

해외 축산(육용우) 자조금 제도와 시사점

1. 해외사례로 보는 자조금(Check-Off) 제도 개요

□ 목적, 자원, 실시주체

- 농축산물의 소비확대를 위해, 해당품목 전체(※1)의 판매촉진, 수출촉진, 조사연구 등의 사업을 실시함을 목적으로 하고 있음
 - (※1) 국산, 수입 구분 없이 사업을 실시하지 않을 경우, WTO협정상 의문의 여지 있음

- 기본적인 구조는, 법률에 근거해, 쇠고기 및 돼지고기 등 품목별로, 거래시 및 수입통관시, 모든 생산자의 매출액 및 모든 수입업자의 수입액으로부터 거출금을 강제적으로 징수(※2)
 - (※2) 거출금을 납부하지 않을 경우에는 벌칙이 있음

- 자조금 및 거출금을 원 재원으로 하여, 그 품목 관련 사업을 생산자가 주체가 되어 실시

□ 의사결정 방법

- 자조금 제도의 실시, 거출금 금액, 자금관리단체 운영위원 선출 등의 결정에 있어서는, 생산자 등의 투표로 과반수 찬성이 필요

□ 정부의 역할

- 정부의 주요 역할은, 품목별로 추진하는 사업이 법령에 적합한지에 대한 확인, 사업평가, 거출금 강제징수 실시 등
 - 미국에서는 정부경비도 자조금 자금에서 지출되고 있음

□ 각국의 여건에 따른 자조금 제도의 다양성

- 이처럼 농축산물 대상 자조금 제도는, 1935년 미국 플로리다 주 정부에서 오렌지에 도입한 것이 최초, 이후 미국 연방정부 차원에서는 1954년 양모에 도입한 것이 처음
- 미국 이외 국가로는, 캐나다, 호주, 영국, 한국 등에서 유사한 자조금 제도가 법제화 되어 있음
- 한편, 기본적인 구조는 비슷하지만, 각국, 각 품목에 따라, 의사결정 방법, 거출방법, 자금용도, 정부 관여 등에서 차이가 있음

2. 해외 자조금(Check-Off)제도 특징

※ 아래 참고문헌 내용 중 핵심사항을 정리하였음

<참고문헌> ‘해외에서 생산자가 주체적으로 추진하는 판매촉진활동(자조금제도 등) 파악을 위한 조사결과’ 독립행정법인 농축산업진흥기구, 2016.12.

□ ‘임의 거출’ 과 무임승차자 문제, ‘강제 징수’ 와 정부감독

- 각국에서 실시되고 있는 자조금 제도는, 모두 업계의 자주적인 사업인 연구개발이나 소비자에 대한 이해양성, 소비 촉진 등을 실시하기 위해 ‘임의 거출’ 로 시작된 품목이 많음
- ‘임의 거출’ 하에서는 자조금 납부 없이 이익만을 향수하는 ‘무임승차자’ 문제가 발생
- ‘무임승차자’ 문제를 방지하기 위해 업계 스스로가 생산자의 합의를 형성하고 강제징수 구조를 연방정부나 의회에 요청하게 됨

□ 생산자에 의한 합의 형성을 전제로 제도화 추진

- 정부(행정)는 기본적으로 자조금 사업은 생산자의 자주적 사업추진이 라는 인식이며, 생산자의 합의 형성 및 그 내용을 전제로 제도화를 추진하고 있음
- 자조금 징수구조 등은 다소 상이하지만, 미국이나 호주에서 자조금 제도는 어디까지나 생산자의 자주성에 중점을 두고 있음
 - 구체적인 사업, 징수자의 범위, 의사결정을 위한 생산자별 투표 배분 등은 생산자 스스로 결정

□ 자조금 징수·관리 업무의 투명성 및 공정성 확보

- 자조금 자금의 징수·관리 업무는 투명성이나 공정성을 확보한다는 관점에서, 미국에서는 법률에 의거 인가된 제3자 조직이, 호주에서는 연방정부가 직접, 캐나다에서는 법률에 의거 설립된 공적기관(에이전시)이 담당하고 있음
- 생산자로부터 징수하는 자조금을 납부하는 자는 생산자로부터 대상 품목의 구입자(업자)이며, 납부하지 않는 경우, 벌칙은 구입자에 부과
 - 자조금의 원활한 징수를 위해 정부(행정)는 가축시장 등 거래현장 감독을 중시

