

건강증진기금 중장기 운용 방향

이 주 열

남서울대 보건행정학과 교수

1. 건강증진기금의 이해

1) 건강증진기금의 설치 목적

□ 1995년 국민건강증진법을 제정하여 국가와 지방자치단체로 하여금 국민건강증진을 위한 교육홍보와 생활여건조성, 질병예방서비스 개선 등 여러 가지 건강증진사업을 추진하도록 하고, 이러한 사업추진에 필요한 건강증진기금을 설치하도록 하였다. 국민건강증진법 제22조에서는 국민건강증진기금의 설치목적은 「국민건강증진사업의 원활한 추진에 필요한 재원을 확보하기 위하여 기금을 설치한다」로 규정하고 있다.

2) 기금의 성격

□ 건강증진기금은 그 사용목적이 법에 명시된 정부관리 기금이고, 분류상으로는 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요한 자금을 관리 운용하는 사업 및 관리기금이다. 즉, 이 기금 자체가 공기업 활동을 수행하는 것이라 할 수 있다.

3) 기금사업 범위

□ 건강증진기금은 건강증진사업의 원활한 추진을 위하여 설치·운영되고 있으나 기금 조성 규모가 한정되어 있고, 또 국민건강증진법에서 기금사용을 특정사업으로 한정 실시토록 규정하고 있다. 국민건강증진법 제25조와 동법 시행령 제30조에 규정된 기금사업은 <표1>과 같다.

□ 한편, 국민건강증진법 이외에 2002년 제정된 국민건강보험재정건전화특별법에 의하여 지역건강보험급여 등의 10/100 상당 금액(기금수입액의 97/100 이내)을 건강보험재정으로 충당하다가 이 법이 2006년 12월로 폐지되고 국민건강보험법을 개정하여 국민건강증진법에서 정하는 바에 따라 건강증진기금에서 지원받을 수 있는 근거를 마련했다.

〈표 1〉 국민건강증진법령에 규정된 기금사용 범위

국민건강증진법 제25조[개정 2004.12.30]	국민건강증진법 시행령 제30조
<ol style="list-style-type: none"> 1. 금연교육 및 광고 등 흡연자를 위한 건강관리사업 2. 건강생활의 지원사업 3. 보건교육 및 그 자료의 개발 4. 보건통계의 작성·보급과 보건의료관련 조사연구 및 개발에 관한 사업 5. 질병의 예방·검진·관리 및 암의 치료를 위한 사업 6. 국민영양관리사업 7. 구강건강관리사업 8. 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 행하는 건강증진 사업 9. 공공보건의료 및 건강증진을 위한 시설·장비의 확충 10. 기금의 관리·운용에 필요한 경비 11. 그 밖에 국민건강증진사업에 소요되는 경비로서 대통령령이 정하는 사업 	<p>(법 제 25조 제 1항 제 9호의 규정에 따른 기타 국민건강증진사업)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 만성퇴행성질환의 관리사업 2. 법 27조의 규정에 의한 지도·훈련사업 3. 건강증진을 위한 체육활동 지원사업

2. 건강증진기금의 운영 방향

1) 논의 범위

□ 앞에서 살펴본 바와 같이 건강증진기금의 사용범위는 법적으로 규정되어 있다. 그러나 규정된 내용에 대한 해석의 차이 때문에 논란의 여지가 있다. 기금사용과 관련해 법에 명시된 내용을 근거로 보건복지부 훈령이나 업무지침 등 명확한 규정이 없기 때문에 건강증진기금은 ‘쉽게 사용할 수 있는 돈’이 되고 있다. 이런 결과는 그 동안 보건복지부에서 건강증진기금으로 집행한 사업내용을 살펴보면, 쉽게 확인할 수 있다.

