JFMSE, 32(5), pp. 1104~1114, 2020.
수산해양교육연구, 제32권 제5호, 통권106호, 2020.
www.ksfme.or.kr
https://doi.org/10.13000/JFMSE.2020.10.32.5.1104

일본 사회적수산업 동향 및 정책적 시사점
- 에히메현 사례를 중심으로

김 지 훈†
대구경북연구원(전문위원)

Current Trend and Policy Implication of Social Fisheries in Japan
- Focusing on the Case of Ehime Prefecture -

Ji-Hoon KIM†
Daegu Gyeongbuk Development Institute(associate research fellow)

Abstract

Currently, Fisheries Industry of Korea is facing problems with a lack of successors and an aging society. Failure to address this is highly likely to cause a future decline in the industry. In Japan, there are efforts to mitigate these problems through social fisheries. Therefore, the purpose of this research is to define the trends in and policy implications of social fisheries in Japan and to make better policies to improve the industry in Korea. To this end, the researcher examined existing literature, and as a result of the survey, selected the case of Ehime Prefecture and conducted an on-site survey. One nonprofit organization (NPO) in Ehime Prefecture acquired a trout farming company and currently uses government funding to employ disabled person. Determining that it is dangerous for those with disabilities to work at sea, the organization requires these employees to perform their duties on fish farms in inland waters. Meanwhile, there is also support from administrative agencies and local universities. For example, the local government and Ehime University established a university-industry-government linkage project for the social fisheries industry. The survey found that people with disabilities work on trout farms, which can help these workers overcome depression and have hope for a future career in fishing.

Key words : Social fisheries, Employment support, Welfare, Disabled person

Ⅰ. 서 론

최근 '사회적경제(Social Economy)에 대한 논의가 정부와 시민사회, 학계를 중심으로 활발히 이루어지고 있다. 실업률의 상승, 빈부격차 심화, 지역공동체의 붕괴 등 다양한 문제가 발생하면서 이를 해결할 수 있는 하나의 대안으로 사회적경제가 주목을 받고 있기 때문이다.

OECD에 따르면 사회적경제는 국가와 시장 사이의 조직으로서 사회적 요소와 경제적 요소를 함께 지니고 있기 때문에 재화와 서비스의 생산, 구성원의 참여와 결정 등을 중요시하는 조직으로 정의하고 있다(Noya and Emma, 2007). 이는 1980년대 시장실패를 경험하고 시민운동이 활발해지면서 협동조합과 제3섹터가 등장한 것에 기인한다(Moulaert and Ailenei, 2005). 이후 유럽에서는 2009년 사회적경제에 관한 결의를 채택하면서 시장실패를 완화하는 대안으로 일반화하고 있다

† Corresponding author : 070-4227-9896, wildmet@naver.com

(EU, 2012).

국내에서는 IMF 외환위기 이후 실업률이 상승하고 비정규직 문제가 발생하면서 사회적경제에 대한 논의가 시작되었고(Shin, 2009), 2007년에는 「사회적 기업 육성법」을 제정하였으며 이 법을 토대로 사회적 기업 육성 기본계획이 제3차(2018-2022)까지 수립·시행되고 있다. 또한 사회적 경제조직인 사회적기업, 협동조합, 마을기업 등을 아우르는 통합적인 「사회적 경제 기본법」의 제정이 계속 논의되고 있으며 각 정부부처 및 지자체에서는 사회적경제 지원을 위한 정책을 수립하고 시범사업을 실시하는 등 사회적 인식 확산에 노력하고 있다. 이러한 결과 농업분야에서도 사회적 농업에 대한 관심이 증가하고 있다. 사회적 농업이 국정기획자문회의의 국정운영 5개년계획에서 '누구나 살고 싶은 복지 농산어촌 조성'의 세부 내용으로 확정되면서 주목을 받게 되었다(Jeon, 2019). 아직 사회적 농업에 대한 뚜렷한 정의가 내리지는 않았으나, 대체로 일자리가 없는 이를 농장에서 고용하도록 영농 종사를 지원하는 노동통합형, 정신적·신체적 장애가 있는 사람에게 농업의 치유 기능을 경험하게 하는 돌봄형, 직업교육훈련의 교육형 등 3가지 형태로 나타나고 있다(KREI, 2017). 농림축산식품부에서는 사회적 농업의 개념을 정립하고 정책적 지원 기반을 마련하기 위해 관련 법 제정도 추진하고 있다(MAFRA, 2018). 농촌이 고령화되고 인구가 감소하면서 농업의 경쟁력도 약화되는 추세인데, 사회적 농업으로 인해 농업을 지지하는 사회적 기반이 넓어지는 효과를 기대할 수 있게 되었다(Yoo and Hwang, 2019).

이웃나라인 일본에서도 우리와 마찬가지로 사회적 농업에 대한 논의가 뜨겁다. 특히 최근에는 농업과 복지가 연계한 농복연휴(農福連携)가 두드러지게 나타나는데, 이는 장애인이나 구직단념자, 은둔형외톨이가 농업 분야에서 활동하면서 삶의 보람을 갖고 사회 참여의 계기를 마련하는데 목적이 있다(Ishibashi et al., 2018). 또한 일본 농촌과 농업이 처한 고령화와 후계자 부족 문제를 해결하는데 농복연휴가 큰 역할을 할 것으로 기대하고 있다(Koshiba and Yoshida, 2016). 즉 일본의 사회적 농업은 정신적·신체적 장애가 있는 이에게 농업의 치료적 요인을 결합한 형태를 띠면서, 직업이 필요하지만 기술이나 지식 등이 부족한 이에게 농업이나 농촌을 접하게 지원하고 농촌을 포함한 지역 사회의 한 구성원으로 역할을 할 수 있도록 돕는 기능을 하고 있다.

