

미국의 학교급식 및 USDA 아동 영양 프로그램

박진우*

1. 머리말

미국의 학교급식 제도는 1946년 제정된 『학교점심급식법』 과 1966년 제정된 『아동영양법』 에 근거하고 있으며 1981년 『학교급식법』 이 제정되며 시작된 국내 급식제도에 비해 상대적으로 오래된 역사를 가지고 있다. 미국의 학교급식 제도는 단순 식사 제공 및 공급에서 나아가 아동의 영양 수준 개선 및 건강 보호, 취약계층 아동에 대한 지원, 미국 내 농식품 소비 촉진 및 재고 등의 다양한 목적을 가지고 운영되고 있다.

본고에서는 미국의 학교급식 프로그램에 대해 개괄하고 이러한 목적에 따라 운영되고 있는 대표적인 프로그램들을 소개한다. 제 3장에서는 아동 영양 프로그램 총 6개 중 국립 학교 점심 프로그램(National School Lunch Program, NSLP), 학교 아침급식 프로그램(School Breakfast Program, SBP)을 포함한 4개 프로그램에 대해 소개하며, 제 4장에서는 미국 지역 농산물 소비 촉진을 위한 프로그램인 농장학교연결프로그램에 대해 소개한다.

2. 미국 학교급식 제도 개괄¹⁾

미국의 학교급식 제도는 아동 영양 프로그램의 일부인 국립학교 점심 프로그램과 학교 아침급식 프로그램으로 구성된다. 전술한 바와 같이 국립학교 점심 프로그램은 1946년 『학교점심급식법』 , 학교 아침급식 프로그램은 1966년 『아동영양법』 에 근거하고 있다.

국립학교 점심 프로그램은 10만 개 이상의 공립 및 비영리 사립학교와 어린이 보호시설이

* 서울대학교 농업·자원경제학전공 석사과정 (pjw03100@snu.ac.kr)

1) 본 장에 대한 내용은 식품의약품안전처·식품안전정보원(2016)의 내용을 정리하였음. 세부 프로그램에 대한 내용은 제 3장에서 제시함.

참여하고 있으며 2015년 기준 하루 3,050만 명의 아동이 혜택을 받고 있다. 또한 아침급식 프로그램은 1975년 본격 도입되어 9만 개 이상의 학교와 어린이 보호시설이 시행하고 있으며 약 1,400만 명의 아동이 프로그램을 통해 급식을 제공받고 있다.

미국의 학교 급식은 5세부터 18세까지 모든 아동 및 청소년을 대상으로 하지만, 가계소득 및 저소득층 지원프로그램 수혜 대상 여부의 기준에 따라 무상, 저가, 또는 유상 급식으로 부담비용을 달리 적용받는다. 먼저 가계소득 기준의 경우, 가계소득과 가족 구성원 수를 고려한 연방빈곤선(Federal Poverty Guideline)에 따라 무상 및 저가급식을 제공받을 수 있다. 연방빈곤선이 130% 미만의 아동은 무상급식을 제공받으며, 185% 이상은 유상급식을 제공한다. 130~185%에 해당하는 경우에는 저가급식을 제공받으나 최대 부담금(점심은 40센트, 아침은 30센트)을 초과하지 않는다. 또한 영양보충지원프로그램(SNAP) 등 총 6개 저소득층 지원프로그램에 참여한 아동의 경우에는 무상급식을 제공받을 수 있다.

<표 1> 2016-2017년 4인 가족 기준 소득자격요건

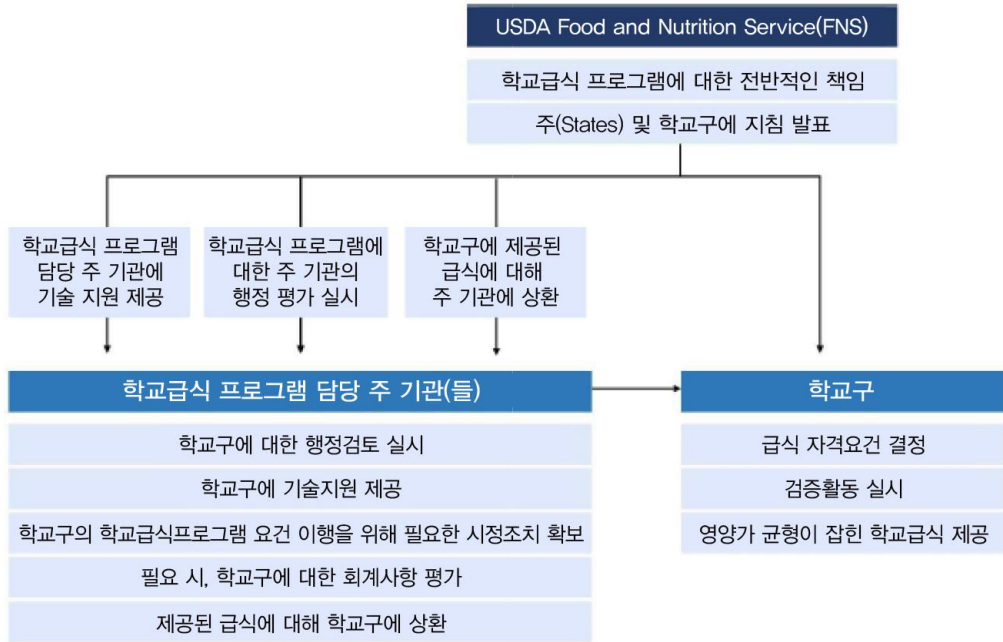
단위: %, 달러

급식유형	소득 기준 (연방빈곤선)	4인가족 기준 연소득
무상급식	130 미만	31,590 미만
저가급식	130이상 185 미만	31,590 이상 44,955 미만

자료: 식품의약품안전처·식품안전정보원(2016: 12).

