

자조금에 의한 소비촉진 활동으로 수입유제품의 시장 잠식을 방어해야

박 종 수

충남대학교 농과대학 교수

1. 낙농자조금제도의 필요성

1) 낙농가의 적극적인 시장참여

지금까지 우리나라 낙농산업은 사실상 큰 장애없이 양적으로는 급격한 성장을 해왔음은 주지의 사실이다. 물론 몇차례에 걸쳐 수요측의 비정상적인 현상 등으로 인해 단기적인 수급불균형 현상이 발생된 바 있었으나, 사실 우유는 생산된 만큼 소비되어 왔다고 볼 수 있을 것이다.

그러나 원유가 생산된 만큼 팔리는 소위 공급이 수요를 창출해 왔던 시대는 이미 지나고 이제 우리의 낙농산업은 수요가 공급을 창출하는 시기 즉, 시장에서 수요하는 만큼 우유를 생산하고 공급해야만 하는 시기를 맞이하고 있는 가운데 국제시장의 자유화, 개방화 물결이 낙농산업에도 예외 없이 도도히 밀려오고 있는 실정이다.

이러한 낙농산업의 흐름속에서 상업적 영농을 영위하는 낙농가는 소비자 지향주의에 입각한 시장경제를 추구하지 않을 수 없게 되었

으며, 여기서 소비자 지향주의에 입각한 시장경제 활동이란 ① 새로운 제품의 개발과 공급 ② 적절한 가격촉진 ③ 유통조직의 개선을 통한 유통비용절감 ④ 소비촉진 활동 등의 4요소가 효율성있게 추진됨을 의미하는 것이다.

그런데 농가에서 생산된 원유는 반드시 1차 또는 2차 가공과정을 거쳐서 소비자에게 분배되는 과정이 필요한 상품으로서 낙농산업에서 낙농가가 직접적으로 시장경제활동에 참여할 수 있는 분야는 위의 4요소 가운데 좋은 제품을 생산할 수 있는 위생적인 원유를 생산, 공급하는 일과 소비촉진활동에 관한 일로 제한되어진다.

따라서 자유 및 개방경제시대에 시장지향주의적 낙농을 경영하는 낙농가라면 우리의 우유시장을 우리가 개척한다는 차원에서 우유의 소비촉진활동에 낙농가들 스스로가 참여해야 한다는 것은 필연적 과제로 받아들여야 할 것이다.

더우기 낙농가는 우유가 초과공급될 때에

이를 효율적으로 조절할 수 있는능력이 미흡하기 때문에 생산량을 감축하지 않고 농가의 실질소득을 꾸준히 유지 내지 증대해 나가기 위해서는 증산된 우유에 대한 추가시장을 꾸준히 발견해야 하며 이를 위해 낙농가가 직접 참여할 수 있는 유일한 시장관리 수단이 소비 촉진 활동인 것이다.

물론 유업체에서도 상표광고 등을 통해서 자사제품의 소비촉진활동을 하고있다. 그러나 유업체들이 경쟁적으로 실시하고 있는 상표광고활동과 농민들이 공동으로 참여하는 소비촉진활동은 기본적으로 그 목적이 다르다. 기업들이 행하는 소비촉진활동은 오직 자기회사의 상표선전에만 치중하지만 농민들이 공동으로 행하는 소비촉진활동은 제품자체의 특성이나 본질을 소비자에게 올바르게 알려서 해당 제품 자체의 기초수요를 확대하는데 기본 목적이 있기 때문이다.

2) 유업체 지향주의적 시장활동의 견제

기업인 유업체의 기본적인 경영목표는 사실상 여하히 기업의 순이익을 극대화하는데에 있는 것이지 반드시 많은 양의 우유 및 유제품을 판매하는 데에 있는 것이 아니다.

