

해외출장 결과보고

1. 출장개요

□ 출장명: 미국 주요 자조금위원회와 사무국 방문 등을 통한 선진 자조금 제도, 세부적 운영방식 및 사회적 기반조성에 관한 조사 및 분석

□ 출장목적

- 2012년 기본과제인 『농업부문 자조금 운영실태와 개선방안』의 일환으로 자조금 역사가 오래되고 국내 자조금의 근간이 되는 미국 연방 및 주정부 자조금관리위원회와 사무국을 방문하여 국내 자조금 현안과 관련한 제도 및 세부 운영방식 조사
- 미국 대학의 자조금 연구를 담당하는 교수들을 면담하여 관련 연구동향 및 현안을 파악하고, 향후 국내 자조금 개선방안 검토
- 자조금 단체 생산자 회원을 면담하여 자조금에 대한 기본이해 및 만족도를 조사하고, 이를 통해 사회적 기반 조성 및 단체와 회원 간 소통시스템을 파악하여 시사점 도출

□ 출장기간, 출장자, 출장지

소속	출장자	직급	출장기간	출장지
농업발전연구부	정원호	부연구위원	8월6일(월)~8월17(금) (10박 12일)	미국

□ 주요 조사내용

- 품목별 자조금관리위원회 및 사무국 운영실태
 - 조직구성, 규모, 전문성, 수입, 지출 등
- 자조금 거출방식 및 무임승차문제 해결방안
- 자조금 지급실적 및 성과평가분석
- 정부의 역할 및 자조금 단체와의 관계
- 자조금 관리단체와 회원간 소통시스템
- 현행 자조금에 대한 문제점과 개선사항 등 향후 발전방안

□ 주요 일정

일 시	이동 및 주요 일정	비고
8월6일 (월)	○ 인천공항→샌프란시스코→샬럿 → 플로리다 게인즈빌 도착	○ 출국 ○ 현지도착 및 숙박
8월7일 (화)	○ University of Florida 방문 - 관련교수 면담(Dr. Salois 등) ○ Florida Department of Citrus 방문 - 주정부담당자 면담	
8월8일 (수)	○ 감귤자조금위원회 및 사무국 방문 - 자조금관리위원장 및 사무국직원 면담 ○ Citrus Grove 방문 - 감귤자조금단체 생산자회원 면담	
8월 9일 (목)	○ 지역이동(게인즈빌→아틀란타→오클라호마시티)	○ 현지 시외이동
8월 10일 (금)	○ Oklahoma State University 방문 - 관련교수 면담(Dr. Chung 등) ○ 자조금 관련 생산농가 방문 면담	
8월 11일 (토)	○ 지역이동(오클라호마시티→미네아폴리스 →데모인스)	○ 현지 시외이동
8월 12일 (일)	○ 면담자료정리(원예) 및 면담준비(축산)	
8월13일 (월)	○ National Pork Producer Council 방문 - 담당자 면담(Dr. Steve Myers 등) ○ National Pork Board 방문 - 담당자 면담(Mr. James Meimann 등)	
8월14일 (화)	○ 양돈 자조금단체 생산자 방문 및 면담 ○ 지역이동(데모인스→미네아폴리스→덴버)	○ 현지 시외이동
8월15일 (수)	○ Cattlemen's Beef Board 방문 - 담당자 면담(Ms. Polly Ruhland 등) ○ National Cattlemen's Beef Association 방문 - 담당자 면담(Ms. Dianne Harvanek 등)	
8월16일 (목)	○ 덴버→샌프란시스코→인천공항(17일(금)도착)	○ 귀국

2. 세부 출장 결과

1) 플로리다주 시트러스 자조금 단체 방문

☐ 자조금 전반

- 1935년에 플로리다주법 Chapter 601에 의거하여 미국 최초로 조성된 자조금 단체로서 아이다호 감자, 워싱턴 사과, 알래스카 씨푸드 등 많은 주 단위 및 연방 자조금의 모델이 됨.
- 모든 연방 및 주 자조금이 독립적인 자조금 관리사무국을 운영하는 반면, 플로리다 시트러스(오렌지 및 그레이프프루트) 자조금은 특이하게 주정부내에 사무국을 설치하여 운영하고 있으며 자조금 거출도 세금 형태로 거출하고 있음.
- 그러나, 자조금 사업은 정부로부터 철저히 독립되어 생산자 중심으로 운영되며, 주정부는 자조금 관리위원 임명, 자조금 거출 및 사업에 대한 감독 기능만 수행하고 있음.

