

미국의 농산물 유통정책*

김 동 환
(안양대학교 무역유통학과 교수 겸 농식품신유통연구원 원장)

류 상 모
(농식품신유통연구원 선임연구원)

1. 미국의 농산물 유통 현황

미국의 농산물 및 음식료품 유통은 대량거래, 유통경로의 단순화, 유통정보의 발달로 유통효율성이 높은 것이 특징이다. 예를 들어, 청과물의 유통경로는 생산농가로부터 산지포장, 출하센터, 도매회사(혹은 슈퍼마켓체인의 물류센터), 소매점까지이다. 상품에 대한 표준화, 등급화 및 물류표준화가 잘 되어 있어 통명거래와 유통비용의 절감이 가능하고, 산지에서부터 저온유통체계가 완벽하게 갖추어져 있다.

산지에서는 포장, 출하센터를 통한 공동출하가 일반적이고, 소비지에서는 슈퍼마켓 체인을 중심으로 대형유통업체의 비중이 크다. 도매시장의 중요성이 크지 않으며(청과물의 경우 약 35%의 비중), 대규모의 식품종합도매업체가 잘 발달되어 있다.

1.1. 산지유통

산지 출하자(shippers)는 도시지역의 슈퍼체인 및 도매업체에 직접 청과물을 공급하는 핵심적인 역할을 담당하고 있으며, 대부분 포장센터(Packing House)를 두어 청과물의

* 본 내용은 미국 농무부 및 기타 자료를 바탕으로 작성하였다
(dhkim@anyang.ac.kr, 02-2077-2816, lesamang@naver.com, 02-2077-2817).

수확, 포장 및 출하 기능을 하고 있다. 대농의 경우 자체 포장센터를 보유하여 농가 스스로 출하자의 기능을 담당하는 경우도 있으나 대부분의 농가는 산지중개상(Broker)을 이용하거나 Dole과 Del Monte같은 유통업체 혹은 농업협동조합을 통해 출하하고 있다.

소매 및 도매업체들이 연중으로 청과물을 수요하게 됨에 따라 대규모 출하자들은 중남미와 같은 외국에서 청과물을 조달하는 등 국제적인 상품조달망을 가지고 청과물 유통에 참여하고 있다. 최근에는 다국적 식품가공업체들이 신선 청과물유통에 참여하고 있으며, 이에 따라 청과물유통의 국제화와 상표에 의한 마케팅전략 등이 발달하고 있다.

생산농가와 출하자는 정식 계약서를 작성하여 청과물의 수확, 포장, 출하에 관한 협정을 맺고 있다. 계약서에는 계약된 청과물의 종류, 품종, 면적, 재배위치 등이 명시되어 있으며, 출하자가 일정한 가격에 매취하는 경우와 생산자가 일정의 수확, 포장, 및 출하 비용을 출하자에게 지불하는(수탁) 두 가지 형태를 취하고 있다. 출하자는 품질에 이상이 생기거나 시장조건이 불리할 때 출하를 중단할 수 있는 권한을 가지고 있고, 생산자는 출하자로부터 출하에 관한 정보를 항상 얻을 수 있다. 아울러 출하자가 생산자로 부터 청과물을 위임받아 판매하는 경우에는 다른 생산자의 청과물과 공동계산(Pooling)하게 됨을 명시하고 있다.

채소의 경우 산지출하센터로 부터 팻릿에 의해 물류표준화가 수행되며, 팻릿 채로 예냉, 저장, 운송 등의 과정을 거친다. 운송은 산지 출하센터가 책임지며, 트럭의 배송 및 주문관리 등이 모두 전산 처리되고 있다.

1.2. 농산물 및 음식료품 도매업

대부분의 대규모, 중규모 슈퍼마켓 체인은 본부에 물류센터를 보유하여 제조업체에서 상품을 직접 구입함으로써 도매기능을 수행하며, 전문화된 도매업체들은 독립 슈퍼마켓이나 소형 식품판매점에 일반식품 및 농산물을 공급한다. 식품도매업체들은 미국 전역에 물류센터를 운영하여 효율적으로 식품을 집배송하고 있으며, 청과물, 축산물도 산지와 의 직거래를 통하여 거래의 효율성을 도모하고 있다.

도매업체의 유형별 비중은 일반 도매업체(Merchants) 56%, 제조업체가 운영하는 판매점(Manufacturers' sales branches) 25.2%, 중개상(Agents and brokers) 18.8%이다. 도매업체는 식품의 공급뿐 아니라 식품소매점에 대해 여러 가지 소매지원(Retail Support) 서비스를 제공하고 있다(입지선정, 점포설계 및 진열장 배치, 금융, 회계, 전산지원, 상품기

획, 광고, 소비자가격의 결정, 종업원 교육, 문제점 해결 등). 또한, 도매업체들은 유통 정보처리 관련 전산시스템 설치 및 판매동향 분석에 도움을 주고 자체상표(Private label)나 상표가 없는 제품(Generic brand products)을 개발, 공급하며 제조업체에 대해 상품규격 및 포장디자인을 정해주고 품질관리업무도 수행하고 있다.

청과물만을 취급하는 도매업체들은 주로 도매시장 내에 위치하고 있으며, 역사적으로 청과물유통에서 차지하는 비중이 컸었으나 최근 종합도매업체 및 슈퍼마켓 체인이 발달함에 따라 그 중요성이 날로 감소하고 있다(약 35%의 비중). 대도시 청과물 도매시장은 도시지역의 소규모 식품점(Mom and Pop stores)이나 청과물 전문판매점들에 의해서 주로 이용되고 있다.

우리나라 도매시장과 달리 미국의 도매시장에서는 경매가 거의 실시되지 않고 있으며, 대부분의 거래가 상대매매 혹은 위탁형태이다. 도매상들은 판매대금 및 구입대금을 3주 정도 기간을 갖고 결제하고 있고, 위탁의 경우 10~20%의 수수료를 징수하고 있다. 경매를 하지 않아도 상인들의 불공정 행위가 크게 문제가 되지 않는 이유는 시장정보가 잘 유통되기 때문이며, 미국 농무부 유통국(USDA, Agricultural Marketing Service)에서는 시장 조사요원을 모든 도매시장에 상주시켜, 시장별 출하량, 가격 등을 매일 조사하여 공표하고 있다.

