

## 소비자 관점에서 먹거리 파악 ‘식품안보’ 개념으로 사용해야



최지현  
한국농촌경제연구원  
선임연구위원

### 식품을 둘러싼 여건변화

소비자는 식품의 ‘양’, ‘가격’ 등 전통적인 측면에서 ‘영양’, ‘안전’ 등 건강과 관련된 측면 및 ‘맛’, ‘맛’, ‘예술’ 등 보다 미적이며 기호적인 단계로 식품 선택기준을 변화시키고 있어 이에 대한 정책대응이 요구된다.

최근 식품을 둘러싼 4가지 위협요소가 존재한다. 우선 국제 곡물 가격의 불안정성 심화로 식품안보의 불확실성이 증대되고 있다. 가뭄, 홍수, 한파, 이상난동 등 기후변화에 따른 생산량 감소가 심각하다. 시장개방에 따라 수입 농식품이 증가하고, 과학의 발달로 방사선조사식품, GM(유전자변형)식품 등 안전이 검증되지 않은 식품의 소비가 증대됨에 따라 식품안전의 불확실성이 높아지고 있다.

식생활 패턴의 서구화로 지방섭취 과다 등 영양 불균형이 심해지고, 비만 등 건강상의 문제로 사회적 비용이 증가하여 사회적 문제가 되고 있다. 또 지구 온난화 등의 기후 변화는 생태계를 교란시키고, 농업 생산을 감소시켜 인류의 건강과 생존을 위협하고 있다. 이와 같이 식품을 둘러싼 외부 요인은 사회경제적 요인 및 전 지구적 환경 요인으로 구성되어 있고 궁극적으로 식량안보, 환경, 사회적 후생 등 식품 시스템의 성과에 영향을 미친다.

### 종전의 식량안보 개념

그동안 국가차원의 식량문제는 식품안전보장(Food Security, 이하 식품안보) 개념보다는 쌀을 비롯한 곡물 중심의 식량안보 개념으로 접근해 왔다. 이에 따라 식량문제는 곡물 등 식량자급률 중심의 매우 단편적인 지표 위주로 관리해 왔다.

새로운 식량안보의 개념은 모든 국민들의 활동적이고 건강한 삶의 유지와 식품선호를 충족시키기 위해서, 식품이 양적으로 경제적으로 항상 접근가능하며, 안전하고 영양적인 음식이 공급되고 소비되는 상태, 더불어 식품의 생산·유통·소비가 친환경적이고 지속가능하도록 이루어지는 것으로 정의할 수 있다. “식량안보” 보다는 “식품안보” 개념으로 사용하는 것이 바람직하다.

농식품부는 2011년 식량자급률 목표치를 설정하였다. 전반적으로 과거 목표치를 상향 조정하였고, 종합 식량자급률 개념의 칼로리 자급률에 대한 이해와 향후 도입 필요성을 강조한 바 있다. 또한 해외농업개발을 통해서 조달할 수 있는 곡물을 포함한 지표로 곡물자주율이라는 개념을 처음 사용하였다. 2010년 기준 사료 용을 포함한 곡물자급률은 26.7% 수준이며, 식용곡물 자급률은 55% 수준이다.

### 새로운 식량안보의 개념

FAO는 1996년 세계식량정상회의(World Food Summit)에서 식량안보는 모든 사람이 어느 때라도 활동적이고 건강한 삶을 위한 음식섭취의 수요와 기호에 맞도록 충분하고도 안전하며, 영양가 있는 식량을 얻을 물리적 접근성이 있을 때 존재하는 것으로 정의하였다.

새로운 식량안보의 개념은 모든 국민들의 활동적이고 건강한 삶의 유지와 식품선호를 충족시키기 위해서, 식품이 양적으로 경제적으로 항상 접근가능하며, 안전하고 영양적인 음식이 공급되고 소비되는 상태, 더불어 식품의 생산·유통·소비가 친환경적이고 지속가능하도록 이루어지는 것으로 정의할 수 있다. 따라서 소비자관점에서 먹거리를 파악하고 있다는 점에서 “식량안보” 보다는 “식품안보” 개념으로 사용하는 것이 바람직하다.