☐ 자조금 단체 구성

- 생산자와 수입업자 모두가 참여하는 연방 자조금 단체와 달리 주 자조금 단체는 수입업자를 포함시키지 않음.
- 생산자들은 별도의 대의원을 선출하지 않으며 9명의 관리위원회 위원 (생산자 대표 6명, 유통제조업자 대표 3명)을 지명 후 주지사의 임명을 거쳐 3년 임기로 선출함.
- 관리위원회는 주정부내에 설치된 관리사무국의 사업운영을 승인 감독함.
- 관리사무국은 총 5개 팀 42명으로 구성됨.
- 총무/재무팀 11명, 경제 및 시장연구팀 6명, 과학연구팀 15명, 해외마케팅 팀 3명, 국내마케팅팀 7명.

□ 자조금 거출

- 플로리다 시트러스 자조금은 최종제품 단계에서 거출하며, 과일포장업자와 주스제조업자가 생산자에게 매입대금 지급 시 세금형태로 부과함.
 - 자조금법 상 거출한도는 오렌지의 경우 박스(90파운드) 당 25센트, 그레이프프루트의 경우 박스 당 35센트이며, 이는 박스 당 매출액 기준 약 3.5%에 해당함.
 - 오렌지는 현재 박스 당 23센트를 거출하고 있으며 이중 17센트는 소비 홍보로, 4센트는 연구개발로, 그리고 나머지 2센트 정도는 사무국운영비로 지출됨. 사무국운영비 한도는 자조금법에 별도로 규정되지 않으며 매년 관리위원회의 심의를 거쳐 적정선에서 결정됨.
- 모든 생산자가 과일포장업자 또는 주스제조업자에게 판매하는 단순한 유통구조를 거치므로 거출율은 99.9%에 달하며 무임승차는 없음.
 - 플로리다 오렌지의 경우 90%가 주스제조업자(트로피카나, 미니메이드, 플로리다내추럴 등 7개 회사)에게, 9.9%만이 과일포장업자에게 판매됨.
 - 플로리다 그레이프프루트의 경우는 60%가 주스제조업자에게, 40%가 과일포장업자에게 판매됨.
- 자조금 거출비율을 자조금법에서 세율(tax rate)이라고 명시할 정도로 거출의무를 엄격하게 규정하고 있으며 포장업자 또는 제조업자가 거출의무를 준수하지 않을 시 주정부가 발급한 딜러 라이선스를 반납하도록 강제함.
- 자조금 예산은 생산자 거출금 이외에도 자조금으로 해외시장에 대한 마케팅 추진 시 USDA FAS(Foreign Agricultural Service)로부터 제공되는 매년 \$5백만 정도의 지원금도 포함되어 있음.

□ 자조금 사업 운영 현황

- 사업연도는 7월1일~6월30일이며, 2/3월경 실무진의 사업계획 수립 시작, 5월 관리위원회 앞 잠정사업계획 제출, 6월 잠정계획에 대한 위원회 표결, 10월 최종사업계획 및 거출률 확정의 절차를 거침.

- 2010/11 사업연도의 총수입금은 \$48백만(거출금 \$42백만 + 이자소득 및 USDA FAS 지원금 등 \$6백만), 사업비 지출은 \$51백만(마케팅 \$33백만 + 연구비 \$11백만 + 운영비 등 \$7백만)을 실현함.
- 설문조사를 통한 마케팅효과 측정 및 매출분석 등 사업성과평가를 매년 실시하며 연간보고서(Annual Report)를 통해 공시함.
- 자조금 사업계획과 결과는 물론 시장 수급, 생산자 및 소비자 가격 등에 관한 정보를 홈페이지에 주기적으로 투명하게 공개함으로써 생산자들의 자조금 사업에 대한 신뢰구축을 도모함.
- 자조금을 통한 시장수급조절 기능에 대해서는 자조금법에 명시된 사업이 아니며 수급조절은 시장의 자율적 기능이라는 인식이 강하며, 다수의 생산자가 광범위하게 분포하므로 가능하지도 않고, 모의실험을 통해 측정해 본 결과 그 효과도 미미하다고 판단함.
 - 일부 공급과잉은 수출증대 및 주스 제조물량 확대를 통해 해소할 수도 있으나 크게 활용하지는 않는다고 함.

