

연구자료

미국의 농장-학교(FTS) 연결 프로그램 연구*

김 종 덕**

Keywords

농장-학교(farm to school), 세계식량체계(global food system), 지역식량체계(local food system), 가족농(family farm), 푸드달러(food dollar)

Abstract

This research introduces the reality of Farm to School (FTS) programs of the U.S. and offers some guidance, from which some applications can be employed in Korea's school lunch programs. In the FTS programs, schools use local agricultural products for school food in an aim to provide farmers with the opportunity to market the products and students with the opportunity to consume fresh and nutritious food. The FTS programs, which connect the local farms with schools, are spreading at a rapid pace in the U.S. despite their limiting factors. Unlike the conventional school food programs, the FTS programs that use local food not only promote local farming but also help to increase the income of local farmers by promoting the consumption of local agricultural products. Furthermore, they contribute to children's health and nutrition. The FTS programs are actively involved in food education as well. This research shows that the importance of central and local governments' supports, the need for participation of NGOs and universities, and an answer to the limiting factors borne in schools and farmers. The FTS programs can be used as guiding rules that are adoptable when schools use local food in Korea.

차례

- | | |
|---------------------|----------------------|
| 1. 서론 | 4. FTS 프로그램의 혜택과 시사점 |
| 2. FTS 프로그램의 등장과 발전 | 5. 결론 |
| 3. FTS 프로그램의 운영 실제 | |

* 이 연구결과물은 2006학년도 경남대학교 학술진흥연구비 지원에 의하여 이루어졌음.

** 경남대학교 심리사회학부 교수

1. 서론

본 연구에서는 미국의 농장-학교(Farm to School: FTS) 연결 프로그램을 다룬다. 이 프로그램은 학교가 급식에 지역농산물을 이용함으로써 농민들에게는 농산물 마케팅의 기회를 제공하고, 학생들에게는 신선하고 영양가 있는 음식을 제공하는 것을 목적으로 한다.

미국에서는 FTS 프로그램 이전에 오래전부터 학교급식이 운용되어 왔다(Gunderson, 2003). 연방정부가 아동들의 복지와 건강을 보호하기 위한 국가보장의 조치로 1946년에 국가학교점심법(PL 79-396 National School Lunch Act)을 제정하기 전부터 상당수의 학교에서 민간조직, 자선조직, 학교 등의 주도하에 학생들에게 점심을 제공했다. 미국 대공황 때 기아 아동들이 크게 늘어났고, 이에 몇몇 주에서 학교급식법을 제정하여 급식을 시행했고, 연방정부가 이를 지원했다.

미국에서 학교급식이 전국적으로 처음 실시된 것은 국가학교점심 프로그램(National School Lunch Program)을 통해서이다(Gunderson, 2003). 이 프로그램에 참여하는 교육구나 독립학교는 그들이 제공하는 식사에 대해 미 농무부로부터 현금과 현물(commodity)을 지급받았다. 주 정부는 미 농무부가 구매한 60여개 이상 품목표에서 현물을 선택할 수 있었고(Lutz et al. 1999), 또 참여학교는 미 농무부가 잉여농산물재고로부터 조달한 보너스 농산물을 제공받을 수 있었다.

국가학교점심프로그램에 뒤이어 미국 전역에서 시행된 학교급식프로그램으로는 학교 아침식사 프로그램(School Breakfast Program), 방학중 학교 급식 프로그램(Summer Food School Program), 특별 우유 프로그램(Special Milk Program) 등이 있다(USDA, Food and Nutrition Service, 2007). 학교 아침식사 프로그램(School Breakfast Program)은 아침식사를 하지 못하고 등교하는 아동들에게 아침식사를 제공하는 것으로, 1966년 아동영양법(Child Nutrition Act of 1966)에 의거하여 1966년에 2년간 파일럿 프로그램으로 시작되어 나중에 정규프로그램으로 확대되었다. 운영방식은 전국 학교 점심 프로그램과 같이 프로그램에 참여하는 교육구 또는 독립학교는 그들이 제공하는 식사마다 연방정부 농무부로부터 현금을 지불 받는다. 방학중 학교 급식 프로그램(Summer Food School Program)은 방학기간에 학생들에게 식사를 제공하는 프로그램으로 1968년부터 시작된 3년간의 파일럿 프로그램을 거쳐 운영되고 있다. 특별 우유 프로그램(Special Milk Program)은 연방예산으로 학생들에게 우유를 제공하는 것으로, 1966년 아동영양법(Child Nutrition Act of 1966)에 의거한 프로그램이다. 이 프로그램은 아이

들에게 우유를 제공하는 학교나 기관에 그에 상당하는 돈을 지불한다. 1990년에 국가 학교점심프로그램, 학교아침식사프로그램에 우유가 포함되면서, 이후 이 프로그램은 학교, 아동보호 기관, 다른 연방 아동 영양 식사 서비스 프로그램에 참여하지 않으나 자격을 갖춘 캠프의 아이들에게 우유를 제공하고 있다.

본 연구에서는 미국 FTS 프로그램의 등장과 발전, 성과, 제약요인 등을 살펴봄으로써 우리나라 학교급식의 발전방향과 관련하여 시사점을 얻고자 한다.

2. FTS 프로그램의 등장과 발전

2.1. FTS 프로그램의 등장

미국에서 FTS 프로그램은 여러 주에서 여러 가지 시도를 거쳐 등장했다. 코네티컷 주의 하트포드 푸드시스템(Hartford Food System)은 연방정부 농무부의 지속가능한 농업 연구 및 교육 프로그램(Sustainable Agriculture Research and Education: SARE), 기타(교사, 교육위, 주 농업과, 진흥국, 농민, 요리사 등)의 재정지원으로 Hartford 지역에서 1994-1995년에 지역농산물을 이용한 학교 급식 파일럿 프로그램인 Farm Fresh Start를 시작했고, 1996년부터 1997년까지 4개 학교로 확대했다(Oklahoma Food Policy Council, 2003). 1996년 9월에서 11월 중순까지 초등학교 705명, 중학교 1,262명, 고등학교 962명의 급식에 지역농산물이 활용되었다. 급식과 더불어 지역먹거리 학습, 농장 현지 방문(field trip) 등을 실시했고, 교실에는 지역 농민이 생산한 농산물을 전시했다.

플로리다 주에서는 1990년대에 연방정부 농무부의 자문관이 지역농민, 특히 취약층 농민들을 지원하기 위한 방안으로 교육구를 몇몇 작물의 잠재적 시장으로 지정하는 안을 제시한 데에서 FTS 프로그램이 시작되었다(Vallianatos et al. 2004). New North Florida Cooperative 프로그램은 1997-98년도에 생겼고, 8개 교육구의 30만 명의 학생을 대상으로 실시되었다(The Oklahoma Food Policy Council, 2003). 이 프로그램은 곧 조지아 주와 노스캐롤라이나 주로 확대되었다. 노스캐롤라이나 주에서는 1998-1999년에 이 프로그램이 시작되었는데, 첫 해에는 주 당국이 50개 학교에 각각 1,000 달러의 자금을 지원했고, 2차연도에는 학교당 500 달러를 지원했다. 2000년에는 54개 학교가 이 프로그램에 참여했다. 2002년도에 학교에서 구입한 지역농산물은 딸기, 호박, 블루베리, 수박, 칸달로프, 사과, 양배추, 브로콜리, 고구마, 고구마 칩 등이고, 금액은 28만

9,057 달러이다. 초기에는 특히 납품 및 품질 통제에 어려움을 겪었지만, 이 시도는 연방정부의 농무부가 학교를 직거래 대상으로 고려하는 데 중요하게 작용했다(Food and Nutrition Service, 2003).

캘리포니아 주에서 FTS 프로그램은 산타모니카(Santa Monica)의 저소득학교에서 파이로트 프로그램으로 시작되었다. 1997년 봄, 산타모니카- 말리부 통합교육구의 학부모인 밥 고틀리엵(Bob Gottlieb)이 자녀의 학교(Mckinley 초등학교)식당에서 제공하는 샐러드의 질에 대해 불평하는 것을 듣고, 그 교육구의 급식책임자 로드니 테일러(Rodney Taylor)를 만나 농민시장 샐러드바를 제안한 것이 계기가 되었다(Vallianatos et al. 2004; Joshi et al. 2007). 학교 점심식사에 일반 식단(hot meal) 대신 선택으로 제공된 과일 및 채소 샐러드 바(산타모니카 프로그램)가 학생들에게 호응이 좋았다. Mckinley 초등학교의 경우 샐러드바 참여학생이 1일 기준 8명에서 125명으로 늘어났다(Feenstra et al., 2004). 샐러드바는 3년 되는 해에 산타모니카-말리부 통합교육구의 모든 학교로 확대되었다(Gottlieb, 1999; Mascarenhas et al 2000). 참여하는 학교는 2개의 농민시장에서 1주일에 두 번씩 지역농산물을 구입한다. 산타모니카 교육청과 농민시장이 공동으로 주관한 이 프로그램은 하층계급 학생들의 영양을 개선하고, 지역 농업의 중요성을 인식시키는 데 기여하고 있다.

