

식생활지침 제정의 외국 동향과 시사점: WHO/FAO, 미국, 일본을 중심으로

Dietary Guidelines for the WHO, the US and
Japan and Their Policy Implications

김혜련 | 한국보건사회연구원 객원연구위원

김소운 | 한국보건사회연구원 전문연구위원

1. 들어가며

오늘날 우리나라를 비롯한 대다수의 국가에서 질병의 양상과 사망원인이 심혈관질환, 암, 비만 등 만성질환 중심으로 변화하였다. 더불어 수명이 길어지면서 건강한 삶을 영위하려는 욕구가 더욱 높아지고 이에 영향을 미치는 식생활에 대한 중요성과 대중의 관심이 높아지고 있다.

대부분의 국가에서는 국민의 건강증진과 질병 예방을 위해 과학적 근거를 바탕으로 식생활지침을 개발하여 공표하고 있다. 식생활지침은 건강한 식생활을 위해 지켜야할 중요한 원칙을 제시하는 것으로, 일반 국민들이 이해하기 쉽고 일상생활에서 실천할 수 있도록 식생활에 대한 권장 가이드라인을 제시하는 것이다.

식품에 근거한 식생활지침은 식생활 목표(dietary goals)나 영양소 섭취기준량과는 다르다.

식생활지침은 영양 중심의 정보 제공을 지양하고, 지속가능한 식품 기반 메시지를 통해 영양소가 풍부한 식품을 생산하고 소비함으로써 식품의 다양성을 장려한다. 식품에 근거한 식생활지침의 개념은 소비자들이 영양소보다는 식품을 기반으로 생각하기 때문에 본질적으로 실용적이며, 생물학적인 매카니즘을 완전하게 이해하지 않고도 건강 문제들을 고려할 수 있게 한다. 식생활지침은 일반 대중들이 사용하는데 이해하기 쉬우며, 식품으로 완전히 표현되지 못할 경우 가능한 영양학의 전문적인 용어로 표기하지 않고 일상적인 언어로 표현하도록 한다.

우리나라에서는 1980년대 후반부터 보건복지부와 영양학계를 중심으로 국민 식생활지침을 개발하여 제시하여 왔고 2010년에는 농림축산식품부에서 녹색식생활지침을 공표하였다. 두 부처에서 각각 소관 법률에 근거하여 각기 다른

관점으로 식생활지침을 제정하면서, 식생활지침의 실수요자인 국민들이 혼란을 겪고 있으며, 교육 현장 등에서 중복에 따른 비효율이 발생하고 있다. 따라서 부처간 공동으로 국민 공통 식생활지침 제정을 추진할 필요성이 제기되어 2014년 '新 식품정책'을 통해 범부처 공통 식생활지침을 보건복지부가 주관하고 관계 부처가 협력하여 제정을 추진하기로 논의하였다. 이에 따라 2015년에는 국민공통 식생활지침이 개발되어 2016년 4월 공표하였다.

본 글에서는 식생활지침 개발 원칙을 제시한 세계보건기구/식량농업기구(WHO/FAO), 과학적 근거중심의 식생활지침 개발을 선도하고 있는 미국의 사례, 그리고 우리나라와 지리적으로 인접하여 있고 식생활이 유사한 일본 식생활지침을 비교하여 제시하고자 한다. 이 두 국가는 관련 부처가 공동으로 식생활지침을 제정 및 공표함으로써 정부가 국민에게 일관된 정보를 전달하고 있는 대표적인 국가라는 점에서도 비교에 의미가 있다.

2. WHO/FAO 식생활지침 개발 원칙

식생활지침의 개발과 시행은 다양한 이해 당사자들이 관련되어 있는 종합적인 과정으로, 이 과정을 통해 대중들이 사용하기 쉬운 정보와 식

생활 권장내용을 이끌어내야 한다. 식생활 지침은 간단한 메시지를 전달하고 있으나, 영양과 건강에 대한 과학적 근거를 기반으로 하고 있다. 또한 한 나라의 환경, 문화, 경제 및 문화적인 맥락에 잘 부합하여야 하기 때문에 영양 교육자들이 접근하고자 하는 소비자들의 식생활 패턴, 생활 방식 및 소득 등을 반영하여야 한다. WHO/FAO에서는 각국의 공중보건 문제, 식품의 이용 가능성, 전통과 문화 및 환경을 고려하여 각국의 식생활지침을 개발하도록 독려한다.¹⁾

WHO와 FAO 및 다양한 국제협력조직을 통해 유럽지역에서 식품에 근거한 식생활지침(food-based dietary guidelines; FBDG)에 대한 가치를 인식하고 발전시켜왔다. 식품에 근거한 식생활지침(이하 식생활지침)은 과학에 기반을 둔 건강한 식생활 및 생활 양식에 대한 긍정적인 메시지가이며, 이는 모든 종류의 영양결핍을 방지하고 사람들의 영양상태를 향상시켜 건강하게 유지하는 데에 그 목표를 둔다. 식품에 근거한 식생활지침을 개발하고 사용해야 하는 주요 이유들은 아래와 같다.

