

미국 낙농문제의 공동타개 프로그램

1. 우유홍보기구 및 자금 조달 방법

미국의 우유 생산자들은 지금부터 70여년 전부터 우유 및 유제품에 대한 전국, 주 또는 지역중심의 소비홍보 활동을 전개해 왔다.

이의 일환으로 1915년에는 자주적인 시장개척 및 경쟁력 강화의 필요성을 절감하고 비용을 부담하기를 동의하는 낙농가, 협동조합, 집유업자, 가공업자 등이 힘을 합해 전국 낙농위원회(National Dairy Council:NDC)를 설립했다.

전국낙농위원회의 주요활동 내용은 학생들을 대상으로 한 우유영양 교육을 실시하는 것을 비롯해서 우유의 영양가치를 과학적으로 증명해 보이기 위한 교육자료를 개발하는 것을 목적으로 하는 연구사업 등이었다.

이 기구의 활동은 다분히 장기적인 효과를 기대한 것이었다. 그후 청량음료 및 우유 유사식품에 의해 우유 및 유제품 시장이 잠식을 당하는 것에 대한 대응책으로 1940년에는 미국낙농협회(American Dairy Association:ADA)를 조직하여 우유 및 유제품에 대한 애드버타이징 및 머천다이징 활동을 시작하도록 했다.

미국 낙농협회는 주로 소비자를 대상으로 대중매체를 이용한 우유 및 유제품의 식품 및 영양가치 홍보, 판촉, 우유제품 개발 및 시장 조사활동을 전개해 왔다. 그러다가 1969년에는 미국낙농협회의 제품 개발 연구 부서가 낙농연구법인(Dairy Research, Inc :DRINC)으로 분리 독립되었다.

전국낙농위원회, 미국낙농협회, 낙농연구법인 등은 모두 낙농가, 가공업자 그리고 낙농관계 농기구 생산 및 판매자가 자발적으로 부담하는 자금으로 우유 및 유제품의 시장 유지 및 확대를 위해 활동해 왔다. 그러다보니 각 조직은 자기조직의 활동영역을 넓히고 보다 효과적인 활동을 하기 위한 자금조달을 목적으로, 서로 회원 및 자금 확보 경쟁을 벌이게 됨과 아울러, 이들 기구의 활동이 서로 중복됨은 물론 서로의 정보교환이 원활하게 이루어 지지 못하는 문제가 발생하게 되었다.

이러한 문제점을 시정하기 위한 수단으로 1971년에는 낙농산업연합회(United Dairy Industry Association :UDIA)를 조직했다.

낙농산업연합회는 전국낙농위원회와 미국낙농협회의 회원확보 및 자금조성 노력을 일원화하고, 주로 우유 생산 농민이 부담하는 자금으로 운영되는 이들 기구와 낙농연구법인의 교





Joseph J. Westwater
미국우유홍보기구 행정수석

육, 연구, 홍보 프로그램을 조정하여 최대의 효율을 얻을 수 있도록 하는 기능을 해왔다.

1979년 당시 낙농산업연합회는 그 산하에 이들 세 중앙기구 외에 42개주를 카바하고 있는 20개의 주 또는 지역기구(State or Regional Organizations)와 37개의 지역 낙농위원회(Dairy Council)가 있었다.

그러나 미국내의 모든 낙농지역이 다 이러한 중앙기구에 가입되어 있지는 않았다. 즉, 서부 낙농지역인 캘리포니아(California), 오레곤(Oregon)과 워싱턴(Washington)주는 서부지역 위원회(Cow Board)를 만들어 독자적인 우유홍보활동을 펴왔으며 미국 제일의 우유생산을 자랑하는 위스콘신(Wisconsin)주 또한 상당기간

동안 독립적인 활동을 펴왔다.

미국에서 우유 및 유제품에 관한 소비홍보 및 연구활동이 처음으로 시작된 1915년부터 1980년대 초반까지는 대부분 지역에서의 활동 자금은 낙농가의 자유의사에 의존하는 임의부담금(voluntary funding)의 의해 충당되었다.

