

미국의 낙농자조금 제도



박종수

충남대학교 농과대학 교수

19세기까지만 하더라도 지속적인 성장을 거듭하던 미국의 우유시장도 20세기에 들어서면서 정체의 늪으로 빠지기 시작하였다.

국민의 식품소비성향이 변화되면서 콜라와 커피를 비롯한 일반 음료시장이 상대적으로 급속히 성장하였기 때문이다. 이에 장기적이고 안정적인 우유시장을 확보하기 위해서는 우유·유제품에 대한 획기적인 소비촉진이 필요하다는 당위성이 강하게 대두되었다.

이러한 시대적 요구에 따라 1915년에 미국 전역의 낙농가는 물론 낙농협동조합, 집유업자, 유가공업자 등이 연대하여 전국 낙농위원회(National Dairy Council, NDC)를 발족시켰으며, 전국 낙농위원회로 하여금 소비자를 대상으로 우유 영양 교육을 실시하는 것

을 비롯해서 우유의 영양가치를 과학적으로 증명해 보이기 위한 교육 자료를 개발하는 등 다양한 소비촉진활동을 수행토록 하였다. 우유·유제품의 소비촉진활동은 물론 지역 단위에서도 산발적으로 실시되었다.

이렇게 시작된 우유의 소비촉진활동은 1980년대 초반까지는 낙농산업 관련 당사자들의 자유의사에 의존하는 임의부담금(voluntary funding)에 의해 충당되었다. 부담금은 공동홍보에 찬성하는 낙농산업관련자, 즉 낙농가, 집유업자, 유가공업자, 낙농기계·기구 생산 및 유통업자 등이 자율적으로 납부하였으며 그 부담액도 지역에 따라 서로 다른 경우가 많았다. 이것이 우유·유제품의 소비촉진을 위한 미국 낙농자조금제도의 시발이었

다. 그러나 의욕적으로 시작된 공동 소비촉진활동은 공동소비촉진의 혜택을 누리면서도 비용을 전혀 부담하지 않는 소위 무임편승자(free-rider)가 많고 기금의 조달과 운영과정에서의 많은 인력이 소요되는 비효율성으로 인해 큰 효과를 거두지는 못하였다.

1955년 미농무성의 농산물 유통조사국은 무임편승자와 비효율적인 운영이 상존하는 임의자조금 제도의 이러한 문제점을 개선하기 위한 특별 고시를 제정·공포하였는데, 동 고시에 낙농가가 생산한 원유를 일차적으로 구매하는 집유업자, 협동조합 및 유가공업자가 자조금사업에 동의하는 농가에 한하여 유대 정산시 일정 비율의 자조금을 공제해서 해당 홍보기구에 송금할 수 있도록 하였다.

이러한 행정조치로 인해 비효율적인 자금조달 절차는 개선되었지만 낙농가들의 참여가 낮아서 무임편승자 문제는 여전히 해결할 수 없었다.

이에 따라 일부 지역에서는 주정부가 주도하여 낙농가의 의견을 수렴할 수 있는 투표 등을 통해서 모든 낙농가가 함께 부담하는 의무부담(mandatory assessment)제도를 도입하도록 유도하기도 했다.

이러한 노력과 시행착오를 경험하면서 1980년대 초반에는 드디어 미국 전역에 걸쳐 모든 낙농가가 공평하게 의무적으로 부담하는 의무 자조금제도가 본격적으로 도입되기에 이르렀다.

1980년대에 접어들면서 미국의 낙농업계는 우유 생산은 계속 늘어나는 반면 만성적인 소비 둔화로 인해 원유의 공급과잉 현상이 더욱 심하게 나타나게 되었다. 이에 따라 낙농가의 소득 보장을 목적으로 책정한 우유 지지가격 수준을 유지하기 위한 연방정부의 치즈, 버터 및 탈지분유 구매량이 급격히 늘어나게 되었다.