학교 급식 프로그램에 대한 관리체계는 아래 <그림 1>과 같이 정리할 수 있다. 먼저 미국 농무부 식품영양국이 전반적인 프로그램을 관할하고 관련 지침을 주정부 및 학교구에 제공하는 역할을 담당한다. 주정부에서는 지역 학교구와의 협의를 통해 학교급식 프로그램들을 실질적으로 운영하는 역할을 수행한다. 세부적으로 주정부는 각 학교구에 대한 행정검토, 기술지원, 시정조치 확보, 회계평가 등의 업무를 수행한다. 학교구는 급식 자격요건을 결정하고 각 학교에 대한 검증활동 등을 실시한다.

<그림 1> 미국의 학교급식 관리체계



자료: 식품의약품안전처·식품안전정보원(2016: 12)

미국 연방정부는 학교 급식 프로그램에 참여하는 학교에 보조금이나 현물 등을 지원하고 있다. 보조금의 경우, 학생에 제공된 급식 끼니 수를 기준으로 지원되며 개인 또는 지역의 소득수준 등을 고려하여 보조금을 차등 지급한다. 점심 프로그램에 대한 지원은 전년도 무상 급식 및 저가급식 제공률(60%)을 기준으로 급식비용 상환액이 적용되며 아침급식 프로그램은 점심급식의 40% 이상이 무상 및 저가급식으로 제공된 경우 극빈학교 상환액이 적용된다. 아침 및 점심 식단요건을 준수한 지역학교구에는 점심 한 끼에 6센트가 추가로 지급된다.

<표 2> 2016-2017년 학교급식 상환액

단위: 달러

급식유형	점심(NSLP)		아침(SBP)	
	60% 미만	60% 이상	비극빈학교	극빈학교
무상급식	3.16	3.18	1.71	2.04
저가급식	2.76	2.78	1.41	1.74
유상급식	0.30	0.32	0.29	0.29

자료: 식품안전처·식품안전정보원(2016)

주정부는 연방정부의 보조금 외에도 자체적으로 학교 급식 프로그램에 보조금 지급이 가능하다. 뉴욕 주정부는 자체 예산으로 학교급식에 대한 보조금을 지원하고 있으며, 동일하게 식단 요건을 준수할 경우 추가 보조금(한 끼당 6센트)을 지급한다.

미국 연방정부는 보조금 외에도 식품영양국과 농업마케팅청(Agricultural Marketing Service, AMS)을 통해 미국 내에서 생산된 농산물 또는 농식품(USDA Foods)을 학교에 제공하는 현물 지원을 시행하고 있다. 식품영양국은 주정부와 협력하여 USDA Foods 목록을 결정하며, 각 주의 자격 산정 및 조사, 주별 식품 주문 관리, USDA Foods 이동 모니터링 등의 역할을 수행한다. 농업마케팅청은 실질적인 USDA Foods 구입을 담당하며 식품영양국과 협의하여 구매제품의 규격 마련, 제조업체와의 농산물 구매 및 운반 등을 담당한다.

3. 식품 미보장 상태 가구의 정의 및 현황

본 장에서는 아동 영양프로그램에 대해 살펴보기에 앞서 아동 영양프로그램 시행의 주된 원인인 식품 미보장 상태 가구에 대해 정의하고 미국 내 현황에 대해 살펴본다.

3.1. 식품 미보장 상태 가구 정의

식품 미보장 상태 가구(Food-Insecure Household)²⁾는 식품을 구입하기 위한 돈이나 자원이 부족하여 가구 구성원에게 적절한 식품을 제공하는 것이 불가능한 가구를 의미하며 식품을 공급받지 못하는 가구 구성원이 성인인 경우와 아동인 경우가 존재한다. 특히 아동이 식품 미보장 상태에 해당될 경우, 정상적인 가정의 아동에 비해 건강이나 교육 등 다양한 면에서 부정적인 영향을 받는 것으로 나타나 사회적인 관심이 계속되고 있는 상황이다. 미국 농무부 경제연구소(2013)의 연구에 따르면, 식품 미보장 상태의 아동은 또래 아동에 비해 철 성분 부족, 복통이나 두통 등의 빈도 증가, 학습 능력 저하 등의 모습이 나타나는 것으로 분석되었다.

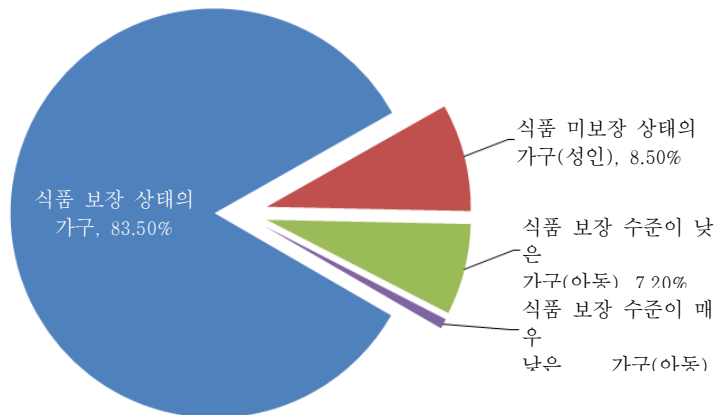
2) Food security는 일반적으로 충분한 식량을 안정적으로 공급받을 수 있는 상태를 의미하며 바라보는 시각에 따라 식량안전 보장, 식량안보 등으로 다양하게 해석되고 있음. 본 원고에서는 가계 차원에 바라보고 있으며 같은 시각에서 바라보고 있는 안병일 외(2015)처럼 '식품보장'으로 해석하였음.