미국에서의 도매시장 건설 및 투자형태는 정부뿐만 아니라 민간 및 공공단체 등으로 매우 다양하다. 미국에는 현재 44개의 도매시장이 있는데 이중 16개소는 순수민간 투자에 의해 건설된 것이고, 14개소는 주정부가, 나머지 14개소는 연방정부 또는 각종 지방자치단체, 협동조합, 민간인 등이 공동으로 투자하여 건설되었다. 도매시장 소유형태는 주정부 소유가 19개소(43.3%)로 가장 많고, 민간법인이 11개소, 개인 5개소, 시 소유 4개소, 공기업과 농민 또는 협동조합이 각각 2개소, 기타 1개소이다.

1.3. 음식료품 소매업

미국에서 식품소매점은 전체 매출에서 식품의 비중이 50% 이상 되는 점포로 정의되며, 판매되는 식품이 주로 점포 밖에서 소비된다는 점에서 외식업체와 구분된다. 미국의 식품소매업은 크게 종합식품점(grocery store)과 전문점(specialty food store)으로 구분된다. 종합식품점은 신선 및 가공식품은 물론 세제, 치약 같은 비식품 생활필수품을 종합적으로 판매하는데 반해, 식품전문점은 육류, 수산물, 청과물, 제과와 같이 단일 품목류에 특화한 식품소매점이다.

미국에서는 전문점에 비해 종합식품점의 비율이 압도적으로 높으며, 전체 식품소매점 중에서 종합식품점이 차지하는 비율은 95%에 이르고 있다. 참고로 우리나라에서는 과일가게, 정육점, 생선가게와 같은 전문점의 비중이 40% 정도로 높은 편이다.

종합식품점은 슈퍼마켓, 편의점, 소형 식품점 등으로 구분되며, 이 중에서는 슈퍼마켓이 73.6%의 점유율로 가장 비중이 크다. 슈퍼마켓 점포수는 점포 대형화 추세로 감소하고 있으며, 평균 매장 면적은 취급 상품수의 증가에 따라 증가하고 있다. 슈퍼마켓에서 취급하는 평균 상품의 수는 1980년의 14,000개에서 2000년에는 40,333개로 급증하였다.

많은 수의 슈퍼마켓이 체인화 되어 체인본부에 의해 상품공급이 이루어지고 단일 경영진에 의해 통제되고 있다. 체인스토어는 종합식품소매점(grocery)의 총매출액 중 65.2%를 점하고 있으며, 상위 20개 체인이 38.5%를 차지하는 등 집중화된 경향을 보이고 지금도 기업매수 및 합병 등이 진행되고 있다. 현재 상위 4대 슈퍼마켓 체인은 Kroger, American Stores Company, Safeway, Winn-Dixie stores 등이다.

최근 미국의 슈퍼마켓은 전통적인 형태로부터 보다 규모가 크고 상품구색이 넓은 점포형태인 슈퍼스토어(Superstores), 콤비네이션 스토어(Combination stores), 창고형 스토어(Warehouse stores) 등으로 변화하고 있다. 슈퍼마켓 다음으로 비중이 큰 식품 판매점은 10.6%의 점유율은 보인 편의점이며, 50% 정도가 주유소 병설형 점포이다.

그 밖에 소형 슈퍼마켓(superette), 구멍가게(mom and pop store), 델리 숍(delicatessens) 등이 식품소매시장의 나머지 16%를 차지하고 있다. 이들 점포들은 인구 밀도가 높은

표 1 미국 슈퍼마켓 형태의 구분

점포 형태	특 성
Combination food and drugstore	매장내에 약국이 포함된 슈퍼마켓으로 건강 및 미용용품의 비중이 높음.
Hypermarket	슈퍼마켓 형태 중 가장 규모가 크며, 일반상품의 비중이 40%정도임.
Superstore	전통적인 슈퍼마켓에 비해 규모가 크고 취급상품의 수가 많음.
Warehouse store	전통적인 슈퍼마켓에 비해 취급상품의 수가 적고 박스형태의 상품을 취급하며, 서비스의 수준이 낮음.
Superwarehouse store	warehouse store보다 취급상품의 수가 많고, 풀 서비스로 육류, 델리, 및 생선을 취급함.
Superette	작은 규모의 슈퍼로 상품구색은 다양하지만 연간 매출액이 250만달러(1985년 불변 달러 기준)이하인 식품점임.
Supercenter	기존의 Wal-mart, K-mart와 같은 discount store에 식품부문을 추가한 형태로 최근에 발전되고 있는 소매점 형태임.

자료: USDA, Economic Research Service, 『Food Marketing Review, 2011.』

대도시 도심지역이나 대형 슈퍼마켓이 없는 농촌지역에 주로 분포하고 있다. 아울러 대도시 지역에서는 다수의 식품소매점들이 민속음식(ethnic food)과 같은 특수 식품을 판매하기도 한다.

식품 전문점(specialty store)은 베이커리, 청과물 판매점, 축산물 및 수산물 판매점 등으로 구성되어 있으며, 이 중 베이커리의 매출 규모가 가장 큰 것으로 조사되고 있다. 베이커리의 비중이 커지는 이유는 최근 들어 쿠키 및 베이글(bagel) 판매점이 증가하기 때문이다.

2. 미국의 농산물 유통 정책

2.1. 파카법(PACA)

미국에서 농산물유통관련 법령은 기능과 성격에 따라 세분화되어 있으며 도매시장 운영, 관리만을 대상으로 하는 법은 없으며 관련 분야별 법령이 적용된다. 그중 가장 중요한 법은 도매시장을 포함한 청과물 도매유통을 담당하는 모든 관련 상인을 대상으로 한 포괄적인 법인 The Perishable Agricultural Commodities Act(PACA)이다.

- The Perishable Agricultural Commodities Act(PACA)
- Commodity Exchange Act
- The Farmer-To-Consumer Direct Marketing Act
- Warehouse Act
- Food Production Act
- Agricultural Marketing Act
- Nutritional Labelling and Education Act

PACA(The Perishable Agricultural Commodities Act, 1930)는 청과물의 공정한 거래를 이루기 위해 1930년에 제정되었으며 신선한 청과물과 냉동청과물의 매매자로 하여금 계약을 준수하게 하고, 거래에 따른 분쟁을 해결하는 공식적 및 비공식적 절차를 제공하는 미국 청과물유통의 기본법이라 할 수 있다. 이 법은 1930년에 제정된 후 상관행 변화에 따라 수차례 수정되었으며, 최근에는 1995년에 수정되었다.

