

연구 자료

미국 푸드스탬프제도의 운영실태와 시사점

최 지 현*

Key words: 푸드스탬프(Food Stamp), 전자지불제도(Electronic Benefit Transfer : EBT), 저소득층 식품비지원(Food Assistance for low-income households), 영양개선(Improvement of Nutrition)

Abstract

The purpose of the U.S. Food Stamp Program is to end hunger and improve nutrition and health. It helps low-income households who buy the food they need for a nutritionally adequate diet. Korea could introduce food assistance program such as U.S. food Stamp Program, mainly being focused on improving nutrition and health for low income families.

In order to launch this program successfully, the operation system should be related to current cash assistance system for low income families, and the infrastructure for EBT(Electronic Benefit Transfer) system should be constructed in food market.

- | | |
|----------------------------|-----------------------|
| 1. 서론 | 4. 푸드스탬프 가맹점 운영 체제 |
| 2. 미국 푸드스탬프 운영 개황 | 5. 미국 푸드스탬프 프로그램의 이슈 |
| 3. 전자지불(EBT) 시스템 운영실태 및 효과 | 6. 미국 푸드스탬프제도의 도입 시사점 |

1. 서론

우리나라는 IMF 경제위기 이후 저소득층의 빈곤문제가 제기되면서 적절한 사회안전망 구축의 중요성이 부각되고 있다. 정부는 2000년 이후 “국민기초생활보장법”을 통해 생활보호대상자에게 생계급여를 지급

하고 있으나 현금으로 지급될 뿐 아니라 금액도 충분하지 않아 필요한 식품을 구매하여 건강한 삶을 영위하는데 제약이 있는 것으로 지적되고 있다(오세영외, 2002). 미국의 푸드스탬프제도(Food Stamp Program)는 영세민계층의 최소수준의 식생활 보장을 통해 영양을 개선할 목적으로 1960년대 부터 시행되어 왔다. 이는 간접적으로 농산

* 연구위원

물 소비확대를 도모함으로써 농업성장에 어느 정도 기여한 것으로 평가되고 있다.

푸드스탬프제도와 같이 영세민의 식생활을 안정시키는 식품보조제도는 우리나라의 현행 기초보장제도로 포괄할 수 없는 한계계층 실업자, 노숙자, 결식아동, 난민 등 절대빈곤층에 최소비용으로 기초영양을 공급할 수 있다는 측면에서 중요한 공공부조제도가 될 수 있다(김성용 등, 2003). 우리나라의 경우 쌀을 비롯한 일부 농산물의 수급불균형에 따른 가격하락이 문제가 되고 있는데 이러한 식품보조제도를 통해 지속적으로 농산물 소비를 확대할 수 있다면 농가소득에 간접적으로 기여하는 외부효과도 발휘할 수 있을 것이다. 최근 학계, 농민단체, 정부 일각에는 푸드스탬프제도 도입의 필요성을 제기하고 있는데 도입에 앞서 미국 푸드스탬프제도의 운영시스템을 면밀히 검토할 필요가 있다.

이 연구는 미국의 푸드스탬프제도의 운영과 관련하여 전자지불(Electronic Benefit Transfer : EBT) 시스템, 가맹점 운영 등의 실태를 분석하여 국내 도입을 위한 시사점을 도출하는데 목적이 있다.

2. 미국 푸드스탬프 운영 개황

2.1. 추진 실태

미국의 푸드스탬프 프로그램은 저소득층 가구의 식품구매를 지원함으로써 빈곤을 퇴치하고 영양개선과 건강증진을 목적으로

1960년대부터 시행되어 왔다.¹ 농무부의 식품영양국(Food and Nutrition Service : FNS)은 각 주정부와 일선지방정부와의 협조하에 프로그램을 수행하고 있다.

푸드스탬프를 포함한 미국의 5대 식품보조프로그램은 농무부 식품비지원 프로그램 총예산의 94%를 차지할 정도로 매우 중요한 비중을 차지하고 있다.² 2001년도 총 식품보조관련사업에 지출한 예산은 340억 2천만불인데 이중 푸드 스탬프 지원예산이 170억 8천만불로 52%를 차지하였다(표 1).

표 1 미 연방정부의 식품보조관련 예산 지출현황, 2001
단위: 10억불

식품보조프로그램	금액	비중(%)
Food Stamp Program	17.8	52.0
WIC	4.2	12.3
School Lunch Program	6.5	19.0
School Breakfast Program	1.4	4.1
Child & Adult Care Food Program	1.7	5.0
기타 프로그램	2.6	7.6
합 계	34.2	100.0

자료: USDA

¹ 푸드스탬프 프로그램은 1939년 경제불황으로 빈곤계층에 대한 도움을 줄 목적으로 처음 실시되었으며, 현대와 같은 형식을 갖추게 된 것은 1961년 시범사업을 통해 1964년부터 지속적인 사업성격으로 추진되었다. 1974년 이후 사업은 모든 주로 확대되었고 1977년 의회는 푸드스탬프 법을 개정하여 자격요건 및 행정의 강화 등 많은 제도적 변화를 갖게 되어 지속적인 성장을 거듭하였다.

² 미국의 5대 주요 식품보조프로그램은 푸드스탬프 프로그램, 학교 중식 지원프로그램(National School Lunch Program), 여성·유아·어린이를 위한 특별영양지원프로그램(WIC : Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children), 학교조식지원프로그램(School Breakfast Program), 어린이 및 성인 보육센터 대상 식품지원프로그램(Child and Adult Care Food Program)을 포함한다.

연방정부는 푸드스탬프 지원금을 전액 보조하며 주 단위에서 발생하는 행정비용의 50%를 부담한다. 이들 행정비용은 수급가구의 선발, 스탬프의 발급, 교육훈련 등의 비용이 포함한다. 미국의 2002년 푸드스탬프 수급가구수는 730만가구, 1,910만명에 이르며 1인당 수급액은 79불 수준이다.