물론 현재와 같은 제한된 제품생산과 통제된 가격구조(price mechanism)하에서 매출량을 증대시키는 것은 곧 기업이익의 증대와 연결될 수 밖에 없지만 개방화 물결이 거세지고 자유시장경제가 강화될수록 기업은 단위당 이익이 많은 제품의 생산과 그러한 제품의 시장확대를 위한 소비촉진에 비중을 둘 수 밖에 없을 것임을 우리는 간과해서는 아니된다. 최근 공급이 다소 부족하기 시작하면서 대부분의 유업체가 가공이익이 적다고 알려지고 있는 음용우유에 대한 상표광고활동을 급격히 줄여버리는 현상은 이를 입증하고 남음이 있다.

특히 개방화 추세와 더불어 이미 예고된 우유 및 유제품의 수입개방이 완전히 이루어질



원유가 생산된 만큼 팔리는 소위 공급이 수요를 창출해 왔던 시대는 이미 지나고 이제 우리의 낙농산업은 수요가 공급을 창출하는 시기 즉, 시장에서 수요하는 만큼 우유를 생산하고 공급해야만 하는 시기를 맞이하고 있는데 국제시장의 자유화, 개방화 물결이 낙농산업에도 예외 없이 도도히 밀려오고 있는 실정이다.

이러한 낙농산업의 흐름속에서 상업적 영농을 영위하는 낙농가는 소비자 지향주의에 입각한 시장경제를 추구하지 않을 수 없게 되었다.



경우, 유업체는 기존의 유통조직을 이용하여 가급적 싼 수입원료를 이용한 유제품의 개발과 공급에 비중을 높이리라는 것은 기업의 경영생리상 불가피하리라 생각된다. 그렇다면 자칫 신선한 생유를 원료로하는 음용우유 및 신선유제품의 시장은 상대적으로 점차 위축될 우려가 있으며 신선 우유 및 유제품시장의 상대적 위축은 곧 국내 낙농업의 위축으로 연계될 수 밖에 없을 것임을 우리는 생각하지 않을 수 없다.

따라서 우리 낙농업의 안정적 성장을 위해서는 무엇보다도 먼저 국내산 생유를 원료로 하는 신선한 음용우유 및 유제품시장의 꾸준한 증대가 필요하며, 이를 위해서는 이 부문의 소비촉진활동이 필연적으로 강화 되어야 할 것이다.

혹자들은 “원유의 공급이 부족하여 분유를 수입하고 있는 마당에 무슨 소비홍보문제냐”는 생각을 할 수도 있으나 오늘의 수급불균형은 공급지향적인 정책오류에서 기인된 하나의 결과이지 수요가 급격히 늘어나서 나타난 결과는 아니라는 것을 인식할 필요가 있으며 어느 경우라도 우유의 수요가 정체되어서는 아니된

다.

그런데 기초수요촉진활동과 관련하여 가장 큰 문제가 되는 것은 이에 필요한 비용의 조달이며 이 비용의 조달과 운용에 관한 사항이 바로 이 글에서 언급하는 낙농자조금 제도의 운영이다.

자조금의 징수는 자칫 농가의 비용부담을 가중시키는 또 하나의 생산비 증대요인으로 오인될 수도 있으나 적절한 비용부담으로 그에 상응하는 이상의 적절한 수익을 올릴 수 있다면 그것은 수익을 위한 투자이지 소모성 비용과는 다른 것이다.

현행 우리나라의 통제된 원유가격제도에하여서는 수요촉진에 의한 직접적 가격상승효과와 실현이 어렵다고 할 지라도 현재의 가격제도에하여서도 수요에 비해 공급이 다소 부족할 때 낙농가가 유업체와의 거래교섭력(bargaining power)에 있어서의 여러 이점을 얻고 있으며, 수요에 비해 공급이 다소 과잉될 때는 낙농가 입장에서는 유업체로부터 각종 간접적인 불이익을 감수하고 있는 것이 현실임을 우리는 경험을 통해서 이미 알고 있지 않은가? 이제 우리의 낙농은 우리가 지킨다는 각오를 우리 모두가 가져야 할 때다.

2. 낙농자조금제도의 추진방향

1) 자조금의 법제화

제도가 아무리 좋다고 하더라도 그 제도가 실시되기 위해서는 제도를 실시할 수 있는 정당한 법적인 뒷받침이 전제되어야 한다는 것은 두말할 나위가 없다.

