3대 이사장을 역임하고 있다. 치바출신으로 고교 졸업 후 간호사가 되기 위해 전문학교에 진학, 치바에 있는 암센터에서 간호사로 근무하고 결혼 후 도쿄도의 고쿠분지시로 이사하여 생활클럽을 만나게 된다. 반에서 생활

클럽의 물품을 구입하는 일반 조합원으로 출발하여, 선배 조합원들의 권유로 지역에서 소비재 위원회 소속인 쌀부회를 담당하면서 생산자와의 만남 이벤트나 쌀에 대한 조합원의 의견을 듣는 등의 조합원 활동을 하게 된다. 전국적인 쌀 부족 현상이 있던 해에 쌀 생산지인 야마가타와의 교류의 장을 통해 생산자의 이야기를 듣는 것이 활동의 큰 동력이 되었다. 97년부터는 당시 생활클럽의 도쿄도 내 4개 블록 중 하나인 생활클럽생협타마키타의 이사가 되었고, 고쿠분지시 지역담당이면서 공제담당, 소비재담당 활동 이후 부이사장, 이사장직을 수행하였다. 타마키타의 이사장으로 동시에 생활클럽연합회의 이사로도 활동하였는데 이사 활동 시, 어떤 세상을 만들어갈지 각 지역의 이사장들과 중기계획, 중점정책에 대해 논의하는 과정, 서로 배우는 과정이 매우 재미있었다. 조합원 활동 시절 특히 사무국에서 제안하는 내용들에 대해 납득이 될 때까지 질문하고 이해하는 스타일이어서, 끝까지 토의하는 일들이 많았고 그런 것들이 수용되고 이해되는 생활클럽인 것이 활동 지속의 동력이 되었다.

생활클럽 도쿄가 데이서비스와 그룹홈을 만들기 위해 만든 사회복지법인 유유가 설립되었을 때, 스즈키씨는 한 명의 일반 조합원이었고 이 법인을 만들기 위해 생활클럽도쿄의 공제상품 가입 조합원의 일부반환금 기부캠페인을 벌이던 시에 한 명의 공제가입 조합원으로 자신의 반환금을 사회복지법인 설립에 쓰게 해달라는 것에 찬성하는 내용의 동의서에 도장을 찍은 기억이 있다. 간호사로 근무하며 사람들이 인생의 마지막을 맞이하는 모습을 보면서, 존엄한 최후를 맞이하도록 돕는 일을 한다는 것이 가치 있는 일이라 생각했고 또한 당시 일본사회는 고령화사회였으나 앞으로는 고령사회, 초고령사회가 오게 될 것이란 것을 학교와 현장에서 자주 접할 기회가 있었으므로 사회복지법인을 설립하는 것을 찬성하는 것에 스스로 없이 도장을 찍었다. 세월이 지나 이사장 역임 시절, 유유의 2대 이사장으로부터 3대 이사장이 되어달라는 제안을 받았으나 이사장 퇴임 이후에는 자신의 거주지인 고쿠분지의 매장이 적자인 상황이라 2년 동안 매장의 위원회 소속으로 조합원을 확대하는 활동에 집중, 목표했던 1000명 이상의 조합원을 조직하고 흑자로 돌아서자 매장 재건활동을 마무리하고 사회복지법인 유유의 이사장에 취임한다. 간호사와 보건사 면허가 있어, 이사장직을 수행하면서도 그룹홈의 비상연락 시 대응하는 역할도 동시에 맡고 있으나 비상근으로 근무 중이다. 최근 후임 이사장에 대한 고민이 있지만, 현재 자신이 맡고 있는 역할이 힘든 점도 많기 때문에 좀처럼 말을 인물이 나타나지 않는 것에 대해 안타까워하고 있다. 이사장이 되고 나서 크게 집중한 일은, 생활클럽도쿄의 전 조합원의 힘으로 만든 사회복지법인이기에, 처음 데이서비스가 만들어진 니시도쿄시 이외의 지역에도 복지사업을 확장하고자 노력하였으며 그 결과 세타가야구, 나카노구에도 소규모다기능거택 개호 등 거점시설을 세워 운영 중이다. 또한 생활클럽생협의 식재료가 너무 맛있기 때문에 포기할 수 없다며, 이사장 취임 이후 점차 그룹홈의 식사와 간식을 생활클럽 소비재로 바꾸어서 운영하고 있다.

4) 사례D : 토요이즈미 후사코(도쿄, NPO어빌리티클럽타스케아이)

토요이즈미 후사코씨는 만 61세로 워커즈콜렉티브 사잔카의 멤버이자, 이 워커즈콜렉티브가 소속되어 있는 NPO어빌리티타스케아이(ACT)의 이사장을 맡고 있다. 결혼 후 도쿄 23구 중 서쪽에 위치한 스기나미구에 정착, 출산 후에는 다른 생협을 이용하고 있었지만 아이를 통해 알

게 된 이웃 학부모가 생활클럽 소비재가 좋다고 추천해주면서 생활클럽 조합원이 되었다. 이용 조합원이면서 양육에 집중하면서 몇 년이 지난 후, 집 근처에 생활클럽도쿄에서 만든 ACT의 단체로서 타스케아이워커즈 사잔카가 있는 것을 알게 되었고, 자신도 아이를 키울 때 힘들었던 경험이 있었기에 비슷하게 육아를 하면서 고민하는 엄마들을 지원하고 싶어 워커즈컬렉티브의 멤버가 되어 가정방문형 지원을 하게 되었다. 이후 나이가 들어 가사를 제대로 하기 어려운 분들에 대해서도 도움이 필요하다고 느끼게 되어 고령자 방문형 돌봄도 하게 된다. 워커즈컬렉티브의 활동을 통해서 예전에 아이돌봄 도움을 받았던 분이 아이가 어느 정도 성장하고 워커즈 멤버로 들어오게 된 엄마, 자신의 부모와 친척 돌봄을 위해 프로그래머라는 직업을 그만두었다가 그 돌봄이 마무리 되고 워커즈멤버로 들어온 남성, 일반 직장에서는 사람들과 말을 섞는 것에 부담을 느낄 정도로 일 하는 데에 어려움을 겪던 청년이 워커즈에서는 10년 넘게 일을 지속하고 사람들과의 관계도 형성되는 등의 한 사람 한 사람의 워커즈멤버와의 교류와 성장을 목격하면서 애정을 더욱 갖게 되었다. 2010년 타스케아이워커즈컬렉티브 사잔카의 대표이사가 되었고, 2017년에 여러 워커즈컬렉티브의 집약체인 ACT에서 이사활동 제안이 와 이사직을 수행하였으며, 2019년부터는 ACT의 이사장직을 역임하고 있다. 자신이 워커즈의 멤버가 되어 돌봄서비스를 제공하면서, 그 이전과 다르게 지역 문제를 생각하는 사람이 되었다고 의미를 부여한다. 생활하는 지역에서, 그 사람이 그 사람답게 고립되지 않고 안심하고 살아갈 수 있도록 하기 위해서는 여러 가지 시스템이 필요하다고 생각하고 있다. 누군가 지켜봐주는 사람도 필요하고, 어딘가 갈 장소도 필요하며, 자신이 맡아 할 수 있는 역할을 부여할 수 있는 것도 필요하다고 생각하기에, 이런 것들을 종합적으로 만드는 일을 지속하고 싶어 한다.

5) 사례E : 츠루시마 요시코(도쿄, NPO어빌리티클럽타스케아이)

츠루시마 요시코씨는 만 62세로 2021년 6월부터 NPO어빌리티타스케아이(ACT)의 부이사장을 맡고 있다. 2011년부터 2019년까지 생활클럽도쿄의 한 지역생협인 생활클럽생협도쿄23개구남쪽 지역의 이사를 역임하고 졸업과 동시에 어빌리티클럽타스케아이의 이사로 취임하였다. 생활클럽을 활동을 해오면서 알게 된 많은 지인들이 ACT의 활동을 하고 있어 흥미를 가지고 있었고, 생활클럽생협도쿄의 이사를 퇴임한 후에도 도쿄지역의 생활클럽운동그룹에서 계속 활동하고 싶다고 생각하고 있었으며, 또한 특히 복지, 서로 돌봄이란 주제에 대해 앞으로 더 집중하고 싶다는 결심이 서 ACT의 이사직을 수락하였다. 이사장인 토요이즈미씨와는 다르게 2019년 이전까지는 직접 워커즈컬렉티브 활동을 직접 경험하지는 않았으나, 생활클럽의 조합원 활동을 해온 경험을 살려 생협활동에서 최근 워커즈컬렉티브 활동으로 영역을 넓혔다.

2020년부터 서로 돌보는 현장에 직접 관여하고 싶다고 생각하여 현재는 워커즈에도 소속되어 대인서비스를 하고 있다. 이용자를 만나는 것에서 새롭게 배우는 것이 많은데 특히 ‘케어를 해준다 또는 도움을 받는다’라는 일방적인 관계에서 해결하는 것이 아니라 양방향에서 서로를 배려하는 것이 중요하다는 ACT의 이념을 대인케어가 오가는 현장에서 더욱 실감하고 있는 중이다. 지역 워커즈컬렉티브 소속으로 케어일을 하는 것과 동시에, ACT 이사로서 지역별 안식처를 만드는 활동을 하고 있다. 중장기적인 과제로서, 생협에서 조합원 모임을 조직했던 것과 같이, ACT의 회원들이 서로의 고충과 노하우를 나누기 위한 지역별 회원 모임을 만드는 활동

이 중요하다고 생각하고 있으며 누구보다 이와 같은 활동에 집중하고 있다. 본인은 생협활동에서 워커즈컬렉티브로 활동영역을 확장하였으나, 실제로는 생협이사 졸업 후 ACT이사활동을 하고 있는 경우는 본인 한 명으로, 실질적으로 현장에서 움직이는 이사로까지 성장하는 경우는 갈수록 줄어들고 있는 것이 현실이기에 이를 극복하기 위해 노력하고 있다. 2021년 6월부터는 부이사장이 되었다.

6) 사례F : 이토 히로에(도쿄, NPO어빌리티클럽타스케아이)

이토 히로에씨는 도쿄23개구에서 서북쪽에 위치한 네리마구에서 활약하는 워커즈컬렉티브 에프론에서 17년째 일 하면서, 2013년부터 에프론의 이사장을 역임하고 있다. 에프론은 ACT의 근간이 되는 자립지원서비스 외에도 케어플랜작성, 리사이클샵, 데이서비스 외에도 네리마구의 위탁사업인 산전산후 가사 및 육아지원사업, 도쿄도 지정 방문간호서비스 및 일상생활지원종합 사업을 하고 있다. 이토씨는 지역주민들을 돕고자 하는 싶은 마음에 에프론의 문을 두드리게 됐고, 생활클럽생협은 그동안 전혀 모르고 있다가 에프론에서 일하기 시작하면서 그 존재를 알게 되었다. 자신이 살고 있는 지역에서, 무언가 할 수 있는 일을 하고 싶어서 계속 활동을 지속하고 있다. 워커즈컬렉티브에 참여하는 것에 대한 자부심이 큰데 특히 출산, 육아, 자녀의 출가 등 가족과 자신의 인생 경로에 따라 일의 시간이나 양을 조절할 수 있는 점, 또한 전업주부였던 입장에서 탈피하여 워커즈컬렉티브에서 활동한 이후 조직에서 리더로 성장할 수 있었기에 자신과 같은 조직 속에서의 성장을 원하는 사람에게 워커즈컬렉티브의 일이 큰 메리트가 있다고 추천한다.

7) 사례G : 오가와 야스코(가나가와, 사회복지법인 이키이키복지회)

만 71세인 오가와 야스코씨는 생활클럽 조합원 경력 40년차로, 사회복지법인 이키이키복지회의 이사장직을 맡고 있다. 대학 졸업 후에 일본의 금융기관, 미국의 해운회사에 근무한 경력이 있고 결혼 후에 생활클럽을 가입하여 활동을 시작하였다. 이전의 생협에 대한 이미지는 매장을 운영하는 곳이었으나, 생활클럽은 일반 생협과 다르게 공동구입, 특히 지역에서의 반활동을 통해 민주적인 참여를 할 수 있었다는 점과, 식품의 안전에 대해 정직하게 대처해 온 점이 마음에 들었다. 이후 생활클럽 가나가와에서 조합원 활동을 통해 성장하여 가나가와워커즈컬렉티브연합회 이사장, 생활클럽 가나가와 부이사장 및 복지담당 이사 등을 역임하였다. 대학시절 사회복지를 전공한 것은 아니었으나, 생활클럽 가나가와의 부이사장이었던 시기, 생활클럽 가나가와의 20주년 기념사업으로 조합원의 힘을 모아 설립한 사회복지법인이 송사가 벌어질 정도의 내부분제가 불거되자 그 해결에 관여하게 되었고 자진하여 이동, 약 5년간 직원과의 재판, 법인의 재건을 위해 힘쓴다. 이 과정에서 사회복지 관련한 공부를 시작하여 자격증을 취득하고 특별양호노인홈 시설정, 전무이사를 거쳐 현재 이사장을 맡고 있다.

이키이키복지회는 생활클럽 가나가와를 모체로 하여 탄생하였지만, 조합원의 조직은 아니며 시민을 위한 법인이라는 인식을 강하게 가지고 있다. 돌봄과 관련한 결정을 지역의 시민이 할 수 있게 하는 것이 중요하다고 생각하며, 앞으로도 초고령사회인 일본에서 복지가 시장화 되지

않도록, 당사자 주권을 기본으로 하여 시민 참여와 책임을 사회화할 수 있도록, 그러한 모델을 만들어가는 것을 목표로 임하고 있다. 자신이 경영자로 자리하는 동안, 다음 세대가 경영하기 쉬운 환경을 만들고자 사업을 확장하고자 하며 인재육성을 최우선 과제로 두고 외부 자원 연계 및 젊고 유능한 인재를 발굴하고 서포트하는 역할에 집중하고 있다.

8) 사례H : 스키 마사타카(가나가와, 사회복지법인 이키이키복지회)

스키 마사타카씨는 생활클럽 가나가와에서 설립한 사회복지법인 이키이키복지회의 전무이사이며 만 41세이다. 2001년 복지전문학교를 졸업하고 2009년까지 타사회복지법인에서 사회복지사로 근무하였다. 개호복지사, 개호지원전문원, 사회복지사, 정신보건복지사 자격을 보유하고 있다. 민주적인 운영방침, 지역에 열린 경영, 다양한 시설을 운영하고 있는 점에 이끌려 2009년에 이키이키복지회로 이직하였고, 처음에는 라포르미츠자와의 오픈 시에 한 명의 스태프로 입사, 이후 유닛 리더, 공육사업 책임자, 본부 총무그룹장을 거쳐 현재는 라포르미츠자와의 시설장이나 이키이키복지회의 전무이사로 근무하고 있다. 특히 인재채용과 육성에 전력을 기울여 성과가 가시화된 것을 인정받아 고속 승진을 하게 되었다. 이와 관련된 구체적인 내용으로는, 자신이 졸업한 복지전문학교의 강사가 되면서 제자들을 육성, 스승과 제자 관계로 만난 인재들이 이키이키복지회 산하의 시설에서 실습을 하게 되고 현장에서 육성된 제자들이 곧 이키이키복지회의 각 시설에 취업으로 연결되면서 젊고 우수한 인재들을 확보할 수 있었다. 또한 입직 이후에도 직원들을 실력을 증진시키고자, 간호 관련 회사와 협약을 통해 교육프로그램을 외부와 적극적으로 연결하고 있다.

9) 사례I : 키미지마 치카코(가나가와, 생활클럽생협가나가와)

만 61세인 키미지마 치카코씨는 1994년부터 생활클럽생협의 조합원이 되었다. 소비재의 안전성을 믿을 수 있고, 지역 커뮤니티에 이어지기를 원했었기에 가입하게 되었다. 다른 생협이 아니라 생활클럽에 가입해서 현재까지도 조합원 활동에 집중하고 있는 이유는 특히 운동성이 높기 때문이다. 또한 한 사람의 힘만으로는 가능하지 않는 일 일지라도, 비슷한 의지를 가지고 있는 조합원들과 함께 힘을 합치는 것의 가치를 조합원 활동을 통해 느껴온 것이 큰 자산이라고 여긴다. 생활클럽은 생활자의 도구인 일면은 조직의 한 사람으로서 활동하는 이유의 중요점이라고 생각한다. 주요 활동지역은 생활클럽 가나가와 소속 5개 단위생협 중 쇼난지역이며 5개 지역생협의 유니온인 생활클럽생협가나가와의 부이사장으로 공제와 복지분야를 담당하고 있다. 이에 생활클럽 가나가와의 한 반에서 시작되어 현재는 전국 생활클럽에서 공통의 정책으로 시행하고 있는 엡코로제도의 운영, 코프공제 및 생활클럽공제 확대, 복지관련 사업에 대한 검토 등을 담당하고 있다. 특히 생활클럽 가나가와의 복지사업은 생협의 직접사업으로 인가를 받아 진행하고 있으나, 실질적으로 서비스를 제공하는 것은 워커즈컬렉티브가 수행하고 있기에 생협에서 각 지역, 사업소, 서비스의 워커즈컬렉티브에게 지급하는 분담금 문제를 포함하여 총체적인 사업계획 및 평가에 대해서도 이사로서 담당하고 있다.

10) 사례J : 우치다 아키라(가나가와, 생활클럽생협가나가와)

우치다 아키라씨는 생활클럽생협가나가와의 공제 및 복지사업을 담당하는 부서인 타스케아이네트워크사업부의 차장으로 올해 만 39세이다. 2005년 민간데이서비스센터에 생활상담원으로 근무를 시작하여, 2006년에는 사회복지협의회에서 이용자의 권리보호를 담당하는 직원으로 근무했던 경력이 있다. 이후 2007년에 생활클럽생활협동조합가나가와에 이직을 하여 현재에 이르고 있다.

