

2022년도 예비타당성조사 보고서

농식품바우처 지원사업

제 출 문

기획재정부 장관 귀하

본 보고서를 귀 기획재정부가 의뢰한 『농식품바우처 지원사업』의 예비타당성
조사 최종보고서로 제출합니다.

2024. 1.

한국조세재정연구원 원장 김 재 진

— < 연 구 진 > —

■ 「농식품바우처 지원사업」 예비타당성조사

한국조세재정연구원 연구진 : 김현아 선임연구위원(연구총괄)

고지현 부연구위원

박은정 선임연구원

신동준 선임연구원

장혜원 위촉연구원

외부 연구진 :

김지영 인천대학교 교수

조희평 고려대학교 교수

검토위원 :

김우현 서울시립대학교 교수

최승문 건국대학교 교수

목 차

요약	1
I. 예비타당성조사의 개요	117
1. 사업의 추진배경 및 목적	117
가. 사업의 추진배경	117
나. 사업의 목적 및 기대효과	118
2. 사업의 주요 내용	119
가. 사업의 추진근거	119
나. 사업의 추진경위	120
다. 사업의 내용	121
3. 예비타당성조사의 내용	127
가. 예비타당성조사의 절차	127
나. 예비타당성조사의 주요 내용	127
II. 기초자료 분석 및 조사의 주요 쟁점	131
1. 상위계획 및 관련 법률 검토	131
가. 사업 근거법령	131
나. 식품지원제도 관련 법률체계	133
다. 상위계획	134
2. 기초자료 검토	138
가. 취약계층 현황	138
나. 취약계층의 식품소비지출 현황	143
다. 취약계층의 영양섭취 및 식생활 실태	147
3. 시범사업 추진 내역	152
가. 시범사업(2020~2023년) 추진내용	152
나. 시범사업 성과분석 결과	154

4. 국내 유사사례 검토	162
가. 농림축산식품부의 식품지원사업 현황	162
나. 보건복지부의 식품지원사업 현황	176
5. 해외 유사사례 검토	196
가. 미국	196
나. 유럽연합	210
다. 영국	213
6. 예비타당성조사의 주요 쟁점	219
가. 경제사회 환경 분석에 관한 주요 쟁점	219
나. 사업설계의 적정성에 관한 주요 쟁점	221
다. 비용-효과성에 관한 주요 쟁점	224
 III. 경제사회 환경 분석	227
1. 경제사회 여건분석	227
가. 사업 추진의 적절성	227
나. 유사사업 및 관련사업과의 중복 문제	242
2. 경제사회 영향분석	249
가. 경제·사회 문제 파악의 적절성	249
나. 경제·사회 문제 해결의 가능성	253
3. 재정의 지속가능성	254
가. 안정적 재원조달 가능성	255
나. 중장기적 재정소요 변동 위험성	261
 IV. 사업설계의 적정성	272
1. 사업목표의 적절성 및 시급성	272
가. 사업목표의 명확성	272
나. 정부 정책방향, 상위계획 및 관련계획과의 연계성	281
다. 사업목표의 달성 가능성	282

2. 수혜대상의 적정성	285
가. 수혜대상의 명확성	285
나. 수요에 대한 검토의 충분성	291
다. 사업대상 외 수혜가능성	308
3. 추진방법의 적정성	310
가. 추진방법 형태 및 수준의 적절성	310
나. 사업추진주체 역할구분의 명확성	328
다. 정책조합의 가능성	329
4. 전달체계의 적절성	332
가. 전달체계의 명확성	332
나. 수요자 접근의 용이성	334
다. 집행기구의 적절성	336
 V.비용-효과성	 338
1. 기대효과(성과)의 적정성	338
가. 기대효과의 명확성	338
나. 기대효과의 실현 가능성	341
다. 성과관리계획 및 성과지표의 적절성	342
2. 비용추정의 적정성	346
가. 비용추계의 적절성	346
나. 추가 발생가능 비용 검토	361
다. 수요 변동에 따른 비용 변화	362
3. 비용 대비 효과의 적정성	366
가. 사업의 효과성	366
나. 성과 대비 비용의 적정성	402
다. 사업계획 대비 비용효과적인 대안 검토	405

VI. 종합평가 및 정책제언	416
1. 종합평가표를 활용한 사업의 종합판단	416
가. 종합평가의 개요	416
나. 평가대상(주무부처 사업계획)	417
다. 조사대상 집단	417
라. 종합평가 구조 및 평가항목	418
마. 종합평가 방법	421
바. 종합평가 결과	423
2. 종합결론 및 정책제언	425
가. 종합결론	425
나. 정책제언	426
참고문헌	429
[부록 A] 조사 수행 관련 공문	436
[부록 B] 분과위원회 총평	437

표 목차

〈표 Ⅰ-1〉 사업의 주요 추진 경위	120
〈표 Ⅰ-2〉 가구원 수별 지원금액(월별)	122
〈표 Ⅰ-3〉 바우처 지원금액(1인 기준)	122
〈표 Ⅰ-4〉 농식품바우처 지원사업 필요예산 및 규모	126
〈표 Ⅰ-5〉 복지 및 소득이전 사업의 예비타당성조사 평가항목 및 세부 평가내용	130
〈표 Ⅱ-1〉 국가식량계획(2021) 전략 및 중점 추진과제	135
〈표 Ⅱ-2〉 제5차 식품안전관리기본계획 추진전략 및 과제	136
〈표 Ⅱ-3〉 2022년 경제정책방향 정책방향 및 추진과제	137
〈표 Ⅱ-4〉 기초생활보장 가구규모별 가구 수(2009~2020년)	139
〈표 Ⅱ-5〉 기초생활보장 가구유형별 가구 수(2009~2020년)	140
〈표 Ⅱ-6〉 지니계수 및 상대적 빈곤율 추이(2011~2019년)	141
〈표 Ⅱ-7〉 취약계층의 앵겔계수 추이	144
〈표 Ⅱ-8〉 취약계층의 건강상태 비교	147
〈표 Ⅱ-9〉 취약계층의 권장량 대비 영양소 및 에너지 섭취 비중	148
〈표 Ⅱ-10〉 취약계층의 식생활 관련 질병 유병률 비교	149
〈표 Ⅱ-11〉 2020~2022년 시범사업 대상지역 및 대상가구 수	152
〈표 Ⅱ-12〉 농식품바우처 시범사업 가구원 수별 지급금액	153
〈표 Ⅱ-13〉 농식품바우처 사업 시범사업 개요	154
〈표 Ⅱ-14〉 농식품바우처의 경제적 파급효과	155
〈표 Ⅱ-15〉 우리나라 건강식생활지수 기준	156
〈표 Ⅱ-16〉 2020년 농식품바우처 지원 전후 식품소비 및 식생활 인식도 변화	158
〈표 Ⅱ-17〉 바우처 지원 전후 식품소비 및 식생활 영향 인식도 변화(600명 설문)	161
〈표 Ⅱ-18〉 임산부 친환경농산물 지원 사업 개요	165
〈표 Ⅱ-19〉 초등학교 과일간식 지원사업 개요	166
〈표 Ⅱ-20〉 2023년도 정부관리양곡 판매가격표(수입쌀)	170

〈표 II-21〉 2023년도 정부관리양곡 판매가격표(국산쌀)	170
〈표 II-22〉 2023년도 기초생활보장수급자 및 차상위대상자 정부양곡 공급가격	171
〈표 II-23〉 농림축산식품부 추진 농식품지원프로그램 비교	175
〈표 II-24〉 2023년 및 2024년 기준 중위소득 비교	177
〈표 II-25〉 가구균등화 지수 변경	178
〈표 II-26〉 2023년 및 2024년 급여별 선정기준 비교	178
〈표 II-27〉 2022년 기준 기본재산액	179
〈표 II-28〉 2022년 재산범위 특례 기준	179
〈표 II-29〉 2022년 재산의 소득환산율 기준	180
〈표 II-30〉 2022년 주거용 재산 한도	180
〈표 II-31〉 국민기초생활보장제도 주요내용	182
〈표 II-32〉 연도별 생계급여 수급자 및 가구 수	186
〈표 II-33〉 연도별 생계급여 일반수급자 가구원 수별 가구 수 추이	187
〈표 II-34〉 2024년도 생계급여 기준	187
〈표 II-35〉 영양플러스 사업 대상자 선정 기준	188
〈표 II-36〉 영양플러스 사업 보충식품 패키지 종류	189
〈표 II-37〉 영양플러스 사업 주요 성과지표 및 추진성과	191
〈표 II-38〉 건강 관련 식품지원제도 비교	195
〈표 II-39〉 미국 SNAP 참여를 위한 소득기준(2023년 회계연도 기준)	198
〈표 II-40〉 SNAP 구매 가능 및 구매 불가 식품 구분	199
〈표 II-41〉 미국 SNAP 지원 금액 산정방식	201
〈표 II-42〉 미국 SNAP 가구규모별 지원 금액(2023년 회계연도 기준)	202
〈표 II-43〉 EU 회원국별 FEAD 운영유형 및 지원항목	211
〈표 II-44〉 FEAD 모범사례 중 식품 관련 사례	212
〈표 II-45〉 영국 Healthy Start 참여 대상 요건	214
〈표 II-46〉 영국 Healthy Start 구매 가능 및 구매 불가 식품 구분	215
〈표 II-47〉 해외 취약계층 대상 식품지원제도 비교	217

〈표 Ⅲ-1〉 2020년 주요국의 기대수명	228
〈표 Ⅲ-2〉 2020년 과체중 및 비만 인구 비율	229
〈표 Ⅲ-3〉 우리나라의 상대적 빈곤율	231
〈표 Ⅲ-4〉 OECD 주요국의 상대적 빈곤율	231
〈표 Ⅲ-5〉 개별 식품지원제도의 사업목표	243
〈표 Ⅲ-6〉 현물 및 현금형태의 식품지원 유사사업	243
〈표 Ⅲ-7〉 현물 및 현금형태의 유사 중복성 평가	246
〈표 Ⅲ-8〉 지자체 지원사업 현황	247
〈표 Ⅲ-9〉 지자체와의 협의 및 의견수렴 실적	250
〈표 Ⅲ-10〉 유관기관과의 협의 및 의견수렴 실적	251
〈표 Ⅲ-11〉 시범사업 대상자 등과의 의견수렴 실적	252
〈표 Ⅲ-12〉 농식품바우처 지원사업의 국비-지방비 간 자원부담 구조	255
〈표 Ⅲ-13〉 중기 재정수입 전망	257
〈표 Ⅲ-14〉 중기 재정지출 계획	258
〈표 Ⅲ-15〉 재정수지 및 국가채무 전망	258
〈표 Ⅲ-16〉 의무지출 유형별 전망	258
〈표 Ⅲ-17〉 분야별 자원배분 계획	259
〈표 Ⅲ-18〉 농림축산식품부 2022~2023년 예산	259
〈표 Ⅲ-19〉 농림축산식품부 중장기 재정운용계획	260
〈표 Ⅲ-20〉 지방재정 세입 추이(연도별·세입재원별 순계예산 규모)	262
〈표 Ⅲ-21〉 2022년 지방비부담 증가 추산분 결과(안)(2021년 기준)	263
〈표 Ⅲ-22〉 보통교부세 교부단체와 불교부단체 간 평균 비교	266
〈표 Ⅲ-23〉 주요 기초지자체와 기초지자체 유형별 평균 비교	266
〈표 Ⅲ-24〉 지역별 예산규모	271
〈표 Ⅳ-1〉 2025~2029년 농식품바우처 사업비(사업운영비) 상세내역	274
〈표 Ⅳ-2〉 농식품바우처 지원사업 성과지표 및 성과관리계획(안)	276
〈표 Ⅳ-3〉 농식품바우처 지원사업 추가 성과지표 및 성과관리계획(안): 농가소득관련	278

〈표 IV-4〉 2021년 시범사업 농식품바우처 품목별 월평균 사용금액	285
〈표 IV-5〉 농식품바우처 지원사업 지원대상 기준	286
〈표 IV-6〉 2023년 기준 중위소득	286
〈표 IV-7〉 2016~2021년도 기초생활수급자 및 차상위계층 지원대상 가구 수 현황	287
〈표 IV-8〉 2016~2021년도 농식품바우처 지원대상 가수 및 대상자 현황	287
〈표 IV-9〉 기초생활수급자 및 차상위계층 수급가구 연평균 증감률	288
〈표 IV-10〉 지원대상 가구 수 추정 결과(주무부처)	289
〈표 IV-11〉 2022~2029년도 기초생활수급자 및 차상위계층 수급대상 추정	289
〈표 IV-12〉 2016~2020년 식품안전성 확보 가구 분율	293
〈표 IV-13〉 2019년도 식품안전성 확보 가구 분율: 기초생활 보장제도 수급자와 비수급자 간 비교	294
〈표 IV-14〉 2019년도 식품안전성 확보 가구 분율: 기초생활 보장제도 수급자와 비수급자 간 비교(상세)	295
〈표 IV-15〉 2019년도 식품안전성 확보 가구 분율: 가구 구성별 비교(상세)	295
〈표 IV-16〉 소득수준별 질병 유병률	296
〈표 IV-17〉 2022년 국민건강증진 종합계획: 관련 성과지표 및 목표치	297
〈표 IV-18〉 소득수준별 고혈압 및 당뇨병 유병률 회귀분석	298
〈표 IV-19〉 소득수준별 고지혈증 및 비만 유병률 회귀분석	298
〈표 IV-20〉 기초생활수급자 및 차상위계층 대상가구 상세(2016~2021년도)	300
〈표 IV-21〉 기초생활수급자 및 차상위계층 대상자 상세(2016~2021년도)	301
〈표 IV-22〉 생애주기별 일반수급자 현황	303
〈표 IV-23〉 수급자 가구원별 현황	304
〈표 IV-24〉 2020년도 식품안전성 확보 가구 분율: 연령별 비교(상세)	306
〈표 IV-25〉 2020년도 영양섭취부족 노인분율: 연령별 비교	307
〈표 IV-26〉 가구원 수별 지원 금액(월별) 및 가구균등화지수	310
〈표 IV-27〉 국민기초생활보장수급가구 가구원 수별 가구 수(2021년)	312
〈표 IV-28〉 계량분석 시 지원대상 가구 및 기준가구 정의 방법	320
〈표 IV-29〉 지원대상 가구와 기준 가구의 가정식비 지출 격차(2019년)	321

〈표 IV-30〉 농식품바우처가 가구 식품비 지출에 미치는 영향(가구원 수별)	325
〈표 V-1〉 농식품바우처 지원에 따른 생산유발효과	340
〈표 V-2〉 농식품바우처 지원에 따른 부가가치유발효과	340
〈표 V-3〉 농식품바우처 지원에 따른 취업유발효과	340
〈표 V-4〉 성과지표 분류	343
〈표 V-5〉 성과지표 설정원칙 및 주요 내용	343
〈표 V-6〉 농식품바우처 지원사업 성과지표 및 성과관리계획(안)	344
〈표 V-7〉 권장섭취량 대비 영양섭취량 개선율 지표 성과관리계획(안)	345
〈표 V-8〉 사업계획안의 2025~2028년 비용 추계	346
〈표 V-9〉 가구원 수별 지원금액(월별)	347
〈표 V-10〉 연도별 지원대상 추이	348
〈표 V-11〉 바우처 지원비용 추계	349
〈표 V-12〉 가구원 수별 기초생활보장수급가구 현황	350
〈표 V-13〉 가구원 수별 기초생활보장수급가구 예측	351
〈표 V-14〉 기초생활보장수급가구 바우처 지원비용 추계예측	351
〈표 V-15〉 차상위계층 및 한부모가족 현황	352
〈표 V-16〉 차상위계층 및 한부모가족 수 예측	352
〈표 V-17〉 바우처 지원비용 추계(검토안)	353
〈표 V-18〉 지자체 사업운영 지원 비용	353
〈표 V-19〉 신청접수인력 지원 산출 내역	354
〈표 V-20〉 신청접수인력 지원 산출 내역(수정)	355
〈표 V-21〉 지역협의체 운영비 및 지방자치단체 사업홍보비 산출 내역	355
〈표 V-22〉 지역협의체 운영비 가운데 꾸러미 포장재 제작비 재산출 내역	356
〈표 V-23〉 사업운영비	357
〈표 V-24〉 시스템 구축 운영비 산출내역 수정(안)	357
〈표 V-25〉 사업관리비	358
〈표 V-26〉 식생활교육비 단가 산출 내역	359

〈표 V-27〉 기초생활수급 가구 증가율 변동에 따른 비용 변화	363
〈표 V-28〉 가구유형별 가구 및 구성비, 2020~2050년	364
〈표 V-29〉 65세 이상 가구 및 구성비, 2020~2050년	365
〈표 V-30〉 농식품 품목별 수요증가율(시범사업)	371
〈표 V-31〉 농식품 품목별 탄력성	373
〈표 V-32〉 농식품 품목별 거래량 및 가격	373
〈표 V-33〉 농식품 품목별 가격 증가율	374
〈표 V-34〉 산출 가능한 시장 편익 추정 결과: 상한 탄력성 적용(2021년 기준)	374
〈표 V-35〉 산출 가능한 시장 편익 추정 결과: 하한 탄력성 적용(2021년 기준)	375
〈표 V-36〉 산출 가능한 시장 편익 추정 결과: 상한 탄력성 적용	375
〈표 V-37〉 산출 가능한 시장 편익 추정 결과: 하한 탄력성 적용	376
〈표 V-38〉 식품 항목별 소비량 변동 효과 추정 결과(신선식품)	379
〈표 V-39〉 식품 항목별 소비량 변동 효과 추정 결과(가공식품)	381
〈표 V-40〉 흰 우유 총지출액 변동 효과 추정 결과	383
〈표 V-41〉 신선식품 소비량 변동 예측	384
〈표 V-42〉 우유 구입비용 변동 예측	385
〈표 V-43〉 과일, 채소, 우유의 가구별 1인당 일일 소비량 증가	386
〈표 V-44〉 식품 항목별 저섭취에 따른 상대적 위험도	388
〈표 V-45〉 소득구간별 저섭취 비율	389
〈표 V-46〉 사업시행에 따른 저소득층 1인 가구 저섭취군 비율 변화	390
〈표 V-47〉 사업시행에 따른 저소득층 2인 가구 저섭취군 비율 변화	390
〈표 V-48〉 사업시행에 따른 저소득층 3인 가구 저섭취군 비율 변화	391
〈표 V-49〉 사업시행에 따른 저소득층 4인 가구 저섭취군 비율 변화	392
〈표 V-50〉 1인 가구 질병감소계수 추정 결과	394
〈표 V-51〉 2인 가구 질병감소계수 추정 결과	394
〈표 V-52〉 3인 가구 질병감소계수 추정 결과	395
〈표 V-53〉 4인 가구 질병감소계수 추정 결과	395
〈표 V-54〉 저소득층 가구 연령분포(복지패널)	396

〈표 V-55〉 편익 추정에 사용한 변수	397
〈표 V-56〉 건강 증진 편익 추정 결과(2021년 기준)	401
〈표 V-57〉 연도별 건강증진 편익(사망감소로 인한 편익 제외)	401
〈표 V-58〉 산업파급효과 추정결과(사업계획안)	404
〈표 V-59〉 [대안1] 총사업비 추정 결과	413
〈표 V-60〉 가구원 수별 생계급여 수급가구 현황	414
〈표 V-61〉 가구원 수별 생계급여 수급가구 예측	414
〈표 V-62〉 [대안2] 총사업비 추정 결과	414
〈표 VI-1〉 농식품바우처 지원사업의 예비타당성조사 평가항목 및 세부 평가내용	419
〈표 VI-2〉 평가 점수별 평가 등급	421
〈표 VI-3〉 복지 및 소득이전사업 평과 결과 산정 방식(영역별 점수 기준)	422
〈표 VI-4〉 복지 및 소득이전사업 평과 결과 산정 방식(종합평가 총점 기준)	422
〈표 VI-5〉 평가자별 종합평가점수	423
〈표 VI-6〉 평가자별 종합의견	424
〈표 VI-7〉 분과위 총평	424
〈표 VI-8〉 예비타당성조사 결과	424

그림 목차

[그림 I-1] 농식품바우처 지원사업 진행절차	124
[그림 I-2] 농식품바우처 지원사업 전달체계 및 신청 및 자격확인 흐름도	125
[그림 I-3] 복지 및 소득이전 사업 예비타당성조사 수행 흐름도	127
[그림 II-1] 식품지원 관련 법률 현황	134
[그림 II-2] 기초생활보장 수급가구 및 수급자 수 추이	139
[그림 II-3] 취약계층의 가구주 연령별 구성 추이	142
[그림 II-4] 취약계층의 1인 가구 비중 추이(2019~2020년)	143
[그림 II-5] 가구특성별 1인당 식품비 비교(2016년 기준)	145
[그림 II-6] 가구특성별 1인당 식품비 비교(2020년 기준)	146
[그림 II-7] 우리나라 국민 식생활 추이(식품안정성, 건강식생활 실천)	150
[그림 II-8] 우리나라 국민 식생활 소득수준 상-하 격차 추이	151
[그림 II-9] 농식품바우처 시범사업 지원금액 산출구조	153
[그림 II-10] 임산부 친환경농산물 지원사업 추진체계	163
[그림 II-11] 초등학교 과일간식 지원사업 추진체계 및 역할	167
[그림 II-12] 초등돌봄교실 과일간식 지원 시범사업 참여 전후 과일 섭취량 변화	168
[그림 II-13] 학교 우유급식 지원사업 추진체계	174
[그림 II-14] 기초생활보장제도 업무처리 프로세스	184
[그림 II-15] 코로나19 확산 이후 생계급여 수급가구 변화	186
[그림 II-16] 영양플러스 사업 흐름도	190
[그림 II-17] 미국 SNAP 연간 예산(2019~2023년 회계연도 기준)	203
[그림 II-18] 수급가구의 농식품-일반소비 간 예산선 변화	225
[그림 III-1] 주요국과 우리나라 기대수명 변화추이(2010~2020년)	228
[그림 III-2] 2020년 주요국의 과체중 및 비만 인구 비율	229
[그림 III-3] 주요국의 비만을 추이 전망	230

[그림 Ⅲ-4] 영미국가들과 한국의 섬유채소 및 비만음식 소비 행태	230
[그림 Ⅲ-5] 소득수준별 영양섭취부족자 비율(2007~2019년)	232
[그림 Ⅲ-6] 식품안전성 확보가구 비율(2009~2019년)	233
[그림 Ⅲ-7] 2024년도 생계급여 인상안 발표자료	235
[그림 Ⅲ-8] 2023년 예산안 중 핵심과제(생활물가 안정 지원) 관련 내용	237
[그림 Ⅲ-9] 2023년 예산안 중 주요 국정과제 반영 현황	238
[그림 Ⅲ-10] OECD 회원국들의 식량불안정 현황(2018~2020년)	239
[그림 Ⅲ-11] 지니계수 기준 OECD Income inequality	254
[그림 Ⅲ-12] 1995년 이후 OECD 회원국들의 GDP 대비 농업, 임업, 수산업 부가가치 비중 ..	261
[그림 Ⅲ-13] 국고보조 의무지출 지방대응비 중 현금성지출 사업비 추이	262
[그림 Ⅲ-14] 기초지자체 재정자립도와 지방비소요액 간 관계	264
[그림 Ⅲ-15] 기초지자체 재정자립도와 복지분야지출 간 관계	267
[그림 Ⅲ-16] 2025년 기준 시군구 개수 기준 지방비 부담 분포(안)	268
[그림 Ⅲ-17] 2025년 기준 시군구 비중 기준 지방비부담 분포(안)	269
[그림 Ⅳ-1] 2023년 농식품바우처 시범사업 효과분석 설문조사결과: 지난 일주일간 식사방식 ..	304
[그림 Ⅳ-2] 가구원 수별·시장소득별 가정식비 지출(2019년)	314
[그림 Ⅳ-3] 가구원 수별·시장소득별 가정식비 지출(2019년), 가구특성보정	318
[그림 Ⅳ-4] 가구원 수별·시장소득별 가정식비 지출(2019년), 가구특성보정 GAM 모형	319
[그림 Ⅳ-5] 지원대상 가구와 기준 가구의 연도별 균등화가정식비 지출 격차	322
[그림 Ⅳ-6] 농식품바우처가 가구 식품비 지출에 미치는 영향, 가구원 수별·품목별	326
[그림 Ⅳ-7] 농식품바우처 지원사업 전달체계	333
[그림 Ⅴ-1] 바우처 지원비용 추계 방식	349
[그림 Ⅴ-2] 사업효과 모니터링 및 평가 예산 산출내역서 수정안	360
[그림 Ⅴ-3] 신선식품지수 추이	361
[그림 Ⅴ-4] 시장수요곡선의 형태	367
[그림 Ⅴ-5] 농식품바우처 소비자 잉여	369
[그림 Ⅵ-1] 농식품바우처 지원사업의 예비타당성조사 종합평가 구조	419

요 약

I. 예비타당성조사의 개요

1. 사업의 추진배경 및 목적

가. 사업의 추진배경

- 국민 전체의 소득 수준이 향상되는 추세임에도 빈부 격차가 심화되고 빈곤층이 증가하고 있으며, 빠른 고령화 추세 등으로 사회적 취약계층이 확대되고 있음
 - 취약계층의 소득 격차와 이로 인한 식품지출액 감소, 식품 불안정성 심화는 영양섭취에 영향을 미쳐 건강상태 악화로 이어지며 이는 삶의 질 격차로 이어질 가능성이 높음
- 이에 중앙정부와 지방자치단체는 다양한 취약계층 지원 사업을 실시하고 있으나, 취약계층의 식품소비 증진 및 영양섭취 개선에 한계가 있다는 지적이 제기되어 취약계층 대상 식품지원제도 보완이 시급한 상황임
 - 현금지원방식인 생계급여 내 표준 식품비로 산정된 금액의 일부가 식품비 외 다른 용도로 전용되었을 가능성이 높아 취약계층의 영양·건강 개선 효과가 제한적임
- 한편 시장개방 확대에 따른 수입 농축산물의 국내 시장 유입이 증가됨에 따라 국산 농축산물 소비 감소가 전망되며, 이는 생산기반 악화로 이어져 식량 안보에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상됨
- 이러한 배경에서, 본 사업은 저소득 취약계층에게 채소, 과일, 육류 등 농산물을 구매할 수 있는 현물지원 방안인 '농식품바우처'와 식생활 교육을 제공함으로써 취약계층의 식품 접근성 강화, 식생활·영양상태 개선을 도모하는 한편, 국산 농축산물에 대한 안정적인 수요 기반을 확보하고자 함

나. 사업의 목적 및 기대효과

- 본 사업은 저소득 취약계층의 적정 식품소비를 보장하여 식품 접근성을 강화하고 보충적 영양지원으로 식생활을 개선하는 한편, 국산 농축산물 수요 기반을 확충하여 국가 식량 수급체계의 안전성과 식량 안보를 강화하고자 하는 것을 목적으로 함
- 주무부처가 본 사업의 기대효과로 제시한 내용은 크게 ① 농식품 소비 확대 ② 불평등도 개선 효과 ③ 의료비 절감 효과 ④ 산업 파급효과(생산유발, 부가가치 유발 및 고용 유발 효과)임

2. 사업의 주요 내용

가. 사업의 추진근거

- 본 사업의 법적 추진 근거는 「농업·농촌 및 식품산업기본법」 제4조 및 제7조, 제23조의2임

제4조(국가·지방자치단체 및 농업인·소비자 등의 책임) ① 국가와 지방자치단체는 농업과 농촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능을 증진하고, 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하며, 농업 인력 육성, 농업인과 농촌주민의 소득안정, 삶의 질을 향상시키기 위하여 종합적인 정책을 세우고 시행하여야 한다.

제7조(농산물과 식품의 안정적 공급) 국가와 지방자치단체는 안전한 농산물과 품질 좋은 식품의 안정적 공급을 위하여 농산물 생산 단계에서의 안전성 확보, 농업과 식품산업의 발전, 적정한 식량 및 주요 식품의 자급목표 달성·유지, 식품지원 등에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다.

제23조의2(취약계층 등에 대한 식품 지원) 국가와 지방자치단체는 취약계층 등 모든 국민에게 식품을 안정적으로 공급하기 위하여 식품 지원 정책을 세우고 시행하여야 한다.

- 윤석열 정부에서는 국정과제 72-5로 「식량주권 확보와 농가 경영 안정 강화」를 제시하여 기초 식량 중심으로 자급률을 제고하고 안정적인 해외 공급망을 확보하는 한편, 농업직불금 확대 및 위험관리체계 구축으로 농가경영안정 기반을 확충하고자 하는 목표를 제시함
- 세부과제 중 하나로서 ‘저소득층 대상 농식품바우처 지원 확대’(25~, 먹거리 지원사업 통합)를 포함함

나. 사업의 추진경위

〈표 1〉 사업의 주요 추진 경위

시기	내용
'17. 10.	• 취약계층 농식품 지원체계 개선방안 연구용역
'18. 2.	• 농식품바우처 지원제도 도입방안 연구 - 취약계층의 영양실태 분석을 통해 '농식품바우처' 도입의 필요성 및 지원대상·금액·전달체계 등 사업 설계안 검토
'18. 4.	• '농식품바우처 지원제도' 추진을 위한 정책 자문회의 개최
'18. 6.~'19. 3.	• 농식품바우처 실증연구 추진(춘천, 완주) - 농식품바우처의 전자카드 결제방식시스템 도입 적용과 농식품 소비 지출액 증가 등 사업효과 검증
'18. 11	• 농식품바우처 시범사업 사회보장제도 신설 협의(1차) - 사업의 필요성 인정, 다만 시범사업을 통해 지원대상, 기간, 전달체계 등을 구체적으로 검토하여 본사업 설계 필요
'19. 11.	• 농식품바우처 추진체계 구축 연구 추진
'20. 4.	• 영양 취약계층 농식품 지원 프로그램 구축 기초조사
'20. 5.	• '농식품바우처 지원제도' 도입 추진계획 방침 마련
'20. 8.~'20. 11.	• '20년 시범사업 추진(4개 시·군·구/ 1만 5천가구 대상)
'21. 1.	• 농식품바우처 지원제도 사회보장제도 변경 협의(2차) - 생계급여 수급자까지 지원대상에 포함하여 취약계층에 대한 영양·건강개선을 강화하는 것으로 변경의 타당성 인정
'21. 1.	• 농식품바우처 지원제도의 효율적 운영방안 연구 추진
'21. 1.~'21. 12	• '21년 시범사업 추진(10개 시·군·구/ 3만 3천가구 대상)
'21. 4.	• 2020년 농식품바우처 시범사업 효과 분석 연구 추진
'22. 3.~'22. 9.	• '22년 시범사업 추진(15개 시·군·구/ 4만 9천가구 대상)
'22. 8.	• '농식품바우처 본사업' 사회보장제도 변경 협의(3차) - 시범사업에서 본사업으로의 변경 타당성을 인정, 다만 본사업 추진시 본사업 시행전까지의 시범사업 결과 추가 제출('22~'24), 사회보장정보시스템 연계를 위해 본사업 전 협의절차 준수 등 필요
'23. 3~'23. 11.	• '23년 시범사업 추진(18개 시·군·구 / 6만 5천가구 예정)

자료: 농림축산식품부, 「예비타당성조사 요구서」, 2022. 9. 참고하여 연구진 작성

다. 사업의 내용

- 본 사업은 취약계층의 식품접근성 강화와 영양보충 지원을 위해 중위소득 50% 이하 가구에게 채소, 과일, 육류 등 농산물을 구매할 수 있는 ‘농식품바우처’와 식생활 교육을 병행 지원하는 사업임

□ 지원대상

- 시장소득과 재산의 환산소득을 합한 월 소득이 중위소득 50% 이하인 가구(기초생활 수급자, 차상위)임
 - 단, 한부모가족의 경우에는 「한부모가족지원법」에 따른 한부모가족 지원대상 범위 고시에서 정하는 소득기준¹⁾을 적용함(정부양곡 할인지원 등 타 복지 사업과 지원 조건 통일)
 - 「기초생활보장법」상 생계급여 수급자도 포함함²⁾
- 주무부처에서는 2025년 기준 총 220만가구가 바우처 지원대상이 될 것으로 추정하여 제시함
 - 기초생활보장제도 급여별 2021년도 수급가구 수에 2017~2019년 연평균 증가율을 적용³⁾함에 따른 규모임

□ 지원금액

- 1인 가구 기준 월 4만원으로, 최저 가정식비(26만원)와 사용가능 가정식비(22만원) 간 차액을 바우처 방식으로 지원하고자 함
- **(최저 가정식비)** 1인 가구 기준 최저생계비 중 식품비에 해당하는 부분이 최저식품비이며, 최저식품비 중 가정식비 비용을 의미함

1) ‘한부모가족지원법’ §5, 동법 시행규칙 §3, ‘2022년 한부모가족 지원대상자 범위’ 고시: 중위소득 52% 이하(청소년 한부모가족: 중위소득 60% 이하)

2) 이는 2021년 1월 보건복지부와 사회보장제도 신설·변경 협의에서 생계급여 수급자의 식생활 및 영양실태가 중위소득 50% 이하 생계급여 비수급자보다 열악하며 2020년 시범사업 결과 생계급여 수급 가구가 비수급 가구보다 일부 지표에서 농식품바우처 지원 효과가 높은 것으로 나타남에 따라 생계급여 수급자까지 지원대상에 포함하여 취약계층에 대한 영양·건강개선을 강화하는 것이 더 타당한 것으로 판단하였기 때문임

3) 2020년 자료는 코로나 발생 이후 취약계층 수가 급증함에 따라 제외하였음. 또한 2018년 주거급여 부양의무자 기준 폐지에 따라 주거급여 수급가구 수가 2019년부터 급상승함에 따라, 대상자 과대계상을 방지하기 위해 생계급여, 교육급여, 의료급여 수급자 및 차상위계층 연평균 증감률의 가중평균치를 주거급여 수급가구 수 연평균 증감률로 적용함

- 구체적으로 표준가구('20년 기준, 42세 부/ 39세 모/ 12세 자/ 10세 녀)를 기준으로 하루에 필요한 에너지와 식품류별 구입량을 평가하여 식품비를 도출하고 외식비를 추가 조정하여 1인 가구 기준 26만원인 것으로 산정함(보건사회연구원)
- **(사용가능 가정식비)** 식품 소비에 지출할 수 있는 최대 금액으로서 한국복지패널 자료를 활용하여 중위소득 30% 이하, 30~50%, 50% 이하 가구의 시장소득과 가정식 앵겔 지수(가정식 지출/총지출)을 산출하여 추정(한국농촌경제연구원)
 - 이때 생계급여와 중복지원을 방지하기 위해 생계급여 중 가정식 비용으로 지원받은 금액을 모두 사용한다고 가정함
 - 최저가정식비 비중은 '2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구(복지부, 보건사회연구원)'에서 도출한 최저가정식비를 근거로 생계급여 대비 가정식비 비중(35.1%)을 적용함

사용가능 가정식비

$$= (\text{시장소득} \times \text{앵겔계수}) + (\text{생계급여 실제 수금액} \times \text{최저가정식비 비중})$$

- 가구원 수 증가 시 영양보충차액(4만원)에 보건복지부 「제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)」에 의거, 개편된 '가구 균등화 지수'를 적용하여 차등 지원하도록 함

〈표 2〉 가구원 수별 지원금액(월별)

가구원 수	1인	2인	3인	4인	...	지급기간
가구균등화 지수	1.000	1.625	2.068	2.500	...	-
지급금액	40,000원	65,000원	83,000원	100,000원	...	12개월

자료: 농림축산식품부, 「예비타당성조사 요구서」, 2022. 9.

〈표 3〉 바우처 지원금액(1인기준)

(단위: 원)

연도	최저가정식비(A)	사용가능 가정식비(B)			바우처 기준금액(A-B)		
		중위 30~50%	중위 50% 이하	중위 30% 이하	중위 30~50%	중위 50% 이하	중위 30% 이하
2025 ~29(p) 평균	262,487	221,228	223,922	224,793	41,258	38,565	37,693

자료: 농림축산식품부, 「예비타당성조사 요구서」, 2022. 9.

□ 지원품목 및 지급방식

- **(지원품목)** 국산 과일, 채소, 흰 우유, 신선계란, 육류, 잡곡, 꿀, 두부류 등
 - 국내산 농산물을 주원료로 제조한 가공식품까지 포함 여부 검토 중임
- **(지급방식)** 식품구매 외 다른 용도로 전환할 수 없도록 현물로 지원하되, 철저한 부정사용 방지를 위해 매월 충전 가능한 “전자 바우처 방식”으로 제공
 - 매월 고른 식품 소비를 유도하여 식생활을 효과적으로 개선하기 위해 사용하지 않고 남은 지원금은 다음 달로 이월되지 않고 소멸
 - 도서·산간 지역 거주민과 거동 불편자를 위해 수혜자가 원하는 경우 꾸러미 배송, 방문 판매 등 ‘찾아가는 서비스’를 병행할 것으로 계획
 - 바우처 사용처는 지원품목 판매 비중과 품목별 구매통제가 가능한 POS 시스템 구축 여부를 평가해 공모로 지정⁴⁾

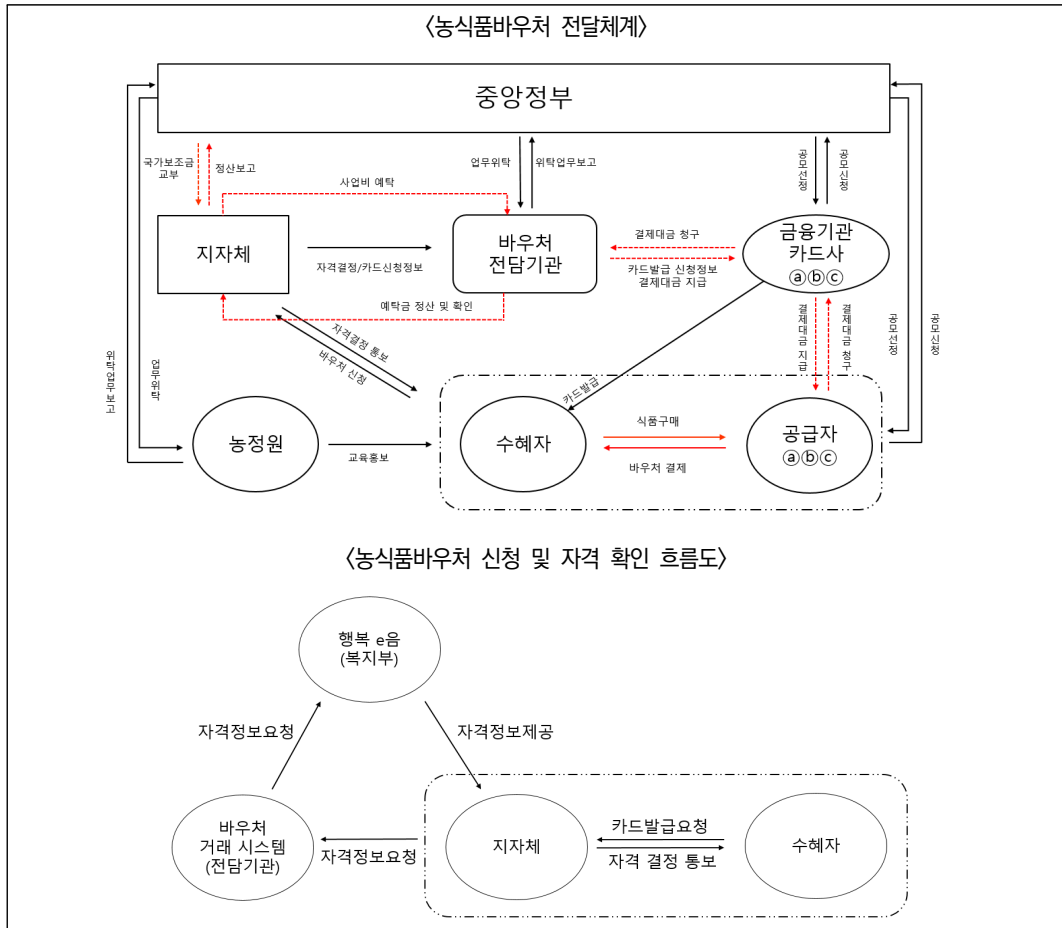
□ 사업수행주체 및 전달체계

- **(사업수행주체)** 농림축산식품부와 지자체, 전담기관(한국농수산식품유통공사, 농림수산식품교육문화정보원)으로 구성
 - 농식품부: 사업 기본계획 수립, 지침 작성, 예산 편성, 사업 평가 및 지도·감독 등 사업 총괄
 - 지자체: 대상자 신청 접수 및 선정, 사업비 예산 교부 및 집행상황 관리
 - 한국농수산식품유통공사(aT): 농식품바우처 시스템 관리, 지자체 예약금 관리 및 정산, 카드사와 바우처 비용 정산, 유통업체 등록 및 관리, 사업 모니터링 및 통계 관리, 민원대응 총괄, 사회보장정보원 협의 등
 - 농림수산식품교육문화정보원: 식생활교육 및 농식품바우처 사업 홍보
 - 민간: 바우처 발급, 사업 예약금 계좌 및 입출금 관리, 사회보장정보원 협의 등(카드사 등) / 농식품 공급 및 바우처용 POS시스템 관리 등(유통업체)

4) 시범사업에서는 농협 하나로마트, 농협몰, 로컬푸드 직매장을 사용처로 수행함

○ 사업 전달체계

[그림 1] 농식품바우처 지원사업 전달체계 및 신청 및 자격확인 흐름도



자료: 농림축산식품부, 「에비타당성조사 요구서」, 2022. 9.

□ 재원조달계획 및 소요예산

- 지자체 경상보조, 민간 경상보조 사업으로 지자체 경상보조는 국비 50%, 지방비 50%, 민간 경상보조는 국비 100%로 제시됨
- 소요예산은 2025~2028년 4개년간 총 4조 9,876억원으로, 국비 2조 5,163억원, 지방비 2조 4,713억원이 투입될 예정임
 - 바우처 지원, 지자체 운영지원(신청·접수인력 인건비, 지역협의체 운영 및 사업홍보비), 사업 운영(바우처 시스템 구축·운영비, 콜센터 운영비, 사업관리비, 식생활 교육비, 효과 모니터링 및 평가 비용 등)으로 구성됨

〈표 4〉 농식품바우처 지원사업 필요예산 및 규모

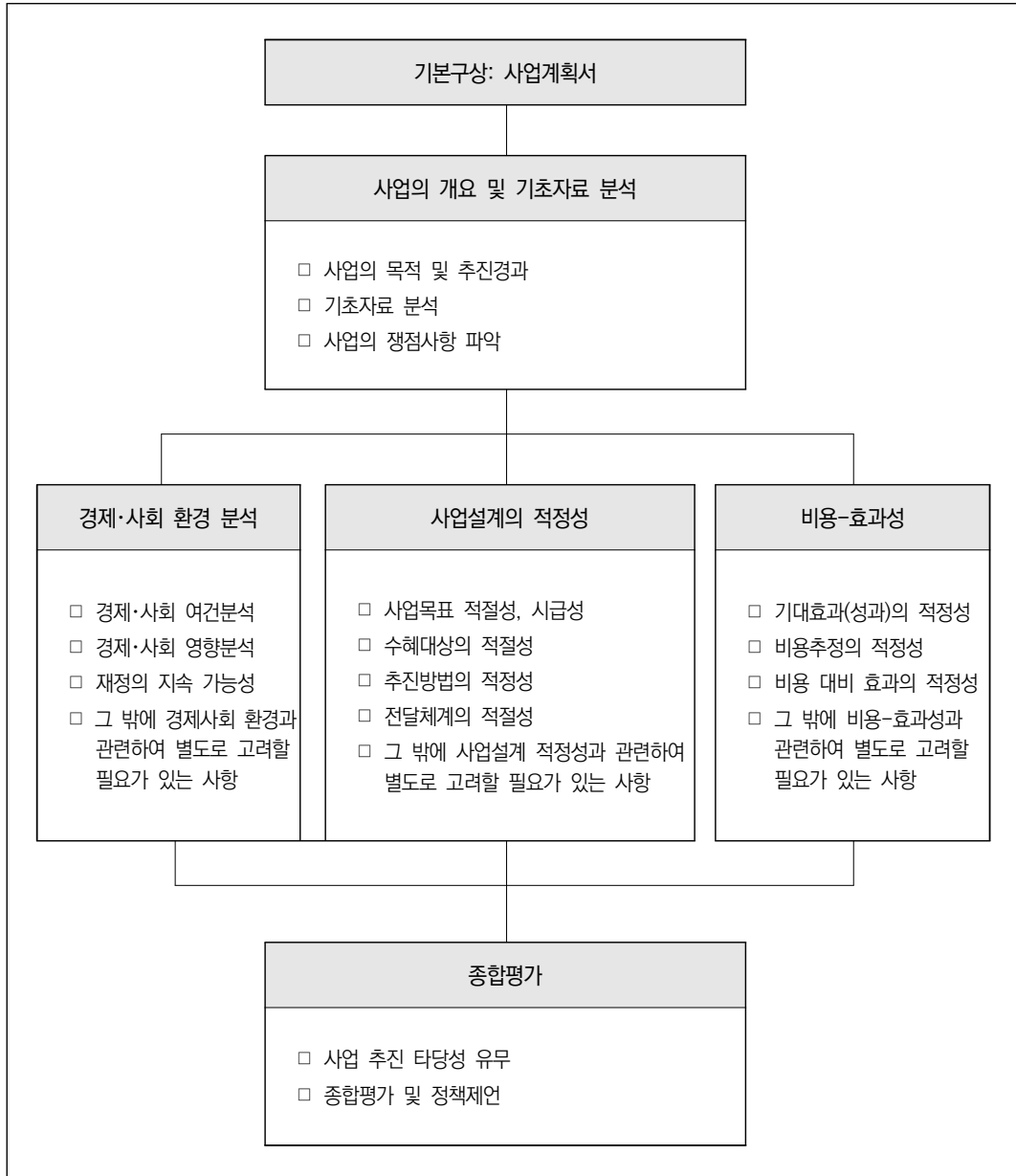
(단위: 백만원)

연도	총 예산			산 출 근 거
		국비	지방비	
'25	1,248,214	629,666	618,548	■ 바우처 지원: 1,234,206 * 220만가구 × 46,903원(평균 가구원 수(1.17명) × 40,000원) × 12개월 ■ 지자체 운영지원: 2,890 * 신청접수인력 지원 1,063, 지역협의체 운영 522, 사업 홍보 지원 1,305 ■ 사업 운영: 11,118 * 시스템 구축운영 442, 콜센터 운영 599, 사업관리비 2,600, 식생활교육 5,277, 사업 효과 모니터링 및 평가 2,200
'26	1,246,814	629,012	617,802	■ 바우처 지원: 1,232,714 * 222만가구 × 46,244원(평균 가구원 수(1.16명) × 40,000원) × 12개월 ■ 지자체 운영지원: 2,890 * 신청접수인력 지원 1,063, 지역협의체 운영 522, 사업 홍보 지원 1,305 ■ 사업 운영: 11,210 * 시스템 구축운영 442, 콜센터 운영 599, 사업관리비 2,623, 식생활교육 5,346, 사업 효과 모니터링 및 평가 2,200
'27	1,246,209	628,759	617,450	■ 바우처 지원: 1,232,010 * 226만가구 × 45,586원(평균 가구원 수(1.14명) × 40,000원) × 12개월 ■ 지자체 운영지원: 2,890 * 신청접수인력 지원 1,063, 지역협의체 운영 522, 사업 홍보 지원 1,305 ■ 사업 운영: 11,309 * 시스템 구축운영 442, 콜센터 운영 599, 사업관리비 2,648, 식생활교육 5,420, 사업 효과 모니터링 및 평가 2,200
'28	1,246,364	628,890	617,474	■ 바우처 지원: 1,232,058 * 229만가구 × 44,928원(평균 가구원 수(1.12명) × 40,000원) × 12개월 ■ 지자체 운영지원: 2,890 * 신청접수인력 지원 1,063, 지역협의체 운영 522, 사업 홍보 지원 1,305 ■ 사업 운영: 11,416 * 시스템 구축운영 442, 콜센터 운영 599, 사업관리비 2,675, 식생활교육 5,500, 사업 효과 모니터링 및 평가 2,200
계	4,987,601	2,516,327	2,471,274	-

자료: 농림축산식품부, 「예비타당성조사 요구서」, 2022. 9.

3. 예비타당성조사의 내용

[그림 2] 복지 및 소득이전 사업 예비타당성조사 수행 흐름도



자료: 한국조세재정연구원, 「2022년 제3차 예비타당성조사 착수회의 자료(붙임자료)」, 2022. 11.

〈표 5〉 복지 및 소득이전 사업의 예비타당성조사 평가항목 및 세부 평가내용

영역(배점)	평가항목 및 평가내용
경제사회 환경분석 (100점)	• 경제사회 여건분석 - 우리나라의 경제규모, 복지제도 발전단계에 비추어 사업추진이 적정한가?* * 해외사례 등을 통한 국제비교 - 현재 타 재정사업, 지자체, 민간영역에서 유사한 내용의 사업이 존재하지 않는가?* * 민간영역 등 분석을 바탕으로 동 사업을 통한 정부 개입의 적정성 검토 • 경제사회 영향분석 - 현재 우리나라가 직면한 경제·사회문제*를 해결하기 위한 사업인가? * 양극화, 저출산, 고령화, 청년일자리 등 - 동 사업이 현재 우리나라가 직면한 경제·사회문제를 해결할 수 있는가? • 재정의 지속 가능성 - 사업 추진을 위해 장기적으로 안정적인 자원 조달이 가능한가? - 사업의 중장기적 재정소요에 변동 위험성은 검토되었는가?
	• 사업목표 적절성, 시급성 - 달성하고자 하는 목표가 명확한가? - 정부 정책방향, 상위계획 및 관련 계획과의 연계성과 우선순위가 높은가? - 본 사업목표를 사업을 통해 달성가능한가? • 수혜대상의 적정성 - 사업대상이 명확히 정의되고 사업목표에 부합하는가? - 실질적 수요에 대한 충분한 검토가 있었는가? - 실제 사업대상 외의 사람들이 혜택을 받을 가능성이 높지는 않은가? • 추진방법의 적정성 - 추진방법으로 제시한 급여 등*의 형태와 수준이 적절한가? * (예시) 현물, 현금, 바우처, 보조금, 직접서비스 제공 등 - 사업추진주체(공공/민간, 중앙/지방)의 역할구분이 명확히 설정되었는가? - 동일한 분야·부문의 다른 사업과 적절한 정책조합을 이룰 수 있도록 설계되었는가? • 전달체계 적절성 - 전달체계가 명확하고 구체적으로 제시되어 있는가? - 수요자 접근이 용이하도록 전달체계가 구성되어 있는가? - 집행기구의 참여를 확보하고 임무를 성실히 수행할 유인이 마련되어 있으며, 인적·물적·제도적 자원이 충분한가?
	• 기대효과(성과)의 적정성 - 사업목표 등과 비교하여 동 사업으로 기대되는 효과(성과)가 명시적으로 제시되었는가? - 사업계획에 따라 사업 시행시 효과(성과)가 충분히 나타날 것으로 기대되는가? - 향후 성과관리 계획 및 성과지표 등이 적절히 제시되었는가? • 비용추정의 적정성 - 비용추계가 적절히 이루어졌는가? - 사업추진과정에서 추가적으로 발생 가능한 비용이 모두 포함되었는가? - 수요 변동에 따라 증가 혹은 감소하게 되는 비용의 범위는 검토되었는가? • 비용 대비 효과의 적정성 - 사업의 효과성이 있는 것으로 추정되는가? - 성과 대비 비용은 적정 수준인가? - 제시된 사업계획 대비 비용효과적인 정책수단에 대한 검토가 이루어졌는가?
사업설계의 적정성 (100점)	
비용- 효과성 (100점)	

자료: 한국조세재정연구원, 「2022년 제3차 예비타당성조사 착수회의 자료(붙임자료)」, 2022. 11.

II. 기초자료 분석 및 조사의 주요 쟁점

1. 상위계획 및 관련 법률 검토

가. 사업 근거법령

□ 「농업·농촌 및 식품산업기본법」 - 제4조, 제7조, 제23조의2

- 2022년 1월 「농업·농촌 및 식품산업기본법」 일부개정에 따라 국가와 지방자치단체는 취약계층 등 모든 국민에게 식품을 안정적으로 공급하기 위하여 식품 지원 정책을 세우고 시행하여야 한다는 조항 신설(제23조의2(취약계층 등에 대한 식품 지원))

□ 「국민기초생활 보장법」 - 제9조

- 제9조에서 생계급여 제도의 방법에 대해 세부적으로 규정함
- 본 사업은 동법 제9조 제1항에 따라 취약계층에게 금전으로 지급되는 생계급여 중 식품비의 현물 지원을 통해 보충하고자 하는 내용을 담고 있음

□ 「국민영양관리법」 - 제11조

- 동법에서는 국가 및 지방자치단체가 영유아, 임산부, 아동, 노인, 노숙인, 사회복지시설 수용자 등 영양취약계층과 보육·교육시설, 의료기관, 사회복지시설 등을 대상으로 영양관리사업을 실시할 수 있도록 규정함(제11조)
- 본 사업은 동법 제11조에 의거 취약계층을 대상으로 실질적인 영양 개선 효과가 나타날 수 있도록 바우처 지원과 더불어 식생활 교육을 병행 추진하고자 함

□ 「사회보장기본법」 - 제22조

- 본 사업과 관련하여 동법 제22조에서는 국가와 지방자치단체로 하여금 모든 국민이 생애 동안 삶의 질을 유지·증진할 수 있도록 평생사회안전망을 구축하여야 하며, 평생사회안전망을 구축·운영함에 있어 사회적 취약계층을 위한 공공부조를 마련하여 최저생활을 보장하여야 한다고 규정함

나. 식품지원제도 관련 법률체계

- 식품지원제도는 농림축산식품부와 보건복지부를 포함한 다수 부처에서 관련 법률에 의해 분산 운영되고 있음
- 농림축산식품부의 소관 법률은 「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」, 「식품산업진흥법」, 「식생활교육지원법」이 식품전반에 관련되며, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」등이 관련되어 있음
 - 특히 2022년 1월 「농업·농촌 및 식품산업기본법」일부개정으로 취약계층 등에 대한 식품 지원 정책을 세우고 시행하여야 한다는 조항이 신설됨(제23조의2(취약계층 등에 대한 식품 지원))
- 보건복지부 소관 법률은 크게 복지와 영양관리로 구분됨
 - 복지 관련 법률은 「사회보장기본법」을 기본법으로 하여 「사회복지사업법」에서 관련 법률을 종합적으로 규정하고, 제도별 및 대상계층별 다수의 관련 법률이 운영되는 체계로 구성
 - 영양관리 관련 법률은 「국민건강증진법」과 「국민영양관리법」에 관련 조항이 포함되어 있음
- 식품의약품안전처 소관 법률인 「어린이 식생활안전관리 특별법」에는 영유아 보육시설, 유치원, 학교, 기타 어린이 대상 급식소에서 영양관리를 지원할 수 있는 근거조항이 마련되어 있으며, 그 밖에 교육부의 「학교급식법」, 「초·중등교육법」에 취약계층 학생을 위한 급식비 지원 규정 등이 포함되어 있음

다. 상위계획

- 관계부처 합동, 「국가식량계획」(2021)
 - 3대 전략 중 ‘먹거리 접근성 보장’과 관련하여 3개 중점과제를 설정하고 있는데, 이 중 ‘먹거리 통합 지원’ 과제에 취약계층에 대한 먹거리 지원사업을 확대하여 먹거리 기본권을 강화하고자 하는 내용이 포함됨
 - 최근 소득계층별 영양·건강 불균형이 심화되고 있는 상황에서 취약계층에 대한 먹거리

지원을 강화하기 위해 농식품바우처, 임산부 친환경 농산물 공급, 초등돌봄교실 과일 간식지원 사업 등 시범사업을 추진하고 있는 것으로 설명하고, 본 사업과 관련하여 명시적으로 해당 내용을 포함함

□ 관계부처 합동, 「제5차 식품안전관리 기본계획」(2021~2025)

- 4대 전략 중 ‘건강한 식생활 환경 개선’ 추진전략의 세부과제인 ‘건강한 영양관리 및 식생활 지원 확대’와 관련하여, 취약계층 지원 확대방안을 제시함
 - 초등돌봄교실 학생대상 과일간식 지원사업 시범사업 단계적 확대 추진, 임산부 친환경농산물 지원 사업 단계적 확대 추진, 가정형편이 어려운 초·중·고교 학생들에게 우유급식 지원, 저소득 취약계층의 보충적 영양지원을 위해 농산물 현물 바우처 공급체계 구축 및 시범사업 단계적 확대 내용이 포함

□ 관계부처 합동, 「2022년 경제 정책 방향」(2021)

- 5대 전략방향 중 ‘민생경제 회복 본격화’의 세부 추진과제인 ‘서민 생활물가 부담 완화’와 관련하여 ‘부문별 가계 생계비 절감 노력 강화’를 제시하고, 식료품비와 관련하여 취약계층·저소득층 대상으로 생애주기별 지원을 제시함
- 또한 본 사업과 관련하여, 저소득층 대상으로 도시지역에도 ‘농식품바우처’를 지원함으로써 지원권역을 농촌에서 대도시까지 포괄하고 국산 채소·과일·우유·계란·육류·잡곡·꿀 등을 구매할 수 있는 전용 카드 지급 또는 꾸러미 배송을 1인 월 4만원 한도로 지원하고자 명시적으로 제시

2. 기초자료 검토

가. 취약계층 현황

- 1인당 국민총소득은 2013년 기준 2,995.1만원에서 2021년 4,048.2만원 수준까지 지속적으로 상승함에도 생계급여 수급 가구 수는 오히려 지속적으로 증가
- 기초생활보장 수급 가구 수는 2013년 81만 544가구에서 2021년에는 163만 7,569가구로 약 10년간 51% 가까이 증가

- 최근 고령 인구 및 단독가구의 증가, 1인 가구 확대(독거노인 등) 등 가족 구조의 변화와 함께 빈곤율⁵⁾ 또한 증가하고 있는 상황
- 통계청의 ‘가계동향조사’ 원자료 분석결과, 취약계층은 60대 이상 연령층 비중이 매우 크며, 고령화가 빠르게 확대되는 특징을 나타냄(이계임 외, 2017)
 - 최저생계비 이하 가구 중에서 60대 이상 가구주 비중은 2006년 54.9%에서 2016년 84.1%로 크게 증가하였으며, 2016년 전체 가구 중 60대 이상 가구주 비중(36.2%)의 2배 이상 규모로 분석됨
 - 차상위계층의 경우는 60대 이상 가구주 비중이 최저생계비 이하 계층에 비해 작으나 전체 평균에 비해 크며, 그 비중이 확대되는 추세를 보임
 - 가구원 수 기준으로는 전체 가구에 비해 1인 가구의 비중이 매우 높은 상황임
 - 2016년 전체 가구 기준 시 1인 가구가 22.9%를 점하는 반면 최저생계비 이하 가구의 경우 2006년 34.8%에서 2016년 45.8%로 확대됨
- 또한 최근 가계동향조사(2019~2020)를 활용하여 소득수준별로 1인 가구가 차지하는 비중을 분석한 결과, 소득수준이 낮아질수록 1인 가구의 비중이 높아지는 것으로 나타남(김상호 외, 2021a)

나. 취약계층의 식품소비지출 현황

- 통계청의 ‘가계동향조사’ 원자료를 활용하여 최저생계비 이하 가구의 소득 및 소비지출을 분석한 결과, 취약계층의 식품비 관련 지출액은 전체 가구에 비해 크게 낮은 수준인 것으로 나타남(이계임 외, 2017)
 - 2016년 중위소득 30% 미만 그룹의 가구원 1인당 소득은 월평균 75만 4,323원 수준으로, 전체 가구 평균인 229만 8,095원의 32.8% 수준에 불과
- 2020년 기준으로 취약계층의 소비지출 구성을 다시 분석한 결과, 여전히 취약계층의 식품비 지출액은 전체 가구에 비해 낮은 수준으로 나타남(김상호 외, 2021a)

5) 빈곤율은 한 사회의 빈곤 정도를 나타내는 대표적인 빈곤지수로 빈곤선 미만의 소득을 가진 인구의 비율로 정의됨(김상호 외, 2021a)

- 2020년 기준 중위소득 30% 미만 그룹의 가구당 소득수준은 월평균 44만 9천원으로, 전체 가구 평균인 435만 3천원에 비해 현저히 낮은 수준
- 한편 가구의 식품비 지출액에 대한 부담 정도를 파악하기 위해 취약계층의 앵겔계수 추이를 분석한 결과, 2016년 기준 중위소득 30% 미만 가구의 앵겔계수는 31.1%로 전체 가구기준 앵겔계수인 27.7%에 비해 높은 것으로 나타남(이계임 외, 2017)
- 특히 중위소득의 30% 미만 가구 중 사회수혜금 비수혜 가구의 경우 32.6%로 가장 높은 수준으로 나타남
- 또한 2006~2016년간 연도별 통계청 가계동향조사 원자료를 이용하여 실질 총 식품비 지출 추이를 분석한 결과, 전체 가구 기준 실질 총 식품비는 연평균 0.6% 감소한 것으로 나타난 반면, 취약계층의 경우 동기간 전체 가구보다 빠르게 감소함(이계임 외, 2017)
- 2020년 기준 가구 특성별 1인당 총 식품비를 분석한 결과, 모든 소득 구간에서 노인가구, 모자가구, 맞벌이 가구의 식품비 지출액은 일반 가구에 비해 낮은 수준인 것으로 나타남(김상효 외, 2021a)

다. 취약계층의 영양섭취 및 식생활 실태

- ‘국민건강영양조사’ 제7기(2016~2018년) 원자료 분석 결과(김상효 외, 2021a)
 - (취약계층의 영양 권장량 대비 섭취 실태) 중위소득 30% 미만 가구의 에너지 및 영양소 섭취 수준이 가장 취약한 것으로 나타났으며, 중위소득 30% 이상~50% 미만 가구의 경우도 영양 섭취 상태가 취약한 것으로 분석됨
 - (가구유형별 취약계층의 권장량 대비 영양소 및 에너지 섭취 비중) 소득수준이 높을수록 권장량 대비 영양섭취비율이 개선되는 경향을 보이거나 중위소득 30% 미만 수급자 그룹의 에너지 부족 비중은 42.7% 수준이며 특히 노인가구, 한부모가구의 영양섭취가 가장 취약한 것으로 나타남

6) 가구의 소비지출 중 식료품·비주류음료 지출액과 주류 및 외식비를 합산하여 총 식품비를 산출하고, 총 식품비가 전체 소비지출에서 차지하는 비중을 계산하여 앵겔계수를 도출

- 한국농촌경제연구원 ‘식품소비행태조사’ 자료를 활용하여 취약계층의 가구유형별 전반적인 식생활 실태를 분석한 결과(김상호 외, 2021a)
 - 독거노인가구와 일반 노인가구인 경우 영양섭취 부족자 비중과 에너지 부족 비중이 현저히 높은 것으로 나타남
 - 식생활과 밀접한 관련이 있는 질병인 고혈압, 당뇨병, 고지혈증, 비만율에 대한 취약계층의 유병률을 분석한 결과, 소득수준이 낮을수록 유병률이 높아지는 경향
- 「우리 국민의 식생활 현황을 한눈에」(질병관리청, 2021) 분석 결과
 - 가구원 모두가 원하는 만큼 충분한 음식을 섭취한 가구인 ‘식품안전성 확보 가구’의 비율은 2018년 96.9% 대비 2020년에 96.3%로 감소
 - 건강식생활 실천율, 포화지방산 적정 섭취, 칼슘 적정 섭취 또한 감소
 - 식품안전성, 건강식생활실천은 성과지표 목표치 달성이 악화됨과 동시에 형평성 지표인 ‘소득수준 상·하위 격차’가 증가한 것으로 분석됨
 - 식품안전성 확보 가구 분율의 소득수준 격차는 소득 상위의 경우 2016년 99.5%, 2018년 99.9%, 2020년 99.8%로 비교적 안정적인 반면 소득 하위는 2016년 89.2%, 2018년 88.5%, 2020년 86.6% 낮아짐
 - 두 집단의 차이는 2018년 11.4%에서 2020년 13.2%로 벌어졌으며, 건강식생활 실천율 또한 소득수준 상위 집단의 감소로 격차가 증가함

3. 시범사업 추진 내역

가. 시범사업(2020~2023년) 추진내용

- 사업내용
 - 중위소득 50% 이하 가구에 채소·과일·육류 등 농축산물을 구매할 수 있는 ‘농식품바우처’ 및 식생활 교육을 지원
 - 주무부처에서는 농식품바우처 도입을 위해 2020~2023년에 걸쳐 네 차례 시범사업을 추진 중임
- 지원대상
 - 시범지역 내 중위소득 50% 이하 가구(기초생활수급자, 차상위계층)

- 중위소득: 전체 가구 소득 순위에서 중간에 해당하는 가구 소득(1인 가구 기준 월 171만원, 재산+소득)

○ 시범지역/규모

〈표 6〉 2020~2022년 시범사업 대상지역 및 대상가구 수

구분	2020년	2021년	2022년	2023년(계획)
	4개 시·군·구	10개 시·군·구	15개 시·군·구	18개 시·군·구
시범 지역	세종, 경북 김천, 충남 청양, 전북 완주	강원 평창군, 충북 괴산군, 충남 청양군·당진시, 전북 김제시, 전남 해남군, 경북 예천군·문경시, 경남 거제 시·밀양시	부산 부산진, 인천 옹진군, 경기 양평군, 강원 평창군, 충북 괴산군, 충남 당진시· 청양군, 전북 김제시·정읍 시, 전남 장성군·해남군, 경 북 예천군·청도군, 경남 거 제시·밀양시	강진군, 거제시, 고창군, 괴 산군, 김제시, 당진시, 대구 달성군, 밀양시, 부산 진구, 예천군, 인천 옹진군, 장성 군, 청도군, 청양군, 충주시, 평창군, 해남군, 화천군
지원 가구 수	1만 5천가구	3만 3천가구	4만 7천가구	6만 5천가구(예정)

자료: 농림축산식품부, 「1차 제출자료」, 2022. 1. 5. 참고하여 재구성

□ 지원내용

- (지급금액) 1인 가구 기준 월 4만원
 - 영양보충 차액(4만원) = 최저식품비(24만원) - 사용가능 식품비(20만원)
 - 가구당 구성원에 따른 지급액은 영양보충적 차액지원(4만원)에 OECD 균등화지수를 적용하여 차등지원
 - 지급금액 = 40,000원 × $\sqrt{\text{가구원수}}$ (백 원 단위 반올림)
- (지원품목) 국내산 과일, 채소, 흰 우유, 계란, 육류, 잡곡, 꿀, 두부류, 단순가공채소류, 산양유
- (지급방식) 선불형 충전카드 형태의 전자바우처
 - 사용처: 농협하나로마트, 로컬푸드 직매장, 농협몰(온라인)
- (시행주체) 농림축산식품부, 지자체, 전담기관(aT)

〈표 7〉 농식품바우처 사업 시범사업 개요

	2020년	2021년	2022년	2023년	본사업
지원대상	4개 시군구 1만 5천가구	10개 지자체 3만 3천가구	15개 시군구 4만 9천가구	18개 시군구 6만 5천가구	전국
지원기간	4개월	12개월	7개월	9개월	계속
지급금액 (1인 가구 기준)	4만원 (최저식품비-사용가능식품비)				
차등지원 기준	OECD 균등화지수				복지부 가구균등화지수
구매가능품목	국내산 채소, 과일, 흰 우유, 신선계란	국내산 채소, 과일, 흰 우유, 신선계란, 육류, 잡곡, 꿀(추가) * 이 외 품목 구입 불가			국내산 채소, 과일, 흰 우유, 신선계란, 육류, 잡곡, 꿀, 두부류 등
재원분담비율 (국비:지방비)	100:0	50:50	50:50	50:50	50:50
소요예산	35억원	89억원	89억원	148억원 (예상)	-

자료: 농림축산식품부, 「1차 제출자료」, 2022. 1. 5. 참고하여 재구성

나. 시범사업 성과분석 결과

- **(취약계층 식품소비 지출액 증가)** 참여 가구 평균 월 53천원(1인 가구 기준 4만원) 지원 시 식품 지출액이 월 22천원 증가(한국농촌경제연구원, 2022)
 - 농식품바우처 지급에 따른 한계식품소비성향은 약 41%이며, 이는 현금지원으로 인한 한계식품소비성향(약 10% 이하)과 재난지원금 지급에 따른 소비증대효과(24%)보다 높은 수준으로 바우처 형태의 현물지원은 식품소비 증진에 도움이 될 것으로 분석됨
- **(인식 변화)** 높은 수혜자 만족도, 국내산 농산물에 대한 관심 증가 및 소비 확대, 식생활 개선 등의 긍정적 효과가 있음(한국농촌경제연구원, 2022)
 - 사업 만족도 3.24(4점 만점), 국내산 농산물 관심도 0.5점 증가(2.2점→2.7점/3점 만점)
 - 식품 충분성 16.6%p 증가(34.8%→51.4%), 식품 다양성 24.1%p 증가(25.3%→49.4%)
- **(농가생산액 및 농가소득 증대 효과)** 농식품바우처 지원(164억원) 시 농식품 수요가 증가하여 농업생산액은 264~286억원(전체 대비 0.05%) 증가, 농가소득은 1만 5,500~1만 6,800원(전체 대비 0.04%) 증가 추정(한국농촌경제연구원, 2022)
- **(식생활 개선효과)** 농식품바우처 지원은 건강식생활지수를 0.327 증가시키는 것으로 나타나 취약계층의 식생활 및 식사의 질 개선 효과 존재

- 농식품바우처는 소득분위 1분위(60.1)와 2~4분위(63.2) 평균의 건강식생활지수 격차(3.1)를 약 10.7% 축소시켜 영양불균형 해소에도 도움이 됨
 - 바우처 대상은 중위소득 50%(97만 2천원) 이하로 소득1분위 기준(113만원(22.1분기))과 가깝음
- 이는 취약계층의 식생활 질 제고 및 식생활지침과 더 가까운 식사를 하도록 유도하여 만성질환 예방 및 건강증진에 기여했다고 할 수 있음

4. 국내 유사사례 검토)

가. 농림축산식품부의 식품지원사업 현황

〈표 8〉 농림축산식품부 추진 농식품지원프로그램 비교

구분	농식품바우처	초등돌봄교실 과일간식	임산부 친환경농산물	정부양곡할인	학교우유급식
지원 구분	가구	개인(어린이)	개인(임산부)	가구	개인(어린이)
지원 대상	취약계층 대상	전국초등돌봄교실 학생	임산부	수급자, 차상위계층, 무료급식단체 등	수급자, 차상위계층, 한부모가족, 국가유공자 자녀, 특수교육 학생 등
지원 품목	채소류, 과일류, 계란, 우유 등	과일/과채 (컵 과일 형태)	친환경인증 농산물 및 유기가공식품	정부양곡 (할인된 가격으로 지원)	백색우유, 가공유 등
공급 횟수	수혜자 필요시 직접 구매	연간 30회 (방과 후)	12개월, 24회 이내 (월 4회)	매월 1인당 10kg, 1식당 1인당 180g	연간 250일 (급식 시)
지원 단가	1인 월 4만원	2천원 (학기 중)	월 4만원 (최대 12개월)	(수급) 2,000원 (차상위) 10,100원 (급식) 6,250원 (10kg 기준)	430원/200ml
예산 배분	국비 50%, 지방비 50% (사업전담기관 운영비는 국비 100%)	국비 50%, 지방비 50% (서울: 국비 30%)	국비 40%, 지방비 40%, 자부담 20%	(수급) 92% 할인 (차상위) 60% 할인 (급식) 정액	국비 60%, 지방비 40%
회계	농특회계	일반회계	농특회계	양특회계	축발기금
관련 법률	농업·농촌 및 식품산업기본법	식생활교육지원법	친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률	정부관리법 (정부관리 양곡의 판매)	낙농진흥법, 축산법
전담 기관	한국농수산식품 유통공사	과수연합회 (가공업체)	지자체(공급업체)	지자체(공급업체)	지자체, 학교 (공급업체)
교육 홍보	농림수산식품교육 문화정보원	정부, 지자체	정부, 지자체, 한국농수산식품 유통공사	정부 (농림축산식품부)	정부 (농림축산식품부)

자료: 김상호·이옥직(2020); 김상호 외(2021)에서 재인용 후 참고하여 재구성

- 7) 이계임 외(2018), 「농식품바우처 지원제도 도입방안 연구 - 요약보고서-」; 농림축산식품부(2022) 「임산부 친환경 농산물 지원사업 소개 홍보 리플릿」의 내용을 중심으로 정리함

나. 보건복지부의 식품지원사업 현황

〈표 9〉 보건복지부 추진 식품지원제도 비교

구분	기초생활보장	긴급복지지원	아동급식지원	노인급식지원	영양플러스
목적	최저생계비 이하 저소득층의 최저생활보장 및 자활 도움	갑작스러운 위기상황으로 생계유지가 곤란한 저소득가구 지원	식사 또는 식품 제공으로 저소득층 아동 결식 예방	식사를 거를 우려가 있는 독거노인에게 급식지원 및 식사배달	영유아, 임산부 등 영양취약계층을 위한 영양보충 관리사업
지원 대상	• 소득: 기준 중위 소득 30% • 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우	• 위기사유가구 • 저소득가구: 기준 중위소득 75% 이하	• 결식우려가 있는 18세 미만의 취학 및 미취학 아동	• 경로식당: 만 60세 이상 저소득 결식 노인 • 식사 및 밑반찬 배달: 만 65세 이상 거동 불편한 저소득 결식노인	• 영유아(만 6세 미만) • 임산부, 모유수유부, 영양위험요인 보유자 • 소득: 기준 중위소득 80% 미만
지원 방식	• 생계급여 선정기준에서 가구의 소득 인정액을 차감한 금액 지급	• 식료품비, 의복비 등 생계유지에 필요한 비용, 의료서비스 및 약제비 지원, 주거지원, 교육지원 등	• 일반음식점 이용 (급식카드 사용) • 단체급식, 도시락 배달, 편의점 급식, 부식 배달	• 경로식당단체급식 • 재가노인 식사 배달 • 무료 제공 또는 실비 수준의 급식비 징수	• 보충식품패키지: 가정배달, 보건소, 식품공급업체 등에서 수령 • 정기적 영양평가 • 영양교육 및 상담 실시
관련 법률	국민기초생활 보장법	긴급복지지원법	아동복지법	노인복지법	국민건강증진법, 국민영양관리법, 지역보건법

자료: 김상호 외(2021a) 참고하여 재구성

5. 해외 유사사례

〈표 10〉 해외 취약계층 대상 식품지원제도 비교

국가	제도	자격요건	지원방식/지원금액	지원내용
미국	보충적 영양지원 프로그램 (SNAP)	① 자산조건: 2023년 기준 2,750달러 미만, 가구원 중 한 명 이상이 60세 이상 노인 또는 장애인이면 4,250달러 미만 ② 소득조건: 가구별 총소득이 연방빈곤선의 130% 미만, 순소득은 연방빈곤선의 100% 미만 ③ 근로조건: 일자리 등록, 자발적으로 일을 그만두거나 근로시간을 단축하지 않을 것, 일자리 제의 수락, 직업 훈련 프로그램 참여 중 한 가지 ④ 이민신분조건: 미국 시민권자 및 합법적으로 거주 하는 특정 비시민권자 * 네 가지 조건 모두 충족 필수	전자 바우처(EBT 카드) 〈2023년 기준〉 월 최대 책정액 - 1인 가구: 281달러 - 2인 가구: 516달러 - 3인 가구: 740달러 - 4인 가구: 939달러 등 월 평균 지원금액 - 1인당 187달러	① 식품구매 지원: 과일, 채소, 육류, 가금류, 생선, 유제품, 빵, 시리얼, 스낵식품류, 무알코올 음료 등 - 사용처: SNAP 인증 식품점 ② 영양교육(SNAP-Ed) 지원: 건강한 식품의 선택/조리/섭취 및 활발한 신체활동 장려를 위한 교육을 온/오프라인으로 진행(주 정부별 커리큘럼 상이) ③ 직업훈련(SNAP E&T) 지원: 근로 가능한 성인을 대상으로 직업훈련 프로그램 실시
	여성·영유아·아동 특별보충영양 프로그램 (WIC)	① 지원대상 기준: 임신/수유부, 수유하고 있지 않은 출산부, 5세 미만의 영·유아 ② 거주요건: 신청자는 현지 서비스 지역에 거주하고, 해당 지역 내 서비스를 운영하는 WIC 기관에 신청 할 것 (일정기간 해당 지역 거주 의무 없음) ③ 소득조건: 가구 소득이 연방빈곤선의 185% 미만 ④ 영양 위험 요인: 빈혈, 저혈압, 저체중 등이 있는 경우 * 네 가지 조건 모두 충족 필수	전자 바우처(eWIC 카드) 〈2023년 기준〉 월 평균 지원금액 - 1인당 약 51.6달러	① 식품구매 지원: 과일, 채소, 달걀, 우유, 치즈, 주스, (통조림)생선, (건조/통조림)콩·피넛버터, 시리얼, 통곡물 빵 등 - 사용처: WIC 공인 식품점과 농산물 시장 ② 건강서비스 지원: 건강검진, 영양 및 수유상담, 면역 검사 및 예방접종 등
	아동·성인 돌봄 식품 프로그램 (CACFP)	① 지원대상 기준: 어린이집/보육시설에 등록된 12세 이하 아동, 이주노동자 가구 내 15세 이하 아동, 긴급 보호 기관에 거주하는 18세 이하 아동, 방과 후 돌봄 시설에 등록된 18세 이하 아동, 노인간호보호 센터에 등록된 60세 이상 성인 또는 장애인 ② 소득조건: 가구 소득이 연방빈곤선의 185% 미만	현금보조 〈2022년 기준〉 - 아침식사: 33센트~1.97달러 - 점심/저녁식사: 35센트~3.66달러 - 간식: 5센트~1달러	* 참여자가 등록한 기관에서 식사와 간식 제공 - 연방 빈곤선의 130% 이하: 무료이용 - 연방 빈곤선의 130~185%: 할인된 금액으로 이용

〈표 10〉의 계속

국가	제도	자격요건	지원방식/지원금액	지원내용
미국	고령자 파머스마켓 영양프로그램 (SFMNP)	① 지원대상 기준: 60세 이상의 노인 ② 소득조건: 가구 소득이 연방 빈곤선의 185% 이하	중이 바우처(쿠폰 책자) 또는 전자 바우처(카드) * 주 정부별 상이	① 식품구매 지원 : 인근 지역 생산 과일, 채소, 꿀, 허브 - 사용처: 주 정부 승인을 받은 농민, 농산물 직판장 (파머스 마켓), 노변 가판대, 지역사회 지원 농업 프로그램(CSA) ② 영양 및 식생활 교육 지원 : 신선한 과일 및 채소 구입 독려, 건강한 식단 설계 방안 제공
			〈2019년 기준〉 - 연간 최소 20~최대 50달러	
EU	유럽 빈민 원조 기금 (FEAD)	빈곤선 이하의 절대 빈곤층 * EU 회원국별 상이	현물	① 식품 지원 : 곡물, 유제품, 분유, 설탕, 육류, 채소, 이 유식, 식용유 등을 꾸러미, 식사, 기부식품의 수집 및 배분 등 다양한 형태로 제공 ② 기초 생필품 지원 : 위생용품, 의류, 침낭, 학용품 등 ③ 식품과 기초 생필품 모두 지원 ④ 사회적 포용 : 식품 등 물질적 지원 없이 저소득층 사 회통합 정책만을 시행 운영유형으로 'OP I (①~③)'과 'OP II (④)' 의 중복 선 택이 가능했으나, 실제 두 유형을 병행한 국가는 없었음
			국가별 상이	
영국	건강한 출발 프로그램 (Healthy Start)	① 임신 10주 이상인 여성 또는 4세 미만의 아동을 양육 하는 가구: 가구 월 순소득이 408파운드 이하이며 통 합급여를 받는 경우, 소득지원/구직수당/연금공제 (자녀추가 포함) 중 하나를 받는 경우, WTC run-on 을 받으나 자녀 세액 공제를 받지 못하는 경우 * 한 가지 조건 이상 충족 필수 ② 임신 10주 이상인 여성: 가구의 연 소득이 1만 6,190 파운드 이하이며 자녀 세액 공제를 받으나 근로 세액 공제는 받지 못하는 경우, 소득관련 고용 및 지원 수당 을 받는 경우, 18세 이하 임신부 * 한 가지 조건 이상 충족 필수	전자 바우처 (Healthy Start 카드) * 4주 간격 자동 충전	* 식품구매 지원 : 우유, 과일 및 채소, 조제분유, 비타민 - 사용처: 마스터 카드® 사용이 가능한 대부분의 상점 (슈퍼마켓, 편의점, 청과물상점, 유제품 판매점, 정육 점, 약국, 시장 등) - 비타민 수령처: Healthy Start 비타민 서비스 운영 하는 약국, 병원, 기관 등(Healthy Start 카드 제시 시 8주마다 무료 수령)
			〈2023년 기준〉 - 임신 10주 이상 출산 전 여성: 매주 4.25파운드 - 1세 미만의 영아: 매주 8.5파운드 - 1세 이상 4세 미만 아동: 매주 4.25파운드	

자료: 해당 장에서 논의된 자료를 기반으로 연구진이 작성함

6. 예비타당성조사의 주요 쟁점

가. 경제사회 환경 분석에 관한 주요 쟁점

- **(불확실성 증가에 따른 재정수요 증가와 사업의 시급성)** 거시경제 불확실성 증가와 경제 위기 상시화로 인한 재정역할 증가가 요구되는 가운데, 농식품바우처 지급의 사업우선 순위에 대한 정책적 판단근거 확보가 관건일 것으로 판단됨
 - 타 식품지원 제도와의 대체성 여부, 현금지원 의무지출 경비의 증가추이, 저소득층 임금 보조 성격의 지원제도와 중복성 여부 등을 면밀히 검토할 필요
 - 본 사업의 대상을 플랫폼으로 하여 기타 분야의 재정지원 논의가 가능할 수 있으므로 농식품바우처 사업은 지원의 규모나 파급력이 큰 사업에 해당함
- **(우리나라가 직면한 경제사회 문제 해결가능성)**
 - (전 국민의 고른 건강보장 혜택) 선진국 대비 전 국민의 영양상태, 비만도, 영아사망률, 예방접종률, 보건비용 지출비중 등 다양한 지표를 통한 영양공급 실태와 소득구간별 연령별 지역별 격차 등에 대한 근거 확인 필요
 - (기타 농식품 지원 사업에서의 지원규모의 불충분성) 그간 농식품 지원 사업에서의 지원성과와 본 사업의 기여도 부분의 차별성 확인 필요
 - (농가소득 확보수단, 농식품 수급 불안정 대책 지원 효과) 본 사업을 통한 농식품 지원이 궁극적으로 1) 농가당 소득증가로 이어질 것인지 2) 유통업 마진 확대로만 이어지는 것은 아닌지 3) 질적인 소비자 후생 증가가 가능한 것인지 4) 대상 식품의 확대 가능성(육류 등)은 없는지 등 기존 제도와 상충 및 보완 효과가 충분히 검토되어야 할 것으로 보임
- **(정상이전 사업의 재정경직성 및 지자체 재원조달여력)** 본 사업은 지자체 및 민간 정상이전 성격 사업으로 재정경직성의 주요 원인으로 작용할 가능성이 있으므로 ‘대상’과 ‘단가’ 선정 시 대내외적인 경제 환경 고려가 충분히 이루어져야 함
 - 본 사업은 성격상 ‘대상’ 선정과 ‘단가’ 조절의 유연성이 높지 않을 수 있으므로, 경제사회 여건 변화 시 대응할 수 있도록 조정기제를 마련하도록 하는 것이 매우 중요함
 - 특히 지방자치단체 재정 부담이 50%로 설계되었는데, 이는 기존 국고보조사업의 유형을 따른 것으로 기초지자체 재정여건은 고려되지 않은 상태임

- **(지자체 인력소요 점검 등)** 전담기관 인프라 활용 여부가 뒷받침되는 정도에 따라 추가인력 요구도 있을 것으로 전망됨
 - 사업초기 인력 선정이 중요하므로 농정원, 유통공사 등과의 업무분장 등을 고려하여 지자체 부담을 최소화할 필요가 있음
- 이러한 쟁점들에 대한 검토를 위해 본 조사에서는 먼저 거시자료 분석을 통해 2023년 이후 경제전망 및 재정전망치에서 가정하고 있는 대내외 경제 환경을 분석하고, 국민 건강증진 목적의 국내외 사업 부분 검토와 시범사업 효과성 분석결과의 강건성 확인 등을 진행할 예정임
 - 또한 재정의 지속 가능성을 검토하기 위해 중앙 및 지방자치단체의 재정현황과 향후 중기재정전망에 따른 재정부담 가능성을 확인하고자 함

나. 사업설계의 적정성에 관한 주요 쟁점

- **(사업목표의 적절성 및 시급성)** 주무부처가 제시한 사업목표인 1) 저소득층의 식생활 개선 및 삶의 질 제고와 2) 국가 식량수급체계의 안정성과 식량안보 강화에 대해 명확성, 목표달성의 가능성 및 정부 정책과의 연계성을 살펴보고자 함
 - 식생활 개선 및 삶의 질 제고 측면의 평가는 주관적이며 단기적으로 측정할 수 없다는 한계가 있어 성과지표 설정이 적절한지 검토가 필요하며, 사업효과성과 밀접한 연관성이 있는 정책수단인 식생활 교육과 관련하여 추진계획이 적절하게 수립되어 있는지에 대한 검토가 필요함
 - 식량 수급체계 안정성 및 식량 안보 강화 측면과 관련해서는 관련 성과지표가 포함되어 있지 않아 추가적인 지표 제안이 필요하며, 바우처 사용의 쏠림 현상으로 특정 농가만 혜택을 받을 가능성을 고려하여야 함
- **(지원대상의 적정성)** 본 사업 수혜대상은 다소 명확하게 정의되어 있으나, 영양 섭취 현황이 사업계획에서 설정한 소득수준과 반드시 일치하지 않을 가능성이 존재하여 지원대상에 보충적으로 신선 농식품을 제공해야 할 필요(수요)가 존재하는지에 대한 검토가 필요함
 - 첫째, 수혜대상자들과 비수혜 대상자들 간에 식품소비 측면에서의 격차가 존재하는지를 살펴볼 필요가 있음

- 질병관리청 발간 보고서 참고, 전문가 의견 수렴 등을 통해서 우리나라의 평균적인 식품안전성 확보수준을 파악하고, 소득계층별 식품안전성 확보에 격차가 존재하는지 살펴볼 예정
- 또한 수혜대상 중 생계급여 기수급자(중위소득 30% 이하)에게 생계급여에 포함된 식품비에 더해 추가적으로 식품을 제공해야 할 필요성을 검토할 필요
- 둘째, 수혜대상자들과 비수혜 대상자들 간에 식품섭취와 관련된 건강상 격차가 발생 하는지를 살펴볼 필요가 있음
 - 기초생활수급 여부 및 소득을 기준으로 대상을 세분화하여 고혈압, 당뇨병, 고지혈증, 비만 유병률에서 차이가 존재하는지를 살펴보고자 함
 - 특히 사업계획에서 제시하고 있는 경제적 취약계층의 높은 질병 유병률(고혈압, 당뇨, 고지혈증)이 소득으로 인한 것인지 연령으로 인한 것인지 살펴볼 예정
- 셋째, 본 사업의 수혜대상의 특성을 분석하고자 함
 - 중위소득 50% 이하 가구로 기초생활수급자와 차상위계층을 포함하고 있으나, 기초생활수급자가 다수를 이룰 것으로 예상됨
 - 실질적인 수혜자가 노인가구일 경우 식재료 제공보다는 가공식품 제공(도시락 등)을 선호할 가능성 존재하여 지원대상의 특성을 고려할 때 농식품바우처를 통한 보조 방식이 효율적인지에 대한 검토가 필요
 - 또한 유사한 지원체계의 혜택을 받고 있을 가능성이 있어 이에 대한 중복성 확인이 필요함
- 마지막으로 사업대상임에도 혜택을 받지 못할 가능성(사각지대)과 사업대상이 아닌 자가 혜택을 받을 가능성(누수) 여부에 대한 검토가 필요
- **(추진방법의 적절성)** 본 사업의 지원금액 및 지원방식이 타당한지에 대한 면밀한 검토가 필요함
 - 본 검토에서는 먼저 저소득 가구와 중위소득 가구의 실제 식품비 지출을 비교함으로써 바우처 지원 금액의 타당성에 대해 검토할 예정
 - 사업계획에서 1인 가구 기준 월 지원 금액은 4만원으로 설정되었음
 - 농식품바우처 지급이 식품비 지출에 미치는 영향을 가구원 수별, 품목별로 분석함으로써 본 사업의 추진방법에 대한 검토 또한 진행하고자 함

- (전달체계의 적절성) 본 사업 수혜자의 편의성 및 접근성을 높일 수 있는 전달방식에 대한 비교·검토가 요구됨
 - 지원대상자가 직접 지자체 관할 읍면동 주민센터에 방문하여 신청하는 전달체계가 적절한지에 대해 살펴볼 필요가 있음
 - 이와 더불어 농식품바우처의 사용처 및 지원 품목이 적절한지에 대해서도 검토할 필요가 있음
 - 주무부처가 제출한 사업계획을 바탕으로 수요자의 편익과 접근성을 높일 있는 현실적인 방안에 대한 종합적인 검토를 수행할 예정
 - 또한 집행기구의 역할 및 기능 설정의 적절성에 대해 검토하고, 특히 지방자치단체의 민원대응 역량이 충분한지에 대해 검토하고자 함

다. 비용-효과성에 관한 주요 쟁점

- 비용 추계와 관련하여, 본 사업은 중위소득 50% 이하 가구 규모의 변화 추이를 예측하여 비용을 산정하여야 하나 사업계획에서는 수급 가구의 단순 증가율 추세를 적용하고 있어 실제 인구구조의 변동과는 차이가 있다는 문제점이 존재함
 - 중위소득 50% 이하 가구의 평균 증가율을 매년 적용하고 가구원 수 역시 평균 변화율을 적용하여 비용을 단순 추계함에 따라, 인구 구조 변화 및 가구 구성 변화라는 수요 변동 요소에 대한 고려가 이루어지지 않고 있음
- 본 사업의 기대효과와 관련해서는 다음과 같은 쟁점사항들을 들 수 있으며, 기대효과의 규모 추정에 사용한 수치에 따라 추정치에 차이가 존재하는 것으로 보이므로, 시범사업 운영 결과에 대한 면밀한 검토가 선행될 필요가 있음
 - (농식품 소비 확대 효과) 바우처 제공이 이론적으로 농식품 소비를 증가시킬 수 있으나 이는 시범사업 결과에 기반하여 사업 이후에도 농식품의 상대가격에 변화가 없다는 가정하에 이루어진 예측임
 - 시범사업은 제한적인 지역에서 일부 대상에 한해 시행되어 시장가격에 영향을 미치지 않을 수 있으나, 바우처가 전국적으로 지급되고 소비가 일부 품목에 집중된다면 이는 농식품 가격 상승을 야기할 수 있음
 - 바우처 제공을 통해 농식품의 상대가격이 상승할 경우, 수급가구는 소비가 확대되

어 소비자 잉여는 증가하게 되지만 비수급가구는 소비가 위축되어 소비자 잉여가 감소하게 됨

- 따라서 수급가구, 비수급가구 및 생산자의 사회적 후생을 구분하여 살펴볼 필요가 있음

○ (의료비 절감 효과) 소득에서 식품비 지출액이 차지하는 비중과 의료비 지출액이 차지하는 비중 간의 관계를 추정한 회귀분석 결과를 바탕으로 하고 있는데, 추정 방식에 대한 검토와 재고가 필요할 것으로 판단됨

- 소득에서 식품비와 의료비가 차지하는 비중을 변수로 하고 있기 때문에 소득에 변화 없이 식품비 비중이 증가할 경우 이는 다른 지출 부분(의료비 등)의 비중을 감소시킬 수밖에 없음
- 또한 의료비 지출이 증가했기 때문에 동일한 소득하에서 다른 부분(식품비)의 지출을 감소시켰을 수 있으므로 이러한 내생성의 문제를 해결하지 않은 회귀분석의 결과를 그대로 차용하는 데에는 문제가 있음

□ 본 조사에서는 본 사업의 편익으로 다음과 같은 항목을 고려하여 비용-효과성 분석에 적용하고자 함

○ 첫째, 농식품바우처 지원 가구의 식생활 개선 및 건강 개선 편익

- 다만 식생활 개선과 영양학적인 개선이 질병 감소와 같은 건강 증진 효과로 실현되는 데에 어느 정도 시차가 발생할 수 있으며 이러한 건강 증진 효과는 연령이나 성별에 따라 다르게 나타날 수 있음
- 의료시설 이용을 위한 교통비 절감 편익 및 소요시간 절감 편익을 추가로 고려할 수 있음

○ 둘째, 농식품 분야에 발생하는 경제적 효과에 관한 편익

- 농식품바우처 제공을 통한 수요 증가가 특정 농식품의 가격을 상승시킬 경우 지급 금액의 실질 구매력뿐만 아니라 전체 소비자 및 생산자의 후생 구조에도 영향을 미칠 수 있음
- 시범사업 결과에 따르면 바우처 지출이 육류 소비에 집중되어 있는데, 본 사업이 전국으로 확대되어 육류에 대한 소비가 급격하게 증가할 경우 육류 가격이 증가할 가능성이 높음

- 육류 등의 가격이 높아질 경우 생산자 잉여는 증가할 수 있으나 바우처 비지급가구는 소비 감소로 인하여 소비자 잉여가 감소하게 되므로 모든 시장 참여자에 대한 사회적 후생의 배분 효과를 살펴보아야 함

Ⅲ. 경제사회 환경 분석

1. 경제사회 여건 분석

가. 사업 추진 여건의 적절성

- 사업계획에 따르면, 본 사업의 도입 필요성을 다음 두 가지로 제시함
 - 첫째, 대국민 먹거리 기본권 보장 및 취약계층 건강증진으로 사회적 불평등 완화
 - 둘째, 농업인의 농업소득 증대, 시장개방 대비, 수급안정 등 농업지속가능성 제고

1) 취약계층 건강증진을 통한 사회적 불평등 완화

- 국민영양상태와 취약계층 사회적 불평등 정도를 OECD 주요국들과 비교한 결과는 다음과 같음(OECD, 2022a)
 - 우리나라의 기대수명은 약 83.3세로 OECD 평균 81세를 상회하며, 회피가능사망(10만명당 사망자 수)⁸⁾ 수도 OECD 평균 199명보다 낮은 139명 수준임
 - 국민 먹거리 및 영양상태와 관련이 있는 ‘과체중 및 비만’ 비율, 2020년 15세 이상 인구 중 키와 몸무게 측정에 의한 수치⁹⁾는 37.8%로 일본에 이어 두 번째로 적게 나타남
 - 다만 2010년 30.2%, 2015년 33.4%, 2020년 37.8%로 점차 증가하는 추세임
 - 비만율¹⁰⁾의 경우, 우리나라는 미국을 비롯한 유럽국가들보다도 2020년 현재까지는 낮은 수치를 보이고 있는 추세임

8) ‘회피가능 사망’은 효과적인 보건정책 및 의료서비스를 통해 예방하거나 피할 수 있는 사망으로 보건정책과 의료서비스의 질과 효율에 대한 지표에 해당

9) 체질량지수 BMI=몸무게(kg)/키(m)² 25 이상

10) 전체 인구 중 BMI 지수 25이상 인구 비율

- 2010년 이후 증가세의 기울기가 가파르게 나타나고 있는 있으나, 절대 비만을 자체는 2020년 기준 10% 미만으로 전체 인구의 1/10 이하의 비율을 보임
- OECD의 「Obesity update 2017」에 따르면, 우리나라는 비만율은 일본과 함께 가장 낮고, 2015년 기준 인구의 6% 미만 수준임

□ 우리나라의 경우 국민 먹거리 및 영양상태 자체가 문제라기보다는 소득불균형 확대에 따른 취약계층 식생활 여건 악화가 중요한 실정임

- 우리나라의 상대적 빈곤율(중위소득 50% 이하)은 OECD 회원국과 비교해 매우 높은 수준이며, 또한 중위소득 50% 미만 가구의 식료품 및 비주류음료 지출액은 2020년 기준 전체 가구의 67~72%, 외식비는 33% 수준에 불과함¹¹⁾
- 우리나라의 영양섭취부족자 비율¹²⁾은 2019년 기준으로 13.4%로, 2007년 17.1%에서 2014년 8.0%까지 낮아졌으나 이후 증가해 최근에는 12~13% 수준을 보임
 - 소득수준별로 살펴보면, 2019년 기준 소득수준 '상'에서는 영양섭취부족자 비율이 8.6%이며, 소득수준 '하'에서 18.7%로 나타나 소득수준이 낮을수록 영양섭취부족자 비율이 높아지는 현상을 보임
 - 또한 2019년 기준 소득수준 하위 가구 식품안정성 확보 가구 비중은 87.0%로 전체 96.5%에 비해 9.5% 낮음
- OECD 회원국들과 영양불균형 상태를 비교하기 위해 high-fat consumption 비율을 연령대별로 살펴보면 우리나라는 미국, 캐나다에 비하여 양호한 수준임
 - 불충분한 섬유질 섭취정도는 거의 0%에 가까운 수준으로 나타나 미국, 영국, 캐나다에 비하여 신선야채 성격의 농식품 섭취 비중은 높은 편임
 - 다만 OECD 자체 분석에서는 우리나라 소득불평등도가 확대되는 추이에 있어서 이로 인해 국민영양 양극화에 영향을 미칠 수 있음을 우려한 바 있음

□ 정리하면, 주요 선진국들과 비교 시 우리나라의 국민영양상태 불량으로 인한 기대수명 및 비만을 영향 정도와 현물 바우처 공급의 필요성을 연계할 명확한 근거를 확인할 수 는 없었음

11) 농식품바우처사업 예비타당성조사 요구서 참고(원자료 KREI(2021))

12) 에너지 섭취량이 필요량의 75% 미만이면서 칼슘과 철, 비타민A, 리보플라빈의 섭취량이 평균 필요량 미만인 경우(1세 이상)

- 따라서 경제사회 환경 변화에 따른 향후 국민건강영양의 추이를 전망해 보면, 소득 수준이 선진국 기준에 도달해 있는 점, 교육수준이 거의 정점에 있는 점 등을 고려할 때, 지금의 양호한 국민건강영양 상태가 유지될 수 있을 것으로 예상됨
- 다만 우리나라의 소득불평등도 악화에 따른 저소득층 식품안정성 확보, 1인 가구 증가 속도, 노령인구 증가 추이 등을 감안할 때 사회경제적 여건 변화로 인한 취약계층 식생활 불평등도 확대 가능성 또한 배제하기 어려움
- 본 사업인 현물 바우처 지급은 생계급여 대상 및 단가 인상의 현금 급여인상 제도와 함께 식품섭취 불평등도 완화에 일정부분 기여할 수 있을 것임

2) 농가소득 및 농업의 지속가능성 확대 측면

- 현재 우리나라의 농업분야 예산 방향은 다음과 같음
 - 2023년 농식품부 총예산규모는 약 17.35조원으로 전년 16.87조원 대비 2.8%p 증가하였으며, 기금과 특별회계를 포함한 정부총지출은 2023년 23.7조원에 해당함
 - 2023년 본예산 기준 중앙정부 총지출 대비 약 3.82% 비중이며, 2008년 6.36%, 2013년 5.38%, 2018년 4.50%에서 지속적으로 하락하는 추세임
 - 이를 반영하여, 농업분야에서는 2022년 공익형직불제 개편을 통한 직불금 추가지원이 이루어졌으며, 2023년 예산안에서는 국내생산 독려와 수입선 다변화 지원, 생활물가안정 지원을 위한 농식품부 지원 사업 등을 진행 중임
- 본 사업의 규모가 약 1.2조원 내외이고, 이 중 시범사업 결과에 따른 농식품의 한계소비성향을 감안하여 약 40%의 추가소비가 있다고 가정하면 향후 약 5천억원 내외의 농식품 소비증가를 전망해 볼 수 있음
 - 주무부처가 제시한 자체 분석결과에서는 본 사업으로 인해 약 1조원의 추가 농식품 소비가 있을 것으로 제시함
 - 다만 추가적으로 현물지원이 이루어질 경우 본 사업에서 1조원 증가한다 하더라도 기존 농식품 소비가 감소하는 부분을 감안할 때 우리나라 전체의 농식품 추가구매여부는 이에 못 미칠 것으로 예상됨
- 한편 본 사업이 농가소득 지원 관점에서의 의미는 ‘수급관리 안정적 지원’면에서 신선야채 중심의 발작물에 해당한다는 점임

- 첫째, 직불금을 포함한 기존의 농가지원 초점은 ‘쌀’에 집중되었다면, 본 사업은 장기 보관이 어렵고, 따라서 가격 급락이 큰 신선야채 농가 지원적인 성격이 강함
 - 앞으로 증가할 것으로 예상되는 식량안보 차원에서의 농가소득 지원은 잡곡 위주의 작물에 해당하기에 이와도 차별화된다고 볼 수 있음
- 둘째, 농식품바우처를 통한 해당 품목의 안정적 판로를 확보함으로써 해당 농가의 소득이 안정적으로 상승하는 효과를 가져오며, 이는 향후 품목 확대 사례로 활용되어 궁극적으로는 ‘농가소득 확대 플랫폼’ 역할을 할 것으로 기대됨
 - 다만 농가소득 확대 및 농업생산 기반 확대 등의 공급자 측면에서의 부가효과는 외부요인을 구체화하기에 근본적인 한계가 존재함

3) 우리나라 경제규모 및 복지제도 발전단계 측면

- ‘식량불안정 수준’을 살펴보면, OECD 회원국들의 취약계층은 식량불안정과 관련하여 중간 수준의 영향을 받고 있는 것으로 분석되었으며, 우리나라는 중하위권에 해당하는 수준인 것으로 나타남(OECD, 2022)¹³⁾
 - 주요국 중 캐나다, 프랑스, 스페인, 미국보다는 안정적으로 나타난 반면, 일본, 독일, 영국, 덴마크보다는 불안정한 정도를 보여줌
- OECD 회원국 중 직접지원 프로그램을 수행하고 있는 사례로는 칠레, 영국, 프랑스, 미국 등을 들고 있으며, 우리나라의 농식품바우처 시범사업을 소개하고 있음
 - (칠레) 고등교육 프로그램을 위한 ‘식품장학금 프로그램(Food Scholarship for Higher Education)’의 경우 ‘교육부’가 주관하며 ‘저소득 학생(low income student)’을 대상으로 함
 - (영국) 중앙부처(Welfare, Department for work and pensions, Cost of living 지급 기준)에서 ‘House Support Fund’를 생계급여지원을 지방정부에 배분하며, 지방정부는 ‘과일, 야채, 우유 등의 식품’을 아이가 있는 저소득가구를 대상으로 지원함
 - (프랑스) 식품바우처는 ‘지방정부 단체연합(CCAS Municipal centers for social actions)’이 주도적으로 수행함

13) OECD, “Food insecurity and food assistance programmes across OECD countries,” OECD Food, agriculture and fisheries paper N.183, OECD 2022

- (EU) ‘유럽2020’의 빈곤경감 목표에 따라 ‘Employment, Social affairs and Inclusion’ 부서에서 ‘FEAD(Fund for European Aid to the most Deprived)’ 프로그램을 운영함¹⁴⁾
- (미국) OECD(2022)에서는 우리나라의 농식품바우처 사업과 가장 유사한 해외사례로 미국의 SNAP을 제시함
 - SNAP은 ‘농식품부(USDA)’ 주관으로 사업이 진행되며 ‘현물바우처(EBT)’ 형태로 전 국민을 대상으로 제공되고 있다는 점에서 본 사업과 유사함
 - 한편 미국은 USDA 내 식품안전관리 담당부서(Food and Nutrition Service, FNS in USDA)를 두고 SNAP사업의 국민영양보건 성과를 유기적으로 평가하기 위한 시스템을 구축하고 있음
 - 이에 비해, 본 사업은 농식품부가 주관으로 수행하나 사업성과인 국민건강영양 부분에 대한 평가는 농식품부가 외부위탁형태(한국농촌경제연구원, 한국보건사회연구원)로 진행하는 점에서 미국 SNAP과 차이가 있음
- 한편 우리나라의 국민건강영양 상황, 의무지출 증가를 통한 소득이전 강화, 정부 간 이전재원 규모(학교급식 지원 및 지자체 내 식품지원사업 등) 등을 감안할 때 미국의 SNAP을 벤치마킹하는 것이 적정한지에 대한 검토가 필요함
- 미국은 선진국 기준 높은 비만율을 보이고 있으며, 가장 높은 소득불평등도를 보이고 있는 나라에 해당하며, 식품취약성 정도는 우리나라보다 취약한 상태임
- 우리나라의 초등학교 무상급식 수준이나, 2015년 이후 맞춤형 급여제도 성숙도 등을 고려할 때, 미국을 제외한 선진국에서 도입하지 않은 전국민 대상 바우처 사업을 미국을 벤치마킹하여 도입해야 할 만큼 식품지원 긴급성이 높다는 근거를 찾기 어려웠음
- 다만 우리나라의 전체적인 소득재분배 규모가 OECD 회원국 대비 낮은 점, 1인 가구 비중 증가 추이, 인구노령화 추이 등을 감안해 본다면, 취약계층 지원을 위한 공격적이전 확대가 절실한 상황으로 판단되므로, 본 사업을 통한 안정적인 복지지출 증가수준을 기대할 수 있을 것으로 보임

14) Fund for European Aid to the Most Deprived(FEAD) - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission(europa.eu)

- 본 사업 추진의 적정성을 파악하기 위해 해외사례와 비교해 보면 미국을 제외한 주요 선진국들은 주로 복지부 차원에서 기본권 충족과 국민영양 증진을 목적으로 추진하고 있으며, 혹은 재원 출처가 중앙정부라 할지라도 국민건강 영양개선 사업은 지방정부가 사업의 주도적인 역할을 함
 - 예외적으로 미국은 비만율, 국민건강영양 불평등도 및 소득불평등도가 매우 높아 이를 해소하기 위해 SNAP을 농림부 주도로 운영한다는 점에서 차이가 있음
- 본 사업 도입과 관련해서는 미국 사례 벤치마킹보다는 취약계층 보호 목적의 공적이전 규모가 작은 점이 보다 근본적인 근거라고 보는 것이 타당함
 - 소득불평등도 확대가 예상되는 가운데, 본 사업은 공적이전 확대에 기여함으로써, 불평등도 개선 노력에 일정부분 기여할 수 있을 것으로 보임

나. 유사사업 및 관련사업과의 중복 문제

1) 중앙부처 유사사업과의 비교

- 현재 중앙부처의 농식품 지원사업은 농식품부와 보건복지부에서 주도적으로 수행함
 - 보건복지부는 최저생계유지를 위한 급여성 지출을 통하여 식품지원을 하도록 하고 있으며, 임산부, 노인, 학생들에게 ‘급식’ 형태로 지원하도록 함
 - 농식품부 주관의 사업은 저소득층과 임산부에게 우유, 쌀, 신선야채 등 특정 식품 소비를 권장하여 국민건강 증진과 농식품 판로 확대 등을 목적으로 함
- 사업목적 측면에서 본 사업은 저소득층(취약계층)의 식품접근성을 제고하고 영양·건강 상태 등의 식생활 개선을 지원한다는 점에서 생계급여, 영양플러스, 초등돌봄교실 과일 간식, 건강과일바구니 등과 일부 유사성을 갖는 것으로 판단됨
 - 초등학교 과일간식 지원사업, 임산부 친환경농산물 지원사업¹⁵⁾의 경우에도, 사업목적에서 ‘친환경 농산물 소비 확대’, ‘식생활 및 영양상태 개선’ 측면에서 본 사업과 유사한 부분이 있음

15) 초등돌봄교실 과일간식 지원사업은 예타 결과(조건부 추진)에 따른 후속조치 미이행으로 시범사업 연장 중이며, 임산부 친환경 농산물 지원사업은 예타 선정조건 미흡으로 대상사업으로 선정되지 못하고 시범사업 연장 중임

- 사업내용, 지원대상, 급여 유형 측면에서 본 사업은 보건복지부와 농식품부에서 수행하고 있는 개별 식품 지원사업들과 일부 유사·중복성을 가짐
- 농식품바우처 사업은 보충적으로 현물 지급(차액, 차상위)이 이루어진다는 측면이 있어 ‘포괄적 현금지원’ 측면의 생계급여와는 차별성이 존재함
 - 생계급여 제도와의 중복지원 방지를 위한 차액보전 방식을 적용한 점, 급여형태가 상이한 점(현금/현물)을 고려할 때 양 사업 간 유사중복성, 연계가능성 등에 대한 고려가 사업계획에 어느 정도 반영되어 있는 것으로 판단됨
 - 영양플러스 사업과 건강과일바구니 사업, 아동급식 사업, 노인급식 사업의 경우에는 지원대상, 사업내용 측면에서 일부 유사한 부분이 있음
 - 한편 초등돌봄교실 과일간식 지원사업, 임산부 친환경농산물 지원사업의 경우, 지원대상을 소득수준과 무관한 특수조건(초등학생, 임산부)에 따라 선정하게 되어 본 사업과 수혜대상 선정기준에서 차이점이 있으나, 소득기준 해당 여부에 따라 일부가 중복될 수 있음
 - 최근 2개 사업의 예산편성 과정에서 2023년도 시범사업 예산이 전면 삭감¹⁶⁾되면서, 주무부처에서는 효과적인 사업 추진을 위해 농식품바우처 사업과 2개 사업을 통합할 예정이라고 제시한 바 있음¹⁷⁾
- 정리하면, 본 사업은 생계급여 등의 보건복지부 유사 사업들과는 ‘소관부처’ 간의 업무분장 측면에서 사회보장제도 신설·변경 협의 절차를 거치면서 중복성 문제가 없는 것으로 상호 협의하였으나, 실질적으로는 기존 ‘식품비 수혜계층’에게 ‘식품 바우처’가 추가적으로 지원되는 것으로 사업내용의 효과성 등을 포함한 전반적인 사업 효과나 국민 인식면에서 중복적인 성격이 존재함
- 수혜대상인 개인(타 부처 사업)과 가구(본 사업)가 분리되지 못하는 점, 급식사업(타 부처 사업, 지자체사업)과 원재료 공급(본 사업)에 사용되는 농산물이 완벽히 분리되지 못하는 점 등을 실질적으로 고려하여야 함
 - 다만 본 사업의 경우 1) 바우처 형태로 지급하여 보충적 지급 측면(차액, 차상위)이 존재하므로 생계급여의 ‘대상’과 ‘지급방식’ 면에서 차별성이 존재하며 2) 추가적인

16) 초등학교 과일간식 지원사업 72억원, 임산부 친환경농산물 지원사업 158억원

17) 기획재정부·농림축산식품부, 「초등학생·임산부 농산물 지원사업은 농식품바우처 사업과 통합하여 운영할 예정입니다」, 보도자료, 2022. 9. 22.

식품 공급을 통한 국민건강 영양개선 목적에 기여하는 것을 목표로 하고 있다는 점에서 의의가 있을 것으로 보임

2) 지자체 유사사업과의 비교

- 주무부처는 2022년 1월 지자체 식품지원 사업 현황조사를 통해, 13개 지자체에서 수행 중인 총 161개 사업 중 중복사업 2개, 유사사업 129개를 식별하여 제시함
 - 중복사업으로 제시한 2개 사업은 강원도의 ‘저소득 취약계층 로컬푸드 지원 사업’과 경기도의 ‘지역농산물 먹거리 지원사업’임
- 강원도 ‘저소득 취약계층 로컬푸드 지원사업’의 경우 농식품바우처와 사업목적이 동일하고, 사업대상도 기초생활수급자로 중위소득 50% 이하에 해당하며, 사업내용도 현물로 농산물 꾸러미를 제공한다는 점에서 중복성이 높음
 - 주무부처에서는 농식품바우처 사업이 본사업으로 전환될 경우 동 사업은 사업 종료할 것으로 강원도와 협의 완료한 것으로 제시함(’23. 2. 4.).
- 경기도의 ‘지역농산물 먹거리 지원사업’의 경우에는 농식품바우처와 사업목적, 지원대상, 사업내용 측면에서 일부 유사한 측면이 있어, 본사업 전환 시 경기도 사업과의 유사중복성 해소를 통한 사업비 절감 관련 구체적인 협의내용이 필요할 것임
 - 주무부처는 농식품바우처 사업은 경제적 취약계층을 대상으로 하나, 경기도 사업은 경제적·사회적 취약계층 전반을 대상으로 임산부·실직자 등 일시적 취약계층까지 포함하여 수혜대상 범위에서 차별성이 있다고 제시함
 - 또한 농식품바우처 사업은 과일·채소·흰 우유·계란·육류 등 신선 농축산물을 구입할 수 있는 전자바우처를 지급하며, 경기도 사업은 급식·도시락·반찬을 현물로 지급한다는 점에서 사업내용에 차이가 있다고 설명함
 - 그러나 사업목적이 ‘저소득 취약계층 먹거리 지원’, ‘지역(국산) 농산물 소비 제고’라는 측면에서 본 사업과 유사성을 가지며, 지원대상 역시 저소득층 취약계층 대상으로 국민건강영양 개선 목적과 일부 국산농식품 수요 확대 측면에서 본 사업과 전부 또는 일부가 중복될 가능성이 존재함

- 기존의 중앙정부 재정사업, 지자체 사업과 유사중복을 해소하기 위해서는 다음과 같은 사항을 사업계획에 보완하여 반영할 필요가 있음
 - 첫째, 본 사업 추진 시 사업계획에서 유사사업과 사업목표, 지원대상의 중복성을 최소화하기 위해 사업목표 및 지원대상 기준을 명확히 수립하여야 함
 - 이에 따라 향후 농식품바우처 단가 인상, 대상 확대, 품목 확대 등 주요 사업계획을 구체화하고 국비 및 지방비 예산을 요구할 때 기존 ‘생계급여 인상을 및 금액’을 ‘병기’ 함으로써 본 사업비에서 수혜자들의 현금급여 인상률과 바우처 지원금액을 구분하여 제시하는 방안을 제안하고자 함
 - 둘째, 지자체에서 기존 중복사업을 유지한 채 ‘국비 지원 바우처’를 별도로 지급할 것으로 예상되므로, 본사업 추진 시 지자체에서 기존 수혜대상의 중복지원보다는 복지 사각지대 취약계층을 파악하여 지원하도록 할 필요가 있음
 - 다만 본 조사에서는 다양한 식품지원제도들을 통합적으로 모니터링할 필요성을 제기하고는 있으나, 기존 지자체의 자율적인 사업시행을 폐지하거나 본사업과의 무리한 통합을 제안하는 것은 아님
 - 셋째, 계층별 수혜 총액(상한) 관리의 관점에서, 우리나라 식품지원제도별 선정기준과, 소득수준별 수혜 가능한 식품지원제도의 유형, 금액을 기준으로 국가 전체적인(중앙 및 지방) ‘식품(비) 지원 사업’에 대한 총체적인 검토(보건복지부(안))가 이루어질 필요가 있음

2. 경제사회 영향 분석

가. 경제·사회 문제 파악의 적절성

- 현재 경제사회문제 중 본 사업과 관련한 가장 큰 의제는 ‘양극화’로 파악됨
 - 양극화 개선을 위한 정부의 다양한 노력은 매 정부마다 가장 주력하여 진행하여 왔으며, 본 사업도 취약계층 영양개선을 통한 의료비 절감, 농업 산업파급 확대 등을 통한 저소득층 지원을 목적으로 한 사업에 해당함
- 본 사업은 2020년부터 4개년에 걸쳐 시범사업을 수행해 오고 있으며, 농식품부는 2023년 현재 닥친 고물가 고이자 고환율, 낮은 경제성장이라는 환경하에서 취약계층

건강영양과 농가소득 확대를 위한 다양한 의견을 수렴하고자 노력함

- 주무부처인 농식품부는 지자체 등과 간담회 등을 통하여 적극적인 의견수렴을 거침
 - 시범사업 지자체, 농수산식품유통공사, 농림수산식품교육문화정보원, 한국농촌경제연구원, 농협은행, 농협하나로유통 등을 대상으로 의견수렴을 실시함
 - 또한 강원도, 식생활교육국민네트워크, 국회, 학계, 웹케시, 중소형 마트 등 유관기관들과의 의견수렴도 열세 차례를 수행함

□ 본 사업은 크게 ‘양극화’를 해결하기 위한 복지지출 사업으로, ‘계층 간 영양불균형’과 ‘농가소득의 지속가능성’이라는 사회문제를 타겟으로 하고 있으며, 주무부처는 현 재정거버넌스 구조하에서 정부 내 부처 간, 정부 간 거버넌스 체계하에서 최대한 다양한 의견수렴을 거친 것으로 판단됨

□ 그러나 본 사업의 의견수렴 주체와 실제 사업 수행주체가 상이하다는 점에 주목할 필요가 있음

- 본 사업이 본격적으로 전국단위로 시행될 경우, 시범사업에 참여하지 않은 시군구 단위 지자체들의 재정여건, 운영인력 확보, 지방비 부담 여부와 지역 간 격차 등에 대한 민원사항은 다양하게 나타날 것으로 전망됨
- 본 사업의 실제 수행주체는 읍, 면, 동 단위의 기존 생계급여 등의 담당자와 이를 취합하여 재정계획을 담당하는 시군구 및 도 단위의 사업담당자가 해당됨
- 현재의 중앙 지방 간 재정 거버넌스하에서 통상적으로 부처는 ‘광역자치단체’와 실무협의를 거치는 것으로 지자체와의 의견수렴을 같음함
- 그러나 사업운영방식(재원, 인력 등)에 대한 구체적인 논의는 사업 시행 이후 ‘읍면동의 인력 증원 및 민원사항에 따른 국비 요구 형태’로 나타날 것으로 보임
 - 실제로 지자체 담당자들과의 인터뷰에서는 시범사업 시행 지자체(시군구 단위)들이 가용재원 부담의 어려움이 거의 없다고 설명한 반면, 광역단위 담당자들의 의견에서는 전 자치단체에서 국비 보조율 인상을 요구함
 - 이는 절차상의 의견수렴을 거쳤으나, 실제 사업운영 책임자들의 의견이나 본사업 이후의 자치단체의 재정여건에 대한 대응방식은 아직까지 충분히 인지하지 못하고 있는 것으로 보임
 - 중앙부처, 광역·기초 지자체, 보건복지부 유사사업과의 중복 여부 및 해소방안 등

에 대한 논의는 진행되기는 하였으나,¹⁸⁾ 부처 간 및 정부 간 거버넌스의 한계로 인해 현 단계에서는 협의 내용이 구체적으로 실현되기에는 불가능한 구조

- 사업 시행 후 지자체의 국비 확대가 예상되는바, 사업 시행 후 농식품부, 재정당국 및 지자체 등은 당초 사업계획에서 제시한 국비 부분의 확대 가능성에 대하여 대비책을 마련할 필요가 있음
- 본 사업 이후 추가적인 의견수렴 과정에서, 지자체는 ‘국비 확대 요구’가 커질 뿐 중복사업의 최소화 내용에 대한 협의는 강제하기 어려울 것으로 예상됨

나. 경제·사회 문제 해결의 가능성

- 본 사업은 양극화 해결을 위한 하나의 정책수단이자 보완수단으로, 취약계층 사회안정망 확보를 위한 복지지출에 해당하며 양극화 문제 해결을 위한 주요 수단으로서 일정 부분 기여할 것으로 기대됨
- 우리나라의 조세부담률은 낮은 수준이고 따라서 소득재분배 정도가 낮은 편인 점, OECD 회원국 대비 지니계수가 0.331로 중상위권에 속하는 것을 감안할 때, 취약계층 지원을 위한 소득재분배 정책의 적극적 수행이 필요함¹⁹⁾
 - OECD SOCX 기준 우리나라 전체 복지지출 규모는 매우 낮은 편에 속하고 있음
- 다만 궁극적으로 본 사업은 취약계층의 건강증진을 목적으로 하고 있는바, 수혜자들의 건강이 본 사업 이후 개선되었는지 ‘식별’은 쉽지 않을 것으로 보임
- 또한 일자리 불확실성 증가, 급속한 인구 감소 등 다양한 사회경제적 환경 변화가 발생할 경우, 농식품 지원을 통한 영양불균형 개선보다는 타 분야 긴급 재정사업 혹은 현금지원 등에 재정요구 우선순위가 높게 부여될 가능성이 있음
- 근본적으로 본 사업의 목표가 영양개선이라는 점에서 볼 때, ‘식별’의 근본적인 한계가 있으므로 성과측정을 위한 지표 개발과 차별화를 고려할 필요

18) 주무부처에서는 광역지자체 협의회(2회)를 개최하여 중복사업 조정, 재정 분담 등 협의를 진행하였으며, 복지부 사회보장제도 변경 협의 시 유사 사업 간 중복성 등 검토 후 협의 완료(22. 8.)한 것으로 설명함. 또한 사회보장전략회의(V 주재, '23. 5. 31.) 후속조치로 중앙부처 사회보장제도 통합관리방안을 구체화 중에 있는 것으로 제시함

19) Inequality - Income inequality - OECD Data, <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>, 검색일자: 2023. 4. 5.

- 따라서 본 사업의 지속성을 확보하기 위해서는, 사업 성과평가를 위한 모니터링 체계를 보완하고 차별화된 사업 효과성 제고를 제안하고자 함

3. 재정의 지속가능성

가. 안정적 재원조달 가능성

1) 중앙정부 재정, 재정수지 및 국가채무

- 본 사업은 예산구분상 현재 국고보조사업 내 재량지출사업에 해당하나, 사업목적이 취약계층 사회안전망 확보를 위한 것으로 수혜대상자가 저소득층이라는 점과 바우처 사업의 성격을 고려할 때 재원의 경직성이 큰 복지지출 사업임
 - 도입단계에서는 ‘대상’과 ‘단가’를 재정운용 틀 안에서 시작한다고 하더라도, 정치적으로는 대상이 확대될 우려가 높고, 경제여건상 단가인상 속도도 당초 예상보다 빨라질 가능성이 높음
 - 또한 본 사업은 복지지출 사업특성상 도입 이후 일몰이나 사업축소는 어려울 수 있으므로, 도입단계의 재정규모보다 향후 더 큰 재정 부담으로 작용할 것을 염두에 둘 필요
- 본 사업의 연간 예산규모는 약 1.25조원이며 중앙과 지방이 5:5로 부담하도록 설계되어 있는데, 본 조사에서는 전체 규모와 지속가능성 측면에서 안정적 재원조달 가능성을 검토하였음
 - 코로나19 이후 막대한 재정투입에 따른 인플레이션, 금리인상, 우크라이나 전쟁 관련 공급망 위축 등 불확실한 거시경제 여건으로 인하여 우리나라의 세입전망은 현재 불투명한 상황임
 - 우리나라의 중장기 세입여건은 작년 전망치를 하회할 것으로 보이며, 이로 인한 재정지출 계획 수정도 불가피할 것으로 전망됨
 - 그러나 중앙정부 세출 부분에서는 의무지출 증가세를 보이고 있고, 의무지출은 법정지출로서 매년 재정여건과 상관없이 증가하며 전체 재정지출에서의 의무지출은 재정관리 대상에서 제외됨

- 본 사업은 복지지출 사업으로 현재 예산구분상 재량지출 사업이나 실제 운용상으로는 의무지출 사업에 해당됨
- 우리나라의 의무지출은 2023년을 기점으로 53%대를 보이고 있으며 향후에도 이 증가세는 더욱 가팔라질 것으로 전망됨
- 의무지출 내 복지 분야 법정지출의 증가율은 향후 5년 동안 약 7.9%의 성장률임
- 미국 의무지출 사례를 연구한 선행연구에서는 전체 연방지출 내 의무지출이 증가함으로써 실질적인 예산 권한이 감소하는 추세를 경고한 바 있음
- 의무지출은 전체 연방지출의 약 60%를 차지하고 있어 미 의회의 예산장악력, 즉 국민들의 재정수요 대응력이 저하되고 있음을 지적함
- 본 사업과 관련한 농림축산분야 총 재정규모(일반회계, 특별회계, 기금) 중기재정계획을 살펴보면, 2022년 기준 농림축산식품부는 약 16.9조원 규모이며, 향후 5년간 평균 1.1%씩 증가할 것으로 전망됨
- 2023년 국회 확정 최종예산 규모 638.7조 대비 농림축산식품부 예산 17.4조원은 약 2.7%비중에 해당됨
- 본 사업 규모는 단년도 기준 약 1.2조원이고, 국비규모는 6,300억원 규모로 2023년 농식품부 예산 대비 국비 비중은 약 3.6% 내외에 해당함
- 현재 사업예산 규모의 적정성 여부를 판단하기는 쉽지 않으나 본 사업은 단일사업이고, 복지지출 성격의 바우처 사업이라는 성격을 고려할 때 본 사업의 파급력과재원조달내역 및 영향력을 염두에 둘 필요가 있음
- 특히 지금 당장의 국비지원 규모보다는 향후 대상 및 단가 확장성, 기존 생계급여 증가속도, 기타 현물바우처 대상과의 중복성 등 수혜자 입장에서 사업효과성을 검토하여야 함

2) 농림축산식품부 예산추이와 농식품 관련 재정비중 국제비교

- 농림축산식품부의 예산 규모는 2022년 16조 8,765억원에서 2023년 17조 3,573억원으로 약 2.8% 증가하였으며, 2026년까지 17조 6,273억원으로 증액이 예정됨
- 주무부처 예산 증감률과 전체 재정규모 대비 본 사업의 규모를 살펴볼 때, 향후 5년간의 국비 재원조달의 지속가능성은 어느 정도 확보된 것으로 볼 수 있음

- 다만, 5년 이후의 중장기 관점에서는 아래와 같은 점을 염두에 둘 필요가 있음
 - 본 사업의 복지지출 사업 특징으로 인하여 꾸준한 사업규모 확장이 예상되며, 2023년 상반기 경제성장률 전망, 인구감소 추이 등을 고려할 때, 국가재정의 국가채무 및 재정수지 악화는 더욱 빠르게 진행될 것으로 예상됨
- 국제 비교를 위해 Worldbank 자료를 살펴보면, 1995년 이후 OECD 회원국들의 농식품 및 수산업의 비중은 지속적으로 감소 추세에 있고, 이들의 GDP 대비 비중은 평균적으로 약 1.4% 정도이며, 우리나라는 약 1.8% 정도로 나타남
- 이형용 외(2023)에 따르면, 농업총생산 대비 농림예산(농업보조금) 비중은 OECD 회원국들이 약 11%, EU 국가들이 19.6%인 반면 우리나라는 5.3% 수준으로 나타남
 - 농업보조금 유형을 주요국들과 비교해 보면, 2021년 기준 우리나라 농업보조금의 대부분(64.1%)이 '직불금' 형태로 지급되고 있어 간접적인 농산업 인프라 지원보다는 보조금 직접 지원방식을 선호하여 왔음을 알 수 있음
 - 대부분의 OECD 회원국들에서는 직불금 형태의 지원이 2016년 41%에서 2021년 33.5%로 꾸준히 감소하는 추세인 반면, 우리나라는 2017년 약 33%대에서 2020년 60%대로 대폭 증가하여 유지되고 있는 모습은 주목할 필요가 있음

나. 중장기적 재정소요 변동 위험성

1) 지자체 재정현황과 여건 변화 지방비 부담 전망

- 본 사업 시행으로 예상되는 2025년의 지방비 부담 전망액은 약 6,200억원 규모로 2022년 지방자치단체 국고보조사업 73.2조원 대비 약 0.8% 정도임
 - 단일사업 규모로는 작다고 보기 어렵고, 전 자치단체 대상으로 시행되는 것으로 지자체, 특히 읍면동 단위의 행정부담 증가 등의 영향력 등을 고려한다면, 본 사업의 재정 및 행정적 부담은 중앙정부가 아닌 지방자치단체에 더 크게 작용할 수 있음
- 최근 국고보조 의무지출 사업 중 현금성 지출 사업의 지방비 부담 증가추이가 가파르게 증가하는 추세임(박혜림, 2022)
 - 2022년에는 약 6조원 규모로 나타났으며, 2021년 기준으로 2022년 지방비 부담을 추산하면 약 2조원 내외 증가할 것이라고 분석함

2) 재정여건과 지방비 부담 관계

- 주무부처에서 제시한 2025~2028년 시군구별 농식품바우처 재원분담액 추정 자료를 활용하여 본사업 실시로 인한 지역별 재정부담 충격변화를 살펴봄
 - 우리나라는 수도권·비수도권 재정력 격차가 점차 심화되고 있으며, 인구감소, 1인 가구 증가 요소 등으로 인하여 취약계층 복지사업 확대로 지방자치단체 재정부담 증가속도도 빨라지고 있는 추세임
- 한편 일부 재정자립도가 높은 자치단체와 낙후지역에 해당하는 불교부단체 지역의 경우 본 사업의 시행으로 인한 재정충격 영향정도가 다를 수 있음
 - 예를 들어 서울시 내에서도 2025년 서초구의 재원분담액은 약 19억 정도(전체예산 대비 약 0.4%)이나, 은평구의 경우 68억 정도(약 2.7%)로 나타나, 재정비중만으로 볼 때 본 사업 시행 시 2025년 기준으로 은평구는 서초구 대비 약 7배 높은 재정충격에 당면함
 - 동질적인 자치구 내에서는 재정자립도와 지방비소요액 충격에 역의 관계 성립
- 상대적으로 재정여건이 열악한 지방교부세 교부단체들의 본 사업 지방비소요액 금액 평균은 2025년 기준 약 26.6억원이나, 서울·경기도의 지방교부세 불교부단체들의 본 사업 지방비 소요액 평균은 약 61.6억원으로 나타남
 - 단순 양적 비교에서는 인구규모가 절대적으로 많은 불교부단체의 절대금액 평균이 높으나 재정영향 충격은 해당 자치단체의 재정력을 감안하여 살펴봐야 함
- 시군구를 종합적으로 살펴본 결과, 인구밀집지역인 자치구 지역의 지방비 부담이 높은 것으로 나타나, 재정자립도와 본 사업비 부담 간에 양(+)의 관계가 성립하는 것으로 나타남
 - 해당 자치단체 ‘총세출 대비 지방비소요액 비중’은 시 지역은 약 0.23%, 군 지역은 약 0.13%, 자치구는 약 0.56%로 나타남
 - ‘복지지출 대비 지방비소요액 비중’은 시 지역은 약 0.72%, 군 지역은 약 0.64%, 자치구는 약 1% 정도로 나타남
- 같은 도 내에서도 인구집중지역인 경우와 인구희박지역의 경우에도 격차가 나타남
 - 본 사업 수행 시 2025년 기준 원주시와 춘천시는 약 46억 정도의 부담을 갖게 되

나, 그 외의 군 지역에서는 약 3억~15억원 정도의 재정 부담이 전망됨

- 2025년 기준으로 본 사업에 대해 가장 큰 규모의 지방비를 부담하게 되는 지역은 창원시(106억원)이며, 인구희박지역인 경북 울릉군은 약 1억원으로 가장 작은 지방비 부담지역에 해당함

□ 따라서 본 사업의 지방비 부담이 큰 지역은 ‘광역시 자치구’가 될 것으로 전망됨

- 이들 지역은 광역시 내 인구가 많은 지역으로 상업지역으로서 상대적으로 재정자립도는 높을 수 있으나, 인구 대비 수급자 규모가 높아서 인구증가만큼의 복지지출비가 증가한다고 볼 수 있는 지역에 해당함
- 현재도 광역시 자치구의 복지지출 비중이 높은 것을 보이고 있는 가운데, 본 사업이 추가될 경우 이러한 추세가 더욱 악화될 수 있음
- 이러한 추세를 완화시키기 위해서는 ‘도지역의 증가한 지방소비세’ 등으로 자치구 복지비 재원 부담을 의무화하는 방안을 제안할 수 있음

3) 시범사업 수행 결과와 지자체 부담 규모 현황

□ 2020년 이후 시범사업을 수행한 자치단체와의 면담 결과, 대부분의 자치단체들이 재정 규모보다는 수혜자들의 만족도가 비교적 높았고, 자치단체장이 관심을 갖고 있으며, 재정부담은 크지 않았다고 답변함

- 사업 담당자들은 본 사업으로 이어지길 희망하는 것으로 답변하였으며 2년 연속 시범사업을 수행한 자치단체가 있었던 것으로 나타나, 본 사업의 시범사업 기간 동안의 자치단체와 지역주민들의 호응을 얻었던 것으로 판단됨

□ 그러나 시범사업으로는 사업진행 시 나타날 수 있는 다양한 사례를 점검할 수는 있으나, 사업 전체의 예산규모와 지자체의 재정부담 행태를 평가할 수는 없음

- 예를 들어 2020년 시범사업의 경우 4개 지역에서 시행되었는데, 이들 자치단체의 모든 수혜대상을 포함하지 않았고 35억 규모의 전액 국비지원 사업이었음
- 2021년과 2022년 시범사업에는 각각 89억원 규모이며, 지방비 부담이 50%(시도별로 광역과 부담 규모 조정) 규모였음
- 시범사업과 본 사업의 경우 사업규모와 지방비 부담 차이가 지나치게 커 시범사업과 본 사업 간에 예산규모나 재정부담 의지를 비교하기에는 어려움이 있음

- 한편 주무부처에서 제시한 2025~2028년 시군구별 농식품바우처 재원분담액 추정 자료를 살펴보면 다음과 같음
 - 226개 자치단체 평균값은 27억원 규모이며, 최소값은 1억원, 최대값은 106억원이며, 가장 높은 빈도 값은 12개 자치단체가 약 7.5억원 정도를 부담함
 - 이 규모는 시군구 단위의 지방자치단체 예산규모와 비교해 볼 때 사업진행에 영향을 미친다고 보기 어려운 수준임

4) 지방비 재원부담 관련 쟁점사항

- 본 사업 추진 시 발생하는 재정부담은 다시 광역시도의 부담과 기초자치단체의 부담으로 구분되는 점에 주목할 필요가 있음
- 2023년 2월 ‘광역 지자체 담당과장’ 등 약 50여 명이 참석한 지자체 협의회 주요 논의 내용은 다음과 같음
 - 지방비 재원부담 비율이 높으므로 국고보조율 70~80%에서 최대 100%까지로 상향할 것을 요구함
 - 사업 확대에 따른 조직 및 인력보강을 요구함
 - 농식품바우처 사업과 중복되는 지자체 사업의 조정 여부에 관해서는, 강원도와는 본 사업 추진시 중단하기로 협의하였고, 이외 사업은 향후 최대한 협의하여 조정하기로 함
- 주무부처의 사업계획 수립 단계에서는 광역지자체 수준에서의 재원분담 협의가 이루어졌을 뿐, ① 광역과 기초의 역할 분담 ② 재원분담 설계 ③ 인력확보 등의 문제에 대해서는 충분한 검토 및 협의가 이루어지지 않은 것으로 판단됨
 - 광역 시·도 담당자는 자료 취합 후 주무부처와 소통하는 주체이기는 하나, 공적이전 수급자 관리의 실질적인 사업수행주체는 시군구와 읍면동 담당자임
 - 따라서 사업 추진에 있어서는 사업담당자인 읍면동, 시군구 단위의 담당자의 시범사업 진행 경험과 지방비부담에 대한 견해가 중요한데, 기초지자체를 중심으로 한 의견은 반영되지 못한 것으로 보임
 - 본 사업 시행 전부터 서울을 비롯한 전 자치단체에서 예산을 가장 큰 문제로 제기하고 있으며, ‘국비 80~100%’ 보조를 요구하고 있는 것으로 나타남

- 현재 사업비 측면에서는 지자체에 그리 큰 부담이 되고 있지 않음에도 불구하고, 지자체에서 본사업 시행에 앞서 국고보조율 인상을 요구하는 것은 본 사업의 성격이 경직적인 복지지출 사업이기 때문인 것으로 판단됨
 - 현행 타 사회복지사업들의 국고보조율이 80% 가까이 이르고 있는 점을 볼 때, 사업 진행 과정에서 국고보조율 인상 요구가 이어질 가능성이 높음
 - 이에 농식품부는 지자체의 국비부담 요구에 대응하여 국비보조율 인상에 협조할 것으로 적시하고 있음
 - 다만 이는 문재인 정부에서의 지방소비세율 인상 등 지속적인 국세 지방세 이양 등의 정부 간 재정상황을 종합적으로 고려하여 판단할 필요가 있음
 - 따라서 본 조사에서는 국비 인상이 아닌 광역지자체의 재정부담 확대가 바람직한 대안임을 제안하고자 함
- 결론적으로 본 사업은 ‘1.2조원 내외의 국고보조사업’에 그치지 않고, 경직적인 급여성 사업의 성격상 사업규모 확대가 빠르게 전개될 가능성이 높고, 현재 50%로 산정된 국비부담액은 지금보다 증가할 것으로 전망됨
 - 따라서 본 조사에서는 기타 사업과의 비교, 사업의 비용효과성 검토, 국민건강영양의 시급성 등을 종합적으로 고려하였으며, 향후 재정부담 주체(중앙, 광역, 기초)의 재정여건을 고려한 구체적인 사업비 조달계획이 수립되어야 함을 제안하고자 함

IV. 사업설계의 적정성 분석

1. 사업목표의 적절성 및 시급성

가. 사업목표의 명확성

- 사업계획에서는 (1) “저소득 취약계층의 적정 식품소비를 보장하여 식품 접근성 강화 및 보충적 영양지원으로 식생활 개선 및 삶의 질 제고”와 (2) “국산 농축산물 수요 기반을 확충하여 국가 식량 공급체계의 안정성과 식량안보 강화”를 사업 목표로 설정하여 제시함

- 본 사업은 ‘저소득 취약계층의 식생활 개선 및 삶의 질 제고’라는 첫 번째 목표를 실현하기 위해서 농식품바우처(1인 기준 월 4만원)를 정책수단으로 제시하고, 이를 통해 신선 농식품 섭취량을 증가시킴으로써 저소득 취약계층의 식생활을 개선하는 것으로 기대함
- 현금으로 식품소비를 보조할 경우 현금을 식품 이외의 지출로 전환하여 사용할 수 있다는 면에서, 전자 바우처라는 현물보조를 통한 지원은 농식품 섭취 소비 증가에 상대적으로 좀 더 효과적인 방법이 될 수 있을 것으로 판단됨
 - 반면 이와 동시에 수혜자 선택의 폭을 국내 농축산물로 제한한다는 점에서 소비자 후생이 감소할 수 있는 가능성이 존재함
 - 첫 번째 목표를 달성하기 위해서 농식품바우처(전자바우처) 지급에 더하여 보조적인 수단으로 식생활 교육을 도입하여 바우처 사용으로 인한 실질적 영양 개선효과가 나타날 수 있도록 돕는다는 점은 본 사업의 차별점으로 제시됨
 - 교육과 식품이 함께 제공되는 기존 유사 사업의 예로는 보건복지부의 영양플러스 사업²⁰⁾이 있는데, 선행연구들은 영양플러스의 영양교육이 단기적이지만 유의하게 영양지식을 향상시킨다고 제시하고 있음
 - 반면 당초 사업계획서상에는 식생활 교육에 관한 구체적인 내용이 포함되어 있지 않아, 교육 내용, 방법, 횟수 등의 사항들에 대해 추후 검토할 필요성이 있음을 제기하였음
 - 이에 대해 주무부처는 식생활 교육 추진계획안을 추후 제출하였는데, 식생활 교육은 장보기, 섭취방법, 재료관리법 등에 대해 수혜가구의 10%를 대상으로 집단(20명 이내) 및 온라인 교육의 방식으로 수혜자 특성별 맞춤형으로 제공하고자 계획하고 있음(연 1회, 소요예산 2025년 기준 약 53억원)
 - 다만 교육 대상자를 전체 수혜자의 일부(10%)로 설정하고 있는데 대상자 선정에 대한 타당성과 선정방식, 기준 등이 제시되지 않았고 소수를 대상으로 하여 전체적인 효과성이 저하될 수 있다는 측면에서 재검토가 필요함
 - 또한 유사사업 식생활교육 사례(영양플러스 사업, 월 1회 이상, 집단·개안·방문·온라인 등)를 고려할 때, 집단 및 온라인 교육 형식으로 연 1회 진행되는 식생활 교육이 식생활 개선에 얼마나 효과적으로 작용할지 의문이 제기될 수 있어 유사사례를 참고하여 교육계획을 구체화할 필요가 있음

20) 영양플러스 사업은 중위소득 80% 이하 임산부 및 영유아 중 영양위험요인을 가진 자에게 보충 식품을 제공하고 영양교육을 통해 건강한 식품섭취를 도와, 영양문제를 해소하기 위해 도입됨

- 시범사업의 식생활 교육에 참여한 사람들의 경우 과일, 채소, 우유 및 계란에 대한 지출은 증가한 반면 식생활 만족도, 식료품 지출액 등의 지표상에서는 오히려 부정적인 효과가 확인된 바 있으므로²¹⁾ 수혜자 특성을 고려한 맞춤형 식생활 교육에 대해 체계적, 구체적인 계획이 마련되어야 함

□ 주무부처에서는 사업계획에서 첫 번째 목표에 대한 성과지표로 농식품바우처 수혜율(%), 농식품바우처 수혜자 체감도(점)를 제시하고, 이에 대한 측정산식과 수집방법, 3개년 목표치를 제시함

- 주무부처에서는 이 2개 성과지표 외에도 1차 점검회의 이후 권장섭취량 대비 영양섭취량 개선율(%) 지표²²⁾를 추가로 제시하였음

- 다만 해당 지표의 목표치 및 산출근거는 현재 시행 중인 2023년 농식품바우처 시범사업 후 제시할 예정으로 설명함

- 첫 번째 사업목표 달성 측정을 위해서는 다음과 같은 성과지표를 추가로 고려해볼 수 있음

- 식생활교육의 효과 및 건강한 식생활 개선이라는 목표달성 여부 측정을 위해 과일 및 채소 1일 500g 이상 섭취, 영양표시 이용, 나트륨·칼슘 적정수준 이상 섭취 등의 건강 식생활 실천율이 증가하였는지 여부 등을 살펴볼 필요

□ 한편 본 사업의 두 번째 목표는 ‘식량 수급체계의 안정성과 식량안보 강화’로, 농식품바우처 사업을 통해서 국가가 취약계층에게 공급할 일정량의 농식품을 정기적으로 구매함으로써 국산 농축산물에 대한 안정적인 수요기반을 확충하고, 이것이 궁극적으로 식량자급률 향상 및 식량안보 강화로 이어질 것으로 제시함

- 일정한 요건을 만족하는 농업인에게 직접 보조금을 지급하는 직불금과는 달리 농식품바우처 사업은 시장을 통하여 간접적으로 지원하는 방식이기 때문에 농가 소득보전이라는 측면에서는 상대적으로 비용대비 효과가 떨어질 수 있음

- 농식품바우처를 통한 지원은 농축산물에 대한 수요에 의존하기 때문에 시장수요가 상대적으로 많은 경우(축산 및 과일 농가) 돌아가는 혜택이 크겠지만 수요가 적은

21) 김상호 외(2021b), 「2020년 농식품바우처 시범사업 결과분석 연구」, 한국농촌경제연구원

22) 측정산식: (제도 도입 후 영양섭취 비율/제도 도입 이전 영양섭취비율)×100

측정방법: 표본집단을 선정하여 비교 연구 추진

측정주기: 5년

- 영세한 농가(채소 및 논벼 농가)에 돌아가는 혜택은 크지 않을 가능성도 존재함
- 두 번째 목표에 대한 성과지표는 사업계획에 포함되어 있지 않아 이를 추가하여 추후 달성 여부를 명확히 평가할 수 있도록 할 필요성에 대해 지적하였으며, 이에 대해 주무부처는 ‘농산물 소비증가’, ‘농가소득 증가’, ‘산업파급효과’의 세 가지 지표를 공급자 측면의 성과지표로 추가적으로 제시함
- 기존 바우처 사업(에너지 바우처, 문화누리바우처, 저소득 기저귀 조제분유 지원사업 등)과 달리 본 사업은 재화의 소비자뿐 아니라 공급자(농가)에게도 효과가 있을 것으로 기대하고 추진되고 있으므로 국산 농산물 판매량 및 농가소득 증가를 측정하는 등의 방식으로 공급자 측면에서의 성과지표를 추가 개발 및 제시할 필요가 있음
 - (산업파급효과) 농가소득의 증가를 부분적으로는 포함할 것이나 근본적으로는 산업 간 거래를 통한 파급효과를 주로 측정하는 지표로 농가소득 증가를 측정하는 지표로서 적절하지 않음
 - (농산물 소비 증가액) ‘농식품바우처 지원금액×한계식품소비성향’의 추정으로 측정되는 지표로, 수혜자 및 가구특성에 따라 상이할 수 있는 소비패턴을 반영하지 못하여 소비 증가액의 부정확한 추정으로 이어질 수 있으므로 수혜자 및 가구 특성에 따라 이질적인 한계식품소비성향을 사용하는 등의 방식으로 농산물 소비증가액 추정의 정확도를 높이려는 노력이 필요
 - (농가소득 증가액) 농산물 소비증가액 추정액을 KREI-KASMO 모형의 투입값으로 사용하여 농가소득 증가액을 추정하게 되는데, 동 모형은 외부 연구자와 공유되지 않아 제3자의 검토 및 검증이 불가능하고 다양한 모수 및 추정치들이 투입되어 산출치가 생성되는 특성이 있어서 모수 및 추정치의 설정에 따라 결과가 크게 달라질 가능성이 있음
 - 추후 이러한 점들을 고려하여 사업평가 및 관리에 도움이 되도록 두 번째 목표에 대한 성과지표를 재검토 및 보완해 나갈 필요가 있음

나. 정부 정책방향, 상위계획 및 관련계획과의 연계성

- 본 사업과 관련된 국정과제, 관계법령, 상위계획을 검토한 결과, 정부 정책방향, 상위계획 및 관련계획에 부합하는 것으로 판단됨
- (국정과제 72-5) “식량주권 확보와 농가 경영 안정 강화”에서 저소득층을 대상으로

한 농식품바우처 지원을 확대하고 이를 통해 먹거리 접근성 제고 및 국산 농산물 수요 확대의 내용을 포함

- **(농업·농촌 및 식품산업 기본법)** 2022년 1월 취약계층 식품 정부 지원 조항인 제23조의2(취약계층 등에 대한 식품지원)를 신설하여 취약계층에 대한 국가 및 지방단체의 식품지원 정책 수립 및 시행의 의무를 명시
- **(관계부처 합동, 「제5차 식품안전관리 기본계획(2021~2025)」)** 4대 전략과 15대 과제 중 '건강한 식생활 환경 개선' 추진전략의 세부과제인 '건강한 영양관리 및 식생활 지원 확대'와 관련
 - 취약계층 지원 확대방안으로 초등돌봄교실 학생대상 과일간식 지원사업 및 임산부 친환경농산물 지원 사업 단계적 확대 추진, 우유급식 지원, 농산물 현물 바우처 공급체계 구축 및 시범사업 단계적 확대에 대한 내용이 포함
 - 본 사업과 관련하여 2020년에 사업 운영·관리시스템 구축 및 효과 분석을 거쳐 2021년부터 확대 추진하는 것으로 계획하는 내용을 명시적으로 포함
- **(관계부처 합동, 「국가식량계획」)** 3대 전략 중 '먹거리 접근성 보장'과 관련하여 제시한 중점과제 중 '먹거리 통합 지원' 과제와 관련
 - 본 사업과 관련하여 2021년 하반기에 본사업 계획을 수립하고, 이를 추진하기 위한 예비타당성조사 실시 등 사전절차를 준비할 계획이라고 제시
- **(관계부처 합동, 「2022년 경제 정책 방향」)** '민생경제 회복 본격화' 전략방향의 세부 추진과제인 '서민 생활물가 부담 완화'와 관련
 - 저소득층 대상으로 도시지역에도 '농식품바우처'를 지원함으로써 지원권역을 농촌에서 대도시까지 포괄하고 농식품 구매 전용 카드 지급 또는 꾸러미 배송을 1인 월 4만원 한도로 지원하고자 명시적으로 제시

다. 사업목표의 달성 가능성

1) 첫 번째 사업목표: 저소득 취약계층의 식생활 개선 및 삶의 질 제고

- 첫 번째 사업목표 중 '(1) 식품섭취 증가'의 달성 및 달성여부 측정은 어렵지 않을 것으로 보임

- 2022년 시범사업 결과에 따르면 참여 가구에 바우처를 53,000원 제공 시 식품 지출액이 월 22,000원 증가하는 것으로 나타나,²³⁾ 본 사업의 추진이 농식품에 대한 지출 증가로 이어지는 효과가 어느 정도 있을 것으로 판단됨
 - 동 목표 달성에 대한 측정은 권장섭취량 대비 영양 섭취량 개선율(%) 성과지표를 통해 가능할 것으로 보임
 - 농식품 제공에도 불구하고 식품에 대한 활용도가 떨어진다면 농식품 제공의 효율성 역시 떨어질 수 있으나, 복지패널, 가구에너지패널조사 등의 자료를 통해 저소득층 가구의 주거시설 내 부엌 유무²⁴⁾와 냉장고(저장시설) 유무²⁵⁾를 살펴본 결과, 조리시설 및 저장공간의 부재로 인해 식품활용도가 저조할 가능성은 낮은 것으로 보임
- 반면 첫 번째 목표 중 ‘(2) 건강개선의 효과’는 달성가능성 및 측정 여부가 상대적으로 모호함
- 식품 섭취로 인한 건강제고 효과는 장기적인 시점에서 나타나며 건강에 미치는 요인들이 다양하기 때문에 식품제공의 효과만을 분리해서 측정하기 어려움
 - 본 사업의 경우 소득을 기준으로 대상자를 선정하기 때문에 특정 질병 및 건강지표를 성과지표로 사용하는 것이 어려울 수 있으나 장기적으로 건강개선의 효과를 측정할 수 있는 시스템을 마련하여 건강개선효과 관련 사업성과를 관리할 필요가 있음
 - 영양플러스 사업은 평균 영양섭취 적정도 변화 및 영양지식 식생활 태도 변화에 더하여 빈혈 유병률 변화와 신체계측에 의한 영양위험 보유자 비율을 추가적인 성과지표로 설정하고 관리하고 있음
 - 주무부처는 사회보장전략회의(’23. 5. 31.) 후속조치로 진행되고 있는 중앙부처 사회보장제도 통합관리방안을 구체화하는 과정에서 복지부 유사사업을 참고하여 건강개선의 효과를 확인할 수 있는 보조 성과지표 및 측정방법 등을 검토하겠다고 답변함

23) 농림축산식품부, 「1차 제출자료」, 2023. 1. 5. 참고

24) 주무부처에서 복지패널을 사용하여 2019년 저소득층 가구의 부엌형태를 살펴본 것에 따르면 주거 시설 내에 부엌이 존재하지 않는 경우는 전체 가구 중 0.2% 미만으로 나타남

25) 2019년 가구에너지패널조사를 사용하여 살펴본 결과 중위소득 50% 이하 가구 중 냉장고가 없는 경우는 5% 정도로 나타남

2) 두 번째 사업목표: 국산 농축산물의 안정적 수요기반 확보 및 식량안보 강화

- 농식품바우처의 도입은 일정 금액의 농식품을 정부가 구매함으로써 안정적인 수요기반을 확충하고 이는 농가소득 안정과 장기적으로는 식량 공급체계의 안정성 및 식량안보 확보에 어느 정도 일조할 것으로 판단됨
- 다만 바우처 사용처의 쏠림현상의 가능성 또한 배제할 수 없어, 특정 농가만 간접적인 수혜를 받게 될 것으로 예상되어 목표 달성이 효율적으로 이루어질 수 있는지에 대한 검토가 필요함
 - 2021년 시범사업 결과²⁶⁾에 따르면, 농식품바우처의 많은 부분을 육류(25.4%) 및 과일(13.7%)에 소비하고 있어, 비교적 소득수준이 높은 축산농가와 과수농가에 혜택이 집중됨
 - 통계청(2022)²⁷⁾에 따르면, 2021년도 기준 축산농가의 농가소득은 9,184만원으로 가장 높았고, 과수농가의 소득은 4,395만원으로 그 다음으로 높음
 - 반면, 채소농가의 농가소득은 3,693만원, 논벼농가의 농가소득은 3,653만원으로 비교적 낮은 편임
 - 따라서 소득 안정성 측면에서 비교적 우선순위가 높은 농가보다는 그렇지 않은 농가에게 혜택이 집중될 가능성도 존재할 것으로 판단됨

2. 수혜대상의 적정성

가. 수혜대상의 명확성

- 본 사업의 수혜대상은 「국민기초생활 보장법」상 기초생활수급자와 차상위계층으로, 월 소득(시장소득과 재산 환산소득의 합)이 기준 중위소득 50% 이하인 가구로 명확하게 정의됨
 - 단, 한부모가구의 경우 「한부모가구지원법」 시행규칙 제2조에 제시되어 있는 ‘한부모가족 지원대상자의 범위’에서 고시하는 소득기준을 적용

26) 김상호 외(2021c), 「2021년 농식품 소비정보 분석사업 결과보고서 II」, 한국농촌경제연구원 참고

27) 통계청, 「2021년 농가 및 어가경제조사 결과」, 보도자료, 2022. 4. 28., <https://www.korea.kr/archive/exp/DocView.do?docId=39936>, 검색일자: 2023. 3. 2.

- 당초 사업기획 단계(2018년 하반기)에서는 생계급여 수급자(기준 중위소득 50% 이하 식품비 지원대상)를 바우처 지원대상에서 제외하였으나, 복지부의 검토의견을 수용하여 지원대상에 생계급여 수급자까지를 포괄
 - 2020~2022년 보건복지부의 '사회보장제도 신설·변경 협의' 과정에서 생계급여 수급자까지 지원대상에 포함
- 다만 바우처 지원은 기존 정부지원의 한계를 해결하기 위한 보충적 지원으로서, 생계급여를 통해 지원받는 식품비를 제외하고 부족분만 지원하는 방식을 취하여 지원제도 간 중복을 배제

〈표 11〉 농식품바우처 지원사업 지원대상 기준

구분	지원대상 기준(국민기초생활 보장법)	
기준 중위소득 50% 이하	교육급여(기준 중위소득 50% 이하)	차상위계층
	주거급여(기준 중위소득 46% 이하)	
	의료급여(기준 중위소득 40% 이하)	
기준 중위소득 30% 이하	생계급여(기준 중위소득 30% 이하)	

자료: 농림축산식품부, 「2023년도 농식품바우처 시범사업 사업시행지침」, 2023. 1.

