

농식품 바우처 지원제도 도입방안 연구

연구기관
한국농촌경제연구원



농림축산식품부

발 간 등 록 번 호

11-1543000-002240-01

2018. 2.

농식품 바우처 지원제도 도입방안 연구

연구기관

한국농촌경제연구원



농림축산식품부

제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

본 보고서를 「농식품 바우처 지원제도 도입방안 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2018년 2월

연구기관명: 한국농촌경제연구원

연구책임자: 이 계 임 선임연구위원

연구원: 김 상 효 부연구위원

엄 진 영 부연구위원

김 부 영 연구원

김 다 혜 연구원

요 약

연구 배경

- 정부에서는 국민의 생활과 건강을 보장하기 위해 식생활을 유지할 능력이 없고 어려움에 처한 다양한 취약계층을 대상으로 지원사업을 실시하고 있으나, 취약계층을 대상으로 한 식생활 및 영양 지원이 이들 계층의 필수 영양 섭취와 건강 유지를 위해 충분한가에 대해 의문이 제기되는 상황임. 취약계층 지원사업의 가장 큰 비중을 점하고 있는 생계비 지원 중에서 식품비가 차지하는 비중이 가장 크지만, 취약계층의 영양섭취와 실질적인 식생활 보장에에는 제한적인 효과를 보이는 것으로 판단되며 식품비 지원금을 다른 용도로 지출하는 사례가 많음.
- 취약계층 대상 농식품 지원이 농식품 소비 확대를 통해 취약계층의 영양상태 개선 효과를 달성하기 위해서는 현물지원 형태인 농식품 바우처 지원제도를 효율적으로 도입·운영할 수 있는 방안에 대해 면밀한 검토가 필요함. 국내산 신선하고 품질 좋은 농산물을 취약계층이 지속적으로 소비할 수 있도록 국내 농업과의 연계를 강화하고, 취약계층에게 효과적으로 전달될 수 있도록 운영될 필요가 있음.
- 이 연구는 취약계층 대상 농식품 바우처 지원제도 도입의 필요성을 분석·검토하고, 적절한 제도 운영 방향 및 향후 추진과제를 제시하는 것을 목적으로 추진됨.

연구 방법

- 농식품 바우처 지원제도의 도입 검토에서는 문헌 검토 및 통계청의 ‘가계동향조사’ 원자료 분석, 한국보건사회연구원의 ‘한국복지패널’ 원자료 분석, 질병관리본부의 ‘국민건강영양조사’ 원자료 분석이 추진됨.

- 농식품 바우처 지원제도 설계에서는 통계자료 분석, 취약계층 실태조사, 지방자치단체 사업현황 조사·분석, 전문가 조사 및 원고 위탁 등의 다양한 방법이 적용됨.
- 농식품 바우처 지원제도 도입에 따른 기대효과 분석에서는 한국보건사회연구원의 2016년 ‘한국복지패널’ 원자료 5개년 통합자료를 분석하여 빈곤을 개선 효과와 의료비 감소 효과를 분석하였으며, 산업연관분석을 통해 생산 유발효과, 부가가치유발효과, 취업유발효과를 분석함.

취약계층의 식품소비 및 영양섭취 실태조사

- 통계청에서 매년 조사하는 ‘가계동향조사’의 원자료를 이용하여 분석한 결과 중위소득 30% 미만인 가구의 1인당(균등화 값) 식료품·비주류음료 월평균 지출액은 16만 998원으로 전체 가구의 84.8% 수준이며, 식품류별 1인당 월평균 지출액은 전체 가구 평균의 육류 73.4%, 우유류 및 계란류 71.8%, 과일류 78.6% 수준임.
- 질병관리본부에서 조사하는 ‘국민건강영양조사’의 통합 원자료(2013~2015년도)를 분석한 결과 소득 수준이 중위소득 30% 미만인 계층의 권장섭취량 대비 섭취 수준은 에너지 80.3%, 칼슘 55.6%, 비타민 A 80.9%, 리보플라빈 69.5%, 나이아신 80.7% 비타민 C 80.4%로 크게 부족함. 영양섭취 부족자(에너지 필요 추정량 중 실제 섭취량이 차지하는 비중이 75%보다 낮으면서 동시에 칼슘, 철, 리보플라빈 등 주요 영양소의 실제 섭취량이 평균필요량보다 낮은 자) 비중을 추계하면 중위소득 30% 미만인 계층은 14.5%로 전체 가구의 거의 두 배 수준이었음.
- 식품을 확보할 수 있는 가구의 능력을 평가하는 식품 안정성을 분석하면 소득 수준이 낮은 집단의 경우 식품 불안정 단계에 속한 비중이 높음을 확인할 수 있음. 중위소득 50% 이상 그룹의 경우 식품 안정단계 비중이 94.6%에 달하는 반면, 중위소득 30% 이상 50% 미만 그룹은 81.8%, 중위소득 30%

미만은 74.9%로 나타남.

취약계층 대상 식품지원 관련 제도 운영 현황

- 광역지방자치단체 사업담당자 대상 전수조사를 수행하여 취약계층 대상 식품지원제도에 투입되는 예산의 전체 규모를 파악한 결과, 2016년 기준 약 1조 9,000억 원 수준으로 추산되었으며, 지원방식별로는 현금지원이 80.5%, 현물 형태 지원(급식 등)이 15.9%, 가격보조 형태 지원이 3.7% 규모임.¹
- 식품지원 관련 제도는 보건복지부, 농림축산식품부, 교육부, 식품의약품안전처, 여성가족부 등 다수 소관 부처에서 여러 가지 법률을 근거로 운영하는 다원적인 행정체계를 갖고 있음. 식품지원 관련 제도 간의 연계가 어렵고, 효율적인 식품지원을 위해 관련 법체계 정비가 필요함.

농식품 바우처 지원제도의 도입 필요성

- 식품지원사업의 효과를 분석하기 위해 국민기초생활보장급여 수급 여부가 식품소비 및 영양섭취에 미치는 효과를 계량 분석한 결과 현금지원인 기초생활보장급여는 식품소비 증가와 영양섭취 개선에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못한 것으로 나타남.
- 농식품 지원제도가 취약계층의 식품소비를 증가시키고 이를 통해 영양섭취 개선과 건강 증진 효과를 가져오기 위해서는 기존 현금지원 방식이 아닌 바우처 형태 지원제도의 도입이 필요함. 미국의 사례에 의하면 국가의 취약계층 농식품 지원은 국가의 의료비용 부담을 경감시켜 궁극적으로 국가경제에 도움이 되는 것으로 입증됨. 취약계층에서도 89.3%가 농식품을 지급하는 새로운 식생활 지원제도의 도입이 필요하다고 응답하였으며, 신규 제도의 소관 부처로는 농식품 생산 및 유통을 담당하고 있는 농림축산식품부가 가장 적절하다는 응답이 63.0%에 달함.

¹ 이계임·김상호·김부영(2017: 69).

농식품 바우처 지원제도의 도입 방향 및 설계 내용

- 농식품 바우처 지원제도는 지속가능성 관점에서 국내 농업 및 생산자와의 연계를 강화할 필요가 있음. 신선하고 품질 좋은 국내산 농산물이 취약계층에게 지속적으로 공급될 수 있도록 품목 선정 시 고려되어야 할 것임. 또한 농식품 지원이 식생활에 효과적으로 활용될 수 있도록 미국의 SNAP-Ed와 같은 수혜자 대상 교육을 함께 추진할 필요가 있음.
- 농식품 바우처 도입 시 지원대상 가구 선정의 우선 고려 기준인 소득, 재산, 가구유형, 기존 제도와의 중복 여부 등을 고려하여 지원 대상 가구의 선정 대안을 제시함. 대상 규모는 통계청의 ‘가계금융·복지조사’와 한국보건사회연구원의 ‘복지패널조사’ 원자료를 이용하여 추계함. 분석 결과, 대상 가구 규모는 소득 및 재산 기준에 따라 4.67~20.13%로 분석되었고, 생계급여 수급을 제외 시 0.83~15.45%, 가구 유형 추가 시 0.10~12.58%로 추계됨.
- 지원 금액은 목표 식품비와 취약계층이 사용가능한 식품비(또는 실제 식품비)의 차액으로 산출함. 목표 식품비는 최저식품비를 기준으로 하거나 영양필요량 대비 마켓바스켓을 기준(건강식사구성 방식)으로 설정할 수 있음. 분석 결과, 식품비 지급액은 1인 1개월 기준 2만 1,055원~10만 2,073원으로 분석됨. 취약계층 설문조사에서 신규 지원제도 참여 의향을 이중양분선택모형으로 분석한 결과, 식품비 지급액이 최소 1인당 월 2만 6,976원이 되어야 참여 의향이 있는 것으로 산출됨.
- 지원 식품의 대안은 크게 4가지로 제시함. ① 쌀과 우유를 대상 식품으로 제한하는 안, ② 쌀, 우유, 채소, 과일을 포함하는 안, ③ 신선식품 + 우유, ④ 신선식품, 가공식품, 즉석식품 포함(제외대상 규정방식)임. 신선식품 전반을 대상으로 하거나 농식품 전체를 대상으로 할 경우 판매업체 코드 조정이 필요하며, 쌀, 우유, 채소, 과일을 포함하는 안이 취약계층의 영양섭취 현황과 농업과의 연계성 측면에서 적절할 것으로 판단됨.

- 식품판매처는 취약계층이 신선하고 다양한 식품을 구매할 수 있는 업체인 대형할인점, 로컬푸드매장, 직거래장터, 파머스마켓 등을 포함할 수 있으며, 취약계층의 접근성 확보를 위해 동네 중소형 슈퍼마켓, 재래시장, 편의점, 온라인 매장 등을 포함시켜야 할 경우 해당 판매업체에서 바우처 대상 농식품을 구입 가능하도록 업체 선정 시 일정 조건을 부여할 수 있음. 전자바우처 도입 시 바우처 대상 품목을 제한하기 위해서는 POS시스템이 구축되어야 하나 판매업체의 절반 정도에서 POS시스템이 구축되어 있지 않음. 종이바우처 운영 시 취약계층의 활용 가능성을 제고시키지만 낙인효과가 발생할 수 있고 결제 및 사후관리 과정에서 어려움이 예상됨.
- 농식품 바우처 지원제도의 효율적인 추진과 성과 제고를 위해 ‘농식품 바우처 운영위원회(가칭)’를 구성하고, 전담기관을 지정하여 수혜 대상자의 자격요건을 심사하고 예산의 배정 및 집행, 식품 판매업체의 지정과 점검, 바우처 사후관리와 대국민 홍보/교육, 사업에 대한 성과 평가 등의 역할을 수행할 수 있음. 전담기관은 별도로 설치하거나 사회보장정보원에서 대행할 수 있으나, 농림축산식품부 사업에 대한 공급 측면 관리가 필요하므로 별도의 전담기관을 두는 방안이 적절함. 전담기관은 행복e음 시스템 기반 활용을 위해 사회보장정보원과 역할을 분담함.
- 전달체계는 바우처의 신청단계, 수혜자 심사단계, 바우처 발급과 관리, 제도 운영에 대한 모니터링 및 성과평가를 포함함. 바우처 신청 및 사용 지원은 접근성 확보를 위해 읍·면·동 주민센터 등을 통해 가능해야 하고 읍·면·동 및 보건소의 사례관리와 연계가능한 방안을 고려할 필요가 있음. 지방정부가 거점 매장을 선정하여 운영하는 방안도 검토할 수 있음.
- 농식품 바우처 지원제도의 효과를 계측하고 본 사업 시행 시 운영 방안에 가이드라인을 제공하기 위해 시범사업을 운영할 필요가 있음. 주요 정책 대안은 현금지급 대비 바우처 지급의 실질적 효과 검증, 종이바우처를 포함할

경우의 식품판매처 확대 방안, 대상 가구 유형 제한 여부, 지원금액 차등화, 식생활교육 병행 등임. 대상 지역과 연령층을 고려한 대안별 시범사업을 실시하여 식품지원 대상과 전달 체계 등 운영 방안을 세부적으로 마련해야 할 것임.

농식품 바우처 지원제도의 기대효과 분석

- 농식품 바우처 지원제도의 도입은 소득 재분배 효과를 통해 경상소득 및 식품소비 지출액 기준 불평등도를 소폭 감소시키는 것으로 분석됨. 피케티의 계산법을 적용하여 생계급여 수급가구에 월평균 6만 원의 농식품 바우처를 지원할 경우 식품비 지출액 상위 10~50%에 해당하는 집단이 전체에서 차지하는 비중은 51.9%에서 51.5%로 0.4%p 감소한 반면, 하위 50% 집단이 차지하는 비중은 29.3%에서 29.9%로 0.6%p 상승하는 효과가 있었음.
- 농식품 바우처 지원제도의 도입은 취약계층의 식품소비 및 식생활을 양적·질적으로 개선하여 영양/건강상태의 향상을 가져올 것임. 이에 따라 연간 총 1,052억~2,045억 원의 의료비를 절감할 수 있을 것으로 분석됨(지원금액이 6만 원, 구축효과가 0.2, 지원대상 가구가 130만 가구로 가정).
- 산업연관분석을 실시한 결과, 1/5분위 저소득층을 정책 대상으로 할 때 시나리오별로 843억 원에서 913억 원만큼의 생산이 유발되는 것으로 나타남. 1/10분위 저소득층을 정책 대상으로 하면 1/5분위를 정책 대상으로 할 때보다 시나리오별로 321억 원에서 366억 원이 더 유발되는 것으로 나타남. 또한 1/5분위 계층을 대상으로 하고, 신선식품 대비 가공식품 비율을 7대 3으로 하고, 실질소득 증가가 농식품 부문에 80% 사용된다고 가정하면, 부가가치는 684억 원 증가하는 것으로 나타남. 1/5분위 계층을 정책 대상으로 할 때 전 산업 평균 취업유발효과는 시나리오별로 연간 912~2,095명으로 나타남.

차 례

제1장 서론

1. 연구 필요성과 목적	1
2. 선행연구 검토	4
3. 연구 범위 및 방법	19

제2장 농식품 바우처 지원제도 도입의 필요성

1. 취약계층 확대와 구성 변화	25
2. 정부의 식품지원 관련 제도 운영 현황과 평가	29
3. 취약계층의 식생활 및 영양섭취 실태 분석	56
4. 미국의 농식품 지원사업 현황 및 시사점	69

제3장 농식품 바우처 지원제도 설계

1. 지원방식별 이론적 정책효과 고찰	89
2. 타 바우처 지원사업 사례와 시사점	94
3. 농식품 바우처 지원제도 도입방안	113
4. 취약계층 농식품 바우처 지원사업 대안 설정 및 소요예산 추계	166
5. 시범사업 설계	170

제4장 농식품 바우처 지원제도 도입에 따른 기대효과 분석

1. 불평등도 개선 효과	183
2. 의료비용 절감 효과	185
3. 산업과급효과 분석	194
4. 영양상태 및 질병 발병 여부에 미치는 효과	211

제5장 요약 및 결론	215
-------------------	-----

부록

1. 식품지원제도 관련 취약계층 설문조사 조사표	223
2. 농식품 바우처 지원제도 도입이 농식품 소비지출에 미치는 효과: 이론적 검토	235
3. 시범사업 효과분석 방법론의 이론적 배경: 인과효과의 분해	239

참고문헌	243
------------	-----

표 차례

제1장

<표 1-1> WIC 프로그램의 식품섭취 및 식생활 영향에 관한 선행연구 ...	14
<표 1-2> 통계별 조사 현황 및 분석 대상 변수	21
<표 1-3> 자문단 협의회 개최 현황	23

제2장

<표 2-1> 취약계층의 가구주 연령별 구성 추이	27
<표 2-2> 2017년 가구원 수별 생계급여 선정기준액	34
<표 2-3> 아동급식 대상자 수 추이(2000~2016년)	36
<표 2-4> 복지 관련 식품지원제도	37
<표 2-5> 건강 관련 식품지원제도(지역사회 통합건강증진사업)	40
<표 2-6> 광역시도의 취약계층 대상 식품지원제도 운영 현황	41
<표 2-7> 취약계층 대상 식품지원 방식별 예산 운영 현황	42
<표 2-8> 광역시도의 사업별 월평균 1인당 예산액 및 식품비	43
<표 2-9> 광역시도의 사업별 월평균 수혜자 및 생계급여 수급자 수	44
<표 2-10> 가구원 수별 연도별 최저생계비 기준	46
<표 2-11> 소득 및 지출액 변수 요약통계량, 최저생계비 100% 미만 가구(2011~2015 평균)	47
<표 2-12> 처치효과 모형에 고려된 공변량	49
<표 2-13> 기초생활보장급여 수급 여부가 6개 소비 부문별 지출액에 미치는 효과	50
<표 2-14> 분석 자료, 표본 수 및 자료 통합 방식	51
<표 2-15> 주요 통제변수 요약통계량, 취약계층(2013~2015 평균)	52

<표 2-16> 주요 결과변수 및 처치변수 요약통계량, 취약계층 (2013~2015 평균)	53
<표 2-17> 처치효과 모형에 고려된 공변량	54
<표 2-18> 질병/영양상태 결과변수별 식품지원제도 수혜 여부의 효과분석 결과	55
<표 2-19> 취약계층의 소비지출 구성 비교(2016)	56
<표 2-20> 취약계층의 앵겔계수 추이	57
<표 2-21> 식품류별 취약계층 1인당 지출 수준(2016)	59
<표 2-22> 취약계층의 권장량 대비 영양소 및 에너지 섭취 비중	61
<표 2-23> 취약계층의 영양섭취 부족자 비율	61
<표 2-24> 취약계층의 건강 관련 인식 및 평가	62
<표 2-25> 취약계층의 비만을	63
<표 2-26> 취약계층의 가구 특성별 권장량 대비 영양섭취 비율	64
<표 2-27> 취약계층의 식품류별 섭취량	65
<표 2-28> 취약계층의 가구 특성별 과일/채소 섭취 부족자 비율	66
<표 2-29> 취약계층의 식생활 불안정 단계별 비중	67
<표 2-30> 취약계층의 아침식사 결식률 연령별/지역별 비교	67
<표 2-31> 규칙적 식사 비중	68
<표 2-32> 미국의 취약계층 농식품 지원사업 예산(2016)	70
<표 2-33> SNAP 프로그램 수혜금액 결정 예시	71
<표 2-34> SNAP 혜택을 받기 위한 총소득 및 순소득 기준 (2017 회계년도 기준)	72

제3장

<표 3-1> 지급 방식 비교	90
<표 3-2> 바우처 제도 현황	95
<표 3-3> 기저귀·조제분유 지원 사업주체와 역할	97
<표 3-4> 에너지바우처 사업주체와 역할	100

<표 3-5> 저소득층 연탄보조사업 사업주체와 역할	104
<표 3-6> 아동급식 지원 사업주체와 역할	108
<표 3-7> 물품 제공, 전자바우처 사업(저소득층 기저귀·조제분유 지원, 에너지바우처, 저소득층 연탄보조사업, 아동급식지원) 세부 내용	110
<표 3-8> 취약계층에 가장 필요한 정부지원 우선순위(1, 2순위)	114
<표 3-9> 신규 식생활 지원제도 도입 필요성	115
<표 3-10> 신규 식생활 지원제도 운영시 적절한 부처	115
<표 3-11> 연도별 채소류 및 과일/과채류 시장격리(산지폐기) 및 소비촉진 실적	117
<표 3-12> 신규 식생활 지원 제도 도입 시 적절한 지원방식	119
<표 3-13> 영양교육 및 식생활교육 확대 필요성에 대한 평가	119
<표 3-14> 기존 지원제도 명칭 관련 인지도	120
<표 3-15> 신규 식생활 지원 제도 관련 명칭	120
<표 3-16> 신규 식품지원제도 도입 시 대상자 선정 적정 소득 수준	121
<표 3-17> 신규 식품지원제도 도입 시 우선 지원 대상 가구	121
<표 3-18> 신규 식품지원제도 도입 시 우선 실시 지역	122
<표 3-19> 농식품 바우처 대상 가구의 규모 추계	123
<표 3-20> 최저식품비 산출 내역	127
<표 3-21> 식품군별 설정에너지 산출 결과	128
<표 3-22> 권장식사패턴 식품군별 섭취 횟수	129
<표 3-23> 금액별 식품지원제도 신청 의향 비중	131
<표 3-24> 식품류별 바우처 지원제도의 지원이 필요한 정도 평가	133
<표 3-25> 취약계층 다소비식품	135
<표 3-26> 특정업체의 신선식품 분류기준	137
<표 3-27> 농식품 바우처 도입 시 취약계층 이용 의향 가맹점 (중복응답)	138

<표 3-28> 농식품 바우처 도입 시 취약계층 이용 의향 가맹점 선택 이유(중복응답)	139
<표 3-29> 지급 방식 비교	141
<표 3-30> 바우처 지급 방식 비교	142
<표 3-31> 농식품 바우처 도입 시 지원방식별 예상되는 어려움	143
<표 3-32> 식생활 지원제도에서 제공되는 바우처 이용 시 예상되는 어려움	144
<표 3-33> 식품을 구매할 때 적절한 바우처 형태 평가	145
<표 3-34> 식품구입권의 적절 형태 선정 이유(중복응답)	145
<표 3-35> 농식품 전자바우처 시행 시 적절한 정보관리 시스템 평가	146
<표 3-36> 농식품 바우처 도입 시 적절한 지급 형태	147
<표 3-37> 농식품 바우처 연계검토 사회서비스 전자바우처	148
<표 3-38> 모니터링의 대상과 모니터링 내용	154
<표 3-39> 복지 부정수급의 유형	156
<표 3-40> 사회복지 국고보조사업 기준보조율	160
<표 3-41> 대안별 제·개정안의 장·단점 비교표	163
<표 3-42> 식품비 소요예산 검토(연간)	168
<표 3-43> 유형별 집단구분과 처치(1)	174
<표 3-44> 유형별 집단구분과 처치(2)	176
<표 3-45> 시범사업 예산 운영안	177
<표 3-46> 사업평가지표	178
<표 3-47> 사업평가 시간계획	179

제4장

<표 4-1> 농식품 바우처 지원제도 도입으로 인한 식품소비 및 경상소득 불평등도 개선 효과: 지니계수 방식	184
<표 4-2> 농식품 바우처 지원제도 도입으로 인한 식품소비 및 경상소득 불평등도 개선 효과: 피케티 방식	185
<표 4-3> 분석 자료, 표본 수 및 자료 통합 방식	186

<표 4-4>	최저생계비 100% 이하 가구 대상 의료비 영향 분석 결과	189
<표 4-5>	최저생계비 120% 이하 가구 대상 의료비 영향 분석 결과	189
<표 4-6>	바우처 지급 전후 월평균 소비 지출액 산출 방법	190
<표 4-7>	농식품 바우처 지원제도 도입으로 인한 연간 의료비 절감액 추산 결과	191
<표 4-8>	농어촌구조개선특별회계 재원 구조	198
<표 4-9>	분석 시나리오 설정	205
<표 4-10>	생산유발계수, 부가가치유발계수, 취업계수 추정 결과	206
<표 4-11>	농식품 바우처 정책의 전체산업 생산유발효과	207
<표 4-12>	농식품 바우처 정책의 전체산업 부가가치유발효과	209
<표 4-13>	농식품 바우처 정책의 전 산업 취업유발효과	209
<표 4-14>	분석 자료 개요	212
<표 4-15>	소득, 식품소비 지출액 및 영양상태	214

그림 차례

제2장

<그림 2-1>	2006~2016년 상대적 빈곤율 추세	26
<그림 2-2>	취약계층의 1인 가구 비중 추이(2006, 2010, 2016)	28
<그림 2-3>	취약계층의 읍·면지역 거주 비중 추이(2006, 2010, 2016)	28
<그림 2-4>	식품지원 관련 법률 현황	31
<그림 2-5>	경상/시장소득, 공적이전소득, 최저생계비 100% 미만 가구 (2011~2015 평균)	48
<그림 2-6>	소득군별 지출액, 최저생계비 100% 미만 가구 (2011~2015 평균)	48
<그림 2-7>	취약계층 가구특성별 1인당 식품비 비교(2016)	58
<그림 2-8>	SNAP-Ed 교육프로그램에 대한 연방정부 연간 예산 추이	79

제3장

<그림 3-1>	전자바우처 운영체계	93
<그림 3-2>	기저귀·조제분유 지원사업 추진체계	96
<그림 3-3>	기저귀·조제분유 지원사업 전달경로	98
<그림 3-4>	에너지바우처 사업 추진체계	99
<그림 3-5>	기저귀·조제분유 지원사업 전달경로	101
<그림 3-6>	에너지공급사 협력 체계도(2015년 10월 기준)	102
<그림 3-7>	저소득층 연탄보조사업 사업 추진 체계	104
<그림 3-8>	연탄보조사업 전달경로	105
<그림 3-9>	아동급식 지원체계	107
<그림 3-10>	아동급식 지원 식품권 지급체계 흐름도	109
<그림 3-11>	지원 수준 대안 비교	130

<그림 3-12> 식품 바우처 도입 시 우선 도입 식품류(1, 2순위)	133
<그림 3-13> 신규 식품지원제도 도입 시 취약계층 우선 도입 선호 식품류	134
<그림 3-14> 농식품 바우처 지원제도 도입 시기 및 도입이 어려운 이유 평가.....	146
<그림 3-15> 농식품지원제도 추진체계(안)	152
<그림 3-16> 미국 WIC 예산 중 식품비 비중	170

제4장

<그림 4-1> 소득분위별 영양상태	214
---------------------------	-----

제 1 장

서 론

1. 연구 필요성과 목적

1.1. 연구의 배경

○ 1인당 실질 국민총소득은 대체로 증가하는 추세를 보여 왔으나, 소득불평등도를 나타내는 지니계수 또한 지속적으로 상승함. 소득 수준뿐만 아니라 급속한 고령 인구의 증가, 이혼율 상승, 1인 가구 확대 등으로 사회적 취약계층이 확대되고 있음. 취약계층의 경우 영양섭취 수준이 권장섭취량(Recommended Intake: RI)에 미치지 못하여 부족한 경우가 많고, 잘못된 식습관으로 건강이 위협받는 상황임.

- 소득 수준이 중위소득의 50% 미만일 경우 상당수의 영양소가 권장섭취량에 미치지 못하며, 특히 중위소득 30% 미만에서 에너지, 칼슘, 비타민 A, 리보플라빈, 비타민 C가 권장량보다 크게 부족한 것으로 분석됨.
- 기초생활수급자 10만 명당 영양실조 진료자 수는 2011년에 36.9명에서 2015년에 48.3명으로 증가하였으며, 이는 국민 전체 평균(10명) 대비 약 4.8배 수준임.

- 취약계층의 건강 인지율, 건강 관련 지표수준(주관적 건강 인지도, 저작 불편, EQ-5D)이 낮으며, 식품을 확보할 수 있는 가구의 능력을 나타내는 ‘식품 안정성’ 확보율도 크게 낮은 수준임.
- 정부에서는 국민의 생활과 건강을 보장하기 위해 식생활을 유지할 능력이 없고 어려움에 처한 다양한 취약계층을 대상으로 지원사업을 실시하고 있으나, 취약계층을 대상으로 한 식생활 및 영양 지원이 이들 계층의 필수 영양 섭취와 건강 유지를 위해 충분한가에 대해 의문이 제기되는 상황임. 취약계층 지원사업의 가장 큰 비중을 점하고 있는 생계비 지원 중에서 식품비가 차지하는 비중이 가장 크지만, 취약계층의 영양섭취와 실질적인 식생활 보장에는 제한적인 효과를 보이는 것으로 판단되며 식품비 지원금을 다른 용도로 지출하는 사례가 많음.
- 미국의 경우 농무부에서 식생활 및 영양 개선을 위한 다양한 식품지원프로그램을 주무 부처로 추진하고 있으며, 소득이 낮은 가구나 사회적으로 취약한 가구 등을 대상으로 다수의 바우처 지원제도를 운영하고 있음.

1.2. 연구 필요성

- 계층 간 영양불균형 완화 및 국민의 삶의 질 향상을 위해 저소득층을 대상으로 하는 효율적 식품지원제도 도입에 대한 검토가 필요한 시점임.
- 식품지원제도 도입 검토를 위해 국내외 관련 제도 운영 현황, 저소득층 식품 보장 실태 등에 대한 면밀한 분석 및 효과적인 제도 운영방안에 대한 설계가 요구되나 이에 관한 연구가 드문 실정임.
 - 현재 국내에서 생산되고 있는 각종 취약계층 관련 통계의 경우에도 한정적으로 분석·보고되고 있어 저소득층 식품보장 실태를 구체적으로 파악하기 위해 관련 통계 원자료 분석이 필수적임.

- 취약계층 대상 농식품 지원이 농식품 소비 확대를 통해 취약계층의 영양상태 개선 효과를 달성하기 위해서는 현물지원 형태인 농식품 바우처 지원제도를 효율적으로 도입·운영할 수 있는 방안에 대해 면밀한 검토가 필요함. 국내산 신선하고 품질 좋은 농산물을 취약계층이 지속적으로 소비할 수 있도록 국내 농업과의 연계를 강화하고, 취약계층에게 효과적으로 전달될 수 있도록 운영될 필요가 있음.
- 특히, 국정과제에 따른 시범사업('18년 예정) 추진에 대비하여 제도 운영 프로세스 등 사업설계를 위한 조속한 연구 추진이 필요함.
 - 국정과제 83-4 ‘지속가능한 농식품 산업기반 조성’ - 품질 좋은 먹거리 공급: 바우처 시범사업 추진, 유기·이력제 수산물 학교급식 확대, GAP 및 HACCP 인증농가 확대 등
- 중앙정부의 취약계층 대상 식품지원프로그램은 국민 건강의 보장과 건강한 미래 세대 약속, 국가 의료비용 절감, 농식품 소비 증진과 농업의 지속적 성장, 도-농 간 협력체계 마련, 지역경제 발전에 이바지 등 긍정적인 영향을 가져올 것으로 기대됨.²
 - 국가는 취약계층에 식품소비 보장, 영양부족 방지, 균형 있는 식품섭취 보장의 역할을 수행해야 함. 영양 상태에 발생하는 문제는 생애주기에 따라 지속적인 영향을 미치며 미래의 자손 및 국민의 영양상태에도 영향을 줄 수 있기 때문임.
 - 식생활에서 발생하는 문제는 영양섭취뿐 아니라 만성질환 발병에도 영향을 미치므로 효과적인 취약계층 대상 식품지원은 질병 발생을 예방하고 치료하는 데 영향을 주어야 할 것임. 만성질환의 경우 치료뿐 아니라 완치도 어려워 의료비용 부담, 생산성 및 생산가능인력 감소 등의 악영향이 크므로 식생활을 선제적 예방 차원에서 관리하는 것이 효과적인 방법

² 이계임·김상호·김부영(2017: 2).

- 취약계층 농식품 소비 확대를 통해 소비의 불평등도 개선, 의료비용 절감, 산업 파급효과 기대

1.3. 연구 목적

- 이 연구의 목적은 취약계층 대상 농식품 바우처 지원제도 도입의 필요성을 분석·검토하고, 적절한 제도 운영 방향 및 향후 추진과제를 제시하고자 함.
 - 정책도입에 필요한 기초자료 조사·분석을 통해 사업타당성 검토 등
 - 시범사업 추진 및 시범사업에 대한 효과분석을 위한 사업설계

2. 선행연구 검토

2.1. 취약계층 대상 식생활 연구

- 김태완 외(2017)는 「국민기초생활 보장법」 제20조의2(기초생활보장계획의 수립 및 평가)에 근거하여 수행된 연구로 1) 수급권자, 수급자 및 차상위계층의 복지실태 및 복지욕구 조사, 2) 실태조사 및 최저생계비 계측을 통한 급여수준의 적정성 평가, 3) 대상 포괄성, 급여 적정성, 급여 효과 및 효율성 측면에서 기초생활보장제도 평가를 실시하였음. 연구 결과는 차후 실태조사 및 평가연구에서 기초자료로 사용될 것으로 예상하였음.
- 문현경 외(2012)는 경제수준 및 연령·성별로 건강한 식단을 구성하는 데 필요한 식료품의 품목과 수량을 제시하였으며, 이를 바탕으로 식품비를 산정하고, 식생활에 적용할 수 있는 식단을 작성하였음. 경제수준은 4개 그룹, 연령·성별 그룹은 10개 그룹으로 나누어 총 40개 그룹에 대한 식품소비 패턴

을 분석하고, 영양섭취 기준과 식품소비 패턴을 이용하여 마켓바스켓을 작성하였음. 도출된 연구 결과는 일반인이 실생활에 적용하거나 영양평가 및 영양교육 등 정책 도구를 개발하는 데 기초 자료로 활용될 수 있을 것으로 평가하였음.

- 황지윤·심재은·김기랑(2014)은 식생활 여건이 열악한 노인계층이 많이 분포하고 있는 농촌 지역을 대상으로 식생활 및 영양지원 정책을 제안함. 제4기, 제5기 국민건강영양조사 자료를 분석하여 농촌 지역 취약계층을 대상으로 영양섭취 수준을 분석하고, 한국복지패널조사 자료를 사용하여 가구주의 특성에 따른 식품 미보장 수준을 분석하였음. 식품지원 담당자 설문조사 등을 실시하고 농촌 지역 취약계층의 식생활 및 영양지원에 필요한 정책과 중장기 계획을 제시하였음.
- 김성용 외(2003)는 식품구매력이 부족한 영세민의 영양수준을 개선하기 위한 식품보조제도의 필요성과 도입방안에 대해 연구를 수행함. 영세민의 식생활 상태를 분석하기 위해 식품공급안전성 상태, 식품소비 행태, 영양섭취 및 건강실태 분석을 하여 식품구매력 부족으로 인해 식품공급이 불안정하며 영양소 섭취 부족을 초래함을 파악함. 또한 차상위계층에 대해서도 식품비를 보조할 필요가 있기 때문에 대상자 기준을 보다 완화할 필요가 있다고 지적함. 적정 식품보조액 산정은 한국인의 영양권장량을 기준으로 하여 적정한 영양섭취가 가능토록 함.
- 양정선(2013)은 영양플러스사업의 문제점을 파악하고 개선방안을 제시함. 보충식품 패키지 구성이 다양하지 않아 수혜자의 만족도가 낮았고, 배송업체 선정 시 최저입찰제로 식품 공급업체를 선정함으로써 식품의 품질 수준이 낮은 문제점이 있음. 이러한 문제점을 개선하기 위한 방안으로 수혜자가 식료품점을 방문하여 직접 보충식품을 구매하도록 하는 제도를 제안함. 이러한 방법은 다양한 식품을 구매할 수 있게 되고, 신선도를 향상시켜 수혜자

만족도를 높일 수 있음. 이를 위해 전자카드 형태의 바우처 도입의 가능성을 모색함.

- 이윤나 외(2014)는 2008년부터 전국 단위의 사업으로 운영되고 있는 영양플러스사업의 진행 현황 검토를 통해 효율적 운영을 위한 개선안을 도출함. 영양플러스 사업의 지원체계, 병행 추진 중인 영양교육 현황, 수혜 대상 선정 기준, 보충식품 지원 방식, 성과 지표, 사업참여기간 제한 등을 재검토하여 운영 및 사업체계 개선안을 제안하였음.
- 이승미·이의정(2015)은 서울시를 대상으로 아동급식지원사업과 관련한 문제점을 해결하기 위한 방안을 제시함. 2011년부터 동결되어 있는 아동급식 지원 단가 문제, 꿈나무카드(급식카드) 이용에 따른 영양불균형 문제, 낙인감 문제를 개선하기 위해 수행되었음. 선행연구와 통계자료 분석 등을 통해 서울시의 아동급식 지원현황을 파악하고, 대상자 및 관계자 대상 설문조사와 사례조사를 수행하여 아동급식 지원 정책 방향을 제안함.
- 최영운·한두봉(2015)은 저소득층 노인을 대상으로 한 노인무료급식 사업 참여 효과를 분석하기 위해 제4기 및 제5기 국민건강영양조사 원자료를 사용하였음. 매칭기법(Propensity Score Matching과 Coarsened Exact Matching)을 통하여 계량분석을 실시한 결과, 무료급식 혜택을 받는 집단이 그렇지 않은 집단에 비해 영양소 섭취가 낮았으며 그 차이는 통계적으로 유의한 것으로 나타남. 분석 결과를 토대로, 저소득층 노인의 영양 강화에 초점을 둔 국가적인 식품지원 프로그램 개발을 요구함.
- 이계임 외(2012)는 식품을 안정적으로 공급하기 위한 장기적인 식품지원정책 개발의 필요성을 지적하고 있음. 사회적 취약계층을 대상으로 식품소비와 영양섭취 실태를 분석하고, 이를 토대로 식생활 지원 활성화 방안을 제시함. 단기적으로는 식품소비 및 영양섭취가 취약한 계층을 대상으로 선택

적인 식품지원제도를 실시하며, 중장기적으로는 기존 정책을 통합하여 식품 바우처를 도입하는 방안을 모색할 필요성을 언급함. 새로운 농식품 지원제도 도입 시 고려해야 할 지원 대상, 운영체계, 추진체계 등을 제안함.

- 김현주(2016)는 비용편익분석을 적용하여 영양플러스사업의 경제적 효율성을 분석하고, 사업 수혜자의 경제적 수준에 따라 효율성과 효과성에 차이가 나타나는지를 연구함. 화폐가치로 나타낼 수 있는 효과는 비용-편익 분석을 통해 도출하였고, 영양섭취 수준 개선, 영양에 대한 지식과 태도의 향상 등 정성적 효과는 사업 참여의 전후를 비교하여 도출함. 분석 결과에 기초하여 예산 확대와 정서적인 지원의 필요성을 언급하고, 사업 운영 방식의 개선점을 제시함.
- 노대명 외(2013)는 기초생활보장제도의 급여체계를 맞춤형 급여체계로 개편하기 위한 이론적 기초로 상대기준선 도입, 부양의무자 기준 완화, 보장성과 근로 유인, 법제화, 전달체계 개편, 생계·주거·의료·교육급여의 개편 방향 등을 검토하였음. 제도의 보장성을 강화하고 사각지대를 해소하기 위해 제도 개편이 합리적이라고 평가하였으며, 법제화 과정에서 보장성이 약화되지 않도록 하고 각 급여체계가 제 기능을 할 수 있도록 전달체계를 확충해야 한다고 주장하였음.
- Carlson et al.(2007)은 푸드스탬프의 최대혜택금액을 결정하는 데 기초가 되는 절약식품플랜(Thrifty Food Plan)을 2006년판으로 개정하였음. 절약식품플랜은 가정에서 구매한 모든 식품이 가정 내에서 소비된다는 가정 하에 최소한의 비용으로 건강 식단을 구성하는 데 필요한 식료품의 품목과 수량을 대상자의 성·연령별로 15개 유형으로 나누어 제시함. 2006년판 절약식품플랜의 주요 특징은 1) 식품 섭취, 영양 함량, 식품 가격 등에 대한 최신 자료를 사용하고, 2) 저소득층 가구가 식품을 구매할 때 지불하는 식품 가격을 대부분 적용하고, 3) 음식을 장만하는 데 필요한 시간을 고려하였다는 점임.

2.2. 바우처 연구

- 정광호(2010)는 바우처의 도입 배경, 국내외 바우처 사용 현황, 바우처의 운영체계를 이론적으로 검토하고, 바우처 도입에 따른 효과와 유관산업으로의 파급효과를 분석하였음. 바우처 사용의 실례로 식료품, 보육, 주택, 직업훈련, 문화 5개 부문에서의 도입 배경, 운용 현황 및 성과에 대해 논의하였음.
- 김기원(1994)은 기아와 영양실조를 방지하기 위해 미국의 식품권제도를 고찰하여 한국형 식품권제도 모형을 개발하고 실현 가능성을 연구함. 식품권제도 실시에서 발생하는 외부편익은 잉여식품처분, 농업경제강화, 농산물유통활성화 등이 있음. 효과성 측면에서는 식품권이 우월하지만 효율성 측면에서는 현금급부가 우월한 것으로 나타남. 일반적으로 효과성이 우선되어야 하므로 식품권제도가 선호됨. 정치적, 재정적, 행정적, 경제적, 사회적, 문화적인 측면을 고려했을 때 한국에서 실현될 가능성은 상당히 높은 것으로 평가함.
- 최성은·최석준(2007)은 다양한 분야의 바우처사업을 평가하는 데 있어서 기초자료로 활용될 수 있도록 일반적인 평가요소와 평가방안을 제시하였음. 바우처사업의 도입단계에서는 타당성 검증이 필요함. 설계단계에서는 정책목표와 사업 목표의 명확성, 바우처방식의 적합성 등의 요소의 평가가 필요함. 사후적인 사업 평가시 고려할 요소는 적절성, 효율성, 효과성, 생활수준의 유지, 형평성, 시장경쟁의 강화 등이 있음. 이 연구에서는 차등보육료보조사업의 사례를 통해 바우처와 현금지원의 효과가 상이한지를 분석함. 추정 결과, 보육시설 수요 증대 측면에서 바우처 방식이 더 효과적인 것으로 나타남.
- 이현주 외(2013)은 에너지 빈곤을 해결하기 위해 저소득층에게 에너지바우처를 지원하는 복지 제도의 도입방안을 연구하고, 에너지바우처 사업을 기

확하는 데 있어 필요한 기초 정보를 제공함. 우선적으로 에너지바우처 사업의 필요성을 분석하고, 저소득층의 에너지 소비 실태와 지원방식의 정합성을 분석함. 사업 효과의 추정으로는 사망 감소 효과(저온으로 인한 사망 감소 효과), 건강에 미치는 효과(의료비 절감분으로 추정), 소득과 에너지소비 불평등 감소효과(지니계수의 변화), 거시경제적 효과(에너지소비와 재화와 용역의 소비의 증대효과)를 추정함.

- 박광수·김수일(2009)은 현재 실행 중인 에너지 지원 프로그램의 문제점을 지적하고, 저소득층에 적정 수준의 에너지 소비를 보장해주기 위해 에너지 바우처의 도입을 제안함. 먼저 에너지총조사 자료를 이용하여 인간다운 생활을 유지하는데 필요한 적정 수준의 에너지 필요량을 추정하였음. 표준가구로는 4인을 기준으로 주택형태(아파트, 단독주택)와 난방연료(석유, 도시가스)를 조합하여 가구당 에너지 소비량을 추정하였는데, 최저생계비 계층 조사의 에너지 소비량보다 높은 추정치가 나타남. 두 추정치의 차이만큼을 바우처 지급을 통해 보조한다면 현재 부족한 광열비 수준을 어느 정도 보완할 수 있다고 주장함.
- 박홍엽(2013)은 현재 시행 중인 바우처사업의 운영 현황을 파악하고 성과를 평가함. 사업계획에 있어서는 소비자의 선택을 강화할 수 있는 수요 조사가 필요하고 수혜자 선정 기준을 명확히 해야함을 주장함. 집행에 있어서는 바우처의 부정 사용 방지 대책이 필요하고, 집행실적 개선이 필요함을 제시함. 성과에 있어서는 성과목표달성률이 낮은 사업은 성과제고 노력이 필요하고, 성과목표를 낮게 설정하여 목표 달성을 이루려는 행위는 적절하지 않다고 제기함.
- 강창현·문순영·김기창(2012)은 바우처의 기본 원리와 정책 목표, 바우처 사업 시행과정의 문제점, 개선 방안을 검토하여 바우처 사업의 효과성을 평가함. 바우처의 기본원리는 소비자보조이기 때문에 소비자가 필요로 하는 서

비스를 자율적으로 선택하도록 작동 조건과 원리가 준수되어야 한다고 주장함. 바우처 프로그램을 통해 어떠한 변화가 생겼는지에 대한 평가를 위해 관련 지표를 개발하는 노력이 필요하다고 제시함.

- 김윤수·박민아(2013)는 보건복지부에서 시행하고 있는 8개 사회서비스 분야 바우처 사업과 다른 5개 중앙부처에서 시행하고 있는 9개 바우처 사업의 운영 체계 및 현황을 조사하였음. 이를 통해 각 바우처 사업 간의 연계 및 통합 관리 방안을 모색하여 유사한 사업들 간에 통합 관리 가능성이 높다고 주장하였으며, 유사한 사업들 간의 단계적 통합을 통해 부작용을 최소화할 것을 제안하였음.
- 김초일 외(2007)는 2005년부터 2007년까지 시범사업으로 시행된 ‘임산부 및 영유아 보충영양관리사업’을 전국 단위 사업으로 확대·정착시키기 위해 사업 운영 및 관리 방안을 마련하는 것을 목적으로 연구를 진행하였음. 우선 시범사업 지역의 특성 및 여건에 따른 사업 운영 방안을 검토하고, 미국의 WIC 프로그램 운영 체계를 분석하였으며, 가정배달 형태가 아닌 바우처 제도를 이용한 보충식품 전달체계, 사업관리 조직체계, 모니터링 방안 등을 검토·제안하였음.
- 윤희숙 외(2014)는 ‘에너지 바우처 지원사업’에 대한 예비타당성조사 보고서로서 정책 목표와 대상의 명확성, 타 사업과의 중복성 및 연계 필요성, 전달체계로서 바우처 방식의 적절성 등을 평가하였음. 또한 비용효과 분석을 실시하여 사업 시행 시의 비용과 효과를 각각 1,240.6억 원, 335.9억 원으로 추정하고 효과/비용 비율을 0.271로 도출함. 총사업비를 1,240억 원으로 가정하여 AHP 분석을 실시한 결과 사업 시행점수가 0.539로 나타나 사업 시행을 긍정적으로 평가하였음.
- 이삼식 외(2013)는 양육비 경감의 일환으로 영아에게 기저귀와 조제분유를

지원하는 사업의 도입 방안을 마련하기 위해 사업의 필요성, 적절성, 효과성, 중복성을 검토하고, 지원대상, 지원품목, 지원수준, 예산규모, 전달체계에 대한 구체적인 사업안을 제시하였음.

- 함영진 외(2015)는 2014년 이전까지 보건복지부의 ‘아이사랑카드’와 교육부의 ‘아이즐거움카드’로 분리되었다가 2015년에 통합된 ‘아이행복카드’의 도입 효과를 분석하였음. 효과 분석은 설문을 통한 이용자 만족도 조사, 카드사 관계자를 대상으로 한 사업 성과 분석, 비용편익 분석을 이용한 경제적 효과 검토로 구성되어 있음. 연구 결과에 따르면 이용자의 73.3%가 카드 통합에 만족한다고 응답하였으며, 카드사는 사업에서 발생하는 수익보다는 고객 유치를 목적으로 사업에 참여하는 것으로 조사되었음. 또한 비용편익 비율을 3.33으로 추정하여 사업의 경제성이 있다고 주장하였음.

2.3. 미국의 식품/영양 지원제도 운영 현황

- Aussenberg and Colello(2017)의 연구에서는 미국의 식품 및 영양 관련 지원 프로그램을 종합적으로 검토함. 미국 농무부 식품영양국(Food and Nutrition Service)은 취약계층, 어린이/학교를 중심으로 다양한 프로그램을 시행하고 있음. 보건복지부는 고령층을 대상으로 경제적/신체적으로 취약한 계층에 식사를 제공하는 프로그램을 운영함. 미국 농무부 식품영양국(Food and Nutrition Service)이 운영하는 식품지원프로그램은 농업과 긴밀한 관계를 유지하고 있음.³
 - 최초의 식품지원프로그램은 푸드스탬프(Food Stamp)이며, 1940년대에 시범사업으로 시작함. 프로그램 참가자들에게 푸드스탬프를 판매하였는데, 1달러어치의 주황색 스탬프를 구입하면 50센트어치의 파란색 스탬

³ “A Short History of SNAP”(https://www.fns.usda.gov/snap/short-history-snap: 2017. 3. 3.).

프를 추가로 제공함. 이 파란색 스탬프의 용도는 ‘잉여농산물’을 구입하는 것으로 한정되어 있음.

- ‘공립학교점심프로그램’의 시초가 되는 프로그램은 1940년대 세계 대공황 시대에 농가경제를 부양했던 농산물기부프로그램(commodity donation program)임.
- 잉여농산물 비축/수매나 가격안정을 도모하기 위해 미국 농무부가 구매한 농산물을 보너스로 제공하는 프로그램으로 비상식품지원프로그램(Emergency Food Assistance Program)과 일부 어린이영양프로그램이 있음.
- 학교에서 지역 산 농산물을 구입하도록 장려하기 위해 농무부 소관 법안들(2014년 농업법, P.L. 113-79; 어린이영양법, P.L. 111-296)에 농장-학교연결프로그램(Farm to School Program)을 촉진하는 내용을 포함함.

2.4. 미국의 식품지원사업의 효과 분석

2.4.1. 소득 및 식품소비 지출에 미치는 효과

- Fraker(1990), Levedahl(1995)는 식품지원제도의 지원방식을 현금지원방식과 현물지원방식으로 구분하여 한계식품소비성향을 추정하고, 비교·분석함. 선행연구에서와 같이 현물지원의 한계식품소비성향은 현금지원의 한계식품소비성향보다 높은 수준으로 나타남.
- Hanson et al.(2002)는 식품지원사업 관련 정책 변화가 경제활동과 가구소득에 미치는 영향을 Computable General Equilibrium 모형을 사용하여 분석함. 분석 결과, 푸드스탬프 혜택이 감소하거나 푸드스탬프에서 지원하는 금액이 줄면 저소득계층 가구로 이전되는 소득이 감소하는 경향이 있음. 또한 감소분이 노동소득 증대에 의해 보상되지 않는 것으로 나타남. 특히, 고소득가구의 세금 부담은 높아지고 임금을 감소시키는 효과가 있는 것으로 분석됨.

- Schanzenbach(2002)는 무작위실험을 통하여 푸드스탬프의 영향을 분석함. 처리집단에게는 푸드스탬프의 현금혜택을 제공하고, 통제집단에게는 그에 상응하는 현금혜택을 제공하여 비교·분석함. 분석 결과, 한계식품소비성향이 각 그룹 간 5% 정도 차이를 보여 그 크기가 미미하다는 결론을 내림.
- Hoynes and Schanzenbach(2009)는 이중차분방법을 통하여 푸드스탬프 시작 당시(1961~1975년)에 프로그램에 참여(약 3,000명 참여)한 지역과 비참여 지역 간의 식품소비 차이를 시간에 걸쳐 추정함. 분석 결과, 푸드스탬프 참여는 식품에 대한 현금지출은 줄이고, 전체 식료품 지출은 증가시키는 효과가 있음.
- USDA(2012)는 빈곤지수를 빈곤율, 빈곤의 깊이, 빈곤의 괴로움으로 구분하여 미국의 식품지원프로그램인 SNAP(영양지원 프로그램)이 빈곤 완화에 미치는 영향을 분석함. SNAP이 아동과 대도시 이외 지역 취약계층에 대해서 빈곤의 깊이와 괴로움을 효과적으로 감소시키지만, 빈곤율 지수를 기준으로 봤을 때 효과는 크지 않은 것으로 나타남.
- Tiehen, Jolliffe and Smeeding(2013)는 미국의 영양지원 프로그램인 SNAP이 빈곤에 미치는 효과를 설문조사 자료를 통하여 분석함. 분석 결과, SNAP이 빈곤율 약 15% 정도 감소시키는 것으로 나타나 반빈곤(anti-poverty)효과가 있는 것으로 분석됨. 또한 비교령자를 대상으로 하는 반빈곤화 프로그램 중 SNAP이 가장 효과적인 것으로 평가되었으며, SNAP은 또한 최빈곤층과 아동이 있는 빈곤 가구의 빈곤을 효과적으로 줄인다고 주장함.

2.4.2. 식품섭취 및 식품미보장성에 미치는 효과

- Jensen and Wilde(2010)는 식품지원프로그램이 미치는 효과로 식품 제공, 영양교육프로그램을 통한 건강한 식생활 장려, 식품의 가격과 농산물 시장에서의

영향, 식품미보장성과 배고픔 감소가 있음을 주장함.

- Mabli et al.(2013)는 설문조사를 통하여 SNAP 참여 여부에 따른 가구의 식품보장성을 분석함. 분석 결과 식품보장성에 미치는 영향은 소득, 가구원 수 등의 가구 특성이나 처한 환경에 따라 달라질 수 있음을 시사함.
- Tanner(2013)는 수혜자 수와 SNAP 지출액 증가는 정부 정책 결정에 의한 것이며 경제 상황에 의한 것이 아님을 지적함. SNAP은 단기적인 지원을 하기 위함이지만, SNAP 참여자들이 오랜 기간 동안 수혜를 받고 있으며, 정부의존도가 높아질 수 있음을 시사함.

〈표 1-1〉 WIC 프로그램의 식품섭취 및 식생활 영향에 관한 선행연구

저자(발간년도)	자료	분석방법	종속변수
Arsenault and Brown(2003)	개인식품섭취연속조사(CSFII)	다변량 회귀분석 (통제집단/ 처치집단)	아연섭취
Bhargava and Amialchuk(2007)	푸드스텝프국가조사		1주간 영양소 섭취
Black et al.(2004)	국민건강영양조사(NHANES)		가구식품미보장성
Daponte et al.(2004)	Food Distribution Research Project		
Hendricks et al.(2006)	2002 Feeding Infants and Toddlers Study		과일/과자/디저트 등 섭취
Ishdorj et al.(2007)	개인식품섭취연속조사(CSFII)	도구변수 추정법	우유를 통한 칼슘 섭취
Knol et al.(2004)	개인식품섭취연속조사(CSFII)	다변량 회귀분석 (통제집단/ 처치집단)	식품다양성지수
Kranz(2006)	개인식품섭취연속조사(CSFII)		섬유질 권장량 섭취(빈곤률 기준)
Kranz and Siega-Riz(2002)	개인식품섭취연속조사(CSFII)		첨가당 섭취(빈곤률 기준)
Mendoza et al.(2006)	개인식품섭취연속조사(CSFII)		식생활 에너지 밀도
Oberholser and Tuttle(2004)	가구식품보장성조사(HFSSM)		식품미보장성
Oliveira and Chandran(2005)	개인식품섭취연속조사(CSFII)		다양한 식품소비와 에너지 섭취량
Siega-Riz et al.(2004)	개인식품섭취연속조사(CSFII)		에너지 섭취 비중(지방, 포화지방, 탄수화물, 가당 등), 과일, 채소 섭취빈도

주: USDA(2012: 47-51); 이계임·김상효·김부영(재인용). 2017. p. 11.

2.4.3. 건강/영양/식생활에 미치는 효과

- Levedahl and Oliveira(1999)는 관련 프로그램이 식생활에 어떠한 영향을 미치는지를 분석함. 식품프로그램 참여가 양적인 측면에서는 저소득층의 식품 섭취량을 증가시켜 긍정적인 것으로 나타났으나, 질적인 측면에서는 효과가 불분명하게 나타남. 또한 식품 섭취가 증가한다고 해서 식품지원프로그램 참여 이전 보다 더 건강한 식생활을 하고 있다고 말하기는 어렵다고 제시함. WIC이나 학교점심프로그램의 참여는 영양섭취를 증가시키지만, 식사에 질을 향상시켰는지는 확인할 수 없었음.
- Sapp(2002)는 식품지원제도가 식생활의 질(diet quality)에 미치는 영향을 분석함. 선행연구에 따르면 식품지원프로그램 참여는 취약계층의 영양섭취를 증가시키지만, Sapp의 연구에서는 부모님과 13~18세 청소년, 1~12세 영유아 및 아동의 식생활 질에 미치는 영향은 없는 것으로 나타남.
- Ver Ploeg(2009)는 식품지원프로그램 참여가 건강식생활지수에 미치는 영향을 국민건강영양조사 자료를 이용하여 분석함.
- Kreider et al.(2012)는 SNAP 참여가 아동 건강에 미치는 영향을 분석하고, 기존 연구 방법론의 문제로 인한 잘못된 관계를 지적함. 분석 결과, SNAP이 어린이 건강에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타남.
- Lentz and Barrett(2013)는 식품지원프로그램과 정책들이 미치는 경제적 및 영양적인 효과를 분석함. 식품지원정책의 투자수익률은 평균적으로 높은 편이지만 지원대상, 비용구조, 식품품질 등에 의하여 크게 좌우되는 경향이 있음. 투자수익률이 2세 미만의 아이들을 대상으로 했을 때 가장 높게 나타났으나, 영유아에 대한 예산은 취약아동 또는 어른들에 비해 매우 적은 편이며, 경제적, 건강적, 영양적인 리턴도 낮은 편임.

- Gundersen(2015)는 식품지원프로그램의 참여가 어린이의 건강에 어떠한 영향을 미치는지에 대하여 정성적으로 연구를 하고, 향후 개선 방안에 대하여 서술함. Wojcicki et al.(2009)의 연구와 Ollberding(2009)의 연구에서는 관련 프로그램이 식품 영양 지식이나 식품표시(food label) 사용에 미치는 영향을 분석함.

2.4.4. 정책 시행방식과 정책효과

- 미국의 농무부는 식품지원제도의 시행방식 그리고 정책효과와 관련하여 다양한 연구들을 진행해왔음. 여기서는 SNAP 관련 연구를 중심으로 소개함.

가. 정책 시행방식에 관한 연구

- 정책 시행방식에 관해서는 어떤 방식(현금 vs 쿠폰 [종이바우처] vs 카드 [전자바우처])으로 지원금을 지원할 것인지에 관한 쟁점이 있음.
- USDA-FNS(1993)는 식료품 구매 지원금 지급방식에 있어 현금지급 방식과 쿠폰지급 방식의 정책효과를 비교함. San Diego, Washington, Alabama 지역을 대상으로 처치집단과 통제집단을 구분하여 연구를 수행한 결과, 현금형태의 지급은 비록 그 크기는 각 연구에서 달리 측정되었지만 쿠폰형태로 지급할 때 보다 식품지출에 있어 보다 유의미한 감소를 보임. 또한 다른 복지혜택과 묶어서 현금을 지급한 경우 식품소비용 지출액의 제공이라는 정책 목적을 소비자에게 제대로 전달하지 못하여 큰 식품지출액 감소를 야기했을 수 있다고 밝힘.
- USDA-FNS(2015)는 일반적인 EBT 방식(식료품 구매에만 사용 가능)과 현금지원 방식(EBT의 일정 부분에 해당하는 금액을 현금처럼 이용 가능)이 공존하는 Puerto Rico에서 100% 일반 EBT 방식으로 전환 시 SNAP 수혜자들과 공인된 식료품점들에게 미치는 될 잠재적 영향을 확인함. EBT 카드 거래정보를 확인한 결과 70.8%에 해당하는 현금 지원액이 현금으로 인출되거나

공인된 식료품점에서 현금형태로 돌려받았다고 나타남. 설문조사에서도 2/3에 해당하는 SNAP 참가자들이 현금 지원액을 ATM기를 통해 인출하거나 공인된 식료품점에서 현금으로 돌려받았다고 답변함. 인출된 현금의 이용에 대하여는 52.4%에 해당하는 SNAP 참가자들이 식품이 아닌 다른 물품에 사용했다고 답변함.

- 선행연구를 요약하면 현금이나 현금에 준하는 수표, 이용품목에 제한이 없는 카드 형태로 지원을 하게 될 경우, 식료품만을 지원대상으로 하는 지원방식(예를 들어, 쿠폰[종이바우처]이나 현재 미국에서 사용하고 있는 EBT)보다 식료품 지출액 증가효과를 반감시킬 수 있음. 따라서 농식품 바우처 시범사업 설계 시 이러한 점을 반영하여 종이바우처나 전자바우처를 선택하길 권고함.

나. 정책 효과에 관한 연구

- 무작위 통제 실험법(Randomized Controlled Trial)을 사용하지 않은 SNAP의 정책 효과 측정은 SNAP 가구와 Non-SNAP 가구의 체계적인 차이를 통제하지 못해 발생하는 선택편의(selection bias) 문제로 인해 엄밀한 효과성 평가에 제약이 있음. FNS 또한 이러한 점을 인식하고 있었지만 SNAP의 정책 특성상 자격조건이 되는 가구가 등록을 원할 경우 언제든지 수혜받을 수 있는 시스템으로 운영되고 있어 SNAP 수혜를 받는 처치집단(treatment group)과 비교집단(control group)의 무작위 배정이 현실적으로나 윤리적으로 불가능한 상황이었음. FNS는 이러한 제한된 상황에서 최선의 방안을 모색하기 위해 전문가 패널을 구성하여 정책평가를 위한 가능한 대안들을 논의함(USDA-FNS 2005). 아래에 소개할 연구들은 선택편의 문제를 해결하기 위해 논의된 여러 대안들을 활용하여 진행된 연구들임.
- USDA-FNS(2014)는 과일, 채소 등과 같은 목표신선식품(Targeted Food and Vegetables: TFVs)에 대한 금전적 인센티브(TFVs 구매금액의 30% 환급)가 TFVs에 대한 소비를 증대시킬 수 있는지 확인함. 연구 대상자 중 2,538가구를 각각 처치집단과 비교집단으로부터 무작위로 선정(총 5,076가구)하여 설

문조사를 실시함. 분석 결과, Healthy Incentives Pilot(HIP) 프로그램 참가자들이 Non-HIP 참가자들보다 TFVs를 매일 26% 정도 유의미하게 더 많이 소비했음을 확인함. 또한 EBT 거래내역을 분석한 결과 HIP 참가자의 월평균 TFVs 소비액은 \$12.05로 Non-HIP 참가자들의 소비액인 \$10.86보다 평균 11% 정도 유의미한 차이를 보였음을 확인할 수 있었음.

○ USDA-FNS(2016)는 SNAP 가구들이 어떤 종류의 식품들을 구매하는지 그리고 Non-SNAP 가구의 식품 구매와는 어떠한 차이가 있는지를 분석함. SNAP에 참여하는 주요 소매점들의 2011 회계연도 판매기록(Point Of Sales: POS) 자료를 활용함. 월별 거래내역 데이터에는 2,650만 가구로부터의 10억 개가 넘는 식품 구매정보가 포함되어 있고, 평균 320만 가구가 SNAP 가구에 해당됨. 거래내역 데이터 분석 결과 SNAP 가구와 Non-SNAP 가구는 유사한 식품 구매 패턴을 보임. 어떤 방식으로 데이터가 분류되어도 동일한 결과가 나왔으며, 이러한 소비 패턴은 일반 미국 가구의 소비 패턴과 유사함. 40% 정도는 고기, 채소, 과일, 우유, 계란 그리고 빵과 같은 기초 식품에 소비되었고, 20%는 당이 포함된 음료, 디저트, 소금이 가미된 스낵, 사탕류에 지출되었으며, 나머지 40%는 씨리얼, 가공식품, 유제품, 쌀과 콩 등의 다양한 식료품에 소비됨.

○ USDA-FNS(2010a)는 식료품에 대한 소비지출액의 증대가 식품섭취의 질적인 구성을 개선시킬 수 있는지 확인함. 회귀분석 결과들은 일관되게 식품 지출액 증대가 식품섭취의 질적 구성을 개선시킨다고 밝힘. 하지만 그 효과의 크기가 작게 나타남(10% 식품 지출액 증대는 약 1%의 식품 섭취의 질을 개선). 주목할 만한 부분은 종합적으로는 그 효과의 크기가 미미했지만 식품 종류별 세부측도를 살펴보면 지출액 증대에 매우 크게 반응하는 식품 종류들이 존재하였다는 점임(10% 식품 지출액 증대는 과일 섭취에 대한 측도를 약 3% 정도 개선). 이러한 결과는 특정 식품군에서의 지출액 증대는 더 큰 식품섭취의 질적 개선 효과를 가질 수 있음을 시사함.

- USDA-FNS(2013)는 선택편의(selection bias)를 최소화 할 수 있는 준실험적 기법(quasi-experimental design)을 활용하여 SNAP이 식품 안정성에 미치는 효과를 확인함. 설문조사 자료를 활용하여 횡단면적 비교(Cross-sectional Analysis)와 종단면적 비교(Longitudinal Analysis)를 한 결과 SNAP의 참여는 식품 불안정성을 5~10% 포인트 정도 낮추는 것으로 조사됨. 대부분의 하위집단별 분류에서도 동일한 패턴을 보임.
- 주요 시사점은 다음과 같음.
 - 식품 구매 지원사업은 그 크기는 불확실하지만 식품 구매 지출액과 식품의 질적 개선 차원에서 긍정적 효과를 보임.
 - 특히, 지출액 증대에 매우 크게 반응하는 식품 종류들이 존재하였음. 따라서 구매 금액 지원과 함께 특정 식품을 목표로 한 금전적 인센티브는 식품 섭취의 질적 개선을 유도할 수 있을 것으로 예상됨.
 - 정책 효과 측정을 위한 데이터 수집과 관련하여 대부분 식품 및 영양섭취와 관련된 설문조사를 활용하였고, 최근 연구에는 조금 더 객관적인 거래내역 데이터를 활용하여 측정하기도 함.

3. 연구 범위 및 방법

3.1. 연구 범위

- 이 연구에서 취약계층은 빈곤층, 즉 경제적 취약계층을 대상으로 하며, 다양한 가구 특성을 감안하여 세부적으로 분류함. 소득 기준은 중위소득을 기준으로 중위소득 30%, 40%, 50%로 구분하였으며, 소득 기준 이외 재산 조건, 정부로부터 사회수혜금 등의 지원을 받는지 여부, 생애주기 특성, 가구원

수, 거주지 등을 기준으로 세분류하여 분석함. 단, 돌봄 서비스처럼 타 지원의 일환으로 식품 지원이 이루어지거나, 취약계층뿐만 아니라 어린이 전체를 대상으로 하는 학교 급식 등의 경우는 분석 대상에서 제외함.

- 식품지원에는 식품 구입을 위해 지원되는 생계비 지원, 식품 형태 지원, 급식이나 반찬 등 음식 지원 등이 모두 포함됨.
- 정부에서 운영하는 식품지원제도를 대상으로 하며, 민간에서 추진되고 있는 다양한 지원사업은 연구에서 제외함.
- 다른 나라 사례로 미국을 대상으로 검토함. 미국은 다양한 식품지원사업을 추진하고 있으며, 우리나라 농림축산식품부에 해당되는 농무부에서 주도적으로 제도를 추진하고 있음.

3.2. 연구 방법

□ 농식품 바우처 지원제도 도입의 필요성

- 자료 수집 및 문헌 검토
 - 취약계층 대상 지원사업 관련 자료 수집과 문헌 검토
 - 취약계층 식생활 및 식품소비 관련 기존 문헌 및 관련 기관 자료 검토
 - 미국의 식품지원사업 현황 자료 수집·검토
- 통계자료 분석(시계열 및 횡단 자료 분석)
 - 통계청 가계동향조사 원자료 분석
 - 한국보건사회연구원 복지패널자료 원자료 분석
 - 보건복지부 국민건강영양조사 원자료 분석

〈표 1-2〉 통계별 조사 현황 및 분석 대상 변수

통계	표본수	분석 대상 변수	연도	비고
통계청 가계동향조사 (횡단면자료)	약 9,000가구	성별, 연령, 학력, 취업, 직업, 산업, 종사상 지위, 배우자 유무, 따로 살고 있는 배우자와 미혼 자녀, 무직가구의 주된 수입원, 거처 구분, 자동차 보유, 주거 점유 형태, 가구원 수 등 소득(전체소득, 사회수혜금, 사회적현물이전) 식품류 및 품목별 지출비(소비지출, 식료품 및 비주류음료, 주류, 식사비)	2003~ 2016년 (매월)	전국 가구(2인 이상 비농어가 가구)는 2003년부터 조사, 1인 가구는 2006년부터 조사, 도시 근로자 가구(2인 이상 가구)는 1963년부터 조사
보건복지부 국민건강영양조사 (횡단면자료)	약 3,840 가구, 11,000명 가구원	건강설문면접(성, 연령, 가족수, 세대유형, 기초생활수급자여부, 가구소득, 결혼여부, 활동제한, 신체활동, 학력, 직업, 건강상태 등) 식생활조사(끼니별 식사 빈도 및 동반식사여부와 동반 대상, 외식 빈도, 식이보충제 복용 여부, 영양표시 인지 및 이용 여부, 영양교육 및 상담 여부, 식생활 지원 여부, 식품 안정성조사(16 문항) 식품 섭취빈도조사(품목별) 식품섭취조사(식사 구분, 식사 시간/장소, 매식 여부, 음식명, 식품재료명 및 상태 등)	1998년, 2001년, 2005년, 2007~ 2015년 (매년)	-
한국보건사회 연구원·서울대 학교 사회복지 연구소 한국복지패널 (패널자료)	6,914가구 (원 표 본 가 구 : 4,760) 2015년 기준	성별, 연령, 학력, 혼인, 직업, 건강 상태, 경제활동, 소득(전체소득, 기초보장수급, 기타정부보조금), 부채/이자, 재산 생활여건(식생활여건 미보장 6문항), 생활실태만족도 기초보장수급형태, 생계문제해결방법, 가구 복지서비스 이용여부(생계비지원, 물품지원, 식사배달서비스, 가정봉사서비스, 바우처서비스, 노인무료급식, 무료급식, 영유아보충식품지원) 생활비(가정식, 외식, 주류/담배)	2006~ 2015년 (매년)	-
통계청 가계금융· 복지조사 (패널자료)	전국 약 20,000가구 (금융 부문 1만 가구, 복지 부문 1만 가구)	가구구성(연령), 가구원 수, 가구유형, 주택의 종류 금융자산, 현거주지 전월세보증금, 실물자산, 거주주택, 자동차, 경상소득, 수도권여부, 조손가구, 노인가구 담보대출(거주주택마련, 전(월)세 보증금 마련, 사업자금(영농자금 포함)마련, 의료비 마련, 교육비 마련, 생활비 마련), 신용대출(거주주택마련, 전(월)세 보증금 마련, 사업자금(영농자금 포함)마련, 의료비 마련, 교육비 마련, 생활비 마련), 신용카드 관련 대출(거주주택마련, 전(월)세 보증금 마련, 사업자금(영농자금 포함)마련, 의료비 마련, 교육비 마련, 생활비 마련), 임대보증금	2012~ 2016년 (매년)	조사단위는 경제적 가족임. 가구단위 조사인 가계동향조사 등과는 조사 및 분석 단위가 다름

자료: 이계임·김상호·김부영(2017: 19).

○ 분석 내용

- 식생활 수혜 여부에 따른 영양섭취, 식품 안정성, 건강 인식
- 생계급여가 품목별 및 전체 식품소비지출액에 미치는 영향
- 식품 관련 지원제도(생계비, 식사/반찬 배달서비스, 노인/아동 대상 무료 급식, 영유아보충식품지원 등) 수혜 여부에 따른 가정식, 외식 지출액 변화
- 현금이전과 현물이전의 한계식품지출성향 검토

□ 농식품 바우처 지원제도 설계

○ 통계자료 분석(시계열 및 횡단 자료 분석)

- 통계청 가계동향조사 원자료 분석
- 한국보건사회연구원 복지패널자료 원자료 분석
- 보건복지부 국민건강영양조사 원자료 분석

○ 취약계층의 식품소비 현황과 제도 도입 수요 파악을 위한 실태조사

- 설문조사는 지역별 특성을 감안하여 제도별 수혜자 대상 400가구 실시
- 취약계층의 식생활 현황과 지원제도 관련 의향, 지원제도의 만족도 등에 대하여 설문조사 실시

○ 정보공개 요청 및 보건복지부 협조를 통한 식품지원사업 현황 조사

- 전국 17개 광역시도를 대상으로 식품지원사업의 2016년 예산액 및 집행액(식품비, 배송비 등 비목별), 월평균 수혜자 수(생계급여 수급 여부 구분) 조사
- 보건복지부의 협조를 받아 사회보장정보시스템의 생계급여 수혜자 관련 정보를 요청·분석

○ 전문가 자문단 대상 이메일조사

- “농식품 바우처 지원사업 네이밍” 관련 이메일 조사: 75명 조사

○ 대상자 선정, 지급 방식, 시스템 운영, 법률 및 추진체계 등과 관련하여 전문가 자문회의 개최

〈표 1-3〉 자문단 협의회 개최 현황

차수	회의 일자	참석자	주요 내용
1	2017년 10월 31일(화)	한국농수산물유통공사 김승찬 차장, 농림수산물교육문화정보원 이인아 실장, 농협하나로마트 이기복 팀장, 농협정보시스템 신창선 부장, NH농협카드 윤종근 차장, BC카드 윤성환 팀장, 이태훈 차장, 백대웅 대리 등	전자바우처 도입 시 주체별 역할 및 필요 사항
2	2017년 10월 31일(화)	연세대학교 경제학부 김세민 교수	정책 근거 마련(식품비 지출, 현금 급여 전용), 시범사업의 실험설계
3	2017년 11월 1일(수)	한국보건사회연구원 이현주 박사, 의성군노인복지관 이재진 과장, 단국대학교 식품영양학과 문현경 교수, 서울교육대학교 생활과학교육과 김정원 교수	대상자 선정, 지원품목 선정, 농식품 판매처, 효과분석
4	2017년 11월 1일(수)	중앙대학교 경제학부 진현정 교수	거시경제효과분석 원고위탁 협의
5	2017년 11월 3일(금)	서울대학교 식품영양학과 윤지현 교수, 대구대학교 사회복지학과 양난주 교수, 부경대학교 행정학과 이재원 교수	정책 목표, 대상자 선정, 재원 분담, 전달 체계
6	2017년 11월 23일(목)	서울대학교 경제학부 최승주 교수	실험연구 원고위탁 협의
7	2017년 11월 23일(목)	서울대학교 사회복지학과 구인회 교수	농식품 바우처 제도의 정책적 위치
8	2017년 11월 29일(수)	한국에너지공단 임상국 부장	에너지바우처 추진경과 및 주요 이슈
9	2017년 12월 6일(수)	이마트 공정거래팀 최영환 과장, 경영정보팀 김선환 과장, 소상공인시장진흥공단 유통혁신실 천성모 과장, 농협하나로유통 경영전략본부 IT추진팀 박기정 계장, GS25 마케팅팀 홍성찬 대리·박민근 대리, 이베이코리아 식품팀 이철희 과장, 가공건강 식품팀 정주성 과장, 한국우편사업진흥원 우체국소핑실 대외협력팀 전상민 대리, 농협경제지주 모바일쇼핑사업부 온라인농산팀 이경민 과장	기저귀·조제분유 바우처 주요 이슈 상황, 농식품 바우처 지원가능 품목, 구매지원 품목의 관리, 바코드 등 POS 등록, 결제수단 등
10	2018년 1월 18일(목)	한국광해관리공단 석탄지역진흥본부 석연탄지원처 연탄지원팀 김재덕	저소득층 연탄보조사업(바우처)의 종이쿠폰 추진경과 및 주요 이슈

○ 전문가 연구 참여

- 국민건강영양조사 원자료 분석: 이윤나 교수(신구대학교)
- 법률 검토: 송재일 교수(명지대학교)

○ 전문가 원고 위탁

- 전달체계 분석: 이현주 박사(한국보건사회연구원)
- 실험연구 설계: 최승주 교수(서울대학교)

□ 농식품 바우처 지원제도 도입에 따른 비용/효과 분석

○ 소비증가 및 빈곤율 개선 효과 분석

- 통계청 ‘가계동향조사’ 원자료 분석

○ 의료비용 감소 효과 계량 분석

- ‘한국복지패널조사’ 원자료 분석

○ 전문가 원고 위탁

- 거시경제효과 분석(산업연관분석): 진현정 교수(중앙대학교)

제2 장

농식품 바우처 지원제도 도입의 필요성

- 이 장에서는 취약계층의 규모와 구성 변화를 살펴보고, 정부에서 수행하는 식품지원 관련 제도의 운영 현황을 평가함. 취약계층의 식품소비 및 영양섭취 실태를 분석하고, 미국의 식품지원사업 현황을 검토하여 시사점을 제시함.

