

발간등록번호

11-1543000-003721-01

AGRIFOOD
VOUCHER
WHITE BOOK

농식품 바우처 백서



농림축산식품부

C · O · N · T · E · N · T · S

제1장 농식품 바우처의 도입 배경 및 필요성

- 1. 사회복지 여건 1
- 2. 농업 여건 5
- 3. 국내외 정책 동향 8

제2장 농식품 지원의 국내외 현황

- 1. 국내 현황 9
- 2. 해외 현황 13

제3장 농식품 바우처 제도의 세부 내용

- 1. 사업의 목표 및 추진계획 23
- 2. 시범사업 현황 25
- 3. 본 사업의 추진 방향 31

제4장 농식품 바우처 제도의 기대효과

- 1. 농식품 바우처 제도 도입 효과 35
- 2. 시범사업(2020)의 성과 평가 37
- 3. 중장기 기대효과 41

부록 1. 농식품바우처 시범사업 참여 신청서 44

부록 2. 농식품바우처 수혜자(카드발급가구) 관리대장 45

참고 문헌 46

T · A · B · L · E · S

제1장

표 1-1. 농축산물 자급률 현황 및 전망 6

제2장

표 2-1. 농림축산식품부의 주요 지원사업 현황 10
표 2-2. 보건복지부의 주요 지원사업 현황 12
표 2-3. 미국의 농무부 주관 주요 식품지원 사업 19

제3장

표 3-1. 시범사업 참여 지자체 현황 25
표 3-2. 시범사업 지원 대상 기준 26
표 3-3. 시범사업의 가구당 구성원에 따른 지급액 기준 27
표 3-4. 본 사업의 가구당 구성원에 따른 지급액 기준 32

제4장

표 4-1. 농식품 바우처 지원 이후 식품 소비 지출액 변화 36
표 4-2. 농식품 바우처 수혜자의 품목별 지출액 변화 38
표 4-3. 식생활 교육 여부에 따른 전날 아침식사 섭취율 변화 39
표 4-4. 농식품 바우처 사업의 농식품 소비증대 효과 추정 41
표 4-5. 농식품 바우처 사업의 의료비 절감 효과 추정 42
표 4-6. 농식품 바우처 사업의 불평등도 개선 효과 추정 42
표 4-7. 농식품 바우처 사업의 산업 파급효과 추정 43

F · I · G · U · R · E O · R · D · E · R

제1장

그림 1-1. 기초생활보장 수급가구 수	2
그림 1-2. 코로나-19 발생 이후 생계급여 수급가구 수 추이	2
그림 1-3. 취약계층의 영양권장량 대비 섭취 비율	3
그림 1-4. 취약계층의 식생활 관련 지표 및 질병 유병률 현황	4
그림 1-5. RCEP 참여국 현황	7

제2장

그림 2-1. SNAP의 연도별 예산 추이	14
그림 2-2. 푸드 스탬프 종이 쿠폰	14
그림 2-3. SNAP의 EBT 카드와 사용 가능 매장	15
그림 2-4. WIC의 연도별 예산 추이	16
그림 2-5. WIC의 식품 패키지(안전 모유수유 여성과 영아용)	17
그림 2-6. WIC-FMNP 쿠폰	18
그림 2-7. Healthy Start의 연도별 예산 추이	20
그림 2-8. Healthy Start의 종이 바우처	21

제3장

그림 3-1. 농식품 바우처 제도 도입 목표 및 추진계획	24
그림 3-2. 기준 금액 산출	27
그림 3-3. 농식품 바우처 카드 샘플	28
그림 3-4. 농식품 바우처 카드 홈페이지	29
그림 3-5. 시범사업의 사업체계	30
그림 3-6. 농식품 바우처 지원 대상 구성	31
그림 3-7. 농식품 바우처 지원금액 산출 근거(1인 가구, 월)	32
그림 3-8. 농식품바우처사업(2021년) 수혜자 대상 온라인교육 콘텐츠	34

제4장

그림 4-1. 바우처 사업 재참여 의향	37
그림 4-2. 지원 품목의 1일 1회 이상 섭취 비율 변화	39
그림 4-3. 식생활 교육을 통한 품목별 지출액 증가율	40

제1장 농식품 바우처의 도입 배경 및 필요성

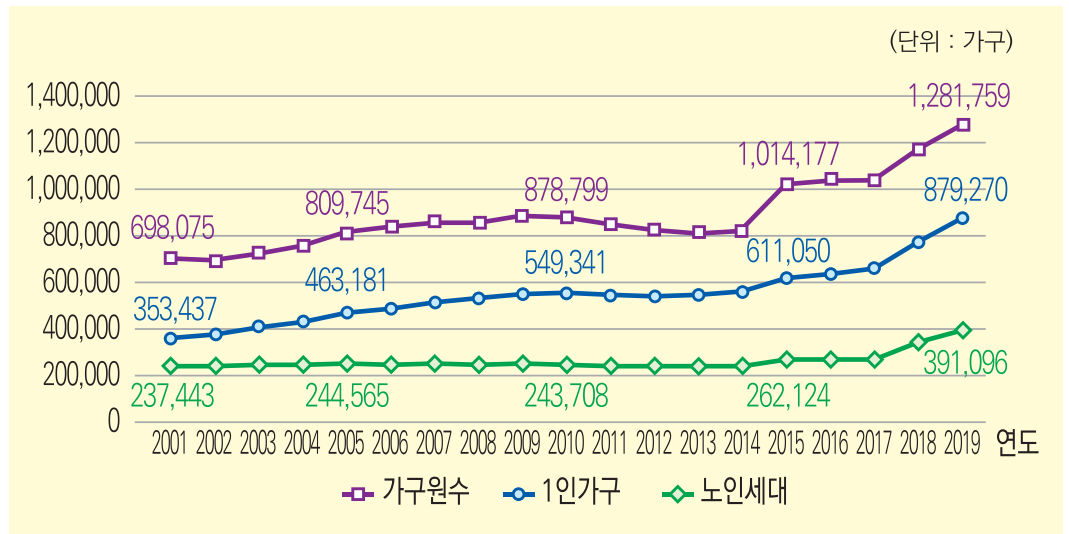
1. 사회복지 여건

■ 경제적 취약계층 현황

1960년대 중반부터 시작된 녹색혁명(green revolution)의 성공, 1970년대 쌀의 자급자족 달성 등을 통해 우리나라 농식품의 공급량이 수요량을 넘어설 정도로 크게 늘어났고, 우리나라 1인당 국민총소득이 2006년 약 1,560만 원에서 2019년 약 3,750만 원으로 증가하여 선진국 수준에 진입하였다는 평가를 받고 있다.

그러나 우리 사회 한편에서는 “건강하게 먹고 사는 삶”에서 소외된 계층이 있어 국가적 관심이 필요하다는 주장이 힘을 얻고 있다. 관련 통계를 보면, 우리나라의 상대적 빈곤율(16.7%)이 OECD 회원국 중 라트비아(17.5%)와 이스라엘(16.9%)에 이어 3위를 차지할 정도로 높고, 기초생활보장 수급가구 수가 2001년 70만 명에서 2019년 128만 명으로 84% 증가하여 취약계층 식생활에 대한 국가적인 관심의 필요성이 제기되고 있다. 특히, 기초생활보장 수급가구 중 1인 가구와 노인 세대 가구의 규모가 2017년 이후 빠른 속도로 증가하고 있는데, 이들 가구는 상대적으로 “먹는 문제”에 더 취약하여 더 많은 지원이 필요하다.

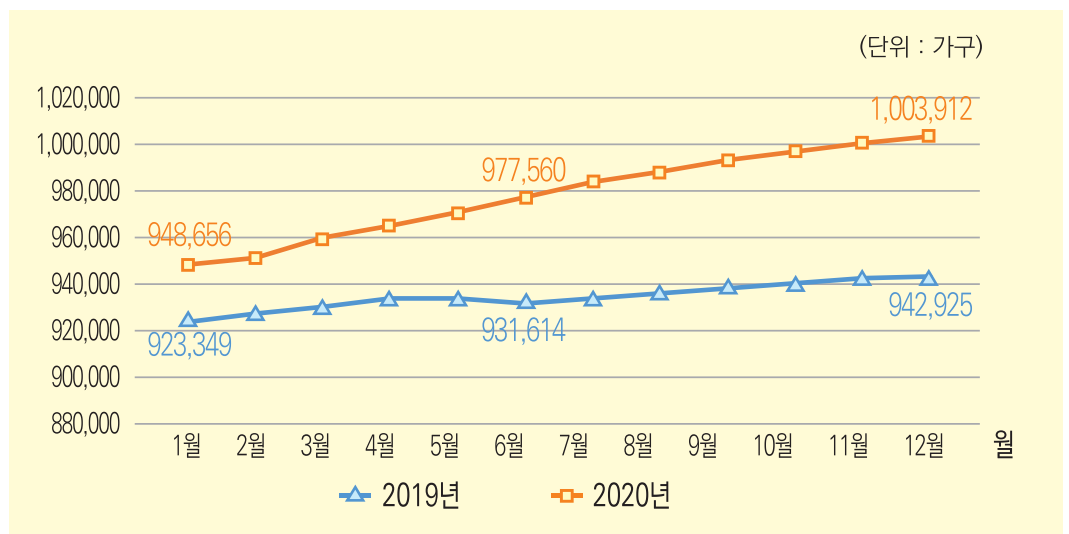
그림 1-1. 기초생활보장 수급가구 수



자료: 보건복지부, 「국민기초생활보장수급자현황」

게다가 최근 코로나-19(COVID-19) 발생으로 인해 취약계층의 생활 여건은 더욱 어려워지고 있다. 한국농촌경제연구원이 식품 소비에 정부 지원이 필요한 생계급여 수급가구 현황을 2019년도와 2020년도로 구분하여 비교 분석한 결과, 코로나-19가 심화된 2020년 2월 이후 생계급여 수급가구 수가 매우 가파른 속도로 증가한 것으로 나타났다.

그림 1-2. 코로나-19 발생 이후 생계급여 수급가구 수 추이



자료: 한국농촌경제연구원, 「농식품 소비정보 웹진」

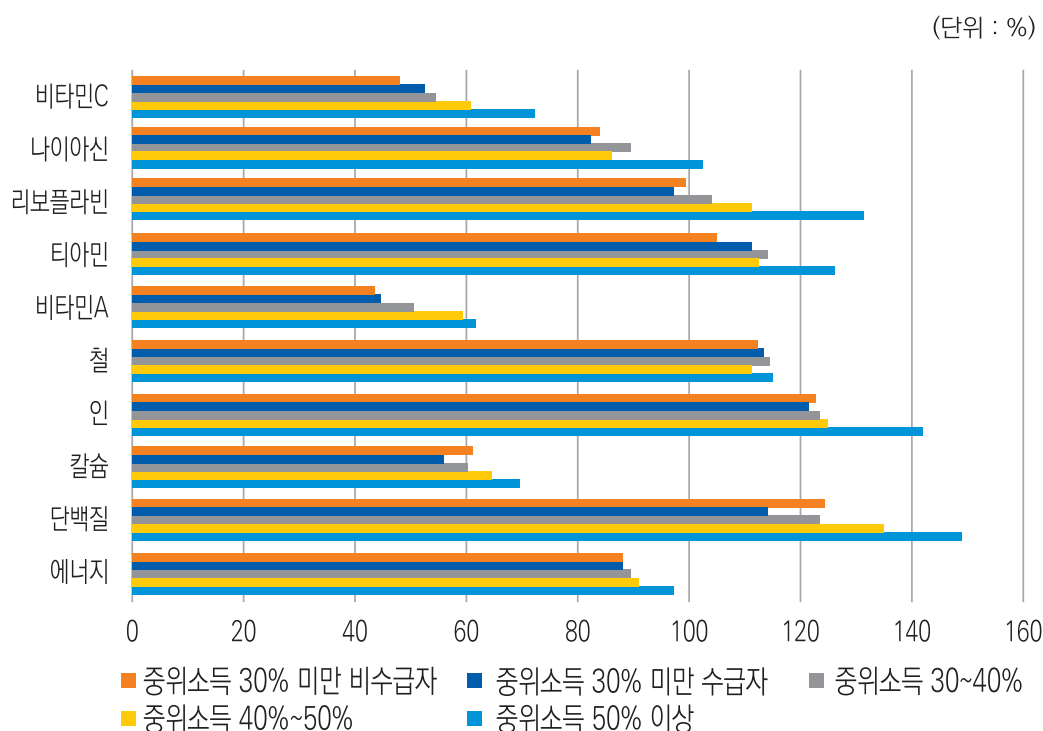
■ 저소득층의 영양 및 건강 상태

취약계층의 식품 소비 실태를 1인당 소득 및 소비지출 분석을 통해 살펴보면, 저소득 취약계층인 중위소득 30% 미만 가구의 식료품 지출액(비주류 음료 포함) 수준이 전체 가구 평균의 81% ~ 87%에 그쳤다.¹⁾

1. 한국농촌경제연구원.
「농업전망 2021」

그 결과 취약계층의 영양 섭취 상태도 부실한 것으로 나타났는데, 보다 구체적인 실태를 <그림 1-3>에서 확인할 수 있다. 중위소득 30% 미만 가구의 경우 에너지(칼로리) 섭취량이 권장량의 88%에 그치고 있고, 칼슘과 비타민 등을 포함한 필수영양소도 권장량에 못 미치는 경우가 대부분으로 충분한 영양이 섭취되고 있지 않았다.