□ 수입업자로부터 자조금 징수 여부

- 호주나 한국에서는 수입업자(수입품)로부터 자조금을 징수하지 않고 있으나
- 미국 육용우 자조금 제도는, 도입초기에는 생산자로부터만 자조금을 징수하였으나, 이후 수입업자로부터도 징수하도록 제도를 개정
 - 캐나다에서도 육용우 대상 자조금 제도 개시 후, 모든 주에서 시행하는 단계에서 수입업자로부터도 자조금 징수를 시작하고 있음

□ 자조금 용도는 법률에 규정된 범위 내에서 생산자의향 반영

- 자조금 자금의 구체적인 사용처는 법률에 규정된 범위 내에서, 자금 관리단체 등이 생산자 의향을 바탕으로 결정

- 자조금 관리는, 미국은 자조금관리단체 '보드', 호주는 자조금제도 신청을 한 생산자단체, 캐나다는 에이전시(대행사) 보드

□ 자조금 제도에 대한 정부의 역할로서 관리·감독 및 지원

- 미국에서는 법에 근거한 관리·감독이 주 업무이며, 미국농무부(USDA)는 자조금이 적절하게 사용되고 있는지를 감시
 - 담당관이 이사회에 출석하여, 기획, 입안, 승인 등 각 단계에서 사업이 규정에 맞게 추진되고 있는지를 확인
 - 이미 실시되고 있는 소비확대 내용, 표현 등에 문제가 없는지 등을 감시하고 있음
- 호주에서는 관리·감독 외에, 자조금의 징수 및 관리 업무와 연구개발공사가 자조금을 재원으로 실시하는 조사·연구사업에 대한 보조를 실시하고 있음
 - 호주의 자조금 제도는 연구개발을 최우선 목적으로 도입된 경위가 있으며, 그 인센티브로서 연방정부는 예산의 범위 내에서 조사·연구개발 사업에 대해서만 농가 거출금과 동일한 금액을 지원하고 있음
- 캐나다에서는 법에 따라 설립된 농축산물협의회가, 공급관리품목(우유, 닭고기)을 관리하는 단체와 연방자조금 에이전시(대행기관)를 관리 감독
 - 정부는 협의회로부터 보고를 받으며, 자조금 에이전시 설립 여부를 판단하는 입장

- 미국 및 호주에서는 자조금제도의 운영에 필요한 연방정부의 경비(인건비나 고정경비 등)는 그 비율에 따라 각 품목의 자조금 자금으로 충당
 - 캐나다는 관리·감독과 관련된 경비는 정부가 부담

□ 국가별 자조금 제도에 대한 생산자의 입장 차이

- 미국 생산자는, 개별농가에 대한 정부(행정)의 관여를 싫어하는 경향이 강함, 생산자 및 업계가 주체적으로 운영하는 자조금 제도를 지향
- 캐나다의 육용우생산자도, 미국과 같이, 정부 관여에 거부감이 있지만, 정부와의 협조수단으로 자조금 제도를 활용
 - 생산자가 자조금을 거출하여 실시하는 각 사업 중에서, 정부방침에 합치하는 것에 대해서는, 연구사업을 중심으로 정부가 개별사업비의 50~75%를 보조
- 호주에서는 연방정부는 기본적으로 인프라나 재해대책 등 한정된 시책만을 실시하고 있으며, 정책의 다양성을 보완하는 방편으로 자조금 제도를 지지하는 경향이 높음

□ 자조금 제도의 대상품목은 국가별로 다양하며, 농축산물을 중심으로, 잔디, 크리스마스 트리, 팝콘용 옥수수 등 그 대상 및 범위는 확대되고 있음

- ※ 한국에서는 자조금 제도가 농축산물 개방에 대한 농정의 일부를 담당하는 형태로 되어 있음
- 정부는 자조금 유인 수단으로서 일정 비율의 보조를 지원
 - 자조금 제도가 효과적인 농정수단으로 인식되어, 자조금 실시 품목이 확대되고 있음