□ 문제점 및 개선사항

- 모든 농가들이 자조금 사업에 참여함에도 불구하고 실질적으로 소농의 의견을 충분히 반영하기 어려운 구조적인 문제점은 인정함.
 - 특히, 소고기자조금의 경우, 일부 소농들은 표현의 자유까지 침해당하며 원하지 않는 의무자조금 가입을 강요당했다고 법원에 소송까지 제기한 바 있음(아래 “연방소고기자조금 단체 방문” 참조)
- 사업성과의 분배측면에서도 지역 간, 농가 간 공정한 분배효과에 의문이 제기되고, 심지어 자조금에 참여하지 않는 슈퍼마켓 등 유통업체에 이익이 돌아감에 따른 무임승차문제가 상존함.
- 자조금의 일반 광고효과(generic promotion)가 특정 브랜드에 광고편익을 제공해 주는 무임승차문제도 꾸준히 제기되고 있음.

2) 연방양돈자조금 단체 방문

□ 자조금 전반

- 1967년 임의자조금으로 시작하여 1985년에 “The Pork Promotion, Research, Consumer Information Act(양돈 소비촉진, 연구, 소비자정보에 관한 법령)”이 제정되고 이를 기초로 1987년 1월 의무자조금이 시행됨.
- 의무자조금 시행을 결정하면서 일부 농가들의 반발을 고려하여 18개월 후, 즉 1988년 6월 시점에서 자조금 반환을 요구하는 농가에게는 무조건적으로 반환토록 하되 참여농가 전체에 대한 의무자조금 지속여부를 결정하는 투표(referendum)를 실시하기로 함. 그 결과 77.5%의 농가와 수입업자들이 의무자조금 지속을 찬성함으로써 이후로 자조금 반환 청구수령은 더 이상 실시하지 않기로 결정함.
- 연방양돈자조금은 참여자로부터 거출된 자조금을 연방자조금 관리사무국에 일단 전액 수령하여 일부를 연방단위 사업에 배정하고 나머지는 각 주의 생산자 단체 사무국으로 거출액에 비례하여 송금하되, 각 주는 거출액의 16.5 퍼센트 이상을 수령할 수 없도록 대의원회에서 규정함이 특징임.

□ 자조금 단체 구성

- 연방양돈자조금은 생산농가와 수입업자가 모두 참여함.
- 대의원회는 176명의 생산자와 수입업자로 구성되며, 각 주에서 민주적으로 선출된 대의원들을 농무부 장관이 1년 임기로 임명하며, 특히 구성원의 다양한 분포를 우선적으로 고려하여 신중하게 결정함.
- 대의원회의 주요역할은 자조금 거출률 권고, 관리위원회 위원 지명 등임.
- 관리위원회(NPB: National Pork Board)는 대의원회 위원 15명으로 구성되며, 대의원 176명의 추천에 의해 15명을 지명하고 농무부 장관이 3년 임기로 임명하는 절차로 선정됨.
- 자조금의 공정한 사업운영을 위해 15명의 관리위원은 일단 12개 주에서 한 명의 대의원이 포함되도록 구성하고, 나머지 3명은 거출액이 높은 주의 순서로 선정함.

- NPB의 주요역할은 자조금 거출, 자조금 사업 선정, 사무국장 임명, 43개주 생산자단체의 자조금 운용 감독, 중장기 발전전략 수립 및 기타 현안 해결 등임.
 - NPB 산하에 9개의 프로그램자문위원회(동물과학, 동물복지, 국내마케팅, 환경, 돈육안전성, 생산자서비스, 공중위생, 돼지건강, 무역)를 설치하고 250명 이상의 생산자와 각계 자문위원들이 참여하고 있음.
- 관리위원회(NPB) 사무국은 총 6개 팀 80명으로 구성됨.
- 임원 6명, 운영/인사팀 19명, 회계감사팀 6명, 공보팀 6명, 생산자 및 산업 교류팀 14명, 과학기술팀 11명, 국내마케팅팀 18명.
- 자조금 관리위원회(NPB)가 모든 생산자를 대표하여 공정한 사업을 수행하기 위해서는 대농 중심으로 구성된 생산자 단체로부터 분리되어야 함을 원칙으로 하나, 양돈자조금의 경우 2000년에야 비로소 연방양돈생산자 협의회(NPPC: National Pork Producer Council)로부터 분리됨.
- 두 단체가 2000년 분리되기 전에는 NPB 사무국 인원은 2명에 불과하고 NPPC 인원은 80여명에 달하여 실질적인 자조금 사업이 대농중심의 NPPC의 결정에 따라 시행된다는 비판에서 자유롭지 못한 상황이었음.
 - 그런 가운데 1998년 대형 양돈포장업체의 하나인 Thorn Apple Valley가 파산하면서 소농들의 수입이 큰 타격을 받았고 NPB는 여전히 대농들의 관심사인 수출 관련 마케팅은 물론 대정부 로비에도 상당부분 자조금을 지출한다는 의혹을 받으면서 소농들을 중심으로 자조금 제도를 폐지 하자는 방향으로 까지 악화되었음.
 - 그러다가 2000년 USDA AMS(Agricultural Marketing Service)의 중재 하에 극적으로 NPB가 NPPC로부터 분리되었고 NPPC의 상당수 자조금 담당 직원들이 NPB로 이동함.
 - 현재는 자조금 관리위원회(NPB) 사무국 직원이 80명에 달하고 생산자 협의회(NPPC) 직원은 10여명으로 대폭 축소되어 자조금 단체가 독립적으로 사업운영을 하며 자조금 본연의 역할을 수행하고 있다고 평가됨.