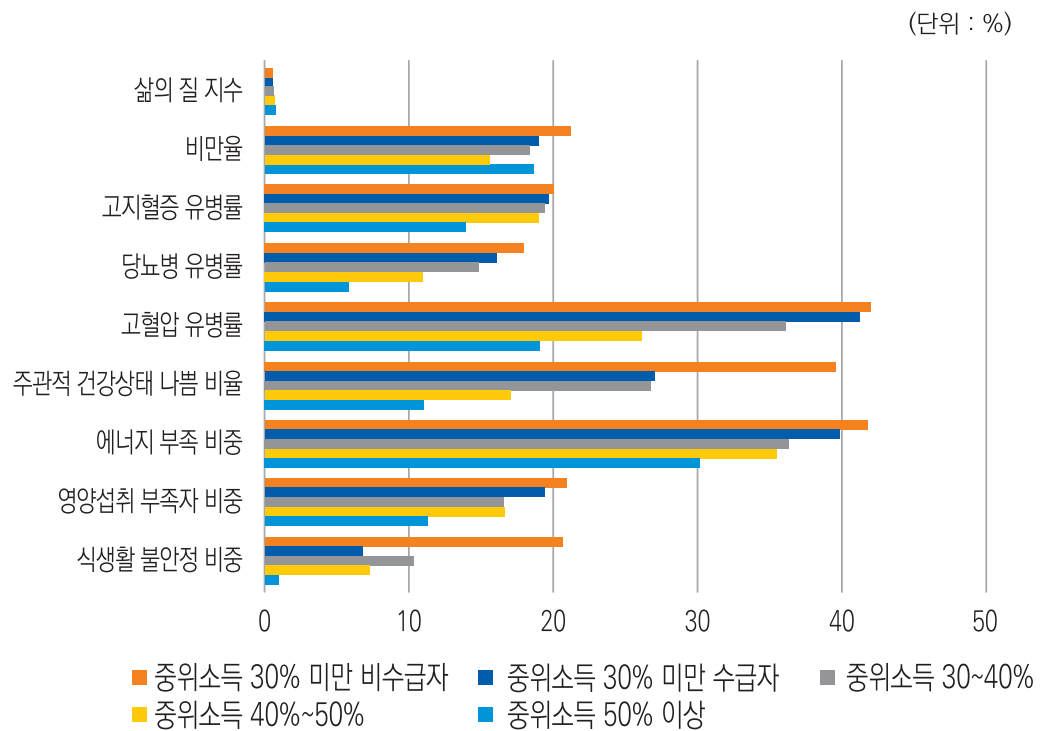
그림 1-3. 취약계층의 영양권장량 대비 섭취 비율



자료: 한국농촌경제연구원. 「농업전망 2021」. 재정리

부실한 먹거리 섭취는 건강에 대한 우려로 이어지는데 취약계층의 식생활 관련 지표 및 질병 유병률을 분석한 <그림 1-4>를 보면, 삶의 질 지수가 중위소득 30% 미만 수급 가구에서 0.83점, 비수급 가구에서 0.88점으로 나타나 중위소득 50% 이상 가구의 0.97점에 비해 크게 낮았고, 식생활 불안정 비중은 반대로 높게 나타났다. 그 결과 당뇨병, 고혈압, 고지혈증 등의 성인병 유병률, 주관적 건강상태 나쁨 비율, 에너지 부족 비중, 영양섭취 부족자 비중 등에서 중위소득 30% 미만 가구가 타 계층에 비해 부정적으로 나타나 취약계층의 식생활 문제가 국민 건강이라는 국가적 문제를 야기할 수 있다는 우려를 낳고 있다.

그림 1-4. 취약계층의 식생활 관련 지표 및 질병 유병률 현황



자료: 한국농촌경제연구원. 「농업전망 2021」. 재정리

이러한 문제점을 인지한 정부는 다양한 지원정책을 시행하고 있으나, 생계 급여 등 현금 지원의 비중이 높아 식품 이외 소비에 사용되면서 식품 소비 여건 개선에 의미 있는 기여를 하지 못한다는 지적이 있다.

2. 농업 여건

갑작스러운 식량 공급 감소와 가격 상승으로 요약되는 식량 위기 발생 시 가장 큰 타격을 입는 것은 저소득층이다. 농식품 지원정책은 취약계층 식생활을 직접 개선하는 동시에, 국산 농산물의 안정적인 수요 기반을 확대하여 식량자급률 제고와 식량안보 강화에도 기여할 수 있다.

■ 국내 식량자급률 하락과 식량안보 위기

우리나라 농업은 생산자인 농민과 정부의 노력으로 성장세를 이어왔으나, 국내 소비 감소 및 수입 농식품의 시장 잠식 등으로 어려움을 겪고 있다. <표 1-1>을 보면 우리 농축산물의 자급률 현황을 볼 수 있는데, 2000년의 농산물 자급률이 85.9%였던 것이 2020년에는 70.9%로 17.5% 하락하였고 향후 자급률 사정이 크게 나아지지 않을 것으로 전망된다. 곡물류와 육류 자급률도 같이 살펴보면, 2000년부터 2019년의 기간 동안 자급률이 각각 23.9%와 14.3% 하락한 다음 정체 내지는 하락 추세를 보일 것으로 예상된다.

농축산물의 자급률 하락은 농업의 쇠퇴뿐만 아니라 식량안보(food security) 문제를 가중한다. 지금은 국내 생산이 부족한 농산물을 쉽게 수입해 어려움 없이 소비할 수 있지만, 기상재해 등 외부 요인에 따라 세계적으로 공급이 부족해질 경우 농축산물 수출 제한 조치로 농축산물 수입이 중단될 수 있다. 일례로 2006년 후반부터 2008년 전반까지 발생했던 세계적인 애그플레이션(agflation)을 들 수 있다. 당시 식량 위기 및 물가 급등으로 필리핀, 멕시코, 이집트 등 식량부족 국가에서는 대규모 폭동이 발생하여 정권의 위기로까지 이어지기도 하였다.

표 1-1. 농축산물 자급률 현황 및 전망

(단위 : %)

구 분	2000	2019	2020 (추정)	증감률 (2000 ~ 2020)	전 망		
					2021	2025	2030
농산물 자급률	85.9	72.4	70.9	-17.5	71.3	71.3	70.3
곡물류 자급률	55.6	45.8	42.3	-23.9	44.4	44.1	42.3
육류 자급률	78.8	65.5	67.5	-14.3	66.4	67.1	66.2

주: 자급률은 (국내 생산량 / 소비량 × 100)으로 산출, 곡물류와 농산물 자급률은 사료용 제외.

자료: 한국농촌경제연구원. 「농업전망 2021」

■ 시장 추가개방에 따른 국내 농업 피해 우려

문제는 이러한 우리 농업의 어려움이 추가적인 시장개방으로 더 어려워질 수 있다는 것이다. 기존 WTO나 FTA 협상 체결로 매년 상당한 수입 농산물이 국내 시장에 쏟아져 오고 있는 상황에서, 아세안 10개국, 중국, 일본, 뉴질랜드, 호주 등 15개국이 참여하는 역내 포괄적 경제동반자 협정(RCEP)에 우리나라도 참여하게 되었고, 아시아·태평양 11개국이 참여하는 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)에 대한 가입 여부가 논의되고 있어 앞으로 더 많은 수입 농산물이 관세 등의 제약 없이 우리 농축산물 시장에 들어오게 될 것으로 전망된다.

그림 1-5. RCEP 참여국 현황



자료: 산업통상자원부

3. 국내외 정책 동향

취약계층의 식품 소비를 지원하여 건강 및 복지 수준을 높이고 농산물의 소비 확대를 통한 농업 육성을 위한 정책 고민은 오래전부터 있었다. 그 결과 이 두 문제를 동시에 해결하기 위한 농식품 직접 지원사업이 세계 각국에서 시도되었다.

미국은 1939년 대공황으로 인한 극심한 식품 부족 문제가 기아 문제로까지 확대되자 ‘푸드스탬프(Food Stamp)’ 제도를 도입하여 저소득층이 필요한 식품을 구매할 수 있는 구매권을 제공하는 사업을 농무부(USDA)가 주도 하도록 하였고, 영국은 ‘건강한 출발 프로그램(Healthy Start)’을 통해 영양 취약 계층에게 종이 바우처를 지급하여 우유, 과일 및 채소, 조제분유, 비타민을 구매할 수 있도록 지원하는 사업을 시행하고 있다.

EU는 유럽 회원국의 저소득 가구에 식품과 생필품을 제공하는 공동사업을 하고 있는데, 식품의 경우 곡물, 유제품, 분유, 설탕, 육류, 채소, 이유식, 식용유 등이 해당한다.

우리나라 또한 먹거리 문제에 취약한 계층에 대한 사회복지 문제와 연이은 시장개방 등으로 위축되고 있는 농업 육성 문제에 대응하기 위한 정책을 도입하고 있는데, 농림축산식품부가 2020년부터 시범사업으로 시행하고 있는 농식품 바우처 사업이 대표적이다. 농식품 바우처 사업은 취약계층을 대상으로 신선식품인 국산 채소, 과일, 흰 우유, 달걀 등을 구매할 수 있는 바우처를 전자카드 형태로 지급하는 사업이다. 이 사업은 아직까지는 일부 지방자치단체들과 함께 시범사업 방식으로 진행되고 있지만, 그동안 식품의 충분한 소비가 어려운 취약계층의 농식품 구매를 돕고 국산 농축산물의 소비를 촉진하는 효과를 창출하고 있어 산지 생산자와 소비자들에게 사업 확대 요청을 받고 있다.

제2장 농식품 지원의 국내외 현황

1. 국내 현황

■ 농림축산식품부 지원사업

우리나라 농식품산업 육성과 식생활·소비 정책을 주관하는 농림축산식품부는 농식품을 이용한 대국민 지원사업들을 시행하고 있는데, 그중 농식품 바우처 지원사업, 임산부 친환경 농산물 지원사업, 초등돌봄교실 과일간식 지원사업, 학교 우유급식 지원사업, 정부양곡 할인 사업 등이 해당한다.

이들 사업의 주요 내용은 <표 2-1>과 같은데, 사업 대상자에게 필요한 농식품을 주기적으로 지원하는 사업(임산부 친환경 농산물 지원사업, 초등돌봄교실 과일간식 지원사업, 학교 우유급식 지원사업), 농산물을 수혜자가 선택적으로 구매할 수 있는 바우처를 제공하는 사업(농식품 바우처 지원사업), 농산물을 할인된 가격으로 구매할 수 있도록 지원하는 사업(정부양곡 할인 사업)으로 구분할 수 있다.

개별 사업의 예산 규모는 2021년 기준 72억 원부터 454억 원까지 다양한데, 그중 사업 규모가 가장 큰 학교 우유급식 지원사업은 국민 기초생활 수급자, 차상위 계층, 한부모 가족, 특수교육 대상자, 기타 학생²을 대상으로 백색우유(국내산 원유 100%), 가공유(국내산 원유 99% 이상), 유제품(가공유, 치즈, 발효유 등) 등을 지원하고 있다. 이 사업은 성장기 청소년에게 중요한 필수 영양성분을 함유한 우유를 연간 250일 한도로 급식 지원하여 우리나라 청소년의 건강 및 성장 증진에 기여할 뿐만 아니라, 낙농품에 대한 고정 수요를 창출하여 축산 농가의 안정적 소득 유지에도 기여하고 있다.

2. 예산범위 내에서 지자체가 지역 여건에 따라 해당 교육기관과 협의하여 초·중등 교육법 제60조의4 제1항 제3호에 따른 교육비 지원대상자, 국가유공자 자녀 등 지원이 필요하다고 판단되는 학생이다.

3. 의료법 제17조 및 같은 법 시행규칙 제11조에 따른 출생증명서, 임신·출산 진료비 지급 등에 관한 기준(보건복지부고시 제2019-136호)에 따른 임신·출산확인서를 발급받은 임신부 또는 그 밖의 임신 및 출산 사실을 확인할 수 있는 서류와 함께 지원신청서를 제출한 자로 규정된다. 단, 지역사회 통합건강증진사업(영양 플러스)의 지원을 받는 중위소득 80% 이하인 임신부는 본 사업의 지원 대상에서 제외된다.

다음으로 최근 수혜자들에게 인기를 끌고 있는 임신부 친환경 농산물 지원 사업은 미래 세대의 건강 확보를 위해 현재 학교급식 수준인 친환경 농산물 공급을 임신부 등으로 확대하여 국민 건강을 증진하고 친환경 농업을 육성하는 데 기여하는 사업이다. 이 사업은 임신부 또는 출산부³에게 친환경 농·축산물과 유기식품 등을 48만 원 상당(12개월, 24회 이내) 한도로 꾸러미 등의 형태로 지원하여 우리 사회의 미래 세대에 보다 건강하고 환경에 기여하는 친환경 농산물을 섭취할 수 있도록 하고, 친환경 농산물의 수요 증진을 통한 생산 농가의 소득 개선에 기여하고 있다.