1. 취약계층 확대와 구성 변화

1.1. 빈곤율 증가

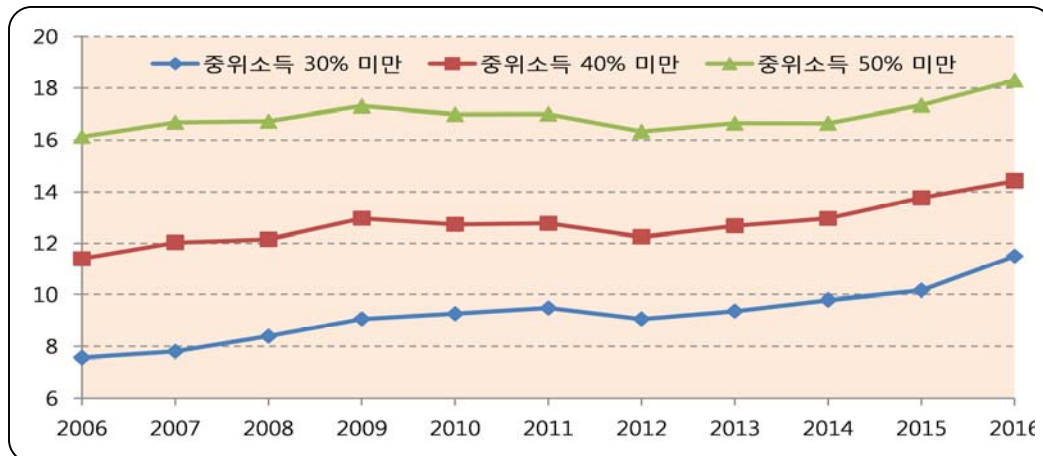
- 2003~2016년 동안 우리나라 1인당 국민총소득(실질)은 2,078만 원에서 3,064만 원으로 지속적으로 증가한 반면, 동 기간 지니계수는 0.33에서 0.35로 증가하여 소득불평등도가 확대됨. 급속한 고령인구의 증가, 이혼 등으로 인한 여성이 가구주인 가구와 단독가구의 확대 등 가족 유형 및 구성의 변화 등도 빈곤층 확대 요인으로 작용한 것으로 추정됨.
- 빈곤율(poverty headcount ratio)은 한 사회의 빈곤 정도를 나타내는 대표적인 빈곤지수로 빈곤선 미만의 소득을 가진 인구의 비율로 정의됨. 빈곤선은 정부가 발표한 가구원 수별 최저생계비가 적용되거나 중위소득의 일정 비율

이 적용됨. 우리나라에서는 2015년 상반기까지 최저생계비를 기준으로 절대적 빈곤율을 산정하였으며, 그 이후에는 중위소득의 일정 비율을 적용하는 상대적 빈곤율을 사용하고 있음.⁴ 국민기초생활제도가 맞춤형 급여체제로 개편되면서 도입된 생계급여의 가구소득 기준은 중위소득의 30% 수준임(2015년 28%, 2016년 29%, 2017년 이후 30%).

- 통계청 ‘가계동향조사’ 원자료를 이용하여 절대적 빈곤율을 계산해 보니, 7.8%(2003년)에서 9.5%(2015년, 1인 가구 포함 시 12.5%)로 증가함. 상대적 빈곤율은 2017년 이후 생계급여의 선정 및 급여기준이 되는 중위소득 30%를 적용하면 7.6%(2006년)에서 11.5%(2016년)로 증가하였으며 금액수준이 최저생계비와 비슷한 중위소득 40% 기준 상대적 빈곤율도 11.4%(2016년)에서 14.4%(2016년)로 상승함. 중위소득 50% 기준 상대적 빈곤율은 2006년 16.1%에서 2016년 18.3%로 상승함.

〈그림 2-1〉 2006~2016년 상대적 빈곤율 추세

단위: %



주: 시장소득(=근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득) 기준.

자료: 통계청, 가계동향조사 원자료 분석.

⁴ 본 연구에서는 시장소득을 기준으로 중위소득의 30%, 40%, 50%를 빈곤선으로 사용함. 시장소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득으로 구성되며, 빈곤율은 일반적으로 개인단위로 산출되기에 가구가중치에 가구원 수를 곱한 개인가중치를 적용함(이계임·김상효·김부영 2017: 24).

1.2. 취약계층의 구성 변화

- 통계청의 ‘가계동향조사’ 원자료를 이용하여 소득 수준이 중위소득의 30% 미만인 그룹, 중위소득의 30% 이상이나 40% 미만인 그룹, 중위소득의 40% 이상이나 50% 미만인 그룹, 중위소득의 50% 이상인 그룹으로 구분하여 인구학적 구성을 전체 가구와 비교함.
- 취약계층에서 고령화가 빠르게 진행되고 있으며, 가구의 생계를 책임지는 가구주의 연령을 보면 60대 이상 가구주의 비중이 매우 높음. 2016년 기준 중위소득의 30% 미만인 가구에서 60대 이상 가구주가 차지하는 비중은 83.5%로 2006년 59.6%에서 23.9%p 증가하였으며, 전체 가구에서 60대 이상이 가구주인 가구의 비중(36.2%)보다 2배가 넘음. 소득 수준이 중위소득의 30% 이상 50% 미만인 계층은 중위소득의 30% 미만인 계층보다 60대 이상 가구주 비중이 낮지만 전체 가구와 비교하면 높은 수준이며 고령화가 심화되는 경향을 나타냄.

〈표 2-1〉 취약계층의 가구주 연령별 구성 추이

단위: 가구, %

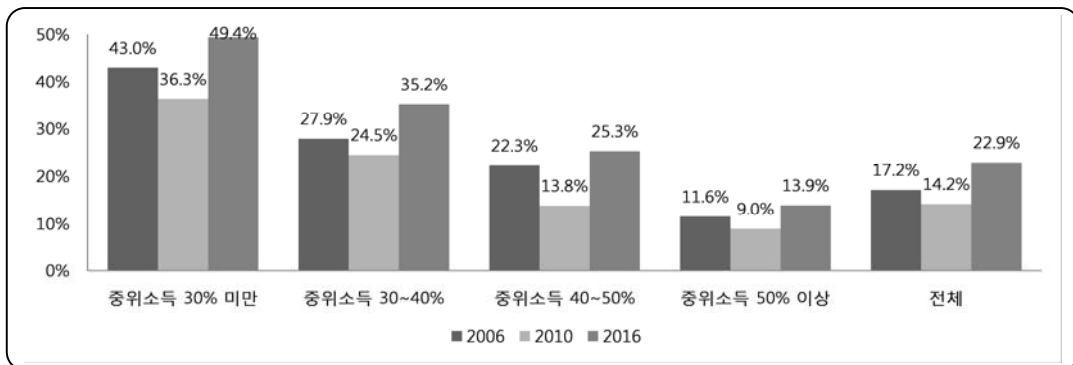
구분		전체		중위소득 30% 미만		중위소득 30~40%		중위소득 40~50%		중위소득 50% 이상	
		표본 수	비중	표본 수	비중	표본 수	비중	표본 수	비중	표본 수	비중
'06	30대 이하	3,802	30.5	209	12.7	124	20.0	173	24.4	3,296	34.8
	40~50대	6,147	49.3	456	27.7	201	32.4	280	39.5	5,210	54.9
	60대 이상	2,509	20.1	981	59.6	295	47.6	256	36.1	977	10.3
'10	30대 이하	2,707	25.4	143	8.5	78	16.2	100	19.5	2,386	29.8
	40~50대	5,358	50.2	366	21.9	159	33.0	196	38.2	4,637	58.0
	60대 이상	2,602	24.4	1,164	69.6	245	50.8	217	42.3	976	12.2
'15	30대 이하	1,869	19.3	79	4.0	46	10.0	78	17.3	1,666	24.4
	40~50대	4,502	46.4	246	12.4	126	27.5	147	32.6	3,983	58.4
	60대 이상	3,338	34.4	1,656	83.6	286	62.4	226	50.1	1,170	17.2
'16	30대 이하	1,616	18.1	62	3.3	43	11.1	63	14.5	1,448	23.3
	40~50대	4,089	45.7	251	13.2	90	23.1	145	33.3	3,603	57.9
	60대 이상	3,242	36.2	1,586	83.5	256	65.8	227	52.2	1,173	18.8

자료: 통계청, 가계동향조사 원자료 분석.

- 가구원 수를 기준으로 취약계층의 1인 가구 비중이 높은 특징을 나타냄. 전체 가구 중 1인 가구 비중은 2006년 17.2%에서 2016년 22.9%로 증가한 반면, 중위소득 30% 미만 계층에서 1인 가구의 비중은 같은 기간 43.0%에서 49.4%로 증가하여 해당 가구의 절반가량은 1인 가구 형태인 것으로 나타남.

〈그림 2-2〉 취약계층의 1인 가구 비중 추이(2006, 2010, 2016)

단위: 가구

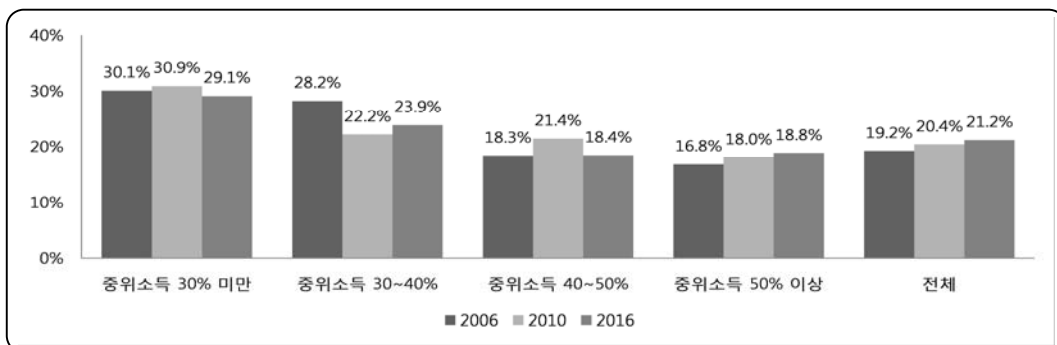


자료: 통계청. 가계동향조사 원자료 분석.

- 지역별로 보면 2016년 중위소득 30% 미만인 가구에서 읍·면지역에 거주하는 가구의 비중은 29.1% 수준으로 전체 가구에서 읍·면지역에 거주하는 가구의 비중인 21.2%에 비해 높은 것으로 분석됨.

〈그림 2-3〉 취약계층의 읍·면지역 거주 비중 추이(2006, 2010, 2016)

단위: 가구



자료: 통계청. 가계동향조사 원자료 분석.

2. 정부의 식품지원 관련 제도 운영 현황과 평가

2.1. 관련 법률체계

- 다수의 법률에 근거하여 식품지원제도와 관련한 법률이 다원적인 행정체제로 운영되고 있음. 기본법으로는 「사회보장기본법」과 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」과 관련이 있으며 이와 더불어 약 20개의 개별법에 근거 조항이 있음.⁵
- 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」, 「식품산업진흥법」은 농림축산식품부 소관의 법률로 식품지원과 관련한 조항을 포함하고 있으나, 법적 근거로서는 불충분함. 그 밖에 관련된 법률로 「식생활교육지원법」, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 등이 있으나 성격상 식품지원 정책의 근거로는 한계가 있음.⁶
 - 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」은 목적 및 제7조에서 ‘식품의 안정적 공급’에 관한 내용을 명시하고 있으나, ‘소비자에게 안정적으로 공급’이 명시되지 않아 식품지원의 근거 조항으로서 불충분함.
 - 「식품산업진흥법」은 ‘다양하고 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급함으로써 국민의 삶의 질 향상과 국가경제 발전에 이바지’를 목적으로 하며 인증상품 및 우수 식재료의 사용을 장려하는 규정이 있지만 ‘우선적으로 구매할 수 있다’ 정도로 표현하여 권고/장려의 의미가 약하며, 우수 식재료의 대상 범위에 대한 검토가 필요함.
 - 「식생활교육지원법」은 국민의 식생활 및 삶의 질 향상을 목적으로 하고

⁵ 이계임 외(2012: 45), 이계임·김상효·김부영(2017: 49).

⁶ 이계임·김상효·김부영(2017: 50~51).

있어 식품지원제도 관련 내용을 담고 있다고 간주할 수 있겠으나, 기본적인 방향 및 계획 수립에는 식품지원 관련 법률 조항이 명시적으로 포함되지 않음.

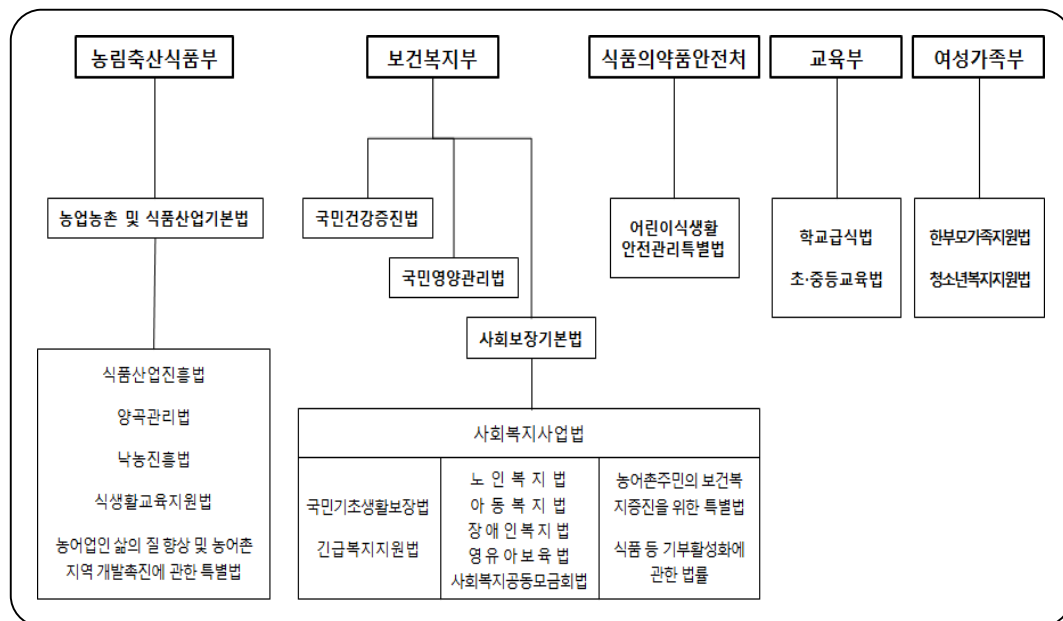
- 「양곡관리법」, 「낙농진흥법」, 「축산법」에 포함된 양곡, 우유 등의 지원에 관한 근거 조항은 관련 규정이 명확하지 않아 논란이 발생할 여지가 있을 뿐더러 제도의 활성화를 뒷받침하기 어려움.
 - 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제19조의3(고령 등 영양취약계층 농어업인등의 영양개선)은 고령층 등 영양취약계층에 대한 식품지원을 함의하고 있으나, 법률의 적용 대상이 농어업인에 국한되어 전체 국민을 대상으로 하는 지원정책을 추진함에는 제약이 있음.
- 보건복지부 소관의 법률은 복지와 영양관리로 구분됨. 「사회보장기본법」 산하에 있는 「국민기초생활 보장법」, 「노인복지법」, 「긴급복지지원법」, 「아동복지법」, 「식품등 기부 활성화에 관한 법률」 등이 복지 관련 법률을 구성하며, 「사회복지사업법」이 이들 법률을 관할함. 「국민건강증진법」과 「국민영양관리법」에 영양관리 관련 법률 조항이 포함되어 있음.⁷
- 「어린이 식생활안전관리 특별법」은 식품의약품안전처 소관의 법률로 영유아 보육시설, 유치원, 학교, 기타 어린이 급식소 대상 영양관리 지원의 근거가 됨. 그 밖에 교육부의 「학교급식법」에는 급식경비 지원의 근거 조항이, 「초·중등교육법」에는 취약계층 학생 대상 급식비 등 지원 규정이 포함됨. 여성가족부가 소관부처인 법률(「다문화가족지원법」, 「한부모가족지원법」, 「청소년복지 지원법」 등)도 관련됨.⁸

⁷ 이계임·김상호·김부영(2017: 51~52).

⁸ 이계임·김상호·김부영(2017: 51~52).

- 현재 식품지원과 관련된 법률이 대부분 보건복지부 소관으로 운영되고 있으나, 다수 법률이 분산되어 다원적인 체계로 운영되고 있음. 따라서 관련 제도가 비효율적으로 운영되고 제도 간에 연계가 쉽지 않은 상황임. 식생활, 영양, 건강 개선을 목표로 하는 식품지원 관련 유사 제도들을 기본법의 틀 안에서 담아내고 효과적으로 조정해야 한다는 의견이 제기되고 있음.⁹

〈그림 2-4〉 식품지원 관련 법률 현황



자료: 이계임·김상효·김부영(2017: 50).

2.2. 담당 중앙조직 현황

- 보건복지부, 식품의약품안전처, 교육부, 농림축산식품부, 여성가족부 등 여러 중앙부처에서 취약계층 대상 식품지원 관련 사업을 담당하며, 같은 부처 일지라도 사업에 따라 소관 과가 상이하여 제도 간 연계를 도모하기 어려움.

⁹ 이계임·김상효·김부영(2017: 52).

- 보건복지부는 1개 국과 2개 실에서 식품지원제도 관련 업무를 수행하고 있음. 건강증진국에서 지역사회 통합건강증진사업으로 수행되는 영양플러스, 어린이 급식관리지원 사업 등을 담당하며, 사회복지정책실과 인구정책실에서 각각 국민기초생활보장제도, 긴급복지, 푸드뱅크 등을 포함한 복지계획 전반과 노인, 아동 등 특정 생애주기 인구의 복지사업을 담당함. 영양지원 사업은 복지 분야와 별개로 운영됨.
- 식품의약품안전처는 소관 법인 「어린이 식생활안전관리 특별법」에 근거하여 ‘어린이 급식관리지원센터’를 운영하고 있으며, 여기에 집단급식소의 영양관리 지원이 포함되어 관련 사업을 추진함. 단, 취약계층을 대상으로 한 식품지원사업을 명시적으로 운영하지는 않음.
- 농림축산식품부는 식생활소비정책과에서 식생활지원사업 전반을 담당하며, 식량정책과에서 정부양곡할인공급을, 축산정책과에서 학교우유급식 지원을, 농촌복지여성과에서 고령농업인 지원을 담당함. 식품산업정책과는 품질이 우수하고 안전한 식재료 사용 및 학교 급식재료 공급과 관련한 업무를 수행함.

2.3. 중앙정부 및 지방자치단체의 농식품 지원사업 운영 현황

2.3.1. 농림축산식품부

- 복지용 쌀은 2002년부터 수급자 및 차상위계층을 대상으로 농림축산식품부에서 정상가격에서 20% 할인된 가격 수준으로 공급되며, 보건복지부에서 주거·교육급여 수급자 및 차상위계층은 50%, 생계·의료급여 수급자는 90% 할인된 가격으로 정부양곡을 구매를 지원하고 있음. 2016년 공급량은 6만 8,000톤 규모임.

- 복지용 쌀이 공급되는 시설은 2003년 2월에 기초생활보장시설, 2002년 9월에 무료급식단체, 2012년에 경로당으로 확대되었음.
 - 기초생활보장시설은 50% 할인된 가격으로 복지용 쌀이 공급되며, 무료급식단체는 82% 할인된 가격으로 공급됨. 경로당의 경우 농림축산식품부에서 정사가격에 공급된 복지용 쌀을 보건복지부와 지자체에서 전액을 지원하여 지급됨.
- 학교우유급식은 점심급식의 일부라는 개념으로 공급되어 원칙적으로 우유급식비 전액을 보호자가 부담하는 유상급식 형태로 실시되고 있음. 그러나 영양공급 지원 차원에서 저소득가정(수급자 및 차상위계층 가구의 초·중·고등학생, 「한부모가족지원법」 대상자 등)은 축산발전기금과 지방자치단체의 경비로 급식비를 지원함(1981년 이후).
- 지원기준: 430원 이내/200㎖, 연간 250일(국고 60%, 지방비 40%)
- 학교급식지원센터, 식재료공급업체 등에 학교급식용 농축산물 원물 매취 자금을 융자해 주는 사업을 일부 시행함. 법적 근거는 「식품산업진흥법」에 두고 있으며, 학교급식에 공급되는 식재료의 안정적인 공급망(직거래·계약재배 등)을 구축하여 우수 농축산물의 소비를 촉진하고 안정적인 판로를 확대하기 위함임. 2016년 기준 학교급식지원센터, 식재료공급업체 11개소에 개소당 평균 8억 원을 융자함.
- 농촌 지역의 사용하지 않는 마을회관이나 경로당 등의 공동시설을 리모델링함으로써 고령자의 주거·영양·위생 개선에 활용될 수 있는 공동생활홈, 공동급식시설 등의 설치를 지원함. 2014~2015년에 농촌복지여성과 주관으로 시범사업을 추진하고, 2015년부터 본 사업을 실시함. 농촌 지역 지방자치단체가 사업주체가 되어 일반농산어촌개발사업, 취약지역 생활여건 개조사업 등에 응모하여 사업비를 신청하거나 자체적으로 사업비를 확보하여 사업을 실시함.

- ‘농촌 행복꾸러미’는 한국마사회의 특별적립금을 재원으로 하며, 재가노인 밀반찬 배달, 고령자 장보기 대행 등 공모 사업에 대한 예산을 지원함. 공모 대상은 지역 내 사회복지기관, 자원봉사단체 등이며, 2016년을 기준(4월 중순~11월 말)으로 프로그램에 따라 1,000~2,500만 원을 지원함.

2.3.2. 보건복지부

- 국민기초생활보장제도는 「국민기초생활 보장법」을 근거로 하며, 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 지급하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 함. 기초생활보장제도가 2015년 7월 1일에 맞춤형 급여 체계로 개편되면서 기존에 통합급여 형태로 지급되던 급여가 생계, 주거, 교육, 의료 급여 등으로 분리되어 대상 가구의 소득 수준에 맞춰 차등 지급되고 있음. 대상자 선정 및 급여 기준은 개편과 함께 최저생계비에서 기준 중위소득의 일정 비율로 변경되었음.
 - 생계급여 대상자의 선정 조건은 가구의 소득인정액이 기준 중위소득의 30% 이하이고 부양의무자 기준을 충족해야 함. 생계급여 지급액은 가구 소득인정액과 기준 중위소득의 30%의 차액임.

〈표 2-2〉 2017년 가구원 수별 생계급여 선정기준액

단위: 원

구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 가구
기준 소득	495,879	844,335	1,092,274	1,340,214	1,588,154	1,836,093	2,084,033

자료: 보건복지부(2017a).

- 아동급식지원은 2005년에 지방 이양된 사업으로 거주지역의 식품환경과 대상 가구의 식재료 구매 및 조리 능력을 고려하여 1) 급식소 급식(지역아동센터, 종합사회복지관 등), 2) 편의점을 포함한 일반음식점 급식(쿠폰, 전자카드 이용), 3) 도시락 및 밀반찬 배달, 4) 부식 지원(라면, 양곡류 제외), 5) 식

품권(인근에 급식소, 음식점이 없거나 도시락 업체가 부재하여 급식이 사실상 불가능한 경우 제한적으로 제공) 등 다양한 방법으로 대상 아동에게 방학 중과 토, 공휴일에 급식을 전달함.

- 대상자: 18세 미만의 취학 및 미취학 아동(단, 18세 이상인 경우에도 고등학교에 재학 중인 아동 포함) 중 각 호에 해당하는 아동임.¹⁰
- 지원금액: 급식단가는 1식당 3,500원 이상이어야 함. 자원봉사인력 등이 참여하는 집단급식소, 민간업체(식당, 도시락)를 통한 급식, 지방재정이 가능한 경우 급식단가를 탄력적으로 조정하는 것이 가능함. 급식비 지원 단가의 20% 범위 내에서 급식지원에 소요되는 단체급식소(사회복지관, 지역아동센터 등의 사회복지시설)의 인건비, 연료비, 도시락·부식 배송료, 조리종사자 건강진단 비용(연1회, 보건소 이용) 등으로 사용할 수 있음.
- 아동급식지원사업의 대상자는 1만 5,112명(2000년 기준)에서 48만 5,811명(2010년 기준)으로 크게 증가하고 이후 감소하는 추세임. 아동급식 대상자는 2016년 33만 2,865명으로 총 아동인구 수의 3.8% 수준임.

¹⁰ 1) 소년소녀가정 아동, 2) 「한부모가족지원법」상 지원대상가정 아동(한부모 가족으로서 「국민기초생활 보장법」에 따른 지원대상 가구도 포함), 3) 보호자가 「장애인복지법」상 등록 장애인으로서 중위소득 52% 이하 가구의 아동, 4) 긴급복지 지원대상 가구의 아동, 5) 보호자가 부재한 가구의 아동, 6) 긴급한 보호가 필요한 아동, 7) 맞벌이 가구로 건강보험료 부과액(또는 산정액) 기준 소득인정액이 중위소득 52% 이하인 가구의 아동, 8) 그 밖에 담임교사, 사회복지사, 이·통반장, 시·군·구 담당 공무원 등이 추천하는 아동(아동급식위원회 결정 필요), 9) 지역아동센터, 사회복지관 등의 아동복지프로그램 이용 아동(보건복지부 2017e).

〈표 2-3〉 아동급식 대상자 수 추이(2000~2016년)

단위: 명, %

구분	2000	2005	2010	2014	2015	2016
대상자 수	15,112	214,009	485,811	381,838	350,109	332,865
아동인구 수	-	-	10,156,455	9,186,841	8,961,805	8,736,051
비율	-	-	4.8	4.2	3.9	3.8

주 1) 매년 말 기준으로 작성함.

2) 교육부에서 실시하는 학기중 중식 지원 실적은 제외함.

자료: 보건복지부. e-나라지표 「아동 급식지원 현황」.

(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2707: 2018. 1. 8.).

○ 노인 급식지원은 복지사업 지방 이양으로 지자체에서 자체적으로 사업을 추진하며, 사회복지기관 및 시설위탁을 통해 민간영역에서 직접 식사를 제공하는 형태로 운영됨. 급식지원과 배달인력으로 자원봉사자와 노인 일자리사업 참여자를 활용함.

- 경로식당 운영을 통한 직접적인 무료급식 지원과 도시락 및 밑반찬 배달을 통해 거동이 불편한 재가노인에 대한 식사제공의 형태로 운영됨.
- 경로식당 급식대상은 60세 이상 수급자, 차상위계층 등 저소득 또는 결식우려 노인, 식사배달 대상은 도시근로자 월평균소득 미만인 가구의 60세 이상 거동이 불편한 노인임.
- 경로식당의 급식 횟수는 급식기관의 여건에 따라 주 1~6회임(공휴일 제외). 재가노인 식사/밑반찬 배달의 경우 식사는 주 5회 이상, 밑반찬은 7일분 상당의 밑반찬을 주 2회 이상 배달함.
- 노인급식 지원단가는 2016년을 기준으로 1식당 경로식당의 경우 울산 2,035원에서 충북, 전남, 제주 3,500원 수준이며, 식사 배달은 부산 2,300원에서 충북, 전남, 제주 3,500원, 밑반찬 배달은 부산 2,800원에서 대구 6,000원 수준임.

〈표 2-4〉 복지 관련 식품지원제도

부처	제도	법적 근거	대상 계층	지원 방식
복지부	국민기초생활 보장제도 (생계급여)	「국민기초생활 보장법」	- 소득: 기준 중위소득 30% - 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우	생계급여 선정기준에서 가구의 소득인정액을 차감한 금액 지급
	긴급복지지원 (생계지원)	「긴급복지지원법」	- 긴급한 위기상황에 처한 저소득층 - 소득: 기준 중위소득 75% - 재산기준 충족	- 식품비, 의복비 등 생계유지에 필요한 비용 지원 - 현금 지원이 원칙
	아동급식지원	「아동복지법」	18세 미만의 취학 및 미취학아동 - 소년소녀가정 아동, 한부모가족 아동, 장애인 보호자 아동, 긴급복지 지원대상 아동, 보호자 부재 아동, 긴급 보호 필요 아동, 맞벌이 가구 아동, 위원회 지원 아동 - 지역아동센터, 사회복지관 등 이용 아동 - 소득: 장애인 보호자 가구 및 맞벌이 가구의 경우, 기준 중위소득 52% 이하	- 일반음식점 이용(급식카드 사용) - 단체급식 - 도시락 배달 - 편의점 급식 - 부식 배달
	노인급식지원	「노인복지법」	- 경로식당: 60세 이상 저소득 혹은 결식우려 노인 - 식사 및 밀반찬 배달: 도시근로자 월평균소득 미만 가구의 60세 이상 거동 불편한 노인	- 경로식당 단체급식 - 재가노인 식사 배달 60세 이상 기초생활수급 및 차상위계층 노인(독거노인 포함) 무료 제공, 일정한 능력을 갖춘 노인의 경우 실비 수준의 급식비 징수 가능
	저소득층 조제분유 지원	「저출산·고령사회기본법」	- 만 2세 미만 영아를 둔 가구 중 산모의 질병, 사망으로 모유수유가 불가능 경우 또는 아동복지기관·공동생활가정·가정위탁 아동, 한부모가정인 경우 - 소득: 기준 중위소득 40% - 영양플러스사업 등 유사 사업과 중복 지원 불가	- 바우처(국민행복카드) 지급 - 정부지원금으로 결제가능한 유통점에서 취급하는 조제분유를 구매
농림축산식품부	복지용 쌀 공급 (정부양곡 할인지원)	「양곡관리법」	기초생활수급자 및 차상위계층 대상자	- 정부양곡 구입 시 생계·의료급여 수급자 90%, 주거·교육급여 수급자 및 차상위계층 50% 할인 - 생계급여 수급자는 매월 지급되는 현금급여에서 양곡대금 공제 - 사회적협동조합 택배배달
	우유무상급식 지원 (학교우유급식)	「낙농진흥법」, 「축산법」, 「국민기초생활 보장법」, 「한부모가족지원법」, 「장애인 등에 대한 특수교육법」	- 기초생활수급자 가구의 학생 - 차상위계층 가구의 학생 - 한부모가족 지원대상자 - 특수교육대상자	- 무상으로 우유 급식 - 지원단가: 430원/200ml (축발기금 60%, 지방비 40%) - 급식일: 250일 내외 (학기 중 등교일, 방학 중 방학 전일)
교육부	학교급식 식재료의 품질관리기준	「학교급식법」		우수 농식품 학교급식 식재료 규정

자료: 이계임·김상호·김부영(2017: 66-67).

○ 영양플러스사업은 생리적 요인과 환경여건 등으로 상대적으로 영양상태가 취약한 대상에게 영양교육과 특정 식품을 지원하는 제도임. 2005~2007년에 시범사업을 거쳐 2008년부터 본격 시행됨.

- 지역사회 통합건강증진사업 13개 사업 중 영양사업이 25%인데, 그중 대부분이 영양플러스사업임.
- 지원 대상은 소득이 기준 중위소득의 80% 미만인 가구의 만 6세 미만의 영유아, 임신부·출산부·수유부이며 영양위험요인을 가진 자임.
- 품목에 따라 보충식품의 배송 주기가 달라짐. 시유는 매일 또는 2~3일에 1회 배송하고, 멸균우유는 1달에 2회 이상 배송함. 월 1회 배송하는 품목에는 쌀, 김, 미역, 검정콩, 오렌지주스, 닭가슴살통조림이 있으며, 월 2회 이상 배송하는 품목에는 당근, 감자, 꿀, 달걀이 있음.
- 보건소에서 월 1회 이상 영양교육과 영양/식생활 상담을 실시하고, 대상자의 사업 참여 기간은 출산부의 수유방법 및 생애주기에 따라 최대 1년임.
- 소득이 기준 중위소득의 50~80%인 가구는 보충식품 패키지별로 월 단가 중 10%만큼을 부담함.

○ 건강과일바구니사업은 지역아동센터 대상 채소·과일 섭취 증대를 목적으로 실시됨.

- 서울시는 2013년 7월에 서울형 건강과일바구니사업을 시작함. 2017년 기준 217개 지역아동센터에 6,438명을 대상으로 2~3종의 제철과일(원물 형태)을 1인당 100~200g씩 주 2회 공급하고, 영양교육을 실시함.
- 서울시의 과일구매 예산액은 2017년 기준 4억 6,600만 원으로 1인당 연간 약 7만 2,000원, 월 8,000원씩 지원함. 서울시농수산물공사와 가락시장 6~7개 청과법인이 사회공헌활동으로 조성한 기금을 사용하여 과일을 구매함.
- 2016년에 전국 15개 광역지자체(대전, 세종 제외)의 54개 기초지자체에서 건강과일바구니사업을 실시함.

- 정부양곡할인지원은 보건복지부에서 주거·교육급여 수급자와 차상위계층에 50%, 생계·의료급여 수급자는 90% 할인한 가격으로 정부양곡을 택배 배송함.
 - 생계급여 수급자의 경우에는 양곡대금이 생계급여에서 공제됨.
 - 가구원 1인당 월 10kg까지 정부양곡을 구입할 수 있으며, 2017년부터 포장 단위를 선택할 수 있음(10kg, 20kg).
 - 양곡 배달에는 전국자활기업인 희망나르미 사회적협동조합이 참여함.
 - 2016년 공급량은 6만 8,000톤 규모임.

- 푸드뱅크는 1998년 6월에 보건복지부 100대 국정과제로 선정되면서 본격적으로 사업이 추진됨. 2016년 말 현재 전국푸드뱅크와 중앙물류센터를 각각 1개소씩 두고 있으며, 전국적인 네트워크로 광역푸드뱅크 17개소와 그 하부조직으로 기초푸드뱅크 295개소, 푸드마켓 128개소가 운영 중임.
 - 「식품등 기부 활성화에 관한 법률」이 2006년에 제정되면서 푸드뱅크의 법적 근거가 마련됨. 보건복지부는 전국푸드뱅크를 지원, 광역·기초자치단체는 광역·기초푸드뱅크와 푸드마켓을 지원함.
 - 개인의 여건에 따라 푸드뱅크를 이용할 수 있는 우선순위를 부여하고 있는데 긴급지원대상자·차상위계층이 1순위, 기초수급 탈락가구가 2순위, 기초생활수급자 3순위임. 또한 정부지원이 미흡한 무료급식소, 지역아동센터를 대상으로 여유 기부식품을 지원하기도 함. 이용자는 2011년 19만 5,973명에서 2016년 개인 30만 6,194명(수급자 11만 5,820명, 긴급지원 4만 6,574명, 차상위계층 12만 8,933명), 시설/단체 1만 4,867개소로 증가함.

〈표 2-5〉 건강 관련 식품지원제도(지역사회 통합건강증진사업)

대상	제도	법적 근거	대상 계층	지원 방식
임산부·영유아	영양플러스사업	「국민건강증진법」, 「국민영양관리법」, 「지역보건법」	- 영유아(만 6세 미만), 임신부, 출산·수유부(유산 혹은 사산한 여성도 출산부의 범주에 포함) - 영양위험요인: 빈혈, 저체중, 성장부진, 영양섭취상태 중 한 가지 이상의 영양 위험요인 보유자(임신부의 경우, 소득 수준이 해당될 경우 영양위험요인 판정절차 없이 대상자로 선정 가능) - 소득: 기준 중위소득 80% 미만	- 영양교육 및 상담 실시 - 보충식품패키지 가정배달 또는 보건소, 식품공급업체 등에서 대상자 수령 - 영양상태평가 실시
어린이·청소년	저소득층 어린이·청소년 대상 건강과일바구니사업	「국민건강증진법」, 「국민영양관리법」, 「지역보건법」	- 지역아동센터, 초등 돌봄교실 어린이 - 지역아동센터 청소년 - 기초생활보장대상자 어린이·청소년의 비율이 상대적으로 높은 지역아동센터를 우선 선정	- 영양교육 실시 - 신선한 제철 과일 및 채소를 간식으로 제공
	학교기반 건강과일바구니사업	「국민건강증진법」, 「국민영양관리법」, 「지역보건법」	초등학생	- 영양교육 실시 - 가당주스, 음료, 유색우유 등 가공식품을 대신하여 제철 과일 및 채소를 활용한 급식 실시
노인	실버 건강식생활사업	「국민건강증진법」	65세 이상의 독거노인 등 취약계층 어르신	- 식생활관리서비스(공동부엌 실습교육·가정 방문을 통한 맞춤형 영양교육) 및 과일·유제품 등의 간식도시락 제공 - 공동부엌이 가능한 취사시설을 갖춘 경로당, 노인복지회관 또는 공공시설에 식재료 제공

자료: 이계임·김상효·김부영(2017: 68).

2.3.3. 사업별 예산규모 현황¹¹⁾

○ 광역지자체 전수조사를 통해 식품지원제도에 투입되는 예산 총액을 산출해보니 1조 9,000억 원(2016년 기준)으로 집계됨. 전체 예산의 78.6%가 기초생활보장제도 생계비의 식품비로 지원되며(1조 5,000억 원), 나머지 사업들은 각각 10% 미만의 비중을 차지함(아동급식지원 9.7%, 노인급식지원 4.7%, 정부양곡할인지원 3.7%).

¹¹⁾ 41쪽까지의 내용은 이계임·김상효·김부영(2017)의 『정부의 취약계층 농식품 지원체계 개선방안』, pp 69-70까지의 내용을 참조하여 재구성함.

- 중앙정부와 지방정부는 각각 약 70%와 30%의 비율로 예산을 분담하고 있으며, 지방정부 내에서 광역지자체와 기초지자체의 예산 분담 비율은 55%와 45%로 10%p 차이남. 개별 사업별 중앙정부의 예산 비중은 기초생활보장제도의 생계비 중 식품비 지원은 81.1%, 긴급지원의 생계지원 중 식품비 지원은 77.2%, 정부양곡할인지원은 86.0%임.
- 반면 노인급식과 아동급식은 지방정부의 예산 비중이 약 97% 이상이며, 지역사회 건강증진사업의 지방정부 예산 비중은 영양플러스사업이 약 57%, 건강과일바구니사업이 약 83%인 것으로 나타남.

〈표 2-6〉 광역시도의 취약계층 대상 식품지원제도 운영 현황

단위: 천 원, %

제도명		예산총액(2016년)	예산액(%)			
			중앙정부	광역	기초	민간
국민기초생활보장제도		1,528,390,452(78.6%)	81.1	11.9	7.0	-
긴급지원(생계지원)		35,823,332(1.8%)	77.2	9.0	13.8	-
정부양곡할인지원		71,067,765(3.7%)	86.0	6.5	7.5	-
노인급식	경로식당	54,349,770(2.8%)	-	49.8	50.1	0.2
	식사배달	36,793,129(1.9%)	-	44.3	55.7	-
	소계	91,142,899(4.7%)	-	47.3	52.6	0.1
결식아동 급식지원		189,207,939(9.7%)	3.1	50.3	46.6	-
영양플러스		26,671,555(1.4%)	43.1	17.4	39.4	0.1
건강과일바구니		1,113,415(0.1%)	16.8	49.4	33.8	-
합계		1,943,417,357(100)	69.3	17.1	13.6	0.0

주: 국민기초생활보장제도와 긴급지원은 생계비 중 식품비 비중 37.1%(2014년 기준)를 적용함.

자료: 이계임·김상호·김부영(2017: 70).

- 취약계층 대상 식품지원제도에 투입되는 예산을 지원방식 기준으로 살펴보면 현금보조가 80.5%로 가장 많고 다음으로 현물지원(15.9%), 가격보조(3.7%) 순임. 중앙정부가 현금지원과 가격지원을 주로 담당하며 현물보조의 경우는 지자체에서 대부분 담당함.

〈표 2-7〉 취약계층 대상 식품지원 방식별 예산 운영 현황

단위: 천 원, %

구분	금액(2016년)	예산액(%)			
		중앙정부	광역시	기초	민간
현금보조	1,564,213,784(80.5)	81.0	11.8	7.2	-
현물보조	308,135,808(15.9)	5.7	46.6	47.7	0.0
가격보조	71,067,765(3.7)	86.0	6.5	7.5	-
합계	1,943,417,357(100)	69.3	17.1	13.6	0.0

주: 현금보조에는 국민기초생활보장제도의 생계비 지원, 긴급지원의 생계지원이, 현물보조에는 노인무료급식지원, 결식아동 급식지원, 영양플러스사업, 건강과일바구니사업이 포함되며, 가격보조에는 정부양곡할인지원이 포함됨.

자료: 이계임·김상호·김부영(2017: 70).

- 광역지자체 대상 사업예산과 사업비중 식품비를 조사한 결과 지자체별로 차이는 있으나, 정부양곡할인지원은 1인당 식품비가 9만 원 정도이며 예산액 중 식품비 비중은 80% 수준인 것으로 조사됨.
- 영양플러스사업은 예산액 중에서 식품비 비중이 80~90%를 점하며, 1인당 식품비는 지자체별로 편차가 다소 크나 6만 원 전후가 다수인 것으로 나타남. 과일바구니, 실버건강식생활 사업은 일부 지자체에서만 실시되고 있음. 결식아동급식지원과 노인무료급식지원은 지자체별 식품비 비중 격차가 크지만 식품비 비중이 대체로 95% 이상이며, 1인당 식품비는 5만 원 수준임.
- 광역지자체 대상 사업별 생계급여수급자 비중을 조사한 결과 정부양곡할인지원은 지자체별로 수혜자의 70~80%가 생계급여 수급자로 조사됨. 또한 영양플러스사업에서는 생계급여수급자는 대체로 20% 이하이며, 결식아동급식지원 및 노인무료급식지원의 경우는 생계급여수급자가 수혜자의 50% 전후를 점하는 지자체가 다수로 나타남.

〈표 2-8〉 광역시도의 사업별 월평균 1인당 예산액 및 식품비

단위: 천 원, %

구분	정부양곡 할인지원		영양플러스		저소득층 건강과일바구니		학교기반 건강과일바구니		실버건강식생활		결식아동 급식지원		결식우려노인 무료급식지원	
	1인당 예산액	1인당 식품비 (비중)	1인당 예산액	1인당 식품비 (비중)	1인당 예산액	1인당 식품비 (비중)	1인당 예산액	1인당 식품비 (비중)	1인당 예산액	1인당 식품비 (비중)	1인당 예산액	1인당 식품비 (비중)	1인당 예산액	1인당 식품비 (비중)
서울	12.2	9.1 (85.3)	101.8	65.3 (64.6)	-	-	-	-	6.8	6.8 (100)	112.4	73.4 (75.1)	78.5	62.7 (84.6)
부산	11.7	9.4 (80.1)	59.9	52.4 (87.5)	-	-	-	-	-	-	46.9	24.9 (53.1)	10.5	9.7 (92.0)
대구	13.8	9.5 (85.3)	63.2	50.7 (82.7)	-	-	-	-	-	-	67.4	-	29.5	29.5 (100)
인천	13.5	11.1 (78.9)	41.3	37.1 (93.7)	15.3	15.2 (100)	-	-	-	-	64.4	35.1 (66.5)	42.5	38.8 (96.6)
광주	13.1	-	57.6	-	-	-	-	-	-	-	31.7	-	62.5	61.1 (99.7)
대전	13.0	9.0 (85.4)	59.9	49.9 (82.4)	-	-	-	-	10.3	2.7 (26.3)	53.5	44.6 (94.4)	52.5	52.4 (100)
울산	15.3	13.4 (87.9)	75.9	64.4 (84.8)	-	-	-	-	-	-	45.7	33.7 (100)	43.0	42.8 (100)
세종	13.8	9.2 (85.0)	69.4	64.8 (93.3)	-	-	-	-	-	-	83.3	63.9 (100)	49.3	42.4 (100)
경기	23.2	-	43.1	35.2 (84.5)	8.6	8.1 (94.2)	-	-	-	-	88.2	-	59.5	57.4 (100)
강원	10.7	7.2 (83.5)	55.2	46.4 (89.4)	13.7	12.3 (91.9)	-	-	13.4	13.4 (100)	86.3	61.6 (90.9)	40.4	34.6 (87.2)
충북	13.6	8.0 (71.2)	63.4	59.5 (93.7)	10.0	-	-	-	-	-	54.1	35.2 (75.7)	24.3	23.5 (97.7)
충남	36.5	22.4 (85.4)	58.8	-	-	-	-	-	-	-	55.0	-	9.7	-
전북	16.9	11.9 (85.1)	62.9	54.6 (88.6)	8.3	8.1 (98.4)	-	-	51.4	44.3 (90.9)	57.1	42.7 (93.8)	57.5	53.7 (97.6)
전남	27.1	-	28.4	26.8 (94.3)	1.7	1.5 (87.5)	4.4	4.4 (100)	-	-	51.2	51.2 (100)	37.0	34.2 (100)
경북	14.2	10.0 (85.1)	59.5	47.3 (86.2)	14.4	14.0 (97.4)	12	12 (100)	-	-	72.1	-	46.9	46.9 (100)
경남	14.9	-	58.2	50.5 (89.1)	-	-	-	-	-	-	68.3	-	47.2	45.5 (96.4)
제주	12.4	8.9 (85.2)	60.6	60.6 (82.4)	50.0	-	-	-	-	-	72.3	-	51.4	50.6 (100)

주 1) 서울시의 건강과일바구니사업은 서울시에서 지원하는 기부금 사업

2) 저소득층 건강과일바구니사업은 부산(부산진구, 남구), 인천(중구, 동구, 남구, 강화군), 경기도, 강원(강릉시, 홍천군), 충북(단양군), 전북(장수군, 완주군), 전남, 경북, 제주(서귀포시) 자료

3) 실버 건강식생활 사업은 서울(중구), 대전(동구), 강원(인제군), 전북(장수군) 자료

4) '-'는 시행하지 않는 사업이거나 해당 자료 없음 표시

5) ()는 집행액 대비 식품비 비중

자료: 지자체 제출 통계자료.

〈표 2-9〉 광역시도의 사업별 월평균 수혜자 및 생계급여 수급자 수

단위: 명, %

구분	정부양곡 할인지원		영양플러스		저소득층 건강과일바구니		학교기반 건강과일바구니		실버건강식생활		결식아동 급식지원		결식우려노인 무료급식지원	
	수혜자 수	생계 급여 수급 (비중)	수혜자 수	생계 급여 수급 (비중)	수혜자 수	생계급여 수급 (비중)	수혜자 수	생계 급여 수급 (비중)	수혜자 수	생계 급여 수급 (비중)	수혜자 수	생계 급여 수급 (비중)	수혜자 수	생계급여 수급 (비중)
서울	75,138	-	5,831	858 (14.7)	-	-	-	-	495	396 (80.0)	33,839	10,237 (43.4)	24,756	14,336 (67.5)
부산	33,807	33,312 (85.8)	1,770	192 (10.8)	-	-	-	-	-	-	16,782	7280 (50.5)	37,263	20,083 (56.7)
대구	35,374	24,896 (70.4)	1,281	219 (17.1)	-	-	-	-	-	-	17,975	-	3,730	-
인천	14,312	11,809 (75.4)	2,618	381 (25.8)	969	458 (69.8)	-	-	-	-	15,855	1156 (33.5)	5,456	3,240 (58.5)
광주	20,278	16,385 (80.8)	898	-	-	-	-	-	-	-	22,323	-	5,074	3,317 (65.4)
대전	20,065	15,607 (77.8)	662	36 (5.4)	-	-	-	-	20	-	10,890	-	2,836	1,638 (86.3)
울산	4,542	3,371 (74.2)	503	21 (4.2)	-	-	-	-	-	-	549	405 (100)	515	514 (100)
세종	1,310	1,030 (78.6)	96	-	-	-	-	-	-	-	1,139	549 (48.2)	541	-
경기	39,414	-	7,914	1,141 (14.4)	351	52 (15.1)	-	-	-	-	63,542	-	25,484	-
강원	26,549	21,154 (79.7)	2,691	255 (9.92)	723	-	-	-	244	0 (0)	10,308	3,403 (33.0)	9,347	3,942 (53.9)
충북	18,281	15,404 (84.3)	1,473	127 (7.2)	120	-	-	-	-	-	16,436	3,167 (37.8)	10,737	4,033 (42.4)
충남	7,978	7,621 (95.5)	2,202	-	-	-	-	-	-	-	15,940	-	5,945	-
전북	25,212	21,430 (85.0)	2,447	507 (20.7)	142	88 (62.0)	-	-	40	35 (87.5)	12,792	5,551 (43.4)	4,050	2,059 (62.0)
전남	17,613	11,977 (68.0)	5,084	231 (4.5)	389	0 (0)	55	0 (0)	-	-	12,888	-	12,768	0 (0)
경북	33,605	25,192 (75.0)	4,197	623 (14.8)	302	117 (38.7)	25	25 (100)	-	-	1,682	-	8,033	-
경남	29,396	-	2,022	364 (20.3)	-	-	-	-	-	-	29,407	-	10,915	-
제주	7,898	5,319 (67.3)	758	49 (6.5)	276	204 (73.9)	-	-	-	-	7,023	-	1,866	-

주 1) 서울시의 건강과일바구니사업은 서울시에서 지원하는 기부금 사업

2) 저소득층 건강과일바구니사업은 부산(부산진구, 남구), 인천(중구, 동구, 남구, 강화군), 경기도, 강원(강릉시, 홍천군), 충북(단양군), 전북(장수군, 완주군), 전남, 경북, 제주(서귀포시) 자료

3) 실버 건강식생활 사업은 서울(중구), 대전(동구), 강원(인제군), 전북(장수군) 자료

4) 생계급여 수급자 비중은 기초지자체별(시·군·구)로 생계급여수급자 구분 가능 지역에 한하여 계산

5) ‘-’는 시행하지 않는 사업이거나 자료 부존재

자료: 지자체 제출 통계자료.

2.4. 취약계층 생계비 지원사업의 영향 분석¹²

- 취약계층 생계비 지원사업(국민기초생활보장급여)이 효과적이기 위해서는 현금지원이나 현물지원에 관계없이 취약계층의 농식품 지출액을 양적으로 늘려야 할 것임. 다음 조건으로 구입하여 섭취하는 농식품의 품질이 영양/건강/안전 차원에서 개선되어야 할 것임.
- 식품비로 지출할 것을 정책 목표로 정하여 지원한 생계비 현금을 식품비로 사용하지 않고 전용할 경우 농식품 소비의 양적·질적인 개선을 기대하기 어려움.
- 지원한 현금/현물이 정책 목표에 부합되게 사용되어 전체 농식품 소비지출액이 증가했다 할지라도 새롭게 구입하거나 기존 바스켓을 대체하는 농식품의 품질이 떨어질 경우 영양 및 건강 개선의 효과는 기대하기 어려움.
- 생계비 지원사업으로 인해 구입한 농식품 품질에 어떤 변화가 있었는지는 관찰할 수 없기 때문에 본 절에서는 취약계층 대상 생계비 지원이 농식품 소비지출액에 미치는 효과를 중심으로 분석하고자 함.

2.4.1. 생계비 지원 수급 여부가 부문별 소비지출액에 미치는 영향

- 한국복지패널 원시자료 분석을 통해 취약계층 중 생계비를 수급하는 그룹과 수급하지 않는 그룹 간에 6개 소비 부문별 소비지출액에 어떤 차이가 있는지를 규명하고자 함. 취약계층을 가구소득이 최저생계비보다 낮은 집단으로 규정하였으며 처치효과모형을 활용하여 두 집단 간 각 소비 부문별 지출액에 차이가 있는지, 있다면 유의미한지를 검증함.

¹² 이하의 내용은 이계임·김상효·김부영(2017)의 『정부의 취약계층 농식품 지원체계 개선방안』, pp 76-83까지의 내용을 요약·정리함.

가. 분석 자료 및 요약통계량

- 한국복지패널 원시자료는 2011년부터 2015년까지 연간자료를 활용하였음.
세부적인 내용은 <표 2-10>과 같음.
 - 경제적 취약계층이 분석 대상이기 때문에 단일 조사년도에서는 충분한 수의 샘플을 확보할 수 없었음. 따라서 최근 3개년 및 5개년 자료를 풀링(pooling)하여 분석에 활용함. 2011~2015년 5개년 풀링자료를 주요 분석 대상으로 하였으며 강인성 검정(robustness checks)을 위해 2013~2015년 3개년 풀링자료도 별도로 분석함.
- 보건복지부가 공표하는 최저생계비를 기준으로 가구의 시장소득이 최저생계비 미만인 가구를 취약계층 혹은 취약가구로 규정하여 분석 대상으로 함.
 - 경상소득 = 근로소득 + 사업 및 부업소득 + 재산소득 + 사적이전소득 + 공적이전소득으로 산출
 - 시장소득 = 경상소득 - 공적이전소득으로 계산
 - 보건복지부가 공표하는 가구원 수별 최저생계비 기준은 아래 표에 제시

〈표 2-10〉 가구원 수별 연도별 최저생계비 기준

단위: 원/월

연도	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	...	10인 가구
2011	532,583	906,830	1,173,121	1,439,413	...	3,037,160
2012	553,354	942,197	1,218,873	1,495,550	...	3,155,611
2013	572,168	974,231	1,260,315	1,546,399	...	3,262,902
2014	603,403	1,027,417	1,329,118	1,630,820	...	3,441,031
2015	617,281	1,051,048	1,359,688	1,668,329	...	3,520,174

- 최저생계비 100% 미만 기준 저소득층으로 분류된 가구 중에서도 기초생활보장급여를 수급한 그룹이 있고 그렇지 않은 그룹이 있음. 2011~2015년 풀링자료를 살펴보면 전체 가구 수 35,529개 중 취약계층 가구는 11,323개이며 그중 3,286가구는 기초생활보장급여를 수급함.

○ 2011~2015년 폴링자료에서 취약계층 대상 소득 및 지출변수에 대한 요약통계량은 <표 2-11>에 제시되는 바와 같음.

- 월평균 경상소득은 기초생활보장급여를 수급하지 않는 그룹이 평균 98만 1,300원 수준이었으며 수급자들은 평균 96만 7,700원으로 약 1만 4,000원 가량 차이를 보임. 두 집단 간의 월평균 경상소득은 시장소득과 공적이전을 보면 명확한 차이를 보임. 기초생활보장급여 비수급 그룹은 시장소득이 약 49만 원 공적이전소득이 약 48만 원 수준으로 거의 1:1 비율을 보이거나, 수급자들은 시장소득 약 28만 원 공적이전소득 약 70만 원 수준으로 공적이전소득이 전체 경상소득 중 71%를 차지
- 월평균 지출액의 경우 비수급 집단은 114만 9,500원, 수혜 집단은 99만 3,000원 수준이며 식품, 교통·통신·교양오락, 주거·광열·수도, 가구·가사·피복·신발 지출액에서는 큰 차이를 보이지 않으나 보건의료, 교육, 기타지출액에서는 상대적으로 큰 차이

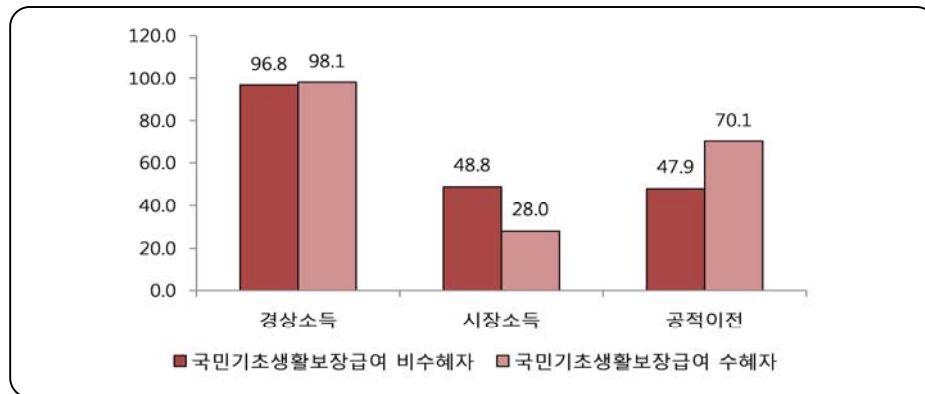
<표 2-11> 소득 및 지출액 변수 요약통계량, 최저생계비 100% 미만 가구(2011~2015 평균)

변수(실질, 2015=100)	취약계층 표본 수(가구)		평균 금액(월평균, 만 원)	
	기초생활보장급여 비수혜 가구	기초생활보장급여 수혜 가구	기초생활보장급여 비수혜 가구(%)	기초생활보장급여 수혜 가구(%)
경상소득	8,037	3,286	96.77(100%)	98.13(100%)
시장소득	8,037	3,286	48.84(50.5%)	28.04(28.6%)
공적이전	8,037	3,286	47.93(49.5%)	70.09(71.4%)
기초생활보장급여	8,037	3,286	0.00	41.72
전체 생활비 지출액	8,037	3,286	114.95(100%)	99.30(100%)
식품 지출액	8,037	3,286	35.61(31.0%)	34.48(34.7%)
주거·광열·수도 지출액	8,037	3,286	21.63(18.8%)	23.12(23.3%)
가구·가사·피복·신발 지출액	8,037	3,286	5.59(4.9%)	7.63(7.7%)
보건의료 지출액	8,037	3,286	13.12(11.4%)	5.62(5.7%)
교육 지출액	8,037	3,286	1.74(1.5%)	5.24(5.3%)
교통·통신·교양오락 지출액	8,037	3,286	14.05(12.2%)	12.13(12.2%)
기타 지출액	8,037	3,286	23.25(20.2%)	11.19(11.3%)

주: 2015년의 경우 6월 30일 이전의 기존 국민기초생활보장급여와 7월 1일 이후부터 지급된 맞춤형 급여(생계, 주거, 교육급여)를 모두 포함함.

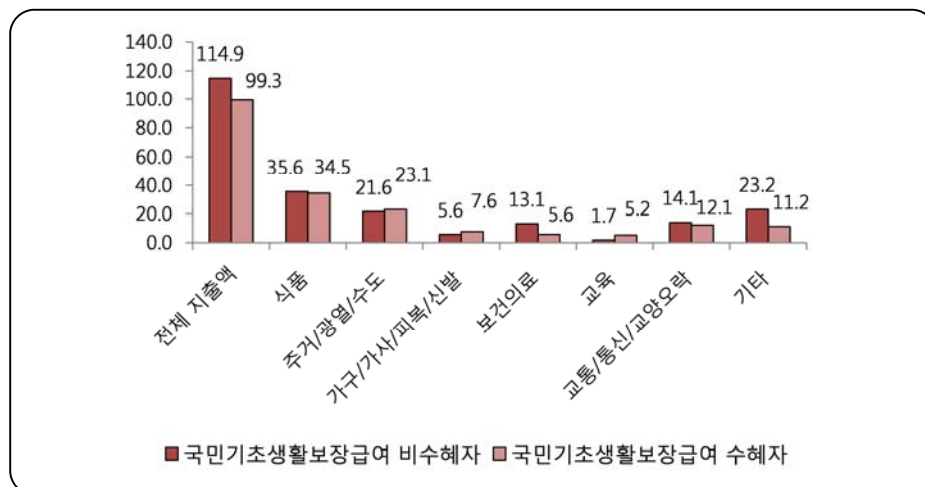
자료: 한국복지패널 2011~2015년 통합자료 분석.

〈그림 2-5〉 경상/시장소득, 공적이전소득, 최저생계비 100% 미만 가구(2011~2015 평균)



자료: 한국복지패널 2011~2015년 통합자료 분석.

〈그림 2-6〉 소득군별 지출액, 최저생계비 100% 미만 가구(2011~2015 평균)



자료: 한국복지패널 2011~2015년 통합자료 분석.

나. 분석 방법

- 특정 처치변수(treatment variable)와 종속변수 사이에 존재하는 인과관계를 식별하고자 할 때 처치집단(treatment group)과 통제집단(control group) 사이의 종속변수 평균치를 단순비교하는 방법은 해당 종속변수와 처치변수만을 가지고 수행하는 통상최소자승법(Ordinary Least Squares) 추정치와 완전히 동일

한 결과를 가져옴($\overline{Y_1} - \overline{Y_0} = \hat{\beta}_{OLS}$). 하지만 이러한 방법으로 처치(treatment)의 효과를 식별하고자 할 경우 선택편의가 발생할 수 있으며 특히 처치가 인위적으로 이루어지지 않고 경제주체에 의해 선택된 경우에 이러한 오류의 발생가능성이 큼.

- 이러한 경우, 매칭기법 등을 활용하여 처치집단과 통제집단 간 공변량(covariates)이 비슷한 샘플들을 매칭하는 작업을 거쳐 종속변수가 처리변수에 대한 조건부 독립성을 회복한 후 처치집단과 통제집단의 종속변수 평균치를 비교할 수 있음. 본 분석에서는 성향점수매칭(propensity score matching), 역확률가중치모형(inverse-probability weighting) 등의 처치효과모형을 활용하여 평균처치효과(average treatment effects: ATE)를 식별함. 고려된 공변량은 아래 표에 제시되는 바와 같음.

〈표 2-12〉 처치효과 모형에 고려된 공변량

구분	공변량
포함된 공변량	가구주 성별, 가구주 나이, 가구주 교육 수준, 가구주 소득 수준, 가구주 결혼 여부, 가구원 수, 65세 이상 가구원 수, 전체 생활비 금액, 가구주 고용 형태

다. 분석 결과

- 분석 결과, 기초생활보장급여 수급집단이 비수급집단에 비해 식품 지출액이 낮았으며 이 차이(8,442원)는 통계적으로 유의하였음. 반면, 교육비(20,767원) 지출액, 피복·신발·가구·가사(18,568원) 지출액, 수도·광열·주거(25,931원) 지출액은 수급집단이 비수급집단에 비해 통계적으로 유의하게 높았음.
 - 여기에서 식품지출액이란 가정식비와 외식비의 합으로, 외식비에는 복지관에서의 무료식사 등을 포함하므로 가구가 섭취하는 모든 식품/식사의 현금가치로 보는 것이 타당함.

- 이러한 분석 결과를 기준으로 판단해 볼 때 현금으로 지원되는 생계비 지원이 농식품 소비지출액을 양적으로 늘렸다고 보기는 어려움. 특히 생계급여 지원금액의 37% 수준이 식품비로 사용하도록 정책 설계된 점을 고려하면 생계급여의 식품소비에 대한 정책성과는 크지 않은 것으로 보임.

〈표 2-13〉 기초생활보장급여 수급 여부가 6개 소비 부문별 지출액에 미치는 효과

구분	식품	주거/광열/수도	가구/가사/피복/신발	보건의료	교육	교통/통신/교양오락
PSM	-0.8442*	+2.5931***	+1.8568***	-4.1339***	+2.0767***	1.6746
IPW	-1.1230**	+3.2977***	+2.0674***	-3.6065***	+3.2259*	6.0171

주: *** $p < .01$, ** $p < .05$, * $p < .1$.

자료: 이계임·김상호·김부영(2017: 79).

2.4.2. 생계비 지원 수급 여부가 취약계층 질병 발병 및 영양상태에 미치는 효과

- 생계급여는 급여액 중 37%가 식품비로 지출하도록 설계되었음. 이는 취약계층 생계비에서 식품비가 차지하는 역할의 정책적 중요성을 보여주는 수치임. 이 수치를 가지고 정책 목표를 유추해 보면, 생계비 지원은 취약계층의 식품소비를 늘려 영양상태 및 국민건강을 개선함에 있을 것임.
- 생계비 지원이 주요 질병 진단 여부 및 영양상태에 미치는 영향을 조사하기 위해 국민건강영양조사 원시자료를 분석함. 취약계층 중 생계비를 수급하는 그룹과 수급하지 않는 그룹 간에 주요 질병 발병에 대한 의사 진단 여부 및 영양상태 변수에 어떤 차이가 있는지를 검증하고자 앞 절과 동일한 처리효과모형을 활용함.

가. 분석 자료, 요약통계량 및 분석 방법

- 질병관리본부의 2013~2015년 국민건강영양조사 원자료를 활용함. 세부적인

내용은 <표 2-14>와 같음.

〈표 2-14〉 분석 자료, 표본 수 및 자료 통합 방식

항목	설명	
출처	질병관리본부 국민건강영양조사	
분석 대상년도	제6기 3개년도: 2013년, 2014년, 2015년 연간자료	
표본 수	연도	전체 표본 수
	2013년	3,840가구
	2014년	3,840가구
	2015년	3,840가구
자료 통합 방식	2013-2015년 pooling	

- 경제적 취약계층이 분석 대상이기 때문에 3개 조사년도 각각에서는 신뢰할 만한 분석 결과를 도출하는 데 요구되는 충분한 샘플 수를 확보하지 못함. 따라서 제6기 3개년도 자료를 풀링(pooling)하여 분석함.
- 국민건강영양조사는 가구의 총소득을 “임금, 부동산 소득, 연금, 이자, 정부 보조금, 친척이나 자녀들의 용돈 등 모든 수입을 합쳐 최근 1년 동안 가구의 총 소득은 대략 얼마입니까? 만일 연간 소득을 대답하기 어려운 경우 월평균 액수를 말씀해 주십시오.”와 같이 묻고 있음. 해당 문항은 경상소득보다는 시장소득으로 보는 것이 적절할 것으로 판단되어 이에 대한 응답치를 시장소득으로 간주하고, 시장소득이 최저생계비 미만인 가구를 취약계층으로 규정함.
- 국민건강영양조사 제6기 2013~2015년 풀링자료에 취약계층 대상 통제변수, 처치변수, 결과변수의 요약통계량(가구 기준)을 <표 2-15>에 제시함.
 - 취약계층 가구주의 평균 연령은 66.6세로 주로 고령자들이 취약계층으로 식별됨. 월평균 가구소득은 약 59만 원 수준이었으며 가구주의 43%는 남성이었음. 약 72%는 동 지역에 거주했으며 저작 불편을 호소한 가구주는 47%, 영양교육 참여 경험이 있는 가구주는 5% 수준이었으며, 식이

〈표 2-15〉 주요 통제변수 요약통계량, 취약계층(2013~2015 평균)

구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값
월평균 가구소득(만 원)	58.66	34.17	17	201.67
가구주 연령	66.58	12.96	19	80
가구주 성별(남성=1)	0.43	0.50	0	1
도시 거주 여부(도시=1)	0.72	0.45	0	1
저작불편 여부(불편=1)	0.47	0.50	0	1
영양교육 여부(유경험=1)	0.05	0.21	0	1
식이조절자 여부(조절자=1)	0.20	0.40	0	1
가구주 교육 수준	초졸 이하	61.46%		
	중졸	14.66%		
	고졸	16.64%		
	대졸 이상	7.24%		
주택 보유 현황	없음	47.70%		
	1채	47.40%		
	2채 이상	4.91%		
결혼 여부	유배우, 동거	47.76%		
	유배우, 별거	1.56%		
	사별	34.41%		
	이혼	10.89%		
	기타	5.39%		
현재 흡연 여부	피움	14.96%		
	가끔 피움	1.80%		
	과거 피움, 현재 안 피움	27.71%		
	기타	55.54%		
음주 빈도	전혀 안 마심	24.30%		
	월 1회 미만	14.00%		
	월 1회 정도	5.75%		
	월 2-4회	13.70%		
	주 2-3회	9.75%		
	주 4회 이상	9.10%		
	기타	23.40%		
비만 정도	저체중	3.95%		
	정상	60.80%		
	비만	35.25%		
외식 빈도	하루 2회 이상	1.56%		
	하루 2회	4.91%		
	주 5-6회	6.04%		
	주 3-4회	6.76%		
	주 1-2회	22.74%		
	월 1-3회	32.44%		
	월 1회 미만	25.55%		

〈표 2-16〉 주요 결과변수 및 처치변수 요약통계량, 취약계층(2013~2015 평균)

구분	평균	표준편차	최소값	최대값
처치변수(treatment variable)				
기초생활수급 여부	0.27	0.44	0	1
결과변수(outcome variable)				
건강결과(질병 의사 진단 여부)				
당뇨병	0.18	0.39	0.00	1.00
관절염	0.28	0.45	0.00	1.00
고지혈증	0.12	0.33	0.00	1.00
고혈압	0.46	0.50	0.00	1.00
협심증	0.05	0.21	0.00	1.00
심근경색	0.02	0.14	0.00	1.00
뇌졸중	0.07	0.26	0.00	1.00
영양결과				
영양섭취 부족 여부	0.12	0.33	0.00	1.00
에너지 권장섭취 미만 섭취 여부	0.30	0.46	0.00	1.00
섭취기준 미만 영양소 수	4.63	2.76	0.00	9.00

조절자는 20% 수준이었음.

- 전체 가구주의 약 61.5%는 초졸 이하, 14.7%는 중졸, 16.6%는 고졸, 7.2%는 대졸 이상의 학력 수준을 보유했으며, 전체 가구주의 약 47.7%는 주택을 보유하고 있지 않았고 52.3%는 1채 이상의 주택을 보유하고 있었음. 전체 가구주의 47.8%가 배우자와 동거하고 있었으며, 현재 흡연자는 16.8%, 과거 흡연자는 27.7% 수준이었음. 월 1회 이상 음주하는 가구주 비중은 약 61.7% 수준이었으며 전체 중 35.3%가 비만 상태로 나타남. 주 3~4회 이상 외식하는 가구는 19.3%였음.
- 처치변수인 기초생활수급¹³ 수급자는 전체의 27% 수준으로 나타남.
- 건강 관련 변수를 살펴보면, 전체 중 약 18%가 당뇨병을, 28%는 관절염을, 12%는 고지혈증을, 46%는 고혈압을, 5%는 협심증을, 2%는 심근경

¹³ 기초생활수급 여부를 나타내는 변수의 경우 과거 또는 현재에 수급 경험이 있는 경우 수급자로 코딩함.

색증율, 7%는 뇌졸중을 진단받았음.

- 영양 관련 변수를 살펴보면, 전체의 12%가 영양섭취 부족자인 것으로 나타났다으며, 30%는 에너지 권장섭취 미만을 섭취하고 있었음. 9개 영양소 권장섭취(평균필요량) 미만인 영양소 수는 평균 4.6개로 나타남.

- 분석 방법은 앞 절에서 사용한 처치효과모형을 사용하였으며, 고려된 공변량은 아래 표에 제시됨.

〈표 2-17〉 처치효과 모형에 고려된 공변량

구분	공변량
포함된 공변량	가구주 성별, 가구주 나이, 가구주 교육 수준, 소득 수준, 가구주 결혼 여부, 가구주 직업 유형, 자택 소유 여부, 도시 거주 여부, 음주 정도, 흡연 여부, 영양교육 참여 여부, 식이조절 여부, 비만 여부, 저작불편 여부, 외식 빈도

나. 분석 결과

- 분석 결과를 살펴보면, 생계비 지원 수급여부가 취약계층의 주요 질병 의사 진단 여부나 영양상태에 특정 영향을 미쳤다고 보기 어려움.
- 구체적으로는, 생계비 지원 수급자와 비수급자 사이에는 고혈압, 고지혈증, 당뇨병, 심근경색, 뇌졸중, 협심증 어떤 질병에 대해서도 의사 진단 여부에 통계적으로 유의미한 차이가 없었음. 이는 에너지권장섭취 미만 섭취 여부, 영양섭취 부족 여부, 섭취기준 미만 영양소 수 등으로 살펴본 영양상태에 대해서도 유사한 결과임.
- 앞 절에서는 생계비 지원이 식품지출액 증대로 효과적으로 이어졌다고 보기 어렵다는 연구결과를 제시함. 본 절에서 분석 결과는 생계비 지원 수급 여부가 질병 진단 여부나 영양상태에 통계적으로 유의미한 차이를 이끌어냈다고

보기 어렵다고 말하고 있음. 이 두 가지 분석 결과는 상호 연관관계에 있음. 즉, 식품비로 지출되어 국민들의 영양상태와 건강상태를 개선할 것을 목표로 추진된 생계비 지원이 식품비 지출로 효과적으로 연결되지 못하였고, 그 결과로서 생계비 지원사업의 질병 발병 및 영양상태 개선 효과가 미미한 것으로 해석할 수 있겠음.

〈표 2-18〉 질병/영양상태 결과변수별 식품지원제도 수혜 여부의 효과분석 결과

결과변수		추정 방법	평균처치효과(Average Treatment Effect)
			국민기초생활보장급여 수급 여부
질병	당뇨병	PSM	0.007
		IPW	0.013
	고지혈증	PSM	-0.01
		IPW	-0.012
	고혈압	PSM	-0.032
		IPW	-0.029
	협심증	PSM	0.012
		IPW	0.025
	심근경색	PSM	0.017
		IPW	0.032
	뇌졸중	PSM	0.021
		IPW	0.027
영양상태	영양섭취 부족 여부	PSM	0.003
		IPW	-0.009
	에너지권장섭취 미만 섭취 여부	PSM	0.022
		IPW	0.012
	섭취기준 미만 영양소 수	PSM	0.368**
		IPW	0.18

주: *** $p < .01$, ** $p < .05$, * $p < .1$.