식품안보의 구성요소는 적정수준의 식량자급률 유지를 위한 식량 확보, 식품안전정책의 투명성 확보와 과학적 접근, 일관된 안전관리 등의 식품안전, 식품소비와 영양, 지속가능한 식품시스템 구축 등 4가지이다.

식품시스템 내부의 경제 주체들은 기본적으로 자신의 이윤 극대화를 위해서 행동하기 때문에 시장에서 제대로 평가되지 않는 식품 안전, 환경, 식생활, 식품(식량)안보와 같은 국가적·사회적으로 중요한 부문들에 대해서는 낮은 관심을 갖고 있어 시장 실패가 발생하여 국가적·사회적 후생 극대화 불가능하다. 시장 기능에 의해 제대로 작동하지 않는 식품안전, 환경, 국민영양 및 식생활 개선, 식품안보 등에 대해 국가 및 국민

개개인의 후생 극대화를 위해서 국가가 직접 미래의 비전을 제시하고 체계적으로 정책을 수립하고, 추진할 필요가 있다.

이처럼 정부가 개입하여 정부와 식품체인 내 경제주체들이 국가 및 국민 개개인의 후생 극대화라는 공동의 목적을 달성하기 위해 협력하는 식품시스템을 “국가식품시스템”이라고 정의할 수 있다.

선진국형 국가시스템은 정책대상이 곡물 중심이 아닌 전체 식품(푸드시스템)으로 확대되고, 정책범위는 과거 공급 중심에서 생산·가공·유통·수요를 포괄하는 식품체인, 식품안전 및 식생활, 환경 및 자원 등으로 확대된다. 자연자원 관리도 과거 자원소모형 농업에서 친환경, 지속가능한 농업으로 개념이 바뀌게 된다.

국가식품시스템은 정부와 민간으로 구성되어 운영되어야 한다. 정부측에서는 식품시스템에 영향을 미칠 수 있는 정부 관련 부처 모두(농림수산식품부, 보건복지부, 외교통상부, 교육과학기술부, 환경부, 국토해양부, 지식경제부, 기획재정부, 문화관광부 등)가 참여해야 한다. 민간은 식품생산자, 업계 및 소비자가 참여하게 된다.

국가식품시스템에 포함되는 농식품의 생산, 수출입, 비축, 소비, 안전, 영양, 안보, 환경, 기후 등 국가식품안보정책의 주요 의제들에 대한 심의 및 의결기구로서 ‘(가칭)국가식품안보위원회’를 대통령 직속기관으로 설치할 필요가 있다.

‘국가식품안보위원회’를 통해 정부와 민간과의 협력 네트워크 시스템을 구축하여 소비자, 기업, 사회단체, 기타 이해관계자 등 민간과의 협력 네트워크를 건설하게 구축하고, 이들을 식품정책의 파트너로 활용해야 한다.

마지막으로 식품안보의 다양한 측면을 고려하고 그 변화를 모니터링 할 수 있는 식품안보 지표(지수) 개발이 필요하다. 지표가 개발되면 D/B를 구축하고 주기적으로 이를 모니터링 하는 작업이 필요하다. 영국은 2009년부터 지속가능한 식품시스템 구축을 위한 식품안보지표를 계속 개발·수정하고 모니터링을 실시하고 있다. ‘국가식품안보위원회’ 설립과 운영을 위한 근거법(예: 국가식품안보 위원회의 설치와 운영에 관한 법률)은 별도로 제정하거나 기존의 농업농촌식품산업기본법을 개정하는 형태로 법적 요건을 갖출 필요가 있다. 관련법에는 식품안보의 개념도 명시해야 할 것이다. ⑩