표 2-1. 농림축산식품부의 주요 지원사업 현황

구 분	사업 목적 및 대상	법적 근거 및 예산 (2021년 국비 기준)	지원 방식
농식품 바우처 지원사업	- 취약계층에 농식품을 제공하여 영양 섭취 및 건강 증진에 기여하고 농식품의 소비 확충 - 중위소득 기준으로 선정 취약계층	- 농업·농촌 및 식품산업 기본법 - 89억 원(시범사업)	- 선정된 농식품을 구매할 수 있는 전자카드 바우처 제공
임산부 친환경 농산물 지원사업	- 미래 세대를 위한 친환경 농산물을 제공하여 건강 증진에 기여하고 친환경 농산물의 소비 제고 - 임신부 또는 산모	- 친환경 농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률, 저출산·고령사회기본법 등 - 158억 원(시범사업)	- 친환경 농·축산물, 유기식품을 꾸러미 형태 등으로 주기적 제공
초등 돌봄교실 과일간식 지원사업	- 아동에 과일을 제공하여 식습관 개선과 건강 증진에 기여하고 국산 과일의 잠재 소비 확충 - 초등 방과 후 돌봄교실 학생(1~3학년)	- 식생활 교육 지원법 - 72억 원(시범사업)	- 농산물우수관리(GAP)인증 신선 과일·과채를 소포장하여 주기적으로 제공
학교 우유급식 지원사업	- 성장기 학생들에 필수 영양소가 많은 우유를 지원하여 어린 세대의 건강을 증진시키고 우유 소비 촉진 - 일정 기준에 해당되는 학생	- 낙농진흥법, 축산법 - 454억 원	- 백색우유, 가공우유, 유제품을 급식으로 제공
정부양곡 할인 사업	- 취약계층에게 주식인 양곡 구매 가격을 할인하여 기본적인 식량의 소비를 지원하고 양곡 소비 여건 개선 - 일정 기준에 해당되는 취약계층	- 양곡관리법 - 판매결손 추정 2,500억 원 - 택배비 309억 원	- 정부 양곡을 할인된 가격으로 구매할 수 있도록 지원

자료: 농림축산식품부

■ 보건복지부 지원사업

우리나라 국민의 보건 및 복지 부문 정책을 주관하는 보건복지부는 다양한 정책 프로그램들을 시행하고 있는데, 그 중 식품지원 관련 제도로는 국민기초생활 보장제도, 긴급복지 지원사업, 아동급식 지원사업, 노인급식 지원사업, 영양 플러스사업, 건강 과일바구니 사업, 실버 건강 식생활 사업, 기부식품 제공사업(푸드뱅크), 저소득층 기저귀·조제분유 지원사업 등이 해당된다.

이들 사업의 주요 내용은 <표 2-2>와 같은데, 대상자의 특성에 따라 현금(바우처 포인트 등) 또는 현물을 제공하는 방식으로 사업을 진행하여 도움이 필요한 수혜자에게 혜택을 주고 있다. 특히 영양 플러스사업과 실버 건강 식생활 사업 등은 단순히 필요한 물품 등을 제공하는 것에서 나아가 상담과 교육을 병행하여 수혜자의 특성을 구체적으로 파악하고 지원받는 혜택을 보다 효과적으로 활용할 수 있도록 하여 사업의 성과를 높이고 있다.

보건복지부 지원사업 중 예산 규모가 가장 큰 대표사업인 국민기초생활 보장제도 사업은 대상자가 생계를 유지하기 위해 일상생활에 필요한 최소 비용을 제공하여 취약계층 국민들이 기본적인 생활을 영위할 수 있도록 하는 사업이다. 이 사업은 중위소득을 기준으로 선정된 수혜자에게 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여 등을 지원하는데, 이 중 생계급여는 수급자의 생계를 유지하기 위해 일상생활에 기본적으로 필요한 의복비, 식품비, 연료비 등이 포함된 금액을 급여처럼 현금으로 매월 지급하는 사업으로 2020년 4인 가구 기준 최대 142만 원이 지원된다. 추가적으로 2020년 4인 가구 기준 의료급여(190만 원), 주거급여(214만 원), 교육급여(237만 원)이 국민기초생활 보장제도 사업으로 지원되고 있다.

국민기초생활 보장제도 사업은 생활이 어려운 저소득 가구 구성원, 그 친족 또는 기타 관계인이 급여를 신청하여 지원을 받는 것이 원칙이지만, 필요한 경우 사회복지 담당 공무원이 지원이 필요한 수급권자의 동의를 얻어 직권으로 신청할 수 있도록 하여 관할지역 내 지원이 필요한 대상자가 누락되지 않도록 하고 있다.

표 2-2. 보건복지부의 주요 지원사업 현황

구 분	사업 목적 및 대상	법적 근거 및 예산 (2021년 국비 기준)	지원 방식
국민 기초생활 보장제도	- 최저생계비 이하 저소득층의 기초생활 보장 - 중위소득 기준으로 선정	- 국민기초생활보장법 - 생계급여: 4조 3,379억 원 - 의료급여: 7조 38억 원	- 급여 선정 기준에서 가구 소득을 차감한 금액 지급
긴급복지 지원사업	- 저소득 가구의 갑작스러운 생계 위기에 대응 지원 - 돌발적인 위기 상황에 처한 저소득 가구	- 긴급복지지원법 - 1,656억 원	- 위기 상황 지원 요청 가구 확인 후, 선지원 후처리 원칙 적용하여 지원
아동급식 지원사업	- 저소득층 아동의 결식을 예방하여 건강한 성장 기여 - 만18세 미만의 취학 및 미취학 아동	- 국민기초생활보장법, 이동복지법 - 2,846억 원	- 급식카드를 이용하여 일정 금액을 급식 용도로 사용 하도록 지원
노인급식 지원사업	- 독거노인의 결식을 방지하여 영양 섭취를 하도록 지원 - 저소득 독거노인	- 노인복지법 - 지자체 별도 시행	- 경로식당 단체급식 또는 재가 노인 식사 배달을 통한 지원
영양 플러스사업	- 영양취약 계층의 부족한 영양 보충 및 교육 지원 - 영유아, 임산부 등 영양취약계층	- 국민건강증진법, 국민영양 관리법, 지역보건법 - 포괄보조사업으로 지자체 자율 예산 설정	- 영양 교육 및 상담을 진행 하고, 보충식품 패키지 제공
건강 과일바구니 사업	- 취약아동에 과일을 제공하여 건강 증진 - 지역아동센터 이용 청소년, 초등 돌봄 교실 어린이 등	- 국민건강증진법, 국민영양 관리법, 지역보건법 - 지자체 별도 시행	- 기관의 신청을 받아서 과일 바구니 제공
실버 건강 식생활 사업	- 노인의 영양관리 및 지원을 통한 건강 개선 유도 - 65세 이상의 독거노인 등 취약계층 노인	- 국민건강증진법 - 포괄보조사업으로 지자체 자율 예산 설정	- 독거노인을 대상으로 식생활 관리교육과 건강 간식 제공
기부식품 제공사업 (food bank)	- 소외 계층에 기부식품과 생활용품을 제공하여 민간사회 안전망 강화 - 결식아동, 독거노인, 재가 장애인 등	- 식품등 기부 활성화에 관한 법률 - 기부식품 등으로 운영	- 푸드뱅크 등을 통해 기부 받은 식품과 생활용품을 제공
저소득층 기저귀· 조제분유 지원사업	- 저소득층 영아의 육아 여건 개선 - 만 2세 미만의 영아를 둔 저소득층	- 저출산·고령사회 기본법 - 174억 원	- 기저귀, 조제분유 구매 비용을 국민행복 카드 포인트로 제공

자료: 보건복지부

2. 해외 현황^{4.}

■ 미국

① 보충적 영양지원 프로그램

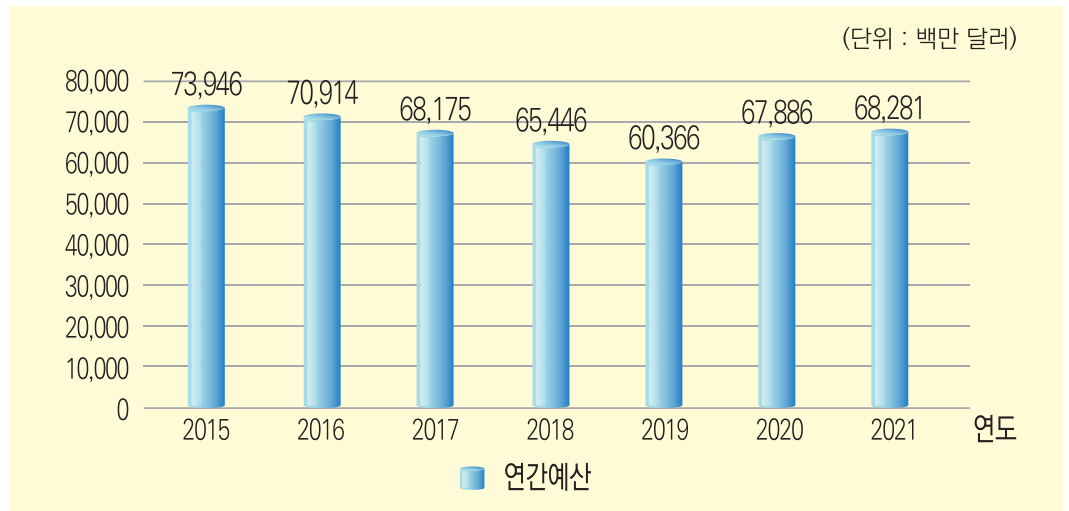
(SNAP: Supplemental Nutrition Assistance Program)

미국의 대표적인 식품지원 프로그램인 SNAP은 1939년 대공황 당시 처음 시도된 푸드 스탬프(Food Stamp) 프로그램이 발전한 것으로 미국 연방정부에서 운영하는 기아 퇴치 프로그램 중 가장 규모가 큰 사업이다. 본 사업은 대공황 당시 도시 빈곤층의 식품 구매 문제가 불거지자 이들을 지원하고 농산물의 공급과잉 문제를 해결하기 위해 처음 시도되었는데, 제2차 세계대전으로 인해 농산물의 공급 여력이 줄어들고 실업이 감소하여 중단되었다가 케네디 정부에서 다시 사업을 진행하였다.

SNAP의 연간 예산 규모는 2021년 기준으로 683억 달러를 넘어서는데 2015년 739억 달러에 비해서는 소폭 감소한 추세를 보이고 있다. 미 농무부(USDA)가 사업을 주관하고 있는 본 사업은 저소득층의 식생활 지원을 통한 기아 및 영양 부족 문제 완화를 주요 목적으로 하고 있어 우리나라가 최근 시범사업으로 진행하고 있는 농식품 바우처 지원사업과 동일한 성격을 가지고 있는 것으로 볼 수 있다.

4. 본 장은 김상호 외의 「농식품 지원제도의 효율적 운영방안 연구」의 내용을 참고하여 작성하였다.

그림 2-1. SNAP의 연도별 예산 추이



자료: 김상호 외 (2021a)

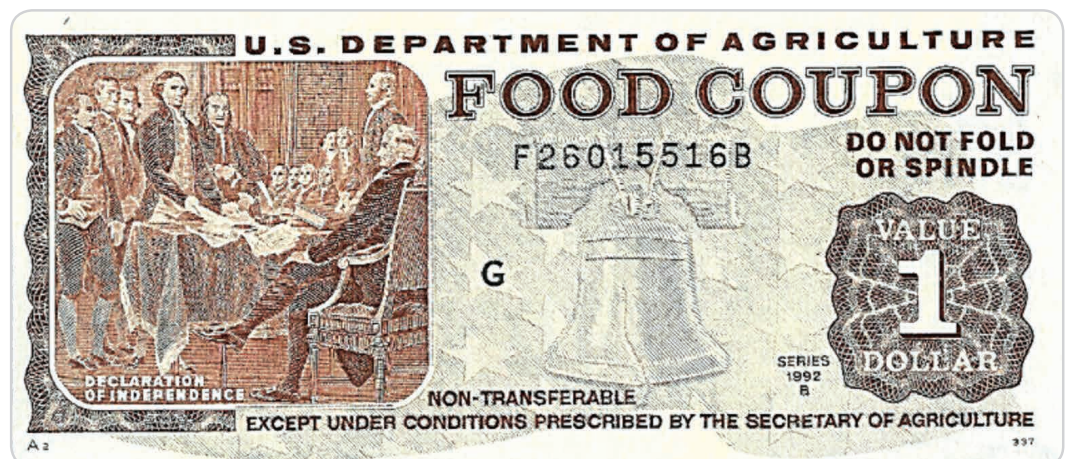
5. SNAP의 사업 대상자 자산 기준은 2,250달러 이하 자산(은행계좌 등)인데, 가구원 중 1명 이상이 60세 이상 노인 또는 장애인인 경우에는 자산 기준을 3,500달러까지 완화해 준다.

6. SNAP의 소득기준은 가구 소득이 빈곤선 130% 이하인 가구가 참여할 수 있으며, 월 소득과 월 순소득 기준을 모두 만족시켜야 한다. 단, 노인과 장애인을 포함한 가구의 경우는 월 순소득 기준만 충족하면 된다.

7. SNAP의 근로조건은 16-59세 성인의 경우, 1) 일자리 등록, 2) 자발적으로 일을 그만두거나 근로시간을 주 30시간 미만으로 줄이지 않기, 3) 일자리가 주어진 경우 받아들이기, 4) SNAP의 고용/훈련 프로그램(SNAP E&T)에 참가하기 등의 조건을 포함하고 있다.