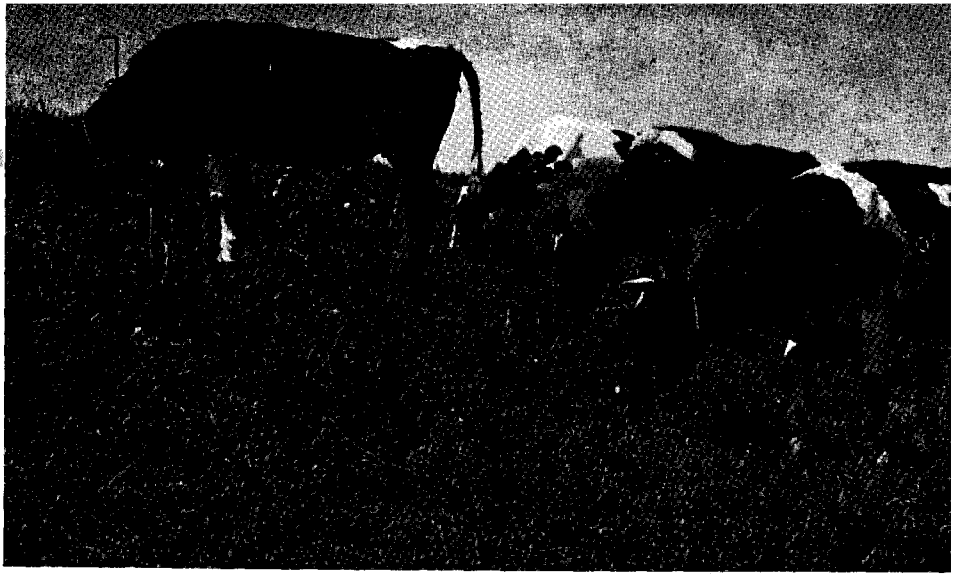
따라서 찬성하는 농가나 가공업자 및 심지어는 낙농기계기구 생산 및 판매자들만이 부담금을 냈을 뿐만 아니라 지역조직에 따라 부담금도 서로 크게 달랐다.

그리고 홍보, 교육 및 연구프로그램에 따른 혜택은 함께 누리면서도 비용은 부담하지 않는 무임편승자(free-rider)의 문제, 그리고 자금조달을 위한 회원 확보와 모금 과정에 많은 인력이 소요되는 비효율성의 문제가 항상 존재하고 있었다.

홍보 및 교육을 통해 무임편승자를 끌어들이려는 노력이 없었던 것은 아니나 모두를 다 참여시킬 수는 없었다.

여러가지 방법을 강구하던중 1955년에는 농무성의 농산물유통조사국 낙농과장이 연방정부 우유유통시행령(Federal Milk Marketing Order)에 기초한 시행규칙(일명 Positive Letter)을 공포 낙농가가 생산한 우유를 일차적으로 구매하는 집유전문업체, 협동조합 및 가공업체가 동의하는 농가만을 대상으로 유대에





서 정해진 비율의 홍보 연구비를 공제해서 해당 기구에 전달해 주도록 조치했다. 그러나 이 경우에도 무임 편승자 문제를 해결할 수 없었다.

그후 개정된 연방정부의 농업 및 낙농관계 시행령이나 주정부의 시행령 등에 의해 일부지역은 주정부의 우유 유통시행령에 기초한 낙농가 투표에 의해 강제징수(mandatory assessment)제도를 도입한 경우도 있었다. 그 예로 뉴욕(New York)주는 1970년대 초반부터 우유생산농가는 누구나 같은 율의 홍보비를 부담하도록 제도화했다.

미국에서 모든 낙농가가 공평하게 부담하는 우유홍보 및 연구활동의 계기가 마련된 것은 1980년대 초반이다.

1980년대에 접어들면서 미국의 낙농업계는 우유생산은 계속 늘어나는 반면 만성적인 소비 둔화로 인해 심한 공급과잉 현상을 빚게 되었다.

이에 따라 낙농가의 소득보장을 목적으로 책정한 우유지지가격 수준을 유지하기 위한 연방정부의 치즈, 버터 및 탈지분유 구매량이 급격히 늘어났다. 1983년에는 우유 총생산량의 12.2%에 상당하는 유제품을 구입해야 했으며 그를 위한 정부 예산만도 26억에 이르는 사상최고의 기록을 세우게 되었다. 이러한 예산지출의 증가여파는 미국 낙농의 역사와 함께 해온 우유가격 지지 정책의 존폐 여부에까지 미치게 되었다.

