

미국 보충영양 지원 프로그램(SNAP)의 구매 식품 제한과 관련 쟁점

Debates on Restrictions of SNAP Eligible Foods

최슬기(한국보건사회연구원 부연구위원)

미국의 보충영양 지원 프로그램(SNAP: Supplemental Nutrition Assistance Program)은 대표적인 공적 부조이다. 이 프로그램은 저소득층의 식생활 향상을 위해 지난 반세기 동안 발전해 왔다. SNAP 지원금을 이용하여 구매 가능한 식품에 제한을 두어야 한다는 주장은 프로그램이 시작될 때부터 현재까지 지속적으로 제기되었다. 최근 트럼프 정부가 SNAP의 지원 형식을 바꾸는 안을 제안하면서 다시금 논쟁이 촉발되었다. 이 글에서는 SNAP의 구매 가능 식품 제한에 대한 쟁점과 취약계층의 식생활, 건강 보장을 위한 식품 지원 프로그램의 역할에 대해 살펴보고자 한다.

1. 들어가며

영양적으로 균형 있는 건강한 식생활은 질병 예방과 건강 증진을 위해 필수적이지만 저소득층은 건강한 식생활을 하기 어려운 경우가 많다(Seligman, Laraia, & Kushel, 2010; Seligman, & Schillinger, 2010). 많은 국가에서 저소득층의 건강한 식생활을 위해 다양한 식품 지원 프로그램을 운영하고 있다. 푸드스탬프(Food Stamp)로 알려진 보충영양 지원 프로그램(SNAP: Supplemental Nutrition Assistance Program)은 미국의 대표적인 공적부조 중 하나로 저소득층을 위한 식품 지원 프로그램이다. SNAP은 미국 농무부(USDA: United States Department of Agriculture) 주관 식품 지원 프로그램 중 가장 큰 비중을 차지한다. 다른 식품 지원 프로그램이 식품이나 식사를 제공하는 현물 지원 형태인 반면 SNAP은 현금 지원 형태로 이루어지는 유일한 프로그램이다.

SNAP은 참여자들의 빈곤을 감소시키고 식품불안정을 완화하는 데 긍정적인 역할을 하는

것으로 알려져 있다(Oliveira, Tiehen, & Ver Ploeg, 2014; Swann, 2017). 그러나 SNAP 참여자들이 비슷한 소득 수준의 비참여자들보다 건강하지 않은 식생활을 한다는 일부 연구 결과들로 인해 SNAP이 저소득층의 식생활 향상을 위해 적절한 역할을 하는지에 대한 논란이 있다(Andreyeva, Tripp, & Schwartz, 2015; Zhang et al., 2018). 이 외에도 트럼프 정부에서 SNAP을 비롯한 여러 식품 지원 프로그램의 예산 감축안과 SNAP 참여 기준을 강화하는 방안을 발표하여 상당수의 저소득층이 SNAP에 더 이상 참여하지 못할 것으로 예상되어 논란이 확산되고 있다(Ebbs, 2019; Fadulu, 2020).

이 글에서는 SNAP의 시행 현황과 구매 식품 제한에 대한 논의와 함께 취약계층의 식생활과 건강 보장을 위한 식품 지원 프로그램의 역할을 살펴보고자 한다.

2. SNAP의 개요와 현황

SNAP은 미국의 식품 지원 프로그램 중 가장 긴 역사를 가지고 있다. 1939년부터 1943년까지 수행된 농산물 구매 지원 프로그램이 SNAP의 전신으로, 이 프로그램은 저소득층이 주황색 스탬프 1달러를 구매하면 과일 생산 농산물을 구매할 수 있는 0.5달러짜리 파란색 스탬프를 제공하였다. 1961~1964년 일부 지역에서 시범 프로그램을 재운영한 후 1964년 푸드 스탬프법(Food Stamp Act)이 의회를 통과하면서 푸드스탬프는 정식 프로그램이 되었다. 프로그램 시행 지역이 점차 미국 전역으로 확대되고 푸드스탬프 참여자와 관련 예산이 증가하였다. 참여자 선정 기준, 연방정부와 주정부의 예산 분배, 행정 처리 등에 대한 기준 수립, 부정 참여 관리 방안 등이 마련되면서 지속적인 변화와 발전이 있었다. 푸드스탬프 프로그램은 명칭으로 인한 낙인효과를 줄이기 위해 2008년 프로그램 명칭을 SNAP으로 바꾸었다(U.S. Department of Agriculture Economic Research Service[USDA ERS], 2018).

SNAP은 USDA 주관 15개 식품영양 지원 프로그램 중 예산 규모가 가장 큰 프로그램이다. 2018년 회계연도에 식품영양 지원 프로그램에 소요된 예산은 총 961억 달러였는데, 이 중 약 68%인 650억 달러가 SNAP에 쓰였다. 해당 연도에 미국 인구의 약 12%인 4003만 명이 SNAP에 참여했으며, 1인당 월평균 125.25달러를 지원받았다(Oliveira, 2019).

가. 대상

SNAP은 월 소득이 빈곤선 130% 이하이면서 세금, 보험, 연금 등을 제외한 월 순소득이 빈곤선 100% 이하인 가구가 참여할 수 있는데, 이는 2020년 1월 기준 4인 가구의 월소득 2790달러, 순소득 2146달러 이하인 경우이다(U.S. Department of Agriculture Food and Nutrition Service[USDA FNS], 2019b). 노인이나 장애인 구성원이 있는 가구의 경우 순소득 기준만 충족하면 참여 가능하며, 가구의 모든 구성원이 다른 사회보장 프로그램의 지원 대상인 경우 소득 기준을 충족한 것으로 간주한다. 또한 가구의 자산 가치를 평가하여 SNAP 참여 결정에 반영한다(USDA FNS, 2019a).