2.1.1. 법의 구성

- 정의
- 불공정행위 관련사항
- 면허발급 등 허가 관련사항
- 변상 책임 관련사항
- 고소, 신고, 조사관련 사항
- 배상명령 관련사항
- 면허의 정지, 취소관련사항
- 면허유지를 위한 의무사항과 의무 위반 시 처벌관련사항
- 벌칙 관련사항
- 거래분쟁 관련사항
- 상품검사 관련사항
- 신탁제도운영 관련사항
- 자문위원회운영 관련사항

2.1.2. 주요 내용

청과물은 부패성이 강하기 때문에 거래 시기 지연으로 인한 신선도 저하 등 거래과정에서 발생하는 분쟁에 대하여 거래에 따른 쌍방의 책임을 명시하여 계약상의 분쟁이 유발될 경우 매매자의 권리를 보호하면서 상품이 신속하게 거래될 수 있도록 한다. 따라서 이 법은 부패하기 쉬운 농산물을 판매하는데 따른 위험을 경감하고, 소비자가 신뢰할 수 있는 농산물의 공급이 신속히 이루어 질 수 있도록 당사자가 계약조건에 복종할 것을 명시하였다.

이 법은 거래자들로 하여금 계약을 준수토록 하고 있는데, 판매자는 송장 등에 명시된 양과 질의 상품을 보내야하며, 구매자는 계약에 명시된 상품을 수탁해야 하고 신속히 대금을 지불해야하는데 신속한 대금지불의 기간은 사전에 서면으로 약속하지 않은 경우는 열흘 미만을 의미한다.

소매상이나 판매자를 대신하여 농산물을 중개하는 모든 유통참가자는 허가를 받아야한다. 유통참가자는 신선한 또는 냉동청과물을 취급하는 반출상, 도매상, 일정 규모 이상을 취급하는 소매상, 트럭운송업자 등이며, 거래허가를 받기 위해서는 일정금액을 지불해야한다. 단 자신이 직접 생산하여 파는 사람이나 한해의 거래금액이 23만 달러 이하인 경우는 면제된다.

모든 면허상인들은 일정한 회계기록을 유지해야하는데 이는 만약 상인이 법을 위반하여 고발이 되는 경우 농무부는 법에 따라 위반여부를 조사하기 위해 사업기록을 조사하고 감사하기 위한 것이다.

이 법에서 규정하는 불공정행위는 다음과 같다.

- 구매하거나 위탁판매하기로 계약한 농산물을 정당한 이유 없이 거부하는 행위
- 계약조건에 상응한 농산물대금을 신속하게 지불하지 않는 행위
- 타인으로부터 판매하기 위해 수탁한 농산물을 정당한 이유 없이 폐기, 방기 또는 파손하는 행위
- 위탁 또는 공동계산으로 수송된 농산물에 대한 정확한 계산을 하지 않거나 대금전체를 신속하게 지불하지 않는 행위
- 청과물의 등급, 품질, 양, 중량, 상태, 원산지를 조작하거나 속이는 행위 등

이 법을 위반한 자에 대해서는 벌금부과, 면허정지, 면허취소의 조치를 할 수 있으며, 면허가 정지 또는 취소되면 그 관련 책임자는 자동적으로 면허와 고용에 제한을 받게 된다. 면허정지 기간 동안 그 회사는 유통 사업을 할 수 없으며, 그 관련 책임자는 고용한 회사가 보증금을 제시하고 농무성의 승인을 받지 않으면 이 법에 의한 다른 면허로 사업을 할 수 없으며, 다른 면허자의 사업에 참여 할 수 없다.

정계를 요하는 가장 일반적인 사항은 다음과 같다.

- 구매한 농산물의 대금을 지급하지 않거나 늦게 지불하는 경우
- 위탁상이나 생산자의 판매 대리인이 계산을 정확히 하지 않거나 출하자나 생산자에게 정산대금을 신속히 지불하지 않는 경우
- 출하자로부터 권한을 위임받은 중개상이 판매된 농산물의 송장이나 정산한 판매대금을 출하자에게 지급하지 않는 경우
- 주(州)간 거래에서 악의적으로 가짜 상표를 부착하거나 속이는 경우
- 고발이 있을 경우 조사와 검사를 위한 기록제시를 거부할 경우
- 농무성으로부터 경고를 받고도 고용이 금지된 사람을 고용하는 경우 등

이 법은 농산물을 구매한 회사가 파산하거나 폐업하게 될 경우 출하자가 판매대금을 회수 할 수 있는 신탁제도를 두고 있다. 이 제도는 1984년에 도입되었는데 판매대금의 안전한 보장을 위해 구매자의 상품과 관련된 자산으로 구성된 법적 신탁자산을 만들었다. 도산한 업체의 경우 신탁 수혜자에게 신탁청구(출하자의 미지급금)가 모두

해결되기까지 다른 일반 채권자에게 분배될 수 없으며, 이 법은 면허자에게 판매되는 모든 청과물에 적용되며 구매자의 지불불능이나 파산에 관계없이 신청할 수 있다.

미국 농무부는 계약과 관련된 분쟁을 해결하기 위해 조직을 운영하고 있으며, 위법 거래행위로 손해를 입은 경우 전국 주요도시에 위치한 5개소의 사무소에 서면으로 보상청구를 할 수 있다. 도매시장에서 반입을 거절하는 경우와 같이 신속한 처리를 요하는 경우에는 무선이나 전화를 사용하여 우선 청구하고 구체적인 사항은 추후에 보완할 수 있도록 하고 있다.

2.1.3. 특징 및 시사점

미국에서는 소매상이나 판매자를 대신하여 한해 거래금액이 23만 달러 이상의 농산물을 중개하는 모든 유통참가자는 허가를 받아야 하며, 대상은 신선한 또는 냉동청과물을 취급하는 반출상, 도매상, 일정 규모이상을 취급하는 소매상, 트럭운송업자 등이다. 계약과 관련된 분쟁을 해결하기 위해 전국 주요도시에 5개소의 사무소조직을 운영하고 있으며, 위법거래행위로 손해를 입은 경우에 서면으로 보상청구를 할 수 있다. 농산물을 구매한 회사가 파산하거나 폐업하게 될 경우 출하자가 판매대금을 회수할 수 있는 신탁제도를 운영하고 있다.