- 식품이 식사를 구성한다. 식품은 단순한 영양소들의 집합 그 이상이다.
- 식품으로 존재할 때, 영양소들은 다르게 상호작용하며, 식품 가공, 준비 및 요리를 하는 방법들은 식품의 영양가에 영향을 미친다.
- 구체적인 식생활 패턴이 특정 질병들의 위험

1) WHO(1998). Preparation and use of food-based dietary guidelines: report of a joint FAO/WHO consultation. No. 880. World Health Organization. pp10-12.

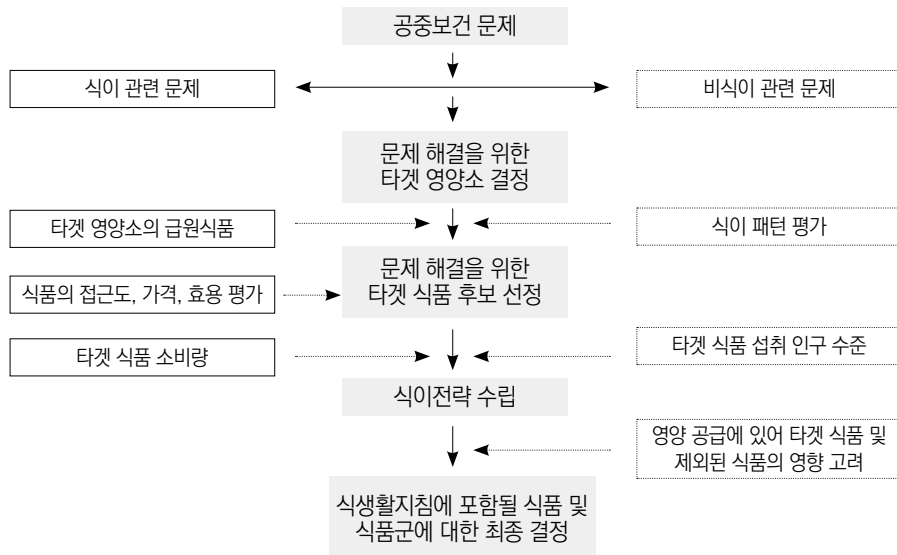
의 감소와 연관되어 있다는 연구들이 좋은 근거가 된다. 가령 과일과 채소가 풍부한 식사는 폐암 발생률을 감소시키는데 연관되어 있다.

- 몇 가지 식품 성분들은 과학이 아직 확인하지 못한 생물학적인 기능을 가지고 있을 수 있다.
- 식품과 식사는 개별 영양소가 가지고 있지 못한 문화적, 민족적, 사회적, 가족적인 의미를 내포하고 있다.

WHO/FAO에서는 식생활지침이 영양소 권장량을 대중들이 쉽게 이해할 수 있는 언어와 상

징을 사용한 간단한 정보로 표시되어야 하며, 통상적으로 소비되는 식품 1회 제공량을 기준으로 하고, 식이행태를 주요하게 다루도록 하고 있다. WHO에서는 식품을 기준으로 하는 식생활지침 개발의 체계적 과정을 아래 그림과 같이 제시하였다. 즉, 공중 보건 문제를 통하여 식이요인을 찾아내어, 목표 영양소를 도출하고, 그 영양소 급원 식품을 바탕으로 그 식품의 가용성과 가격 및 문화적 수용성, 식이섭취 패턴의 파악(다소비 집단, 저소비 집단 등), 잠재적 목표 식품을 도출하여 식품섭취 전략을 마련하는 체계적 과정의 모델을 제시하고 있다(그림 1).

그림 1. WHO의 식품 기반 식생활지침 설정의 체계적 과정



주: WHO(1998). Preparation and use of food-based dietary guidelines: report of a joint FAO/WHO consultation. p13 그림을 간략하게 도식화 함.

3. 미국의 식생활지침 개발 과정과

2015~2020 식생활지침

가. 식생활지침 개정 과정

미국은 1980년부터 식생활지침을 제정하여 왔으며, 변화하는 식생활 환경과 건강영양 문제를 반영하기 위해서 매 5년마다 개정할 것을 법으로 정하고 있다. 1990년에 National Nutrition Monitoring and Related Act (Public Law 101-445, Title III, 7 U.S.C. 5301 et seq.)가 제정되어 이에 근거하여 5년마다 검토 및 개정이 이루어지도록 하고 있다. 미국 식생활지침은 농림부(U.S. Department of Agriculture, USDA)와 보건복지부(U.S. Department of Health and Human Services, DHHS)가 공동으로 제정한다.

미국에서 식생활지침의 개발과 이후의 실행은 네 단계로 이루어져있고 철저한 과학적 근거와 합의과정을 거쳐 개발 공표되며, 지침의 활용을 위한 효과적인 교육자료를 개발하여 국민에게 전달한다.