소득 기준을 충족시킨 가구 중 미국 시민권자만 SNAP에 참여할 자격이 있다. 예외적으로 소득 기준을 충족시키는 합법적 비시민권자 중 미국에서 5년 이상 거주하거나, 장애 관련 보조 프로그램 혜택을 받고 있거나, 18세 이하 아동인 경우도 참여할 수 있다. 불법체류자는 해

표 1. SNAP 참여자의 특성

특성	인원 수(명)	비율(%)
연령		
아동	17,103	43.6
학령전 아동(0~4세)	5,030	12.8
학령기 아동(5~17세)	12,074	30.7
성인(18~59세)	16,609	42.3
노인(60세 이상)	5,559	14.2
장애 보유자(노인 제외)	4,301	11.0
아동	573	1.5
성인	3,728	9.5
인종		
백인(히스패닉 제외)	14,006	35.7
흑인(히스패닉 제외)	9,864	25.1
히스패닉	6,541	16.7
동양인(히스패닉 제외)	1,177	3.0
원주민 인디언(히스패닉 제외)	570	1.5
혼혈(히스패닉 제외)	296	0.8
정보 없음(히스패닉 제외)	6,817	17.4

주: 전체 SNAP 참여자의 정보가 아닌 2018 SNAP 질 관리를 위한 샘플만을 대상으로 한 결과임.

자료: Cronquist, K. (2019). Characteristics of Supplemental Nutrition Assistance Program households: Fiscal Year 2018. USDA FNS, Office of Policy Support: Alexandria, VA. <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/resource-files/Characteristics2018.pdf> 에서 2020. 2.

3. 인출. p. 25 재구성.

당되지 않는다. 16~59세 근로 가능 가구원은 육아, 학업, 질병, 장애 등의 근로 불가능 사유가 없는 경우 근로를 하거나 SNAP 고용훈련 프로그램(SNAP E&T: Employment and Training)에 참여하여 적극적인 구직 활동을 하는 것이 SNAP 참여 조건 중 하나이다. 부양가족이 없는 근로 가능 성인에게는 더욱 강화된 근로 조건이 적용된다(USDA FNS, 2019a).

2018년 SNAP 질 관리를 위한 샘플 대상인 1970만 가구의 특성을 분석한 보고서에 따르면 SNAP 참여 가구의 81%는 가구소득이 빈곤선 이하였다. 19%는 가구소득이 전혀 없고, 36%는 각종 지원금을 제외한 순소득이 전혀 없는 것으로 나타났다. SNAP 참여자는 아동이 43.6%, 성인이 42.3%, 노인이 14.2%였다. SNAP 참여자의 약 11.0%는 장애가 있는 성인이나 아동이다. 다양한 인종이 참여하고 있으며, 백인과 흑인이 참여자의 60.8% 이상을 차지한다(표 1)(Cronquist, 2019).

나. 주요 서비스

1) 식품 구매 지원

SNAP은 저소득층의 식품 구매 보조를 위해 참여 가구에 매월 일정 금액을 지급한다. SNAP 지원 금액은 미국인을 위한 식생활 지침(U. S. Dietary Guidelines for Americans)에 따른 영양가 있는 식단을 최저 비용으로 구성할 수 있도록 만들어진 TFP(Thrifty Food Plan)의 비용을 기준으로 한다. 최대 지원 금액은 TFP의 100% 수준인데, 가구원 수, 가구소득, 거주 지역에 따라 지원금이 결정된다. 지원금은 매월 직불카드 형태의 EBT^(electronic benefit transfer) 카드로 지급되는데, SNAP 참여자는 EBT 카드를 이용하여 식료품점에서 식품을 구입할 수 있다. 과거에는 종이 쿠폰 형태의 식품구매권(푸드스탬프)을 제공하였으나, 2000년대 초반부터는 식품구매권 대신 신용카드와 유사한 형태의 EBT 카드를 제공하고 있다. EBT 카드는 신용카드나 체크카드와 같은 방식으로 식료품점에서 이용할 수 있어서 과거의 식품구매권보다 SNAP 이용 시의 낙인효과가 감소한 것으로 알려져 있다(Cronquist, 2019). EBT 카드를 사용하여 대부분의 식품과 음료를 구매할 수 있으나, 주류, 건강보조제(비타민 등), 의약품, 살아 있는 동물, 조리 식품, 비식품류 구매는 제한된다(USDA FNS, 2013c).

2) 영양교육(SNAP-ED)

저소득층의 식품 구매를 위한 재정적 지원과 함께 SNAP에서는 영양교육(SNAP-ED)을 제공한다. SNAP-ED는 SNAP 참여자들이 한정된 예산을 이용하여 건강한 식품을 선택하고 식생활 지침에 따른 활기찬 생활을 수행할 수 있는 역량을 기르는 것을 목적으로 한다. 성인과 청소년 SNAP 참여자에게 미국인을 위한 식생활 지침과 마이피라미드(MyPyramid)를 바탕으로 영양교육을 시행한다. 영양교육은 온·오프라인으로 진행되며, 신체활동 등 다양한 건강 관련 내용을 포함한다(USDA FNS, n.d.-a).

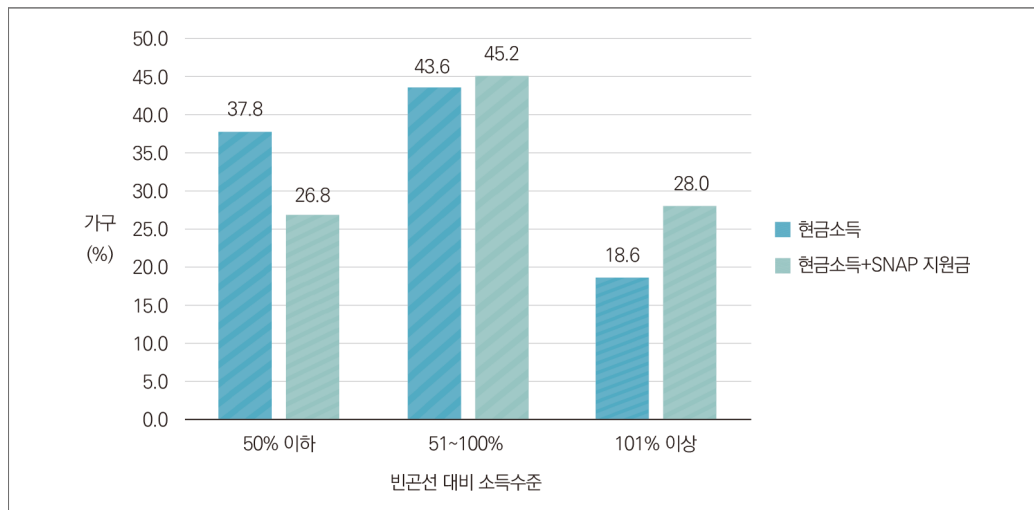
3) 고용훈련 프로그램(SNAP E&T)