- 주무부처 제출 자료에 따르면 2021년도 기준 대상가구와 대상자가 각각 210만가구, 290만명에 달하며 2016년도 154만가구, 대상자는 220만명에서 지속 증가함
 - 2021년 기준으로 평균 가구원 수는 1.38명으로 대상가구의 상당수가 1인 가구에 해당
- 사업계획에서 수혜대상 확대 가능성에 대한 대응계획은 제시되지 않았으나, 동일한 수혜기준을 유지한다고 가정해도 수혜대상의 수는 점차 증가될 것으로 예상됨
 - 사업계획에서는 2016~2021년까지의 지원대상 가구 수 현황자료에 기초하여 2022~2029년의 지원대상 가구 수를 추계하여 제시함
 - 2021년도 기초생활보장제도 각 급여별 수급가구 수와 차상위계층 수급가구 수에 2017~2019년 연평균 증감률을 적용하여 추정
 - 추정 결과, 2029년도 추정 바우처 대상 가구 수는 230만가구로, 2021년도 대비 약 20만가구가 더 증가할 것으로 예상됨
 - 반면 대상가구의 평균 가구원 수는 1.17명으로 감소하여 수혜대상 중 1인 가구의 비중이 더 높아질 것으로 판단됨

〈표 12〉 2022~2029년도 기초생활수급자 및 차상위계층 수급대상 추정

(단위: 가구, 명)

연도	대상가구	대상자	평균 가구원
2022(p)	2,120,563	2,874,523	1.36
2023(p)	2,142,402	2,847,229	1.33
2024(p)	2,166,508	2,821,915	1.30
2025(p)	2,192,844	2,798,316	1.28
2026(p)	2,221,399	2,776,205	1.25
2027(p)	2,252,190	2,755,389	1.22
2028(p)	2,285,260	2,735,704	1.20
2029(p)	2,320,673	2,717,011	1.17

자료: 농림축산식품부 제출자료(농식품바우처 대상 가구 수 산출)를 참조하여 저자 재작성

- 종합하면 본 사업의 수혜대상에 대한 정의는 명확한 편이나 중위소득 기준의 변화, 경제위기 발생, 인구구조 변화 등으로 수혜대상의 수가 변동될 것으로 예상되므로 추후 사업 추진과정에서 이에 대한 복합적인 고려가 필요함
- 수혜가구 수 산정 기준이 되는 중위소득 기준은 4인 가구 기준 2021년 487만 6,290원에서 2023년 540만 964원으로 인상된바, 기준 변동에 따라 실제 수혜대상자 수의 증가는 불가피할 것임
 - 다만 중위소득 기준 변화는 정책적인 변화로 현재 시점에서 예측이 불가능하기 때문에 이를 기반으로 사업계획을 구체화하는 것은 어려울 것임
- 이에 대한 대안으로 현 대상자 선정 기준인 소득 요건에 더하여 미국의 SNAP과 WIC, 영국의 Healthy Start와 같은 해외 유사 사례에서와 같이 근로조건, 영양위험요인, 영유아 유무 등의 추가적인 기준들을 도입하여 제도를 조금 더 촘촘하게 설계하는 것을 고려할 수 있음
 - 예상하지 못한 변화에 따른 수혜자 수 변동의 가능성을 줄일 수 있으며, 제도의 효과성 제고에도 도움이 될 것으로 보이나, 부가적인 조건의 추가로 수혜대상이 전반적 저소득층에서 축소되는 측면이 있어 이에 대한 합의가 필요
 - 조건에 따라 실제 수혜자 수가 예상치에 미치지 못하는 경우가 자주 발생하지 않도록 유사사업 사례를 참고하는 등의 부가적인 노력이 필요

나. 수요에 대한 검토의 충분성

- 사업계획에는 저소득층과 고소득층의 식품비 지출격차가 있으며 이것이 건강상태의 격차로 이어지는 것을 현황 및 문제점으로 제시함으로써 수혜대상에 대한 식품지원의 타당성을 주장함
 - 이를 검토하기 위해, 첫 번째로 수혜 대상자들과 비수혜 대상자들 간에 식품안정성 확보 측면에서의 격차가 존재하는지와 두 번째로 건강상태의 격차가 실제로 존재하는지를 파악하고자 함
 - 또한 기초생활수급자의 가구 구성, 연령 등의 특성을 고려할 때 본 사업에 대한 수요가 존재하는지와 본 사업의 정책수단이 적절한지 등을 살펴보고자 함
- 첫 번째로 수혜대상자들과 비수혜 대상자들 간에 식품안정성 확보 측면에서의 격차가 존재하는지를 분석함
 - 질병관리청(2021)에 따르면 우리나라 전체 국민의 식품안정성 확보 가구 분율²⁸⁾은 2020년 기준으로 96.3%로 대다수가 식품안정성을 확보하고 있는 것으로 나타남
 - 그중 소득 하위 20% 가구 중 식품안정성을 확보하고 있는 가구는 86.6%이고, 상위 20% 가구 중에서 식품안정성을 확보하고 있는 가구는 99.8%로 나타나, 두 소득 그룹 간 식품안정성 확보율의 격차는 13.2%로 제시됨
 - 「제5차 국민건강증진 종합계획(2021~2030)」에서는 2030년까지의 목표로 식품안정성 확보가구 분율 97% 달성과 소득 상위 20%와 소득 하위 20% 간의 식품안정성 확보율 격차를 7%로 좁히는 것을 제시하고 있음
 - 따라서 향후 7~8년간 전체적인 식품안정성 확보율을 0.7% 상승시키고, 식품안정성의 격차를 6.2% 가량 줄여가는 것이 정부의 개입 없이도 가능할지 여부에 따라 정부개입의 타당성 및 시급성이 결정될 것으로 보임
 - 이와 더불어, 본 조사에서는 「2019년도 국민건강영양조사」를 활용하여 주된 수혜자인 기초생활보장 수급자²⁹⁾와 비수급자 간의 식품안정성 확보가구 분율과 소득별로 세분화한 분율을 검토함

28) 1년간의 가구 식생활 형편을 물었을 때 “우리 가족 모두가 원하는 만큼의 충분한 양과 다양한 종류의 음식을 먹을 수 있었다” 또는 “우리 가족 모두가 충분한 양의 음식을 먹을 수 있었으나, 다양한 종류의 음식을 먹지 못했다”로 응답한 분율

29) 국민건강영양조사에서는 개인에 대한 비식별조치로, 기초생활수급여부를 ‘과거 또는 현재 수급경험 있음’ 혹은 ‘수급경험 없음’으로 재범주화하여 제공함. 따라서 본고에서 사용한 기초생활보장 수급자는 현재뿐 아니라 과거에도 수급경험이 있는 자로 좀 더 포괄적으로 정의됨

- 분석 결과, 기초생활보장 수급자의 식품안정성 확보가구 분율은 86%로 중위소득 100% 초과 소득자의 식품안정성 확보가구 분율(100%)보다 14% 정도 낮게 나타남
- 기초생활보장 수급자 중 소득 30% 이하 그룹은 확보 분율이 69%로, 수급자 평균(86%)보다 낮음
- 기초생활보장 수급자 중 소득 30% 초과~50% 이하 그룹의 분율은 90%로 비교적 격차가 적은 것으로 나타남
- 반면 기초생활보장제도 비수급자이면서 중위소득 50% 이하인 그룹의 식품안정성 확보가구 분율은 94%로 중위소득 100% 초과 소득자의 분율과 격차가 6% 정도로 나타남
- 식품안정성 확보가구 분율 분석 결과를 정리하면, 식품 지원에 대한 긴급성과 수요를 지닌 그룹은 기초생활보장 수급자 중 소득 30% 이하 그룹, 수급자 중 소득 30% 초과~50% 이하인 그룹 순으로 나타남
 - 동 자료에서 차상위계층을 정확하게 식별하여 분석하기는 어려웠으나, 기초생활보장 비수급자 중 중위소득 50% 이하인 경우 식품안정성을 어느 정도 확보한 것으로 나타나므로, 차상위계층의 수혜대상 포함 여부에 대한 재검토가 필요할 것으로 판단됨
- 두 번째로 수혜대상자들과 비수혜 대상자들 간에 질병 유병률에서의 차이가 발생하는지를 살펴보기 위해, 「2019년도 국민건강영양조사」와 사업계획의 고혈압, 당뇨병, 고지혈증, 비만 유병률(2016~2018년)을 함께 분석하여 검토함
- 분석자료는 코로나 발생 이전인 「2019년도 국민건강영양조사」를 사용하였으며, 사업계획에서 2016~2018년도 자료를 사용하여 수치를 제시하고 있는 고혈압, 당뇨병, 고지혈증, 비만 유병률을 살펴봄으로써 해당 내용을 검토함
- 분석 결과, 저소득층이 아닌 전체인구 대상으로 질병 유병률을 살펴보았을 때에는 건강상태 개선을 위한 시급한 개입의 필요성은 발견하기 어려웠음
 - 전체 인구의 고혈압 유병률은 28%, 당뇨병 유병률은 12%, 고지혈증 유병률은 11%, 비만 유병률은 34%로 나타남
 - 이는 「제5차 국민건강증진 종합계획」 목표치인 고혈압 유병률(27.3%), 당뇨 유병률(10.6%), 비만 유병률(25.5~42.8%)과 비교할 때 크게 차이가 나지 않음
- 다만 소득수준별로 분석한 결과로는, 기초생활보장 수급자와 중위소득 100% 초과

그룹의 유병률의 격차가 고혈압 18%, 당뇨병 및 고지혈증 9% 정도로 크게 나타남
(반면, 비만의 경우 격차가 2% 정도에 불과)

- 한편 ‘연령’을 통제한 회귀분석 결과로는 대체로 소득에 따른 유병률의 격차가 줄어드는 것으로 나타남

- 고혈압: 격차 18%에서 연령 통제 후 격차 12%로 감소
- 당뇨병: 격차 9%에서 연령 통제 후 격차 6.3%로 감소
- 고지혈증: 격차 9%에서 연령 통제 후 격차 5%로 감소
- 비만: 격차 3%에서 연령 통제 후 1%로 감소. 단, 연령통제 전후로 모두 유의하지 않음

- 결론적으로 농식품바우처의 제공이 신선 농식품의 소비를 증가시키고 이것이 고혈압, 당뇨병 및 고지혈증 유병률의 소득그룹 간의 격차를 줄이는 것으로 이어진다면 본 사업의 수요가 존재한다고 볼 수 있음

- 그러나 바우처의 제공이 식생활 관련 질병 유병률의 감소에 얼마나 효과적으로 기여할 수 있을지에 관하여서는 다소 논란이 있을 수 있음

- 시범사업 결과, 농식품바우처로 인하여 가장 많이 소비가 증가했던 항목이 과일(27%) 및 육류(25.4%)³⁰⁾였음을 상기할 필요
- 또한 수혜자의 질병에 따른 맞춤형 식생활 교육 프로그램을 개설하는 등 식품의 제공이 건강 향상으로 이어질 가능성을 높여주는 대안들에 대한 검토가 필요함

- 마지막으로 본 사업 수혜대상자의 대부분을 차지하는 기초생활수급자의 연령, 가구 구성 등의 특징을 살펴보고, 해당 특성에 따른 수요 존재 여부를 검토함

- (기초생활보장 수급자) 주무부처에 따르면, 2021년도 기준 수혜대상 가구 중 기초생활보장 수급자는 210만가구(79%), 대상자는 290만명(78%)으로 수혜대상의 대부분이 기초생활보장 수급자로 나타남

- 또한 수급자 중에서도 생계급여 수급자(49%)의 비중이 높음

- (노년기) 보건복지부(2022), 「2021 국민기초생활보장 수급자 현황」을 살펴보면, 기초생활보장 수급자의 다수는 중년 및 노년기 인구인 것으로 나타나, 본 사업과 관련하여 ‘중복수혜가능성’과 ‘식품제공방식의 적절성’ 측면을 고려할 필요가 있음

30) 김상효 외(2021c), 「2021년 농식품 소비정보 분석사업 결과보고서 II-이슈관리분석」, 한국농촌경제연구원

- 먼저 노인급식 사업 등 저소득층 노인에게 무료 급식 및 도시락을 제공하는 사업과의 중복수혜 가능성이 제기될 수 있으나, 이에 대하여 주무부처는 복지부의 사회보장제도 변경협의를 통해 기존 유사 제도와 중복성 검토가 완료된 것으로 설명함
- 그러나 사업목적이 상이하더라도 정책 수혜자의 입장에서 같은 재화 및 서비스를 제공하는 유사한 제도로 인식하게 되는 상황이라면 제도의 중복성이 전혀 없다고 보기는 어려우므로 사업 간 기능별 통합이 이루어지도록 하는 지속적인 노력이 필요
- 한편 노인 중 신선식품의 제공 및 섭취보다는 도시락 및 급식 형태로 제공하는 것을 선호하는 경우도 있을 수 있다는 연구진 의견에 대해, 주무부처는 고령자 대부분이 집에서 식사하는 것으로 응답한 설문조사 결과³¹⁾³²⁾를 제시하였음
- 다만 동 설문조사에서 ‘끼니별 식사하는 장소’에 대해 설문한 것은 현재 식사장소를 조사한 것으로 실제 선호하는 식사장소와는 거리가 있을 수 있어 해당 설문조사 결과를 활용하여 판단하는 것에는 한계가 있을 것으로 보임
- 동 설문조사는 전 소득구간에 분포한 고령 소비자 전체를 대상으로 하였을 때의 결과로, 본 사업의 수혜대상인 저소득 노인의 사례와는 차이가 있을 수 있다고 판단하여 이를 재검토하였음
- 김상호 외(2017)의 설문조사에 따르면 중위소득 50% 이하의 저소득 노인 중 무료급식·노인정·경로식당에서 점심식사를 해결하는 비중은 약 21.7~48.9%에 이르는 것으로 나타남
- 반면 주무부처가 제출한 2023년 농식품바우처 시범사업 가구 대상 설문조사 결과에 따르면, 복지시설에서 식사를 해결한 평균 횟수 대비 집에서 직접 조리한 음식으로 식사한 횟수가 더 높게 나타남
- 그러나 동 설문조사는 ‘현재 끼니별 식사장소’에 대해 조사로 ‘실제 선호하는 식사장소’와는 거리가 있을 수 있어 해당 설문조사 결과를 직접적으로 적용하는 것은 한계가 있음
- 따라서 저소득 노인들의 선호를 직접적으로 묻는 설문조사나 수요조사를 실시하고 이를 참고하여 사업계획을 보완할 필요가 있음

31) 김상호 외, 「고령친화식품산업 활성화 방안」, 고령친화산업지원센터, 2022

32) 동 설문조사 결과에 따르면 고령자의 대부분이 식사장소를 집이라고 응답하고 있으며, 무료급식·노인정·경로식당에서 식사를 하는 경우는 낮게 나타남

- (1인 가구) 2021년도 기초생활수급자 중 1인 가구의 비중은 70.9%로 가장 높았고, 그 다음은 2인 가구(16.8%)로 나타남
 - 1인 가구의 경우 주거 공간이 비교적 협소하기 때문에 적절한 조리 시설을 갖추고 있지 않을 가능성이 높음
 - 식재료를 제공하여도 이를 섭취 가능한 형태로 조리하는 것이 어려워 조리된 음식을 제공하는 것을 선호할 수 있으나 이에 대한 논의는 아직 충분히 이루어지지 않은 것으로 보임
 - 다만 2019년 복지패널, 2019년 가구에너지패널조사를 통해 저소득층 가구의 주거시설 내 부엌 유무와 저장시설인 냉장고 유무를 살펴본 결과, 부엌이 존재하지 않는 경우는 전체 가구 중 0.2% 미만, 중위소득 50% 이하 가구 중 냉장고가 없는 경우는 5% 수준으로 나타나 조리시설 및 저장공간의 부재로 인해 식품제공 활용도가 떨어질 가능성은 낮은 것으로 판단됨
- 정리하면 본 사업 수혜대상의 대부분은 생계급여(49%)를 받고 있는 저소득 1인 (70.9%) 노인가구(37.6%)라는 특징을 가질 것으로 예상됨
 - 이들은 이미 생계급여와 노인급식을 통해서 현금 및 현물의 식품을 제공받고 있어 중복수혜의 가능성이 일부 존재하며, 건강상태 및 주거형태에 따라 도시락 및 급식 형태의 식품제품을 더욱 선호할 가능성도 존재함
 - 중복수혜 가능성과 관련하여 수혜자의 입장에서의 중복성 여부를 점검 및 최소화하고 기능별 통합관리를 위한 지속적인 노력을 기울일 것을 제안하고자 함
 - 식품제공방식의 적절성 측면에서는 저소득 노인들의 선호를 직접적으로 묻는 설문조사나 수요조사를 실시하고 이를 참고한다면 사업을 좀 더 효과적으로 설계하는데 도움이 될 것으로 보임
- 한편 저소득 노인가구의 영양상태가 보충적으로 영양을 지원할 필요가 있는 상태인지에 대한 영양학적인 점검을 위해 주무부처는 2020년 「국민건강영양조사」자료를 사용하여 65세 이상 소득수준별 식품불안정률 및 영양섭취부족분율을 도출한 결과를 제시하였으며 이에 기반하여 연구진이 추가로 검토함
 - 2020년 전체가구의 식품안전성 확보분율은 96.3%로 「제5차 국민건강증진 종합계획(2021~2030)」의 2030년까지의 목표치(HP2030)인 97%보다 0.7%가량 낮은 수준
 - 65세 이상 중위소득 50% 이상인 가구들의 식품안전성 확보분율은 대체로 목표치

- 를 상회하는 반면, 중위소득 50% 이하 노인가구인 경우 다소 낮게 나타남
- 다만 중위소득 50% 이하 노인들의 식품안정성 확보분율은 전체 평균인 96.3%나 HP2030 97%와 차이가 2.6~3.3% 정도로 크지 않아, 식품안정성 측면에서 65세 이상 노인들에 대한 개입의 시급성이 있다고 보이지는 않았음
 - 반면 영양섭취 부족률³³⁾의 경우 만 75세 이상 노인 중 중위소득 50% 초과인 경우 영양섭취 부족분율은 15%, 중위소득 50% 이하의 경우 25.5%로 그 차이가 10.5% 정도로 소득 간 격차가 존재하는 것으로 나타나, 저소득 노인들의 영양섭취 개선을 위한 개입의 필요성을 인식할 수 있었음
- 그러나 식품안정성 확보가구 분율의 소득 간 차이가 크지 않음에도 영양섭취부족분율의 차이가 존재한다는 점은 추가적인 식품제공으로 영양섭취 부족을 근본적으로 해결하는 데에는 한계가 있을 수 있음을 의미함
- 영양섭취의 부족이 식품부족이 아닌 ‘식생활’과 관련된 것이라면 식품제공보다는 식생활 개선을 위한 교육이나 대안식품의 제공이 조금 더 효과적인 정책수단이 될 수 있어 사업추진 시 이러한 점들에 대한 고려가 필요함

다. 사업대상 외 수혜가능성

- 본 절에서는 사업대상 외 수혜가능성을 사업대상이 아닌 자가 혜택을 받을 가능성(누수)과 사업대상임에도 혜택을 받지 못할 가능성(사각지대)으로 나누어 검토함
- 본 사업의 경우 사업대상임에도 혜택을 받지 못할 가능성(사각지대)은 크지 않을 것으로 판단됨
 - 2020년 시범사업 결과에 따르면, 배정인원 대비 신청인원의 비율이 81.7~93.2%로 높은 편으로, 기초자치단체 및 동단위의 적극적인 홍보 및 신청 독려에 따른 결과로 보임
 - 또한 고령, 질병 등의 이유로 수혜대상임에도 본인이 직접 신청을 하지 못하는 경우에는 이장, 자녀 등의 대리인이 대신 신청하도록 함

33) 에너지섭취량이 필요추정량의 75% 미만이면서 칼슘, 철, 비타민A, 리보플라빈의 섭취량이 평균 필요량 미만인 분율을 의미

- 또한 사업대상이 아닌 자가 혜택을 받을 가능성(누수)도 크지 않은 것으로 판단됨
- 첫째, 기초생활보장제도 및 차상위계층의 요건이 변하거나 수혜대상의 소득, 재산 등의 조건이 변하여 자격이 변동되는 경우
 - 2020년도 시범사업에서 대상자 여부를 보건복지부의 ‘행복e음’ 시스템을 이용하여 신청자가 기준에 충족하는지를 심사하여야 하였음에도, 실무적으로 정보가 공유되어 있지 않은 상황이어서 대상자를 파악하는 데 행정 부담이 발생한 바 있음 (김상호 외(2021c))³⁴⁾
 - 이에 주무부처는 보건복지부와 시스템 연계협의를 완료하였으며, 이로 인해 현재는 농식품바우처 지원대상의 자격 검증을 위한 바우처 시스템과 사회보장정보시스템(행복e음)은 서로 연계되어 있다고 답변함³⁵⁾
 - 또한 자격 정보 변경 시 복지부 시스템(행복e음) 연계하여 수혜자 자격 변경사항 알림 기능을 추가할 계획이라고 제시함
 - 둘째, 수혜자가 농식품바우처를 발급받았으나, 실제로 사용하는 자가 다르거나 음식을 섭취하지 않고 폐기하는 경우
 - 실제로 관찰 및 감시가 어렵기 때문에, 유사 사업들에서 비슷한 사례들이 빈번하게 발생하였는지 여부를 검토하는 것이 필요함
 - 이에 대한 대응으로 주무부처는 주기적인 모니터링, 부정수급 대응방안 등을 내용으로 하는 ‘농식품바우처 부정수급 관리 방안검토(안)’을 마련하여 누수의 가능성을 최소화하려는 노력을 기울이고 있다고 답변하였음
 - 동 계획에 따르면 사업추진기관 및 수혜대상자를 대상으로 교육, 주기적인 모니터링, 부정수급 시 처벌 및 제재 등을 주된 내용으로 하고 있으며, 사전차단 조치(수혜자격 실시간 검증, 지원품목 제한 결제시스템 구축 등)와 사후관리조치(카드 부정발급, 부정사용, 부당이득 행위 방지 및 처벌 등)로 구성됨
 - 동 계획을 검토한 결과, 주무부처가 다양한 누수의 가능성을 인지하고 있는 것으로 판단되며 향후 본사업 추진 시 실질적인 사업효과를 달성할 수 있도록 부정수급 관리 방안검토(안)를 보다 구체화해 나간다면 누수발생의 가능성을 줄일 수 있을 것으로 보임

34) 김상호 외(2021b), 「2020년 농식품바우처 시범사업 결과분석 연구」, 한국농촌경제연구원

35) 다만 자격 득실 정보의 변동과 관련하여 주기적으로 확인, 검증하는 등의 기능은 사업추진과정에서 추가로 연계를 예정이라고 함

3. 추진방법의 적정성

가. 추진방법 형태 및 수준의 적절성

1) 지원금액에 대한 검토

- 사업계획에 의하면 기준중위소득 50% 이하 가구(기초생활보장급여 수급 가구 혹은 차상위 가구)를 대상으로 1인 가구 기준 월 4만원의 바우처 금액이 지급됨
- 1인 가구 기준 월 4만원으로 설정된 지원 금액은 ‘최저식품비 중 가정식비’에서 ‘사용가능 가정식비’를 차감한 금액으로 산정하고 2인 이상 가구의 지원 금액은 1인 가구 지원 금액에 가구 균등화지수를 적용하여 설정함
 - ‘최저식품비 중 가정식비’는 표준가구(2020년 기준 42세 부/39세 모/12세 자/10세 녀)로 구성된 4인 가구를 기준으로 하루에 필요한 에너지와 식품류별 구매량을 평가하여 식품비를 도출하고 외식비를 추가 조정하여 산정³⁶⁾
 - ‘사용가능 가정식비’는 한국복지패널 2020년 자료를 사용하여 중위소득 50% 이하 가구의 가정식 엔겔지수(전체 지출에서 가정식비 지출이 차지하는 비중)를 구하고, 해당 지수를 공적이전소득을 제외한 시장소득에 곱하여 산정³⁷⁾

농식품바우처지원금액 = 최저가정식비 - 사용가능가정식비

최저가정식비 = (4인가구기준최저가정식비) × 0.4

사용가능가정식비 = (공적이전소득제외시장소득) × (가정식비지출/총지출)
+ (생계급여중가정식비해당금액)

- 사업계획에서 제시한 바우처 지원금액 산정방식에는 다음과 같은 문제가 있을 수 있음
- 첫째, 동 사업 대상에서 1인 가구가 차지하는 비중이 상당히 کم에도 불구하고 4인 가구 기준으로 최저식품비를 계산함
- 기초생활보장수급자가구 중에서 1인 가구가 차지하는 비중은 71%인 반면, 4인 가구가 차지하는 비중은 3%에 불과함

36) 표준가구의 최저 가정식비는 49만 9,232원(2020년 기준)이며, 해당 값에 1인 가구 균등화 지수인 0.4를 적용하여 1인 가구 기준 최저 가정식비인 19만 9,693원이 도출됨

37) 본 사업과의 중복성을 방지하기 위해 생계급여 중 가정식비용 명목으로 지급된 금액을 사용가능 가정식비에 포함함

- 사업계획에서는 가구원 수에 따라 최소식품비가 다를 수 있다는 점을 고려하여 복지부의 가구 균등화지수를 적용하였으나, 해당 지수는 공동생활 시 주거비, 식료품비 등의 전반적인 비용 절약으로 인한 규모의 경제를 고려하는 것임
 - 이를 식품비에 한정했을 경우 실제 균등화 지수는 0.4보다 높거나 낮을 수 있음
- 따라서 본 사업 지원대상의 절대 다수를 차지하는 1인 가구를 기준으로 최저식품비를 계산한다면 지원금액이 보다 정확히 산정될 가능성이 있음
 - 다만 주무부처에서는 생계급여의 경우에도 4인 가구 기준으로 산정되며, 식품비에만 한정하여 균등화지수를 계산하여도 동 사업에서 사용하는 균등화지수와 유사한 값이 추정된다는 의견을 제시함(1인 가구 기준 0.374)³⁸⁾
 - 또한 생계급여 기준의 적정성을 평가하기 위한 최저생계비 측정이 4인 가구로 이루어져 생계급여 최저생계비 측정 방법과 일관성이 유지된다는 점 또한 고려할 필요가 있음³⁹⁾
- 둘째, 사용가능 가정식비 산출 시 공적이전소득을 제외한 시장소득만을 사용함으로써 저소득 가구의 사용가능 가정식비가 과대 추정될 가능성이 있음
 - 사업계획에서는 생계급여와의 중복을 방지하기 위해 생계급여 중 ‘가정식 비용’명목으로 지급된 금액만을 제외함
 - 하지만 현금으로 지급받는 모든 공적이전소득(생계급여, 국민연금, 기초연금, 근로장려세제 등)의 일정 부분 또한 가정식 비용으로 사용된다고 보는 것이 타당함
 - 수혜가구가 심리적 회계(mental accounting)에 기반하여 공적이전소득을 사용할 경우 기타 현금성 공적이전소득의 한계식품소비성향(소득 증가에 대한 식품비 증가의 비율)은 시장소득에 비해 낮을 수는 있으나, 이를 0으로 가정하는 것은 현실과 배치될 수 있음⁴⁰⁾
 - 시장소득만을 포함할 경우 사용가능 가정식비를 과소추정하게 되고, 결국은 농식품바우처 지원금액을 과도하게 설정할 가능성이 발생함

38) 주무부처 설명에 따르면, 김태완 외(2018)와 동일하게 2016년 가계동향조사의 ‘설정가구’를 대상으로 식품비 한정 가구균등화지수를 계산함. 다만 설정가구는 65세 미만 가구원으로만 구성되기 때문에 고령자의 지출 특성이 제대로 반영되지 않을 수 있음

39) 2018년 중앙생활보장위원회에서는 1인 가구의 급격한 증가 등 인구구조 변화에도 불구하고 표준이 되는 가구의 생활 실태를 반영한다는 측면에서 4인 표준가구를 최저생계비 측에서 유지함(김문길 외, 2020)

40) 심리적 회계란 개인별로 ‘주관적’ 계좌가 존재함으로써 같은 금액의 돈이라도 주관적 계좌별로 상이한 소비지출 행태가 나타나는 성향을 의미함

- 사업계획 상 농식품바우처 지원금액은 소득기준과 영양 섭취 기준을 고려하여 저소득 가구의 최소 권장 영양섭취량 기준 가정식비와 실제 가정식비 지출과의 차액을 산정하였는데, 이와 관련하여 본 조사에서는 식품비 지출 역전현상 등을 방지하기 위해 저소득가구가 기준이 되는 가구에 비해 실제 가정식비 지출이 적은지 확인하였음
- 만약 지원대상 가구의 평균적인 가정식비 지출이 기준이 되는 중위소득 가구보다 유의미하게 적은 경우 본 사업을 통한 식비지원의 타당성을 뒷받침할 수 있음
- 해당 분석을 위해 한국복지패널 2019년 미시자료를 활용함⁴¹⁾
- 가구의 시장소득(x 변수)과 가정식비 지출(y 변수)과의 관계에 대해 커널을 이용한 국소 선형 회귀식(kernel-weighted local linear regression)을 추정함⁴²⁾
- 분석에서는 먼저 가구원 수별(1인 가구, 2인 가구, 3인 가구, 4인 가구)로 국소 선형 회귀식을 각각 추정한 후, 동 사업에서 사용하고 있는 가구균등화지수를 가정식비와 시장소득에 적용하여 모든 가구를 대상으로 추정함
- (패널A) 본 사업에서 가장 큰 비중을 차지하는 1인 가구의 경우 저소득 가구가 중위소득 가구보다 오히려 가정식비 지출이 많은 양상을 보임
- (패널 B, C, D) 가구원 수 2인 이상 가구의 경우 대체적으로 소득이 증가할수록 가정식비 지출도 증가하는 경향을 보이나 중위소득 가구와 중위소득 이하 가구의 가정식비 지출 차이는 농식품바우처 지원금액보다는 전반적으로 작은 편임
- (패널 E) 가구 소득과 가정식비 지출을 균등화하여 모든 가구를 대상으로 분석한 결과, 중위소득 이하 가구의 가정식비 지출은 중위소득 가구보다 작지 않음
- 종합하면 중위소득 이하 저소득 가구의 실제 가정식비 지출은 기준이 되는 중위소득 가구와 크게 차이가 나지 않음을 확인할 수 있음
 - 다만 이러한 분석 결과는 가구의 특성이 통제되지 않은 상태에서의 소득과 가정식비의 관계성을 나타낸다는 점에서 해석에 다소 유의할 필요가 있음
 - 물론 농식품바우처 지원금액은 다양한 가구특성(연령, 성별 등)에 대한 고려 없이 가구소득 및 가구원 수에 의해서만 결정되기 때문에, 가구특성을 통제하지 않은 앞선 분석 또한 지원금액의 적정성을 평가하는 데에 중요함

41) 추후 연도별 분석에서는 2020년 자료도 활용함. 가정식비 지출 및 시장소득은 2022년 소비자물가지수를 활용하여 조정함으로써 최근의 급격한 물가상승을 반영함

42) Epanechnikov 커널을 사용하였으며, 다른 종류의 커널을 사용하더라도 결과에는 큰 차이가 없었음

- 한편 가구의 특성을 통제한 상태에서 가구소득과 가정식비와의 관계성에 대해 살펴본 결과, 저소득 가구와 중위소득 가구의 가정식비 지출 차이는 가구당 바우처 지원금액에 전반적으로 미치지 못함
 - 중위소득 이하의 저소득 가구의 가정식비 지출과 중위소득 가구의 가정식비 지출의 차이는 농식품바우처 지원금액보다는 대체적으로 작음
 - (패널 A) 1인 가구의 경우 중위소득 가구의 가정식비 지출과 중위소득 이하 가구의 가정식비 지출 차이는 최대 2만원에 불과
 - (패널 B) 2인 가구의 경우 중위소득 가구와 저소득 가구의 가정식비 지출 차이는 5만원 미만으로 2인 가구에 대한 지원 금액인 6만 5천원보다 작음
 - (패널 E) 균등화된 가정식비와 시장소득을 사용하여 전체 가구를 대상으로 분석한 결과, 중위소득 가구와 저소득 가구의 가정식비 차이는 최대 2만~3만원 정도로 추정되며 가정식비 격차는 본 사업의 1인 가구 지원 금액인 4만원보다 작음
- 본 조사에서는 추가로 강건성 분석의 일환으로 GAM(Generalized Additive Models) 모형을 활용하여 시장소득과 가정식비와의 관계를 살펴보았음
 - 해당 모형은 상대적으로 유연성이 높아 예측변수(시장 소득 및 가구특성)들과 가정식비와의 비선형적(non-linear) 관계를 허용한다는 장점이 있는 반면, 과적합(overfitting)의 가능성이 일부 존재함⁴³⁾
 - 분석 결과, GAM 모형과 국소 선형 회귀모형은 일부 금액 차이가 있지만 전반적인 시장소득과 가정식비와의 관계성은 큰 차이가 없었음
 - 예를 들어 1인 가구의 경우 시장소득이 가장 낮은 가구(시장소득이 0)는 중위 가구에 비해 가정식비가 평균적으로 3만원 가량 적은 것으로 나타났지만, 그 차이는 소득이 증가할수록 점점 감소함(패널 A)⁴⁴⁾
 - 전체 가구를 대상으로 균등화 가정식비와 균등화 소득 간의 관계를 추정했을 때도 1인 가구와 유사한 결과가 추정됨(패널 E)

43) 다만 본 조사에서 분석한 두 모형은 모두 가구특성에 대한 함수의 형태(functional form)를 특별히 가정하지 않고 가구특성 고정효과(fixed effects)를 사용했기 때문에 가구특성과 가정식비 사이의 비선형적 관계로 인한 추정상의 문제가 생길 가능성이 적음. 따라서 어느 특정한 모형이 우월하다고 할 수 없으며, 여러 분석 결과를 바탕으로 종합적으로 판단하는 것이 타당함

44) 주무부처는 같은 모형을 사용하여 시장소득이 0인 가구가 중위소득 가구에 비해 가정식비가 4만원 적은 것으로 분석하였는데, 해당 모형은 설명변수의 종류 및 자유도(degrees of freedom), 잔차항의 분포 및 연결함수(link function) 설정방법 등에 따라 추정치에 일부 차이가 발생할 수 있음. 하지만 중위소득 가구와 저소득 가구의 가정식비 차이는 저소득 가구의 소득이 증가할수록 점점 줄어들기 때문에 실제 지원대상(중위소득 50% 이하)과 중위소득 가구의 평균적인 가정식비 차이는 4만원보다는 작을 것으로 예상됨

- 결론적으로 가구 특성을 통제했음에도 저소득 가구와 중위소득 가구의 가정식비 지출 차이는 주무부처가 사업계획에서 제시한 가구당 지원 금액에 전반적으로 미치지 못함을 확인함
 - 이와 더불어 가구소득이 증가할수록 가정식비 격차가 줄어드는 데도 불구하고 중위소득 50% 이하 가구에 일괄적으로 같은 금액이 지급되는 것에 대한 형평성 문제가 제기될 수 있음
 - 특히 지원대상 가구 중 상대적으로 소득이 높은 가구는 중위소득 가구와 가정식비 지출이 크게 차이가 없으므로, 일부 바우처 수혜 가구의 가정식비 지출이 비수혜 가구의 가정식비 지출을 웃돌 가능성을 배제하기 어려움
- 두 번째로, 동 사업의 실제 ‘지원대상 가구’와 ‘기준 가구’ 간의 가정식비 지출이 평균적으로 얼마나 차이가 있는지에 대해 분석함
 - ‘지원대상 가구’는 복지패널에서 일반생계급여 수급, 의료급여 수급, 교육급여 수급, 주거급여 수급, 장애수당 수급, 문화누리카드 수령, 통신비 감면(기초연금 수급자, 국가유공자, 장애인 제외) 중 하나라도 해당될 경우임⁴⁵⁾
 - 복지패널 자료에서 해당 조건을 만족하는 가구의 비중은 약 11.7%(2019년 기준, 복지패널 가구 가중치 사용)임
 - ‘기준 가구’는 복지패널 시장소득 기준 중위소득의 50% 이상 120% 이하에 해당하면서 앞서 정의한 ‘지원대상 가구’에 포함하지 않는 가구로 설정⁴⁶⁾
 - 복지패널에서 정의된 ‘지원대상 가구’와 ‘기준 가구’의 가정식비 지출격차가 실제 존재하는지 확인하기 위해, 다음의 선형회귀식을 추정하고 2019년 기준 지원대상 가구와 기준 가구의 가정식비 지출격차($\hat{\beta}$)를 가구원 수별로 살펴봄

$$\text{가정식비}_i = \alpha + \beta \cdot \text{지원대상가구여부}_i + \gamma X'_i + e_i$$

- i : 가구
- 종속변수는 월별 가정식비 지출금액(만원)
- 주요 설명변수는 가구 i 가 앞서 정의된 ‘지원대상 가구’에 해당하는지 여부를 나타내는 더미 변수
- β 는 지원대상 가구가 ‘기준 가구’에 비해 가정식비 지출이 얼마나 차이가 있는지 보여주는 지표임
- 가구주 연령(5년 단위) 고정효과, 가구주 성별 고정효과, 가구 거주 지역 및 권역 고정효과와 같은 가구특성(X)을 추가적으로 통제함

45) 문화누리카드는 기초생활수급자와 차상위계층을 대상으로 문화생활을 지원하는 카드임

46) 기준 가구의 소득 상한을 중위소득 120% 대신 100%나 150%로 설정해도 분석 결과에는 큰 차이가 없음

- 앞선 계량식을 활용하여 추정된 지원대상 가구와 기준 가구의 가정식비 지출 격차를 나타낸 결과 다음과 같음
- (패널 A) 가구특성(X)을 통제하지 않았을 때의 가정식비 격차의 크기는 작은 편이며 통계적으로도 유의하지 않음
 - 1인 가구의 경우 지원대상 가구가 기준 가구에 비해 월 식품비 지출이 오히려 1만원 많은 것으로 추정됨
 - 가구균등화 지수를 적용하여 전체 가구에 대해 추정한 결과, 지원대상 가구와 기준 가구가 식품비 지출 차이가 거의 없는 것(0.4만원)으로 추정됨
 - (패널 B) 가구특성(X)을 추가적으로 통제했을 때의 가정식비 격차의 크기는 가구특성을 통제하지 않았을 때에 비해 다소 커짐
 - 지원대상 가구와 기준 가구의 가정식비 지출 격차는 여전히 바우처 지원 금액(1인 가구 기준 4만원)보다는 작음
 - 1인 가구의 경우 통계적으로 유의미하게 지원대상 가구가 기준 가구보다 월 2.7만원 가정식비 지출이 적음
 - 가구균등화 지수를 적용하여 전체 가구를 대상으로 지원대상 가구와 기준 가구의 가정식비 격차를 추정한 결과, 본 사업 지원 금액인 4만원을 하회하는 약 1.9만원으로 나타남
- 2019년 전체 가구를 대상으로 균등화된 가정식비 격차(패널 A, B)를 연도별(2015~2020년)로 추정한 결과⁴⁷⁾, 가구 특성을 통제한 후의 가정식비 차이는 연도별로 일부 변동이 있지만 약 2만~3만원 내외로 나타남
- 연도별 균등화 식품비 격차 추정치는 모두 1인 가구 기준 농식품바우처 지원금액인 4만원보다 작으며, 특히 2017년을 기점으로 식품비 격차의 95% 신뢰수준의 상한선 또한 4만원보다 작음
 - 2015년에는 지원대상 가구가 기준 가구보다 월 식품비 지출이 3만원 적었으나, 그 격차는 2019년까지 2만원 수준으로 점점 줄어듦
 - 다만 코로나19의 영향이 있었던 2020년에는 가정식비 격차가 다시 확대
 - 결론적으로 지원대상 가구는 기준이 되는 중위소득 가구에 비해 평균적인 가정식비

47) 가정식비 금액은 2022년 소비자물가를 활용하여 보정함

지출 규모가 작았지만 그 차이는 바우처 지원금액인 4만원보다는 작음

- 따라서 지원대상 가구가 농식품바우처 지원금액을 모두 가정식비 지출액에 사용한다면 저소득 가구의 가정식비 지출이 중위소득 가구의 가정식비 지출 및 영양섭취량을 넘어설 가능성이 존재함
 - 물론 저소득 가구가 바우처를 통해 일정 수준의 영양 섭취 수준을 달성할 경우 식품비 지출을 더 이상 늘리지 않고 다른 소비지출이나 저축을 늘릴 수도 있으며,⁴⁸⁾ 이 경우 농식품바우처는 현금 지원과 유사한 역할을 수행하게 됨
 - 다만 가정식비 지출액이 가구의 영양섭취 수준을 정확히 반영하지 않을 수 있기 때문에 이러한 분석 결과를 통해 동 사업을 평가하는 데에는 유의할 필요
 - 저소득층 가구의 경우 무료급식과 같이 가정식비 지출에서 잡히지 않는 영양섭취 수단이 존재함
 - ‘기준 가구’로 설정된 중위소득 가구는 외식비 지출 금액이 높기 때문에 가구 간 가정식비 지출 차이가 적더라도 외식비 지출 차이로 인해 영양 격차가 발생할 수 있음
 - 저소득 가구와 중위소득 가구 간의 정보 격차로 인해 같은 가정식비를 지출하더라도 중위소득 가구가 더 저렴하고 효율적인 영양을 섭취할 가능성이 있음

2) 지원방식에 대한 검토

- 본 조사에서는 농식품바우처가 가구 식품비 지출에 어떠한 영향을 미치는지 분석함으로써 사업계획에서 제시한 지원방식에 대해 검토함
- 2022년 시범사업 대상 지자체⁴⁹⁾ 가계부 자료를 바탕으로,⁵⁰⁾⁵¹⁾ 농식품바우처가 가구 식품비 지출에 미치는 영향을 분석하기 위해 이중차분법(difference-in-differences)

48) 시범사업에서는 지원금액 전부가 식품비 지출에 쓰이지는 않은 것으로 나타남(한계식품소비성향¹⁾)

49) 부산 부산진구(도시 지역), 전북 정읍시(도농 복합지역), 경기 양평군(농촌지역)

50) 주무부처가 제시한 「농식품바우처 시범사업 효과추정」 자료에 의하면 각 지역마다 처치군과 대조군을 각각 200가구씩 총 400가구를 추출하여 3월부터 5월까지 구입한 농식품 전체를 기입하도록 함. 해당 기간 동안 처치군은 3월을 제외한 4월과 5월에 바우처를 수령하였으며, 통제군은 바우처를 수령하지 않음

51) 2022년 시범사업의 바우처 지급금액은 1인, 2인, 3인, 4인 가구가 각각 4만원, 5만 7천원, 6만 9천원, 8만원으로 설정됨. 2인 이상 가구에 대한 시범사업에서의 지원금액은 현 사업계획서에 제시된 지원금액보다 다소 적음

계량식을 추정함

$$\text{식품비지출액}_{it} = \beta \cdot \text{농식품바우처지원금액}_{it} + \psi_i + X'_i \cdot \phi_t + \epsilon_{it}$$

- i 는 가구이며 t 는 시간(월)을 의미함
- 종속변수는 가구 i 의 t 월 식품비 지출액
- 설명변수는 가구 i 가 t 월에 지급받은 농식품바우처 지원금액을 의미
- 가구고정효과(ψ_i)와 시간고정효과(ϕ_t)를 통제함
- 다만 가구특성(X')별로 식품비지출의 차이가 다를 수도 있다는 점을 고려하여 시간고정효과를 가구원 수 고정효과(전체 가구가 분석에 포함된 경우), 지역 고정효과, 성별 고정효과, 연령 고정효과와 교호(interact)하여 통제함
- β 추정치는 농식품바우처 지원금액의 1원 증가가 식품비 지출액에 미치는 영향, 즉 가구 특성을 통제한 상태에서의 한계식품소비성향을 나타냄

○ 분석 결과, 농식품바우처의 한계식품소비성향은 가구원 수에 따라 0.26에서 0.65 사이로 추정되었는데, 이는 바우처가 1만원 증가했을 때 식품비는 약 2,600원에서 6,500원 사이로 증가함을 의미함

- 바우처 금액과 식품비를 균등화하여 구한 전체 가구의 한계식품소비성향은 0.36으로 추정⁵²⁾

□ 따라서 농식품바우처의 추정 한계식품소비성향은 현금보다 큰 것으로 판단되며, 식품비 지출 증대라는 목표에 국한했을 때 본 사업과 같은 바우처 방식이 현금지원보다 더 효과적인 것으로 판단됨

○ 다만 식품비 지출 증가효과는 가구원 수별로 상당한 차이가 있으며, 특히 가구원 수가 적을수록 농식품바우처를 통한 식품비 증가 효과가 낮아지는 경향이 있음

- 실제로 1인 가구의 한계식품소비성향은 다른 가구보다 낮은 0.26으로 추정되어, 바우처 지원금액이 1만원 증가했을 때 식품비 지출은 2,600원이 증가하고 나머지 7,400원은 다른 소비지출로 대체되고 있는 것으로 나타남
- 이에 반해 2인, 3인, 4인 가구의 한계소비식품성향은 1인 가구보다 높은 0.42, 0.65, 0.45로 각각 추정됨

52) 균등화를 하지 않을 경우 전체가구의 한계식품소비성향은 0.43임

- 1인 가구의 한계소비성향이 낮은 이유는 조리 부담으로 인해 신선 식품 활용도가 낮을 뿐만 아니라 취약계층이더라도 이미 어느 정도 영양 섭취 수준을 달성하고 있기 때문인 것으로 판단됨
- 농식품바우처의 식품비 지출 증가효과를 세부 품목별로 살펴보면, 가구원 수에 관계없이 식품비 지출 증가에서 축산 제품이 가장 큰 비중을 차지하며 그 다음으로 높은 비중을 차지하는 것이 과일로 나타남
 - 농식품바우처가 1만원 증가했을 때, 축산 제품 지출은 약 2천원에서 4천원 정도 증가하며, 과일 지출은 약 1천원 정도 증가하는 것으로 추정됨
 - 축산, 과일 외에 기타 식품비 지출에 미치는 효과는 가구원 수별로 차이가 있었는데, 특히 채소 지출 증가는 1~2인 가구보다 3~4인 가구에서 뚜렷하게 나타남
- 농식품바우처의 지출품목별 효과를 가구원 수별로 자세히 살펴보면, 다음과 같음
 - (1인 가구) 바우처 금액의 1만원 증가는 약 3천원 가량의 축산 소비 증가와 1천원 가량의 과일 소비 증가로 이어진 반면, 채소, 곡물, 흰 우유, 계란 등의 소비 증가는 제한적임
 - 바우처로 사용할 수 없는 기타 식품비 지출은 약 2천원 감소
 - (2인 가구) 1인 가구와 전반적으로 유사하나, 축산 증가효과는 1인 가구보다는 낮은 2천원 정도로 추정된 반면, 곡물 증가효과는 1인 가구 보다는 높은 1천원으로 추정됨
 - 1인 가구와 달리 바우처로 사용할 수 없는 기타 식품비 지출의 감소는 제한적으로 나타남
 - (3인·4인 가구) 바우처 금액이 1만원 증가할 때, 축산 지출의 증가액은 3천원을 상회하며, 과일과 채소지출은 각각 1천원씩 증가하는 것으로 추정됨
 - 다만 곡물, 흰 우유, 계란의 소비 증가효과는 1천원 미만으로 제한적이었으며, 바우처를 사용할 수 없는 기타 식품의 지출 감소 효과는 거의 발생하지 않음
- 종합해 볼 때, 본 사업은 현금 지원보다 효과적으로 취약 가구의 식품비 지출을 늘릴 수 있을 것으로 판단되나, 식품 소비 증가를 통해 취약 가구의 영양섭취 및 식생활 개선이라는 정책목표를 달성할 수 있을지에 대해서는 면밀한 검토가 필요함

- 본 사업에서 큰 비중을 차지하는 1인 가구의 경우 신선식품 조리의 어려움 등으로 인해 식품비 지출 증가 효과가 다소 낮을 것으로 예상되며, 이에 주무부처는 1인 가구를 중심으로 식생활 교육을 강화할 계획이라고 밝힘⁵³⁾
 - 주무부처는 사회보장전략회의('23. 5. 31.)의 후속조치로 중앙부처 사회보장제도 통합관리방안을 구체화하여 수혜 대상별 교육 내용과 식생활 관련 성과지표 등을 종합적으로 검토할 예정이라고 설명함
- 식품비 지출 증가 효과가 축산 제품에 치우쳤고 신선 채소 소비 증가 효과는 제한적이었던 시범사업 분석결과에 주목할 필요
 - 고기 위주의 식품 섭취 증가가 소비자 효용 상승에 이바지했을 것으로 판단되지만, 실제 취약계층의 영양의 질 개선이라는 사업 목표 달성에 기여했는지 검토할 필요⁵⁴⁾
 - 만약 개선하지 못했다면 지원품목별로 사용금액 제한을 일정부분 설정하는 방안을 장기적인 대안으로 고려할 수 있을 것임

나. 사업추진주체 역할구분의 명확성

- 본 사업의 추진 주체별 주요 역할은 상대적으로 명확하게 설정되어 있음
 - 농식품부가 사업을 총괄하며, 기본계획 수립, 사업 지침 작성, 예산 편성, 사업 평가 및 지도·감독 등의 역할을 수행함
 - 시·도는 세부 사업계획 수립, 사업비 예산 교부 및 집행 상황 관리 등을 담당
 - 읍면동은 지원 신청·접수를 담당하고 수혜 신청자격을 확인하며, 시군구에서 최종적인 사업 수혜자를 확정함
 - 한국농수산식품유통공사(aT)와 농림수산물교육문화정보원(농정원)은 동 사업의 전담기관으로 사업 운영 및 관리를 담당함
 - aT는 바우처 시스템 관리, 지자체 예탁금 관리·정산, 카드사와의 바우처 비용 정산, 유통업체 등록 및 관리, 사업 모니터링 및 통계관리, 민원대응 총괄 등을 수행함

53) 2022 농식품바우처 시범사업 효과분석 자료에서는 농식품바우처로 인해 건강식생활지수가 증가함을 보이고 있음. 다만 해당 건강식생활지수는 식품군별 중량 증가분을 활용하여 추정된 수치이기 때문에 보다 정확한 평가를 위해서는 식생활과 관련한 상세한 조사가 필요할 것임

54) 바우처가 축산 제품 소비에 미치는 상당한 효과는 구입증량에 미치는 효과에도 동일하게 나타남. 2022 농식품바우처 시범사업 효과분석 자료에 의하면 농식품바우처 지급으로 인해 채소의 구입증량은 8% 증가(10kg→10.8kg)한 데에 비해 축산의 구입증량은 38%가 증가(0.8kg→1.1kg)하였음

- 농정원은 사업에 대한 홍보 및 식생활교육을 담당함
- 카드사는 바우처를 발급하고 사업 예탁금을 관리함
- 유통업체의 경우 농식품을 공급하고 바우처용 POS 시스템을 관리함

□ 다만 사업 홍보, 민원 대응 및 식생활 교육에 있어 실질적으로는 지자체가 많은 역할을 담당할 것으로 판단되나 사업계획상에는 지자체의 역할이 구체적으로 명시되어 있지 않았음

- 이에 주무부처에서는 사업관리, 홍보 및 식생활 교육과 관련한 광역·기초자치단체의 역할이 포함된 사업추진체계(안)을 제시하였으나 지자체의 경우 전담 운영인력 규모, 소요 예산 운영비 등 세부 운영계획은 미비한 편임
 - 본 사업 시행 이후 지자체가 이러한 역할을 수행할 수 있는 충분한 역량이 있는지에 대한 면밀한 검토가 필요함
- 시범사업을 수행한 일부 지자체에서는 사업의 홍보, 신청, 적격성 심사 등으로 인한 행정 부담 증가 및 인력 부족 문제를 지적한 바 있음
- 따라서 사업 홍보, 민원 대응 및 식생활 교육에 있어 지자체, aT, 농정원의 역할 구분을 명확히 설정하고, 이에 맞는 구체적인 수행계획이 각 주체별로 수립되는 것이 필요함

다. 정책조합의 가능성

□ 주무부처인 농식품부에서는 2023년 예산안에서 예산이 전액 삭감된 ‘초등돌봄교실 과일간식 지원사업’(72억원)과 ‘임산부 친환경 농산물 지원사업’(158억원)을 2025년부터 농식품바우처 사업으로 통합하는 것을 계획 중임

- 초등돌봄교실 과일간식 지원사업(‘18~’22년, 5년)⁵⁵⁾과 임산부 친환경 농산물 지원사업(‘20~’22년, 3년)⁵⁶⁾은 시범사업으로 출발하여 1년씩 연장하는 방식으로 추진

55) 예비타당성조사(‘19. 5.~’21. 5.) 결과 ① 지방교육재정 교부금 등을 포함한 지자체 재원분담 방안 마련 ② 학교급식과의 관계 설정 등 후속조치를 이행하도록 사업 보완요구를 받았으나, 아직까지 예타 지적사항이 보완되지 않아 사업타당성이 충분히 확보되지 않은 상태

56) ① 유사사업(복지부 영양플러스 사업)과의 조정 필요성 ② 보조사업 연장평가 결과(단계적 폐지) ③ 사업계획 구체성 결여 등을 이유로 예비타당성조사 대상사업으로 선정되지 않아 시범사업으로 추진

- 위 2개 사업은 농식품바우처 사업과는 수혜대상, 사업목적에서 상이한 편이며, 이에 대한 지적이 지속적으로 제기되고 있음
 - 초등학생·임산부 지원은 소득 수준과 관계없이 지원이 이루어지는 사업인 반면 농식품바우처는 저소득층이 지원대상인 사업이며, 근거법령이 상이함⁵⁷⁾
 - 해당 사업들을 농식품바우처 사업과 ‘저소득층을 사업대상으로 농식품바우처 지원을 통한 과일·친환경 농산물의 지속적인 공급의 방법으로 통합’하려는 방안과 관련하여 구체적인 실행계획은 아직 수립되지 않은 상태임
 - 이에 대해 주무부처는 예비타당성조사 후 사업 기본계획 수립 시 통합에 대한 구체적인 세부계획을 마련하겠다는 의견을 제시하였음
 - 향후 시범사업 효과성 검토 결과에 기반하여 향후 본 사업과의 통합방안에 대해 면밀히 검토하고 이에 대한 구체적인 계획 수립이 선행되어야 할 필요가 있음

- 다음으로 주무부처가 사업계획에 제시한 대로 농식품바우처 사업의 효과성을 극대화하기 위해 식생활교육을 추진하기 위해서는 기존 지자체별 식생활 교육 사업과 적절히 조합하여 진행하는 것이 필요하나 이에 대한 구체적인 계획이 부족함
 - 현재 「제3차 식생활교육 기본계획(’20~’24)」을 기반으로 국고보조사업인 식생활교육 사업이 광역 및 기초자치단체 단위에서 실시되고 있음
 - 따라서 주무부처는 본 사업과 연계된 교육을 추후 「지자체 식생활교육 사업 기본계획」에 구체적으로 적용하고 지자체들과 밀접하게 소통할 필요

- 한편 주무부처 중심으로 본 사업의 목표와 동일선상에 있는 지자체 중복사업과의 조정 노력이 이루어지고 있는 것은 긍정적으로 평가됨
 - 강원도의 ‘저소득 취약계층 로컬푸드 지원사업’은 기초생활수급자 중 65세 이상 단독 가구를 대상으로 지역 신선 농산물 꾸러미를 제공하는 사업인데, 사업목적과 사업대상 및 사업내용이 본 사업과 거의 유사함
 - 이에 대해 강원도는 바우처 본사업 확정 시 해당 사업에 대한 사업종료 의견을 제출하였으며, 이는 유사 중복 문제 해결을 위한 적절한 방안으로 판단됨

57) 농식품바우처 사업은 「농업·농촌 및 식품산업기본법」에, 초등돌봄교실 과일간식 지원사업과 임산부 친환경 농산물 지원사업은 각각 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」, 「저출산·고령사회기본법」, 「식생활교육지원법」, 「저출산·고령사회기본법」을 근거 법령으로 함

- 다만 경기도의 ‘지역농산물 먹거리 지원사업’ 또한 본 농식품바우처 사업과의 유사성이 높기 때문에 일정 부분 사업조정 필요성이 존재하며 이를 위해 주무부처와 경기도 간의 긴밀한 협의가 필요할 것으로 판단됨
 - 보건복지부의 「사회보장제도 변경 협의」 시 중복 문제가 지적되지는 않았으나, 정책 수혜자의 관점에서는 현물 지원(농산물 꾸러미 제공)을 한다는 사업 내용에서 일부 중복성이 존재할 수 있음
 - 주무부처에서는 본 사업과 경기도 사업 간 중복성을 줄이고 시너지 효과를 확대하기 위해 긴밀한 협의를 진행하고 있다고 설명한 바 있음
- 이러한 주무부처의 정책조합 노력은 최근 중복성이 높은 부처 및 지자체 사업들을 핵심부처 중심으로 국민 편의 관점에서 패키지화하여 통합 관리하고자 하는 정책 기조⁵⁸⁾와 일맥상통하는 측면이 있음
- 다만 지방정부 주도 사업이 해당 지역주민의 필요를 반영함으로써 더 큰 사업효과를 낼 가능성 또한 존재하므로, 본 사업이 시행되더라도 지역 특성에 맞는 지원정책을 위한 지방정부의 역할에 대해서도 함께 고민할 필요가 있음

4. 전달체계의 적절성

가. 전달체계의 명확성

- 본 사업의 전달체계는 전반적으로 명확하고 구체적으로 수립되어 있음
- 다만 지자체 담당자가 행복e음 시스템과의 연계를 통해 동 사업의 수혜자격 충족 여부 및 변동사항을 확인하는 전달체계가 다소 충분하지 않은 측면이 있었음
 - 2020년 농식품바우처 시범사업의 읍면동 담당자를 대상으로 한 설문조사에서, 전체 응답자의 37.8%만 행복e음 시스템에 대한 직접적인 열람권한이 있는 것으로 나타남
 - 주무부처에서는 현재 농식품바우처 시스템과 사회보장정보시스템(복지부, 행복e음) 간에 바우처 지원대상 자격 검증 관련 기능은 연계되어 있으며, 향후 수혜자격 득실 변동정보 연계 부분까지도 고도화할 계획이라고 제시하였음

58) 대통령실, 「윤석열 대통령, 약자복지·서비스복지 중심 지속가능한 복지국가 비전 제시」, 보도자료, 2023. 5. 31.

- 다만 아직 수혜자격 득실 변동사항에 대한 정보 연계 부분은 시범사업 단계에서는 완료되지 않은 상태로, 주무부처에 의하면 수혜자격 득실변동 확인기능은 2023년 하반기 내 시스템에 반영하는 것으로 사회보장정보원과 협의 완료함

- 따라서 향후 사업 추진 과정에서 지자체가 행복e음 시스템을 통해 신청자의 수혜자격 충족 및 변동 여부를 바로 확인할 수 있는 전달체계가 명확하게 구축되어 있는지 재확인할 필요가 있음
 - 실제 해당 전달체계가 문제 없이 구축되어 있다면 지자체 담당자가 시스템을 이용하는 데에 어려움은 없는지에 대해 구체적으로 파악하는 것이 요구됨

나. 수요자 접근의 용이성

- 농식품바우처 사업의 지원대상자는 읍면동 주민센터에 수혜자 본인(또는 대리인)이 직접 방문하여 신청해야 함
 - 지자체로부터 자격 결정을 통보받은 적격 수혜자는 지정된 사용처에서 신선식품 구매에 사용할 수 있는 농식품바우처 카드를 수령함
- 본 사업은 식품구매에 사용할 수 있는 전자 바우처를 제공한다는 측면에서 직접적인 현물 지원에 비해 수요자 접근성이 높은 것으로 판단됨.
- 다만 현재 시범사업에서는 바우처 사용처가 농협 하나로마트, 농협몰, 로컬푸드 직매장으로 한정되어 있는데, 수요자 접근성을 향상시키기 위해선 사용처를 지속적으로 확대할 필요가 있음
 - 특히 온라인 접근성이 낮고 온라인 구매를 선호하지 않는 고령층의 경우 가맹점 확충이 수요자 접근성 향상에 있어 중요함
 - 최근 2023년 시범사업에서 GS25 편의점, GS 슈퍼마켓을 가맹점에 추가하는 등 사용처를 지속적으로 확대하려는 주무부처의 노력은 긍정적으로 평가됨
 - 사업계획에서 제시한 것과 같이 도서·산간 지역 거주민과 거동 불편자를 위한 식품 배송 및 방문 판매 등의 서비스를 고려할 수 있음
 - 수요자 접근성 향상 및 사업목표 달성을 위해 건강한 식생활에 도움을 줄 수 있는 식품을 중심으로 구매 가능 품목을 확대하는 것을 고려할 수 있음(해산물 등)

- 본격적인 사업 시행 이후 수혜 대상 증가, 수혜자의 실질 구매력 감소 등 사업 운영에 위험 요인이 나타날 때, 소비자 후생 증대 측면에서 일부 수입산 식품군을 대상 품목에 포함하는 정책적 유연성도 장기적으로 검토할 필요⁵⁹⁾

□ 아울러 바우처 카드를 충전식 선불카드 방식과 신용·체크카드 방식 두 가지로 제공하는 계획 또한 수요자 접근성을 높일 수 있음

- 현재 시범사업에서 사용되고 있는 충전식 선불카드 방식은 낮은 신용도로 인해 신용·체크카드 발급이 어려운 계층의 접근성을 높일 수 있음

- 충전식 선불카드는 보안성이 높은 IC카드 방식을 도입하는 방안을 검토할 필요⁶⁰⁾

- 신용·체크카드와 바우처 시스템을 연계하는 방식은 상기 제시된 충전식 선불카드의 한계를 극복함으로써 수요자의 편의성을 높일 수 있으므로, 카드사들과의 충분한 협의를 통해 기존에 소지한 카드를 이용하는 방안을 검토할 필요

- 시범사업의 충전식 선불카드를 발급 중인 농협은행뿐만 아니라 다양한 은행·카드사가 참여할 수 있도록 유도할 필요

□ 한편 사업 신청을 위해 읍면동 주민센터를 직접 방문하는 과정을 거쳐야 된다는 점에서는 수요자 접근성이 다소 낮은 것으로 판단됨

- 대리인 신청을 가능하게 설계했지만, 주민센터를 직접 방문하는 과정에서 발생하는 비용은 본 사업의 수혜율을 낮추는 요인으로 작용할 수 있음

- 특히 사업 시행 초기에 신청자들이 몰릴 경우 주민센터의 업무 과중으로 인한 여러 불편이 야기될 가능성이 있음

□ 따라서 수요자 접근성 향상을 위해 오프라인 채널뿐만 아니라 온라인 채널(복지로 등)을 통해서도 신청이 가능하도록 설계하고, 온라인 접근성이 높지 않은 계층을 위해서 콜센터를 통한 신청을 가능하게 하는 것을 고려할 수 있음

59) 다만 주무부처는 수입산 식품을 대상 품목에 포함하는 것은 동 사업의 목적 중 하나인 국산 농산물 소비기반 강화 취지에 부합하지 않기 때문에 사업 목적상 검토가 어렵다는 의견을 제시함

60) 이 외에 시범사업에서 발급하고 있는 바우처 카드 전면에 “농식품바우처카드”라고 표기되어 있어 낙인효과 우려가 있었으나, 2023년 시범사업에서 해당 문구가 삭제된 개선된 카드 디자인을 적용함으로써 이러한 문제를 해결함

- 주무부처에서는 신청창구 다양화(홈페이지, 온라인, 모바일 앱, 콜센터)를 통한 전화 ARS 신청 등) 등 수혜자 편의를 향상시킬 수 있는 다양한 대안을 검토 중임
- 또한 주무부처에서는 수혜자 자격이 전년도와 동일하게 유지되는 경우 자동으로 지원금을 지급하는 등의 신청 간소화 방안을 계획 중인 것으로 제시함

다. 집행기구의 적절성

- “사업추진주체 역할구분의 명확성”에서 확인하였듯이 집행기구의 역할과 기능은 전반적으로 명확하고 적절하게 설정되어 있으며, 역량과 자원 또한 크게 부족하지 않을 것으로 판단됨
 - 시범사업 과정에서도 사업수행주체의 역량이 부족함으로 인해 농식품바우처가 수혜자에게 제때 전달되지 못하는 문제는 크게 부각되지 않음
- 다만 본 사업이 전국적으로 시행될 경우 지방자치단체의 민원 대응 역량이 충분한지에 대해 면밀히 검토할 필요
 - 사업계획에 의하면 aT가 민원대응을 총괄할 예정이지만 대부분의 민원은 신청 접수를 담당하고 있는 읍면동 주민센터로 몰릴 가능성이 높음
 - 시범사업의 경우 동 사업을 적극적으로 희망하고 민원 대응 능력이 높은 지자체에서 시행되기 때문에, 실제 본 사업이 전국적으로 시행될 경우 많은 지자체들이 신규 재정 부담 및 민원 대응에 있어 부담을 느낄 수 있음
 - 사업시행을 총괄하는 농식품부와 지자체 간의 긴밀한 협의를 통해 민원 대응 분담 방안을 포함한 보다 상세한 운영계획 및 지침을 마련할 필요
 - 전체적인 사업 운영 및 관리를 맡고 있는 농식품부와 aT의 책임성을 강화하고, 민원 대응 및 식생활 교육 등에 있어 aT가 더 적극적인 역할을 담당하여 지자체 업무 부담을 경감할 필요가 있음

V. 비용-효과성

1. 기대효과(성과)의 적정성

가. 기대효과의 명확성

- ☐ 주무부처에서 제시한 기대효과는 1) 농식품 소비 확대 2) 불평등도 개선 효과 3) 의료비 절감 효과 4) 산업 파급효과(생산유발, 부가가치 유발 및 고용 유발 효과)임
- ☐ (농식품 소비 확대) 사업목적을 가장 일차적·직접적으로 반영하고 있는 기대효과이나, 바우처 제공이 농식품의 가격이나 비수혜대상에게 미치는 영향에 대한 고려가 충분히 이루어지지 않음
 - 사업의 기대효과가 국산 농산물 전반에 걸친 소비확대로 광범위하여 농식품 가운데 어떤 품목에서 어느 정도 규모로 소비가 확대될 필요가 있는지에 대한 명확한 기대효과 설정이 이루어져 있지 않음
 - 수혜대상의 농식품 소비 행태 변화, 소비 행태 변화가 실질적인 영양 섭취 구성에 미치는 영향 등에 대한 장기적이고 구체적인 기대효과를 제시할 필요
 - 소비 확대가 가져오는 경제적 효과는 시장 구조에 따라 달라지게 되므로, 농식품 항목별로 시장 가격이 어떻게 변동하며 수혜대상이 아닌 일반 농식품 소비자가 어떠한 영향을 받게 되는지에 대한 분석이 필요함
 - 대규모의 수요 증가로 인하여 시장 가격이 상승한다면 바우처를 제공받지 않는 일반 소비자의 후생은 감소하게 됨
 - 우리나라 농업 생산 및 농산물 판매체계 특성상 가격 상승이 생산자 소득 증대로 이어지지 않고 중간 유통단계의 이익 증가로 이어질 가능성이 존재함
- ☐ (불평등도 개선 효과) 특정 소득 계층에게만 바우처가 제공되는 점, 현물 소비에 제한되어 있기는 하나 수혜 대상의 실질 소득을 증가시키는 점으로 인하여 불평등도 지수와 관계를 가지며 저소득층의 영양 상태 개선을 유도하고 사회적 불평등을 개선할 수 있을 것으로 기대됨
 - 주무부처에서 제시한 기대효과에 따르면 경상소득에 대한 지니계수는 지원 전

0.45928에서 지원 후 0.45916으로 감소하며, 식품소비지출에 대한 지니계수는 0.28430에서 지원 후 0.27978로 감소하는 것으로 나타남

- (의료비 절감 효과) 사업목적과의 연계성이 높으나 장기간에 걸쳐 나타나는 기대효과로, 본 기대효과와 명확성과 적정성은 실현가능성과 밀접하게 연결되어 있음
 - 저소득층의 의료비 지출의 감소는 의료복지서비스에 대한 국가 재정지출의 부담을 줄일 수 있다는 점에서 의미가 있으며, 관측이 가능하고 사업목적과의 연계성 역시 높은 것으로 판단됨
- (산업유발효과) 바우처 지원을 통한 수요 증대가 식품산업과 비식품산업에 걸쳐 생산 및 부가가치를 유발할 수 있으나, 파급효과와 간접효과의 범위를 어느 정도까지 고려할 것인가에 대해서는 여러 논의가 있을 수 있음
 - 주무부처가 제시한 산업파급효과는 세출을 고려하지 않았을 때 중위소득 50% 이하의 가구의 소비 순증 효과는 9,813억원, 세출을 고려하였을 때 전체 가구에 대해 발생하는 소비 순증 효과는 5,238억원으로 예측됨
 - 그러나 일반균형 관점에서 사업의 간접효과 규모를 파악하고자 한다면 바우처 지원으로 인한 산업 파급효과만을 보는 것이 아니라 바우처 지원으로 인하여 지출이 감소하는 분야에서 발생하는 효과를 함께 고려해야 함
 - 증세가 이루어지지 않았을 경우를 가정한 경우, 1조 이상의 재정이 농식품바우처에 투입된다면 이는 다른 분야의 재정지원 또는 정부 지출이 1조 이상 감소함을 의미함

나. 기대효과와 실현 가능성

- (농식품 소비 확대) 바우처 제공에 따른 농식품 소비 확대의 규모는 저소득층 가구의 농식품에 대한 수요 탄력성과 바우처 제공 금액에 대한 한계소비성향, 가격 상승에 따른 바우처 비수급가구의 소비 감소 규모에 따라서 달라짐
 - 지원금액 대비 어느 정도 농식품 사용이 증가했는지 나타내는 한계소비성향은 시범사업 연도마다 큰 차이를 보임
 - 2019년 자료를 이용한 분석에서는 한계소비성향이 89%로 추정되지만 2022년 자료를 이용한 분석에서는 41%로 추정됨

- (불평등도 개선) 경상소득 부분에 한정하여 본다면 사업 시행 시 농식품 소비 행태 변화와 무관하게 이루어지는 직접적인 효과임
 - 중위소득 50% 이하의 저소득 가구에 대해서 경상소득 이전의 형태를 가지는 지원이 발생하게 되므로 중위소득 50%를 초과하는 가구와의 경상소득 차이가 감소할 수밖에 없으며 이로부터 지니계수 등의 불평등도 지수가 개선됨
 - 중위소득 30% 이하 가구에 지원이 이루어지지 않았을 때의 경상소득 지니계수는 0.45928이었으며 지원 이후에는 경상소득 지니계수가 0.45914로 감소(한국농촌경제연구원, 2022)
- (의료비 절감 효과) 가장 불확실성이 크고 장기간에 걸쳐 나타나는 기대효과임
 - 바우처를 통한 식품 소비의 변화 → 가구 구성원의 식이 섭취와 영양 개선 변화 → 현재 또는 미래의 건강상태 변화 → 의료비 규모를 유의미하게 감소
 - 다양한 연구에서 식품비 비중과 의료비 비중 간의 관계를 살펴보았으며, 식품비 지출이 증가함에 따라 영양 상태가 개선되어 의료비 지출이 감소하는 것으로 나타남
 - 다만 식품비 지출이 의료비 지출에 영향을 미친다고 하더라도 어떤 시차를 두고 효과가 발생하는지에 대해 명확한 근거가 존재하지 않는다는 점에 유의할 필요
- (산업 파급효과) 농식품 시장의 특성과 우리나라 농업 구조를 고려해야 하며 사업 시행 이후 장기적인 기간에 걸친 변화를 파악할 필요
 - 농산물의 공급은 단기적으로 비탄력적인 경향을 가지기 때문에 수요의 증가는 생산량 증가보다는 가격 상승으로 이어질 수 있음
 - 그러나 농식품바우처 사업의 시행이 어느 정도 장기적으로 유지되면서 공급이 탄력적으로 반응하고 생산량이 증가함에 따라 산업 파급효과는 커질 가능성도 존재함

다. 성과관리계획 및 성과지표의 적절성

- 사업계획에서 성과지표는 1) 농식품바우처 수혜율과 2) 농식품바우처 수혜자 체감도로 제시됨
 - 본 사업의 목적은 저소득층의 영양을 개선하고 농식품 소비를 확대하는 것으로 제시되었으므로, 사업의 성과지표 역시 (1) 농식품 소비가 항목별로 증가하였는지와 (2) 수혜대상 가구 구성원의 영양이 개선되었는지 판단할 수 있어야 함

- (농식품바우처 수혜율) 수혜대상 가구 가운데 얼마나 많은 가구가 바우처를 신청하여 제공받았는지의 비율임
 - 본 성과지표는 투입지표와 과정지표의 성격이 혼재되어 있음
 - 바우처 수혜율은 바우처를 제공받은 가구 수에 의해 결정되며 이는 사업에 투입되는 예산의 규모이므로 투입지표로서의 성격을 가짐
 - 수혜대상 중 얼마나 많은 가구가 신청하여 제공받았는지 사업 추진의 정도를 반영하고 있다는 점에서 과정지표일 수 있음
 - 사업에 대한 홍보 및 지방자치단체의 행정 지원 등을 통하여 사업의 인지도를 높이고 수혜율을 높이는 것이 중요할 수는 있으나, 이것은 원활한 사업 추진 과정에 수반되는 것이지 사업의 궁극적인 목적이라고 볼 수는 없음
- (농식품바우처 수혜자 체감도) 수혜자 대상 설문조사를 바탕으로 산출한 만족도를 반영함
 - 농식품바우처 수혜자 체감도 역시 사업 추진 과정에서의 수혜자의 만족도를 확인하고 향후 개선해야 할 점을 도출하는 지표로 사용할 수는 있으나 사업의 궁극적인 효과나 영향력을 판단할 수는 없음
- 사업계획에서 최초로 제시한 성과지표는 본 사업의 효과와 정책적 영향력을 적절하게 평가하기 어려울 것으로 판단하였음
 - 수혜자의 영양섭취 및 건강 상태가 사업의 직접적인 성과지표로 제시되기에는 현실적으로 무리일 수 있으나(효과의 시차 등), 영양섭취율 개선 정도 등 일차적인 산출에 대한 성과지표는 사업부처의 계획하에 진행이 가능할 것으로 판단하여 검토의견을 제시함
 - 이에 따라 주무부처에서는 연구진 검토의견을 수용하여 ‘권장섭취량 대비 영양섭취량 개선율(%)’ 지표를 사업의 성과지표로 포함하여 추가로 제시하였음
 - 측정산식: $(\text{제도 도입 후 영양섭취 비율} / \text{제도 도입 이전 영양섭취비율}) \times 100$
 - 목표치: 2023년 농식품바우처 시범사업을 통해 추후 제시할 예정
 - 또한 주무부처는 사업의 기대효과 중 농가소득의 확대와 관련하여 공급자 측면에서의 성과지표로 농산물 소비 증가, 농가소득 증가, 산업파급 효과를 추가 제시하였음
 - 공급자 측면 성과지표의 적정성에 대해서는 앞서 사업목표의 명확성 평가항목에서 이미 살펴본 내용으로 같음함

- 수혜 품목이 적절한지, 저소득층의 영양소 섭취 개선 효과가 명확하게 나타나는지 파악하는 것이 사업의 성과를 파악하는 데 핵심적인 정보이므로 이에 대한 자료 구축을 통한 성과관리 계획을 수립할 필요가 있음

2. 비용추정의 적정성

가. 비용추계의 적절성

- 사업계획에서 본 사업의 비용은 (1) 바우처 지원비 (2) 지방자치단체 사업 운영 지원비 (3) 전담 기관 사업운영비의 세 가지 항목으로 구분되어 제시됨

〈표 13〉 사업계획안의 2025~2028년 비용 추계

(단위: 백만원)

연도	바우처 지원	지자체 운영지원	사업운영	총지출
2025	1,234,206	2,890	11,118	1,248,214
2026	1,232,714	2,890	11,210	1,246,814
2027	1,232,010	2,890	11,309	1,246,209
2028	1,232,058	2,890	11,416	1,246,364

자료: 농림축산식품부, 「농식품바우처 예타 사업설명회 자료」, 2022를 정리하여 저자 작성

1) 바우처 지원

- 바우처 지원 비용은 (1) 가구원 수별 지원 단가와 (2) 가구원 수별 수혜대상 규모에 의해서 결정됨
 - 최저 가정식비와 사용가능 가정식비 간 차액을 지원하는 구조
 - 수혜대상 규모는 부처에서 예측한 연도별 기초생활보장 수급가구 및 차상위계층 수급 가구 추이를 바탕으로 함
 - 2022년 이후 지원대상은 전년도 수급 가구 규모를 바탕으로 한 예측치임
 - 증가율은 2017년부터 2019년 사이의 3개년 평균 변화율이 매년 적용된다고 가정함(2020년과 2021년은 코로나로 인한 특수 상황을 고려하여 제외)

〈표 14〉 가구원 수별 지원금액(월별)

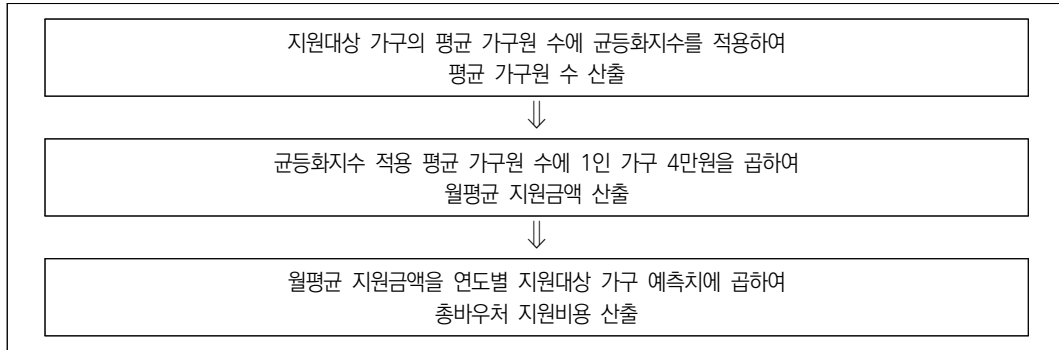
(단위: 원)

가구원 수	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인 가구
지급금액	40,000	65,000	83,000	100,000	116,000	131,000	145,000

자료 : 농림축산식품부, 「농식품바우처 예타 사업설명회 자료」, 2022

□ 전체 바우처 지원비용을 추계 방식을 도식화하면 다음과 같음

[그림 3] 바우처 지원비용 추계 방식



자료: 연구진 직접 작성

□ 이에 따라 당초 사업계획에서 제시한 바우처 비용추계 결과는 다음과 같음

〈표 15〉 바우처 지원비용 추계

연도	평균 가구원 수(명) (A)	균등화지수 적용 평균 가구원 수(명) (B=1+(A-1)*0.625)	가구당 월평균 지원금액(원) (C=B*40000)	지원대상 가구 수(가구) (D)	바우처 지원비용 (백만원) (E=C*D)
2025	1.28	1.17	46,903	2,192,844	1,234,206
2026	1.25	1.16	46,244	2,221,399	1,232,714
2027	1.22	1.14	45,586	2,252,190	1,232,010
2028	1.17	1.11	44,270	2,285,260	1,232,058

자료: 농림축산식품부, 「1차 제출자료」, 2023. 1. 5.

□ 주무부처의 바우처 지원비용 추계 방식에는 크게 두 가지의 개선점이 존재함

- (지원대상 규모 예측) 연평균 수급 가구 수를 예측하는 데 산술평균값을 사용하였으나 연속적으로 변화하는 값의 평균 변화율을 알기 위해서는 기하평균을 사용하는 것이 적합함

○ (바우처 지원비용 추계) 바우처 지원비용을 추계할 때 지원대상의 가구 수 분포를 고려하는 것이 더 바람직함

- 현행 방식에서는 지원대상 가구의 평균 가구원 수에 다시 균등화지수를 적용하고 이를 바탕으로 가구당 월평균 지원금액을 도출하고 있는데 이 과정에서 가구원 수별 분포에 대한 정보가 소실됨

- 1인 가구의 규모와 비중 증가를 고려하지 않고 평균 가구원 수에 1인 가구 지원금액을 곱하게 되면 평균 가구원 수가 감소하면서 가구당 월평균 지원금액이 감소하는 것처럼 나타나므로 비용이 과소하게 추계될 수 있음

□ 이러한 개선사항에 기반하여, 본 조사에서는 다음과 같이 바우처 지원비용을 추계함

○ 첫째, 지원금액이 가구원 수에 따라 달라지므로, 보건복지부의 기초생활보장수급 현황자료로부터 수급가구의 가구원 수별 분포를 적용하여 기초생활보장 수급가구의 가구원 수별 지원대상의 규모를 바탕으로 비용을 추계함⁶¹⁾

- 코로나 특수 상황의 영향을 제거하고 2018년 10월 부양의무자 기준 폐지로 인한 주거급여 대상자 급증 효과를 배제하기 위하여 2016년부터 2018년까지 3개년간의 평균 증가율을 활용

- 각 연도별로 가구원 수에 따른 전년 대비 기초생활보장 수급가구 수 증가율을 계산하고 3개년 증가율의 기하평균 값을 도출한 후 평균 증가율이 2022년부터 매년 적용되는 것으로 가정함

- 기초생활보장 수급가구 대상 추계 결과, 1인 가구, 2인 가구가 다른 가구와는 다르게 증가하고 있어 바우처 지원비용 역시 증가하는 모습을 보임(3인 가구 이상에서는 바우처 지원비용이 점차 감소)

○ 둘째, 기초생활보장수급가구와의 중복을 제거한 차상위계층과 한부모가족 지원대상 규모를 바탕으로 비용을 추계함

- 사회보장정보시스템 자료 추출 상의 한계로 인하여 차상위계층과 한부모가족의 가구특성별 분포 및 가구원 수 정보는 파악할 수 없었음

- 따라서 차상위계층의 경우에는 주무부처에서 활용한 방식을 준용하여, 차상위계층의 평균 가구원 수⁶²⁾에 가구 균등화 지수 0.625를 곱하고 이를 1인 가구 바우처

61) 보건복지부 사회보장정보시스템(행복e음) 기초생활보장수급자현황 추출자료로부터 기초생활보장수급가구의 가구원 수별 분포를 파악함. 가구원 수에 따른 수급가구 수는 월말 수급 가구 수의 연평균 값임

- 지원금액에 곱하여 가구당 평균 바우처 금액을 산출함
- 한부모가족의 경우에는 평균 가구원 수에 대한 정보가 존재하지 않아 보수적으로 모든 한부모가족의 가구원 수를 2명으로 가정하여 비용을 추계함

- 본 조사에서 연구진이 추계한 바우처 지원비용은 다음 <표 16>과 같으며, 이때의 바우처 지원비용은 주무부처가 사업계획에서 제시한 지원단가(1인 가구 4만원 기준)를 적용한 수치임
- 사업계획에서 제시한 바우처 지원비용 추계 결과는 당초 사업계획에서 제시한 바우처 지원비용 추계 결과와 유사한 수준이나, 사업계획의 예상 총지출 금액이 매년 동일한 것과 달리 지원비용은 시간이 지남에 따라 증가할 것으로 예측됨
 - 향후 본 사업으로 전환 시 가구원 수의 변동을 고려하여 지원비용 규모를 엄밀하게 추계할 필요가 있음

<표 16> 바우처 지원비용 추계(검토안)

(단위: 원)

구분	2025	2026	2027	2028
기초생활수급	959,049,932,956	974,592,798,522	991,382,799,721	1,009,423,048,807
차상위계층	179,218,318,832	173,589,845,711	168,138,138,615	162,857,646,086
한부모가족	36,609,431,205	35,424,110,445	34,277,167,372	33,167,359,414
합계	1,174,877,682,992	1,183,606,754,678	1,193,798,105,708	1,205,448,054,307

자료: 연구진 직접 작성

2) 지자체 사업운영 지원

- 지자체 사업운영 지원비는 지방자치단체가 농식품바우처 사업을 수행할 수 있도록 지원하는 비용이며, 신청접수인력 지원, 지역협의체 지원, 사업홍보 비용으로 구성
- 사업계획에서 본 사업의 지자체 사업운영 지원비용은 매년 변동 없이 28억 9천만원이 책정되어 있음
 - 2025년 전체 사업 지출금액의 23.15%, 2026년 23.18%, 2027년 및 2028년에 각각 23.19%에 해당하는 금액임

62) 평균 가구원 수는 부처에서 제공한 2016년부터 2021년까지의 차상위계층 가구원 수를 평균한 값으로 함(1.36)

- (신청접수인력 지원비용) 사업계획에서는 시군구 지방자치단체별로 2개월간 1명의 지원 인원이 투입되어 월간 209시간 근무하며, 시간당 임금은 8,850원으로 책정되어 있는데 지원인력의 시간당 임금이 최저임금 수준보다 낮게 설정되어 있음
 - 물가 상승 및 최저임금 변동 추이를 고려하여 임금수준을 설정할 필요
- 이러한 연구진 검토의견에 대하여 주무부처에서 수정하여 다시 제출한 신청접수 인력지원 비용은 2025년 12.4억원에서 2026년 12.9억원, 2027년 13.3억원, 2028년 13.8억원 수준인 것으로 나타남
 - 2023년 최저임금인 시간급 9,620원은 ‘경제성장률 전망치+소비자물가상승률 전망치-취업자증가율 전망치’를 고려한 인상률을 바탕으로 설정
 - 2020년부터 2023년까지 평균 최저임금 인상률인 3.61%를 적용하여 2025년부터 2029년 시간당 임금단가를 산출하여 적용
 - 추정 결과, 최초 사업계획 대비 매년 약 1억 7천만원 이상 증가
- (지역협의체 운영비) 외부위원 회의참석 수당과 꾸러미 포장재 제작비로 구성되는데, 이 중 꾸러미 포장재 제작비는 도서지역 거주자, 거동불편자 등을 대상으로 발송하는 것으로, 70가구에 연간 12회 꾸러미를 발송하는 비용임
- 당초 사업계획에서는 사업을 전국적으로 확대했을 때 발생할 수 있는 꾸러미 배송 수요의 증가를 충분히 고려하지 않은 것으로 판단됨
 - 2021년 자료에 따르면 국민기초생활보장 수급가구 가운데 노인세대는 518,799가구이며 장애인세대는 236,581가구로 총합 755,380가구이며 1개 지방자치단체에 평균적으로 2,894개의 노인세대와 장애인세대가 존재함
 - 이 중 도서지역 거주자, 노령이나 장애로 인한 거동불편자는 70명을 훨씬 상회할 것으로 보임
- 이러한 연구진 검토의견에 대응하여 주무부처에서는 꾸러미 배송서비스 운영 규모를 반영하여 지역협의체 운영비용을 재산출하였으며 2025년 11,387천원 수준인 것으로 나타남(최초 사업계획 1,400천원 대비 8배 증가)
 - 꾸러미 지원 비율은 2021년, 2022년 시범사업의 신청가구 비율 평균 6.8%를 적용

3) 운영비

- 운영비는 주무부처인 농식품부의 사업관리비와 사업 전담기관인 한국농수산식품유통공사(aT)의 운영비로 구성됨
- (시스템 구축 운영비) 시스템 관리 및 기능개발 인건비 3억 1,300만원과 S/W, H/W 유지보수 비용 1억 2,900만원으로 구성되어 매년 변동 없이 4억 4,200만원으로 책정됨
 - 사업계획상의 시스템 구축비는 시스템 유지보수 비용 발생으로 인한 비용 증가분을 고려하지 않고 있으며 추후 발생 비용을 과소하게 추계한 것으로 판단함
 - 이러한 연구진 검토의견에 대하여 주무부처에서는 시스템 기능개선 및 유지보수, 장비 유지보수비를 포함하여 시스템 구축 운영비를 재산출하여 제출하였으며,⁶³⁾ 해당 내역을 재검토한 결과 적정한 것으로 판단됨
- (사업관리비) 카드사용 안내, 관리감독 및 설문조사, 바우처 홍보비용으로 구성
 - 카드사용 안내비는 바우처 지원대상 가구에 월 2회에 걸쳐 바우처 내용을 안내하는 문자 발송 비용임
 - 사업계획에서 카드사용 안내비 추계에 사용된 지원가구 수와 앞서 바우처 지원비용 추계에 사용된 지원가구 수에 차이가 존재하므로, 지원대상 규모에 대한 명확한 구분은 바탕으로 사업관리비를 재검토할 필요가 있음
 - 사업계획의 바우처 지원대상 추계에 사용된 가구 수를 활용하여 카드사용 안내 비용을 다시 추계하면 2025년 21억 500만원, 2026년 21억 3,200만원, 2027년 21억 6,200만원, 2028년 21억 9,300만원으로 부처에서 제시한 비용을 상회함
- (식생활 교육) 전체 지원대상 가구의 10%를 대상으로 가구당 1명이 참석하고, 이론수업과 실습수업 각각 1회씩으로 구성되어 있으며 1회 교육 인원은 20명임
 - 식생활교육에 투입되는 인건비와 재료비 등의 투입단가는 적정한 것으로 판단됨
 - 다만 총 식생활교육 비용은 추계에 사용된 지원대상 수에 따라 달라지므로 현재 수준보다 높은 수준에서 발생할 것으로 판단되며 지원대상 수 변화 추이에 따라 교육비 변화의 변화가 예상됨

63) 2025년 837백만원, 2026년 714백만원, 2027년 615백만원, 2028년 628백만원, 2029년 642백만원; 농림축산식품부, 1차 점검회의 후속조치 관련자료 제출(비용효과성 분석), 2023. 5. 22.

- (사업효과 모니터링 및 평가 비용) 한국농수산식품유통공사에서 농식품바우처 지원대상 가구에 대한 패널 데이터 구축 및 운영과 이를 활용한 연구를 수행하면서 투입되는 비용임
 - 인건비, 운영비, 연구개발비는 적정한 것으로 판단되나, 여비 가운데 국외 여비로 책정된 금액의 기준 및 산출근거가 명확히 제시되어 있지 않았음
 - 장기 국외 출장의 구체적인 목적, 내용과 기간을 명시하여 국외 여비를 조정하고 전체 사업효과 모니터링 및 평가 비용을 재검토할 필요가 있음
 - 해당 기관 여비 규정에 따라 1·2급 책임연구원이 “가” 지역으로 국외 출장을 수행한다고 가정하면 2023년 2월 기준 총 27일의 국외출장이 가능한 비용임
 - 이에 따라 주무부처에서는 국외여비를 제외하고 사업효과 모니터링 및 평가비용을 재산출하여 제시하였으며 재검토한 결과 적정한 것으로 판단됨

나. 추가 발생가능 비용 검토

- 본 사업의 사업비 변동 요인으로서는 (1) 물가 상승으로 인한 지원금액 상향 조정 가능성 (2) 기초생활급여 지급 기준 변동으로 인한 지급대상 확대 (3) 전달체계 보완 및 확충 가능성이 있음
- 첫째, 바우처 지원금액에는 과거 물가상승 효과는 반영되어 있으나 지원금액이 확정된 이후에 발생하는 물가 상승의 영향은 반영할 수 없는 구조이므로, 물가 상승이 지속적으로 발생하고 평균 증감률이 증가하여 최저가정식비가 상승하게 될 경우 지원금액이 상향 조정될 가능성이 있음
 - 실질 지원금액의 수준과는 별개로 신선식품의 물가는 빠르게 증가하는 추세이며, 2020년 대비 2022년의 신선식품지수는 7.71% 상승함⁶⁴⁾
 - 장기적으로 물가 상승을 반영하여 농식품바우처의 명목 지원금액을 상향 조정하는 것이 불가피할 수 있음
- 둘째, 현재 비용 추정은 지원대상 가구의 수가 과거 증가 추세에 따라 늘어난다는 가정
에 따라 산출되어 있으며 추후 기초생활급여 제도의 변화로 인하여 지급기준이 변동할

64) KOSIS 국가통계포털, 「소비자물가지수」, <https://kosis.kr/>, 검색일자: 2023. 3. 20.

경우 지원대상이 급격하게 상승하면서 관련된 사업운영비 역시 크게 상승할 가능성이 있음

- 2018년 주거급여에 대한 부양의무자 기준이 폐지되고 생계급여에서 부양의무자의 소득 재산 기준이 완화되면서 기초생활보장 수급가구의 수가 크게 증가한 바 있음
- 다만 기초생활급여 제도 변화는 정책적인 변화로서 현재 시점에서는 예측하기 어렵다는 점은 고려할 필요가 있음

□ 셋째, 사업 운영 과정에서 전달체계의 보완 및 확충 관련 내용(꾸러미 배송, 방문판매 등)이 사업계획에 포함되어 있으므로, 이와 관련하여 추가 발생할 수 있는 비용을 고려해야 함

- 도서·산간 지역 거주민과 거동 불편자를 위하여 꾸러미 배송, 방문 판매 등을 병행할 예정으로 이에 관한 배송 비용 및 유통 비용이 발생하게 됨
- 본 사업이 전국적인 단위로 시행되었을 때 어느 정도의 수급 가구가 직접 식품 구매가 어려운지를 파악할 필요가 있음
- 이에 대한 비용 추정은 주무부처가 연구진 검토의견을 수용하여 지역협의체 운영비를 재산출함에 따라 어느 정도 보완되었다고 판단됨

다. 수요 변동에 따른 비용 변화

□ 비용에 변화를 발생시키는 수요 변동 요인은 (1) 소득 분포 변화에 따른 지원대상 가구의 증가 (2) 지원대상 가구의 가구 구성원별 분포 변화 (3) 기초생활보장제도 변동에 따른 바우처 지원대상 변화의 세 가지를 고려할 수 있음

□ 첫째, 경제적 요인으로 지원대상 자체의 규모가 변동하는 경우

- 경제 환경 변화 및 코로나와 유사한 외부적 충격으로 인하여 기초생활수급 가구 및 차상위계층의 수가 과거 추세보다 빠르게 늘어날 수 있으며, 코로나19 발생으로 인한 기초생활수급 가구의 변동이 지속적인 추세로 이어질 경우를 가정
- 가구원 수별 기초생활수급 가구 수의 증가 추세가 부처에서 제시한 2016~2018년의 증가율을 따르지 않고 2016~2020년의 기하평균 증가율을 따른다고 했을 때 추정비용은 큰 폭으로 늘어남(자료의 제약으로 기초생활수급가구만 고려)

- 2025년에는 기초생활수급 가구에 대한 바우처 지원비용의 차이가 약 2,077억원 수준이지만 2028년에는 그 차이가 약 3,826억원에 이르게 됨

□ 둘째, 지원대상의 구성이 변동하는 경우

- 저소득층의 규모가 동일하더라도 1인 가구의 비중이 높아진다면 1인당 바우처 지원 비용이 증가하는 구조임
 - 다만 농식품바우처 지원금액에 적용된 2022년 가구균등화지수는 최근 1인 가구 증가 등 인구구조의 변화를 반영한 것이고 추가적으로 비용추정 재산정을 통해 1인 가구의 비중 증가를 반영하였으므로 현 시점에서 분석 가능한 1인 가구 증가세의 영향을 반영한 것으로 보임
- 통계청 장래 가구 추계에 따르면 1인 가구가 주된 가구 유형이 될 전망이며, 1인 가구의 증가는 특히 고령층 가구에서 더욱 빠르게 나타남
- 1인 가구는 근로소득이 발생하기 어렵고 전체 가구에 비하여 소득 수준이 낮은 것으로 나타나기 때문에 경제적 취약계층이 될 가능성이 높고 본 사업의 지원대상 역시 빠르게 증가할 수 있음

□ 셋째, 기초생활수급 대상이 확대되면서 제도적으로 지원대상이 증가하는 경우

- 2023년 이후 발생하는 기초생활보장 수급 관련 제도 변화에 따른 수급 가구 변동은 비용 추정에 포함되어 있지 않아, 사업 수요 증가에 따라 발생 가능한 비용을 과소 추정하는 요인으로 작용함
- 기초생활급여 제도의 변화로 인한 지급기준 변동은 정책적인 변화이므로 이를 현재 시점에서 예측하는 것은 사실상 불가능하지만, 사업 수요 증가에 따라 발생 가능한 비용을 과소 추정하는 요인이 될 수 있음

3. 비용 대비 효과의 적정성

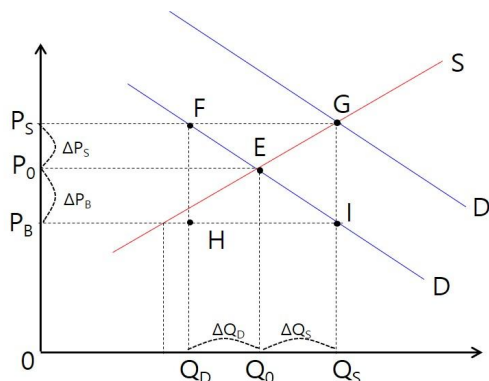
가. 사업의 효과성

1) 산출가능한 시장 편익

- 시장편익은 농식품바우처 지급으로 인한 농식품 수요의 증가로부터 발생하는 편익을 의미함

- 본 사업은 농식품에 대한 추가적인 수요를 발생시켜 균형 가격이 상승하고 거래량이 증가하게 되며, 이로 인해 소비자 잉여와 생산자 잉여가 변화함
- (생산자 잉여) 균형 가격의 상승으로 인한 거래량의 증가는 생산자 잉여를 증가시키는 요인이므로 생산자의 소득은 증가함
- (소비자 잉여) 두 가지 측면의 변화가 존재함
 - 바우처를 제공받지 않는 가구의 경우에는, 수요 곡선은 기존의 수요 곡선과 동일하기 때문에 높아진 가격하에서 수요량을 줄임
 - 바우처를 제공하는 가구의 경우에는 농식품 가격이 상승했지만 소득지원을 통하여 농식품의 가격이 실질적으로 하락하는 효과가 발생하므로 소비량이 증가하고 소비자 잉여가 증가하게 됨
- 시장수요곡선은 수혜 가구의 수요곡선과 비수혜 가구의 수요곡선의 수평 합으로 이루어지며 비수혜 가구의 수요 대비 수혜 가구의 수요 규모에 따라 시장수요곡선의 형태는 달라짐
- 수혜 가구는 저소득층의 특성을 고려할 때 비수혜 가구에 비하여 수요의 규모가 적을 것으로 예상할 수 있음
- 비수혜 가구의 수요곡선이 더 높게 위치할 것이기 때문에 시장수요곡선은 꺾이는 점(kink)을 가지게 되며, 이 점의 위치는 수혜 가구의 수요곡선이 어디에 위치하는지에 따라 결정됨
- 산출 가능한 시장 편익의 규모는 [그림 4]로 나타낼 수 있음

[그림 4] 농식품바우처 소비자 잉여



- 기존의 시장균형: E
- 균형가격과 거래량: P_0 와 Q_0
- 수요탄력성: ϵ_D
- 공급탄력성: ϵ_S
- 바우처 지원으로 인하여 수요 곡선 $D \rightarrow D'$ 로 이동하고 균형 가격은 P_S 로 증가함

자료: 연구진 작성

- 가격과 거래량 증가로 인한 생산자 잉여의 증가분 $\triangle PS$ 는 도형 P_sP_0EG 임
 - 가격 상승으로 기존 수요 곡선하에서의 소비 감소로부터 발생하는 소비자 잉여의 감소분 $\triangle CS$ 는 도형 P_sP_0EF 의 면적과 같음
 - 바우처 지원가구의 소비자 잉여 증가분 $\triangle VB$ 는 도형 FHI 의 면적에 해당됨
- 다만 본 조사에서 제시한 산출 가능한 시장 편익은 시장에서 관측되어 명확하게 그 크기를 파악할 수 있는 편익에 해당되며, 시장 편익의 전체 규모를 추정된 것은 아니므로 시장수요곡선의 형태에 따라 추가적인 시장편익이 존재할 수 있다는 점에 유의해야 함
- 해당 부분의 크기를 추정하기 위해서는 전체 농식품 소비량 가운데 수혜 가구와 비수혜 가구가 차지하는 비중에 대한 정보가 필요한데 식품 항목마다 이를 구분하여 파악하기는 쉽지 않음
- 가격이 일정할 때 바우처 지원사업 시행으로 증가하는 농식품 수요의 증가율로부터 가격 증가율을 도출할 수 있으며 이를 바탕으로 생산자 잉여와 소비자 잉여의 변동 크기를 살펴볼 수 있음
- 바우처 지원으로 인한 수요 증가율 산출: 시범사업 자료 분석
 - 시범사업 기준으로 식품 바우처 소비대상 품목을 과일, 채소, 축산, 곡물, 우유, 계란으로 구분하고 각 품목별로 한계소비성향을 추정하여 적용함
 - 본 사업의 수요 증대 효과가 시범사업과 동일할 것으로 가정하였을 때 각 식품 품목별 수요증가율은 시범사업 대비 본 사업 예산 비율인 75.26배 증가할 것으로 예상됨

〈표 17〉 농식품 품목별 수요증가율(시범사업)

구분	과일	채소	육류	곡물	우유	계란
한계소비성향	0.1535	0.0812	0.2235	0.03	0.02855	0.0621
바우처 소비증가액(백만원)	2,517.4	1,331.7	3,665.4	492.0	468.2	1,018.4
민간수요액 (19년, 백만원)	3,819,540	10,195,988	8,36,877	5,931,646	6,027,246	1,023,119
2021년 물가상승률 (2019년 대비)	15.4%	20.1%	20.9%	7.9%	20.9%	53.5%
2021년 수요액	4,407,749	12,245,382	10,115,554	6,400,246	7,503,931	1,846,788
수요증가율	0.057%	0.011%	0.036%	0.008%	0.006%	0.055%

자료: 농림축산식품부, 「부처 3차 제출자료」, 2023. 2. 21. 참고하여 연구진 직접 작성

- 농식품 항목별 수요탄력성⁶⁵⁾
 - 과일: -0.15~-0.71 범위 적용(초등학교 과일간식 지원사업 예비타당성조사(2021), 강민성 외(2020), 김성용 외(2015))
 - 채소: -0.18~-0.417 범위 적용(이계임 외(2011), 박미성 외(2016))
 - 육류: -0.54~-0.57 범위 적용(지인배 외(2014), 김원태(2017))
 - 우유: -0.2~-0.66 범위 적용(지인배 외(2014), 장재봉·김민경(2022))
- 농식품 항목별 공급탄력성
 - 우유: 지인배 외(2016)
 - 계란: 전상곤(2012)
 - 과일, 채소, 곡물: 조현경 외(2018), 유찬희 외(2018)
 - 육류(쇠고기, 돼지고기, 닭고기의 공급탄력성을 소비 비중에 따라 가중평균): 정민국 외(2011), 최세균·이대섭(2006)
- 식품 품목별 가격과 거래량: 한국농촌경제연구원 식품수급표 자료 참고
 - 한국농촌경제연구원의 내부 자료인 식품수급표⁶⁶⁾의 세부 품목별 공급량 및 평균 가격을 활용하였는데, 수요 증가율 추정 항목과의 일관성을 위하여 이 가운데 곡물, 채소류, 과실류, 육류, 달걀류, 우유에 대한 자료만을 사용함
 - 식용공급량은 총 공급량(생산량+수입량-수출량+이입량)에서 사료, 종자, 감모, 가공량 등을 제외한 양
 - 항목별 평균 가격은 한국농수산물유통공사(aT)에서 제공하는 상세 품목별 단위 가격을 바탕으로, 세부 품목 공급량을 가중치로 하는 가중 평균가격을 산정함
- 가격증가율이 가장 높게 나타나는 항목은 과일이었으며, 계란과 육류의 가격증가율이 과일 다음으로 높게 나타남

〈표 18〉 농식품 품목별 가격 증가율

(단위: %)

구분	과일	채소	육류	곡물	우유	계란
수요증가율	4.290	0.828	2.709	0.602	0.452	4.139
가격증가율 (상한 탄력성 적용)	4.047	1.362	2.843	1.140	0.525	2.759
가격증가율 (하한 탄력성 적용)	8.580	2.231	2.935		1.129	

자료: 연구진 직접 작성

65) 탄력성 차이에 따라 산출 가능한 시장편익이 민감하게 반응할 수 있다는 점에서 범위 값을 사용하여 제시함

66) 농림축산식품부, 「부처 3차 제출자료」, 2023. 2. 21.

□ 이에 기반하여, 본 조사에서는 시범사업으로부터 도출한 가격증가율을 2021년 거래 규모(67)와 시장가격(68)에 적용하여 편익을 산출함

- 산출 가능한 시장 편익은 추정에 사용한 탄력성의 범위에 따라 다르게 나타나며, 최소 1,326억원에서 최대 2,065억원의 범위를 가지는 것으로 추정되었음
- 산출가능한 시장편익만을 대상으로 할인율 4.5%를 적용하여 2025년부터 2028년의 시장편익을 추정하면 다음과 같음

〈표 19〉 산출 가능한 시장 편익 추정 결과: 상한 탄력성 적용

(단위: 백만원)

	2025년	2026년	2027년	2028년
과일	29,077.28	30,385.75	31,753.11	33,182.00
채소	4,736.46	4,949.60	5,172.33	5,405.09
육류	96,899.54	101,260.02	105,816.72	110,578.47
곡물	20,747.88	21,681.53	22,657.20	23,676.77
유유	313.17	327.27	341.99	357.38
계란	6,371.21	6,657.91	6,957.52	7,270.61
전체	158,145.54	165,262.09	172,698.88	180,470.33

자료: 연구진 직접 작성

〈표 20〉 산출 가능한 시장 편익 추정 결과: 하한 탄력성 적용

(단위: 백만원)

	2025년	2026년	2027년	2028년
과일	107,151.13	111,972.93	117,011.72	122,277.24
채소	9,666.63	10,101.62	10,556.20	11,031.23
육류	101,446.82	106,011.93	110,782.46	115,767.67
곡물	20,747.88	21,681.53	22,657.20	23,676.77
유유	877.10	916.56	957.81	1,000.91
계란	6,371.21	6,657.91	6,957.52	7,270.61
전체	246,260.76	257,342.49	268,922.91	281,024.44

자료: 연구진 직접 작성

□ 앞서 언급한 바와 같이 산출 가능한 시장 편익 외에 잠정적인 편익의 규모가 산출 가능한 편익의 일정 규모의 크기를 갖는다고 가정하면 전체 편익 규모는 다음과 같이 추정됨

67) 2021년 거래 규모는 2018년부터 2020년까지의 거래 규모 평균 변화율을 매년 적용하여 예측하고자 하였으나 곡물과 육류를 포함한 4개 식품 항목의 공급량이 해당 기간동안 감소하였고 이는 코로나와 같은 특수한 경제 상황 때문인 것으로 보여 평균 변화율을 적용하는 대신 2018년부터 2020년까지 3개년 평균 공급량이 이후 지속된다고 가정

68) 2021년 가격은 2020년 가격에 물가상승률인 2.5%를 적용하여 예측

- 잠정적인 편익의 규모가 산출 가능한 편익의 50% 크기라고 가정할 경우 2025년 기준 전체 편익 규모는 약 2,372억~3,694억원 사이로 추정되며, 산출 가능한 편익의 100% 크기로 가정할 경우에는 전체 편익 규모는 약 3,163억~4,925억원 사이로 추정됨
- 단 이러한 범위는 산출 가능한 편익 대비 잠정적 편익의 상대적 크기에 대한 가정을 바탕으로 한 것이라는 점에 유의해야 함

2) 건강 증진 편익

- 건강 증진 편익은 농식품 소비의 증가로 인한 영양 섭취의 개선이 유병률을 감소시킴으로써 발생하는 편익을 의미함
 - 본 조사에서는 농식품바우처를 지원받는 가구의 식품 항목별 섭취량의 증가 효과를 추정하고, 가구의 식품 섭취량이 증가함에 따라 가구 구성원에게 발생하는 질병 감소 효과를 예측하여 이를 화폐적 편익으로 추정함
- 바우처 지원 가구의 식품 소비량 증가 분석
 - 2022년 시범사업 가계부조사 자료⁶⁹⁾를 활용함
 - 부산 진구(약 420가구), 전북 정읍(약 421가구), 경기 양평(약 420가구)을 대상으로 함
 - 이중차분 기법을 활용하기 위해 미처치 집단과 처치 집단, 미처치 기간과 처치 기간으로 구분하여 조사하였으며,⁷⁰⁾ 각 지역마다 처치 집단과 미처치 집단을 각각 200가구씩 추출함
 - 가구 구성원의 연령, 성별, 건강 상태 등에 따라 섭취량이 다를 수 있으나 이를 파악할 수 있는 정보가 충분히 존재하지 않는 한계로 인해 가구별로 증가한 식품 소비를 가구 구성원이 균등하게 섭취한다고 가정함
 - 시범사업 표본 가구원 수는 1명부터 4명까지로, 1인 가구, 2인 가구, 3인 가구 및 4인 가구로 구분하여 소비행태를 추정함
 - 시범사업 자료를 바탕으로 POS 데이터를 이용하여 품목에 포함되어 있는 중량 정보를 추출하고 각 상품의 중량당 가격을 산출함으로써 구입 중량을 산출함⁷¹⁾

69) 농림축산식품부, 「부처 3차 제출자료」, 2023. 2. 21.

70) 가계부조사 기간 중 3월은 미처치 기간으로 조사 참여자 모두 바우처를 지급받지 않았으며, 4~5월은 처치 기간으로 처치 집단만 농식품바우처를 지급받고 미처치 집단은 농식품바우처를 지급받지 않음

- 이중차분기법을 사용하여 처치 집단의 식품 항목별 소비량이 미처치 집단에 비하여 얼마나 증가하였는지 추정함

- 소비 증량은 음수 값을 가질 수 없으므로 절단 자료의 성격을 가지는 종속변수의 특성을 고려하여 토빗 모형을 적용함

$$c_{it} = \alpha + \beta_1 D_t + \beta_2 D_t T_i + \beta_3 T_i + \beta_4 MF_i + \beta_5 MF_i D_t + \beta_6 MF_i T_i + \beta_7 MF_i D_t T_i + \delta X_{it}$$

c_{it} : 가구의 식품 항목별 소비 증량

D_t : 처치 기간 더미

T_i : 처치 집단 더미

MF_i : 2인 이상 가구 더미

X_{it} : 가구별 특성(소득, 응답자 성별 및 연령)

- 신선식품 소비량 변화에 대한 추정 결과

- (1인 가구) 처치 기간-처치 집단 더미의 추정계수로부터 소비량 변화를 파악할 수 있음: 곡물, 과일, 육류, 계란에서 소비가 증가하였으며, 이외의 식품 항목의 변화는 유의미하지 않음

- (2인 가구 이상) 처치 기간-처치 집단 더미 추정계수와 가구별 더미-처치 기간-처치 집단 추정계수의 합계로 살펴보아야 하며, 통계적으로 유의미한지는 두 추정계수의 표준오차를 함께 고려해야 함

- 가공식품 소비량 변화에 대한 추정 결과

- 1인 가구에서는 곡물가공식품과 과일가공식품의 소비량이 감소하였으며 빵과 떡류의 소비량도 감소

- 한편 흰 우유는 바우처로 구매 가능한 신선식품 항목이나 구입 증량 자료에서는 다른 유제품과 같이 분류되어 해당 자료만으로는 구입량이 증가했는지 파악할 수 없음

- 대신 동일 연도 가계부조사 데이터에는 흰 우유에 대한 총 지출액 자료가 존재하여 사업 이후 흰 우유 지출액이 증가하였는지 토빗 모형을 이용하여 분석함

- 토빗 모형에서는 추정계수를 바로 한계효과로 해석할 수 없기 때문에 신선식품에 대한 추정결과를 바탕으로 바우처 제공 이후 가구의 식품항목별 소비량이 어떻게 증가

71) 바우처로 구매 가능한 식품 항목은 크게 과일, 채소, 육류, 곡물, 우유, 계란으로 구분함

할 것인지 계산하였음

- 곡물은 1인 가구와 2인 가구에서 유의미하게 소비량이 증가함
- 과일은 1인 가구와 3인 가구에서 유의미하게 소비량이 증가함
- 육류는 모든 가구에서 유의미한 소비량 증가가 관측됨
- 채소는 3인 가구와 4인 가구에서만 소비량이 증가함
- 계란은 1인 가구에서, 기타 란류는 2인 가구와 4인 가구에서 소비량이 증가함

- 한편 흰 우유에 대한 지출액 증가 효과를 추정한 결과, 바우처 지급 이후 1인 가구에서 1,255.216원 증가하고 2인 가구에서 1,727.523원 증가하는 것으로 추정됨
 - 2022년 매일유업에서 판매하는 흰 우유 900mL의 가격은 2,610원이었으며⁷²⁾ 이를 우유 가격으로 가정할 때 1,255.216원과 1,727.523원의 추가적인 지출은 월별 우유 구입량을 각각 432.83mL와 595.70mL만큼 증가시킴

- 이를 종합하여, 본조사에서는 건강 증진 편익 발생에 기여하는 신선 농식품 항목으로 과일, 채소, 우유를 포함하며, 해당 식품항목의 섭취량 증가가 자료에 의해 구분되어 관측되는 동시에 섭취 증가로 인한 질병 이환률 및 사망률 감소 효과가 명확하고 개연성 있는 근거에 의해 뒷받침되는 경우로 한정하였음

- 각 식품항목별 소비량 증가에 대한 추정결과는 다음과 같으며, 2인 이상 가구에서는 가구당 소비량 증가가 가구원에게 균등하게 배분된다고 가정함
 - 육류: 가구원 수와 관계없이 모든 가구에서 증가함
 - 과일: 1인 가구와 3인 가구에서만 소비가 증가함
 - 채소: 3인 가구와 4인 가구에서만 유의미한 소비량 증가가 관측됨
- 한편 붉은 고기의 섭취량 증가로 인한 유병률 및 사망률 증가에 대한 연구결과 역시 다수 존재하는 점을 고려할 때,⁷³⁾ 본 사업의 건강 증진 편익 산정에서 육류 섭취의 효과는 제외하기로 함

72) 2022년 11월 2,860원으로 상승하였으나 바우처 지급기간 이후이므로 가격 인상 이전의 가격을 적용함

73) GBD 연구에서는 붉은 고기를 하루에 100g 이상 섭취했을 때 결장 및 직장암과 2형 당뇨병 유병률과 그로 인한 사망률을 증가시키는 것으로 규정함; Bellavia et al.(2016)에서는 스웨덴 사례에서 붉은 고기 섭취량이 높은 사람의 사망률이 모든 원인에서 21% 증가하였으며 심혈관계 질환으로 인한 사망률을 29% 증가시킨다고 분석함; Schwingshackl et al.(2021)은 메타분석 방식을 통하여 붉은 고기를 하루에 100g 이상 섭취할 때 고혈압 발생 확률을 증가시키는 것으로 분석함; 반면에 Iqbal et al.(2021)은 21개국 13만 4,297명에 대한 10여 년간의 추적 조사 결과 붉은 고기를 하루에 250g 이상 섭취하는 사람과 50g 이하로 섭취하는 사람의 심장질환계 질병 발생률과 사망률 간에 통계적으로 유의미한 차이가 없다고 주장함

- 또한 시범사업의 건강영향평가 자료에는 콩류, 통곡물 견과·씨앗류의 소비량을 다른 곡물 및 식품과 구분할 수 없어 편익 분석에서 제외하였음⁷⁴⁾
- 시범사업 자료에서 추정한 소비량 증가는 월별 소비량 증가이므로 예측된 소비량 증가분을 30으로 나누어 일일 소비량 증가를 추정함

〈표 21〉 과일, 채소, 우유의 가구별 1인당 일일 소비량 증가

	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구
과일	19.8g		11.0g	
채소			22.8g	19.4g
우유	14.4mL	9.9mL		

자료: 연구진 직접 작성

□ 신선식품의 섭취량 증가가 질병 발생과 사망 감소에 미치는 영향 분석

- Global Burden of Disease(GBD) 연구에서는 식품 저섭취로 인해 이환율(morbidity)과 사망률(mortality)이 증가하는 질병은 식품 항목에 따라 다르게 나타나며, 해당 식품 항목의 저섭취군이 특정 질병에 대해 가지는 상대적 위험도를 연령대에 따라 제시함
 - GBD 연구에서는 식이 섭취 기준 충족 여부에 따라 질병이나 사망률을 증가시키는 위험요인으로 규정된 신선식품을 과일, 채소, 콩류, 통곡물, 견과류 및 씨앗류, 우유, 붉은 고기로 규정함⁷⁵⁾
 - 과일은 하루 섭취량이 임계치인 100g 미만일 때 입술 및 구강암, 비인두암, 기타 인두암, 식도암, 후두암, 기관·기관지·폐암, 허혈성 심장질환, 허혈성 뇌졸중, 뇌내출혈, 지주막하출혈 및 2차 당뇨의 이환률과 사망률이 증가
 - 채소는 하루 섭취량의 임계치가 100g이며 저섭취했을 때 허혈성 심장질환, 허혈성 뇌졸중, 뇌내출혈 및 지주막하출혈 이환률과 사망률이 증가
 - 우유는 하루 섭취량 226.8g 이하일 때 결장 및 직장암 이환률, 사망률이 증가

74) 다만 곡물 섭취는 1인 가구와 2인 가구에서 유의미하게 증가하는 것으로 나타났기 때문에 곡물 소비량의 일정 부분을 통곡물과 잡곡이 차지할 경우 건강편익을 발생시킬 수 있어 곡물을 건강편익 산정에서 제외함으로써 편익이 일부 과소추정될 가능성이 있음에 유의할 필요

75) 과일, 채소, 콩류, 통곡물, 견과류 및 씨앗류와 우유는 기준치 이하로 섭취했을 경우 위험요인으로 작용하며, 붉은 고기의 경우에는 기준치 이상의 섭취가 위험요인으로 작용함

- 다음으로 본 사업을 통하여 섭취량 증가가 발생하여 저소득층의 과일, 채소 및 우유 저섭취군 비율이 어떻게 변화하는지 분석함
 - 국민건강영양조사 자료를 활용하여 기초생활수급 및 차상위계층에 속하는 1인 가구에 대해 연령별 저섭취군 비율을 조사함(2016~2021년 6개년 자료)
 - (1인 가구) 과일, 우유 소비 증가 → 기초생활수급자의 과일 및 우유 저섭취군이 차상위계층보다 약간 높은 수준으로 나타남
 - (2인 가구) 우유 소비 증가 → 우유 저섭취군 비율이 오히려 차상위계층에서 높았음
 - (3인 가구) 과일, 채소 소비 증가 → 과일과 채소 모두 저섭취하는 비율은 기초생활수급가구에서 높게 나타났으나, 채소만 저섭취하는 비율은 차상위계층에서 높았음
 - (4인 가구) 채소 소비 증가 → 채소 저섭취군 비율은 기초생활수급가구에 비해 차상위계층에서 높은 값을 보임
- 시범사업 자료를 바탕으로 추정한 가구별 과일, 채소 및 우유 소비량 증가분을 국민건강영양조사 6개년 통합 자료 내 기초생활수급 및 차상위계층 가구의 가구원별 기존 소비량에 더하여 일일 소비량을 예측하는 방식으로, 사업시행 후 저섭취군 비율 변화를 가구원 수별로 예측함
- 해당 식품 항목의 소비량이 임계치를 넘어 저섭취군이 줄어들 때⁷⁶⁾ 저섭취로 인해 발생하는 질병 발생이 감소하게 되며, 이 효과를 질병감소계수로 나타냄
 - 질병감소계수의 산출과 편익의 측정은 초등학교 과일간식 지원사업 예비타당성조사(2021)에서 사용한 방식을 적용함
 - 단 3인 가구에서는 과일과 채소 소비가 동시에 증가하고 과일과 채소 저섭취로 인한 위험 증가 질병에 허혈성 심장질환, 허혈성 뇌졸중, 뇌내출혈 및 지주막하출혈이 공통으로 포함되므로 질병감소계수를 계산할 때 과일만 저섭취하는 비율, 채소만 저섭취하는 비율, 과일과 채소 모두를 저섭취하는 비율을 고려하여 질병감소계수를 산출함
 - GBD 위험요인은 25세 이후부터 정리되어 있기 때문에 Te Velde et al.(2007)의 연구를 참고하여 24세 이하 가구원에 대해서는 질병감소계수 산정방식을 조정하여 적용함

76) DID 분석 결과를 바탕으로 예측한 1인 가구의 월간 과일 소비량 증가는 14kg이었으며 이를 30일로 나누면 과일 소비량의 일일 증가분을 460g으로 볼 수 있으므로, 사업 미시행 시 과일 저섭취군은 모두 고섭취군으로 전환됨

- 한편 질병 감소로 인한 편익 항목으로는 의료비 절감 편익, 의료서비스를 이용하는 데 소요되는 의료이용 시간 절감 편익, 의료기관 방문을 위한 교통비 절감 편익 및 질병으로 인한 사망 감소로 발생하는 임금손실 절감 편익을 고려함
 - 초등학교 과일간식 지원사업 예비타당성조사(2021)에서 사용한 방식을 준용함
 - 편익 분석 대상은 사업이 시작되는 연도인 2025년의 기초생활수급 및 차상위계층 1인 가구부터 4인 가구까지임
 - 기초생활수급 및 차상위계층에 속하는 가구원의 연령 분포에 대한 자료는 사회보장정보시스템으로부터 구득할 수 없어 복지패널 자료(16차 조사)를 활용
- 건강증진편익 분석 결과,⁷⁷⁾ 의료비 절감 편익의 크기가 가장 커서 전체 건강 증진 편익 총합의 93.27%를 차지하며 의료이용시간 절감 편익과 교통비 절감 편익의 비중은 각각 3.28%와 3.43%로 나타남
- 사망감소로 인한 임금손실 절감 편익의 비중은 0.02%로 매우 작음
- 2025년부터 2028년까지의 연도별 건강증진 편익은 사망감소로 인한 임금손실 절감 편익을 제외한 나머지 건강증진 편익의 값에 할인율을 적용하여 예측함

〈표 22〉 연도별 건강증진 편익(사망감소로 인한 편익 제외)

(단위: 원)

질병	2025년	2026년	2027년	2028년
입술 및 구강암, 비인두암, 기타 인두암	15,200,559	15,884,584	16,599,391	17,346,363
식도암	47,723,254	49,870,801	52,114,987	54,460,161
후두암	5,414,039	5,657,671	5,912,266	6,178,318
기관, 기관지, 폐암	291,291,959	304,400,097	318,098,101	332,412,516
2형 당뇨	598,309,757	625,233,696	653,369,213	682,770,827
허혈성 뇌졸중	51,961,297	54,299,555	56,743,035	59,296,472
허혈성 심장질환	685,949,655	716,817,390	749,074,172	782,782,510
뇌내출혈, 지주막하 출혈	225,714,282	235,871,424	246,485,638	257,577,492
결장암	44,482,140	46,483,836	48,575,609	50,761,511
직장암	28,163,600	29,430,962	30,755,355	32,139,346
합계	1,994,210,541	2,083,950,016	2,177,727,766	2,275,725,516

자료: 연구진 직접 작성

77) 의료비·의료이용시간·교통비 절감 편익은 유병률이 낮아짐에 따라 해당 연도에 의료기관을 이용하는 데 드는 비용이 절감됨으로써 발생하는 1년간의 편익임. 반면 사망 감소로 인한 임금손실 절감 편익은 질병 발생으로 인한 사망으로 손실될 수 있었던 미래 임금의 합을 현재 가치로 환산한 것으로, 생존하는 동안 장기간에 걸쳐 발생함

- 한편 본 조사의 의료비 절감 편익에서는 GBD에서 밝히고 있는 질병 이환율 등의 데이터를 활용하여 건강증진 편익을 산정하였으며, 저섭취가 질병에 영향을 미치는 품목으로 과일, 채소, 우유를 포함하여 섭취 증가 시 질병 이환율 및 사망률 감소효과가 명확한 특정 질병만을 대상으로 질병 감소 편익을 분석함
- GBD는 세계적으로 식품섭취와 질병에 관련된 연구를 종합하여 충분히 결과가 축적되고 질병 유발과 유의미한 인과관계가 있다고 합의된 내용으로, 이를 활용하여 산출한 편익은 해당 식품의 섭취 증가에 따른 건강 증진 편익 가운데 공인된 연구결과를 바탕으로 확정할 수 있는 편익의 규모임
- 다만 식생활 개선은 GBD에서 공인한 질병 이외에 여러 건강요인에 영향을 미칠 가능성이 있으므로, GBD를 활용한 건강증진 편익은 실제 편익에 비해 과소 추정될 우려가 있음에 유의할 필요
- 앞서 살펴본 식품 섭취량 증가 추정 결과를 고려할 때 건강행동, 신체적 건강, 정신 건강, 구강건강 개선 효과와 이로부터 발생하는 의료비 절감 편익과 사망 감소 편익 등의 규모는 그리 크지 않을 수 있음

나. 성과 대비 비용의 적정성

- 농식품바우처 지원사업의 편익은 크게 세 가지 항목으로 구분됨

- (1) 농식품 수요 증가로 인한 시장 편익의 증가분 가운데 산출 가능한 편익
- (2) 시장 편익 중 시장수요곡선에 대한 정보 부족으로 인하여 산출할 수 없는 잠정적 편익
- (3) 의료비절감, 의료이용시간 및 교통비 절감, 사망 감소로 인한 건강 증진 편익

- (1) 산출 가능한 시장 편익의 최대치는 2025년 약 2,462억원으로 추정
- (2) 산출 불가능한 잠정적 편익이 산출 가능한 시장 편익의 50%에서 100% 규모일 경우 최대 시장편익의 규모는 2025년 기준 약 3,694억원에서 4,925억원으로 추정
- (3) 의료비 절감 편익은 2025년 기준 약 20억원으로 추정

- 각 편익 항목은 가용자료의 특성으로 인해 과소추정 되었을 가능성이 일부 존재함

- 산출 가능한 시장 편익의 경우, 소비 가능한 식품 항목을 과일, 채소, 육류 등으로 묶어서 소비량 변화를 예측하고 이로부터 가격 증가율을 도출함
 - 과일, 채소, 육류 등을 개별 품목별로(사과, 배, 포도...) 구분하여 각각의 시장에서 살펴보면 소비량 변화율이 전체 시장에서보다 낮아지기 때문에 가격 증가율 역시 낮아지게 되어 시장가격 상승으로 인한 기존 소비자 후생의 감소 규모가 작아질 것이므로 시장 편익의 크기는 더 커질 수 있음
 - 또한 품목 간 교차탄력성을 고려한다면 비수혜자 편익 감소분은 더 작아질 가능성이 있으나, 실제로 품목 간 교차탄력성을 산출하여 분석에 적용하는 것은 현실적으로 매우 어려움
 - 의료비 절감 편익의 경우, 시범사업 대상을 고려하여 1인 가구부터 4인 가구에서 발생하는 편익만을 포함하였고 5인 이상 가구에서 농식품 소비량이 유의미하게 증가하였을 때 발생할 수 있는 편익을 고려하지 못함
 - 다만 수혜대상인 저소득층 가구 가운데 5인 이상 가구의 비중은 크지 않기 때문에 그 규모는 크지 않을 것으로 보임
 - 또한 식품 저섭취와 질병 간 관계에 대한 GBD 연구결과를 활용하였기 때문에 GBD에서 인정한 질병 이외에 다른 건강 상태 개선으로부터 발생할 수 있는 편익은 추정하지 않음에 유의할 필요
- 가용한 자료를 바탕으로 계량적인 방법을 통해 추정된 편익은 비용 대비 크지 않은 편이나, 본 사업의 특성상 계량화할 수 있는 편익의 범위가 매우 작고 제한적이라는 점에서 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음
- 첫째, 소비 및 생산 행태 변화와 이로부터 발생할 수 있는 건강 증진의 효과에 불확실성이 존재하기 때문에, 추정에 사용한 수치와 변수들에 영향을 크게 받음
 - 사업 시행 이후 시장균형 이동에 대한 명확한 정보와 자료가 없어 편익 추정이 현재의 시장균형으로부터 관측 가능한 자료에 기반할 수밖에 없음
 - 특히 시장 편익 추정에 사용한 탄력성 수치는 현재 또는 과거의 시장균형점에서 도출된 값이기 때문에 사업 시행 이후의 탄력성은 다를 수 있음
 - 둘째, 산출가능한 시장편익은 수급가구, 비수급가구 및 생산자의 사회적 후생을 화폐적 가치라는 동일한 기준으로 판단한 것임

- 비수급가구의 사회적 후생보다 저소득층인 수급가구의 사회적 후생에 더 큰 가치를 부여하거나 농민의 소득 증가 및 후생 증가가 가지는 사회적인 중요성을 더 크게 생각한다면 비용 대비 적정성에 대한 평가는 올라갈 수 있음
 - 또한 저소득층의 질병유발률 감소는 비수급가구에 비해 단순히 의료비 절감 효과 외에도 노동능력 개선에 따라 정부의 재정지출을 감소시키는 등 사회적인 편익이 더 크게 나타날 가능성도 있음
- 셋째, 본 조사의 편익 추정에는 포함하지 않은 산업 파급효과 등의 간접효과에 대해 고려할 필요
- 주무부처는 중위소득 50% 이하에 대해 바우처를 지급하고 소득세가 증가하지 않았을 경우를 가정했을 때 농식품바우처의 도입이 전 산업에 걸쳐 1조 6,871억원의 생산 유발 효과와 9,129억원의 부가가치 유발 효과가 있을 것으로 예상하였으며 2만 2,662명의 고용을 창출한다고 제시함
 - 이는 바우처 지원 농식품의 소비 증가, 비지원 식품의 소비 감소, 구축 효과에 따른 비식품 소비 증가를 고려한 것임
 - 일반적으로 예비타당성조사에서는 사업 시행으로 발생하는 직접 효과만을 고려하여 경제성 분석에 반영하도록 되어 있으나, 농식품바우처 사업의 간접효과가 존재하지 않는다고 단언할 수는 없으며 농식품 소비 확대가 유통업이나 식품가공업 등 비식품산업에 긍정적인 영향을 가져올 가능성도 또한 존재함
 - 다만 생산 유발 효과와 부가가치 유발 효과와 같은 간접적인 산업 파급효과는 일반균형적인 접근에서 분석된 것이며 현실을 지나치게 단순화하여 추정한 것이라는 점을 고려할 필요

다. 사업계획 대비 비용효과적인 대안 검토

1) 현금지원 VS 현물지원

- 본 사업은 국민건강영양 개선, 안정적인 농수산물 판매처 확보 등을 위하여 현물지원방식 즉, 농식품 공급을 통한 직접지원 방식이 바람직한 것으로 보고 있음
- 다만 국가 전체적으로 볼 때 현물지원 방식이 사업목적을 달성하기 위한 최선의 방식인가에는 이론의 여지가 남아있어, 소비자 후생 확대를 위한 개선방안을 마련하여 사업계획을 보완할 필요가 있음

- 국민건강영양 개선 효과는 이른바 ‘식별’의 문제로 인하여 제한적으로 해석될 수 있음
 - 만약 현금급여 인상과 식생활 교육을 병행하여 ‘수입산’ 소고기 단백질 섭취가 증가할 경우를 가정하면, 주 대상인 ‘1인 노인가구 생계급여 수급자’의 영양개선, 의료비 절감으로 이어지는 효과가 더 크게 나타날 수 있음
 - 이러한 경우 국민건강영양 개선 측면이나 소비자 후생 관점에서는 현금지원이 우월한 선택에 해당할 수 있음
- 제공되는 바우처 전액만큼의 농식품 소비 확대가 이루어지기 어려우며 그동안 수혜 대상들이 지정된 바우처 공급처 이외의 판매처(재래시장 등)에서 구입하던 농식품은 어느 정도 감소할 가능성도 존재함
- 또한 지원품목을 저렴한 수입산 농산품은 제외하고 국내 농식품 및 축산품에 제한하고 있다는 점, 바우처 취급처가 대형 마트위주로 편성되어 있다는 점이 수혜자들의 후생 증가에 일부 제한요소로 작용할 수 있음

2) 지원규모와 지원대상의 조정

가) 적정 지원단가 검토

- 조사결과에 따르면, 저소득가구와 중위소득가구의 가정식비 지출 차이는 농식품부가 사업계획에서 제안한 1인 가구 기준 ‘4만원’에 못 미치는 것으로 나타남
 - 이는 공적이전소득을 제외한 시장소득만으로 계산한 경우였으므로, 실제로 이전소득까지 분석에 포함할 경우에는 이러한 분석 결과의 신뢰도가 더욱 높아짐
- 한편 최근 정부가 발표한 맞춤형 생계급여 기준중위소득 인상안을 고려할 때, 현금급여 인상 기준만으로도 4인 가구 최저식료품비는 충분히 지원되었다고 볼 수 있으며, 1인 가구의 경우 약 1만원 내외가 추가 지급될 수 있음을 시사함
 - 7월 28일 발표된 맞춤형 생계급여 기준중위소득 인상안에 따르면, 2024년부터 4인 가구는 올해 급여액 대비 21만원(162만 289원→183만 3,572원), 1인 가구는 약 9만원씩(62만 3,368원→71만 3,102원) 각각 인상됨
 - 보건복지부·한국보건사회연구원의 『2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구』(2020)에 따르면, 최저생계비 내 최저식료품비 비중은 1999년 이후 40.7%에서, 2004년 40.2%, 2013년 37.1%로 감소하다가, 2017년 다소 증가한 38% 수준으로 나타남

- 주무부처가 사업계획에서 제시한 최저식료품비 비중은 약 35.1% 수준으로, 이를 기준으로 식료품 단가인상 예상 금액을 추정해보면, 4인 가구 기준 약 7.3만원, 1인 가구 기준 약 3.15만원 정도로 나타남
- 다만, 주무부처에서는 사업계획의 최저식료품비 비중(35.1%)은 2020년 생계급여 기준으로 산출된 최저 가정식비 비중으로 평균 식품소비성향에 해당하며, 최근 생계급여 인상으로 인한 추가 소득분에 대한 한계식품소비성향은 Castner and Mabli(2010)의 연구에 근거하여 10% 이하가 될 것으로 제시함
- 이에 따라 생계급여 인상에 따른 식품비 증가분은 1인 가구 기준 약 1만원, 4인 가구 기준 약 2만원 수준에 불과하며 식품물가 상승으로 어느 정도 상쇄되었을 것으로 설명함

○ 다만 본 조사에서는 최저식료품비 기준으로서의 해당 금액이 국민건강영양 개선을 위한 충분한 지원규모인지 여부까지는 검토하기 어려웠다는 한계가 있음

□ 따라서 본 조사에서는 기존 유사사업들과의 사업 재조정이 어느 정도 이루어질 때까지 ‘사업 초기단계에서는 1인 가구 기준 4만원 이하’로 지원단가 조정을 검토할 것을 제안하고자 함

나) 지원대상 검토

□ 앞서 제시된 조사결과에 따르면, 식품안정성 확보가구 분율기준으로 식품 제공에 대한 긴급성과 수요를 지닌 그룹은 우선적으로 ‘기초생활수급자 중 소득이 30% 이하’인 그룹이고 그 다음은 ‘수급자 중 30% 이상’ 그룹인 것으로 나타남

○ 차상위계층과 비수급자 중 기준중위소득 50% 이하 그룹은 식품안정성을 어느 정도 확보하고 있어, 본 사업의 수혜대상에 차상위계층을 포함할지 여부에 대해서는 유보적인 의견을 제시하였음

□ 한편 국민건강영양 개선 확대를 위해서는 ‘급식+영양교육 강화’를 통한 지원 방식이 당초 비만도 개선, 의료비절감 효과를 극대화할 가능성이 있음

□ 따라서 차상위계층을 제외하고 기초생보 수급가구를 대상으로 바우처 신청 이후 영양사 컨설팅에 따른 선별적 지원 형태의 신선야채 및 육류, 우유 등을 제공하는 대안도 고려해 볼 수 있음

3) 중앙 지방간 재정부담과 지속가능성

가) 국비보조율 인상 대응전략 마련

- 앞서 살펴본 바와 같이 지자체 의견수렴 과정에서 전 지자체가 금액의 크기와 상관없이 국고보조율 인상을 요구하는 것에는, '타 복지사업'의 국고보조율이 50%를 상회하기 때문일 것으로 추정됨
- 이에 따라 향후 본 사업이 본격화될 경우 국고보조율 인상 가능성이 높다고 보여지고, 경기 불안정이 증가하는 등의 위기 시 본 사업의 수혜대상과 지원단가 인상폭이 증가할 가능성도 배제하기 어려움
- 따라서 본 조사에서는 사업 도입 이후 국비보다는 광역자치단체의 재정부담을 확대하여 시군구의 재정부담을 완화시켜주는 방안을 제안하고자 함
- 재정 분권 이후 지방소비세율 인상 등 광역지자체의 지방세수 인상이 이루어져 추가 복지지출 사업 세출부담 대응 여력이 증가한바 이를 고려할 필요가 있음

나) 농식품부 주관 장점 극대화 대안 마련

- 앞서 검토한 해외사례에서 시사하는 바와 같이, 지자체가 지원대상 주민을 자체적으로 선정하여 주도적으로 프로그램을 운영하는 것도 하나의 효율적인 대안이 될 수 있음
- 기존에 지자체가 수행해 오던 농식품 보조사업들처럼 급식, 꾸러미 등 다양한 형태로 대상을 유연하게 적용하는 것이 가능함
- 다만 바우처 시스템이라는 중앙정부 플랫폼 활용에는 한계가 있을 것으로 보임
 - 바우처 시스템을 활용할 경우, 농식품부를 컨트롤타워로 하여 농정원 기반 시스템을 이용하여 지원 대상품목 조정, 바우처 공급처 조정 등이 가능함
 - 그러나 지자체 자율로 사업을 수행할 경우에는(본 사업 이후 지방이양 시), 지자체가 농정원과의 개별 계약 등을 통하여 운영하거나 별도의 시스템을 구축, 운영하게 되면서 비효율적인 행정비용이 발생할 가능성이 존재함
- 즉 사업계획에 제시된 바와 같이 농식품부 주도로 바우처 시스템을 활용할 경우, 비교적 적은 행정비용으로 전 지자체에 농식품을 효율적으로 공급할 수 있다는 장점이 있음

- 다만 식량안보 확보를 위한 농산업 기반 구축 등 사업 목적과 필요성이 설득력을 갖기 위해서는 타 부처 주관사업과의 연계 및 차별화가 적극적으로 검토될 필요
 - 보건복지부의 국민건강영양 지원사업의 경우, 식품을 공급함으로써 국민건강개선을 지원하는 목적에서 본 사업과 유사하며 기존 현금급여 시스템을 이미 활용하고 있으므로 현물바우처 공급 시스템을 이미 갖추고 있음
- 따라서 식품공급에 있어서 근접성과 유연성을 갖고 있는 지자체 주도 방식의 장점을 최대한 활용하고, 복지부가 이미 보유하고 있는 취약계층 지원 인프라를 구체적으로 연계하여 활용하는 대안을 마련할 필요가 있으며, 농식품부를 컨트롤 타워로 하여 수행하는 방식이 갖는 장·단기 효과를 꾸준히 보강하는 것을 제안하고자 함

4) 사업의 시급성과 기대효과

- 최근 소득불평등도가 악화됨에 따라 계층 간 영양불균형 확대가 나타날 가능성 또한 높아지고 있으므로, 본 사업을 통해 어느 정도의 소득계층 간 영양 불균형 해소는 기대할 수 있을 것으로 판단됨
 - 다만 시급성 측면에서 볼 때 국민건강 영양에 대한 객관적인 비교가 쉽지 않으므로, 정책적 우선순위가 높은지 여부의 판단은 유보하고자 함
- 또한 본 조사에서는 식품공급을 통한 단기적인 국민건강영양 개선 효과에 대해서는 파악하기 어려웠으나, 향후 장기적으로 나타날 의료비 절감 및 국민건강영양 개선 효과에 대한 지속적인 모니터링과 성과평가체계 마련 등을 제안하고자 함

5) 대안제시

- 본 조사에서는 지원단가와 관련하여 다음과 같은 두 가지 점을 고려하여 하향 조정이 필요하다고 판단함
 - 첫째, 최근 발표된 맞춤형 생계급여 기준 중위소득 인상안('23. 7. 28.) 등 생계급여 관련 최근 정책 동향을 반영할 필요
 - 2024년 생계급여 지원기준(최저보장수준)을 인상함과 동시에 생계급여 선정기준을 상향(30→32%)할 예정으로 2024년부터 금년 급여액 대비 1인 가구 기준 약

- 9만원(62만 3,368원→71만 3,102원, 14.4%) 인상됨
- 주무부처가 사업계획에서 제시한 생계급여 대비 가정식비 비중(약 35.1%)을 기준으로 생계급여 기준 인상에 따른 가정식비 인상 예상금액을 추정하면 1인 가구 기준 약 3.15만원 수준임
 - 생계급여 내 가정식비 인상분만으로도 보충지원이 상당부분 이루어지게 됨
- 둘째, 추진방법의 적정성 항목에서 살펴보았던 가구소득과 가정식비와의 관계와 지원대상가구 및 기준가구 간 가정식비 격차 분석결과를 종합적으로 고려할 필요
- 국소선형회귀모형 분석 결과에 따르면, 1인 가구의 경우 중위소득 가구의 가정식비 지출과 중위소득 이하 가구의 가정식비 지출 차이는 최대 2만원에 불과한 것으로 나타남
 - GAM모형의 경우에도, 1인 가구 중 시장소득이 가장 낮은 가구(시장소득이 0)는 중위 가구에 비해 가정식비가 평균 3만원 적은 것으로 나타났으며, 그 차이는 소득이 증가할수록 점점 축소되는 것으로 분석됨
 - 지원대상 가구와 기준가구 간 월평균 가정식비 차이 분석 결과, 가정식비 지출 규모 격차는 1인 가구 기준 2.74만~3.03만원 수준이며 전체 가구 기준으로는 1.87만~2.15만원 수준으로 나타남
 - 다만 이러한 정량분석 결과는 최근의 생계급여 인상 정책을 반영하지 않은 것으로, 최근 생계급여 인상에 따른 최저식품비 인상을 고려하면 가정식비 격차는 이보다 더 축소될 것으로 예상됨
- 따라서 본 사업의 사업계획이 처음 수립된 2017년과 예비타당성조사 요구서가 제출된 2022년 8월 이후에 발생한 정책 환경 변화와 사업 특성을 종합적으로 고려하여 지원단가를 보수적으로 하향 조정할 필요
- 이와 더불어 본 사업의 가장 큰 한계로서 주무부처인 농식품부는 ‘지원단가’만을 조정 가능하고, ‘지원대상’규모는 타 부처인 보건복지부에서 결정한다는 점을 고려할 필요
- 종합적으로 고려할 때, 연구진은 본 조사의 대안으로서 지원단가를 사업계획에서 제시한 1인 가구 기준 4만원에서 보수적으로 하향 조정한 2만원으로 제안하고자 함
- 한편 지원대상 범위와 관련해서 본 조사에서는 기초생보 수급가구 증가 추세, 식품안정성 제고 효과 분석결과 등을 고려할 때 축소 조정이 필요하다고 판단함

- 첫째, 본 조사에서는 지원대상을 ‘생계급여 수급가구’로 최소화하여 대안으로 적용하는 것이 타당한 것으로 판단함
 - 식품안정성 확보가구 분을 분석결과를 고려할 때, 식품제공에 대한 긴급성과 수요를 가장 크게 갖는 그룹은 ‘기초생보수급가구 중 소득 30% 이하’이며, 그 다음으로 ‘기초생보수급가구 중 소득 30% 이상’으로 나타남
 - 반면에 차상위계층 및 한부모가구의 경우에는 식품안정성을 어느 정도 확보하고 있는 것으로 나타남
 - 또한 2023년 9월 「제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026)」에 따르면, 생계급여 선정기준을 기준 중위소득 30%에서 35%까지, 주거급여 선정기준을 47%에서 50%까지 단계적으로 상향할 예정으로 제시하고 있어 기초생보 수급가구의 지속적인 확대가 예상되는 상황
 - 다만 이러한 증가규모를 현 시점에 정확히 수치적으로 예측하는 것은 본 조사의 범위를 벗어나며 제한된 자료로 인해 불가능하므로, 본 조사에서 예측 가능한 가장 보수적인 규모로 지원대상을 추정하여 적용하는 것이 합리적임
- 다만 다음 두 가지 측면에서 지원대상을 전체 ‘기초생보 수급가구’까지 적용하는 방안도 절충안으로서 함께 대안으로 고려할 필요
 - 생계급여 수급가구만을 지원대상으로 제한할 경우 생계급여 수급 여부에 따라 사실상의 문턱효과가 발생하여, 기초생보 수급가구 중 생계급여 외 수급가구의 경우에는 실질적으로 최저식품비 지원 사각지대에 처하게 될 수 있음
 - 사업 전달체계상 지자체(읍면동)에서 기초생보 수급가구 중에서 생계급여 수급가구를 한번 더 선별하여 확인·검증하는 과정이 필요하게 되어 지자체 행정비용 증가로 인한 추가 국비요구 가능성이 존재
- [대안 1] 현실적인 절충안으로서 사업 지원대상을 ‘기초생활보장 수급가구’로 조정하고, 지원단가는 ‘1인 가구 기준 2만원’으로 조정하는 방안을 제안하고자 함
- 연구진이 재추계한 기초생활보장 수급가구 규모와 하향 조정된 지원단가를 적용하여 재산출한 총사업비 규모는 2025년 기준으로 국비 2,527억원, 지방비가 2,431억원으로 총 4,958억원으로 추정됨
- [대안 2] 기초생보 관련 제도 변화, 1인 가구 증가 추세 등 현재로서 예측이 어려운 변

수들을 고려한 보수적인 대안으로서, 사업 지원대상을 ‘생계급여 수급가구’로 조정하고, 지원단가는 ‘1인 가구 기준 2만원’으로 조정하는 방안을 제안함

- 연구진이 재추계한 생계급여 수급가구 규모와 하향 조정된 지원단가를 적용하여 재산출한 총사업비 규모는 2025년 기준으로 국비 1,842억원, 지방비가 1,757억원으로 총 3,599억원으로 추정됨

□ 단 위 대안들에 공통적으로 적용되는 단서 조건으로서 본사업 시행 시 기초지자체 재정부담 완화와 재정의 지속가능성 확보를 위하여, 재원 분담을 ‘국비 50%, 광역지자체 30%, 기초지자체 20%’로 명시할 것을 함께 제안하고자 함

- 앞서 연구진이 제시한 대안 규모는 최근 2023년 7월 28일 발표된 맞춤형 생계급여 기준중위소득 인상안이 반영되지 않은 결과라는 점에 유의해야 하며 사업 추진단계에서 정확한 지원규모를 재추정하고 사업계획을 보완해야 함
- 또한 수혜대상 규모, 생계급여 지원금액 등이 타 부처인 ‘보건복지부’에서 결정되며 농식품부는 지원품목 대상 범위와, 예산 한도 내에서 추가적으로 보충 지원가능한 바우처 지원단가만을 결정할 수 있다는 구조적인 한계를 고려하여야 함
- 이와 더불어 유사중복사업 지원 및 재정부담 위험 측면을 효율적으로 관리하기 위하여, 본 사업의 소관부처는 ‘농림축산식품부’로 하되, 예산 분야를 ‘사회복지’ 분야로 편성하여 취약계층 지원 복지지출로 구분하여 관리하는 방안이 필요함

VI. 종합평가 및 정책제언

1. 종합평가표를 활용한 사업의 종합판단

- 본 사업에 대한 종합평가 결과 경제사회 환경 분석은 77.6점, 사업설계의 적정성 분석은 80.0점, 비용효과성 분석은 77.5점으로, 대안 추진을 조건으로 사업을 시행하는 것으로 결론이 도출됨

〈표 23〉 평가자별 종합의견

구분	평가자 1	평가자 2	평가자 3	평가자 4	평가자 5	평가자 6	평가자 7	평가자 8	종합 집계
A. 원안 추진									
B. 대안 추진		√		√		√	√	√	√
C. 사업재기획	√		√		√				

자료: 분과위원회 종합평가 결과 참고하여 연구진 정리

- 분과위원회에서는 주무부처가 사업계획 보안을 위해 참고할만한 다양한 의견이 제시되었으며, 총평은 〈표 24〉의 내용과 같음

〈표 24〉 분과위 총평

1. 경제·사회 환경 분석

- 유사·중복사업에 대한 충분한 검토가 이루어지지 않아, 사업 추진 과정에서 유사·중복 사업에 대한 조정 필요
- WTO 제소 가능성 및 정책 목표 간 상충 가능성 고려 필요
- 식생활 불평등 영양 개선에 대한 분석 및 근거 부족
- 재정의 지속가능성 관련하여, 지자체의 재정분담 여부와 매칭율에 대한 협의가 부족

2. 사업설계의 적정성

- 생계급여의 인상과 맞물려서, 현재 도입의 시급성 부족
- 사업 목표를 보다 구체적으로 수정할 필요
- 지원대상 타기팅을 강화하고, 소득 계층별 선별적 지원 방식 고려
- 복지부 및 유사사업 추진 부처, 지자체와의 협력방안에 대한 계획이 수립되어야 함
- 지원품목과 사업목표의 연관성을 높이고, 전자바우처 결제시스템에 대한 세부적 계획 및 수요자 접근성을 고려한 전달체계 구성 필요

3. 비용·효과성 분석

- 사업 성과지표 설정 및 측정의 한계 보완 필요
- 물가상승, 수급대상 인원 증가 등 비용의 변동가능성에 대해 충분히 반영되지 않았음
- 비용 대비 효과 추정치의 한계가 존재하고, 투입 대비 효과가 불명확

2. 종합결론 및 정책제언

가. 종합결론

- 본 조사에서는 복지 및 소득이전 사업의 종합평가 구조를 토대로 “경제사회 환경 분석”, “사업설계의 적정성 분석”, “비용-효과성 분석”으로 구분되는 세 가지 평가항목에 대한 검토를 수행함
- (경제사회 환경 분석) 검토 결과, 유사사업 및 관련사업과의 중복 문제가 있으며, 재정 부담 및 실질적 집행 측면에서 광역·기초지방자치단체와의 협의 및 의견수렴이 충분하지 않은 것으로 판단함
 - 본 사업은 재원의 경직성이 큰 복지지출 사업으로 향후 사업추진과정에서 국비 인상 요구가 증가할 것으로 예상되므로 향후 재정부담 주체(중앙, 광역, 기초)의 재정여건을 고려한 구체적인 사업비 조달계획이 수립될 필요가 있음을 지적함
- (사업설계의 적정성 분석) 사업목표와 사업내용과의 연계성, 사업목표 달성의 불확실성 등의 문제가 존재하며, 식품안정성 확보, 질병 유병률 측면 등을 고려할 때 사업계획에서 정의한 수혜대상 중 차상위계층 포함 여부에 대한 재검토가 필요할 것으로 판단됨
 - 이와 더불어 농식품바우처의 한계 식품소비성향을 고려할 때 현금지원보다 바우처 지원방식이 더 효과적인 것으로 나타났으나, 지원단가와 관련하여 기존 유사사업들과의 사업 재조정이 이루어질 때까지 지원단가 하향 조정(1인 가구 기준 2만원 수준)이 필요한 것으로 제시함
- (비용-효과성 분석) 검토 결과, 본 사업은 사업특성상 계량화할 수 있는 편익의 범위가 매우 작고 제한적이라는 점에 유의하여야 하며, 취약계층 영양상태 개선이라는 사업목적에 비해 건강 증진 편익이 크지 않을 가능성이 있으므로 비용-효과성을 최대화하는 방향으로 사업계획을 조정할 필요성이 있는 것으로 판단함
 - 이와 더불어 연구진은 사업계획의 바우처 지원비용 및 사업운영 지원비용 추계 방식에 존재하는 문제점을 개선하고 최근의 현금급여 인상 정책 동향을 고려하여 지원대상 규모 및 사업비를 정확하게 재추계할 필요성에 대해 지적함

- 이에 연구진은 지원단가를 1인 가구 2만원으로 하향 조정하고 지원대상 범위를 기초생활보장 수급가구(대안1) 및 생계급여 수급가구(대안2)로 조정하여 중기재정지출 4개년 기준 2개 대안을 조사결과에 포함하여 제시함(대안1: 약 2조 333억원/대안 2: 1조 4,616억원 수준)
- 단서조항으로 기초지자체 재정부담 완화와 재정의 지속가능성 확보를 위하여, 재원 분담을 ‘국비 50%, 광역지자체 30%, 기초지자체 20%’로 명시하여 추진할 것을 함께 제안함
- 상기 검토내용을 토대로 2023년 12월 ‘사회복지·소득이전 분과위원회’를 개최하였다. 종합평가 결과, 동 사업은 “조건부 추진”으로 도출되었으며 재정사업평가위원회를 통해 조사결과가 최종 의결되었음

나. 정책제언

- 본 사업은 지난 4년간의 시범사업을 거쳐 예비타당성조사가 완료되었고, 조건부 추진을 전제로 정책입안에 필요한 사업계획 보완을 진행해야 하는 단계에 있음
- 이 단계에서 우려스러운 부분은 사업부처는 부처 및 지자체 간의 거버넌스 구조상, 농식품부가 수행할 수 있는 부분만큼만 보완하고자 하고, 타 부처 혹은 지자체와의 협의 부분은 대부분 중장기 조치사항으로 제시될 가능성이 높다는 점임
 - 농식품부가 할 수 있는 보완사항으로서 본 사업의 ‘대상’과 ‘단가’ 모두 보건복지부의 생계급여와 일치한다는 한계를 인지하고 본 사업의 차별화를 위한 근본적인 조치가 분명히 제시되어야 할 것임
 - 특히 본 사업이 2023년 7월 생계급여 인상으로도 충분하지 않은 부족분을 보완할 수 있으며 나아가 ‘국산 농식품 공급을 통한 국민후생 증가’의 부가가치 창출을 제도적으로 보완하고 있음을 보여주어야 함
- 보다 더 근본적으로 우려되는 부분은, 사업성격상 중장기적으로 재정당국과 지자체에 재정부담이 가중되는 점임
 - 본 사업은 중앙·지방 간 재정거버넌스 한계와 연성예산적인 성격상 ‘국비부담’ 요구가 증대될 가능성이 높음

- 따라서 국가채무 증가부담과 지자체 복지비 지출 증가속도를 감안한 구체적인 재정 부담 계획이 반드시 사전에 마련되어야 할 것임
- 마지막으로 정책수혜자 관점에서 각 지자체에서 수행하는 유사 중복사업과의 조정과 더불어 본 사업과의 시너지 효과가 가능한 방향을 모색하여 사업내용 차별화 및 사업 효과 극대화 방안을 모색해야 할 것임
- 그렇지 않을 경우 식품공급의 대부분은 기존의 타 사업으로 지원받고, 현물바우처의 대부분은 추가적인 식품구매보다는 기존 식품구매를 이 바우처로 활용하여 사실상 현금으로 대체될 가능성이 높을 것으로 예상됨
- 이 경우 사실상 본 사업의 현물 바우처로서의 특징보다는 현금 지급처럼 소득보전적인 성격이 강하게 나타나게 되므로, 본 사업의 목적인 ‘농식품 추가구매 규모’가 제한적일 수 있음
- 수혜자들이 국산 농식품 추가소비를 통한 건강영양 개선 목적과, 농식품 구매보다는 현금으로의 전환효과 중 어디에 우선순위를 두는지에 따라 본 사업의 성과달성 규모가 결정될 것인바, 추후 본 사업의 사업계획 보완 과정에서 사업효과 구체화 및 극대화의 엄밀한 추정이 필요함

농식품바우처 지원사업

- I. 예비타당성조사의 개요
- II. 기초자료 분석 및 조사의 주요 쟁점
- III. 경제사회 환경 분석
- IV. 사업설계의 적정성
- V. 비용-효과성
- VI. 종합평가 및 정책제언

I. 예비타당성조사의 개요

1. 사업의 추진배경 및 목적

가. 사업의 추진배경

국민 전체의 소득 수준이 향상되는 추세인데도 불구하고 빈부 격차가 심화되고 빈곤층이 증가하고 있으며, 빠른 고령화 추세 등으로 사회적 취약계층이 확대되고 있다. 1인당 국민 총소득은 지속적으로 증가하고 있으나 기초생활보장급여 수급가구 수는 여전히 증가세를 보이고 있으며, 우리나라의 상대적 빈곤율(중위소득 50% 이하)은 OECD 회원국 중 라트비아, 이스라엘에 이어 3위에 이르는 매우 높은 수준(16.7%)을 보이고 있다. 이들 취약계층은 상당수가 식생활의 어려움에 직면하여 잘못된 식생활로 인해 건강이 위협받고 있는 상황이다. 2020년 기준으로 중위소득 50% 미만 가구의 식료품 및 비주류음료 지출액은 전체가구의 67~72%이며, 외식비는 33% 수준에 불과한 것으로 나타났다(김상호 외, 2021a). 특히 2020년 이후 코로나19 여파로 소득이 감소하면서 중위소득 50% 미만 저소득 취약계층의 식품소비 지출액이 하락하고 식품 불안정률은 크게 증가하고 있다. 취약계층의 소득 격차와 이로 인한 식품지출액 감소, 식품 불안정성 심화는 영양섭취에 영향을 미쳐 건강상태 악화로 이어지며 이는 삶의 질 격차로 이어질 가능성이 높다.

이에 중앙정부와 지방자치단체는 다양한 취약계층 지원 사업을 실시하고 있으나, 취약계층의 식품소비 증진 및 영양섭취 개선에 한계가 있다는 지적이 제기되고 있는 실정이다. 2020년 기준으로 우리나라의 취약계층 대상 식품지원 사업 예산은 2조 6천억원 수준이며 이 중 현금보조 비율은 75.8%에 달한다. 그러나 현금지원방식인 생계급여 내 표준 식품비로 산정된 금액이 일부가 식품비 외 다른 용도로 전용되었을 가능성이 높아 취약계층의 영양·건강 개선 효과가 제한적일 수 있다. 또한 농식품 또는 급식(밀반찬) 지원의 경우 식재료 조달현황을 알 수 없고 국내 농업과 연계되지 않는다는 문제가 있어 취약계층 대상 식품지원제도 보완이 시급한 상황이다.