- 식생활지침 자문위원회의 구성과 운영 단계
‘식생활지침 자문위원회(Dietary Guidelines Advisory Committee, DGAC)’는 1987년 개최된 회의를 통해 농림부와 보건복지부가 공동으로 식생활지침 자문위원회를 주기적으로 재구성할 것을 명한데서 출발하였다. 이 단계에서 농림부 산하 영양정보 도서관(Nutrient Evidence Library, NEL)은 다양한 연구결과의 검정과 체

계적 고찰을 통해 위원회 활동을 지원한다. 식품 패턴 모델링 분석, 식사 섭취 데이터 분석, 기존의 양질의 증거기반 보고서 검토 등을 실시한다.

- 식생활지침 자문위원회 자문보고서 제출 단계

식생활지침 자문위원회는 과학적 보고서에 근거하여 공청회를 거쳐 각계에서 수렴한 의견을 바탕으로 식생활지침 개정안을 제안하며, 주어진 시한 내에 연방정부에게 보고서를 제출한다.

- 연방정부(농림부, 보건복지부)의 검토 과정 및 최종 식생활지침 공표 단계

자문위원회(DGAC) 보고서가 제출되면 보건복지부와 농림부의 전문가들과 일반 대중에 의해 다시 전반적인 검토를 거쳐 보고서 수용 여부가 결정된다. 필요시에는 제안된 식생활지침 개정 내용의 수정 보완 등 조정작업을 거친 후 연방정부의 개정 식생활지침 공표가 이루어진다.

- 식생활지침을 대중에게 전달하는 활용 단계

식생활지침 공표와 함께 후속적으로 대중을 대상으로 하는 소비자용 가이드라인과 간행물이 홍보와 활용을 위해 개발된다. 교육자료 개발은 주로 농림부의 영양정책증진센터에서 담당하며, 지침의 적용과 활용은 농림부는 물론 보건복지부에서는 국립보건원(National Institute of Health, NIH) 등 채널을 통해 의료기관에서도 식생활지침 활용이 이루어지도록 한다.

최근 8차 식생활지침 개정을 위해 2013년에 14명으로 구성된 개정 자문위원회(2015 Dietary Guidelines Advisory Committee)를

위촉하여 2010년 식생활지침 제7판을 검토하였으며, 18개월의 작업을 거쳐 2015년 2월 자문위원회의 기술보고서가 제출되었다. 개정 자문위원회는 만성질환(암, 심혈관계질환, 당뇨, 비만, 골다공증 등), 에너지균형, 식품공정, 일반의학, 노인학, 영양생리학, 영양교육과 행동변화학, 소아과학과 산과학, 보건학, 영양분석 관련 방법론 전문가 등 11분야 전문위원으로 구성되었다. 주요 관심 사항은 ① 식품, 영양과 신체활동이 어떻게 국민의 건강을 증진시키고 만성질환과 생활 관련 건강문제의 부담을 줄일 수 있는가? ② 그 목적을 개인, 인구집단 수준에서 어떻게 달성할 수 있는가? 이다.

2015년 식생활지침 자문위원회는 3개 워킹그룹으로 운영되었다. 즉 워킹그룹1은 식품, 식이, 건강의 사회환경적 요소, 워킹그룹2는 라이프스타일 개선을 통한 식이 패턴 변화 및 질 향상, 워킹그룹3은 식품, 음료수, 영양소의 건강 영향으로 구성되었다. 이후 5개 분과 위원회로 구성 운영되었다(1분과 : 식품, 영양소 섭취와 건강 : 현재 상태와 추세 / 2분과 : 식사 패턴, 식품과 영양소와 건강 결과 / 3분과 : 식사, 신체활동 행동의 변화 / 4분과 : 식품, 신체활동 환경 / 5분과 : 식품의 지속가능성과 식품안전).

8차 개정을 위한 식생활지침자문위원회에서 검토한 식생활지침 개발 모델은 사회생태적 모델(Socio-ecological)에 기반한 개념을 수용하였다. 생애에 걸쳐 개인의 식사와 신체활동에 영

향을 미치는 결정요인으로는 사회적, 조직적, 환경적 요인을 고려한 사회환경적 맥락이 상호 역동적으로 작용하며, 건강결과 요소로서 건강체중, 신체적 건강과 기능, 건강영양상태, 만성질환의 예방, 건강증진을 포함하는 개념 틀에 바탕을 두었다. 2015년 미국 식생활지침 개발에서 위원회는 이미 독일, 노르웨이, 스웨덴, 네델란드 등 서유럽국가에서 식생활지침으로 고려되고 있는 지속가능성 이슈도 검토하였다. 이것은 당장 무엇을 먹을 것인가에서 나아가서 식품의 생산, 처리, 운반과 쓰레기의 감소 등과도 관련된 것이다. 이를 바탕으로 건강 생활 문화, 먹거리 보장과 형평성 고려, 식품공급과 관련된 분야, 소비자의 지속가능성과 건강한 식사패턴의 유지, 쓰레기 최소화, 근거기반의 정책과 모니터링 및 여러 관련자들의 참여 등을 고려하였다.

