

牛乳 消費 弘報와 農民의 參與(상)



서울우유협동조합
기획부 참사 金 景 來

1. 우유소비 증가 요인과 홍보활동

낙농뿐만 아니라 농업정책이 어떤 철학을 지녀야 할 것인가? 아마 그것은 국내 자국민에 대한 충분한 식량의 공급, 낮은 수준의 소비가격 안정, 생산자에 대한 적절한 가격의 지지 등이 될 것이다. 이의 실현을 위하여 수급 안정은 절대 절명의 과제라 해도 과언이 아니다.

공급 부족시에는 증산이 과제이지만, 공급 과잉(수요 부족)시의 수급 안정은 생산자(농민)들이 소비 시장의 점유를 분담하는 방법이거나 소비 시장 자체를 확산시키는 방법 또는 이 양자를 혼용하는 것이 구체적인 방안이 된다.

다른 문제는 자치물론(自置勿論) 하고라도 소비 촉진으로 과잉의 근원을 없애는 방법은 소비량이 상대적으로 적을 때 권장될 만한 방법이다. 그러나 소비가 늘어나게 한다는 것이 그리 간단한 문제가 아니다. 흔히 이르기를 아직 먹지 않는 사람이 술 한잔에 그리고 어디에 있는지 어떻게 유통되는지 어떻게 좋은 건지 모르는 사람이 많은데 왜 소비시키지 못하는냐고 하지만 절대 빈곤이 만연되어 있던 50년대~60년대 초반에 고기(肉)맛도 모르고 지내는 것이 예사일이었던 사실을 되새겨 보면 이해될 만한 일이다.

최근 우리 나라 1인당 연간 30kg대의 소비도 선진국에 비해 낮은 수준이라고 하지만, 1962년의 1

인당 0.1kg에 비하면 300여배 이상으로 늘어난 것이다. 일본의 경우에 동경 올림픽이 있었던 1964년에 1인당 연간 37kg을 소비하였다. 그것이 2배인 70kg대에 이르는 데는 23년이 걸렸다. 우리나라도 서울 올림픽이 개최되는 1988년에 36~37kg대의 소비가 실현될 것이다. 그리고 지난 25여년 동안은 300배가 늘어났지만 그것이 다시 2배의 수준인 70kg대에 이르기까지는 적어도 20년이 걸릴 것이다.

소비의 가능성을 결정하는 것은 주된 요소가 따로 있는 것이 아니라 일반적으로 인구, 소득 수준, 가격 구조, 도시화, 대체 상품과의 경쟁, 과시 효과, 생활 습성, 소비 성향, 낙농 정책 그리고 소비 촉진 활동 등 다양한 요인이 복합된 것으로 본다. 따라서 다른 요인들에 획기적인 변화가 없는 한 가입층 한 소비 촉진 활동에 기대를 거는 수밖에 없다. 이런 뜻에서 소비 홍보는 수요의 자연 증가보다는 추가적인 수요 창출을 의미한다.

그런데 생산과 공급은 끊임없이 늘어 나가거나 늘어날 잠재력을 가지고 있는 나라가 사회 변화가 급격하지 않고 소비 절대량이 한계에 이르렀을 뿐만 아니라 오히려 1인당 소비가 감소되는 현상에 빠져 있다면 이야말로 심각한 일이 아닐 수 없다. 이러한 극단적인 사례를 음미해 보고 아직 낮은 소비 수준에서 수급 불안을 반복하고 있는 우리의 실정을 반추해 본다면 보다 큰 발전의 길을 선택하는데 큰 도움이 될 것으로 믿는다. 따라서 바로 그러한

상황에 처했던 미국의 경우를 이 글에서 살펴 보고자 한다.

2. 낙농 소비촉진 활동에 대한 농민의 자각

지난 20여년 동안 미국의 국민 1인당 우유 소비량은 20%나 줄어든데 비해 시유와 경합 관계에 있는 청량 음료는 2배 이상으로 소비가 늘어났다. 물론 모든 유제품이 감소한 것은 아니지만 소비를 촉진하기 위한 미국 농민의 노력이 오랜 역사를 지니고 있음에도 불구하고 소비의 정체는 생산량의 증가와 더불어 미국 낙농의 장래가 심각한 상황에 처하게 될 것이라는 위기감을 불러 일으키기에 충분하였다.

미국에서 우유와 유제품에 관한 소비홍보 및 연구 활동이 처음으로 시작된 것은 1915년으로 그 역사가 70여년에 이를만큼 오래되었다. 이에 관한 구체적이며 자세한 정보는 1987년 11월호 <서울우유>지에 미국사료곡물협회 한국지부의 민병렬 전문가가 소개한 바 있으므로 이 글에서는 생략하기로 하겠으나 다만 몇가지 점을 환기해 봄으로써 소비 홍보 활동에 대한 미국 낙농가들의 참여와 그에 앞서 여러가지 쟁점들이 어떻게 풀려졌는가 하는 점에 관하여 이해를 도울 필요가 있을 것 같다.