자료: 이계임·김상호·김부영(2017: 83).

3. 취약계층의 식생활 및 영양섭취 실태 분석

3.1. 취약계층의 식품소비지출 분석

3.1.1. 소득 및 소비지출 구성

- 연도별 통계청 ‘가계동향조사’ 원자료를 분석하여 소득 수준별 가구의 소비지출을 분석한 결과, 취약계층의 식료품·비주류음료 월평균 지출액은 빈곤층 내에서도 소득 수준이 낮을수록 감소하는 추세를 나타냄. 중위소득 30% 미만인 가구의 경우 16만 998원으로 전체 가구의 84.8% 수준이며, 중위소득

〈표 2-19〉 취약계층의 소비지출 구성 비교(2016)

단위: 원(%)

구분		전체	중위소득 30% 미만	중위소득 30~40%	중위소득 40~50%	중위소득 50% 이상
소득		2,298,095	772,921(33.6)	1,127,564(49.1)	1,290,175(56.1)	2,819,485(122.7)
소비지출		1,338,980(100)	706,216(52.7)	864,719(64.6)	959,216(71.6)	1,552,304(115.9)
비중	식료품·비주류음료	189,909(100)	160,998(84.8)	169,872(89.4)	173,275(91.2)	199,522(105.1)
	주류·담배	19,569(100)	11,393(58.2)	16,031(81.9)	16,432(84.0)	22,074(112.8)
	의류·신발	82,437(100)	27,711(33.6)	40,417(49.0)	52,892(64.2)	100,738(122.2)
	주거·수도·광열	171,002(100)	150,737(88.1)	193,353(113.1)	160,704(94.0)	175,664(102.7)
	가정용품·가사서비스	57,261(100)	31,506(55.0)	42,403(74.1)	45,951(80.2)	65,444(114.3)
	보건	102,091(100)	99,265(97.2)	89,293(87.5)	93,403(91.5)	104,060(101.9)
	교통	154,694(100)	47,032(30.4)	64,561(41.7)	79,331(51.3)	192,170(124.2)
	통신	72,619(100)	31,995(44.1)	43,138(59.4)	55,734(76.7)	85,800(118.2)
	오락·문화	81,098(100)	30,157(37.2)	37,844(46.7)	52,941(65.3)	98,401(121.3)
	교육	113,404(100)	14,546(12.8)	30,327(26.7)	39,748(35.0)	148,107(130.6)
	음식·숙박	178,986(100)	53,750(30.0)	80,064(44.7)	118,481(66.2)	220,581(123.2)
	기타상품·서비스	115,910(100)	47,125(40.7)	57,415(49.5)	70,325(60.7)	139,744(120.6)
평균소비성향		71.8	111.7	92.5	89.1	68.0

주: 1) 평균소비성향은 소비지출액을 가처분소득으로 나누어 백분율로 산출함. 가처분소득은 소득과 비소비지출의 차액임.

2) 지출액은 명목금액이며, 기준년도는 2016년임.

3) 가구원수의 양의 제곱근($\sqrt{\text{가구원수}}$)으로 나누어 균등화함.

자료: 통계청, 가계동향조사 원자료 분석.

의 30% 이상이나 40% 미만인 그룹이 16만 9,872원(89.4%), 중위소득의 40% 이상이나 50% 미만인 그룹이 17만 3,275원(91.2%)로 분석됨.

- 총식품비를 식료품·비주류음료, 주류, 외식에 사용한 비용으로 정의하면 소비지출 중 총식품비의 비중인 엔겔계수는 2016년 기준 중위소득 30% 미만인 계층의 경우 30.8%로 전체 가구(27.7%)보다 높은 수준이었음<표 2-20>. 중위소득의 30% 이상이나 40% 미만인 그룹과 중위소득의 40% 이상이나 50% 미만인 그룹도 각각 29.4%와 30.7%로 전체 가구에 비해 높게 나타남.

〈표 2-20〉 취약계층의 엔겔계수 추이

단위: %

구분	전체	중위소득 30% 미만	중위소득 30~40%	중위소득 40~50%	중위소득 50% 이상
2006	28.00	31.17	29.68	31.28	27.60
2007	27.74	31.22	29.63	30.55	27.31
2008	28.10	31.98	30.58	30.27	27.62
2009	27.35	31.08	29.58	29.55	26.86
2010	27.11	29.56	30.75	30.79	26.63
2011	27.28	30.27	31.02	29.78	26.79
2012	27.43	30.66	31.35	29.29	26.93
2013	27.50	31.07	31.05	28.76	27.00
2014	27.43	31.67	30.85	29.42	26.83
2015	27.49	31.01	30.67	29.30	26.94
2016	27.65	30.82	29.35	30.68	27.11

주: 명목가격 기준임.

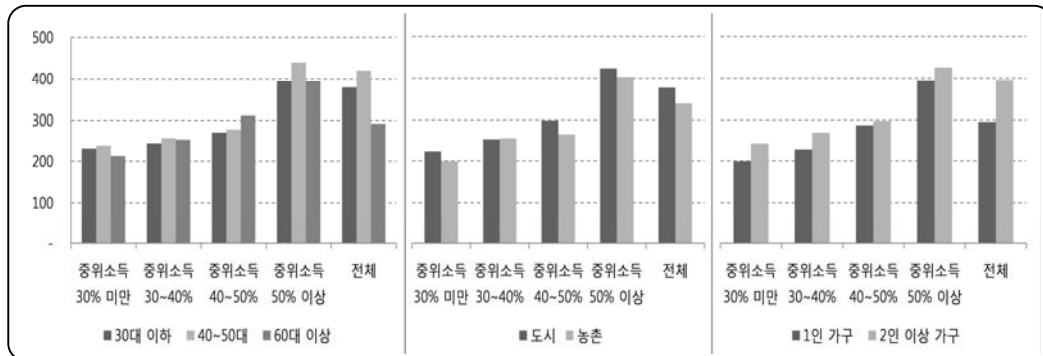
자료: 통계청. 가계동향조사 원자료 각 연도.

3.1.2. 취약계층의 가구 특성별 총식품비 비교

- 취약계층의 가구주 연령대를 기준으로 가구 1인당 전체 식품비를 비교하면, 소득이 중위소득의 30%보다 낮으면서 가구주가 60대 이상인 경우 가구 1인당 식품비는 평균적으로 월 21만 3,054원으로 소득 및 연령 구분별 비교 시

〈그림 2-7〉 취약계층 가구특성별 1인당 식품비 비교(2016)

단위: 천 원/월



자료: 통계청, 가계동향조사 원자료 분석.

가장 적은 수준으로 분석됨.¹⁴ 소득 수준이 중위소득 30% 미만이면서 가구주 연령이 40~50대인 경우 1인당 월평균 식품비는 23만 9,357원으로 전체 40~50대 가구 1인당 식품비의 57.0%에 불과함.

- 거주지역별로는 도시 지역 취약계층이 농촌 지역 취약계층에 비해 1인당 식품비를 더 많이 사용하는 것으로 분석됨. 가구원 수별로 식품비 수준을 비교하기 위해 가구당을 1인당으로 환산하면 2인 이상 가구가 1인 가구보다 식품비를 더 많이 지출하는 것으로 나타남. 소득 수준이 높아질수록 거주 지역과 가구원 수에 상관없이 1인당 식품비가 증가하는 경향이 있음.

3.1.3. 취약계층의 식품류별 지출수준 비교

- 취약계층은 곡물, 채소 및 채소가공품, 신선수산물, 염건수산물, 유지류, 조미식품을 구매할 때 1인당 지출액이 전체 평균보다 큰 것으로 분석됐지만, 다른 대부분의 식품류는 1인당 지출액이 전체 평균에 크게 못 미치는 것

¹⁴ 1인당 균등화하는 방식은 통계청에서 사용하는 방법을 적용함. 즉, 가구 전체 지출액을 가구원 수의 제곱근으로 나누어 계산함(이계임·김상호·김부영 2017: 31).

으로 나타남. 전체 가구 대비 식품류별 1인당 월평균 지출액 비중은 소득이 중위소득의 30% 미만인 가구의 경우 육류 73.4%, 우유류 및 계란류 71.8%, 과일류 78.6%, 채소류 120.4% 수준임. 중위소득의 30% 이상이나 40% 미만인 그룹과 중위소득의 40% 이상이나 50% 미만인 그룹은 곡물, 채소류, 수산식품, 유지류, 조미식품에 대한 지출이 상대적으로 크지만, 대부분 식품류

〈표 2-21〉 식품류별 취약계층 1인당 지출 수준(2016)

단위: 원/월, %

구분	전체		중위소득 30% 미만		중위소득 30~40%		중위소득 40~50%		중위소득 50% 이상	
	지출액	비중	지출액	비중	지출액	비중	지출액	비중	지출액	비중
식품비지출	370,291	100	217,666	58.8	253,770	68.5	294,272	79.5	420,902	113.7
식료품·비주류음료	189,909	100	160,998	84.8	169,872	89.4	173,275	91.2	199,522	105.1
- 곡물	10,323	100	13,519	131.0	12,119	117.4	11,911	115.4	9,299	90.1
- 곡물가공품	8,816	100	6,874	78.0	7,447	84.5	8,210	93.1	9,431	107.0
- 빵 및 떡류	11,410	100	5,905	51.8	7,655	67.1	8,055	70.6	13,249	116.1
- 육류	30,044	100	22,048	73.4	25,034	83.3	27,871	92.8	32,524	108.3
- 육류가공품	5,736	100	2,461	42.9	2,841	49.5	4,132	72.0	6,841	119.3
- 신선수산물	11,643	100	14,007	120.3	13,289	114.1	11,859	101.9	10,927	93.9
- 염건수산물	4,325	100	4,905	113.4	4,777	110.4	4,130	95.5	4,163	96.2
- 기타수산물가공	3,855	100	3,001	77.9	3,608	93.6	3,345	86.8	4,121	106.9
- 유제품 및 알	15,027	100	10,791	71.8	11,672	77.7	12,797	85.2	16,446	109.4
- 유지류	1,618	100	1,864	115.2	1,849	114.3	1,800	111.2	1,531	94.6
- 과일 및 과일가공품	23,591	100	18,553	78.6	20,537	87.1	20,335	86.2	25,264	107.1
- 채소 및 채소가공품	22,705	100	27,342	120.4	27,972	123.2	25,032	110.3	21,071	92.8
- 해조 및 해조가공품	2,220	100	2,159	97.2	2,376	107.0	2,314	104.2	2,222	100.1
- 당류 및 과자류	13,421	100	6,890	51.3	8,083	60.2	9,749	72.6	15,632	116.5
- 조미식품	6,804	100	9,250	136.0	8,471	124.5	7,695	113.1	6,023	88.5
- 기타식품	7,550	100	4,980	66.0	4,983	66.0	5,842	77.4	8,461	112.1
- 커피 및 차	4,040	100	2,965	73.4	2,756	68.2	2,978	73.7	4,454	110.3
- 주스 및 기타음료	6,783	100	3,484	51.4	4,403	64.9	5,220	77.0	7,864	115.9
주류	6,988	100	3,623	51.8	5,279	75.5	4,606	65.9	8,100	115.9
식사비	173,395	100	53,044	30.6	78,619	45.3	116,392	67.1	213,280	123.0

주: 지출액은 명목금액이며, 기준년도는 2016년임.

자료: 통계청. 가계동향조사 원자료 분석.

는 전체 평균에 크게 미치지 못함. 중위소득 30% 미만 가구의 1인당 외식비는 전체 평균의 30.6%에 불과하며, 중위소득의 30~40%, 40~50% 계층도 1인당 외식비는 각각 전체 평균의 45.3%, 67.1%로 분석됨.

3.2. 취약계층의 영양섭취 실태 분석

3.2.1. 영양권장량 대비 섭취현황

- ‘국민건강영양조사’ 2013~2015년도 원자료를 통합하여 취약계층의 영양권장량 대비 섭취 현황을 분석한 결과, 소득이 중위소득 30% 미만인 계층은 영양소 섭취 비율이 권장섭취량(RI)에 미치지 못하는 영양소가 절반 정도로 나타남<표 2-22>. 에너지 섭취량은 필요추정량의 80.3%에 불과하며, 중위소득 30% 이상이며 50% 미만인 계층의 경우(86.8%)와 중위소득 50% 이상인 경우(94.1%)에 비해 낮은 수준임.
- 특히, 칼슘, 비타민 A, 리보플라빈, 나이아신, 비타민 C의 경우 소득 수준이 중위소득 30% 미만인 계층의 영양섭취가 권장량보다 크게 부족한 것으로 분석됨. 권장량 기준 섭취 수준은 칼슘 55.6%, 비타민 A 80.9%, 리보플라빈 69.5%, 나이아신 80.7%, 비타민 C 80.4%로 나타남. 중위소득 30% 이상이며 50% 미만인 계층의 경우, 중위소득 30% 미만인 그룹보다 영양소 섭취비율이 높게 나타났지만 여전히 칼슘과 리보플라빈 섭취비율은 각각 63.0%와 87.6%로 권장섭취량에 비해 부족한 수준임. 에너지 급원별 비중은 중위소득 30% 미만인 계층의 경우 지방과 단백질 급원 비중이 작은 반면, 탄수화물 급원 비중은 증가하는 특징을 보임. 에너지 급원 비중은 탄수화물이 71.4%, 단백질 13.2%, 지방 15.4%로 나타남.

〈표 2-22〉 취약계층의 권장량 대비 영양소 및 에너지 섭취 비중

단위: %

구분	전체	중위소득 30% 미만	중위소득 30% 이상 중위소득 50% 미만	중위소득 50% 이상
에너지(ERR 대비 %)	91.7	80.3	86.8	94.1
단백질(RI 대비 %)	147.4	113.2	138.0	153.8
칼슘(RI 대비 %)	68.9	55.6	63.0	71.8
인(RI 대비 %)	151.0	120.2	138.9	157.4
철(RI 대비 %)	167.7	156.2	155.6	171.3
나트륨(AI 대비 %)	276.0	247.8	262.9	282.1
비타민 A(RI 대비 %)	106.6	80.9	94.2	112.3
티아민(RI 대비 %)	176.2	144.8	167.3	182.3
리보플라빈(RI 대비 %)	97.6	69.5	87.6	103.2
나이아신(RI 대비 %)	106.8	80.7	97.2	112.1
비타민 C(RI 대비 %)	102.4	80.4	94.1	106.8
지방급원 에너지비(%)	20.7	15.4	19.3	21.7
단백질급원 에너지비(%)	14.4	13.2	14.2	14.7
탄수화물급원 에너지비(%)	64.8	71.4	66.5	63.6

주: Recommended Intake(RI)는 권장섭취량, Estimated Energy Requirement(EER)는 필요추정량, Adequate Intake(AI)는 충분섭취량임.

자료: 질병관리본부. 국민건강영양조사 2013~2015년도 원자료 분석; 이계임·김상호·김부영(2017).

- 영양섭취 부족자를 필요추정량 대비 실제 에너지 섭취 비율이 75%보다 낮 으면서 동시에 칼슘, 철, 비타민 A, 리보플라빈 등 주요 영양소의 섭취량이 평균필요량보다 낮은 자로 정의할 때, 중위소득 30% 미만인 계층의 영양섭

〈표 2-23〉 취약계층의 영양섭취 부족자 비율

단위: %

구분	전체	중위소득 30% 미만	중위소득 30% 이상 중위소득 50% 미만	중위소득 50% 이상
영양섭취부족자 ¹⁾	8.2	14.5	10.5	6.9
영양섭취부족자(비타민 C 포함) ²⁾	6.6	12.3	8.5	5.5

주 1) 필요추정량 대비 실제 에너지 섭취 비율이 75%보다 낮 으면서 동시에 칼슘, 철, 비타민 A, 리보플라빈 등 주요 영양소의 섭취량이 평균필요량보다 낮은 사람의 비율(만 1세 이상).

2) 필요 추정량 대비 실제 에너지 섭취 비율이 75%보다 낮 으면서 동시에 칼슘, 철, 비타민 A, 리보플라빈 등 주요 영양소의 섭취량이 평균필요량보다 낮은 사람의 비율(만 1세 이상).

자료: 질병관리본부. 국민건강영양조사 2013~2015년도 원자료 분석.

취 부족자 비중은 14.5%로 전체 평균 8.2%의 두 배 수준임<표 2-16>. 중위 소득 30% 이상이며 50% 미만인 계층의 경우 10.5%로 중위소득 30% 미만인 계층에 비해서는 작으나, 중위소득 50% 이상인 계층의 영양섭취 부족자 비중(6.9%)에 비하면 높은 수준임.

3.2.2. 취약계층의 건강 평가와 비만

- 취약계층과 비취약계층의 건강 관련 평가 및 인식을 비교·분석하고자 주관적 건강상태 인지율, 저작불편 정도, EQ-5D(건강 관련 삶의 질 지표)를 비교한 결과 소득이 중위소득 30% 미만인 계층은 3가지 지표에서 평가 수준이 모두 크게 낮은 것으로 나타남.

〈표 2-24〉 취약계층의 건강 관련 인식 및 평가

단위: %

구분		전체	중위소득 30% 미만	중위소득 30% 이상 중위소득 50% 미만	중위소득 50% 이상
주관적 건강인지	매우 좋음	9.0	5.8	8.5	9.5
	좋음	30.7	18.6	25.2	33.2
	보통	45.7	43.9	46.6	45.8
	나쁨	11.8	20.9	15.1	10.1
	매우 나쁨	2.8	10.8	4.6	1.5
저작불편	매우 불편함	5.1	15.9	8.3	3.0
	불편함	15.9	24.9	21.3	13.7
	그저 그러함	16.2	16.9	15.9	16.1
	불편하지 않음	23.5	16.5	19.5	25.2
	전혀 불편하지 않음	39.3	25.8	34.9	42.0
EQ-5D		0.95	0.86	0.92	0.96

주: EQ-5D: 건강과 관련된 삶의 질 지표

자료: 질병관리본부. 국민건강영양조사 2013~2015년도 원자료 분석.

- 주관적 건강인지가 좋다고 응답한 비중이 중위소득 30% 미만 계층 24.4%, 중위소득 30% 이상 50% 미만 계층 33.7%로 중위소득 50% 이상 계층의 42.7%에 비해 크게 낮음. 저작불편 가구 비중은 중위소득 30% 미만 계층에서 40.8%로 높은 반면, 중위소득 30% 이상 50% 미만 계층 29.6%, 중위소득 50% 이상 계층 16.7%로 감소함. 건강 관련 삶의 질 지표(EQ-5D)는 중위소득 30% 미만 계층이 0.86으로 전체 가구 평균 0.95에 비해 낮은 수준임.
- 취약계층의 영양소 섭취가 일반적으로 권장되는 수준보다 낮음에도 불구하고 비만과 대사증후군 비율이 높은 것으로 분석되어 균형 있는 영양섭취와 식생활 관리가 미흡한 것으로 나타남.¹⁵
- 정상체중 비중이 중위소득 30% 미만 계층(59.2%)과 중위소득 30% 이상 50% 미만 계층(61.6%)의 경우 중위소득 50% 이상 계층의 63.3%에 비해 낮은 반면, 비만 비중은 높은 것으로 분석됨. 비만율의 경우 중위소득 30% 미만 계층(36.4%)과 중위소득 30% 이상 50% 미만 계층(34.1%)은 중위소득 50% 이상(32.2%)에 비해 높고, 대사증후군도 중위소득 30% 미만 계층(25.9%)과 중위소득 30% 이상 50% 미만 계층(21.8%)은 중위소득 50% 이상(17.4%)에 비해 높은 수준임.

〈표 2-25〉 취약계층의 비만율

단위: 명(%)

구분	전체	중위소득 30% 미만	중위소득 30% 이상 중위소득 50% 미만	중위소득 50% 이상
저체중	625(4.4)	100(4.4)	69(4.3)	456(4.5)
정상	9,402(62.6)	1,492(59.2)	1,138(61.6)	6,772(63.3)
비만	4,926(32.9)	878(36.4)	628(34.1)	3,420(32.2)
대사증후군	3,288(19.0)	726(25.9)	464(21.8)	2,098(17.4)

자료: 질병관리본부. 국민건강영양조사 2013~2015년도 원자료 분석.

¹⁵ 이계임·김상효·김부영(2017: 36).

3.2.3. 취약계층의 집단 특성별 권장량 대비 영양섭취

○ 연령과 지역별로 특히 부족한 영양소에 대하여 영양권장량 대비 섭취비율을 분석한 결과 취약계층은 대부분의 연령층에서 영양소 섭취가 부족한 것으로 나타남. 특히 65세 이상, 50~64세 연령층에서 섭취 부족 현상이 심각한 것으로 분석됨. 중위소득 30% 미만 계층에서 연령이 65세 이상인 경우 권장섭취량 대비 실제 에너지 섭취 비율이 76.2%만을 충족하고 있으며, 특히 칼슘과 리보플라빈의 섭취량은 권장량의 절반 정도밖에 미치지 못함. 칼슘과 비타민 C 섭취량 부족은 12~18세, 19~29세, 50세 이상 연령층에서 모두 심각한 것으로 나타남<표 2-26>.

〈표 2-26〉 취약계층의 가구 특성별 권장량 대비 영양섭취 비율

단위: %

구분		중위소득 30% 미만				중위소득 30% 이상 중위소득 50% 미만				중위소득 50% 이상			
		에너지 ¹⁾	칼슘	리보 플라빈	비타민C	에너지 ¹⁾	칼슘	리보 플라빈	비타민C	에너지 ¹⁾	칼슘	리보 플라빈	비타민C
연령별	1~5	89.7 (4.82)	69.4 (6.66)	123.6 (10.13)	136.7 (21.36)	101.1 (5.14)	97.5 (24.86)	146.1 (9.33)	174.2 (28.82)	103.3 (1.64)	77.4 (2.23)	146.8 (3.04)	176.1 (8.09)
	6~11	104.2 (4.39)	64.5 (3.94)	120.7 (6.39)	103.5 (11.36)	114.1 (4.47)	59.3 (2.66)	136.9 (5.65)	103.5 (11.92)	107.9 (1.26)	67.2 (1.42)	134.7 (2.19)	114.2 (3.81)
	12~18	82.9 (4.43)	52.7 (6.09)	81.7 (5.88)	62.8 (8.66)	83.8 (3.64)	42.2 (2.07)	82.2 (4.32)	64.1 (6.77)	87.3 (1.12)	49.0 (0.91)	88.5 (1.42)	68.5 (2.49)
	19~29	80.4 (3.96)	59.2 (3.54)	90.7 (5.9)	69.7 (9.54)	85.3 (3.39)	63.4 (3.48)	97.2 (5.05)	61.4 (5.75)	88.9 (1.21)	69.8 (1.25)	103 (1.69)	77.9 (2.75)
	30~49	86.3 (3.92)	65.6 (3.27)	83.1 (4.68)	99.6 (12.69)	85.1 (2.15)	66.0 (2.06)	91.7 (3.68)	92.3 (6.48)	93.7 (0.7)	76.3 (0.86)	104.6 (1.06)	102.1 (2.51)
	50~64	80.2 (1.84)	59.9 (2.22)	69.3 (2.42)	88 (6.46)	84.8 (1.69)	67.7 (2.14)	79.8 (2.43)	108.1 (6.82)	96.8 (0.86)	77.1 (0.90)	95.5 (1.36)	132 (3.32)
	65~	76.2 (1.00)	49.7 (1.22)	54 (1.22)	73.3 (3.09)	84.3 (1.46)	57.8 (1.85)	64.8 (1.58)	100.1 (7.43)	90.2 (1.08)	63.4 (1.20)	75.9 (1.47)	110.8 (3.92)
지역	동	80 (1.24)	56.4 (1.36)	72.0 (1.75)	81.7 (3.70)	87.1 (1.21)	63.2 (1.74)	88.4 (1.82)	94.1 (4.00)	93.5 (0.49)	71.6 (0.55)	103.4 (0.75)	106.9 (1.94)
	읍·면	81.1 (1.49)	53.5 (1.76)	62.5 (2.05)	76.9 (6.39)	85.9 (2.23)	61.9 (2.23)	84.7 (3.43)	93.9 (7.36)	97.5 (1.15)	72.6 (1.77)	102.1 (1.73)	106.4 (5.11)

주 1) 에너지 섭취비율은 필요추정량(Estimated Energy Requirement: EER) 대비 %.

2) ()은 standard error.

자료: 질병관리본부, 국민건강영양조사 2013~2015년도 원자료 분석.

- 지역별로는 동 지역 거주자가 읍·면 지역 거주자에 비해 영양권장량 대비 영양소 섭취 비율이 높은 편이지만, 지역 간 비율 차이가 크지는 않음.
- 취약계층의 식품류별 섭취량을 전체 평균 섭취량과 비교하면 중위소득 30% 미만인 계층은 두류를 제외한 대부분의 식품류에서 섭취량이 적은 것으로 분석됨. 식품류별로 살펴보면 곡류, 감자·전분류, 두류, 종실류, 채소류, 해조류를 제외한 나머지 식품군의 섭취량이 평균 섭취량의 80% 미만 수준으로 나타남<표 2-27>.

〈표 2-27〉 취약계층의 식품류별 섭취량

단위: g, (%)

구분	중위소득 30% 미만	중위소득 30% 이상 중위소득 50% 미만	중위소득 50% 이상	평균
곡류	290.8 (97.6)	289.4 (97.1)	300.4 (100.8)	298.1 (100.0)
감자, 전분류	36.5 (92.9)	36.2 (92.1)	40.2 (102.3)	39.3 (100.0)
당류	8.9 (74.2)	11.1 (92.5)	12.6 (105.0)	12.0 (100.0)
두류	35.8 (100.3)	34.8 (97.5)	35.8 (100.3)	35.7 (100.0)
종실류	6.5 (89.0)	6.6 (90.4)	7.5 (102.7)	7.3 (100.0)
채소류	274.6 (91.7)	288.1 (96.2)	304.6 (101.7)	299.4 (100.0)
버섯류	4.1 (71.9)	4.1 (71.9)	6.2 (108.8)	5.7 (100.0)
과일류	141.3 (75.5)	172.7 (92.3)	196.0 (104.7)	187.2 (100.0)
해조류	19.7 (86.8)	19.2 (84.6)	23.6 (104.0)	22.7 (100.0)
유지류(식물)	5.4 (64.3)	7.5 (89.3)	8.9 (106.0)	8.4 (100.0)
육류	70.4 (64.9)	101.3 (93.5)	115.0 (106.1)	108.4 (100.0)
난류	18.2 (65.2)	23.9 (85.7)	29.8 (106.8)	27.9 (100.0)
어패류	71.2 (79.7)	74.0 (82.9)	94.1 (105.4)	89.3 (100.0)
우유류	68.0 (65.0)	89.6 (85.7)	112.1 (107.2)	104.6 (100.0)
유지류(동물)	0.1 (33.3)	0.1 (33.3)	0.3 (100.0)	0.3 (100.0)

자료: 질병관리본부. 국민건강영양조사 2013~2015년도 원자료 분석.

- 소득이 낮을수록 과일 및 채소의 섭취량이 하루 기준 500g보다 낮은 사람들의 비중이 증가하는 경향이 있으며, 특히 중위소득 30% 미만인 계층의 경우

는 69.9%로 추계됨. 12~18세를 제외한 모든 연령층에서 부족자 비중이 전체 평균에 비해 높으며, 30~64세 연령층에서 부족자 비중이 대략 10%p 정도 차이가 남<표 2-28>.

〈표 2-28〉취약계층의 가구 특성별 과일/채소 섭취 부족자 비율

단위: %

구분		전체	중위소득 30% 미만	중위소득 30% 이상 중위소득 50% 미만	중위소득 50% 이상
전체		61.8	69.9	64.6	60.3
연령별	1~5세	88.9	91.5	90.9	88.6
	6~11세	77.9	78.7	81.6	77.4
	12~18세	76.4	74.9	75.0	76.8
	19~29세	72.2	78.2	79.4	71.0
	30~49세	56.5	65.1	57.7	55.9
	50~64세	46.9	64.7	53.6	43.5
	65세 이상	62.0	69.5	60.6	54.8
지역	동	61.6	70.1	65.0	60.1
	읍면	62.8	69.4	62.6	61.2

주: 과일 및 채소의 섭취량 합계가 하루 기준 500g 미만인 자의 비율.

자료: 질병관리본부, 국민건강영양조사 2013~2015년도 원자료 분석.

3.3. 취약계층의 식생활 실태 분석

3.3.1. 식품 불안정성

○ 식품 안정성은 식품 확보와 관련된 가구의 능력 수준을 나타내는 지표로 2013~2015년 ‘국민건강영양조사’ 원자료에서 식품 안전성과 관련된 18개 문항의 응답점수를 합산하여 취약계층의 식생활 안전성을 안정단계, 불안전 초기/중간/심화단계 등 4단계로 구분하여 평가함<표 2-29>.¹⁶ 식품 안정성

¹⁶ 식품 안전성을 평가하는 도구로 미국의 식품보장 서베이 모듈을 사용하는데, ‘국민건강영양조사’는 2013년부터 이 모듈을 적용하여 18개 설문 문항을 바탕으로 식품

〈표 2-29〉 취약계층의 식생활 불안정 단계별 비중

단위: %

구분		전체	중위소득 30% 미만	중위소득 30% 이상 중위소득 50% 미만	중위소득 50% 이상
식생활 불안정	식품 안정	91.0	74.9	81.8	94.6
	식품 불안정 초기	7.7	20.0	14.8	4.9
	식품 불안정 중간	1.2	4.5	3.1	0.5
	식품 불안정 심화	0.1	0.6	0.4	0.0

자료: 질병관리본부. 국민건강영양조사 2013~2015년도 원자료 분석.

분석 결과 중위소득 50% 이상 그룹의 경우 식품 안정단계 비중이 94.6%에 달하는 반면, 중위소득 30% 이상 50% 미만 그룹은 81.8%, 중위소득 30% 미만 그룹은 74.9%로 소득 수준이 낮은 집단에서 식품 불안정 단계에 있는 가구의 비중이 높은 것으로 분석됨. 중위소득 30% 미만 계층의 식품 불안정 초기 단계 비중은 20.0%로 전체 평균인 7.7%에 비해 매우 높은 것으로 나타남.

- 중위소득 30% 미만 계층의 아침식사 결식률은 19.0%로 전체 평균인 23.0% 보다 낮게 나타났지만, 이는 중위소득 30% 미만 계층에서 고령층의 비율이

〈표 2-30〉 취약계층의 아침식사 결식률 연령별/지역별 비교

단위: %

구분		전체	중위소득 30% 미만	중위소득 30% 이상 중위소득 50% 미만	중위소득 50% 이상
전체		23.0	19.0	23.8	23.5
연령별	1~5세	8.4	18.9	9.9	7.7
	6~11세	12.4	17.7	12.5	12.0
	12~18세	32.0	40.0	42.4	29.5
	19~29세	43.4	50.0	49.4	42.0
	30~49세	28.3	35.8	31.0	27.7
	50~64세	13.2	15.5	15.1	12.6
	65세 이상	5.6	6.2	4.4	5.5
지역	동	24.1	22.4	25.8	24.1
	읍·면	17.9	9.4	15.9	20.4

자료: 질병관리본부. 국민건강영양조사 2013~2015년도 원자료 분석.

안정성을 평가함.

높기 때문인 것으로 분석됨. 연령대별로 비교해 보면 모든 연령층에서 중위 소득 30% 미만 계층의 아침식사 결식 비중이 전체 가구 평균보다 높으며 특히 수급자의 연령이 20대인 경우 아침식사 결식 비중이 50.0%로 높게 나타남.

- 하루 3끼 이상의 식사를 주 5회 이상 할 경우 규칙적인 식사를 한다고 정의할 경우, 규칙적 식사 비중은 전체 평균 57.3%로 나타남. 중위소득 30% 미만 계층의 65.1%가 규칙적으로 식사를 하는 것으로 나타났지만, 이는 규칙적으로 식사를 하는 고령층 비율이 높기 때문임. 연령별로 보면 중위소득 30% 미만 계층의 모든 연령층에서 규칙적으로 식사하는 비중이 전체 평균보다 낮으며, 특히 19~29세는 24.6%로 매우 낮은 수준임. 지역별로는 모든 소득 계층에서 동 지역 거주자에 비해 읍·면 지역 거주자가 더 규칙적으로 식사를 하는 것으로 나타남<표 2-31>.

〈표 2-31〉 규칙적 식사 비중

단위: %

구분		전체	중위소득 30% 미만	중위소득 30% 이상 중위소득 50% 미만	중위소득 50% 이상
전체		57.3	65.1	57.1	56.2
연령별	1~5세	80.2	75.9	78.2	80.7
	6~11세	81.6	74.0	78.9	82.5
	12~18세	56.6	37.1	44.5	61.0
	19~29세	29.1	24.6	21.2	30.5
	30~49세	44.8	41.6	45.0	44.9
	50~64세	70.0	68.1	66.5	70.8
	65세 이상	82.9	81.9	82.1	84.1
지역	동	55.7	60.5	54.7	55.2
	읍면	64.9	77.9	66.7	61.4

자료: 질병관리본부. 국민건강영양조사 2013~2015년도 원자료 분석.

4. 미국의 농식품 지원사업 현황 및 시사점¹⁷

4.1. 취약계층 대상 농식품 지원사업 운영 현황¹⁸

- 미국은 세계적으로 농식품 지원사업을 활발하게 운영하고 있는 대표적인 국가로 농무부가 주도하고 보건복지부도 고령자 계층을 대상으로 참여하는 다양한 농식품 지원사업을 운영하고 있음. 농업법 산하에 있는 6종의 농식품 지원사업들(71.3%, 2016년 금액 기준)이 가장 큰 규모로 운영되고 있으며, 다음으로 여성/영유아/어린이를 대상으로 지원되는 영양프로그램들(27.8%), 고령자법 산하 지원사업들(Older Americans Act Nutrition Programs)(0.9%) 순으로 비중이 큼. 예산 기준 고령자법 산하 지원사업들 0.9%를 제외한 나머지 99.1%는 농무부 식품영양국이 주관하고 있음.
- 농식품 바우처 지원제도와 관련성이 가장 높은 2개의 지원사업은 과거 푸드 스탬프라는 사업명으로 운영되었던 보충적영양지원프로그램(SNAP)과 WIC으로 널리 알려진 여성·영유아·아동특별보충영양프로그램임. SNAP은 저소득층을 대상으로 사전에 지정된 슈퍼마켓에서 식품을 구입할 수 있는 전자카드 혹은 바우처를 제공하는 방식으로 농식품을 무료로 지원함. WIC은 임신·수유부, 영유아 등에게 지정된 농식품 품목을 구입할 수 있는 전자카드나 바우처를 제공하는 프로그램임.
- 취약계층을 대상으로 미국에서 운영되고 있는 농식품 지원사업의 예산 규모는 약 114조 원(2016년 기준, 1,130원/달러의 환율 적용 시)에 달하며 SNAP

¹⁷ 이하의 내용은 이계임·김상효·김부영(2017)의 『정부의 취약계층 농식품 지원체계 개선방안』, pp 119-143까지의 내용을 참조하여 재구성함.

¹⁸ Aussenberg and Colello(2017)의 Domestic Food Assistance: Summary of Programs를 참고하여 작성함.

이 약 80조 원으로 매우 큰 비중을 차지하는데, SNAP의 경우 일정 소득 조건만 충족되면 모든 계층이 혜택을 볼 수 있는 농식품 지원사업임.

〈표 2-32〉 미국의 취약계층 농식품 지원사업 예산(2016)

단위: 억 원

구분		프로그램	예산
농무부 식품영양국	농업법	보충적영양지원프로그램(SNAP)	800,797
		비상식품지원프로그램(TEFAP)	4,204
		지역식품프로젝트(Community Food Projects)	102
		농산물보충식품프로그램(CSFP)	2,509
		신선과일채소프로그램(FFVP)	2,000
		고령자파머스마켓영양프로그램(SFMNP)	237
	WIC&어린이 영양프로그램	여성·영유아·아동특별보충영양프로그램(WIC)	71,755
		WIC 파머스마켓영양프로그램(WIC-FMNP)	209
		학교아침프로그램(SBP)	47,404
		공립학교점심프로그램(NSLP)	152,799
		여름식품서비스(SFSP)	5,356
		특별우유프로그램(SMP)	102
		어린이/성인돌봄식품프로그램(CACFP)	37,945
		농장-학교연결프로그램(FTS)	57
보건복지부 노인청	고령자법프로그램 (OAA)	집단영양프로그램(CNP)	5,062
		가정배달영양프로그램(HDNP)	2,554
		미국원주민영양서비스(Grants to Native Americans: Supportive and Nutrition Services)	350
		영양서비스인센티브프로그램(NSIP)	1,808
총합			1,135,249

주: 환율 1,130원/달러 적용.

자료: Aussenberg and Colello(2017); 이계임·김상효·김부영(재인용). 2017. p. 121.

4.1.1. 보충적영양지원프로그램(SNAP)

○ SNAP은 전술한 것처럼 미국의 농식품 지원사업 중 예산 규모 측면에서 가장 핵심적인 농식품 지원사업임. 가구의 월평균소득이 연방빈곤선의 130%보다 낮은 가구들에게 2016년 기준 월평균 126달러 가치의 농식품 현물이 지원되

있음. 총 수혜 대상은 2,200만여 가구, 약 4,400만 명 수준임(Aussenberg and Colello 2017).

- SNAP 프로그램으로부터 취약계층이 수령할 수 있는 식품비 금액은 가구원 수별로 해마다 책정되는 ‘최대혜택금액(Maximum Allotment: MA)’과 가구의 조정순소득의 차이임. MA는 농무부 ‘절약식품계획(Thrifty Food Plan: TFP)’에 기초하여 4인 가족을 대상으로 장바구니 비용을 추계한 후, 가구원이 4인 이하 혹은 이상인 가구들에 대해서는 ‘규모의 경제’ 개념을 적용하여 별도로 도출함. 조정순소득이란 가구의 총소득에서 총공제액을 차감한 금액의 30%(기대 식품비 비율)로 정의됨.

〈표 2-33〉 SNAP 프로그램 수혜금액 결정 예시

- 6인 가족(MA = \$925), 총소득 = \$2,045, 총공제액 = \$515인 경우 SNAP 수혜금액 = $\$925 - [(\$2,045 - \$515) \times 0.3] = \466 - 참고: 2017년 기준 가구원 수별 최대혜택금액			
가구원 수	MA	가구원 수	MA
1	\$194	5	\$771
2	\$357	6	\$925
3	\$511	7	\$1,022
4	\$649	8	\$1,169
추가되는 가구원당	+ \$146		

자료: USDA-FNS(<https://www.fns.usda.gov/snap/fact-sheet-resources-income-and-benefits>: 2017.12.12.); 이계임·김상호·김부영(재인용). 2017. p. 122.

- SNAP 프로그램에서 수혜자로 선정되기 위해서는 네 가지 조건을 충족해야 함. 첫째가 자산조건인데 은행계좌를 포함하여 2,250달러까지 자산으로 보유하는 것을 허용하며 60세 이상 노인이나 장애인이 가구에 있는 경우에는 3,250달러까지 허용한도가 늘어남. SSI(생활보조금)나 TANF(빈곤가정임시지원), 퇴직연금 등은 자산에 포함되지 않음.
- 둘째, 소득 조건을 만족해야 SNAP 수혜자로 선정될 수 있음. 소득 조건은 총소득 조건과 순소득 조건 등 두 종류가 있는데 이 두 조건을 동시에 만족

〈표 2-34〉 SNAP 혜택을 받기 위한 총소득 및 순소득 기준(2017 회계년도 기준)

가구원 수	총소득(연방빈곤선 130%)	순소득(연방빈곤선 100%)
1	\$1,287	\$990
2	\$1,736	\$1,335
3	\$2,184	\$1,680
4	\$2,633	\$2,025
5	\$3,081	\$2,370
6	\$3,530	\$2,715
7	\$3,980	\$3,061
8	\$4,430	\$3,408
가구원 추가 1인당	+\$451	+\$347

자료: USDA-FNS(<https://www.fns.usda.gov/snap/fact-sheet-resources-income-and-benefits>: 2017.12.12.; 이계임·김상호·김부영(재인용). 2017. p. 124.

해야 소득 조건이 충족된 것으로 간주됨.¹⁹ 가구의 소득 수준이 <표 2-34>에서 확인할 수 있는 총소득 및 순소득 조건을 초과하는 경우 SNAP 수혜자로 선정되지 않음.

- 세 번째 조건은 일자리 등록, 일정시간 이상 근로, 취업기회 수락, 교육/훈련 프로그램 참여 등을 조건으로 하는 근로조건이며, 네 번째 조건은 이민신분 조건으로 5년 이상 미국에 거주했거나, 장애인보조금 혜택을 수령하고 있는 경우, 18세 이하의 아동 등 합법적으로 이민신분을 유지하고 있는 경우에는 SNAP 수혜자로 선정될 수 있음.

4.1.2. WIC 및 어린이영양프로그램

- 여성·영유아·아동특별보충영양프로그램(WIC)은 가구 소득이 연방빈곤선의 185%보다 낮은 임산·수유부, 수유하고 있지 않은 출산부, 5세 이하 영·유아

¹⁹ 장애인보조금 혜택을 받고 있는 가구의 경우에는 총소득 조건을 충족하지 않아도 됨.

를 대상으로 농식품 현물과 영양상담 및 영양교육 서비스를 제공하는 주(states)에 연방지원자금을 제공함. 2016년에 약 7,700만 명에게 WIC 서비스를 제공하였음.

- WIC 파머스마켓영양프로그램은 WIC과 수혜자 선정 조건이 거의 같으며, WIC 수혜자에게 파머스마켓에서 사용할 수 있는 쿠폰·바우처를 제공하는 주(state)에 연방정부 자금을 지원함. 2015년에 37개 주 170만 명에게 혜택을 제공하였는데, 평균 혜택금액은 연평균 약 23달러 수준임.
- 학교아침프로그램은 아침식사 제공 프로그램을 운영하고 있는 학교나 어린이집에 연방정부 자금을 활용하여 주(state)에서 지원하는 프로그램임. 가구의 월평균 소득이 연방빈곤선의 130%보다 낮은 가구의 학생을 대상으로 무료 또는 할인된 아침식사를 공급하는 학교가 주정부로부터 보조금을 받게 되며, 보조금의 규모는 1식당 30센트부터 2달러까지로 주마다 다름. 2016년에 일평균 약 1,450만 명의 학생들에게 학교아침프로그램에서 지원하는 아침식사가 제공됨.
- 공립학교점심프로그램은 가구의 월평균 소득이 연방빈곤선의 130%보다 낮은 가구의 학생에게 점심을 공급하는 공립/비영리사립학교 또는 어린이집에 보조금을 지원하는 프로그램임. 보조금의 규모는 1식당 30센트부터 3달러까지로 다양함. 2016년에 일평균 약 3,030만 명에게 무료 점심식사 또는 할인 혜택을 제공함.
- 여름식품서비스프로그램은 저소득 가구(연방빈곤선 185% 기준) 중 18세 이하의 아동/청소년들에게 방학 기간 양질의 식사를 제공하는 비영리 단체에 현금이나 현물을 지원하는 프로그램임. 2016년에 4만 8,000개 단체에서 일평균 약 2,700만 명의 아동/청소년들에게 혜택을 제공함.

- 특별우유프로그램은 연방정부 자금으로 지원되는 식사/급식 관련 프로그램의 혜택을 받고 있지 않는 학교/어린이집을 대상으로 우유를 무상으로 제공하는 프로그램임. 2016년에 약 2천 200만 파인트의 우유에 연방정부 보조금을 지급함.
- 아동·성인돌봄식품프로그램은 아동·노인·장애인을 대상으로 식사 및 간식을 공급하는 아동돌봄센터 및 방과후프로그램, 성인돌봄센터에 현금을 보조하는 프로그램임. 1식당 25센트부터 2.8달러까지 보조 규모는 다양하며, 2016년에 일평균 약 430만 명에게 혜택이 제공되었음.

4.2. 미국의 취약계층 농식품 지원사업의 농식품 조달체계

- 취약계층 대상 농식품 지원사업의 주무부서인 식품영양국이 농식품 조달 업무 일부를 담당하나, 농무부 내 농업진흥청(Farm Service Agency)과 농업유통국(Agricultural Marketing Service)이 주요 조달업무를 담당하고 있음. 농업진흥청은 육류, 가금류, 계란, 생선 등의 신선 과일·채소를 포함하는 ‘A그룹 제품’과 같은 농축산물을, 농업유통국은 식물성 기름, 유아용 조제분유, 곡물가공품, 유가공 등을 포함하는 ‘B그룹 제품’ 조달을 담당함.
- 미국의 농식품 지원사업에 배정되는 대부분의 농무부 예산은 SNAP이나 WIC 수혜자들이 구매해 간 농식품을 보상하기 위해 식료품점에 현금으로 지급됨. 전체 예산의 약 2% 정도가 농식품 조달에 사용되는데, 조달된 농식품의 약 75%는 공립학교점심프로그램에서 사용되며, 약 25% 정도는 그 밖의 농식품 지원사업에 활용됨.
- 농무부에 의한 농식품 조달절차는 일반적으로 6단계임. 첫 번째 단계에서 식품영양국은 연방정부의 예산을 각 주에 분배하고, 농무부가 연방정부 차

원에서 조달할 수 있는 농식품의 목록을 만들어 배포함. 두 번째 단계에서 각 주의 주정부와 농식품 조달의 주무기관은 필요한 농식품 주문서를 작성·제출함. 세 번째 단계에서 식품영양국이 취합해 준 농식품 수요를 농업진흥청과 농업유통국이 트럭 적재 단위 분량으로 분류한 후 공급업체에 입찰 초대장을 온라인으로 발송함. 온라인 초대장에는 납품시기, 납품장소, 농식품 트럭 적재 단위의 수량 등이 기재됨. 네 번째 단계에서 경매에 참여할 의사가 있는 공급업체가 밀봉입찰서를 제출함. 다섯 번째 단계에서 밀봉경매입찰에서 선정된 공급업체가 정해진 납품기한에 맞춰 각 주 혹은 주정부 조달 주무기관이 사전 고지한 창고로 농식품을 배송함. 여섯 번째 단계에서 농무부에 의한 검수가 진행되며, 이후부터는 각 주의 담당기관이 검수된 농식품을 관리함(USDA-ERS 1998).²⁰

- 농식품 조달 업무를 농식품 지원사업 기준으로 분류해 보면 커뮤니티푸드 시스템을 위한 조달과 기타 농식품 지원사업들을 위한 조달 등임. 커뮤니티푸드 시스템을 위한 조달은 학교식사프로그램에서 사용될 식재료 조달임. 이 경우 농무부가 조달업무를 직접 담당하기도 하고 필요에 따라 주정부 담당기관의 수요 조사 및 취합 역할을 감당함. SNAP, WIC 등 식사/급식이 아닌 농식품 현물지원 사업들의 경우 농무부에 의해 제시되는 최소한의 기준이 존재할 뿐 식료품점이 자체적으로 농식품을 조달토록 하여 효율성을 추구함.

4.2.1. 보충적영양지원프로그램(SNAP)의 농식품 조달체계

- SNAP은 기본적으로 수혜자들이 식료품점에 가서 필요한 농식품을 구매하기 때문에, 식료품점에서 해당 농식품을 어떻게 조달하는지와 관련됨. 일반적으로 식료품점은 자체적으로 농식품을 조달하기 때문에 농무부 식품영양국은 SNAP을 위한 조달절차에 개입할 여지가 많지 않음. 식료품점이 판매

²⁰ USDA-ERS(1998)를 참조하여 작성함.

하고자 하는 농식품을 공급하는 어떤 도매업자로부터도 농식품을 조달할 수 있기 때문에 시장 논리 및 가격 논리에 의해 조달이 이루어짐. 다만, 농무부는 SNAP-인증 식품점(SNAP-authorized stores)에 대한 기준을 설정함. 추가적으로 농무부는 SNAP 수혜자들이 구입할 수 있는 농식품 종류에 대한 가이드라인을 설정하여 제공하고 있음.

- SNAP-인증 식품점으로 선정되려면 식료품점이 신청서를 작성하여 농무부 식품영양국에 제출하고 승인을 받아야 함. 중요한 자격 요건으로 ‘가정용 식료품’을 반드시 제공·판매하고 있어야 함. 구체적으로는, 식료품점은 육류·닭고기·생선류, 빵·씨리얼, 채소·과일, 유제품 등 4개의 농식품군에 대해 3종류 이상의 식품을 판매해야 함. 혹은 해당 식료품점의 전체 판매액 중 위에서 언급된 4개의 농식품군의 판매액이 차지하는 비중이 50%를 넘어야 함.²¹
- SNAP 혜택으로 구매가 가능한 농식품은 위에서 언급된 4종의 농식품군뿐 아니라 가구에 의해 소비되는 농식품을 생산하는 종자 및 식물도 포함됨. 청량음료, 캔디류, 쿠키류 등도 가구에 의해 소비되는 농식품이므로 SNAP 혜택으로 구매 가능한 농식품에 포함됨. 티슈나 샴푸와 같은 비식품류는 SNAP의 혜택으로 구매가 불가능하며, 식료품점 안에서 섭취할 수 있는 식품(‘hot foods’) 역시 구입할 수 없음.²²
- SNAP에서 SNAP 혜택으로 구입이 가능한 농식품 종류 및 SNAP-인증 식료품점 자격 요건에 대해 간소화된 기준만 설정하는 방식으로 농식품을 조달·분배하는 이유는 효율성 추구임. 식료품점은 필요에 따라 자체적으로 판매 가격을 결정하기도 하고, 프로모션을 제공할 수도 있어 영업 측면에서 자유도가 높음. 소비자 또한 일부 농식품만을 제외한 거의 모든 농식품을 선택하

²¹ USDA-FNS(a)를 참고하여 작성함.

²² USDA-FNS(b)을 참고하여 작성함.

여 구매할 수 있기 때문에 효용 수준이 매우 높은 장점이 있음. 연방정부의 이러한 낮은 수준의 개입이 SNAP 수혜자의 건강한 식품소비를 저해하여 당초의 정책 목표를 효율적으로 달성할 수 없다고 비판하는 집단도 있음. 이들은 SNAP으로 구입할 수 있는 농식품 종류에 대한 보다 높은 수준이 제약이 있어야 한다고 주장함.

4.2.2. 여성·영유아·아동 대상 특별보충영양프로그램의 농식품 조달체계

- WIC 프로그램의 농식품 조달은 SNAP의 경우와 거의 동일하지만 각 주(state)별로 차이가 크며 WIC 혜택으로 구매 가능한 농식품에 대한 조건이 더 까다로움. 각 주(state)에서 농식품 판매 자격 요건을 갖춘 식료품점을 승인하며, WIC 혜택으로 구매 가능한 농식품의 종류를 선정함. 각 주에서 이러한 결정을 내릴 때 연방정부의 ‘최소영양 기준’을 대체로 따름. 개별 주들은 심지어 WIC 혜택으로 구매 가능한 농식품의 브랜드와 가격까지도 결정할 수 있음. 그러나 대부분의 경우 식료품점 차원에서 농식품 조달 및 판매 결정을 내리고 있음(유아용 분유는 예외).
- WIC은 주어진 예산 제약 하에서 최대한의 수혜자를 지원해야 하기 때문에 WIC 혜택으로 구매 가능한 농식품의 조달 비용을 줄일 유인이 존재함. 예를 들어, 주별로 WIC 용도로 조달하게 되는 유아용 분유에 대해 제조사로부터 리베이트를 받기도 함. 리베이트에 대한 보상으로 최종 선정된 제조업체 1개 업체와 물량 전체에 대한 계약을 체결하기도 함. 특정 주에서는 기타 농식품에 대해서도 리베이트 시스템을 가동하기도 함.
- WIC의 조달·판매 절차의 장점은 주정부가 WIC 혜택으로 구입이 가능한 제품 종류를 제한할 수 있다는 점임. WIC 프로그램 참여자의 건강한 식품 선택을 유도할 수 있다는 점 이외에도, 수혜자들에게 특정 농식품을 가장 저렴

하게 판매하는 단일 식료품점으로부터 해당 농식품을 구입하기를 요구하기도 함. 이러한 WIC의 조달·판매절차는 건강하고 저렴한 농식품을 가능한 많은 WIC 수혜자들에게 보장해 주는 장점이 있음.

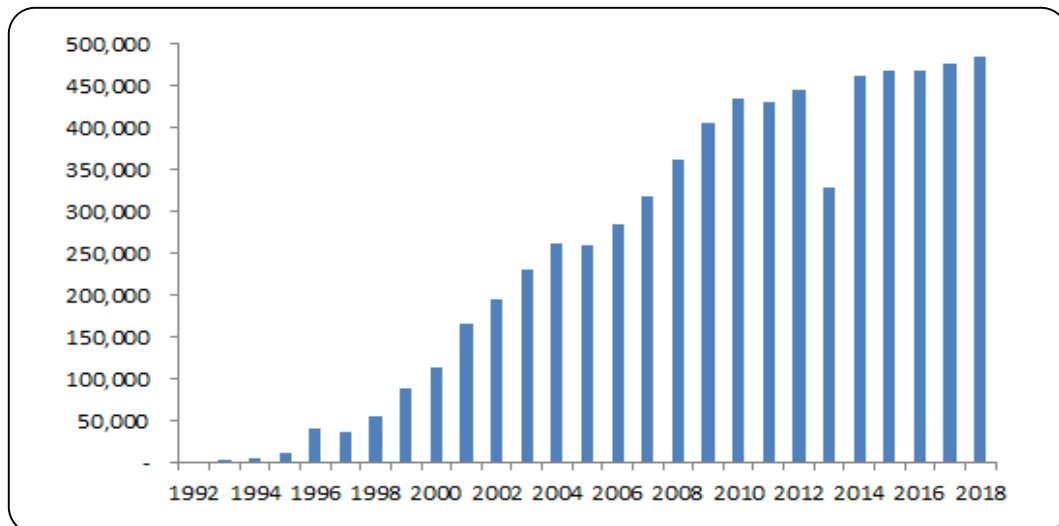
- WIC 프로그램에서 농식품 조달 관련 당면 과제 중 하나는 연방정부 예산을 주정부가 사용할 때 발생할 수 있는 도덕적 해이임. 주정부가 WIC 프로그램을 실행할 때 비용 부담이 요구되지 않기 때문에 조달·지원하게 되는 농식품의 가격에 대해 충분한 고려를 할 유인이 존재하지 않음.

4.3. 농식품 지원사업과 식생활교육의 연계

- 푸드스탬프 프로그램의 영양교육은 1992년에 시작되었음. 푸드스탬프가 SNAP으로 바뀐 후 시작된 교육프로그램인 SNAP-Ed는 SNAP 수혜자들이 건강한 식품 선택을 할 수 있도록 돕는 교육프로그램을 제공하고 있음. 이러한 교육프로그램의 궁극적인 목표는 만성질환 등의 질병 예방 및 감소에 있음.
- 식품영양국이 SNAP-Ed를 주관하고 있으며, 2018년도 기준 연방정부가 지출한 SNAP-Ed 예산은 4,928억 원 수준임(1,130원/달러 가정). 연방정부와 주정부의 예산 매칭비율이 1:1인 점을 고려하면, 2018년도에 연방정부와 주정부가 해당 교육프로그램에 책정한 예산 총액은 1조 원에 육박함. 연방정부에서 지출한 영양교육프로그램의 연간 예산은 1992년 7.6억 원 수준이었으며 이후부터 연평균 28.2%씩 꾸준히 증가함<그림 2-8>.
- 식품영양국이 SNAP-Ed 교육프로그램을 담당하고 있지만 교육현장에서는 각 주(state)별로 각 주의 특성을 반영하여 개별적으로 추진되고 있음. 주정부 내 교육담당 부서가 총괄하고 주 내의 주립대학 및 민간기관들이 교육을 진행하는 구조임.

〈그림 2-8〉 SNAP-Ed 교육프로그램에 대한 연방정부 연간 예산 추이

단위: 백만 원



자료: 미국 농무부 식품영양국

(https://www.fns.usda.gov/snap/supplemental-nutrition-assistance-program-education-snap-ed: 2017.12.12.); 이계임·김상효·김부영(재인용). 2017. p. 142.

- 건강한 식품 선택, 건강이나 영양 측면에서 적절한 방식으로 음식을 조리·섭취하는 방법, 신체활동을 장려 등의 내용으로 학업계획을 수립하게 됨. 교육 내용으로는 1) 건강한 식품 선택, 2) 건강한 식품 종류, 3) 식사 계획, 4) 올바른 식품 구입 및 예산계획 수립, 5) 영양표시 확인과 활용, 6) 식품류별 영양소, 7) 건강·저렴한 조리법, 1~2인을 위한 조리법, 8) 미국인을 위한 식생활 가이드라인, 9) 농식품 지원사업의 종류와 혜택, 10) 식품 안전, 11) 올바른 신체활동 방법 등을 포함함.
- SNAP-Ed는 연방정부 예산뿐 아니라 주정부의 예산도 매칭방식으로 활용하기 때문에 연방정부와 주정부 둘 다 교육프로그램의 효과 및 성과에 대한 평가·모니터링에 관심이 있음. 주정부는 한 해 동안 수행한 교육프로그램의 추진 현황, 예산 현황, 교육프로그램의 효과에 관한 연례보고서를 작성하여 제출해야 하며, 이러한 보고서는 추후 교육프로그램의 개선과제를 도출하는 데 사용됨.

4.4. 부정사용/오용 이슈: WIC을 중심으로

- 식품지원프로그램에서 부정사용 혹은 오용이 발생한다는 것은 납세자의 세금을 낭비되고 있음을 의미함. 더군다나 WIC은 프로그램 성격상 정해진 예산 내에서 가능한 많은 대상자에게 지원하는 것을 목표로 하기 때문에, 부정사용이나 오용의 발생은 이러한 목표 달성에 대한 주요 장애 요인 중 하나로 간주되어 왔음.
- WIC 프로그램이 종이바우처로 운영될 당시 미국에서는 세 집단이 부정사용 혹은 오용에 연루될 수 있었음. 첫째 집단은 식품소매업자(벤더)이며, 둘째는 수혜자(혹은 WIC 참여자), 셋째는 WIC 프로그램 고용인 집단임.
 - 식품소매업자에 의한 부정사용 혹은 오용은 1) 허용되지 않은 식품이나 비식품(nonfood) 제공, 2) 수혜자가 받지 않는 보충적 식품 비용을 WIC 프로그램에 부과, 3) 일반 소비자에게 부과되는 금액보다 많은 금액을 WIC 프로그램에 부과 등
 - 수혜자에 의한 부정사용 혹은 오용은 받아서는 안 되는 혜택을 받거나, 받는 혜택을 잘못 사용하는 경우로 볼 수 있는데, 구체적으로는 1) WIC 혜택을 받기 위해 소득이나 가구원 수 등을 의도적으로 거짓 진술하는 경우, 2) 여러 WIC 사무소에서 중복적으로 혜택을 받는 경우(dual participation issue), 3) 바우처를 현금이나 허용되지 않는 품목으로 교환하는 경우 등을 포함
 - WIC 프로그램 고용인 집단에 의한 부정사용 혹은 오용은 WIC 프로그램 담당자가 프로그램 규정, 정책, 절차 등을 준수하지 않음으로써 자신을 위해 혜택을 제공하거나 대상자가 아닌 사람들에게 혜택을 제공하는 경우를 포함
- 농무부 식품영양국이 발주한 일부 연구는 WIC 프로그램의 부정사용 혹은 오용의 정도를 추정하였음.

- ‘WIC 소득검증연구’(USDA-FNS 1998)에서는 1988년 WIC 등록자 중 5.7%가 사실상 WIC의 소득 조건을 만족하지 못한 것으로 보고하였으며, 이들에 의한 비용은 전체 비용 중 5.8%를 차지한 것으로 추산함. USDA-FNS(2001)은 이 비율을 재조사하였는데 1998년 기준으로는 4.5% 수준으로 나타남.
 - ‘WIC 벤더이슈연구’(USDA-FNS 1991)는 1991년에 22%의 식품소매업자(벤더)가 WIC 프로그램에 비용을 과부과한 것으로 추정하였으며, 이러한 과부과 총금액은 교환된 WIC 상품의 총가치의 2%를 넘지는 않은 것으로 보고함. Bell et al.(2001)은 WIC 프로그램의 규정을 준수하는 벤더의 비율을 조사하였는데, 전체 식품소매업자 중 약 8%가 비용을 과부과했으며, 약 33%의 식품소매업자는 WIC 허용식품 카테고리 내에서 허용되지 않은 식품을 허용했으며(minor substitution), 4%는 WIC 허용 식품 카테고리 이외의 식품으로 교환해 주는(major substitution) 등의 규정 미준수를 발견함.
 - WIC 프로그램에서 예상되는 잠재적인 부정사용 및 오용에 대한 의회 차원의 관심에 대응하여 회계감사원(GAO 1999)은 ‘주 WIC 담당기관’ 전체와 ‘지역 WIC 담당기관’ 임의추출 표본을 대상으로 설문조사를 실시함. 조사 결과를 살펴보면, 1997~1998년 기준 약 9%의 벤더들이 부정사용 및 오용과 연루되었으며, 수혜자나 프로그램 담당자에 의한 부정사용 비율은 높지 않았음.
- WIC 프로그램에서 발생할 수 있는 부정사용 및 오용을 모니터링하는 것은 매우 자원(노동 및 자본)집약적인 과업임을 많은 주별 WIC 담당기관 담당자들이 보고하였으며, 이러한 이유로 EBT 시스템 도입의 필요성이 제기됨. EBT 시스템 하에서는 시스템에 입력되어 있는 WIC에서 승인한 식품이 아닌 경우 거래를 진행할 수 없으며, 수혜자는 자신이 사전에 지정한 비밀번호(PIN)를 입력해야만 카드에 등록되어 있는 WIC 혜택에 접근할 수 있음. 또한 식품마다 찍혀 있는 UPC(universal product code)를 스캔하여 WIC에서

승인한 식품인지 대조한 후 거래를 진행하게 되므로, 과부과, 상품대체, 부정부와 등의 문제를 완화할 수 있을 것으로 판단함.

- 그 밖에 회계감사원(1999)은 행정기관에서 효율적으로 관리할 수 있는 숫자만큼 식품소매점 승인을 줄일 것을 추천하기도 하였으나, 이 부분은 수혜자 접근 용이성을 해칠 수 있는 만큼 신중해야 함을 언급함.
- 참여자의 소득 조건 만족 의무(직접 방문하여 소득 증명), 벤더 모니터링을 위한 방문 조사, 이중 수혜(dual participation) 방지를 위한 주별 WIC 담당기관에 대한 의무 부여(거주지 증명, 1개 지역 내 이중수혜, 지역 간 이중수혜), 고위험 벤더 관리, 부정사용 벤더에 대한 프로그램 영구 배제 등을 WIC 규정집이나 상위 법안에 명시하는 등의 노력을 기울이고 있음.
- 미국 농무부 식품영양국은 벤더에 잘못 지불된 금액 규모에 대한 연례보고서를 작성하여 홈페이지에서 공개하고 있음. 예를 들어, 2011회계년도 기준으로 벤더에 잘못 지불된 금액 총액은 5,250만 달러 수준이었으며, 이 중 과부과(overcharge)는 3,700만 달러, 저부과(undercharge)는 1,560만 달러였음. 과부과가 전체에서 차지하는 비중은 0.81% 수준이었음(USDA-FNS 2012).

4.4.1. 본인 확인 절차

- WIC 종이바우처로 수혜 받는 식품을 구입할 경우, WIC 폴더(folder)와 WIC 체크(check; 혹은 voucher)를 계산대 직원에게 제시하여 본인 확인 절차를 거쳐야 함.
 - WIC 폴더는 WIC 프로그램 참여 정보 및 각종 기록이 담긴 소책자이며 WIC 폴더에는 본인 서명란이 있어 지역 WIC 오피스(WIC clinic)에서 WIC 담당자와 면담 시 담당자 앞에서 서명하게 됨.²³
 - WIC 체크는 제공되는 각종 식품에 대한 바우처인데, 이 바우처에도 보

안 서명란이 있음.

- 계산대 직원이 WIC 거래를 시작하기 위해서는 1) WIC 폴더에 적혀 있는 이름과 ID(보통 운전면허증) 상의 이름을 확인하고, 2) 본인인지 확인하기 위해 ID 사진과 비교함. 3) 다음으로 사용하려고 하는 각각의 WIC 체크에 기재된 서명이 WIC 폴더에 있는 서명과 동일한지 확인함(일부 주에서는 WIC 체크에 하는 서명을 계산대 직원 앞에서 하기를 요구하기도 하며, 영수증에 서명을 요구하는 주도 있음).

4.4.2. WIC 체크 위조 방지

- WIC 체크 위조를 방지하기 위해서 워터마크, 마이크로라인 프린팅, 형광잉크, 무늬 용지, 컬러 프린팅 등의 수단을 사용함. 위조 방지를 위한 다양한 수단을 번갈아 가며 사용함. 컬러의 패턴을 바꾼다든지, 워터마크나 마이크로라인 프린팅의 글자를 바꾼다든지 등의 로테이션 수단이 있음.
- 발행, 저장, 재고, 주 전달기관명, 사용을 위한 정보 등 체크 관리를 은행 수준으로 함. 체크를 사용하는 어떤 시스템도 기본적인 위조 방지 노력을 기울이도록 하고 있음. 이는 은행에서 최종적으로 체크가 처리되어야 하기 때문임.
- 800으로 시작하는 전화를 개설하여 부정사용에 대해 신고하도록 하며, 이러한 신고 정보를 체크에 인쇄하기도 함. 주별로 체크 위조에 대해 벌금을 부과하고 있기도 함.

²³ 지역 WIC 오피스에서는 수혜대상 자격여부 확인/재심사, 영양교육, 기초 건강검사(영유아 철분 검사 등) 등이 주기적으로 이루어짐.

4.4.3. 낙인효과 및 개선 노력

- 1980년대 미국에서는 푸드스탬프(Food Stamp) 신청 자격이 되는 가구가 신청하지 않기로 선택한 배경에 낙인효과가 자리 잡고 있다는 주장 및 연구가 있었음(Coe 1983; GAO 1988). McConnell and Ponza(1999)에서는 푸드스탬프 신청 자격이 되는 저소득 근로 고령 응답자의 25% 가량이 낙인효과가 푸드스탬프에 참여하지 않은 이유라고 응답했으며, 5% 미만의 응답자는 낙인효과가 가장 중요한 이유라고 응답했음. Ponza et al.(1999)는 ‘국가푸드스탬프조사(National Food Stamp Program Survey)’ 자료를 활용하여 푸드스탬프 신청 자격이 되는 응답자의 7%가 낙인효과 혹은 심리적 요인으로 인해 푸드스탬프를 신청하지 않았다고 밝힘. Bartlett and Burstein(2004)에서는 푸드스탬프 비참여자의 50% 이상이 낙인효과는 없다고 응답했으나, 신청 자격은 되지만 참여하지 않겠다고 응답한 응답자의 44%는 낙인효과가 비참여의 하나의 요인이 될 수 있다고 응답함.²⁴
- WIC 제품만 판매하는 소매점 개업 장려: 낙인효과를 줄이기 위해 다른 제품은 판매하지 않고 WIC 혜택으로만 구입할 수 있는 식품만 판매하는 식품점(WIC-only stores 혹은 WIC-only vendors)이 증가함. 이러한 식품점은 2000년대 초반부터 미국 여러 지역에 확산되었는데, Oliveira and Frazao(2009)에서는 WIC-only 식품점이 1999년 400여 개에서 2004년 1,200여 개까지 증가했다고 보고함. 이러한 식품점은 지역 WIC 클리닉 근처에 위치하며 일부 식품점에서는 식품점까지 무료 교통수단을 제공하기도 함(Neuberger and Greenstein 2004). 회계감사원(General Accounting Office 2006)에 의하면, WIC-only 식품점의 등장 및 확산으로 수혜자가 WIC 혜택으로 구입할 수 있는 식품을 찾느라 식료품점 통로에서 노출되는 시간을 줄일 수 있게 되었다고 보고함. Neuberger and Greenstein(2004)는 2002년 기준으로 전체 WIC

²⁴ Goerge et al.(2004)를 참고하여 작성함.

식품점에서 WIC-only 식품점이 차지하는 비중이 2%에 불과하지만, 금액 기준으로는 9%에 달할 정도로 큰 비중을 차지함을 발견함. WIC 프로그램 참여자가 가장 많은 캘리포니아 주에서는 2004년 금액 기준 약 40%가 WIC-only 식품점에서 거래됨.

- 프로그램명 및 법안명 변경: 법안에서는 낙인효과를 방지하기 위해 2008년 10월 1일자로 프로그램 명칭을 푸드스탬프에서 SNAP으로 변경함. 또한 법안의 명칭도 「Food Stamp Act of 1977」에서 「Food and Nutrition Act of 2008」로 바꿈. 연방정부는 각 주들에게 SNAP 이외의 명칭을 사용할 수 있도록 여지를 남겨두었지만, SNAP이라는 명칭을 사용하도록 장려함.
- EBT 시스템 도입: 종이바우처의 경우 본인 확인 절차뿐 아니라 사용 절차가 복잡하여 낙인효과 예방에 취약하였으며, 이는 EBT 시스템 도입 필요성의 중요한 배경으로 작용하였음. EBT 시스템의 도입은 행정비용을 줄이고, 행정적 편의 및 자료수집의 용이성 등을 다각적으로 고려하여 도입이 추진되었지만, 낙인효과 예방도 중요한 목적이었음.

4.5. 미국의 농식품 지원사업 시사점

- 농식품 바우처 지원제도를 도입·설계함에 있어 참고할 필요가 있는 미국의 농식품 지원사업 시사점을 요약하면 아래와 같음.
- 첫째, 미국의 경우 매우 큰 규모의 농식품 지원사업을 전개하고 있음. 2016 회계연도 기준 약 114조 원의 식품지원프로그램을 운영하고 있는데, 이는 국내총생산 1억 원당 54만 1,000원(0.541%)에 해당하는 큰 금액임. 우리나라의 경우 약 1조 9,434억 원을 식품지원프로그램에 사용하고 있는 것으로 나타나 국내총생산 1억 원당 비중은 12만 2,000원(0.122%) 수준으로 미국의

22.5% 수준에 불과함. 우리나라도 취약계층의 건강한 식생활을 보장하기 위해 농식품 지원제도 예산 총량을 확대할 필요가 있음.

- 둘째, 미국의 경우 대부분의 식품지원프로그램이 현물지원 방식을 통해 운영되고 있음. 미국의 현물지원 비중은 80%를 초과하는 반면, 우리나라는 현금지원 비중이 80%를 넘어서고 있어 미국과는 정반대적인 행보를 보이고 있음. 미국 학계에서는 1980년대부터 식품지원프로그램이 식품비 지출액에 미치는 연구를 활발하게 진행해 왔는데, 이는 식품비를 효과적으로 증대시키는 정책이 효과적인 지원정책이기 때문임. 식품비를 증대시킴에 있어 상대적 우위를 점하는 지원방식은 현물지원임은 자명한 사실인 바, 우리나라에서도 현물지원의 비중을 높일 필요가 있음.
- 셋째, 미국의 경우 99% 이상의 식품지원프로그램이 농무부 주관으로 진행되고 있음. 이는 식품의 생산 및 유통을 담당하는 농무부가 보다 효율적으로 식품을 확보·배분할 수 있기 때문일 것이며, 생산된 농식품의 수급 조절, 가격 안정, 농식품 폐기 최소화, 농가 수입 안정 등의 농업·식품정책 목적도 동시에 달성할 수 있기 때문일 것임. 우리나라의 경우에는 90% 이상의 식품지원프로그램이 보건복지부 주관으로 진행되고 있는데, 농림축산식품부의 역할이 확대되어 국가 전체적으로 사업수행의 효율성을 높일 필요가 있음.
- 넷째, 미국에서는 식품지원제도를 식생활교육과 연계하려는 시도가 활발하게 진행되고 있음(예: SNAP-Ed). 농식품을 지원하는 것에 그치지 않고 식생활 및 영양교육도 병행하는 등 적극적인 개입을 통해 국민의 삶의 질 및 건강 향상을 도모하는 것임. 우리나라의 경우 식품지원제도와 식생활교육이 별도로 진행되고 있는 바, 농식품 지원제도와 식생활교육의 연계가 필요한 것으로 판단됨.

- 다섯째, 미국에서는 식품지원제도와 국내산·지역산 농산물 생산·유통·소비의 활성화를 연계하려는 노력이 나타나고 있음. 예를 들면, 파머스마켓을 SNAP 인증점에 포함하기 위해 무료 EBT 장비를 지원하거나, 일부 연방정부 식품지원프로그램에서 미국산 농식품을 조달하도록 규정한 ‘Buy American’ 조항의 신설 등이 있음. 우리나라도 국내산, 지역산 농산물의 생산·유통·소비를 장려하기 위해 다양한 식품지원제도와 연계할 필요가 있음.
- 여섯째, 미국에서는 식품지원제도 운영 시 발생할 수 있는 부정사용, 오용, 낙인효과 등의 문제를 해결하기 위해 1) 본인 확인 절차 강화, 2) 다양한 위조 방지 기술 활용, 3) EBT 시스템 활용 확대, 4) 프로그램 및 법안 명칭 변경 등 적극적인 노력을 기울여 왔다는 점임. 우리나라에서도 향후 농식품 지원제도를 확대해 나갈 때 다양한 문제점들이 발생할 수 있다는 점을 감안하여 제도를 설계해야 할 것임.

제 3 장

농식품 바우처 지원제도 설계

- 이 장에서는 농식품 바우처 지원제도 운영 시 검토 가능한 지급 방식에 대해 이론적으로 비교하고 타 바우처 사업을 검토하여 농식품 바우처 지원제도의 도입방향과 운영방안을 제시함. 농식품 바우처 지원대상 가구, 지원금액 수준, 구매지원 식품, 전달체계, 소요예산 등을 제안함. 또한 시범사업의 운영 방안 및 평가지표를 검토함.