미국 식생활지침 자문위원회는 철저하게 과학적 근거에 따라 지침 제정을 검토하였는데 자문위원회의 기술 보고서의 주요 권고 내용은 아래와 같다²⁾.

- 식이 콜레스테롤이 혈중 콜레스테롤의 증가에 영향을 미친다는 근거가 부족하여 콜레스테롤 섭취 제한에 대한 지침 삭제 권고
- 첨가당 섭취를 권장 칼로리의 10% 이하로 제한해야 한다고 권고
- 나트륨 섭취 제한을 1500mg에서 2300mg으로 증가시켜, 나트륨 섭취 기준의 완화를 권고

2) USDA/DHHS(2015). Scientific Report of the 2015 Dietary Guidelines Advisory Committee, pp8-13.

- 하루 3~5잔의 커피는 당뇨병과 심장병 예방에 도움이 된다는 근거를 기반으로 카페인에 대한 기준 제시 권고
- 채식 위주의 식단을 권장하고 붉은 고기와 가공 육류의 제한 권고

이러한 위원회의 권고사항은 자문위원회 보고서가 제출된 후 각 부처에 속한 전문가들과 일반 대중에 의해 전반적인 검토를 거쳐 보고서의 수용 여부가 결정된다. 필요시에는 제안된 식생활 지침 개정 내용 수정 혹은 보완작업이 이루어지며, 자문위원회에 통보하여 조정작업을 거친다.

나. 2015~2020 미국 식생활지침과 주요 권장 사항³⁾

미국 식생활지침은 1980년 초판이 발행된 이래로 총 8번의 개정이 이루어졌으며, 1980년, 1985년, 1990년, 1995년, 2000년, 2005년, 2010년, 2015년의 총 8번의 식생활지침이 발표되었다. 2015~2020년 식생활지침은 자문위원회의 보고서를 기반으로 각 부처에 속한 전문가들과 일반 국민의 검토를 거쳐 2016년 1월 농림부와 보건부가 식생활지침 8판을 발행하였다.

2015~2020년 식생활지침의 최종적인 목표는 국민의 건강증진(maintain good health)과 만성질환의 감소이다. 전 생애주기에 있어 건강상태를 유지하고 만성질환을 감소를 시키기 위해, 건강한 식이패턴과 규칙적인 신체활동은 매우 중요하다. 2015년 식생활지침은 2세 이상의 국

민과 가구들이 건강하고 영양적으로 충분한 식품을 소비할 수 있도록 적절한 정보를 제공하고, 주정부의 식품 및 영양, 건강 정책과 프로그램 개발에 근거로 활용되며, 일반 국민의 교육을 위한 영양 교육 자료로 활용되는 것을 목적으로 개발되었다.

이전에 식생활지침은 식품군 및 영양소 등 개별의 영양성분에 초점을 맞추었으나 2015년 식생활지침은 식품군과 영양소뿐만 아니라, 식이패턴(eating pattern)을 강조하고 있다. 실제 식생활에서 식품군 혹은 영양소별로 식품을 섭취하지 않으므로 2015년 개정 식생활지침은 이러한 식생활 행태를 반영하여, 각 식품군과 영양소가 아닌 전반적인 식이패턴에 집중하였다. 개정된 식생활지침에서는 사회적 환경이 개인의 식생활 미치는 영향력을 고려하여 건강한 식이패턴의 추구하고 건강한 식이패턴을 지지하기 위한 사회의 역할을 강조하고 있으며, 이를 위한 5가지 지침으로 구성되어 있다.

○ 2015~2020년 미국 식생활지침 주요 권장 사항

2015~2020년 식생활지침에서 설탕섭취가 심장질환의 위험을 높이고 비만, 암, 제2형 당뇨병 등의 질환 발생에 영향을 준다는 연구를 근거로 첨가당 섭취를 하루 권장 칼로리의 10%(약 50g) 이하로 섭취하도록 권고하였다. 이전의 식생활지침에서는 콜레스테롤 섭취를 하루 300mg 이

3) <http://health.gov/dietaryguidelines/2015/2016.3.26>. 인출.