SNAP의 사업 대상자는 빈곤가구 또는 노인 및 장애인이 포함된 가구인데, 대상자가 신청서를 제출하면 자산기준⁵, 소득기준⁶, 근로조건⁷, 이민신분 조건을 검토하여 대상자 선정이 하게 된다. 사업 신청자가 수혜자로 선정되게 되면 EBT 카드가 발급되어 식품 구매를 할 수 있도록 하는데, 과거 푸드 스탬프 프로그램에서 종이로 된 식품 구매 쿠폰을 지급하던 방식을 개선한 것이다. 종이 쿠폰방식에서 전자카드방식으로 전환한 이유는 종이 쿠폰의 발급 및 사용과정에서의 번거로움도 있었지만 매장에서 종이 쿠폰을 꺼낼 때 주위에서 이를 알아보는 “낙인효과”가 많이 발생하였기 때문으로, 이를 해결하기 위해 2004년부터 미국 전역에서 EBT 카드를 사용할 수 있도록 개선하였다.

그림 2-2. 푸드 스탬프 종이 쿠폰



자료: 미국 농무부

그림 2-3. SNAP의 EBT 카드와 사용 가능 매장



자료: www.alamy.com, www.nbcnews.com

SNAP은 수혜자에게 매월 식비 기준금액과 월 소득 30%의 차액을 EBT 카드에 충전시켜 주는데, 사용자는 이를 가지고 채소, 과일, 육류, 유제품, 빵, 곡물, 스낵류, 비알콜음료, 종자, 채소재배용 화분을 구매할 수 있다. SNAP 가맹점은 편의점, 중소형 마트, 대형마트, 베이커리, 채소 및 과일 판매점, 파머스마켓 등인데, 2018년 기준 미 전역에 25만 6,516개소가 SNAP에 가입하여 611억 달러 이상의 식품 구매가 이루어졌다.

한편 SNAP은 사용자가 농민시장(farmers' market)에서 과일이나 채소를 구매할 때 구매 금액의 30% ~ 100%를 추가 지원하여 소규모 농가가 자신의 농산물을 도시 인근에서 판매하는 농민시장 활성화에 기여하고 있어, 저소득층의 식품 구매 지원과 농산물 소비 확대의 두 가지 목적을 보다 효과적으로 달성하는 모습을 보이고 있다.

또한 최근 온라인 거래가 확대됨에 따라 SNAP 수혜자들이 직접 식품점 등을 방문하여 EBT 카드를 사용하는 대신 아마존이나 월마트 홈페이지 등에서 EBT 카드를 사용할 수 있도록 하는 등 SNAP의 사용 여건을 지속적으로 개선시켜 나가고 있다.

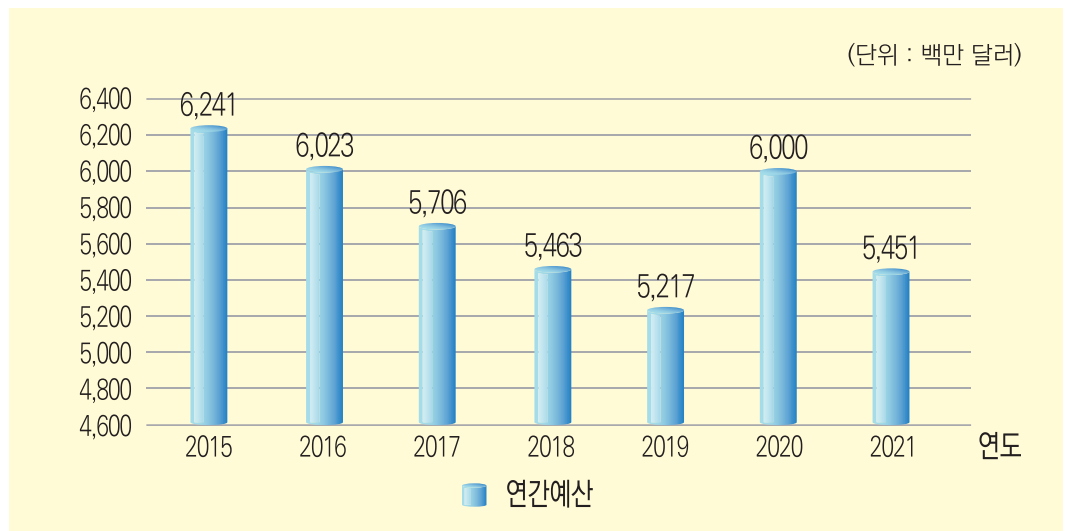
② 여성·영유아·아동 특별 영양보충 프로그램

(WIC: The Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children)

WIC은 1974년에 도입되어 임신부, 수유부, 출산 후 여성, 5세 이하 영유아 등에게 식품을 구입할 수 있는 바우처를 제공하는 프로그램으로 SNAP과 비슷한 성격을 가지고 있으나 사업 대상자를 임신부와 영유아로 한정하여 사업을 진행하는 차이점을 가지고 있다.

SNAP과 마찬가지로 미 농무부(USDA)가 사업을 주관하고 있는 WIC의 연간 예산 규모는 2021년 기준 55억 달러 수준인데, 2015년 62억 달러에서 2019년 52억 달러로 감소하다가 다시 회복한 추세를 보이고 있다. WIC 사업 또한 우리나라의 식품지원 사업과 유사한 모습을 보이고 있는데, 대표적으로 농식품부의 임신부 친환경농산물 지원사업(친환경 농산물 꾸러미 사업)과 성격이 비슷하다.

그림 2-4. WIC의 연도별 예산 추이



자료: 김상호 외 (2021a)

그림 2-5. WIC의 식품 패키지(안전 모유수유 여성과 영아용)



자료: 김상효 외 (2021a)

WIC의 사업 대상자는 영양적 취약계층에 속하는 저소득 임신부, 출산 여성, 수유부와 영유아 및 5세 이하 아동으로 사업 수혜 희망자가 신청서를 제출하면 대상자 범주⁸, 주거요건⁹, 소득기준¹⁰, 영양 위험 기준¹¹을 검토하여 대상자 선정을 하게 된다. 사업 신청자가 수혜자로 선정되게 되면 수혜자의 식사에서 부족한 영양소를 보충하기 위한 식품 패키지가 공급되는데, 유아용 시리얼, 영유아 식품, 철분 강화 성인용 시리얼, 채소와 과일, 비타민 C가 풍부한 과채 주스, 계란, 우유, 치즈, 요구르트, 두유, 두부, 땅콩버터, 건조 또는 통조림 콩류, 생선캔, 통밀빵 등의 전곡식품이 해당된다.¹²

8. WIC의 사업 대상자 범주는 임신부(임신 기간 및 출산 후 6주까지), 수유부(영아 만 1세까지), 비수유 산후 여성(영아 출생 후 6개월까지), 영유아(만 1세까지), 아동(만 5세까지)이다.

9. WIC의 주거요건은 신청한 주와 거주지역이 같아야 한다는 점이다.

10. WIC의 소득기준은 가구소득이 빈곤선(poverty line, 최저한도의 생활을 유지하는 데 필요한 소득 수준)의 185% 미만인데, 가구원 수에 따라 기준이 다르게 적용된다.

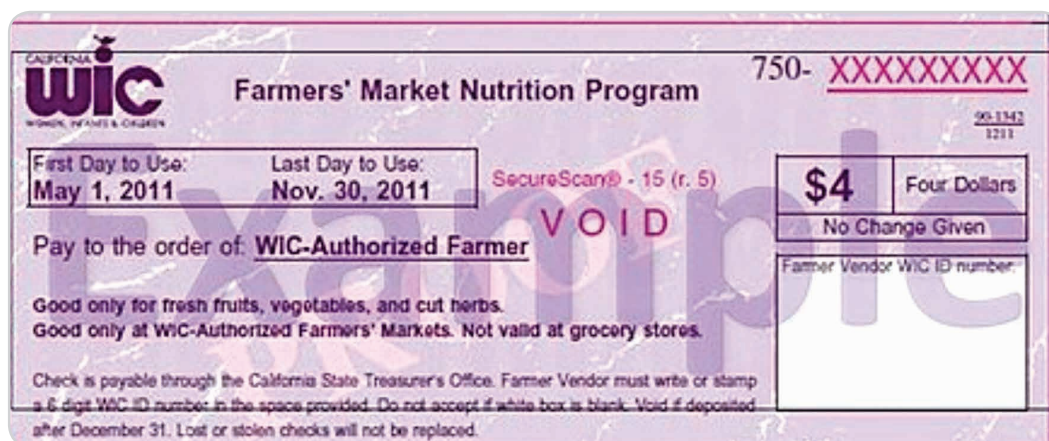
11. WIC의 영양 위험 기준은 의학적 기준과 식생활 기준으로 선정하며, 판정은 연방 가이드 라인에 의거하여 내과의, 영양사, 간호사 등 건강 전문가가 판정한다. 또한 프로그램 지원을 위한 건강 검진은 무상으로 수행하고 있다.

12. WIC은 출산 여성의 모유수유를 장려하기에 모유수유량과 공급받는 조제 분유량에 따라 프로그램에서 제공하는 식품 패키지가 달라진다.

WIC에서는 수혜자들을 대상으로 영양 교육 및 모유 상담 프로그램도 운영하여 단순히 필요 식품을 제공하는 것에서 벗어나 교육을 통한 사업 효과 극대화를 꾀하고 있다. 나아가 수혜자들이 지역 내 WIC 연계 진료소 및 보건부서를 통해 건강검진, 예방주사 및 백신 접종, 약물중독검사 등의 건강 및 의료 서비스를 이용할 수 있도록 연계하고 있는데, 우리나라와 달리 의료비용이 매우 높은 미국의 상황을 감안하면 상당히 효과적인 사업 연계 활동으로 평가할 수 있다.

WIC 또한 SNAP처럼 지역 농산물 소비를 촉진하기 위한 사업을 운영하고 있는데, WIC-FMNP(WIC Farmers' Market Nutrition Program)을 통해 WIC 수혜자에게 FMNP 쿠폰을 추가로 발급하여 농민시장, 개인 농가, 가판대에서 판매하는 농산물을 구매할 수 있도록 하고 있다.

그림 2-6. WIC-FMNP 쿠폰



자료: commons.wikimedia.org

③ 기타 주요 사업

미국은 앞서 소개한 SNAP과 WIC 외에도 다양한 지원사업들을 진행하고 있는데, 비상식품 지원 프로그램(TEFAP), 농산물 보충식품 프로그램(CSFP), 신선 과일채소 프로그램(FFVP), 고령자 파머스마켓 영양 프로그램(SFMNP), 지역식품프로젝트(CFP), 어린이/성인 돌봄식품 프로그램(CACFP) 등이 해당된다. 이들 사업은 미 농무부에서 담당하고 있는데, 주요 사업 내용은

〈표 2-3〉과 같이 정리될 수 있다.

사업별 추진 체계를 보면 연방정부인 농무부가 사업을 주관하되 주정부 또는 주정부 산하기관과의 협업 체계를 구축하고 있고, 지원 방식은 현금(바우처 포인트 등) 또는 현물 지원 형태를 가지고 있다. 또한 지원 대상은 사업 취지에 따라 다양하게 규정되고 있는데, TEFAP 사업은 지역 기관에 농식품과 함께 행정 자금까지 지원하고 있다.

표 2-3. 미국의 농무부 주관 주요 식품지원 사업

사업명	추진 체계	지원 대상	지원 단가(품목)
비상식품 지원 프로그램 (TEFAP)	- 농무부에서 다양한 식품을 주정부 분배 기관에 제공 - 행정 자금도 제공	- 공공/민간 비영리 지역기관(가정에서의 사용을 목적으로 식품을 분배하거나, 저소득층에게 공공급식을 제공하는 기관)	- 현물(상황에 따라 다르지만, 120여 가지 이상의 식품) 및 행정 자금 제공
농산물 보충식품 프로그램 (CSFP)	- 각 주정부에서 프로그램을 운영 및 관리하고, 공공 기관이나 비영리 기관에 식품을 지급	- 60세 이상의 고령자	- 식사 제공(완전한 식사 형태는 아니며, 식사에서 부족한 영양소 급원 식품 형태)
신선 과일채소 프로그램 (FFVP)	- 농무부에서 연방정부 차원으로 관리하고, 사업 관리하는 주정부 기관과 협력하여 추진	- 프로그램에 참여하는 초등학교(공립학교 점심 프로그램의 무료급식과 할인급식의 지원자격을 충족하는 학생의 수가 전체 학생 수의 50% 이상인 초등학교)의 모든 재학생이 지원 대상	- 과일, 채소 제공 - 1인당 정해진 양의 제공이 아닌, 다양한 과일, 채소를 진열하여 자유롭게 선택하는 방식
고령자 파머스 마켓 영양프로그램 (SFMNP)	- 주정부 기관은 농무부로부터 프로그램 운영을 위한 자금을 지원받음	- 빈곤선 기준의 185% 이하 가구소득을 가지는 60세 이상 고령자 (재정 한계로 선착순 또는 지원자 중 무작위로 쿠폰 제공)	- 월평균 32달러 상당의 바우처 제공
지역 식품 프로젝트 (CFP)	- 연방정부는 농무부로부터 자금을 받아 프로젝트에 참여하는 기관 및 단체에 자금 지원	- 식품지원프로젝트를 운영하는 비영리 지역 기관 및 단체(지역 식품에 대한 저소득층의 접근성을 높이기 위한 프로그램을 운영하는 기관 및 단체)	- 각 프로그램에 상응하는 예산만큼을 지원(연간 125,000달러 또는 4년간 400,000달러까지 지원)
어린이/성인 돌봄식품 프로그램 (CACFP)	- 농무부에 의해 각 주에 자금이 지원되고 있으며, 주로 주정부 교육기관에서 어린이/성인돌봄식품 프로그램 운영	- 12세 이하 아동, 이민 노동자 가구 내 15세 이하 아동, 18세 이하 아동을 보호하는 기관이나 방과 후 보호시설 등록 18세 이하 아동, 성인 보호시설 등록 성인, 장애인, 노인	- 급식 제공 - 끼니당 25센트에서 2.8달러 지원

주: 전술한 SNAP과 WIC은 제외함.