한편 최근 코로나19 확산에 따라 국가 간 물류차질 발생, 수출 제한 등으로 글로벌 공급망이 불안해짐에 따라 식량안보 위협이 심화되고 있는 상황이다. 특히 우리나라는 식량자

급률이 낮고(2019년 기준 45.8%), 국내 공급기반도 취약해 식량위기 발생 시 국내수급 불안으로 연결될 가능성이 높다. 또한 ‘포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)’ 가입, 수출물류비 폐지 등이 추진될 예정으로 시장개방 확대에 따른 수입 농축산물의 국내 시장 유입이 증가됨에 따라 국산 농축산물 소비 감소가 전망되며, 이는 생산기반 악화로 이어져 식량 안보에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

이러한 배경에서, 본 사업은 저소득 취약계층에게 채소, 과일, 육류 등 농산물을 구매할 수 있는 현물지원 방안인 ‘농식품바우처’와 식생활 교육을 제공함으로써 취약계층의 식품 접근성 강화, 식생활·영양상태 개선을 도모하는 한편, 국산 농축산물에 대한 안정적인 수요 기반을 확보하고자 한다. 농식품바우처 지원사업은 2020년, 2021년, 2022년에 세 차례에 걸쳐 시범사업을 추진해 오고 있으며, 2024년까지 시범사업 추진 후 2025년부터 본 사업화할 것으로 계획하고 있다.

나. 사업의 목적 및 기대효과

본 사업은 저소득 취약계층의 적정 식품소비를 보장하여 식품 접근성을 강화하고 보충적 영양지원으로 식생활을 개선하는 한편, 국산 농축산물 수요 기반을 확충하여 국가 식량 공급체계의 안전성과 식량 안보를 강화하고자 하는 목적으로 계획되었다.

주무부처가 본 사업의 기대효과로 제시한 내용은 크게 ① 농식품 소비 확대 ② 불평등도 개선 효과 ③ 의료비 절감 효과 ④ 산업 파급효과(생산유발, 부가가치 유발 및 고용 유발 효과)이다. 첫째, 주무부처는 본 사업을 통해 과일, 채소, 곡물, 우유 등 농식품 소비가 총 1조 4,768억원 수준까지 증대되는 효과가 있을 것으로 제시하고 있다. 둘째, 본 사업으로 소득 재분배효과가 발생하여 지니계수에 따른 불평등도가 경상소득의 경우 0.45928에서 0.45911로, 식품소비지출의 경우 0.28430에서 0.28823으로 감소할 것으로 기대된다. 셋째, 본 사업은 취약계층의 식품소비 및 식생활을 양적·질적으로 개선하여 영양 및 건강 상태가 향상되며 수혜자의 한계저축성향에 따라 연간 3,372억~4,435억원의 의료비용이 절감되는 효과가 있을 것으로 제시하였다. 마지막으로 본 사업은 소득 재분배로 인한 총수요 증가를 유발하여 전 사업에 1조 9,695억원의 생산과 8,061억원의 부가가치를 유발하며, 1만 6,224명의 고용 창출효과가 발생할 것으로 사업 기대효과를 제시하였다.

2. 사업의 주요 내용

가. 사업의 추진근거

본 사업의 법적 추진 근거는 「농업·농촌 및 식품산업기본법」 제4조 및 제7조, 제23조의 2이다.

「농업·농촌 및 식품산업기본법」에서는 국가와 지방자치단체는 농업과 농촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능을 증진하고, 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하며, 농업 인력 육성, 농업인과 농촌주민의 소득안정, 삶의 질을 향상시키기 위하여, 농산물 생산 단계에서의 안전성 확보, 농업과 식품산업의 발전, 적정한 식량 및 주요 식품의 자급 목표 달성·유지, 식품지원 등에 필요한 정책을 세우고 시행하도록 하고 있다((제4조 제1항, 제7조). 특히 국가와 지방자치단체는 취약계층 등 모든 국민에게 식품을 안정적으로 공급하기 위하여 식품 지원 정책을 세우고 시행하도록 규정하고 있다(제23조의2).

한편 윤석열 정부에서는 국정과제 72-5로 「식량주권 확보와 농가 경영 안정 강화」를 제시하여 기초 식량 중심으로 자급률을 제고하고 안정적인 해외 공급망을 확보하는 한편, 농업직불금 확대 및 위험관리체계 구축으로 농가경영안정 기반을 확충하고자 목표하고 있다. 그 세부과제 중 하나로서 ‘저소득층 대상 농식품바우처 지원 확대’(25~, 먹거리 지원 사업 통합)를 포함함으로써 먹거리 접근성을 제고하고 국산 농산물 수요를 확대하고자 하고 있다.

나. 사업의 추진경위

〈표 1-1〉 사업의 주요 추진 경위

시기	내용
'17. 10.	• 취약계층 농식품 지원체계 개선방안 연구용역
'18. 2.	• 농식품바우처 지원제도 도입방안 연구 - 취약계층의 영양실태 분석을 통해 '농식품바우처' 도입의 필요성 및 지원대상·금액·전달체계 등 사업 설계안 검토
'18. 4.	• '농식품바우처 지원제도' 추진을 위한 정책 자문회의 개최
'18. 6.~'19. 3.	• 농식품바우처 실증연구 추진(춘천, 완주) - 농식품바우처의 전자카드 결제방식시스템 도입 적용과 농식품 소비 지출액 증가 등 사업효과 검증
'18. 11.	• 농식품바우처 시범사업 사회보장제도 신설 협의(1차) - 사업의 필요성 인정, 다만 시범사업을 통해 지원대상, 기간, 전달체계 등을 구체적으로 검토하여 본 사업 설계 필요
'19. 11.	• 농식품바우처 추진체계 구축 연구 추진
'20. 4.	• 영양 취약계층 농식품 지원 프로그램 구축 기초조사
'20. 5.	• '농식품바우처 지원제도' 도입 추진계획 방침 마련
'20. 8.~'20. 11.	• '20년 시범사업 추진(4개 시·군·구/1만 5천가구 대상)
'21. 1.	• 농식품바우처 지원제도 사회보장제도 변경 협의(2차) - 생계급여 수급자까지 지원대상에 포함하여 취약계층에 대한 영양·건강개선을 강화하는 것으로 변경의 타당성 인정
'21. 1.	• 농식품바우처 지원제도의 효율적 운영방안 연구 추진
'21. 1.~'21. 12.	• '21년 시범사업 추진(10개 시·군·구/3만 3천가구 대상)
'21. 4.	• 2020년 농식품바우처 시범사업 효과 분석 연구 추진
'22. 3.~'22. 9.	• '22년 시범사업 추진(15개 시·군·구/4만 9천가구 대상)
'22. 8.	• '농식품바우처 본사업' 사회보장제도 변경 협의(3차) - 시범사업에서 본사업으로의 변경 타당성을 인정, 다만 본사업 추진 시 본사업 시행 전까지의 시범사업 결과 추가 제출('22~'24), 사회보장정보시스템 연계를 위해 본사업 전 협의절차 준수 등 필요
'23. 3.~'23. 11.	• '23년 시범사업 추진(18개 시·군·구/6만 5천가구 대상)

자료: 농림축산식품부, 「예비타당성조사 요구서」, 2022. 9. 참고하여 연구진 작성

다. 사업의 내용

본 사업은 취약계층의 식품접근성 강화와 영양보충 지원을 위해 중위소득 50% 이하 가구에 채소, 과일, 육류 등 농산물을 구매할 수 있는 '농식품바우처'와 식생활 교육을 병행 지원하는 사업이다.

지원대상은 시장소득과 재산의 환산소득을 합한 월 소득이 중위소득 50% 이하인 가구(기초생활수급자, 차상위)이다. 단 한부모가족의 경우에는 「한부모가족지원법」에 따른 한부모가족 지원대상 범위 고시에서 정하는 소득기준⁷⁸⁾을 적용(정부양육 할인지원 등 타 복지사업과 지원조건 통일)하고자 하고 있다. 한 가지 특기할 점은 지원대상에 「기초생활보장법」상 생계급여 수급자도 포함하는 것으로 계획하고 있다. 이는 2021년 1월 보건복지부와 사회보장제도 신설·변경 협의에서 생계급여 수급자의 식생활 및 영양실태가 중위소득 50% 이하 생계급여 비수급자보다 열악하며 2020년 시범사업 결과 생계급여 수급 가구가 비수급 가구보다 일부 지표에서 농식품바우처 지원 효과가 높은 것으로 나타남에 따라 생계급여 수급자까지 지원대상에 포함하여 취약계층에 대한 영양·건강개선을 강화하는 것이 더 타당한 것으로 판단하였기 때문이라고 제시하였다. 이에 따라 주무부처에서는 2025년 기준 총 220만가구가 바우처 지원대상이 될 것으로 추정하고 있다. 이는 기초생활보장제도 급여별 2021년도 수급가구 수에 2017~2019년 연평균 증가율을 적용⁷⁹⁾함에 따른 지원대상 규모이다.

지원금액은 1인 가구 기준 월 4만원으로, 최저 가정식비와 사용가능 가정식비 간 차액을 지원하고자 하고 있다.

먼저 최저 가정식비는 1인 가구 기준 최저생계비 중 식품비에 해당하는 부분이 최저식품비이며, 최저식품비 중 가정식비 비용을 의미한다. 구체적으로 표준가구(20년 기준, 42세 부/39세 모/12세 자/10세 녀)를 기준으로 하루에 필요한 에너지와 식품류별 구입량을 평가하여 식품비를 도출하고 외식비를 추가 조정하여 1인 가구 기준 26만원인 것으로 산정하고 있다(보건사회연구원).

78) 「한부모가족지원법」 §5, 동법 시행규칙 §3, '2022년 한부모가족 지원대상자 범위' 고시: 중위소득 52% 이하 (청소년 한부모가족: 중위소득 60% 이하)

79) 2020년 자료는 코로나 발생 이후 취약계층 수가 급증함에 따라 제외하였음. 또한 2018년 주거급여 부양의무자 기준 폐지에 따라 주거급여 수급가구 수가 2019년부터 급상승함에 따라, 대상자 과대계상을 방지하기 위해 생계급여, 교육급여, 의료급여 수급자 및 차상위계층 연평균 증감률의 가중평균치를 주거급여 수급가구 수 연평균 증감률로 적용함

한편 사용가능 가정식비는 식품 소비에 지출할 수 있는 최대 금액으로서 한국복지패널 자료를 활용하여 중위소득 30% 이하, 30~50%, 50% 이하 가구의 시장소득과 가정식 Engel지수(가정식 지출/총지출)을 산출하여 추정하게 된다(한국농촌경제연구원). 이때 생계급여와 중복지원을 방지하기 위해 생계급여 중 가정식 비용으로 지원받은 금액을 모두 사용한다고 가정하며, 최저가정식비 비중은 「2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구(김문길 외, 2020)」에서 도출한 최저가정식비를 근거로 생계급여 대비 가정식비 비중(35.1%)을 적용하여 추정함으로써 월 22만원인 것으로 산정하였다. 정리하면 사용가능 가정식비는 아래 산식을 통해 계산하게 된다.

사용가능 가정식비

$$= (\text{시장소득} \times \text{Engel계수}) + (\text{생계급여 실제 수급액} \times \text{최저가정식비 비중})$$

즉 1인 가구 기준으로 최저식품비 중 가정식비(26만원)와 사용가능 가정식비(22만원) 간 영양보충차액 4만원을 바우처 방식으로 지원하며, 가구원 수 증가 시 영양보충차액(4만원)에 보건복지부 「제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)」에 의거, 개편된 ‘가구 균등화 지수’를 적용하여 차등 지원하도록 계획하고 있다. 가구 균등화지수는 구체적으로 1인 가구 1.000, 2인 가구 1.625, 3인 가구 2.068, 4인 가구 2.5, 5인 가구 2.898 이며, 이에 따라 추정된 가구원 수별 바우처 월별 지원금액과 1인 기준 바우처 지원금액은 <표 I-2>와 같다.

〈표 I-2〉 가구원 수별 지원금액(월별)

가구원 수	1인	2인	3인	4인	...	지급기간
가구균등화 지수	1.000	1.625	2.068	2.500	...	-
지급금액	40,000원	65,000원	83,000원	100,000원	...	12개월

자료: 농림축산식품부, 「예비타당성조사 요구서」, 2022. 9.

〈표 I-3〉 바우처 지원금액(1인 기준)

(단위: 원)

연도	최저 가정식비 (A)	사용가능 가정식비(B)			바우처 기준금액(A-B)		
		중위 30~50%	중위 50% 이하	중위 30% 이하	중위 30~50%	중위 50% 이하	중위 30% 이하
2025 ~29(p) 평균	262,487	221,228	223,922	224,793	41,258	38,565	37,693

자료: 농림축산식품부, 「예비타당성조사 요구서」, 2022. 9.

지원품목은 국산 과일, 채소, 흰 우유, 신선계란, 육류, 잡곡, 꿀, 두부류 등이 해당된다. 주무부처에서는 중장기적으로는 국내산 농산물을 주원료로 제조한 가공식품까지 포함하는 것을 추가 검토하고 있다고 한다.

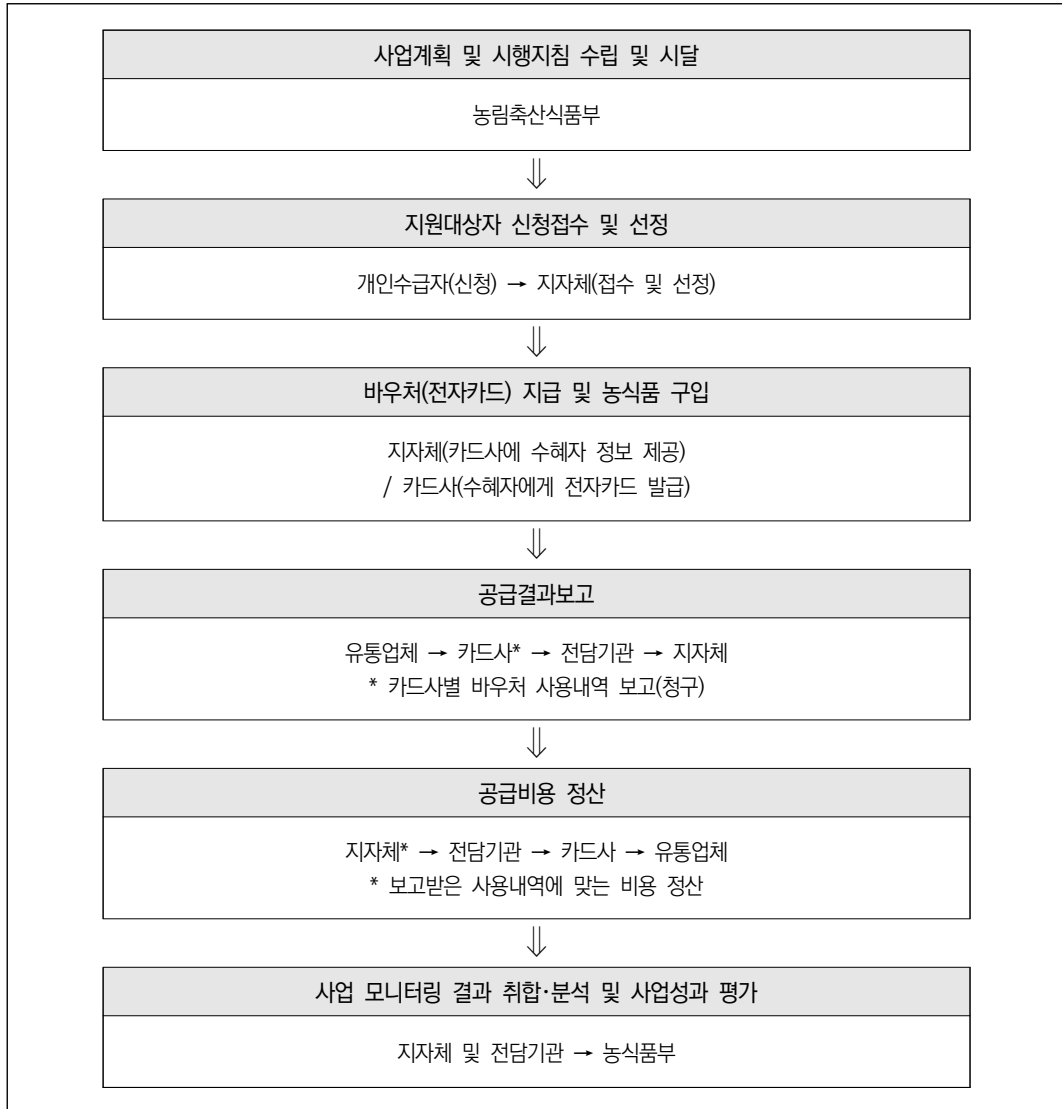
지급방식은 수혜대상이 식품구매 외 다른 용도로 전환할 수 없도록 현물로 지원하되, 철저한 부정 사용 방지를 위해 매월 충전 가능한 전자 바우처 방식으로 제공하고자 하고 있다. 매월 고른 식품 소비를 유도하여 식생활을 효과적으로 개선하기 위해 사용하지 않고 남은 지원금은 다음 달로 이월되지 않고 소멸되도록 할 예정이다. 또한 도서·산간 지역 거주민과 거동 불편자를 위해 수혜자가 원하는 경우 꾸러미 배송, 방문 판매 등 ‘찾아가는 서비스’를 병행할 것으로 계획하고 있다. 거점 판매처를 통해 대상자에게 꾸러미 배달하거나 냉장 트럭을 이용한 현장 판매 등을 병행하고, 지자체·수혜자·농업인·유통업체 등이 참여하는 지역협의체를 통해 대안적 전달체계를 지속적으로 논의하여 확장할 예정이라고 한다.

바우처 사용처는 지원품목 판매 비중과 품목별 구매통제가 가능한 POS 시스템 구축 여부를 평가해 공모로 지정하도록 하고 있으며, 시범사업에서는 농협 하나로마트, 농협몰, 로컬푸드 직매장을 사용처로 수행한 바 있다.

사업수행주체는 농림축산식품부와 지자체, 전담기관(한국농수산식품유통공사, 농림수산물식품교육문화정보원)으로 구성된다. 농식품부는 사업 기본계획 수립, 지침 작성, 예산 편성, 사업 평가 및 지도·감독 등 사업 총괄을 담당하며, 지자체는 대상자 신청 접수 및 선정, 사업비 예산 교부 및 집행상황 관리 등을 담당한다. 전담기관은 사업 운영 및 관리를 담당하는데, 구체적으로 한국농수산식품유통공사(aT)는 농식품바우처 시스템 관리, 지자체 예탁금 관리 및 정산, 카드사와 바우처 비용 정산, 유통업체 등록 및 관리, 사업 모니터링 및 통계관리, 민원대응 총괄, 사회보장정보원 협의 등을 전담하며, 농림수산물식품교육문화정보원은 식생활교육 및 농식품바우처사업 홍보를 담당하게 된다. 그 외에 바우처 발급, 사업 예탁금 계좌 및 입출금 관리, 사회보장정보원 협의 등은 민간 카드사에서 담당하며, 농식품 공급 및 바우처용 POS시스템 관리 등은 유통업체가 담당하게 되는 것으로 계획되어 있다.

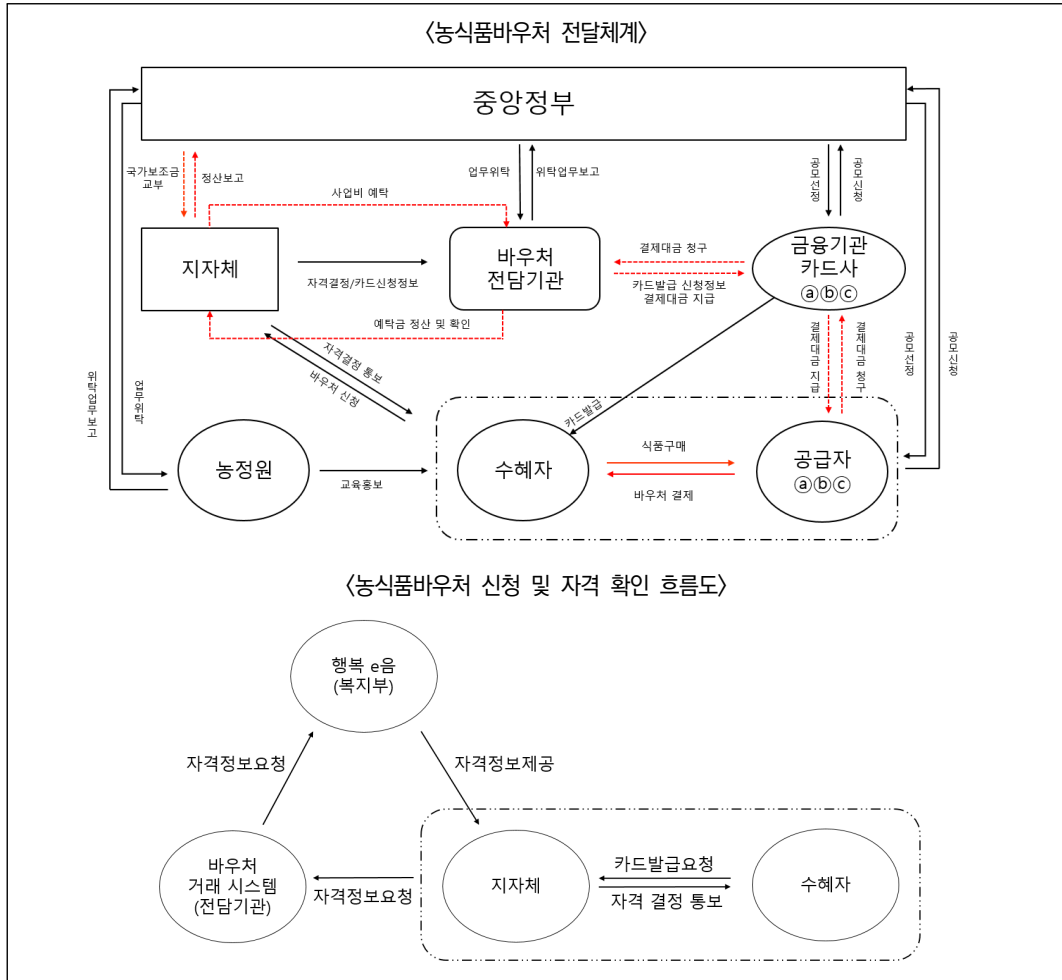
각 수행주체에 따른 사업 진행절차 및 전달체계를 도식화하면 [그림 I-1]과 같다.

[그림 1-1] 농식품바우처 지원사업 진행절차



자료: 농림축산식품부, 「예비타당성조사 요구서」, 2022. 9.

[그림 1-2] 농식품바우처 지원사업 전달체계 및 신청 및 자격확인 흐름도



자료: 농림축산식품부, 「예비타당성조사 요구서」, 2022. 9.

한편 본 사업은 지자체 경상보조, 민간 경상보조 사업으로 재원조달계획을 국비 50% (일반회계), 지방비 50%로 제시하고 있다.

앞서 제시한 지원대상 규모와 지원금액에 근거하여 추정된 본 사업 소요예산은 2025~2028년 4개년간 총 4조 9,876억원으로, 국비 2조 5,163억원, 지방비 2조 4,713억원이 투입될 예정이다. 사업 예산은 크게 바우처 지원, 지자체 운영지원(신청·접수인력 인건비, 지역협의체 운영 및 사업홍보비), 사업 운영(바우처 시스템 구축·운영비, 콜센터 운영비, 사업관리비, 식생활 교육비, 효과 모니터링 및 평가 비용 등)으로 구성되며, 세부적인 필요 예산 및 규모, 산출근거는 <표 I-4>와 같다.

〈표 1-4〉 농식품바우처 지원사업 필요예산 및 규모

(단위: 백만원)

연도	총 예산			산 출 근 거
		국비	지방비	
'25	1,248,214	629,666	618,548	■ 바우처 지원: 1,234,206 * 220만가구 × 46,903원(평균 가구원 수(1.17명) × 40,000원) × 12개월 ■ 지자체 운영지원: 2,890 * 신청접수인력 지원 1,063, 지역협의체 운영 522, 사업 홍보 지원 1,305 ■ 사업 운영: 11,118 * 시스템 구축운영 442, 콜센터 운영 599, 사업관리비 2,600, 식생활교육 5,277, 사업 효과 모니터링 및 평가 2,200
'26	1,246,814	629,012	617,802	■ 바우처 지원: 1,232,714 * 222만가구 × 46,244원(평균 가구원 수(1.16명) × 40,000원) × 12개월 ■ 지자체 운영지원: 2,890 * 신청접수인력 지원 1,063, 지역협의체 운영 522, 사업 홍보 지원 1,305 ■ 사업 운영: 11,210 * 시스템 구축운영 442, 콜센터 운영 599, 사업관리비 2,623, 식생활교육 5,346, 사업 효과 모니터링 및 평가 2,200
'27	1,246,209	628,759	617,450	■ 바우처 지원: 1,232,010 * 226만가구 × 45,586원(평균 가구원 수(1.14명) × 40,000원) × 12개월 ■ 지자체 운영지원: 2,890 * 신청접수인력 지원 1,063, 지역협의체 운영 522, 사업 홍보 지원 1,305 ■ 사업 운영: 11,309 * 시스템 구축운영 442, 콜센터 운영 599, 사업관리비 2,648, 식생활교육 5,420, 사업 효과 모니터링 및 평가 2,200
'28	1,246,364	628,890	617,474	■ 바우처 지원: 1,232,058 * 229만가구 × 44,928원(평균 가구원 수(1.12명) × 40,000원) × 12개월 ■ 지자체 운영지원: 2,890 * 신청접수인력 지원 1,063, 지역협의체 운영 522, 사업 홍보 지원 1,305 ■ 사업 운영: 11,416 * 시스템 구축운영 442, 콜센터 운영 599, 사업관리비 2,675, 식생활교육 5,500, 사업 효과 모니터링 및 평가 2,200
계	4,987,601	2,516,327	2,471,274	-

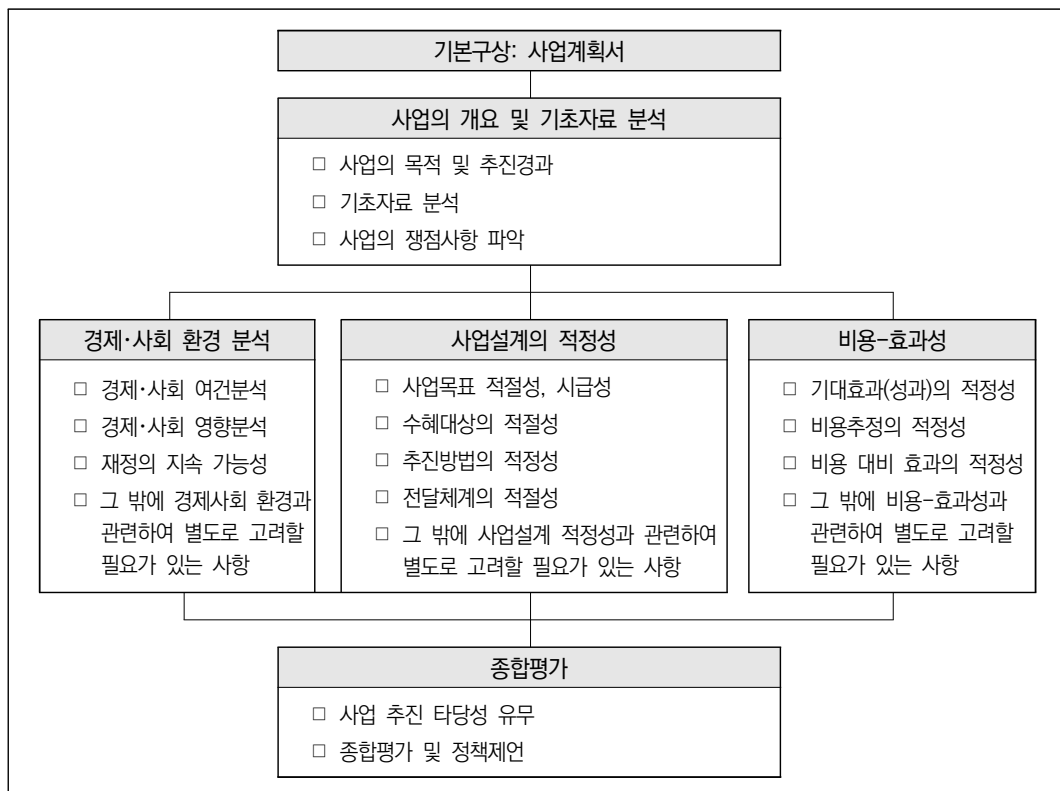
자료: 농림축산식품부, 「예비타당성조사 요구서」, 2022. 9.

3. 예비타당성조사의 내용

가. 예비타당성조사의 절차

본 조사에서는 사업의 개요 및 기초자료 분석, 경제·사회 환경 분석, 사업설계의 적정성, 비용-효과성, 종합평가 절차에 따라서 예비타당성조사를 수행하고자 하며, 이를 통해 농식품바우처 지원사업에 대한 종합적인 사업 추진의 적정성을 검토하고자 한다.

[그림 1-3] 복지 및 소득이전 사업 예비타당성조사 수행 흐름도



자료: 한국조세재정연구원, 「2022년 제3차 예비타당성조사 착수회의 자료(붙임자료)」, 2022. 11.

나. 예비타당성조사의 주요 내용

농식품바우처 지원사업 예비타당성조사는 기획재정부의 「2022년도 제3차 예비타당성조사 검토 수행 요청(조세연)」(기획재정부 타당성심사과-683, 2022. 10. 28.)에 의거하여 수행된다. 주요 검토 항목으로는 “경제사회 환경분석, 사업 설계의 적정성, 비용-효과성 분

석”이며, 이를 토대로 사업의 종합적인 타당성 검토를 목적으로 한다.

본 조사의 항목별 주요 내용은 다음과 같다.

1) 기초자료 분석 및 조사의 쟁점 도출

예비타당성조사를 위하여 조사 대상사업의 추진배경과 목적, 추진 경위, 사업내용 파악 등 제공된 자료를 검토하여 조사의 쟁점을 도출한다. 본 사업의 기초자료 분석은 제공된 자료를 기반으로 상위계획의 관련성을 고려하고, 동 사업과 관련된 현황분석, 국·내외 유사 사례를 검토 등으로 조사가 이루어진다. 이러한 기초자료 분석을 통하여 다양한 조사 쟁점이 도출되는데, 이는 사업의 추진 여부에 중요한 영향을 미치는 경제·사회·정치적 여건을 부각하여 심도 있게 검토하기 위한 준비단계라고 할 수 있다. 또한 제기되는 조사의 쟁점을 분석하고 해결함으로써 본 사업에 대한 예비타당성조사의 종합평가를 도출할 수 있게 된다.

한편 본 사업에 대한 세부적인 사업계획이 수립되지 않은 상황에서 사업설계의 적정성이나 비용-효과성 추정에 대한 분석은 기존자료 및 연구진의 요청에 따라 사업수행주체로부터 송부되는 자료에 상당히 의존할 수밖에 없는 실정이다. 더구나 시간과 비용의 제약으로 기초자료 생산이 어려운 예비타당성조사에서는 기존 자료에 대한 의존이 불가피하며, 사업수행주체의 적극적인 자료 협조 등이 필수적이라 할 수 있다. 이에 본 예비타당성조사에서는 기존 예비타당성조사 보고서와 예비타당성조사 일반지침 및 사업부문별 표준지침, 각종 고시자료와 함께 사업수행주체로부터 송부된 자료 등을 참고하였다.

2) 경제·사회 환경 분석

경제사회 환경 분석 항목에서는 경제사회 여건분석, 경제사회 영향분석, 재정의 지속가능성 측면에서 검토를 수행한다. 현 시점에서 해결해야 할 경제·사회적 문제가 적절히 파악되었는지, 해당 문제를 해결하기 위한 유사한 내용의 민간·지자체 차원에서의 사업이 존재하는지, 정부의 개입이 적절한지 등을 검토한다. 또한 해당 사업이 우리나라가 직면한 경제·사회문제 해결에 기여할 수 있는지, 이를 추진하기 위한 사회적 의견 수렴이 충분히 이루어졌는지를 검토한다. 마지막으로 향후 재정의 미치는 부담을 고려하여 사업 추진을 위한 안정적인 재원 조달, 사업의 중장기적 재정소요에 대한 변동 위험성을 검토한다.

3) 사업설계의 적정성

사업설계의 적정성 검토 항목에서는 사업목표 설정의 적절성과 시급성, 수혜대상의 적절

성, 추진방법의 적절성, 전달체계의 적절성을 분석한다. 사업목표가 구체적이고 명확하게 설정되었는지, 해당 사업을 통해 사업목표 달성이 가능한지를 정부의 정책방향, 상위계획 및 관련계획과의 연계성과 우선순위가 높은지를 토대로 사업목표의 적절성 및 시급성에 대한 검토를 수행한다. 또한 수혜대상이 명확하게 정의되고 사업목표에 부합하는지, 실질적인 수요에 대한 충분한 검토가 있었는지, 실제 사업대상 외의 사람들이 혜택을 받을 가능성이 있는지 등을 검토하여 수혜대상의 적절성을 분석한다. 그리고 사업목표·수혜대상을 고려하여 추진 방법이 적절히 설계되었는지, 사업추진주체(공공/민간, 중앙/지방)의 역할구분이 명확히 설정되었는지, 동일한 분야·부문의 다른 사업과 적절한 정책조합을 이룰 수 있도록 설계되었는지 등을 검토하여 추진방법의 적절성을 분석한다. 마지막으로 전달체계가 명확하고 구체적으로 제시되어 있는지, 수요자 접근이 용이한 전달체계가 구성되었는지, 사업을 성실히 수행할 수 있도록 집행기구의 인적·물적·제도적 자원은 적절한지 등을 검토하여 전달체계의 적절성을 분석한다.

4) 비용-효과성

비용-효과성에서는 기대효과(성과)의 적정성, 비용추정의 적정성, 비용 대비 효과의 적정성을 분석한다. 사업목표 등과 비교하여 동 사업으로 기대되는 효과(성과)가 명시적으로 제시되었는지, 사업계획에 따라 사업 시행 시 효과(성과)가 충분히 나타날 것으로 기대되는지, 향후 성과관리 계획 및 성과지표 등이 적절히 제시되었는지 등을 검토하여 기대효과(성과)의 적정성을 분석한다. 또한 비용추계가 적절한지, 사업추진과정에서 추가적으로 발생 가능한 비용을 포함했는지, 수요 변동에 따라 증가 혹은 감소하게 되는 비용을 검토하여 비용추정의 적정성을 분석한다. 마지막으로 사업의 효과성, 성과 대비 비용의 적정성, 제시된 사업계획 대비 비용효과적인 정책수단 등을 검토하여 비용대비 효과의 적정성을 분석한다.

5) 종합평가 및 정책제언

종합평가에서는 예비타당성조사 과정에서 제기된 주요 쟁점에 대하여 분석하고 사업의 경제·사회 환경 분석, 사업설계의 적정성, 비용-효과성 결과에 대한 종합적인 결과를 토대로 최종 평가결과를 제시한다. 아울러 종합결론에 대한 결과를 담보하기 위하여 본 조사의 한계점과 향후 본 조사대상사업의 후속조치를 수행하는 과정에서 고려되어야 하는 정책적인 사항을 제언한다.

〈표 1-5〉 복지 및 소득이전 사업의 예비타당성조사 평가항목 및 세부 평가내용

영역(배점)	평가항목 및 평가내용
경제사회 환경분석 (100점)	• 경제사회 여건분석 - 우리나라의 경제규모, 복지제도 발전단계에 비추어 사업추진이 적정한가?* * 해외사례 등을 통한 국제비교 - 현재 타 재정사업, 지자체, 민간영역에서 유사한 내용의 사업이 존재하지 않는가?* * 민간영역 등 분석을 바탕으로 동 사업을 통한 정부 개입의 적정성 검토 • 경제사회 영향분석 - 현재 우리나라가 직면한 경제·사회문제*를 해결하기 위한 사업인가? * 양극화, 저출산, 고령화, 청년일자리 등 - 동 사업이 현재 우리나라가 직면한 경제·사회문제를 해결할 수 있는가? • 재정의 지속 가능성 - 사업 추진을 위해 장기적으로 안정적인 재원 조달이 가능한가? - 사업의 중장기적 재정소요에 변동 위험성은 검토되었는가?
	• 사업목표 적절성, 시급성 - 달성하고자 하는 목표가 명확한가? - 정부 정책방향, 상위계획 및 관련 계획과의 연계성과 우선순위가 높은가? - 본 사업목표를 사업을 통해 달성가능한가? • 수혜대상의 적정성 - 사업대상이 명확히 정의되고 사업목표에 부합하는가? - 실질적 수요에 대한 충분한 검토가 있었는가? - 실제 사업대상 외의 사람들이 혜택을 받을 가능성이 높지는 않은가? • 추진방법의 적정성 - 추진방법으로 제시한 급여 등*의 형태와 수준이 적절한가? * (예시) 현물, 현금, 바우처, 보조금, 직접서비스 제공 등 - 사업추진주체(공공/민간, 중앙/지방)의 역할구분이 명확히 설정되었는가? - 동일한 분야·부문의 다른 사업과 적절한 정책조합을 이룰 수 있도록 설계되었는가? • 전달체계 적절성 - 전달체계가 명확하고 구체적으로 제시되어 있는가? - 수요자 접근이 용이하도록 전달체계가 구성되어 있는가? - 집행기구의 참여를 확보하고 임무를 성실히 수행할 유인이 마련되어 있으며, 인적·물적·제도적 자원이 충분한가?
	• 기대효과(성과)의 적정성 - 사업목표 등과 비교하여 동 사업으로 기대되는 효과(성과)가 명시적으로 제시되었는가? - 사업계획에 따라 사업 시행시 효과(성과)가 충분히 나타날 것으로 기대되는가? - 향후 성과관리 계획 및 성과지표 등이 적절히 제시되었는가? • 비용추정의 적정성 - 비용추계가 적절히 이루어졌는가? - 사업추진과정에서 추가적으로 발생 가능한 비용이 모두 포함되었는가? - 수요 변동에 따라 증가 혹은 감소하게 되는 비용의 범위는 검토되었는가? • 비용 대비 효과의 적정성 - 사업의 효과성이 있는 것으로 추정되는가? - 성과 대비 비용은 적정 수준인가? - 제시된 사업계획 대비 비용효과적인 정책수단에 대한 검토가 이루어졌는가?
사업설계의 적정성 (100점)	
비용- 효과성 (100점)	

자료: 한국조세재정연구원, 「2022년 제3차 예비타당성조사 착수회의 자료(붙임자료)」, 2022. 11.

Ⅱ. 기초자료 분석 및 조사의 주요 쟁점

1. 상위계획 및 관련 법률 검토

가. 사업 근거법령

1) 농업·농촌 및 식품산업기본법 - 제4조, 제7조, 제23조의2

「농업·농촌 및 식품산업 기본법」(이하 농어업식품기본법)은 국민의 경제, 사회, 문화의 기반인 농업과 농촌의 지속가능한 발전을 도모하고, 국민에게 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하며, 농업인의 소득과 삶의 질을 높이기 위하여 농업, 농촌 및 식품산업이 나아갈 방향과 국가의 정책 방향에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 설립된 법이다. 동법에서는 국가와 지방자치단체로 하여금 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하며, 농업 인력 육성, 농업인과 농촌주민의 소득안정, 삶의 질을 향상시키기 위하여 종합적인 정책을 세우고 시행하여야 한다고 규정하고 있다(제4조 제1항). 특히 안전한 농산물과 품질 좋은 식품의 안정적 공급을 위하여 농산물 생산 단계에서의 안전성 확보, 농업과 식품산업의 발전, 적정한 식량 및 주요 식품의 자급목표 달성·유지, 식품지원 등에 필요한 정책을 수립, 추진하도록 규정하고 있다(제7조).

2022년 1월 「농업·농촌 및 식품산업기본법」일부개정에 따라 국가와 지방자치단체는 취약계층 등 모든 국민에게 식품을 안정적으로 공급하기 위하여 식품 지원 정책을 세우고 시행하여야 한다는 조항이 신설되었다(제23조의2(취약계층 등에 대한 식품 지원)).

2) 국민기초생활 보장법 - 제9조

「국민기초생활 보장법」(이하 기초생활보장법)은 생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 하여 수립된 법이다. 동법은 일정 조건에 해당되는 수급자가 자신의 생활의 유지·향상을 위하여 그의 소득, 재산, 근로능력 등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충·발전시키기 위해 지급되는 급여제도의 근거법령이다. 동법에 따르면 급여의 종류는 생계급여, 주거급여, 의료급여,

교육급여, 해산급여, 자활급여로 구성되며(제7조), 제9조에서는 이 중 생계급여 제도의 방법에 대해 세부적으로 규정하고 있다. 생계급여는 매월 정기적으로, 금전으로 지급하는 것을 원칙으로 하되, 금전으로 지급하는 것이 적당하지 않다고 인정하는 경우에는 물품을 지급할 수 있다. 또한 수급자에게 직접 지급하여야 하나 사회복지시설이나 위탁가정 등에 지급할 수도 있다. 생계급여는 수급자의 소득인정액 등을 고려하여 보건복지부의 일정 기준에 따라 차등지급할 수 있게 되어있다.

본 사업은 동법 제9조 제1항에 따라 취약계층에게 금전으로 지급되는 생계급여 중 식품비의 현물 지원을 통해 보충하고자 하는 내용을 담고 있다.

3) 국민영양관리법 - 제11조

「국민영양관리법」은 국민의 식생활에 대한 과학적인 조사·연구를 바탕으로 체계적인 국가영양정책을 수립·시행함으로써 국민의 영양 및 건강 증진을 도모하고 삶의 질 향상에 이바지하는 것을 목적으로 수립된 법이다. 동법에서는 국민의 영양관리를 위하여 생애주기 등 영양관리 특성을 고려하여 실시하는 교육·상담 등의 ‘영양관리사업’을 정의하고 있으며(제2조), 국가 및 지방자치단체로 하여금 올바른 식생활 및 영양관리에 관한 정보를 국민에게 제공하고 국민의 영양관리를 위하여 필요한 대책을 수립하고 시행하도록 규정하고 있다(제3조).

특히 동법에서는 국가 및 지방자치단체가 영유아, 임산부, 아동, 노인, 노숙인, 사회복지시설 수용자 등 영양취약계층과 보육·교육시설, 의료기관, 사회복지시설 등을 대상으로 영양관리사업을 실시할 수 있도록 규정하고 있다(제11조)

본 사업은 동법 제11조에 의거하여 취약계층을 대상으로 실질적인 영양 개선 효과가 나타날 수 있도록 바우처 지원과 더불어 식생활 교육을 병행 추진하고자 하고 있다.

4) 사회보장기본법 - 제22조

「사회보장기본법」은 사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 사회보장정책의 수립·추진과 관련 제도에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 복지증진에 이바지하는 것을 목적으로 설립된 법이다. 동법에서는 “사회보장”이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사

회서비스를 말하며, “공공부조”란 국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도라고 정의하고 있다(제3조). 또한 국가와 지방자치단체는 모든 국민의 인간다운 생활을 유지·증진하는 책임을 갖고 사회보장에 관한 책임과 역할을 합리적으로 분담하여야 하며 국가 발전수준에 부응하고 사회환경의 변화에 선제적으로 대응하며 지속가능한 사회보장제도를 확립하고 매년 이에 필요한 재원을 조달하도록 하고 있다(제5조).

본 사업과 관련하여 동법 제22조에서는 국가와 지방자치단체로 하여금 모든 국민이 생애 동안 삶의 질을 유지·증진할 수 있도록 평생사회안전망을 구축하여야 하며, 평생사회안전망을 구축·운영함에 있어 사회적 취약계층을 위한 공공부조를 마련하여 최저생활을 보장하여야 한다고 규정하고 있다.

나. 식품지원제도 관련 법률체계

식품지원제도는 농림축산식품부와 보건복지부를 포함한 다수 부처에서 관련 법률에 의해 분산 운영되고 있다. 기본법으로는 「사회보장기본법」과 「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」이 관련되며, 20개 정도의 개별법에 관련 조항이 규정되어 있다.

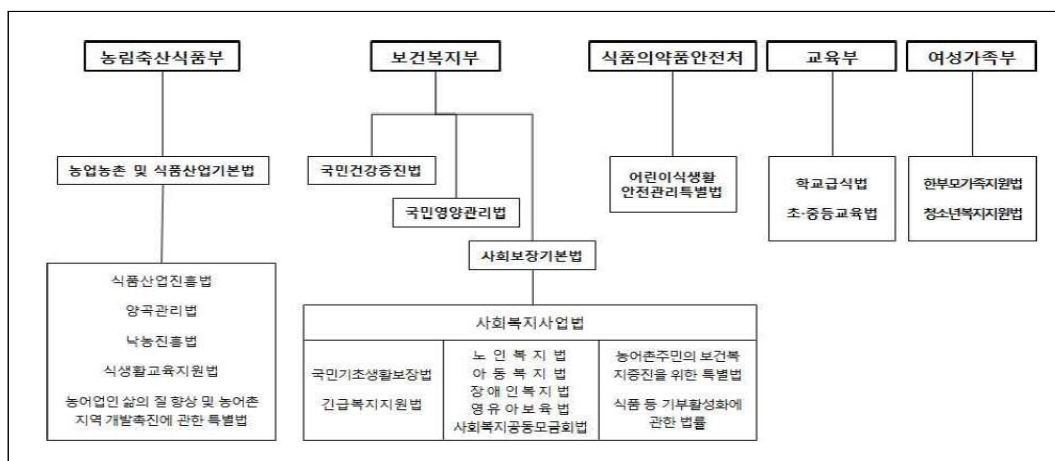
농림축산식품부의 소관 법률은 「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」, 「식품산업진흥법」, 「식생활교육지원법」이 식품전반에 관련되며, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」등이 관련되어 있으나, 관련 규정이 분명하지 않거나 식품지원제도의 근거법령으로서는 불충분하여 한계가 있는 상황이었다. 다만 2022년 1월 「농업·농촌 및 식품산업기본법」일부개정령으로 취약계층 등에 대한 식품 지원 정책을 세우고 시행하여야 한다는 조항이 신설되었다(제23조의2(취약계층 등에 대한 식품 지원)).

한편 보건복지부 소관 법률은 크게 복지와 영양관리로 구분된다. 복지 관련 법률은 「사회보장기본법」 산하에 「국민기초생활 보장법」, 「긴급복지지원법」, 「식품기부활성화에 관한 법률」, 「노인복지법」, 「아동복지법」, 「장애인복지법」, 「영유아보육법」, 「농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법」의 특정 대상 관련 법률 등 다수 법률이 운영되고 있으며 「사회복지사업법」에서 복지관련 법률을 관할하고 있다. 즉 복지관련 법률은 「사회보장기본법」을 기본법으로 하여 「사회복지사업법」에서 관련 법률을 종합적으로 규정하고, 제도별 및 대상계층별 다수의 관련 법률이 운영되는 체계로 구성되어 있다. 「사회복지사업법」에서 관련 법률의 범위로 규정하는 법률에는 여성가족부의 「다문화가족 지원법」과 「한부모가족지원

법」이 포함되어 있으나, 「청소년복지지원법」과 「학교급식법」 등은 규정상 제외되어 있다. 이와 더불어 영양관리 관련 법률은 「국민건강증진법」과 「국민영양관리법」에 관련 조항이 포함되어 있다.

한편 식품의약품안전처 소관 법률로 「어린이 식생활안전관리 특별법」에는 영유아 보육시설, 유치원, 학교, 기타 어린이 대상 급식소에서 영양관리를 지원할 수 있는 근거가 되고 있다. 그 밖에도 교육부의 「학교급식법」, 「초·중등교육법」에 취약계층 학생에게 급식비 등 지원 규정이 포함되어 있다.

[그림 II-1] 식품지원 관련 법률 현황



자료: 이계임 외(2017), 「정부의 취약계층 농식품 지원체계 개선방안」, p. 50.

다. 상위계획

1) 관계부처 합동, 「국가식량계획」(2021)

농식품부에서는 2021년 9월 관계부처 합동으로 국가 먹거리 종합전략인 「국가식량계획」을 발표하였다. 「국가식량계획」은 단순히 먹거리의 생산-공급뿐만 아니라 환경·건강·안전 등 먹거리와 관련되는 다양한 문제들에 종합적으로 대응하기 위한 계획이다. 동 계획은 2021년 3월 대통령 직속 농어업·농어촌 특별위원회의 제안을 바탕으로 올해 3~6월까지 다섯 차례에 걸친 관계부처, 이해관계자, 전문가 의견수렴을 거쳐 비상경제 중앙대책본부 회의에서 논의·확정되었다.

동 계획은 이러한 국내외적 여건에 맞춰 ‘지속가능한 식량 생산-소비 시스템 구축’이라는 비전하에 ① 국민 먹거리의 안정적 공급체계 구축 ② 환경과 조화를 이루는 먹거리 생산·소비 ③ 취약계층 먹거리 접근성 강화를 3대 중점 전략으로 설정하고 각 전략별로 총 9개 중점 과제들을 설정하였다.

〈표 II-1〉 국가식량계획(2021) 전략 및 중점 추진과제

전략	중점과제
국민 먹거리의 안정적 공급체계 구축	① (위기 대응력 강화) 비축제도 개선, 해외 공급망 확보, 국제협력 강화 ② (공급 기반 확보) 농지·인력 등 생산요소 적정 수준 확보 ③ (지역단위 자급력) 로컬푸드 기반 지역 푸드플랜 확산
환경과 조화를 이루는 먹거리 생산·소비	④ (친환경 생산·소비) 친환경집적지구 육성, 음식물류 폐기물 감축 ⑤ (기후변화 대응) 기상재해 조기경보시스템 구축, 기후변화 적응 품종 개발 ⑥ (탄소중립 실천) 농어업분야 탄소배출 저감, 신재생에너지 활용 확산
먹거리 접근성 보장	⑦ (먹거리 통합지원) 저소득층 대상 최소한의 먹거리 지원 ⑧ (건강·영양 개선) 식생활 교육 강화, 영양정보 DB 구축·활용 ⑨ (농식품 안전관리) PLS 정착·확대, 수입농식품 안전관리 강화

자료: 관계부처 합동, 「지속가능한 식량 생산-소비 시스템 구축 - 식량안보, 지속가능한 생산·소비, 먹거리 접근성 보장 등 국가식량 계획 마련 -」, 보도자료, 2021. 9. 16. 참고하여 재구성

동 계획에서는 3대 전략 중 ‘먹거리 접근성 보장’과 관련하여 3개 중점과제를 설정하고 있는데, 이 중 ‘먹거리 통합 지원’ 과제에 취약계층에 대한 먹거리 지원사업을 확대하여 먹거리 기본권을 강화하고자 하는 내용이 포함되어 있다. 여기서 먹거리 기본권이란 모든 국민이 자신의 생존에 필수적인 최소한도의 안전한 먹거리를 먹을 수 있도록 국가에 요구하거나 자유로운 이용을 방해받지 않을 권리를 의미한다. 최근 소득계층별 영양·건강 불균형이 심화되고 있는 상황에서 취약계층에 대한 먹거리 지원을 강화하기 위해 농식품바우처, 임산부 친환경 농산물 공급, 초등돌봄교실 과일간식지원 사업 등 시범사업을 추진하고 있는 것으로 설명하고, 특히 본 사업과 관련하여 명시적으로 해당 내용을 포함하고 있다. 구체적으로 농식품바우처 사업과 관련하여 2021년 하반기에 본사업 계획을 수립하고, 이를 추진하기 위한 예비타당성조사를 2022년에 실시하는 등 사전절차를 준비할 계획이라고 제시하고 있다.

2) 관계부처 합동, 「제5차 식품안전관리 기본계획」(2021~2025)

국무조정실에서는 2021년 2월 개최된 제22차 식품안전정책위원회에서 관계부처 합동으

로 향후 5년간 먹거리 안전 정책의 기본 방향을 수립한 「제5차 식품안전관리 기본계획」을 의결하였다. 동 계획은 「식품안전기본법」 제6조에 따라 안전한 식품생산 기반 확충, 불량 식품 유통차단, 소비자 알권리 강화, 국민의 위생·영양관리 강화를 위해 2009년부터 3년 주기로 수립·추진 중인 기본계획이다. 2018년 6월 「식품안전기본법」이 개정되면서, 제5차 기본계획부터는 정책 예측가능성을 높이고 안정적 집행을 도모하기 위해 5년 주기 계획수립으로 변경하게 되었다. 동 계획은 식생활의 변화와 전망, 식품안전정책의 목표 및 기본 방향, 식품안전법령 등의 정비 등 제도개선에 관한 사항, 사업자 지원 등 식품 등의 안전성 확보를 위한 지원방법에 관한 사항, 식품 등의 안전에 관한 연구 및 기술개발에 관한 사항, 식품 등의 안전을 위한 국제협력에 관한 사항, 그 밖에 식품 등의 안전성 확보를 위하여 필요한 사항을 포함한다(「식품안전기본법」 제6조)

동 계획은 ‘안전한 식품, 건강한 국민, 행복한 사회’라는 비전과 ‘실효 받는 국가 식품안전관리 체계 구축’이라는 목표하에 4대 전략과 15대 과제를 설정하여 제시하고 있다.

〈표 II-2〉 제5차 식품안전관리기본계획 추진전략 및 과제

추진전략	과제
[위해 예방] 선제적 위해요인 안전관리	① 위해요인에 대한 체계적 안전관리 ② 식중독 사전예방 및 신속대응 ③ 미래 환경변화 사전대응 ④ 위기대응시스템 정비·강화 및 범정부 협력체계 구축
[생산·제조] 안전한 식품 생산기반 확립	① 농산물 생산환경 개선 ② 축산물 생산환경 개선 ③ 수산물 생산환경 개선 ④ 제조·가공 생산환경 개선
[유통·수입] 과학적 유통·수입 관리체계 강화	① 유통·수입 정보활용 강화 및 이력추적체계 선진화 ② 유통·수입 단계 검사체계 및 안전관리 강화 ③ 부정식품 유통·판매행위 근절
[소비·생활] 건강한 식생활 환경 개선	① 건강한 식생활 환경 조성 및 지원 ② 식품정보 제공 확대 ③ 안전한 어린이집·유치원·학교 급식 제공 ④ 건강한 영양관리 및 식생활 지원 확대

자료: 관계부처 합동, 「2021~2025 제5차 식품안전관리 기본계획」, 2021. 1.

이 중 ‘건강한 식생활 환경 개선’ 추진전략의 세부과제인 ‘건강한 영양관리 및 식생활 지원 확대’와 관련하여, 취약계층 지원 확대방안으로 초등돌봄교실 학생대상 과일간식 지원 사업 시범사업 단계적 확대 추진, 임산부 친환경농산물 지원 사업 단계적 확대 추진, 가정 형편이 어려운 초·중·고교 학생들에게 우유급식 지원, 저소득 취약계층의 보충적 영양지원

을 위해 농산물 현물 바우처 공급체계 구축 및 시범사업 단계적 확대에 대한 내용이 포함되어 있다. 특히 본 사업과 관련하여 2020년에 사업 운영·관리시스템 구축 및 효과 분석을 거쳐 2021년부터 확대 추진하는 것으로 계획하고 있으며, 「농업·농촌 식품산업기본법」 개정을 통해 취약계층 식품구입비 정부 지원 조항(제23조의2 취약계층 등에 대한 식품 지원)을 신설하는 내용을 명시적으로 포함하고 있다.

3) 관계부처 합동, 「2022년 경제 정책 방향」(2021)

정부는 2021년 12월 20일 대통령 주재로 “2022년 경제정책방향 보고 및 확대 국민경제자문회의”를 개최하고, 관계부처 합동으로 수립한 「2022년 경제정책방향」을 확정·발표하였다. 동 계획에서는 정부의 차년도 정책 목표를 ‘위기극복을 넘어 일상과 경제를 되찾고 선도형 경제로 도약한다’는 것으로 제시하고, 이를 위해 3+2 정책방향으로서 ‘위기를 넘어 완전한 경제 정상화’를 도모하기 위한 ① 경제정상궤도로의 도약 ② 민생경제 회복 본격화 ③ 대내외 리스크 관리 강화를 제시하고, ‘선도형 경제기반 공고화’를 위해 ④ 차세대 성장동력 보강 ⑤ 미래도전과제 선제 대응이라는 정책방향을 수립하였다. 각 정책방향별 세부 추진과제는 <표 II-3>과 같다.

<표 II-3> 2022년 경제정책방향 정책방향 및 추진과제

정책방향	추진과제
경제정상궤도로의 도약	① 정책조합(Policy Mix) 최적화 ② 피해부문 중심 내수 진작 ③ 경제 전반의 투자 분위기 확산 ④ 역대급 수출 호조세 지속
민생경제 회복 본격화	① 소상공인 재도약 지원 ② 서민 생활물가 부담 완화 ③ 고용시장 복원 및 안전망 확충 ④ 新 양극화 대응
대내외 리스크 관리 강화	① 글로벌 공급망 변화 탄력 대응 ② 가계부채 및 한계기업 연착륙 지원 ③ 부동산 시장 하향 안정기조 안착 ④ 금융·외환시장 안정 및 대외이슈 대응
차세대 성장동력 보강	① 한국판 뉴딜 성과 확산 ② BIG 3 등 유망 신산업 육성 ③ 주력 제조업·서비스산업 확산 ④ 벤처·창업, 인재양성 등 혁신기반 조성
미래도전과제 선제 대응	① 탄소중립 후속조치 본격 이행 ② 인구·지역경제 구조변화 대응 ③ 공정·상생·사회적 자본 확산 ④ 노동·재정·공공부문 혁신

자료: 관계부처 합동, 「2022년 경제정책방향」, 2021. 12. 참고하여 재구성

이 중 ‘민생경제 회복 본격화’ 전략방향의 세부 추진과제인 ‘서민 생활물가 부담 완화’와 관련하여 ‘부문별 가계 생계비 절감 노력 강화’를 제시하고, 특히 식료품비와 관련하여 취약계층·저소득층 대상으로 생애주기별 지원을 지속하고자 하고 있다. 구체적으로 어린이를 대상으로 초등돌봄교실 학생(24만명) 대상 연 30회 과일간식을 지원하고, 임산부를 대상으로 ‘친환경농산물 꾸러미’ 공급을 확대하여(11개→16개 시도) 친환경농산물로 구성된 꾸러미를 임산부 가정에 배송(1~4회/월, 연 48만원 이내)할 예정으로 제시하였다.

또한 본 사업과 관련하여, 저소득층 대상으로 도시지역에도 ‘농식품바우처’를 지원함으로써 지원권역을 농촌에서 대도시까지 포괄하고 국산 채소·과일·우유·계란·육류·잡곡·꿀 등을 구매할 수 있는 전용 카드 지급 또는 꾸러미 배송을 1인 월 4만원 한도로 지원하고자 명시적으로 제시하고 있다.

2. 기초자료 검토⁸⁰⁾

가. 취약계층 현황

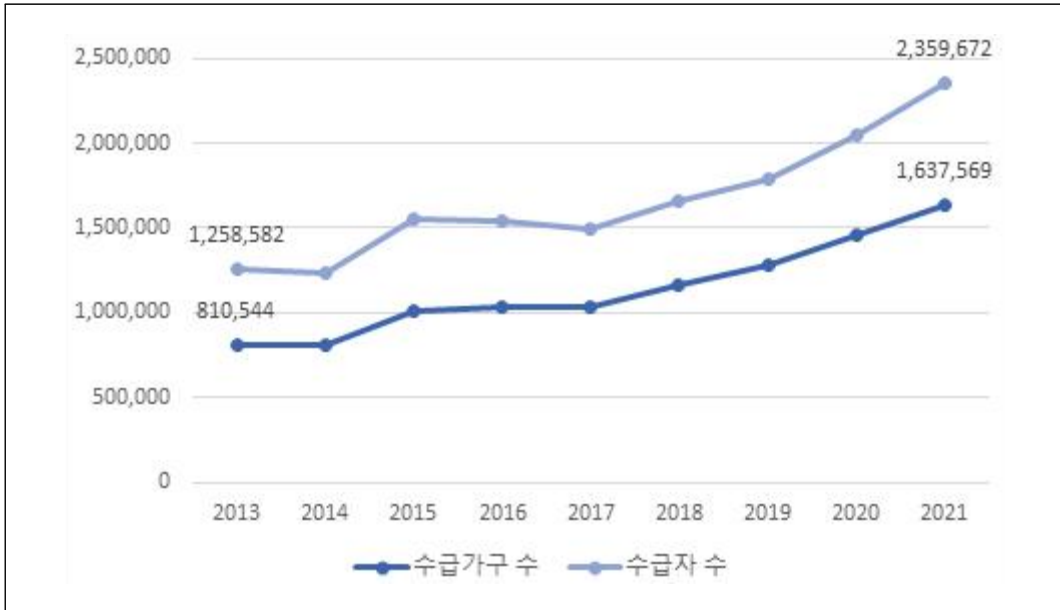
취약계층이란 경제적, 신체적, 기타 조건 등으로 상대적으로 사회 참여의 기회가 제한되고, 국가에서 공공개입을 통해 이들 계층을 지원하지 않는다면 한 사회의 구성원으로서 평등한 혜택을 제공받기 어려운 계층을 말한다(이계임 외, 2017). 취약계층은 사회적 취약계층과 경제적 취약계층으로 구분 가능하며, 일반적으로 경제적 취약계층에는 저소득층이, 사회적 취약계층에는 노인, 영유아, 아동, 임산부, 장애인, 다문화가정 등이 해당된다.

1인당 국민총소득은 2013년 기준 2,995.1만원에서 2021년 4,048.2만원 수준까지 지속적으로 상승하여 왔으나, 기초생활보장 수급 가구 수는 오히려 지속적으로 증가하여 왔다. 2013년 기준 기초생활보장 수급 가구 수는 81만 544가구에서 지속적으로 증가하여 2021년에는 163만 7,569가구로 약 10년간 51% 가까이 증가해왔다. 수급자 수를 기준으로 살펴보면, 2013년 125만 8,582명에서 2021년 235만 9,672명으로 약 47% 증가하였다.

80) 본 절의 내용은 이계임 외(2017) 및 김상효 외(2021a)의 내용을 요약, 참고하여 재구성함

[그림 II-2] 기초생활보장 수급가구 및 수급자 수 추이

(단위: 가구, 명)



자료: 통계청, KOSIS 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 검색일자: 2022. 11. 28.

〈표 II-4〉 기초생활보장 가구규모별 가구 수(2009~2020년)

(단위: 가구)

구분	총 가구	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 이상 가구
2009	882,925	547,931	164,856	101,774	48,047	14,798	5,519
2010	878,799	549,341	163,983	99,248	46,424	14,373	5,430
2011	850,689	544,206	156,799	90,321	41,472	12,804	5,087
2012	821,879	540,924	147,736	80,900	36,494	11,272	4,553
2013	810,544	543,295	143,392	75,510	33,549	10,406	4,392
2014	814,184	557,275	141,821	70,630	30,632	9,634	4,192
2015	1,014,177	611,050	182,426	115,847	68,969	26,997	8,888
2016	1,035,435	630,037	186,329	116,251	67,080	26,613	9,125
2017	1,032,996	655,191	182,673	107,217	57,240	22,620	8,055
2018	1,165,175	771,235	205,863	105,577	53,982	20,803	7,715
2019	1,281,759	879,270	220,685	103,674	51,231	19,650	7,249
2020	1,459,059	1,012,753	249,521	113,305	55,325	20,611	7,544

자료: 보건복지부(2021), 「2021 보건복지통계연보」, 〈표 6-1-3〉, p. 394.

〈표 11-5〉 기초생활보장 가구유형별 가구 수(2009~2020년)

(단위: 가구)

구분	총 가구	노인세대	소년소녀 가정세대	모자세대	부자세대	장애인 세대	일반세대	기타
2009	882,925	244,529	13,533	86,961	21,115	171,330	302,202	43,255
2010	878,799	243,708	11,565	85,970	20,879	173,322	291,774	51,581
2011	850,689	237,213	9,798	83,525	20,479	173,751	277,081	48,842
2012	821,879	236,617	8,105	78,333	18,820	174,112	259,866	46,026
2013	810,544	235,601	6,945	76,270	18,366	175,867	251,372	46,123
2014	814,184	236,548	5,882	74,925	18,362	178,397	251,333	48,737
2015	1,014,177	262,124	5,188	123,497	34,538	191,723	323,289	73,818
2016	1,035,435	261,680	4,324	132,277	37,753	193,585	328,282	77,534
2017	1,032,996	263,475	3,544	130,506	36,675	197,081	322,918	78,797
2018	1,165,175	337,788	2,972	135,862	38,095	211,010	340,597	98,851
2019	1,281,759	391,096	2,467	143,810	40,368	219,889	359,017	125,112
2020	1,459,059	439,135	2,214	163,950	45,097	229,395	407,012	172,256

자료: 보건복지부(2021), 「2021 보건복지통계연보」, 〈표 6-1-4〉, p. 395.

최근 고령 인구 및 단독가구의 증가, 1인 가구 확대(독거노인 등) 등 가족 구조의 변화와 함께 빈곤율⁸¹⁾ 또한 증가하고 있는 상황이다. 우리나라에서는 2015년 상반기까지 최저생계비를 기준으로 절대적 빈곤율을 산정하였으며, 그 이후에는 기준 중위소득의 일정 비율을 적용하는 상대적 빈곤율을 사용하고 있다. 우리나라의 상대적 빈곤율은 OECD 주요국들과 비교해도 매우 높은 수준을 보이고 있는데, 2019년 처분가능소득을 기준으로 볼 때 우리나라의 상대적 빈곤율(균등화 중위소득 50% 이하에 해당하는 가구의 비율)은 16.3% 수준을 보이고 있다.

81) 빈곤율은 한 사회의 빈곤 정도를 나타내는 대표적인 빈곤지수로 빈곤선 미만의 소득을 가진 인구의 비율로 정의됨(김상효 외, 2021a)

〈표 II-6〉 지니계수 및 상대적 빈곤율 추이(2011~2019년)

(단위: 가구)

소득별	연도	지니계수	상대적 빈곤율 ¹⁾
시장소득	2011	0.418	19.6
	2012	0.411	19
	2013	0.401	19.1
	2014	0.397	19.6
	2015	0.396	19.5
	2016	0.402	19.8
	2017	0.406	19.7
	2018	0.402	19.9
	2019	0.404	20.8
처분가능소득	2011	0.388	18.6
	2012	0.385	18.3
	2013	0.372	18.4
	2014	0.363	18.2
	2015	0.352	17.5
	2016	0.355	17.6
	2017	0.354	17.3
	2018	0.345	16.7
	2019	0.339	16.3

주: 1) 상대적 빈곤율은 중위소득 50% 이하

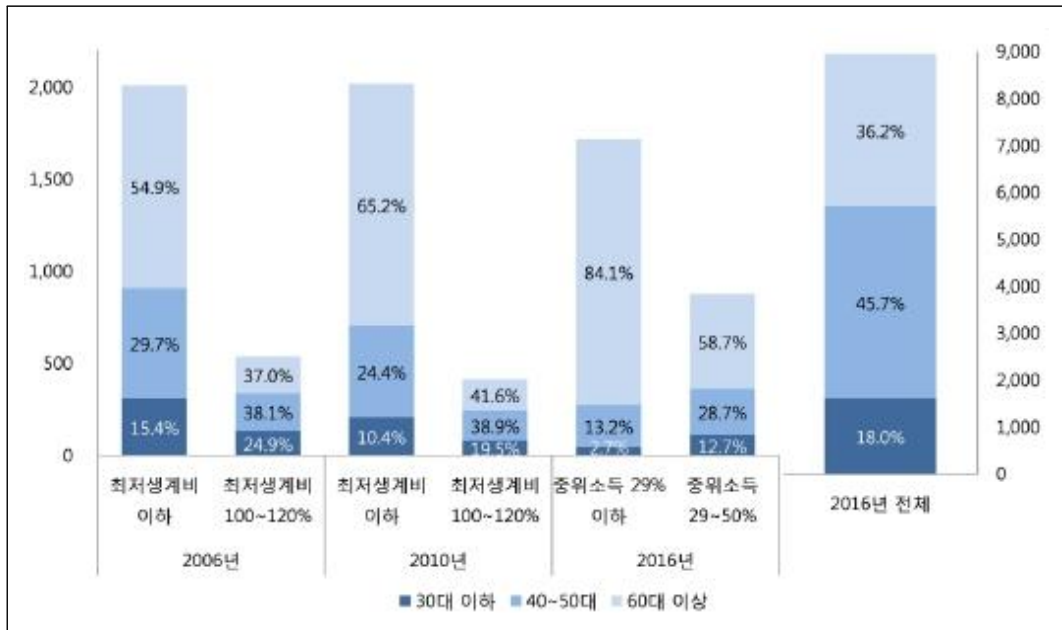
자료: 통계청, 한국은행, 금융감독원, 「가계금융복지조사」; 보건복지부(2021), 「2021 보건복지통계연보」에서 재인용

이제임 외(2017)는 취약계층의 가구 특성을 살펴보기 위해 통계청의 ‘가계동향조사’ 원 자료를 이용하여 소득 수준이 국민기초생활보장제도의 수급자 소득기준인 최저생계비 이하 그룹, 차상위계층에 해당되는 소득 수준이 최저생계비는 초과하나 최저생계비 120% 이하 인 그룹을 구분하여 전체 가구와 비교하였다.⁸²⁾ 분석 결과, 취약계층은 60대 이상 연령층 비중이 매우 크며, 고령화가 빠르게 확대되는 특징을 나타내었다. 최저생계비 이하 가구 중에서 60대 이상 가구주 비중은 2006년 54.9%에서 2016년 84.1%로 크게 증가하였으며, 2016년 전체 가구 중 60대 이상 가구주 비중(36.2%)의 2배 이상 규모로 분석되었다.

82) 국민기초생활보장제도 수급자 선정기준 소득이 2015년 하반기부터 중위소득 기준으로 변경되었고 2016년에는 중위소득의 29%를 기준으로 수급자가 선정되었으므로 2016년의 경우는 중위소득 29% 이하, 중위소득 29% 초과~중위소득 50% 이하를 기준으로 구분함

[그림 II-3] 취약계층의 가구주 연령별 구성 추이

(단위: 가구)

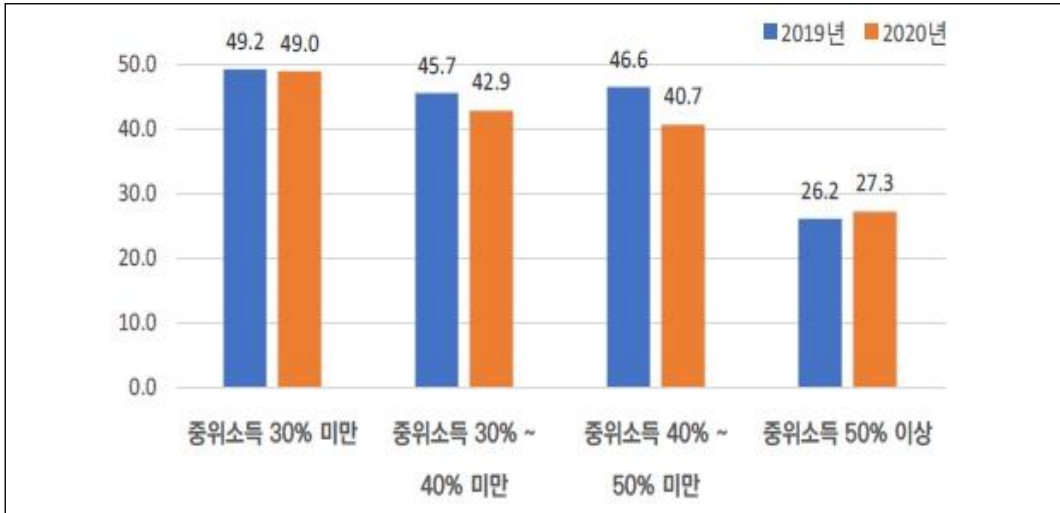


자료: 통계청(각 연도), 가계동향조사 원자료 분석.; 이계임 외(2017), p. 25에서 재인용

차상위계층의 경우는 60대 이상 가구주 비중이 최저생계비 이하 계층에 비해 작으나 전체 평균에 비해 크며, 그 비중이 확대되는 추세를 보이고 있다. 가구원 수를 기준으로 할 때, 전체 가구에 비해 1인 가구의 비중이 매우 높은 것으로 분석되었다. 2016년 전체 가구 기준 시 1인 가구가 22.9%를 점하는 반면 최저생계비 이하 가구의 경우 2006년 34.8%에서 2016년 45.8%로 확대되어 절반가량은 1인 가구 형태인 것으로 나타났다.

김상호 외(2021a)에서는 최근 가계동향조사(2019~2020)를 활용하여 소득수준별로 1인 가구가 차지하는 비중을 분석한 결과, 소득수준이 낮아질수록 1인 가구의 비중이 높아지는 것으로 나타났다. 기준 중위소득 30% 미만 그룹에서는 1인 가구의 비중이 약 49% 수준에 육박하지만, 중위소득 50% 이상 그룹의 경우, 1인 가구 비중이 2019년 기준 26.2% 수준으로 분석되었다. 즉 중위소득 30% 미만 그룹의 1인 가구 비중이 중위소득 50% 이상 그룹에 비하여 확연히 높게 나타나고 있다.

[그림 II-4] 취약계층의 1인 가구 비중 추이(2019~2020년)



주: 2019년은 1/4분기~4/4분기 평균 1인 가구 비중이며, 2020년은 1/4분기~3/4분기 평균 1인 가구 비중 자료임
 자료: 통계청, 가계동향조사 마이크로데이터(2019~2020). 김상호 외(2021), p. 10에서 재인용

나. 취약계층의 식품소비지출 현황

이계임 외(2017)는 통계청의 가계동향조사 원자료를 활용하여 최저생계비 이하 가구의 소득 및 소비지출을 분석하였다. 분석 결과, 취약계층의 식품비 관련 지출액은 전체 가구에 비해 크게 낮은 수준이며, 사회수혜금⁸³⁾을 받는 가구의 식품비 지출액은 사회수혜금 비수혜 가구에 비해 낮은 것으로 나타났다. 구체적으로 2016년 중위소득 30% 미만 그룹의 가구원 1인당 소득은 월평균 75만 4,323원 수준으로, 전체 가구 평균인 229만 8,095원의 32.8% 수준에 불과한 것으로 나타났다. 중위소득 30% 미만 가구 중에서 사회수혜금 혜택을 받는 가구의 1인당 월평균 소득은 86만 3,106원으로 나타나, 사회수혜금을 받지 않는 그룹의 1인당 월평균 소득인 70만 3,991원에 비해 높은 수준이었다. 취약계층의 식료품·비주류음료 지출액을 분석한 결과로는, 중위소득 30% 미만 가구의 경우 가정 내 지출액은 1인당 16만 2,081원으로 전체 가구의 85.3% 수준에 해당하며, 사회수혜금을 받는 가구(80.8%)의 식료품·비주류음료 지출액은 사회수혜금을 받지 않는 가구(87.4%)에 비해 낮게 나타났다.

83) 가계동향조사의 소득 부문 내 공적이전소득에는 사회수혜금, 공적연금, 기초연금, 연말정산 환급금이 포함됨. 이중 사회수혜금에는 생계, 교육, 의료 급여 및 실업 급여 등이 포함되고 있으나, 이하 상세 분류에 대한 세분화는 불가함(이계임 외, 2017).

한편 김상호 외(2021a)에서 2020년 기준으로 취약계층의 소비지출 구성을 최근의 가계동향조사 원자료를 활용하여 다시 분석한 결과, 여전히 취약계층의 식품비 지출액은 전체 가구에 비해 낮은 수준으로 나타났다. 2020년 기준 중위소득 30% 미만 그룹의 가구당 소득수준은 월평균 44만 9천원으로, 전체 가구 평균인 435만 3천원에 비해 현저히 낮은 수준이며, 특히 중위소득 40% 미만 가구의 경우 소비지출액이 소득보다 높은 것으로 나타남에 따라 가구의 재정 상황이 심각한 수준인 것으로 판단된다.

이계임 외(2017)에서는 가구의 식품비 지출액에 대한 부담 정도를 파악하기 위해 취약계층의 앵겔계수 추이를 분석하였다. 가구의 소비지출 중 식료품·비주류음료 지출액과 주류 및 외식비를 합산하여 총식품비를 산출하고, 총식품비가 전체 소비지출에서 차지하는 비중을 계산하여 앵겔계수를 도출하였다. 2016년 기준 중위소득 30% 미만 가구의 앵겔계수는 31.1%로 전체 가구기준 앵겔계수인 27.7%에 비해 높은 것으로 나타났다. 특히 중위소득의 30% 미만 가구 중 사회수혜금 비수혜 가구의 경우 32.6%으로 가장 높은 수준으로 나타났다.

〈표 II-7〉 취약계층의 앵겔계수 추이

연도	최저생계비 이하			최저생계비 100~120%	전체
	전체	사회수혜금 혜택	사회수혜금 비혜택		
2006	30.72	31.35	28.81	30.42	28.00
2007	30.51	31.29	27.72	29.91	27.74
2008	31.53	32.12	29.35	30.66	28.10
2009	30.71	30.45	30.90	28.79	27.35
2010	29.87	28.49	30.61	30.31	27.11
2011	30.38	28.91	31.13	29.32	27.28
2012	30.53	28.65	31.41	30.87	27.43
2013	31.01	29.06	31.88	29.40	27.50
2014	31.62	30.11	32.28	29.93	27.43
2015	30.79	29.05	31.59	29.74	27.49
2016	31.14	28.14	32.59	29.46	27.65

주: 1. 명목가격 기준임

2. 2016년의 앵겔계수는 최저생계비 대신하여 중위소득의 30% 미만과 29~50%를 사용하여 소득구간을 구분함

자료: 통계청, 가계동향조사 원자료(2006~2016); 이계임 외(2017), p. 29에서 재인용

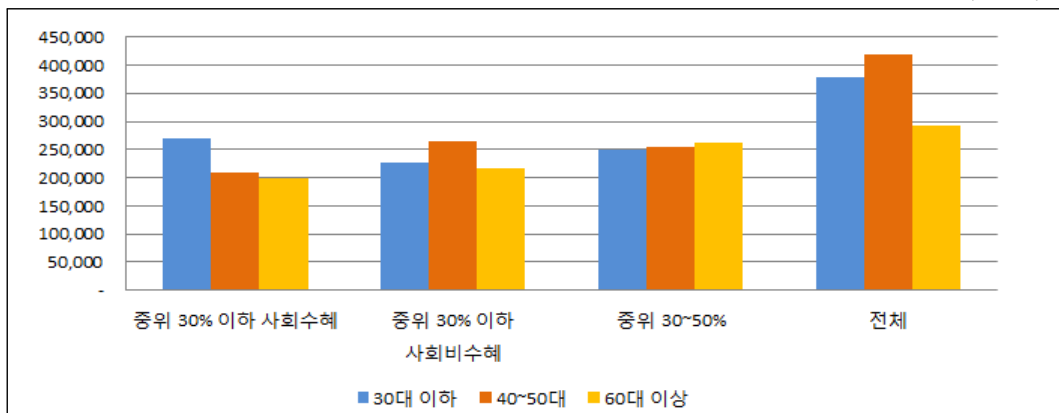
이계임 외(2017)는 2006~2016년간 연도별 통계청 가계동향조사 원자료를 이용하여 실질 총식품비 지출 추이를 살펴보았다. 분석 결과, 전체 가구 기준 실질 총식품비는 연평균 0.6% 감소한 것으로 나타난 반면, 취약계층의 경우, 동기간 전체 가구보다 빠르게 감소하는 것으로 나타났다. 소득이 최저생계비 이하로 생계비 지원을 받는 그룹의 식품비는 연평균 1.3% 감소 추세를 보였으며, 생계비 지원 비수혜 그룹은 연평균 1.5%씩 감소하는 추세를 보였다. 또한 2006년 기준 사회수혜금 수혜 그룹의 식품비 지출액은 전체 평균의 58.8% 수준에서 2016년 기준 54.7% 수준으로 감소하였으며, 사회수혜금 비수혜 그룹의 경우 동기간 66.7%에서 60.5%로 감소하였다.

한편 취약계층의 가구주 연령대별 가구 1인당 총식품비를 비교한 결과, 소득수준이 낮으면서 가구주 연령은 높은 경우 1인당 식품비가 다른 그룹에 비해 낮은 것으로 분석되었다. 소득수준이 중위소득 30% 미만인 가구주가 60대 이상인 가구의 1인당 식품비는 월평균 21만 1,777원으로 소득 및 연령 구분별 비교 시 가장 적은 수준으로 분석되었다. 소득수준이 중위소득 30% 미만인 가구주가 40~50대인 가구의 1인당 식품비도 월평균 23만 7,941원으로 전체 40~50대 가구 1인당 식품비의 56.6%에 불과하였다.

김상호 외(2021a)에서 2020년 기준 가구 특성별 1인당 총식품비를 분석한 결과, 모든 소득 구간에서 노인가구, 모자가구, 맞벌이 가구의 식품비 지출액은 일반 가구에 비해 낮은 수준인 것으로 나타났다. 중위소득 30% 미만인 노인가구의 경우, 식품비는 19만 3,712원으로, 중위소득 평균 식품비인 21만 8,318원에 비해 낮은 수준으로 나타났다. 중위소득 30% 미만 모자 가구의 경우 식품비가 18만 4,145원으로 노인가구보다 낮은 것으로 드러났다.

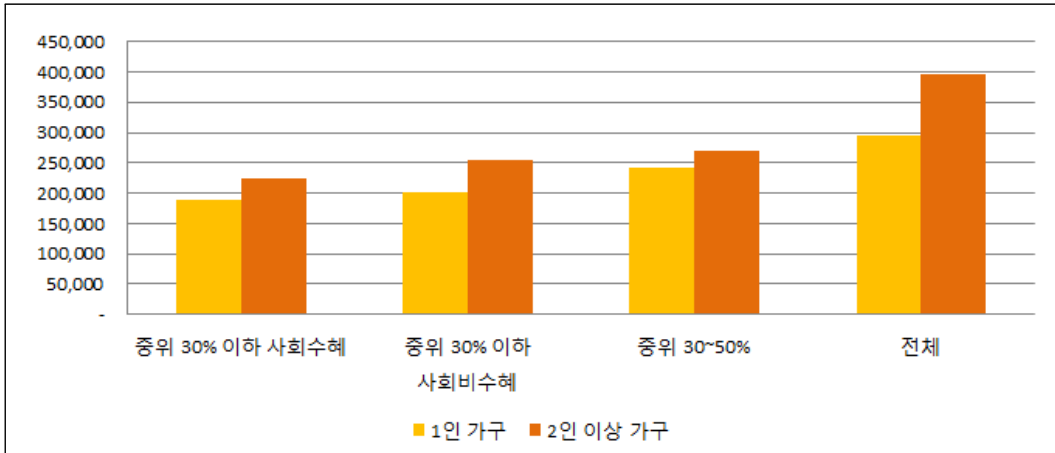
[그림 II-5] 가구특성별 1인당 식품비 비교(2016년 기준)

(단위: 원/월)



[그림 II-5]의 계속

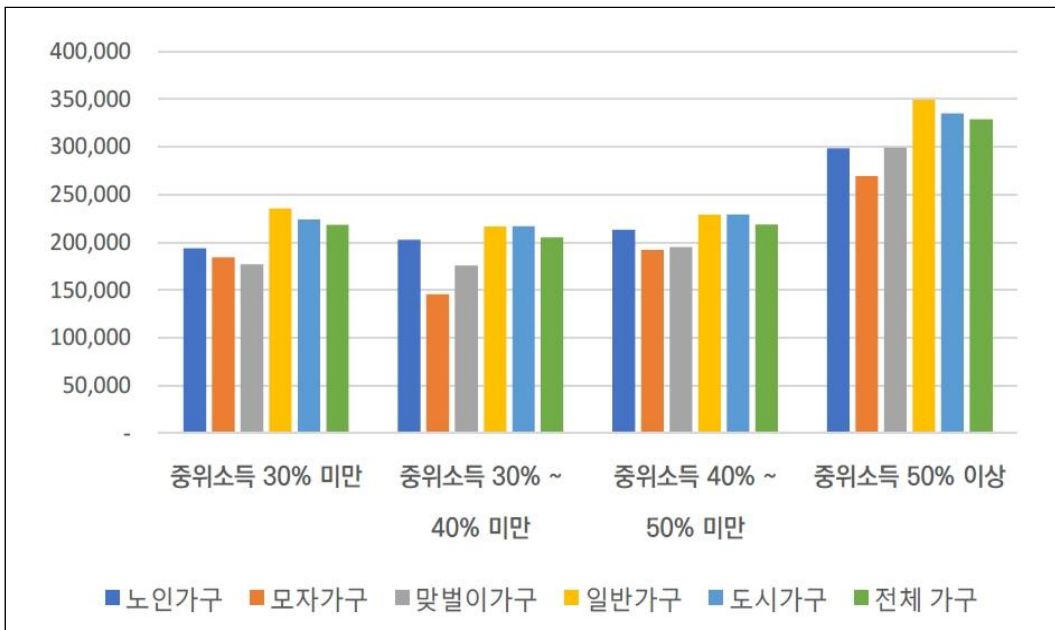
(단위: 원/월)



자료: 통계청, 가계동향조사 원자료(2016); 이계임 외(2017), p. 31, <그림 2-5>에서 재인용

[그림 II-6] 가구특성별 1인당 식품비 비교(2020년 기준)

(단위: 원/월)



주: 1. 2020년 1/4분기~3/4분기 월 평균 소비지출액

2. 노인가구는 가구주와 배우자 모두 65세 이상인 노인부부가구를 말하며, 노인가구주 또는 노인부부와 18세 미만의 미혼자녀, 손자녀 등과 같이 생활하는 경우도 포함함. 모자가구는 가구주인 모친과 18세 미만의 미혼자녀로 구성된 가구. 맞벌이가구는 같이 사는 가구주와 배우자 모두 취업한 가구를 의미함. 무급가족종사자인 배우자는 맞벌이가구에서는 제외하며, 같이 살고 있지 않은 배우자가 취업한 경우도 맞벌이 가구에 해당되지 않음. 일반가구는 상기 노인가구, 모자가구, 맞벌이가구 유형에 포함되지 않은 가구가 해당됨

자료: 통계청, 가계동향조사 마이크로데이터(2020); 김상호 외(2021a), p. 17, <그림 2-6>

이와 더불어 2020년 기준 취약계층의 식품류별 지출수준을 분석한 결과, 중위소득 40% 미만 가구의 식품비 지출액은 절대적으로 부족한 수준인 것으로 판단된다. 중위소득 30% 미만 가구의 경우 모든 식품류에서 지출액이 전체 가구 평균에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 중위소득 30~40% 미만 가구의 경우에서도 곡물을 제외한 모든 품목의 지출액이 전체 가구 평균에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 또한 중위소득 40~50% 미만 가구의 경우에는 곡물 지출액이 전체 가구의 114.4% 수준인 것으로 나타났으나, 다른 품목의 지출액은 전체 가구 지출액 수준에 미치지 못하고 있다.

다. 취약계층의 영양섭취 및 식생활 실태

김상호 외(2021a)는 질병관리본부의 ‘국민건강영양조사’와 한국농촌경제연구원의 ‘식품소비행태조사’를 활용하여 취약계층의 영양섭취 및 식생활 실태에 대해 분석하였다.

먼저 취약계층의 영양 권장량 대비 섭취 실태를 파악하기 위해 질병관리본부의 ‘국민건강영양조사’ 제7기(2016~2018년) 원자료를 분석하였다. 분석 결과, 중위소득 30% 미만 가구의 에너지 및 영양소 섭취 수준이 가장 취약한 것으로 나타났으며, 중위소득 30% 이상~50% 미만 가구의 경우도 영양 섭취 상태가 취약한 것으로 분석되었다. 특히 중위소득 30% 미만 수급가구의 경우 식생활 불안정 비중이 20.7% 수준으로 중위소득 50% 이상 그룹의 식생활 불안정 비중인 1.2%에 비해 확연히 높은 수준인 것으로 드러났다.

〈표 II-8〉 취약계층의 건강상태 비교

(단위: %)

구분	중위소득 30% 미만		중위소득 30~40% 미만	중위소득 40~50% 미만	중위소득 50% 이상
	수급자	비수급자			
식생활 불안정 비중	20.7	6.9	10.3	7.3	1.2
영양섭취 부족자 비중 ¹⁾	21.1	19.3	16.6	16.5	12.4
에너지 부족 비중 ²⁾	42.7	39.9	36.3	35.8	30.1

주 : 1) 영양섭취 부족자 비중은 에너지 섭취량이 필요추정량의 75% 미만인 경우, 칼슘, 철, 비타민A, 리보플라빈의 섭취량이 평균 필요량 미만인 사람의 비율을 의미함

2) 에너지 부족 비중은 그룹 내 에너지 섭취량이 필요추정량의 75% 미만 섭취자의 비율을 의미함

자료: 질병관리본부, 국민건강영양조사 원자료(2016~2018); 김상호 외(2021a), p. 30, 〈표 2-19〉에서 재인용

에너지 섭취량의 경우, 중위소득 30% 미만 가구는 필요추정량의 88.1%, 중위소득 30~40% 미만 90.1%, 중위소득 40~50% 미만 91.0% 수준으로 중위소득 50% 이상인 가구의

에너지 섭취량 97.2%에 밀돌고 있으며, 대체로 칼슘, 비타민 A, 리보플라빈, 나이아신, 비타민 C 섭취량이 권장량에 미치지 못하는 것으로 나타났다.

〈표 II-9〉 취약계층의 권장량 대비 영양소 및 에너지 섭취 비중

(단위: %)

구분	중위소득 30% 미만		중위소득 30~40% 미만	중위소득 40~50% 미만	중위소득 50% 이상
	수급자	비수급자			
에너지(EER 대비 %)	88.1	88.1	90.1	91.0	97.2
단백질(RI 대비 %)	124.9	114.4	124.8	134.8	148.8
칼슘(RI 대비 %)	61.4	55.6	60.2	64.5	69.3
인(RI 대비 %)	124.4	122.9	124.7	125.1	142.9
철(RI 대비 %)	112.1	114.9	114.5	104.7	113.5
비타민 A(RI 대비 %)	43.3	44.9	50.7	59.0	61.5
티아민(RI 대비 %)	105.0	111.1	114.4	112.9	126.0
리보플라빈(RI 대비 %)	99.5	95.7	105.3	117.2	131.5
나이아신(RI 대비 %)	83.9	82.0	87.9	85.8	102.2
비타민 C(RI 대비 %)	48.4	53.2	52.7	60.2	73.9

주: RI는 권장섭취량(Recommended Intake), EER은 필요추정량(Estimated Energy Requirement)을 의미함

자료: 질병관리본부, 국민건강영양조사 원자료(2016~2018); 김상호 외(2021a), p. 27, 〈표 2-17〉에서 재인용

또한 가구유형별 취약계층의 권장량 대비 영양소 및 에너지 섭취 비중을 분석하였는데, 그 결과 소득수준이 높을수록 권장량 대비 영양섭취비율이 개선되는 경향을 보이거나 중위소득 30% 미만 수급자 그룹의 에너지 부족 비중은 42.7% 수준이며 특히 노인가구, 한부모가구의 영양섭취가 가장 취약한 것으로 나타났다. 중위소득 30% 미만인 노인가구의 경우 에너지는 권장섭취량의 80% 내외로 섭취하고 있으며, 아동이 있는 가구 중 한부모가구의 경우 중위소득 30% 미만 그룹에서 칼슘, 비타민 A, 비타민 C, 철 등이 부족 상태로 분석되었다.

또한 식생활과 밀접한 관련이 있는 질병인 고혈압, 당뇨병, 고지혈증, 비만율에 대한 취약계층의 유병률을 분석한 결과, 소득수준이 낮을수록 모든 질병의 유병률이 높아지는 경향을 보이는 것으로 나타났다. 특히 고혈압, 당뇨병의 유병률은 중위소득 30% 미만 그룹이 중위소득 50% 이상 그룹에 비해 2배 이상 높은 것으로 나타났다.

〈표 II-10〉 취약계층의 식생활 관련 질병 유병률 비교

(단위: %)

구분	중위소득 30% 미만		중위소득 30~40% 미만	중위소득 40~50% 미만	중위소득 50% 이상
	수급자	비수급자			
고혈압 유병률	42.9	41.6	36.7	26.4	18.9
당뇨병 유병률	17.8	13.7	15.9	11.3	6.4
고지혈증 유병률	20.0	19.5	19.2	18.4	14.0
비만율	22.2	18.8	17.8	15.9	18.0

자료: 질병관리본부, 국민건강영양조사 원자료(2016~2018); 김상호 외(2021a), p. 31, 〈표 2-20〉에서 재인용

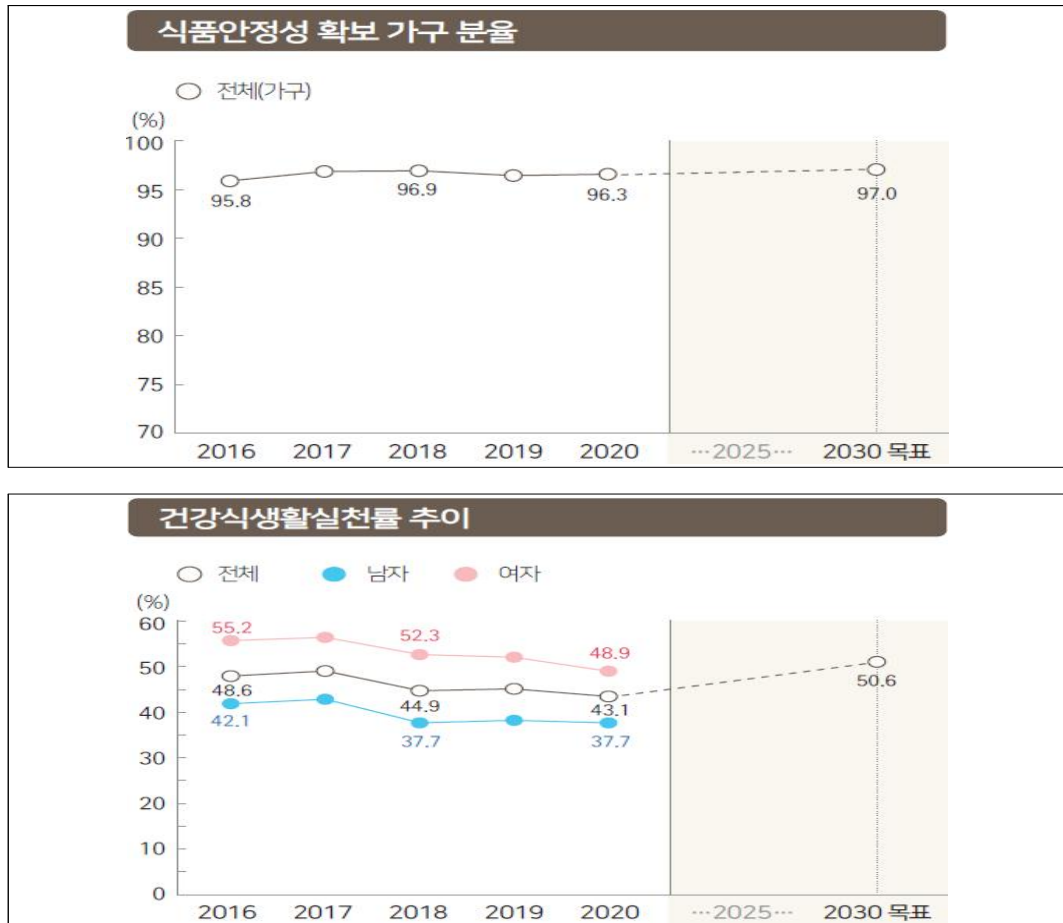
한편 김상호 외(2021)는 한국농촌경제연구원의 식품소비행태조사를 활용하여 취약계층의 가구유형별 전반적인 식생활 실태를 분석하였다. 분석 결과, 소득수준이 증가할수록 식생활이 전반적으로 개선되는 경향을 보이고 있으나, 독거노인가구와 일반 노인가구인 경우 영양섭취 부족자 비중과 에너지 부족 비중이 다른 그룹에 비해 현저히 높은 것으로 나타났다. 또한 아동이 있는 가구에서는 소득수준이 낮아짐에 따라 식생활 불안정 비중이 크게 증가하는 모습을 보였다.

마지막으로 가구별 식료품 구입주기를 분석한 결과, 전체 가구의 식료품 구입 주기는 주 1회 이상이 81.6%인 반면, 취약계층의 경우는 77.0%로 낮은 수준으로 나타났다. 반면 1달에 1번 또는 그보다 드물게 장을 보는 비중은 10.1%로 전체 가구의 3.7%에 비해 약 3배에 달하고 있다. 식품을 주로 구입하는 장소의 경우, 전체 가구는 동네 중소형 슈퍼마켓이 33.2%로 가장 높은 비중을 차지하고 그 다음으로 대형할인점이 28.0%의 순서로 나타난 반면, 취약계층 가구는 동네 중소형 슈퍼마켓을 이용하는 비중이 43.3%로 압도적으로 높았으며, 그 다음으로 재래시장(23.3%) 순으로 조사되었다. 또한 취약계층의 식료품 구입 시 가장 중요하게 고려하는 요인은 가격으로 나타났는데, 이는 전체 가구가 맛과 품질을 우선적으로 고려하는 것과 대조되는 결과로 판단된다. 가구 특성별로 살펴볼 경우, 독거노인가구가 일반노인가구에 비해 가격을 더 우선적으로 고려하는 것으로 나타났다.

2021년 12월 질병관리청에서 발표한 「우리 국민의 식생활 현황을 한눈에」(질병관리청, 2021)에서는, 최근 5년간 식생활 추이, 세부집단별(성, 연령 등) 현황 및 관련 요인에 대한 심층분석 결과에 기반하여 식품안전성, 건강식생활실천 측면에서 우리나라의 식생활 현황을 제시하고 있다. 먼저 가구원 모두가 원하는 만큼 충분한 음식을 섭취한 가구인 ‘식품안전성 확보 가구’의 비율⁸⁴⁾은 2018년 96.9% 대비 2020년에 96.3%로 감소한 것으로 나타

났으며, 건강식생활실천율⁸⁵⁾, 포화지방산 적정 섭취, 칼슘 적정 섭취 또한 감소한 것으로 나타났다.

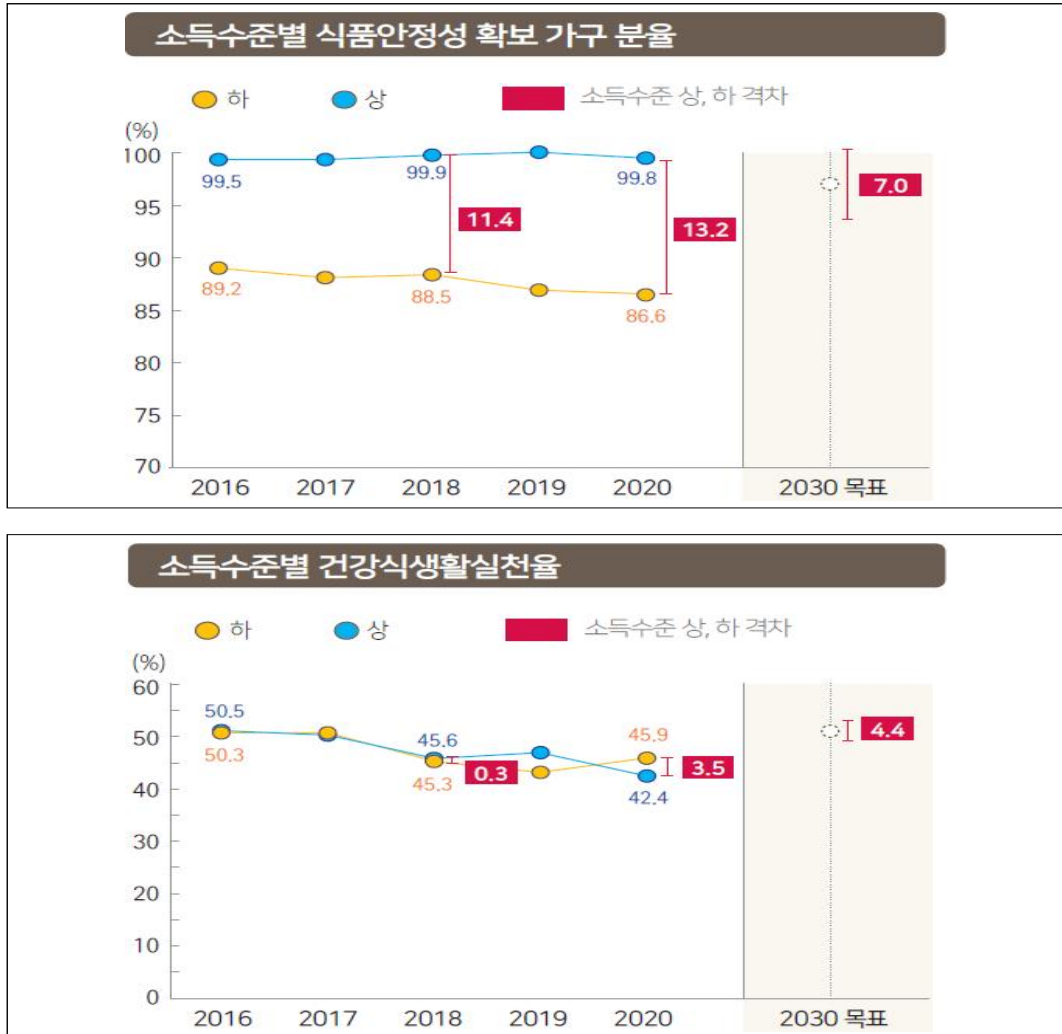
[그림 11-7] 우리나라 국민 식생활 추이(식품안전성, 건강식생활 실천)



자료: 질병관리청, 「우리 국민의 식생활 현황(심층보고서)」, 2021. 12. p. 6, p. 16.

- 84) 가구원 중 식품구매를 주로 담당하는 1명에게 최근 1년간의 가구 식생활 행편을 물었을 때 '우리 가족 모두가 원하는 만큼의 충분한 양과 다양한 종류의 음식을 먹을 수 있었다' 또는 '우리 가족 모두가 충분한 양의 음식을 먹을 수 있었으나, 다양한 종류의 음식을 먹지 못했다'로 응답한 분율
- 85) 포화지방산, 나트륨, 과일 및 채소, 영양표시 4개 지표 중 2개 이상을 만족하는 분율, 만 6세 이상(2005년 추계인구로 연령표준화)
- 포화지방산: 포화지방산 섭취량이 포화지방산의 에너지적정비율 이내
 - 나트륨: 나트륨 섭취량이 2020 한국인 영양소 섭취 기준의 만성질환위험감소섭취량 이하(2020 한국인 영양소 섭취 기준에 따라 HP2030 성과지표 '1일 섭취량이 2,300mg 이하'에서 만성질환위험감소섭취량 이하로 변경하여 산출)
 - 과일 및 채소: 과일류와 채소류 섭취량의 합이 1일 500g 이상
 - 영양표시: 가공식품 선택 시 영양표시를 읽음

[그림 11-8] 우리나라 국민 식생활 소득수준 상·하 격차 추이



주: 소득수준: 월가구균등화소득(월가구소득/√가구원 수)을 성별·연령별(5세단위) 오분위로 분류
 자료: 질병관리청, 「우리 국민의 식생활 현황(심층보고서)」, 2021. 12. p. 6, p. 16.

또한 식품안전성, 건강식생활실천은 성과지표 목표치 달성이 악화됨과 동시에 형평성 지표인 ‘소득수준 상·하위 격차’가 증가한 것으로 분석되었다. 식품안전성 확보 가구 분율의 소득수준 격차는 소득 상위의 경우 2016년 99.5%, 2018년 99.9%, 2020년 99.8%로 비교적 안정적인 반면 소득 하위는 2016년 89.2%, 2018년 88.5%, 2020년 86.6% 낮아지면서 두 집단의 차이는 2018년 11.4%에서 2020년 13.2%로 벌어졌으며, 건강식생활실천율 또한 소득수준 상위 집단의 감소로 격차가 증가한 것으로 나타났다.

3. 시범사업 추진 내역

가. 시범사업(2020~2023년) 추진내용⁸⁶⁾

주무부처에서는 농식품바우처 도입을 위해 2020~2023년에 걸쳐 네 차례 시범사업을 추진해 오고 있다.

시범사업의 지원대상은 시범지역 내 중위소득 50% 이하 가구(기초생활수급자, 차상위계층)로, 여기서 중위소득이란 전체 가구 소득 순위에서 중간에 해당하는 가구 소득(1인 가구 기준 월 171만원, 재산+소득)을 의미한다.

2020년부터 2023년까지 추진된 시범사업의 대상지역은 2020년 4개 시·군·구에서 2021년 10개, 2022년 15개, 2023년 18개 시·군·구로 점차 확대되어 왔으며, 대상가구 수 또한 2020년 1만 5천가구에서 2023년 기준 약 6만 5천가구(예정)로 증가하였다.

〈표 II-11〉 2020~2022년 시범사업 대상지역 및 대상가구 수

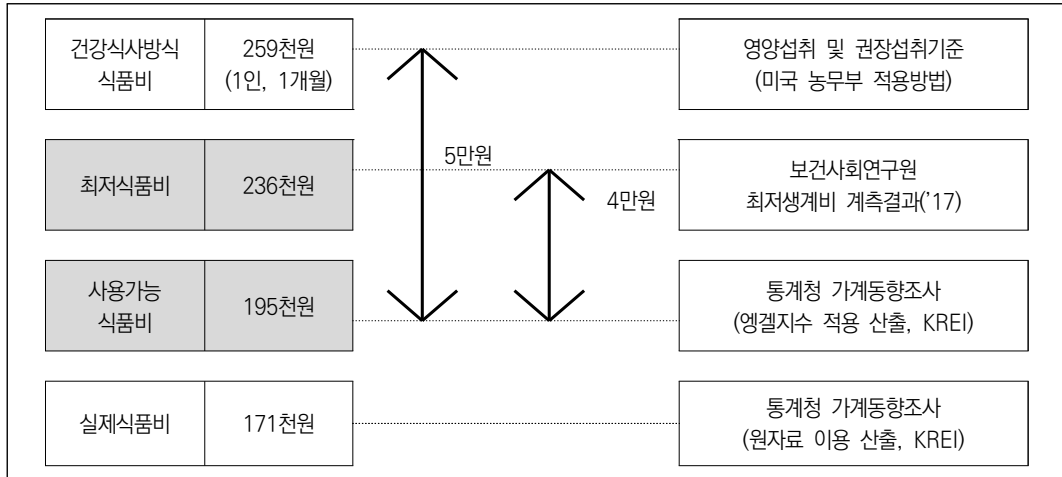
구분	2020년	2021년	2022년	2023년(계획)
	4개 시·군·구	10개 시·군·구	15개 시·군·구	18개 시·군·구
시범 지역	세종, 경북 김천, 충남 청양, 전북 완주	강원 평창군, 충북 괴산군, 충남 청양군·당진시, 전북 김제시, 전남 해남군, 경북 예천군·문경시, 경남 거제 시·밀양시	부산 부산진, 인천 옹진군, 경기 양평군, 강원 평창군, 충북 괴산군, 충남 당진시· 청양군, 전북 김제시·정읍 시, 전남 장성군·해남군, 경 북 예천군·청도군, 경남 거 제시·밀양시	강진군, 거제시, 고창군, 괴 산군, 김제시, 당진시, 대구 달성군, 밀양시, 부산 진구, 예천군, 인천 옹진군, 장성 군, 청도군, 청양군, 충주시, 평창군, 해남군, 화천군
지원 가구 수	1만 5천가구	3만 3천가구	4만 7천가구	6만 5천가구(예정)

자료: 농림축산식품부, 1차 제출자료, 2022. 1. 5. 참고하여 재구성

시범사업에서는 중위소득 50% 이하 가구 대상으로 1인 가구 기준 월 4만원의 전자바우처(선불형 충전카드) 방식으로 농산물을 현물지원하고 있다. 지원금액은 1인 가구 기준으로 최저생계비 계측결과(보건사회연구원)와 생계급여 식품비를 포함한 사용가능 식품비(행복e음 산출)의 차액인 영양보충 차액(4만원)으로, 가구당 구성원에 따른 지급액은 영양보충적 차액지원(4만원)에 OECD 균등화지수를 적용하여 차등지원하게 된다.

86) 농림축산식품부(2020), 「농식품바우처 제도 도입계획(안)」; 김상호 외(2021), 「2020년 농식품바우처 시범사업 결과분석 연구」; 김상호 외(2021), 「2021년 농식품 소비정보 분석사업 결과보고서 II - 이슈관리분석」; 농림축산식품부 1차 제출자료(2023. 1. 5.) 참고하여 요약 및 재구성함

[그림 II-9] 농식품바우처 시범사업 지원금액 산출구조



자료: 농림축산식품부, 「2022년 농식품바우처 시범사업 사업시행지침」, 2022. 1., p. 5.

〈표 II-12〉 농식품바우처 시범사업 가구원 수별 지급금액

가구원 수	1인	2인	3인	4인	...
지급금액	40,000원	57,000원	69,000원	80,000원	...

주: 지급금액 = 40,000원 × √가구원수 (백원단위 반올림)

자료: 농림축산식품부, 「2022년 농식품바우처 시범사업 사업시행지침」, 2022. 1., p. 5.

지원품목은 국내산 과일, 채소, 흰 우유, 계란, 육류, 잡곡, 꿀, 신선계란 등으로, 취약계층의 부족한 영양소, 식품소비 패턴, 취약계층의 선호도, 국내산 공급여력 등을 고려하여 지원대상 품목의 적합성을 판단하여 제한적으로 선정하였다.

지급방식은 선불형 충전카드 형태의 전자바우처로, 타 용도 등 부정사용 및 낙인효과 방지를 위해 현물·전자방식을 도입하였다. 바우처의 사용처는 농협하나로마트, 로컬푸드 직매장, 농협은행 등 농협계통 금융사 및 유통업체이며, 도서지역, 거동불편자 등을 위해 농협몰을 통해 온라인 주문·꾸러미 배달방식을 병행 추진하고 있다.

또한 농산물 현물지원과 더불어 시범사업 대상자를 대상으로 농식품바우처 제도의 이해와 효과, 올바른 농산물 구매·선택법 등 식생활 교육을 제공하고 있다.

사업 시행주체는 농림축산식품부와 지자체, 전담기관(한국농수산물유통공사, aT)으로, 농림축산식품부는 사업지원 대상, 품목, 단가 등 결정을 위한 실무협의회를 운영하고, 사업기본계획, 추진지침 수립 및 예산, 조직, 법적근거 등을 검토하는 역할을 담당한다. 시·도

및 시·군 지자체는 지역별협의체를 운영하면서 시범사업 세부계획을 수립하는 한편, 사업 수혜자를 확정하고 사업 추진현황을 점검·관리하는 역할을 수행한다. 전담기관(aT)는 정산, 판매점·카드사 관리 및 모니터링, 수혜자 만족도조사, 결과분석 등 사업관리를 전담하면서 사업 수혜자 대상 참여 홍보 및 취약계층 교육 프로그램 개발 등을 담당한다.

사업예산은 2020년 기준 35억원(국비 100%), 2021년 89억원(국비 50%), 2022년 89억원(국비 50%)이 소요되었으며, 2023년 시범사업에는 약 148억원이 소요될 것으로 예상된다(국비 50%).

〈표 II-13〉 농식품바우처 사업 시범사업 개요

	2020년	2021년	2022년	2023년	본사업
지원대상	4개 시군구 1만 5천가구	10개 지자체 3만 3천가구	15개 시군구 4만 9천가구	18개 시군구	전국
지원기간	4개월	12개월	7개월	9개월	계속
지급금액 (1인 가구 기준)	4만원 (최저식품비-사용가능식품비)				
차등지원 기준	OECD 균등화지수				복지부 가구균등화지수
구매가능품목	국내산 채소, 과일, 흰 우유, 신선계란	국내산 채소, 과일, 흰 우유, 신선계란, 육류, 잡곡, 꿀(추가) * 이 외 품목 구입 불가			국내산 채소, 과일, 흰 우유, 신선계란, 육류, 잡곡, 꿀, 두부류 등
재원분담비율 (국비: 지방비)	100:0	50:50	50:50	50:50	50:50

자료: 농림축산식품부, 「1차 제출자료」, 2022. 1. 5. 참고하여 재구성

나. 시범사업 성과분석 결과

1) 종합 성과분석⁸⁷⁾

주무부처가 제출한 자료에 따르면, 한국농촌경제연구원의 시범사업 효과 분석(2022) 결과 시범사업 참여 가구에 평균 월 5만 3천원(1인 가구 기준 4만원)을 지원하는 경우 식품 지출액이 월 2만 2천원 증가하는 것으로 나타나 농식품바우처 지원이 취약계층의 식품소비 지출액 증가에 기여하는 것으로 나타났다(한국농촌경제연구원, 2022). 또한 농식품바우처 지급에 따른 한계식품소비성향은 약 41% 수준으로, 이는 현금지원으로 인한 한계식품

87) 농림축산식품부 1차 제출자료(2023. 1. 5.) 참고하여 요약 및 재구성함

소비성향(약 10% 이하)과 재난지원금 지급에 따른 소비증대효과(24%)보다 높게 나타나 바우처 형태의 현물지원은 식품소비증진에 도움이 될 것으로 제시하고 있다.

이와 더불어, 시범사업을 통한 국내산 농산물에 관한 인식 변화를 조사한 결과, 높은 수혜자 만족도, 국내산 농산물에 대한 관심 증가 및 소비 확대, 식생활 개선 등의 긍정적 효과가 있는 것으로 나타났다(한국농촌경제연구원, 2022). 구체적으로 사업 만족도의 경우 3.24점(4점 만점), 국내산 농산물 관심도의 경우 참여 전 2.2점에서 참여 후 2.7점으로 0.5점 증가한 것으로 조사되었다(3점 만점). 식품 충분성의 경우 사전 34.8%에서 사후 51.4%로 16.6%p 증가하였으며, 식품 다양성의 경우에도 사전 25.3%에서 49.4%로 24.1%p 증가한 것으로 분석되었다.

한편 농가생산액 및 농가소득 증대 효과 측면을 살펴보면 다음과 같다. 농식품바우처 지원(164억원) 시 농식품 수요가 증가하여 농업생산액은 264억~286억원(전체 대비 0.05%) 증가, 농가소득은 1만 5,500~1만 6,800원(전체 대비 0.04%) 증가 추정(한국농촌경제연구원, 2022)

〈표 II-14〉 농식품바우처의 경제적 파급효과

	농업생산액(십억원)					농가경제(천원)	
	전체	곡물	채소	과실	축잡	농가소득	농업소득
하한	26.4	0.2	2.2	3.2	20.8	15.5	15.5
	0.050%	0.002%	0.019%	0.064%	0.100%	0.035%	0.135%
평균	27.3	0.3	2.4	3.2	21.4	16.0	16.0
	0.052%	0.002%	0.021%	0.064%	0.103%	0.037%	0.139%
상한	28.6	0.3	2.6	3.3	22.5	16.8	16.8
	0.055%	0.003%	0.022%	0.065%	0.108%	0.038%	0.146%

자료: 농림축산식품부, 「1차 제출자료」, 2022. 1. 5.

한편 우리나라의 건강식생활지수(Korea Healthy Eating Index, KHEI)⁸⁸⁾는 식품과 영양소 섭취를 평가하여 건강한 식생활 정도를 지수화하고 있으며, 이는 식생활의 질 변화를 파악하기 위해 활용하고 있는 지수이다. 건강식생활지수는 섭취를 권고하는 식품과 영양소 섭취의 적절성을 평가하는 8항목, 섭취를 제한하는 식품과 영양소 섭취를 평가하는 3항목, 에너지 섭취 균형을 평가하는 3항목으로 이루어진다.

88) 국민건강영양조사에서는 건강식생활지수를 식생활평가지수라는 용어로 사용함

〈표 II-15〉 우리나라 건강식생활지수 기준

구분	평가항목	최소점수 기준	최대점수 기준	점수 범위
식품과 영양소 섭취의 적절성	아침식사(주간 횟수 기준)	주 0회	주 5회 이상	0-10
	잡곡 섭취(1일 섭취량 기준)	일 0회	일 0.3회 이상	0-5
	총 과일 섭취(1일 섭취량 기준)	일 0회	일 3회 이상	0-5
	생 과일 섭취	일 0회	일 1.5회 이상	0-5
	총 채소 섭취	일 0회	일 8회 이상	0-5
	김치, 장아찌류를 제외한 채소 섭취	일 0회	일 5회 이상	0-5
	육류, 생선, 달걀, 콩류 섭취	일 0회	일 5회 이상	0-10
	우유 및 유제품 섭취	일 0회	일 1회 이상	0-10
식품과 영양소 섭취의 절제	포화지방산 에너지섭취비율	총 에너지 섭취의 10% 초과	총 에너지 섭취의 7% 미만	0-10
	나트륨 섭취	일 6,500mg 초과	일 2,000mg 이하	0-10
	당류, 음료류의 에너지섭취비율	총 에너지 섭취의 20% 초과	총 에너지 섭취의 10% 이하	0-10
에너지 섭취 균형	탄수화물 에너지섭취비율	총 에너지 섭취의 50% 미만 혹은 75% 초과	총 에너지 섭취의 55~65%	0-5
	지방 에너지섭취비율	총 에너지 섭취의 10% 미만 혹은 35% 초과	총 에너지 섭취의 15~30%	0-5
	에너지 섭취	필요 에너지 섭취의 60% 미만 혹은 140% 초과	필요 에너지 섭취의 75~125%	0-5

자료: 농림축산식품부, 「1차 제출자료」, 2022. 1. 5.

농식품바우처 지원은 건강식생활지수(Korea Healthy Eating Index, KHEI)⁸⁹⁾를 0.327 증가시키는 것으로 나타나 취약계층의 식생활 및 식사의 질 개선 효과가 존재하는 것으로 제시하고 있다(한국농촌경제연구원, 2022). 농식품바우처는 소득분위 1분위(60.1)와 2~4분위(63.2) 평균의 건강식생활지수 격차(3.1)를 약 10.7% 축소시켜 영양불균형 해소에도 도움이 되는 것으로 나타났다. 농식품바우처 지원대상은 중위소득 50%(97만 2천원) 이하로 소득1분위 기준(113만원(22.1분기))과도 유사하며, 이는 취약계층의 식생활 질 제고 및 식생활지침과 더 가까운 식사를 하도록 유도하여 만성질환 예방 및 건강증진에 기여했다고 할 수 있다.

89) 국민건강영양조사에서는 건강식생활지수를 식생활평가지수라는 용어로 사용함

2) 2020년 시범사업 성과 분석⁹⁰⁾

2020년 시범사업 시행 결과, 전체 대상자의 85.6%가 신청하였으며(총예산의 91.2% 집행), 시범사업 성과평가 결과(2021)⁹¹⁾에 따르면 수혜 가구의 농식품바우처 활용률과 품목별 구매 비중에 영향을 미치는 요인과 관련된 주요 성과는 다음과 같다.

먼저 사업참여 소매유통업체 판매자료(POS)와 수혜자 소득자료 등을 분석하여 바우처 사용액 및 활용률, 사용 횟수, 실제 구입품목 등을 살펴보았다. 분석 결과, 첫째, 지역 특성과 관련하여 도시지역(세종시)의 신청률 및 집행률이 농촌지역보다 높게 나타났으며, 읍이나 동 지역에 주거하는 가구의 농식품바우처 활용률은 면 지역에 주거하는 가구보다 각각 평균 1.45%p, 평균 2.28%p 정도 높은 것으로 분석되었다. 이는 인구가 많고 개발이 활발한 지역일수록 농식품바우처를 최대한 활용할 유인(높은 식료품점 접근성, 농작물을 수확하여 섭취할 가능성이 낮은 특성 등)이 많을 수 있을 것으로 판단하였다. 또한 5세 이하 영유아 포함 요인은 도시지역 가구의 농식품바우처 활용률에는 영향을 미치지 않지만, 읍면 지역 가구에는 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다. 이는 양육비 부담을 크게 느끼는 도시지역 가구가 읍면지역 가구보다 농식품바우처를 모두 소비할 유인이 더 있을 수 있기 때문으로 그 원인을 제시하였다.

둘째, 40대 가구, 1인 가구일수록 농식품바우처 활용률이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 월평균 농식품바우처 사용횟수는 40대 가구에서 3.70회로 가장 높았으며 가구주 연령이 낮을수록 활용률이 낮아지는 경향을 보였다. 또한 1인 가구의 농식품바우처 활용률이 95.2%로 가장 높게 나타났고 2인 가구 이상일수록 활용률이 낮게 나타났다. 이는 젊은 가구일수록 외식을 선호하는 경향이 있고 바우처 사용에 대한 낙인효과를 의식하기 때문이며, 2인 가구 이상일수록 바우처 수급액이 높아 바우처를 모두 사용하는 데 드는 부담이 더 있기 때문인 것으로 분석하였다.

셋째, 식생활 교육 요인, 거주지역, 가구주 성별, 가구주 연령, 가구원 수, 영유아 포함 여부 등은 농식품바우처 사용 시 품목별 구매 비중에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

한편 농식품바우처가 식품소비 및 식생활에 미친 영향을 알아보기 위해 각 응답자의 사전조사 응답 결과와 사후조사 응답결과를 1대1로 매칭하여 비교하는 방식으로 분석을 진

90) 김상호 외(2021b), 「2020년 농식품바우처 시범사업 결과분석 연구」 참고하여 요약 및 재구성함

91) 김상호 외(2021b), 「2020년 농식품바우처 시범사업 결과 분석 연구」

행한 결과는 다음과 같이 나타났다(총 1,118명 응답).

첫째, 바우처 지원 전후 식품소비 및 식생활 영향 인식도 변화와 관련하여 수혜자의 식생활 도움에 대한 기대감 및 국내산 농산물 관심도가 증가한 것으로 나타났다.

〈표 II-16〉 2020년 농식품바우처 지원 전후 식품소비 및 식생활 인식도 변화

구분	지원전	지원후	증감	비고
식사의 규칙성	49.2%	56.8%	7.6%	생계급여지원가구 개선율 큼
가족의 건강 평가	1.71점 (3점)	1.95점	0.24점	세종시 개선율 크며, 성별, 소득수준별 차이 미미
식생활 만족도	2.81점 (5점)	3.31점	0.5점	지원 전후 개선도가 가장 큼
식생활 도움정도	-	4.42점 (5점)	-	5점 만점 수준으로 높은 긍정 인식
지원품목 1일1회 이상 섭취 증가율	과일 35.5%, 계란 32.4%, 채소 21.8%, 우유 19.0% 순으로 증가			
국내산 농산물 관심도	2.41점 (3점)	2.77점	0.36점	국내산 관심도 지원 전후 크게 증가

자료: 농림축산식품부(2022), 「2022년 농식품바우처 시범사업 사업시행지침」, p. 29, [참고4]

둘째, 수혜자의 96.3%가 바우처 참여의사를 긍정적으로 평가하였으며, 사업 만족도는 4.28점(5점 척도), 국산 농식품 소비 확대 도움 정도는 4.5(5점 척도)로 높은 수준을 보이는 것으로 조사되었다. 한편 수혜자의 87.5%가 구매 가능 품목 확대 요구 및 75.4%가 지원금액이 불충분한 것으로 평가하고 있는 것으로 나타났다.

3) 2021년 시범사업 성과 분석⁹²⁾

2021년 시범사업 시행 결과, 전체 대상자의 85.6%가 신청하였으며, 2021년 시범사업 성과평가 결과(2021)⁹³⁾에서는 2021년 농식품바우처 시범사업 참여자들의 판매자료(POS) 데이터와 농식품바우처 수혜명단, 농식품바우처 수혜자 기초자료가 결합된 자료를 토대로 바우처 사용액 및 활용률, 사용 횟수, 실제 구입품목 등 수혜자의 농식품바우처 사용행태를 분석하였다.

92) 김상효 외(2021), 「2021년 농식품 소비정보 분석사업 결과보고서 II - 이슈관리분석」 참고하여 요약 및 재구성함

93) 김상효 외(2021), 「2021년 농식품 소비정보 분석사업 결과보고서 II - 이슈관리분석」

분석 결과, 1인 가구의 농식품바우처 활용률이 97.2%로 가장 높게 나타났으며, 가구원 수가 증가함에 따라 대체적으로 활용률이 감소하는 경향을 보였다. 가구주 연령대별 바우처 활용률은 연령대가 높아질수록 사용비율이 점차 높아지는 것으로 나타났다. 바우처 1회당 평균 사용금액은 2.53만원으로 가구원 수가 늘어남에 따라 대체적으로 1회당 평균 사용금액이 증가하는 추세를 보였다.

또한 2021년 농식품바우처 시범사업 참여자들의 사전 사후 설문조사를 토대로 농식품바우처 사용자의 식생활 인식 및 행태에 대해 분석하였다. 분석 결과, 농식품바우처 수혜자의 96.3%가 농식품바우처 재참여 의사에 대해 긍정적으로 평가하였고, 사업 만족도는 4.24점(5점 척도)로 응답한 것으로 나타났다. 농식품바우처 수혜자의 87.5%가 구매 가능 품목의 확대가 필요하다고 응답하였으며, 전체 수혜자의 75.4%는 지원 금액이 불충분하다고 응답하였다. 모든 지원품목에서 식품섭취횟수가 증가하였으며 채소와 신선계란의 섭취 횟수 증가가 가장 높게 나타났다. 수혜자 대부분 식품충분성(34.8→47.9%), 식품다양성(25.3→45.7%)이 크게 상승하였으며, 식생활 만족도가 사전조사 1.8점 대비 사후조사에서 2.8점으로 크게 개선된 것으로 나타났다(3점 만점). 또한 식생활에 도움이 된 정도에 대해 4.47점, 건강 및 영양보충에 도움이 된 정도에 대해 4.35점으로 높은 수준으로 나타났다(5점 만점).

이와 더불어, 2021년 농식품바우처 시범사업의 정량적 효과를 평가하기 위해 바우처 수혜가구와 비수혜 가구를 대상으로(총 992가구) 가계부 조사를 실시한 결과를 데이터로 활용해 통계분석 및 계량경제 모형분석을 실시하였다(김상효 외, 2021c).

분석 결과, 첫째, 바우처 사용금액 분석에서 1인 가구를 제외한 나머지 2인 가구, 3인 가구, 그리고 4인 이상 가구의 바우처 포함 식품지출액 평균은 가구가 지원받은 바우처 금액에 미치지 못하고 있어 가구에 지원된 바우처 금액이 모두 소진되지 못 하는 것으로 나타났다. 둘째, 품목별 바우처 사용비중 분석에서 축산류에서 사용된 바우처 구매 포함 식품지출액은 전체 바우처 구매 포함 식품지출액의 42.53%를 차지하며, 축산류에서 바우처 구매 포함 식품지출액이 가장 많았던 것으로 나타나 일부 품목에 치우쳐 농식품바우처가 사용되는 것으로 판단된다. 셋째, 바우처 사용 횟수 분석에서 가구원 수가 많아질수록 바우처를 자주 사용한 것으로 나타났으나 바우처 소진률 분석에서 바우처 소진률은 가구원 수가 늘어날수록 낮아지는 것으로 경향을 보였다. 따라서 바우처를 자주 사용함에도 불구하고 바우처 소진률이 낮을 수 있어 바우처를 지원하더라도 조건부 지원이 필요할 수 있음

을 시사하고 있다. 넷째, 바우처 지원이 총 식품 구입비에 미치는 영향을 추정한 결과, 바우처 지원으로 인해 총 식품 구입비는 평균적으로 2만 6,259원~2만 6,322원 정도 늘어난 것으로 나타났으며, 수혜가구의 바우처 한계소비성향은 평균적으로 0.475~0.500 수준으로 추정되었다. 품목별 바우처 지원의 영향은 다르게 나타났는데, 과일, 축산, 흰 우유 그리고 계란 품목의 구입비는 바우처 지원으로 인한 순증가 효과가 뚜렷하게 나타났으나, 나머지 다른 품목에서는 순증가 효과가 뚜렷하게 나타나지 않았다. 따라서 바우처의 순증가 효과가 다양한 품목에서 뚜렷하게 나타나기 위해서는 바우처 이용자들의 식품선호의 중심이 일부 품목에 대한 선호에서 다양한 농식품에 대한 선호로 이동할 필요성이 있을 것으로 판단되었다.

4) 2022년 시범사업 성과 분석⁹⁴⁾

주무부처에서는 2022년 시범사업 효과 분석을 위해 시범사업 수혜대상 600명 대상으로 설문조사를 실시하고 소매유통업체 판매자료(POS)와 수혜자 소득 기초조사 자료 등을 분석하여 바우처 사용 현황, 한계소비성향(바우처 사용으로 인한 구매액 변화), 물리적 식품 접근성 등을 살펴보았다.

분석 결과, 바우처의 활용률은 97.7%로 나타났으며, 가구주 연령이 60대, 1인 가구의 바우처 활용률이 가장 높게 나타났다. 가구주 연령별 농식품바우처 이용률의 경우, 60대가 97.9%로 가장 높았으며, 50대와 70대 이상이 97.8%, 40대 이하가 97.3%로 나타났다. 또한 가구원 수별 이용률의 경우, 1인 가구의 이용률이 98.3%로 가장 높았으며, 3인 가구가 95.9%로 가장 낮은 것으로 나타났다.

바우처를 활용해 주로 구매한 품목은 육류(36.5%), 과일(21.5%), 채소(14.5%), 계란(12.5%), 우유(7.5%), 곡류(4.4%), 꿀(0.4%) 순으로 나타났다. 2021년 농식품바우처 시범사업에 비해 육류의 이용률이 높아졌는데, 그 이유는 육류가 2021년 6월 사용품목으로 추가된 것에 기인한다. 또한 농식품바우처 지원 이후 수혜자의 식품 섭취 횟수는 증가하였으며, 지원 품목 중 채소와 미곡의 증가가 가장 높았다. 농식품바우처 지급을 통해 일주일 식사 기준 채소, 미곡, 과일, 축산, 흰 우유 품목 섭취 횟수가 각각 1.33, 0.66, 0.58, 0.31, 0.27회 증가하였으며, 수혜자의 식품 충분성(11.5%p) 및 식품 다양성(21.4%p)이 증가한 것으로 나타났다.

94) 농림축산식품부 1차 제출자료(2023. 1. 5.) 참고하여 요약 및 재구성함

바우처 지급으로 총 식품비 지출액은 2만 2,004원만큼 유의하게 증가하였으며, 가구당 평균 농식품바우처 지원금액은 약 5만 3,700원으로 나타났다. 이를 바탕으로 한계식품소비성향을 산정하면 약 41.0% 수준으로, 품목별 한계식품소비성향은 곡물 3.3%, 과일 9.4%, 채소 6.1%, 축산물 27.4%, 흰 우유 2.4%, 계란류 3.1%로 분석되었다.

식품접근성과 관련하여 하나로마트만을 대상으로 분석한 결과로는 도시지역(시/구)의 접근성 지수는 1.45로 농촌지역(군)의 접근성에 비해 약 4배 높고, 일반마트를 농식품바우처 사용처로 추가할 경우 도시와 농촌의 접근성 지수는 각각 888%, 304% 증가하는 것으로 나타나며, 전통시장을 추가할 경우 접근성 지수는 각각 182%, 58% 증가하는 것으로 분석되었다. 대형마트는 도시 지역의 접근성 지수를 78% 증가시키는 것으로 나타났으나, 농촌 지역의 접근성 지수는 1%를 증가시키는 것으로 나타났다.

〈표 II-17〉 바우처 지원 전후 식품소비 및 식생활 영향 인식도 변화(600명 설문)

구분	지원전		지원후 (만점)	증감	비고
품목별 섭취 횟수 (최근 일주일 식사(식사 21회) 기준)	미곡	16.65	17.20	0.66	농식품바우처 지원 이후 수혜자의 식품 섭취 횟수 증가 그중 채소와 미곡의 섭취 횟수 증가가 가장 높음
	과일	6.35	6.93	0.58	
	채소	12.10	13.43	1.33	
	흰 우유	4.00	4.27	0.27	
	축산	4.35	4.67	0.31	
식품 충분성¹⁾ (최근 한달 식비가 충분하여 먹을것이 떨어진 적이 없는 비율)	66.9%		78.4%	11.5%p	지역별, 성별, 연령대별 식품 충분성 및 식품 다양성 상승
식품 다양성¹⁾ (최근 한달 식비가 충분하여 균형잡힌 식생활을 한 비율)	51.9%		73.3%	21.4%p	
식생활 만족도	3.18점		3.34점	0.16점	식생활 만족도 증가
국내산 농산물 관심도	3.60점		3.70점 (5점)	0.10점	국내산 및 지역산 농산물 관심도 증가
지역산 농산물 관심도	3.52점		3.60점 (5점)	0.08점	

주: 1) 식품 충분성과 식품 다양성 문항이 한 달 기준으로 2021년 질문과 다르고, 보기문항도 삼지선다형으로, 이지선다형 보기였던 2021년 질문과 다르기 때문에 단순 비교에 주의를 기울일 필요가 있음

자료: 농림축산식품부, 「부처 제출자료」, 2022. 11. 1.

한편 시범사업 수혜자들을 대상으로 사전·사후 설문조사를 실시하여 식생활 실태·인식 및 만족도를 조사한 결과는 다음과 같다. 식생활에 도움이 되었다고 생각하는 정도를 설문한 결과 평균 4.48점으로 나타났으며(5점 만점), 건강 및 영양보충에 도움 정도에 대한 평균 점수는 사전 4.0점에서 사후 평균 4.35점으로 8.7% 증가한 것으로 나타났다. 국산 농산물 관심도는 사전 평균 3.53점에서 사후 평균 4.26점으로 국산 농산물에 대한 평균 점수가 20.8% 높아진 것으로 나타났다. 또한 농식품바우처가 물가상승으로 인한 어려움에 대해 도움이 된 정도는 평균 4.21점으로 조사되었다(5점 만점). 농식품바우처 사용 시 불편사항을 설문한 결과, '품목이 제한적이어서'가 56.6%로 가장 높게 나타났고, '금액이 작아서'가 51.9%로, '구매처가 제한적이어서'는 36.2%로 나타나 농식품바우처 지원사업에 대한 불만은 크게 품목, 금액, 구매처에 대한 것임을 알 수 있다. 마지막으로, 향후 농식품바우처 지원사업 참여 의향 여부를 조사한 결과, 96.8%의 응답자가 참여 의향이 있다고 응답한 것으로 나타났다.

4. 국내 유사사례 검토⁹⁵⁾

가. 농림축산식품부의 식품지원사업 현황

1) 임신부 친환경농산물 지원사업

임산부 친환경농산물 지원사업은 임신 및 출산을 앞둔 계층에 건강한 친환경농산물을 우선 공급하는 '친환경농산물 꾸러미 지원'을 통해 범정부적 과제인 저출산 해결에 일조하고 친환경농업 활성화를 통해 환경보전 등 사회적 가치를 확대하고자 하는 사업이다. 본 사업의 지원근거는 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」 제3조와 제7조, 「저출산·고령사회기본법」 제9조와 제10조 등이다.

지원대상은 「의료법」 제17조 및 같은 법 시행규칙 제11조에 따른 출생증명서, 「임신·출산 진료비 지급 등에 관한 기준」에 따른 임신·출산확인서를 발급받은 임신부가 해당된다. 2022년 기준으로 2021년 1월 1일 이후 출산한 산모 또는 임신부부터 지원대상에 해당하며, 출산 후 12개월이 되는 날까지 지원신청서를 제출해야 지원이 가능하다. 단 지역사회 통합건강증진사업(영양플러스)의 지원을 받는 중위소득 80% 이하인 임신부는 본사업의 지

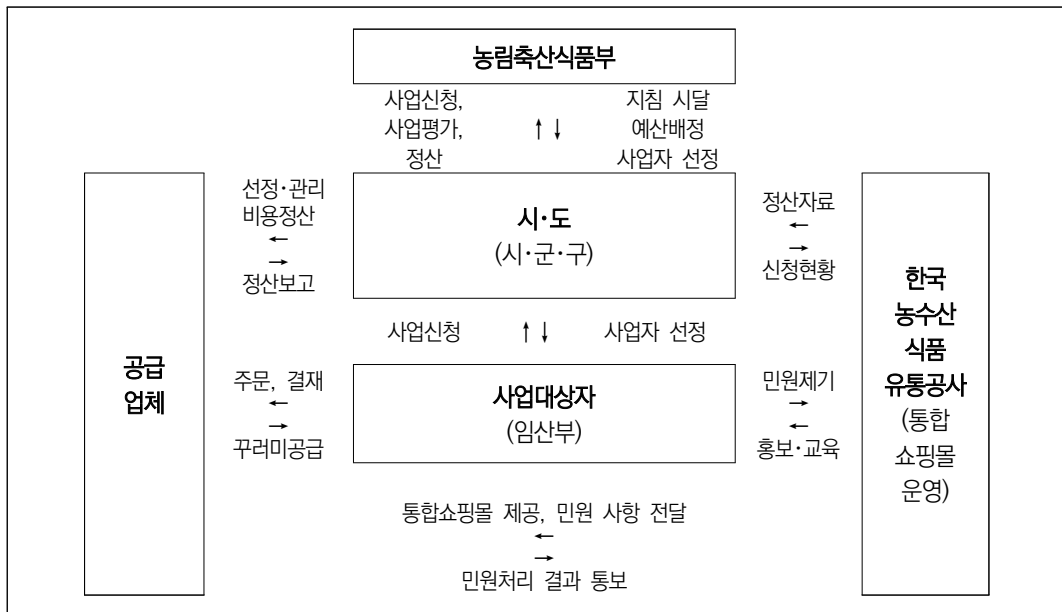
95) 이계임 외(2018), 「농식품바우처 지원제도 도입방안 연구 - 요약보고서-」; 농림축산식품부(2022) 「임산부 친환경농산물 지원사업 소개 홍보 리플릿」의 내용을 중심으로 정리함

원대상에서 제외된다.

지원품목은 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」 제2조 제2호에 따른 친환경농·축산물, 같은 법 제2조 제3호에 따른 유기식품 등이다. 구체적으로 유기농산물, 무농약농산물, 유기가공식품, 유기축산물, 유기수산물, 무농약원료가공식품, 무항상제축산물(한우, 돼지고기, 유정란) 등이 해당된다. 임산부의 필요와 기호를 반영하여 품목을 직접 선택하여 주문하거나, 이미 구성된 꾸러미 상품, 정기 공급 프로그램 등도 이용 가능하며, 지자체는 지역 내에서 생산·공급이 가능한 품목을 우선적으로 지원 가능하다. 지원금액은 연간 임산부 1인당 48만원 상당의 친환경농산물 꾸러미로(매 주문 시 20% 본인 부담), 1회 공급한도는 3만원 이상 10만원 이하이고 월 구매횟수는 4회로 제한되어 있다.

지원대상인 임산부는 신청서 및 임신 혹은 출산을 증명할 수 있는 서류를 읍·면·동 주민센터에 서면으로 제출한 뒤 자격 확인 과정을 거쳐 고유번호 부여받게 된다. 임산부는 인터넷 몰(임산부 친환경농산물 쇼핑몰, <https://www.ecoemall.com/>)을 이용하여 원하는 상품을 주문 후 결제하며, 공급업체는 꾸러미 상품을 제작하여 임산부에게까지 지체없이 배송하게 된다. 마지막으로 지자체는 공급실적을 월말 기준으로 정산하고 공급업체에 비용을 지급한다.

[그림 II-10] 임산부 친환경농산물 지원사업 추진체계



자료: 농림축산식품부, 「2022년도 제2차 예비타당성조사 요구서」, 2022, 6.

임산부 친환경농산물 지원 시범사업은 2020년부터 2022년까지 총 세 차례 시행되었으며, 사업내용은 시범사업 지역 내 임산부(임신부 및 출산부)에게 친환경농산물, 유기가공식품 등을 꾸러미 형태로 거주지까지 배송 및 공급하게 된다. 먼저 시범사업을 추진할 수 있는 역량을 지닌 지자체를 공모 및 심의를 통해 광역시·도 및 시·군·구를 선정한다. 2022년 기준으로 시범사업 대상지는 서울, 부산, 대구, 인천, 대전, 울산, 세종, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주 총 16개 지자체이다. 단 인천(동구, 부평구, 계양구, 강화군), 울산(남구), 충남(천안, 공주, 보령, 아산, 서산, 논산, 당진, 부여, 홍성, 예산, 태안), 경북(포항, 경주, 김천, 안동, 구미, 영주, 영천, 상주, 문경, 경산, 군위, 의성, 청송, 영덕, 청도, 고령, 성주, 예천, 봉화, 울진), 경남(창원, 진주, 사천, 김해, 거제, 양산, 의령, 창녕, 고성, 함양, 거창, 합천)은 일부 기초지자체를 제외한 지역에서 시범사업이 시행되었다. 시범지역으로 선정된 지자체는 자체 공모 및 심의를 통해 꾸러미 제작 및 공급 능력을 갖춘 유통업체를 선정한다.

시범사업 평가 결과⁹⁶⁾에 따르면, 2021년 시범사업에 참여한 임산부의 70.9%는 시범사업 참여가 앞으로의 친환경농산물 구매 의향에 긍정적 영향을 주었으며, 시범사업 참여 종료 후 친환경 농산물 구매가 증가할 것이라고 응답하였다. 또한 사업참여자인 임산부를 대상으로 '1년 전 대비 친환경농산물 구입액 변화'를 조사한 결과 '20년 시범사업 참여자의 76.6%가 친환경농산물 구입이 증가하였다고 응답, 이는 미참여자 대비 33.0% 더 높은 수준으로 나타났다.

또한 정학균 외(2020)에 따르면 임산부 친환경농산물 지원사업은 친환경농산물에 대한 신규 수요를 창출함으로써 친환경농산물 시장을 확대하고 농가소득에도 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 동 사업을 통해 친환경농산물 생산량은 1.85~5.56% 증가, 가격은 8.11~24.34% 상승, 생산액은 1,780억~5,339억원 증가할 것이라 예상되며, 친환경농산물 생산농가의 소득 변화율은 16.31~48.95% 증가, 이에 따라 소득은 1,417억~4,255억원이 증가할 것으로 예상되는 것으로 분석되었다.

사업 전담기관은 한국농수산식품유통공사이며, 주무부처인 농림축산식품부와 함께 수혜 대상에게 친환경농산물 꾸러미를 제공하는 한편, 시범지역 내 임산부를 대상으로 친환경농업의 공익적 가치, 윤리적 소비, 바른 식생활 등 소비자 교육 및 홍보를 추진하고 있다.

96) 홍연아 외(2021), 『임산부 친환경농산물 지원 시범사업 평가 연구』; 정학균 외(2020), 『임산부 친환경농산물 지원 활성화 방안 연구』 참고

본 사업의 재원은 농어촌구조개선특별회계로, 국비 40%, 지방비 40%, 수혜자 부담 20%로 구성된다. 지방비 부담은 광역시·도 30%, 시·군·구 70%를 원칙으로 하되, 지역별 재정여건에 따라 조정한다.

한편 최근 예산편성 과정에서 2023년도 시범사업 예산이 전면 삭감⁹⁷⁾되면서, 주무부처에서는 효과적인 사업 추진을 위해 농식품바우처 지원사업과 통합하여 운영할 예정으로 제시하고 있다(기재부·농식품부 보도자료, 2022. 9. 22.⁹⁸⁾).

〈표 II-18〉 임산부 친환경농산물 지원 사업 개요

구분	주요내용
사업목적	친환경농산물 잠재 소비자층에게 친환경농업의 환경가치 등에 대한 인식을 제고시켜 소비를 촉진, 친환경농업 생산기반 확대 도모
지원대상	임산부(임신부 또는 전년도 1월 1일 이후 출산부)
예산지원 방식	농식품부 주관 사업대상지역 선정 후 사업량 배정
지원품목	친환경인증 농식품
소득기준	무관
소득기준 판정방법	무관
사업량	2020~2022년: 8만명(본사업 전국 20만명)
지원비율	국비 40%, 지방비 40%, 자부담 20%
지원단가	연 48만원 상당의 친환경 농산물
제공방법	임산부가 선택하여 품목 구성
배송주기	사업대상자 선정 후 12월 15일까지 임산부가 자율 선택

자료: 농림축산식품부, 「2022년도 제2차 예비타당성조사 요구서」, 2022. 6. 참고하여 재구성

2) 초등돌봄교실 과일간식 지원사업

초등돌봄교실 과일간식 지원사업은 어린이 식습관 개선 등 국민 건강증진과 국산 과일의 소비 확대를 목적으로 초등학교 방과 후 돌봄교실(이하 ‘초등돌봄교실’)을 대상으로 과일간식을 무상 공급하는 사업이다. 추진배경은 최근 아동·청소년 비만율이 2010년 기준 19.6%에서 2014년 기준 21.0%로 급속히 증가하고 있으며 청소년 비만으로 인한 사회경제적 비용이 2013년 기준 약 1조 3,638억원에 달하는 실정에 따라, 아동·청소년 건강증진과 안

97) 초등학교 과일간식 지원사업 72억원, 임산부 친환경농산물 지원사업 158억원

98) 기획재정부·농림축산식품부, 「초등학생·임산부 농산물 지원사업은 농식품바우처 사업과 통합하여 운영할 예정입니다.」, 보도자료, 2022. 9. 22.

정적 과일 소비기반 마련을 위해 체계적인 정책적 지원방안 마련이 필요하다는 인식에서 출발하였다.

지원대상은 「초·중등교육법」 제2조 제1호의 초등학교에 재학 중인 학생 중 ‘초등돌봄교실’과 ‘방과후학교 연계형 돌봄교실’을 이용하는 학생이 해당된다. 지원품목은 친환경 또는 농산물우수관리(GAP) 인증을 받은 신선 과실·과채로, 설탕, 신선도 등이 우수한 농산물표준규격의 “상” 등급 이상인 것이 해당된다. 국산 과일의 특성상 과일의 껍질 제거·절단, 용기별 배분 등에 따른 위생·안전이 확보(HACCP시설 가공)된 신선편이 형태를 지원하게 되며, 이때 모든 형태의 가공제품(주스, 건조제품), 냉동형태의 제품(아이스팔기)은 제외된다. 한 가지 품목을 하나의 용기에 담아 공급하는 것이 원칙, 복수 품목을 담는 경우 품목 간 맛·향·영양성분을 조화시키며 작은 크기의 포도, 자두, 블루베리, 방울토마토 등은 원형 그대로 공급할 수 있다. 지원품목의 생산지역은 국내산으로 한정하되, 제품준비와 운송물류 등의 기술적 문제가 없는 범위 내 지역농산물 공급을 권장하고 있다. 본 사업을 통해 기존의 빵, 핫도그 등의 간식을 주 1회 이상 신선하고 품질 좋은 과일간식으로 대체하고 1인당 연간 30회 제공하게 되며, 이는 세계보건기구(WHO)가 권고하는 1인당 1회 150g 내외에 해당된다.

사업 전담 기관은 과수연합회와 가공업체이며, 교육 및 홍보는 주무부처인 농림축산식품부와 각 지자체가 담당한다. 재원은 일반회계로 국비 50%, 지방비 50%로 조달된다. 지원 근거는 2018년 9월 18일 「식생활교육지원법」 제26조 제2항에 국가는 학교 식생활 교육 활성화를 위해 과일·채소 등 간식 등을 지원 가능하다는 명시적인 지원근거를 마련하였다.

〈표 II-19〉 초등학교 과일간식 지원사업 개요

구분	주요내용
사업목적	- 초등학교 과일간식 지원으로 어린이 영양불균형 해소 및 건강한 식습관 형성을 통한 국민건강 증진 - 국산 제철과일의 안정적 소비와 저변확대를 위한 신수요 창출
지원대상	- 전국 초등학교 및 학생 지역아동센터 - 초·중등교육법 제2조 제1호 초등학교에 재학 중 학생 및 아동복지법 제52조 제1항 제8호 지역아동센터 이용 아동
지원품목	과일간식(150g)을 1인당 연간 30회 지원
소득기준	무관
소득기준 판정방법	무관
지원비율	국고보조 50%, 지방비 50%
지원단가 및 배송주기	컵과일 1,700원×23회, 원물 1,200원×7회
추진방법	농식품부와 지자체를 시행주체로 하고, 각 학교별 전담인력을 지정하여 과일간식 관리 및 식생활 교육을 지원

자료: 농림축산식품부, 「초등학교 과일간식 지원사업 변경 사업계획서」, 2020. 3. 참고하여 재구성

과일간식 공급관리체계

보건복지부 (비만예방P 연계)
- 지역 건강증진센터 연계

농림축산식품부 (정책 총괄)
- 과일간식 가공업체 선정기준 제시
- 과일간식 가공업체 공모·선정 및 업체 풀(pool) 제시
- 과일간식 공급체계 구축·점검
- 교육프로그램 개발·지원 총괄
- 과일간식 지원사업 모니터링 등

교육부 (정책실행 협조)

한국과수농협연합회 (거점·과실전문APC)
- 과실 원물 품질관리
- 과채 원물 품질관리
- 가공업체에 원물 공급

과일간식 가공업체 (HACCP 인증)

교육프로그램 개발 (비예산·부처간 협업)

시·도 (광역단위 공급관리)
- 간식 유통(물류)체계 확보
* 학교급식지원센터 연계
- 과일간식 제조설비 위생·안전 관리
- 지역별 과일간식 공급
- 과일간식 세부 지원계획 수립

시·군·구 (정책 실행·관리)
- 과일간식 세부 지원계획 수립
- 가공업체 풀에서 계약 체결·집행
- 공급 모니터링 및 민원(클레임) 대처

초등학교

한국과수농협연합회 (교육/성과분석 지원)
- 비만연계 돌봄교실 대상

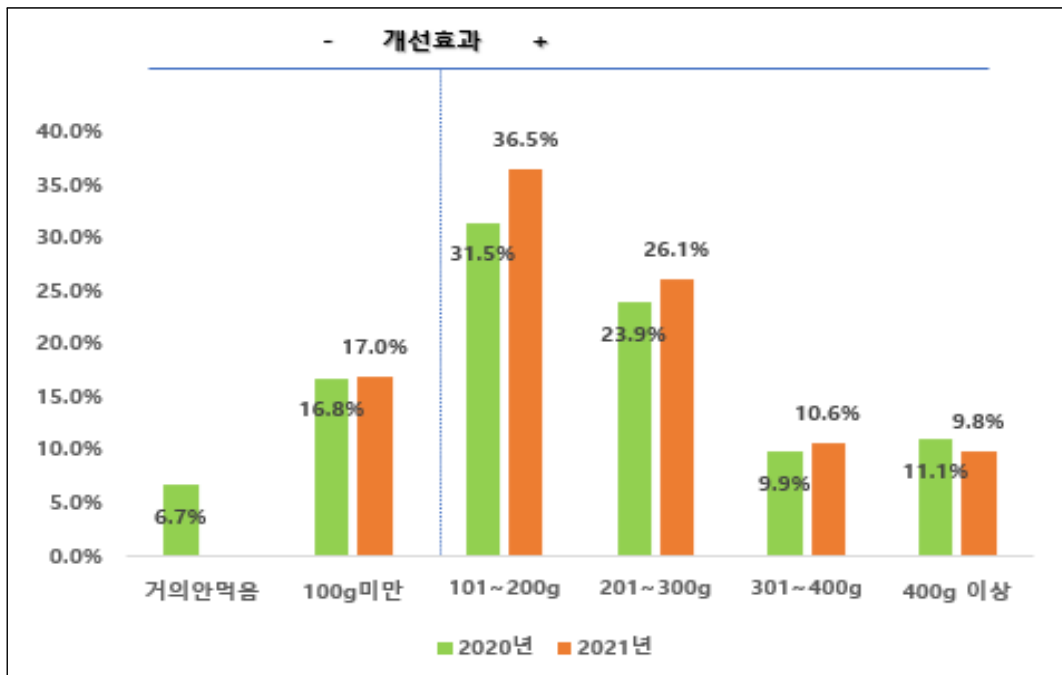
교육청 / 교육지원청 (학교행정 지원)
- 각종 프로그램 운영 지원
- 교내 과일간식 업무협조
- 학교장, 영양사 등 협조
- 돌봄인력 식생활교육 등 전문성 제고

◀ 과일간식 냉장보관(위생·안전)
◀ 과일간식 시간 운영(20~30분)
- 과일간식 배식 및 섭취 지도
◀ 식생활 교육 실시
- 돌봄인력이 전담하되, 주기적으로 외부전문가도 참여

II. 기초자료 분석 및 조사의 주요 쟁점 • 167

초등돌봄교실 과일간식 지원사업은 2018~2022년 4개년간 시범사업을 추진하였다. 주무부처에서는 2021년 시범사업 추진 결과, 과일간식 지원사업을 통해 아동의 과일 접근성이 증가하고 식습관이 개선되는 등 효과가 있고 학부모·학생 등 사업수혜자의 만족도도 높은 것으로 제시한 바 있다. 구체적으로 사업만족도 조사에 참여한 학부모의 92.3%, 교사의 85.6%가 아동 식습관 개선 효과가 있는 것으로 응답하였고, 학부모·학생의 96%, 교사의 86%가 시범사업에 만족하는 것으로 나타났으며 학부모·학생의 97%가 사업 확대가 필요한 것으로 응답하였다.

[그림 II-12] 초등돌봄교실 과일간식 지원 시범사업 참여 전후 과일 섭취량 변화



자료: 농림축산식품부, 「2022년에도 초등학교에 신선한 우리 과일 간식으로 제공」, 보도자료, 2022. 4. 3.

본사업은 2019년 4월에 예비타당성조사 대상사업으로 선정되어 2021년 4월에 조사가 완료되었다(조사수행기관: 한국조세재정연구원). 본사업은 전국의 초등학교 및 지역아동센터 아동(단계별 확대)99)에게 과일간식(150g)을 1인당 연간 30회 무상으로 지원하는 것을 내용으로 하고 있으며, 사업규모는 2020~2023년 4년간 총 4,206억원(국고 2,305억원,

99) ('20) 돌봄(24)·지역아동센터(12)+초등6학년(45)(81만명) → ('21) 돌봄(24)·지역아동센터(12)+4~6학년(135)(171만명) → ('22~) 지역아동센터(12)+1~6학년(268)(280만명)

지방비 1,901억원)으로 추정되었다. 예타 조사결과에 기반한 분과위원회의 종합평가 결과, 경제사회 환경 분석은 75.8점, 사업설계의 적정성은 71.3점, 비용-효과성은 71.8점으로 (각 영역별 100점 만점), 최종적으로 '대안 추진을 조건으로 사업 시행(조건부 추진)'하는 것으로 결론이 도출되었다. 대안 추진은 예타 조사결과에 기반한 재정사업평가 분과위원회의 총평을 반영한 후속조치를 이행하는 것으로, 분과위원회 총평의 주요 내용은 다음과 같다.

먼저 경제·사회 환경 분석과 관련하여 지자체와 협의하여 구체적인 자원분담(지방교육재정 교부금, 지자체 재원) 방안을 마련할 필요가 있다. 또한 사업설계의 적정성과 관련하여 ① 과일간식 지원 수요조사를 실시한 후 결과를 사업계획에 반영하고 ② 지역아동센터의 과일간식 지원현황을 추가로 파악하여 지원대상을 조정하는 한편 ③ 일선학교와 협의하여 전달체계·관리방안(학교급식과 관계설정 포함) 등을 구체화할 필요가 있다. 마지막으로 비용·효과성 분석과 관련하여 아동의 식습관, 건강증진 효과, 사업의 효율성 등의 측면에서 구체적인 성과지표를 재설정하고 해외의 유사 프로그램을 참고하여 단가 절감방안을 마련할 것을 권고하였다.

그러나 주무부처에서는 예타 조사결과에 따른 후속조치가 충분히 이행되지 않아 시범사업을 연장하는 형태로 사업을 유지하고 있다가, 2022년 말 예산편성 과정에서 2023년도 시범사업 예산이 전면 삭감¹⁰⁰⁾되었다. 이에 대해 주무부처에서는 효과적인 사업 추진을 위해 농식품바우처 지원사업과 통합하여 운영할 예정으로 제시하고 있다(기재부·농식품부 보도자료, 2022. 9. 22.¹⁰¹⁾).

3) 정부양곡할인사업

정부양곡할인사업은 기초생활보장 수급자에게 정부에서 비상시 등을 대비하여 비축하는 정부관리양곡 중“신곡”을 기초생활수급자 및 차상위계층에게 60~92% 할인하여 구입할 수 있는 기회를 부여하여 수급자의 생계보호를 강화하고자 하는 사업이다.

