

# 낙농헬퍼제도의 발전방향에 관한 연구

신해식\* · 하서현\* · 이명신\*\*

(\*강원대학교 축산경영학과, \*\*서울우유협동조합)

## A Study on the Development of the Dairy Helper System in Korea

Shin, Hae-Shik\* · Ha, Seo-Hyun\* · Lee, Myung-Sin\*\*

\*Dept. of Livestock Management, Coll. of Agric., Kang-won National Univ., Chunchon 200-701, Korea.

\*\*Seoul Milk Co-operative, Jung-Rang Gu, Seoul 131-222, Korea.

### Abstract

Advanced dairy countries including many European countries and Japan have developed and managed dairy helper system to help dairy farmers have time to take a rest from endless dairy farm work.

This study investigated structures and management practices of dairy helper systems in advanced dairy countries to introduce the systems in Korea. Also, management practices and problems of dairy helper systems in Korea were analyzed.

Dairy helper systems proper to Korea's dairy farm management and operation practices must be developed and introduced. And some development directions for dairy helper systems in Korea are suggested as follow:

1. A dairy helper system can be only introduced effectively after individual dairy farmers, farmer's association and dairy helpers understood the system.
2. Dairy helpers should be considered and accepted as experts in dairy farmers, their job as a permanent job and their earning be guaranteed. In other words, both social status and payment for dairy helpers should be satisfied.
3. Improvement and revision of many existing systems and financial support should be preceded in order for a dairy helper system to be spread and widely accepted by dairy farmers across the country.

### I. 서 론

지난해 UR협상이 극적으로 타결됨으로서 우리나라 낙농업을 둘러싼 국내외 여건은 그 어느때 보다도 어려운 상황에 놓여 있다. 대외적으로는 버터, 치즈 등 유제품을 1995년부터 개방해야 하고, 대내적으로는 국민소득의 향상에 따른 농업분야(특히 낙농부문)에 대한 노동기피(3D)현상이 두드러져 개별낙농경영의 존립 조건을 더욱 위태롭게 하고 있

다. 축산업분야 중에서도 특히 낙농업은 연중무휴, 과중노동이라는 시간적 구속성이 강해 1년중 하루도 쉴 수 없는 산업이다.

따라서 가족노동력(부부)을 이용한 전업낙농경영의 경우 수익면에서 계절성이 없어 좋으나 노동면에서는 무척 힘든 것이 또한 낙농업이다. 이와같이 잉여노동력이 없는 상태에서 관혼상제나 돌발적인 사고 또는 휴식을 취하고 싶어도 목장(착유)을 돌봐줄 사람이 없어 최근 낙농업을 포기하는 농가가 적지 않다. 선진국(유럽이나 일본)에서는 이와 같

은 노동력의 부족현상을 해소하기 위해 20~30년전부터 낙농헬퍼제도(Dairy Helper System)를 도입하여 정착단계에 와 있다.

낙농헬퍼제도란 개별낙농가로 부터 임시로 목장경영 및 관리를 위탁받아 단기간(1~3일)동안 전문기술자(헬퍼요원)로 하여금 도와주게 하고, 낙농가는 일정액의 관리 수수료 를 지불케하는 제도를 말한다. 이 제도는 개별낙농가가 높고 즐기기 위한 비생산적인 측면에서가 아니라, 관혼상제, 질병, 사고 등의 돌발적인 사태시에 대응하는 낙농가의 복지적 측면에서 보다 생산적인 활동을 하기 위한 선진낙농제 도라 할 수 있다.

우리나라에서도 1992년 7월 1일부터 서울우유협동조합에 본 제도가 도입되어 시험단계에 있으나, 아직 시행경험이 적어 생소하고 인식도 덜되어 여러가지 문제점이 제기되고 있다.

그러나, 이제는 이미 정착단계에 와 있는 선진국의 경험 으로부터 파악된 문제점을 개선하여 보다 합리적이고 효율 적인 낙농헬퍼제도의 도입(전국확대방안)이 시급히 요망되 고 있다.

본 연구의 목적은, 이와같은 문제의식하에 우리나라에 낙농헬퍼제도를 전국적으로 확대 도입하기 위해, 이미 정착단 계에 와 있는 일본의 낙농헬퍼제도가 과거 30여년간 어떠한 시행착오를 경험하여 왔고, 서울우유협동조합에서 시행하 고 있는 운영상의 문제점 등은 무엇이며, 어떠한 전제조건

이 선행되어야 하는가에 대하여 선진국의 문헌연구와 국내 실태조사를 통하여 규명함으로써 우리나라 낙농헬퍼제도의 발전방향을 제시하자는 데 있다.

## II. 우리나라 낙농업의 여건변화

국민소득향상에 따른 농업(특히 낙농업)에 대한 노동기피 현상이 심하게 나타나고 있다. 낙농업은 연중무휴의 열악한 노동조건을 가지고 있을 뿐만 아니라 타 산업의 휴일 및 여가생활에 대한 낙농가들의 심적 갈등이 점점 심화되고 있으며, 더우기 농촌 임금의 급격한 상승으로 경영압박이 커짐에 따라 낙농후계자 확보는 물론 일손구하기조차 힘든 상황에 놓여 있다.

따라서, 노동력의 이용면에서 고용노동력수(목부)는 감소하고 있는 반면에 가족노동력수는 증가 추세에 있는데 이는 가족노동력에 의한 전업낙농가수가 증가하고 있다는 것을 입증하여 주고 있다. 한 예로 서울우유협동조합에서 조합원을 대상으로 조사한 결과에 의하면, 목부수가 1984년의 90명에서 1992년에는 0.20명으로 감소하였으며, 가족노동자 수는 같은 기간에 1.40명에서 1.96명으로 증가하고 있어 가족노동력 중심의 낙농경영으로 변화하고 있음을 보여주고 있다(Table 1. 참조).

Table 1. 호당 평균 노동력의 이용현황

(단위 : 명, %)

	목 부 수		가족노동자수		합 계	
	인 원	비 율	인 원	비 율	인 원	비 율
1984	0.90	39.1	1.40	60.9	2.30	100.0
1985	0.48	20.4	1.87	79.6	2.35	100.0
1986	0.44	22.8	1.49	77.2	1.93	100.0
1987	0.43	20.3	1.69	79.7	2.12	100.0
1988	0.44	21.5	1.61	78.5	2.05	100.0
1989	0.35	17.3	1.67	82.7	2.02	100.0
1990	0.30	14.7	1.74	85.3	2.04	100.0
1991	0.26	12.6	1.80	87.4	2.06	100.0
1992	0.20	9.3	1.96	90.7	2.16	100.0

자료 : 서울우유, '92 목장종합실태조사

다음에는 축종별로 자가노동 이용시간에 대한 변화 추이를 비교해 보면 Table 2와 같다.