현재에도 우유에 대한 자조금제도를 실시할 수 있는 법적 뒷받침이 없는 것은 아니다. 1990년 4월에 제정공포된 농어촌 발전 특별조치법 제13조에는 농업자조금에 대한 적립과 지원에 관한 내용을 규정하고 있으며 동법 시행령 23-25조에는 자조금의 조성 및 운용단체에 대한 정부 보조금지급, 자조금의 조성방

법 등을 규정하고 있고, 그리고 동법 시행규칙 26-27조에는 자조금의 조성기준과 자조금구성단체의 자조금관리규정에 관한 사항등을 규정하고 있기 때문이다.

그러나 현행규정은 자조금 조성 및 운용단체에 대한 정부지원에 관한 사항을 전제내지 강조한 나머지 자조금제도의 핵이라고 할 수 있는 자조금의 용도를 수매비축이나 수급 및 가격안정에 필요한 사업 즉, 정부가 행해야 할 국민 모두의 공익적 사업에 까지 확대 규정함으로써 자조금제도에 대한 본질을 왜곡하고 있을뿐 아니라 자조금의 조성에 있어서도 이미 선진국에서 충분한 시행착오를 거친 경험을 다시 재연시키는 자발적인 납입방법을 채택토록함으로써 제도의 성공을 매우 희박하게 하고 있다. 따라서 자조금제도의 본질을 살리고 제도의 시행을 성공적으로 이끌어 나가기 위해서는 1차적으로 현행 관련 법규를 대폭 개정하거나 새로운 자조금법이 제정되어야 할 필요가 있다. 여기서 낙농부문 자조금제도의 경우 법의 개정이나 제정에 있어서는 대부분의 낙농가들이 낙농자조금제도 실시에 대한 필요성을 느끼고 낙농가들이 스스로 발의하여 개정 또는 제정법안을 만들어 청원에 의한 입법이 이루어 질수 있도록 해야하며, 이를 위해서는 자조금제도를 실시할 수 있는 여건이 성숙되어야 하고 이의 여건 조성을 위해서는 낙농자조금 제도의 필요성을 이미 이해하고 있는 낙농지도자, 생산자 단체등이 선도하여 충분한 교육을 실시하고 공감대를 형성해 나가는 절차가 있어야 한다.

예컨데, 낙농 자조금제도를 합리적으로 효율적으로 추진하기 위해서 낙농육우협회 및 낙농관련 협동조합의 관계자, 낙농가대표 등으로 구성된 낙농자조금추진위원회(가칭)를 구성하고, 이 위원회에서 자조금제도의 실시를 발의하고, 낙농가의 의견을 수렴하여 구체적인 법안을 마련하고, 낙농가의 동의를 서면



자유 및 개방경제시대에 시장지향주의적 낙농을 경영하는 낙농가라면 우리의 우유시장을 우리가 개척한다는 차원에서 우유의 소비촉진활동에 낙농가들 스스로가 참여해야 한다는 것은 필연적 과제로 받아들여야 할 것이다. 더우기 낙농가는 우유가 초과공급될 때에 이를 효율적으로 조절할 수 있는 능력이 미흡하기 때문에 생산량을 감축하지 않고 농가의 실질소득을 꾸준히 유지 내지 증대해 나가기 위해서는 증산된 우유에 대한 추가시장을 꾸준히 발견해야 하며 이를 위해 낙농가가 직접 참여할 수 있는 유일한 시장관리 수단이 소비촉진 활동인 것이다.



으로 받아서 이와 함께 정부에 법의 개정 또는 제정에 대한 청원서를 제출토록 할 수도 있을 것이다.

정부는 낙농가들에 의해서 청원된 법률안을 검토하여 공청회를 실시함과 동시에 학계 및 연구기관의 전문가들의 의견 및 공청회, 논평 등을 종합하여 최종안을 확정하여 법을 개정하거나 새로운 입법화를 추진 해야한다.

이렇게 해서 확정된 법안에 따라 자조금 제도를 실시하되 실시 2-3주년 후에는 동 제도의 계속여부를 낙농가들의 투표를 통해 결정토록 하고 부결될 경우 이의 시행을 개선 또는 중단 케하는 1차의 시험기간을 거치도록하는 방법을 채택함으로써 제도의 민주적 운용과 효율성을 높이고 소비촉진의 중요성에 대한 낙농가의 의지를 집결시킬 수도 있을 것으로 생각 된다.