1983년에는 우유 총 생산량의 12.2%에 상당하는 유제품을 연방정부가 구입해야 했으며, 그를 위한 정부 예산만도 26억불에 이르는 사상 최고의 기록을 세우게 되었다. 이러한 예산지출의 증가여파는 결국 정부와 의회로 하여금 미국 낙농의 역사와 함께 해온 우유 가격 지지정책(Milk Price Support Program)의 존폐 여부까지를 심각히 검토케하는 영향을 미치게 된 것

미국 낙농가들에 의해서 조성된 자조금은 기본적으로

- ① 우유·유제품의 국내외 판매망 유지 및 확대
- ② 신제품 및 새로운 시장의 개발
- ③ 우유·유제품의 가공 또는 유통에 관련된 관행 및 방법의 개선
- ④ 소비자에 대한 정보제공 및 영양교육 등의 사업에 이용되고 있다.

또한 조성된 자조금의 2/3이상이 우유·유제품의 소비촉진을 위한 광고와 홍보활동에 이용되고 있으며 구체적인 사례로는

- ① 대중매체의 광고·홍보를 통한 우유·유제품의 소비촉진,
- ② 협동조합, 유업체, 식품업체 등과 연대한 다양한 판촉활동
- ③ 소매점이나 식품점 등을 통한 상품화 및 판촉활동 등이 포함된다.

이다.

원유의 공급과잉현상으로 인해 농가수취가격의 하락이 지속되자 정부는 고육지책으로 젓소의 사육두수 감소를 통한 생산 조절 대책을 마련하기에 이르렀고, 낙농가는 자구책으로서 자조금의 의무적인 납부를 통해 우유 소비 홍보를 더욱 강화시켜야 한다는 공감대를 갖기 시작한 것이다.

이에 발을 맞추어 낙농산업연합회의 대표들이 미국 내에서 낙농에 종사하는 모든 원유 생산자가 공평하게 우유 홍보 및 소비촉진 비용을 부담토록 하는 소위 의무자조금제도를 마련하여 생산자 단체인 전국 낙농가연합회(National Milk Producers Federation)에 제안하기에 이르렀다.

전국 낙농가연합회는 낙농산업연합회의 제안을 받아들여, 공청회를 거쳐 법안을 작성한 후, 확정된 법안을 1983년 7월에 미의회에 청원·입법토록 요구하였다. 청원된 법안은 상하 양원의 심의를 거쳐

그해 11월 29일에 「우유 및 담배 조정법(the Dairy and Tobacco Adjustment Act of 1983)」이란 이름으로 제정·공포되었다. 전국 낙농가연합회는 이어서 1984년 1월 동법의 시행령(안)을 작성하여 미농무성에 제출했고 미농무성은 낙농가 연합회의 청원된 의안을 가지고 공청회를 거친 후 1984년 3월 28일 우유홍보 및 연구시행령(Milk Promotion and Research Order)을 확정하여 공포하였다.

낙농가들의 자율적이고 적극적인 지지와 민주적 절차에 의해서 탄생된 낙농 자조금법과 동법 시행령에 의거하여 미국의 모든 낙농가는 우유·유제품의 소비촉진 활동에 본격적으로 참여하게 되었으며 그 주요 내용은 대체로 다음과 같이 요약된다.

1. 자조금의 조성

미국 전역에 걸친 모든 낙농가는 자기가 생산·판매하는 원유 100 파운드(45.4kg)당 15센트씩의 자

조금을 의무적으로 부담하도록 하고 있다. 이 부담금은 미국 낙농가가 수취하는 원유대금의 약 1.0%에 해당되는 금액이다. 자조금의 징수의무는 협동조합이나 유가공업자 등 농가로부터 집유를 하는 1차 유통업자가 담당하고 있다.

원유대 정산시 징수의무자가 징수한 부과금은 원유가 거래된 다음 달 말일까지 자조금의 관리 기구에 송금해야하며 이를 위반시 과태료와 벌금이 부과된다.

의무부과금 15센트 가운데 5센트는 전국 우유홍보 및 연구위원회(National Dairy Promotion and Research Board)에 송금되어 전국 단위의 우유홍보 및 연구활동에 쓰여지도록 하고 나머지 10센트는 미농무성이 공인하는 주 또는 지역의 우유홍보기구에 송금되어 지역 단위의 우유·유제품 소비촉진사업에 쓰여지도록 규정하고 있다. 여기에서 미농무성이 공인한 기구가 없는 지역의 경우에는 전액을 전국 우유홍보 및 연구위원회에 송금하도록 하고 있다.