2012년까지 타스케아이네트워크사업부의 복지사업 담당, 2013년부터 2014년까지 공익재단법인 가나가와이키이키시민기금에 파견근무, 2015년부터 2017년 상반기까지 타스케아이네트워크사업부에서 공제사업 담당, 2017년 하반기에는 같은 부서에서 생활재건지원상담을 담당하다가 2018년부터 같은 부서 복지과 리더직을 수행, 그리고 2020년부터 차장으로 근무 중이다.

영리기업이 운영하는 데이서비스센터나 사회복지협의회에서 일할 때와는 달리 시민주체로 지역만들기를 할 수 있다는 점에 이끌려 생활클럽에 들어오게 되었고, 지역에 살아가는 분들이 필요한 것들을 조합원 및 워커즈컬렉티브와 함께 계속 만들어 가고 싶어 맡은 업무에 대해 노력하고 있다. 생활클럽생협가나가와는 전국에 있는 생활클럽의 지역생협 중 공제와 복지분야에 가장 많은 직원을 보유(14명)하고 있는데, 그 두 기능을 합친 타스케아이네트워크사업부의 핵심 중간관리자이다. 최근에는 2022년의 각 워커즈컬렉티브의 노동조건 설정, 적절한 사업계획 등에 대해 고민하고 있다.

11) 사례K : 이나바 아키히로(사이타마, NPO커뮤니티케어클럽사이타마)

만 59세인 이나바 아키히로씨는 2010년 생활클럽생협사이타마에서 설립한 NPO법인 커뮤니티케어클럽사이타마(NPO CCS)의 생협 연계 역할의 이사로 설립 시기부터 현재까지 활동 중이다. 이나바씨는 1984년 생활클럽생협사이타마에 직원으로 입협하여 현장에서 지속적으로 근무해오다가, 2006년부터 복지활동 및 사업부서에서 일하게 되었고 2010년 생협의 복지사업을 보다 전문적으로 하는 별도의 법인을 설립하자는 흐름으로 만들게 된 NPO법인의 설립시기 때부터 긴밀히 관여하였다. 생활클럽생협사이타마의 상무이사를 거쳐 생활클럽공제사업연합생활협동조합연합회 정책기획부로 파견을 가게 되어 현재 직원으로서는 생활클럽공제연합회에서 근무하고 있다. CCS활동을 위해서 휴가를 내어 이사회, 이벤트 등에 참여하고 있다. 지역생협에서 복지담당자로 근무한 경력, 새로운 NPO법인을 설립한 경력이 있고 또한 공제연합회 소속으로 생활클럽연합회 차원으로 복지사업과 관련하여 지향하는 점에 대한 이해도가 높다. 이에 생활클럽의 옛코로제도를 통한 서로 돌봄, 워커즈컬렉티브가 수행하는 생활지원사업, CCS의 개호보험사업 등을 통해 생활클럽관 지역공생사회를 모델화해나가는 것을 지향하며 힘쓰고 있다.

12) 사례L : 스나가 마사카즈(사이타마, 생활클럽생협사이타마)

스나가 마사카즈씨는 만 48세로, 조합원이었던 어머니의 영향으로 어릴 적부터 생활클럽의 소비재를 먹어왔다. 생활클럽의 반에 의한 공동구입활동을 일상적으로 경험해왔기에 자연스럽게

게 호감을 가지고 1992년 생활클럽생협사이타마에 입협하게 된다. 같은 조직에서 근무해왔으며 2017년 상무이사, 2020년 전무이사로 취임했다. 소비재를 중심으로 한 공동구입사업 및 활동에서 싹튼 지역의 커뮤니티를 기초로 하여, 생활의 전 분야에서 지역을 중심으로 자치할 수 있도록 영역을 확장하는 것이 중요하다고 생각하며 그 맥락에서 복지사업 확장에도 대응하고 있다.

13) 사례M : 아나자와 오사무(사이타마, 생활클럽생협사이타마)

만 55세의 아나자와 오사무씨는 현재 생활클럽생협사이타마의 복지추진부의 부장으로 근무하고 있다. 1988년부터 현재까지, 33년차 생활클럽생협사이타마의 직원으로 배송업무부터 시작하여 현장직을 수행하다 2017년부터 본부 복지추진부로 이동하였다. 생활클럽의 이념을 실현하기 위해서 조합원 활동을 충실히 지원하는 것이 필요하다고 느끼고 있으며, 특히 지역에서 활동하고 있는 다양한 단체, 행정과의 제휴를 도모하는 것이 중요하다고 생각하고 있다. 이러한 지역 중심의 네트워크를 중심으로 조합원이 생각하는 지역 과제에 대처해나가고, 조합원 이외의 지역주민을 포함하여 누구나 안심하고 살아갈 수 있는 평화로운 사회를 만드는 것을 목표로 전반적인 복지사업에 관여하고 있다.

14) 사례N : 아리가 케이코(가나가와, 복지클럽생협)

아리가 케이코씨는 복지클럽생협의 부이사장이자 요코하마시 토즈카구 후카야 지역의 데이후카야에서 케어워커로 현재도 근무하고 있다. 아이가 어렸을 적부터 생활클럽 가나가와 조합원이 되어 주로 소비재를 이용하는 조합원으로 참여하고 있었다. 또한 동네에서 알게 된 친구들이 생활클럽 조합원이었기에 함께 여러 모임, 강좌에 참여하면서 자연스럽게 활동을 시작하게 되었다. 아이가 어느 정도 성장하고 나서는 워킹맘으로 복귀, 20년 정도 일반 회사원으로 근무하였다. 퇴직 때까지는 사회복지와 관련한 현장에서 관련 일을 한 경험은 없었다.

퇴직 이후, 지역 내에서 활동하고자 하는 마음을 가지고 있던 찰나, 살고 있던 동네에 이동서비스 워커즈가 생긴다는 정보를 알게 되었다. 조합원 친구, 카탈로그 등에서 여러 정보를 얻던 중, 평소 운전을 좋아했었기 때문에, 좋아하는 운전을 하면서 지역 내의 분들을 도울 수 있지 않을까 하는 마음에 복지클럽생협에 가입하여 워커즈컬렉티브 활동을 시작하게 된다. 점차 활동을 넓혀가면서 동네의 데이서비스 설립에도 관여하게 된다. 이후 데이서비스에서 송영서비스 및 개호직 워커로서 일하면서 워커즈 내의 리더가 되었고, 워커즈들의 연합체이자 중간 조직 성격을 지니는 복지클럽생협의 전반적인 조직 운영에도 관여하게 된다.

현재 만 67세로 10년 전부터 이사로 활동하고 있다. 2018년에 부이사장으로 취임, 현재 통신대학에서 사회복지를 공부하면서 전문적인 지식을 바탕으로 행정과 적극적으로 소통하며 복지클럽의 새로운 사업들을 준비하는 데에 보탬이 되고자 노력하고 있다. 장애인이 함께 일할 수 있는 환경을 만드는 일과 소비재 구입 이외의 다양한 지역주민을 대상으로 정보를 전달하는 것이 더욱 필요하다고 생각하여, 그 분야에 특별히 힘을 쏟고 있다.

15) 사례O : 하세가와 아츠시(가나가와, 복지클럽생협)

만 52세의 하세가와 아츠시씨는 현재 복지클럽생협의 상무이사이자 총무부 부장으로 근무하고 있다. 대학시절 장애인 분야 봉사활동, 학내 세미나 등에 참여한 것을 계기로 사회복지에 관심을 가지게 되었다. 제도 내의 장애인 고용 관련 봉사활동에 참여하면서 행정에서 수행하는 내용 외에도 다양한 사회적 지원이 필요하다고 느꼈다.

대학 졸업 시 입사할 여러 조직을 알아보던 도중, 생활클럽생협 그룹의 활동 가운데에도 복지 분야에 특화하여 지역 속에서 일하고자 하는 뜻이 있어, 복지클럽생협에 입사하고 싶어 연락을 취했다. 그러나 당시 복지클럽생협은 자체 직원이 한 명도 없었고 생활클럽 가나가와로부터의 파견이 대부분이었기 때문에 문의 요청 끝에 1호 직원으로 입사하게 되었다. 당시 생활클럽은 각 단위 생협에서의 개별 채용시스템으로 운영하지 않고 전체 생활클럽 그룹 단위에서 대학을 졸업한 신입사원을 입사시켜 각지에 배치되는 상황이었으므로, 90여 명의 입사동기와 함께 입사 후 지역 배달 일부터 시작하였다. 이후 복지클럽생협에서 여러 직무를 두루 거치며 28년 째 근무하고 있다. 입사 당시에 조합원 수는 2천명 남짓, 연매출은 2억 엔 정도였으나 현재는 1만 7천 명의 조합원과 함께 연 40억 엔의 매출을 올리는 조합이 되었다. 이러한 조직의 성장을 함께 견인해나가고 있으며, 2010년부터 상무이사직을 역임하고 있다.

4. 사례 간 분석

사례 간 분석에서는 각 지역에서 생협의 돌봄사업에 관여하고 있는 연구 참여자들이 현장에서 직면한 다양한 이슈에 대해, 연구문제에 초점을 맞춰 분석하였다. 줄 단위 분석으로 의미단위를 추출하였고, 763개의 의미단위에서 나타난 내용들을 4개의 연구문제별로 통합 및 선별하여 주제어 형식으로 집약하였다. 이 과정에서 총 18개의 주제가 나타났다.

1) 생협의 돌봄사업 동인(動因)

먹을거리의 공동구입사업을 중심으로 운영해 온 생협에서 대면하여 고령자, 어린이 또는 장애인을 돌보는 사업을 하게 된 내적인 원인은 무엇일까. 연구참여자들의 구술내용을 바탕으로 이 같은 생협의 돌봄사업의 동인에 대해 분석한 결과, ‘옛코로제도로 조합원 간 돌봄 실현, 타스케아이 워커즈로 필요한 돌봄을 스스로 조직, 고령사회 대비의 필요성 인식, 한 사람 조합원 생활에의 필요’라는 네 가지 주제가 나타났다.

연구문제	사례 내 주제	공통주제
생협의 돌봄사업 추진 동인	<ul style="list-style-type: none"> · 같은 반으로 관계성이 생기면서, 서로 도움을 주는 활동을 자연스럽게 해나가게 됨(I) · 서로 맡아주다가 과손되는 경우가 발생하여서 그 손상을 막기 위한 내용도 있었음(I) · 옛코로제도 발족 시의 기본이념은 지금도 변하지 않고 유지됨(I,J) · 생협복지는 사업이 먼저가 아니라 서로를 돕자는 것에서 출발한 것이 특징임(G) 	옛코로제도로 조합원 간 돌봄 실현

<ul style="list-style-type: none"> · 생활클럽 복지사업 발상의 가장 뿌리가 되는 것은 옛코로공제임(A) · 생활에 필요한 내용에 대해 돈을 주는 방식이 아니라 그 내용을 직접 사람이 가서 지원함(A) · 옛코로공제는 현물보장을 기본으로 함(A) · 이웃 간 서로 돌봄의 구체적인 기획으로 옛코로공제가 탄생함(A) · 치바는 옛코로공제로 조합원의 서로돌봄활동을 강화하고자 했음(B) · 조합원이 직접 돌봄활동에 참여하는 옛코로공제 서포터 활동에서 사회복지법인의케어워커로 취업한 조합원들도 있음(B) · 먹을거리 문제로 가입한 조합원 입장에서는, 복지와 관련해서는 옛코로제도가 가깝게 느껴졌음(B) · 임원활동 시 옛코로공제에서 탁아서비스를 받을 수 있었던 것이 스스로에게 큰 도움이 되었음(B) · 조합원이 직접 움직이는 활동이어서 옛코로공제가 의미 있다고 느낌(B) · 사이타마의 복지사업은 옛코로제도로부터 시작됨(K) · 2009년 새로운 지역복지에 대한 발신을 시작하여, 조합원 서로돕기 방식의 옛코로제도를 시작함(K) 		
<ul style="list-style-type: none"> · 80년대 후반 조합원들이 부모님의 간호, 자신의 간호에 대비하여 스스로 조직해보자는 흐름이 있었음(I) · 비누운동 등으로 스스로 사회문제를 해결해 온 역사가 있었기에 복지도 참여형인 워커즈로 바꿔보자라는 결의가 있었음(I) · 리하비리 클럽을 만들 때에 기초조직 중심으로 논의를 하여 일하는 사람, 워커즈클럽티브를 조직함(I) · 85년 가나가와에서 워커즈클럽티브가 탄생, 지역의 타스케아이워커즈가 전국 생활클럽 복지사업의 출발점임(A,I) · 가나가와와 도쿄가 복지 분야 워커즈클럽티브의 선지적 역할자(A) · 워커즈클럽티브의 중심 생각은 고용되는 것이 아니라 스스로 일을 창출하는 것임(A) · 복지관련 타스케아이워커즈의 내용은, 제도에 의존하지 않는 독자적인 홈헬프서비스임(A) · (워커즈가)개호보험 시작 전 움직인 것이 큰 성공요인임(A) · 가장 기본이 되는 것은 모두가 같은 처지라는 면에서의 서로 돌봄 정신임(N) · 돌봄을 제공하는 측과 제공받는 측의 평등성이 동력이 됨(N) 		<p>타스케아이 워커즈로 필요한 돌봄을 스스로 조직</p>
<ul style="list-style-type: none"> · 고령사회 대비를 위해 공제, 복지에 대해 대응해가자는 취지로 시작(D,J,G) · 가나가와 전체에서 앞으로 지역 과제를 스스로 해결해 가고 싶다는 의견이 있었으므로 운동차원에서 시작함(I) · 고령사회에 대비해서 누구도 고립되지 않는 커뮤니티를 만들자는 것을 지향으로 함(D) · 생활클럽도쿄에서 지역복지추진모임으로 시작(D) · 이키이키는 조합원을 위한 법인이 아니라 시민을 위한 법인임(G) · 조합원이든 아니든 고령이 된 분의 생명은 같은 무게임(G) · 고령화 문제를 신사업 기회로 생각하고 펼쳐옴(I) · 나이가 들었을 때 가까운 이웃, 조합원에게 믿을 수 있는 개호를 부탁하는 것이 핵심(I) 		<p>고령사회 대비의 필요성 인식</p>
<ul style="list-style-type: none"> · 배송센터 리모델링 의견취합 시, 이웃 장애인 조합원이 이용할 수 있는 시설이 있었으면 좋겠다는 의견이 있었음(C) · 자신의 조부모가 낮 시간을 보낼 수 있는 서비스가 필요하다는 의견이 있었음(C) · 간호사로 암센터에서 최후의 순간을 보면서 인생의 마지막시기를 어떻게 보내는 것이 좋을가에 대한 생각을 해왔었음(C) · 생협조합원도 생활의 고민이 있는데 표면적으로 잘 드러내지 못함 · 상담이 가능하고 문제해결을 할 수 있는 사회복지법인의 존재가 필요하다 느낌(G) · 생활재활클럽의 케어이념은 살아가는 의욕을 살리는 지원임(J) · 이용자가 어느 날 하모니카를 가지고 온 것 대해 직원이 눈치 채고 그에 대한 이야기를 시작하면서 점차 변화가 생김(J) · 95년에 개호보험 외에 요청을 받아 이용서비스 데이홈 이바쇼를 설립하여 상담기능을 행함(K) 		<p>‘한 사람’ 조합원 생활에의 필요</p>

(1) 옛코로제도로 조합원 간 돌봄 실현

생활클럽 생협이 일본 사회에 등장한 1960년대 당시부터 생활클럽생협의 특기는 이웃 간의 관계 만들기였다. 고도 경제 성장 시기, 도시화가 한창 진행 중이던 도쿄에서 출발한 생활클럽이 이웃 간에 서로의 일상과 생활을 돌아볼 수 있던 기회는 ‘반(班) 조직’이란 독자적인 제도 때문이었다. 사업 초기 물품을 공급할 때에 효율화를 꾀하고자 취했던 ‘여러 사람이 함께 한 장소에서 물품을 받는다’라는 아이디어가, 예기치 않게 ‘자주 얼굴 보는 이웃 관계 만들기’라는 부산물을 만들어 낸 것이다.

반(班)을 통해 인연이 맺어진 조합원들이 서로의 물품을 받아주고 보관해 주는 사이에 물품의 파손에 대한 비용처리의 문제가 대두되었는데, 이 또한 자주적으로 옛코로제도를 도입하여 해결하게 된다. 옛코로제도는 파손물품 보상에서 출발하였으나 곧 직접적인 이웃 조합원 간의 돌봄서비스 제공으로까지 확장되었다. 반 중심으로 공급을 받던 시기이므로 어디에나 필요한 것이었기에 지역 곳곳에, 지역의 자치를 기반으로 단위 생협 조합원들의 논의 결과에 따라 그 내용이 변화 발전하였다. 반(班)이란 조직이 예기치 않게 좋은 결과를 빚어냈듯, 옛코로제도를 통해 조합원 간의 서로 돌봄이 자연스럽게 이루어졌다. 당시에는 옛코로제도를 확장하자는 것을 전략적으로 선택한 것이 아니었지만, 회고해보면 옛코로제도에서 우연하게 얻어진 ‘이웃 조합원 간의 서로 돌봄, 방문 돌봄 경험’이 직접적인 케어 서비스의 제공자로, 또는 이용자로 부담 없이 참여하게 되는 첫 걸음이 되어주었다.