미국의 FTS 프로그램의 등장에는 여러 가지 요인이 작용했다. 우선 아동들의 영양 위기를 들 수 있다. 6-11세 아이들의 비만비율은 1970년대 후반 6.5%이던 것이 계속 증가하여 2000년 15.3%로 증가했다. 12-19세의 비만은 1970년대 후반에 5%이던 것이 2000년에 15.5%로 늘어났다. 인종별로는 멕시코, 아프리카 미국인 아이들, 그리고 계층으로는 빈곤층 아이들의 비만율이 높았다. 이처럼 아이들, 특히 빈곤층 아이들의 비만율이 더 심각해지자 학교급식의 개선 움직임이 일어났고, 이러한 움직임이 FTS 프로그램의 등장에 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.

둘째, 미국 가족농들의 어려움을 들 수 있다. 미국 가족농들은 농기업의 통제하에 효율성을 강조하는 산업형 영농을 하게 되면서 위기에 직면한다. 가족농들은 농기업에 종자부터 투입재, 판매까지 의존하게 되면서 독립성을 잃었다. 이와 더불어 미국 가족농의 푸드달러(food dollar)가 1950년 41센트, 1990년 9센트로 줄어들면서 경제적 곤경에 처하게 되었다(Helena Norberg-Hodge et al. 2002). 이러한 상황에서 농가들은 은행 등으로부터 차입을 통해 농경지의 규모를 키우는 전략으로 대응했고, 과잉생산과 농작물가격의 저하는 가족농의 도산을 가져왔다. 이에 대한 대응으로 미국 의회에 소농위원회(Small Farm Commission)가 설치되었다. 이 위원회의 보고서는 연방정부 농무부에게 지역식량체계의 확대 방안을 권고했다(The Oklahoma Food Policy Council, 2003). 그

방안에는 농민시장(김종덕, 2004a), 지역텃밭, 공동체지원농업(김종덕, 2004b ; 박덕병, 2005), 학교 점심 프로그램에 가족농이 생산한 농산물의 직거래 판매 등이 들어있다. 이러한 권고를 받아들여 연방정부 농무부는 학교급식과 관련하여 가족농을 지원하는 여러 프로그램들을 마련했고, 그러한 프로그램들이 FTS 프로그램의 발전에 기여했다.

셋째, 이전에 실시된 급식프로그램이 갖는 문제점을 들 수 있다. 하트포드 식량체계(Hartford Food System)의 리즈 휠러(Liz Wheeler)가 지적하듯이 이전의 급식프로그램 하에서 급식담당자들은 가급적 적은 비용으로 필요한 영양분을 제공해야 하기 때문에 학생들에게 건강에 이로운 식사를 제공하기가 어렵다(Misako et al. 2001). 이전에 실시된 학교급식 프로그램은 주로 잉여농산물을 이용한 급식지원이기 때문에 지역농산물의 이용과는 거리가 있다. 캘리포니아 주 마린 카운티의 전 학교급식책임자 루시 히스(Lucy Hicks)는 “그녀가 재직하는 10년 동안 현물지급 프로그램(Commodity Program)을 통해 제공되는 신선한 과일을 보지 못했다”고 지적하고 있다(Misako et al. 2001). 연방정부는 급식프로그램에서 학교급식이 지방을 30%이상 포함하지 말아야 하고, 포화지방에 의한 칼로리가 10%를 넘지 말아야 한다는 영양관련 요건을 요구하고 있다. 하지만 미 농무부의 서베이에 따르면, 학교급식의 평균 지방 비율이 38%이고, 연방정부 요건을 지키는 학교는 1%에 불과했다(<http://www.vrg.org/journal/schoollunch.htm>). 이전의 급식프로그램이 지역농산물을 이용하는 데 장애가 되고, 또 아이들에게 적절한 영양을 공급하는 데 문제가 있자 그것의 대안으로 FTS 프로그램이 등장한 것으로 볼 수 있다.

FTS 프로그램이 등장한 요인으로 이상에서 지적한 요인 이외에도 세계식량체계에서 지역식량체계로 나가는 경향, 아동들의 건강에 대한 학교의 역할, 학교에서 제공하는 아동식사의 질, 푸드 서비스 직원의 관심 등이 지적되고 있다(Wilkins, 2006).

2.2. FTS 프로그램의 확산과 발전

미국의 몇몇 지역에서 시범사업으로 시작된 FTS 프로그램은 전국으로 확산되고 있다. 미국 FTS 프로그램의 공식홈페이지(<http://www.farmentoschool.org>)에 의하면 2007년 기준, FTS 프로그램을 운영하는 주는 38개주다.¹ FTS를 도입한 교육구는 769 곳, FTS

¹ FTS 프로그램이 운용되지 않고 있는 주는 아이다호, 네바다, 와이오밍, 유타, 노스다코타, 사우스다코타, 아칸사스, 인디애나, 웨스트버지니아, 워싱턴 DC, 메릴랜드이다.

프로그램을 실시하는 학교 수는 10,944이며, 프로그램 수는 1,118개다.

짧은 기간에 FTS 프로그램이 빠르게 확산되는 데는 몇 가지 계기와 요인이 작용했다. 1999년 12월 미 농무부(USDA), 공동체식량보장연합(Community Food Security Coalition: CFSC), 식량정의연구소(Center for Food Justice: CFJ)가 공동으로 FTS 프로그램 워크숍을 열었는데, 이 워크숍은 FTS 운동을 전국에 알리는 데 중요한 계기가 되었다. 이후 학교급식 책임자, 학부모, 공동체 실무자, 농민들이 전국적으로 수십 번의 워크숍, 기술적 모임을 진행하였고, 이러한 워크숍과 기술적 모임은 FTS 프로그램이 직면하는 현실적 장애를 줄이는 데 기여함으로써 FTS 프로그램의 확산에 기여했다.

연방정부는 FTS 프로그램의 확산과 발전에 중요한 역할을 했다. 2002년 농장법(Farm Bill)에서는 학교가 가능한 때 지역 농산물의 구매를 명시했다. 또 2003-2007년 까지 매년 40만 달러를 배정, 지역에서 생산된 농산물을 가공하는 데 필요한 기자재 및 저장시설의 초기비용으로 200개 단체를 대상으로 시작(startup) 자금을 제공하는 프로그램을 만들었다(Sanger et al. 2003). 2007년 농장법(Farm Bill)에서는 1977년 식량스탬프법(Food Stamp Act of 1997)을 2007년 식품 및 영양법(Food and Nutrition Act of 2007)으로 대체하여 영양을 강조했다. 학교점심급식에 참여하는 학교가 구입한 농산물에 대한 조사를 2008년부터 시작하여 매 5년 단위로 조사하여 농무부 장관이 의회에 보고하도록 했다. 또 학교점심 급식에 참여하는 학교들에게 법의 3항에 의거하여 5,000만 달러어치의 신선한 과일과 채소를 제공하도록 했다.

연방정부 농무부는 소농/학교급식 이니셔티브(Small Farm/School Meals Initiative), 미래농업과 식량체계를 위한 이니셔티브(Initiative for Future Agriculture and Food System)를 통해 FTS 프로그램을 지원했다. 미 농무부는 전자를 통해 FTS 파일럿 프로그램을 지원했고, 후자를 통해 2000년부터 “학교급식과 소규모 농장의 자생력(viability) 향상 프로젝트”를 지원했다. 후자의 프로젝트 지원을 받아 CFSC는 FTS 프로그램을 평가하고, 그것의 성공사례를 전국에 알리고 있다. 또 CFSC와 CFJ는 2000년에 4년간 국가농장-학교 프로그램(National Farm to School Program)을 시작했다.² 이 프로그램은 FTS 프로그램의 준비와 시작, 기금마련, FTS 프로그램 관련자들에게 정보자원 제공, 교육 및 훈련 제공 등을 통해 전국적인 FTS 운동의 발전에 기여했다.