지원근거는 「양곡관리법」 제9조(정부관리 양곡의 판매)이며, 지원대상은 정부양곡의 직접 이용을 목적으로 구입을 희망하는 기초생활수급자(생계, 의료, 주거, 교육) 및 법정 차상위계층, 「한부모가족지원법」 제5조의2에 따른 지원대상자 가구가 해당된다. 지원대상 선

100) 초등학교 과일간식 지원사업 72억원, 임산부 친환경농산물 지원사업 158억원

101) 기획재정부·농림축산식품부 보도자료, 「초등학생·임산부 농산물 지원사업은 농식품바우처 사업과 통합하여 운영할 예정입니다.」, 2022. 9. 22.

정기준은 정부양곡 구입을 희망하는 기초생활수급자 및 차상위계층을 기준으로 선정하며, 수급자가 의무적으로 구입해야 하는 것은 아니다.

지원 품목인 복지용 쌀은 2002년부터 수급자 및 차상위계층을 대상으로 농림축산식품부에서 정상가격에서 20% 할인된 가격 수준으로 공급된다. 보건복지부에서 주거·교육급여 수급자 및 차상위계층은 50%(2023년 기준 10kg 1만원 부담), 생계·의료급여 수급자는 90% 할인된 가격(2023년 기준 10kg 2,500원)으로 정부양곡을 구매를 지원하고 있다.

〈표 II-20〉 2023년도 정부관리양곡 판매가격표(수입쌀)

(단위: 원)

곡종	포장단위	가공용	
		백미	현미
단립종	40kg(P.P.대)	53,050	47,740
	20kg(P.P.대)	26,920	-
중립종	40kg(P.P.대)	58,590	52,730
	20kg(P.P.대)	29,690	-
장립종	40kg(P.P.대)	37,030	33,320
	20kg(P.P.대)	18,910	-

자료: 농림축산식품부, 「2023년도 정부관리양곡 매출지침」, 2023. 1., p. 5.

〈표 II-21〉 2023년도 정부관리양곡 판매가격표(국산쌀)

(단위: 원)

연산	포장 단위	군·학교 급식용 (기준가격)	관수용 (기준가격)	가공용 (기준가격)	생계·의료급여 수급자 (기준가격 10%)	주거·교육급여수급자 및 차상위 (기준가격 40%)	기초생활 보장시설 (기준가격 50%)	무료급식단체 및 구호용 (정액)
2022	40kg (P.P.대)	99,340	99,340	99,340	10,000	39,800	49,670	12,500
	20kg (지대)	50,170	50,170	50,170	5,100	20,100	25,080	6,710
	20kg (P.P.대)	50,060	50,060	50,060	5,100	20,100	25,030	6,640
	10kg (지대)	25,310	25,310	25,310	2,500	10,000	12,650	3,600
2021	40kg (P.P.대)	89,410	89,410	89,410	9,000	35,800	44,700	11,250
	20kg (지대)	45,200	45,200	45,200	4,600	18,100	22,600	6,040
	20kg (P.P.대)	45,090	45,090	45,090	4,600	18,100	22,540	5,970
	10kg (지대)	22,830	22,830	22,830	2,300	9,200	11,410	3,240

자료: 농림축산식품부, 「2023년도 정부관리양곡 매출지침」, 2023. 1., p. 5.

〈표 II-22〉 2023년도 기초생활보장수급자 및 차상위대상자 정부양곡 공급가격

(단위: 원)

연산	단량	구분	양곡대금(개인부담)
'22년산 국내산	10Kg	생계·의료급여 수급자	2,500
		주거·교육급여 수급자 및 차상위계층	10,000

자료: 농림축산식품부, 「2023년도 정부관리양곡 매출지침」, 2023. 1., p. 19.

공급물량은 양곡 신청 가구의 가구원 수 1인당 월 10kg로, 가구원 수 산정 기준은 보장 가구가 속해 있는 모든 가구원 수가 해당된다. 예를 들어 4인 가구 중 1인만 보장가구에 해당되어도 4인 총 40kg까지 신청이 가능하다. 별도 가구로 보장을 받는 경우에는 별도 가구를 구성하는 가구원 수가 해당된다. 다만 1인 가구 지원대상자가 3개월 이상 장기입원한 경우, 입원 시부터 퇴원 시까지 일시적으로 양곡 구매가 제한될 수 있다.

공급절차는 정부에서 양곡을 매입하여 보관하다가 주민센터에서 매월 1~10일경 수요자 신청을 받아 명단을 취합, 정리한 후에 정부양곡 가공공장에서 도정을 거쳐 공급신청지(주민등록상 주소지) 가구로 택배회사에서 직접 배달하게 된다. 구체적으로 ① 읍/면/동 주민센터에서 초기상담하고 구입신청서를 사회복지부서 담당자에게 제출한다(매월 10일까지). 신청은 매월 1일부터 10일까지 가능하나, 10일 이후라도 급여 생성이전일까지는 신청이 가능하다. 당월 신청분에 대해서는 각 지역별로 21일부터 15일 이내 또는 다음달 1일부터 15일 이내(휴일 포함)에 공급된다. 신청 후에는 읍/면/동 주민센터에서 사실을 조사하고 심사하며, 시·군·구 사회복지 담당부서에서 각 읍·면·동 수요량을 취합하여 양정담당 부서에 수요량과 인수예정일을 제출한다(사실조사 및 심사). 양정담당 부서는 양곡대금 납입고지서를 사회복지 담당부서에 송부하고, 시·군·구(또는 시·도) 양정담당 부서는 대금납부 사실을 확인하고 양곡 인도(출고)지시서 발부 및 출고를 지시하게 된다. 이후 택배업체(농식품부와 계약을 체결한 택배업체)는 출고지시서에 의해 지정창고에서 양곡을 인수한다. 시·군·구(또는 시·도)에서 양정을 담당하고 있는 부서는 택배업체가 배송기한 이후에 양곡을 인수하는 경우가 발생할 경우 농림축산식품부에 즉시 보고하게 된다.

양곡 구매자는 공급되는 양곡은 직접 이용 목적으로만 사용하여야 한다. 「양곡관리법」 제9조 제4항 및 제5항, 같은 법 시행규칙 제1조의3에 따라 ‘공공용’으로 양곡의 용도를 지정하고 있으며, 지정한 용도 외로 사용·처분(시중유통, 재판매 등)한 사람은 「양곡관리법」 제32조의 규정에 따라 3년 이하의 징역 또는 사용·처분한 양곡을 시가로 환산한 가액의

5배 이하의 벌금에 처하게 된다.

정부양곡대금의 경우, 생계급여 수급자는 매월 지급되는 현금급여에서 양곡대금을 공제하게 되며, 의료·주거·교육급여 수급자 및 차상위계층은 읍·면·동 ‘별도 계좌(양곡대금 출납전용)’로 입금하거나 읍·면·동을 통해 현금으로 납부하는 방식으로 추진된다. 전담기관은 지자체와 공급업체이며, 농림축산식품부에서 교육 및 홍보를 담당한다.

정부양곡할인사업은 2022년부터 기초수급자 정부양곡 50% 할인공급으로 시작하여(양곡관리특별회계 부담), 2004년 차상위계층 등 생계곤란가구 3개월 한시 정부양곡 반값 공급으로 확대되었다. 2008년 양특회계 손실 확대에 따라 차상위계층 양곡지원제도가 보건복지부로 이관되었으며 복지예산 일원화 기조에 따라 2010년 기초수급자 양곡지원사업 또한 농식품부에서 보건복지부로 이관되었다. 이후 2016년에는 정상가격의 20% 할인(양특 부담) 공급하고 복지부에서 50% 할인 지원하는 한편 20% 할인금액 외 추가 할인금액은 복지부 및 지자체 보조금으로 지원하였다. 또한 2017년에는 양곡 정상가격의 20% 할인(양곡관리특별회계 부담) 공급하고 보건복지부에서 50~90% 할인 지원하는 것으로 확대되었다. 이후 2019년에 다시 농림축산식품부 식량정책과로 업무가 이관되었으며, 2020년에는 정상가격의 60~92%를 할인 지원하는 것으로 변경되었다.

4) 학교 우유급식 지원사업

학교 우유급식 지원사업은 학교 우유급식을 통하여 성장기 학생들에게 필요한 필수 영양소를 공급하여 고른 영양 섭취를 통한 신체발달 및 건강을 유지·증진하는 한편, 우유 음용 습관을 조기에 형성시킴으로써 우유 소비기반을 확대하여 낙농산업의 안정적 발전을 도모하고자 하는 사업이다. 지원근거는 「낙농진흥법」 제3조(낙농진흥계획의 수립), 「축산법」 제3조(축산발전시책의 강구)이며, 관련법령으로 「국민기초생활 보장법」 제7조(급여의 종류), 「한부모가족지원법」 제2조(국가 등의 책임), 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제3조(의무교육 등)이 있다.

지원대상은 국민기초생활수급자, 차상위계층, 한부모가족, 특수교육대상자, 기타(예산범위 내에서 지자체가 지역 여건에 따라 해당 교육기관과 협의하여 초·중등 교육법 제60조의4 제1항 제3호에 따른 교육비 지원대상자, 국가유공자 자녀 등 지원이 필요하다고 판단되는 학생이 해당된다.

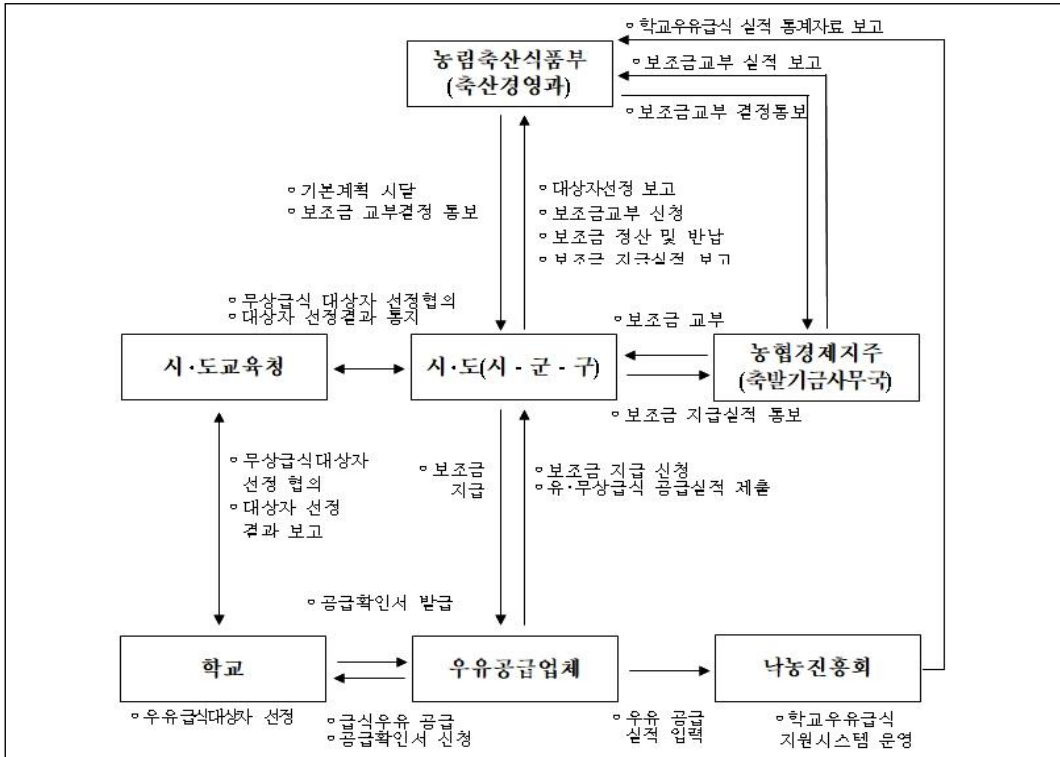
지원 품목은 백색우유(국내산 원유 100%), 가공유(국내산 원유 99% 이상), 유제품(가공

유, 치즈, 발효유 등)이다. 단, 도서·벽지 등 백색우유 공급이 어려운 경우에 한하여 국내 산 원유 100%로 생산된 멸균유 또는 분유로 지원이 가능하다. 우유 고유의 맛과 색에 영향을 주는 ‘당, 향료, 색소’ 성분 등을 첨가한 가공유는 제외되며, 학교여건에 따라 설탕과 인공색소가 첨가되지 않은 유제품을 주 1회 이내에서 급식 가능하다. 단, 이 경우 백색우유 음용을 위한 사전노력을 이행하고, 학교운영위원회 심의를 거쳐야 한다. 지원되는 우유 및 가공유 용량은 100㎖이며, 유제품 용량은 치즈 15g 이상, 발효유 80㎖ 또는 80g 이상이다. 지원횟수는 연간 급식일 250일 내외이다. 급식일 판단기준은 학기 중은 등교일, 방학 중은 방학 전(全)일을 의미하며, 최근 1월 조기 졸업이 확대되고 있어 해당 학생이 공급을 원할 경우 교육기관은 지자체와 협의하여 2월말까지 지원 가능하다.

지원한도는 2022년 기준으로 200㎖ 기준 480원인데, 아래의 일부 조건에 해당되는 경우에는 530원까지 지원이 가능하다. 「도서·벽지 교육진흥법」 제2조에 해당하는 학교의 학생, 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제15조에 따른 교육대상자 중 거동이 불편하여 재택순회교육 대상자로 선정된 학생, 학교에서 무상급식만 실시하여 학교에서 급식 시 신분노출이 우려되어 가정으로 백색우유 등(멸균유 제외)을 주 2회 이상 배달하는 경우에 해당될 때에는 무상급식에 한하여 530원까지 지원이 가능하다. 또한 학교에서 무상급식만 실시하여 급식 시 신분노출이 우려되어 가정으로 멸균유를 택배 등으로 배달하는 경우에도 지원이 가능하다. 만약 지원 한도 이상의 우유 급식을 실시하는 경우에는 지방비 또는 학생 부담을 추가하여 급식이 가능하다.

사업 전담기관은 지방자치단체, 학교, 공급업체이며, 교육 및 홍보는 농림축산식품부에서 담당한다. 사업 재원은 축산발전기금이며 지원형태는 보조 100%(축발기금 60%, 지방비 40%)이다. 지방비 부담 비율은 특별시·광역시 100%, 도는 도비 50%, 시·군비 50% 부담을 원칙으로 하되, 지방자치단체의 재정형편에 따라 시·도지사가 시장·군수·구청장과 협의하여 조정이 가능하다.

[그림 II-13] 학교 우유급식 지원사업 추진체계



자료: 농림축산식품부, 「2022년도 학교 우유급식사업 시행지침」, 2022. 3.

사업 추진절차는 먼저 전체 학생을 대상으로 우유급식 수요조사를 실시하고 그 결과를 토대로 「학교급식법」 시행령 제2조 제2항 제8호에 의거 매년 학교운영위원회에 상정하여 학교우유급식 실시에 관한 사항을 심의 또는 자문을 거쳐 학교장이우유급식 실시 여부를 결정한다. 우유 공급업체는 『지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률』 등에 따라 학교장이 선정하며, 학교장은 우유급식 수요조사 등을 실시하여 규정된 지원대상 품목 및 용량 기준 내에서 공급품목 및 품목별 공급 횟수를 자율적으로 결정한다. 다음으로 무상 우유급식의 경우에는 학교에서는 지자체 및 교육청에 의해 학교로 통보된 사업비를 고려하여 국민기초생활수급자(생계·의료·주거·교육), 차상위계층, 한부모가족, 특수교육대상자, 기타학생을 선정하여 급식한다. 학기 중 무상 우유급식 지원은 유상 우유급식과 병행하여 실시하는 것을 원칙으로 하며, 유상 우유급식을 희망하는 학생에 대하여는 자부담으로 실시한다(제품 및 가격은 무상과 동일). 방학 중 우유급식(무상)의 경우에는 공급 개수는 방학 전(全)일 이내에 공급하며, 지자체에서는 해당 교육기관과 협조하여 공급업체가 급식 대상 학생의 가정으로 계약된 품목을 공급할 수 있도록 주소 및 연락처 등 사전 안내한다.

우유급식 제공과 더불어, ‘영양교육 및 음용지도’를 제공함으로써 학생·학부모를 대상으로 주기적으로 영양 관련 정보를 제공하고, 특히 학생들에게 유통기한, 포장용기의 상태, 주의사항 등을 확인한 후 음용하도록 지도한다. 또한 환경보존 및 자원재활용 교육의 일환으로 우유팩 재활용 교육을 실시하고 있다.

본 사업은 1981년도부터 초등학교에 우유 보조급식을 실시하면서 추진되었으며, 2004년 9월 국무조정실 「학교급식개선종합대책」에 따라 중·고등학생에게도 보조급식 지원이 결정되었다. 이후 2005년부터 학교 우유급식 보조 지원대상을 중학생으로 확대하였으며 2006년에는 지원대상을 고등학생으로, 2010년에는 차상위계층 초등학교까지 확대하였다. 2016~2017년에는 「국민기초생활 보장법」 개정(2015년)에 따라 지원대상인 중·고등학생 범위를 기초생활수급자(주거·교육급여), 차상위계층까지 확대하였다. 2020년에는 「초·중등 교육법」 제60조의4 제1항 제3호에 따른 교육비 지원대상자까지로 지원대상이 확대되었다.

〈표 II-23〉 농림축산식품부 추진 농식품지원프로그램 비교

구분	농식품바우처	초등돌봄교실 과일간식	임산부 친환경농산물	정부양곡할인	학교우유급식
지원 구분	가구	개인(어린이)	개인(임산부)	가구	개인(어린이)
지원 대상	취약계층 대상	전국초등돌봄교실 학생	임산부	수급자, 차상위계층, 무로급식단체 등	수급자, 차상위계층, 한부모가족, 국가유공자 자녀, 특수교육 학생 등
지원 품목	채소류, 과일류, 계란, 우유 등	과일/과채 (껍과일 형태)	친환경인증 농산물 및 유기 가공식품	정부양곡 (할인된 가격으로 지원)	백색우유, 가공유 등
공급 횟수	수혜자 필요시 직접 구매	연간 30회 (방과 후)	12개월, 24회 이내 (월 4회)	매월 1인당 10kg, 1식당 1인당 180g	연간 250일 (급식 시)
지원 단가	1인 월 4만원	2천원 (학기 중)	월 4만원 (최대 12개월)	(수급) 2,000원 (차상위) 10,100원 (급식) 6,250원 (10kg 기준)	430원/200ml
예산 배분	국비 50%, 지방비 50% (사업전담기관 운영비는 국비 100%)	국비 50%, 지방비 50% (서울: 국비 30%)	국비 40%, 지방비 40%, 자부담 20%	(수급) 92% 할인 (차상위) 60% 할인 (급식) 정액	국비 60%, 지방비 40%
회계	농특회계	일반회계	농특회계	양특회계	축발기금
관련 법률	농업·농촌 및 식품산업기본법	식생활교육지원법	친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리· 지원에 관한 법률	정부관리법 (정부관리 양곡의 판매)	낙농진흥법, 축산법
전담 기관	한국농수산물식품 유통공사	과수연합회 (가공업체)	지자체(공급업체)	지자체(공급업체)	지자체, 학교 (공급업체)
교육 홍보	농림수산물교육문화 정보원	정부, 지자체	정부, 지자체, 한국농수산물식품 유통공사	정부 (농림축산식품부)	정부 (농림축산식품부)

자료: 김상호·이옥직(2020); 김상호 외(2021a)에서 재인용 후 참고하여 재구성

나. 보건복지부의 식품지원사업 현황

1) 기초생활보장제도(생계급여)¹⁰²⁾

기초생활보장제도는 「국민기초생활 보장법」 제1조에 근거하여 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 최저생활을 보장하고 자립을 유도하는 것을 목적으로 한다.

「국민기초생활 보장법」 제6조(최저보장수준의 결정 등) 제2항에서는 보건복지부장관 또는 소관중앙행정기관의 장은 매년 8월 1일까지 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 연도의 기준 중위소득, 급여의 종류별 수급자 선정기준 및 최저보장수준을 공표하도록 규정하고 있다.

중앙생활보장위원회는 매년 8월 1일까지 차년도 기초생활보장 급여별 선정기준 및 최저보장수준을 심의 의결해야 한다. 따라서 통계청에서 발표하는 통계자료¹⁰³⁾를 기반으로 최근의 소득증가율 등을 반영한 산출방식을 통해 내년도 급여별 선정기준 및 최저보장수준의 기준이 되는 중위 소득을 결정(기준 중위소득)하여 활용하게 된다.

즉 기준 중위소득은 기초생활보장 급여별 선정기준 등에 활용하기 위해 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 고시하는 국민가구소득의 중위값으로, 기초생활보장제도 급여별 선정기준 및 최저 보장수준 결정하는 데 활용된다. 구체적으로 기준 중위소득은 「통계법」 제27조에 따라 통계청이 공표하는 통계자료의 가구 경상소득(근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득을 합산한 소득을 말한다)의 중간값에 최근 가구소득 평균 증가율, 가구규모에 따른 소득수준의 차이 등을 반영하여 가구규모별로 산정하게 된다(동법 제6조의2 제1항)

$$n+1\text{년 기준중위소득} = n\text{년 기준중위소득} \times (1 + \text{기본증가율}) \times (1 + \text{추가증가율})$$

2023년 7월 28일 중앙생활보장위원회에서는 2024년도 기준 중위소득과 함께 각 급여별 선정기준 및 최저보장수준을 심의, 의결하였다. 2024년도 기준 중위소득은 4인 가구 기준으로 올해 540만 964원 대비 6.09% 인상된 572만 9,913원으로 결정되었다. 수급자

102) 보건복지부, 「기초생활보장제도 개요」, 2022. 7.; 보건복지부, 「중앙생활보장위원회, 2023년도 기준 중위소득 5.47% 인상(4인 기준)」, 보도자료, 2022. 7. 29.; 보건복지부, 「국민 기초생활 보장으로 빈곤 사각지대를 해소한다 - 제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026) 수립·발표 -」, 보도자료, 2023. 9. 19를 정리하여 재구성함

103) 통계청은 매년 표본조사를 통해 나온 전년도(가계동향조사) 또는 전전년도(가계금융복지조사) 중위소득(전(全) 국민을 100명이라고 가정 시 소득규모순 50번째 사람의 소득)을 발표함

가구 중 70% 이상 차지하는 1인 가구 기준으로는 7.25% 인상되어 올해 207만 7,892원에서 2024년에는 222만 8,445원으로 상향되었다.

〈표 II-24〉 2023년 및 2024년 기준 중위소득 비교

(단위: 원)

	1인	2인	3인	4인	5인	6인
'22년	1,944,812	3,260,085	4,194,701	5,121,080	6,024,515	6,907,004
'23년	2,077,892	3,456,155	4,434,816	5,400,964	6,330,688	7,227,981
'24년	2,228,445	3,682,609	4,714,657	5,729,913	6,695,735	7,618,369

자료: 보건복지부, 「중앙생활보장위원회, 2023년도 기준 중위소득 5.47% 인상(4인 기준)」, 보도자료, 2022. 7. 29., 보건복지부, 「국민 기초생활 보장으로 빈곤 사각지대를 해소한다 - 제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026) 수립·발표 -」, 보도자료, 2023. 9. 19.

2024년도 기준 중위소득은 빈곤 사각지대 해소 및 급여 보장 수준 강화 등 「제3차 기초생활보장 종합계획('24~'26)」의 제도 개선 추진에 따라 역대 최대 수준의 증가율로 인상되었다. 내년도 기준 중위소득은 전년도 기준 중위소득에 기본증가율과 추가증가율을 적용하여 산정한다.

먼저 기본증가율은 최근 3년 가계금융복지조사 중위소득 증가율 평균을 의미한다. 단 차년도(n+1)나 당년도(n년)에 급격한 경기 변동 등에 따라 증가율의 3년 평균치를 단순 적용하는 것이 과다 혹은 과소 추계의 우려 등이 있는 경우 중앙생활보장위원회의 의결을 통해 증가율을 보정 할 수 있다.

이와 더불어 추가증가율¹⁰⁴⁾은 ① 기준 중위소득과 가계금융복지조사 간 격차¹⁰⁵⁾를 해소하고 ② 1·2인 가구 보장수준 강화를 위해 개편된 가구균등화지수¹⁰⁶⁾를 반영하고자 6년간(2021~2026년) 한시적으로 추가 적용한다. 즉 기본증가율 3.47%와 함께, 가계동향조사에서 가계금융복지조사로 통계원을 변경하고, 1·2인 가구 지원 강화 차원으로 변경된 가구균등화 지수 사용에 따른 추가증가율 2.53%(4년차/6년)를 적용한 것이다.

104) 추가증가율=(기준 중위소득과 가급복과의 격차)1/6

105) 국가공식통계원이 가계동향조사→가계금융복지조사(이하 가급복)로 바뀜('21)에 따라 중위소득 수준이 대폭 상향

106) 가구균등화지수란 공동생활 시 비용 절약으로 인한 규모의 경제 등을 고려하여, 가구 구성이 서로 다른 가구의 소득 및 지출 수준을 비교하기 위한 지수이다.

〈표 II-25〉 가구균등화 지수 변경

	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 가구
현행	0.370	0.630	0.815	1	1.185	1.370	1.556
조정	0.400	0.650	0.827	1	1.159	1.307	1.447

자료: 보건복지부, 「기초생활보장제도 개요」, 2022. 7., p. 3.

또한 2024년도 생계급여 선정 기준은 2027년까지 기준 중위소득의 35%까지 단계적으로 상향시키는 것을 목표로 기준 중위소득의 30%(2023년)에서 32%로 상향하였으며, 주거급여는 기준 중위소득의 47%(2023년)에서 48%로 상향하였다.

이에 따라 산정된 각 급여별 2024년도 선정기준 금액을 2023년도와 비교하면 다음과 같다.

〈표 II-26〉 2023년 및 2024년 급여별 선정기준 비교

(단위: 원/월)

가구원 수		1인	2인	3인	4인	5인	6인
교육급여 (중위 50%)	'22년	972,406	1,630,043	2,097,351	2,560,540	3,012,258	3,453,502
	'23년	1,038,946	1,728,077	2,217,408	2,700,482	3,165,344	3,613,991
	'24년	1,114,222	1,841,305	2,357,328	2,864,956	3,347,867	3,809,184
주거급여 (중위 48%)	'22년	894,614	1,499,639	1,929,562	2,355,697	2,771,277	3,177,222
	'23년	976,609	1,624,393	2,084,364	2,538,453	2,975,423	3,397,151
	'24년	1,069,654	1,767,652	2,263,035	2,750,358	3,213,953	3,656,817
의료급여 (중위 40%)	'22년	777,925	1,304,034	1,677,880	2,048,432	2,409,806	2,762,802
	'23년	831,157	1,382,462	1,773,927	2,160,386	2,532,275	2,891,193
	'24년	891,378	1,473,044	1,885,863	2,291,965	2,678,294	3,047,348
생계급여 (중위 32%)	'22년	583,444	978,026	1,258,410	1,536,324	1,807,355	2,072,101
	'23년	623,368	1,036,846	1,330,445	1,620,289	1,899,206	2,168,394
	'24년	713,102	1,178,435	1,508,690	1,833,572	2,142,635	2,437,878

자료: 보건복지부, 「중앙생활보장위원회, 2023년도 기준 중위소득 5.47% 인상(4인 기준)」, 보도자료, 2022. 7. 29., 보건복지부, 「국민 기초생활 보장으로 빈곤 사각지대를 해소한다 - 제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026) 수립·발표 -」, 보도자료, 2023. 9. 19.

기초생활보장제도에 따른 급여 수급자 선정은 ① 소득인정액 기준과 ② 부양의무자 기준을 동시에 충족하는 경우에 해당된다.

먼저 ① 가구 소득인정액이 기준 중위소득의 일정비율 이하여야 하는데, 생계급여의 경

우 기준 중위소득의 32%, 의료급여는 40%, 주거급여는 48%, 교육급여는 50% 이하여야 한다. 이때 소득인정액은 가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액의 합산액을 의미한다.

$$\text{소득인정액} = \text{소득평가액}^* + \text{재산의 소득환산액}^{**}$$

* 소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제

** 재산의 소득환산액 = (재산 - 기본재산액 - 부채) × 소득환산율

소득평가액은 실제소득(근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득¹⁰⁷⁾)에도 불구하고, 보장기관이 급여의 결정 및 실시 등에 사용하기 위하여 산출한 금액으로, 장애아동수당, 만성질환 의료비 등 추가지출을 필요로 하는 가구의 경우 소득에서 차감하며(가구특성별 지출비용) 근로유인을 위하여 근로소득의 일정비율 또한 차감한다(근로소득공제).

재산의 소득환산액은 재산가액에서 기본재산액과 부채를 공제하고 난 금액에 소득환산율을 곱하여 산정하게 되는데, 이때 기본재산액은 기본적 생활 유지에 필요하다고 인정하여 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액으로 소득 환산에서 제외하는 재산가액을 의미한다.

〈표 II-27〉 2022년 기준 기본재산액

지역	대도시	중소도시	농어촌
생계·주거·교육급여	6,900만원	4,200만원	3,500만원
의료급여	5,400만원	3,400만원	2,900만원

자료: 보건복지부, 「기초생활보장제도 개요」, 2022. 7., p. 8.

만약 근로무능력자로만 구성된 가구의 재산이 다음 기준에 해당하는 경우, 동 재산은 재산의 소득환산 대상에서 제외되게 된다(재산범위 특례).

〈표 II-28〉 2022년 재산범위 특례 기준

지역	대도시	중소도시	농어촌
생계·주거·교육급여	1억원	7,300만원	6,600만원
의료급여	8,500만원	6,500만원	6,000만원

자료: 보건복지부, 「기초생활보장제도 개요」, 2022. 7., p. 9.

107) 연금·수당 등 “공적이전소득”과 친족·후원자 등으로부터 정기적으로 받는 “사적이전소득”을 포함함

기본재산액 초과금액은 재산의 종류별로 다음 비율에 따라 소득을 환산하게 된다. 일반 재산 4.17%는 재산을 2년 이내에 소진(자신의 소득과 재산을 최대한 활용한 후 보충적으로 지원한다는 원칙에 입각)한다고 가정(100%/24개월)하여 산정한다. 현금화 가능성(유동성) 등을 고려하여, 주거용 재산은 일반재산의 1/4, 금융재산은 일반재산의 1.5배를 적용한다. 자동차 재산은 차량 유지비(보험료, 유류비 등) 및 국민 정서 등을 고려하여 월 100%로 적용하나 다인(6인 이상), 다자녀(3자녀 이상), 도서·벽지 수급가구 및 생업용 자동차에 대하여 특례가 적용된다. 최근 발표된 「제3차 기초생활보장 종합계획(‘24~’26)」에 따르면 주거용 재산의 소득환산율 및 자동차의 소득환산율은 각각 2025년과 2026년에 적정수준으로 인하될 예정이다.

〈표 II-29〉 2022년 재산의 소득환산율 기준

구분 \ 종류별	주거용 재산	일반 재산	금융 재산	자동차
수급(권)자	월 1.04%	월 4.17%	월 6.26%	월 100%

자료: 보건복지부, 「기초생활보장제도 개요」, 2022. 7., p. 9.

이 때 주거용 재산은 〈표 II-30〉의 한도까지만 주거용 재산으로 인정하고, 한도액을 초과하는 주택가액에 대해서는 일반재산으로 산정한다.

〈표 II-30〉 2022년 주거용 재산 한도

지역	대도시	중소도시	농어촌
생계·주거·교육급여	1.2억원	9,000만원	5,200만원
의료급여	1억원	6,800만원	3,800만원

자료: 보건복지부, 「기초생활보장제도 개요」, 2022. 7., p. 9.

한편 부양의무자 기준과 관련해서는 ② 부양의무자(1촌의 직계혈족 및 그 배우자)가 없는 자 및 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자가 해당되는데, 교육급여는 2015년, 주거급여는 2018년에 부양의무자 기준이 폐지되었으며 생계급여의 경우에도 2021년 10월에 부양의무자 기준 폐지가 완료되었다. 다만 부모 또는 자녀가 소득이 1억원(월 소득 834만원)을 초과하거나 또는 일반재산이 9억원을 초과하는 경우에는 수급자 선정에서 제외되게 된다.

부양의무자 기준은 2017년부터 「제1차 기초생활보장 종합계획(’18~’20)」에 따라 단계적으로 폐지 및 완화되어 왔다. 특히 생계급여의 경우 당초 부양의무자 기준 폐지를 2022년으로 예정하고 있었으나 2019년 1월에 ‘만 30세 미만 한부모가구 및 보호종결아동에 대해서도 부양의무자기준 미적용’하는 방안으로 폐지 로드맵 일부를 조기 시행하였으며, 2021년 1월에 노인·한부모 포함 생계급여 수급자 가구에 부양의무자 기준 적용을 제외하였다. 2021년 10월에 생계급여 전 연령층 대상 부양의무자 기준 전면 폐지를 당초 계획보다 앞당겨 2021년 하반기부터 조기 시행하게 되었다. 2021년 12월 기준으로 부양의무자 기준의 단계적 폐지를 통해 생계급여 28.3만명, 의료급여 8.8만명, 주거급여 72.3만명의 신규 수급을 지원하게 되었다.

「제3차 기초생활보장 종합계획(’24~’26)」에 따르면 생계급여의 경우 2021년 10월 부양의무자 기준 개편에도 남아 있는 예외규정 기준을 완화할 계획이며, 의료급여 역시 2024년 중증장애인 부양의무자 기준을 우선 완화한 후 의료 필요도를 고려하여 부양의무자 기준을 단계적으로 완화한다. 또한 부양의무자 재산기준 조정, 부양비 부과제도 개선 등 의료급여 사각지대를 대폭 완화할 계획이다.

〈부양의무자 기준 단계적 폐지 로드맵(「제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)」)〉

- (1단계) 수급자 및 부양의무자 가구에 노인 또는 중증 장애인이 모두 포함된 경우(’17. 11월)
- (2단계) 주거급여 부양의무자 기준 폐지(’18. 10월)
- (3단계) 부양의무자 가구에 중증 장애인(장애인연금 수급자)이 포함된 경우(생계·의료, ’19. 1월)
- (4단계) 부양의무자 가구에 노인(기초연금 수급자)이 포함된 경우(생계 ’19.1월, 의료 ’22. 1월)

급여의 종류는 생계·의료·주거·교육·자활·장제·해산 등 총 7종으로 구성된다. 생계급여는 기준 중위소득 32%에서 소득인정액을 차감한 후 지원하게 되며(보충급여), 의료급여는 질병, 부상 등에 대해 의료 서비스(진찰, 치료 등)를 제공한다. 주거급여는 국토교통부 소관으로 임차료(임차가구), 주택 개량(자가가구) 등을 지원하며, 교육급여는 교육부 소관으로 학생 수급자의 입학·수업료, 교육활동지원비 등을 지원한다. 해산·장제급여는 출산 시 1인당 70만원, 사망 시 1인당 80만원 지급한다. 마지막으로 자활급여는 근로능력 있는 저소득층이 자활할 수 있도록 지원하는 제도이다.

지원 절차는 먼저 읍·면·동에서 상담·접수한 후 시·군·구에서 자산조사·보장결정 후 급여를 지급하게 된다. 2023년 6월말 기준으로 수급자 수는 총 252만명으로 생계급여 159만명, 의료급여 144만명, 주거급여 233만명, 교육급여 30만명에 달한다.

〈표 II-31〉 국민기초생활보장제도 주요내용

구분		내용
지원대상		• 근로능력 여부·연령 등에 관계없이 국가의 보장을 필요로 하는 급여종류별 최저보장수준 이하의 모든 가구 ※ (원칙)가구단위 보장, 필요한 경우 개인단위 보장
신청	신청인	• 신청권자: 수급(권)자·친족·기타 관계인, 공무원 직권신청(동의 필요) • 신청장소: 읍·면사무소 및 동 주민센터
	신청서	• 신청서식 - 사회보장급여 신청(변경)서(공통서식) - 금융정보 등 제공 동의서 등 • 구비서류(해당자에 한함) - 임대차계약서, 가족관계기록사항에 관한 증명서, 외국인등록사실증명서 등
	처리기한	• 30일(신청일로부터 60일까지 연장가능)
선정 기준	수급자 기준	• 보장가구의 소득인정액이 다음의 급여종류별 선정기준 이하인 경우 - 생계급여: 기준 중위소득 32% 이하 - 의료급여: 기준 중위소득 40% 이하 - 주거급여: 기준 중위소득 48% 이하 - 교육급여: 기준 중위소득 50% 이하 ※ 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액 • 소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제 - 실제소득: 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득, 부양비(의료급여에 한함), 공적이전소득, 보장기관 확인소득 • 재산의 소득환산액 = (일반·금융재산의 종류별가액 - 기본재산액 - 부채 + 자동차 재산가액) × 재산의 종류별 소득환산율 - 재산의 종류: 일반재산(주거용재산), 금융재산, 자동차, 기타 산정되는 재산 - 기본재산액: 소득환산에서 제외되는 재산가액 ※ 생계·의료·주거·교육급여: 서울(9,900만원), 경기(8,000만원), 광역·세종·창원(7,700만원), 그 외 지역(5,300만원) - 소득환산율: 주거용재산(월 1.04%), 일반재산(월 4.17%), 금융재산(월 6.26%), 자동차(월 100%)
		[생계급여] • 2021. 10. 1. 이후 부양의무자 기준 폐지 ※ 단, 부양의무자가 연 소득 1억원(월 소득 834만원) 및 일반재산 9억원을 초과하는 경우 생계급여 대상에서 제외
	부양 의무자 기준	[의료급여] • 범위: 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자(단, 사망한 1촌의 직계혈족의 배우자는 제외) • 부양능력 판정 기본원칙 - 부양능력 없음: 수급자로 보장결정 - 부양능력 미약: 부양비 부과를 조건으로 수급자로 보장결정. 단, 부양비 부과로 수급권자 소득 인정액이 급여종류별 선정기준을 초과하는 경우 급여종류별 선정 제외 - 부양능력있음: 수급자로 보장 불가

〈표 II-31〉의 계속

구분		내용
선정 기준	부양 의무자 기준	- 부양능력 판정소득액 = 실제소득 - 가구특성별지출비용 - 실제소득: 근로소득, 사업소득, 재산소득, 공적이전소득(일부) - 재산의 소득환산액 = (일반·금융·자동차 재산의 종류별가액 - 기본재산액 - 부채) × 재산의 종류별 소득환산율 - 재산의 종류: 일반재산(주거용재산), 금융재산, 자동차, 기타 산정되는 재산 - 기본재산액: 대도시(22,800만원), 중소도시(13,600만원), 농어촌(10,150만원) - 소득환산율: 주거용재산(월 1.04%), 일반재산, 금융재산, 자동차, 기타 산정되는 재산(월 2.08%) (‘24년) 수급가구에 중증장애인이 포함된 경우 부양의무자 기준 미적용(단, 고소득·소재산 부양의무자인 경우 미지원)
조사	조사내용	- 수급권자·부양의무자의 소득·재산 - 부양의무자 유무, 부양능력, 실제 부양 여부 - 수급권자의 근로능력·취업상태·자활욕구·주택조사(LH시행) 등
급여	종류 및 지원액	- 생계급여: 기준 중위소득 32%에 해당하는 금액과 가구의 소득인정액과의 차액을 지급 - 의료급여: 근로능력 유무에 따라 1종, 2종으로 구분하여 지급 - 주거급여: 국토교통부 장관이 정하는 기준에 따라 지급 - 교육급여: 교육부 장관이 정하는 기준에 따라 입학금, 수업료, 교육활동지원비 지급 - 해산급여: 수급자가 출산 시 1인당 70만원 지급(단, 교육급여만 받는 수급자는 제외) - 장제급여: 수급자 사망 시 80만원을 장제를 실제 행하는 자에게 지급(단, 교육급여만 받는 수급자는 제외)

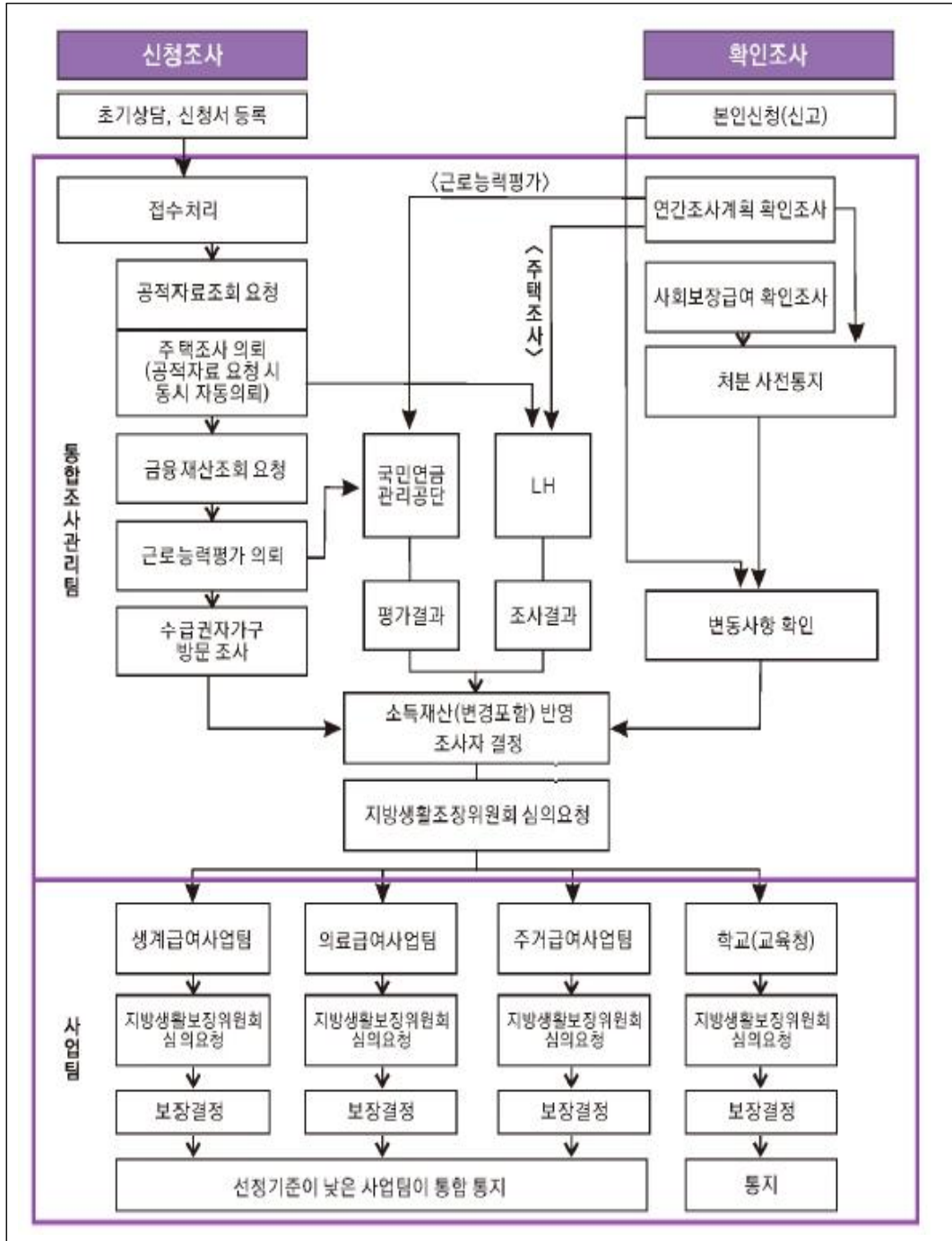
자료: 보건복지부, 「2023년 국민기초생활보장사업안내」(2023. 1.) 참고하여 재구성

생계급여는 앞서 살펴본 대로 기초생활보장제도 급여 중 하나로 「국민기초생활 보장법」 제8조 제1항을 근거로 하며, 수급자에게 의복, 음식물 및 연료비와 그 밖에 일상생활에 기본적으로 필요한 금품을 지급하여 그 생계를 유지하게 함으로써 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 하는 제도이다.

지원대상은 가구의 소득인정액이 생계급여 선정기준 이하로서 생계급여 수급자로 결정된 수급자에게 지급한다(2024년 기준 기준 중위소득 대비 32% 이하). 단, 노숙인 자활시설 및 청소년 쉼터 또는 한국법무보호공단시설 거주자, 하나원에 재원 중인 북한이탈주민 등 타 법령에 의해 생계급여를 지원받는 사례는 지원대상에서 제외된다.

지원 금액은 생계급여 최저보장수준(대상자 선정기준)에서 가구의 소득인정액을 차감한 금액으로, 소득인정액은 실제소득에서 가구특성별 지출비용과 근로소득공제를 제외한 ‘소득평가액’과 ‘재산의 소득환산액’을 합한 금액이 해당된다.

[그림 II-14] 기초생활보장제도 업무처리 프로세스



자료: 보건복지부, 「2023년 국민기초생활보장사업안내」, 2023. 1., p. 7.

생계급여액 = 생계급여 최저보장수준(대상자 선정기준) - 소득인정액

소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액

* 소득평가액 = (실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제)

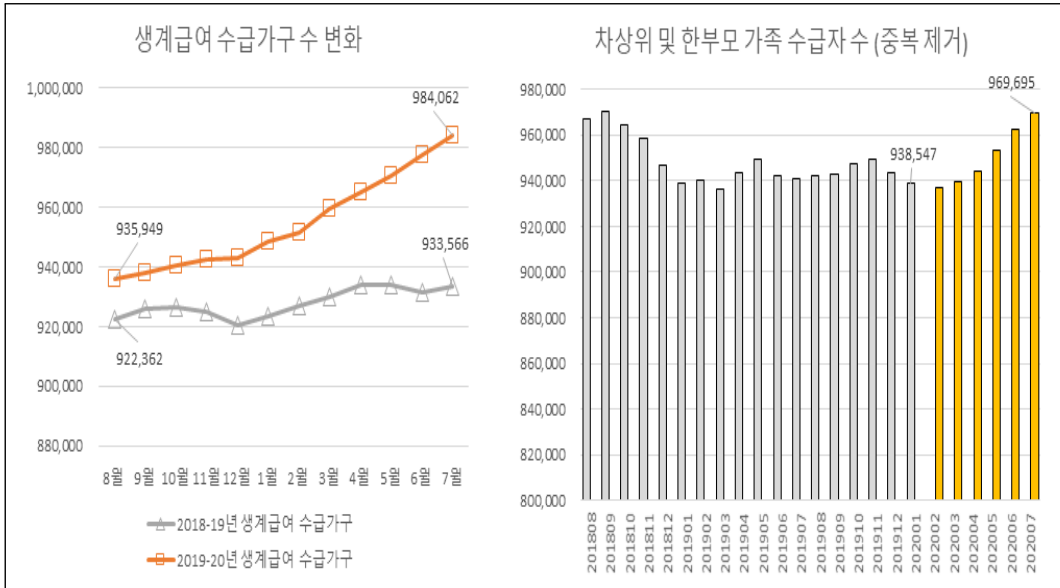
* 재산의 소득환산액 = [(재산 - 기본재산액 - 부채) × 소득환산율]

생계급여는 「국민기초생활 보장법」상 금전으로 지급하는 것이 원칙이나, 금전으로 지급할 수 없거나 금전으로 지급하는 것이 적당하지 않다고 인정하는 경우에는 물품을 지급할 수 있다(법 제9조 제1항). 생계급여에 해당하는 금전을 매월 정기적으로 미리 지급하는 경우에는 매월 20일에 은행, 상호저축은행, 농협은행, 보험회사 등의 금융회사등(이하 “금융회사등”이라 함)의 수급자 명의의 지정된 계좌에 입금된다(시행령 제6조 제1항). 수급자로 결정된 사람에게 최초의 생계급여 금품을 지급하는 경우에는 급여가 개시되는 달의 생계급여 금품을 전부 지급하게 된다(시행규칙 제6조 제1항).

생계급여의 신청은 생활이 어려운 저소득 가구의 가구원, 그 친족 및 기타 관계인이 해당 가구의 급여를 신청하는 ‘신청주의’를 원칙으로 한다(법 제21조 제1항). 또한 사회복지담당공무원은 급여를 필요로 하는 자가 누락되지 않도록 관할 지역 내에 거주하는 수급권자(생활이 어려우나 급여신청을 하지 않았거나 신청서를 작성할 수 없는 사람)에 대한 급여를 본인의 동의를 얻어 직권으로 신청할 수 있는 ‘직권주의’에 따라 지원하도록 되어있다(법 제21조 제2항). 또한 기초생활보장을 신청한 수급권자의 생활실태가 긴급복지지원제도에서 인정하는 위기상황에 해당하는 경우에 수급권자의 신청이 없더라도 시·군·구청은 긴급 복지지원제도를 안내하고 수급자로 보장결정 이전까지 긴급복지지원이 이루어질 수 있도록 제도를 운영하고 있다.

김상호 외(2021a)에서는 코로나19 확산 이후 취약계층 확대 여부를 살펴보기 위해 생계급여 수급가구 수와 차상위계층 및 한부모 가족 수급자 수를 비교해 본 결과는 다음과 같다. 먼저 생계급여 수급가구 수의 경우 2018~2019년간 생계급여 수급가구 증가폭에 비해 2019~2020년간 생계급여 수급가구 증가폭이 더 크게 나타났다. 마찬가지로 차상위계층 및 한부모 가족 수급자 수에서도 2020년의 증가율이 기존에 비해 높아진 것으로 나타났다.

[그림 II-15] 코로나19 확산 이후 생계급여 수급가구 변화



주: 1. 생계급여 수급가구 수 변화(좌측)는 기초생활보장 관련 법에 의거하여 급여 또는 서비스를 받는 수급가구를 월별, 시도별, 자격별로 생계 > 의료 > 주거 > 교육 순으로 우선순위를 적용하고, 중복을 제거하여 집계한 통계 데이터임
2. 차상위 및 한부모 가족 수급자 수(우측)는 사회보장정보시스템(행복e음)에 등록된 대상자 중 차상위본인부담경감대상자, 차상위자활, 차상위장애인, 차상위계층 확인, 한부모가족 자격을 보유한 대상자를 월별, 시도별로 중복을 제거하여 집계한 통계 데이터임

자료: 김상호 외(2021).「농식품 지원제도의 효율적 운영방안」, p. 36.

이처럼 생계급여 수급자는 매년 증가하고 있는 추세로서, 2021년에는 일반수급자 140만 2,260명, 시설수급자는 9만 820명이 생계급여를 수급하였다. 특히 생계급여 수급권자 중 1~3인 가구의 비중이 크게 증가하고 있는데, 가구원 수가 적을수록 1인당 평균지급액이 높기 때문에, 생계급여로 인한 재정부담이 증가하고 있다.

〈표 II-32〉 연도별 생계급여 수급자 및 가구 수

(단위: 가구, 명)

구분	일반수급자		시설수급자
	가구 수	수급자 수	
2018	837,310	1,145,971	89,909
2019	861,409	1,150,809	89,345
2020	923,873	1,221,022	87,973
2021	1,081,655	1,402,260	90,820

자료: 국회예산정책처(2022), 「2023년도 예산안 위원회별 분석(보건복지위원회, 여성가족위원회)」, p. 26.

〈표 II-33〉 연도별 생계급여 일반수급자 가구원 수별 가구 수 추이

(단위: 가구, %)

	계	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 이상
2019	861,409	666,172	127,774	43,067	16,370	5,395	1,697	934
	비중	77.3	14.8	5.0	1.9	0.6	0.2	0.1
2020	923,873	721,200	135,033	42,906	16,478	5,524	1,771	961
	비중	78.1	14.6	4.6	1.8	0.6	0.2	0.1
2021	1,081,655	856,602	156,242	44,220	16,405	5,495	1,752	939
	비중	79.2	14.4	4.1	1.5	0.5	0.2	0.1

자료: 국회예산정책처(2022), 「2023년도 예산안 위원회별 분석(보건복지위원회, 여성가족위원회)」, p. 27.

한편 2023년 7월 28일 중앙생활보장위원회에서 “2024년도 기준 중위소득”을 결정 및 발표함에 따라 2024년에는 4인 가구기준으로 183만 3,572원(기준중위소득의 32%) 이하의 소득인정액을 가진 가구는 생계급여의 지급대상이 된다. 기준 중위소득 인상과 지원대상 확대로 생계급여액은 2023년 대비 4인 가구 기준 13.16% 증가하여 월 최대 21만 3천 원이 인상되었다.

2024년도 가구원 수별 생계급여 기준은 다음 〈표 II-34〉와 같다.

〈표 II-34〉 2024년도 생계급여 기준

(단위: 원/월)

	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
기준 중위소득(A)	2,228,445	3,682,609	4,714,657	5,729,913	6,695,735	7,618,369
생계급여 선정 및 급여기준 (A의 32%)	713,102	1,178,435	1,508,690	1,833,572	2,142,653	2,437,878

자료: 보건복지부, 「국민 기초생활 보장으로 빈곤 사각지대를 해소한다 - 제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026) 수립·발표 -」, 보도자료, 2023. 9. 19.

2) 영양플러스 사업

영양플러스 사업은 영유아, 임산부 등 영양취약계층을 위한 보충영양관리 사업으로 영유아, 임산부 등의 영양취약계층에게 일정기간 동안 보충 식품 패키지를 제공하고, 영양교육 및 상담을 실시하여 영양 위험요인을 개선하고 식생활 관리 능력 배양을 통한 건강증진을 목적으로 하는 사업이다. 법적 근거는 「국민건강증진법」 제3조(책임), 제6조(건강생활의 지원 등), 제15조(영양개선), 제19조(건강증진사업 등) 및 「국민영양관리법」 제3조(국가 및 지방자치단체의 의무), 제10조(영양·식생활 교육사업), 제11조(영양취약계층 등의 영양관리사업)이다.

본 사업은 2004년 「취약계층을 위한 국가영양지원제도 도입연구」(김초일 외, 2005)를 통해 사업안을 개발한 후 2005~2007년 3년간 “임산부 및 영유아 보충영양관리사업”이라는 이름으로 시범사업을 실시하였으며 2008년에 전국 단위 본사업으로 전환되었다. 2013년에 ‘지역사회 통합건강증진사업’의 영양 분야로 통합되었으며, 현재 전국 17개 시·도 252개 보건소에서 영양플러스 사업을 추진하고 있다.

지원대상은 만 6세 미만 영유아, 임신부, 출산부, 수유부 중 소득 기준(가구 규모별 중위 소득 80% 미만, 기초생활보장수급자, 차상위계층 포함)과 영양 상태 기준을 충족하는 대상이 해당된다. 빈혈, 저체중, 성장부진, 영양 섭취 상태 불량, 영양 위험요인 중 한 가지 이상을 보유하고 있으면 영양 상태 기준을 충족하는 것으로 간주한다.

다만 임신부의 경우에는 소득 기준을 충족하면 영양 위험요인 판정과 관계없이 사업 참여가 가능하며, 영아의 경우 생후 만 12개월까지, 유아는 생후 만 1세부터 6세 미만, 임신부는 출산 후 6주까지, 출산부는 출산 후 6개월까지, 모유수유부는 출산 후 12개월까지 참여할 수 있다. 이처럼 대상자별로 사업 참여 가능 기간이 상이하며, 사업 참여 기간이 6개월 이상인 경우 6개월마다 참여 자격을 재평가하여 지속 참여 여부를 결정하게 된다. 사업 지원대상으로 선정된 후에는 대상자의 영양 위험요인이 개선되고 식생활 관리 능력이 있다고 판단되면 사업 참여가 종료, 이른바 ‘졸업’하게 된다. 사업 참여 최대 기간이 지난 후에도 대상자에게 영양 문제가 있는 경우에는 지속적으로 영양교육 및 상담 참여 기회를 제공한다. 본 사업에서는 지원대상 선정 시 ‘영양평가’를 제공하여 신체계측, 빈혈 검사, 영양 섭취 상태를 조사하여 대상자 자격 기준을 판단하게 되며, 영양평가 결과는 대상자 맞춤형 영양교육에 활용된다.

〈표 II-35〉 영양플러스 사업 대상자 선정 기준

분류	기준
연령 기준	• 영아: 생후~만 12개월까지 • 유아: 1세~만 6세(생후 72개월)까지 • 임신부 • 출산부, 모유수유부(혼합수유 포함)
거주 기준	• 사업운영 보건소 관할지역 내 거주자
소득 기준	• 가구 규모별 기준 중위소득의 80% 이하
영양위험요인	• 빈혈, 저체중, 성장부진, 영양섭취상태 중 한 가지 이상의 영양위험요인 보유자 * 임신부의 경우, 소득수준이 해당될 경우 영양위험요인 판정절차 없이 대상자로 선정 가능

주: 저소득층 기저귀·조제분유 지원사업의 조제분유를 지원받는 영유아, ‘임산부 친환경 농산물꾸러미 사업’에 참여하는 임신·출산·수유부(영유아는 제외)는 중복 수혜 불가

자료: 보건복지부, 「영양플러스사업 실무자를 위한 트레이닝 매뉴얼」, 2022, p. 32.

지원대상으로 선정되면 보충식품 패키지가 제공되는데, 사업 대상자의 특성에 따라 총 여섯 가지 보충식품 패키지 중 한 가지를 처방하게 된다. 맞춤형 식품패키지의 경우, 월 2회 가정배달이 원칙이며 신선식품(우유 등)의 경우 배송주기는 더 짧아진다. 보충식품 패키지는 쌀, 감자, 달걀, 우유, 검정콩, 김, 미역, 당근, 닭가슴살통조림, 꿀, 오렌지 주스를 포함하며, 사업 대상자의 특성과 계절에 따라 식품 구성과 제공량이 변경될 수 있다. 또한 지역별 특성 및 대상자 요구도를 고려하여 필요시 식품별로 지정된 대체 식품을 이용할 수 있다. 식품패키지는 수혜자의 선호도가 높고 Target nutrient별로 영양 밀도가 높은 식품 공급원을 우선적으로 고려하며, 보관 및 운반 과정에서 품질과 선도가 유지되고 쉽게 구할 수 있는 식품이어야 하되 식품의 가격이 너무 높지 않아야 함을 고려하여 구성한다.

〈표 II-36〉 영양플러스 사업 보충식품 패키지 종류

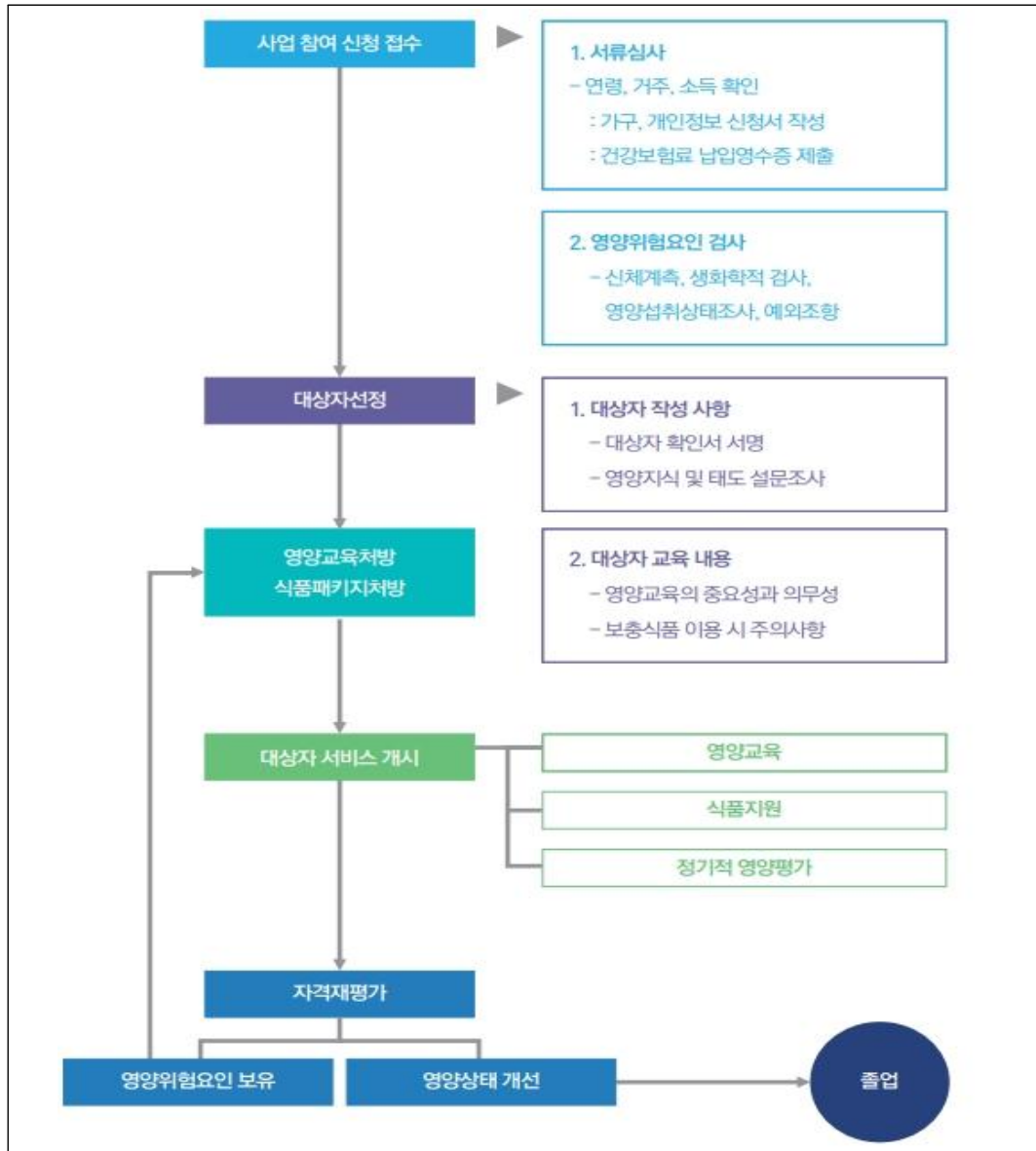
패키지 종류	처방대상	패키지 내용
식품패키지1	영아, 생후 0~5개월	조제분유
식품패키지2	영아, 생후 6~12개월	조제분유, 쌀, 달걀(노른자), 감자, 당근
식품패키지3	유아, 만 1~6세(생후 72개월까지)	쌀, 감자, 달걀, 우유, 감자, 당근, 김, 검정콩
식품패키지4-1	임신부, 혼합수유부(출산 후 6개월까지)	쌀, 감자, 달걀, 우유, 감자, 당근, 김, 미역, 검정콩
식품패키지4-2	혼합수유부(출산 후 7~12개월까지)	우유
식품패키지5	출산부, 모유수유를 하지 않는 출산 후 여성(출산 후 6개월까지)	쌀, 감자, 달걀, 우유, 감자, 당근, 김, 미역, 검정콩
식품패키지6	완전모유수유부(출산 후 12개월까지)	쌀, 감자, 달걀, 우유, 감자, 당근, 김, 미역, 검정콩, 닭가슴살통조림, 꿀/오렌지주스

자료: 보건복지부, 「영양플러스사업 실무자를 위한 트레이닝 매뉴얼」, 2022, p. 123.

영양플러스 사업에서는 보충식품 패키지 지원과 더불어 영양교육 및 상담을 함께 제공하게 되는데, 생애주기별 식생활 지침, 식품 섭취, 관리, 위생, 조리실습과 보충식품의 이용 방법, 이유식과 모유수유, 식사 구성안 작성, 영양 문제 해소를 위한 식생활 관리 등 이론 교육과 참여, 실습 활동을 포함한다. 집단교육, 개별 상담, 가정방문 교육으로 구성되며, 월 1회 이상 제공된다. 집단교육은 주로 소규모(10명 이내)로 이루어지며, 1회 교육은 강의 20~30분, 실습 약 20분으로 구성된다. 개별 상담은 각 대상자 영양 상태에 맞는 식생활 목표를 설정한 맞춤형 상담을 제공하며, 가정방문 교육은 교육 담당자가 방문을 하여

식생활 관리 교육을 진행하는 형태로 제공된다. 만약 불가피하게 보건소를 방문하여 영양 교육 및 상담을 받기 어려운 경우에는 온라인 영양교육과정을 활용할 수 있다. 사업 대상자가 건강 및 영양 상태의 위험도가 높아 의료적 처치가 필요하다고 판단되면 인근 보건소와 의료기관에 연계하며, 필요시 방문보건사업, 다문화가족지원센터 등과 연계하기도 한다.

[그림 II-16] 영양플러스 사업 흐름도



자료: 보건복지부, 「영양플러스사업 실무자를 위한 트레이닝 매뉴얼」, 2022, p. 31.

보건복지부에 따르면 영양플러스 사업에 참여한 대상자의 ‘빈혈유병률 감소’, ‘영양섭취적 정도 개선’, ‘신체계측에 의한 영양위험보유자 감소’, ‘영양지식 및 태도 개선’ 등이 주요 정책효과로 나타났다. 최근 6년간의 사업 추진 성과를 주요 성과지표별로 살펴보면 <표 II-37>과 같다.

〈표 II-37〉 영양플러스 사업 주요 성과지표 및 추진성과

성과지표	산출방법	추진 성과					
		2016	2017	2018	2019	2020	2021
총 수혜대상자 수(명)		87,312	83,988	82,045	78,755	73,333	70,340
빈혈 개선율(%)	빈혈 개선율 = [(사전 빈혈률 - 사후 빈혈률)/사전 빈혈률] × 100%	69.9	71.4	72.4	73.3	73.1	73.8
평균 영양섭취 적정도(MAR) 개선율(%)	MAR(Mean adequacy Ratio): 단백질, 칼슘, 철, 비타민 A, 리보플라빈, 나이아신, 비타민 C 섭취량을 대상별 권장섭취량(RI)과 비교한 영양섭취상태의 적정도 판정	17.1	18.6	13.7	15.3	16.7	16.2
신체계측에 의한 영유아 영양위험 보유자 감소율(%)	사업 참여 전후 영유아의 신체계측치(키, 몸무게) 및 관련 지표를 통해 판정	49.9	50.4	56.6	53.2	53.2	53.2
영양지식 점수 증가(점)	식생활실천지침과 관련된 영양지식·태도 설문지(영아보호자, 유아보호자, 임신·출산부)를 이용하여 사업 참여 전·후 대상자	0.43	0.40	0.45	0.43	0.51	0.47
영양태도 점수 증가(점)	및 영유아 보호자의 영양지식 및 태도를 측정(10점 만점으로 환산)	0.33	0.31	0.34	0.36	0.38	0.38
사업 만족도 (점)	사업종료 시 만족도 설문지를 이용하여 대상자 선정(20점 만점), 보충식품(20점 만점), 영양교육(20점 만점), 사업의 질(10점 만점), 전반적 만족도(30점 만점), 사업의 신뢰도(20점 만점) 등 총 6개의 항목별 12개 문항의 만족도를 측정(100점 만점 환산)	91.5	91.6	92.5	92.8	93.6	93.2

자료: 보건복지부, 「영양플러스사업 실무자를 위한 트레이닝 매뉴얼」, 2022, pp. 12~13.

3) 아동급식지원, 노인급식지원

아동급식 지원사업은 저소득층 아동 대상으로 식사 또는 식품을 제공함으로써 결식을 예방하고 건강한 성장 및 영양 개선을 지원하는 사업이다. 2000년 석식만 지원하던 것으로 시작해서 2001년 조식까지 지원이 확대되었으며, 2004년, 교육부에서 담당하던 방학, 토·공휴일 중 취학아동 중식지원사업이 보건복지부로 이관되었고 이후 2005년에 국가사업에서 지방자치단체사업으로 지방 이양되었다.

본 사업의 지원근거는 「아동복지법」 제35조(건강한 심신의 보존) 제2항 제3조로, 국가와 지방자치단체는 아동의 건강증진과 체력향상을 위하여 급식지원 등을 통한 결식예방 및 영양개선에 관한 사항을 지원하여야 한다고 명시되어 있다. 이에 근거하여 「국민기초생활 보장법」 제2조 제2호에 따른 수급자나 「한부모가족지원법」 제5조에 따른 보호대상자인 아동 등 저소득층에 해당되는 아동 중에서 결식 우려가 있는 아동을 대상으로 급식지원을 하도록 근거법령이 마련되어 있다.

지원대상은 결식우려¹⁰⁸⁾가 있는 만 18세 미만의 취학 및 미취학 아동(아동복지법 제3조)으로, 만 18세 이상인 경우에도 고등학교에 재학 중인 아동을 포함하며 만 18세 미만인 학교 탈락아동의 경우에도 지원 가능하다. 또한 저소득층에 해당되는 아동 중 아래의 어느 하나에 해당하는 아동으로서 결식우려가 있는 아동이 대상이 된다. 외국 국적 아동도 아래 지원기준에 따라 결식우려가 있을 경우 지원하며, 단 「아동복지법」 제15조에 따라 아동양육시설, 공동생활가정 등으로 보호 조치된 아동은 제외된다.

- ① 국민기초생활 보장법 수급자 가구 아동, 차상위계층²⁴⁾ 아동
 - ② 한부모가족지원법 제5조 보호대상자인 아동
 - ③ 긴급복지지원법에 따른 긴급복지 지원대상 가구의 아동
 - ④ 보호자가 사망, 가출, 행방불명, 구금시설에 수용되는 등의 사유로 보호자가 없는 가구의 아동
 - ⑤ 보호자의 사고, 급성질환, 만성질환 등 사유로 보호자의 양육능력이 미약하거나 보호자로부터 방임유기되거나 학대 등을 당하여 긴급한 보호가 필요한 아동
 - ⑥ 기준소득인정액이 중위소득 52% 이하인 가구의 아동
 - ⑦ 위 각호에는 해당되지 않으나 담임교사, 사회복지사, 이·통·반장, 시군구 담당공무원 등이 추천하는 아동으로서 아동급식위원회에서 급식지원이 필요하다고 결정한 아동
- * 다만 담임교사 등이 추천한 아동 중 급식지원기준에 적합하여 위원회의 판단이 필요 없는 경우에는 위원회 결정 불요

108) 보호자가 충분한 주식과 부식을 준비하기 어렵거나, 주·부식을 준비할 수 있다 하더라도 아동 스스로 식사를 차려 먹기 어려운 경우

취학아동의 경우에는 조·중·석식 중 아동별 특성에 따라 급식형태를 선택 지원할 수 있는데, 조·석식은 지방자치단체가 연중 지원하며 중식은 학기 중에는 교육청이, 학기 중 토·일·공휴일과 방학 중에는 지방자치단체가 지원한다. 미취학아동의 경우 조·중·석식 중 아동별 특성에 따라 급식형태를 선택 지원하게 된다. 지원 형태로는 급식소 급식(지역아동센터, 종합사회복지관 등), 편의점을 포함한 일반음식점 급식(쿠폰, 전자카드 이용), 도시락 및 밑반찬 배달, 부식 지원(라면, 양곡류 제외), 식품권(인근에 급식소, 음식점이 없거나 도시락업체가 부재하여 급식이 사실상 불가능한 경우 제한적으로 제공) 등이 있다. 급식카드를 이용하는 아동의 경우에는 매월 1일에 급식비 충전(지원 단가: 1식 7천원)이 지원되며, 지역아동센터를 이용하는 아동의 경우에는 소속 센터에 반기별 보조금을 지급하는 형태로 이루어진다. 즉 거주지역의 식품환경과 대상 가구의 식재료 구매 및 조리 능력을 고려하여 다양한 방법으로 대상 아동에게 방학 중과 토, 공휴일에 급식을 전달하게 된다.

한편 노인급식 지원사업은 저소득층 노인 대상으로 식사 또는 식품을 제공함으로써 결식을 예방하기 위해 추진 중인 사업이다. 지원근거는 「노인복지법」 제4조 제1항(보건복지증진의 책임)으로, 국가와 지방자치단체는 노인의 보건 및 복지증진의 책임이 있으며, 이를 위한 시책을 강구하여 추진하여야 한다고 규정되어 있다. 본 사업은 1980년대까지 민간단체와 지방자치단체에서 자율적으로 실시되다가 1991년 3월부터 국가에서 사회복지사업기금으로 지원하기 시작하면서 저소득층 노인에게 무료로 식사를 제공하는 경로식당이 설치·운영되기 시작하였다. 이후 1999년에 하반기 전국에 있는 모든 경로식당에 국고지원이 시작되었으며, 2000년 4월 8일부터 거동이 불편하여 경로식당을 이용하지 못하는 저소득층 재가노인을 대상으로 식사배달사업을 실시하게 되었다. 이후 2005년에 아동급식지원 사업과 함께 국고보조사업에서 지방이양사업으로 전환되었다.

노인급식 지원사업은 크게 경로식당 무료급식과 거동불편 저소득 재가노인 식사배달로 구분된다. 경로식당 무료급식의 경우, 지원대상은 가정형편이 어렵거나 부득이한 사정으로 식사를 거를 우려가 있는 60세 이상 노인이며 노인돌봄기본서비스사업을 통해 수요가 파악된 경우 적절하게 서비스를 제공할 수 있도록 무료급식사업 수행단체에 연계 지원한다. 이 때 급식기관은 경로식당 일일 평균이용자 수가 20인 이상이고 주 3회 이상 급식을 하는 곳을 지정하게 되며, 지역의 여건을 감안하여 필요하다고 인정하는 때에는 이용자가 20인 이상(읍·면지역은 10인 이상)이고 주 1회 이상 급식을 하는 곳도 지원 가능하다. 경로식당 무료급식의 경우에는 60세 이상 기초생활수급 노인 및 차상위계층 노인(독거노인 포함)에

게 무료로 제공해야 하며, 그 이상의 일정한 능력을 갖춘 노인의 경우에는 실비 수준의 급식비 징수가 가능하다. 단 급식비로 징수한 수익금은 식재료비 등 급식의 질을 높이기 위한 경비 이외의 타 경비로 사용이 금지되어 있다.

한편 거동불편 저소득 재가노인 식사배달의 경우에는 도시근로자 월평균소득 미만인 가구의 60세 이상 노인으로 거동이 불편하여 경로식당을 이용하지 못하여 식사를 거를 우려가 있는 노인, 기타 독거노인 등 시장·군수·구청장이 필요하다고 인정되는 자를 지원대상으로 한다. 노인의 건강·영양상태, 서비스 욕구 등을 고려하여 밥, 국, 밑반찬, 죽 등 다양한 형태로 제공하게 되며 식사 제공 시 이용노인이 가정식처럼 느끼도록 보온을 유지하고 부패방지가 가능한 용기를 사용하고 있다. 또한 대다수 노인들이 만성질환을 보유하고 있음에 따라 치료식(당뇨병, 고혈압)을 제공할 수 있는 방안을 모색하여 식생활 지도를 지원한다.

〈표 II-38〉 건강 관련 식품지원제도 비교

구분	기초생활보장	긴급복지지원	아동급식지원	노인급식지원	영양플러스	건강과일바구니	실버건강식생활	기부식품제공 (푸드뱅크)
목적	최저생계비 이하 저소득층의 최저생활 보장 및 자활 도움	갑작스러운 위기상황으로 생계유지가 곤란한 저소득 가구 지원	식사 또는 식품 제공으로 저소득층 아동 결식 예방	식사를 거를 우려가 있는 독거노인에게 급식지원 및 식사 배달	영유아, 임산부 등 영양취약계층을 위한 영양보충 관리사업	취약아동에게 건강간식 제공	독거노인 대상 식생활 교육 및 건강간식 제공	결식아동, 독거노인, 재가 장애인 등 소외 계층에게 기부식품, 생활용품 제공
지원 대상	• 소득: 기준 중위소득 30% • 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우	• 위기사유가구 • 저소득가구: 기준 중위소득 75% 이하	• 결식우려가 있는 18세 미만의 취학 및 미취학 아동	• 경로식당: 만 60세 이상 저소득 결식 노인 • 식사 및 밀반찬 배달: 만 65세 이상 거동 불편한 저소득 결식노인	• 영유아(만 6세 미만) • 임산부, 모유수유부, 영양위험요인 보유자 • 소득: 기준 중위소득 80% 미만	• 지역아동센터 이용 어린이·청소년 • 교내 초등돌봄교실 이용 어린이 등	• 65세 이상의 독거 노인 등 취약계층 어르신	• 지역 내 결식문제를 겪고 있는 저소득 빈곤계층(결식 아동, 독거어르신, 재가장애인, 조손 가정) 등
지원 방식	• 생계급여 선정기준에서 가구의 소득인정액을 차감한 금액 지급	• 식료품비, 의복비 등 생계유지에 필요한 비용, 의료서비스 및 약제비 지원, 주거지원, 교육지원 등	• 일반음식점 이용 (급식카드 사용) • 단체급식, 도시락 배달, 편의점 급식, 부식 배달	• 경로식당단체급식 • 재가노인 식사 배달 • 무료 제공 또는 실비 수준의 급식비 징수	• 보충식품패키지: 가정배달, 보건소, 식품공급업체 등에서 수령 • 정기적 영양평가 영양교육 및 상담 실시	• 과일류, 채소류 등 건강간식 제공(제철 식품 자유 선택) • 지자체 아동복지시설과 연계하여 영양교육 진행	• 과일·유제품 등 간식 도시락 제공 • 경로당, 노인복지회관 등에 식재료 제공 • 식생활 관리 서비스 및 영양교육	• 식품 및 생활용품을 기업 및 개인으로부터 기부 받아 전달
관련 법률	국민기초생활 보장법	긴급복지지원법	아동복지법	노인복지법	국민건강증진법, 국민영양관리법, 지역보건법	국민건강증진법, 국민영양관리법, 지역보건법	국민건강증진법	식품등 기부 활성화에 관한 법률

자료: 김상호 외(2021a)

5. 해외 유사사례 검토

가. 미국

미국은 농무부(United States Department of Agriculture, USDA)의 식품영양국(Food and Nutrition Service, FNS)과 보건복지부(United States Department of Health and Human Services, HHS)의 노인청(Administration on Ageing, AoA)에서 취약계층을 대상으로 하는 식품지원 사업을 주관하고 있다. 농무부 식품영양국은 농업법 산하의 각종 농식품 지원 사업과 여성, 영유아, 아동을 대상으로 하는 영양지원 사업을 담당하며, 보건복지부 노인청은 노인의 영양지원 관련 사업을 관리하고 있다.

1) 보충적 영양지원 프로그램(Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP)¹⁰⁹⁾

SNAP(Supplemental Nutrition Assistance Program)은 저소득층을 위한 미국 최대의 식품 및 영양 지원 프로그램으로, 미국의 식품 지원 프로그램 중 가장 긴 역사를 가지고 있다. 대공황 시기인 1939년부터 1943년까지 수행된 농산물 구매 지원 프로그램이 SNAP의 전신이며, 이 프로그램은 저소득층이 주황색 스탬프 1달러를 구매하면 과잉 생산

109) 이계임 외(2017), 「정부의 취약계층 농식품 지원체계 개선방안」; Mozaffarian et al.,(2018), “Cost-effectiveness of financial incentives and disincentives for improving food purchases and health through the US Supplemental Nutrition Assistance Program(SNAP): A microsimulation study”; 최슬기(2020), 「미국 보충영양 지원 프로그램(SNAP)의 구매 식품 제한과 관련 쟁점」; Aussenberg, R. A. (2014), “Supplemental Nutrition Assistance Program(SNAP): A Primer on Eligibility and Benefits”; USDA FNS(2022), “SNAP – Fiscal Year 2023 Cost-of-Living Adjustments”; 농림축산식품부, 「바우처 관련 해외사례 종합(2022. 11.)」, 부처 사전 제출자료
Center on Budget and Policy Priorities, <https://www.cbpp.org/research/food-assistance/a-quick-guide-to-snap-eligibility-and-benefits>, 검색일자: 2023. 2. 22.
USDA, 「2019~2023 USDA Budget Summary - Table FNS-1. FNS Budget Authority(각 연도 열람), <https://www.usda.gov/our-agency/about-usda/budget>, 검색일자: 2023. 3. 5.
USDA ERS, <https://www.ers.usda.gov/topics/food-nutrition-assistance/supplemental-nutrition-assistance-program-snap/economic-linkages/#SNAPcaseloads>, 검색일자: 2023. 2. 23.
USDA FNS, <https://www.fns.usda.gov/snap/characteristics-snap-households-fy-2020-and-early-months-covid-19-pandemic-characteristics>, 검색일자: 2023. 2. 23.
_____, <https://www.fns.usda.gov/snap/recipient/eligibility>, 검색일자: 2023. 2. 23.
_____, <https://www.fns.usda.gov/snap/eligible-food-items>, 검색일자: 2023. 2. 23.
_____, <https://www.fns.usda.gov/snap/work-requirements>, 검색일자: 2023. 2. 23.
_____, <https://snaped.fns.usda.gov/>, 검색일자: 2023. 2. 23.

농산물을 구매할 수 있는 0.5달러 상당의 파란색 스탬프를 제공하였다. 1961년부터 1964년까지 일부 지역에서 시범 프로그램을 재운영한 후, 1964년 푸드 스탬프법(Food Stamp Act)이 의회를 통과하면서 푸드 스탬프(Food Stamp)는 정식 제도로 자리매김하였다. 프로그램 시행 지역이 미국 전역으로 확대됨에 따라 푸드 스탬프 참여자와 관련 예산 또한 증가하였다. 참여자 선정 기준과 연방 정부와 주 정부의 예산 분배, 행정 처리 등에 대한 기준 수립, 부정 참여관리 방안 등이 마련되면서 제도의 지속적인 변화와 발전이 있었다. 푸드 스탬프 프로그램은 명칭으로 인한 낙인효과를 감소시키고자 2008년, 프로그램 명칭이 SNAP으로 변경되었다. 한편 2018년 12월에 향후 5년간(2019~2023년) 미국 농업정책의 방향을 제시하게 될 농업법이 개정되면서 일부 성인의 경우 주당 최소 20시간 이상 일을 하거나 고용 프로그램에 참여해야 하는 등 SNAP 참여자격 유지를 위한 근로조건이 강화되었다.

미국 농무부(USDA)의 식품영양국(FNS)에서 학교급식 등 타 영양프로그램과 함께 SNAP을 담당하고 있다. 주 정부는 SNAP 참여 가구의 자격조건을 부여하며, 지역 내 SNAP을 운영하는 기관에서 프로그램의 일상적 운영을 책임진다. 2023년 기준 SNAP은 미국 50개 주 전역에서 운영되고 있다.

SNAP 참여를 위해서는 ① 자산조건 ② 소득조건 ③ 근로조건 ④ 이민신분조건 기준을 동시에 충족해야 한다.

우선 2023년 기준으로 자산은 2,750달러 미만이어야 한다. 만일 가구원 중 한 명 이상이 60세 이상 노인 또는 장애인에 해당할 경우 4,250달러 미만까지의 자산이 허용된다. 일반적으로 은행 예금의 경우 자산으로 간주되며, 생활보조금(Supplemental Security Income, SSI)과 빈곤가정임시지원(Temporary Assistance for Needy Families, TANF), 대부분의 퇴직연금(retirement pension)은 자산에 포함되지 않는다. 자산조건의 자동차 보유 허용 여부의 경우 주마다 상이하다.

소득기준은 가구별 총소득이 연방빈곤선의 130% 미만, 순소득이 연방빈곤선의 100% 미만이다. 2023년 기준 4인 가구의 총소득이 3,007달러 미만이고 순소득이 2,313달러 미만일 경우 SNAP 소득조건을 충족하게 된다. 노인이나 장애인 구성원이 있는 가구는 순소득(총소득에서 총 공제액을 제외한 금액) 기준만을 충족하면 참여 가능하며, 가구의 모든 구성원이 SSI나 TANF 등과 같은 사회보장 프로그램의 지원대상인 경우 소득 기준을 충족한 것으로 간주한다. 이러한 소득기준을 통과한다는 것은 총소득조건과 순소득조건을 동시

에 만족하는 것을 의미하며, 2023년을 기준으로 <표 II-39>에 제시된 소득 수준을 초과하는 가구는 SNAP 참여 대상에서 제외된다.

〈표 II-39〉 미국 SNAP 참여를 위한 소득기준(2023년 회계연도 기준)

(단위: 달러)

	1인 가구	2	3	4	5	6	7	8	추가 1인당
월 총소득 (연방빈곤선 130%)	1,473	1,984	2,495	3,007	3,518	4,029	4,541	5,052	+512
월 순소득 (연방빈곤선 100%)	1,133	1,526	1,920	2,313	2,706	3,100	3,493	3,886	+394

주: 미국의 2023년 회계연도는 2022년 10월 1일부터 2023년 9월 30일까지임

자료: USDA FNS(2022), "SNAP - Fiscal Year 2023 Cost-of-Living Adjustments," p. 2에서 재인용

근로조건은 2023년 기준 ① 일자리 등록 ② 자발적으로 일을 그만두거나 근로시간을 단축하지 않을 것 ③ 일자리 제의 수락 ④ 직업훈련 프로그램 참여가 포함되며 이러한 근로조건을 위반할 경우 SNAP 참여자격이 박탈된다. 한편 대학에 다니고 있는 18세부터 49세 사이의 학생은 특정 면제를 충족하지 않는 한 SNAP 참여대상에서 제외된다. 일반적으로 18세부터 49세 사이의 부양가족이 없는 신체 건강한 성인(The Able Bodied Adult Without Depenents, ABAWD)이 3년 동안 3개월 이상 SNAP 지원을 받으려면 주당 최소 20시간 이상 일을 하거나 직업훈련 프로그램에 참여해야 한다. 근로조건 미충족 시 3개월 후 SNAP 대상에서 제외되며, SNAP 재참여를 원하는 경우 30일 동안 근로조건을 충족하거나 면제대상이 되어야 한다. 이를 이행하지 않을 경우 3년이 지난 후 SNAP 재참여가 가능하다. 만일 신체적 또는 정신적 한계로 일을 할 수 없거나 임신한 경우, 가구원 중 18세 미만의 아동이 있는 경우에는 위 근로조건이 면제된다.

마지막으로 이민신분조건을 살펴보면, 2008년 식품영양법(Food and Nutrition Act of 2008)은 SNAP 참여 자격을 미국 시민권자 및 합법적으로 거주하는 특정 비시민권자로 제한하였다. 2023년 기준 미국 비시민권자가 SNAP 자격을 얻기 위해서는 ① 미국 거주 5년 이상인 경우 ② 장애 관련 보조금 지원을 받는 경우 ③ 18세 미만의 아동인 경우 중 하나를 충족해야 한다. 대부분의 합법적 이민자의 경우 SNAP 참여가 가능하다. 또한 인도주의적 이유로 받아들여진 비시민권자나 영주권을 받은 비시민권자도 SNAP 혜택을 누릴 수 있다. SNAP 참여 자격이 있는 가구원은 해당 가구 내에 SNAP 참여 자격조건에 부합하지 않는 가구원이 있다 할지라도 이와 관계없이 SNAP 자격이 주어지게 된다.

SNAP의 지원서비스는 ① 식품구매 지원 프로그램 ② 영양교육 프로그램(SNAP-Ed) ③ 직업훈련 프로그램(SNAP E&T)이 대표적이다.

식품구매 지원 프로그램은 과거 지류쿠폰 형태의 종이 바우처인 식품구매권(Food Stamp)을 제공하였으나, 2000년대 초반부터 매월 지원금이 충전되는 카드 형태의 전자 바우처인 EBT(Electric Benefit Transfer) 카드를 제공하고 있다. EBT 카드는 식료품점에서 일반 카드와 동일한 방식으로 이용이 가능해 과거 종이 형태의 식품구매권 사용 대비 낙인효과가 감소한 것으로 알려져 있다. 2023년을 기준으로 EBT 카드를 통해 대부분의 식품류를 구매할 수 있으나 주류, 비타민 등의 영양보충제, 의약품, 살아 있는 동물, 조리 식품 등의 구매는 제한된다. 구매 가능 식품 및 불가 항목을 정리하면 <표 II-40>과 같다.

<표 II-40> SNAP 구매 가능 및 구매 불가 식품 구분

구매 가능 항목	구매 불가 항목
• 과일 및 채소 • 육류, 가금류 및 생선 • 유제품 • 빵과 시리얼 • 스낵식품류 및 무알코올 음료와 같은 기타 식품 • 가구가 소비할 수 있는 식품을 생산하는 종자 혹은 식물	• 맥주, 와인, 술, 담배 • 비타민, 의약품 및 보충제¹⁾ • 살아 있는 동물(패류, 물에서 꺼낸 생선, 도축한 동물 제외) • 식료품점 내에서 취식 가능한 식품(hot foods) • 비식품류(비누, 가정용품 등)

주: 1) 일반 식품에 표기되는 영양 성분표(Nutrition Facts) 라벨이 아닌, 식품 보조제에 표기하는 보충성분표(Supplement Facts) 라벨이 표기된 경우 보충제 항목으로 간주되어 구매할 수 없음

자료: 이계임 외(2017); USDA FNS, <https://www.fns.usda.gov/snap/eligible-food-items>, 검색일자: 2023. 2. 23.을 참고하여 연구진이 작성함

영양교육 프로그램(SNAP-Ed)은 1992년에 식품구매 지원프로그램과 함께 도입되었다. 1992년 도입 당시 미국의 7개 주에서 연방기금을 사용하여 영양교육을 실시한 이래로 2023년인 현재까지 30년 넘게 운영되고 있다. SNAP-Ed 참여자들은 매월 한정된 지원금을 활용하여 건강한 식품을 선택하고, 미국인을 위한 식생활 지침(Dietary Guidelines for Americans)에 따라 활기찬 생활을 수행할 수 있는 역량을 기를 수 있다. SNAP-Ed의 궁극적 목표는 식생활 및 영양 상태와 관련된 만성질환을 예방하도록 지원하는 것이다. 영양교육은 온·오프라인으로 진행되며 신체활동 등 다양한 건강 관련내용을 포함한다. 농무부 식품영양국(USDA FNS)이 연방 정부 차원에서 SNAP-Ed를 총괄하며, 2018년 회계연도 연방 정부 전체 예산은 한화로 약 4,928억원 수준이다(환율 1,130원/달러가정). 주 정부와 50:50 매칭으로 SNAP-Ed 프로그램이 진행되는 점을 감안하면 2018 회계연도 기준

총예산이 한화로 약 1조원에 육박한다. 연방 정부 연간 예산은 1992년 7억 6천만원 수준에서 시작해 연평균 28.2%씩 급격히 확대되었다.

USDA FNS가 연방 정부 차원에서 SNAP-Ed를 총괄하나, 실제 프로그램은 각 주 정부의 특성에 따라 개별적으로 추진된다. 대개 주 정부 내 담당 주무부서가 주에서 이루어지는 모든 교육프로그램을 총괄하고 주 정부 내 타 부서, 주립대학, 민간기관 등이 실제 집행·추진을 담당하는 구조이다. 예를 들어 캘리포니아 주 사회복지과에서 SNAP-Ed를 관리하며, 캘리포니아 대학 데이비스 캠퍼스, 캘리포니아카톨릭자선단체, 캘리포니아 주 공공보건과 및 노인과 등이 SNAP-Ed를 추진하는 구조로 이루어진다.

건강한 식품의 선택·조리·섭취에 관한 내용과 활발한 신체활동을 장려할 수 있는 방향으로 각 주마다 커리큘럼을 구성하여 교육프로그램이 진행된다. 교육 내용에는 ① 건강한 식품 선택 및 건강에 좋은 식품 종류 알기 ② 식사 계획 및 식품 구입을 위한 예산 세우기 ③ 영양 성분표 확인·활용법 및 식품별 영양 성분 알기 ④ 건강한 식사 조리법 및 저렴하게 조리하는 방법, 1인 혹은 2인을 위한 조리법 ⑤ 미국인을 위한 식생활 지침 ⑥ 식품지원프로그램의 종류 및 혜택 ⑦ 식품 안전 및 납중독과 영양 ⑧ 신체활동의 중요성 및 신체활동 가이드라인 ⑨ 아동 및 고령자 영양 특이사항 등이 포함된다.

SNAP-Ed는 연방 정부 예산과 주 정부 예산의 매칭을 통해 진행되므로 연방 정부와 주 정부는 프로그램 평가 및 모니터링의 의무가 있다. 주 정부는 주에서 한 해 동안 진행된 모든 SNAP-Ed의 추진 상황 및 예산 사용과 프로그램 성과 보고서를 연례보고서의 형태로 작성하여 회계연도가 종료되는 9월 30일로부터 두 달 이내에 의무적으로 제출해야 한다. 주별로 진행된 모든 영양교육 및 비만예방교육 프로그램의 활동내역뿐 아니라 개별 교육프로그램의 성과 또한 측정하여 보고서에 포함해야 한다. 이러한 성과평가 작업을 통해 각 프로그램의 효과성을 검토한 후, 향후 프로그램의 개선방안을 도출한다. 연례보고서는 각 주의 상황과 특성에 따라 편차가 큰 정보나 통계치를 제공하므로 SNAP-Ed를 주별로 비교하거나 국가의 전체적 통계치를 도출하기에는 무리가 따른다. 따라서 객관적·직접적인 비교가 가능한 정보를 일률적으로 수집하는 시스템인 'SNAP-Ed EARS(SNAP-Ed Education and Administrative Reporting System)'가 구축되어 2010년부터 모든 주들이 의무적으로 이 시스템을 통해 SNAP-Ed의 객관적인 활동내역 자료를 제출하고 있다. 편차가 큰 정보나 통계치도 최대한 객관적이고 편차를 최소화하는 방식으로 시스템에 입력되어 연방 정부에서 SNAP-Ed를 평가하고 모니터링하는데 유용하게 활용되고 있다.

직업훈련 프로그램(SNAP E&T)은 SNAP 참여자 중 건강한 신체를 가진 근로 가능한 성인을 대상으로 한 직업훈련 프로그램을 실시하여 구직 활동에 도움을 준다. 직업훈련 프로그램 참여는 SNAP 참여 조건 중 하나로, 해당 프로그램을 통해 SNAP 참여자들이 경제적으로 자립할 수 있는 역량을 기르는 것을 목적으로 한다. 각 주 정부가 직업훈련 프로그램을 담당한다.

SNAP 지원 금액은 매년 가구원 수와 가구소득 등에 따라 다르게 책정되는 ‘최대혜택금액(Maximum Allotment, MA)’에서 가구의 조정순소득을 차감한 액수이다. SNAP 참여 가구는 월 순소득의 30%를 식품구매에 지출할 것으로 예상됨에 따라, 조정순소득은 가구의 순소득(총소득 - 총 공제액)에 기대 식품비 비율인 30%를 곱하여 산출된다. 순소득이 없는 SNAP 참여가구는 가구원 수 등에 따라 최대 월간 SNAP 지원을 받는 반면, 일부 집계 소득이 있는 가구는 순소득의 30%를 제외한 금액을 지급받게 된다.

SNAP 지원 금액 결정의 중요한 기준점인 MA는 미국의 회계연도 일정에 따라 매년 10월부터 다음 해 9월까지를 기준으로 책정된다. 1단계는 미국인을 위한 식생활 지침(U. S. Dietary Guidelines for Americans)에 따라 영양가 있는 식단을 최저 비용으로 구성할 수 있도록 한 ‘절약식품플랜(Thrifty Food Plan, TFP)’에 근거하여 4인 가족 기준의 장바구니 비용을 계산한다. 장바구니 비용 계산에 활용되는 가격지수는 ‘소비자물가지수(Consumer Price Index, CPI)’로, 매년 6월 계산되어 동년 10월에 시작하는 회계연도에 적용된다. 2단계는 4인보다 작거나 큰 규모의 가구에 대한 최대혜택금액(MA)을 ‘규모의 경제(economies of scale)’를 고려한 공식을 통해 산출하며, 4인 가구의 1인당 최대혜택금액(MA)과 비교했을 때 4인 미만 가구의 1인당 MA는 상대적으로 높고, 4인 초과 가구의 1인당 MA는 상대적으로 낮은 편이다. SNAP 지원 금액의 산정방식을 정리하면 다음의 <표 II-41>과 같다.

〈표 II-41〉 미국 SNAP 지원 금액 산정방식

구분	내용
조정순소득	• 가구순소득(총소득-총 공제액)×30%(기대 식품비 비율) • 순소득 없는 가구의 경우 가구원 수 등에 따라 최대 월간 SNAP 지원을 받음
최대혜택금액(MA)	• 1단계: 미 농무부 절약식품플랜(TFP)에 근거하여 소비자 물가지수를 활용한 4인 가족 기준 장바구니 비용 계산 • 2단계: 4인보다 작거나 큰 규모의 가구에 대한 최대혜택금액(MA)을 ‘규모의 경제’를 고려한 공식을 활용하여 산출
SNAP 지원 금액	• 최대혜택금액(MA)-조정순소득 예시) 5인 가족(MA=\$1,116), 총소득=\$3,070, 총 공제액=\$610인 경우, SNAP 지원 금액=\$1,116-[((\$3,070-\$610)×0.3)=\$378

자료: 이계임 외(2017)의 자료를 바탕으로 연구진이 작성함

2023년 회계연도 기준 SNAP의 월평균 지원 금액은 1인당 약 187달러인 것으로 나타났다. 산정방식에 따른 가구규모별 SNAP 지원 금액을 살펴보면 <표 II-42>와 같다.

<표 II-42> 미국 SNAP 가구규모별 지원 금액(2023년 회계연도 기준)

(단위: \$)

	1인 가구	2	3	4	5	6	7	8	추가 1인당
월 최대 책정액	281	516	740	939	1,116	1,339	1,480	1,691	+211

주: 1. 미국의 2023년 회계연도는 2022년 10월 1일부터 2023년 9월 30일까지임

2. 지원 금액은 참여가구가 월 순소득의 30%를 식비로 지출한다고 가정하고 가구 순소득(총소득-총 공제액)에 기대 식품비 비율인 30%를 곱하여 산출됨

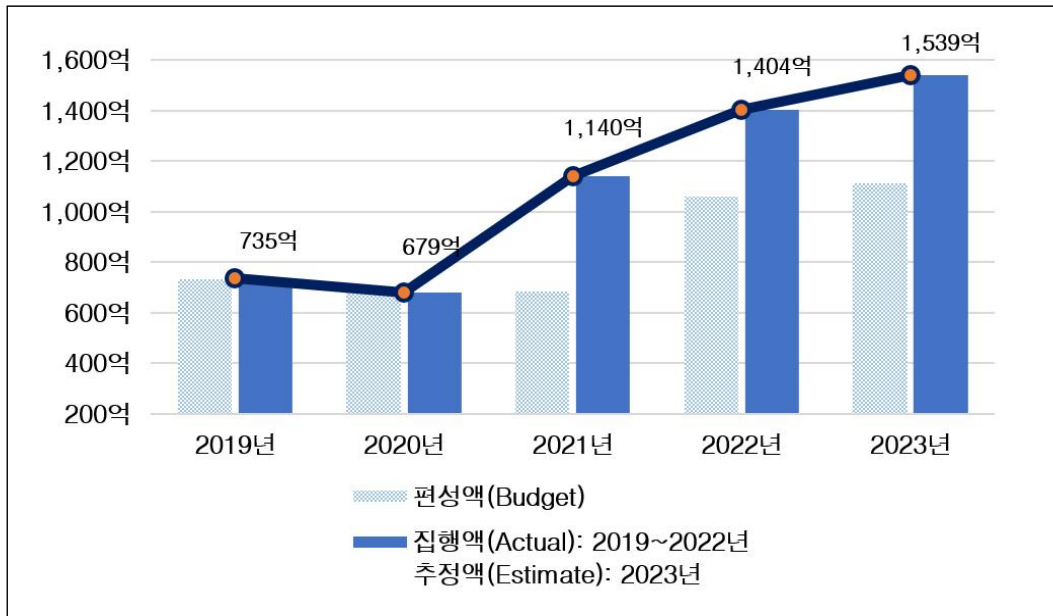
자료: USDA FNS(2022), "SNAP - Fiscal Year 2023 Cost-of-Living Adjustments", p. 3에서 재인용

SNAP 조달절차에는 제한적으로 정부의 개입이 존재하긴 하나, 일반적으로 식품점별로 사적으로 이루어진다. 식품점은 도매업자나 공급자로부터 어떠한 식품도 구입할 수 있으며, 연방 정부는 SNAP-인증 식품점(SNAP-authorized stores)의 인증을 위한 적격성 기준을 설정하고, SNAP 혜택으로 구입할 수 있는 식품의 기본 요건을 설정하는 역할 정도만을 수행하고 있다. SNAP-인증 식품점이 되기 위해서는 소매식품점이 USDA FNS에 신청서를 제출해야 한다. 소매식품점이 자격 요건을 갖추기 위해서는 '가정식 소비를 위한 식품'을 반드시 판매해야 한다. 구체적으로 살펴보면, 소매식품점은 네 가지 식품 그룹에 해당하는 ① 육류·닭고기·생선류 ② 빵·시리얼 ③ 채소·과일류 ④ 유제품 중 적어도 3종의 식품을 판매하거나 혹은 전체 판매액 중 네 가지 식품 그룹이 차지하는 비중이 50%를 초과해야 한다. 자격 요건을 갖추고 SNAP-인증 식품점이 된 소매식품점은 SNAP 기준에 충족이 되는 식품(qualifying foods)을 SNAP 참여가구에 판매할 수 있다.

한편 SNAP은 USDA 주관 15개 식품영양 지원 프로그램 중 예산 규모가 가장 큰 프로그램이다. 2023년 회계연도에 식품영양 지원 프로그램에 소요된 예산은 총 1,467억달러였는데, 이 중 약 76%인 1,112억달러가 SNAP에 쓰였다. 해당 연도에 4,350만명이 SNAP에 참여하였으며 이는 미국 인구의 약 13%로 미국인 8명 중 1명이 SNAP에 참여한다는 것을 의미한다. 2019~2023년 회계연도의 SNAP 연간예산 추이를 살펴보면 [그림 II-17]과 같다.

[그림 II-17] 미국 SNAP 연간 예산(2019~2023년 회계연도 기준)

(단위: 달러)



주: 1. 미국의 회계연도는 매년 10월 1일부터 다음 해 9월 30일까지임

2. 2021년 회계연도(2020. 10. 1.~ 2021. 9. 30.)의 예산 집행액이 2020년 회계연도(2019. 10. 1.~ 2020. 9. 30.) 대비 약 2배 증액된 결과는 코로나19로 인한 경기침체로 SNAP의 참여자 수가 증가한 것에 기인함

3. 본 보고서는 2023년 회계연도(2022. 10. 1.~ 2023. 9. 30.) 마감 이전에 작성되어 2023년 회계연도의 경우 예산 집행액이 아닌 추정액을 기입하였음

자료: USDA, "2019~2023 USDA Budget Summary - Table FNS-1. FNS Budget Authority(각 연도 열람)," <https://www.usda.gov/our-agency/about-usda/budget>, 검색일자: 2023. 3. 5.를 바탕으로 연구진이 작성함

SNAP의 운영효과를 살펴보면, 2018년 SNAP 질 관리 샘플 대상자의 37.8%와 43.6%는 가구소득이 각각 빈곤선의 50%와 100% 이하였으나 SNAP 지원금과 가구소득을 합산하면 가구소득이 빈곤선의 50% 이하인 가구는 26.8%로 감소하였다. 또한 빈곤선 이상 소득의 가구는 약 11% 증가하는 효과가 나타났다. SNAP 지원금은 참여 가구의 구매력을 증가시키고, SNAP 가구의 소비는 식료품점의 매출 증가와 일자리 증가, 나아가 농수산업 및 교통산업의 활성화에 기여하였다. 더불어 2019년 기준 USDA는 경기 침체 시 SNAP 지원금이 10억달러 증가할 때 국내총생산(GDP)은 15억 4천만달러 증가하고, 농수산업 일자리 500개를 포함한 총 1만 3,560개의 일자리가 창출되는 효과가 있다고 밝혔다. 이를 종합하면, SNAP 제도의 실행은 저소득층의 빈곤 완화에 긍정적 영향을 미치며, SNAP 참여가구의 구매력 증가로 인한 지역경제 활성화를 가져 오는 것으로 이해할 수 있다.

가구 및 거주 지역의 경제적 효과 외에도 SNAP 참여 가구의 식품 접근성과 구매력을

상승시켜 해당 가구의 식품불안정을 감소시키는 데 효과적인 것으로 보고되었다. SNAP 참여 초기와 참여 6개월 후의 식품불안정을 비교했을 때 참여 6개월 후 가구의 식품불안정, 아동 가구원의 식품불안정, 심한 수준의 식품불안정을 겪는 가구의 비율이 감소하는 것으로 확인되었다. 또한 SNAP 참여를 통해 가구의 신체적 및 정신적 건강이 향상되는 것으로 나타났으며, 참여자의 주관적 건강 인식의 향상, 저체중아 출산 감소, 아동의 성장발달 등에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다.

2020년 회계연도 기준 SNAP 참여가구의 특성을 살펴보면, SNAP 참여가구의 80%는 가구원 중 아동, 노인 또는 장애인과 함께 거주 중이었으며, 월 총소득이 빈곤선 이하인 가구는 전체의 81%였다. 참여가구의 25% 이상과 유자녀 가구의 50% 이상에서 소득이 있는 것으로 나타났다.

SNAP에 대한 논의사항은 다음과 같다. 저소득층의 건강식품에 대한 접근성 보장을 위해서는 특정 식품의 제한을 넘어서 접근방식이 요구된다. SNAP 참여자들의 가당 음료 등 불건강한 식품 구매의 제한과 더불어 저소득층의 섭취가 부족한 채소와 과일구매에 대한 보조가 선행연구에서 다양한 방안으로 제시되었다. 건강한 식품 구매에 대한 인센티브 제공은 SNAP 구매 가능 식품 제한의 찬반 여부와 관계없이 모두 수용 가능한 대안 중 하나로, 실행 가능성과 효과성을 평가하기 위해 관련 연구와 시범사업이 수행되고 있다. SNAP 구매 식품에 대한 인센티브와 디스인센티브(구매 제한) 안을 살펴보면 ① 채소와 과일 구매 인센티브 ② 가당 식품 구매 제한 + 채소, 과일 구매 인센티브 ③ 포괄적 범위의 건강식품 인센티브 + 비건강 식품 디스인센티브가 있다. 선행연구에서는 세 가지 안 모두 SNAP 참여자의 건강 증진, 의료비 절감, 프로그램의 비용과 효과성 측면에서 긍정적인 효과가 있을 것으로 추정하였다.

한편 USDA에서는 2011년 SNAP 참여자들이 EBT 카드를 이용하여 채소와 과일을 구매할 경우 1달러당 30센트를 환급해 주는 'Healthy Incentive' 시범사업을 운영하였다. 주 정부에서도 채소, 과일 구매에 인센티브를 주는 다양한 시범사업을 수행하고 있어, 향후 SNAP 참여자를 위한 건강한 식품선택권 보장방안의 마련이 기대된다.

2) 여성·유아·아동 특별보충영양프로그램(Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children: WIC)¹¹⁰⁾

WIC(Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children)는 저소득층 여성, 5세 미만 영·유아의 건강을 개선하기 위해 식품 구매 및 의료서비스를 제공하는 프로그램이다. 1972년 모유 수유 여성을 대상으로 시범사업을 실시하였으며, 1974년에 정식 제도로 도입되면서 지원대상이 모유 수유를 하지 않는 여성으로 확대되었다.

WIC의 추진체계는 SNAP의 경우와 유사하다. 연방 정부가 WIC 참여자들이 거주하는 주 정부에 자금을 지원하며 2022년 8월을 기준으로 미국 내 4만 6천개의 가맹점이 WIC 바우처를 받고 있다.

자격요건의 경우 2022년 회계연도 기준 ① 지원대상 기준 ② 거주요건 ③ 소득조건 ④ 영양 위험 요인이 있는 경우를 모두 충족해야만 한다. 한편 Medicaid(국민 의료 보조 제도), SNAP(보충적 영양 지원프로그램), TANF(비상 식품 지원프로그램) 대상자인 경우 자동으로 WIC에 참여자격이 부여된다. WIC 참여기간은 일반적으로 6개월에서 1년이며, 일부 지역의 WIC 기관에 신청자가 몰려 업무가 과중될 경우 신청자는 특정 우선순위에 따라 승인이 지체되거나 참여가 어려울 수 있다. 한편 여전히 자격이 유효하더라도 참여기간이 만료되었다면 WIC 기관은 참여자에게 WIC 프로그램의 재신청을 요구할 수 있다.

지원대상은 ① 임신·수유부 ② 수유하고 있지 않은 출산부 ③ 5세 미만의 영·유아이다. 거주요건의 경우 신청자는 현지 서비스 지역에 거주하고 해당 주에 서비스를 운영하는 WIC 기관에 신청을 해야 함을 의미하며, 해당 지역 및 주에 일정 기간의 거주 의무는 없다. 소득조건은 가구 소득이 연방빈곤선의 185%보다 낮아야 함을 의미한다. 영양 위험 요인은 빈혈, 저혈압, 저체중 등이 포함되며, WIC 영양 위험 기준 목록에 있는 의학적 또는 식이적 조건 중 적어도 하나를 가지고 있어야 한다. WIC 지원자는 의사, 간호사 또는 영

110) 이제임 외(2017), 「정부의 취약계층 농식품 지원체계 개선방안」; 농림축산식품부, 「바우처 관련 해외사례 종합 (2022. 11.)」, 부처 사전 제출자료

USDA, "2023 USDA Budget Summary - Table FNS-1. FNS Budget Authority," <https://www.usda.gov/our-agency/about-usda/budget>, 검색일자: 2023. 3. 5.

USDA FNS, <https://www.fns.usda.gov/wic/about-wic-glance>, 검색일자: 2023. 2. 23.

_____, <https://www.fns.usda.gov/wic/about-wic-how-wic-helps>, 검색일자: 2023. 2. 23.

_____, <https://www.fns.usda.gov/wic/about-wic-wics-mission>, 검색일자: 2023. 2. 23.

_____, <https://www.fns.usda.gov/wic/wic-eligibility-requirements>, 검색일자: 2023. 3. 2.

양사와 같은 건강 전문가의 진찰을 통해 영양 위험 요인이 있는지 확인해야 한다. 지원자의 키와 몸무게를 측정하고 빈혈 여부를 확인하기 위한 최소한의 혈액 검사는 이루어져야 한다.

WIC는 카드 형태의 전자 바우처인 eWIC 카드를 지원한다. eWIC는 2022년 기준 WIC 공인 식품점과 농산물 시장에서 사용이 가능하다. 식품점 방문이 어려운 지역에 거주할 경우 집으로 식품을 배달받을 수 있다.

WIC는 저소득 임신·수유부, 출산부, 영아, 5세 미만의 영·유아의 필수 영양요소를 고려하여 다양한 식품 패키지를 제공하고 있다. 주스, 우유, 시리얼, 치즈, 달걀, 과일, 채소, 통곡물 빵, (통조림)생선, (건조/통조림)콩·피넛버터 등이 이용가능하며, 영아의 경우 분유가 지원된다. 또한 건강검진과 영양 및 수유 상담, 면역 검사 및 예방접종, 약물 남용 진단 등의 서비스도 추가적으로 이용 가능하다.

지원 금액은 2023 회계연도 기준 월평균 1인당 약 51.6달러로 나타났다.

WIC의 조달 과정은 SNAP과 매우 유사하나, SNAP과 비교할 때 주 정부별 조달방식의 차이가 더 크며, 참여자가 구입 가능한 식품의 요구 조건이 더 까다롭다는 특징이 있다. 연방 정부의 ‘최소영양 기준’을 바탕으로 각 주 정부는 식품 판매 적격성(식품류의 가격 및 다양성, 양, 사업자의 무결성 등)을 갖춘 소매식품점을 승인하고, 구매 가능한 식품의 종류를 결정한다. 주 정부는 참여자가 구매할 수 있는 제품의 브랜드 및 가격을 결정할 수 있으나, 유아용 분유를 제외한 대부분의 경우 소매식품점이 어떠한 식품을 조달하여 판매할지를 선택한다.

WIC는 SNAP과는 달리 예산의 한도 내에서 최대한 많은 참여자를 지원하는 프로그램이다. 따라서 지출비용을 줄이기 위해 주 정부는 WIC를 위해 구입하는 유아용 분유 한 캔당 리베이트(rebate)를 공식적으로 수수한다. 주 정부는 제조업체의 도매가격에서 리베이트 금액을 차감한 후 결정되는 ‘최저가 순가격(minimum net price)’을 제시한 제조업체 1개소와 경쟁 입찰을 통해 계약을 체결한다. 유아용 분유 조달을 위해 주 정부에서 사용한 예산 집행액은 순가격(net price)이 되며, 일부 주에서는 타 식품류에도 유사한 리베이트 시스템을 운영하고 있다. 그러나 리베이트 시스템은 일반적인 식료품점 외에 WIC 제품만 취급하는 식품점의 가격 인상을 유도할 수 있다는 우려가 제기됨에 따라 위 시스템을 좀 더 신중히 살펴볼 필요가 있다.

WIC의 조달절차의 장점으로서는 WIC를 통해 구입할 수 있는 제품을 주 정부에서 제한할

수 있다는 점이다. 참여자의 건강 개선을 위해 구입 가능 제품군에 제약을 가하는 것 외에도 일부 주는 원가관리 차원에서 하나의 소매식품점으로부터 가장 싼 적격식품을 구입하는 것을 요구하고 있기도 하다. 따라서 WIC의 조달절차는 주 정부에서 참여자들이 건강하며 저렴한 식품을 최대한 많이 구입할 수 있도록 보장해 주는 것으로 볼 수 있다.

다만 주 정부는 매칭 펀드를 부담하지 않고 연방 정부 기금에 전적으로 의존하고 있어 도덕적 해이(moral hazard)가 발생할 수 있다는 것이 문제점으로 지목된다. 주 정부는 연방 정부 예산으로 WIC를 운영하고 있어 어떤 식품이 WIC에 적절한지를 결정할 때 가격에 대한 충분한 고려를 할 필요가 없게 된다. 더불어 WIC은 수량 기준의 혜택을 제공하고 있어 참여자들은 제품가격을 크게 고려하지 않게 된다.

한편 WIC의 연간예산은 2023 회계연도 기준 60억달러이며, 해당연도의 WIC 참여자는 약 630만명으로 나타났다.

제도 운영효과를 살펴보면, WIC 참여자들을 대상으로 한 연구결과 WIC는 임신부 및 산후 여성의 식이 섭취를 개선하고 저체중아 출생률을 줄이는 것으로 나타났으며, 영양불균형 및 영양실조 등의 위험에 처한 영유아의 성장을 개선하는 것으로 밝혀졌다. 또한 WIC는 어린이의 식단을 크게 개선하여 어린이의 철 결핍성 빈혈 발병률을 감소시키는 것으로 보고되었다. 아동 예방접종률과 정기적인 의료 서비스 제공율도 크게 향상된 것으로 나타났다. 이외에도 생후 1년 이후 WIC에 참여한 아동은 숫자와 관련된 기억력이 향상된 것으로 나타나 WIC 참여가 아동의 학교 성취도에도 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다.

3) 아동·성인 돌봄 식품프로그램(Child and Adult Care Food Program: CACFP)¹¹¹⁾

CACFP(Child and Adult Care Food Program)는 돌봄 시설 및 주간보호센터에 등록한 저소득 아동, 노인, 장애인에게 식사 및 간식을 제공하는 시설에 현금을 지원하는 프로그램이다. CACFP는 참여 어린이 및 성인에게 영양가 있는 식사와 간식을 제공하여 저소득층의 건강증진을 지원하고 있다.

111) 이계임 외(2017), 「정부의 취약계층 농식품 지원체계 개선방안」; 농림축산식품부, 「바우처 관련 해외사례 종합(2022. 11.)」, 부처 사전 제출자료

Federal Register, <https://www.federalregister.gov/documents/2021/07/07/2021-14435/child-and-adult-care-food-program-national-average-payment-rates-day-care-home-food-service-payment>, 검색일자: 2023. 3. 8.

USA Government Benefits, <https://www.benefits.gov/benefit/5871>, 검색일자: 2023. 2. 20.

USDA FNS, <https://www.fns.usda.gov/cacfp/why-cacfp-important>, 검색일자: 2023. 2. 23.

CACFP는 미국 농무부 국립식량농업원(National Institute of Food and Agriculture: NIFA)에 의해 운영되는 자금지원 프로그램이다. 미국 농무부에 의해 각 주에 자금이 지원되고 있으며, 주로 주 정부 교육기관에서 운영을 담당하고 있다. USDA FNS(농무부 식품영양국)은 주 정부가 CACFP 참여 기관을 감독하고 적합한 기술 지원을 제공할 수 있도록 주 관리 자금(SAE)을 제공하고 있다.

지원대상 기준은 ① 어린이집이나 보육시설에 등록한 12세 이하 아동, ② 이주노동자 가구 내 15세 이하 아동, ③ 긴급 보호 기관에 거주하는 18세 이하 아동, ④ 방과 후 돌봄 시설에 등록한 18세 이하 아동, ⑤ 노인주간보호센터에 등록한 60세 이상 성인 또는 장애인이 해당된다.

소득조건은 가구 소득이 연방빈곤선의 185% 미만일 경우 참여 가능하다. SNAP(보충적 영양 지원프로그램), TANF(비상 식품 지원프로그램), FDIPIR(인디언 보호구역 식품공급 프로그램), Head Start 프로그램 참여자는 CACFP와의 중복지원이 허용된다.

지원서비스 및 지원방식을 살펴보면, 참여자가 등록한 기관의 식사 및 간식비에 대해 주 정부가 현금을 지원하는 형식이다. 연방 빈곤선의 130% 이하인 CACFP 참여자는 등록된 기관에서 무료로 식사가 제공되며, 연방 빈곤선의 130~185% 사이인 참여자는 할인된 가격으로 식사를 이용할 수 있다. CACFP와 관련하여, 각 기관은 무료 및 할인가격의 급식에 대한 자격을 결정해야 한다.

지원 금액의 경우 2022년을 기준으로 아침 식사는 33센트~1.97달러, 점심 및 저녁식사는 35센트~3.66달러, 간식은 5센트~1달러를 보조하고 있으며, 2016년 기준 하루 430만 명의 참여자에게 혜택을 제공한 것으로 보고되었다.

4) 노년층 파머스마켓 영양프로그램(Senior Farmers' Market Nutrition Program: SFMNP)¹¹²⁾

SFMNP(Senior Farmers' Market Nutrition Program)은 저소득 노인에게 신선하고 가공되지 않은 과일, 채소, 꿀, 허브 등을 주 정부가 승인한 판매자 혹은 판매처에서 구입

112) 이계임 외(2017), 「정부의 취약계층 농식품 지원체계 개선방안」

USA Government Benefits, <https://www.benefits.gov/benefit/5872>, 검색일자: 2023. 3. 2.

USDA FNS, <https://www.fns.usda.gov/sfmnp/fact-sheet-2021>, 검색일자: 2023. 3. 2.

_____, <https://www.fns.usda.gov/sfmnp/senior-farmers-market-nutrition-program>, 검색일자: 2023. 3. 2.

National Sustainable Agriculture Coalition, <https://sustainableagriculture.net/publications/grassroots-guide/local-food-systems-rural-development/farmers-market-nutrition-program/>, 검색일자: 2023. 3. 8.

할 수 있도록 지원하는 제도이다. 2001년에 시범사업으로 시행된 SFMNP는 2002년 정식 제도로 도입되었으며, 미국 전역이 아닌 일부 주에서만 운영되고 있다.

SFMNP는 USDA에 의해 관리되며 Farm Bill은 프로그램을 위한 연방 자금을 제공한다. 연방 기금의 90%는 식품비용을 지원하고 남은 10%는 주 정부의 프로그램 관리 비용으로 사용하고 있다. 주 정부가 SFMNP의 운영 및 관리 방안을 담은 연간 주 계획을 연방에 제출할 경우, SFMNP에 대한 연방 기금을 받을 수 있다.

지원대상은 가구 소득이 연방 빈곤선의 185% 이하인 60세 이상의 저소득 노인이다. 일부 주 정부의 경우, SFMNP 자격을 부여하는 데 CSFP(농산물 보충 식품프로그램) 또는 SNAP(보충적 영양 지원프로그램)과 같은 프로그램에 참여한 자료를 인정하기도 한다.

지원서비스를 살펴보면, 먼저 지원품목에는 인근 지역 생산 과일과 채소, 꿀, 허브가 해당한다. 보통 주 경계 내에서만 재배되는 농산물을 의미하나, 경계에 인접한 다른 주 지역도 포함해 이용이 가능하다. 이외에도 SFMNP 참여자들을 위한 영양 및 식생활 교육이 함께 이루어지고 있다. 영양 및 식생활 교육을 통해 SFMNP 참여자들이 신선한 과일과 채소를 구입할 수 있도록 격려하여 참여자가 건강한 식단을 설계할 수 있는 방안을 제공한다.

바우처는 주 정부가 승인한 ① 농민 ② 농산물 직판장(파머스마켓) ③ 노변 가판대, ④ 지역사회 지원 농업 프로그램(CSA)에서만 사용이 가능하다. 도매유통업체와 같이 타인이 재배한 농산물을 독점 판매하는 개인은 SFMNP의 식품 판매 자격을 얻을 수 없다.

바우처 지급방식은 SFMNP를 운영하는 주 정부에 따라 상이하며, 지류 쿠폰 책자 형태의 종이 바우처 또는 카드 형태의 전자 바우처가 제공된다. SFMNP 참여자가 바우처를 통해 식품을 구매한 뒤, 식품 판매자 및 판매처는 SFMNP 바우처를 은행 또는 국가 기관에 제출하여 상환을 받는 구조이다.

지원 금액의 경우 가구 또는 개인에게 2019년 기준 연간 최소 20달러에서 최대 50달러가 지급된다. 다만 주 정부는 주 예산 및 민간 기금으로 연방 급부 수준을 보완할 수 있다. 연간 예산은 2020년 회계연도 기준 1,938만달러였으며, 연간 참여자 수는 72만 5,686명으로 나타났다. 세부적으로 1만 4,767명의 농부, 2,401명의 농산물 직판장(파머스마켓), 2,316개의 노변 가판대 및 71개의 CSA가 SFMNP에 적격 판매자로 참여하였다.

제도 운영에 따른 기대효과를 살펴보면, SFMNP 참여자는 자신이 원하는 식품을 구매할 수 있으며, 정부는 저소득층과 노인, 지역 생산자를 동시에 지원할 수 있는 기회로 활용이 가능하다는 점이 있다. 더불어 농산물 직판장(파머스마켓), 노변 가판대, CSA를 통해 농산

물의 국내 소비를 늘려 국내 농산물 시장의 확장을 도모할 수 있다.

나. 유럽연합

1) 유럽 빈민 원조 기금(Fund for European Aid to the Most Deprived: FEAD) (2014~2020)¹¹³⁾

FEAD(Fund for European Aid to the Most Deprived)는 2014년부터 2020년 동안 시행되었다. FEAD는 식품지원을 비롯해 의류, 침구, 위생용품 등의 물질적 지원과 절대 빈곤층의 사회적 통합을 위한 비물질적 지원이 함께 이루어져 극빈층이 빈곤과 사회적 배제에서 벗어날 수 있도록 지원하였다.

FEAD는 MDP(Food Distribution Programme for the Most Deprived Persons of the Community, 지역사회 극빈층 식품분배 프로그램)의 후속 제도이다. 1987년 도입된 MDP는 유럽연합 차원에서 잉여농산물의 공공비축과 절대 빈곤층의 영양보조를 연결하는 농업정책 프로그램으로, 미국 USDA의 다양한 식품영양 지원프로그램과 유사한 성격의 식품분배 프로그램이었다. MDP는 저소득층의 영양 보충을 지원하고 잉여 식량을 해소하여 유럽연합 차원에서 시장을 안정화시키는 것을 목적으로 하였다.

‘유럽2020’의 빈곤경감 목표에 따라 빈곤을 줄이고 사회적 통합을 강화하기 위해 도입된 FEAD는 EU의 27¹¹⁴⁾개 모든 회원국에 도입되었다. 이러한 정책기조의 변화와 맞물려, FEAD의 관리 권한은 과거 MDP의 운영 주체를 맡고 있었던 농업농촌개발총국(Directorate-General for Agriculture and Rural Development, DG AGRI)이 아닌, 고용사회총국

113) Caraher, M.(2015), “The European Union Food Distribution programme for the Most Deprived Persons of the community, 1987~2013: From agricultural policy to social inclusion policy?”; EU(2016), “Reducing Deprivation, Supporting Inclusion: FEAD Case Studies”; 이계임 외(2017) 「정부의 취약계층 농식품 지원체계 개선방안」; European Commission(2019), “Commission staff working document executive summary of the mid-term evaluation of the Fund of European Aid for the Most Deprived”; European Court of Auditors(2019), “FEAD-Fund for European Aid to the Most Deprived: Valuable support but its contribution to reducing poverty is not yet established”; European Commission(2020), “FEAD 2014~2020”; 농림축산식품부, 「바우처 관련 해외사례 종합(2022. 11.)」, 부처 사전 제출자료
ESF news, <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&newsId=9118>, 검색일자: 2023. 2. 20.
European Commission, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1089>, 검색일자: 2023. 2. 23.
_____, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&newsId=9976&furtherNews=yes&langId=en&>, 검색일자: 2023. 2. 23.

114) 영국의 EU 탈퇴 이전 FEAD 참여국은 영국을 포함한 총 28개국이었음

(Directorate-General for Employment, Social Affairs & Inclusion, DG EMPL)으로 이전되었다. 하지만 FEAD 총예산의 83.5%가 식량지원에 사용된 점을 고려할 때, FEAD는 전신인 MDP의 기조를 상당부분 유지한 것으로 볼 수 있다.

참여 자격 기준은 국가마다 상이하나, 일반적으로 빈곤선 이하의 절대 빈곤층을 대상으로 하였다.

운영유형은 ‘OP I’과 ‘OP II’로 구분된다. FEAD 참여국은 두 가지 유형의 프로그램 중 하나를 선택하거나 두 가지 유형을 모두 운영할 수 있었으나 실제로 OP I과 OP II를 함께 시행한 국가는 없었다. 운영유형에 따른 지원항목을 살펴보면, OP I은 ① 식품 ② 기초 생필품 ③ 식품과 기초 생필품 지원이 이루어졌으며, OP II에서는 식품 및 기초 생필품 지원과 같은 물질적 지원 없이 저소득층을 위한 ④ 사회적 포용 정책만이 시행되었다.

FEAD를 통한 식품 지원은 유럽연합 27개국¹¹⁵⁾ 중 22개국에서 이루어졌다. 식품 지원은 곡물, 유제품, 분유, 설탕, 육류, 채소, 이유식, 식용유 등을 꾸러미, 식사, 기부식품의 수집 및 배분 등의 다양한 형태로 제공되었다. 생필품의 경우 기초 위생용품, 의류, 침낭, 학용품 등이 포함된다. 이외에도 대부분의 국가에서 FEAD를 통해 식품 지원과 함께 참여자에게 건강한 식생활 교육, 재무상담, 심리상담, 사회복지 프로그램 안내 등 건강한 사회구성원으로서 필요한 지원을 병행하였다. EU 회원국별 FEAD 지원유형 및 지원항목을 정리하면 <표 II-43>과 같다.

〈표 II-43〉 EU 회원국별 FEAD 운영유형 및 지원항목

지원유형	지원항목	국가명
OP I ¹⁾	식품	벨기에, 불가리아, 에스토니아, 스페인, 핀란드, 프랑스, 이탈리아, 몰타, 폴란드, 포르투갈, 슬로베니아(11)
	기초 생필품 지원	오스트리아(1)
	식품 & 기초 생필품 지원	키프로스, 체코, 그리스, 크로아티아, 헝가리, 아일랜드, 리투아니아, 룩셈부르크, 라트비아, 루마니아, 슬로바키아(11)
OP II ²⁾	사회적 포용	독일, 덴마크, 네덜란드, 스웨덴(4)

주: 1. EU 탈퇴 이전 영국은 FEAD의 OP I 프로그램을 운영하였음

2. OP II는 식품 및 기초 생필품 지원과 같은 물질적 지원 없이 오직 저소득층을 위한 사회적 포용 정책만을 시행함

자료: European Court of Auditors(2019) p. 10~13; European Commission(2020) p. 2를 바탕으로 연구진이 재구성함

115) 영국은 EU를 탈퇴(2020. 1. 31.)하면서 EU의 자금지원으로 시행되던 FEAD의 운영을 중단하였음. 이러한 결과로, FEAD 종료(2020. 12. 31.) 이후 발간된 FEAD 사례집 및 성과 보고서에는 영국이 제외되었으나, 영국의 EU 탈퇴 이전 작성된 European Court of Auditors(2019) p. 12에 따르면, 영국은 FEAD 참여 당시 OP I을 운영한 것으로 보고됨

FEAD 모범사례 중 식품 관련 사례를 정리하면 <표 II-44>와 같다.

〈표 II-44〉 FEAD 모범사례 중 식품 관련 사례

국가	내용
벨기에	• 식품과 함께 사회서비스의 효과적 제공 - 사회복지 관련 정보 및 상담서비스 제공 • 균형 잡힌 FEAD 식품꾸러미를 위한 협력적 선별과정 - 레시피 제공, 품목의 다양화, 지속가능한 식재료의 우선구매(지속가능한 수산물/공정무역 우선구매, 팜유/GMO/식품첨가물/당분 고려)
프랑스	• 디지털화를 통한 자료 수집 향상 지원을 위한 소프트웨어 - 4대 식품구호기구인 Restos du Coeur 사례
룩셈부르크	• 최종 수혜자가 식품 품목 선택이 가능한 사회적 식료품점에서 지원품을 배분 - 시중가격의 1/3로 판매하는 사회적 식료품점에서 다양한 상품을 제공(FEAD 제공품은 무료)함으로써 낙인효과 방지
폴란드	• 요리기술 개선, 식품낭비 경감, 영양인식 증진을 위한 워크숍 - 푸드뱅크가 주최하는 워크숍: 전국의 지역복지센터 등지에서 개최(3시간, 약 20여 명 참여)
슬로바키아	• 식품지원과 동시적 상담서비스의 결합 - OP I 을 선택한 슬로바키아에서 꾸러미 배송 시에 배송원이 상담서비스(저장법/조리법, 건강한 식사, 위생습관 등)를 동시에 제공
핀란드	• 셰프의 비법: 식품과 함께 레시피북 나눠주기 - 10쪽짜리 레시피북이 꾸러미 속에 들어있음 • 원격 농촌 지역에서의 식품지원품 배달 - 자원봉사자들이 100km 거리를 직접 가정 배송 - 꾸러미 구성(성인용/아동용): 밀가루, 빵가루, 마카로니, 즉석파스타, 빵, 죽가루, 무슬리, 콩스프, 육가공품(돼지/소), 분유

자료: EU(2016); 이계임 외(2017) p. 154~155에서 재인용

전달체계를 살펴보면, 각국 정부는 식량과 구호품을 직접 구매하여 협력기관에 공급하거나, 협력기관이 구호 식품을 구매할 수 있도록 자금을 지원하였다. 공공기관 및 비영리기관과 같은 협력기관은 구호 식품을 직접 배분하거나 또 다른 협력 기관을 거쳐 배분이 가능한 구조였다.

예산규모의 경우 EU 자금은 38억유로가 투입되었으며, EU 회원국의 기부금을 포함하면 FEAD 제도 운영에 총 45억유로가 사용된 것으로 보고되었다. 이외에도 2014년부터 2017년까지의 FEAD 운영을 살펴본 ‘FEAD 중간평가’ 결과, 연간 평균 참여자 수는 약 1,270만 명으로 나타났다.

운영 효과는 다음과 같다. 2014년부터 2017년까지의 FEAD 운영을 살펴본 ‘FEAD 중

간평가' 결과, 절대 빈곤층에게 식량과 기본 물질적 지원을 제공하여 빈곤 완화에 기여한 것으로 나타났다. 특히 빈곤 위험도가 높은 아동을 양육하는 가정, 저소득 노인, 노숙자, 장애인 및 이민자와 같이 공적 서비스 지원의 사각지대에 놓일 가능성이 높은 사람들에게 주된 지원이 이루어졌다는 점에서 제도의 함의를 갖는다. 더불어 FEAD는 식품지원을 비롯해 의류, 침구, 위생용품 등의 기초 생필품을 지원할 뿐만 아니라, 절대 빈곤층의 사회적 통합을 위한 비물질적 지원이 함께 이루어져 극빈층의 사회적 통합을 지원했다는 점에서 의의가 있다.

한편 FEAD는 2014년부터 2020년까지 운영되었으며, 2021년부터는 '유럽 사회 기금 플러스(European Social Fund Plus, ESF+)'로 통합되었다. 2021년부터 2027년까지 운영되는 ESF+는 사회적 포용을 위해 저소득층에게 다양한 지원을 수행한다는 점에서 식품 지원과 더불어 저소득층의 사회통합을 지원했던 FEAD의 목적과 유사하다고 볼 수 있다. 그러나 ESF+는 주로 직업 교육, 능력 개발, 일자리 창출, 사회 통합 등 다양한 영역에 걸쳐 지원을 제공한다는 점에서 예산 대부분이 저소득층 식품지원에 지출되었던 FEAD와는 차이가 있다.

다. 영국

1) 건강한 출발 프로그램(Healthy Start)¹¹⁶⁾

Healthy Start는 저소득층이 건강한 식습관을 갖기 어려운 구조적 문제를 해결하기 위해 2006년에 영국에서 도입한 제도이며, 영국 보건사회복지부(Department of Health and Social Care, DHSC)에서 담당하고 있다.

참여 대상은 저소득 임신부 및 4세 미만의 아동이며, 구체적인 참여 대상은 두 가지로

116) 이계임 외(2017), 「정부의 취약계층 농식품 지원체계 개선방안」; Defeyter, M. A. et al.,(2022), The bungled digitisation of Healthy Start is hampering low income families' access to healthy food: 농림축산식품부, 「바우처 관련 해외사례 종합(2022. 11.)」, 부처 사전 제출자료

NHS Healthy Start, <https://www.healthystart.nhs.uk/frequently-asked-questions/applying-for-healthy-start-faqs/>, 검색일자: 2023. 2. 16.

_____, <https://www.healthystart.nhs.uk/frequently-asked-questions/the-new-healthy-start-scheme/>, 검색일자: 2023. 2. 16.

_____, <https://www.healthystart.nhs.uk/how-to-apply/>, 검색일자: 2023.2.21.

_____, <https://www.healthystart.nhs.uk/what-youll-get-and-how-to-shop/>, 검색일자: 2023. 2. 21.

_____, <https://www.healthystart.nhs.uk/what-you-should-buy/>, 검색일자: 2023. 2. 21.

UK Government, <https://www.gov.uk/healthy-start>, 검색일자: 2023. 2. 16.

구분하여 살펴볼 수 있다. 첫째, 임신 기간이 10주 이상인 임신 여성 또는 4세 미만의 아동을 양육하는 가구는 다음의 기준 중 한 가지 이상 충족해야 한다. ① 가구의 월 순소득(take-home pay)이 408파운드 이하이며 통합급여(Universal Credit)를 받는 경우 ② 소득지원을 받는 경우 ③ 구직수당(Jobseeker's Allowance, JSA)을 받는 경우 ④ 연금공제(Pension Credit)를 받는 경우(자녀추가 포함) ⑤ WTC run-on(근로세액공제를 수령 중, 본인 혹은 가족의 근로시간이 주당 16시간 미만으로 단축되면 4주 동안 지급)을 받으나 자녀 세액 공제(Child Tax Credit, CTC)를 받지 못하는 경우이다.

둘째, 임신 기간이 10주 이상인 여성은 다음의 기준 중 한 개 이상 충족해야 한다. ① 가구의 연 소득이 1만 6,190파운드 이하이며, CTC를 받지만 근로 세액 공제(Working Tax Credit, WTC)는 받지 못하는 경우 ② 소득과 관련된 고용 및 지원 수당(Employment and Support Allowance, ESA)을 받는 경우이며 ③ 18세 미만 임신부의 경우 다른 기준을 만족하지 않아도 프로그램에 참여할 수 있다. Healthy Start 지원대상의 세부 요건을 정리하면 <표 II-45>와 같다.

〈표 II-45〉 영국 Healthy Start 참여 대상 요건

1. 임신 기간이 10주 이상인 임신 여성 또는 4세 미만의 아동을 양육하는 가구	2. 임신 기간이 10주 이상인 여성
① 가구의 월 순소득(take-home pay)이 408파운드 이하이며, 통합급여(Universal Credit)를 받는 경우 ② 소득지원을 받는 경우 ③ 구직수당(JSA)을 받는 경우 ④ 연금공제(Pension Credit)를 받는 경우(자녀추가 포함) ⑤ WTC run-on ¹⁾ 을 받으나 자녀 세액 공제(CTC)를 받지 못하는 경우 중 하나라도 충족하는 경우	① 가구의 연 소득이 1만 6,190파운드 이하이며, 자녀 세액 공제(CTC)를 받지만 근로 세액 공제(WTC)는 받지 못하는 경우 ② 소득과 관련된 고용 및 지원 수당(ESA)을 받는 경우 ③ 18세 미만 임신부 ²⁾ 중 하나라도 충족하는 경우

주: 1) 근로세액공제 수령 중, 본인 혹은 가족의 근로시간이 주당 16시간 미만으로 단축되면 4주 동안 지급

2) 18세 미만 임신부의 경우 타 기준을 충족하지 않더라도 Healthy Start 프로그램에 참여 가능

자료: NHS Healthy Start, <https://www.healthystart.nhs.uk/how-to-apply/>, 검색일자: 2023. 2. 21.을 바탕으로 연구진이 작성함

지원품목은 ① 우유 ② 과일 및 채소 ③ 조제분유 ④ 비타민이 있다. 우유는 향료 혹은 색소가 첨가된 우유, 연유, 식물성 우유, 분유(영아용 조제분유가 아닌 경우) 등은 제외된다. 과일 및 채소는 지방, 소금, 설탕 또는 향료(통조림 토마토, 허브, 칠리소스에 담긴 강낭콩 등)가 첨가된 과일 및 채소 등은 제외된다. 조제분유의 경우 젖소에서 착유하여 제조

한 분류가 아닌, 조제분유나 포장용기에 ‘6개월 이상 아기용’이라고 표시된 조제분유는 제외된다. 비타민은 8주마다 ‘Healthy Start 비타민’이 무료로 제공되며, 여성용과 아동용 비타민이 별도로 지원된다. Healthy Start에서 구매 가능 및 구매 불가 식품으로 구분하여 정리하면 <표 II-46>과 같다.

<표 II-46> 영국 Healthy Start 구매 가능 및 구매 불가 식품 구분

품목	구매 가능 항목	구매 불가 항목
우유	저온살균, 멸균, 장기보존 또는 고온처리 된 흰 우유	향료 또는 색소 첨가 우유, 연유, 식물성 우유, 분유 (영아용 조제분유 제외) 등
과일 및 채소	• 신선, 냉동 또는 통조림 형태의 과일 및 채소 • 다져진 과일 및 채소 • 과일 주스에 담긴 과일 • 물에 담긴 과일 및 채소 • 신선, 건조 또는 통조림 형태의 콩	• 지방, 소금, 설탕 또는 향료(통조림 토마토, 허브, 칠리 소스에 담긴 강낭콩 등)가 첨가된 과일 및 채소 • 주스, 스무디 또는 미리 조리된 과일 및 채소 • 시럽에 절여진 과일
조제분유	젖소에서 착유하여 제조한 분유 1단계(출생 시 부터 먹을 수 있는)만 해당	포장용기에 ‘6개월 이상 아기용’이라고 표시된 조제 분유

자료: NHS Healthy Start, <https://www.healthystart.nhs.uk/what-you-should-buy/>, 검색일자: 2023. 2. 21.을 바탕으로 연구진이 작성함

지급형태는 과거 우편을 통해 종이 바우처가 지급되었으나, 2021년 9월부터는 카드 형태의 전자 바우처로 지원방식이 점진적으로 전환되었다. 2022년 3월 말부터는 오직 카드 형태로만 지급되고 있으며 지원금은 4주 간격으로 Healthy Start 카드에 자동으로 충전된다. 종이 바우처의 경우 최소결제금액이 4.25파운드였으나, 카드형 전자 바우처는 별도의 최소결제금액 제한이 없으며 잔액 관리가 가능한 이점이 있다.

식품 구매 시 사용처는 우유, 유아용 조제분유, 과일, 야채를 파는 대부분의 상점(슈퍼마켓, 편의점, 청과물상점, 유제품 판매점, 정육점, 약국, 시장 등)이며, 마스터 카드® (Mastercard®) 사용이 가능한 상점에서 식품 구매가 가능하다. 2023년 기준 온라인 구매는 불가능하다.

비타민의 경우 Healthy Start 비타민 서비스를 운영하는 약국, 병원, 기관 등에서 Healthy Start 카드를 제시하면 무료로 수령이 가능하다. 각 지역에 위치한 Healthy Start 비타민 서비스 운영 장소를 알고 싶다면 조산사 또는 방문 간호사에게 문의하거나 Healthy Start 홈페이지를 방문하면 관련 정보를 얻을 수 있다.

지원 금액은 2023년 기준 임신 10주차 이상 출산 이전 여성은 매주 4.25파운드가 지급

되며 1세 미만의 영아는 매주 8.5파운드, 1세 이상 4세 미만 아동은 매주 4.25파운드가 지급된다.

제도의 운영 효과는 다음과 같다. Healthy Start에 참여한 임신 및 출산 여성은 해당 사업의 전신인 Welfare Food Scheme에 참여한 여성에 비해 열량, 철분, 칼슘, 엽산, 비타민 C 섭취량이 더 많은 것으로 나타났다. 또한 Healthy Start 참여자들은 철분, 엽산, 칼슘, 비타민 C의 권장 섭취량을 충족하는 비율이 더 높았으며, 과일 및 채소의 하루 섭취량이 더 많은 것으로 보고되었다. 한편 과일과 채소를 살 수 있는 바우처의 공급에도 Healthy Start 참여자는 영국인 평균에 비해 과일 및 채소 섭취량이 낮은 것으로 보고되었으나, 총열량 및 다른 영양소 섭취는 Healthy Start 참여자와 영국인 평균 간 차이가 없는 것으로 나타났다.

〈표 II-47〉 해외 취약계층 대상 식품지원제도 비교

국가	제도	자격요건	지원방식 / 지원금액	지원내용
미국	보충적 영양지원 프로그램 (SNAP)	① <u>자산조건</u> : 2023년 기준 2,750달러 미만, 가구원 중 한 명 이상이 60세 이상 노인 또는 장애인이면 4,250달러 미만 ② <u>소득조건</u> : 가구별 총소득이 연방빈곤선의 130% 미만, 순소득은 연방빈곤선의 100% 미만 ③ <u>근로조건</u> : 일자리 등록, 자발적으로 일을 그만두거나 근로시간을 단축하지 않을 것, 일자리 제의 수락, 직업훈련 프로그램 참여 중 한 가지 ④ <u>이민신분조건</u> : 미국 시민권자 및 합법적으로 거주하는 특정 비시민권자 * 네 가지 조건 모두 충족 필수	전자 바우처(EBT 카드) 〈2023년 기준〉 월 최대 책정액 - 1인 가구: 281달러 - 2인 가구: 516달러 - 3인 가구: 740달러 - 4인 가구: 939달러 등 월 평균 지원금액 - 1인당 187달러	① <u>식품구매 지원</u> : 과일, 채소, 육류, 가금류, 생선, 유제품, 빵, 시리얼, 스낵식품류, 무알코올 음료 등 - 사용처: SNAP 인증 식품점 ② <u>영양교육(SNAP-Ed) 지원</u> : 건강한 식품의 선택/조리/섭취 및 활발한 신체활동 장려를 위한 교육을 온/오프라인으로 진행(주 정부별 커리큘럼 상이) ③ <u>직업훈련(SNAP E&T) 지원</u> : 근로 가능한 성인을 대상으로 한 직업훈련 프로그램 실시
	여성·영유아·아동 특별보충영양 프로그램 (WIC)	① <u>지원대상 기준</u> : 임신/수유부, 수유하고 있지 않은 출산부, 5세 미만의 영·유아 ② <u>거주요건</u> : 신청자는 현지 서비스 지역에 거주하고, 해당 지역 내 서비스를 운영하는 WIC 기관에 신청 할 것 (일정기간 해당 지역 거주 의무 없음) ③ <u>소득조건</u> : 가구 소득이 연방빈곤선의 185% 미만 ④ <u>영양 위험 요인</u> : 빈혈, 저혈압, 저체중 등이 있는 경우 * 네 가지 조건 모두 충족 필수	전자 바우처(eWIC 카드) 〈2023년 기준〉 월 평균 지원금액 - 1인당 약 51.6달러	① <u>식품구매 지원</u> : 과일, 채소, 달걀, 우유, 치즈, 주스, (통조림)생선, (건조/통조림)콩·피넛버터, 시리얼, 통곡물 빵 등 - 사용처: WIC 공인 식품점과 농산물 시장 ② <u>건강서비스 지원</u> : 건강검진, 영양 및 수유상담, 면역검사 및 예방접종 등
	아동·성인 돌봄 식품 프로그램 (CACFP)	① <u>지원대상 기준</u> : 어린이집/보육시설에 등록된 12세 이하 아동, 이주노동자 가구 내 15세 이하 아동, 긴급보호 기관에 거주하는 18세 이하 아동, 방과 후 돌봄 시설에 등록된 18세 이하 아동, 노인주간보호센터에 등록된 60세 이상 성인 또는 장애인 ② <u>소득조건</u> : 가구 소득이 연방빈곤선의 185% 미만	현금보조 〈2022년 기준〉 - 아침식사: 33센트~1.97달러 - 점심/저녁식사: 35센트~3.66달러 - 간식: 5센트~1달러	* <u>참여자</u> 가 등록된 기관에서 식사와 간식 제공 - 연방 빈곤선의 130% 이하: 무료이용 - 연방 빈곤선의 130~185%: 할인된 금액으로 이용

〈표 II-47〉의 계속

국가	제도	자격요건	지원방식 / 지원금액	지원내용
미국	고령자 파머스마켓 영양프로그램 (SFMNP)	① 지원대상 기준: 60세 이상의 노인 ② 소득조건: 가구 소득이 연방 빈곤선의 185% 이하	종이 바우처(쿠폰 책자) 또는 전자 바우처(카드) * 주 정부별 상이	① <u>식품구매 지원</u> : 인근 지역 생산 과일, 채소, 꿀, 허브 - 사용처: 주 정부 승인을 받은 농민, 농산물직판장 (파머스 마켓), 노변 가판대, 지역사회지원 농업 프 로그램(CSA) ② <u>영양 및 식생활 교육 지원</u> : 신선한 과일 및 채소 구입 독려, 건강한 식단 설계 방안 제공
			〈2019년 기준〉 - 연간 최소 20~최대 50달러	
EU	유럽 빈민 원조 기금 (FEAD)	빈곤선 이하의 절대 빈곤층 * EU 회원국별 상이	현물	① <u>식품 지원</u> : 곡물, 유제품, 분유, 설탕, 육류, 채소, 이 유식, 식용유 등을 꾸러미, 식사, 기부식품의 수집 및 배분 등 다양한 형태로 제공 ② <u>기초 생필품 지원</u> : 위생용품, 의류, 침낭, 학용품 등 ③ <u>식품과 기초 생필품 모두 지원</u> ④ <u>사회적 포용</u> : 식품 등 물질적 지원 없이 저소득층 사 회통합 정책만을 시행 운영유형으로 'OP I (①~③)'과 'OP II (④)' 의 중복 선 택이 가능했으나, 실제 두 유형을 병행한 국가는 없었음
			국가별 상이	
영국	건강한 출발 프로그램 (Healthy Start)	① 임신 10주 이상인 여성 또는 4세 미만의 아동을 양육 하는 가구: 가구 월 순소득이 408파운드 이하이며 통 합급여를 받는 경우, 소득지원/구직수당/연금공제 (자녀추가 포함) 중 하나를 받는 경우, WTC run-on 을 받으나 자녀 세액 공제를 받지 못하는 경우 * 한 가지 조건 이상 충족 필수 ② 임신 10주 이상인 여성: 가구의 연 소득이 1만 6,190 파운드 이하이며 자녀 세액 공제를 받으나 근로 세액 공제는 받지 못하는 경우, 소득관련 고용 및 지원 수당 을 받는 경우, 18세 이하 임신부 * 한 가지 조건 이상 충족 필수	전자 바우처 (Healthy Start 카드) * 4주 간격 자동 충전	* <u>식품구매 지원</u> : 우유, 과일 및 채소, 조제분유, 비타민 - 사용처: 마스터 카드® 사용이 가능한 대부분의 상점 (슈퍼마켓, 편의점, 청과물상점, 유제품 판매점, 정육 점, 약국, 시장 등) - 비타민 수령처: Healthy Start 비타민 서비스 운영 하는 약국, 병원, 기관 등(Healthy Start 카드 제시 시 8주마다 무료 수령)
			〈2023년 기준〉 - 임신 10주 이상 출산 전 여성: 매주 4.25파운드 - 1세 미만의 영아: 매주 8.5파운드 - 1세 이상 4세 미만 아동: 매주 4.25파운드	

자료: 해당 장에서 논의된 자료를 기반으로 연구진이 작성함

6. 예비타당성조사의 주요 쟁점

가. 경제사회 환경 분석에 관한 주요 쟁점

경제사회 환경 분석 평가영역과 관련하여 본 사업의 주요 쟁점사항은 다음과 같다. 첫째, 불확실성 증가에 따른 재정수요 증가와 사업의 시급성에 대한 확인이 필요하다. 거시경제의 불확실성, 경제 위기 상시화로 인한 재정역할 증가가 요구되는 가운데, 농식품바우처 지원사업의 우선순위에 대한 정책적 판단근거 확보가 관건일 것으로 판단된다. 농식품바우처 지원을 통한 취약계층 보호와 사회안전망 구축은 재정의 자동안정화 장치로서의 기능을 수행할 것으로 전망되며, 국민의 기초 건강관리를 통한 식생활 개선은 중장기적으로 질병 예방에도 도움이 될 것으로 보인다. 나아가 농민들의 숙원사업인 농식품의 안정적인 수급에도 일정부분 기여하여 농가소득에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 전망된다. 다만 국가채무가 빠르게 증가하고 있는 가운데 경직성 경비 사업인 본 사업의 시급성을 설명하기 위해서는 타 식품지원 제도와 대체성 여부, 현금지원 의무지출 경비의 증가추이, 저소득층 임금 보조 성격의 지원제도와 중복성 여부 등을 면밀히 검토해야 할 것으로 판단된다. 특히 본 사업의 대상을 플랫폼으로 하여 기타 분야의 재정지원 논의가 가능할 수 있으므로 농식품바우처 사업은 지원의 규모나 파급력이 큰 사업에 해당하기 때문에 사업의 시급성 및 필요성에 대한 심도 깊은 검토가 필요하다.

둘째, 농식품바우처 지원 사업이 우리나라가 현재 직면한 경제사회문제를 해결하기 위하여 기획된 사업으로 볼 수 있는지에 대한 검토가 필요하다. 선진국 대비 전국민의 영양상태, 비만도, 영아사망률, 예방접종률, 보건비용 지출비중 등 다양한 지표를 통한 영양공급 실태와 소득구간별 연령별 지역별 격차 등에 대한 근거를 확인할 필요가 있다. 특히 주무부처가 제출한 2022년 농식품바우처 건강식생활 효과분석 자료에 따르면, DID 분석방법, 가계부조사 자료 활용 등을 통해 농식품바우처로 인하여 '건강식생활지수'에 통계적으로 유의하게 긍정적인 영향(0.327***)을 미치는 것으로 분석된 바 있어 이에 대한 확인 및 재검토가 필요하다. 또한 그간 유사한 농식품 지원 사업에서의 지원성과를 파악하고 타 농식품 지원 사업에서의 지원규모가 불충분한지, 그리고 본 사업의 기여도 부분과 어떠한 차별성을 갖고 있는지를 검토할 필요가 있다.

또한 주무부처가 제출한 2021년 시범사업 분석결과 자료에 따르면, 농식품바우처 시행으로 농업생산액은 기준 시나리오(베이스라인) 대비 264억~286억원(0.05%) 증가, 농가소

득은 1만 5,500~1만 6,800원(0.04%) 증가, 농업소득은 기준 시나리오 대비 0.14% 증가할 것으로 추정된다. 이러한 추정 결과와 같이 본 사업을 통한 농식품 지원이 궁극적으로 ① 농가당 소득증가로 이어질 것인지 ② 유통업 마진 확대로만 이어지는 것은 아닌지 ③ 질적인 소비자 후생 증가가 가능한 것인지 ④ 대상 식품의 확대 가능성(육류 등)은 없는지 등 농가소득 확보수단, 농식품 수급 불안정 대책 지원 효과에 대한 검토와 함께 기존 제도와 의 상충 및 보완 효과가 충분히 검토되어야 할 것으로 판단된다.

셋째, 본 사업은 지자체 및 민간 경상이전 성격 사업으로 재정경직성 및 지자체 재원조달여력에 대해 살펴볼 필요가 있다. 특히 경상이전 사업의 경우 재정경직성의 주요 원인으로 작용할 가능성이 있으므로 ‘대상’과 ‘단가’ 선정 시 대내외적인 경제 환경 고려가 충분히 이루어져야 할 것이다. 사업계획상의 사업규모는 매년 약 1.2조원이고 중앙과 지방의 재정부담은 50%씩 설계되어 있어, 농식품바우처의 도입은 중앙과 지방의 재정부담을 압박하는 요인으로 작용할 가능성이 높을 것으로 판단된다. 또한 본 사업은 성격상 ‘지원대상’ 선정과 ‘지원단가’ 조정의 유연성이 높지 않을 수 있으므로, 경제사회 여건 변화 시 대응할 수 있도록 조정기제를 마련하도록 하는 것이 매우 중요할 것이다. 사업의 특성상 한번 도입이 되면 사실상 폐지가 어려운 측면이 있으므로, 절대규모가 큰 사업인만큼 지자체 재정 부담 설계가 관건일 수 있다. 사업계획상 지방자치단체의 재정 부담이 50%로 설계되었는데 이는 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」에 근거하여 기존 국고보조사업의 기준보조율을 고려한 것으로 개별 기초지자체의 재정여건은 고려되지 않은 상태로 판단된다. 따라서 재정의 지속가능성 측면에서 중앙 지방간 재원출처에 대한 중장기 계획 여부가 중요한 판단사항에 해당할 것이다. 이와 더불어, 사업계획에서는 농식품바우처 신청·접수 등의 업무 담당인원으로 기초지자체 단위로 각 1명을 기준으로 제시하였는데, 유통공사 인프라 활용 여부가 뒷받침되는 정도에 따라 추가인력 요구도 있을 것으로 전망되는 상황이다. 사업초기 인력 선정이 중요하므로 유통공사 등과의 업무분장 등을 고려하여 지자체 부담을 최소화할 필요가 있을 것으로 판단되므로 지자체 인력소요 측면에서의 사업계획 검토가 필요하다.

이러한 쟁점사항들에 대한 검토를 위해 본 조사에서는 먼저 거시자료 분석을 통해 2023년 이후 경제전망 및 재정전망치에서 가정하고 있는 대내외 경제 환경을 분석할 예정이다. 불확실성 증가로 인한 재정지원 규모 급증 패턴 분석 등 국제기구 및 국내 경제동향 자료를 검토하고, 2023년 낮은 실질경제성장률, 높은 물가상승률이 전망되는 가운데 저소득층 식

품지원 사업의 실질적 후생증가 논의를 위한 기초자료를 분석하고자 한다. 또한 각 부문별 미시자료와 더불어 코로나19와 같은 긴급 재난위기에 대응할 수 있는 우리나라의 회복탄력성 파악을 위한 국제기구 보고서 활용 및 국내 코로나 분석 보고서 기준 문헌을 검토할 예정이다. 이에 기반하여 위기 시 국가의 긴급지원 규모 폭이 커지고 있는 상황에서 재정 역할의 중요성과 국가대응정도, 그러한 대응이 가능한 거버넌스 위상 정도를 논의하고, 국민 건강증진 목적의 국내외 사업 부분 검토와 시범사업 효과성 분석결과의 강건성 확인 등을 진행할 예정이다.

마지막으로 재정의 지속 가능성을 검토하기 위해 중앙 및 지방자치단체의 재정현황과 향후 중기재정전망에 따른 재정부담 가능성을 확인하고자 한다. 국가재정부문의 재정수지, 국가채무, 국세세입 동향 등을 파악하고 현재 국가의 재정지속가능성에 대한 국내외 연구를 정리하면서, 본 사업과 연계한 경직성 사업, 의무지출 사업 확대 추이를 분석할 것이다. 특히, 본 사업은 시범사업과는 달리 전 지방자치단체의 재정부담이 증가하며, ‘노령인구 비중이 높은 비수도권의 기초자치단체’ 추가 재정부담 확대가 가장 클 것으로 전망됨에 따라 본 사업 수행 후 지역 간 비대칭적 재정부담이 확대될 것으로 추정된다. 따라서 지자체 재정부담 확대부분 추이 분석을 통해 도시지역과 농촌지역 재정부담 현황과 추가 확대 규모 추정 등 일정부분 전망작업이 필요할 것으로 예상되는 바이다.