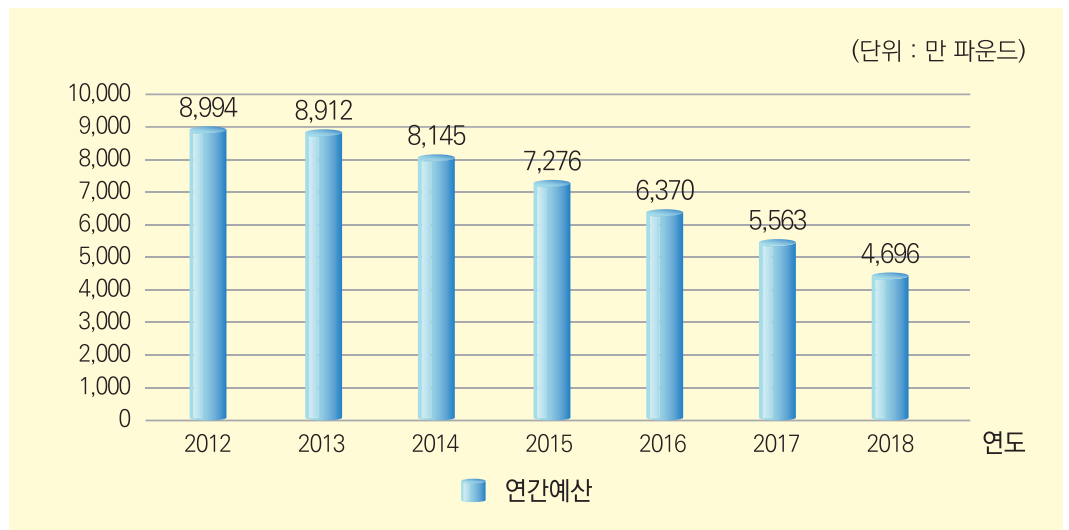
자료: 김상호 외 (2021a) 재정리. 시설에 등록된 아동, 긴급 거주지 거주 18세 이하 아동

■ 영국

영국은 2006년부터 건강한 출발 프로그램(Healthy Start)을 도입하여 운영하고 있는데, 저임금 가정에서 건강한 식습관을 꾸리기 힘든 구조적인 문제를 해결하기 위한 목적을 가지고 있다. 영국 보건부가 운영하고 있는 Healthy Start 사업의 연간 예산 규모는 2018년 기준 4,696만 파운드로 2012년 8,912만 파운드에서 급격하게 감소한 추세를 보이고 있는데, 자격 적격자의 감소 문제¹³와 자격 적격자의 낮은 사업 인지도로 인한 참여 감소 문제가 복합적으로 작용한 결과로 추정되고 있다.

13. Healthy Start 참여를 위한 기준 소득이 2009년 이후로 동결되었으나 최저임금 인상 등으로 인해 소득기준 부합 가구 수가 줄어드는 등의 문제가 현지에서 제기되고 있다.

그림 2-7. Healthy Start의 연도별 예산 추이



자료: 김상효 외 (2021a)

Healthy Start 사업의 대상자는 임신 기간이 10주 이상인 임신 여성과 4세 이하의 아동이 포함된 가구 구성원 일부인데, 소득과 관련된 고용 및 지원 수당(income-related Employment and Support Allowance)을 받는 경우, 기초소득보장(Income Support)을 받는 경우, 고용지원금을 받는 경우, 연금 공제(Pension Credit)를 받는 경우, 월 가구소득이 408파운드 미만으로 통합 급여(Universal Credit)를 받는 경우, 근로세 공제(Working Tax Credit)를 받는 경우(가족이 4주 이상 급여를 받았을 때), 18세 이하 임신부의 경우 중 하나 이상의 조건에 해당되면 수혜자가 될 수 있다.

사업 수혜자는 종이 바우처를 지급받아 과일, 채소, 우유, 조제분유 등을 구입할 수 있는데, 영국 내 3만여 개소의 소매점(슈퍼마켓, 청과물상점, 우유배달차, 약국, 시장 등)을 이용할 수 있다. 추가적으로 Healthy Start 사업에서는 비타민 쿠폰도 제공하여 식품 외 필요 비타민도 구매할 수 있도록 하고 있다.

그림 2-8. Healthy Start의 종이 바우처



자료: nfcollinsandsondairies.co.uk, www.tyssen.hackney.sch.uk

제3장 농식품 바우처 제도의 세부 내용

1. 사업의 목표 및 추진계획

농림축산식품부는 우리 국민의 영양 안전망을 확충하고, 지속가능한 농식품 소비체계를 구축하기 위해 농식품 바우처 제도를 도입하였는데, 2020년과 2021년 시범사업을 진행한 다음, 2022년부터 사업을 본격적으로 추진하는 계획을 진행하고 있다.¹⁴ 사업 목표는 크게 세 가지인데, 경제적 취약계층의 식품 접근성을 강화하고, 농산물 소비·유통 활성화를 위한 연계 수준을 높이며, 식생활 교육과 연계하여 지속가능한 농식품 기반을 조성하는 것이다.

농식품 바우처 제도는 3단계의 연차별 추진계획을 거쳐서 본 사업을 시행하도록 하고 있는데, 2018년의 도입 준비단계에서는 사업 타당성 및 가능성을 분석하고 관계 기관 및 단체와의 논의 등을 거쳐서 사업 추진을 위한 여건을 마련하였다. 2019년의 사업 설계단계에서는 완료된 실증연구 결과에 기초하여 사업을 보완하고 선진사례 조사 및 공청회 등의 여론 수렴을 진행하였고, 이후 2020년과 2021년의 기간 동안 두 차례의 시범사업을 진행하고 사업 성과를 분석하여 본 사업 추진을 위한 세부 방안 등을 마련하고 있다.

14. 농식품 바우처 시범사업은 2017년 100대 국정과제(국정과제 83-4.「지속 가능한 농식품 산업기반 조성」)로 지정되는 등 국가적인 중요성을 인정받고 있다.

그림 3-1. 농식품 바우처 제도 도입 목표 및 추진계획



자료: 농림축산식품부

2. 시범사업 현황

■ 사업 규모

농림축산식품부는 2020년에 4개 지자체를 선정하여 1만 8천 가구를 지원하는 1차 시범사업을 진행하였고, 2021년에 다시 공모를 통해 9개 지자체를 선정하여 2만 8천 가구에 혜택을 제공하는 시범사업을 추진하고 있다. 소요 예산은 2020년 35억 원, 2021년 89억 원으로 2차 시범사업은 1차 시범사업 예산의 2.5배 규모로 확대되었다.

표 3-1. 시범사업 참여 지자체 현황

구 분	참여 지자체
2020년 시범사업	- 도농복합형 : 세종시, 경북 김천시 - 농촌형 : 충남 청양군, 전북 완주군
2021년 시범사업	- 도농복합형 : 충남 당진시, 전북 김제시, 경남 거제시, 경남 밀양시 - 농촌형 : 강원 평창군, 충북 괴산군, 충남 청양군, 전남 해남군, 경북 예천군

자료: 농림축산식품부

■ 지원 대상

시범사업의 지원 대상은 2020년 시범사업과 2021년 시범사업 모두 시범 지역 내 중위소득 50% 이하 가구(기초생활 수급자, 차상위 계층)로 설정하여 가능한 많은 사업 대상자가 혜택을 받을 수 있도록 하였는데, 이는 타 부처의 사업을 참고한 결과이다. 선정된 지원자는 해당 지자체에서 관리하는데, 지원자가 제출한 신청서를 검토하여 지원 자격 요건을 확인한 후 수혜자를 선정하여 전자카드를 발급하고 카드 발급 정보와 수혜자 정보를 전자카드 관리 시스템과 농식품 바우처 시스템에 등록하여 관리 업무를 수행한다.¹⁵⁾

15. 구체적인 서식은 부록 1과 부록 2에서 확인할 수 있다.

표 3-2. 시범사업 지원 대상 기준

소득 수준	복지부 국민기초생활보장제도(지원 대상 기준)	
중위소득 ¹⁾ 50% 이하	차상위 계층 ²⁾	교육급여 (중위소득 50% 이하)
		주거급여 (중위소득 44% 이하)
		의료급여 (중위소득 40% 이하)
중위소득 30% 이하		생계급여 (중위소득 30% 이하) (식품비, 피복비, 통신비 등)

주 1) 중위소득이란 우리나라 전체 가구를 소득순으로 순위를 매긴 후 그 중간에 있는 가구의 소득을 의미하는데, 일반적으로 중위소득의 50% 이하부터 빈곤층으로 분류하고, 중위소득의 50% ~ 150%는 중산층, 중위소득의 150% 초과하는 가구는 상류층으로 분류함.

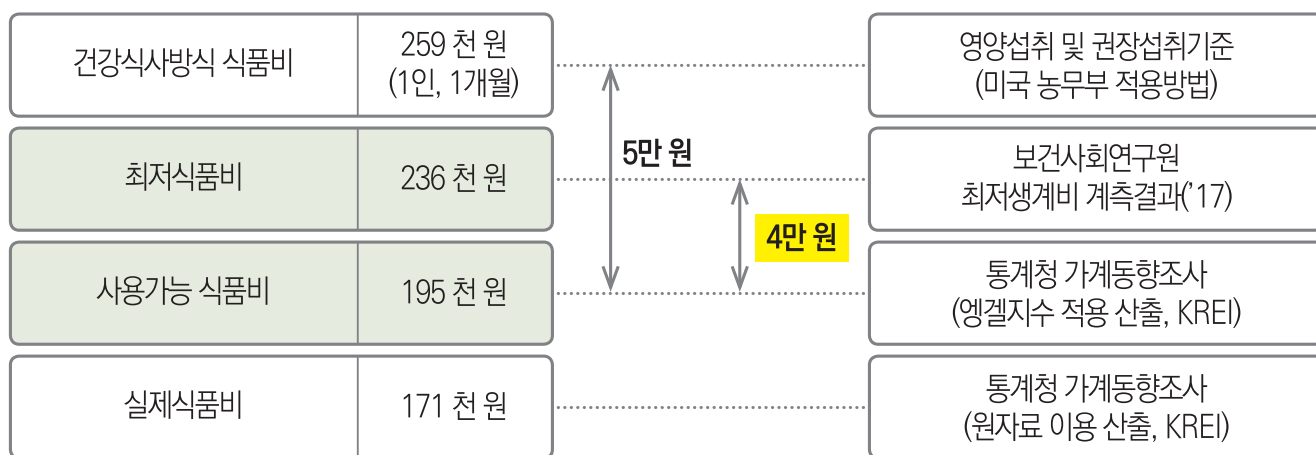
2) 차상위계층은 중위소득 50% 이하의 저소득층이지만 고정재산이나 부양 가능한 가구원이 있어 기초 생활보장 대상자에서 제외된 가구임.

자료: 농림축산식품부

■ 지원 금액

사업 수혜자에게 지원되는 금액은 1인 가구 기준 월 4만 원으로 책정되었는데, 이는 1인 가구 기준 최저생계비 수준의 식품비(24만 원)와 생계급여 식품비를 포함해 수혜자가 식품 구입에 사용할 수 있는 금액(20만 원)의 차액을 근거로 하여 도출되었다.

그림 3-2. 기준 금액 산출



자료: 농림축산식품부

가구당 구성원에 따른 지급액은 영양 보충적 차액(4만 원)에 OECD 균등화 지수를 적용하여 차등적으로 지원되도록 하였는데, 가구원 수에 따라 실제 지급되는 금액은 다음 표와 같다.

표 3-3. 시범사업의 가구당 구성원에 따른 지급액 기준

(단위 : 원)

가구원 수	지원 금액
1인	40,000
2인	57,000
3인	69,000
4인	80,000
...	...
지급 기간	2020년 4개월, 2021년 12개월

주: 지급 금액 산출 공식은 4만 원 × $\sqrt{\text{가구원수}}$ (백원단위 반올림).

자료: 농림축산식품부

■ 지원 품목 및 지급 방식

식품 바우처 카드를 통해 구매할 수 있는 품목은 과일, 채소, 흰 우유, 계란 4개 품목인데, 모두 국산 식품으로 한정하여 농산물의 수요·공급조절 유지와 소비 촉진 등 농업과의 연계를 강화할 수 있도록 하였다.

매월 1일 농식품 바우처 지원금이 충전되며, 규칙적인 식품 소비와 식생활을 유도하기 위해 사용하지 않고 남은 지원금은 다음 달로 이월되지 않고 소멸하도록 설계했다.