생활클럽에서 정기적으로 그 소비재를 나누는 경험을 하거나 전해 주거나 하는 그런 것이, 정말로 서로 도움이 되었던 거예요. 지금은 옆집에 누가 사는지 모르는 상태인데 알고 지내다가 관계성이 넓어지면 ‘지금 큰애 좀 봐줄래?’라고 해서 도움을 받거나, 알아누워 있으면 반찬을 가져다주거나 하는, 어떤 제도가 없어도 그런 것을 해 왔었어요. (I)

‘그럼, 내가 소비재를 맡아 들게’ 라고 말했는데, 어머 파손되어 버렸어, 그저 좋은 마음으로 물건을 맡아준 사람하고 되게 어색하고 어떻게 해야 될지 모르는 그런 상황이 몇 번 씩 있었는데, 그럼 그걸 다 같이 모은 돈으로 보상하자 라는 게 처음 시작의 계기였어요. 그래서 백엔씩, 공동 가입 보상이라고 해서 파손된 것에 모두가 적립해 놓은 돈이 사용되는데요, 물건이 손상되었다고 하는 이유도 있었지만, 원래는 서로 돕는 마음 때문에 가능했던 거지요. (I)

홈플러스보다 옛코로라고 하는 범주 쪽이 조합원에게 더 가깝게 느껴졌다고 생각해요. 왜 그러냐고 하면, 저도 그랬었는데요, 임원활동을 하고 있을 때 탁아라는 시스템이 있으니까 회의할 때 아이를 맡기고, 그러면 고맙게도 옛코로 공제에서 탁아비용이 지급되니까, 저도 그렇고 그런 경험을 한 것이 서로 돌봄을 하고 있구니를 느끼는 계기였다고 생각해요. (B)

미역과 고기의 맛이 좋아서, 소비재를 공급받기 위한 목적으로 생활클럽 조합원이 되었던 B의 경우도, 주로 먹을거리와 관련한 조합원 활동을 하던 시기에 옛코로제도가 있어 아이를 돌

봐주는 것이 가능했다는 것을 인상 깊게 인식하고 있었다. 출산 및 육아 과정에서 생협에 가입해 활동하는 가운데, 이런 아이돌봄 지원 경험은 생협이 단순히 먹을거리(食)와 관련한 협동을 하는 것만이 아니라, 서로 돌봄이라는 협동의 시스템도 존재한다는 것을 자연스럽게 경험하게 하는 단추가 되고 있었다.

(2) 타스케아이(서로 돌봄) 워커즈로 필요한 돌봄을 스스로 조직

옛코로제도 이후에 본격적으로 등장한 조직이 있다. 워커즈컬렉티브이다. 워커즈컬렉티브는 당시 주로 전업주부로 생협 활동에 참여하던 조합원들이 지역에서 필요한 기능을 고용되지 않는 일의 형식으로 스스로 만들어서 수행하는 유상의 자원활동이었다. 동시에 자신들의 일의 양과 내용, 일에 대한 보상비용을 멤버들의 논의를 통해 결정하는 자주적인 조직이었다.

개호보험제도가 자리 잡기 이전 시기, 나이 든 부모의 케어나 아이돌봄 등 가정 내에서 이루어지는 각종 돌봄에 대해, 가족이 감내하기 어려운 순간들이 있었다. 이 때에 워커즈컬렉티브는 타스케아이(서로 돌봄)의 형태로, 단순히 제공하는 성격만 있는 아니라 지역 내에서 자신의 처해 있는 위치에 따라 돌봄을 받을 수도, 제공할 수도 있는 상호부조적인 형태로 수행하고자 하였다.

전업주부가 파트잡이란 형식으로 어딘가에 사로잡히는 것이 아니라, 스스로 필요한 일을 만든다고 하는 워커즈컬렉티브라는 방식이 생활클럽에서는 중요시 되어 있었어요. 가나가와나 도쿄 그리고 치바에서 워커즈컬렉티브 만들기가 진행되고 있는 속에서, 그 중 내용적으로 큰 부문으로서 타스케아이(서로 돌봄)워커즈 라는 것이 출발되었고 많이 만들어졌어요. 음, 지금 이라고 하면 개호보험에서 행해지고 있지만 당시에는 제도에 의존하지 않는 (가정방문형)홈헬프서비스란 것을 워커즈 방식으로 해왔던거죠. (A)

가족이 고령이 되거나, 육아를 하는 사람이 아이를 보육원에 보낼 수 없거나 등등 지역에 도움을 원하는 사람이 많다고 하는 사소한 인식으로부터, ‘그럼 우리끼리 육아를 한 번 지원해 볼까? 어소시에이션을 만들자!’ 는 것이 그때부터, 지금도 행해지고 있어요. 저는 가나가와가 그러한 정신이 계속 있기 때문에 복지사업도 ... 생활 클럽은 과제를 해결하는 도구였다고 생각하고 있어요. (I)

지금의 저는 서비스를 제공하는 쪽이지만 나중에 제가 고령자가 되었을 때였을 때 서비스를 받고 싶은 마음도 있기 때문에, 같은 처지에서 평등하게 서로 돌보는 거라고 생각해요 조금 지나면 받는 쪽, 이라는 형태로 조직을 해 가자는 방향이 매우 소중하고요, (서비스를 제공해서) 돈을 더 받고 싶은 마음도 당연히 있겠지만, 우리가 서비스를 받을 때에 벽이 높으면 받기가 어려워지잖아요. 그 부분도 역시 생각해서 일체화 해 가자. (N)

(3) 고령사회 대비의 필요성 인식

조직 내에서 옛코로제도나 워커즈컬렉티브의 구체적인 내용으로 ‘서로 돌봄’이라는 이슈가

떠오르기 이전부터, 일본 사회 내부에서는 조합원을 포함한 사회 구성원들이 공통적으로 인지하고 있던 것이 있었다. 세계 다른 국가들과 비교해 빠른 속도로 다가오고 있는 고령사회에 대한 불안이었다. 수도권 생활클럽생협들이 사회복지법인 등을 설립하는 시기인 1995년 전후, 일본은 만 65세 이상 노인비율이 14%가 넘어가며 본격적인 고령사회를 맞이하였다. 이에 고령인구의 증가에 따른 사회적인 비용 증가 및 돌봄 부담이 갈수록 가중될 것이라는 불안이 있었다. 생협의 사회적 역할이자 조합원 생활의 필요의 하나이기도 한 ‘나이 들어가는 문제’에 대해 무언가 준비하지 않으면 안 되겠다는 인식이 점차 높아지게 된다.

모두가 같은 목적을 가지고... 이렇게 저렇게 하고 있는 것들은 조금씩 다르지만 빠르게 늙어가는 사회이니 커뮤니티 만들자 라는 것, 마을 만들기를 하자는 것, 누구도 고립하지 않고, 음 혼자 두지 않는 생활이라고 할까요. 고독하지 않도록. 어르신 돌봄을 받을 때 학대가 일어나지 않도록, 또 빈곤상황에 처해있거나 곤란한 분들에게 어떠한 형태로든 이런저런 지원이 가능하면 좋겠다 라는 것으로... (D)

고령화니까 어찌지 하는 것이 아니라 오히려 지금 하고 있는 사업에서 플러스해서 신 사업을 만드는 것이 필요하겠구나, 새로운 사람들에게 파고들 기회가 되는 거예요. 신사업이란 사회 과제로부터 무엇을 할 것인가를 사람들에게 아이디어를 들으면서 그것을 어떻게 실현할 것인가 하는 바뀌어나가겠다는 마음으로 (I)

사회적으로 떠들썩하게 걱정하는 문제에 대해서, 살아가는 생활자의 자리에서 새로운 방법으로, 신사업으로 대응해야 한다는 생각을 하게 되었고 이 같은 생각이 다양한 노인 돌봄서비스라는 구체적인 사업화로 이어졌다.

(4) ‘한 사람’조합원 생활에의 필요

사회적인 문제, 보편적인 문제에서 출발하기보다는 눈앞에 존재하는 이웃이 겪고 있는 문제에 대한 고민, 그리고 ‘이것이 있었으면 좋겠다’고 하는 한 사람 한 사람의 직접적인 요청에서부터 돌봄사업에 대한 동기가 발현되기도 하였다. 생활클럽도쿄를 모체로 하는 사회복지법인 유유의 경우, 배송센터 리모델링을 해야 되는 때에 자연스럽게 조합원의 장소인 그 공간을 어떻게 조합원을 위한 공간으로 만들까 논의하는 과정에서 한 사람 한 사람의 돌봄과 관련한 바람을 듣게 되고 그것을 점차 구체화시켜 나가게 된다.

배송센터를 재구축할 때 어떻게 바꿔볼까 했을 때에 그 지부의 모임 안에서 장애인 조합원이 있었어요. 휠체어에 앉아있는 분이 이야기 모임에도 오셨었는데 자신들이 편하게 욕탕에 들어갈 수 있었으면 좋겠다고 하는 의견도 있었고요 (C)

당시에 3세대가 살아가는, 할아버지 할머니랑 같이 살아가는 분들도 있었어요. 자신들의 아버지, 어머니가 낮 시간 동안만이라도 마음 편히 보낼 수 있는 장소가 있었으면 좋겠다고 ... 나중에는 자신도 나이가 들었을 때 이용할 수 있는, 낮 시간 만이라도 이용할 수 있는 곳이

필요하다고요. 말하자면 지금의 데이서비스 같은 것이죠 (C)

생활클럽의 돌봄사업 추진은, 이와 같이 처음부터 밑그림을 상세하게 그리고 시작했던 것이 아니었다. 기존에 조합원의 필요에 의해 운영하고 있던 서로 돌봄의 구조 속에서, 그리고 지역에 필요한 일들을 스스로 만들어 온 흐름 속에서, 고령사회로 나아가고 있는 상황에서 아직 제도적으로 미흡한 고령자 돌봄을 함께 해결해보고자 하는 한 사람 한 사람의 필요와 요구에 귀 기울이는 과정에서 자그마한 시도, 그리고 사업화에 필요한 것들을 학습하는 과정에서 필요한 것들을 하나하나 갖추게 된다.

개호보험 시행 이전인 90년대에는 생협에서 고령자 관련 사업을 추진하는 것이 허용되지 않았기에 사회복지법인이라는 법인격을 갖추게 된다. 이 과정에서 새로운 법인을 설립하기 위한 재원마련이 필요했는데, 여러 법인격 가운데에 사회복지법인은 인가를 받기 위해 자신의 토지와 건물, 그리고 현금 1억 엔이라는 비교적 많은 자금 확보가 필요했다. 또한 일상적인 운영이 지속될 수 있도록 빠른 시일 내에 일정 금액의 수입을 확보하는 것 또한 필요했다. 이 같은 재원을 마련하기 위해 어떠한 노력을 기울였는지 살펴보자.

2) 생협의 돌봄사업 재원마련

돌봄사업 추진에 대한 조직 내외의 논의를 마무리 한 후, 실질적으로 사업 착수에 돌입한 이후에 가장 먼저 고민되는 것은 사업자금과 그 사업에 참여하는 사람의 확보이다. 새로운 사업을 준비할 때에 법인 인가, 사무실 마련, 비품마련, 홍보, 인재채용 등 총체적으로 소요되는 초기자금을 어떻게 동원할 수 있었을까.

연구 참여자들의 구술내용을 바탕으로 이 같은 생협의 돌봄사업 초기 재원마련 방안에 대해 분석한 결과, ‘개호보험료 수입, 다양한 정부·지자체보조금 활용, 생협의 기존 자산활용, 생협의 일방적 자금지원, 조합원 및 지역주민의 기부’라는 네 가지 주제가 나타났다.

연구문제	사례 내 주제	공통주제
생협의 돌봄사업 재원 마련	<ul style="list-style-type: none"> · 개호보험시행 이후 업무 효율면과 사업 지속면에서 대부분 개호보험제도 내 사업소가 됨(A) · 제도 내 사업을 통해 일하는 사람의 노동조건을 합리적으로 마련함(A) · 타스케아이워커즈는 개호보험사업으로 방문개호, 소규모다기능, 데이 등을 운영함(D) · 개호보험사업으로 돈을 벌 수 있는, 최저임금 이상으로 주는 일자리도 만들어 나감(F) · 개호보험시작시기 할까 말까 의논이 많았지만 제도 내 사업을 하면서 일정 수입을 확보해나가는 것도 중요하다 생각함(J) · 적자가 심한 면도 있어 개호보험 시작 시점에 이용사업에서 개호보험 산업을 결정하게 됨(K) 	개호보험료 수입
	<ul style="list-style-type: none"> · 2011년 이나게빌리지를 만들 때에 돈이 많이 들어갔으나 유알정책을 활용한 사업이었음(B) · 행정이 손쓰기 어려운 사업을 워커즈 멤버가 하고, 행정의 보조금을 받는 것들도 있음(F) · 국고지원을 받을 수 있는 시설을 만들고자 특양을 선택하게 됨(G) 	다양한 정부·지자체보조금 활용

	<ul style="list-style-type: none"> · 배달센터의 리모델링이 복지사업 구상의 계기가 됨(C) · 생협으로부터 1억 엔의 기부(공제적립금), 그리고 배송센터로 출발(C) · 세타가야 유유의 경우는 배송센터 및 본부였던 곳을 활용해서 프로젝트 논의를 해서 복지사업에 쓰게 됨(C) · 세타가야는 생활클럽도쿄도지빌리고, 건물은 보조금, 나카노쿠는 토지는 나카노구로부터 차입 건물 모두 나카노구로부터 보조를 받음(C) · 계속 빚을 갚고 있고 수선비도 계속 들고 있음(C) · 지역사회에 서로 돕는 구조를 만드는 것의 일환으로 점포/센터 활용의 복지사업소를 만듦(I) · 1987년 배송센터를 활용해 데이서비스(개호사업)를 시작함(J) · 아사오센터가 생활재활클럽의 첫 번째 거점이 됨(J) · 거점 마련은 주로 센터활용이나 센터가 필요한 때에 기능을 붙이는 방식으로 진행함(J) 	<p>생협의 기존 자산활용</p>
	<ul style="list-style-type: none"> · 생협과의 연계성을 만들기 위해 신규사업 추진 시 차입을 하기도 함(A) · 생협은 출자금이 넉넉한 상황임(A) · 고령자시설설립을 위한 사회복지법인설립 시 생협에서 1억 엔을 출현함(A) · 생협에서 뻗어나간 새로운 법인들에 대해 옛코로복지기금에서 몇 년간 돈을 지원함(B) · 생활클럽치바생협이 그룹 내 비영리법인들에 대해 몇 년간 자금을 지원하는 흐름이 있었음(B) · 기부 받은 1억 엔으로 이후에 이사할 때 토지를 넓게 살 수 있었음(C) · 생활클럽생협이 유유에게 저렴하게 토지를 빌려주어 소규모다기능 등을 열게 됨(C) · 복지분야를 위해 리모델링을 하거나 한정된 지역에 시설을 만들 때 반대도 있었으나 논의를 거듭하며 공감을 높이고자 하는 노력이 있었음(J) · 데이홈 이바쇼의 경우 공동구입사업으로 번 돈을 사용하는 생협사업의 방식으로 이루어짐(K) · 현재도 옛코로복지기금에서 생협에서 직접 운영하는 복지관련사업에 지원을 하고 있음(B) · 반이 줄면서 옛코로공제도 실질적으로는 서로돌봄 연계업무가 필요해 생협 비용지원으로 유상의 코디네이터가 존재하였음(L) · 타스케아이 코디네이터도 생협에서 위탁하여 인건비를 지원하는 방식을 취함(L) 	<p>생협의 일방적 자금지원</p>
	<ul style="list-style-type: none"> · 일반 조합원일 때에 반 모임에서 사회복지법인 설립 안내를 들은 적이 있음(C) · 생협으로부터 1억 엔의 기부(공제적립금), 그리고 배송센터로 출발(C) · 별도로 기부금을 모은 것이 아니라 공제에서 적립된 돈의 용처를 복지사업에 쓸 것을 동의 받음(C) · 작은 물품들도 기부 받는 등 조합원과의 연계가 있었음(C) · 활동자금은 공제금액 기부 받은 것과 회원의 회비(D) · 공제사업의 잉여금을 기부 받아 자금으로 하고 있음(D) · 지역에서도 기부 출자금 등으로 자금을 모으고 있음(I) · 조합원들이 매월 내는 천엔으로 새로운 사업이나 시설을 만들거나 위커즈에게 사용되어짐(I) · 바람의 마을의 차입에 대해 반대하는 조합원도 있었음(A) · 생협에서 1억 엔을 내는 것에 대한 필요성 보다는 그 의미가 논의의 중심이었음(A) · 복지사업쪽에 조합원의 부금이 쓰이는 것에 대해 반대의 목소리는 있으나 지역설명회 등에서 임원들이 설득을 해나감(B) · 회원이 되지 않더라도 지역의 이바쇼 지역활동 등을 위해 기부 받는 활동도 추진 중(F) · 지원금은 일절 없이 설립 시 조합원의 기부와 적은 금액으로의 적극적인 일 참여를 통해 기반을 마련함(O) 	<p>조합원 및 지역주민의 기부</p>

(1) 개호보험료 수입

돌봄사업의 재정적인 든든한 버팀목이 되어준 것은 개호보험료였다. 사회보험의 형식으로 이루어지므로 국가라는 믿을 수 있는 기관에서 정해진 기준에 의한 수익이 보장되었기에 한 사람 한 사람을 향해 적절한 돌봄의 대가를 지급할 수 있었다. 2000년 이전에는 워커즈에 의해 돌봄을 받는 이용자들 입장에서는 고가의 서비스가 될 수밖에 없었고, 반대로 돌봄을 제공하는 제공자들 입장에서는 최저임금에도 미치지 못하는 낮은 수고비를 받을 수밖에 없는 현실이 지속되고 있었다. 때문에 하나의 직업적인 선택지라기보다 보람 있는 유상의 자원봉사 활동이라는 접근이 팽배해있었다. 그러나 개호보험 시행 이후로는 매월 제공한 시간에 대비하여 정확한 금액의 수입을 확보할 수 있어 조직의 안정화에 크게 도움이 되었다.