□ 자조금 거출

- 자조금 거출률은 시장가의 1%의 0.4로 정하고, 도축장을 보유한 포장 업체들이 양돈업자들로부터 매입할 때 거출하도록 규정함.

- 자조금 거출률은 95~98% 정도로 매우 높은 편이며, 90%는 40여개의 대규모 포장업체들로부터 거출되고, 나머지 5~8%는 소규모 포장업체나 상인들로부터 거출되고 있음.
- 포장업체들은 거출거부자 명단을 자조금 관리사무국에 제출하고, 사무국은 지속적으로 고지서를 발송하되 상습적인 납부 거부 농가에 대해서는 USDA가 직접 \$1,000의 벌금을 부과하는 등 법적조치를 강행함.

□ 자조금 사업현황

- 사업연도는 1월1일~12월31일이며, 2011 사업연도의 총수입금은 \$83백만 (거출금 \$81백만 + 이자소득 등 \$2백만), 사업비 지출은 \$80백만(마케팅 \$39백만 + 주 생산자단체 송금 \$16백만 + 연구비 \$8백만 + 운영비 \$6백만 + 기타 \$11백만)을 실현함.
- 1996년 Farm Bill에서 제정된 연방농업개선법령(FAIR Act: Federal Agricultural Improvement and Reform Act)는 모든 연방자조금 사업에 대해 매 5년마다(낙농과 액상우유는 매년) 독립적인 사업평가를 수행하도록 규정하고 있음.
 - 양돈자조금은 2002-2006 평가년도 평가 결과, 매 \$1 투자 당 \$13.8의 수익을 실현한 것으로 평가되었음. 아울러, 1987-1998년 기간에도 비용대비 순수익비율이 4.79 ~ 26.19 사이인 것으로 추정된 바 있음.

□ 문제점 및 개선사항

- 자조금의 거출방식에 대한 구조적인 문제가 상존함. 즉, 현행 양돈자조금은 시장가의 1%의 0.4에 해당하는 금액을 거출하고 있으나 시장가격의 변동성으로 인해 자조금의 안정적인 확보가 어려운 단점이 있음.
 - 이에 반해 소고기자조금의 경우는 시장가격과 상관없이 두당 \$1를 거출하고 있으므로 일정금액의 확보라는 장점은 있지만 매년 인플레이션을 반영하지 못하는 단점이 있음.
 - 따라서, 자조금 거출금을 시장가와 두수를 비례적으로 고려하여 결정하는 방안이 제기되기도 하나 추가적인 고려가 필요하며, 의회의 법률 개정절차를 거쳐야 한다는 문제도 있음.

