

2019. 11.

농식품바우처 추진체계 구축 연구 -요약보고서-

연구기관
한국농촌경제연구원



KREI



농림축산식품부

연구 담당

김상호 | 부연구위원 | 연구 총괄

이계임 | 선임연구위원 | 추진체계 구축방안 도출

임소영 | 부연구위원 | 해외사례 및 식생활교육 연계방안 도출

허성윤 | 전문연구위원 | 자료 수집 및 분석

이욱직 | 연구원 | 자료 수집

수탁연구보고 C2019-57

농식품바우처 추진체계 구축 연구(요약본)

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2019. 11.

발 행 인 | 김홍상

발 행 처 | 한국농촌경제연구원

우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인 쇄 처 | 동양문화인쇄포럼

※ 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

※ 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.

무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

이 보고서를 「농식품바우처 추진체계 구축 연구」 과제의 최종 보고서 요약
본으로 제출합니다.

2019년 11월

연 구 기 관: 한국농촌경제연구원

연구책임자: 김 상 효 (부연구위원)

연구참여자: 이 계 임 (선임연구위원)

임 소 영 (부연구위원)

허 성 윤 (전문연구원)

이 욱 직 (연 구 원)

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적	1
----------------------	---

제2장 국내·외 식품지원정책 현황과 시사점

1. 국내 관련 정책 현황과 시사점	7
2. 해외 주요국의 관련 정책 현황과 시사점	14
2.1. 미국 SNAP 운영현황과 시사점	14
2.2. 미국 WIC의 운영체제	30

제3장 농식품바우처 지원사업 도입 방안

1. 기본 방향	35
2. 대상 가구 선정	38
3. 지원 금액	45
4. 지급 식품	48
5. 농식품바우처 활용률 제고 방안	50
6. 구축효과 최소화	51

제4장 농식품바우처 지원사업 추진체계 및 타 정책과 연계

1. 농식품바우처 추진체계	55
2. 타 정책과 연계방안	68

제2장

〈표 2-1〉 복지 관련 식품지원제도	12
〈표 2-2〉 건강 관련 식품지원제도(지역사회 통합건강증진사업)	13
〈표 2-3〉 SNAP 혜택을 받기 위한 총소득 및 순소득 기준	15
〈표 2-4〉 가구원수별 최대지원금액(MA)	16
〈표 2-5〉 SNAP 참여율(FY2010-FY2016)	22
〈표 2-6〉 SNAP 지원규모 및 비용(2019년 7월 5일 기준)	23
〈표 2-7〉 WIC 월 최대 식품 지원량(아동, 여성)	31
〈표 2-8〉 WIC 월 최대 식품 지원량(영아)	32
〈표 2-9〉 WIC 월 평균 참여인원 및 운영비용	32
〈표 2-10〉 WIC 월 평균 참여인원 및 운영비용	34

제3장

〈표 3-1〉 농식품바우처 지원사업 도입 및 추진 기본 방향	35
〈표 3-2〉 농식품 지급 방식 비교	36
〈표 3-3〉 농식품 지급 방식별 비교	36
〈표 3-4〉 영양교육 및 식생활 교육 확대 필요성에 대한 평가	37
〈표 3-5〉 취약계층의 1인당 소득 및 소비지출 비교	38
〈표 3-6〉 식품류별 취약계층 1인당 지출수준	40
〈표 3-7〉 취약계층의 식생활 불안정 비중	41
〈표 3-8〉 취약계층의 권장량 대비 영양소 및 에너지 섭취 비중	42
〈표 3-9〉 취약계층의 영양 섭취 부족자 비중	42
〈표 3-10〉 취약계층의 건강 관련 인식수준 비교(평균)	43
〈표 3-11〉 취약계층의 건강 관련 인식수준 비교(평균)	44
〈표 3-12〉 농식품 바우처 지원사업 식품비 및 전체 소요예산 추정(연간)	45
〈표 3-13〉 지원 수준 대안 비교(1인 1개월 기준)	47

〈표 3-14〉 가구원 수별 지급 금액 산출	48
〈표 3-15〉 식품류별 바우처 지원제도의 도입이 필요한 정도 평가	48
〈표 3-16〉 지원 대상 품목의 적절성 평가	49

제4장

〈표 4-1〉 농림축산식품부 소속 산하기관 및 기능	58
〈표 4-2〉 농식품바우처 전담기관 기능별 주요 역할 및 소요 인력	59
〈표 4-3〉 농식품바우처 식생활 교육 추진방법별 기대효과	64
〈표 4-4〉 농식품바우처 본사업 최초 1년차 월별 추진계획	67
〈표 4-5〉 식생활교육네트워크 주요 교육내용	68
〈표 4-6〉 농식품부 지정사업	70
〈표 4-7〉 지자체 자율사업	71
〈표 4-8〉 강원네트워크 2019년 사업계획	71
〈표 4-9〉 춘천네트워크 2019년 사업계획	72
〈표 4-10〉 농림축산식품부 지역 푸드플랜 선도지자체 선정 현황	79
〈표 4-11〉 「지역 푸드플랜」 구축 기본계획에 포함된 연계사업 리스트	80
〈표 4-12〉 자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법	83
〈표 4-13〉 농어촌상생 사업모델 유형	84

제2장

〈그림 2-1〉 식품지원 관련 법률 현황	8
〈그림 2-2〉 SNAP 바우처 사용처 현황	19
〈그림 2-3〉 파머스 마켓/직거래 농업인 수 및 바우처 사용액	19
〈그림 2-4〉 EBT 관리 홈페이지	20
〈그림 2-5〉 연도별 SNAP-Ed 예산(FY1992-FY2020)	29

제4장

〈그림 4-1〉 농식품바우처 지원사업 흐름	56
〈그림 4-2〉 지역 푸드플랜으로의 생산-소비구조 변화	76
〈그림 4-3〉 푸드플랜의 위상	77

1

서론

1. 연구의 배경 및 목적

1.1. 농식품바우처 지원제도 논의 배경과 필요성

■ 취약계층의 식품소비 및 영양 섭취 개선에 국가 차원의 관심 필요

○ 취약계층은 식품소비 지출액이 전체 평균에 크게 못 미치는데, 이는 이들이 섭취하는 식품이 양적으로나 질적으로 부족함을 의미함. 섭취하는 식품의 양적, 질적 수준의 저하는 영양 섭취 불균형과 연결됨.

- 취약계층은 대부분의 식품류에서 지출액이 전체 평균에 크게 못 미치는 수준을 나타내는데, 중위소득 30% 미만 가구(전체 평균의 55.3~60.3%)는 물론 중위소득의 30% 이상~40% 미만인 그룹(전체 평균의 68.5%)과 중위소득의 40% 이상~50% 미만인 그룹(전체 평균의 79.5%)도 전체 식품소비 지출액이 전체 평균에 미치지 못하는 상황

○ 취약계층은 영양 섭취 수준이 권장섭취량에 미치지 못하는 경우가 많고, 잘못된 식습관

으로 건강 악화 위험에 노출된 상황임.

- 소득 수준이 중위소득의 40~50% 미만일 경우 에너지뿐만 아니라 칼슘과 비타민류의 영양소가 권장량에 비해 크게 부족한 것으로 분석됨.
- 식품소비의 양적 질적 수준이 저하되어 영양 섭취 상태가 불균형해지면 건강상태가 악화되거나 식생활 관련 질병에 노출될 우려 또한 증가함.

○ 취약계층은 경제적 어려움으로 인해 식품소비 지출을 늘릴 여유가 없어 영양 섭취 불균형으로 귀결될 가능성이 크며, 이는 결과적으로 건강상태 악화나 식생활 관련 질병 발병으로 이어질 수 있음. 이는 취약계층에게는 건강기대수명 및 삶의 질 저하의 가능성을 의미하며, 국가 전체로서는 국가 의료비용 부담 및 생산가능인구 감소를 의미하므로, 국가 전체 차원에서의 관심이 필요한 상황임.

■ 정부에서 추진하고 있는 식품지원제도의 효과는 의문

○ 중앙정부와 지방자치단체에서 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하기 위해 다수의 식생활 지원사업을 운영하고 있으나, 이러한 정부의 사업들이 취약계층에 충분한 식생활 및 영양지원이 되고 있는지에 대해 의문이 제기되는 상황임.

- 식품지원제도에 투입되는 예산 총액은 1조 9,000억 원(2016년 기준) 규모로 조사되었으며, 이 중 현금보조(생계급여)가 80.5%에 달하여 현금지원 의존도가 높음.¹⁾
- ‘한국복지패널’ 원시자료(2011~2015년간)를 분석한 결과, 생계급여 중에서 식품비가 가장 큰 비중을 점하고 있으나 실제 취약계층의 식품소비와 영양섭취를 보장하지 못하는 수준이며, 생계급여 형태로 지원되는 식품비 지원금이 상당 부분 식품비 이외로 지출되고 있음. 기초생활보장급여 수급집단이 비수급집단에 비해 식품 지출액이 낮았으며, 이 차이(8,442원)는 통계적으로 유의함. 반면, 교육비(20,767원) 지출액, 피복·신발·가구·가사(18,568원) 지출액, 수도·광열·주거(25,931원) 지출액은 수급집단이 비수급집단에 비해 통계적으로 유의하게 높았음.

1) 이계임·김상효·김부영(2017), pp. 69~70.

■ ‘현물지원’ 형태의 농식품바우처의 높은 기대효과²⁾

○ 취약계층을 대상으로 하는 식생활 지원이 실제 농식품 소비를 증대시켜 대상 취약계층의 영양 섭취 수준과 건강상태를 효과적으로 개선시키기 위해서는 현물을 지원하는 형태가 바람직함. 이는 국내 농업의 수요기반 창출 측면에서도 긍정적임.

- 현물지원은 취약계층이 실제로 섭취할 농식품 현물을 제공하기 때문에 식생활을 양적, 질적으로 향상시켜 궁극적으로는 영양 및 건강상태 개선에 효과적
- 또한, 현물지원을 통해 취약계층이 국내산/지역산 농산물 소비를 지속할 수 있게 되어 국내 농업의 관점에서는 탄탄한 수요기반을 형성하게 되는 효과가 기대되며, 푸드플랜이나 식생활교육 등 관련 정책의 관점에서는 상호 연계 강화를 통한 정책 시너지 효과 창출도 가능할 것으로 판단됨.

○ 최근 수행된 정책 연구(이계임 외 2018; 2019)에서 분석한 농식품바우처 지원의 기대효과는 다양함. 국민 건강의 보장과 건강한 미래 세대 약속, 불평등도 개선, 국가 의료비용 절감, 농식품 소비 증진과 농업의 지속적 성장, 도-농 간 협력체계 마련, 지역경제 발전에 이바지, 식생활교육과의 시너지 효과, 식생활 및 인식 개선 등 광범위한 영역에서 긍정적인 영향을 가져올 것으로 기대됨.

○ 첫째, 소비의 불평등도 개선효과가 기대됨(6만원 지원 기준).

- 식품소비 지출액 기준 지니계수 0.293 → 0.287
- 피케티(Piketty) 접근법 기준 식품소비 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 상승

○ 둘째, 취약계층의 의료비용을 절감해 줄 것으로 기대됨.

- 연간 총 1,052억~2,045억 원의 의료비를 절감(130만 가구 대상 지원금액 6만 원, 구축효과 0.2 가정 시)

²⁾ 이계임·김상호·염진영·김부영(2018), 이계임·김상호·임소영·허성윤·한정훈(2019)에서 발췌하여 재정리함.

○ 셋째, 산업에 미치는 긍정적 파급효과를 기대할 수 있음.

- 연간 순수 식품비 2,200억 원 규모로 시행, 소득분위 1/10분위가 지원대상으로 가정 시
- 소비 순증가 462억 원; 시나리오별³⁾로 1,164~1,181억 원의 생산유발효과, 1,872~2,892명의 취업유발효과 기대

○ 넷째, 식품소비 지출액이 증가할 것으로 기대되어 소비의 양적, 질적 개선이 가능함.

- 농식품바우처 지원 전과 후 비교 시 통제집단에 비해 전자바우처의 경우 약 33,841원 증가; 종이바우처의 경우 22,644원 증가

○ 다섯째, 농축산물 수요 확대효과가 기대됨.

- 1,950억 원 수요 증대 효과(기초생활수급가구 중 생계급여 수급가구를 제외하고 5만 원을 지급할 경우)

○ 여섯째, 국내산 농산물에 대한 관심이 증대될 것임.

- 바우처 지원 전과 후 관심도 3.31점 → 3.64점으로 증가

○ 일곱째, 식생활 및 식생활인식 또한 개선될 것으로 기대됨.

- 식사횟수, 식사 규칙성, 가족과 식사, 균형 잡힌 식단 확대 등

1.2. 본 연구의 필요성과 목적

○ ‘농식품바우처 시범사업’이 국정과제에 포함되면서 농식품바우처 지원제도 도입방안 마련을 위한 연구가 2017년도에 추진됨. 또한, 제안된 도입방안을 현장에 적용함으로써 본사업 운영방안을 확정하고 기대효과를 측정하기 위한 실증연구가 후속으로 추진됨.

³⁾ 정책 대상자가 가구소득 1/10분위이며, 신선식품만 지원함을 가정함(이계임 외, 2018).

- 국정과제 83-4. “지속가능한 농식품 산업기반 조성”-품질좋은 먹거리 공급
- 농림축산식품부 정책과제로 「농식품바우처 지원제도 도입방안 연구」(2018.2)가 수행되었으며, 농식품바우처 도입의 필요성과 기대효과, 도입 방향, 지원 대상자 선정 방식, 지원 금액 수준, 지급식품, 대상 업체, 지급 방식 등에 대한 상세한 가이드라인을 제시함.
- 후속과제로 추진된 「농식품바우처 지원 실증연구」(2019.3)에서는 전자바우처와 종이바우처 형식의 사업설계를 2개 지역(춘천, 완주)에 실증 적용함으로써 향후 예상되는 사업 추진 상의 애로사항과 당면 과제를 파악함.

○ 한편, 실제 본사업 진행 시 제안된 도입방안을 전국 규모로 어떻게 추진할 것인지에 대한 세부적인 사업 추진체계에 대해서는 방향 제시 수준에 머물러 있어 추가적인 연구의 필요성이 있음. 또한, 지자체별로 활발하게 수립되고 있는 지역 단위 푸드플랜과 제3차 기본계획 수립 단계에 있는 식생활교육과의 연계 필요성도 제시됨.

○ 유사한 방식으로 추진되고 있는 미국의 식품지원제도(SNAP, WIC 등)에 대한 심층적인 연구 및 시사점 도출의 필요성 뿐 아니라, 사업의 추진을 위한 대국민 공감대 형성의 필요성도 꾸준히 제기되고 있는 상황임.

○ 이에 이 연구의 목적은 취약계층 대상 농식품바우처 지원제도의 세부 추진체계와 발전 방안을 도출하여 본사업 시행을 준비하는 것임.

- 농식품바우처 지원사업의 세부 추진체계 마련, 지역푸드플랜 및 식생활교육 등 관련 정책과 연계할 수 있는 방안 마련
- 식품지원제도 관련 해외 선진사례 조사/연수 지원을 통해 우리나라 농식품바우처 지원제도 본사업 운영을 위한 시사점 도출
- 농식품바우처 지원사업의 필요성에 대한 대국민 공감대 형성 및 사업화 지원(공청회, 정책토론회 등 개최)

2

국내·외 식품지원정책 현황과 시사점

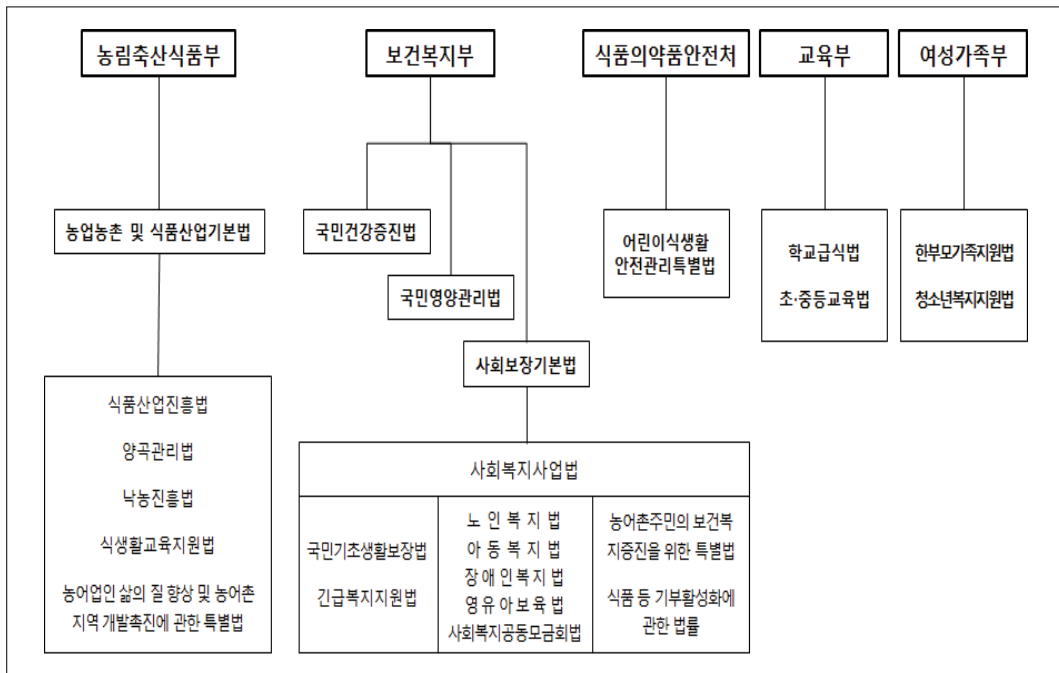
1. 국내 관련 정책 현황과 시사점

1.1. 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.
- 「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.
- 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.

- 「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」, 「청소년복지지원법」 등)도 관련됨.
- 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 식품 지원 관련 유사 제도들을 기본법의 틀 안에서 담아내고 효과적으로 조정해야 한다는 의견이 제기되고 있음.

그림 2-1 식품지원 관련 법률 현황



자료: 이계임·김상효·김부영(2017: 50).

1.2. 담당 중앙조직 현황

- 보건복지부, 식품의약품안전처, 교육부, 농림축산식품부, 여성가족부 등 여러 중앙부처에서 취약계층 대상 식품지원 관련 사업을 담당하며, 같은 부처일지라도 사업에 따라 소관 부서가 상이하여 제도 간 연계를 도모하기 어려움.
- 보건복지부는 1개 국과 2개 실에서 식품지원제도 관련 업무를 수행하고 있음. 건강증진국에서 지역사회 통합건강증진사업으로 수행되는 영양플러스, 어린이 급식관리지원사업 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 식생활소비급식진흥과에서 식생활 지원사업 전반을 담당하며, 식량정책과에서 정부양곡할인공급을, 축산정책과에서 학교우유급식 지원을, 농촌복지여성과에서 고령농업인 지원을 담당함. 식품산업정책과는 품질이 우수하고 안전한 식재료 사용 및 학교 급식재료 공급과 관련한 업무를 수행함.

1.3. 농림축산식품부의 농식품 지원사업 운영 현황

- 복지용 쌀은 2002년부터 수급자 및 차상위계층을 대상으로 농림축산식품부에서 정상 가격에서 20% 할인된 가격 수준으로 공급되며, 보건복지부에서 주거·교육급여 수급자 및 차상위계층은 50%, 생계·의료급여 수급자는 90% 할인된 가격으로 정부양곡을 구매

를 지원하고 있음. 2016년 공급량은 6만 8,000톤 규모임.

- 복지용 쌀이 공급되는 시설은 2003년 2월에 기초생활보장시설, 2002년 9월에 무료 급식단체, 2012년에 경로당으로 확대
- 기초생활보장시설은 50% 할인된 가격으로 복지용 쌀이 공급되며, 무료급식단체는 82% 할인된 가격으로 공급
- 경로당의 경우 농림축산식품부에서 정사가격에 공급된 복지용 쌀을 보건복지부와 지자체에서 전액을 지원하여 지급

○ 학교우유급식은 점심급식의 일부라는 개념으로 공급되어 원칙적으로 우유 급식비 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 본사업을 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.

1.4. 보건복지부의 농식품 지원사업 운영 현황

- 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 급여체제로 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.
- 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) 식품권(인근에 급식소, 음식점이 없거나 도시락 업체가 부재하여 급식이 사실상 불가능한 경우 제한적으로 제공) 등 다양한 방법으로 대상 아동에게 방학 중과 토, 공휴일에 급식을 전달함.
- 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.
- 영양플러스사업은 생리적 요인과 환경여건 등으로 상대적으로 영양상태가 취약한 대상에게 영양교육과 특정 식품을 지원하는 제도임. 2005~2007년에 시범사업을 거쳐 2008년부터 본격 시행됨.

표 2-1 복지 관련 식품지원제도

부처	제도	법적 근거	대상 계층	지원 방식
복지부	국민기초생활 보장제도(생계급여)	「국민기초생활 보장법」	<ul style="list-style-type: none"> • 소득: 기준 중위소득 30% • 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> • 생계급여 선정기준에서 가구의 소득인정액을 차감한 금액 지급
	긴급복지지원 (생계지원)	「긴급복지지원법」	<ul style="list-style-type: none"> • 긴급한 위기상황에 처한 저소득층 • 소득: 기준 중위소득 75% • 재산기준 충족 	<ul style="list-style-type: none"> • 식품비, 의복비 등 생계유지에 필요한 비용 지원 • 현금 지원이 원칙
	아동급식지원	「아동복지법」	<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • 일반음식점 이용(급식카드 사용) • 단체급식 • 도시락 배달 • 편의점 급식 • 부식 배달
	노인급식지원	「노인복지법」	<ul style="list-style-type: none"> • 경로식당: 60세 이상 저소득 혹은 결식우려 노인 • 식사 및 밀반찬 배달: 도시근로자 월평균소득 미만 가구의 60세 이상 거동 불편한 노인 	<ul style="list-style-type: none"> • 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·고령사회 기본법」	<ul style="list-style-type: none"> • 만 2세 미만 영아를 둔 가구 중 산모의 질병, 사망으로 모유수유가 불가능 경우 또는 아동 복지기관·공동생활가정·가정위탁 아동, 한 부모가정인 경우 • 소득: 기준 중위소득 40% • 영양플러스사업 등 유사 사업과 중복 지원 불가 	<ul style="list-style-type: none"> • 바우처(국민행복카드) 지급 • 정부지원금으로 결제가능한 유통점에서 취급하는 조제분유를 구매
농림축산식품부	복지용 쌀 공급 (정부양곡 할인지원)	「양곡관리법」	<ul style="list-style-type: none"> • 기초생활수급자 및 차상위계층 대상자 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부양곡 구입 시 생계·의료급여 수급자 90%, 주거·교육급여 수급자 및 차상위계층 50% 할인 • 생계급여 수급자는 매월 지급되는 현금급여에서 양곡 대금 공제 • 사회적협동조합 택배배달
	우유무상급식 지원 (학교우유급식)	「낙농진흥법」, 「축산법」, 「국민기초생활 보장법」, 「한부모가족지원법」, 「장애인 등에 대한 특수교육법」	<ul style="list-style-type: none"> • 기초생활수급자 가구의 학생 • 차상위계층 가구의 학생 • 한부모가족 지원대상자 • 특수교육대상자 	<ul style="list-style-type: none"> • 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」		<ul style="list-style-type: none"> • 우수 농식품 학교급식 식재료 규정

자료: 이계임·김상호·김부영(2017: 66-67).

