



## 우리나라 낙농헬퍼사업의 현황과 과제

### 1. 도입배경

우리나라의 낙농은 경영규모의 확대와 함께 전업화가 급속히 진행되어 눈부신 발전을 하였다. 이러한 발전에 적응하기 위해 낙농가는 목장 시설장비를 근대화 및 기계화로 빠르게 전환시켰으며, 또한 낙농 기술 혁신을 위해 부단히 노력하여 변화하는 낙농환경에 대응하였다.

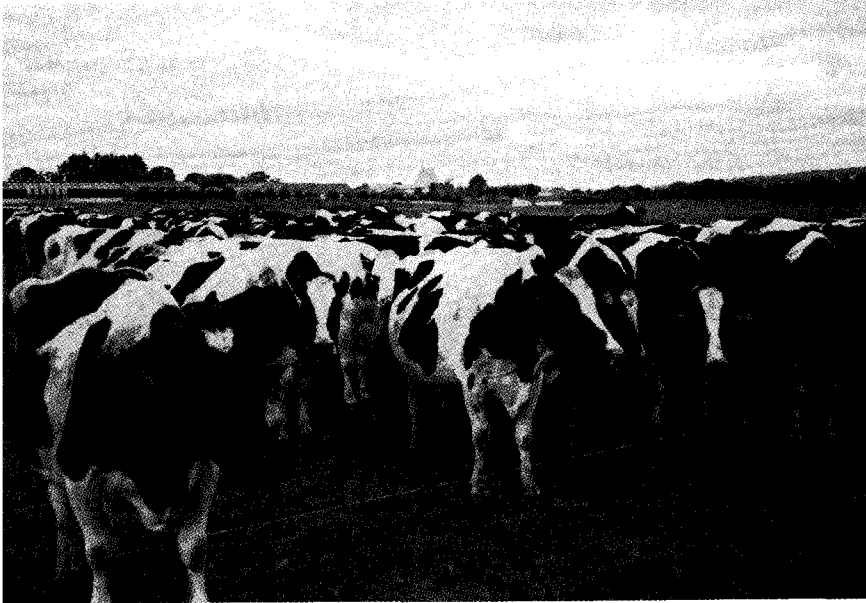
그러나 이러한 대응방법은 노동의 과중화와 시설에 대한 과잉투자 등 여러가지 문제점을 가져왔다. 그 중에서

도 규모확대에 따른 노동의 과중화는 가족노동력을 총동원하게 하여 낙농경영에 있어 잉여노동력이 전혀 없도록 하여 노동력 고갈을 가속화 시켰으며, 또한 낙농은 연중무휴라는 시간적 구속성이 매우 강해 가족노동의 부담을 한층 더 가중 시켰다.

이처럼 가족노동중심, 잉여노동력이 없는 낙농환경에서 관혼상제나 본인 또는 가족의 질병 등으로 인한 돌발적인 사태가 발생할 시 부족한 노동력을 보완할 수 있는 방법이 전혀 없었다. 또한 인근지역의 낙농가들도 모두 비슷한



**차태효**  
서울우유  
낙농지원팀 과장



회원 307명, 헬퍼요원 18명으로 이 사업을 시작한 후 2003년 12월 현재 13개 조합에서 회원 2,277명, 헬퍼요원 86명으로 괄목한 성장을 하였다.

## 2. 사업 추진 목적 및 방법

낙농헬퍼사업의 주요 추진 목적은 첫째 낙농가의 연중무휴의 열악한 노동환경을 개선하여 가족중심의 전업농가에게 휴가나 쉴 수 있는 기회를 제공하고, 둘째 낙농가에게 발생하는 긴급사태(관혼상제, 질병,

노동조건 속에 놓이게 됨으로써 낙농가간의 상호부조(품앗이) 조차도 사실상 기대할 수 없는 상황이 되어버렸다.

이런 어려운 상황속에 1990년대에 접어들면서 낙농산업 외 타 산업분야 들은 노동시간을 단축하는 추세이고, 젊은 세대들은 힘들고 어려운 분야를 기피하는 3D현상이 주류를 이루고 있어, 연중 하루도 휴일이 없는 낙농을 기피하는 현상이 갈수록 심화 되었다. 이런 여건속에서 기존의 낙농가들도 노동의욕 저하로 낙농을 포기 했으며, 앞으로 낙농을 시작 할 후계자 확보에 큰 어려움이 예상되어 더 이상 낙농산업에 있어 노동문제는 간과 할 수 없는 문제가 되었다.