3) 연방 소고기 자조금 단체 방문

□ 자조금 전반

- 1985 Farm Bill을 기초로 1988년 전체 생산자들의 투표(referendum)을 거쳐 의무자조금으로 시작함.
- \$80백만에 달하는 자조금 조성액에도 불구하고 자조금 조성 및 사업과 관련하여 다양한 소송에 휘말려 왔으며 현재에도 소송 진행 중임.
 - 타 자조금 단체와 달리 시작부터 의무자조금으로 출발하면서 축산유통 협의회(The Livestock Marketing Association), 서부자원조직위원회(Western Organization of Resource Councils) 및 개인 3인으로부터 의무자조금의 참여 강요에 의한 언론의 자유 침해로 소송을 당했으며 수차례의 판결변복을 거쳤으나 여전히 추가적인 고려가 필요하다는 대법원의 입장임.
 - 최근에는 소농 중심의 소규모 생산자단체의 하나인 경쟁시장기구(OCM: Organization for Competitive Markets)가 USDA FAS를 상대로 소송을 제기하면서 연방소고기자조금이 본연의 목적이 아닌 대정부 로비자금으로 사용되고 있으며 소고기자조금 운영위원회 위원 20명 중 10명이 생산자 단체 추천인사로서 사업선정의 공정성이 결여되어 있다고 주장함.
- 대부분의 소 사육농가는 돼지 등 여타 축산농과 비교할 때 소규모이며 기타 농작물도 경작하거나 농업 이외의 타 업종에 종사하는 겸업농이므로 자조금에 대해 관심이 없고 독립적으로 사업을 운영하고자 하는 성향이 강해서 자조금 단체 참여를 독려하기가 상대적으로 어려움.

□ 자조금 단체 구성

- 생산농가와 수입업자가 모두 자조금 단체에 참여하나 대의원을 별도로 선출하지는 않음.
- 자조금의 지속 여부, 거출률 조정 및 주요 법령의 개정 등 주요 사안의 결정은 USDA의 관리 감독 하에 모든 회원이 참여하는 투표 절차(Referendum)을 거침.

- 관리위원회(CBB: Cattlemen's Beef Board)는 103인의 생산자와 수입업자들로 구성되며, 자조금의 예산확정, 사업승인, 성과평가 등에 관한 의결권을 가짐.
 - 관리위원회의 생산자 대표들은 각 주의 생산자 단체에서 지명한 후보를 USDA FAS의 심의를 거쳐 농무부 장관이 최종 임명함
- 관리위원회(CBB) 사무국은 사무국장 포함 10명으로서, 여타 자조금 관리위원회 사무국에 비해 소규모로 구성됨.
 - CFO를 포함한 회계, 감사, 거출감독을 담당하는 3인, 평가 및 각 주와의 관계구축 담당 1인, 외부 소통 및 공보 담당 2인, 사업수립 담당 2인임.
 - 인력구조 상 자조금 사업을 사무국 내에서 직접 수행하지 않고, 국내 사업의 경우 전국소고기생산자협의회(NCBA: National Cattlemen's Beef Association)에, 해외 마케팅사업의 경우 전미육류수출협회(US MEF: US Meat Export Federation)에 용역계약을 통해 위탁 수행함.
 - 대규모 생산자단체인 NCBA는 자조금 사업을 담당하는 FBC(Federation Beef Concils)와 대정부 로비 등을 담당하는 LPD(Legislative Policy Division)이 철저히 분리되어 있다고 주장하나, 10명에 불과한 CBB가 80명에 달하는 NCBA의 FBC에 용역을 주면서 독립적인 사업운영을 수행할 수 없다는 지적이 지속되어 왔음.
- 최근 CBB는 보다 효율적인 자조금 사업 수행을 위해 현재 13개에 달하는 프로그램위원회를 2013년에 4개로 축소하는 위원회 구조조정 계획을 수립 중에 있음.
 - 위원회구조조정특별위원회는 5개의 핵심원칙인 (a) 소비자 수요유발요인에 연계한 소고기산업 장기발전계획 수립, (b) 산업의 요구에 대한 신속한 대응, (c) 운영위원회의 자조금 조달관련 의사결정을 위한 효율적 자료 제공, (d) 생산자 및 수입업자들의 소고기자조금에 대한 인식 증대, (e) 위원회 위원들의 자조금에 대한 주인의식 제고 등을 기초로, 국내소비자 선호위원회, 글로벌성장위원회, 소고기이미지위원회, 운영자유위원회 등 4개 위원회의 설립을 진행 중임.

□ 자조금 거출

- 농가의 경우 소상인들이 농가로부터 매입 시 두당 \$1를 거출하여 해당

주 소고기위원회에 송금하고, 수입상들은 수입통관 시 두당 \$1를 거출함을 원칙으로 함.