첫째, 종래 수십여 년간 낙농가의 자발적인 참여와 임의 부담금(voluntary funding)방식은 운영과 효율면에서 여러가지 문제에 직면하였다. 1915년부터 1980년 초반까지 대부분의 지역에서 소비촉진 활동 자금은 낙농가의 자유 의사에 의한 임의 부담금으로 충당해 왔다. 낙농가나 유가공업체 더 나아가 낙농기계·기구 생산 및 판매업자들도 일부 부담하는 경우도 있었으나 지역과 조직에 따라 부담율이 크게 달랐다. 따라서 홍보, 교육 및 연구에 따른 혜택을 누리면서도 비용을 부담하지 않는 무임 승차자(free-rider)의 문제, 자금 조달을 위한 회원 확보와 모금 과정에서 인력 소요 및 비효율

성의 문제 등이 제기되었다. 이러한 일들은 의무징수(mandatory assessment) 제도의 필요성을 인식케 해 주었으며, 주(洲)에 따라 독자적으로 시행되기도 하였다. 그리하여 점차 미국 전역(全域)의 모든 낙농가가 공평하게 부담하는 방식을 강구하여야 한다는 것이 일반화 되기에 이르렀다.

둘째, 소비촉진 활동의 오랜 역사에도 불구하고 만성적 소비 둔화와 공급 과잉의 문제는 해결되지 않았다. 1949년부터 1978년까지의 전통적 잉여 유제품 수매 프로그램하에서 연간 수매량은 원유로 환산하여 총 납유량의 4%였다. 이는 상품 재고의 적정선 유지, 수급균형을 이루면서 그 상위 수준에서 농산물 가격을 지지하려는 프로그램 운영 목적에 합치되는 것이었다. 1973~1975년 사이에 국내 생산은 소비보다 1%가 낮아 수입 쿼타로 국내 부족분을 메워야 하는 때도 있었다. 그러나 카터 행정부 기간 동안 정치적 이유에서 1970년대 중반까지의 자유시장 정책을 농가 우유가격 인상 지지정책으로 전환시킨 이래 공급 과잉의 조짐이 나타나기 시작하였으며, 급기야에는 전국 우유 총 생산량의 12%를 수매해야 하는 일이 1983년에 일어났다. 이 때의 수매량은 7,617천톤이었던 바 미국의 농산물 가격 지지를 위한 프로그램 역사상 가장 많은 양이었다. 비교컨대 이는 1985년 우리 나라 연간 총 생산량의 7배가 넘는 엄청난 물량이다.

셋째, 엄청난 잉여를 어떻게 처리할 것이며 장래에 어떤 일이 일어날 것인가 하는 점은 농민을 당혹케 하는 문제가 되었다. 오래 동안 서구의 각 나라에서 국내소비를 초과하는 잉여품에 대한 대책은 수출 보조금 정책을 쓰는 일이었다. 그러나 이러한 방법은 더 많은 자원을 농민에 돌아가게 하고 빈번히 농산물의 잉여를 발생시킨다고 비판되었다. 또 이러한 정책의 지속은 농업사회 밖의 지원자에 의한 농업의 생존이라는 비판도 불러 일으켰다. 유럽의 보조금 때문에 국제 시장에서의 유제품의 가격은 미국의 50~30%에 지나지 않아 경쟁이 될

수 없었다.

네째, 막대한 잉여분을 수매하기 위한 지출에 대하여 한계와 위기를 느끼게 되었다. 1980년대 이전에는 우유 가격 지지를 위한 순지출의 비율은 의례적으로 10%를 넘지 않았음에 비해, 1980~1983년에 들어 평균 22%로 높아졌으며, 특히 1983년에는 26억불로 지출의 46%를 점하였다. 이러한 상황은 낙농품 수매에 대한 향후의 능력이나 그에 관련된 정책이 재검토 되어야 한다는 것을 의미하는 것이기도 하였다.

다섯째, 중국적으로 농민들은 우유 생산을 줄이든가 아니면 소비를 늘여야만 재정부담을 경감시킬 수 있으며, 그렇지 못하면 자신들이 생산한 우유의 가격을 보장받을 수 없을 것이라는 사실에 인식을 같이 하였다.

이러한 상황을 배경으로 하여 미국의 낙농가들이 새로운 제도를 선택해야 할 필요를 공유하기에 이르렀을 때에 자발적인 약속에 앞서 다음과 같은 쟁점이 제기되었다.