○ 건강과일바구니사업은 지역아동센터 대상 채소·과일 섭취 증대를 목적으로 실시됨. 서울시는 2013년 7월에 서울형 건강과일바구니사업을 시작함.

○ 정부양곡할인지원은 보건복지부에서 주거·교육급여 수급자와 차상위계층에 50%, 생계·의료급여 수급자는 90% 할인한 가격으로 정부양곡을 택배 배송함.

○ 식품 관련 기업이나 개인으로부터 기부 받은 식품을 취약계층에게 전달하는 푸드뱅크 사업은 1998년 6월에 보건복지부 100대 국정과제로 선정되면서 본격적으로 사업이 추진됨. 2016년 말 현재 전국 푸드뱅크와 중앙물류센터를 각각 1개소씩 두고 있으며, 전국적인 네트워크로 광역 푸드뱅크 17개소와 그 하부조직으로 기초 푸드뱅크 295개소, 푸드마켓 128개소가 운영 중임.

표 2-2 건강 관련 식품지원제도(지역사회 통합건강증진사업)

대상	제도	법적 근거	대상 계층	지원 방식
임산부·영유아	영양플러스 사업	「국민건강증진법」, 「국민영양관리법」, 「지역보건법」	<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • 영양교육 및 상담 실시 • 보충식품패키지 가정배달 또는 보건소, 식품공급업체 등에서 대상자 수령 • 영양상태평가 실시
어린이·청소년	저소득층 어린이·청소년 대상 건강과일바구니사업	「국민건강증진법」, 「국민영양관리법」, 「지역보건법」	<ul style="list-style-type: none"> • 지역아동센터, 초등 돌봄교실 어린이 • 지역아동센터 청소년 • 기초생활보장대상자 어린이·청소년의 비율이 상대적으로 높은 지역아동센터를 우선 선정 	<ul style="list-style-type: none"> • 영양교육 실시 • 신선한 제철 과일 및 채소를 간식으로 제공
	학교기반 건강과일바구니사업	「국민건강증진법」, 「국민영양관리법」, 「지역보건법」	<ul style="list-style-type: none"> • 초등학교 	<ul style="list-style-type: none"> • 영양교육 실시 • 가당주스, 음료, 유색우유 등 가공식품을 대신하여 제철 과일 및 채소를 활용한 급식 실시
노인	실버 건강식생활 사업	「국민건강증진법」	<ul style="list-style-type: none"> • 65세 이상의 독거노인 등 취약계층 어르신 	<ul style="list-style-type: none"> • 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. 해외 주요국의 관련 정책 현황과 시사점

2.1. 미국 SNAP 운영현황과 시사점

■ 지원대상과 조건

○ SNAP의 지원대상은 저소득 가구이며 해당 가구의 적격 여부는 소득과 자산 등에 따라 결정됨.

- 단, 노인가구와 장애인 가구에 대해서는 완화된 기준이 적용됨.

○ SNAP 적격여부와 지원금액을 계산하는데 사용되는 소득의 범위는 모든 종류의 근로소득, 사업소득 뿐만 아니라 정부현금보조, 사회보장지원금, 실업급여, 아동 급여 등 이전소득을 포함함.

○ SNAP 적격여부를 판단하는데 사용되는 자산의 범위는 주로 금융자산에 한정되며 신청인의 주택과 그 외 자산, 은퇴자금, 대부분의 자가용은 포함되지 않음.

- 자산은 은행계좌를 포함하여 2,250달러까지 보유하는 것을 허용하며 60세 이상 노인이나 장애인이 가구에 있는 경우에는 3,500달러까지 허용한도가 늘어남.

- 자산 가치 계산에는 주택가격과 SSI(생활보조금), TANF(빈곤가정임시지원), 퇴직연금 등은 포함되지 않음.

○ 수혜자로 선정되기 위한 소득 조건은 총소득 조건과 순소득 조건 등 두 종류가 있는데 이 두 조건을 동시에 만족해야 소득 조건이 충족된 것으로 간주됨.⁴⁾

- 총소득(근로소득, 사업소득 공적 이전소득의 합계액)이 빈곤선의 130% 미만, 순소득(총소득에서 공제 적용 후 소득)이 빈곤선의 100% 미만

⁴⁾ 장애인보조금 혜택을 받고 있는 가구의 경우에는 총소득 조건을 충족하지 않아도 됨.

- 가구의 소득 수준이 <표 2-3>에서 확인할 수 있는 총소득 및 순소득 조건을 초과하는 경우 SNAP 수혜자로 선정되지 않음.

표 2-3 SNAP 혜택을 받기 위한 총소득 및 순소득 기준

가구원 수	총소득(연방빈곤선 130%)	순소득(연방빈곤선 100%)
1	\$1,316	\$1,012
2	\$1,784	\$1,372
3	\$2,252	\$1,732
4	\$2,720	\$2,092
5	\$3,188	\$2,452
6	\$3,656	\$2,812
7	\$4,124	\$3,172
8	\$4,592	\$3,532
가구원 추가 1인당	+\$468	+\$360

자료: USDA-FNS(<https://fns-prod.azureedge.net/snap/recipient/eligibility#Who is in a SNAP household?>: 2019.6.13.).

○ 수혜가구는 일자리 등록, 일정시간 이상 근로, 취업기회 수락, 교육/훈련프로그램 참여 등을 조건으로 하는 근로조건을 만족해야 함.

- 피부양자 없는 성인(Able-bodied Adults Without Dependents: ABAWD)이 지원금을 3개월 이상 수령하기 위해서는 36개월 내 3개월 이상 평균 주당 20시간 이상 급여를 받는 노동을 하거나 사회보장부처에서 운영하는 고용서비스프로그램에 참여하여 해당 프로그램의 요건을 충족시키거나 그 외 고용 프로그램에 참여하거 주당 20시간 이상 근무, 최저임금에 상응하는 시간 동안 자원봉사자로 일해야 함.
- 근로조향을 면제받는 사람은 다음과 같음: 18세 미만 또는 50세 이상인 사람, 정신 또는 신체 조건으로 인해 근로를 할 수 없다고 의사의 판정을 받은 사람, 18세 미만의 자녀를 가진 성인 보호자, 임산부, 실업률이 높은 지역 거주자, 기타

○ 원칙적으로 미국 시민권자가 혜택을 받을 수 있으나 이민자 신분으로 5년 이상 미국에 거주했거나, 장애인보조금 혜택을 수령하고 있는 경우, 18세 이하의 아동 등 합법적으로 이민신분을 유지하고 있는 경우에는 SNAP 수혜자로 선정될 수 있음.

■ 가구당 지원금액

○ SNAP 프로그램으로부터 취약계층이 수령할 수 있는 식품비 금액은 가구원 수별로 때마다 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.

○ 지원금액 계산은 순소득을 계산하고 계산된 순소득에서 조정순소득을 계산하여 최대지원금액(Maximum Allotment: MA)에서 조정순소득을 차감하는 방식으로 이루어짐.

- 조정순소득이란 가구 순소득의 30%(기대 식품비 비율)로 정의됨.

○ 순소득 계산방법

- ① 총소득에서 이전소득을 제외한 소득의 30%를 공제
- ② 기본공제 적용
- ③ 부양비 공제
- ④ 고령자 또는 장애가구원 관련 의료비 공제
- ⑤ 초과 거주비(excess shelter cost) 공제
- ⑥ 계산된 순소득이 기준 순소득 이하이면 순소득 기준을 만족한 것으로 인정

표 2-4 가구원수별 최대지원금액(MA)

단위: \$

지역 \ 가구원수	1	2	3	4	5	6	7	8	추가 가구원 1인당
미국본토	192	353	505	642	762	914	1,011	1,155	144
괌	283	520	745	946	1,123	1,348	1,490	1,703	213
버진아일랜드	247	454	650	825	980	1,176	1,300	1,485	186
하와이	358	656	940	1,193	1,417	1,701	1,880	2,148	269
알래스카(도시)	232	425	609	773	918	1,102	1,218	1,392	174
알래스카(농촌1)	295	542	776	986	1,171	1,405	1,553	1,775	222
알래스카(농촌2)	360	660	945	1,200	1,425	1,711	1,891	2,161	270

자료: USDA FNS(<https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/snap/COLAMemoFY19.pdf> 2019.08.09. 방문).

■ 신청절차 및 참여방법

- 잠재적 참여자의 적합여부를 스스로 알아보기 위하여 인터넷에서 사전 검증시스템 (SNAP Eligibility Pre Screening Tool)을 운영하고 있음.
 - 사전 검증시스템은 가구원수, 자산, 자동차, 소득, 주거비, 부양비, 의료비를 입력하면 대상 가구의 SNAP 적합여부와 예상 수혜금액을 알려줌.

- 신청절차는 신청서 접수-인터뷰-자료 검증의 순으로 이루어짐.
 - 신청서 접수는 현장 접수, 우편, 팩스, 전화, 인터넷으로 할 수 있으며 거주지역(시 또는 카운티)의 사회복지 부서로 신청해야 함.
 - 신청서 접수는 권한을 위임받은 대리인을 통해서도 가능함.
 - 신청서가 접수되면 신청가구는 업무 담당자와 인터뷰를 하게 됨. 인터뷰는 전화 또는 대면방식으로 이루어짐.
 - 인터뷰는 SNAP에 대한 설명, SNAP 지원금 계산방법, 대상 가구의 권한과 책임, 지원절차 등에 대한 설명을 포함함.
 - 업무 담당자는 신청서가 처음 접수된 날로부터 30일 이내에 결정 내용을 통보하게 되어 있음.
 - 결정내용은 승인, 거절 또는 추후 심사 등으로 구분됨.

- 한 번의 신청으로 결정되는 지원기간은 가구별로 다르며 최대 12개월까지 지원받을 수 있음. 지원기간이 끝나면 해당 가구는 재신청해야 함.
 - 단, 모든 가구원이 60세 이상이거나 장애인인 경우에는 24개월까지 지원기간을 부여 받을 수 있음.

- 신청자는 신분증, 거주지역, 사회보장번호 등의 정보와 소득과 지출을 증빙할 수 있는 자료들을 모두 제출해야 함.
 - 소득을 증빙하기 위해서는 급여명세서, 정부보조, 자녀보조금, 실업급여 등을 지급받

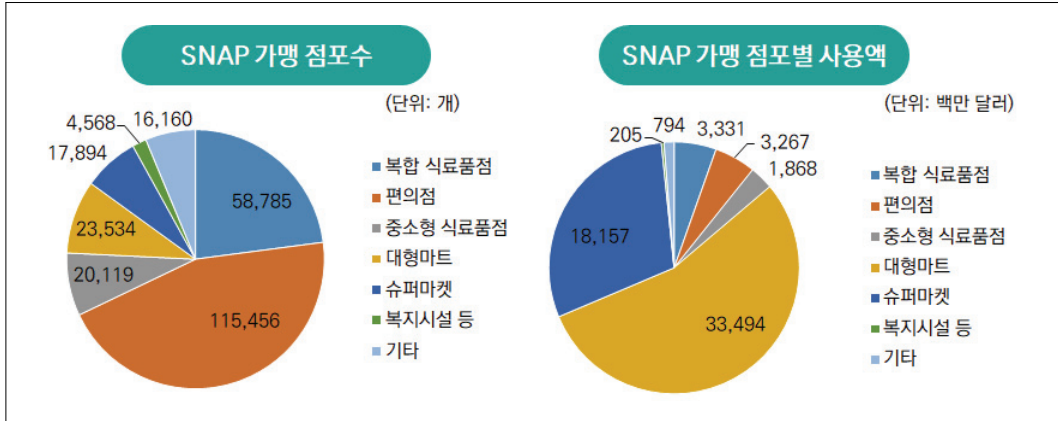
고 있음을 알리는 증서 등 모든 소득원에 대한 증빙자료를 제출해야 하며 경우에 따라서는 고용주의 이름과 전화번호도 함께 제출해야 함.

- 의료비 지출 증빙자료는 병원비 진료영수증, 병원 진찰을 위한 교통비 영수증 등임.
- 또한 신청자는 자산액을 신고해야 함.
- 신고된 자산액이 의심스럽거나 신고를 하지 않는 경우에는 신청이 거부될 수 있음.
- 신청자는 부양비용, 주거비, 자녀 부양비 등을 신고해야 하며 복지 담당자는 신고내역이 의심스러울 때만 검증을 실시함.

■ 지원품목과 사용처

- 바우처로 구매 가능한 품목은 채소, 과일, 육류, 유제품, 빵, 곡물, 스타크류, 비알콜음료, 종자, 채소재배용 화분임.
- 주류, 담배, 비타민, 의약품, 건강기능식품, 살아있는 동물, 즉석섭취식품, 기타 비식용 제품은 바우처로 구매 불가함.
- 해당 품목은 편의점(Convenience Store), 중소형 마트, 대형마트, 베이커리, 채소 및 과일 판매점, 파머스 마켓 등 다양한 판매점에서 바우처를 이용하여 구매가능
 - 2018년 기준 SNAP 가맹 점포는 총 25만 6,516개이며 가맹점포에서 사용된 바우처 금액은 611억 1,635만 달러에 이름.
 - 점포수를 기준으로는 편의점의 비중이 45%, 복합식료품점이 22.9%로 작은 규모의 가맹점포가 많은 비중을 차지하고 있으나 바우처 사용금액을 기준으로 살펴보면, 대형마트가 54.8%, 슈퍼마켓이 29.7%로 규모가 큰 식료품점에서 가장 많이 사용되고 있음.

그림 2-2 SNAP 바우처 사용처 현황

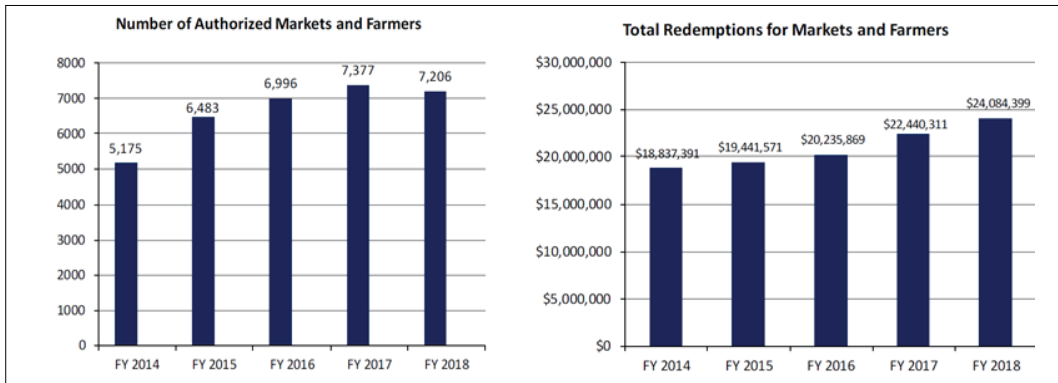


자료: USDA/FNS, Fiscal Year 2018 Year End Summary.

○ 미국 정부는 지역에서 생산된 신선식품 공급을 확대하기 위해 파머스 마켓이나 직거래 농업인에게는 수수료가 없는 EBT(Electronic Benefit Transfer) 단말기를 지원하고 있으며 그 결과, 파머스 마켓이나 농산물 직거래 시장에서 SNAP의 사용실적은 꾸준히 증가함.

그림 2-3 파머스 마켓/직거래 농업인 수 및 바우처 사용액

단위: 명, \$

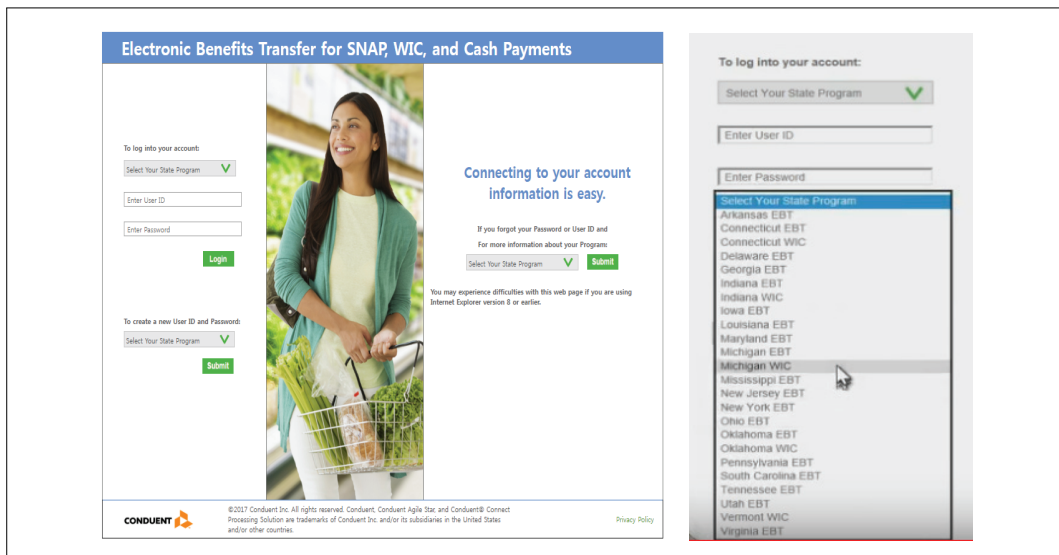


자료: USDA/FNS, Fiscal Year 2018 Year End Summary.

■ EBT 사용방법

- EBT 잔액은 영수증에 표시되므로 영수증을 참고하거나 주 별 EBT 관리 홈페이지 또는 고객센터에서 확인 가능함.
- SNAP을 이용할 수 있는 식료품점은 QUEST 로고나 EBT 카드 사진을 게시하고 있으므로 사용자는 해당 로고와 사진으로 사용가능 여부를 확인할 수 있음.
- EBT에는 개인비밀번호(PIN)이 설정되어야 하며 물품 구매 시 비밀번호를 입력해야 정상적으로 결제됨.
- 개인 EBT 계좌에 남아있는 지원금액은 이월되지만 365일이 이후에는 사용 불가함.
- EBT 카드가 분실, 도난, 파손된 경우 EBT 관리 회사의 고객센터에 문의하여야 함.
 - EBT의 관리를 위한 홈페이지가 별도로 운영되고 있으며 대체로 두 개의 회사에서 주별 EBT 관리 홈페이지(www.connectebt.com, www.ebtedge.com)를 운영하고 있음.

그림 2-4 EBT 관리 홈페이지



- SNAP 식료품점에서는 결제시스템 관련 서비스 회사인 Fidelity Information Services, LLC(FIS)와 계약을 맺고 SNAP, 현금 보조프로그램 또는 WIC의 결제와 관련된 서비스와 물품을 제공받으며 FIS는 USDA로부터 지원금을 인수받아 각 점포에 정산하여 줌.
 - FIS는 EBT를 처리할 수 있는 터미널, 프린터, 스캐너, 핀패드 등의 기구들을 제공함.
 - SNAP 식료품점은 결제계좌를 개설하여 FIS에 정보를 제공해야 하며 FIS는 해당 계좌로 각 점포에서 SNAP으로 결제한 총 금액에서 제반 수수료와 세금을 공제한 금액을 1~2일 이내에 정산함.

■ 수혜 현황

- SNAP 참여율은 FY(Fiscal Year) 2016에 대상 개인 기준 85%, 대상 가구 기준 89%임 (USDA 2018).
 - SNAP을 받을 수 있을 것으로 추정되는 인구는 4,700만 명이며 그 중 약 4,000만 명이 참여하였음.
 - 그룹별로는 빈곤선의 51~100% 수준의 소득을 가진 가구원의 95%가 SNAP에 참여한 반면 빈곤선 이상의 소득 수준을 가진 가구는 42%의 참여율을 보였음.
 - 또한 최저 수혜금액에 해당될 것으로 예상되는 그룹의 참여율은 30%에 불과하여 경제적으로 취약한 그룹일수록 참여율이 높음.
 - 한편 60세 이상의 고령자 참여율은 45%이며 그 중에서도 독거노인의 참여율은 59%, 가족과 함께 거주하는 노인의 참여율은 25%로 노인 중에서도 취약한 그룹의 참여율이 더 높음.
- SNAP 참여율은 최근 7년간 눈에 띄게 상승하였음.
 - 전체 개인 참여율은 72%에서 85%로 상승하였으며 가장 참여율이 낮은 노인의 참여율도 33%에서 59%로 상승하였음.
- 참여율의 증가는 근본적으로는 경기불황으로 인해 빈곤층이 증가하였기 때문임.

- 경기불황으로 빈곤층이 된 근로자가 과거에는 복지 제도에 대해서 인지하지 못하다가 복지 프로그램을 접하게 되면서 자연스럽게 SNAP에 대해서 알게 되는 경우가 있음(Greenstein et al. 2018).

표 2-5 SNAP 참여율(FY2010-FY2016)

단위: %

구분	FY2010	FY2011	FY2012	FY2013	FY2014	FY2015	FY2016
전체 개인	72	78	83	85	83	83	85
가구원수별							
1~2인 가구	65	75	81	84	82	82	81
3~4인 가구	76	82	86	90	86	89	92
5인 이상 가구	74	76	83	80	79	75	81
연령별							
17세 이하	89	96					
18~59세	72	79	85	88	85	86	88
60세 이상	33	38	42	41	42	42	45
1인 가구	43	50	55	54	56	56	59
2인 이상 가구	20	23	24	25	23	25	25

자료: USDA-FNS(2018).

○ 또한 SNAP 참여율의 상승 요인에는 신청 절차를 간소화하고 신청자의 편의를 최대한 고려하여 행정을 처리하려고 한 각 주정부의 노력이 있었음.