나. 사업설계의 적정성에 관한 주요 쟁점

1) 사업목표의 적절성 및 시급성 관련

본 조사에서는 사업계획 검토를 통해 사업목표의 명확성, 목표달성의 가능성 및 정부 정책과의 연계성을 살펴보고자 한다. 주무부처는 본 사업의 사업목표로서 저소득층의 식생활 개선 및 삶의 질 제고와 국가 식량수급체계의 안정성과 식량안보 강화를 제시하고 있다. 첫 번째 목표인 식생활 및 삶의 질 개선의 달성을 위하여 본 사업은 농식품바우처 제공과 식생활 교육을 정책수단으로 제시하고 있어 이 두 가지 정책이 명확하게 제시되어 있는지, 목표달성에 적절한지에 대한 확인이 필요해 보인다. 특히 식생활 및 삶의 질 개선에 대한 평가는 다소 주관적이며 단기적으로 확인할 수 없다는 문제가 있어 측정이 어려운 점이 있을 것으로 예상되어 성과지표 설정이 적절한지 여부를 살펴볼 필요성이 있어 보인다. 더불어 본 사업의 차별점으로 강조되고 있는 식생활교육은 보조적인 수단으로 제시되었지만

사업의 효과성과 밀접한 연관성이 있는 중요한 정책수단으로 보여 이에 대한 계획이 적절하게 수립되어 있는지에 대한 검토가 필요하다.

두 번째 목표인 식량수급체계의 안정성과 식량안보 강화와 관련하여서는 농식품바우처 사용의 쏠림현상으로 인해 특정 농가만 혜택을 받을 수 있는 가능성을 고려할 필요가 있어 보인다. 또한 관련 성과지표가 포함되어 있지 않아 추가적인 지표 제안이 필요할 것으로 예상된다.

2) 지원대상의 적정성 관련

본 사업은 수혜대상으로 중위소득 50% 이하의 기초생활수급대상자 및 차상위계층으로 설정하고 있어 다소 명확하게 정의되어 있으나 영양 섭취 현황이 본 사업에서 정하고 있는 소득 수준과 반드시 일치하지 않을 가능성도 있어 지원대상에게 보충적으로 신선 농식품을 제공해야 할 필요(수요)가 존재하는지에 대한 검토가 필요하다. 본 사업계획에는 수혜대상에 대한 식품지원의 타당성이 저소득층과 고소득층간 식품비 지출격차와 건강상태의 격차에 있다고 주장하고 있어 이러한 논리에 따라서 다음의 두 가지 쟁점에서 적정성을 살펴보고자 한다.

첫째, 수혜대상자들과 비수혜 대상자들 간에 식품소비 측면에서의 격차가 존재하는 지를 살펴볼 필요가 있다. 본 사업계획은 소득의 격차가 식품소비의 격차로 이어지는 현상을 사업의 필요성으로 제시하고 있다. 질병관리청 발간보고서 참고, 전문가 의견 수렴 등을 통해서 우리나라의 평균적인 식품안정성 확보수준을 파악하고, 소득계층별 식품안정성 확보에 격차가 존재하는지 살펴볼 필요가 있다. 더불어 본 사업이 이미 식품비가 포함된 생계급여를 수급하고 있는 중위소득 30% 이하의 수급대상자를 포함하고 있다는 것에 주안점을 두고, 식품비에 더하여 추가적으로 식품을 제공해야 할 필요성(수요)을 검토할 필요가 있다. 「2019년도 국민건강영양조사」를 활용하여 기초생활수급자 중 중위소득 30% 이하, 중위소득 30~50% 이하로 수혜대상을 나누어 식품안정성에 격차가 존재하는지 검토하고자 한다.

둘째, 수혜대상자들과 비수혜 대상자들 간에 식품섭취와 관련된 건강상에서의 문제가 발생하는지를 살펴볼 필요가 있다. 사업계획에는 경제적 취약계층이 고혈압, 당뇨병, 고지혈증에서 높은 유병률을 보이고 있다고 보고하고 있다. 이를 「2019년도 국민건강영양조사」를 활용하여 기초생활수급 여부 및 소득을 기준으로 대상을 세분화하여 해당 질병의 유병률에서 차이가 존재하는지를 살펴보고자 한다. 그 과정에서 해당 질병들의 경우 노인층의 유

병률이 높다는 점을 감안하여 연령효과를 통제하여 저소득층의 높은 유병률이 소득으로 인한 것인지 연령으로 인한 것인지 또한 분리하여도 살펴보고자 한다.

셋째, 본 사업의 수혜대상은 중위소득 50% 이하 가구로 기초생활수급자와 차상위계층을 포함하고 있으나, 기초생활수급자가 다수를 이룰 것으로 예상된다. 기초생활수급자 중에서도 생계급여를 수급하는 가구, 노인가구, 1인 가구가 다수를 이룰 것으로 예상되어 이에 대한 검토가 필요하다. 실질적인 수혜자가 노인가구일 경우 식재료 제공보다는 가공식품 제공(도시락 등)을 선호할 가능성 존재하여 지원대상의 특성을 고려할 때 농식품바우처를 통한 보조 방식이 효율적인지에 대한 검토가 필요하다. 또한 유사한 지원체계의 혜택을 받고 있을 가능성이 있어 이에 대한 중복성 확인이 필요할 것으로 판단된다.

마지막으로 사업대상임에도 혜택을 받지 못할 가능성(사각지대)과 사업대상이 아닌 자가 혜택을 받을 가능성(누수)여부에 대한 검토가 필요하다. 사각지대의 가능성은 수혜대상자의 제도에 대한 인지정도, 신청의 유용성 등을 통해 검토하고, 누수 여부의 경우 수혜자격 득실을 유동적으로 반영할 수 있는지 여부 등으로 살펴볼 예정이다.

3) 추진방법과 전달체계의 적절성 관련

추진방법의 적절성과 관련해서, 본 사업의 지원금액 및 지원방식이 타당한지에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 먼저 본 사업의 지원금액(단가)의 적절성에 대한 검토가 요구된다. 사업계획에서 지원금액은 1인 가구 기준 월 4만원으로 설정되었으며, 해당 금액은 최저식품비 중 가정 식비 비용에서 사용 가능한 가정 식비를 차감한 값으로 계산되었다. 본 검토에서는 먼저 저소득 가구와 중위소득 가구의 실제 식품비 지출을 비교함으로써 바우처 지원 금액의 타당성에 대해 검토할 예정이다. 다음으로 농식품바우처 지급이 식품비 지출에 미치는 영향을 가구원 수별, 품목별로 분석함으로써 본 사업의 추진방법에 대한 검토 또한 진행하고자 한다.

전달체계의 적절성과 관련하여, 본 사업 수혜대상의 편의성 및 접근성을 높일 수 있는 전달방식에 대한 비교·검토가 필요하다. 현재 사업계획에서는 지원대상자가 직접 지자체 관할 읍면동 주민센터에 방문하여 신청하는 전달체계로 제시되어 있는데, 이러한 전달체계가 사업목표 달성에 적절한지에 대해 살펴볼 필요가 있다. 이와 더불어 저소득 취약계층의 식품 접근성 향상이라는 정책목표를 달성하기 위해 농식품바우처의 사용처 및 지원 품목이 적절한지에 대해서도 검토할 필요가 있다. 이에 따라 본 조사에서는 주무부처가 제출한 사

업체회를 바탕으로 수요자의 편익과 접근성을 높일 있는 현실적인 방안에 대한 검토하고, 바우처 신청 및 수령 방식, 바우처 카드의 형태 및 결제 방식, 사용 가능 품목 및 사용처 등에 대한 종합적인 검토를 수행할 예정이다. 아울러 본 사업 집행기구의 역할과 기능이 적절하게 설정되었는지 파악할 필요가 있으며, 특히 지방자치단체의 민원 대응 역량이 충분한지에 대해 검토하는 것이 요구된다.

다. 비용-효과성에 관한 주요 쟁점

농식품바우처 지원 사업의 비용은 농식품바우처 규모에 해당하는 직접적인 비용과 사업의 추진과정에서 발생하는 운영비 및 인건비 등의 간접적인 비용으로 구분될 수 있으며, 사업 운영 시 기존의 복지전달체계 이외에 추가적인 운영비용이 발생할 수 있으므로 이에 대한 가능성을 살펴볼 필요가 있다.

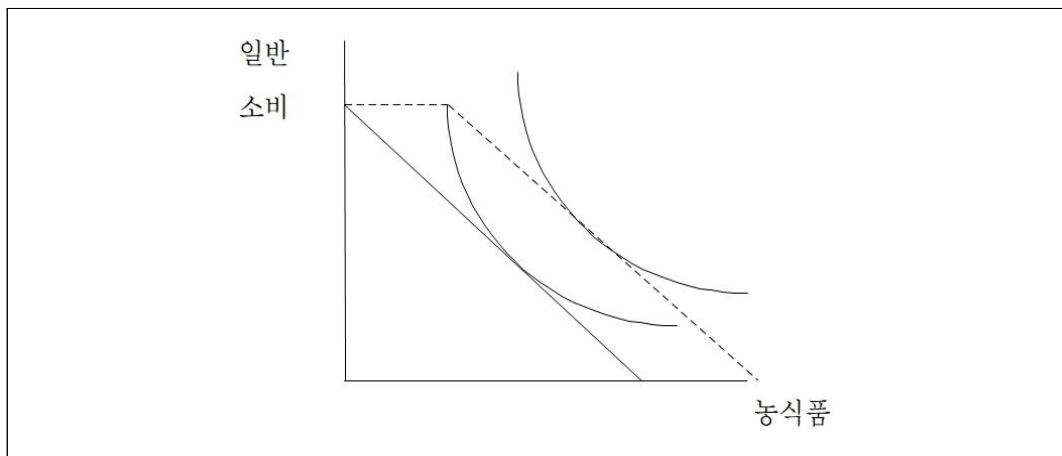
현재 사업계획에서의 비용 추계에는 다음과 같은 문제점이 존재한다. 본 사업은 중위소득 50% 이하 취약계층 가구를 지원대상으로 하고 있으며 바우처 규모가 해당 소득 구간에 속하는 가구 수에 의하여 직접적으로 결정되므로, 중위소득 50% 이하 가구 규모의 변화 추이를 예측하여 비용을 산정하여야 한다. 비혼 1인 가구의 증가, 고령자 비율 증가 등 인구 구조 및 가구 구조의 변동에 따라 수급 규모 역시 달라질 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 현재 사업계획에서의 비용 예측은 수급 가구의 단순 증가율 추세를 적용한 것으로, 실제 인구구조의 변동과는 차이가 있을 수 밖에 없다. 중위소득 50% 이하 가구의 평균 증가율을 매년 적용하고 가구원 수 역시 평균 변화율을 적용하여 비용을 단순 추계함에 따라, 인구 구조 변화 및 가구 구성 변화라는 수요 변동 요소에 대한 고려가 이루어지지 않고 있다는 문제가 있다.

다음으로 본 사업의 기대효과와 관련해서는 다음과 같은 쟁점사항들을 들 수 있다. 사업 계획에 따르면 본 사업의 기대효과는 ① 농식품 소비 확대 ② 불평등도 개선효과 ③ 의료비 절감 효과 ④ 산업 파급효과로 명확하게 제시되어 있다. 그러나 기대효과의 규모 추정 결과에 대해서는 예측에 사용한 수치에 따라 추정치에 차이가 존재하는 것으로 보이므로, 시범사업 운영 결과에 대한 면밀한 검토가 선행될 필요가 있다.

첫째, 시범사업 자료를 활용한 2022년 연구결과에 따르면 지원금액의 약 41%만큼 총 식품지출액이 증가하는 것으로 나타나 있다. 채소·과일·육류 등 농산물을 구매할 수 있는 바우처의 제공은 이론적으로 수급가구의 농식품-일반소비 간 예산선 또는 농식품-비농식

품 간 예산선을 실선에서 점선으로 이동시킴으로써 농식품 소비를 증가시키는 효과를 기대할 수 있으나 이는 사업 이후에도 농식품의 상대가격에 변화가 없다는 가정 하에 이루어진 예측이다. 시범사업은 제한적인 지역에서 일부 사업대상에 대해서만 이루어졌기 때문에 농식품바우처 지급이 시장가격에 영향을 미치지 않을 수 있지만, 약 1조 2천억원 이상의 규모가 예상되는 농식품바우처가 전국적으로 지급되고 소비가 일부 품목에 집중된다면 이는 농식품 가격의 상승을 야기할 수 있다. 만약 대규모의 농식품바우처 지원사업을 통하여 농식품의 상대가격이 변화할 경우, 특히 농식품의 상대가격이 상승할 경우에는 수급가구의 소비행태뿐만 아니라 비수급가구의 소비행태 역시 달라질 수 있다. 수급가구의 경우 시장가격이 상승하더라도 소비가 확대되었기 때문에 소비자 잉여는 증가하게 되지만 비수급가구는 시장가격 상승으로 소비가 위축되어 소비자 잉여가 감소하게 된다. 따라서 수급가구, 비수급가구 및 생산자의 사회적 후생을 구분하여 살펴볼 필요가 있다.

[그림 II-18] 수급가구의 농식품-일반소비 간 예산선 변화



자료: 연구진 직접 작성

둘째, 의료비 절감 효과의 경우, 소득에서 식품비 지출액이 차지하는 비중과 의료비 지출액이 차지하는 비중 간의 관계를 추정한 회귀분석 결과를 바탕으로 하고 있는데, 추정 방식에 대한 검토와 재고가 필요할 것으로 판단된다. 먼저 소득에서 식품비와 의료비가 차지하는 비중을 변수로 하고 있기 때문에 소득에 변화 없이 식품비 비중이 증가할 경우 이는 다른 지출 부분(의료비 등)의 비중을 감소시킬 수밖에 없으므로 이를 식품비 지출 증가가 의료비 지출 감소의 원인이라는 인과관계로 해석하는 데에는 무리가 있다. 또한 의료비

지출이 증가했기 때문에 동일한 소득 하에서 다른 부분(식품비)의 지출을 감소시켰을 수 있으므로 이러한 내생성의 문제를 해결하지 않은 회귀분석의 결과를 그대로 차용하여 의료비 절감 효과를 계산하는 데에는 문제가 있을 것으로 판단된다.

본 조사에서는 본 사업의 편익으로 다음과 같은 항목을 고려하여 비용-효과성 분석에 적용하고자 한다. 첫째, 농식품바우처 지원 가구의 식생활 개선 및 건강 개선 편익이 있을 수 있다. 이는 식품충분성 및 식품다양성 개선의 효과가 직접적으로 산출 가능한 편익으로 나타나야 하며, 우선 의료비 절감과 같은 효과를 직접 편익을 고려할 수 있다. 다만 영양적인 개선이 건강 개선 및 의료비 절감으로 실현되는 데에는 시차가 존재할 가능성을 어떻게 고려할 수 있는지에 대한 검토가 필요할 것으로 판단된다. 식생활 개선과 영양학적인 개선이 질병 감소와 같은 건강 증진 효과로 실현되는 데에 어느 정도 시차가 발생할 수 있으며 이러한 건강 증진 효과는 연령이나 성별에 따라 다르게 나타날 수 있기 때문이다. 의료비 절감 편익에 더하여 의료시설 이용을 위한 교통비 절감 편익 및 소요시간 절감 편익을 추가로 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 농식품 분야에 발생하는 경제적 효과에 관한 편익이다. 농식품바우처 제공으로 인하여 가격 상승이 발생할 경우 해당 농식품 시장의 생산자 잉여 증가분과 소비자 잉여 감소분을 종합하여 편익 항목을 산출할 수 있다. 농식품바우처 제공을 통한 수요 증가가 특정 농식품의 가격을 상승시킬 경우 지급 금액의 실질 구매력뿐만 아니라 전체 소비자 및 생산자의 후생 구조에도 영향을 미칠 수 있으므로, 편익 추정을 위해서는 바우처 지원사업이 농식품 가격에 미치는 영향을 예측하여 적용해야 할 것이다. 그 간의 시범사업 운영 현황에 따르면 바우처의 절반 이상에 해당하는 금액이 육류 소비에 집중되어 있는데, 바우처 지원사업이 전국적으로 확대되어 육류에 대한 소비가 급격하게 증가할 경우 육류 가격이 증가할 가능성이 높고 이는 바우처의 실질적인 구매력을 저하시켜 사업의 기대효과를 낮출 가능성이 있다. 육류 등의 가격이 높아질 경우 생산자 잉여는 증가할 수 있으나 바우처 비지급가구는 소비 감소로 인하여 소비자 잉여가 감소하게 된다. 따라서 모든 시장 참여자에 대한 사회적 후생의 배분 효과를 살펴보아야 할 것이다.

Ⅲ. 경제사회 환경 분석

1. 경제사회 여건분석

경제·사회 여건 분석에서는 해당 사업을 둘러싼 경제사회 여건을 살펴봄으로써 사업의 타당성을 평가한다. 우리의 재정 여건이나 경제 수준, 국민의 인식 등 다양한 측면을 고려하였을 때 해당 사업을 추진할 여건이 충분한지를 고려하기 위한 평가항목이다. 이를 위해서는 먼저 해당 사업을 통해 해결하고자 하는 경제·사회 문제가 적절하게 파악되었는지를 살펴봐야 한다. 그리고 파악된 경제·사회 문제 해결을 위해 유사한 사업(민간, 지자체, 재정 등)이 존재하지 않는지를 검토할 필요가 있다. 또한 해당 문제를 해결하기 위해 정부가 개입하는 것이 과연 적절한지를 살펴볼 필요가 있다. 마지막으로 우리나라의 경제 규모, 복지제도 수준에 비추어 해당 사업을 추진하는 것이 적절한지를 살펴봐야 한다.

가. 사업 추진의 적절성

사업계획에 따르면, 본 사업의 도입 필요성을 크게 다음 두 가지로 설명하고 있다.¹¹⁷⁾ 첫째, 대국민 먹거리 기본권 보장 및 취약계층 건강증진으로 사회적 불평등 완화이며, 둘째, 농업인의 농업소득 증대, 시장개방 대비, 수급안정 등 농업지속가능성 제고이다. 이상의 필요성에 의한 본 사업의 추진이 우리나라 경제 규모, 복지제도 발전단계 등에 비추어 볼 때 적절한가에 대해서 살펴보기로 한다.

1) 취약계층 건강증진을 통한 사회적 불평등 완화

한국의 경제 규모나 복지제도 발전단계에 비추어 사업 추진을 위한 지출이 바람직한가의 여부를 파악하기 위하여 우선, 국민건강관련 지표를 통하여 전반적인 국민영양 상태와 취약계층 사회적 불평등도를 OECD 주요국들과 비교하였다. 이를 위해 본 조사에서는 통계 자료인 OECD 지표에 제시된 국제비교를 사용하였다.

117) 농림축산식품부, 「예비타당성조사 요구서」, 2022. 9.

먼저 국민먹거리 기본권 보장을 통한 국민보건 현황을 OECD 주요 국가들과 비교 시 어느 정도인지 살펴보았다. 「OECD Health at a Glance 2022」(OECD, 2022)에 따르면 우리나라의 기대수명은 약 83.3세로¹¹⁸⁾ OECD 평균 81세를 상회하며, 회피가능사망(Avoidable Mortality, 10만명당 사망자 수)¹¹⁹⁾ 수도 OECD 평균 199명보다 낮은 139명 수준으로 나타났다.

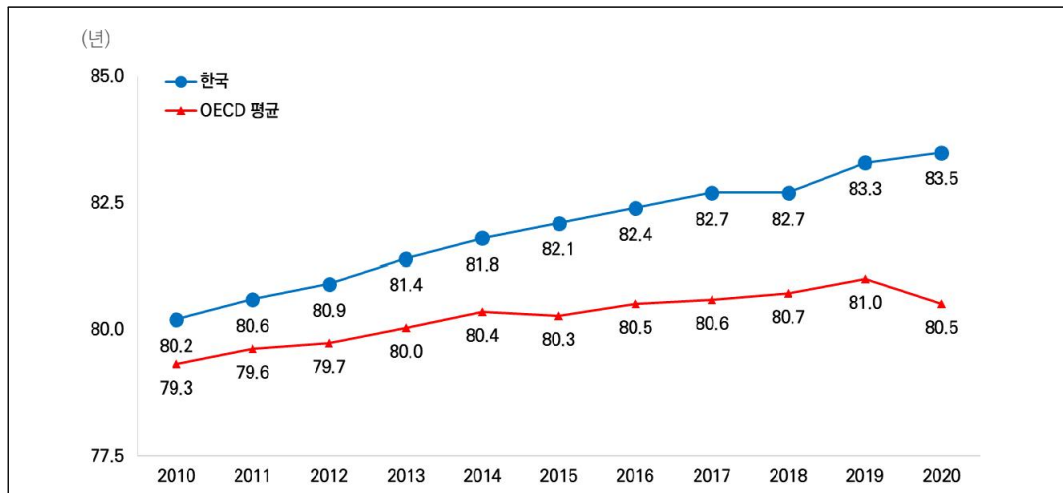
〈표 III-1〉 2020년 주요국의 기대수명

(단위: 년)

	독일	프랑스	일본	한국	미국	멕시코	OECD 평균
기대수명	81.1	82.3	84.7	83.5	77.0	75.2	80.5
남 자	78.7	79.2	81.6	80.5	74.2	72.4	77.8
여 자	83.5	85.3	87.7	86.5	79.9	78.1	83.2

자료: 보건복지부, 「OECD 보건통계로 보는 우리나라 보건의료 현황」, 보도자료, 2022. 7. 27.

[그림 III-1] 주요국과 우리나라 기대수명 변화추이(2010~2020년)



자료: 보건복지부, 「OECD 보건통계로 보는 우리나라 보건의료 현황」, 보도자료, 2022. 7. 27.

118) OECD Health at a Glance 2022, “Dashboard on health status 2019”, p. 23, Table 1.2

119) ‘회피가능 사망’은 효과적인 보건정책 및 의료서비스를 통해 예방하거나 피할 수 있는 사망으로 보건정책과 의료서비스의 질과 효율에 대한 지표에 해당함(보건복지부 보도자료, 2022. 7. 17.)

국민 먹거리 및 영양 상태와 관련이 있는 ‘과체중 및 비만’비율¹²⁰⁾은 37.8%로 일본에 이어 두 번째로 적게 나타났다. 그러나 이 수치는 2010년 30.2%, 2015년 33.4%, 2020년 37.8%로 점차 증가하는 추세를 보이고 있다.

〈표 III-2〉 2020년 과체중 및 비만 인구 비율

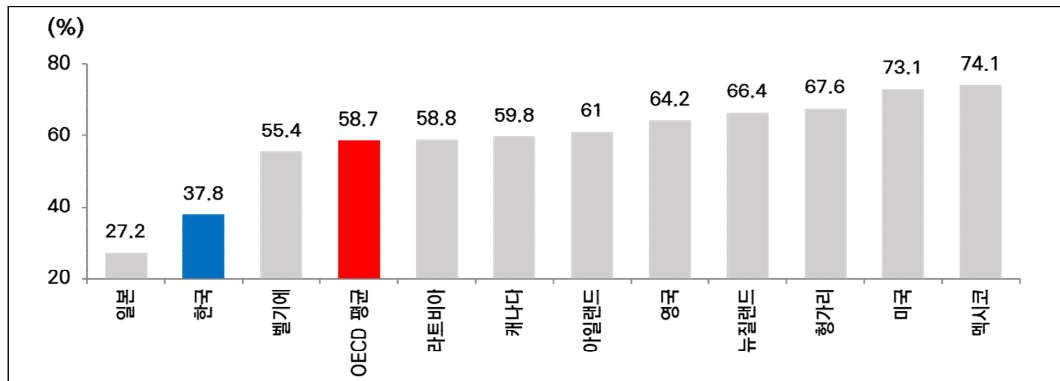
(단위: %)

	벨기에	영국	일본	한국	미국	멕시코	OECD 평균
전 체	55.4	64.2	27.2	37.8	73.1	74.1	58.7
남 자	59.3	68.2	33.0	46.1	77.3	72.1	62.9
여 자	51.7	60.4	22.3	29.6	69.0	76.0	54.5

주: 벨기에는 2018년 수치, 일본, 영국, 미국은 2019년 수치

자료: 보건복지부, 「OECD 보건통계로 보는 우리나라 보건의료 현황」, 보도자료, 2022. 7. 27.

[그림 III-2] 2020년 주요국의 과체중 및 비만 인구 비율



주: 벨기에는 2018년 수치, 캐나다, 헝가리, 아일랜드, 일본, 영국, 미국은 2019년 수치

자료: 보건복지부, 「OECD 보건통계로 보는 우리나라 보건의료 현황」, 보도자료, 2022. 7. 27.

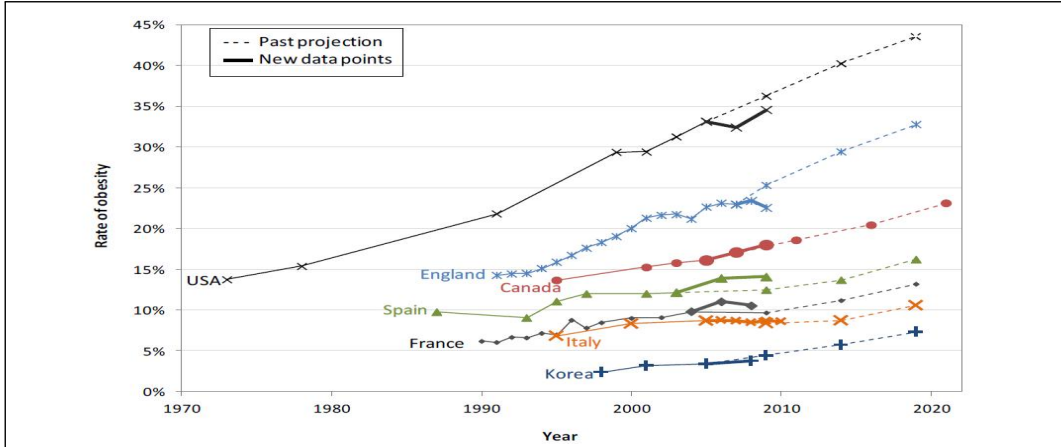
한편 OECD 회원국들의 비만율¹²¹⁾ 국제비교에서는 2020년 현재까지 우리나라는 미국을 비롯한 유럽국가들 대비 낮은 수치를 보이고 있다. 2010년 이후 증가세의 기울기가 가파르게 나타나고 있는, 절대 비만율 자체는 2020년 기준 10% 미만으로 전체 인구의 1/10 이하의 비율을 보이고 있다. OECD의 「Obesity update 2017」에 따르면, 우리나라의 비만율은 일본과 함께 가장 낮고, 2015년 기준 인구의 6% 미만으로 나타난 바 있다.¹²²⁾

120) 2020년 15세 이상 인구 중 키와 몸무게 측정에 의한 수치(체질량지수 BMI=몸무게(kg)/키(m)² 25 이상)

121) 전체 인구 중 BMI 지수 25이상 인구 비율

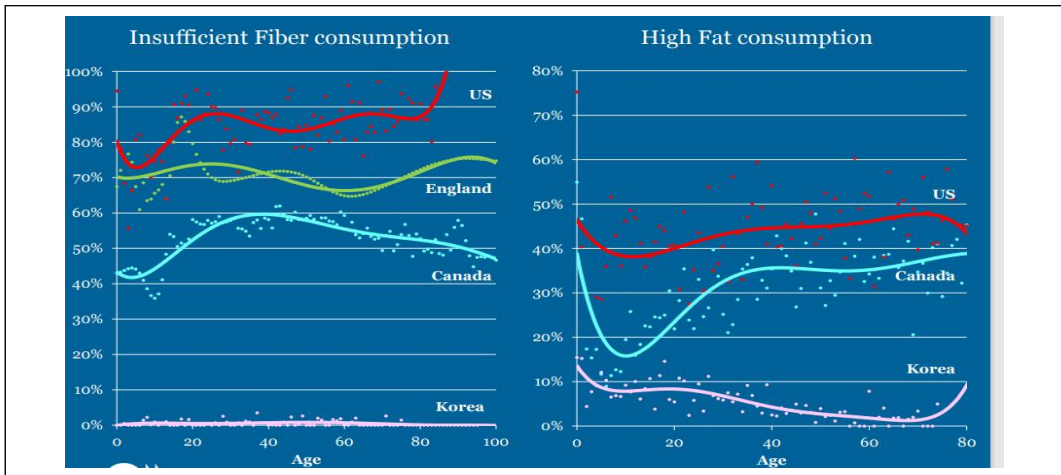
122) ‘overweight’를 포함한 ‘obesity 인구 비율’로서 자세한 지표 내용은 원문(Obesity update 2017) 참고하기 바람

[그림 III-3] 주요국의 비만을 추이 전망



자료: Marion Devaux, "Nutrition and inequalities in health: the role of prevention policy", High Level Conference on "Nutrition and Physical Activity from Childhood to Old Age: challenges and opportunities", 2014. 2. 25.

[그림 III-4] 영미국가들과 한국의 섬유채소 및 비만음식 소비 행태



자료: Marion Devaux, "OECD Nutrition and inequalities in health: the role of prevention policy," Athens, 2014. 2. 25., p. 4; 원자료 출처: OECD Estimates on national survey data

우리나라의 경우 국민 먹거리 및 영양상태 자체가 문제라기보다는 소득불균형 확대에 따른 취약계층 식생활 여건 악화가 중요한 것으로 제시되고 있다. 우리나라의 상대적 빈곤율(중위소득 50% 이하)은 OECD 회원국과 비교해 높은 수준으로 나타나고 있다. 다만 전반적으로 그 비율은 감소하는 것을 알 수 있다. 통계청 「가계금융복지조사」 자료를 이용하면 우리나라의 처분가능소득 상대적 빈곤율은 2021년 15.1%로 지난 2011년의 18.6% 이후

전반적으로 축소경향을 보이고 있다.

〈표 III-3〉 우리나라의 상대적 빈곤율

(단위: %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
상대적 빈곤율	18.6	18.3	18.4	18.2	17.5	17.6	17.3	16.7	16.3	15.3	15.1

주: 1. 상대적 빈곤율은 균등화 중위소득의 50% 이하에 해당하는 가구의 비율임

2. 처분가능소득 기준임

자료: e-나라지표, <https://www.index.go.kr/>, 검색일자: 2022. 12. 6.

OECD 자료로 살펴보면, 2018년 기준으로 우리나라의 상대적 빈곤율(16.7%)은 미국(18.1%)에 비해 낮지만 영국(11.7%), 독일(9.8%), 프랑스(8.5%) 등에 비해서는 높다.

〈표 III-4〉 OECD 주요국의 상대적 빈곤율

(단위: %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
덴마크	-	5.8	5.4	5.4	5.5	5.5	5.8	6.1	6.4	-
핀란드	7.2	7.5	6.5	7.1	6.8	6.3	5.8	6.3	6.5	-
프랑스	-	-	8.5	7.9	8.1	8.1	8.3	8.1	8.5	8.4
노르웨이	7.5	7.7	8.1	7.8	8.1	8.1	8.2	8.4	8.4	8.4
네덜란드	-	7.2	7.4	7.8	7.7	7.7	8.1	7.9	7.8	8.2
스웨덴	-	-	-	8.6	9.0	9.2	9.1	9.3	8.9	9.3
벨기에	-	-	-	-	-	-	-	-	8.2	8.1
독일	-	8.7	8.4	9.1	9.5	10.1	10.4	10.4	9.8	-
폴란드	10.7	10.6	10.4	10.6	10.4	11.1	10.3	9.6	9.8	-
영국	11.0	10.4	10.5	10.4	10.5	10.9	11.1	11.9	11.7	12.4
한국	-	-	-	-	-	17.5	17.6	17.3	16.7	-
캐나다	13.1	13.1	13.3	13.3	12.6	14.2	12.4	12.0	11.8	11.6
이탈리아	13.4	12.8	13.0	13.3	13.7	14.4	13.7	13.9	14.2	-
그리스	14.1	15.1	14.9	15.1	14.8	14.9	14.4	12.6	12.1	11.5
스페인	13.9	14.7	14.1	15.9	15.3	15.3	15.6	14.8	14.2	14.7
칠레	-	18.4	-	16.8	-	16.1	-	16.5	-	-
튀르키예	-	18.6	17.7	17.1	17.3	17.2	-	14.4	14.4	-
미국	-	-	-	17.2	17.5	16.8	17.8	17.8	18.1	18.0

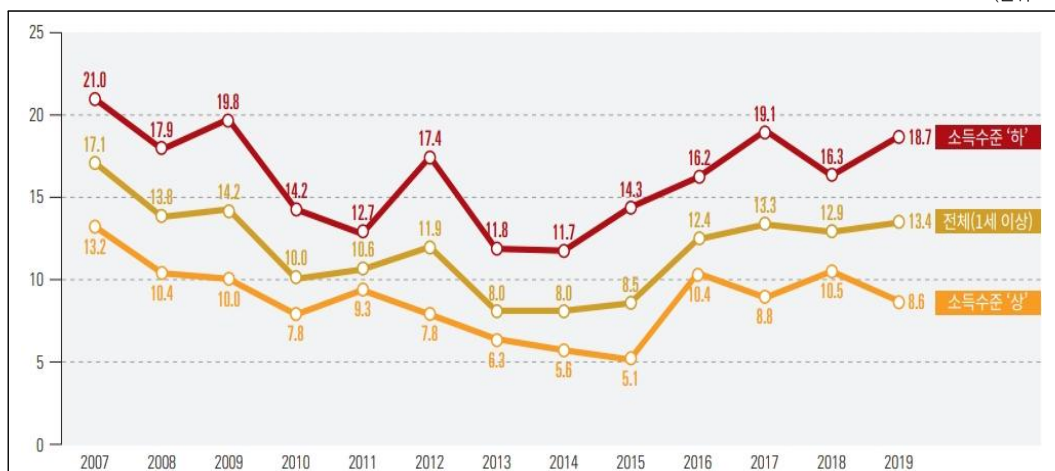
주: 처분가능소득 기준

자료: OECD, "Income Distribution and Poverty," <https://stats.oecd.org>, 2021. 12.

또한 우리나라의 영양섭취부족자 비율¹²³⁾은 2019년 기준으로 13.4%로, 2007년 17.1%에서 2014년 8.0%까지 낮아졌으나 이후 증가해 최근에는 12~13% 수준을 보이고 있다. 소득수준별로 살펴보면, 2019년 기준 소득수준 '상'에서는 영양섭취부족자 비율이 8.6%이며, 소득수준 '하'에서 18.7%로 나타났다. 소득수준이 낮을수록 영양섭취부족자 비율이 높아지는 현상이 2007년부터 2019년까지 전 기간에서 일관되게 나타나고 있음을 알 수 있다(질병관리청, 2022).

[그림 III-5] 소득수준별 영양섭취부족자 비율(2007~2019년)

(단위: %)



자료: 질병관리청, 「국민영양건강조사」, 각 연도(www.kosis.kr, 2021. 12. 23. 인출); 통계청, 「한국의 SDGs 이행보고서 2022」, 2022. 4.에서 재인용

특히 식량의 안정적 공급이 이루어지지 않아 발생하는 식품 부족, 결식, 영양섭취 불균형 등의 문제는 주로 경제적 취약계층에 집중된다. 게다가 저소득층의 식료품비 지출 비중은 다른 계층에 비해 상대적으로 높은 편이다. 국민건강영양조사에 따르면 2019년 기준 소득수준 하위 가구 식품안정성 확보 가구 비중은 87.0%로 전체 96.5%에 비해 9.5% 낮다. 전체 가구와 하위 가구 간 격차는 2010년대 들어 증감을 거듭하며 감소 추세를 보여 왔으나 2016년에 6.6%p로 최저치를 기록한 후 최근으로 오면서 확대되고 있다(질병관리청, 2022). 또한 우리나라의 중위소득 50% 미만 가구의 식료품 및 비주류음료 지출액은 2020년 기준 전체 가구의 67~72%, 외식비는 33% 수준에 불과하다고 보고된 바 있다. 특

123) 에너지 섭취량이 필요량의 75% 미만이면서 칼슘과 철, 비타민A, 리보플라빈의 섭취량이 평균 필요량 미만인 경우(1세 이상)

히 저소득층은 우유, 과일, 어패류, 육류 섭취량이 다른 소득계층에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.¹²⁴⁾

[그림 III-6] 식품안전성 확보가구 비율(2009~2019년)

(단위: %)



주: 식품안전성 확보가구분율(%): 가구원 중 식품구매를 담당하는 1인에게 최근 1년간의 가구 식생활 형편을 물었을 때, '우리 가족 모두가 원하는 만큼의 충분한 양과 다양한 종류의 음식을 먹을 수 있었다' 또는 '우리 가족 모두가 충분한 양의 음식을 먹을 수 있었으나 다양한 종류의 음식은 먹지 못했다'로 답한 분율을 의미함

자료: 질병관리청, 「국민영양건강조사」, 각 연도(www.kosis.kr, 2021. 12. 23. 인출); 통계청, 「한국의 SDGs 이행보고서 2022」, 2022. 4.에서 재인용

OECD 회원국들과 영양불균형 상태를 비교하기 위해 high-fat consumption 비율을 연령대별로 살펴보면, 우리나라는 미국, 캐나다에 비하여 매우 양호한 수준으로 나타나고 있다. 특히 불충분한 섬유질 섭취정도는 거의 0%에 가까운 수준으로 나타나, 미국, 영국, 캐나다에 비하여 신선야채 성격의 농식품 섭취 비중은 높은 것을 알 수 있다. 다만 OECD 자체 분석에서는 우리나라 소득불평등도가 확대되는 추이에 있어서 이로 인해 국민영양 양극화에 영향을 미칠 수 있음을 우려한 바 있다(OECD, 2022).

이상의 내용을 요약해보면, 본 조사에서는 주요 선진국들과 비교가능한 자료를 이용하여 살펴본 결과 기대수명, 건강수명 및 비만을 영향 정도는 비교적 양호한 것을 알 수 있었다. 다만 우리나라의 소득불평등도 악화, 1인 가구 증가속도, 노령인구 증가 추이 등을 감안할 때 취약계층 식생활 불평등도 확대 가능성 또한 배제하기 어려운 상황임을 주지하고 있다. 이를 대응하기 위하여 2005년 이후 「국민기초생활 보장법」에서는 2005년 이후 '국

124) 농림축산식품부, 「예비타당성조사 요구서」, 2022. 9.(원자료 김상호 외(2021a))

민기초생활보장제도 내 맞춤형 생계급여 기준중위소득'을 꾸준히 인상함으로써 기초생활보장제도의 대상자와 보장수준을 지속적으로 확대해 오고 있다.

참고로 지난 7월 28일 중앙생활보장위원회를 개최하여, 생계급여 지원기준을 올해 대비 4인 가구 기준 13.16%(2024년도기준 중위소득 6.09% 인상, 생계급여 대상 기준 중위소득의 30→32%로 상향)까지 역대 최대로 인상하는 방안을 발표하였다. 이는 2015년 맞춤형 급여체계 전환 이후 최고 증가율로서, 4인 가구 기준 162만 289원에서 183만 3,572원으로, 생계급여 수급자의 80%를 차지하는 1인 가구 기준 62만 3,368원에서 71만 3,102원(14.40%)으로 각각 인상을 의미한다. 2024년 이후 생계급여가 현재 금액보다 약 1인 가구 기준 약 9만원, 4인 가구 기준 약 21만원 이상 증가하게 되는 것이며 여기에는 '식품비'가 반영된 것이다. 따라서 소득불균형에 따른 식생활 불평등도 역시 생계급여 지원기준 인상에 따라 일정 부분 개선의 여지가 있다고 보는 것이 타당하다. 그 밖에도 취약계층 및 노령인구 지원을 위한 기초연금, 부모급여 등의 현금급여 또한 증가할 것으로 전망되고 있어 가처분 소득 증가에 따른 국민 후생수준 증가는 순차적으로 진행될 것으로 전망되는 상황이다.

따라서 본 조사에서는 국민건강영양에 직접적으로 영향을 미치는 식단이나 보건, 의료적인 요소를 제외한 사회 환경 변화에 따른 향후 국민건강영양의 불평등도 확대 가능성과 이를 개선하기 위한 정부의 정책변화 내용 등을 살펴보았다. 소득수준이 선진국 기준에 도달해 있는 점, 교육수준이 거의 정점에 이른 점 등으로 볼 때, 지금의 양호한 국민건강영양 상태는 일정 수준 유지될 수 있을 것으로 전망된다. 다만 본 조사는 우리나라의 소득불평등도의 확대 추이, 1인 가구 및 노인인구 비중 증가 추세 등을 고려해 본다면, 식품소비의 양적 및 질적 불평등도 확대에 의한 세대별, 소득수준별 국민건강영양 불평등도 확대 가능성은 배제하기 어렵다고 보았다. 본 사업인 현물 바우처 지급은 생계급여 대상 및 단가 인상의 현금 급여인상 제도와 함께 식품섭취 불평등도 완화에 일정부분 기여할 수 있기 때문이다.

[그림 III-7] 2024년도 생계급여 인상안 발표자료

보도자료

2024년도 생계급여 지원기준 역대 최대인 13.16% 인상

· 등록일 : 2023-07-28[최종수정일 : 2023-08-01] · 조회수 : 5414 · 담당자 : 윤석범 · 담당부서 : 기초생활보장과

2024년도 생계급여 지원기준 역대 최대인 13.16% 인상

- 중앙생활보장위원회, 2024년도 기준 중위소득 6.09%로 상향 조정
- 생계급여 선정기준 7년 만에 기준 중위소득의 30%→32%로 상향

< 요약본 >

보건복지부(장관 조규홍)는 7월 28일(금) 오전 10시에 제70차 중앙생활보장위원회*를 개최하여, 기초생활보장 및 그 밖의 각종 복지사업의 기준이 되는 2024년도 기준 중위소득과 급여별 선정기준 및 최저보장수준을 심의의결했다고 밝혔다.

* 중앙생활보장위원회: 기초생활보장 주요 정책을 심의의결하는 정부 위원회로 보건복지부장관이 위원장이며 관계부처(차관급), 전문가 및 공익위원 등으로 구성

2024년도 생계급여 지원기준을 4인 가구 기준 올해 대비 13.16%로 역대 최대 수준으로 인상하였다. 이에 따라 생계급여 최대 급여액은 4인 가구 기준 올해 162만 289원에서 2024년 183만 3,572원(13.16%)으로, 생계급여 수급자의 약 80%를 차지하는 1인 가구 기준 올해 62만 3,368원에서 2024년 71만 3,102원(14.40%)으로 인상된다.

이는 기준 중위소득 인상과 생계급여 선정기준 상향이 함께 반영된 결과이다. 먼저 2024년도 기준 중위소득은 맞춤형 급여체계로 전환된 2015년 이후 역대 최고 증가율로 결정되었다. 4인 가구 기준으로 올해 540만 964원 대비 6.09% 증가된 572만 9,913원, 생계·의료·주거·교육급여를 포함한 전체 수급가구 중 약 73%를 차지하는 1인 가구 기준으로는 올해 207만 7,892원 대비 7.25% 증가된 222만 8,445원으로 결정되었다.

아울러 2024년도 생계급여 선정기준은 2017년 이후 7년만에 기준 중위소득의 30%에서 32%로 상향하였다. 이를 통해 사각지대를 해소함과 동시에 최빈곤층의 생활수준을 한 단계 끌어올릴 수 있을 것으로 기대된다. 생계급여 선정기준은 임기 내에 기준 중위소득의 35%까지 단계적으로 상향하여, 현 정부 국정과제를 차질없이 추진할 계획이다.

자료: 보건복지부, 「중앙생활보장위원회, 2024년도 생계급여 지원기준 역대 최대인 13.16% 인상」, 보도자료, 2023. 7. 28.

2) 농가소득 및 농업의 지속가능성 확대

본 사업의 또 다른 중요한 추진 목적으로는 ‘농가소득 확대와 농업의 지속가능성 확대’를 들 수 있다. 현재 농업분야 예산을 살펴보면, 2023년 농식품부 총 예산규모는 약 17.35조원으로 전년 16.87조원 대비 2.8%p 증가한 규모이다.¹²⁵⁾ 기금과 특별회계까지 포함한 정부총지출은 2023년 23.7조원에 해당한다.¹²⁶⁾ 이는 2023년 본예산 기준 중앙정부 총지출 대비 약 3.82% 비중이며, 2008년 6.36%, 2013년 5.38%, 2018년 4.50%에서

125) 농림축산식품부, 『2023년도 예산및기금운용계획 개요』, 2023. 1.

126) 농림축산식품부, 『2023년도 예산및기금운용계획 개요』, 2023. 1., 2022~2026 분야별 재정지출 규모(p. 57) 참고

지속적으로 하락하는 추세에 해당한다.¹²⁷⁾

이를 반영하여, 농업분야에서는 2022년 공익형직불제 개편을 통한 직불금 추가지원이 이루어진 바 있고, 2023년 예산안에서는 국내생산 독려와 수입선 다변화를 지원하였다. 또한 생활물가안정 지원을 위한 농식품부 지원 사업도 진행되고 있다.

본 사업의 규모가 약 1.2조원 내외이고, 이 금액 중 시범사업 사례 기준으로 농식품의 한계소비성향을 감안하여 약 40%의 추가소비가 있다고 한다면, 향후 약 5천억원 내외의 농식품 소비증가를 전망해 볼 수 있다. 주무부처에서 자체 분석한 결과에서는 본 사업으로 약 1조원의 추가 농식품 소비가 있을 것으로 제시하였다. 그러나 추가적으로 현물지원이 이루어질 경우에 본 사업에서 소비가 1조원 가량 증가한다 하더라도 기존 농식품 소비가 감소하는 부분을 감안하면 우리나라 전체의 농식품 추가소비 규모는 이에 못 미칠 것으로 예상된다.

본 사업의 농가소득 지원 관점에서의 첫 번째 의의는 ‘수급관리 안정적 지원’면에서 신선야채 중심의 발작물에 해당한다는 점이다. 직불금을 포함한 기존의 농가지원 초점은 ‘쌀’에 집중되었다면, 본 사업은 장기보관이 어렵고, 따라서 가격 급락이 큰 신선야채 농가 지원적인 성격이 강하다. 앞으로 증가할 것으로 예상되는 식량안보 차원에서의 농가소득 지원은 잡곡 위주의 작물에 해당하기에 이와도 차별화된다고 볼 수 있다.

두 번째 의의는 농식품바우처를 통한 해당 품목의 안정적 판로를 확보함으로써 해당 농가의 소득이 안정적으로 상승할 것이라는 기대효과를 들 수 있다. 이는 향후 품목 확대 사례로 활용되어 궁극적으로는 ‘농가소득 확대 플랫폼’ 역할을 할 것으로 기대할 수 있겠다. 다만 사업계획에 제시된 농가소득 확대 및 농업생산 기반 확대 등의 공급자 측면에서의 부가효과는 외부요인을 구체화하기에 근본적인 한계가 존재한다.

127) 열린재정 재정정보공개시스템>상세재정통계>세부사업 예산편성현황(총지출) 데이터를 이용하여 작성(자료: 열린재정 재정정보공개시스템, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>, 검색일자: 2023. 3. 20.)

【 필수 생계비 경감 】

[0.8→1.1조원]

- **(농축수산물)** 장바구니 부담 경감을 위해 농축수산물 할인쿠폰 (1인당 1만원, 최대 20%) 규모를 2배 이상 확대(590→1,690억원)

【 식량안보 강화 】

[0.4→0.6조원]

- **(국내생산)** 가루쌀 산업화 지원^{신규}, 밀·콩 생산단지 지원 확대, 전략작물직불제 도입(밀·콩 이모작:250만원/ha) 등 핵심작물 생산 촉진
 - * 식품업체 가루쌀 제품개발 지원(15개), 밀·콩 생산단지 시설·장비 지원(44→50개소)
- **(수입선 다변화)** 민간업체가 국제곡물 유통망 지분 인수시 필요한 자금의 일부(500억원 한도) 이차보전 지원(13억원^{신규})
 - 국내 농업기업의 해외진출*(현지 생산) 지원 확대(12→15개)
 - * 해외 진출 컨설팅 지원, 현지 생산 환경 등 정보제공 지원

(단위: 억원)

구 분	'22년	'23년案	비고
○수급관리 안정적 지원	34,773	38,706	
- 농수산물 비축지원	2,712	4,068	밀(1.4→ 2.0만톤), 대중성 어종(1.3→3.2만톤)
- 농산물생산유통조절	456	556	채소가격안정제 확대(20→23%, +100억원)
- 온라인거래활성화	12	49	도매시장 온라인거래 플랫폼 구축
○필수 생계비 경감	7,845	10,683	
- 농축수산물 할인쿠폰	590	1,690	농축수산물 할인 품목 및 기간 확대
- 에너지바우처	1,389	1,824	에너지바우처 단가 인상(12.7→18.5만원)
○식량안보 강화	4,357	6,108	
- 전략작물직불	20	278	밀·콩 이모작: 250만원/ha, 콩·가루쌀: 100만원/ha
- 농업자금이차보전 (국제곡물망 확보)	-	13	국제곡물 유통망 지분 투자비용 이차보전
- 가루쌀 산업화 지원	-	107	가루쌀 생산단지 시설·장비 지원(25개소)

자료: 기획재정부, 「따뜻한 나라, 역동적 경제, 건전한 재정: 2023년 예산안」, 2022. 8., pp. 19~20.

[그림 III-9] 2023년 예산안 중 주요 국정과제 반영 현황

(단위 : 조원)

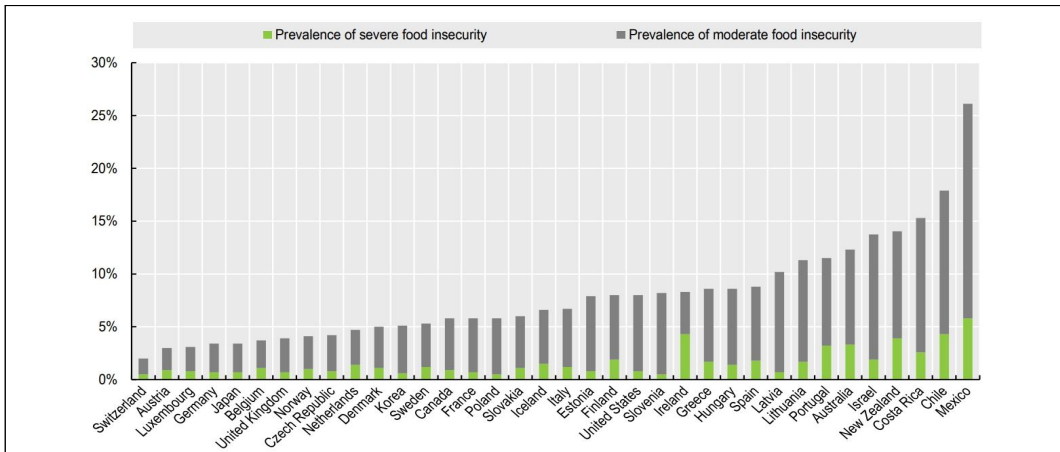
주요 사업	'23년 예산안	주요 사업	'23년 예산안
생계급여 보장성 강화 (기준중위소득 5.47% 인상)	+0.7	전국민 직업능력개발기회 확대	+0.2
의료급여 (재산기준 완화 등)	+1.0	농업직불금 확대 (과거 지급실적 요건 폐지)	+0.3
주거급여 (기준중위소득 46→47%)	+0.4	부모급여 月 100만원 ('23년 月 70만원)	+1.3
국민안심지원제도(긴급복지)	+0.1	무공해차 보급 (23.6→29만대)	+0.3
기초연금 인상 (月 30.8→32.2만원)	+2.4	해외자원개발 특별용자	+0.1
장애인 활동지원	+0.2	소상공인·자영업자 채무조정 프로그램	+0.3
교통약자 이동편의 증진 (저상버스 2.3→4.3천대)	+0.1	국방기술 등 핵심기술개발(R&D)	+0.3
청년원가주택 30만호, 역세권 첫 집 20만호 ('23년 5.4만호)	+1.1	병 봉급 200만원 (82→130만원)	+1.0
청년 목돈마련 지원 (청년도약계좌)	+0.4	기타	+α

자료: 기획재정부, 「따뜻한 나라, 역동적 경제, 건전한 재정: 2023년 예산안」, 2022. 8., p. 5.

3) 우리나라 경제규모 및 복지제도 발전단계 측면

2022년 OECD에서는 ‘식량불안정과 OECD 회원국들의 식량지원 프로그램’에 대한 분석 보고서를 발표하였다.¹²⁸⁾ OECD 기준에 따른 ‘식량불안정’을 살펴보면, OECD 회원국들의 취약계층은 식량 불안정 측면에 중간 수준의 영향을 받고 있는 것으로 나타났으며, 우리나라는 중하위권에 해당하는 수준인 것으로 나타난 바 있다. 국가별 상대적 비교 기준으로, 우리나라의 식량 불안정 정도는 주요국 중 캐나다, 프랑스, 스페인, 미국보다는 안정적으로 나타난 반면, 일본, 독일, 영국, 덴마크보다는 불안정한 것으로 나타난다.

[그림 III-10] OECD 회원국들의 식량불안정 현황(2018~2020년)



자료: OECD, “Food insecurity and food assistance programmes across OECD countries,” OECD Food, Agriculture and Fisheries Paper, 2022. 9.; 원자료 출처: FAO Food Insecurity Experience Scale, <http://www.fao.org/faostat/en/#data/FS>

OECD(2022)에서는 식량불안정에 대한 정책대응으로 ① 생계지원 프로그램과 ②급식, 바우처, 꾸러미 등의 방식으로 식품을 직접 지원하는 프로그램을 제시하고, 특히 ‘직접지원 프로그램’의 경우, 영유아, 어린이, 학생, 노인 등 생리적 취약계층에 중점을 둘 것을 제안하고 있다.

OECD(2022)¹²⁹⁾에서는 이러한 직접지원 프로그램을 수행하고 있는 국가들로 칠레, 영

128) OECD, “Food insecurity and food assistance programmes across OECD countries,” OECD Food, agriculture and fisheries paper N.183. OECD 2022

129) OECD, “Food insecurity and food assistance programmes across OECD countries,” OECD Food, agriculture and fisheries paper N.183. OECD 2022; Annex C. pp. 45~46, ‘Food assistance programmes’

국, 프랑스, 미국 등을 들고 있으며, 시범사업 단계인 우리나라 농식품바우처 사업도 함께 소개하고 있다.

칠레의 경우, ‘교육부’가 주관하여 ‘저소득 학생(low income student)’을 대상으로 하고 있으며, 고등교육 프로그램을 위한 ‘식품장학금 프로그램(Food Scholarship for Higher Education)’을 운영하고 있다.

영국은 중앙부처(Welfare, Department for work and pensions, Cost of living 지급 기준)에서 ‘House Support Fund’를 생계급여지원을 지방정부에 배분하며,¹³⁰⁾ 지방정부는 ‘과일, 야채, 우유 등의 식품을 아이가 있는 저소득가구(Offers vouchers for fruit, vegetables and milk for low-income households with young children and supports access to pre-natal vitamins and infant milk formula)’를 대상으로 지원하고 있다. 영국(Healthy Start)은 ‘보건부’가 저소득층 영양지원 목적으로 도입하였으며, ‘Household Support Fund’의 일부를 식품지원 목적으로 지방정부에게 경상지원하고, 지방정부가 주관하여 식품지원 프로그램을 운영한다.

프랑스의 식품바우처는 ‘지방정부 단체연합(CCAS Municipal centers for social actions)’이 주도적으로 수행하고 있다. 프랑스는 지방정부 자체적으로 혹은 지방정부 연합 차원에서 식품지원 사업을 운영하는 것을 알 수 있다.

EU는 ‘유럽2020’의 빈곤경감 목표에 따라 ‘Employment, Social affairs and Inclusion’ 부서에서 ‘FEAD(Fund for European Aid to the most Deprived)’ 프로그램을 운영하고 있다. 27개국 모든 회원국의 극빈층(빈곤선 이하 저소득층)에게 식품과 생필품 전달을 목적으로 하고 있다.¹³¹⁾

현재 본 농식품바우처와 유사한 해외사례는 미국의 SNAP이 대표적인 것으로 파악되고 있으며, OECD(2022)에서도 한국 사례를 미국의 SNAP에 기반한 사업이라고 적시하고 있다. 미국의 경우 ‘농식품부(USDA)’ 주관으로 사업을 진행하고 있다는 점, ‘현물바우처(EBT)’ 형태로 전 국민을 대상으로 진행하고 있다는 점이 본 사업과 유사성이 높은 사례에 해당한다. 한편 미국의 경우 바우처 주관부서로는 USDA 내 식품·영양관리 담당부서(Food and Nutrition Service: FNS in USDA)가 있어서 SNAP 사업의 국민영양보건 성과를 유기적으로 평가 가능한 시스템을 구축하고 있다. 반면 우리나라에서는 본 사업을 농식품부

130) OECD(2022), p. 29.

131) Fund for European Aid to the Most Deprived(FEAD) - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission(europa.eu)

가 주관으로 수행하고, 사업성과인 국민건강영양 부분은 농식품부가 외부위탁형태(한국농촌경제연구원, 한국보건사회연구원)로 진행하는 점에서는 차이가 있다.

한편 미국은 선진국 기준 높은 비만율과 더불어 가장 높은 소득불평등도를 보이고 있는 나라에 해당하며, 앞의 [그림 III-10]에서 알 수 있듯이 미국의 식품취약성 정도는 대부분의 선진국들보다 취약한 상황으로 나타나고 있다. 미국은 이에 대해 식품바우처를 공급하지 않으면, 미국 국민들의 영양불균형이 고착화될 것을 우려하여 시행한 응급조치가 SNAP이라고 볼 수 있다. 한편 USDA가 농업인의 이해관계를 대변하여 본 제도를 도입하였다고도 볼 수 있으나, 국민영양상태 개선 정도 또한 USDA 내 영양담당 부서에서 관리하도록 한다는 점에서 SNAP 제도 도입의 필요성을 이해할 수 있다. 그러나 우리나라의 국민건강영양 상황이나 의무지출 증가(기초생보 내 맞춤형 생계급여 수준 인상)를 통한 소득이전 강화, 내국세의 45% 이상을 지자체와 교육청에 이전하는 정부 간 이전재원 규모(학교급식 지원 및 지자체 내 식품지원사업 등) 등을 감안할 때, 미국의 SNAP(사실상 연방정부에서 개인에게 지급하는 바우처)을 벤치마킹하는 것이 적정한가에 대한 의문이 있다. 우리나라의 본 사업이 미국의 SNAP을 벤치마킹할 수 있는 근거로는 ‘농림부가 전 국민을 대상으로 한 바우처’ 사업을 운영한다는 점 외에 찾기 어려웠다. 본 조사에서는 우리나라의 저소득층 식품취약성 정도, 예를 들면 초등학교 무상급식 수준, 2015년 이후 보건복지부 맞춤형 급여가 보편화된 제도 성숙도로 볼 때, 미국을 제외한 선진국들이 도입하지 않은 전국민 대상 바우처 사업을 미국을 벤치마킹하여 도입해야 할 만큼 식품지원 긴급성이 높다는 근거를 찾기 어려웠다.

다만 본 조사는 우리나라의 조세부담률이 선진국 수준에 미치지 못하여 전체적인 소득재분배 규모가 OECD 회원국 대비 낮은 점은 근본적인 문제임을 인지하고 있다. 소득불평등도가 확대되는 가운데 취약계층 지원을 위한 공적이전 확대가 절실한 상황에서 본 사업을 통한 일정부분의 복지지출 증가확대를 기대할 수 있을 것으로 보고 있다.

요약하면 현재 본 사업 추진의 적정성을 파악하기 위해 해외사례와 비교한 결과, 미국을 제외한 주요 선진국들은 주로 복지부 차원에서 기본권 충족과 국민영양 증진을 목적으로 추진하고 있으며, 혹은 재원 출처가 중앙정부라 할지라도 국민건강 영양개선 사업은 지방정부가 사업의 주도적인 역할을 한다는 것을 알 수 있었다. 예외적으로 비만율, 국민건강영양 불평등도 및 소득불평등도가 매우 높은 미국이 SNAP이라는 제도를 농림부 주도로 운영한다는 차이점을 확인할 수 있었다.

결론적으로 본 사업 도입과 관련해서는 미국 사례 벤치마킹보다는 우리나라 경제수준

및 발전단계 기준, 취약계층 보호 목적의 공적이전 지원을 보완하는 역할을 강조하는 것이 타당해 보인다. 따라서 본 조사는 소득불평등도 확대가 예상되는 가운데, 본 사업은 공적이전 확대에 기여함으로써 불평등도 개선 노력에 일정부분 기여할 수 있을 것으로 보고 있다.

나. 유사사업 및 관련사업과의 중복 문제

유사사업에 대한 검토는 경제·사회 문제해결을 위한 유사한 내용의 민간, 지자체, 재정 사업이 존재하는지를 살펴보고 이들 사업 내용 중 중복되는 내용이 있어 불필요한 재정지출이 존재하는지 여부를 확인하는 과정이다.

1) 중앙부처 유사사업과의 비교

본 사업과 유사사업과의 중복성을 검토하기 위하여 앞서 살펴본 바와 같이 취약계층을 대상으로 식품 지원을 하고 있는 유사사업들과의 비교 및 차별성 검토를 수행하였으며, 이를 통해 본 사업 추진의 필요성을 평가하였다. 일반적으로 사업 간에 사업목표·사업내용·지원대상 중 2개 이상 유사한 경우는 중복사업에 해당된다고 본다(김상호 외, 2021a).

먼저, 중앙부처에서 추진 중인 취약계층 대상 식품 지원사업들의 경우, 담당부처가 농림축산식품부, 보건복지부, 식품의약품안전처, 교육부, 여성가족부 등으로 다양하게 분포되어 있다. 현재 진행되고 있는 현금 및 현물 형태의 농식품 지원사업은 농식품부와 보건복지부에서 주도적으로 수행하고 있다. 보건복지부는 최저생계유지를 위한 급여성 지출을 통하여 식품지원을 하도록 하고 있으며, 노인, 학생들에게 ‘급식’ 형태로 지원하도록 하고 있다. 농식품부 주관의 사업은 저소득층과 임산부에게 우유, 쌀, 신선야채 등 특정 식품 소비를 권장하여 국민건강 증진과 농식품 판로 확대 등을 목적으로 진행하고 있다. 보건복지부와 농식품부에서 수행하고 있는 개별 식품지원사업의 사업목표를 정리하면 다음 <표 III-5>와 같다.

사업 목표 측면에서 농식품바우처는 저소득층(취약계층)의 식품접근성을 제고하고 영양·건강상태 등의 식생활 개선을 지원한다는 점에서 생계급여, 영양플러스, 초등돌봄교실과 일간식, 건강과일바구니, 푸드뱅크 등과 일부 유사성을 갖는 것으로 판단된다.

〈표 Ⅲ-5〉 개별 식품지원제도의 사업목표

담당부처	지원제도	사업목표
농림축산 식품부	농식품바우처	취약계층의 영양 섭취 수준과 건강상태 개선 및 농산물 소비 활성화
	친환경농산물꾸러미	미래세대의 건강 확보와 친환경 농산물 소비 활성화
	학교우유급식	학생 건강 증진 및 낙농산업의 안정적 발전 도모
	정부양곡할인	저소득층 쌀 지원 및 정부양곡관리
	초등돌봄교실 과일간식	어린이 식습관 개선 및 건강 증진과 국산 과일 소비 확대
보건복지부	생계급여	저소득층 기초생활 보장
	긴급생계지원	저소득 위기가구를 신속하게 지원
	아동급식지원	저소득층 아동의 결식 예방
	노인급식지원	저소득층 노인의 결식 예방
	저소득층 기저귀·조제분유 지원	저소득층 영유아 지원
	영양플러스	저소득층 임산부 및 영유아의 영양개선 및 저출산 문제 해결
	건강과일바구니	저소득층 아동의 건강한 식생활 유도
	푸드뱅크	저소득층 식품 및 생활용품 지원
	실버건강식생활	독거노인 대상 식생활 교육 및 건강간식 제공

자료: 김상호 외(2021a), 「농식품 지원제도의 효율적 운영방안」, pp. 112~113, 〈표 4-6〉

한편 사업내용과 지원대상, 급여 유형 측면에서 보건복지부와 농식품부에서 수행하고 있는 개별 식품지원사업을 정리하면 다음 〈표 Ⅲ-6〉과 같다.

〈표 Ⅲ-6〉 현물 및 현금형태의 식품지원 유사사업

담당부처	지원제도	지원대상		사업내용	급여분류
		소득구분	지원단위		
농림축산 식품부	농식품바우처	저소득층	가구	과일, 채소, 우유, 계란	바우처
	친환경 농산물 꾸러미	일반	개인(임산부)	과일, 채소, 우유, 계란, 쌀 등	현물
	학교우유급식	저소득층	개인(학생)	우유	현물
	정부양곡할인	저소득층	가구	쌀	현물
	초등돌봄교실 과일간식	일반	개인(아동)	과일	현물
보건 복지부	생계급여	저소득층	가구	현금	현금
	긴급생계지원	저소득층	가구	현금	현금
	아동급식지원	저소득층	개인(아동)	급식	현물
	노인급식지원	저소득층	개인(노인)	급식, 도시락	현물
	저소득층 기저귀·조제분유 지원	저소득층	개인(영유아)	조제분류	현물
	영양플러스	저소득층	개인(임산부, 영유아)	과일, 채소, 우유, 계란, 쌀 등	현물
	건강과일바구니	저소득층	개인(아동)	과일	현물
	푸드뱅크	저소득층	개인	과일, 채소, 우유, 계란, 쌀 등	현물

자료: 김상호 외(2021a), 「농식품 지원제도의 효율적 운영방안」, p.113. 〈표 4-7〉

농식품바우처 사업은 보충적으로 현물 지급(차액, 차상위)이 이루어진다는 측면이 있어 '포괄적 현금지원' 측면의 생계급여와는 차별성이 존재한다. 생계급여는 「국민기초생활 보장법」 제8조 제1항에 의거, 수급자에게 의복, 음식물 및 연료비와 그 밖에 일상생활에 기본적으로 필요한 금품을 지급하여 그 생계를 유지하게 하는 사업이다. 본 사업은 생계급여 제도와의 중복지원 방지를 위한 차액보전 방식을 적용한 점, 급여형태가 상이한 점(현금/현물)을 고려할 때 양 사업 간 유사중복성, 연계가능성 등에 대한 고려가 사업계획에 어느 정도 반영되어 있는 것으로 판단된다. 주무부처에서는 보건복지부의 사회보장제도 변경 협의(21. 1.) 시 농식품바우처의 지원대상에서 제외되었던 생계급여 수급자까지 지원대상에 포함하는 것으로 하였다. 이때 중복지원 방지를 위해 생계급여 중 '가정식비'¹³²⁾로 지원받은 금액을 지원받은 금액을 모두 사용한다고 가정하고, 그 차액만큼을 보전하는 방식을 적용해 바우처 지원단가를 산출하여 사업계획에 반영하였다. 또한 생계급여 대상 선정 시 소득인정액에서 농식품바우처 현물지원 금액을 제외하여야 하는 것으로 명시하고 근거법령 개정을 추진 중이다.

한편 영양플러스 사업과 건강과일바구니 사업, 아동급식 사업, 노인급식 사업의 경우에는, 지원대상이 생애주기상 특수조건(임산부, 영유아, 청소년, 아동, 노인 등)을 갖는다는 점에서 농식품바우처 사업과 차별성을 가지나 소득기준 해당 여부에 따라 일부 지원대상이 중복될 수 있다. 또한 사업내용 측면에서 보충식품패키지 제공, 건강 간식 제공 등이 현물 지원으로 이루어진다는 점에서 농식품바우처 사업과 유사성이 있고, 영양교육 제공의 경우에도 농식품바우처 사업의 식생활 교육 지원과 내용적으로 유사한 부분이 있을 것으로 판단된다.

초등돌봄교실 과일간식 지원사업, 임산부 친환경농산물 지원사업의 경우, 2개 사업은 당초 한시지원으로 시작하여 매년 시범사업 기간을 연장하는 방식으로 추진 중인 농식품부의 식품 지원사업이다.¹³³⁾ 사업목적에서 '친환경 농산물 소비 확대', '식생활 및 영양상태 개선' 측면에서 본 사업과 유사한 부분이 있다. 또한 위 2개 사업은 지원대상을 소득수준과 무관한 특수조건(초등학생, 임산부)에 따라 선정하게 되나 본 사업은 소득기준에 따라 중위소득

132) 생계급여 중 '가정식비'는 생계급여 실제수급액에 최저가정식비 비중을 적용하여 산출함. 이때 최저가정식비 비중은 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구(보사연)의 최저가정식비에 근거하여 35.1%를 적용함

133) 초등돌봄교실 과일간식 지원사업은 예타 결과(조건부 추진)에 따른 후속조치 미이행으로 시범사업 연장 중이며, 임산부 친환경 농산물 지원사업은 예타 선정조건 미흡으로 대상사업으로 선정되지 못하고 시범사업 연장 중임

50% 이하 가구에게 지원되어 수혜대상 선정기준에서 차이점이 있다. 다만 특수조건, 소득 기준 해당 여부에 따라 일부가 중복될 수 있다. 사업내용에 있어서는 초등돌봄교실 과일간식 지원사업의 경우에는 과일간식 제공으로 현물 지원이라는 측면에서 농산물 일부가 유사·중복될 여지가 있고, 임산부 친환경농산물 지원사업의 경우 전자바우처 형태로 급여형태가 동일하여 중복성을 갖는다. 최근 2개 사업의 예산편성 과정에서 2023년도 시범사업 예산이 전면 삭감¹³⁴⁾되면서, 주무부처에서는 효과적인 사업 추진을 위해 농식품바우처 사업과 2개 사업을 통합할 예정이라고 제시한 바 있다(기재부·농식품부 보도자료, 2022. 9. 22.¹³⁵⁾).

주무부처에서는 농식품바우처가 본사업이 되는 2025년부터 초등돌봄교실 과일 간식 및 임산부 친환경 농산물 지원 시범사업을 농식품바우처 지원을 통한 과일·친환경 농산물의 지속적인 공급의 방법으로 통합할 예정이라고 제시한 바 있다. 다만 이에 대한 구체적인 통합계획은 수립되지 않은 상태로, 2023년 농식품바우처 시범사업 성과평가 시 3개 사업의 효과성 등을 검토하고 그에 기반하여 통합 계획을 구체적으로 수립할 것으로 예정하고 있다. 따라서 2023년도 시범사업 성과분석 및 효과성 검토 결과에 따라 본 사업의 사업계획 변경 가능성이 있을 것으로 판단된다.

정리하면 농식품부는 바우처 지급형태의 본 사업과 타 부처 등의 사업들과는 ‘소관부처’ 간 중복성 문제가 없도록 ‘상호 협의’하였기에 중복성 문제는 없다고 보고 있으나, 실질적으로는 기존 ‘식품비 수혜 계층’에게 ‘식품 바우처’가 추가적으로 이루어지는 것이므로 중복성은 존재한다. 예를 들면 1) 생계급여에서의 식비 제공은 개인(타 부처사업) 단위이고 본 사업은 가구 단위인데 대상이 다르다고 보기 어렵고 2) 급식사업(타 부처사업, 지자체 사업)과 원재료 공급(본 사업)에 사용되는 농식품은 궁극적으로 국민영양 개선을 목적으로 하고 있다는 점 등 사업내용의 효과성 등을 포함한 전반적인 사업 효과나 국민 인식 면에서의 중복적인 성격이 분명히 존재한다. 생계급여와 같은 현금지원 사업, 영양플러스 사업 및 지자체 식품지원사업은 본 사업의 목표와 사업내용 측면에서 유사한 성격으로 취약계층에게 지원되고 있기 때문이다.

다만 농식품바우처의 경우, 1) 바우처 형태로 지급하여 보충적 지급측면(차액, 차상위)이 존재하므로 생계급여의 ‘대상’과 ‘지급방식’면에서 차별성이 존재하며 2) 추가적인 식품공

134) 초등학교 과일간식 지원사업 72억원, 임산부 친환경농산물 지원사업 158억원

135) 기획재정부·농림축산식품부, 「초등학생·임산부 농산물 지원사업은 농식품바우처 사업과 통합하여 운영할 예정입니다.」, 보도자료, 2022. 9. 22.

급을 통한 국민건강 영양개선 목적에 기여하는 것을 목표로 하고 있는 점에서 의의가 있을 것으로 보인다.

〈표 III-7〉 현물 및 현금형태의 유사 중복성 평가

사업목표 유사/중복	지원대상 유사/중복	사업내용 유사/중복
농식품바우처 - 생계급여	농식품바우처 - 정부양곡할인	농식품바우처 - 친환경농산물꾸러미
농식품바우처 - 아동급식	농식품바우처 - 생계급여	농식품바우처 - 영양플러스
농식품바우처 - 노인 급식	농식품바우처 - 긴급생계지원	농식품바우처 - 학교우유급식
친환경농산물꾸러미 - 영양플러스	정부양곡할인 - 생계급여	농식품바우처 - 초등돌봄교실 과일간식
초등돌봄교실 과일간식 - 건강과일바구니	정부양곡할인 - 생계급여	농식품바우처 - 건강과일바구니
	학교우유급식 - 건강과일바구니	친환경농산물꾸러미 - 영양플러스
		친환경농산물꾸러미 - 학교우유급식
		친환경농산물꾸러미 - 정부양곡할인
		친환경농산물꾸러미 - 초등돌봄교실 과일간식
		친환경농산물꾸러미 - 건강과일바구니
		아동급식 - 노인급식
		초등돌봄교실 과일간식 - 영양플러스
		초등돌봄교실 과일간식 - 건강과일바구니
		학교우유급식 - 영양플러스

자료: 김상호 외(2021a), 「농식품 지원제도의 효율적 운영방안」, p. 114, 〈표 4-8〉

2) 지자체 유사사업과의 비교

주무부처에서는 2022년 1월 지자체 식품지원 사업 현황조사를 통해, 지자체에서 자체적으로 식품 지원사업을 수행하는 경우는 17개 광역 시·도 중 대전, 울산, 세종, 제주를 제외한 13개 지자체에서 총 161개 사업을 다양한 방식으로 운영 중인 것으로 나타났다. 이 중 중복사업 2개, 유사사업 129개를 식별하여 제시하였는데 중복사업으로 제시한 2개 사업은 강원도의 ‘저소득 취약계층 로컬푸드 지원 사업’과 경기도의 ‘지역농산물 먹거리 지원사업’이다.

〈표 Ⅲ-8〉 지자체 지원사업 현황

시도	식품지원 주요사업	전체 사업수	유사 사업수	중복 사업수	비고
서울	애들아 과일먹자 건강충전 영양꾸러미(건강간식)	2	1	-	
부산	저소득층 아동급식, 취약계층 밀반찬 지원	2	2	-	
대구	저소득노인 식사배달	1	1	-	
인천	노인급식, 아동급식	6	6	-	
광주	기부식품 지원	-	-	-	
대전	해당없음	-	-	-	
울산	해당없음	-	-	-	
세종	해당없음	-	-	-	
경기	지역농산물 먹거리지원 사업('22년 6천명 10억), 노인무료급식, 경로당 로컬푸드 꾸러미 지원	4	2	1	
강원	저소득 취약계층 로컬푸드 지원('22년 6.5천명, 12억) 아동급식, 노인급식	13	10	1	
충북	아동급식, 노인급식 등	27	18	-	
충남	아동급식, 노인급식 등	-	-	-	
전북	영양더하기, 아동급식, 경로당급식 등	36	32	-	
전남	아동급식, 노인간식비지원, 장애인복지관 급식비 등	10	4	-	
경북	아동급식, 노인급식	59	53	-	
경남	암환자건강주치의사업	1	-	-	
제주	해당없음	-	-	-	
합 계		161	129	2	

자료: 농림축산식품부, 「부처 제출자료」, 2022. 11. 1.

중복사업으로 파악된 강원도 ‘저소득 취약계층 로컬푸드 지원사업’은 저소득 취약계층에 대한 먹거리 기본권 보장, 로컬푸드 소비시장 확대로 지역 농산물 생산 및 소비확대 도모를 위해 기초생활수급자 중 65세 이상 단독 가구 대상으로 강원도산 제철 신선 농산물 꾸러미를 제공하는 사업이다. 이 사업의 경우 농식품바우처와 사업목적이 동일하고, 사업대상도 기초생활수급자로 중위소득 50% 이하에 해당하며, 사업내용도 현물로 농산물 꾸러미를 제공한다는 점에서 중복성이 높다. 주무부처에서는 농식품바우처 사업이 본사업으로 전환될 경우 동 사업은 사업 종료할 것으로 강원도와 협의 완료한 것으로 제시하였다(‘23. 2. 4.).

한편 또 다른 지자체 중복사업인 경기도의 ‘지역농산물 먹거리 지원사업’은 취약계층에게 건강한 먹거리를 제공하고, 지역 농산물을 활용한 먹거리 지원체계 구축을 위해 급식, 도시락·반찬, 농산물꾸러미 등을 지원하는 사업이다. 주무부처에서는 농식품바우처 사업은 경제적 취약계층을 대상으로 하지만, 경기도 사업은 경제적·사회적 취약계층 전반을 대상

으로 임산부·실직자 등 일시적 취약계층까지 포함하여 수혜대상 범위가 차별성을 갖는다고 설명하였다. 또한 농식품바우처 사업은 과일·채소·흰 우유·계란·육류 등 신선 농축산물을 구입할 수 있는 전자 바우처를 지급하며, 경기도 사업은 급식·도시락·반찬을 현물로 지급한다는 점에서 사업내용에 차이가 있다고 제시하였다.

그러나 사업목적이 ‘저소득 취약계층 먹거리 지원’, ‘지역(국산) 농산물 소비 제고’라는 측면에서 농식품바우처 사업과 유사성을 가지며, 지원대상 역시 저소득층 취약계층 대상으로 국민건강영양 개선 목적과 일부 국산농식품 수요 확대 측면에서는 본 사업과 일부가 중복될 가능성이 존재한다고 볼 수 있다. 따라서 농식품바우처 사업의 본사업 전환 시 농식품부는 경기도와 ‘지역농산물 먹거리 지원사업’과의 유사중복성 해소를 통한 사업비 절감 관련 구체적인 근거가 제시되어야 한다.

앞서 언급한 유사·중복사업들은 급식, 도시락 반찬, 농산물 꾸러미 등 현물 형태로 지원되고 있어 전자바우처 형태로 지급되는 본 사업과 차이점이 존재한다. 지원대상에 노인계층이 다수 포함되고, 1인 가구가 점차 증가하고 있는 점 등을 고려할 때 기존의 현금 및 현물 지원 형태와 자율적 선택 폭을 부여하는 바우처 형태는 소비자 후생관점, 만족도 관점에서 각각 장단점이 존재한다고 볼 수 있다. 시범사업을 담당한 공무원과 수혜자들 대상 설문조사에서는 현금지원 방식을 바우처 방식보다 다소 높게 선호하는 것으로 나타난 점을 고려할 필요가 있다.

따라서 기존의 중앙정부 재정사업, 지자체 사업과 유사중복을 해소하기 위해서는 다음과 같은 사항을 사업계획에 보완하여 반영할 필요가 있다. 첫째, 본 사업 추진 시 유사사업과 사업목표, 지원대상의 중복성을 최소화하기 위해 사업목표 및 지원대상 기준을 명확히 수립할 필요가 있다. 이에, 향후 본사업 추진 시 농식품바우처 단가 인상, 대상 확대, 품목 확대 등 주요 사업계획을 구체화하고 국비 및 지방비 예산을 요구할 때 기존 ‘생계급여 인상률 및 금액’을 ‘병기’함으로써 본 사업비에서 수혜자들의 현금급여 인상률과 바우처 지원 금액을 구분하여 제시하는 방안을 제안하고자 한다.

둘째, 중복사업을 시행 중인 지자체의 경우에 수혜자 지원 극대화를 위하여 기존 지자체 사업은 유지하고, ‘국비지원 바우처’는 별도로 지급할 것으로 예상된다. 국가지원 사업의 궁극적인 목적은 가능하면 보다 많은 취약계층이 국민건강영양 개선 대상에 포함되도록 하는 것이다. 따라서 본사업 추진 과정에서 기존 수혜대상의 중복지원보다는 기존 수혜대상에 포함되지 않는 복지 사각지대 취약계층을 지자체가 파악하여 지원하도록 하는 방안을

제안하고자 한다. 본 조사에서는 다양한 식품지원제도들을 통합적으로 모니터링해야 함을 제기하고는 있으나, 기존 지자체의 자율적인 사업시행을 폐지하거나 본사업과의 무리한 통합을 제안하지는 않고 있다.

마지막으로는 계층별 수혜 총액(상한) 관리의 관점에서, 우리나라 식품지원제도별 선정기준과, 소득수준별 수혜 가능한 식품지원제도의 유형, 금액을 기준으로 국가 전체적인(중앙 및 지방) ‘식품(비)지원 사업’에 대한 총체적인 검토(보건복지부(안))가 이루어질 필요가 있다.

2. 경제사회 영향분석

경제·사회 영향 분석에서는 해당 사업을 통해 우리 경제·사회에 미치는 영향을 살펴봄으로써 사업의 타당성을 평가하는 항목이다. 먼저 앞서 파악된 경제·사회 문제를 해결하는데 해당 사업이 기여할 수 있는지를 살펴보아야 한다. 또한 해당 사업의 추진을 통해 영향을 받을 것으로 예상되는 각계각층의 다양한 의견을 수렴하였는지를 살펴볼 필요가 있다. 그리고 사업을 준비하는 과정에서 그들과 얼마나 적극적으로 소통을 했는지도 평가에 반영할 필요가 있다.

가. 경제·사회 문제 파악의 적절성

본 사업은 2020년부터 4개년에 걸쳐 시범사업을 수행해 오고 있으며, 농식품부는 2023년 현재 닥친 고물가 고이자 고환율, 낮은 경제성장이라는 환경하에서 취약계층 건강영양과 농가소득 확대를 위한 다양한 의견을 수렴하고자 노력하였다. 현재 직면하고 있는 경제사회문제 중 본 사업과 관련한 가장 큰 의제는 ‘양극화’로 파악된다. 양극화 개선을 위한 정부의 다양한 노력은 매 정부마다 가장 주력하여 진행하여 왔으며, 본 사업도 취약계층 영양개선을 통한 의료비 절감, 농업 산업파급 확대 등을 통한 저소득층 지원을 목적으로 한 사업에 해당한다고 볼 수 있다.

이에 주무부처는 2022년 10월 「국민 먹거리 안정망 구축을 위한 농식품바우처 국회토론회」에서 세 가지 주제로 본 사업의 취지와 기대효과를 공론화하고자 하였으며, 국민 건강영양 회복의 필요성, 시범사업 이후 지자체 만족도 및 본 사업의 취지 공감 등에 대한 각계의 의견수렴 과정을 거친 바 있다.

또한 주무부처는 지자체 등과 열두 차례 간담회 등을 통하여 적극적인 의견수렴을 거친

것으로 확인되었다. 의견을 청취한 곳으로는 시범사업 지자체, 농수산식품유통공사, 농림수산식품교육문화정보원, 한국농촌경제연구원, 농협은행, 농협하나로유통 등이 해당한다. 또한 식생활교육국민네트워크, 국회, 학계, 웹케시, 중소형 마트 등 유관기관들과의 의견수렴도 열세 차례를 수행한바, 사업 관련 니즈를 적극적으로 파악하고자 하였다.

〈표 III-9〉 지자체와의 협의 및 의견수렴 실적

일시	대상	주요내용
2020. 7. 13.	농식품부, 시범사업 지자체, 한국농수산식품유통공사, 농림수산식품교육문화정보원, 한국농촌경제연구원, NH농협은행, 농협하나로유통	• 농식품바우처 시범사업 추진계획 및 각 기관 협의사항 설명 • 기관별 연계 전산체계 구축 및 사업 운영, 관리방안 협의 등
2020. 11. 2.	농식품부, 시범사업 지자체, 한국농수산식품유통공사, 한국농촌경제연구원	• 시범사업 결과분석을 위한 자료 수집방안 협의 • 사업 성과지표 공유 및 성과목표 달성 방안 협의 • 성과목표 달성을 위한 설문조사지 내용 검토 및 수정 협의
2020. 11. 26.	농식품부, 시범사업 지자체, 한국농수산식품유통공사, 한국농촌경제연구원	• '20년 농식품바우처 추진실적 점검 • 농식품바우처 사업 개선방안 논의
2020. 12. 16.	농식품부, 시범사업 지자체, 한국농수산식품유통공사, 한국농촌경제연구원	• 농식품바우처 시범사업 추진계획 및 각 기관 협의사항 설명 • 기관별 보조금 교부, 바우처시스템 이용 및 사업 운영·관리 방안 협의 등
2021. 3. 5.	농식품부, 시범사업 지자체, 한국농촌경제연구원	• 사업 추진에 관한 애로사항 및 개선방향 조사
2021. 3. 15.	농식품부, 시범사업 지자체, 한국농수산식품유통공사	• 농식품바우처 사업 추진실적 점검, 사업성과 제고를 위한 홍보방안 협의 • 농식품바우처 제도 도입(본사업) 시 국고보조비율 논의
2022. 1. 13.	농식품부, 시범사업 지자체, 한국농수산식품유통공사, 한국농촌경제연구원, 농협은행, 식생활교육국민네트워크	• '22년 농식품바우처 사업개요 및 협조사항 안내, 질의응답 등
2022. 1. 20.	농식품부, 광역지자체 농업업무 담당자 및 담당자, 한국농수산식품유통공사	• 농식품바우처 본사업 도입 배경 및 계획 설명 • 지자체 유사·중복사업 조정 협의 • 지방비 재원 분담 방안 협의
2022. 2. 4.	농식품부, 강원도	• 농식품바우처 본사업 도입 시 지자체 유사 중복사업 향후 사업방향 조사 → 농식품바우처 본사업 확정 시 '저소득 취약계층 로컬푸드 지원사업' 종료 의견 회신
2022. 2. 22.	농식품부, 시범사업 지자체	• '21년 농식품바우처 시범사업 지자체별 운영실적 평가하여 우수지자체 4개소 선정
2022. 11. 22.	농식품부, 시범사업 지자체, 한국농수산식품유통공사, 한국농촌경제연구원, NH농협은행, 식생활교육국민네트워크	• 농식품바우처 시범사업 추진성과 공유 • '23년 농식품바우처 시범사업 개선방안 논의
2023. 2. 2.	농식품부, 17개 광역지자체 담당과장 (약 50명)	• 국비 50%, 지방비 50%의 본사업 분담 비율 설명 • 본사업과 중복*되는 지자체 사업 관련 조정 필요성 공유 • 본사업 전환에 따른 조직 및 인력 보강 필요성 논의

자료: 농림축산식품부, 「1차 제출자료」, 2023. 1. 16. 참고하여 연구진 작성

〈표 III-10〉 유관기관과의 협의 및 의견수렴 실적

일시	대상	주요내용
2020. 4. 27.	농식품부, 한국농수산식품유통공사, 농협은행, 한국농촌경제연구원	· '18년 바우처 실증연구 실행 시스템 구축 자문 · '20년 사업시스템 구축 범위 및 일정 협의
2020. 5. 15.	농식품부, 농협은행, 농협하나로유통, 한국농수산식품유통공사, 한국농촌경제연구원	· 농식품바우처 실증연구 판매·정산 전산시스템 구축 협의
2020. 5. 29.	농식품부, NH농협은행, 농협하나로유통, 한국농수산식품유통공사, 한국농촌경제연구원	· 농식품바우처 실증연구 추진 및 전산시스템 구축 협의
2020. 11. 24.	국회, 농식품부, 학계, 연구기관, 농업인단체, 소비자단체 등	· 먹거리 취약계층을 위한 농식품지원제도의 효율적 운영을 위한 국회토론회 개최 · 취약계층 대상 농산물 지원 정책 추진에 대한 농식품부 역할 강조 및 대국민 공감대 형성
2021. 2. 22.	농식품부, 한국농수산식품유통공사, 한국농촌경제연구원	· '21년 바우처 수혜자 사업 만족도 조사 방안 협의 · 수혜자 식품구매실태조사 등 정책 효과성 분석 방안 협의
2021. 2. 23.	농식품부, 한국농수산식품유통공사, 행복ICT(포스개발사)	· 바우처 가맹점 확대를 위해 개인슈퍼, 중소마트 등 중소유통 채널 대상 포스 프로그램 개발 및 지원방안 논의 등
2021. 4. 2.	농식품부, 한국농수산식품유통공사, NH농협은행, 웹캐시	· 농식품바우처 사용고객 대상 문자알림 서비스 제공(사용금액 및 잔액) 방안 협의 · 농협은행 시스템과 바우처 시스템 데이터 연계 방안 협의 · 기타 사업개선 건의사항 등 의견수렴
2021. 7. 7.	국회, 농식품부, 학계, 연구기관, 농업인단체, 소비자단체 등	· 취약계층 먹거리 접근성 확대를 위한 정책 토론회 개최 · 저소득 취약계층 대상 농식품바우처 지원제도의 전국 확대 필요성 및 정책효과 제고방안 논의
2021. 11. 4.	국회, 농식품부, 학계, 연구기관, 농업인단체, 소비자단체 등	· 코로나 시대 국민 먹거리 보장을 위한 정책 토론회 개최 · 코로나 시대 저소득 취약계층 먹거리 접근성 확대를 위한 농식품 바우처 확대 필요성과 효율적 운영을 위한 개선과제 논의
2022. 4. 26.	농식품부, 한국농수산식품유통공사, NH농협은행, (주)비즈플레이	· 농식품바우처 온라인 신청·승인 및 모바일 카드 등 시스템 고도화 협의
2022. 5. 17.	농식품부, 지자체, 한국농수산식품유통공사, 한국수퍼마켓협동조합연합회, 중소형마트 관계자 등	· 농식품바우처 시범사업 설명, 가맹점 확대 방안 공유 및 의견 수렴
2022. 10. 28.	국회, 농식품부, 학계, 연구기관, 농업인단체, 소비자단체 등	· 국민 먹거리 안정망 구축을 위한 농식품바우처 국회 토론회 개최 · 농식품바우처 확대 필요성 및 정책효과 제고를 위한 개선방안 논의
2022. 12. 1.	농식품부, 한국농수산식품유통공사, 중소형마트 관계자	· 농식품바우처 사업 안내 및 사용자 참여조건 설명, 질의응답

자료: 농림축산식품부, 「1차 제출자료」, 2023. 1. 16.

〈표 Ⅲ-11〉 시범사업 대상자 등과의 의견수렴 실적

일시	대상	주요내용
2020. 9.~2021. 4.	농식품바우처 시범사업 수혜자	• 농식품바우처 수혜자 대상 바우처 지원 전후 식품소비 및 식생활 영향 인식도 조사
2021. 10.~2022. 3.		
2022. 3.~8.		
2022. 11. 14.		• ‘농식품바우처 사업으로 인한 나의 생활 변화’를 주제로 농식품 바우처 사업 수기 공모 추진

자료: 농림축산식품부, 「1차 제출자료」, 2023. 1. 16.

본 사업은 크게 ‘양극화’를 해결하기 위한 복지지출 사업으로, ‘계층 간 영양불균형’과 ‘농가소득의 지속가능성’이라는 우리 사회문제를 해결하기 위한 중요한 주제를 타겟으로 하고 있다. 그동안 주무부처는 본 사업 실행을 위해 필요한 절차와 관계기관과의 적극적인 의견수렴을 수행한 바 있다. 본 조사에서는 현 재정거버넌스 구조하에서 정부 내 부처 간, 정부 간 거버넌스 체계하에서 농식품부가 할 수 있는 다양한 방식의 의견 수렴을 거친 것으로 보고 있다,

그러나 본 사업의 의견수렴 주체와 사업 수행주체가 상이하다는 점에 주목할 필요가 있다. 본 사업이 본격적으로 전국단위로 시행될 경우, 시범사업에 참여하지 않은 시군구 단위 지자체들의 재정여건, 운영인력 확보, 지방비 부담 여부와 지역 간 격차 등에 대한 민원사항은 다양하게 나타날 것으로 전망된다. 결국 본 사업의 실제 수행주체는 읍·면·동 단위의 기존 생계급여 등의 담당자와 이를 취합하여 재정계획을 담당하는 시군구 및 도 단위의 사업담당자이다. 현재의 중앙 지방 간 재정 거버넌스하에서는 통상적으로 부처는 ‘광역 자치단체’와 실무협의를 거치는 것으로 지자체와의 의견수렴을 같음하고 있다. 그러나 사업운영방식(재원, 인력 등)에 대한 구체적인 논의는 사업 시행 이후 ‘읍면동의 인력 증원 및 민원사항에 따른 국비요구 형태’로 나타날 것으로 보인다.

실제로 본 조사에서 수행한 시범사업 지자체 담당자들과의 인터뷰에서는 지자체(시군구 단위)에서 시범사업 단계에서의 금액이 크지 않아 가용재원 부담의 어려움이 거의 없다고 대답한 반면, 광역단위 담당자들의 의견에서는 ‘전 자치단체가 국비 보조율 인상’을 요구하였다. 이는 ‘절차상의 의견수렴’은 거쳤으나, 실제 사업운영 책임자들의 의견이나 본 사업 이후의 자치단체의 재정여건에 대한 대응방식은 인지하지 못하고 있음을 알 수 있다. 동시에 중앙부처, 광역·기초 지자체, 보건복지부 유사사업과의 중복여부 및 해소방안 등에 대

한 논의는 진행되기는 하였으나,¹³⁶⁾ 부처 간 및 정부 간 거버넌스의 한계로 인하여 현 단계에서는 협의의 내용이 구체적으로 실현되기에는 불가능한 구조인 것으로 보인다.

나아가 본 조사는 중앙 지방간 재정부담 관련 거버넌스 구조상, 지자체는 ‘국비 확대’를 지속적으로 요구할 것으로 전망하며, 지방자치 권한에 따른 자체사업의 중복성 최소화 내용에 대한 협의는 강제하기 어려울 것으로 예측하고 있다.¹³⁷⁾ 따라서 본 조사에서는 당초 사업계획에서 제시한 국비부분이 확대될 가능성과 관련하여 사업 시행 후에 농식품부와 재정당국(지자체 포함) 간의 긴밀한 대비책이 마련되어야 함을 강조하고자 한다.

나. 경제·사회 문제 해결의 가능성

본 사업은 기존의 양극화 해결을 통한 계층 간 영향불균형 해소에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 볼 수 있다. 우리나라의 조세부담률은 낮은 수준이고 따라서 소득재분배 정도가 낮은 편인 점, OECD 회원국 대비 지니계수가 0.331로 중상위권에 속하는 것을 감안할 때, 그 형태를 떠나서 취약계층 지원을 위한 소득재분배 정책의 적극적 수행이 필요하다고 볼 수 있다.¹³⁸⁾ OECD SOCX 기준 우리나라 전체 복지지출 규모는 매우 낮은 편에 속하고 있다. 따라서 본 사업은 양극화 해결을 위한 하나의 정책수단이자 보완수단일 수 있으며, 취약계층 사회안전망 확보를 위한 복지지출에 해당한다. 또한 우리 사회의 중요한 문제인 양극화 해결을 위한 주요 수단으로서 농식품바우처 사업이 일정 부분 기여할 것으로 기대된다.

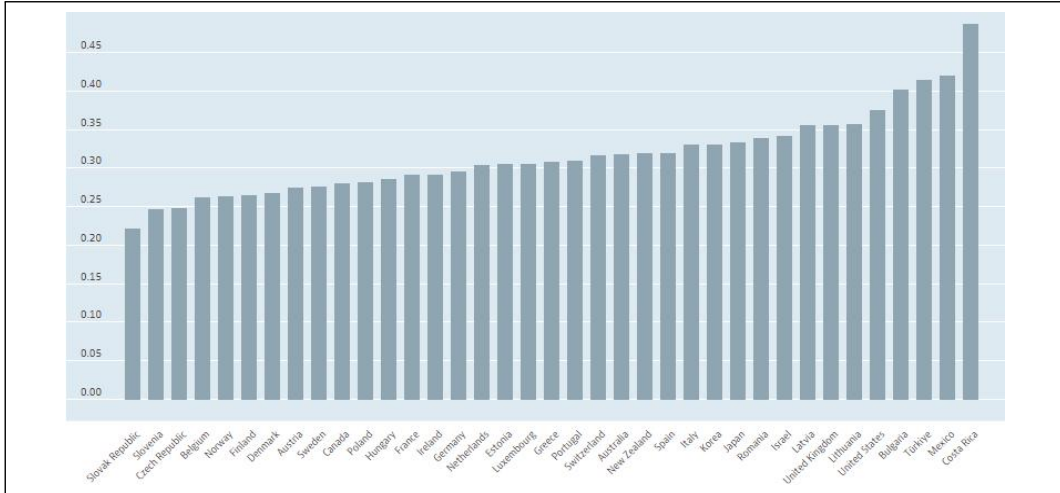
다만 궁극적으로 본 사업은 취약계층의 건강증진을 목적으로 하고 있는바, 수혜자들의 건강이 본 사업 이후 개선되었는지 ‘식별’하는 것은 쉽지 않을 것으로 보인다. 2022년 시범사업에서 제시한 바에 따르면, 1인 가구 월 4만원 지급을 통해 건강식 생활지수가 증가하는 효과는 나타났으나, 궁극적인 영양 개선효과는 중장기적인 논의에 해당한다고 볼 수 있기 때문이다.

136) 주무부처에서는 광역지자체 협의회(2회)를 개최하여 중복사업 조정, 재정 부담 등 협의를 진행하였으며, 복지부 사회보장제도 변경 협의 시 유사 사업간 중복성 등 검토 후 협의 완료(’22.8.)한 것으로 설명함. 또한 사회보장전략회의(V 주재, ’23. 5. 31.) 후속조치로 중앙부처 사회보장제도 통합관리방안을 구체화 중에 있는 것으로 제시함

137) 이와 관련하여 주무부처에서는 본사업 추진 시 광역지자체 대상 권역별 순회 설명회 개최를 통해 재정 부담에 대한 공감대를 형성하고 ’25년 예산 편성 시 재정 부담 협의를 위해 행안부(재정협력과), 기재부(농림해양예산과) 등 관계기관과 협의할 예정이라고 제시함

138) Inequality - Income inequality - OECD Data, <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>, 검색일자: 2023. 4. 4.

[그림 III-11] 지니계수 기준 OECD Income inequality



자료: OECD Income inequality database, <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>, 검색일자: 2023. 3. 20.

한편 거시경제 불안에 따른 일자리 불확실성 증가, 빠른 속도로 진행되는 인구 감소 등 다양한 사회경제적 환경 변화가 발생할 경우, 농식품 지원을 통한 영양불균형 개선보다는 타 분야 긴급 재정사업 혹은 현금지원 등에 국민들의 재정요구 우선순위가 높게 부여될 가능성이 있다. 보다 근본적으로 본 사업의 목표가 영양개선이라는 점에서 볼 때, 영양개선 여부가 식품공급으로 인한 것인지, 기타 요인으로 인한 것인지 ‘식별’의 근본적인 한계가 있으므로 성과측정을 위한 지표 개발과 차별화를 고려할 필요가 있다.¹³⁹⁾

따라서 본 사업의 지속성을 확보하기 위해서는, 사업 성과평가를 위한 모니터링 체계를 보완하고 차별화된 사업 효과성 제고를 제안하고자 한다.

3. 재정의 지속가능성

본 항목은 해당 사업을 추진함에 있어서 향후 재정에 미치는 영향을 살펴보는 항목이다. 복지 및 소득이전 사업은 대부분 장기간의 재정투입을 전제로 하기 때문에 지속가능한 범위 내에서 해당 사업에 대한 재정지출이 가능한지를 확인하는 것은 필수적이다. 따라서 해

139) 이와 관련하여, 주무부처에서는 영양개선 효과를 확인하기 위해 ‘권장섭취량 대비 영양섭취량 개선율(%)’로 성과지표 보완 외에도「국민건강영양조사」의 가구조사 설문에 농식품바우처 지원대상 여부(기초생활수급자 또는 생계급여 수급자 등)를 확인할 수 있는 문항을 추가하고 해당 대상 조사 결과를 제공받아 영양개선 여부 등 사업효과를 분석하기 위해 질병관리청과 협의할 예정이라고 제시함

당 사업을 계획함에 있어서 향후 재정에 미치는 부담이 충분히 고려되었는지를 면밀하게 검토할 필요가 있다. 또한 해당 사업과 유사한 사업과 비교함으로써 재정 부담이 과다해질 위험은 없는지 살펴보고, 사업 추진을 위해 장기적으로 안정적인 재원조달이 가능하며 중 장기적으로 재정 소요에 변동 위험성은 없는지를 살펴볼 필요가 있다.

가. 안정적 재원조달 가능성

1) 중앙정부 재정, 재정수지 및 국가채무¹⁴⁰⁾

본 사업은 예산구분상 현재 국고보조사업 내 재량지출사업에 해당하나, 사업목적이 취약 계층 사회안전망 확보를 위한 것으로 수혜대상자가 저소득층이라는 점과 바우처 사업의 성격을 고려할 때 재원의 경직성이 큰 복지지출 사업이다. 즉 예산구분상 재량지출 사업이나 실제 운용상으로는 의무지출 사업에 해당한다고 볼 수 있다. 도입단계에서는 재정부운용 틀 안에서 ‘대상’과 ‘단가’를 설정하여 시작한다고 하더라도, 정치적으로 지원대상이 확대될 우려가 높고 경제여건상 지원단가 인상 속도도 당초 예상보다 빨라질 가능성이 높다. 또한 본 사업은 복지지출 사업 특성상 도입 이후 일몰이나 사업축소는 어려울 수 있으므로, 도입단계의 재정규모보다 향후 더 큰 재정 부담이 작용할 것을 염두에 두어야 한다.

본 사업의 연간 예산규모는 약 1.25조원이며 중앙과 지방이 5:5로 부담하도록 설계되어 있는데, 전체 규모와 지속가능성 면에서 안정적 재원조달 가능성을 살펴보도록 한다.

〈표 III-12〉 농식품바우처 지원사업의 국비-지방비 간 재원부담 구조

(단위: 백만원)

	2025년	2026년	2027년	2028년	2029년	계
중앙정부	629,666	629,012	628,759	628,890	629,387	3,145,715
지방정부	618,548	617,802	617,450	617,474	617,857	3,089,131
계	1,248,214	1,246,814	1,246,209	1,246,364	1,247,244	6,234,846

자료: 농림축산식품부, 「예비타당성조사 요구서」, 2022. 9.

140) 대한민국 정부(2022), 「2022~2026 국가재정운용계획」, pp. 13~50; 한국조세재정연구원(2022), 「2022~2026 국가재정운용계획 지원단 보고서: 총괄·재정혁신 분야」, pp. 18~22.

먼저 중앙정부 재정지속가능성을 먼저 살펴보면 다음과 같다. 2022년도에 작성한 국가재정운용계획 당시 세입여건에 따른 중기 재정수입 전망에서는 국세수입의 연평균 증가율이 약 7.63%로 전망된 바 있으나, 2023년도 1사분기 기준으로 세입 감소에 대한 우려가 나타나고 있다. 경제 전반, 특히 코로나19 이후 막대한 재정투입에 따른 인플레이션, 금리인상, 우크라이나 전쟁 관련 공급망 위축 등 불확실성이 누그러들지 않고 있는 거시경제 여건으로 인하여 우리나라의 세입전망은 현재 불투명한 상황이다. IMF는 2023년 1월 전 세계 경제전망 수정에서 우리나라를 제외한 대부분의 국가들이 올해 2023년 경제성장률을 상향조정한 바 있다. 우리나라는 당시 2%에서 1.7%로 하향 조정된 거의 유일한 국가였으며, OECD는 6월 전망에서도 우리나라의 경제성장 전망 1.6%에서 1.5%로 낮추어 전망하였다. 우리나라 정부는 1.6%, ADB 2023년 6월 전망과 IMF 7월 전망에서 각각 1.4%, 한국은행 1.4%로 올해 성장률을 각각 전망하고 있다. 문제는 주요 20개국 및 중국 등의 세계 경제전망은 긍정적으로 바뀌고 있는 가운데, 우리나라의 성장률만 아직 반등의 기회를 잡지 못하고 있다는 것이다. 결론적으로 불확실성이 커지는 경제상황하에서 우리나라의 중장기 세입여건은 작년 전망치를 하회할 것으로 보이며, 이로 인한 재정지출 계획 수정도 불가피할 것으로 전망된다. 현재 세입여건은 작년에 전망한 2024년 전망치 418조원대보다 훨씬 못 미치는 수준일 것으로 나타나고 있다.

본 사업과 관련한 중앙정부 세출 부분에서 주목할 부분은 의무지출 증가세이다. 본 사업은 앞서 언급한 바와 같이 현재 ‘예산 구분상 재량지출’에 해당하지만, ‘사실상의 의무지출적’ 사업에 해당한다. 의무지출은 법정지출로서 매년 재정여건과 상관없이 증가하도록 되어 있다. 우리나라는 지금까지 전체 재정지출의 절반 정도는 의무지출로 유지하여 왔으나, 2023년을 기점으로 53%대를 보이고 있으며 향후에도 이 증가세는 더욱 가팔라질 것으로 전망되고 있다. 의무지출 내 복지 분야 법정지출의 증가율은 향후 5년 동안 약 7.9%의 성장률로 나타나고 있다. 본 사업은 복지지출 사업이므로 관련 의무지출 사업의 증가세를 주목할 필요가 있다.

미국 의무지출 사례를 연구한 선행연구¹⁴¹⁾에서는 전체 연방지출 내 의무지출이 증가함으로써 실질적인 예산권한이 감소하는 추세를 경고한 바 있다. 의무지출 증가는 재량지출 감소를 의미하며, 이는 미 의회의 예산장악력, 국민들의 재정수요 대응력이 저하되고 있음을 지적한 것이다. 재정지출 효율화를 통한 재량지출 관리가 매년 이루어지고는 있으나,

141) 김현아·조희평(2023), 「의무지출의 재정운용에 대한 연구: 복지 및 지방이전지출의 통합성 제고」

의무지출 증가세만큼 예산 삭감이 이루어지기는 어렵기 때문에, 중앙정부의 국가채무와 재정수지를 현재의 수준으로 유지하기 어려운 상황임을 설명한 것이다.

〈표 III-13〉 중기 재정수입 전망

(단위: 조원, %)

구분	'22년 ¹⁾		'23년	'24년	'25년	'26년	연평균 증가율
	본예산	2차 추경					
재정수입 (증가율)	553.6 (14.7)	609.1 (26.2)	625.9 (13.1)	655.7 (4.8)	685.6 (4.5)	715.2 (4.3)	6.62
국세수입	343.4 (21.4)	396.6 (40.3)	400.5 (16.6)	418.8 (4.6)	439.2 (4.9)	459.9 (4.7)	7.63 -
세외수입	26.1 (△9.7)	28.3 (△1.8)	25.2 (△3.3)	26.9 (6.8)	27.7 (2.9)	28.1 (1.4)	1.9
기금수입	184.1 (7.7)	184.1 (7.7)	200.3 (8.8)	210.1 (4.9)	218.7 (4.1)	227.2 (3.9)	5.4 -

주: 1) 국회 확정예산 기준

자료: 대한민국 정부(2022), pp. 21~23의 표를 취합하여 저자 작성

본 사업과 관련하여 농림축산분야 총 재정규모(일반회계, 특별회계, 기금) 중기재정계획을 살펴보면, 2022년 기준 농림축산식품부는 약 16.9조원 규모이며, 향후 5년간 평균 1.1%씩 증가할 것으로 전망된 바 있다. 2023년 국회 확정 최종예산 규모 638.7조 대비 농림축산식품부 예산 17.4조원은 약 2.7% 비중에 해당한다. 본 사업 규모는 단 년도 기준 약 1.2조원이고, 국비규모는 6,300억원 규모로 2023년 농식품부 예산 대비 국비 비중은 약 3.6% 내외에 해당한다.

본 사업은 복지지출 성격의 바우처 사업이라는 성격상 현재 사업예산 규모의 적정성 여부를 판단하기는 쉽지 않다. 다만 본 사업의 파급력을 생각해 볼 때, 지금 당장의 국비지원 규모보다는 향후 대상 및 단가 확장 가능성, 기존 생계급여 증가추이 및 단가 인상 시나리오, 기타 현물바우처 대상과의 중복성 등 수혜자 입장에서 사업효과성 검토 등을 동시에 파악하여 재원조달내역과 영향력을 살펴보는 것이 관건일 것이다.

〈표 Ⅲ-14〉 중기 재정지출 계획

(단위: 조원, %)

구분	'22년 ¹⁾		'23년	'24년	'25년	'26년	연평균 증가율
	본예산	2차 추경					
■ 재정지출	607.7	679.5	639.0	669.7	699.2	728.6	(4.6)
① 예산·기금별 구분							
○ 예산지출	413.0	449.8	441.3	457.9	475.8	494.6	(4.6)
(비중)	68.0	66.2	69.1	68.4	68.0	67.9	
○ 기금지출	194.6	229.7	197.7	211.9	223.4	234.1	(4.7)
(비중)	32.0	33.8	30.9	31.6	32.0	32.1	
② 지출성격별 구분							
○ 의무지출	303.2	329.7	341.8	361.8	382.5	405.1	(7.5)
(비중)	49.9	48.5	53.5	54.0	54.7	55.6	
○ 재량지출	304.5	349.8	297.3	307.9	316.7	323.6	(1.5)
(비중)	50.1	51.5	46.5	46.0	45.3	44.4	

주: 1) 국회 확정예산 기준

자료: 대한민국 정부(2022), p. 25.

〈표 Ⅲ-15〉 재정수지 및 국가채무 전망

(단위: 조원, %)

구분	'22년		'23년	'24년	'25년	'26년
	본예산	2차 추경				
관리재정수지	△94.1	△110.8	△58.2	△58.6	△57.4	△56.6
(GDP대비, %)	(△4.4)	(△5.1)	(△2.6)	(△2.5)	(△2.3)	(△2.2)
통합재정수지	△54.1	△70.4	△13.1	△14.0	△13.7	△13.4
(GDP대비, %)	(△2.5)	(△3.3)	(△0.6)	(△0.6)	(△0.6)	(△0.5)
국가채무	1,064.4	1,068.8	1,134.8	1,201.2	1,271.9	1,343.9
(GDP대비, %)	(50.0)	(49.7)	(49.8)	(50.6)	(51.4)	(52.2)
경상GDP 성장률	5.2		4.5	4.2	4.2	4.0

주: 2022년 6월 16일 발표

자료: 대한민국 정부(2022), p. 39.

〈표 Ⅲ-16〉 의무지출 유형별 전망

(단위: 조원, %)

구분	'22년 ¹⁾		'23년	'24년	'25년	'26년	연평균 증가율
	본예산	2차 추경					
소계	303.2	329.7	341.8	361.8	382.5	405.1	7.5
복지 분야 법정지출	140.0	139.7	154.6	164.8	177.7	189.7	7.9
지방이전재원	134.9	157.8	156.9	163.8	169.1	177.1	7.2
이자지출	18.9	18.8	22.9	25.8	28.5	30.9	13.0
기타 의무지출	9.5	13.4	7.3	7.4	7.2	7.3	△6.2

주: 1) 국회 확정예산 기준

자료: 대한민국 정부(2022), p. 26.

〈표 III-17〉 분야별 자원배분 계획

(단위: 조원, %)

구분	'22	'23	'24	'25	'26	'22~'26 연평균 증가율
1. 보건·복지·고용	217.7	226.6	238.6	254.4	269.5	5.5
2. 교육	84.2	96.1	100.3	101.7	105.9	5.9
3. 문화·체육·관광	9.1	8.5	8.7	8.9	9.1	△0.1
4. 환경	11.9	12.4	12.9	13.3	13.5	3.2
5. R&D	29.8	30.7	32.0	33.2	34.4	3.7
6. 산업·중소기업·에너지	31.3	25.7	26.6	27.4	28.1	△2.6
7. SOC	28.0	25.1	25.5	25.8	26.0	△1.8
8. 농림·수산·식품	23.7	24.2	24.5	24.7	24.9	1.3
9. 국방	54.6	57.1	59.5	61.8	63.8	4.0
10. 외교·통일	6.0	6.4	6.7	7.0	7.2	4.7
11. 공공질서·안전	22.3	22.9	23.8	24.7	25.6	3.5
12. 일반·지방행정	98.1	111.7	120.3	126.5	132.2	7.7

자료: 대한민국 정부(2022), p. 43.

2) 농림축산식품부 예산추이와 농식품 관련 재정비중 국제비교

주무부처 제출자료¹⁴²⁾에 따르면, 농림축산식품부의 예산 규모는 2022년 16조 8,765억 원에서 2023년 17조 3,573억원으로 약 2.8% 증가하였다. 또한 농식품부 중장기 재정운 용계획에 따르면 2026년까지 17조 6,273억원으로 증액이 예정되어 있다.

결론적으로 보면, 담당부처 예산 증감률과 전체 재정규모 대비 본 사업의 규모를 볼 때, 향후 5년간의 국비 재원조달의 지속가능성은 어느 정도 확보된 것으로 볼 수 있다. 다만 5년 이후의 중장기 관점에서는 본 사업의 복지지출 사업 특징으로 인하여 꾸준한 사업규모 확장이 예상되고, 2023년 상반기 경제성장을 전망, 인구감소 추이 등을 고려할 때 국가재정의 국가채무 및 재정수지 악화는 더욱 빠르게 진행될 것도 염두에 둘 필요가 있다.

〈표 III-18〉 농림축산식품부 2022~2023년 예산

(단위: 백만원, %)

	2022년 예산 (A)	2023년 예산 (B)	2022년 대비 증감	
			증감액(B-A)	증감률((B-A)/A)
합계	16,876,579	17,357,345	480,766	2.8

자료: 농림축산식품부, 「1차 제출자료」, 2023. 1. 16.

142) 농림축산식품부, 「부처 1차 제출자료」, 2023. 1. 16.

〈표 II-19〉 농림축산식품부 중장기 재정운용계획

(단위: 백만원, %)

	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년
2022~2026년 중기사업계획	16,876,695	17,357,345	17,200,897	17,429,058	17,627,354
증가율	3.6	2.8	△0.9	1.3	1.1

자료: 농림축산식품부, 「1차 제출자료」, 2023. 1. 16.

우리나라 농식품 예산 규모를 파악해 보기 위하여, 국제비교 자료를 살펴보고자 한다. Worldbank 자료에 따르면,¹⁴³⁾ 1995년 이후 OECD 회원국들의 농식품 및 수산업의 비중은 지속적으로 감소 추세에 있으며, 이들의 GDP 대비 비중은 평균적으로 약 1.4% 정도이며, 우리나라는 약 1.8% 정도로 나타나고 있다. 주요국을 살펴보면, 미국이 1%, 독일·일본·영국은 1% 미만으로 우리나라보다 비교적 낮고, 프랑스(1.6%), 이탈리아(1.9%)가 우리나라와 비슷한 수준이며 스페인(2.6%)이 상대적으로 높은 수준으로 나타나고 있다.

한편 이형용 외(2023)¹⁴⁴⁾에 따르면, 농업총생산 대비 농림예산(농업보조금) 비중은 OECD 회원국들이 약 11.1%, EU 국가들이 19.6%인 반면 우리나라는 5.3% 수준으로 나타나고 있다. 이는 우리나라의 조세부담률이 선진국 대비 낮아서 GDP 대비 정부크기가 작기 때문인 것으로 파악된다.

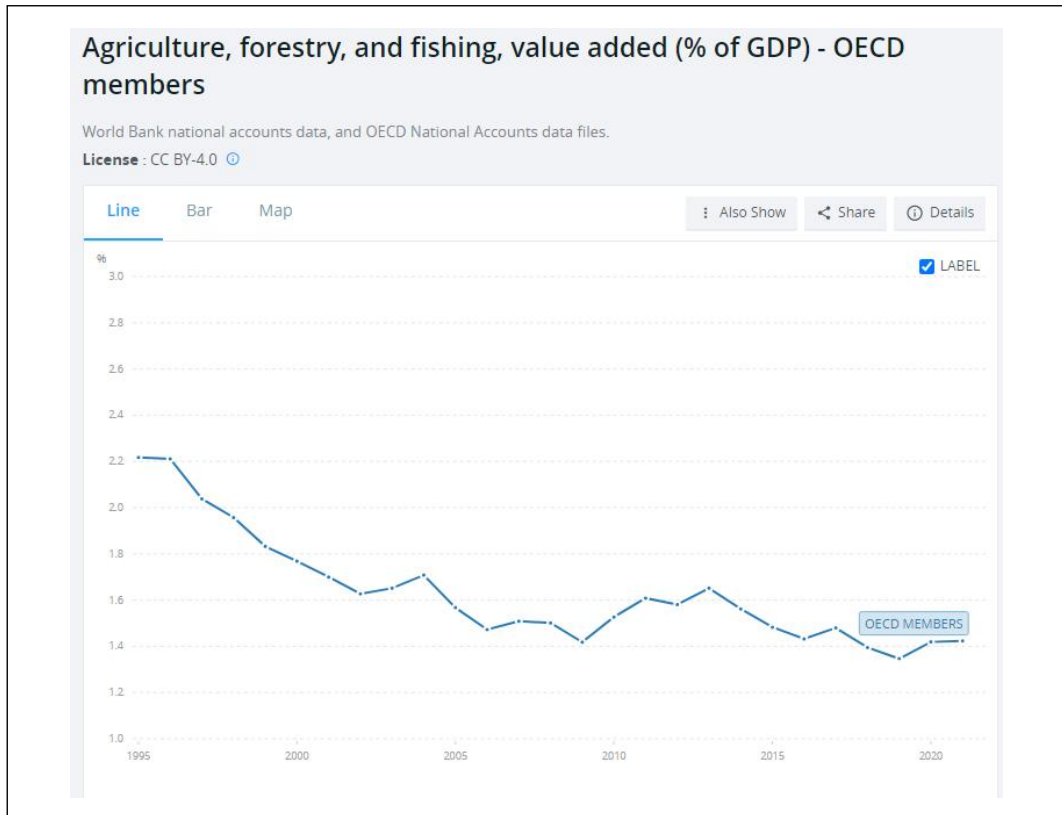
농업보조금 유형을 주요국들과 비교해 보면, 2021년 기준 우리나라 농업보조금의 대부분(64.1%)이 ‘직불금’ 형태로 지급되고 있어 간접적인 농산업 인프라 지원보다는 보조금 직접 지원방식을 선호하여 왔음을 알 수 있다. 직불금 형태의 지원 방식은 2017년 당시 35% 정도였으나, 2020년을 기점으로 대폭 증가하여 60%대에 이르고 있다. 대부분의 OECD 회원국들에서는 직불금 형태의 지원이 2016년 41%에서 2021년 33.5%로 꾸준히 감소하는 추세인 반면, 우리나라는 2017년 약 33%대에서 2020년 60%대로 대폭 증가하여 유지되고 있는 모습은 주목할 필요가 있다.¹⁴⁵⁾

143) WorldBank, <https://data.worldbank.org>, 검색일자: 2023. 6. 5.

144) 이형용 외, 「통계로 본 세계속의 한국 농업」, 한국농촌경제연구원, 2023. 5.

145) 이형용 외(2023), pp. 37~42 참고

[그림 III-12] 1995년 이후 OECD 회원국들의 GDP 대비 농업, 임업, 수산업 부가가치 비중



자료: WorldBank, 「OECD 회원국들 2021년 농림, 임업, 해양 비중」, <https://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS?locations=OE>, 검색일자: 2023. 6. 19.

나. 중장기적 재정소요 변동 위험성

1) 지자체 재정현황과 여건 변화 지방비 부담 전망

중장기적 관점에서는 국비 재원 조달 부분의 재정압박이 우려된다고 한다면, 사업도입 이후 바로 재정부담 압박이 발생하는 부분은 ‘지방비’ 부분이다. 사업시행으로 예상되는 2025년의 지방비 부담 전망액은 약 6,200억원 규모로 2022년 지방자치단체 국고보조사업 73.2조원 대비 약 0.8% 정도이다. 단일사업 규모로는 작다고 보기 어렵고, 쏠 자치단체 대상으로 시행되어 지자체, 특히 읍면동 단위의 행정부담 증가 등으로 이어질 것을 고려한다면, 본 사업의 재정 및 행정적 부담은 중앙정부보다 지방자치단체에게 더 크게 작용할 수 있다.

〈표 Ⅲ-20〉 지방재정 세입 추이(연도별·세입자원별 순계예산 규모)

(단위: 억원, %)

구 분	2017년	2018년	전년 대비	2019년	전년 대비	2020년	전년 대비	2021년	전년 대비	2022년	전년 대비
계	1,931,532	2,106,784	9.1	2,310,152	9.7	2,532,263	9.6	2,630,917	3.9	2,883,083	9.6
	2,279,676	2,431,210	6.6	2,720,533	11.9	3,061,095	12.5	3,275,869	7.0	-	-
자 체 수 입	935,253	1,006,057	7.6	1,044,104	3.8	1,150,043	10.1	1,167,479	1.5	1,328,144	13.8
	1,008,350	1,060,003	5.1	1,115,164	5.2	1,242,290	11.4	1,339,466	7.8	-	-
지 방 세	711,891	779,140	9.4	818,267	5.0	909,501	11.1	926,047	1.8	1,085,070	17.2
	750,239	799,525	6.6	855,359	7.0	921,924	7.8	1,022,963	11.0	-	-
세 외 수 입	223,362	226,917	1.6	225,837	Δ0.5	240,541	6.5	241,433	0.4	243,075	0.7
	258,111	260,477	0.9	259,804	Δ0.3	320,367	23.3	316,533	Δ1.3	-	-
이 전 수 입	778,057	858,760	10.4	982,652	14.4	1,101,193	12.1	1,187,213	7.8	1,317,281	11.0
	901,666	977,629	8.4	1,169,021	19.6	1,325,996	13.4	1,425,839	7.5	-	-
지방교부세	337,384	378,699	12.2	432,954	14.3	493,705	14.0	492,632	Δ0.2	584,825	18.7
	433,792	478,986	10.4	561,809	17.3	501,232	Δ10.8	584,137	16.5	-	-
보 조 금	440,673	480,061	8.9	549,698	14.5	607,488	10.5	694,581	14.3	732,456	5.5
	467,874	498,643	6.6	607,212	21.8	824,763	35.8	841,702	2.1	-	-
지 방 채	22,757	19,905	Δ12.5	37,287	87.3	55,605	49.1	65,442	17.7	40,343	Δ38.4
	24,176	20,631	Δ14.7	40,316	95.4	68,026	68.7	65,332	Δ4.0	-	-
보전수입등 및내부거래	195,465	222,062	13.6	246,108	10.8	225,423	Δ8.4	210,783	Δ6.5	197,315	Δ6.4
	345,484	372,948	7.9	396,032	6.2	424,783	7.3	445,201	4.8	-	-

주: 상단은 당초예산, 하단은 최종예산

자료: 행정안전부(2022), 「2022년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 2022, p. 31.

박혜림(2022)에서는 국고보조 의무지출 사업 중 현금성 지출 사업의 지방비 부담 증가 추이가 가파르게 증가하고 있으며 2022년에는 약 6조원 규모에 달하는 것으로 제시하고 있다. 동 연구에서는 2021년 기준으로 2022년 지방비 부담분을 추산한 결과 약 2조원 내 외 증가할 것이라고 분석한 바 있다.

[그림 Ⅲ-13] 국고보조 의무지출 지방대응비 중 현금성지출 사업비 추이



주: 현금성지출사업 소계는 각 사업별 개요 검토를 통해 현금성 지출 여부를 확인한 것으로, 생계급여, 해산장제급여, 기초연금, 아동수당, 장애인연금, 장애수당(기초), 한부모가족 자녀양육비의 합임

자료: 박혜림, 「지방의 복지비부담실태와 지방자치단체 역할을 위한 정책제언」, 2022, p. 6.

〈표 III-21〉 2022년 지방비부담 증가 추산분 결과(안)(2021년 기준)

(단위: 억원)

지역구분	기초연금	생계급여	주거급여	긴급복지	지역계
서울	2,044.4	1,536.2	360.7	491.0	4,432.4
부산	921.8	211.1	29.6	113.1	1,275.6
대구	673.6	141.4	19.7	109.2	943.9
인천	848.6	149.3	25.3	94.3	1,117.4
광주	346.4	80.7	11.1	86.7	524.9
대전	357.6	72.1	8.9	50.3	488.9
울산	309.9	30.1	5.6	30.5	376.0
세종	67.7	12.0	2.0	5.3	87.0
경기	3,418.5	421.1	81.3	363.6	4,284.4
강원	353.0	106.9	13.1	35.7	508.7
충북	441.1	114.1	12.4	37.6	605.2
충남	549.0	139.0	14.3	57.5	759.8
전북	476.3	166.3	16.3	57.5	716.4
전남	526.7	181.2	18.4	63.9	790.3
경북	653.9	221.2	22.5	87.4	984.9
경남	975.7	208.2	26.4	94.4	1,304.8
제주	144.0	56.8	7.7	11.0	219.5
합계	13,108.2	3,847.6	675.4	1,788.6	19,419.8

주: 2021년 국고보조사업 지방비를 기준으로 추산한 결과임

자료: 박혜림, 「지방의 복지비 부담 실태와 지방자치단체 역할을 위한 정책 제언」, 2022, p. 9.

2) 재정여건과 지방비 부담 관계

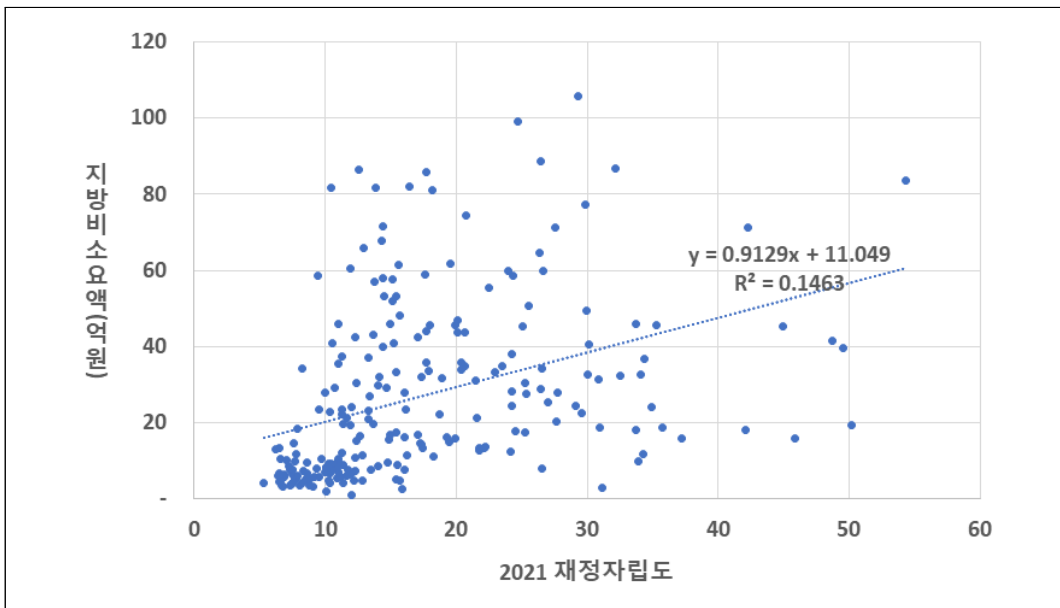
주무부처에서는 2025~2028년간 시군구별 농식품바우처 재원분담액 추정 자료¹⁴⁶⁾를 제시하였다. 2025~2028년 지자체 재원분담액은 연도별 농식품바우처 지원 금액과 지자체 사업운영 지원비를 합한 전체 금액에 지방비 분담비율 50%를 적용한 금액으로 추정하였다. 농식품바우처 지원 금액은 연도별 시군구 지원대상 가구 수에 가구당 월 평균 지원금액과 지원기간(12개월)을 곱하여 산출하였으며, 지자체 사업운영 지원비(신청접수인력 인건비, 지역협의체 운영비, 홍보비)는 기 제출한 산출내역에 따라 시군구별(261개소) 동일하게 1,100만원씩으로 적용하였다. 시군구별 2025~2028년 재원분담액의 주요 변수인 지원대상 가구 수와 균등화지수 적용 평균 가구원 수는 각 시군구별 기초생활보장수급 및 차상위계층 가구 수, 가구원 수 정보를 기준으로, 2021년 가구 수, 가구원 수에 2017~2019년 3개년 연평균 증감률을 적용하여 2025~2028년 지원대상 가구 수와 가구원 수 예상규모

146) 농림축산식품부, 「부처 2차 제출자료」, 2023. 2. 14.

를 산출하여 추정하였다. 또한 균등화지수를 적용한 연도별 평균 가구원 수를 반영하여 가구당 월 평균 지원금액을 산출한 뒤 지원기간(12개월)을 곱하여 산출하였다.

우리나라는 수도권·비수도권 재정력 격차가 점차 심화되고 있으며, 인구 감소, 1인 가구 증가 요소 등으로 인하여 취약계층 복지사업 확대로 지방자치단체 재정부담 증가속도도 빨라지고 있는 추세이다. 본 분석에서는 본사업 실시로 인한 지역별 재정부담 충격 변화를 살펴보고자 한다. 본 사업은 복지지출 현물사업으로 인구가 증가할수록 대상이 증가하므로, 재정자립도와 본 사업 지방비소요액의 단순 관계는 양(+)의 상관관계를 보여주고 있다.

[그림 Ⅲ-14] 기초지자체 재정자립도와 지방비소요액 간 관계



주: 재정자립도는 2021년도 결산기준이며, 지방비소요액은 주무부처가 지자체 재원분담액을 추정한 수치임

자료: 다음의 자료를 활용하여 저자 작성

1. 재정자립도[결산기준]: 행정안전부, 지방재정통합공개시스템(지방재정365), <https://lofin.mois.go.kr/portal/service/openInfPage.do?infId=L2H1PNRSDDLJCJWU9E31H1155340&srvCd=>, 검색일자: 2023. 3. 27.
2. 세출총액, 복지분야 세출액, 복지분야 비중: 행정안전부, 지방재정통합공개시스템(지방재정365), 재정통계 검색_지방재정연감(결산)_분야별 세출(총계), [https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/search/sd001_cs001.xml#%20return%20false](https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/search/sd001_cs001.xml#%20return%20false;), 검색일자: 2023. 3. 20.
3. 지방비소요액: 농림식품수산부 제출 자료(지자체 재원분담액 추정 자료)

한편 서울·경기도의 일부 부유한(재정자립도가 높은) 자치단체와 이른바 낙후지역에 해당하는 불교부단체 지역의 경우 본 사업의 시행으로 인한 재정충격 영향정도가 다를 수 있다. 예를 들어 서울시 내 자치구 간 비교에서도 2025년 서울시 서초구의 재원분담액은 약

19억 정도이나, 은평구의 경우 68억 정도로 나타나고 있다.¹⁴⁷⁾ 참고로 2022년 서초구 순계예산 규모는 약 5,018억원이고, 은평구의 경우에는 약 2,537억원 규모로, 서초구는 전체 예산 대비 약 0.4%인 반면, 은평구는 약 2.7% 규모를 차지한다. 재정비중만으로 본다면, 본 사업 시행 시 2025년 기준으로 은평구는 서초구 대비 약 7배 높은 재정충격에 당면할 수 있다(동질적인 자치구 내에서는 재정자립도와 지방비소요액 충격 역의 관계 성립).

상대적으로 재정여건이 열악한 지방교부세 교부단체들의 본 사업 지방비소요액 금액 평균은 2025년 기준 약 26.6억원이다. 서울 경기도의 지방교부세 불교부단체들의 본 사업 지방비 소요액 평균은 약 61.6억원이다. 단순 양적 비교에서는 인구규모가 절대적으로 많은 불교부단체의 절대금액 평균이 높은 것을 알 수 있다. 그러나 재정영향 충격은 해당 자치단체의 재정력을 감안하여 살펴봐야 하므로, 자치단체 재정여력을 시군구별로 비교해 보았다. 해당 자치단체 ‘총세출 대비 지방비소요액 비중’은 시 지역은 약 0.23%, 군 지역은 약 0.13%, 자치구는 약 0.56%로 나타났다. ‘복지지출 대비 지방비소요액 비중’은 시 지역은 약 0.72%, 군 지역은 약 0.64%, 자치구는 약 1% 정도로 나타났다(시군구를 종합적으로 살펴본 결과, 인구밀집지역인 자치구 지역의 지방비 부담이 높은 것으로 나타나, 재정자립도와 본 사업비 부담 간에 양(+의 관계 성립).

예를 들어 같은 도 내에서도 인구집중지역인 경우와 인구희박지역의 경우에도 격차가 나타난다. 2025년 기준으로 본 사업 수행 시 원주시와 춘천시는 약 46억 정도의 부담을 갖게 되나, 그 외의 군 지역에서는 약 3억~15억원 정도의 재정 부담이 전망되는 것으로 나타난다. 2025년 기준으로 본 사업에 대해 가장 큰 규모의 지방비를 부담하게 되는 지역은 창원시(106억원)이며, 인구희박지역인 경북 울릉군은 약 1억원으로 가장 작은 지방비 부담 지역에 해당한다.

따라서 본 사업의 지방비 부담이 큰 지역은 ‘광역시 자치구’가 될 것으로 전망된다. 이들 지역은 광역시 내 인구가 많은 지역으로 상업지역으로서 상대적으로 재정자립도는 높을 수 있으나, 인구 대비 수급자 규모가 높아서 인구증가만큼의 복지지출비가 증가한다고 볼 수 있는 지역에 해당한다. 현재도 광역시 자치구의 복지지출 비중이 높은 것을 보이고 있는 가운데, 본 사업이 추가될 경우 이러한 추세가 더욱 악화될 수 있다. 경기가 위축되고 인구집중이 심화될 경우, 도시 내 수급자 비율 증가세는 빨라질 것으로 전망되므로, 향후 경기추이에 따른 복지지출 재원 대응이 필요하다고 볼 수 있다. 본 분석에서는 이러한 추세

147) 농림축산식품부, 부처 2차 제출자료, 2023. 2. 24.

를 완화시키기 위해서는 ‘도 지역의 증가한 지방소비세’ 등으로 자치구 복지비 재원 부담을 의무화하는 방안을 제안하고자 한다.

〈표 III-22〉 보통교부세 교부단체와 불교부단체 간 평균 비교

구분	재정자립도 (개편 전) (%)	재정자립도 (개편 후) (%)	세출 총액 (억원)	복지분야 세출액 (억원)	복지분야 비중 (%)	2025 지방비 소요액 (억원)
교부단체	25.7	17.1	9,225	3,209	33.9	26.6
불교부단체	59.3	51.9	33,983	11,704	34.5	61.6

주: 1. 2021년 결산액 기준.

2. 기초 지자체 중 2021년 보통교부세 불교부단체는 성남시와 화성시 2개임

자료: 다음의 자료를 활용하여 저자 작성

1. 재정자립도: 행정안전부, 지방재정통합공개시스템(지방재정365), 재정자립도[결산 기준], <https://lofin.mois.go.kr/portal/service/openInfPage.do?infId=L2H1PNRSDDLJWU9E31H1155340&svCd=>, 검색일자: 2023. 3. 27.
2. 세출총액, 복지분야 세출액, 복지분야 비중: 행정안전부, 지방재정통합공개시스템(지방재정365), 재정통계 검색_지방재정연감(결산)_분야별 세출(총계), https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/search/sd001_cs001.xml#%20return%20false;, 검색일자: 2023. 3. 20.
3. 지방비소요액: 농림축산식품부 제출 자료(지자체 재원분담액 추정 자료)

〈표 III-23〉 주요 기초지자체와 기초지자체 유형별 평균 비교

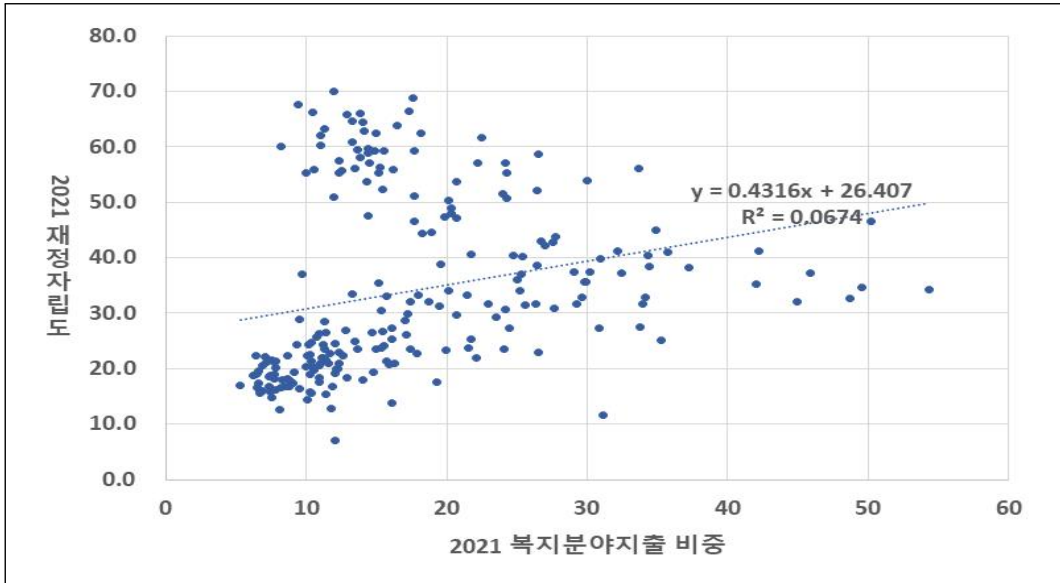
구분	재정자립도 (개편 전) (%)	재정자립도 (개편 후) (%)	세출 총액 (억원)	복지분야 세출액 (억원)	복지분야 비중 (%)	2025 지방비 소요액 (억원)
기초지자체_평균	26.0	17.4	9,445	3,284	33.9	26.9
시_평균	31.4	22.6	15,108	4,779	29.9	34.3
전북 정읍시	15.9	9.5	10,279	2,979	29.0	23.3
경북 문경시	18.9	10.5	7,537	1,532	20.3	9.3
군_평균	20.0	11.0	5,956	1,237	20.2	7.9
경북 군위군	19.3	9.0	3,681	637	17.3	3.3
전남 신안군	14.9	7.5	7,454	1,099	14.7	6.4
자치구_평균	27.3	19.3	7,435	4,092	54.7	41.5
서울 강남구	67.9	48.7	13,527	4,411	32.6	41.6
서울 서초구	58.1	50.2	7,789	3,633	46.6	19.3
서울 중구	58.3	45.9	5,368	1,998	37.2	16.0

주: 2021년 결산액 기준

자료: 다음의 자료를 활용하여 저자 작성

1. 재정자립도: 행정안전부, 지방재정통합공개시스템(지방재정365), 재정자립도[결산 기준], <https://lofin.mois.go.kr/portal/service/openInfPage.do?infId=L2H1PNRSDDLJWU9E31H1155340&svCd=>, 검색일자: 2023. 3. 27.
2. 세출총액, 복지분야 세출액, 복지분야 비중: 행정안전부, 지방재정통합공개시스템(지방재정365), 재정통계 검색_지방재정연감(결산)_분야별 세출(총계), https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/search/sd001_cs001.xml#%20return%20false;, 검색일자: 2023. 3. 20.
3. 지방비소요액: 농림축산식품부 제출 자료(지자체 재원분담액 추정 자료)

[그림 III-15] 기초지자체 재정자립도와 복지분야지출 간 관계



주: 2021년도 결산기준

자료: 다음의 자료를 활용하여 저자 작성

1. 재정자립도[결산기준]: 행정안전부, 지방재정통합공개시스템(지방재정365), <https://lofin.mois.go.kr/portal/service/openInfPage.do?infId=L2H1PNRSDDLJCJWU9E31H1155340&srvCd=>, 검색일자: 2023. 3. 27.
2. 세출총액, 복지분야 세출액, 복지분야 비중: 행정안전부, 지방재정통합공개시스템(지방재정365), 재정통계 검색_지방재정연감(결산) 분야별 세출(중계), [https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/search/sd001_cs001.xml#%20return%20false](https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/search/sd001_cs001.xml#%20return%20false;), 검색일자: 2023. 3. 20.

3) 시범사업 수행 결과와 지자체 부담 규모 현황

2020년 이후 시범사업을 수행한 지방자치단체와의 면담¹⁴⁸⁾에서 대부분의 자치단체들이 시범사업 수혜자들의 만족도와 자치단체장의 관심이 높고, 재정부담은 크지 않았다고 답변하였다. 결과적으로 사업 담당자들은 시범사업이 본사업으로 이어지기를 희망하고 있다고 밝혔다. 2년 연속 시범사업을 수행한 일부 자치단체가 있는 것으로 미루어 볼 때, 본사업의 시범사업 기간 동안의 자치단체와 지역주민들의 호응을 얻었던 것으로 평가할 수 있다.

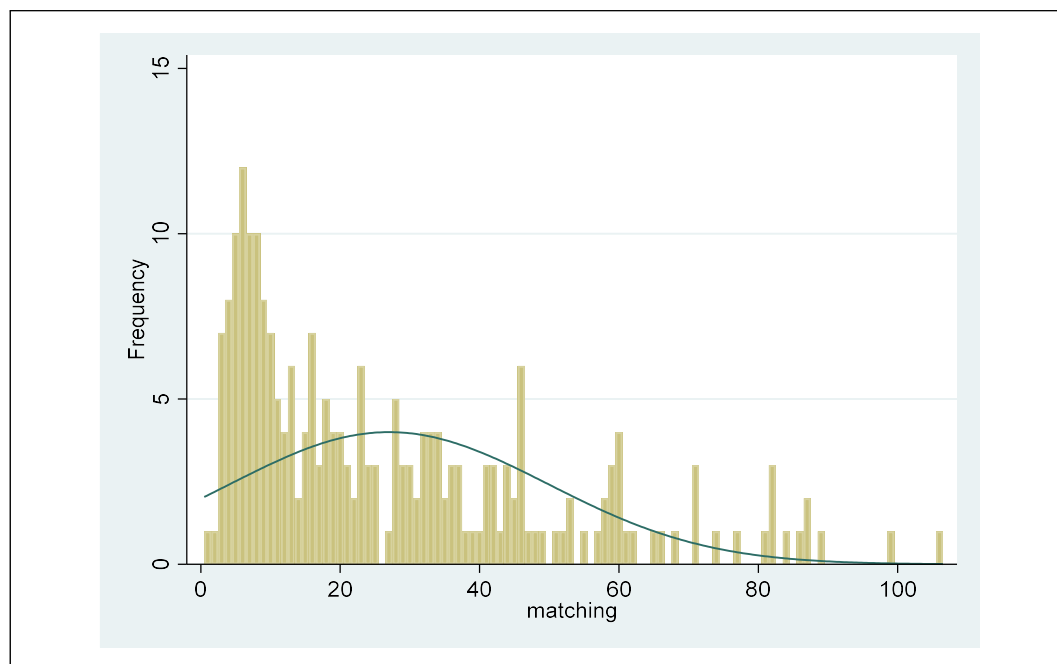
시범사업으로 본 사업 추진 시 나타날 수 있는 다양한 사례를 점검할 수는 있으나, 사업 전체의 예산규모와 전 지자체의 재정부담 행태까지 평가하는 것은 어렵다. 예를 들어, 2020년 시범사업의 경우 4개 지역(세종, 경북 김천, 충남 청양, 전북 완주)만 대상으로 하고 있으며 2021~2023년에 걸쳐 점차 확대되어 왔으나 해당 자치단체 내 수혜대상 기준을

148) 시범사업 대상 기초지자체 실무담당자 인터뷰(2023. 2. 7.)

충족하는 모든 가구를 지원한 것은 아니었다. 또한 2020년 시범사업은 약 35억 규모의 ‘전액 국비’ 지원 사업이었으며, 2021년과 2022년에는 각각 89억원 규모로 지방비 부담이 50%(시도별로 광역과 부담 규모 조정) 규모였다. 따라서 시범사업 단계에서의 예산규모를 기준으로 본사업이 시행된 이후의 예산규모나 재정부담 의지를 비교하기에는 시범사업과 본사업 간 사업규모와 지방비 부담 차이가 지나치게 크다고 볼 수 있다.

주무부처가 제시한 2025~2028년간 시군구별 농식품바우처 재원분담액 추정치 자료¹⁴⁹⁾에 따르면 2025년 기준으로 226개 자치단체 평균값은 27억원 규모이며, 최솟값은 1억원, 최댓값은 106억원으로 나타난다. 가장 높은 빈도 값은 12개 자치단체가 약 7.5억원 정도를 부담하는 것을 알 수 있다. 이 규모는 시군구 단위의 지방자치단체 예산규모와 비교해 볼 때 사업진행에 영향을 미친다고 보기는 어렵다.

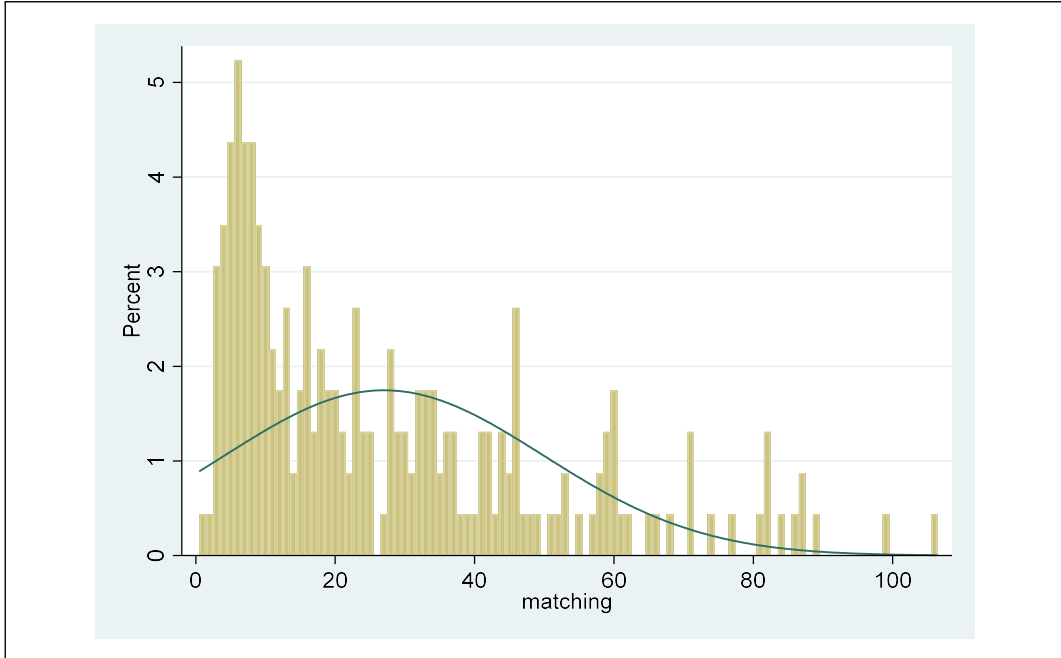
[그림 Ⅲ-16] 2025년 기준 시군구 개수 기준 지방비 부담 분포(안)



자료: 농림축산식품부, 「부처 2차 제출자료」, 2023. 2. 14. 참고하여 연구진 작성

149) 농림축산식품부, 「부처 2차 제출자료」, 2023. 2. 14.

[그림 Ⅲ-17] 2025년 기준 시군구 비중 기준 지방비부담 분포(안)



자료: 농림축산식품부, 「부처 2차 제출자료」, 2023. 2. 14. 참고하여 연구진 작성

4) 지방비 재원부담 관련 쟁점사항

이러한 검토에서 좀 더 명확히 해야 할 부분은 실제 지자체가 갖는 재정부담은 다시 광역 시·도의 부담과 기초자치단체의 부담으로 나뉘게 된다는 것이다. 주무부처의 사업계획 수립 단계에서는 광역지자체 수준에서의 재원분담 협의가 이루어졌을 뿐, ① 광역과 기초의 역할 분담 ② 재원분담 설계 ③ 인력확보 등의 문제에 대해서는 기초지자체 단위까지의 충분한 검토 및 협의가 이루어지지 않은 것으로 판단된다.

2023년 2월 이루어진 지자체 협의회 결과보고에 따르면, ‘광역 지자체 담당과장’ 등 약 50여 명이 참석하여 의견을 제시한 바 있다. 광역 지자체 담당자는 자료 취합 후 주무부처와 소통하는 주체이기는 하나, 공적이전 수급자 관리의 실질적인 사업수행주체는 시군구와 읍면동 담당자이다. 따라서 사업의 원활한 추진을 위해서는 사업담당자인 읍면동, 시군구 단위의 담당자의 시범사업 진행 경험과 지방비 부담에 대한 견해가 중요한데, 기초지자체를 중심으로 한 의견수렴은 사업계획에 충분히 반영되지 못한 것으로 판단된다.

특히 2023년 2월 지자체 협의회 주요 논의 내용의 핵심은 ① 지방비 재원부담 비율이

높으므로 국고보조율 70~80%에서 최대 100%까지로 상향 요구하고 있으며 ② 사업 확대에 따른 조직 및 인력보강을 요구하고 있다. ③ 농식품바우처 사업과 중복되는 지자체 사업의 조정 여부에 관해서는 강원도 외의 타 지자체의 입장은 파악하지 못하였고, 이는 향후 최대한 협의하여 조정하기로 한 것으로 제시하였다. 본 사업 시행 전부터 서울을 비롯한 쏠 자치단체에서 예산을 가장 큰 문제로 인식하고 있으며 ‘국비 80~100%’를 요구하고 있는 것으로 나타났다. 시범사업의 사업비와 지자체 재정여건 등을 고려할 때 금액 면에서는 그리 큰 부담이 되고 있지 않음에도 불구하고, 많은 지자체에서 국고보조율 인상을 요구하는 것은 본 사업의 성격이 경직적인 복지지출 사업이기 때문인 것으로 판단된다.

지자체 요구사항 중 ‘국고보조율 상향’과 ‘인력 보강’내용은 향후 국비 요구 증가로 이어질 가능성이 높고, 현행 타 사회복지사업들의 국고보조율이 80% 가까이 이르고 있는 점을 고려할 때, 사업진행 과정에서 국고보조율 인상 요구가 지속적으로 이어질 가능성이 높다. 이에 농식품부는 지자체의 국비부담 요구에 대응하여 국비보조율 인상에 협조할 것으로 적시하고 있으나, 이는 문재인 정부에서의 지방소비세율 인상 등 지속적인 국세 지방세 이양 등의 정부 간 재정상황을 종합적으로 고려하여 판단하기를 권고한다. 본 조사에서는 국비 인상이 아닌 광역지자체의 재정부담 확대가 바람직한 대안임을 제안하고자 한다.

결론적으로 본 사업은 ‘1.2조원 내외의 국고보조사업’에 그치지 않고 경직적인 급여성 사업의 성격상 사업규모 확대가 빠르게 전개될 가능성이 높고, 나아가 현재 50%로 산정된 국비부담액은 증가요구 정도에 따라 지금보다 증가할 것으로 전망된다. 따라서 본 조사에서는 본 사업과 기타 사업과의 비교, 사업의 비용효과성 검토, 국민건강영양의 시급성 등을 종합적으로 고려하였으며, 향후 재정부담 주체(중앙, 광역, 기초)의 재정여건을 고려한 구체적인 사업비 조달계획이 수립되어야 함을 제안하고자 한다.¹⁵⁰⁾

150) 이와 관련하여 주무부처에서는 본사업 추진 시 광역지자체 대상 권역별 순회 설명회 개최를 통해 재정 분담에 대한 공감대를 형성하고 '25년 예산 편성 시 재정 분담 협의를 위해 행안부(재정협력과), 기재부(농림해양예산과) 등 관계기관과 협의할 예정이라고 제시함

〈표 III-24〉 지역별 예산규모

(2022. 1. 1. 기준)(As of January 1, 2022)

(단위 : 억원)(Unit : KRW 100 million)

구분 Classification 지역 Region	총규모 Total			광역자치단체 Upper-Level Local Government			기초자치단체 Lower-Level Local Government		
	계 Total	일반회계 General Accounts	특별회계 Special Accounts	계 Total	일반회계 General Accounts	특별회계 Special Accounts	계 Total	일반회계 General Accounts	특별회계 Special Accounts
합계 Total	2,883,083	2,534,665	348,418	1,881,699	1,649,413	232,286	1,001,384	885,252	116,132
서울 Seoul	449,186	365,089	84,097	371,638	293,667	77,971	77,548	71,422	6,125
부산 Busan	156,539	132,542	23,998	133,434	110,735	22,699	23,105	21,806	1,299
대구 Daegu	109,238	94,681	14,557	94,087	80,084	14,003	15,151	14,597	554
인천 Incheon	145,630	115,322	30,308	122,367	93,046	29,320	23,263	22,276	988
광주 Gwangju	73,513	63,117	10,396	66,269	56,327	9,943	7,244	6,790	453
대전 Daejeon	68,142	60,735	7,407	60,864	53,715	7,148	7,278	7,020	258
울산 Ulsan	52,869	47,049	5,820	42,046	36,574	5,472	10,823	10,475	348
세종 Sejong	17,716	15,301	2,415	17,716	15,301	2,415	-	-	-
경기 Gyeonggi	568,536	495,295	73,241	316,947	296,460	20,487	251,590	198,835	52,754
강원 Gangwon	138,169	130,138	8,031	67,668	64,365	3,302	70,502	65,773	4,729
충북 Chungbuk	112,747	103,417	9,330	57,947	54,720	3,227	54,800	48,697	6,103
충남 Chungnam	158,960	146,401	12,559	82,023	77,810	4,213	76,937	68,590	8,347
전북 Jeonbuk	151,297	140,863	10,435	79,423	74,276	5,147	71,875	66,587	5,288
전남 Jeonnam	185,021	173,543	11,478	95,681	90,376	5,305	89,340	83,166	6,174
경북 Gyeongbuk	219,983	203,983	16,000	104,970	97,626	7,344	115,014	106,358	8,656
경남 Gyeongnam	214,592	193,684	20,908	107,676	100,824	6,852	106,916	92,860	14,056
제주 Jeju	60,944	53,506	7,437	60,944	53,506	7,437	-	-	-

주: 2022년도 당초예산 세입 순계기준

자료: 행정안전부(2022), 「2022 행정안전통계연보」, p. 206.

Ⅳ. 사업설계의 적정성

1. 사업목표의 적절성 및 시급성

가. 사업목표의 명확성

정부가 계획하고 있는 재정사업의 적절성 여부를 판단하기 위한 첫 번째 단계는 사업이 의도하는 목표를 정확히 파악하는 것이다. 해당 사업을 추진하는 데 근본적인 목적과 구체적인 목표가 무엇인지 정확하게 설정하는 것은 성공적인 재정사업을 위해 필수적이다. 사업의 계획 단계에서 목표가 추상적이거나 모호하면 제대로 된 사업 설계가 이루어지기 힘들기 때문에, 해당 사업의 목표가 구체적이고 명확한지를 검토하고 해당 사업을 통해 그 목표 달성이 가능한지를 살필 필요가 있다.

사업목표의 적절성과 시급성을 평가하기 위해서는 ① 사업이 해결하려는 사회문제가 무엇인지 ② 활용하려는 정책수단은 무엇인지 ③ 수혜대상은 누구인지 ④ 문제해결의 지표는 무엇인지를 명시적으로 사업계획서에 포함해야 한다.¹⁵¹⁾

농식품바우처 사업은 (1) “저소득 취약계층의 적정 식품소비를 보장하여 식품 접근성 강화 및 보충적 영양지원으로 식생활 개선 및 삶의 질 제고”와 (2) “국산 농축산물 수요 기반을 확충하여 국가 식량 수급체계의 안정성과 식량안보 강화”를 사업 목표로 설정하고 있다.

먼저 본 사업은 ‘저소득 취약계층의 식생활 개선 및 삶의 질 제고’라는 첫 번째 목표를 실현하기 위해서 농식품 구매 전용 카드인 농식품바우처(전자 바우처)를 1인 가구 기준 월 4만원씩 지급하는 것을 정책수단으로 제시하고 있다. 이를 통해서 신선 농축산물 중심의 농식품 섭취량을 증가시킴으로써 저소득 취약계층의 식생활을 개선하고 이것이 삶의 질 제고로 이어지는 것을 기대하고 있다. 현금으로 식품소비를 보조할 경우 현금을 식품 이외의 지출로 전환하여 사용할 수 있다는 면에서, 전자 바우처라는 현물보조를 통한 지원은 농식품 섭취 소비 증가에 상대적으로 좀 더 효과적인 방법이 될 수 있을 것으로 보인다. 반면 수혜자 선택의 폭을 국내 농수산물로 제한한다는 점에서 소비자 후생이 감소할 수 있는 가

151) 한국개발연구원, 『예비타당성조사 사회분야 조사체계 개편』, 2019. 6., p. 99.