이러한 낙농산업의 노동문제를 해결 하는 방안으로써 1992년 7월에 서울 우유에서 낙농헬퍼제도를 만들어 경기 도지역에 9개의 헬퍼사업회를 조직하여 우리나라에서 처음으로 헬퍼사업을 시작하였다. 1992년 9개 헬퍼사업회,

불의의 사고 등)로 인한 일시적 노동공백을 전문헬퍼요원이 해결 함으로써, 셋째 낙농가의 사육심리 안정과 낙농 후계자의 장기적 육성, 복지낙농의 실현을 구체화하여 낙농산업의 안정과 발전을 도모하는 것 등을 들 수 있다.

그리고 헬퍼사업 지역은 사업을 실시하고 있는 낙농조합(축협)의 업무구역내로 한정되어 있으며, 헬퍼를 이용하고자 하는 이용자는 조합의 조합원이거나 준조합원으로써 지역내에 있는 헬퍼사업회에 회원으로 가입하여야 헬퍼를 이용 할 수 있다. 그러나 회원이 아닌 조합원 또는 일반 낙농가는 사업회가 별도로 인정하는 경우에 한하여 이용 할 수 있으며, 특별한 사유가 없는 한 사업회에서 이용을 제한하지 않는다. 단, 이때 헬퍼이용료가 할증되는 것으로 알고 있다.

헬퍼이용료는 각 헬퍼사업회 마다 재정상태를 고려하여 자율적으로 결정하고 있는데 그 주요 골격은 대동소이하

고 다만 약간의 금액적인 차이가 있을 뿐이다. 헬퍼이용료는 기본료, 두수할증료, 시간할증료, 공휴일할증료 등으로 구분되어 있으며, 보통 착유우가 25두 이상이며 헬퍼 2인이 출장하는것으로 되어 있다. 서울우유의 경우 1회 평균 이용료가 92,000원 정도이지만 그 편차는 매우 크다. 1회 이용료가 가장 작은 사업회는 평균 73,000원이지만 가장 많은 사업회는 210,000원정도다.

이처럼 헬퍼이용료의 차이가 큰 이유는 사업회의 운영방식에서 오는 차이 때문이다. 헬퍼사업회의 재정수입은 주로 사업회원의 이용료, 헬퍼사업기금의 운용수익, 지자체의 보조금 등으로 구성되어 진다. 일부 지자체에서 헬퍼사업에 대하여 보조를 해 주고 있지만, 1997년 중앙정부로부터 헬퍼사업에 대한 지원이 중단되었으며, 또한 IMF이후 지속적인 금리인하로 처음 헬퍼사업기금을 조성했을 때에는 재정수입의 30%를 기금운용수익으로 충당하고자 했지만 지금은 재정의 10%정도를 차지하고 있어 기금이 기금으로서의 역할을 하지 못하고 있다.

헬퍼사업에 대하여 중앙정부의 보조는 1997년부터 중단되었으나 일부 시·군지자체에서 별도의 예산을 세워 지역내에 있는 헬퍼사업회에 지원을 해주고 있어 지원을 받은 사업회는 재정적인 어려움 없이 잘 해나가고 있다. 그러나 정부의 보조 없이 헬퍼사업회에서 재정을 모두 부담하고 있는 사업회는 이용료외에 매월 회원 1인당 얼마정도의 회비를 징수해서 사업회 운영비로 사용하고 있는 줄로 알고 있다. 이처럼 헬퍼사업회의 수입방법이 모두 다른

것은 헬퍼사업에 대한 정부지원의 중단과 낙농산업에 대한 무관심 때문일 것이다. 헬퍼사업에 대한 지원을 정부나 농협중앙회에 요청하면 목부인건비를 어떻게 지원 해 줄 수 있는냐는 이상한 논리를 세워 지원을 거부 하고 있다.