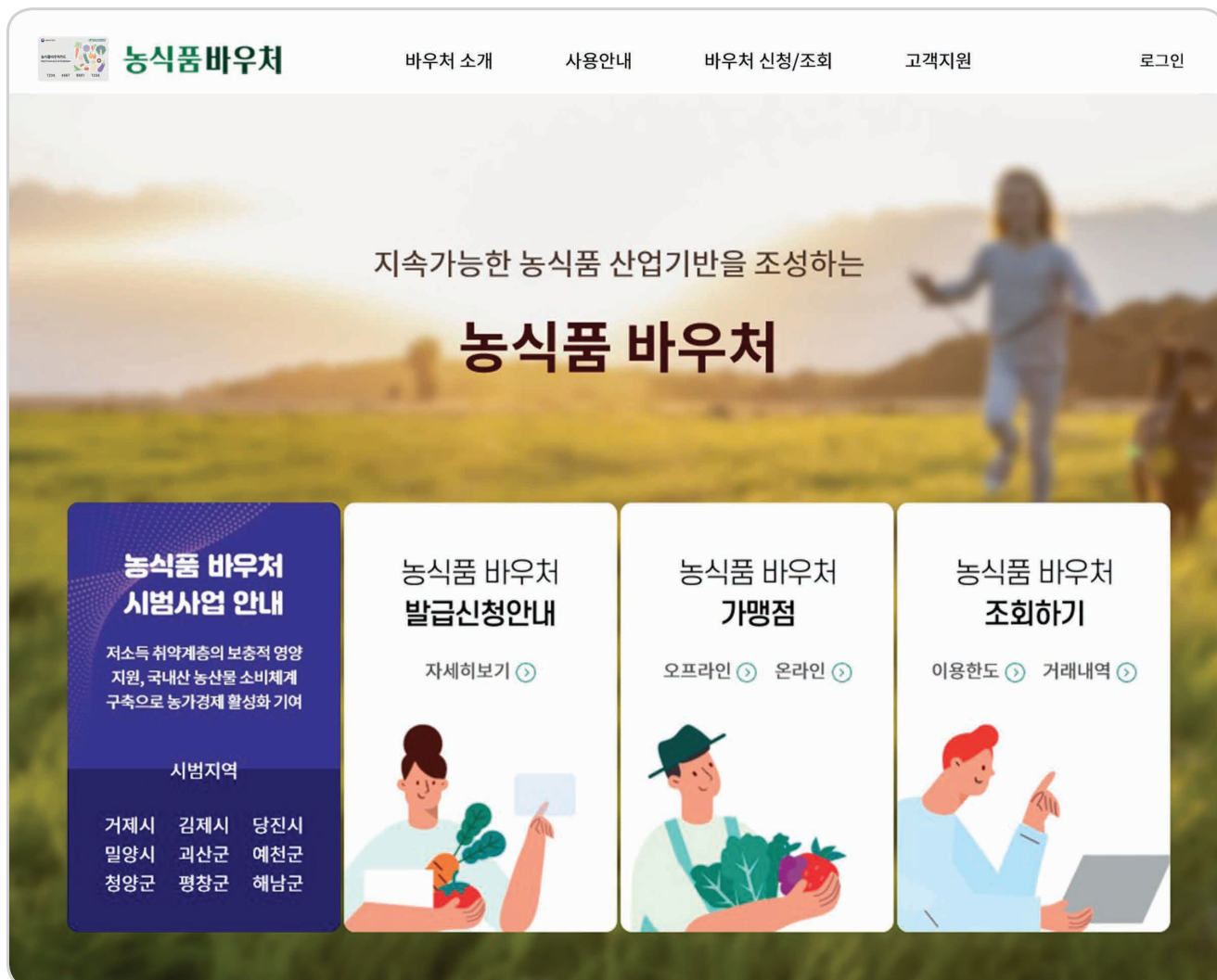
전자카드의 발급 및 판매업무는 농협 관련사가 담당하도록 하였는데, 향후 카드사와 유통업체의 참여를 확대해 나갈 계획이다. 또한 도서·산간 지역 거주민과 거동이 불편한 사람을 위해 꾸러미 배송, 방문 판매 등 대안적 전달 방식을 병행하도록 하고 있다.

그림 3-3. 농식품 바우처 카드 샘플



자료: 농림축산식품부

그림 3-4. 농식품 바우처 카드 홈페이지



자료: <http://www.at.or.kr/fooddream>

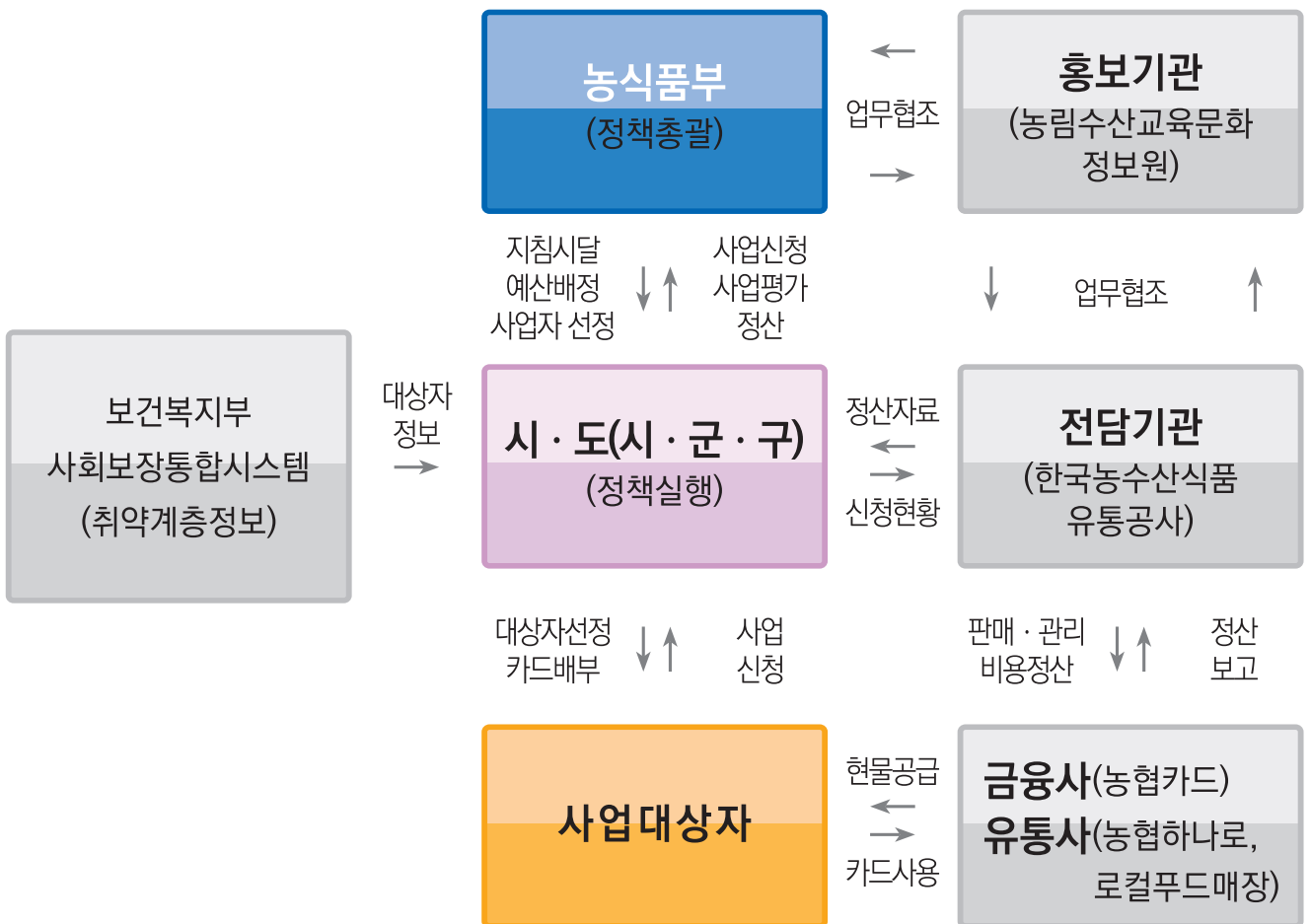
■ 식생활 교육

한편, 농식품 바우처 제도의 성과를 높이기 위한 교육사업도 진행하고 있다. 농식품 바우처의 올바른 사용법과 식생활 교육을 병행하는 온·오프라인 교육을 지자체별로 진행하도록 하고 있는데 농림수산물교육문화정보원(EPIS)이 사업 지원을 하도록 하여 교육 콘텐츠 관리 및 지자체 교육 지원 등을 담당하고 있다. 보다 실효성을 가진 교육 프로그램 운영을 위해 농업기술 센터나 별도의 기관을 활용하는 방안도 검토 중에 있다.

■ 사업 추진 체계

이상의 시범사업은 아래 그림과 같은 사업체계를 가지고 있는데, 주무부처인 농림축산식품부가 시범사업의 기본 계획 및 사업 추진 지침을 마련하는 등 정책 총괄 역할을 하면, 지자체와 전담기관이 사업 실무를 담당하도록 하는 구조이다. 특히 사업 수혜자와의 대면 접촉을 하는 현장 공무원의 역할이 매우 중요한데, 이를 위한 돌발 사례들을 시범사업 운영 과정에서 수집하여 보완하고 있다.

그림 3-5. 시범사업의 사업체계



자료: 농림축산식품부

3. 본 사업의 추진 방향

농림축산식품부는 2020년과 2021년에 진행된 시범사업의 시행 결과를 검토하여 본 사업 추진을 위한 계획을 수립하고 있다.

■ 사업 규모

농식품 바우처 본 사업의 지원 대상은 중위소득 50% 이하 기준을 유지하는 방안을 검토하고 있는데, 2022년 기준으로 200만 가구(국민 기초생활 수급자 154만 가구, 차상위 계층 46만 가구)가 사업 혜택을 받을 수 있을 것으로 추정된다. 나아가 생계급여 수급자(중위소득 30% 이하)와 한부모가정(2021년 중위소득 52% 이하)을 포함하는 등 사업의 실효성 제고 방안을 모색하고 있다.

그림 3-6. 농식품 바우처 지원 대상 구성

소득 수준	복지부 국민기초생활보장제도(지원대상 기준)	
중위소득 50% 이하 (200만 가구)	차상위계층 * 부양가족이 있어 수급 불가한 가구 (46만 가구)	교육급여 수급자 (중위소득 50% 이하) (5만 가구)
		주거급여 수급자 (중위소득 44% 이하) (32만 가구)
의료급여 수급자 (중위소득 40% 이하) (13만 가구)		
생계급여 수급자 (중위소득 30% 이하) * 식품비, 피복비, 통신비 등 지원 (103만 가구)		
중위소득 30% 이하		

* 중 위 소 득 : 전체 가구의 소득 순위에서 중간에 해당하는 가구소득 (재산+소득)

* 차상위계층 : 중위소득 50%이하로 기초생활수급자가 아닌 계층 (부양가족 등으로 제외)

자료: 농림축산식품부

■ 지원 금액

지원 금액은 ‘건강식사방식 가정식비(바람직한 식품 소비 수준)’와 ‘사용가능 가정식비(지원 대상의 구매력)’ 간 차액으로서, 월 6만 원(1인 가구 기준)을 검토하고 있다. 이는 시범사업의 지원 금액(월 4만 원)보다 상향된 것으로, 미국 SNAP처럼 영양소별 권장섭취량을 충족하는 식단에 필요한 식품비를 식품 소비 목표로 적용했다. 가구원 수 증가 시 지원 금액은 시범사업 방식을 적용했고, 지급 기간은 본 사업의 특성을 반영하여 12개월로 하였다.

그림 3-7. 농식품 바우처 지원금액 산출 근거(1인 가구, 월)



자료: 농림축산식품부

표 3-4. 본 사업의 가구당 구성원에 따른 지급액 기준

(단위 : 원)

가구원수	지원 금액
1인	60,000
2인	85,000
3인	104,000
4인	120,000
...	...
지급 기간	12개월

주: 지급 금액 산출 공식은 4만 원 × √가구원수 (백원단위 반올림).

자료: 농림축산식품부

■ 지원 품목

지원 품목은 국내산 과일, 채소, 흰 우유, 계란 4개 품목으로 제한하여 시범사업을 시작했으나, 수혜자와 관계 전문가의 의견을 반영하여 2021년 6월 15일부터 기존 4개 품목에 국내산 육류, 잡곡, 꿀을 추가했다. 다만, 육류 소비 집중 현상이 심각할 경우 구매액 상한을 설정하는 방안도 검토 중이다. 백미는 정부양곡 할인 사업을 통합하는 시점부터 지원 품목에 추가한다. 나아가 유제품, 두부, 두유, 밀가루, 면류 등의 국산 농산물을 주원료로 하여 생산된 가공식품에 대한 수요도 적지 않아 이에 대한 검토도 병행하고 있다.

■ 지급 방식

지급 방식은 시범사업과 동일하게 전자 바우처 방식으로 시행되는데, 바우처 사용처는 오프라인 가맹점을 공모하여 지정할 계획이나, 미국 등 해외 사례를 참고하여 온라인 쇼핑몰로 대상 범위를 확장하는 방안을 검토하고 있다.

