

# 영양정책과 방향

문현경

단국대학교 식품영양학과

정책은 문제가 있는 경우, 그것을 해결하도록 여러 가지 방법을 강구해가는 과정으로 정부가 주체가 되어 국민전체의 이익을 추구하도록 하는 것일 것이며, 국가의 정책은 여러 가지 정책이 있을 것이다. 이중의 하나가 영양정책이다.

영양정책(Nutrition Policy)은 외국에서 여러 가지로 불려져 왔었다. 그 이름을 보면 "nutrition planning", "multisectoral nutrition planning", "intersectoral nutrition planning", "nutrition strategy", "food and nutrition strategy", "food and nutrition policy", "food supply and nutrition policy", "food health policy" and "food health strategy" 등 여러 가지가 있으며 시대 상황이나 나라에 따라 다르게 불려 왔다.

이렇게 여러 가지 이름으로 불려 왔으며, 정의도 여러 가지가 있다. 1988년 유럽 북부국가들의 영양정책은 고찰하면서 Jul은 영양정책의 정의를 아래와 같이 했다.

- "Nutrition policy would comprise the whole complex of political action in the area of food supply and health, that does or may influence the nutrition of a population."

위의 정의에서 볼 수 있는 바와 같이 영양정책은 새로운 개념이라기 보다는 각 상황과 시대에 따라서 조금씩 변화해가고 있으나, 이 정의의 내용이나 영양정책이 불려진 다른 이름으로 보나 식품공급과 보건에 관련된 모든 정책으로 국민영양에 영향을 줄 수 있는 모든 사람을 포함하는 것을 알 수 있다.

영양정책은 일반적으로 양적인 영양정책(Quantitative Nutrition Policy)와 질적인 영양정책(Qualitative Nutrition Policy)이 있다.

양적인 정책은 전체 인구집단이 충분한 식품을 섭취할 수 있어서 영양 부족에 걸리지 않도록 하는 것이다. 일반적으로 영양부족이나, 빈곤, 기아 등을 말할 때는 식품이 부족한 것을 의미하기 때문에 충분히 식품을 생산하지 못해서 부족하게 수급되는 가난한 나라를 생각하나, 실제에 있어서는 충분한 식품이 생산되더라도 공

급이나 분배가 제대로 되지 않는다면 이 문제는 어느 나라에서나 문제가 될 수 있어서 정책적인 배려가 모든 나라에서 필요하다.

질적인 영양정책은 식품의 양적인 문제가 해결되었을 때 식품 공급이 균형 있는 식품 섭취를 이룰 수 있도록 하는 것이다. 이것은 잘못된 식생활과 관련된 질병으로 인한 조기사망을 예방하기 위한 것으로, 식생활의 결과인 영양상태가 만성퇴행성질환과 관련이 있다는 것에 기본을 두고 있다. 만성퇴행성 질환의 경우 질병의 발병에 시간이 오래 걸리고 한번 발병하면 완치가 어렵고 관리에 의료자원의 소모와 노동력의 감소 등 경제적인 여파가 크기 때문에 많은 나라에서 위험집단의 관리를 통한 예방을 비용 효과 측면에서 가장 효율적인 방법으로 여기고 있다. 이런 위험에 처해있는 인구집단은 어느 나라에나 있기 때문에 질적인 영양정책은 모든 나라에서 필요하다.

양적인 영양정책은 자연재해나 전쟁 같은 인간이 만든 재해 때문에 생긴 식품부족으로 인한 문제를 해결하기 위해서 오래 전부터 있어왔다. 유럽에서는 세계 제2차 대전 후 영양적으로 건전한 식품공급을 통해 영양상태를 개선시키기 위해서 여러 가지 정책이 세워졌다. 1949년 FAO에서 식품수급표(Food Balance sheets)를 시작한 것은 좋은 예이다. 그러나 1945~1975년까지의 대부분의 정책은 영양부족이 일어나지 않도록 식품이 부족하지 않게 국가가 식품생산, 공급, 수출, 수입을 미리 계획해야 한다는데 주안을 두고 있어서, 식품공급이 충분하다면 영양정책이 필요 없을 것이라고 생각되고 있었다.

1970년대의 세계 식품 부족은 FAO의 식품영양정책의 양적인 정책에 더욱 힘을 쏟게 했다. 양적인 식품정책도 단순한 식품생산이 아니라 여러 분야가 합해야 하므로 1974년 World Food Conference에서 모든 나라의 영양상태를 향상시키기 위해서 정부가 여러 분야가 모두 계획에 참여하도록 해야 한다는 것을 강조했다며, 이것은 많은 나라에서 새로운 개념이었다.