2.2. 운영조직체계

미국의 푸드스탬프제도는 농무부(USDA)의 식품영양국(FNS)의 주관으로 운영되며 업무는 FNS 산하 전국의 7개 권역사무소(Regional Office)를 통해 중계되며 권역사무소는 60여개의 직할지역사무소(Field Office)와 주정부의 해당업무를 지시감독하며, 지자체의 담당부서가 일선업무를 담당한다.

기관별 세부업무권장내역을 보면 FNS는 관련 시행규정의 제정 및 운영기준을 제정하고 각주의 푸드스탬프 프로그램 운영계획서를 검토하여 예산을 승인하고 주정부 행정비용의 50%를 지원한다. 또한 FNS는 제도의 사후관리를 위해 품질관리제도(Quality Control System)를 운영하는데 주별로 자격요건심사 및 수혜금액 배정의 정확성 등을 사후 점검하여 평가한다. 이밖에도 제도의 효율적 운영과 계획수립을 위해 지속적으로 자료를 수집 분석하는 역할을 수행한다.

FNS의 직할 사무소인 지역사무소(Field Office)는 푸드스탬프 가맹점의 승인 등 관리업무를 담당한다. 주정부는 매년 푸드스탬프 프로그램운영계획서를 작성하고 농무부의 승인을 받아 운영한다. 주정부는 푸드스탬프 운영에 있어서 법의 목적에 크게 벗

어나지 않는 범위내에서 재량권을 발휘할 수있다. 지자체(county 담당부서)는 주정부와 긴밀한 업무관계를 유지하며 수급자의 심사·선정·관리 등 일선업무를 수행한다.

2.3. 수급자격 및 제한

푸드스탬프 혜택은 원칙적으로 미국 시민권자에 한해서 제공되고 있는데 외국인들에게는 일부국가에 대해 매우 제한적으로 혜택이 주어진다. 1996년 복지개혁법이 개정되면서 이민자에 대한 혜택이 축소되었다.

수급여부 자격은 가구소득, 재산 등에 따라 결정되는데 총소득합계는 2002년 연방정부 빈곤지침선(Federal Poverty Guide Line) 1,628불(3인가족)의 130% 수준 이하, 순소득합계가 연방빈곤지침선(월 1,252불)의 100% 이하를 기준으로 책정하고 있다. 대부분의 가구는 총소득과 순소득의 빈곤지침선 기준을 동시에 충족시켜야 하나 노인이 있거나 장애인급여를 받는 경우 순소득 기준만 충족시키면 된다.³ 최저 총소득 및 순소득 기준은 다음과 같다(표 2).

최대지원한도액(allotments)은 가구규모에 따라 다르게 책정되어 있는데 실제 수급금액은 최대지원한도금액에서 가구순소득의 30%를 차감한 후 지급된다(표 3).⁴

³ 총소득(gross income)은 세금 등을 공제하기 이전소득이며, 순소득(net income)은 공제 이후의 소득을 의미한다.

⁴ 최대지원한도액(allotments)는 저비용식생활모형의 하나인 알뜰 식단계획(TFP: Thrifty Food Plan)에 기초하여 책정되는데 TFP는 국립과학원(National Academy of Science)의 식품섭취 권장량과 저소득가구의 식품선택모형에 근거하여 수립된다.

표 2 푸드스탬프 수급이 가능한 최저가구소득, 2002~2003

단위: 달러

가구원 수	1	2	3	4	5	6	7	8	1인추가
월 총소득 (빈곤지침선의 130%)	960	1294	1628	1961	2295	2629	2962	3296	334
월 순소득 (빈곤지침선의 100%)	739	995	1252	1509	1765	2022	2279	2535	257

자료: USDA/FNS

표 3 가구원 규모별 푸드스탬프 지원한도액, 2002-2003

단위: 달러

가구원 수	1	2	3	4	5	6	7	8	1인추가
최대지원 한도액	139	256	366	465	553	663	733	838	105

자료: USDA

2.4. 수급기간과 조건

푸드스탬프 급여기간(certification period)은 수혜가구의 특성에 따라 다음과 같이 3개월, 6개월, 12개월, 24개월로 정해진다.⁵ 수급기간 종료전에 재수급(recertification) 여부를 심사하며, 수혜기간이 6개월 이상인 경우 해당가구는 매월 경제상황변동 상황을 관할사무소에 보고해야 한다.

푸드스탬프 급여는 근로의사가 있는 경우에 한해서 주어진다. 가구구성원중 16~60세에 해당하는 가구원은 근로신청을 반드시 해야 하며, 특히 18~50세에 해당되고 부양자녀가 없는 경우 일자리에 취업하지 않거나 고용훈련프로그램에 참가하지 않

면 급여기간이 3개월로 단축된다.

2.5. 지원절차

수급자가 푸드스탬프 급여를 받기 위해서는 지방자치단체의 담당부서로부터 양식을 직접 또는 우편으로 받아 작성하여 제출해야 한다. 제출서류는 인적사항, 소득, 재산 등 전반에 대한 정보이며 관련증빙서류가 첨부되어야 한다. 지역사무소는 제출서류를 기초로 적격여부를 심사하며 면담계획을 수립하여 통보하고 면담을 실시한다. 워싱턴 등 몇몇 주는 신청인의 편의를 도모하기 위해 온라인으로 신청서를 접수하고 있다. 수급자의 결정 및 지원은 1개월 이내에 이루어지고 있으며 긴급한 경우(expedited service)에는 5일 이내 지원여부를 결정한다.