이에 정부는 사육두수 감소에 의한 생산조정 대책을 마련하기에 이르렀고 낙농가는 자구책으로서 강제징수 제도를 통한 우유소비 홍보의

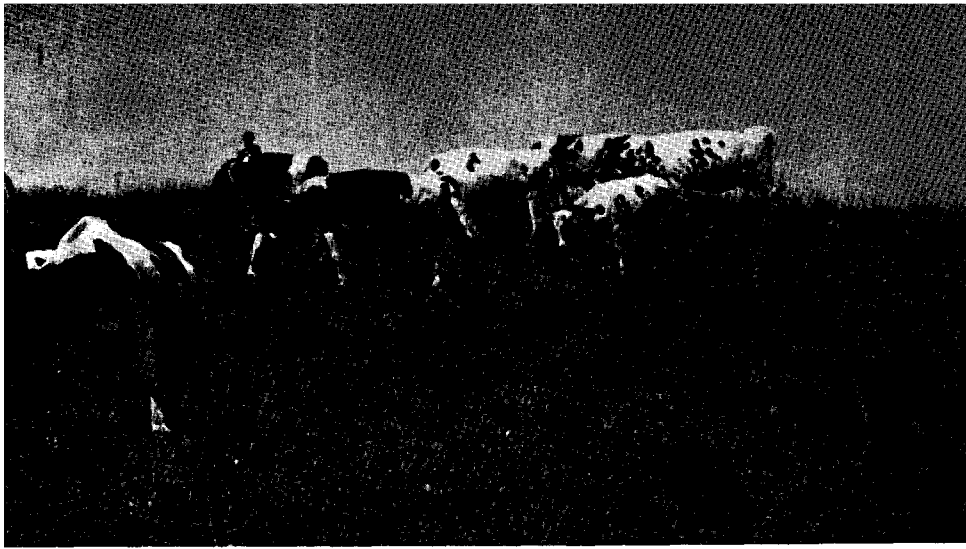
강화를 생각하게 되었다.

이와 발맞추어 당시 낙농산업연합회는 미국에서 낙농에 종사하는 모든 우유생산자가 다 공평하게 우유홍보 및 연구 비용을 부담하는 강제징수제도를 위한 방안을 마련하여 전국 낙농가연합회(National Milk Producers Federation)에 제안했고 NMPF는 상당기간 동안에 걸친 공청회를 거쳐 법안을 작성 1983년 7월에 의회에 제출하게 되었다.

이 법안은 상하 양원에서 담배 법안과 함께 우유및 담배 조정법(Dairy and Tobacco Adjustment Act of 1983)이란 이름으로 그해 11월에 통과되었다.

전국 낙농가연합회는 계속해서 1984년 1월 동 시행령안을 작성 농무성에 제출했고 검토를 거쳐 그해 3월에 우유홍보 및 연구시행령(Milk Promotion and Research Order)이 공포되도록 하는 산과역을 해냈다.

이렇게 낙농가가 민주적인 방법으로 탄생시킨 법과 시행령은 모든 우유 생산농가는 납유하는 우유 100lb당 15센트씩(우유 농가 수취가격의 1.2%)의 우유 홍보 및 연구기금을 부담하도록 하는 강제징수제도의 근거를 마련해 주었다. 이법은 또한 이중 최소한 5센트는 1983년의 우유 및 담배조정법과 1984년 3월에 공포된 우유홍보 및 연구 시행령에 의해 1984년 4월에 발족된 우유홍보 및 연구보드(National Dairy Promotion and Research Board)에 보내 전국



했을 때 보다 자금이 2.6배 이상으로 늘어났고 보다 효과적이며 일사불란한 소비홍보가 가능하게 되었다.

우유홍보 및 연구위원회
회의 출연으로

규모의 홍보 및 연구 활동에 쓰도록 하고 10센트까지는 농무성이 공인하는 주 또는 지역의 홍보 기구에서 쓰도록 법으로 정해졌다. 단 공인된 생산자 조직 즉 홍보기구가 없는 지역의 경우는 전액을 우유홍보 및 연구 보드로 보내도록 되어 있다.

한가지 부기할 것은 강제징수제도로 우유홍보 및 연구보드로도 낙농가의 주도하에 탄생되었다는 것과, 다른 경우와는 달리 의회와 정부의 협조로 입법에 의한 시행이 먼저요 전체 낙농가의 의견을 묻는 투표가 나중이었다는 것이다.

실제로 우유 및 연초 조정법에는 강제징수 규정을 시행하되 시행후 1년 5개월 즉 1985년 9월까지는 농무장관의 주관으로 투표에 붙여 계속 여부를 결정하도록 명시하고 있다.