식품수급을 원활히 해서 국민의 영양 상태를 향상시키기 위해서 여러 가지 활동을 포함해야 하기 때문에 영양정책을 위해 다분야적인 접근이 시도 되었다. 그러나, 양적인 영양정책은 식품공급이 충분한 경우 정부 정치적인 관심이 적어지기 때문에 다분야적인 협조가 이루어지지 못했다.

식품공급이 충분하지 못한 경우, 이런 다분야적인 접근을 위해, 개발계획에 영양정책이 포함되도록 권장되었다. 이런 접근은 많은 저개발국이나 개발도상국에서 시

도하도록 권장되었다.

선진국의 경우 양적인 문제가 해결되었으나, 영양문제는 계속 문제로 남으면서 다른 시도가 필요하게 되었으며 질적인 영양정책이 필요하게 되었다.

많은 나라에서 양적인 정책의 필요는 정책입안자, 정치가, 또 농업생산자 모두에게서, 식품증산 정책만이 강조되는 면이 있으나, 저항 없이 받아들여진다. 그러나 질적인 정책이 받아들여지는데 오랜 기간이 필요했다. 이런 정책을 처음 세운 나라는 영양정책을 1930년대 수립하여 실시한 노르웨이로서 1960년대에 이런 개념을 정책에 도입했고, 1974년 World Food Conference에 소개하였다. 질적인 영양정책과 양적인 영양정책을 실시하기 위해서는 다분야적인 접근이 아닌 영양정책이 하나의 중요한 정책분야로 자리 잡았다.

영양정책은 국민들이 식품을 잘 먹어서 영양을 얻어서 건강을 유지, 증진시킬 수 있도록 하는 것일 것이다. 그래야만 국민들이 건강해서 국가 경제발전에 필요한 건강한 노동력을 제공할 것이고, 질병에 걸리지 않아 의료비의 지출도 적게 하고, 국민 스스로도 행복하게 살 수 있을 것이다.

그렇다면 영양을 충분히 얻기 위해서는 어떤 식품이 제공되어야 하는가, 우선은 양적으로 충분해야 할 것이다. 또한 질적으로도 좋은 식품이 제공되어야만 할 것이다. 영양의 균형을 이루기 위해서는 영양소의 균형을 이룰 수 있도록 다양한 식품이 제공되어야 하며, 식품자체가 품질이 좋아야 할 것이다. 또한 양과 질뿐만 아니라, 안전한 식품이 제공되어야 할 것이다.

안전하고, 질적으로 우수하고, 충분한 양이 공급되었다고, 모든 국민이 영양이 좋아지는 것은 아닐 것이다, 이런 식품들은 우선 이용 가능하도록 (Availability) 공급되어야 한다. 이 식품들은 국민들에게 받아들여져야 할 것이다 (Acceptability) 이것은 개인의 기호일수도 있고, 종교나 문화적인 이유도 있을 것이다. 이런 식품들이 실제 섭취되기 위해서는 접근이 가능 (Accessibility)해야 할 것이다. 이것은 경제적인 면, 지리적인, 교통수단 등 여러 가지 면이 고려되어야 할 것이다.

실제 이런 조건이 다 갖추어져서 식품이 공급되고, 환경이 조성되어도 마지막 섭취를 결정하는 것은 개인이다. 그래서 식품섭취를 하게 하는 데는 여러 가지 면의 보호관리(care)가 필요하다.

그래서 이런 식품공급문제, 보호관리 차원의 모든 것이 영향을 주기 때문에 이런 문제를 알아내기 위하여 많은 나라에서 각 나라의 식품 영양 체계나 식품 소비에

영향을 주는 요인들을 분석하여 거기에 맞는 정책들을 세우고 있다.

식품섭취를 통해 영양소를 얻어 건강을 유지하는 전 과정의 분야를 크게 5가지 분야로 나누어 보면 식품공급, 분배, 소비, 식품섭취, 영양소 이용, 건강상태로 생각해 볼 수 있다.

첫째 식품공급분야에 관련된 영양 정책에서 고려해야 할 정책분야를 보면 우선 식품생산에 관여하는 농업정책, 지속가능한 농업을 하게 하는 환경을 만드는 환경 정책이 있을 것이다. 식품공급은 식품수입도 관여하므로 무역정책 즉 경제정책도 관여한다. 식품생산은 가공식품의 생산을 포함하므로 산업정책도 관련되어 있다.

둘째 식품분배를 보면 외식산업의 경우 산업정책, 분배에 관여되는 사회복지정책, 경제정책 등이 영양정책을 고려해야 한다.