1. 지원방식별 이론적 정책효과 고찰

1.1. 지원 방식 비교²⁵

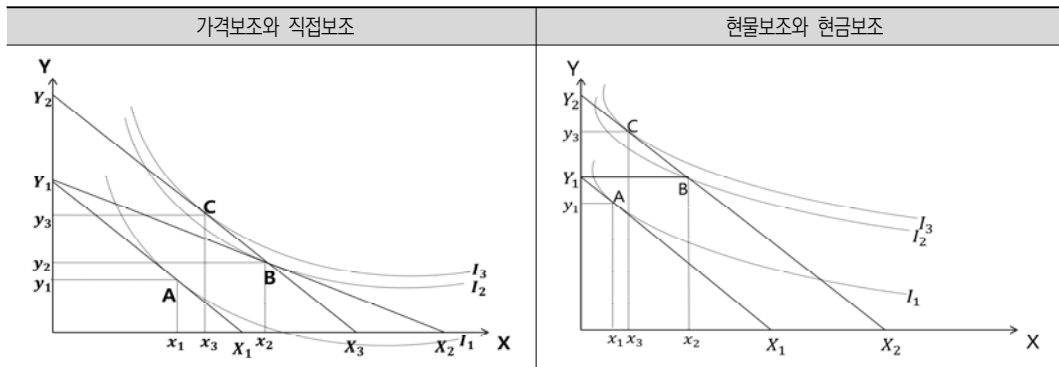
- 취약계층에게 농식품을 지원하는 정책설계에서 고려할 수 있는 지급 방식 대안은 가격보조, 현물보조, 현금보조인데, 현물보조와 현금보조는 직접보조로 볼 수 있음. 가격보조는 해당 품목에 대한 할인과 동일한 효과를 발생시키는데, 해당 품목의 실질가격을 하락시킴으로써 수요 증대를 이끌어낼 수 있음. X를 농식품으로 Y를 농식품을 제외한 모든 재화들의 복합재(composite good)로 표시할 경우 X에 대한 가격보조를 통한 X의 실질가격 하락은 소비자의 최적선택점을 이동시킴(A→B). 최적선택점의 이동은 소비자효용을 향

²⁵ 이계임·김상효·김부영(2017)을 참고하여 작성.

상시킴($I_1 \rightarrow I_2$). 반면 현물보조나 현금보조를 통해 지원될 경우 최적선택점이 이동($B \rightarrow C$)하는데 이 경우 가격보조 경우보다 농식품 수요는 B에서 C로 줄어들지만 소비자효용은 I_3 로 증가함.²⁶

- 현물보조의 경우 사회적으로 필요한 수준까지 수요를 증대시키지만($A \rightarrow B$), 현금보조로 지원하는 경우에는 현물보조보다 수요가 작고($B < C$) 소비자 효용은 소폭 증가($I_3 \rightarrow I_2$)시킬 것으로 판단됨.²⁷
- 따라서 농식품을 현물의 형태로 지원할 경우 정책당국이 목표로 하는 수준까지 농식품 소비수준을 증가시킬 수 있으나 소비자 효용이 최대로 증가하지는 못함.²⁸ 반면 농식품 구입 용도로 현금을 지원할 경우 소비자 효용 극대화 측면에서는 최선이나 농식품 소비확대를 통한 영양상태 및 건강 증진이라는 정책 목표는 충분히 달성되지 않을 것임. 불완전 정보 상황에 처한 소비자는 농식품 소비확대를 통해 기대되는 중장기적 건강·영양개선 효과

〈표 3-1〉 지급 방식 비교



자료: 이계임·김상호·김부영(2017: 95).

²⁶ 박광수·김수일(2009: 45) 참조.

²⁷ 현재의 농식품 소비 수준은 사회적으로 적정한 수준보다 낮다고 가정함. 이 가정은 취약계층의 영양상태가 매우 취약하다는 점, 최저식품비 기준 식품비 지출 수준이 71.8%인 점에 의해 지지된다고 판단됨. 또한 농식품이 취약계층에게 지원된다 해도 농식품 시장가격은 변동하지 않을 것으로 가정하고자 함.

²⁸ 전체 인구 집단에서 수혜 집단이 차지하는 비율이 높지 않으면 받아드릴 수 있는 가정임(이계임·김상호·김부영 2017: 94).

를 충분히 고려하지 못하므로 이러한 점을 감안하여 사회적인 목표를 효율적으로 달성할 수 있는 방향으로 관련 지원정책을 추진하는 것이 적절함.

- 현금보조 형식으로 지원할 경우 수혜자 효용/만족도는 높으나 정책입안자가 의도하지 않은 용도로 지출될 수 있다는 단점이 존재함. 현물보조는 현금보조보다는 효율성은 떨어지지만 지원품목을 제한할 수 있기 때문에 정책목표 달성 측면에서는 우월함. 현금보조는 전용의 문제가, 현물보조는 집행비용 및 낙인효과 문제 또한 우려됨.
- 소비자 효용 관점에서는 현금보조가 가장 우월하고, 다음이 현물보조임. 특정 재화의 수요/소비량 관점에서는 가격보조가 가장 우월하며 현금보조의 효과는 상대적으로 작음.^{29,30}
- 바우처는 특정 재화에 대한 지불인증권 성격으로 현물과 현금 각각의 특징을 부분적으로 보유함. 정해진 재화만 구입할 수 있도록 하여 특정 재화의 수요 및 소비량을 늘리려는 정책목표를 고려할 때 현금지급보다 우월하여 차별성이 있음. 또한 수혜자에게 다양한 선택권을 제공할 뿐 아니라 낙인효과 우려도 낮고 운영 및 집행 비용이 적게 들고 시장을 덜 교란시킨다는 점에서 현물지급보다 상대적으로 우월하다고 볼 수 있음.³¹
- 바우처로 지원하는 경우에는 다양한 목적이 있을 때 추진됨. 예를 들면, 특정 재화 소비량 증대, 정부에 의한 특정 계층 지원, 생산/공급 측면의 경쟁 유도, 공공기관에 의한 특정 민간기업 및 산업 통제가 대표적인 예임. 취약계층 대

²⁹ 이 부분은 소비자의 효용무차별곡선(indifference curve)의 형태와 연관된 한계대체율에 따라 변하며, 농식품과 농식품을 제외한 복합재로 단순화하여 분석할 때 더욱 두드러진 특성을 보일 수 있음(이계임·김상호·김부영 2017: 95).

³⁰ 수혜그룹과 수혜 받지 않는 그룹의 소득탄력성이 동일한 경우 발생하는 소득이전은 시장가격과 수요량에 영향을 주지 못함. 그러나 두 그룹 간 소득탄력성이 다르고 수혜그룹에서 소득효과가 크게 발생할 경우 시장수요 및 가격은 증가할 것임.

³¹ 최성은·최석준(2007: 36) 참조.

상 농식품 지원을 생계급여 등의 현금지원 방식에서 바우처 방식으로 전환하게 되면 농식품 소비가 확대되어 수혜자의 영양상태 및 건강상태가 개선될 것이며, 산업 측면에서는 생산, 부가가치, 취업이 유발되며, 국가 전체적으로는 빈곤율 감소 및 사회적 의료비용 감소 등의 효과를 기대할 수 있음.

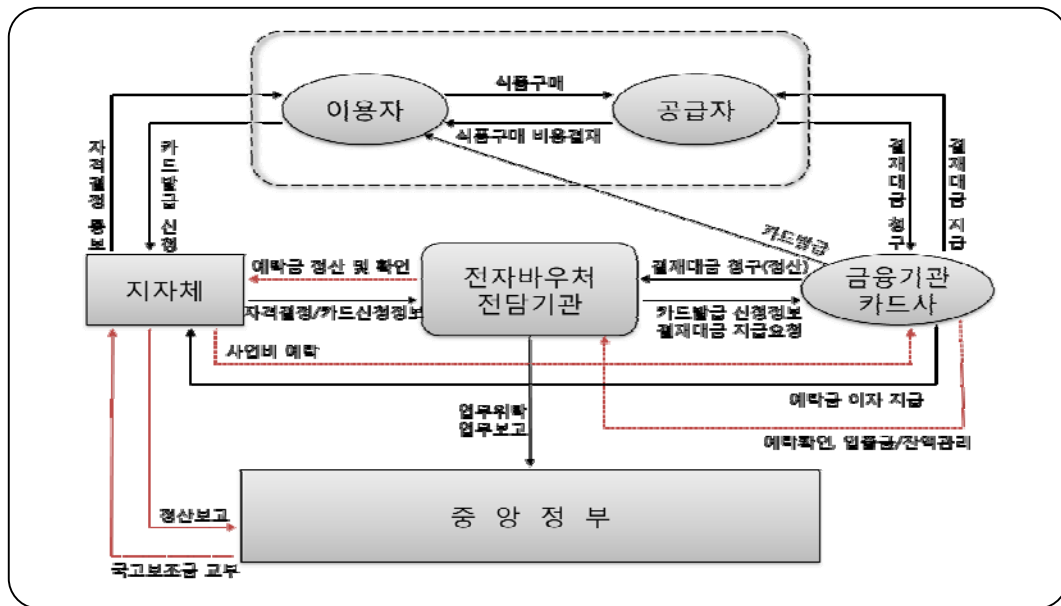
1.2. 전자바우처 시스템 운영방식³²

- 바우처의 종류는 크게 종이 형태 바우처와 전자바우처 2종류가 있음. 종이바우처는 쿠폰처럼 발급·지급되며, 전자바우처는 바우처 전용 카드, 신용카드 기능이 탑재된 카드, 체크카드 기능이 탑재된 카드, 모바일바우처 등으로 형태상 분류됨. 온라인시스템으로 운영되는 전자바우처는 가맹점이 보유한 POS(point-of-sale)단말기와 중앙시스템 간 이체가 온라인을 통해 이루어짐. 오프라인에서 운영되는 전자바우처는 정산이 POS단말기와 카드 사이에서 직접적으로 이루어짐.
- 전자바우처 시스템은 특정 재화를 제공·지원하기 위해 종이바우처를 통하지 않고 전자방식을 통하는 시스템으로서, 수혜자들에게 가상적인 계좌를 개설·제공하고 지원금을 입금하여 입금된 지원금 한도 내에서 사용케 하는 지원 시스템임.³³
- 전자바우처 형태로 지원할 경우 종이바우처 형태로 지원하는 것보다 운영비용이 상대적으로 저렴하여 효율성을 높일 수 있으며, 모니터링 및 평가가 용이하여 부정사용을 방지할 수 있음. 또한, 수혜자와 가맹점에 대한 정보 수집 및 분석과 기타 공공서비스와의 연계가 용이할 뿐 아니라, 낙인 감소 효과가 상대적으로 큼. 그러나 전자바우처 시스템을 구축하기 위한 초기 비용 및 운영 상 비용이 발생하며, 종이바우처에 비해 사용이 어려울 수 있으며, POS기기 부족으로 인한 활용도 저하 문제 또한 발생할 수 있음.

³² 이계임·김상호·김부영(2017)을 참고.

³³ 정광호(2010) 참조.

〈그림 3-1〉 전자바우처 운영체계



자료: 이계임 외(2013: 129); 이계임·김상호·김부영(재인용). 2017. p. 97.

○ 전자바우처 시스템으로 지원하는 농식품 종류를 제한할 수 있으려면 POS 시스템 기반이 갖춰져 있어야 함. 통계청 자료에 의하면 2013년 기준 POS 보급률은 자동차를 제외한 소매업의 약 20% 수준임. 2018년 현재 우리나라 POS 보급률은 약 50% 수준까지 확대된 것으로 파악되지만 그럼에도 불구하고 전자바우처 시스템을 기반으로 농식품 지원사업을 설계 및 운영함에는 제약요인임.³⁴

○ 전자바우처 시스템은 다양한 주체들의 협업체계 하에서 운영되어야 할 것임. 먼저 중앙부처는 사업의 운영 방향과 구체적인 기준을 설정해야 할 것임. 또한, 예산을 마련하고 사업에 대한 홍보, 모니터링, 평가를 지속해야 할 것임. 지자체 또한 예산 확보 및 사업 실행을 담당해야 함. 사업 실행은 사업

³⁴ 2013년도에는 자동차를 제외한 소매업체가 총 65만 1,327개가 존재하였는데 이들 중에서 POS기기를 보유한 업체는 13만 756개임(이계임·김상호·김부영 2017: 97).

수혜자 공고, 모집, 집행, 감독, 사후관리, 평가 등의 일선 업무를 포괄함. 금융기관은 비용을 지급하고 거래 내역을 송부하는 역할을 담당함. 사업 전담기관을 지정하여 운영할 경우 바우처 지급과 정산이 주요 업무가 될 것이며 이는 지자체와 금융기관 업무 일부를 담당하게 되는 것임.

2. 타 바우처 지원사업 사례와 시사점

2.1. 기존 바우처 지원사업의 개요

- 현재 우리나라에서 대표적 바우처 지원사업은 전자바우처 형태임. 전자바우처 형태로 진행되는 사업은 전담기관 여부에 따라 다시 재분류 될 수 있음. 즉, 사회보장정보원을 통하여 국민행복카드로 통합 지원되는 사업, 금융기관 카드사와 직접적으로 연결되어 사업 단독 전자바우처로 진행되는 사업으로 분류됨. 국민행복카드를 통해 지원되는 사업은 임신출산진료비지원, 기저귀·조제분유지원, 청소년산모 임신출산의료비지원, 에너지바우처, 아이돌봄 서비스지원³⁵이고, 사업단독 전자바우처로 진행되는 대표적인 사업은 주택바우처, 문화누리카드를 들 수 있음.
- 지원금액과 지급방법은 사업별로 다양하게 나타남. 지원금액은 각 사업별 편차가 있음. 지원금액의 지급 방식은 1회당 지급하는 사업(임신출산진료비지원, 청소년산모 임신출산의료비지원, 저소득층 연탄보조사업)과 월별 지급 사업(기저귀·조제분유지원, 에너지바우처, 아이돌봄 서비스지원, 주택바우처), 연간 지급 사업(문화누리카드)으로 분류됨.

³⁵ 참고로 국민행복카드에는 이외에 사회서비스 8종(산모신생아 건강관리 지원, 노인돌봄 종합서비스, 장애인활동지원, 지역사회서비스투자, 가사간병방문 지원, 발달재활서비스, 언어발달지원, 발달장애인 부모상담지원)도 포함됨.

〈표 3-2〉 바우처 제도 현황

사업명칭	대상	선정 기준	사업 내용	지원 내용(월 단위)	본인부담금
임신·출산 진료비지원	임신헌인으로 확인된 임신·출산 진료비 지원 신청자	소득 수준 무관	임신과 출산에 관련된 진료를 위해 임신부가 지정요양기관에서 받는 진료비용 제공	임산 1회당 50만 원 (일 한도 없음) (쌍태아 의 경우 70만 원)	면제(월 지원금액 소진시 신용카드 대금으로 청구)
기저귀·조제분유지원	저소득층 영아 (0~12개월)	중위소득 40% 이하	기저귀 및 조제분유 (기저귀지원 대상 중 산모가 질병·사망으로 모두 수유 불가능한 경우)	기저귀 월 64,000원, 조제분유 (또는 이유식) 월 86,000원	면제(월 지원금액 소진시 신용카드 대금으로 청구)
청소년산모 임신·출산의료비지원	대한민국 국적자로 주민등록된 만 18세 이하 청소년산모	소득 수준 무관 (생계급여/의료급여 수급가구)	임신과 출산에 관련된 진료를 위해 임신부가 지정요양기관에서 받는 진료비용 제공	임산 1회당 120만 원	면제(월 지원금액 소진시 신용카드 대금으로 청구)
에너지 바우처	생계급여 및 의료급여 수급자 가구 중 만 65세 이상 또는 만 6세 이하 장애인을 가구원으로 포함하는 가구	소득 수준 무관 (생계급여/의료급여 수급가구)	전기, 도시가스, 지역난방 지원 및 구입 지원	1인 가구: 81,000원 (월 27,000원) 2인 가구: 102,000원 (월 34,000원) 3인 가구: 114,000원 (월 38,000원)	면제(월 지원금액 소진시 신용카드 대금으로 청구)
아이돌봄 서비스지원	중위소득 120% 이하의 양육공백이 발생하는 가정(취업부모, 맞벌이 가정, 다자녀 가정)	중위소득 120% 이하	아이 돌봄서비스 지원	영아종일제: 월 31~91만 원 시간제: 시간당 1,625~4,875원	면제(국민행복카드 로 본인 부담금 자동 결제)
주택바우처	전세전환가액 9,500만 원 이하 민간 월세 또는 보증부월세 주택거주가구	소득인정액이 기준 중위소득 60% 이하	민간 월세 주택에 거주하는 저소득 가구의 월 임대료를 보조	1인 가구: 월 50,000원 2인 가구: 월 55,000원 3인 가구: 월 60,000원 4인 가구: 월 65,000원 5인 가구: 월 70,000원 6인 이상: 월 75,000원	
문화누리 카드	6세 이상 기초생활수급자, 법정 차상위계층	소득 수준 무관 (기초생활수급자, 차상위계층)	문화예술, 국내여행, 체육활동을 지원	1인당 연간 60,000원	문화누리카드로 단독 시행 카드금액 소진 시 소멸
저소득층 연탄보조사업 (연탄바우처)	연탄사용 저소득층가구	수급권자, 차상위계층, 한부모가족, 독거노인, 장애인	연탄 사용 저소득가구에 연탄가격 인상에 따른 차액분을 쿠폰으로 지원	연탄가격 인상에 따른 차액분 지원	

자료: 사회보장정보원 사회서비스 전자바우처 주요서비스(<http://www.ssis.or.kr/lay1/S1T105C106/contents.do>: 2017. 12. 12.), 서울형 주택바우처 (http://have.seoul.go.kr/lcList.action?m=list&service_id=225: 2017. 12. 12.), 긴급보육바우처(<http://www.childcare.go.kr/>: 2017. 12. 12.), 문화누리(<https://www.mnuri.kr/munhwa/cardIssueGuide.do>: 2017. 12. 12.).

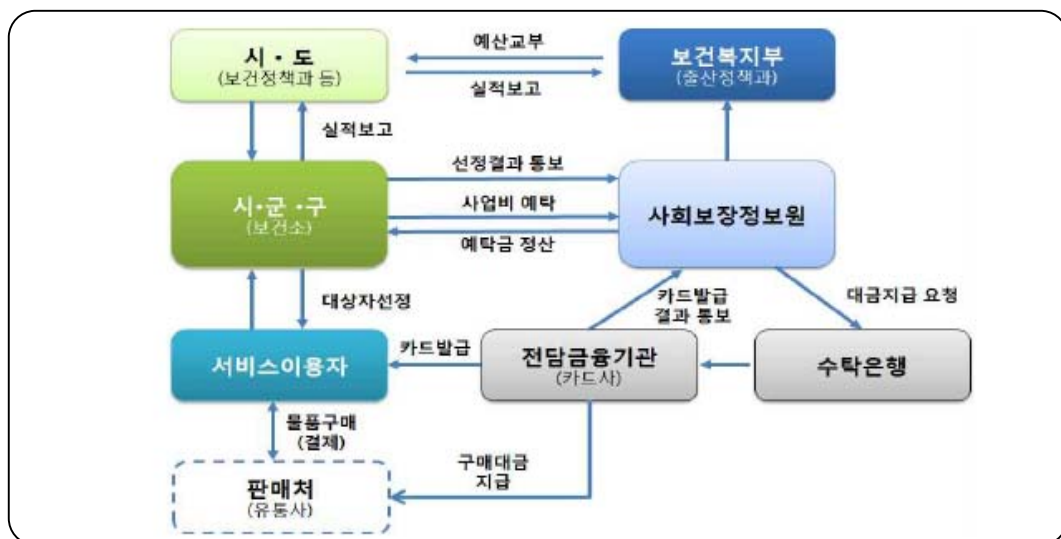
- 현재 운용되고 있는 바우처 지원사업 중에서 기저귀·조제분유 바우처, 에너지바우처, 저소득층 연탄보조, 아동급식바우처 사례를 중점으로 살펴보고자 함.

- 기저귀·조제분유 바우처는 현물 지급 방식으로 농식품 운영방식과 유사 사례임.
- 에너지바우처는 최근 도입된 보건복지부 이외 부처 사업으로 사회보장정보원 시스템을 이용한 사례임.
- 저소득층 연탄보조사업은 종이바우처를 운영하고 있는 사례임.
- 아동급식지원사업은 식품지원사업에 포함되며 다양한 지급 형태로 운영되고 있는 사례임.

2.2. 기저귀·조제분유 지원

- 기저귀·조제분유 지원은 보건복지부가 주관하고 있는 사업임. 법적인 근거는 「저출산·고령사회기본법」 제4조 및 제10조에 따라 시행하고 있음.
- 기저귀·조제분유 지원사업은 서비스 이용하기 희망하는 사람이 시·군·구 보

〈그림 3-2〉 기저귀·조제분유 지원사업 추진체계



자료: 보건복지부(2017g). 『2017년 저소득층 기저귀·조제분유 지원 사업안내(개정안)』.

건소에서 신청을 함. 시·군·구 보건소에서는 지원자격에 따른 대상자 선정을 한 후, 사회보장정보원에게 선정결과를 통보함. 사회보장원은 시·군·구 보건소로부터 사업비 예탁을 받고 수탁은행에 대금지급을 요청함. 수탁은행의 요청을 받은 전담금융기관(카드사)는 서비스 대상자에게 카드를 발급하고, 서비스 대상자는 판매처에서 물품을 카드로 결제함. 이후, 시·군·구 보건소는 시·도 보건정책과에 실적보고를 하고 시·도 보건정책과는 보건복지부 출산정책과에 실적보고를 함.

○ 사업 추진 체계에 제시된 예산과 관련된 각 주체별 역할은 아래와 같음<표 3-3>.

〈표 3-3〉 기저귀·조제분유 지원 사업주체와 역할

사업주체		역할
보건복지부	출산정책과	- 기본계획 수립, 지침 작성 등 사업총괄 - 사업수행 예산 편성, 관리 - 사업 평가 및 지도, 감독
	사회서비스정책과	- 바우처 운영계획 수립 및 관리 - 전자바우처 시스템 구축 및 관리
시·도	보건정책과 등 사업 담당부서	- 사업비 예산 교부 및 조정 - 시·군·구 사업 관리 감독
시·군·구	보건소(읍·면·동 주민센터)	- 사업비 예산 예탁 및 집행상황 관리 - 지원대상자 신청 접수 및 선정
사회보장정보원		- 시·군·구 예탁금 관리 및 정산 - 카드사와 바우처 비용(구매비용) 정산 - 서비스 모니터링 실시 및 통계 관리
전담금융기관(카드사)		- 국민행복카드 발급 및 배송 - 물품판매점 가맹 및 품목관리 - 구매비용 지급 및 사회보장정보원과 정산
수탁은행		사업비 예탁계좌 및 예탁금 입/출금 관리

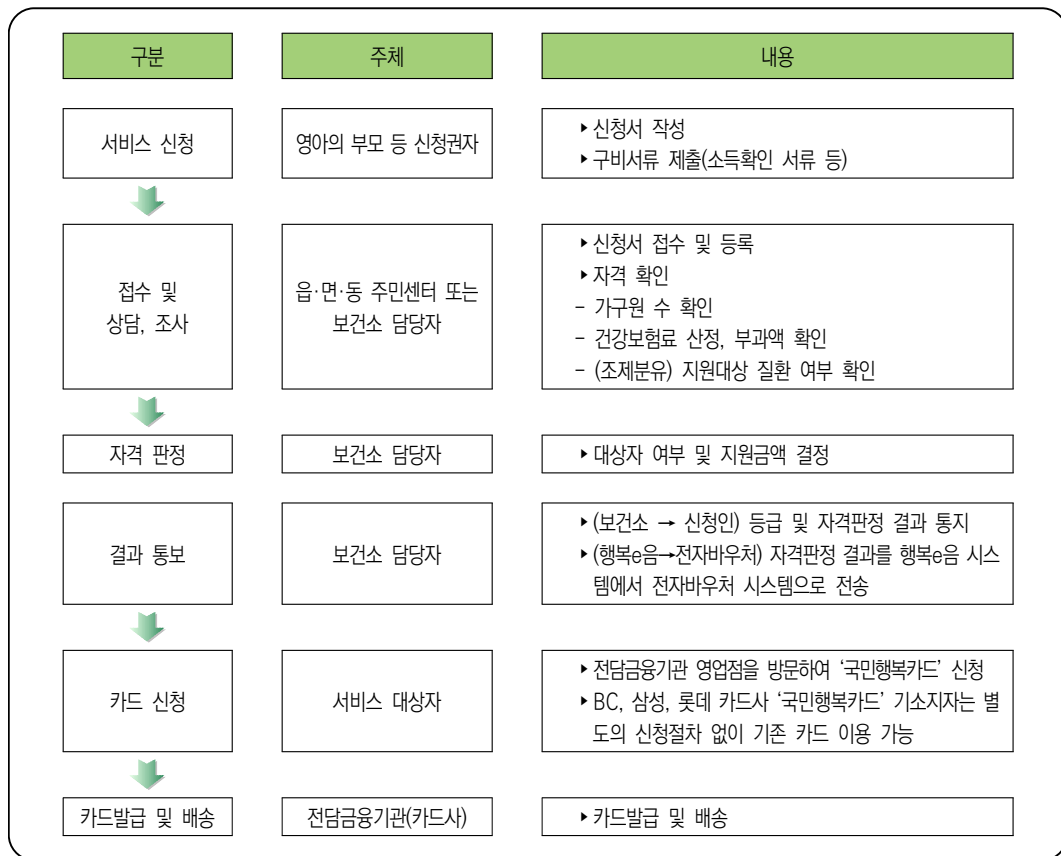
자료: 보건복지부(2017g). 『2017년 저소득층 기저귀·조제분유 지원 사업안내(개정안)』.

○ 지원 전달 경로는 <그림 3-3>과 같음. 지원을 받고자 하는 사람은 구비서류를 갖춘 뒤 읍·면·동 주민센터 또는 보건소에 서류를 접수·신청함. 전달된 서류를 바탕으로 보건소 담당자는 자격을 판정하고, 지원 금액을 결정함. 결

정된 사항이 신청인에게 통지되면, 행복e음 시스템에서 자격판정 결과를 전자바우처 시스템으로 전송함. 서비스 대상자는 전담 금융기관(카드사)을 방문하여 국민행복카드를 신청함. 신청한 카드가 신청자에게 전달되면, 신청자는 해당 온라인, 오프라인 매장에서 기저귀와 조제분유를 구매할 수 있음.

- 앞서 언급했듯이 기저귀·조제분유 지원은 지원 대상자에게 국민행복카드를 이용하여 실물카드로 지급하고 있음. 대상자로 선정되면, 기저귀 지원은 월 6만 4,000원, 기저귀·조제분유 지원은 월 15만 원의 지원금액을 수령함. 기저귀와 조제분유 지원을 모두 받는 경우 총 바우처 지원 금액 내에서 기저귀

〈그림 3-3〉 기저귀·조제분유 지원사업 전달경로



자료: 보건복지부(2017g). 『2017년 저소득층 기저귀·조제분유 지원 사업안내(개정안)』 활용 작성.

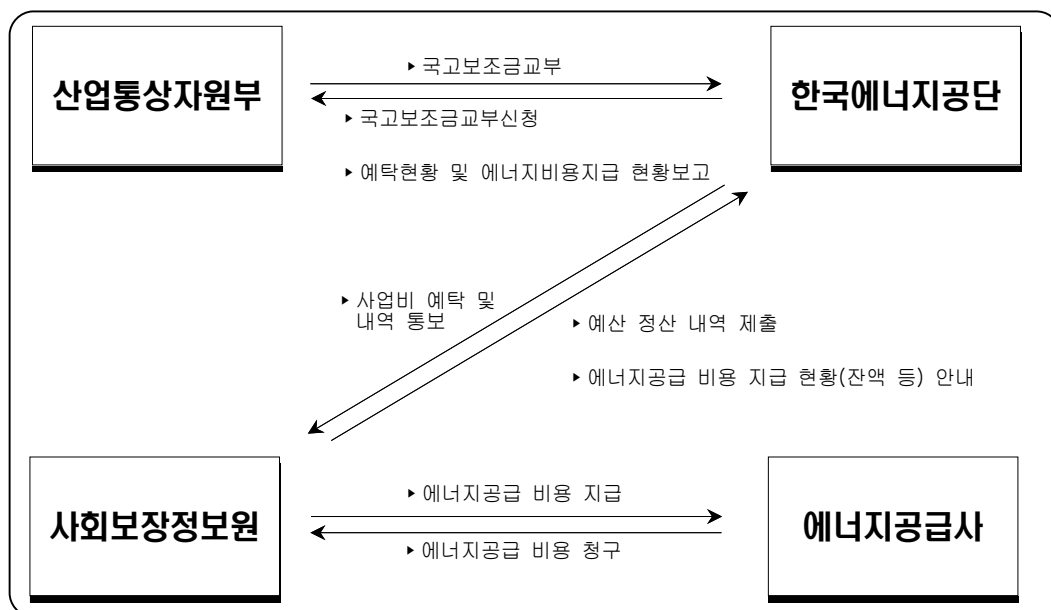
와 조제분유 물품 구분 없이 사용 가능함. 영아 출생 후 최대 24개월 동안 지원됨.

- 기저귀·조제분유 지원을 받게 되면, 지급 대상자는 국민행복카드를 지급받은 후 사용처로 지정된 온라인 구매점, G마켓(Gmarket), 옥션(auction), 우체국 쇼핑, 농협 a 마켓, 롯데카드쇼핑몰, 삼성 카드 쇼핑과 오프라인 구매점인 나들가게, 이마트, 롯데마트에서 사용 가능함.

2.3. 에너지바우처

- 산업통상자원부가 주관부처이고 보건복지부가 연관되어 있는 사업임. 법적 근거는 「에너지법」 제16조 및 「에너지법 시행령」 제13조에 근거하고 있는 사업임.

〈그림 3-4〉 에너지바우처 사업 추진체계



자료: 산업통상자원부·한국에너지공단(2016: 41). 『에너지바우처 사업 안내』.

- 에너지바우처 사업은 한국에너지 공단이 전담기관임. 사업 추진체계는 한국 에너지 공단이 산업통상자원부에 국고보조금 교부 신청을 하면, 산업통상자원부가 이를 검토한 후 보조금을 교부함. 국고보조금을 교부받은 한국에너지공단은 사회보장정보원에게 사업비를 예약하고 내역을 통보함. 사회보장정보원은 에너지 공급사에서 청구한 비용을 지급하며, 이후 한국에너지공단에 예산 정산 내역을 제출하고 에너지공급 비용 지급 현황 등에 관한 보고를 함.
- 서비스 전달 및 관리체계, 각 사업 주체와 역할은 「에너지법 시행령」에서 규정하고 있고, 자세한 내용은 <표 3-4>와 같음.

〈표 3-4〉 에너지바우처 사업주체와 역할

사업주체		역할
산업통상자원부		• 주무부처
한국에너지공단		• 전담기관
시·도	사업 담당부서	• 지원대상 가구 및 지원 금액 결정, 통보 • 대상 가구 지원금액 정보를 전담기관(사회보장정보원)에 전달
시·군·구	읍·면·동 주민센터	• 지원대상자 신청 접수 • 가구원 특성 및 가구원 수 확인 등의 업무
사회보장정보원		• 시·군·구 예약금 관리 및 정산 • 카드사와 바우처 비용(구매비용) 정산 • 서비스 모니터링 실시 및 통계 관리
에너지 공급사		• 에너지 공급, 공급망 내 전달체계 운영, 관리 • 에너지바우처 제도 홍보 및 사후관리 협조

자료: 산업통상자원부·한국에너지공단(2016). 『에너지바우처 사업 안내』 활용 저자 작성.

- 지원 전달 경로는 <그림 3-5>와 같음. 지원을 받고자 하는 대상자는 관련된 서류를 작성한 후 읍·면·동 주민센터에서 신청·접수함. 접수된 신청서를 읍·면·동 담당 공무원이 검토한 후, 시·군·구 담당 공무원이 대상자를 선정함. 선정결과는 행복e음 시스템에서 사회보장정보원과 한국에너지공단으로 전송됨. 에너지바우처는 실물카드와 가상카드 두 종류로 운영되고 있어, 실물카드 정보는 국민행복카드 사업자에게, 가상카드 정보는 에너지공급사로 전

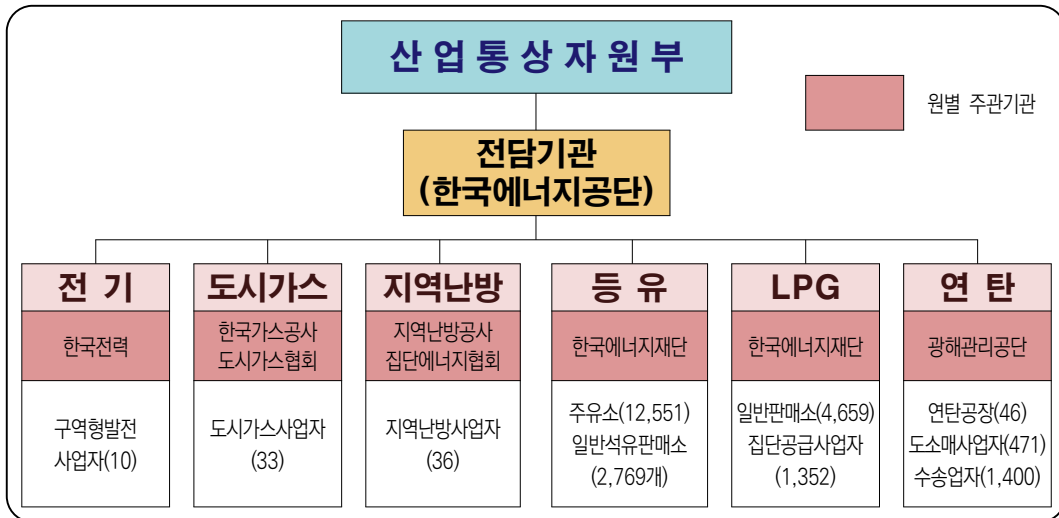
달됨. 전달된 이후 대상자에게 카드 전달, 에너지 요금고지서에서 자동차감 형태로 지급됨.

〈그림 3-5〉 기저귀·조제분유 지원사업 전달경로



자료: 산업통상자원부·한국에너지공단(2016: 11). 『에너지바우처 사업 안내』.

〈그림 3-6〉 에너지공급사 협력 체계도(2015년 10월 기준)



자료: 산업통상자원부·한국에너지공단(2016: 31). 『에너지바우처 사업 안내』.

- 에너지바우처의 지원 형태는 타 바우처와 달리 실물카드와 가상카드 두 종류로 운용함. 실물카드는 전기, 도시가스, 등유, LPG, 연탄 등 구매형 난방 에너지를 대상자가 국민행복카드로 직접 결제할 수 있음. 가상카드는 전기, 도시가스, 지역난방 등 청구형 난방에너지를 대상자가 간접 결제할 수 있는 형태로, 에너지 공급사가 요금을 차감하는 형태임.
- 지원 금액은 앞서 언급했듯이 동절기(3개월)동안 한시적으로 지급하는 형태이며, 가구원별로 월별 지급금액을 차등하여 지급함. 3개월 동안 1인 가구는 총 84,000원, 2인 가구는 총 108,000원, 3인 가구는 총 121,000원을 지급받음.
- 지원받은 사람은 국민행복카드를 이용하여 결제 가능한 에너지(전기, 도시가스, 등유, LPG, 연탄 등)판매처에서 구매함. 또는 가상카드를 지급받은 대상자는 전기, 도시가스, 지역난방 중 하나를 택하여 읍·면·동 주민 센터에 요금고지서를 지참하고 신청하면 신청 다음 달부터 고지서에서 자동 차감됨.

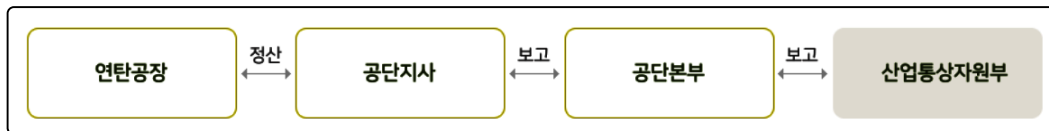
2.4. 저소득층 연탄보조사업(바우처)³⁶

- 저소득층 연탄보조사업(바우처)는 산업통상자원부가 주관하고 있는 사업임. 법적인 근거는 「에너지법」 제16조 2 ‘에너지복지 사업의 실시’와 「산업통상자원부 고시」 제 2015-224호 ‘에너지이용권 사업에 관한 규정’에 두고 있음.
- 사업비의 집행과 정산은 한국광해관리공단에서 수행하며, 이를 산업통상자원부에 보고하는 체계임. 쿠폰대금은 연탄제조업체에 지급하는 것을 원칙으로 하고 있음.
- 구체적으로 연탄쿠폰대금 지급은 공단 5개 지사³⁷가 관할 지역 내의 연탄제조업체로부터 쿠폰대금 지급신청서가 접수되면 해당 지사에서 쿠폰대금을 지급해 주는 수시 정산제로 운영함. 5개 지사는 연탄제조업체로부터 받은 쿠폰의 위·변조 여부 및 수량, 관외 지역에서 회수된 쿠폰 등의 대금지급 적정성의 확인을 거친 후 월 3회 이상(월 수시) 지급액을 정산하여 연탄제조업체에게 지급함. 그리고 연탄제조업체로부터 회수된 연탄쿠폰은 5개 지사 공단 전산망(석연탄정보시스템)에 즉시 입력해서 재사용을 방지함. 그리고 회수된 연탄쿠폰은 각 지사에서 사업연도로부터 10년간 보관하고, 각 지방자치단체에서 반납된 미사용 연탄쿠폰은 사업종료 후 폐기 처리하도록 함.
- 연탄바우처 사업비를 교부받은 5개 지사는 이와 연탄바우처 사업비 통장을 별도로 개설하고 통장 사본을 공단 운영지원실과 석연탄지원실에 제출하고,

³⁶ 한국광해관리공단(2016)의 『2016 저소득층 연탄보조사업 집행규정 개정(안) 전문』을 참조하여 재구성한 것임.

³⁷ 공단 5개 지사의 관할 지역은 다음과 같음. ‘경인지사’는 서울특별시, 인천광역시, 경기도 지역을 관할함. ‘강원지사’는 강원도 지역을 관할함. ‘충청지사’는 대전광역시, 충청남도, 충청북도, 세종특별자치시 지역을 관할함. ‘호남지사’는 광주광역시, 전라남도, 전라북도 지역을 관할함. ‘영남지사’는 부산광역시, 대구광역시, 울산광역시, 경상남도, 경상북도, 제주특별자치도 지역을 관할함.

〈그림 3-7〉 저소득층 연탄보조사업 사업 추진 체계



자료: 한국광해관리공단(<https://www.mireco.or.kr/board?menuId=MENU00671&siteId=null>: 2018. 1. 8.).

집행잔액은 「보조금 관리에 관한 법률」에 따라 회계연도 종료 시 정산해서 정부에 전액 반납함.

○ 서비스 전달 및 관리체계, 각 사업 주체와 역할은 <표 3-5>와 같음.

〈표 3-5〉 저소득층 연탄보조사업 사업주체와 역할

사업주체		역할
산업통상자원부		• 주무부처, 연탄쿠폰 수혜대상자 선정 적합 여부 판단
한국광해관리공단	본부	• 전담기관, 명단취합, 사업비 집행과 정산업무, 연탄쿠폰 수혜대상자 선정 적합 여부 판단
	5개 지사	• 연탄쿠폰대금 지급, 회수된 연탄쿠폰 공단 전산망에 입력, 위·변조 진위 여부 조사
지자체		• 지원대상자 신청 접수, 수혜대상자에게 쿠폰 배부, 쿠폰배부결과 현황표와 쿠폰 미배부 세부내 역서를 공단에 제출
읍·면·동장		• '연탄쿠폰 관리대장'에 따라 수령 확인 후 수혜대상자에게 직접 배부

자료: 한국광해관리공단(2016). 『2016 저소득층 연탄보조사업 집행규정 개정(안) 전문』을 활용하여 저자 작성.

○ 지원 전달 경로는 다음과 같음. 지원을 받고자 하는 대상자는 관련된 서류를 작성한 후 읍·면·동 주민센터에서 신청·접수함. 지자체에서는 신청 받은 서류를 검토하고 자격을 확인함. 확인절차를 거친 후 선정된 명단을 한국광해관리공단에 통보함. 통보된 명단을 취합하여 공단은 수혜대상자 선정 적합 여부를 판단한 후, 결과를 각 지자체에 통보하고 쿠폰을 배부함. 지자체에서는 배부된 쿠폰을 각 읍·면·동장에게 배부하고, 읍·면·동장은 연탄쿠폰 관리대장에 따라 수혜대상자들의 수령 확인 후 쿠폰을 배부함. 수혜대상자는 배부 받은 쿠폰을 이용하여 연탄공장에 배달 요청을 하거나 한국광해관리공단 홈페이지 포털 사이트를 이용하여 연탄배달을 신청함.

- 지원 형태는 가구당 2매의 종이쿠폰이 지급되며 지원 총 금액은 가구당 23만 5,000원이 지급됨. 각 가구는 읍·면·동장으로부터 쿠폰을 직접 수령함.
- 지원받은 사람은 연탄판매점 또는 공장에 직접 전화를 걸어 연탄 배달을 요청하거나 한국광해관리공단 홈페이지에 접속하여 온라인으로 연탄 배달을 요청함. 온라인으로 신청할 때 수송업자의 배달기피와 지연에 대비하여 한국광해관리공단에서 ‘배달 서비스 콜센터(Delivery Service Call-Center: DSCC)’를 연중 운영함. 오프라인상에서의 배달 지연에 대해서는 수혜대상자가 지자체에 신고하면, 지자체가 연탄공장에 요청을 해서, 연탄공장이 석·연탄협회와 협조 하에 수혜대상자에게 배달을 지원함.

〈그림 3-8〉 연탄보조사업 전달경로



자료: 한국광해관리공단(2016). 『2016 저소득층 연탄보조사업 집행규정 개정(안) 전문』을 활용하여 저자 작성.

- 연탄쿠폰은 종이쿠폰으로 지급되는 형태로 위·변조의 문제 대처와 사후관리가 중요함.
- 위·변조 문제는 5개 지사에서 관리함. 연탄제조업체로부터 쿠폰대금 지급신청서를 접수한 후, 위·변조 여부 및 수량 등을 확인한 후 월 3회 이상 지급액을 정산하여 연탄제조업체에게 지급함. 또한 회수된 연탄쿠폰은 각 지사에서 공단 전산망(석연탄정보시스템)에 즉시 입력하여 재사용을 방지함.
- 쿠폰 분실 및 재발급과 관련하여 재발급은 원칙적으로 금지함. 공단에서 지방자치단체로 인계한 시점부터 사업연도 기준으로 쿠폰사용 종료일까지는 재발급을 금지함. 단, 쿠폰배포 과정 중 지자체 및 해당 읍·면·동에서 분실한 경우는 담당 공무원의 분실경위 및 확인서를 제출받아 재발급 여부를 검토함. 하지만 연탄제조업체, 수송업자, 직매점 및 수혜자의 부주의로 분실되었을 경우 재발급은 불가함.

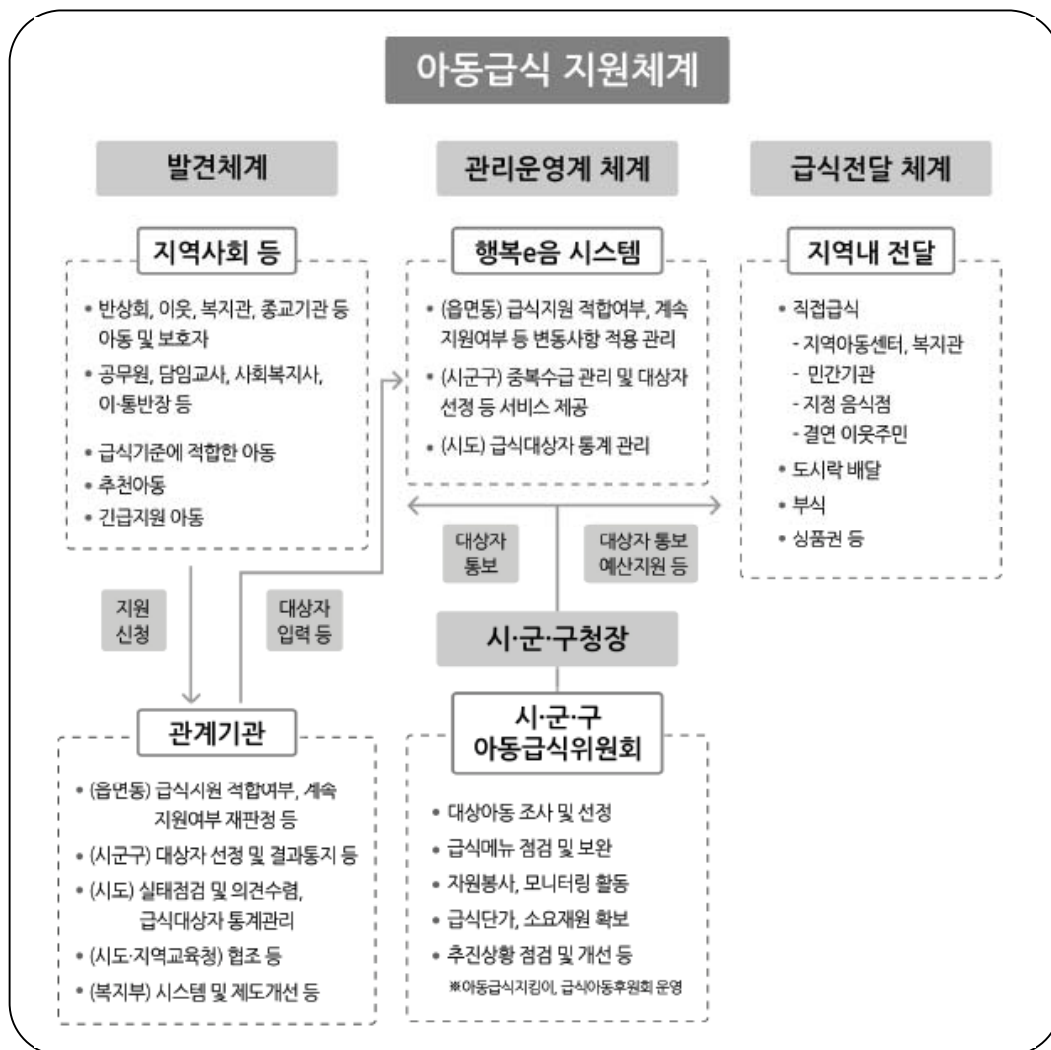
2.5. 아동급식지원³⁸

- 주관부처는 보건복지부로 법적 근거는 「아동복지법」 제4조, 제35조에 두고 있음.
- 아동급식 지원체계는 3개의 체계로 구분됨. 발견체계, 관리운영체계, 급식전달 체계로 구분됨.
- 발견체계에서는 지원대상자를 발굴하는 단계로 지역사회에서 해당 아동을 발견하거나, 아동 본인 또는 가족(보호자)이 지원하는 방법이 있음. 신청 및

³⁸ 보건복지부(2017e). 『2017년 아동분야 사업안내 [2]』.

지원은 읍·면·동 주민센터에서 담당하고, ‘행복e음’ 시스템에 등록을 하게 됨. 관리운영 체계에서는 ‘행복e음’ 시스템에 등록된 아동의 급식지원 적합 여부 및 계속 지원 여부 등을 관리하고, 중복수급도 함께 관리함. 더불어 시·군·구 자치단체장 산하 시·군·구 아동급식위원회를 두고, 위원회에서 급식메뉴 점검 및 보완, 모니터링, 급식단가, 소요재원 확보, 추진상황 점검 및 개선을 함. 급식전달 체계에서는 아동급식 대상자에게 급식을 전달하는 체계로

〈그림 3-9〉 아동급식 지원체계



자료: 보건복지부(2017e). 『2017년 아동분야 사업안내 [2]』.

직접 급식, 도시락배달, 부식, 식품권으로 전달되고 있음. 식품권은 원칙적으로 지급 형태에서 제외하되 부득이한 경우에 한해 지원하고 지원 비율은 전년도 수준 미만으로 제한 및 최소화되도록 노력해야 한다는 단서가 있음.

- 재원확보 및 결정은 시·군·구별 아동급식위원회에서 재원부담 방안 및 급식 전달체계를 결정함. 아동급식지원 소요예산은 지자체가 부담하되, 아동의 토·공휴일 중식지원 예산은 교육청이 시·도교육비 특별회계를 통해 부담함. 교육청 예산을 시·군·구에 지원하거나 급식공급업자에게 직접 지급하는 등 구체적 방법은 아동급식위원회에서 결정함.
- 관련 사업 주체와 각 주체별 역할은 <표 3-6>과 같음. 참고로 시·군·구 아동급식위원회의 위원장은 아동급식위원회에서 자율적으로 선출함. 아동급식위원회는 학부모, 교사 및 시·군·구청, 교육청, 시민단체, 종교단체, 자원봉사단체, 급식단체(업체), 음식점협회, 영양사협회, 조리사협회에서 추천하는 각 1인 등으로 구성함. 위원회의 사무처리를 위해 간사 1인을 두되, 시·군·구 아동급식담당계장이 간사가 됨. 방학기간(여름·겨울방학) 전 연 2회 정례회의를 개최하고 위원장이 필요하다고 인정하는 경우 수시로 회의를 개최함. 기타 운영사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정함.

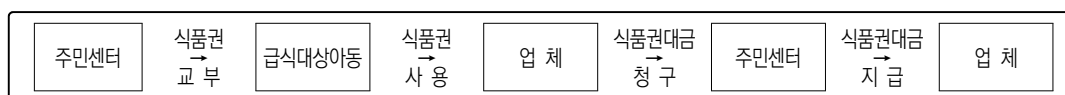
〈표 3-6〉 아동급식 지원 사업주체와 역할

사업주체		역할
보건복지부		• 주무부처, 시스템 및 제도개선
시·군·구	시·군·구청	• 중복수급 관리 및 대상자 선정 및 결과 통지, 실태점검, 급식대상자 통계 관리
	아동급식위원회	• 대상아동 조사 및 선정, 급식메뉴 점검 및 보완, 자원봉사 및 모니터링 활동, 급식단가 및 소요재원 확보, 추진상황 점검 및 개선
읍·면·동 주민센터		• 급식지원 적합 여부, 계속 지원 여부 재판정
시·도 지역 교육청		• 시·도교육비 특별회계 통해 아동의 토·공휴일 중식지원

자료: 보건복지부(2017e). 『2017년 아동분야 사업안내 [2]』을 활용하여 저자 작성.

- 지원 전달 경로는 다음과 같음. 지원을 받고자 하는 아동 본인, 아동의 가족, 지역사회 내 관계자, 또는 공무원이 직권으로 신청을 할 수 있음. 신청은 읍·면·동 주민센터에서 신청을 하게 됨. 시·군·구청에서 대상자를 최종적으로 선정하여 통지하게 됨. 선정된 수혜 아동 또는 아동이 속한 가정은 급식 전자카드 또는 식품권(일부에 한함)을 받아 일반음식점, 단체 및 편의점 급식, 도시락·부식배달 중 택해서 급식 전자카드 또는 식품권을 사용하게 됨.
- 지원형태는 전자카드 형태로 서비스 수혜자에게 실물카드로 지급되거나 식품권으로 일부 지급됨. 식품권의 경우는 앞서 언급했듯이, 원칙적으로 지급 형태에서 제외하되 부득이한 경우(오지, 산간벽지, 도서지역 중 급식이 곤란한 경우)에 한해 지원하고 지원 비율은 전년도 수준 미만으로 제한 및 최소화되도록 노력해야 한다는 단서가 있음.
- 지원금액은 1식당 3,500원 이상으로 함. 다만, 지원대상 아동 수, 급식 전달 방법 등에 따라 예산범위 내에서 아동급식위원회의 결정으로 급식유형별 단가 및 전체급식 단가를 조정함.
- 식품권 지급체계 흐름도는 <그림 3-10>과 같음. 식품권은 읍·면·동 주민센터에서 발행하고 식품권에 명시된 금액만큼 아동급식지원 대상자가 필요 식품을 구매하게 됨. 식품권을 회수한 업체는 식품권에 명시된 금액을 읍·면·동 주민센터에 익월 청구하여 청구일로부터 7일 이내로 받게 됨.

〈그림 3-10〉 아동급식 지원 식품권 지급체계 흐름도



자료: 경상남도 강남동 내부자료. 『2013년 아동급식사업 식품권 안내』.

〈표 3-7〉 물품 제공, 전자바우처 사업(저소득층 기저귀·조제분유 지원, 에너지바우처, 저소득층 연탄보조사업, 아동급식지원) 세부 내용

제 도	부 처	근거 법령	대상 계층	지원 방식	신청 방법	사용 방법
저 소 득 층 기 저 귀 · 조 제 분 유 지 원	보 건 복 지 부	「저출산·고령 사회기본법」 제4조 및 제10조	• 기저귀: 중위소득 40% (최저생계비 100%) 이하 저소득층 영아 (0-24개월) 가구를 대상으로 영아별로 지원 • 조제분유: 기저귀 지원대상 중 아래의 사유에 해당하는 경우에 지원 - 산모의 질병·사망으로 모유수유가 불가능한 경우 * 에이즈, HTLV감염, 마약 및 정신이 상약에 의한 중독, 방사선 치료, 항암제 치료 등 - 아동복지시설·공동생활가정·가정위탁 아동, 한부모가정인 경우 * 「한부모가족지원법」 제4조 내지 제5조의 2에 따른 부자 또는 조손가정에 한함 * (예외 지원) 지원대상 소득기준을 초과하더라도 광역 시·도지사가 별도 소득기준을 정하여 추가 지원 가능	• 기저귀 지원: 월 6만 4,000원 • 기저귀 + 조제분유 지원: 월 15만 원 - 영아 출생 후 만 2세 미만 영아(0~24개월) 부모에 대해 최대 24개월 동안 지원 * 기저귀와 조제분유 모두 지원받는 경우, 총 바우처 지원 금액 내에서 기저귀 또는 조제분유 물품 구분 없이 사용 가능 • 영아 출생 후 만 2세 미만 영아 부모에 대해 최대 24개월 동안 지원	• 영아의 주민등록 주소지 관할 시·군·구 보건소 및 읍·면·동 주민센터에 수시로 신청 가능(영아 출생 수 만 2년이 되는 날의 전 날까지 신청)	• 국민행복카드를 발급 받아 결제 가능한 온라인 및 유통점에 진열된 기저귀 또는 조제분유를 자유롭게 구매 • 온라인 구매점: G마켓, 옥션, 우체국 쇼핑, 농협 a마켓, 롯데 카드 물, 삼성 카드 쇼핑 • 오프라인 구매점: 나들가게, 이마트, 롯데마트
에 너 지 바 우 처	보 건 복 지 부 · 산 업 통 상 자 원 부	「에너지법」 제16조 및 「에너지법 시행령」 제13조	• 소득기준과 가구원 특성기준을 모두 충족하는 가구 • 소득기준: 「국민기초생활 보장법」에 따른 생계급여 또는 의료급여 수급자 • 가구원 특성기준: 수급자(본인)또는 세대원이 다음 어느 하나에 해당 (노인) 주민등록기준 1952. 12. 31. 이전 출생자 (영유아) 주민등록기준 2012. 1. 1. 이후 출생자 (장애인) 「장애인복지법」에 따라 등록한 1-6급 (임산부) 임신 중이거나 분만 후 6개월 미만인 여성 *지원 제외 대상 - 보장시설 수급자 - 가구원 모두가 3개월 이상 장기입원 중인 것이 확인된 수급자 - 한국에너지재단의 '17년 등유나눔카드를 발급 받은 자(가구) - 한국광해관리공단의 '17년 연탄쿠폰을 발급 받은 자(가구) - '17년 10월 이후, 동절기 연료비를 지급받은 긴급복지지원 대상자	• 가구별 지원금액에 따라 지급하며, 현금 지급이 아니라, 요금차감(전기, 도시가스, 지역난방 중 택 1) 또는 국민행복카드(등유, LPG, 연탄 등 직접구입) 방식으로만 사용할 수 있음. * 가구원 수별 지원금액 - 1인: 84천원 - 2인: 108천원 - 3인 이상: 121천원	• 주민등록 주소지 관할 읍·면·동 주민센터에서 신청	• 국민행복카드를 발급 받아 결제 가능한 에너지 판매처에서 에너지 구매 - 요금차감: 전기, 도시가스, 지역난방 중 택1, 선택한 에너지의 최근 요금고지서를 가지고 읍·면·동에 신청하면 다음 달부터 자동 차감 - 국민행복카드 : 읍·면·동에서 신청 후, 은행 등에서 국민행복카드 발급하여 직접 구입 * 등유, LPG, 연탄: 가까운 가맹점 방문, 구입 * 전기, 도시가스: 해당 영업소에 전화 문의

(계속)

제 도	부 처	근거 법령	대상 계층	지원 방식	신청 방법	사용 방법
저 소 득 층 연 탄 보 조 사 업	산 업 통 상 자 원 부	「에너지법」 제 16조 2 “에너지복지 사업의 실시”: 「산업통상자원부 고시」 제 2015-224호 “에너지이용권 사업에 관한 규정”	• (수급권자) 「국민기초생활 보장법」 제7조 제1항에서 규정하는 생계, 주거, 의료, 교육급여 중 하나에 해당하며 연탄을 가정난방용으로 사용하는 가구 • (차상위계층) ① 「국민기초생활 보장법」 제2조 제10호 및 「동법 시행령」 제3조에 따른 차상위계층이며 연탄을 가정난방용으로 사용하는 가구 ② 「한부모가족지원법」 제5조 및 「동법 시행규칙」 제3조에 따른 한부모가족이면서 연탄을 가정난방용으로 사용하는 가구 • (소외계층) 주민등록등본상 만 65세 이상의 독거노인 및 「장애인복지법」에서 규정하는 장애인인면서 연탄을 가정난방용으로 사용하는 가구	• 가구당 235천원 ('16년 사업기준) - 쿠폰 개수는 1가구당 2매씩 지급 - 연탄수요가 있는 동절기(당해 연도 10월~익년도 4월말)에 지원	• 주민등록 주소지 관할 읍·면·동 주민센터에서 신청	• 연탄 판매점 또는 공장에 배달 요청 • 온라인 상으로 한국광해관리공단 홈페이지에 e-DSCC (e-Delivery Service Call-Center) 포털 사이트 개설·운영
아 동 급 식 지 원	보 건 복 지 부	「아동복지법」 제 4조(국가와 지방자치단체의 책무), 제 35조(건강한 심신의 보존) 「보건복지부 지침」(아동분야 사업안내)	• 18세 미만의 취학 및 미취학아동 • 소년소녀가정 아동, 한부모가족 아동, 장애인 보호자 아동, 긴급복지 지원대상 아동, 보호자 부재 아동, 긴급 보호 필요 아동, 맞벌이 가구 아동, 위원회 지원 아동 • 지역아동센터, 사회복지관 등 이용 아동 • 소득: 장애인 보호자 가구 및 맞벌이 가구의 경우, 기준 중위소득 52% 이하	• 조·중·석식 중 아동별 특성에 따라 급식형태 선택 지원 • 급식 단가는 1식당 3,500원 이상 • 급식전자카드 지원, 지역아동센터 이용아동 지원	• 주민등록 주소지 관할 읍·면·동 주민센터에서 아동 본인, 가족, 이웃 또는 관계인이 신청, 담당 공무원이 직권으로 신청 가능	- 일반음식점 이용(급식 카드 사용) • 단체급식 • 도시락 배달 • 편의점 급식 • 부식 배달

자료: 보건복지부(2017g). 『2017년 저소득층 기저귀·조제분유 지원 사업안내(개정안)』; 산업통상자원부·한국에너지공단(2016). 『에너지바우처 사업 안내』; 한국광해관리공단(2016). 『2016 저소득층 연탄보조사업 집행규정 개정(안) 전문』; 보건복지부(2017e). 『2017년 아동분야 사업안내 [2]』.

2.6. 시사점

- 첫째, 바우처 지원사업은 정책 목표로 삼고 있는 부문의 공공서비스 확대, 소비 촉진, 산업 육성, 행정비용 절감 등의 정책 목표를 분명히 하고 있음. 즉, 정책 목표가 행정비용 절감과 같은 효율성에 초점을 두는지, 공공서비스 확대라는 측면의 효과에 초점을 두고 있는지, 또는 특정 산업 관련 활성화에 정책 목표를 두고 있는지, 정책 방향을 구체적으로 정할 필요가 있음.
- 둘째, 추진체계를 마련하는 데 있어 법적 근거를 두고 시행하고 있다는 점임. 구체적으로 살펴본 기저귀·조제분유 지원, 에너지바우처, 저소득층 연탄보조사업, 아동급식 지원의 경우 법률에 관련 조항을 명기하고 있고, 이를 토대로 사업을 시행하고 있음.
- 셋째, 문화누리처럼 전자바우처 전담기구를 두지 않고 운영하고 있는 바우처도 있지만, 대다수의 바우처는 전자바우처 전담기구를 두고 제도를 운영하고 있음. 전담기구를 각 사업별 상황에 맞게 중앙 및 각 행정기관의 역할 분담을 체계적으로 분리하여 운영함으로써 바우처 제도의 실효성을 높이고 있음.
- 넷째, 전자바우처 이외에 종이쿠폰 형태의 바우처를 운영하는 사례가 있으며, 이 경우 위·변조 방지를 위해 수령 및 재발급 규정, 사후 관리 방안 등을 마련하고 있음. 연탄보조사업은 연탄을 사용하고 있는 가정에서의 편의성을 최우선으로 고려하여 종이쿠폰으로 진행하고 있는데, 한국광해관리공단을 전담기관으로 두고 종이쿠폰과 관련된 모든 행정을 수행하고 관리하고 있음. 한국광해관리공단에서는 위·변조를 확인하고 정산업무를 동시에 수행하며, 사업 집행 및 사후관리 등에 관한 업무를 수행함.

3. 농식품 바우처 지원제도 도입방안

3.1. 제도 도입 방향

3.1.1. 농식품 바우처 도입의 필요성

- 취약계층을 대상으로 한 식생활 지원을 위해 연간 1조 9,000억 규모의 예산이 투입되고 있으나, 상당수 영양소 섭취가 권장섭취량의 50%~80%대에 머물고 있어 영양상태가 좋지 못하며, 식품소비 불안정성 및 비만이 증가하고 있음.
- 국민기초생활보장제도에서는 생계비 지급을 통해 최저식품비를 보장하는 것을 목표로 하고 있으나, 실제 수급자 1명이 식품비로 사용할 수 있는 금액은 한 달 최저식품비에 2만 5,000원 정도 미달하는 것으로 추정됨. 최저식품비가 취약계층의 영양필요량과 식품소비행태를 고려하지 못하므로 영양 측면과 식생활을 감안할 경우 식품비 부족분이 더욱 커질 것으로 예상됨.
 - 수급자는 소득평가액과 재산의 소득환산액의 합계인 소득인정액과 선정기준액의 차액을 생계급여로 받는데, 재산평가액은 식품비로 지출되기 어려운 제약이 있으므로 수급자가 실제 식품비로 사용 가능한 현금은 경상소득과 생계급여임. 선정기준액은 2015년 6월 이전에 최저생계비, 2015년 하반기에 중위소득의 28%, 2016년에 중위소득의 29%, 2017년 이후에 중위소득의 30%를 적용하고 있음.
 - 지원 대상 취약계층의 소득 및 생계급여액에서 소득 중 식품비 지출 부분(엔젤계수 적용)과 생계급여액 중 식품비 부분(2016년 중위소득 29% 가구의 생계급여 구성 기본 품목 중에서 식품비 비중 추정치(48.9%) 적용)³⁹을 합산하여 사용 가능한 식품비 총액을 산출할 수 있음.

³⁹ 노대명 외(2013). 『국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안 마련을 위한

- 더욱이 취약계층 식품지원 예산의 78.6%(2016년 기준)가 생계비 지원 형태로 현금으로 지급되고 있으나, 현금지원이 농식품 소비지출 증가로 이어졌다고 보기 어렵다고 분석됨. 실제 가구소득이 최저생계비 이하인 가구들의 식품비 지출액이 2015년 기준 전체 가구 평균의 60% 수준이며 이는 최저식품비의 약 70% 수준임.
- 경제적 어려움이 계층 간 영양불평등으로 이어지고 있지만, 취약계층은 영양상태 개선을 위한 자체적인 노력을 기울이기 어려우므로 국가의 적극적인 개입을 통해 해결할 필요가 있음. 국가의 적극적인 개입 및 지원정책은 국가가 다가올 미래에 부담해야 하는 사회적 질병비용을 감소시켜 국가 경제에는 장기적으로 긍정적인 영향을 줄 것임. 미국에서는 1달러의 농식품 지원(WIC)의 효과를 측정하였는데 약 1.77~3.13달러 수준의 의료비용 절감효과가 있었던 것으로 분석됨.⁴⁰
- 이계임·김상호·김부영(2017: 166)에 따르면, 취약계층과 지자체 및 관련 기관 담당자는 식품 및 식사 지원이 취약계층에 가장 필요한 정부 지원이라고 응답함(취약계층의 21.8%, 지자체 및 관련 기관 담당자의 25.7%).

〈표 3-8〉 취약계층에 가장 필요한 정부지원 우선순위(1, 2순위)

단위: 명, %

구분	응답수	식품 및 식사 지원	의료 지원	자녀양육/보육지원	주거 지원	자녀 교육 지원	연료/피복 지원	교통비 지원	취업 알선	취로사업 기회 확대	기타
취약층	553	21.8	17.6	14.6	13.3	12.8	9.3	4.8	2.6	1.8	1.4
지자체	129	22.0	25.8	8.5	12.1	3.6	5.4	0.3	10.9	3.6	7.8
기관	227	27.8	17.5	11.7	15.9	4.7	4.1	0.4	7.6	2.1	8.2

자료: 이계임·김상호·김부영(2017: 166).

연구』 참조.

⁴⁰ USDA-FNS(c) 참조.

- 구체적으로, 취약계층을 대상으로 기존의 식생활 관련 지원제도 이외에 농식품을 지원하는 신규 식생활 지원제도의 도입 필요성에 대해 설문한 결과 필요하다고 응답한 비율이 89.3%에 달함<표 3-9>. 취약계층 내에서 기초생활수급자와 비수급자 모두 신규 식생활 지원제도 도입 필요성을 강력하게 나타냈으며, 수급자가 느끼는 필요성 비율(92.2%)이 비수급자가 느끼는 필요성 비율(87.7%)보다 다소 높게 나타남.

〈표 3-9〉 신규 식생활 지원제도 도입 필요성

단위: 명, %

구분	총 응답수	약간 불필요	그저 그렇다	약간 필요	매우 필요
수급자	140	0.0	7.9	48.6	43.6
비수급자	260	0.4	11.9	51.9	35.8
전체	400	0.3	10.5	50.8	38.5

자료: 취약계층 설문조사 결과.

- 취약계층은 농식품을 지원하는 신규 식생활 지원제도 운영의 적절한 부처로 농림축산식품부가 적절하다고 응답하였음(63.0%). 다음으로 보건복지부(19.8%), 여성가족부(11.5%), 식품의약품안전처(5.7%)로 응답하였음. 기초생활수급자와 비수급자로 재분류하여 비율을 분석하면, 순위에는 큰 차이를 보이지 않았으나 수급자의 경우 상대적으로 보건복지부가 담당해야 한다고 생각하는 비율이 다소 높게 나타남.

〈표 3-10〉 신규 식생활 지원제도 운영시 적절한 부처

단위: 명, %

구분	총 응답수	농림축산식품부	보건복지부	여성가족부	식품의약품안전처
수급자	72	59.7	26.4	11.1	2.8
비수급자	155	64.5	16.8	11.6	7.1
전체	227	63.0	19.8	11.5	5.7

자료: 취약계층 설문조사 결과.

3.1.2. 농식품 바우처 지원제도의 농업과의 연계 필요성

- 취약계층 대상 농식품 지원은 취약계층의 농식품 소비 실태 및 영양상태를 충분히 파악·고려하여 특별히 부족한 영양소를 효과적으로 보충해 주는 농식품을 중심으로 지원되어야 할 것임. 농식품 바우처 지원제도를 도입하여 농식품 현물을 지원할 경우 농식품 소비량을 증대시켜 국민의 영양 및 건강상태를 증진시킬 수 있을 것임. 국내 농업과의 연계성을 강화하여 지속가능한 농식품 지원사업, 지속가능한 농업을 추구해야 할 것임.
- 실제 취약계층에서 부족한 영양소의 주 공급원인 채소, 과일, 쌀, 우유 등은 국내 생산기반이 구축되어 있고, 공급측면에서 수요 확대를 위해 막대한 예산을 투입하여 수매, 비축, 용도 전환, 폐기 등을 추진해 온 품목임.
 - 쌀의 경우 국내산 쌀 소비 확대를 위해 캠페인(아침밥 먹기, 가래떡의 날, 밥심, 쌀소비촉진, 아침밥 기부, 米's Korea를 찾아라!, 굿모닝라이프 등), 식생활 홍보, 품평회, 쌀중심 식습관교육학교, 할인행사, 가공산업 활성화 연구 개발 토론회 등을 추진
 - 축산물의 경우 한우암소감축장려금 지원사업(2012.2~2013.5), 한우고기 소비촉진행사(2011.3~2014.8), 육용종계 감축사업, 돼지모돈 감축사업, 낙농수급조절사업(2014~2015) 등을 추진
 - 채소류 및 과일·과채류의 경우 지속적인 산지폐기, 수매비축 및 소비촉진 행사 등을 추진
- 신선하고 품질 좋은 국내산 농산물이 취약계층에 지속적으로 공급될 수 있도록 중장기 수급계획이 마련되고, 취약계층의 영양소 섭취현황, 농산물 생산 여건 등을 감안하여 지원 대상 품목이 선정되어야 할 것임.
- 취약계층 및 사업 담당자를 대상으로 설문한 결과, 농식품 및 식재료를 지원할 때 우선적으로 고려해야 할 요인으로는 안전이 84점으로 가장 높은 순위

로 평가되었으며 다음으로 82점의 품질, 81점의 영양, 80점의 대상계층의 건강상태 순이었음.

〈표 3-11〉 연도별 채소류 및 과일/과채류 시장격리(산지폐기)및 소비촉진 실적

연도	품목		사업기간	시장격리		이유
				물량	금액	
2007	배추	산지폐기	02.10~03.20	25,665	1,918	가격하락
	대파	산지폐기	02.10~03.20	17,226	3,912	가격하락
2008	배추	산지폐기	09.29~10.20	4,000	412	가격하락
		산지폐기	11.10~12.05	91,000	4,691	
	무	산지폐기	09.29~10.20	29,000	859	가격하락
	배	산지폐기	10.20~	10,000	4,400	가격하락
2009	배추	산지폐기	11.16~12.15	56,723	2,911	가격하락
	대파	산지폐기	03.11~03.25	4,388	1,024	가격하락
2011	배추	산지폐기	05.09~07.05	13,646	1,239	가격하락
		산지폐기	11.08~12.15	80,000	4,479	
	무	산지폐기	11.08~12.15	20,000	1,685	가격하락
2012	대파	산지폐기	04.24~05.03	2,465	452	가격하락
	애호박	산지폐기	08.04~08.05	32	30	가격하락
2013	배추	산지폐기	11.15~12.20	21,893	1,425	가격하락
2014	배추	산지폐기	02.27~03.30	31,569	3,027	가격하락
		산지폐기	04.24~05.20	22,255	1,331	
		산지폐기	10.20~11.17	11,150	891	
		산지폐기	11.05~12.17	120,950	6,540	
	무	산지폐기	01.15~03.20	37,747	3,040	가격하락
	양파	산지폐기	04.25~04.30	24,000	4,526	가격하락
	대파	산지폐기	01.24~02.07	10,866	1,672	가격하락
	단감	산지폐기	12.05~	10,000	-	가격하락
	애호박	산지폐기	07.22~	600	200	가격하락
2015	배추	산지폐기	01.07~01.31	33,557	3,606	가격하락
		산지폐기	09.14~	1,794	80	
		산지폐기	12.11~	14,122	497	
	무	산지폐기	01~02월	6,698	596	가격하락
		산지폐기	09.14~	3,000	131	
		산지폐기	12.11~	7,569	278	
2015	감귤	산지폐기	12.15~12.28	38,124	-	가격하락
2016	배	소비촉진	12.12~12.17	-	-	가격하락
2017	사과·배	소비촉진	03.16~03.26	사과 1,193 배 672.5	-	재고과잉 가격하락
	배	소비촉진	11월	345	-	가격하락
	청양풋고추	산지폐기	03.15~03.20	140	169	가격하락
		벌채	04.12~04.20	34ha(재배면적)	515	가격하락

3.1.3. 식생활에 효과적 전달 필요

- 지원 대상자의 연령이나 식품소비 환경은 식품 구입/섭취/식생활 등에 영향을 줄 수 있으므로 이러한 환경적 차이를 감안하여 농식품 지원사업에서의 전달방식이 다양화될 필요가 있으며, 지원받은 농식품을 식생활에서 효율적으로 활용할 수 있도록 수혜자 교육 또한 병행되어야 함. 소비자의 식품에 대한 기호가 다양한 점을 감안하여 소비자의 선택권을 보호하고 기호를 인정하는 방식으로 운영해야 함.
- 농식품은 국민 건강과 직접적으로 연관되므로 국가 차원에서 취약계층에 필요한 농식품 소비를 장려하여 국민 건강 유지 목적을 달성하기 위해서는 타용도 전용 위험이 큰 현금지원은 한계가 있으며 현물지원 형태가 농식품 소비보장의 정책 목표 달성에 적합함. 한편 농식품은 개인의 선호와 선택의 다양성이 크기 때문에 취약계층의 선택권을 보장하는 차원에서 운영될 필요가 있으며, 현물지원이 행정적으로 실현 가능성이 떨어진다는 점을 감안해야 함.
- 따라서 취약계층의 식생활을 지원하기 위해서는 농식품 바우처 방식이 가장 적절하며, 구체적인 바우처 전달 방식은 지원 대상자의 식품소비 환경 및 연령대를 고려하고 농식품 소비량 확대를 통한 영양/건강상태 증진이라는 정책 목표 달성에 효과적인 방식을 택해야 할 것임. 농식품 바우처 지원제도 운영시 성과 극대화의 관점에서 타 지원사업과의 긴밀한 연계가 필요할 수 있음.
- 농식품 바우처 형태 선택은 정책적으로 모니터링 가능성, 오남용 위험, 낙인 위험 등을 고려해야 하며, 농식품 품목 제한 가능성과 취약계층의 식품 환경 및 인구사회적 특성 등을 감안해야 함.
- 취약계층을 대상으로 적절한 농식품 전달 방법에 대해 조사한 결과(1, 2순위 가중평균), 현금으로 지급하는 것을 선호하는 비중이 50.5%로 절반 정도이며,

나머지 절반 정도는 현물 또는 가격 지원 형태를 선호하는 것으로 조사됨. 현물 또는 가격 지원 형태 중에서는 바우처 지급(23.9%)에 대한 선호가 가장 높고, 현물 형태로 지급(15.1%), 일정 금액 한도 내에서 가격 할인하는 형태(10.5%)의 순서인 것으로 조사됨.