축산업 분야 중에서 양돈이나 양계업의 경우 1984년에 비해 1992년에는 자가노동시간이 50%가까이 감소한데 비하여 낙농업은 같은 기간에 약 23%정도 밖에 감소하지 않았다. 그러나, 고용노동시간은 같은 기간에 양돈이나 양계업은 큰 변화가 없으나, 낙농업은 5분의 1 이상으로 감소하고 있다. 여기에서 중요한 것은 자가노동력 비율이 변화하고 있다는 점이다. 즉 소규모의 경우 노동력의 대부분을 자가노동력에 의존해 오던 패턴이 그대로 유지되고 있음에 비하여, 전업규모의 경우 종전에는 자가노동력 비율이 낮았으

나, 최근들어 급격히 높아지고 있다는 사실이다. 이와같이 전업규모 경영에 있어서 전체 노동력 투입시간이 점차 감소하면서도 한편으로 가족노동력의 투입시간이 증가하고 있는 것은, 고용노동력의 확보가 어려워 지게 되자 대부분의 농가가 가족노동력 중심의 경영을 하기위하여 기계화 및 설비화를 적극적으로 추진한 결과라고 여겨진다.

이와같은 사회적인 여건의 변화로 인해 고용노동력에 의존한 낙농경영의 조건은 더욱 어려워지고, 가족노동력의 연중무휴의 구속성은 더욱 심하게 나타나는 현상을 보이고 있다.

Table 2. 축종별 두당 자가노동시간의 변화추이

		1984	1986	1988	1990	1992
낙 농	자가고용	313.5	304.1	293.0	264.7	241.1
		103.0	66.8	56.4	30.6	17.2
한 우 (장기비육)	자가고용	105.5	149.1	265.2	174.4	141.4
		15.6	6.9	—	—	1.4
양 돈 (비육돈)	자가고용	11.4	7.3	6.7	6.3	5.3
		1.6	1.8	1.4	1.1	1.0
양계(10수당) (육 계)	자가고용	14.2	16.9	14.1	10.5	8.2
		3.0	2.1	2.1	2.1	1.0

자료 : 축협중앙회, 축산물생산비조사보고, 각년도

### III. 선진국의 낙농헬퍼제도 고찰

#### 1. 도입경위

일본에 낙농헬퍼제도가 처음 도입된 것은 1966년 낙농가를 대상으로 한 전문 순회착유사제도가 그 시초이다. 이 제도는 낙농협동조합이 전문순회착유사를 고용하여 착유기, 온수기 등의 기계설치보급과 조합원 농가를 순회하면서 휴일확보나 사고시의 대행작업을 하도록 한 것이다.

이와 같은 사업추진과정에 있어서 일본 낙농정치연맹은 정부에 대해 순회착유사의 인건비 및 개별낙농가의 기계 구입비 보조를 강력히 건의 하였지만 받아들여 지지 않았다. 그러나 일본지방경마 전국협회에서 개별낙농가의 기계시설에 대해 50%의 보조를 해 주게 됨으로써 본 제도가 발족하

게 되었다. 그 후 지방경마 전국협회에서는 이러한 사업을 보조금제도의 일환으로써 지정하게 되었고 정식 명칭도 낙농헬퍼제도로 칭하게 되었다.

그러나, 보조금의 내용이 기계와 기구류의 지원에 국한되었는데 또한 설립 당시의 호당 평균 사육두수(경산우 기준)가 3.6두로써 30두 이상의 농가수도 약 2%에 지나지 않았다. 이와 같은 상황에서 낙농가 입장에서 낙농헬퍼제도의 필요성에 대한 인식이 거의 형성되어 있지 않았다. 따라서 당시에 설립된 낙농헬퍼조직의 대부분이 1972~1975년에 걸쳐 사업을 일시 중단한 적도 있었다. 그러나, 그 후 낙농불황을 극복하면서 원유가의 인상과 규모확대의 급속한 진전으로 개별낙농가의 소득수준도 급격히 상승하게 되었다.

또한 1976년부터 일본 농림성의 농정추진을 위한 신규사업의 일환으로써 “낙농헬퍼육성촉진사업”이 추진 되었다. 이

를 계기로 1975~1980년 까지는 일본 낙농헬퍼사업의 정착 시기로서 이 시기에 전국적으로 많은 낙농헬퍼조직이 설립 되었다. 특히 이때 설립된 낙농헬퍼조직은 “정기휴일형”이 대부분으로서 이 형태의 조직은 건전하게 운영되고 있으나 관혼상제, 질병 등의 부정기적이고 일시적인 형태인 임시 휴일형의 낙농헬퍼조직은 대부분이 실패로 끝나고 말았다.

일본에 있어서 본격적인 낙농헬퍼사업의 실시 시기는 1980년대 중반 부터라고 할 수 있다. 이 시기에 일본의 낙농 가수는 매년 평균 5%이상씩 감소하여 1976년의 147.1천호 에서 1987년에는 74.5천호로, 1993년 5월말 현재는 50.9천호 로 감소하여 그 대책 마련에 정책의 관심이 집중 되었다 (Table 3. 참조).

