

# 덴마크의 낙농 헬퍼사업

서울우유협동조합 지도과  
최 원 근

이 글은 일본의 「낙농헬퍼 전국협회」에서 발행하는 낙농헬퍼 제11호에 실린 中原紙·낙농학 원대학 교수의 글을 번역한 것이다. 우리나라의 헬퍼사업은 1992년도에 서울우유협동조합에서 처음 도입하여 낙농가들 사이에서 상당한 호평을 받고 있다. 그러나 아직 이 사업에 대하여 홍보가 미흡하고, 이용농가 사이에서도 인식이 부족한 면도 있다. 이 글에서는 선진 농업국이 될 수록 그리고 낙농가의 복리증진을 위해서는 헬퍼사업의 보급이 확대되어야 하고, 관계기관의 지원이 증대되어야 한다는 것을 이해할 수 있으리라고 본다. --- 번역자 주

## 1. 유럽의 농업을 선도하는 덴마크

덴마크는 EU(유럽연합)를 대표하는 농산물 수출국이다. 자국에서 생산되는 농축산물의 2/3를 수출하고 있다. 이를 다른 말로 표현한다

면 덴마크의 인구가 약 500만인이기 때문에 덴마크의 농민은 1,500만명의 인구에 식량을 공급한다는 의미이다. 최근의 농가호수는 71,587호(1993년)로서, 덴마크의 농업을 소개하는 팜프렛에는 「1농가당 210인분의 식량(축산물 중심)을 담당할 수 있다」라고 기술되어

있다. 이것은 식량자급율이 300%가 된다는 말이다.

덴마크의 농민은 「자신들이 생산한 농산물을 어떻게 하면 가장 유리하게 해외 여러나라에 판매할 것인가」가 최대의 관심사이다. 덴마크가 국제시장에서 강력한 경쟁력을 갖추게 된 것은 단시간에 이루어진 것은 아니다. 유럽의 여러나라는 19세기 후반에 격심한 곡물공황(농업 불황)을 겪었는데 덴마크의 농민들은 영국시장에 돼지고기 제품이나 버터등 유제품을 수출해서 이 위기를 극복하고, 농업을 수출산업으로 키우는데 성공했다. 이것은 오늘날에도 농민의 가치관으로서 유유히 맥을 이어오고 있다.

우리들은 이와같이 강한 국제경쟁력을 갖춘 농업을 지탱해 올 수 있는 요인에 대해 관심을 갖지 않을 수 없다. 나는 다음에 제시하는 4가지 사항에 기인되는 것으로 생각하고 있다.

## 2. 강력한 축산을 유지하는 요인

### (1) 협동조합을 통한 가공 판매

덴마크에는 돈육 제품이나 유제품등을 단일 품목마다 가공하여 판매하는 협동조합이 잘 발달되어 있다. 구체적으로 말하면 돈육 협동조합은 도축부터 가공까지의 처리시설을 경영하고, 양돈농가는 100% 가까이 협동조합에 출하하여 국내시장을 석권하고 있다. 동시에 수출면에서도 독점적인 지위를 구축해 오고 있기 때문에 강한 경쟁력을 갖추고 있는 것이다. 낙농 분야에 있어서도 양돈업과 마찬가지로 협동

조합의 유업체를 경영하고 있다.

덴마크를 대표하는 유업체는 엠디 후드(MD FOOD)회사이다. 이 회사는 협동조합이 출자하고, 유한회사의 형태로 경영하고 있다. 이 회사에서 점유하는 원유는 약70%나 되고 있다. 그래도 엄격한 시장경쟁에서 살아남기 위해서 원유의 점유율을 높임과 동시에 계열회사를 만들어 해외에 유업체를 매수하거나 합병하는 사업에 적극적으로 진출하고 있다. 오늘날 엠디 후드(MD FOOD)사는 세계 10대 유업체중의 하나로 손꼽힐 정도로 성장하고 있다.

### (2) 그린 카드(Green Card, 녹색인정서)

덴마크에서는 농장을 계승하는 방식이 일본의 세습제와는 다르게 「매수」를 원칙으로 하고 있다. 이에따라 당연히 농민은 경영자로서의 능력이 중시되고 있다. 이 말을 바꾸어 말하면 농업은 강인한 의지와 능력을 갖춘 사람에게만 문호를 개방하고 있다는 의미이기도 하다. 또한 농장의 매수는 그린 카드(녹색인정서)를 가진 사람에게만 인가되고 있다. 이 그린카드는 일정한 농업교육을 받은 사람에게 주는 일종의 자격이다. 이와같은 제도는 일본에서도 주목해도 좋은 것은 아닐까?