- 돈육자조금의 경우 도축장을 보유한 대규모 포장업체가 거출하는 것과 달리 소고기자조금은 소 상인들이 거출하므로 생산자로부터의 거출률은 돈육에 비해 다소 불안정함.
- 연방자조금위원회에서 자조금을 거출하고 일정 금액을 주 생산자단체에 송금하는 양돈자조금과는 반대로, 소고기자조금은 각 주의 소고기위원회에서 두 당 \$1를 거출하여 50센트를 연방소고기자조금위원회(CBB) 사무국에 송금함.
- 각 주의 소고기위원회는 두 당 50센트의 대부분을 주 단위 자조금 사업에 지출하고 일부(10센트 가량)은 전국소고기생산자연합회(NCBA) 산하의 자조금사업 담당위원회(FBC: Federation Beef Concils)에 송금하여 CBB가 관리하는 50센트와 합한 총 60센트 정도를 연방자조금사업에 지출토록 배정함.

□ 자조금 사업현황

- CBB의 사업연도는 10월1일~9월30일이며, 2010/2011 사업연도의 총수입금은 \$42백만, 사업비 지출은 \$42백만(소비촉진 \$18백만 + 소비자 및 산업정보수집 \$8백만 + 연구비 \$6백만 + 해외마케팅 \$6백만 + 운영비 \$2백만 + 기타 \$2백만)을 실현함.
- 전체 자조금 거출금 \$80백만원 중 \$38백만은 주 자조금위원회에서 주 단위 자조금 사업에 지출함.
- 소고기자조금에 대한 2002-2009 사업평가년도의 평가 결과, 평균적으로 매 \$1 투자 당 \$5.55의 수익을 실현한 것으로 평가되었음.

□ 문제점 및 개선사항

- 연방소고기자조금관리위원회(CBB)의 전국소고기생산자연합회(NCBA)로부터의 독립성 유지에 대한 자조금 회원들의 신뢰성 유지가 선결과제임.
- 비록 CBB와 NCBA간 완전 독립적 조직구성 유지에 미흡하더라도, CBB 사무국은 USDA AMS의 관리 감독 하에 자조금 사업선정과 운영의

철저한 공정성을 견지해 왔다는 입장임.

- 또한, 최근 실시한 생산자 대상 설문조사에서도 75%가 현행 자조금 사업을 지지한다는 결과를 인용하며 CBB에 대한 신뢰성 저하는 일부 소농 생산자단체에 한정된 의견이라고 설명함.
- 그러나, CBB와 NCBA 간 자조금사업 파트너십 지속과, 자조금 사업 선정을 결정하는 CBB의 운영위원회 위원 20인 중 10인이 NCBA가 추천한 인사라는 지적은 향후에도 지속될 전망이며 의회의 소고기 자조금법 개정 여부가 관건임.
- 두당 \$1를 거출하는 소고기자조금법상 거출방식과 소사육두수의 감소 추세는 지속적인 소고기자조금 규모의 감소를 가져왔음.
- 이에 따라 자조금 규모 확대를 통한 효율적 자조금 사업 수행을 위해서 현행 두당 일정금액의 거출방식을 매출금액의 일정비율 거출방식으로 바꾸어야 한다는 제안이 검토된 바 있으나 역시 의회의 법 개정 여부가 관건임.
- 도축장 또는 도축장을 보유한 포장업체가 자조금 거출업무를 수행함인 안정적 거출률 증대를 위해 바람직하나 대규모 포장업체들의 대정부 로비로 쉽지 않은 상황임.

4) 오클라호마 주립대학 방문

□ 미국 자조금 제도를 기초로 국내 자조금 사업의 발전 방향 논의

- 정부의 매칭펀드가 제공되지 말아야 생산자 본연의 자조금 사업을 수행할 수 있음.
- 미국의 경우 초기 임의자조금으로 시작할 당시에만 정부는 자조금 사업에 대한 감독기능만 수행할 뿐 자금지원은 없었음.
- 모든 농가가 참여하는 자조금 사업은 대농 위주의 생산자 단체로부터 분리 독립되어야 공정하고 효율적인 사업으로 발전할 수 있음.
- 국내 자조금의 경우 상당수 자조금 단체가 생산자 단체와 분리되어 있지 않음.
- 생산자 단체는 자발적으로 협회비를 납부하는 대농 중심으로 이루어져

대정부 로비를 통한 정책반영 및 수출증대 등 주로 대농들의 이익증대를 위한 역할을 수행하는 반면, 자조금 단체는 소농을 포함한 모든 농가가 자조금을 납부하여 전체 농가의 이익 증대를 목적으로 사업을 수행하므로 두 단체가 분리되는 것이 마땅함.