² 이 프로젝트에는 CFJ이외에도 CFSC, CAFF(Community Alliance with Family Farmers), Penn State Univ, Cornell Univ Farm to School Program, Davis Joint Unified School District, New Jersey Urban Ecology Program, California Department of Education 등이 참여했다.

연방정부 국방부의 신선제품 조달프로그램(DOD Fresh Program)이 FTS 프로그램을 지원했다. 1996년 연방정부 농무부의 국방부에 대한 요청을 통해 학교는 같은 주 내에서 생산된 신선 과일과 채소를 학교급식에 조달하는 데 국방부의 DOD Fresh 프로그램을 이용할 수 있게 되었다. 하지만 이 프로그램이 FTS 프로그램에 활용된 것은 비교적 최근이다. 국방부는 DOD Fresh 프로그램을 이용하여 FTS 프로그램을 운영하는 주들과 협력하고 있다. 기존의 DOD Fresh 프로그램 네트워크를 활용하여, 국방부는 지역생산자/생산자 조직, 주 농무국과 교육국, 학교푸드서비스 직원 간에 파트너십을 만들고 있다(USDA Food and Nutrition Service, 2005: 8-10).

주정부도 FTS 프로그램의 확산에 긍정적으로 작용했다. 워싱턴 주에서 2002년 발효된 법은 주조달청을 통해 주 및 지역기관이 필요시에 총무부가 워싱턴 주의 과일, 채소, 농산물을 구입할 것을 장려하고 있다. 그 법은 총무부가 농무부와 함께 주, 기관, 학교 등이 구입하는 워싱턴 재배 농산물 양을 증대할 것을 지시하고 있다(Sanger et al. 2003).

뉴욕 주는 지역농산물의 구매를 간소화하기 위해 2004년에 제정된 법안인 S06024-교육구의 농산물구매와 관련된 일반 행정법 개정을 위한 법-는 교육구가 농장에서 농산물 구매시 받았던 규제를 없앴다(Wilkins, 2006). 즉 개별학교가 지역농산물 구매시 준수해야 하는 입찰요건을 완화하여 학교가 농민들로부터 수의 구매를 가능케 했다.

오클라호마 주는 2006년 5월 오클라호마 주 FTS 프로그램 법(Oklahoma Farm to School Program Act)(BILL NO. 2655)을 제정하여 주 농업국에 농민, 학교 먹거리 구매자에게 정보제공 그리고 프로그램의 성공을 위해 주 기관의 지원 사항을 다루는 FTS 프로그램 코디네이터를 두었고, 교육구의 지역농산물 구매를 장려하고 있다(<http://www.oscn.net/applications/oscn/DeliverDocument.asp?CiteID=446211>).

FTS 프로그램의 확산에는 연구소와 민간단체의 활동도 작용했다. CFSC와 CFJ는 미 농무부, 켈로그 재단의 지원을 받아 미 전역의 FTS 프로그램을 모니터링하고 있다. 또 켈로그 재단의 지원을 받아 2007년에 정책지원, 홍보와 마케팅, 정보제공, 네트워킹, 실무자 훈련 및 기술지원을 하는 국가농장-학교연결 네트워크(National Farm to School Network)를 출범시켰다(<http://www.farmtoschool.org>). 또 이들은 켈로그 재단의 지원을 받아 캘리포니아 주 학교에 맞는 FTS 모델을 발전, 제도화하는 프로그램으로 건강한 농장과 건강한 아이들(Healthy Farms and Healthy Kids: The California Farm to School Program)을 운영하고 있다.³ 이들은 FTS 프로그램의 성과를 공유하고, 포럼을 통해 이

³ 이 프로그램에는 CAFF, Center of Ecoliteracy, Davis Joint Unified school District, Winters

를 일반 대중에게 알림으로써 이 운동의 확산을 주도하고 있다.

FTS 프로그램의 연장으로 농장-대학(Farm to College) 연결 프로그램과 농장-기관 식당(Farm to Cafeteria) 연결 프로그램의 발전이 이루어졌다. 전자의 프로그램은 2006년 현재 120여개의 대학들에서 실시되고 있다(<http://www.farmtocollege.org>). 후자는 학교이외에 교도소, 병원, 기타 기관의 식당에서 지역농산물을 이용한 급식제공으로 발전되었다.

2.3. FTS 프로그램의 특징

FTS 프로그램은 이전에 시행된 학교급식프로그램과 비교했을 때 다음과 같은 특징을 가지고 있는 것으로 지적된다(Allen et al, 2006). 첫째, 이전의 급식프로그램이 전국에서 실시되고 있는 데 비해, FTS 프로그램은 전국이 아니라 일부 주에서만 실시되고 있다. 둘째, 급식의 관리 및 운영을 교육구와 학교가 책임지고 있다. 이전에 시행된 급식프로그램은 연방정부의 법제화에 기초한 것으로 그것의 관리 및 운영의 책임이 국가에 있었다. 반면에 FTS 프로그램은 국가주도보다는 교육구 또는 개별학교 주도로 운용되기 때문에 그 책임도 교육구나 학교가 지고 있다. 셋째, FTS 프로그램은 민간부문(NGO, 자원봉사자)이 참여하는 가운데 실시되고 있다. 정부가 관리하고 운영한 이전의 급식프로그램에는 민간부문의 참여가 제한되었다. 넷째, 이전의 급식프로그램은 주요 재원이 국가나 주정부의 지원이었다. 반면 FTS 프로그램은 국가나 주정부의 지원도 있지만, 급식비는 수익자 부담을 원칙으로 하여 실시되고 있다(Allen et al. 2006).⁴ 다섯째, 이전의 급식프로그램은 주로 잉여농산물 이용과 관련되어 있기 때문에 프로그램에서 구매하는 농산물은 잉여농산물이었다. 반면에 FTS 프로그램이 구입하는 농산물은 가족농이 생산한 지역 농산물이다. 여섯째, 이전의 급식프로그램은 전국이 거의 같은

Joint Unified school District, UC Sustainable Agriculture Research Education Program 등도 참여했다.

⁴ Allen 등은 이러한 측면 때문에 미국 농장프로그램이 신자유주의적 성격을 가지고 있는 것으로 평가하고 있다(Allen et al, 2006). 이들에 의하면, FTS 옹호자들은 개인주의, 전문 경영(entrepreneurship), 선택(choice), 지역에 대한 전가(devolution)등과 같은 신자유적 거버넌스를 수용하고 있다. 둘째, 기존권력의 교체에 초점을 맞추지 못하고, 어디서든지 시작하고, 기금모금을 위해 책임(accountability), 선택(choice) 등을 이용한다. 셋째, FTS는 대안 가능성(사회문제를 풀기 위해 만들어지고, 상상되어지는) 추구를 제한한다. 넷째, 공적인 학교 영역의 경쟁, 사유화된 경영 논리를 확장하고 있다.

방식으로 실시하고 있으나, FTS 프로그램은 지역마다 차이가 난다. 교육구마다 여건이 다르기 때문이다.

3. FTS 프로그램의 운영 실제

3.1. FTS 프로그램의 준비

교육구 산하의 개별학교는 FTS 프로그램을 시작할 때 준비단계를 거친다. 하지만 개별학교의 사정, 개별학교가 위치한 지역의 사정이 다르기 때문에 FTS 프로그램의 준비 단계도 다를 수 있다. 아래 <표 1>은 FTS 프로그램의 매뉴얼에 있는 프로그램의 준비 단계와 세부사항이다(Center for Agroecology & Sustainable Food Systems, 2005). 첫 단계는 food 자문위원회⁵의 구성이며, 자문위원회는 준비를 주도하는 프로그램 코디네이터를 임명한다. 프로그램 코디네이터는 학교에 지역농산물 이용의 이점을 설명하고, 프로그램의 타당성을 조사하고, 프로그램과 관련된 실무적인 문제를 다루어 프로그램의 근간을 마련한다.

⁵ 자문위원회의가 다루는 사항으로는 다음이 포함된다(Center for Agroecology & Sustainable Food Systems, 2005). ① 학교 아동들에 의해 소비되는 음식의 종류, ② 학교에서 이용할 수 있는 요리 및 저장 시설, ③ 푸드 서비스 직원의 음식 준비 기술, ④ 가공 시설(비용)에 대한 접근, ⑤ 학교에서 이용할 수 있는 재료의 양과 시기, ⑥ 농민들이 공급할 수 있는 재료의 양과 형태 및 시기, ⑦ 음식의 질과 음식의 안전 단속을 위한 과정, ⑧ 재료의 판매가격, ⑨ 가능한 획득 및 유통체계와 비용, ⑩ 청구 및 지불체계, ⑪ 식품취급과 마케팅 실무에 영향을 미치는 규제 등.