한편, 시범사업과 같이 꾸러미 배송, 방문 판매, 장보기 대행 서비스 등 대안적 전달 방식도 병행할 계획이다. 농식품 바우처 수혜자, 지역 농업인, 농식품 유통업체, 지자체 등이 참여하는 지역협의체를 활성화하여 지역별, 수혜자별 특성에 맞는 서비스체계를 구축하도록 유도할 예정이다.

■ 식생활 교육

농식품 바우처 사용법과 식생활에 대한 교육을 강화하는 방안도 본 사업에서 계속 진행되는데, 농식품부의 ‘식생활 교육정보 종합플랫폼’과 전국의 식생활 교육지원센터를 적극 활용하는 등 수혜자의 인지능력 및 신체능력에 따른 맞춤형 온·오프라인 교육을 통해 교육 효과를 극대화하기 위한 노력이 진행되고 있다.

그림 3-8. 농식품바우처사업(2021년) 수혜자 대상 온라인교육 콘텐츠



자료: 농림축산식품부 지정 식생활교육지원센터(식생활교육국민네트워크)

제4장 농식품 바우처 제도의 기대효과

1. 농식품 바우처 제도 도입 효과^{16.}

16. 본 장은 이계임 외의 「농식품 바우처 지원 실증연구」의 내용을 참고하여 작성하였다.

■ 연구 개요

농식품 바우처를 우리나라에 도입할 경우 기대되는 효과를 한국농촌경제연구원에서 계측하였는데, 보다 실증적인 연구를 위해 춘천시 767가구, 완주군 765가구를 연구 대상으로 선정하여 가계부조사와 설문조사 등을 적용하여 진행하였다.^{17.}

연구 결과의 현실 설명력을 높이기 위해 대상 가구에 농식품 바우처를 제공하고, 바우처를 이용한 식료품을 구매할 수 있는 판매점과 지역별 협의회를 운영하는 등 농식품 바우처 제도를 운용하기 위한 시스템을 최대한 현실에 가깝게 적용하여 분석하였다.

■ 식품 소비 및 식생활 영향 분석 결과

춘천시와 완주군의 가구를 대상으로 진행된 농식품 바우처 제도의 식품 소비 영향 분석 결과, 농식품 바우처 지원 이후 식품 소비 지출액이 이전보다 6% ~ 28% 증가한 것으로 나타나 농식품 바우처 지원을 통한 농식품 소비 증가 효과가 있는 것으로 확인된다. 추가적으로 품목별 지출액 증감을 비교한 결과, 농식품 바우처 지원을 받은 가구들의 과일, 채소, 곡물, 우유에 대한 지출액이 증가하여 제도 시행으로 기대하는 대상 품목의 소비 증대가 실현될 수 있는 것으로 추정되었다.

17. 농식품 바우처 도입 효과를 실증적으로 분석하기 위해 총 3차례의 설문조사와 3개월간의 가계부 조사를 실시하였다. 먼저 설문조사는 바우처 지원 이전에 실시한 사전 설문조사, 바우처 지원 기간 중에 실시한 중간 조사, 바우처 지원이 종료된 시점에서의 최종 조사 3차례 진행되었다. 가계부 조사는 바우처 지원 이전 1개월, 바우처가 지급된 2개월을 합하여 총 3개월간 실시되었으며 구조화된 양식을 제공하고 조사원이 방문 수거하는 유치조사로 실시하였다.

표 4-1. 농식품 바우처 지원 이후 식품 소비 지출액 변화

(단위 : 원, %)

구분	바우처 종류		대상 지역	
	종이 바우처	전자 바우처	춘천시	완주군
도입 전 지출액 (A)	194,279	192,928	212,385	169,130
도입 후 증가액 (B)	10,787 ~ 40,222	18,073 ~ 32,150	13,560 ~ 22,532	20,815 ~ 47,183
비중 (B/A)	5.6 ~ 20.7	9.4 ~ 16.7	6.4 ~ 10.6	12.3 ~ 27.9

자료: 이계임 외 (2019) 일부 수정.

한편 지원 금액 대비 사업 성과를 경제모형으로 분석한 결과, 가구당 평균 지원 금액(38,500원)의 87.9%에 해당하는 33,841원의 식품 소비 지출액(전자 바우처 기준)이 통계적으로 유의미하게 증가되는 것으로 나타나, 농식품 바우처 지원사업을 통한 농식품 소비 증가가 상당 부분 시현되는 것으로 판단된다.¹⁸ 이를 미국 유사 사업의 성과와 비교하여 볼 수 있는데, 관련 연구¹⁹에서 미국 SNAP의 농식품 소비 증가가 지원 금액 대비 30% 나타나는 것으로 추정하고 있어 미국의 SNAP에 비해 높은 수준의 지원 금액 대비 효과를 기대할 수 있다.

18. 농식품 바우처 지원으로 인해 기존 식료품비 지출액이 감소되는 구축효과는 11%로 추정되었다.

19. Patrick Canning and Brian Stacy (2019)

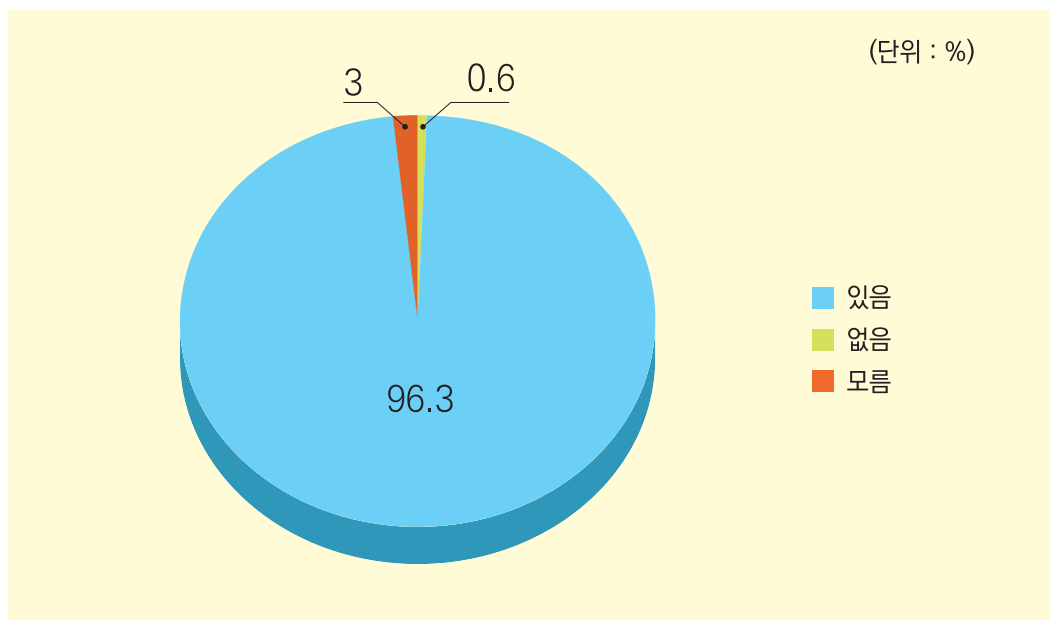
20. 본 장은 김상호 외의 「농식품 바우처 시범사업 결과분석 연구」의 내용을 참고하여 작성하였다.

2. 시범사업(2020)의 성과 평가²⁰.

■ 수혜자 만족도

2020년 시행되었던 농식품 바우처 시범사업의 성과를 평가한 연구가 한국 농촌경제연구원에서 진행되었는데, 사업 수혜자 등을 대상으로 설문조사에 기반한 분석이 이루어졌다. 먼저 수혜자 평가에서 향후 농식품 바우처 사업의 재참여 의향을 조사한 결과, 전체 응답자의 96%가 후속 사업에 대한 참여 의지를 표명하여 시범사업에 대한 만족 수준이 매우 높음을 확인할 수 있었다. 세부적인 만족도를 조사한 결과, 전체 만족 수준이 5점 만점 척도에서 4.3점으로 매우 높게 나타났는데, 성별로는 남성의 만족도가 여성보다 조금 높았고, 연령대별로 보면 40대와 60대의 만족도가 상대적으로 높았다.

그림 4-1. 바우처 사업 재참여 의향



자료: 김상호 외 (2021b) 수정.

■ 식품 소비 행태 변화

농식품 바우처를 통해 지원되는 품목별 소비 행태 변화를 관찰한 결과, 모든 품목의 지출액이 바우처 지원 이후 증가한 것으로 나타나 시범사업 수혜자들이 대상 품목에 대한 소비를 늘린 것으로 분석되었다. 세부 품목별로 보면 과일의 증가 폭이 가장 크게 나타나 농식품 바우처의 혜택을 받은 수혜자들이 과일을 우선적으로 소비한 것으로 확인되었다.

표 4-2. 농식품 바우처 수혜자의 품목별 지출액 변화

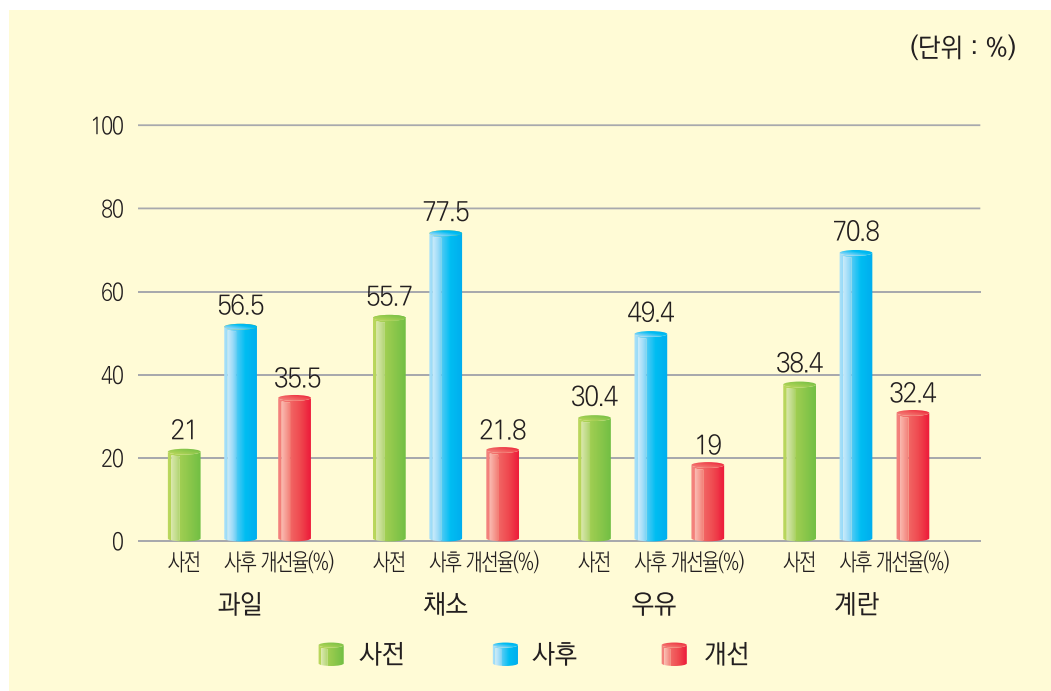
(단위 : 원, %)

품 목	과 일	채 소	우 유	계 란
증감액	6,262 (17.1)	4,987 (9.1)	1,567 (8.2)	1,677 (13.7)

자료: 김상호 외 (2021b) 수정.

농식품 바우처 지원 품목을 하루에 한 번 이상 섭취하는 가구의 응답 비율을 조사한 결과, 과일의 섭취 응답 비율이 기존 21%에서 57%로 36%p 증가한 것으로 나타났다. 이를 통해 지원사업의 효과가 과일에서 가장 크게 나타난 것으로 볼 수 있는데, 과일을 가장 많이 구매하는 소비 행태 변화와의 연관성도 확인된다. 이어서 계란(32%), 채소(22%), 우유(19%)도 바우처 지원 이후 하루에 한 번 이상 섭취하는 비중이 높아져서 수혜자들의 식품 소비 행태에 긍정적인 변화가 발생한 것으로 분석된다.

그림 4-2. 지원 품목의 1일 1회 이상 섭취 비율 변화



자료: 김상호 외 (2021b)

■ 식생활 교육 효과

농식품 바우처 사업의 효과를 높이기 위해 식생활 교육의 필요성이 제기되고 있는데, 실제 수혜자 중 식생활 교육 참여자와 비참여자를 구분하여 효과 분석이 진행되었다. 경제모형을 적용하여 분석한 결과, 식생활 교육에 참여한 수혜자들의 아침식사 섭취율 개선 수준(7%)이 교육 비참여자(5%)보다 개선된 것으로 나타나 농식품 바우처 지원사업과 식생활 교육사업을 병행하는 것이 보다 큰 효과를 얻을 수 있는 것으로 판단되었다.