- SNAP 대상가구가 참여를 꺼리는 원인 중 하나가 복잡하고 어려운 신청절차였기 때문에 이를 해결하기 위한 주정부의 노력이 필요하였음.
- 예를 들면, SNAP과 자격요건이 비슷한 Medicaid와 SNAP의 신청을 통합한 것이 주정부의 해결방안 중 하나였음.

○ 또한 종이쿠폰 방식에서 EBT로 전환한 것은 수혜자의 낙인효과를 줄임으로써 참여율을 높였음.

- 이는 많은 가구들이 낙인효과 때문에 SNAP의 참여를 꺼렸다는 것을 반증함.

- 또한 최근 몇 년간 주거비가 급증한 것이 저소득층의 경제상황을 압박하였기 때문에 대상가구의 참여율이 높아진 것으로 판단됨.
- 정리하면, 대상가구의 경제적 상황, 낙인효과, 행정절차에 대한 부담이 참여여부를 결정하는데 영향을 미치는 요소라고 할 수 있음.
- 최근 5년 SNAP의 총 수혜자는 감소하였음.
 - 월 평균 수혜자 수는 2014년에 4,664만 명에 이르렀으나 2018년에는 3,965만 명으로 감소하였음.
- 수혜인원의 감소와 더불어 지원금과 기타 비용을 포함한 총 비용도 감소하였는데 2014년 총 비용은 740억 6,033만 달러였으나 2016년에는 648억 7,511억 원으로 감소하였음.
- 그러나 1인당 평균 지원금액은 126달러 내외에 머무르고 있음.

표 2-6 SNAP 지원규모 및 비용(2019년 7월 5일 기준)

회계연도	월평균 수혜자 수 (천명)	1인당 평균 지원금 액(달러)	지원금 총액 (백만 달러)	기타 비용2] (백만 달러)	총비용 (백만 달러)
2014	46,664	125.01	69,998.84	4,061.49	74,060.33
2015	45,767	126.81	69,645.14	4,301.51	73,946.64
2016	44,220	125.40	66,539.27	4,367.23	70,906.50
2017	42,133	126.01	63,711.05	4,458.43	68,169.48
2018	39,652	126.96	60,407.79	4,467.32	64,875.11

자료: USDA FNS(<https://www.fns.usda.gov/pd/supplemental-nutrition-assistance-program-snap> 2019.08.02. 방문).

■ 식품 지원체계

- 기본적으로 수혜자들이 식료품점에 가서 필요한 농식품을 구매하는 방식으로 지원이 이루어지지만 최근에는 온라인 구매를 시도하고 있음.
 - 아마존, 샵라이트, 월마트의 홈페이지에서 EBT를 이용한 구매가 가능하며 지역적으

로는 앨라배마, 아이오와, 메릴랜드, 네브래스카, 뉴저지, 뉴욕, 오레건, 워싱턴 주에서 온라인 구매가 이루어질 것으로 예상됨.

○ 식료품점은 자체적으로 농식품을 조달하기 때문에 농무부 식품영양국은 SNAP을 위한 조달절차에 개입할 여지가 많지 않음.

○ 다만, 농무부는 SNAP-인증 식품점(SNAP-authorized stores)에 대한 기준을 설정함.

- SNAP-인증 식품점의 자격 요건은 육류·닭고기·생선류, 빵·씨리얼, 채소·과일, 유제품 등 4개의 농식품군에 대해 3종류 이상의 식품을 판매하거나 해당 식료품점의 전체 판매액 중 위에서 언급된 4개의 농식품군의 판매액이 차지하는 비중이 50%를 넘어야 함.⁵⁾

○ 추가적으로 농무부는 SNAP 수혜자들이 구입할 수 있는 농식품 종류에 대한 가이드라인을 설정하여 제공하고 있음.

- SNAP으로 구매가 가능한 농식품은 위에서 언급된 4종의 농식품군뿐 아니라 가구에 의해 소비되는 농식품을 생산하는 종자 및 식물도 포함됨.
- 청량음료, 캔디류, 쿠키류 등도 SNAP 혜택으로 구매 가능한 농식품에 포함됨.
- 티슈나 샴푸와 같은 비식품류는 SNAP의 혜택으로 구매가 불가능하며, 식료품점 안에서 섭취할 수 있는 식품('hot foods'), 즉석식품 역시 구입할 수 없음.⁶⁾
- 또한 주류, 담배류, 영양제 및 의약품, 살아있는 동물 등도 SNAP으로 구입할 수 없음.

○ 미국정부는 지역 내 농산물 생산과 SNAP 간의 연계 강화를 위하여 파머스 마켓이나 직거래 농업인이 SNAP을 사용할 수 있도록 지원하고 있음.

- 파머스 마켓 운영자 또는 직거래 농업인은 EBT 전용 POS를 무료로 사용할 수 있도

⁵⁾ USDA-FNS(a)를 참고하여 작성함.

⁶⁾ USDA-FNS(b)을 참고하여 작성함.

록 지원받음(출장 시 확인).

- 또한 SNAP 사용과 관련된 규칙과 규정, SNAP 카드 소지자에 대한 홍보에 대한 교육 지원을 받음.

■ 지급 및 대상 선정오류 개선⁷⁾

- 각 주는 개인 사망기록과 수감자 기록, FNS의 부적격자 데이터베이스를 적격여부 심사
에 활용하여 부적격자가 지원을 받는 일을 방지하고 있음.
- 또한 사후관리로 수혜가구를 대상으로 한 재검증을 실시하고 그 결과를 분석·공표함.
그 절차는 다음과 같음.
 - 각 주의 SNAP 담당부서는 매달 무작위적으로 일부 수혜가구를 뽑아서 전국적으로
총 5만 가구의 샘플을 구성함.
 - 주의 SNAP 담당자는 수혜자의 인터뷰와 가구 상황에 대한 자세한 조사를 실시함.
 - 조사 결과는 각 주가 대상가구의 적격여부와 지원금액을 얼마나 정확하게 결정하였
는가를 판단하는데 활용함.
 - 각 주는 적격여부 판정 및 지급금액 산정의 오류 발생수를 계산하며 이때 과소지급 또
는 과대지급도 오류로 취급함.
 - 과대 지급된 지원금은 환급해야 하며 과소 지급된 금액은 추가 지급함.
 - USDA는 총 5만 건의 사례 중 약 2만 5000건에 대해 각 주의 검증결과를 재검증하고
각 주의 검증절차가 제대로 이루어졌는지 평가함. 만약 주에서 이루어진 검증결과가
맞지 않는 것으로 판정되면 재검증 결과를 주 정부에 송부하여 주 정부가 추가적으로
검토하도록 함.
 - USDA는 재검증 자료들을 분석하며 전국 및 주별 지급 오류율을 계산하여 매년 6월
에 발표함.

⁷⁾ USDA/FNS 홈페이지를 참고하여 작성함(2019.8.9. 방문)

〈https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/media/file/USDA_SNAPQC_Infographic.pdf〉

■ 부정사용의 적발 및 사후조치⁸⁾

○ 부정사용은 크게 수혜가구, SNAP 참여 식료품점, 주 정부 SNAP 담당자의 의해 이루어질 수 있으며 식료품점의 부정사용(trafficking), 수혜가구의 부정사용, 식료품점의 허위 신청, 수혜가구의 허위 신청, 수혜가구나 담당자의 실수, SNAP 담당자의 부정행위 등의 유형으로 구분됨.

○ 부정사용(Trafficking)

- 식료품점의 부정행위에 대한 감독은 USDA가 수혜가구의 부정행위에 대한 감독은 주 정부가 담당함.
- 부정사용은 보통 SNAP 지원금을 현금으로 바꾸는 것을 의미하며 식료품점과 수혜가구 모두 이런 행위에 관련될 수 있음.
- 또한 부정사용은 사용 제한된 품목의 구매에 지원금액을 사용하거나 지원금으로 구매한 품목을 반품하여 현금을 수령하는 방식, 지원금으로 구매한 품목을 제3자에게 판매하여 현금으로 바꾸는 방식을 포함함.
- 수혜가구가 SNAP 지원금을 식료품점에 팔아 현금을 받는 것도 부정사용에 해당됨.

○ 식료품점의 허위 신청

- 식료품점이 SNAP 가맹점으로 승인되기 위해서는 일정한 기준을 만족함을 증명하는 증빙서류를 제출해야 함. 신청 과정에서 허위 증빙서류를 제출하는 경우 이를 허위신청으로 간주함.
- 또한 식료품점 주인이 부적격 사업자임에도 불구하고 승인을 받기 위하여 가족이나 친척에게 소유권을 위장 매도 또는 이전하여 승인을 받은 경우도 허위신청에 해당함.

⁸⁾ Aussenberg(2018)을 참조하여 작성하였음.

○ SNAP 담당자에 의한 부정행위

- SNAP 담당자가 불순한 의도로 부적격 신청자에게 적격판정을 내리거나 지원금 과대 지급을 결정하는 행위
- 주 정부의 복지담당 부서가 연방정부로부터 예산을 불법적으로 교부받거나 벌금을 피하기 위하여 의도적으로 하는 모든 형태의 노력을 부정행위로 볼 수 있음.

○ 기타

- SNAP 신청자가 적격 판정을 받기 위하여 허위 서류를 제출하거나 실수로 잘못된 정보를 제공하는 것, 심사과정에서 담당자가 적격 판정 및 지급액 결정에 있어 실수를 저지르는 것도 일종의 부정사용으로 볼 수 있음.

○ USDA는 식료품점의 부정행위를 적발하기 위하여 다음의 방법을 이용함.

- (EBT 거래 자료 분석) 의심스러운 거래 패턴을 포착하는 사용함.
- (잠복 조사) 부정행위가 의심되는 식료품점에 잠입하여 조사함.
- (법률집행협약(State Law Enforcement Bureau Agreement)) 몇몇 주는 동일 관할구역 내에 있는 사법부와 협약을 맺고 부정행위를 조사하기도 함.
- (신고 및 제보) USDA-FNS는 신고 및 제보를 통해 부정행위를 적발함.

○ 수혜가구의 부정행위는 주 정부가 담당하고 있으며 USDA의 부정행위 감시 방법과 유사한 방식으로 이루어짐.

- (EBT 거래 자료 분석) USDA가 포착한 의심 사례에 대한 정보를 주 정부에 제공함으로써 관련 수혜가구를 특정함.
- (온라인 모니터링) 소셜미디어나 웹사이트 모니터링을 통해 개인 간 거래를 포착함.
- 잠복 조사
- (EBT 교체 기록) EBT 카드를 빈번하게 교체하는 수혜가구는 부정행위와 관련하여 조사대상이 됨.

- (신고 및 제보) USDA-FNS는 신고 및 제보를 통해 부정행위를 적발함.
- (데이터 매칭) 신청자료 등 기타 검증자료를 매칭하여 부정행위자를 적발함.

○ 부정행위가 적발된 식료품점은 해당 식료품점의 모든 소유주가 처벌을 받음.

- 해당 식료품점은 SNAP 인증 식료품점의 자격을 박탈당하며 일정 기간동안 SNAP 참여할 수 없음.
- 또한 해당 식료품점은 WIC 인증 식료품점의 자격도 박탈당함(동일 기간).
- 부정사용 되었던 지원금을 납부해야 함.
- USDA-FNS는 부정행위가 적발된 식료품점의 정보를 공개함.
- 또한 해당 식료품점의 소유주는 사법처리의 대상이 되어 최대 25만 달러의 벌금과 최대 20년의 징역에 처해질 수 있음.

○ 부정행위가 적발 수혜가구는 수혜자격을 박탈당하며 해당 가구의 성인 가구원은 과대 지급된 금액 또는 부정 유통된 금액을 반납해야 함.

- 자격 박탈기간은 최소 1년이며 경우에 따라서는 영구적으로 자격 박탈이 될 수 있음.
- 또한 주 정부는 부정행위로 인해 자격 박탈당한 가구의 타 복지프로그램 수혜자격도 박탈할 수 있음.
- 또한 부정행위로 적발된 수혜가구는 법적 조치를 당할 수도 있으나 이는 주마다 자율적으로 결정됨.

■ SNAP 연계 식생활 교육 프로그램

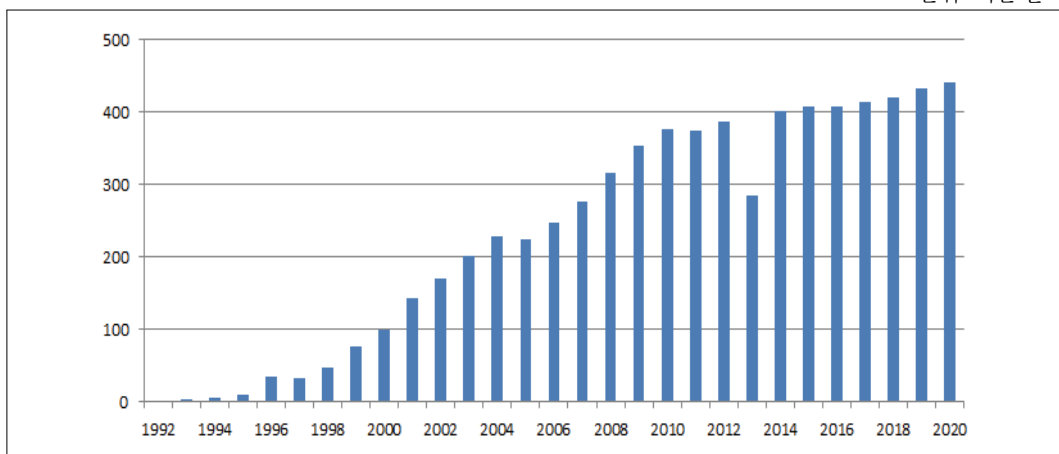
○ 푸드스탬프 프로그램의 영양교육은 1992년에 시작되었으며 푸드스탬프가 SNAP으로 바뀐 후 교육프로그램은 SNAP-Ed로 명칭을 바꾸어 운영되고 있음.

○ SNAP-Ed의 궁극적인 목표는 만성질환 등의 질병 예방 및 감소에 있음.

- SNAP-Ed의 대상자는 SNAP 참여가구와 SNAP 참여가구와 비슷한 저소득층임.
 - SNAP 참여가구, 기타 저소득층 보조 프로그램 참여 가구, 일반 저소득층을 포함함.
- SNAP-Ed의 참여는 자발적으로 이루어지며 SNAP 담당 기관은 SNAP-Ed에 대해 홍보하여 저소득층이 식생활 교육을 받을 수 있도록 제안함.
 - SNAP 담당 관청 사무실에 SNAP-Ed 홍보물을 부착하고 소셜네트워크를 통해 식생활교육 자료나 교육 프로그램을 홍보하는 것을 포함함.
- SNAP-Ed 예산은 꾸준히 증가하였으며 FY2020 예산은 4억 4,100만 달러에 이름.
- USDA의 식품영양국이 SNAP-Ed 교육프로그램을 총괄 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.
 - SNAP-Ed는 주 별로 다른 명칭을 갖기도 함. 예를 들면, 버지니아 주의 경우 Virginia Family Nutrition Program으로 불리고 있음.

그림 2-5 연도별 SNAP-Ed 예산(FY1992-FY2020)

단위: 백만 달러



주: FY 2020 예산은 추정치임.

자료: USDA/FNS(<https://snaped.fns.usda.gov/program-administration/funding-allocations> 2019.08.16. 방문).

○ SNAP-Ed의 주요 교육내용은 건강한 식품 선택, 건강이나 영양 측면에서 적절한 방식으로 음식을 조리·섭취하는 방법, 신체활동 장려 등임.

- 1) 건강한 식품 선택, 2) 건강한 식품 종류, 3) 식사 계획, 4) 올바른 식품 구입 및 예산 계획 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-Ed의 교육내용은 USDA/FNS가 제시한 영양 가이드라인(Dietary Guidelines for Americans: DGA)과 식품 가이드(MyPlate)에 기초해야 하며 그 외에도 신체활동 가이드라인(Physical Activity Guidelines: PAG), 건강한 사람 2020 플랜, 핵심 영양 메시지 등 FNS가 제시하는 여타 가이드라인도 참고할 수 있음.

○ SNAP-Ed의 교육방식은 1대1 강습 뿐만 아니라 그룹 강의도 포함하고 있으며 학교나 저소득층이 많이 고용된 직장 등 저소득층을 많이 포함하고 있을 것으로 기대되는 단체를 대상으로도 교육이 이루어질 수 있음. 뿐만 아니라 SNAP-Ed는 지역사회 전체를 대상으로 하기도 하는데 저소득층이 많이 거주할 것으로 예상되는 지역을 대상으로 교육을 진행할 수도 있음.

○ SNAP-Ed는 성인뿐만 아니라 아동을 위한 프로그램도 별도로 진행하고 있음.

○ 주 정부는 한 해 동안 수행한 SNAP-Ed 프로그램의 추진 현황, 예산 현황, 교육프로그램의 효과에 관한 연례보고서를 작성하여 제출해야 하며, 이러한 보고서는 추후 교육프로그램의 개선과제를 도출하는 데 사용됨.

2.2. 미국 WIC의 운영체계

■ 지원 대상과 조건

○ WIC의 수혜대상은 가구 소득이 연방빈곤선의 185%보다 낮은 임신·수유부, 수유하고

있지 않은 출산부, 5세 이하 영·유아임.

- 대상가구의 소득수준은 빈곤선 100%~185%에 해당되어야 하지만 SNAP, 메디케이드, TANF 또는 각 주의 복지 프로그램 수혜자는 자동으로 WIC 수혜 자격을 얻음.
- 신청자는 반드시 의사, 간호사 등 의료인에 의해 영양 또는 건강 상 위험요인(예를 들면, 빈혈, 저체중 등)을 가지고 있다는 것을 확인받아야 함.

○ 지원내용은 보충적 영양 식품, WIC 클리닉에서의 영양교육과 상담, 여타 건강·복지 서비스에 대한 제안, 모유수유 권장임. WIC에서 지원하는 식품은 영양 위험 요소를 가지고 있는 저소득 임신부, 출산모, 영아, 5세 이하 유아의 영양 필요를 고려하여 구성되었으며 최대 지원량은 다음의 <표 2-11>과 <표 2-12>에 제시된 바와 같음.

- 영아의 경우 모유수유 여부와 모유수유 비중에 따라서 지원식품 구성이 달라지며 여성의 경우에도 모유수유 여부에 따라서 지원식품이 달라짐.

표 2-7 WIC 월 최대 식품 지원량(아동, 여성)

식품 구분	유아	여성		
	식품패키지 IV: 1~4년	식품 패키지 V: 임산부, 부분 모유수유 (출산 후 최대 1년)	식품 패키지 VI: 출산 후 최대 6개월	식품패키지 VII: 완전 모유수유
주스	128 액량 온스	144 액량 온스	96 액량 온스	144 액량 온스
우유	16 쿼터	22 쿼터	16 쿼터	24 쿼터
씨리얼	36 온스	36 온스	36 온스	36 온스
치즈	N/A	N/A	N/A	1 파운드
달걀	12구	12구	12구	24구
과일, 채소	8달러 상당 바우처	11달러 상당 바우처	11달러 상당 바우처	11달러 상당 바우처
통곡물 빵	2 파운드	1 파운드	N/A	1 파운드
(통조림) 생선	N/A	N/A	N/A	30 온스
(건조/통조림) 콩, 피넛버터	1 파운드 또는 18 온스	1 파운드 18 온스	1 파운드 또는 18 온스	1 파운드 18 온스

자료: USDA FNS(<https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/wic/SNAPSHOT-of-WIC-Child-Women-Food-Pkgs.pdf> 2019.08.13. 방문).

표 2-8 WIC 월 최대 식품 지원량(영어)

식품 구분	완전 분유수유(Fully Formula Fed: FF)		부분 모유수유(BF/FF)		완전 모유수유(BF)	
	식품패키지 I-FF & III-FF: A: 0~3개월 B: 4~5개월	식품 패키지 II-FF&III-FF: 6~11개월	식품 패키지 I-BF/FF & III-BF/FF: A: 0~1개월 B: 1~3개월 C: 4~5개월	식품패키지 II-BF/FF & III-BF/FF: 6~11개월	식품패키지 I-BF: 0~5개월	식품패키지 II-BF: 6~11개월
WIC 분유	A: 액상분유 823 액량 온스 B: 액상분유 896 액량 온스	액상분유 630 액량 온스	A: 분유 104 액량온스 B: 액상분유 388 액량 온스 C: 액상분유 460 액량 온스	액상분유 315 액량 온스		
씨리얼		24 온스		24 온스		24 온스
과일 및 채소		128 온스		128 온스		256 온스
육류						77.5 온스

자료: USDA FNS(<https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/wic/SHOT-of-WIC-Child-Women-Food-Pkgs.pdf> 2019.08.13. 방문).

■ 지원규모

○ WIC의 월평균 참여가구는 FY 2018 기준 총 687만 명가량이었으며 참여인원은 최근 감소하고 있음. 참여인원 구성으로 보면 유아의 참여비율이 가장 높으며 영아 인원이 근 소하게 여성 참여 인원을 앞서고 있음.

○ WIC을 운영하는데 드는 비용은 식품비와 행정비용으로 나눌 수 있으며 식품비는 FY 2018 기준 33억 7,659만 달러, 행정비용은 19억 7,820만 달러가 소요되었으며 참여인원의 감소와 함께 식품비도 매년 감소하였으나 행정비용은 미미하나마 증가 추세에 있음.

표 2-9 WIC 월 평균 참여인원 및 운영비용

참여인원 및 비용		FY2015	FY 2016	FY2017	FY 2018
참여인원(명)	여성	1,923,171	1,838,293	1,737,991	1,633,864
	영아	1,939,741	1,875,706	1,787,331	1,712,401
	유아	4,160,831	3,982,440	3,760,839	3,523,863
	전체	8,023,742	7,696,439	7,286,161	6,870,128
식품비(억 달러)		41.7596	39.4957	36.0611	33.7659
행정비용(억 달러)		19.2194	19.4612	19.6508	19.7820
1인 평균 식품비(달러)		43.4	42.8	41.2	41.0

자료: USDA FNS(<https://www.fns.usda.gov/pd/wic-program> 2019.08.13. 방문).

■ 식품 공급체계

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

■ 부정사용/오용 방지

○ 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. 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.

○ IC 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 바꾼다던지, 워터마크나 마이크로라인 프린팅의 글자를 바꾼다던지 등의 로테이션 수단이 있음. 발행, 저장, 재고, 주 전달기관명, 사용을 위한 정보 등 체크 관리를 은행 수준으로 함. 800으로 시작하는 전화를 개설하여 부정사용에 대해 신고하도록 하며, 이러한 신고 정보를 체크에 인쇄하기도 함. 주별로 체크 위조에 대해 벌금을 부과하고 있기도 함.