표 1. FTS 프로그램의 준비단계와 세부사항

단계	세부사항
food 자문위원회 구성	농민, 학교를 위한 구매자, 급식소 직원, 학교이사회 구성원, 조정조직 대표자들로 구성
프로그램 코디네이터(PC) 임명	PC의 역할: 생산자와 학교 사이의 대화 유도, 비즈니스 경영
PC와 학교 간에 첫 대면 접촉	PC는 학교에 지역농산물 구입의 이점 제시
타당성 조사	프로그램의 경제적 존속 가능성에 초점
지역 생산자의 대응	소규모 가족농은 인근 농가와 협력체계 구축
이용가능한 자원과 조정 조직	미 국방부 DOD 조달프로그램, 지역 가공 및 분배시설
입찰을 거부당한 학교에 대한 지원	지역농산물 구입 시 입찰구매 요건을 꺼려하는 연방, 주정부의 면제요건에 대해 지원
생산자 지원	생산물의 다양성 확보, 재배수확기간의 연장
교육구매자의 농장/조합 방문	연방·주 기준을 지키기 위해 농장, 세척, 냉장시설 검사
학교와 지역농산물 공급자간 계약	계약을 위한 제언 참고
학교급식서비스 직원 교육	참여농장 현장에서 급식직원의 미각, 신선한 음식준비 교육
프로그램의 유지와 발전	1) 식품안전과 품질 기준에서 전문성, 책임성, 엄격성의 유지 2) 농장방문, 기타 먹거리 관련 활동의 개발을 통해 식량생산에 대한 감사를 커리큘럼에 통합

출처: Center for Agroecology & Sustainable Food Systems, 2005

3.2. 지역농산물의 구매

이전의 학교급식과 비교했을 때 FTS 프로그램은 교육구나 학교가 지역농산물을 이용하여 학생들에게 식사를 제공한다는 것이 특징이다. 따라서 지역농산물 구매는 FTS 프로그램의 운영에서 가장 중요하다고 할 수 있다. 원활하지 않은 지역농산물 구매는 FTS 프로그램의 성공적 운영을 가로막기 때문이다.

FTS 프로그램을 실시하는 미시간 주 학교의 급식담당자를 대상으로 지역에서 재배/가공한 푸드를 학생들에게 제공하고자 하는 동기에 대한 응답은 아래 <표 2>와 같이 나타났다. 지역경제와 공동체 지원이 77.3%로 가장 많았고, 신선한 푸드 섭취가 다음이었다. 이밖에 과반수가 고품질, 좋은 홍보, 소량 구매 가능성을 꼽았다.

표 2. 지역에서 재배(가공)한 푸드를 제공하고자 하는 동기

동기	예	아니오
지역경제와 공동체지원	77.3	22.7
신선한 푸드 섭취	69.7	30.3
고품질	58.7	41.3
좋은 홍보	58.0	43.0
수량 구매 가능성(ability)	55.4	44.6
과일과 채소의 보다 많은 소비	48.8	51.2
낮은 운송비용	35.0	65.0
농약을 적게 사용	32.1	67.9
구매자가 제품의 산지를 안다	30.3	69.7
미시간 농민, 기업에 도움	29.5	70.5

출처: Izumi et al. 2006

FTS 프로그램을 실시하는 학교가 지역농산물을 구매하는 주요 방식은 여러 가지다 (USDA Food and Nutrition Service, 2005; Center for Agroecology & Sustainable Food Systems, 2005). 첫째, 학교 푸드서비스 직원이 개별 농민에게서 직접 구매하는 방식이다. 이 방식의 장점은 원하는 형태로 구입할 수 있고 일정금액 이하일 때 3명이상 입찰 구매규정을 지키지 않고 수의계약이 가능하다는 점이다. 하지만 하나의 브로커에 비해 여러 농민을 상대할 경우, 업무가 늘어나고 또 계절 제약 요인으로부터 벗어나기 어렵다는 단점이 있다. 이러한 방식으로 지역농산물을 구매한 사례로 올림피아 교육구 (Olympia School District)의 “유기농산물 선택 샐러드바(Organic Choices Salad Bar)”를 들 수 있다.

둘째, 학교 푸드 서비스 직원이 농민협동조합으로부터 구매하는 방식이다. 이 방식의 장점은 구매직원의 업무를 줄일 수 있으며, 농민협동조합은 다양한 농산물 공급이 가능하다는 점이다. 단점은 농민협동조합이 없는 지역의 경우 이용할 수 없으며, 학교가 농민들 직접 접촉이 어렵다는 점이다. 이러한 방식의 사례로는 아이오와 주의 데코라공동체학교(Decorah Community Schools)를 들 수 있다.

셋째, 학교 푸드서비스 직원이 농민시장에서 지역농산물을 구매하는 것이다. 학교 푸드서비스 직원이 농민시장개장 1-2일 전에 전화, 팩스로 판매 농민에게 주문하고, 농민시장에 가서 차로 주문한 물품을 구매하여 학교로 수송하는 것이다. 이러한 방식의 장점은 농민과 직접 접촉하여 품질 점검, 구입 가능한 다른 품목을 확인할 수 있으며, 학교가 농민시장에서 한번에 모든 농산물을 구입함으로써 비용을 줄일 수 있다는 점

이다. 이러한 방식의 단점은 학교 푸드서비스 직원이 전화, 도매로 주문하는 것에 비해 시간과 노력이 더 든다는 점이다. 이러한 예로 산타모니카의 농민시장 샐러드바를 들 수 있다.

넷째, 학교 푸드서비스 직원이 전통적 도매상을 통해 지역에서 재배한 먹거리를 주문하는 방식이다. 학교 직원은 기존관계를 유지하는 가운데 지역농산물을 수집하는 도매상을 통해 지역농산물을 구매할 수 있다. 반면 도매상이 지역농산물 수집을 위해 어느 정도 노력하는지를 알기 어렵다는 단점이 있다. 도매상이 지역농산물을 생산하는 농장을 모를 때 이를 알려고 하는 노력을 하는지 의문시되며, 학교 푸드서비스 직원이 지역, 계절 농산물을 숙지하고 있어야 도매상에게 요구할 수 있다.

다섯째, 학교 푸드 서비스 직원이 비정부기구로부터 지역농산물을 구매하는 방식이다. 이때 비정부기구는 농민과 학교 푸드서비스 직원을 연결하는 역할을 한다. 비정부기구는 학교 직원으로부터 주문을 받은 후 농민들에게 주문하고, 농민들과 배달에 대해 협의한다.

여섯째, 학교 푸드 서비스 직원이 주정부로부터 지역농산물을 구매하는 방법이 있다. 주정부 농무국이 미 국방부의 DOD 조달프로그램을 통해 농민들과 접촉하고, 농산물을 수집하여 학교에 공급한다. 다른 조달방식에 비해 학교 푸드서비스 직원의 업무 부담이 적다는 이점이 있다.

3.3. FTS 프로그램의 연계 활동

이전의 학교급식프로그램과 FTS 프로그램의 차이점은 전자가 주로 학교급식에만 국한된 것에 비해 후자는 지역농산물을 이용한 학교급식 외에도 연계활동을 했다는 점이다. 키르비는 FTS의 교육적 연계활동을 FTS의 성공지표의 하나로 보고 있다(Kirby, 2006). FTS의 연계 활동은 지역, 교육구, 학교마다 다르다고 할 수 있다. FTS가 일률적인 지침에 의해 실시되고 있지 않기 때문이다. 또 지역마다 여건이 다르고, 급식책임자의 창의성도 다르기 때문이다.

캘리포니아 주 버클리 교육구는 초창기부터 FTS 프로그램과 관련하여 연계활동을 발전시켰다. 버클리 교육구에서는 학교 텃밭을 마련하여, 학생들로 하여금 채소 등을 키우게 하고, 수확한 농산물을 학교급식에 활용하고 있다. 학교 급식을 교육의 장으로 활용하여 학생들로 하여금 지속가능한 생활을 배우도록 하고 있는 것이다(Center for Ecoliteracy, 2003).