Table 3. 일본낙농의 경영동향

구 분		단 위	'76	'81	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93. 5
사 육 기 반	○사육호수	천호	147.1	106.0	78.5	74.5	70.6	66.7	63.3	59.8	55.1	50.9
	-전년대비	%	△8.1	△8.1	△4.7	△5.1	△5.2	△5.5	△5.1	△5.5	△7.9	△7.6
	○사육두수	천두	1,811	2,104	2,103	2,049	2,017	2,031	2,058	2,068	2,082	2,068
	-전년대비	%	1.3	0.6	△0.4	△2.6	△1.6	0.7	1.3	0.5	0.7	△0.7
	-경상우두수	천두	1,132	1,305	1,315	1,278	1,253	1,265	1,285	1,285	1,282	-
	○호당사양두수	두	12.3	19.8	26.8	27.5	28.6	30.4	32.5	34.6	37.8	40.6
	-북해도	두	24.7	38.2	48.6	49.6	51.2	53.2	56.5	59.6	65.3	69.7
규모 확대 진전 상황	○성우30두 이상층											
	-호수	천호	7.7	15.1	18.2	18.2	18.0	18.3	-	20.1	20.4	
	구성비	%	6.0	15.8	25.1	26.2	27.2	29.2	-	36.0	39.3	
	-두수	천두	446	905	1,158	1,152	1,153	1,196	-	1,361	1,433	
구성비	%	25.2	43.8	55.9	56.9	57.9	59.7	-	67.5	70.2		
경 영 상 황	○경상우 1두당 산유량	Kg(%)	( '75 ) 4,464	( '80 ) 5,006	( '85 ) 5,640			6,130	6,380	6,383	6,500	
	○젖소1두당배합 사료급여량	Kg(%)	( '75 ) 1,015	( '80 ) 1,095	( '85 ) 1,229			1,377	1,426	1,460	1,483	
	○사료자급률 (농후+조사료)	평균 북해도	31.3 74.8	32.5 71.6	29.6 62.5	29.3 65.0	27.0 63.3	25.9 61.7	26.1 60.7			
	○착유우1두당 소득	엔	( '75 ) 175,244	( '80 ) 240,722	( '85 ) 214,600	269,635	277,638	302,084	312,011	254,613		
	○1인당 가족 노동보수(엔)	낙농 벼	5,494 6,953	8,961 4,972	8,781 6,133	12,282 4,701	12,902 4,341	14,581 5,719	15,626 5,821	12,816 7,040		
	우 유 수 급	○원유 생산량	천톤	( '75 ) 5,006	( '80 ) 6,498	( '85 ) 7,436	7,427	7,717	8,134	8,203	8,343	
-음용유처리장		천톤	3,179	4,010	4,307	4,600	4,821	4,956	5,091	5,117		
-유제품처리장		천톤	1,709	2,311	3,015	2,827	2,896	3,178	2,985	3,103		
가 격	○배급사료가격 (유용유)	엔 / 산물톤	( '75 ) 1,280	( '80 ) 1,413	( '85 ) 59,700		47,730	52,040	53,390	52,170		
	○원유(엔 / 10Kg)	전국 북해도	920 803	995 870	989 875		900 760	909 772	884 751	888 -		
	○버 터	엔 / Kg	1,062	1,139	1,303		1,165	1,189	1,134	1,174		
	○탈지분유	엔 / 25Kg	12,084	11,957	14,059		13,932	14,244	13,505	13,763		

자료 : 일본농림수산성, 축산통계, 각년도

일본중앙낙농회의에서 낙농가들을 대상으로 낙농기초조사를 실시한 결과 낙농헬퍼사업에 대한 낙농가들의 강한 요구사항이 확인되어 정부로부터 1990년에 약 560억원 (70억 엔)을 지원받게 되었다. 그동안 “전국낙농연합회”에서 낙농헬퍼사업과 관련된 연수회, 실태조사, 헬퍼조직의 지도 등에 관한 총괄지도를 담당하여 왔으나 이를 완벽하고 조직적으로 실시할 필요성에 따라 1990년 12월에 전국 단위의 전국낙농헬퍼협회발족으로 이 기구에서 낙농헬퍼업무를 전담하고 있다.

## 2. 낙농헬퍼제도의 현황

### 가. 이용현황

일본 낙농헬퍼조직의 조직수 및 이용율을 나타낸것이 Table 4이다. 낙농헬퍼조직의 현황을 보면 1989년에는 116개, 1991년에는 240개, 1992년말에는 304개의 조직으로 급격하게 증가하고 있다. 전국 낙농가 55,100호(92년말) 중에서 헬퍼조직을 이용할 수 있는 지역의 낙농가수는 35,900

호로서 그 중 헬퍼조직에 가입한 낙농가는 19,200호로서 가입율은 53.5%에 달한다.

한편, 이용형태별로 이용율을 살펴보면 정기휴일형이 4.1%, 임시휴일형이 9.9%, 겸용형이 46.0%를 차지하여 정기휴일형을 이용하는 낙농가가 증가하는 추세에 있어 점차 낙농헬퍼제도가 정착 되고 있음을 알 수 있다. 개별낙농가의 헬퍼요원 이용목적은 보면, 설립초기에는 관혼상제, 질병, 사고로 인한 이용이 전체의 약 80%를 차지 하였으나 1985년 이후에는 해외연수,여행등의 휴일 확보를 위한 이용이 45%를 차지하여 급속하게 증가추세에 있다. 참고로 낙농가의 의식을 파악하기 위해 전국낙농가를 대상으로 한 설문조사의 결과를 보면, 임시 휴일형(임시헬퍼조직)보다는 정기휴일형(전임 헬퍼조직)에 대한 의향이 30~40대의 젊은 낙농가층에서 매우 높게 나타나고 있으며, 사육규모도 30두이상층의 전업낙농가에서 더욱 높게 나타나고 있다.

따라서, 1990년도부터 낙농헬퍼조직에 대한 정부의 재정적인 지원을 계기로 임시헬퍼조직에서 전임헬퍼조직으로 조직을 재정비하는 지역이 급속히 증가하고 있다.

Table 4. 낙농헬퍼조직의 이용형태별 현황

구 분	이용형태	정기휴일형	임시휴일형	겸 용 형	합 계
전 국	조직수	134	30	140	304
	이용율	44.1	9.9	46.0	100.0
도·부·현	조직수	116	27	95	238
	이용율	48.7	11.3	40.0	100.0
북해도	조직수	18	3	45	66
	이용율	27.3	4.5	68.2	100.0

주 : 1992년 12월말 현재의 현황임.

### 나. 발전단계별 유형

낙농헬퍼조직의 발전단계별 유형은 Fig. 1과 같이 4가지 유형으로 분류할 수가 있다.