우리나라의 경우도 유통 업체 및 경로의 다양화에 대응하여 도매시장 이외의 유통업체와 유통참가자를 포괄하는 형태로의 농안법 개정이 필요하다. 도매시장을 포함한 다양한 거래형태에서 발생할 수 있는 거래과정에서의 분쟁을 객관적이고 효율적으로 처리할 수 있는 제도적 장치가 도입되어야 한다. 또한 도매시장 출하자에 대해서는 제도적 장치가 마련되어 있으나 도매시장 이외 유통의 경우에는 제도적인 장치가 없으므로 이에 대한 대책이 필요하다.

2.2. 자조금 제도

2.2.1. 개황

미국에서는 품목 특정한 농업자조금 제도가 잘 발달되어 왔으며, 품목에 따라 전국적으로 혹은 주별로 실시되고 있다. 예를 들어 돼지고기 자조금은 전국 규모로 실시되고 있으나 밀 자조금은 주 단위로 실시되고 있다.

미국 연방정부가 관여하는 자조금은 16개 품목이다. 밀, 화훼, 라임(limes), 양, 피칸(pecan), 키위, 올리브오일 등은 연방 의회로부터 허가를 득했으나 실행되지 않거나 생

산자들의 투표에 의해서 종료되었다.

자조금 제도의 기원은 1935년에 시작된 Florida Citrus Advertising Tax이며, 그 이후 수백개의 자조금이 연방정부 혹은 주 단위에서 실시되고 있다. 1990년대 중반 현재 90% 정도의 농가가 하나 이상의 자조금 프로그램에 참여하고 있는 것으로 조사되었다.

자조금의 다른 이름이 농산물 소비촉진 프로그램이라는 데서 알 수 있듯이 기금의 주요 사용처는 소비 촉진 분야이다. 광고 및 정보 제공을 통한 소비 촉진, 소비자 교육, 표준화, 농정활동 등을 통한 전략 마케팅 추진, 생산과정 및 품질 향상, 신제품 개발을 위한 연구개발 등이 이에 해당된다.

1996년에 개정된 Federal Agricultural Improvement and Reform Act(P.L. 104-127)의 제5장에서 미국 농무부가 대부분의 품목에 대한 자조금 제도(national generic promotion and research program)를 설립할 수 있도록 광범위한 권한을 부여하였다. 제5장은 “The Commodity Promotion, Research, and Information Act (1996)”로 독립적 법안으로 인식되기도 한다. 이는 개별적인 입법을 하지 않더라도 농무부의 자체적인 판단이나 생산자의 요청에 의해 자조금 프로그램을 도입할 수 있도록 허용함을 의미한다. 1996년 이전에는 예를 들어 The Pork Promotion, Research, Consumer Information Act와 같이 품목별로 개별적인 입법을 해야만 하였다.

자조금 제도는 자발적으로 시작되었으나 무임승차자의 문제를 억제하기 위해 법적 강제에 의해 자조금 징수가 이루어지는 경우가 대다수(mandatory check-off system)이다. 의회의 법률로서 추진되며 농무성 농산물 유통국(Agricultural Marketing Service, AMS)의 협조와 감독을 받게 된다. 자조금 징수는 연방의회나 주의회의 법률로서 규정되는데, board(예: National Dairy Promotion and Research Board) 혹은 council(예: Mushroom Council)과 같은 관리위원회로 하여금 자조금을 징수할 수 있도록 허용한다.

지역 자조금은 주 단위로 시행되고 있으며, 특정 지역 자조금 제도에 연방정부가 지원하는 경우는 없다.

2.2.2. 법률적 문제

미국에서 자조금 제도는 1930년대부터 시작되었으나 현재의 프로그램은 대부분 1980년 이후 시행되고 있다. 자조금 제도의 찬성자들은 자조금제도가 생산자의 자조 활동을 돕기 때문에 정부의 관여와 세금 사용을 최소화시키는 효율적인 제도라고 주장하고 있다. 일반적으로 판매시점에 생산자, 유통업자, 수입업자등이 판매액의 일부를 자조금으로 납부하게 된다.

그러나 의무자조금 제도는 생산자에 의해 법률적인 도전을 받고 있다. 법률적인 도전의 핵심 내용은 개인의 표현 자유에 관한 논란이며, 구체적으로 일부 생산자들은 자기 의사와 관계없이 광고와 관련 활동을 위해 세금을 걷고 있어 위헌이라고 주장하고 있다. 자조금 제도에 대한 두 가지 비판론은 첫 번째, 자조금에 의한 비상표 광고(generic advertising)가 개인들의 차별화노력에 의한 이득을 뺏어간다는 것이고 두 번째는 유통단계가 독과점적이기 때문에 자조금에 의한 이득이 생산자에게 귀속되지 않고 유통 및 가공업자에 귀속된다는 것이다.

2.2.3. 미국 사례의 시사점

미국의 경우 관련 프로그램을 자조금제도(check-off)라고 부르지 않고 촉진 및 연구 프로그램(promotion and research)이라고 부르는 데서 알 수 있듯이 기금의 거출방법보다 프로그램의 내용을 중요시하고 있다. 다시 말해 자조금이라고 해서 기금을 거출하는 것이 중요한 것이 아니라 무상표 소비촉진(generic promotion)과 연구개발 사업을 생산자 및 유통업자 스스로의 힘으로 추진한다는 데 프로그램의 특성이 있다. 따라서 우리의 경우도 조성된 자조금으로 여러 가지 사업을 산발적으로 추진하는 것보다 자조금 사업의 내용은 광고, 연구개발 등을 통한 소비촉진에 두는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 즉 정부 및 농안기금 사업과 중복되지 않는 방향에서 자조금의 고유 영역을 명확히 해야 할 것이다.