총대회에서 매년 조합원에게 돌봄 사업 실적을 보고하는데, 어찌해도 적자가 크게 나게 되니까 어떤 분들은 이렇게 해서 되겠어?라는 이야기가 역시 나오게 되지요. 90년대 말까지는 좀처럼 이렇게 이용사업으로 지속하게 되면 (적자를)어찌할건데... 라는 이야기 속에서 어렵게... 다행히 나라로부터 2000년에 개호보험사업이 시작되었기 때문에, 그때 개호사업에 산입하는 것을 정했어. 그리고 나서는 다행히 안정적으로 (K)

제가 소속해 있는 워커즈에서는 안정적으로 수익을 확보하는 일도 하고 있어요. 개호보험에 적용되는 일을 통해서 수입을 얻어서, 그 돈으로 제대로, 헬퍼분들에게 임금으로 드려서... 일본에서는 최저임금을 지켜야 하니까 그 최저에다 플러스알파, 조금 더 높게 하지 않으면 지금 젊은 분은 특히 적은 임금으로 생활하기 어려우니까요 (F)

개호보험이 시작되던 무렵, 운동성이 높은 워커즈컬렉티브들은 제도 내의 사업을 운영하는 것보다 제도 외의 사업을 운영하는 것이 워커즈의 사명이라 생각했던 조직들도 존재했다. 그러나 결과적으로는 제도 외의 사업을 이용할 수 있는, 그 비용을 감당하고 이용하는 사람이 적었고 임금도 제대로 줄 수 없는 실정이 반복되었다. 때문에 몇 년 안에 전국의 대부분의 워커즈 및 돌봄사업체들은 개호보험 사업에 뛰어들게 된다.

(2) 다양한 정부·지자체보조금 활용

고령자 방문돌봄, 데이서비스, 시설서비스 등을 위해 지원되는 개호보험료 이외에도 지자체별로 독자적으로 필요성에 의해 마련한 제도, 정부의 서민주택공급지원제도, 시설건립을 위해 지자체에서 별도로 추가 지원하는 제도 등이 존재했다. 각 돌봄사업체 준비 시에, 이러한 행정의 보조금에 대해 스스로 학습하고 주위의 조언을 얻어가면서 다양한 정책자금 및 보조금을 활용하게 되었고 초기 안정화에 큰 도움이 되었다.

이나게빌리지를 준비할 때가 2011년 이었는데, 역시 건물 조성 등 꽤 많은 돈이 들어가는 사업이라서 그 때에 총 대회에서 꽤 욕심각심해서 음.. 그래도 건립이 가능했던 것은 나라의

서민아파트 보급 정책인 유알정책을 활용해서 그렇게 국가보조금을 받아가면서 그곳을 지역포괄케어센터의 거점으로 만든거죠. 그 아파트 단지에 생협이 만드는 거니까 세븐일레븐이 아니라 매장을 만들자고 하고. (B)

행정이 하고 있는 사업을, 지역주민들은 너무 필요하지만 행정이 직접 다 수행하지 못 하는 것을 우리가(워커즈콜렉티브) 하는 것도 있어요. 구의 부탁을 받거나 협의해서 하는 사업들은 행정의 보조금이나 조성금이 있으니깐 그것을 우리 멤버가 대신 하는 형태도 있어요. 가정방문 육아지원이나 장애인 일시 돌봄 등이요 (F)

지자체의 정책사업에 참여하거나 협의를 하게 되는 경우에는, 사업을 담당하는 공무원 및 지역의 행정기관들과 관계가 형성되어 이후 또 다른 새로운 사업으로도 연계되기도 하였다. 또한 지역 내에서 돌봄 분야 사업체로서의 인지도를 확대하는 계기가 되는 부수 효과도 있었다.

(3) 생협의 기존 자산활용

생활클럽생협의 돌봄사업 추진 동인에서 언급했던 것처럼, 처음부터 장기계획을 가지지 않고 출현한 사업들이 많이 있었는데, 사회복지법인 유유와 생활클럽 가나가와, 생활클럽사이타마, 그리고 사회복지법인 바람의 마을의 경우에는 기존 공급센터나 직원 연수장소 등으로 활용되던 공간을 새롭게 재구축하거나, 돌봄사업을 하기 위해 장소를 찾는 흐름 가운데에 기존에 확보하고 있던 생협의 자산을 활용하게 된 케이스이다.

당시 배송센터가 너무 오래된 건물이어서 다시 세우려고 목적으로 서로 이야기를 시작했어요. 그 센터를 같이 쓰고 있는 4개의 지부의 조합원들이 모여서 어떤 내용으로 건물을 만들까 서로 이야기를 하면서 돌봄사업 얘기도 나오게 됐지요 (C)

두 번째 거점을 세울 때가, 세타가야지역이었는데요 거기는 예전부터 생활클럽생협도쿄의 공급센터였던 곳 이에요. 처음에 본부 사무실이었던가 이후 배송센터였거나 했던 곳인데요 배송센터가 이사를 가게 되면서 여기가 비게 됐어요. 그 건물을 어찌 활용할까 할 때 이토유리코 상이 도쿄의 복지담당 상무였는데 생활클럽 토지를 사용해서 복지사업을 만들자란 것으로, 여기(니시도쿄)는 그룹홈과 데이서비스 뿐이니까 처음으로 도쿄도내 남쪽지역에 소규모다기능홈을 만들어보자고 (C)

원래 가장 먼저 시작 된 곳이 지도에서 보시면 위쪽에 ‘생활재활클럽아사오’ 라고 하는 곳이 있는데요, 거기에서 돌봄사업이 시작되었어요. 1987년 당시 예전에 공급센터였던 곳을 새롭게 리모델링해서 당시 일본생활협동조합에서 처음으로 제도에는 아직 없던, 말하자면 데이서비스센터를 개장한 것이 이 곳 아사오입니다. 신규로 지어 진 곳이 아니라 구 센터를 이용했기 때문에... 그다음 생긴 곳이 사이와이라고 하는 곳인데요, 여기도 당시 매장이 문을 닫게 되는 바람에 그 장소를 바꿔서 사용했고, 다음에 생긴 게 하야마인데 하야마는 하야마 공급센터를 만드는 동시에 같은 공간에 돌봄쪽 사무실도 조그맣게 만들었고, 다음에 생긴 카모이도 공급센터의 병설로 만들었기 때문에.. 일관적으로 새로운 시설을 만든 게 아니라 센터라든가

매장의 활용이라든가 그런 방법으로, 복지 사업이 먹을거리 사업 관련 장소들의 일부 기능을 활용한 거죠. (J)

생활클럽생협 가나가와의 경우는 일관적으로 공급사업의 확장으로 필요한 공급센터 설치 시 돌봄기능을 붙여 같은 장소에서 돌봄사업을 운영하는 방식을 취했다. 이를 통해 임대료 등을 효율적으로 절감하여 신규 지역에서의 사업개시 부담을 덜기도 하였다.

(4) 생협의 일방적 자금지원

반면, 생협의 기존 자산을 활용하거나 저렴하게 빌리기 어려운 상황에 놓인 경우도 있었다. 정부나 지자체의 자금을 끌어올 수 없고, 생협의 자산을 활용하기도 어려웠지만 생협 내에서 반드시 돌봄 사업을 추진하고자 하는 열망이 있는 조직의 경우, 공동구입 사업에서 들어오는 잉여금을 돌봄 사업에 쓰는 것을 결의하기도 하였다.

타스케아이(서로돌봄) 워커즈 사업도 자원봉사로도 운영이 어렵고 정부지원 사업도 아니니까... 좀처럼 경영적으로 어려운 상황이 계속되어서, 타스케아이워커즈의 코디네이터 업무를 타스케아이 워커즈에 위탁하는 것과 역할자들 인건비를 공급사업으로 버는 잉여금으로 고스란히 붓기도 했죠(L)

총대회에서 결의해서 옛코로복지기금을 적립해서, 처음 바람의 마을을 설립할 때에 일부는 옛코로복지기금에서 조성했었어요. 생협 조합원으로부터의 돈으로. 몇 년간 계속 꽤 긴 시기를 지원했어요. 그건 우리가 만든 법인이니깐 함께 초기에 지원해가자라는 취지로 총 대회에서 제안해서 정했지만. (다른 NPO법인인)마치넷도 그랬고요. NPO니까 별로 사업성이 있는 건 아니기 때문에 그 취지를 이사회랑 총대회에서 조합원들한테 설명해서...역시 지원할 필요가 있네요, 동의를 얻어서 그렇게 지원해가고요. 조합원들 중에서도 물론 반대하는 분들도 있었어요. 왜 우리들의 돈이 그렇게 복지하는 데에 들어가나요 라고요. (B)

B의 경우에는 공급사업의 잉여금을 쓰는 형태는 아니었지만, 생협 전체 조합원이 지역사업지원을 위해 적립한 기금을 특히 돌봄사업, 시설사업의 안정화나 마을만들기 목적의 NPO법인이 초기에 자립이 어려운 시기에 활용하였다. 매월 정기적으로 납부하는 기금이 자신에게 직접적으로 혜택이 없는 고령자 대상 시설사업에 쓰는 것을 반대하는 조합원들도 적지 않았으나, 이 사회의 리더십으로 반대 의견에 대한 설득을 통해 결론적으로는 초기 어려운 시기를 버텨낼 수 있었다.

(5) 조합원 및 지역주민의 기부

재원마련 방법 중에서, 생활클럽생협에서 가장 독특한 특징으로 꼽을 수 있는 것은 조합원 및 지역주민의 기부방식이다. 일반적인 일회성, 캠페인성 기부만이 아니라 특히 공제사업과 연

제한 계획적인 기부운동이 눈에 띈다.

생협에서 판매하는 공제상품은 1년에 한 번씩, 이용하지 않은 대상자들에게 부금액수에 비례하여 정해진 비율의 일부반환금이 발생하게 되는데 이 반환해야 할 금액을 조합원에게 돌려주지 않고 돌봄사업을 위해 쓸 것을 설득하여 기부를 받은 것이다. 생활클럽도쿄에서는 사회복지법인 유유를 설립할 시에, 공제상품에 가입되어 있는 전체 조합원을 향해 ‘사회복지법인 설립을 위한 도쿄지역 전 조합원 1억 엔 기부요청’의 메시지를 발신했다. 각 반의 리더, 그리고 직원들이 조합원 모임에서 직접 한 명 한 명에게 설득하고 기부 동의서에 도장을 받는 과정을 통해 1억 엔이라는 자금을 스스로 모았다.

공제에서 매년 조합원에게 반드시 돌려줘야 할 돈이 있어요. 당시에 다행히도 그걸 다 모으면 1억엔 정도가 되었다고 해요. 그래서 반원 모두에게 도장을 받은 거지요. 그러니 직접적으로 일부러 돈을 내지는 않았어요 당시에. 이미 모여 있던 돈을 사회복지법인 설립에 쓰자고 동의를 받은 거지요. 모두에게 협력을 구해서. 그 돈이 쓰여졌어요. (C)

수입에 대해 생각했을 때, 먼저 우리는 회원 간의 서비스이기 때문에 회원이 되어주셔서 회원비를 받았지요. 또한 공제랑 비슷한 소액보험제도를 활용해서, 공제란 모두가 매달 얼마씩 내서 연간 모인 돈에서 반환해야 하는 금액을 전부 저희 쪽에 기부를 해주셨어요. 그래서 그 자금으로 이런저런 커뮤니티, 마을만들기에 돈을 활용하고...(D)

생활클럽도쿄에서 태어난 NPO법인ACT의 경우는, 생협법인에서 분리한 별도의 비영리법인이기에 생협으로부터의 자금지원이나 공제기부를 받을 수 없는 상태였다. 그러나 비영리법인의 특징을 살려, 정책적으로 공제와 유사하게 기부시스템을 적용할 수 있는 소액보험사업으로 등록, 기부동의를 받아 자금을 마련하였다. 또한 회원들을 조직하여 회원들의 회비 및 기부를 통해 자금을 마련하였다. 회비를 모으기 위해서는 조직화가 필수였는데, 워커즈컬렉티브가 중심이 되는 운동성이 강한 조직이었던 만큼 이 같은 방법이 유효할 수 있었다.

3) 생협의 돌봄사업 인재 확보

돌봄사업 추진 시 하드웨어가 갖추어졌다 하더라도 돌봄을 도맡을 사람이 없다면, 실질적인 서비스를 제공할 수 없다. 실무적으로 사업을 기획 및 운용하고, 현장에서 한 명 한 명의 이용자와 마주하여 돌봄서비스를 제공하는 담당자들을 어떻게 모으고 양성할 수 있었을까. 각 사례의 인재 확보 방안에 대해 분석한 결과, ‘워커즈컬렉티브에 사업위탁, 워커즈의 직원화, 생협 직원의 이동 및 조합원의 직원으로 취업, 새로운 전문직 직원을 적극 받아들임’이라는 네 가지 주제가 나타났다.

연구문제	사례 내 주제	공통주제
생협의 돌봄사업 인재 확보	<ul style="list-style-type: none"> · 조합원 활동, 임원 경력을 살려 이후에 워커즈활동으로 스텝업 하는 경우도 많음(I) · 워커즈가 분담금을 어떻게 사용할지도 내부에서 결정, 육아지원을 위해 사용하기도 함(I) 	워커즈컬렉티브에 사업위탁

	<ul style="list-style-type: none"> · 이용자에 대한 기준, 태도 등 기준은 워커즈 안에서 의논(I) · 전문가, 프로페셔널의 개호보다는 자신이 받고 싶은 개호를 지역에 살아가는 시선에서 만들어가는 것(I) · 워커즈는 자신들이 부족한 부분이 있으면 자주적으로 공부를 해나감(I) · 받을 수 있는 금액을 알고 선택해서 활동하는 경우가 대부분임(I) · 워커즈 내에서 분담금을 어떻게 쓸지는 워커즈 내에서 자주적으로 정하고 있음(I) · 최저임금보다 적은 임금을 받는 워커즈도 있지만 금액 때문에 그만 두는 사람은 없음(I) · 복지사업출발시점에는 직원이 중심으로 운영했지만 현재는 전원 워커즈컬렉티브에 위탁운영 중(J) · 개호보험제도상 지켜야하는 법적인 것들을 지켜나가야 하는 상황임(J) · 노동형태 임금지급형식에 있어서는 과제가 많음(J) · 워커즈컬렉티브를 통해 고용방식만으로 서비스를 제공할 때에 발생하는 문제와 단점을 극복하고자 함(N,O) 	
	<ul style="list-style-type: none"> · 생협 직영의 직원방식이지만 워커즈의 장점을 살리기 위해 노력함(A) · 워커즈컬렉티브가 운영주체가 될 경우 위탁형이므로 생협 중심성이 떨어진다고 판단함(A) · 위탁형의 단점은 서비스 질의 향상이 어려움(A) · 위탁형의 단점은 서비스의 표준화가 어려움(A) · 워커즈컬렉티브에 의한 위탁형의 단점을 분석하여, 그 방법을 채택하지 않기로 함(A) · 당시 워커즈들이 직원화를 택한 이유는 눈앞의 이용자를 계속 지원하고자 하는 이유가 컸음(A) · 사회복지법인 설립 시 직원화를 선택하여 워커즈를 포함함(B) · 생활클럽치바는 워커즈라는 조합원 중심의 유상활동보다 전문성을 확장하는 직원화를 선택함(B) · 가나가와 등과 비교하면 워커즈의 크기는 작은 편이었음(B) · 사회복지법인은 일하는 프로페셔널이 중심이 됨(B) · 사회복지법인을 만들면서 전원 직원화를 하였기에 사업규모화에 도움이 되었다고 생각함(B) 	워커즈의 직원화
	<ul style="list-style-type: none"> · 사회복지법인 설립 후 생협에서 인사이동으로 온 직원들이 있음(A) · 배달 등의 현장직원들 일부도 넘어옴(A) · 조합원 출신 직원들, 특히 케어그룹 출신 직원들이 각지에 있으며 30년 베테랑들임(A) · 조합원이 직원이 된 케어그룹들은 반직원 반조합원의 정체성이 있었음(A) · 초기 5년 사이 4배 이상의 인재를 확보하게 됨(A) · 생협출신 파견자들이 있지만 돌려드리고 싶은 심정임(G) · 생협 이사장 졸업 후 바람의 마을의 부이사장으로 취임(B) · 조합원 중에 자격을 취득해서 개호직으로 연결, 직원이 된 경우도 있었음(B) · 생협에서 발신하는 홍보물에 개호직 연수프로그램 안내 등의 내용을 담아서 직원으로 연결되는 루트를 마련해놓았었음(B,D,,I) · 생활클럽생협 이사활동을 통해 양성된 사람들이 마을 속에서 사업화에 참여하도록 독려 중(M) 	생협 직원의 이동 및 조합원의 직원으로 취업
	<ul style="list-style-type: none"> · 생협 이사회는 복지와 관련한 실질적인 것에 대해 알기 어려움(A) · 공모를 통해 유료노인홈 경력이 있는 사회복지사를 고용하여 함께 시설을 준비함(A) · 연수프로그램을 체계적으로 만들어 인재확보 효과가 나오고 있음(H) · 생협에서 일 한 적 없는 사회복지전문직원이 오히려 성과가 좋음(G) · 인재육성은 외부 힘을 빌려 연계, 위탁운영 중(G) · 외부와 연계할 때에 의식해서 젊은 사람이 톡인 곳을 선정함(G) · 생활클럽과 관계없는 직원이지만 생활클럽의 가치를 생활자, 시민 관점으로 	새로운 전문직 직원을 적극 받아들임

<ul style="list-style-type: none"> · 이해하고 있음(G) · 이질적인 것과 만나서 성장하는 것이 중요함(G) · 멤버십 안에서 안정되어 있는 것만이 아니라, 클레임이나 외부자극이 매우 필요함(G) · 복지 쪽에 비혼 30-40대 젊은 분들이 조금 있으며 앞으로 더 늘어갈 것이라 생각함(L) · 은퇴 후의 남성들이 지역사회의 인재로서 데뷔하는 경우가 늘어나고 있음(O) · 몇 년 전까지만 해도 인재를 구하는 것이 어려웠음(A) · 3년 정도 전부터 인사부과장의 여러 정책수립으로 인해 인재발굴 지원율이 매우 높아짐(A) · 인재영입 정책, 자금투입이 필요함(A) · 협동조합 이념을 가지고 있더라도 개호보험사업의 사업성을 제대로 가지고 직원의 임금을 높여야하는 것이 중요함(K) · 경영에서 가장 중요한 것은 직원의 마음가짐, 직원 교육이 가장 중요하다고 생각함(G) · 인재육성에서는 돈을 아끼지 않고 투자하고 있음(G) · 직원의 질을 높게 해야 이용자 주권을 지킬 수 있음(G) · 복지직의 사회적 가치를 올리고 싶음(G) · 직원 양성에서 중요한 것은 커뮤니케이션이고 법인의 백업임(G) · 전문학교 강의를 하면서 모델링이 되면서 직원확보에 날개가 달림(H) · 좋은 인재확보와 육성은 법인의 질 전체가 향상되는 결과를 가져옴(G) · 다른 곳에서 일하던 버릇이 남아 있는 것 수정해가는 것이 과제임(G) · 일 하는 장을 많이 만드는 것이 최근 중기계획의 핵심(K) · 적절하고 합당한 임금, 낮지 않은 임금을 받을 수 있는 일자리 생성에 집중해야 함(K) · 직원들이 자신의 아이디어를 내고 실행하는 것을 집중적으로 지지하고자 함(K) · 지역복지 인재양성을 위해, 마을만들기 속에서 제대로 실행하는 것이 현재의 과제(L) · 일하는 사람이 커리어업할 수 있는 시스템, 평가시스템을 작년 만들어 올해부터 시행 중(M) · 바람의 마을에서 출장실습교육을 나와주고 있음(C) · 생활클럽 가나가와운동그룹 안에 참가형시스템연구소에서 함께 연수 받고있음(I) 	
---	--

(1) 워커즈컬렉티브에 사업위탁

좋은 돌봄이란 이용자 개개인의 총체적인 삶의 질이 가능한 최대로 보장될 수 있도록 단순히 신체적 기능적 욕구 충족만이 아니라 이용자에 대한 진정한 관심이 결합된 지원이라 할 수 있다(석재은, 2014). 이러한 좋은 돌봄을 달성하기 위해서는 돌봄을 수행하는 제공자와 이용자 간 상호 신뢰관계가 형성되어야 하고, 무조건적으로 이용자의 욕구에 대담하는 것이 아니라 진정한 소통을 통해 이용자의 필요에 반응하는 개별화된 서비스 제공이 중요하다. 이 같이 좋은 돌봄의 키를 쥐고 있는 사람, 돌봄의 질을 결정하는 최우선순위 요건인 인재를 어떻게 확보하고 양성할 것인가.