#### 1) 전임제, 임시휴일형

1965년도에 처음 발족한 낙농헬퍼제도는 농협 또는 낙협이 사업주체가 되어 전임헬퍼요원을 확보하여 운영한 사례가 많았다. 그러나, 전임헬퍼요원의 업무가 부정확하기 때문에 우유 운반, 사제, 사료배달 등 농협의 일반업무도 함께 수행하였다. 한편 낙농가들은 사육두수의 규모가 적어 헬

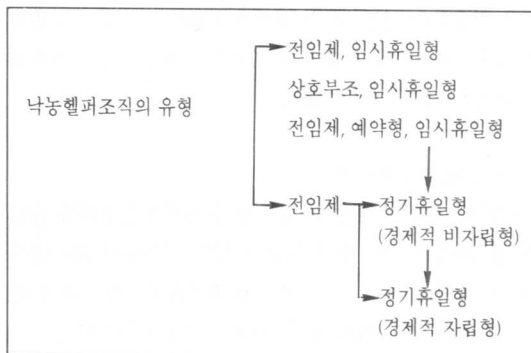


Fig. 1. 낙농헬퍼조직의 발전단계별 유형

퍼를 이용하는 농가수도 소수에 불과 하였다. 따라서 전임제, 임시휴일형의 헬퍼제도는 헬퍼의 사업량이 불확실하였기 때문에 제기능을 발휘할 수가 없었으며 사업으로서의 위기도 취약했다.

#### 2) 상호부조, 임시휴일형

전임제, 임시휴일형의 헬퍼제도가 활성화되지 못한 일부 지역에서는 낙농후계자들을 헬퍼요원으로 등록시켜 낙농가의 돌발적인 사태에 대응하여 이용할 수 있는 조직이 형성되었다. 또한, 설립당시부터 회원의 상호부조적 조직으로서 운영되고 있는 사례도 있었는데 이와같은 조직에는 전임헬퍼가 없었다. 지역내의 낙농가 중에서 잉여노동력이 있는 후계자를 헬퍼요원으로 등록시켜 낙농가의 요청이 있을 경우에만 출동하는 형태로서, 이제도는 해당 농협의 전조합원을 대상으로 하고 있어 헬퍼요원의 활동구역이 매우 광범위하였다.

그러나, 헬퍼요원으로 등록되어 있어도 평상시에는 자기의 목장에서 주로 활동하므로 불시의 돌발적 출동에 응하지 못할 것을 고려하여 10명 정도의 요원을 확보해 놓고 있었다. 공동작업의 관행이 점차 사라져 가고 있는 오늘날에 이러한 제도는 돌발적 사고나 관혼상제 등에 대비할 수 있는 근대화된 상호부조적 조직이라 볼 수 있다.

#### 3) 전임제, 예약형, 임시휴일형

1973년의 유류과등을 계기로 낙농업을 포기하는 낙농가가 속출하였다. 이러한 과정에서 기존의 헬퍼제도가 존속되기도 하였지만 대부분의 조직들은 낙농가들의 강한 요망에 의해 재조직되는 사례가 발생하였다. 또한 타 지역의 사례를 참고로 하여 새로 발족한 헬퍼조직의 대부분이 전임제, 예약형, 임시휴일형의 형태가 많았다. 이러한 유형의 조직을 이용하는 낙농가들의 성격은 노동력은 그다지 부족하지 않으면서 1년에 몇 회정도 정기적인 휴가를 갖고 싶어하는 낙농가들로 구성되어 있다.

#### 4) 전임제, 정기휴일형

전임제, 예약형, 임시이용형을 보다 발전시킨 형태가 전임제 정기휴일형인데, 현재 일본의 많은 지역에서 조직되어 있는 유형이라 볼 수 있다. 전임제 정기휴일형은 경제적 비자립형과 경제적 자립형의 두 유형으로 다시 구분된다.

#### 가) 경제적 비자립형

이 유형은 정기휴일의 필요성을 인식하고 있는 낙농가 30~50명 정도의 회원에 의해 조직되는 형태이다. 그러나, 가입회원의 헬퍼이용회수가 모두 균등하지 못하므로 회원간의 합의하에 1개월에 1회 정도의 이용을 희망하는 농가들로 구성되어 있다. 따라서, 조직 자체가 경제적 자립을 갖추지 못하여 보조금과 농협, 지방자치단체의 지원을 받아 운영되고 있으며, 헬퍼조직의 운영도 농협직원이 그 임무를 수행하는 등 경제적, 인적 구성면에서 농협이 모든 역할을 담당하고 있다.

#### 나) 경제적 자립형

경제적 자립형은 월 1~2회의 정기적 휴일을 이행할 수 있는 균등한 낙농가들로 조직된 형태이다. 보통 12~13개 낙농가에 1명정도의 헬퍼요원을 확보하여 운영하고 있는데 헬퍼요원 자신의 휴일(토요일이나 일요일을 제외한 나머지 요일 중에서 1주일에 1일은 반드시 휴일을 취함)을 제외한 나머지 6일을 이용하므로 정기휴일 이외에 임시휴일도 언제나 가능하다.

사육규모가 비교적 큰 북해도 지역에서는 독립채산적 운영(유한회사의 설립)을 하고 있는데, 이러한 유형은 낙농가에 의한 고용노동의 공동이용조직으로서 위치를 확보하고 있으며 발전단계적으로는 기업적 경영조직의 활동을 하고 있는 유형이다. 따라서, 개별낙농가가 연중 고용노동력을 투입한다는 것은 경제적으로 부담이 크기 때문에 개별낙농가의 경제적 부담을 경감시키고, 조직의 연속성을 유지하기 위한 가장 현대화된 조직형태라고 할 수 있다.

## IV. 우리나라 낙농헬퍼제도의 사례분석

우리나라에 있어서 낙농헬퍼제도는 전업낙농가의 조기정착, 노동력 부족으로 인한 심리적 갈등해소, 우수한 낙농후계자의 육성 등을 목적으로 1992년 7월 1일부터 서울우유협동조합이 국내 처음으로 정부의 재정지원을 받아 도입하였다. 따라서, 본 장에서는 서울우유협동조합원 중에서 헬퍼이용 낙농가와 헬퍼요원을 대상으로 설문조사를 한 자료를 통하여 낙농헬퍼제도의 현황과 문제점을 파악해 보고자 한다.

1. 낙농헬퍼에 대한 설문조사

가. 조사개요

조사대상은 서울우유협동조합의 조합원중 헬퍼를 이용하고 있는 낙농가와 낙농헬퍼를 대상으로 하였으며, 조사기간은 1993. 7. 17~7. 26(10일간)에 실시하였다. 설문조사의 대

상지역 및 회수율은 Table 5과 같다. 설문대상 낙농가 509호 중에서 조사에 응답한 낙농가는 258호로서 회수율은 50.7%이며, 헬퍼요원은 18명중 16명이 조사에 응해 주었다. 조사대상지역은 서울, 경기지역의 9개 지도소를 대상으로 하였다.