미국은 일반적으로 인구조사국에서 수행하고 있는 인구동태조사(Current Population Survey, CPS)에 포함되어 있는 식품 보장 관련 질문(Food Security Supplement)을 통해 식품 미보장 상태 가구에 대한 현황을 파악하고 있다. 식품 보장 관련 질문에는 총 18개의 식품 보장 상황에 대한 질문이 제시되어 있으며 이 중 8개의 질문이 아동의 식품 보장 상태를 파악하기 위한 항목에 대한 질문이다. 질문들은 0~17세의 아동에게 적절한 음식을 제공하고 있는지, 돈이 없어 음식을 제공하지 못 하는 횟수 등에 대한 내용을 담고 있으며 8개의 질문 중 2개 이상에 해당한다면 아동의 식품 보장 수준이 낮은 상태인 것으로 간주하며, 5개 이상에 해당되면 아동의 식품 보장 수준이 매우 심각한 수준인 것으로 본다.

3.2. 식품 미보장 상태의 가구 현황

<그림 2>는 2016년 아동이 있는 가구의 식품 보장 수준을 보여주고 있다. 미국 농무부에 따르면, 아동이 있는 가구 중 약 16.5%의 가구가 식품 미보장 상태인 것으로 분석되었다. 또한 8.5%는 식품 미보장 상태인 가구지만 아동에게 우선적으로 음식을 제공하여 성인만 적절한 음식을 제공받지 못 하는 것으로 나타났다. 한편 나머지 8.0%에 해당되는 가구에서 성인과 아동 모두 식품 보장 수준이 낮은 것으로 나타났다. 특히 전체 가구의 0.8%에 해당하는 가구에서는 식품 보장 수준이 매우 낮아 아이들이 하루 종일 아무것도 먹지 못하고 굶는 상황이 있었던 것으로 분석되었다.

<그림 2> 2016년 아동이 있는 가구의 식품 보장 수준



자료: USDA(2015)

<표 3>은 2014년과 2015년 아동이 있는 식품 미보장 가구의 평균적인 특성을 보여주고 있다. 먼저 아이가 있는 모든 가구 중 식품 미보장 상태인 가구는 17.9%로 나타났다. 또한 가구의 소득 상황을 고려하였을 때 법적 빈곤선 이하의 소득을 버는 가구가 아이가 있는 모든 가구 중 39.4%로 분석되었으며 이는 다른 구간보다도 더 높은 출현율을 보이고 있다. 아이가 식품 미보장 상태인 가구에 대한 분석을 해보았을 때도 마찬가지로 일반적인 식품 미보장 상태의 가구와 유사한 모습을 보였다. 한편 식품 미보장 상태인 가구 중 높은 연령의 아이가 있는 가구가 어린 아이가 있는 가구보다 더 출현율이 높았다. 학령기(5-17세)에 해당하는 나이의 아이가 있는 가구는 18~19%의 출현율을 보였으나 학령기보다 어린 나이(0-4세)의 아이가 있는 가구는 14.5%의 출현율을 기록하였다.

<표 3> 2014-2015년 아이가 있는 식품 미보장 상태 가구의 특성 현황

단위: %

특 성	식품 미보장 상태인 가구		아이가 식품 미보장 상태인 가구	
	출현율 ²⁾	비중 ³⁾	출현율	비중
아이가 있는 모든 가구	17.9	100.0	8.6	100.0
연간 가구 소득				
법적 빈곤선 ¹⁾ 이하	43.9	39.4	23.0	43.2
빈곤선의 100-130%	35.2	9.8	15.7	9.1
빈곤선의 131-185%	29.1	16.2	13.7	15.9
빈곤선의 185 % 초과	7.2	19.7	3.2	18.5
수입이 보고되지 않음	13.2	14.9	5.7	13.3
나이가 가장 많은 아이의 나이				
0-4세	14.5	14.7	4.3	9.2
5-8세	18.4	19.6	8.1	18.0
9-12세	18.5	22.0	9.3	23.2
13-15세	19.4	24.1	10.3	26.7
16-17세	18.1	19.6	10.2	22.9

주: 1) 2015년 4인 가구 기준으로 법적 빈곤선 기준은 2만 4,036달러임.

2) 모든 가구 중 해당 특성에 해당되는 식품 미보장 가구 비율

3) 식품 미보장 가구 중 해당 특성의 비중

자료: USDA(2015)

4. 아동 영양 프로그램의 개념 및 구성

4.1. 아동 영양 프로그램의 개념

미국 농무부는 전술한 식품 미보장 가구의 아동을 지원하기 위하여 아동 영양 프로그램(Child Nutrition Programs)을 실시하고 있다. 아동 영양 프로그램은 국민의 식품 증진 상태를 증진시키고 아이들에게 영양이 풍부한 식사를 제공하는 것을 목표로 하고 있으며 국립 학교 점심 프로그램(National School Lunch Program, NSLP), 학교 아침급식 프로그램(School Breakfast Program, SBP), 여름 급식 제공 프로그램(Summer Food Service Program, SFSP), 아동성인 급식 프로그램(Child and Adult Care Food Program, CACFP) 등으로 이루어져 있다.

4.2. 아동 영양 프로그램의 구성

4.2.1. 국립 학교 점심 프로그램

미국 농무부 산하의 식품영양국에 의해 운영되고 있는 국립 학교 점심 프로그램(National School Lunch Program, NSLP)은 공립 학교와 비영리 사립 학교 등에서 시행되고 있는 급식 프로그램을 돕기 위해 실행되고 있는 프로그램이다. 대상 학교에 보조금이나 USDA 식품을 제공하고 학교가 아이들에게 점심 식사를 제공하는 형태로 운영되고 있으며 아이들에게 연방정부에서 요구하고 있는 영양학적인 조건에 부합하는 점심 식사가 제공되어야 한다. 전술한 바와 같이 점심 식사는 아동이 속해 있는 가구의 소득에 따라 다른 가격으로 제공되는데 4인 가족 기준으로 1년 수입이 빈곤선의 130%에 해당하는 금액보다 낮을 경우 점심 식사가 무료로 제공되며 빈곤선의 130-185% 사이일 경우 할인된 가격에, 빈곤선의 185% 이상의 수입을 거둘 경우 정상 가격에 점심 식사가 제공된다. <표 4>는 국립 학교 프로그램의 혜택을 받는 학생 수의 변화를 보여주고 있다. 2017년 점심식사를 제공받는 학생은 3,000만 명으로 2010년 이후 지속적으로 감소한 것으로 분석되었다. 무료로 점심 식사를 먹는 학생의 경우 2010년 1,700만 명에서 2017년 2,000만 명으로 지속적인 증가 추세를 보인 반면 할인된 가격이나 정상적인 가격으로 점심 식사를 제공받은 학생은 해마다 감소한 모습이 나타났다. 이러한 추세로 인해 점심 식사를 제공받는 학생 중 무료로 식사를

제공받는 학생의 비중이 해마다 증가한 것으로 보인다. 또한 국립 학교 점심 프로그램에 보조금으로 투입되는 금액을 살펴보았을 때 2016년 122억 5,900만 달러로 가장 높은 금액을 기록하였다.