SNAP 참여자 중 근로 가능한 성인에게 고용훈련 프로그램을 제공하여 구직 활동에 도움을 준다. 고용훈련 프로그램 참여는 SNAP 참여 조건 중 하나로, SNAP 참여자들은 해당 프로그램을 통해 경제적으로 자립할 수 있는 역량을 기를 수 있다. 각 주정부가 고용훈련 프로그램을 운영한다(USDA FNS, 2013b).

다. SNAP의 효과

SNAP 참여는 가구소득을 증가시키는 역할을 한다. 2018년 SNAP 질 관리 샘플 대상자의 37.8%와 43.6%는 가구소득이 각각 빈곤선의 50%와 100% 이하였다. SNAP 지원금과 가구소득을 합산하면 가구소득이 빈곤선의 50% 이하인 가구는 26.8%로 감소한다. 빈곤선 이상 소득의 가구는 약 11% 증가하는 효과가 나타난다(그림 1)(Cronquist, 2019). SNAP은 지역 경제 활성화에도 기여한다. SNAP 지원금은 참여 가구의 구매력을 증가시키고, SNAP 가구의 소비는 식료품점의 매출 증가와 더불어 일자리 증가, 나아가 농수산업 및 교통산업의 활성화에도 기여한다. USDA는 경기 침체 시 SNAP 지원금이 10억 달러 증가할 때 국내총생산(GDP)은 15억 4000만 달러 증가하고, 농수산업 일자리 500개를 포함하여 총 1만 3560개의 일자리가 창출되는 효과가 있다고 보고하였다(Canning & Stacy, 2019).

그림 1. SNAP 지원금이 SNAP 참여 가구의 빈곤 수준에 미치는 영향



주: 2018 회계연도 SNAP 질 관리 샘플 대상.

자료: Cronquist, K. (2019). Characteristics of Supplemental Nutrition Assistance Program households: Fiscal Year 2018. USDA FNS, Office of Policy Support: Alexandria, VA. <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/resource-files/Characteristics2018.pdf> 에서 2020. 2. 3. 인출. p. 17 그림 3.1을 저자가 번역해서 제시함.

SNAP은 참여 가구의 식품 접근성과 구매력을 상승시켜 해당 가구의 식품불안정을 감소시키는 데 효과적이다(Andreyeva et al., 2015; Mabli, Ohls, Dragoset, Castner, & Santos, 2013; Swann, 2017). 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 나타났다(Mabli et al., 2013). SNAP이 참여자의 식품 접근성을 향상시킨 것은 분명하나, 식사 질을 얼마나 향상시켰는지는 불분명하다. 일부 연구는 SNAP 참여자들의 식사 질이 비참여자에 비해 낮다고 보고하였다(Andreyeva et al., 2015; Zhang et al., 2018).

SNAP은 참여자의 주관적 건강 인식, 저체중아 출산 감소, 아동의 성장발달 등에 긍정적인 영향을 미친다. 또한 SNAP을 통한 식료품비 지원은 다른 생활비로 이용할 수 있는 자원을 증가시키고, SNAP 참여는 의료 미충족 감소, 복약 순응도 증가 등과 연관된다(Keith-Jennings, Llobrera, & Dean, 2019).

3. 구매 식품 제한에 대한 쟁점

SNAP의 역사가 오래된 만큼 그동안 프로그램의 변화를 요구하는 다양한 의견이 제기되어 왔다. 자주 논의되는 주제 중 하나는 SNAP으로 구매할 수 있는 식품에 대한 제한이다. USDA의 다른 식품 지원 프로그램과 달리 SNAP은 지원금을 이용하여 구매할 수 있는 식품의 종류에 제한이 없다(주류와 조리 식품 등 제외). 이에 SNAP 참여자들이 지원금을 이용하여 정크푸드(junk food)나 사치품(luxury goods)으로 여겨질 수 있는 식품을 구매하고 건강하지 않은 식생활을 하므로 참여자들의 건강한 식생활을 위해 구매 가능한 식품에 제한이 있어야 한다는 의견이 있다(Pomeranz & Chriqui, 2015; Richie, 2016; Wisconsin Legislature, n.d.). 이러한 의견은 정치권 및 일부 학계에서 꾸준히 제기되었으며, 최근의 정치적 논의는 2018년 2월 트럼프 정부에서 2019년 예산안의 일부로 제안한 하비스트 박스(Harvest Box)로 인해 촉발되었다. 트럼프 정부는 SNAP 참여자들이 자유롭게 이용할 수 있는 EBT 카드 지원금을 절반으로 줄이고, 나머지 금액의 상당은 SNAP에서 지정한 식료품으로 구성된 하비스트 박스로 지원하는 안을 제시하였다. 트럼프 정부는 하비스트 박스를 통해 향후 10년간 SNAP 예산 1300억 달러를 절감하고, 참여자들의 영양 상태를 개선할 수 있다고 주장했다(Luhby, 2018). 해당 안은 찬반 논란을 불러일으키며 의회에서 통과되지 않았으나, 2019년과 2020년 발표하는 예산안에 하비스트 박스가 계속 포함되며 논란이 지속되고 있다(Ebbs, 2019; Fadulu, 2020). 하비스트 박스 역시 SNAP 지원 식품에 대한 제한의 일종이라고 볼 때, SNAP 지원 식품의 제한이 필요한 이유와 그 반대 의견, 국가 식품 지원 프로그램의 역할에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 각 주장의 주요 쟁점은 다음의 네 가지이다.