이 문제와 관련하여, 생활클럽 가나가와 및 복지클럽생협과 생활클럽 바람의 마을 두 조직은 정반대의 길을 선택하였다. 생활클럽 가나가와 및 복지클럽생협이 선택한 방법은, 각 지역별로 다양하게 설립된 워커즈컬렉티브에 돌봄사업을 위탁하는 것이다. 생활클럽 가나가와가 초창기

돌봄사업을 시작할 때에는 본부 직원의 역할로 시작하였으나, 점차 지역별로 조합원 활동의 경력을 바탕으로 케어활동에 종사하는 타스케아이(서로 돌봄) 워커즈컬렉티브가 증가하게 된다. 점차 그 업무를 위탁하는 것을 확대해나가, 현재는 전체 돌봄사업소의 돌봄업무를 위탁하고 있다.

서로 돌보자는, 돌봄의 평등성을 지켜나가지는 이념을 지속해갈 수 있는 것은, 역시 워커즈컬렉티브가 존재하기 때문이지요. 단순 고용방식이거나, 인건비 상승에 의해 계속 요금을 높여가자고 하면 이용 시의 부담도 점차 높아지니까요. (N)

저희들은 스텝업이란 표현을 사용하는데, 이사나 이사장을 그만 뒀을 때 농담을 섞어가면서 어떤 워커즈에 들어갈건가요?(웃음)라고 물어요. 운전을 잘한다거나, 요리를 잘한다거나, 무언가 잘하는 분야의 워커즈로 가서... 돌봄 이외에도 도시락 등 다양한 지역의 워커즈를 섞으면 엄청난 수의 생활클럽 운동그룹이라고 할 수 있겠네요. 경험을 살려서 자신이 하고 싶은, 자신이 잘 할 수 있는 일을 한다는 면에서 워커즈 컬렉티브에서 진행하자는... 의식적으로 행해왔습니다. 워커즈는 자기경영을 하니까 노동한 분에 대해서는 임금이 아니고 분배금이라고 하는데요, 분배금 이야기를 하자면 각각의 워커즈에서 실은 제각각이어서 실제 분배금이 다른 기업보다 물론 낮은 곳도 있어요. 다만, 분배금이 저렴하니까 그만 둘래 하는 사람은 없어요. 원래 그 금액이라는 것을 알고 있기 때문에...(I).

조합이 워커즈에게 어떤 것을 위탁하고 싶은가에 대해 논의해 온 문화가 지금까지 남아있습니다. 그러니까, 본부 사무국과 위탁 협의를 매번 하고 있습니다만, 역시 조합원이 직접 할 수 없는 부분을 워커즈가 도와주니 점차 워커즈의 일도 늘어나서 위탁료도 늘어났습니다. 생협과 구체적인 협의를 꽤 길게... 5~6개월 해서 정해줍니다. (I)

사업상 과제라고 할까요, 현재 가나가와의 돌봄사업은 워커즈에게 위탁하는 형식이라고 계속 말했었는데요, 개호보험제도 사업은 생활클럽의 이름으로 하고 있지만 법적으로 워커즈에 위탁하는 것은 금지 되어있어서 형태적으로 생협이 각 스텝 한 명 한 명 고용계약을 하고 있어요. 계약서 상으로는 직원의 형태로 되어 있는데 실제로는 위탁으로 하고 있고, 지급하는 월급도 생활클럽에서 기준을 정한 것이 아니라 워커즈가 정한 금액을 이쪽에서 지급만 해주고 있는 형태로 되어있습니다. 최근 유급휴가라거나 동일노동 동일임금 제도 부분에서 꽤 애매한 부분들이 있고 임시고용 계약을 해오고 있는 사람들이 굉장히 많이 나타나고 있어서 워커즈 입장에서 스트레스인 부분이라고 생각합니다. 그 문제를 해소하기 위해 어떻게 해야 할 지 재작년부터 계속 이야기를 해왔고 현재 가장 큰 과제입니다. 이 20년간 이런 형태로 해 왔습니다만 고용과 관련한 방식으로는 한계에 직면해 있다고 생각합니다. (J)

가나가와 지역은 워커즈컬렉티브 운동의 태생지이다. 이에 타지역에 비해 워커즈의 문화가 보다 만연하게 자리하고 있고, 생협에서 장기간 활동해 온 선배 조합원 임원들이 다양한 워커즈로서도 활동 영역을 확장하여 참여하고 있다. 출자, 운영, 이용 참여를 원칙으로 하는 워커즈컬렉티브는 임노동과는 다르게 일 하는 사람의 자율성을 확보할 수 있다. 또한 주요 의사결정에 대해서도 함께 논의하여 결정한다는 점에서 민주적이며 참여자 분위로 주체적 운영이 가능

하다는 장점이 있다.

그러나 J의 경우 고용계약 측면에서의 법적 제약 문제, 거듭되는 논의 속에서의 피곤함, 경영수지 악화 상황 발생 시 근로자로서 정당한 휴가 등을 지급받기 어려운 한계 등의 문제가 지속적으로 나타나기에 현재와 같은 워커즈 위탁방식의 수정이 불가피하다고 느끼고 있었다. 임금의 액수도 들쭉날쭉하며 법적으로 정해진 것을 지키지 못하였을 때 실질적인 계약관계인 생협과 돌봄제공자 사이에 갈등이 나타날 수도 있는 상황이었다. 이에 법적으로 개호보험사업자가 지켜야 하는 법적 가이드를 따르는 것으로의 시급한 해결이 요구되었다.

반면, 워커즈컬렉티브에의 위탁방식과 다른 방식의 인재이용 방식을 보여주는 곳도 있다. 생활클럽 바람의 마을은 사업화 초창기부터 워커즈컬렉티브의 워커들을 전원 신규 법인의 직원으로 전환하여 현재까지도 유지 중이다.

(2) 워커즈의 직원화

실제는 워커즈(컬렉티브)가 돌봄을 수행한다고 하면, 생협이 워커즈에게 내용적인 부분을 위탁 하는 것이니까 (워커즈가)사업의 질에 있어서 책임을 지지 않는 면도 있는 거죠. 치바에 이십 여 개의 워커즈가 생겼을 때도, 워커즈연합이라는 형식으로 다양하게 있었는데 케어와 관련해서 예상됐던 것이, 생활클럽이 개호보험 등에 대해 계약하는 것인데 그걸 질적으로 책임을 지기 어려운 워커즈의 힘을 동원하면... 표준화되기가 어렵다고 생각해서 워커즈의 방식으로 케어그룹을 형성하는 것은 어렵겠다고 판단했어요. (A)

워커즈란 것은 역시 3가지의 원칙이 있잖아요. 출자, 운영, 이용이요. 자신들의 의지로 활동하는 게 중심인데 그러한 일을 할 수 있는 장을 만들고 있는 것이라고 생각하는데요. 지역의 니즈에 대응하고 있고요. 당시에 여러 워커즈 조직들이 생기고 있던 가운데... 뭐랄까요... 주부의 입장에서선 일단 돈이 들어오는 곳이 별도로 있고(배우자의 수입), ‘제 역할은 역시 지역 만들기에요’ 라고 생각하는 엄마들이 모여서 만들어 간다는 배경이 있었어요. 그 안에서의 프로페셔널성이라는 것과, 사회복지법인이라는 법인격을 직원의 한 사람으로서 급여를 받으면서 프로페셔널로 일 해나간다고 하는 것은 다른 점이 있어요. (B)

타스케아이(서로 돌봄) 워커즈는 (직원화를 결정한) 그 이후에 생협 안에서 케어그룹이라고 해서, 그 그룹 안의 운영은 여러분이 정하세요, 대표자도 여러분이 정하세요, 라고 생협 안의 직원들이지만 그 케어그룹 안에서 많은 것들을 결정하도록 했어요. 반 직원이자 반 워커즈라 할까요 자기 주도성을 가지는 직원. 이사장의 인사권으로 소장을 세우지 않고 케어그룹에서 상의해서 리더를 세우고요. (A)

90년대 초반 치바의 경우, 앞서 워커즈컬렉티브를 핵심 주체로 세워 돌봄 관련 활동을 만들어가던 가나가와와 도쿄의 영향을 받아 지역에 서로 돌봄을 주제로 한 워커즈들이 자생적으로 생겨나고 있었다. 그러나 곧 다가올 개호보험시대의 케어의 지속에 대한 책임성, 특히 고령자를 대상으로 하는 신체개호에 대해 책임성을 가지고 꾸준하게, 지속가능한 돌봄 제공이 가능할 수 있도록 하는 면에서는 워커즈컬렉티브의 방식보다는 전문적인 개호직으로서의 위치지음이

필요하다고 판단했다. 이에 사회복지법인이 생길 때에 돌봄을 맡을 사람들을 전원 직원화하기로 결정한다.

연구참여자 B가 언급하는 내용처럼, 워커즈콜렉티브는 당시 임금을 목적으로 돌봄 노동을 제공하는 사람들이 아니었기 때문에 반대로 이야기하자면 하고 싶은 만큼, 하고 싶은 내용만큼 참여한다는 점이 돌봄의 지속가능성과 전문성을 확보하지 못하는 측면이 있다고 여겼다. 바람의 마을은 출발 당시부터 워커즈콜렉티브를 직원화 하였지만, 직원에게도 자기결정권과 자기경영과 같은 자율성이 주어지는 것이 중요하다고 생각하였기에 기존 생협의 공동구입 사업 중심의 사무국 문화와는 달리, 케어와 관련한 직원들에게는 인사 등과 관련한 권한을 보다 더 위임하고자 하였다. 바람의 마을에는 법인 설립 이전 워커즈콜렉티브 활동 참여자 또는 리더였다가 직원으로 편입되어 현재까지도 방문개호스테이션의 소장을 맡고 있거나, 지역사업 매니저, 돌봄 기술 등의 연수를 책임지는 인재들이 든든하게 근무하고 있다.

(3) 생협 직원의 이동 및 조합원의 직원으로 취업

생협에서 돌봄과 관련한 새로운 조직을 만들게 될 때, 초창기부터 별도의 형태로 자신들의 자발적인 조직을 만든 워커즈콜렉티브와 또 다른 형태로서, 경영의 통제를 받는 일부 직원들이 필요하여 생협에서의 파견근무(出向)나 인사이동을 통해 조달하는 경우가 종종 있었다.

지금 두 전무이사들도 설립 시 옮겨온 케이스예요. 미즈타니씨는 2000년 직전부터, 미요시씨도 2000년에 개호보험사업 시작 때부터 생협에서 바람의 마을로... 처음엔 파견을 왔다가 쭈욱 있게 된 거죠. 2-3년 후 (바람의 마을의 경영이 안정화되면서) 파견 형태가 아니라 이적한 형태로 이쪽으로 왔지요. 그 외에도 몇 명인가 현장, 배달하고 있던 직원들이 현장으로부터 바람의 마을로 옮겨온 분들이 있어요. 지금에도 현장에서 몇 명인가 일 하고 있고요. (A)

이와 같이 생활클럽치바에서 바람의 마을로 넘어와 자리를 잡은 직원들 특히 과장급 이상의 탑리더들이 많이 있는 동시에, 이사장, 이사 등 조합원 임원출신들도 직원으로 안착하고 있다. 조합원 리더, 직원 리더 구분 없이 경영 전문성, 협동조합 이해성, 커뮤니케이션 능력 등을 활용하여 바람의 마을 곳곳에서 활약 중이다.

저의 바로 이전 (생협의)이사장이었던 신보씨도 졸업 직후에 바람의 마을 부이사장으로 왔었고, 저도 이사장을 꽤 오랜 기간 했기 때문에 스스로 이후에 어떻게 할까 생각하고 있던 것은 사실이었어요. 생활클럽 치바그룹 단체 안에 어딘가에... 당시에는 워커즈라는 길도 있었어요. 뭐랄까 생협 운동에서 떨어지지 않고 연관되어 있는, 제가 조금이라도 도움이 되는 것이 있다면, 이라고 생각하고 있었던 참이었어요. 저 뿐만 아니라 모두가 (이사를)경험한 사람이라면. 그때 이케다씨에게 바람의 마을로 오라고 부름을 받아서 하하하. (B)

바람의 마을뿐 아니라 생활클럽생협에서 태동한 새로운 돌봄 관련 법인에 생협의 임원출신이 영역을 확장해서 활동 또는 일 할 수 있도록 대부분의 조직들이 맡을 걸고 있었고, 임원에 한정하는 것이 아니라 물품을 공급받는 일반조합원들에게도 일자리로서의 돌봄이란 선택지를 제

공할 수 있도록 치바, 가나가와, 도쿄, 사이타마 전 생협에서 정기적 또는 이벤트성으로 케어와 관련한 강좌 안내, 연수 안내, 스텝 구인공고 등의 홍보지를 배포하고 있었다.

한편, 생협에 소속되어 있던 직원이 새로운 돌봄 법인 설립 시 파견을 가게 되는 것이 반드시 좋은 연결, 이동한 조직에 기여하는 결과로 나타나는 것은 아니었다.

생활클럽 출신이기 때문에 생활클럽의 지향을 잘 이해하고 있다? 그것이 돌봄사업에 도움이 된다? 라고 생각하지 않아요. 왜냐하면 저희 스즈키(전무이사)는 우리 쪽에(이키이키복지회) 오기 전에 생협에 대한 것, 생활클럽에 대해서도 전혀 몰랐다고 할까, 관심이 없었어요. 특별양호노인홈을 새로 오픈할 때 사회복지사 직원으로서 입사한 거지요. 그리고 지금 우리 쪽에 생협출신이 거의 없어요. 아, 생활클럽생협가나가와에서 제발 파견받아주세요라고 해서 받았지만, 전혀 도움은 되지 않는 분들이 있지만요 하하하 있지요 하하하 (사회복지관련)자격도 없는 데 받아주세요 라고 해서 화나게 하는 부분도 있고요. (다시 생협에)돌려드릴 수 있으면 돌려드리고 싶을 정도로요 하하하. (G)

생협에서 오래 활동을 해 와서, 조합원 경력이 풍부해서, 직원 경력이 풍부해서 지역복지, 돌봄사업, 이웃 간의 관계만들기를 소중히 하고 FEC자급권을 지역 내에서 만들어가는 일에 제실력을 발휘할 것이라는 기대가 있는 경우가 있으나 이키이키복지회의 오가와 이사장은 이 같은 생각에 찬물을 끼얹는다. 오가와 이사장은 돌봄사업의 인재 확보 및 양성의 핵심은 새로운 인물들을 적극적으로 받아들이는 것과 적극적인 외부자원 연계라 생각한다.

(4) 새로운 전문직 직원을 적극 받아들임

저는 사내에서, 이키이키 안에서 인재육성을 하는 것은 한계가 있다고 생각해요. 생활클럽이 모태가 되었으니까 같은 가치관만 있어서는, 이거 빨간색이니까 빨간색으로 하세요 라고 밖에 할 수 없으면 직원은 자랄 수 없어요. 그래서 외부의 힘을 빌리고 있어요. 주식회사의 경영자, 주로 복지관련 주식회사 경영자나 NPO경영자나, 또는 다른 사회복지법인의 톱리더라거나, 법인 형태 관련 없이 여러 가지 사람들과 관계를 맺어서, 밖에서부터 보여지는 것을 인식 해야 해요. 예를 들어 바깥 분들이 보면 제 접근도 잘못 된 것일 수 있죠. 스즈키에게 ‘저 오가와 씨, 저 사람 교육은 좀 잘못되어 있는 것 같아요’ 라고 봐주는 분이 있는 것이 매우 중요한 것이라고 생각해요. 다양성도 있고, 문제도 빨리 발견할 수 있고, 해결도 자신들만이 하는 게 아니니까. 금방 여러분들의 힘을 빌려서. 그런 것에 최근 2~3년간 힘을 쏟고 있어요. 인사 책임자인 우리 스즈키가 새로운 인재확보에 적극적으로 대응하고 있는데요, 직원 한 명 한 명이 자신의 힘을 지니지 않으면 안 돼요 탑 리더에게 의존하면 곤란해요. 외부와의 접촉면, 의사소통을 늘리는 것으로 대응해서 (G)

일본 사회에서 돌봄사업소들은 전반적으로 인재확보에 어려움을 겪고 있다. 생활클럽에서 운영 중인 돌봄사업소들도 예외는 아니다. 하지만 그 속에서도 이키이키복지회는 인재양성에 소질을 보이는 젊은 직원을 교육 책임자로 발탁하였다. 그가 시설장을 겸임하면서 복지직을 양성하는 전문학교에서 강사가 되고, 그 학교에서 키워낸 제자들을 이키이키복지회에서 실습하게

하며, 복지 현장에서의 전문성과 비전을 스스로 모델링을 통해 보여주는 방식으로 많은 젊고 유능한 인재들을 확보하고 있었다. 또한 30대~40대 초반의 유능한 복지사업 대표들과의 네트워크 및 업무협약을 통해 교육 및 평가를 통해 변화 발전하고자 노력하고 있었다. 이 같은 노력이 최근 결실을 맺어 점차 이른바 질 좋은 직원들이 속속 들어오고 있었으며, 양질의 인재 확보가 법인 전체적인 실력을 향상시키고 있었다.