<표 4> 국립 학교 점심 프로그램의 혜택을 받는 학생 수의 변화

단위: 100만 명, 100만 달러

연 도	무료	할인 가격	정상 가격	합계	보조금 지출액
2010	17.6	3.0	11.1	31.8	9,752
2011	18.4	2.7	10.8	31.8	10,105
2012	18.7	2.7	10.2	31.7	10,414
2013	18.9	2.6	9.2	30.7	11,058
2014	19.2	2.5	8.8	30.5	11,356
2015	19.8	2.2	8.5	30.5	11,696
2016	20.1	2.0	8.2	30.4	12,259
2017	20.0	2.0	8.0	30.0	12,251

자료: USDA Food and Nutrition Service

국립학교 점심 프로그램에 참여하는 학교에서는 모든 아이가 점심을 제공받을 수 있는 반면 가격 할인과 같은 혜택을 누리기 위해서는 보충영양 보조프로그램(Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP)과 같은 연방 보조 프로그램에 참여하고 있어야 한다.

4.2.2. 아침급식 프로그램

점심식사를 제공하는 국립 학교 점심 프로그램과 달리 아침급식 프로그램(School Breakfast Program, SBP)은 학교에 다니는 아이들에게 아침 식사를 제공하는 프로그램이며 1966년 시범사업으로 시작하여 1975년 영구적인 재정지원 혜택으로 자리매김하였다. <표 5>는 아침식사 제공 형태별 참여 학생 수의 추이를 살펴본 표이다. 본 프로그램에 참여하는 학생의 수는 2010년 이후 지속적으로 증가하여 2017년 기준 1,466만 명 이상의 아이들이 본 프로그램의 혜택을 받는 것으로 나타났다. 무료로 아침식사를 제공받는 학생의 경우 2017년 1,100만 명으로 아침식사를 제공받는 전체 학생 중 85% 이상인 것으로 나타났다. 또한 2010년 이후 상승 추세를 보이고 있는데 이는 정상 가격에 아침식사를 제공받는 학생도 같은 모습을 보이고 있다. 할인된 가격에 아침식사를 제공받는 학생의 경우 반대로 점차 감소한 것으로 분석되었다. 또한 보조금의 경우 2017년 기준 42억 5,200만 달러로 나타났다.

<표 5> 아침급식 프로그램의 혜택을 받는 학생 수의 변화

단위: 100만 명, 100만 달러

연 도	무료	할인가격	정상가격	합계	보조금 지출액
2010	8.68	1.05	1.94	11.67	2,860
2011	9.20	0.98	2.00	12.17	3,034
2012	9.77	1.04	2.05	12.87	3,277
2013	10.16	1.02	2.02	13.20	3,514
2014	10.54	1.01	2.08	13.64	3,685
2015	11.05	0.90	2.10	14.05	3,892
2016	11.52	0.86	2.19	14.56	4,212
2017	11.60	0.84	2.23	14.66	4,252

자료: USDA Food and Nutrition Service

국립학교 점심 프로그램과 마찬가지로 학교에 보조금이나 USDA 식품을 제공하는 형태로 진행되고 있으며 일정 수준의 영양학적인 요건을 만족해야 한다. 한편 학생이 직접 식탁으로 음식을 가져다 먹는 간이식당 방식 이외에 아침 수업시간 교실에서 선생님과 함께 아침 식사를 먹는 방식 등 학생들에게 아침 식사를 주기 위한 다양한 방법이 고려되고 있다.

4.2.3. 여름 급식제공 프로그램

여름 급식제공 프로그램(Summer Food Service Program, SFSP)은 학기 중이 아닐 때에도 식품 미보장 상태인 아이들에게 영양가 높은 음식을 제공하기 위해 수행되는 프로그램으로 부스를 만들어 음식을 제공하는 형태로 진행되고 있다. 본 프로그램은 18세 미만의 아동이나 장애를 가진 사람에게 제공되며 빈곤선 185% 이하의 소득을 가진 가구의 아이들이 절반 이상 분포한 긴급 지역에 부스가 설치된다. 또한 부스에서 제공되는 음식은 모든 참가자에게 무료로 제공되는 특징을 가지고 있다. <표 6>은 여름 급식제공 프로그램을 제공하는 부스의 수와 참여 학생에 대한 추이를 보여주는 표다. 여름 급식제공 프로그램을 수행하고 있는 부스 수는 꾸준히 증가하여 2017년 5만 곳 이상의 수를 나타냈다. 본 프로그램은 7월에 가장 많은 인원이 참여하게 되는데 2017년의 경우 265만 명 이상의 아이들이 여름 급식을 제공받는 것으로 나타났다. 참여 학생과 부스 수의 증가에 따라 정부의 예산 지출도 증가하였는데 2017년은 4억 8,300만 달러의 예산이 투입되어 3억 5,880만 달러의 예산이 투입되었던 2010년보다 1억 2,000만 달러 이상의 예산이 더 투입된 것으로 분석되었다.