Table 5. 설문조사의 대상지역 및 회수율

지도소명	지역명	조사대상자수	응답자수	회수율(%)
동부	남양주	54	13	24.7
동북	포천, 가평	61	35	57.4
북부	양주, 의정부, 연천	98	42	42.8
서부	파주, 고양	62	25	40.3
경인	인천, 김포, 강화	41	20	48.8
중부	수원, 용인, 광주	49	28	57.1
남부	안성, 평택	47	18	38.3
동남	이천, 여주	59	47	79.6
안산	화성, 발안, 시흥	38	30	78.9
계	9	509	258	50.7(평균)
헬퍼요원(명)		18	16	88.9

나. 헬퍼요원의 의식조사결과

1) 연령 및 학력

헬퍼요원 18명중에서 조사에 응해준 요원은 16명이며, 연령별로는 30세이하가 8명, 30-35세가 7명, 35세이상 1명을 차지하고 있다(Table 6. 참조). 학력별로는 일반고졸(인문고, 공업고, 상업고)이 6명, 농업고졸이 4명, 일반전문대졸이 1명, 농업전문대졸이 5명으로써 비농업계열의 출신들이 7명을 점하고 있다.

Table 6. 헬퍼요원의 연령 및 학력별 분포

연령별	응답자	비율	학력별	응답자	비율
30세 이하	8	50.0	일반고졸	6	37.5
			농업고졸	4	25.0
30~35세	7	43.7	일반전문대졸	1	6.2
35세 이상	1	6.3	농업전문대학	5	31.3
계	16	100.0	계	16	100.0

2) 헬퍼요원의 지원동기 및 목장관리 경험

Table 7에서 헬퍼요원을 지원하게 된 동기는 장래 낙농

Table 7. 헬퍼지원 동기 및 목장관리 경험

헬퍼지원동기		
구분	응답기	비율
많은 보수를 기대	2	12.5
직급의 승진을 기대	2	12.5
장래 낙농후계자	12	75.0
계	16	100.0
목장관리경험		
구분	응답자	비율
많은 경험이 있음	4	25.0
약간의 경험이 있음	9	56.2
전혀 경험이 없음	3	18.8
계	16	100.0

후계자가 되기 위해 지원한 요원이 12명으로 가장 많으며, 보수 및 직급의 승진을 기대하기 위해서 지원한 요원이 각각 2명을 차지하고 있다. 또한 목장관리의 경험에 대한 질문에서는 경험이 있다고 응답한 요원이 13명을 차지하고, 전혀 경험이 없는 요원이 3명을 차지하여, 착유경험이 전혀 없어도 헬퍼가 될 수 있다는 것을 의미한다.

3) 헬퍼요원의 업무강도 및 헬퍼이용 농가에 대한 요망 사항

헬퍼자신이 느끼는 헬퍼요원으로서의 업무강도에 대한

질문에서는 힘든 업무라고 응답한 요원이 14명을 차지하고, 보통이라고 응답한 요원이 2명을 차지하여, 대체적으로 착유에 대한 작업강도가 매우 힘든 작업이라고 생각하고 있다. 또한 낙농가에 대한 요망사항의 질문에서는 헬퍼요원을 고용노동력으로 취급하는데 대한 불만으로서 이용농가의 인식전환(7명)이 필요하며, 목장관리 작업의 표준화 및 인계사항에 대한 철저를 지적하는 요원도 7명을 차지하여 낙농가의 기계시설면이나 인간적인 마음가짐에 대한 인식전환이 필요하다고 하겠다(Table 8. 참조).

Table 8. 헬퍼요원의 업무강도 및 낙농가에 대한 요망사항

헬퍼요원의 업무강도			헬퍼이용 농가에 대한 요망사항		
구 분	응답자	비율	구 분	응답자	비율
아주 힘든 업무	6	37.5	목장관리능력에 대한 신뢰성	2	12.5
약간 힘든 업무	8	50.0	고용노동력으로 보는 인식전환	7	43.7
보 통	2	12.5	작업의 표준화 및 인계사항의 철저	7	43.7
계	16	100.0	계	16	100.0

다. 낙농가의 의식조사결과

1) 규모별 헬퍼이용회수 및 이용목적

Table 9에서 착유우 사육두수의 규모별로 헬퍼이용회수를 조사한 결과, 11~20두 규모의 낙농가가 헬퍼를 이용한 회수가 70.9%로서 가장 많으며, 그 다음이 10두이하 규모로

서 18.3%, 21~30두 규모가 9.6%, 31두이상인 1.2%의 순으로 가족노동력을 이용한 전업규모층(11~20두)이 가장 많이 이용하고 있는 것으로 나타났다. 헬퍼의 이용목적으로는 애경사, 휴식 및 여행, 개인적 용무 순이며, 규모별로는 이용회수와 마찬가지로 11~20두 규모의 낙농가층이 가장 많이 이용하고 있는 것으로 분석되었다.

Table 9. 착유우 두수의 규모별 헬퍼이용회수 및 이용목적

규모별	이용회수					이용목적				
	1개월에 1회	2개월에 1회	3개월에 1회	4개월에 1회	계	애경사	휴식 및 여행	의무적 이용	기타사유	계
10두 이하	9	19	9	9	46(18.3)	7	18	3	19	47(18.7)
11~20두	39	76	39	24	178(70.9)	63	65	6	44	178(70.6)
21~30두	3	13	3	5	24( 9.6)	9	4	2	9	24( 9.5)
31두 이상	2	1	0	0	3( 1.2)	1	1	1	0	3( 1.2)
계	53	109	51	38	251(100.0)	80	88	12	72	252(100.0)

주 : 무응답을 한 낙농가가 포함되어 있어 합계수치가 일치하지 않음.



2) 연령별 헬퍼이용회수 및 이용목적

Table 10에서 연령별 헬퍼이용회수를 보면 31~40세 층이 50%로서 가장 많이 이용하고 있으며, 그 다음이 41~50세 층으로서 32.7%, 51세 이상층이 12.9%, 30세 이하층이 4.4% 순으로 나타났다. 또한 이용목적에 있어서도 31~40세 층

이 애경사, 휴식 및 여행 등을 목적으로 헬퍼를 가장 많이 이용하고 있어 사회적인 여건변화에 따라 레저나 휴일을 추구하고 있는 것으로 파악되었다. 그러나, 50세 이상층이나 30세 이하층에서는 아직도 헬퍼의 이용회수나 이용목적에 있어서 그 이용율이 저조한 것으로 분석되었다.

