

## 산 · 학 · 연 논문

## 국민영양 정책의 문제점 및 발전방향

### Nutrition Policy in Korea: Problems and Future Directions

문 헌 경 (Hyun-Kyung Moon)

단국대학교 식품영양학과

#### 영양정책

정책(Policy)이라는 말의 정의를 보면 여러 가지 복잡한 정의부터 간단한 정의까지 여러 가지가 있으나, 이해할 수 있는 기본적인 정책은 목적과 목표를 가지며, 과정을 통해서 얻어지고, 이것을 정부가 결정해서 행하는 것이라는 것이다. 정부의 존재 이유는 간단히 이해하자면 국민이 행복하게 잘 살도록 하는 것이므로, 정부는 국민이 잘 살도록 정책을 세워서 수행해 나갈 것이다. 어떤 정책이 국민 개인에게 도움이 되고, 국가 전체의 이익에 보탬이 될 때, 그 정책은 좋은 정책이라고 할 것이다.

그러므로 영양정책도 정부가 국민들에게나 국가 전체의 이익이 된다고 생각할 때만 그 정책이 세워지고 수행될 것이다. 영양정책이 국민이나 국가 전체에 이익이 된다고 생각한 나라에서는 많은 인력과 자원을 투입해서 정책의 수립과 수행을 할 것이고, 그렇지 않은 나라에서는 그 실사가 미약할 것이다.

우리나라의 영양정책을 살펴보기전에 전반적인 영양정책에 대해서 먼저 살펴보고자 한다. 영양정책(Nutrition Policy)은 우선 여러 가지 이름으로 불리고 있다. 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', 'food health strategy' 등 여러 가지가 있다. 이렇게 여러 가지 이름으로 불리는 것은 아마도 영양정책의 다원적인 면을 나타내는 것으로 보인다.

일반적으로 국가의 영양정책은 양적인 영양정책(Quantitative Nutrition Policy)과 질적인 영양 정책(Qualitative Nutrition Policy)으로 나누어진다.

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, 실제로 있어서는 충분한 식품이 생산되더라도 공급이나 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 처해 있는 인구집단은 어느 나라에나 있기 때문에 질적인 영양정책은 모든 나라에서 필요하다.

많은 나라에서 양적인 정책의 필요는 정책입안자, 정치가, 또 농업생산자 모두에게서, 식품증산 정책만이 강조되는 면이 있으나, 저항없이 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 소개되었다.

이런 과정과 세계 여러 나라의 경험이 합해져 1992년 International Conference for Nutrition에서 정한 Declaration and Plan of Action에서 영양정책은 양적인 정책이나 질적인 정책 어느 한가지만이 아니라 이 두가지가 하나의 복합적인 개념으로 받아들여지고 있다.

영양정책과 관련이 되어 있는 내용을 살펴보면 얼마나 복합적인 개념이 적용되어야 하는가가 많은 나라 사람들에게서 공감을 얻게 되었다.

우선 가장 오래되고 또 아직도 많은 나라에서, 소위 선진국이라는 부유한 국가에서도 완전히 해결하지 못한 식품부족만 하더라도 이것의 결과는 영양부족이라는 심각한 건강문제를 야기시키나, 이것을 해결하기 위한 영양정책은 영양정책 단독이 아니라 경제정책, 복지정책, 농업정책 등에서 또 나라에 따라서는 인종정책, 인구정책 등 다양한 접근이 필요하게 된다.

또 현대에 와서 문제가 되고 있는 영양과잉으로 인한 국민의 건강문제를 해결하기 위한 영양정책 또한 농업정책, 보건정책, 경제정책, 교육정책, 공업정책 등 다양한 접근이 시도되어야 하는 것으로 알려지고 있다.

즉 영양문제의 해결을 위한 영양정책은 그 원인이 다양하기 때문에 그 문제의 해결을 위해서 다양한 접근이 되어야 한다는 것이다. 한쪽으로만의 접근은 문제의 해결에 도달하기가 어렵게 되는 것이다.