가. 구매 식품 제한이 SNAP 참여자의 식생활과 건강에 미치는 영향

SNAP 구매 식품 제한을 주장하는 가장 큰 논거는 SNAP이 참여자의 식생활과 건강을 보장하는 데 한계가 있다는 것이다. 구체적으로는 첫째, 저소득층의 비만, 고혈압, 제2형 당뇨병, 심혈관계질환 등 식이 관련 만성질환 유병률과 사망률이 높으므로(Conrad, Rehm, Wilde, & Mozaffarian, 2017; Leung, et al., 2012; Seligman, Laraia, & Kushel, 2010) 이들의 건강관리를 위해 SNAP에서 건강한 식생활을 지원해야 한다는 것이다. 만성질환은 생산성과 의료비 지출과도 연관되므로(Hammond & Levine, 2010), 세금으로 운영되

는 SNAP 참여자들의 만성질환 관리는 향후 국가 생산성 보존과 의료비 절감에 직결되는 중요한 문제이다. 또한 SNAP에서 가당음료 구매를 제한할 경우 비만과 제2형 당뇨병이 감소할 것이라는 연구 결과가 발표된 바 있다(Basu, Seligman, Gardner, & Bhattacharya, 2014). 둘째, 저소득층의 영양 상태 향상을 목표로 하는 SNAP은 지원금이 참여자들의 건강 증진을 위해 사용되어야 하며, 건강에 부정적인 영향을 미치는 식품의 구매에 이용되어서는 안 된다(National Commission on Hunger, 2015). USDA의 또 다른 식품 지원 프로그램인 임신부와 영유아를 위한 특별영양 보충 프로그램(WIC: The Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children)의 경우 대상자들의 영양을 위해 필수적인 식품의 목록을 지정하고, 이에 해당되지 않는 식품의 구매에 제한을 둔다(USDA FNS, 2013d). 예를 들어 통밀빵은 WIC 바우처로 구매할 수 있으나, 정제밀로 만든 빵과 가당음료는 구매가 불가능하다. SNAP과 WIC 참여자들의 음료 구매를 비교한 연구에서는 SNAP 참여자들이 WIC 참여자에 비해 가당음료를 많이 구매하며, 가당음료 구매의 약 72%는 SNAP 지원금으로 이루어진다고 보고하고, 공적 기금으로 운영되는 SNAP이 보건에 미치는 영향에 대한 고려가 필요하다고 지적하였다(Andreyeva, Luedicke, Henderson, & Tripp, 2012). 셋째, 정부 정책은 과학적인 근거에 기반해야 하며, USDA의 식품 지원 프로그램들은 근거에 기반하여 개발된, 미국인을 위한 식사 지침을 따라야 하는데 SNAP은 미국인을 위한 식사 지침을 따르지 않고 있다. SNAP 역시 참여자들의 건강한 식생활을 보장하기 위한 목적임을 고려할 때, 식사 지침에서 적게 섭취할 것을 강조하는 설탕, 나트륨, 트랜스지방 등의 함량이 높은 식품 구매를 허용하지 않아야 한다(Barnhill, 2011). 또한 SNAP으로 구매하는 제품에 대해 세금을 부과하지 않는다는 점을 들어 SNAP에서 가당음료를 구매할 수 있게 하는 것은 가당음료 구매에 인센티브를 주는 것과 마찬가지로 비판한다(The New York State Office of Temporary Disability Assistance, 2010).

SNAP으로 구매 가능한 식품 제한을 반대하는 측에서는 다음과 같은 이유로 구매 식품 제한이 SNAP 참여자의 건강과 식생활에 큰 영향을 미치지 않을 것이라고 주장한다. 먼저 식품 지원 프로그램의 참여가 식사의 질을 저하하거나 비만을 유발한다는 근거가 없다(Hartline-Grafton, Vollinger, & Weill, 2011; USDA FNS, 2007). SNAP 참여자들의 식생활 질이 비참여자에 비해 좋지 않다는 일부 연구 결과는(Andreyeva et al., 2015; Zhang

et al., 2018) 식생활에서 결핍을 느끼는 사람들이 식품 지원 프로그램에 더 많이 참여하는 선택편향(selection bias)으로 인해 나온 것이라고 볼 수 있다(Hartline-Grafton et al., 2011). 즉 식생활의 질이 좋지 않은 사람들이 식품 지원을 받기 위해 SNAP을 신청하고, 식생활 유지가 가능한 사람들은 식품 지원의 필요성을 느끼지 못하여 SNAP에 참여하지 않으므로 SNAP 참여자의 식생활 질이 비참여자보다 나쁘게 나타난다는 것이다. 또한 SNAP 참여와 비만도의 관련성은 각 연구마다 다르게 나타나 SNAP 참여 또는 SNAP을 이용한 식품 구매가 비만을 유발한다는 직접적인 근거가 없다(Schmeiser, 2012; Zagorsky & Smith, 2009). 둘째로 특정 식품 구매 제한이 식행동(Dietary behavior)과 건강에 영향을 미친다는 명확한 근거가 없다. SNAP 지원금을 이용하여 구매 가능한 식품에 제한이 생기더라도 참여자들은 개인의 돈을 이용하여 제한 품목을 구매할 수 있으므로 구매 식품 제한이 식생활에 큰 영향을 미치지 않을 것이다(Food and Research Action Center[FRAC], 2018; USDA FNS, 2007). 또한 건강식품을 적절한 가격으로 구매할 수 있는 접근성이 보장되지 않는다면, 구매 제한만으로 식행동 변화를 일으키는 데 한계가 있다(Hartline-Grafton et al., 2011).