지원대상자로 확정되면 알뜰식단계획(TFP : Thrifty Food Plan)에 근거하여 식품비를 지급 받는다. 식품비 지급은 쿠폰 또는 EBT카드로 받게 되는데 당초 2002년까지 모든 주가 의무적으로 푸드스탬프 지

⁵ ① 가구원이 모두 노인이며, 소득이나 현금지원이 없는 경우는 24개월
 ② 가구원 모두 장애인 또는 노인이고 근로소득이 없는 경우는 12개월
 ③ 현금보조나 수입이 있고 현재의 소득, 가구경제여건, 공제규모가 크게 변동되지 않을 것으로 예상되면 6개월
 ④ 앞의 경우를 제외한 경우와 가구내 계절취업 농업근로자, 부양가족없는 근로가능 성인(ABAWD)이 있거나, 소득이나 현금지원이 없고 소득보다 지출이 많은 경우이면 3개월

급을 EBT 카드로 전환할 계획이었으나 몇몇 주의 사업지연으로 인해 늦어질 전망이다.

3. 전자지불(EBT)시스템 운영실태 및 효과

3.1. EBT 시스템 도입 실태

전자지불(EBT)시스템은 정부가 보조금 혜택을 고객에게 전자결제방식으로 급여하는 컴퓨터 전자시스템을 말한다. 연방정부는 1996년 복지개혁법 개정을 통해 2002년까지 모든 주에 EBT 시스템을 도입하도록 제도화하였다. EBT 시스템의 도입목적은 기존의 종이쿠폰발급에 의한 업무증가 및 비용증가, 업무의 복잡성 등의 비효율을 제거하고, 쿠폰의 부정사용을 방지하는데 목적을 두고 추진되었다.

EBT시스템은 1984년 펜실베이니아주에서 시범사업형태로 실시하였고, 1993년 메릴랜드주가 최초로 EBT를 광역(statewide) 시스템으로 도입하였다. 2002년 기준으로 보면 47주(와싱턴DC 포함)에서 EBT 시스템을 도입하였으며 3개 주는 현재 제도 실시를 위해 작업을 추진하고 있다. 1990년 중반까지만 해도 푸드 스탬프의 혜택 대부분이 종이쿠폰방식으로 전달되었으나 2002년 현재 혜택의 약 85%가 EBT 방식으로 전달되는 것으로 추정되고 있다.

최근에 EBT 시스템은 푸드스탬프 뿐 아니라 여성·유아를 위한 특별영양프로그램(WIC)이나 영세민가족 임시지원프로그램

(TANF : Temporary Assistance to Needy Families) 등과 병행해서 이용됨으로써 사회복지제도의 주요 전달수단으로 정착되고 있다.

3.2. EBT 시스템 특성

주정부에서 푸드 스탬프 수급자로 선정되면 자격조건에 따라 수급금액이 정해지고 수급자 명의로 계좌가 개설되며, 매달 계좌로 일정금액이 자동 이체된다. 카드 비밀번호(PIN)는 수급자가 직접 지정하여 사용하도록 규정하고 있다.⁶ 푸드스탬프 사용잔액은 거래시 영수증을 통해서 확인이 가능하며, 소비자 상담전화를 통해서 문의할 수도 있다.

구매한 물건은 반환이 가능하나 현찰로 보상받을 수는 없다. EBT 카드를 사용할 때 구매식품의 반환을 제외하고는 본인 서명이 불필요하다. EBT 카드는 은행직불카드와 같이 플라스틱으로 된 카드로 현금인출기(ATM)와 가맹점 POS 기계를 통해서 사용된다.

EBT 시스템은 식품점에서 계산원이 마그네틱 카드를 전자판독기나 POS단말기에 통과시키고, 비밀번호를 입력을 거쳐 거래 승인 및 잔액 확인을 통해 거래가 진행된다. 대금은 거래후 2일 이내에 가맹점 계좌로 이체된다.

EBT 시스템의 장점은 참여자 입장에서 보면 첫째, 종이쿠폰을 제시하면 쿠폰이 제삼자에게 노출됨으로써 본인이 저소득층이

⁶ 비밀번호는 언제든지 변경이 가능하며 식품 구매후 계산시에는 수급자 본인이 직접 번호를 입력하여 거래를 확인하도록 되어 있다.

라는 수치심을 불러일으킬 수 있으나 EBT 카드는 일반 신용카드처럼 보이기 때문에 푸드스탬프 사용에 대한 수치심을 줄일 수 있다. 둘째, EBT 카드는 전자결제방식으로 인해 신속한 계산과 거래를 통해 시간을 절약할 수 있다. 셋째, EBT카드가 현금지원사업과 병행해서 사용될 경우 현금인출에 따른 수수료를 받지 않게 되어 수수료를 줄일 수 있다. 넷째, EBT카드는 도난시에도 PIN 번호(비밀번호) 인증없이 사용이 불가능하기 때문에 도난에 따른 사회적 손실이 종이쿠폰보다 적다.

정부입장에서 보면 EBT 시스템은 첫째, 종이쿠폰의 인쇄 및 발송비용을 절감할 수 있어 경제적이며 인력절감으로 행정효율을 높일 수 있다. 둘째, 거래정보의 전산화로 평가 및 관리에 소요되는 인력을 줄일 수 있고 추적이 가능해 가맹점의 푸드스탬프 불법사용을 방지할 수 있다.

반면에 단점은 모든 식품점이 EBT시스템을 갖추고 있지 않아 단기적으로 보면 수급가구의 식품구매에 불편을 야기할 수 있고, 정부의 식품비 지출 추적이 가능해 짐에 따라 개인의 사생활이 침해될 수도 있으며, 기계사용이 용이하지 않은 장애자와 노인에게는 새로운 방식의 도입이 오히려 불편함을 초래할 수도 있다는 점이다.