- 미국의 경우도 일부 자조금 단체가 생산자 단체로부터 독립되지 못하고 여전히 영향을 받고 있으나 원칙적으로는 두 단체의 완전분리를 규정함.
- 자조금 사업은 해당 품목 전체의 시장 확대를 통한 생산자 이익 증대도 중요하지만 참여 생산자 간(예컨대 대농과 소농간, 또는 지역간) 공정한 이익 분배도 고려해야 함.
 - 이를 위하여 국내 자조금 대의원회와 관리위원회의 위원 구성은 사업 선정의 공정성을 충분히 반영할 수 있도록 다양하게 분포되어야 함.
 - 미국의 경우 자조금의 지속여부 및 법령의 개정 등 주요사항의 결정은 모든 농가가 참여하는 직접투표(referendum)를 거치며, 관리위원은 생산자 단체, 학계, 산업계 등 다양한 단체들이 참여하여 지명한 후보들을 농무부장관이 최종 임명하는 방식으로 선출하며, 이들이 심의 선정한 자조금 사업의 공정성은 USDA AMS에서 관리 감독함.
- 자조금 단체의 일반광고(Generic Promotion)가 특정상표광고(Brand Promotion)와 충돌이 없도록 자조금 사무국과 특정 생산자 집단 간 충분한 소통이 이루어져야 함.
 - 이와 같은 상품차별화(Product Differentiation) 문제는 미국 자조금 단체들도 소비홍보 사업의 효율성 증대 차원에서 신중하게 고려중인 사안임.
- 자조금 단체의 소비자 광고에 대한 정확한 효과 측정을 위하여 월별 또는 최소한 분기별 광고 데이터가 필요하고, 특히 광고 지출기준이 아닌 실제 방영된 시점의 광고 분당 지출비용 데이터가 필수적임.
 - 그러나 대부분의 국내 자조금 광고 데이터는 연간 총지출금액만을 관리하고 있으며, 가장 규모가 큰 한우 자조금의 경우도 월별 지출 데이터는 관리하나 방영시점의 광고 분당 지출금액까지는 산출하지 못하고 있음.
 - 반면, 미국의 경우 대부분의 연방 자조금 단체들은 심지어 일별 방영 광고 데이터까지 관리하고 있어 정확한 광고효과 측정이 가능함.

- 모든 생산자가 참여하는 의무자조금으로 발전하기 위해서는 사업계획 및 성과평가가 투명하게 공시되어야 참여자들의 신뢰를 얻을 수 있음.
- 미국의 경우 해당 품목에 대한 자조금 관련 자료는 물론 시장수급 및 가격 정보도 자조금 단체 홈페이지에 투명하게 공개되어 생산농가들이 자조금 운영현황을 수시로 확인할 수 있음.
- 미국 연방자조금의 경우 각 사업의 성과를 최소 3년에 한 번씩 계량모형 등 객관적이고 설득력 있는 방식을 통해 평가하여 의회에 보고하고 공시하도록 규정하고 있음을 참조할 필요가 있음.

□ 미국 자조금 제도의 전반적 특성

- 연방자조금과 주정부 자조금의 자금흐름
 - 연방자조금은 생산자로부터 자조금 거출 후 일부는 연방자조금 계좌에 보관하여 연방차원의 사업에 지출하고, 일부는 각 주에 설치된 생산자 단체사무국 계좌로 송금하여 주 단위 자조금 사업에 지출토록 운영함. 즉 사업이 가는 곳에 돈이 따르는 "Money follows product" 원칙을 준수함. 또한, 연방자조금에서 각 주로 송금한 자조금이 본연의 목적에 따라 적절하게 사용되는지 연방자조금 사무국에서 주기적인 감사를 실시하여 USDA에 보고함.
 - 주정부 자조금의 경우도 "Money follows product" 원칙에 따라 필요시 타 주의 판매처로 송금하여 해당 자조금의 소비홍보 사업이 타 주에서도 원활히 수행될 수 있도록 지원함.
- 자조금 거출문제
 - 미국의 경우 모든 자조금(밀 제외)이 의무자조금이므로 무임승차문제는 없으며 농가들은 의무적으로 납부해야 함을 자조금법에 명시하고 있음.
 - 유통구조도 우리나라에 비해 상당히 체계적이고 단순하여 대부분의 자조금 품목에 대한 거출률이 99%에 도달하고 있음.
 - 축산의 경우 돼지는 도계장을 보유하고 있는 주요 포장업자들이 농가로부터 매입할 때 매입가에 부과하여 거출하며, 소고기는 소 상인들이 농가로부터 매입 시 거출하되 미거출 시는 중간 도매상들에게 벌금을 부과하도록 규정함. 또한, 대부분의 도축장들이 대규모이므로 자조금 거출에 비교적 협조적임.