한편 일본의 수산업과 어촌이 겪고 있는 현실은 농업·농촌의 상황과 크게 다르지 않다. 2017년도 어업종사자수는 약 15만 명이었는데 이는 지난 2003년 약 24만 명과 비교하면 9만 명 가까이 감소한 수치이다(JFA.MAFF, 2018). 어업에 새로 진입하는 신규어업인수는 매년 2천 명 정도로 지난 10년 간 큰 변화가 없다. 또한 어업종사자 중에서 65세 이상인 고령자가 차지하는 비율은 2013년 35.2%에서 2017년 38.2%로 증가하였다(JFA.MAFF, 2018). 이와 같은 현상이 지속하면 일본의 어촌과 수산업은 고령화와 후계자 부족으로 향후 쇠퇴할 가능성이 매우 높은 분야이다. 그러나 최근 일본의 수산업에서도 사회적 수산업, 즉 수복연휴(水福連携)의 사례가 나타나기 시작하였다. 비록 이러한 사례가 후계자 부족과 고령화 문제를 근본적으로 해결하는 것은 어려움이 있을지라도 어촌과 수산업에 사람들의 관심을 불러 모으고, 산업을 유지하도록 지원하여 새로운 일자리가 창출되고, 지역을 떠난 이들의 귀향과 정착을 도와 어촌이 재건하는 기제가 될 수 있다.

이상의 배경 하에서 이 논문은 일본의 사회적 수산업의 현황과 사례를 분석하여 그 특성과 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 그리고 수산 분야와 복지 분야의 연계 효과와 과제, 그 가능성에 대해서 검토한다.

Ⅱ. 연구 방법

1. 조사 개요

일본의 사회적수산업인 수복연휴 문헌을 조사한 결과, 돗토리현(鳥取県), 미에현(三重県), 에히메현(愛媛県)에서 관련 사례가 있는 것을 알 수 있었다. 돗토리현은 어획한 수산물을 크기별로 구분하거나 하처리 작업 등 경작업 분야에 장애인을 고용하였고 현재는 6차산업화를 추진하면서 판매를 통한 소득 창출도 병행하고 있다.

미에현은 굴 양식장에 장애인이 취업할 수 있도록 돕고 있다. 처음에는 청소나 어구 정비 등 간단한 작업만을 지시했으나 장애인들의 업무 숙련도가 향상되어 현재는 해상 작업도 병행하고 있다. 그러나 돗토리현과 미에현의 관련 기관이 비협조적이어서 조사에 어려움이 있었다.

반면에 에히메현은 송어 내수면양식업에 수복연휴를 시도하고 있었고 이를 위해 산·관·학 연계 프로젝트를 새롭게 시도하였으며, 관련 기관의 적극적인 협조가 있었다는 점에서 조사의 타당성 및 편의성이 있었다.

조사는 2019년 12월 20일부터 23일까지 실시하였다. 에히메대학(愛媛大学) Takenouchi 교수와 NPO 법인의 담당자인 Mori와의 인터뷰를 통해 일본 사회적 수산업의 동향, 전망, 과제 그리고 에히메현 수복연휴의 특징 등을 조사하였다.

2. 사회적수산업의 개념

일본의 수복연휴는 수산업과 복지 분야를 연결하고 잇는다는 의미를 지닌다. 수복연휴는 장애인 등 취약계층이 경제 활동을 충분히 하지 못하여 재정적 어려움을 겪는 사람들에게 농업에 참여하도록 유도하고 자립할 수 있게 지원하는 사회적 농업의 일본 형태인 농복연휴에서 파생된 개념이다(Mori and Takenouchi, 2018). 보통 일본에서는 '농(農)'이라는 개념에 어업을 포함하고 있으며 어촌에서는 농어업을 겸업하는 가구가 많이 있기에 광의의 농복연휴가 수산업 분야도 포함한다고 할 수 있으나, 해상 조업이나 해면 양식업을 강조하고 어촌과 어업의 특성을 나타내기 위해 수복연휴라는 용어를 사용하고 있다(JKRI, 2019).

일본에서 수산업과 관련한 농복연휴가 처음 등장한 것은 2012년으로, 돗토리현의 '농복연휴 모델 사업(農福連携モデル事業)'이 시발점으로 볼 수 있다. 돗토리현은 현 내의 1차산업 중에서 복지 분야와 연계할 수 있는 부문에 대한 조사를 하였다. 수산 분야 사례를 보면, 지역의 취업 계속 지원사업소가 중간지원조직이 되어 어업인이 어획한 날치의 머리, 지느러미, 비늘, 내장 등을 장애인이 제거하거나, 크기별로 분류하는 작업을 할 수 있도록 하였다(Pref Tottori, 2012). 그러나 근로 시기는 어획량이 많은 6월~8월에 한정되었고 주 1~2회 정도만 일할 수 있었기 때문에 장애인의 소득 향상이나 수산기술을 익히는데 큰 영향을 미치지 못했다.

이후 돗토리현은 2015년 '수복연휴 모델 에리어 운영 사업(水福連携モデルエリア運営事業)'을 본격적으로 시작하면서 사회적수산업도 본 궤도에 올랐다고 할 수 있다. 이 사업은 정신적·신체적 장애를 치유하고 이들의 삶의 질 향상을 지원하는 NPO 법인에 수산물 가공 설비를 갖추고 운영할 수 있도록 지원하고, 어업인이 수확한 수산물을 가공하는데 장애인이 근로할 수 있도록 연계하여 스스로가 소득을 창출하는 것을 목적으로 하였다.