- (1) 전생애주기에서 건강한 식이패턴을 따르자.
 - 건강체중 및 적절한 영양상태를 유지하고, 만성질환의 위험을 감소시키기 위해, 칼로리 균형을 고려하여 건강한 식이패턴을 선택하자.
- (2) 다양성과 영양밀도(영양가, nutrient density)를 고려하고 적정량 섭취에 초점을 두자.
 - 적절한 칼로리 섭취 수준을 유지하고 영양권장량을 만족시키기 위해 모든 식품군에서 영양밀도가 높은 다양한 식품을 선택하자.
- (3) 첨가당과 포화지방으로 섭취하는 칼로리를 줄이고, 나트륨 섭취를 줄이자.
 - 첨가당과 포화지방, 나트륨 섭취가 적은 식이패턴을 추구하자.
 - 건강한 식이패턴 내에서 첨가당, 포화지방, 나트륨의 섭취량을 조절하며, 이를 다량 함유하고 있는 음식과 음료의 섭취 양을 줄이자.
- (4) 더 건강한 음식과 음료를 선택하자.
 - 건강한 식품 선택을 위해 모든 식품군에서 영양밀도가 높은 음식과 음료를 선택하자.
 - 지속가능한 건강한 식품 섭취를 위해 식문화와 개인의 취향을 고려하자.
- (5) 모두를 위해 건강한 식이패턴을 지지하자.
 - 모든 사람들은 건강한 식이패턴을 형성할 수 있도록 가정, 학교, 직장, 지역사회에서 건강한 식이패턴을 지지하고 실천을 돕자.

하로 제한하고 계란의 섭취를 하루 2개 이하로 제한하였다. 계란에 콜레스테롤이 다량 함유되어 있으나 계란은 포화지방의 함유량이 낮은 단백질의 주요한 급원식품이라는 근거를 기반으로 2015년 식생활지침에서는 콜레스테롤 및 계란에 대한 섭취를 제한하는 권고내용을 삭제하였다. 또한 노화에 따른 근육량 감소를 방지하기 위해 고단백식품의 섭취를 강조하고 있다. 채소 및 과일, 곡류의 섭취가 심장질환과 제2형 당뇨병을 예방한다는 근거를 기반으로 다양한 채소 및 과일, 전곡의 섭취를 권장하고 있다. 전곡류에 포함된 식이섬유, 칼슘, 비타민D는 미국인들의 식생

활에서 결핍되기 쉬운 영양소이므로, 특히 곡류 섭취의 50% 이상은 전곡류로 섭취하도록 권장하고 있다. 2015년 식생활지침에서는 이전 식생활지침과 동일하게 포화지방 섭취에 대해 제한하고 있다. 그러나 이전 식생활지침과 달리, 심장 건강에 도움이 되는 오메가3 지방산과 같이, 필수 영양소로서 지방의 필요성과 역할을 강조하고 있다.

개정된 식생활지침은 국민들의 활용성을 높이기 위해, 다양한 식생활(미국식, 지중해식, 채식)에 맞추어 식품구성안을 제시하고 있다. 또한 엄격한 식이 제한이 아닌, 개인의 취향과 문화를 고

려하여 건강한 식이패턴을 선택하고 유지할 수 있도록 권장하고 있다.

미국에서는 식생활지침 공표와 함께 홈페이지

구축을 통해 일반 국민을 위한 가이드라인과 간행물을 개발하여 게재하고, 어떻게 구체적으로

먹을지에 대해 효과적이고 다양한 형태의 교육

○ 2015~2020년 미국 식생활지침 주요 권고사항

- 적절한 칼로리 내에서 다양한 식품을 섭취하기 위해 건강한 식이패턴을 추구
- 건강한 식이패턴을 위해, 섭취를 권장하는 식품
 - 다양한 채소
 - 과일, 특히 무첨가 과일(whole fruits)
 - 곡류, 적어도 곡류 섭취의 50%는 전곡류(whole grains)
 - 무지방 혹은 저지방 유제품
 - 해조류와 살코기, 계란, 콩류, 견과류, 씨앗, 콩 가공식품을 포함한 다양한 단백질 식품
 - 액상 유지
- 건강한 식이패턴을 위해, 섭취를 제한하는 식품
 - 포화지방 혹은 트랜스 지방, 첨가당, 나트륨
 - 첨가당 섭취를 하루 권장 칼로리의 10% 이하로 제한
 - 포화지방 섭취를 하루 권장 칼로리의 10% 이하로 제한
 - 하루 나트륨 섭취량을 2300mg 이하로 제한
 - 주류를 섭취할 경우 적절한 양을 섭취해야 함 : 성인만 주류를 섭취하고, 여성은 한잔, 남성은 두잔으로 제한

자료를 일반 국민들이 알기 쉽고 실생활에 활용 할 수 있도록 제시하고 있으며, 이용도가 높은 수 백개의 인터넷 사이트에서 연결되어 있다. 지침의 적용과 활용은 농림부는 물론 보건복지부에서는 국립보건원(National Institute of Health, NIH) 등 채널을 통해 소비자와 의료기관에서도 식생활지침 활용이 이루어지도록 전달되는 데에도 국가적인 노력이 이루어지고 있다.