Table 10. 연령별 헬퍼이용회수 및 이용목적

연령별	이용회수					이용목적				
	1개월에 1회	2개월에 1회	3개월에 1회	4개월에 1회	계	애경사	휴식 및 여행	의무적 이용	기타사유	계
30세 이하	3	5	1	2	11( 4.4)	4	5	0	2	11( 4.4)
31~40세	29	54	28	13	124(50.0)	42	48	3	30	123(49.4)
41~50세	13	34	18	16	81(32.7)	25	25	7	26	83(33.3)
51세 이상	7	14	4	7	32(12.9)	8	8	2	14	32(12.9)
계	52	107	51	38	248(100.0)	79	86	12	72	249(100.0)

3) 헬퍼이용에 의한 착유량의 변화 및 헬퍼의 자격요건

헬퍼에게 작업을 맡김으로써 착유량에 변화가 있었느냐는 질문에서 착유량의 감소가 발생했다고 응답한 낙농가는 55.2%를 차지하고, 변화가 전혀 없었다는 낙농가는 42.4%나 되었다. 또한 낙농가가 요구하는 헬퍼의 자격요건에서 성실한 인간성을 꼽는 낙농가가 82.9%를 차지하고, 낙농지

식과 기술수준을 요구하는 낙농가는 17.1%에 불과하였다 (Table 11. 참조). 따라서, 헬퍼요원의 선발시 기술적인 자격요건을 갖춘 요원보다는 성실한 인간성을 갖춘 요원을 선발하는 것이 무엇보다도 중요하며 이것이 헬퍼의 이용율 제고 및 헬퍼제도의 발전 요건이기도 하다.

Table 11. 헬퍼이용에 의한 착유량의 변화 및 자격요건

착유량의 변화			헬퍼의 자격요건		
구분	응답자	비율	구분	응답자	비율
유량이 많이 감소	6	2.4	성실한 인간성 고도의 낙농지식과 기술수준	209 43	82.9 17.1
유량이 약간 감소	130	52.8			
유량이 변화가 전혀 없음	104	42.4			
유량이 약간 늘음	6	2.4			
계	246	100.0	계	252	100.0

2. 시행상의 문제점

지금까지 살펴본 낙농헬퍼요원 및 이용농가의 설문조사 결과를 토대로 헬퍼요원 및 이용농가 그리고 시행 주체인 조합측으로 부터 야기되고 있는 시행상의 문제점에 대하여 검토해 보고자 한다.

가. 헬퍼이용의 정기휴일형 조기정착

일본의 낙농헬퍼제도는 하루도 쉴 수 없는 열악한 노동환경에 처해 있는 낙농가가 자율적으로 정기적인 휴일이나 휴가를 확보하기 위하여 만든 제도이다. 즉, 헬퍼를 필요로 하는 낙농가들이 헬퍼를 고용하고 이용하기 때문에 헬퍼의 이용형태는 정기적이다. 그러나, 우리나라의 경우 헬퍼 사업

은 전업농가에 대한 육성 지원 차원에서 한국 낙농에 반드시 필요한 사업이라는 홍보부터 시작한 사업이기 때문에 정기적인 이용율은 아직까지 저조한 수준에 머물러 있다.

정기이용체계의 미흡은 헬퍼의 이용신청 조정을 어렵게 하고, 경조사나 불의의 사고 등 예측할 수 없는 헬퍼이용 신청에 대처할 수 없게 할 뿐만 아니라, 헬퍼의 출장도 어렵게 하고 있다.

헬퍼는 목장을 순회하면서 착유 등의 힘든 작업을 하고 있다. 한 달 전에 미리 본인의 휴일과 출장계획이 수립되어야만 헬퍼도 사전에 계획을 세우고 작업에 대비할 수 있다. 헬퍼이용이 폭주할 때는 헬퍼의 손이 모자라고 반면에 헬퍼의 이용신청이 없는 때에는 쉬게 될 수 밖에 없다. 이와같이 헬퍼의 부정기적인 이용은 많은 문제점과 폐단을 야기시키고 있다.

따라서 정기휴일형 체제의 확립은 매우 긴요한 일이며, 이에 헬퍼 협의회에 가입한 조합원의 적극적인 협조와 이해가 요청된다. 헬퍼가 늘 대기하여 주고 있는 것도 아니고, 다른 조합원의 양보만 구할 수도 없기 때문이다. 현행 헬퍼 제도는 헬퍼를 하루종일 이용할 수도 있고 아침, 점심, 저녁으로 나누어서 부분 이용도 가능하게 하고 있다. '93년도에는 '92년도에 비하여 다소 개선되기는 하였으나 아직도 부분이용이 과다한 실정에 있다. 이와 같이 부분이용율이 많은 것은 헬퍼사업에 대한 인식이 부족한 데에 기인하고 있다.

헬퍼의 이용은 정기적이어야 하고, 그 이용형태는 1~3일제 이어야 한다. 이러한 인식 전환이 이루어지지 않고는 헬퍼 사업이 조기에 정착되기는 어려울 것으로 판단된다.

#### 나. 헬퍼이용료의 현실화

헬퍼이용료는 최종적으로 헬퍼의 급여, 차량 유지비 등 제비용을 충당할 수 있는 수준으로 현실화 되어야 한다. 그 래야만 헬퍼사업의 본래의 취지인 자립운영을 기하고 헬퍼 제도를 정착시킬 수 있다. 정부나 조합이 헬퍼사업에 언제까지나 재정지원만 하기를 바랄 수는 없는 일이다. 일본의 경우도 헬퍼의 급여와 차량유지비 등은 전적으로 헬퍼이용료로 지급되고 있다. 우리나라의 경우 헬퍼제도를 도입할 당시 헬퍼이용료를 낮게 책정하였기 때문에 현실화를 위한 상향 조정시에는 이용료를 한꺼번에 대폭 인상한다고 오해하는 경우도 많은데, 여기에는 상당한 이해가 필요하다고 본다.