셋째 식품소비를 보면 식품소비를 잘하기 위해서는 식품선택을 해야 하는데 여기에는 식품의 가격과 식품을 살 수 있는 수입 등 경제정책, 정보를 제공하는 광고, 교육 등 관련정책이 있다. 식품섭취는 식품소비와 영양보충제, 기능성식품의 섭취를 생각할 수 있는데 여기에는 의약품관련정책, 식품이외의 보충제를 섭취하는데 영향을 주는 광고, 교육, 정보 관련정책이 영양정책을 고려해야 한다.

넷째 영양소 이용은 개인의 영양소요구량이나 질병유무에 영향을 받는다. 그러므로 질병치료와 예방에 관련된 보건정책, 의료정책 등이 관여되며, 영양소요구량에 영향을 주는 관련환경에 대한 정책들도 영양정책이 감싸안아야 하는 분야이다.

마지막으로 건강상태가 어떤가가 영양상태가 영향을 주는 중요한 마지막 단계다. 여기에 관련된 정책은 전체국민을 대상으로는 보건정책, 근로자를 대상으로는 근로 복지정책 등 대상에 따른 여러 복지 정책들이 영양정책을 포함하게 될 것이다.

이렇게 영양정책은 다양한 분야를 포함하고 있으며, 이런 모든 분야가 일관되게 움직이도록 지속적인 연구관리가 필요할 것이다. 그래서 영양정책을 잘 실천하기 위해서는 영양연구와 모니터링이 필수적이다.

영양연구분야와 영양정책분야, 그리고 국민의 식생활에 관한 monitoring은 정삼각형의 세 변과 같아서 상호 의존적이며 보완적인 관계에 있다. 생의 주기에 따른 영양소의 필요량, 만성퇴행성 질환의 원인, 예방, 관리에 있어서의 영양의 역할, 식품소비의 경제적 양상, 식행동에 관한 사람들의 지식 및 태도, 식품의 영양소 함량, 인체 내 이용도, 영양소간의 상호작용, 영양 모니터링 연구 등의 인체 영양에 관한 모든 연구는 결국 정책결정을 위하여 필요한 자료로 제공되며 이들 과학적인 자료

를 바탕으로 영양정보와 교육 프로그램, 식량생산과 마케팅, 식품안전과 표시제도, 강화제도, 식생활 지침, 국가 건강증진 목표, 군대 급식, 식품보조 등의 사회복지제도 등이 수립되게 된다. 또한 수립된 영양정책은 국민 식생활과 영양상태의 개선을 위하여 수행되며 수행된 결과의 효과판정을 위하여 다시 모니터링하거나 새로이 필요한 정책이나 연구 분야를 확인하기 위하여 국민영양조사 등의 모니터링이 실시되어야 한다.

우리나라의 경우 지금까지는 농업정책, 식품정책, 보건정책 모두 존재하고 있었으나, 이런 요소들에서 영양과 관련된 정책방향은 매우 미흡하였다. 이제까지는 이런 정책들이 시급히 해결해야할 문제들에 치중하였다.

농업의 경우는 식품, 특히 쌀 증산이 시급했고, 보건정책의 경우 아픈 사람의 치료에, 식품정책의 경우 위생안전에 급급했었다. 물론 시급한 문제들이 다 해결된 것은 아니나 지속적인 노력이 이루어지고 있으며, 많이 보완되어 왔다.

그러나 현재 영양정책은 전무한 실정으로, 모든 사람들이 몸에 좋다는 각종 식품에 현혹되어 있으며, 앞으로 우리나라 사람들의 식생활의 방향을 어떻게 이끌 것이며, 현재의 식생활의 현황과 변화가 앞으로 우리 국민의 영양상태 건강에 영향을 줄지 아무도 모르고 있다.

이제 통합적인 시각으로 영양정책을 세워서 모든 분야가 협력하여 국민건강을 이루도록 해야할 것이다. 시급한 과제는 여러 가지가 있으나 몇 가지를 열거해 보겠다.

- 기본적인 영양연구의 확충
- Monitoring system의 확립
- 식품산업 및 농업의 방향 연구
- 식품안전을 위한 연구 및 규제
- 영양정책을 수행할 조직 확보

#### 참고문헌

1. Helsing E : The initiation of National nutrition policies : A comparative study of Norway and Greece, STYX publication, Groningen. 1990.
2. Bronner F : Nutrition Policy in Public Health, Springer Publishing Company New York. 1997.

3. 장유경, 정영진, 문현경, 윤진숙, 박혜련 지역사회 영양학. 신광출판사. 2001.
4. Wheelock U Implementing dietary guidelines for healthy eating, Blackie Academic Professional London. 1997.
5. 문현경 국민영양정책의 문제 및 발전방향, 식품산업과 영양 5(3) 62-65, 2000
6. 문현경 밀레니엄을 여는 국민영양 발전전략, 대한지역사회 학술대회자료집 1999
7. 문현경 영양감시체계, 대한지역사회영양학회지 5(4) 716-721, 2000