한편, 사이타마의 경우에는 전통적인 돌봄 담당 워커즈인 전업주부의 스테레오타입을 벗어나, 최근에 30-40대의 비혼 여성들이 생계형 일자리 차원에서 문을 두드리는 흐름이 감지되고 있었다. 사이타마는 이러한 흐름에 발맞춰, 협동조합이라 가능한 자율성 및 개방성이 확보되는 일자리로 다양한 지역사회의 주민들이 지속가능하게 일할 수 있는 장이 되고자 하고 있다. ‘일의 보람을 느낄 수 있는 장’을 만드는 것을 중기계획 차원에서도 중요한 한 꼭지로 다루고 있다.

돌봄을 실질적으로 담당할 사람 확보에 대해서는, 아직 적은 사례이기는 한데요, 비혼의 30대나 40대 분들이 워커즈에서 일하거나 생활클럽의 관계성이 있는 곳에서 일 하고 싶다는 요청을 듣고 있어요. 최근 워커즈에 들어오신 분 중에 몇 분인가 있었어요. 적은 분들이지만요 하하하. NPO CCS에도 40대가 가입하기 시작했구요. 역시 조금 더 협동조합의 가치를 인식하면서 일 할 수 있는 장을 지역에 제시할 수 있도록 하면, 젊은 분들이 더욱 관심을 가져주시지 않을까 라고 생각하고 있어요. (F)

복지클럽생협의 경우에는 2010년대에 들어, 60대에서 70대의 은퇴한 남성들의 참여가 눈에 띄게 증가하고 있었다. 지역사회 내에서 삶의 활력을 되찾으면서도, 일하는 보람을 가진 활동을 하기 위해 워커즈컬렉티브에 가입하여 활동하는, 그리하여 지역에 새롭게 데뷔하는 흐름이 거셌다.

단카이 세대들, 특히 남성들이 많아졌어요. 아직 일 할 수 있다, 활동할 수 있다, 라고 하시면서 먼저 문의를 주시고요. 처음에는 남성 워커분이 들어왔을 때 우리도 익숙하지 않으니까 하하. 모든 워커분들이 (처음에 들어온) 그 남성분의 이름을 알고 그랬었는데요. 지금은 익숙해지고 또 많이 늘어나서 이동서비스 쪽은 여성분보다 남성분들이 더 많고... 좋은 점은 그분들이 다들 커리어가 있으니까 그동안 뒤야 오신 전문성이 있어서... 학력도 높고요. 학교 선생님이거나 의사 선생님이라거나. 그래서 활용성이 매우 높은 워커들이라고 생각해요. (O)

4) 생협 돌봄의 특징

각 지역의 생협에서 돌봄사업을 추진한 이후 시간이 흘렀다. 2021년 현재 시점에서 현장에 근무 또는 활동하고 있는 각 사례의 당사자들은 스스로의 생협의 돌봄사업 참여 경험을 통해서 생협의 돌봄이 다른 돌봄에 비해 어떤 점이 다르다고 인식하고 느끼고 있을까. 당사자들이 직접 구술하는 내용을 바탕으로 참여자들이 경험한 생협의 돌봄 특징에 대해 분석한 결과, ‘지역주민의 필요에 응답, 생협사업의 새로운 활력, 참여형 돌봄, 당사자 중심, 기본이 지켜지는

질 높은 돌봄'이라는 다섯 가지 주제가 나타났다.

연구문제	사례 내 주제	공통주제
생협 돌봄의 특징	<ul style="list-style-type: none"> · 지역의 필요에 응답하는 사업으로 지역 안에서의 영향력을 높이는 것이 중요함(A) · 지역에서 필요하다는 의견을 받아서 새로운 사업을 추진해감(F) · 복지사업을 통해 지역사회의 여러 문제에 관심을 가지고 여러 친구 관계가 생길 수 있음(M) · 사회복지법인의 강점을 가지고 사업할 수 있는 것들에 빈곤 등 사회문제에 대응해나가야 함(G) 	지역주민의 필요에 응답
	<ul style="list-style-type: none"> · 물품에 대한 독자적인 특성은 점점 줄어들고 있음(A) · 복지는 물품사업을 넘은 활력이 됨(A) · 물품에 대해 주장하는 것만으로는 재미없음(A) · 복지사업은 물품사업보다 재미있음(A) · 생협에서 복지를 왜 하느냐는 생협이란 어떠한 것이지에 대한 질문과 이어짐(M) · 생협은 생활 속 대학, 스스로 참여함으로써 생활이 풍성하고 즐겁게 됨(M) 	생협사업의 새로운 활력
	<ul style="list-style-type: none"> · 생협모체의 강점을 살려 참가형 발상이 가능했음(M) · 시민, 지역이 곧 조합원은 아님. 조합원만이 아닌 다양한 시민을 향한 조직이 되어야 한다고 생각함(G) · 워커즈 직원만이 아니라 복지담당 조합원 이사가 함께 사업회의에 참여하여 조합원을 대의함(I) · 생활클럽 복지사업은 조합원 워커즈 지역주민이 지역 안에서 진심으로 함께 생각하면서 만들어나감(J) · 이웃 간의 서로 돌봄, 서로 배움의 확대가 생협의 역할이라고 생각(A) · 단순이용이아니라 조합원 사이의 서로 돌봄형태가 있다는 것도 차별성임(J) 	시민 참여형 돌봄
	<ul style="list-style-type: none"> · 사회모델이 가능하게 된 것은 이용자, 당사자시점과 조합원중심 시점의 일체성에서 왔음(A) · 생협출신이기 때문에 당사자중심 사고가 자연스럽게 가능했음(A) · 아웃컴평가도 생협의 자주관리시스템에서 힌트를 얻어서 시행하고 있음(A) · 돌보는 가족들의 바람으로 데이서비스를 만듦(F) · 이용자 관점으로 24시간 거주하는 그룹홈을 1층, 데이를 2층에 만들게 됨(C) · 그룹홈 설립 시 신경 쓴 부분은 개별 화장실임(C) · 시민의 목소리에서 출발한 것을 사업화해감(D) · 시민으로서의 이용권리쟁취는 매우 중요함(G) · 장기 계획을 세운 것이 아니라 스스로 할 수 있는 것, 필요한 것을 만들어나감(I) · 동일본지진 상황에서 다른 곳이 휴업 중일 때에도 이용자분 상태 확인 등 이용자를 중심으로 움직여온 것이 장점이라 느낌(J) · 케어의 내용면에서 이용자 니즈 중심의 자립지원을 제대로 해야한다고 생각함(K) · 지속경영위해서는 사업자쪽이 아니라 이용자쪽의 니즈에 응답하는 시스템구축이 필수적(M) · 개호의 내용적으로, 이용자의 니즈를 중심으로 자립을 지원하는 것을 목표로 개선 중(M) · 이용자의 입장에 바짝 붙어서 필요한 내용을 파악해서 제공함(N) 	당사자 중심
	<ul style="list-style-type: none"> · 돌아가실 때까지 믿을 수 있는 관계맺음을 하고자 성년후견을 조금씩 시도 중(D) · 혼자 사는 고령자가 늘어나므로 앞으로 성년후견역할은 더 중요해질거라 생각됨(F) · 지자체에서는 이제 생협의 복지에 대해 신뢰·관심·인정하는 분위기가 됨(G) 	기본이 지켜지는 질 높은 돌봄

	<ul style="list-style-type: none"> · 비영리법인의 솔집합, 투명성, 성실함을 인정받고 있음(G) · 비슷한 이용료에 생활클럽 소비재를 쓰고 있어 운영은 어렵지만 이용자 입장에서서는 매우 큰 메리트라고 생각함(C) · 이사장이 되고 나서 식재료를 전부 생활클럽것으로 바꾸는 시도를 하였음(C) · 이사장의 제언과 조합원인 직원의 소신발언으로 식재료 세계 등도 생활클럽것을 쓰게 됨(C) · 자원봉사자들 중 조합원 가족들이 있기에 생활클럽물품을 쓰지 않을 수 없다고 생각함(C) · 최우선 과제로 정보공개 등 투명성 확보가 중요하다고 생각하여 노력함(G) · 협동조합 모태의 서비스는 비교상 투명성이 더 좋다고 생각함(G) · 3개 사회복지법인이 함께 의논하는 생활클럽안심시스템연합에서 10가지 기본케어를 논의하여 만들음(C) · 기본케어내용이 실제 보통의 케어현장에서는 이뤄지지 않는 경우가 많음(C) · 의자에 제대로 앉기, 환기 등에 대한 기본을 자주 교육하고 있음(C) · 각 관리직들이 기본케어를 제대로 이해하고 있음(C) · 기술적인 부분보다는 한 명 한 명의 직원의 사고방식을 바꾸는 것이 어려운 문제라고 생각함(C) · 10가지 기본케어를 실천하고 있기 때문에 이용자에게 선택받는 것이라고 생각하며 지켜나가는 것이 필요함(C) · 한 명의 곤란한 분을 위한 대응을 주시하고 대응하는 것이 케어의 근본이라 생각함(C) · 이 그룹홈에서 마지막을 맞으시는 분의 가족들이 정말 좋았다고 많이들 말씀 해주셔서 기쁨(C) · 직원들도 쉬는 날이더라도 장례가 발생하면 자발적으로 반드시 와서 같이 마중하는 문화가 있음(C) · 실제로 하모니카를 가지고 온 분을 직원이 눈치채고 이야기를 시작하면서 변화가 생김(J) · 특별히 케어의 질이 높다고 말할 수 없으나, 이것만으로 되지 않는다는 솔직함이 있음(G) · 일본 내 그 어느 개호사업소도 이용자가 만족할 만한 수준은 아직이며 더 노력해야함(G) 	
--	---	--

(1) 지역주민의 필요에 응답

생활협동조합은 생활에 필요한 것을 조합원의 참여를 통해 해결하는 조직이다. 지역에서 살아가는 생활자인 조합원, 그리고 조합원 활동의 장이 되는 지역사회의 주민, 조합원과 이웃들, 시민들이 필요로 하는 내용에 귀 기울이고, 응답하는 것이 생협의 사회적인 역할 중에 하나이다.

정부에서 하는 여러 케어서비스들이 있지만, 역시 지역에서 보면 턱 없이 모자라니까 필요해요. 예를 들어 저희는 데이서비스를 하고 있는데요, 왜 만들었냐고 하면 지역에서 우리가 일을 하고 있지 않아요? 그러면 가정에서만 돌봄을 받는 분도 힘들다, 그리고 워커즈로 방문하는, 일 하는 분도 힘들다고. 지역에서 만나는 사람들이 힘들다는 부분을 생각만 할 수 없으니 데이서비스를 만들어서 아침부터 저녁까지 그 안에서 개호가족들도 시간을 가질 수 있게 하고요. 여러 처지에 있는 사람들의 바람으로 데이서비스를 만들게 된 거죠. 하나씩 하나씩 지역에서 활동해가면서 ‘역시 이게 필요하다’ 라고 생각된다면, 우리가 해야 할 부분이다! 라고 생

각해서 만드는 거죠. (F)

사회복지법인으로 정말 여러 가지 돌봄사업을 하고 있지만요, 역시 빈틈이 너무 많이 있다고 생각해요. 어린이 빈곤, 청년 빈곤 문제라거나, 지금 공적인 것이 손 놓고 있는 부분이 있으니까요. 너무 답답해서 용서할 수 없는 부분도 있으니까요. 그러기에 더욱 지금 하고 있는 사업들을 경영적으로 건전하게 해가면서 거기에도 챌린지 하고 싶다고 생각하고 있어요. (G)

지금은 저희가 운영하는 노인 시설에 들어올 수 있어도, 앞으로는 초고령사회가 심해지니 들어갈 수 없는 시대가 올 거고요. 베드가 없는... 그러니까 역시 거주시설에도 대응하지 않으면 안 되고... 그러니까 사회복지법인으로서, 조합원만이 아니라 지역의 모든 시민을 위해 존재하는 사회복지법인이란 강점으로 사업을 전개해하는 것. 주식회사라고 하면 주주가 있으니까 좀 처럼 되지 않는 것이 있지만 사회복지법인이기 때문에... 시민이 필요한 것들을 해 나가다보면 사업화 될 가능성 더 있다고 생각합니다. (H)

돌봄사업이란 것은, 누구는 필요하고 누구는 필요하지 않는 것이 아니며 국가나 지자체의 보조금 및 보험금이 운용되는 등 조합원만이 이용해야 하는 사업이 아니기에 그 지역의 이슈, 과제에 대해 진지하게 대응하고자 하고 있었다.

(2) 생협사업의 새로운 활력

생활클럽에서 가장 규모 있는 돌봄 사업 법인으로 성장한 바람의 마을의 이케다 이사장은, 돌봄사업이 시도되지 않던 불모지에서 돌봄이라는 키워드를 제기, 30년 동안 끌고 올 수 있던 이유에 대해, 생협의 사회적 지위라는 관점을 언급했다.

(돌봄사업에 대해 관심이 없거나 반대하는 사람들을 보면) 단순히 돌봄이란 문제에 대응해간다고 하는, 복지라고 하는 문제보다도 ‘지역에서 생활클럽으로서의 스테이터스를 높여가자고 하는 마인드가 없는 것이 아닌가 하고 생각해요. 저에게는 생활클럽이라는 물품의 매력이라고 하는 것이, 사실 물품사업 관련해서는 모두가 열심히 하고 있어요. 물품사업으로 생활클럽 조직을 동일화 하는 것은 할 수 있지만, 저는 그것만으로는 재미없지 않나 라고 생각해요. 지역 안에서, 지역으로서의 스테이터스를 높이는 것을 하지 않으면 재밌지가 않는게 이제 물품이란 것으로 독자적인 무언가를 하는 건 매우 적어요. 자 그럼, 그렇다면 상품 이외로 생활클럽이 생협이 뭘 할 것인가. 돌봄이나 복지 같은 매우 큰 바이탈이 되지요. 저는 그게 참 재밌다고 생각하는데, 왜 안 그러나~ 라는 생각이예요. 안타깝네요. (A)

생협이란 어떠한 것이지? 라고 생각해보면, 살아가는 지역 안에서 조합원이 풍성하게 살아가고 있다는 것. 그건 사람과의 연결이거나 조합원 활동으로 인해 자신이 성장해간다는 것을 조합원 자신이 느끼는 것이라 생각해요. 여러 가지의 것들이 있지만 자신들의 생활이 풍성하게 즐겁게 되는 것, 생협에 관계하게 되면 보통은 연결되지 않는 사람들과 관계나 연결이 생기거나, 생협 안에서 여러 가지 사회적인 과제들을 배우는 장이 있거나 해서 생활 속의 대학이라고 생각하는데요. 그런 배움을 돌봄이란 테마로 하는 거죠. (M)

사이타마의 복지사업 담당자는 물품사업과 돌봄사업이 별개의 형태로 나뉘어 생각되기보다는, 조합원이 살아가는 지역 안에서 그 삶을 풍성하고 즐겁게 만들기 위해, 물품사업 만으로는 이뤄지지 않는 다양한 차원, 새로운 활력 있는 관계를 만들어가는 과제를 돌봄이란 테마로 풀어갈 수 있다고 느끼고 있었다.

(3) 참여형 돌봄

시민이 참여한다, 주민이 참여한다는 말은 여러 층위에서 쓰일 수 있다. 행정에서도 어느 순간부터 ‘참여’란 표현은 돌봄과 관련하여 떼어낼 수 없는 전제로 자리 잡았다. 그런 실질적으로는 어느 정도로, 누가, 어떠한 내용으로, 어떻게 참여하느냐에 대한 감각은 다를 수 있다. 사회복지 전문직으로 생활클럽에 관여하기 이전 주식회사 운영의 데이서비스 현장, 사회복지협의회의 교육담당 등의 경력이 있는 생활클럽 가나가와의 복지 담당자는 생활클럽의 돌봄사업에 대해 자신이 느낀 가치, 의미에 대해 다음과 같이 표현한다.