또한 낙농가의 지지에 의해 자조금의 의무납부제도를 실시하더라도 일정기간 실시후에는 동 제도의 계속 실시여부를 낙농가들의 투표를 통해 결정하도록 규정함으로써 자조금제도의 자율적이고 민주적인 절차를 최대한 보장하고 있다.

2. 자조금의 관리·운영기구

징수된 자조금은 낙농가 대표로 구성된 전국 단위의 홍보기구와 미농무성이 공인하는 주 및 지역 홍

보기구에서 관리·운영하며, 우유·유제품의 소비촉진을 위한 사업에만 사용되게 된다. 이에 본고에서는 전국 단위 홍보기구인 전국 우유 홍보 및 연구위원회와 미국내의 지역 단위 홍보기구로서 가장 유명한 위스칸신 우유유통위원회를 소개하고자 한다.

(1) 전국 우유홍보 및 연구위원회(National Dairy Promotion and Research Board NDB)

우유 및 담배조정법에 의해 탄생된 전국 우유홍보 및 연구 위원회(이하 전국 위원회라 칭함)는 36명의 낙농가로 구성되어 있으며 위원들은 낙농협동조합 등 정부가 공인하는 생산자 단체에서 추천된 자 중에서 농무성이 선출하게 된다.

전국위원회 위원의 선발을 위해서 미국 전역 48개주를 13개 지역으로 나누고 위원회의 위원은 각 지역의 우유 생산량에 기초해서 배정하며 필요에 따라 지역과 위원은 5년마다 변경할 수도 있다.

위원의 임기는 3년으로 하되 다만 최초 임명된 임원은 1년, 2년, 3년 임기로 나누어 봉사하도록 함으로서 매년 1/3의 의원이 새로 선출 되도록 했으며 2회 이상 연임할 수 없도록 했다. 위원의 보수는 실비보상의 무보수이다.

전국 위원회는 우유홍보와 관련된 여타 전국 및 지역 단위의 기구 및 단체들과 밀접한 관계를 가지고 전국 단위의 홍보활동을 조정하는 역할을 담당하고 있다.

따라서 위원회는 미농무성

(USDA)과 미국내 다양한 낙농산업관련 단체, 즉 미국 우유홍보 및 광고자 연합회, 낙농산업 연합회(UDIA)와 그 회원단체인 미국 낙농가 협회(ADA), 전국 낙농협회(NDC) 및 낙농연구회(DRINC) 그리고 농무성이 공인한 84개의 주 및 지역홍보기구와 밀접한 업무협조를 유지하고 있으며, 미국 광고업자 연합회(DPFA), 광고회사 등과 광고 프로그램에 관련된 계약을 체결하고 광고방법 등을 연구 개발하고 영양연구분야는 전국낙농협회와 그리고 제품의 개발연구는 낙농연구회에 연구를 의뢰하고 그 결과를 상호 교환함으로써 긴밀한 협조관계를 유지하고 있다.

(2) 위스칸신 우유유통 위원회(Wisconsin Milk Marketing Board : WMMB)

WMMB는 1983년 33,000여 위스칸신주 낙농가의 자조금에 의해 발족된 비 영리기관으로서 미국 내 주 단위로서는 가장 큰 우유 및 유제품의 소비홍보기구이다. WMMB는 위스칸신주의 우유유통 명령(Wisconsin Milk Marketing order)과 연방 정부의 우유 및 담배조정법(Dairy and Tobacco Adjustment Act in 1983)에 근거하여 설립되었다.

위의 두 법령에서 규정하는 바에 따라 위스칸신 낙농가들이 생산·판매하는 우유 100파운드당 10센트씩의 WMMB에 송금되고 있는 것이며 이렇게 조성된 위스칸신주의 연간 자조금은 약 25백만불에

달한다.

한편 WMMB는 25명의 이사에 의해 관리되며 이사는 낙농가들에 의해서 선출된다. 이사의 임기는 3년이다. 이사는 자기가 속해 있는 지역의 낙농가를 대표한다. 25명의 이사는 WMMB에 할당된 자조금의 운용에 관한 기본 방침을 결정한다.