EBT거래를 위해서는 POS 단말기와 스캐닝시설 설치가 필수적이다. POS 단말기는 거래에 대한 지불승인 메시지를 EFT 처리기에 전달하며, 스캐닝장비는 푸드스탬프 해당품목을 자동으로 분류하기 위해서 필수적으로 갖추어야 할 시설이다. 푸드스

탬프 해당품목의 분류는 UPC 코드를 만들 때 분류코드를 입력함으로써 가능하다. 계산대에서 푸드스탬프 품목정보가 저장된 UPC 코드를 스캐닝할 때 자동으로 해당품목과 제외품목이 분리되고 합계금액이 제시됨으로써 계산대에서의 혼란과 실수를 줄일 수가 있다.⁷

USDA의 보고(1998)에 의하면 미국 푸드스탬프 가맹점 중 32% 만이 scanning 시스템을 갖추고 있는 것으로 나타났다(표 4). 푸드스탬프 급여의 79%를 부담하고 있는 슈퍼마켓은 평균 88%가 스캐닝시스템을 갖추고 있다. 슈퍼마켓중에서도 체인점의 스캐닝시설 설치비용은 93%로 높은 반면 체인점 형태가 아닌 슈퍼마켓은 88%로 다소 낮았다.

표 4 소매점 유형별 푸드스탬프 이용 및 스캐닝시설 설치현황

단위: 개소수, %

	가맹점 수	가맹점 분포	푸드스탬프 급여부담률	스캐닝시설 설치비율
슈퍼마켓	31,295	18.0	79.2	88(93)
중소규모식품점	44,691	25.7	10.9	20
편의점	47,665	27.4	3.0	25
주유소식품점	21,792	12.6	1.1	10
식품전문점	15,619	9.0	3.6	10
기타	12,638	7.3	3.1	NA
계(평균)	173,700	100.0	100.0	32

주: ()는 체인점 형태의 슈퍼마켓을 기준한 경우임.

Abt Associates, *Food stamp EBT systems and program-eligible vs. non-eligible food items*, Sponsored by USDA's FNS, August, 1998

⁷ 그동안 미국에서 푸드스탬프 해당품목을 식별하는 POS 소프트웨어는 소매업자나 생산업체에 의해서 개발되었으며, 농무부는 이에 대한 투자나 감독기능은 수행하지 않고 있다.

3.3. EBT 시스템 시행효과

3.3.1. EBT에 대한 일반적 평가

EBT 시스템의 시행에 대한 전반적인 평가는 매우 긍정적으로 조사되고 있다. 알라바마주 평가결과에 의하면 응답가구의 91%가 만족하였고 74%가 종이쿠폰보다 편리한 제도라고 응답하였다. 또한 88%의 가구가 보다 안전하고 확실한 제도로 인식하고 있었다.

메릴랜드주의 수급자, 행정요원, 가맹점, 벤더업체, 은행 등 서비스관련자를 대상으로 설문조사를 실시한 결과 복합기능을 갖춘 EBT카드가 성공적으로 사용되고 있는 것으로 평가되었다. 고객입장에서 EBT 카드가 쿠폰보다 8:1의 비율로 선호되었다(ERS/FNS, 1994).

1996년에 시행된 푸드스탬프조사(National Food Stamp Program Survey)에 의하면 푸드스탬프의 발급절차와 관련하여 만족도는 EBT가 94%인 반면 종이쿠폰제는 87%로 EBT에 대한 고객 만족도가 높게 나타났다(표 5). 제도 전반에 대한 만족도는 EBT가 종이쿠폰제에 비해 다소 높게 나타나 EBT제도가 높은 호응을 얻고 있는 것으로 보인다.

3.3.2. 비용절감

메릴랜드 주의 다목적 EBT카드의 비용절감효과 분석결과에 의하면 EBT카드를 사용하는 것이 쿠폰에 비해 건당 월 0.039불이 절감되어 연간 행정비용 절감액이 120,000불에 달하는 것으로 추정되었다. 가맹점과 은행은 1,000불 거래에 따라 각각 0.02불, 4.07불이 절감되는 것으로 나타나 연간 총 138만불 정도의 절감효과가 있는 것으로 분석되었다(USDA/FNS, 1998).

한편 EBT카드의 다목적 사용으로 연방정부의 부담비용은 절감되는 반면 주정부는 기능통합에 인한 행정비용 증가를 보였는데 전체적으로는 비용절감액이 더 큰 것으로 나타났다.

3.3.3. 식품비 지출 증가

일반적으로 푸드스탬프제도의 시행이 가구의 식품비 지출을 증가시키는 효과가 있는 것으로 분석되었다.

FNS의 연구(Fraker, 1990)결과에 의하면 푸드스탬프 1불 제공은 순식품비의 17~47센트 증가를 가져온 반면 현금소득 1불 증가는 순식품비 5~10 센트의 증가에 그쳐 같은 혜택을 현금보다 푸드스탬프로 제공

표 5 푸드스탬프 EBT 및 종이쿠폰제도의 고객만족도 평가

단위: %

서비스 유형		매우 만족	다소 만족	다소 불만족	매우 불만족	무응답	계
발급 절차	EBT	83.8	10.5	3.3	1.8	0.6	100.0
	쿠폰	64.4	22.9	5.4	5.8	1.5	100.0
전반적 평가	EBT	61.3	26.5	3.0	7.4	1.8	100.0
	쿠폰	54.7	29.5	5.6	7.1	3.1	100.0

자료: USDA/FNS, 1996 National Food Stamp Program Survey data.

하는 것이 순식품비 지출을 보다 크게 증가시키는 것으로 나타났다. 이밖에 많은 연구에서 푸드스탬프 혜택을 현금 보다 쿠폰으로 지급하는 것이 식품비 지출을 증가시키는 것으로 분석되었다.⁸

한편 푸드스탬프의 혜택을 EBT 카드 또는 종이쿠폰으로 제공했을 때 식품비 증대 효과에 대해서 두 가지 상반되는 주장이 있다.