캘리포니아 주 학교에서 실시된 FTS 프로그램의 연계활동은 다음 <표 3>과 같다. 표에서 볼 수 있듯이 FTS 프로그램과 관련하여 “교실 영양교육”은 모든 학교에서 실시하는 것으로 나타났다. 또 관련된 “교실밖 수업”도 88.2%로 나타났다. 비교적 날씨가 좋은 캘리포니아 주의 사정이 반영되어 “학교텃밭”도 대부분의 학교에서 운영하는 것으로 응답하였다. 이밖에도 FTS 프로그램과 관련하여 학교텃밭과 강의실 그리고 식당과 연결, 유기물 비료/음식물 쓰레기 처리 프로그램을 실시하는 것으로 나타났다.

표 3. FTS 프로그램의 연계 활동

FTS 프로그램과 관련하여 학교에서 이루어진 활동	참여학교의 백분비
교실 영양교육	100
지역농산물의 구매	94.1
교실밖 수업	88.2
학교 텃밭	88.2
학교 텃밭과 강의실, 식당과 연결	64.7
유기물 비료/음식물 쓰레기 처리 프로그램	64.7
교실에서 지역농산물과 스낵 먹기	35.3
기타	29.4

출처: Joshi et al. 2007

3.4. FTS 프로그램의 제약요인

3.4.1. 학교의 제약요인

FTS 프로그램 실시 문제와 관련하여 일부 제약요인은 학교의 노력으로 해결할 수 없는 반면, 일부 제약요인은 학교의 노력으로 해결할 수 있다. 학교가 해결할 수 없는 제약요인으로 현재 학교가 다른 생산자로부터 구매를 허용치 않는 푸드서비스 회사와 계약을 한 경우를 꼽을 수 있다. 이러한 경우 계약이 만료될 때까지 학교로서는 다른 방도가 없다(Bellows et al. 2003).

학교의 노력으로 해결이 가능하나, 학교가 FTS 프로그램의 실시를 어렵게 하는 제약요인으로 다음 사항이 지적되고 있다(Center for Agroecology & Sustainable Food Systems, 2005). 첫째, 학교가 FTS 프로그램을 실시하려면 이전에 실시하던 급식에 비해 급식소에서 더 많이 가공하고 저장을 해야 하므로 기존의 저장시설, 가공시설에 추

가적인 시설이 필요하다. 이러한 시설 부족이 FTS 프로그램의 도입을 제약한다. 둘째, FTS 프로그램을 실시하려면, 학교급식직원들의 신선한 농산물의 저장과 요리 그리고 필수 이행사항에 대한 지식이 필요한데, 이러한 지식의 결여가 문제가 된다. 셋째, 패스트푸드에 익숙한 학생들의 식품선호도 문제이다. 이들에게 지역농산물을 이용한 식단을 제공할 때 학생들이 상대적으로 생소한 학교급식을 기피하거나 외면할 수 있다. 넷째, 1년의 특정기간 동안 신선한 농산물을 이용할 수 없다는 점이다. 겨울이 긴 미국 동부지역의 경우 장기간 동안 신선한 지역농산물의 공급이 가능하지 않아 문제가 된다. 다섯째, 지역 농산물의 구매에 따른 주문과 지불의 복잡성이다. 일반급식에서는 학교가 푸드서비스회사를 통해 미리 가공된 식재를 구입하기 때문에 구입이 용이하고 주문, 지불절차가 효율적이다. 반면에 FTS 프로그램의 경우 조직적 조달 및 구매 계획을 세워야 한다. 그러므로 주문, 계산, 배달상의 어려움이 따른다. 여섯째, 학교의 예산이 제한되어 있는 가운데, 규모의 경제 때문에 학교가 계약회사를 통해 식재를 구입하는 것보다 지역농산물에 대해 더 많은 비용을 지불해야 한다. 일곱째, 미 농무부 현물지급 프로그램(Commodity Program)을 통해 싼 농산물에 접근할 수 있기 때문에 지역생산자로부터 구입할 인센티브를 줄인다. 여덟째, FTS 프로그램에서 중요한 역할을 하는 학교급식 직원이 직면하는 어려움을 들 수 있다. 미시간 주 학교급식 책임자에 대한 조사 결과, 밝혀진 지역생산자로부터 직접구입을 가로막는 장애요인에 대한 응답은 <표 4>와 같다. 연방정부, 주정부의 조달 규정(공식적인 방식에 의한 입찰 구매)에 대한 응답이 가장 많았고, 계절적 요인에 의한 특정시기 이용가능 생산품 결여, 지역생산자의 결여 등에 대한 응답이 많았다.

표 4. 지역생산자로부터 직접 구입을 가로막는 장애요인

	예	아니오
연방정부, 주정부의 조달 규정	71.0	29.0
특정시기에 이용가능한 생산품 결여	64.2	35.8
지역생산자의 결여	52.7	43.3
식품안전	51.4	48.6
예산	45.7	54.3
편리성(한번에 구매)	43.0	58.0
신선제품, 고기요리할 직원부족	41.0	59.0
신선제품, 고기요리할 시설부족	29.2	70.8
다른 규제	27.7	72.3
제도적(내부) 구매 정책	24.3	75.7

출처: Izumi et al. 2006,

3.4.2. 생산자의 제약요인

지역농산물을 구매하는 학교가 직면하는 어려움 못지않게 생산자에게도 어려움도 존재한다. 농민들이 겪는 실질적인 어려움으로 다음과 같은 사항이 지적되고 있다 (Center for Agroecology & Sustainable Food Systems, 2005).

첫째, 농민들은 인근지역에 규모가 큰 학교가 FTS 프로그램을 운용할 때 학교의 수요에 맞춰 다양한 종류와 물량 그리고 시기에 지역농산물을 공급하기 어렵다. 여러 농가가 공동으로 대처하기도 하지만, 적절한 시기에 학교 등이 요구하는 농산물을 필요한 만큼 공급하는 것은 쉽지 않다.

다음으로 농가들이 FTS 프로그램에서 요구하는 식품품질과 식품안전 기준을 지키는 것도 쉽지 않다. FTS 프로그램을 실시하는 학교는 일정한 기준의 농산물을 요구하는데, 이러한 농산물 생산 경험이 없거나 이에 익숙지 않은 농가들에게는 추가적인 노력이나 비용이 든다.

셋째, 생산자인 농민들은 책임보험을 들어야 하는데, 농민들에게는 그 부담이 적지 않다. 이러한 비용을 부담해야 하기 때문에 농가들이 FTS 프로그램을 통해 경제수입이 증대해도 현재 농가경제수입에 제한적 효과를 갖고 있는 것으로 나타났다.

넷째, FTS 프로그램에 농산물을 공급하는 농가들은 배달을 위해 필요한 가공, 포장, 저장시설이 필요하다. 그런데 개인이 이러한 시설과 설비를 갖춘다는 것이 쉽지 않고, 그렇게 하는 것이 경제적인 측면에서도 효율적이지 않을 수 있다.

다섯째, 농가의 학교 배달과 관련된 문제가 있다. 소수의 학교에 공급할 경우 이에 들어가는 시간과 비용이 많이 든다. 따라서 농민들에게 돌아가는 이윤이 줄어들 수 있다.

4. FTS 프로그램의 혜택과 시사점

4.1. FTS 프로그램의 혜택

4.1.1. 학생 및 학부모의 혜택

FTS 프로그램은 급식이용자인 학생들의 건강과 영양 향상에 기여하고 있다. 실제로 학생들의 과일 및 채소 소비를 보게 되면, 콤톤(Compton) 통합 교육구에서 FTS 프로그램

램을 통한 농장의 신선한 채소 샐러드바(farm fresh salad bar) 식사의 경우 1일 권장량 채소 및 과일의 90%-144%를 섭취하는 데 비해 일반식단을 먹는 학생은 권장량의 40-60%를 섭취하는 것으로 밝혀졌다. 두 집단의 단백질, 탄수화물 섭취량은 거의 같은 것으로 나타났다(Feenstra et al. 2005). FTS 프로그램에 참여하는 학생이 그렇지 않은 학생보다 건강에 이로운 식사를 하고 있음을 알 수 있다. 또 다른 조사인 캘리포니아 대학 로스앤젤레스 캠퍼스(UCLA) 공중보건대학원의 패널연구에 의하면, FTS 프로그램 시행전후를 비교한 조사에서 이 프로그램으로 인해 학생들의 채소 및 과일 소비가 1일 평균 2.8개에서 4.2개로 늘어난 것으로 나타났다. 연구자들은 그 원인이 샐러드바와 관련 있는 것으로 추정하고 있다(Slusser et al. 2001).