- 자조금의 수급조절 관련 지출 등 다양한 사업에 대한 입장
 - 미국 자조금은 태생부터가 시장 소비수요 확대를 목적으로 결성되었고, 자조금법에도 소비홍보 및 연구개발에 한하여 자조금을 지출하도록 규정하고 있으므로, 미국 자조금 단체들은 수급조절을 고려해 본 적도 없고 고유영역이 아니라는 입장임.
 - 미국의 경우 과잉생산에 따른 가격하락 보다는 지속적인 농가의 감소 또는 자연재해로 인한 생산부족이 선결과제이므로 우리 농업과는 입장이 상이하고, 기본적으로 자조금 단체 및 생산자 모두 농산물 가격은 시장 개방 등 완전경쟁시장에서 결정되어야 한다는 입장을 견지함.
 - 일부 국내 자조금 단체에서 제기했던 자조금을 이용한 가격할인이 소비 촉진사업에 해당되는지 여부에 대해서는 미국 자조금법 상 허용된 사업으로서 자조금 단체들은 쿠폰발행 등 가격할인을 통한 다양한 소비홍보를 시행하고 있음.

□ 미국 자조금 사업의 문제점 및 개선사항

- 낙농, 소고기 등 일부 품목 자조금 규모의 점진적 하락
 - 낙농의 경우 최근 소비자들의 소다 등 청량음료 소비증가가 낙농 생산 및 거출 감소로 이어져 자조금을 이용한 광고지출이 줄고 이는 우유 소비 감소로 이어지는 악순환이 됨.
 - 소고기 등 두당 특정금액을 거출하는 자조금의 사업비 감소는 매년 사육 두수의 감소와 인플레이션을 반영하지 못하는 거출방식에서 기인하므로 거출방식을 매출의 일정 비율로 거출함이 바람직하나 의회의 법령개정이 요구되는 바, 상당한 노력과 기간이 소요될 것으로 예상됨.
- 자조금 참여자들의 이해상충 조율문제
 - 미국 연방 자조금은 생산농가와 수입업자가 모두 참여하고 있으나 상대적으로 수입비중이 작으므로 생산농가들은 일정비율의 자조금을 국내산 제품의 광고에 사용하자고 제안하고 있으나 수입업자들이 반대하는 등 참여자 간의 이해상충문제가 상존함.
- 자조금 단체의 일반광고(Generic Promotion)와 식품회사의 특정상표광고 (Brand Promotion) 상충 조율문제

- 예컨대, 소고기의 경우 거대 식품회사인 Tyson Beef의 자사 제품에 대한 상대적 우위 광고가 자조금 단체의 소고기 일반에 대한 광고와 상충되어 소비홍보 효과를 약화시킬 수 있으므로 관련 식품회사와의 소통과 협력도 요구됨.

<불 입>

주요 방문처 사진

방문처	사진
플로리다 시트러스자조금 관리위원회 위원장 Mr. McKenna 소유의 오렌지 농장이며, 주변에 위치한 주스제조공장에 90% 이상 납품한다고 함.	
플로리다 시트러스자조금 사무국 이코노미스트 Dr. Salois 및 플로리다 대학교수 Dr. House와 미국 오렌지 산업동향 및 자조금 사업 활성화 방안에 관해 논의 중.	
아이오와 데모인스에 위치한 연방돈육자조금관리위원회 사무국 부국장 Mr. Meimann 및 자조금 평가위원 Dr. Meyer와 면담을 마치고 사무국 앞에서 기념촬영.	

방문처	사진
콜로라도 덴버에 위치한 소고기센터에는 이와 같이 연방소고기생산자협회(NCBA)와 연방소고기자조금관리위원회(CBB)가 나란히 위치하고 있어 생산자들로부터 자조금의 생산자협회로부터의 독립성에 대해 자주 지적을 받고 있음.	
연방소고기자조금관리위원회(CBB)를 방문하여 사무국장 Ms. Ruhland 및 사무국 직원들과 소고기자조금 사업승인 및 절차에 대해 논의 중.	
연방소고기생산자협회(NCBA)를 방문하여 NCBA의 미국내 및 해외 소고기시장에서의 마케팅사업 및 의회 법안 관련 영향력 행사 등을 확인함.	