선진 외국의 경우 낙농산업뿐만 아니라 다른 원예, 양돈, 양계 등 기타 산업에서도 산업을 보존하고 발전시키기 위해서 헬퍼사업을 적극 권장하고 지원을 해 주고 있다. 외국에서 이처럼 헬퍼사업을 적극적으로 지원을 해 주고 있는 이유는 가족중심의 영농에서 가족 중 한명이 사망하거나 질병으로 인해 노동력을 투입할 수 없을 때 농가의 기능이 마비되고, 또한 사망 또는 사고 뒤처리 문제에 가족이 신경을 써서 농장을 돌보지 못하면 가족들이 굶어 죽거나 충격을 받아 농장이 폐쇄화 되고 이로 말미암아 농장을 폐농하는 사태가 발생하여 사회문제로 대두되었다.

따라서 외국에서는 이처럼 어려운 상황에 처해진 농민들을 보호하기 위해 농업노동자를 파견시켜 주는 영농대행 서비스제도를 시행하고 있다. 유럽의 대다수 국가에서 이 제도를 도입하여 시행하고 있는데 그 주요 목적은 농어민 복지정책과 생산안정화 정책에 맞추어져 있다.

농어민 복지정책의 형태로 지원 해 주고 있는 나라들은 프랑스나 독일 등으로 주로 농가 헬퍼제도를 도입하고 있다. 농가 헬퍼제도는 농가 가족원의 질병치료, 입원, 요양, 농가주부의 임신, 출산 등 의료와 관련되는 문제와 농작업 중 사고와 관련되는 문제로 영농대행이나 가사대행 등 노동력이 필

요하게 되면 국민의료보험이나 농업 노동사고 보험 등 사회보험에서 급여의 형태로 이를 지원 해 주고 있다.

생산안정정책의 형태로 지원 해 주고 있는 나라들은 주로 영국이나 네덜란드 등으로 이들 나라에서는 위와 같이 시급한 상황이 발생하여 영농이 중단되고 농가의 가계가 불안정 되는 것을 막기 위해 영농 및 가사 헬퍼요원을 파견하거나 그 이용료의 전부 또는 일부를 지원 해 주고 있다.

이처럼 외국에서는 정부가 농업을 보존하고 발전시키기 위해 부단의 노력을 하고 있지만 우리나라의 현실은 농가가 자발적으로 헬퍼사업회를 조직하고, 사업회를 활성화 시키기 위해 노력하고 있지만 정부는 전혀 신경을 쓰지 않고 있는데 이는 농업의 발전과 보존에 정부의 의지가 없음을 간접적으로 시인한 것이라 하겠다. 따라서 정부에서도 헬퍼사업에 대한 지원이 단순히 인건비를 보조해 준다는 인식을 버리고 선진 외국처럼 헬퍼사업에 대한 지원이 농산물 생산안정과 복지농촌을 지향한다는 의식을 가져 주길 바란다.

### 3. 낙농헬퍼요원의 선발과 업무범위

낙농헬퍼사업의 성패는 회원들의 참여도 중요하지만 유능한 헬퍼요원을 어떻게 확보하는가에 달려 있다. 서울우유에서 헬퍼사업을 처음 도입 할 당시에는 헬퍼요원을 직원(검사보조원) 중에서 9명을 선발하여 6개월간 전문 교육을 실시하여 투입하였고 이후 사업이 확대되는 경우에는 이들 요원을 신규 헬퍼요원 양성 지도원으로 활용

하는 방안을 검토하였다.

그러나 헬퍼요원의 미숙련으로 인해 이용자로부터 불만을 살 우려와 새벽부터 밤까지 출장을 다녀야 하는 열악한 근무 조건 하에서 헬퍼요원의 이직율이 높을 수 있다는 의견이 대두되어 처음에는 2인 1조로 운영하는 것이 바람직하다는 생각으로 검사보조원 11명과 축탁직 9명을 선발하여 헬퍼요원 교육을 실시하였지만 그 중 18명이 교육을 수료 받아 1992년 7월 1일부터 현장에 투입시켰다.