<표 6> 여름 급식제공 프로그램의 혜택을 받는 학생 수의 변화

단위: 1,000개, 100만 명, 100만 달러

연도	부스 수(개)	7월 참여 인원(명)	총 비용
2010	38.5	2.30	358.8
2011	38.9	2.28	372.9
2012	39.8	2.35	398.0
2013	42.7	2.43	426.4
2014	45.4	2.66	465.6
2015	47.7	2.57	487.8
2016	48.2	2.57	477.4
2017	50.1	2.65	483.0

자료: USDA Food and Nutrition Service

4.2.4. 아동성인 급식 프로그램

아동성인 급식 프로그램(Child and Adult Care Food Program, CACFP)은 아동 보호소에 등록되어 있는 아이나 방과 후 돌봄 프로그램(Afterschool Care Program) 등에 참여하고 있는 아이들에게 음식을 제공하는 프로그램이다. 다른 프로그램과 달리 도우미센터에 등록되어 있는 성인에게도 음식이 제공된다는 특징을 가지고 있다. <표 7>을 보았을 때 아동성인 급식 프로그램에 참여하고 있는 인원은 점차 증가하고 있는 모습을 보이는 것으로 나타났다. 본 프로그램은 2010년 341만 명의 인원이 혜택을 받았으며 점차 수가 증가하여 2017년 453만 명이 참여하고 있는 것으로 나타났다. 총 비용 또한 26억 3,800만 달러에서 35억 3,600만 달러로 증가하였다.

<표 7> 아동성인 급식 프로그램 참여인원 현황

단위: 100만 명, 100만 달러

연도	총 참여인원	총 비용
2010	3.41	2,638
2011	3.43	2,724
2012	3.57	2,854
2013	3.68	2,993
2014	3.90	3,131
2015	4.18	3,307
2016	4.41	3,518
2017	4.53	3,536

자료: USDA Food and Nutrition Service

5. 농장학교연결프로그램

5.1. 프로그램 개요

미국 농무부는 미국의 각 지역 내에서 생산된 신선한 농식품(과일, 채소, 육류, 생선, 계란, 유제품 등)의 소비를 촉진하기 위해 전술한 아동영양프로그램과 연계한 농장학교연결 프로그램(Farm to School Grant Program, FTS)을 운영하고 있다. 이 프로그램은 1996/1997년 캘리포니아와 플로리다에서 시범프로그램으로 처음 시작되었고 2000년에는 미 농무부 차원에서 프로그램 개발을 공식 지원하였다(이계임 외 2017). 2010년에는 「Healthy, Hunger-Free Kids Act of 2010」에서 농장학교연결프로그램이 승인되어 매년 500만 달러의 의무지출과 추가적인 재량지출³⁾ 예산을 부여받았다(Johnson and Cowan 2016). 프로그램은 학생들의 과일 및 채소 소비 촉진, 지역 농가 및 농촌 공동체 지원, 그리고 학교 및 농업인에 대한 영양, 농업 교육 제공 등을 주요 목적으로 한다.

구체적으로 농장학교연결프로그램은 지자체, 생산자 및 생산자 단체 등에 보조금(grants)과 기술적 지원(technical assistance)을 제공하며, 보조금은 교육, 운영비용, 계획 수립, 장비 구입, 교내 텃밭 조성, 파트너십 개발, 농장학교연결프로그램 시행 등에 사용될 수 있다. 보조금은 수혜자 당 10만 달러를 초과할 수 없으며, 연방정부의 지원금 비율은 전체 사업비용의 75%를 초과할 수 없다(Johnson and Cowan 2016).

<표 8> 농장학교연결프로그램의 주요 세부 활동

세부 활동	내용
지역농산물 구입(Procurement)	• 지역 내 농산물을 구입하여 학교 식당, 매점 등에서 판매 및 제공
교내 텃밭 조성(School Gardens)	• 교내에 텃밭을 조성하여 학생들이 직접 농산물을 생산해 볼 수 있는 기회 제공
교육(Education)	• 농업, 식품, 건강 또는 영양 등에 관한 교육 활동 시행

자료: (<http://www.farmtoschool.org>) (검색일: 2018.10.29.)

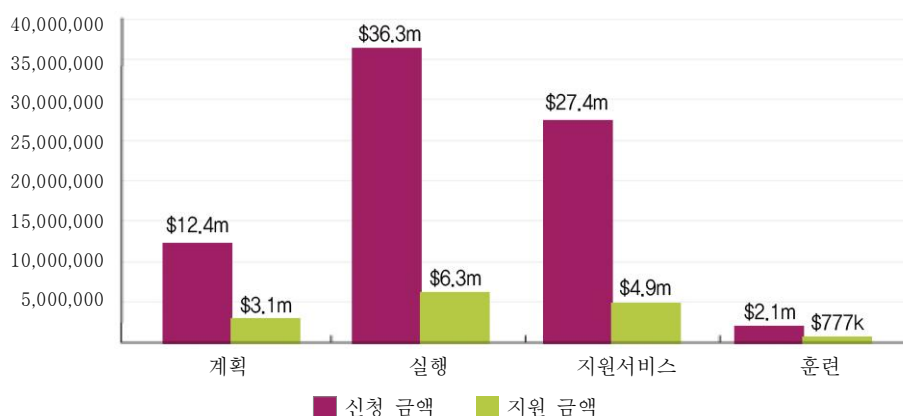
농장학교연결프로그램은 각 지자체 및 학교로부터 많은 환영을 받고 있는 것으로 파악된다. 아래 <그림 3>에서와 같이 2013년부터 2015년까지 3년간 농장학교연결프로그램에 대한 보조금 신청 금액은 총 7,840만 달러에 달하였으며 이 중 약 19.3%인 1,510만 달러만이

3) 의무지출은 지출승인 절차 없이 기존 법령에 의해 예산 권한이 부여되며, 재량지출은 매년 의회 세출위원회(Appropriations Committee)에 의해 예산 권한이 부여됨(김상현·임정빈 2018).