저는 원래 생활 클럽이 아닌 곳에서 일을 했습니다. 일반 주식회사가 하고 있는 데이 서비스를 담당을 했었고 그 후에 사회복지협회에서 일하다가 이쪽으로 와서 14~5년 정도 되는데요. 아무래도 생활 클럽 가나가와 복지의 특별한 점은 조합원이나 워커즈(컬렉티브가)가 있는 점 이죠. 이곳에서 가장 중요하게 생각하는 것, 추구하는 것은 지역에서 조합원, 워커즈, 지역주민과 함께 어떻게 우리 동네를 만들어 나갈 수 있는가에 대해 진심으로 생각하고, 어떻게 하면 이용자분들을 더 적극적으로 수용할 수 있을까 하는 것을 스스로 생각해서, 활동을 할 때에는 누가 일방적으로 정하지 않고 조합원들과 같이 이야기 하면서 여러 사람들이 참여해서, 그것을 실제로 형태로 만들어 가는 것이 정말 대단 하다고 생각합니다. (J)

자신의 조직을 자신들이 운영하는 게 노동자협동조합이지만 사회복지법인은 반대로 어디 한쪽에 얽매이지 않아요. 말하자면 즉 직원 참여형 조직으로 가자, 라는 것과 또 하나 이용자나 지역주민을 포함해서 참여형으로 가자, 스테이크홀더 양측 둘 다 참여하지 않으면 안 돼요. 제가 생협 출신이고, 몬드라곤 영향을 받고, 게다가 노동자협동조합 같은 운영방식이 바람직하다고 느끼고 있어서 현재 직원 전원 참여형 조직으로 바꾸려고 노력 중인데요, 사무국의 분위기뿐만 아니라 제도적으로 참여형 조직을 만들어 갈 수밖에 없어요. 그건 제가 생협 출신, 생협을 모체로 하는 사회복지법인이기 때문에 이런 발상이 가능했다고 생각해요. 참여형이라는 것이. (A)

‘참여’라고 할 때에 보통 이용자, 지역주민의 참여를 떠올리는 경우가 많지만, 케어의 질 및 한 사람 한 사람의 움직임, 바람직한 조직 운영과 관련하여 직원의 참여가 빠져서는 안 될 것이다. 이용자와 제공자라는 양측의 이해관계자가 팽팽하고 대등하게 참여하여 만드는 조직, 생협에서 1인 1표를 가지고 민주적으로 참여하는 문화를 몸에 익힌 리더는 사회복지법인 형태 안에서도 이러한 협동조합적인 운영, 참여를 기반으로 한 조직문화를 만들어가는 것이 중요하다고 인식하고 있었으며, 구체적으로 실현하고자 하고 있었다.

(4) 당사자 중심

당사자 중심이라 할 때, 가장 첫 번째 우선되는 존재는 돌봄이 필요한 당사자, 이용 당사자이다. 당사자 중심사고는 돌봄사업의 기본 중 기본이라 하지만 실질적으로 돌봄 현장에서는 지극히 경영자 중심 사고, 보호자 중심 사고로 운영되는 것을 자주 목격하게 된다. 생협에서 태동한 돌봄사업에서 당사자 중심성은 어떻게 발휘되는 것인가.

이곳 건물이 2층짜리잖아요? 저희가 데이서비스와 그룹홈 두 가지 메인 사업을 하고 있는데요. 보통의 사업소들은 1층에 데이서비스를 만들어요. 매일 왔다 갔다 하고 비교적 건강한분들이니까 그분들이 더 편안하게 다니시라고요. 그룹홈은 24시간 머무는 분들인데 치매가 있으신 분들이거든요. 보통은 정신도 왔다갔다 하는 분들, 맨날 있는 분들, 숨기고 싶은 분들이라고 제일 구석에다가 만드는 경우가 많아요. 근데 저희는 데이서비스 2층, 그룹홈을 1층에 만들게 되는데요. 이 건물의 활용, 인테리어 등을 운동그룹, 지역분들과 논의할 때, 저희는 24시간 거주하는 분들이 1층에 있는 것이 좋겠다고 생각했어요. 이용하시는 분의 시선으로, 조합원의 시선으로 생각해봤을 때요. 프로젝트를 할 때 그런 의견이 나와서 그렇게 만들었어요. (C)

자신이 받고 싶은 서비스를 자신이 제공한다는 내용을 충실히 해왔는데, 그런데 조직이 30주년이 되었으니 50대부터 활동한 조합원은 이제 자신이 고령자가 되어서 데이 서비스(이 이용자)에도 들어가게 되었고요. 이런 순환이 가능하도록 하는 것은 역시 조합원 간의 서로 돌봄, 내가 제공자가 되면서도 이용자가 된다는 것을 고려해서 서비스를 제공한다는 점이 다른 곳과 다른 면이라고 생각해요. (N)

동일본대지진이 있었을 때에, 저희 거점이 바다에 가까운 쪽이 많았는데요. 금요일에 지진이 났고 다음날인 토요일이 원래는 영업일이지만 재해로 난리 중이라 다른 곳의 데이서비스들은 다 휴업을 했어요. 저희는 다음날에도 전부 보통날과 같이 돌봄을 했고 교통도 혼란스러운 와중에 승영차를 이용해서 헬퍼분들이 이용자분의 댁에 가서 모셔오고, 케어매니저는 전화를 다 돌려서 이용자분의 상태를 확인하고요, 이렇게 이용자를 직업으로 대하는 게 아니라 조합원, 지역분들이 모인 워커즈가 한 사람의 입장에서 성실히 임하고 있기 때문에 아 정말 돌봄을 받는 분의 입장, 우리들이 이용자분을 어떻게 평소와 다름없이 안정되게 움직이실 수 있게 도울 수 있을까 하는 생각하면서 움직여 온 것이 역시 강점이지 않을까 실감했었어요. (J)

이용자분이 원하는 것이 있으면 지나칠 수 없는 부분이 있는 것 같아요. 이동차량 안에서 이용자분이 갑자기 살구가 먹고 싶다고 하셨는데, 케어워커분이 저녁에 살구를 전해드리러 간다던지, 이용자분의 가정에 인터폰이 고장나있어서 곤란하다는 말을 전해 듣고 업자한테 직접 전화해서 고쳐드렸던가 하는 것들, 개호보험 제도 안에 없는, 안 해도 되는 일을 하는 그런 일들이 자주 있어요. 물론 제도 내 사업에서 운영하고 있기 때문에 해서는 안 되는 일들도 있지만 반대로 생각하면 이용자 중심으로 생각하는, 그러한 사람들이 모인 것이기 때문에.. 이용자분들을 제일로 생각했을 때 무엇을 해야 좋을까 라는 쪽으로 생각이 움직이게 돼 버려요. (J)

이용자, 돌봄이 필요한 당사자가 한 사람의 인간으로 원하는 것, 불편함을 느끼는 것, 같은

사람의 눈높이에서 치매가 있더라도 사람의 존엄을 지키고 편리함을 누릴 수 있도록 하는 것
매일의 현장에서 그리고 건물을 올리는 과정에서도 하나하나 엿보이는 장면들이 있었다.

(5) 기본이 지켜지는 질 높은 돌봄

돌봄사업 운영에서 가장 기본이 되는 것은 투명성 그리고 신뢰성이다. 생활클럽 가나가와의
20주년 기념사업으로 야심차게 출범한 이키이키복지회는, 조합원들의 열망과 별개로 운영에 대
한 경험 부족, 책임 없는 경영으로 인해 설립 초기 큰 위기를 맞는다. 직원과의 송사를 진행하
는 과정에서 발견한 법인의 잘못에 대해 깊이 뉘우치고 잘못된 점에 대해 투명하게 알리고 그
과정을 통해 개선에 개선을 거듭해가면서 신뢰를 회복하고자 노력해왔다. 그런 노력이 쌓여,
가나가와에서 그리고 가나가와, 치바, 도쿄의 사회복지법인들의 노력에 대한 결실로 생협의 복
지사업은 기본이 지켜진다는 신뢰를 받게 된다.

*생활협동조합이 사회복지 사업 쪽으로 노력하고 있다는 것이 20년 정도 이어지면서 인식이
높아졌어요. 생협이 공제도 하고 식 안전이나 에너지 문제나 이런저런 주제에, 생협의 사회적
인 역할이 있어서 복지에도 폭넓게 된 것이고요, 도도부현, 지자체에서 대부분 이제 이해하고
있고요 주식회사라거나, 영리를 목적으로 하는 주식회사 보다는, 또 주로 패밀리로 운영하는
사회복지법인보다는 생협의 사회복지법인이나 생협의 복지사업이 솔직하네요, 투명성이 있고,
거짓말 하지 않고, 성실하네요, 라는 것을 알고 있는 정치가나 시정촌, 도도부현이 많아지게
되었어요. (G)*

또한 대인 돌봄서비스의 기본이라 할 수 있는 내용에 대해서도, 직원들의 교육, 공통 인식을
함께 가져가면서 바쁜 일상 업무 속에서도 놓치지 말아야 할 것들에 대해 힘을 기울이고 있다.

*여기, 생활클럽 10가지 기본케어를 보면, 환기부터 땅에 발을 딛고 있다는 등등, 모두가 보면
너무 당연한 내용이라고 생각하지만요, 실제 케어현장에는 할 수 없는 거예요. 이런 것들도
지켜지지 않는 곳이 너무 많거든요... 직원들의 사고방식, 제대로 이해하고 기본을 지켜가고자
하죠. (C)*

V. 결론 및 제언

1. 결론

본 연구는 한국보다 앞서 고령사회를 맞은 사회, 그래서 조합원의 나이 들에 대한 불안에 맞서 실질적인 돌봄서비스에 대한 고민을 먼저 해 온 일본 생협의 돌봄사업 추진 맥락에 대해 문헌자료와 구술자료를 토대로 깊이 있게 이해하고자 하였다. 생활자로서의 조합원을 상정하여, 각 지역에서 시민이 중심이 되어 먹을거리(Food), 에너지(Energy), 돌봄(Care)의 자급을 이루는 지역사회를 지향하는 생활클럽운동그룹의 돌봄사업을 그 사례로 하였다. 이를 통해 지역사회 안에서(in the community), 지역사회에 거주하는 사람들에 의한(by the community) 시민참여형 돌봄 추진에 참고가 되는 실마리를 제공하고자 하였다. 생활클럽은 수도권을 중심으로 발전해 온 돌봄사업에 대해 최근 전국 차원으로 확대하고자 공제연합회의 중기계획의 중점 사업으로 접근하고 있으며, 돌봄사업 공급액 기준으로 단일 그룹 일본 최대 수준의 규모를 보이는 곳이다. 본 연구에서는 이 중에서도 초기 돌봄사업 태동기의 주요 정책 및 경험내용을 깊이 있게 드러내고자 30년에 가까운 역사를 보유하고 있는 수도권(치바, 가나가와, 도쿄, 사이타마) 지역의 돌봄사업 참여자를 대상으로 선정하여 질적 사례연구를 수행하였다.

연구 결과, 사회 및 조합원의 고령화에 따른 새로운 요구에 응답하여 기존 행정에서 집행하는 돌봄서비스의 한계를 극복하고, 새로운 돌봄 제공 주체로서는 과정에서 대처해 온 독자적인 내용들이 포착되었다. 80년대 후반 반 조직을 기초로 한 조합원의 서로 돌봄 활동에서 태동된 엡코로제도, 도보로 접근할 수 있는 생활권을 기준으로 돌봄 서비스 이용자와 일반 지역 주민들이 참여하여 안전한 지역사회를 만드는 생활클럽판 지역포괄케어 정책인 생활클럽안심시스템, 대면으로 이뤄지는 돌봄서비스의 핵심 소프트웨어이자 공통의 인식 내용이 되어주는 10가지 기본케어, 그리고 새로운 주체가 돌봄과 관련한 사업 및 활동 실험을 벌일 때 마중물이 되어주는 생활클럽복지사업기금이 그것이다. 이 같은 제도들은 연합회 차원에서 탑다운 형식으로 기획되어 내려 보내지는 것이 아니라, 하나하나 지역 현장에서 조합원, 시민들을 만나면서 필요에 의해 실천해온 것들이 제도화 되었다는 특징이 있다. 지역에서 실천해 본 모델 사업, 정책들이 연합회 차원에서 전국으로 확산되었다.

최근 2015년 이후의 돌봄과 관련한 흐름은 다음과 같다. 생활클럽전국연합회가 추진 중인 FEC자급권 만들기의 핵심 테마로서, 돌봄이란 키워드가 전국 생활클럽의 본격적으로 중기계획상 들어오게 되었다. 연합회의 언어로 명확히 정리되고 독려되며, 아직 시행하지 않은 지역에서의 학습회 등 구체적으로 지원을 확대하는 흐름이 있다. 연합회는 전국의 단위 생협 및 각 생협에서 태동한 사회복지법인과 비영리법인이 참여하는 ‘복지사업연계회의’를 통해 공통의 인식을 가지도록 촉진하고 있다. 각 조직의 대표들이 이 정기 회의를 통해 서로 정보를 교류하면서, 생활클럽이 지향하는 지역별 FEC자급권 만들기를 통해 지역공생사회를 만들어가고자 노력하고 있다.

본 연구에서는 생활클럽의 지역별 돌봄사업의 사례 중에서도, 1980년대 후반부터 1990년대

초반, 서로 돌봄 워커즈컬렉티브의 방문돌봄서비스를 계기로 선지적으로 돌봄이란 주제에 대응해 온 치바, 가나가와, 도쿄, 그리고 사이타마 지역을 중점 대상으로 선정하여 자료를 수집하였다. 주요 자료는 현재 돌봄사업 현장에서 활동하고 있는 각 지역의 연구 참여자들과의 심층 면담을 통해 수집되었다. 질적 사례연구의 심층 분석은 두 가지 단계로 이루어졌다. 먼저 ‘사례 내 분석’을 통해 각 사례의 생협사업 및 돌봄사업 참여와 관련한 특징적인 맥락을 잡아냈고, 이후 ‘사례 간 분석’을 통해 통합적인 주제를 포착하고자 하였다. 생협 사업과 관련한 여러 가지 이슈들 가운데에서도 다음의 네 가지의 주제에 대해 심층 분석을 시도하였다. 그것은 ‘생협의 돌봄사업 동인, 돌봄사업 추진 시의 자원마련, 돌봄사업 추진 시의 인재확보 및 육성, 마지막으로 참여자들의 경험 속에서 포착한 생협의 돌봄사업 추진의 특징’이다. 이 네 가지 주제는 돌봄사업을 추진하기 시작하는 단계에서 가장 많이 맞닥뜨리게 되는 이슈로, 조합원 사이에서 자주 언급되고 생활클럽생협의 돌봄사업 추진 선지자들 역시 많은 고민을 한 결과 다채로운 결과를 내고 있는 핵심 사안들이다. 각 연구 주제에 대한 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 생협에서 돌봄사업을 추진하게 된 동인은 무엇인가. 이에 해당하는 내용으로 ‘엣코로제도로 조합원 간 돌봄 실현, 타스케아이(서로돌봄) 워커즈로 필요한 돌봄을 스스로 조직, 고령사회 대비의 필요성 인식, 한 사람 한 사람 생활에의 필요’라는 네 가지 주제가 드러났다. 엣코로제도와 타스케아이 워커즈는 생활클럽 가나가와에서 시발된 활동 및 운동으로 이웃의 조합원이 조금의 가사지원, 육아도움, 어르신케어 등이 필요할 때에 서로 돕던 문화에서 태동하여 현재까지 이어지고 있다. 엣코로제도는 특히 매장이용, 택배이용 등 생협의 물품 이용을 중심으로 조합원이 관여하고 있는 타생협들과 차별적인 특징이 드러나는데, 함께 물품을 받고 얼굴을 보는 관계에서 서로의 생활에서 곤란한 일을 돕고자 조합원의 움직임이 일어났다는 것이다. 예를 들어 함께 물품을 받는 같은 아파트에 사는 아이 엄마가 아플 때에 아이를 대신 픽업해주는 경험을 통해 서로 돕는다는 것이 낯설지 않은 것임을, 누구나 도움을 받을 수도 제공할 수도 있음을 경험하게 해주었다. 이 같은 조직적인 경험이 쌓이면서, 또한 일본 사회의 베이비부머인 단카이 세대가 고령자가 되면서 생활에 돌봄이란 주제가 크게 자리하게 되었고, 구체적으로 낮 시간 돌봄이 필요하다, 집에 와서 설거지를 해주는 게 필요하다 등의 내용에 대응해가면서 사업화를 해나갔다. 필요에 의한 조그마한 실천, 필요에 대한 의견을 내놓는 자리에서 하나하나 조합원의 요구에 함께 응답해나가다 보니, 돌봄시설도 필요하고, 개호보험사업도 필요하게 되어 생협법인으로 가능하지 않는 것들까지 해보자는 결의 속에서 사회복지법인, 비영리법인을 설립하게 된다.

둘째, 활동에서 사업으로 넘어가는 찰나, 그리고 지속가능한 경영이 가능하도록 하는 추진자금은 어떻게 마련하였는가. 이에 대해서는 ‘개호보험료 수입, 다양한 정부·지자체보조금 활용, 생협의 기존 자산활용, 생협의 일방적 자금지원, 조합원 및 지역주민의 기부’이라는 다섯 가지 주제가 나타났다. 2000년 개호보험 시대가 도래하면서, 공적자금이 풀리면서 돌봄서비스 공급자로 다양한 주체들이 들어오게 되었고 제도 내 사업을 통한 사업안정화가 가능하게 되었다. 또한 각 지자체마다 시민의 필요에 의해 운영되는 육아지원, 장애인지원, 생활지원에 대해서도 서비스 프로바이더로서 신뢰할 수 있는 조직으로 참여하게 되고, 시설사업과 같이 토지나 건물이 필요한 경우는 기존의 생협공급센터를 활용하거나, 1990년대에 가열차게 가입이 시작된 코프공제에서의 매년 1회 반환금을 기부 받아 사회복지법인 설립의 재원화하기도 하였다. 또한

지역마다 실험적으로 시도하고 싶은 사업에 대해서는 각 지역생협에서 자체적으로 모은 기부금, 회비 등을 건어 활용하는 등 필요한 사업에 필요한 재원 양이 정해지면 그에 대해 조합원에게 다양한 방법으로 말을 걸어가며 자금을 마련하였다.

셋째, 돌봄서비스 제공의 핵심인 인력은 어떻게 확보하고 육성하였는가. 이 부분에서는 ‘위커즈콜렉티브에 사업위탁, 위커즈의 직원화, 생협 직원의 이동 및 조합원의 직원으로 취업, 새로운 전문직 직원을 적극 받아들임’이라는 네 가지 주제가 나타났다. 가나가와, 도쿄와 같이 위커즈콜렉티브 운동이 가열됐던 곳에서는 그들의 자율성을 살리는 방식, 즉 생협이 전적으로 돌봄사업을 위탁하는 방법을 취했고 치바 같은 경우는 보다 고령자 돌봄에 전문적이고 책임 있는, 지속가능한 운영이 가능하도록 위커즈의 직원화를 꾀했다. 이외에도 생협에서의 직원파견, 조합원 활동 경험자 또는 물품 이용자의 직원으로의 취업 등의 흐름도 나타났다. 생협과 연계되지 않는 새로운 움직임도 포착되었는데, 특히 다각화 된 전문적인 시설, 종합복지사업을 운영하는 사회복지법인의 경우 시민을 향한 사회복지직의 전문성을 담지한 젊고 유능한 인재를 확보하기 위해 외부연계, 리더들의 사회복지전문직에 대한 모델링 작업 등으로 노력하고 있었다.