■ WIC 참여자 대상 파머스 마켓 영양 프로그램(Farmers Market Nutrition Program) 도입

○ 의회는 1992년에 WIC 참여자가 인근 지역에서 재배된 신선 과일 및 채소를 섭취하도록 지원하기 위하여 파머스 마켓 영양 프로그램을 도입함. WIC 수혜자는 파머스 마켓에서 사용가능한 쿠폰을 추가로 발급받아 파머스 마켓, 개인 농가, 가판대에서 판매하는 농산물을 구매토록 함.

- 1인당 매달 평균 23 달러가량의 농산물 구매하였으며 2018년 기준 총 172만 7234 명이 혜택을 받았으며 총 2천 3백만 달러가 소요됨.

표 2-10 WIC 월 평균 참여인원 및 운영비용

구분		2016	2017	2018
총 지원액(백만 달러)		21	22.3	23
수혜자(명)		1,650,791	1,739,716	1,727,234
1인당 지원 수준		\$23	\$23	\$23
판매자(명/개)	농민	18,225	16,815	16,902
	마켓	3,236	3,312	2,788
	가판대	2,433	2,367	2,974

자료: USDA/FNS, WIC Farmers' Market Nutrition Program Profiles.

3

농식품바우처 지원사업 도입 방안

1. 기본 방향

○ 농식품바우처 지원사업의 추진을 위한 다섯 가지 기본방향을 수립함. 첫째, 농식품바우처 지원사업은 현물 교환의 바우처 형태로의 도입이 필요함. 둘째, 농식품바우처 지원사업은 국내 농업과의 연계성 강화 측면을 고려하여야 함. 셋째, 수혜자 특성 및 수혜자별 소비환경(지리적 여건 등)에 맞춤형으로 제공하여야 함. 넷째, 식생활 교육과의 연계를 도모해야 함. 다섯째, 지역 푸드플랜과 연계하여 추진하도록 함.

표 3-1 농식품바우처 지원사업 도입 및 추진 기본 방향

기본 방향 1	바우처 형태로의 도입 필요
기본 방향 2	국내 농업과 연계성 강화
기본 방향 3	수혜자 특성 및 소비환경에 맞춤형 제공
기본 방향 4	농식품 무상 공급에서 그치지 않고 식생활교육과 연계
기본 방향 5	푸드플랜의 틀 안에서 농식품 생산/유통과 연계하도록 추진체계 구축

○ 취약계층의 식품비가 최저식품비 수준에 미달하고, 식품 지원액의 상당 비중이 타 용도로 사용되고 있어 취약계층의 농식품 소비가 최소한의 건강유지를 위한 소비 수준에 크게 미달함. 취약계층의 농식품 소비 확대를 통한 영양 섭취 및 식생활 개선이 달성되기 위해서는 현물지급 형태가 바람직함.

표 3-2 농식품 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 운영비용 절감
단점	① 소비자 효용 증대 효과 적음 ② 이용매장 제한 가능성이 크므로 특정매장 혜택 논란 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

자료: 이계임·김상호·엄진영·김부영(2018: 141).

○ 수혜자들의 농식품 소비를 증진하면서 현물지원보다 큰 효용 증대 효과가 있어 가장 적절하다고 판단되는 바우처)⁹⁾ 중에서도 전자방식 바우처는 대금정산의 용이성, 결제 편리성, 휴대성, 모니터링, 인프라 구축 측면에서 가장 유리한 방식임.

표 3-3 농식품 지급 방식별 비교

구분	전자방식	현금방식	쿠폰방식	비수혜
낙인효과	낮음	없음	높음	없음
대금정산의 용이성	높음	높음	낮음	없음
약용 가능성	낮음	높음	높음	없음
결제 편리성	높음	높음	낮음	없음
휴대성	높음	낮음	낮음	없음
모니터링	높음	불가능	낮음	없음
인프라 구축(제작, 관리)	높음	없음	낮음	없음

○ 국내 농업과의 연계성을 강화하여 지속가능한 농식품 지원사업을 추구할 필요가 있는데, 실제 취약계층에게 부족한 영양소의 주공급원인 채소, 과일, 쌀, 우유 등은 국내 생산기반이 구축되어 있고, 공급측면에서 수급을 조절하기 위해 막대한 예산을 투입하여 수매, 비축, 용도 전환, 폐기 등을 추진해 온 품목임.¹⁰⁾

9) 이계임·김상호·엄진영·김부영(2018) p.141.

10) 이계임·김상호·엄진영·김부영(2018) pp.116~117.

○ 농식품바우처 지원이 대상자에게 효과적으로 전달되기 위해서는 가구의 특성(가구원 수, 연령, 거동이 불편한 가구원 여부 등)과 농식품 소비 환경(구입처까지 이동거리와 이동수단 등)을 충분히 고려하여 전달방식이 구체화되어야 함. 필요한 경우, 지역별 특성을 반영하여 맞춤형 전달방식을 개발할 필요도 있음.

○ 농식품 지원을 통해 효과적으로 대상 취약계층의 영양 섭취 수준과 건강상태를 개선하기 위해서는 현재 농림축산식품부에서 주도적으로 추진하고 있는 식생활 교육사업 뿐 아니라 지방자치단체의 교육사업과 다각도로 연계하여 추진할 필요가 있음.

- 2017년 설문조사 결과 취약계층의 56.4%와 지자체 사업 담당자의 53.2%, 기관 사업 운영자의 68.3%는 식생활·영양교육의 확대가 필요하다고 응답¹¹⁾

표 3-4 영양교육 및 식생활 교육 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).

○ 중장기 농식품 수급계획 및 푸드플랜과 연계, 지속가능한 소비체계 구축, 농식품 유통망 기반 활용을 위해서는 농식품의 생산, 유통, 소비를 담당하는 농림축산식품부에서 주도적으로 사업을 운영할 필요가 있음. 농식품의 생산부터 폐기에 이르기까지 전체 식품사슬(food chain)을 정책의 영역으로 아우르는 푸드플랜의 틀 안에서 농식품바우처 지원 사업이 추진되어야 함.

- 2018년 설문조사에 따르면 취약계층은 농식품을 지원하는 신규 식생활 지원제도 운영의 적절한 부처로 농림축산식품부가 적절하다고 응답(63.0%)¹²⁾
- 농식품정책 분야 선진국인 미국에서는 농무부(USDA)가 주무부처로서 취약계층의 영양 증진과 식생활 개선을 위해 다수의 식품지원 관련 프로그램과 바우처 지원제도를 운영

11) 이계임·김상호·김부영(2017) p.169.

12) 이계임·김상호·엄진영·김부영(2018) p.115.

2. 대상 가구 선정

2.1. 대상 가구 선정을 위한 기초분석

2.1.1. 취약계층의 소득 및 식품비

○ 소득 수준별로 가구의 소비 지출을 비교 분석하기 위해 통계청에서 조사하는 ‘가계동향 조사’의 원자료를 분석함.¹³⁾ 중위소득 30% 미만 가구의 월평균 소득 수준은 사회수혜금 혜택 여부에 따라서 전체 소득의 31.6~38.4%이며, 중위소득 30~40% 미만 가구의 경우도 전체 평균의 절반에 미치지 못함.

표 3-5 취약계층의 1인당 소득 및 소비지출 비교

단위: 원/월(%)

구분		전체	중위소득 30% 미만		중위소득 30~40%	중위소득 40~50%	중위소득 50% 이상
			사회수혜금 혜택	사회수혜금 비혜택			
소득(경상+비경상)		2,298,095 (100.0)	883,505 (38.4)	725,824 (31.6)	1,127,564 (49.1)	1,290,175 (56.1)	2,819,485 (122.7)
경상소득		2,219,725 (100.0)	821,910 (37.0)	653,318 (29.4)	1,027,959 (46.3)	1,219,239 (54.9)	2,739,456 (123.4)
소비지출		1,338,980 (100.0)	729,137 (54.5)	696,454 (52.0)	864,719 (64.6)	959,216 (71.6)	1,552,304 (115.9)
식품비	식료품 및 비주류음료	189,909 (100.0)	154,816 (81.5)	163,631 (86.2)	169,872 (89.4)	173,275 (91.2)	199,522 (105.1)
	식료품 및 비주류+주류	196,897 (100.0)	158,644 (80.6)	167,167 (84.9)	175,151 (89.0)	177,880 (90.3)	207,622 (105.4)
	식료품 및 비주류+ 주류+외식비	370,291 (100.0)	204,819 (55.3)	223,137 (60.3)	253,770 (68.5)	294,272 (79.5)	420,902 (113.7)

주: 지출액은 명목금액이며, 기준년도는 2016년임.

자료: 통계청, 가계동향조사 원자료 분석.

○ 취약계층의 식료품·비주류음료 월평균 지출액은 소득 수준이 낮을수록 적은 특징이 있음. 중위소득 30% 미만인 가구를 살펴보면, 사회수혜금을 받는 가구의 소득 및 소비지

¹³⁾ 2017년 가계동향조사의 경우 소득이 분위별로만 발표되어 소득 상세 구분별 분석이 불가능하여 2016년 가계동향조사 원자료를 이용함.

출이 사회수혜금을 받지 않는 가구보다 높지만, 식료품 및 비주류음료 지출액은 오히려 낮은 특징을 보이고 있음. 중위소득 30% 미만이며 사회수혜금을 받는 가구의 식료품 및 비주류음료 지출액은 15만 4,816원으로 전체 가구의 81.5% 수준이며, 중위소득 30% 미만이면서 사회수혜금을 받지 않는 가구는 전체 가구의 86.2%임. 중위소득의 30% 이상이나 40% 미만인 가구의 식료품·비주류음료 월평균 지출액은 전체 가구의 89.4% 수준으로 90% 수준에 미치지 못하는 것으로 분석됨.

- 중위소득 30% 미만인 가구의 총식품비(식료품·비주류음료+주류+외식)는 전체 가구의 60% 미만 수준으로 매우 낮으며 중위소득 30~40% 가구 또한 68.5% 수준에 불과함.

2.1.2. 취약계층의 식품류별 지출수준 비교

- 대부분의 식품류에서 취약계층의 지출액은 전체 가구 평균 지출액에 크게 못 미치는 수준을 나타냄.
- 중위소득 30% 미만 가구는 물론 중위소득의 30~40% 미만인 그룹과 중위소득의 40~50% 미만인 그룹도 곡물, 채소 및 채소가공품, 수산식품, 유지류, 조미식품에 대한 지출은 많은 편이나, 대부분 식품류는 전체 평균에 미치지 못하는 상황임.
 - 중위소득의 30% 미만이면서 사회수혜금을 받는 가구의 1인당 월평균 지출액을 살펴 보면, 육류는 전체 평균 대비 65.7%, 유제품 및 알류 74.6%, 과일 및 과일이공품 67.7%로 매우 낮은 수준임.
 - 중위소득의 30% 미만이면서 사회수혜금을 받지 않는 가구의 경우에는 육류 76.6%, 유제품 및 알류 70.6%, 과일 및 과일이공품 85.3% 수준임.
 - 중위소득의 30~40%인 가구는 육류 83.3%, 유제품 및 알류 77.7%, 과일 및 과일이공품 87.1% 수준임.
- 중위소득 30% 미만이면서 사회수혜금을 받는 가구의 1인당 월평균 외식비는 전체 평균

의 26.6%에 불과하며, 사회수혜금을 받지 않는 가구는 32.3% 수준임. 중위소득의 30~50% 미만 계층도 1인당 월평균 외식비는 평균과 큰 차이를 보이는데, 중위소득의 30~40%인 가구는 전체 평균의 45.3%, 중위소득 40~50%인 가구는 전체 평균의 67.1%로 분석됨.

표 3-6 식품류별 취약계층 1인당 지출수준

단위: 원/월, %

구분	전체		중위소득 30% 미만				중위소득 30%~40% 미만		중위소득 40%~50% 미만		중위소득 50% 이상	
			사회수혜금 혜택		사회수혜금 비혜택							
	지출액	비중	지출액	비중	지출액	비중	지출액	비중	지출액	비중	지출액	비중
식품비지출	370,291	100.0	204,819	55.3	223,137	60.3	253,770	68.5	294,272	79.5	420,902	113.7
식료품·비주류음료	189,909	100.0	154,816	81.5	163,631	86.2	169,872	89.4	173,275	91.2	199,522	105.1
곡물	10,323	100.0	14,655	142.0	13,035	126.3	12,119	117.4	11,911	115.4	9,299	90.1
곡물가공품	8,816	100.0	7,417	84.1	6,643	75.4	7,447	84.5	8,210	93.1	9,431	107.0
빵 및 떡류	11,410	100.0	5,391	47.2	6,123	53.7	7,655	67.1	8,055	70.6	13,249	116.1
육류	30,044	100.0	19,753	65.7	23,025	76.6	25,034	83.3	27,871	92.8	32,524	108.3
육류가공품	5,736	100.0	2,685	46.8	2,366	41.2	2,841	49.5	4,132	72.0	6,841	119.3
신선수산물	11,643	100.0	11,619	99.8	15,023	129.0	13,289	114.1	11,859	101.9	10,927	93.9
염건수산물	4,325	100.0	4,175	96.5	5,216	120.6	4,777	110.5	4,130	95.5	4,163	96.3
기타수산물가공	3,855	100.0	3,032	78.7	2,988	77.5	3,608	93.6	3,345	86.8	4,121	106.9
유제품 및 알	15,027	100.0	11,204	74.6	10,615	70.6	11,672	77.7	12,797	85.2	16,446	109.4
유지류	1,618	100.0	1,816	112.2	1,884	116.4	1,849	114.3	1,800	111.2	1,531	94.6
과일 및 과일가공품	23,591	100.0	15,971	67.7	19,652	83.3	20,537	87.1	20,335	86.2	25,264	107.1
채소 및 채소가공품	22,705	100.0	25,760	113.5	28,017	123.4	27,972	123.2	25,032	110.2	21,071	92.8
해조 및 해조가공품	2,220	100.0	2,014	90.7	2,220	100.0	2,376	107.0	2,314	104.2	2,222	100.1
당류 및 과자류	13,421	100.0	7,164	53.4	6,774	50.5	8,083	60.2	9,749	72.6	15,632	116.5
조미식품	6,804	100.0	8,662	127.3	9,501	139.6	8,471	124.5	7,695	113.1	6,023	88.5
기타식품	7,550	100.0	6,143	81.4	4,484	59.4	4,983	66.0	5,842	77.4	8,461	112.1
커피 및 차	4,040	100.0	3,476	86.0	2,748	68.0	2,756	68.2	2,978	73.7	4,454	110.2
주스 및 기타음료	6,783	100.0	3,879	57.2	3,315	48.9	4,403	64.9	5,220	77.0	7,864	115.9
주류	6,988	100.0	3,828	54.8	3,536	50.6	5,279	75.5	4,606	65.9	8,100	115.9
식사비	173,395	100.0	46,174	26.6	55,970	32.3	78,619	45.3	116,392	67.1	213,280	123.0

주: 지출액은 명목금액이며, 기준년도는 2016년임.

자료: 통계청, 가계동향조사 원자료 분석.

2.1.3. 취약계층의 식품 불안정

- 식품 안정성은 가구에서 식품을 확보할 수 있는 능력을 측정하는 지표임. 식품 안정성 관련 문항이 포함되어 있는 ‘국민건강영양조사’ 2014~2016년 원자료를 통합하여 취약계층의 식품 불안정 수준을 분석함.
- 식품 불안정 단계에 위치한 가구 비중을 합산하면, 중위소득 50% 초과 그룹의 경우 2.0%에 불과한 반면, 소득 수준이 중위소득 50% 미만인 그룹에서는 식품 불안정 단계 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타남. 식품 불안정 단계 비중은 중위소득 30~40% 미만 계층은 9.2%, 중위소득 40~50% 미만 계층은 7.4%로 산출됨. 중위소득 30% 미만의 수급자 가구는 식품 불안정 단계 비중이 32.3%로 매우 높고 동일 소득 구간의 비수급자도 10.1%에 달함.

표 3-7 취약계층의 식생활 불안정 비중

단위: %

전체	중위소득 30% 미만/수급자	중위소득 30% 미만/비수급자	중위소득 30~40%	중위소득 40~50%	중위소득 50% 이상
4.1	32.3	10.1	9.2	7.4	2.0

주: 식생활 상황에 대해 ‘경제적으로 어려워 자주 먹을 것이 부족했다’ 또는 ‘경제적으로 어려워 가끔 먹을 것이 부족했다’고 응답한 비중

자료: 질병관리본부, 「국민건강영양조사」 2014~2016년도 원자료 통합분석.

2.1.4. 취약계층 영양 섭취 실태

- 취약계층별 영양 섭취 분석 결과를 감안하여 식품 지원이 시급한 계층을 우선적으로 지원할 필요가 있음. 취약계층의 영양권장량 대비 섭취 실태를 파악하기 위해 ‘국민건강영양조사’ 2014~2016년도 원자료를 통합하여 분석한 결과, 중위소득 30% 미만인 계층의 에너지 및 영양소 섭취 수준이 가장 취약하며, 중위소득 30~50% 계층의 경우도 영양 섭취 수준이 취약한 것으로 분석됨.

표 3-8 취약계층의 권장량 대비 영양소 및 에너지 섭취 비중

단위: %

구분	전체	중위소득 30% 미만/수급자	중위소득 30% 미만/비수급자	중위소득 30~40% 미만	중위소득 40~50% 미만	중위소득 50% 이상
에너지(ERR 대비 %)	99.7	86.6	93.3	90.5	96.5	101.7
단백질(RI 대비 %)	141.4	107.3	111.0	116.2	135.4	147.3
칼슘(RI 대비 %)	64.2	47.6	58.8	54.5	60.6	66.5
인(RI 대비 %)	149.5	109.8	126.5	127.3	140.0	155.1
철(RI 대비 %)	166.2	142.6	193.2	160.8	160.2	167.1
비타민 A(RI 대비 %)	111.5	81.5	98.2	88.1	113.9	115.7
티아민(RI 대비 %)	181.3	144.2	153.3	154.5	178.7	187.1
리보플라빈(RI 대비 %)	109.1	76.5	84.1	85.6	103.1	114.5
나이아신(RI 대비 %)	113.6	80.9	89.1	91.5	106.7	118.8
비타민 C(RI 대비 %)	105.1	70.6	98.9	84.9	104.6	109.0

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·김상효·김부영(2017).

○ 영양 섭취 부족자는 에너지 섭취 수준이 필요추정량의 75% 미만이고, 주요 영양소(칼슘, 철, 비타민 A, 리보플라빈)의 섭취 수준이 평균필요량 미만인 경우로 분류됨. 소득 수준별로 영양 섭취 부족자 비중을 산출하면 전체 평균이 8.2%인 반면, 중위소득의 30% 미만이면서 생계급여 수급자는 19.2%로 두 배 이상 높음. 중위소득의 30~40%에 해당하는 계층(11.9%)과 중위소득 40~50% 해당 계층(9.5%) 또한 영양 섭취 부족자 비중이 높은 수준임.

표 3-9 취약계층의 영양 섭취 부족자 비중

단위: %

전체	중위소득 30% 미만/수급자	중위소득 30% 미만/비수급자	중위소득 30~40%	중위소득 40~50%	중위소득 50% 이상
8.2	19.2	8.0	11.9	9.5	7.2

주: 영양 섭취 부족자 비중은 에너지 섭취량이 필요추정량의 75% 미만이면서, 주요 영양소인 칼슘, 철, 비타민 A, 리보플라빈의 섭취량이 평균필요량 미만인 분율(만 1세 이상).

자료: 질병관리본부, 「국민건강영양조사」 2013~2015년도 원자료 통합분석.

2.1.5. 취약계층 건강실태 분석

○ 취약계층의 건강상태를 파악하기 위해 건강 관련 3가지 지표인 주관적 건강인지율, 저작불편, EQ-5D(건강관련 삶의 질 측정지표)를 소득수준별로 산출하여 비교함. 취약계층의 소득수준이 증가할수록 해당 지표가 대체로 개선되는 추세를 보이나, 중위소득 40% 미만 계층의 건강상태가 크게 취약하며, 중위소득 50% 미만 계층도 50% 이상 계층에 비해 건강상태가 양호하지 못한 것으로 분석됨.

표 3-10 취약계층의 건강 관련 인식수준 비교(평균)

단위: %

구분	전체	중위소득 30% 미만/수급자	중위소득 30% 미만/비수급자	중위소득 30~40%	중위소득 40~50%	중위소득 50% 이상
주관적 건강상태	13.9	35.4	26.6	23.2	17.1	11.3
저작불편	20.3	41.8	40.2	33.8	28.7	16.5
EQ-5D	0.95	0.82	0.88	0.90	0.93	0.96

주 1) 주관적 건강인지는 조사대상자가 평소 스스로의 건강을 '매우 나쁨' 또는 '나쁨'이라고 생각하는 비율

2) 저작불편은 조사 시점에서 치아나 틀니, 잇몸 등으로 저작(씹기)불편을 느낀 비율을 의미

3) EQ-5D는 운동능력, 자기관리, 일상 활동, 통증과 불편, 불안과 우울 등 5개 항목으로 구성

자료: 질병관리본부, 「국민건강영양조사」 2014~2016년도 원자료 통합분석.

2.2. 대상 가구 선정 대안

○ 이제까지 분석결과를 종합해 보면 아래 표에 제시되는 바와 같음. 전체 평균을 기준으로 식료품 지출액, 식생활 불안정 가구 비중, 주관적 건강상태, 저작불편, 삶의 질 측면에서 중위소득 30% 미만인 가구가 가장 취약함. 한편, 영양섭취 부족자 비중이나 권장량 대비 에너지 섭취 비중의 경우 중위소득 30~50%인 가구가 오히려 중위소득 30% 미만(비수급자) 가구보다 다소 취약함. 따라서 중위소득 30% 미만인 가구 뿐 아니라 30~50%인 가구 또한 식생활 및 영양 측면에서 관심이 필요한 집단임.

표 3-11 취약계층의 건강 관련 인식수준 비교(평균)

단위: 원/월, %

구분	전체	중위소득 30% 미만/ 수급자	중위소득 30% 미만/ 비수급자	중위소득 30~40%	중위소득 40~50%	중위소득 50% 이상
식료품 및 비주류+주류+외식비	370,291 (100.0)	204,819 (55.3)	223,137 (60.3)	253,770 (68.5)	294,272 (79.5)	420,902 (113.7)
식생활 불안정 비중	4.1	32.3	10.1	9.2	7.4	2.0
영양섭취 부족자 비중	8.2	19.2	8.0	11.9	9.5	7.2
에너지(ERR 대비 %)	99.7	86.6	93.3	90.5	96.5	101.7
주관적 건강상태 나쁨	13.9	35.4	26.6	23.2	17.1	11.3
저작불편	20.3	41.8	40.2	33.8	28.7	16.5
EQ-5D	0.95	0.82	0.88	0.90	0.93	0.96

자료 1) 통계청, 가계동향조사 원자료 분석.