□ 이 글은 이러한 문제점에 출발하였다. 따라서 이 글에서는 건강증진기금의 운영 개선 방향을 살펴보고자 한다. 건강증진기금의 중장기 활용 방안은 현재 기금 운영의 문제점을 극복하는데서 시작되어야 하기 때문이다. 이 글은 문제 제기보다는 문제 해결에 초점을 두고 있지만, 완성형의 제안이 아니라 논의의 출발을 유도하기 위하여 내용으로 구성되어 있다. 또한, 이 글은 학술적인 논거를 바탕으로 작성되었다기 보다는 정책 대안을 모색하기 위한 내용을 정리한 것이다.

2) 논의 내용

- 첫째, 건강증진기금 관리·운영 방법 개선 방안을 제시한다.
- 둘째, 건강증진기금 사용의 범위를 명확히 규정한다.

□ 셋째, 건강증진기금 활용 방법을 구체화한다.

3) 건강증진기금 관리·운영 방법

(1안) 현재 방식의 보완

□ 현재 건강증진기금은 회계 관리부서와 사업부서가 이원화 되어 있다. 사업부서에서 건강증진기금 운영부서에 예산을 신청하는 방식으로 운영된다. 다만, 전체적으로 기금 사업의 범위 및 사업내용 결정은 건강투자기획팀에서 담당하고 있다. 2006년까지는 보건정책팀에서 회계 관리와 사업운영을 함께 관리했으나 조직이 개편되면서 현재는 이원화된 방식으로 운영하고 있다. 그러나 회계 관리부서는 기금 집행 및 결산과 관련된 일을 담당하므로 실제로 기금사용 방향의 실무를 담당 부서는 건강정책관의 건강투자기획팀이라 할 수 있다. 최종적으로는 국민건강증진정책심의위원회에서 기금사업의 범위 및 사업비 규모를 결정하고 있다.

□ 현재 기금 관리·운영의 가장 큰 문제점은 복지부의 보건 분야 각 부서에서 기금에 대한 의존성이 너무 높다는 점이다. 앞에서 지적한 기금사용의 명확한 지침이 없기 때문에 일반회계에서 예산 확보가 어렵다고 판단된 경우 기금 지원사업으로 운영하고 있다. 이런 이유로 기금의 당초 목적에 벗어난 사업들조차도 기금으로 지원되고 있다. 그동안 민간단체의 건강증진기금 지원사업에 대한 평가는 ‘건강증진사업지원단’에서 꾸준히 실시하고 있으나 이 평가는 사업운영에 대한 과정 및 결과평가라 할 수 있다. 기금 운영 자체에 대한 평가 즉, 기금 지원사업의 적합성과 타당성에 대한 평가는 그동안 실시되지 못 하였다. 엄밀히 말하면 사업평가서 전체 항목에 일부로 포함되어 있긴 하지만, 이미 사업내용이 결정된 상태에서 사업계획서의 평가이므로 사업지원 최종 결정에 큰 영향력이 없다. 이유로 기금 지원 범위가 방만하고 일반회계 사업과 구분되지 않는 문제가 발생하고 있다. 특히, 보건복지부 해당 부서나 시도 및 보건소 등 공공기관을 통해서 추진되는 건강증진기금 지원사업은 적합성과 타당성에 대한 평가 없이 정책적 결정으로 추진되고 있다.

□ 문제점을 보완하기 위해서는 첫째, 기금사업의 범위를 명확히 규정하여 국민건강증진법 시행규칙 등에 명시하는 것이다. 현재 법 제25조, 시행령 제30조에 규정된 내용의 범위를 축소하고 더 구체화해야 한다. 아울러 사업비 지원 규모도 전체 수입의 비율로 표시하는 것이 필요하다. 즉, 금연 관련 사업(20%), 보건소 건강생활실천사업(50%), 운영 관리비(5%) 등으로 명시하는 것이 필요하다. 기금은 특수 목적에 제한적으로 사용되어야 하기 때문이다. 따라서 현재 법 제25조, 시행령 제30조에 규정된 내용 중 해석이 애매하거나 지나치게 광의로 해석이 가능한 항목은 삭제하는 것이 필요하다.