## 우리나라의 영양정책

그렇다면 우리나라의 영양정책은 어떤가? 우리의 영양상태를 결정하는 것은 우리가 무엇을 먹는가 식생활에 달려 있으므로 이 식생활에 영향을 주는 정책을 먼저 살펴보겠다.

우리의 식생활 정책은 양적으로 충분히 공급하는 것에 어느 정도 성공하고 있으나, 영양적인 측면에서는 거의 검토되거나 고려되고 있지 못하기 때문에 사실 양적인 영양정책이라고 하기에는 어려움이 있기는 하다. 식품의 공급이나 생산이 경제적인 측면에서만 검토되고 있는 실정이다.

우선 농업정책을 살펴보면 우리나라는 정부 수립이후 쌀생산이 농업정책의 주요과제였다. 우리의 농업정책의 성공으로 충분한 쌀의 생산으로 과거의 쌀부족시대에서 쌀이 남아도는 시대가 되었다. 다른 식품들의 경우는 전반적인 자급율은 40%에도 못미치는 수준이지만 수입과 생산을 통해 충분히 공급해 주고 있다. 그러나 이 국민들이 소비할 충분한 식품이 공급되도록 할 때 영양이 고려되었다면 우리의 농업정책은 생산과 소비가 함께 고려되어야 할 것이다. 그러나 현재의 농업정책을 살펴보면, 국가 경제 측면에서 다루어진 농업생산 정책뿐이 없는 것으로 보인다.

복지정책을 살펴보면 현재 우리 정부가 내세우고 있는 것은 생산적 복지이다. 과거의 선성장 후복지의 패러다임의 성장은 위기 극복과 복지의 병행이라는 새로운 패러다임으로 바뀌고 있다. 생산적 복지는 새로운 개념으로 한국적 복지의 제도적 접근으로 사회적 위험에서 국민을 보호하고, 일할 권리와 기초생활을 영위할 권리를 국가가 보장하는 사회복지라고 말하고 있으며, 이것은 '인간의 존엄성과 행복 추구권 존중'이라는 헌법(제10조)정신에 기초한 사회정의 실현 정책이라고 말하고 있다.

생산적 복지의 기본틀 구축을 위해 정부는 저소득층에 최대 월 92만원까지의 의·식·주와 균등한 배움의 기회를 최소한 보장하는 '국민기초생활권', 국민건강권을 보장하는 '보건의료기본법', '국민건강보험법' 등 여러 가지 정

책구현을 위한 법을 제정하고 있다. 그러나, 그 내용을 살펴보면 전반적인 국민의 기본권을 보장하기 위해서 애쓰고 있는 것은 있으나 정책이나 법의 내용에 식생활을 보장하는 내용은 명문화되어 있지 않다는 것이다. 단순히 기본 식생활이라는 막연한 개념이 사용되어져 있다. 다른 나라의 예를 보면 일반적으로 국민의 기본 식생활을 보장하는 여러 가지 방법들이 강구되고 있으며, 국민 식생활을 양적, 질적으로 보장하여 국민의 영양상태를 좋게 하여 결과적으로 건강이 좋아져서 국민 의료비의 감소를 꾀하고 있다. 그러나 현재의 우리의 정책 내용을 보면, 국민의 가장 기본적인 권리인 식생활에 대한 정책이 없다. 식생활의 양적인 면은 생활비를 지급한다는 면에 있어서, 어느 정도 보장이 된다고도 볼 수 있으나, 식생활의 질의 보장을 위한 아무 조치도 취해 있지 않다는 것을 볼 수 있다.