〈표 3-12〉 신규 식생활 지원 제도 도입 시 적절한 지원방식

단위: %, 명

지원방식	1, 2순위(중복응답)
현금으로 지급	50.5
바우처를 지급해서 교환	23.9
현물형태로 지급	15.1
일정금액 한도 내에서 가격 할인	10.5
총 응답수	400

자료: 취약계층 설문조사 결과.

- 취약계층 대상 농식품 지원사업이 영양 및 건강상태 개선목표를 달성하기 위해서는 식생활·영양교육을 함께 추진할 필요가 있는데, 미국의 경우 SNAP-Ed과 같은 농식품 지원사업과 식생활교육 연계사례가 있음. 더불어 지원사업의 효과를 극대화하기 위해서는 수혜대상 선정, 전달체계, 지원 품목 공급 및 조달, 구입 및 섭취, 사업 운영에 이르기까지 모니터링체계를 구축하고 지속적인 평가를 수행해야 할 것임. 설문조사 결과 취약계층의 56.4%와 지자체 사업 담당자의 53.2%, 기관 사업 운영자의 68.3%는 식생활·영양교육의 확대가 필요하다고 응답함(이계임·김상호·김부영 2017: 169).

〈표 3-13〉 영양교육 및 식생활교육 확대 필요성에 대한 평가

단위: 명(%)

구분	매우 불필요	약간 불필요	그저 그렇다	약간 필요	매우 필요	합계
취약계층	13(2.4)	39(7.1)	189(34.2)	201(36.3)	111(20.1)	553(100)
지자체	1(0.8)	7(5.4)	40(31.0)	59(36.1)	22(17.1)	129(100)
기관	4(1.8)	15(6.6)	53(23.3)	82(36.1)	73(32.2)	227(100)

자료: 이계임·김상호·김부영(2017: 169).

3.2. 새로운 농식품 바우처 지원제도의 명칭

- 취약계층을 대상으로 기존의 비슷한 지원제도 명칭과 관련한 인지도를 조사한 결과, 81.3%가 바우처에 대해서는 잘 알고 있거나 들어본 적이 있다고 응답하였으며, 반면 푸드스텝에 대해서는 61.3%가 모른다고 응답함<표 3-14>. 취약계층은 상대적으로 바우처라는 명칭에 더 익숙한 것으로 나타남.

〈표 3-14〉 기존 지원제도 명칭 관련 인지도

단위: %, 명

기존 지원제도 명칭	잘 알고 있다	들어본 적 있다	모름	총 응답수
바우처	38.0	43.3	18.8	400
푸드스텝	11.5	27.3	61.3	400

자료: 취약계층 설문조사 결과.

- 제도의 목적을 쉽게 이해할 수 있도록 새로운 농식품 지원제도의 명칭을 선정하기 위해 우선 지자체 및 관련 기관 담당자, 연구자 등을 대상으로 사업의 취지를 설명하고 적정 명칭에 대해 이메일 조사를 함. 이를 통해 선정된 7가지 명칭에 대해 제도의 목적을 잘 표현한 정도를 취약계층에게 설문한 결과 행복먹거리 바우처(68.3%), 행복한 장바구니 바우처(67.5%), 농식품 바우처(62.1%), 건강식생활 바우처(61.5%) 순서로 응답함.

〈표 3-15〉 신규 식생활 지원 제도 관련 명칭

단위: %, 명

구분	전혀 표현되지 않는다	잘 표현되지 않는다	보통이다	잘 표현한다	가장 잘 표현한다	총 응답수
농식품 바우처	0.3	9.5	28.3	55.3	6.8	400
건강먹거리 바우처	0	6.8	33.8	40.8	18.8	400
건강식생활 바우처	0.5	6.5	31.5	46.5	15.0	400
먹거리 바우처	0.8	7.5	35.5	44.8	11.5	400
푸드 드림(Food Dream) 바우처	1.5	10.5	36.8	37.8	13.5	400
행복먹거리 바우처	0.5	3.5	27.8	45.5	22.8	400
행복한 장바구니 바우처	0	3.8	28.8	51.5	16.0	400

자료: 취약계층 설문조사 결과.

3.3. 지원 대상자 선정방식

- 신규 식품지원제도를 도입을 추진할 때 어떤 대상부터 지원해야 하는가를 취약계층을 대상으로 설문한 결과 중위소득 30% 미만이 51.6%, 중위소득 30~50% 계층(차상위계층)이 40.0%로 조사되어 중위소득 30% 미만 비중이 높게 나타남<표 3-16>.

〈표 3-16〉 신규 식품지원제도 도입 시 대상자 선정 적정 소득 수준

단위: %, 명

항목		전체	수급자	비수급자
중위소득 30% 미만	국민기초생활보장제도 생계비 수급자	30.8	57.9	16.2
	생계비 수급여부 관련 없음	20.8	16.4	23.1
중위소득 30%~50%(차상위계층)		40.0	20.7	50.4
소득 수준 기준 없이 사례관리자가 선정		8.5	5.0	10.4
총 응답수		400	140	260

자료: 취약계층 설문조사 결과.

- 신규 식품지원제도 대상자 선정 시 우선적으로 고려해야 하는 가구(1순위)에 대해서는 노인이 있는 가구를 먼저 배려해야 한다는 비중(28.0%)이 높고,

〈표 3-17〉 신규 식품지원제도 도입 시 우선 지원 대상 가구

단위: %, 명

항목	1순위	1, 2순위(중복응답)
노인이 있는 가구	28.0	23.8
독거노인 가구	20.3	20.6
아동이 있는 가구	18.0	17.3
급식 지원을 받지 못하는 가구(아동, 노인 없는 가구)	14.5	14.8
한부모가구	9.8	12.4
가구유형 정하지 않고 사례관리자가 선정	5.0	4.8
조손가구	3.3	4.7
맞벌이 가구	0.5	1.0
기타	0.7	0.4
총 응답수	400	400

주: 1, 2순위에서 8명(0.2%)은 결측값에 해당함.

자료: 취약계층 설문조사 결과.

다음으로 독거노인 가구, 아동이 있는 가구, 급식 지원을 받지 못하는 가구 (아동, 노인 없는 가구), 한부모가구의 순서임<표 3-17>.

- 신규 식품지원제도 도입 우선 실시 지역에 대한 의견은, 지역에 상관없다는 의견이 절반 이상임(52.0%). 기초생활수급자와 비수급자로 구분하면, 수급자는 농촌 지역 우선 실시 의견이 상대적으로 높았고, 비수급자의 경우 대도시 우선 실시 의견이 상대적으로 높게 나타남<표 3-18>.

〈표 3-18〉 신규 식품지원제도 도입 시 우선 실시 지역

단위: %, 명

항목	전체	수급자	비수급자
농촌	17.5	20.0	16.2
대도시	20.0	15.0	22.7
중소도시	6.0	7.1	5.4
도농복합	4.5	3.6	5.0
지역에 상관없음	52.0	54.3	50.8
총 응답수	400	140	260

자료: 취약계층 설문조사 결과.

- 농식품 바우처 지원제도 도입을 추진할 때 어떤 기준을 가장 먼저 고려해야 하는지에 대한 설문조사 결과를 바탕으로, 소득, 재산, 가구 유형 등을 고려하여 세부 검토 대안들을 구성함. 대상 규모 산출은 통계청의 ‘가계금융·복지조사’와 한국보건사회연구원의 ‘복지패널조사’ 원자료를 활용하여 추정함. 대상 가구의 생계급여 수급 여부, 소득, 무료급식 이용 여부, 가구 형태 등을 고려하여 대안으로 분석하였음.
- 소득은 경상소득 기준, 소득인정액 기준으로 다시 구분하였고, 중위소득 기준 30% 미만, 50% 미만으로 구분하여 산출함. 이를 바탕으로 가구유형별 (독거노인 가구, 가족구성원이 모두 65세 이상 노인 가구, 65세 노인이 있는 가구, 5세 이하 아동이 있는 가구, 17세 이하 아동이 있는 가구, 결손가구)로

각 경우에 해당하는 대상 가구의 규모를 산출하였음. 구체적인 항목은 <표 3-19>에 제시함.

○ 대상 가구 선정 시 예산 제약 하에서 소득 수준, 재산 조건, 가구 유형 순서로 고려하여 규모를 고려하는 방안이 적절할 것으로 판단됨. 대상 가구는 소득 및 재산 기준에 따라 4.67~20.13%로 분석되었으며, 생계급여수급을 제외할 경우 0.83~15.45%로 나타남. 소득 및 재산 기준에 가구 유형을 추가로 고려할 경우는 0.10~12.58%로 추계됨.

- 중위소득 30%, 40%, 50% 미만 계층의 식품소비 및 영양섭취 수준
- 재산 규모 고려 필요(소득인정액 기준 또는 최고 수준 제외 등)
- 노인이 있는 가구, 독거노인 가구, 아동이 있는 가구 등에 대한 고려가 필요하다는 응답(설문조사)

<표 3-19> 농식품 바우처 대상 가구의 규모 추계

단위: %

대상 가구		가구수(A)	가구비율 (A/전체)
기준	생계급여수급자(실측치) ¹⁾	882,473	4.67
	중위소득 30% 미만	1,565,374	8.29
	중위소득 50% 미만	3,801,185	20.13
	중위소득 30% 미만/ 소득인정액	1,039,290	5.50
	중위소득 50% 미만/ 소득인정액	2,684,300	14.21
생계급여수급 제외	중위소득 30% 미만 & 비수급자	682,901	3.61
	중위소득 50% 미만 & 비수급자	2,918,712	15.45
	중위소득 30% 미만/ 소득인정액 & 비수급자	156,817	0.83
	중위소득 50% 미만/ 소득인정액 & 비수급자	1,801,827	9.54
무료급식 제외	생계급여수급자(실측치) ¹⁾ & 무료급식 제외	604,924	3.20
	중위소득 30% 미만 & 무료급식 제외	1,078,223	5.71
	중위소득 50% 미만 & 무료급식 제외	2,593,088	13.73
	중위소득 30% 미만/ 소득인정액 & 무료급식 제외	712,420	3.77
	중위소득 50% 미만/ 소득인정액 & 무료급식 제외	1,840,054	9.74
생계급여 및 무료급식 제외	중위소득 30% 미만 & 비수급자 & 무료급식 제외	529,949	2.80
	중위소득 50% 미만 & 비수급자 & 무료급식 제외	2,340,364	12.39
	중위소득 30% 미만/ 소득인정액 & 비수급자 & 무료급식 제외	124,410	0.66
	중위소득 50% 미만/ 소득인정액 & 비수급자 & 무료급식 제외	1,485,570	7.86

(계속)

대상 가구		가구수(A)	가구비율 (A/전체)
가구유형별	중위소득 30% 미만/ 독거노인	545,842	2.89
	중위소득 30% 미만/ 모두 65세 이상	904,699	4.79
	중위소득 30% 미만/ 65세 노인 있는 가구	1,148,983	6.08
	중위소득 30% 미만/ 5세 이하 있는 가구	42,954	0.23
	중위소득 30% 미만/ 17세 이하 있는 가구	189,905	1.01
	중위소득 30% 미만/ 결혼가구	108,833	0.58
	중위소득 50% 미만/ 독거노인	1,059,258	5.61
	중위소득 50% 미만/ 모두 65세 이상	1,778,351	9.42
	중위소득 50% 미만/ 65세 노인 있는 가구	2,375,685	12.58
	중위소득 50% 미만/ 5세 이하 있는 가구	192,017	1.02
	중위소득 50% 미만/ 17세 이하 있는 가구	726,583	3.85
	중위소득 50% 미만/ 결혼가구	302,414	1.60
	중위소득 30% 미만(소득인정액)/ 독거노인	436,180	2.31
	중위소득 30% 미만(소득인정액)/ 모두 65세 이상	619,911	3.28
	중위소득 30% 미만(소득인정액)/ 65세 노인 있는 가구	764,115	4.05
	중위소득 30% 미만(소득인정액)/ 5세 이하 있는 가구	19,181	0.10
	중위소득 30% 미만(소득인정액)/ 17세 이하 있는 가구	115,259	0.61
	중위소득 30% 미만(소득인정액)/ 결혼가구	76,900	0.41
	중위소득 50% 미만(소득인정액)/ 독거노인	900,869	4.77
	중위소득 50% 미만(소득인정액)/ 모두 65세 이상	1,360,470	7.20
	중위소득 50% 미만(소득인정액)/ 65세 노인 있는 가구	1,732,036	9.17
	중위소득 50% 미만(소득인정액)/ 5세 이하 있는 가구	91,611	0.49
	중위소득 50% 미만(소득인정액)/ 17세 이하 있는 가구	438,421	2.32
	중위소득 50% 미만(소득인정액)/ 결혼가구	241,762	1.28
생계급여 제외 & 가구유형별	중위소득 30% 미만 & 비수급자/ 독거노인	234,834	1.24
	중위소득 30% 미만 & 비수급자/ 모두 65세 이상	340,378	1.80
	중위소득 30% 미만 & 비수급자/ 65세 노인 있는 가구	399,816	2.12
	중위소득 30% 미만 & 비수급자/ 5세 이하 있는 가구	7,689	0.04
	중위소득 30% 미만 & 비수급자/ 17세 이하 있는 가구	39,597	0.21
	중위소득 30% 미만 & 비수급자/ 결혼가구	2,403	0.01
	중위소득 50% 미만 & 비수급자/ 독거노인	915,225	4.84
	중위소득 50% 미만 & 비수급자/ 모두 65세 이상	1,342,788	7.11
	중위소득 50% 미만 & 비수급자/ 65세 노인 있는 가구	1,609,669	8.52
	중위소득 50% 미만 & 비수급자/ 5세 이하 있는 가구	27,575	0.15
	중위소득 50% 미만 & 비수급자/ 17세 이하 있는 가구	144,789	0.77
	중위소득 50% 미만 & 비수급자/ 결혼가구	17,627	0.09
	중위소득 30% 미만(소득인정액) & 비수급자/ 독거노인	59,772	0.32
	중위소득 30% 미만(소득인정액) & 비수급자/ 모두 65세 이상	79,502	0.42
	중위소득 30% 미만(소득인정액) & 비수급자/ 65세 노인 있는 가구	89,265	0.47

(계속)

대상 가구		가구수(A)	가구비율 (A/전체)
생계급여 제외 & 가구유형별	중위소득 30% 미만(소득인정액) & 비수급자/ 5세 이하 있는 가구	1,144	0.01
	중위소득 30% 미만(소득인정액) & 비수급자/ 17세 이하 있는 가구	5,196	0.03
	중위소득 30% 미만(소득인정액) & 비수급자/ 결혼가구	645	0.003
	중위소득 50% 미만(소득인정액) & 비수급자/ 독거노인	615,390	3.26
	중위소득 50% 미만(소득인정액) & 비수급자/ 모두 65세 이상	826,156	4.37
	중위소득 50% 미만(소득인정액) & 비수급자/ 65세 노인 있는 가구	951,404	5.03
	중위소득 50% 미만(소득인정액) & 비수급자/ 5세 이하 있는 가구	9,453	0.05
	중위소득 50% 미만(소득인정액) & 비수급자/ 17세 이하 있는 가구	54,808	0.29
	중위소득 50% 미만(소득인정액) & 비수급자/ 결혼가구	14,997	0.08
생계급여 제외 & 무료급식 제외 & 가구유형별	중위소득 30% 미만 & 비수급자 & 무료급식 제외/ 독거노인	206,139	1.09
	중위소득 30% 미만 & 비수급자 & 무료급식 제외/ 모두 65세 이상	285,242	1.51
	중위소득 30% 미만 & 비수급자 & 무료급식 제외/ 65세 노인 있는 가구	326,207	1.73
	중위소득 30% 미만 & 비수급자 & 무료급식 제외/ 5세 이하 있는 가구	7,602	0.04
	중위소득 30% 미만 & 비수급자 & 무료급식 제외/ 17세 이하 있는 가구	37,477	0.20
	중위소득 30% 미만 & 비수급자 & 무료급식 제외/ 결혼가구	2,394	0.01
	중위소득 50% 미만 & 비수급자 & 무료급식 제외/ 독거노인	818,633	4.33
	중위소득 50% 미만 & 비수급자 & 무료급식 제외/ 모두 65세 이상	1,154,323	6.11
	중위소득 50% 미만 & 비수급자 & 무료급식 제외/ 65세 노인 있는 가구	1,346,649	7.13
	중위소득 50% 미만 & 비수급자 & 무료급식 제외/ 5세 이하 있는 가구	27,314	0.14
	중위소득 50% 미만 & 비수급자 & 무료급식 제외/ 17세 이하 있는 가구	138,077	0.73
	중위소득 50% 미만 & 비수급자 & 무료급식 제외/ 결혼가구	17,527	0.09
	중위소득 30% 미만(소득인정액) & 비수급자 & 무료급식 제외/ 독거노인	51,324	0.27
	중위소득 30% 미만(소득인정액) & 비수급자 & 무료급식 제외/ 모두 65세 이상	66,170	0.35
	중위소득 30% 미만(소득인정액) & 비수급자 & 무료급식 제외/ 65세 노인 있는 가구	73,138	0.39
	중위소득 30% 미만(소득인정액) & 비수급자 & 무료급식 제외/ 5세 이하 있는 가구	1,136	0.01
	중위소득 30% 미만(소득인정액) & 비수급자 & 무료급식 제외/ 17세 이하 있는 가구	5,023	0.03
	중위소득 30% 미만(소득인정액) & 비수급자 & 무료급식 제외/ 결혼가구	642	0.00
	중위소득 50% 미만(소득인정액) & 비수급자 & 무료급식 제외/ 독거노인	547,390	2.90
	중위소득 50% 미만(소득인정액) & 비수급자 & 무료급식 제외/ 모두 65세 이상	713,236	3.77
	중위소득 50% 미만(소득인정액) & 비수급자 & 무료급식 제외/ 65세 노인 있는 가구	805,594	4.26
	중위소득 50% 미만(소득인정액) & 비수급자 & 무료급식 제외/ 5세 이하 있는 가구	9,403	0.05
	중위소득 50% 미만(소득인정액) & 비수급자 & 무료급식 제외/ 17세 이하 있는 가구	53,087	0.28
	중위소득 50% 미만(소득인정액) & 비수급자 & 무료급식 제외/ 결혼가구	14,856	0.08

주 1) 생계급여 수급가구 수는 2015년 12월 말 기준 실측치를 사용함.

2) 무료급식자 제외는 복지패널 원자료의 소득 수준별 무료급식자(가구복지이용(식사배달, 노인가구복지이용(노인급식/ 식사배달서비스), 아동가구복지이용(무료급식/영유아보충식품지원) 비중을 산출하여 적용함.

자료: 통계청. 가계금융·복지조사 2015년 원자료 분석. 복지로 사회보장통계.

3.4. 지원 금액 수준

- 농식품 바우처 지원사업을 통해 지원이 필요한 금액은 목표 식품비에서 취약계층의 사용 가능한 식품비 또는 실제 식품비 지출액을 차감하여 산출할 수 있음. 목표 식품비 설정은 최저식품비를 기준으로 하는 방식과 영양필요량과 마켓바스켓을 비교하여 설정하는 기준인 건강식사구성 방식을 이용할 수 있음.
- 최저식품비는 2015년 하반기 이후 도입된 맞춤형 국민기초생활보장제도 하에서 생계급여의 적정성을 평가하기 위해 3년마다 계측되고 있는 최저생계비의 구성 항목으로 계측됨. 우리나라는 최저생계비를 계측하기 위해서 전물량방식을 사용하고 있는데, 전물량방식은 대표적인 가구 형태를 표준가구로 선정하여 국민들이 일상생활에서 활용하는 360여 개의 품목의 수량과 가격을 기준으로 지출 수준을 계측하여 생계비를 추정하고 다른 가구 유형에 대해서는 균등화 지수를 적용하는 방식임.⁴¹
- 2017년 기준 최저식품비는 표준가구로서의 4인 가구(44세 아버지, 41세 어머니, 14세 남자 자녀, 11세 여자 자녀)를 먼저 선정한 후, 4인 표준가구에 필요한 하루 에너지와 식품류별 구입량을 평가하여 가구 단위의 식품비를 도출하고 외식비를 추가 조정하여 산정함<표 3-20>. 4인 표준가구의 월평균 식품비는 총 68만 8,110원으로 산정됨.

⁴¹ 김태완 외(2017: 211) 참조.

〈표 3-20〉 최저식품비 산출 내역

구분	단가(원)	회수(회/월)	금액(원/월)
가정식 비용			471,431
가정식 비용	6,215	91.25	567,119
가장 중식으로 인한 절감비용	1,734	21.73	-37,673
가족단위 외식으로 인한 절감비용	6,215	0.33	-2,072
14세 아동 급식으로 인한 절감비용	1,807	16.08	-29,063
11세 아동 급식으로 인한 절감비용	1,301	16.08	-20,924
14세 아동 수련회로 인한 절감비용	1,807	0.58	-1,054
11세 아동 수련회로 인한 절감비용	1,301	0.58	-759
친지 방문으로 인한 절감비용	6,215	0.67	-4,143
외식비			216,679
가장 중식비	4,600	21.73	99,940
중학생(14세) 급식비	3,406	16.08	54,780
초등학생(11세) 급식비	2,899	16.08	46,626
가족 단위 외식비	46,000	0.33	15,333
월 식품비			688,110

자료: 김태완 외(2017); 이계임·김상효·김부영(재인용). 2017. p. 173.

- 건강식사구성 방식은 권장섭취 기준과 영양섭취를 감안하여 취약계층이 영양식사를 한다고 가정할 때 필요한 식품비를 추정하는 방식으로 미국 농무부의 Carlson et al.(2006)과 문현경 외(2012)가 적용한 방법은 근거로 산출함.
- 각 식품군별 에너지를 산출하기 위해 권장식사패턴과 식품군별 대표 영양소 값을 활용함<표 3-21>. 권장섭취패턴과 식품군별 대표 영양소값은 한국영양학회에서 발표한 값을 사용함<표 3-22>. 최종 비용을 추계하기 위해 식품군별 다소비식품을 참고함.⁴² 이 방식을 따를 경우 각각의 연령대별, 성별 식품

⁴² 식품군별 대표 식품의 1인 1회 분량(이계임·김상효·김부영 2017: 174).

• 곡류: 밥 1공기(210g), 국수 1대접(건면100g), 식빵(大) 2쪽(100g), 감자(中) 1개

비를 추정할 수 있으며, 2017년 기준 최저생계비 4인 표준가구의 경우 월 74만 923원(가정식 51만 8,646원)으로 계측됨.⁴³

〈표 3-21〉 식품군별 설정에너지 산출 결과

구분	1400A	1600A	1800A	2000A	2600A	1900B	2400B	1600B	2000B
	3~5세 유아	6~11세 여	6~11세 남	12~18세 여	12~18세 남	19~64세 여	19~64세 남	64세~ 여	64세~ 남
곡류	561.57	701.96	842.35	842.35	1123.13	842.35	1123.13	842.35	982.74
고기·생선·달걀·콩류	331.23	331.23	331.23	441.64	662.46	441.64	552.05	276.02	441.64
채소류	69.92	69.92	69.92	97.89	97.89	97.89	97.89	69.92	97.89
과일류	57.83	57.83	57.83	115.65	115.65	115.65	173.48	57.83	57.83
우유 및 유제품류	243.68	243.68	243.68	243.68	243.68	121.84	121.84	121.84	121.84
유지·당류	86.44	129.65	129.65	172.87	259.31	172.87	216.09	129.65	172.87
합계	1350.66	1534.27	1674.66	1914.08	2502.12	1792.24	2284.48	1497.62	1874.81

(130g), 밤(大) 5개(100g), 시리얼1접시(40g)

- 고기·생선·달걀·콩류: 육류 1접시(생 60g), 닭고기 1조각(생 60g), 생선 1토막(생 60g), 콩20g, 두부 2조각(80g), 달걀 1개(60g)
- 채소류: 시금치나물 1접시(생 70g), 콩나물 1접시(생 70g), 배추김치 1접시(생 40g), 오이소박이 1접시(생 60g), 버섯 1접시(생 30g), 물미역 1접시(생30g)
- 과일류: 사과(中) 1/2개(100g), 귤(中) 1개(100g), 참외(中) 1/2개(200g), 포도(中) 15알(100g), 오렌지주스 1/2c(100g)
- 우유·유제품류: 우유 1c(200g), 치즈 1장(20g)(0.5회), 호상 요구르트 1/2c(100g), 액상 요구르트 3/4c(150g), 아이스크림 1/2c(100g)
- 유지·당류: 식용유 1ts(5g), 버터 1ts(5g), 마요네즈 1ts(5g), 커피믹스 1봉(12g), 설탕 1Ts(10g)

⁴³ 가정식 비중은 최저식품비 산출 시의 비중인 70%를 적용함(김태완 외 2017).

〈표 3-22〉 권장식사패턴 식품군별 섭취 횟수

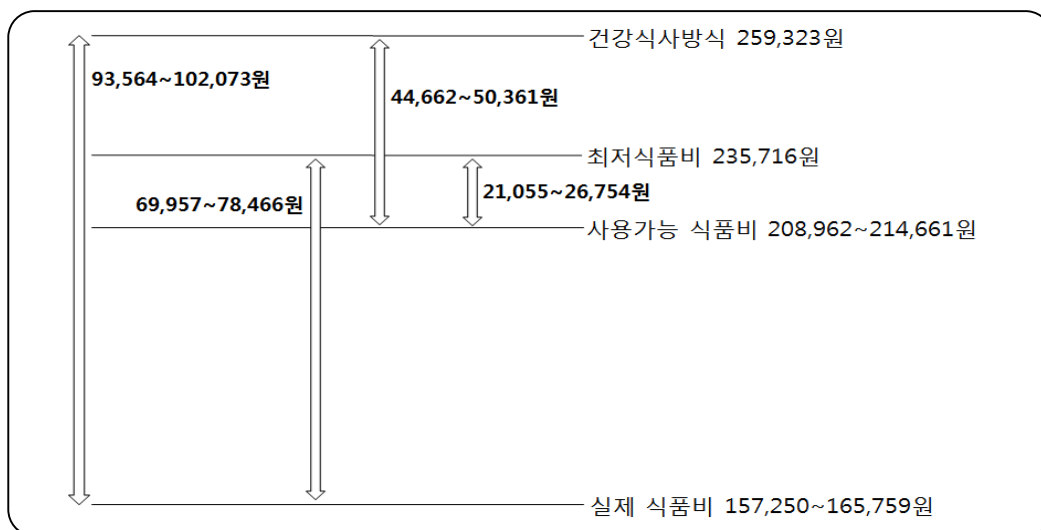
구분	1400A	1600A	1800A	2000A	2600A	1900B	2400B	1600B	2000B
	3~5세 유아	6~11세 여	6~11세 남	12~18 세 여	12~18 세 남	19~64 세 여	19~64 세 남	64세~ 여	64세~ 남
곡류	2	2.5	3	3	4	3	4	3	3.5
고기·생선·계란·공류	3	3	3	4	6	4	5	2.5	4
채소류	5	5	5	7	7	7	7	5	7
과일류	1	1	1	2	2	2	3	1	1
우유 및 유제품류	2	2	2	2	2	1	1	1	1
유지·당류	2	3	3	4	6	4	5	3	4

자료: 한국영양학회(2010); 이계임·김상호·김부영(재인용). 2017. p. 175.

- 최저식품비는 최저생계비 계측결과(김태완 외 2017)를 이용하여 1인 1개월당 23만 5,716원을 적용하였으며, 건강식사구성 방식 식품비는 영양섭취 및 권장섭취 기준을 고려하여 마켓바스켓방식으로 산출하였으며, 1인 1개월당 25만 9,323원으로 추정됨.
- 실제 식품비 지출액은 통계청 가계동향조사 원자료를 이용하여 산출하였으며, 소득 수준이 중위소득 29% 이하인 경우 가정내 지출액(식품비·비주류음료와 가정내 주류비 합계)은 16만 5,759원이며 중위소득 29% 이하이면서 사회수혜금 혜택자의 경우는 15만 7,250원으로 분석됨.
- 사용 가능한 식품비는 생계급여 대상자의 생계급여까지 포함하여 식품비로 사용 가능한 금액을 산출한 것으로 행복e음 원자료를 이용하여 추정함. 2016, 2017년 행복e음 원자료를 이용하여 소득과 생계급여액을 산출하고, 소득 중 식품비 비중은 해당계층 엔겔계수(식료품 및 비주류음료+주류가 소비지출에서 차지하는 비중)를 소득에 곱하여 추산하였으며, 생계급여 중 (기대)식품비 비중은 2016년 기준 생계급여 중 식품비 비중 추정치를 적용함. 사용가능한 식품비는 소득 중 식품비 산출액과 생계급여 중 식품비 비중의 합계로 산출하며, 2016년과 2017년 평균값을 적용하여 1인 1달 기준 208,962~214,661원으로 추정됨.

- 엔젤계수는 중위소득 29% 이하 계층 기준 시 23.8%, 중위소득 29% 이하이면서 사회수혜금 혜택자의 경우 21.8%를 적용
 - 생계급여 중 식품비 해당 비중은 중위소득 29% 이하 계층 기준 시 48.9% 적용, 중위소득 29% 이하이면서 사회수혜금 혜택자의 경우 51.4% 적용⁴⁴
- 식품비 지원 금액은 목표치(최저식품비, 건강식사방식)와 취약계층의 식품비 지출실태(실제 식품비, 사용 가능한 식품비)의 차액으로 산출할 수 있음. 4가지 조합에서 식품비 지원 금액을 산출한 결과 1인 1개월 기준 최대 2만 1,055원에서 최대 10만 2,073원으로 분석됨. 지원기준 가격별로 외식 산출방식에 차이가 크기 때문에 가정식을 기준으로 대안별 차액을 산출함.
- ① 최저식품비와 사용 가능한 식품비 차액 기준: 21,055~26,754원
 - ② 건강식사방식과 사용 가능한 식품비 차액 기준: 44,662~50,361원
 - ③ 최저식품비와 실제 식품비 차액 기준: 69,957~78,466원
 - ④ 건강식사방식과 실제 식품비 차액 기준: 93,564~102,073원

〈그림 3-11〉 지원 수준 대안 비교



⁴⁴ 노대명 외(2013). 『국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안 마련을 위한 연구』 참조.

- 식품비 지원 규모는 위에 제시된 4가지 조합을 참고로 하되, 대상자 규모와 소요 예산 등을 종합적으로 고려하여 판단해야 할 것임.
- 취약계층을 대상으로 식품비 부족 여부를 조사한 결과, 전체 응답자 중 78.0%가 식품비가 부족하다고 응답하였음. 취약계층을 대상으로 신규 식품지원제도의 참여하게 될 경우 수행해야 하는 역할과 제약을 제시하고 수용의향금액을 1만 원 단위로 월 1인당 2만~9만 원으로 제시하여 조사한 결과, 월 2만 원으로 제시했을 경우 47.1%가 참여 의향이 있는 것으로 나타남. 3만 원을 제시했을 경우 참여 의향이 75.0%로 급격히 증가하였고, 4만 원 이상부터는 참여 의향이 소폭씩 증가하기 때문에 신청 의향의 관점에서만 볼 때는 3만 원 정도 지원하는 것이 효과적일 수 있음.
- 조사 결과 제시되는 금액이 높아질수록 참여 의사는 높게 나타남. 지원 금액을 월 2만 원으로 제시했을 경우, 과반수인 52.9%가 참여 의향이 없다고 응답하였음. 3만 원으로 제시했을 때 참여 의향 비율은 75.0%, 4만 원일 경우 83.7%, 5만 원인 경우 88.5%, 6만 원일 경우 88.2%, 7만 원은 90.0%, 8만 원은 89.8%, 9만 원일 경우 참여 의향은 92.0%이었음.

〈표 3-23〉 금액별 식품지원제도 신청 의향 비중

단위: %, 명

구분	사례 수	식품지원제도 신청 의향 비중
2만 원	51	47.1
3만 원	48	75.0
4만 원	49	83.7
5만 원	52	88.5
6만 원	51	88.2
7만 원	50	90.0
8만 원	49	89.8
9만 원	50	92.0

자료: 취약계층 설문조사 결과.

○ 이중양분선택형(double-bounded dichotomous choice)으로 참여 의향을 설문한 결과를 활용하여 수용의향금액(willingness-to-accept: WTA)을 추정함. 취약계층은 농식품 바우처 지원금액이 최소 26,976원은 되어야 지원사업에 참여할 의향이 있는 것으로 산출됨.

- 활용한 변수로는 성별, 나이, 시/군 거주 여부, 가구원 수, 월평균 가정식비 지출액 및 외식비 지출액, 사용가능 소득 수준, 추가로 필요한 식품비 수준, 바우처 명칭에 대한 인지도, 생계급여 수급 여부, 신규 식생활 지원제도 도입 필요성 평가 등임.

- 아래 식 (1)과 같은 로지스틱모형 추정결과를 활용함:

$$\text{식 (1)} \quad \ln\left(\frac{p_i}{1-p_i}\right) = \alpha + \beta X_i + \delta Z_i + \epsilon_i$$

- 로지스틱모형 추정계수와 절단평균(truncated mean) 방식을 활용하여 WTA를 식 (2)와 같이 산출함:

$$\text{식 (2)} \quad WTA_{\text{truncated mean}} = \int_0^{\text{Max} A} F_{\eta}(\Delta v) dA = \frac{1}{\beta} \left[\frac{1 + \exp(\alpha)}{1 + \exp(\alpha^* + \beta \text{Max} A)} \right] = 26,975.52 \text{원}$$

3.5. 지급식품

○ 이계임·김상호·김부영(2017: 177)에 따르면, 취약계층은 지원금액이 동일하다고 할 때 구매지원이 필요한 식품류로 쌀, 과일, 육류, 어패류, 채소, 우유·유제품·계란 등의 신선식품을 우선시 하였으며, 상대적으로 빵·과자류, 장류·조미식품 등 가공식품에 대한 필요성을 낮게 평가함<표 3-24>.

○ 지자체와 기관 담당자들의 경우 곡물, 육류, 과일에 대한 구매지원 필요성이 높게 나타남(이계임·김상호·김부영 2017: 178). 지자체의 경우 쌀(36.4%), 육류(15.9%), 과일류(14.8%), 채소류(8.7%) 순서로, 기관 담당자들은 쌀(24.3%), 잡곡류(15.1%), 육류(13.8%), 과일(10.4%) 순으로 구매지원이 필요하다고 응답함<그림 3-12>.

〈표 3-24〉 식품류별 바우처 지원제도의 도입이 필요한 정도 평가

단위: 점

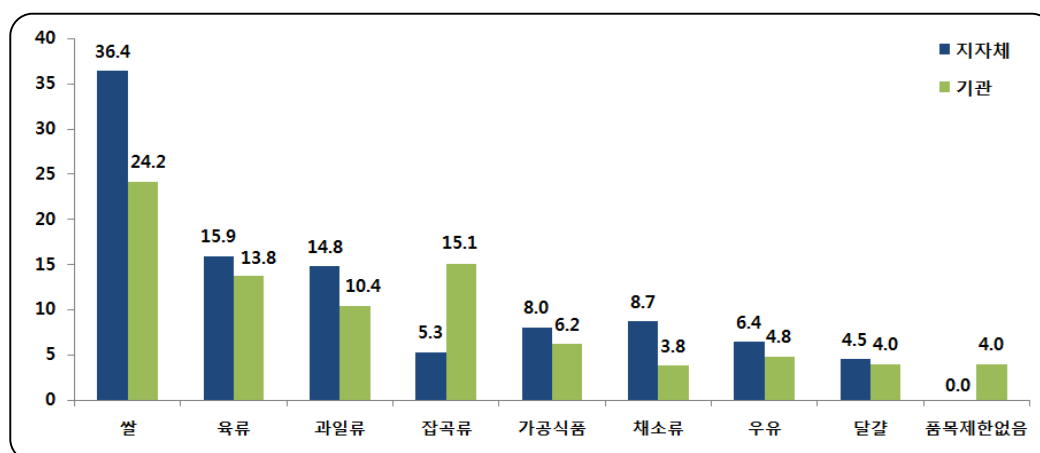
구분	쌀	채소류	과일류	육류	어패류	유제품·계란	잡곡류	곡물 가공품	빵·과자류	장류·조미식품
취약층	4.39	4.16	4.22	4.39	4.07	4.11	4.01	3.71	3.36	3.63
지자체	3.43	3.28	3.38	3.60	3.37	3.36	3.09	3.20	3.00	3.01
기관	3.80	3.67	3.76	3.86	3.57	3.78	3.42	3.32	2.87	3.07

주: 5점 척도 기준.

자료: 이계임·김상호·김부영(2017: 177).

〈그림 3-12〉 식품 바우처 도입 시 우선 지원 식품류(1, 2순위)

단위: %



자료: 이계임·김상호·김부영(2017: 178).

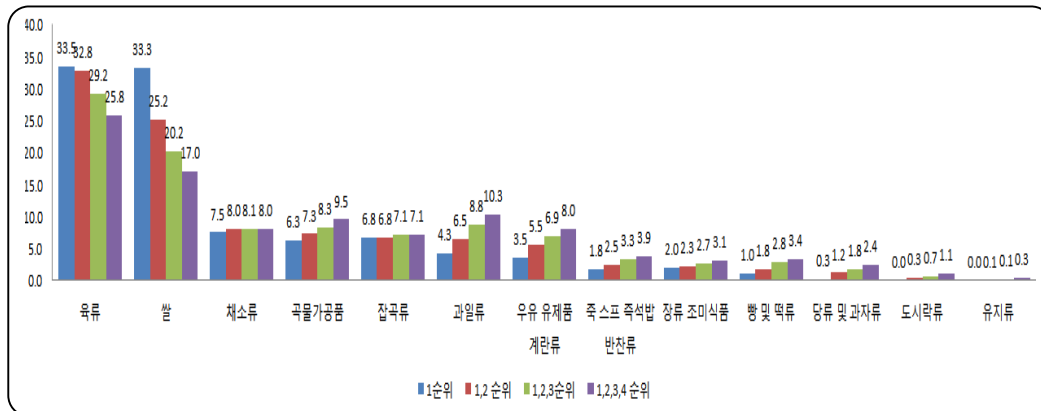
○ 취약계층을 대상으로 지급 식품의 선호도에 대한 설문조사를 실시한 결과 육류, 쌀 구매를 가장 많이 선호하는 것으로 나타남<그림 3-13>. 1순위부터 4순위를 각각 차례로 고려한 경우에도 취약계층은 바우처로 육류와 쌀 구매를 가장 원하는 것으로 나타남.

- 1순위만을 고려한 경우에는 육류(33.5%), 쌀(33.3%) 다음으로 채소류(7.5%), 잡곡류(6.8%), 곡물가공품(6.3%), 과일류(4.3%), 우유·유제품·계란류(3.5%), 장류 조미식품(2.0%), 죽·스프·즉석밥·반찬류(1.8%), 빵 및 떡류(1.0%), 당류 및 과자류(0.3%) 순서로 나타남.
- 1, 2순위를 고려하면 여전히 육류(32.8%)와 쌀(25.2%) 구매 의향이 높고

다음으로 채소류(8.0%), 곡물가공품(7.3%), 잡곡류(6.8%), 과일류(6.5%), 우유·유제품·계란류(5.5%) 등의 순서로 나타남.

- 1, 2, 3순위 선택이 가능한 경우에는 육류(29.2%)와 쌀(20.2%)이 대다수를 이루고 다음으로 과일류(8.8%), 곡물가공품(8.3%), 채소류(8.1%), 잡곡류(7.1%), 우유·유제품·계란류(6.9%) 등으로 나타남.
- 1, 2, 3, 4순위로 식품 선택이 가능한 경우에는 육류(25.8%), 쌀(17.0%), 과일류(10.3%), 곡물가공품(9.5%), 채소류(8.0%), 우유·유제품·계란류(8.0%), 잡곡류(7.1%) 등의 순서로 나타남.

〈그림 3-13〉 신규 식품지원제도 도입 시 취약계층 우선 도입 선호 식품류



자료: 취약계층 설문조사 결과.

○ 농식품 바우처 지원제도 도입 시 대상 식품 포함 범위는 필요 영양소, 다소비식품, 취약계층 선호, 지원식품으로서의 적합성 등을 종합적으로 고려하여 판단해야 함.

- 다소비식품은 ① 식품군별 부족 영양소 기준 상위 50개의 다소비식품 품목을 분석, ② 가공식품 및 수산물 제외, ③ 식품군별 부족영양소 섭취 비중이 0.2% 미만인 품목과 자급률 10% 미만인 품목 제외, ④ 식품군별 부족영양소 대상 품목이 중복되는 것을 우선순위로 선정하는 절차를 밟음<표 3-25>(이계임·김상호·김부영 2017).

〈표 3-25〉 취약계층 다소비식품

식품군 기준				영양소 기준			
1	백미	33	현미	1	백미	33	콩나물
2	우유	34	대두	2	돼지고기	34	수박
3	돼지고기	35	마늘	3	닭고기	35	깻잎
4	사과	36	돼지고기, 부산물	4	참쌀	36	키위
5	닭고기	37	가지	5	우유	37	토마토
6	무	38	말기	6	달걀	38	시금치
7	달걀	39	오리고기	7	쇠고기	39	굴
8	고추	40	부추	8	보리	40	들깨
9	양파	41	자두	9	현미	41	숙갓
10	감자	42	키위	10	사과	42	참취
11	수박	43	깻잎	11	대두	43	포도
12	감	44	고사리	12	고구마	44	피망
13	쇠고기	45	표고버섯	13	감자	45	브로콜리
14	굴	46	쇠고기, 부산물	14	감	46	배
15	토마토	47	참취	15	양파	47	풋마늘
16	애호박	48	새송이버섯	16	오리고기	48	복숭아
17	오이	49	팔	17	고추	49	가지
18	참쌀	50	밤	18	당근	50	양배추
19	배	51	멜론	19	무청	51	머위
20	고구마	52	느타리버섯	20	무		
21	파	53	파프리카	21	참외		
22	참외	54	대추	22	파		
23	포도	55	풋마늘	23	말기		
24	배추	56	숙주나물	24	단호박		
25	콩나물	57	늪호박	25	파프리카		
26	복숭아	58	양송이버섯	26	애호박		
27	보리	59	양상추	27	마늘		
28	양배추	60	땅콩	28	깨		
29	당근	61	조	29	아욱		
30	상추	62	피망	30	돼지고기, 부산물		
31	무청	63	강낭콩	31	배추		
32	시금치			32	상추		

주 1) 식품군 기준 순위는 식품섭취량에서 비중이 큰 품목 순(1~26번까지), 27순위부터는 각 식품군별(곡류, 고기·생선·계란·콩류, 채소류, 과일류) 섭취량 비중을 기준으로 정함.

2) 영양소 기준 순위는 에너지섭취량에서 비중이 높은 품목 순(1~16번까지), 17순위부터는 각각의 부족 영양소별(칼슘, 비타민, 리보플라빈) 섭취량 비중을 기준으로 정함.

3) 식품군 및 영양소 기준 모두에서 중복되는 '농산물'의 경우 굵은 글씨로 표시됨.

자료: 이계임·김상호·김부영(2017: 179).

○ 대상 식품의 대안은 4가지로 설정함. ① 쌀과 우유를 대상 식품으로 규정하는 안, ② 쌀, 우유, 채소, 과일을 포함하는 안, ③ 신선식품 + 우유, ④ 신선식품, 가공식품, 즉석식품 포함(제외대상 규정방식)임.

- ① 쌀과 우유를 대상 식품으로 규정하는 안은 국내 자급 여력이 있고 소비 확대가 필요한 품목에 제한하는 안으로 대상 품목이 분명하고 개수가 적어 운영이 용이하며, 국내 농업과의 연계가 분명한 장점이 있음. 반면 기존 정부양곡할인지원제도, 우유무상지원제도와 차별성이 약하다는 한계가 있음.
- ② 쌀, 우유, 채소, 과일을 포함하는 안은 ①안에 비해 품목 수가 많아 운영상 어려움이 가중될 우려가 있는 반면, 취약계층의 선택권이 확대되고 취약계층에서 부족한 식품/영양소를 적극 반영한다는 측면에서 장점이 있음. 또한 채소·과일 소비를 장려하는 국제적 추세와도 부합됨.
- ③ 신선식품에 우유를 포함하는 안은 ②안에 비해 대상 식품 범위를 신선식품 전체로 확대하는 안으로 판매점에서 신선식품 분류코드가 상이할 가능성이 높아 적용 대상이 불분명해 운영상 제약이 따를 가능성이 높음. <표 3-26>의 유통업체의 식품 코드 사례를 보면 업체별로 분류체계가 다르고 대상 식품 범위도 차이가 있음을 알 수 있음. 반면 취약계층의 선택권을 확대하는 장점이 존재함.
- ④ 신선식품뿐만 아니라 가공 및 즉석식품까지 포함하는 안으로 적용범위가 대부분 식품을 포함하므로 실질적으로는 일부 품목을 제외시키는 방안임. 이 안의 경우 국내 공급여력이 고려되지 않아 농업과의 연계 측면에서 논리가 취약하고, 부족 식품/영양소를 정책 대상으로 하지 않아 효율적인 식품/영양소 소비 확대를 가져오기 어려운 측면이 있음. 반면 취약계층의 선택권을 최대한 보장하며, 장보기와 조리에도 어려움이 있는 고령층이나 아동 등이 편리하게 식품을 섭취할 수 있도록 다양한 가공 및 즉석 식품을 포함한다는 장점이 있음.

쌀/백미	국내산 과일	닭고기/계란	김치	고등어/등푸른생선
쌀 20kg 쌀 10kg 쌀 소포장 수입쌀 쌀눈/미강 기능성쌀 [HOT] 햅쌀먹고행복해	사과 배 귤 감 한라봉/천해향/레드향 토마토/방울토마토 오과/유자/무화과 포도 키위/참다래 백년초/응과 복분자/오디 딸기/블루베리 매론 매실 수박 참외 복숭아 자두/살구 과일바구니 [HOT] 달콤한 홍시♡	생닭/백숙/삼계탕용 즉석 삼계탕 계란/유정란 닭갈비/짬뽕 닭강정/치킨 치킨너겟/텐더 닭발/오래집 닭다리/날개/절단육 [SALE] 매콤순천닭갈비	배추김치 절임배추 겹겹이/보쌈김치 묵은지/뽕음김치 백김치 열무김치 깃김치/고들빼기김치 파김치/부추김치 총각김치 깍두기/석박지 오이소박이 동치미/나박김치 기타 김치 [EVENT] 절임배추 예약	고등어 삼치/꽁치 도루묵/양미리 굴비/장어/현살생선 굴비/조기 갈치 옥돔 임연수어 장어 전어/병어/민어 우럭/알아/도미
현미 현미 20kg 현미 10kg 발아현미 소포장현미 [HOT] 건강식품 현미!	수입 과일 오렌지 바나나 자몽 망고/아보카도 레몬 체리/석류 키위 파인애플 포도 열대과일 블루베리/베리류 [SALE] 늘 좋은 오렌지	국내산 돼지고기 삼겹살/오겹살/목살 뒷다리살/앞다리살 특수부위 등심/안심 갈비/등갈비 [HOT] 동화김치찜세트	반찬 다이닝/상차림 장아찌 조림/볶음/무침 계장 새우장/전복장 두부/도토리묵 단무지/무쌈 김부각/부각/튀각 오이지/절임/피클 [HOT] 계장 Sale	연어/참/탕/횡감생선 연어/조개연어 참치/메로 고래/상어 대구/동태/명태 가오리/송어 아귀/가지미 농어/송어/송어 생선회/초밥재료 미꾸라지/매기/민물생선 반건조생선 [SALE] 살얼녹아-연어
참쌀/흑미/보리 참쌀 보리 흑미 현미합쌀 참쌀가루/곡물가루 [SALE] 흰보리듬보리	냉동과일/간편과일 아이스블루베리 아이스홍시 아이스망고 냉동과일 간편과일 [HOT] 간편 아보카도	수입 돼지고기 삼겹살/오겹살/목살 특수부위 갈비/등갈비 [HOT] 꿀깃구이삼겹살	젓갈 오징어/석지젓 명란/참나젓/알젓 조개/멍게젓 새우젓 젓갈선물세트 식혜류 명태회/양념젓갈 굴젓/숙젓/기타젓갈	새우/홍게/꽃게/갑각류 킹크랩/랍스터 새우/대하 꽃게 대게/홍게 새우살/해물살 [EVENT] 지금이제철새우
콩/잡곡 혼합곡 백태/원용/매주콩 서리태/콩류 약콩/쥐눈이콩 강낭콩/원두콩 참깨/들깨 조/수수/기장 녹두/메밀/율무 팥/적두 [HOT] 건강하면종합곡	고구마/감자/뿌리채소 고구마 감자 당근 양파	수입 소고기 구이용 국거리/불고기용 보선용 갈비찜/탕용 선물세트 국내산 육우 [SALE] 구이용한우	김 전장김 도시락김 김지반	낙지/오징어/해산물 낙지/주꾸미 문어 오징어/한치 멍게/해삼/상계 곤이/해물찜/탕

자료: A사(2017) 제공자료. 비공개 자료임.

3.6. 대상 업체

- 농식품 바우처 지원제도를 설계할 때 반드시 포함되어야 하는 이용가능 식료품점(가맹점)에 대해 취약계층을 대상으로 설문한 결과, 동네 중소형 슈퍼마켓과 같이 접근성이 좋은 식료품점에 대한 평가가 44.6%로 높음. 재래시장(30.5%), 대형할인점(12.7%)이 뒤를 이음. GIS 분석을 통해 식품환경을 살펴본 결과 이용 가능한 식료품점에 편의점이 포함될 경우 접근성 개선 효과가 큰 것으로 나타남. 그럼에도 불구하고 바우처를 사용할 수 있는 식료품점이어야 한다는 비중은 10%보다 낮게 조사되었는데 이는 편의점에서 충분한, 다양한 농식품을 팔고 있지 않기 때문인 것으로 판단됨.
- 바우처를 이용할 의향이 있는 가맹점 종류에 대해 취약계층에게 설문하고 다양한 계층으로 나누어 분석한 결과, 시·구 거주 취약계층과 군 지역 거주 취약계층 모두 동네 중소형 슈퍼마켓(각각 41.0%, 46.5%)과 재래시장(각각 30.5%, 30.5%)을 높게 평가함. 독거노인 가구, 편부모가구, 일반가구는 동네 중소형 슈퍼마켓 이용 의향(각각 51.4%, 41.3%, 43.5%)이 가장 높았고, 노인 가구는 재래시장 비율(44.4%)이 가장 높았음<표 3-27>.

〈표 3-27〉 농식품 바우처 도입 시 취약계층 이용 의향 가맹점(중복응답)

구분	응답자 수	동네 중소형 슈퍼마켓	재래 시장	대형 할인점	대기업운영 중소형 슈퍼마켓	로컬푸드 직매장	친환경 매장	편의점	백화점 식품코너	파머스 마켓	기타
전체	400	44.6	30.5	12.7	8.3	1.8	0.7	0.6	0.4	0.3	0.2
계층	수급자	200	41.5	28.8	16.8	10.7	1.7	0.2	0.0	0.3	0.0
	비수급자	200	47.7	32.2	8.5	5.8	2.0	1.0	0.5	0.0	1.3
거주 지역	시/구	140	41.0	30.5	13.3	8.8	3.3	1.2	0.0	0.5	1.0
	군	260	46.5	30.5	12.3	7.9	1.0	0.3	0.4	0.0	0.5
가구 유형	독거노인	72	51.4	38.0	2.8	4.6	2.3	0.0	0.0	0.0	0.5
	노인가구	39	42.7	44.4	3.4	3.4	2.6	0.0	0.0	0.9	1.7
	편부모가구	46	41.3	22.5	14.5	13.8	5.8	0.7	0.0	0.0	0.7
	일반가구	243	43.5	27.6	16.7	9.1	0.8	0.8	0.4	0.1	0.5

자료: 취약계층 설문조사 결과.

- 선택한 가맹점을 이용하기 원하는 이유로는 거리가 가깝거나 교통이 편리하기 때문이라고 응답한 경우가 가장 높게 나타남. 그 다음으로 좋은 품질과 저렴한 가격을 가장 많이 고려하는 것으로 조사되었음. 그러나 독거노인 가구와 노인가구의 취약계층은 가맹점의 접근성(39.8%, 31.6%) 다음으로 저렴한 가격(24.5%, 34.2%)을 중시하는 것으로 나타남<표 3-28>.
- 바우처 사용 의향 장소별로 조사 결과를 재분류하면, 취약계층의 경우 동네 중소형 슈퍼마켓은 접근성(42.0%), 좋은 품질(20.9%), 저렴한 가격(17.7%) 때문 순서로 선호하는 것으로 나타났고, 재래시장은 접근성(33.3%), 저렴한 가격(31.9%), 좋은 품질(20.9%) 때문 순서로 선호하는 것으로 나타남. 대기

<표 3-28> 농식품 바우처 도입 시 취약계층 이용 의향 가맹점 선택 이유(중복응답)

구분		응답자 수	거리가 가깝거나 교통이 편리	품질이 좋음	저렴한 가격	식료품 이외 다른 상품 구매 가능	직접 배달 가능	상품 다양	친절하고 서비스가 좋음
전체		400	36.7	21.3	20.2	11.9	6.3	3.5	0.3
계층	수급자	200	31.0	20.7	19.2	15.0	8.5	5.2	0.5
	비수급자	200	42.3	21.8	21.2	8.8	4.0	1.8	0.0
거주 지역	시/구	140	36.0	24.8	21.7	8.8	6.7	2.1	0.0
	군	260	37.1	19.4	19.4	13.6	6.0	4.2	0.4
가구 유형	독거노인	72	39.8	15.7	24.5	8.8	6.9	4.2	0.0
	노인가구	39	31.6	19.7	34.2	7.7	5.1	1.7	0.0
	편부모가구	46	26.1	28.3	14.5	15.2	9.4	6.5	0.0
	일반가구	243	38.5	21.8	17.7	12.9	5.6	3.0	0.4
바우처 사용의향 장소	동네 중소형 슈퍼마켓	211	42.0	20.9	17.7	10.6	6.6	2.2	0.0
	대기업운영 중소형 슈퍼마켓	31	34.4	18.3	8.6	26.9	9.7	2.2	0.0
	대형할인점	55	22.4	24.2	18.2	18.8	10.3	5.5	0.6
	재래시장	91	33.3	20.9	31.9	5.5	2.2	5.5	0.7
	친환경매장	1	33.3	66.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	로컬푸드 직매장	6	33.3	22.2	22.2	5.6	5.6	11.1	0.0
	기타	5	46.7	20.0	6.7	26.7	0.0	0.0	0.0

자료: 취약계층 설문조사 결과.

업 운영 중소형 슈퍼마켓은 접근성(34.4%)과 식료품 이외 다른 상품 구매 가능(26.9%), 좋은 품질(18.3%) 측면에서 선호되었음. 대형할인점을 선택한 취약계층의 경우, 좋은 품질(24.2%), 접근성(22.4%), 식료품 이외 다른 상품 구매 가능(18.8%) 등의 이유로 선호하는 것으로 나타났음.

- 취약계층의 접근성을 감안하여 일정한 조건을 통해 다양한 업체를 포함할 필요가 있으므로 전자형태 이외의 바우처 운영형태에 대한 검토가 필요함.
 - 신선하고 다양한 식품을 판매하는 업체로는 대형할인점, 로컬푸드매장, 직거래 장터, 파머스마켓 등이 포함될 수 있으며, 취약계층의 접근성 확보를 위해 동네 중소형 슈퍼마켓, 편의점, 온라인 매장 등을 대상으로 신선식품 판매 관련 특정 조건을 충족 시 가맹점 범주에 포함 여부 검토 필요
 - 미국의 경우 식료품점이 SNAP 용도로 농식품을 판매하기 위해서는 신선식품 판매 종류나 특정 식품류가 전체 매출에서 차지하는 비중 등에 대한 조건을 만족해야 함. 이러한 기준을 참고하여 우리나라 특성에 맞는 기준을 설정 가능

3.7. 지급 방식

3.7.1. 지급 방식 장단점

- 농식품 지급 방식에 대해서는 먼저 가격보조, 현금보조, 현물지원에 대한 비교 검토가 가능함. 가격보조의 경우 지원 대상 품목의 상대가격 및 실질가격을 낮추어 대체효과와 소득효과를 통해 수요량을 늘리게 됨. 그러나 현금지원과 같은 직접지원과 비교 시 소비자 효용 극대화가 이루어지지 않는 점. 또한 가격보조는 시스템 처리가 복잡하여 이용할 수 있는 가맹점에 제한이 있을 가능성이 커 특정 가맹점에게 혜택이 집중될 우려와 논란 발생 가능성이 있음. 현금지원은 식품에 대한 한계소비성향이 높지 않아 식품비 이외 타 용도로 사용될 수 있다는 한계도 상존함.

- 취약계층이 느끼는 소비자 효용 향상과 농식품 소비 및 섭취 증대를 통한 영양·건강상태 개선이라는 정책목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 농식품 지원이 현물보조 방식으로 추진되는 것이 적절함. 그러나 개별 소비자의 선호 파악 없이 일률적으로 정해진 현물을 직접보조하게 되면 소비자 선택권과 효용 증가를 보장하지 못하게 되어 결과적으로 정책성과 및 실효성이 떨어질 수 있음. 또한 낙인효과로 인한 사회적 문제도 발생할 수 있음. 뿐만 아니라 지원하게 되는 농식품의 조달·저장·물류·관리에는 많은 비용이 발생하며, 특정 공급자로부터 집중적으로 농식품을 조달할 경우 시장질서가 무너질 가능성도 존재함. 현물지원의 경우 안전 및 위생사고 가능성 또한 고려해야 함.
- 농식품 지원사업에서 바우처 형태로 지급하는 방식은 농식품 소비·섭취를 증대시키면서, 현물지원보다 높은 수준의 효용 증대효과를 기대할 수 있어 정책목표 달성에 가장 적절한 지급방식인 것으로 분석됨. 바우처 방식의 지원은 농식품 공급자 간 경쟁관계를 강화하게 되며, 물량 조달에서 발생하는 비용을 줄이고 부패 및 파손 등 전달 과정의 문제점 또한 줄어든 것임. 지원사업 수혜자의 관점에서도 바우처로 지원받을 경우 사용 편의성이나 선택가능 범위 측면에서 활용도가 높고, 낙인효과 또한 현물지원에 비해 상대적으로 낮을 것임.

〈표 3-29〉 지급 방식 비교

구분	가격보조	직접보조	
		현물보조	현금보조
장점	① 식품소비 증대 효과가 가장 큼 ② 타 용도 사용 가능성 적음	① 식품소비 증대에 효과적 ② 타 용도 사용 가능성 적음	① 소비자 효용 증대 효과적 ② 수혜자의 높은 만족도 ③ 운영 비용 절감
단점	① 소비자 효용 증대 효과 적음 ② 이용매장 제한 가능성이 크므로 특정매장 혜택 논란이 발생 가능	① 소비자 효용을 제한적으로 증대, 소비자 선택권 미보장 ② 운영상 비효율성 발생 ③ 낙인효과 발생 ④ 일부 공급자 물량 조달시 시장 교란 가능	① 식품소비 확대 어려움 ② 타 용도 사용 가능성 ③ 타인에게 전달될 수 있거나 세대주나 특정 가구원의 선호에 의해 소비결정이 이루어짐

3.7.2. 바우처 지급 방식

- 바우처 도입 시 대상 품목 제한, 낙인감 및 부정사용 방지, 지원사업 전반에 대한 효율적인 모니터링을 위해서는 전자바우처 형태가 바람직함. 전자바우처 형태의 지원사업을 운영하기 위해서는 POS시스템이 필수적인데 반해 POS시스템이 정비되어 있는 업체의 비중은 높지 않음. 따라서 농식품 바우처 지원제도가 취약계층의 식생활 개선 및 국내 농업과의 연계를 강화할 수 있으려면 사업 운영 초기에는 단기적으로 종이바우처 등 다양한 형태의 바우처 활용이 필요함.

〈표 3-30〉 바우처 지급 방식 비교

구분	종이바우처	전자바우처
장점	① 초기비용 부담 적음 ② 매장 접근성 제고 ③ 이용방법이 용이	① 운영비용 절감 ② 감시기능 강화 ③ 정보분석 가능 ④ 타 서비스 연계 가능 ⑤ 낙인 감소
단점	① 운영비용 증대 ② 부정사용 감시 어려움 ③ 수급자 및 공급자 정보 수집 및 분석의 어려움 ④ 타 지원서비스와 연계 어려움 ⑤ 낙인감 증대	① 초기 기반조성 부담 ② 이용 매장 제한 ③ 이용방법 어려워 접근성 제약

- 취약계층을 대상으로 농식품 바우처 지원제도 도입 시, 지원 형태별 예상되는 어려움을 조사한 결과 농식품을 지정된 장소에서 받아오는 방식은 식품을 구입 또는 수령하는 곳이 근처에 없을 가능성과 낙인감에 대한 우려가 있었음<표 3-31>. 바우처를 지급하고 정해진 판매점에서 정해진 식품을 교환하는 형태는 식품을 구입 또는 수령하는 곳이 근처에 없을 가능성과 낙인감, 식품의 품질과 안전 우려 순서로 어려움을 예상함. 현금을 통장에 입금해서 식품을 구매하는 형태는 해당 식품 구입 외에 다른 용도로 사용할 가능성, 식품을 구입 또는 수령하는 곳이 근처에 없을 가능성, 낙인감 순서로 어려움이 예상됨.

〈표 3-31〉 농식품 바우처 도입 시 지원방식별 예상되는 어려움

(1) 농식품을 지정된 장소에서 직접 받아오는 방식

단위: %, 명, 점(5점 만점)

구분	전혀 우려하지 않는다	별로 우려하지 않는다	보통이다	약간 우려한다	매우 우려한다	총 응답수	척도 평균
분실 또는 도난의 위험이 있다	22.5	26.8	18.8	31.0	1.0	400	2.61
해당 식품 구입 외에 다른 용도로 사용가능하다	8.5	35.3	25.5	21.3	9.5	400	2.88
이용방법이 불편하다	5.5	16.0	32.5	36.5	9.5	400	3.29
필요한 식품을 선택하기 어렵다	6.8	18.5	26.3	37.3	11.3	400	3.28
다른 사람들에게 수급자로 낙인받기 쉽다	5.5	16.0	27.8	35.0	15.8	400	3.40
식품의 품질과 안전이 우려된다	9.0	22.8	27.8	32.5	8.0	400	3.08
식품을 구입 또는 수령하는 곳이 근처가 없을 수 있다	4.0	13.3	30.8	37.5	14.5	400	3.45

자료: 취약계층 설문조사 결과.

(2) 바우처를 지급하고, 정해진 판매점에서 정해진 식품을 교환하는 방식

단위: %, 명, 점(5점 만점)

구분	전혀 우려하지 않는다	별로 우려하지 않는다	보통이다	약간 우려한다	매우 우려한다	총 응답수	척도 평균
분실 또는 도난의 위험이 있다	19.8	33.8	24.5	21.0	1.0	400	2.50
해당 식품 구입 외에 다른 용도로 사용가능하다	10.5	34.0	26.5	23.0	6.0	400	2.80
이용방법이 불편하다	11.0	19.5	31.8	31.8	6.0	400	3.02
필요한 식품을 선택하기 어렵다	11.5	19.8	30.3	31.3	7.3	400	3.03
다른 사람들에게 수급자로 낙인받기 쉽다	7.8	21.0	28.5	33.3	9.5	400	3.16
식품의 품질과 안전이 우려된다	12.8	21.5	26.5	34.5	4.8	400	2.97
식품을 구입 또는 수령하는 곳이 근처가 없을 수 있다	5.5	18.8	33.5	33.0	9.3	400	3.22

자료: 취약계층 설문조사 결과.

(3) 현금을 통장에 입금하는 방식

단위: %, 명, 점(5점 만점)

구분	전혀 우려하지 않는다	별로 우려하지 않는다	보통이다	약간 우려한다	매우 우려한다	총 응답수	척도 평균
분실 또는 도난의 위험이 있다	24.0	35.5	19.5	19.3	1.8	400	2.39
해당 식품 구입 외에 다른 용도로 사용가능하다	12.8	26.8	26.5	25.8	8.3	400	2.90
이용방법이 불편하다	19.5	36.5	24.8	15.0	4.3	400	2.48
필요한 식품을 선택하기 어렵다	23.0	31.0	23.0	18.5	4.5	400	2.51
다른 사람들에게 수급자로 낙인받기 쉽다	22.5	27.5	25.8	21.8	2.5	400	2.54
식품의 품질과 안전이 우려된다	19.0	34.3	25.5	19.0	2.3	400	2.51
식품을 구입 또는 수령하는 곳이 근처가 없을 수 있다	16.3	32.3	33.5	16.5	1.5	400	2.55

자료: 취약계층 설문조사 결과.

〈표 3-32〉 식생활 지원제도에서 제공되는 바우처 이용 시 예상되는 어려움

단위: 명(%)

구분		사용처 제한	사용방법 모름	분실/ 도난위험	낙인우려	지불과정 복잡/불편	기타
취약계층		290(52.4)	82(14.8)	57(10.3)	53(9.6)	41(7.4)	30(5.6)
거주지역	시/구	180(58.4)	31(10.1)	23(7.5)	28(9.1)	25(8.1)	21(6.8)
	군	110(44.9)	51(20.8)	34(13.9)	25(10.2)	16(6.5)	10(4.1)
계층	수급자	105(57.1)	31(16.8)	12(6.5)	13(7.1)	12(6.5)	11(6.0)
	비수급자	185(50.1)	51(13.8)	45(12.2)	40(10.8)	29(7.9)	20(5.4)
대상 가구	일반	91(68.9)	9(6.8)	8(6.1)	8(6.1)	14(10.6)	2(1.5)
	노인	37(26.1)	56(39.4)	20(14.1)	11(7.7)	8(5.6)	11(7.7)
	아동	107(57.8)	13(7.0)	11(5.9)	26(14.1)	17(9.2)	11(5.9)
	영양플러스	55(58.5)	4(4.3)	18(19.1)	8(8.5)	2(2.1)	1(7.4)
가구유형	독거노인	18(19.4)	44(47.3)	13(14.0)	7(7.5)	4(4.3)	7(7.5)
	노인가구	14(45.2)	6(19.4)	4(12.9)	3(9.7)	2(6.5)	2(6.5)
	편부모가구	36(69.2)	2(3.8)	2(3.8)	7(13.5)	4(7.7)	1(1.9)
	일반가구	222(58.9)	30(8.0)	38(10.1)	36(9.5)	31(8.2)	21(5.6)
가구규모	1인	50(35.2)	48(33.8)	17(12.0)	11(7.7)	7(4.9)	10(7.0)
	2인 이상	240(58.4)	34(8.3)	40(9.7)	42(10.2)	34(8.3)	21(5.1)
가구주 연령	30대 이하	81(61.4)	8(6.1)	15(11.4)	12(9.1)	9(6.8)	7(5.3)
	40~50대	166(61.9)	19(7.1)	23(8.6)	29(10.8)	19(7.1)	12(4.5)
	60대 이상	43(28.1)	55(35.9)	19(12.4)	12(7.8)	13(8.5)	12(7.8)

자료: 이계임·김상호·김부영(2017: 100).

- 쿠폰, 전자바우처 등 어떤 형태의 농식품 바우처로 지급하는 것을 선호하는 지 취약계층을 대상으로 설문한 결과, 전자바우처에 대한 선호도(53.2%)가 쿠폰(46.8%)에 비해 높은 것으로 나타남<표 3-33>. 이계임·김상호·김부영(2017: 100)에 따르면, 지자체와 기관은 전자바우처에 대한 선호도가 각각 74.4%, 69.6%로 매우 높은 것으로 조사됨.
- 이계임·김상호·김부영(2017: 100)은 농식품 바우처의 지급 형태를 선택할 때 고려하는 요인으로 취약계층과 사업 담당자 모두 사용 편리성과 소지 간편성(각각 52.3%, 45.8%)을 중요하게 생각한다고 강조함<표 3-34>. 그 밖에 취약계층의 경우 사용가능처의 다양성(19.7%)을, 사업 담당자는 부정사용 방지(16.7%)를 중요하게 생각하는 것으로 조사됨.

〈표 3-33〉 식품을 구매할 때 적절한 바우처 형태 평가

단위: %

구분	쿠폰	전자바우처	기타	합계
취약계층	46.8	53.2	0.0	100
지자체	25.6	74.4	0.0	100
기관	29.9	69.6	0.4	100

자료: 취약계층 설문조사 결과; 지자체 및 기관 설문은 이계임·김상호·김부영(2017: 101)에서 인용함.

〈표 3-34〉 식품구입권의 적절 형태 선정 이유(중복응답)

단위: %

구분	취약계층	사업 담당자
사용 및 소지가 편리해서	52.3	44.8
부정사용 우려가 적어서	8.0	16.7
수급자 낙인될 우려가 적어서	6.1	10.9
다양한 사용처를 포괄할 수 있어서	19.7	10.2
분실 또는 도난의 우려가 적어서	6.9	7.7
행정처리 회계처리 및 통제가 편리해서	4.0	7.4
타 바우처와 통합 사용이 가능해서	2.4	2.0
기타	0.7	0.3
합계	100	100

주: 지자체 담당자와 기관 담당자 대상 설문조사의 경우 중복응답이므로 합계를 100으로 환산함.
 자료: 이계임·김상호·김부영(2017: 101).

3.7.3. 바우처 도입 방안

- 이계임·김상호·김부영(2017: 101)에 따르면, 지자체와 기관은 농식품 바우처의 정보관리 시스템으로 활용하기에 시중 금융기관, 농협의 순서로 적합하다고 평가함. 이들은 정보관리 시스템을 선정할 때 과반수가 해당 시스템의 가입업체 수와 이용 범위를 가장 중요하게 고려하는 것으로 조사됨.

〈표 3-35〉 농식품 전자바우처 시행 시 적절한 정보관리 시스템 평가

단위: 명, %

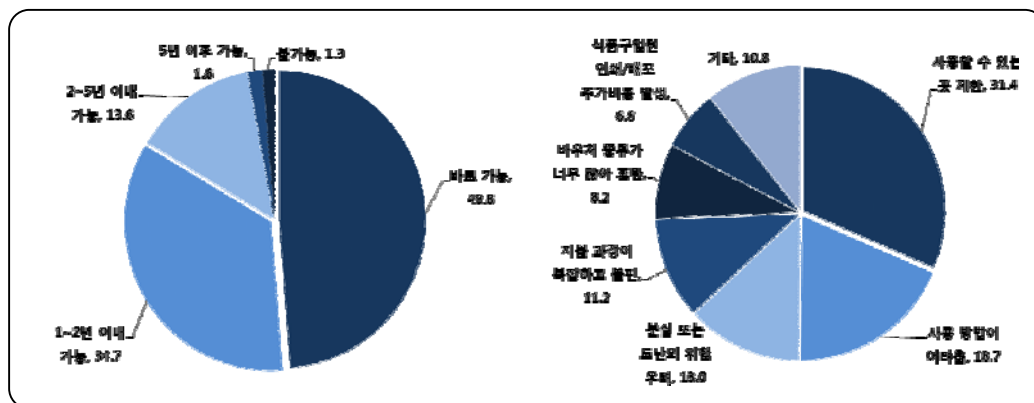
구분	지자체		기관	
	응답자 수	비중	응답자 수	비중
시중 금융기관	51	39.5	90	39.6
농협	45	34.9	84	37.0
농림축산식품부에서 별도 구축	32	24.8	50	22.0
행복e음	1	0.8	1	0.4
기타	-	-	2	0.9
합계	129	100.0	227	100.0

자료: 이계임·김상호·김부영(2017: 102).

- 이계임·김상호·김부영(2017: 101-102)에 따르면, 농식품 바우처 지원제도의 도입 시기에 대해 취약계층의 48.8%가 즉시 실현 가능할 것으로 응답하였으며, 34.7%가 1~2년 안에 도입이 가능할 것이라고 전망함. 즉시 도입이 어렵다고 응답한 경우에 취약계층은 사용처 제한, 사용법의 어려움, 분실 또는 도난의 위험, 지불 과정의 불편함, 바우처 종류가 많아 혼란 등을 그 이유로 제시함.

〈그림 3-14〉 농식품 바우처 지원제도 도입 시기 및 도입이 어려운 이유 평가

단위: %



주: 즉시 도입이 어려운 이유는 1, 2순위 가중평균값임.

자료: 이계임·김상호·김부영(2017: 102).

- 취약계층은 신규 식품지원제도를 도입할 경우, 쿠폰(상품권) 형태(46.8%), 식품 바우처 전용 전자카드 형태(34.8%), 국민행복카드에 통합 형태(18.5%) 순서로 적절하다고 여김.