지급되었다. 프로젝트별 지원 금액은 1만 4,613달러에서 10만 달러 사이였으며 평균 6만 8,122달러가 지급된 것으로 조사되었다(Benson et al., 2015). 이러한 프로그램의 인기와 지역경제 활성화 등에 대한 긍정적인 효과를 고려하여, 「Farm to School Act of 2017」에서는 의무지출 예산을 연간 500만 달러에서 연간 1,500만 달러로 확대하는 안이 논의되고 있으며, 해당 안이 통과되면 더 많은 학교들에 지원금을 지급함으로써 지역농산물 판매 활성화 등의 목표 달성을 촉진할 수 있을 것으로 기대된다.

<그림 3> 농장학교연결프로그램 신청 금액 및 실제 지원 금액

단위: 달러



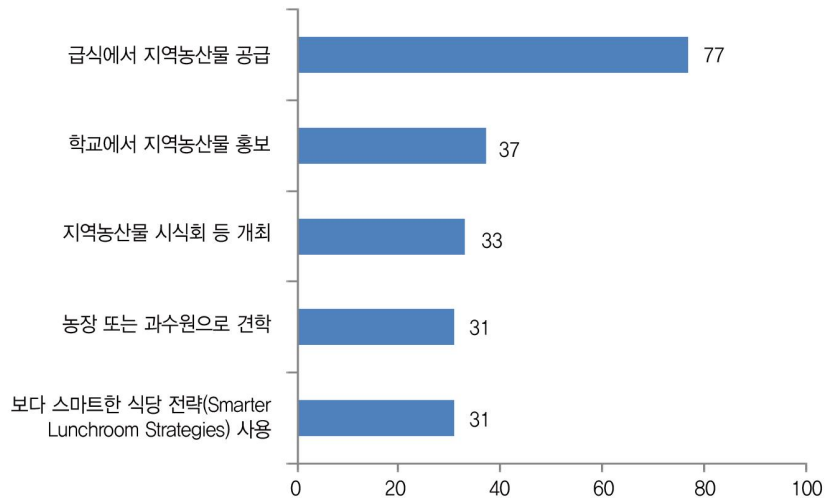
자료: Benson et al.(2015)

한편, 미국 농무부가 2015년 실시한 농장학교연결프로그램 총조사(census)⁴⁾에 따르면, 응답 학교의 약 77%가 지역농산물을 학교 식당에서 제공하고 있는 것으로 조사되었고, 학교 내 지역농산물 홍보(37%), 지역농산물 시식회 개최(33%), 농장 및 과수원으로 견학(31%), 스마트한 식당 전략 사용(31%) 등의 순으로 각 활동이 시행되고 있는 것으로 나타났다. 또한 약 63%의 학교들이 2013-14년 까지 최소 3개 이상의 농장학교연결프로그램 관련 활동을 실시하였다.

4) 2013년 미국 농무부는 처음 농장학교연결프로그램에 대한 현황을 파악하기 위해 공립학교를 대상으로 총조사(census)를 실시하였고 2015년에는 조사 대상을 사립학교, 차터스쿨 등으로 확대한 두 번째 총조사를 시행하였음(www.farmtoschoolcensus.org: 2018. 10. 28.)

<그림 4> 가장 많이 이용되는 농장학교연결프로그램 관련 활동

단위: %



자료: (<http://www.farmtoschool.org>) (검색일: 2018.10.29.)

5.2. 지역농산물에 대한 정의

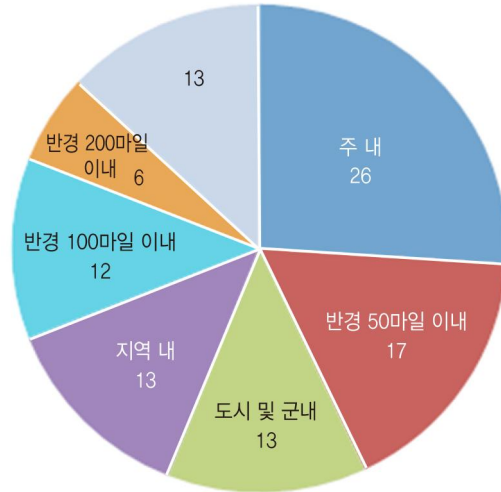
농장학교연결프로그램의 시행을 위해서는 먼저 지역농산물에 대한 정의가 필요하다. 미 연방정부는 “지역”에 대한 공식적인 정의를 내리지 않으며, 각 학구(school district)에서 학구별 필요와 목적, 지리적 특성, 기후, 지역 내 농산물 공급자 수 등을 고려하여 “지역”을 정의할 수 있도록 재량권을 부여하고 있다. 다수의 학교 및 학구들은 주로 몇 마일(mile) 이내, 각 학교가 속한 주(state)를 기준으로 “지역”을 정의하고 있으나 일부 학교들은 1개 이상의 주를 “지역”으로 정의하거나 일부 주에 속한 특정 군(county)을 “지역”으로 정의하기도 한다.

한편, “지역”에 대한 정의를 계절이나 품목 또는 특정 사건(event)에 따라 유동적으로 정의할 수도 있다. 예를 들어, 학교가 속한 군 이내에 특정 과일이 많이 생산된다면, 해당 군을 기준으로 “지역”으로 정의할 수 있으며 해당 군 내에 축산농가가 부족하다면 우유, 치즈 등 유제품에 대해서는 조금 더 넓게 “지역”을 정의할 수 있을 것이다.

아래 <그림 5>는 학교별 “지역”에 대한 정의 현황을 나타낸 것으로 약 26%의 학교들이 주를 기준으로 “지역”을 정의하고 있는 것을 확인할 수 있다. 다음으로 반경 50마일 이내를 정의한 학교들이 약 17%로 조사되었으며, 도시 및 군 내(13%), 지역 내(13%), 반경 100마일 이내(12%) 등의 순으로 “지역”에 대해 정의를 내리고 있는 것으로 나타났다.