국민의 건강을 담당하는 보건복지부의 정책을 보아도 실정은 마찬가지로, 보건복지부의 5대 중점추진과제는 국민기초생활보장 및 저소득층 자활지원강화, 노인·장애인 등 취약 계층의 복지사업 내실화, 사회보험제도의 내실화, 평생건강관리 체계 구축, 보건산업의 지식기반 산업화이다. 여기서도 국민의 식생활을 보장하고, 국민의 건강을 위하여 영양상태를 향상시키는 내용이 반드시 포함되어야 하는 정책부서임에도 불구하고 내용적으로 볼 때 국민의 식생활은 양적 질적으로 보장하는 내용은 많지 않은 실정이다. 보건복지부에서 식품에 관한 정책으로 시행하는 것은 식품위생정책으로 주로 식품산업측면에서 관리되고 있는 것을 볼 수 있다. 또한 질병의 관리 측면에서도 영양관리가 중요하게 여겨지고 있지 않아서 증가하는 만성퇴행성 질환관리를 위한 대책이 미흡한 실정이다. 최근 들어 정부에서 식생활과 연관되어 하고 있는 사업은 환경부의 음식물 쓰레기를 줄이기 위한 정책으로 이것은 식생활의 목적인 영양섭취와 그 결과인 국민건강과는 전혀 관계없이 진행되고 있다.

그리고 교육부는 교육과정중의 영양교육과 학교급식을 담당하고 있다. 교과과정중의 영양교육은 식생활과 관련되어 실시되고 있으나, 학교급식의 경우는 기본적인 개념이 학생들에게 식사를 제공한다. 즉 양적인 제공에 초점을 맞추고 있을 뿐이다.

전반적으로 볼 때 우리의 영양정책의 내용은 양적인 식품공급에만 치중되어 있으며, 영양과 관련된 부서의 정책들이 전혀 유기적으로 관련이 없이 시행되고 있다.

그렇다면 정책을 수행하고, 정책의 방향을 제시하는 법을 살펴보겠다. 법 중에서 영양과 관련되어 언급되어 있는 법을 보면, 식품위생법, 의료법, 국민건강증진법, 지역보건법, 학교급식법, 영유아보육법 등이 있다. 여기서는 각 해당 분야에서 국민이 식생활을 잘 영위할 수 있도록 여건

을 조성하고, 관리자로서 영양사가 일하도록 하고 있으나, 현재 제정된 이 법률조차도 내용에 들어가서는 법의 수행이 되고 있지 않다. 이 법을 수행하지 않았을 경우 아무 제재 조치도 없을 뿐 아니라 정부의 조직이나 인원조차 이 법을 수행할 수 있도록 뒷받침되지 못하고 있다. 현재는 이 법에 명시된 사항만이라도 수행이 된다면 많은 영양사업이 계획되고 수행될 것이다.

정책이나 법을 집행하기 위해서는 조직이 필요한데 현재 우리나라의 정부 조직을 보면 영양을 담당하는 부서는 현재 보건복지부 건강증진에서만 1명이 우리나라의 영양을 담당하고 있는 실정이다.

지금까지 살펴본 바와 같이 우리나라의 영양정책은 정책이 부족하며 또한 이것을 뒷받침할 법이나 조직이 부족하다. 그렇다면 앞으로 어떤 방향으로 나아가 할 것인가 발전방향을 제시하고자 한다.

### 앞으로의 영양정책

그렇다면 우선 우리의 영양정책을 어떻게 무엇을 염두에 두고 방향을 잡아야 할까 생각해 보자.

첫째는 정책의 입안을 반드시 행정관료나 정치가가 한다고 생각해서는 안 될 것이다. 앞으로의 사회는 정보화의 사회로 누구나 다 정보를 얻을 수 있고, 빠른 통신 수단은 모든 사람의 의견 개진을 가능하게 하고 있다. 그리고 올바른 영양정책이 실시된 노르웨이의 경우 전문가들의 끊임없는 뒷받침이 정책의 입안이나 실행이 가능하게 한 것으로 알려지고 있다. 그러므로 앞으로 다가오는 시대에는 정책이 모두에 의해서 결정된다는 사고로 임해야 한다는 것이다. 또 앞으로 우리의 정부는 점점 민주화되어 가므로, 정책의 입안이나 실행이 민의에 의존하게 될 것이다. 또 그래야만 정책의 수행이 잘 될 수 있을 것이다. 이것은 중앙정부 뿐만 아니라 모든 부분에서 주민의 참여가 이루어져야 한다.