첫째, EBT 카드는 종이쿠폰에 비해 사용의 수치감을 없애주기 때문에 현금소득과 같이 인식되어 종전에 현금으로 구매했던 식품구매를 상쇄시켜 순식품비 지출효과가 크지 않을 것이라는 주장이다. 이 주장대로라면 식품비 지출 증대를 위해서는 EBT 카드 보다 종이쿠폰제가 보다 효과적이라고 말할 수 있다.

반면에 종이쿠폰제도는 식품구매시 1달러 이하의 거스름돈을 현금으로 지급하기 때문에 식품비 지출 증가효과가 상대적으로 적을 수 있다는 주장이다. 쿠폰으로 식품을 구매할 때 99센트까지의 거스름돈은 현금으로 줄 수 있는 반면 EBT 카드는 거

스름돈을 현금으로 내주지 않아 잔돈을 비식품구매에 사용할 가능성이 높다. 또한 EBT 카드는 종이 쿠폰에 비해 현금교환 등 불법적인 방법으로 사용될 가능성이 낮아 EBT카드가 식품비 지출을 증가시키는데 보다 효과적이라는 주장이 제기될 수 있다.

미국내에서는 EBT나 종이쿠폰제도가 식품비 지출에 미치는 영향에 대해서 메릴랜드주의 사례분석 연구가 있었으나 보다 객관적인 평가를 위해서 다른 주의 시행결과를 비교 평가할 필요가 있다.⁹

3.3.4. 카드 부정사용의 감소

EBT 시스템 도입의 중요 장점 중의 하나로 카드 부정사용을 줄일 수 있다는 점들을 들 수 있다. 카드 부정 사용률(trafficking rate)은 1993년 달러당 3.8센트에서 1998년 3.5센트로 8% 감소하였다. 총 부정사용금액은 1993년 815백만불에서 1996~98년 평균 660백만불로 19% 감소하였다. 부정사용의 대표적인 사례는 식품대신 약이나 현금으로 교환하는 경우인데 이 경우 약덕소매업자나 브로커가 개입된다.

EBT 도입에도 불구하고 미국내 푸드스탬프의 부정사용 범위가 끊이지 않는 것으로 보고되고 있다. 1993~98년 동안 부정사용에 대한 벌금으로 79백만불이 부과되었으나 불과 13%에 해당하는 11.5백만불만이 회수되었으며 55%는 회수 불가능한 것으로

⁸ ERS의 연구(Robert Breunig, et al., 2001)에서는 게임이론을 이용하여 푸드스탬프 혜택을 현금보다는 쿠폰으로 지급하는 방법이 식품비 지출을 더욱 증가시킨다는 것을 입증했다. 특히 성인 2인 이상인 가구에서 식품비 지출효과가 크게 나타나는 것으로 분석되었다. 일반적으로 쿠폰지급액이 가구의 총식품비 지출규모 보다 크지 않기 때문에 경제이론에 의하면 쿠폰으로 지급하는 현금으로 지급하는 식품비 지출에 큰 차이가 없는 것이 원칙이다. 그럼에도 불구하고 많은 실증연구에서 쿠폰지급이 보다 많은 식품비 지출을 유발하는 것을 보여주고 있다. 이러한 현상을 경제학자들은 “cash out puzzle”이라 칭한다.

⁹ 메릴랜드주에서는 1994년 EBT 시행후 식품비 지출 변화를 분석한 결과 다소의 식품비 감소가 있는 것으로 분석하였다.

판정되었다. 이처럼 회수율이 부진한 것은 채무자의 납부거부 문제도 있지만 벌금회수를 위한 행정력의 부족에도 문제가 있다.

가맹점내에서 카드의 부정사용이 발각되면 가맹점의 자격이 박탈되는데 1999년 6,873개의 가맹점의 자격이 상실되었다.

4. 푸드스탬프 가맹점 운영 체제

푸드스탬프의 혜택은 전자지불(EBT)카드나 쿠폰을 통해서 지급되고 있다. 수급가구가 원하는 식품을 자유롭게 구매하기 위해서는 적절한 식품공급처, 즉 자격요건을 갖춘 식품가맹점(Authorized Food Retailer)이 확보되어야 한다.

4.1. 가맹점 지원절차 및 자격요건

푸드스탬프 가맹점에 가입하고자 하는 소매업소는 사업허가증 및 신분증 사본과 함께 신청양식을 기재한 후 지역사무소에 제출한다. 신청비용은 없으며 지역사무소는 45일 이내 승인여부를 통보하도록 되어 있다.

푸드 스탬프 법과 시행령에 의하면 가맹점은 첫째, 빵과 시리얼, 우유, 치즈, 버터 등 낙농제품, 과일과 채소, 육류·수산물·가금류를 저장 판매해야 한다. 또한 위의 식품류 중 최소한 두 종류 이상의 신선식품류를 취급해야 한다. 두 번째, 총매출에서 식품(음료, 커피 등 제외)매출의 비중이 50% 이상 되어야 한다.

지역사무소(Field Office)는 이러한 일정

자격요건을 갖춘 식품판매업소를 가맹점으로 승인하고 승인번호를 발급하며 관리하게 된다. 가맹점은 푸드 스탬프 취급허가증을 교부받게 되는데 가맹점의 권리는 타인에게 양도될 수 없고 업소의 소유권이 이전되면 다시 허가를 받아야 한다. 2000년 현재 미국 전역에 약 18만 6천개소의 푸드스탬프 가맹점이 있는 것으로 추정된다.