2) 질병관리본부, 「국민건강영양조사」 2014~2016년도 원자료 통합분석.

○ 한정된 국가 예산으로 최대의 식품지원 효과를 내기 위해서는 1) 중위소득 30% 미만인 가구를 중심으로 식품지원제도를 실시하는 것이 바람직하며, 2) 중위소득 30~40% 미만, 3) 중위소득 40~50% 가구 또한 식품소비, 식생활, 영양/건강 차원에서 정책적 관심이 필요한 대상이므로 향후 지원범위를 확대할 필요가 있음.

- 다만, 소득은 중위소득 30% 미만이지만 자산이 충분한 가구도 존재한다는 점을 고려할 때, 국민기초생활보장급여처럼 자산조건을 적용할 필요도 있음.

○ 중복수혜 등을 감안하여 무료급식 수혜자 혹은 생계급여 수혜자는 지원 대상에서 배제하는 방안도 고려할 수 있음. 또한, 예산의 규모나 정책 목표에 맞추어 특정 가구 유형(예: 노인 가구, 아동 가구, 혹은 결혼 가구 등)을 지원 대상으로 한정할 수도 있을 것임. 아래에 제시되는 <표 3-12>는 가구의 소득수준별, 가구유형별, 월별 지원금액별 지원 대상 가구 수 및 소요예산을 요약함.

- 월 4만 원씩 기초생활수급가구 중 생계급여 수급가구를 제외한 가구에게 지원할 경우 총 23만 여 가구가 지원대상이 되며 소요되는 식품비 예산은 1,415억 원에 달할 것으로 분석됨. 식품비가 전체 농식품바우처 지원사업 예산의 70%를 차지한다고 가정할 경우 총사업 예산은 2,021억 원이 소요될 것으로 보임.

표 3-12 농식품 바우처 지원사업 식품비 및 전체 소요예산 추정(연간)

단위: 가구, 억 원

대상가구		가구 수	식품비 소요 예산	전체 소요 예산(식품비 70% 가정)	전체 소요 예산(식품비 80% 가정)
3만 원 기준 (1인당)	1. 기초생활수급가구 중 생계급여 수급가구 제외	230,289	1,050	1,500	1,313
	2. 기초생활수급가구 중 생계급여 수급가구 제외 / 65세 노인 있는 가구	140,595	641	916	801
	3. 기초생활수급가구 중 생계급여 수급가구 제외 / 17세 이하 있는 가구	38,088	174	248	217
4만 원 기준 (1인당)	4. 기초생활수급가구 중 생계급여 수급가구 제외	230,289	1,415	2,021	1,769
	5. 기초생활수급가구 중 생계급여 수급가구 제외 / 65세 노인 있는 가구	140,595	864	1,234	1,080
	6. 기초생활수급가구 중 생계급여 수급가구 제외 / 17세 이하 있는 가구	38,088	234	334	293
5만 원 기준 (1인당)	7. 기초생활수급가구 중 생계급여 수급가구 제외	230,289	1,769	2,527	2,211
	8. 기초생활수급가구 중 생계급여 수급가구 제외 / 65세 노인 있는 가구	140,595	1,080	1,543	1,350
	9. 기초생활수급가구 중 생계급여 수급가구 제외 / 17세 이하 있는 가구	38,088	293	418	366

자료: 직접 작성.

3. 지원 금액

○ 농식품바우처 지원사업을 통해 지원이 필요한 금액은 목표 식품비에서 취약계층의 사용 가능 식품비를 차감하여 산출 가능한데, 목표 식품비는 ① 최저식품비를 기준으로 하는 방식과 ② 영양필요량과 마켓바스켓을 비교하여 설정하는 기준인 건강식사구성 방식을 이용할 수 있음.¹⁴⁾

○ 최저식품비는 최저생계비 계측결과(김태완 외 2017)를 이용함. 2017년 최저식품비는 표인가구로서의 4인 가구(44세 아버지, 41세 어머니, 14세 남자 자녀, 11세 여자 자녀)에게 필요한 하루 에너지와 식품류별 구입량을 평가하여 가구 단위의 식품비를 도출하고 외식비를 추가 조정하여 산정함. 4인 표인가구의 월평균 식품비는 외식이 없는 경우 총 56만 7,119원으로 산정됨. 2017년 최저생계비는 1인당으로 환산 시 1개월당 283,560원으로 추계되었으며, 외식 비중을 감안하여 가정식과 외식으로 구분하여 추정할 경우 가정식 235,716원, 외식 108,339원으로 산출됨.

¹⁴⁾ 이계임·김상효·엄진영·김부영(2018) p.126.

- 건강식사구성 방식은 권장섭취 기준과 영양 섭취를 고려하여 취약계층이 영양식사를 한다고 가정할 때 필요한 식품비를 추정하는 방식으로 미국 농무부의 Carlson et al.(2006)이 적용한 방법을 근거로 함.¹⁵⁾ 권장식사패턴과 식품군별 다소비패턴 등을 참고하여 연령대별 및 성별 필요 식품비를 추정하고 2017년 최저생계비 계산 시 적용한 표준가구에 대해 적용하면 월 74만 923원(가정식 51만 8,646원)으로 계측되어, 1인 1개월 필요 식품비는 37만 462원(가정식 25만 9,323원)임.¹⁶⁾
- 대상 가구의 실제 식품비 지출액은 통계청의 '가계동향조사' 원자료를 분석하여 산출 가능함. 소득수준 및 사회수혜금 수혜 여부 변수를 활용하여 대상 그룹을 구분하고, 가구 내 식료품비 지출액을 식료품 및 비주류 지출 항목과 주류 지출 항목을 합산함.
- 사용 가능한 식품비는 행복e음 원자료와 통계청 가계동향조사 원자료를 병행하여 이용함.
 - 생계급여 대상자의 경우 생계급여까지 포함하여 식품비로 사용 가능한 금액을 산출하기 위해 행복e음 원자료를 이용하여 1인 1달 기준 208,962~214,661원으로 추정됨.¹⁷⁾
 - 중위소득 40% 미만 계층의 경우 행복e음 원자료에 충분한 대상자를 포함하고 있지 않아 가계동향조사 원자료에서 소득에 해당계층의 Engel계수를 곱하여 산출함.
- 식품비 지원 대상을 ① 행복 e음 생계급여 대상자, ② 가계동향조사 중위소득 30% 미만, ③ 중위소득 40% 미만, ④ 중위소득 40% 미만이며 사회수혜금 비혜택을 대안으로 구분하여 1인 1개월 기준 필요한 식품비 지원액을 추정함. 식품비 지원 소요액은 목표 식품비와 취약계층의 실제 식품비 또는 사용 가능한 식품비의 차액으로 산출되는데, 최

15) 이계암·김상효·엄진영·김부영(2018) p.127.

16) 구체적인 산출방식에 대해서는 이계암·김상효·엄진영·김부영(2018) pp.127~129를 참조

17) 2016, 2017년 행복e음 원자료를 이용하여 소득과 생계급여액을 산출하고, 소득 중 식품비 비중은 해당계층 Engel 계수(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 적용함(이계암·김상효·엄진영·김부영(2018) PP. 129~130).

저식품비와 사용가능한 식품비를 기준으로 추가 소요 식품비를 산출하면 1인 1개월 기준 최소 2만 1,055원에서 최대 5만 5,625원으로 분석됨.

표 3-13 지원 수준 대안 비교(1인 1개월 기준)

구분	행복e음 생계급여 대상자	가계동향조사 중위소득 30% 미만	가계동향조사 중위소득 40% 미만	가계동향조사 중위소득 40% 미만 사회수혜금 비혜택
실제식품비(A)식료품/비주류+주류	157,250~165,759	164,622	166,459	169,463
사용가능식품비(B)	208,962~214,661	180,091	189,501	185,069
최저식품비(C)	235,716	235,716	235,716	235,716
건강식사방식(D)	259,323	259,323	259,323	259,323
C-A	69,957~78,466	71,094	69,257	66,253
C-B	21,055~26,754	55,625	46,215	50,647
D-A	93,564~102,073	94,701	92,864	89,860
D-B	44,662~50,361	79,232	69,822	74,254

주 1) 행복e음 생계급여 대상자의 사용가능 식품비는 행복e음 원자료를 이용하여 소득과 생계급여액을 고려함.

2) 가계동향조사를 이용한 방식에서 사용가능 식품비는 소득(경상+비경상)에 해당계층 Engel계수((식료품비/비주류+주류)/소비지출)를 곱하여 산출함.

○ 사용 가능한 식품비와 실제 식품비의 차액은 취약계층이 개인적인 선택으로 식품소비 이외 항목에 지출하고 있는 부분임. 따라서 해당 부분이 식품소비로 지출되기 위해서는 식품비를 추가로 지원하기보다 식생활 교육/홍보, 급식/배달 지원 활성화 등을 통해 식품사용을 독려하는 방식이 적절할 것으로 판단됨. 국가에서 국민의 건강식생활 보장을 지향할 경우 건강식사구성 방식에 의한 식품비 설정을 목표 식품비로 설정하는 것이 적정하나 농식품바우처 사업의 예산 규모를 고려해야 함.

○ 따라서 식품비 지원 대상에 대해 식품비 지원 금액 소요액을 계산하면 1인 1개월당 3~5만 원이 적정할 것으로 판단됨.¹⁸⁾ 1인 1개월 기준 3만 원과 5만 원 지급을 기준으로 할 경우 가구원수별 지급 금액은 OECD 균등화지수를 이용하여 산출 가능함. 가구원 수별

¹⁸⁾ 취약계층에게 농식품바우처를 지급 시 식품 교환을 위해서는 최소한 지불해야하는 비용(교통비, 시간, 거동 비용 등)이 발생하므로 바우처 지원 금액이 최소한의 비용보다 적을 경우 효과적으로 작동하기 어려움. 2018년 설문조사(이계임·김상호·엄진영·김부영·김다혜(2018))에서 취약계층을 대상으로 신규 식품지원제도의 참여하게 될 경우 수행해야 하는 역할과 제약을 제시하고 수용의향금액을 조사분석한 결과 1인 1개월당 최소 26,976원은 되어야 지원사업 참여 의향이 있는 것으로 나타남.

지급 금액은 어떠한 균등화지수를 사용하느냐에 따라 다소 차이가 발생함. 균등화지수는 국민기초생활보장제도 생계비 지원 시 적용한 균등화 지수를 적용하거나, 가구원수의 제공근을 고려하는 방식을 적용하여 산출함.

표 3-14 가구원 수별 지급 금액 산출

가구원수		1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인	8인
OECD지수	균등화지수	0.37	0.63	0.81	1.00	1.18	1.37	1.55	1.74
	생계급여 방식								
	3만원 기준	3만원	5만1천원	6만6천원	8만1천원	9만6천원	11만1천원	12만6천원	14만1천원
	4만원 기준	4만원	6만8천원	8만8천원	10만8천원	12만8천원	14만8천원	16만8천원	18만8천원
	5만원 기준	5만원	8만5천원	10만9천원	13만5천원	15만9천원	18만5천원	20만9천원	23만5천원
제공근 고려 방식	균등화지수	1.0	1.41	1.73	2.00	2.24	2.45	2.65	2.83
	3만원 기준	3만원	4만2천원	5만2천원	6만원	6만7천원	7만3천원	7만9천원	8만5천원
	4만원 기준	4만원	5만7천원	6만9천원	8만원	9만원	9만8천원	10만6천원	11만3천원
	5만 원 기준	5만원	7만1천원	8만7천원	10만원	11만2천원	12만2천원	13만2천원	14만1천원

4. 지급 식품

○ 취약계층 및 지자체·기관 담당자 설문조사에 따르면 취약계층은 지원 금액이 동일하다고 할 때 구매지원이 필요한 식품류로 쌀, 과일, 육류, 어패류, 채소, 우유·유제품·계란 등의 신선식품을 우선시하였으며, 상대적으로 빵·과자류, 장류·조미식품 등 가공식품에 대한 필요성을 낮게 평가함.¹⁹⁾

표 3-15 식품류별 바우처 지원제도의 도입이 필요한 정도 평가

구분	쌀	채소류	과일류	육류	어패류	유제품·계란	잡곡류	곡물 가공품	빵·과자류	장류·조미식품
취약계층	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).

¹⁹⁾ 이계임·김상호·김부영(2017) p. 177.

○ 농식품바우처 지원제도 도입 시 어떤 식품을 대상 식품에 포함시킬 것인가는 취약계층에서 부족한 영양소, 식품소비 패턴, 취약계층의 선호도, 국내산 공급여력 등을 고려하여 종합적으로 지원 식품의 적합성을 판단해야 함. 취약계층 부족 영양소 실태를 바탕으로 다소비식품과 취약계층의 바우처 지원 선호 품목 조사결과 등을 반영할 경우 쌀, 우유, 채소, 과일, 육류, 잡곡, 계란 등의 신선식품이 대상 품목으로 우선적으로 고려될 수 있음.

표 3-16 지원 대상 품목의 적절성 평가

구분	필요 영양소	다소비 식품	취약층 선호도	국내산 공급	물량대비 단가	섭취 편리성	타제도 비중복성	점수
쌀	○	◎	◎	◎	◎	○	△	17
채소	◎	◎	◎	◎	◎	△	○	18
과일	◎	○	◎	◎	○	◎	○	18
우유	◎	◎	◎	◎	○	◎	△	18
잡곡	◎	◎	◎	△	○	△	◎	16
계란	◎	◎	◎	◎	◎	△	◎	19
육류	◎	◎	◎	△	△	△	◎	15
가공/즉석식품	○	△	△	△	△	◎	◎	12

주: ◎ 매우 적절(3점), ○ 적절(2점), △ 부적절(1점)

자료: 이계임·김상효·임소영·허성윤·한정훈(2019: 162)의 일부를 수정.

○ 지원 대상 품목으로서의 적절성 평가를 토대로 지원 대상 식품의 대안은 4가지로 설정함. ① 쌀과 우유를 한정하는 안, ② 쌀, 우유, 채소, 과일을 대상 품목에 포함하는 안, ③ 쌀, 우유, 채소, 과일, 잡곡, 계란을 포함하는 안, ④ 쌀, 우유, 채소, 과일, 잡곡, 계란, 육류를 포함하는 안, ⑤ 가공식품과 즉석식품도 포함하는 안(제외대상 규정방식)임.

- ① 쌀과 우유를 대상 식품으로 규정하는 안은 국내 자급 여력이 있고 소비 확대가 필요한 품목으로만 제한하는 안으로 대상 품목이 분명하고 개수가 적어 운영이 용이하며 국내 농업과의 연계가 분명한 장점이 있는 반면, 기존 정부양곡할인지원제도, 우유무상지원제도와 차별성이 약하다는 한계가 있음.²⁰⁾
- ② 쌀, 우유, 채소, 과일을 포함하는 안은 ①안에 비해 품목 수가 많아 운영상 어려움이 가중될 우려가 있는 반면, 취약계층의 선택권이 확대되고 취약계층에서 부족한 식

²⁰⁾ 이계임·김상효·염진영·김부영(2018) p.136

품/영양소를 반영한다는 측면에서 장점이 있으며 채소·과일 소비를 장려하는 국제적 추세와도 부합됨.²¹⁾

- ③ 쌀, 우유, 채소, 과일, 잡곡, 계란을 포함하는 안은 ②안에 잡곡과 계란을 포함하여 취약계층의 선택권을 더욱 확대한 안으로 운영상의 어려움이 가중될 수 있으나, 취약계층에서 고령층 비중이 높다는 점과 부족한 영양소 공급원을 고려한 경우로 적절하게 평가될 수 있음.
- ④ ③안에 육류를 포함하는 안임. 취약계층의 바우처 지원 품목으로서 육류에 대한 선호도가 높으나, 단가가 상대적으로 높아 농식품바우처 지원 금액이 크지 않을 경우 영양 개선 효과를 크게 기대하기 어려울 가능성이 있음. 더욱이 국내산 가격 수준이 높아 국내산 제약 시 예산 대비 소비량 증대 효과가 크지 않을 수 있음.
- ⑤ 가공 및 즉석식품까지 포함하는 안으로 적용범위가 대부분의 식품을 포함하므로 실질적으로는 일부 품목을 제외시키는 방안으로 국내 공급여력이 고려되지 않아 농업과의 연계 측면에서 논리가 취약하고, 부족한 식품/영양소를 정책 대상으로 하지 않아 효율적인 식품소비 확대 및 영양 개선 효과를 기대하기 어려운 측면이 있음. 반면 취약계층의 선택권을 최대한 보장하며, 장보기와 조리엔 어려움이 있는 고령층이나 아동 등이 편리하게 식품을 섭취할 수 있도록 다양한 가공 및 즉석 식품을 포함한다는 장점이 있음.²²⁾

5. 농식품바우처 활용률 제고 방안

○ 2018년 실증연구 참여가구의 바우처 활용률(바우처 사용액/바우처 지급액)은 86.9% (2개월차 기준)로 이며 지역별로는 완주(89.8%)가 춘천(83.9%)에 비해 활용률이 상대적으로 높았음. 연령별로는 50대 이상 가구의 활용률이 젊은 가구에 비해 높게 나타났으며(60대 88.2%) 1인 가구(87.9%)에서 활용률이 높게 나타남.

21) 이계임·김상호·엄진영·김부영(2018) p.136

22) 이계임·김상호·엄진영·김부영(2018) p.136

- 이러한 결과는 향후 1인 고령 가구의 바우처 수요가 높다는 것을 반증하고 있음. 한편 마트까지의 접근성이 낮은 농촌지역이 도시지역보다 활용률이 높은 것은 접근성이 낮을수록 바우처를 한 번에 다 소진하려는 경향이 강하기 때문인 것으로 판단됨.
- 농식품 바우처를 전부 사용했는지 여부에 대해 조사한 결과, 전부 사용한 비중이 전체 참여가구의 87.8%이었으며, 일부만 사용하거나(9.9%) 전혀 사용하지 않은 비중(2.3%)은 12.2% 수준임.
- 농식품 바우처를 전액 사용하지 못한 이유는 ‘잔액이 얼마 되지 않기 때문(31.2%)’, 또는 ‘깜빡 잊어서(20.4%)’와 같은 개인적인 이유가 대다수이지만, 마트까지의 접근성 문제(12.9%), 낮은 바우처 금액(9.7%), 바우처 대상 품목의 한계(8.6%)도 적지 않은 비중을 차지함. 특히 마트까지의 접근성은 고령가구와 농촌지역에서 더 어려운 점으로 지적됨.
- 정리하면, 마트까지의 접근성 문제와 바우처 대상 품목 제한, 바우처 금액이 불용률을 높이는데 기여한 것으로 판단됨.
- 따라서, 농식품바우처의 활용률을 제고하기 위해서는 우선적으로 바우처 사용처와의 접근성을 제고하여야 함. 이를 위해서는 바우처를 취급하는 가맹 식료품점을 확대해야 하며, 수혜자 특성을 고려하여 인터넷 주문, 배달 서비스 등 전달 방식을 다양화할 필요가 있음.
- 또한, 사업 취지와 수요자의 요구를 반영하여 가능한 많은 대상품목을 선정할 필요가 있으며, 단계적인 대상 품목의 확대도 필요함.

6. 구축효과 최소화

- 구축효과란 바우처 지원 전 식품비로 10만원을 지출하던 가구가
 - 바우처 지원금액 3만원을 전액 식품비로 사용하여 총 식품비 13만원을 지출하면 구

축효과 0%

- 바우처 지원금액 3만원을 전액 타 용도로 사용하여 총 식품비 10만원을 유지하면 구축효과 100%

○ 농식품 바우처 지원 전과 후, 전자바우처 지원그룹은 시기적 요인에 따른 자연증감분(통제집단의 증감분)에 비해 18,000~32,000원 가량 높은 식품 지출액을 기록함. 한편, 종이바우처 지원그룹은 시기적 요인에 따른 자연증감분(통제집단의 증감분)에 비해 11,000~40,000원 가량 높은 식품 지출액을 기록함.

○ 가구원수에 따라 바우처 지원금액이 다른데, 평균 바우처 지급액이 38,707원임을 감안할 때 위와 같은 식품 지출액 증감분은 충분하지 않은 것으로 간주될 수 있음.

○ 미국에서는 1970~1980년대에 구축효과와 유사한 개념인 ‘한계식품소비성향 (Marginal Propensity to Consume for Food at Home, MPCF)’ 관련 연구가 다수 진행됨. 대부분의 연구에서, 현금지원보다 현물지원의 한계식품소비성향이 컸음. 이는 현금지원의 구축효과가 현물지원보다 큼을 의미함.

- 현금지원의 구축효과는 80.8~97.0%, 현물지원의 구축효과는 14.0~83.0% 수준, 거의 모든 연구에서 현물지원의 구축효과가 상대적으로 낮았음.

○ 기본적으로 바우처 지원으로 인한 구축효과는 필연적으로 발생할 수 밖에 없음.

- 예를 들어, 바우처 지원 전에 10만원을 지출하던 가구가 농식품 바우처 사업으로 현금 3만원을 지원받았다고 해서 식품비 지출액을 13만원으로 즉각적으로 늘리지는 않을 것임.
- 식품비 10만원이 충분하지 않았던 가구일수록 바우처 지원금액 3만원을 타 용도로 지출하기보다는 식품비로 지출하려고 할 것임. 식품비 10만원이 충분했던 가구는 아마도 지원금액 3만원을 전액 타 용도로 지출할 수 있음.
- 타 지원사업이나 공공지출 영역에서도 이와 같은 구축효과는 자연스러운 현상으로

알려져 있으며, 발생 자체보다는 크기를 최소화하는 것이 정책 효율성 측면에서 관심 대상임.

○ 농식품바우처 지원의 구축효과를 최소화하기 위해서는 먼저 식생활 교육을 강화하여 수혜자들이 농식품 구입을 줄이지 않도록 유도해야 함.

- 현재(t 기) 식품비 지출을 늘리는 것이 향후($t+n$ 기) 의료비 절감에 도움이 되고 삶의 질을 개선할 수 있음을 강조함으로써 바우처 지원금액을 타 용도가 아닌 식품비 지출로 유도

- 취약계층 영양상태 및 예상되는 문제점에 대한 객관적인 자료 제시 및 교육

○ 또한, 차년도 바우처 지원사업 참여 자격과 연동한다면 수혜자들로 하여금 농식품 구입을 줄이지 않는 것에 대한 유인책이 될 수 있음.