미국의 경우 의무자조금에 대한 일부 생산자의 반발이 큰 바, 우리도 의무자조금 제도에 대한 법률적 검토를 명확히 해야 한다. 미국에서는 자조금 제도의 대상이 국내 생산자에만 국한되지 않고, 상인, 수입업자 등을 포함하며, 단순히 국내산의 시장 확대만이 아니라 그 품목 전체의 시장규모(파이)를 늘리는 방향에서 자조금 제도를 운용하고 있다. 자조금 거출 대상을 일정 규모 이상의 생산자 및 유통업자로 한정하여 우리의 경우 생산자들이 영세하기 때문에 자조금 거출이 쉽지 않고 실질적으로 그들이 자조금 제도의 필요성도 크게 느끼지 못하기 때문에 미국과 같이 일정 규모 이상으로 자조금 프로그램의 참여 대상을 한정하는 것이 바람직하다.

미국의 경우 일부 품목에서는 관리비 및 행정비용을 절감하기 위해 위원회(Board 혹은 council) 행정업무를 외부에 위탁하고 있다. 우리도 품목별 위원회의 사무국을 공동으로 운영하는 방식을 통해 관리비용을 절감시킬 필요가 있다. 미국의 경우 일정 기간 후 자조금제도의 연장 여부를 투표로 묻고 있고 실제 중단된 자조금 제도가 있음을 볼 때, 우리도 일정 기간 후 제도의 존속여부를 묻는 제도를 확실히 도입해야 할 것이다.

2.3. 미국 농무부 유통국(USDA AMS)의 유통정보 활동

2.3.1. 개황

시장 뉴스(market news) 서비스는 국내 및 해외 농산물의 가격, 판매량, 품질, 상태 및 기타 시장정보를 제공하는 것으로 미국 농무부 유통국(Agricultural Marketing Service)의 주요 업무 중 하나이다. 시장 뉴스는 농산물 유통질서 확립에 도움이 될 수 있도록 최신이면서 정확한 정보를 제공하고 있다. 제공되는 정보는 수집된 후 수 시간 내에 인터넷, 인쇄형태의 보고서, 전화, 언론기관 등을 통해 배포된다.

시장뉴스 프로그램의 품목은 다음과 같다.

- 과일, 채소, 특용작물, 우유 및 기타 유제품
- 가축, 육류, 곡물, 견초
- 가금육 및 난류
- 면화
- 담배
- 수송(transportation)

2.3.2. 정보 수집 및 전파 방법

시장 뉴스는 생산자, 산지 출하자, 도매업자가 이용하는 청과물 업계의 눈과 귀로 수요, 공급 및 가격에 대한 정보를 제공한다. 신선 채소와 과일은 부패하기 쉽고 계절적인 요인이 중요하기 때문에 가격과 공급량은 매일, 심지어 매시간 변하는 경우가 있다. 따라서 공급량, 가격, 시장 상황 등에 관한 정보를 빠르고 공정하게 제공하는 것은 유통 효율화를 도모하는데 중요하기 때문이다.

대상 품목은 400개 이상의 신선한 과일, 채소, 견과, 화훼류 및 특용작물 등으로 미국 농무부와 주정부가 공동으로 고용하고 있는 숙련된 조사원이 전화 혹은 직접면접을 통해 정보 수집한다. 이를 통해 작성된 보고서는 무료로 인공위성, 신문, 라디오, TV, 인터넷을 통해 제공하며, 인쇄된 보고서 및 이메일 보고서, 팩스 서비스 등을 구독할 수 있으며, 총 400종의 보고서가 일간, 주간, 월간, 연간으로 간행된다.

2.3.3. 과일과 채소의 시장뉴스 프로그램

AMS는 첫 시장뉴스를 1915년에 배포하였다. 과일과 채소 시장뉴스는 주요 국내외 도매 시장, 생산지에 수백 종류의 농산물에 대한 시장 조건에 대한 자세한 정보를 제

공한다. 판매자, 공급자, 브로커, 구매자와의 직접적인 접촉을 이용하는 시장뉴스는 아무런 비용 요구 없이 가격, 부피, 품질 등에 대한 공정한 자료를 모으고 수 시간 내에 분석, 작성한다.

보다 빠른 접근과 이해하기 쉬운 정보에 대한 고객 요구에 부응하여 시장뉴스는 과일 및 채소에 대한 인터넷 시장뉴스 포털을 가용하게 하였다. 현재와 과거 가격 및 정보 이동 모두 사용자들이 찾을 수 있다. 포털은 기간별 또는 배송 시점 가격과 움직임 보고서와 특수 작물 정보에 대한 1998년 이후 현재까지의 맞춤형 자료를 제공한다.

○ 도매시장 보고서(Wholesale(Terminal) Market Reports)

도매시장 보고서는 16개의 주요 도시 도매시장에서 수집한 정보를 가공하여 매일 발행된다. 제공되는 가격은 도매상의 판매가격 기준이며, 품질은 시장에서 판매되는 것 이상만 포함한다.

가격 연보는 매주 주요 상품의 가격 범위를 제공하고 판매량은 시장에서 판매되는 품질 이상의 것만 포함한다.

○ 농민시장 및 경매시장 보고서(Farmers Market and Auction Reports)

농민시장 및 경매시장 보고서는 매일 주요 3개의 농민시장¹⁾ 및 8개의 경매시장²⁾의 정보를 제공한다.

○ 출하산지 보고서(Shipping Point Reports)

출하산지 보고서는 과일과 채소의 주산지를 커버하며, 철도 및 트럭 출하 정보를 각 주별로 제공한다. 가격은 출하가격기준(F.O.B.³⁾ 기준)이며 판매형태별로 매일 보고된다.

- 계절별 출하 보고서(Seasonal Shipping Point Summaries): 계절별 출하보고서는 매 출하 시즌 말에 발간되며, 생산, 출하, 유통, 산지 및 도매시장 가격, 및 기타 마케팅에 영향을 주는 요인들을 제공
- 전국 F.O.B 보고서(National F.O.B. Review): 당일 시장뉴스에 의해서 발표된 산지 보

1) North Carolina의 NC Farmers' Market, South Carolina의 Columbia, SC Farmers' Market, Texas의 Dalls, TX Farmers' Market.

2) Delaware의 Laurel Auction, Indiana의 Adams Country Flower & Produce Auction, Kentucky의 Fairview Produce Auction과 Hart Country Produce Auction, Ohio의 Mount Hope Wholesale Produce Auction과 Homerville Wholesale Produce Auction, Pennsylvania의 Leola Prroduce Auction,과 Tri County Auction.