서울우유에서는 헬퍼사업 초기 헬퍼요원의 운영을 2인 1조로 하던 것을 헬퍼요원들의 숙련된 근무자세로 1993년부터 1인 1조로 전환되었고, 1993년에는 교육기간을 4개월에서 3개월로 단축시켰다. 또한 1997년부터는 헬퍼사업의 자립 기반이 조성되어 축탁직 낙농헬퍼요원은 헬퍼사업회에서 관리하게 되어, 헬퍼요원은 사업회에서 선발하고 교육은 서울우유에서 담당하기로 했다.

헬퍼요원의 근무시간은 통상 아침 05:00~08:00(3시간), 점심 11:00~13:00(2시간), 저녁 16:00~19:00(3시간)으로 정하였으나, 이용목장의 작업시간에 따라 다소 조정을 할 수 있도록 하였다. 헬퍼요원의 작업범위는 착유에 관한 사항(착유, 원유관리, 착유기 및 냉각기의 세척, 살균), 사료의 급여에 관한 사항(농후사료 및 준비된 조사료의 급여), 우사청소에 관한 사항(일상적인 분뇨처리),糞소관리에 관한 사항(분만, 발정, 질병우의 발견 및 연락)으로 그 업무를 제한 하였는데, 이는 헬퍼요원이 한 목장에 고정되어

일을 하는 것이 아니라 여러 목장을 다녀야 하기 때문에 이동시간과 일의 강도를 고려한 결과이다.

헬퍼요원이 업무중 이용목장에 끼친 손실도 헬퍼요원의 중대한 과실이나 고의적인 행위 이외의 경우에는 이용자가 부담하기로 하여 헬퍼요원들이 업무수행 중 발생 할 사고에 대한 부담을 덜어 주었다. 또한 헬퍼 회원들에게도 헬퍼요원과의 업무인수가 원활하게 이루어 지도록 이용자 의무사항을 주었는데 그 의무사항은 대체로 다음과 같다. 첫째 젖소는 개체식별이 가능하도록 이표 또는 목걸이를 부착해야 한다. 둘째 우사내에 개체별 표지판을 준비하고, 산유량과 사료급여량을 기재한다. 셋째 건유우, 유방염우 및 항생제투여우 등 젖소개체별 특징을 정확히 기재하여야 한다. 넷째 착유기 등 낙농기자재는 정비하여 정해진 곳에 반드시 놓아 두어야 한다. 다섯째 기타

사항은 사전협의를 통해 헬퍼요원과 인수인계를 철저히 해야 한다.

#### 4. 사업현황

낙농헬퍼사업은 1997년 15개 조합에서 사업을 추진하였지만, 정부의 지원중단으로 일부 조합에서는 헬퍼사업을 포기하여 2003년 12월 현재 13개 조합에서 사업을 실시하고 있다. <표4-1>은 2003년도 헬퍼사업의 현황과 이용실적을 나타내었는데 표에서도 알 수 있듯이 모든 헬퍼사업회가 적자를 벗어나지 못하고 있다.

조합에서 추진하고 있는 헬퍼사업의 사업운영방식도 조합별로 차이가 있는데 서울우유, 파주축협, 천안낙협은 헬퍼사업회가 지역별 자율사업으로 전환되어 조합에서는 헬퍼사업회에 교육 및 지도를 일부 지원 해 주고 그 나머지는 사업회가 자체적으로 해결 해 나

표4-1. 2003년 낙농헬퍼사업 현황

도별	조합명	헬퍼 요원	회원 농가	헬 퍼 실 적			젖소 관리 두수			사업손익 (백만원)
				농가수	횃 수	일 수	착유우	기 타	계	
경기	서울우유	59	1,440	7,345	12,417	12,350	308,603	177,635	486,238	-38
	(2) 파주축협	1	21	198	210	210	9,619	3,950	13,569	-4
강원	원주축협	2	26	224	320	305	11,246	-	11,246	-10
	(2) 횡성축협	2	97	120	301	290	7,938	3,733	11,671	-12
충남	당진낙협	2	43	143	247	221	6,810	7,697	14,507	-38
	천안낙협	2	69	257	571	322	16,233	29	16,262	-23
	홍성낙협	1	46	71	274	177	8,334	-	8,334	-11
	아산축협	1	70	61	188	141	4,380	1,977	6,357	-24
	예산축협	2	17	51	14	118	10,101	11,450	21,551	-18
전남	전남낙협	2	18	115	115	155	9,176	4,241	13,417	-43
	(2) 나주축협	4	48	273	404	549	8,398	7,762	16,160	-3
경북	경북대구낙협	3	151	191	200	293	6,835	3,687	10,522	-49
경남	부산경남우유	5	231	1,125	1,247	1,795	66,622	29,748	96,370	-95
계	13	86	2,277	10,174	16,635	16,926	474,295	251,909	726,204	-370