- (올해 구축효과를 정확히 객관적으로 측정할 수 있다면) 당해년월(t 년, 혹은 t 월) 구축효과의 크기와 차년월 지원금액을 연동하여 구축효과 최소화를 유도

- 구축효과 측정이 어려울 뿐 아니라, 개인별 차별화된 정책의 실행 가능성 여부도 검토 필요

4

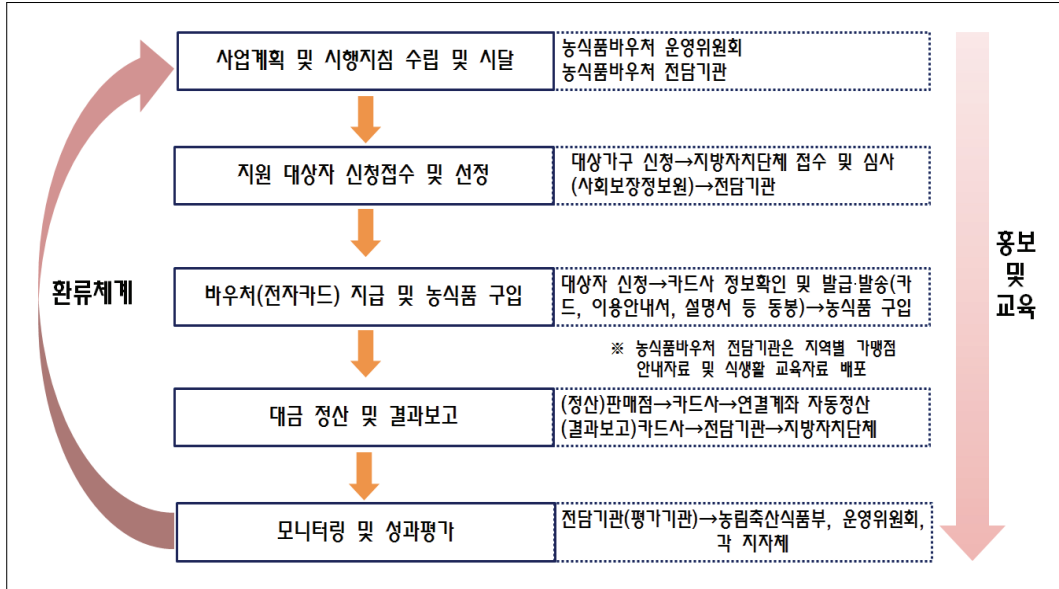
농식품바우처 지원사업 추진체계 및 타 정책과 연계

1. 농식품바우처 추진체계

1.1. 추진체계 개요

- 농림축산식품부는 농식품바우처 사업 운영의 기본계획을 수립하고, 사업의 효율적인 추진과 성과 제고를 위해 ‘농식품바우처 운영위원회’를 구성해야 할 것임. 위원회에서는 매년 사업의 목표와 추진 방향을 제시하고, 지원금액과 대상품목 등 사업계획과 시행지침을 결정하는 역할 등을 수행함.
- 추진체계는 사업계획 및 시행지침 수립 및 시달 단계, 지원 대상자 신청접수 및 선정단계, 바우처(전자카드) 지급 및 농식품 구입 단계, 대금 정산 및 결과보고 단계, 모니터링 및 성과평가, 환류체계 단계로 구성할 수 있음. 이 과정에서 중앙정부인 농림축산식품부는 기관 및 사업의 성격상 직접 농식품바우처 사업을 운영하기 어려우므로, 농식품바우처 사업을 전문적으로 수행하는 기관을 전담기관으로 지정하여 바우처 발급 및 운영 등 지원사업 전반적인 업무를 담당토록 해야 할 것임.

그림 4-1 농식품바우처 지원사업 흐름



자료: 직접 작성.

1.2. 사업계획 및 시행지침 수립 및 시달

■ 농식품바우처 운영위원회 구성

○ 농식품바우처 지원제도를 효과적으로 추진하고 높은 수준의 성과를 달성하기 위해서는 ‘농식품바우처 운영위원회(가칭)’를 구성할 필요가 있음. 운영위원회는 상설법인을 필요로 하는 성격은 아니며, 본 사업 1년차에는 1월에 구성·소집하여 당해 연도 6월까지 운영함. 2년차 사업 부터는 직전 연도 11월에 소집하여 12월까지 2달간 운영하여 2년차 사업내용을 결의함.

○ 매년 지원사업의 기본방향, 목표, 추진계획 등을 수립·제시하고, 지원대상, 지원금액, 지원품목 등의 사업 세부지침을 결정하는 역할을 수행해야 함. 매년 진행된 사업에 대한 모니터링 및 효과평가 결과를 검토해야 할 것이며, 농림축산식품부는 이와 같은 내용을 최종 포함하는 농식품바우처 지원사업 운영에 관한 기본계획을 수립하여야 함.

- 운영위원회 위원 수의 다양한 의견을 반영할 수 있도록 지역사회 전문가를 포함하여 10~15인 이내로 구성하는 것이 적절하며, 결의방식은 통상적인 방법에 따라 위원 과반 수 이상 출석, 출석 위원의 과반 수 이상 동의에 따라 안전을 결의하도록 함.
- 농업, 소비자, 복지, 학계, 푸드플랜, 식생활 교육, 성과평가 등 다양한 전문가 및 실무자들로 구성

■ 농식품바우처 전담기관의 선정 및 운영

- 농식품바우처 지원사업을 맡아 전문적으로 추진할 전담기관을 지정하여 바우처 지원사업 업무 전반을 전담 수행하는 역할을 부여할 필요가 있음. 전담기관의 역할은 사업의 운영은 물론, 사후관리와 대국민 홍보 등 까지를 모두 포함함.
- 전담기관의 선정에 관해서는 농식품바우처 지원사업의 도입시기에 따라 다를 수 있음. 따라서 즉시 전담기관을 설치할 수 있는 방안과 시간적 여유를 두고 공모를 통해 전담기관을 설치할 수 있는 방안으로 구분할 수 있음.
- 즉시 전담기관을 설치하는 방안은 농림축산식품부의 산하기관 중에서 선정하는 것임. 이는 자금의 집행 및 사업의 도입 등 제반사항을 신속하게 준비·처리할 수 있는 장점이 있으므로, 사업 초기에는 산하기관이나 유관기관에서 전담기관을 즉시 선정하여 사업을 추진하고, 중장기적으로는 공모를 통해 전담기관을 선발·설치하는 것이 바람직함.
- 사업의 전국적 시행에 맞추어 전국 네트워크 지사를 보유한 기관이 추진하는 것이 원활한 사업의 추진을 담보할 수 있음. 한국농어촌공사, 한국농수산식품유통공사, 가축위생방역지원본부, 축산물품질평가원 등이 이에 해당함. 기관의 설립 목적이나 역할·기능, 사업의 성격 측면에서 한국농수산식품유통공사가 적절한 측면이 있으며, 산하기관은 아니지만, 물류·유통·판매 기능을 보유한 농협중앙회도 고려해볼 만함.
- 농식품바우처 지원사업의 전반적인 업무를 총괄하는 전담기관이 수행하기 어려운 몇몇

영역에 대해서는 관련 전문기관에 의뢰하여 수행하는 것이 바람직함. 농식품바우처 지원사업의 홍보 담당기관, 농식품바우처 지원과 연계한 식생활교육 담당기관, 농식품바우처 지원사업의 효과/영향 평가 및 사업 모니터링 담당기관 등을 선정하여 협업체계를 구축하는 것이 적절함.

표 4-1 농림축산식품부 소속 산하기관 및 기능

기관명	설립목적 및 기능	지역네트워크 보유 여부
한국농어촌공사	농어촌정비사업과 농지은행사업을 시행하고 농업기반시설을 종합관리하며 농업인의 영농규모 적정화를 촉진	○
한국농수산식품유통공사(aT)	농수산물식품의 가격안정 및 유통개선사업을 통하여 수급을 안정시키고, 식품 산업을 육성	○
한국마사회	경마의 공정한 시행과 말산업 육성	×
가축위생방역지원본부	가축방역 및 축산물위생관리에 관한 업무를 효율적으로 수행	○
국제식물검역인증원	식물의 검역과 관련하여 선박 등 운송수단에 대한 검역을 효율적으로 수행	×
농림수산물교육문화정보원	농업 인적자원의 육성, 농식품·농촌 정보화의 촉진, 농촌 문화의 가치 확산 및 홍보, 농업경영체의 역량 제고, 농산물의 안전정보 제공	×
농림수산물기술기획평가원	농림식품과학기술 육성을 위한 연구개발사업의 기획·관리 및 평가를 효율적으로 지원	×
농업정책보험금융원	농업인에게 지원하는 융자금·보조금 등 농업 정책자금의 운용·관리 및 감독 업무 등을 효율적으로 추진	×
축산물품질평가원	축산물 등급판정 업무의 효율적인 수행	○
(재)한식진흥원	한식의 진흥과 한식세계화 등	×
국가식품클러스터지원센터	산업단지조성, 식품기업 유치, 참여기업 지원, 홍보 등 국가식품클러스터를 총괄 운영·관리	×

자료: 각 사 홈페이지 내용을 토대로 저자가 재구성.

○ 전담기관의 선정 후, 상담 및 애로사항 해결 등을 위해 별도 콜센터가 반드시 마련되어야 하며, 사업 초기 전담기관이 직접 콜센터 업무를 수행하여 주요 문제점과 애로사항을 파악하고 조치방법, 안내방법 등에 대한 프로토콜이 완성된 이후에는 아웃소싱 업체를 이용해도 무방할 것임.

○ 농식품바우처 사업 초기에는 업무의 강도와 부담 등에 대한 정확한 정보가 없으므로 기능을 중심으로 조직을 구성하고, 필요시 인력을 충원하는 형태로 운영하는 것이 바람직할 것임. 인력구성은 사업총괄, 기획, 홍보 및 교육, 운영 및 관리시스템 등이 주요 기능

을 이루게 될 것임.

- 전담기관 운영을 위해 소요되는 예상 비용은 약 20억 원 규모임. 인건비는 사업총괄 책임자 연 7,000만 원, 일반직원은 5,000만원을 기준으로 총 5억 7천만 원이 소요될 것으로 계상하였으며, 사업비 및 경상운영비는 시스템 개발비를 포함하여 연 7억 3천만 원이 소요될 것으로 추산함. 조사 및 모니터링을 위해 7억 원 가량이 소요되므로 총 액을 약 20억 원 규모로 산정한 것임.

표 4-2 농식품바우처 전담기관 기능별 주요 역할 및 소요 인력

구분	주요 업무 및 역할	예상 소요 인력
사업총괄	부서 업무 총괄 책임	1인
기획	농식품바우처 운영위원회 활동지원, 사업기획 등	1인
홍보 담당	농식품바우처 지원사업 홍보 책임, 홍보 담당기관과 협업	1인
식생활 교육 연계 담당	농식품바우처 연계 식생활 교육 책임, 식생활 교육 담당기관과 협업	1인
효과/영향 평가 및 모니터링 담당	농식품바우처 효과/영향 평가 및 모니터링 책임, 담당기관과 협업	1인
운영 및 관리시스템	관리 시스템 운용, 대금 정산 관리, 가맹점 관리, 사업 집행·모니터링 등	4인
콜센터	사업안내 및 민원처리 등	2인

자료: 직접 작성.

■ 카드사 선정 및 계약

- 카드사의 선정은 공모를 통해 선정하는 것이 바람직하나, 카드사에게도 사업에 참여할 충분한 유인 구조를 만들어 주어야 함. 카드사 입장에서는 시스템 개발비용, 가맹점 수수료, 자재비, 인건비 등 소요되는 비용 구조 등 기업의 관점에서 이윤구조를 먼저 고려할 것임.
- 카드사는 매년 계약하기보다 안정적인 수익을 기대할 수 있도록 적어도 한번 계약으로 3~5개년 가량 사업권을 보장해 주어야 함. 사업규모에 따라 몇 개 카드사를 참여시킬지 그 규모가 달라질 것이며, 본사업에 들어간다면 적어도 2곳 이상의 복수의 카드사를 선정하여야 할 것임.

- 발급하는 카드의 형태는 충전식 선불카드와 체크카드 형태가 가능함. 체크카드는 나이 제한(만 12세)의 이슈가 존재하고, 신용거래로서 각 종 금융상의 규제사항을 충족해야 하는 반면, 충전식 선불카드는 선 입금 후 정산하는 방식으로 정해진 금액 이외에는 사용할 수 없음. 또한 다 사용하지 못하고 남은 낙전의 회수가 가능하다는 장점도 있음. 다만, 카드 사용을 위해서는 결제망을 계약·구축해야 하므로 추가 비용이 소요될 수 있음.
- 농식품바우처 카드는 충전식 선불카드 방식으로 우선 추진하되, 지원금액의 상향조정 등 장기적으로는 체크카드로의 확대를 고려해볼만 함. 체크카드는 사용자의 계좌와 연동되어 바우처 인정금액을 초과하여 구매할 경우, 사용자의 예금에서 병행 결제되므로 카드사 입장에서 체크카드 방식을 훨씬 선호하며, 이미 구축된 카드 결제망을 이용할 수 있음.

■ 농식품바우처 가맹점 선정

- 농식품바우처 가맹점의 선정은 지방자치단체 농업계(산업계)에서 발굴·선정하는 것이 현실적임. 물리적으로 전담기관이 이 기능을 수행하기에는 역부족이기 때문임. 추후 농식품바우처의 부정사용 방지 및 관리·감독 업무 역시 지방자치단체가 담당해야 할 것이므로 전담기관이 이를 뒷받침하고 지원할 수 있는 구조를 구축해야 할 것임.
- 가맹점의 역할을 하게 될 유통사들도 카드사와 마찬가지로 철저히 기업의 이윤 관점에서 사업에 참여하게 되므로 일정부분의 수익을 보장하는 형태로 해야 할 것임. 예컨데, 너무 많은 가맹점의 선정은 이용자의 편의를 향상 시키지만, 각 가맹점별 기대수익을 줄이게 되므로 유통사들의 참여유인을 저해할 가능성이 있음.
- 대상 가맹점의 기본 요건은 ① 쌀·잡곡, ② 우유, ③ 채소·과일, ④ 계란 4개 농식품군 중 3종류 이상의 식품을 판매하는 곳이어야 함. 다만, 품목별 구색 측면에서 도시지역인 동 지역은 품목군별로 복수의 브랜드, 품목을 취급하여야 할 것이며, 농촌지역은 읍·면 지역은 단수의 브랜드, 품목을 취급하는 경우라도 포함해야 할 것임. POS시스템을 보

유하고 카드결제가 가능하여야 하며, 기저귀 바우처 사업에는 지마켓과 옥션 등 온라인 쇼핑몰도 입점하고 있으므로 장기적으로는 온라인 가맹점의 포함 여부도 고려할만 함.

- 최근 3년 이내에 국가지정 복지사업에 부정사용으로 적발 된 곳은 제외하되, 최근 3년 이내에 국가지정 복지사업에 참여하였거나 참여중인 곳 우대하는 것이 바람직함. 또한, 이용자 식별을 용이하게 하기 위해 “농식품바우처 사용매장” 표시를 도입하도록 함.

■ 농식품바우처 관리 시스템 및 POS 시스템 개발

- 카드 사용자별, 지방자치단체별, 가맹점포별 거래내역을 수시로 확인할 수 있는 시스템이 개발되어야 하며, 모든 거래내역이 통계DB로 구축될 수 있도록 관리 시스템을 개발하여야 함. 이를 카드사에게 개발을 위탁하도록 할 것인지, 카드사가 직접 개발할 것인지에 대해서는 카드사 선정과정에서 협의를 통해 결정해야 할 것임.
- 관리 시스템 뿐만 아니라 POS시스템도 개발이 필요함. 농식품바우처 전자카드에 품목 제한 기능을 사용하기 위해서는 POS 결제시스템 상에서 이를 처리할 수 있도록 사전에 시스템이 개발되어야 함. 유통사마다 상품분류체계가 다르고 시스템 개발 이슈가 존재하므로 반드시 사전 협의가 필요한 부분이며, 업계 관계자에 따르면 예상보다 많은 비용이 소요될 수도 있음.
- 품목제한을 위한 POS시스템 개발은 소규모 점포이거나 체인형태가 아닌 개인점포에서는 POS 개발을 위해 개발사가 점포마다 방문해서 포스를 개발해야 할 것이므로, 많은 시간과 비용을 필요로 할 것임. 따라서 품목제한 기능이 반드시 필요한 경우 중앙에서 POS를 공유하는 판매점을 대상으로 하는 것이 현실적임. 예를 들어, 체인점 형태인 대형마트, SSM, 하나로마트, 지역 중규모 이상 체인마트 등임.
- 이처럼, 농식품바우처 지원사업의 접근성과 합목적성은 서로 상충관계(Trade-off)에 있음. 정부가 정책적 목표의 달성을 위해 사용가능 품목을 원천적으로 제한하는 만큼,

이용자의 접근성은 떨어지는 구조이며 반대로, 이용자의 접근성을 높이기 위해 가능한 많은 가맹점을 포함하려면 농식품바우처 지원사업의 본래 정책적 목표 달성을 담보하기 어려울 수 있음.

○ 가맹점 교육 및 서약서 작성 등을 거쳐 구매가능 품목에 한해서만 판매를 하는 조건으로 품목제한 POS 시스템이 없는 채로 가맹점에 포함시키는 것이 현실적인 방법이며, 신의 성실의 원칙과 의무를 다하여 부정행위가 발생하지 않도록 해야 할 것임.

○ POS 시스템을 활용하지 않는 가맹점 방식이 자리를 잡는다면, 중장기적으로 미국의 파머스 마켓 사례를 참고하여 국내 전통시장을 농식품바우처 가맹점으로 포함시킬 수 있음. 농식품바우처 카드를 전통시장내 교환소에서 카드결제 금액 만큼의 이용권으로 교환하여 주는 방식임. 미국의 파머스 마켓은 카드 결제 금액의 100%를 보너스 이용권으로 제공하여 2배 금액의 이용권을 교환하여 주고 있어 SNAP 이용자의 참여를 유인하고 있음.

1.3. 지원 대상자 신청접수 및 선정

■ 각 지방자치단체로 대상자 선정 협조 공문 발송

○ 농식품바우처는 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.

○ 농식품바우처 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 중앙정부 책임 추진이 요구

됨. 지방자치단체의 입장에서는 지역 주민의 건강을 증진시키고 지역산 농산물 공급망을 확충함으로써 지속가능한 생산-소비체계를 구축할 수 있다는 점에서 적극적인 참여가 필요함.

- 사업 시행 이전에 각 지방자치단체에 대상자 선정을 위한 협조 공문을 발송하여 농식품바우처 지원사업의 시작을 알리고, 지방자치단체의 참여를 독려해야 할 것임. 지방자치단체는 신청·접수의 창구 역할을 수행해야 하는 동시에, 대상가구를 직접 추천도 할 수 있도록 기능을 열어주는 것도 지방자치단체의 참여를 독려하는 방법임. 예를 들어, ‘지방자치단체 장의 추천을 받은 자’를 우선적으로 대상가구에 포함시키는 방법 등을 고려할 수 있음.

■ 농식품바우처 지원사업 홍보 및 식생활 교육

- 농식품바우처 지원사업은 원칙적으로 대상가구가 직접 신청을 통해 사업이 시행되므로 대상가구인 취약계층에 대한 홍보가 중요함. 전담기관은 정보부족으로 혜택을 받지 못하는 취약계층이 없도록 상시적인 홍보활동에 노력을 기울여야 할 것임. 각 복지사업을 홍보·소개하는 매체에 포함되어야 하며, 별도 홍보도 추진되어야 할 것임. 연초에 여타의 급여신청이 집중되는 시점에 홍보, 포괄 신청이 이루어지도록 할 필요도 있음.
- 식생활 교육은 전담기관이 계획을 최종 확정하고 관리업무를 담당하되, 수행은 전문성을 갖춘 식생활 교육 전문기관에 위탁하여 추진하는 것이 바람직함. 식생활 교육은 3가지 방식으로 접근할 수 있으며, 현실적인 문제점을 고려하여 선택으로 적용할 수 있을 것임.

표 4-3 농식품바우처 식생활 교육 추진방법별 기대효과

구분	교육 방식	기대효과 평가			
		낙인효과	교육의 효과	참여율	운영 효율성
대상가구 방문교육	농식품바우처 대상가구를 가가호호 방문하여 면대면으로 식생활 교육을 실시	우수	우수	보통	미흡
대상가구 집체교육	농식품바우처 대상가구를 한자리에 모아 식생활 교육을 실시	미흡	보통	보통	우수
공개형 집체교육	불특정 다수를 대상으로 공개방식의 식생활 교육을 실시	우수	보통	미흡	우수

자료: 직접 작성.

■ 농식품바우처 지원가구 접수 및 선정

- 농식품바우처 지원사업의 신청·접수는 대상가구가 직접 신청·접수하는 것을 원칙으로 함. 다만, 거동이 불편하거나, 별도 보호사가 필요한 경우에는 담당 복지사, 지방자치단체 복지담당 공무원에 한해 대리 신청이 가능하도록 해야 할 것임. 단, 시설입소자의 경우에는 대상자에서 제외하는 것이 바람직함.
- 미국의 SNAP제도에서도 먼저 신청서를 주 또는 지역 SNAP 사무소에 제출하도록 되어 있으며, 대부분의 주 사무소는 온라인 신청프로그램을 개발하여 온라인으로도 신청이 가능하도록 하고 있음. 우리나라의 경우 읍·면·동 주민센터 단위에서 온라인 신청 프로세스를 별도로 개발하기는 어려움이 있으므로 전담기관이 시스템을 개발하는 단계에서 온라인 신청프로그램을 개설하는 것도 신청을 간소화하고 신청자를 늘리는데 대안이 될 수 있음.
- 신청서 작성 시에는 신청자가 농식품바우처 지원사업에 정한 자격요건에 부합되는 지를 자가 진단할 수 있도록 간단 설문문항을 포함하여야 행정적 부담을 줄일 수 있을 것이며, SNAP 신청서 양식을 참고할 만함. 신청·지원·접수 전 과정에서 농식품바우처 사용방법, 구매가능 식품 목록 등의 홍보가 병행되어야 할 것임.
- 신청·접수의 창구는 전술한 바와 같이 지방자치단체, 그 중에서도 읍·면·동 주민센터가

그 역할을 수행하고, 시·군·구 복지담당자는 대상자격 여부를 판단해야 함. 사회보장정보원 행복e음을 통해 적격성을 심사하고 결과를 농식품바우처 전담기관에 통보하면, 농식품바우처 전담기관은 최종 대상 가구를 선정하도록 함.