나. 구매 제한 식품의 지정

특정 식품의 구매를 제한하기 위해서는 구매할 수 있는 식품과 할 수 없는 식품을 정해야 한다. 구매 가능 식품 제한에 반대하는 측에서는 건강식품과 비건강식품에 대한 명확한 정의가 없다는 점을 들어 구매 불가능 식품을 정하는 것이 어렵다고 주장한다. 한 가지 식품은 단일 영양소만을 가지고 있는 것이 아니라 일반적으로 '좋은 영양소', '나쁜 영양소'라고 생각하는 다양한 영양소를 모두 포함하고 있다. 특정 영양소 함량만으로 건강·비건강 식품을 분류한다면 무설탕 탄산음료, 철분 강화 도넛 등과 같이 하나의 기준으로 식품의 건강에 대한 위해도를 분류하기 어려운 경우가 발생하게 된다(USDA FNS, 2007). 모두가 동의할 수 있는 '건강한 식품'에 대한 과학적이고 객관적인 기준이 존재하지 않기 때문에 특정 식품을 건강하지 않다고 정할 수 없다(Hartline-Grafton et al., 2011). 또한 미국인을 위한 식사 지침에서도 단일 식품의 섭취를 권장하는 것이 아니라 전체 식사의 패턴에 대해 권장한다. 개별 식품 섭취에 대해 건강과 비건강으로 나누기는 어렵다. 개별 식품을 건강식품과 비건강식품으로 분류한다면 건강식품으로 분류되기 위해 식품산업계의 로비가 증가할 우려도 있다

(Schwartz, 2017).

SNAP에는 USDA 주관 식품 지원 프로그램 중 유일하게 지원되는 식품의 질에 대한 규정이 없다. 다른 USDA 식품 지원 프로그램들에는 제공 식품의 종류 지정(WIC), 구매 또는 제공 가능한 식품의 영양 성분에 대한 규정이 있다(WIC, 연방정부 지원 학교 급식). 구매 식품 제한을 주장하는 이들은 USDA의 다른 프로그램에서 사용 중인 구매 가능·불가능한 식품 규정을 바탕으로 건강·비건강 식품에 대한 기준을 설정하여 SNAP에 적용할 수 있다는 의견을 제시하였다(Pomeranz & Chriqui, 2015; The New York State Office of Temporary Disability Assistance, 2010).

다. 구매 식품 제한으로 인한 행정비용

USDA는 구매 가능한 식품에 제한을 두면 프로그램 시행이 더욱 복잡해지고, 운영비용이 더 많이 소요되는 것에 대해 우려를 표했다(USDA FNS, 2007). 매년 수많은 식품이 시장에 등장하고 기존 제품의 성분에 변화가 생기므로 구매 가능 식품에 제한이 있다면 새로운 식품이 구매 가능한지 판단하는 데 드는 행정비용이 발생한다. SNAP 참여자들에게도 구매 가능·불가능한 식품에 대한 교육을 시행해야 하기 때문에 관련 비용이 발생한다(Schwartz, 2017). 또한 구매 가능한 식품을 판별할 수 있는 스캐너가 없는 작은 식품소매점에서는 점원이 일일이 식품을 확인해야 하는 경우가 발생할 수 있다. 이러한 경우 점원에게 SNAP 구매 가능 식품에 대한 교육을 해야 하고, 계산 시간이 길어지게 되어 인건비 증가가 발생할 수 있다(Schwartz, 2017; USDA FNS, 2007). 이에 대해 구매 식품 제한을 주장하는 측에서는 EBT 카드 시스템을 이용하여 주류, 담배 등의 구매를 제한하는 것과 동일한 방법을 이용하여 일부 식품 구매를 제한할 것을 제안하였다(The New York State Office of Temporary Disability Assistance, 2010).

라. 윤리적 문제

SNAP 참여자들의 식품 구매 행동에 제한을 두는 것은 저소득층에 대한 이중 잣대로, 윤리적 문제가 있을 수 있다. USDA의 보고서에 따르면 SNAP 참여자들과 비참여자들의 식품 구매 패턴은 유사하며, SNAP 참여 여부와 관계없이 많은 미국인들이 식생활 지침에 맞는 건강

한 식생활을 하지 않고 있다(Mancino, Guthrie, Ver Ploeg, & Lin, 2018; USDA FNS & Office of Policy Support, 2016). 이와 함께 SNAP 비참여자의 비만을 역시 높는데, SNAP 참여자에게만 특정 식품 구매를 제한한다면, 가난한 사람들은 식생활 관리를 스스로 하지 못하고 정부가 관리해야 한다는 부정적인 메시지를 줄 우려가 있다(Kass, Hecht, Paul, & Birnbach, 2014). 스테이크나 랍스터와 같이 가격이 비싼 식품 또는 유기농 식품을 SNAP 지원금을 이용하여 구매하지 못하게 하려는 시도(Richie, 2016; Wisconsin Legislature, n.d.) 역시 이러한 이중 잣대에서 비롯된다. 또한 특정 식품에 대한 구매 제한은 참여자들의 식품선택권을 침해하는 것이다(Scott-Thomas, 2011).

구매 가능 식품의 제한은 식품소매점에서 SNAP을 이용할 때 낙인효과를 증가시킬 수 있다. 계산원이 해당 식품이 SNAP으로 구매 가능한지 확인하는 과정에서 다른 사람들에게 SNAP을 이용한다는 것이 노출될 우려가 있다. 이는 SNAP 참여의 감소를 불러올 우려가 있으며, 나아가 식품불안정 악화와 비만 증가를 유발할 수 있다(Hartline-Grafton et al., 2011; FRAC, 2018; USDA FNS, 2007). 그러나 식품 제한 찬성 측에서는 현재도 SNAP에서 일부 식품의 구매를 제한하고 있기 때문에 추가적인 식품 구매의 제한이 또 다른 낙인효과를 발생시키지는 않을 것이라고 주장한다(The New York State Office of Temporary Disability Assistance, 2010).