학생들은 FTS 프로그램을 통해 건강에 좋은 음식의 섭취이외에 농업과 음식의 중요성에 대한 인식, 음식의 소중함, 음식에 대한 사랑을 알게 된다(Center for Ecoliteracy, 2003). 먹거리의 생산지, 지역 영농철, 지역농업의 중요성에 대해 인식하게 된다. FTS 프로그램을 통한 지역농산물 섭취, 지역농업과 농민에 대한 접촉은 지역식량체계에 대한 지식을 갖게 하고, 이에 대한 인식을 제고시킨다. 학생들은 이력을 가진, 내용을 아는 음식을 먹게 되면서 음식에 대한 관심이 높아진다. 그리고 아동들은 음식에 대한 관심이 높아질수록 건강한 식습관을 가질 가능성이 크다. FTS 프로그램은 학생들에게 농업현장체험 기회를 제공한다(Bellows et al. 2003). 특히 도시지역 학생이나 농장에 대한 체험을 거의 하지 못하고 자란 학생들에게 농업현장체험은 농업을 새롭게 인식하는 계기가 될 수 있다.

FTS 프로그램은 학생들에게 지속가능한 생활방식을 배우도록 한다. FTS 프로그램의 샐러드바 이용 학생이 일반식단(hot meal) 학생보다 음식을 적게 남기는 것으로 드러났다. 벤츄라(Ventura) 초등학교 2-5년 학생들을 대상으로 한 연구에서 무게를 기준으로 했을 때, 샐러드바를 이용한 학생은 음식의 74%를 먹는데 비해, 일반식단 이용 학생은 음식의 49% 먹는 것으로 나타났다(Bower et al, 2002). <표 3>에서 보았듯이 FTS 프로그램은 급식에 그치지 않는다. 그것의 연계활동으로 유기물 비료/음식물 쓰레기 처리 프로그램이 실시되고 있다. 이러한 프로그램을 통해 학생들은 지속가능한 생활방식을 배울 수 있다.

FTS 프로그램은 학부모들에게도 만족감을 준다(Wilkins, 2006). 학부모들은 자녀들이 학교 식사에서 온전한 지역 생산 먹거리를 먹는 것에 만족감을 느낄 수 있다. 또 자녀들이 다니는 학교가 FTS 프로그램을 실시하면, 학부모들이 학교 개선 및 정책에 참여할 기회가 늘어난다. 학부모들은 자녀들이 FTS 프로그램의 혜택을 받는 것을 계기로 지역농업, 과일과 채소의 제철이용 가능성, 지역농민과 농업의 중요성을 새롭게 인

식할 수 있다.

4.1.2. 지역농민의 혜택

앞에서 지적했듯이 미국에서 FTS 프로그램이 등장한 요인 중의 하나는 지역가족농이 직면한 어려움이다. 미국 미시간 주의 초중고 FTS 프로그램 학교급식책임자들에 대한 조사⁶ 결과를 보면, 지역농산물의 구매동기로 “지역경제와 공동체지원”이라는 응답이 77.3%로 가장 많았다. 응답자의 73%가 지역농민으로부터 농산물 구매에 관심을 가지는 것으로 나타났고, 납품업자(vendor)까지 포함할 경우 응답자의 83%가 지역농민으로부터 농산물을 구매하는 것에 관심을 가지는 것으로 나타났다(Izumi et al. 2006).

FTS 프로그램을 실시하는 학교의 지역농산물 구매는 지역 농민의 소득 증대로 직결된다. 하지만 농민의 이익은 여기서 끝나지 않는다. FTS 프로그램은 농민이 부모, 교사, 공동체 구성원 등 잠재적 소비자와 가치 있는 연결을 할 수 있게 하는 것이다. 특히 FTS 프로그램의 수혜자인 학생들은 미래의 소비자라고 할 수 있다.

FTS 프로그램은 농민들 중에서 특히 도시 인근의 농민들에게 기회를 제공한다. 소규모 가족농이 새롭고 신뢰할 수 있는 시장, 예측 가능한 시장을 갖게 한다. 이것은 농민들이 시장수요의 정확한 평가에 기초한 사전 계획 능력을 갖게 됨을 의미한다. 이것은 농민에게 소득의 안정 그리고 경제적 지속가능성을 제고한다.

FTS 프로그램은 농민들이 학교 구매자와 새로운 파트너십을 맺게 한다(Wilkins, 2006). 산업형 농업하에서 농민들은 직거래를 통한 구매자와 연결이 어려웠다. 하지만 FTS 프로그램을 실시하는 학교의 급식책임자들이 농민들로부터 지역농산물을 구매하게 되면서 농민들은 이들과 파트너십을 맺게 된다. 나아가 농민들이 지역식량체계에 대해 인식하고, 농민시장과 같은 직접적인 마케팅 전략 또는 농장-소비자 프로그램(farm to consumer)에 관심을 갖게 한다(Center for Agroecology & Sustainable Food Systems, 2005). 농민들이 이른바 관계마케팅을 하게 되는 것이다(Hendrickson et al, 2002)

FTS 프로그램은 농민들에게 가치부가적인 가공을 하게 함으로써 농민들에게 보다 많은 푸드달러가 돌아가게 한다. 농민들이 FTS 프로그램에 농산물을 제공하기 전에는 가공하지 않은 농산물을 중간상인이나 도매상에게 판매하는 것이 일반적이었다. 그리

⁶ K-12 학교급식책임자를 대상으로 한 우편조사 결과, 응답율은 58%, 응답자는 383명이었다. A4 용지 8페이지 24문항으로 되어 있고, 응답결과는 SPSS 처리되었다(Izumi et al. 2006).

고 이러한 방식의 판매를 통해 농민들은 낮은 가격을 받을 수밖에 없었다. 하지만 농민들은 FTS 프로그램을 실시하는 학교에 농산물을 납품하면서 가공내지 반가공한 농산물을 공급함으로써 이전 보다 많은 푸드달러를 가져가게 되었다.

FTS 프로그램은 농민협동조합의 강화에 기여한다(Bellows, 2003). 앞에서 설명한 대로 FTS 프로그램을 실시하는 학교가 지역농산물을 구매하는 대상의 하나는 농민협동조합이다. 농민협동조합을 통한 지역농산물 구매는 농민협동조합의 활동을 활성화하고, 활동영역을 넓히는데 기여한다.

4.1.3. 지역사회의 혜택

FTS 프로그램은 지역사회에 이롭게 작용한다. FTS 프로그램에 의한 가족농 경제의 회복은 농경지 보전 및 도시화로 인한 토지침탈(sprawl)을 막거나 늦춘다(Vallianatos et al. 2004). 다른 나라에서와 마찬가지로 미국도 도시화와 교외화 때문에 특히 도시 주변부에서 농경지 잠식이 일어나고 있다. 산업형 농업에 편입된 가족농들의 경제가 어려워지면서 농민들이 부동산업자들에게 토지를 넘기는 일이 일어나고 있다. 이러한 상황에서 FTS 프로그램은 가족농들에게 경제적 기회를 제공하고, 학생들이 지역 농경지의 소중함을 인식하여 지역농지의 보전에 관심을 기울이도록 함으로써, 무분별한 도시 팽창에 의한 농경지 잠식을 막을 수 있다. 농경지의 타용도 전환방지는 지역의 열린 공간 그리고 다양한 야생서식지로서의 역할을 유지하게 한다(Wilkins, 2006).

FTS 프로그램은 지역사회에 경제적으로 긍정적 결과를 가져온다. 푸드달러의 지역 순환과 지역투자는 지역경제의 발전을 유도한다(Center for Agroecology & Sustainable Food Systems, 2005). 경제적으로 재생산이 가능한 농장은 농산물의 생산 이외에 지역 내 일자리 창출, 세금납부, 경작지 보전을 가져온다.

또 FTS 프로그램에 의한 생산자와 소비자의 연결은 지역의 공공문제를 해결하고, 지역의 민주주의의 확대에 기여한다(Lyson, 2005). 이러한 연결을 통해 생산자인 농민과 소비자가 농업, 먹거리 문제에 대해 공동으로 대응하게 되고, 지역의 다른 문제에 대해서도 능동적으로 대응하기 때문이다.

4.2. FTS 프로그램의 우리나라 음식 관련 시사점

FTS 프로그램은 실제 운영상에 제약이 있지만, 이상에서 보았듯이 학생, 농민, 학교,

지역사회에 혜택을 가져다주는 것으로 평가되고 있다. 이전에 실시되었던 학교급식 프로그램에 비해 FTS 프로그램이 긍정적 결과를 보이는 이유는 FTS 프로그램이 지역농산물을 구매하고, 지역에서 생산자와 소비자를 연결시키기 때문이다.