4.2. 취급품목

푸드스탬프로 구매할 수 있는 품목은 첫째, 집에서 먹을 수 있는 앞에서 언급한 모든 식품과 비알콜성 음료, 스낵푸드, 청량음료, 과자, 얼음이 포함되며 식용 소비를 목적으로 재배하는 식물의 묘목이나 종자가 포함된다.

한편 맥주, 와인, 위스키, 담배, 비타민 및 의약품 등은 푸드스탬프 구매품목에서 제외된다.

4.3. 취급 원칙

4.3.1. 해당품목의 구분 계산

가맹점은 푸드스탬프 취급업무의 효율화를 위해 푸드스탬프 고객이 수급대상이 아닌 품목도 구매할 수 있기 때문에 푸드스탬프 수급상품과 비수급상품을 분리해서 계산해야 한다. 점포에 전자등록기(electronic register)나 스캐너가 있는 경우 해당품목은 자동으로 선별된다.

푸드스탬프 구매상품을 반드시 분리해야 되는 또 다른 이유는 판매세(sale tax)의 부과와 관련이 된다. 현재 푸드스탬프 구매

상품에는 원칙적으로 주(state) 및 지역(county) 판매세를 부과하지 않기 때문에 구매상품을 분리함으로써 해당품목에 판매세가 부과되는 것을 방지할 수 있다.

4.3.2. 구매한도내 거래 : 외상거래 불가

고객이 구매하고자 하는 상품 총금액이 푸드스탬프 한도를 초과할 경우 외상거래는 불가능하다. 이 경우 초과금액에 대해 현찰로 구매할 것인지 아니면 구매하지 않을 것인지 질문한 후 계산을 한다. 물론 차액을 다른 직불카드나 신용카드로 구매가 가능하다.

4.3.3. 거스름 돈 현금 지급 제한

고객이 종이쿠폰을 사용하게 되면 거스름돈을 내줘야 할 경우가 발생한다. 이 경우 잔돈은 종이쿠폰으로 내 주고 1불 미만의 거스름돈은 현금으로 지급한다. 예를 들어 \$2.25의 상품을 구매하고 \$10의 쿠폰을 냈다면 1불짜리 종이쿠폰 7장과 현찰로 75센트를 지불해야 한다. 전자결제(EBT)카드로 계산시에는 자동으로 잔고가 정리되므로 거스름돈을 내 줄 필요가 없다. 만약 종이쿠폰이나 EBT카드 사용시 잔돈을 현금으로 내 줄 경우 푸드스탬프 불법사용에 따른 처벌을 받는다.

4.4.4. 환불 및 정산

고객이 EBT카드로 식품을 구매한 후 반환(refund)을 원할 경우 고객의 EBT계좌에 해당금액을 환급해 줄 수는 있으나 현금으로는 지급할 수는 없다. 종이쿠폰거래

는 가맹점이 종이쿠폰을 거래은행에 예치하면 FNS의 컴퓨터센터에서 자동으로 해당입금액만큼 가맹점계좌로 입금이 된다.

일일거래가 끝나면 POS 시스템을 통해 당일 푸드스탬프 취급금액이 합산되어 계좌이체가 이루어지며 정산은 일반적으로 2일 이내 완료된다.

4.4.5. 교육 훈련 및 의무

가맹점은 주정부와 EBT 계약업자로부터 취급방법 등에 대한 교육을 이수하도록 되어 있다. 지역사무소(field office)는 취급자를 대상으로 훈련비디오를 통해 교육을 실시하며, 가맹점에 우편으로 비디오를 보내 취급요령을 취득하도록 하고 있다. EBT 계약업자는 기기의 조작방법에 대해 교육을 실시한다.

가맹점은 상호, 주소지, 소유주, 전화번호 등의 변경시 반드시 지역사무소에 통보하도록 되어 있다. 또한 EBT카드를 취급할 경우 거래은행을 변경하게 되면 반드시 주의 EBT 계약업자나 기존 EBT 취급업체에 통보해야 한다. 가맹점은 지역사무소로부터 “푸드스탬프 취급합니다”라는 선전포스터를 받아 이를 점포에 붙이고 고객에게 반드시 알려야 한다. 또한 푸드스탬프의 불법 사용 사례가 발생하면 반드시 보고해야 한다.

가맹점은 농무부나 지역사무소의 직원이 직접 방문하여 사진을 촬영하거나 질문을 할 경우에는 기꺼이 응해야 한다. 또한 가맹점은 매장에 푸드스탬프 EBT 취급 계산대를 갖추고 있어야 하며 종이쿠폰은 모든 계산대에서 처리할 수 있어야 한다.

5.2. 제도관리

5. 미국 푸드스탬프 프로그램의 이슈

미국이 푸드스탬프제도를 운영하는 과정에서 최근 제기되고 있는 이슈를 정리하면 다음과 같다.

5.1. 수급자 선정

수급자 선정의 주요 기준인 소득은 총소득(gross income) 뿐만 아니라 순소득(net income)을 동시에 고려해야 공정한 심사가 이루어질 수 있다. 순소득은 총소득에서 생활비를 차감한 것인데 도시, 농촌 등 지역에 따라 생활비 수준이 다르기 때문에 순소득측면이 고려되어야 한다. 푸드스탬프 프로그램은 기본적으로 의료지원(Medicaid), 영세민가족 임시지원프로그램(TANF), WIC 등 다른 사회복지 프로그램과 연계해서 지원단계에서부터 공동 관리하는 것이 바람직하다. 이렇게 함으로써 소득심사 등의 중복 심사를 피하고 인력절감 등 관리면에서 행정비용을 절감할 있어 효과적이다. 주중에 근무를 하는 주민의 편의를 위해 지방담당 사무소의 근무시간을 평일 저녁과 토요일까지 연장해야 한다는 주장이 제기되고 있다.