〈표 3-36〉 농식품 바우처 도입 시 적절한 지급 형태

단위: %, 명

구분		사례 수	쿠폰(상품권)	국민행복카드에 통합	식품 바우처 전용 전자카드
전체		400	46.8	18.5	34.8
계층	수급자	140	44.3	22.9	32.9
	비수급자	260	48.0	16.2	35.8
거주 지역	시/구	200	44.0	21.5	34.5
	군	200	49.5	15.5	35.0
가구 유형	독거노인	72	44.4	29.2	26.4
	노인가구	149	47.0	20.8	32.2
	아동가구	144	45.8	19.4	34.7
	결혼가구	49	38.8	22.4	38.8

자료: 취약계층 설문조사 결과.

- 수혜자의 신체조건, 식품구입환경, 국내 및 지역의 농업생산 현황 등을 고려하여 지급 방식을 결정해야 할 것임. 수혜자가 거동이 어렵거나 식품구입환경이 취약한 경우 온라인을 통한 농식품 구입, 구매/조리를 대행해 주는 서비스바우처와의 연계를 검토해야 할 것임<표 3-37>.

〈표 3-37〉 농식품 바우처 연계검토 사회서비스 전자바우처

사업명		대상자	선정기준	사업내용	지원내역(월)	정부지원금	본인부담금
노인돌봄 서비스	노인돌봄 종합서비스	만 65세 이상 노인	평균소득 150% 이하로 노인 장기요양 등급 외 A,B 판정자	가사활동 지원 또는 주간 보호 서비스 제공	• 방문서비스 월 27, 36시간 • 주간보호서비스 월 9, 12일	• 방문서비스 최대 9,800원/시간 • 주간보호 29,400원/일	면제~ 64,000원
	노인 단기 가사서비스			신변, 활동 지원 또는 가사, 일상 생활 지원	월 24, 48시간 (최대 2개월)	회당 19,600원 (1회당 2시간 기본)	면제~ 8,400원
지역자율형 사회서비스 투자사업	지역사회 서비스투자	사업별로 상이	기준 중위소득 120% 이하. 장애인, 노인 대상 사업, 아동청소년 심리 지원 서비스 기준 중위소득 140% 이하	아동, 장애인, 노인 등 다양한 수요에 부합하는 서비스 제공	사업별로 상이	사업별로 상이	사업별로 상이
	가사간병 방문지원	생계·의료·주거·교육급여 수급자 및 차상위계층(만 65세 미만)	기초수급자 및 차상위계층	취약계층에 재가간병, 가사지원 등 제공 (신체수발, 가사지원, 일상생활, 간병지원)	월 24시간 (235,200원), 월 27 시간 (264,600원)	시간당 최대 9,800원	면제~ 19,710원

자료: 사회보장정보원. 사회서비스 전자바우처 주요서비스(<http://www.ssis.or.kr/lay1/S1T105C106/contents.do>: 2017. 12. 12.); 서울형 주택바우처(http://have.seoul.go.kr/lcList.action?m=list&service_id=225: 2017. 12. 12.); 긴급보육바우처 (<http://www.childcare.go.kr/>: 2017. 12. 12.). 이계임·김상호·김부영 2017).

- 지원방식은 전자바우처(온라인 포함)를 운영하는 경우와 전자바우처와 함께 종이바우처/전화주문을 운영하는 경우를 대안으로 검토할 수 있음. 수혜자가 신체 활동이나 거동이 자유롭고 식품구입환경이 양호하다면 전자바우처 형태로 지원사업을 운영하면 될 것이며, 신선식품을 판매하는 가맹점의 경우 전자바우처 운영시스템이 구축되어 있지 않을 수 있으므로 대상 업소 선정에 대한 기준을 엄격하게 규정·적용하고 이러한 가맹점들의 경우에는 종이바우처나 혹은 현금가치바우처(쿠폰)를 사용하도록 허용하는 것을 고려해 볼 수 있음. 전화주문이나 택배 형태 배달과 같이 전달하는 방안도 검토가 필요함.

- 종이바우처를 병행해서 운영할 경우 취약계층의 이용 가능성을 제고시키지만, 낙인효과가 발생할 가능성이 있고 결제 및 사후관리 과정에서 어려움이 예상됨. 또한 부정 사용이나 위조 가능성, 실시간 모니터링 어려움 등도 예상됨.
 - 전화주문/택배주문의 경우 별도의 관리 인력과 비용 발생이 예상되며, 배송 과정에서 안전관리 위험과 배송 식품에 대한 불만 등의 문제점이 예상됨.
- 사업 초반에는 지자체별로 전자바우처 대상 업체와 종이바우처 대상 업체를 선정하여 해당 업체를 중심으로 다양한 형태(전자바우처/온라인/쿠폰/배달)가 가능하도록 지자체와 해당 업체에서 관리가 필요함.
- 전자바우처 발급 형태는 농식품 바우처 전용 전자카드로 발급하는 경우와 국민행복카드에 통합하는 경우를 검토할 수 있음. 현재 통합바우처에는 저소득계층 대상 사업이 많이 포괄된 상태임. 제도 수행 상 그리고 이용자의 편의를 고려할 때 통합바우처가 다소 우위를 점할 수 있음.
- 농식품 바우처를 별도의 전자바우처로 구성하여 운영하는 방안의 강점은 농식품 바우처의 인식과 활용이 좀 더 높은 수준으로 기대될 수 있다는 것이며, 단점은 여러 장의 바우처를 관리하는 불편함과 발급·관리 과정에 별도 경비가 발생할 수 있다는 점임.
 - 농식품 바우처를 통합바우처로 운영할 경우 이용자의 편의를 도모할 수 있지만, 농식품 바우처에 대한 인지도를 높이는 데는 있음.

3.8. 추진 체계

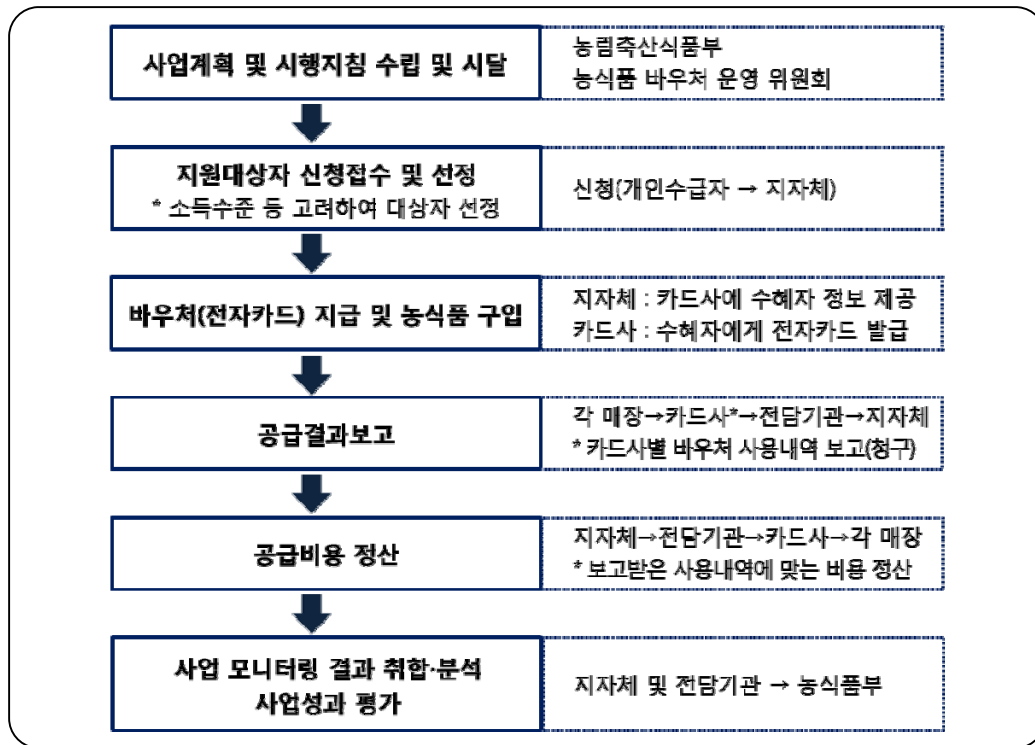
3.8.1. 운영방식

- 농식품 바우처 지원제도를 효과적으로 추진하고 높은 수준의 성과를 달성하기 위해서는 ‘농식품 바우처 운영 위원회(가칭)’를 구성할 필요가 있음. 해당 위원회는 지원사업의 기본방향, 목표, 추진계획 등을 수립·제시하고, 지원대상, 지원금액, 지원품목 등의 사업 세부지침을 결정하는 역할을 수행함. 중앙부처는 바우처 운영의 기본계획을 수립함.
- 농식품 바우처 지원사업을 맡아 전문적으로 추진할 전담기관을 지정하여 바우처 지원사업 업무 전반을 전담 수행하는 역할을 부여할 필요가 있음. 전담기관의 역할은 사후관리/대국민 홍보/성과평가/자격요건심사 등을 포함함.
 - 전담기관은 에너지바우처의 경우처럼 별도로 둘 수 있으며 사회보장정보원에서 전담기관을 대행하거나 정부와 카드/은행사에서 분담 수행하는 형태가 있음.
 - 공급 측면 관리와 사후관리/대국민 홍보/평가 업무 등을 전문적으로 수행하기 위해서는 별도의 전담기관을 두는 방안이 적절함. 전담기관은 행복e음 시스템 기반 활용을 위해 사회보장정보원과 역할을 분담함.
 - 에너지바우처의 경우 전담기관인 한국에너지공단은 조직 내 에너지복지실(12명)을 두고 운영·관리하고 있으며, 에너지바우처 결제·정산시스템 구축, 모니터링과 사후관리, 홍보와 교육, 시책 조사 및 개발을 담당하고, 취약계층 전력효율향상사업 운영도 함께 담당함. 별도로 사업 홈페이지(<http://www.energyv.or.kr/>)를 운영하여 홈페이지에서 사업 소개, 신청안내, 국민행복카드 사용유의사항과 사용기간 가맹점 조회, 신청가능여부 자가진단 시뮬레이션 등이 가능하도록 하고 있음.

3.8.2. 전달체계

- 전달체계는 1단계에서 취약계층이 신청하고, 2단계에서는 신청 취약계층에 대한 적격성 심사가 진행되며, 3단계에서는 수혜대상자에게 바우처를 발급하여 전달하며, 4단계에서는 농식품 조달을 관리하고 성과를 평가함<그림 3-15>.
- 신청은 접근성 확보를 위해 읍·면·동 주민센터, 우체국, 보건소 등을 통해 접수가 가능해야 할 것이며, 통합신청방식에 포함시킬 필요성 및 방안을 고려할 필요가 있음. 신청은 수시로 열어두되 연초에 여타의 급여신청이 집중되는 시점에 홍보, 포괄 신청이 이루어지도록 할 필요가 있음. 예를 들어 아동 관련 지원은 주로 연초에 집중되고 있어 이러한 저소득층 지원신청과 유기적으로 연계될 수 있도록 집중 홍보, 신청 기간을 설정할 수 있을 것임.
- 적격성 심사는 대상자 정보 및 데이터에 접근할 수 있어야 하므로 신청 접수가 연계되는 시·군·구의 통합조사팀의 소관사항이 될 것으로 예상됨. 결정은 시·군·구의 농식품 바우처 담당부서, 통지는 읍·면·동에서 수행할 수 있을 것임. 통지의 경우 제도안내, 바우처 사용설명 등이 병행되어야 하므로 일선의 읍·면·동, 그리고 방문서비스 담당자가 협업할 필요가 있음.
 - 선정에서 지방사회보장위원회나 읍·면·동 사례회의 등 읍·면·동, 시·군·구의 전문적 판단을 어느 수준으로 인정할 것인가도 검토 사항임.
 - 대상 중 긴급복지지원대상도 포함 가능하고, 사례관리 회의에서 필요성이 인정된 사례도 대상에 포함하는 방식을 고려할 수 있음.
- 바우처의 발급은 통합바우처인가 별도의 바우처인가에 따라 주체가 상이할 수 있음. 바우처의 발급과 활용지원은 통합바우처를 관리하는 사회보장정보원 또는 별도의 전담조직을 그 주체로 고려할 수 있음. 통합바우처를 활용할 경우 발급은 사회보장정보원이 될 것으로 예상되며, 별도의 바우처를 활용하게 되면 별도의 전담조직이 발급의 주체가 될 수 있음.

〈그림 3-15〉 농식품지원제도 추진체계(안)



자료: 이계임·김상호·김부영(2017: 185).

- 바우처 관리는 사회보장정보원 또는 전담기관과 시·군·구에서 협력하여 시행하며 읍·면·동에서 일선의 확인을 담당할 수 있음. 운영 초기에 미사용 등의 원인 파악을 강화할 필요가 있음.
- 바우처의 사용 지원은 사용상의 장애를 극복하도록 지원하고 불용을 예방, 정책효과를 높이는 중요한 과정이 될 것임. 읍·면·동 및 보건소의 사례관리와 연계 가능하도록 하는 방안을 고려할 필요가 있음. 방문요양서비스, 방문간호서비스, 방문목욕서비스, 읍·면·동의 방문상담, 장애인활동지원서비스, 산모신생아도우미 등 각종 방문서비스, 지방자치단체의 자체적인 방문서비스를 포괄하여 농식품 바우처 사업에 대한 홍보, 바우처 사용의 지원을 할 수 있을 것임.

- 2013년부터 추진되어온 읍·면·동 복지 허브화 사업으로 읍·면·동 단위로 맞춤형 복지 담당팀이 신설되고 있으며 인력도 추가 배치되고 있는 실정이므로 읍·면·동의 방문과 상담, 서비스 지원이 보장되고 농식품 바우처와 같은 신생 지원제도의 홍보와 사례 발굴, 연계가 활발해질 수 있을 것으로 기대됨. 읍·면·동 맞춤형 복지팀과 시·군·구 희망복지지원단을 대상으로 농식품 바우처 제도에 대한 제도 홍보와 협력 요청이 필요할 것으로 판단됨. 이러한 협력은 사업의 홍보뿐 아니라 사용에서 불편을 경험하는 대상자의 사용지원을 하는 중요한 과정일 수 있으며 건강 향상과 연계성을 높이는 효과도 기대할 수 있을 것임.
- 영양플러스사업, 실버건강식생활사업 등 건강 관련 상담, 사례관리 사업에서 수행하는 사례별 계획 수립에서 농식품 바우처를 활용하여 계획에 연계 반영하는 방안도 이상적 방식이 될 것임. 이 과정은 건강교육, 식생활교육을 접목하여 각 사업의 효과를 높이는 시너지 효과를 기대할 수 있을 것으로 기대됨.
- 지방정부가 거점 매장을 선정하고 이 매장의 대상 물품의 분류코드를 수집, 관리범위에 포함하는 방안도 검토가 필요함. 지방자치단체의 재정분담비율이 높고 지역의 역할이 큰 점을 고려할 때 지방자치단체가 해당 지역의 가맹점을 선정하고 물류코드를 확인하는 방식을 도입할 수 있음. 물류의 통일성이 약한 농식품의 특성을 고려하면 지역별로 가맹점과 물류의 등록과 관리를 시도할 수 있으며, 해당 매장의 경우 바코드가 찍히지 않는 농식품에 대한 분류코드를 부여하고 관리가 필요할 것임.
 - 온라인 매장의 경우 지역에 오프라인 매장이 있는 온라인 매장을 우선 공급자로 고려 가능
 - 원거리 거주나 활동능력 등으로 접근성의 어려움을 겪는 대상자의 경우 방문서비스 담당자 등과 읍·면·동이 협의하고 구매를 지원하는 방안을 논의
 - 소포장된 농식품을 정기적으로 배달하는 사회적 기업과 연계 지원 고려
 - 등록된 스마트 폰으로 중앙 관리 조직에서 기한 전 잔여금액을 알려주는 방식도 고려 가능

3.9. 모니터링

○ 농식품 바우처 지원제도의 도입 이후 제도의 개선사항을 확인하고 제도 개선에 반영하여 제도의 효과성과 건강성을 확보하기 위하여 제도에 대한 상시적 모니터링 시스템 운영이 필요함.

- 사회보장정보원의 자료에 기초하여 카드 사용 패턴에 대한 분석, 주로 이용하는 판매점, 구입하는 물품, 지역 차이 등에 대하여 주기적 파악과 분석
- 읍·면·동, 시·군·구의 관계자, 일선 복지기관 중 대상자와 접촉이 잦은 기관 등을 대상으로 의견수렴 구조 마련, 이용자의 이용 상 어려운 점, 미이용 사유 및 미신청 사유 등 파악, 전달체계상의 문제와 개선사항 파악

〈표 3-38〉 모니터링의 대상과 모니터링 내용

대상		모니터링의 내용
수요자	수급자	• 선정과 급여의 정확성 - 부정수급여부 - 과소급여, 과잉급여 여부와 수준
	신청탈락자	• 탈락사유의 타당성 - 신청 시 생활실태 자료와 행정조치의 적합 여부
공급자	전담공무원	• 제도 수행의 정확성 - 지침의 준수 여부 - 제도 수행상의 애로점
	가맹점	• 상품판매의 부정 등 - 판매하는 상품의 질과 공정거래 여부 - 바우처 부정적 사용 결탁 여부 및 애로점

자료: 이현주·유진영·권영혜(2007: 101)에서 발췌·수정함.

○ 농식품 바우처 지원사업이 효율적으로 추진되려면 실적 및 성과에 대한 평가가 매년 이루어져야 할 것이며, 평가 결과를 차년도 운영계획 수립에 반영할 수 있는 체계가 구축되어야 함. 대상자의 영양, 건강 상태의 변화 등 수혜자 대상 사업효과를 평가하려면 수혜자 대상 설문조사를 매년 실시해야 함.

명확한 사업효과 평가를 위해서는 적절한 성과지표도 개발되어야 함. 사업 운영에 따른 성과를 평가하고 홍보하기 위해서는 성과보고시스템 또한 필요할 것임.

- 정책의 목적과 목표의 달성 정도를 파악하기 위한 대표적인 지표를 설정
 - 영향평가 지표 등도 고려, 의료비 절감, 불평등 완화, 산업파급효과, 비용 효과성 변화 등도 지속적인 평가 지표에 고려
 - 지표 구성은 지표의 우선순위, 대분류와 하위 지표 구성 등 중요도와 위계 등을 고려
 - 기존의 대규모 설문조사 등 자료의 지속적 분석과 기존 자료에서 확인하기 어려운 변화를 파악하기 위한 자료생산 계획 수립과 준비, 건강영양조사 등 기존의 자료를 활용하되 필요 시 설문조사를 주기적으로 실시
 - 정책 평가의 가장 대표적인 목표는 정책의 운영에 평가결과를 반영하여 정책의 완성도를 제고시키는 것
- 부적정수급 및 오용방지는 형평성을 제고하고 제도의 건강성과 지속가능성을 유지하는 데 있어 매우 중요한 과제임. 부적정수급은 부적격한 사람이 수급하거나 또는 적정 수준 이상의 수급을 한 사례만이 아니라 수급 자격이 있는 사람이 수급하지 못하거나 적정 수준 이하의 수급을 한 사례를 포괄하는 개념임. 오용은 실수나 고의적으로 이용자 또는 공급자가 이익을 챙기려 적절하지 않은 수급을 받거나 받도록 한 사례를 칭하는 개념임.
- 부적정수급과 오남용 예방을 위해 전자바우처의 경우 전산시스템의 정보(사회보장정보원, 카드사 정보)를 활용하여 즉각적인 확인과 관리를 추진할 필요가 있음. 오남용 예방을 위해 사전에 오남용에 대한 정책적 처리를 홍보하여 예방을 강화하며, 건전한 사용 등 문화 정착을 위한 노력과 정확한 수행이 가능하도록 일선 담당자와 가맹점 대상 교육도 병행이 필요함. 또한 정기적으로 부적정수급을 발굴하고 그 처리를 공유할 필요가 있음.

- 식품구매 금액이 지원금액 이상일 경우 차액에 대하여 다른 별도의 방식으로 지불이 가능하도록 확인 가능한 체계를 갖출 필요
- 잔여금액의 경우 이월 필요성과 함께 그 부정적 영향 즉 오남용 위험도 검토할 필요가 있으며, 일정 수준 이상의 소비를 장려하는 바우처의 경우 이월에 대해서는 가급적 허용하지 않는 것이 바람직
- 오남용의 패턴, 바우처 이용행태 등을 분석하고 이를 오남용 예방, 적발 등에 활용
- 매도 등에 대해서는 적발 확률을 높이고 벌금을 높여 암시장 예방, 적발과 처벌에 대한 적극적 홍보도 필요

〈표 3-39〉 복지 부정수급의 유형

상태	자격 유무	발생 원인	이익 유무	수급 유형				
				적정 수급	협약의 부정 수급	광의의 부정 수급	부적정 수급	부당 수급
수급	적격	적법	무	○				
		(a) 기망	유		○	○		○
		(b) 오류, 과실	유			○		○
	부적격	(c) 기망	유		○	○	○	○
		(d) 오류, 과실	유			○	○	○
비수급	적격	(e) 오류, 과실	-					○

자료: 권오성 외(2013); 박경돈(재인용). 2013. p. 36; 오윤섭 외(재인용). 2016. p. 29.

○ 적격자이지만 수급을 받지 못하는 가구 또는 개인을 최소화하기 위한 안전장치도 필요함. 지방자치단체 일선 조직 즉 읍·면·동과 시·군·구에 정책 홍보를 강화하며, 상담 과정 중 필요한 가구에 신청을 독려하고 관련 제도 신청 시 통합 신청을 추진함. 또한 누락 사례의 발굴 시 누락되었던 사유에 대한 정보를 분석할 필요가 있음.

○ 부적정 사용 관리의 사례: 에너지바우처⁴⁵

- 비정상적인 바우처 사용의 예방, 관리, 사후조치 등을 위해 지자체와 관

리 강화

- 지자체 및 전담기관(한국에너지공단)에서는 사회보장정보원의 협조를 통해 부정사용이 의심되는 결제 유형에 대한 상시 모니터링 실시
- 모니터링 결과 부정사용으로 의심되는 경우, 해당 지자체와 협조하여 에너지공급사·바우처대상자 점검 실시
- 에너지바우처 대상자
 - 거짓 또는 기타 부정한 방법으로 바우처를 발급받아 사용한 경우
 - 지정된 에너지원 외에 타 에너지를 구입하는 경우(주유소에서 휘발유·경유 등 지원이 불가능한 에너지 또는 물품 구입 등)
 - 타인에게 바우처를 양도·매매하는 경우 등
- 에너지공급사
 - 대상자에게 에너지를 공급하지 않고 바우처를 결제하는 경우
 - 거짓 등 부정한 방법이나 고의로 실제 공급한 에너지의 대가 이상으로 바우처를 결제하는 경우
 - 지정된 에너지원 외에 타 에너지를 판매하는 경우 등
- 부정사용 적발·신고시 시·군·구는 부정사용 여부를 확인하고 에너지바우처를 회수하거나 금액의 전부 또는 일부를 환수(바우처 사용중지 조치 등)하고, 대상자에게 결정·통지
 - 거짓 또는 그 밖의 부정한 방법으로 에너지바우처를 발급받거나 다른 사람으로 하여금 에너지바우처를 발급받게 한 자, 에너지바우처를 판매·대여하거나 부정한 방법으로 사용한 자는 「에너지법」 제25조(벌칙)에 의거 1년 이하의 징역 또는 1,000만 원 이하의 벌금에 처함
- 시·군·구의 자치단체장은 현장조사, 부정사용 당사자의 확인 등을 거쳐 정보시스템(행복e음)을 통하여 에너지바우처 사용중지 처리

⁴⁵ 에너지바우처 홈페이지(http://www.energyv.or.kr/info/use_info2.do; 2018. 1. 8.)에 부정사용 모니터링 내용 참조.

3.10. 정부 간 재정분담 방식

○ 농식품 바우처 지원제도 운영 비용은 국가 또는 해당 시·도가 분담하는데, 정부 간 재정분담 원칙은 정부가 수행하는 기능과 연계됨. 중앙정부 책임사업은 지역별 차별화가 바람직하지 않고, 전국적·통일적 운영 기능이 필요한 사업으로 중앙에서 직접 전국 단위 집행체계를 구축하는 것이 필요한 사업에 해당됨. 지방정부 책임사업은 지역별 차별화가 필요하며, 현지성과 주민 밀착성이 강한 사업에 적정함.⁴⁶

- 국가최저기준(national minimum)을 보장하는 사무는 중앙정부가 그 이상의 수준을 보장하는 사무는 지방정부가 담당
- 기초시설 인프라의 구축이 요구되는 단계의 복지도 일정 기간 중앙정부가 담당하는 것이 적절
- 사회복지정책 중 후생 효과가 해당 지방정부로 국한되지 않는 경우도 상위 정부의 사무로 분담하는 것이 적절

○ 농식품 바우처는 국민 먹거리 기본권 보장을 목적으로 하는 기초재 성격을 갖고 있으며, 전국 단위에서 통일적으로 시행될 필요가 있는 사업이므로 중앙정부 책임사업으로 추진하는 것이 바람직할 것으로 사료됨. 다만 농식품 지원이 취약계층에게 효과적으로 운영되기 위해서는 지역적, 환경적, 신체적 요인 등을 고려하여 적합한 형태로 전달되어야 하므로 지방정부의 책임으로 수행될 필요가 있음. 농식품 지원사업은 중앙정부 입장에서는 취약계층에게 먹거리를 안정적으로 공급하여 취약계층의 영양 및 건강 상태를 보장하며, 농산물 수요 확대 등을 통해 국내 농업 수요 창출과 소비기반 확보에 기여할 수 있다는 측면에서 책임 추진이 요구됨. 지방자치단체의 입장에서는 지역 주민의 건강을 증진시키고 지역산 농산물 공급망을 확충함으로써

⁴⁶ 이삼식 외(2013). 『행복한 임신·출산을 위한 기저귀·조제분유 지원 방안 연구』 참조.

지속가능한 생산-소비체계를 구축할 수 있다는 점에서 적극적인 참여가 필요함.

- 따라서 농식품 바우처 지원제도 사업은 중앙정부와 지방정부 공동의 참여를 이끌어 낼 수 있도록 적절한 재정분담을 통해 운영될 필요가 있음. 농식품 지원제도 관련 유사사업의 경우 기초생활보장제도는 국비의 비중이 80%(서울은 50%)를 차지하고 있으며, 영양플러스사업은 국비와 지방비가 50:50으로 구성되어 있음.
- 농식품 지원의 필수성, 전국적 규모로 추진될 필요성 등을 감안하여 사업 초반에는 중앙에서 80~90%를 지방자치단체에서 10~20%를 담당하는 방식으로 추진될 필요가 있음. 사업 운영이 보편화되면 타 사업과의 연계 추진과 현 정부의 국가사무 지방이양 확대 기조를 반영하여 지방자치단체의 재정분담 비율을 상향조정하는 방안을 검토해야 할 것임. 지방자치단체의 정책 중 식품지원 관련 사업의 비중과 구성과 지방자치단체의 조정력을 고려할 때 지방의 역할과 권한을 강화하는 것도 바람직하므로 최소한 20~30%의 지방자치단체 부담을 가정하고 향후 지방재정 분권의 변화에 따라 조정할 수 있음.
 - 문재인 정부 국정과제 중 ‘국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전’을 참고
 - 지방재정 자립을 위한 세율 조정도 검토 중이어서 국세-지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4로 개선하는 방향의 정책 검토가 진행 중

〈표 3-40〉 사회복지 국고보조사업 기준보조율

사업명	기준보조율	비고
- 기초생활수급자 생계급여·주거급여·자활 급여·해산급여·장제급여·교육급여	서울 50 지방 80	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기 초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기 초자치단체는 10%p 인하
- 긴급복지지원 - 기초생활보장 의료급여 - 장애인 의료비, 장애인 자녀 학비 지원 - 저소득 한부모가족 지원	서울 50 지방 80	-
- 영양플러스사업 - 건강과일바구니사업 - 실버 건강식생활 사업 - 지방의료원 기능 강화 - 한센양로자 지원	50	-
- 노숙인 재활시설 및 노숙인요양시설 운영 - 장애수당·장애아동수당 - 장애인활동 지원 - 장애인연금 - 한센환자 보호시설 운영	서울 50 지방 70	-
- 사회복지보장시설 및 장비지원	50	재가노인복지시설 개수·보수 제외, 용지매입비 제외
- 어린이집 기능 보강	50	「국민기초생활 보장법」에 따른 보장시설의 신축·증축·개축만 해당
- 보육돌봄서비스, 육아 종합지원서비스 제 공, 어린이집 교원 양성 지원, 어린이집 지원 및 공공형어린이집	서울 20 지방 50	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기 초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기 초자치단체는 10%p 인하
- 아동통합서비스 지원·운영	정액	서울특별시시는 그 외 지방자치단체의 3분의 2 수준으로 지원
- 영유아보육료 및 가정양육수당 지원	서울 35 지방 65	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기 초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기 초자치단체는 10%p 인하
- 지역자율형사회서비스 투자사업	서울 50 지방 70 성장추진지역 80	-
- 농어촌보건소 등 이전·신축	사업비의 3분의2	-
- 방과 후 돌봄서비스	서울 30 지방 50	-
- 사회적기업 육성	75	- 내역사업 중 사업개발비지원사업은 70%

주: 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 별표2(개정 2016. 8. 2.)에 따라 '경로식당 무료급식', '저소득 재가노인 식사배달', '결식아동 급식'은 국고보조사업에서 제외됨.

자료: 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 별표1(개정 2017. 5. 8.).

3.11. 기반조성

3.11.1. 법률 제/개정⁴⁷

- 취약계층을 위한 농식품 지원사업이 지속적으로 추진되려면 식품 생산 및 소비, 복지, 영양 등 3대 영역을 아우를 수 있는 법률 제·개정이 필요함. 법률 제·개정 방안으로 4가지 대안을 검토함(이계임·김상효·김부영 2017).
 - 1안은 관련 규정을 상위법에 두는 방안으로 「국민식생활·영양기본법(잠정)」을 제정하는 방안
 - 2안은 농림축산식품부 소관 기본법을 개정하는 방안으로 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」을 개정하는 방안
 - 3안은 「식품산업진흥법」, 「식생활교육지원법」 등 농림축산식품부 소관 법률을 개정하는 방안
 - 4안은 「국민영양관리법」 등 보건복지부 소관 법률을 농림축산식품부와 의 공동소관 법령으로 추진하는 방안
- 1안 「국민식생활·영양기본법(잠정)」 제정안: 식품생산, 식품소비, 식생활, 영양, 복지, 건강 지원 유사 법들을 포괄하는 상위법 개념으로 가칭 「국민식생활·영양기본법」을 제정하는 안임. 각 부처의 관련 법률들을 총괄하여 관련 사업을 효율적으로 추진하고 일관적인 정책 추진을 가능하게 함. 그러나 현존하는 법률들을 상위법으로서 총괄하게 될 기본법을 신규로 제정할 필요성 문제, 주무부처 설정 문제 등이 예상됨(이계임·김상효·김부영 2017).
- 2안 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 개정안: 농림축산식품부 소관 법률의 상위법에 농식품 지원사업에 대한 근거 조항을 명시적으로 추가하는 안임. 제7조를 개정, 제23조의3을 신규로 추가하는 안임. 제7조에서 ‘농산물과 식

⁴⁷ 이계임·김상효·김부영(2017)을 참고하여 작성.

품의 안정적 공급을 위한 국가와 지방자치단체의 정책 대상'에 '국민에 대한 안전한 농산물과 품질 좋은 식품의 안정적 공급을 위하여 농산물 생산 단계에서의 안전성 확보, 농업과 식품산업의 발전, 적정한 식량 및 주요 식품의 자급목표 설정·유지' 외에 '식품공급 및 식품지원'을 포함하도록 개정할 필요가 있으며, 제23조의3에 '취약계층에 대한 식품공급'의 규정을 별도로 추가할 필요가 있음. 제23조의3은 '국가와 지방자치단체는 국민, 특히 취약계층에 대한 안전한 농산물과 품질 좋은 식품의 안정적 공급을 위한 식품지원 정책을 세우고 시행하여야 한다'로 규정될 수 있음. 2안은 농림축산식품부 소관 상위법에 근거 조항을 둬으로써 농림축산식품부가 추진하는 정책의 설계 및 조정을 효율적으로 할 수 있으며 신규 법률을 제정하는 것보다 실현가능성이 높음. 그러나 식품지원 관련 타 부처 법령이 여전히 존재할 것이므로 부처 간 정책을 조정하기가 쉽지 않고 식품지원정책에 중복 및 사각지대가 발생할 수 있음(이계임·김상호·김부영 2017).

- 3안 「식품산업진흥법」과 「식생활교육지원법」 등 농림축산식품부의 사업 관련 법률을 개정하는 안: 「식품산업진흥법」에 포함된 식생활의 범위는 전통 식생활 및 한식 정도인데 이에 일반적인 식생활이나 식문화 개념까지 포함하여 식품지원사업과 연계하고 우수 식재료 활용 장려를 강화해야 함. 「식생활교육지원법」은 식품지원제도 개념을 포괄하고 있으므로 식생활교육기본계획에 근거가 되는 조항을 추가시키는 안임. 개별 법안을 개정하는 것은 상대적으로 어렵지 않으며 관련된 사업을 확대시킬 수 있는 가능성도 높음. 그러나 기존 법률의 목적에 부합하는 방향으로 추진되어야 하므로 사업의 범위가 축소될 가능성이 있음. 「식품산업진흥법」에 근거를 두면 식품공급과 관련된 범위 내에서 식품지원제도 추진이 가능할 것이며 식생활의 범주도 전통식생활이나 한식 수준에 머무를 수 있음. 「식생활교육지원법」은 식생활 관련 교육이 핵심이므로 식품지원사업의 목적을 담기에는 어려울 수 있음.

- 4안 「국민영양관리법」 등 보건복지부 소관 법률의 공동 소관 법령안: 국민 영양 개선을 위해 취약계층을 대상으로 식품지원제도를 추진할 수 있으므로 공동으로 소관하는 법안으로 추진하는 것을 고려할 필요가 있음. 식품지원과 영양지원을 통합할 수 있겠으나, 식품지원제도의 농업과의 연계 강화에는 한계가 있을 것임.
- 1안이 이상적이지만 추진과정에 오랜 시간이 소요될 것이며 관련 부처 간 의견 조율이 어려울 수 있음. 2안이 현실적으로 실현가능성이 가장 높은 것으로 판단됨.

〈표 3-41〉 대안별 제·개정안의 장·단점 비교표

구분	내 용	장 점	단 점
1안	「국민식생활·영양기본법 (잠정)」 제정	- 다수 부처의 소관 법률을 총괄 조정하여 정부는 집행의 효율성을 발휘할 수 있고 정책의 일관성과 예측가능성을 제고 가능 - 식품지원 통합관리, 중복/흠결 해소 효율화	기존 여러 법률의 상위법으로서 신규 기본법 제정의 필요성과 주무부처 설정과 관련하여 설득이 필요하고 다소의 논란도 예상
2안	「농업농촌 및 식품산업 본 법」 개정	- 농림축산식품부 소관 정책의 조정 효율화 - 신규 법규 제정과 비교하여 관련 법령 개정이 용이하고 따라서 실현 가능성이 높음	- 보건복지부 등 식품지원 관련 기존 타 부처 법령은 그대로 존치하기에 서로 충돌하는 경우 조정이 쉽지 않음 - 중복 지원 또는 흠결 영역이 남을 우려
3안	「식품산업진흥법」, 「식생활교육지원법」 등 농림축산식품부 소관 법률 개정	- 식생활 및 식품 관련 개별법이므로 식품지원정책과 연계 용이, 개정 용이 - 우선구매조항과 우수 식재료 사용 촉진 조항을 강화하는 것이 가능	- 식품공급 측면과 연계된 한정된 범위의 식품지원이 불가피 - 한식 또는 전통 식생활에 국한될 우려 - 식생활교육이 주 목적이기 때문에 식품지원과 연관성이 낮음
4안	보건복지부 소관 「국민영양관리법」 등 법률을 농림축산식품부와 공동소관 법령 추진	- 국민영양 지원 차원에서 취약계층에 대한 식품지원이 범부처 간 협력사업으로 격상 - 통합추진으로 중복과 흠결 영역이 없도록 추진 가능	- 공동소관으로 하는 과정에서 보건복지부의 협력과 양해가 필요 - 공동소관 법령이 되어도 「국민영양관리법」이 영양관리 중점이어서 식품지원의 농업과의 연계 목적과 상충 가능성

자료: 이계임·김상호·김부영(2017: 193).

3.11.2. 식생활 교육과 연계 강화

- 취약계층 농식품 지원사업이 영양상태 개선하여 식품안정성을 제고하기 위해서는 농식품을 무료로 제공하는 것에서 그칠 것이 아니라 취약계층 스스로가 건강한과 균형잡힌 식생활을 영위해 나가는 것을 돕는 식생활교육이 병행 추진되어야 할 것임. 식생활교육은 건강한 방향으로 농식품을 선택하도록 장려하는 방향으로 진행되어야 하며, 연령별 차별화된 프로그램을 마련하여 교육효과를 극대화할 수 있음.
- 취약계층에게 식품지원사업과 식생활교육이 병행 추진되었는지 조사해 보니 19.2%가 식생활교육 경험이 있다고 응답하였음. 그러나 이는 영양플러스 사업에서 받은 교육이 대부분임. 식생활 교육을 확대할 필요성에 대해서 취약계층은 73점(100점 만점)으로 높게 평가함.
- 농림축산식품부는 효과적인 식생활/영양 교육 방안을 마련하여 식생활 지원 사업을 운영하는 지방자치단체와 관련 기관을 지원하고 이를 토대로 관련 단체가 효율적인 교육계획을 자체적으로 수립할 때 활용하도록 해야 함. 식생활교육은 여건에 따라 공공기관, 급식기관 등에서 추진될 수 있고, 식사/밑반찬 배달 또는 서비스 바우처 사업과 연계하여 거동불편 수혜자에게 식생활교육을 시행할 수 있음.
- 농식품 바우처 사업 운영 시 개별 지방자치단체에서 지역 기반 식생활교육 프로그램을 운영할 수 있도록 중앙에서 관련 지원을 하는 방안에 대해 검토가 필요함. 미국의 SNAP-Ed 프로그램의 경우 농무부 식품영양국이 연방정부 차원에서 총괄하는 식생활교육프로그램이며, 각 주(State)의 특성에 따라 식생활교육프로그램이 운영되고 있음. 주정부의 식생활 담당 주무부서가 해당 주에서 운영되는 모든 교육프로그램을 책임지지만, 집행 및 추진은 주립대학, 민간기관, 주정부 내 다양한 관련 부서들이 담당하는 구조임. SNAP-Ed

의 주요 교육 내용은 1) 건강한 식품 선택 및 식사 조리법, 2) 식품 구입을 위한 예산 수립, 3) 식품 관련 라벨링 활용방법, 4) 식생활지침, 5) 식품 안전, 6) 신체 활동의 중요성 등을 포함하고 있으며, 연방정부와 주정부 매칭을 통해 예산을 확보하고 있다는 점과 매년 식생활교육 성과를 모니터링하는 시스템이 구축되어 있다는 점 등은 참고가 될 것임.⁴⁸

3.11.3. 전자결제기반 확충과 정보제공시스템 활성화

- 식품지원제도와 농업 간 연계를 강화하기 위해서는 생산자 대상 전자결제기 지원프로그램이 적극 도입될 필요가 있음. 그렇지 않을 경우 결제시스템이 부재하여 직거래 활성화가 어려워지므로 생산자나 생산자단체 대상 전자결제기기 구입을 지원해야 할 것임.
- 미국은 SNAP에 EBT 시스템을 도입한 이후 인증 허가를 받은 파머스마켓을 대상으로 무료로 EBT 결제기기를 공급하여 이들을 대상에 포함함. 이 프로그램은 ‘무료 SNAP EBT 장비지원 프로그램’으로 명명되어 있으며, 농무부 식품영양국이 파머스마켓연합(Farmers Market Coalition: FMC)과 파트너십을 형성하여 진행하고 있음.⁴⁹
 - 인증 허가를 받은 파머스마켓이 SNAP EBT 결제기기를 보유하고 있지 않거나, 혹은 2012년 5월 2일(2017년 5월 10일 기준이므로, 5년 이상된 기기) 이전에 결제기기를 제공받은 경우 무료로 SNAP 전용 EBT 장비를 제공받을 수 있음.
 - FMC가 3년 동안 장비 렌탈비용이나 구입비용 및 서비스비용(설치비용, 월 이용료)을 지원하는 형태

⁴⁸ 미국 농무부 식품영양국

(<https://www.fns.usda.gov/snap/supplemental-nutrition-assistance-program-education-snap-ed>: 2017. 12. 12.).

⁴⁹ <https://www.fns.usda.gov/ebt/snap-ebt-equipment-resources>(검색일: 2017. 12. 12.).

- 신용카드나 데빗카드에는 거래처리비용(transaction fees)이 부과되는데, 거래처리비용은 FMC가 지원하지 않고 있으나, 'EBT 결제 only' 용도로 거래처리비용이 0원인 서비스를 제공하는 사업자도 있어 큰 제약사항으로 작용하지는 않음.
- '무료 SNAP EBT 장비지원 프로그램' 수혜 대상이 아닌 시장이나 농업인들을 위해서, 각 주별 자금이나 연방자금을 활용하여 해당 장비 비용의 일정 부분을 지원하는 프로그램도 다양하게 운영 중

4. 취약계층 농식품 바우처 지원사업 대안 설정 및 소요예산 추계

4.1. 대안 설정

- 대상자 선정 기준, 지원금액 수준, 지급 식품, 지원 방식을 기준으로 농식품 바우처 운영 방안을 구성하여 검토함. 각 기준별 검토 방안 중에서 사업 목표와 현실적인 여건을 감안하여 추진 가능한 방안을 선정하고, 네 가지 기준별 방안을 조합하여 제도 추진 대안을 설정함.
- 대상자 선정은 소득 수준이 중위소득의 30%(생계급여 기준) 미만을 기준으로 재산을 고려하고, 중복수혜를 피하기 위해 생계급여 대상자와 무료급식 대상자를 제외하거나 취약 가구유형을 고려하는 방안을 검토할 수 있음.
 - ① 소득 수준이 중위소득 30% 미만(소득인정액)
 - ② 소득 수준이 중위소득 30% 미만, 비수급자
 - ③ 생계급여수급자, 무료급식 제외
 - ④ 중위소득 30% 미만(소득인정액), 무료급식 제외
 - ⑤ 중위소득 30% 미만, 비수급자, 무료급식 제외
 - ⑥ 중위소득 30% 미만(소득인정액), 독거노인

- ⑦ 중위소득 30% 미만(소득인정액), 모두 65세 이상
 - ⑧ 중위소득 30% 미만(소득인정액), 17세 이하 있는 가구
 - ⑨ 중위소득 30% 미만, 비수급자, 독거노인
 - ⑩ 중위소득 30% 미만, 비수급자, 모두 65세 이상
 - ⑪ 중위소득 30% 미만, 비수급자, 17세 이하 있는 가구
 - ⑫ 중위소득 30% 미만, 비수급자, 무료급식 제외, 독거노인
 - ⑬ 중위소득 30% 미만, 비수급자, 무료급식 제외, 모두 65세 이상
 - ⑭ 중위소득 30% 미만, 비수급자, 무료급식 제외, 17세 이하 있는 가구
- 지원금액 수준은 필요금액 기준과 예산상의 제약 등을 고려한 운영 가능성을 고려하여 월 1인당 3만 원을 대상으로 분석함.
- 지급 식품은 쌀과 우유, 쌀/채소류/과일류/우유를 대안으로 설정함. 신선식품 전반을 대상으로 하거나 농식품 전체를 대상으로 할 경우 판매업체 코드 조정이 필요하며, 대상 품목을 구체화하는 것이 부족 식품/영양소 지원 논리에 적절하고 농업과의 연계에도 효과적으로 작용할 것으로 예상되기 때문임.
- 지원방식은 전자바우처+온라인을 운영하는 경우와 전자바우처+온라인과 함께 종이바우처/전화주문을 병행하는 경우를 대안으로 검토할 수 있음. 전자바우처+온라인의 경우는 POS시스템이 구축되어 있는 업체에 국한할 수 밖에 없으므로 접근성에 한계가 있는 반면 제도 운영 및 사후 관리 측면이 용이한 장점이 있음. 종이바우처를 병행해서 운영할 경우 취약계층의 이용가능성을 제고시키지만, 낙인효과가 발생할 가능성이 있고 결제 및 사후관리 과정에서 어려움이 예상됨.

4.2. 소요 예산 추정

○ 사업예산은 지급 식품비, 인프라 구축 및 운용, 기타 운영 비용(모니터링, 사후관리, 홍보, 교육) 등으로 구성됨. 식품비는 대안별 대상자 규모와 대상자당 지원금액 수준으로 결정되며, 앞 절에서 선정한 14가지 대안의 경우 최소 270억 원~최대 4,536억 원이 소요될 것으로 추정됨. 인프라 구축비용은 추진체계에 따라서 별도의 전담기관을 둘 경우 신규 시스템 구축 비용(사회보장정보원 포함 시는 전담기관과 사회보장정보원 간 시스템 구축 비용 발생)이 소요될 것으로 예상되며, 유통업체와 카드업체 간의 코드 개발비용 등이 소요됨.

- 미국 WIC의 경우 식품비 비중이 전체 예산총액의 70% 수준임. 초창기 10년간은 식품비 비중이 80% 수준을 넘어 식품을 배분하는 데 중점을 두었다면, 최근에는 식생활 교육, 영양 검사 및 모니터링 강화 등 영양서비스의 비중이 35% 수준까지 상승함.

〈표 3-42〉 식품비 소요예산 검토(연간)

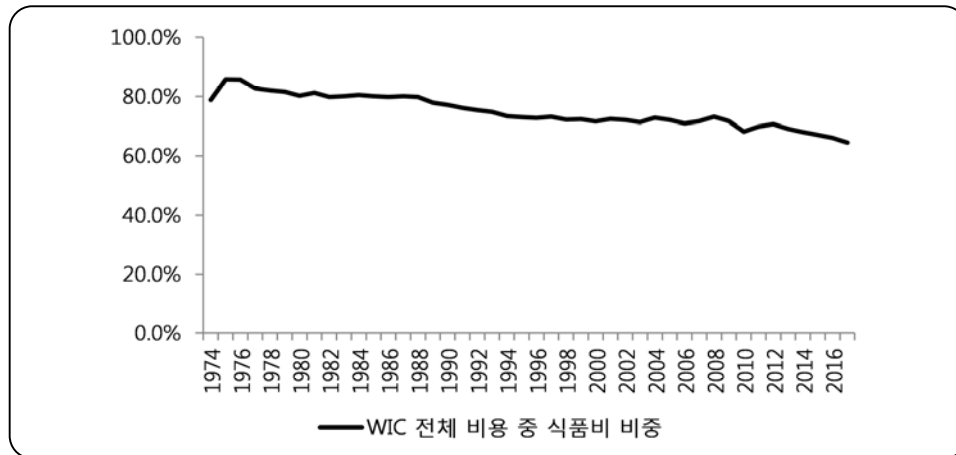
단위: 가구, 억 원

대상 가구		가구수	소요예산
기준	생계급여수급자(실측치)*	882,473	4,891
	중위소득 30% 미만	1,565,374	7,106
	① 중위소득 30% 미만/ 소득인정액	1,039,290	4,536
생계수급 제외	② 중위소득 30% 미만 & 비수급자	682,901	3,139
	중위소득 30% 미만/ 소득인정액 & 비수급자	156,817	682
무료급식 제외	③ 생계급여수급자(실측치)* & 무료급식 제외	604,924	3,367
	중위소득 30% 미만 & 무료급식 제외	1,078,223	4,925
	④ 중위소득 30% 미만/ 소득인정액 & 무료급식 제외	712,420	3,120
생계수급 & 무료급식 제외	⑤ 중위소득 30% 미만 & 비수급자 & 무료급식 제외	529,949	2,451
	중위소득 30% 미만/ 소득인정액 & 비수급자 & 무료급식제외	124,410	543
가구 유형별	중위소득 30% 미만/ 독거노인	545,842	1,965
	중위소득 30% 미만/ 모두 65세 이상	904,699	3,770
	중위소득 30% 미만/ 65세 노인 있는 가구	1,148,983	4,859

(계속)

대상 가구		가구수	소요예산
	중위소득 30% 미만/ 5세 이하 있는 가구	42,954	346
	중위소득 30% 미만/ 17세 이하 있는 가구	189,905	1,333
	중위소득 30% 미만/ 결혼가구	108,833	651
	⑥ 중위소득 30% 미만(소득인정액)/ 독거노인	436,180	1,570
	⑦ 중위소득 30% 미만(소득인정액)/ 모두 65세 이상	619,911	2,505
	중위소득 30% 미만(소득인정액)/ 65세 노인 있는 가구	764,115	3,231
	중위소득 30% 미만(소득인정액)/ 5세 이하 있는 가구	19,181	120
	⑧ 중위소득 30% 미만(소득인정액)/ 17세 이하 있는 가구	115,259	772
	중위소득 30% 미만(소득인정액)/ 결혼가구	76,900	447
가구 유형별 & 생계수급 제외	⑨ 중위소득 30% 미만 & 비수급자/ 독거노인	234,834	845
	⑩ 중위소득 30% 미만 & 비수급자/ 모두 65세 이상	340,378	1,439
	중위소득 30% 미만 & 비수급자/ 65세 노인 있는 가구	399,816	1,780
	중위소득 30% 미만 & 비수급자/ 5세 이하 있는 가구	7,689	62
	⑪ 중위소득 30% 미만 & 비수급자/ 17세 이하 있는 가구	39,597	287
	중위소득 30% 미만 & 비수급자/ 결혼가구	2,403	15
	중위소득 30% 미만(소득인정액) & 비수급자/ 독거노인	59,772	215
	중위소득 30% 미만(소득인정액) & 비수급자/ 모두 65세 이상	79,502	325
	중위소득 30% 미만(소득인정액) & 비수급자/ 65세 노인 있는 가구	89,265	378
	중위소득 30% 미만(소득인정액) & 비수급자/ 5세 이하 있는 가구	1,144	7
	중위소득 30% 미만(소득인정액) & 비수급자/ 17세 이하 있는 가구	5,196	36
	중위소득 30% 미만(소득인정액) & 비수급자/ 결혼가구	645	4
가구 유형별 & 생계수급 & 무료급식 제외	⑫ 중위소득 30% 미만 & 비수급자 & 무료급식 제외/ 독거노인	206,139	742
	⑬ 중위소득 30% 미만 & 비수급자 & 무료급식 제외/ 모두 65세 이상	285,242	1,224
	중위소득 30% 미만 & 비수급자 & 무료급식 제외/ 65세 노인 있는 가구	326,207	1,453
	중위소득 30% 미만 & 비수급자 & 무료급식 제외/ 5세 이하 있는 가구	7,602	61
	⑭ 중위소득 30% 미만 & 비수급자 & 무료급식 제외/ 17세 이하 있는 가구	37,477	270
	중위소득 30% 미만 & 비수급자 & 무료급식 제외/ 결혼가구	2,394	15
	중위소득 30% 미만(소득인정액) & 비수급자 & 무료급식 제외/ 독거노인	51,324	185
	중위소득 30% 미만(소득인정액) & 비수급자 & 무료급식 제외/ 모두 65세 이상	66,170	274
	중위소득 30% 미만(소득인정액) & 비수급자 & 무료급식 제외/ 65세 노인 있는 가구	73,138	326
	중위소득 30% 미만(소득인정액) & 비수급자 & 무료급식 제외/ 5세 이하 있는 가구	1,136	9
	중위소득 30% 미만(소득인정액) & 비수급자 & 무료급식 제외/ 17세 이하 있는 가구	5,023	36
	중위소득 30% 미만(소득인정액) & 비수급자 & 무료급식 제외/ 결혼가구	642	4

〈그림 3-16〉 미국 WIC 예산 중 식품비 비중



자료: WIC 홈페이지(<https://www.fns.usda.gov/pd/wic-program>: 2017. 12. 12.).

5. 시범사업 설계

5.1. 시범사업의 목적

- 농식품 바우처 지원제도 도입 대안을 현장에 적용함으로써 본 사업의 타당성을 검증하고, 운영방안을 확정하고자 시범사업을 운영할 필요가 있음. 시범사업을 통해 다양한 운영 대안들을 적용해 본 후, 각각의 대안이 식품 바우처 수혜자들의 행동에 어떻게 영향을 미치는지를 엄밀하게 분석하여 어떤 운영방식이 정책 목표 달성에 보다 효과적일 수 있을지를 도출할 수 있음.
- 농식품 바우처 시범사업의 목표는 농식품 바우처 지원제도의 효과를 계측하는 것과 본사업 운영방안에 가이드라인을 제공하는 것임. 구체적인 목표는 크게 세 가지로 요약할 수 있음.
 - ① 농식품 바우처 지원이 실제로 저소득층의 식품섭취를 양적·질적 측면에서 개선시킬 수 있는지 확인

- ② 다양한 지원 방식 중 어떠한 방식이 가장 효율적인지 확인
 - ③ 실제 사업이 진행될 때 발생할 수 있는 문제점을 사전에 파악하여 대비
- 시범사업 각 대안의 영향/효과를 엄밀하게 도출하기 위해서는 실험경제학(experimental economics) 이론/개념을 활용, 무작위배정에 의한 처치효과(treatment effect)의 측정을 통해 엄밀하게 인과관계를 추론하여, 각 시범사업 정책 요소의 효과에 대해 객관적인 판단을 할 수 있음. 스마트한 정책 설계를 통해 수혜자의 행동 변화를 유도할 수 있도록 행동경제학(behavioral economics)의 적용도 고려할 필요가 있음.⁵⁰

5.2. 시범사업 대안 검토

- 시범사업의 주요 정책 대안은 다음과 같음.
- 지급 방식(현금 vs 바우처)
 - 식료품 구입 장소에 대한 제한 여부
 - 대상 가구 유형 제한 여부
 - 지원금액 차등화
 - 식생활 교육 지원/참여 여부

⁵⁰ 인간의 합리성과 표준적인 선호를 가정하여 인간의 의사 결정과 행동변화를 이해하는 전통경제학과 달리, 행태경제학은 심리학 등 행동과학에 의해 새롭게 규명되어 온 인간에 대한 이해를 바탕으로 인간 의사 결정에 관한 경제학 모형과 행동변화를 유도하는 새로운 정책 도구 개발로 영역을 넓혀 오고 있음. 영국은 데이비드 캐머런(David Cameron)의 연립정부가 들어선 2010년부터 내각 산하에 Behavioral Insights Team을 설립하여, 행태과학의 인간행동 변화에 대한 통찰력을 정책에 적극 반영해 오고 있음. 미국에서도 2015년 9월 버락 오바마(Barack Obama) 대통령이 행정명령을 발동하여, 행동과학의 통찰력을 통해 미국 국민들의 삶의 질을 개선할 수 있도록 전 내각에서 기존 정부정책의 효율적인 이행과 새로운 정책도구의 도입을 적극 고려할 것을 주문하였음.

- 지급 방식을 현금과 바우처 대안에 대해 설정한 것은 바우처의 농식품 소비에 대한 양적·질적 영향을 평가하기 위한 것임. 현금 지원방식은 품목에 대한 강력한 제한을 두기 어려우며 권고 차원에서 지급할 수밖에 없는 특징이 있는 반면, 바우처 지급의 경우 해당 바우처로 교환할 수 있는 대상 품목을 제한할 수 있음. 주로 현금으로 지원되고 있는 우리나라 식품지원제도의 흐름을 현물/바우처를 지원하는 방향으로 전환하는 것이 바람직한지를 판단함에 있어 매우 중요한 분석 대상임.
- 식료품 구입 업체에 대한 제한 여부는 지역별로 구입 업체를 선정하여 해당 업체에서만 바우처를 이용하도록 하는 방법과 구입 업체를 확대하여 일정 조건을 만족할 경우 승인하는 방안을 비교하기 위한 것임. 구입 장소를 제한하는 경우는 전자바우처 운영이 가능한 POS시스템 이용업체를 대상으로 운영 가능하며, 구입 업체 승인 방안은 전자바우처 이외 일정 조건 만족 시 쿠폰 형태 종이 바우처 운영을 감안하여 대안을 평가할 수 있음.
- 대상 가구유형 제한 여부는 고령층의 경우 식생활과 영양섭취에 어려움이 크기 때문에 바우처 지원 대상에 포함해야 한다는 견해와 고령층은 바우처 지급 시 농식품 교환에 어려움이 있으므로 바우처 지급 방법이 적절하지 않다는 상반된 견해를 비교하기 위한 것임. 고령층의 바우처 이용주기와 이용 품목 등을 분석하여 농식품 지원 대상계층 선정 및 품목 선정에 참고할 수 있음.
- 대상 금액 차등화는 제한된 예산 범위에서 지급 금액을 최소화하고 대상을 확대하는 방안과 일정 지급 금액 수준을 보장하는 차원에서 대상 인원을 축소하는 방안에 대한 효과를 비교하기 위함. 식품 교환을 위해서는 최소한 지불해야하는 비용(교통비, 시간, 거동 비용 등)이 발생하므로 바우처 지급 금액이 최소한의 비용보다 적을 경우 효과적으로 작동하기 어려워 일정 수준 이상이 지원될 필요가 있음. 신규 제도 도입으로 인한 소요예산, 지원 대상 계층이 되는 가구 수가 많은 점 등을 고려하면 너무 많은 금액을 지원할 수

도 없음. 가급적 다양한 지원금액을 검토하고 농식품 지원사업의 효과를 극대화하기 위한 적정 지원규모를 찾을 필요가 있음.

- 그 밖에 식생활교육 지원 여부를 검토할 수 있으나 농식품 바우처 지급이 취약계층 식생활 개선 효과를 제고시키기 위해서는 해외 사례와 같이 기본 제공으로 하는 것이 적절하다고 판단됨.⁵¹
- 추가적으로 농식품 바우처 지원사업의 효과가 도·농 간 유사할 것인지, 상이할 것인지에 대한 분석도 수행할 예정임.

5.3. 시범사업 운영 방안

5.3.1. 1안

- 엄밀한 정책효과 계측을 위해 농식품 바우처 시범사업의 수혜 대상 중에서 무작위로 시범 사업의 대상자(treatment group, 이하 처치집단)와 비교집단(control

⁵¹ 미국 농무부 식품영양국(Food and Nutrition Service: FNS)이 2010년 미 의회에 제출한 보고서에는 식품과 영양 교육에 대한 FNS의 확고한 입장이 기재되어 있음. FNS는 보고서에서 ‘지금까지 수행된 여러 시행들에 대한 비판적 고찰 결과, 잘 설계되고 효과적으로 수행된 교육정책은 정책 참여자들의 건강한 식습관 행동 변화에 대한 동기 부여를 할 수 있다’라는 입장을 밝힘(USDA-FNS 2010b). 이러한 시각에서 FNS는 지속적으로 교육 정책에 관한 연구를 해왔으며 교육정책 수립을 위한 가이드라인도 마련함. 미국의 식품 관련 교육은 FNS 차원에서 직접 수행하지 않고 주정부(State government)가 각자의 상황에 맞는 교육 방식을 택하여 개별적으로 실시함. FNS는 이러한 주정부의 정책 시행에 보조금을 지원하고 가이드라인을 제시하는 방식으로 운영되고 있음(USDA-FNS 2017). FNS의 행보로부터 교육제공 유무에 대한 효과성에 대해서는 추가적인 검증이 불필요하다고 판단됨. 따라서 본 시범사업에서는 교육과 정보제공은 기본적으로 시행하고, 본 시범사업에서 평가해야 할 다른 요인들의 평가에 집중하는 것이 한정된 재원을 효율적으로 이용할 수 있는 방안이라고 판단됨.

group)을 선정하여 바우처 사업에 대한 무작위 배정 실험(randomized experiment)을 수개월간 도입할 필요가 있음.

- 2018년 시범사업의 예산을 감안하여 2개 지자체를 선정하고, 각 지자체에서 어떤 계층을 대상으로 어느 정도의 기간 동안 어느 정도의 지원 규모로 시범 사업을 수행할지를 기본적으로 제시하여야 할 것임. 효과 평가를 위한 최소 3개월간 시범사업 운영이 필요함.

- 현금(품목제한없음) vs 바우처(품목제한)
- 전자바우처 거래업체 제한 vs 구입업체 확대(종이바우처 등)
- 고령층, 아동가구, 결혼가구 등 포함 가구특성 고려 분석 가능하도록 설계
- 정책 시행지역(도시 vs 농촌)

- 위 정책대안들을 고려하여 유형별로 구분된 집단은 다음과 같음.

〈표 3-43〉 유형별 집단구분과 처치(1)

집단 구분(총 2,400명)	
농촌(1,200명)	도시(1,200명)
통제 집단(300명)	통제 집단(300명)
처치 1. 현금 지원(300명)	처치 1. 현금 지원(300명)
처치 2. 종이바우처 지원, 장소제한 有(300명)	처치 2. 종이바우처 지원, 장소제한 有(300명)
처치 3. 종이바우처 지원, 장소제한 無(300명)	처치 3. 종이바우처 지원, 장소제한 無(300명)

- 주 1) 시범사업 대상자 선정 시 모집단에 지원자격 요건을 만족하는 고령층, 아동가구, 결혼가구가 포함되어 있어야 함.
 2) 농촌과 도시의 선정에 있어 관측가능한 통계량들을 활용하여 가능한 대표성을 가진 농촌 그리고 도시를 선정하기를 권함.

5.3.2. 2안

- 시범사업 설계 2안은 1안에 종이바우처 지원 방식에 따른 사회적 낙인을 추가적으로 고려한 방안임. 농식품 바우처 시범사업의 정책수단인 종이바우처는 개인의 열악한 경제상황이라는 다소 부정적인 사회적 특성을 드러나게

한다는 점에서 정책 참여자들의 제도 이용을 꺼리게 만들 수 있음.

- 미국 SNAP의 사례를 살펴봐도 종이바우처 방식으로 지원되던 시기에 종이바우처 방식이 사회적 낙인으로 인해 정책 대상자들의 정책 참여에 부정적 영향을 줄 수 있다고 주장하며 현금 지원방식으로의 전환을 논의하기도 하였음(USDA-FNS 1993).
- 현금, 카드, 상품권의 경우 일반 대중에게 널리 사용되므로 낙인효과가 없는 반면, 취약계층 대상 종이바우처를 지원할 경우 낙인의 완화를 위해서는 종이바우처가 ‘주로 저소득층에게 보급되어 사용되는 결제수단’이라는 사람들의 인식을 바꿀 수 있는 정책수단이 필요함.
- 종이바우처를 병행 운영 시 낙인효과 발생 정도를 평가하기 위해 종이바우처 지급 대안을 추가하여 구성함. 종이바우처 지급 시 ‘국가가 취약계층 식생활 지원 목적으로 발행함’을 명시하는 안과 ‘국가가 이용 신청 국민과 저소득층을 대상으로 무작위 선정으로 지급함’을 명시하는 안을 추가하여 비교 분석함.
 - 정부에서 결제수단 M을 발행하며 저소득층에만 지원 공표 시 개인이 M을 쓰는 사람을 보았을 때 그 사람이 저소득층일 것이라고 생각할 확률은 1에 가까우므로($\text{Prob}(\text{저소득층} | \text{M을 사용}) = 1$), 자신의 상황을 드러내기 꺼려하는 저소득층의 경우 M의 사용을 포기 가능
 - 정부에서 결제수단 M을 발행하며 신청 국민과 저소득층을 대상으로 무작위 선정을 통해 지급 공표 시 M이라는 결제수단을 쓰는 사람은 이용신청자 중 운이 좋은 일부 혹은 저소득층이라 인식되므로 ($\text{Prob}(\text{저소득층} | \text{M을 사용}) \leq 1$), 저소득층이 자신의 경제적 상황을 노출시킬 확률이 이전 상황에 비해 감소하여 M 사용 증가 가능
- 이번 시범사업에 대한 구체적 적용 방안은 다음과 같음<표 3-44>.

- 시범사업 대상 지역을 농촌 2개 지자체, 도시 2개 지자체로 설정
- 농촌 2개 지자체와 도시 2개 지자체 중 무작위로 농촌 1개 지자체와 도시 1개 지자체를 선정하여 ‘일반대중을 포함한 무작위 선정’방식을 통한 사회적 낙인 감소 디자인을 적용
 - 시범사업 이전 사회적 낙인 감소 디자인 적용 지역의 식료품점을 중심으로 선정된 가구에 시범사업 기간(3개월) 동안 종이바우처를 제공하는 “농식품 소비 촉진을 위한 종이바우처 신청 및 추첨행사”를 진행하고 일반가구의 신청을 받아 공개적으로 추첨을 진행(선정될 경우 설문조사가 진행될 것이라는 점도 함께 언급)
 - 제한된 예산 범위 내에서 사업이 진행되어야 하므로 최종 선정 인원을 신청 행사 전 적절히 고려하여 시행(예, 총 100명을 선정하고 행사 대상 식료품점이 50개라면 각 매점별 2명 추첨), 이 행사의 목적은

〈표 3-44〉 유형별 집단구분과 처치(2)

집단 구분(총 2,600명)			
농촌 1(700명)	농촌 2(600명)	도시 1(700명)	도시 2(600명)
통제 집단(150명)	통제 집단(150명)	통제 집단(150명)	통제 집단(150명)
처치 1. 현금 지원(150명)	처치 1. 현금 지원(150명)	처치 1. 현금 지원(150명)	처치 1. 현금 지원(150명)
처치 2. 종이바우처 지원, 장소제한 유(150명)	처치 2. 종이바우처 지원, 장소제한 유(150명)	처치 2. 종이바우처 지원, 장소제한 유(150명)	처치 2. 종이바우처 지원, 장소제한 유(150명)
처치 3. 종이바우처 지원, 장소제한 무(150명)	처치 3. 종이바우처 지원, 장소제한 무(150명)	처치 3. 종이바우처 지원, 장소제한 무(150명)	처치 3. 종이바우처 지원, 장소제한 무(150명)
처치 4. 종이바우처 지원, 장소제한 유, 신청인 집단(50명)		처치 4. 종이바우처 지원, 장소제한 유, 신청인 집단(50명)	
처치 5. 종이바우처 지원, 장소제한 무, 신청인 집단(50명)		처치 5. 종이바우처 지원, 장소제한 무, 신청인 집단(50명)	

- 주 1) 시범사업 대상자 선정 시 모집단에 지원자격 요건을 만족하는 고령층, 아동가구, 결손가구가 포함되어 있어야 함.
- 2) 농촌 1, 2와 도시 1, 2의 선정에 있어 관측가능한 통계량들을 활용하여 가능한 대표성을 가진 농촌 그리고 도시를 선정하기를 권함.
- 3) 또한 사회적 낙인 감소 디자인 적용 지역과 비적용 지역이 너무 인접해 있으면 어느 한 지역의 사회적 낙인 감소 디자인이 인접 지역에 영향을 미칠 수 있어 순수한 정책효과 추정에 편의를 발생시킬 수 있으므로 가급적 격리된 두 장소를 선정하길 권함.

식료품 구매와 관련된 당사자들로 하여금 종이바우처가 다양한 이용자에게 쓰인다는 점을 알려 사전적 믿음을 형성시키기 위한 것이므로 동·읍 주민센터가 아닌 식료품점을 중심으로 행사를 계획

- 기존 저소득층 시범사업 대상자는 설계 1안과 같이 이미 결정되었던 인원 수만큼 무작위 선정을 통해 사업자 선정(신청 행사와 무관)

5.3.3. 운영 방식과 예산 안

- 전달체계 검토와 세부 운영방안 마련을 위해 전담기관 대상 기관은 시범사업에 참여할 필요가 있음. 시범사업 운영 주체는 중앙정부, 해당 지자체, 연구기관, 전담기관, 유통업체 등임. 그 밖에 바우처 운영방안 검토를 위해 사회보장정보원, 카드업체, 유관기관 등과 협의체를 운영할 필요가 있음.
- 2018년 시범사업 예산은 1) 바우처 지급, 2) 조사비, 3) 연구비로 구성되어 있으며 5억 원이 책정되어 있음. 시범사업 계획, 조사업체 견적 등을 고려하여 아래와 같은 안을 제안하고자 함. 2개 지역 각각 1,200명(2안의 경우 1,300명)에게 3만 원씩, 3개월 동안 지원하는 경우를 기준으로 산출함.

〈표 3-45〉 시범사업 예산 운영안

항목	금액		비고
	1안	2안	
바우처 지급	2개 지역*1,200명*3개월*3만 원 =2억 1,600만 원	2개 지역*1,300명*3개월*3만 원 =2억 3,400만 원	- 지역별로 4개 수혜집단(250명씩)
조사비	2개 지역*1,250명*3개월 사전/사후 설문조사 각 1회 및 영 수증 수거 금액: 1억 8,000만 원	2개 지역*1,250명*3개월 사전/사후 설문조사 각 1회 및 영 수증 수거 금액: 1억 8,000만 원	- 전문조사업체 참여, 지역별로 4개 수혜집단(250명씩)과 1개 비수혜집단(횡단면 비교집단 250명)을 대상으로 조사
연구비	1억 400만 원	8,600만 원	- 실증연구 총괄 - 참여자 대상 설문조사 설계·실시 - 조사결과 분석 - 본사업 가이드라인 작성 등

주: 본 예산안은 시범사업 시행 시 발생하는 제반 행정비용이 고려·포함되지 않음.

5.4. 효과 평가

- 사업 효과분석의 종속변수로는 <표 3-46>과 같은 변수들을 다각적으로 고려할 수 있음. 분석을 위해서는 효과 평가를 위한 적어도 2회(시작 시점, 마무리 시점)의 수혜자 대상 설문조사 실시, 수혜가구 영수증 분석, 가계부 작성을 통한 수혜가구 농식품 소비지출액 및 바스켓 구성 분석 등이 필요함.
- 대표적인 종속변수(결과변수)는 식품소비 지출액임. 농식품 바우처 지원제도 시범사업 혹은 본사업의 시행으로 인해 식품소비 총지출액(자가 사용액+바우처 사용액)이 충분히 증가해야만 사업이 효과적으로 운영되었다고 판단

〈표 3-46〉 사업평가지표

영향/효과분석의 종속변수	측정 방식		
	설문지		가계부
	사전	사후	
1. 농식품 소비지출액 총액의 변화	○	○	○
2. 식품 바스켓(장바구니) 구성 • 건강한 식품 선택 여부(통곡물, 신선 채소/과일 비중 등) • 일반 가구보다 지출액이 낮은 것으로 분석된 품목에 대한 지출액 증가 여부(곡물, 육류, 과일류 등) • 식품 다양성 지수	○	○	○
3. 식생활 변화 • 규칙적인 식사 여부 • 결식 여부 • 가족과 함께 식사 여부 • 식품 준비 시간(food preparation time) • 가정 내 소비 변화 • 외식 소비 변화	○	○	○
4. 인식변화 • 건강에 대한 주관적 평가 • 식품 안정성(food security) 평가 • 지원사업 만족도 평가(사후 설문에만 실시) • 사회적 낙인 정도 측정	○	○	
5. 식품 섭취량 변화 • 지원사업 참여로 인한 식품 섭취량 변화 • 섭취량이 증가/감소한 식품군	○	○	

할 수 있을 것임. 식품소비 총지출액의 증감은 구축효과(crowding-out effect) 등 다양한 요인들의 상호작용에 의해 결정되며, 이에 대한 이론적 검토는 <부록 2>에 제시함.

〈표 3-47〉 사업평가 시간계획

구분	시범사업 시작 전	시범사업 기간	시범사업 종료 후
가계부 기록 수집		매월 수집	
영양 및 식품 설문	사업 전 설문(Baseline survey)		사업 후 설문(Endline survey)

○ 효과 분석 시 인과 효과의 분해(decomposition of causal effect) 방법을 적용함. 지원금의 인과 효과 분석은 실험집단의 평균 인과효과와 선택 편의를 고려하여 계측될 수 있음.⁵²

- 지원금의 인과적 효과 $E[Y_{1,i} - Y_{0,i}]$ 는 이미 지원이 된 상황에서 지원받지 않았을 경우의 결과에 대한 정보, 혹은 지원을 받지 않은 상황에서 만일 지원받았을 경우의 결과에 대한 정보를 얻을 수 없기 때문에 $E[Y_i|D_i = 1] - E[Y_i|D_i = 0]$ 로 계측되며 이 식은 ‘실험집단의 평균인과효과(average causal effect on the treated)’($E[Y_{1,i} - Y_{0,i}|D_i = 1]$)와 ‘선택 편의(selection bias)’($E[Y_{0,i}|D_i = 1] - E[Y_{0,i}|D_i = 0]$)로 구성⁵³
- 정책효과 추정치가 편의(bias)를 야기하지 않기 위해서는 무작위 배정을 통해 시범사업 대상자를 실험의 대상이 되는 변수를 제외한 나머지 측면에서 유사하게 배정해야하며, 지원금 분실, 미사용, 거부 등과 같은 이유로 편의가 발생하지 않도록 처리하는 것이 필요

⁵² 분석 방법론의 이론적 배경을 <부록 3>에 제시함.

⁵³ $E[Y_i|D_i = 1] - E[Y_i|D_i = 0]$

$$= E[Y_{1,i}|D_i = 1] - E[Y_{0,i}|D_i = 0]$$

$$= E[Y_{1,i}|D_i = 1] + \{E[Y_{0,i}|D_i = 1] - E[Y_{0,i}|D_i = 1]\} - E[Y_{0,i}|D_i = 0]$$

$$= E[Y_{1,i} - Y_{0,i}|D_i = 1] + E[Y_{0,i}|D_i = 1] - E[Y_{0,i}|D_i = 0]$$

○ 농식품 바우처 시범사업의 주요 결과들을 검증함으로써 사업 운영방안에 대한 시사점을 도출할 수 있음. 시나리오별 정책 가이드라인을 각 가설의 기각 여부와 관련지어 제시함.