① 어떻게 하여 소비 홍보 프로그램의 재원을 마련할 것인가? 다시 말해 누가 그 비용을 제공하느냐? 낙농가, 유가공업체, 기타 다른 사람들 중에서 누가 부담할 것인가?

② 이 프로그램 실행을 위한 지불은 자발적이어야 하는가? 의무적인 것으로 할 것인가? 총규모는 어떻게 할 것인가?

③ 어떻게 그 자금을 쓸 것인가? 특별한 제품 중심인가? 활동의 형태에 초점을 맞출 것인가?

④ 소비촉진을 위한 활동은 어떤 방향으로 추구되어야 할 것인가? 매스컴을 통한 광고, 구매 동기 유발을 위한 정보의 전달, 마케팅 연구, 제품개발, 영양연구와 교육 등을 어떻게 포함시킬 것인가?

⑤ 일반 수요 창출을 위한 홍보와 브랜드 수요 창출을 위한 홍보 중 어느쪽에 집중할 것인가?

⑥ 소비촉진 활동은 어떻게 운영되어야 할 것인가, 지역(주 또는 지방) 단위로 운영할 것인가, 전

국단위로 운영할 것인가? 권한을 어디에 줄 것인가? 자율적으로 하는가, 중앙 통제 방식인가?

⑦ 과연 이러한 소비 촉진활동에 투입한 비용만큼 효과가 나타날 것인가?

3. 우유소비촉진-일반 수요 창출을 위한 재원 조성 과 활동 그리고 농민의 참여

미국의 낙농가 지도자들은 연방 정부와 의회를 움직였다. 1983년에 미 연방 의회는 우유의 공급량을 줄이고 시유와 유제품의 소비를 확대하기 위하여 「낙농 및 연초 조정법(Dairy and Tobacco Adjustment Act of 1983, Public Law 98-180-1983. 11.29)」을 제정하였다. 이 법에 의하여 전국적인 낙농 소비촉진 활동을 전담하는 기구로 전국 낙농 위원회(NDB, National Dairy Promotion and Research Board)가 설립되었다.

이 위원회는 <그림-1>에서와 같이 전국 48개 주를 지리적 여건에 따라 인접 13개 지역으로 구분하고 원유 생산량 비례로 선정된 36명의 낙농가들을 위원으로 하여 구성된다. 위원은 무보수로 활동하며, 농무장관이 인정하는 생산자 조직과 기타 생산자를 대표하는 일반 농가 조직의 추천으로 농무장관이 임명한다.

위원회는 법안에 명시된 낙농 소비촉진 프로그램을 운영하며, 각 위원은 7개의 상임 위원회에 소속하여 활동하고 있다<그림-2>.

1984년 5월 1일 이후에 소비촉진 활동에 소요되

1) 이 위원회는 사업의 취지, 활동, 성격으로 미루어 보아 1987년 11월호 「서울우유」지에서 민병련 씨가 번역한 대로 우유 홍보 연구 위원회로 하거나 또는 전국우유 소비촉진 및 연구 위원회로 표기하는 것이 바람직하다. 그러나 이 글에서는 그들이 NDB로 약칭하는 바에 따라 전국 낙농 위원회로 표기하였다.

는 자금을 충당하기 위하여 납유량 100파운드(약 45.3kg)당 15센트의 우유 홍보 및 연구 기금을 전

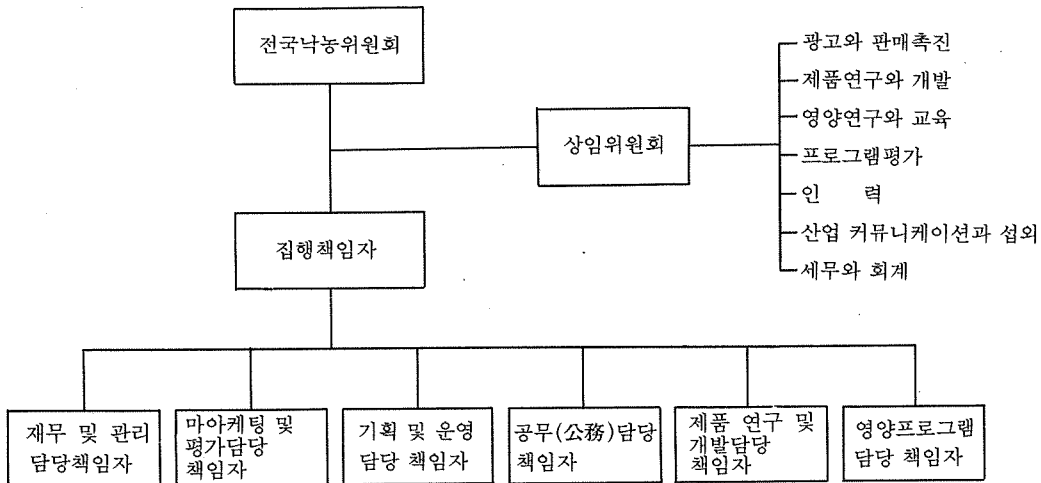
낙농가로부터 강제 징수(의무 부담) 할 수 있게 되었다. 이 점은 과거 낙농산업연합회(UDIA) 산

〈그림-1〉 전국 낙농위원회 위원의 지역별 배분



주: 각 지역 아래의 ()는 그 지역 내 위원의 수임.