이에 따라 농무장관은 1985년 7월부터 홍보를 시작하여 7월과 8월에 걸쳐 전국 낙농가를 대상으로 우유홍보 연구비 강제 징수의 찬반을 묻는 투표를 실시했고 그 결과 투표자의 89.7%가 강제징수제도를 찬성하는 결과를 얻었다.

이러한 강제징수제도의 도입으로 상표선전이 아닌 우유소비홍보 및 연구기금이 크게 불어나게 되었다.

즉 미국의 연간 우유생산 총량은 약 1,400억 파운드에 달하는바 100파운드당 15센트의 징수는 곧 2억 1,000만\$에 달하는 기금을 의미하는 것이다. 다시 말해서 임의부담금 제도에 의존

산업연합회의 그 산하기구인 전국 낙농위원회, 미국낙농협회 및 낙농연구법인이 해산되거나 그들의 기능이 중단된 것은 아니다. 따라서 현재 우유홍보연구보드는 임의 부담금 제도의 시대에 존립된 이들 기구는 물론 농무성이 공인하는 84개의 주 및 지역 기구와 협력하여 우유홍보 및 연구 활동을 펴고 있다.

2. 우유소비증가에 대한 홍보 효과

1970년대 후반에는 미국의 우유생산과 소비가 알맞게 균형을 유지했다. 과잉공급물량이 많지 않았고 연방정부가 우유가격 지지정책의 일환으로 수매하는 버터, 치즈, 탈지분유 등 우유제품은 학교급식 또는 구호사업에 사용했다.

그러나 1979년과 1983년사이에는 우유공급과잉 현상이 현저히 나타났다. 1980년에는 원유 기준 400만톤, 1981년에는 590만톤, 1982년에는 640만톤 그리고 1983년에는 무려 770만톤에 달했다.

이들 잉여원유를 수매하기 위한 정부지출이 크게 늘자, 미 의회는 그에 대한 대책을 강구하게 되었다. 1983년말 미 의회는 우유생산을 억제하는 동시에, 미국내 모든 낙농가는 우유판매대금의 1.2%를 우유 홍보비로 납부토록 하고, 그 모아진 **카침**으로 우유 판촉, 광고, 영양 교육 및 새로운 유제품 개발을 하도록 하는 법률을 제정했다.

이 법에 의한 우유홍보 활동은 1984년 5월 1일부터 시작되었다. 1985년에는 미 의회가 낙농을 그만두는 농가에 보상금을 지급하는 추가 법률을 제정했다. 이러한 홍보사업과 폐업보상 제도는 효과가 있었다. 즉 금년에는 공급 과잉분이 450만톤으로 줄 것이며, 내년에는 300만톤 정도가 될 것이다.

미국우유홍보기구(NDB)는 이러한 상황에 부응하고 있다. 이 기구는 미국의 모든 낙농가를 위해 전국의 TV 및 인쇄 매체를 통한 홍보 활동을 열정적으로 추진해 가고 있다.

우리는 현재 청소년을 대상으로 한 시유의 새로운 적극적 판촉 활동을 벌이고 있으며, 금

있다.

이러한 관점에서 미국우유홍보기구는 금년도에 미국 전역에 걸쳐 12개 주요 대학이 참여하는 6개의 낙농 연구소를 설립하는데 선도적 역할을 했다.

자금은 우유홍보기구, 참여 대학 그리고 해당지역 낙농업체가 분담하고 있으며, 이러한 협조 노력은 연구 협력뿐 아니라 다른 분야로까지 계속 신장될 것이다. 이러한 낙농 연구소의 개설로 앞으로는 전체 식품연구부분 중 유제품 연구가 가장 활발하게 진행될 것이다.

금년 9월, 미국 오레곤 보건대학에는 영양과 심근성질환 연구를 위한 NDB연구소가 개설되

1985년에는 미 의회가 낙농을 그만두는 농가에 보상금을 지급하는 추가법률을 제정했다. 이러한 홍보사업과 폐업보상 제도가 효과가 있었다. 즉금년에는 공급 과잉분이 450만톤으로 줄 것이며, 내년에는 300만톤 정도가 될 것이다.

년 가을부터는 새로운 치즈 홍보 활동도 전개중이다. 또한 칼로리 비교를 통한 마가린에 대한 버터의 우수성 홍보 및 “우유 칼슘 캠페인”도 성공적으로 추진할 것이다.