헬퍼사업이 시행초기 단계이기 때문에 시행착오가 있을

수 있지만 과감하게 현실화하는 것이 헬퍼사업의 조기정착과 지속적인 발전을 위하여 필요하다고 생각한다.

#### 다. 헬퍼사업기금의 제도적 장치

어떠한 사업을 추진하기 위해서는 재원의 조달이 관건이 될 때가 많다. 헬퍼사업도 예외는 아니어서 어떻게 하면 재원을 원활하게 조달할 것인가가 헬퍼사업의 성패를 좌우한다.

현행 서울우유협동조합의 헬퍼제도하에서 헬퍼협의회에 가입하고자 하는 조합원은 일정액의 가입회비를 납부하도록 하고 있는데, 가입회비는 일체 반환하지 않고 헬퍼 사업기금으로 활용하고 있다. 그러나, 가입회비만 납부하고 헬퍼의 이용을 하지 않는 조합원도 있어 이 정도로는 기금의 역할을 충분히 할 수 없다고 본다.

헬퍼사업기금을 조성하는 방법은 여러가지가 있을 수 있겠지만, 이에 필수적으로 정부나 생산자단체의 주도적인 역할이 있어야 한다. 이웃 일본의 경우도 '90년도에 낙농헬퍼사업 원활화 대책사업의 일환으로 정부에서 70억엔의 기금을 출연한 바 있다. '91~'92년(2개년)에 걸쳐 낙농가는 자체적으로 유대에서 1kg당 20~27전을 기금으로 적립하였다. 이러한 기금의 운용수익금으로 헬퍼의 확보와 양성, 헬퍼의 교통비(차량유지비), 헬퍼조직의 건전 육성 등을 위해 사용하고 있다.

우리나라의 경우에도 헬퍼사업의 완전 자립운영을 위한 가장 '낙농헬퍼사업기금'의 창설이 바람직하다고 본다. 헬퍼이용회원의 자발적인 노력도 필요하겠지만, 정부나 생산자단체가 앞장서서 기금의 적립과 운용에 관한 지도와 지원을 아끼지 말아야 할 것이다.

## V. 결 론

### - 낙농헬퍼제도의 발전방향 -

본 연구에서는 낙농업의 구조개선과 낙농가의 복지증진 차원에서 낙농헬퍼제도를 도입하고 있는 선진국의 운영현황, 우리나라의 운영실태 및 문제점에 대하여 고찰해 보았다. 우리나라도 이제 주 5일 근무제가 점차 확산되고 레저를 추구하는 사회적인 여건변화에 대응하기 위해서도 낙농헬퍼제도는 반드시 도입 정착되어야 한다. 이미 실시되어 정착단계에 와 있는 선진국의 경험으로부터 파악된 이 제

도의 운영상의 문제점을 개선하여 보다 합리적이고 효율적인 헬퍼제도의 전국확대방안이 시급히 검토되어야 한다.

이하에서는 한국형 낙농헬퍼제도의 조기 정착을 위한 발전방향에 대하여 검토해 보고자 한다.

첫째, 헬퍼제도에 대한 인식의 정립이 필요하다.

노동력 부족과 아울러 버터, 치즈 및 시유의 수입개방 등 우리나라 낙농산업의 어려움을 낙농가 스스로 극복하고 대응책을 강구한다는 자구노력의 일환으로 헬퍼제도가 정착되어야 한다. 자칫 헬퍼제도의 일면만 보고 부족한 고용노동력을 보충하려 한다는 인식이 있다면 헬퍼제도는 건전하게 육성되지 못할 것이다. 특히 고용노동에만 의존하는 기업형 낙농경영자에게는 그러한 욕구가 강할지 모른다. 헬퍼(Helper)는 문자 그대로 우리집 목장을 도와주러 온 귀중하고 고마운 존재로 항상 인식되어야 한다. 유사시에는 나도 이웃집의 헬퍼가 될 수 있고 서로가 도와야 산다는 낙농가 개인의 공동체 의식이 확산될 때 비로소 헬퍼제도는 정착될 수 있다.

둘째, 헬퍼요원에 대한 처우와 사회적 신분보장이 선행되어야 한다.

유능한 헬퍼를 육성하기 위해서는 많은 노력이 필요하다. 헬퍼의 작업범위를 착유, 사료급여, 우사청소, 수정 및 분만 등의 보조업무, 착유기 및 냉각기 세척 등으로 국한한다고 했을때, 이렇게 힘들고 어려운 낙농작업에 뛰어들고 기능을 갖춘 전문인력을 확보한다는 것이 쉬운 일이 아니기 때문이다. 헬퍼요원의 선발과 교육도 잘 해야 하겠지만 그들이 물질적인 면(급여수준)이나 정신적인 면(사회적인 지위)에서 모두 만족할 수 있도록 여건을 만들어주는 것 또한 중요하다. 고소득수준의 사회에서 고기능 인력의 기회비용을 상회하는 보수가 보장 되어야 하며, 헬퍼자격을 가지면 명예롭고 신분이 보장된다는 분위기를 만들어가야 할 것이다.

물론 헬퍼도 전문인력인으로서 인격적 소양과 기능적 자질을 겸비하도록 교육이나 실습을 통하여 정예화 하여야 한다. 이를 위해 정부나 생산자 단체(축협중앙회나 전문낙협)에서는 일본과 같은 낙농헬퍼요원양성소를 설립하기 위한 재정적인 뒷받침을 위해 노력해야 할 것이다. 이 양성소에서 소정기간의 전문교육과 실습을 이수하도록 하되 가능하면 고등교육기관에서 축산이나 낙농을 전공하고 현장경험이 풍부한 사람중에서 선발도록 함이 좋다. 고가의 젖소를 관리하고 최신 낙농기계나 설비를 다루려면 전문적인 기능이 필요하고 이를 위해서는 교재나 교육프로그램도 잘 짜여져야 한다. 또한 헬퍼제도의 운영시 곤란한 문제는 사고나

질병이 발생했을 때의 처리문제이다. 일본의 경우 헬퍼요원은 상해보상보험의 가입을 의무화하고 있는데, 전문헬퍼요원은 회사와 헬퍼이용조합에서 보험료를 부담(지역에 따라 50% 혹은 100% 부담하여줌)해 주고 있으며 임시헬퍼요원은 전국낙농헬퍼협회에서 정부의 재정보조에 의해 적립된 기금에서 전액 보험료를 부담해 주고 있다. 우리나라에서도 헬퍼제도를 도입하기 위해서는 이와같은 보험이나 공제제도 등 이에 대한 대책이 마련되어야 한다. 뿐만 아니라 헬퍼요원의 양성은 장기적으로 볼 때 낙농후계자를 양성하는 것이므로 이들에 대한 사후 보장대책으로서 일정기간 근무후 목장경영의 꿈을 실현할 수 있도록 장기저리의 금융지원을 배려해 주는 제도도 아울러 놓으면 후계자와 마찬가지로 병역 특혜도 해주어야 한다.