3. 정책지원

일본의 사회적농업 지원 정책을 수행하는 정부부처는 후생노동성과 농림수산성이 있다. 2006년 후생노동성은 「장애인자립지원법(障害者自立支援法)」을 시행하여 지자체에 취업 계속 지원사업소를 두도록 하였고, 근로 의욕이 있는 장애인에게 일자리를 지원하면서 지역에서 안정적인 생활

을 영위할 수 있도록 하였다(Honda and Shibuya, 2018). 이 법을 통해 취업 계속 지원사업이 운영되는데, A형과 B형으로 나뉜다. A형은 사업자와 고용계약을 맺고 일정한 급여를 지급 받으면서 일반기업으로 취업할 수 있도록 지식과 능력을 배양하는 것을 목적으로 하는데, 주로 심한 우울증을 겪거나 근로 의욕이 없는 사람에게 동기부여를 제공하는 역할을 수행한다. B형은 사업장과 고용계약을 맺지 않으며, A형 업무가 어려운 장애인 등을 대상으로 한다. 이후 장애인뿐만 아니라 미취업 청년이나 장기실업자까지 대상을 확대하여 「생활 곤궁자 등의 취농훈련사업(生活困窮者等の就農訓練事業)」을 2015년에 추진했다. 이 사업은 지자체의 복지사무소가 주체가 되었고 농업 활동 연계를 통해 생활 곤궁자의 심신치유, 취업 의욕 상승, 훈련 후 사회 참여, 사후관리를 지원하는 정책이다(JKRI, 2016).

농림수산성도 2000년대 중반 이후, 취약계층의 농업부문 참여를 지원하는 제도를 마련하기 시작했다. 2007년 「21세기 신농정 2008(21世紀新農政 2008)」에서는 후계자 부족 문제를 해결하기 위해 장애인이나 고령자를 농촌의 새로운 일손으로 확보하는 환경을 구축하도록 하였다. 또한 교육과 의료의 장으로서 농산어촌을 활용하는 계획을 세웠다(MAFF, 2007). 농산어촌이 갖는 심리적·정신적 치유 기능과 건강의 유지·회복 등 다원적 기능에 주목한 것이다.

그러나 사회적농업이 크게 주목받은 것은 최근의 일이다. 2014년 농림수산성은 '농산어촌진흥교부금(農山漁村振興交付金)'을 만들었으나 당시에는 농업과 복지의 연계가 낯설어 농업분야의 정책이라고만 판단하였다. 그래서 복지 단체나 시설에까지 정보가 닿기가 어려웠으나 후생노동성이 적극적으로 홍보하여 사업의 인지도가 높아졌다. 이후 후생노동성은 지자체가 사회적농업을 지원하는 형태로서 '농복연휴에 의한 장애인 취농촉진 프로젝트(農福連携による障害者の就農促進プロジェクト)'를 2016년에 시작하였다. 또한 같은 해, 아베정부는 50년 뒤에도 일본 인구 1억명을 유지하고, 여성과 고령자를 포함한 전 인구 모두가 활발하게 경제활동에 참여할 수 있는 사회를 만들기 위한 '일본 1억 총활약 플랜(ニッポン一億総活躍プラン)'을 발표하였다. 이 계획으로 인해 농업과 복지 분야에서 활용하기 쉬운 교부금이 제도화되었다.

일본의 수복연휴 사례가 언론이나 인터넷에 소개되기 시작한 것도 이 시기인데, 농복연휴 지원이라는 큰 틀 안에서 수산업에 강점이 있는 지자체가 주로 시행하였다. 그러나 사회적수산업을 위한 독자적인 정책은 아직 없으며, 후생노동성과 농림수산성의 사업을 활용하여 추진하고 있는 실정이다.

Ⅲ. 연구 결과

1. 에히메현 수산업 현황

에히메현은 시코쿠 지방의 북서부에 위치한 광역지자체로서 북쪽은 세토내해(Seto Inland Sea)에, 서쪽은 우와해(Uwa Sea)에 접해있다. 200여개의 부속 섬으로 인해 해안선은 1,704㎞로 전국 5위, 어항수도 195개로 전국 3위를 기록하고 있다. 넓은 해역은 다양한 어패류가 생식하기 알맞은 어장을 제공하며 어류와 진주 양식업 발달에 토대가 되었다(Pref Ehime, 2018).

2017년도 에히메현의 해면어업과 양식업 생산량을 보면(Pref Ehime, 2018), 해면어업은 약 8만 톤, 양식업이 약 6만 톤, 합계 약 14만 톤으로 전국 생산량의 3.4%를 차지하였으며 8위를 기록하였다. 양식업 생산량만 보면 전국 7위를 차지하였는데, 참돔이나, 진주모패 생산량은 전국 1위, 방어 생산량은 전국 3위를 자랑하고 있다. 생산액으로 보면, 해면어업이 238억 엔(≒2,400억 원), 양식업이 614억 엔(≒6,200억 원)으로 합계 852억 엔(≒8,600억 원)으로 전국 3위를 기록하였다. 그러나 생산량과 생산액 모두 감소하는 추세이다.

내수면어업 생산량은 233톤으로 전국 생산량의 0.4%로 다른 어업분야에 비해 미미한 수준이다.