3) Free On Board, '본선인도가격' 또는 '수출항 본선인도가격'이라고도 하며 무역상품을 적출항에서 매수자에게 인도할 때의 가격을 의미함.

-
- 고서를 모두 종합하여 발간하는 보고서로 당일 일과시간이 끝나기 전에 발표
- 전국 산지 동향(National Shipping Point Trends): 일주간의 출하량, 가격, 거래량, 작물의 상태, 수확상황, 2주간 전망 등 상세한 기초 정보를 제공

○ **운송 보고서(Movement Reports)**

- 일별 동향 보고서(Daily Movement Report): 상품, 운송방식, 출발지에 의한 국내 철도 및 피기백(Piggyback) 컨테이너 수송, 가용한 트럭과 항공 수송 및 신선과일과 채소에 대한 수출 정보를 포함
- 연간 과일 및 채소 운송 보고서(Fresh Fruit and Vegetable Shipments Report): 일별보고서의 항목들을 모두 포함하며 가용한 미국내 해상 운송 수단과 타국가로부터의 수입도 제공

○ **특수 보고서(Specialty Report)**

- 전국 트럭 운임률과 비용 보고서(The National Truck Rate and Cost Report)
- 유통국 식품구매 보고서(The AMS Food Purchase Report)
- 피칸 보고서(Pecan Report)
- 땅콩 보고서(Peanut Report)
- 전국 벌꿀 보고서(National Honey Report)
- 화훼류 보고서(The National Ornamental Shipping Point Report)
- 가공용 청과물 보고서(Processing Crop Report)

○ **기타 보고서**

- 신선청과물 및 화훼류에 관한 해외 보고서(International Report: Fresh Fruit, Vegetable, and Ornamental Crops)
- 전국 감자 및 양파 보고서(National Potato and Onion Report)
- 전국 수박 보고서(National Watermelon Report)
- 동부지역 청과물 보고서(Eastern Vegetable and Fruit Report)

2.4. 검품 시스템

2.4.1. 개요

청과물의 검품(inspection) 업무에 대한 총괄은 미국 농무부 농산물유통국(USDA

Agricultural Marketing Service) 청과물과(fruit and vegetable products)에서 담당하고 있다. 청과물의 검품 업무는 업계의 요청이 있을 때 실시하게 되며 실비를 징수하게 된다.

검품 업무는 크게 표준화(standardization), 현장 검품업무(field operations), 지원(program support), 훈련 및 개발(training and development)로 구분되며 각각의 내용은 다음과 같다.

표준화(standardization) 업무는 미국 등급 표준의 설정과 개정하는 것으로 등급표준에 의거하여 검품 지침과 시각적 보충 교재(visual aid)의 제작 및 개정을 수행한다. 국제 표준의 검토와 개발을 담당한다. 현장 검품 업무(field operations)는 36 소비지 시장에 164명의 검품관 및 사무담당 직원을 배치하여 산지출하조직, 소비자유통업체, 정부 기관 및 기타 관련 조직에 균일한 등급화 서비스를 제공하고 산지출하조직에 발송되는 검품증서(certificate)를 관리한다. 산지 검품 업무를 위해 연방정부의 면허증을 보유한 주정부 공무원 5,500명 근무하며 오클라호마 주에는 9~90명의 땅콩 등급 판정관이 근무한다. 지원(program support) 업무는 행정 및 회계 업무를 총괄하는 것으로 정보시스템의 개발 및 유지, 효율성 및 효과성 제고를 위한 혁신 업무 담당, 주정부와의 협력 협약 관리 및 감사를 포함한다.

훈련 및 개발(training and development)업무는 개별 부서의 교육 및 훈련 프로그램 개발 및 지원하는 것으로 신규 검품관(inspector)의 10주 교육 및 2주 현장실습, 검품관 보충, 강사 양성, GAP⁴⁾, GHP⁵⁾ 등 교육을 포함한다. GAP, GHP 프로그램은 FDA⁶⁾의 지침서에 의거하여 운영된다. 농가, 수확, 포장, 저장, 운송의 제반 과정 추적(traceback) 및 소비지 유통업체 관련 요소도 포함된다.

2.4.2. 검품 시스템

검품요청은 검품업체 사무소 혹은 도매시장 검품사무소에서 서면, 구두, 팩스, 전화로도 이루어진다. 검품신청은 특정 시점의 특정 상품을 지정할 수도 있지만 일정 기간 내 여러 상품에 대하여 신청할 수도 있다. 다만, 검품신청은 상품 소재지로부터 가장 가까운 사무소에 신청할 때에만 유효하며 신청 날짜 및 시간이 기록되고 보존되어야 한다. 관련 업체에서 검품 요청이 들어오면 업체에서 샘플을 중앙검품센터로 운송하고 검품관이 샘플을 검품하고 인증서 발급한 후 업체에서 샘플과 인증서를 반출하는 과정으로 이루어진다.

4) Good Agricultural Practices, 우수농산물관리제도.

5) Good Hygienic Practices, 우수위생관리제도.

6) Food and Drug Administration, 식품의약국.

검품시점은 두 종류로 패키지에 표기된 사항에 오류는 없는지를 주로 검사하는 선적시점 검품(출하지 검품)과 도착지 검품이 있다. 도착지 검품은 검품 업체 사무소가 소재하는 여러 중앙시장에서 실시하는데 주로 구매측이 클레임 제기를 위한 손실액추정의 근거자료로 활용되거나 판매부진을 정당화하기 위한 수단으로 악용되기도 한다.

검품결과에 불만족하거나 금전적으로 이해관계가 있는 자 및 PACA 지역사무소는 재검품(appeal inspection)을 요청할 수 있다. 2명의 검사관이 통상적인 샘플 수량의 2배에 해당하는 물량을 검사하며 차량에 적재된 상태에서 실시하는 '제한 검품'과 전체 물량에 대해 실시하는 '비제한 검품'이 있다. 재심결과가 종전 결과와 다를 경우 비용은 무료이다.

2.4.3. 검품 결과의 요력

검품은 거래 당사자의 신청에 의해 구매 측에 소유권이 이전된 시점에 실시되며 검사관은 공무원, 검사면허를 받은 업체, 검품을 위해 고용된 자 등으로 한정한다. 검품 결과는 분쟁해결의 주요 자료로 검품증명서가 활용될 수 있다.