셋째, 각종제도의 개선 및 재정지원을 아끼지 말아야 한다.

국내 낙농산업의 보호, 육성을 위해서는 선진국에서도 이미 정착단계에 와 있는 낙농헬퍼제도의 전국확대실시 및 정착을 위한 각종제도의 개선, 재정보호, 그리고 인적자원(헬퍼요원)의 양성을 위해서 필요한 지원을 아끼지 말아야 한다. 일본에서는 '90년 정부가 낙농헬퍼사업의 활성화를 위해 약 5백 60억원(일화 70억엔)을 재정적으로 보조하여 줌으로써 전국 낙농가들에게 경영의지와 용기를 준바 있다. 이는 물론 헬퍼 이용조합이나 회사를 설립하는 지역에 국한하여 보조금을 지급하고 있지만 대부분의 지역(현단계)이 이 기금으로 헬퍼이용조합을 설립하는데 이용하고 있다.

넷째, 헬퍼요원이 푸른 하늘과 녹색의 초원속에서 젖소를 기르며 낭만을 만끽하고 희망과 꿈을 가질수 있도록 정부나 생산자단체는 이들에게 확실한 비전을 제시해 주어야 한다.

헬퍼조직의 주체인 생산자단체는 일정기간 동안 지역낙농의 발전에 공헌했다고 인정되는 헬퍼요원에게 후계자난 등의 이유로 폐업하는 목장경영에 보다 우선해서 계승시키는 제도 등이 마련 된다면 헬퍼요원의 안정확보는 물론 우리나라 낙농업의 지속적인 발전도 기대할 수 있을 것이다.

## 적 요

본 연구에서는 유럽이나 일본 등에서 낙농가가 노동력의 부족현상(3D현상)을 해소하기 위하여 20~30년전부터 도입하여 정착단계에 와 있는 낙농헬퍼제도(Dairy Helper System)에 대하여 검토하여 보았다. 연구방법은 선진국의 자료

를 이용하여 그 발전과정과 현황, 그리고 1992년 7월 1일 부터 국내 최초로 낙농헬퍼제도를 도입하여 시행하고 있는 서울우유협동조합을 조사대상으로 하였다. 조사대상은 헬퍼요원 16명, 헬퍼이용농가 258호로 하였다.

이상의 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 현재 낙농가가 헬퍼를 이용할 경우 임시휴일형이 대부분을 차지하고 있으나 낙농헬퍼제도가 안정적으로 발전하기 위해서는 그 이용형태가 정기적으로 이용하는 정기휴일형이어야 한다.

둘째, 낙농헬퍼사업이 시행초기 단계이기 때문에 시행착오가 있을 수 있으나 헬퍼이용료를 현실화하여 헬퍼사업의 완전자립운영을 할 수 있어야 한다. 또한, 장기적으로 낙농헬퍼사업기금을 적립하기 위해서는 정부나 생산자단체, 그리고 낙농가도 이에 동참하여 낙농가 스스로 노동부족현상을 해소하고 정기적으로 휴일을 취할 수 있는 기회를 창출하기 위한 노력이 필요하다.

셋째, 유능한 헬퍼요원을 확보하기 위해서는 헬퍼요원의 자질과 교육도 중요하겠지만 그들이 물질적인 면(급료수준)이나 정신적인 면(사회적인 신분보장)에서 모두 만족할 수 있도록 여건을 조성해 주어야 한다.

넷째, 우리나라도 이제 주 5일 근무제가 점차 확산되고 레저를 추구하는 사회적인 변화에 대응하기 위해서도 낙농헬퍼제도는 반드시 도입되고 정착되어야 한다.

### 참 고 문 헌

1. 신해식, 낙농헬퍼제도 도입의 필요성, 서울우유, 1991. 12월호.
2. 신해식, 낙농헬퍼제도 발전방향, 한국축산경영학회 발표자료, 1991. 2.

3. 신해식, 낙농헬퍼제도의 정책과제, 농수축산신문특별기고, 1992. 11. 27일자.
4. 신해식, 인력난 극복을 위한 목장경영방안, 부산경남우유, 1991. 12월호.
5. 이만재 외, 낙농헬퍼제도의 도입방안에 관한 연구, 서울우유협동조합, 1991. 8.
6. 이명신, 낙농헬퍼제도 시행상의 문제점과 개선방안, 서울우유, 1992. 11월호.
7. 이명신, 일본헬퍼제도의 실태와 이용현황, 서울우유. 1990. 1~1990. 4월호.
8. 최원근, 낙농헬퍼사업 개선방안, 서울우유, 1993. 11월호.
9. 한성일, 낙농업의 경쟁력 향상을 위한 구조변화의 방향, 한국축산경영학회지, 제 8권, 제 1호, 1992. 12. p. 128.
10. 島津正外, 酪農ヘルパ-制度の成立條件に關する考察, 埼玉縣農業會議, 1974.
11. 中野 哲二, 農村ヘルパ-制度に關する比較研究, 鹿兒島經大論集, 第17卷 4號, 1977.
12. 中野 哲二, 農村ヘルパ-制度と社會保障, 鹿兒島經大論集, 第18卷 3號, 1977.
13. 生井 敏夫, 酪農ヘルパ-の經營的意義に關する事例的考察, 北海道大學 農業經營研究, 1983.
14. 酪農ヘルパ-制度 實態調査報告書, 北海道農協中央會, 1989.
15. 花井 誠司, 酪農ヘルパ-組織の發展條件に關する事例的考察, 日本帶廣畜產大學 碩士學位論文, 1990. 1.
16. 酪農ヘルパ-事業圓滑化對策事業關係規定集, 中央畜產會, 1990.
17. ヘルパ-事業に關するアンケート調査報告, 全國酪農連合會, 1992. 12.
18. 日本中央酪農會議, 酪農全國基礎調査(酪農家編, 農協編報告書), 1992. 3.