어업종사자수의 감소와 고령화는 일본 1차산업의 주요 특성인데 에히메현의 수산업도 이와 크게 다르지 않다. 2017년도 남성 어업종사자수는 5,763명이며 이 중 60세 이상은 3,676명으로 63.8%를 차지하여 후계자 부족 문제와 고령화가 심각한 상태인 것으로 나타났다(Pref Ehime, 2018). 또한 해양자원의 감소와 어가소득의 불안정으로 인해 신규어업자의 진입이 어려워질 것으로 판단하며, 이로 인해 어촌의 활력이 저하될 것으로 보인다. 따라서 에히메현 정부는 지역 어업의 존속을 위해 신규어업인이 쉽게 진입할 수 있는 정책을 추진하고 있다. 특히 지역 내 어촌에서 태어났으나 진학이나 취업을 위해 타지로 이주한 사람들을 다시 어촌으로 불러와 어업에 종사할 수 있도록 귀어귀촌 정책을 중점적으로 추진하고 있다. 귀어귀촌자에게는 어업에 필요한 소형 선박 조종 면허를 쉽게 취득할 수 있도록 무료 강연을 개최하거나 선박이나 어구 등의 구입비와 연료비를 지원하여 어업 경비의 부담을 경감하도록 한다.

2. 에히메현 사회적수산업 도입 배경

에히메현의 사회적수산업인 수복연휴는 지역에서 장애인의 고용을 지원하던 NPO 법인인 'Heart in Heart'(이하, 동법인)가 수산기업을 인수하면서 시작되었다. 'Heart in Heart'는 2006년 설립되었는데 장애인뿐만 아니라 은둔형 외톨이, 구직 단념자들의 직업 능력 개발이나 고용 지원을 주로 활동하는 비영리법인이다. 또한 동법인은 일부 수익사업을 병행하고 있는데 감귤, 표고버섯, 아보카도 등의 생산을 위탁 받아 운영하면서 장애인 등의 근로 경험을 지원하고 있다. 2014년 지역에 있던 송어 양식장의 경영자가 고령을 이유로 폐업을 하게 되었는데, 이를 동법인이 인수하였다. 폐업 위기에 있던 송어 양식장은 사업을 계속할 수 있게 되었으며, 복지 사업자는 영역을 넓히는 동시에 장애인의 근로 선택 사항이 다양해 졌다는 이점이 있었다.

2018년도 비영리법인 사업보고서에 따르면 동법인에는 취업 계속 지원사업 A형에 속하는 근로자가 30명으로 나타났다. 현지 조사에서 확인한 결과 대부분 농업 분야에 종사했으며 수산 분야에 종사하는 사람은 2명으로 확인되었다. 2명 모두 심한 정신장애나 신체장애를 겪고 있는 것은 아니었으며 상대적으로 경미한 정신적 장애를 갖고 있었는데, 성인인 되어서도 마땅한 직업을 갖지 못한 채 구직단념자로 생활하고 있었다.

한편, 송어 양식장은 해상 작업이 아닌 육상·내수면에서 작업이 이루어진다는 점에서 장애인의 업무에 더 적합하다고 할 수 있다. 해면어업과 해양양식업은 해상작업이 주요 활동이고 이를 습득해야만 어업의 지속에 기여할 수 있는데, 선상의 좁고 불안정한 장소를 돌아다니며 업무를 하는 해상작업은 일반인도 상당기간 경험을 쌓아야만 효율성과 안정성을 확보할 수 있다. 그러나 해당 송어 양식장은 수심이 1m 정도로 얕고 육상 작업이 대부분이어서 해상 작업에 비하면 근무 환경이 안전하다고 할 수 있다.

기존 송어 양식장을 인수한 것은 경영상의 이점도 있었다. 양식장의 기존 설비, 양식 어류, 인력 등도 그대로 승계하여 초기 투자가 거의 불필요했으며, 방사한 송어를 출하하여 매출이 바로 발생하였다. 또한 송어는 사료비가 적게 드는 어종으로서 전반적인 유지비가 낮은 특징도 있다. 그렇지만 양식업에 처음으로 참가한 동법인이 양식 기술을 습득하는데 어려움이 있을 수 있다. 이러한 문제 해결은 지역 어업협동조합, 에히메대학, 양식 업자의 기술지원으로 해결할 수 있었다.

3. 종사자의 주요 업무

동법인의 양식 송어장에는 2명의 장애 근로자뿐만 아니라 이들을 관리하고 지도하는 작업요법

사(Occupational Therapist)도 함께 근무하고 있다. 작업요법사는 심신 장애인의 사회 복귀를 목적으로 그들에게 훈련과 지도를 담당하는 의료종사자다(Yoshimura, 2020). 동법인에서는 현재 1명의 작업요법사가 근무하고 있는데 법인의 재정적인 한계로 더 많은 작업요법사를 채용하는데 어려움이 있다. 매일 아침, 2명의 장애 근로자는 작업요법사와 함께 송어 양식장으로 출근하며 작업 지시를 받는다. 동법인에서 양식하는 송어는 12월~5월까지 6개월간 양식하여 출하하는데, 이 기간 동안은 사료 급이, 어류 선별 등이 주요 업무이다. 지금까지는 송어 출하가 끝난 후에는 양식장을 청소하거나, 어구 정비를 하였고 일손이 부족한 농업 분야에 도움을 주는 역할을 하였다. 다른 지역 사례인 미에현의 수복연휴 작업 내용을 보면 굴양식장 청소, 어구 정비, 이물질 제거 등의 업무를 주로 담당하는 것으로 나타났다. 지역의 고령 어업인들과 함께 일하면서 어업 노하우를 전수 받기도 하나, 아직까지 장애인들이 지역 어업을 전적으로 승계하는 것은 어려움이 있다고 판단하고 있다. 한편 에히메현은 장애인들의 연중 근로 소득 확보를 위해 6차 산업과의 연계를 추진하고 있는 특징이 있다. 근로 장애인들의 업무 능력이 시간이 지남에 따라 향상되었고 판매 분야에 까지 업무 영역을 확대하기 위해 상업과의 연계를 지향하고 있는 것이다. 동법인은 지역 유통 체인과 협력하여 6월~11월까지는 장애인이 양식한 송어를 고객에게 대면해 직접 설명하고 판매할 수 있도록 지원하고 있다.