표 4-3. 식생활 교육 여부에 따른 전날 아침식사 섭취율 변화

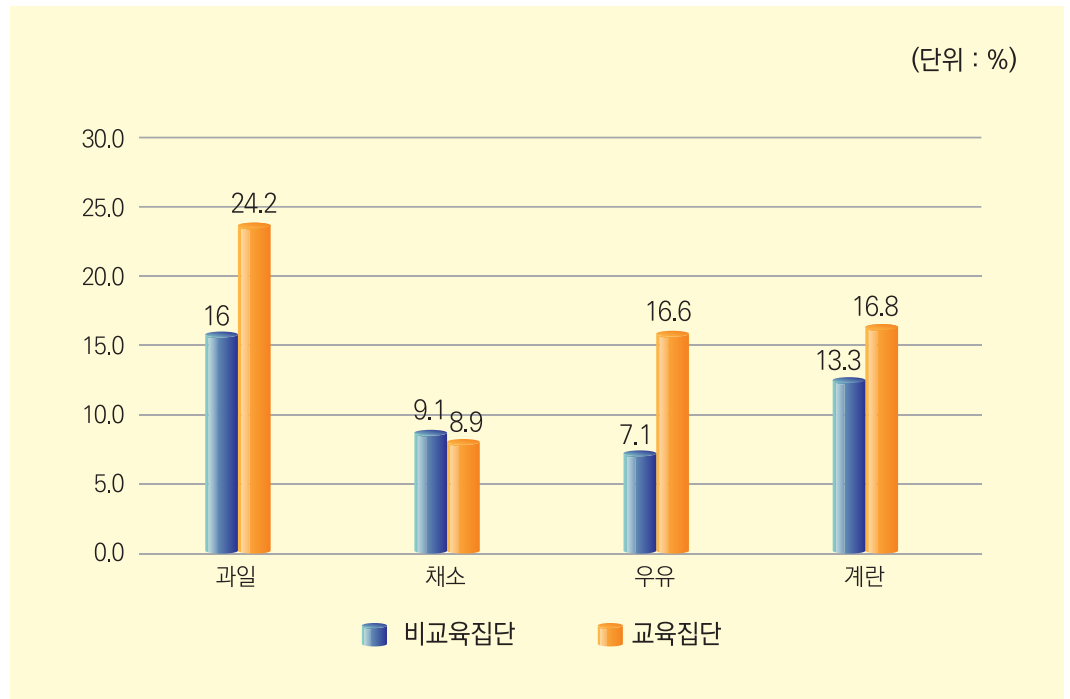
(단위 : %)

구분	사업 전 조사(a)	사업 후 조사(b)	차분값(b-a)
비교육 집단 (A)	67.5	72.3	4.8
교육 집단 (B)	60.0	66.9	6.9
차분값(B-A)	7.5	5.4	2.2

자료: 김상호 외 (2021b) 일부 수정.

지원 품목별 식품 지출액 증가 수준도 식생활 교육을 받은 수혜자 집단이 더 높은 것으로 나타났는데, 식생활 교육을 받은 수혜자들이 바우처 지원 이후 품목별 지출액 증가율이 채소를 제외한 나머지 품목 모두에서 교육 비참여 수혜자보다 높은 증가 수준을 보였다.

그림 4-3. 식생활 교육을 통한 품목별 지출액 증가율



자료: 김상호 외 (2021b) 수정

3. 중장기 기대효과

농식품 바우처 지원사업에 대한 예산 규모와 중장기 기대효과를 관련 연구 결과²¹⁾에 근거하여 추정해 볼 수 있다. 먼저 농식품 바우처 지원을 위한 적정 금액을 1인 가구 기준 6만 원으로 설정하여 소득수준이 중위소득 50% 이하 인 가구에 지원하는 본 사업을 시행할 경우 1조 6,531억 원의 예산이 투입될 것으로 추계된다.

21. 김상호 외 (2021b).

■ 농식품 수요 확대

농식품 바우처 지원사업은 농식품의 소비 확대 효과도 창출할 수 있을 것으로 기대되는데, 연구 결과 중위소득 50% 이하 가구를 대상으로 농식품 바우처 지원이 실행되는 경우 총 14,768억 원의 식품 소비 증가가 예상되어 취약계층의 식품소비 역량 개선의 목적을 가진 본 사업이 농식품산업에 상당 부분 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

표 4-4. 농식품 바우처 사업의 농식품 소비증대 효과 추정

(단위 : 억 원)

지원금 총액 (중위소득 50% 이하 가구)	총 식품비 증가분	지출액 증가분			
		과일	채소	곡물	우유
16,531	14,768	3,426	3,899	6,218	1,226

자료: 김상호 외 (2021b) 일부 수정.

■ 의료비 절감

농식품 바우처 지원사업으로 이전보다 충분한 식품을 섭취하게 되는 수혜자들은 의료비 절감 효과도 경험할 수 있을 것으로 예상되는데, 관련 연구 결과 수혜자의 특성에 따라 연간 3,372~4,435억 원의 의료비가 절감되어 사회적 부담을 경감시킬 수 있을 것으로 기대된다.

표 4-5. 농식품 바우처 사업의 의료비 절감 효과 추정

(단위 : 원, 백만원)

수혜자의 한계저축성향	구축효과	지원금액	취약계층 의료비 절감액 (A)	사회적 의료비 절감액 (B)	총 의료비 절감액 (C)=(A)+(B)
0	0.11	60,000	123,421	213,795	337,216
0.5	0.11	60,000	142,868	247,482	390,351
1	0.11	60,000	162,316	281,170	443,486

자료: 김상호 외 (2021b) 일부 수정.

■ 불평등 완화

22. 지니계수(Gini's Coefficient)는 경제주체의 소득, 소비, 자산 등의 불평등도를 측정하는 척도로, 관심 대상의 분포와 인구 분포의 관계를 0과 1 사이의 하나의 수치로 표현하며 수치가 높을수록 불평등한 구조를 의미한다.

해당 사업의 성과가 성공적으로 창출되는 경우, 경상소득 및 식품 소비지출에서의 불평등도가 개선되어 취약계층의 “건강한 먹거리 섭취”가 일정 부분 가능해질 것으로 기대된다. 보다 구체적으로 보면 사업 시행 결과 지니계수(Gini's Coefficient)²²가 경상소득에서 0.45928에서 0.45911로 감소하게 되고, 식품 소비지출에서 0.28430에서 0.27723으로 감소할 것으로 추정된다.

표 4-6. 농식품 바우처 사업의 불평등도 개선 효과 추정

구 분	지원 전	중위소득 30% 이하 가구 지원 후	중위소득 50% 이하 가구 지원 후
경상소득	0.45928	0.45914	0.45911
가정식비	0.28430	0.27816	0.27723

자료: 김상호 외 (2021b) 일부 수정.

■ 산업 파급효과

종합적인 산업 파급효과 또한 추정이 가능한데, 연구 결과 전 산업에 1조 6,871억 원의 생산과 9,129억 원의 부가가치를 유발하고, 2만 2,662명의 고용을 창출할 것으로 기대되어 농식품 바우처 지원사업의 타당성을 높여 주고 있다.

표 4-7. 농식품 바우처 사업의 산업 파급효과 추정

(단위 : 억 원)

구 분	생산유발효과	부가가치유발효과	취업유발효과
지원품목 관련 식품산업	18,215	9,021	22,682
지원품목 외 식품산업	-4,078	-1,085	-3,131
그 외 비식품 산업	2,734	1,193	3,111
계	16,871	9,129	22,662

주: 중위소득 50% 이하 가구가 농식품 바우처의 지원 대상자이면서, 전체 가구는 세출로 인한 소비 감소가 발생한다는 것을 반영한 시나리오를 적용함

자료: 김상호 외 (2021b) 일부 수정.

이상의 내용을 종합하면 농식품부가 2020년부터 시범사업으로 시행해오고 있는 농식품 바우처 지원사업이 본 사업으로 정식 추진될 경우, 우리나라 취약계층의 “건강한 먹거리 섭취” 권리 확보 및 삶의 질 개선 등의 성과와 농식품산업을 포함한 우리나라 산업 전반에 의미 있는 기여를 할 수 있을 것으로 생각된다. 앞으로 남은 과제는 그동안 다양하게 진행된 연구와 두 차례 시행된 시범사업의 결과들을 면밀하게 검토하고 논의하여, 효율적인 사업 추진을 통한 사업 효과의 극대화를 이루어 내도록 하는 일이다.

부록1. 농식품바우처 시범사업 참여 신청서

농식품바우처 시범사업 참여신청서						
가家主 (신청인)	성명		생년월일		전화(핸드폰)	
	주소				성별	
신청인 (가家主 또는 가가원)	성명		전화(핸드폰)			
가족사항	가가원수 ()명, <input type="checkbox"/> 5세미만 포함여부, <input type="checkbox"/> 18세미만 포함, <input type="checkbox"/> 65세이상 포함					
신청기준 (소득정보)	기초생활보장급여 체크 : <input type="checkbox"/> 생계, <input type="checkbox"/> 의료, <input type="checkbox"/> 주거, <input type="checkbox"/> 교육, <input type="checkbox"/> 차상위계층, 세대구분()					
개인정보 수집·이용 동의사항	개인정보의 수집항목	성명, 생년월일, 전화번호, 주소, 성별, 연령(가가원), 기초생활보장형태, 세대구분 등 신청서 기재 사항 바우처카드번호, 바우처카드 사용내역(사용처, 구입품목, 가격)				
	정보의 수집·이용 목적	농식품바우처 시범사업 대상자 확정, 사업추진 운영·관리 및 보조사업 결과조사 및 성과분석 등을 위함				
	개인정보 보유 및 이용기간	2021. 1 ~ 2025. 12. <5년 보유기간 경과 시 파기>				
개인정보 제공 동의사항	정보를 제공받는 기관	사업, 신청 읍·면·동·시·군 및 농식품바우처 전담기관(aT), 만족도조사 기관, NH농협은행(웹게시)				
	정보 제공 목적	농식품바우처 시범사업 결과분석, 수혜자 만족도 조사				
	※ 귀하는 개인정보 수집 및 제공 동의를 거부할 권리가 있으며, 동의 거부 시 농식품바우처 시범사업 지원에 제한이 있을 수 있습니다.					
<p>신청인은 위 내용이 사실과 틀림 없음을 확인하며, 기재 내용이 허위인 경우 지원금 전액회수 등 불이익을 감수 하겠으며, 「개인정보보호법」, 제15조, 제17조, 제18조, 제22조에 따라 아래와 같이 「농식품바우처 시범사업」 신청을 위하여 본인의 개인정보의 수집·이용과 개인정보를 제공·활용하는 것에 대하여 동의합니다.</p> <p style="text-align: center;">개인정보 수집·이용 동의여부 []동의 []동의안함 개인정보 제공·활용 동의여부 []동의 []동의안함</p> <p style="text-align: center;">2021. 신청인 : (인 또는 서명) 읍·면·동장 귀하</p>						
<p>※ 위임인(신청인)은 농식품바우처 시범사업의 보조금 교부 신청, 청구, 정산 등 관련 사항을 행정기관에 위임하며, 위 정보는 본 시범사업의 신청 및 보조금 지급, 정산 자료로 활용할 것임을 확인함.</p> <p style="text-align: center;">2021. 위임인(신청인) : (인 또는 서명) 시장(군수) 귀하</p>						
읍·면·동 확인내용				업무 담당자 확인		
<p>■ 시군 거주자 여부(신청일 기준) : 여(), 부()</p> <p>■ 농식품바우처 지원대상 확인 결과 : 적정(), 부적정()</p>				직 성명	(인)	

부록2. 농식품바우처 수혜자(카드발급가구) 관리대장

【 00도 00시군 】 / 총 카드발급가구 00가구

순번	성명	연락처 (핸드폰)	농식품바우처 카드번호	지역 구분	시·군·구	읍면동	기초생활 보장 급여형태	가구주 성별	가구주 수	가구주 연령	18세 미만 가구원 포함	5세 이하 가구원 포함	65세 이상 가구원 포함	세대 구분
1	김00	010-000-0000	예) 000000000000	대도시	세종시	만춘2동	생계	남	5	67	Y	Y	Y	장애인
2	이00	010-000-0000	예) 000000000000	중소도시	김천시	만춘2동	의료	여	3	45	Y	Y	N	
3	박00	010-000-0000	예) 000000000000	소도시	완주군	만춘2동	주거	남	2	46	N	N	N	
4	김00	010-000-0000	예) 000000000000	농촌	청양군	만춘2동	교육	여	1	70	N	N	Y	
5	이00	010-000-0000	예) 000000000000	농촌	청양군	만춘2동	차상위	남	1	50	N	N	N	

[작성안내]

- 수혜자 바우처카드 발급시 관리대장을 엑셀파일로 작성 후 바우처시스템에 업로드
- 자료작성을 위한 기초자료는 복지부 행복e음 시스템 활용하여 작성
- 급여형태 작성 : 생계, 의료, 주거, 교육 4가지 모두 대상자는 '생계'로 표기
의료, 주거, 교육 3가지 대상자는 '의료'로 표기
주거, 교육 2가지 대상자는 '주거'로 표기
교육급여 대상자는 '교육'으로 표기
차상위 대상자는 '차상위'로 표기

... 참고 문헌 ...

- 김상효 외. 2019. 「농식품바우처 추진체계 구축 연구」. 농림축산식품부.
- 김상효 외. 2021a. 「농식품 지원제도의 효율적 운영방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김상효 외. 2021b. 「농식품바우처 시범사업 결과분석 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 이계임 외. 2017. 「정부의 취약계층 농식품 지원체계 개선방안」. 한국농촌경제연구원.
- 이계임 외. 2018. 「농식품바우처 지원제도 도입방안 연구」. 농림축산식품부.
- 이계임 외. 2019. 「농식품바우처 지원 실증연구」. 농림축산식품부.
- 한국농촌경제연구원. 2021. 「농업전망 2021」.

Patrick Canning and Brian Stacy. 2019. The Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP) and the Economy: New Estimates of the SNAP Multiplier. USDA ERS.