우리나라에서도 학교 급식이 이루어지고 있다. 하지만 대부분의 학교들이 비용에 초점을 맞추어 원산지나 영양가보다는 가격이 싼 농산물을 식재로 하여 급식을 제공하고 있다. 학교 인근지역에 이용가능한 우수한 품질의 지역농산물이 있음에도 이를 활용하지 못하고 있다. 이러한 가운데 농민들은 자신들이 생산한 농산물의 판매 어려움을 겪고 있고, 특히 유기농 농산물을 생산하는 농가들의 경우, 유기농 생산을 중단하는 사례까지 일어나고 있다. 다행히 최근 몇 년간에 몇몇 지역에서 지자체나 교육청, 민간단체가 중심이 되어 학교급식에 지역농산물을 이용하고 있으며, 점점 더 늘어나고 있는 추세이다. 전남 나주시, 경남 거창군, 부산시, 천안시 등에서는 지방자치단체 또는 교육청이 주도하여 초등, 중고등학교에서 지역농산물을 이용한 급식을 시행하고 있다(송동흠, 2007). 상지대학교에서는 학교당국의 지원으로 대학식당에 지역농산물로 된 급식을 제공하고 있다(황도근, 2007).

그러나 우리나라에서는 지역농산물을 이용한 학교급식이 미약한 수준이다. 게다가 2005년 9월 전북도의회가 제정한 지역농산물을 이용한 학교급식 조례에 대해 대법원이 WTO 규약위반으로 무효 판결을 내린 적이 있어(한겨레신문, 2005년 9월 9일), 지방정부 등이 지역농산물을 이용한 학교급식의 지원이 문제가 되는 것으로 인식하고 있다.

이러한 상황과 관련하여 미국의 FTS 프로그램이 우리나라 급식 발전과 관련하여 주는 시사점을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 미국의 FTS 프로그램은 세계식량체계와 WTO 농업협약에 관계없이 지역농산물을 이용한 학교급식을 실시할 수 있다는 것을 보여준다. 미국은 세계식량체계를 주도하고 있다. 미국은 영국과 더불어 WTO 농업협약의안을 만들고, 이를 회원국에 강권한 나라이다(Bello, 2000). 하지만 이러한 미국에서 중앙정부와 지방정부가 지원한 FTS 프로그램이 지역농산물을 이용한 학교급식을 이끌고 있다. 미국의 FTS 프로그램은 급식비를 수익자 부담으로 하고, 중앙정부와 지방정부가 일부 지원할 경우 WTO의 농업협약에 구애 없이 지역농산물을 이용한 학교급식을 실시할 수 있다는 것으로 보여준다.

둘째, 미국의 FTS 프로그램은 학교급식이 지역농민을 돕고, 지역경제를 활성화할 수 있다는 사실을 보여준다. 이 프로그램을 실시하는 학교들은 지역농산물을 구매하고자 하는 강력한 의향을 가지고 있고, 또 실제로 지역농산물을 구매하고 있다. 그리하여 어려움에 처한 가족농 농민들에게 안정적인 판매처가 되고 있다. 또 푸드달러가 지역

에서 순환되도록 하여 지역경제 활성화에 이바지하고 있다. 미국에서 이루어진 이러한 성과는 우리나라에서 지역농산물을 이용한 학교급식을 실시한다고 할 때 미국 FTS 프로그램과 비슷한 결과를 가져올 것이라는 것을 예측케 한다.

셋째, 미국의 FTS 프로그램은 그러한 프로그램의 실시예 중앙정부, 지방정부, 민간단체 등의 지원이 필요하고 중요하다는 것을 시사한다. 미국 FTS 프로그램의 경우 연방정부의 법적, 재정적 지원, 미 농무부와 국방부의 프로그램지원, 주정부의 법 및 프로그램 지원이 있었다. 미국의 FTS 프로그램은 앞으로 우리나라에서 학교급식을 지역농산물을 이용하는 쪽으로 발전시키고자 할 때, 미국처럼 정부의 법적 지원, 지방정부의 조례 및 재정지원, 민간단체의 참여가 중요하다는 점을 보여준다. 특히 신선한 농산물을 공급하는 데 미국 국방부의 DOD Fresh 프로그램이 중요한 역할을 했기 때문에, 이러한 제도의 도입이 필요하다는 것을 시사한다.

넷째, 미국 FTS 프로그램은 그러한 프로그램이 지역식량체계(농민시장)와 연계해서 실시되어야 함을 시사한다. 이 프로그램의 성공과 관련하여 관건은 학교가 지역에서 신선하고 좋은 농산물을 구입할 수 있는지의 여부이다. 미국은 지역에 농민시장 등이 있어, 학교가 농민들로부터 지역농산물을 용이하게 구입할 수 있다. 그리고 학교의 대규모 지역농산물 구입은 농민시장의 발전에도 긍정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 미국의 FTS 프로그램은 우리나라에서도 학교 등에서 지역농산물을 이용하여 급식을 하려면, 지역차원에서 지역식량체계의 발전이 필요하다는 점을 알려준다.

다섯째, 미국의 FTS 프로그램은 이전의 급식프로그램과는 달리 지역농산물을 이용한 급식에 그치지 않고 농장방문, 학교텃밭 운영, 강의실 교육과의 연계 등 음식교육과 관련된 활동을 수반하고 있다. 미국 FTS 프로그램의 이러한 측면은 우리나라 학교 급식이 추구할 방향을 보여준다.

여섯째, 미국에서 FTS 프로그램의 발전이 비슷한 성격의 농장-대학(Farm to College) 연결 프로그램, 농장-기관식당(Farm to Cafeteria) 연결 프로그램의 발전을 조장했다는 사실은 지역농산물을 이용한 학교급식이 다른 급식에 긍정적 영향을 미친다는 것을 시사한다. 지역농업의 회생과 먹거리 문제의 해결을 위해서는 학교뿐만 아니라 대학, 병원, 군대 등에 지역농산물 이용한 급식을 제공해야 한다.

일곱째, 미국의 FTS 프로그램은 세계식량체계가 자리한 가운데 학교에서 지역농산물을 이용한 급식을 할 경우에 학교 그리고 생산자와 관련된 여러 가지 제약요인, 어려움이 있다는 것을 보여준다. 앞에서 보았지만 학교 급식에 대한 정부나 지방정부의 규제, 기존 공급자와의 갈등, 급식설비 확대에 따른 재정, 생산자의 물량공급과 안전성 기준 준수, 배달 등이 문제가 되고 있다. 미국의 FTS는 이러한 문제의 극복이 학교급식

의 성공에 중요하다는 사실을 알려준다. 또 우리나라가 비슷한 형태의 학교급식을 운용한다고 할 때 이러한 어려움의 극복이 중요하다는 점을 보여준다.

5. 결론

비교적 일찍부터 학교급식을 실시해온 미국에서 지역 농장과 학교를 연결시킨 FTS 프로그램은 여러 가지 제약요인이 있음에도 불구하고, 빠른 속도로 확산되고 있다. 이처럼 미국에서 단기간에 걸쳐 지역농산물을 이용한 급식이 빠르게 정착되고 확산되는 데는 연방정부와 주정부의 지원 그리고 대학연구소 및 민간단체의 참여가 작용했다. 미국정부나 주정부는 WTO나 북미자유무역협정(NAFTA) 등의 규정에 관계없이 지역 농산물을 이용한 학교 급식을 지원·장려하고 있다.

FTS 프로그램은 학교급식의 질을 향상시킴으로써 아동들의 건강과 영양 개선은 물론, 지역농산물 소비 증대로 지역농업과 지역사회에 긍정적인 결과를 가져오고 있다. 지역농산물을 이용한 급식과 관련하여 이러한 급식의 단기적 효과 못지않게 장기적 효과를 주목할 필요가 있다. 지역농산물을 이용한 급식의 단기적 효과가 급식자의 건강과 영양개선, 지역농산물 소비증대 등이라면, 장기적 효과는 급식이용자가 지역농업과 먹거리에 관심을 갖고, 지속가능한 농업과 좋은 먹거리의 공급이 이루어질수 있도록 관여한다는 점이다. 즉 급식을 통해 교육이 이루어지고, 이러한 교육을 통해 지속가능한 생활에 기여하는 음식시민(food citizen)이 양성된다(Wilkins, 2005).