4. 일본의 식생활지침

가. 일본의 식생활지침 개발 연혁과 부처 공통 식생활지침 제정 배경

일본은 1980년대에 고도경제성장에 따른 생활 변화와 생활 관련 문제들을 겪게 되면서 식생활지침을 제정하게 되었다. 건강과 영양에 대한 적절한 정보 부족, 식습관의 혼란, 아침결식

등으로 인한 영양불균형과 생활습관병의 증가, 그리고 식량수급의 해외 의존, 지방의 과잉섭취, 식량자급율의 저하, 식량자원 낭비 등의 문제가 대두되면서 식생활지침에 대한 필요성이 제기되었다. 1983년 농림수산성이 식생활지침을 제정하였고, 뒤이어 후생성도 1985년 건강만들기를 위한 식생활지침과 1990년 연령·특성별 식생활지침을 발표하면서 두 부처가 각각 식생활지침을 발표하여 왔다. 일본 식생활지침 개발 공표의 구체적인 연혁을 보면 다음과 같다.

농림수산성은 1983년 식생활 개선을 위한 「바람직한 식생활 : 일본형 식생활 본연의 자세를 추구하며」를 제창하고, 건강과 식량을 고려한 일본형 식생활지침을 제정하였다. 그 후 1990년에는 음식환경의 변화를 근거로 「새로운 식생활 문화의 형성」을 목표로 「90년대의 식탁제안」을 하였다.

후생성(당시)은 국민의 영양과 식생활 개선을 위한 시책을 추진하는 부처로서 1952년 「영양개선법」이 시행되면서 관리영양사나 영양사 등 전문직에 의한 지도와 식생활개선추진위원 등 지역 식생활과 영양개선에 관한 활동을 수행하였다. 또한 「국민영양조사」 실시, 「일본인영양소요량」 개정, 「6개 기초식품」 보급 등을 수행하고 1985년에는 건강증진, 질병예방의 관점에서 「건강만들기를 위한 식생활지침」을 발표하였다. 1990년에는 대상별 건강과 식생활문제에 초점을 맞춘 「대상특성별 식생활지침」과 「외식영양 성분표시 가이드라인」을 책정하였다. 또한 국가 건강목표를 정하고 이를 달성하기 위한 [건강일

본 21계획]을 수립하였다.

한편, 문부성의 식생활 개선활동은 식생활에 관한 지도활동으로 학습지도요령 개정을 통해 학교교육 활동 전체를 통해 식이에 관한 지도에 중점을 두고 있었다. 식생활에 관한 지도사례를 축적하여 체계적으로 정리한 「식이에 관한 지도참고서」를 작성하였고, 부모가 아이를 키우는데 활용하는 「가정교육수첩·노트」에 가족과 함께 하는 식사 중요성을 재검토하였다.

이와 같이 각 부처의 식생활 개선을 위한 지침이 책정되고 있었지만, 식생활지침을 보급하고 정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 식생활과 관계가 깊은 각 부·성이 공통으로 식생활지침을 제정하는 것이 적절하다는 인식이 제기되면서 2000년에 부처 공통으로 하나의 식생활지침을 제정하였다. 생활습관병의 증가가 문제로 부각되면서 이러한 질환의 예방을 위해 식생활에 대한 재검토를 통하여 질병의 1차 예방의 필요성이 강조됨에 따라 두 부처가 제시하던 식생활지침을 일원화하였다. 또한 식생활의 문제는 건강 또는 영양섭취문제만이 아닌 식생활 행태, 식량의 안정공급, 식량자원 문제와 연결되며, 남은 식품의 폐기로 인한 환경문제와도 연관된다. 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 국민 개개인은 스스로 자신의 식생활을 되돌아보고 건강을 유지해야 한다는 인식, 그리고 관계기관은 그 방향성을 공유하면서 건강한 식생활을 지원하는 환경 만들기의 필요성이 대두되었다.

농림수산성의 「식생활지침검토위원회」와 후생성의 「식생활지침책정검토회」는 국민의 식생

활을 개선하려면 미래세대의 교육이 중요하고, 문부성과도 제휴하는 것이 필요하다는 위원회의 의견에 따라 문부성의 협력을 받아 3부처에 의한 식생활지침 검토가 이루어졌다. 각부처의 관계자, 전문가를 포함한 검토위원회가 발족되어 1999년 9월부터 2000년 3월까지 5차에 걸쳐 위원회가 개최되었다. 검토위원회를 통해 일본 식생활의 문제, 식품소비 현황, 식품수급, 식품폐기 문제, 외국의 식생활지침이 검토되었다. 또한, 농림수산성, 후생성, 문부성의 관련 정책과 사업이 종합적으로 검토되었고, 식생활지침안과 세부안이 검토되는 과정을 거쳐 후생성, 농림수산성, 문부성 3부처에 의해 2000년 「식생활지침」이 제정되었다. 식생활에 관한 이해와 식습관 형성, 국민의 건강증진과 생활의 질 향상, 식량안정 공급

의 확보와 식생활문화의 추진을 목표로 10항목으로 구성되었다.