3. 미국, 호주, 캐나다의 자조금 제도 비교

□ 미국의 자조금 제도

- 연방정부에서는, 1954년 양모에 처음으로 도입한 이후, 품목별 개별 법으로 12개 품목, 일정한 기준을 충족하는 품목 전체에 적용할 수 있는 일반법으로 10개 품목 등, 전체 22개 품목에 대해 실시
- 이 밖에, 주(州)법에 의거, 주 정부 단위로 수행하고 있는 농산물도 있으며, 대표적인 것은 노스다코다 주(State of North Dakota)의 소맥 자조금제도(NORTH DAKOTA WHEAT CHECK OFF)
 - 생산자 거출금은, 판매 시, 1부셸 당 1.5센트 부과 (한화 19원)
 - ※ 적용환율 1\$ = 1,269.2원
- 거출금은, 판매촉진, 조사연구 등에 사용되지만, 정부대상 로비활동에 사용하는 것은 금지되어 있음
 - 또한 주(州) 단계에서도 배분되어, 주(州) 내의 프로그램에 활용되고 있음 (우리나라의 경우 도(道)단위 사업)
- 사업비, 징수경비, 관리비 등 모든 경비는 자조금 자금으로 충당

【육용우 자조금 사례】

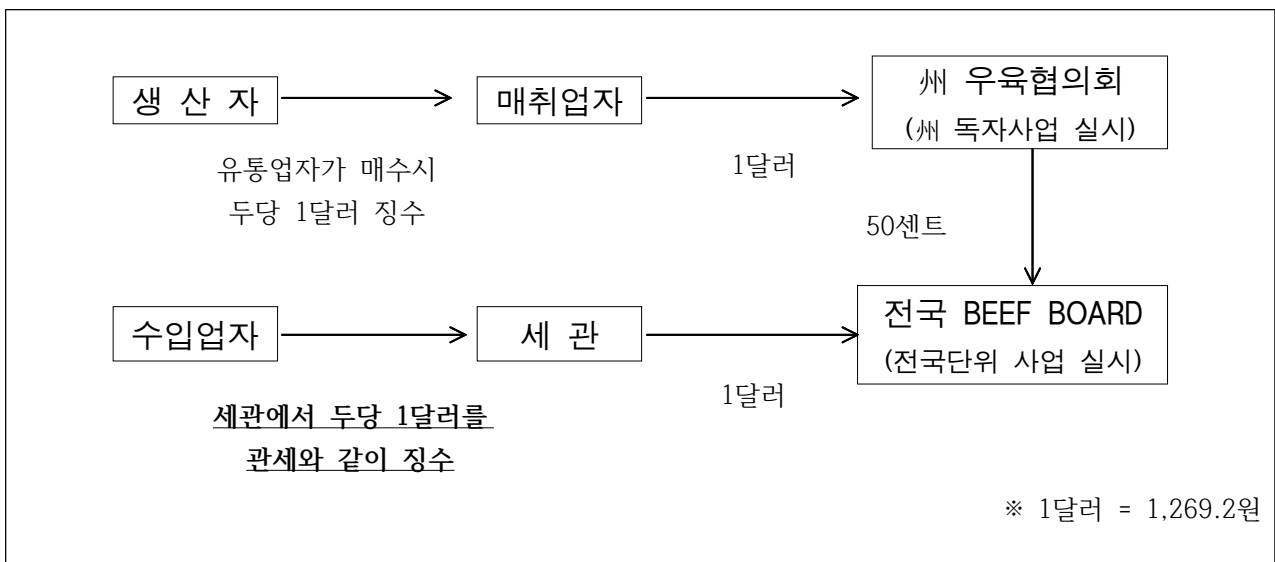
○ 예산규모(2015년) : 4천만 달러(약 508억원)

○ 근거법령 : 우육판매촉진·조사연구법 (Beef Promotion and Research Act of 1985)

○ 도입배경

- 닭고기 등과의 경합으로, 쇠고기 소비 감소추세가 계속 이어지는 상황과 함께,
- 70년대 쇠고기 가격 동결조치로 육우산업이 타격을 입은 것에 대한 타개책으로서
- 업계가 국가차원의 자조금 제도를 요망