2) 자조금의 조성 및 운용

자조금은 우유를 생산 판매하는 모든 낙농가가 원유의 납유량에 따라 일정액 부담하는 것을 원칙으로 하되, 다만 수입되는 유제품에 대해서는 국내시장의 잠식이라는 차원에서 유제품을 수입하는 주체로 부터의 수입액에 따

라 일정액을 징수하는 방법이 고려될 수 있으며 이는 현행 농발법에서 규정하고 있는 축산진흥기금을 자원으로하는 정부보조금과 동일한 성격으로 대체 될 수도 있을 것이다.

한편 낙농가로 부터 자조금을 조달하는 방법은 낙농가 스스로가 자발적으로 납부 운영하는 자진납부(voluntary assesment)방법과 모든 낙농가가 의무적으로 납부토록하는 의무납부(mandatory assesment)방법이 있으나, 자발적인 조달 방법은 소위 무임편승자(free rider)가 문제될 수 있으며 이로 인한 시행착오는 선진국의 경험적 사례에서 뿐만아니라 우리나라에서 이미 현행법에 의해서 추진되기 시작한 양돈 및 양계부문의 자조금제도를 통해서도 이의 문제점은 충분히 느낄 수 있는 터이다. 따라서 자조금의 조달은 우유를 생산하는 낙농가이면 누구나 의무적으로 납부하는 의무납부제도라야 하며 이에 대한 낙농가들의 동의는 제도의 법제화 과정에서 이미 수렴되는 것이다.

또한 여기서 고려해야 할 중요한 사안이 자조금의 징수수준이다. 자조금의 징수수준은 이론적으로는 기초소비촉진활동과 관련된 광



고 및 홍보, 시장조사, 상품연구, 영양교육 등 다양한 소비촉진활동의 효과를 극대화 시킬 수 있는 수준 즉, 한계비용(marginal cost)과 한계수익(marginal revenue)이 일치하는 수준에서 결정되어야 하나 선행적 사례가 없이 이의 적정수준을 찾는다는 것은 매우 어렵기 때문에 우유 생산비에 크게 영향을 주지 않으면서 소비촉진의 효과를 올릴 수 있다고 판단되는 수준에서 결정되어야 한다.

예컨대 자조금 징수 수준을 현행법에서 규정하고 있는 최고수준인 생산가액의 0.5%로 계산해보면, 1992년도의 원유생산량 약 1,800천톤과 현행 원유 kg당 농가수취가격 383(유지방 3.4%기준)을 기준할 경우 낙농가로 부터 징수할 수 있는 자조금은 약 35억원이 된다. 이는 1990년 음용우유에 대한 상표광고를 실시했던 우리나라 16개 유업체가 4개 대중매체를 통해 지불한 음용우유의 상표광고비 총액 37억원과 비슷한 금액이다. 이미 자조금제

도를 잘 운영하고 있다고 평가받고 있는 미국의 경우 원유 100파운드당 15센트를 의무징수하고 있으며 이는 원유대의 약 1%(1991년 원유 100파운드당 농가수취가격이 약 15불이기 때문에)에 해당된다.

징수된 자금은 물론 낙농가들의 의사에 의한 민주적관리와 사업활동의 공개를 원칙으로 하여 운용되어야 하며 직접적인 소비촉진활동은 반드시 국내에서 우리 낙농가들이 생산 공급한 원유를 원료를 사용하는 우유 및 유제품에 한해서 이루어 지도록함으로써 자조금에 의한 소비촉진활동은 우유 및 유제품의 잠재적인 시장확대를 꾀하면서 한편으로는 수입유제품에 의한 시장잠식을 방어해 나가야 하기 때문이다.

한편 자조금사업에 의한 사업추진의 효과는 정부의 적극적인 지도와 감독하에 관계 전문가들 의해 철저하고 객관적인 평가가 이루어져야 할 것임은 두말할 나위가 없다.