- 농식품바우처 전담기관은 최종 선정된 대상가구 정보를 카드사와 각 지방자치단체에 통지하고 지방자치단체는 개별 대상가구에 결과를 통지하여야 함. 다만, 지방자치단체에서의 행정력이 실제 어느정도도로 뒷받침 될 수 있을지는 각 지방자치단체의 상황에 따라 다를 것이므로, 전담기관의 역할이 확대될 가능성도 염두에 두어야 할 것임.

1.4. 바우처(전자카드) 지급 및 농식품 구입

■ 대상가구에 바우처(전자카드) 지급

- 농식품바우처 지원사업에 최종선정 가구는 전화 ARS를 이용하거나, 읍·면·동사무소를 통해 농식품바우처 전자카드를 신청하도록 함. 카드사에서는 신청서 내용과 전담기관으로부터 전달받은 대상가구 정보를 종합하여 카드를 제작하고 등기우편을 통해 신청자 본인이 카드를 수령하도록 해야 함. 단, 예산소요 등의 문제를 감안하여 읍·면·동사무소로 일괄 우송하여, 본인 확인을 거쳐 전달할 수 있음.
- 전자카드와 함께 대상가구에 보내질 우편에는 농식품바우처 사용안내서와 가맹점 정보가 반드시 동봉되어야 하며, 읍·면·동 주민센터는 농식품바우처를 사용할 수 있는 가맹점 정보를 통지해야함. 카드 분실 및 훼손 등으로 재발급 또한 이와 같은 절차를 거쳐 다시 발급받을 수 있도록 하는 것이 이용자의 혼란을 방지하고 바우처 참여기관들의 수고와 노력을 덜 수 있을 것임.

■ 농식품 구입

- 농식품바우처 지원가구는 지급받은 농식품바우처 전자카드를 이용하여 지역내 농식품

바우처 가맹점에서 구입 가능한 농식품을 구입할 수 있음.

1.5. 대금 정산 및 결과 보고

- 대금 정산은 카드사와 펌뱅킹 계약을 체결한 전담기관의 전용계좌 또는 사회보장정보원의 예탁계좌를 통해 자동정산이 되어야 함. 지방자치단체로의 결과 보고를 통해 각 지역내 농식품바우처 사용현황을 지방자치단체에서 파악할 수 있어야 함. 각 지자체 담당자는 불용률 점검과 수혜가구별 피드백을 줄 수 있어야 할 것임.

1.6. 모니터링 및 효과평가, 환류체계

- 농식품바우처 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 성과 지표도 개발되어야 함. 사업운영에 따른 성과를 평가하고 홍보하기 위해서는 성과보고 시스템 또한 필요할 것임.
- 부적정 수급과 오남용 예방을 위해 전산시스템의 정보(사회보장정보원, 카드사 정보)를 활용하여 즉각적인 확인과 관리를 추진하며, 오남용에 대한 홍보와 교육 등을 통해 예방을 강화하며, 정기적으로 부적정 수급을 발굴하고 그 처리를 공유할 필요가 있음.
- 적격자이지만 수급을 받지 못하는 가구를 최소화하기 위해 읍·면·동과 시·군·구에 정책 홍보를 강화하며, 상담 과정 중 필요한 가구에 신청을 독려하고 관련 제도 신청 시 통합 신청을 추진함. 누락 사례의 발굴 시 누락되었던 사유에 대한 정보를 분석할 필요가 있음.

- 사업 시행 전반에 대한 모니터링, 사업의 성과 및 효과평가는 사업의 시행주체인 농림축산식품부나 전담기관보다 제3의 기관에서 중립적으로 수행하는 것이 바람직함. 이를 위해서는 매년 사업 시행 전반을 모니터링하는 요원이 별도로 있어야 할 것이며, 성과 및 효과평가를 위한 설문조사 및 분석은 필수적인 요소인 것으로 판단됨.
- 매년 10월 1일에 분석 데이터 수집을 완료하여 10월 중 분석을 실시하고 11월 1일 분석결과를 전담기관과 운영위원회에 제출하여 환류체계를 구성해야 할 것임. 전담기관은 별도로 전담기관 사업보고서를 작성하여 첨부해야 함.

표 4-4 농식품바우처 본사업 최초 1년차 월별 추진계획

구분	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
농식품바우처운영위원회구성												
농식품바우처 전담기관의 선정 및 운영												
카드사 선정 및 계약												
농식품바우처 가맹점 선정												
농식품바우처 관리 시스템 및 POS 시스템 개발												
각 지방자치단체로 대상자 선정 협조 공문 발송												
농식품바우처 지원사업 홍보												
농식품바우처 지원가구 접수 및 선정												
대상가구에 바우처(전자카드) 지급												
식생활 교육												
대금 정산 및 결과 보고												
성과 및 효과평가												

자료: 직접작성.

2. 타 정책과 연계방안

2.1. 식생활교육과 연계 및 활성화 방안

2.1.1. 지역별 식생활교육 체계 현황 - 식생활교육네트워크

○ 식생활교육네트워크는 정부의 위탁사업을 추진하는 민간단체로서 지역별로 네트워크를 운영하고 있으며 도별 네트워크-시군 네트워크 체계로 운영됨.

- 총 17개 시도 네트워크와 113개 시군구 네트워크로 구성

○ 식생활교육네트워크는 찾아가는 식생활교육, 식생활교육 전문도서관, 바른식생활 교육체험관을 운영하고 있음.

표 4-5 식생활교육네트워크 주요 교육내용

교육대상	1차시	2차시	3차시
유아	다양한 과일 및 채소에 대한 노출로 편식 줄이기	식생활 물레방아로 균형잡힌 밥상 차리기	과자, 사탕, 음료 대신 건강간식 선택하기
초등학생	균형잡힌 밥상을 선택하고 바른식행할 형성하기	건강한 식품 선택하기	간단한 간식이나 음식을 만들어 먹을 수 있는 능력 키우기
중고등학생	내가 참여하는 함께하는 가족밥상	건강한 음식을 선택할 수 있는 능력 키우기	아침밥의 중요성 알기
고령자	균형잡힌 식생활 실천하기	만성질환 예방위한 식사지침 실천하기	가정에서 텃밭가꾸기로 건강한 삶 꾸리기
직장인	높은 아침 결식과 잦은 외식으로 무너진 식생활 패턴 바로잡기	직장에서 버려지는 음식물 문제를 해결할 수 있는 지속가능 식생활 실천방법 익히기	시간에 쫓기는 직장인들이 쉽게 마련할 수 있는 건강밥상 차리기
일반소비자 (가족단위)	식생활 물레방아로 가족구성원의 건강과 행복을 위한 가족밥상 즐기기	건강한 밥상을 위한 식생활능력 키우기	음식물 자원 낭비 줄이고 지속가능한 식생활 영위
다문화가족 (결혼이민자 등)	균형잡힌 한식 밥상 기초 익히기	지속가능한 식생활 실천하기	한식밥상 기초조리 능력 익히기
기타	위의 내용 외 다양한 바른식생활 교육 주제 선택 가능		

자료: 찾아가는 식생활교육 홈페이지(<http://foodedubank.or.kr/PageLink.do>).

○ 찾아가는 식생활교육 상세 내용

- 유아, 초·중·고생, 고령자, 직장인, 일반소비자, 다문화가족 대상
- 어린이 보육기관, 교육기관, 복지시설, 보건소 등에서 교육 실시
- 기관당 최소 1회 ~ 최대 3회 교육
- 이론(40분 이상) 또는 이론+실습(60분 이상) 수업으로 진행
- 전문 강사와 강사로 전액 지원, 실습재료비의 50% 지원
- 주요 교육내용은 균형 잡힌 식생활, 지속가능한 식생활, 건강밥상 차리기 등임.

2.1.2. 식생활교육네트워크 운영현황(전북, 강원)

○ 전북네트워크는 7개 농식품부 지정사업과 4개의 지자체 자율사업을 진행하였음.

○ 전북네트워크 산하에는 총 5개 시군네트워크가 운영되고 있음.

- 전주, 익산, 남원, 고창, 순창에서 지역네트워크 운영됨.
- 현재 완주지역 네트워크는 운영되고 있지 않으나 일부 찾아가는 교육프로그램은 완주에서 진행하고 있음.
- 향후 완주네트워크 또는 완주·전주 네트워크를 출범시킬 계획임.

○ 현재 강사는 총 50명이며 주강사 25명, 보조강사 25명임.

○ 일반 국민 대상 식생활 교육은 유아, 아동, 청소년을 대상으로 기관에서 진행하는 방식, 청년 또는 고령자를 대상으로 실습을 포함한 집단교육을 진행하는 방식으로 주로 진행됨.

- 고령자 건강밥상 교실은 경로당 등 지역 내 모임장소를 활용하여 실습을 진행하였으며 총 80개소, 1,600명이 참여하였음.
- 유아, 아동, 청소년을 대상으로는 농업·농촌 체험 및 텃밭활동과 연계하여 식생활교육을 진행하였으며 각각 17개, 10개 기관이 참여하였음.

- 청년집밥 프로그램은 총 16회에 걸쳐 요리실습을 진행하는 방식으로 이루어졌음.

○ 강원네트워크는 14개 시·군 네트워크를 포함하고 있음.

- 양양, 양구, 평창, 철원은 네트워크 운영 안 됨.

○ 춘천 네트워크는 아래 표 9에 나타난 바와 같이 유아, 아동, 청소년, 청년, 고령자를 대상으로 한 식생활 교육을 진행하고 있음.

- 유아, 아동, 청소년 식생활교육은 학교, 어린이집, 유치원, 아동센터 등을 찾아가 간단한 실습과 함께 이론교육을 진행하는 방식으로 이루어짐.

○ 강사는 강원네트워크 전체 70명, 춘천네트워크 5명임.

표 4-6 농식품부 지정사업

단위: 명, 천원, 시

구분	세부사업명	사업대상	교육현황		교육기간	소요예산 (천원)	교육형태	
			기관수	인원수			이론 시간	실습 시간
농식품부 지정사업 (7개)	지역단위 민·관협력워크숍 등	식생활교육 참여 관계자	30	70	4월~월	2,300	6	
			10	10	8월~9월	1,100	2	
			50	100	12월	7,700	8	
	바른식생활교육 창의적 체험활동 또는 방과후 교실 학습지원	초등학교	11	1,219	4월~11월	26,750	4	4
	농업·농촌 체험과 연계한 바른 식생활교육 프로그램	어린이집, 유치원, 초·중·고등학교	17	1,089	4월~11월	39,600	1	3
	텃밭·식생활교육 프로그램	어린이집, 유치원, 초·중·고등학교	10	724	4월~11월	14,700	3	12
	영양(교)사 및 학교조리사 대상 식생활교육 직무연수 프로그램	학교교사 및 영양 (교)사, 학교조리사	1	40	8월6일~ 8월10일	10,500	14	16
	지자체 식생활교육 담당자 역량 강화	식생활교육 담당자	2	2	9월3일~ 9월6일	900	17	8
	고령자 건강밥상 교실	고령자	80	1,600	4월~10월	30,000	0.5	0.5
합계			211	4,854		127,550		

자료: 찾아가는 식생활교육 홈페이지(<http://foodedubank.or.kr/PageLink.do>)

표 4-7 지자체 자율사업

단위: 명, 천원, 시

구분	세부사업명	사업대상	교육현황		교육기간	소요예산 (천원)	교육형태	
			기관수	인원수			이론 시간	실습 시간
지자체 자율사업 (4개)	식생활교육박람회	전 국민	20	20,000	10월 25일~ 10월 29일	55,350	5	40
	학교급식 잔반제로 캠페인	유치원, 초·중·고등학교	200	8,000	4월~12월	19,000	0	0
	청년집밥 프로젝트	청년·대학생		330	3월~11월	10,000	16	48
	지역농산물 활용 식생활교육 강사양성	지역주민		45	6월~8월	9,100	16	10
기타	일반운영비				3월~12월	39,000		
합계			220	28,345		132,450		

자료: 찾아가는 식생활교육 홈페이지(<http://foodedubank.or.kr/PageLink.do>).

표 4-8 강원네트워크 2019년 사업계획

단위: 명, 천원, 시

구분	세부사업명	사업대상	교육현황	
			기관수	인원수
농식품부 지정사업	1. 창의적 체험활동 또는 방과후 교실 식생활교육 학습지원	초등학교	2	2,657
	2. 농업농촌 체험과 연계한 바른 식생활교육 프로그램	어린이집, 유치원, 초·중·고등학교	20	1,500
	3. 텃밭을 활용한 식생활교육 프로그램	어린이집, 유치원, 초·중·고등학교	15	3,600
	4. 보육기관 및 학교 교사 등 대상 식생활교육	보육기관/학교 교사	2	40
	5. 지역단위 식생활교육 워크숍	식생활교육 관계자	50	250
	6. 지자체 식생활교육 담당자 역량강화	지자체 및 위탁기관 담당자	4	4
	7. 고령자 식생활·건강개선 교실	고령자	25	1,000
지 자 체 자율사업	8. 시군지역 식생활 교육 활성화를 위 한 기반조성사업	가. 시군지역민관협력프로그램	14	420
		나. 시군활동가 양성 및 역량강화 과정		40
		다. 시군사업담당자 연석회의		40
	9. 지역농수산물 소 비확대를 위한 교 육 및 홍보	가. 우리지역 생산지탐방	18	360
		나. 로컬푸드 응원 식생활교육체험전	10	3,000
		다. 농산물 소비촉진 캠페인	14	4,200
		라. 농업데이 가래떡데이 캠페인	8	3,200
	10. 전생애 대상 식 생활교육 및 식 문화 개선 프로 젝트	가. 생애주기 식생활교육	56	3,280
		나. 청춘아 잘먹자 캠페인	5	3,000
		다. 캠핑밥상을 건강하게 캠페인	5	500
		라. 전통식문화 확산 찾아가는 '장' 학교	20	430
		마. 읍면동 건강리더 양성 과정	3	180

주: 사업총괄 총규모 300,000천원.

표 4-9 춘천네트워크 2019년 사업계획

단위: 명, 천원, 시

구분	세부사업명		사업대상	교육현황	
				횟수	인원수
제안 사업	1. 고령자 건강밥상 교실		고령자	10	200
	2. 지역농산물 소비확 대를 위한 교육 및 홍보사업	1) 바른식생활 및 전통음식 교육	주부, 학부모, 강원도민	4	80
		2) 지역농산물생산지 탐방 및 교류		2	40
		3) 지역농산물 소비촉진 캠페인		1	500
		4) 캠핑밥상을 건강하게 캠페인		1	80
		5) 농업데이, 가래떡데이 캠페인		1	400
	3. 찾아가는 생애주기별 식생활교육 프로젝트 (취약계층, 특수학급)	1) 유아, 아동, 청소년 식생활교육	취약계층, 전생애강원도민	30	600
		2) 청년 대상 찾아가는 식생활교육체험		1	340

주: 사업총괄 총규모 20,000천원.

2.1.3. 지역별 식생활교육 체계 현황 - 어린이급식관리지원센터

○ 전국에 225개 센터 운영 중이며 시군 단위까지 센터 운영됨.

○ 어린이급식관리지원센터는 식약처 소관으로 중앙급식관리지원센터가 각 지역센터를 관리하고 식약처와 소통하는 역할을 담당, 지역관리센터가 현장에서 대상자에게 영양 및 위생 관련 서비스를 제공함.

○ 완주군 센터의 영양 관련 사업은 크게 세 가지로 분류

- (영양관리 지원) 영관리 지원 계획 수립 및 운영, 영양관리 자료 개발 및 보급, 현장지도
- (어린이 급식 식단 개발 및 보급) 레시피 개발 및 보급, 1인 1회 분량의 실문 시연, 식단 분석
- (영양교육) 어린이, 조리원, 보육기관 관계자, 학부모 등 대상 영양교육, 교육자료 개발 및 프로그램 운영, 영양 및 식사지도 프로그램 운영

○ 춘천시 센터의 영양 관련 사업은 위생관리와 영양관리로 나눌 수 있음.

- (위생관리) 급식소 실태 파악 및 컨설팅, 방문위생교육(주방기구 살균소독, 소독액 제조방법, 보존식 보관법, 손씻기 등)
- (영양관리) 식단 작성 및 보급, 계절별 표준 레시피 개발 및 보급, 방문교육(편식, 올바른 식습관, 골고루 먹기 등)

2.1.4. 바우처 지원 대상 식생활 교육 방안

■ 교육 기관

- 국내에서 일반 국민을 대상으로 식생활교육을 주로 담당하고 있는 주체는 식약처 소관의 어린이급식관리지원센터와 농식품부와 연계된 국민식생활교육네트워크임.
- 두 단체 모두 식생활교육을 지역에서 수행할 수 있는 인력과 인프라를 갖추고 있으나 단체 설립근거, 인력의 전문성, 운영방식, 교육대상의 범위 면에서 차이가 있음.
 - (설립근거) 식생활교육국민네트워크는 민간 주도 하에 설립된 사단법인으로서 내부 정관에 의해 운영됨. 어린이급식관리지원센터는 어린이 식생활안전관리 특별법 제 21조, 제12조에 의거하여 설립·운영됨.
 - (인력의 전문성) 어린이급식관리지원센터의 직원은 영양사 면허증, 위생사 면허증, 식품(산업)기사 자격증 소지자로서 관련 분야에서 일정 기간 일한 경력을 보유해야 함. 식생활교육네트워크의 강사는 30시간의 이론과 실습수업을 수료하면 강사로서 활동 가능함.
 - (운영방식) 어린이급식관리지원센터는 식약처로부터 재정지원과 관리감독을 받음. 식생활교육네트워크는 정부의 관리감독을 받지 않는 민간단체이나 농식품부로부터 사업을 위탁받아 수행함.
 - (지원대상) 어린이급식관리지원센터는 주로 영유아를 담당하고 있음. 식생활교육네트워크의 교육대상은 전 연령층임.
 - (사업내용) 어린이급식관리지원센터는 영양관리와 위생관리를 병행하고 있음. 식생

활교육네트워크는 식생활 교육을 집중적으로 수행함.

○ 농식품바우처 지원가구 대상 식생활교육 주체로서는 식생활교육네트워크가 적절하다고 판단됨.

- 인력의 전문성이나 조직 설립근거가 분명한 점에 있어서 어린이급식지원센터가 우위에 있으나 기존 교육대상이 영유아로 한정되어 있는 점, 식약처의 관리감독을 받는다는 점은 한계로 작용함.
- 반면 식생활교육네트워크는 농식품부와 관계가 긴밀하고 지역에서 생산된 농산물의 우수성, 이점, 생산 방식, 유통과정, 밥상에 오르기까지의 과정, 우리 농산물 소비의 의의 등을 교육과정에서 잘 구현할 수 있으며, 기존 교육대상이 전 연령층을 포함하고 있다는 점에서 장점이 있음. 기존 사업구조에서 농식품바우처 지원가구로의 확장 가능성 측면에서 식생활교육네트워크가 유리한 위치에 있다고 할 수 있음. 다만, 강사의 전문성이 약하다는 점은 보완할 부분임.

■ 교육방식

○ 농식품바우처 지원가구를 대상으로 별도의 프로그램을 만드는 것과 기존의 바우처 지원가구가 기존 프로그램을 활용하도록 홍보를 함과 동시에 참가비를 지원하는 것으로 크게 두 가지 방안을 고려할 수 있음.

- 첫 번째 방안은 교육대상이 명확하고 바우처를 이용한 식재료 구매와 활용을 연결하여 바우처와 식생활교육의 시너지를 최대화할 수 있다는 장점이 있으나 별도의 예산 및 자원이 필요하다는 점과 지원가구의 낙인효과가 커질 수 있다는 점이 단점임.
- 두 번째 방안은 추가적인 예산이 필요하지 않으나 바우처 지원가구의 식생활 교육 이수를 담보할 수 없고 일부 연령대는 기존 프로그램으로 지원할 수 없어 식생활교육 지원의 효과가 낮음.

○ 대상자의 낙인효과를 방지하고 바우처 지원가구의 식생활교육을 장력하기 위하여 기존의 교육사업을 그대로 이용하되 바우처 지원가구에는 재료비를 전액 지원하는 방안을

고려할 필요가 있음.

■ 교육 내용

- 교육 내용은 건강한 농식품 선택, 지역에서 생산된 농산물 구매, 규칙적인 식사 습관, 가정식 등을 장려하는 방향으로 진행

■ 교육 대상

- 타 교육 프로그램과의 중복성, 교육 참여자의 낙인효과 등을 고려하여 기존의 식생활 교육 대상을 제외한 전체 취약계층을 포함(바우처 대상 포함)하는 방식을 검토

■ 교육내용 전달 방식

- 개별교육보다는 집합교육 방식으로 이루어지는 것이 비용효율성 측면에서 바람직할 것으로 판단되며 실습과 시청각자료를 사용하여 교육 효과를 제고할 필요가 있음.
- 식생활교육 내용은 이해하기에 크게 어렵지 않은 수준이지만 교육이 반복적으로 이루어져야 교육효과가 커질 수 있으므로 바우처 수급 기간 동안 최소 3회 이상 수강하도록 권장할 필요가 있음.

2.2. 푸드플랜과 연계방안

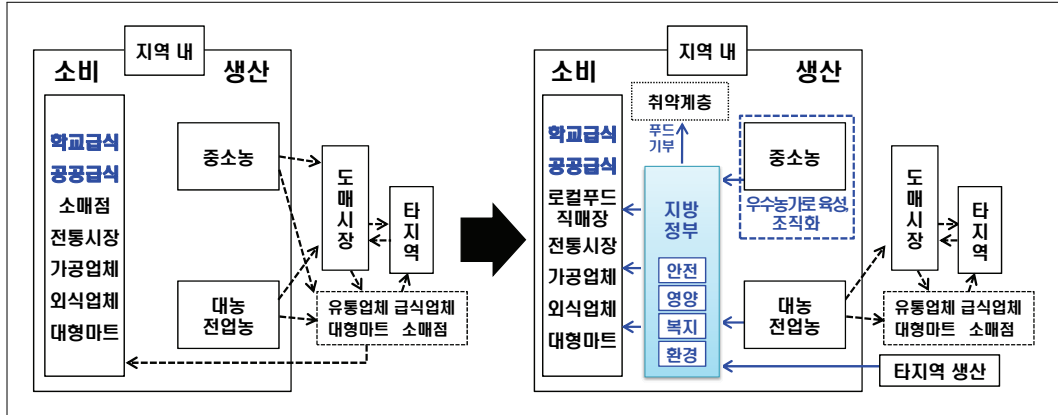
2.2.1. 지역 푸드플랜의 개념 및 추진현황

■ 지역 푸드플랜의 개념

- 지역 푸드플랜은 지역산 농산물의 생산과 소비를 효율적으로 연계하는 기획·공급 시스템과 식품안전, 식품복지, 영양·건강 및 환경개선 등을 위한 정책프로그램을 포괄하는 지방자치단체별 지역 내 먹거리 순환 종합전략을 말함.