### (3) 농업경영자 양성 교육

농업경영자를 양성하는 교육제도가 잘 발달되어 있다. 이것은 19세기 후반부터 국민고등교육(덴마크어로 풀케 호이스콜)이 실시된 이래 농민교육의 전통이 면면히 계승되고 있음을

뜻하고, 동시에 경영능력이 탁월한 인재를 양성하는 교육과정이 철저히 준비되어 있다는 말이기도 하다.

전부 기숙자 제도에 의한 교과과정과 실습과정이 상호 잘 조직되어 있고 앞서 이야기한 그린카드를 받기 위해서는 농업학교에 최저 5년 정도 취학하는 것이 필요하다. 참으로 용의주도한 교육프로그램을 갖고 있다. 농업학교를 수료하고 그린카드의 취득이 가능할 시기가 되면 학생들은 이미 22~23세에 도달되고 있고, 충분한 이론과 실습 교육으로 자질이 우수한 농업경영자가 탄생하게 된다.

#### (4) 농업지도조직(Farmers Union)의 발달

기술 보급과 농업지원을 위한 조직이 잘 발달되어 있다. 그러나 우리의 경우와는 달리 화머즈 유니온(Farmers Union)등 농민의 자주적 조직으로 운영되고 있다. 화머즈 유니온은 농업기술 자문센타를 설치하여 전문적인 컨설턴트가 선진 농업기술을 보급하고, 경영상의 문제점을 해결할 수 있도록 농민을 지도하고 있다. 또한 농민을 지원하는 시스템으로서 농업대행업(화 릴리프, Farm relief)이나 머신 스테이션(일본에서는 콘 트랙터 라고 한다)이 상당히 발달되어 있다. 화 릴리프는 이 글에서 소개하려고 하는 낙농헬퍼사업이다.

〈표 1〉 연도별 농산물 수출비율

(단위 : %)

연도별	'80~'84	'85	'88	'90	'91
국내판매	38.5	36.9	39.2	37.6	36.8
수출	61.5	63.1	60.8	62.4	63.2
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

〈표 2〉 농업조생산액의 추이

(단위 : 백만 덴마크 크로네)

연도별	'89	'90	'91
경곡물	7,706	8,117	7,227
종기타	6,100	6,189	5,384
원유	12,895	12,435	11,991
축최고기	5,166	4,653	4,146
돼지고기	15,961	14,942	15,474
계란가금	1,542	1,479	1,482
산모피동물	1,268	1,433	1,119
기타	237	233	199
농업조생산액	50,875	49,481	47,022

※ 1덴마크 크로네는 136.68원

### 3. 낙농헬퍼사업

#### (1) 헬퍼사업의 의의

우리나라에서 낙농헬퍼사업이라고 부르고 있지만 덴마크에서는 릴리프 시스템(Relief system, 원어는 Landbrugsvikarordning-cmes이다)이라고 한다, 이것은 글자 그대로 낙농가에게 어려운 사정이 있을 경우 릴리프

(Relif, 구원자) 역할을 다 한다는 것을 나타낸다.

## (2) 규모확대 및 1인 목장에 대응하는 헬퍼사업

덴마크에서는 1960년대에 들어서 농업경영의 전문화와 대규모화가 진행되었다. 과거에는 양돈이나 낙농등의 축산과 전작을 결합한 유축 복합경영이 지배적이었으나, 점차로 양돈, 낙농, 전작의 3부분으로 전문화되었다. 물론 양돈이나 낙농을 전업으로 한다고 해도 보리재배 등 경종 부분을 지금도 여전히 병행하고 있다. 이들 경종부문은 축산경영에 있어서 중요한 자급 사료가 되고 있기 때문이다.