현재 수급자 선정 자격심사와 기간연장(재승인) 심사는 반드시 면접을 통해서 이루어진다. 면접심사는 수급자에게 수치감을 줄 뿐만 아니라 거동이 불편한 가구도 많기 때문에 전화인터뷰나 우편서류접수를 통한 심사, 인터넷 접수심사 등의 방법이 바람직하다는 의견이 제기되고 있다.

신청자는 자격여부심사를 위한 면접시에 관련서류를 지참하게 되어 있다. 그러나 면접 전에 필요한 서류를 제출하게 하여 자격요건이 되면 즉석에서 카드를 발급하는 것이 바람직하다. 심사기간은 일반 신청은 10일 이내, 긴급 신청은 5일 이내로 단축할 필요가 있다. 또한 신청양식과 신청절차가 복잡하다는 의견이 제기되고 있는데 신청서 양식과 설문내용, 제출증빙서류를 최대한 줄여 심사를 간소화해야 한다. 기간을 추가로 연장하기 위해서는 자격여부를 재심사해야 하는데 모든 항목을 심사하지 말고 최소한의 내용만 확인하는 것이 바람직하다. 수급기간 연장단위는 현재 3~6개월에서 1년 단위로 연장 조정하는 것이 바람직하다는 의견이 제기되고 있다. 월 10불로 정해져 있는 1인당 최저수급금액은 해당가구의 참여를 늘리기 위해 20~75불 수준으로 높여야 한다는 의견이 제기되고 있다.

현재 사업평가는 적정 수급금액의 지불에만 초점이 맞춰져 있는데 고객서비스, 건강증진 정도, 영양교육 실시 등도 평가항목에 포함시켜야 한다.

푸드스탬프 프로그램의 명칭은 저소득가구의 수치감을 줄여 접근성을 높이고 사업의 본래 목적에 부합하기 위해서 현재의 개칭이 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 대안으로서 “Food EBT Program,” “Food Support Program,” 또는 영양측면을 고려한 “Nutrition Assistance Program,” “Food And Nutrition Program,” 등이 거론되고 있다.

5.3. 교육 및 구매 제한

푸드스탬프 제도가 극빈자, 노약자의 영양개선에 목적이 있는 만큼 이들이 적은 비용으로서 영양적으로 우수한 식품을 바르게 구매할 수 있도록 영양교육을 실시해야 한다. 현재 식품이외에는 구매가 허용되지 않고 있는데 비타민 등 영양보충제의 구매를 허용해야 한다는 의견도 제기되고 있다.

5.4. EBT시스템 운영

EBT 카드는 모든 주에서 사용이 될 수 있도록 시스템이 설계되어야 하며 농민시장에서도 조속한 시일내에 사용할 수 있도록 제도를 개선해야 한다. EBT 시스템 도입에 막대한 비용이 소요되는데 연방정부의 50% 지원을 전액 지원하는 체제로 전환할 필요가 있다. EBT 카드의 분실 또는 도난시에도 신용카드와 동등한 보호장치가 필요하며 신속한 카드 재발급이 요망된다.

6. 미국 푸드스탬프제도의 도입 시사점

미국의 푸드스탬프 제도는 시행 이후 1990년 중반부터 EBT 시스템이 구축되면서 선정기준의 표준화, 평가시스템의 정착 등을 통해 안정적인 성장기반을 구축하였다. 특히 빈곤 구제, 영양 개선 및 건강 증진의 측면에서 성과를 올린 것으로 자체 평가되고 있다. 푸드스탬프 제도는 단순한

식품공급외에도 고용훈련도 겸함으로써 저소득층 가구의 자생력을 높이는 역할도 수행하고 있는 것이 특징이다.

우리나라의 경우 푸드스탬프와 같은 식품보조제도가 도입된다면 1차적으로 공공복지증진의 차원에서 검토되는 것이 바람직하며, 주요 목적은 빈곤층의 식품구매 제약 해소를 통해 영양개선을 도모한다는 데 두어야 할 것이다.

푸드스탬프 제도의 원활한 도입을 위해서는 사업의 효율제고측면에서 기존저소득층 대상 현금지원제도와 연계한 사업이 구상되어야 하며, 선결과제는 전자결제급여 방식의 도입, 전자결제시스템의 인프라 구축, 선정기준, 관리측면에서의 중앙정부와 지방정부의 역할분담 등이 중요한 이슈가 될 것이다.

6.1. 기존 저소득층 지원제도와 연계한 사업 추진

식품보조제도는 1차 목표를 저소득층의 영양개선에 두고 추진한다면 기초생활보장제도 수급대상자의 대부분은 식품보조 수급대상이 될 것이다.

두 제도를 별도로 사업을 추진하는 것보다 연계해서 추진하는 것이 행정비용의 절감 등 관리효율성 제고의 이점이 있다. 앞에서 검토한 바와 같이 미국은 EBT 시스템을 푸드스탬프 뿐 아니라 여성·유아를 위한 특별영양프로그램(WIC), 영세민가족 임시지원프로그램(TANF : Temporary Assistance to Needy Families) 등과 병행해서 이용함으로써 복지정책 업무의 효율성을 높이고 있다.

6.2. 영양측면을 고려한 선정기준

식품보조수급자의 선발기준은 소득기준 이외에 영양측면을 고려해야 한다. 저소득 범위에 해당이 되지 않지만 영양측면에서는 수급자격이 부여되는 가구도 있을 수 있다. 이를 위해 향후 선발요건이 되는 영양기준의 설정과 해당자 선정절차에 대한 세부계획수립이 필요하다. 이렇게 되면 지원계층은 기존저소득층의 개념에서 영양부족 계층에까지 확대될 것이다.