두번째는 식품과 영양에 관련된 정책은 여러 가지 사항을 고려해서 그 결과가 다른 것에 어떤 영향을 미치는가 생각을 해야 한다. 영양정책이 잘 수행되려면 식품 생산자도 정책의 주요 쟁점과 소비자에 대해서 이해를 해야 한다. 또 교육자는 이것을 교육해야 한다. 이런 것이 모두 함께 잘 나가기 위해서는 경제, 농업, 교육, 보건 등 광범위한 분야가 영양정책에 함께 참여해야 한다.

세번째는 사회정의의 실현이다. 건강한 생활을 유지하기 위해서, 영양은 기본이며, 또한 배고프지 않을 권리도 또한 기본이다. 그러므로 영양정책은 기본적으로 영양적으로 건전한 식품이 모든 사람이 구입할 수 있는 정도의 가격으로 언제나 있을 수 있도록 해야 한다는 것이다. 우

리나라의 경우 아직도 어린이나 노인같은 취약 계층의 경우 먹지 못하는 인구가 존재하는 것으로 알려져 있다. 물론 이런 사람의 보호가 지금도 정부 차원에서 이루어지고 있으나, 이것은 어디까지나 양적인 일부 보조에 불과하므로 좀 더 다양한 시각에서의 접근이 필요할 것이다. 특히 앞으로 우리나라가 통일된다면, 모든 사람의 기본권을 보장하는 사회정의의 실현은 영양정책의 주요 사안이 될 것이다.

네번째는 질 높은 식품의 공급이다. 질이 높은 식품이라는 것은 위생적으로도 안전하고, 영양적으로 가공이 손실이 최소한으로 일어난 식품일 것이다. 소비자들의 입맛에도 맞으면서 안전하고 건전한 식품을 공급하도록 하는 것일 것이다.

다섯번째는 환경 친화적인 식품의 공급이다. 앞으로의 사회는 제한된 자원 안에서 살아야 하므로 자원의 보존을 위해서 환경 보존이 중요한 문제로 떠오를 것이다. 환경을 보호하는 방법으로 식품을 생산, 가공하고 낭비가 없이 이용되며 이것이 영양적으로 우수하도록 하는 것이 영양정책의 주요 관건이 될 것이다. 앞으로의 영양정책은 위에서 언급된 사항을 기본으로 하여 그 방향을 잡아가야 할 것이다

기본방향이 이해졌으면 그것을 수행할 수 있는 조직이나 방법 등이 있어야 할 것이다.

첫번째는 영양정책은 정부내에서 다분야적 접근이 필요하다. 유럽의 노르웨이, 스웨덴 등의 선진국이나 아시아의 필리핀 같은 많은 다른 나라의 경우 농업, 보건, 경제, 노동, 교육, 통상 관련 부서들이 모여서 일종의 이런 부서들의 상위 조직을 만들어 대통령이나 총리 직속으로 두어 정책의 방향을 정하여 각 관련 부서들이 수행하도록 하고 있다. 그러므로 우리나라도 이런 각 관련 부서들이 의견을 개진하고 검토할 수 있는 조직을 필요로 할 것이다. 그래야만 식품생산, 소비가 국민의 건강을 유지 증진시킬 수 있는 방향으로 진행될 것이며, 그래야만 노동력이나 의료비증가 등 경제적인 문제가 바람직한 방향으로 갈 것이다. 이런 조직이 없는 미국의 경우도 대통령 직속으로 nutrition monitoring을 위한 기구에 각 관련 부서들이 모여서 다면적인 요소들을 검토하고 있다.

두번째는 국가의 영양정책방향을 정해야 할 것이다. 국가가 어떤 목적, 목표로 영양정책을 수행할 것인가를 정해서 이것을 국민들에게 알려야 할 것이다. 물론 이 목적을 세우는데는 국민, 영양사나 영양학자 같은 전문가, 관련분야의 전문가, 정치가, 정부 관료가 모두 함께 참여해야 한다. 앞에서 밝힌 바와 같이 영양정책의 커다란 목적은 누구나 다 알고 있다. 그러나 이것을 좀더 구체화하여야만 실행이 가능할 것이다. 영양권장량의 설정도 여기에 속한

다. 그리고, 정책의 방향이 수립되면 이것을 바탕으로 식생활지침을 설정하여 홍보한다든가 그런 방법을 이용하여 국가의 정책을 국민들에게 홍보하여 한마음으로 정책의 수행이 될 수 있도록 해야 할 것이다.