○ 사업구조



○ 사업내용

- 쇠고기 전체 판매촉진, 조사연구, 소비자·생산자에 대한 정보제공, 우육산업의 이미지 제고, 수출촉진

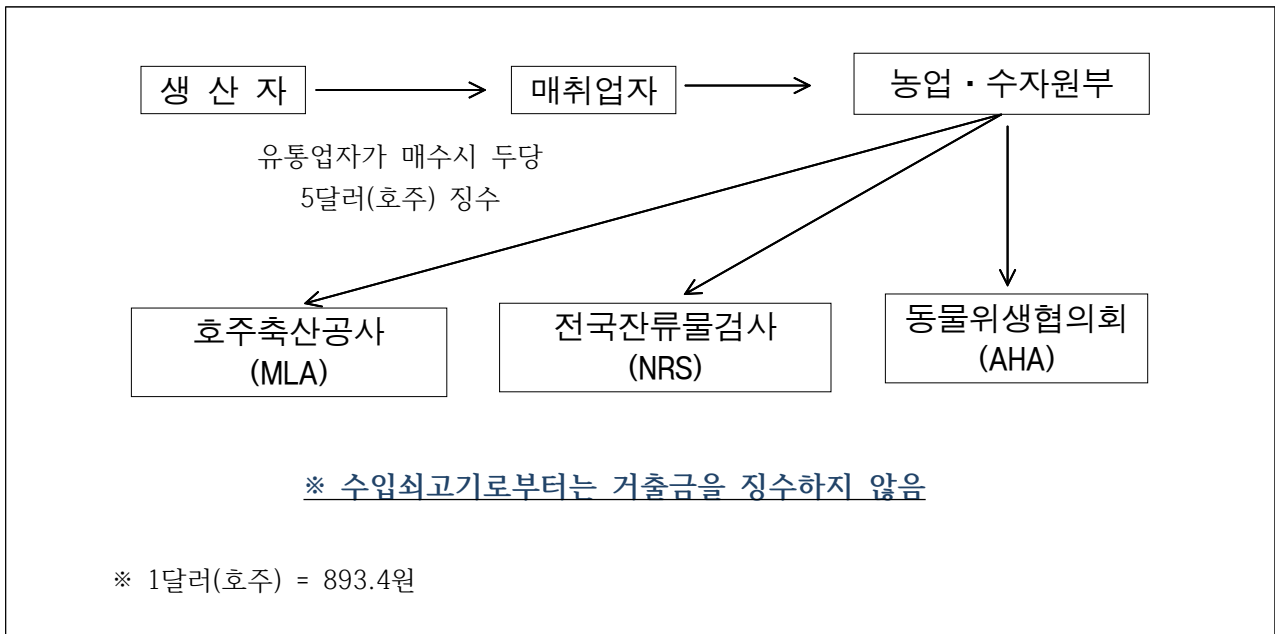
□ 호주의 자조금 제도

- 우육, 돈육, 소맥, 사과, 양파 등 70개 품목 이상에서 실시
- 농업·수자원부의 자조금담당국에 자금을 일단 모은 후, 각각의 사업을 실시하는 단체에 교부하는 구조
- 마케팅, 연구개발 외에, 쇠고기에서는 잔류물 검사 및 동물위생에도 사용
- 수입업자로부터의 거출금 징수는 없음

【육용우 자조금 사례】

- 호주축산공사(MLA) 예산액(14~15년) : 1.8억 호주달러(약 1,600억원)
- 근거 법령 : 일차산업품목거출금법
(Primary Industries Levy and Charges Act of 1991)
- 도입배경
 - 1980년대부터 정부관여를 축소하고, 업계 주도로 산업육성을 도모한다는 정책방침 아래, 재정지원 삭감 대안으로 도입
- 사업내용
 - 호주축산공사(MLA : Meat & Livestock Australia) 연구개발, 마케팅
 - 전국잔류물검사(NRS : National Residue Survey) 잔류물검사
 - 동물위생협의회(AHA : Animal Health Alliance) 동물위생