6.3. 전자지급 급여방식

정부는 식품비 보조수단으로 EBT카드를 사용함으로써 사업의 효율성을 더욱 높일 수 있다. 물론 시행초기에는 POS 시설의 미비 등 시장여건의 미흡으로 불가피하게 종이쿠폰을 사용할 수도 있지만 장기적으로는 전자지급방식으로 전환해야 한다.

미국의 경험에서 보듯이 EBT카드는 종이쿠폰에 비해 수치감 해소, 도난 및 불법사용 억제, 행정비용 절감 등 매우 효율적인 지급방법이며, 현금지급과 식품비 지급 기능을 동시에 수행할 수 있다는 점에서 유용한 지급수단이 될 수 있다.

식품비 보조는 현금지원제도와 같이 정액지급을 하거나 미국처럼 소득수준 등에 따라 차등을 두는 방안을 검토할 수도 있다. 관리면에서는 정액지급이 효율적이지만 가구여건을 고려하여 차등 지급하는 것이 보다 합리적이다.

6.4. 전자지급(EBT)시스템 기반 구축

EBT시스템 도입에 앞서 관련시스템 설

계 및 개발, 가맹점 구축, 교육 및 훈련 등의 시행요건을 단계적으로 구축하는 작업이 필요하다.

우리나라의 경우 미국보다 POS단말기 보급이 일반화되어 있지 못해 접근성이 낮아 수급가구는 당장에 불편을 초래할 것으로 전망된다. 따라서 우선 전자지불시스템의 접근성을 높이기 위해서는 POS 시설을 갖추지 못한 업소에 대해서 전액 국고지원으로 시스템을 구축할 필요가 있다.

6.5. 관리 및 지원 역할 분담

식품보조제도의 사업계획 수립, 자격심사 및 선발, 사업평가, 사후관리 등의 업무에 있어서 중앙정부와 지방정부의 역할분담이 잘 이루어져야 한다. 중앙정부는 정책수립, 재원확보, 제도정비 및 사후관리 측면에서 역할이 중요하며 지방정부는 수급자 선발·관리 및 모니터링역할을 수행해야 한다.

중앙정부는 중장기사업계획을 수립하여 사업목표를 설정한다. 매년 확보된 예산에 근거하여 수급자 선정기준, 수급금액 등을 정하며 현실에 맞게 지침 등을 탄력적으로 개정한다. 지방정부는 식품보조에 적합한 가구를 선발하기 위한 행정업무를 수행하게 될 것이다. 심사 및 선발방법은 읍·면·동의 사회복지사가 신청가구를 방문하여 필요한 양식을 작성하고 정보를 수집하여 선발하는 방법이 보다 효과적일 것으로 보인다.

사업의 장기적 발전을 위해서는 EBT 벤처업체, 가맹점, 은행 등과 지속적인 의견교환이 이루어져야 하며 이를 위해 정기적으로 평가회를 개최할 필요가 있다. 미국처

럼 카드의 불법사용 방지, 가맹점의 관리, 이용자의 불편을 덜어 주기 위한 고객센터의 운영 등 사후관리 업무도 사업정착을 위해 매우 중요하다.

참 고 문 헌

김성용 등. 2003. 영세민 식품보조제도 도입방안 연구. C2003-16. 한국농촌경제연구원.
 김홍배. 2001. “미국의 푸드스탬프제도와 시사점.” *CEO Focus* 91호. 농협조사부.
 오세영 등. 2002. “국민기초생활보장 수급가정에서의 식품공급안정성과 아동의 영양상태.” 『한국영양학회지』 35(6):650-657.
 Abt Associates. 2002. *Evaluation of the Expanded Off Line EBT System in Ohio Volume 1: Statewide Adoption of Smart Card for Food Stamps in Ohio*. Sponsored by USDA’s FNS, May.
 Abt Associates. 1998. *Food stamp EBT systems and program-eligible vs. non-eligible food items*. Sponsored by USDA’s FNS, August.
 Abt Associates. 1997. *Evaluation of Food Retailer Compliance Management Demonstrations in EBT-Ready States and Related Initiatives*, Sponsored by USDA’s FNS, April.
 Fraker, T. 1990. *The Effects of Food Stamps on Food Consumption: A Review of the Literature*. USDA/FNS
 Julia Dib, et al., 2000. *Electronic Benefit Transfer(EBT) Programs: Best Practices To Serve Recipients*. Univ. of California at Berkeley, Sponsored by West Regional Office, Consumers

Union of U.S., Inc. August.
 MAXIMUS. 2000. *Electronic Benefits Transfer Alternative Analysis*. Sponsored by USDA’s FNS, August.
 Pakee E Wilde and Margaret S Andrews. 2000. “The Food Stamp Program in an era of Welfare reform: Electronic Benefits and Changing Sources of Cash Income”. *Journal of Consumer Affairs*. Vo.34. No.1, Univ. of Wisconsin Press. summer.
 Robert Breuning, et al., 2001. *Explaining the Food Stamp Cash-Out Puzzle*, Food Assistance and Nutrition Report No. 12, USDA/ERS.
 USDA/FNS. 1994. *The Evaluation of Maryland EBT Demonstration: Final Results*.
 USDA/FNS. 2000. National Food Stamp Conversation 2000: Summary Comments. October. 2000
 USDA/FNS. 2002. *The Food Stamp Program: Training Guide for Retailers*.
 USDA/ERS. 2002. *The Food Assistance Landscape*. Food Assistance & Nutrition Research report No.28-1. September.
 USDA/FNS. 2000. *The food stamp program quality control review handbook*.
 USDA/FNS. 1996. National Food Stamp Program Survey data
 U.S. General Accounting Office. 2002. *Food Stamp Program: Implementation of Electronic Benefit Transfer Systems*. January.

■ 원고접수일 : 2003년 10월 31일
 원고심사일 : 2003년 10월 31일
 심사완료일 : 2003년 11월 20일