세번째는 영양정책의 수립이나 또는 영양정책의 수행에 있어서 기본적으로 필요한 것은 영양감시관리체계(Nutrition Monitoring and Surveillance System)이다. 이것은 일회성으로 그치는 것이 아니라 계속적인 활동으로 모든 이용가능한 자료를 이용하여, 각종자료들을 서로 보완하도록 하여, 국민의 영양상태를 제대로 알고 문제를 발견할 수 있도록 해야 할 것이다. 이제 앞으로의 시대는 정보통신분야의 발달로 각종 자료의 비교 검토를 훨씬 쉽게 해주고 있다.

네번째는 영양전달체계의 수립이다. 지금 현재 우리나라는 중앙정부나 혹은 학계나 전문가들의 의견을 국민들에게 전달하는 체계가 신문이나 방송뿐이 없다고 해도 과언이다. 그래서 신문이나 방송의 특성상 화제가 되는 주제만 보도가 되고 있다. 앞으로는 보건소라든가 병원의 외래진료소 등 국민과 직접 만나는 곳에 영양서비스가 제공되어야 한다. 지금까지는 소극적으로 일부 되고 있으나 앞으로 이 분야를 늘려서 올바른 정보가 정보의 홍수속에서 국민들에게 전달되어야 할 것이다.

다섯번째는 국민들이 식품을 잘 선택하도록 교육을 계속 하여야 할 것이다. 교육방법은 영양서비스를 통한 직접 교육도 있으나, 영양표시제도가 실현되어서 국민들에게 식품선택을 잘 할 수 있는 기회를 제공해야 할 것이다.

여섯번째는 급식서비스 문제에 대한 정책이다. 앞으로의 사회는 가사노동의 사회화로 집에서 식생활을 준비하기보다는 밖에서 먹는 사람이 더욱 많아지는 것은 확실할

것이다. 그렇다면 이런 급식문제를 잘 이루어질 수 있도록 해야 함은 물론 이런 급식서비스가 모든 사람에게 돌아갈 수 있도록 해야 할 것이다.

일곱번째는 식품산업에 대한 것이다. 식품산업이 생산하는 식품이 안전하고 영양적으로 우수해야만 국민들이 좋은 식품을 섭취할 수 있을 것이다. 식품산업이 국가의 영양목표에 동참하도록 하는 것은 영양목표의 달성에 중요한 관건이 될 것이다.

지금까지 제시된 방향에 맞추어 정책을 수행하기 위해서는 그것을 수행하기 위한 법의 제정이나 정비가 필요할 것이며, 이런 모든 사업을 수행하기 위해서는 많은 영양관련 전문 인력이 필요할 것이다. 우리나라의 경우 영양전문 인력으로 많은 영양사를 배출했기 때문에 다른 나라의 경우와 같이 전문인력의 부족으로 정책을 수행하는데 어려움을 겪는 사례는 없을 것이다.

## 참 고 문 헌

1. 장유경, 정영진, 문현경, 윤진숙, 박혜련 : 지역사회영양학. 신광출판사 (1998)
2. 조정순, 문현경 : 한국영양사회의 장기발전 계획에 관한 연구보고서. 대한영양사회 (1996)
3. 문현경 : 밀레니엄을 여는 국민영양 발전 전략. 대한영양사회 학술대회 자료집 (1999)
4. 청와대 homepage
5. 농림수산부 homepage
6. 보건복지부 homepage
7. Broner, F. : *Nutrition Policy in Public Health*. Springs Publishing Company (1997)
8. Helsing, E. : *The Initiation of National Nutrition Policy*. STYX Publication (1990)