- 이는 과거 시장중심의 먹거리 유통구조가 효율성 측면만이 강조되면서 야기한 많은 문제점(저품위의 식재료 유통, 대형유통업체로의 쏠림현상 심화, 공해·환경부담, 취약계층의 소외 등)을 해소할 목적으로 등장하였으며, 누구나 안전·신선한 먹거리를 보장받으면서 상생·환경·복지 등 지속가능성을 지향하는 이른바 ‘먹거리 정의 실현’에 기초한 것임.

그림 4-2 지역 푸드플랜으로의 생산-소비구조 변화



자료: 농림축산식품부 내부자료.

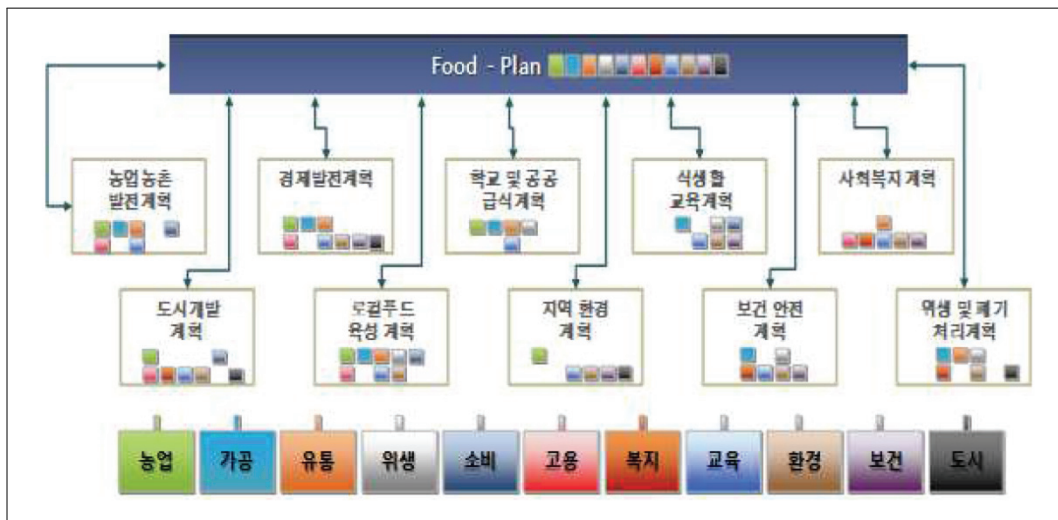
- 이러한 먹거리 정의를 실현하기 위해 지역 공동체가 문제의식을 가지고 지방정부가 중심이 되어 이를 추진해 나가자는 것이며, 주요요소로는 ① 로컬푸드의 지역 내 선순환, ② 공공에 의한 맞춤형 생산·공급, ③ 신선하고 안전한 먹거리 보장, ④ 먹거리 관리체계 구축 등임.
- ① 로컬푸드의 지역 내 선순환은 지역에서 생산한 농식품을 지역내 수요처(공공급식, 직매장, 하나로마트, 외식업체 및 가공업체)로 순환시키는 것을 의미함.
 - ② 공공에 의한 맞춤형 생산·공급은 지역의 수요에 맞추어 연간 공급계획을 산출하고 계약재배를 통해 먹거리를 확보하는 것을 뜻함.
 - ③ 신선하고 안전한 먹거리 보장은 당일수확·당일판매, 저온유통체계 등을 통해 신선도를 보장하고 친환경인증, 우수관리인증(GAP), 식품안전관리인증(HACCP) 등을 적용하여 안전성을 강화하는 것을 의미함.
 - ④ 먹거리 관리체계 구축은 지방자치단체가 지역의 먹거리 조달과 안전관리, 식생활

교육, 도농교류 등을 총괄적으로 관리하고 지역 조직들과의 거버넌스를 구축하는 것을 뜻함.

○ 지역 푸드플랜은 전혀 새로운 사업을 발굴하여 수립하는 것이 아니라, 먹거리와 관련된 기존의 사업들을 서로 연결시키는 동시에 사각지대를 발견하고 이를 보완함으로써 먹거리 관련 사업계획이 총체적으로 연결된 가장 상위의 계획을 의미함.

○ 따라서 지역 푸드플랜에는 ‘먹거리 정의 실현’에 관계된 농업의 생산과 가공·유통에서부터 식품의 소비와 위생, 지역 산업의 고용과 복지, 교육, 환경, 보건, 도시계획에 이르기 까지 다양한 정책 분야의 계획들이 모두 포함될 수 있음.

그림 4-3 푸드플랜의 위상



자료: 삼락농정포럼. 2017. 농정현안 4차 정책세미나 자료.

■ 지역 푸드플랜의 유형

○ 지역 푸드플랜은 해당 지역사회가 가지고 있는 자원과 지역의 특성에 따라 크게 ① 도시형, ② 농촌형, ③ 도농복합형, ④ 광역형으로 구분하여 기초모형을 제시하고 있음.

- ① 도시형은 지역에서의 자체적인 먹거리 생산에 한계가 있으므로 농촌지역과의 연

계 협력 모델 구축이 필요하며, 이 과정에서 도농상생 및 지역교류 중심의 생산지역과 유기적인 관계형성의 접근이 요구됨. 마찬가지로 도시형은 먹거리 생산에는 한계가 있으므로 먹거리 정의와 복지, 건강, 안전 등이 중심이 되는 특징이 있음.

- ② 농촌형은 먹거리의 생산기지로서의 역할이 중요하므로 생산기반의 강화와 농업인의 소득안정, 지역경제의 활성화가 중심이 됨. 농촌형은 타지역의 수요지를 발굴하려는 노력이 필요한 동시에 지역내에서 발생하는 생산과 소비를 연결하는 먹거리 순환 체계 구축이 요구됨.
- ③ 도농복합형은 지역내 전반적 생활 수준에 있어서 도-농간의 균형발전과 지역 공동체 강화가 중심이 됨. 도시 거주자의 소비와 농촌 거주자의 생산을 연계시켜 거주지내 존재하는 격차를 해소하고 지역전체의 먹거리 보장을 강화는 방식의 접근이 요구됨.
- ④ 광역형은 지리적으로 도 단위에 걸친 푸드플랜 유형을 말함.

■ 지역 푸드플랜의 정책현황

- 「지역 푸드플랜 구축·확산」 정책이 문재인 정부의 혁신선도과제로 선정되면서 농림축산식품부는 2017년 12월 지역 푸드플랜 정책의 추진을 위한 「지역 푸드플랜 구축 기본계획」을 발표함.
- 기본계획의 비전은 “모든 국민이 건강한 먹거리를 보장 받는 먹거리 정의(Justice) 실현”으로 제시하였으며, 지방자치단체의 지역단위 푸드플랜 구축을 2022년 100개 지역에서 2025년까지 전국 모든 지방자치단체로 확대하는 것으로 기본계획의 목표를 설정함.
- 농림축산식품부는 각 지방자치단체들이 저마다의 푸드플랜을 효율적으로 수립할 수 있도록 가이드라인(메뉴얼)을 제시하고, 지자체 설명회 개최, 유형별 모델을 개발하는 동시에 매년 선도지자체를 선정하여 연구용역·교육·관련사업 등의 추진을 지원함.
- 농림축산식품부는 2018년 공모를 통해 광역형 1개소(충남), 도시형 2개소(서울 서대문

구, 대전 유성구), 농촌형 2개소(충남 청양군, 전남 해남군), 도농복합형 4개소(강원 춘천시, 전북 완주군, 경북 상주시, 전남 나주시) 등 9곳의 선도지자체를 선정하여 지역 먹거리 종합계획 수립을 지원함.

표 4-10 농림축산식품부 지역 푸드플랜 선도지자체 선정 현황

지역	광역자치단체	기초자치단체	계
서울		서대문구	1
경기		부천시, 수원시, 용인시, 이천시, 평택시, 포천-연천(공동)	6
강원		춘천시	1
충북		괴산군	1
충남	충청남도	청양군, 서산시, 부여군	4
대전		유성구, 대덕구	2
전북		완주군, 김제시, 남원시, 부안군, 익산시	5
전남	전라남도	해남군, 나주시, 담양군, 순천시, 장성군	6
경북		상주시, 구미시, 안동시	3
경남		거창군, 김해시, 진주시	3
부산	부산시	-	1
제주	제주시	-	1
계	4	30	34

자료: 농림축산식품부 내부자료를 토대로 저자가 재구성.

■ 지역 푸드 플랜의 수립 및 구성 절차

- 지역 푸드플랜은 아래의 그림과 같이 ① 지역 먹거리 현황, ② 비전과 전략, ③ 부문별 세부실천과제로 구성되며, 세부실천과제는 지방자치단체와 지역별 여건 및 중요도에 따라 자율적으로 구성할 수 있음.
- 지역 푸드플랜이 나아가야할 방향과 비전을 수립하고, 지역 먹거리 현황에 대한 체계적인 조사를 통해 생산과 소비실태를 파악하여 지역의 자원으로서의 기능과 능력을 판단해야 하며, 지역의 현황 분석 결과를 토대로 세부 실천과제를 도출하게 되는 구조임.

2.2.2. 지역 푸드플랜과 바우처 사업의 연계 방안

■ 연계 사업의 필요성

- 지역 푸드플랜의 핵심은 누구나 안전하고 신선한 먹거리를 보장받아야 한다는 ‘먹거리 정의’를 실현해야 한다는 것임. 이와 같은 시각에서 볼 때, 푸드플랜은 먹거리 보장성을 천부인권적 자연권의 개념으로 정의하고 있음을 알 수 있음. 즉, 인간이라면 누구나 보장받아야 한다는 의미임.
- 농식품바우처 사업은 스스로 충분한 양의 식품을 조달할 형편이 되지 않는 경제적 약자라 할지라도 안전하고 신선한 먹거리를 보장받아야 한다는 기본 가치에 매우 부합된다고 할 수 있으며, 동시에 지역 푸드플랜의 한 축으로서 그 필요성이 인정됨. 농식품바우처 사업은 지역 푸드플랜에서 소비와 영양, 복지의 각 축을 담당할 수 있음.
- 더욱이, 지역 푸드플랜은 과거부터 추진된 시민사회의 지속가능한 먹거리 운동의 연장선으로서, 그 개념과 목표가 추상적인 구호와 같은 측면이 있음. 따라서 먹거리 정의를 실현하고 지역 푸드플랜을 완성하기 위해서는 무엇보다도 구체적인 정책사업의 추진이 필요함.
- 농림축산식품부도 그 필요성을 인정 하듯, 지역 푸드플랜의 일반구성 예시로서 세부실천 과제 ④ 먹거리 취약계층 해소의 세부 사업으로 농식품바우처를 포함하여 제시하고 있으며, 연계사업의 리스트에도 농식품바우처 시범사업이 포함되어 기본계획이 작성됨.

표 4-11 「지역 푸드플랜」 구축 기본계획에 포함된 연계사업 리스트

사업명	사업연계 내용
산지유통시설(APC) 설립, 개·보수	▶ 중·소농 조직화의 거점 역할을 할 수 있도록 산지유통센터 신설 및 개보수 비용 지원
원예시설현대화 사업	▶ 지역 중·소농 공급기반 구축을 위해 일반원예시설 현대화 및 ICT 융복합 확산 등 지원 (컨소시엄 참여 가능)
농산물종합가공기술지원(농진청)	▶ 농업인 공동가공을 위한 농산물종합가공센터 설치 운영 (기반구축, 창업·보육, 제품 생산 등)
로컬푸드 직매장 설치지원 사업	▶ 로컬푸드 직매장 설치에 필요한 인테리어 비용, 교육·홍보비 지원
레스마켓 조성	▶ 지역 외식업소가 지역농산물 판매 창구가 될 수 있도록 레스마켓 설치비용 지원
지역 하나로마트 (농협)	▶ 지역농협 하나로마트에 로컬푸드 입점 확대
농식품바우처 시범사업	▶ 푸드플랜 연계 농식품바우처 실증사업 실시
건강한 식생활 확산사업	▶ 바른 식생활 교육체험 등 식생활교육 지원

자료: 농림축산식품부 내부자료.

○ 농식품바우처 사업은 먹거리 취약계층의 해소와 식품 복지를 제공하는 동시에, 국내산 및 지역산 농산물에 대한 소비기능을 담당함으로써, 농촌형 푸드플랜 지역에서는 지역 내 먹거리 순환 체계를 구축할 수 있고, 도시형 푸드플랜 지역에서는 도시민의 건강을 증진하는 한편 농촌지역과의 연계 협력을 꾀할 수 있으며, 도농복합형 푸드플랜 지역에서는 지역사회의 전반적인 먹거리 보장 수준을 강화하고 도-농, 빈-부 간의 격차를 해소할 수 있을 것으로 기대됨.

- 서울시의 사례에서처럼 도시형 모델의 경우 먹거리의 생산, 가공 보다는 소비와 관련하여 먹거리 정의와 복지, 건강, 안전 등이 현안사항이므로 농식품바우처 사업의 빠른 연계추진이 가능

■ 연계 사업의 추진방안

○ 농림축산식품부에서 마련한 『푸드플랜 지원정책 매뉴얼』에서는 푸드플랜의 지원분야를 기반구축, 공급기반, 소비기반, 안전성 관리로 구분하고 있으며, 농림축산식품부의 총 32개의 사업을 푸드플랜 지원정책에 연계사업으로 담아 추진하고 있음.

○ 지원분야별로는 공급기반 분야 연계사업이 17개로 가장 많고, 기반 구축분야 7개, 안전성 관리 5개, 소비기반 분야는 3개로 지원분야 중에서는 연계사업의 수가 가장 적음.

○ 담당 부서별로는 원예경영과 사업이 10개로 가장 많고, 유통정책과 5개, 식생활소비급식진흥과 4개 순이며, 농촌산업과와 식품산업진흥과, 친환경농업과 사업이 3개씩 차지하고 있음. 지역개발과는 일반농산어촌개발사업 1개가 포함되어 있으며, 3개 사업은 농촌진흥청과 국립농산물품질관리원이 담당함.

○ 농식품바우처 지원사업은 식생활소비급식진흥과의 담당 정책으로 소비기반 분야 연계사업으로 포함될 수 있을 것임.

- 농식품바우처 지원사업이 지역 푸드플랜 안에서 함께 운영될 수 있도록 사업의 지원내용을 확정하는 동시에 지방자치단체의 참여를 독려해야 할 것임.
- 농식품바우처 지원사업은 100% 보조사업 으로서, 국비와 지방비의 구성비는 국비 90%, 지방비 10%로 설정하여 지방자치단체의 투자 부담은 해소하는 대신 정책 추진에 대한 관심과 책무를 담보하여야 함.
- 지방비의 구성비중은 최초 10%로 시작하되, 농식품바우처 지원사업이 식품 접근성과 안정성을 확보하여 지역민의 영양과 건강을 증진하며, 지역산 농산물의 소비증대, 지역 내 일자리 창출 등의 효과가 있으므로 점차 지방비의 구성비중을 늘려나가는 것이 바람직 함. 국비 비중이 감소할수록, 더 많은 지방자치단체가 농식품바우처 지원사업에 참여할 수 있을 것임.
 - 지역산 농산물의 소비 증진을 위해, 지역내 로컬푸드 매장과 농산물 직매장 등을 농식품바우처 사용이 가능하도록 조정
- 농림축산식품부의 지역 푸드플랜은 관련사업의 ‘패키지 지원’을 포함하고 있음. 패키지 지원은 지방자치단체가 개별 사업을 각각 신청할 필요 없이 푸드플랜에 각 사업 투자계획을 포함시켜 통합적으로 신청하는 방식이며, 이에 따르면, 농식품바우처 사업을 개별 신청할 필요 없이, 지역 푸드플랜의 패키지로 통합 신청할 수 있음.

2.3. 농어촌상생협력기금과 연계방안

2.3.1. 농어촌상생협력기금 개요

- 농어촌상생협력기금은 시장 개방화로 인한 복수의 자유무역협정(FTA)이 체결되고 시행됨에 따라 이로 인해 이득을 보는 산업계가 피해를 입는 농업과 농어촌을 지원할 수 있도록 마련된 것임. 2015년 한·중 FTA 비준 당시 논의가 시작되어 2017년 3월 경 출

범하였으며 장학사업, 복지사업, 생산·유통사업 등을 전개하고 있음.

- 「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」 제18조의2(농어촌 상생협력기금의 설치 등)에 의해 시행
- 대·중소기업·농어업협력재단에서 기금 운영과 사업 추진을 담당

표 4-12 자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법

제18조의2(농어촌상생협력기금의 설치 등)
<p>① 협정의 이행으로 피해를 입거나 입을 우려가 있는 농어업등·농어촌의 지속가능한 발전 및 민간기업등과 농어촌·농어업인등 간의 상생협력 촉진을 위한 사업 등을 체계적으로 지원하기 위하여 농어촌상생협력기금(이하 "상생기금"이라 한다)을 설치한다.</p> <p>② 상생기금은 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제20조제1항에 따른 대·중소기업·농어업협력재단(이하 "재단"이라 한다) 내에 상생기금 운영위원회와 상생기금 운영본부를 설치하여 별도 회계로 관리·운영하여야 한다.</p> <p>③ 상생기금은 정부 외의 자가 출연하는 현금이나 물품, 그 밖의 재산 등으로 조성한다.</p> <p>④ 상생기금의 조성액 목표는 매년 1천억원으로 하고, 상생기금 조성액이 부족한 경우 정부는 그 부족분을 충당하기 위하여 필요한 조치를 하여 그 결과를 국회 농림축산식품해양수산위원회에 보고하여야 한다.</p> <p>⑤ 제3항에 따라 출연하는 자는 그 용도와 사업을 지정하여 출연할 수 있다. 이 경우 재단은 그 지정된 용도와 사업에 정부 외의 자가 출연하는 현금이나 물품, 그 밖의 재산 등을 사용하여야 한다.</p> <p>⑥ 상생기금은 다음 각 호의 용도에 사용하되, 재단은 상생기금이 지역 간 형평을 고려하여 사용되도록 노력하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 농어업인 자녀를 대상으로 하는 교육·장학사업 1의2. 「초·중등교육법」 제23조제2항에 따라 교육부장관이 정하는 교육과정 중 농림·해양·수산에 관한 과목을 편성·운영하는 학교, 「고등교육법」 제2조 각 호의 학교 중 농학·수의학·수산학 등 농어업 관련 학위과정을 운영하는 학교 및 농어촌 지역 학교와 학생을 대상으로 하는 교육·장학사업 2. 의료서비스 확충, 문화생활의 증진 등 농어촌주민의 복지 증진에 관한 사업 3. 정주 여건의 개선, 마을공동체 활성화, 경관 개선 등 농어촌 지역 개발 및 활성화 사업 4. 농수산물 생산, 유통, 판매 등의 분야에서 민간기업등과 농어촌·농어업인등 간 서로의 이익을 증진하기 위하여 하는 공동협력 사업 5. 농업협동조합중앙회 및 수산업협동조합중앙회에서 발행하는 상품권 사업 6. 상생기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비 7. 그 밖에 민간기업등과 농어촌·농어업인등 간 상생협력 촉진에 필요한 것으로서 대통령령으로 정하는 사업

자료: 「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」.

2.3.2. 농어촌상생협력기금과 바우처 사업의 연계 방안

○ 농식품바우처 지원사업은 지원 대상가구에 대해 ‘소득기준’을 제외한 ‘건강상태’나 ‘접취능력’에 대해서는 별도 기준을 두기 어려움. 가령, 단독으로 거주하는 1인 가구이면서 거동이 불편하거나 건강상 문제가 있는 경우라면, 농식품바우처를 이용한 농식품 구매·교환활동과 취사·조리활동에 제약으로 인해, 농식품바우처 사업의 목표를 달성하기 어려움.

○ 따라서, 농식품바우처 지원가구가 스스로가 농식품을 구매할 능력과 조리할 능력이 제한되는 경우에는 이를 보조할 수 있도록 ‘농식품바우처 도우미’로 하여금 지원가구를 대신하여 농식품의 구매와 조리활동을 대신하는 방안도 모색해야 할 것임.

○ 농어촌상생협력기금에서 지역단위 농식품바우처 도우미 사업을 추진할 수 있을 것으로 기대함. 농어촌상생협력기금을 활용한 사업모델은 상생협력형과 상생지원형으로 구분되고 있으며, 상생지원형 모델에는 돌봄·보육·상담 등 농어촌 지원을 위한 사회서비스 인력유입을 지원하는 사업이 포함되어 있음.

- 지역 사회서비스 일자리의 창출 등으로 지역사회 상생 및 발전에도 기여

표 4-13 농어촌상생 사업모델 유형

구분	유형	내용
상생협력형	판로지원형	신상품 · 신서비스의 개발·제공, 판로개척
	원료구매형	생산기술 전수, 시설 개선, 영농자재 공급, 안정적인 수급 보증을 위한 계약 거래 지원
	자원순환형	농수산물 가공 및 판매 과정에서 발생하는 부산물을 비료/사료로 만들어 생산자에게 재공급
	융·복합형	기업이 보유한 역량과 보유자원을 활용하여 새로운 비즈니스 기회 제공
	컨소시엄형	농업생산, 자재조달, 판매, 자원순환 등 역할분담을 통해 공급체인을 구축
	도농상생형	농촌은 도시민에게 농촌의 환경, 체험 등을 제공 기업은 임직원의 복지와 연계한 농촌관광 유도
상생지원형	생활필수항목 패키지 지원형	농어촌 지역에 부족한 생활필수 항목(예술공연, 미용, 의료지원 등)을 패키지로 월별 지원
	사회서비스지원형	농어촌 지원을 위한 사회 서비스(돌봄·보육·상담 등) 인력 유입 지원

자료: 대·중소기업·농어업협력재단(www.winwinfund.or.kr).

○ 또한, 이와 함께 각 지방자치단체별로 상황에 맞게 찾아가는 푸드트럭 지원 혹은 지역의 돌봄형 사회적 경제 조직 활성화 등 지역 커뮤니티 차원에서의 정책 연계도 마련될 필요가 있음.