4. 나가며

SNAP은 지난 반세기 동안 미국 저소득층의 식품 지원 프로그램 역할을 해 왔다. 앞에서 살펴보았듯이 SNAP의 지원 내용 및 적절성에 대해 다양한 의견이 있다. 이러한 의견 모두 SNAP을 통해 저소득층의 식생활과 건강을 향상시키고자 하는 동일한 목적을 가지고 있다.

취약계층은 사회경제적 원인으로 식품 접근성이 낮기 때문에 이들을 위해 건강한 식품에 대한 경제적, 물리적 접근성을 보장할 필요가 있다. SNAP은 저소득층의 구매력을 강화시켜 식품에 대한 경제적 접근성을 증가시키는 역할을 하고 있지만, '건강한 식품'에 대한 경제적 접근성을 증가시키는 데는 한계가 있다. 또한 저소득층은 식품사막(food deserts) 등 식품에 대한 물리적 접근성, 특히 건강한 식품에 대한 접근성이 낮은 지역에 거주하는 경우가 많다. 하지만 SNAP은 참여자들의 식품 환경 등의 물리적 접근성에 대한 고려가 부족하다.

건강식품에 대한 접근성 보장을 위해서는 특정 식품의 제한을 넘어선 접근법이 필요하다. 학계를 중심으로 SNAP 참여자들의 가당음료 등 비건강한 식품 구매의 제한과 함께 일반적으로 동의할 수 있는 건강한 식품이자 미국인, 특히 저소득층의 섭취가 부족한 채소와 과일 구매에 대한 보조가 제안되어 왔다(Basu et al., 2014; Mozaffarian et al., 2018; Schwartz, 2017). 건강한 식품 구매에 대한 인센티브 제공은 SNAP 구매 가능 식품 제한의 찬성과 반대 입장 모두에서 받아들일 수 있는 대안의 하나로, 실행 가능성과 효과성을 평가하기 위해 관련 연구와 시범사업이 수행되고 있다. SNAP 구매 식품에 대한 인센티브와 디스인센티브(구매 제한) 안-(1) 채소와 과일 구매 인센티브, (2) 가당 식품 구매 제한+채소, 과일 구매 인센티브, (3) 포괄적 범위의 건강식품 인센티브+비건강식품 디스인센티브-의 영향을 추정한 연구는 세 가지 안 모두 SNAP 참여자의 건강 증진, 의료비 절감, 프로그램의 비용과 효과성 측면에서 긍정적인 효과가 있을 것으로 추정하였다(Mozaffarian et al., 2018). USDA에서는 2011년 SNAP 참여자들이 EBT 카드를 이용하여 채소와 과일을 구매할 경우 1달러당 30센트를 되돌려 주는 Healthy Incentive 시범사업을 수행하였다(USDA FNS, 2013a). 채소, 과일 구매에 인센티브를 주는 다양한 시범사업을 주별로 운영하고 있다. 또한 USDA는 SNAP 참여자들의 물리적 식품 접근성을 낮추기 위해 노인과 신체활동 제한자를 위한 식품 배달과 온라인 식품 구매에 SNAP 지원금을 사용할 수 있도록 하는 시범사업을 실시하고 있다(USDA FNS, 2020, USDA FNS, n.d.-b). 이러한 시범사업은 대상자의 낙인효과 감소 등 SNAP 참여로 인해 발생할 수 있는 윤리적 문제를 감소시킬 수 있을 것으로 기대된다(Weise, 2017).

우리나라는 공공과 민간 부문에서 다양한 식품 지원 프로그램을 운영하고 있다. 그러나 SNAP과 같은 현금 지원 형태의 프로그램은 없다. 임산부와 영유아를 위한 영양플러스는 WIC과 대상자 및 프로그램의 목적이 비슷하나 지원 방식은 정해진 식품 패키지를 제공하는 형태로 트럼프 정부에서 제안한 하비스트 박스와 유사하다. 식당에서 이용할 수 있는 바우처를 제공하는 식품 지원 프로그램을 제외한 대부분의 프로그램은 일률적인 식품의 '제공'에 그쳐 개인의 건강 상태, 식생활 환경, 식품 선호도, 식품선택권에 대한 고려가 부족하다(최슬기, 김성아, 이재광, 2019). 이에 취약계층의 식품 접근성을 높이고 식품선택권을 보장하기 위해 바우처 형태(현금 지원)의 식품 지원 프로그램이 필요하다는 의견이 지속적으로 제기되

고 있다(이계임 외, 2012; 이계임, 김상효, 김부영, 2017; 이상미, 2019). SNAP의 사례는 식품 바우처 또는 새로운 형태의 식품 지원 프로그램을 고려할 때 우리나라에 여러 가지 시사점을 줄 수 있을 것이다.

이 글에서는 SNAP의 현황과 구매 식품 제한에 대한 논의를 살펴보았다. 개개인의 사회경제문화적 맥락, 식생활, 식품 선호도, 건강 상태, 식품에 대한 인식이 다르므로 모든 사람을 만족시키는 완벽한 식품 지원 프로그램은 존재하기 어렵다. SNAP에 대한 여러 비판이 있었으나, 위에 기술한 다양한 의견에 대한 토론을 바탕으로 SNAP은 오랜 시간 미국 국민들의 안전망으로 존재하며 지속적으로 발전해 왔다. 향후 프로그램의 개선과 발전에 대한 여러 논의와 시도를 통해 앞으로 어떻게 발전할 것인지, 프로그램의 발전이 취약계층의 식생활과 건강에 어떻게 기여할 것인지 귀추가 주목된다.