3. 자조금의 운용

낙농가들에 의해서 조성된 자조금은 기본적으로

- ① 우유·유제품의 국내의 판매망 유지 및 확대
- ② 신제품 및 새로운 시장의 개발
- ③ 우유·유제품의 가공 또는 유통에 관련된 관행 및 방법의 개선
- ④ 소비자에 대한 정보제공 및 영양교육 등의 사업에 이용되고 있다. 여기서 주의할 것은 전국 우유홍보 및 연구위원회와 지역 낙농홍보위원회는 자조금을 이용하여

- ① 연방 및 주정부 차원의 입법활동에 대한 로비활동
- ② 광고 프로그램에 개별 상표나 기업을 표시하는 상표촉진활동
- ③ 유제품의 판매나 구매·비축 등을 통한 수급조절사업 등과 같은 판촉활동 이외의 사업활동은 할 수 없도록 규정함으로써 낙농자조금은 우유·유제품의 직접적인 소비촉진활동에만 활용되도록 제한되고 있다는 것이다.

현재 낙농자조금을 이용하여 추진하고 있는 우유·유제품의 소비촉진을 위한 광고·홍보활동, 조사·연구활동 및 교육활동 등에는

대체로 다음과 같은 내용들이 포함되어 있다.

(1) 광고·홍보활동

조성된 자조금의 2/3이상이 우유·유제품의 소비촉진을 위한 광고와 홍보활동에 이용되고 있으며 구체적인 사례로는

- ① 대중매체의 광고·홍보를 통한 우유·유제품의 소비촉진,
- ② 협동조합, 유통업체, 식품업체 등과 연대한 다양한 판촉활동
- ③ 소매점이나 식품점 등을 통한 상품화 및 판촉활동 등이 포함된다.

(2) 조사·연구 활동

중요 조사·연구 사업으로는 대학이나 연구소 등을 통한 신제품의 개발과 소비자 조사 등이 주종을 이루고 있으며, 최근 집중되고 있는 연구조사 사업으로는

- ① 유지방의 이용
- ② 유청 및 유당의 이용
- ③ 치즈 가공기술
- ④ 식품의 안전성
- ⑤ 소비자 구매정보개발과 활용·보급 등에 관한 사항들이 포함된다.

(3) 교육·정보 활동

교육·정보활동은 소비자에 대한 영양교육과 구매정보제공이 주류를 이룬다. 학교와 연구소 등에 자금을 지원하여 균형있는 식단을 위한 우유의 중요성을 강조하는 영양교육 프로그램을 개발하고 있으며, 위원회 내에 수명의 교육 전문가를 확보하여 개발된 프로그램을 소비자는 물론 의사 및 일선교사 등에게도 다

양하게 교육을 실시한다.

4. 자조금사업에 대한 평가와 지도 감독

자조금사업에 대한 평가 또한 엄정하고 공정하게 이루어지고 있다. 전국 및 지방위원회는 매년 제 3의 독립기관인 대학과 연구기관 등에 자조금사업에 대한 평가를 의뢰하여 엄정하고 공정한 평가를 실시토록하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

최근에 제출된 이들 평가보고서에 의하면 자조금사업이 미국의 우유·유제품시장의 안정과 더불어 낙농가의 농가수취가격 향상에 지속적으로 기여하고 있는 것으로 나타나고 있다.

특히 경쟁음료 또는 식품으로부터 우유시장을 보호하고 지켜 나가기 위해서는 이러한 자조금사업이 지속적으로 추진되어야 한다고 평가하고 있으며, 다만 자조금의 보다 효율적인 이용을 위해서 난립된 홍보기구의 조정이 필요하다고 지적하고 있다.

미농무성은 우유홍보 및 연구위원회의 활동을 감독하며 위원회의 자조금 프로그램추진과 관련된 예산, 약관과 계약 그리고 위원회의 투자계획 등을 검토·승인하며, 자조금사업에 대한 투표관리, 위원회의 위원 임명, 홍보프로그램의 효과분석을 감독하는 일 등은 물론이고 농무성의 대표가 위원회의 회의에 직접 출석하여 의견을 개진할 수 있도록 하고 있다. (㉠)

(필자연락처 : 042-821-5702)