검품 내용은 생산물만이 아니라 수송차량, 수령자의 명단 등을 포함하여 검역 상 요구되는 여러 관심사항들을 포함한다. 거의 모든 州(주)에 농무부를 대신하는 최소 1개 이상의 검품 업체들이 있고 이들의 조사는 법률에 준하는 권한을 보유하고 있다.

2.5. 표준등급화(Grade Standards)

2.5.1. 개요

표준등급화는 농산물의 품질과 상태를 나타내는 등급을 명시적이고 공식적인 세부 기준으로 나누어 분류하고 표기하는 것이다. 미국은 1907년부터 농산물의 표준 규격화 정책을 시작하였고 1946년 농산물유통법에 의해 표준규격의 개발과 관리에 필요한 농무부의 권한과 자금을 확대함으로써 표준규격화를 발전시켰다. 미국의 경우 농산물의 등급의 설정 및 인증이 농무부 농산물유통국의 가장 중요한 업무의 하나이다. 과일류의 경우 농산물유통국은 85개의 품목에 대해 158개의 공식적인 기준을 설정하고 인증 서비스를 제공하고 있다. 미국의 등급 표준은 시장에서 상품의 품질과 상태를 설명하는 표준화된 언어를 제공한다. AMS는 업계 회원들과의 제휴로 현대 비즈니스 관행이 반영되도록 문서들을 발전시키고 개정하고 있다. 미국 등급 표준을 수정하고자 할 때에는 가장 적합한 수단을 논의하기 위해 AMS를 통한다. 미 등급 표준은 개인, 산업 성장, 상품배송 또는 연방, 주 및 지역 기관의 의견을 반영하고 있다.

표 3 사과의 품종별 등급 비율

단위: %

품종	U.S. Extra Fancy	U.S. Fancy	U.S. No. 1
Red Delicious	66	40	25
Red Rome	66	40	25
Empire	66	40	25
Idared	66	40	25
Winesap	66	40	25
Jonathan	66	40	25
Stayman	50	33	25
McIntosh	50	33	25
Cortland	50	33	25
Rome Beauty	50	33	25
Delicious	50	33	25
York	50	33	25

자료: <http://www.ams.usda.gov/>

2.5.2. 신선채과물 등급 표준

신선채과에 대한 등급은 신선채소, 과일, 가공용 채소 및 과일, 견과류와 특수 작물에 대해 표준화되어 있다. 과일의 등급은 색택, 한계허용치, 크기 등으로 규정되어 있으며 그 외 저장, 포장, 손상 및 수출용표시기준 등도 포함되어 있다. 사과 등급의

표 2 사과의 등급 기준

단위: %

구분	U.S. Extra Fancy	U.S. Fancy	U.S. No. 1	U.S. Utility
품종	잘 익었으나 과숙되지 않은 하나의 품종	과숙되지 않은 하나의 품종	과숙되지 않은 하나의 품종	잘 익었으나 과숙되지 않은 하나의 품종
외관	깨끗하고 모양이 훌륭한 것	깨끗하고 모양이 훌륭한 것	깨끗하고 모양이 훌륭한 것	심각하게 기형이 아닌 것
제한사항	부패, 내부갈변, 내부손상, 변색, 부패병, 병반, 반점, 냉해, 물집, 껍질손상, 그물모양의 갈변, 일소, 점소, 마찰, 우박, 가뭄, 흉터, 병해, 충해, 줄기와 꽃받침 부러짐	부패, 내부갈변, 내부손상, 변색, 부패병, 병반, 반점, 냉해, 물집, 껍질손상, 그물모양의 갈변, 일소, 점소, 마찰, 우박, 가뭄, 흉터, 병해, 충해, 줄기와 꽃받침 부러짐	색상, 갈변, 보이지 않는 물집을 제외하고 U.S. Fancy와 동일함 노란색과 녹색 품종을 제외하고 열은 색이어야 함. 갈변이 25% 미만, 10% 미만의 내부 갈변, 노란색 뉴타운 품종은 무른 속 갈변 20% 미만	부패, 내부갈변, 내부손상, 냉해, 다른 이물질, 심각한 흠이 있거나 햇빛으로 인한 화상 그물모양의 갈변, 일소, 점소, 마찰, 우박, 가뭄, 흉터, 병해, 충해, 줄기와 꽃받침 부러짐

자료: <http://www.ams.usda.gov/>

경우 품종, 형태, 기피사항 등의 기준에 따라 U.S. Extra Fancy, U.S. Fancy, U.S. No. 1, U.S. No. 1 Hail, U.S. Utility 5가지로 구분한다. U.S. Extra Fancy 등급은 잘 익었으나 과숙되지 않은 품종으로 각각의 등급은 U.S Utility 등급을 제외하고 착색 비율이 정해져 있다.

사과의 등급은 포장에 따라 조합하여 사용하는 것이 가능하다. 단, 조합등급은 'Combination U.S. Extra Fancy and U.S. Fancy', 'Combination U.S. Fancy and U.S. No. 1', 'Combination U.S. No. 1 and U.S. Utility'의 세 가지만 허용되며 상위 등급이 50% 이상을 차지하여야 한다.

미국의 등급표준은 이 외에도 허용오차, 오차의 적용범위, 표본 추출과 비율 계산방법, 저장 후 조건, 포장, 표기에 대해서 구체적인 수치를 적용시키고 있다.

2.6. 기타 농산물 유통관련 정책

2.6.1. 농산물 구매(Commodity Purchasing)

농산물 구매는 AMS 농산물조달부서(Commodity Procurement Division)의 업무로써 전국 학교급식프로그램 및 기타 식품보조프로그램에 지원하기 위한 식료품을 구매하는 것이다. 이는 수요와 공급의 균형을 맞추으로써 농산물 가격을 안정화하는데 기여하기도 한다. AMS에서 지원하는 다양한 영양지원프로그램 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 아동영양프로그램(약 66%)이다.

AMS는 학교급식을 관리하는 식품영양국(FNS, Food and Nutrition Service)으로부터 주문을 받은 후 필요 물량, 배송지, 배송기간, 입찰기간, 계약예정일자 등을 벤더들에게 전자메일로 보내고 AMS 홈페이지에 공고를 띄운다. 승인받은 벤더는 입찰사이트 WBSCM에 접속하여 생산, 검사 및 배송 비용이 포함된 가격으로 입찰을 진행하고, 대부분의 입찰은 전자식으로 이루어진다.