참고문헌

- 이계임, 김상효, 김부영. (2017). 정부의 취약계층 농식품 지원체계 개선방안. 나주: 한국농촌경제연구원.
- 이계임, 황윤재, 이동소, 김가영, 이윤나, 김기량. (2012). 식품지원제도 활성화 연구. 나주: 한국농촌경제연구원.
- 이상미. (2019. 11. 4.). 취약계층 농식품바우처 국회 토론회... '제도 도입해 최저 식생활 보장해야'. 국회뉴스ON. <https://www.naon.go.kr/content/html/2019/11/04/4c0e0d5c-b22c-41dd-88b0-6fe047d05e65.html>에서 2020. 2. 25. 인출.
- 최슬기, 김성아, 이재량. (2019). 식품불안정의 건강영향과 식품불안정 인구의 건강관리 방안 연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- Andreyeva, T., Luedicke, J., Henderson, K. E., & Tripp, A. S. (2012). Grocery store beverage choices by participants in federal food assistance and nutrition programs. *American journal of preventive medicine*, 43(4), 411-418.
- Andreyeva, T., Tripp, A. S., & Schwartz, M. B. (2015). Dietary quality of Americans by Supplemental Nutrition Assistance Program participation status: a systematic review. *American Journal of Preventive Medicine*, 49(4), 594-604.
- Barnhill, A. (2011). Impact and ethics of excluding sweetened beverages from the SNAP program. *Am J Public Health*, 2011, 101(11), 2037-2043.
- Basu, S., Seligman, H. K., Gardner, C., & Bhattacharya, J. (2014). Ending SNAP subsidies for sugar-sweetened beverages could reduce obesity and type 2 diabetes. *Health Affairs*, 33(6), 1032-1039.
- Canning, P., & Stacy, B. (2019). The Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP) and the Economy: New Estimates of the SNAP Multiplier, ERR-265, U. S. Department of Agriculture, Economic Research Service. <https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/93529/err-265.pdf?v=8010.7>에서 2020. 2. 23. 인출.
- Conrad, Z., Rehm, CD., Wilde, P., & Mozaffarian, D. (2017). Cardiometabolic mortality by Supplemental Nutrition Assistance Program participation and eligibility in the United States. *American Journal of Public Health*, 107(3), 466-474.
- Cronquist K. (2019). Characteristics of Supplemental Nutrition Assistance Program Households: Fiscal Year 2018. U.S. Department of Agriculture, Food and Nutrition Service, Office of Policy Support: Alexandria, VA. <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/resource-files/Characteristics2018.pdf> 에서 2020. 2. 3. 인출.
- Ebbs, S. (2019. 3. 13.). Trump's new budget resurrects controversial 'harvest box' proposal for food stamps as part of broader welfare reform. *ABC News*. <https://abcnews.go.com/Politics/trumps-budget-resurrects-harvest-box-proposal-food-stamps/story?id=61627707>에서 2020. 2. 19. 인출.

-
- Fadulu, L. (2020. 2. 10.). What's in president Trump's fiscal 2021 budget?. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2020/02/10/business/economy/trump-budget-explained-facts.html>에서 2020. 2. 19. 인출.
- Food Research & Action Center. (2018). SNAP benefits need to be made adequate, not cut or restricted. <https://frac.org/wp-content/uploads/snap-food-choice.pdf> 에서 2020. 2. 28. 인출.
- Hammond, R. A., & Levine, R. (2010). The economic impact of obesity in the United States. *Diabetes, Metabolic Syndrome and Obesity*, 3, 285.
- Hartline-Grafton, H., Vollinger, E., & Weill, J. (2011). A review of strategies to bolster SNAP's role in improving nutrition as well as food security. Food Research Action Center.
- Kass, N., Hecht, K., Paul, A., & Birnbach, K. (2014). Ethics and obesity prevention: ethical considerations in 3 approaches to reducing consumption of sugar-sweetened beverages. *American Journal of Public Health*, 104(5), 787-795.
- Keith-Jennings, B., Llobrera, J., & Dean, S. (2019). Links of the Supplemental Nutrition Assistance Program with food insecurity, poverty, and health: Evidence and potential. *American Journal of Public Health*, 109(12), 1636-1640.
- Leung, C. W., Ding, E. L., Catalano, P. J., Villamor, E., Rimm, E. B., & Willett, W. C. (2012). Dietary intake and dietary quality of low-income adults in the Supplemental Nutrition Assistance Program. *American Journal of Clinical Nutrition*, 96(5), 977-988.
- Luhby, T. (2018. 2. 12.). White House wants to deliver food to the poor, Blue Apron-style. CNN. <https://money.cnn.com/2018/02/12/news/economy/food-stamps-box-blue-apron/index.html?iid=surge-story-summary>에서 2020. 2. 19. 인출.
- Mabli, J., Ohls, J., Dragoset, L., Castner, L., & Santos, B. (2013). Measuring the effect of Supplemental Nutrition Assistance Program(SNAP) participation on food security (No.69d901432c7a46779666a240a0974a5d). Mathematica Policy Research
- Mancino, L., Guthrie, J., Ver Ploeg, M., & Lin, B-H. (2018). Nutritional quality of foods acquired by Americans: Findings from USDA's national household food acquisition and purchase survey, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, <https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/87531/eib-188.pdf?v=0>에서 2020. 2. 19. 인출.
- Mozaffarian, D., Liu, J., Sy, S., Huang, Y., Rehm, C., Lee, Y., ... Micha, R. (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. *PLoS Medicine*, 15(10), e1002661.
- National Commission on Hunger. (2015). Freedom from hunger: An achievable goal for the United States of America. https://mcgovern.house.gov/sites/mcgovern.house.gov/files/hunger_commission_2016_report.pdf에서 2020. 2. 5. 인출.
- Oliveira, V. (2019). The food assistance landscape: FY 2018 annual report. U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service. <https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/92896/eib-207.pdf?v=8949>에서 2020. 2. 19. 인출.
- Oliveira, V., Tiehen, L., & Ver Ploeg, M. (2014). USDA's food assistance programs: Legacies of the war on poverty. <https://www.ers.usda.gov/amber-waves/2014/januaryfebruary/usda-s-food-assistance-programs-legacies-of-the-war-on-poverty/>에서 2020. 2. 5. 인출.
- Pomeranz, J. L., & Chiqui, J. F. (2015). The Supplemental Nutrition Assistance Program: analysis of program administration and food law definitions. *American Journal of Preventive Medicine*, 49(3), 428-436.
- Richie, P. (2016). NY State Senate Bill S6761. NY State Senate. <https://www.nysenate.gov/legislation/bills/2015/s6761/amendment/original>에서 2020. 2. 25. 인출.
- Schmeiser, M. D. (2012). The impact of long-term participation in the supplemental nutrition assistance program on child obesity. *Health Economics*, 21(4), 386-404.
- Schwartz, M. (2017). Moving beyond the debate over restricting sugary drinks in the Supplemental Nutrition Assistance Program. *American Journal of Preventive Medicine*, 52(2S2), S199-S205.
- Scott-Thomas, C. (2011. 5. 5.). Food Stamp soda exemption in NYC is discriminatory, says industry. Food Navigator-USA. <https://www.foodnavigator-usa.com/Article/2011/05/05/Food-Stamp-soda-exemption-in-NYC-is-discriminatory-says-industry>에서 2020. 2. 28. 인출.