가고 있다. 그 외 조합에서는 헬퍼사업을 조합자체 사업으로 운영하고 있어 조합에서 헬퍼사업 전반에 대해서 모든 것을 해결 하는 시스템이다.

헬퍼사업의 재정을 일부 부담하기 위해 낙농헬퍼사업기금을 운영하고 있는 조합은 서울우유, 흥성낙협, 부산우유 등 몇몇 조합에서 운영하고 있지만 그 외 조합에서는 운영하고 있지 않다. 낙농헬퍼사업기금의 조성 목적은 헬퍼이용료만으로 헬퍼사업비용을 전적으로 부담하는 것에는 한계가 있고, 조합에서도 지원금을 계속해서 늘리는 것도 어려워 안정적인 헬퍼사업비용의 재원을 마련하기 위해 기금을 조성하여 그 운용 수익을 사업회 비용으로 투입 하자는 의도에서 기금이 조성 되었다.

그러나 1997년 11월 IMF 이후 계속되는 금리 인하로 기금운용수익이 큰 폭으로 감소하여 기금이 기금으로서의 역할을 할 수 없는 상황에 처해 있다. 당초 기금을 조성 할 때에는 기금운용수익이 헬퍼사업 총비용의 30%을 충당 할 수 있도록 하였지만, 지금은 헬퍼사업비의 10%정도를 충당하고 있는 실정이다. 서울우유에서도 1997년 헬퍼사업기금 21억 8천만원에 운용수익이 2억3천6백만원 이었는데 기금이 14억이나 늘어난 2003년도에는 기금 35억7천5백만원에 운용수익이 1억 4천4백만원로 오히려 기금운용수익이 1억원 가량 줄어 들었다.

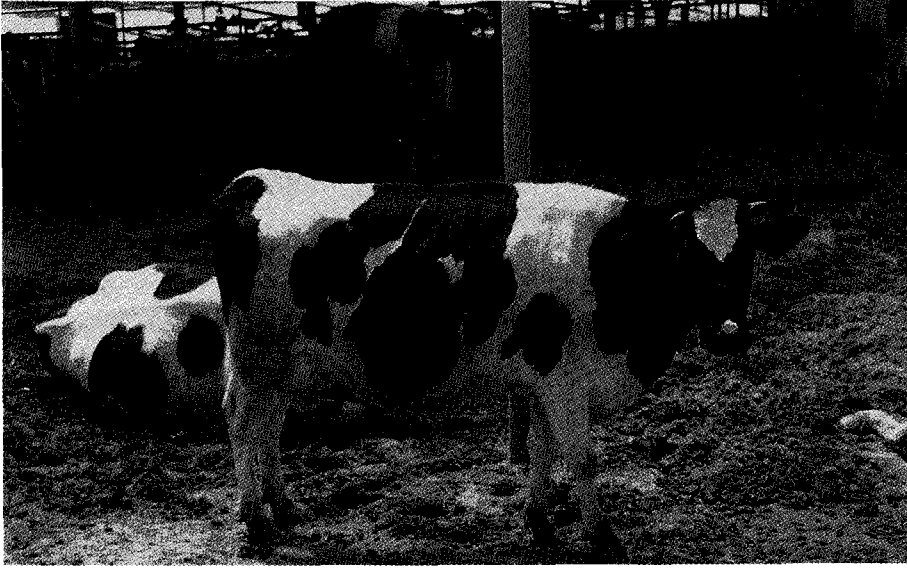
### 5. 헬퍼사업의 향후 추진 방향

낙농헬퍼사업의 역사는 1992년 7월 부터 시작하여 2004년 7월 현재 만

12년을 넘어가고 있다. 낙농헬퍼사업을 시작 할 당시 헬퍼요원 18명, 회원 307명으로 출발하여, 2003년 12월 현재 13개 조합에서 헬퍼요원 86명, 회원 2,277명으로 괄목한 성장을 하였다. 지금 우리나라 경제사정이 어려운 만큼 낙농산업의 환경도 무척 어렵다. 또한 낙농산업에 그 기반을 둔 헬퍼사업도 재정적으로 매우 어려운 상황에 처해 있는 것이 현실이다. 그렇지만 헬퍼사업에 있어 초기의 많은 어려움을 극복하고 이제 안정적인 발전단계를 넘어 정착단계에 들어섰다고 말할 수 있을 것이다.