○ 사업구조



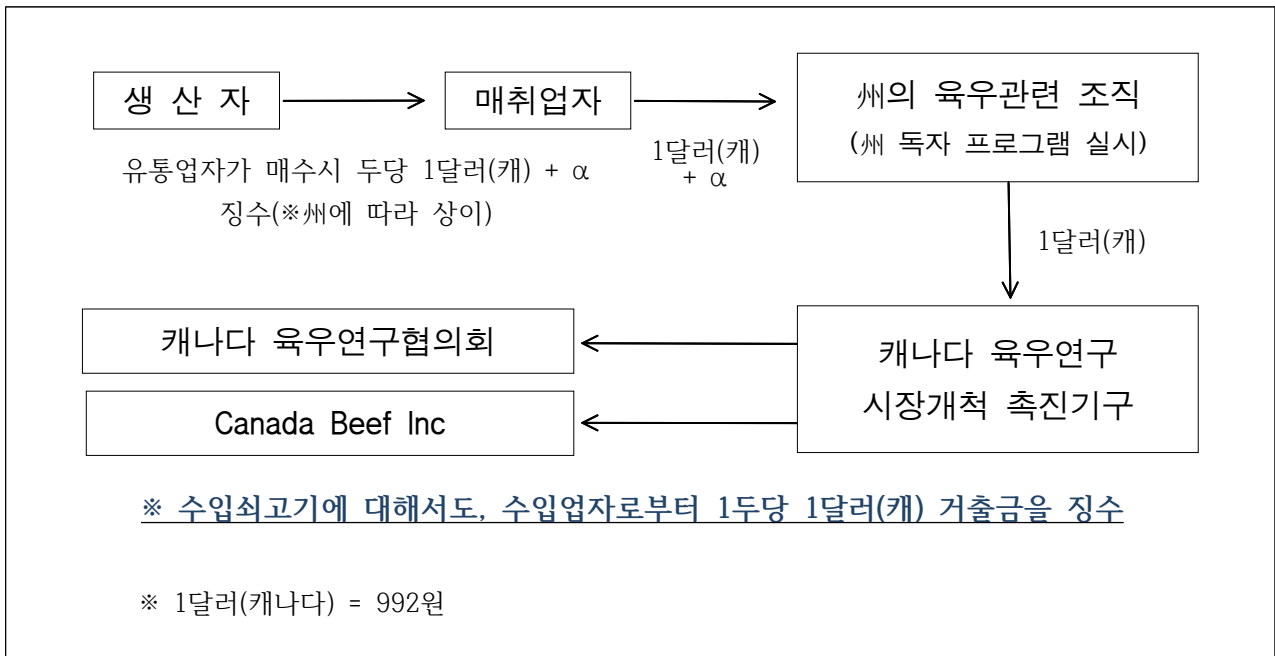
□ 캐나다의 자조금 제도

- 연방법에 따라 실시되고 있는 것은 우육 1개 품목이며, 향후 돈육 등 대상 품목 확대를 추진하고 있음

【육용우 자조금 사례】

- 연방차원 예산(14~15년) : 500만 캐나다 달러(49억 6천만 원)
- 근거법령 : 농산물기구법(Farm Products Agencies Act of 1993)
- 도입배경
 - 법률은 1993년에 성립하였으나, 최초의 자조금 제도인 쇠고기에 대해서는 2002년부터 국내생산자로부터 거출금 징수 시작
 - 이후, 2013년 6월부터는 미국의 사업방식과 동일하게 간다는 의도로, 수입업체로부터도 거출금을 징수
- 사업내용
 - 캐나다육우연구협의회(The Beef Cattle Research Council) : 캐나다 우육산업 경쟁력 제고를 위한 연구사업 실시
 - 캐나다 우육공사(Canada Beef Inc.) : 국내외 마케팅 활동

○ 사업구조



4. 쇠고기 수출국의 자조금을 활용한 수출확대

4-1. 미국산 쇠고기의 BSE(광우병) 타개 및 수출촉진 사례

□ 개요

- 2009년 당시, 한국에서 미국산 쇠고기가 BSE로 인한 수입정지에서 풀렸지만, 소비증가 어려움 직면
- 이러한 상황을 타파하기 위해, 2009년 12월부터, 미국육류수출협회(USMEF)가 주체가 되어, 자조금 제도를 활용
- 미국산 쇠고기 신뢰회복을 위한 캠페인을 전개(트러스트·캠페인), 상당한 효과를 거둠

□ 트러스트·캠페인 전개

- 목적
 - 미국 육류수출협회가 주체가 되어, 2009년 12월부터 한국에서 실시한 미국산 쇠고기에 대한 신뢰회복 캠페인

- 주요 추진내용

[제1탄 : 엄마의 마음편 2009년 12월 ~]

- 미국 축산업계에 종사하는 3명의 미국인 여성(축산농가, 식품안전연구원, 식육검사원)을 기용

- ‘여성이 여성에게’ 를 테마로, 어린이를 키우는 엄마가 미국산 쇠고기 안전성을 한국의 여성에게 PR하는 내용을 CM으로 제작
- 유선방송 외에 여성을 목표로하는 잡지광고, 지하철 및 버스광고를 게재

[제2탄 : “100%의 진심” 편 2010년 12월 ~]

- ‘자연방목으로 깨끗한 미국산 쇠고기’, ‘곡물사료로 안전한 미국산 쇠고기’ 등의 캐치카피로, 엄마의 시선에서 가족에게 안심할 수 있는 쇠고기로 PR 하는 내용의 CM을 제작

[제3탄 : “월드 클래스 쇠고기” 편 “발상을 바꾸면” 편, “일어나라” 편 2012년 12월 ~]