우유홍보를 위해 NDB가 개발한 광고자료를 미국 전역의 주 또는 특정지역의 홍보 기구들이 이용할 수 있다. 현재 광고회사와의 새로운 계약에 따라 모든 홍보자료는 미국 낙농인들의 소유이다.

과거에는 홍보자료가 광고 회사의 소유였기 때문에 사용기간의 연장에 따라 추가 비용을 부담해야 했다. NDB는 위와같이 함으로써 우유 홍보정책의 일관성을 기하고 비용도 절감할 수 있다고 생각한다.

또한 미국우유홍보기구(NDB)는 연구분야 쪽에도 큰 비중을 두고 있다. 우리는 제품개발이나 우유의 영양연구를 막론하고 상품시장 중심적인 접근방법에 집중적으로 초점을 맞추고

있다. 이 연구소는 우유의 칼슘성분이 혈압을 낮추는 제반관계에 관한 전 세계의 연구 결과를 집중 분석할 것이다.

이러한 미국우유홍보기구의 “관련위원회”는 낙농업의 미래 연구 부문에 대한 전략적 계획을 입안하고 있다. 그중에는 “우유의 및 유제품 시장 개척에 도움이 되는 연구 결과를 얻을 수 있는 연구부문이 어느 것인가”하는 계획도 포함되어 있다.

미국 낙농가들은 이 우유홍보기구를 통해 100개 이상의 영양 및 제품개발 연구에 투자하고 있으며, 물론 우수한 연구소에는 자금 지원을 하고 있다. 그 목표는 영양정보 및 품질 향상 된 신제품을 개발하는 것이다. 이러한 일을 수행함에 있어 낙농가 및(유가공)업체와의 원활한 의사소통이 중요하기 때문에, 뉴스레터, 언론보도기사, 연차 보고서 및 뉴스 비디오 등을 통해 낙농가·업체는 물론 소비자에게도 미

홍보는 미국 낙농가들의 비용 부담으로 이루어지고, 유제품 소비 및 판매 신장이 그 주요목적이기 때문에 이를 측정하기 위해 여러가지 방법이 이용되고 있다.

국우유홍보기구의 활동사항을 널리 알리고 있다.

우리는 전국의 언론 매체를 통해 실증적인 우유 홍보를 하고 있다.

미국우유홍보기구(NDB)를 탄생시킨 1983년도 “우유 및 담배 조정법”은 홍보정책에 대한 평가를 명시하고 있다.

물론 법률로 정해지지 않았다 할지라도 전국의 낙농가들이 낸 돈으로 이루어지는 홍보정책의 효과를 정기적으로 측정하는 것은 필요할 것이다.

따라서 우리는 “정책 평가”를 성공적인 홍보 캠페인의 매우 중요한 요소라고 간주한다. 평가 예산의 상당 부분은 ‘소비자에 대한 유제품 홍보선전 효과를 측정하는 방법’연구에 쓰여지고 있다. 우리가 이용하는 유제품 홍보효과 측정 방법으로는 소비자 형태 및 인식 연구, 소비/판매 분석 그리고 경제통계학적 분석등이 있다.

시유, 우유 칼슘, 치즈 및 버터 등에 대한 홍보캠페인 결과분석은 정기적으로 시행되고 있다. 소비자 형태와 인식 연구는 NDB의 홍보 캠페인과 유제품에 대한 소비자들의 생각을 보여주기 때문에, 검증 결과를 토대로 개선이 이루어지고 있다. 우리는 홍보 캠페인이 시장에서 효과를 얻도록 노력하고 있다.

소비자 형태와 인식 연구가 우유 홍보에 대한 소비자 생각을 측정하는데 도움을 주나, 판매(량)변화에 대한 정보는 거의 제공하지 못하고

있다.

홍보는 미국 낙농가들의 비용 부담으로 이루어지고, 유제품 소비 및 판매 신장이 그 주요목적이기 때문에 이를 측정하기 위해 여러가지 방법이 이용되고 있다.

그중 가장 좋은 것은 미농무성 보고서를 이용하는 것이다. 월별 판매량과 생산통계가 주요 유제품에 관한 소비 추세를 잘 보여주고 있다.

이들 자료를 참고해서 미국우유홍보기구는 유제품 소비 및 판매증가에 가장 효과적인 부문에 예산을 투입하고 있다.