- 가설 1: 비교집단과 처치집단의 정책효과에는 차이가 없을 것임(통제집단 vs 처치 1, 2, 3).

☞ 가설 1은 정책의 효과성과 관련된 사항으로 이 가설이 기각되지 않을 경우 본 사업이 국내 저소득층에게 크게 작동하지 않을 수 있음을 고려해야함. 물론 정책효과를 계측하기 위한 설문문항이 잘못되었거나 시범사업 시행 상의 혼동요인이 있어 효과성이 나타나지 않았을 가능성도 존재하지만, 모든 시범사업의 요소들이 적절히 수행된 상황이라는 가정 하에 가설 1이 기각되지 못한다면 이는 정책의 효과성을 의심할 필요가 있음.

- 가설 2: 현금 지원방식과 종이바우처 지원방식 간 정책효과에는 차이가 없을 것임(처치 1 vs 처치 2, 3).

☞ 가설 2는 지원방식의 효율성에 관한 가설로 본 사업 시행 시 어떠한 방식에 중점을 두고 시행해야 더 큰 정책효과를 거둘 수 있을지에 대한 가이드라인을 제시할 것으로 예상됨.

- 가설 3: 구입 장소 제한은 정책효과에 영향을 주지 않을 것임(처치 2 vs 처치 3).

☞ 가설 3 또한 지원방식의 효율성에 관한 가설로 본 사업 시행 시 어떠한 방식에 중점을 두고 시행해야 더 큰 정책효과를 거둘 수 있을지에 대한 가이드라인을 제시할 것으로 예상됨.

- 가설 4: 특정 가구(고령층, 아동가구, 결손가구)를 대상으로 한 정책시행은 효과가 없을 것임(통제집단[특정 가구] vs 처치 1, 2, 3[특정 가구]).

☞ 가설 4는 특정 가구별 정책효과를 살펴봄으로써 본 사업 시행 시 이들 가구를 사업에 포함할 것인지 아니면 이들 가구를 대상으로 다른 방안을 논의해야 할지에 대한 가이드라인을 제시할 것으로 예상됨.

- 가설 5: 고령층은 종이바우처 이용에 어려움을 겪지 않을 것임(처치 1[고

령층] vs 처치 2, 3[고령층]).

☞ 가설 5는 고령층의 종이바우처 이용에 관한 우려를 실증적으로 확인하고 이에 대한 정책적 시사점을 제시할 것으로 예상됨.

- 가설 6: 도시와 농촌 간 정책효과에는 차이가 없을 것임([도시] 처치 1, 2, 3 - 통제집단 vs [농촌] 처치 1, 2, 3 - 통제집단).

☞ 가설 6을 통해 도시와 농촌 간 정책효과를 계측하고 이를 활용하여 전국단위 시행에서 예상되는 정책효과를 추정할 수 있을 것임.

- 가설 7: 사회적 낙인 감소 디자인의 정책효과는 없을 것이다(농촌 1과 2의 처치 1, 2, 3의 차이; 도시 1과 2의 처치 1, 2, 3의 차이).

☞ 이 가설은 사회적 낙인 감소 디자인의 효과성을 검증하고 본사업 시행 시 종이바우처가 적용될 경우 사회적 낙인 감소 디자인 활용 여부에 대한 정책적 시사점을 제시할 것으로 예상됨.

제4 장

농식품 바우처 지원제도 도입에 따른 기대효과 분석

- 이 장에서는 농식품 바우처 지원제도 도입으로 인한 사회경제적 기대효과를 산출하여 제도 도입의 필요성을 검토하고 향후 수행될 예정인 사업의 예비 타당성조사를 위한 기초자료를 마련하고자 함.

1. 불평등도 개선 효과

1.1. 지니계수

- 소득, 소비, 자산 등에서의 불평등도를 측정하는 대표적 척도인 지니계수 (Gini's Coefficient)는 관심 대상인 변수의 분포와 인구의 분포의 관계를 0과 1 사이의 하나의 수치로 표현함. 0은 완전히 평등한 상태를 나타내는 반면, 1은 완전히 불평등한 상태를 나타냄. 일반적으로 지니계수가 0.4를 초과할 경우 상당히 불평등한 상태로 여겨짐.
- 농식품 바우처 지원제도 사업이 시행될 경우, 경상소득 및 식품비 지출액에서의 불평등도가 개선될 것으로 예상됨.

○ 한국복지패널 2016 원자료를 이용하여 농식품 바우처 지원제도 사업 전후의 지니계수를 산출하여 <표 4-1>에 제시함.

- 생계급여 수급자에게 월평균 6만 원씩 농식품 바우처를 지원할 경우 식품소비에 대한 지니계수는 0.293에서 0.287으로 감소
- 생계급여 수급자에게 월평균 6만 원씩 농식품 바우처를 지원할 경우 경상소득에 대한 지니계수는 0.446에서 0.443으로 감소

<표 4-1> 농식품 바우처 지원제도 도입으로 인한 식품소비 및 경상소득 불평등도 개선 효과: 지니계수 방식

월평균 지원 금액	식품소비 불평등도(지니계수)		경상소득 불평등도(지니계수)	
	지원 전	농식품 바우처 지원 후	지원 전	농식품 바우처 지원 후
2만 원	0.293	0.291	0.446	0.445
4만 원		0.289		0.444
6만 원		0.287		0.443

주: 농식품 바우처 지원제도가 기존 식품소비를 감소시키지 않을 것으로 가정.

자료: 한국복지패널 2016년 원자료 분석.

1.2. 피케티(T. Piketty) 방식의 불평등도⁵⁴

○ 지니계수를 활용한 불평등도 이외에도 피케티의 접근법을 활용한 불평등도 평가도 가능함. 피케티의 접근법은 다소 추상적일 수 있는 지니계수 대신 하위계층과 상위계층의 비중을 각각 제시함으로써 보다 직관적으로 현실을 파악할 수 있다는 장점이 있음.

○ 피케티 접근법에서는 분석 대상 변수(경상소득 및 식품비 지출액)를 상위 10% 집단, 상위 10~50% 집단, 하위 50% 이하 집단으로 구분하여 각각의 집단이 전체에서 차지하는 비중을 계산함.

⁵⁴ 토마 피케티(T. Piketty)의 저서 『21세기 자본』을 참고함.

- 분석 결과, 생계급여 수급가구에 월평균 6만 원의 농식품 바우처를 지원할 경우 식품비 지출액 상위 10~50%에 해당하는 집단이 전체에서 차지하는 비중은 51.9%에서 51.5%로 0.4%p 감소하는 반면, 하위 50% 집단이 차지하는 비중은 29.3%에서 29.9%로 0.6%p 상승하는 효과가 있음.
- 경상소득에 미치는 영향은 0.2%p 내외로 크지 않음.

〈표 4-2〉 농식품 바우처 지원제도 도입으로 인한 식품소비 및 경상소득 불평등도 개선 효과: 피케티 방식

월평균 지원금액		식품비 지출액		경상소득	
		지원 전	지원 후	지원 전	지원 후
2만 원	상위 10%/전체	18.8%	18.7%	30.3%	30.3%
	상위 10~50%/전체	51.9%	51.8%	51.7%	51.7%
	하위 50%/전체	29.3%	29.5%	17.9%	18.0%
4만 원	상위 10%/전체	18.8%	18.7%	30.3%	30.3%
	상위 10~50%/전체	51.9%	51.6%	51.7%	51.7%
	하위 50%/전체	29.3%	29.7%	17.9%	18.0%
6만 원	상위 10%/전체	18.8%	18.6%	30.3%	30.3%
	상위 10~50%/전체	51.9%	51.5%	51.7%	51.7%
	하위 50%/전체	29.3%	29.9%	17.9%	18.1%

주: 농식품 바우처 지원제도가 기존 식품소비를 감소시키지 않을 것으로 가정.

자료: 한국복지패널 2016년 원자료 분석.

2. 의료비용 절감 효과

2.1. 분석 목적

- 본 절에서는 농식품 바우처 지원제도 도입이 수혜자의 건강에 미치는 영향을 분석하고자 함. 취약계층의 식품소비(예: 지출액)가 증가할 경우 부족했던 영양소 섭취가 늘어나 수혜자의 건강이 개선될 가능성이 있음. 결과적으로는 의료비 지출로 이어질 것으로 기대됨. 따라서 식료품비 지출과 의료비

지출의 관계를 회귀분석을 통해 알아본 후, 식료품비 지출액의 증가가 얼마만큼의 의료비 지출의 감소로 이어질지 추산하고자 함.

2.2. 분석 자료 및 방법

- 한국복지패널 가구데이터 5개년 자료(2011~2015년)를 통합(pooling)하여 취약계층을 대상으로 분석을 실시함. 의료이용은 개인단위이지만 의료비 지출은 가구단위의 자료에 포함되어 있기 때문에 분석 단위는 가구로 설정함(허순임 외 2007). 가구의 월평균 경상소득을 기준으로 최저생계비 100% 이하($n=5,446$)와 최저생계비 120% 이하($n=8,366$)에 해당하는 가구를 대상으로 함.

〈표 4-3〉 분석 자료, 표본 수 및 자료 통합 방식

단위: 가구

항목		설명		
출처		한국보건사회연구원 한국복지패널		
분석 대상연도		2011년, 2012년, 2013년, 2014년, 2015년 연간자료		
표본 수	연도	전체	최저생계비 100% 이하	최저생계비 120% 이하
	2011년	7,532	1,104	1,734
	2012년	7,312	1,025	1,600
	2013년	7,048	1,173	1,762
	2014년	6,914	1,213	1,760
	2015년	6,723	931	1,510
자료 통합 방식		2011~2015년 통합		

- 소득 수준은 소비자의 구매력을 나타내며 소비지출에 영향을 미침(신정우·정형선 2007). 소득이 높을수록 식료품비 지출도 높고, 의료비 지출도 높을 수 있다는 점을 감안하여 월평균 총 생활비 지출에서 식료품비가 차지하는 비중과 의료비가 차지하는 비중을 각각 주요 설명변수와 종속변수로 설정하여 분석함.

- 종속변수는 월평균 총 생활비 지출에서 의료비가 차지하는 비중
 - 설명변수로는 월평균 총 생활비 지출에서 식료품비가 차지하는 비중 뿐 아니라, 가구원의 평소 건강상태를 통제하기 위해 만성질환 여부(만성질환을 가지고 있는 가구원이 있으면 1, 없으면 0이 부여되는 더미 변수)를 포함
- 통상최소자승법(Ordinary Least Squares: OLS)을 사용하여 추정하였으며 추정방정식은 아래와 같음. 식 (1)은 가구원 수에 따라 구분을 지어 추정하는 방식이고, 식 (2)는 가구원 수를 설명변수 중 하나로 포함하여 통제한 후 추정하는 방식임.

$$\text{식 (1)} \quad \frac{\text{의료비지출}}{\text{총소비}} = \alpha + \beta_1 \frac{\text{식료품비지출}}{\text{총소비}} + \beta_2 \text{만성질환여부} + e$$

$$\text{식 (2)} \quad \frac{\text{의료비지출}}{\text{총소비}} = \alpha + \beta_1 \frac{\text{식료품비지출}}{\text{총소비}} + \beta_2 \text{만성질환여부} + \beta_3 \text{가구원수} + e$$

2.3. 분석 결과 및 시사점

2.3.1. 식품비 지출액과 의료비 지출액의 관계

- 식품소비 지출액 증가가 의료비 지출에 미치는 영향을 분석한 결과를 종합적으로 살펴보면, 가구원의 건강상태(만성질환 여부)를 통제한 상태에서 식료품비 비중이 증가할수록 의료비 지출액 비중은 통계적으로 유의하게 감소하는 것으로 분석됨.
- 최저생계비 100% 이하 가구를 대상으로 한 분석 결과를 살펴보면, 1인 가구의 경우 식료품비 비중이 한 단위 증가할 경우 의료비 지출 비중은 0.27단위 감소하는 것으로 분석됨(1% 수준에서 통계적으로 유의). 여기

에서 ‘단위’는 ‘%’로 바꾸어 해석해도 무방하므로, 식료품비 비중이 1% 증가할 경우 의료비 지출 비중은 0.27% 감소하는 것을 나타냄.

- 전체 가구를 대상으로 한 분석의 경우(가구원 수는 별도의 설명변수로 포함하여 통제), 식료품비가 총 생활비 지출에서 차지하는 비중이 1% 증가하면 의료비가 차지하는 지출 비중은 0.29%만큼 감소함(1% 수준에서 통계적으로 유의).
 - 이러한 분석 방법 및 결과는 에너지바우처 지원사업 예비타당성조사(윤희숙 외 2014)와 유사하여 비교가 가능한데, 총 생활비 지출에서 연료비가 차지하는 비중이 1% 증가할 경우 의료비 지출액 비중은 작게는 0.04%(4인 이상 가구)에서 많게는 0.11%(1인 가구)까지 감소하는 것으로 분석되어 본 연구의 결과인 0.15%(3인 이상 가구)~0.37%(2인 가구)보다 낮은 수준이었음
- 만성질환 여부에 대한 계수는 유의하게 양으로 추정되어 가구 내에 만성질환을 가지고 있는 가구원이 있는 경우에 그렇지 않은 경우보다 총 소비 중 의료비가 차지하는 비중이 더 높은 것을 알 수 있음.
- 최저생계비 100% 이하 전체 가구 대상 분석 결과에 의하면 만성질환이 있는 가구원이 있는 경우에 그렇지 않은 경우보다 의료비 지출 비중이 6.8%p 높은 것으로 나타남<표 4-4>.
- 가구원 수별로 분석한 결과를 비교해 보면, 1인 가구보다 2인 가구에서 식료품비 비중이 늘어났을 때 의료비 지출을 감소시키는 효과가 더 크게 나타남. 그러나 3인 이상 가구에서는 의료비 절감 효과가 1인 또는 2인 가구에 비해 낮게 나타남.

〈표 4-4〉 최저생계비 100% 이하 가구 대상 의료비 영향 분석 결과

구분	1인 가구	2인 가구	3인 이상 가구	전체 가구
상수항	0.1447*** (0.0083)	0.1640*** (0.0143)	0.0621*** (0.0124)	0.1587*** (0.0074)
식료품비 비중	-0.2729*** (0.0146)	-0.3654*** (0.0204)	-0.1542*** (0.0313)	-0.2942*** (0.0114)
만성질환 여부	0.0535*** (0.0061)	0.0849*** (0.0125)	0.0587*** (0.0100)	0.0677*** (0.0050)
가구원 수	-	-	-	-0.0108*** (0.0016)
표본 수	2,904	1,998	544	5,446

주: ()안은 standard error. *** $p < 0.01$, ** $P < 0.05$, * $p < 0.1$.

- 최저생계비 100% 이하 가구뿐 아니라, 최저생계비 120% 이하 가구를 대상으로 동일한 분석을 수행한 결과, 총 생활비 지출액에서 식료품비가 차지하는 비중과 의료비 지출 비중 사이에 존재하는 음(-)의 관계는 유사하였으며 통계적으로 매우 유의미함을 재확인함.

〈표 4-5〉 최저생계비 120% 이하 가구 대상 의료비 영향 분석 결과

구분	1인 가구	2인 가구	3인 이상 가구	전체 가구
상수항	0.1446*** (0.0069)	0.1643*** (0.1101)	0.0688*** (0.0688)	0.1636*** (0.0060)
식료품비 비중	-0.2785*** (0.0123)	-0.3733*** (0.0172)	-0.1672*** (0.0252)	-0.3045*** (0.0095)
만성질환 여부	0.0556*** (0.0050)	0.0866*** (0.0095)	0.0545*** (0.0075)	0.0684*** (0.0040)
가구원 수	-	-	-	-0.0122*** (0.0013)
표본 수	4,329	3,097	940	8,366

주: ()안은 standard error. *** $p < 0.01$, ** $P < 0.05$, * $p < 0.1$.

- 농식품 바우처 지원제도 도입으로 인해 취약계층의 식품소비가 늘어난다면 의료비 지출액이 감소할 것으로 판단되며, 이러한 결과로부터 농식품 바우

처 지원제도 등의 정부 사업으로 식품소비가 늘어날 경우 취약계층의 건강에 긍정적인 효과를 미칠 가능성이 존재함을 확인할 수 있었음. 이는 국가/사회적인 의료비용 부담에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단됨.

2.3.2. 농식품 바우처 지원제도 도입으로 인한 의료비 절감액

- 앞의 OLS 분석 결과를 활용하여 농식품 바우처 지원제도 도입으로 인한 의료비 절감액을 추산해보고자 함.
- 최저생계비 100% 이하 가구를 대상으로 한국복지패널 2011~2015년 자료를 분석해 보면 월평균 총소비지출은 86.41만 원($=E_0$)이며, 월평균 의료비 지출액은 8.59만 원($=M_0$), 월평균 식료품비 지출액은 27.85만 원($=F_0$)으로 나타남<표 4-6>. 따라서 총소비 중 의료비가 차지하는 비중은 9.94%($=\omega_{M_0}$) 수준이며, 식료품비가 차지하는 비중은 32.23%($=\omega_{F_0}$)에 달함.
- 농식품 바우처를 지급했을 때 증가하는 식료품 지출액 비중을 활용하여 의료비 지출액 감소액을 계산할 수 있음<표 4-7>. 농식품 바우처 지급액이 2만 원이라고 가정할 때, 식료품비 지출액은 29.85만 원, 총소비지출은 88.41만 원으로 증가할 것임. 이 때 식료품비가 총소비지출에서 차지하는 비중은 33.76%($=29.85/88.41$)로 1.53%만큼 증가함. OLS 분석 결과(최저생계비 100% 이하 전체 가구 대상)에서 식료품 지출액 비중의 추정계수가 $-0.2942(=\hat{\beta}_1)$ 이기 때문에, 식료품 지출액 비중이 1.53% 증가하면 의료비 지출액 비중은 0.45% 감소하여

〈표 4-6〉 바우처 지급 전후 월평균 소비 지출액 산출 방법

구분	식료품비	의료비	비식료품비	총소비	식료품비 비중	의료비 비중
바우처 지급 전	F_0	M_0	NF_0	$E_0 = F_0 + NF_0$	$\omega_{F_0} = F_0/E_0$	$\omega_{M_0} = M_0/E_0$
바우처 지급 후	F_1	M_1	NF_1	$E_1 = F_1 + NF_1$	$\omega_{F_1} = F_1/E_1$	$\omega_{M_1} = M_1/E_1$

〈표 4-7〉 농식품 바우처 지원제도 도입으로 인한 연간 의료비 절감액 추산 결과

구축효과 시나리오	월평균 농식품 바우처 지원 금액 시나리오 (단위: 원)	연간 가구 의료비 절감액 (A) (130만 가구 대상, 단위: 백만 원)		연간 사회적 의료비 절감액 (B) (단위: 백만 원)		총 의료비 절감액 (C) = (A)+(B) (단위: 백만 원)	
		MPS=0	MPS=1	MPS=0	MPS=1	MPS=0	MPS=1
0.0	20,000	31,190	31,190	54,029	54,029	85,220	85,220
	30,000	46,786	46,786	81,044	81,044	127,830	127,830
	40,000	62,381	62,381	108,059	108,059	170,440	170,440
	50,000	77,976	77,976	135,073	135,073	213,049	213,049
	60,000	93,571	93,571	162,088	162,088	255,659	255,659
0.2	20,000	12,832	24,952	22,229	43,223	35,061	68,176
	30,000	19,249	37,429	33,343	64,835	52,592	102,264
	40,000	25,665	49,905	44,457	86,447	70,122	136,352
	50,000	32,081	62,381	55,572	108,059	87,653	170,440
	60,000	38,497	74,857	66,686	129,670	105,183	204,527
0.4	20,000	-5,526	18,714	-9,572	32,418	-15,098	51,132
	30,000	-8,289	28,071	-14,358	48,626	-22,646	76,698
	40,000	-11,051	37,429	-19,144	64,835	-30,195	102,264
	50,000	-13,814	46,786	-23,930	81,044	-37,744	127,830
	60,000	-16,577	56,143	-28,716	97,253	-45,293	153,396
0.6	20,000	-23,884	12,476	-41,372	21,612	-65,256	34,088
	30,000	-35,826	18,714	-62,059	32,418	-97,884	51,132
	40,000	-47,768	24,952	-82,745	43,223	-130,513	68,176
	50,000	-59,710	31,190	-103,431	54,029	-163,141	85,220
	60,000	-71,651	37,429	-124,117	64,835	-195,769	102,264
0.8	20,000	-42,242	6,238	-73,173	10,806	-115,415	17,044
	30,000	-63,363	9,357	-109,760	16,209	-173,122	25,566
	40,000	-84,484	12,476	-146,346	21,612	-230,830	34,088
	50,000	-105,605	15,595	-182,933	27,015	-288,537	42,610
	60,000	-126,726	18,714	-219,519	32,418	-346,245	51,132
1.0	20,000	-60,600	0	-104,974	0	-165,574	0
	30,000	-90,900	0	-157,461	0	-248,360	0
	40,000	-121,200	0	-209,947	0	-331,147	0
	50,000	-151,500	0	-262,434	0	-413,934	0
	60,000	-181,800	0	-314,921	0	-496,721	0

결과적으로 총소비지출에서 의료비 지출액이 차지하는 비중은 9.49%로 감소함. 의료비 지출액은 총 소비 88.41만 원의 9.49%인 8.39만 원 수준으로 0.2만 원 가량 감소하는 효과가 있음. 이 효과는 바우처 지급으로 인해 기존 식료품비 지출액이 감소되는 구축효과(crowding-out effect)가 없는 경우임. 즉, 농식품 바우처를 지급 받았다고 해서 기존의 식료품비 지출을 줄이지 않고, 바우처 지급액이 고스란히 식료품비 지출액의 증가로 이어진 경우의 효과를 말함.

- 농식품 바우처 지원사업에서 약 130만 가구에 바우처를 지급할 경우를 가정하여 구축효과(0부터 1까지 중 0.2씩 증가하는 시나리오)와 농식품 바우처 지원금액($V=2$ 만 원, 3만 원, 4만 원, 5만 원, 6만 원)별 시나리오 각각에 대하여 연간 의료비 지출액 절감액을 산출하고자 함. 농식품 바우처를 지급한 후 식료품비 지출($=F_1$)은 식 (3)과 같이 나타낼 수 있음. C 는 바우처 지급분을 사용하면서 기존에 지출하던 식료품비를 줄이거나($C>0$), 구축효과가 없는 경우($C=0$)를 나타냄. 식 (4)는 바우처 지급 후의 총소비지출을 나타내는 식이며, 식료품비와 비식료품비 지출액의 합으로 계산됨. 여기서 비식료품비 지출액은 기존의 비식료품비 지출액과 구축효과로 인해서 사용가능한 소득이 늘어난 부분에 한계저축성향(s)이 반영된 비식료품비 지출의 합임.

$$\text{식 (3)} \quad F_1 = F_0 + V - (V \times C), \text{ 여기서 } C \text{는 구축효과로 } 0 < C < 1$$

$$\text{식 (4)} \quad E_1 = F_1 + NF_1 = F_0 + V - (V \times C) + NF_0 + (1-s)(V \times C), \text{ s는}$$

한계저축성향

- 구축효과가 0이면서 월 2만 원 상당의 농식품 바우처가 지급되었을 경우 [월평균 의료비 지출액의 절감분(0.2만 원) $\times$ 12개월 $\times$ 130만 가구]를 계산해보면, 연간 취약계층 가구의 의료비 절감액(A)은 약 312억 원 수준인 것으로 나타남. 이는 개인적 의료비 절감액을 나타내며 여기에 건강보험 보장률

을 적용하면 사회적 의료비 절감액을 계산할 수 있음. 2015년 기준으로 건강보험 보장률은 63.4%이므로 연간 사회적 의료비 절감액(B)은 약 540억 원 수준으로 산출됨. 따라서 총 의료비 절감액(C)은 연간 852억 원 정도로 추정됨. 농식품 바우처 지급금액이 늘어남에 따라 의료비 절감액도 증가하여 월 6만 원 상당의 바우처를 지급할 경우 총 의료비 절감액은 연간 2,557억 원 정도로 나타남.

$$\text{식 (5) } \text{연간 가구 의료비 절감액}(A) = \text{월 평균 의료비 지출액 절감분} \times 12\text{개월} \times \text{가구수}$$

$$\text{식 (6) } \text{연간 사회적 의료비 절감액}(B) = \text{연간 가구 의료비 절감액}(A) \times \frac{\text{건강보험 보장률}}{\text{비보장률}}$$

○ 구축효과가 커진다는 것은 정부로부터 지원받는 농식품 바우처로 인해 기존에 가구가 지출하던 식품소비를 줄임을 의미함. 구축효과가 1인 경우, 바우처 지급분과 동일한 만큼 기존에 가구가 지출하던 식료품비를 줄이는 것을 말하며 비식료품비에 지출할 수 있는 소득이 그만큼 늘어남을 의미함. 가구의 한계저축성향(Marginal Propensity to Save: MPS)에 따라 비식료품비 지출에 미치는 소득효과가 상이하며, 의료비 절감액에 미치는 영향이 다를 수 있음. 물론 구축효과가 음(-)의 값을 가지지 않는 한 식품비 지출액이 감소하지는 않음. 이러한 구축효과가 증가함에 따라 그만큼 식료품비 지출을 증가시키는 효과는 감소하게 되어 결과적으로는 의료비 절감액 또한 감소하게 됨을 알 수 있음.

- 한계저축성향(MPS)이 0이면 식료품비 감소분만큼 비식료품비 지출이 증가하며, 1인 경우에는 식료품비 감소분만큼 저축을 하여 비식료품비 지출이 증가하지 않는 결과를 초래
- 농식품 바우처 지원금액이 2만 원이고, 구축효과가 0.2일 때 4천 원 정도 기존 식료품비 지출을 줄이게 되며 4천 원만큼 비식료품비로 사용할 수 있는 소득이 증가되는 효과가 나타남. 한계저축성향에 따라 총소비지출

- 이 88.01~88.41만 원으로 계산되며 연간 가구 의료비 절감액(A)은 128억~250억 원, 연간 사회적 의료비 절감액(B)은 222억~432억 원, 총 의료비 절감액(C)은 351억~682억 원으로 추산됨. 바우처 지원금액이 6만 원인 경우에 총 의료비 절감액(C)은 1,052억~2,045억 원 수준으로 추산됨.
- 구축효과가 0.4를 넘어갈 경우, 한계저축성향이 낮은 경우에 의료비를 오히려 증가시키는 효과가 나타남.

3. 산업과급효과 분석

3.1. 분석 목적

- 산업연관분석을 통해 취약계층 대상 농식품 바우처 지원제도의 도입이 산업 전반에 미치는 경제적 과급효과를 분석함으로써 농식품 바우처 지원제도 도입의 타당성을 검토해 보고자 함.

3.2. 분석 개요 및 절차

- 1단계: 정책 개요 및 정책 대상 확립
 - 먼저 취약계층 대상 농식품 바우처 지원제도 도입 시 예상되는 수혜 대상과 대략적인 지원 규모 및 대상 식품에 대한 범위를 설정하고자 함.
- 2단계: 분석 시나리오 설정
 - 정책 대상 식품 중 신선식품과 가공식품의 비율에 대한 시나리오 설정이 필요함.

- 현재 이 제도의 명확한 제도 운영 방안이 확립되지 않았기 때문에, 대상 식품을 모두 신선식품으로 할 것인지 혹은 일부 가공식품이 포함될 것인지에 대해서는 명확하지 않음. 따라서 산업과급효과 분석을 위해 이 비율에 대한 가정이 필요함.
- 정책 시행으로 인해 대상 계층 소비자들의 실질소득이 증가할 것이며, 이는 농식품뿐만 아니라 다른 재화/서비스에 대한 소비를 증가시킬 것임.
- 그러나 기존 이론이나 통계자료 등을 이용해서 이에 대한 분석 혹은 예측이 불가능하기 때문에, 농식품과 다른 재화/서비스의 소비 증가가 얼마만큼의 비율로 증가할 것인가에 대한 가정이 필요함.

○ 3단계: 정책 대상그룹의 한계소비성향 도출

- 정책 시행으로 인해 대상이 되는 계층의 실질소득이 증가하는 효과가 있는 반면, 이 제도의 재원 마련을 위해 세금이 부과된다면 이로 인한 소비 감소 효과 또한 발생할 것임.
- 혜택으로 인한 소비 및 생산 증대 효과만을 계상하면 부적절하고, 정책을 위한 세금 부과에 따른 소비, 투자, 생산 측면의 부정적인 효과까지도 고려해야 함.
- 따라서 분석을 위해 농식품 바우처 지원제도의 혜택을 보게 될 계층의 한계소비성향 뿐만 아니라 실질적으로 세금을 내게 될 계층 혹은 전체 국민의 한계소비성향 또한 필요함.

○ 4단계: 산업연관분석

- 정책 시행으로 인해 대상이 되는 계층의 소비가 증가하고 반대로 세금을 부과 받게 될 계층의 소비가 감소하는 1차적 총수요 변화가 예상됨.
- 산업부문의 경제활동은 다른 산업부문과 상호 연관관계를 이루고 있기 때문에, 1차적 총수요 변화는 관련 산업의 연쇄반응을 불러일으킬 것임. 따라서 승수효과를 통해 1차적 총수요 변화 이상의 경제적 효과가 발생할 것으로 예상됨.

- 이러한 효과의 분석을 위해 산업연관분석을 실시하고자 함. 한국은행의 전국 산업연관표를 이용하여 전체산업부분, 농림수산물, 음식료품부분의 생산유발계수, 부가가치유발계수, 취업유발계수를 도출하고자 함.

○ 5단계: 산업과급효과 도출

- 계산된 한계소비성향과 생산유발계수, 부가가치유발계수, 취업유발계수를 이용하여 정책의 산업과급효과를 시나리오별 도출하고자 함.

3.3. 분석 시 고려사항

3.3.1. 정책 효과의 이론적 근거

- 전술한 바와 같이, 본 분석에서는 1차 소득분배로 인한 총수요의 순 변화와 이러한 변화가 각 산업의 생산, 부가가치, 취업에 미치는 영향을 살펴보는 데 초점을 맞추고 있음.
- 포스트케인스학파는 소득분배의 개선이 성장에 기여하는데, 이 경로 중 가계소비 확대가 주요한 역할을 한다고 주장함.
 - 포스트케인스학파의 이론을 국내 사례에 적용한 주상영(2013), 홍장표(2014), 박강우(2015) 등의 연구들은 외환위기 이후 노동소득분배율의 상승, 즉 임금몫의 증가가 총수요를 증가시켰다고 제시하고 있음.
 - 한편, 비슷한 맥락에서 소비성향을 이용하여 이러한 재분배가 총소비에 어느 정도 영향을 미칠 것인가를 분석한 연구들 중 배성중·이상호(2006)는 5분위 분배율, 10분위 분배율이 올라갈수록 총소비는 줄어드는 음(-)의 결과를 제시하였음. 또한 조성원(2005)은 외환위기 이후 소득 5분위 분배율이 10% 상승하면 소비는 2%정도 감소하였다고 제시함.

- 따라서 소득 상위계층으로의 부의 집중은 총소비에 부정적인 영향을 의미하며, 반대로 하위계층으로의 재분배는 긍정적인 영향을 의미함.
- 따라서 농식품 바우처 지원제도가 일종의 소득재분배 역할을 할 것이며, 이에 총소비가 증가하고 이는 관련 산업의 생산 및 부가가치를 증대시킬 것으로 예상함.
 - 사전적으로 어느 효과가 더 클지는 예단할 수 없지만 최근 이에 대한 실증분석에 따르면, 많은 OECD 국가들에서 노동비용(임금)을 이용한 소득재분배가 투자 및 수출 감소를 능가하는 소비 확대를 유발하는 것으로 나타남(Lavoie and Stockhammer 2012; Onaran and Galanis 2014).
 - 이러한 임금을 통한 소득재분배 모형의 예로는 임금주도성장(Wage-led Growth Model) 및 소득주도성장(Income-led Growth Model)을 들 수 있음.

3.3.2. 정책 개요 및 시나리오

가. 정책 개요 및 대상

- 정책의 내용은 저소득층을 대상으로 하는 식품지원제도로, 최저생계비 이하 그룹에 신선식품과 가공식품을 구입할 수 있는 바우처를 지급하는 형태가 될 것임.
 - 가구당 얼마 정도 금액의 바우처가 지급되고, 전체 몇 가구가 혜택을 볼 것인가는 후에 확정되는 예산에 따라 달라질 수 있음. 그러나 현재 본 보고서에서는 분석을 위해 올해 관련부서에서 예상하고 있는 금액인 2,200억 원의 예산 집행을 가정하고자 함.⁵⁵

⁵⁵ 관련 부서의 예산 산출 자료를 근거로 2,200억 원이라는 가정을 하였음. 그러나 본 보고서에서 최종적으로 제시하게 될 ‘농식품 바우처 지원제도’ 사업의 적정 예산 규모는 2,200억 원과 다를 수 있을 밝혀둠. 또한 2,200억 원은 각종 행정비용을 제외한 순수 농식품 비용임.

- 전액을 신선식품 바우처로만 지급할 것인지 일부 가공식품을 포함할 것인지에 대해서도 확정되지 않은 상태이므로 신선식품과 가공식품의 비율을 각각 10:0, 7:3, 5:5의 가정 하에 적용함.

나. 예산 마련과 총소비의 순증가

○ 본 정책에 소요되는 예산을 어떤 과정을 거쳐서 마련하느냐가 분석에 있어서 중요한 요소가 됨.

- 만일 고소득층에 대한 소득세를 늘려서 재원을 마련한 후 이를 취약계층에 재분배한다면, 저소득층의 한계소비성향이 월등히 더 높으므로 고소득층의 소비감소분보다 저소득층의 소비증가분이 커서 1차적으로 총수요가 큰 폭으로 증가할 것임.
- 따라서 1차적인 순 효과는 어느 부문에서 재원이 빠져나가느냐에 따라 달라질 것임.

〈표 4-8〉 농어촌구조개선특별회계 재원 구조

구분	재원 구조
농어촌구조개선사업계정	1. 농지전용부담금
	2. 일반회계로부터의 전입금
	3. 다른 회계로부터의 전입금 및 예수금
	4. 융자금의 원리금
	5. 공공자금관리기금 또는 다른기금으로부터의 전입금, 예수금
	6. 기타수입금
농어촌특별세사업계정	1. 농어촌특별세액
	2. 융자금의 원리금
	3. 공공자금관리기금의 예수금
	4. 그밖의 수입금
임업진흥사업계정	1. 대체산림자원조성비 및 수입이익금
	2. 일반회계로부터의 전입금
	3. 융자금의 원리금
	4. 기타수입금

자료: 농업정책보험금융원 홈페이지(<https://www.apfs.kr/front/user/main.do>: 2017.12.12.).

○ 현재 관련 부서에서 예상하고 있는 재원 마련은 농특회계기금을 이용하는 방안임.

- 농특회계는 정부의 특별회계 중 하나인 ‘농어촌구조개선특별회계’의 약칭이며, 농어촌구조개선사업 및 농어촌특별세를 재원으로 하는 사업을 효율적으로 추진하기 위해 설치됨.
- 이 회계는 「농어촌구조개선 특별회계법」(법률 제6841호)에 의하여 1992년에 설치된 정부의 특별회계로서, 농어촌구조개선사업 및 농어촌특별세를 재원으로 하는 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 설치(구 농어촌발전기금승계)됨.
- 농특회계의 구조는 3개의 계정으로 운용되고 있는데, 농어촌구조개선사업계정, 농어촌특별세사업계정, 임업진흥사업계정이 이에 해당됨<표 4-8>. 농특회계 재원 또한 세 가지 계정에 의해 마련되고 있음

○ 재원의 구성으로 볼 때 특정 계층으로부터 재원을 마련하였다고 보기 어렵기 때문에, 국민전체로부터 저소득층으로 소득의 이전이 발생하는 것으로 가정할 수 있음.

- 전체 국민으로부터 골고루 거둬들인 세금이 저소득층에게 이전되는 효과를 가져온다고 볼 수 있음
- 따라서 전체 국민의 소비성향과 정책 대상이 되는 취약계층의 한계소비성향의 크기에 따라 1차적으로 총수요가 얼마만큼 증가할 것인가가 결정될 것임.

○ 정세은(2017)과 같은 기존연구들에서는 소득 1분위의 경우 세금 보다는 각종 형태의 보조금이 더 많아 순혜택을 보는 그룹이라고 제시하고 있음. 따라서 농특회계를 위해 마련될 세금은 소득 1분위의 소비 감소에는 영향을 주지 않을 것으로 가정하고자 함.

- 이에 2분위에서 5분위에 있는 국민들에게 나타나는 ‘세금으로 인한 소비 감소 효과’와 1분위 계층의 ‘정책으로 인한 소비 증가 효과’의 크기를 비

교하게 되면 1차적인 총수요 변화를 예상할 수 있음.

- 즉 소득 재분배는 세금으로 인해 줄어드는 소비 감소 보다 대상 계층의 실질 소득 및 소비 증대가 클 경우 총수요의 순 증가가 있고, 이것이 관련 산업의 연쇄반응으로 경제에 긍정적인 영향을 미치는 효과를 불러올 것임.

3.3.3. 한계소비성향에 대한 가정

가. 한계소비성향

- 정부의 소득재분배 정책이 경제성장에 긍정적인 영향을 미친다는 결과가 기존연구들에서 제시되고 있는데, 그 경로로는 1) 복지가 인적자본을 축적시키고 사회통합성을 높이거나, 2) 소비의 순증가 때문이라고 제시되고 있음.
 - 본 연구에서는 소비의 순증가에 초점을 두고 분석을 진행하고자 하는데, 소득재분배로 인한 소비의 순증가를 살펴보는 데 있어서 가장 중요한 사항은 수혜계층과 부담계층의 소비성향 도출이라 할 수 있음.
- 본 분석에서 참고한 이현주 외(2013)에서는 기존 문헌들이 제시하고 있는 국내 전체 국민의 한계소비성향과 1분위의 한계소비성향 추정 결과를 활용함.
 - 그들은 이용우(2009)의 연구에서 제시하고 있는 소득분위별 한계소비성향을 이용하였는데, 모두 2007년 이전의 자료들임.
 - 이 자료들은 시기적으로도 오래 전인데다가 2008년 미국의 서브프라임 사태 이후 국내의 거시지표들의 변화가 있었다고 제시됨에 따라, 그 이후의 자료를 사용하는 것이 적절하다고 판단됨.
- 2008년 이후 미시데이터를 활용하여 소비함수를 추정한 기존의 선행연구들은 보통 자연로그화한 소비액을 자연로그화한 소득액에 회귀분석하여 소비의 소득탄력성을 추정하는 방식을 사용함(임병인·윤재형 2014; 정세은 2017).

- 이렇게 추정한 소득탄력성에 실제 데이터로 계산한 평균 소비성향을 곱하여 한계소비성향을 도출함. 평균소비성향은 계층별로 다르기 때문에 소비의 소득탄력성이 동일해도 한계소비성향도 계층별로 달라지게 됨.
- 임병인·윤재형(2014)의 결과와 정세은(2017)의 결과는 질적으로는 같지만 추정값은 다소 다르게 나타나고 있음. 임병인·윤재형(2014)의 경우 2010년 4분기 값을 보면, 전체 계층의 한계소비성향이 0.69, 저소득층이 1.26, 그 외 그룹인 중·고소득층의 경우 0.41로 나타남. 반면에, 정세은(2017)의 경우 전체 계층이 0.38, 1/5분위 저소득층의 경우 0.55, 그 외 계층은 0.35로 나타남. 물론 두 연구의 경우 하나는 분기별 자료를 다른 하나는 연별 자료를 사용하였다는 차이가 있음. 또한 전체집단을 제외하고는 두 연구의 소득계층 구분이 다르기 때문에, 그 값을 비교하기 어려운 상황임.
- 본 연구에서는 가장 최근의 자료를 가지고 분석하였으며 또한 정책 대상이 되는 집단과 소득 경계선이 본 연구의 분석 대상과 가장 가까운 5분위 그룹에 대해 분석한 정세은(2017)의 결과를 활용하고자 함.
- 한편, 정세은(2017)은 ‘소득재분배정책’의 계층별 수혜와 부담의 분포를 제시하고 있는데, 1분위와 2분위 경우 세금보다 혜택으로 받는 보조금이 더 많아 순 수혜가 훨씬 더 큰 계층으로 나타남. 이는 현재 상태에서 이 계층에 속한 소비자들은 세금의 부담이 거의 없기 때문에, 농식품 바우처 정책을 위한 세금 부과로 인해 소비를 줄이지 않을 것임을 시사함.
- 따라서 농특회계 혹은 보편적 소득세의 증가로 인한 소비 감소는 1분위를 제외한 2분위~5분위에서 일어난다는 가정이 타당성이 있는 것으로 판단됨.

나. 소비의 순 증가

- 정세은(2017)의 연구 결과를 이용한다면, 1/5분위 저소득층은 소득이 100만 원 증가할 때 소비를 55만 원 정도 늘리는 반면 그 외 계층은 소득이 100만 원 감소할 때 소비를 35만 원 정도 줄임을 의미함. 따라서 만일 2,200억 원의 재원이 모든 국민에게 부과되어 농식품 바우처 정책을 통해 저소득층에게 이전된다면 소비는 약 462억 원 정도 1차적으로 순증하게 됨.
- 이렇게 순증한 소비는 아래의 공식에 따라 총수요를 증대시킴(증수효과). 만일 재원이 농특회계 혹은 보편적 소득세로 조달되었다면 수혜를 받는 집단과 그 외 집단의 한계소비성향의 차이가 0.21이기 때문에, 최종적으로는 462억 원 보다 더 큰 585억 원이 됨.

$$\text{식 (7)} \quad \frac{462\text{억 원}}{1 - \text{두 그룹 간 한계소비성향 차이}}$$

- 요약하면, 국민전체 혹은 2분위-5분위로부터 재원을 마련하여 저소득층을 지원하는 소득의 이전이 발생하면, 소비수요가 1차적으로 지원금액의 21%만큼 증가하며, 이것이 복잡한 연쇄반응을 거친 후 총수요를 최종적으로 27% 만큼 증가시키는 것을 의미함.⁵⁶

⁵⁶ 이러한 분석에서 유의할 점은 농식품 바우처 정책이 기존의 농특회계기금으로 운영된다고 가정하면 대상계층의 소비 증가만 계상할 수도 있지만, 다시 세금을 통해 농특회계기금을 충당해야하기 때문에 결국 한 계층의 혜택은 국민 전체 혹은 일부계층의 세금 부담으로 이어진다는 것임. 따라서 혜택을 받는 부문의 소비 증가만 측정하게 되면 이는 결과를 과다계상하게 만들 수 있음. 즉, 혜택을 받는 부문의 소비 증가 효과와 부담을 지게 되는 부문의 소비 혹은 투자 감소 효과를 동시에 고려해야 한다는 것임.

3.4. 산업파급효과 추정 및 결과

3.4.1. 소비 증가와 산업파급효과

- 저소득층에 대한 농식품 바우처 지원은 이 계층의 식품소비를 증가시키는 동시에 이 계층의 식품소비에 쓰였던 경제적 자원의 일부가 기타 재화/서비스의 소비로 전환되어 사용될 것임. 예를 들면 아래와 같은 소비 증가를 초래할 수 있음. X축에 농식품 그리고 Y축에 다른 재화/서비스로 놓고, 기존 소득을 m 이라 가정함. 이 중 a 비율만큼($a \cdot m$)을 식품소비에 사용하고, 나머지($m - a \cdot m$)를 다른 재화와 용역의 소비에 사용하였고, 여기에 k 만큼의 농식품 바우처가 지급되었다고 가정함.
- 이는 실질소득 증가효과를 가져와 예산제약선의 우상향 이동 효과를 불러올 것임. 따라서 X와 Y 모두의 소비 증가를 가져올 것임. 다만, 어느 비율로 어떤 재화의 소비가 더 많이 늘어날 것인가는 대상이 되는 그룹의 대표적인 무차별곡선의 형태에 따라 달라질 것임. 즉, 농식품 소비와 다른 재화/서비스 소비가 동시에 증가할 것으로 예상되기 때문에, 경제의 전 부문에 미치는 효과를 종합적으로 살펴볼 필요가 있음. 다시 말하면, 농식품 바우처 지원제도 시행으로 저소득층의 농식품과 다른 재화/서비스 소비가 증가할 것이고 이는 세금 증가로 인한 다른 계층의 소비 감소 효과를 넘어서는 것으로 예상됨.
- 이 순증가한 총수요는 총생산을 증가시킬 것이기 때문에 경제성장률에 양(+)의 효과를 미칠 것임. 이후 GDP의 증가는 다시 소비 증가, 소득 증가로 이어질 것이기 때문에 2차적인 경제효과를 불러올 것임. 이는 각 산업의 연관 정도 그리고 생산능력을 감안한 분석을 통해 보다 정교하게 산업별 생산, 부가가치, 취업 증대효과를 살펴볼 필요가 있음.
- 이에 본 연구에서는 1차적으로 증가한 총수요를 산업연관분석과 연계하여 최종적으로 얼마의 생산과 부가가치 유발이 예상되는가를 분석하고자 함.

- 한편, 총수요 증대는 경제전체의 생산능력에 따라 생산증대로 이어질 수도 있고 물가상승으로 이어질 수도 있음. 생산증대 여력이 충분하면 소비증대는 경기를 활성화시키는 효과가 있음. 반면 생산능력의 한계로 인하여 생산을 증대시킬 수 없으면, 전체적인 물가상승 압력을 가져오며, 종국적으로 여타 구성원의 소비나 투자의 감소를 초래할 수 있음. 즉, 총수요가 증대하더라도 국민경제의 생산역량이 충분하지 않으면 실질 부가가치는 그만큼 늘지 않고 물가수준이 상승하게 될 것임. 따라서 최종적인 결과를 도출할 때 국민경제의 생산증대 역량을 살펴볼 필요가 있음. 그러나 이는 본 연구 과제의 범위를 넘어서는 매우 큰 작업이기 때문에, 본 연구에서는 현재 생산 증대 여력이 충분하다고 가정하고자 함. 이는 증대되는 생산이 현재의 물가수준을 변화시키지 않을 것이라는 가정임.

3.4.2. 분석 시나리오

- 본 연구에서는 세 가지 측면에서 분석 시나리오 설정이 필요함.
 - 1) 정책 대상 신선식품 대비 가공식품의 비율: 전술한 바와 같이 본 연구에서는 신선식품과 가공식품의 비율에 대해 10:0, 7:3, 5:5의 시나리오를 가정함
 - 2) 저소득층 소득 증가에 따른 농식품과 다른 재화/서비스 소비 증가 비율: 저소득층의 농식품 바우처 수혜는 이들의 예산선을 우상향으로 이동시킬 것임. X재화인 농식품과 Y재화인 다른 재화/서비스의 소비 증가 비율은 현재로서는 정확하게 알 수 없음. 따라서 신선식품과 가공식품의 비율처럼 시나리오 설정이 필요한데, 본 연구에서는 농식품 소비 증가 대비 다른 재화/서비스 소비 증가의 시나리오를 10:0, 8:2, 5:5로 설정함.
 - 3) 정책 대상 계층을 1/5분위로 할 것인가 아니면 1/10분위로 할 것인가 또한 현재로서는 마련되는 재원의 크기에 의해 좌우될 것임. 1/5분위와 1/10분위의 한계소비성향이 차이가 발생하기 때문에, 1차적인 총수요 증가의 폭이 달라지고, 이를 바탕으로 구하게 될 산업과급효과가 달라지게

됨. 이에 본 연구에서는 두 가지 모두를 가정하고 결과를 도출하고자 함.

- 따라서 본 연구에서는 <표 4-9>에 제시된 바와 같이 1) 정책 대상 신선식품 대비 가공식품 비율의 세 가지 시나리오 그리고 2) 정책 대상 그룹의 실질소득 증가로 인한 농식품 소비 증가 대비 다른 재화/서비스 증가 비율의 세 시나리오에 의해 9가지 다른 결과가 나올 수 있음. 또한 이러한 분석에 있어서 3) 정책 대상 계층을 1/5분위로 가정할 것인가 아니면 1/10분위로 가정할 것인가에 의해 결과표가 두 번에 걸쳐 도출되게 됨.

〈표 4-9〉 분석 시나리오 설정

구분		농식품 대비 다른 재화/서비스 증가 비율 시나리오		
		10 vs 0	8 vs 2	5 vs 5
정책 대상 신선식품 대비 가공식품 비중 시나리오	10 vs 0	10(10, 0), 0	8(10, 0), 2	5(10, 0), 5
	7 vs 3	10(7, 3), 0	8(7, 3), 2	5(7, 3), 5
	5 vs 5	10(5, 5), 0	8(5, 5), 2	5(5, 5), 5

주: 셀 안의 $[i(j, k), h]$ 에서 첫 번째 i 는 농식품 증가의 비율을 의미하고, 괄호 안의 (j, k) 는 정책 대상 신선식품 대비 가공식품 비중 시나리오를 의미함. 그리고 마지막 h 는 다른 재화/서비스 증가 비율을 의미함.

3.4.3. 산업연관분석의 결과

가. 산업파급효과 측정 계수

- 총수요 증가의 산업파급효과를 분석하기 위해 먼저 생산유발계수, 부가가치유발계수, 그리고 취업계수를 도출함. 신선식품, 가공식품 그리고 이 두 부문을 제외한 산업의 다른 부문 전체에 대해서 도출함.
- 결과를 보면, 생산유발계수는 가공식품이 가장 크고, 부가가치유발계수와 취업계수는 신선식품이 가장 큰 것으로 나타남. 생산유발계수 의미를 가공식품의 2.32를 통해 해석하자면, 가공식품 부문 1원의 최종수요가 증가할 때

다양한 경로를 거쳐 전 산업에서 유발되는 생산액이 2.32원임을 의미함. 부가가치유발계수는 신선식품의 0.81의 경우를 예를 들어 해석하자면, 신선식품 1원의 최종수요가 전 산업에서 유발시킨 생산액 1.82원 중 81% 정도에 해당되는 금액이 부가가치로서 해당 산업 및 다른 산업에서 직·간접적으로 유발되었음을 의미함. 취업계수는 각 상품 또는 산업별 산출액 10억 원당 유발되는 취업자 수를 의미하는데, 신선식품 취업계수 24.85의 의미는 신선식품부문의 수요가 10억 원 정도 증가하면 전체산업 생산을 직·간접적으로 18억 원 정도 증가시키며, 이에 필요한 노동력을 위해 45명 정도의 취업자가 발생함을 제시함.

〈표 4-10〉 생산유발계수, 부가가치유발계수, 취업계수 추정 결과

구분	생산유발계수	부가가치유발계수	취업계수
전체(농식품 제외)	1.8779	0.7461	7.1071
신선식품	1.8247	0.8095	24.8457
가공식품	2.3246	0.6702	2.9973

주: 취업계수는 각 상품 또는 산업별 산출액 10억 원당 소요되는 취업자 수를 의미함.

나. 생산유발효과

- 도출된 생산유발계수를 이용하여 농식품 바우처 지원제도로 인한 최종수요의 증가가 전 산업에 걸쳐 파급시키는 생산액 증가를 계측함. 전술한 바와 같이, 최종수요의 증가분으로 산정한 것은 지원액 전체가 아니라 지원으로 인한 최종수요의 순증임. 즉, 정책 대상 계층의 한계소비성향으로 인한 소비 증가와 이를 위한 재원 마련에 필요한 세금 인상으로 인한 다른 계층의 소비 감소를 감안한 순증가를 이용함<표 4-11>.
- 결과를 보면, 1/5분위 저소득층을 정책 대상으로 가정하면, 시나리오별로 843억 원에서 913억 원 만큼의 생산이 유발되는 것으로 나타남. 예를 들어, 신선식품 대비 가공식품의 비율을 7대 3으로 하고 만일 이 계층의 늘어나는

실질소득이 농식품 부문에 80% 그리고 다른 재화/서비스로 20%가 사용된다고 가정한다면, 총수요 순증가 462억 원이 일으키는 산업 전체에 걸친 생산증가효과는 903억 원이 되는 것을 의미함.

- 가장 큰 값이 나온 경우는 정책 대상 신선식품 대비 가공식품 비율 5:5, 식품소비 증가 대비 다른 재화/서비스 증가 비율 10:0인 시나리오임.
 - 그리고 가장 작은 값이 나온 경우는 정책 대상 신선식품 대비 가공식품 비율 10:0 그리고 식품소비 증가 대비 다른 재화/서비스 증가 비율 10:0인 시나리오임.
 - 정책 대상 신선식품 대비 가공식품 비율이 늘어날수록 생산유발액이 커지거나 혹은 농식품 소비 증가 대비 다른 재화/서비스 증가 비율을 높게 가정할수록 생산유발액이 일정하게 커지거나 작아지는 경향은 나타나지 않음.
 - 이러한 현상은 가공식품의 생산유발계수가 신선식품이나 다른 산업부문 평균보다 높고, 반면에 신선식품은 다른 산업부문 평균이나 가공식품부문보다 낮기 때문에 나타남.
- 한편, 1/10분위 저소득층을 정책 대상으로 가정하면, 1/5분위를 대상으로 가정한 경우보다 시나리오별로 321억 원에서 366억 원이 더 유발되는 것으로 분석됨. 이는 1/5분위 계층에 1/10분위와 2/10분위가 같이 포함되는데,

〈표 4-11〉 농식품 바우처 정책의 전체산업 생산유발효과

단위: 억 원

구분		농식품 소비 증가 대비 다른 재화/서비스 증가 비율		
		(10, 0)	(8, 2)	(5, 5)
정책대상: 1/5분위 가정				
정책 대상 신선식품 대비 가공식품 비율	(10, 0)	843	848	855
	(7, 3)	912	903	890
	(5, 5)	958	940	913
정책대상: 1/10분위 가정				
정책 대상 신선식품 대비 가공식품 비율	(10, 0)	1,164	1,171	1,181
	(7, 3)	1,260	1,247	1,229
	(5, 5)	1,324	1,299	1,261

1/10분위의 계층의 한계소비성향이 2/10분위 한계소비성향보다 더 크기 때문에 나타나는 현상임. 시나리오별 결과의 변화는 1/5분위 중심으로 분석하였을 경우와 동일하게 나타남.

다. 부가가치유발효과

- <표 4-12>에 증가된 생산이 어느 정도 국내 산업부문 부가가치를 유발하였는지에 대한 결과가 제시되어 있음. 예를 들어, 1/5분위 계층을 대상으로 하여 신선식품과 대비 가공식품의 비율을 7대 3으로 하고, 실질소득 증가가 농식품 부문에 80% 그리고 다른 재화/서비스로 20%가 사용된다고 가정하면, 부가가치의 증가는 684억 원이 되는 것으로 나타남. 가장 큰 값이 나온 경우는 정책 대상 신선식품 대비 가공식품 비율 5:5 그리고 식품소비 증가 대비 다른 재화/서비스 증가 비율 10:0인 경우임. 반면에 가장 작은 값이 나온 경우는 정책 대상 신선식품 대비 가공식품 비율 10:0 그리고 식품소비 증가 대비 다른 재화/서비스 증가 비율 5:5인 경우임.
- 부가가치의 시나리오별 크기의 변화는 생산유발액의 경우와 다소 다르게 나타남. 이는 가공식품의 부가가치유발계수가 신선식품이나 다른 산업 부문 평균보다 낮고, 반면에 신선식품은 다른 산업부문 평균이나 가공식품부문보다 높기 때문임.
- 더 나아가 1/10분위 저소득층을 정책 대상으로 가정하면, 1/5분위를 대상으로 가정하는 경우 보다 시나리오별로 253억 원에서 267억 원이 더 유발되는 것으로 나타남. 시나리오별 결과의 변화는 1/5분위 계층을 중심으로 분석하였을 경우와 동일하게 나타남.

〈표 4-12〉 농식품 바우처 정책의 전체산업 부가가치유발효과

단위: 억 원

구분	농식품 소비 증가 대비 다른 재화/서비스 증가 비율			
	(10, 0)	(8, 2)	(5, 5)	
정책대상: 1/5분위 가정				
정책 대상 신선식품 대비 가공식품 비율	(10, 0)	682	675	665
	(7, 3)	694	684	670
	(5, 5)	701	690	674
정책대상: 1/10분위 가정				
정책 대상 신선식품 대비 가공식품 비율	(10, 0)	942	933	918
	(7, 3)	958	945	926
	(5, 5)	968	953	931

라. 취업유발효과

- 전산업 평균 취업유발효과는 1/5분위를 중심으로 분석하였을 때, 시나리오 별로 적게는 연간 912명에서 많게는 2,095명으로 나타남. 앞의 생산유발액, 부가가치유발액과는 다르게 가장 큰 값이 나온 것은 정책 대상 신선식품 대비 가공식품 비율 10:0 그리고 식품소비 증가 대비 다른 재화/서비스 증가 비율 10:0인 경우임. 이는 신선식품의 취업계수가 24.85로 전체 평균 7.10이나 가공식품부문 2.99보다 월등하게 높기 때문임. 1/10분위를 가정하면 그 생산유발액이 더 크기 때문에 전체적으로 취업자의 수가 더 크게 나타남.

〈표 4-13〉 농식품 바우처 정책의 전 산업 취업유발효과

단위: 명

구분	농식품 소비 증가 대비 다른 재화/서비스 증가 비율			
	(10, 0)	(8, 2)	(5, 5)	
정책대상: 1/5분위 가정				
정책 대상 신선식품 대비 가공식품 비율	(10, 0)	2,095	1,799	1,356
	(7, 3)	1,563	1,374	1,090
	(5, 5)	1,208	1,090	912
정책대상: 1/10분위 가정				
정책 대상 신선식품 대비 가공식품 비율	(10, 0)	2,892	2,484	1,872
	(7, 3)	2,158	1,897	1,505
	(5, 5)	1,668	1,505	1,260

3.5. 결과의 시사점

- 만일 농식품 바우처 정책 시행으로 인해 연간 2,200억 원의 지원이 이루어지고, 그 재원 마련을 위한 부담이 모든 국민에게 골고루 분담된다면 이는 연간 462억 원에 이르는 1차적인 소비의 순증가를 유발시키고, 이것이 시나리오별로 생산유발, 부가가치유발, 그리고 취업자 수를 늘리는 것으로 나타남.
- 정책 대상이 더 하위계층일수록 그 정책의 효과는 더 커지는 것으로 나타남. 이는 우리나라 소득계층별 한계소비성향이 아래 계층으로 갈수록 더 높아지기 때문에 나타나는 현상임. 반대로 재원 마련을 위한 세금 부과 대상이 더 높은 계층일수록 생산유발액과 부가가치유발액의 크기는 더 커지게 됨.
- 한편, 정책 대상 신선식품 대비 가공식품의 비율이 높아질수록 생산유발액과 부가가치유발액은 높아지는 반면 취업자 유발은 적어지는 것으로 나타남.
- 그리고 정책대상 그룹이 실질적으로 늘어난 소득을 전체 농식품에만 소비하는 경우 대비 다른 재화/서비스 소비 비율을 늘릴수록 일정한 경향이 나타나지는 않는 것으로 나타남. 이는 다른 전체산업의 생산유발계수가 신선식품보다 크고 가공식품보다 작으며, 부가가치유발계수는 가공식품보다 크고 신선식품보다 작기 때문임. 그리고 취업자 수는 그 비율을 늘릴수록 줄어드는 데 다른 재화/서비스부문보다 신선식품부문의 취업계수가 월등히 높기 때문임.
- 한 가지 참고사항은 바우처 지원사업이 대상으로 하는 계층이 1/20분위 혹은 1/40분위 계층이 될 개연성이 높다는 점임. 이 경우 생산유발효과는 훨씬 커질 가능성이 상존함.

4. 영양상태 및 질병 발병 여부에 미치는 효과

- 농식품 바우처 지원제도가 도입될 경우 바우처 수혜자의 영양상태를 개선하여 질병 발병을 감소시킬 수 있을 것으로 기대됨.
 - 국내외 많은 선행연구(WHO 2003; Kant et al. 2000; Mai et al. 2005; Farchi et al. 1995; Seymour et al. 2003; 김혜련 2013; 이해정 외 2007; 윤진숙·장희경 2011; 오경원 외 2003)들이 식이섭취가 영양상태 및 질병 발병에 미치는 영향을 분석하였는데, 주요 분석 내용을 요약하자면, 1) 과일/채소 섭취와 심혈관계 질환 및 고혈압의 관계, 2) 식사 품질과 질병 사망률 및 질병 발병의 관계, 3) 영양상태와 질병 발병의 관계, 4) 식사의 품질과 비만 유병률의 관계, 5) 사회경제적 수준별 식사의 품질 등임. 이들 연구에서는 경제적 수준, 식사의 품질, 영양상태, 질병 발병은 상호 관련성이 높은 것으로 보고하고 있음(김상호·이용선·허성윤 2017).
- 농식품 바우처 지원제도의 도입은 수혜자의 식생활에 양적으로, 질적으로 긍정적인 영향을 줄 것임. 농식품 소비량이 증가할 수도 있으며 소비하는 농식품 및 식사의 품질이 향상될 가능성 또한 존재함. 식생활의 양적/질적 향상은 필수 영양소 섭취 등 영양상태에 영향을 미쳐 궁극적으로는 질병 발병을 감소시킬 것임.
- 본 분석에서는 소득 분위별(10분위 혹은 20분위) 집단에 대해 영양상태의 차이를 살펴보고자 함.

4.1. 분석 자료 및 방법

- 국민건강영양조사 제6기 원자료를 활용함. 우리나라 국민의 영양상태를 분석할 수 있는 유일한 자료인 국민건강영양조사에는 식품소비지출액에 대한

변수가 포함되어 있지 않음. 이러한 자료의 한계로 인해 소득 수준과 식품소비지출액 사이에 일정한 정(+)의 관계(식품소비성향, propensity to consume food)가 있음을 가정하여 소득을 농식품 지출액의 대리변수(proxy variable)로 활용함.

- 월평균소득이 가장 낮은 소득집단부터 가장 높은 소득집단까지 20개 집단으로 구분하여 3개의 변수로 대변되는 영양상태를 비교함.
 - 첫 번째 영양상태 변수는 영양섭취 부족자 비율임.
 - 두 번째 영양상태 변수는 에너지권장섭취 미만 섭취자 비율임.
 - 섭취기준 미만 영양소 개수 또한 영양상태 변수로 고려함.
- 국민건강영양조사에 없는 자료인 각각의 소득집단별 식품소비지출액을 산출하기 위해 2016년 가계동향조사 원자료를 분석함. 가계동향조사에서 소득을 기준으로 20개 집단으로 구분한 후 각각의 집단별 평균식품소비성향(Average Propensity to Consume Food: APCF)을 산출하였음. 이렇게 산출된 평균식품소비성향을 국민건강영양조사 제6기 20개 소득집단의 월평균소득과 곱하여 소득집단별 평균적인 식품소비지출액을 도출함.
 - 국민건강영양조사 제6기 13,420명에 대한 정보와 가계동향조사는 2016년 8,947가구에 대한 정보를 분석

〈표 4-14〉 분석 자료 개요

분석 변수	항목	설명
소득 및 영양상태	출처	질병관리본부 국민건강영양조사 제6기
	연도	2013년, 2014년, 2015년
	분석한 관측치 개수	2013년: 4,638개, 2014년: 4,366개, 2015년: 4,416개
	자료 통합 방식	세 개 년도 데이터 풀링
평균식품소비성향	출처	통계청 가계동향조사
	연도	2016년
	분석한 관측치 개수	8,947가구

4.2. 분석 결과

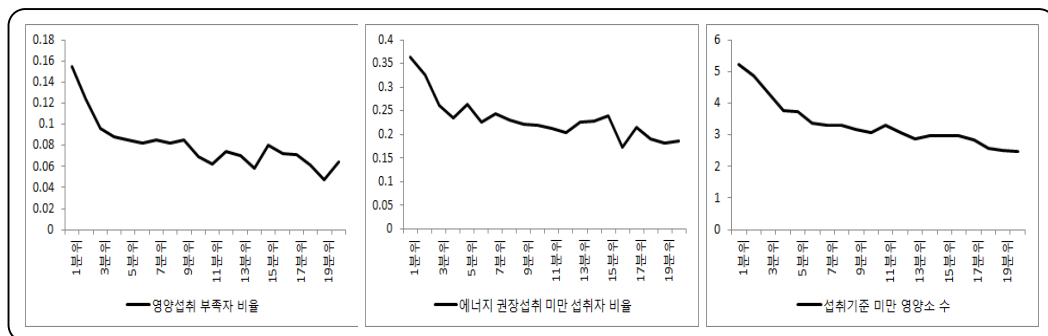
- 소득분위 하위 5%인 집단은 월평균소득이 24만 3,000원 수준이었으며 이들의 평균식품소비성향은 0.42인 것으로 나타남<표 4-15>. 이 둘을 곱하여 산출되는 식품소비지출액은 약 10만 1,000원 수준임. 이 집단의 영양섭취 부족자 비율은 15.5%, 에너지 권장섭취 미만자 비율은 36.4%, 섭취기준 미만 영양소 개수는 5.23개로 분석되었음.
- 소득분위 5~10%인 집단의 경우 식품소비지출액이 13만 8,000원 수준으로 높았으며, 영양섭취 부족자 비율은 소득분위 하위 5% 집단보다 3.1%p 낮은 12.4%, 에너지 권장섭취 미만자 비율은 3.7%p 낮은 32.7%, 섭취기준 미만 영양소 개수는 0.37개 낮은 4.86개로 분석됨.
- 이처럼 소득분위 하위 5% 집단과 5~10% 집단 간 영양상태에 큰 차이가 존재하며, 이러한 영양상태의 차이는 소득분위 5~10% 집단과 10~15% 집단 사이에도 여전히 관찰됨. 소득 수준이 높아질수록 영양상태에 있어서의 차이는 체감하는 것으로 나타남<그림 4-1>.
- 소득분위 하위 5% 집단과 5~10% 집단 간 식품소비지출액은 3만 7,000원 가량 차이가 있는 것으로 분석되었으며, 5~10% 집단과 10~15% 집단 사이에는 3만 5,000원 가량의 식품소비지출액 격차가 있음.
 - 따라서 농식품 바우처 지원제도 도입으로 월 3만 5,000원 가량의 농식품 지원이 이루어진다면 소득분위 하위 5% 집단의 영양상태는 소득분위 5~10% 집단과 유사한 수준의 영양상태로 개선되고, 소득분위 5~10% 집단의 영양상태 또한 소득분위 10~15% 집단의 영양상태 수준까지 개선이 될 것으로 기대할 수 있음.
 - 즉, <그림 4-1>에서 확인되는 것처럼 농식품 바우처 지원제도의 도입을 통해 소득분위 하위 10% 집단의 영양상태에 극적인 개선이 기대됨.

〈표 4-15〉 소득, 식품소비 지출액 및 영양상태

소득 분위	월평균소득 (=A, 만 원)	평균식품소비성향 (=B)	식품소비지출액 (=A*B, 만 원)	영양상태		
				영양섭취 부족자 비율	에너지 권장섭취 미만자 비율	섭취기준 미만 영양소 개수
5%	24.31	0.42	10.11	15.5%	36.4%	5.23
5~10%	47.29	0.29	13.77	12.4%	32.7%	4.86
10~15%	71.29	0.24	17.27	9.7%	26.2%	4.33
15~20%	97.19	0.20	19.53	8.8%	23.6%	3.77
20~25%	125.46	0.17	21.35	8.5%	26.4%	3.73
25~30%	157.95	0.15	23.94	8.2%	22.6%	3.39
30~35%	191.84	0.14	26.31	8.6%	24.4%	3.30
35~40%	217.99	0.12	26.06	8.2%	23.2%	3.30
40~45%	249.24	0.12	28.91	8.5%	22.3%	3.17
45~50%	287.75	0.11	30.27	6.9%	21.9%	3.08
50~55%	313.88	0.10	30.75	6.3%	21.4%	3.32
55~60%	339.04	0.09	32.13	7.5%	20.4%	3.09
60~65%	384.30	0.09	34.52	7.0%	22.6%	2.89
65~70%	418.70	0.09	36.56	5.8%	22.7%	2.97
70~75%	482.32	0.08	39.15	8.0%	24.0%	2.98
75~80%	526.41	0.08	41.61	7.2%	17.4%	2.96
80~85%	584.47	0.07	41.49	7.2%	21.5%	2.83
85~90%	667.26	0.07	45.39	6.1%	19.0%	2.58
90~95%	810.80	0.06	48.00	4.7%	18.2%	2.50
95~100%	1179.73	0.05	53.76	6.4%	18.6%	2.47

자료: 국민건강영양조사 제6기 원자료 및 가계동향조사(2016) 원자료 분석.

〈그림 4-1〉 소득분위별 영양상태



자료: 국민건강영양조사 제6기 원자료 분석.

제 5 장

요약 및 결론

- 이 연구는 취약계층 대상 농식품 바우처 지원제도 도입의 필요성을 검토하며, 적절한 제도 운영 방안을 제시하고 제도 도입에 따른 효과를 분석하는 것을 목적으로 추진됨.
- 제2장에서는 취약계층 규모와 구성 변화를 살펴보고, 정부의 식품지원 관련 제도를 검토함. 취약계층의 식품소비 및 영양섭취 실태를 분석하고, 미국의 식품지원사업 현황을 살펴보고 시사점을 제시함.
- 통계청 ‘가계동향조사’ 원자료를 이용하여 빈곤율 추세를 산출한 결과 상대적 빈곤율(중위소득 30% 기준)은 7.6%(2006년 기준)에서 11.5%(2016년 기준)로 빠르게 확대됨. 취약계층은 가구주가 60대 이상인 경우가 대다수이며, 고령화 진행 속도 또한 매우 빠른 특징을 보임. 중위소득의 30% 미만 가구에서 가구주가 60대 이상인 비중은 59.6%(2006년)에서 83.5%(2016년)로 큰 폭으로 상승하였으며, 이는 전체 가구에서 가구주가 60대 이상인 가구의 비중인 36.2%와 비교할 때 2배를 넘는 규모임. 또한 취약계층 중에는 1인 가구가 많으며, 읍·면지역 등 농촌지역에 거주하는 가구가 많은 것으로 분석됨.

- 식품지원 관련 제도의 소관 부처는 보건복지부, 농림축산식품부, 교육부, 식품의약품안전처, 여성가족부 등이며, 근거 법률이 다양하고 행정시스템이 다원화되어 있음. 식품지원 관련 제도 간의 연계가 어렵고, 효율적인 식품지원을 위해 관련 법체계 정비가 필요함.
- 공문을 통해 진행된 광역지자체 사업 담당자 대상 조사로부터 수집된 자료를 분석하여 우리나라 농식품 지원에 사용된 예산을 추산해 보니 2016년 기준 약 1조 9,000억 원 수준으로 집계되었으며, 이 중 현금지원이 80.5%, 식사/농식품 등 현물지원이 15.9%, 가격 할인 등의 가격지원은 3.7%를 차지함.
- 정부양곡할인지원 금액은 1인당 식품비가 약 9만 원이며 예산액 중 식품비 비중이 80% 수준임. 영양플러스는 1인당 식품비가 약 6만 원이며 예산액 중 식품비 비중이 80~90%를 점함. 아동급식지원과 노인급식지원의 경우 1인당 식품비는 5만 원 수준이며 식품비 비중이 대체로 95% 이상임.
- 취약계층 지원사업의 영향을 살펴보기 위해 기초생활보장급여와 식품지원 관련 사업들이 참여자의 식품소비 및 영양섭취에 주는 효과를 계량 분석한 결과 보충식품 및 급식 지원은 효과적인 반면, 현금지원인 기초생활보장급여는 식품소비 증가와 영양섭취 개선에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못한 것으로 나타남.
- 통계청 ‘가계동향조사’ 통계분석을 통해 중위소득 30% 미만인 가구의 1인당(균등화 값) 식료품·비주류음료 지출액은 16만 998원으로 전체 가구의 84.8% 수준이며, 식품류별 1인당 월평균 지출액은 전체 가구 평균과 비교하여 육류 73.4%, 우유류 및 계란류 71.8%, 과일류 78.6%임을 확인함.
- 취약계층의 영양섭취 실태를 분석하기 위해 질병관리본부의 ‘국민건강영양조사’ 원자료를 분석한 결과 가구 소득이 중위소득 30% 미만인 계층의 권장

섭취량 대비 섭취 수준은 에너지 80.3%, 칼슘 55.6%, 비타민 A 80.9%, 리보플라빈 69.5%, 나이아신 80.7% 비타민 C 80.4%로 권장량보다 크게 낮은 상태임. 영양섭취 부족자 비중은 분석 대상 전체 가구에서 약 8.2% 수준인 반면 중위소득 30% 미만인 계층은 14.5%로 거의 두 배 수준이었음.

- 식품을 확보할 수 있는 가구의 능력을 평가하는 식품 안정성은 가구소득이 중위소득 50% 이상인 그룹의 경우 식품 안정단계 비중이 94.6%에 달하는 반면, 중위소득 30% 이상 50% 미만 그룹은 81.8%, 중위소득 30% 미만은 74.9%로 가구소득이 낮은 그룹의 식품 불안정성이 확대됨.
- 미국은 농업법 및 고령자법에 근거하여 다양한 식품지원 관련 프로그램을 운영하고 있으며, 이 중 농무부의 보충적영양지원프로그램(SNAP)과 여성·영유아·아동특별보충영양프로그램(WIC)이 식품지원 관련 예산 중 가장 큰 비중을 차지함. 이들 프로그램들은 공통적으로 저소득층에 바우처(식품권)를 지급하여 식품을 구매하도록 함. 또한 SNAP은 사업의 효과를 높이기 위해 수혜자를 대상으로 영양교육 프로그램인 SNAP-Ed를 실시하고 있음. 미국의 경우 국내총생산의 상당 비중(0.541%)을 식품지원프로그램으로 사용하고 있다는 점(우리나라는 0.122%), 현금지원보다는 현물지원의 비중이 월등히 높다는 점, 농식품의 생산 및 유통을 담당하는 부처인 농무부가 대부분의 식품지원프로그램을 운영하고 있다는 점, 국내산·지역산 농식품 소비와 식품지원프로그램을 활발히 연계시키고 있다는 점 등은 우리나라 농식품 지원제도 설계 및 실행 시 참고해야 할 것임.
- 제3장에서는 농식품 지원제도 운영 시 검토 가능한 지급방식에 대한 이론적 비교와 시행 중인 타 분야 바우처 사업 검토를 바탕으로 농식품 바우처 지원제도의 도입방향과 세부 운영방안을 제시함. 바우처는 현물보조와 현금보조의 중간 형태로 현물보조와 비교하여 낙인감이 작고 소비자의 선택권을 보장할 수 있다는 장점이 있음. 또한 특정 재화에 대한 소비만을 허용하기 때

문에 현금보조에 비해 농식품 소비 확대라는 정책 목표 달성에 적절함.