능성이 존재하여 이 두 가지의 긍정적이고 부정적인 효과 중에 어느 쪽이 클 것인지는 효과성 분석 등을 통한 점검이 필요하다.

첫 번째 목표를 달성하기 위해서 농식품바우처(전자 바우처) 지급에 더하여 보조적 수단으로 식생활 교육을 도입하여 바우처 사용으로 인한 실질적 영양 개선효과가 나타날 수 있도록 돕는다는 점은 본 사업의 차별점으로 강조되고 있다. 교육과 식품이 함께 제공되는 기존 유사 사업의 예로는 보건복지부의 영양플러스 사업¹⁵²⁾이 있는데, 중위소득 80% 이하 임산부 및 영유아 중 영양위험요인을 가진 자에게 보충 식품을 제공하고 영양교육을 통해 건강한 식품섭취를 도와 영양문제를 해소하기 위해 도입되었다. 강지혜·류호경(2011) 등의 선행연구들은 영양플러스의 영양교육이 단기적이지만 유의하게 영양지식을 향상시킨다고 보고하고 있어, 어느 정도 교육의 효과성을 보고한 바 있다. 반면 당초 사업계획서상에는 식생활 교육에 관한 구체적인 내용이 포함되어 있지 않아, 교육 내용, 방법, 횟수 등의 사항들에 대해 추후 검토할 필요성이 있음을 제기하였다. 이에 대해, 주무부처는 1차 회의 이후 ‘농식품바우처 식생활교육 추진계획(안)’을 제출하여 이를 추가적으로 검토하였다.

동 추진계획(안)에 따르면, 식생활 교육은 식생활 관리능력 향상 및 식품 섭취율 제고를 목표로 장보기(구매 가능한 품목 소개, 국내산 농산물 원산지 확인 방법, 제철 농산물 소개 등), 섭취방법(조리법 등), 재료관리법(과일·채소 보관 방법)을 주요 내용으로 한다. 교육방식은 집단교육(20명 이내) 및 온라인교육 등을 활용한 대상자 특성별 맞춤형 교육으로 운영될 계획이다. 교육의 빈도는 수혜자당 연 1회로 제시되었으며, 교육대상은 2025년의 경우 바우처 수혜가구의 10%인 약 22만명으로 추산하고 있다. 예상소요비용은 강사비, 콘텐츠 제작 및 보급비, 재료비, 교육용 강의자료 제작 등을 포함하여 약 53억원으로 제시되었다.

현재 제시된 계획(안)은 아직 구체화되기 전이기 때문에 적절성을 명확하게 평가하는 것은 어려우나 두 가지 측면에서 점검 및 재검토가 필요해 보인다. 첫 번째는 교육대상자를 전체 수혜자의 일부(10%)로 선정한 점이다. 계획(안)은 2025년 교육대상을 전체 수혜자의 10%인 22만명으로 설정하고 있으며 소요예산은 53억원으로 제시한다. 2026~2029년 예산 또한 비슷한 규모(53~56억원)로 편성되었다는 점을 감안하면, 예산제약상 향후에도 비슷한 규모의 수혜자 일부에게만 식생활교육을 시행할 수 있을 것으로 보인다(표 IV-1) 참고). 그러나 수혜자의 일부만을 선정하여 식생활교육을 진행하는 것에 대한 타당성과 선정

152) 영양플러스 사업은 중위소득 80% 이하 임산부 및 영유아 중 영양위험요인을 가진 자에게 보충 식품을 제공하고 영양교육을 통해 건강한 식품섭취를 도와, 영양문제를 해소하기 위해 도입됨

방식 및 기준 등이 제시되어 있지 않아 이에 대한 검토 및 제시가 필요할 것으로 판단된다. 또한 식생활 교육은 사업의 효과성과도 밀접하게 연관되어 있기 때문에 소수의 수혜자에게만 교육을 제공하는 경우 본 사업의 전체적인 효과성이 떨어질 우려가 있어 대응방안 마련이 필요해 보인다.

이러한 지적에 대하여 주무부처는 기재부 2차 회의 이후 전체 수혜자의 일부를 교육대상으로 선정한 것은 식생활 교육 전달체계, 교육의 효과성 등을 고려한 결정이었으며 본 사업을 대비하여 2023년 5월부터 진행 중인 식생활 교육 연구용역의 결과를 바탕으로 추후 식생활 교육대상 선정기준을 검토하겠다고 답변하였다.

두 번째는 ‘집단 및 온라인 교육’의 형식으로 ‘연 1회’로 진행되는 식생활 교육이 식생활 개선에 얼마나 효과적으로 작용할 수 있을지 의문이 제기될 수 있다는 점이다. 식생활교육의 효과가 컸다고 보고되고 있는 영양플러스 사업의 경우, ‘1개월에 최소 1회 이상’으로 집단교육, 개인상담, 가정방문 교육, 기타 온라인교육 등의 다양한 방식으로 식생활 교육을 제공하고 있다.¹⁵³⁾ 연구진은 이와 같은 유사 사례들을 참고하여 교육의 효과성을 높일 수 있는 방향으로 계획을 구체화해 나갈 것을 제안하였으며, 이러한 지적에 대하여 주무부처는 사회보장전략회의(’23. 5. 31.)의 후속조치로서 중앙부처 사회보장제도 통합관리방안을 구체화하는 중으로, 보건복지부 유사사업을 참고하여 교육내용, 방법, 전달체계 등을 세부적으로 검토하겠다고 답변하였다.

〈표 IV-1〉 2025~2029년 농식품바우처 사업비(사업운영비) 상세내역

(단위:백만원)

구분 \ 년도		2025	2026	2027	2028	2029
사업 운영비	국비 소계	11,118	11,210	11,309	11,416	11,530
	농식품부 사업관리	100	100	100	100	100
	전담기관 운영(aT)	11,018	11,110	11,209	11,316	11,430
	- 시스템 구축운영	442	442	442	442	442
	- 콜센터운영	599	599	599	599	599
	- 사업관리비	2,500	2,523	2,548	2,575	2,604
	- 식생활교육	5,277	5,346	5,420	5,500	5,585
	- 사업 효과 모니터링 및 평가	2,200	2,200	2,200	2,200	2,200

자료: 농림축산식품부, 「예비타당성조사 요구서」붙임자료(사업비 산출근거), 2022. 9.

153) 한국건강진흥개발원, 『영양플러스사업 추진성과자료집(2021)』, 2022. 12.

농식품바우처 시범사업에서 실시된 식생활 교육의 효과를 분석한 연구로는 김상호 외(2021)¹⁵⁴⁾가 있다. 김상호 외(2021)는 2020년 농식품바우처 시범사업 참여자들에 대하여 식생활 교육의 효과를 분석하였는데 시범사업의 식생활 교육에 참여한 사람들의 경우 과일, 채소, 우유 및 계란에 대한 지출은 증가한 반면 식생활 만족도, 식료품 지출액 등의 지표상에서는 오히려 부정적인 효과를 보고하고 있어 교육효과가 분명히 나타나지 않았다. 코로나의 요인으로 식생활 교육이 원활하게 진행되지 못한 점이 한 가지 원인이 될 수 있겠으나, 수혜자의 나이, 가구 구성, 직장생활 여부 등의 여러 특성에 따라서 효과적인 교육 내용, 횟수, 방법 등이 상이하기 때문에 수혜자의 특성을 고려한 맞춤형 식생활 교육에 대해 보다 체계적이고 구체적인 계획이 마련되어야 할 것이다. 추후 제출된 ‘식생활교육 추진계획(안)’에는 수혜자 특성별 맞춤형 교육이 진행될 예정이라고 제시되어 있으나 이에 대한 구체적인 계획은 향후 포함되어야 할 것으로 보인다.

주무부처에서는 첫 번째 목표에 대한 성과지표로 농식품바우처 수혜율, 농식품바우처 수혜자 체감도를 제시하고, 이에 대한 측정산식과 수집방법, 3개년 목표치를 다음의 <표 IV-2>와 같이 제시하고 있다. 사업계획에서는 이 2개 성과지표 외에도 권장섭취량 대비 영양섭취량 개선율(%) 지표¹⁵⁵⁾를 추가적으로 제시하였다. 동 지표는 수혜품목의 적절성, 결핍영양소 등과 관련되어 있어 정책성과 측정에 핵심적인 지표로 사용될 수 있을 것으로 보인다. 반면 동 지표에 대한 산출근거나 목표치, 자료 수집방법 등의 성과관리계획은 당초 사업계획에서는 구체적으로 포함하지 않아 연구진이 조사과정에서 이에 대한 성과관리계획 수립 및 반영의 필요성을 지적한 바 있다. 이에 주무부처는 ‘권장섭취량 대비 영양섭취량 개선율’지표의 측정산식 및 수집방법을 <표 IV-2>와 같이 추가로 제시하였으며, 목표치 및 산출근거는 현재 시행 중인 2023년 농식품바우처 시범사업 성과분석 후 이를 도출 및 제시할 예정이라고 답변하였다. 추후 관련자료가 제출되면 이에 대한 적절성 평가가 추가로 이루어져야 할 것으로 보인다.

더불어 식생활교육의 효과 및 건강한 식생활 개선이라는 목표달성 여부를 측정하기 위해 과일 및 채소 1일 500g 이상 섭취, 영양표시 이용, 나트륨·칼슘 적정수준 이상 섭취 등의 건강 식생활 실천율이 증가하였는지 여부 등을 살펴보는 것도 도움이 될 것이다. 이러한

154) 김상호 외, 『2020년 농식품바우처 시범사업 결과분석 연구』, 한국농촌경제연구원, 2021b

155) 측정산식: (제도 도입 후 영양섭취 비율/제도 도입 이전 영양섭취비율)×100

측정방법: 표본집단을 선정하여 비교 연구 추진

측정주기: 5년

제안에 대하여 주무부처는 사회보장전략회의(‘23. 5. 31.)의 후속조치로 진행되고 있는 중앙부처 사회보장제도 통합관리방안을 구체화하는 과정에서 복지부 유사사업을 참고하여 성과지표, 측정방법 등 또한 검토하겠다고 답변하였다.

〈표 IV-2〉 농식품바우처 지원사업 성과지표 및 성과관리계획(안)

성과 지표명	목표치			산출근거	측정산식	수집방법
	'25	'26	'27			
농식품 바우처 수혜율 (%)	86.9	87.1	87.2	'20~'24년 농식품바우처 수혜율(목표치) 평균 (85.8%)에 '20~'24년 수혜율 연평균 증가율 (0.4%)을 상향 적용(1.3%)하여 목표치 설정 * '25년 목표치(86.9%)='20~'24 평균 수혜율(85.8%) × 목표증가율 101.3% * '26년 목표치(86.9%)='20~'25 평균 수혜율(86.0%) × 목표증가율 101.3% * '27년 목표치(86.9%)='20~'26 평균 수혜율(86.1%) × 목표증가율 101.3%	(농식품바우처 수혜 가구 수 / 대상 가구 수) × 100	지자체별 추진실적보고 및 수급자 통계
농식품 바우처 수혜자 체감도 (점)	70	72.1	74.3	본사업 도입에 따른 초기 수혜자 체감도 조사 임을 감안하여 목표치(70점) 설정 후 3% 증 가율 적용하여 목표치 설정 * '26년 목표치(72.1점)='25년 농식품바우처 수혜자 체감도 목표치(70점) × 목표증가율 103% * '27년 목표치(74.3점)='26년 농식품바우처 수혜자 체감도 목표치(72.1점) × 목표증가율 103%	수혜자 대상 설문조사 결과	수혜자 대상 설문조사(리커트 5점 척도)
권장섭 취량 대비 영양섭 취량 개선율 (%)	-	-	-	-	(제도 도입 후 영양섭취 비율 / 제도 도입 이전 영양섭취비율) × 100	표본집단을 선정하여 비교연구 추진(5년)

자료: 농림축산식품부, 「1차 제출자료」, 2023. 1. 5.; 농림축산식품부, 「농식품바우처 1차 점검회의 관련 의견 및 자료」, 2023. 5. 31.

본 사업의 두 번째 목표는 ‘식량 공급체계의 안정성과 식량안보 강화’로 제시되어 있다. 두 번째 목표와 관련하여 주무부처는 본 사업의 필요성으로서 전염병 확산 등으로 글로벌 공급망이 불안정해지고 이로 인해 식량안보의 위협이 심화되고 있는 상황과 시장개방의 확대로 국산 농축산물에 대한 소비가 감소하면서 생산기반이 축소될 우려가 있음을 제시하고 있다. 또한 두 번째 목표를 달성하기 위해서 농식품바우처 사업을 통해서 국가가 취약계층에게 공급할 일정량의 농축산물을 정기적으로 구매하는 것을 정책적 수단으로 제시하고 있

다. 이를 통해 농식품의 공급자인 농가에게 안정적인 수요기반을 제공하여 지속적인 생산 활동을 이어가도록 돕고, 이것이 궁극적으로는 식량자급률 향상 및 식량안보 강화로 이어질 것으로 기대하고 있다.

농식품바우처 사업을 통한 농가 지원방식은 직불금과 같이 보조금을 지급하는 방식과 구별된다. 즉, 일정한 요건을 만족하는 농업인에게 직접 보조금을 지급하는 직불금과는 달리 농식품바우처 사업은 시장을 통하여 간접적으로 지원하는 방식이기 때문에 농가 소득보전이라는 측면에서는 상대적으로 비용대비 효과가 떨어질 수 있다. 이는 먼저 한계식품소비성향이 1보다 낮아 농식품바우처 1원당 농축산물에 대한 소비증가가 1원보다 낮기 때문이고, 농축산물의 유통비용이 높다면 농가수취소득이 낮아 정책효과가 떨어질 가능성이 존재하기 때문이다. 또한 농식품바우처를 통한 지원은 농축산물에 대한 수요에 의존하기 때문에 시장에서의 수요가 상대적으로 많은 농가(축산 및 과일 농가)의 경우 돌아가는 혜택이 크겠지만 수요가 적은 영세한 농가(채소 및 논벼 농가)에게 돌아가는 혜택은 크지 않을 가능성이 존재한다.

두 번째 목표에 대한 성과지표 또한 당초 사업계획에 포함되어 있지 않아, 연구진은 조사과정에서 이를 추가하여 추후 달성 여부를 평가하는 것이 필요하다고 제안하였다. 이에 대해 주무부처는 기존 바우처 사업인 에너지 바우처, 문화예술향유 지원사업, 저소득층 기저귀 조제분유 지원사업 등에서 지원세대수, 수급자 만족도, 수혜율 등으로 성과목표를 설정하고 있음을 참고하여 재검토해줄 것을 요청하였다. 그러나 기존 바우처 사업과는 달리 본 사업은 재화의 소비자뿐 아니라 공급자(농가)에게도 효과가 있을 것으로 기대하고 추진되고 있으며, 이는 농식품바우처의 대상을 '수입 농식품'을 제외한 '국산 농식품'으로 제한하는 것에 대한 근거가 되고 있다.

이러한 지적에 대하여 주무부처는 기재부 2차 회의 이후 통합문화이용권(문화누리바우처)의 경우도 수요자 지원을 통해 도서·음악·공연분야 등 공급자(가맹점)에 대한 간접지원을 하는 구조이나 성과지표로 문화누리카드 사용자 만족도를 제시하고 있다는 점을 제시하였다. 하지만 문화체육관광부(2023)¹⁵⁶⁾의 보도자료에 의하면 2023년 기준 문화누리바우처사업의 공급자(가맹점)는 인터파크, 코레일, 롯데월드, 대한항공, 넷플릭스, 교보문고 등으로 매우 광범위하며 정부의 소득지원이 필요한 대상으로 보기 어려워 소득보전이 필요한

156) 문화체육관광부, 「문화누리카드 대상 5만명 확대...고령자 장애인 맞춤형 지원 강화」, 보도자료. 2023. 1. 31., 검색일자: 2023. 9. 13.

‘농가’로 수혜대상을 특정하여 두 번째 정책목표를 설정하고 있는 농식품바우처 사업과는 차이가 있어 보인다.

따라서 기존 바우처 사업과 본 사업에서 제시하고 있는 소비자 측면에서의 성과지표인 수혜율(%), 수혜자 체감도, 권장섭취량 대비 영양섭취량 개선율(%)뿐만 아니라 공급자 측면에서의 효과를 측정할 수 있는 추가적인 성과지표를 개발하여 제시하는 것이 필요할 것이다. 소비자 측면과는 달리 공급자(농가)에 대한 효과는 간접적으로 나타날 것이기 때문에 이를 명확하게 측정하고 직접적으로 성과관리를 하는 것이 쉽지 않을 것으로 보인다. 그럼에도 국산 농산물 판매량 및 농가소득 증가를 측정하는 등의 방식으로 공급자 측면에서 사업의 성과를 간접적으로나마 추정할 수 있는 방안을 고민해 볼 여지는 있을 것이다.

이에 대하여 주무부처는 <표 IV-3>과 같이 ‘농산물 소비증가’, ‘농가소득 증가’, ‘산업과 급효과’의 세 가지 지표를 공급자 측면의 성과지표로 추가적으로 제시하였다. 수집방법은 세 가지 지표 모두에 대하여 표본집단 선정을 통한 비교연구로 제시되었다. 반면 목표치, 산출근거는 ‘권장섭취량 대비 영양섭취량 개선율(%)’에서와 마찬가지로 포함되지 않아 추후 이를 제시하고 이에 대한 적정성 검토가 필요해 보인다.

<표 IV-3> 농식품바우처 지원사업 추가 성과지표 및 성과관리계획(안): 농가소득관련

성과 지표명	목표치			산출근거	측정산식	수집방법
농산물 소비 증가액	-	-	-	-	농식품바우처 지원금액 × 한계식품소비성향	표본집단을 선정하여 비교연구 추진
농가 소득 증가액	-	-	-	-	농산물 소비 증가액을 KREI-KASMO모형의 투입값으로 사용	표본집단을 선정하여 비교연구 추진
산업 파급 효과	-	-	-	-	농산물 소비 증가액을 산업연관분석의 투입값으로 사용	표본집단을 선정하여 비교연구 추진

자료: 농림축산식품부, 「농식품바우처 2차 점검회의 관련 참고자료」, 2023. 8. 31.

현재까지 제시된 내용을 바탕으로 각 지표의 적절성을 살펴보면, 먼저 ‘산업과급효과’는 농가소득 증가를 측정하는 지표로 적절하지 않아 보인다. 산업과급효과는 한 경제에서 생산되는 재화와 서비스의 ‘산업 간’ 거래관계를 정리한 일반균형 통계체제에 따라 ‘과급효

과'를 추정하기 위한 지표이다. 동 지표는 농가소득의 증가를 부분적으로는 포함할 것이나 근본적으로는 산업 간 거래를 통한 파급효과를 주로 측정할 것이기 때문에 농가소득의 증가를 나타내는 지표로 사용될 수 없을 것으로 보인다. 또한 기획재정부(2021)가 「2022년도 성과계획서 작성지침」에서 제시하고 있는 재정사업의 성과지표가 따라야 하는 여섯 가지 기준(K-SMART)중 원인성/달성 가능성(Attributable/Attainability)원칙에도 부합하지 않아 보인다(표 V-5) 참고). 원인성/달성 가능성(Attributable/Attainability) 원칙은 성과지표의 내용이 각 사업의 범위를 넘어서는 안되며 사업이 합리적으로 영향을 줄 수 있는 것에 대해서만 측정해야 하는 것을 의미한다.

농산물 소비 증가액과 농가소득 증가액의 경우 각각 본 사업의 1차 산출(Output)지표와 결과(Outcome)지표로 두 번째 정책목표 측정에 적절해보이나, 측정방식에 있어서의 검토가 필요해 보인다. 먼저 사업 완료 후 나타나는 1차적 산출물인 농산물 소비 증가액 지표는 '농식품바우처 지원금액×한계식품소비성향'의 추정을 통해서 측정될 것으로 계획되어 있다. 한계식품소비성향의 추정방식으로는 2024년 농식품바우처 시범 사업 효과분석 시 사용되었던 방식을 예시로 제시하였다. 2024년 농식품바우처 시범사업 효과분석에서는 농식품바우처 수혜자의 지역, 연령, 소득수준 등 특성을 대표하는 표본 집단을 선정하고 가계부 조사와 농식품바우처 결제 POS데이터를 활용하여 한계식품소비성향을 도출한다고 제시되어있다. 한계식품소비성향을 사용하는 경우 한정된 표본으로 대규모 수혜자의 소비 규모를 예측할 수 있다는 점에서 비용측면의 장점이 있을 것이다. 하지만 수혜자 및 가구 특성에 따라 상이할 수 있는 소비패턴을 반영하지 못한다는 단점이 있으며, 이는 소비 증가액의 부정확한 추정으로 이어질 수 있다. 이러한 점을 보완하기 위하여 수혜자 및 가구 특성에 따라 이질적인 한계식품소비성향을 사용하는 등의 방식으로 농산물 소비증가액 추정의 정확도를 높이려는 노력이 필요해 보인다. 이러한 연구진의 의견에 대하여 주무부처는 본사업 추진 시 가계부 조사에서는 지역유형(도·농 등), 연령, 성별, 가구원 수 기준 등을 기준으로 일정 표본을 추출하여 가계부조사를 진행하여 품목별·수혜자 특성별 한계식품 소비성향을 추정할 예정이라고 답변하였다. 가계부조사는 농식품바우처 시행 중 일정한 기간을 설정하여 가계부 기입 및 면접조사를 통해서 이루어질 예정이며, 조사내용은 구매일자(식품 구매일, 외식날짜 등), 구매시간, 구매처(점포명), 지불방식(카드, 현금, 그외), 품목명, 합계 구매액, 온라인구매 여부, 외식 여부 등이다.

다음으로 농가소득 증가액 지표는 본 사업의 단기적 결과(Outcome)지표로, 첫 번째 지

표인 농산물 소비 증가액이 농가소득 증가에 얼마나 기여하였는가를 추정함으로써 두 번째 사업목표 달성 여부 및 정도를 측정하는 적절한 지표로 보이나, 두 가지 정도 측면에서 적합성이 다소 떨어져 보인다.

동 지표의 측정방식은 표본집단 선정을 통한 비교연구로 추정된 첫 번째 지표인 농산물 소비증가액 추정치를 KREI-KASMO 모형에 투입하는 방식이다. 즉 농산물 소비증가액 추정액을 KREI-KASMO 모형의 투입값으로 사용하여 농가소득 증가액을 추정하는 것이다. KREI-KASMO 모형은 한국농촌경제연구원에서 농업부문 전망모형으로 2008년 개발 구축한 것으로 다양한 국내외 경제여건을 고려하여 농업총량지표(농업부문 생산액, 부가가치, 생산량, 교육수지, 농가인구 등), 농가경제지표(농가소득, 농업교육조건 등), 농축산물의 품목별 수급 및 가격의 중장기 전망치 도출에 사용이 가능하다고 소개되고 있다(서흥석 외, 2020¹⁵⁷⁾).

하지만 본 모형은 농가소득 증가액을 추정하는 지표로 사용하는 데 두 가지 정도의 우려 사항이 있다. 첫 번째로 KREI-KASMO 모형의 공유가능 여부이다. 만약 KREI-KASMO 모형을 외부 연구자와 공유하는 것이 어렵다면, 이는 특정기관을 통해서만 지표가 산출될 수 있다는 것을 의미한다. 이러한 가능성에 대하여 주무부처에 질의한 결과 주무부처는 본 모형의 관련 로직은 보고서를 통해 공개되어 있으나 프로그램은 공개되지 않은 상황이라고 답변하였다. 이러한 경우 제3자의 검토 및 검증이 불가하여 기획재정부(2021)가 제시한 여섯 가지 기준(K-SMART) 중 신뢰성(Reliable)원칙을 충족하지 못하게 되는 문제점이 있다(〈표 V-5〉 참고). 두 번째로 본 모형은 다양한 모수 및 추정치들이 투입되어 산출치가 생성되는 특성이 있는데 모수 및 추정치의 설정에 따라 결과가 크게 달라질 가능성이 있다. 연구자에 따라 모수 및 추정치의 설정이 달라지고 이것이 결과를 달라지게 하는 데에 결정적인 역할을 한다면 본 모형을 사용하여 산출된 지표는 객관성 및 신뢰성이 낮을 수 있다. 따라서 현재 제시된 KREI-KASMO모형을 사용한 농가소득 추정방식은 적합성이 높아 보이지 않는다.

추후 이러한 점들을 고려하여 사업평가 및 관리에 도움이 되도록 두 번째 목표에 대한 성과지표를 재검토 및 보완해 나갈 필요성이 있어 보인다.

157) 서흥석·김충현·김준호, 『농업부문 전망모형 KREI-KASMO 2020 운용·개발연구』, 기타연구보고 M16, 한국농촌경제연구원, 2020

나. 정부 정책방향, 상위계획 및 관련계획과의 연계성

재정사업은 정부의 정책방향 및 상위계획과 일관되게 준비되어야 하므로, 해당 사업이 정부의 정책방향과 상위계획에 부합하는지, 다른 관련 계획과 상충되지 않고 연계성이 높은지도 함께 확인할 필요가 있다. 또한 해당 사업이 상위계획하에 준비된 여러 사업들 가운데 우선적으로 추진하여야 할 사업인지에 대해서도 검토할 필요가 있다.

동 사업과 관련된 국정과제, 관계법령, 상위계획을 검토한 결과, 정부 정책방향, 상위계획 및 관련계획에 부합하는 것으로 판단된다.

먼저 국정과제 72-5의 “식량주권 확보와 농가 경영 안정 강화”에서 저소득층을 대상으로 한 농식품바우처 지원을 확대하고 이를 통해 먹거리 접근성 제고 및 국산 농산물 수요 확대의 내용을 담고 있다.

국가 상위계획과 관련해서는, 먼저 관계부처 합동 「제5차 식품안전관리 기본계획(2021~2025)」에 본 사업 관련 내용이 제시되어 있다. 동 계획의 4대 전략과 15대 과제 중 ‘건강한 식생활 환경 개선’ 추진전략의 세부과제인 ‘건강한 영양관리 및 식생활 지원 확대’와 관련하여, 취약계층 지원 확대방안으로 초·중·고교 학생대상 과일간식 지원사업 시범사업 단계적 확대 추진, 임산부 친환경농산물 지원 사업 단계적 확대 추진, 가정형편이 어려운 초·중·고교 학생들에게 우유급식 지원, 저소득 취약계층의 보충적 영양지원을 위해 농산물 현물 바우처 공급체계 구축 및 시범사업 단계적 확대에 대한 내용이 포함되어 있다.

특히 본 사업과 관련하여 2020년에 사업 운영·관리시스템 구축 및 효과 분석을 거쳐 2021년부터 확대 추진하는 것으로 계획하고 있으며, 「농업·농촌 식품산업기본법」 개정을 통해 취약계층 식품구입비 정부 지원 조항(제23조의2 취약계층 등에 대한 식품 지원)을 신설하는 내용을 포함하고 있다. 2022년 1월 법령을 신설하여 취약계층에 대한 국가 및 지방단체의 식품지원 정책 수립 및 시행의 의무를 명시하고 있다.

〈농업·농촌 및 식품산업 기본법〉

제23조의2(취약계층 등에 대한 식품 지원) 국가와 지방자치단체는 취약계층 등 모든 국민에게 식품을 안정적으로 공급하기 위하여 식품 지원 정책을 세우고 시행하여야 한다. [본조신설 2022. 1. 4.]

자료: 국가법령정보센터, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」, <https://www.law.go.kr/>, 검색일자: 2023 .3. 6.

또한 관계부처 합동 「국가식량계획」(2021)에도 본 사업과 관련된 내용이 명시적으로 제

시되어 있다. 동 계획의 3대 전략 중 ‘먹거리 접근성 보장’과 관련하여 3개 중점과제를 설정하고 있는데, 이 중 ‘먹거리 통합 지원’ 과제에 취약계층에 대한 먹거리 지원사업을 확대하여 먹거리 기본권을 강화하고자 하는 내용이 포함되어 있다. 취약계층에 대한 먹거리 지원을 강화하기 위해 농식품바우처, 임산부 친환경 농산물 공급, 초등돌봄교실 과일간식지원 사업 등 시범사업을 추진하고 있는 것으로 설명하고, 특히 본 사업과 관련하여 명시적으로 해당 내용을 포함하고 있다. 구체적으로 농식품바우처 사업과 관련하여 2021년 하반기에 본사업 계획을 수립하고, 이를 추진하기 위한 예비타당성조사를 2022년에 실시하는 등 사전절차를 준비할 계획이라고 제시하고 있다.

마지막으로 관계부처 합동 「2022년 경제 정책 방향」(2021)에서는 ‘민생경제 회복 본격화’ 전략방향의 세부 추진과제인 ‘서민 생활물가 부담 완화’와 관련하여 ‘부문별 가계 생계비 절감 노력 강화’를 제시하고, 특히 식료품비와 관련하여 취약계층·저소득층 대상으로 생애주기별 지원을 지속하고자 하고 있다. 저소득층 대상으로 도시지역에도 ‘농식품바우처’를 지원함으로써 지원권역을 농촌에서 대도시까지 포괄하고 국산 채소·과일·우유·계란·육류·잡곡·꿀 등을 구매할 수 있는 전용 카드 지급 또는 꾸러미 배송을 1인 월 4만원 한도로 지원하고자 명시적으로 제시하고 있다.

다. 사업목표의 달성 가능성

사업목표의 적절성을 평가하기 위해서는 본 사업을 통해 사업목표 달성이 가능한지를 검토할 필요가 있다. 사업목표와 사업내용 간의 논리적 연결성을 검토하는 한편, 사업목표가 원활하게 달성될 수 있도록 사업내용이 적절히 구성되어 있는지를 확인해야 한다.

본 사업의 목적은 크게 두 가지로 제시되어 있다. 첫 번째 목표는 전자 바우처 형태의 농식품을 지원함으로써 저소득 취약계층의 식생활을 개선하고 삶의 질을 제고하는 것이다. 두 번째 목표는 국산 농축산물에 대한 안정적인 수요기반을 확보함으로써 국가 식량 수급 체계의 안정성과 식량안보를 강화하는 것이다. 첫 번째 목표의 달성 가능성은 전자 바우처 형태로 농식품을 제공하는 것이 (1) 전반적인 식품섭취의 증가로 이어지고, 이것이 (2) 건강개선으로 이어진다는 두 가지의 단계가 얼마나 잘 달성될 것인가에 달려있다. 본 절에서는 두 가지의 사업목표 달성 가능성을 검토해보고자 한다.

첫 번째 목표 중 농식품 제공으로 인한 ‘(1) 식품섭취 증가’의 달성 및 달성여부 측정은 어렵지 않을 것으로 보인다. 2022년 시범사업 결과에 따르면 참여 가구에 바우처를 5만

3천원 제공시 식품 지출액이 월 2만 2천원 증가하는 것으로 나타나,¹⁵⁸⁾ 본 사업의 추진이 농식품에 대한 지출 증가로 이어지는 효과가 어느 정도 있는 것으로 보인다. 또한 목표 달성에 대한 측정은 사업계획에 포함되어있는 세 번째 성과지표인 권장섭취량 대비 영양 섭취량 개선율(%)을 통해 가능할 것으로 보인다.

다만 농식품 제공에도 불구하고 식품에 대한 활용도가 떨어진다면 농식품 제공의 효율성 역시 떨어질 것으로 보여 이에 대한 고려가 필요할 것이다. 예를 들어 주거시설 내에 조리시설이 충분하지 않거나 조리의지 및 능력이 부재한 상황이라면, 농식품 제공이 식품섭취 증가로 이어지기는 어려울 것이다. 또한 Giskes et al.(2022)¹⁵⁹⁾와 Reicks et al. (1994)¹⁶⁰⁾가 지적한 것과 같이 저장 공간의 부족은 저소득층의 채소 및 과일 섭취에 대한 방해물로 작용할 수 있다. 수혜대상자의 대부분이 1인 가구 혹은 노인가구라는 점을 감안할 때 주거 공간의 특성이나 조리의지 및 능력의 부재가 영향을 미칠 수 있을 것이라 판단하여 이를 고려할 필요성을 제기하였다.

이에 대하여 주무부처에서는 추후에 「2019년 복지패널」을 사용하여 저소득층 가구의 부엌형태를 살펴본 결과를 제시하였다. 조사결과, 주거 시설 내에 부엌이 존재하지 않는 경우는 전체 가구 중 0.2% 미만으로 나타나 주거시설 내에 조리시설이 부재함에 따라 식품 제공의 활용도가 없을 가능성은 낮아보였다. 이에 더하여 연구진이 중요한 저장 공간의 하나인 냉장고 유무를 「2019년 가구에너지패널조사」를 사용하여 살펴본 결과 중위소득 50% 이하 가구 중 냉장고가 없는 경우는 5% 정도로 나타나, 우리나라의 경우 저장공간의 부족으로 식품활용도가 떨어질 가능성 또한 낮은 것으로 판단하였다.

반면 첫 번째 목표 중 ‘(2) 건강개선의 효과’는 달성가능성 및 측정 여부가 상대적으로 모호하다. 식품 섭취로 인한 건강제고 효과는 장기적인 시점에서 나타나게 될 것인데, 건강에 미치는 요인들이 다양하기 때문에 식품제공의 효과만을 분리해서 살펴보는 것이 쉽지 않을 것이기 때문이다. 유사사업인 영양플러스 사업은 평균 영양섭취 적정도 변화 및 영양 지식 식생활 태도 변화에 더하여 빈혈 유병률 변화와 신체계측에 의한 영양위험 보유자 비율을 추가적인 성과지표로 설정하고 관리함으로써 이러한 점을 보완하고 있는 것으로 보인다.

158) 농림축산식품부, 「부처 1차 제출자료」, 2023. 1. 5. 참고

159) Giskes K, Turrell G, Patterson C, Newman B., “Socio-economic differences in fruit and vegetable consumption among Australian adolescents and adults,” Public Health Nutrition, Nov.5(5), 2002, pp. 663~669.

160) Reicks M, Randall JL, Haynes BJ., “Factors affecting consumption of fruits and vegetables by low-income families,” Journal of the American Dietetic Association, Nov.94(11), 1994, pp. 1309~1311.

다. 빈혈 유병률 변화 및 신체계측의 변화는 비교적 단기적으로 나타나는 지표이며 농식품 바우처의 경우 소득을 기준으로 대상자를 선정하기 때문에 특정 질병 및 건강지표를 성과 지표로 사용하는 것은 무리가 있어 보인다. 그럼에도 장기적으로 건강개선의 효과를 측정할 수 있는 시스템을 마련할 수 있다면 사업을 효과적으로 운영하고 성과를 관리하는데 도움이 될 것으로 보인다. 이러한 제안에 대하여 주무부처는 사회보장전략회의(23. 5. 31.) 후속조치로 진행되고 있는 중앙부처 사회보장제도 통합관리방안을 구체화하는 과정에서 복지부 유사사업을 참고하여 건강개선의 효과를 확인할 수 있는 보조 성과지표 및 측정방법 등을 검토하겠다고 답변하였다.

한편 본 사업의 두 번째 목표인 국가 식량 공급체계의 안정성과 식량안보 강화는 달성 가능할 것으로 판단된다. 농식품바우처의 도입은 일정 금액의 농식품을 정부가 구매함으로써 안정적인 수요기반을 확충하고 이는 농가소득 안정과 장기적으로는 식량 공급체계의 안정성 및 식량안보 확보에 어느 정도 일조할 것으로 보인다. 하지만 농식품바우처 사업은 시장을 통해서 간접적으로 농가의 소득을 보전하는 방식이기 때문에, 직불금 등과 같은 직접 보조에 비하여 비용대비 효과가 떨어질 수 있다. 이는 먼저 수혜대상자들의 한계식품소비성향이 1보다 낮아 농식품바우처 1원당 농축산물에 대한 소비증가가 1원보다 낮을 것으로 예상되기 때문이다. 농림축산식품부 제출자료¹⁶¹⁾에서 2021년 11~12월 농식품바우처 가계부조사 자료를 활용하여 과일(0.15), 채소(0.08), 축산(0.22), 곡물(0.03), 우유(0.03), 계란(0.06) 및 기타 농산물(-0.091)의 한계소비성향을 추정한 결과에 기반하면, 바우처 1원당 농축산물 소비증가액은 -0.0091~0.22원에 머무를 것으로 예상된다. 또한 농축산물의 유통비용이 높아 소비자 판매가격에 비해 농가수취소득이 낮은 구조라면 정책효과가 떨어질 가능성이 있다.

더불어 농식품바우처 사용처의 쏠림현상을 배제할 수 없기에, 특정 농가만 간접적인 수혜를 받게 될 것으로 예상되어 목표 달성이 효율적으로 이루어질 수 있을지에 대한 검토가 필요하다. 2021년 시범사업 결과¹⁶²⁾에 따르면, 농식품바우처의 많은 부분을 과일(27%) 및 육류(25.4%)에 소비하고 있어, 비교적 소득수준이 높은 축산농가와 과수농가에 혜택이 집중될 것으로 보인다(〈표 IV-4〉 참조).

161) 한국농촌경제연구원(2022. 7.), 「농식품바우처 농가소득 증대효과 분석」

162) 김상효 외(2021c), 「2021년 농식품 소비정보 분석사업 결과보고서 II」, 한국농촌경제연구원 참고

〈표 IV-4〉 2021년 시범사업 농식품바우처 품목별 월평균 사용금액

(단위: 만원, %)

	채소류	과일류	계란	우유	정육류	잡곡류	꿀
1~5월 (품목추가 이전)	1.21 (26.5)	1.86 (40.8)	0.96 (21.0)	0.53 (11.7)	-	-	-
6~12월 (품목추가 이후)	0.74 (16.2)	1.24 (27.0)	0.81 (17.8)	0.49 (10.8)	1.16 (25.4)	0.12 (2.5)	0.01 (0.2)

주: 2021년 6월 기준으로 육류, 잡곡, 꿀을 지원품목에 추가하여 허용함
 자료: 김상호 외(2021c), 「2021년 농식품 소비정보 분석사업 결과보고서 II」

통계청(2022)¹⁶³⁾에 따르면, 2021년도 기준 축산농가의 농가소득은 9,184만원으로 가장 높았고, 과수농가의 소득은 4,395만원으로 그 다음으로 높았다. 반면 채소농가의 농가소득은 3,693만원, 논벼농가의 농가소득은 3,653만원으로 비교적 낮은 편이었다. 이러한 점을 고려한다면, 소득 안정성 측면에서 비교적 우선순위가 높은 농가보다는 그렇지 않은 농가에게 혜택이 집중될 가능성도 존재할 것으로 판단된다.

2. 수혜대상의 적정성

가. 수혜대상의 명확성

해당 사업의 수혜대상이 적정하게 설정되었는지를 검토하기 위해서는 먼저 수혜대상이 명확하게 정의되었는지를 살펴보아야 한다. 수혜대상이 모호하게 설정될수록 재정투입에 대한 불확실성이 커지고 사업의 적정성이 저하될 수 있기 때문이다. 또한 그 수혜대상이 앞서 검토한 사업목표에 부합하는지를 살펴볼 필요가 있다. 수혜대상이 명확하더라도 사업목표에 부합하지 않는 집단이 포함되어 있다면 사업의 타당성이 떨어지기 때문이다.

본 사업의 수혜대상은 「국민기초생활 보장법」상 기초생활수급자와 차상위계층으로, 월소득(시장소득과 재산 환산소득의 합)이 기준 중위소득 50% 이하인 가구로 명확하게 정의된다(기준 중위소득은 〈표 IV-6〉 참고). 단 한부모가구의 경우 「한부모가구지원법」 시행규칙

163) 통계청, 「2021년 농가 및 여가경제조사 결과」, 보도자료, 2022. 4. 28., <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=39936>, 검색일자: 2023. 3. 2.

제2조에 제시되어 있는 ‘한부모가족 지원대상자의 범위’에서 고시하는 소득기준을 적용한다. 2023년도 기준 지원대상자는 한부모 가족의 경우 중위소득 60% 이하, 청소년 한부모 가족의 경우 중위소득 65% 이하로 정의된다.

〈표 IV-5〉 농식품바우처 지원사업 지원대상 기준

구분	지원대상 기준(국민기초생활 보장법)	
기준 중위소득 50% 이하	교육급여(기준 중위소득 50% 이하)	차상위계층
	주거급여(기준 중위소득 46% 이하)	
	의료급여(기준 중위소득 40% 이하)	
기준 중위소득 30% 이하	생계급여(기준 중위소득 30% 이하)	

자료: 농림축산식품부, 「2023년도 농식품바우처 시범사업 사업시행지침」, 2023. 1.

〈표 IV-6〉 2023년 기준 중위소득

(단위: 원/월)

구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 가구
금액	2,077,892	3,456,155	4,454,816	5,400,964	6,330,688	7,227,981	8,107,515

자료: 「국민기초생활 보장법」 제2조 제11항(<https://www.law.go.kr/>, 검색일자:2023. 2. 26.)을 참조하여 저자 재작성

한 가지 특기할 점은 당초 사업기획 단계(2018년 하반기)에서는 생계급여 수급자(기준 중위소득 50% 이하 식품비 지원대상)를 바우처 지원대상에서 제외하였으나, 이후 2020~2022년 두 차례에 걸친 보건복지부의 ‘사회보장제도 신설·변경 협의’과정에서 취약계층에 대한 영양·건강 개선을 강화하기 위해 생계급여 수급자까지 지원대상에 포함하여야 한다는 복지부의 검토의견을 수용하여 지원대상에 생계급여 수급자까지를 포괄하게 되었다. 이는 생계급여 수급자의 식생활 및 영양실태가 중위소득 50% 이하 생계급여 비수급자보다 열악하며,¹⁶⁴⁾ 2020년 농식품바우처 시범사업 결과, 생계급여 수급 가구가 비수급 가구보다 일부 지표에서 농식품바우처 지원 효과가 높은 것으로 나타난 결과¹⁶⁵⁾에 의한 것이다. 다만,

164) ① 식품 소비: (중위소득 30% 이하) 85.3%, (중위소득 30~50% 이하) 87.3%

② 영양섭취 부족자: (중위소득 30% 이하) 19.6%, (50% 이하) 18.0%, (50% 초과) 12.4%

③ 식생활 불안정 가구 비중: (중위소득 30% 이하) 9.4%, (50% 이하) 9.1%

④ 유병률 격차(중위소득 30% 이하-50% 이하): (고혈압) 5.2%p, (비만) 1.3%p

165) ① 식품지출액 증가분: (수급자) 1만 3,164원, (비수급자) 9,665원 (통제집단 변화가 고려되지 않아 전후 비교에는 무리가 있으나, 집단 간 상대적 비교는 가능)

② 식생활 만족도: (수급자) 2.7/5점 만점 → 3.2(+0.5), (비수급자) 2.9점 → 3.2(+0.3)

③ 국산 농식품 관심: (수급자) 2.43점/3점 만점 → 2.77(+0.34), (비수급자) 2.37 → 2.76(+0.39)

바우처 지원은 기존 정부지원의 한계를 해결하기 위한 보충적 지원으로서, 생계급여를 통해 지원받는 식품비를 제외하고 부족분만 지원하는 방식을 취하여 지원제도 간 중복을 배제하고 있다.

주무부처 제출 자료에 따르면 2016~2021년도 기초생활수급대상 및 차상위계층 대상가구 및 대상자수는 <표 IV-7>, <표 IV-8>과 같다. 2016년도 기준 대상가구의 수는 154만 가구, 대상자는 220만명이고, 평균 가구원 수는 1.43명으로 대상가구의 상당수가 1인 가구에 해당한다. 2016년도 이후 대상가구 및 대상자의 수는 꾸준히 증가하여 2021년도에는 대상가구와 대상자가 각각 210만가구, 290만명에 달한다.

<표 IV-7> 2016~2021년도 기초생활수급자 및 차상위계층 지원대상 가구 수 현황

(단위: 가구)

연도	생계급여	의료급여	주거급여	교육급여	차상위계층
2016년	903,029	83,545	13,195	130,851	406,268
2017년	907,156	86,024	13,222	118,663	412,933
2018년	919,799	94,659	37,420	107,303	409,863
2019년	934,489	109,052	195,643	84,357	415,346
2020년	978,436	112,440	307,701	71,789	442,081
2021년	1,100,117	108,668	381,281	66,092	444,901

주: 1. 기초생활보장급여(4종) 수급가구 수는 복지포(<https://www.bokjiro.go.kr>)에서 중복을 제거하여 추출한 값임

2. 차상위계층 수급가구 수는 보건복지부에서 제공받은 내부자료에서 추출함

자료: 농림축산식품부 제출자료(농식품바우처 대상 가구 수 산출)를 참조하여 저자 재작성

<표 IV-8> 2016~2021년도 농식품바우처 지원대상 가수 및 대상자 현황

(단위: 가구, 명)

연도	대상가구 ¹⁾	대상자	평균 가구원
2016년	1,536,888	2,202,404	1.43
2017년	1,537,998	2,159,582	1.40
2018년	1,569,044	2,168,294	1.38
2019년	1,738,887	2,381,847	1.37
2020년	1,912,448	2,623,978	1.37
2021년	2,101,059	2,904,112	1.38

주: 1) 기초생활보장급여(4종) 수급 가구 중 중복을 제거한 합계에 차상위계층 가구 수를 합한 값

자료: 농림축산식품부 제출자료(농식품바우처 대상 가구 수 산출)를 참조하여 저자 재작성

사업계획에서는 수혜대상 확대 가능성에 대한 대응계획은 아직 제시되지 않았으나, 동일한 수혜 기준을 유지한다고 가정해도 고령화 등의 요인으로 인해 수혜대상의 수는 점차 증가될 것으로 예상된다. 이는 주무부처가 제시한 수급대상 추정 결과자료에서도 확인할 수 있다. 주무부처는 사업계획에서 2016~2021년까지의 지원대상 가구 수 현황자료에 기초하여 2022~2029년의 지원대상 가구 수를 다음과 같은 방식으로 추계하여 제시하였다. 구체적으로 2021년도 기초생활보장제도 각 급여별 수급가구 수와 차상위계층 수급가구 수에 2017~2019년 연평균 증감률을 적용하여(〈표 IV-9〉 참고), 2022년부터 2029년까지의 수급가구 수를 추정하였다. 그 추정 결과는 다음 〈표 IV-10〉 및 〈표 IV-11〉과 같다. 주무부처의 추정결과에 따르면, 2029년도 추정 바우처 대상 가구 수는 230만가구로, 2021년도 대비 약 20만가구가 더 증가할 것으로 예상된다(〈표 IV-11〉 참조). 반면 대상가구의 평균 가구원 수는 1.17명으로 감소하여 수혜대상 중 1인 가구의 비중이 높아질 것으로 보인다.

〈표 IV-9〉 기초생활수급자 및 차상위계층 수급가구 연평균 증감률

(단위: %)

연도	생계급여	의료급여	주거급여	교육급여	차상위
2017	0.46	2.97	0.21	-9.31	1.64
2018	1.39	10.04	183.01	-9.57	-0.74
2019	1.60	15.21	422.83	-21.38	1.34
2020	4.70	3.11	57.28	-14.90	6.44
2021	12.44	-3.35	23.91	-7.94	0.64
3개년 (2017~2019) 평균 ¹⁾	1.15	9.40	202.01	-13.42	0.74
연평균 증감률 적용값¹⁾	1.15	9.40	0.58²⁾	-13.42	0.74

주: 1) 코로나19로 인한 지나친 증가세 완화를 위해 2020~2021년을 제외한 2017~2019년 3개년 평균 증감률을 산출함

2) 주거급여의 경우, 주거급여 지원대상이 2018년 10월경에 확대(부양의무자 기준 폐지)됨에 따라 주거급여의 연간 증감률(2017~2019년 3년 평균, 202.01%)은 급격한 상승세를 보인 바 있음. 따라서 주거급여의 연간 증감률 적용하여 2022년 추정치를 산출 적용할 경우, 과대하게 산출될 수 있으므로, 나머지 기초생활급여인 생계급여, 의료급여, 교육급여와 차상위계층의 연간 증감률을 활용한 가중평균치를 적용하여 보정함

자료: 농림축산식품부 제출자료(농식품바우처 대상 가구 수 산출)를 참조하여 저자 재작성

〈표 IV-10〉 지원대상 가구 수 추정 결과(주무부처)

(단위: 가구)

연도	생계급여	의료급여	주거급여	교육급여	차상위
2022년(p)	1,112,760	118,887	383,481	57,220	448,215
2023년(p)	1,125,549	130,066	385,695	49,539	451,554
2024년(p)	1,138,484	142,297	387,921	42,889	454,918
2025년(p)	1,151,568	155,678	390,160	37,131	458,307
2026년(p)	1,164,803	170,317	392,411	32,147	461,721
2027년(p)	1,178,189	186,332	394,676	27,832	465,161
2028년(p)	1,191,730	203,854	396,954	24,095	468,626
2029년(p)	1,205,426	223,024	399,245	20,861	472,117

주: 1. 코로나19로 인한 지나친 증가세 완화를 위해 2020~2021년을 제외한 2017~2019년 3개년 평균 증감률을 산출하여 적용함
 2. 주거급여의 경우, 주거급여 지원대상이 2018년 10월경에 확대(부양의무자 기준 폐지)됨에 따라 주거급여의 연간 증감률(2017~2019년 3년 평균, 202.01%)은 급격한 상승세를 보인 바 있음. 따라서 주거급여의 연간 증감률 적용하여 2022년 추정치를 산출 적용할 경우, 과대하게 산출될 수 있으므로, 나머지 기초생활급여인 생계급여, 의료급여, 교육급여와 차상위계층의 연간 증감률을 활용한 가중평균치를 적용함

자료: 농림축산식품부 제출자료(농식품 바우처 대상 가구수 산출), 2022. 9.

〈표 IV-11〉 2022~2029년도 기초생활수급자 및 차상위계층 수급대상 추정

(단위: 가구, 명)

연도	대상가구	대상자	평균 가구원
2022(p)	2,120,563	2,874,523	1.36
2023(p)	2,142,402	2,847,229	1.33
2024(p)	2,166,508	2,821,915	1.30
2025(p)	2,192,844	2,798,316	1.28
2026(p)	2,221,399	2,776,205	1.25
2027(p)	2,252,190	2,755,389	1.22
2028(p)	2,285,260	2,735,704	1.20
2029(p)	2,320,673	2,717,011	1.17

자료: 농림축산식품부 제출자료(농식품바우처 대상 가구 수 산출)를 참조하여 저자 재작성

추가적으로 본 사업의 경우 수혜대상자 산정을 위하여 단일 소득 조건만을 적용하고 있어, 여타 해외 식품 바우처 프로그램과 비교할 때 자격요건설계가 비교적 촘촘하지 못하다고 할 수 있다. 미국의 SNAP(Supplemental Nutrition Assistance Program)의 경우 소득 및 자산요건뿐 아니라 주당 최소 20시간 이상 근로를 하여야 한다는 근로조건을 포함

하여(자녀가 없는 18세 이상 50세 미만 수혜자의 경우), 수혜 대상자의 근로의욕저하의 가능성을 방지하고자 하였다.¹⁶⁶⁾ 또한 저소득 여성 및 영유아 지원을 목적으로 하는 미국의 WIC(Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children)의 경우에는 영양위험요인(빈혈, 저체중 등)이 있는지 의료진의 확인을 거친 후 자격이 주어진다.¹⁶⁷⁾ 영국의 식품 바우처 프로그램인 Healthy Start의 경우에도 저소득 임산부 및 4세 미만 아동이 있는 가구로 수혜대상을 한정하여 지원하고 있다.¹⁶⁸⁾ 즉 미국과 영국의 경우 소득에 더하여 근로조건, 영양위험요인, 임신여부 및 영유아 유무 등을 추가적으로 고려하여 수혜 대상을 정하고 있음을 알 수 있다.

종합하면 사업계획에서 수혜대상에 대한 정의는 명확한 편이나, 중위소득 기준의 변화, 경제위기발생, 인구구조 변화 등은 수혜대상의 수를 변화시키는 요인으로 작용할 수 있을 것으로 보인다. 예를 들면 본 사업계획 수혜 가구 수 산정의 기준이 되는 2021년도 중위소득은 4인 가구 기준 487만 6,290원¹⁶⁹⁾이었으나, 2023년도에는 540만 964원¹⁷⁰⁾으로 인상되면서 실제 수혜 대상자 수의 증가는 불가피할 것으로 보인다. 하지만 이러한 미래의 변화들은 현시점에서 예측이 불가능하기 때문에 이를 기반으로 사업계획을 구체화하는 것은 어려운 것으로 보인다.

이에 대한 한 가지 대안으로 현 대상자 선정 기준인 소득 요건에 더하여 미국의 SNAP과 WIC, 영국의 Healthy Start와 같은 해외 유사 사례에서와 같이 근로조건, 영양위험요인, 영유아 유무 등의 추가적인 기준들을 도입하여 제도를 조금 더 촘촘하게 설계하는 것을 고려할 수 있을 것이다.¹⁷¹⁾ 이렇게 할 경우 예상하지 못한 변화에 따른 수혜자 수 변동의 가능성을 줄일 수 있으며, 제도의 효과성 제고에도 도움이 될 것으로 보인다. 반면 부가적인 조건의 추가로 수혜대상이 전반적 저소득층에서 축소되는 측면이 있어 이에 대한

166) CBPP, 「A Quick Guide to SNAP Eligibility and Benefits」, <https://www.cbpp.org/research/food-assistance/a-quick-guide-to-snap-eligibility-and-benefits>, 검색일자: 2023. 3. 19.

167) USDA FNS, <https://www.fns.usda.gov/wic/about-wic-glance>, 검색일자: 2023. 2. 23.

168) UK Government, <https://www.gov.uk/healthy-start>, 검색일자: 2023. 3. 19.

169) 보건복지부, 「중앙생활보장위원회, 2021년도 기준 중위소득 2.68% 인상(4인 기준)」, 보도자료, 2020. 7. 31., http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=358821&page=1, 검색일자: 2023. 8. 5.

170) 보건복지부, 「중앙생활보장위원회, 2023년도 기준 중위소득 5.47% 인상(4인 기준)」, 보도자료, 2022. 7. 29., http://www.mohw.go.kr/upload/viewer/skin/doc.html?fn=1659943054982_20220808161734.hwp&rs=upload/viewer/result/202308/, 검색일자: 2023. 8. 5.

171) 이러한 연구진의 제안에 대하여 주무부처는 장기적으로 SNAP과 유사하게 대상별 맞춤형 지원(예시: WIC 등)을 할 수 있는 방안이 검토될 경우 근로조건 등 추가 기준 도입을 검토할 예정이라고 답변함

합의가 필요할 수 있다. 또한 조건에 따라 실제 수혜자 수가 예상 수혜자 수에 미치지 못하는 일이 자주 발생한다면 이는 안정적인 사업추진에 한계점으로 작용할 수 있어 이에 대한 유사 해외 및 복지사업의 사례를 참고하는 등의 부가적인 노력이 필요할 수 있다.

나. 수요에 대한 검토의 충분성

수혜대상의 적정성을 확인하기 위해서는 해당 사업에 대한 실질적인 수요가 있는지를 검토할 필요가 있다. 막상 사업을 시작하였으나 실질적으로 혜택을 받을 수 있는 집단이 거의 없는 경우에는 행정비용만 낭비하고 정책목표를 달성하지 못할 수 있기 때문이다.

본 사업은 수혜 대상자를 월 소득이 중위소득 50% 이하인 가구(기초생활수급자 및 차상위계층)로 명확하게 정의하고 있고, 2021년도 기준 해당 수혜대상가구가 210만가구, 수혜 대상자가 290만명이라는 점에서 사업을 시작하였으나 실질적으로 혜택을 받을 수 있는 집단이 없는 경우는 발생하지 않을 것으로 보인다. 하지만 수혜대상의 수가 충분하더라도 사업목표에 부합하지 않는 집단을 대상으로 하는 경우 사업의 타당성이 떨어지기 때문에, 충분한 수의 수혜대상을 정의하는 것에 더하여 수혜대상이 사업목표에 부합하는지에 대한 추가적인 검토가 필요하다.

본 사업의 사업계획에는 저소득층과 고소득층의 식품비 지출격차가 있으며 이것이 건강상태의 격차로 이어지는 것을 현황 및 문제점으로 제시함으로써 수혜대상에 대한 식품지원의 타당성을 주장하고 있다. 이러한 사업계획의 논리를 따라서, 본 절에서는 첫 번째로 수혜 대상자들과 비수혜 대상자들 간에 식품안정성확보 측면에서의 격차가 존재하는지와 두 번째로 건강상태의 격차가 실제로 존재하는지를 파악하고자 한다. 이에 더하여, 본사업의 수혜대상의 대다수를 차지할 기초생활수급자(2021년 기준 72%)의 가구 구성, 연령 등의 특성을 고려할 때 본 사업에 대한 수요가 존재하는지와 본 사업의 정책수단이 적절한지를 살펴보고자 한다. 실질적인 식품비 격차에 관한 분석은 추진 방법의 적절성 검토에서 좀 더 자세히 다루어질 것이므로 본 절에서는 생략한다.

첫 번째로, 수혜대상자들과 비수혜 대상자들 간에 식품안정성 확보 측면에서의 격차가 존재하는지를 분석하였다. 분석을 위하여 코로나 발생 이전인 「2019년도 국민건강영양조사」의 「식품안정성조사」 관련 항목의 조사결과를 활용하였다.

국민건강영양조사에서 식품안정성을 추정하는 변수는 두 가지가 존재한다.¹⁷²⁾ 첫 번째 변수는 식생활 형편을 묻는 문항과 관련된 변수로, “다음 중 최근 1년 동안 귀댁의 식생활

형편을 가장 잘 나타낸 것은 어느 것입니까?”라는 질문에 대하여 (1) “우리 가족 모두가 원하는 만큼의 충분한 양과 다양한 종류의 음식을 먹을 수 있었다” (2) “우리 가족 모두가 충분한 양의 음식을 먹을 수 있었으나, 다양한 종류의 음식은 먹지 못했다” (3) “경제적으로 어려워서 가끔 먹을 것이 부족했다” (4) “경제적으로 어려워서 자주 먹을 것이 부족했다”의 네 가지 응답을 취합하여 식품안정성 확보 여부를 결정한다. 2012년도부터는 두 번째 변수를 추가하였는데, 미국 식품안정성 서베이모듈(US Household Food Security/Hunger Survey Module)을 기반으로 국내 실정에 맞도록 18개 문항을 신규로 개발하여 조사한 것을 기반으로 하고 있다. 식품안정성에 대한 18개 문항에 대한 응답결과를 식품안정성 점수로 환산하고 이를 기반으로 (1) 식품안정성 확보 (2) 식품불안정성 초기단계(배고픔 동반) (3) 식품불안정성 중간단계(배고픔 동반) (4) 식품불안정성 심화단계(배고픔 동반)의 변수로 변환한다.

본 절에서는 첫 번째 변수인 식생활조사 응답에 기반한 식품안정성 확보 측면을 살펴본다. 분석에 앞서 질병관리청에서 2021년도에 발간한 「우리 국민의 식생활 현황(심층보고서)」¹⁷³⁾에서 제시하고 있는 소득수준별 식품안정성 확보 가구분율(가구) 추이를 살펴본다. 식품안정성 확보 가구 분율은 1년간의 가구 식생활 형편을 물었을 때 “우리 가족 모두가 원하는 만큼의 충분한 양과 다양한 종류의 음식을 먹을 수 있었다” 또는 “우리 가족 모두가 충분한 양의 음식을 먹을 수 있었으나, 다양한 종류의 음식을 먹지 못했다”로 응답한 분율을 의미한다. 질병관리청(2021)에 따르면, 우리나라 전체 국민의 식품안정성 확보 가구 분율은 2020년 기준으로 96.3%로 대다수가 식품안정성을 확보하고 있는 것으로 나타났다(〈표 IV-12〉 참조). 그중 소득 하위 20%가구 중 식품안정성을 확보하고 있는 가구는 86.6%이고, 상위 20% 가구 중에서 식품안정성을 확보하고 있는 가구는 99.8%로 나타나, 두 소득 그룹 간 식품안정성 확보율의 격차는 13.2%였다. 「제5차 국민건강증진 종합계획(2021~2030)」에서는 2030년까지의 목표로 식품안정성 확보가구 분율 97% 달성과 소득 상위 20%와 소득 하위 20% 간의 식품안정성 확보율 격차를 7%로 좁히는 것을 제시하고 있다. 따라서 향후 7~8년간 전체적인 식품안정성 확보율을 0.7% 상승시키고, 식품안정성의 격차를 6.2% 가량 줄여가는 것이 정부의 개입 없이도 가능할지 여부에 따라 정부 개입의 타당성 및 시급성이 결정될 것으로 보인다.

172) 변수에 대한 설명은 국민건강영양조사 이용지침서에 제시된 내용을 기반으로 작성함

173) 질병관리청, 「우리 국민의 식생활 현황(심층보고서)」, 2021. 12.

〈표 IV-12〉 2016~2020년 식품안정성 확보 가구 비율

(단위: %)

구분	2016		2017		2018		2019		2020		HP 2030 목표
소득수준	분율	표준오차	분율	표준오차	분율	표준오차	분율	표준오차	분율	표준오차	
전체	95.8	(0.6)	96.3	(0.5)	96.9	(0.4)	96.5	(0.4)	96.3	(0.4)	97
하	89.2	(1.4)	88.2	(1.6)	88.5	(1.7)	87.0	(1.7)	86.6	(1.6)	
상	99.5	(0.3)	99.5	(0.3)	99.9	(0.1)	100.0	(0.0)	99.8	(0.1)	
격차	10.3		11.3		11.4		13		13.2		7

주: HP2030은 제5차 국민건강증진 종합계획(2021~2030)을 의미함
 자료: 질병관리청(2021), 부록 2를 참고하여 저자 재작성

소득수준에 따라서 살펴본 질병관리청(2021)의 보고서에 더하여, 본 사업의 수혜대상자를 세분화하여 살펴봄으로써 수요가 가장 크게 발생하는 그룹이 존재하는지를 살펴보고자 하였다. 분석을 위하여 「2019년도 국민건강영양조사」를 사용하였으며, 주된 수혜자인 기초생활보장 수급자¹⁷⁴⁾와 비수급자 간의 식품안정성 확보가구 비율과 소득별로 세분화한 비율을 살펴보았다. 분석 결과는 〈표 IV-13〉과 같다.

기초생활수급자의 식품안정성 확보가구 비율은 86%로 중위소득 100% 초과 소득자의 식품안정성 확보가구 비율(100%)보다 14% 정도 낮아, 질병관리청(2021)에서 제시한 것과 비슷한 결과를 확인할 수 있었다. 따라서 14%의 격차에서 7%라는 목표가 정부의 식품바우처 제공을 통한 개입이 없이는 도달하기 어려운 것인지에 대한 판단에 따라서 바우처 제공의 시급성이 결정될 것으로 보인다.

반면 기초생활보장제도 비수급자이면서 중위소득 50% 이하인 그룹의 식품안정성 확보가구 비율은 94%로 중위소득 100% 초과 소득자의 비율과 격차가 6% 정도로 나타났다(〈표 IV-13〉 참고). 국민건강영양조사에서 차상위계층을 정확하게 식별하여 분석하기는 어려웠으나, 50% 이하 소득자들에 대한 결과에 비추어 본다면 본 사업에 대한 수요가 상대적으로 많지 않을 것으로 보여, 차상위계층을 수혜대상으로 포함하는 것에 대한 적절성 재검토를 고려해 볼 수 있다.

174) 국민건강영양조사에서는 개인에 대한 비식별조치로, 기초생활수급여부를 ‘과거 또는 현재 수급경험 있음’ 혹은 ‘수급경험 없음’으로 재범주화하여 제공함. 따라서 본고에서 사용한 기초생활보장 수급자는 현재뿐 아니라 과거에도 수급경험이 있는 자로 좀 더 포괄적으로 정의됨

〈표 IV-13〉 2019년도 식품안전성 확보 가구 분율: 기초생활 보장제도 수급자와 비수급자 간 비교

구분 ^{3), 4)}	식품안전성 확보 분율 ¹⁾
기초생활보장제도 수급자	86%
중위소득 50% 이하(비수급자)	94%
중위소득 50~100% 이상(비수급자)	99%
중위소득 100% 초과(비수급자)	100%
격차 ²⁾	14%

주: 1) 2019년 국민건강영양조사 자료를 사용하고, 가중치를 적용하여 계산함

2) 격차는 기초생활보장제도 수급자와 중위소득 100% 초과(비수급자)간 식품안전성 확보 분율의 차이를 의미함

3) 기초생활수급자는 현재뿐 아니라 과거에 수급경험이 있는 경우도 포함

4) 소득분위는 월평균가구소득에 대한 응답자의 응답을 기반 생성하였기에 실질분위와 다소 차이가 있을 수 있음

자료: 저자 작성

기초생활수급자와 비수급자의 비교에 더하여, 소득을 좀 더 세분화하여 살펴본다면 〈표 IV-14〉와 같다. 기초생활수급자 중에서도 소득이 30% 이하인 그룹은 확보 분율이 69%로 나타나 기초생활수급자 평균인 86%보다 더욱 낮은 것으로 나타났다. 반면 기초생활수급자 중에서 소득이 30% 초과 50% 이하인 그룹의 분율은 90%로 비교적 격차가 적은 것으로 나타났다.

추가적으로 가구형태에 따라서 본 사업에 대한 수요가 상이하게 나타날 가능성이 있는지 살펴보았다. 분석을 위하여 중위소득 50% 이하의 가구를 1인 가구, 부부가구, 양부모가구, 한부모가구, 기타가구로 분류하고, 각 가구의 식품안전성 확보율을 살펴보았다. 분석결과, 1인 가구(84%)와 한부모가구(88%)의 식품안전성 확보율이 다른 가구들에 비하여 낮게 나타나, 본 사업에 대한 수요가 상대적으로 높은 것으로 나타났다(〈표 IV-15〉 참고).

식품안전성을 살펴본 분석의 결과를 정리하면, 식품안전성 확보가구 분율을 살펴보았을 때, 식품제공에 대한 긴급성과 수요를 지닌 그룹은 기초생활수급자 중 소득이 30% 이하인 그룹이고 그 다음은 기초생활수급자 중 소득이 30% 이상인 그룹으로 보인다. 차상위계층의 경우 국민건강영양조사의 변수를 통해 식별이 어려웠으나 기초생활 비수급자 중 중위소득이 50% 이하인 경우 식품안전성을 어느 정도 확보한 것으로 보여, 차상위계층을 수혜대상으로 포함하는 것에 대한 적절성 검토의 여지가 존재하는 것으로 판단된다.

〈표 IV-14〉 2019년도 식품안전성 확보 가구 분율: 기초생활 보장제도 수급자와 비수급자 간 비교(상세)

구분 ^{2), 3)}	식품안전성 확보 분율 ¹⁾
중위소득 30% 이하(기초생활수급자)	69%
중위소득 30% 이상(기초생활수급자)	90%
중위소득 30% 이하(비수급)	92%
중위소득 30~50% 이상(비수급)	95%
중위소득 50~100% 이상(비수급)	99%
중위소득 100% 초과(비수급)	100%

주: 1) 2019년 국민건강영양조사 자료를 사용하고, 가중치를 적용하여 계산함

2) 기초생활수급자는 현재뿐 아니라 과거에 수급경험이 있는 경우도 포함

3) 소득분위는 월평균가구소득에 대한 응답자의 응답을 기반 생성하였기에 실질분위와 다소 차이가 있을 수 있음

자료: 저자 작성

〈표 IV-15〉 2019년도 식품안전성 확보 가구 분율: 가구 구성별 비교(상세)

구분 ²⁾	식품안전성 확보 분율 ¹⁾
중위소득 50% 이하 1인 가구	84%
중위소득 50% 이하 부부가구	90%
중위소득 50% 이하 양부모 가구	95%
중위소득 50% 이하 편부모 가구	88%
중위소득 50% 이하 기타가구	99%

주: 1. 2019년 국민건강영양조사 자료를 사용하고, 가중치를 적용하여 계산함

2. 소득분위는 월평균가구소득에 대한 응답자의 응답을 기반 생성하였기에 실질분위와 다소 차이가 있을 수 있음

자료: 저자 작성

두 번째로 수혜대상자들과 비수혜 대상자들 간에 질병 유병률에서의 차이가 발생하는지를 살펴보았다. 분석자료로는 코로나 발생 이전인 「2019년도 국민건강영양조사」를 사용하였으며, 사업계획에서 2016~2018년도 자료를 사용하여 수치를 제시하고 있는 고혈압, 당뇨병, 고지혈증, 비만 유병률을 살펴봄으로써 해당 내용을 검토해 보고자 하였다. 또한 해당질병과 채소 및 과일의 섭취가 어느 정도의 상관관계가 있다고 보고하는 연구들¹⁷⁵⁾이

175) Angelino, Donato, et al., "Fruit and vegetable consumption and health outcomes: An umbrella review of observational studies," *International Journal of Food Sciences and Nutrition* 70(6), 2019, pp. 652~667.; Ford, Earl S., and Ali H. Mokdad, "Fruit and vegetable consumption and diabetes mellitus incidence among US adults," *Preventive medicine* 32(1), 2001, pp. 33~39.; Djoussé, Luc et al., "Fruit and vegetable consumption and LDL cholesterol: the National Heart, Lung, and Blood Institute Family Heart Study," *The American journal of clinical nutrition* 79(2),

있어 신선식품 제공의 필요성을 검토하는 데에도 어느 정도 도움이 될 것으로 보인다.

먼저 <표 IV-16>의 칼럼 (1)에서와 같이 전체 인구의 고혈압 유병률은 28%, 당뇨병 유병률은 12%, 고지혈증 유병률은 11%, 비만 유병률은 34%로 나타났다. 이는 「국민건강증진법」 제4조 ‘국민건강증진종합계획의 수립’에 따라 개발된 「제5차 국민건강증진 종합계획」에 제시된 목표치인 고혈압 유병률(27.3%), 당뇨 유병률(10.6%), 비만 유병률(25.5~42.8%)과 비교할 때, 크게 차이가 나지 않는 것을 확인할 수 있다(<표 IV-17> 참고). 따라서 저소득층이 아닌 전체인구 대상으로 질병 유병률을 살펴보았을 때에는 건강상태 개선을 위한 시급한 개입의 필요성은 발견하기 어려웠다.

하지만 소득 수준별로 건강상태의 격차가 크게 존재하고 이것이 식품제공을 통해서 개선할 수 있는 부분이라면, 식품바우처 제공 등과 같은 정부개입의 타당성이 있을 것이다. 전체 인구의 유병률에 더하여, 소득수준별 질병 유병률을 살펴보고 기초생활 보장제도 수급자와 중위소득 100% 초과 그룹의 유병률을 비교해보았다. 그 결과, 고혈압의 경우 기초생활보장 수급자와 중위소득 100% 초과 그룹의 유병률의 격차가 18%로 다소 크게 나타나는 것을 알 수 있었으며, 당뇨병과 고지혈증의 경우에도 격차가 9% 정도로 나타나는 것을 확인할 수 있었다(<표 IV-16>의 칼럼 (6) 참고). 반면 비만의 경우 기초생활보장 수급자와 중위소득 100% 초과 그룹과의 격차가 2% 정도로 나타나 크지 않았다.

<표 IV-16> 소득수준별 질병 유병률

대상자 ¹⁾	전체 인구	기초생활보장 수급자 ²⁾	기초생활보장 비수급자 ³⁾			격차
			중위소득 50% 이하	중위소득 50~100% 이하	중위소득 100% 초과	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(2)-(5)
고혈압	28%	40%	48%	29%	22%	18%
당뇨병	12%	19%	20%	13%	10%	9%
고지혈증	11%	18%	18%	11%	9%	9%
비만	34%	36%	35%	35%	34%	2%

주: 1) 2019년 국민건강영양조사 자료를 사용하고, 가중치를 적용하여 계산함

2) 기초생활수급자는 현재뿐 아니라 과거에 수급경험이 있는 경우도 포함

3) 소득분위는 월평균가구소득에 대한 응답자의 응답을 기반 생성하였기에 실질분위와 다소 차이가 있을 수 있음

자료: 저자 작성

2004, pp. 213~217. doi:10.1093/ajcn/79.2.213; Rolls, Barbara J. et al., “What can intervention studies tell us about the relationship between fruit and vegetable consumption and weight management?,” *Nutrition reviews* 62(1), 2004, pp. 1~17.

〈표 IV-17〉 2022년 국민건강증진 종합계획: 관련 성과지표 및 목표치

지표명	지표정의	기준치 (‘18)	목표치 (‘30)	자료원
고혈압 유병률	수축기혈압 140mmHg 이상이거나 이완기혈압 90mmHg이상 또는 혈압하강제를 복용하는 분율 (30세 이상)	28.3%	27.3%	국민건강 영양조사 (질병관리청)
당뇨병 유병률	공복혈당 126mg/dL 이상이거나 의사진단을 받았거나 혈당강하제 복용 또는 인슐린 주사를 사용하거나, 당화혈색소 6.5% 이상인 분율(30세 이상)	11.6%	10.6%	국민건강 영양조사 (질병관리청)
성인 남성 비만 유병률 (연령 표준화)	만 19세 이상, 성인 남성 중 체질량지수 25kg/m ² 이상인 분율	42.8%	≤42.8%	국민건강 영양조사 (질병관리청)
성인 여성 비만 유병률 (연령 표준화)	만 19세 이상, 성인 여성 중 체질량지수 25kg/m ² 이상인 분율	25.5%	≤25.5%	국민건강 영양조사 (질병관리청)

자료: 제5차 국민건강증진종합계획(2022)의 부록2를 참고하여 저자 재작성

고혈압, 당뇨병, 고지혈증은 소득 수준별로 유병률의 격차가 나타날 수도 있으나, 연령이 높을수록 유병률이 높아지는 경향이 있어 연령요인을 통제하여서도 살펴볼 필요가 있다. 즉 저소득 가구에 고소득 가구에 비해 연령이 높은 개인이 더 많은 경우, 연령에 따른 유병률의 차이를 소득에 따른 차이로 잘못 해석할 여지가 존재하는 것이다. 이러한 가능성을 배제하기 위해서 연령 통제하고 소득에 따른 질병 유병률에 대한 회귀분석을 추가적으로 실시하였다. 회귀분석 결과는 〈표 IV-18〉, 〈표 IV-19〉에 제시되어있다.

회귀분석 결과, 연령을 통제함에 따라 대체로 소득에 따른 유병률의 격차가 줄어드는 것을 발견할 수 있었다. 고혈압 유병률의 경우 연령을 통제하지 않을 경우 격차가 18%였으나, 연령을 통제하면 격차가 12% 정도로 줄어드는 것을 확인할 수 있었다(〈표 IV-18〉의 칼럼 (1)과 (2)의 첫 번째 추정치 비교). 당뇨병의 경우에도 9%였던 격차가 나이를 통제한 후에는 6.3%로 줄어드는 것을 확인할 수 있었다.

고지혈증의 경우에도 비슷한 패턴이 발견되어서 연령을 통제하기 전의 9%였던 격차가 5%로 줄어든 것을 볼 수 있다(〈표 IV-19〉의 칼럼 (1)과 (2)의 첫 번째 추정치 비교). 비만 유병률의 경우에도 격차가 3%에서 1%로 줄어드는 것을 확인할 수 있었으나, 격차가 연령 통제 전후로 모두 유의하지 않음을 확인할 수 있었다(〈표 IV-19〉의 칼럼 (3)과 (4)의 첫 번째 추정치 비교).

〈표 IV-18〉 소득수준별 고혈압 및 당뇨병 유병률 회귀분석

종속변수	고혈압		당뇨병	
	(1)	(2)	(3)	(4)
기초생활 수급여부	0.1841*** (0.0277)	0.1187*** (0.0260)	0.0948*** (0.0239)	0.0631*** (0.0220)
중위소득 50% 이하 (비수급자)	0.2585*** (0.0253)	0.1344*** (0.0226)	0.1021*** (0.0169)	0.0336** (0.0163)
중위소득 50~100% (비수급자)	0.0721*** (0.0168)	0.0379** (0.0147)	0.0300*** (0.0109)	0.0115 (0.0103)
80대		0.4381*** (0.0238)		0.2404*** (0.0205)
70대		0.3410*** (0.0210)		0.1806*** (0.0176)
60대		0.1682*** (0.0191)		0.0866*** (0.0129)
50대		0.0358* (0.0184)		0.0244* (0.0138)
40대		-0.0556*** (0.0172)		-0.0291*** (0.0104)
상수	0.2189*** (0.0098)	0.1312*** (0.0131)	0.0973*** (0.0063)	0.0499*** (0.0079)
관측치	6,225	6,225	5,883	5,883
R-squared	0.0388	0.1574	0.0125	0.0745

주: 1. 2019년도 국민건강영양조사를 사용하여 분석하였으며, 가중치를 사용한 결과임

2. ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함

3. 기초생활수급자는 현재뿐 아니라 과거에 수급경험이 있는 경우도 포함

4. 소득분위는 월평균가구소득에 대한 응답자의 응답을 기반 생성하였기에 실질분위와 다소 차이가 있을 수 있음

자료: 저자 작성

〈표 IV-19〉 소득수준별 고지혈증 및 비만 유병률 회귀분석

종속변수	이상지질혈증(고지혈증)		비만	
	(1)	(2)	(3)	(4)
기초생활 수급여부	0.0914*** (0.0203)	0.0508*** (0.0180)	0.0260 (0.0423)	0.0144 (0.0426)
중위소득 50% 이하 (비수급자)	0.0920*** (0.0152)	0.0215 (0.0137)	0.0154 (0.0249)	0.0023 (0.0268)
중위소득 50~100% (비수급자)	0.0217** (0.0101)	0.0090 (0.0088)	0.0133 (0.0224)	0.0032 (0.0217)
80대		0.2838*** (0.0204)		0.1981*** (0.0310)

〈표 IV-19〉의 계속

종속변수	이상지질혈증(고지혈증)		비만	
	(1)	(2)	(3)	(4)
70대		0.3196*** (0.0182)		0.1825*** (0.0258)
60대		0.1607*** (0.0133)		0.1697*** (0.0253)
50대		0.0488*** (0.0103)		0.1355*** (0.0260)
40대		-0.0066 (0.0051)		0.0884*** (0.0268)
상수	0.0931*** (0.0060)	0.0154*** (0.0050)	0.3359*** (0.0127)	0.2260*** (0.0188)
관측치	7,669	7,669	4,088	4,088
R-squared	0.0107	0.1440	0.0003	0.0223

주: 1. 2019년도 국민건강영양조사를 사용하여 분석하였으며, 가중치를 사용한 결과임

2. ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함

3. 기초생활수급자는 현재뿐 아니라 과거에 수급경험이 있는 경우도 포함

4. 소득분위는 월평균가구소득에 대한 응답자의 응답을 기반 생성하였기에 실질분위와 다소 차이가 있을 수 있음

자료: 저자 작성

질병 유병률을 분석한 결과를 정리해 보면, 전체인구의 고혈압, 당뇨병, 비만의 질병 유병률은 국민건강증진종합계획의 성과지표와 큰 차이가 없었으나, 소득수준별로 비교할 때에는 고혈압, 당뇨병, 고지혈증에서 유의미한 격차가 있는 것을 발견할 수 있었다. 연령요인을 통제한 비교에 따르면, 기초생활보장제도 수급자와 중위소득 100% 초과 그룹의 질병 유병률의 격차는 고혈압 12%, 당뇨병 6.3%, 고지혈증 5%로 나타났다. 반면 비만 유병률의 경우 기초생활보장제도 수급자와 중위소득 100% 초과 그룹 간 유의한 차이가 발견되지 않았다.

농식품바우처의 제공이 신선 농식품의 소비를 증가시키고 이것이 고혈압, 당뇨병 및 고지혈증 유병률의 소득그룹간의 격차를 줄이는 것으로 이어진다면 본 사업의 수요가 존재한다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 시범사업 결과 농식품바우처로 인하여 가장 많이 소비가 증가했던 항목이 과일(27%) 및 육류(25.4%)¹⁷⁶⁾이었음을 상기할 때, 바우처의 제공이 생활 관련 질병 유병률의 감소에 얼마나 효과적으로 기여할 수 있을지에 관하여서는 다소 논

176) 김상효 외(2021), 「2021년 농식품 소비정보 분석사업 결과보고서 II-이슈관리분석」, 농촌경제연구원

란이 있을 수 있다. 또한 수혜자의 질병에 따른 맞춤형 식생활 교육 프로그램을 개설하는 등 식품의 제공이 건강 향상으로 이어질 가능성을 높여주는 대안들에 관하여 좀 더 충분한 논의가 필요할 수 있음을 보여준다. 1차 점검회의 이후 주무부처에서 제공한 ‘농식품바우처 식생활교육 추진계획(안)’에서는 식생활 교육을 수혜자 특성을 고려한 맞춤형으로 운영할 계획이라고 언급되었으나 아직 구체적인 내용이 제시되지 않아 이에 대한 추후 보완이 필요해 보인다.

마지막으로 본 사업 수혜대상자의 대부분을 차지하는 기초생활수급자의 연령, 가구 구성 등의 특징을 살펴보고, 해당 특성에 따른 수요 존재 여부를 검토해 보고자 한다. 주무부처 제출자료에 따르면, 2021년도를 기준으로 수혜대상가구 중 기초생활수급자는 210만가구, 대상자는 290만명으로 전체 수혜가구의 79%, 전체 수혜자의 78%를 차지하고 있다 (〈표 IV-20〉, 〈표 IV-21〉). 즉 수혜대상의 대부분이 기초생활보장 수급자임을 확인할 수 있다. 또한 기초생활보장 수급자 중에서도 생계급여 수급자(49%)의 비중이 높다는 것을 알 수 있었다.

〈표 IV-20〉 기초생활수급자 및 차상위계층 대상가구 상세(2016~2021년도)

(단위: 가구, %)

연도	전체 대상가구	생계급여	의료급여	주거급여	교육급여	차상위
2016	1,536,888	903,029 (59%)	83,545 (5%)	13,195 (1%)	130,851 (9%)	406,268 (26%)
2017	1,537,998	907,156 (59%)	86,024 (6%)	13,222 (1%)	118,663 (8%)	412,933 (27%)
2018	1,569,044	919,799 (59%)	94,659 (6%)	37,420 (2%)	107,303 (7%)	409,863 (26%)
2019	1,738,887	934,489 (54%)	109,052 (6%)	195,643 (11%)	84,357 (5%)	415,346 (24%)
2020	1,912,448	978,436 (51%)	112,440 (6%)	307,701 (16%)	71,789 (4%)	442,081 (23%)
2021	2,101,059	1,100,117 (52%)	108,668 (5%)	381,281 (18%)	66,092 (3%)	444,901 (21%)

주: 괄호 안은 비중임

자료: 농림축산식품부 제출자료(농식품바우처 대상 가구 수 산출)를 참조하여 저자 재작성

〈표 IV-21〉 기초생활수급자 및 차상위계층 대상자 상세(2016~2021년도)

(단위: 명, %)

연도	전체 대상가구	생계급여	의료급여	주거급여	교육급여	차상위
2016	1,536,888	1,263,186 (57%)	169,575 (8%)	30,211 (1%)	194,539 (9%)	544,893 (25%)
2017	1,537,998	1,245,157 (58%)	160,537 (7%)	26,768 (1%)	171,352 (8%)	555,768 (26%)
2018	1,569,044	1,238,757 (57%)	161,769 (7%)	61,497 (3%)	152,896 (7%)	553,375 (26%)
2019	1,738,887	1,232,147 (52%)	171,535 (7%)	305,996 (13%)	118,208 (5%)	553,961 (23%)
2020	1,912,448	1,274,329 (49%)	161,009 (6%)	492,495 (19%)	99,149 (4%)	596,997 (23%)
2021	2,101,059	1,411,786 (49%)	143,881 (5%)	628,304 (22%)	90,012 (3%)	630,129 (22%)

주: 괄호 안은 비중임

자료: 농림축산식품부 제출자료(농식품바우처 대상 가구 수 산출)를 참조하여 저자 재작성

이에 더하여 보건복지부(2021)¹⁷⁷⁾에 제시된 국민기초생활보장 수급자 현황을 살펴보면, 기초생활보장 수급자의 다수는 중년 및 노년기 인구임을 알 수 있다. 2021년도를 기준으로 65세 이상 노년기 인구의 비중이 37.6%로 가장 높았고, 그 다음은 35%로 40~64세의 중년이였다. 이와 관련하여 검토해 볼 만한 사항은 (1) 중복수혜 가능성과 (2) 식품제공방식의 적절성이다.

먼저 60세 이상 기초생활수급자 및 차상위계층의 노인들은 보건복지부 사업인 노인급식의 대상으로도 설정되어 있어, 본 농식품바우처와의 중복수혜의 가능성을 제기할 수 있을 것이다. 이에 대하여 주무부처는 생계급여의 경우 생계급여에 반영된 식품비 비중(35.1%)을 사용가능 식비에 반영하여 중복수혜 가능성을 제거하고자 하였으며, 농식품바우처 지원 대상, 사업내용, 사업목적이 저소득층 가구를 대상으로 한 보충적 영양지원과 농산물 소비 기반 확충이라는 점에서 결식예방을 목적으로 하는 노인급식과는 차이점이 있다고 답변하였다. 또한 기존 유사 제도와 중복성 검토 후 복지부 사회보장제도 변경협의를 완료되었으며 향후 지자체 유사 중복사업이 발생하지 않도록 관리 및 조정하라는 의견을 받았다고

177) 보건복지부(2022), 『2021 국민기초생활보장 수급자 현황』

답변하였다.

하지만 사업목적이 상이하더라도 정책 수혜자의 입장에서 두 가지를 같은 재화 및 서비스를 제공하는 유사한 제도로 인식하게 되는 상황이라면 제도의 중복성이 전혀 없다고 보기는 어려운 측면도 있다. 따라서 수혜자 측면에서의 중복성 여부를 검토하여 이를 최소화하고 사업 간 기능별 통합이 이루어지도록 하는 지속적인 노력이 필요해 보인다.

식품제공방식의 적절성 측면에서는 노인의 건강상태에 따라서 신선식품의 제공 및 섭취 보다는 도시락 및 급식과 같은 형태로 식품을 제공하는 것을 더욱 선호할 가능성도 적절한 사업수단을 설정함에 있어 고려할 사항이 될 것이다. 이에 대하여 주무부처는 도시락 및 급식 선호가능성이 낮을 수 있다는 것에 대한 근거로 김상효 외(2022)에서 만 60세 이상의 고령 소비자를 대상으로 ‘끼니별 식사하는 장소’에 대해 설문조사를 실시한 결과를 인용하였다. 설문조사 결과에 따르면, 고령자의 대부분이 식사 장소를 집이라고 응답하고 있으며 무료급식·노인정·경로식당에서 식사를 하는 경우는 낮게 나타났다. 응답자 중에서 집에서 식사하는 경우는 아침의 경우 96.8%, 점심은 69.3%, 저녁은 96.5%로 나타났으며, 무료급식·노인정·경로식당에서 식사를 하는 경우는 아침 0.3%, 점심 4%, 저녁 1.2%로 낮게 나타났다.

이에 연구진은 주무부처에서 제시한 설문조사의 결과는 전 소득구간에 분포한 고령 소비자 전체를 대상으로 하였을 때의 결과이기 때문에, 본 사업의 수혜 대상자와 유사하다고 여겨지는 저소득 노인을 대상으로 하는 경우 조사결과가 달라질 가능성이 있다고 판단하여 이를 재검토하였다. 김상효 외(2017)의 <표 3-18>에 제시된 유사한 설문조사 결과에 따르면, 월 평균소득 100만원 미만인 저소득 노인의 경우 점심식사를 무료급식·노인정·경로식당에서 해결하는 비중은 48.9%, 100만원 이상 200만원 미만의 경우 21.7%로 나타나 앞서 제시된 4%보다 높게 나타나는 것을 확인할 수 있었다.¹⁷⁸⁾ 기초생활수급자 중 1인 가구의 비중이 70%로 가장 높고 그 다음으로 2인 가구로 16.8%를 차지하고 있다는 점을 고려하면(<표 IV-23>참고), 설문 당시(2017년) 1인 기준 중위소득의 50%인 월 83만원¹⁷⁹⁾과 2인 기준 중위소득의 50%인 월 140.7만원을 비교대상이 되는 가구당 소득의 기준으로 삼을 수 있을 것이다. 이 경우, 중위소득 50% 이하의 저소득 노인 중 무료급식·노인정·경로식당에서 점심식사를 해결하는 비중은 약 21.7~48.9% 정도에 이를 것으로 예상해 볼

178) 아침과 저녁을 무료급식·노인정·경로식당에 해결하는 비중은 각각 0%와 1.1%로 나타남

179) 보건복지부, 「기초수급자, 17년 생계급여 '16년대비 6.2%인상」, 보도자료, 2016. 7. 13., 검색일자: 2023. 9. 8.

수 있다.

부가적으로 주무부처는 2023년 농식품바우처 시범사업을 위해 선정한 가구를 대상으로 농식품바우처 제공 전인 3월에 실시한 사전 설문조사 결과를 제출하였다. 설문대상은 농식품바우처 사업에 참여한 65세 이상 기준 중위소득 50% 이하의 가구주로, 설문 내용은 지난 일주일간 아침, 점심, 저녁 식사내용 및 장소이다. 조사 결과, 복지시설에서 아침, 점심, 저녁식사를 해결한 평균 횟수는 각각 주당 0.07, 0.73, 0.14회로 나타났다(그림 IV-11). 반면, 집에서 직접 조리한 음식으로 식사한 횟수는 아침, 점심, 저녁 각각 5.4, 4.91, 6.11회로 나타나 대체로 집에서 직접 조리한 음식으로 식사를 하는 경우가 많은 것으로 나타났다. 이는 김상호 외(2017)에서 만 60세 이상 저소득 노인을 대상으로 식사장소를 물었을 때 무료급식, 노인정, 경로식당에서 해결하는 비중이 21.7~48.9%로 비교적 높게 나타났던 것과는 차이가 있는 결과이다.

하지만 ‘끼니별 식사하는 장소’에 대한 설문조사는 현재 식사장소를 조사한 것으로 실제 선호하는 식사장소와는 거리가 있을 수 있어 본 설문조사결과를 활용하여 판단하는 것에는 한계가 있을 것으로 보인다. 저소득 노인들의 선호를 직접적으로 묻는 설문조사나 수요조사를 실시하고 이를 참고한다면 사업을 좀 더 효과적으로 설계하는 데 도움이 될 것이다.

〈표 IV-22〉 생애주기별¹⁾ 일반수급자 현황

(단위: 명, %)

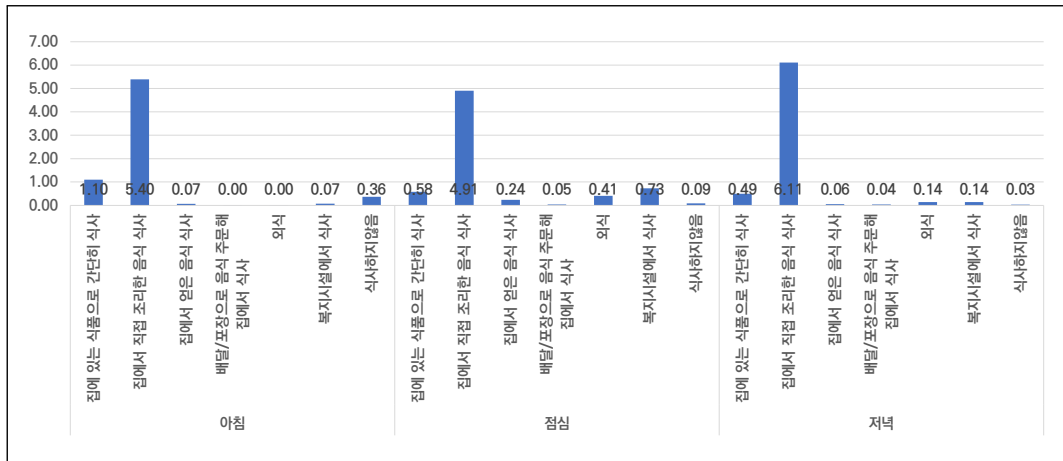
구분	합계	영유아기	학령기	청소년기	청년기	중년기	노년기
수급자 수	2,268,852	37,126	118,275	229,149	238,149	793,368	852,396
수급자 비율	100%	1.6%	5.2%	10.1%	10.5%	35.0%	37.6%
총인구수	51,638,809	1,943,208	2,767,675	3,758,783	13,379,358	20,938,752	8,851,033
총인구수 대비 수급자 비율 ²⁾	4.4%	1.9%	4.3%	6.1%	1.8%	3.8%	9.6%

주: 1) 생애주기는 영유아기(0~5세), 학령기(6~11세), 청소년기(12~19세), 청년기(20~39세), 중년기(40~64세), 노년기(65세 이상)로 분류함

2) 통계청(행정자치부 주민등록인구현황), 주민등록인구(5,163만 8,809명)

자료: 보건복지부(2022), 「생애주기별 일반수급자 현황」을 참고하여 저자 재작성

[그림 IV-1] 2023년 농식품바우처 시범사업 효과분석 설문조사결과: 지난 일주일간 식사방식



자료: 농림축산식품부, 「농식품바우처 2차 점검회의 관련 참고자료」, 2023. 8. 31.

기초생활보장 수급자의 세 번째 특징은 1인 가구의 비중이 높다는 것이다. <표 IV-23>에 따르면, 2021년도 기초생활수급자 중 1인 가구의 비중은 70.9%로 가장 높았고, 그 다음은 2인 가구(16.8%)였다. 1인 가구의 경우 주거 공간이 비교적 협소하기 때문에, 상황에 따라서 적절한 조리 시설을 갖추고 있지 않을 가능성이 존재한다. 즉 식재료를 제공하여도 이를 섭취 가능한 형태로 조리하는 것이 어려워 조리된 음식을 제공하는 것을 선호할 수 있으나, 이에 대한 논의는 아직 충분히 이루어지지 않은 것으로 보인다.

<표 IV-23> 수급자 가구원별 현황

(단위: 가구, %)

구분	계	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 이상 가구
가구 수	1,637,569	1,160,708	274,502	116,797	56,675	21,320	5,480	2,087
구성비	100.0	70.9	16.8	7.1	3.5	1.3	0.3	0.1

자료: 보건복지부(2022), 「생애주기별 일반수급자 현황」을 참고하여 저자 재작성

이와 관련하여 1차 점검회의 이후 주무부처는 「2019년 복지패널」을 사용하여 저소득층 가구의 부엌형태를 살펴본 조사결과를 제시하였는데, 주거 시설 내에 부엌이 존재하지 않는 경우는 전체 가구 중 0.2% 미만으로 많지 않은 것을 확인할 수 있었다. 따라서, 주거시설 내에 조리시설이 부재함에 따라 식품 제공의 활용도가 없을 가능성은 낮아 보인다. 이

에 더하여, 연구진은 「2019년 가구에너지패널조사」를 사용하여 중요한 저장공간인 냉장고 유무를 살펴보았는데, 중위소득 50% 이하 가구 중 냉장고가 없는 경우는 5% 정도로 나타나, 저장 공간의 부재로 인하여 식품활용도가 떨어질 가능성 역시 크지 않을 것으로 보인다.

기초생활보장 수급자의 특성을 살펴본 결과를 정리하면, 본 사업 수혜 대상자의 대부분은 생계급여(49%)를 받고 있는 저소득 1인(70.9%) 노인가구(37.6%)라는 세 가지 특징을 가질 것으로 예상된다. 이들은 이미 생계급여와 노인급식을 통해서 현금 및 현물의 식품을 제공 받고 있어 중복수혜의 가능성도 있을 것이며, 건강상태 및 주거형태에 따라서 신선식품보다는 도시락 및 급식 형태의 식품제품을 더욱 선호할 가능성도 존재할 것으로 판단하여 이와 관련한 사항들에 대한 검토를 제안하였다.

중복수혜의 가능성에 관하여 주무부처는 생계급여의 경우 생계급여에 반영된 식품비 비중(35.1%)을 사용가능 식비에 반영하여 중복수혜 가능성을 제거하고자 하였으며, 농식품바우처 지원대상, 사업내용, 사업목적이 저소득층 가구를 대상으로 한 보충적 영양지원과 농산물 소비기반 확충이라는 점에서 결식예방을 목적으로 하는 노인급식과는 차이점이 있다고 답변하였다. 또한 기존 유사 제도와와의 중복성 검토 후 복지부 사회보장제도 변경협의가 완료되었으며 향후 지자체 유사 중복사업이 발생하지 않도록 관리 및 조정하라는 의견을 받았다고 덧붙였다.

그럼에도 연구진은 사업목적이 상이하더라도 정책 수혜자의 입장에서 같은 재화 및 서비스를 제공하는 유사한 제도로 인식하게 되는 상황이라면 제도의 중복성이 전혀 존재하지 않는다고 보기 어려운 측면도 있다는 점을 지적하였다. 따라서 수혜자의 입장에서 중복성 여부를 점검 및 최소화하고 기능별 통합관리를 위한 지속적인 노력을 기울일 것을 제안한다.

식품제공방식의 적절성 측면에서는 노인의 건강상태에 따라서 신선식품의 제공 및 섭취보다는 도시락 및 급식과 같은 형태로 식품을 제공하는 것을 더욱 선호할 가능성도 적절한 사업수단을 설정함에 있어 고려할 사항이 될 것이라고 제안하였다. 이에 대해 주무부처에서는 ‘끼니별 식사장소’에 대한 설문 결과(김상호 외, 2017; 2023년 농식품부 시범사업 설문결과)를 제공하여 이를 검토하였다. 김상호 외(2017)의 결과와 2023년 농식품 시범사업 설문결과가 상이했으나 시범사업 설문결과는 복지시설에서 식사한 평균횟수가 집에서 식사 횟수의 1/5 이하 수준으로 낮게 나타났다. 하지만 ‘끼니별 식사하는 장소’에 대한 설문은 현재 식사장소를 조사한 것으로 ‘실제 선호하는 식사장소’와는 거리가 있을 수 있어

저소득 노인들의 선호를 직접적으로 묻는 설문조사나 수요조사를 실시하고 이를 참고한다면 사업을 좀 더 효과적으로 설계하는 데 도움이 될 것으로 보인다.

추가적으로 연구진은 저소득 노인가구의 영양상태가 보충적으로 영양을 지원할 필요가 있는 상태인지에 대한 영양학적인 점검 또한 필요하다는 의견을 제시하였는데, 이러한 지적에 대하여 주무부처는 2020년 「국민건강영양조사」자료를 사용하여 65세 이상 소득수준별 식품불안정률 및 영양섭취부족분율을 도출한 결과를 제시하였다. 주무부처 제출자료를 기반으로 연구진이 생성한 자료는 <표 IV-24>, <표 IV-25>와 같다.

먼저 2020년 전체가구, 65~75세 미만, 75세 이상 가구의 소득별 식품안정성 확보분율은 <표 IV-24>와 같다.

〈표 IV-24〉 2020년도 식품안정성 확보 가구 분율: 연령별 비교(상세)

(단위: %)

구분	식품안정성 확보 분율 ¹⁾
전체소득 및 연령가구	96.3
HP2030(식품안정성 확보가구 분율) ²⁾	97
중위소득 50% 초과 65~75세 미만	98.6
중위소득 50% 이하 65~75세 미만	93.7
중위소득 50% 초과 75세 이상	98.8
중위소득 50% 이하 75세 이상	92.4

주: 1) 식품안정성 확보 분율은 가구 내 식생활 형편을 '우리 가족 모두가 원하는 만큼의 충분한 양과 다양한 종류의 음식을 먹을 수 있었다' 또는 '우리 가족 모두가 충분한 양의 음식을 먹을 수 있었으나, 다양한 종류의 음식을 먹지 못했다'로 응답한 분율을 의미함

2) HP2030은 제5차 국민건강증진 종합계획(2021~2030)을 의미함

자료: 1. 국민건강영양조사 2020년을 기반으로 작성된 자료를 참고하여 저자 재작성

2. 전체가구 식품안정성 확보분율과 HP2030은 질병관리청(2021)의 부록 1 참고하였음

3. 그 외 통계량은 농림축산식품부 제출자료를 참고하여 저자 재작성(농림축산식품부, 「농식품바우처 2차 점검회의 관련 참고자료」, 2023. 8. 31.)

2020년 전체가구의 식품안정성 확보분율은 96.3%로 「제5차 국민건강증진 종합계획(2021~2030)」에서 2030년까지의 목표(HP2030)로 설정한 97%보다 0.7%가량 낮은 수준이다. 65세 이상의 가구들 중 중위소득 50% 이상인 가구들은 대체로 목표치를 상회하는 식품안정성 확보분율을 보여주어 65~75세 미만 노인들의 경우 98.6%, 75세 이상의 경우 98.8%를 기록하였다. 반면 소득이 중위소득 50% 이하에 해당하는 노인들의 경우 식품안정성 확보분율이 다소 낮았는데, 65~75세 미만의 경우 93.7%, 75세 이상의 경우 92.4%

를 기록하였다. 하지만 중위소득 50% 이하 노인들의 식품안정성 확보분율은 전체 평균인 96.3%나 HP2030 97%와 차이가 2.6~3.3% 정도로 크지 않아, 식품안정성 측면에서 65세 이상 노인들에 대한 개입의 시급성이 있다고 보여지지는 않았다.

반면 에너지섭취량이 필요추정량의 75% 미만이면서 칼슘, 철, 비타민A, 리보플라빈의 섭취량이 평균 필요량 미만인 분율을 의미하는 영양섭취 부족률의 경우 상대적으로 소득에 따른 격차를 발견할 수 있다(〈표 IV-25〉). 만75세 이상 노인에 대한 영양섭취부족분율은 2020년 기준 22.4%로 2030년까지의 목표로 HP2030에 제시된 12%에 비하여 다소 낮은 것으로 나타났다. 소득에 따라 살펴보면 중위소득 50% 초과인 경우 노인의 영양섭취부족 분율은 15%, 중위소득 50% 이하의 경우 25.5%로 그 차이가 10.5% 정도로 나타났다. 65~75세 미만 가구의 경우에도 비슷하게 나타나 중위소득 50% 초과 가구의 부족분율은 7.3%, 중위소득 50% 이상 가구의 부족분율은 20.4%로 소득 간 격차가 존재하고 있어, 저소득 노인들의 영양섭취개선을 위한 개입의 필요성을 인식할 수 있었다.

〈표 IV-25〉 2020년도 영양섭취부족 노인분율: 연령별 비교

(단위: %)

구분	영양섭취부족 분율 ¹⁾
전체소득 만 75세 이상	22.4
HP2030(만 75세 이상 영양섭취부족 노인분율) ²⁾	12
중위소득 50% 초과 65세~75세 미만	7.3
중위소득 50% 이하 65세~75세 미만	20.4
중위소득 50% 초과 75세 이상	15
중위소득 50% 이하 75세 이상	25.5

주: 1) 영양섭취부족률은 에너지섭취량이 필요추정량의 75%미만이면서 칼슘, 철, 비타민A, 리보플라빈의 섭취량이 평균 필요량 미만인 분율을 의미함

2) HP2030은 제5차 국민건강증진 종합계획(2021~2030)을 의미함

자료: 1. 국민건강영양조사 2020년을 기반으로 작성된 자료를 참고하여 저자 재작성

2. 만 75세 이상 노인의 영양섭취부족 분율과 HP2030은 질병관리청(2021)의 부록 1 참고하였음

3. 그 외 통계량은 농림축산식품부 제출자료를 참고하여 저자 재작성(농림축산식품부, 「농식품바우처 2차 점검회의 관련 참고자료」, 2023. 8. 31.)

하지만 식품안정성 확보가구 분율의 소득 간 차이가 크지 않음에도 영양섭취부족분율의 차이가 존재한다는 점은 추가적인 식품제공으로 영양섭취 부족을 근본적으로 해결하는 데에는 한계가 있을 수 있음을 의미한다. 즉 영양섭취의 부족이 식품부족이 아닌 ‘식생활’과 관련된 것이라면 식품제공보다는 식생활개선을 위한 교육이나 대안적 식품(조리식품, 가공

식품, 비타민제 및 영양제)의 제공이 조금 더 효과적인 정책수단이 될 수 있어 사업추진 시 이러한 점들에 대한 고려 또한 필요해 보인다.

이러한 연구진의 지적에 대하여 주무부처는 도시락, 급식, 대안식품 등으로 정책수단을 변경하는 것은 오히려 타 사업과의 중복성을 강화할 수 있어 식생활교육을 통하여 영양 섭취 개선을 유도할 수 있도록 노력하겠다고 답변하였다. 또한 지역 복지전달체계와 연계하여 돌봄서비스 제공인(맞춤 돌봄지원사, 영양보호사, 활동보조인 등)을 통해 장보기 대행, 식사 준비 서비스를 제공하는 등 수혜자 맞춤 서비스를 제공하기 위해 본사업 전달체계를 보완해 나가겠다고 덧붙였다.

다. 사업대상 외 수혜가능성

사업이 효율적으로 운영되고 사업성과가 제대로 구현되기 위해서는 사업대상이 아닌 자가 혜택을 받을 가능성(누수)과 사업대상임에도 혜택을 받지 못할 가능성(사각지대) 모두를 사전에 차단할 필요가 있다. 본 절에서는 사업대상 외 수혜가능성을 사업대상이 아닌 자가 혜택을 받을 가능성(누수)과 사업대상임에도 혜택을 받지 못할 가능성(사각지대)으로 나누어 검토해 보고자 한다.

먼저 본 사업의 경우 사업대상임에도 혜택을 받지 못할 가능성(사각지대)은 크지 않을 것으로 판단된다. 2020년 시범사업 결과에 따르면, 배정인원 대비 신청인원의 비율이 81.7~93.2%로 높은 편이다. 이는 사업 수행의 주체가 되었던 기초자치단체 및 동단위의 적극적인 홍보 및 신청독려에 따른 결과로 보인다. 실제로 한 지자체 관계자는 수혜대상인 기초생활수급자와 차상위계층에게 동 단위로 인터넷 등을 통해 제도를 홍보하였던 것을 높은 신청률의 이유로 꼽았다.¹⁸⁰⁾ 또한 고령, 질병 등의 이유로 수혜대상임에도 본인이 직접 신청을 하지 못하는 경우에는 이장, 자녀 등의 대리인이 대신 신청하도록 하고 있어 수혜자격이 되는 대상들이 최대한으로 수혜를 받을 수 있도록 하고 있었다. 이처럼 사업대상을 수혜자로 포함하고자 하는 지자체의 노력이 지속된다면, 사각지대 발생의 가능성은 높지 않을 것으로 보인다.

또한 사업대상이 아닌 자가 혜택을 받을 가능성(누수)도 크지 않은 것으로 보인다. 누수가 발생할 수 있는 첫 번째 가능성은 기초생활보장제도 및 차상위계층의 요건이 변하거나 수혜대상의 소득, 재산 등의 조건이 변하여 자격이 변동되는 경우이다. 2020년도 시범사

180) 시범사업 대상 기초지자체 실무담당자 인터뷰(2023. 2. 7.)

업이 시행될 당시에는 대상자 여부를 보건복지부의 ‘행복e음’ 시스템을 이용하여 신청자가 기준에 충족하는지를 심사하여야 하였음에도, 실무적으로 정보가 공유되어 있지 않은 상황 이어서 대상자를 파악하는데 행정 부담이 발생하였다는 보고가 있었다(김상효 외(2021)).¹⁸¹⁾ 이에 주무부처는 보건복지부와 시스템 연계협의를 완료 하였으며, 이로 인해 현재는 농식품바우처 지원대상(기초생활수급자 및 차상위계층)의 자격 검증을 위한 바우처 시스템과 사회보장정보시스템(행복e음)은 서로 연계되어 있다고 답변하였다. 또한 추가적으로 자격 정보 변경 시 복지부 시스템(행복e음) 연계하여 수혜자 자격 변경사항 알림 기능을 추가할 계획이라고 답변하였다.

두 번째 가능성은 수혜자가 농식품바우처를 발급받았으나, 실제로 사용하는 자가 다르거나 음식을 섭취하지 않고 폐기하는 경우이다. 이런 경우는 실제로 관찰 및 감시가 어렵기 때문에 유사 사업들에서 비슷한 사례들이 빈번하게 발생하였는지 여부를 검토하는 것이 필요할 것이다. 이에 대한 대응으로 주무부처는 ‘농식품바우처 부정수급 관리 방안검토(안)’을 마련하여 누수의 가능성을 최소화하려는 노력을 기울이고 있다고 답변하였다.

‘농식품바우처 부정수급 관리 방안검토(안)’은 사업추진기관 및 수혜대상자를 대상으로 교육, 주기적인 모니터링, 부정수급 시 처벌 및 제재 등을 주된 내용으로 하고 있으며, 크게는 ‘사전차단’ 조치와 ‘사후관리’ 조치로 나뉘어진다. 먼저 ‘사전차단’ 조치로 복지부 행정e음을 연계하여 수혜자자격을 실시간으로 검증 및 점검하고, 바우처 카드 결제품목을 지원품목만 결제되도록 하는 결제시스템을 구축하여 부정수급을 사전차단 및 관리할 계획이라고 제시하였다. ‘사후관리’ 조치는 사업추진기관인 지자체(광역자치단체, 기초자치단체, 읍·면·동)의 카드 부정발급 및 불법적으로 이득을 취하는 행위, 바우처 수혜자의 부정사용(카드 매매 및 양도, 바우처 현금화 등), 사용처(유통업체)의 비허용 상품 판매, 수급자의 현금화 지원, 부당한 이득을 취하는 행위 등에 대한 예방을 목적으로 하고 있다. 지자체 및 유통업체의 경우 담당자에 대한 부정행위 시 처벌사항 등에 대한 교육, 모니터링 및 제재 조치 등을 방안으로 제시하고 있으며, 수혜자의 경우에도 부정행위에 대한 처벌사항 안내, 국민신문고, 전화, 팩스, 우편 등을 통한 부정수급신고센터 운영을 방안으로 제시하고 있다.

관리방안검토(안)을 살펴본 결과 주무부처가 다양한 누수의 가능성을 인지하고 있다는 것을 알 수 있었으며 실질적인 효과를 발휘할 수 있도록 방안검토(안)에 포함된 초안을 구체화해 나간다면 누수발생의 가능성을 줄일 수 있을 것으로 보인다.

181) 김상효 외(2021b), 「2020년 농식품바우처 시범사업 결과분석 연구」, 한국농촌경제연구원

3. 추진방법의 적정성

사업목표, 사업대상에 이어 사업 추진방법이 적정하게 계획되었는지를 평가하기 위해서는 지원내용과 지원방법이 적절하게 설계되었는지, 사업추진 주체 간 역할 분담이 명확하게 설정되었는지, 마지막으로 유사한 사업들과의 역할분담 및 상호 보완관계가 반영됨으로써 적절한 정책조합이 형성될 수 있는지 확인하여야 한다.

가. 추진방법 형태 및 수준의 적절성

사업추진방법의 적정성을 평가하기 위하여 본 사업의 구성, 지원내용 및 방법이 사업목표와 수혜대상을 고려하여 적절히 설계되었는가를 검토할 필요가 있다. 해당 사업에서 수혜자에게 누가, 어떤 방식으로 혜택을 제공할지에 대해서 미리 구체화되어 있지 않으면, 사업추진 시 예산과 행정력을 낭비한 채로 수혜자에게 제대로 된 서비스를 제공할 수 없기 때문이다. 농식품바우처 지원사업에 대한 본 검토에서는 먼저 저소득 가구와 중위소득 가구의 실제 식품비 지출을 비교함으로써 바우처 지원 금액의 타당성에 대해 검토하였다. 다음으로 농식품바우처 지급이 식품비 지출에 미치는 영향을 가구원 수별, 품목별로 분석함으로써 본 사업의 추진방법에 대한 검토 또한 진행하였다.

1) 지원금액에 대한 검토

농식품바우처 사업의 사업계획에 의하면 기준중위소득 50% 이하 가구(기초생활보장급여 수급 가구 혹은 차상위 가구)를 대상으로 1인 가구 기준 월 4만원의 바우처 금액이 지급된다. 2인 이상 가구의 가구원 수별 지원 금액은 1인 가구 지원 금액에 가구 균등화지수를 적용하여 <표 IV-26>과 같이 설정하였다.

〈표 IV-26〉 가구원 수별 지원 금액(월별) 및 가구균등화지수

가구원 수	1인	2인	3인	4인	5인	...
지급금액	40,000원	65,000원	83,000원	100,000원	116,000원	...
가구균등화지수	0.400	0.650	0.827	1	1.159	...

자료: 농림축산식품부, 「예비타당성조사 요구서」, 2022. 9.

1인 가구 기준 월 4만원으로 설정된 지원 금액은 ‘최저식품비 중 가정식비’에서 ‘사용가능 가정식비’를 차감한 금액으로 산정된 것이다. 먼저 ‘최저식품비 중 가정식비’는 표준가구(2020년 기준 42세 부/39세 모/12세 자/10세 녀)로 구성된 4인 가구를 기준으로 하루에 필요한 에너지와 식품류별 구매량을 평가하여 식품비를 도출하고 외식비를 추가 조정하여 산정되었다(보건복지부, 2020). 이와 같이 산정된 표준가구의 최저 가정식비는 49만 9,232원(2020년 기준)이며, 해당 값에 1인 가구 균등화 지수인 0.4를 적용하여 1인 가구 기준 최저 가정식비인 19만 9,693원이 도출되었다.

이와 더불어 ‘사용가능 가정식비’는 한국복지패널 2020년 자료를 사용하여 다음과 같이 계산되었다. 먼저 중위소득 50% 이하 가구의 가정식 엔젤지수(전체 지출에서 가정식비 지출이 차지하는 비중)를 구하고, 해당 지수를 공적이전소득을 제외한 시장소득에 곱해준다. 본 사업과의 중복성을 방지하기 위해 생계급여 중 가정식비용 명목으로 지급된 금액을 사용가능 가정식비에 포함하였다.

이와 같이 사업계획에서 제시한 농식품바우처 지원금액 산정 방식을 수식으로 정리하면 다음과 같다.

$$\text{농식품바우처지원금액} = \text{최저가정식비} - \text{사용가능가정식비}$$

$$\text{최저가정식비} = (\text{4인가구기준최저가정식비}) \times 0.4$$

$$\text{사용가능가정식비} = (\text{공적이전소득제외시장소득}) \times (\text{가정식비지출/총지출}) + (\text{생계급여중가정식비해당금액})$$

이와 같은 농식품바우처 지원 금액 산출 방식에는 다음과 같은 문제점이 존재할 수 있다. 첫 번째는 동 사업 대상에서 1인 가구가 차지하는 비중이 상당히 큼에도 불구하고 4인 가구 기준으로 최저식품비를 계산했다는 점이다. 실제로 본 사업의 지원대상인 기초생활보장수급자가구 중에서 1인 가구가 차지하는 비중은 71%인 반면, 4인 가구가 차지하는 비중은 3%에 불과하다. 물론 사업계획에서는 가구원 수에 따라 최소식품비가 다를 수 있다는 점을 고려하여 중앙생활보장위원회 조정 가구 균등화지수를 적용하였다(1인 가구 기준 0.4). 하지만 해당 균등화지수는 공동생활 시 주거비, 식료품비 등의 전반적인 비용 절약으로 인한 규모의 경제를 고려하는 것이며, 이를 식품비에 한정했을 경우 실제 균등화 지수는 0.4보다 높거나 낮을 수 있다. 따라서 본 사업 지원대상의 절대 다수를 차지하는 1인 가구를 기준으로 최저식품비를 계산한다면 지원금액이 보다 정확히 산정될 가능성이 있다.

다만 주무부처에서는 식품비에만 한정하여 균등화지수를 계산하여도 동 사업에서 사용하는 균등화지수와 유사한 값이 추정된다는 의견을 제시하였다(1인 가구 기준 0.374).¹⁸²⁾ 이와 더불어 생계급여 기준의 적정성을 평가하기 위한 최저생계비 계측이 4인 가구로 이루어져 왔다는 점 또한 고려할 필요가 있다. 2018년 중앙생활보장위원회에서는 1인 가구의 급격한 증가 등 인구구조 변화에도 불구하고 표준이 되는 가구의 생활 실태를 반영한다는 측면에서 4인 표준가구를 최저생계비 계측에서 유지한 바가 있다(김문길 외, 2020). 이렇듯 4인 가구 기준으로 최저식품비를 계산할 경우 본 사업의 수혜대상의 특성을 정확히 반영하지 못할 수 있다는 단점이 있는 반면, 생계급여 평가를 위한 최저생계비 계측 방법과의 일관성이 유지된다는 장점이 있다.

〈표 IV-27〉 국민기초생활보장수급가구 가구원 수별 가구 수(2021년)

(단위: 가구)

가구원 수	전체	1인	2인	3인	4인	5인 이상
가구 수	1,637,569	1,160,708	274,502	116,797	56,675	28,887
비중	1.00	0.71	0.17	0.07	0.03	0.02

자료: KOSIS, 「국민기초생활보장수급자현황」, 보건복지부

두 번째 문제점은 사용가능 가정식비 산출 시 공적이전소득을 제외한 시장소득만을 사용함으로써 저소득 가구의 사용가능 가정식비가 과소 추정될 가능성이 있다는 것이다. 앞서 설명한 바와 같이 사업계획에서는 생계급여와의 중복을 방지하기 위해 생계급여 중 ‘가정식 비용’명목으로 지급된 금액만을 제외하였다.¹⁸³⁾ 하지만 생계급여뿐만 아니라 현금으로 지급받는 모든 공적이전소득(국민연금, 기초연금, 근로장려세제 등)의 일정 부분 또한 가정식 비용으로 사용된다고 보는 것이 타당하다. 물론 수혜가구가 심리적 회계(mental accounting)에 기반하여 공적이전소득을 사용할 경우 기타 현금성 공적이전소득의 한계식품소비성향(소득 증가에 대한 식품비 증가의 비율)은 시장소득에 비해 낮을 수는 있으나, 이를 0으로 가정하는 것은 현실과 배치될 수 있다.¹⁸⁴⁾ 따라서 사용가능 가정식비 산출 시

182) 농림축산식품부 제출자료(2023. 5. 12.)에 의하면 주무부처는 김태완 외(2018)와 동일하게 2016년 가계동향조사의 ‘설정가구’를 대상으로 식품비 한정 가구균등화지수를 계산함. 다만 설정가구는 65세 미만 가구원으로부터만 구성되기 때문에 고령자의 지출 특성이 제대로 반영되지 않을 수 있음

183) 이에 대해 주무부처는 타 공적이전소득은 전체 금액 중 식품비 설계금액이 공개되어 있지 않아 반영이 어렵다는 의견을 제시함

184) 심리적 회계란 개인별로 ‘주관적’ 계좌가 존재함으로써 같은 금액의 돈이라도 주관적 계좌별로 상이한 소비지출 행태가 나타나는 성향을 의미함

시장소득만을 포함할 경우 사용가능 가정식비를 과소추정할 수 있고, 결국은 농식품바우처 지원금액을 과도하게 설정할 가능성이 생긴다. 저소득 가구(특히 생계급여가 아닌 공적이전소득이 있는 저소득 가구)의 경우 전체 소득에서 공적이전소득의 비중이 크기 때문에 이러한 문제점이 더 크게 나타날 수 있다.

한편, 사업계획 상 농식품바우처 지원금액은 소득기준과 영양 섭취 기준을 고려하여 저소득가구의 최소 권장 영양섭취량 기준 가정식비와 실제 가정식비 지출과의 차액을 산정하였는데, 이와 관련하여 본 조사에서는 식품비 지출 역전현상 등을 방지하기 위해 저소득가구가 기준이 되는 가구에 비해 실제 가정식비 지출이 적은지 확인하였다. 만약 지원대상 가구의 평균적인 가정식비 지출이 기준이 되는 중위소득 가구보다 유의미하게 적은 경우 본 사업을 통한 식비지원의 타당성을 뒷받침할 수 있을 것이다. 반면에 지원대상 가구의 평균적인 가정식비 지출이 중위소득 가구와 유의미한 차이가 없거나 그 차이가 바우처 지원금액보다 적다면, 본 사업을 통해 사회적으로 적정한 수준보다 더 높은 수준의 식품비 지원이 이루어질 가능성을 배제할 수 없다.

해당 분석을 위해 한국복지패널 2019년 미시자료를 활용하였으며, 이는 앞서 주무부처가 ‘사용가능 가정식비’를 산출하기 위해 사용한 자료와 동일하다.¹⁸⁵⁾ 다만 주무부처는 2020년 자료를 사용하였지만 본 조사에서는 코로나19의 영향을 고려하여 2019년 자료를 사용하였다.¹⁸⁶⁾ 해당 자료에서 ‘가정식비’는 가정에서 먹는 주식, 부식, 간식비용 뿐만 아니라 자가소비(자기가 농사를 지어 먹는 것, 자기가 운영하는 식사에서 식사하는 것 등)를 포함한 개념이다. 가정식비 지출 및 시장소득은 2022년 소비자물가지수를 활용하여 조정함으로써 최근의 급격한 물가상승을 반영하였다.

구체적으로 본 조사에서는 가구의 시장소득(x 변수)과 가정식비 지출(y 변수)과의 관계에 대해 커널을 이용한 국소 선형 회귀식(kernel-weighted local linear regression)을 추정하였다.¹⁸⁷⁾ 해당 방법론을 통해 가구의 시장소득과 가정식비 지출 간의 관계를 비모수적(non-parametrically)으로 보여줄 수 있는데, 두 변수의 관계에 대한 특별한 함수의 형태(functional form) 가정이 필요하지 않다는 장점이 있다. 분석에서는 먼저 가구원 수별(1인 가구, 2인 가구, 3인 가구, 4인 가구)로 국소 선형 회귀식을 각각 추정한 후, 동 사업에서 사용하고 있는 가구균등화지수를 가정식비와 시장소득에 적용하여 모든 가구를 대상으로 추정하였다.

185) 한국복지패널 자료는 설문조사에 기반하기 때문에 가정식비에 측정오차가 발생할 수 있음

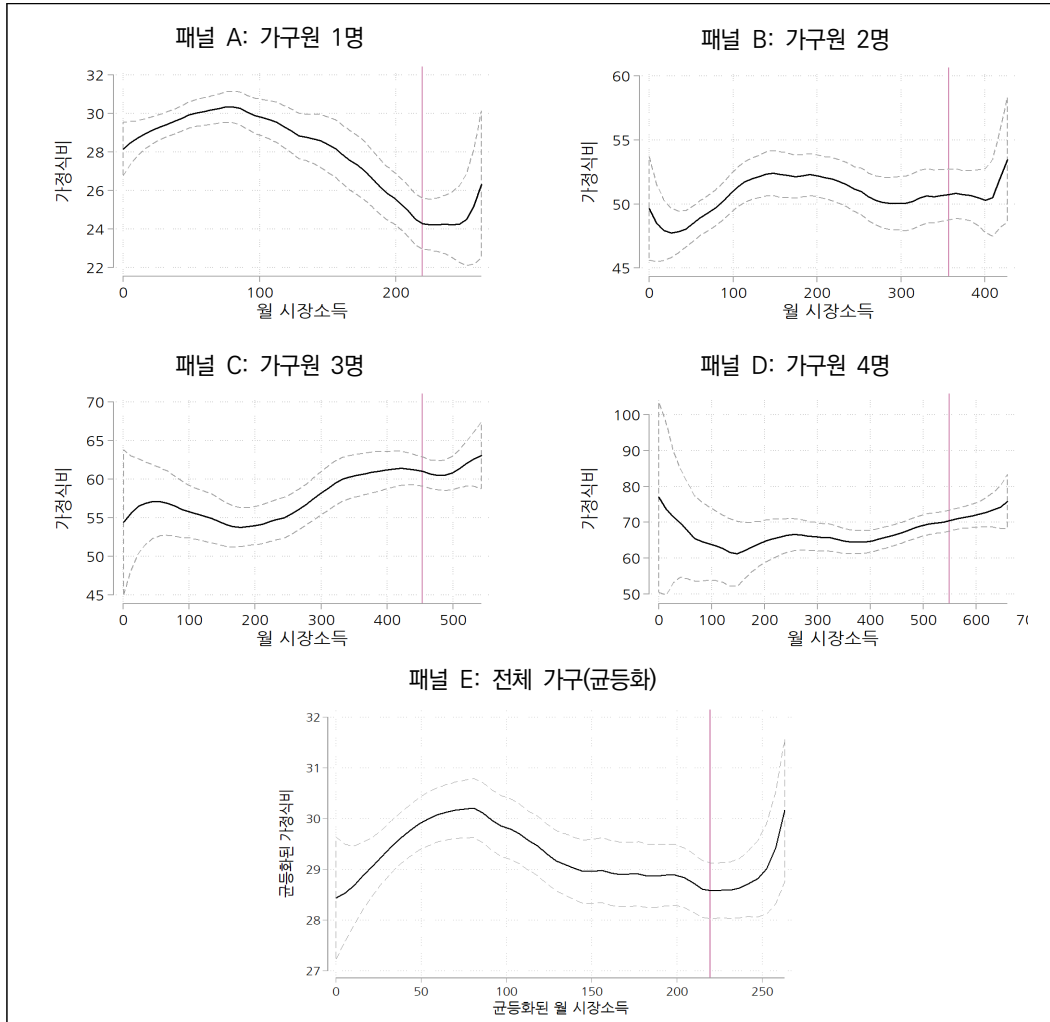
186) 추후 연도별 분석에서는 2020년 자료도 활용함

187) Epanechnikov 커널을 사용하였으며, 다른 종류의 커널을 사용하더라도 결과에는 큰 차이가 없었음

[그림 IV-2]에서는 국소 일차항 회귀식(local linear regression)을 통해 추정된 가구원 수에 따른 월별 가정식비 지출(실선)과 해당 추정치의 95% 신뢰수준(점선)을 나타내고 있다. 수직선은 복지패널 시장소득을 기준으로 계산된 중위소득을 나타낸다.¹⁸⁸⁾

[그림 IV-2] 가구원 수별·시장소득별 가정식비 지출(2019년)

(단위: 만원)



주: 1. 수직선은 복지패널 균등화중위소득을 나타냄

2. 2022년 물가로 식비와 소득 보정

3. epanechnikov 커널 사용 및 bandwidth는 각각 20(1인), 30(2인), 50(3인), 50(4인), 20(전체)으로 설정

4. 복지패널 횡단면 가중치 사용

자료: 한국복지패널 미시자료를 이용하여 저자 작성

188) 중위소득은 균등화지수를 적용하여 전체 가구(복지패널 가중치 적용)를 대상으로 계산함

먼저 본 사업에서 가장 큰 비중을 차지하는 1인 가구의 경우 저소득 가구가 중위소득 가구보다 오히려 가정식비 지출이 많은 양상을 보이고 있다(패널 A). 소득 100만원 이하 구간에서는 가구소득이 증가할수록 가정식비 지출이 다소 증가하나, 100만원 이상 구간에서는 가구소득이 증가할수록 가정식비 지출이 오히려 감소한다. 예컨대 소득 100만원 이하 구간의 경우 중위소득 가구에 비해 약 5만원가량 가정식비 지출을 더 하고 있는 것으로 나타났다. 이렇듯 저소득 가구의 실제 가정식비 지출이 높은 것은 가구주의 연령이나 성별 등의 특성 차이에서 비롯된 것이며, 추후 분석에서는 이러한 특성을 추가적으로 통제하였다.

패널 B, C, D는 각각 가구원 수 2명, 3명, 4명인 가구의 시장소득별 평균적인 가정식비 지출을 나타내고 있다. 가구원 수 2인 이상 가구의 경우 1인 가구와 달리 대체적으로 소득이 증가할수록 가정식비 지출도 증가하는 경향을 보이고 있다. 하지만 중위소득 가구와 중위소득 이하 가구의 가정식비 지출 차이는 농식품바우처 지원금액보다는 전반적으로 작은 편이다. 예컨대 2인 가구의 경우 소득 100만원 이하 가구와 중위소득 가구의 가정식비 지출 차이는 3만원 미만이다(패널 B). 3인 가구와 4인 가구 또한 저소득 가구와 중위소득 가구의 가정식비 지출 차이는 각각 5만원, 10만원 미만으로 판단된다(패널 C와 패널 D). 다만 저소득 가구가 과대표집되는 복지패널의 특성상 3인 가구와 4인 가구의 표본 수가 적기 때문에 추정의 정확도가 저하될 수 있다는 점은 유의할 필요가 있다.

마지막으로 패널 E에서는 가구 소득과 가정식비 지출을 균등화하여 모든 가구를 대상으로 분석을 수행하였다. 앞선 1인 가구에 대한 분석과 유사하게 중위소득 이하 저소득 가구의 가정식비 지출은 중위소득 가구보다 작지 않음을 확인할 수 있다. 시장소득 100만원 이하 구간에서는 소득이 증가할수록 가정식비가 증가하지만(28만→30만), 100만원 이상 구간에서는 소득이 증가할수록 가정식비 지출이 오히려 감소한다(30만→28만). 이러한 분석을 통해 중위소득 이하 저소득 가구의 실제 가정식비 지출은 기준이 되는 중위소득 가구와 크게 차이가 나지 않음을 확인할 수 있다.

앞선 분석 결과는 가구의 특성이 통제되지 않은 상태에서의 소득과 가정식비의 관계성을 나타낸다는 점에서 해석에 다소 유의할 필요가 있다. 예컨대 1인 가구의 경우 소득이 증가할수록 가정식비 지출이 오히려 감소하는 경향이 나타났는데, 이는 소득이 증가할수록 가구주 연령이 감소하면서 외식비 지출이 증가함에 따라 발생하는 현상일 수 있다. 이러한 가구의 특성 요인을 모두 제거한 상태에서의 가구소득별 가정식비 지출액 격차는 본 사업 지원 금액의 적정성 여부를 판단하는 주요 기준이 될 수 있다. 물론 농식품바우처 지원금

액은 다양한 가구특성(연령, 성별 등)에 대한 고려 없이 가구소득 및 가구원 수에 의해서만 결정되기 때문에, 가구특성을 통제하지 않은 앞선 분석 또한 지원금액의 적정성을 평가하는 데에 있어 중요하다.

이에 다음의 [그림 IV-2]에서는 가구의 특성을 통제한 상태에서의 가구소득과 가정식비와의 관계성에 대해 살펴보았다. 보다 구체적으로 가정식비를 종속변수로 하고, 가구주 연령 고정효과(5년별), 성별 고정효과, 지역·권역 고정효과를 독립변수로 하는 회귀식을 추정하고, 해당 회귀식에서 도출된 가정식비의 잔차항과 시장소득과의 관계를 살펴보았다. 여기서 가정식비의 잔차항이란 가구특성요인이 제거된 가정식비 지출액을 의미한다.

[그림 IV-2]에서 가구특성이 보정된 상태에서의 가정식비 지출과 시장소득과의 관계를 추정했을 때, 가구특성이 보정되지 않았을 때와 다르게 시장소득이 증가할수록 가정식비가 증가하는 명확한 양상을 보이고 있다. 그러나 중위소득 이하의 저소득 가구의 가정식비 지출과 중위소득 가구의 가정식비 지출의 차이는 농식품바우처 지원금액보다는 대체적으로 작았다. 예를 들어 1인 가구의 경우 중위소득 가구의 가정식비 지출과 중위소득 이하 가구의 가정식비 지출 차이는 최대 2만원에 불과한데, 이는 1인 가구 기준 바우처 지원 금액인 4만원을 하회한다(패널 A). 2인 가구도 마찬가지로 중위소득 가구와 저소득 가구의 가정식비 지출 차이는 5만원 미만으로 2인 가구에 대한 지원 금액인 6만 5천원보다 작다(패널 B). 3인 가구와 4인 가구의 경우 중위소득 가구와 저소득 가구의 가정식비 지출 차이가 농식품바우처 지원금액에 육박하는 것으로 보이나, 앞서 제시했듯이 해당 가구의 경우 신뢰구간이 넓고 추정의 정확도가 다소 떨어지는 편이다(패널 C와 D).

[그림 IV-2]의 패널 E는 균등화된 가정식비와 시장소득을 사용하여 전체 가구를 대상으로 분석을 수행하였다. 가구 특성을 통제할 경우 시장소득이 증가하면서 가정식비가 완만하게 증가하는 형태를 보이며, 중위소득 가구와 저소득 가구의 가정식비 차이는 최대 2만~3만원 정도로 추정되었다. 해당 가정식비 격차는 본 사업의 1인 가구 지원 금액인 4만원보다 작다. 결론적으로 가구 특성을 통제했음에도 저소득 가구와 중위소득 가구의 가정식비 지출 차이는 주무부처가 사업계획에서 제시한 가구당 지원 금액에 전반적으로 미치지 못함을 확인할 수 있다.

이와 더불어 [그림 IV-3]에서는 강건성 분석의 일환으로 GAM(Generalized Additive Models) 모형을 활용하여 시장소득과 가정식비와의 관계를 살펴보았다. 해당 모형은 상대적으로 유연성이 높아 예측변수(시장 소득 및 가구특성)들과 가정식비와의 비선형적

(non-linear) 관계를 허용한다는 장점이 있지만, 과적합(overfitting)의 가능성이 일부 존재한다.¹⁸⁹⁾ 분석 결과, GAM 모형과 앞선 국소 선형 회귀 모형은 일부 금액 차이가 있지만 전반적인 시장소득과 가정식비와의 관계성은 큰 차이가 없었다. 예를 들어 1인 가구의 경우 시장소득이 가장 낮은 가구(시장소득이 0)는 중위 가구에 비해 가정식비가 평균적으로 3만원 가량 적은 것으로 나타났으며, 그 차이는 소득이 증가할수록 점점 줄어든다(패널 A).¹⁹⁰⁾ 전체 가구를 대상으로 균등화 가정식비와 균등화 소득 간의 관계를 추정했을 때도 1인 가구와 유사한 결과가 추정되었다(패널 E).¹⁹¹⁾

결론적으로 가구 특성을 통제했음에도 저소득 가구와 중위소득 가구의 가정식비 지출 차이는 주무부처가 사업계획에서 제시한 가구당 지원 금액에 전반적으로 미치지 못함을 확인할 수 있다. 이와 더불어 가구소득이 증가할수록 가정식비 격차가 줄어드는데도 불구하고 중위소득 50% 이하 가구에 일괄적으로 같은 금액이 지급되는 것에 대한 형평성 문제가 제기될 수 있다. 특히 지원대상 가구 중 상대적으로 소득이 높은 가구는 중위소득 가구와 가정식비 지출이 크게 차이가 없으므로, 일부 바우처 수혜 가구의 가정식비 지출이 비수혜 가구의 가정식비 지출을 웃돌 가능성을 배제하기 어렵다.

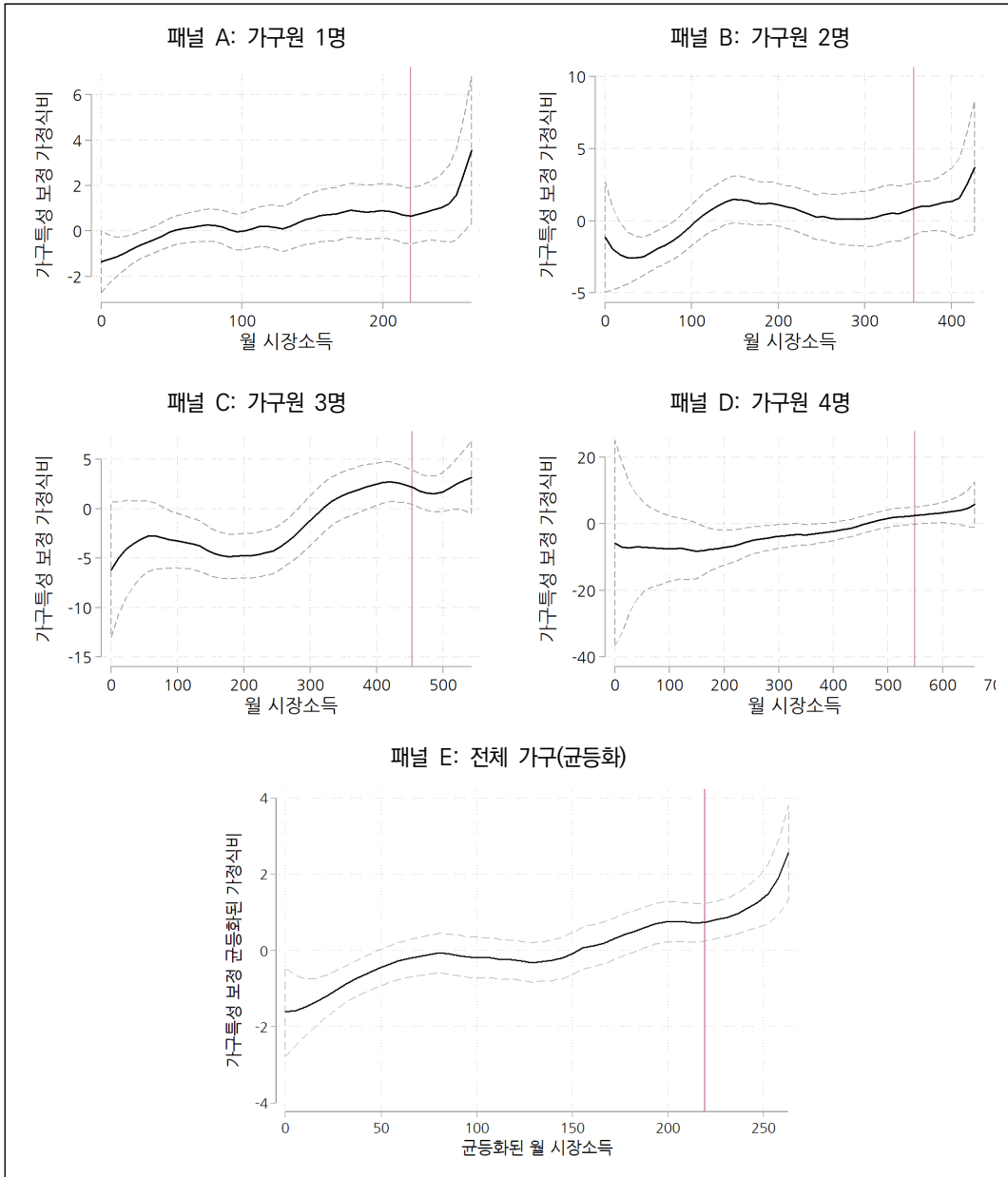
189) 다만 [그림 IV-2]와 [그림 IV-3] 모두 가구특성에 대한 함수의 형태(functional form)를 특별히 가정하지 않고 가구특성 고정효과(fixed effects)를 사용했기 때문에 가구특성과 가정식비 사이의 비선형적 관계로 인한 추정상의 문제가 생길 가능성이 적음. 따라서 어느 특정한 모형이 우월하다고 할 수 없으며, 여러 분석 결과를 바탕으로 종합적으로 판단하는 것이 타당함

190) 주무부처는 같은 모형을 사용하여 시장소득이 0인 가구가 중위소득 가구에 비해 가정식비가 4만원 적은 것으로 분석하였는데, 해당 모형은 설명변수의 종류 및 자유도(degrees of freedom), 잔차항의 분포 및 연결 함수(link function) 설정방법 등에 따라 추정치에 일부 차이가 발생할 수 있음. 하지만 중위소득 가구와 저소득 가구의 가정식비 차이는 저소득 가구의 소득이 증가할수록 점점 줄어들기 때문에([그림 IV-2] 및 [그림 IV-3] 참조) 실제 지원대상(중위소득 50% 이하)과 중위소득 가구의 평균적인 가정식비 차이는 4만원보다는 작을 것으로 예상됨

191) [그림 IV-3]에서는 3의 자유도(degrees of freedom)를 사용하였지만, 다른 자유도를 사용하여도 분석 결과에는 큰 차이가 없었음

[그림 IV-3] 가구원 수별·시장소득별 가정식비 지출(2019년), 가구특성보정

(단위: 만원)



주: 1. 수직선은 복지패널 균등화중위소득을 나타냄

2. 2022년 물가로 식비와 소득 보정

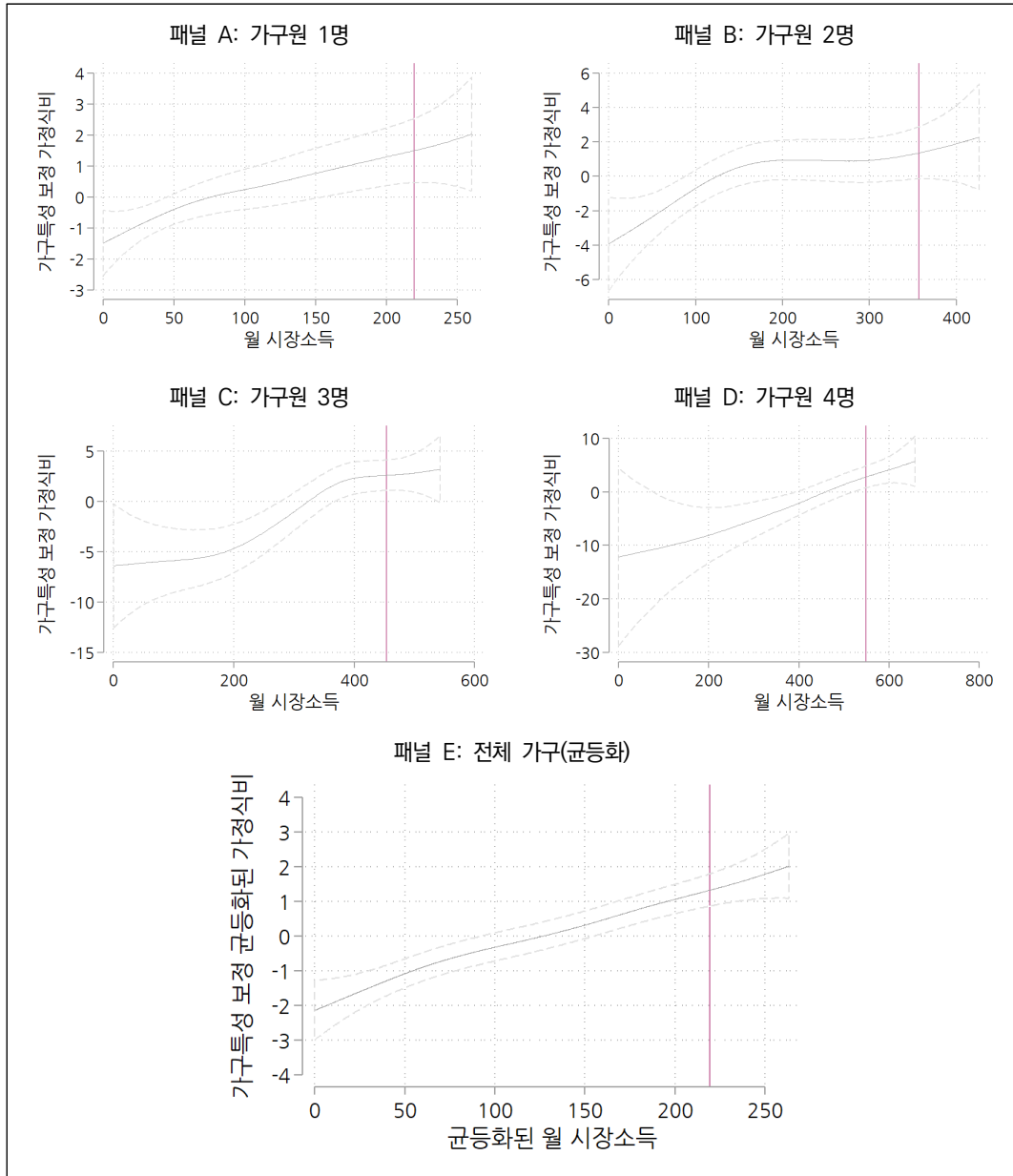
3. epanechnikov 커널 사용 및 bandwidth는 각각 20, 30, 50, 50으로 설정

4. 복지패널 횡단면 가중치 사용

자료: 한국복지패널 미시자료를 이용하여 저자 작성

[그림 IV-4] 가구원 수별·시장소득별 가정식비 지출(2019년), 가구특성보정 GAM 모형

(단위: 만원)



주: 1. 수직선은 복지패널 균등화중위소득을 나타냄

2. 2022년 물가로 식비와 소득 보정

3. 3의 자유도(degrees of freedom) 사용

4. 복지패널 횡단면 가중치 사용

자료: 복지패널 미시자료를 이용하여 저자 작성

다음으로 동 사업의 실제 ‘지원대상 가구’와 ‘기준 가구’ 간의 가정식비 지출이 평균적으로 얼마나 차이가 있는지에 대해 분석하고자 한다. 앞선 분석([그림 IV-1]과 [그림 IV-2])에서는 시장소득과 가정식비와의 관계를 나타내는 비모수적 그래프를 통해 저소득 가구와 중위소득 가구의 가정식비 지출 격차를 살펴보았다. 하지만 저소득 가구 중에서도 재산 조건 등으로 인해 실제 본 사업의 수혜대상이 되지 않는 가구가 상당수 존재할 수 있기 때문에 본 분석에서는 실제 지원대상이 될 가능성이 높은 가구에 초점을 맞추고자 한다.

사업계획에 의하면 동 사업의 지원대상 가구는 중위소득 50% 이하 가구이며, 실질적으로는 기초생활보장급여(생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여)를 수급하거나 차상위계층에 해당하는 가구가 지원대상이다. 이에 복지패널을 활용한 본 분석에서는 일반생계급여 수급, 의료급여 수급, 교육급여 수급, 주거급여 수급, 장애수당 수급, 문화누리카드 수령, 통신비 감면(기초연금 수급자, 국가유공자, 장애인 제외) 중 하나라도 해당될 경우 동 사업의 지원대상 가구로 분류하였다.¹⁹²⁾ 복지패널 자료에서 해당 조건을 만족하는 가구의 비중은 약 11.7%로 나타났으며(2019년 기준, 복지패널 가구 가중치 사용), 이는 주무부처에서 추정한 지원대상 가구 규모를 크게 벗어나지 않는 수치이다. 다음으로 ‘기준 가구’는 복지패널 시장소득 기준 중위소득의 50% 이상 120% 이하에 해당하면서 앞서 정의한 ‘지원대상 가구’에 포함하지 않는 가구로 설정하였다.¹⁹³⁾

〈표 IV-28〉 계량분석 시 지원대상 가구 및 기준가구 정의 방법

복지패널 기준 시장소득	중위소득 50% 이하	중위소득 50~120%
급여 수급 혹은 차상위	지원대상 가구	
급여 미수급	X	기준가구

주: 중위소득은 복지패널을 활용하여 계산됨

자료: 저자 작성

복지패널에서 정의된 ‘지원대상 가구’와 ‘기준 가구’의 가정식비 지출격차가 실제 존재하는지 확인하기 위해, 다음과 같은 간단한 선형회귀식을 추정하였다.

$$\text{가정식비}_i = \alpha + \beta \cdot \text{지원대상가구여부}_i + \gamma X'_i + e_i$$

192) 문화누리카드는 기초생활수급자와 차상위계층을 대상으로 문화생활을 지원하는 카드임

193) 기준 가구의 소득 상한을 중위소득 120% 대신 100%나 150%로 설정해도 분석 결과에는 큰 차이가 없었음

여기서 i 는 가구를 의미한다. 종속변수는 월별 가정식비 지출금액(만원)이며 주요 설명 변수는 가구 i 가 앞서 정의된 ‘지원대상 가구’에 해당하는지 여부를 나타내는 더미 변수이다. 나머지 가구는 중위소득 50% 이상 120% 이하에 해당하는 ‘기준 가구’이기 때문에 β 는 지원대상 가구가 ‘기준 가구’에 비해 가정식비 지출이 얼마나 차이가 있는지 보여주는 지표이다. 아울러 가구주 연령(5년 단위) 고정효과, 가구주 성별 고정효과, 가구 거주 지역 및 권역 고정효과와 같은 가구특성(X)을 추가적으로 통제하였다.

〈표 IV-29〉 지원대상 가구와 기준 가구의 가정식비 지출 격차(2019년)

(단위: 만원)

가구원 수	1명	2명	3명	4명	전체(균등화)
종속변수: 가정식비	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
패널 A: 가구특성 미통제					
지원대상 가구	1.03 (0.95)	-2.76* (1.59)	-0.92 (2.68)	-1.72 (3.34)	-0.37 (0.55)
패널 B: 가구특성 통제					
지원대상 가구	-2.74*** (0.95)	-3.22* (1.70)	-1.05 (2.79)	-5.91* (3.57)	-1.93*** (0.57)
표본 가구 수					
지원대상(O)	450	258	96	47	881
지원대상(X)&중위50~120%	374	530	349	339	1724

주: 1. 강건표준오차 사용함

2. 2022년 물가로 식비와 소득 보정

3. 복지패널 횡단면 가중치 사용

4. ***P<0.01, **P <0.05, *P<0.1

자료: 복지패널 미시자료를 이용하여 저자 작성

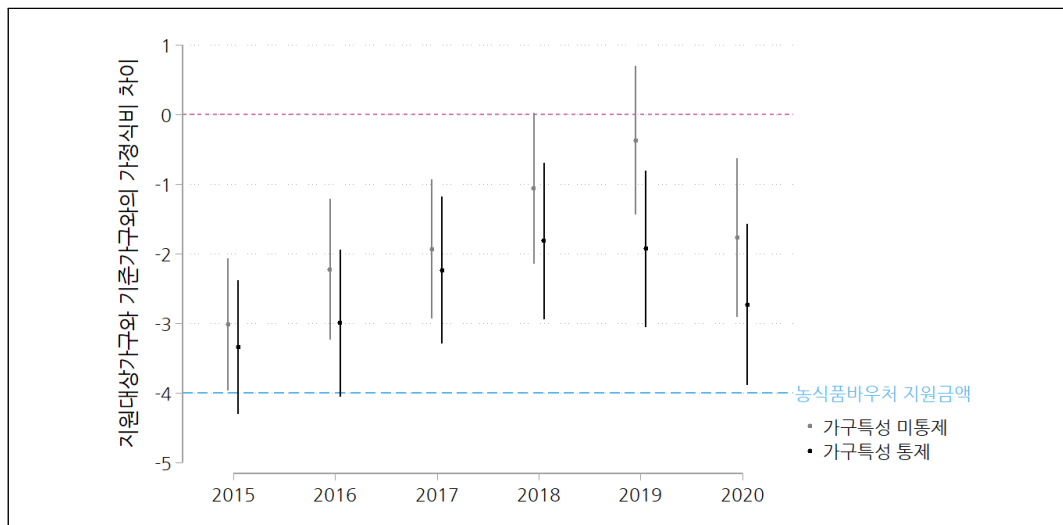
〈표 IV-29〉는 2019년 기준 지원대상 가구와 기준 가구의 가정식비 지출격차($\hat{\beta}$)를 가구원 수별로 나타내고 있다. 먼저 패널 A는 가구특성(X)을 통제하지 않았을 때의 가정식비 격차를 나타내고 있는데, 그 격차의 크기는 작은 편이며 통계적으로도 유의하지 않다. (1)열의 1인 가구의 경우 지원대상 가구가 기준 가구에 비해 월 식품비 지출이 오히려 1만원 많은 것으로 추정되었다. 이에 반해 2인 가구의 경우 지원대상 가구가 기준 가구에 비해 식품비 지출이 2.8만원 적은 것으로 추정되었으나, 해당 차이는 90% 수준에서 통계적으로 유의하다. 가구원 수 3명과 4명의 경우 식품비 지출 차이는 2만원 미만이었으며 해

당 차이는 통계적으로 유의하지 않았다. 다만 3인 이상 가구의 경우 표본 수가 적어 추정의 정확도가 상대적으로 떨어지고 신뢰구간이 넓다. 아울러 (5)열에서는 균등화지수를 활용하여 가정식비를 균등화함으로써 전체 가구에 대해 추정하였는데, 지원대상 가구와 기준 가구가 식품비 지출 차이가 거의 없는 것(0.4만원)으로 추정되었다.

〈표 IV-29〉의 패널 B에서는 가구특성(X)을 추가적으로 통제했을 때의 가정식비 격차를 나타내고 있으며, 그 격차의 크기는 가구특성을 통제하지 않았을 때에 비해 다소 커진다. 하지만 지원대상 가구와 기준 가구의 가정식비 지출 격차는 여전히 바우처 지원 금액(1인 가구 기준 4만원)보다는 작다. 1인 가구의 경우 통계적으로 유의미하게 지원대상 가구가 기준 가구보다 월 2.7만원 가정식비 지출이 적다. 2인 가구의 경우 그 격차가 3.2만원으로 증가하며 90% 수준에서 통계적으로 유의하였다. 반면에 3인 가구는 통계적으로 유의하지 않은 1만원의 가정식비 격차만 있는 것으로 나타났다. 4인 가구의 가정식비 격차는 약 6만원으로 추정되었으며, 이 또한 90% 수준에서 통계적으로 유의하였다. 더하여 (5)열에서 가구균등화 지수를 적용하여 전체 가구를 대상으로 지원대상 가구와 기준 가구의 가정식비 격차를 추정하였다. 이 두 가구 간 통계적으로 유의미한 가정식비 격차가 존재했지만, 해당 격차는 본 사업 지원 금액인 4만원을 하회하는 약 1.9만원으로 나타났다.

[그림 IV-5] 지원대상 가구와 기준 가구의 연도별 균등화가정식비 지출 격차

(단위: 만원)



주: 1. 표의 〈표 IV-29〉의 (5)열을 연도별로 추정하였음

2. 강건표준오차를 사용하였으며 수직선은 각 연도별 추정치의 95% 신뢰수준을 나타냄

자료: 복지패널 미시자료를 이용하여 저자 작성

다음으로 [그림 IV-5]는 지원대상 가구와 기준 가구의 균등화 가정식비 격차를 연도별 (2015~2020년)로 보이고 있다.¹⁹⁴⁾ 구체적으로 2019년 전체 가구를 대상으로 균등화된 가정식비 격차를 추정한 <표 IV-29>의 (5)열(패널 A와 B)을 연도별로 추정하였다. 추정 결과, 가구 특성을 통제한 후의 가정식비 차이는 연도별로 일부 변동이 있지만 약 2만~3만원 내외로 나타났다. 연도별 균등화 식품비 격차 추정치는 모두 1인 가구 기준 농식품바우처 지원금액인 4만원보다 작으며, 특히 2017년을 기점으로 식품비 격차의 95% 신뢰수준(수직선)의 상한선 또한 4만원보다 작다.

지원대상 가구와 기준 가구의 식품비 지출을 연도별로 보다 상세히 살펴보면 다음과 같다. 2015년에는 지원대상 가구가 기준 가구보다 월 식품비 지출이 3만원 적었으나, 그 격차는 2019년까지 2만원 수준으로 점점 줄어들었다. 이는 저소득층에 대한 지속적인 소득 지원 정책에 따른 가정식비 지출 확대에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 다만 코로나19의 영향이 있었던 2020년에는 가정식비 격차가 다시 확대되는 것을 알 수 있는데, 이는 코로나19로 인해 외식 비중이 높던 기준 가구가 가정식비 지출을 더 많이 늘린 것에서 비롯된 것으로 판단된다.

결론적으로 본 사업의 지원대상 가구는 기준이 되는 중위소득 가구에 비해 평균적인 가정식비 지출 규모가 작았지만 그 차이는 농식품바우처 지원금액인 4만원보다는 작았다. 따라서 지원대상 가구가 농식품바우처 지원금액을 모두 가정식비 지출액에 사용한다면 저소득 가구의 가정식비 지출이 중위소득 가구의 가정식비 지출 및 영양섭취량을 넘어설 가능성이 있다. 예컨대 Song(2022)에서는 미국의 SNAP으로 인해 저소득층이 실제 필요한 수준보다 과다한 영양을 섭취하고 있음을 보였다. 물론 저소득 가구가 농식품바우처를 통해 일정 수준의 영양 섭취 수준을 달성할 경우 식품비 지출을 더 이상 늘리지 않고 다른 소비 지출이나 저축을 늘릴 수도 있으며, 이 경우 농식품바우처는 현금 지원과 유사한 역할을 수행하게 된다. 실제로 농식품바우처 시범사업에서는 농식품바우처 지원금액 전부가 식품비 지출에 쓰이지는 않은 것으로 나타났다(한계식품소비성향 < 1).