우리나라 농업을 지키고, 또 전 국민의 건강을 위해서 우리나라에서도 전국에 걸쳐, 그리고 학교뿐만 아니라 병원이나 회사, 관공서 등에서도 지역농산물을 이용한 급식이 이루어질 필요가 있다. 우리나라에서 지역농산물을 이용한 급식이 실효를 거두려면, 각종 급식에 지역농산물을 이용할 수 있도록 법과 제도를 정비하는 노력이 필요하다. 또 미국 FTS 프로그램에서 그러했던 것처럼 중앙정부, 지방정부의 지원 그리고 대학연구소 및 민간단체의 참여가 이루어져야 할 것이다.

우리나라는 지역농산물의 생산과 공급에 유리한 조건을 가지고 있다. 농민들이 비교적 소규모 영농을 하고 있기 때문에, 수요가 보장될 경우 학교에서 필요로 하는 다양한 농산물의 공급이 가능하다. 또 농가와 학교까지의 거리도 비교적 짧아 수송이 용이하다. 이러한 유리한 여건 때문에 우리나라에서 지역농산물을 이용한 급식은 적은 비용과 노력으로 보다 큰 결실을 거둘 수 있을 것으로 기대된다.

참고 문헌

- 김종덕. 2004a. “미국의 농민시장.” 『사회연구』 제15집. pp.213-238. 경남대학교 사회학과.
- 김종덕. 2004b. “미국의 공동체지원농업(CSA).” 『지역사회학』 5(2): 153-176. 지역사회학회.
- 박덕병. 2005. “미국의 local food system과 공동체지원농업(CSA)의 현황과 전망.” 『농촌사회』 15(1): 133-174. 한국농촌사회학회.
- 송동흠. 2007. “지역관점에서 학교급식의 새로운 조망.” 『로컬푸드의 제도화와 구체적 접근 정책』. 2007년 홍천 국제유기농포럼 및 상지대학교 국제친환경유기농센터 하반기 심포지움(2007년 12월 7일)자료집. pp.83-108.
- 황도근. 2007. “상지대학교의 친환경 급식 사례.” 『지역농업과 로컬푸드 운동』. 상지대학교 국제친환경유기농 센터 심포지움(2007년 6월 20일) 자료집. pp.123-129.
- Allen, Patrica and Julie Guthman. 2006. From “old school” to “farm to school”: Neoliberalization from the ground up. *Agriculture and Human Values*(2006).
- American Diabetes Association. 2003. *1 in 3 Americans born in 2000 will develop diabetes*. New Orleans, I.A: Author.
- American Farmland Trust. 1998. The Farmland Production Toolbox. <<http://www.farmlandinfo.org/fic/tas/tafs-fptool.html>>.
- American Farmland Trust. 2002. *Farming on the edge: Spreading development threatens America’s best farmland*. Washington DC: Author.
- Bello, Walden. 2000. Building an Iron Cage: Bretton Woods Institution, the WTO, and the South, in Anderson, Sarah, ed., *Views From the South: The Effects of Globalization and WTO on the Third World Countries*, Food First Books, pp.54-90.
- Bellows, Barbara, Rex Dufour and Janet Bachmann. 2003. *Bring Local Food To Local Institutions: A Resource Guide for Farm-to-School and Farm-to-Institution Programs* ATTRA Resource Series. <<http://www.ecoliteracy.org>>.
- Center for Food & Justice. 2006. Evaluation of the Farm to School Pilot Program at Jefferson Elementary School, Riverside Unified School District, Final Report to the California Endowment.
- Center for Agroecology & Sustainable Food Systems. 2005. *Teaching Direct Marketing and Small Farm Viability: Resources for Instructors*.
- Center for Ecoliteracy. 2003. Education for Sustainability: Findings from the Evaluation Study of the Edible Schoolyard.
- Community Food Security Coalition Website. <<http://www.foodsecurity.org>>.
- Crosby, Tim. 2005. “Food Farms and Health.” CHE-WA Presentation(2006년 10월 25일).
- Feenstra, Gail and Marion Kalb. 2004. “Farm to School: Institutional Marketing.” <www.agofthemiddle.org/pubs/farmschool.pdf>.
- Feenstra, Gail and Jeri Ohmart. 2005. “Compton Farm to School Project-Final Evaluation Project

- Report.” UC SAREP, July 1,2004-June 30, 2005.
- Gunderson, Gordon W. 2003. *The National School Lunch Program: Background and Development*. Nova Science Publishers.
- Hendrickson Mary K and Willam D. Heffernan. 2002. “Opening Spaces through Relocalization: Locating Potential Resistance in the Weakness of the Global Food System.” *Sociological Ruralis* 42(4): 347-369.
- Hull, Jonathan R. Watts. 2006. “Farm to School Programs.” *Southern Legislative Conference*.
- Izumi, Betty T, Ola S. Rostant, Marla J.Moss, Michael W. Haam. 2006. “Results from the 2004 Michigan, Farm to school Survey.” *Journal of School Health*. 76(5): 169-174.
- Joshi, Anupama and Moira Beery. 2007. “A Growing Movement: A Decade of Farm to School in California.” Center for Food & Justice, The Urban & Environmental Policy Institute, Occidental College. <http://departments.oxy.edu/uepi/publications/a_growing_movement.pdf>.
- Kirby, Laura D. 2006. “Defining Success in the Farm-to-School Arena.” Prepared for the Appalachian Sustainable Agriculture Project.
- Lutz, Steven M. Jay Hirschman and David M. Smallwood. 1999. “National School Lunch and School Breakfast Program Reforms.” Elizabeth Frazao ed. *America’s Eating Habits: Changes and Consequences*. USDA/ERS AIB-750, pp.371-384.
- Lyson, Thomas A. 2005. Civic Agriculture and Community Problem Solving, *Culture and Agriculture* 27(2): 92-98.
- Mark Vallianatos, Robert Gottlieb and Magaret Ann Haase. 2004. Farm-to-School: Strategies for Urban Health, Combating Sprawl and Establishing a Community Food Systems Approach. *Journal of Planning Education and Research*.
- Misako, Azuma, Andrea. 2003. Farm to College in New York State: A Survey of College and University Dining Director’s Attitudes, Current Practices, and the Potential for Local Food Purchases.
- Misako, Azuma Andrea and Andrew Fixher. 2001. Healthy Farms, Healthy Kids: Evaluating the Barriers and Opportunities for Farm to School Programs.
- Murray, Sarah C. 2005. “A Survey of Farm to college programs: history, characteristics and Student Involvement.” Master Thesis, University of Washington.
- Noberg-Hodge, Helena, Todd Merifold and Stecen Gorelick. 2002. *Bringing the Food Economy Home*. Kumarian Press Inc.
- The Oklahoma Food Policy Council. 2003. *The Oklahoma Farm-to-School Report*. Oklahoma Department of Agriculture.
- Perman. 1998. The Joy of not Cooking, American spend less time cooking every year.; yet the \$100 billion “home meal replacement” market has produced few winners. *Time* June, 1998, 66-69.
- Public Health Institute. 2001. A special report on policy implications from the 1999 California

- Children's Healthy Eating and Exercise Practices Survey. Sacramento, CA: Author.
- Sanger, Kelli and Leslie Zenz. 2003. *Farm to Cafeteria Connections*. Washington State Department of Agriculture. Small Farm and Direct Marketing Program.
- Stouder, Heather, Jack R. Kloppenberg, Jr and Sara Tedeschi. 2003. The Potential of Public School as Markets for Local Fresh Fruits and Vegetables: Assessing the barriers and opportunities for farm-to-school connections in Madison, WI.
- USDA, Food and Nutrition Service. 2005. Working Draft, Eat Smart-Farm Fresh!. A Guide to Buying and Serving Locally-Grown Produce in School Meals. pp.12-14.
- USDA, Food and Nutrition Service. 2007. National School Lunch Program.
- Vallianatos, Mark, Robert Gottlieb and Margaret Ann Haase. 2004. "Farm to School: Strategies for Urban Health, Combating Sprawl, and Establishing a Community Food Systems Approach." *Journal of Planning Education Research* 23: 411-423.
- Wilkins, Jenifer L. 2005. "Eating right here: Moving from consumer to food citizen." *Agriculture and Human Values* 22: 269-273.
- Wilkins, Jeniffer. 2006. "Connecting Farms and School: Motivations, Benefits, Challenges and Policy(2006년 9월 22일 발표한 ppt 자료)."
- <<http://www.nutritionworks.cornell.edu/media/course/handouts/SPINWilkins.pdf>>.

원고 접수일: 2008년 4월 8일
원고 심사일: 2008년 4월 16일
심사 완료일: 2008년 6월 26일