- “세계 110개국 이상에서 사랑받고 있는 월드 클래스의 미국산 쇠고기” 라고 하는 캐치로 PR하는 CM을 방영

○ 사업효과

- 미국산 쇠고기 구입여부 설문조사 실시, ‘미국산 쇠고기를 구입했다’ 는 응답비율 증가

(09. 1~8) 3% → (09. 12.) 19.8% → (10. 1.) 20.6%

- 미국산 쇠고기의 한국 수출량과 시장점유율 회복

· 수출량 : 14.5천 톤(10년 2월, 전년동기비 2배 이상)

· 미국산 쇠고기수출 비중 : 25% → 33%(캠페인 개시 2개월 후)

4-2. 호주산 쇠고기의 수출촉진 사례

□ 신 브랜드 프로모션 ‘True Aussie Beef’

- 2014년부터 새로운 국제브랜드로 ‘True Aussie Beef’를 세계에 전개
 - 웨프 대상 호주 쇠고기를 이용한 레시피 사이트에 스폰서 역할 등
- 공동 마케팅(CoMarketing) 프로그램
 - 쇠고기 브랜드 마케팅 전략 수립에 있어서, 호주기업을 지원
 - 2014~15년에는, 우육업자 50사와 협업함과 동시에, 618개의 콜라보레이션 마케팅활동을 25개국에서 지원

□ 구체적인 활동 사례

- 점포 내에서 샘플을 나눠주고, 호주 쇠고기의 판촉 및 판매
- 호텔 웨프와 함께 세미나 개최
 - 브랜드 및 그 특성, 요리에 어울리는 커팅 방법 등
- 서플라이 체인 조사 시찰단의 스폰서
- 대중매체, 소셜미디어를 활용한 캠페인
 - 오지 비프로 ‘렛츠 해피 캠페인’ 등 실시

□ 사업효과

- 호주산 쇠고기 수출량이 최근 10년간 약 40% 증가
 - (05년) 91만톤 → (15년) 129만톤

5. 해외 자조금 제도의 공통점 및 시사점

- 개별법 또는 일반법 제정 후, 품목별로 규칙 등을 정해서 실시하며, 대상품목 전 생산자가 거출금 징수 대상
 - 적절한 거출금 징수를 확보하기 위해, 보고의무를 부과하고, 미납시에는 벌칙이 있음
- 일정 수 이상의 생산자 동의로, 공정하면서도 적절히 제도를 실시할 수 있는 단체를 설립
 - 제도 개시 및 사업추진에 있어서, 전체 생산자의 일정 수 이상 동의를 필요로 하는 체계를 도입
- 거출금의 용도는, 판매촉진, 조사연구 등에 한정한다는 취지를 법률에 명기
- 해외 자조금 사례를 참고함에 있어서, 대부분의 해외 자조금 시행 국가는, 농업강국으로 국제시장에서 수출국의 입장이며, 그 역사도 오래 되었다는 점을 감안할 필요가 있음
 - 한편 우리나라 자조금 제도는 농축산물 개방에 대한 농정의 일부를 담당하는 형태로 도입, 효과적인 농정수단이라는 인식이 있음

<참고> 한국의 자조금제도 개요

□ 도입배경

- 우루과이 라운드의 농산물협상이 시작되면서, 시장개방에 대응한 농업의 생존전략 일환으로 92년부터 자조금 제도 발족
- 돼지고기, 닭고기를 필두로 현재는 34개 품목(원예 25, 축산 9) 시행
- 강제징수에 의한 자조금은, 한우, 한돈, 낙농, 육계, 계란의 5개 품목, 나머지는 임의 거출
- 정부는 일정 부분 재정 지원

□ 한우자조금 사례

- 근거법률 : ‘축산물의소비촉진등에관한법률’
(현행) ‘축산자조금의조성및운용에관한법률’
- 거출대상 : 생산자 전체
- 의사결정 과정
 - 농식품부의 사업계획 승인 이후
 - 축산단체가 선거로 선출한 대의원의 2/3 이상 투표, 투표자 2/3 찬성이 필요

○ 제도개편은

- 생산자의 1/10(또는 축산물의 1/4이상 생산자)의 서명으로, 대의원회에서 투표
- 생산자 과반수 요청으로 자동 폐지

○ 거출금 : 소 두당 2만원

- 거출금 미납시 1000만원 이하 벌금

○ 자금관리 및 사업실시 단체 : 한우자조금관리위원회

- 대의원, 정부담당공무원, 한우협회장 등으로 구성