다만 가정식비 지출액이 가구의 영양섭취 수준을 정확히 반영하지 않을 수 있기 때문에 이러한 분석 결과를 통해 동 사업을 평가하는 데에는 특별히 유의할 필요가 있다. 우선 저소득층 가구의 경우 무료급식과 같이 가정식비 지출에서 잡히지 않는 영양섭취 수단이 존재한다. 또한 본 분석에서 ‘기준 가구’로 설정된 중위소득 가구는 외식비 지출 금액이 높기

194) 가정식비 금액은 2022년 소비자물가를 활용하여 보정함

때문에 가구 간 가정식비 지출 차이가 적더라도 외식비 지출 차이로 인해 영양 격차가 발생할 수 있다. 아울러 저소득 가구와 중위소득 가구 간의 정보 격차로 인해 같은 가정식비를 지출하더라도 중위소득 가구가 더 저렴하고 효율적인 영양을 섭취할 가능성이 있다.

2) 지원방식에 대한 검토

다음으로 농식품바우처가 가구 식품비 지출에 어떠한 영향을 미치는지 분석함으로써 사업계획에서 제시한 지원방식에 대해 검토하고자 한다. 해당 분석을 위해 2022년 시범사업 대상 지자체 중 부산 부산진구(도시 지역), 전북 정읍시(도농 복합지역), 경기 양평군(농촌 지역) 가계부 자료를 활용하였다. 주무부처가 제시한 「농식품바우처 시범사업 효과추정」 자료에 의하면 각 지역마다 처치군과 대조군을 각각 200가구씩 총 400가구를 추출하여 3월부터 5월까지 구입한 농식품 전체를 기입하도록 하였다. 해당 기간 동안 처치군은 3월을 제외한 4월과 5월에 바우처를 수령하였으며, 통제군은 바우처를 수령하지 않았다.¹⁹⁵⁾

본 자료를 바탕으로 농식품바우처가 가구 식품비 지출에 미치는 영향을 분석하기 위해 다음의 이중차분법(difference-in-differences) 계량식을 추정하였다.

$$\text{식품비지출}_{it} = \beta \cdot \text{농식품바우처지원금액}_{it} + \psi_i + X'_i \cdot \phi_t + \epsilon_{it}$$

해당 계량추정식에서 i 는 가구이며 t 는 시간(월)을 의미한다. 종속변수는 가구 i 의 t 월 식품비 지출액이다. 설명변수는 가구 i 가 t 월에 지급받은 농식품바우처 지원금액을 의미하며, 지급을 받지 않았을 경우 0의 값을 가진다. 또한 일반적인 이중차분법 분석방법과 같이 가구고정효과(ψ_i)와 시간고정효과(ϕ_t)를 통제하였다. 다만 가구특성(X')별로 식품비지출의 추이가 다를 수도 있다는 점을 고려하여 시간고정효과를 가구원 수 고정효과(전체 가구가 분석에 포함된 경우), 지역 고정효과, 성별 고정효과, 연령 고정효과와 교호(interact)하여 통제하였다. 여기서 β 추정치는 농식품바우처 지원금액의 1원 증가가 식품비 지출액에 미치는 영향, 즉 가구 특성을 통제한 상태에서의 한계식품소비성향(marginal propensity to consume food)을 나타낸다.

195) 2022년 시범사업의 바우처 지급금액은 1인, 2인, 3인, 4인 가구가 각각 4만원, 5만 7천원, 6만 9천원, 8만원으로 설정됨. 2인 이상 가구에 대한 시범사업에서의 지원금액은 현 사업계획서에 제시된 지원금액보다 다소 적음

〈표 IV-30〉 농식품바우처가 가구 식품비 지출에 미치는 영향(가구원 수별)

가구원 수	1명	2명	3명	4명	전체(균등화)
종속변수: 식품비	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
바우처 금액	0.26* (0.15)	0.42** (0.18)	0.65** (0.30)	0.45 (0.29)	0.36*** (0.10)
N	1,761	868	522	509	3,660
3월 식품비 평균(만 원)	15.0	20.4	25.3	30.6	13.7
가구 고정효과	Y	Y	Y	Y	Y
시간×가구특성 고정효과	Y	Y	Y	Y	Y

주: 1. 가구단위 군집표준오차 사용함

2. ***P<0.01, **P <0.05, *P<0.1

자료: 2022년 농식품바우처 시범사업 평가 원자료를 이용하여 저자 작성

〈표 IV-30〉에서는 농식품바우처 지원금액이 가구 식품비 지출에 미치는 효과의 추정치($\hat{\beta}$)를 가구원 수별로 나타내고 있다. 농식품바우처의 한계식품소비성향은 가구원 수에 따라 0.26에서 0.65 사이로 추정되었는데, 이는 농식품바우처가 1만원 증가했을 때 식품비는 약 2,600원에서 6,500원 사이로 증가함을 의미한다((1)열~(4)열). 바우처 금액과 식품비를 균등화하여 구한 전체 가구의 한계식품소비성향은 0.36으로 추정되었다((5)열).¹⁹⁶⁾

농식품바우처의 추정 한계식품소비성향은 현금보다 큰 것으로 판단되며, 관련 선행연구가 이를 뒷받침하고 있다. 예컨대 Hastings and Shapiro(2018)는 미국 SNAP 지원액의 한계식품소비성향을 약 0.5~0.6사이로 추정한 반면, 현금의 한계식품소비성향은 0에 가까운 것으로 추정하였다.¹⁹⁷⁾ 따라서 식품비 지출 증대라는 목표에 국한했을 때, 본 사업과 같은 바우처 방식이 현금지원보다 더 효과적일 것으로 생각된다.

다만 농식품바우처의 식품비 지출 증가효과는 가구원 수별로 상당한 차이가 있었다. 특히 가구원 수가 적을수록 농식품바우처를 통한 식품비 증가 효과가 낮아지는 경향이 있었다. 실제로 1인 가구의 한계식품소비성향은 다른 가구보다 낮은 0.26으로 추정되었다. 즉 농식품바우처 지원금액이 1만원 증가했을 때 식품비 지출은 2,600원이 증가하고 나머지 7,400원은 다른 소비지출로 대체되고 있는 것이다. 이에 반해 2인, 3인, 4인 가구의 한계 소비식품성향은 1인 가구보다 높은 0.42, 0.65, 0.45로 각각 추정되었다. 이렇듯 1인 가

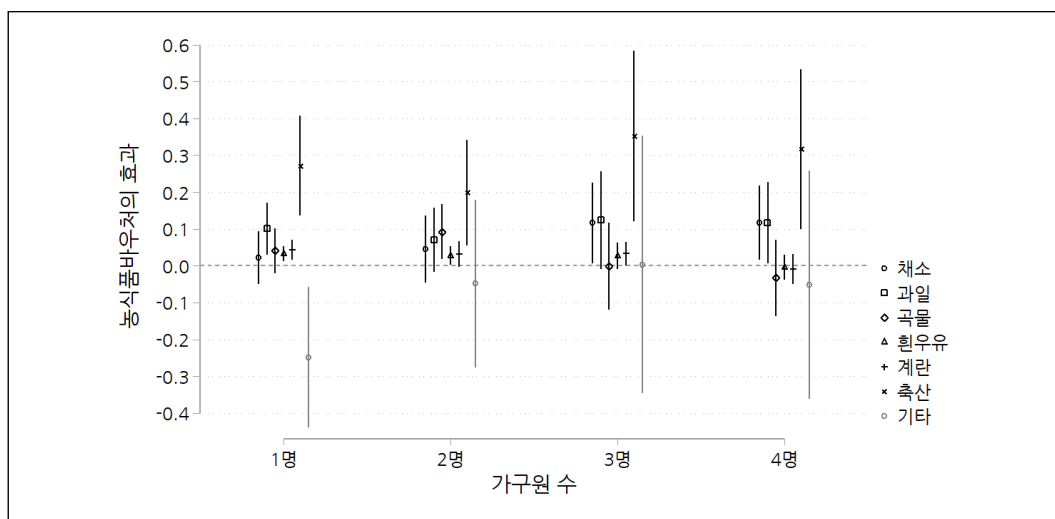
196) 균등화를 하지 않을 경우 전체가구의 한계식품소비성향은 0.43임

197) Song(2022)에서는 SNAP의 한계식품소비성향을 0.44로 추정함. 아울러 여러 선행연구에서는 현금의 한계 식품소비성향을 0.1 이하로 추정함

구의 한계소비성향이 낮은 이유는 조리 부담으로 인해 신선 식품 활용도가 낮을 뿐만 아니라 취약계층이더라도 이미 일정 수준의 영양 섭취 수준을 달성하고 있기 때문인 것으로 보인다.

[그림 IV-6]은 농식품바우처의 식품비 지출 증가효과를 세부 품목별로 살펴본 결과를 보여준다. 우선 가구원 수에 관계없이 식품비 지출 증가에서 축산 제품이 가장 큰 비중을 차지했다. 농식품바우처가 1만원 증가했을 때, 축산 제품 지출은 약 2천원에서 4천원 정도 증가한 것으로 나타난 것이다. 그 다음으로 높은 비중을 차지하는 것은 과일이며, 농식품 바우처가 1만원 증가했을 때, 과일 지출은 약 1천원 정도 증가하는 것으로 추정되었다. 축산과 과일을 제외한 기타 식품비 지출에 미치는 효과는 가구원 수별로 일부 차이가 있었는데, 특히 채소 지출 증가는 1~2인 가구보다 3~4인 가에서 더 뚜렷하게 나타나는 경향이 있었다.

[그림 IV-6] 농식품바우처가 가구 식품비 지출에 미치는 영향, 가구원 수별·품목별



주: 1. 종속변수는 식품비 지출금액임

2. 가구 특성을 통제하였음

3. 가구단위 군집 표준오차를 사용하였으며 수직선은 각 연도별 추정치의 95% 신뢰수준을 나타냄

자료: 2022년 농식품바우처 시범사업 평가 원자료를 이용하여 저자 작성

농식품바우처의 지출품목별 효과를 가구원 수별로 자세히 살펴보면 다음과 같다. 1인 가구의 경우 농식품바우처 금액의 1만원 증가는 약 3천원 가량의 축산 소비 증가와 1천원 가량의 과일 소비 증가로 이어졌다. 반면에 채소, 곡물, 흰 우유, 계란 등의 소비 증가는 제

한적이었으며, 특히 농식품바우처로 사용할 수 없는 기타 식품비 지출은 약 2천원 줄이는 것으로 나타났다. 2인 가구의 경우 1인 가구와 전반적으로 유사한 농식품바우처의 효과가 추정되었다. 다만 축산 증가효과는 1인 가구보다는 낮은 2천원 정도로 추정된 반면, 곡물 증가효과는 1인 가구 보다는 높은 1천원으로 추정되었다. 또한 1인 가구와 달리 농식품바우처로 사용할 수 없는 기타 식품비 지출의 감소는 제한적이었다.

이와 더불어 3인 가구 및 4인 가구의 경우 농식품바우처 효과가 상당히 유사하게 추정되었다. 농식품바우처 금액이 1만원 증가할 때, 축산 지출의 증가액은 3천원을 상회하였다. 또한 과일뿐만 아니라 채소지출 또한 각각 1천원씩 증가하는 것으로 추정되었다. 이에 반해 곡물, 흰 우유, 계란의 소비 증가효과는 1천원 미만으로 제한적이었으며, 농식품바우처를 사용할 수 없는 기타 식품의 지출 감소 효과는 거의 발생하지 않았다.

분석결과를 종합해 볼 때, 농식품바우처 사업은 현금 지원보다 효과적으로 취약 가구의 식품비 지출을 늘릴 수 있을 것으로 판단된다. 다만 본 사업에서 큰 비중을 차지하는 1인 가구의 경우 신선식품 조리의 어려움 등으로 인해 식품비 지출 증가 효과가 다소 낮은 것으로 예상되며, 이에 주무부처는 특히 1인 가구를 중심으로 식생활 교육을 강화할 계획임을 밝혔다. 아울러 주무부처는 사회보장전략회의(‘23. 5. 31.)의 후속조치로 중앙부처 사회보장제도 통합관리방안을 구체화하여 수혜 대상별 교육 내용과 식생활 관련 성과지표 등을 종합적으로 검토하겠다는 계획을 밝혔다.

무엇보다도 이와 같은 식품 소비 증가를 통해 취약 가구의 영양섭취 및 식생활 개선이라는 궁극적인 정책목표를 달성할 수 있을지에 대한 보다 면밀한 검토가 요구된다.¹⁹⁸⁾ 특히 식품비 지출 증가 효과가 축산 제품에 치우쳤고 신선 채소 소비 증가 효과는 제한적이었던 시범사업 분석 결과에 주목할 필요가 있다.¹⁹⁹⁾ 이러한 고기 위주의 식품 섭취 증가가 소비자 효용 상승에 이바지했을 것으로 판단되지만, 실제 취약계층의 영양의 질 개선이라는 사업 목표 달성에 기여했는지 검토할 필요가 있다.²⁰⁰⁾ 추후 종합적인 검토 결과에 따라 지원

198) 2022 농식품바우처 시범사업 효과분석 자료에서는 농식품바우처로 인해 건강식생활지수가 증가함을 보이고 있음. 다만 해당 건강식생활지수는 식품군별 중량 증가분을 활용하여 추정된 수치이기 때문에 보다 정확한 평가를 위해서는 식생활과 관련한 상세한 조사가 필요할 것임

199) 바우처가 축산 제품 소비에 미치는 상당한 효과는 구입증량에 미치는 효과에도 동일하게 나타남. 2022 농식품바우처 시범사업 효과분석 자료에 의하면 농식품바우처 지급으로 인해 채소의 구입증량은 8% 증가(10kg→10.8kg)한 데에 비해 축산의 구입증량은 38%가 증가(0.8kg→1.1kg)하였음

200) 주무부처에 따르면 농식품바우처로 인해 중위소득 50% 이하 가구의 고기, 달걀, 콩류 평균 섭취 횟수가 권장 섭취 대비 80.7%에서 93.0%로 상승하는 긍정적인 효과가 있었음(채소는 94.6%→99.6%, 과일류는 90.9%→103.8%, 유제품류는 46.1%→50.8%). 하지만 섭취량 기준으로는 중위소득 50% 이하 가구의 평균적인 단

품목별로 사용금액 제한을 일정 부분 설정하는 방안²⁰¹⁾ 또한 하나의 장기적인 대안으로 고려할 수 있다.

나. 사업추진주체 역할구분의 명확성

사업추진 주체 간 역할 구분의 명확성을 검토하기 위하여 재원분담, 전달체계 방식 등과 관련하여 주체 간 역할 설정이 명확하게 설정되어 있는지를 파악하고, 각 집행기구에 대한 평가방법이 적절하게 설정되었는가를 살펴볼 필요가 있다.

농식품바우처 사업의 추진 주체별 주요 역할은 상대적으로 명확하게 설정되어 있으며, 이를 다음과 같이 정리할 수 있다. 농식품부가 사업을 총괄하며, 기본계획 수립, 사업 지침 작성, 예산 편성, 사업 평가 및 지도·감독 등의 역할을 수행한다. 시·도는 세부 사업계획을 수립하고 사업비 예산 교부 및 집행 상황 관리 등을 담당한다. 또한 읍면동은 지원 신청·접수를 담당하고 수혜 신청자격을 확인하며, 시군구에서 최종적인 사업 수혜자를 확정하게 된다.

그리고 한국농수산식품유통공사(aT)와 농림수산식품교육문화정보원(농정원)은 동 사업의 전담기관으로 사업 운영 및 관리를 담당한다. 구체적으로 aT는 농식품바우처 시스템 관리, 지자체 예탁금 관리 및 정산, 카드사와의 바우처 비용 정산, 유통업체 등록 및 관리, 사업 모니터링 및 통계관리, 민원대응 총괄 등을 수행한다. 또한 농정원은 사업에 대한 홍보 및 식생활교육을 담당한다. 아울러 카드사는 바우처를 발급하고 사업 예탁금을 관리하며, 유통업체의 경우 농식품을 공급하고 바우처용 POS 시스템을 관리하게 된다.

다만 사업 홍보, 민원 대응 및 식생활 교육에 실질적으로는 지자체가 많은 역할을 담당할 것으로 판단되지만 사업계획상에는 이러한 지자체의 역할이 구체적으로 명시되어 있지 않다. 이에 주무부처는 추가자료 제출을 통해 사업관리, 홍보 및 식생활교육과 관련한 광역자치단체와 기초자치단체의 보다 구체적인 역할을 제시하였다. 본격적인 사업 시행 이후 지자체가 이러한 역할을 수행할 수 있는 충분한 역량이 있는지에 대한 추후 면밀한 검토가

백질 섭취량은 이미 권장섭취량의 120%를 상회하고 있음(김상호 외 2021). 물론 단백질 섭취 부족자 비율 또한 높으므로(중위소득 50% 미만은 49.7%, 중위소득 50% 이상은 31.8%), 농식품바우처가 실제 단백질 섭취 부족자 위주로 단백질을 증가시켰는지에 대한 추가적인 검토가 필요

201) 다만 이와 관련하여 주무부처에서는 품목별 금액 제한 시 영양 보충지원 목적이 제한될 수 있으며, 지원금액이 적어질수록 오히려 구매 품목 집중도가 높아질 것으로 예상되므로 품목별 잔액 사용 어려움, 선택권 제한 등 수혜자 편의성을 고려할 필요가 있다고 설명하였음

필요할 것이다. 실제로 시범사업을 수행한 일부 지자체에서는 사업의 홍보, 신청, 적격성 심사 등으로 인한 행정 부담 증가 및 인력 부족 문제를 지적하였다.²⁰²⁾ 따라서 사업 홍보, 민원 대응 및 식생활 교육에 있어 지자체, aT, 농정원의 역할 구분을 명확히 설정하고, 이에 맞는 구체적인 수행계획이 각 주체별로 수립되는 것이 필요하다.

다. 정책조합의 가능성

추진방법의 적정성을 평가하는 마지막 단계로, 본 사업과 유사한 사업목표 또는 사업대상을 설정하고 시행 중인 기존 유사사업들과의 적절한 정책조합이 가능한가에 대해 검토할 필요가 있다. 기존에 유사하면서도 보완적 기능을 할 수 있는 사업이 존재한다면 정책을 서로 조합하여 효과를 배가시킬 수 있기 때문이다.

주무부처인 농식품부에서는 2023년 예산안에서 예산이 전액 삭감된 ‘초등돌봄교실 과일간식 지원사업’(72억원)과 ‘임산부 친환경 농산물 지원사업’(158억원)을 농식품바우처 사업으로 통합하는 것을 계획하고 있다. 구체적으로 농식품부는 농식품바우처 사업이 본사업으로 전환되는 2025년부터 초등돌봄교실 과일간식 및 임산부 친환경 농산물 지원 사업을 통합하여 ‘먹거리 지원사업’으로 확대할 계획임을 밝혔다. 이러한 통합의 방안으로 저소득층을 사업대상으로 하되 농식품바우처 지원을 통해 국산 과일·친환경 농산물을 지속적으로 공급하는 것을 제시하였다.²⁰³⁾

초등돌봄교실 과일간식지원 시범사업(‘18~’22년, 5년)과 임산부 친환경 농산물지원 시범사업(‘20~’22년, 3년)은 당초 정책효과성을 점검하기 위한 시범사업으로 출발하였으나, 매년 종료되지 않고 기간을 1년씩 연장하는 방식으로 추진하여 왔다. 초등돌봄교실 과일간식지원 시범사업은 예비타당성조사(‘19. 5.~’21. 5.) 결과 ① 지방교육재정 교부금 등을 포함한 지자체 재원분담 방안 마련 ② 학교급식과의 관계 설정 등 후속조치를 이행하도록 사업보완요구를 받았으나, 아직까지 예타 지적사항이 보완되지 않아 사업타당성이 충분히 확보되지 않은 상태이다. 임산부 친환경 농산물지원 시범사업은 ① 유사사업(복지부 영양플러스 사업)과의 조정 필요성 ② 보조사업 연장평가 결과(단계적 폐지) ③ 사업계획 구체성 결여 등을 이유로 예비타당성조사 대상사업으로 선정되지 않아 시범사업으로 추진 중인 상태이다. 위 2개 사업들은 보다 효과적인 사업 추진을 위해 국정과제 72-5 “식량주권 확보와

202) 시범사업 대상 기초지자체 실무담당자 인터뷰(2023. 2. 7.)

203) 농림축산식품부, 「농식품바우처 지원사업 사업설명회 자료」, 2022. 12. 13. 참고

농가 경영안정 강화”에 명시된 바와 같이 2025년부터 농식품바우처 본사업으로 통합하여 운영할 계획으로 제시하였다.

하지만 초등돌봄교실 과일간식 지원사업과 임산부 친환경 농산물 지원사업은 농식품바우처 사업과는 수혜대상, 사업목적에서 상이한 편이며, 이에 대한 지적이 지속적으로 제기되고 있다.²⁰⁴⁾ 초등학생·임산부 지원은 소득 수준과 관계없이 지원이 이루어지는 사업인 반면, 농식품바우처는 저소득층이 지원대상인 사업이다. 그러므로 해당 사업들이 통합되면 기존 초등돌봄교실 과일간식 지원사업과 임산부 친환경 농산물 지원사업의 수혜대상의 일부인 ‘저소득층 초등돌봄교실 이용자’ 및 ‘저소득층 임산부’에게만 지원이 이루어질 가능성이 높다. 또한 농식품바우처 사업은 「농업·농촌 및 식품산업기본법」에 지원근거를 두고 있는 것과 달리, 임산부와 초등학생을 대상으로 한 두 개의 친환경 농산물 지원사업은 각각 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률», 「저출산·고령사회기본법」, 「식생활교육지원법」과 「저출산·고령사회기본법」을 근거 법령으로 두고 있다.

뿐만 아니라 초등돌봄교실 과일간식 지원사업과 임산부 친환경 농산물 지원사업을 농식품바우처 사업과 통합하는 구체적인 계획이 아직 수립되지 않았다. 초등돌봄교실 과일간식 지원사업은 예비타당성조사에서 지적된 부분이 보완되지 않았으며, 임산부 친환경 농산물 지원사업 또한 타 사업과의 유사중복 및 사업계획 구체성 결여 등의 문제가 해결되지 않은 상태이다. 상기 지적된 문제점을 해결하기 위한 구체적인 방안이 마련되지 않은 채 사업 통합이 이루어질 경우 사업 시행 과정에서 이러한 문제점이 재발할 수 있다. 따라서 농식품바우처 사업과 초등돌봄교실 과일간식 지원사업 및 임산부 친환경 농산물 지원사업 간의 통합이 적절한지에 대해 보다 면밀히 검토하고, 만약 통합이 불가피하다면 이에 대한 구체적인 계획 수립이 선행되어야 할 것이다. 이에 대해 주무부처는 예비타당성조사 후 사업 기본계획 수립 시 통합에 대한 구체적인 안을 마련하겠다는 의견을 제시하였다.

다음으로 농식품바우처 사업은 현재 진행되고 있는 지자체별 식생활 교육 사업과 적절히 조합하여 진행하는 것이 필요할 것이다. 주무부처인 농식품부는 농식품바우처 사업의 효과성을 극대화하기 위해 식생활교육을 추진한다는 점을 사업계획에 명시했지만 현재 이에 대

204) 『경향신문』, 「초등학생·임산부 농산물 지원 사업 중단···2년 뒤 저소득층만 선별지원?」, <https://www.khan.co.kr/economy-general/article/202209261714001>, 2022. 9. 26.; 『경향신문』, “‘초등생·임산부 농산물 지원’ 삭감한 정부, 바우처로 통합하면 괜찮다?”, <https://www.khan.co.kr/economy/economy-general/article/202209262158025>, 2022. 9. 26.; 『한국농어민신문』, 「친환경농업협회, 새해 초등생·임산부 지원예산 삭감 반발」, 2022. 12. 30., <http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=314789>

한 구체적인 계획은 다소 부족한 상황이다. 현재 정부 차원에서 진행되고 있는 식생활 교육을 검토한 결과, 「제3차 식생활교육 기본계획(20~24)」을 기반으로 국고보조사업인 식생활교육 사업이 광역 및 기초자치단체 단위에서 실시되고 있었다. 동 계획에서는 농식품 부에서 먼저 기본계획을 수립한 후 지자체에서는 이를 바탕으로 구체적인 사업계획을 수립한 후 지역단위 식생활교육을 추진하게 된다. 따라서 주무부처는 농식품바우처 사업과 연계된 교육을 추후 「지자체 식생활교육 사업 기본계획」에 구체적으로 적용할 필요가 있으며, 개별 지자체 사업이 실제로 해당 계획을 잘 반영할 수 있도록 지자체들과 밀접하게 소통하는 것이 요구된다.

한편 저소득 취약계층에 대한 식품 접근성 강화 및 영양상태 개선이라는 본 사업의 목표와 동일선상에 있는 지자체 중복사업과의 조정 노력이 이루어지고 있는 것은 긍정적으로 평가된다. 예를 들어 강원도의 ‘저소득 취약계층 로컬푸드 지원사업’은 기초생활수급자 중 65세 이상 단독 가구를 대상으로 지역 신선 농산물 꾸러미를 제공하는 사업인데, 사업목적과 사업대상 및 사업내용이 본 농식품바우처 사업과 거의 유사하다. 이에 대해 강원도는 바우처 본사업 확정 시 해당 사업에 대한 사업종료 의견을 제출하였으며, 이는 정책 간 유사성 중복 문제를 해결하기 위한 적절한 방안으로 판단된다.

다만 경기도의 ‘지역농산물 먹거리 지원사업’ 또한 본 농식품바우처 사업과의 유사성이 높기 때문에 일정 부분 사업조정 필요성이 존재한다. 해당 지자체 사업은 경제적·사회적 취약계층 전반을 대상으로 급식, 도시락·반찬, 농산물꾸러미 등을 지원하는 사업이다. 동 사업은 경제적 취약계층을 대상으로 한다는 점에서 농식품바우처 사업과 지원대상이 중복될 가능성이 있으며, 현물 지원(농산물 꾸러미 제공)을 한다는 측면에서도 사업내용이 겹친다. 물론 본 사업과 관련하여 보건복지부의 「사회보장제도 변경 협의」 시에 해당 문제가 지적되지 않았으나, 정책 수혜자의 관점에서는 사업 내용에서 일부 중복성이 존재할 수 있다. 따라서 해당 지자체 사업이 농식품바우처 사업과의 중복성을 줄이는 방향으로 개편될 필요성이 있으며, 이를 위해 주무부처와 경기도 간의 협의가 필요할 것이다. 실제로 주무부처는 본 사업과 경기도 사업과의 중복성을 줄이고 시너지 효과를 확대하기 위해 경기도와 긴밀한 협의가 진행되고 있음을 밝혔다.

이렇듯 농식품바우처 사업과 유사한 정책목표를 가지고 있는 지방정부 사업과의 조정이 필요하며, 이를 위해 지방정부 사업이 폐지되거나 조정되는 것이 논의되고 있다. 이는 중복성이 높은 부처 및 지자체 사업들을 핵심부처 중심으로 국민 편의 관점에서 패키지화하

여 통합 관리하고자 하는 현재의 전반적인 정책 기조와 일맥상통하는 면이 있다.²⁰⁵⁾ 하지만 지방정부 주도 사업이 해당 지역주민의 필요를 반영함으로써 더 큰 사업효과를 낼 가능성 또한 존재하는데, 이는 지원이 필요한 저소득 가구의 특성이 지역마다 크게 상이할 수 있기 때문이다. 따라서 본 중앙정부 사업이 시행되더라도 지역 특성에 맞는 지원정책을 위한 지방정부의 역할에 대해 지속해서 고민할 필요가 있다.

4. 전달체계의 적절성

사업설계의 적절성 평가를 위한 마지막 단계로서, 사업 전달체계의 적절성에 대한 평가를 수행하였다. 먼저 전달체계가 명확하고 구체적으로 제시되어 소관부처부터 수혜대상까지 서비스가 전달되는 과정이 구체적으로 계획되었는지 살펴본 후, 사업이 제공하고자 하는 서비스에 수혜대상이 쉽게 접근할 수 있는지, 수혜자 입장에서 보다 편리한 전달방식은 없는지 등을 검토하여 수요자 접근의 용이성을 평가하였다. 또한 본 사업의 전반적인 운영을 담당하게 되는 광역·기초지자체의 사업수행 능력 및 인력 구성을 살펴봄으로써 집행기구에 대한 인적·물적·제도적 지원의 적절성에 대해 평가하고자 하였다.

가. 전달체계의 명확성

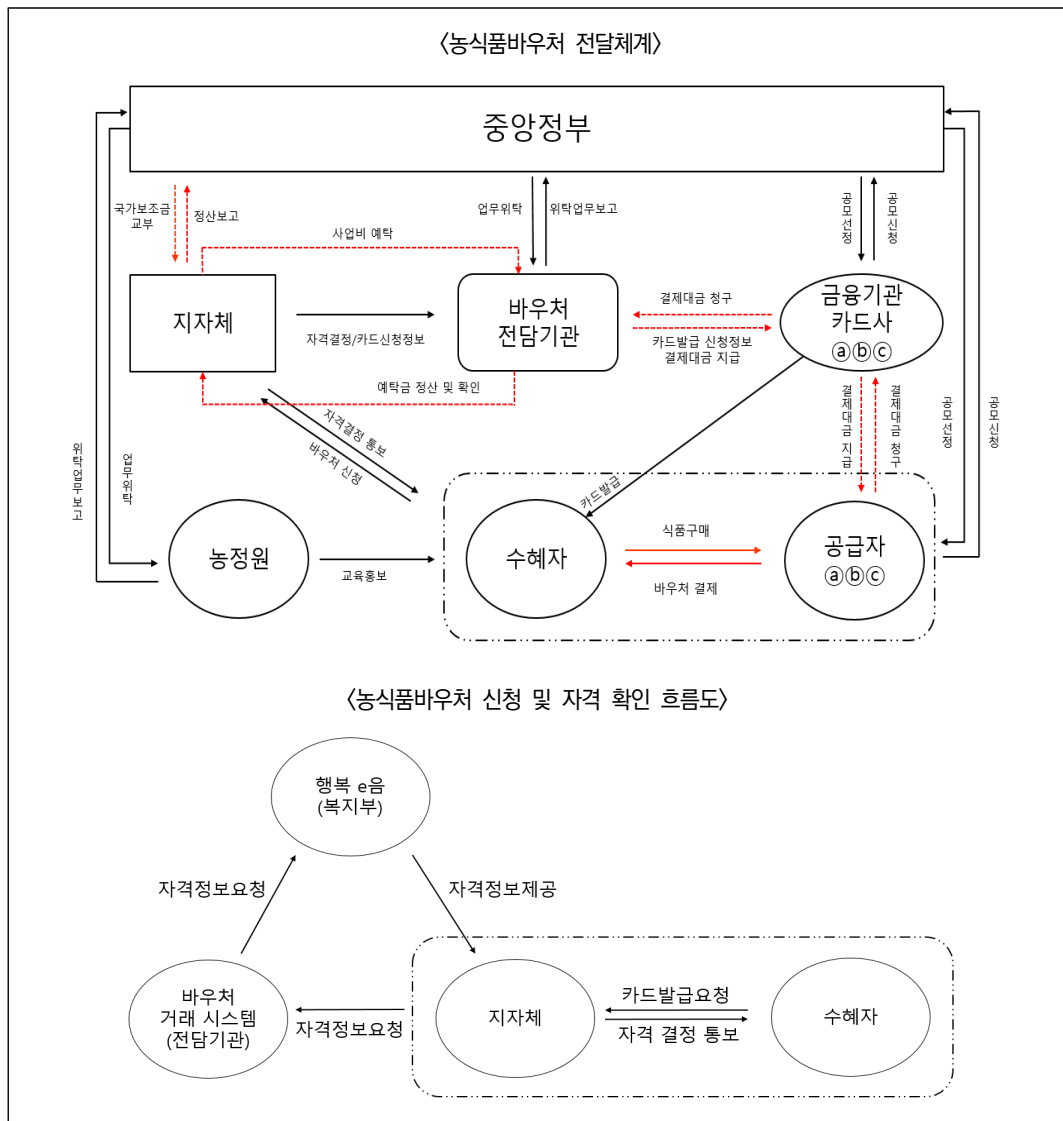
전달체계 역시 추진방법과 마찬가지로 사전적으로 명확하고 구체적으로 설정되어야 할 필요가 있다. 정부 예산이 최종 수혜자까지 전달되는 동안 다양한 단계를 거칠 수 있고 그 과정에서 비효율이 발생할 수 있기 때문이다.

주무부처가 사업계획에서 제시한 전달체계는 [그림 IV-7]에 요약되어 있다. 먼저 주무부처인 농림축산식품부는 사업계획 및 시행지침을 수립한다. 농식품바우처 사업의 지원대상자는 읍면동 주민센터에 수혜자 본인(또는 대리인)이 직접 방문하여 신청한다. 신청서를 접수한 지자체 담당자는 농식품바우처 전산시스템과 사회보장정보시스템(행복e음)과의 연계를 통해 수혜자격을 확인하고, 주민등록 열람 등을 통해 신청자의 가구원 수를 확인하게 된다. 다음으로 지자체는 수혜자에게 자격 결정을 통보하고 카드사에 수혜자 정보를 제공한다. 수혜자 정보를 제공 받은 카드사는 수혜자에게 농식품바우처 전자카드를 발급한다.

205) 대통령실, 「윤석열 대통령, 약자복지·서비스복지 중심 지속가능한 복지국가 비전 제시」, 보도자료, 2023. 5. 31.

전자카드를 발급받은 수혜자는 지정된 유통업체에서 식품을 구매하게 된다. 카드사는 유통업체에 결제대금을 지급하고 바우처 전담기관에서는 카드사에 바우처 비용을 정산한다. 또한 유통업체의 식품 공급결과는 카드사를 통해 바우처 전담기관(aT) 및 지자체에 전달된다. 마지막으로 지자체와 바우처 전담기관은 농식품부에 정산·업무 보고를 수행하며, 주무부처는 이를 바탕으로 사업성과를 평가하게 된다.

[그림 IV-7] 농식품바우처 지원사업 전달체계



자료: 농림축산식품부, 「예비타당성조사 요구서」, 2022. 9., p. 13.

종합해 볼 때, 농식품바우처 사업의 전달체계는 전반적으로 명확하고 구체적으로 수립되어 있는 것으로 보인다. 다만 시범사업의 경우 지자체 담당자가 행복e음 시스템과의 연계를 통해 동 사업의 수혜자격을 확인하는 전달체계가 다소 명확하지 않은 측면이 있었다. 실제로 2020년 농식품바우처 시범사업의 읍면동 담당자를 대상으로 한 설문조사에서, 전체 응답자의 37.8%만 행복e음 시스템에 대한 직접적인 열람권한이 있는 것으로 나타났다.

2023년 2월 시범사업 수행 기초지자체를 대상으로 한 면담에서도 한 지자체 실무담당자는 행복e음 시스템에 접속할 수 있는 직접적인 권한이 주어지지 않고 있음을 설명하였다. 행복e음 시스템에 대한 열람권한이 없는 지자체 담당자는 수혜자격을 확인하기 위해 보건복지부에 협조를 받아야 했는데, 관내에 거주 중인 대상자 명단(출력물)을 받거나 신청자 정보 등을 보건복지부에 보내는 등의 과정을 거쳐야 했다. 이러한 추가적인 협조 과정은 사업계획서에서 제시한 전달체계에 명확하게 나타나지 않을 뿐만 아니라 불필요한 비효율을 야기할 수 있다.

이에 대해 주무부처는 시범사업에 대한 「사회보장제도 변경 협의」(21. 1.) 후 보건복지부와 행복e음 시스템 연계 협의(21. 7.)를 진행하였으며, 현재 바우처 지원대상 자격 검증과 관련하여 농식품바우처시스템과 사회보장정보시스템(복지부, 행복e음)이 연계되어 있음을 제시하였다. 다만 아직 수혜자격 득실 변동사항에 대한 정보 연계 부분은 시범사업 단계에서는 완료되지 않은 상태로, 주무부처에 의하면 수혜자격 득실변동 확인기능은 2023년 하반기 내 시스템에 반영하는 것으로 사회보장정보원과 협의가 완료된 상태이다.

따라서 향후 사업 추진 과정에서 지자체가 사회보장정보시스템을 통해 신청자의 수혜자격을 바로 확인하고 변동사항을 점검할 수 있는 전달체계가 명확하게 구축되어 있는지 다시 확인할 필요가 있을 것이다. 이에 대해 실제로 해당 전달체계가 문제 없이 구축되어 있다면 지자체 실무 담당자들이 시스템을 이용하는 데에 어려움은 없는지에 대해 구체적으로 파악하는 것이 요구된다.

나. 수요자 접근의 용이성

본 항목에서는 수요자의 입장에서 사업 전달체계상 제약이 존재하는지를 확인하고자 한다. 농식품바우처 사업계획에 의하면 동 사업의 지원대상자는 읍면동 주민센터에 수혜자 본인(또는 대리인)이 직접 방문하여 신청해야 한다. 지자체로부터 자격 결정을 통보받은 적격 수혜자는 지정된 사용처에서 신선식품 구매에 사용할 수 있는 농식품바우처 카드를 수

령하게 된다. 충전식 선불카드 방식의 바우처 카드는 현재 시범사업과 같이 수혜자가 주민 센터에서 직접 수령하게 할 것으로 예상되며, 신용·체크카드 방식의 바우처의 경우 수혜자가 카드사에 직접 신청해서 발급받게 된다.

우선 본 사업은 식품구매에 사용할 수 있는 전자 바우처를 제공한다는 측면에서 직접적인 현물 지원에 비해 수요자 접근성이 높은 것으로 판단된다. 다만 사업계획에서는 바우처 사용처가 농협 하나로마트, 농협몰, 로컬푸드 직매장으로 한정되어 있는데, 수요자 접근성을 향상시키기 위해선 사용처를 지속적으로 확대할 필요가 있다(전통시장 등). 특히 온라인 접근성이 낮고 온라인 구매를 선호하지 않는 고령층의 경우 가맹점 확충이 수요자 접근성 향상에 큰 역할을 수행할 것으로 보인다. 실제로 2023년 시범사업에서 GS25 편의점 및 GS 슈퍼마켓을 가맹점에 추가하는 등의 사용처를 지속적으로 확대하려는 노력은 긍정적으로 평가된다. 또한 사업계획에서 제시한 것과 같이 도서·산간 지역 거주민과 거동 불편자를 위한 식품 배송 및 방문 판매 등의 서비스를 고려할 수 있으며, 수요자의 필요에 맞는 서비스 도입을 위해 주무부처가 수혜자 및 지자체의 의견을 적극적으로 수렴할 필요가 있다. 이와 더불어 수요자 접근성 향상 및 사업목표 달성을 위해 건강한 식생활에 도움을 줄 수 있는 식품을 중심으로 구매 가능 품목을 확대하는 것을 고려할 수 있다(해산물 등). 본격적인 사업 시행 이후 수혜 대상 증가, 수혜자의 실질 구매력 감소 등 사업 운영에 위험요인이 나타날 때, 소비자 후생 증대 측면에서 일부 수입산 식품군을 대상 품목에 포함하는 정책적 유연성도 장기적으로 검토할 여지가 있다.²⁰⁶⁾

아울러 바우처 카드를 충전식 선불카드 방식과 신용·체크카드 방식 두 가지로 제공하는 계획 또한 수요자 접근성을 높이는 하나의 요소로 생각된다. 먼저 현재 시범사업에서 사용되고 있는 충전식 선불카드 방식은 낮은 신용도로 인해 신용·체크카드 발급이 어려운 층의 접근성을 높일 수 있다. 여기서 충전식 선불카드는 보안성이 높은 IC카드 방식을 도입하는 것을 검토해야 할 것이다.²⁰⁷⁾ 또한 현재는 충전식 선불카드를 수령하기 위해선 주민 센터에 직접 방문해야 되는데, 우편 배송 등 수요자의 편의를 높일 수 있는 수령 방식을 추가하는 것이 필요할 것이다. 한편 신용·체크카드와 바우처 시스템을 연계하는 방식은 상

206) 다만 주무부처는 수입산 식품을 대상 품목에 포함하는 것은 동 사업의 목적 중 하나인 국산 농산물 소비기반 강화 취지에 부합하지 않기 때문에 사업 목적상 검토가 어렵다는 의견을 제시함

207) 이 외에 시범사업에서 발급하고 있는 바우처 카드 전면에 “농식품바우처카드”라고 표기되어 있어 낙인효과 우려가 있었으나, 2023년 시범사업에서 해당 문구가 삭제된 개선된 카드 디자인을 적용함으로써 이러한 문제를 해결함

기 제시된 충전식 선불카드의 한계를 극복함으로써 수요자의 편의성을 높일 수 있다. 카드사들과의 충분한 협의를 통해 수혜자가 새롭게 신용·체크카드를 발급받을 필요 없이 기존에 소지한 카드를 이용하여 농식품바우처를 이용할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 필요할 것이다.²⁰⁸⁾ 이 과정에서 현재 시범사업의 충전식 선불카드를 발급 중인 농협은행뿐만 아니라 다양한 은행·카드사가 참여할 수 있도록 유도하는 것이 수요자의 선택권 및 접근성 확대에 도움이 될 것이다.

하지만 사업 신청을 위해 읍면동 주민센터를 직접 방문하는 과정을 거쳐야 된다는 점에서는 수요자 접근성이 다소 낮은 것으로 판단된다. 거동 불편자 등을 위해 대리인 신청을 가능하게 설계했지만, 주민센터를 직접 방문하는 과정에서 발생하는 비용은 본 사업의 수혜율을 낮추는 요인으로 작용할 수 있다. 특히 사업 시행 초기에 신청자들이 몰릴 경우 주민센터의 업무 과중으로 인한 여러 불편이 야기될 가능성이 존재한다.

따라서 수요자 접근성을 향상시키기 위해선 오프라인 채널뿐만 아니라 온라인 채널(복지로 등)을 통해서도 신청이 가능하도록 설계할 필요성이 있다. 또한 온라인 접근성이 높지 않은 계층을 위해서 콜센터를 통한 신청을 가능하게 하는 것을 고려할 수 있다. 주무부처에서는 신청창구 다양화(홈페이지, 모바일앱, 콜센터를 통한 전화 ARS 신청 등) 등 수혜자 편의를 향상시킬 수 있는 다양한 대안을 검토하고 있는데, 본격적인 사업 시행에 앞서 이에 대한 구체적인 안과 실시계획을 마련할 필요가 있다. 이 외에도 주무부처에서는 수혜자 자격이 전년도와 동일하게 유지되는 경우 자동으로 지원금을 지급하는 등의 신청 간소화 방안을 계획 중임을 밝혔다. 이와 더불어 기초생활보장급여나 차상위계층을 신청하는 가구를 대상(혹은 기존 수급 가구)으로 본 사업에 자동적으로 신청되게 하는 시스템을 구축한다면 수요자 접근성을 더욱 향상시킬 수 있을 것이다.

다. 집행기구의 적절성

사업수행을 하는 집행기구의 인적·물적·제도적 자원이 적절한지 살펴볼 필요가 있다. 해당 사업을 집행하는 정부, 공공기관 또는 민간 사업자의 역량이 부족하거나 자원이 부족하면 사업의 혜택이 적시에 수혜자에게 전달되기 어렵기 때문이다. 따라서 효과적인 사업 전달체계를 위해서는 사업 수행주체의 역량과 자원이 충분한지를 검토하여 적절성을 판단할

208) 이에 대해 주무부처는 추후 타 바우처 사업 등 사례를 검토하여 우편 배송 등 카드 수령 방식 추가 및 신용·체크카드 도입 시 기존에 소지한 카드를 이용할 수 있는 방안 등에 대해 검토하겠다는 의견을 제시함

필요가 있다.

앞서 “사업추진주체 역할구분의 명확성”에서 확인하였듯이 집행기구의 역할과 기능은 전반적으로 명확하고 적절하게 설정되어 있으며, 역량과 자원 또한 크게 부족하지 않을 것으로 판단된다. 동 사업의 시범사업 과정에서도 사업수행주체의 역량이 부족함으로 인해 농식품 바우처가 수혜자에게 제때 전달되지 못하는 문제는 크게 부각되지 않은 것으로 보인다.

하지만 본 사업이 전국적으로 시행될 경우 지방자치단체의 민원 대응 역량이 충분한지에 대해 면밀히 검토할 필요가 있다. 사업계획에 의하면 aT가 민원대응을 총괄할 예정이지만 대부분의 민원은 신청 접수를 담당하고 있는 읍면동 주민센터로 몰릴 가능성이 높기 때문이다. 실제 2020년 시범사업 기간에도 일부 주민센터에 많은 사업 대상자가 몰려 업무 추진에 어려움을 겪기도 하였다.²⁰⁹⁾ 시범사업의 경우 동 사업을 적극적으로 희망하고 민원 대응 능력이 높은 지자체에서 시행되기 때문에, 실제 본 사업이 전국적으로 시행될 경우 많은 지자체들이 신규 재정 부담 및 민원 대응에 있어 부담을 느낄 수 있다.

따라서 사업시행을 총괄하는 농식품부와 지자체 간의 긴밀한 협의를 통해 민원 대응 분담 방안을 포함한 보다 상세한 운영계획 및 지침을 마련할 필요가 있다. 특히 전체적인 사업 운영 및 관리를 맡고 있는 농식품부와 aT의 책임성을 강화하고, 민원 대응 및 식생활 교육 등에 있어 aT가 더 적극적인 역할을 담당하는 것이 요구된다. 예를 들어, 앞서 언급한 신청창구 다양화(온라인, 콜센터 등)를 통해 접수 관련 민원이 aT로 집중될 수 있도록 유도한다면 지자체의 업무 부담이 일부 경감될 수 있을 것이다.

209) 김상효 외(2021b), 「2020년 농식품바우처 시범사업 결과분석 연구」

V. 비용-효과성

1. 기대효과(성과)의 적정성

가. 기대효과의 명확성

본 사업은 저소득 취약 계층에게 농식품을 구매할 수 있는 바우처를 제공함으로써 식품 접근성을 강화하고 영양 상태를 개선하는 한편, 국산 농축산물의 소비를 증가시켜 농산물 시장의 안정성을 강화하는 것을 목적으로 한다. 주무부처에서 제시한 기대효과는 1) 농식품 소비 확대 2) 불평등도 개선 효과 3) 의료비 절감 효과 4) 산업 파급효과(생산유발, 부가가치 유발 및 고용 유발 효과)이며, 본 목차에서는 이 네 가지 기대효과를 중심으로 검토하였다.

농식품 소비 확대는 사업 목적과 동일하게 설정되어 있으며 바우처를 이용하여 구매할 수 있는 품목이 국산 농식품에 한정되어 있는 점을 고려할 때 사업목적에 가장 일차적이고 직접적으로 반영하고 있는 기대효과에 속한다. 농식품바우처 사업목적의 하나는 바우처 제공을 통한 국산 농산물의 소비기반 확대인데, 바우처 제공이 농식품의 가격이나 비수혜대상에게 미치는 영향에 대한 고려가 충분히 이루어지지 않고 있다. 또한 저소득 취약계층의 영양상태에 대한 파악이 충분히 이루어지지 않은 상태에서 국산 농산물 전반에 걸친 소비 확대를 기대효과로 설정하였기 때문에 저소득층의 영양개선을 구체적으로 유도하기 어렵고 채소류, 과일류, 육류 등 어떤 품목의 소비가 확대될 필요가 있는지에 대한 명확한 기대효과 설정이 이루어져 있지 않다. 저소득층의 영양 섭취에서 가장 부족한 영양소가 있다면 이에 대한 섭취를 증가시키는 것이 바람직할 것이나, 국산 농식품 전반에 걸친 소비 확대를 기대효과로 내세움으로써 사업의 궁극적인 목적과 기대효과 간의 연계성이 부족해지는 문제가 발생한다. 수혜대상의 농식품 소비 행태가 어떻게 변화하였는지 및 소비 행태 변화가 실질적인 영양 섭취 구성에 영향을 미치는지에 대한 장기적이고 구체적인 기대효과를 제시할 필요가 있다. 다음으로 농식품 항목별로 시장 가격에 변동은 없는지 충분한 분석이 이루어져야 한다. 이는 시범사업이 소규모 기초자치단체에 한정되어 있어서 시범사업 단계

에서는 발생하지 않은 문제점일 수 있다. 시범사업을 통한 농식품 수요 증대와 소비 확대 규모가 전체 농식품 시장에서 차지하는 비중은 크지 않을 것이나, 본 사업이 전국으로 확대될 경우 농식품 시장의 수요에는 굉장히 큰 외부충격이 발생하게 된다. 이때 시장 가격이 어떻게 변동할 수 있는지에 대한 분석이 필요하며, 또한 수혜대상이 아닌 일반 농식품 소비자가 이러한 시장 충격으로부터 어떠한 영향을 받게 되는지에 대한 분석과 예측 또한 이루어져야 한다. 대규모의 수요 증가로 인하여 시장 가격이 상승한다면 바우처를 제공받지 않는 일반 소비자의 후생은 감소하게 된다. 동시에 농업생산이 비탄력적인 점과 우리나라 농산물 판매체계를 고려할 때 가격의 상승이 생산자의 소득 증대로 이어지지 않고 중간 유통단계의 이익 증가로 이어질 가능성도 있다. 소비 확대가 가져오는 경제적 효과는 시장 구조에 따라 달라지게 되므로 농식품 소비 확대라는 기대효과는 사업의 목적과 연계하여 명확하게 설정되었다고 보기 어렵다.

한편 농식품바우처는 특정 소득 계층에게만 바우처가 제공되는 점, 현물 소비에 제한되어 있기는 하나 수혜 대상의 실질 소득을 증가시키는 점으로 인하여 불평등도 지수와 관계를 가진다. 주무부처에서 제시한 기대효과에 따르면 경상소득에 대한 지니계수는 지원 전 0.45928에서 지원 후 0.45916으로 감소하며, 식품소비지출에 대한 지니계수는 0.28430에서 지원 후 0.27978로 감소하는 것으로 나타난다. 따라서 본 사업의 시행은 저소득층의 영양 상태 개선을 유도하고 사회적 불평등을 개선할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

다음으로 의료비 절감 효과의 명확성과 적정성은 기대효과의 실현가능성과 밀접하게 연결되어 있다. 농식품바우처를 통한 식품 소비의 증가가 국민의 영양 상태 개선과 건강 증진으로 연결되는지 단시간에 확인하기는 어려우며, 건강 증진이라는 편익은 사업 시행 이후 오랜 시간에 걸쳐 나타날 수 있다. 이를 확인하기 위해서는 장기간에 걸쳐 구체적인 자료가 축적되어야 한다. 만약 저소득층의 농식품 섭취량의 증가가 건강 증진으로 이어진다면 그 효과를 나타낼 수 있는 소비항목은 의료비 지출일 수 있다. 저소득층의 의료비 지출의 감소는 의료복지서비스에 대한 국가 재정지출의 부담을 줄일 수 있다는 점에서 의미가 있으며, 관측이 가능하고 사업목적과의 연계성 역시 높다.

마지막으로 주무부처에서는 본 사업이 관련 산업의 생산과 부가가치 및 취업에 미칠 수 있는 간접적인 영향에 대한 기대효과를 제시하였다. 부처가 제시한 산업파급효과의 산출 방식과 결과를 설명하면 다음과 같다. 우선 2022년 농식품바우처 시범사업 효과분석에서 도출한 한계식품소비성향 41.0%와 식품 외 지출 비중 59%, 2019년 가계동향조사를 기반

으로 도출한 중위소득 50% 이하 가구의 한계소비성향 65%를 바탕으로 소비 순증효과를 산출하였다. 세출을 고려하지 않았을 때 중위소득 50% 이하의 가구에 대해서 발생하는 소비 순증 효과는 9,813억원, 세출을 고려하였을 때 전체 가구에 대해 발생하는 소비 순증 효과는 5,238억원으로 예측되었다. 이를 바탕으로 재구축한 투입산출표를 바탕으로 산업 유발계수, 부가가치유발계수, 취업유발계수를 도출하고 산업파급효과를 계측하였다.

〈표 V-1〉 농식품바우처 지원에 따른 생산유발효과

구분	생산유발효과(억원)	
	시나리오 1 (9,814억원 순증효과)	시나리오 2 (5,238억원 순증효과)
바우처 품목 관련 산업	6,704	6,231
바우처 품목 외 식품산업	-1,400	-2,601
그 외 산업	14,392	7,364
계	19,695	10,994

자료: 농림축산식품부, 농식품바우처 2차 점검회의 검토의견, 2023. 8. 30.

〈표 V-2〉 농식품바우처 지원에 따른 부가가치유발효과

구분	부가가치유발효과(억원)	
	시나리오 1 (9,814억원 순증효과)	시나리오 2 (5,238억원 순증효과)
바우처 품목 관련 산업	2,056	1,911
바우처 품목 외 식품산업	-336	-624
그 외 산업	6,341	3,245
계	8,061	4,531

자료: 농림축산식품부, 농식품바우처 2차 점검회의 검토의견, 2023. 8. 30.

〈표 V-3〉 농식품바우처 지원에 따른 취업유발효과

구분	취업유발효과(명)	
	시나리오 1 (9,814억원 순증효과)	시나리오 2 (5,238억원 순증효과)
바우처 품목 관련 산업	9,098	8,456
바우처 품목 외 식품 산업	-758	-1,407
그 외 산업	7,883	4,034
계	16,224	11,082

자료: 농림축산식품부, 농식품바우처 2차 점검회의 검토의견, 2023. 8. 30.

부처가 제시한 산업파급효과 분석 결과는 일반균형적인 접근에서 분석된 것으로, 바우처 지원을 통한 수요 증대가 식품산업과 비식품산업에 걸쳐 생산 및 부가가치를 유발할 수 있음을 보이고 있다. 다만 파급효과와 간접효과의 범위를 어느 정도까지 고려할 것인가에 대해서는 여러 논의가 있을 수 있다. 증세가 이루어지지 않았을 경우를 가정한 경우, 1조 이상의 재정이 농식품바우처에 투입된다면 이는 다른 분야의 재정지원 또는 정부 지출이 1조 이상 감소함을 의미한다. 정부 지출이 감소한 분야에서 발생하는 부정적인 산업 파급효과와 부가가치 감소를 모두 고려한다면 산업 파급효과의 순 변화에 대해서는 확실하게 말하기 어렵다. 일반균형 관점에서 사업의 간접효과 규모를 파악하고자 한다면 바우처 지원으로 인한 산업 파급효과만을 보는 것이 아니라 바우처 지원으로 인하여 지출이 감소하는 분야에서 발생하는 효과를 함께 고려해야 할 것이다.

나. 기대효과의 실현 가능성

본 사업의 기대효과 가운데 농식품 소비 확대와 불평등도 개선은 사업 시행 이후 단기간 내에 실현 가능할 것으로 판단된다. 농식품바우처가 지급된 가구의 농식품 구매 증가는 농식품 전반의 소비 확대로 이어진다. 단, 농식품 소비 확대의 규모는 저소득층 가구의 농식품에 대한 수요 탄력성과 바우처 제공 금액에 대한 한계소비성향에 따라 달라질 수 있으며 가격 상승에 따른 바우처 비수급가구의 소비 감소 규모에 따라서도 달라지게 된다. 이에 대해서는 비용-효과성에서 언급할 것이다. 지원금액 대비 어느 정도 농식품 사용이 증가했는지 나타내는 한계소비성향은 시범사업 연도마다 큰 차이를 보인다. 2019년 자료를 이용한 분석에서는 한계소비성향이 89%로 추정되지만 2022년 자료를 이용한 분석에서는 41%로 추정되었다.

불평등도 개선은 경상소득 부분에 한정하여 본다면 사업 시행 시 농식품 소비 행태 변화와 무관하게 이루어지는 직접적인 효과이다. 중위소득 50% 이하의 저소득 가구에 대해서 경상소득 이전의 행태를 가지는 지원이 발생하게 되므로 중위소득 50%를 초과하는 가구와의 경상소득 차이가 감소할 수밖에 없으며 이로부터 지니계수 등의 불평등도 지수가 개선된다. 한국농촌경제연구원(KREI)이 2016년부터 2019년까지 한국복지패널 자료를 이용하여 계산한 수치에 따르면 중위소득 30% 이하 가구에게 지원이 이루어지지 않았을 때의 경상소득 지니계수는 0.45928이었으며 지원 이후에는 경상소득 지니계수가 0.45916으로 감소하는 것으로 나타났다.²¹⁰⁾

의료비 절감 효과는 앞에서 언급한 기대효과에 비해 가장 불확실성이 클 뿐 아니라 장기간에 걸쳐 나타난다. 본 사업을 통해 의료비가 절감되기 위해서는 바우처를 통한 식품 소비의 변화가 가구 구성원의 식이 섭취와 영양 개선에 유의미한 변화를 일으켜야 하며, 식이와 영양 섭취량 변화가 현재 또는 미래의 건강에 유의미한 영향을 가져와야 하고, 현재 또는 미래의 건강 상태가 의료비 규모를 유의미하게 감소시켜야 한다. 이 중 어느 한 단계의 효과라도 실현되지 않으면 의료비 절감 효과는 실현이 어렵게 된다. 식품 소비 변화는 가구의 구성과 가구 구성원의 연령에 따라 달라질 수 있는데, 특정 성별의 가구에서는 식품 소비가 실제 영양 섭취로 이어지지 않을 가능성이 있고 특정 연령대의 가구에서는 식이 섭취가 미래 건강에 유의미한 영향을 가져오지 못할 수도 있다. 부처에서는 가계동향조사 자료를 활용한 통계분석을 통해 저소득층의 식품비 지출 비중이 증가할수록 의료비 지출 비중이 감소하는 결과를 제시하고 이를 사업의 기대효과로 설명하였다. 다양한 연구에서 식품비 비중과 의료비 비중 간의 관계를 살펴보았으며, 식품비 지출이 증가함에 따라 영양 상태가 개선되어 의료비 지출이 감소할 수 있음을 보여왔다. 그러나 식품비 지출이 의료비 지출에 영향을 미친다고 하더라도 어떤 시차를 두고 효과가 발생하는지에 대해서는 명확한 근거는 존재하지 않는다는 점을 유의해야 한다.

한편 산업 파급효과가 의미 있는 규모로 나타날 수 있는지는 농식품 시장의 특성과 우리나라 농업 구조를 고려해야 하며 사업 시행 이후 장기적인 기간에 걸친 변화를 파악할 필요가 있다. 농산물의 공급은 단기적으로 비탄력적인 경향을 가지기 때문에 수요의 증가는 생산량 증가보다는 가격 상승으로 이어질 수 있다. 그러나 농식품바우처 사업의 시행이 어느 정도 장기적으로 유지되면서 공급이 탄력적으로 반응하고 생산량이 증가함에 따라 산업 파급효과는 커질 가능성도 존재한다.

다. 성과관리계획 및 성과지표의 적절성

사업 주체인 수행부처는 사업 계획을 세울 때 사업의 성과를 어떻게 측정할 것이며 성과관리를 어떻게 시행할 것인지에 대해서도 검토해야 하며 이를 사업계획서에 제시하여야 한다. 사업의 성과는 일차적으로 성과지표(performance indicator)를 통해 측정하고 관리된다. 성과지표란 사업이 실제로 목표를 달성하고 있는지를 평가하기 위한 기준이 되는 지

210) 농림축산식품부, 「예비타당성조사 요구서」, 2022. 9.

표이다. 성과지표에 따른 목표 달성 여부를 판단하고 그 결과를 재정 운용에 활용하게 되므로 올바른 성과지표 설정은 재정성과관리의 핵심 요소라고 할 수 있다.

성과지표는 사업의 궁극적인 효과를 포괄적·종합적으로 보여주는 정량지표의 성격을 가져야 하며, 단순한 투입(input)·산출(output)이 아니라 프로그램 추진에 따라 국민이 체감할 수 있는 효과를 대표하는 결과(outcome)지표로 설정하는 것이 바람직하다.

〈표 V-4〉 성과지표 분류

구분	개념	특성
투입지표	예산·인력 등 투입물의 양을 나타내는 지표 (예) 직업훈련교육 예산 집행률	예산집행과 사업 진행과정상의 문제점을 발견하는데 도움
과정지표	사업 진행과정에서 나타나는 산출물의 양을 나타내는 지표 (예) 직업훈련 교육별 진도율	사업 진도 등 사업추진 정도를 중간 점검하는데 도움
산출(output) 지표	사업 완료 후 나타나는 1차적 산출물을 나타내는 지표 (예) 직업훈련 교육 수료자 수	투입에 비례하여 설정한 목표를 달성하였는가를 평가하는 데 도움
결과(outcome) 지표	1차적 산출물을 통해 나타나는 궁극적인 사업의 효과, 정책이 미치는 영향력을 나타내는 지표 (예) 직업훈련 수료자 취업률, 소득증가율	사업이 의도한 최종 목표의 달성정도에 따른 영향과 효과를 측정하는 데 도움

자료: 기획재정부, 「2022년도 성과계획서 작성지침」, 2021, p. 23.

기획재정부(2021)에 따르면, 각 재정사업의 성과지표는 다음 K-SMART의 기준에 따라 개발, 설정하도록 되어 있다.

〈표 V-5〉 성과지표 설정원칙 및 주요 내용

K	ey(핵심성)	프로그램 목표 수준에서 의도한 핵심적인 성과를 통합적 시각에서 파악할 수 있도록 포괄적인 내용으로 설정
S	pecific(구체성)	일관성 있는 성과 데이터의 수집과 공정한 비교를 위해 성과지표는 구체적이고 명확하게 정의될 필요
M	asurable(측정 가능성)	성과지표의 측정 방법 및 근거를 명확하게 제시 가능
A	tttributable/ttainability (원인성/달성 가능성)	성과지표는 각 사업의 범위를 넘어서는 안 되며 사업이 합리적으로 영향을 줄 수 있는 것에 대해서만 측정
R	eliable(신뢰성)	성과지표는 제3자가 검토하더라도 일관된 결과가 나올 수 있도록 검증 가능하고 공식력있는 객관적인 통계정보를 활용
T	imely(적시성)	프로그램 추진 완료 시점에 성과가 측정될 수 있어야 하고, 최종 성과정보가 생산되어야 함

자료: 기획재정부, 「2022년도 성과계획서 작성지침」, 2021을 참고하여 재구성

또한 성과지표의 목표치는 사업방식 개선 의지 등 적극적 업무 수행 관점에서 환경 변화를 종합적으로 고려해야 하며, 사업 추진을 통해 달성 가능한 범위 내에서 구체적이고 합리적으로 설정하여야 한다. 이때 과거 추세치 및 중장기 추진계획, 유사 사업·국제 수준과의 비교, 외부환경 등을 고려하여 자동적으로 달성할 수 있는 수준을 초과하여 목표치를 설정하며, 사업 추진 과정에서 미흡했던 점에 대한 개선 노력을 통해 예상되는 성과제고 정도를 반영할 필요가 있다.

본 사업의 사업계획서에 제시된 성과지표와 목표치는 <표 V-6>과 같다.

〈표 V-6〉 농식품바우처 지원사업 성과지표 및 성과관리계획(안)

성과 지표명	목표치			산출근거	측정산식	수집방법
	'25	'26	'27			
농식품 바우처 수혜율 (%)	86.9	87.1	87.2	'20~'24년 농식품바우처 수혜율(목표치) 평균 (85.8%)에 '20~'24년 수혜율 연평균 증가율 (0.4%)을 상향 적용(1.3%)하여 목표치 설정 * '25년 목표치(86.9%)='20~'24 평균 수혜율 (85.8%)×목표증가율 101.3% * '26년 목표치(86.9%)='20~'25 평균 수혜율 (86.0%)×목표증가율 101.3% * '27년 목표치(86.9%)='20~'26 평균 수혜율 (86.1%)×목표증가율 101.3%	(농식품바우처 수혜 가구 수 / 대상 가구 수) × 100	지자체별 추진실적보고 및 수급자 통계
농식품 바우처 수혜자 체감도 (점)	70	72.1	74.3	본사업 도입에 따른 초기 수혜자 체감도 조사임을 감안하여 목표치(70점) 설정 후 3% 증가율 적용하여 목표치 설정 * '26년 목표치(72.1점)='25년 농식품바우처 수혜자 체감도 목표치(70점)×목표증가율 103% * '27년 목표치(74.3점)='26년 농식품바우처 수혜자 체감도 목표치(72.1점)×목표증가율 103%	수혜자 대상 설문조사 결과	수혜자 대상 설문조사(리커트 5점 척도)

자료: 농림축산식품부, 「1차 제출자료」, 2023. 1. 5.

성과지표는 1) 농식품바우처 수혜율과 2) 농식품바우처 수혜자 체감도로 제시되어 있다. 농식품바우처 수혜율은 수혜대상 가구 가운데 얼마나 많은 가구가 바우처를 신청하여 제공 받았는지의 비율을 나타내며, 농식품바우처 수혜자 체감도는 수혜자 대상 설문조사를 바탕으로 산출한 만족도를 반영한다.

본 사업의 일차적인 산출물은 바우처를 사용한 농식품 소비량의 증가이다. 성과지표의 분류 체계를 고려할 때 첫 번째 성과지표인 농식품바우처 수혜율에는 투입지표와 과정지표

의 성격이 혼재되어 있다. 바우처 수혜율은 바우처를 제공받은 가구 수에 의해 결정되며 이는 사업에 투입되는 예산의 규모이므로 투입지표로서의 성격을 가지며, 수혜대상 중 얼마나 많은 가구가 신청하여 제공받았는지 사업 추진의 정도를 반영하고 있다는 점에서 과정지표로 생각할 수도 있다. 사업에 대한 홍보 및 지방자치단체의 행정 지원 등을 통하여 사업의 인지도를 높이고 수혜율을 높이는 것이 중요할 수는 있으나, 이것은 원활한 사업 추진 과정에 수반되는 것이지 사업의 궁극적인 목적이라고 볼 수는 없다.

농식품바우처 수혜자 체감도 역시 사업 추진 과정에서의 수혜자의 만족도를 확인하고 향후 개선해야 할 점을 도출하는 지표로 사용할 수는 있으나 사업의 궁극적인 효과나 영향력을 판단할 수는 없다. 본 사업의 목적은 저소득층의 영양을 개선하고 농식품 소비를 확대하는 것으로 제시되었으므로, 사업의 성과지표 역시 (1) 농식품 소비가 수혜대상에서 얼마나 증가하였는지와 (2) 수혜대상 가구 구성원의 영양이 개선되었는지 판단할 수 있어야 한다.

부처에서 최초로 제시한 사업계획서에서 제시된 성과지표는 본 사업의 효과와 정책적 영향력을 적절하게 평가하기 어려울 것으로 판단하였다. 수혜율과 체감도라는 단순 투입지표 및 과정지표로는 사업의 성과를 나타낼 수 없으며, 사업의 목적이 어느 정도 달성되었는지 반영할 수 있는 지표의 수립이 필요하다. 이를 위해서는 사업목적을 확인하고 평가할 수 있는 자료를 구축하여 분석할 수 있도록 성과평가를 위한 제도적인 보완이 이루어져야 한다. 수혜자의 영양섭취 및 건강 상태가 사업의 직접적인 성과지표로 제시되기에는 현실적으로 무리일 수 있으나(효과의 시차 등), 권장섭취량 대비 영양섭취율 개선율(%) 등 일차적인 산출에 대한 성과지표는 사업부처의 계획하에 진행이 가능할 것으로 판단하였으며 이와 같이 검토의견을 제시하였다. 부처에서는 이러한 검토의견을 수용하여 다음과 같이 권장섭취량 대비 영양섭취율 개선율 지표를 사업의 성과지표로 포함하였다. 관련 목표치는 2023년 농식품바우처 시범사업을 통해 추후 제시한다고 되어 있다.

〈표 V-7〉 권장섭취량 대비 영양섭취율 개선율 지표 성과관리계획(안)

성과지표명	목표치			산출근거	측정산식	수집방법
	'25	'26	'27			
권장섭취량 대비 영양섭취율 개선율(%)	-	-	-	-	(제도 도입 후 영양섭취 비율/제도 도입 이전 영양섭취비율) × 100	표본집단을 선정하여 비교연구 추진(5년)

자료: 농림축산식품부, 「1차 점검회의 후속조치 관련자료 제출(비용효과성 분석)」, 2023. 5. 22.

또한 사업의 기대효과 가운데 중요한 부분이 농가소득의 확대이므로 공급자 측면에서의 지표가 포함될 필요가 있다. 국산 농산물 판매량 증가율 등 농식품바우처가 지급되면서 농가 소득이 얼마나 증가하였는지, 바우처 비용 가운데 얼마만큼이 생산자에게 돌아가는지 확인하는 것은 굉장히 중요하다. 이에 따라 주무부처는 농산물 소비 증가, 농가소득 증가, 산업파급 효과 등 공급자 측면의 성과지표를 추가 제시하였다. 추가로 제시된 공급자 측면 성과지표의 적정성에 대해서는 앞서 제Ⅳ장에서 사업목표의 명확성 평가항목에서 이미 살펴본 바 있다.

수혜 품목이 적절한지, 저소득층의 영양소 섭취 개선 효과가 명확하게 나타나는지 파악하는 것이 사업의 성과를 파악하는 데 핵심적인 정보이므로 이에 대한 자료 구축을 통한 성과관리 계획을 수립할 필요가 있으며, 농가 소득 증대에 관한 성과지표를 추가적으로 보완해야 할 것이다.

2. 비용추정의 적정성

농림축산식품부는 사업계획서를 통하여 2025년부터 2028년까지 본 사업의 운영에 소요되는 비용을 제시하였다. 일반적인 예비타당성조사에서는 5년간의 총사업비를 검토하도록 되어 있으나, 복지사업의 경우 지침상 4년간의 재정지출총액을 제출하도록 되어 있다. 본 절에서는 주무부처에서 제시한 비용추정의 적정성을 검토하기로 한다.

가. 비용추계의 적절성

본 사업의 비용은 (1) 바우처 지원비 (2) 지방자치단체 사업 운영 지원비 (3) 전담 기관 사업운영비의 세 가지 항목으로 구분된다. 부처에서 제시한 사업비용 추계는 다음과 같다.

〈표 V-8〉 사업계획안의 2025~2028년 비용 추계

(단위: 백만원)

연도	바우처 지원	지자체 운영지원	사업운영	총지출
2025	1,234,206	2,890	11,118	1,248,214
2026	1,232,714	2,890	11,210	1,246,814
2027	1,232,010	2,890	11,309	1,246,209
2028	1,232,058	2,890	11,416	1,246,364

자료: 농림축산식품부, 「농식품바우처 예타 사업설명회 자료」, 2023을 정리하여 저자 작성

바우처 지원 비용이 본 사업의 사업비에 속하며, 이 외에는 운영비인 지자체 운영지원비와 사업운영비가 총지출을 구성한다. 단 사업운영비에 포함되어 있는 식생활 교육비는 사업비의 성격을 가진다고 볼 수 있다. 지자체 운영지원비는 261개 시군구에 대한 신청접수 인력 지원, 지역협의체 운영, 지자체 사업홍보에 드는 비용을 나타낸다. 사업운영비는 사업 부처인 농림축산식품부의 사업관리와 전담 기관인 한국농수산유통공사(aT)의 사업 관리에 소요되는 비용으로, 전담 기관은 시스템 구축운영, 콜센터 운영, 바우처 홍보 및 카드사용 안내, 식생활 교육, 사업 모니터링 및 평가 등의 업무를 담당한다.

1) 바우처 지원

바우처 지급 단위가 가구이며 금액은 가구원 수에 따라 달라지기 때문에 바우처 지원 비용은 (1) 가구원 수별 지원단가와 (2) 가구원 수별 수혜대상 규모에 의해서 결정된다. 가구원 수별 지원금액은 주무부처에서 다음과 같이 설계하였다.

〈표 V-9〉 가구원 수별 지원금액(월별)

(단위: 원)

가구원 수	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인 가구
지급금액	40,000	65,000	83,000	100,000	116,000	131,000	145,000

자료: 농림축산식품부, 「농식품바우처 예타 사업설명회 자료」, 2022.

최저 가정식비와 사용가능 가정식비 간 차액을 지원하는 구조이며, 1인 가구 기준으로 최저식품비 중 가정식비 26만원과 사용 가능 가정식비 22만원의 차액인 4만원이 지급된다. 복지부의 가구 균등화 지수(제2차 기초생활보장 종합계획, 2021)를 적용하여 가구원 수 증가에 따라 지원금액이 증가한다.²¹¹⁾

2025년부터 2028년까지 수혜대상 규모는 부처에서 예측한 연도별 기초생활보장 수급가구 및 차상위계층 수급 가구 추이를 바탕으로 한다.

211) 기초생활보장 수급가구 통계와의 일관성을 위하여 7인 가구까지만 지원금액을 나타냄. 지원금액은 8인 가구 일 경우 15만 9천원, 9인 가구일 경우 17만 3천원, 10인 가구 이상일 경우 18만 7천원임

〈표 V-10〉 연도별 지원대상 추이

(단위: 가구)

연도	수급자 +차상위*	생계급여	의료급여	주거급여	교육급여	차상위
2016	1,536,888	903,029	83,545	13,195	130,851	406,268
2017	1,537,998	907,156	86,024	13,222	118,663	412,933
2018	1,569,044	919,799	94,659	37,420	107,303	409,863
2019	1,738,887	934,489	109,052	195,643	84,357	415,346
2020	1,912,448	978,436	112,440	307,701	71,789	442,081
2021	2,101,059	1,100,117	108,668	381,281	66,092	444,901
2022(p)	2,120,563	1,112,760	118,887	383,481	57,220	448,215
2023(p)	2,142,402	1,125,549	130,066	385,695	49,539	451,554
2024(p)	2,166,508	1,138,484	142,297	387,921	42,889	454,918
2025(p)	2,192,844	1,151,568	155,678	390,160	37,131	458,307
2026(p)	2,221,399	1,164,803	170,317	392,411	32,147	461,721
2027(p)	2,252,190	1,178,189	186,332	394,676	27,832	465,161
2028(p)	2,285,260	1,191,730	203,854	396,954	24,095	468,626

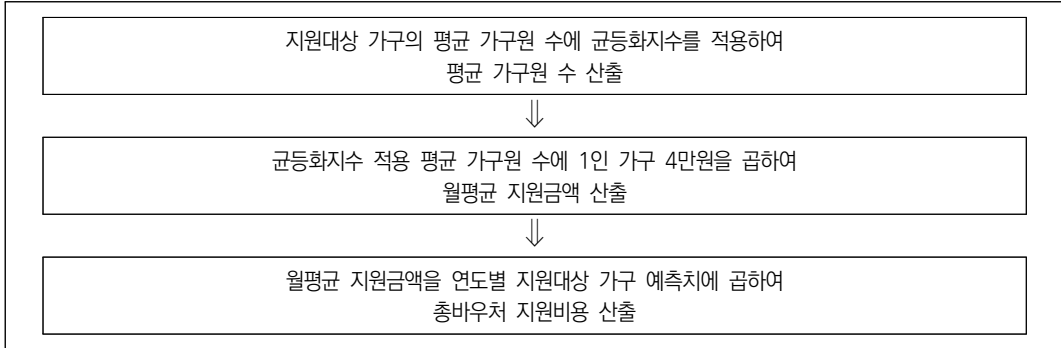
주: 기초생활보장급여(4종) 수급 가구 중 중복을 제거한 합계에 차상위 가구 수를 합한 값

자료: 농림축산식품부, 「농식품바우처 예타 사업설명회 자료」, 2023.

2022년 이후 지원대상은 전년도 수급 가구 규모를 바탕으로 한 예측치이다. 증가율은 2017년부터 2019년 사이의 3개년 평균 변화율이 매년 적용된다고 가정하였으며, 2020년과 2021년은 코로나로 인한 특수 상황을 고려하여 증감을 산정에 고려하지 않았다. 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여를 구분하고 전년도 급여별 수급 가구 수에 급여별 연평균 증가율을 적용하여 예측치를 도출한 후 이를 모두 더하여 기초생활보장 수급 가구 수를 구하였다. 차상위계층 역시 전년도 가구 수에 차상위계층 연평균 증가율을 적용하여 예측치를 도출한 다음, 이를 기초생활보장 수급가구 수에 더하여 전체 지원대상 규모를 산출하였다. 단 2018년 주거급여 부양의무자 기준이 폐지됨에 따라 주거급여 수급 가구 수가 2019년부터 대폭 상승한 점을 고려하여 주거급여의 경우에는 생계급여, 교육급여, 의료급여 및 차상위계층 연평균 증가율의 가중평균치를 사용하였다.

위와 같이 도출한 지원대상 규모에 월평균 지원금액을 곱하여 전체 바우처 지원비용을 추계하였다. 이 과정은 단계별로 구분하고 도식화하여 이해할 필요가 있다. 추계 방식은 다음과 같다.

[그림 V-1] 바우처 지원비용 추계 방식



자료: 농림축산식품부, 「에비타당성조사 요구서」, 2022. 9. 참고하여 연구진 작성

부처에서 제시한 바우처 비용추계 결과를 <표 V-11>에 정리하였다. 1인 가구에서 2인 가구로 증가할 때 적용한 가구 균등화지수는 0.625이다.

<표 V-11> 바우처 지원비용 추계

연도	평균 가구원 수(명) (A)	균등화지수 적용 평균 가구원 수(명) ($B=1+(A-1) \times 0.625$)	가구당 월평균 지원금액(원) ($C=B \times 40000$)	지원대상 가구 수(가구) (D)	바우처 지원비용 (백만원) ($E=C \times D$)
2025	1.28	1.17	46,903	2,192,844	1,234,206
2026	1.25	1.16	46,244	2,221,399	1,232,714
2027	1.22	1.14	45,586	2,252,190	1,232,010
2028	1.17	1.11	44,270	2,285,260	1,232,058

자료: 농림축산식품부, 「1차 제출자료」, 2023. 1. 5.

주무부처의 바우처 지원비용 추계 방식에는 크게 두 가지의 개선점이 존재한다. 첫 번째는 지원대상 규모 예측이다. 우선 연평균 수급 가구 수를 예측하는 데 산술평균값을 사용하였다. 연속적으로 변화하는 값의 평균 변화율을 알기 위해서는 기하평균을 사용하는 것이 적절하다. 관측되는 값이 모두 같지 않다면 산술평균은 기하평균보다 크기 때문에, 이 경우에는 산술평균 증가율의 사용이 지원대상 규모를 과다하게 추계하는 요인으로 작용한다.

두 번째는 바우처 지원비용을 추계할 때 지원대상의 가구 수 분포를 고려하는 것이 더 바람직하다는 점이다. 현행 방식에서는 지원대상 가구의 평균 가구원 수에 다시 균등화지수를 적용하고 이를 바탕으로 가구당 월평균 지원금액을 도출하고 있는데 이 과정에서 가

가구원 수별 분포에 대한 정보가 소실된다. 1인 가구가 증가 추세에 있으므로 지원대상 가구 중 1인 가구의 비중이 증가하게 되면서 1인당으로 환산한 지원금액이 상승하게 된다. 1인 가구의 규모와 비중 증가를 고려하지 않고 평균 가구원 수에 1인 가구 지원금액을 곱하게 되면 평균 가구원 수가 감소하면서 가구당 월평균 지원금액이 감소하는 것처럼 나타나므로 실제 발생하게 되는 비용이 과소하게 추계되는 문제가 발생한다. 실제로 1인 가구의 수와 비중이 증가하고 있는 추세를 고려하면 현 비용 추계 방식은 비용을 점차적으로 과소추계할 가능성이 높다.

지원금액이 가구원 수에 따라 달라지므로 정확한 비용추계는 가구원 수별 지원대상의 규모를 바탕으로 해야 한다. 보건복지부 사회보장정보시스템(행복e음) 기초생활보장수급자현황 추출자료로부터 기초생활보장수급가구의 가구원 수별 분포를 파악할 수 있다. 가구원 수에 따른 수급가구 수는 월말 수급 가구 수의 연평균 값이다.

〈표 V-12〉 가구원 수별 기초생활보장수급가구 현황

(단위: 가구)

가구특성별	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1인 가구	698,687	710,814	730,996	778,221	919,982	1,039,812
2인 가구	184,506	189,322	186,362	189,227	216,583	238,868
3인 가구	117,244	120,299	112,232	106,028	105,486	109,681
4인 가구	69,514	71,863	62,081	55,790	53,289	54,115
5인 가구	27,127	28,670	24,682	21,895	20,633	20,368
6인 가구	6,608	7,131	6,328	5,800	5,422	5,425
7인 가구 이상	2,370	2,521	2,385	2,219	2,146	2,099

주: 1. 사회보장정보시스템(행복e음) 복지로(<http://www.bokjiro.go.kr>)에서 기초생활보장 가구원 수별 수급가구 수 월별 자료 추출하여 연평균 가구원 수별 수급가구 수를 계산함

2. 2015년은 2015년 7월부터 급여 종류별 수급으로 변경되어 평균 수급가구 수 적용 시 증감을 과대 추정 우려될 수 있어 12월 기준 수급가구 수로 적용함

자료: 농림축산식품부, 「농식품바우처 2차 점검회의 관련 참고자료」, 2023. 8. 31.

본 조사에서는 부처가 사업계획에서 제시한 바와 같이 코로나 특수 상황의 영향을 제거하고 2018년 10월 부양의무자 기준 폐지로 인한 주거급여 대상자 급증 효과를 배제하기 위하여 2016년부터 2018년까지 3개년간의 평균 증가율을 활용하기로 한다. 2016년, 2017년, 2018년에 각각의 연도에 대해 가구원 수별로 전년 대비 기초생활보장수급가구

수 증가율을 계산하고 3개년 증가율의 기하평균 값을 도출하였다. 이렇게 계산한 평균 증가율이 2022년부터 매년 적용되는 것으로 가정하고 2022년부터 2028년까지의 가구원 수별 기초생활보장 수급가구 수를 예측하였다.

〈표 V-13〉 가구원 수별 기초생활보장수급가구 예측

(단위: 가구)

가구특성별	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
1인 가구	1,117,296	1,158,177	1,200,554	1,244,482	1,290,017	1,337,218	1,386,146
2인 가구	242,925	244,980	247,052	249,141	251,248	253,373	255,516
3인 가구	102,569	99,189	95,919	92,757	89,700	86,743	83,884
4인 가구	46,735	43,431	40,361	37,508	34,857	32,393	30,103
5인 가구	17,657	16,440	15,306	14,251	13,269	12,354	11,503
6인 가구	4,973	4,762	4,559	4,365	4,179	4,002	3,831
7인 이상 가구	2,009	1,965	1,923	1,881	1,840	1,800	1,761
합계	1,534,165	1,568,944	1,605,675	1,644,386	1,685,110	1,727,883	1,772,744

자료: 연구진 직접 작성

가구원 수별 기초생활보장 수급가구 예측 결과를 바탕으로 추계한 바우처 지원비용은 〈표 V-14〉와 같다. 바우처 지원금액은 가구원 수별로 다르게 책정된 금액을 사용하였다. 1인 가구와 2인 가구가 다른 가구와 다르게 증가하고 있어 바우처 지원비용 역시 이러한 추세를 반영하여 증가하는 모습을 보인다. 3인 가구 이상에서는 바우처 지원비용이 점차적으로 감소한다.

〈표 V-14〉 기초생활보장수급가구 바우처 지원비용 추계예측

(단위: 원)

가구특성별	2025	2026	2027	2028
1인 가구	597,351,375,168	619,208,100,104	641,864,549,364	665,349,984,377
2인 가구	194,330,183,203	195,973,702,122	197,631,120,861	199,302,556,974
3인 가구	92,386,243,961	89,340,962,112	86,396,060,376	83,548,229,971
4인 가구	45,009,657,885	41,827,997,417	38,871,243,421	36,123,497,618
5인 가구	19,837,773,400	18,470,301,549	17,197,093,265	16,011,650,702
6인 가구	6,861,971,074	6,570,042,860	6,290,534,122	6,022,916,499
7인 이상 가구	3,272,728,265	3,201,692,357	3,132,198,313	3,064,212,666
합계	959,049,932,956	974,592,798,522	991,382,799,721	1,009,423,048,807

자료: 연구진 직접 작성

사회보장정보시스템 자료 추출상의 한계로 인하여 기초생활보장수급가구와 중복제거한 차상위계층과 한부모가족의 가구특성별 분포는 파악할 수 없었다. 중복제거한 차상위계층과 한부모가족 수는 다음과 같다.

〈표 V-15〉 차상위계층 및 한부모가족 현황

(단위: 가구)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
차상위계층	448,356	453,188	466,291	407,426	367,640	357,516	331,921
한부모가족	86,342	84,585	80,855	78,224	70,739	55,331	42,392

자료: 농림축산식품부, 부처 3차 제출자료, 2023. 3. 17.

〈표 V-16〉 차상위계층 및 한부모가족 수 예측

(단위: 가구)

구분	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년
차상위계층	335,413	324,879	314,676	304,793	295,221	285,949	276,969
한부모가족	51,806	50,129	48,506	46,935	45,416	43,945	42,522

자료: 연구진 직접 작성

차상위계층과 한부모가족은 가구원 수에 대한 정보를 활용할 수 없어 차상위계층에 대한 바우처 지원금액 추계는 부처에서 활용한 방식을 차선적으로 사용하였다. 차상위계층의 평균 가구원 수에 가구 균등화 지수 0.625를 곱하고 이를 1인 가구 바우처 지원금액에 곱하여 가구당 평균 바우처 금액을 산출하였다. 평균 가구원 수는 주무부처에서 예비타당성조사 요구서 제출 시 보건복지부 협조를 통해 제공한 2016년부터 2021년까지의 차상위계층 가구당 인원수를 평균한 값으로 적용하였으며 그 값은 1.36이다. 한부모가족의 경우에는 평균 가구원 수에 대한 정보가 존재하지 않아 보수적으로 모든 한부모가족의 가구원 수를 2명으로 가정하여 비용을 추계하였다.

가구원 수에 따라 산출한 기초생활수급가구에 대한 바우처 지원비용과 가구원 수에 대한 제한적 정보를 바탕으로 산출한 차상위계층 및 한부모가족에 대한 바우처 지원비용을 합하여 전체 바우처 지원비용을 〈표 V-17〉과 같이 추계하였다. 이때의 바우처 지원비용은 주무부처가 사업계획에서 제시한 지원단가(1인 가구 4만원 기준)를 적용한 수치이다.

〈표 V-17〉 바우처 지원비용 추계(검토안)

(단위: 원)

구분	2025	2026	2027	2028
기초생활수급	959,049,932,956	974,592,798,522	991,382,799,721	1,009,423,048,807
차상위계층	179,218,318,832	173,589,845,711	168,138,138,615	162,857,646,086
한부모가족	36,609,431,205	35,424,110,445	34,277,167,372	33,167,359,414
합계	1,174,877,682,992	1,183,606,754,678	1,193,798,105,708	1,205,448,054,307

자료: 연구진 직접 작성

지원비용 추계 결과에 따르면 당초 사업계획에서 제시한 바우처 지원비용 추계 결과와 유사한 수준이나, 사업계획서의 예상 총지출 금액이 매년 동일한 것과 달리 지원비용은 시간이 지남에 따라 증가할 것으로 예측된다. 향후 본 사업으로 전환 시 가구원 수의 변동을 고려하여 지원비용 규모를 엄밀하게 추계할 필요가 있다.

2) 지자체 사업운영 지원

부처에서 제출한 초기 사업계획서에는 본 사업의 지자체 사업운영 지원비용이 매년 변동 없이 28억 9천만원으로 책정되어 있다. 이는 2025년 전체 사업 지출금액의 23.15%, 2026년 23.18%, 2027년 및 2028년에 각각 23.19%에 해당하는 금액이다. 지방자치단체가 농식품바우처 사업을 수행할 수 있도록 지원하는 비용이며, 신청접수인력 지원, 지역협의체 지원, 사업홍보 비용이 포함되어 있다.

〈표 V-18〉 지자체 사업운영 지원 비용

(단위: 백만원)

구분	2025	2026	2027	2028
신청접수인력지원	1,063	1,063	1,063	1,063
지역협의체 운영	522	522	522	522
지자체 사업홍보	1,305	1,305	1,305	1,305
합계	2,890	2,890	2,890	2,890

자료: 농림축산식품부, 「부처 1차 제출자료」, 2023. 1. 5.

신청접수인력 지원비용 산출 내역은 <표 V-19>와 같다. 시군구 지방자치단체별로 2개월간 1명의 지원 인원이 투입되어 월간 209시간 근무하며, 시간당 임금은 8,850원으로 책정되어 있다.

〈표 V-19〉 신청접수인력 지원 산출 내역

구분	2025	2026	2027	2028
인건비	966	966	966	966
- 시군구수(개)	261	261	261	261
- 지원인력(명)	1	1	1	1
- 시간당 임금(원)	8,850	8,850	8,850	8,850
- 월간근무시간(시간)	209	209	209	209
- 지원개월수(개월)	2	2	2	2
고용부담금 (임금의 10.8%)	97	97	97	97
합계	1,063	1,063	1,063	1,063

자료: 농림축산식품부, 「부처 1차 제출자료」, 2023. 1. 5.

본 조사에서는 투입 인력 규모의 적정성과는 별개로 지원인력의 시간당 임금이 최저임금 수준보다 낮게 설정되어 있는 점을 지적하였다. 최저임금은 2021년에 8,720원, 2022년에 9,160원이었으며 2023년에는 9,620원으로 결정되었다. 이러한 상승 추세를 고려할 때 2025년 이후 투입 예정인 지원인력 임금은 8,850원보다 높게 책정될 가능성이 크므로, 물가 상승 및 최저임금 변동 추이를 고려하여 지원인력 임금수준을 설정해야 한다.

이러한 검토의견에 대하여 부처에서 수정하여 다시 제출한 신청접수인력지원 비용은 다음과 같다. 2023년 최저임금인 시간급 9,620원은 ‘경제성장률 전망치+소비자물가상승률 전망치-취업자증가율 전망치’를 고려한 인상률을 바탕으로 설정하였으며, 2020년부터 2023년까지 평균 최저임금 인상률인 3.61%를 적용하여 2025년부터 2029년 시간당 임금 단가를 산출하였다. 그 결과 신청접수인력 지원 비용은 최초 사업계획서 대비 매년 약 1억 7천만원 이상 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 V-20〉 신청접수인력 지원 산출 내역(수정)

(단위: 백만원)

구분	2025	2026	2027	2028
인건비	1,127	1,169	1,211	1,256
- 시군구수(개)	261	261	261	261
- 지원인력(명)	1	1	1	1
- 시간당 임금(원)	10,330	10,710	11,100	11,510
- 월간근무시간 (시간)	209	209	209	209
- 지원개월수 (개월)	2	2	2	2
고용부담금 (임금의 10.8%)	113	117	121	126
합계	1,240	1,286	1,332	1,382

자료: 농림축산식품부, 「1차 점검회의 후속조치 관련자료 제출(비용효과성 분석)」, 2023. 5. 22.

부처에서 제시한 지원인력의 필요성은 타당한 것으로 판단된다. 지원대상이 되는 기초생활보장수급가구 및 차상위계층 가구가 이미 사회복지서비스를 이용하고 있기는 하나, 지원대상이 대부분 고령자인 점과 타 부처 유사사업(문체부 통합문화이용권 지원사업)의 경우 전체 신청 건수의 약 90% 정도가 방문 신청으로 이루어지는 점을 고려할 때 온라인 방식으로 전환되는 신청 건수는 많지 않을 수 있다.

〈표 V-21〉은 당초 사업계획서에 제시된 지역협의체 운영비 및 지방자치단체 사업홍보비 산출내역이다. 지역협의체 운영비와 지방자치단체 사업홍보비는 261개 지방자치단체에 각각 200만원과 500만원이 지원된다. 지역협의체 운영비 가운데 꾸러미 포장재 제작비는 도서지역 거주자, 거동불편자 등을 대상으로 발송하는 것으로, 70가구에 연간 12회 꾸러미를 발송하는 비용이다.

〈표 V-21〉 지역협의체 운영비 및 지방자치단체 사업홍보비 산출 내역

구분	세부내역	산출 근거	총비용
지역협의체 운영비	외부위원 회의 참석 수당	2회×150,000원×2명	600천원
	꾸러미 포장재 제작비	70건×1,700원×12회	1,400천원
지자체 사업홍보비	사업 신청 홍보물 제작	8,400부×600원	5백만원

자료: 농림축산식품부, 「부처 1차 제출자료」, 2023. 1. 5.

2021년 자료에 따르면 국민기초생활보장 수급가구 가운데 노인세대는 51만 8,799가구이며 장애인세대는 23만 6,581가구이다. 이를 합치면 75만 5,380가구로, 1개 지방자치단체에 평균적으로 2,894개의 노인세대와 장애인세대가 존재한다. 이 가운데 도서지역 거주자, 노령이나 장애로 인한 거동불편자는 70명을 훨씬 상회할 것으로 보이며, 연간 변동 없이 매년 70건의 꾸러미 배송 비용을 책정하는 것은 사업을 전국적으로 확대했을 때 발생할 수 있는 꾸러미 배송 수요의 증가를 충분히 고려하지 않은 것으로 판단하였다.

이러한 검토의견에 대하여 부처에서는 꾸러미 배송서비스 운영 규모를 반영하여 지역협의체 운영비용을 재산출하였다.

〈표 V-22〉 지역협의체 운영비 가운데 꾸러미 포장재 제작비 재산출 내역

구분	2025	2026	2027	2028
지원대상 가구 수	2,142,395	2,176,729	2,213,653	2,253,201
시군구별 평균 지원대상 가구 수 (261 시군구)	8,208	8,340	8,481	8,633
'21~'22년 평균 꾸러미 지원비율 적용 가구 수	558	567	577	587
꾸러미 포장재 제작비(천원)	11,387	11,569	11,765	11,976

자료: 농림축산식품부, 「1차 점검회의 후속조치_비용효과성 분석 참고자료」, 2023. 6. 20.

꾸러미 배송서비스 운영은 지역협의체를 통해 선택적으로 운영하는 사항으로, 시범사업 결과 지원 가구 대비 꾸러미 신청 가구 비율은 2021년에는 8.4%였으며 2022년에는 5.3%였다. 꾸러미 지원 비율은 2개년 평균인 6.8%를 적용하였으며, 지자체별 평균 지원대상 가구 수는 전체 지원대상 가구 수를 261개 시군구로 나눈 값을 사용하였다. 이렇게 재산출한 꾸러미 포장재 제작비는 2025년 1,138만 7천원이며 당초 사업계획서상의 비용인 140만원보다 약 8배 증가한 규모이다.

3) 운영비

운영비는 주무부처인 농식품부의 사업관리비와 사업 전담기관인 한국농수산물유통공사(aT)의 운영비를 포함한다. 당초 사업계획서에 제시된 사업운영비는 〈표 V-23〉과 같다.

농식품부 사업관리비는 운영위원회 운영비 480만원과 업무 매뉴얼 제작 배부 9,520만원으로 구성된다. 한국농수산식품유통공사(aT)의 운영비는 다시 시스템 구축운영비, 콜센터 운영비, 사업관리비, 식생활교육비, 사업효과 모니터링 및 평가비로 구분된다.

〈표 V-23〉 사업운영비

(단위: 백만원)

구분	2025	2026	2027	2028
농식품부 사업관리	100	100	100	100
시스템 구축 운영	442	442	442	442
콜센터 운영	599	599	599	599
사업관리비	2,500	2,523	2,548	2,575
식생활교육	5,277	5,346	5,420	5,500
사업효과 모니터링 및 평가	2,200	2,200	2,200	2,200
합계	11,118	11,210	11,309	11,416

자료: 농림축산식품부, 「부처 1차 제출자료」, 2023. 1. 5.

시스템 구축 운영비는 매년 변동 없이 4억 4,200만원으로 책정되었다. 주무 부처의 설명에 따르면 시스템 구축 운영비는 농식품바우처 시스템의 ① 지자체·전담기관·카드사·사용처(가맹점) 연계 시스템 관리·운영 고도화 ② 사업 홈페이지를 통한 사업소개, 신청안내, 카드 한도 및 사용내역 조회, 사용처(가맹점) 조회 안내 ③ 농식품바우처 카드 사용내역 모니터링 및 통계 ④ 행복이음(복지부) 연계 자격검증 기능 등 시스템 관리 및 기능개발 인건비 3억 1,300만원과 S/W, H/W 유지보수 비용 1억 2,900만원으로 구성된다. 전산시스템의 경우 『정보화부문 사업의 예비타당성 조사 표준지침 연구(2판)』에 따르면 매년 10%의 유지·보수 비용이 발생한다고 본다. 연구진은 사업계획상의 시스템 구축비가 시스템 유지보수 비용 발생으로 인한 비용의 증가분을 고려하지 않고 있으며 추후 발생할 수 있는 비용을 과소하게 추계하고 있다고 판단하였다.

이러한 검토의견에 대하여 부처에서 재산출한 시스템 구축 운영비는 〈표 V-24〉와 같으며 이는 적절한 것으로 판단된다.

〈표 V-24〉 시스템 구축 운영비 산출내역 수정(안)

(단위: 백만원)

구분	2025	2026	2027	2028	2029
기능개선 및 유지보수	459	336	237	250	264
장비 유지보수	378	378	378	378	378
합계	837	714	615	628	642

자료: 농림축산식품부, 「1차 점검회의 후속조치 관련자료 제출(비용효과성 분석)」, 2023. 5. 22.

시스템 기능개선 및 유지보수 비용은 2025~2026년 시스템 구축을 위한 시스템 기능개선 및 유지보수, 2027~2029년 시스템 유지보수 비용을 SW기술자 평균임금 증가율(5.6%)을 고려하여 산출하였다. 또한 S/W, H/W 장비 유지보수 비용은 클라우드 전환을 고려하여 클라우드 서비스 이용 비용으로 산출하였다.

사업관리비는 카드사용 안내, 관리감독 및 설문조사, 바우처 홍보 비용으로 구성된다. 카드사용 안내비는 바우처 지원대상 가구에게 월 2회에 걸쳐 바우처 내용을 안내하는 문자 발송 비용이다. 이때 <표 V-25>에서 카드사용 안내비 추계에 사용된 지원가구 수와 <표 V-13>에서 바우처 지원비용 추계에 사용된 지원가구 수에 차이가 존재한다. 사업계획의 바우처 지원대상 추계에 사용된 가구 수를 활용하여 카드사용 안내 비용을 다시 추계하면 2025년 21억 500만원, 2026년 21억 3,200만원, 2027년 21억 6,200만원, 2028년 21억 9,300만원으로 부처에서 제시한 비용을 상회한다. 따라서 지원대상 규모에 대한 명확한 구분을 바탕으로 사업관리비를 재검토할 필요가 있다.

〈표 V-25〉 사업관리비

(단위: 백만원)

구분		2025	2026	2027	2028
카드사용 안내	소계	1,790	1,813	1,838	1,865
	- 지원가구 수(가구)	1,863,917	1,888,189	1,914,362	1,942,471
	- SMS비용(원)	40	40	40	40
	- 월발송회수	2	2	2	2
	- 개월수	12	12	12	12
관리감독, 설문조사	소계	500	500	500	500
	- 지자체·카드사·판매장 모니터링 감독 등 출장·회의	200	200	200	200
	- 사업 만족도 및 식생활개선 체감도 설문	300	300	300	300
바우처 홍보	소계	210	210	210	210
	- 언론 4회 × 30백만원	120	120	120	120
	- 홍보물제작 3회 × 30백만원	90	90	90	90

자료: 농림축산식품부, 「부처 1차 제출자료」, 2023. 1. 5.

식생활 교육은 전체 지원대상 가구의 10%를 대상으로 하며 가구당 1명이 참석하는 것으로 한다. 이론수업과 실습수업 각각 1회씩으로 구성되어 있고 1회 교육 인원은 20명이다. 강사 및 보조강사 단가와 재료비는 식생활교육지원센터 지원사업 예산 관리 및 사업 시행지침을 준용한다. 식생활교육에 투입되는 인건비와 재료비 등의 투입단가는 적절한 것으로 판단되나, 총 식생활교육 비용은 추계에 사용된 지원대상 수에 따라 달라지므로 현재 수준보다 높은 수준에서 발생할 것으로 보이며 지원대상 수 변화 추이에 따라 교육비 변화가 예상된다.

〈표 V-26〉 식생활교육비 단가 산출 내역

(단위: 원, 회, 명, 개)

구분	항목	단가	강의횟수, 교육인원 등	금액
이론1회 + 실습1회 (20명씩, 10,964회)	강사비	320,000	10,964	3,508,550,251
	콘텐츠 제작 및 보급	1,800	219,284	394,711,903
	재료비	5,000	219,284	1,096,421,953
	전화멘토링	1,000	219,284	219,284,391
	소모품	5,000	10,964	54,821,098
	강사단 사전워크숍	800,000	3	2,400,000
	교육용 강의자료	550,000	1	550,000
합 계				5,276,739,595

자료: 농림축산식품부, 「부처 1차 제출자료」, 2023. 1. 5.

사업효과 모니터링 및 평가 비용은 농식품바우처 지원대상 가구에 대한 패널데이터 구축 및 운영과 이를 활용한 연구에 투입되는 비용이다. 인건비, 운영비, 연구개발비는 적절한 것으로 판단되나, 일차적으로 제출된 사업계획서상 여비 가운데 국외 여비로 책정된 금액의 기준이 명확히 제시되어 있지 않았다. 이에 대하여 주무부처에서는 사업효과 모니터링 및 평가 비용 가운데 국외여비를 제외하여 [그림 V-2]와 같이 비용을 재산출하였다.

[그림 V-2] 사업효과 모니터링 및 평가 예산 산출내역서 수정안

농식품바우처 사업 효과 모니터링 및 평가 예산 산출내역서

금액(원)

구분		내역				'23예산
보조 비목	보조 세목					
인건비 (110)	보수 (01)	□ 보수 소계				211,526,417
		- 책임연구원	1 인	× 12 개월	× 60 % × 4,805,704	34,601,069
		- 연구원	6 인	× 12 개월	× 60 % × 3,684,950	159,189,840
		- 연구보조원	1 인	× 12 개월	× 60 % × 2,463,265	17,735,508
	상용임금 (03)	□ 상용임금 소계				360,000,000
		- 연구원	2 인	× 12 개월	× 100 % × 5,000,000	120,000,000
		- 연구보조원	5 인	× 12 개월	× 100 % × 4,000,000	240,000,000
인건비 계						571,526,417
운영비 (210)	일반 수용비 (01)	□ 일반수용비 소계				311,383,583
		○ 사무용품구입비	12 개월 × 1 회 × 330,000			3,960,000
		○ 인쇄비 및 유인비				50,000,000
		○ 일반관리비	(인건비+경비)의 5% 이내			43,823,583
		○ 각종회의비				
		- 회의비	12 개월	× 5 회	× 300,000	18,000,000
		- 자문수당	12 개월	× 5 회	× 200,000	12,000,000
		○ 전문가 원고위탁				50,000,000
		○ 논문 경진대회 및 성과 발표 대회				
		- 논문 경진 대회				20,000,000
		- 성과 발표 대회				100,000,000
		○ 기타 업무수행과정에서 소규모적으로 발생하는 물품의 구입 및 용역제출에 대한 대가				
		- 마이크로소프트 워드라이브 이용권 구입	12 개월	×	50,000	600,000
		- 사후 원가 정산비용				8,000,000
		- 통계패키지(STATA) 구입				5,000,000
	공공요금 및 제세 (02)	□ 공공요금 및 제세 소계				2,400,000
		- 우편요금	12 개월	× 1 회	× 100,000	1,200,000
		- 전화요금	12 개월	× 1 회	× 100,000	1,200,000
	임차료 (07)	□ 임차료 소계				4,200,000
		- PC 임차료	7 인	× 12 개월	× 50,000	4,200,000
운영비 계						317,983,583
여비 (220)	국내여비 (01)	□ 국내여비 소계				21,490,000
		- 책임연구원	1 인	× 20 회	× 280,000	5,600,000
		- 연구원	1 인	× 5 회	× 280,000	1,400,000
		- 연구원	8 인	× 5 회	× 207,000	8,280,000
		- 연구보조원	6 인	× 5 회	× 207,000	6,210,000
연구 개발비 (260)	연구 개발비 (01)	□ 연구개발비 소계				1,240,000,000
		- 표본설계	1 인	× 11 개월	× 37 % × 3,327,026	20,000,000
		- 바우처 대상자 패널 조사	1,600 명	× 8 회	× 85,938	1,100,000,000
		- 이슈 분석				120,000,000
합계						2,151,000,000

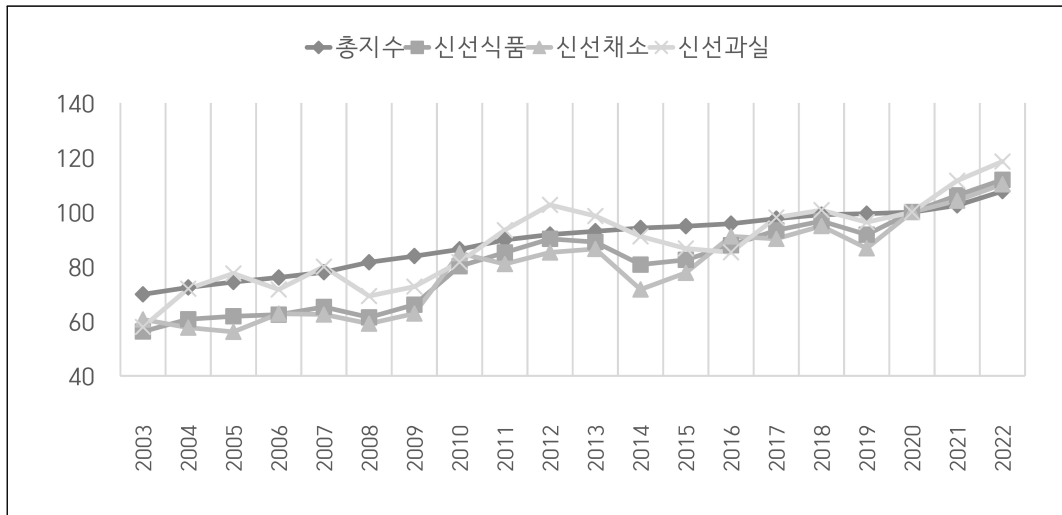
자료: 농림축산식품부, 「1차 점검회의 후속조치 관련자료 제출(비용효과성 분석)」, 2023. 5. 22.

나. 추가 발생가능 비용 검토

본 사업에서 발생할 수 있는 사업비 변동 요인으로서는 (1) 물가 상승으로 인한 지원금액 상향 조정 가능성 (2) 기초생활급여 지급 기준 변동으로 인한 지급대상 확대 (3) 전달체계 보완 및 확충 가능성이 있다.

첫째, 바우처 지원금액은 최저가정식비와 사용가능 가정식비의 차액을 지원하도록 설정되었는데 최저식품비 가운데 가정식비를 도출할 때 식료품 물가지수의 최근 3개년 평균 연간 증감률을 적용하는 방식으로 과거 물가 상승의 효과를 반영하였다. 그러나 지원금액이 확정된 이후에 발생하는 물가 상승의 영향은 반영할 수 없는 구조이므로, 물가 상승이 지속적으로 발생하고 평균 증감률이 증가하여 최저가정식비가 상승하게 될 경우 식품 구매력을 유지시키기 위하여 지원금액이 상향 조정될 가능성이 있다. 실제로 신선식품의 물가는 [그림 V-3]에서 보듯이 빠르게 증가해 왔으며, 2020년 대비 2022년의 신선식품지수는 7.71% 상승하였다. 실질 지원금액의 수준과는 별개로 물가수준이 상승함에 따라 사회복지급여의 명목 지원금액은 증가해 왔다. 저소득층의 신선식품 섭취량을 증가시키기 위한 사업목적을 달성하기 위해서는 장기적으로 물가 상승을 반영하여 농식품바우처의 명목 지원금액을 상향 조정하는 것이 불가피할 수 있다.

[그림 V-3] 신선식품지수 추이



자료: KOSIS 국가통계포털(소비자물가지수), <https://kosis.kr/>, 검색일자: 2023. 3. 20.

둘째, 현재 사업운영비는 지원대상 가구의 수가 과거 증가 추세에 따라 늘어난다는 가정에 따라 산출되어 있다. 신청·접수 인력 투입 비용, 지역협의체 운영 비용, 시스템 구축 운영비용, 식생활 교육비용, 콜센터 운영비용 등 대부분의 사업운영비가 현재 추정 가능한 지원대상 규모에 연동되어 있는데, 추후 기초생활급여 제도의 변화로 인하여 지급기준이 변동할 경우 지원대상이 급격하게 상승하면서 관련된 사업운영비 역시 크게 상승할 수 있다. 실제로 2018년 주거급여에 대한 부양의무자 기준이 폐지되고 생계급여에서 부양의무자의 소득 재산 기준이 완화되면서 기초생활보장 수급가구의 수가 크게 증가한 바 있다. 다만 기초생활급여 제도 변화는 정책적인 변화로 불확실성이 커 현재 시점에서는 예측하기 어렵다는 점은 고려할 필요가 있다.

셋째, 비용 추정에 거의 반영되지는 않았으나 사업 운영 과정에서 전달체계의 보완과 확충을 위하여 추가적인 비용이 발생할 수 있는 내용이 당초 사업계획에 포함되어 있었다. 농식품을 판매하는 매장을 방문하기 어려운 도서·산간 지역 거주민과 거동 불편자를 위하여 꾸러미 배송, 방문 판매 등을 병행할 예정인 것으로 되어 있다. 거점 판매처를 통한 꾸러미 배달, 냉장 트럭을 이용한 현장 판매 등을 병행하고 이를 위하여 지방자치단체와 유통업체가 참여한다면 배송 비용과 유통 비용이 발생하게 된다. 본 사업이 전국적인 단위로 시행되었을 때 어느 정도의 수급 가구가 직접 식품 구매가 어려운지 파악할 필요가 있으며, 전달체계의 보완이 필요한 지원대상의 규모에 따라 추가로 발생하는 비용의 규모가 결정될 것이다. 이에 대한 비용 추정은 주무부처가 연구진 검토의견을 수용하여 지역협의체 운영비를 재산출함에 따라 어느 정도 보완되었다고 판단된다.

다. 수요 변동에 따른 비용 변화

비용에 변화를 발생시키는 수요 변동 요인은 (1) 소득 분포 변화에 따른 지원대상 가구의 증가 (2) 지원대상 가구의 가구 구성원별 분포 변화 (3) 기초생활수급제도 변동에 따른 바우처 지원대상 변화를 고려할 수 있다.

첫 번째는 경제적 요인으로 지원대상 자체의 규모가 변동하는 경우이다. 경제 환경 변화 및 코로나와 유사한 외부적 충격으로 인하여 기초생활수급 가구 및 차상위계층의 수가 과거 추세보다 빠르게 늘어날 경우 바우처 지원대상 규모와 지원금액이 예측보다 크게 발생할 수 있다. 예를 들어 코로나19 발생으로 인한 기초생활수급 가구의 변동이 점차적으로 해소되는 것이 아니라 지속적인 추세로 이어지는 경우를 가정해볼 수 있다. 가구원

수별 기초생활수급 가구 수의 증가 추세가 2016~2018년의 증가율을 따르지 않고 2016~2020년의 기하평균 증가율을 따른다고 했을 때 추정되는 비용은 큰 폭으로 늘어난다. 비용의 차이는 <표 V-27>에 나타내었다. 연간 바우처 지원금액의 차이는 자료의 제약으로 인하여 차상위계층은 고려하지 않고 기초생활수급가구만을 고려하였다. 2025년에는 기초생활수급 가구에 대한 바우처 지원비용의 차이가 약 2,077억원 수준이지만 2028년에는 그 차이가 약 3,826억원에 이르게 된다. 다만 2016년부터 2020년 증가율로 기초생활 수급 가구 수 증가 추세를 추정할 경우 코로나19 발생으로 인한 효과와 주거급여 부양의무자 기준 폐지에 따른 효과를 포함하게 됨을 고려할 필요는 있다.

<표 V-27> 기초생활수급 가구 증가율 변동에 따른 비용 변화

(단위: 원)

구분	2025	2026	2027	2028
16년~18년 증가율 사용	959,049,932,956	974,592,798,522	991,382,799,721	1,009,423,048,807
16년~20년 증가율 사용	1,166,803,916,113	1,235,756,828,405	1,310,690,935,958	1,392,053,085,535

자료: 연구진 직접 작성

두 번째는 지원대상의 구성이 변동하는 경우이다. 본 사업은 1인 가구에 지원하는 바우처의 금액을 설정하고 가구원이 1인 늘어날 때 가구 균등화 지수를 곱하여 지원금액을 산출하는데 가구 균등화 지수는 1보다 작은 수이다. 따라서 2인 이상 가구가 많을수록 지원 대상 1인당 지원되는 금액은 감소하는 구조이다. 저소득층의 규모가 동일하더라도 1인 가구의 비중이 높아진다면 바우처 지원 비용이 증가하게 된다. 다만 농식품바우처 지원금액에 적용된 2022년 가구균등화지수는 최근 1인 가구 증가 등 인구구조의 변화를 반영한 것이고 추가적으로 비용추정 재산정을 통해 1인 가구의 비중 증가를 반영하였으므로 현시점에서 분석 가능한 1인 가구 증가세의 영향을 반영한 것으로 보인다. 통계청의 장래 가구 추계²¹²⁾에 따르면 2020년 전국 평균 가구원 수는 2.37명이었으나 점차 감소하여 2050년에는 1.91명까지 감소하게 된다. 가구 수는 2040년까지 증가할 전망이며, 점차적으로 모든 시도에서 1인 가구가 주된 가구 유형이 될 것으로 보인다.

212) 통계청, 「장래가구추계(시도편): 2020~2050년」, 보도자료, 2022. 10. 20.

〈표 V-28〉 가구유형별 가구 및 구성비, 2020~2050년

		가구(천가구)					구성비(%)				
		2020	2025	2030	2040	2050	2020	2025	2030	2040	2050
계		20,731	22,309	23,180	23,866	22,849	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1인 가구		6,477	7,653	8,255	9,055	9,054	31.2	34.3	35.6	37.9	39.6
친족 가구	계	13,843	14,124	14,327	14,131	13,092	66.8	63.3	61.8	59.2	57.3
	부부	3,475	4,089	4,625	5,301	5,335	16.8	18.3	20.0	22.2	23.3
	부부 +자녀	6,078	5,796	5,474	4,712	3,906	29.3	26.0	23.6	19.7	17.1
	부(모) +자녀	2,029	2,079	2,106	2,081	1,964	9.8	9.3	9.1	8.7	8.6
	기타	2,260	2,160	2,122	2,037	1,888	10.9	9.7	9.2	8.5	8.3
비친족가구		411	532	598	681	703	2.0	2.4	2.6	2.9	3.1

자료: 통계청, 「장래가구추계(시도편): 2020~2050년」, 보도자료, 2022. 10. 20., p. 48.

1인 가구의 증가는 특히 고령층 가구에서 더욱 빠르게 나타날 것으로 전망된다. 전체 가구에서 65세 이상 가구가 차지하는 비중은 2020년에 22.4%에서 2030년에는 33%로 증가할 것으로 예측되며 그 가운데 1인 가구의 비중은 2020년 7.8%에서 2030년 11.8%에 해당하여, 전체 고령자 가구에서 1인 가구가 차지하는 비중이 늘어날 것으로 보인다. 1인 가구는 근로소득이 발생하기 어렵고 전체 가구에 비하여 소득 수준이 낮은 것으로 나타나기 때문에 경제적 취약계층이 될 가능성이 높다.²¹³⁾ 특히 사회가 고령화되면서 노인 가구, 그중에서도 1인 노인 가구의 수가 증가하면서 본 사업의 지원대상 역시 빠르게 증가할 수 있다.

213) 통계청 자료(2021 통계로 보는 1인 가구, 2021. 12. 8.)에 따르면 2019년 연간소득이 1천만원 미만인 1인 가구의 비중은 30.8%로 전체 가구(7.8%)의 약 4배 수준이었으며, 연간소득이 1천만~3천만원인 1인 가구의 비중은 46.6%로 전체 가구(24.7%)보다 약 두 배 가까이 높았음

〈표 V-29〉 65세 이상 가구 및 구성비, 2020~2050년

		가구(천가구)					구성비(%)				
		2020	2025	2030	2040	2050	2020	2025	2030	2040	2050
총가구		20,731	22,309	23,180	23,866	22,849	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
친족 가구	계	4,640	6,147	7,654	10,290	11,375	22.4	27.6	33.0	43.1	49.8
	1인 가구	1,618	2,248	2,861	4,023	4,671	7.8	10.1	12.3	16.9	20.4
	부부	1,610	2,180	2,746	3,688	3,958	7.8	9.8	11.8	15.5	17.3
	부부 +자녀	443	563	669	811	812	2.1	2.5	2.9	3.4	3.6
	부(모) +자녀	259	344	435	592	658	1.2	1.5	1.9	2.5	2.9
	기타	663	739	841	1,015	1,073	3.2	3.3	3.6	4.3	4.7
비친족가구		47	73	102	161	204	0.2	0.3	0.4	0.7	0.9

자료: 통계청, 「장래가구추계(시도편): 2020~2050년」, 보도자료, 2022. 10. 20., p. 48.

세 번째는 기초생활수급 대상이 확대되면서 제도적으로 지원대상이 증가하는 경우이다. 앞서 언급한 바와 같이 2018년 주거급여 부양의무자 기준 폐지와 생계급여 부양의무자의 소득 재산 기준 완화로 기초생활수급 가구가 큰 폭으로 증가하였으며, 2022년 이전의 제도 변화는 본 조사의 지원대상 추계가 2022년까지의 자료를 활용하고 있으므로 비용 추정에 반영되어 있다. 그러나 2023년 이후 기초생활수급 관련 제도가 변화하여 수급 가구가 증가할 경우 비용 증가율은 다시 커지게 된다. 기초생활급여 제도의 변화로 인한 지급기준 변동은 정책적인 변화이므로 예측하는 것은 사실상 불가능하지만 사업 수요 증가에 따라 발생 가능한 비용을 과소 추정하는 요인이 될 수 있음은 언급할 필요가 있다. 2023년 1월부터 기초생활보장제도 재산기준이 완화됨에 따라 기초생활보장 수급자 선정 기준에 활용하는 기본재산공제액이 상향되어 기초생활수급 가구가 증가할 것으로 예상된다. 추후 기초생활보장 수급 조건을 완화하거나 대상을 확대하는 등의 제도 개편이 발생할 수 있으며, 이에 따라 본 사업의 비용 역시 상승하게 될 것으로 보인다.

3. 비용 대비 효과의 적정성

가. 사업의 효과성

본 사업의 편익은 크게 시장 편익과 건강 증진 편익으로 구분할 수 있다. 시장 편익은 농식품바우처 지급으로 인한 농식품 수요의 증가로부터 발생하는 편익이며, 건강 증진 편익은 농식품 소비의 증가로 인한 영양 섭취의 개선이 유병률을 감소시킴으로써 발생하는 편익이다. 예비타당성조사 수행 총괄 지침에서 편익은 사업의 목적과 직접적인 연관성을 가진 항목을 고려한다고 제시되어 있으나 농식품바우처와 같은 복지사업의 경우 간접적인 편익을 함께 고려하는 것도 가능하다. 바우처를 통해 구매 가능한 식품 항목의 시장 외에서 발생하는 연관산업 효과나 생산 유발 효과와 같은 간접적인 편익 역시 발생할 수 있다.

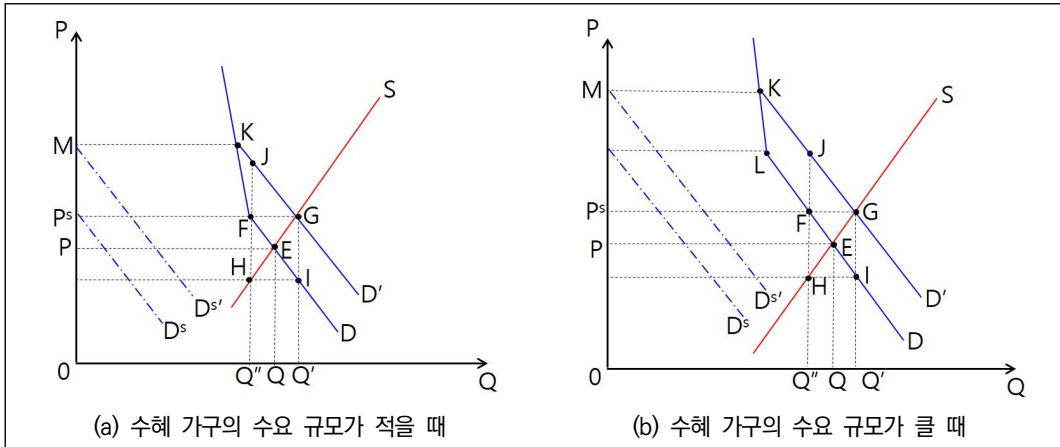
1) 산출 가능한 시장 편익

농식품바우처 지원사업은 해당 농식품을 구매할 수 있도록 하는 소득보조 및 현물지원의 성격을 가지므로 농식품에 대한 추가적인 수요를 발생시킨다. 수요가 증가하면서 균형가격이 상승하고 거래량이 증가하게 되며, 이로 인해 소비자 잉여와 생산자 잉여가 변화한다. 균형가격의 상승으로 인한 거래량의 증가는 생산자 잉여를 증가시키는 요인이므로 생산자의 소득은 증가한다.

소비자 잉여의 경우에는 두 가지 측면의 변화가 존재한다. 우선 농식품 가격이 상승하게 되면서 비수혜 가구의 소비량은 감소하게 된다. 바우처를 제공받지 않는 가구의 수요곡선은 기존의 수요곡선과 동일하기 때문에 높아진 가격하에서 수요량을 줄이게 된다. 바우처를 제공받는 가구의 경우에는 농식품 가격이 상승했지만 소득지원을 통하여 농식품의 가격이 실질적으로 하락하는 효과가 발생하므로 소비량이 증가하고 소비자 잉여가 증가하게 된다.

소비자 잉여의 변동을 파악하기 위해서는 시장수요곡선의 변동을 자세하게 살펴볼 필요가 있다. 시장수요곡선은 수혜 가구의 수요곡선과 비수혜 가구의 수요곡선의 수평 합으로 이루어진다. 비수혜 가구의 수요 대비 수혜 가구의 수요 규모에 따라 시장수요곡선의 형태는 달라진다. 수혜 가구는 저소득층의 특성을 고려할 때 비수혜 가구에 비하여 수요의 규모가 적을 것으로 예상할 수 있다. 비수혜 가구의 수요곡선이 더 높게 위치할 것이기 때문에 시장수요곡선은 꺾이는 점(kink)을 가지게 되며, 이 점의 위치는 수혜 가구의 수요곡선이 어디에 위치하는지에 따라 결정된다. 이를 그림으로 나타내면 [그림 V-4]와 같다.

[그림 V-4] 시장수요곡선의 형태



자료: 연구진 작성

[그림 V-4]의 좌측 그래프 (a)는 수해 가구의 수요 규모가 비수해 가구에 비해 매우 적을 때이다. D^S 는 수해 가구의 바우처 제공 이전 수요곡선이다. 바우처 제공 이전에는 시장수요곡선이 D 로 이루어지고 수해 가구의 수요가 존재하지 않는 점 F 위쪽에서는 비수해 가구의 수요가 시장수요곡선을 구성하며 F 아래쪽에서부터 비수해 가구와 수해 가구의 수요곡선의 수평 합이 시장수요곡선을 이룬다. 바우처가 제공되면 수해 가구의 수요곡선은 $D^{S'}$ 으로 이동하며, 시장수요곡선 역시 D' 으로 이동한다. 이 때 수해 가구의 수요곡선이 이동하면서 시장수요의 꺾이는 점도 K 로 바뀌게 된다. 우측 그래프 (b)는 수해 가구의 수요 규모가 (a)의 경우보다는 클 때의 시장수요곡선의 형태이다. D^S 이 높게 위치해 있기 때문에 바우처 제공 이전 시장수요곡선의 꺾이는 점은 L 이며 바우처 제공 이후에는 시장수요곡선의 꺾이는 점이 K 로 이동한다.

두 경우에 바우처 제공에 따른 가격상승이 소비자 잉여와 생산자 잉여에 어떻게 영향을 주는지 살펴해보도록 하겠다. (a) 그래프에서는 바우처 제공에 따라 시장균형이 E 점에서 G 점으로 이동한다. 생산자 잉여는 균형 수량의 증가와 가격상승으로 인하여 $PEGP^S$ 만큼 증가한다. 바우처 제공 이전의 소비자 잉여는 (1) 사각형 $PEFP^S$ 의 면적과 (2) $P^S F$ 를 밑변으로 하고 F 점 위쪽의 시장수요곡선을 빗변으로 하는 삼각형의 면적으로 이루어진다. 바우처 제공 이후에는 (1) 사각형 $P^S GKM$ 의 면적과 (2) MK 를 밑변으로 하고 K 점 위쪽의 시장수요곡선을 빗변으로 하는 삼각형의 면적으로 소비자 잉여가 달라진다. 소비자 잉여의

변화는 삼각형 FGK 와 사각형 $PEFP^S$ 의 차이에 해당하며 이를 생산자 잉여의 증가분과 더하면 전체 사회 후생의 증가는 사각형 $FEGK$ 에 해당한다. (b) 그래프에서도 동일한 분석을 할 수 있다. 소비자 잉여의 변화는 삼각형 FGK 와 사각형 $PEFP^S$ 의 차이에 해당하며 이를 생산자 잉여의 증가분과 더하면 전체 사회 후생의 증가는 사각형 $FEGK$ 의 면적과 같다.

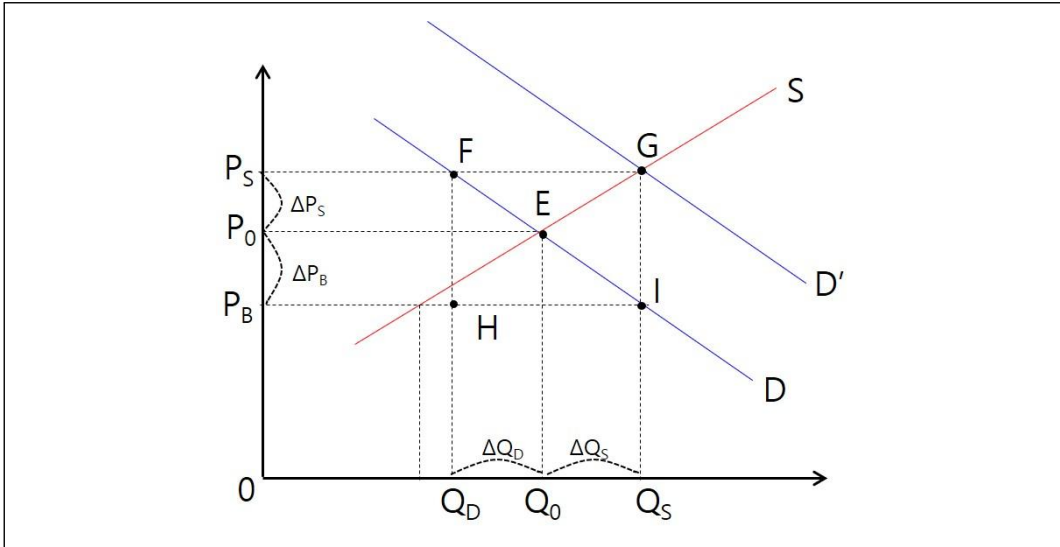
위의 두 그래프에서 사회적 후생의 증가는 $FEGK$ 의 영역으로 동일하지만 면적의 크기는 서로 완전히 다를 수 있다. 수혜 가구의 수요가 비수혜 가구의 수요에 비해 굉장히 작은 규모에 해당할 때는 $FEGK$ 의 면적 역시 매우 적다. 반면 수혜 가구의 수요가 비수혜 가구의 수요에 비해 작지만 어느 정도의 규모 이상을 나타낼 때에는 $FEGK$ 의 면적이 크게 나타날 수 있다. $FEGK$ 의 면적을 산출하기 위해서는 시장수요곡선의 꺾이는 점 K 의 위치를 알아야 하며, 비수혜 가구가 높은 가격 수준에서 어떤 탄력성을 가지는지 역시 알아야 한다. 문제는 수혜 가구의 수요가 비수혜 가구의 수요에 비해 어느 정도 규모를 차지하는가에 대한 자료를 파악할 수 없다는 점이다. 또한 현재 관측 가능한 탄력성은 전체 시장수요의 탄력성이며 비수혜 가구와 수혜 가구에 대한 개별적인 수요 탄력성은 파악할 수 없다.

이론적으로 사회적 후생의 증가는 $FEGK$ 에 해당하지만, 수혜 가구의 수요, 시장수요곡선의 구체적인 형태, 수혜 가구 및 비수혜 가구의 탄력성에 대한 정보가 없다면 $FEGK$ 가 어느 정도의 면적을 가지는지 산출하는 것은 불가능하다. 좀더 자세하게 설명하면 $FEGK$ 가운데 산출이 불가능한 영역은 그래프(a)에서는 FJK , 그래프(b)에서는 $FJKL$ 이다. 삼각형 FGJ 와 FGE 는 현재의 균형점에 대한 정보와 시장수요 탄력성을 이용하여 산출 가능하다. 따라서 본 조사에서는 현재 가용한 자료와 정보를 활용하여 산출할 수 있는 시장 편익의 규모를 도출하기로 한다. 이는 발생하는 시장 편익의 규모가 삼각형 FGJ 와 FGE 의 크기에 국한됨을 의미하는 것이 아니라, 사회적 후생의 증가분 $FEGK$ 가운데 명확히 산출 가능한 사회적 후생의 증가 규모가 삼각형 FGJ 와 FGE 에 해당함을 의미한다. 수혜 가구의 수요 규모에 따라서 추가적인 편익이 발생할 수 있으며, 다만 현재의 자료 수준에서는 추가적인 편익의 규모를 구체적으로 산출하는 것이 어려움을 밝힌다.

산출 가능한 시장 편익의 규모는 [그림 V-5]를 이용하여 파악하기로 한다. 시장수요곡선은 [그림 V-4]에서와 같이 수혜 가구의 수요곡선 위치에 따라 그래프 상부에서는 꺾이

는 점을 가지게 될 것이지만 꺾이는 점의 위치는 산출 가능한 편익 계산에 고려하지 않으므로 편의상 나타내지 않았다.

[그림 V-5] 농식품바우처 소비자 잉여



자료: 연구진 작성

기존의 시장균형은 E 이며, 균형가격과 거래량은 각각 P_0 와 Q_0 이다. 바우처 지원사업으로 인하여 수요 곡선이 D 에서 D' 으로 이동할 때 균형 가격은 P_S 로 증가한다. 가격이 일정할 경우 농식품바우처 지원사업으로 인해 증가하는 농식품 소비량의 규모를 ΔA 라고 할 때, 균형 조건으로부터 가격의 변화율을 도출할 수 있다. ϵ_D 와 ϵ_S 는 각각 수요탄력성과 공급탄력성을 나타낸다.

$$\frac{\Delta P_S}{P_0} = \frac{1}{\epsilon_D + \epsilon_S} \frac{\Delta A}{Q_0}$$

가격과 거래량 증가로 인한 생산자 잉여의 증가분 ΔPS 는 도형 $P_S P_0 E G$ 로 나타낼 수 있으며 면적의 크기와 현재 거래액 규모($P_0 Q_0$)에 대한 비율은 다음의 식으로 구할 수 있다.

$$\Delta PS = P_s P_0 EG = \Delta P_s \left(Q_0 + \frac{1}{2} \Delta Q_s \right)$$

$$\frac{\Delta PS}{P_0 Q_0} = \left(\frac{\Delta P}{P_0} \right) \left[1 + \frac{1}{2} \epsilon_s \left(\frac{\Delta P}{P_0} \right) \right]$$

가격의 상승으로 인해 소비 감소로부터 발생하는 소비자 잉여의 감소분 ΔCS 는 도형 $P_s P_0 EF$ 의 면적과 같으며 생산자 잉여의 경우와 마찬가지로 면적의 크기와 현재 거래액 규모에 대한 비율로 나타낼 수 있다.

$$\Delta CS = P_s P_0 EF = \Delta P_s \left(Q_0 - \frac{1}{2} \Delta Q_D \right)$$

$$\frac{\Delta CS}{P_0 Q_0} = \left(\frac{\Delta P}{P_0} \right) \left[1 + \frac{1}{2} \epsilon_D \left(\frac{\Delta P}{P_0} \right) \right]$$

마지막으로 바우처 지급으로 인하여 추가적으로 발생하는 소비자 잉여 가운데 산출 가능한 부분은 가격이 상승하였을 때 기존 수요 곡선 하에서 이루어지는 소비량인 F 와 바우처 지급으로 인해 이동한 새로운 수요 곡선 하에서 이루어지는 소비량인 G 사이에서 결정된다. 바우처 지원가구의 소비자 잉여 증가분 ΔVB 는 도형 FHI 의 면적으로 구할 수 있다. 이를 현재 거래 액수로 나누면 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \frac{\Delta VB}{P_0 Q_0} &= \frac{1}{2} \frac{\Delta A (\Delta P_s + \Delta P_B)}{P_0 Q_0} \\ &= \frac{1}{2} \left[\frac{\Delta P_s}{P_0} + \frac{\Delta P_B}{P_0} \right] \frac{\Delta A}{Q_0} \\ &= \frac{1}{2} \left[\frac{\Delta P_s}{P_0} + \frac{1}{\epsilon_D} \frac{\Delta Q_s}{Q_0} \right] \frac{\Delta A}{Q_0} \\ &= \frac{1}{2} \left[\frac{\Delta P_s}{P_0} + \frac{1}{\epsilon_D} \epsilon_s \frac{\Delta P_s}{P_0} \right] \frac{\Delta A}{Q_0} \\ &= \frac{1}{2} \left[\frac{\Delta P_s}{P_0} + \frac{\epsilon_s}{\epsilon_D} \frac{\Delta P_s}{P_0} \right] (\epsilon_D + \epsilon_s) \frac{\Delta P_s}{P_0} \\ &= \frac{1}{2} (\epsilon_D + \epsilon_s) \left(1 + \frac{\epsilon_s}{\epsilon_D} \right) \left(\frac{\Delta P_s}{P_0} \right)^2 \end{aligned}$$

위에서 정리한 바와 같이, 가격이 일정할 때 바우처 지원사업 시행으로 증가하는 농식품 수요의 증가율로부터 가격 증가율을 도출할 수 있으며 이를 바탕으로 생산자 잉여와 소비자 잉여의 변동 크기를 살펴볼 수 있다. 정량적인 결과를 얻기 위해서는 농식품바우처로 구매가능한 식품 항목별로 다음과 같은 자료가 필요하다. 우선 가격 증가율을 도출하기 위해서는 바우처 지원사업 시행으로 증가하는 농식품 수요의 증가율과 해당 농식품의 수요탄력성 및 공급탄력성 정보를 이용해야 하며, 현재 가격과 거래량으로부터 현재 거래 액수에 대한 규모를 파악해야 한다.

바우처 지원으로 인한 소비 증가율은 「농식품바우처 농가소득 증대효과 분석」(한국농촌경제연구원, 2022) 연구 결과를 활용한다. 식품 바우처 소비대상 품목은 과일, 채소, 축산, 곡물, 우유, 계란으로 구분하였으며 품목별로 한계소비성향을 추정하고 이를 바우처 지원 금액에 적용하는 방식으로 수요증가율을 산출하였다.

〈표 V-30〉 농식품 품목별 수요증가율(시범사업)

구분	과일	채소	육류	곡물	우유	계란
한계소비성향	0.1535	0.0812	0.2235	0.03	0.02855	0.0621
바우처 소비증가액 (백만원)	2,517.4	1,331.7	3,665.4	492.0	468.2	1018.4
민간수요액 (19년, 백만원)	3,819,540	10,195,988	8,36,877	5,931,646	6,027,246	1,023,119
2021년 물가상승률 (2019년 대비)	15.4%	20.1%	20.9%	7.9%	20.9%	53.5%
2021년 수요액	4,407,749	12,245,382	10,115,554	6,400,246	7,503,931	1,846,788
수요증가율	0.057%	0.011%	0.036%	0.008%	0.006%	0.055%

자료: 농림축산식품부, 「부처 3차 제출자료」, 2023. 2. 21. 참고하여 연구진 직접 작성

〈표 V-30〉의 수요증가율은 바우처 지원금액이 시범사업 규모인 164억원일 때 해당하는 수요증가율이므로, 본 사업이 전국단위 사업으로 확대되어 전체 바우처 지원금액이 2025년 기준 1조 2,342억 600만원으로 증가했을 때의 수요증가율을 재계산할 필요가 있다. 본 사업의 수요 증대 효과가 시범사업과 동일할 것으로 가정하였을 때 각 식품 품목별 수요증가율은 시범사업 대비 본 사업예산 비율인 75.26배 증가할 것이다.

농식품 항목별 수요탄력성과 공급탄력성은 주무부처와 한국농촌경제연구원에서 제출한

자료와 기존문헌을 바탕으로 하였다. 과일, 채소, 육류, 우유의 수요탄력성은 부처 제출자료를 활용하였으며 탄력성 차이에 따라 산출 가능한 시장편익이 민감하게 반응할 수 있다는 점에서 범위 값을 사용하였다. 과일의 수요탄력성은 $-0.15 \sim -0.71$ 범위를 적용하였다. -0.15 는 초등학교 과일간식 예비타당성조사 보고서에서 사용한 수치이며, -0.71 은 강민성 외(2020)와 김성용 외(2015)의 결과를 바탕으로 한다. 채소의 수요탄력성은 이제임 외(2011) 혹은 박미성 외(2016)에서 밝히고 있는 $-0.18 \sim -0.417$ 을 사용하였다. 육류의 수요탄력성은 $-0.54 \sim -0.57$ 의 범위를 적용하였다. 지인배 외(2014)는 2014년 기준 KREI-KASMO 모형의 축산 수요탄력성을 밝히고 있는데 이를 활용하여 가중평균을 구하면 수요탄력성은 -0.54 로 계산된다. 김원태(2017)에서는 국산돼지고기를 -0.659 , 국산소고기를 -0.257 로 밝히고 있는데, 이를 평균화하면 0.54 로 추정된다. 우유의 수요탄력성은 지인배 외(2014)에서는 -0.2 , 장재봉·김민경(2022)에서는 $-0.434 \sim -0.66$ 으로 정리한 결과를 바탕으로 $-0.2 \sim -0.66$ 의 값을 사용하였다.

우유의 공급탄력성은 지인배 외(2016)에서 가져왔다. 공급탄력성은 원유의 공급탄력성을 추정한 것이다. 계란의 수요탄력성과 공급탄력성은 전상곤(2012)의 추정 결과를 활용하였다. 과일, 채소, 곡물의 공급탄력성은 조현경 외(2018)를 참고하였다. 이 연구에서는 곡물이 쌀과 맥류 및 잡곡류로 구분되어 공급탄력성을 추정하였다. 쌀의 공급탄력성은 0.188 , 맥류 및 잡곡류의 공급탄력성은 0.216 으로 이 가운데 탄력성이 낮은 쌀의 공급탄력성을 곡물에 적용하였다. 공급탄력성과의 일관성을 위하여 곡물의 수요탄력성은 쌀의 수요탄력성 추정 결과를 활용하였으며 유찬희 외(2018)에서 참고하였다.

육류의 경우 전체 육류의 공급탄력성을 분석한 연구를 찾을 수 없어 주요 육류 품목인 쇠고기, 돼지고기, 닭고기의 공급탄력성을 소비 비중에 따라 가중평균한 값을 사용하기로 한다. 쇠고기와 돼지고기의 공급탄력성은 정민국 외(2011)에서 추정한 결과인 0.4388 과 0.1125 를 활용하며, 닭고기의 공급탄력성은 최세균·이대섭(2006)를 참고하여 0.32 로 설정하였다. 각 육류 품목별 섭취량 비중은 2020년 농식품 소비 통계 분석 보고서를 참조하였다. 1인당 평균섭취량은 돼지고기 50.2g , 닭고기 28.9g , 쇠고기 22.4g 의 순으로 나타났으며, 각 항목별 공급탄력성을 전체 육류 섭취량 대비 항목별 섭취량으로 가중평균하여 육류 공급탄력성을 도출하였다.

〈표 V-31〉 농식품 품목별 탄력성

구분	과일	채소	축산	곡물	우유	계란
수요탄력성(하한)	-0.15	-0.18	-0.54	-0.34	-0.2	-0.3782
수요탄력성(상한)	-0.71	-0.417	-0.57		-0.66	
공급탄력성	0.350	0.191	0.383	0.188	0.200	1.1219

자료: 부처 제출 자료 및 기존문헌 바탕으로 연구진 직접 작성

마지막으로 식품 품목별 가격과 거래량은 한국농촌경제연구원²¹⁴⁾에서 제공받은 자료²¹⁴⁾를 활용하였다. 식용공급량은 총공급량(생산량+수입량-수출량+이입량)에서 사료, 종자, 감모, 가공량 등을 제외한 양으로, 농촌경제연구원 내부자료인 식품수급표 세부 품목별 공급량을 항목별로 재구성하여 작성한 것이다. 항목별 평균 가격은 한국농수산유통공사(aT)에서 제공하는 상세 품목별 단위 가격을 바탕으로, 세부 품목 공급량을 가중치로 하는 가중 평균 가격을 산정한 값이다. 수요 증가율 추정 항목과의 일관성을 위하여 이 가운데 곡물, 채소류, 과일류, 육류, 달걀류, 우유에 대한 자료만을 사용하였다.

〈표 V-32〉 농식품 품목별 거래량 및 가격

구분	2018		2019		2020	
	총 식용 공급량 (톤)	가중평균 가격 (원/kg)	총 식용 공급량 (톤)	가중평균 가격 (원/kg)	총 식용 공급량 (톤)	가중평균 가격 (원/kg)
곡물	3,729,000	48,538	3,622,000	52,458	3,483,000	53,638
서류	673,709	4,977	667,581	3,834	659,193	4,447
두류	410,162	10,852	406,700	11,463	417,193	11,673
채소류	7,539,391	3,580	7,125,619	3,482	6,941,258	3,884
과실류	2,251,892	4,800	2,234,591	4,580	2,032,876	5,059
육류	2,874,536	21,951	3,070,326	21,445	2,874,259	26,208
달걀류	637,490	2,483	649,419	2,637	712,279	2,758
우유	3,496,366	2,556	3,552,076	2,617	3,822,267	2,590

자료: 농림축산식품부, 「부처 3차 제출자료」, 2023. 2. 21.

수요 증가율, 수요탄력성, 공급탄력성을 바탕으로 농식품 품목별 가격증가율을 예측한 결과를 〈표 V-33〉에 정리하였다. 가격증가율이 가장 높게 나타나는 항목은 과일이었으며, 계란과 육류의 가격증가율이 과일 다음으로 높았다.

214) 농림축산식품부, 「부처 3차 제출자료」, 2023. 2. 21.

〈표 V-33〉 농식품 품목별 가격 증가율

(단위: %)

구분	과일	채소	육류	곡물	우유	계란
수요증가율	4.290	0.828	2.709	0.602	0.452	4.139
가격증가율 (상한 탄력성 적용)	4.047	1.362	2.843	1.140	0.525	2.759
가격증가율 (하한 탄력성 적용)	8.580	2.231	2.935		1.129	

자료: 연구진 직접 작성

가격증가율을 활용하여 시장 균형의 변동으로 인한 사회적 후생 증가분 가운데 산출 가능한 편익을 계산할 수 있다. 본 조사에서는 시범사업으로부터 도출한 가격증가율을 2021년 거래 규모와 시장가격에 적용하여 편익을 산출하였다. 2021년 거래 규모는 2018년부터 2020년까지의 거래 규모 평균 변화율을 매년 적용하여 예측하고자 하였으나 곡물과 육류를 포함한 4개 식품 항목의 공급량이 해당 기간동안 감소하였고 이는 코로나와 같은 특수한 경제 상황 때문인 것으로 보여 평균 변화율을 적용하는 대신 2018년부터 2020년까지 3개년 평균 공급량이 이후 지속된다고 가정하였다. 2021년 가격은 2020년 가격에 물가상승률인 2.5%를 적용하여 예측하였다. 산출 가능한 편익은 탄력성 수치에 따라 최소치와 최대치 범위로 나타내었다.

〈표 V-34〉 산출 가능한 시장 편익 추정 결과: 상한 탄력성 적용(2021년 기준)

구분	과일	채소	육류	곡물	우유	계란
생산자 잉여 증가분 비율(%)	4.08%	1.36%	2.86%	1.14%	0.53%	2.80%
기존 소비자 잉여 감소분 비율(%)	3.99%	1.36%	2.82%	1.14%	0.52%	2.74%
추가 소비자 잉여 증가분 비율(%)	0.13%	0.008%	0.06%	0.005%	0.002%	0.23%
2021년 거래액 (백만원)	11,268,658	28,672,238	78,969,937	198,547,315	9,619,672	1,883,868
생산자 잉여 증가분(백만원)	459,251	390,894	2,257,216	2,266,361	50,534	52,785
기존 소비자 잉여 감소분(백만원)	449,470	389,278	2,226,805	2,259,546	50,420	51,709
추가 소비자 잉여 증가분(백만원)	14,602.30	2,355.96	50,845.15	10,583.34	148.59	4,266.90
순편익(백만원)	24,383.08	3,971.81	81,256.21	17,398.37	262.62	5,342.65
합계(백만원)	132,614.74					

자료: 연구진 직접 작성

〈표 V-35〉 산출 가능한 시장 편익 추정 결과: 하한 탄력성 적용(2021년 기준)

구분	과일	채소	육류	곡물	우유	계란
생산자 잉여 증가분 비율(%)	8.71%	2.24%	2.95%	1.14%	1.13%	2.80%
기존 소비자 잉여 감소분 비율(%)	8.52%	2.23%	2.91%	1.14%	1.13%	2.74%
추가 소비자 잉여 증가분 비율(%)	0.61%	0.02%	0.07%	0.01%	0.01%	0.23%
2021년 거래액 (백만원)	11,268,658	28,672,238	78,969,937	198,547,315	9,619,672	1,883,868
생산자 잉여 증가분(백만원)	981,280	641,134	2,330,992	2,266,361	108,714	52,785
기존 소비자 잉여 감소분(백만원)	960,544	638,486	2,299,592	2,259,546	108,469	51,709
추가 소비자 잉여 증가분(백만원)	69,117.54	5,457.98	53,669.88	10,583.34	490.33	4,266.90
순편익(백만원)	89,852.80	8,106.06	85,069.38	17,398.37	735.50	5,342.65
합계(백만원)	206,504.75					

자료: 연구진 직접 작성

앞서 추정한 산출가능한 시장편익만을 대상으로 할인율 4.5%를 적용하여 2025년부터 2028년의 시장편익을 추정하면 다음 〈표 V-36〉과 〈표 V-37〉과 같다.

〈표 V-36〉 산출 가능한 시장 편익 추정 결과: 상한 탄력성 적용

(단위: 백만원)

	2025년	2026년	2027년	2028년
과일	29,077.28	30,385.75	31,753.11	33,182.00
채소	4,736.46	4,949.60	5,172.33	5,405.09
육류	96,899.54	101,260.02	105,816.72	110,578.47
곡물	20,747.88	21,681.53	22,657.20	23,676.77
우유	313.17	327.27	341.99	357.38
계란	6,371.21	6,657.91	6,957.52	7,270.61
전체	158,145.54	165,262.09	172,698.88	180,470.33

자료: 연구진 직접 작성

〈표 V-37〉 산출 가능한 시장 편익 추정 결과: 하한 탄력성 적용

(단위: 백만원)

	2025년	2026년	2027년	2028년
과일	107,151.13	111,972.93	117,011.72	122,277.24
채소	9,666.63	10,101.62	10,556.20	11,031.23
육류	101,446.82	106,011.93	110,782.46	115,767.67
곡물	20,747.88	21,681.53	22,657.20	23,676.77
유유	877.10	916.56	957.81	1,000.91
계란	6,371.21	6,657.91	6,957.52	7,270.61
전체	246,260.76	257,342.49	268,922.91	281,024.44

자료: 연구진 직접 작성

모든 항목에서 생산자 잉여의 증가분과 기존 소비자 잉여 감소분은 매우 유사한 수준이다. 이는 거래량 증가로 인한 생산자 잉여의 증가가 대부분 가격 상승으로 인한 소비자 잉여의 감소로 상쇄될 수 있음을 의미한다. 바우처 지원 가구의 수요 증대로 인하여 가격이 상승하면서 바우처를 지원받지 않는 가구의 소비가 감소하고 후생이 악화되는 것이다.

그러나 수혜 가구에 대해 바우처 사용을 통해 농식품 소비를 증가시킬 수 있으므로 추가적인 편익이 발생한다. 본 조사에서는 생산자 잉여 증가분과 소비자 잉여 감소분을 더하고 바우처 지원 가구의 소비자 잉여 증가분을 더하여 산출 가능한 시장 편익을 추정하였다.

단 산출 가능한 시장 편익이 시장 편익의 전체 규모를 추정한 것은 아니라는 점에 유의해야 한다. 앞서 설명하였듯이 〈표 V-34〉와 〈표 V-35〉에서 추정한 시장 편익은 시장에서 관측된 자료를 활용하여 추정한 것으로, 명확하게 그 크기를 파악할 수 있고 산출 가능한 편익에 해당한다. 이 외에 시장수요곡선의 형태에 따라 추가적인 시장 편익이 존재한다. [그림 V-4]의 그래프(a)에서는 FJK , 그래프(b)에서는 $FJKL$ 에 해당하는 부분이다. 이 부분의 면적은 수혜 가구의 수요와 전체 시장수요곡선의 형태에 대해 알 수 없기 때문에 직접적으로 추정하는 것은 불가능하다. 이 영역의 크기를 추정하기 위해서는 전체 농식품 소비량 가운데 수혜 가구와 비수혜 가구가 차지하는 비중에 대한 정보가 필요한데 식품 항목마다 이를 구분하여 파악하기는 쉽지 않다. 그러나 이론적으로 최소 FJK 에 해당하는 면적 이상의 시장편익이 발생할 것으로 예상할 수 있으며, 농식품의 수요 규모가 클수록 $FJKL$ 영역의 면적은 증가할 것이다. 잠정적인 편익의 규모가 산출 가능한 편익의 50%의 크기를 가진다고 가정하면 2025년 기준으로 전체 편익 규모는 약 2,372억~3,694억원 사

이로 추정되며, 산출 가능한 편익의 100% 크기로 가정할 경우에는 전체 편익 규모는 약 3,163억~4,925억원 사이로 볼 수 있다. 단 이러한 범위는 산출 가능한 편익 대비 잠재적 편익의 상대적 크기에 대한 가정을 바탕으로 한 것이라는 점에 유의해야 한다.

2) 건강 증진 편익

본 사업은 저소득층의 농식품 소비를 촉진하여 영양 상태를 개선하는 것을 목적으로 하며, 저소득층의 영양 개선을 통한 건강 증진 편익이 발생할 수 있다. 본 조사에서는 건강 농식품바우처를 지원받는 가구의 식품 항목별 섭취량의 증가 효과를 추정하고, 가구의 식품 섭취량이 증가함에 따라 가구 구성원에게 발생하는 질병 감소 효과를 예측하여 이를 화폐적 편익으로 추정하였다.

바우처 지원 가구의 식품 소비량 증가는 농식품바우처 시범사업 자료를 활용하여 추정할 수 있다. 지원 단위가 가구이며 가구 규모에 따라 지원금액이 달라지므로, 식품 소비량 증가 효과 역시 가구 특성별로 구분하여 파악해야 한다. 단 가구 수준에서 증가한 식품 소비량이 구성원에게 어떻게 배분되어 섭취되는지는 알 수 없으므로 구성원 개인별 섭취량을 도출하기 위해서는 추가적인 가정이 필요하다. 가구 구성원의 연령, 성별, 건강 상태 등에 따라 섭취량이 다를 수 있으나 이를 파악할 수 있는 정보가 충분히 존재하지 않는 한계점으로 인하여 여기에서는 가구별로 증가한 식품 소비를 가구 구성원이 균등하게 섭취한다고 가정한다.

농식품바우처로 구매 가능한 식품 항목은 크게 과일, 채소, 육류, 곡물, 우유, 계란으로 구분된다. 농식품바우처의 지급이 해당 식품에 대한 가구별 소비량에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석하기 위하여 2022년 시범사업 가계부조사 자료²¹⁵⁾를 사용하였다. 2022년 농식품바우처 가계부조사는 3~5월에 부산진구 약 420가구, 전북 정읍시 약 421가구, 경기 양평군 약 420가구를 대상으로 이루어졌다. 이중차분 기법을 활용하기 위해 미처치 집단과 처치 집단, 미처치 기간과 처치 기간으로 구분하여 조사하였으며, 각 지역마다 처치 집단과 미처치 집단을 각각 200가구씩 추출하였다. 각 지역의 참여자들을 미처치 집단과 처치 집단으로 구분하여 가계부조사 기간 중 3월은 미처치 기간으로 조사 참여자 모두 농식품바우처를 지급받지 않았으며, 4~5월은 처치 기간으로 조사 참여자 중 처치 집단만 농식품바우처를 지급받았다. 해당 기간 동안 미처치 집단은 농식품바우처를 지급받지 않았다.

215) 농림축산식품부, 「부처 3차 제출자료」, 2023. 2. 21.

시범사업 자료를 바탕으로 POS 데이터를 이용하여 품목에 포함되어 있는 중량 정보를 추출하고 각 상품의 중량당 가격을 산출함으로써 구입 중량을 산출하였다. 다음과 같은 이중차분기법을 사용하여 처치 집단의 식품 항목별 소비량이 미처치 집단에 비하여 얼마나 증가하였는지 추정하였다. 소비 중량은 음수 값을 가질 수 없으므로 절단 자료의 성격을 가지는 종속변수의 특성을 고려하여 토빗 모형을 적용하였다.

$$c_{it} = \alpha + \beta_1 D_t + \beta_2 D_t T_i + \beta_3 T_i + \beta_4 MF_i + \beta_5 MF_i D_t + \beta_6 MF_i T_i + \beta_7 MF_i D_t T_i + \delta X_{it}$$

c_{it} : 가구의 식품 항목별 소비 중량

D_t : 처치 기간 더미

T_i : 처치 집단 더미

MF_i : 2인 이상 가구 더미

X_{it} : 가구별 특성(소득, 응답자 성별 및 연령)

시범사업 내 표본에 포함된 가구원 수는 1명부터 4명까지였다. 가구원 수를 1인 가구, 2인 가구, 3인 가구 및 4인 가구로 구분하여 소비행태를 추정하였다. <표 V-38>에 신선 식품 소비량 변화에 대한 추정 결과를 정리하였으며 끝의 경우에는 추정모형이 수렴하지 않아 분석에서 제외하였다.

1인 가구의 경우에는 처치 기간-처치 집단 더미의 추정계수로부터 소비량 변화를 파악할 수 있다. 1인 가구의 소비량은 곡물, 과일, 육류, 계란에서 소비가 증가하였으며, 이외의 식품 항목의 변화는 유의미하지 않았다. 2인 가구 이상의 소비량 변화는 처치 기간-처치 집단 더미 추정계수와 가구별 더미-처치 기간-처치 집단 추정계수의 합계로 살펴보아야 하며, 통계적으로 유의미한지는 두 추정계수의 표준오차를 함께 고려해야 한다.

바우처 지급을 통한 신선식품의 소비 증가가 가공식품의 소비를 대체하였는지 살펴보기 위하여 가공식품에 대한 식품 항목별 소비량 변동 효과를 추정하였다. 1인 가구에서는 곡물가공식품과 과일가공식품의 소비량이 감소하였으며 빵과 떡류의 소비량도 감소하였다.