동법인의 관계자에 따르면, 장애 근로자들은 양식 송어장의 근무로 인해 정신적인 변화뿐만 아니라 업무 숙련도가 향상되어 향후 수산업을 승계할 가능성을 보이고 있다고 한다. 이들은 동법인의 농산물 재배 현장에서 근무를 하고 있었는데 본인들의 희망으로 송어 양식장에서 근무를 하게 되었다. 우선 가장 큰 변화는 살아있는 동물을 직접 만지고 사육하는 것이 농산물 재배보다 좀 더 업무에 집중하는 모습이라고 한다. 또한 장애 근로자들은 농산물 재배 환경인 토지, 배합사료, 곤충 등을 오염 물질로 인식하거나 기피하는 경향이 있는데 송어 양식 환경인 해수, 사료, 어구 등은 상대적으로 깨끗한 물질로 받아들이고 있다고 하였다. 그 밖에도 버섯이나 감귤 재배지는 보통 가파른 산지에서 재배를 하는데, 장애 근로자가 수확을 위해서는 경작지를 올라야 하며 수확물을 가방에 넣어야 하는데, 이동 중에 넘어져서 다치거나 생산물을 쏟는 것이 많이 있었다고 한다. 그러나 양식 송어장은 평지에 조성되어 있어 물건의 전달이나 이동이 용이한 특징이 있다. 따라서 양식 송어장의 업무 환경이 큰

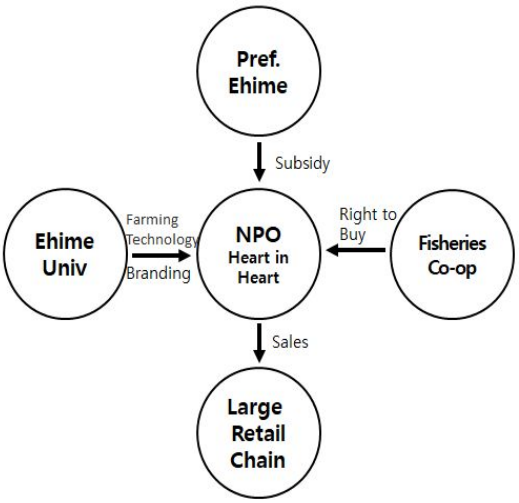
[Fig. 1] Inland fish farms and cultivated trout.

Source : NPO Corporation Heart in Heart

이점으로 작용하고 있으며 이를 계기로 장애 근로자들은 생물을 더 좋아하게 되었고 수산업에 관심으로 이어져 업무에 큰 보람을 느끼고 있다고 한다. 또한 자신들이 계속 연구하면서 능동적인 업무 모습을 보이고 있고, 향후 정부나 동법인의 지원을 받아 해면양식업에 종사하는 것을 목표로 하고 있어 복지와 수산업 매칭이 가능하다는 의견을 보였다.

4. 관련 기관과의 연계 협력

에히메현은 6차산업 활성화나 농상공 연계와 관련하여 필요한 시설을 구축할 수 있도록 지원하는 '6차산업화 관련 산업 교부금' 정책을 시행하고 있다. 대상자는 농림어업자 단체나 농림어업자 단체와 연계한 중소기업자 또는 NPO 등이 해당한다. 지원 내용은 농림수산물의 생산, 가공, 유통, 판매를 위한 설비를 구축하거나 보수하는데 최대 200만 엔의 지원금을 교부하고 있다(Pref. Ehime, 2020). 동법인은 이 교부금을 통해 송어 양식장과 가공 시설을 보수하여 장애인의 작업 안정성과 효율성을 확보할 수 있었으며, 동법인에서 수산 가공 제품을 제조해 판매하는 것이 가능해졌다. 다만 이와 같은 교부금이 다른 지자체에 비해 다소 부족한 면이 있다. 돗토리현의 6차산업 교부금은 장애인을 고용한 기업이나 NPO에게는 일반 기업보다 더 많은 금액을 지원하도록 성문화 되어 있다(Pref. Tottori, 2020).



[Fig. 2] Cooperation System Constructio.

한편 에히메대학은 송어 양식기술과 함께 브랜드화를 추진하기 위한 지식을 전달하고 있다. 2014년부터 송어 시험 양식이 시작되었는데 이때 까지는 일본 내에서 송어 양식이 이루어지지 않아서 정확한 출하 사이즈나 시기를 확신할 수 없었다. 에히메대학은 시장 상황을 분석한 후, 1kg의 출하 사이즈를 목표로 최적의 양식 방법을 모색하였다. 또한 지역 특산물인 감귤을 활용한 사료를 개발하여 이를 보급하였고 수입 수산물과의 차별화를 이루었다(Mori et al., 2017).

지역의 어업협동조합은 동법인에게 수산물 입찰을 허용하는 중매권을 부여하는 것을 검토하고 있다. 수산 가공 제품 제조의 계획적인 생산과 안정적인 판매를 위해 원료 확보가 가장 중요한 요건이다. 그래서 돗토리현 어업협동조합은 수복연휴의 NPO 단체에게 중매권을 2013년부터 부여하고 있다. 이는 해당 NPO가 현지에서 실시해 온 수복연휴 활동이 지역 수산업에 기여한 것과 현지 어업인들과의 신뢰 관계를 구축한 결과이다. 에히메현에서도 이와 같이 중매권을 동법인에게 부여하는 것을 긍정적으로 검토하고 있다. 아직 동법인은 송어 양식과 판매에만 집중하고 있으나 추후에 취급하는 어류를 확대할 경우에는 중매권이 필요할 것으로 판단한다.