넷째, 생협의 복지사업 추진 주요 당사자로 근무 또는 활동해 온 연구 참여자들이 직접 경험한 생협의 돌봄사업의 특징은 무엇인지에 대해 분석하였다. 그 결과, ‘지역주민의 필요에 응답, 생협사업의 새로운 활력, 참여형 돌봄, 당사자 중심, 기본이 지켜지는 질 높은 돌봄’이라는 다섯 가지 주제가 나타났다. 안전한 먹을거리를 요구했던 조합원의 바람이 사회의 고령화로 인해 실질적인 돌봄서비스로 옮겨갔고 이 같은 염원에 대해 응답하는 것이 생협의 새로운 사회적 역할이라 인식하고 있었다. 또한 점차 다양한 친환경 먹을거리 경쟁자들이 등장하는 가운데 생협이 조합원의 삶에 새롭게 관여할 수 있는 분야로, 생협 사업과 활동에 활력을 가져올 수 있는 내용으로 돌봄이 유효하다고 느끼고 있었으며, 지역주민 및 직원을 포함한 다양한 이해관계자의 실질적 참여가 가능함을 경험하고 있었다. 또한 생협운동에서 한 명 한 명이 주체가 되어 참여해 온 경험을 바탕으로, 이용자 분위로 진정성 있게 접근하는 당사자 중심 사고, 투명하고 신뢰할 수 있는 경영, 환기와 따뜻한 식사 등 ‘인간으로서 존중되어야 하는 내용적인 돌봄을 제대로 지켜간다’라는, 기본이 지켜지는 질 높은 돌봄을 고집 있게 실현하고 있었다.

2. 제언

이상의 생활클럽생협의 돌봄사업 추진 경험 분석결과를 바탕으로 한국 생협의 돌봄사업 및 활동 추진에 시사하는 바를 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 조합원 서로 돌봄 활동 검토에 대한 논의이다. 추진 초기 단계에서 현재 자신의 지역생협 조합원 조직의 활동 역량을 진단하여 서로 돌봄 방식의 활동 실현 가능성에 대해 냉철하게 검토해야 한다. 생활클럽의 경우 옛코로제도 및 돌봄서비스를 제공하는 위커즈콜렉티브의 활성화, 이 과정에서의 조합원 참여, 사무국 운영 경험이 돌봄사업의 밑거름이 되었다. 이것이 가능했던 것은 전업주부로 지역활동 및 생협활동에 전념할 수 있던 그룹이 있었기 때문이며, 옛코로 역시 여러 명이 물품을 함께 받는다는 반조직이 전제되어 있었기에 태동될 수 있었다. 다른

생협에서는 시도할 수 없었던 조합원 간의 서로 돌봄 활동이 가능했던 것도 이러한 배경이 있기 때문이다. 매장 이용 중심으로 압도적인 조합원 조직률을 자랑하는 코프미라이의 경우, 돌봄사업은 개호보험 출범 이후 시설사업 중심으로 추진되었다. 이러한 배경을 살펴보았을 때, 우리가 밭 딛고 있는 지역의 조직이, 생협 돌봄의 첫 단추로 여겨지는 ‘조합원 간의 서로 돌봄’이 실현 가능한 상황인지를 진단하는 것이 필요하다. 돌봄이라는 새로운 테마로 인한 새로운 구성원을 전제하기 이전에, 현재 생협의 조합원 활동력에 대한 내부 분석이 필요하다. 조합원이 얼굴을 마주보고 차나 식사를 나눌 수 있는 모임이 다수 조직되어 있는 곳은 얼굴이 보이는 관계에서 촉발되는 자그마한 돌봄을 시도할 수 있지만 그것이 조직되지 않은 상황이라면 ‘조합원 간의 서로 돌봄’이라는 카드는 꺼낼 수 없다. 또한 그 다음단계로, 조합원 모임이나 자원활동이 활성화 되어 있는 곳이라도 돌봄제공의 기본이 되는 방문형 신체개호에 대한 의사가 없다면 생활클럽 도쿄의 ACT나 생활클럽 가나가와, 복지클럽생협과 같이 조합원 활동그룹에의 위탁이라는 모델을 검토하기는 어렵다. 사실상 생협 활동조직의 역량이 약화되어 있는 상황에서는 워커즈컬렉티브나 조합원의 부금을 운용해야 하는 옛코로제도의 타입은 실행하기 어렵다. 이와 반대로, 기존 지역생협의 활동조직 가운데에 돌봄, 사회복지 등의 활동에 관심이 있는 조합원이 소수 존재한다면 그 조직의 지역사회 대면활동으로서의 돌봄 테마의 활동을 검토해볼 수 있을 것이며 학습회, 지역사회에서 활용 가능한 정책검토 및 참여가능 내용을 조사하고 작은 시도로부터 도전해볼 수 있을 것이다.

둘째, 정부·지자체 돌봄사업의 신뢰할 수 있는 공급자로의 참여를 검토할 수 있다. 한국 역시 장기요양보험사업에 뛰어드는 사업자들이 난립하고 있다. 이 때에 제도 속에서 안정적인 자금을 확보하면서, 조합원의 멤버십을 뛰어넘어 지역주민이라는 이용자에게 타조직보다 신뢰할 수 있고 투명하게 운영되는 서비스를 경험하게 하는 것부터 시작해 볼 수 있다. 이 때에 중요한 것은 초기에 돌봄을 제공하는 인재 확보이다. 이키이키복지회는 고령사회 및 조합원의 필요라는 과제에 의해 야심차게 출범하였지만, 생협조직의 그 누구도 사회복지 분야에 대해, 별도 법인의 운영에 대해 책임 있게 관여하고 초기 조직 관리를 하지 못하였다. 그 결과 5년에 걸쳐 뼈아픈 재건 과정과 반성의 시간을 보내야했다. 제도 내의 사업을 수행한다는 것은 그만큼 지켜야 하는 것을 제대로 지키고, 특히 자금 관리 및 내부 인력 관리에 전념하는 리더가 필요하다. 이에 필요에 응할 때 구체적으로 전문성을 가지고, 책임감 있게 근무할 수 있는 리더의 존재가 필수불가결하다. 또한 돌봄이란 분야에 애정을 가지고 현장에서 근무하고자 하는 새로운 인재들을 적극적으로 받아들이고, 전문성을 확보할 수 있는 외부 기관들과 연계하여 정보와 노하우를 쌓아가는 것이 필요하다.

셋째, 자금 확보와 관련한 논의이다. 생활클럽의 시설복지사업에서 포착되는 특징은 생협이 보유하고 있는 건물, 토지라는 자산이 있었거나 일부분을 은행으로부터 대출할 수 있는 역량이 있었다는 것이다. 이것은 일본의 고도성장기에 출범한 생협이 1960년대부터 80년대 갖춰 놓은 인프라가 있었기에 추후 활용이 가능했다. 이는 한국의 생협들과 매우 큰 간극이 있는 부분이다. 다만 일본은 한국보다 앞선 고령화로 인해, 지자체의 예산 활용이 보수적이고 느리지만, 이에 비하여 한국은 정부 및 지자체의 복지관련 자금, 정책이 빠르게 풀리고 있으며 시민의 요청에 의한 민관협력이 다양하게 발생하고 있는 상황이다. 이에 시나 정부차원에서 마련하는 공간에 대한 위탁사업, 돌봄 관련 시범사업 등에 참여하면서 돌봄사업에 대한 전문성, 경험을 쌓고

행정과의 네트워크를 깊고 넓게 만들어가는 것이 가능할 수 있다. 이 같은 기회를 확보하기 위해서는 행정 및 지역사회 내에서의 사회복지, 돌봄분야의 정보력과 제도이해력, 기획력이 있는 인재발굴 및 확보가 우선되어야한다.

넷째, 공제와 관련한 부분이다. 생활클럽생협의 독특한 점은, 조합원에게 공제부금의 일부반환금을 기부 받고 있다는 점이다. 반환금을 돌려받지 않고 돌봄사업에 써달라는 취지로 기부하는 캠페인과 요청을 정기적으로 발신하고 있다. 이 같은 기부금을 바탕으로 신규 복지사업 추진 시 지원할 수 있는 것은, 생활클럽 조직에 대한 조합원의 신뢰에서 온다. 생활클럽이라는 조직이 지역사회에서 어떤 역할을 할 것인가, 어떤 활동을 하겠다고 조합원에게 약속하고 약속한 바를 성실히 수행하는가, 라는 질문에 가 닿는다. FEC자급권을 만들겠다는 구상에 동조하고, 개인이 받을 수 있는 몇 만원의 금액을 기꺼이 기부할 수 있는 조직. 지금까지 걸어온 역사와 결과물에 대한 신뢰의 표현이기도 하다. 이 같은 것이 가능하려면 공제제도가 도입되는 것 이전에 생협조직이 조합원의 필요를 해석하여 비전과 계획을 제시해야하고, 작은 계획이더라도 지역의 조합원이 그 실행의 내용을 체감할 수 있어야 한다. 최근 한국에서 생협 공제에 대한 논의가 뜨겁지만, 공제사업으로 확보한 재원이 곧장 복지사업과 연결되는 것은 아니다. 생활클럽이 생협사업의 전체 사업의 비전을 실현할 것에 대해 다양한 고민 속에 기부체계를 마련한 것처럼, 조합원이 납득할 수 있는 지속가능한 사업체계를 마련하고, 조합원에게 참여를 요청하는 것이 순서일 것이다. 이에 현실적으로 지역사회에서 시도해볼 수 있는 작은 방문돌봄 사업을 진정성 있게 해나가며, 인간의 존엄을 지키는 10가지 기본케어와 같은 내용을 인지하는 케어워커를 육성하고, 1원도 허투루 쓰지 않고 투명하게 경영하는 관리역량을 쌓아나가는 과정을 통해 그 성과가 나타나야 조합원에게 보다 깊은 재정적인 참여를 요청할 수 있을 것이다.

다섯째, 돌봄의 현장에서 서비스를 제공하는 돌봄 인재에 대한 내용이다. 약속을 지키고 케어의 기본을 지켜가는 돌봄 전문 직원이 필요하다. 임금 수준은 정해져 있고, 장기요양보험 사업소는 넘쳐나는 현실 속에서 우수한 직원을 확보하기 위해서는 다른 곳에서 제공할 수 없는 것을 직원에게 제공할 수 있어야한다. 필수적으로, 이키이키복지회의 교육 담당자이자 전무이사인 스즈키씨와 같이 ‘나도 저런 케어워커가 되고 싶다’는 모델링이 가능한 리더가 있어야 한다. 생활클럽 도쿄의 ACT와 생활클럽 가나가와의 워커즈컬렉티브에서 시사하는 것은 ‘유연한 시간활용과 조직 내부에서 원하는 성장이 가능해야’한다. 리더에 대해서는 돌봄이란 직업적 전문성과 직원들을 포용하는 역량이 필요하고, 유연한 시간활용과 조직 내부에서 원하는 성장이 가능하도록 제도를 마련하는 일은 조직에서 근로조건을 어떻게 직원 참여자 관점에서 메리트 있게 마련하느냐에 달려있다. 한국의 타 경쟁조직에서 약한 부분을 보완한 인사시스템 및 평가, 성장제도 구축이 필요하다.

마지막으로, 생협의 돌봄 추진과 관련하여 관심이 있는 자가 돌봄사업을 추진하기 이전 생각해 봐야 할 기본 질문에 대한 것이다. 생협이란 무엇인가. 내가 참여하고 있는 생협은 무엇을 하는 곳인가. 내가 속해있는 생협은 조합원에게 어떤 존재인가. 이키이키복지회의 오가와이사장은 생활클럽을 사랑하지만, 현장의 직원들과 이용자들에게 생활클럽에 대한 이야기는 일절 하지 않는다. 한 사람의 존엄한 시민, 지역에서 함께 살아가는 동등한 사람으로 이용자와 직원이 시민으로서의 제 역할을 다하도록 서포트 할뿐이다. 생활클럽이라서, 생활클럽 운동이라서, 생활클럽 조합원 출신이니까 제공하는 돌봄이 특별하다고 생각하지 않는다. 생활클럽 조합원이

든 아니든, 지역주민으로서 시민으로서의 생명의 무게는 같기 때문이다. 지역에 더욱 돌봄이 필요한 사람을 향해 필요한 돌봄을 만들어서 제공하고, 열심히 검색하고 사람을 만나면서 자금이 나올 구멍을 찾고, 그것을 함께 만들 사람을 적극적으로 발굴하며, 격려해가면서 조직해나갈 뿐이다.

생활클럽의 다양한 지역별, 조직별 돌봄 추진 사례에서 얻을 수 있는 시사점 중의 하나는, 하나의 스테레오타입만이 정답으로 제시되고 있지 않다는 점, 지역의 상황에 맞추어 각양각색의 스타일로 변주하면서 다채로운 사례를 만들어 왔다는 점이다. 하지만 근본적인 질문을 곱씹어 보면 공통적인 질문에서 출발하고 있다. 우리가 살고 있는 지역사회를 무대로 누구를 향해, 누구와 함께, 늙어가는 사람들을 지치지 않고 어떻게 꾸준하게 존엄하게 돌볼 것인가. 그러한 질문에 진중하게 마주하는 것이 먼저일 것이다.

<참고문헌>

- 기획재정부. 2020. 2020~2060 장기재정전망
- 길현중·이영수. 2017, “통합적 사회서비스 구축방안: 대인서비스를 중심으로.” 『한국노동연구원 정책연구』
- 김경환. 2019, “영국 통합 돌봄 체제의 현황과 과제.” 『국제사회보장리뷰 (봄호)』 18.
- 보건복지부. 2018a. 재가·지역사회 중심으로 사회서비스 제공
- 보건복지부. 2018b. 지역사회 통합돌봄 기본계획(1단계 노인커뮤니티케어)
- 서울연구원. 2018. “해외사례와의 비교연구를 통한 한국형 커뮤니티 케어 개념 정립 및 추진 방향 연구.” 보건복지부 학술연구용역
- 석재은. 2014. 장기요양서비스의 질 개념 정립과 향상 방안: 현행 전략의 한계와 ‘좋은돌봄’을 위한 현장의 목소리. 한국사회복지학, 66(1), pp.221-249.
- 유기용·정종원·김영석·김한별. 2012. 『질적 연구방법의 이해』 서울: 박영사
- 이건세. 2019. “일본 지역포괄케어 시스템의 현황과 한국 지역통합돌봄 구축의 과제.” 『대한공공의학회지』, 3(1).
- 전용호. 2018. “노인을 위한 사회서비스의 확대와 커뮤니티케어의 발전 과제: 케어 다이아몬드 이론을 중심으로.” 『한국장기요양학회 추계학술대회자료집』.
- 정책브리핑. 2020. “지역사회 통합돌봄(커뮤니티케어).” 『대한민국정책브리핑』. 2020-3.
- 조유성, 2020. “생협조합원의 돌봄서비스 제공 경험에 대한 질적 사례연구.” 『한국협동조합연구』, 38(1), 85-124.
- 통계청. 2021. 2020 한국의 사회지표
- 통계청. 2021. 2020 인구주택총조사
- 통계청. 2020. 통계로 보는 1인가구
- 한국경제연구원. 2019. 노인빈곤율
- 행정안전부. 2021. 2020 주민등록인구통계
- 池田徹. 2000. “福祉の空間を考えるたすけあいネットワーク事業のこれまでとこれから:老いの不安に答える生活クラブ生協・千葉の福祉事業(特集西暦2000年, 協同組合を語る).” 社会運動. 246. 38-47.
- 上野千鶴子. 2008. ニーズ中心の福祉社会へ-当事者主権の次世代福祉戦略. 医学書院.
- 小澤祥司. 2019. 日本一要求の多い消費者たち `非常識を常識に変え続ける生活クラブのビジョン`. 다이ヤモンド社.
- 川口侑史. 1999. ヨーロッパの福祉ミックスと非営利・協同組織. 大月書店.
- 京極高宣. 2002. 生協福祉の挑戦. コープ出版.
- 厚生労働省. 2007. 地域包括センターの手続き, 東京都社会福祉協議会.
- 生活クラブ共済事業連合会生活協同組合連合会福祉事業連絡. 2017. 会生活クラブ関連団体福祉事業データブックVol.9.
- 生活クラブ連合会. 2016. 第27回通常総会資料.
- 生活クラブ連合会. 2021. 第32回通常総会資料.
- 地域包括ケア研究会. 2009. 地域包括ケア研究会報告書: 今後の検討のための議点整理.

- 日本生活協同組合連合会. 2020. 生協の社会的取り組み報告書.
- 松端克文. 2018. “日本におけるコミュニティケアの現状と課題.” 한국지역사회복지학회 학술대회자료집. 61-70.
- Creswell, J. W. 2013, *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*(3rd Edition). Sage Publications.
- Maxwell. J. A.. 2012. *Qualitative research design: An interactive approach*. Sage publications.
- Padgett. K.. 1988. *Qualitative Methods in Social Work Research Challenges and Rewards*. 유태균 역. 2005. 『사회복지 질적 연구방법론』, 서울: 나눔출판.
- Sherman. E. A.. & Reid. W. J.. 1994. *Qualitative research in social work*. Columbia university press.
- Stake, R. E. 1995. *The art of case study research*. London: Sage.
- Corbin. J. M.. & Strauss. A.. 1990. “Grounded theory research: Procedures, canons, and evaluative criteria.” *Qualitative sociology*. 13(1). 3-21.