- 농식품 지원제도가 취약계층의 식품소비를 증가시키고 이를 통해 영양섭취 개선과 건강 증진 효과를 가져오기 위해서는 기존 현금 지급이 아닌 바우처 형태 도입이 필요함. 미국의 사례에 의하면 국가의 취약계층 농식품 지원은 국가의 의료비용 부담을 경감시켜 궁극적으로 국가경제에 도움이 되는 것으로 입증됨. 취약계층에서도 농식품을 지급하는 새로운 식생활 지원제도의 도입이 필요하다고 89.3%가 응답하였으며, 신규 제도의 소관 부처로는 농식품 생산 및 유통을 담당하고 있는 농림축산식품부가 가장 적절하다는 응답이 63.0%에 달함. 농식품 바우처제도는 지속가능성 관점에서 국내 농업 및 생산자와의 연계를 강화할 필요가 있음. 신선하고 품질 좋은 국내산 농산물이 취약계층에게 지속적으로 공급될 수 있도록 품목 선정 시 고려되어야 할 것임. 또한 농식품 지원이 식생활에 효과적으로 활용될 수 있도록 미국의 SNAP-Ed와 같은 수혜자 대상 교육을 함께 추진할 필요가 있음. 새로운 농식품 바우처 지원제도 운영 시 가장 적절한 명칭은 ‘행복 먹거리(장바구니) 바우처’가 가장 높게 응답됨.
- 농식품 바우처 지원제도 도입 시 대상 가구 선정의 우선 고려 기준인 소득, 재산, 가구유형 등과 기존 제도와의 중복 여부 등을 고려하여 지원 대상 가구의 선정 대안을 제시함. 대상 규모는 통계청의 ‘가계금융·복지조사’와 한국보건사회연구원의 ‘복지패널조사’ 원자료를 이용하여 추계함. 분석 결과, 대상 가구 규모는 소득 및 재산 기준에 따라 4.67~20.13%로 분석되었고, 생계급여 수급을 제외 시 0.83~15.45%, 가구 유형 추가 시 0.10~12.58%로 추계됨.
- 지원금액은 목표 식품비와 취약계층이 사용가능한 식품비(또는 실제 식품비)의 차액으로 산출함. 목표 식품비는 최저식품비를 기준으로 하거나 영양 필요량 대비 마켓바스켓을 기준(건강식사구성 방식)으로 설정할 수 있음. 분석 결과, 식품비 지급액은 1인 1개월 기준 2만 1,055원~10만 2,073원으로 분

석됨. 취약계층 설문조사에서 신규 지원제도 참여 시 참여 의향을 이중양분 선택모형으로 분석한 결과 최소 26,976원이 되어야 참여 의향이 있는 것으로 산출됨.

- 구매지원 식품의 대안은 크게 4가지로 제시함. ① 쌀과 우유를 대상 식품으로 제한하는 안, ② 쌀, 우유, 채소, 과일을 포함하는 안, ③ 신선식품 + 우유, ④ 신선식품, 가공식품, 즉석식품 포함(제외대상 규정방식)임. 신선식품 전반을 대상으로 하거나 농식품 전체를 대상으로 할 경우 판매업체 코드 조정이 필요하며, 쌀, 우유, 채소, 과일을 포함하는 안이 취약계층의 영양섭취 현황과 농업과의 연계성 측면에서 적절할 것으로 판단됨.
- 식품판매처는 취약계층이 신선하고 다양한 식품을 구매할 수 있는 업체로 대형할인점, 로컬푸드매장, 직거래장터, 파머스마켓 등을 포함할 수 있으며, 취약계층의 접근성 확보를 위해 동네 중소형 슈퍼마켓, 재래시장, 편의점, 온라인 매장 등을 포함해야 한다면 판매하고 있는 신선식품에 대한 특정 조건을 충족해야 한다는 조건을 부여할 수 있음. 전자바우처 도입 시 바우처 대상 품목을 제한하기 위해서는 POS시스템이 구축되어야 하나 판매업체의 절반 정도에서 시스템이 구축되지 않음. 종이바우처 운영 시 취약계층의 활용 가능성을 제고시키지만 낙인효과가 발생할 수 있고 결제 및 사후관리 과정에서 어려움이 예상됨.
- 농식품 바우처 지원제도를 효과적으로 운영하기 위해 ‘농식품 바우처 운영 위원회(가칭)’를 구성하고, 전담기관을 지정하여 자격 심사, 지원금액 산정, 식품판매점 지정·관리, 자금 운용, 모니터링, 성과평가 등의 업무를 담당할 수 있음. 전담기관은 별도로 설치하거나 사회보장정보원에서 대행할 수 있으나, 농림축산식품부 사업에 대한 공급 측면 관리가 필요하므로 별도의 전담기관을 두는 방안이 적절함. 전담기관은 행복e음 시스템 기반 활용을 위해 사회보장정보원과 역할을 분담함.

- 전달체계는 신청, 자격 심사, 바우처카드 발급 및 관리, 모니터링, 성과평가를 포함함. 바우처 신청 및 사용 지원은 접근성 확보를 위해 읍·면·동 주민센터 등을 통해 가능해야 하고 읍·면·동 및 보건소의 사례관리와 연계가능한 방안을 고려할 필요가 있음. 지방정부가 거점 매장을 선정하여 운영하는 방안도 검토할 수 있음.
- 농식품 바우처 제도의 도입 이후 제도의 개선사항을 확인하고 제도 개선에 반영하여 제도의 효과성과 건강성을 확보하기 위하여 제도를 상시적으로 모니터링할 필요가 있음. 또한 대상자의 영양 및 건강 상태를 평가하기 위해 연차적으로 식생활 실태조사를 실시하고 정책 효과를 파악하기 위한 성과지표를 개발할 필요가 있음.
- 농식품 바우처는 국민 먹거리 기본권 보장을 목적으로 하여 기초재 성격을 갖고 있으며, 전국 단위에서 통일적으로 시행될 필요가 있는 사업이므로 중앙정부 책임사업으로 추진하는 것이 바람직할 것으로 사료됨. 다만 농식품 지원이 취약계층에게 효과적으로 운영되기 위해서는 지역적, 환경적, 신체적 요인 등을 고려하여 적합한 형태로 전달되어야 하므로 지방정부의 책임으로 수행될 필요가 있음. 사업 초반에는 중앙에서 80~90%를 담당하며, 사업이 보편화되면 정부의 국가사무 지방 이양 확대 기조를 반영하여 지자체 비중을 20~30% 상향 조정할 수 있음.
- 농식품 지원정책의 효율적 시행을 위해서 「국민식생활·영양기본법(잠정)」 제정을 근간으로 하면서 동시에 개별법을 개정하거나, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 대한 개정을 우선적으로 추진하여 관련 법률들을 개정하는 방안을 대안으로 검토 가능함. 또한 농식품의 구입·조리·식사 과정과 연결된 식생활 교육을 실시하여 건강한 식품의 섭취를 장려하고, 농업과 연계 강화를 위해 전자결제기반을 생산자단체에 지원하거나 농식품 지원 플랫폼을 마련하여 복지기관에 농식품을 효율적으로 전달할 수 있는 시스템을 구축해야 함.

- 소요예산 산정을 위해 대상자 소득 대안 중에서 중위소득의 30% 기준(재산 고려)으로 제한하고 월 1인당 3만 원을 기준으로 설정할 경우 바우처 지급 금액으로 270~4,536억 원이 소요될 것으로 추정됨. 미국 WIC의 경우 사업 초기에는 총 예산 중 식품비 비중이 80%를 점하였으나, 최근 교육/모니터링 등의 비중이 35%까지 상승함.
- 농식품 바우처 지원제도의 효과를 계측하고 본사업 시행 시 운영 방안에 가이드라인을 제공하기 위해 시범사업을 운영할 필요가 있음. 시범사업의 주요 정책 대안은 현금지급 대비 바우처 지급의 실질적 효과 검증, 종이바우처를 포함할 경우의 식품판매처 확대 방안, 대상 가구 유형 제한 여부, 지원금액 차등화, 식생활교육 병행 등임. 2018년에 실시할 시범사업에서는 편성된 예산을 고려하여 2개의 지방자치단체를 선정하고, 식품지원 대상과 전달 체계 등 운영 방안을 세부적으로 마련할 계획임.
- 제4장에서는 불평등도 개선, 의료비용 절감, 연관산업에 미치는 파급효과를 중심으로 농식품 바우처 지원제도 도입에 따른 효과를 분석함. 농식품 바우처 지원제도의 도입은 소득 재분배 효과를 통해 경상소득 및 식품소비 기준 불평등도를 소폭 감소시키는 것으로 분석됨. 피케티의 계산법을 적용할 경우, 식품비 지출액 상위 10~50%에 해당하는 집단이 전체에서 차지하는 비중은 51.9%에서 51.5%로 0.4%p 감소한 반면, 하위 50% 집단이 차지하는 비중은 29.3%에서 29.9%로 0.6%p 상승하는 효과가 있었음.
- 농식품 바우처 지원제도의 도입은 취약계층의 식품소비 및 식생활을 양적·질적으로 개선하여 영양/건강상태의 향상을 가져올 것으로 전망됨. 이에 따라 연간 총 1,052억~2,045억 원의 의료비를 절감할 수 있을 것으로 분석됨 (지원금액이 6만 원, 구축효과가 0.2라고 가정).
- 산업연관분석을 실시하여 농식품 바우처 지원제도의 도입이 연관산업에 미

치는 경제적 파급효과를 분석한 결과, 1/5분위 저소득층을 정책 대상으로 할 때 시나리오별로 843억 원에서 913억 원만큼의 생산이 유발되는 것으로 나타남. 1/10분위 저소득층을 정책 대상으로 하면 1/5분위를 정책 대상으로 할 때보다 시나리오별로 321억 원에서 366억 원이 더 유발되는 것으로 나타남. 또한 1/5분위 계층을 대상으로 하고, 신선식품 대비 가공식품 비율을 7대 3으로 하고, 실질소득 증가가 농식품 부문에 80% 사용된다고 가정하면, 부가가치의 증가는 684억 원이 되는 것으로 나타남. 1/5분위 계층을 정책 대상으로 할 때 전 산업 평균 취업유발효과는 시나리오별로 연간 912~2,095명으로 나타남.

부 록 1

식품지원제도 관련 취약계층 설문조사 조사표



ID					
----	--	--	--	--	--

안녕하십니까?

저희 ‘한국농촌경제연구원’은 식품 관련 정책을 담당하는 국무총리실 산하 국책연구기관입니다.

이번에 저희가 식품지원제도와 관련하여 정책개발을 하는 데 여러분의 의견을 반영하고자 소비자의 행동과 의견을 조사하고 있습니다.

귀하께서 생각하고 계신 바를 있는 그대로 말씀해 주시고 평가해 주신다면, 식품정책 방향 및 농업 대응방안을 마련하는 데 귀중한 자료가 될 것입니다. 응답하신 내용은 다른 사람들의 응답과 함께 통계적으로만 처리되므로 반드시 비밀이 보장됩니다. 참고로 모든 설문 문항은 귀댁의 가구를 기준으로 응답해 주시길 부탁드립니다.

바쁘신 가운데 어려운 부탁인 줄 잘 알고 있사오니, 답변해주실 것을 재삼 부탁드립니다. 감사합니다.

제33조(비밀의 보호)

- ① 통계의 작성과정에서 알려진 사항으로서 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 한다.
- ② 통계의 작성을 위하여 수집된 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 자료는 통계작성 외의 목적으로 사용되어서는 아니 된다.

제34조(통계종사자 등의 의무)

통계종사자, 통계종사자이었던 자 또는 통계작성기관으로부터 통계 작성업무의 전부 또는 일부를 위탁 받아 그 업무에 종사하거나 종사하였던 자는 직무상 알게 된 사항을 업무 외의 목적으로 사용하거나 다른 자에게 제공하여서는 아니 된다.

한국농촌경제연구원
전라남도 나주시 빛가람로 601
실무 담당: 김부영 연구원
전화 : 061-820-2335

☞마크로밀엠브레인
서울특별시 강남구 역삼동 837타워
실무 담당 : 장현정 연구원
전화 : 02-3406-3907

SQ1. 귀하께서 거주하시는 지역은 어디십니까?

1. 서울 2. 부산 3. 대구 4. 인천 5. 광주
6. 대전 7. 울산 8. 경기 9. 강원 10. 충북 11. 충남
/세종 12. 전북 13. 전남 14. 경북 15. 경남 16. 제주

SQ1-1. 귀하께서 거주하시는 지역은 시, 군 지역 중 어디에 해당합니까?

1. 시 지역 2. 군 지역

SQ2. 다음 중 귀하의 가구구성원에 해당하는 사람을 모두 선택해 주세요. [모두 선택]

1. 임산부 2. 만 6세 이하의 영유아 3. 초등학생 4. 중/고등학생
5. 65세 이상 6. 없음

SQ3. 귀 댁에서 받고 계시는 서비스를 모두 선택해 주십시오.

1. 국민기초생활보장(생계비 지원) 2. 긴급지원
3. 정부양곡할인지원 4. 영양플러스사업
5. 건강과일바구니사업 6. 우유무료급식지원
7. 종합사회복지관 급식지원 8. 종합사회복지관 도시락, 밀반찬 배달
9. 기부식품제공(푸드뱅크, 푸드마켓) 10. 지역아동센터·복지관 아동무료급식
11. 아동급식카드 급식 12. 아동 도시락(밀반찬) 배달
13. 초/중/고생 학교 급식비 지원 14. 노인복지관 무료급식
15. 노인복지관 노인식사(밀반찬)배달 16. 경로당 급식지원
17. 없음 → 조사 종료

SQ4. 조사 유형[면접원 체크]

1. 일반 2. 노인 3. 아동

귀 댁의 식품구입 현황에 대한 질문입니다.

1. 식료품 구입을 주로 어디에서 하시나요? 식품 유형별로 주로 구입하는 한 곳만 말씀해 주세요.

(1) 쌀(곡류)		(2) 청과물	
(3) 육류		(4) 가공식품	

1. 동네 중소형 슈퍼마켓 5. 백화점 식품코너
2. 대기업 운영 중소형 슈퍼마켓(홈플러스 익스프레스, 롯데슈퍼, 이마트에브리데이 등)
3. 대형할인점(이마트, 하나로클럽, 홈플러스, 롯데마트 등)
4. 재래시장 7. 로컬푸드직매장
6. 친환경매장 9. 편의점
8. 파머스마켓

1. 품질이 좋아서
2. 가격이 저렴하니까
3. 거리가 가깝거나 교통이 편해서
4. 직접 배달해 주므로
5. 식료품 이외의 다른 상품도 같이 구입할 수 있어서
6. 상품이 다양하므로
7. 친절하고 서비스가 좋아서
8. 기타(기록 :)

월평균 식품비 지출 금액	(1) 가정식비	원	총()원
	(2) 외식비(학교급식 포함)	원	

1. 가정식비는 주기적으로 식료품을 구입하는 횟수 및 1회 평균 구매 비용을 확인하여 계산을 통해 응답하십시오.
2. 외식비에는 가족이 외식하는 비용 및 가족 구성원이 주기적으로 외식하는 비용(예. 회사원의 점심식사), 학교 급식비 등 가족 구성원이 가정 외 장소에서 식사 시 지출하는 비용을 모두 적어주십시오.

1. 예 → 3-1로 2. 아니요

에프엔 () 원

	잘 알고 있다	들어본 적 있다	모른다
1. 바우처*	1	2	3
2. 푸드스텝프	1	2	3

* 바우처란? (보기카드)

바우처란 어떤 상품을 구매할 수 있는 증서로 정부가 노인, 장애인, 산모, 아동 등 사회서비스를 필요로 하는 사람들에게 일종의 이용권을 발급하여 서비스를 받을 수 있도록 하는 제도입니다.

5. 귀 닥의 “신선하고 영양이 풍부한 식품섭취와 영양상태를 개선”하기 위해 중앙정부나 지방정부에서 새로운 식품 및 식사를 지원하는 제도가 도입된다면, 어떠한 사업명칭이 제도를 잘 표현한다고 생각하십니까? 각 사업명칭별로 평가해주시요.

	전혀 표현되지 않는다	잘 표현되지 않는다	보통이다	잘 표현한다	가장 잘 표현한다
(1) 농식품 바우처	1	2	3	4	5
(2) 건강먹거리 바우처	1	2	3	4	5
(3) 건강식생활 바우처	1	2	3	4	5
(4) 먹거리 바우처	1	2	3	4	5
(5) 푸드 드림(Food Dream) 바우처	1	2	3	4	5
(6) 행복먹거리 바우처	1	2	3	4	5
(7) 행복한 장바구니 바우처	1	2	3	4	5

6. 귀 닥의 “신선하고 영양이 풍부한 식품섭취와 영양상태를 개선”하기 위해 중앙정부나 지방정부에서 현재의 식품 및 식사를 지원하는 제도 이외에 추가로 신규 식생활 지원 제도를 도입하는 것이 필요하다고 생각하십니까?

1. 매우 불필요 2. 약간 불필요 3. 그저 그렇다
4. 약간 필요 5. 매우 필요

7. 중앙정부나 지방정부에서 신규 제도로 귀닥에서 신선하고 영양이 풍부한 식품섭취와 영양상태 개선하기 위해 식품을 구입 할 수 있도록 지원한다면 어떤 형태로 지원하는 것이 좋다고 생각하십니까? 가장 적절한 지원방식 순서로 2가지를 골라 대답해 주세요.

1순위	2순위
1. 현금으로 지급	2. 현물형태로 지원
3. 바우처를 지급해서 교환하도록 지원	4. 일정금액 한도 내에서 가격을 할인
5. 기타()	

8. 신규 식품지원제도 도입 시 지원방식별로 예상되는 어려움은 무엇이라고 생각하십니까? 각 지원방식별로 응답해주시시오.

(1) 농식품을 지정된 장소에서 직접 받아오는 방식

	전혀 우려하 지 않는다	별로 우려하 지 않는다	보통이 다	약간 우려한 다	매우 우려한 다
(1) 분실 또는 도난의 위험이 있다	1	2	3	4	5
(2) 해당 식품 구입 외에 다른 용도로 사용가능하다	1	2	3	4	5
(3) 이용방법이 불편하다	1	2	3	4	5
(4) 필요한 식품을 선택하기 어렵다	1	2	3	4	5
(5) 다른 사람들에게 수급자로 낙인받기 쉽다	1	2	3	4	5
(6) 식품의 품질과 안전이 우려된다	1	2	3	4	5
(7) 식품을 구입 또는 수령하는 곳이 근처가 없을 수 있다	1	2	3	4	5
(8) 기타()	1	2	3	4	5

(2) 바우처를 지급하고, 정해진 판매점에서 정해진 식품을 교환하는 방식

	전혀 우려하 지 않는다	별로 우려하 지 않는다	보통이 다	약간 우려한 다	매우 우려한 다
(1) 분실 또는 도난의 위험이 있다	1	2	3	4	5
(2) 해당 식품 구입 외에 다른 용도로 사용가능하다	1	2	3	4	5
(3) 이용방법이 불편하다	1	2	3	4	5
(4) 필요한 식품을 선택하기 어렵다	1	2	3	4	5
(5) 다른 사람들에게 수급자로 낙인받기 쉽다	1	2	3	4	5
(6) 식품의 품질과 안전이 우려된다	1	2	3	4	5
(7) 식품을 구입 또는 수령하는 곳이 근처가 없을 수 있다	1	2	3	4	5
(8) 기타()	1	2	3	4	5

(3) 현금을 통장에 입금하는 방식

	전혀 우려하 지 않는다	별로 우려하 지 않는다	보통이 다	약간 우려한 다	매우 우려한 다
(1) 분실 또는 도난의 위험이 있다	1	2	3	4	5
(2) 해당 식품 구입 외에 다른 용도로 사용가능하다	1	2	3	4	5

(3) 이용방법이 불편하다	1	2	3	4	5
(4) 필요한 식품을 선택하기 어렵다	1	2	3	4	5
(5) 다른 사람들에게 수급자로 낙인받기 쉽다	1	2	3	4	5
(6) 식품의 품질과 안전이 우려된다	1	2	3	4	5
(7) 식품을 구입 또는 수령하는 곳이 근처가 없을 수 있다	1	2	3	4	5
(8) 기타()	1	2	3	4	5

중앙정부나 지방정부에서 신선하고 영양이 풍부한 식품을 무료로 지원하는 프로그램에 참여하실 경우 정해진 판매점에서 정해진 식품을 구입해야 합니다. 지원을 받기 위해 별도의 신청을 해야 하며, 때로는 정책 효과를 평가하기 위한 설문에도 응답해야 합니다. 다른 용도로 사용 시 지원은 취소될 수도 있습니다.

9. 귀 닥에서는 새로운 식품지원제도로 한달에 0만 원이 지급된다면 신청할 의향이 있으십니까?
(제시 금액 범위: 2~9만 원)

1. 예 → 9-1로

2. 아니요 → 9-2로

9-1. [9의 1 응답자] 그렇다면 귀 닥에서는 0만 원(문9에 제시된 금액-1)이 지급된다면 신청할 의향이 있으십니까?

1. 예

2. 아니요

9-2. [9의 2 응답자] 그렇다면 귀 닥에서는 0만 원(문9에 제시된 금액+1)이 지급된다면 신청할 의향이 있으십니까?

1. 예

2. 아니요 → 9-3으로

9-3. [9-2의 2 응답자] 그렇다면, 귀하께서는 0만 원 보다 1원이라도 더 지급된다면 신청 할 의향이 있으십니까?

1. 예, 금액이 추가된다면 신청 할 의향이 있다 → 9-4로

2. 아니요, 금액이 추가되더라도 신청 할 의향이 없다 → 9-5로

9-4. [9-3의 1 응답자] 그렇다면 귀 닥에서는 식품지원을 신청하려면 최소한 어느 정도 금액이 되어야 한다고 생각하십니까? () 원)

9-5. [9-3의 2 응답자] 그렇다면 귀 닥에서 식품지원을 신청할 용의가 없는 이유는 무엇입니까?
()

식품구입권(바우처) 도입과 관련된 질문입니다.

10. 새로운 식품지원제도에서 식품 구입을 할 수 있는 바우처를 지급한다고 할 경우 어떤 형태가 가장 적합하다고 생각하십니까?

- | | |
|-------------------|---------------|
| 1. 쿠폰(상품권) | 2. 국민행복카드에 통합 |
| 3. 식품 바우처 전용 전자카드 | 4. 기타() |

11. 식품 바우처를 지급 시 지정된 식품만을 구매할 수 있다고 했을 때, 구매하시길 원하시는 식품류를 순서대로 응답해 주십시오.

1순위		2순위	
3순위		4순위	

1. 쌀	2. 잡곡류
3. 채소류	4. 과일류
5. 육류(쇠고기, 돼지고기, 닭고기 등)	6. 곡물가공품(라면, 국수, 밀가루 등)
7. 빵 및 떡류	8. 당류 및 과자류
9. 우유, 유제품, 계란류	10. 장류, 조미식품
11. 죽, 스프, 즉석밥, 반찬류	12. 도시락류
13. 유제품	14. 기타 ()

12. 식품 바우처를 받으셨다면 사용하길 원하시는 곳을 우선순위로 두 곳만 말씀해 주세요.

1순위		2순위	
-----	--	-----	--

1. 동네 중소형 슈퍼마켓	5. 백화점 식품코너
2. 대기업 운영 중소형 슈퍼마켓(홈플러스 익스프레스, 롯데슈퍼, 이마트에브리데이 등)	7. 로컬푸드직매장
3. 대형할인점(이마트, 하나로클럽, 홈플러스, 롯데마트 등)	9. 편의점
4. 재래시장	
6. 친환경매장	
8. 파머스마켓	
10. 기타()	

12-1. 식품구입권(바우처)를 사용하시길 원하시는 곳으로 앞 문항에서 응답하신 곳을 선택하신 이유가 무엇입니까? 순서대로 두 가지만 말씀해 주세요.

1순위		2순위	
-----	--	-----	--

1. 품질이 좋아서	2. 가격이 저렴하니까
3. 거리가 가깝거나 교통이 편해서	4. 직접 배달해 주므로
5. 식료품 이외의 다른 상품도 같이 구입할 수 있어서	6. 상품이 다양하므로
7. 친절하고 서비스가 좋아서	8. 기타()

13. 새로운 식품지원제도로 바우처를 도입 시 지원을 고려해야 하는 대상자의 소득은 어느 수준이 적정하다고 생각하십니까?

1. 국민기초생활보장제도 생계비 지급 대상자 수준(중위소득 30%, 재산 수준 고려)

2. 소득 수준은 생계급여 수급권자 기준인 기준 중위소득의 30% 미만을 만족하는 계층(재산 수준은 고려하지 않음)
3. 소득 수준이 기준 중위소득의 30~50% 계층(차상위계층)
4. 소득 수준을 정하지 말고 여러 가지 상황을 고려하여 사례관리자(담당 공무원)가 선정
5. 기타()

14. 새로운 식품지원제도로 바우처를 도입 시 지원 대상자 기준으로 우선적으로 고려해야 할 가구는 어떤 가구라고 생각하십니까? 우선순위로 1, 2순위를 말씀해 주십시오.

1순위		2순위	
-----	--	-----	--

1. 아동이 있는 가구
2. 노인이 있는 가구
3. 급식 지원을 받지 못하는 가구(아동, 노인 없는 가구)
4. 독거노인가구
5. 조손가구
6. 한 부모 가구
7. 맞벌이 가구
8. 가구유형 정하지 말고 여러 가지 상황을 고려하여 사례관리자(담당 공무원)가 선정
9. 기타()

15. 새로운 식품지원제도로 바우처를 도입 시 대상 지역으로 어디를 우선적으로 실시해야 한다고 생각하십니까?

1. 농촌
2. 대도시
3. 중소도시
4. 도농복합
5. 지역에 상관없다
6. 기타

복지 수혜 현황

16. 귀 닥은 소득 수준이 국민기초생활보장제도의 생계급여 대상자 범위에 포함되어 생계급여를 받고 계십니까?

1. 생계급여를 받고 있다
2. 소득 수준은 생계급여 대상자인데 다른 이유로 못 받고 있다 → 16-1로
3. 생계급여 대상이 아니다

16-1. [16의 2 응답자만] 귀 닥이 생계급여를 수혜 받지 못한 경우 가장 큰 이유는 무엇입니까?

1. 재산이 기준보다 많아서
2. 부양의무자의 소득 및 재산이 기준보다 많아서
3. 기타()

17. [SQ2에서 수혜를 받고 있다고 응답한 사업에 대해서만 질문] 귀 닥에서 수혜를 받고 있는 지원사업별로 한 달 평균 얼마나 받으셨는지 말씀해주세요.

1. 정부양곡할인지원: _____kg짜리 _____포
2. 영양플러스사업: _____회
3. 건강과일바구니사업: _____명 _____회/1인당
4. 우유무료급식지원: _____명 _____원/1인당
5. 종합사회복지관 무료급식지원: _____명 _____회/1인당
6. 종합사회복지관 도시락, 밑반찬 배달: _____회
7. 기부식품제공(푸드뱅크, 푸드마켓): _____회
8. 지역아동센터·복지관 아동무료급식: _____명 _____회/1인당
9. 아동급식카드 급식: _____명 _____회/1인당
10. 아동 도시락(밑반찬) 배달: _____명 _____회/1인당
11. 초/중/고생 학교 급식비 지원: _____명 _____원/1인당
12. 노인복지관 무료급식: _____명 _____회/1인당
13. 노인복지관 노인식사(밑반찬)배달: _____명 _____회/1인당
14. 경로당 급식지원: _____명 _____회/1인당
15. 긴급지원: _____원

17-1. [SQ2에서 수혜를 받고 있다고 응답한 사업에 대해서만 질문] 귀 댁에서 수혜를 받고 있는 지원사업이 귀 댁 식품소비(식생활)에 얼마나 도움이 된다고 생각하십니까?

지원 사업	전혀 도움안 됨	별로 도움안 됨	그저 그렇다	약간 도움	매우 도움
1. 국민기초생활보장(생계비 지원)	1	2	3	4	5
2. 긴급지원	1	2	3	4	5
3. 정부양곡할인지원	1	2	3	4	5
4. 영양플러스사업	1	2	3	4	5
5. 건강과일바구니사업	1	2	3	4	5
6. 우유무료급식지원	1	2	3	4	5
7. 종합사회복지관 급식지원	1	2	3	4	5
8. 종합사회복지관 도시락, 밑반찬 배달	1	2	3	4	5
9. 기부식품제공(푸드뱅크, 푸드마켓)	1	2	3	4	5
10. 지역아동센터·복지관 아동무료급식	1	2	3	4	5
11. 아동급식카드 급식	1	2	3	4	5
12. 아동 도시락(밑반찬) 배달	1	2	3	4	5
13. 초/중/고생 학교 급식비 지원	1	2	3	4	5
14. 노인복지관 무료급식	1	2	3	4	5
15. 노인복지관 노인식사(밑반찬)배달	1	2	3	4	5
16. 경로당 급식지원	1	2	3	4	5

18. '국민기초생활보장제도'의 생계비 지원방식이 식생활을 보장하지 못하게 하는 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?

1. 식료품비 지원 금액 수준이 최저생활을 보장하기에 부족
2. 현금지급 방식이어서 식료품 이외의 형태로 지출
3. 대상자 선정 조건이 까다로워서 취약계층 다수가 수급자에 포함되지 않음
4. 기타()

19. 귀댁 에서 현재 복지지원카드를 이용하고 계십니까?

1. 이용하고 있다 → 19-1로
2. 이용하지 않는다

19-1. [19의 1 응답자만] 귀 댁에서 현재 갖고 계시는 복지지원카드 개수는 총 몇 개 입니까?
() 개

19-2. [19의 1 응답자만] 귀 댁에서 현재 갖고 계시는 복지지원카드는 무엇입니까? 카드의 이름 또는 종류를 모두 말씀해주십시오. ()

19-2. [19의 1 응답자만] 귀 댁에서 현재 국민행복카드로 받고 계시는 지원 항목을 모두 선택해 주십시오.

- | | |
|-------------------|-----------------------|
| 1. 임신·출산 진료비 지원 | 2. 청소년산모 임신·출산 의료비 지원 |
| 3. 기저귀·조제분유 지원 | 4. 에너지바우처 지원 |
| 5. 산모·신생아 건강관리 지원 | 6. 노인돌봄 종합서비스 |
| 7. 장애인 활동 지원 | 8. 지역사회서비스투자 |
| 9. 가사간병방문 지원 | 10. 발달재활서비스 |
| 11. 언어발달지원 | 12. 발달장애인 부모상담지원 |
| 13. 아이돌봄서비스 지원 | 14. 국민행복카드로 지원 받지 않음 |

가구 일반 사항

20. 귀하의 댁에서 현재 함께 살고 계신 가족/동거인은 모두 몇 명이십니까? 귀하를 포함하여 말씀 해주십시오.

() 명

20-1. 귀하의 댁에서 현재 함께 살고 계신 가족/동거인을 모두 표시해 주시고, 각 구성원의 연령 및 성별을 말씀해주십시오.

가구원	가구주 여부	연령	성별	가구원	가구주 여부	연령	성별
1. 응답자 본인				16. 형제/자매 2			
2. 배우자				17. 형제/자매 3			
3. 자녀1				18. 형제/자매1의 배우자			
4. 자녀2				19. 형제/자매2의 배우자			
5. 자녀3				20. 형제/자매3의 배우자			
6. 자녀4				21. 할아버지			
7. 아버지				22. 할머니			
8. 어머니				23. 배우자의 할아버지			
9. 배우자 어머니				24. 배우자의 할머니			
10. 배우자 아버지				25. 손자/손녀 1			
11. 자녀1의 배우자				26. 손자/손녀 2			
12. 자녀2의 배우자				27. 손자/손녀 1의 배우자			
13. 자녀3의 배우자				28. 손자/손녀 2의 배우자			
14. 자녀4의 배우자				29.기타1(기록:)			
15. 형제/자매 1				30.기타2(기록:)			

21. 귀댁의 지난 1년간 월평균 사용가능한 소득은 얼마이었습니까? 또한 사용가능한 소득 중에서 생계급여로 받으시는 한 달 평균 금액은 얼마입니까?

※ 소득이란 근로소득, 사업소득, 재산소득, 임대소득, 개인연금, 이전소득(기초노령연금, 기초생활보장급여, 사회수혜금 등), 자녀/가족에게 받은 용돈, 경조소득, 벌린 돈 등 모든 수입을 포함합니다. 저축했던 돈을 찾은 경우는 소득에 포함되지 않습니다.

1. 월평균 사용가능 소득(취로사업 포함)	원
2. [SQ2의 1 응답자] 월평균 생계급여로 받으시는 소득	원

부 록 2

농식품 바우처 지원제도 도입이 농식품 소비지출에 미치는 효과: 이론적 검토

- 농식품 바우처가 지원되면 수혜자는 기본적인 식생활에 필요한 일정량의 농식품을 확보하게 되는 셈임. 농식품 바우처 지원제도 도입 전에 수혜자 A가 농식품 소비지출액으로 월평균 f 원을 사용했으며, 농식품 바우처 지원제도 시행으로 인해 정부로부터 v 원어치의 농식품을 지원받게 된다고 가정하고자 함. 정부로부터 지원받는 v 원어치의 농식품 중 수혜자가 지원제도 도입 전부터 지출하던 f 원어치의 농식품 장바구니와 겹치는 비율을 θ 라고 표시함. θ 는 수혜자마다 다르며, $0 \leq \theta \leq 1$ 의 값을 가짐.⁵⁷ 즉, 농식품 바우처 중 θv 는 애초부터 소비하던 농식품이며, $(1-\theta)v$ 는 소비하지 않던 농식품임.
- θv 는 농식품 바우처 수혜자 A가 애초부터 소비하던 농식품이기 때문에, 수혜자 A에게는 농식품 바우처 수혜로 인해 절약되는 금액이 됨(소득효과). 소득효과 중 저축으로 사용되는 비중인 δ 을 제외한 $(1-\delta)\theta v$ 가 소비지출에 사용될 것임. 증가한 소비지출을 농식품과 비농식품-복합재(non-agrifood composite good)로 배정할 때, 농식품에 사용되는 비중을 κ 라고 할 경우 최종적으로 농식품 바우처 지원제도가 ‘소득효과 경로로’ 농식품 지출을 증가시키는 효과는 $\kappa(1-\delta)\theta v$ 가 될 것임. 취약계층의 경우 추가되는 소득을 저축으

⁵⁷ θ 값이 모든 수혜자에게 1에 가깝게 특정될 수 있다면(customizable), 농식품 바우처 지원제도 도입으로 인한 소득효과는 더 크게 나타날 것임. 그러나 각각의 수혜자에 대한 완전정보도 없을 뿐 아니라, 설령 완전정보가 확보된다 하더라도 이를 행정적으로 집행하기 위해서는 막대한 비용이 소모될 것이기 때문에 실현하기 어려운 정책 옵션임.

로 사용하는 비중(δ)이 매우 낮기 때문에($\delta \approx 0$), $\kappa(1-\delta)\theta v \approx \kappa\theta v$ 가 성립할 수 있음.

- $(1-\theta)v$ 는 농식품 바우처 수혜자 A가 애초에는 소비하지 않던 농식품으로 평상시 소비·섭취하고 싶었으나 경제적 이유로 구입할 수 없었을 가능성이 있음. 이러한 가능성이 극단적으로 크면 $(1-\theta)v$ 의 100%가 (바우처를 통해) 구입되어 소비·섭취하게 될 것임. 반면, $(1-\theta)v$ 가 수혜자의 개인 선호에 의해 애초 소비되지 않던 품목이라면 아무리 바우처로 무료로 지원된다 하더라도 구입하지 않을 가능성이 존재하며, 설령 구입한다 하더라도 소비·섭취하지 않을 가능성 역시 존재함. 이 부분은 수혜자별로 이질적인(heterogeneous) 부분으로 볼 수 있으며, 이러한 점들을 종합적으로 고려하여 ω 만큼 할인한 $(1-\omega)(1-\theta)v$ 만큼이 ‘구입하지 않던 농식품에 대한 바우처 지원’이라는 경로를 통해 농식품 바우처 지원제도가 농식품 지출을 증가시키는 부분임.
- 위의 두 값을 합산한 $\kappa(1-\delta)\theta v + (1-\omega)(1-\theta)v$ 이 v 원어치 정부 지원금 투입으로 인해 실제로 증가하게 되는 농식품 지출액이 됨. 아래 식 (1)에서 $\alpha \leq 1$ 인 경우, $(1-\alpha)$ 만큼의 구축효과(crowd-out effect)가 발생하게 되어 농식품 바우처 지원제도의 ‘농식품 지출액 증대 효과’는 감소하게 됨. 관건은 $(1-\alpha)$ 가 얼마나 큰 값인가에 있음.

$$\text{식 (1)} \quad \kappa(1-\delta)\theta v + (1-\omega)(1-\theta)v = (\kappa\theta - \kappa\delta\theta + 1 - \omega - \theta + \omega\theta)v = \alpha v$$

- 만약 추가적인 소득이 저축으로 전혀 이어지지 않고($\delta=0$), 애초 구입하여 섭취하던 농식품과 100% 중복되는 품목들을 바우처 지원제도를 통해 제공하고($\theta=1$), 바우처 지원제도로 인한 소득효과의 100%를 농식품 소비에 사용할 경우($\kappa=1$), 수혜자 A의 농식품 지출액은 수혜금액과 정확히 일치하는 수준인 v 만큼 증가하여 최종적인 농식품 지출액은 $f+v$ 가 될 것임. 이는 기존에 소비하던 f 를 전혀 구축하지 않은 0의 구축효과 상황으로 정책적으

로는 가장 이상적인 시나리오임.

- $\delta=0$ 은 현실적인 가정으로 볼 수 있겠으나, $\theta=1$ 이나 $\kappa=1$ 의 경우는 비현실적일 수 있음. 예를 들어 $(\delta, \theta, \kappa, \omega) = (0, 1/2, 1/2, 1/2)$ 인 상황을 가정할 경우, 수혜자 A의 최종 농식품 지출액은 $f + (0.25v + 0.25v) = f + 0.5v$ 가 되어 50% 구축효과 상황에 직면하게 되는 것임. 이처럼 한계저축성향(δ), 농식품 바우처 지원품목이 기존에 구입하던 농식품과 중복되는 정도(θ), 농식품과 비농식품-복합재 간 한계대체율(marginal rate of substitution)과 관련 있는 파라미터(κ), 원래 구입하지 않던 농식품을 바우처로 지원받을 경우의 할인율(ω) 등 다양한 요인들이 구축효과 크기에 영향을 미칠 것으로 판단됨.

- 최종 농식품 소비지출액을 F 라고 정의하면 아래 식 (2)가 성립함.

$$\text{식 (2)} \quad F = f + [\kappa(1-\delta)\theta v + (1-\omega)(1-\theta)v]$$

- 최종 농식품 소비지출액 F 를 각각의 파라미터로 편미분한 결과는 아래 제시되는 식 (3)~(6)과 같음. 식 (3)에서 보는 바와 같이 한계저축성향이 높을수록 F 는 감소하게 되는데 한계저축성향은 개인이나 가구의 특성임.

$$\text{식 (3)} \quad \frac{\partial F}{\partial \delta} = \frac{\partial [f + \kappa(1-\delta)\theta v + (1-\omega)(1-\theta)v]}{\partial \delta} = -\kappa\theta v < 0$$

- 식 (4)에서 보는 바와 같이 농식품 바우처가 기존에 구입하던 농식품과 중복되는 정도(θ)의 증감이 F 에 미치는 영향은 다른 파라미터 값들에 의해 결정됨. 구체적으로는 $\omega + \kappa\delta > 1$ 인 경우 θ 가 증가할수록 F 는 감소하게 됨.

$$\text{식 (4)} \quad \frac{\partial F}{\partial \theta} = \frac{\partial [f + \kappa(1-\delta)\theta v + (1-\omega)(1-\theta)v]}{\partial \theta} = -\kappa\delta v + (1-\omega)v = (1-\omega-\kappa\delta)v$$

- 식 (5)에서 보는 바와 같이 농식품과 비농식품-복합재 간 한계대체율과 관련 있는 파라미터(κ)가 증가하면 F 역시 명확하게 증가하게 됨. 이는 직관적으로 당연한 결과임.

$$\text{식 (5)} \quad \frac{\partial F}{\partial \kappa} = \frac{\partial [f + \kappa(1-\delta)\theta v + (1-\omega)(1-\theta)v]}{\partial \kappa} = (1-\delta)\theta v > 0$$

- 식 (6)에서 확인할 수 있는 것처럼, 원래 구입하지 않던 농식품을 바우처로 지원받을 경우의 할인율(ω)이 높을수록 F 는 명확하게 감소하게 되며 이 역시 직관적이 결과임.

$$\text{식 (6)} \quad \frac{\partial F}{\partial \omega} = \frac{\partial [f + \kappa(1-\delta)\theta v + (1-\omega)(1-\theta)v]}{\partial \omega} = -(1-\theta)v < 0$$

- 이론적 검토 결과를 요약하면, 농식품 바우처 지원제도 도입으로 인한 최종 농식품 소비지출액은 수혜계층의 한계저축성향이 작을수록, 농식품과 비농식품-복합재 간 한계대체율과 관련 있는 파라미터(κ)가 클수록, 원래 구입·소비·섭취하지 않던 농식품을 바우처를 통해 지원받을 경우와 관련한 할인율(ω)이 작을수록 더 큰 폭으로 증가할 수 있음. 농식품 바우처가 기존에 구입하던 농식품과 중복되는 정도(θ)의 증감이 F 에 미치는 영향은 다른 파라미터 값들과의 상호작용에 의해 결정되는 특징을 보임.

- 농식품 바우처 지원제도의 도입은 수혜자들로 하여금 농식품 소비지출을 증가시켜 더 많은 농식품을 구입/소비/섭취하도록 할 것임. 농식품 소비/섭취가 늘어나면 영양상태가 개선되어 궁극적으로는 건강상태도 향상될 것인데, 여기에서 농식품 지출액 및 소비/섭취량이 얼마나 증가했는지 부분과 더불어, 추가적인 소득의 발생으로 인해 어떤 농식품(품목류별 혹은 healthy vs. unhealthy foods) 구입이 늘어날 것인지(장바구니 구성)는 매우 중요한 요소임.

부 록 3

시범사업 효과분석 방법론의 이론적 배경: 인과효과의 분해

○ 인과 효과의 분해(Decomposition of causal effect)

- 시범사업 대상자를 서로 겹치지 않는 A그룹(처치집단)과 B그룹(통제집단)으로 양분한 다음 A그룹에게만 지원금을 지급하였다고 함. 편의를 위해 이하의 기호를 도입함.

식 (1) 개인 i 의 결과값 $Y_i = \begin{cases} Y_{1,i} & \text{if } D_i = 1 \\ Y_{0,i} & \text{if } D_i = 0 \end{cases}$, 단, $D_i = \begin{cases} 1 & \text{if } i \text{가 A그룹에 속함 (지원금 } \bigcirc) \\ 0 & \text{if } i \text{가 B그룹에 속함 (지원금 } \times) \end{cases}$

- 우리가 알고자 하는 ‘인과적 관계’에 기반을 둔 지원금의 인과적 효과는 다음과 같음. 평균적인 영향을 관측하고자하기 때문에 기댓값(expected value: E)의 개념을 활용함.

식 (2) $E[Y_{1,i} - Y_{0,i}]$

- 그러나 한 개인 i 에 대해, 이미 지원이 된 상황에서 지원받지 않았을 경우의 결과에 대한 정보, 혹은 지원을 받지 않은 상황에서 만일 지원받았을 경우의 결과에 대한 정보를 얻을 수 없기 때문에, 지원금의 인과적 효과를 분석하는데 있어 아래의 한정적인 정보에 의존해야 함.

식 (3) $E[Y_i | D_i = 1] - E[Y_i | D_i = 0]$

- 이는 아래의 형태로 변형될 수 있음.

$$\begin{aligned}
\text{식 (4)} \quad & E[Y_i | D_i = 1] - E[Y_i | D_i = 0] \\
&= E[Y_{1,i} | D_i = 1] - E[Y_{0,i} | D_i = 0] \\
&= E[Y_{1,i} | D_i = 1] + \{E[Y_{0,i} | D_i = 1] - E[Y_{0,i} | D_i = 1]\} - E[Y_{0,i} | D_i = 0] \\
&= E[Y_{1,i} - Y_{0,i} | D_i = 1] + E[Y_{0,i} | D_i = 1] - E[Y_{0,i} | D_i = 0]
\end{aligned}$$

- 마지막 식의 $E[Y_{1,i} - Y_{0,i} | D_i = 1]$ 를 ‘실험집단의 평균인과효과(Average causal effect on the treated)’라고 하고, $E[Y_{0,i} | D_i = 1] - E[Y_{0,i} | D_i = 0]$ 를 ‘선택 편의(Selection Bias)’라고 함. 즉, 지원금을 받은 대상자와 지원금을 받지 않은 대상자를 비교하면, 이는 평균인과효과에 더하여 선택 편의까지 같이 고려하게 됨. 따라서 선택 편이의 방향과 규모에 따라 인과관계 추정에 오류가 발생하게 됨.

○ 무작위 배정(random assignment)의 필요성

- 무작위 배정이란, 모집단을 지정된 그룹들로 분류함에 있어서 분석의 대상이 되는 변수를 제외한 다른 특성에서 어떤 편이도 존재하지 않도록 하는 배정을 의미함. 지원 효과 분석에 있어서 A, B그룹 설정이 무작위 배정이 되려면 지원금 수혜 여부를 제외한 결과값(Y)에 영향을 줄 수 있는 다른 변수, 예컨대 여성의 비율, 건강, 나이, 학력 등이 특정 그룹에서 더 높거나 낮은 형태로 편향되어 나타나지 않아야 함.
- 무작위 배정이 성공적으로 이루어진 경우, 서로가 서로의 가상적인 반사실(counterfactual)이 될 수 있음. 즉, 다음이 성립함.

$$\text{식 (5)} \quad \begin{cases} E[Y_{1,i} | D_i = 1] = E[Y_{1,i} | D_i = 0] = E[Y_{1,i}] \\ E[Y_{0,i} | D_i = 1] = E[Y_{0,i} | D_i = 0] = E[Y_{0,i}] \end{cases}$$

- 이를 활용하여 실험집단과 통제집단의 평균 차이인 $E[Y_i | D_i = 1] - E[Y_i | D_i = 0]$ 를 다시 정리하면, 지원금의 인과적 효과가 도출됨을 알 수 있음.

$$\begin{aligned}
\text{식 (6)} \quad & E[Y_i | D_i = 1] - E[Y_i | D_i = 0] \\
&= E[Y_{1,i} | D_i = 1] - E[Y_{0,i} | D_i = 0] \\
&= E[Y_{1,i} | D_i = 1] + \{E[Y_{0,i} | D_i = 1] - E[Y_{0,i} | D_i = 1]\} - E[Y_{0,i} | D_i = 0] \\
&= E[Y_{1,i} - Y_{0,i} | D_i = 1] + E[Y_{0,i} | D_i = 1] - E[Y_{0,i} | D_i = 0] \\
&= E[Y_{1,i} - Y_{0,i} | D_i = 1] + E[Y_{0,i} | D_i = 1] - E[Y_{0,i} | D_i = 1] \\
&= E[Y_{1,i} - Y_{0,i} | D_i = 1] \\
&= E[Y_{1,i} - Y_{0,i}]
\end{aligned}$$

- 따라서 만일 무작위 배정이 성공적으로 이루어져 실험의 대상이 되는 변수를 제외한 나머지 측면에서 실험집단과 통제집단이 서로의 반사실로 활용될 수 있다면, 선택 편의를 통제할 수 있게 되고 지원금의 인과적 효과의 도출이 가능하다는 사실을 알 수 있음.

○ 처치 의도(Intention to treat: ITT)

- 무작위 배정을 통해 시범사업 대상자를 실험의 대상이 되는 변수를 제외한 나머지 측면에서 유사하게 배정했다고 하더라도 지원금 분실, 미사용, 거부 등과 같은 이유로 처치집단에게 처치가 완벽하게 이루어지지 않을 수 있음.
- 이러한 상황에서 처치집단에 배정된 사람들 중 처치를 받지 않은 사람들을 제외하고 온전히 처치를 받은 사람들만을 대상으로 분석하면 정책효과 추정에 편의(bias)를 야기할 수 있음.
- 처치 의도 분석은 초기 정책방침과 의도에 근거한 분석으로 지원금을 미사용하거나 분실 또는 거부한 사람도 처음에 할당된 처치집단에 포함해 분석하는 방법을 의미함. 처치 의도 분석에서는 지원금의 이용여부에 상관없이 초기에 할당된 처치집단에 의거하여 분석하므로 무작위화가 유지된 상황에서 정책효과 추정이 가능함.

참고문헌

- 강창현·문순영·김기창. 2012. 『바우처 제도의 현황과 효과성 분석』. 국회예산정책처.
- 경상남도 강남동 내부자료. 2013. 『2013년 아동급식사업 식품권 안내』.
- 권오성·강정석·김성근·김미곤·여유진·선우덕·신현웅·김문길·정희선·길현중·허용창·신우경. 2013. 『복지사업 부정수급 근절방안 수립』. 경제·인문사회연구회; 박경돈(재인용).
2013. 『부정수급의 개념정의 및 이론적 접근』. Working Paper. 한국행정연구원; 오윤섭·함영진·강지원·이세미·이규환·하현상·박종선·장호석·박상철. 2016. 『부정수급 및 사각지대 축소를 위한 사회보장 모니터링 : 사회서비스 분야를 중심으로』. 연구보고서 2016-26. 한국보건사회연구원.
- 긴급보육바우처. <<http://www.childcare.go.kr/>>. 검색일: 2017. 12. 12.
- 김기원. 1994. “한국형 식품권제도 모형에 관한 연구.” 『사회복지연구』5(0): 225-252. 한국사회복지연구회.
- 김상효·이용선·허성운. 2017. 『고령친화식품시장 현황 및 활성화 방안』. R811. 한국농촌경제연구원.
- 김성용·김철민·이계임·최지현·문현경. 2003. 『영세민 식품보조제도 도입방안 연구』. C2003-16. 한국농촌경제연구원.
- 김윤수·박민아. 2013. 『국내 사회서비스분야 바우처사업 사례 연구』. 연구13-01. 한국보건복지정보개발원.
- 김초일·이윤나·장영애·이행신·이해정·문재진·조아라·나세연. 2007. 임신부 및 영유아 보충영양관리사업의 확대/정착방안 도출. 한국보건산업진흥원·보건복지부.
- 김태완·김문길·여유진·김미곤·김현경·임완섭·정해식·황도경·김성아·박형준·윤시몬·이주미·신재동·김선·김은지·김혜승·우명숙·윤상용·이선우·정재훈·최민정. 2017. 『2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구』. 정책보고서 2017-10. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김현주. 2016. “영양플러스 사업의 성과에 관한 연구.” 한남대학교 박사 학위 논문.
- 김혜련. 2013. “식이섭취상태가 사망과 질병발생 위험에 미치는 영향.” 『보건사회연구』33(3): 5-30. 한국보건사회연구원.
- 노대명·이현주·강신옥·김문길·신현웅·신화연·황덕순·홍경준·손병돈·장덕호·임완섭·이주미. 2013. 『국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안 마련을 위한 연구』. 정책보고서 2013-73. 보건복지부·한국보건사회연구원.

- 농림축산식품부. 2017. 『2017년 학교우유급식사업(시행지침)』.
- 농업정책보험금융원. <<https://www.apfs.kr/front/user/main.do>>. 검색일: 2017. 12. 12.
- 문현경·손태영·윤미옥·김서연·송수나·전주영·이지연. 2012. 『경제수준별 건강 식생활을 위한 market-basket 구성』. 일반 12-32. 단국대학교·한국건강증진재단.
- 문화누리. <<https://www.mnuri.kr/munhwa/cardIssueGuide.do>>. 검색일: 2017. 12. 12.
- 박강우. 2015. “노동소득분배율 변동의 총수요 효과: 대안 지표 및 OECD국가와의 비교.” 『산업경제』 28(5): 1813-1845.
- 박광수·김수일. 2009. 『저소득층을 위한 에너지 바우처 제도 연구』. 기본연구보고 09-02. 에너지경제연구원.
- 박홍엽. 2013. 『바우처사업 평가』. 사업평가 13-01. 국회예산정책처.
- 배성중·이상호. 2006. “소득분배구조 변화가 소비에 미치는 영향.” 『조사통계월보』. 한국은행.
- 보건복지부. 2017a. 『2017년 국민기초생활보장사업안내』.
- _____. 2017b. 『2017 긴급지원사업 안내』.
- _____. 2017c. 『2017년 자활사업 안내(Ⅰ)』.
- _____. 2017d. 『2017년 노인보건복지 사업안내(Ⅱ)』.
- _____. 2017e. 『2017년 아동분야 사업안내 [2]』.
- _____. 2017f. 『2017년 지역사회 통합건강증진사업 안내[영양]』.
- _____. 2017g. 『2017년 저소득층 기저귀·조제분유 지원 사업안내(개정안)』.
- 사회보장정보원 사회서비스 전자바우처 주요서비스.
<<http://www.ssis.or.kr/lay1/S1T105C106/contents.do>>. 검색일: 2017. 12. 12.
- 산업통산자원부·한국에너지공단. 2016. 『에너지바우처 사업 안내』.
- 서울형 주택바우처. <http://have.seoul.go.kr/lcList.action?m=list&service_id=225>. 검색일: 2017. 12. 12.
- 양정선. 2013. 『영양플러스사업 보충식품 공급서비스 개선방안』. 현안보고서 2013-05. 경기도가족여성연구원.
- 에너지바우처 홈페이지. <http://www.energyv.or.kr/info/use_info2.do>. 검색일: 2018. 1. 8.
- 오경원·남정모·박정화·윤지영·심지선·이강희·서일. 2003. “한국 남성에서 식사의 질과 관상동맥질환 발생 위험에 대한 환자-대조군 연구.” 『한국영양학회지』 36(6): 613-621. 한국영양학회.
- 윤진숙·장희경. 2011. “우리나라 저소득층 비만여성의 식사의 질과 식사섭취패턴 특성 분석 -2005 국민건강영양조사를 중심으로.” 『대한지역사회영양학회지』 16(6): 706-715. 대한지역사회영양학회.

- 윤희숙·이영옥·권형준·한영은·이항용·민희철. 2014. 『에너지 바우처 지원사업』. 한국개발연구원 공공투자관리센터.
- 이계임·황윤재·이동소·김가영·이윤나·김기랑. 2012. 『식품지원제도 활성화 연구』. R680. 한국농촌경제연구원.
- 이계임·김상호·김부영. 2017. 『정부의 취약계층 농식품 지원체계 개선방안』. R818. 한국농촌경제연구원.
- 이삼식·이현주·최효진·이지혜·기재량·임지영·유재언·박지연·이소영·송리라. 2013. 『행복한 임신·출산을 위한 기저귀·조제분유 지원 방안 연구』. 정책보고서 2013-17. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 이승미·이의정. 2015. 『결식우려아동 급식 개선을 위한 실태조사 및 개선방안을 위한 연구』. 서울특별시·서울시여성가족재단.
- 이용우. 2009. 『노동소득분배율의 추이와 소비와의 관계』. 산은경제연구소 연구보고서. https://rd.kdb.co.kr/er/wcms.do?actionId=ADERERERWCE_02&contentPage=/er/er/ERER27I00010_01RS.jsp.
- 이윤나·권종숙·조경자·이현아. 2014. 『영양플러스사업 운영 체계 효율화 방안 연구』. 신구대학교·보건복지부.
- 이해정·이행신·이윤나·장영애·문재진·김초일. 2007. “한국 중년성인의 고혈압과 영양환경요인의 관련성.” 『대한지역사회영양학회지』 12(3): 272-283. 대한지역사회영양학회.
- 이현주·유진영·권영혜. 2007. 『복지전달체계 개편을 위한 행정기능 재조정 방안』. 한국보건사회연구원.
- 이현주·박세경·박광수·한치록·전지현. 2013. 『에너지 바우처 도입방안 연구』. 정책보고 2013-20. 한국보건사회연구원 정책보고서.
- 임병인·윤재형. 2014. “가계동향조사자료로 본 가구주 연령대별 저축률에 대한 영향 분석.” 『산업경제연구』 27(5): 585-605.
- 정광호. 2010. 『바우처 분석』. 법문사.
- 정세은. 2017. “소득재분배 정책의 소비확대 효과 추정.” 『사회보장연구』 33(3): 169-192.
- 조성원. 2005. “외환위기 이후 소득 5분위배율의 구조적 변화.” 『재정논집』 20(1): 93-109. 한국재정·공공경제학회.
- 주상영. 2013. “노동소득분배율 변동이 내수에 미치는 영향.” 『경제발전연구』 19(2): 151-182.
- 질병관리본부. 2013, 2014, 2015. 국민건강영양조사 원자료.
- 최성은·최석준. 2007. 『바우처 제도의 효과제고를 위한 평가방안』. 연구보고 2007-22-6. 한국보건사회연구원.

- 최영운·한두봉. 2015. “저소득층 노인무료급식 프로그램 이용 효과 분석.” 『농업경제연구』 56(2): 1-28. 한국농업경제학회.
- 통계청. 2015. 가계금융·복지조사. 원자료.
- _____. 각 연도. 가계동향조사 원자료.
- _____. 2017. 도소매업조사.
- 한국광해관리공단. 2016. 『2016 저소득층 연탄보조사업 집행규정 개정(안) 전문』.
- 한국광해관리공단. <<https://www.mireco.or.kr/board?menuId=MENU00671&siteId=null>>. 검색일: 2018. 1. 8.
- 한국보건사회연구원. 2011, 2012, 2013, 2014, 2015. 한국복지패널 원자료.
- 한국영양학회. 2010. 『한국인 영양소 섭취기준』. 보건복지부.
- 함영진·김경준·이희종·조미연. 2015. 『아이행복카드 통합에 대한 효과성 평가 연구』. 연구보고서15-07. 사회보장정보원.
- 황지윤·심재은·김기량. 2014. 『농촌지역 취약계층에 대한 식생활·영양실태 조사』. 농림축산식품부.
- 홍장표. 2014. “한국의 노동소득분배율 변동이 총수요에 미치는 영향: 임금주도 성장모델의 적용 가능성.” 『사회경제평론』 43: 101-138.
- A사. 2017. 제공자료. 비공개 자료임.
- Aussenberg, Randy Alison and Kirsten J. Colello. 2017. Domestic Food Assistance: Summary of Programs. Congressional Research Service Report. Congressional Research Service.
- Bartlett, S. and N. Burstein. 2004. Food Stamp Program Access Study: Eligible Nonparticipants. Report prepared for the U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service.
- Bell, L., M. Harkins, V. Shayne, S. Schreiber, C. Miller, D. Smith and P. Moore. 2001. WIC Vendor Management Study: 1998 Final Report. Alexandria, VA: U.S. Department of Agriculture, Food and Nutrition Service, Office of Analysis, Nutrition, and Evaluation.
- Carlson, A., Mark Lino, WenYen Juan, Kenneth Hanson and P. Peter Basiotis. 2007. *Thrifty Food Plan, 2006*. CNPP-19. U.S. Department of Agriculture, Center for Nutrition Policy and Promotion.
- Coe, R. D. 1983. “Participation in the Food Stamp Program, 1979.” In G. J. Duncan and J. N. Morgan (Eds.), *Five Thousand American Families—Patterns of Economic Progress*. Vol. 10. Ann Arbor, MI: University of Michigan, Institute for Social

Research.

- Farchi, G.· Fidanza, F.· Grossi, P.· Lancia, A.· Mariotti, S.· Menotti, A. 1995. "Relationship between eating patterns meeting recommendations and subsequent mortality in 20 years." *European Journal of Clinical Nutrition* 49: 408-419.
- Fraker, Thomas. 1990. "The Effects of Food Stamps on Food Consumption: A Review of the Literature." Current Perspective on Food Stamp Program Participation. United States Department of Agriculture, Food and Nutrition Service, Office of Analysis and Evaluation.
- General Accounting Office (GAO). 1988. *Food Stamps: Reasons for Nonparticipation*. Washington D.C.: U.S. General Accounting Office 1988.
- _____. 1999. "Food Assistance: Efforts to Control Fraud and Abuse in the WIC Program Can Be Strengthened." Report to Congressional Committees.
- _____. 2006. *WIC Program: More Detailed Price and Quantity Data Could Enhance Agriculture's Assessment of WIC Program Expenditures*. GAO-06-664.
- Goerge, Robert M., Mairead Reidy, Sandra Lyons, Meejung Chin, Allison Harris and J. William Levedahl. 2004. "Understanding the Food Stamp Program Participation Decisions of TANF Leavers." USDA ERS Report.
- Gundersen, Craig. 2015. "Food Assistance Programs and Child Health." *The Future of Children* 25(1): 91-109.
- Hanson, Kenneth, Elise Golan, Stephen Vogel, and Jennifer Olmsted. 2002. Tracing the Impacts of Food Assistance Programs on Agriculture and Consumers: A Computable General Equilibrium Model. Food Assistance and Nutrition Research Report No. 18. United States Department of Agriculture, Economic Research Service.
- Hoynes, Hilary W. and Diane Whitmore Schanzenbach. 2009. "Consumption Responses to In-Kind Transfers: Evidence from the Introduction of the Food Stamp Program." *American Economic Journal: Applied Economics* 1(4): 109-139. American Economic Association.
- Jensen, Helen H. and Parke E. Wilde. 2010. "More Than Just Food: The Diverse Effects of Food Assistance Programs." *Choices* 25(3).
- Kant, A. K., Schatzkin, A., Graubard, B. I. and Schairer, C. 2000. "A prospective study of diet quality and mortality in Women." *JAMA* 283(16): 2109-2115.

- Kreider, Brent, John V. Pepper, Craig Gundersen, and Dean Jolliffe. 2012. "Identifying the Effects of SNAP (Food Stamps) on Child Health Outcomes When Participation Is Endogenous and Misreported." *Journal of the American Statistical Association* 107(499): 958-975. American Statistical Association.
- Lavoie, Marc and Engelbert Stockhammer. 2012. "Wage-led Growth: Concept, Theories and Policies." In: Lavoie M., Stockhammer E. (eds) *Wage-led Growth. Advances in Labour Studies*. Palgrave Macmillan, London
- Lentz, Erin C. and Christopher B. Barrett. 2013. *The Economics and Nutritional Impacts of Food Assistance Policies and Programs*. ESA Working Paper No. 13-04. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Agricultural Development Economics Division.
- Levedahl, J. William. 1995. "A Theoretical and Empirical Evaluation of the Functional Forms Used to Estimate the Food Expenditure Equation of Food Stamp Recipients." *American Journal of Agricultural Economics* 77(4): 960-968. American Agricultural Economics Association.
- Levedahl, J. William and Victor Oliveira. 1999. "Dietary Impacts of Food Assistance Programs." *America's Eating Habits: Changes and Consequence* Chapter 16. United States Department of Agriculture, Economic Research Service.
- Mabli, James, Jim Ohls, Lisa Dragoset, Laura Castner, and Betsy Santos. 2013. *Measuring the Effect of Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP) Participation on Food Security*. Nutrition Assistance Program Report. United States Department of Agriculture, Food and Nutrition Service.
- Mai, V., Kant, A. K., Flood, A., Lacey, J. V. and Schairer, C. 2005. "Diet quality and subsequent cancer incidence and mortality in a prospective cohort of women." *Int J Epidemiol* 34: 54-60.
- McConnell, S., and M. Ponza. 1999. *Reaching the working poor and poor elderly study: What we learned and recommendations for future research*. Alexandria, VA: Mathematics Policy Research, Inc.
- Neuberger, Z. and R. Greenstein. 2004. *WIC-Only Stores and Competitive Pricing in the WIC Program*. Center on Budget and Policy Priorities.
- Sapp, Stephen G. 2002. "The Effects of the US Food Stamp Program on the Dietary Quality of Parents and their Teenagers and Children." *International Journal of Consumer Studies* 26(4): 272-277.

- Schanzenbach, Diane Whitmore. 2002. "What are Food Stamps Worth?" Working Paper No. 468. Princeton University.
- Seymour, J. D., Calle, E. E., Flagg, E. W., Coates, R. J. and Ford, E. S. 2003. "Diet quality Index as a predictor of short-term mortality in the American Cancer Society Cancer Prevention Study II Nutrition Study." *American Journal of Epidemiology* 157(11): 980-988.
- Oliveira, V. and E. Frazao. 2009. *The WIC Program: Background, Trends, and Economic Issues*. Economic Research Report No. 73. U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service.
- Ollberding, Nicholas Jay. 2009. "Food Label Use and its Relation to Dietary Intake Among U.S. Adults: Results from the 2005-2006 NHANES." Ph.D. dissertation. Columbia University.
- Onaran, O. and G. Galanis. 2014. "Income distribution and aggregate demand: National and globaleffects." *Environment and Planning A* 46(2).
- Piketty, Thomas. 2017. *Capital in the Twenty-First Century*. Belknap Pr; 장경덕(번역). 2014. 『21세기 자본』. 글항아리.
- Ponza, M., J. Ohls, L. Moreno, A. Zambrowski and R. Cohen. 1999. *Customer service in the Food Stamp Program*. Princeton, NJ: Mathematica Policy Research, Inc.
- Tanner, Michael. 2013. SNAP Failure: The Food Stamp Program Needs Reform. Policy Analysis No. 738. CATO Institute.
- Tiehen, Laura, Dean Jolliffe, and Timothy Smeeding. 2013. "The Effect of SNAP on Poverty." Paper prepared for the University of Kentucky Center for Poverty Research-University of Wisconsin Institute for Research on Poverty Five Decades of Food Stamps conference in September, 2013.
- United States Department of Agriculture (USDA). 2012. 김윤성(번역). "미국의 영양보조제도가 빈곤완화에 미친 영향." 『NHERI 리포트』 제182호. 농협경제연구소; 이제임·김상효·김부영(재인용). 2017. 『정부의 취약계층 농식품 지원체계 개선방안』. R818. 한국농촌경제연구원.
- United States Department of Agriculture, Economic Research Service (USDA-ERS). 1998. Food Procurement by USDA's Farm Service Agency. Agricultural Economic Report No. 766.
- United States Department of Agriculture, Food and Nutrition Service (USDA-FNS). 1988. *WIC Income Verification Study, 1988 Report*. Alexandria, VA.

- _____. 1991. *WIC Vendor Issues Study, 1991 Report*. Alexandria, VA.
- _____. 1993. *The effect of cash-out on food use of food stamp participants: results from four demonstrations*. USDA Office of Research and Analysis Report. 53-3198-9-58.
- _____. 2001. *National Survey of WIC Participants, 2001 Final Report*. by Nancy Cole et al. Project Officer, Julie Kresge. Alexandria, VA.
- _____. 2005. *Assessing the Food Security and Diet Quality Impacts of FNS Program Participation: Final Report*. USDA Food and Nutrition Service Report. 53-2198-2-026 Task No. 6.
- _____. 2010a. *Food expenditures and diet quality among low-income households and individuals*. USDA Food and Nutrition Service Report. AG-3198-D-07-0114.
- _____. 2010b. *Nutrition Education and Promotion: The Role of FNS in Helping Low-Income Families Make Healthier Eating and Lifestyle Choice*. USDA Food and Nutrition Service Report. A Report to Congress.
- _____. 2012. *Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children (WIC) Erroneous Payments to Vendors: Annual Estimates for Fiscal Year 2011*. by Richard Mantovani. Project Officer: Grant Lovellette. Alexandria, VA.
- _____. 2013. *Measuring the Effect of Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP) Participation on Food Security*. USDA Food and Nutrition Service Report. GS-10F-0050L.
- _____. 2014. *Evaluation of the Healthy Incentives Pilot (HIP): Final Report*. USDA Food and Nutrition Service Report. AG-3198-S-10-0044.
- _____. 2015. *Examination of Cash Nutrition Assistance Program Benefits in Puerto Rico*. USDA Food and Nutrition Service Report. AG-3198-C-14-0006.
- _____. 2016. *Foods Typically Purchased by SNAP Households*. USDA Food and Nutrition Service Report. GS-10-F-0240U.
- _____. 2017. *Supplemental Nutrition Assistance Program Education Plan Guidance FY 2018*. USDA Food and Nutrition Service Report.
- USDA-FNS(a). <<https://www.fns.usda.gov/snap/retail-store-eligibility-usda-supplemental-nutrition-assistance-program>>. 검색일: 2017. 12. 12.
- USDA-FNS(b). <<https://www.fns.usda.gov/snap/eligible-food-items>>. 검색일: 2017. 12. 12.
- USDA-FNS(c). <<https://www.fns.usda.gov/wic/about-wic-how-wic-helps>>. 검색일: 2018. 1. 8.
- Ver Ploeg, Michele. 2009. "Do Benefits of U.S. Food Assistance Programs for Children Spillover to Older Children in the Same Household?" *Journal of Family and*

Economic Issues 30(4): 412-427.

WIC 홈페이지. <<https://www.fns.usda.gov/pd/wic-program>>. 검색일: 2017. 12. 12.

Wojcicki, Janet M., Roberto Gugig, Suganya Kathiravan, Kate Holbrook and Melvin B. Heyman. 2009. "Maternal Knowledge of Infant Feeding Guidelines and Label Reading Behaviours in a Population of New Mothers in San Francisco, California." *Maternal and Child Nutrition* 5(3): 223-233.

World Health Organization (WHO). 2003. "Diet, Nutrition and the Prevention of Chronic Diseases." *WHO Technical Report Series* 916.

법률

「국민건강증진법」(시행 2017. 12. 30. 법률 제15339호, 2017. 12. 30., 일부개정).

「국민기초생활 보장법」(시행 2018. 3. 13. 법률 제15185호, 2017. 12. 12., 일부개정).

「국민기초생활 보장법 시행령」(시행 2018. 2. 9. 대통령령 제28627호, 2018. 2. 9., 타법개정).

「국민영양관리법」(시행 2015. 12. 29. 법률 제13643호, 2015. 12. 29., 일부개정).

「긴급복지지원법」(시행 2016. 12. 2. 법률 제14319호, 2016. 12. 2., 일부개정).

「낙농진흥법」(시행 2014. 12. 31. 법률 제12950호, 2014. 12. 31., 타법개정).

「노인복지법」(시행 2018. 3. 13. 법률 제15442호, 2018. 3. 13., 일부개정).

「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」(시행 2017. 10. 31. 법률 제14981호, 2017. 10. 31., 일부개정).

「농어촌구조개선 특별회계법」(시행 2018. 3. 20. 법률 제15489호, 2018. 3. 20., 타법개정).

「농업·농촌 및 식품산업 기본법」(시행 2017. 3. 21. 법률 제14647호, 2017. 3. 21., 일부개정).

「다문화가족지원법」(시행 2017. 3. 21. 법률 제14702호, 2017. 3. 21., 일부개정).

「보조금 관리에 관한 법률 시행령」(시행 2018. 3. 13. 대통령령 제28696호, 2018. 3. 13., 일부개정) 별표1.

「사회보장기본법」(시행 2017. 7. 26. 법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정).

「사회복지사업법」(시행 2017. 12. 20. 법률 제14884호, 2017. 9. 19., 일부개정).

「식생활교육지원법」(시행 2016. 12. 2. 법률 제14301호, 2016. 12. 2., 일부개정).

「식품등 기부 활성화에 관한 법률」(시행 2018. 3. 27. 법률 제15538호, 2018. 3. 27., 일부개정).

「식품산업진흥법」(시행 2017. 3. 3. 법률 제14302호, 2016. 12. 2., 일부개정).

「아동복지법」(시행 2018. 3. 23. 법률 제14085호, 2016. 3. 22., 일부개정).

「양곡관리법」(시행 2017. 6. 22. 법률 제14653호, 2017. 3. 21., 일부개정).

「어린이 식생활안전관리 특별법」(시행 2017. 5. 30. 법률 제14263호, 2016. 5. 29., 일부개정).

「에너지법」(시행 2016. 9. 23. 법률 제14079호, 2016. 3. 22., 타법개정) 제 16조.

- 「에너지법 시행령」(시행 2017. 7. 26. 대통령령 제28212호, 2017. 7. 26., 타법개정) 제13조.
- 「장애인 등에 대한 특수교육법」(시행 2017. 12. 19. 법률 제15234호, 2017. 12. 19., 일부개정).
- 「장애인복지법」(시행 2018. 3. 20. 법률 제15270호, 2017. 12. 19., 일부개정).
- 「저출산·고령사회기본법」(시행 2014. 3. 18. 법률 제12449호, 2014. 3. 18., 일부개정).
- 「지역보건법」(시행 2017. 9. 19. 법률 제14895호, 2017. 9. 19., 일부개정).
- 「청소년복지 지원법」(시행 2017. 6. 21. 법률 제14447호, 2016. 12. 20., 일부개정).
- 「초·중등교육법」(시행 2017. 6. 22. 법률 제14603호, 2017. 3. 21., 일부개정).
- 「출산법」(시행 2017. 12. 3. 법률 제14304호, 2016. 12. 2., 일부개정).
- 「학교급식법」(시행 2013. 11. 23. 법률 제11771호, 2013. 5. 22., 일부개정).
- 「한부모가족지원법」(시행 2016. 12. 20. 법률 제14448호, 2016. 12. 20., 일부개정).
- 「한부모가족지원법 시행규칙」(시행 2016. 9. 7. 여성가족부령 제100호, 2016. 9. 7., 일부개정).