Ⅳ. 일본 수복연휴 시사점 및 우리나라 과제

1. 일본 사례의 특징 및 시사점

문헌조사와 현지조사 결과 일본의 수복연휴는 어업이 발달한 돗토리현, 미에현, 에히메현에서 시행하는 것으로 나타났다. 3개 현의 수복연휴는 각 지역 및 어업의 특성을 반영하여 발전하고 있었다.

돗토리현은 수복연휴를 처음 시작한 곳으로 지역 내 NPO법인이 2011년 시작하였다. 에히메현과는 다르게 수복연휴를 위해 NPO법인을 새로 설립하였다. 어업에 대한 지식과 기술이 부족하여 지역 어업인들이 어획한 수산물의 하처리 작업부터 시작하였는데 현재는 미역을 건조하여 판매하는 등 취급 품목을 다양화 하고 있다. 양식장을 갖고 있지 않았기에 지역 어업협동조합과의 협력으로 수산물 입찰이 가능한 중매권을 확보할 수 있었다. 이후 지자체의 6차산업 활성화 지원금을 통해 가공 시설을 구축하였고 생산한 제품을 현 내의 유통체인뿐만 아니라 도쿄나 오사카 등 대도시로 납품하고 있다. 지역 내 고령 어업인을 장애 근로자의 멘토로 위촉하여 어업 기술을 전수하는 등 장애인의 고용·복지뿐만 아니라 어촌 활성화와 고령화 연계 등 수산업 전반에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

미에현은 방어, 참돔, 진주, 굴 양식업이 성행한 곳이다. 2013년 지역어업센터가 지역 내 사회복지협의회에 진주 양식에 필요한 치패 부착기 제작을 의뢰한 것이 수복연휴의 계기가 되었다. 이 작업은 실내에서 누구나 할 수 있는 것으로 장애인들의 소득 향상을 위해 어업센터가 위탁을 하였는데, 이후 복지협의회는 본격적인 수복연휴를 위해 굴양식에 도전하였다. 다만 양식업을 시작하기 위해서는 지역 어업협동조합에 가입하여 어업권을 획득해야만 했다. 그러나 복지협의회의 양식 기술이나 장비, 인력 등이 부족하여 어업협동조합원으로 인정받지 못하다가 2016년 어업인 등과 함께 수산 법인을 설립해 조합원의 지위를 획득하였다. 이후 장애인들을 채용하여 통바구니 수리, 굴 세척, 운반 등의 작업을 연중 수행하도록 했다. 한편 미에현은 2018년부터 수산업과 복지의 연계에 의한 차세대형 모델 구축 사업을 실시하여 장애인들의 해상 작업 육성 프로그램을 운영하고 있다. 이 프로그램에는 해상 작업에 임하는 장애인들이 실시해야 할 훈련, 연습, 절차 등이 포함되어 있다. 농업분야에서도 장애인 고용 및 업무에 대한 매뉴얼과 체계적인 교육 훈련 프로그램이 부족한 실정인데, 미에현은 작업 안정성과 효율성을 위해 양질의 교육 훈련 프로그램을 구성하였다.

에히메현은 기존 수산기업을 인수한 NPO단체가 지역 특산물이 아닌 송어 양식에 도전했으며, 이를 위해 지자체, 대학, 어업협동조합의 연계 협력을 구축하였다. 또한 6차산업 활성화 지원금을 통해 장애 근로자의 소득 다각화를 추진하고 있다.

따라서 일본의 수복연휴는 수산기업이나 NPO단체가 장애인을 고용하여 이들의 정신적 치유를 병행하면서 어업 후계자가 될 수 있도록 지원하고 있다. 비록 아직까지 지역의 어업을 완전히 승계할 만한 어업 능력은 갖추지 못한 사례가 많으나 6차 산업과 연계하여 전반적인 소득을 창출하는데 정부부처나 지자체가 지원을 아끼지 않고 있다.

<Table 1> Comparison of regional social fisheries

	Pref. Tottori	Pref. Mie	Pref, Ehime
Founding body	NPO	Social welfare council	NPO
Main task	Fish processing	Oyster farming	Trout farming
Right to farming or buy	Ensuring right to buy	Ensuring right to farming	Under investigation
Processing facilities	Established	x	Established
Senary economic sector	Large retail chains in Tottori and outs	Moving stall	Large retail chains in Ehime
Others	Mentor the elderly fishers	Operation of social fisheries development program	Tripple helix

2. 국내 사회적수산업의 과제

국내 어촌이나 수산업 분야 사회적경제 조직의 주요 사업내용은 어촌체험이나 수산물 판매, 수산물 가공 등에 한하며 사회적 목적 실현도 일자리 제공과 지역사회공헌 등 그 역할이 한정적이다(Ryu rt al., 2019). 이는 어촌사회의 고령화와 인구감소로 수산업이 쇠퇴하고 어촌 경제가 악화하는 것을 고령자나 청년 중심의 일자리를 확충하여 타개하고자 하는 정책방향이 설정된 것에 기인한다. 그러나 청년의 일자리 수요와 정착 제약 요인을 확인하지 않고, 제도개선이 이루어지지 않은 채 무분별한 마을만들기나 도시 재생 사업을 추진하는 것은 어려움이 예상된다(Park et al., 2019).