이 지침은 현재의 식육정책에 연결되었고, 「21세기의 국민건강만들기 운동 (건강일본 21)」의 「영양·식생활」 분야에 설정된 목표를 달성하기 위한 수단임과 동시에 식량자급을 목표 달성을 위한 수단으로 활용된다.

나. 일본의 식생활지침 내용과 활용 전략

2000년 농림수산성, 후생노동성, 문부과학성이 공통으로 책정한 「일본 식생활지침」 10항목은 다음과 같다.⁴⁾

일본 식생활지침의 공표 취지는 국민의 건강 증진, 생활의 질 향상 및 식량의 안정 공급 확보를 도모하고 활용을 제고하는 것이다. 활용성 제

○ 일본 식생활지침(2000년)

- (1) 식사를 즐기자
- (2) 규칙적인 식사를 통해 건강한 생활리듬을 갖자
- (3) 주식, 주채, 부채를 기본으로 하여 균형식을 먹자
- (4) 밥 등 곡류를 충분히 먹자
- (5) 식사에서 채소, 과일, 우유, 유제품, 콩, 생선 등을 골고루 먹자
- (6) 소금과 지방은 적게 섭취하자
- (7) 건강체중을 알고, 섭취량과 운동량의 균형을 이루자
- (8) 식문화와 지역 산물의 장점을 활용하고, 때로는 새로운 요리도 실천하자
- (9) 조리나 보관을 잘하여 음식물쓰레기를 줄이자
- (10) 자신의 식생활을 되돌아 보자

4) 독립행정법인·국립건강영양연구소(2003). 식생활지침, 제1출판, pp27-28.

고를 목표로 지침의 이해와 실천을 촉진하기 위하여 내각회의에서 「식생활지침의 추진에 대해서」가 결정되었고, 지침의 보급과 정착을 위해서 식생활개선 분야, 교육 분야, 식품산업 분야, 농림어업 분야에서 다양하게 식생활지침 활용을 위한 활동을 전개하고 있다. 이와 더불어 식생활지침의 보급과 정착 및 소비자의 식생활개선 활동을 촉구하도록 민간단체(산업계) 등과도 제휴하여 활동을 하고 국민운동으로 전개하고 있다. 또한 식생활지침 홍보가 일반국민에게 단지 광범위한 슬로건을 제시한 것으로 그쳐, 식생활지침 인지율이 낮고 국민들에게 침투되지 않았다는 문제가 제기되면서 식생활 개선을 위해서는 구체적인 행동변화와 연결되는 이해하기 쉬운 정보제공이 필요하다는 인식이 대두되었다. 이러한 배경에서 2005년 6월 후생노동성과 농림수산성에서 「식사밸런스 가이드」를 발표하였다. 2004년 12월 「(가칭)푸드가이드 검토회」를 설치하고, 알기 쉽게 일본의 전통적인 장남감인 팽이 모형의 「식사밸런스가이드(Japanese Food Guide Spinning Top, JFG-ST)」를 2005년 7월 마련하였다. 식품가이드 팽이 모형은 1일 각 식품유형별로 음식을 몇 회 섭취해야 하는지 알기 쉽게 구체적인 1회 분량을 제시하였다.

최근 일본에서는 식생활지침 개정을 위한 준비를 진행하고 있고, 2014년 3월 24일 「식생활지침을 확산하기 위한 측정 제안(안)」을 내각에서 통과시켰다. 관련 부처 및 연구기관에서 국가 수준에서 식생활패턴 분석을 진행해 나가고 있다.

5. 우리나라의 공통 식생활지침 제정 과정과 내용

우리나라에서는 그동안 보건복지부의 한국인을 위한 식생활지침과 농림축산식품부의 녹색식생활지침을 각각 제정되었다. 2014년 新 식품정책을 통해 범부처 공통 식생활지침을 보건복지부가 주관하고 관계 부처가 협력하여 제정을 추진하기로 논의되었다. 이에 따라 2015년에는 국민공통 식생활지침이 개발되어 2016년 4월 공표를 앞두고 있다. 2015년 6월 30명(전문가 15인, 관계 부처 관계자 5인, 관련 학회 및 협회 추천자 10인)으로 구성된 식생활지침 제정위원회를 구성하여 12월까지 위원회가 운영되었고, 6차에 걸친 위원회 개최 및 공청회를 거쳐 국민공통 식생활지침을 개발하였다. 그 과정에서 한국보건산업진흥원은 식생활지침 제정위원회를 운영하고 지침을 개발하였으며, 한국보건사회연구원은 식생활지침 제정의 근거 기반을 마련하기 위해 우리 국민의 영양·식생활 수준과 식행태 및 주요 건강 문제, 우리나라의 농업과 환경 문제와 추이를 종합적으로 분석하고, 주요 국가의 식생활지침 제정 과정과 내용을 심층적으로 고찰하였다. 또한 부처별 의견을 이끌어내기 위해 관련 부처의 의견을 수렴하였으며, 전문가조사를 통해 식생활지침의 내용과 활용에 대한 인식과 제정 방향에 관하여 의견을 수렴하여 식생활지침 제정위원회를 뒷받침하였다. 이와 같은 과정을 거쳐 2016년 4월 7일 보건복지부, 농림축산