1960년대는 비농업분야 즉 공업부문의 고도성장기였기 때문에 농업 노동력이 비농업분야로 대량 유출되었다. 농가의 자제는 고등교육의 기회를 선택하는 경향이 강해지고 농촌의 기혼여성(경영주의 처등)은 농외사업에 취업하게 되었다. 이것은 전반적인 여성의 사회진출의 표시이다. 이리하여 '70년대부터 '80년대를 통하여 낙농업은 경영주 1인이 하는 문자 그대로 원 맨 화(1인 농장, ONE MAN FARM)이 되었다. '70년대 당시 농가 1호당 경지면적은 21ha였는데 오늘날에는 38ha(1993)로 거의 2배 가까이 규모가 확대되었다.

이와같이 낙농업의 규모확대와 1인 경영으로 이행되는 과정에서 경영주의 과로(노동증가), 질병, 사고등이 문제점으로 제기되었다. 때로는 가족이나 인근 농가의 지원이 시도되기는 하였지만 농촌지역의 근본적인 인력부족과 농업

의 전문화가 상당한 수준으로 진전된 단계이므로 어려운 점이 많았다. 이러한 상황에서 우선 화머즈 유니온(Farmers Union)등의 지역 농민 조합이 앞장서서 임의가입 형태의 헬퍼조합(Relif Service Circle, 대행업)을 만들었는데 활발하지는 못했다. 그러나 이후 헬퍼제도의 필요성을 느낀 가입자가 증가하므로 활성화되기 시작하였다.

한편 덴마크 정부와 EC(구주공동체, 현재는 EU)에서는 이들 헬퍼조합에 조금이기는 하지만 보조금을 지원하였다. 1973년에 전국의 헬퍼조합은 약30개 였고, 이들 조합에서는 대부분이 임시헬퍼(파트타임)로 60명의 헬퍼요원을 고용했다. 1978년에는 조합수가 65개로 증가되고, 전임헬퍼(풀타임) 60명을 포함해서 320명의 헬퍼요원을 고용하기까지에 이르렀다.

## (3) 제도적으로 확립된 헬퍼사업

이후 덴마크의 농민조합이나 정부관계자 대부분은 가족 경영의 유지를 호소하고, 한편 노동조합 관계자는 농촌에서의 고용기획의 창출을 바라고 있었다. 이와같은 사회적 요청에 부응하여 1981년 「농업대행업에 관한 법률」이 제정되었다.

동법 성립후 헬퍼조합에 매니저(관리자)를 두는 것이 인정되고, 또한 헬퍼요원의 훈련이 보증되게 되었다. 매니저의 인건비나 헬퍼요원의 연수비는 정부가 지원하고 있다. 그러나 헬퍼업무의 관리비에 대한 정부의 지원은 1980년대를 통하여 전액 삭감되었다. 현재 헬퍼업

무의 경비는 이용자의 부담으로 하지만 헬퍼요원의 출장 사유에 따라서는 부분적으로 정부가 경비를 부담하기도 한다.

#### (4) 헬퍼업무에 대한 경비부담 구분

낙농가가 헬퍼 조합에 가입하는 경우에는 입회금을 납부하고, 매년 일정액의 회비를 지불하지 않으면 안된다. 헬퍼이용 사유에 따른 경비는 이용자와 정부가 부담하는데, 다음과 같이 하고 있다.

- ① 경영주의 질병이나 사고로 인하여 헬퍼를 이용하는 경우  
이용자와 사회보험료로 헬퍼사업 비용의 50%를 부담하고, 나머지 50%는 정부가 지원한다.
- ② 경영주가 연수교육에 참가하는 경우  
이용자가 50%, 정부가 50%를 각각 부담한다.
- ③ 경영주와 가족의 휴가 또는 농번기의 헬퍼 이용  
이 경우에는 헬퍼사업 비용의 전액을 이용자가 부담한다.

#### (5) 헬퍼사업의 추이

〈표 3〉에서 볼 수 있듯이 헬퍼이용이 가장 많았던 시기는 1990년이라고 말할 수 있다. 당시 헬퍼요원의 연간 가동시간은 190만 시간을 초과했다. 헬퍼조합에는 15,600호가 가입되어 있었다. 이를 좀 더 세분하여 보면 〈표 4〉와 같다. 1989년도의 참여농가수는 15,000호로 1982년에 비하여 2배 가까이 증가하였

다. 헬퍼조합수는 46개로서 1조합당 참여 농가수는 326호에 이르고 있다. 헬퍼요원수는 전임(풀타임)이 970명, 임시(파트타임)가 780명이다. 이는 1982년에 비하여 전임은 6배, 임시는 1.6배가 증가된 것으로 특히 전임 헬퍼의 수가 크게 증가한 것이다. 1조합당 전임헬퍼는 21명, 임시헬퍼는 17명이다. 헬퍼사업을 전달하는 매니저의 숫자도 사업확대에 따라 35명에서 55명으로 증가되었다.