-
- Seligman, H. K., Laraia, B. A., & Kushel, M. B. (2010). Food insecurity is associated with chronic disease among low-income NHANES participants. *Journal of Nutrition*, 140(2), 304-310.
- Seligman, H. K., & Schillinger, D. (2010). Hunger and socioeconomic disparities in chronic disease. *New England Journal of Medicine*, 363, 6-9.
- Swann, C. A. (2017). Household history, SNAP participation, and food insecurity. *Food Policy* 2017, 73, 1-9.
- The New York State Office of Temporary and Disability Assistance. (2010). A proposal to create a demonstration project in New York City to modify allowable purchases under the federal Supplemental Nutrition Assistance Program. <https://www.empirecenter.org/wp-content/uploads/2016/04/snap-proposal.pdf>에서 2020. 2. 25. 인출.
- U.S. Department of Agriculture. (n.d.). Women, Infants and Children (WIC): Questions and answers about the WIC food packages. <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/wic/QAs-FP-Webpages.pdf>에서 2020. 2. 25. 인출.
- U.S. Department of Agriculture Economic Research Service. (2018). A short history of SNAP. <https://www.fns.usda.gov/snap/short-history-snap>에서 2020. 1. 10. 인출.
- U.S. Department of Agriculture Food and Nutrition Service. (2007). Implications of restricting the use of Food Stamp benefits—Summary. www.fns.usda.gov/sites/default/files/arra/FSPFoodRestrictions.pdf에서 2020. 2. 19. 인출.
- U.S. Department of Agriculture Food and Nutrition Service. (2013a). Healthy Incentives Pilot (HIP) - Basic Facts. <https://www.fns.usda.gov/snap/hip/basic-facts>에서 2020. 2. 23. 인출.
- U.S. Department of Agriculture Food and Nutrition Service. (2013b). Supplemental Nutrition Assistance Program(SNAP) Employment and Training. <https://www.fns.usda.gov/snap/et>에서 2019. 10. 10. 인출.
- U.S. Department of Agriculture Food and Nutrition Service. (2013c). What can SNAP buy?. <https://www.fns.usda.gov/snap/eligible-food-items>에서 2019. 10. 10. 인출.
- U.S. Department of Agriculture Food and Nutrition Service. (2013d). WIC food packages - Regulatory requirements for WIC-eligible foods. <https://www.fns.usda.gov/wic/wic-food-packages-regulatory-wic-eligible-foods>에서 2019. 10. 10. 인출.
- U.S. Department of Agriculture Food and Nutrition Service. (2019a). SNAP eligibility. www.fns.usda.gov/snap/recipient/eligibility 에서 2019. 10. 17. 인출.
- U.S. Department of Agriculture Food and Nutrition Service. (2019b). What are the SNAP income limit? www.fns.usda.gov/snap/recipient/eligibility 에서 2019. 10. 17. 인출.
- U.S. Department of Agriculture Food and Nutrition Service. (2020). Online purchasing pilot. <https://www.fns.usda.gov/snap/online-purchasing-pilot>에서 2020. 2. 23. 인출.
- U.S. Department of Agriculture Food and Nutrition Service. (n.d.-a). SNAP—Ed plan guidance federal fiscal year 2020. <https://snaped.fns.usda.gov/sites/default/files/documents/Introduction%20and%20Section%201%20Overview.pdf>에서 2019. 10. 2. 인출.
- U.S. Department of Agriculture Food and Nutrition Service. (n.d.-b). USDA Announces Selected Organizations to Better Connect Low-Income Elderly and Disabled Americans with Healthy Food. <https://www.fns.usda.gov/pressrelease/2016/fns-001116>에서 2020. 2. 23. 인출.
- U.S. Department of Agriculture Food and Nutrition Service, Office of Policy Support. (2016). Foods typically purchased by Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP) households. <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/ops/SNAPFoodsTypicallyPurchased.pdf>에서 2020. 2. 5. 인출.
- Weise, E. (2017. 1. 17.). Amazon takes aim at 'food deserts' with food stamps. USA Today. <https://www.usatoday.com/story/tech/news/2017/01/17/amazon-accept-food-stamps-usda-snap/96661036/>에서 2020. 2. 23. 인출.
- Wisconsin Legislature. (n.d). AB177: bill text. <http://docs.legis.wisconsin.gov/2015/related/proposals/ab177>에서 2020. 2. 25. 인출.
- Zagorsky, J. L., & Smith, P. K. (2009). Does the U.S. Food Stamp Program contribute to adult weight gain?. *Economics and Human Biology*, 7(2), 246-258.
- Zhang, F. F., Liu, J., Rehm, C. D., Wilde, P., Mande, J. R., & Mozaffarian, D. (2018). Trends and disparities in diet quality among US adults by Supplemental Nutrition Assistance Program participation status. *JAMA Network Open*, 1(2), e180237.