한편 국내에서는 「치유농업 연구개발 및 육성에 관한 법률」이 제정되어 우울증이나 스트레스와 같은 만성 질환을 농촌에서 치유할 수 있도록 전문 인력 확보와 공간 조성, 프로그램 개발을 시행하는데 지지를 얻고 있다(Bae et al., 2019). 유럽에서는 예전부터 농업과 농촌의 생산 및 공동체 기능에 주목하여 농촌체험을 통한 정서 함양, 심신 극복 등 '치유'에 대한 관심이 있었으며 사회적농업을 구성하는 큰 요소로서 치유농업에 대한 투자가 꾸준하게 증대해 왔다(KREI, 2016). 국내 어촌지역에서 '치유'를 목적으로 한 유사한 사례나 연구가 있으나 아직까지 수산업에 직접적으로 적용하지는 못하고 있는 실정이다(Lee et al., 2020). 따라서 수산분야나 어촌에서 '치유'와 연계한 활동이 사회적수산업의 한 요소로서 중요한 위치를 차지할 수 있으므로 이에 대한 정책 개발과 지원, 사례 발굴이 앞으로 필요할 것으로 예상한다.

Ⅴ. 결 론

일본 사회적농업 서비스를 공급하는 주체는 복지 관련 주체뿐만 아니라 농업생산 관련자도 사례를 찾아볼 수 있다. 복지 관련 주체는 주로 비영리단체인 NPO가 주체가 되는데 국가나 지방자치단체로부터 지원을 받는 대신 엄격한 감독 하에 지침을 따라 운영한다. 반면에 농업생산 관련 주체로는 주로 농업생산법인이 지역 내 NPO 단체와 연계하여 장애인이나 고령자 등 취약계층을 고용하여 일자리를 제공함과 동시에 교육과 재활치료도 병행할 수 있도록 한다(Francesco, 2020).

에히메현 사례는 복지 관련 법인이 주체가 되어 폐업 위기에 처한 기존 수산기업을 인수한 것이 계기가 되어 수복연휴를 전개하고 있다. 어업경영자의 고령화에 의해 폐업 위기에 처한 송어양식장이 장애인의 근로 활동을 지원하는 단체에 승계되어 지역 어업의 지속에 크게 기여를 한 것으로 나타났다.

장애인의 취업이나 사회복귀를 지원하는 분야로서 농업이 큰 관심을 받고 있는 상황에서 수산분야에서도 비슷한 사례를 확인한 것은 큰 성과라고 할 수 있다. 또한 어업 기술이 부족한 단체를 위해 지자체와 대학, 어업협동조합 등 다양한 관계자가 협력하였고 이것이 수복연휴와 지역 어업을 이끈 기반이라고 할 수 있다. 그러나 아직까지 사회적수산업 공급주체를 위한 체계적인 지원 제도가 부족하고, 장애인의 어업 활동을 위한 매뉴얼이 정비되어 있지 않은 문제점이 있다. 특히 정신적 장애인지 신체적 장애인지 구분할 필요가 있으며 장애의 경중에 따라서도 근로할 수 있는 업무 영역이 큰 차이를 보일 수 있기 때문이다. 또한 장애인의 교육 훈련은 조업을 통해 가능할지라도 이들이 타 기관으로 취업할 수 있도록 지원하는 프로그램은 부족하며, 어업을 계속 영위할 수 있도록 어선 면허나 지역 어업협동조합 가입을 지원하는 단계까지 이르지 못하고 있다. 그 밖에도 정부나 공공기과에 의한 공식적인 통계자료가 없어 정확한 현황과 실태 파악이 어렵고 결국 이는 수복연휴 단일의 정책을 설계하는데 한계가 있는 것으로 판단한다.

그럼에도 불구하고 은둔형 외톨이나 구직단념자 등 다수의 잠재적인 서비스 대상자가 존재하

기 때문에 향후 일본 수복연휴의 규모는 확대될 가능성이 높으며, 6차 산업과의 연계로 새로운 부가가치를 창출할 수 있다. 이 경우 휴어기에도 근무가 가능하므로 소득 수준도 높아져 전반적인 지역 어업 발전에 크게 기여할 것으로 기대한다. 나아가 수산 가공 현장이나 작업상의 부담과 위협 요소가 적은 육상 양식장 업무라면 장애 근로자도 충분히 활약할 수 있는 가능성을 확인하였으며 오히려 농업에 비해 업무 환경이 더 좋을 수 있다는 것도 알게 되었다. 또한 어촌의 수산업과 지역 자원을 활용한 공동의 목적과 사회적 가치를 실현하기 위해 다양한 이해관계자가 협력하여 어촌 공동체의 재편에도 새로운 방향성을 제시하고 있는 것으로 나타났다(Kim, 2017).

국내 수산업의 노동시장을 보면, 고령화율은 35%가 넘었으나 고령 어업인에 대한 정책 지원은 부족하며 계절성과 지역적인 한계성을 띠고 있는 수산업의 특성상 인력 조달에 많은 비용이 소요된다(Lee, 2020). 생계형 어민의 소득 지원을 위해 금어기나 휴어기 기간에 낚시어선어업을 지원도 고려되고 있으나 법률 개정과 같은 장벽이 존재한다(Lee et al., 2017). 그러나 일반 국민들은 수산업과 어촌이 지닌 안정적인 수산물 공급과 휴식·관광의 제공 등 많은 가치를 부여하고 있다(Kim, 2018). 이러한 환경 변화와 국민적 요구에 대응하기 위해 지속가능한 수산 발전 연구(Park and Chun, 2020)는 물론이고 사회적 책임과 소비자의 인식에 대한 연구(So and Kim, 2016)도 진행되어 왔다. 앞으로는 국내에서도 수산업의 다기능에 초점을 맞추어 영역의 다변화를 추구할 필요가 있다. 특히 복지 분야와의 연계를 통해 장애인이나 구직단념자, 은둔형 외톨이의 직업 경험과 진로 모색에 큰 도움을 줄 것으로 보인다.

References

Bae SJ, Kim SJ and Kim DS(2019). Priority Analysis of Activation Policies for Agro-healing services. Journal Of The Korean Society Of Rural Planning, 25(3), 89~102.