〈그림-2〉 전국낙농위원회의 운영체계



하 단체들이 농민의 자발적 부담에 의하여 활동해 온 것과 다른 점이다. 그러나 부과와 징수의 과정은 강제라 할지라도 1) 그 용도와 실 사용이 농민을 위한 것이며, 2) 농민의 통제하에 지출되고, 3) 낙농가 9할이 지지한 것이므로 이는 전적으로 농민의 자조적 참여에 의한 농민의 우유 소비촉진 활동이라고 할 수 있다.

농민의 전적인 참여로 조성된 예산은 전국 단위의 일반 수요 창출과 지역 단위의 자율적 활동에 구분되어 지출된다. 즉, 15센트 중 5센트는 전국 낙농 위원회가 사용하며, 나머지 10센트는 위원회의 결정에 따라 농무성이 공인하는 어느 특정한 주 또는 지역의 우유 소비 기구에서 홍보, 영양 연구, 교육 프로그램 등을 수행할 수 있도록 지출된다. 공인된 생산자 조직, 즉 소비 홍보 기구가 없는 지역의 경우에는 전액을 위원회가 사용하도록 하고 있다.

1985년 7월~8월 기간 중에 농무장관의 주관으로 전국 낙농 위원회와 소비 홍보 활동의 장래를 결정하기 위한 전국 낙농가들의 투표를 실시한 결과, 89.7%의 낙농가가 이 프로그램에의 참여와 계속 추진 및 비용의 의무 부담을 지지하였다.

1986년 5월부터 1987년 4월까지의 전국 낙농 위원회 주요 활동 요약

-NDB는 전국적 광고 홍보 및 판매촉진 프로그램을 위하여 총 지출의 80% 이상인 60백만불이 넘는 금액을 배정하여 시유와 유제품의 홍보활동을 지속함.

-영양 연구와 교육, 제품 연구와 개발 프로그램에 자금의 비율을 높여가고 있음. 유제품의 연구 강화와 새로운 식품 과학자의 훈련을 위한 장(場)

을 제공하기 위하여 12개 대학을 대표하는 6개의 「낙농 연구 센터」를 선정하고 이들에 대해 지역 낙농 산업 단체들과 합동으로 지원하고 있음.

-「수출 및 군급식 개발회의」를 설립하고, 전국적인 수요 개발과 더불어 200개 이상의 군대 매점에 치즈의 판매 촉진 프로그램을 실행함.

-NDB는 홍보 전문 기구와 영양 연구가들과 협의하여 NDB의 홍보와 영양 교육활동에 칼슘 메시지를 이용하기로 의견 일치를 보았음. 이 메시지는 골격, 건강, 고혈압, 골다공증(골조상증), 치아 건강 그리고 인간의 성장 발전에서의 칼슘의 역할 분석에 초점을 맞추고 있음. 따라서 NDB는 식품의 영양 보다는 식품으로 부티의 영양분, 특히 칼슘의 중요성을 인식시키는 데 많은 활동을 하며, 이를 위해 주로 대중 매체를 활용함.

-최근 3년간(1984~1986)의 시유 및 유제품의 소비는 10.1%가 늘어 났음. 이는 지금까지의 기간 동안 최고 수준을 기록한 것이며, 원유 환산 1인당 소비는 1966년 이래 최고를 기록한 연간 600파운드(약 272kg)에 이르렀음. 1987년 1/4분기 동안 시유와 유제품의 상품 판매는 전년 동기에 비하여 3.0%의 신장을 지속하고 있음.

이상과 같이 NDB의 활동을 먼저 요약한 것은 NDB가 추구하고 있는 소비 촉진 활동의 기본 전략이 무엇이며, 어떤 방향으로 전개하고 있는가 하는 점을 미리 개념화하기 위해서이다. 요약권대 소비촉진 활동은 거의 전적으로 홍보에 주력하고 있으며, 이의 가장 큰 중점은 낙농의 최강점 그리고 영양학적인 측면에서 강조되어야만 할 칼슘의 정보를 전달하는 일과 소비 대중들이 이를 인식하게 하는데 두고있다. 이제 소비촉진 활동의 구체적 내용을 다음 항에서 살펴보고자 한다.(다음號에 계속)