정책효과에 대한 보다 고도의 분석은 경제통계분석방법에 의한 것이다. 이 방법은 판매증진에 미치는 여러 요인 중에서 광고 효과만을 별도로 측정하는 것이다. 이 분석에 의하면, 유제품 홍보는 우유 및 치즈 소비를 증대시키는 데 매우 효과적이고 가장 가치있는 투자로 평가되고 있다.

그러면 최근 몇년간의 유제품 판매 및 소비량을 자세히 살펴보기로 하겠다. NDB는 홍보 자금 증액 바로 전해인 1983년을 기준대비년으로 삼고 있다. 지난 3년(1983~1986)사이의 판매 증가율은 시유 3.5%, 치즈 20.1%, 버터 4.7% 아이스크림 4.8%, 탈지분유 4.2% 총우유 소비 9.4%로 나타났다.

미농무성 보고서는 1983~86년 사이에 우유 소비가 약 10% 증가한 것을 보여주고 있는데, 이는 3년동안 우유소비 증가 물량이 540만톤이나 된다는 것을 뜻한다.

그러면 금년 상반기 실적은 어떠한가? 결론부터 말하면, 유제품 소비의 증가추세가 계속되고 있다. 종류별로 보면 치즈 4.9%, 버터 7.8%, 시유 0.2%, 탈지분유 1.3% 그리고 총우유 소비 2.7%의 전년대비 증가율을 보이고 있다. 다시말해 전년 동기 대비 금년 상반기에도

1983년 상반기와 1987년 상반기 경우를 비교해 보면 유제품 소비가 상당히 증가했음을 알 수 있다. 즉 총 우유 소비 12.6%, 치즈 24%, 버터 10.6%, 시유 6.1% 그리고 아이스크림 5.1%가 증가했다.

유제품 소비의 꾸준한 증가로 유제품시장은 계속 확대되고 있다.

기준대비년도인 1983년 상반기와 1987년 상반기 경우를 비교해 보면 유제품 소비가 상당히 증가했음을 알 수 있다.

즉 총 우유 소비 12.6%, 치즈 24%, 버터 10.6%, 시유 6.1% 그리고 아이스크림 5.1%가 증가했다.

이번에는 국민 1인당 우유 소비량을 살펴보기로 한다. 1940, 50년대 우유소비 절정기 이후 계속 감소 추세를 보이던 우유소비가 지난 몇년간 꾸준한 낙농홍보 결과 증가 추세를 보이고 있다.

다만 국민 1인당 전지우유 소비는 점차 감소되고 저지방우유 소비가 증가 하다가, 마침내 1986년에는 전지우유와 저지방우유의 국민 1인당 소비량이 각각 54kg으로 같아졌다.

저지방 우유에 대한소비 증가 추세에도 불구하고, 프리미엄 아이스크림과 식당등 외식업체에서의 크림소비 증가로 1인당 크림 소비가 늘

고 있다.

1인당 액상우유 소비는 줄어들다가 1983년이후 증가 추세를 보이고 있다. 프리미엄과 노블티 아이스크림을 포함한 국민 1인당 버터 소비도 약 1.8kg으로 10여년간 같은 수준을 유지하고 있다. 그러나 그동안 치즈시장은 크게 신장되었다. 피자용 치즈등 여러 종류의 소비가 늘었기 때문에 국민 1인당 치즈 소비량은 2.7kg이나 늘었다.

또다른 NDB자료는 과거 10년간(1976~86)모든 우유 및 유제품의 1인당 소비 추세를 보여주고 있기 때문에 아주 중요한 의미를 갖고 있다.

이 수치에는 정부가 구입해서 학교급식 등으로 나누어준 물량을 제외한, 상품거래된 것만을 포함시키고 있다. 자료를 보면, 전국적 홍보활동이 시작된 1984년부터 1인당 유제품 소비가 증가하기 시작해서 지난 3년동안 1인당 유제품 소비는 15.4kg이 증가했다.

표 1. 우유홍보기구(N DPRB)의 1987/88 예산내역
(단위 : \$ 1,000)

지출예산			수입예산	
홍보 및 판촉	\$ 66,400	81.3	예상수입 총액	\$ 75,200
영양구조사 및 교육	8,500	10.4	경 상 비	6,800
제품연구 및 개발	4,100	5.0	예상수입 총액-경상비	68,400
사업총보	700	9	이 월 금	13,300
수출 및 군납시장 개발비	100	1	사업예산 총액	\$ 81,700
프로그램 개발비	1,900	2.3		
	\$ 81,700	100%		