상품구매프로그램의 대상은 과일 및 채소, 가금류, 육류, 생선, 계란이고 냉동, 통조림, 신선, 건조 제품 등이다. AMS는 부패하기 쉬운 것은 구매하지 않으며 모든 제품은 미국 내에서 재배되고 가공된 자국산이어야 한다.

2.6.2. 농업 운송(Agricultural Transportation)

농업운송 서비스는 AMS의 운송서비스과(Transportation Service Division)가 제공하는 서비스로 산지에서 시장까지 농업운송에 대한 전문적 경제 분석 정보를 제공하는 것

이다. 시장보고서, 규제, 경제 분석, 운송 중단 보고서, 기술지원, 자문 등을 통해 농산물 배송업자와 정부 정책입안자에게 정보를 제공하고 지원한다.

옥수수, 콩, 밀 등 곡물에 대한 분기별, 운송수단별 운송비용뿐만 아니라 국제운송비용에 대한 세부 자료를 제공하며, 농업운송연구센터에서는 농산물을 운송하기 위한 트럭, 철도, 바지선, 및 해양운송에 대한 유용한 논문, 발표 자료 등의 분석 자료를 제공한다.

2.6.3. 유통명령제도(Marketing Orders)

유통명령제도는 농산물의 생산과잉, 가격급등락, 농가소득불안정을 해결하기 위해 생산량 할당, 출하시기 조절, 폐업보상 등을 통한 물량조절, 품질규제, 승인된 광고, 연구 및 시장 개발 등을 통한 시장지원 활동에 대한 제도이다. 1937년 농산물유통협약법이 통과되면서 처음으로 시행되었다. 미국은 낙농 제품, 과일, 채소 및 특수작물에 대한 안정적인 시장을 제공하기 위해 유통명령제도를 시행하고 있다.

AMS의 대표적인 유통명령제로는 우유 유통명령제와 청과 유통명령제가 있다. 우유 유통명령제는 낙농전환프로그램으로 쿼터 대신 가공원료유에 대한 지지가격을 100파운드당 10.10달러에서 9.9달러로 인하하였고 낙농폐업프로그램으로 일정기간 동안 우유 생산을 포기하는 대신 과거의 실적을 근거로 보상하였다. 최근 유통명령제의 흐름은 가격 지지를 통한 가격 안정 및 농가소득보장 보다는 생산 감소 및 품질 개선을 유도하여 자체 경쟁력을 강화시키는 방향으로 전환되고 있다.

2.6.4. 파머스 마켓(Farmers Markets)

파머스 마켓은 지역의 농산물 생산자가 정기적, 반복적으로 소비자에게 신선한 농산물을 판매하는 시설 또는 장소를 의미한다. 생산자와 소비자의 직판 체제를 구축한 것으로 지역 단위의 식품시스템에 중요한 기능을 한다. 소비자인 지역 주민과 생산자인 농가를 연계함으로써 농가에게는 판로에 대한 부담을 줄이고 소득안정을 도모하여 소비자로 하여금 건강하고 영양가 있는 식품에 대한 접근성을 높여 준다.

파머스 마켓의 확대를 통해 더 많은 통채 소비자들이 자신의 지역에서 생산된 식품을 소비하게 되며, 더 많은 지역 농민이 소득 증대 효과를 얻게 될 것이다. 신선과일과 채소류에 대한 접근성 증가를 통해 저소득층 소비자가 특히 이득을 보게 될 것이다. 파머스 마켓 진흥프로그램은 지역 식품시스템의 장려와 이를 통한 지역경제 활성화, 아동결식 해소, 신선식품에 대한 저소득층 소비자의 접근성 증대 및 지역사회의 건강과 영양 상태 개선을 목적으로 한다.

USDA 장관은 2009년 9월 16일 백악관 앞에서 개최된 FRESHFARM Market의 오픈 행사에서 "2009 파머스 마켓 진흥 프로그램(2009 Farmers Market Promotion Program)" 대상을 선정하여 발표하였다. 생산자를 알고, 식품을 알자(Know Your Farmer, Know Your Food)는 기치의 일환으로 미국 전역의 파머스마켓과 직거래를 장려하기 위해 총 450만 달러 이상 투입(37개 주 대상)하기로 하였다.

AMS에서는 파머스 마켓 지원 사업으로 FMPP(Farm Market Promotion Program)와 연방 FSMIP(Federal State Marketing Improvement Program)를 지원하고 있다. 파머스 마켓 촉진 프로그램 FMPP는 파머스 마켓, 지역 지원 농업 프로그램 및 생산자와 소비자를 연결하는 단체에 대한 지원 프로그램이다. FMPP는 자국 생산자의 2012년도 회계연도 기준으로 개별 보조금 최대 10만 달러, 총 예산으로는 약 10만 달러의 보조금을 지원하고 있다. 연방마케팅 개선 프로그램 FSMIP는 미국 식품 및 농산물에 대한 새로운 시장 기회를 창출할 수 있는 마케팅 개선, 연구 및 혁신적 제안에 대해 자금을 지원해주는 프로그램이다. 2012년 회계연도 기준으로 약 120만 달러가 책정되어 있으며 지급 수준은 2만 5천~13만 5천 달러이다.

참고문헌

- 김동환, “미국의 음식료품 도·소매업: 조직 및 운영실태,” 農村經濟 Vol. 18(4): 91-103, 1995.
- 김동환 외, 「청과물유통법 도입방안 연구」, (사)농식품신유통연구원, 2006.
- 김동환 외, 「원예분야 자조금 제도 발전 방안」, (사)농식품신유통연구원, 2006.
- 농림수산식품부, 「농산물 품질등급규격 표준화기술 개발연구」, 2002.
- 농림수산식품부, 「사과 및 복숭아의 표준화·등급화 모델과 새로운 마케팅 시스템 구축: 패킹하우스(APC)의 경영효율 제고전략」, 2001.
- USDA, Economic Research Service, *Food Marketing Review*, 2011.

참고사이트

USDA AMS (<http://www.ams.usda.gov>)