〈표 V-38〉 식품 항목별 소비량 변동 효과 추정 결과(신선식품)

변수	곡물	과일	육류	채소	계란	유지류	기타 란류	수산물
처치 기간 더미	-0.604* (0.354)	-0.435 (0.347)	0.00792 (0.0529)	0.517 (0.382)	-0.0495 (0.152)	-0.136 (0.170)	-0.210 (0.208)	-0.0289 (0.0785)
처치 집단 더미	0.191 (0.415)	0.715* (0.411)	-0.0478 (0.0677)	0.259 (0.548)	-0.212 (0.184)	-0.251 (0.214)	0.191 (0.205)	0.0220 (0.103)
처치 기간 -처치 집단 더미	1.010** (0.479)	0.860* (0.472)	0.239*** (0.0705)	0.178 (0.556)	0.575*** (0.216)	0.216 (0.242)	0.157 (0.262)	-0.0678 (0.114)
2인 가구 더미	1.872*** (0.536)	1.395** (0.548)	0.0691 (0.0791)	3.418*** (0.799)	0.482** (0.242)	0.296 (0.225)	0.541** (0.221)	0.627*** (0.142)
2인 가구-처치 기간 더미	-0.551 (0.599)	0.172 (0.567)	0.0652 (0.0853)	-0.165 (0.685)	-0.296 (0.259)	0.0528 (0.270)	-0.0106 (0.279)	-0.316** (0.138)
2인 가구-처치 집단 더미	-1.140 (0.758)	-0.0579 (0.742)	0.174 (0.111)	-0.278 (1.116)	0.0652 (0.346)	0.0490 (0.339)	-0.605* (0.330)	-0.239 (0.191)
2인 가구-처치 집단- 처치 기간 더미	1.087 (0.829)	0.280 (0.863)	0.00748 (0.125)	0.649 (1.097)	-0.0243 (0.412)	0.162 (0.389)	0.370 (0.394)	0.350* (0.197)
3인 가구 더미	1.485* (0.798)	3.146*** (1.134)	0.397*** (0.148)	5.123*** (1.224)	0.664* (0.350)	0.257 (0.300)	0.436 (0.289)	0.824*** (0.203)
3인 가구-처치 기간 더미	0.897 (0.797)	-0.916 (0.899)	-0.139 (0.136)	-1.316 (0.985)	-0.150 (0.319)	0.595* (0.350)	0.0941 (0.318)	-0.340* (0.184)
3인 가구-처치 집단 더미	1.196 (1.076)	-0.810 (1.294)	0.172 (0.190)	-0.116 (1.577)	-0.125 (0.458)	-0.186 (0.411)	-0.153 (0.353)	-0.401 (0.270)
3인 가구-처치 집단- 처치 기간 더미	-1.353 (1.144)	1.148 (1.195)	0.253 (0.188)	2.059 (1.451)	-0.000715 (0.453)	-0.487 (0.488)	-0.105 (0.404)	0.409 (0.265)
4인 가구 더미	3.850*** (0.811)	6.059*** (1.065)	0.672*** (0.143)	8.454*** (1.438)	1.062*** (0.347)	0.661** (0.296)	0.910*** (0.271)	0.789*** (0.184)

〈표 V-38〉의 계속

변수	곡물	과일	육류	채소	계란	유지류	기타 란류	수산물
4인 가구-처치 기간 더미	0.147 (0.874)	-1.130 (0.907)	0.00871 (0.125)	-1.436 (1.069)	0.183 (0.353)	-0.0120 (0.327)	-0.0391 (0.290)	-0.153 (0.183)
4인 가구-처치 집단 더미	-0.915 (1.107)	-2.415* (1.300)	-0.0186 (0.206)	-3.060 (1.907)	0.883* (0.491)	-0.213 (0.397)	-0.705** (0.335)	-0.176 (0.251)
4인 가구-처치 집단- 처치 기간 더미	-1.422 (1.217)	0.327 (1.278)	0.292 (0.201)	2.282 (1.571)	-0.733 (0.525)	-0.0331 (0.465)	0.377 (0.384)	-0.112 (0.251)
월 가구소득	-0.00189 (0.00183)	0.00178 (0.00247)	0.000696* (0.000362)	-0.00855** (0.00429)	-0.00136 (0.000937)	0.000149 (0.000665)	-8.20e-05 (0.000537)	-0.000978** (0.000487)
성별 더미 (여성=1)	0.710*** (0.213)	1.157*** (0.272)	0.0322 (0.0393)	2.426*** (0.426)	0.214** (0.108)	0.0752 (0.0845)	0.0320 (0.0820)	0.170*** (0.0604)
연령대	0.305*** (0.0854)	0.0184 (0.106)	-0.00693 (0.0142)	0.601*** (0.173)	0.0367 (0.0416)	0.101*** (0.0330)	-0.0477 (0.0315)	0.0634*** (0.0239)
상수	-2.482*** (0.620)	1.829** (0.752)	0.499*** (0.100)	3.777*** (1.263)	0.522* (0.294)	-2.043*** (0.263)	-1.799*** (0.274)	-0.638*** (0.168)
관측 수	3,665	3,665	3,665	3,665	3,665	3,665	3,665	3,665

주: 괄호 안은 표준오차, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

자료: 연구진 직접 작성

〈표 V-39〉 식품 항목별 소비량 변동 효과 추정 결과(가공식품)

변수	곡물가공	과일가공	당·과자류	빵·떡류	유제품	육류가공	채소가공	조미식품	주류	주스 및 음료
처치 기간 더미	0.218** (0.104)	0.843 (0.524)	0.223*** (0.0817)	-0.0124 (0.113)	0.0490 (0.200)	0.759 (0.523)	-0.339 (0.540)	0.207* (0.120)	0.687 (0.524)	0.518 (0.344)
처치 집단 더미	0.195* (0.111)	1.111** (0.538)	0.0825 (0.0974)	0.111 (0.139)	-0.317 (0.273)	0.341 (0.571)	0.494 (0.611)	-0.0994 (0.157)	0.834 (0.747)	0.536 (0.450)
처치 기간 -처치 집단 더미	-0.321** (0.139)	-1.386** (0.616)	-0.164 (0.113)	-0.289* (0.156)	0.224 (0.297)	-0.445 (0.690)	-0.496 (0.762)	-0.00561 (0.179)	-0.689 (0.728)	-0.716 (0.506)
2인 가구 더미	0.534*** (0.141)	1.055* (0.630)	0.496*** (0.141)	0.248 (0.170)	0.315 (0.338)	0.624 (0.654)	-0.329 (0.745)	0.490*** (0.189)	0.949 (0.875)	0.698 (0.519)
2인 가구 -처치 기간 더미	-0.155 (0.175)	-0.989 (0.607)	-0.162 (0.141)	-0.128 (0.187)	0.730** (0.340)	-0.146 (0.757)	1.030 (0.850)	-0.0129 (0.230)	-0.288 (0.839)	0.232 (0.554)
2인 가구 -처치 집단 더미	-0.104 (0.197)	-1.070 (0.729)	-0.286 (0.183)	-0.177 (0.250)	0.180 (0.481)	0.114 (0.882)	0.905 (0.925)	0.0813 (0.279)	-0.980 (1.297)	-0.107 (0.834)
2인 가구-처치 집단 -처치 기간 더미	0.0986 (0.249)	1.379* (0.763)	0.355* (0.197)	0.230 (0.261)	-0.931* (0.537)	-0.233 (0.977)	-1.169 (1.143)	-0.246 (0.329)	0.616 (1.265)	-0.129 (0.879)
3인 가구 더미	0.697*** (0.225)	0.853 (0.648)	0.952*** (0.187)	0.302 (0.225)	0.877** (0.440)	1.587** (0.669)	-0.224 (1.035)	0.500** (0.227)	1.280 (1.047)	2.783** (1.083)
3인 가구 -처치 기간 더미	0.0170 (0.249)	-0.111 (0.713)	-0.218 (0.191)	-0.138 (0.230)	0.272 (0.386)	-0.366 (0.804)	1.367 (1.094)	0.232 (0.237)	0.697 (1.044)	-1.109 (1.132)
3인 가구 -처치 집단 더미	0.411 (0.320)	-0.871 (0.766)	-0.0895 (0.231)	-0.0627 (0.303)	0.307 (0.564)	-0.217 (0.883)	-0.202 (1.236)	0.175 (0.295)	0.291 (1.427)	-1.758 (1.240)
3인 가구-처치 집단 -처치 기간 더미	-0.140 (0.329)	1.118 (0.868)	0.301 (0.245)	0.535* (0.319)	-0.394 (0.570)	0.612 (1.046)	-0.0995 (1.394)	-0.279 (0.366)	-1.040 (1.545)	1.928 (1.351)
4인 가구 더미	1.415*** (0.226)	1.686*** (0.584)	0.926*** (0.175)	0.565** (0.247)	1.414** (0.550)	1.842*** (0.705)	0.808 (0.754)	0.611** (0.243)	0.0934 (1.208)	1.497** (0.687)

〈표 V-39〉 식품 항목별 소비량 변동 효과 추정 결과(가공식품)

변수	곡물가공	과일가공	당·과자류	빵·떡류	유제품	육류가공	채소가공	조미식품	주류	주스 및 음료
4인 가구 -처치 기간 더미	-0.218 (0.247)	-0.986 (0.607)	0.229 (0.201)	0.391* (0.212)	0.0480 (0.466)	0.0789 (0.705)	0.178 (0.786)	0.321 (0.276)	1.523 (0.985)	0.846 (0.759)
4인 가구 -처치 집단 더미	-0.0235 (0.323)	-1.213* (0.676)	0.515* (0.269)	-0.205 (0.336)	0.0860 (0.613)	0.477 (0.853)	-0.552 (0.965)	0.657** (0.334)	0.765 (1.520)	0.444 (0.930)
4인 가구-처치 집단 -처치 기간 더미	0.409 (0.343)	1.429* (0.783)	-0.151 (0.293)	0.00973 (0.322)	-0.159 (0.615)	0.274 (0.909)	0.656 (1.098)	-0.527 (0.378)	-0.316 (1.507)	0.338 (1.054)
월 가구소득	-0.000160 (0.000647)	-0.000571 (0.000955)	0.000793* (0.000473)	0.00132** (0.000640)	0.00220** (0.000975)	0.000340 (0.00129)	0.000693 (0.00146)	-0.000372 (0.000578)	0.00141 (0.00300)	0.00284 (0.00178)
성별 더미 (여성=1)	-0.0595 (0.0727)	-0.0439 (0.137)	0.0911 (0.0593)	0.202*** (0.0765)	0.325** (0.150)	-0.270 (0.207)	0.503** (0.246)	0.218*** (0.0760)	-1.961*** (0.400)	-0.268 (0.238)
연령대	-0.00459 (0.0299)	-0.0600 (0.0476)	-0.083*** (0.0229)	-0.093*** (0.0299)	-0.186*** (0.0512)	-0.230*** (0.0759)	-0.175** (0.0872)	0.0765*** (0.0288)	-0.0448 (0.163)	-0.396*** (0.0882)
상수	0.893*** (0.203)	-3.465*** (0.701)	0.0648 (0.164)	-0.0234 (0.205)	-0.336 (0.378)	-4.022*** (0.666)	-4.637*** (0.800)	-0.846*** (0.211)	-3.729*** (1.109)	0.438 (0.603)
관측 수	3,665	3,665	3,665	3,665	3,665	3,665	3,665	3,665	3,665	3,665

주: 괄호 안은 표준오차, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

자료: 연구진 직접 작성

흰 우유는 바우처로 구매 가능한 신선식품 항목이나 구입 중량 자료에서는 다른 유제품과 같이 분류되어 해당 자료만으로는 구입량이 증가했는지 파악할 수 없었다. 대신, 동일 연도 가계부조사 데이터에는 흰 우유에 대한 총 지출액 자료가 존재하여 사업 이후 흰 우유 지출액이 증가하였는지 분석하였다. 앞서 신선식품 및 가공식품에 대해 분석한 것과 마찬가지로 토빗 모형을 이용하여 추정하였다.

〈표 V-40〉 흰 우유 총지출액 변동 효과 추정 결과

변수	흰 우유 총지출액
처치 기간 더미	-443.532(605.788)
처치 집단 더미	-505.831(872.678)
처치 기간-처치 집단 더미	2649.308*** (920.944)
2인 가구 더미	1656.713(1019.314)
2인 가구-처치 기간 더미	468.353(1053.653)
2인 가구-처치 집단 더미	-413.285(1504.376)
2인 가구-처치 집단-처치 기간 더미	517.107(1619.219)
3인 가구 더미	3963.762** (1598.655)
3인 가구-처치 기간 더미	1815.8(1313.751)
3인 가구-처치 집단 더미	-264.203(2048.983)
3인 가구-처치 집단-처치 기간 더미	-626.776(1945.635)
4인 가구 더미	2478.809(1805.978)
4인 가구-처치 기간 더미	3761.386*** (1420.983)
4인 가구-처치 집단 더미	1446.834(2104.533)
4인 가구-처치 집단-처치 기간 더미	-3258.888(2082.384)
월 가구소득	6.453(5.106)
성별 더미(여성=1)	1469.434*** (528.788)
연령대	-266.3712(202.267)
상수	-1274.563(1367.153)
관측 수	3,665

주: 괄호 안은 표준오차, *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$
 자료: 연구진 직접 작성

토빗 모형에서는 추정계수를 바로 한계효과로 해석할 수 없기 때문에 별도로 한계효과를 예측해야 한다. 신선식품에 대한 추정결과를 바탕으로 바우처 제공 이후 가구의 식품항목 별 소비량이 어떻게 증가할 것인지 계산하였다.

〈표 V-41〉 신선식품 소비량 변동 예측

(단위: kg)

	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구
곡물	0.4424** (0.210)	1.1416*** (0.369)	-0.2122 (0.641)	-0.2797 (0.7606)
과일	0.5945* (0.327)	0.8812 (0.561)	1.6382* (0.902)	1.0438 (1.045)
육류	0.1793*** (0.0528)	0.2000** (0.084)	0.4309*** (0.154)	0.4942*** (0.1748)
채소	0.1431 (0.447)	0.7368 (0.843)	2.0524* (1.232)	2.324* (1.385)
계란	0.3542*** (0.133)	0.3651 (0.2329)	0.3968 (0.2750)	-0.1263 (0.383)
유지류	0.0376 (0.042)	0.0912 (0.073)	-0.0660 (0.103)	0.0484 (0.106)
기타 란류	0.0049 (0.008)	0.0326* (0.019)	0.0034 (0.020)	0.0559* (0.032)
수산	-0.0262 (0.044)	0.1455* (0.084)	0.1881 (0.132)	-0.1007 (0.126)

주: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

자료: 연구진 직접 작성

곡물은 1인 가구와 2인 가구에서, 과일은 1인 가구와 3인 가구에서 유의미하게 소비량이 증가하였다. 육류는 모든 가구에서 유의미한 소비량 증가가 관측되었으며 채소는 3인 가구와 4인 가구에서만 소비량이 증가하였다. 계란은 1인 가구에서, 기타 란류는 2인 가구와 4인 가구에서 소비량이 증가하였으며 수산식품 소비는 2인 가구에서만 증가하였다.

우유에 대해서는 지출액 증가 효과를 추정하였다. 바우처 지급 이후 흰 우유 지출액은 1인 가구에서 1,255.216원 증가하고 2인 가구에서 1,727.523원 증가하는 것으로 추정되었다. 2022년 매일유업에서 판매하는 흰 우유 900mL의 가격은 2,610원이었으며²¹⁶⁾ 이를 우유 가격으로 가정할 때 1,255.216원과 1,727.523원의 추가적인 지출은 월별 우유 구입

216) 2022년 11월 2,860원으로 상승하였으나 바우처 지급기간 이후이므로 가격 인상 이전의 가격을 적용함

량을 각각 432.83mL와 595.70mL만큼 증가시킨다.

〈표 V-42〉 우유 구입비용 변동 예측

(단위: 원)

	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구
우유 구입비용	1255.216*** (438.715)	1727.523** (730.526)	1314.11 (1113.419)	-391.4771 (1198.75)

주: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

자료: 연구진 직접 작성

다음으로 신선식품 가운데 질병과 사망 감소에 명확하고 개연성 있는 근거를 가지는 품목을 선정해야 한다. Global Burden of Disease(GBD) 연구에서는 식이, 환경 등의 다양한 원인이 질병과 사망에 어떠한 영향을 미치는지 분석해 왔다.²¹⁷⁾ 식이 섭취가 질병이나 사망률을 증가시키는 위험요인으로 규정된 신선식품은 과일, 채소, 콩류, 통곡물, 견과류 및 씨앗류, 우유, 붉은 고기이다. 과일, 채소, 콩류, 통곡물, 견과류 및 씨앗류와 우유는 기준치 이하로 섭취했을 경우 위험요인으로 작용하며, 붉은 고기의 경우에는 기준치 이상의 섭취가 위험요인으로 작용한다.

붉은 고기의 섭취가 건강에 미치는 영향에 관해서는 상반된 연구 결과가 존재한다. GBD 연구에서는 붉은 고기를 하루에 100g 이상 섭취했을 때 결장 및 직장암과 2형 당뇨병 유병률과 그로 인한 사망률을 증가시키는 것으로 규정한다. 그러나 최근의 육류 섭취의 영향에 관한 연구 결과를 정리한 Giromini and Givens(2022)는 붉은 고기의 섭취가 건강에 미치는 영향이 연구에 따라 다르게 나타남을 강조하였다. 스웨덴 자료를 이용한 Bellavia et al.(2016)과 같은 연구에서는 GBD 결과와 동일하게 붉은 고기 섭취량이 높은 사람의 사망률이 모든 원인에서 21% 증가하였으며 심혈관계 질환으로 인한 사망률을 29% 증가시킨다고 하였다. Schwingshackl et al.(2021)은 메타분석 방식을 통하여 붉은 고기를 하루에 100g 이상 섭취할 때 고혈압 발생 확률을 증가시킬 수 있음을 보였다. 그러나 Iqbal et al.(2021)은 21개국 13만 4,297명에 대한 10여 년간의 추적 조사 결과, 붉은 고기를 하루에 250g 이상 섭취하는 사람과 50g 이하로 섭취하는 사람의 심장질환계

217) GBD 2017 Risk Factor Collaborators(2018), "Global, Regional, and National Comparative Risk Assessment of 84 Behavioural, Environmental and Occupational, and Metabolic Risks or Clusters of Risks for 195 Countries and Territories, 1990–2017: A Systematic Analysis for the Global Burden of Disease Study 2017", Global Health Metrics, Vol.392(10159), pp. 1923~1994.

질병 발생률과 사망률 간에 통계적으로 유의미한 차이가 없다고 주장하였다.

육류 섭취가 건강에 미치는 영향에 대해서는 일관된 결과를 얻을 수 없고 특히 붉은 고기의 섭취량 증가로 인한 유병률 및 사망률 증가에 대한 연구결과 역시 다수 존재하는 점을 고려할 때, 본 사업의 건강 증진 편익 산정에서 육류 섭취의 효과는 제외하기로 한다. 또한 농식품바우처 시범사업의 건강영향평가를 위하여 구축된 자료에는 콩류, 통곡물 견과·씨앗류의 소비량을 다른 곡물 및 식품과 구분할 수 없어 편익 분석에서 제외하였다. 곡물 섭취는 1인 가구와 2인 가구에서 유의미하게 증가하는 것으로 나타났기 때문에 곡물 소비량의 일정 부분을 통곡물과 잡곡이 차지할 경우 건강편익을 발생시킬 수 있다. 따라서 곡물을 건강편익 산정에서 제외함으로써 편익이 일부 과소추정될 가능성이 있음을 밝힌다.

본 조사에서는 건강 증진 편익 발생에 기여하는 신선 농식품 항목으로 과일, 채소, 우유를 포함하며, 해당 식품항목의 섭취량 증가가 자료에 의해 구분되어 관측되는 동시에 섭취 증가로 인한 질병 이환률 및 사망률 감소 효과가 명확하고 개연성 있는 근거에 의해 뒷받침되는 경우로 한정하였다. 각 식품항목별 소비량 증가에 대한 추정결과로부터 과일, 채소, 우유의 소비량이 유의미하게 증가한 경우를 <표 V-43>과 같이 정리할 수 있다. 2인 이상 가구에서는 가구당 소비량 증가가 가구원에게 균등하게 배분된다고 가정하였다. 시범사업 자료에서 추정한 소비량 증가는 월별 소비량 증가이므로 예측된 소비량 증가분을 30으로 나누어 일일 소비량 증가를 추정하였다.

〈표 V-43〉 과일, 채소, 우유의 가구별 1인당 일일 소비량 증가

	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구
과일	19.8g		11.0g	
채소			22.8g	19.4g
우유	14.4mL	9.9mL		

자료: 연구진 직접 작성

지금부터는 해당 항목의 섭취량 증가가 질병 발생과 사망을 어느 정도 감소시키며 그로 인한 경제적 가치가 얼마인지 추정하기로 한다. 바우처 지급을 통한 소비 행태의 변화를 종합적으로 살펴보면 소득이 증가함에 따라 소득탄력성이 높은 육류의 소비가 가구원 수와 관계없이 모든 가구에서 증가하였다. 과일의 경우 소득탄력성이 높다고 알려져 있으나 1인 가구와 3인 가구에서만 소비가 증가하였고, 필수적으로 소비가 이루어지는 채소는 3인 가

구와 4인 가구에서만 유의미한 소비량 증가가 관측되었다. 건강증진에 가장 중요한 신선식품은 채소라는 점과 상대적으로 1인 가구의 신선식품 섭취가 부족한 점을 고려할 때, 전체 가구에서 채소 섭취량을 증가시킬 수 있도록 사업을 설계하는 것을 고려해볼 필요가 있다.

GBD에서 식품 저섭취로 인해 이환율(morbidity)과 사망률(mortality)이 증가하는 질병은 식품 항목에 따라 다르게 나타난다. 과일은 하루 섭취량이 임계치인 100g 미만일 때 입술 및 구강암, 비인두암, 기타 인두암, 식도암, 후두암, 기관·기관지·폐암, 허혈성 심장질환, 허혈성 뇌졸중, 뇌내출혈, 지주막하출혈 및 2차 당뇨의 이환률과 사망률을 증가시킨다. 채소 역시 하루 섭취량의 임계치가 100g이며 저섭취했을 때 허혈성 심장질환, 허혈성 뇌졸중, 뇌내출혈 및 지주막하출혈 이환률과 사망률이 증가한다. 우유는 하루 섭취량이 226.8g 이하일 때 결장 및 직장암 이환률과 사망률을 증가시킨다. 주무부처에서 제시한 고혈압 등의 질병은 해당 식품의 저섭취와 객관적인 인과관계가 제시된 바 없어 고려하지 않았다.

GBD 연구는 해당 식품 항목의 저섭취군이 특정 질병에 대해 가지는 상대적 위험도를 연령대에 따라 제시하고 있다. 과일과 우유의 섭취량이 증가함에 따라 영향을 받는 질병의 범위는 GBD 연구 결과를 따랐다. 다만 일부 질병은 국내 질병 및 사망 관련 통계에서 사용하는 질병 분류의 범위와 차이가 있어 재분류하였다. 입술 및 구강암, 기타 인두암 및 비인두암은 건강보험통계연보에서 동일한 항목에 속해 있고 상대적 위험도가 거의 유사하기 때문에 입술, 구강 및 인두암으로 구분하고, 뇌내출혈과 지주막하출혈은 모든 연령군에서 동일한 위험도를 가지고 있어 하나의 질병으로 통합하였다. 결장암과 직장암은 GBD 연구에서는 결장암 및 직장암이라는 동일한 항목으로 처리하고 있으나 건강보험통계연보에서는 환자 수, 의료비 등이 구분되어 제공되고 있는 점을 고려하여 서로 다른 질병으로 구분하였다. <표 V-44>에 과일, 채소 및 우유 섭취와 관련된 10개 질병군의 상대적 위험도를 정리하였다. 상대적 위험도는 25세부터 95세까지 제시되어 있으나 자료의 양이 많아 59세까지만 표에 나타내었다.

〈표 V-44〉 식품 항목별 저섭취에 따른 상대적 위험도

위험 인자	질병	연령대						
		25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59
과일 저섭취군	입술 및 구강암, 비인두암, 기타 인두암	1.042	1.042	1.042	1.042	1.042	1.042	1.042
	식도암	1.153	1.153	1.153	1.153	1.153	1.153	1.153
	후두암	1.042	1.042	1.042	1.042	1.042	1.042	1.042
	기관, 기관지, 폐암	1.076	1.076	1.076	1.076	1.076	1.076	1.076
	허혈성 심장질환	1.254	1.209	1.159	1.131	1.125	1.114	1.099
	허혈성 뇌졸중	2.024	1.834	1.621	1.480	1.403	1.333	1.272
	뇌내출혈, 지주막하출혈	1.688	1.576	1.444	1.365	1.336	1.300	1.260
	2형 당뇨병	1.125	1.122	1.119	1.113	1.102	1.093	1.085
채소 저섭취군	허혈성 심장질환	1.249	1.205	1.154	1.126	1.121	1.111	1.098
	허혈성 뇌졸중	1.249	1.211	1.165	1.132	1.113	1.095	1.079
	뇌내출혈, 지주막하출혈	1.177	1.153	1.122	1.102	1.095	1.086	1.075
우유 저섭취군	결장암	1.113	1.113	1.113	1.113	1.113	1.113	1.113
	직장암	1.113	1.113	1.113	1.113	1.113	1.113	1.113

자료: Global Burden of Disease(GBD), Global Burden of Disease Study 2017(GBD 2017)를 재분류 및 수정

농식품바우처 지원사업을 통하여 저소득층의 과일, 채소 및 우유 저섭취군 비율이 어떻게 변화하는지 예측할 필요가 있다. 우선 사업 시행 전 3개 식품항목별 저섭취군 비율을 파악해야 하므로 이를 위해 국민건강영양조사 자료를 활용하였다. 국민건강영양조사 단년도 자료에는 저소득층 표본이 많지 않아 2016년부터 2021년까지 6개년 자료를 통합하여 사용하였다. 가구원 수에 따라 과일, 채소 및 우유 소비량 변화가 다르게 나타났기 때문에 기초생활수급 및 차상위계층에 속하는 가구를 가구원 수별로 구분하여 분석하였다.

1인 가구에서는 과일 소비와 우유 소비량이 증가하였다. 국민건강영양조사 6개년 자료에서 수급 여부나 소득수준이 기초생활수급이나 차상위계층 조건을 만족하는 1인 가구를 추출하고, 1인 가구의 가구원을 연령별로 구분하여 1인 가구 구성원의 과일 저섭취군 비율과 우유 저섭취군 비율을 산출하였다. 2인 가구에서는 우유 소비량이 증가하였으므로, 국민건강영양조사 자료에서 기초생활수급이나 차상위계층 조건을 만족하는 2인 가구를 추출하여 2인 가구 구성원의 우유 저섭취군 비율을 연령별로 계산하였다.

3인 가구에서는 과일과 채소 소비량이 증가하였다. 국민건강영양조사 6개년 자료에서 수급 여부나 소득수준이 기초생활수급이나 차상위계층 조건을 만족하는 3인 가구를 추출한 후, 3인 가구의 가구원을 연령별로 구분하여 과일 저섭취군 비율, 채소 저섭취군 비율,

과일과 채소를 모두 저섭취하는 비율을 계산하였다. 4인 가구에 대해서는 채소 소비량만 증가하였으므로 앞서와 마찬가지로 해당 조건을 만족하는 4인 가구의 가구원을 연령별로 구분하여 채소 저섭취군 비율을 산출하였다.

저소득층의 저섭취군 비율을 파악하기 위해 먼저 소득 구간별 과일, 채소 및 우유 저섭취군 비율을 다음 표에 정리하였다. 저섭취군 비율은 소득 구간에 속하는 가구의 가구원 수 가운데 얼마나 많은 가구원이 해당 식품항목을 저섭취하고 있는지 나타내는 비율이다. 저섭취군 비율은 기초생활수급 가구와 차상위계층 사이에 특정한 차이를 나타내지는 않았다. 1인 가구의 경우 기초생활수급자의 과일 및 우유 저섭취군이 차상위계층보다 약간 높은 수준이었으며, 2인 가구에서는 우유 저섭취군 비율이 오히려 차상위계층에서 높았다. 3인 가구에서는 과일과 채소 모두 저섭취하는 비율은 기초생활수급가구에서 높게 나타났으나, 채소만 저섭취하는 비율은 차상위계층에서 높았다. 4인 가구에서도 채소 저섭취군 비율은 기초생활수급가구에 비해 차상위계층에서 높은 값을 보였다.

〈표 V-45〉 소득구간별 저섭취 비율

(단위: %)

		기초생활보장 수급자		중위소득 50% 이하(비수급자)	
		가구 수	비율	가구 수	비율
1인 가구	과일	846	72.58	1,626	67.28
	우유		93.97		93.30
2인 가구	우유	887	92.56	2,931	93.62
3인 가구	과일(만)	580	41.03	1,058	40.08
	채소(만)		5.69		6.99
	과일 및 채소(모두)		28.28		24.48
4인 가구	채소	400	38.25	768	40.89

자료: 연구진 직접 작성

시범사업 자료를 바탕으로 추정한 가구별 과일, 채소 및 우유 소비량 증가분을 국민건강영양조사 5개년 통합 자료 내 기초생활수급 및 차상위계층 가구의 가구원별 기존 소비량에 더하여 일일 소비량을 예측하는 방식으로 사업시행 후 저섭취군 비율을 예측하였다. 시범사업 자료 표본 크기의 한계로 인하여 가구의 소비량 증가를 연령에 따라 구분할 수는 없었으며, 연령에 관계없이 동일한 수준의 소비량 증가가 발생한다고 가정하였다. GBD 연구에서 제시한 연령대와의 일관성을 위해 0세부터 5세 단위로 저섭취군 비율을 산출하였

다.218) 소비량 증가 효과는 가구원 수에 따라 다르게 나타나기 때문에 <표 V-46>과 같이 가구원 수별로 저섭취군 비율의 변화를 추정하였다.

<표 V-46> 사업시행에 따른 저소득층 1인 가구 저섭취군 비율 변화

(단위: %)

연령군	사업 시행 전		사업 시행 후	
	과일 저섭취 비율	우유 저섭취 비율	과일 저섭취 비율	우유 저섭취 비율
0~4	-	-	-	-
5~9	-	-	-	-
10~14	-	-	-	-
15~19	81.25	87.50	81.25	87.50
20~24	86.92	87.85	86.92	84.11
25~29	81.43	75.71	80.00	72.86
30~34	82.14	96.43	82.14	96.43
35~39	90.91	90.91	90.91	90.91
40~44	78.13	87.50	78.13	87.50
45~49	78.85	92.31	78.85	92.31
50~54	62.12	90.91	62.12	90.91
55~59	68.70	91.60	67.18	91.60
60~64	66.36	94.47	64.52	94.47
65~69	69.74	94.46	66.42	93.73
70~74	63.47	94.04	61.14	93.01
75~79	64.68	94.46	62.42	93.84
80~84	70.19	96.08	69.17	95.57

자료: 연구진 직접 작성

<표 V-47> 사업시행에 따른 저소득층 2인 가구 저섭취군 비율 변화

(단위: %)

연령군	사업 시행 전	사업 시행 후
	우유 저섭취 비율	우유 저섭취 비율
0~4	44.44	44.44
5~9	72.22	72.22
10~14	83.33	80.00
15~19	95.35	95.35
20~24	83.13	83.13
25~29	89.09	89.09

218) 국민건강영양조사에는 85세 이상의 표본이 포함되어 있지 않아 80~84세까지의 저섭취군 비율 산출이 가능하나, 건강보험통계연보에서 진료비 등의 내역이 75세 이상부터는 구분되어 제공되지 않기 때문에 75세 이상 1인 가구에 대해서는 구분하지 않고 저섭취군 비율을 계산함

〈표 V-47〉의 계속

연령군	사업 시행 전	사업 시행 후
	우유 저섭취 비율	우유 저섭취 비율
30~34	97.44	97.44
35~39	95.35	95.35
40~44	88.68	88.68
45~49	94.44	94.44
50~54	92.74	92.74
55~59	90.32	89.86
60~64	94.22	93.93
65~69	94.36	94.18
70~74	93.47	92.95
75~79	94.96	94.82
80~84	94.50	94.17

자료: 연구진 직접 작성

〈표 V-48〉 사업시행에 따른 저소득층 3인 가구 저섭취군 비율 변화

(단위: %)

연령군	사업 시행 전			사업 시행 후		
	과일 저섭취 비율	채소 저섭취 비율	과일과 채소 모두 저섭취 비율	과일 저섭취 비율	채소 저섭취 비율	과일과 채소 모두 저섭취 비율
0~4	55.77	69.23	42.31	50.00	63.46	34.62
5~9	64.41	40.68	27.12	64.41	6.78	23.73
10~14	77.38	51.19	44.05	77.38	3.57	40.48
15~19	83.65	50.00	42.31	83.65	6.73	40.38
20~24	75.00	41.35	31.73	75.00	6.73	27.88
25~29	77.22	27.85	27.85	77.22	0.00	25.32
30~34	67.57	28.38	22.97	66.22	2.70	18.92
35~39	65.52	39.66	34.48	65.52	3.45	32.76
40~44	67.39	22.83	18.48	65.22	3.26	17.39
45~49	66.67	16.67	15.79	63.16	0.88	13.16
50~54	68.75	31.25	26.56	67.19	0.78	25.00
55~59	57.04	26.76	18.31	56.34	7.75	16.20
60~64	57.14	22.22	18.25	56.35	2.38	17.46
65~69	56.86	27.45	19.61	55.88	3.92	16.67
70~74	55.86	22.52	18.92	54.95	4.50	13.51
75~79	65.22	33.04	28.70	65.22	2.61	25.22
80~84	69.15	30.85	21.28	67.02	8.51	15.96

자료: 연구진 직접 작성

〈표 V-49〉 사업시행에 따른 저소득층 4인 가구 저섭취군 비율 변화

(단위: %)

연령군	사업 시행 전	사업 시행 후
	채소 저섭취 비율	채소 저섭취 비율
0~4	69.62	69.62
5~9	60.83	55.00
10~14	42.06	38.32
15~19	49.00	43.00
20~24	45.00	38.75
25~29	34.09	31.82
30~34	36.17	25.53
35~39	22.47	19.10
40~44	26.88	24.73
45~49	36.19	33.33
50~54	27.71	24.10
55~59	24.07	22.22
60~64	27.50	22.50
65~69	29.73	27.03
70~74	34.38	31.25
75~79	42.86	32.14
80~84	43.33	40.00

자료: 연구진 직접 작성

해당 식품 항목의 소비량이 임계치를 넘어 저섭취군이 줄어든 때 저섭취로 인해 발생하는 질병 발생이 감소하게 되며, 이 효과를 질병감소계수로 나타내기로 한다. 질병감소계수의 산출과 편익의 측정은 초등학교 과일간식 지원사업 예비타당성조사(2021)에서 사용한 방식을 적용한다. 저소득층 가구 가운데 연령군 a 에서 해당 식품항목 소비량 증가로 인해 질병 d 가 어느 정도 감소하는지 나타내는 질병감소계수 δ_{ad} 는 다음의 식으로 측정할 수 있다.

$$\delta_{ad} = 1 - \{With_a \times RR_{ad} + (1 - With_a)\} / \{Without_a \times RR_{ad} + (1 - Without_a)\}$$

$With_a$ = 사업 시행 이후 연령군 a 의 해당 식품항목 저섭취군 비율

$Without_a$ = 사업 미시행 시 연령군 a 의 해당 식품항목 저섭취군 비율

RR_{ad} = 연령군 a 에서 질병 d 의 상대적 위험도(GBD)

단 3인 가구에서는 과일과 채소 소비가 동시에 증가하고 과일과 채소 저섭취로 인한 위험 증가 질병에 허혈성 심장질환, 허혈성 뇌졸중, 뇌내출혈 및 지주막하출혈이 공통으로 포함된다. 따라서 질병감소계수를 계산할 때 과일만 저섭취하는 비율, 채소만 저섭취하는 비율, 과일과 채소 모두를 저섭취하는 비율을 고려해야 한다. 이 경우에는 질병감소계수를

다음과 같이 구할 수 있다.

$$\delta_{ad} = 1 - \frac{T}{B}$$

$$T = \left\{ \begin{aligned} &With_a^v \times RR_{ad}^v + With_a^f \times RR_{ad}^v + With_a^{v+f} \times RR_{ad}^v \times RR_{ad}^f \\ &+ (1 - With_a^v - With_a^f - With_a^{v+f}) \end{aligned} \right\}$$

$$B = \left\{ \begin{aligned} &Without_a^v \times RR_{ad}^v + Without_a^f \times RR_{ad}^v + Without_a^{v+f} \times RR_{ad}^v \times RR_{ad}^f \\ &+ (1 - Without_a^v - Without_a^f - Without_a^{v+f}) \end{aligned} \right\}$$

$With_a^v$ = 사업 시행 이후 연령군 a 에서 채소만 저섭취할 비율

$With_a^f$ = 사업 시행 이후 연령군 a 에서 과일만 저섭취할 비율

$With_a^{v+f}$ = 사업 시행 이후 연령군 a 에서 과일과 채소 모두 저섭취할 비율

$Without_a^v$ = 사업 시행 이전 연령군 a 에서 채소만 저섭취할 비율

$Without_a^f$ = 사업 시행 이전 연령군 a 에서 과일만 저섭취할 비율

$Without_a^{v+f}$ = 사업 시행 이전 연령군 a 에서 과일과 채소 모두 저섭취할 비율

RR_{ad}^v = 연령군 a 에서 채소 저섭취로 인한 질병 d 의 상대적 위험도(GBD)

RR_{ad}^f = 연령군 a 에서 과일 저섭취로 인한 질병 d 의 상대적 위험도(GBD)

위의 식을 이용하여 가구원 수에 따른 해당 가구원의 질병감소계수를 추정한 결과가 다음의 표들에 나타나 있다. 1인 가구의 경우 농식품바우처 시행으로 인하여 25~29세의 입술·구강·인두암의 발생 확률이 0.06% 감소하는 것으로 해석한다.

GBD 위험요인은 25세 이후부터 정리되어 있기 때문에 24세 이하의 가구원에 대해서는 질병감소계수 산정방식을 조정해야 한다. 아동기 식품 섭취의 효과는 초등학교 과일간식 지원사업 예비타당성조사에 잘 정리되어 있다. 아동기의 식품 섭취는 성인기 식품 섭취로 이어지지만 일부 성인에게서는 이어지지 않을 수 있다. 이러한 식이 행태와 관련하여 Te Velde et al.(2007)은 아동기의 식이 습관과 성인기 식이 습관의 관련도는 0.33으로 추정하였다. 본 조사에서도 19세 이하의 청소년에 대해서는 해당 연령 구간에서 농식품바우처로 인해 저섭취 비율이 감소했을 경우 저섭취군에서 이탈한 청소년 중 1/3이 성인이 되어서도 저섭취군에 포함되지 않는다고 가정하였다. 20~24세 연령집단은 저섭취군 이탈이 25세 이후에도 지속된다고 보고 질병감소계수를 산출하였다.

〈표 V-50〉 1인 가구 질병감소계수 추정 결과

구분		20~24세	25~29세	30~34세	35~39세	40~44세	45~49세	50~54세	55~59세	60~64세	65~69세	70~74세	75~79세	80~84세
과일	입술구강인두암	0.0000	0.0006	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0006	0.0008	0.0014	0.0010	0.0009	0.0004
	식도암	0.0000	0.0019	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0021	0.0026	0.0046	0.0033	0.0031	0.0014
	후두암	0.0000	0.0006	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0006	0.0008	0.0014	0.0010	0.0009	0.0004
	기관, 기관지, 폐암	0.0000	0.0010	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0011	0.0013	0.0024	0.0017	0.0016	0.0007
	허혈성 심장질환	0.0000	0.0030	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0014	0.0015	0.0025	0.0016	0.0014	0.0006
	뇌경색증	0.0000	0.0080	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0035	0.0036	0.0053	0.0031	0.0024	0.0005
	뇌내출혈	0.0000	0.0063	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0034	0.0036	0.0056	0.0035	0.0028	0.0006
	당뇨병	0.0000	0.0016	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0012	0.0013	0.0022	0.0014	0.0011	0.0004
우유	결장암	0.0013	0.0030	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0008	0.0011	0.0006	0.0005
	직장암	0.0013	0.0030	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0008	0.0011	0.0006	0.0005

자료: 연구진 직접 작성

〈표 V-51〉 2인 가구 질병감소계수 추정 결과

구분		10~14세 ¹⁾	25~29세	30~34세	35~39세	40~44세	45~49세	50~54세	55~59세	60~64세	65~69세	70~74세	75~79세	80~84세
우유	결장암	0.0011	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0002	0.0005	0.0001	0.0003
	직장암	0.0011	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0002	0.0005	0.0001	0.0003

주: 1. 24세 미만의 경우 저섭취군이 감소하지 않은 연령구간은 표에 포함하지 않았음

1) 2인 가구의 24세 이하 가구원 가운데에서는 10~14세 연령구간의 가구원에서만 우유 저섭취 비율이 감소하였다. 저섭취군에서 이탈한 10~14세 청소년 가운데 1/3이 25세가 되었을 때에도 우유 저섭취군에 포함되지 않는다고 가정하 후 이들이 25~29세가 되었을 때의 질병감소계수를 계산하였음

자료: 연구진 직접 작성

〈표 V-52〉 3인 가구 질병감소계수 추정 결과

구분		0~4세	25~29세	30~34세	35~39세	40~44세	45~49세	50~54세	55~59세	60~64세	65~69세	70~74세	75~79세	80~84세
과일 및 채소	입술구강인두암	0.0008	0.0000	0.0006	0.0000	0.0009	0.0014	0.0006	0.0003	0.0003	0.0004	0.0004	0.0000	0.0009
	식도암	0.0027	0.0000	0.0019	0.0000	0.0030	0.0049	0.0022	0.0010	0.0011	0.0014	0.0013	0.0000	0.0029
	후두암	0.0008	0.0000	0.0006	0.0000	0.0009	0.0014	0.0006	0.0003	0.0003	0.0004	0.0004	0.0000	0.0009
	기관, 기관지, 폐암	0.0014	0.0000	0.0010	0.0000	0.0016	0.0025	0.0011	0.0005	0.0006	0.0007	0.0007	0.0000	0.0015
	허혈성 심장질환	0.0084	0.0062	0.0152	0.0049	0.0051	0.0072	0.0072	0.0034	0.0026	0.0058	0.0038	0.0033	0.0047
	뇌경색증	0.0168	0.0066	0.0196	0.0049	0.0102	0.0141	0.0086	0.0039	0.0030	0.0052	0.0033	0.0018	0.0022
	뇌내출혈	0.0127	0.0047	0.0149	0.0038	0.0083	0.0122	0.0079	0.0037	0.0030	0.0054	0.0037	0.0021	0.0026
	당뇨병	0.0000	0.0015	0.0000	0.0023	0.0034	0.0014	0.0006	0.0006	0.0006	0.0005	0.0000	0.0007	0.0004

주: 24세 미만의 경우 저섭취군이 감소하지 않은 연령구간은 표에 포함하지 않았음

자료: 연구진 직접 작성

〈표 V-53〉 4인 가구 질병감소계수 추정 결과

구분		5~9세	10~14세	15~19세	20~24세	25~29세	30~34세	35~39세	40~44세	45~49세	50~54세	55~59세	60~64세	65~69세	70~74세	75~79세	80~84세
채소	허혈성 심장질환	0.0043	0.0029	0.0045	0.0142	0.0053	0.0207	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0018	0.0042	0.0021	0.0021	0.0067	0.0019
	뇌경색증	0.0123	0.0089	0.0136	0.0438	0.0173	0.0682	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0047	0.0105	0.0046	0.0043	0.0116	0.0018
	뇌내출혈	0.0094	0.0066	0.0103	0.0328	0.0127	0.0507	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0045	0.0106	0.0049	0.0049	0.0135	0.0021

주: 24세 미만의 경우 저섭취군이 감소하지 않은 연령구간은 표에 포함하지 않았음

자료: 연구진 직접 작성

농식품바우처 지원사업으로 인한 질병 감소의 효과를 화폐가치로 환산하여 추정하며, 이를 위하여 질병비용법을 사용하였다. 편익의 추정은 질병감소계수의 추정 방식과 마찬가지로 초등학교 과일간식 지원사업 예비타당성조사(2021)에서 사용한 방식을 따랐다. 질병 감소로 인한 편익 항목으로는 의료비 절감 편익, 의료서비스를 이용하는 데 소요되는 의료이용 시간 절감 편익, 의료기관 방문을 위한 교통비 절감 편익 및 질병으로 인한 사망 감소로 발생하는 임금손실 절감 편익을 고려하였다.

영양 상태의 개선으로 인한 건강 편익은 일생에 걸쳐 나타날 수 있다. 그러나 영양 개선 상태가 얼마나 지속되어야 질병 감소와 같은 건강 편익이 발생하는지, 영양 상태의 개선과 건강 편익의 실현 사이에는 어느 정도의 시차가 존재하는지에 대해서는 뚜렷하고 일관된 연구 결과를 찾을 수 없는 것이 사실이다. 따라서 본 장에서는 사업 시행으로 인한 연간 건강 증진 편익을 추정한 후, 비용 대비 성과의 적정성을 논하는 다음 장에서 편익이 발생하기까지의 사업 수행 기간과 시차를 다양하게 가정하여 그 크기를 사업비용과 비교하는 방식으로 분석을 진행하고자 한다. 편익 분석 대상은 사업이 시작되는 연도인 2025년의 기초생활수급 및 차상위계층 1인 가구부터 4인 가구까지이다.

평생 발생하는 편익의 규모는 가구의 연령대에 따라 달라지게 된다. 기초생활수급 및 차상위계층 가구에 속하는 가구의 연령 분포에 대한 자료를 사회보장정보시스템으로부터 구득할 수 없어 불가피하게 복지패널 자료를 활용하였다. 복지패널 16차 조사에서 기초생활수급 가구를 추출하고 이 가운데 1인 가구부터 4인 가구까지를 선택하여 연령별 분포를 파악하였으며, 전체 기초생활수급 및 차상위계층 가구의 연령별 분포가 복지패널에서 파악한 저소득층 가구의 연령별 분포를 따른다고 가정하였다.

〈표 V-54〉 저소득층 가구 연령분포(복지패널)

연령대	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구
0~4	0	0	0.939	3.0
5~9	0	0	1.643	7.0
10~14	0	0.4825	2.582	13.0
15~19	0	0.6634	5.164	13.0
20~24	0.6711	1.267	6.573	8.0
25~29	0.8949	0.7238	4.93	2.0
30~34	0	0.7841	1.878	1.5
35~39	0.2237	0.4222	5.399	5.5
40~44	1.566	0.8444	5.399	11.0

〈표 V-54〉의 계속

연령대	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구
45~49	3.132	1.87	6.808	10.0
50~54	3.803	2.232	6.573	10.5
55~59	5.593	4.282	7.512	4.5
60~64	8.054	5.911	7.981	3.5
65~69	10.74	8.565	9.39	2.5
70~74	12.75	15.98	7.746	2.5
75~79	18.3	24.73	7.277	1.0
80~84	16.11	21.53	6.573	0.5
85~89	12.98	8.263	4.225	0.5
90~94	4.922	0.965	0.939	0.5
95~	0.2237	0.4825	0.4695	0

자료: 연구진 직접 작성

연령별 사망률, 질병별 유병률 및 사망률, 고용률은 시간에 따라 변화하지 않는 것으로 가정하였다. 편익 추정에 사용한 변수는 다음과 같다.

〈표 V-55〉 편익 추정에 사용한 변수

자료원	이용변수
건강보험통계연보(2021)	질병분류별 연령별 급여 현황 - 진료실인원(계), 내원일수(입원), 내원일수(외래), 진료비(계)
건강보험환자 진료비 실태조사(2021)	비급여 본인부담률
인구총조사(2021)	연령 및 성별 인구
생명표(2021)	연령별 사망확률
국민건강영양조사(2005)	외래방문 시 평균 소요시간, 외래방문 시 교통비
고용형태별 근로실태조사(2021)	평균 총 근로시간, 총 근로일수
의료시설부문 예타 지침(2012)	연령별 시간당 임금, 연령별 사망 시 임금손실액
소비자물가조사(2005, 2021)	지출목적별 소비자 물가지수
고용노동부 사업체노동력조사(2021)	상용임금총액
사망원인통계(2021)	질병별, 연령별 사망자 수, 사망률

자료: 초등학교 과일간식 지원사업 예비타당성조사(2021) 참조하여 연구진 직접 작성

가) 의료비 절감 편익

연령군 a 에서 질병 d 가 발생할 확률인 유병률 p_{ad} 는 해당 연령별 인구(N_a) 대비 해당 질병으로 진료받은 인구($patient_{ad}$)의 비율로 설정한다.

$$p_{ad} = \frac{patient_{ad}}{N_a}$$

연령군 a 에서 질병 d 가 발생한 환자의 1인당 연간 의료비 지출액(MC_{ad})는 연령군 a 에서 질병 d 에 지출한 총진료비(TMC_{ad})를 해당 연령별 인구로 나눈 값을 비급여 본인부담률($\rho=0.156$)을 활용하여 조정하였다.

$$MC_{ad} = \frac{TMC_{ad}}{patient_{ad}} \times \frac{1}{(1-\rho)}$$

연령군 a 에서 질병 d 에 대해 이루어진 연간 입원일수(ID_{ad})와 연간 외래 내원일수(OD_{ad})는 각각 총입원일수(TID_{ad})와 총외래내원일수(TOD_{ad})를 진료 인원으로 나눈 값으로 산출하였다.

$$ID_{ad} = \frac{TID_{ad}}{patient_{ad}} \quad OD_{ad} = \frac{TOD_{ad}}{patient_{ad}}$$

유병률, 질병감소계수 및 연간 의료비 지출액을 연령군과 질병 종류에 따라 구분하였으므로, 의료비 절감 편익을 연령과 질병에 따라 다음의 방식으로 산출할 수 있다. 우선 기초생활수급 및 차상위계층 1인 가구 수에 유병률을 곱하여 지원대상 내 환자 수를 구하고, 여기에 질병감소계수와 연간 의료비를 곱하여 연령군에 따른 질병별 연간 의료비 절감 편익을 구할 수 있다.

나) 의료시설 이용 시간 절감 편익

의료시설 이용시간 절감 편익 역시 연령과 질병에 따라 산출한 후 이를 합산하는 방식으로 구할 수 있다. 기초생활수급 및 차상위계층 1인 가구 수에 유병률을 곱하여 지원대상

내 환자 수를 구하고, 여기에 질병감소계수와 의료시설 이용에 따른 비용을 곱하여 연령군에 따른 질병별 연간 의료시설 이용시간 절감 편익을 산출한다. 의료시설 이용에 따른 비용은 외래진료에 소요되는 시간 비용과 입원으로 발생하는 시간 비용을 더한 값이다. 외래 진료 시간비용은 외래내원일수에 외래 방문 소요시간을 곱하고 시간당 임금을 곱하여 산출하였다. 외래 방문 소요시간은 2005년 국민건강영양조사에서 조사된 값이 가장 최근의 값으로, 입원 시간비용은 입원일수에 평균근로시간과 시간당 임금을 곱하여 산출하였다. 평균근로시간은 근로자의 평균 총 근로시간을 평균 총 근로일수로 나눈 값이며, 2021년 고용형태별 근로실태조사 자료를 바탕으로 산출하였다. 시간당 임금은 한국개발연구원의 「의료시설부문 예비타당성조사 표준지침 연구」(2012)의 연령별 시간당 임금 자료를 활용하였으며, 연령별 임금이 1세 단위로 제시되어 있으므로 본 조사에서 사용하는 연령대와 일치시키기 위하여 5세 단위로 구분하고 해당 연령대의 시간당 임금의 평균값을 계산하였다. 시간당 임금의 경우 75세부터 99세까지 5세 단위로 구분된 자료가 존재하기 때문에, 각 연령대별 시간당 임금을 해당 연령대 비중으로 가중평균하여 사용하였다. 또한 2010년에 조사된 임금 자료이므로 2010년과 2021년 사업체노동력조사 상용임금총액 변화율 1.28%를 명목임금상승률로 가정하여 2021년 수치로 환산하였다.

다) 교통비 절감 편익

기초생활수급 및 차상위계층 1인 가구 수에 유병률을 곱하여 지원대상 내 환자 수를 구하고, 여기에 질병감소계수와 의료기관 방문 시 발생하는 왕복 교통비용을 곱하여 연령군에 따른 질병별 연간 교통비 절감 편익을 산출한다. 의료기관 방문 시 발생하는 연간 왕복 교통비용은 연간 외래 내원일수에 왕복 교통비를 곱한 값이다. 2005년 국민건강영양조사에서 평균 외래 방문횟수는 2.06회이며 평균 편도 교통비는 8,607원으로 조사된 바 있다. 이를 1회 왕복 교통비로 환산하고, 2005년과 2021년 교통부문 소비자물가지수를 바탕으로 계산한 운송서비스 물가상승률 55.09%를 적용하여 왕복 교통비 1만 2,960원을 도출하였다.

라) 사망 감소로 인한 임금손실 감소 절감 편익

연령군에 따른 질병별 사망 감소로 인한 임금손실의 감소는 해당 질병에 의한 연령별 사망률 자료를 활용하였다. 기초생활수급 및 차상위계층 1인 가구 수에 사망률을 곱하여 지원대상 내 사망자 수를 구하고, 여기에 질병감소계수와 사망 시 임금손실액을 곱하여 연간

임금손실 감소분을 산출하였다. 사망 시 임금손실액은 의료시설부문 예비타당성조사 표준 지침 연구(2012)의 연령별 사망 시 임금손실액 자료를 활용하였다. 시간당 임금의 경우와 마찬가지로 연령대별 평균을 도출하고 75세 이상에 대해서는 인구 비중으로 가중평균한 값을 사용하였으며 명목임금상승률로 보정하였다.

위와 같이 산출한 건강 증진 편익을 <표 V-56>에 정리하였다. 의료비 절감 편익의 크기가 가장 커서 전체 건강 증진 편익 총합의 93.27%를 차지하였다. 의료이용시간 절감 편익과 교통비 절감 편익의 비중은 각각 3.28%와 3.43%였다. 사망감소로 인한 임금손실 절감 편익의 비중은 0.02%로 매우 작았다. 의료비·의료이용시간·교통비 절감 편익은 유병률이 낮아짐에 따라 해당 연도에 의료기관을 이용하는 데 드는 비용이 절감됨으로써 발생하는 1년간의 편익이다. 반면 사망 감소로 인한 임금손실 절감 편익은 질병 발생으로 인한 사망으로 손실될 수 있었던 미래 임금의 합을 현재 가치로 환산한 것으로, 생존하는 동안 장기간에 걸쳐 발생하게 된다.

다음 <표 V-57>의 건강증진 편익은 2021년 기준으로 보정한 값들을 사용한 것이다. 이 가운데 사망감소로 인한 임금손실 절감 편익은 수급대상 가구원이 100세까지 사망하지 않았을 때의 편익을 추정한 것으로, 특정한 연도의 편익으로 구분하여 살펴볼 수는 없다. 따라서 2025년부터 2028년까지의 연도별 건강증진 편익은 사망감소로 인한 임금손실 절감 편익을 제외한 나머지 건강증진 편익의 값에 할인율을 적용하여 예측하였다. 사망감소로 인한 임금손실 절감 편익은 전체 건강증진 편익의 0.02%에 불과하므로 건강증진 편익의 총합에는 큰 차이를 발생시키지 않는다.

〈표 V-56〉 건강 증진 편익 추정 결과(2021년 기준)

(단위: 원)

질병	의료비 절감 편익	의료이용시간 절감 편익	교통비 절감 편익	사망감소로 인한 임금손실 절감 편익	합계
입술 및 구강암, 비인두암, 기타 인두암	11,956,449	565,308	222,075	2,769	12,746,601
식도암	37,641,559	1,829,287	538,614	9,416	40,018,876
후두암	4,272,152	172,579	92,504	2,769	4,540,004
기관, 기관지, 폐암	233,518,322	8,167,849	2,575,102	4,904	244,266,176
2형 당뇨병	453,122,050	12,002,528	36,594,407	449	501,719,434
허혈성 뇌졸중	41,004,674	1,149,562	1,393,164	25,335	43,572,735
허혈성 심장질환	551,519,298	9,046,477	14,441,809	203,280	575,210,864
뇌내출혈, 지주막하 출혈	168,930,486	19,544,360	686,215	114,210	189,275,271
결장암	35,361,491	1,486,257	451,537	1,718	37,301,003
직장암	22,335,159	947,754	332,275	1,718	23,616,906
합계	1,559,661,640	54,911,961	57,327,703	366,567	1,672,267,871
비중	93.27%	3.28%	3.43%	0.02%	100%

자료: 연구진 직접 작성

〈표 V-57〉 연도별 건강증진 편익(사망감소로 인한 편익 제외)

(단위: 원)

질병	2025년	2026년	2027년	2028년
입술 및 구강암, 비인두암, 기타 인두암	15,200,559	15,884,584	16,599,391	17,346,363
식도암	47,723,254	49,870,801	52,114,987	54,460,161
후두암	5,414,039	5,657,671	5,912,266	6,178,318
기관, 기관지, 폐암	291,291,959	304,400,097	318,098,101	332,412,516
2형 당뇨병	598,309,757	625,233,696	653,369,213	682,770,827
허혈성 뇌졸중	51,961,297	54,299,555	56,743,035	59,296,472
허혈성 심장질환	685,949,655	716,817,390	749,074,172	782,782,510
뇌내출혈, 지주막하 출혈	225,714,282	235,871,424	246,485,638	257,577,492
결장암	44,482,140	46,483,836	48,575,609	50,761,511
직장암	28,163,600	29,430,962	30,755,355	32,139,346
합계	1,994,210,541	2,083,950,016	2,177,727,766	2,275,725,516

자료: 연구진 직접 작성

한편 본 보고서의 의료비 절감 편익에서는 GBD에서 밝히고 있는 질병 이환율 등의 데이터를 활용하여 건강증진 편익을 산정하였으며, 저섭취가 질병에 영향을 미치는 품목으로 과일, 채소, 우유를 포함하여 섭취 증가 시 질병 이환율 및 사망률 감소효과가 명확한 특정 질병만을 대상으로 질병 감소 편익을 분석하였다. GBD는 세계적으로 식품섭취와 질병에 관련된 연구를 종합하여 충분히 결과가 축적되고 질병 유발과 유의미한 인과관계가 있다고 합의된 내용으로, 이를 활용하여 산출한 편익은 해당 식품의 섭취 증가로부터 발생할 수 있는 건강 증진 편익 가운데 공인된 연구결과를 바탕으로 확정할 수 있는 편익의 규모로 볼 수 있다.

다만 식생활 개선은 GBD에서 공인한 질병 이외에 여러 건강요인에 영향을 미칠 가능성이 있으므로, GBD를 활용한 건강증진 편익은 실제 편익에 비해 과소 추정될 우려는 있으며 부처에서는 최슬기 외(2019)의 「식품불안정의 건강영향과 식품불안정 인구의 건강관리 방안 연구」 결과에 따라 식품안전성의 증가가 건강행동(음주·흡연), 신체적 건강(체중, 만성질환 유병률, 빈혈 등), 정신건강, 구강건강 등으로 확대될 수 있다고 제시하였다. 그러나 <표 V-38>의 식품 섭취량 증가 추정 결과를 고려할 때 건강행동, 신체적 건강, 정신건강, 구강건강 개선 효과와 이로부터 발생하는 의료비 절감 편익과 사망 감소 편익 등의 규모는 그리 크지 않을 수 있다.

나. 성과 대비 비용의 적정성

앞서 살펴본 바와 같이, 본 보고서에서 추정한 편익은 크게 세 가지 항목으로 구분할 수 있다.

- (1) 농식품 수요 증가로 인한 시장 편익의 증가분 가운데 산출 가능한 편익
- (2) 시장 편익 중 시장수요곡선에 대한 정보 부족으로 인하여 산출할 수 없는 잠정적 편익
- (3) 의료비절감, 의료이용시간 및 교통비 절감, 사망감소로 인한 건강 증진 편익

(1)의 산출 가능한 시장 편익의 최대치는 2025년 약 2,462억원으로 추정되었고, (2)에 제시한 산출 불가능한 잠정적 편익의 크기에 따라 전체 시장 편익의 크기는 달라진다. 잠정적 편익이 산출 가능한 시장 편익의 50%에서 100% 규모일 경우 최대 시장편익의 규모는 2025년 기준 약 3,694억원에서 4,925억원으로 시뮬레이션할 수 있다. (3)의 의료비

절감 편익은 2025년 기준 약 20억원으로 추정되었다.

각 편익 항목은 가용한 자료의 특성으로 인하여 과소 추정되었을 가능성이 일부 존재한다. 우선 산출 가능한 시장 편익의 경우, 소비 가능한 식품 항목을 과일, 채소, 육류 등으로 묶어서 소비량 변화를 예측하고 이로부터 가격 증가율을 도출하였다. 만약 과일을 사과, 배, 포도 등으로 구분하여 각각의 시장에서의 소비량 변화와 가격 증가율을 살펴본다면 소비량 변화율이 전체 시장에서보다 낮아지기 때문에 가격 증가율 역시 낮아지게 된다. 시장가격 상승으로 인한 기존 소비자 후생의 감소 규모가 작아질 것이므로 시장 편익의 크기는 커질 수 있다. 또한 품목 간 교차탄력성을 고려한다면 비수혜자 편익 감소분은 더 작아질 가능성이 있으나, 실제로 품목 간 교차탄력성을 산출하여 분석에 적용하는 것은 현실적으로 매우 어렵다는 한계가 있다.

다음으로 의료비 절감 편익의 과소추정 요소이다. 시범사업 대상 가구가 4인 이하 가구로 한정되어 있기 때문에 의료비 절감 편익은 1인 가구부터 4인 가구에서 발생하는 편익만을 포함할 수밖에 없었다. 5인 이상 가구에서 농식품 소비량이 유의미하게 증가하였을 때 발생할 수 있는 편익을 고려하지 못하였으므로 의료비 절감 편익은 과소추정 되었을 수 있다. 그러나 농식품바우처 지원사업의 수혜대상인 저소득층 가구 가운데 5인 이상 가구의 비중은 크지 않기 때문에 그 규모는 크지 않을 것으로 보인다. 또한 앞서 언급하였듯이 식품 저섭취와 질병 간 관계에 대한 GBD 연구결과를 활용하였기 때문에 GBD에서 인정한 질병 이외에 다른 건강 상태 개선으로부터 발생할 수 있는 편익은 추정할 수 없었다.

가용한 자료를 바탕으로 계량적인 방법을 통해 추정한 편익은 비용 대비 크지 않은 편이다. 그러나 본 사업의 특성상 계량화할 수 있는 편익의 범위는 매우 작고 제한적이라는 점에서 편익의 크기를 바탕으로 비용 대비 성과의 적정성을 단언적으로 판단하기에는 무리가 있다.

첫째, 소비와 생산 변화가 어떠한 규모로 이루어질 것인지에 대한 불확실성이 크고 소비 행태 변화로부터 발생할 수 있는 건강 증진의 효과에 대해서도 불확실성이 존재하기 때문에 시장 편익과 건강 증진 편익의 규모 역시 추정에 사용한 수치와 변수들에 영향을 크게 받을 수밖에 없다. 수급가구와 비수급가구의 수요곡선의 형태, 농식품바우처 사업이 전국적으로 시행되었을 때 시장에 미치는 영향 등 사업 시행 이후 시장균형의 이동에 대한 명확한 정보와 자료가 없는 상황에서, 편익의 추정은 현재의 시장 균형으로부터 관측 가능한 자료에 기반할 수밖에 없는 한계가 있다. 특히 시장 편익 추정에 사용한 탄력성 수치는 현

재 시장균형점 또는 과거의 시장균형점에서 도출된 값이기 때문에 사업 시행 이후의 탄력성은 다를 수 있으며 이는 수급가구와 비수급가구의 수요곡선 형태에 의해 결정된다. 따라서 산출 가능한 시장 편익의 규모를 해석할 때에는 이것이 현재의 균형점에서 관측되는 수요곡선에 대한 정보를 바탕으로 편익을 예측한 것이라는 점을 이해해야 한다.

둘째, 산출 가능한 시장편익은 수급가구, 비수급가구 및 생산자의 사회적 후생을 화폐적 가치라는 동일한 기준으로 판단한 것이다. 비수급가구의 사회적 후생보다 저소득층인 수급가구의 사회적 후생에 더 큰 가치를 부여하거나 농민의 소득 증가 및 후생 증가가 가지는 사회적인 중요성을 더 크게 생각한다면 비용 대비 적정성에 대한 평가는 올라갈 수 있다. 마찬가지로 의료비 절감 편익에서도 저소득층의 질병유발률 감소는 단순히 의료비만을 절감시키는 것이 아니라 노동능력을 개선함에 따라 정부의 재정지출을 감소시키는 등 비수급가구의 질병유발률 감소에 비해 사회적인 편익이 더 크게 나타날 가능성도 있다. 따라서 산출 가능한 시장 편익과 의료비 절감 편익에 어느 정도의 가치를 부여하는지에 따라 적정성 판단 역시 달라질 수 있다.

마지막으로 본 보고서상의 편익 추정에는 포함하지 않은 산업 파급효과 등의 간접효과에 대해 언급하고자 한다. 주무부처는 중위소득 50% 이하에 대해 바우처를 지급하고 소득세가 증가하지 않았을 경우를 가정했을 때 농식품바우처의 도입이 전 산업에 걸쳐 1조 9,695억원의 생산 유발 효과와 8,061억원의 부가가치 유발 효과가 있을 것으로 예상하였으며 1만 6,224명의 고용을 창출한다고 제시하였다. 이는 바우처 지원 농식품의 소비 증가, 비지원 식품의 소비 감소, 구축 효과에 따른 비식품 소비 증가를 고려한 것이다. 앞서 기대효과의 적정성에서 소개한 부처 제시 결과를 다시 한 번 정리하면 다음과 같다.

〈표 V-58〉 산업파급효과 추정결과(사업계획안)

(단위: 억원, 명)

구분	소비감소 미고려 (소비 9,813억원 순증)	소비감소 고려 (소비 5,238억원 순증)
생산유발효과	19,695억원	10,994억원
부가가치유발효과	8,061억원	4,531억원
취업유발효과	16,224명	11,082명

자료: 농림축산식품부, 「농식품바우처 2차 점검회의 검토의견 자료」, 2023. 8.

일반적으로 예비타당성조사에서는 사업 시행으로 발생하는 직접 효과만을 고려하여 편익을 추정하여 경제성 분석에 반영하도록 되어 있으나, 복지 및 소득이전 사업의 경우에는 간접효과에 대한 명확한 지침 규정은 없다. 농식품바우처 사업의 간접효과가 존재하지 않는다고 단언할 수는 없으며, 농식품 소비 확대가 유통업이나 식품가공업 등 비식품산업에 긍정적인 영향을 가져올 가능성도 또한 존재한다. 다만 생산 유발 효과와 부가가치 유발 효과와 같은 간접적인 산업 파급효과는 일반균형적인 접근에서 분석된 것이며 현실을 지나치게 단순화하여 추정한 것이라는 점을 고려할 필요가 있다.

다. 사업계획 대비 비용효과적인 대안 검토

1) 현금지원 VS 현물지원

가) 현물지원 논거

본 사업은 국민건강영양 개선, 안정적인 농식품 판매처 확보 등을 위해 현물지원방식 즉, 농식품 공급을 통한 직접지원 방식이 바람직한 것으로 보고 있다. 수혜자 관점에서는 식품비 명목으로 현금지원급여 인상폭이 확대된다고 하더라도, 이를 농식품 소비에 사용할 유인을 보장하기 어렵기 때문이다. 공급자 관점에서도 현금지원은 안정적인 농식품 공급이 보장되지 않아 당초 사업목적인 농가소득 안정과 농식품 생산 확대에 따른 고용 및 부가가치 확대를 기대하기 어려울 수 있다. 이러한 이유로 사업계획에서는 현물지원 필요성을 강조하고 있다.

나) 현물지원 한계

다만 국가 전체적으로 볼 때 현물지원 방식이 앞서 언급한 국민건강영양 개선, 안정적인 농식품 판매처 확보라는 두 가지 사업목적에 동시에 달성하기 위한 최선의 방식인가에는 이론의 여지가 남아있다.

우선 ① 국민건강영양 개선 효과는 이른바 ‘식별’의 문제로 인하여 제한적으로 해석될 여지가 존재한다. 오히려 현금급여 인상과 식생활 교육을 병행하여 ‘수입산’ 소고기 단백질 섭취가 증가할 경우, 주 대상인 ‘1인 노인가구 생계급여 수급자’의 영양개선, 의료비 절감으로 이어지는 효과가 더 크게 나타날 수도 있다. 이러한 경우에는 국민건강영양 개선 측

면이나 소비자 후생 관점에서는 현금지원이 우월한 선택에 해당할 수 있다.

본 사업은 농식품부가 농가소득 안정을 위한 하나의 대안으로 농식품 직접 공급을 제안하는 과정에서 현물지원 방식으로 계획된 것이다. 최종적으로 국가 전체에서 농식품이 실제로 어느 정도 증가할지는 전망하기 어려우나, 시범사업 결과로 미루어볼 때 약 40% 정도의 농식품 소비 증가를 추정할 수 있으며 이로 인한 농가소득 확대, 고용증가 및 부가가치 증가 효과도 일정 부분 기대할 수 있을 것이다. 그러나 제공되는 바우처 전액만큼의 농식품 소비 확대가 이루어지기는 어렵다. 시범사업 결과에 따르면, 바우처 공급처인 하나로마트 등에서 지불금액의 약 40% 정도의 판매 증가를 예상할 수 있을 것으로 보인다. 그동안 수혜대상들이 지정된 바우처 공급처 이외의 판매처(재래시장 등)에서 구입하던 농식품은 어느 정도 감소할 가능성 또한 존재한다.

이와 더불어, 사업계획에서는 국내 농가소득 보장을 위하여 바우처 구입항목을 국내 농식품 및 축산품으로 제한하고 있는데, 이는 비교적 저렴한 수입산 농식품 구입이 필요한 수혜자들에게는 후생 감소를 가져올 수 있다. 바우처 취급처가 대형 마트위주로 편성되어 있고 시범사업 결과 바우처 소비가 축산 제품에만 치중되었던 것으로 나타난 점은 특정 농가소득 인상으로 혜택이 집중될 가능성이 존재함을 보여준다. 따라서 향후 사업 추진 시 이러한 점들을 충분히 고려하여 소비자 후생 확대를 위한 개선방안을 강화할 필요가 있다.

2) 지원규모와 지원대상의 조정

가) 적정 지원단가 검토

앞서 제시된 조사결과에 따르면, 저소득가구와 중위소득가구의 가정식비 지출 차이는 농식품부가 사업계획에서 제안한 1인 가구 기준 '4만원'에 못 미치는 것으로 나타났으며, 소득계층별로 일괄적인 가정식비 차이에 대해서도 이견을 제시한 바 있다. 이는 공적이전소득을 제외한 시장소득만으로 계산한 경우였으므로, 실제로 공적이전소득까지 분석에 포함할 경우에는 이러한 분석 결과의 신뢰도가 더욱 높아진다고 볼 수 있다.

최근 7월 28일 발표된 맞춤형 생계급여 기준중위소득 인상안에 따르면, 2024년부터 4인 가구는 올해 급여액 대비 21만원(162만 289원→183만 3,572원), 1인 가구는 약 9만원씩(62만 3,368원→71만 3,102원) 각각 인상된다. 보건복지부·한국보건사회연구원의 『2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구』(2020, p. 272)에 따르면, 최저생계비 내 최

저식료품비 비중은 1999년 이후 40.7%에서, 2004년 40.2%, 2013년 37.1%로 감소하다가, 2017년 다소 증가한 38% 수준으로 제시한 바 있다. 최근의 추이를 반영하여, 주무부처가 사업계획에서 제시한 최저식료품비 비중은 약 35.1% 수준이다.

이를 기준으로 식료품 단가인상 예상 금액을 추정해보면 4인 가구 기준 증가한 금액 21만원의 35.1%는 약 7.3만원, 1인 가구 기준 약 3.15만원 정도로 정부가 발표한 현금급여 인상 기준만으로도 최저식료품비는 충분히 지원될 수 있는 상황으로 예측된다. 다만 최저식료품비 기준으로 추정한 해당 금액이 국민건강영양 개선 목적을 달성하기에 충분한 지원규모인지 여부까지는 검토하기 어렵다는 한계가 있다.

따라서 본 조사에서는 기존 유사사업들과의 사업 재조정이 어느 정도 이루어질 때까지 사업 초기단계에서는 '1인 가구 기준 4만원 이하'로 지원 단가 조정을 검토할 것을 제안하고자 한다.

나) 지원대상 검토

한편 지원대상의 경우, 앞서 제시된 조사결과에 따르면 식품안정성 확보가구 분율기준으로 식품 제공에 대한 긴급성과 수요를 지닌 그룹은 우선적으로 '기초생활수급자 중 소득이 30% 이하'인 그룹이고 그 다음은 '기초생활수급자 중 30% 이상 그룹인 것으로 나타난 바 있다. 차상위계층과 비수급자 중 기준중위소득 50% 이하 그룹은 식품안정성을 어느 정도 확보한 것으로 보여, 본 사업의 수혜대상에 차상위계층을 포함할지 여부에 대해서는 유보적인 의견을 제시한 바 있다. 이와 더불어 국민건강영양 개선 확대를 위해서는 '급식+영양 교육 강화'를 통한 지원 방식이 영양수준 개선, 의료비절감 효과를 보다 극대화할 가능성도 제기해 볼 수 있다.

따라서 본 사업 시작 단계에서는 '차상위계층을 제외'하고 '기초생보 수급가구'를 대상으로 바우처 신청 이후 영양사 컨설팅에 따른 선별적 지원 형태의 신선야채 및 육류, 우유 등을 제공하는 방식의 대안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

3) 중앙 지방간 재정부담과 지속가능성 확보

가) 국비보조율 인상 대응전략 마련

사업계획에 제시된 연간 사업비는 2025년 기준 1.25조원 수준으로 국비와 지방비가 각각 절반씩 부담하도록 되어 있으며, 이를 기반으로 시범사업도 수행되어 왔다. 그러나 앞

서 살펴본 바와 같이 지자체 의견수렴 과정에서 전 지자체가 금액의 크기와 상관없이 국고 보조율 인상을 요구하고 있는 것으로 나타났다. 그 이유는 ‘타 복지사업’의 국고보조율이 50%를 상회하기 때문일 것으로 추정되며, 이에 따라 향후 본 사업이 본격화될 경우, 국고 보조율 인상 가능성이 높다고 보여진다. 이와 더불어 경기 불확실성이 증가하는 등의 위기 시 본 사업의 수혜대상과 지원단가 인상폭이 증가할 가능성도 배제하기 어렵다.

이에 따라 본 조사에서는 사업 도입 이후 국비 비중이 아닌 광역자치단체의 재정부담을 명시적으로 확대하여 시군구의 재정부담을 완화시켜주는 방안을 제안하고자 한다. 재정 분권 이후 지방소비세율 인상 등 광역지자체의 지방세수 인상이 이루어져 추가적인 복지지출 사업 세출부담 대응 여력이 증가한바, 재원 분담 시 이를 고려할 필요가 있다.

나) 농식품부 주관 장점 극대화 대안 마련

앞서 검토한 해외사례에서 시사하는 바와 같이, 본 사업의 성격상 지자체가 지원대상 주민을 자체적으로 선정하여 주도적으로 프로그램을 운영하는 것도 하나의 효율적인 대안이 될 수 있다. 기존에 지자체가 수행해오던 농식품 보조 사업들처럼 급식, 꾸러미 등 다양한 형태로 대상을 유연하게 적용하는 것이 구체적이고 효율적인 대안에 해당할 수 있다.

다만 이러한 경우에는 바우처 시스템이라는 중앙정부 플랫폼 활용에는 한계가 있을 것으로 보인다. 중앙정부 플랫폼인 바우처 시스템을 활용할 경우, 농식품부를 컨트롤타워로 하여 유통공사 기반 시스템을 이용하여 지원 대상품목 조정, 바우처 공급처 조정 등이 가능할 것이다. 그러나 지자체 자율로 사업을 수행할 경우에는(본 사업 이후 지방이양 시), 지자체들이 유통공사와의 개별 계약 등을 통하여 운영하거나 별도의 시스템을 구축, 운영하게 될 것으로 예상된다. 즉 ‘농식품부’라는 컨트롤 타워 없이 지방에서 개별적으로 바우처 사업을 수행할 경우에는, 중앙정부 주도의 효율성과 비교할 때 비효율적인 행정비용이 발생할 가능성이 있다.

정리하면 사업계획에 제시된 바와 같이 농식품부 주도로 바우처 시스템을 활용할 경우, 비교적 적은 행정비용으로 전 지자체에게 농식품을 효율적으로 공급할 수 있다는 장점이 있다. 다만 식량안보 확보를 위한 농산업 기반 구축 등 사업 목적과 필요성이 설득력을 갖기 위해서는 타 부처 주관사업과의 연계 및 차별화가 적극적으로 검토될 필요가 있다. 보건복지부의 국민건강영양 지원사업의 경우, 식품을 공급함으로써 국민건강개선을 지원하는 목적에서 본 사업과 유사하며 기존 현금급여 시스템을 이미 활용하고 있으므로 현물 바우

처 공급 시스템을 이미 갖추고 있다고 볼 수 있다.

따라서 식품공급에 근접성과 유연성을 갖고 있는 지자체 주도 방식의 장점을 최대한 활용하고, 보건복지부가 이미 보유하고 있는 취약계층 지원 인프라를 구체적으로 연계하여 활용하는 대안을 마련할 필요가 있으며, 농식품부를 컨트롤 타워로 하여 수행하는 방식이 갖는 장·단기 효과를 꾸준히 보강하는 것을 제안하고자 한다.

4) 사업의 시급성과 기대효과

가) 계층 간 영양불균형 해소의 시급성

본 사업의 사회경제적 의의는 ‘양극화’ 해소를 통하여 계층 간 영양불균형을 개선하고자 하는 것이다. 이를 통해 국민건강 개선, 의료비 절감 등 국민 삶의 질을 개선함과 더불어 농가소득 보완을 통한 부가가치 증가 등을 도모하고자 하는 데 있다.

최근 소득불평등도가 악화됨에 따라 계층 간 영양불균형 확대가 나타날 가능성 또한 높아지고 있으므로, 본 사업을 통해 어느 정도의 소득계층 간 영양 불균형 해소는 기대할 수 있을 것이다. 다만 시급성 측면에서 볼 때 국민건강영양에 대한 객관적인 비교 검토가 쉽지 않으므로, 정책적 우선순위가 높은지 여부의 판단은 유보하고자 한다.

나) 장기효과 추적 필요

소득수준 증가, 고령화 증가 속도, 선진국들의 복지지출 증가 추이 등을 고려할 때, 앞으로 우리나라 사회복지지출 증가는 빠른 속도로 진행될 것으로 예상된다.

따라서 본 조사에서는 식품공급을 통한 단기적인 국민건강영양 개선 효과에 대해서는 파악하기 어려웠으나, 향후 장기적으로 나타날 의료비 절감 및 국민건강영양 개선 효과에 대한 지속적인 모니터링과 성과평가체계 마련 등을 제안하고자 한다.

5) 대안 제시

지금까지의 분석 결과를 종합하여 본 조사에서 최종적으로 제시하고자 하는 대안과 단서 조건은 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저 본 조사에서는 지원단가와 관련하여 다음과 같은 두 가지 점을 고려하여 하향 조정이 필요하다고 판단하였다.

첫째, 생계급여 관련 최근 정책 동향을 반영할 필요가 있다. 최근 발표된 맞춤형 생계급

여 기준 중위소득 인상안(23. 7. 28.)에 따르면, 2024년 생계급여 지원기준(최저보장수준)을 인상함과 동시에 생계급여 선정기준을 상향(30→32%)할 예정이다. 이에 따라 2024년부터 금년 급여액 대비 1인 가구 기준 약 9만원(62만 3,368원→71만 3,102원, 14.4%), 4인 가구 기준 약 21만원(162만 289원→183만 3,572원, 13.16%↑)이 인상되게 된다. 주무부처가 사업계획에서 제시한 생계급여 대비 가정식비 비중(약 35.1%)을 기준으로 생계급여 기준 인상에 따른 가정식비 인상 예상금액을 추정하면, 1인 가구 기준 약 3.15만원, 4인 가구 기준 약 7.3만원 수준으로 추정된다. 결국 주무부처가 최저가능식비와 사용가능 가정식비를 추정하여 사업계획에서 제시한 바우처 지원금액(보충지원 필요금액)은 1인 가구 기준 4만원, 4인 가구 기준 10만원으로, 생계급여 내 가정식비 인상분만으로도 보충지원이 상당부분 이루어지게 될 것으로 보인다. 다만, 주무부처에서는 사업계획의 최저식료품비 비중(35.1%)은 2020년 생계급여 기준으로 산출된 최저 가정식비 비중으로 평균 식품소비성향에 해당하며, 최근 생계급여 인상으로 인한 추가 소득분에 대한 한계식품소비성향은 Castner and Mabli(2010)의 연구에 근거하여 10% 이하가 될 것으로 제시하였다. 이에 따라 생계급여 인상에 따른 식품비 증가분은 1인 가구 기준 약 1만원, 4인 가구 기준 약 2만원 수준에 불과하며 식품물가 상승으로 어느 정도 상쇄되었을 것으로 설명하였다.

둘째, 앞서 추진방법의 적정성 항목에서 살펴보았던 가구소득과 가정식비와의 관계와 지원대상가구 및 기준가구 간 가정식비 격차 분석결과를 종합적으로 고려할 필요가 있다. 먼저 본 조사에서 연구진은 한국복지패널 자료에 기반하여 가구특성을 보정한 상태에서 가구 시장소득과 가정식비 간의 관계(저소득 가구의 가정식비 지출과 중위소득 가구의 가정식비 지출 차이)를 국소선형회귀모형과 GAM 모형을 활용하여 추정하였다.²¹⁹⁾ 국소선형회귀모형 분석 결과에 따르면, 1인 가구의 경우 중위소득 가구의 가정식비 지출과 중위소득 이하 가구의 가정식비 지출 차이는 최대 2만원에 불과한 것으로 나타났다. 강건성 분석으로 시도한 GAM모형의 경우에도, 1인 가구 중 시장소득이 가장 낮은 가구(시장소득이 0)는 중위 가구에 비해 가정식비가 평균 3만원 적은 것으로 나타났으며, 그 차이는 소득이 증가할수록 점점 축소되는 것으로 분석되었다. 이와 더불어 연구진은 사업계획의 지원단가 추정 방법과 관련하여 ① 최저식료품비 추정 시 지원대상 특성(1인 가구 약 80%)이 제대로 반영되지 않은 점 ② 사용가능 가정식비 추정 시 공적이전소득을 제외하여 과소추정 우려가 있는 점을 지적하였다. 이에 따라 연구진은 추가로 본 사업의 실제 수혜대상이 될 가능성이

219) pp. 313~319.

높은 지원대상가구²²⁰⁾를 정의하고 이들과 기준가구²²¹⁾ 간 월평균 가정식비 차이를 분석하였다.²²²⁾ 지원대상 가구와 기준가구 간 월평균 가정식비 차이 분석 결과, 가정식비 지출규모 격차는 1인 가구 기준 2.74~3.03만원 수준이며 전체 가구 기준으로는 1.87~2.15만원 수준으로 나타났다. 또한 지원대상가구와 기준가구의 가정식비 격차를 연도별(2015~2020년)로 살펴보면, 연도별 균등화 식품비 격차 추정치는 약 2만~3만원 내외로 나타났다. 구체적으로, 2015년에는 지원대상가구가 기준가구보다 1인 가구 기준 월 식품비 지출이 3만원 적었으나 그 격차는 2019년까지 2만원 수준으로 점점 줄어들다가, 2020년에 코로나19의 영향으로 3만원 수준으로 다시 확대된 것으로 나타나고 있다. 이러한 정량분석 결과는 최근의 생계급여 인상 정책을 반영하지 않은 것으로, 최근 생계급여 인상에 따른 최저식품비 인상을 고려하면 가정식비 격차는 이보다 더 축소될 것으로 예상된다.

따라서 본 사업의 사업계획이 처음 수립된 2017년과 예비타당성조사 요구서가 제출된 2022년 8월 이후에 발생한 정책 환경 변화와 사업 특성을 종합적으로 고려하여 지원단가를 보수적으로 하향 조정할 필요가 있을 것으로 보인다. 기초생활보장 수급 '대상'이 본격적으로 확대되고 있는 추세와 더불어 최근 생계급여 '단가' 인상 정책(23. 7.) 효과를 반영하여야 한다. 이와 더불어 본 사업의 가장 큰 한계로서 주무부처인 농식품부는 '지원단가'만을 조정 가능하고, '지원대상' 규모는 타 부처인 보건복지부에서 결정한다는 점을 고려할 필요가 있다. 지원단가는 예산 편성과정에서 주무부처(농식품부)와 예산 당국 간 조율이 가능한 반면, 지원대상 규모는 「기초생활보장법」에 근거하여 중앙생활보장위원회에서 결정하는 기준중위소득 및 급여별 선정기준에 직접적인 영향을 받게 되기 때문이다. 이러한 점을 종합적으로 고려할 때, 연구진은 본 조사의 대안으로서 지원단가를 사업계획에서 제시한 1인 가구 기준 4만원에서 보수적으로 하향 조정한 2만원으로 제안하고자 한다.

한편 지원대상 범위와 관련해서 사업계획에서는 기초생활보장수급가구와 더불어 차상위 계층, 한부모가족 가구까지 포함한 중위소득 50% 이하 저소득 가구 전체를 지원대상 범위로 하여 제시하였다. 이에 대해 본 조사에서는 기초생보 수급가구 증가 추세, 식품안정성

220) 복지패널 자료 중 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여, 장애수당, 문화누리카드, 통신비 감면(기초연금, 국가유공자, 장애인 제외) 중 하나라도 해당되는 가구→시장소득 외 급여 수급 여부 등 다른 변수를 활용하여, 본사업 시행 시 정책환경 변화에 따라 실제 수혜대상에 편입될 가능성이 높은 가구들까지 분석에 포함하고자 함

221) 복지패널 시장소득 기준 중위소득 50% 초과~120% 이하 가구 중 위 급여들을 수급하지 않는 가구로 정의
→복지패널 자료의 측정오차 고려하여 중위소득 50~120% 까지의 기준가구와 비교함으로써 중위소득 근처 가구표본을 더 포함시켜 추정의 정확도를 제고함

222) pp. 320~323.

제고 효과 분석결과 등을 고려할 때, 지원대상을 '생계급여 수급가구'로 최소화하여 대안으로 적용하는 것이 타당한 것으로 판단하였다. 연구진이 국민건강영양조사 자료에 기반하여 분석한 식품안정성 확보가구 분을 분석결과를 고려할 때, 식품제공에 대한 긴급성과 수요를 가장 크게 갖는 그룹은 '기초생보수급가구 중 소득 30% 이하'이며, 그 다음으로 '기초생보수급가구 중 소득 30% 이상'으로 나타났다. 즉 현재 식품 지원 필요성이 가장 시급한 집단이 생계급여 수급가구이며, 생계급여 외 기초생보 수급가구의 경우가 그 다음으로 시급성이 높은 집단으로 판단된다. 반면에 차상위계층(비수급가구 중 중위소득 50% 이하) 및 한부모가구(비수급가구 중 중위소득 60~65% 이하)의 경우에는 식품안정성을 어느 정도 확보하고 있는 것으로 나타났다.

또한 2023년 9월 보건복지부에서 발표한 「제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026)」에 따르면, 생계·주거급여 선정기준 완화, 의료급여 부양의무자 기준 완화, 재산기준 완화 등을 통해 급여 보장수준 강화, 빈곤 사각지대 적극 해소를 주요 골자로 하고 있다. 특히 생계급여 선정기준을 기준 중위소득 30%에서 35%까지, 주거급여 선정기준을 47%에서 50%까지 단계적으로 상향할 예정으로 제시하고 있어 기초생보 수급가구의 지속적인 확대가 예상되는 상황이다. 보건복지부 보도자료²²³⁾에 따르면 생계급여 선정기준 2%p 상향 시 저소득가구 3.8천가구가 추가 수혜 대상이 되는 것으로 나타날 것으로 예상된다. 다만 이러한 증가규모를 현 시점에 정확히 수치적으로 예측하는 것은 본 조사의 범위를 벗어나며 제한된 자료로 인해 현실적으로도 불가능하므로, 본 조사에서 예측 가능한 가장 보수적인 규모로 지원대상을 추정하여 적용하는 것이 합리적일 것으로 판단된다.

다만 다음 두 가지 측면에서 지원대상을 전체 '기초생보 수급가구'까지 적용하는 방안도 절충안으로서 대안으로 고려할 필요가 있다. 첫째, 생계급여 수급가구만을 지원대상으로 제한할 경우 생계급여 수급 여부에 따라 사실상의 문턱효과 발생이 우려된다는 점이다. 최근 생계급여 기준 중위소득 인상으로 생계급여 수급가구에 대한 현금급여 지원이 대폭 확대된바, 기초생보 수급가구 중 생계급여 외 수급가구의 경우에는 실질적으로 최저식품비 지원 사각지대에 처하게 될 수 있다. 이에 따라 생계급여 수급가구보다 생계급여 외 수급가구에서 본 사업에 대한 수혜자 만족도가 더욱 크게 나타날 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 지자체 행정비용 증가로 인한 추가 국비요구 가능성이 존재할 수 있다. 사업 전담 체계상 지자체(읍면동)에서 지원대상의 수혜자격 확인 역할을 전담하게 되는데, 이때 전체

223) 보건복지부, 「중앙생활보장위원회, 2024년도 생계급여 지원기준 역대 최대인 13.16% 인상」, 보도자료, 2023. 7. 28.

기초생보 수급가구 중에서 생계급여 수급가구를 한 번 더 선별하여 확인·검증하는 과정이 필요하게 되어 추가적인 행정비용(인력 등)이 소요될 것으로 예상된다.

이러한 점들을 종합적으로 고려하여, 본 조사에서는 사업계획 대비 비용효과적인 대안으로 다음 두 가지 대안을 제시하고자 한다.

[대안 1] 현실적인 절충안으로서 사업 지원대상을 ‘기초생활보장 수급가구’로 조정하고, 지원단가는 ‘1인 가구 기준 2만원’으로 조정하는 방안을 제안하고자 한다. 앞서 비용 추계의 적정성 목차에서 제시한 바와 같이 연구진이 사업계획상의 추계방식을 일부 개선하여 지원대상 규모를 재추계한 결과에 따르면, 기초생활보장수급 예측가구 수는 2025년 기준으로 약 164만가구이다. 이렇게 재추계한 수혜대상 규모와 하향 조정된 지원단가를 적용하여 재산출한 총사업비 규모는 2025년 기준으로 국비 2,527억원, 지방비가 2,431억원으로 총 4,958억원으로 추정된다(2025~2028년 4년 간 재정지출 총액 약 2조 333억원 수준).

〈표 V-59〉 [대안1] 총사업비 추정 결과

(단위: 백만원, 가구)

구분 \ 년도		2025	2026	2027	2028	4년간('25~'28) 재정지출총액
총 금액	계	495,797	503,704	512,266	521,580	2,033,347
	국비	252,747	256,705	261,005	265,741	1,036,198
	지방비	243,050	246,999	251,261	255,839	997,149
농식품바우처 지원		480,426	488,230	496,656	505,708	
- 기초생보 수급가구 수		1,644,386	1,685,110	1,727,883	1,772,744	
지자체 사업운영지원		5,674	5,768	5,866	5,970	
사업운영비		9,697	9,706	9,744	9,902	

자료: 연구진 직접 작성

[대안 2] 기초생보 관련 제도 변화, 1인 가구 증가 추세 등 현재로서 예측이 어려운 변수들을 고려하여 최대한 보수적인 대안으로서, 사업 지원대상을 ‘생계급여 수급가구’로 조정하고, 지원단가는 ‘1인 가구 기준 2만원’으로 조정하는 방안을 제안하고자 한다. 보건복지부의 기초생활보장 생계급여 월별 수급가구 수 현황자료에 따라 2015~2022년 생계급여 가구원 수별 연평균 수급가구 수에 2016~2018년 생계급여 증가율을 적용하여 수급가구 규모를 재추계한 결과에 따르면, 생계급여 수급 예측가구 수는 2025년 기준으로 약 127만가구이다.

〈표 V-60〉 가구원 수별 생계급여 수급가구 현황

(단위: 가구)

가구특성별	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1인 가구	659,154	670,720	685,321	707,331	732,933	775,723	881,278	982,996
2인 가구	137,211	138,229	135,741	133,293	130,106	133,815	149,708	160,682
3인 가구	60,600	58,874	54,200	50,027	45,423	43,746	44,338	44,402
4인 가구	24,997	24,072	21,661	19,746	17,548	16,830	16,569	16,337
5인 가구	7,802	7,628	6,986	6,355	5,716	5,581	5,517	5,491
6인 가구	2,334	2,301	2,114	1,994	1,784	1,784	1,750	1,722
7인 이상 가구	1,230	1,207	1,133	1,052	979	956	956	934
합계	893,328	903,029	907,156	919,799	934,489	978,436	1,100,117	1,212,563

주: 2015년은 2015년 7월부터 급여종류별 수급으로 변경된 점 고려하여 연말 기준 수급가구 수 적용

자료: 보건복지부 2015~2022년 기초생활보장 생계급여 월별 수급가구 수 현황자료; 농림축산식품부, 「7차 제출자료」, 2023. 9. 22.

〈표 V-61〉 가구원 수별 생계급여 수급가구 예측

(단위: 가구)

가구특성별	2023	2024	2025	2026	2027	2028
1인 가구	1,006,384	1,030,329	1,054,843	1,079,941	1,105,635	1,131,941
2인 가구	159,138	157,608	156,094	154,594	153,108	151,636
3인 가구	41,653	39,074	36,655	34,385	32,257	30,260
4인 가구	15,102	13,960	12,905	11,930	11,028	10,194
5인 가구	5,128	4,789	4,472	4,176	3,900	3,642
6인 가구	1,634	1,550	1,471	1,396	1,324	1,257
7인 이상 가구	887	842	799	759	720	684
합계	1,229,925	1,248,152	1,267,239	1,287,180	1,307,972	1,329,614

자료: 연구진 직접 작성

이렇게 재추제한 수혜대상 규모와 하향 조정된 지원단가를 적용하여 재산출한 총사업비 규모는 2025년 기준으로 국비 1,842억원, 지방비가 1,757억원으로 총 3,599억원으로 추정된다(2025~2028년 4년 간 재정치출 총액 약 1조 4,616억원 수준).

〈표 V-62〉 [대안2] 총사업비 추정 결과

(단위: 백만원, 가구)

구분 \ 년도		2025	2026	2027	2028	4년간('25~'28) 재정치출총액
총 금액	계	359,860	363,323	367,098	371,268	1,461,550
	국비	184,172	185,874	187,745	189,871	747,661
	지방비	175,689	177,450	179,353	181,397	713,888
농식품바우처 지원		345,703	349,131	352,840	356,824	
- 생계급여 수급가구 수		1,267,239	1,287,180	1,307,972	1,329,614	
지자체 사업운영지원		5,674	5,768	5,866	5,970	
사업운영비		8,483	8,424	8,392	8,474	

자료: 연구진 직접 작성

단 본 조사에서는 위 대안들에 공통적으로 적용되는 단서 조건으로서 본사업 시행 시 기초지자체 재정부담 완화와 재정의 지속가능성 확보를 위하여, 재원 분담을 ‘국비 50%, 광역지자체 30%, 기초지자체 20%’로 명시하여 추진할 것을 제안하고자 한다.

앞서 연구진이 제시한 대안 규모는 현재 사업계획에서 제시한 기존 기초생활보장 수급 지원대상 기준²²⁴⁾을 적용하여 추정한 것으로, 최근 2023년 7월 28일 발표된 맞춤형 생계급여 기준중위소득 인상안(생계급여 32%, 단가율 6.09% 인상)이 반영되지 않은 결과라는 점에 유의해야 한다. 따라서 본 조사 이후 사업 추진단계에서 국정과제 기준 생계급여 대상은 현 정부 내에서 35% 까지 인상계획을 반영하여 정확한 지원규모를 재추정하고 사업 계획을 보완해야 할 것이다.

또한 본 사업은 주무부처인 농식품부만의 시각으로는 사업 추진의 필요성과 효과성 극대화를 설명하기 어려운 근본적인 한계가 있다. 본 사업의 수혜대상인 기초생보수급가구 및 차상위계층 규모, 식품비를 포함한 생계급여 지원금액이 타 부처인 ‘보건복지부’에서 결정하게 된다. 농식품부는 지원품목 대상 범위와, 주어진 예산 한도 내에서 추가적으로 보충 지원가능한 바우처 지원단가만을 결정할 수 있다는 구조적인 한계가 있다. 재정당국과 주무부처에서는 이러한 점을 고려하여 본 사업의 향후 재정규모 예측 상의 한계를 분명히 인지하고 향후 적정 예산규모를 추정해야 함을 명시하고자 한다.

이와 더불어 본 사업의 소관부처는 ‘농림축산식품부’이나 전체 사회복지 분야를 아울러 사업 간 유사·중복성 및 재정부담 위험 측면을 효율적으로 관리하는 것이 필요하다. 특히 취약계층 대상으로 ‘현물 바우처’를 지원하는 사업의 경우에는, 「사회보장기본법」 제26조에 따른 사회보장제도 신설·변경 협의 시 ‘기존 제도와의 관계’ 검토항목²²⁵⁾과 관련하여 지원대상, 급여·서비스 내용 측면에서 농식품바우처 사업과의 유사 중복성 여부에 대해 보다 구체적으로 확인·점검할 필요가 있다.

224) 생계급여(기준중위소득 30% 이하), 의료급여(기준중위소득 40% 이하), 주거급여(기준중위소득 46% 이하), 교육급여(기준중위소득 50% 이하)

225) • 지원대상자에 대한 유사 급여·서비스 제공 여부
- 동일 목적, 동일 대상자에 대한 중앙부처 사업 간, 광역-기초 지자체 간 급여의 중복, 편중 여부
- 전국적으로 적용되는 중앙부처 사업에 대하여 지방자치단체가 보충적으로 사업을 실시하는 경우 동일 대상자에 대한 급여의 중복, 편중 여부
• 사업시행에 따른 중복, 누락(해소), 편중(해소) 효과
- 제도를 필요로 하는 모든 대상에게 적용되는지 여부(대상자 선정기준의 적절성, 구체성, 선정기준 적용의 배타성 확보 등)
- 필요한 급여내용(지원수준, 지원방법·수단 등)의 누락·편중 여부(보건복지부, 「2023 사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침」, p. 33)

Ⅵ. 종합평가 및 정책제언

1. 종합평가표를 활용한 사업의 종합판단

가. 종합평가의 개요

예비타당성조사의 마지막 단계는 앞서 검토되었던 ‘경제사회 환경 분석, 사업설계의 적정성 분석, 비용-효과성 분석’ 조사결과를 종합하여 사업의 추진 여부에 대한 최종적인 판단 결과를 도출하는 단계이다.

통상적으로 예비타당성조사의 종합평가에는 다기준분석(Multi-criteria Analysis) 방법론 중 하나인 분석적 계층화법(Analytic Hierarchy Process, AHP)을 활용하고 있다. AHP 방법론은 의사결정의 목표 또는 평가기준이 다수이며 개별 평가기준에 대해 서로 다른 선호도를 가진 대안들을 체계적으로 평가할 수 있도록 지원하는 의사결정 기법의 하나이다.

과거의 복지 및 소득이전사업은 다른 예비타당성조사 사업과 동일하게 AHP 평가 방법론을 통한 종합평가를 수행하였다. 그러나 최근 기획재정부에서는 「예비타당성조사 제도 개편방안」(관계부처 합동, 2019. 4. 3.) 수립과 함께, 사회·경제적 여건 변화를 반영한 ‘복지·소득이전 사업의 평가방식 개편(안)’을 발표하였다. 복지사업에 기존 SOC 평가 방식을 그대로 적용하는 것이 적절치 않다는 다수 전문가의 지적에 따라, 기존의 시행·미시행의 이분법적 평가를 지양하고 수혜대상과 전달체계 보완 등을 위한 컨설팅 기능을 강화하고자 하였다. 기존 정책성 분석과 경제성 분석 항목을 토대로 수행되었던 AHP 구조의 평가항목 또한 개편하여 ‘경제사회 환경 분석, 사업설계의 적정성 분석, 비용-효과성 분석’ 항목에 대한 항목별 점검방식으로 전환하였으며, 예비타당성조사 결과는 각 항목별 대안 제시에 중점을 두어 예비타당성조사를 사전점검 및 사업계획 보완의 기회로 활용하고자 하였다.

‘농식품바우처 지원사업’은 기타재정사업 중 복지 및 소득이전 사업에 해당됨에 따라, 「예비타당성조사 운용지침」(기획재정부, 2022. 12. 20.) 제47조(경제사회 환경 분석), 제48조(사업설계의 적정성 분석), 제49조(비용-효과성 분석)의 항목에 대한 검토를 수행하였으며, 제50조(종합평가) 제6항에 규정된 기준에 따라 종합평가를 수행하고자 한다.

나. 평가대상(주무부처 사업계획)

본 사업은 앞서 언급한 바와 같이 ‘복지 및 소득이전’ 사업 유형에 해당된다. 주무부처는 예비타당성조사 요구서 및 사업계획서를 통해 사업추진의 목적, 구체적인 지원대상, 지원 요건, 지원금액 또는 지원률, 사업진행 절차 및 전달체계 등을 제시한 바 있다. 본 종합평가에서는 타 예비타당성조사와 달리 주무부처의 사업계획을 ‘평가 대상 기본(안)’으로 설정하고 종합평가를 수행한다. 평가 대상 기본(안)에 대한 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

☐ 사업 내용

- 지원 내용: 중위소득 50% 이하 가구 등*에게 채소·과일·육류 등 농산물을 구매할 수 있는 농식품바우처** 및 식생활 교육 지원

* 기초생활수급자 및 차상위계층('25년 기준 총 220만가구 추정)

** 1인 가구 기준 월 4만원(가구원 수별 차등 지급)을 전자 바우처 형태로 제공

☐ 총사업비(중기재정지출 4개년 기준): 4조 9,876억원

- 국비 2조 5,164억원, 지방비 2조 4,712억원

☐ 사업수행주체: 농림축산식품부, 지방자치단체

☐ 사업기간: 2025년 ~ (계속사업)

다. 조사대상 집단

복지 및 소득이전사업 예비타당성조사의 종합평가에는 조사에 참여한 연구책임자뿐 아니라 해당 분야의 전문가가 참여하게 된다. 최종적으로 종합평가에 참여하는 집단구성원들은 의견을 종합하여 최종적인 의사결정에 도달하게 된다. 그러므로 최종결론을 위한 의사결정 집단 구성은 공정하고 투명하게 이루어져야 한다.

「예비타당성조사 운용지침」(기획재정부, 2022. 12. 20.)에서는 예비타당성조사 종합평가를 위한 평가 참여자에 대하여 규정하고 있다. 해당 지침 제11조(분과위원회)에 따르면, 예비타당성조사 등의 종합평가를 위하여 ‘사회기반시설 분과위원회’, ‘사회·문화·산업 분과위원회’, ‘사회복지·소득이전 분과위원회’를 두고 각 분과위원회에서 종합평가를 실시하도록 하고 있다. 예비타당성조사의 분과위원회는 분과위원장을 포함한 재정사업평가위원회에 속한 민간위원 2인, 연구책임자를 포함한 연구진 3인, 기획재정부의 전문가풀(pool)을 통해 선정된 해당 사업과 관련된 분야 또는 경제·사회·환경·안전 등 7인 이내의 민간 전문

가(재정전문가 3인 포함)를 포함하여 총 12인 이내로 평가자들을 구성하는 것을 원칙으로 한다. 다만 종합평점 산정 시 평가 중 최댓값과 최솟값을 부여한 평가자 2인씩을 제외한 8인 이내의 응답결과를 가지고 종합평점을 도출하도록 한다.

본 조사에서는 이를 준용하여 「예비타당성조사 운용지침」에 따라 종합평가 참여자 총 12인을 구성한다. 먼저 예비타당성조사 사업에 대한 책임연구원을 포함한 연구진 3명, 재정사업평가위원회 사회복지·소득이전 분과위원회의 위원 2명이 평가에 참여하게 된다. 이 밖에 관련 분야의 전문가로 구성된 분과위 위촉위원 7명이 추가적으로 선정되어 종합평가에 참여하게 된다.

복지 및 소득이전 사업의 ‘평가표를 통한 종합평가’에서는 AHP 종합평가와 같이 최대·최소 결과 값을 제외한 결과 값을 토대로 종합평가 결과를 산출한다.

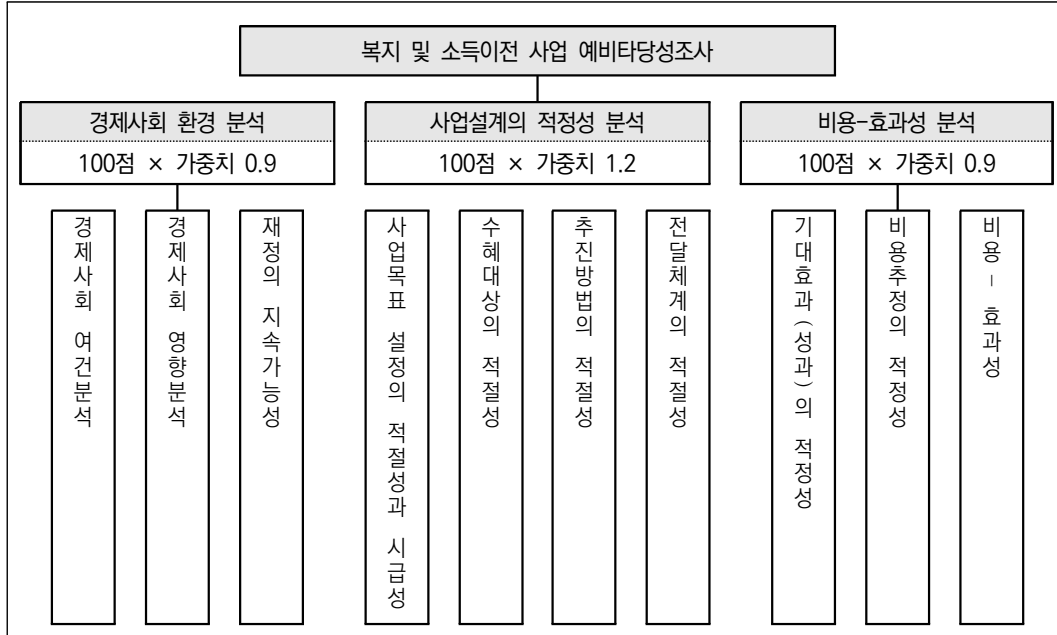
라. 종합평가 구조 및 평가항목

본 종합평가의 최종목표는 예비타당성조사에서 검토된 ‘경제사회 환경 분석, 사업설계의 적정성 분석, 비용-효과성 분석’의 결과를 종합하여 사업 시행에 대한 타당성 여부를 판단하는 것이다. 부수적으로는, 사업계획의 타당성이 미흡할 경우 선결 조건의 제시나 대안 추진을 전제로 ‘조건부 추진’, ‘사업 재기획’의 결론을 도출할 수 있다.

「예비타당성조사 운용지침」(기획재정부, 2022. 12. 20.)에 따른 종합평가의 구조를 세부적으로 살펴보면 각 평가영역은 동일하게 100점으로 구성된다. 첫 번째 영역인 ‘경제사회 환경 분석’은 하위 평가항목으로 경제사회 여건분석(30점), 경제사회 영향분석(30점), 재정의 지속가능성(40점)을 포함한다. 두 번째 영역인 ‘사업설계의 적정성 분석’은 하위 항목이 동일하게 25점씩 배분되어 있으며, 사업목표 설정의 적절성 및 시급성(25점), 수혜대상의 적절성(25점), 추진방법의 적절성(25점), 전달체계의 적절성(25점)을 포함한다. 마지막 영역인 ‘비용-효과성 분석’ 영역은 기대효과(성과)의 적정성(30점), 비용추정의 적정성(30점), 비용-효과성(40점)이 포함된다. 기존 정량적 수치(B/C ratio)로 대체되었던 비용-효과성 평가항목 외 ‘장기재정 측면’과 ‘기대효과의 적정성’을 고려한 정성적 분석 또한 평가항목에 포함한다는 것이 특징이다. 복지 및 소득이전 사업은 경제사회 환경분석, 사업설계의 적정성, 비용-효과성 등 각 분석영역별로 100점 평가를 시행하여 영역별 평점 및 종합평점을 산출하고 예비타당성조사 운용지침에서 정한 기준에 따라 개별평점과 종합평점을 고려하여 평가결과를 도출한다.

이상을 반영하여 본 사업의 종합평가 구조를 정리하면 [그림 VI-1]과 같다.

[그림 VI-1] 농식품바우처 지원사업의 예비타당성조사 종합평가 구조



자료: 한국조세재정연구원, 「2022년 제3차 예비타당성조사 착수회의 불임자료」, 2022. 11.

각 평가항목의 내용 및 평가기준을 정리하면 <표 VI-1>과 같다.

<표 VI-1> 농식품바우처 지원사업의 예비타당성조사 평가항목 및 세부 평가내용

영역(배점)	평가항목 및 평가내용
경제사회 환경분석 (100점)	• 경제사회 여건분석 - 우리나라의 경제규모, 복지제도 발전단계에 비추어 사업추진이 적정한가? * 해외사례 등을 통한 국제비교 - 현재 타 재정사업, 지자체, 민간영역에서 유사한 내용의 사업이 존재하지 않는가? * 민간영역 등 분석을 바탕으로 동 사업을 통한 정부 개입의 적정성 검토 • 경제사회 영향분석 - 현재 우리나라가 직면한 경제·사회문제*를 해결하기 위한 사업인가? * 양극화, 저출산, 고령화, 청년일자리 등 - 동 사업이 현재 우리나라가 직면한 경제·사회문제를 해결할 수 있는가? • 재정의 지속 가능성 - 사업 추진을 위해 장기적으로 안정적인 자원 조달이 가능한가? - 사업의 중장기적 재정소요에 변동 위험성은 검토되었는가?

〈표 VI-1〉의 계속

영역(배점)	평가항목 및 평가내용
사업설계의 적정성 (100점)	• 사업목표 적절성, 시급성 - 달성하고자 하는 목표가 명확한가? - 정부 정책방향, 상위계획 및 관련 계획과의 연계성과 우선순위가 높은가? - 본 사업목표를 사업을 통해 달성가능한가? • 수혜대상의 적정성 - 사업대상이 명확히 정의되고 사업목표에 부합하는가? - 실질적 수요에 대한 충분한 검토가 있었는가? - 실제 사업대상 외의 사람들이 혜택을 받을 가능성이 높지는 않은가? • 추진방법의 적정성 - 추진방법으로 제시한 급여 등*의 형태와 수준이 적절한가? * (예시) 현물, 현금, 바우처, 보조금, 직접서비스 제공 등 - 사업추진주체(공공/민간, 중앙/지방)의 역할구분이 명확히 설정되었는가? - 동일한 분야·부문의 다른 사업과 적절한 정책조합을 이룰 수 있도록 설계되었는가? • 전달체계 적절성 - 전달체계가 명확하고 구체적으로 제시되어 있는가? - 수요자 접근이 용이하도록 전달체계가 구성되어 있는가? - 집행기구의 참여를 확보하고 임무를 성실히 수행할 유인이 마련되어 있으며, 인적·물적·제도적 자원이 충분한가?
	• 기대효과(성과)의 적정성 - 사업목표 등과 비교하여 동 사업으로 기대되는 효과(성과)가 명시적으로 제시되었는가? - 사업계획에 따라 사업 시행시 효과(성과)가 충분히 나타날 것으로 기대되는가? - 향후 성과관리 계획 및 성과지표 등이 적절히 제시되었는가? • 비용추정의 적정성 - 비용추계가 적절히 이루어졌는가? - 사업추진과정에서 추가적으로 발생 가능한 비용이 모두 포함되었는가? - 수요 변동에 따라 증가 혹은 감소하게 되는 비용의 범위는 검토되었는가? • 비용 대비 효과의 적정성 - 사업의 효과성이 있는 것으로 추정되는가? - 성과 대비 비용은 적정 수준인가? - 제시된 사업계획 대비 비용효과적인 정책수단에 대한 검토가 이루어졌는가?

자료: 기획재정부, 「예비타당성조사 수행 총괄지침」 [별표 5], 2022. 11.

마. 종합평가 방법

1) 평가 등급별 평가 점수

평가영역(100점) 내 각각의 평가항목에 대하여, <표 VI-2>의 평가 등급별 평가 점수 기준에 따라 각 평가자는 점수를 부여하게 된다. 40점이 배정되어 있는 ‘재정의 지속가능성’, ‘비용-효과성’ 평가영역은 각 평가 구간에 대하여 적정(40~35점), 보통(34~28점), 미흡(27점 이하)으로 설정되어 있다. 또한 30점이 배정되어 있는 ‘경제사회 여건분석’, ‘경제사회 영향분석’, ‘기대효과(성과)의 적정성’, ‘비용추정의 적정성’ 평가 영역에 대해서는 각 평가 구간에 대하여 적정(30~26점), 보통(25~21점), 미흡(20점 이하)으로 배분되어 있다. 마지막으로 25점이 배정되어 있는 사업설계의 적절성 하위 4개 평가항목 ‘사업목표 421설정의 적절성과 시급성’, ‘수혜대상의 적절성’, ‘추진방법의 적절성’, ‘전달체계의 적절성’에는 각 평가 구간에 적정(25~22점), 보통(21~18점), 미흡(17점 이하)으로 배분되어 있다.

〈표 VI-2〉 평가 점수별 평가 등급

점수 기준	적정	보통	미흡
40점 기준	40~35점	34~28점	27점 이하
30점 기준	30~26점	25~21점	20점 이하
25점 기준	25~22점	21~18점	17점 이하

자료: 기획재정부, 「농식품 바우처 지원사업 예비타당성조사 종합평가 설문지」, 2023. p. 3.

2) 평가 결과 산정 방식

영역별 100점이 배분되어 있는 3개의 영역에 대한 평가를 수행 후 세 가지의 결과를 토대로 평가 결과가 산정된다. 다만 총점 기준으로 3개 평가영역 모두 85점 이상이거나 종합평점이 255점 이상인 경우에는 ‘사업시행 적정’(원안 추진)으로, 3개 평가영역 중 2개 이상 영역이 75점 미만이거나 종합평점이 225점 미만인 경우에는 사업 재기획 후 예타 재요구(전면 재기획)로 분류된다. 이 외의 경우에는 모두 ‘사업계획 보완을 조건으로 사업시행’(조건부 시행)으로 결정되며, 사업계획 보완이 필요한 사항과 보완방안 등을 구체적으로 제시해야 한다.

- A. 부처의 사업계획 원안대로 사업 시행
 - 3개 영역 모두 85점 이상이거나 종합평점이 255점 이상
- B. 사업계획 보완을 조건으로 사업 시행
 - A또는 C 이외의 경우
- C. 사업 전면 재기획 후 조사 재요구
 - 2개 영역 이상이 75점 미만이거나 종합평점이 225점 미만

〈표 VI-3〉 복지 및 소득이전사업 평과 결과 산정 방식(영역별 점수 기준)

경제사회 환경 분석		Low (70점 미만)			Medium (70점 이상~85점 미만)			High (85점 이상)		
사업설계 적정성 분석		Low (70점 미만)	Medium (70점 이상 ~85점 미만)	High (85점 이상)	Low (70점 미만)	Medium (70점 이상 ~85점 미만)	High (85점 이상)	Low (70점 미만)	Medium (70점 이상 ~85점 미만)	High (85점 이상)
비용- 효과성 분석	Low (70점 미만)	C	C	C	C	B	B	C	B	B
	Medium (70점 이상 ~85점 미만)	C	B	B	B	B	B	B	B	B
	High (85점 이상)	C	B	B	B	B	B	B	B	A

자료: 기획재정부, 「농식품 바우처 지원사업 예비타당성조사 종합평가 설문지」, 2023. p. 4.

〈표 VI-4〉 복지 및 소득이전사업 평과 결과 산정 방식(종합평가 총점 기준)

경제사회 환경분석	사업설계의 적정성	비용-효과성
0.9	1.2	0.9

총점 기준	225점 미만	225~254점	255점 이상
	사업 재기획	조건부 추진	원안 추진

자료: 기획재정부, 「농식품 바우처 지원사업 예비타당성조사 종합평가 설문지」, 2023. p. 4.

바. 종합평가 결과

본 사업에 대한 종합평가 결과 경제사회 환경 분석은 77.6점, 사업설계의 적정성 분석은 80.0점, 비용효과성 분석은 77.5점으로(〈표 VI-5〉), 대안 추진을 조건으로 사업을 시행하는 것으로 결론이 도출되었다(〈표 VI-6〉).

분과위원회에서는 경제사회 환경 분석과 관련하여 유사 중복사업에 대한 조정 필요성, WTO 제소가능성 및 정책 목표 간 상충 가능성 고려 필요성, 지자체 재정분담 및 매칭율에 대한 추가 협의 필요성 등이 제기되었으며 식생활 불평등 및 영양 개선 필요성에 대한 분석과 근거가 부족하므로 추가 검토가 이루어져야 할 것으로 논의되었다. 사업설계의 적정성 분석과 관련하여서는 생계급여 인상 동향과 맞물려 현재 사업 추진의 시급성이 다소 부족하므로 사업 목표의 구체적 수정, 소득계층별 선별적 지원방식 고려, 유사사업 관련 타 부처 및 지자체와의 협력 계획 수립, 사업목표를 고려한 지원품목 조정, 전자바우처 결제시스템 등 전달체계 세부적 계획 보완 등의 의견이 제기되었다. 마지막으로 비용-효과성 분석과 관련해서는 비용 대비 효과 추정의 한계와 불명확성을 고려할 필요가 있으며, 성과 지표 설정 및 측정의 한계를 보완하고 비용의 변동가능성에 대한 추가 검토 필요성이 제기되었다. (〈표 VI-7〉 참고)

〈표 VI-5〉 평가자별 종합평가점수

구 분	평가자 1	평가자 2	평가자 3	평가자 4	평가자 5	평가자 6	평가자 7	평가자 8	종합점수
■ 경제사회 환경 분석	74	85	70	85	67	82	78	80	77.6
- 경제사회 여건분석	24	25	21	25	20	30	23	23	23.9
- 경제사회 영향분석	22	25	21	25	22	30	25	23	24.1
- 재정의 지속가능성	28	35	28	35	25	22	30	34	29.6
■ 사업설계의 적정성 분석	82	80	79	75	83	82	80	79	80.0
- 사업목표 적절성·시급성	21	20	19	8	15	20	20	18	17.6
- 수혜대상의 적절성	20	20	19	25	25	20	18	19	20.8
- 추진방법의 적절성	22	20	20	21	22	20	22	19	20.8
- 전달체계의 적절성	19	20	21	21	21	22	20	23	20.9
■ 비용-효과성 분석	72	86	72	85	70	82	75	78	77.5
- 기대효과(성과)의 적정성	22	25	23	25	20	30	25	23	24.1
- 비용추정의 적정성	26	26	21	25	23	30	25	25	25.1
- 비용-효과성	24	35	28	35	27	22	25	30	28.3
총 점(300)	229.8	249.9	222.6	243	222.9	246	233.7	237	235.6

자료: 분과위원회 종합평가 결과 참고하여 연구진 정리

〈표 VI-6〉 평가자별 종합의견

구 분	평가자 1	평가자 2	평가자 3	평가자 4	평가자 5	평가자 6	평가자 7	평가자 8	종합집계
A. 원안 추진									
B. 대안 추진		V		V		V	V	V	V
C. 사업재기획	V		V		V				

자료: 분과위원회 종합평가 결과 참고하여 연구진 정리

〈표 VI-7〉 분과위 총평

1. 경제·사회 환경 분석 ○ 유사·중복사업에 대한 충분한 검토가 이루어지지 않아, 사업 추진 과정에서 유사·중복 사업에 대한 조정 필요 ○ WTO 제소 가능성 및 정책 목표간 상충 가능성 고려 필요 ○ 식생활 불평등 영양 개선에 대한 분석 및 근거 부족 ○ 재정적 지속가능성 관련하여, 지자체의 재정분담 여부와 매칭율에 대한 협의가 부족 2. 사업설계의 적정성 ○ 생계급여의 인상과 맞물려서, 현재 도입의 시급성 부족 ○ 사업 목표를 보다 구체적으로 수정할 필요 ○ 지원대상 타게팅을 강화하고, 소득 계층별 선별적 지원 방식 고려 ○ 복지부 및 유사사업 추진 부처, 지자체와의 협력방안에 대한 계획이 수립되어야 함 ○ 지원품목과 사업목표의 연관성을 높이고, 전자바우처 결제시스템에 대한 세부적 계획 및 수요자 접근성을 고려한 전달체계 구성 필요 3. 비용·효과성 분석 ○ 사업 성과지표 설정 및 측정의 한계 보완 필요 ○ 물가상승, 수급대상 인원 증가 등 비용의 변동가능성에 대해 충분히 반영되지 않았음 ○ 비용 대비 효과 추정치의 한계가 존재하고, 투입 대비 효과가 불명확

자료: 분과위원회 종합평가 결과 참고하여 연구진 정리

〈표 VI-8〉 예비타당성조사 결과

사업명	요구 총사업비(억원)	조사결과	
		총사업비(억원)	평가결과
농식품바우처 지원사업	49,876	미정	조건부 추진

주: 1. '조건부 추진' 평가결과에 따라 주무부처는 분과위 총평을 반영한 후속조치를 먼저 성실하게 이행할 필요

2. 총사업비는 국비와 지방비를 합산한 액수로 중기재정지출 4개년 기준임

자료: 연구진 작성

2. 종합결론 및 정책제언

가. 종합결론

‘농식품바우처 지원사업’은 저소득 취약계층에게 채소, 과일, 육류 등 농산물을 구매할 수 있는 ‘농식품바우처’와 식생활 교육을 제공함으로써 취약계층의 식품 접근성 강화, 식생활·영양상태 개선을 도모하고, 국산 농축산물에 대한 안정적 수요 기반을 확보하고자 하는 사업이다. 사업계획에 따르면 시장소득과 재산의 환산소득을 합한 월 소득이 중위소득 50% 이하인 가구(기초생활수급자, 차상위계층, 한부모가족)를 대상으로 1인 가구 기준 월 4만원(최저 가정식비(26만원)와 사용가능 가정식비(22만원) 간 차액)을 바우처 방식으로 지원하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

본 조사에서는 복지 및 소득이전 사업의 종합평가 구조를 토대로 “경제사회 환경 분석”, “사업설계의 적정성 분석”, “비용-효과성 분석”으로 구분되는 세 가지 평가항목에 대한 검토를 수행하였다.

먼저 “경제사회 환경 분석”에서는 하위항목인 경제사회 여건분석, 경제사회 영향분석, 재정의 지속가능성에 대하여 검토하였다. 검토 결과, 유사사업 및 관련사업과의 중복 문제가 있으며, 재정 부담 및 실질적 집행 측면에서 광역·기초지방자치단체와의 협의 및 의견 수렴이 충분하지 않은 것으로 판단되었다. 특히 본 사업은 재원의 경직성이 큰 복지지출 사업으로 향후 사업추진과정에서 국비 인상 요구가 증가할 것으로 예상되므로 향후 재정부담 주체(중앙, 광역, 기초)의 재정여건을 고려한 구체적인 사업비 조달계획이 수립될 필요가 있음을 지적하였다.

“사업설계의 적정성 분석”에서는 사업목표의 적절성과 시급성, 수혜대상의 적절성, 추진방법의 적절성, 전달체계의 적절성이라는 하위항목을 중심으로 검토하였다. 그 결과, 사업목표와 수혜대상이 명확하고 정부 정책방향과의 연계성이 높으며, 추진방법과 전달체계가 비교적 구체적으로 수립되어 있는 것으로 판단하였다. 다만 사업목표와 사업내용과의 연계성, 사업목표 달성의 불확실성 등의 문제가 존재하며, 식품안정성 확보, 질병 유병률 측면 등을 고려할 때 사업계획에서 정의한 수혜대상 중 차상위계층 포함 여부에 대한 재검토가 필요할 것으로 판단하였다. 이와 더불어 농식품바우처의 한계 식품소비성향을 고려할 때 현금지원보다 바우처 지원방식이 더 효과적인 것으로 나타났으나, 지원단가와 관련하여 기존 유사사업들과의 사업 재조정이 이루어질 때까지 지원단가 하향 조정(1인 가구 기준

2만원 수준)이 필요한 것으로 제시하였다.

“비용-효과성 분석”의 하위항목은 기대효과(성과)의 적정성, 비용추정의 적정성, 비용-효과성으로 구성된다. 연구진은 본 사업의 편익을 크게 시장편익과 건강증진 편익으로 구분하고, 시장편익은 농식품 수요 증가로 인한 편익 중 산출 가능한 편익과 시장 정보 부족으로 인해 산출할 수 없는 잠정적 편익으로 다시 구분하여 추정하였다. 추정 결과에 따르면 편익은 비용 대비 크지 않은 편이나 사업특성상 계량화할 수 있는 편익의 범위가 매우 작고 제한적이라는 점에 유의하여야 하며, 취약계층 영양상태 개선이라는 사업목적에 비해 건강 증진 편익이 크지 않을 가능성이 있으므로 비용-효과성을 최대화하는 방향으로 사업계획을 조정할 필요성이 있는 것으로 판단되었다. 이와 더불어 연구진은 사업계획의 바꾸쳐 지원비용 및 사업운영 지원비용 추계 방식에 존재하는 문제점을 개선하고 최근의 현금급여 인상 정책 동향을 고려하여 지원대상 규모 및 사업비를 정확하게 재추계할 필요성에 대해 지적하였다. 따라서 연구진은 지원단가를 1인 가구 2만원으로 하향 조정하고 지원대상 범위를 기초생활보장 수급가구(대안1) 및 생계급여 수급가구(대안2)로 조정하여 중기재정지출 4개년 기준 2개 대안을 조사결과에 포함하여 제시하였다(대안1: 약 2조 333억원/대안 2: 1조 4,616억원 수준) 여기에 단서조항으로 기초지자체 재정부담 완화와 재정의 지속가능성 확보를 위하여, 재원 분담을 ‘국비 50%, 광역지자체 30%, 기초지자체 20%’로 명시하여 추진할 것을 함께 제안하였다.

상기 검토내용을 토대로 「예비타당성조사 운용지침」(기획재정부, 2022. 12. 20.) 제11조(분과위원회)에 따라 2023년 12월 ‘사회복지·소득이전 분과위원회’를 개최하였다. 종합평가 결과, 동 사업은 “조건부 추진”으로 도출되었으며 재정사업평가위원회를 통해 조사결과가 최종 의결되었다.

나. 정책제언

본 사업은 지난 4년간의 시범사업을 거쳐 예비타당성조사가 완료되었고, 조건부 추진을 전제로 정책입안에 필요한 사업계획 보완을 진행해야 하는 단계에 있다. 본 사업은 ‘저소득층 및 취약계층 대상 농식품바우처 지급’을 통한 소득양극화 대응과 농가소득 보전을 사업목표로 하고 있으며, 예비타당성조사와 분과위원회에서는 본 사업이 사업목표 달성을 위한 정책수단이 될 수 있다고 보았다. 이와 함께 원활한 사업추진을 위한 다양한 후속조치들이 반드시 마련될 필요가 있다고 제안하였다.

이 단계에서 우려스러운 부분은 사업부처는 부처 및 지자체간의 거버넌스 구조상, 농식품부가 수행할 수 있는 부분만큼만 보완하고자 하고, 타 부처 혹은 지자체와의 협의 부분은 대부분 중장기 조치사항으로 제시될 가능성이 높다는 점이다. 먼저 농식품부가 할 수 있는 보완사항으로서 본 사업의 ‘대상’과 ‘단가’ 모두 보건복지부의 생계급여와 일치한다는 한계를 인지하고 본 사업의 차별화를 위한 근본적인 조치가 분명히 제시되어야 할 것이다. 특히 본 사업이 2023년 7월 생계급여 인상으로도 충분하지 않은 부족분을 보완할 수 있으며 나아가 ‘국산 농식품 공급을 통한 국민후생 증가’의 부가가치 창출을 제도적으로 보완하고 있음을 보여주어야 한다. 예를 들면 농식품부의 ‘국민건강 개선 사업평가’가 설득력이 있어야 하며, 이에 따른 ‘국민 만족도’ 부분에서도 현금지원이 아닌 현물지원의 개선 부분이 드러나야 할 필요가 있다.

보다 더 근본적으로 우려되는 부분은 사업성격상 중장기적으로 재정당국과 지자체에게 재정부담이 가중되는 점이다. 2020년 시범사업은 국비 100% 지원이었으나 2021년부터 2024년까지의 시범사업은 국비 50%, 지방비 50%로 추진되어 왔다. 최근의 시범사업과 마찬가지로 본사업에서는 현재 사업계획 상 지자체가 농식품바우처 지원비의 절반을 부담하도록 되어 있다. 본사업이 추진될 경우 사업부처는 당해년도 예산 중 국비 부분(50%)만 결정할 수 있고, 나머지 절반은 지자체, 현재는 ‘시군구’가 부담하도록 설계된 점이 향후 사업추진에 가장 큰 걸림돌이 될 것으로 보인다. 이에 본 조사에서는 복지지출 증가, 생계급여 인상 등을 감안하여 바우처 지방분 매칭비 중 광역자치단체에게 30% 부담하는 방안을 제안하였으나, 중앙·지방 간 재정거버넌스 한계와 연성예산적인 성격상 ‘국비부담’ 요구가 증대될 가능성이 높다. 따라서 국가채무 증가부담과 지자체 복지비 지출 증가속도를 감안한 구체적인 재정부담 계획이 반드시 사전에 마련되어야 할 것이다.

마지막으로 정책수혜자 관점에서 살펴보면, 본 바우처 지급은 기존 유사·중복사업에 따른 공공서비스 수준이 유지되면서 여기에 추가적으로 바우처를 지원받을 수 있으므로 정책 수용성이 높을 것으로 보인다. 각 지자체 단위에서 수행하는 유사 중복사업과의 조정은 현실적으로 어렵기 때문이다. 개별 지자체는 지역주민의 요구에 따른 꾸러미 사업 등을 시행할 수 있으며, 이때 농식품부는 본 사업과의 시너지 효과가 가능한 방향을 모색하여 사업 내용 차별화 및 사업효과 극대화 방안을 모색해야 할 것이다. 그렇지 않을 경우, 본 사업의 목적인 ‘농식품 추가구매 규모’가 제한적일 수 있기 때문이다. 식품공급의 대부분은 기존의 타 사업으로 지원받고, 현물바우처의 대부분은 추가적인 식품구매보다는 기존 식품구

매를 이 바우처로 대체하여 사실상 현금지원으로 대체될 가능성을 의미한다. 이 경우 사실상 본 사업의 현물 바우처로서의 특징보다는 현금 지급처럼 소득보전적인 성격이 강하게 나타나게 되므로, 당초 계획했던 농식품 구입 규모가 제한될 가능성이 높다. 따라서 기존 유사 중복사업과의 사업조정 은 지자체 별로 상이하며 조정여력이 크지 않다는 점과 이에 대한 대응방안은 국산 농식품 구매에 대한 수혜자들의 선호도에 달려 있다고 볼 수 있다. 저소득층 및 취약계층 수혜자들이 국산 농식품 추가소비를 통한 건강영양 개선과, 농식품 구매보다는 현금으로의 전환효과 중 어디에 우선순위를 두는지에 따라 본 사업의 성과달성 규모가 결정될 것인 바, 본 조사에서는 추후 본 사업의 사업계획 보완 과정에서 사업효과 구체화 및 극대화의 엄밀한 추정이 이루어져야 함을 제안하고자 한다.

참고문헌

- 강민성·남경수·안병일, 「청탁금지법이 국내 과일 수요에 미친 영향 분석」, 『농촌경제』, 제43권 제4호, 한국농촌경제연구원, 2020.
- 강지혜·류호경, 「영양플러스 사업 효과의 지속성에 대한 연구: 포항지역을 중심으로」, 『대한지역사회영양학회지』, 제16권 제2호, 2011, pp. 206~214.
- 경향신문, 「‘초등생·임산부 농산물 지원’ 삭감한 정부, 바우처로 통합하면 괜찮다?」, 2022. 9. 26., <https://www.khan.co.kr/economy/economy-general/article/202209262158025>.
- 관계부처 합동, 「2021~2025 제5차 식품안전관리 기본계획」, 2021. 1. 28.
- _____, 「2022년 경제정책방향」, 2021. 12. 20.
- _____, 「국가식량계획」, 대통령 직속 농어업·농어촌 특별위원회, 2021.
- _____, 「지속가능한 식량 생산-소비 시스템 구축 - 식량안보, 지속가능한 생산·소비, 먹거리 접근성 보장 등 국가식량계획 마련 -」, 보도자료, 2021. 9. 16.
- 국회예산정책처, 「2023년도 예산안 위원회별 분석(보건복지위원회, 여성가족위원회)」, 2022.
- _____, 「OECD 주요국의 공공사회복지지출 비교분석」, 『NABO 추계 & 세제이슈』, 제14호, 2021. 2.
- 기획재정부, 「2022년도 성과계획서 작성지침」, 2021.
- _____, 「따뜻한 나라, 역동적 경제, 건전한 재정: 2023년 예산안」, 2022. 8.
- 기획재정부·농림축산식품부, 「초등학생·임산부 농산물 지원사업은 농식품바우처 사업과 통합하여 운영할 예정입니다.」, 보도자료, 2022. 9. 22.
- 김문길·김태완·여유진·김미곤·임완섭·황도경·정해식·오미애·김기태·정세정·이원진·김성아·이주미·신재동·최준영·홍성운·박형준·윤상용·김민희·이길제·김정훈·송치호, 『2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구』, 한국보건사회연구원, 2020.
- 김상효·김용지·심환희·이육직·문동현, 「고령친화식품산업 활성화 방안」, 고령친화산업지원센터, 2022.
- 김상효·이계임·구자춘·김종진·문동현·김용지·이육직·신성용·유기환·지정훈·심환희·권세혁·이상현·이지용, 「2021년 농식품 소비정보 분석사업 결과보고서 II-이슈관리분석」, 한국농촌경제연구원, 2021c.
- 김상효·이계임·문동현·허성운·이육직·유기환·최슬기·김정선·이수빈, 「농식품 지원제도의 효율적 운영방안」, 한국농촌경제연구원, 2021a.
- 김상효·이계임·허성운·이육직·지정훈·유기환, 「2020년 농식품바우처 시범사업 결과분석 연구」, 한국농촌경제연구원, 2021b.

- 김상효·이용선·허성윤, 「고령화친화식품시장 현황 및 활성화 방안」, 한국농촌경제연구원, 2017.
- 김상효·이옥직, 「영양 취약계층 농식품 지원 프로그램 구축 기초조사」, 한국농촌경제연구원, 2020.
- 김성용·김준업·이용선, 「과일 수요의 계절성과 경합성」, 『농촌경제』, 제38권 제4호, 한국농촌경제연구원, 2015.
- 김원태, 「AIDS 모형을 이용한 육류수요변화 요인 분석」, 『농업경영·정책연구』, 제44권 제3호, 한국농식품정책학회, 2017.
- 김초일·이윤나·이행신·장영애·이근찬·김복희·박혜련, 「취약계층을 위한 국가영양지원제도 도입연구 - WIC 프로그램을 벤치마킹」, 2005. 4.
- 김태완·오미애·이주미·신재동·정희선·이병재·최준영·박나영·이봉주·강상경·박정민·유조안·정원오·백승호·김화선·신유미·김정욱, 「2018년 한국복지패널 기초분석 보고서」, 한국보건사회연구원, 2018.
- 김현아·조희평, 「의무지출의 재정운용에 대한 연구: 복지 및 지방이전지출의 정합성 제고」, 한국조세재정연구원, 2023. 4.
- 농림축산식품부, 「2022년 농식품바우처 시범사업 사업시행지침」, 2022. 1.
- _____, 「2022년도 학교 우유급식사업 시행지침」, 2022. 3.
- _____, 「2022년에도 초등학교에 신선한 우리 과일 간식으로 제공」, 보도자료, 2022. 4. 3.
- _____, 「2023년 농식품바우처 시범사업 사업시행지침」, 2023. 1.
- _____, 「2023년도 예산 및 기금운용계획 개요」, 2023. 1.
- _____, 「2023년도 정부관리양곡 매출지침」, 2023. 1.
- _____, 「농식품바우처 제도 도입계획(안)」, 2020.
- _____, 「농식품바우처 지원사업 사업설명회 자료」, 2022. 12. 13.
- _____, 「임산부 친환경농산물 지원사업 소개 홍보 리플릿」, 2022.
- _____, 「초등학교 과일간식 지원사업 변경 사업계획서」, 2020. 3.
- 대한민국 정부, 「2022~2026 국가재정운용계획」, 2022.
- 문화체육관광부, 「문화누리카드 대상 5만명 확대.... 고령자 장애인 맞춤형 지원 강화」 보도자료, 2023. 1. 31.
- 박미성·이용선·박한울·박지원, 「서양채소 수급 실태 분석과 과제」, 한국농촌경제연구원, 2016.
- 박혜림, 「지방의 복지비부담실태와 지방자치단체 역할을 위한 정책제언」, Tax issue paper 2022, 한국지방세연구원, 2022.
- 보건복지부, 「“OECD 보건통계 2022”로 보는 우리나라 보건현황」, 보도자료, 2022. 7. 27.
- _____, 「2021 국민기초생활보장 수급자 현황」, 2022.
- _____, 「2021 보건복지통계연보」, 2021.
- _____, 「2023 사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침」, 2023. 1.

- _____, 「2023년 국민기초생활보장사업안내」, 2023. 1.
- _____, 「국민 기초생활 보장으로 빈곤 사각지대를 해소한다 - 제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026) 수립·발표 -」, 보도자료, 2023. 9. 19.
- _____, 「기초생활보장제도 개요」, 2022.
- _____, 「기초수급자, '17년 생계급여 '16년대비 6.2% 인상」 보도자료, 2016. 7. 13.
- _____, 「영양플러스사업 실무자를 위한 트레이닝 매뉴얼」, 2022.
- _____, 「중앙생활보장위원회, 2021년도 기준 중위소득 2.68% 인상(4인 기준)」, 보도자료, 2020. 7. 31.
- _____, 「중앙생활보장위원회, 2023년도 기준 중위소득 5.47% 인상(4인 기준)」, 보도자료, 2022. 7. 29.
- _____, 「중앙생활보장위원회, 2024년도 생계급여 지원기준 역대 최대인 13.16% 인상」, 보도자료, 2023. 7. 28.
- 보건복지부·한국보건사회연구원, 「2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구」, 2020.
- 서홍석·김충현·김준호, 「농업부문 전망모형 KREI-KASMO 2020 운용·개발 연구」, 한국농촌경제연구원, 2021. 3.
- 유찬희·김충현·서홍석, 「쌀 공급 과잉, 높은 목표가격이 원인인가?」, 『농촌경제』, 제40권 제4호, 2018, pp. 1~27.
- 이계임·김상효·김부영, 「정부의 취약계층 농식품 지원체계 개선방안」, 한국농촌경제연구원, 2017.
- 이계임·김상효·엄진영·김부영·김다혜, 「농식품바우처 지원제도 도입방안 연구 - 요약보고서」, 한국농촌경제연구원, 2018.
- 이계임·조소현·전상곤·김성훈·송양훈, 「농식품 원산지 표시의 효과 분석과 활용도 제고 방안」, 한국농촌경제연구원, 2011.
- 이형용·최성천·김준기·양지아·배현정, 「통계로 본 세계 속의 한국농업」, 한국농촌경제연구원, 2023.5.
- 장재봉·김민경, 「학교유유급식사업의 후생효과」, 『농업생명과학연구』, 제56권 제4호, 경상대학교 농업생명과학연구원, 2022.
- 전상곤, 「육계/계란 비교정태분석 모형 개발과 정책 효과 시뮬레이션」, 한국농촌경제연구원. 2012.
- 정민국·허덕·우병준·이명기·김현중·이형우·김원태, 「물가안정을 위한 축산물과 축산식품 유통체계 구축 연구(1/4차년도)」, 한국농촌경제연구원, 2011.
- 정학균·임영아·홍연아·추성민, 「임산부 친환경농산물 지원 활성화 방안 연구」, 2020.
- 조현경·권오상·이승호, 「최적화 모형을 활용한 주요 작물의 공급탄력성 추정」, 『농업경제연구』, 제 59권 제2호, 2018, pp. 41~60.
- 지인배·김현중·서강철, 「낙농산업 구조개선 방안 연구」, 한국농촌경제연구원. 2016.
- 지인배·허덕·이용건, 「친환경축산이 축산물 수급에 미치는 영향-가축분뇨 처리비용을 중심으로-」, 『농업경영·정책연구』, 제41권 제3호, 한국농식품정책학회, 2014.
- 질병관리청, 「우리 국민의 식생활 현황(심층보고서)」, 2021. 12.

- 최세균·이대섭, 「한미FTA 품목별 영향분석 및 국내대책 수립 연구」, 한국농촌경제연구원, 2006.
- 최슬기, 「미국 보충영양 지원 프로그램(SNAP)의 구매 식품 제한과 관련 쟁점」, 국제사회보장리뷰 2020 봄호, vol.12, pp. 55~69, 2020.
- 최슬기·김성아·이재광, 「식품불안정의 건강영향과 식품불안정 인구의 건강관리 방안 연구」, 한국보건사회연구원, 2019.
- 통계청, 「2021년 농가 및 어가경제조사 결과」, 보도자료, 2022. 4. 28.
- _____, 「한국의 SDGs 이행보고서 2022」, 2022. 4.
- 한국개발연구원, 「예비타당성조사 사회분야 조사체계 개편」, 2019. 6.
- _____, 「의료시설부문 예비타당성조사 표준지침 연구」, 2012.
- 한국건강증진개발원, 『제5차 국민건강증진종합계획』, 2022.
- _____, 「영양플러스사업 추진 성과 자료집(2021)」, 2022. 12.
- 한국농어민신문, 「친환경농업협회, 새해 초등생·임산부 지원예산 삭감 반발」, 2022. 12. 30., <http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=314789>.
- 한국농촌경제연구원, 「2022년 농식품바우처 지원 결과분석 연구(내부자료)」, 2022. 8.
- _____, 「농식품바우처 농가소득 증대효과 분석」, 2022.
- 한국조세재정연구원, 「2022~2026 국가재정운용계획 지원단 보고서: 총괄·재정혁신 분야」, 2022.
- 행정안전부, 「2022 행정안전통계연보」, 2022.
- _____, 「2022년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 2022.
- 홍연아·정학균·추성민·안병일, 「임산부 친환경농산물 지원 시범사업 평가 연구」, 2021.
- 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/>
- 열린재정 재정정보공개시스템, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01/>
- 행정안전부 지방재정통합공개시스템(지방재정365), <https://www.lofin365.go.kr/>
- Center on Budget and Policy Priorities, <https://www.cbpp.org/>
- ESF news, <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&newsId=9118>
- European Commission, <https://ec.europa.eu/>
- e-나라지표, <https://www.index.go.kr/>
- Federal Register, <https://www.federalregister.gov/>
- KOSIS 국가통계포털, <https://kosis.kr/>
- National Sustainable Agriculture Coalition, <https://sustainableagriculture.net/>
- NHS Healthy Start, <https://www.healthystart.nhs.uk/>
- UK Government, <https://www.gov.uk/healthy-start/>
- USA Government Benefits, <https://www.benefits.gov/benefit/>

USDA ERS, <https://www.ers.usda.gov/>
USDA FNS, <https://snaped.fns.usda.gov/>
WorldBank, <https://data.worldbank.org>

- Angelino, Donato Angelino, Justyna Godos, Francesca Ghelfi, Maria Tieri, Lucilla Titta, Alessandra Lafranconi, Stefano Marventano, Elena Alonzo, Angelo Gambera, Salvatore Sciacca, Silvio Buscemi, Sumantra Ray, Fabio Galvano, Daniele Del Rio, Giuseppe Grosso, "Fruit and vegetable consumption and health outcomes: An umbrella review of observational studies," *International Journal of Food Sciences and Nutrition*, 70(6), 2019, pp. 652~667.
- Aussenberg, R. A., "Supplemental Nutrition Assistance Program(SNAP): A Primer on Eligibility and Benefits," Congressional Research Service, 2014.
- Bellavia A., Stilling F., and Wolk A., "High red meat intake and all-cause cardiovascular and cancer mortality: Is the risk modified by fruit and vegetable intake?" *The American Journal of Clinical Nutrition*, vol.104, Issue 5, 2016, pp. 1137~1143.
- Caraher, M., "The European Union Food Distribution programme for the Most Deprived Persons of the community, 1987-2013: From agricultural policy to social inclusion policy?," *Health Policy*, 119(7), 2015, pp. 932~940.
- Castner and Mabli, "Low-Income Household Spending Patterns and Measures of Poverty," *Mathematica Policy Research Reports*, 2010. 4.
- Defeyter, M. A., Hetherington, M., McKean, M., and Forsey, A., "The bungled digitisation of Healthy Start is hampering low income families' access to healthy food", *bmj*, 377, 2022.
- Djoussé, Luc Djoussé, Donna K. Arnett, Hilary Coon, Michael A. Province, Lynn L. Moore, R. Curtis Ellison, "Fruit and vegetable consumption and LDL cholesterol: the National Heart, Lung, and Blood Institute Family Heart Study," *The American journal of clinical nutrition*, vol. 79(2), 2004, pp. 213~217.
- European Commission, "Reducing Deprivation, Supporting Inclusion: FEAD Case Studies," 2016.
- _____, "Commission staff working document executive summary of the mid-term evaluation of the Fund of European Aid for the Most Deprived," 2019.
- _____, "FEAD 2014-2020", 2020.
- European Court of Auditors, "FEAD-Fund for European Aid to the Most Deprived: Valuable support but its contribution to reducing poverty is not yet established," 2019.

- Ford, Earl S., and Ali H. Mokdad, "Fruit and vegetable consumption and diabetes mellitus incidence among US adults," *Preventive medicine*, 32(1), 2001, pp. 33~39.
- GBD 2017 Risk Factor Collaborators, "Global, Regional, and National Comparative Risk Assessment of 84 Behavioural, Environmental and Occupational, and Metabolic Risks or Clusters of Risks for 195 Countries and Territories, 1990-2017: A Systematic Analysis for the Global Burden of Disease Study 2017," *Global Health Metrics*, Vol. 392(10159), 2018, pp. 1923~1994
- Giromino C., and Givens, D., "Benefits and Risks Associated with Meat Consumption during Key Life Processes and in Relation to the Risk of Chronic Diseases," *Foods*, 11(14), 2022, p. 2063.
- Giskes K, Turrell G, Patterson C, Newman B., "Socio-economic differences in fruit and vegetable consumption among Australian adolescents and adults," *Public Health Nutrition*, Nov.5(5), 2002, pp. 663~669.
- Hastings J, Shapiro M.J., "How Are SNAP Benefits Spent? Evidence from a Retail Panel," *American Economic Review*, Vol.108(12), 2018, pp. 3493~3540.
- Iqbal R., Dehghan M., Mente A., Rangarajan S., Wielgosz A., Avezum A., Seron P., AlHabib K.F., Lopez-Jaramillo P., Swaminathan S., Romaina Iqbal, Mahshid Dehghan, Andrew Mente, Sumathy Rangarajan, Andreas Wielgosz, Alvaro Avezum, Pamela Seron, Khalid F AlHabib, Patricio Lopez-Jaramillo, Sumathi Swaminathan, Noushin Mohammadifard, Katarzyna Zatońska, Hu Bo, Ravi Prasad Varma, Omar Rahman, AfzalHussein Yusufali, Yin Lu, Noorhassim Ismail, Annika Rosengren, Neşe Imeryuz, Karen Yeates, Jephath Chifamba, Antonio Dans, Rajesh Kumar, Liu Xiaoyun, Lungi Tsolekile, Rasha Khatib, Rafael Diaz, Koon Teo, Salim Yusuf, on behalf of the PURE study, "Associations of unprocessed and processed meat intake with mortality and cardiovascular disease in 21 countries [Prospective Urban Rural Epidemiology (PURE) Study]: A prospective cohort study," *The American Journal of Clinical Nutrition*, vol.114, Issue 3, 2021, pp. 1049~1058.
- Marion Devaux, "Nutrition and inequalities in health : the role of prevention policy," High Level Conference on "Nutrition and Physical Activity from Childhood to Old Age: challenges and opportunities," 2014. 2. 25.
- Mozaffarian, D., Liu, J., Sy, S., Huang, Y., Rehm, C., Lee, Y., Wilde, P., Abrahams-Gessel, S., Jardim, T. D. S. V., Gaziano, T., and Micha, R., "Cost-effectiveness of financial incentives and disincentives for improving food purchases and health through

- the US Supplemental Nutrition Assistance Program(SNAP): A microsimulation study”, PLoS medicine, 15(10), e1002661, 2018.
- OECD, Obesity update 2017, <https://www.oecd.org/els/health-systems/Obesity-Update-2017.pdf>, 2017. 5.
- _____, Income Distribution and Poverty, <https://stats.oecd.org>, 2021. 12.
- _____, Health at a Glance: Asia/Pacific 2022: Measuring Progress towards Universal Health Coverage, 2022a.
- _____, “Food insecurity and food assistance programmes across OECD countries,” OECD Food, agriculture and fisheries paper N.183, OECD 2022b.
- OECD data, Income inequality, “<https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>,” 검색일자: 2023. 4. 5.
- Reicks M, Randall JL, Haynes BJ., “Factors affecting consumption of fruits and vegetables by low-income families,” Journal of the American Dietetic Association, Nov.94(11), 1994, pp. 1309~1311.
- Rolls, Barbara J., Julia A. Ello-Martin, and Beth Carlton Tohill. “What can intervention studies tell us about the relationship between fruit and vegetable consumption and weight management?.” Nutrition reviews 62.1, 2004.
- Schwingshackl L., Schwedhelm C., Hoffmann G., Knüppel S., Iqbal K., Andriolo V., Bechthold A. and Schlesinger S., Boeing H., Food Groups and Risk of Hypertension: A Systematic Review and Dose-Response Meta-Analysis of Prospective Studies. Advances in Nutrition, Nov.8(6), 2017, pp. 793~803.
- Song, Jintaek, *Propensity to Consume Food Out of SNAP and Its Welfare Implications*, 2022.
- Te Velde, S. J., Twisk, J. W., & Brug, J., “Tracking of Fruit and Vegetable Consumption from Adolescence into Adulthood and its Longitudinal Association with Overweight,” British Journal of Nutrition, 98(2), 2007,
- USDA, “2019~2023 USDA Budget Summary - Table FNS-1. FNS Budget Authority(각 연도 열람),” <https://www.usda.gov/our-agency/about-usda/budget>.
- USDA FNS, “SNAP – Fiscal Year 2023 Cost-of-Living Adjustments,” <https://fns-prod.azureedge.us/sites/default/files/resource-files/snap-fy-2023-cola-adjustments.pdf#page=4>.

부 록

[부록 A] 조사 수행 관련 공문

		다시, 대한민국! 새로운 국민의 나라	
기획재정부		기 획 재 정 부	
수신자 한국조세재정연구원장			
(경유)			
제목 예비타당성조사 검토 수행 요청(조세연)			

2022년도 제3차 예비타당성조사 대상 선정결과에 따라, 예비타당성조사를 요청하오니, 수행 후 그 결과를 통보하여 주시기 바랍니다.

붙임 1. 2022년도 제3차 예타 요청 목록(조세연). 끝.

기 획 재 정 부 장 관		
수신자		
전달 10/28		
주무관	김지수	타당성심사과장 유희선
협조자		
시행 타당성심사과-683 (2022-10-28) 접수		
우 30109 세종특별자치시 갈매로 477, 4동 기획재정부 / http://www.moea.go.kr		
전화 044-215-5413 전송 044-215-8116 / jisukim4764@korea.kr / 비공개 (5)		
다시, 대한민국! 새로운 국민의 나라		

[부록 B] 분과위원회 총평

분과위원 총평

본 부록의 첨부는 농식품바우처 지원사업 예비타당성조사의 종합평가를 위하여 구성된 ‘분과위원회’의 각 분과위원들이 작성한 종합평가서를 요약하여 표로 정리한 것임

구분	내용
평가자 A	- 국산 농산물 소비에 따른 WTO 제소 문제를 검토하여야 하며 지원대상, 지원금액, 전달체계, 성과관리체계 등에 대한 재설계가 필요함 - 농산물 바우처는 지자체 자체 사업으로 추진하고 정부차원의 식료품비 지원은 기존 기초보장제도의 생계급여로 지원하는 것이 바람직한 것으로 판단됨
평가자 B	- 사업관리 체계를 정교화하고 특히 정책대상의 필요와 욕구를 면밀하게 파악할 필요 - 중앙-지방, 광역-기초 지자체 간 역할분담 방안에 대한 구체적인 검토가 필요하며, 관계부처 업무 협의 및 조정을 실질적으로 어떻게 추진할 것인지에 대한 구체적 계획 마련이 필요함
평가자 C	- 지원금액, 기관이용 제한 등은 ‘접근성 강화’라는 사업목표를 달성하기에 충분하지 않고, 다른 사업목표인 ‘식생활 영양 개선’과 관련해서도 수혜대상의 식품구매이력 관리 및 피드백 등의 절차 및 성과관리체계가 구체적이지 않음 - 유사사업이 타 부처, 지자체 등에서 실행되고 있는바 이를 어떻게 조정해 나갈지에 대한 보완이 필요하며 복지부 등 부처 간 협력 계획이 제시될 필요가 있음
평가자 D	본 사업과 기존 공공부조제도의 생계급여와 대상, 기능이 일치하는 만큼 차별성과 연계성에 대한 고민이 필요해 보임
평가자 E	- 본 사업은 시행목적, 시급성, 유사사업과의 관계 등 다양한 쟁점이 존재함 - 지자체와의 비용분담 협의, 유관기관/부처와 유사사업과의 관계 정비 및 전략 구체화 등 사업설계를 보완하여 재평가할 필요가 있음
평가자 F	- 국가적 차원의 농식품 국가 안전망 구축을 목적으로 한다는 점에서 향후 지자체 유사중복 사업을 축소, 조정하여 지자체 차원의 재정적 부담을 낮출 필요가 있음 - 사업목표와 성과지표 간의 연계성을 고려할 때 목표의 명확성이 다소 미흡하며, 성과지표를 결과지표(outcomes) 중심으로 개선할 필요 - 기초생활보장 수급가구 및 차상위계층 간의 차별적 지원에 대한 검토가 필요함
평가자 G	- 사업의 목적, 대상 측면에서 유사중복성 문제로 재정부담이 있고 지자체 수용성이 크지 않을 것으로 생각됨 - 성과 및 효과성 측면에서 예산 투입 대비 효과가 높지 않을 것으로 판단됨
평가자 H	- 정책목표(영양 불균형 개선, 국산 농산물 생산·소비 증대 및 이를 통한 농가소득 증대)가 WTO 무역체계 등에 위배되므로 잠재적인 통상마찰 가능성이 높고 국산 농산품으로 지원품목을 제한한 것 등이 정책효과성 측면에서 모순됨 - 재정의 지속가능성에 대한 근거제시가 불충분하고 비용 대비 효과성이 높지 않을 것으로 보임

구분	내용
평가자 I	• 사업수행의 필요성은 충분히 인정되나 사업의 구체적 목표를 명확히 설정할 필요가 있음 • 타 유사사업들과의 중복성 문제, 지자체와의 사업비 부담을 조정 문제 등을 충분히 고려하여 세밀한 사업 설계가 요구됨
평가자 J	• 본 사업은 결과적으로 '생계급여 인상'과 동일한 효과를 갖고 있으며 그럼에도 양극화 확대에 대한 대응으로 서의 복지지출 증가, 물가인상에 따른 취약계층 보호 목적에 따라 추진 필요성이 일부 인정되므로 지원단가 조정(ex. 원안의 1/2)을 제안함
평가자 K	• 사업의 목표인 농가소득 확대와 저소득층 영양 개선이 상충되는 측면이 있어 사업의 정책목표 설정이 명확하지 않으므로 현 구조로는 예산투입의 타당성이 미흡함 • 부처가 제시한 편익이 상당히 과다하게 추정되어 있으므로 농식품 가격 상승으로 인한 비수혜대상의 편익 감소 등을 고려하여야 하며 건강 증진 편익도 크지 않을 것으로 예상됨
평가자 L	• 취약계층에 대한 지원 필요성이 인정되나 현재 취약계층의 영양상태가 사업계획에서 제시한 1인 가구 기준 4만원 수준의 지원이 필요한 것으로는 판단되지 않음 • 실제 취약계층과 중위소득 가구 간의 가정식비 격차 등을 고려하여 지원단가를 하향 조정하고 지원대상 역시 기초생보 수급가구나 생계급여 수급가구로 축소할 필요가 있음

2022년도 예비타당성조사 보고서

농식품바우처 지원사업

 **한국조세재정연구원**
정부투자분석센터

(30147) 세종특별자치시 시청대로 336
TEL 044-414-2114 | FAX 044-414-2179
www.kipf.re.kr