〈표 3〉 연도별 헬퍼사업 실적

연도별	농업대행자 (헬퍼요원) 가동실적	대행조합 (헬퍼조합) 가입횟수	대행요원 (헬퍼요원) 전입환산	대행사업 (헬퍼사업) 수입
	1,000시간	호	명	백만크로네
1982	509	7,935	364	45
1984	904	10,890	646	87
1986	1,543	13,953	1,102	160
1988	1,730	14,266	1,236	205
1990	1,961	15,604	1,450	240
1991	1,824	14,515	1,350	233
1992	1,658	13,577	1,235	216
1993	1,614	13,300	1,200	214

자료 : Denmark Farmers Union 「덴마크의 농업 1994」



〈표 4〉 헬퍼사업의 비교

구 분		1982년	1989년
참여농가수		8,000호	15,000호
헬퍼조합수		47개	46개
매니저(전담)수		35명	55명
헬퍼 요원수	전임(풀타임)	162명	970명
	임시(파트타임)	485명	780명
	전임환산	350명	1,400명
연간 중헬퍼가동시간		510,000시간	1,980,000시간
1호당 이용시간		65시간	130시간
헬퍼 사업비	정부 부담액	25백만크로네	100백만크로네
	농가 부담액	15백만크로네	150백만크로네
	합 계	40백만크로네	250백만크로네

자료 : Denmark Farmers Union

헬퍼요원의 연간 가동시간은 '82년 51만시간에서 '89년 198만시간으로 약4배가 늘었고, 1호당 이용시간 '82년 65시간에서 130시간으로 2배가 증가하였다. 헬퍼사업의 총경비는 1989년도의 경우 2억 5천만 덴마크크로네(약342억원)인데 이 중 정부지원금은 40%인 137이원이고, 농가부담금은 60%인 205억원이다.

#### (6) 축산업에 뒷받침하는 헬퍼사업

앞서 말한 바와같이 규모확대와 1인 경영목장의 증가에 따라 헬퍼사업은 필수적인 것이 되었다. 헬퍼요원의 이용사유는 〈표 5〉에서 보는 바와같이 경영주가 질병, 사고등으로 노동능력이 결핍되었을 때의 구원적인 출장이 63.1

%로 가장 많다. 반면에 정부의 지원대상이 되지 않는 휴가나 농번기등의 출장은 합쳐서 35.8%정도이다.

〈표 5〉 헬퍼이용 사유별 출장실적(1990년)

구 분	질병사고	연 수	휴 가	농번기	합 계
출장실적 (시간)	1,237,433	20,760	461,603	241,649	1,961,445
비율(%)	63.1	1.1	23.5	12.3	100.0

나는 1993년 1월 덴마크 농업지원 센터의 경영 컨설턴트인 웨이씨에게 안내받아 유트란드의 러너지역의 헬퍼조합(농업대행조합)을 방문했을 때, 여성 매니저는 「우리들이 하는 일은 농수산부 관할이라고 하는 것보다, 사회보장을 담당하는 보건복지부 분야에 가깝게 되었다」라고 말하는 것을 대단히 인상 깊게 받아들였다. 가족노동 위주의 전업농가의 경영주가 질병이나 사고를 당하는 경우 덴마크에서는 헬퍼사업이 없어서는 안될 존재가 되고 있다.

덴마크의 헬퍼사업은 상당히 정착되어 호평을 얻고 있다. 농민은 휴가나 농번기에 헬퍼를 이용할 경우에도 정부의 지원을 받을 수 있기를 희망하고 있다. 또한 헬퍼요원은 출장 농가의 경영 전체에 대한 책임감으로 스트레스를 받고 있는데 이를 해결하기 위하여 심리학의 연구 코스를 희망하고 있다. 이것은 헬퍼 제도가 발족해서 15년 가까이 경과한 덴마크에서의 과제라고 말할 수 있을 것 같다.