EU(2012). The Social Economy in the European Union. https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy_en

Francesco Di Iacovo(2020). Social Farming Evolutionary Web: from Public Intervention to Value Co-Production. Sustainability, 12(13), 5269. https://doi.org/10.3390/su12135269

Honda Y and Shibuya N(2018). Employee Management on Farms Employing Persons with Disabilities, Based On the Scheme Supporting Continuous Employment: A Case Study in the Okayama and Oita Prefectures. In: Proceedings of the 32th Journal of Environmental Information Science, 257~262. https://doi.org/10.11492/ceispapers.ceis32.0_257

Ishibashi M, Koshiba Y and Yoshida Y(2018). Construction of an Effective Support System at the Regional Level to Promote Employment of Persons with Disabilities in the Field of Agriculture. The Japanese Journal of Agricultural Economics, 90(1), 53~58.

JAF.MAFF(2018). Fisheries White Paper. https://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/wpaper/h30/ on February 3.

Jeon YI(2019). A study on expansion of support target in the social agriculture promotion bill to vitalize social agriculture : focusing on the possibility of farmland ownership for the social agricultural activities of non-agricultural management. Kyungpook Natl. Univ. Law Journal, 67, 341~369.

JKRI(2019). https://www.jkri.or.jp/about/members/r_hamada.html/ on March 21.

JKRI(Japan Kyosai Research Institute)(2016). https://www.jkri.or.jp/PDF/2016/Rep146hamada.pdf

Kim DY(2017). A Study on Development direction for the Fishing Village Community according to Its Environmental Changes. Journal of Fisheries and Marine Sciences Education, 29(3), 899~908.

Kim DY(2018). A Study on the Public Perception and Policy Demand for Fisheries Industry and Fishing Communities. Journal of Fisheries and Marine Sciences Education, 30(5), 1749~1758.

Koshiba Y and Yoshida Y(2016). Analysis of Support Systems of Persons with Disabilities Working in the Agricultural Sector in Local Areas. The Japanese Journal of Agricultural Economics, 87(4), 412~417.

KREI(2017). Social Farming in Rural Korea and Policy Direction. KREI Policy Report, 240, 1~108.

Lee CH, Sin HS and Im MH(2017). Current Statues of Fishing villages and Existing research analysis. Journal of Fisheries and Marine Sciences Education, 29(4), 967~975.

Lee SG and Kim JT(2020). The Analysis about Factors Affecting of Extinction Risk in Fishing Village. The Journal of Fisheries Business Administration, 51(1), 67~79.

Lee WK, Um PR and Kim BS(2020). Developing Flower Teas Using Wildflowers from Ulleungdo and Dokdo and the Strategy for Healing Agricultural Tourism. The Journal of Korean Island, 32(1), 63~83. http://dx.doi.org/10.26840/JKI.32.1.63

MAFF(2007). Shinnousei. https://www.maff.go.jp/j/shin_nousei/

MAFRA(2018). Policies. https://www.mafra.go.kr/mafra/1358/subview.do/ on March 20.

Mori Y and Takenouchi N(2018). Collaboration between Welfare for Persons with Disabilities and Inland Water Fishery. Journal of regional fisheries economy, 58(3), 144~151. https://doi.org/10.34510/jrfs.58.3_144

Mori Y, Takenouchi N, Harada S, Miura C, Miura T, Ota T, Urasaki S and Okada T(2017). Creation of Local Branding Salmon and Reevitalization od Fishery Industry in Ehime Prefecture. Journal of regional fisheries economy, 57(2), 27~39.

Moulaert F and Ailenei O(2005). Social Economy, Third Sector and Solidarity Relations: A Conceptual Synthesis from History to Present. Urban studies, 42(11), 2037~2053.

Noya A and Emma C(2007). The social economy: building inclusive communities. OECD.

Park JH and Chun DP(2020). Study on Sustainable Fisheries Development Strategy through SWOT-AHP Analysis : Including The Perspective of Technological Innovation. Journal of Fisheries and Marine Sciences Education, 32(1), 22~36.

Park SW, Lee SK, Yoon YJ and Lee SC(2019). A Study on Job Creation for Youth through Regional Rehabilitation in Fishing Community. Korea Maritime Institute.

Pref. Ehime(2018). https://www.pref.ehime.jp/h37100/toukei/index.html

Pref. Ehime(2020). https://www.pref.ehime.jp/h35100/documents/02_r02challe_koubo.pdf on April 21.

Pref. Tottori(2012). https://www.pref.tottori.lg.jp/secure/748774/jirei35-52.pdf on April 22

Pref. Tottori(2020). https://www.pref.tottori.lg.jp/secure/919670/r2suisnangaido.pdf on April 21.

Ryu JK, Park SW, Go DH and Yoon YJ(2019). A Study on Measures for Invigorating the Social Economy in the Fisheries Industry and Fishing Communities. Korea Maritime Institute.

Shin MH(2009). A study of conceptualizing ‘social economy’ in the context of Korean society. Journal of Korean Social Trend and Perspective, 75, 11-46.

So WK and Kim HK(2016). A Study about Social Responsibility of Fishery Company and Customer Loyalty - Focused on Moderating Effect of General Firms and Fishery Firms -. Journal of Fisheries and Marine Sciences Education, 28(5), 1198~1208.

Yoo LN and Hwang SC(2019). The Study on Characteristics of Social Economy in Social Farming - Searching for social innovation possibilities -. Journal Of The Korean Society Of Rural Planning, 25(4), 151~159.

Yoshimura Y(2020). Investigation of the sense of self-determination in occupational therapy students: Using personal attitude construct analysis. Japanese Occupational Therapy Research, 39(1), 47~59.

• Received : 11 August, 2020
• Revised : 02 September, 2020
• Accepted : 08 September, 2020