그러나 아직도 헬퍼사업 운영에 있어 몇가지의 문제점이 도출되고 있는데, 첫째 사업회간의 불균형이다. 사업회간의 불균형이 발생하는 중요한 요인은 회원의 참여도, 임원의 봉사, 헬퍼요원의 성실성 등인데 이중 하나만 빠져도 헬퍼사업회가 건실하게 발전할 수 없다. 그리고 둘째는 헬퍼요원의 고용불안으로 이직율이 많다는 것이다. 이는 헬퍼사업의 영속성에 지장을 줄뿐 아니라 우수한 헬퍼요원의 확보에 가장 큰 어려움이 따르고 사업의 발전에 가장 큰 장애요인이다. 이를 극복하기 위해서는 회원과 조합 및 정부가 협조하여 헬퍼양성 전문기관과 사후직장으로서의 안정성을 보장 할 수 있도록 하여야 한다.

헬퍼사업에 대한 정부의 지원은 1997년 중단되었지만 정부의 지원하에 실시한 사업중 가장 성공적이고 모범적인 사업의 하나로 인정되고 있다. 정부에서도 당초 전업낙농가 육성 지원시책의 일환으로 지원하였지만,



IMF 한파와 축발기금의 감소 등으로 지원 여력이 없어 지원을 중단한 것으로 알고 있다. 지금 우리나라 낙농환경은 그 어느때 보다 어렵고 힘든 상황에 놓여 있으며, 이를 극복하기 위해서는 목장의 경영환경개선과 복지낙농을 실현하여야 하는데 낙농헬퍼사업이 하나의 받침목이 될 수 있다.

따라서 낙농헬퍼사업에 대한 정부의 인식전환이 필요하다. 정부관계자는 낙농헬퍼사업에 대한 정부의 지원이 단순하게 사업을 운영하는데 있어 인건비를 보조해 준다는 생각보다 사업 내면에 있는, 즉 헬퍼사업이 낙농산업 전반에 끼치는 영향을 보는 안목을 가져야 한다. 낙농산업에 있어 헬퍼사업의 기능은 전업낙농가의 육성 및 후계자의 양성으로 안정적인 낙농산업의 발전과 복지낙농의 지향에 있다.

또한 1992년부터 헬퍼사업을 개시한 이후 2003년 12월 현재 13개 조합에서 헬퍼사업을 실시하고 있지만 헬퍼사업의 보급, 계몽지도 및 헬퍼요원

의 모집, 양성 등 사업전반을 수행할 전국적인 조직이 없어 헬퍼사업의 발전에 큰 걸림돌이 되고 있다. 따라서 전국적인 연합회 형식의 낙농헬퍼협의회의 결성이 필요하다.

미국, 네덜란드, 캐나다, 일본 등 해외 여러나라들은 정부의 주도하에 낙농뿐만 아니라 육우, 양돈, 양계, 원예 등 많은 다른 농업분야에서 헬퍼사업을 실시하고 있으며, 헬퍼요원의 업무범위도 넓어져서 지금은 농가의 휴가나 연수시 등의 농작업 대행이나 농번기에 임시노동, 삭제나 털깎기 등의 전문적 작업, 혹은 농가 부인이 질병에 걸렸을 경우 가사노동이나 육아대행에 까지 미치고 있다. 따라서 정부도 전문적인 전업농을 육성하여 도·농간의 경제적 격차를 줄이기 위해, 또한 복지농촌을 지향하기 위해 헬퍼사업에 적극적인 지원이 그 어느때 보다도 필요하다고 하겠다. ☺

〈필자연락처 : ☎ 02-490-8133〉