<그림 5> 학교별 “지역”에 대한 정의 비율

단위: %

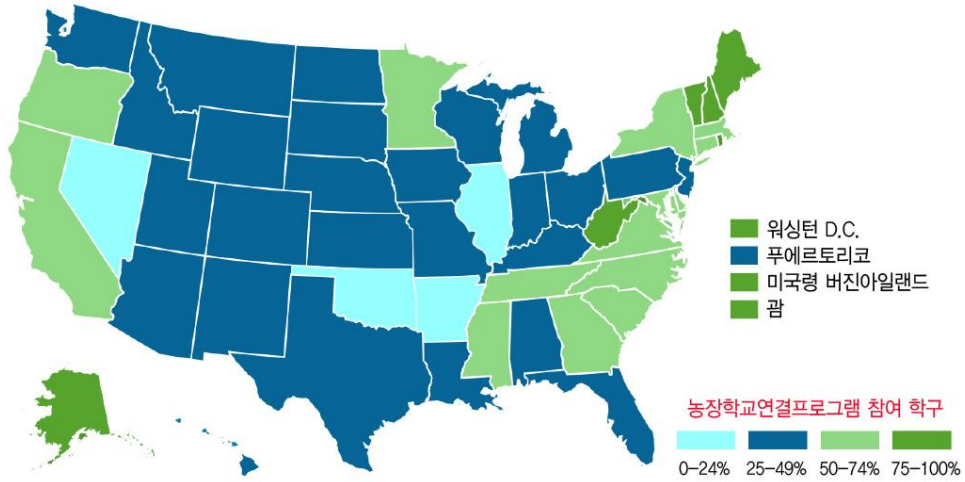


자료: (<http://www.farmtoschoolcensus.org>) (검색일: 2018.10.29.)

5.3. 프로그램 성과

2015년 농장학교연결프로그램 총조사에 따르면, 42%의 학구가 본 프로그램에 참여하고 있다고 응답하였다. 즉, 총 4만 2,587개 학교가 참여하고 있으며, 2,300만 명 이상의 학생들이 지역에서 생산된 농산물을 섭취한 것으로 조사되었다. 이외에도 약 16%의 학구들이 향후 본 프로그램에 참여할 의사가 있다고 밝혔다. 2013-14년 동안 주별 참여비율은 아래 <그림 6>과 같다. 일부 주(네바다, 오클라호마, 알칸사, 일리노이)를 제외한 모든 주에서 25% 이상의 학구가 농장학교연결프로그램에 참여하고 있는 것으로 조사되었으며, 25% 미만으로 조사된 주들도 20% 이상이 참여한 것으로 나타났다. 가장 참여율이 높은 주는 미국령 버진 아일랜드(100%), 콰(100%), 로드아일랜드(90%), 버몬트(83%), 웨스트 버지니아(82%) 순이었다.

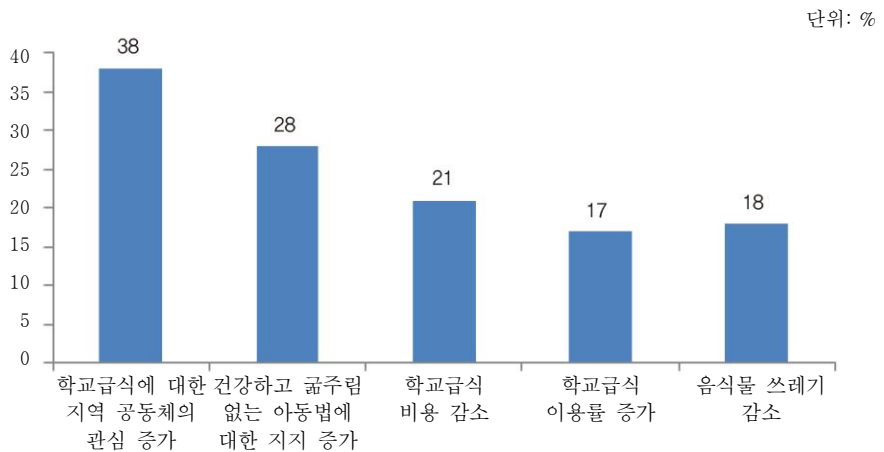
<그림 6> 주별 농장학교연결프로그램 참여율(2013-14년)



자료: (<http://www.farmtoschoolcensus.org>) (검색일: 2018.11.04.)

농장학교연결프로그램에 참여한 학교들은 다음 <그림 7>과 같은 긍정적인 영향이 있다고 응답하였다. 먼저 가장 많은 약 38%의 응답자가 학교급식에 대한 지역 공동체의 관심이 증가하였다고 밝혔으며, 건강하고 굶주림 없는 아동법(Healthy, Hunger-Free Kids Act)에 대한 지지 및 지원이 증가(28%)한 것도 농장학교연결프로그램의 긍정적인 것으로 평가하였다. 이외에도 학교급식 비용 감소(21%), 음식물 쓰레기 감소(18%), 학교급식 이용률 증가(17%) 등을 긍정적인 효과로 응답한 학교들의 비율도 높은 것으로 조사되었다.

<그림 7> 농장학교연결프로그램의 긍정적 영향

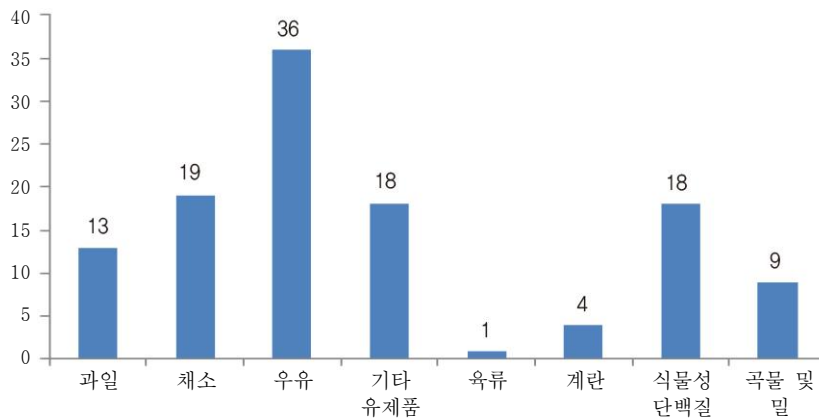


자료: (<http://www.farmtoschoolcensus.org>) (검색일: 2018.11.04.)