○ 국민 공통 식생활지침

- (1) 쌀·잡곡, 채소, 과일, 우유 유제품, 육류, 생선, 달걀, 콩류 등 다양한 식품을 섭취 하자
- (2) 아침밥을 꼭 먹자
- (3) 과식을 피하고 활동량을 늘리자
- (4) 덜 짜게, 덜 달게, 덜 기름지게 먹자
- (5) 단음료 대신 물을 충분히 마시자
- (6) 술자리를 피하자
- (7) 음식을 위생적으로, 필요한 만큼만 하자
- (8) 우리 식재료를 활용한 식생활을 즐기자
- (9) 가족과 함께하는 식사 횟수를 늘리자

식품부, 식품의약품안전처 3개 부처 공동으로 국민 공통 식생활지침을 공표하였다⁵⁾.

6. 나가며

식생활지침은 일반인의 식생활 방법의 주요 원칙을 제시하기 위해서 식생활 실태와 건강문제의 변화와 식문화를 고려하여 과학적 근거에 기반(evidence-based)하여 제정하는 추세이다.

외국의 식생활지침들은 공통점을 가지고 있다. 야채나 과일과 같은 식물성 식품의 소비를 증가시키고 지방, 소금, 당의 섭취 감소를 강조하고 있다. 그러나 식생활지침은 각각 그 나라 인구집단의 식생활지침의 필요성을 제시하는 특징들을 포함하고 있다.

WHO와 FAO에서는 식품을 중심으로 하는

(food-based) 식생활지침(FBDG) 제정의 필요성과 방향을 각국에 권장하고 식생활지침 개발 체계와 과정을 제시하면서, 식생활지침은 기본적으로 각국의 식생활 유형, 실용성, 이해도, 문화적 수용도를 고려하여 개발되어야 함을 강조한다. 그리고 WHO/FAO는 식생활지침이 식사와 건강, 소비패턴을 고려하고, 지침과 함께 그림 형태의 시각적인 표현으로 개발하여 일반인 영양교육 도구로 활용되고 이해도를 높일 수 있도록 권장한다.

미국의 식생활지침은 농림부와 보건복지부가 공동으로 5년마다 제정한다. 식생활지침 자문위원회(DGAC) 운영을 통해 철저하게 과학적 근거에 기반하여 지침이 개발되며, 합의과정을 거쳐 연방정부의 보건과 농업부처를 통해 실행되는 단계를 거치고 있다. 2015~2020년 제8차 개정된 식생활지침에서는 과거의 지침과는 달리, 특

5) 보건복지부, 농림축산식품부, 식품의약품안전처(2016.4.7.). 정부, 건강한 식생활 위해 「국민 공통 식생활 지침」 제정, 보도자료

정 식품을 권장하는 것 뿐만 아니라 일생동안 전 생애주기를 걸쳐 실천할 수 있는 건강한 식사패턴을 보다 강조하고, 이의 실천을 위한 사회환경적 지지를 강조하는 관점으로 폭을 넓히고 있음을 볼 수 있다.

일본의 식생활지침 제정은 국민 건강증진, 삶의 질 향상과 더불어 식품의 안정적 공급을 목표로 하고 있다. 식생활지침의 효과적 보급과 관련 정책의 연계성을 위해 과거 부처별로 제정하던 것을 2000년부터 일원화하여 문부과학성, 후생노동성, 농림수산성이 공동으로 제정하고 있으며, 식육기본법, 건강만들기 대책, 건강일본21 등의 관련 정책과 연계하여 식생활지침을 보급하고 실천을 높이기 위한 그림 모형을 개발하여 일반 국민에게 전달하고 있다.

우리나라는 2016년 4월 부처 공동 식생활지침 공표를 통해 식생활지침을 국민에게 효과적으로 알리고, 실천하도록 지지하는데 출발점을 마련하게 될 것이다. 그동안 개발된 식생활지침의 활용은 매우 미흡하였고 식생활에 대한 왜곡된 정보가 범람하는 오늘의 현실을 직시할 때, 부처 공동 식생활지침이 효과적인 식생활 개선 도구로서 활용되기 위해서는 지침의 공표 이후 구체적인 가이드라인이 개발되어야 할 것이다. 이와 함께 홍보캠페인을 통해 소비자, 국민에게 전달되고, 식당과 보건의료기관에서 쉽게 접할 수 있도록 되어야 할 것이다. 나아가서 국가 건강정책과 식품 관련 정책과도 연계되어 건강한 식생활 문화가 조성되도록 지침이 쉽게 실천될 수 있는 환경적 지지가 수반되어야 할 것이다. ■