또한 농장학교연결프로그램에 참여하고 있는 학교들은 전체 학교 평균에 비해 더 많은 지역농산물을 구매하고 있는 것으로 조사되었다. 품목별로 보면 우유의 경우 약 36%를 전체 평균보다 더 구입하였으며 채소(19%), 기타 유제품(18%), 식물성 단백질(18%), 과일(13%) 등의 순으로 지역농산물 구입 비율이 높은 것으로 나타났다.

한편, 미국 농무부는 지역농산물의 구매가 지역 농촌경제에 미치는 긍정적인 영향에 대해 많이 강조하고 있다. 2015년 총조사에 따르면 미국 내 학교들은 2013-14년 동안 총 7억 9,000만 달러의 지역농산물을 구입한 것으로 조사되었으며, 이는 2011-12년 구입액인 3억 8,600만 달러에서 105% 상승한 수치이다. 특히 지역농산물 구입이 야기하는 생산유발효과⁵⁾를 고려할 때, 약 10억 달러 이상의 지역경제 활성화 효과가 있는 것으로 분석되었다⁶⁾.

<그림 8> 농장학교연결프로그램 참여학교의 국가 평균 대비 지역농산물 구매 비율 차이
단위: %



자료: USDA(2016)

6. 맺음말

미국의 2016년 취약계층 식품지원프로그램 예산 규모는 약 113조 원에 달하였으며<부표 1>, 본고에서 주로 조사한 아동 영양 프로그램의 경우 세부 프로그램별 보조금 지출액이

5) 미국의 지역 생산유발계수는 1.4에서 2.6 사이인 것으로 추정되었음(www.fns.usda.gov/farmtoschool/farm-school/) (검색일: 2018.11.04.).

6) (www.fns.usda.gov/farmtoschool/farm-school/)(검색일: 2018.11.04.)

전반적으로 증가하는 추세에 있음을 알 수 있다. 이러한 프로그램은 식품 미보장 상태에 있는 학생들의 건강, 영양, 학습성과 등에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대되며 심리적 안정에도 영향을 줄 수 있다.

한편, 미국의 식품지원프로그램은 외적 규모의 확대 및 유지 외에도 지역농산물과의 연계를 통해 농가소득 확대, 지역경제 활성화, 농업 관련 교육, 지역농산물 홍보 등의 다양한 목표를 함께 달성하고자 하는 노력을 지속하고 있다. 3장에서 설명한 농장학교연결프로그램은 아동 영양 프로그램과 연계하여 지역농산물의 공급 이외에도 학생들이 자연스럽게 농업에 대한 관심을 가지고, 지역농산물에 대한 애정을 가질 수 있는 세부 프로그램을 함께 운영하고 있다. 구체적으로 지역 농가들과 연계한 지역농산물의 시식회, 지역 내 농장 방문 등의 프로그램 등은 장기적인 관점에서 지역농산물에 대한 홍보에 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다.

식품지원프로그램은 결국 복지, 영양, 건강, 지역경제 활성화, 농업, 교육 등 여러 분야가 관련되어 있는 것으로 보이며, 이러한 연계를 통해 정책 실행과정에서 효율성·효과성을 높일 수 있다고 사료된다. 국내에서도 빈부 격차의 확대, 고령화 등으로 사회적 취약계층이 확대되고 있으며, 식생활의 어려움으로 건강까지 위협받고 있는 상황이다(이계임 외, 2017). 각 분야별로 세부 정책에 대해 고민하면서도 정책 간 연계 및 공조에 대한 논의를 더하면 보다 나은 정책 효과를 낼 수 있지 않을까 생각한다.

참고문헌

- 김상현·임정빈. 2018. “2018년 미국의 농업법 개정 동향과 시사점.” 『세계농업』 제173호. 한국농촌경제연구원.
- 식품의약품안전처·식품안전정보원. 2016. 『해외 학교급식 관리제도 현황』 .
- 이계임·김상효·김부영. 2017. “정부의 취약계층 농식품 지원체계 개선방안.” R818. 한국농촌경제연구원.
- Benson, M., M. Russell and D. Kane. 2015. *USDA Farm to School Grant Program FY 2013–FY 2015 Summary of Awards*. U.S. Department of Agriculture, Food and Nutrition Service.
- Johnson Renée and Tadlock Cowan. 2016. *Local Food Systems: Selected Farm Bill and Other Federal Programs*. Congressional Research Service.
- USDA. 2017. *Children’s Food Security and USDA Child Nutrition Programs*. USDA.
- USDA Food and Nutrition Service. *National Level Annual Summary Tables*. USDA Food and Nutrition Service. <https://www.fns.usda.gov/pd/child-nutrition-tables> (검색일: 2018.11.02.)
- USDA. 2016. *Cultivating Opportunity: an Overview of USDA’s Fiscal Year 2015 and 2016 Farm to School Grantees’ Growing Achievements*.
- World Bank. 2014. *The World Bank Group and The Global Food Crisis : An Evaluation of The World Bank Group Response*. World Bank.

참고사이트

- 국가농장학교네트워크(www.farmentoschool.org)
- 농장학교총조사(www.farmentoschoolcensus.fns.usda.org)
- 미국 농무부(www.usda.gov)
- 세계은행(www.worldbank.org)

부록

<부표 1> 미국의 취약계층 식품지원프로그램 예산 규모(2016년)

단위: 억 원

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

자료: 이계임 외(2017: 121)