□ 둘째, 건강증진 기금사업을 1차평가와 2차평가로 나누어 진행해야 한다. 1차평가에

서는 제출된 사업이 기금사업에 적합한지를 평가하고, 2차평가에서는 세부적으로 사업 계획서를 평가하도록 한다. 이를 위한 전제 조건은 평가(특히 1차평가)를 객관적이고 공정하게 해야 한다. 기금지원 사업 선정을 보건복지부 관련 부서 중심에서 전문가 6-8인으로 구성된 '기금사업선정위원회(가칭)'에서 담당하도록 변경해야 할 것이다. 아울러 위원회에 객관적이고 공정한 심사 및 평가가 이루어지도록 제도적 지원이 필요하다. 기획예산처에서 건강증진기금 운영과 관련하여 '기금사업선정위원회'의 결정을 100% 존중하도록 제도적 개선이 필요하다. 이러한 노력을 건강투자기획팀에서는 담당해야 한다. 아울러 기금지원 사업으로 지정되면, 지원 기간을 단기(1년), 중기(3-5년), 장기(5-10년)를 정하는 것이 필요하다. 계획된 사업을 추진하기 위해서는 사업의 지속성을 보장하는 것이 중요하기 때문이다.

□ 셋째, 사업의 지속성을 보장하는 것과 동시에 사업결과평가는 대단히 중요하다. 비록 사업기간이 보장되었다 하더라도 중간평가를 실시하여 미흡할 경우 사업비 지원을 중단하는 조치가 필요하다. 성과 및 비용-효과 중심의 평가체계가 구축되어야 한다. 이러한 업무를 체계적으로 지원하기 위해서는 관리 운영비의 10%를 반드시 평가 관련 비용으로 활용하도록 명시해야 한다.

(2안) 시도 단위로 운영

□ 현재 각 시도별로 징수된 건강부담금을 중앙에서 다시 각 시도 사업비로 지원하고 있는데, 시도에서 징수한 건강부담금의 70%는 직접 시도별 건강기금으로 활용하고 30%만 중앙에 납입하도록 한다. 시도별 건강기금의 사용범위 및 예산 배분 비율은 시도별로 결정하도록 한다. 다만, 금연 관련 사업 및 보건소 건강생활실천 사업은 최소한 전체 예산의 30%를 반드시 유지하도록 한다. 시도별 건강기금은 별도 회계로 관리한다. 시도 단위로 건강증진기금을 활용하는 방안의 핵심은 기금사업의 목적을 최소한으로 유지하면서 지역사회에 필요한 건강증진사업을 개발하여 운영하도록 하는 것이다. 즉, 시도 건강자치체의 초보적 단계를 실현하는 것이다.

□ 중앙에서는 각 시도에서 받은 30%의 건강증진기금을 활용하여 운영 관리비(연구비 포함)와 중앙사업(홍보, 교육훈련, 평가 등)을 운영한다. 또한, 금연사업의 활성화로 지방세 수입이 감소한 지역에 대한 지원금으로 활용한다.

□ 이 방안은 중앙의 업무 부담이 간소화 되고 지역별 특성에 따른 다양한 사업 추진이 가능하다는 장점이 있지만 시도에서는 기금 운영과 관련된 행정업무(평가업무 포함)가 추가로 발생하게 된다. 또한, 이 방안이 실현되기 위해서는 우선적으로 현재의 국민 건강증진법이 개정되어야 한다.

(3안) 건강증진재단을 설립하여 운영

□ 별도의 건강증진재단을 설립하여 기금 운영 및 관리를 담당하게 한다. 현재 보건복지부 중심으로 운영되고 있는 업무의 대부분을 건강증진재단에서 담당한다. 보건복지부는 정책과 관련된 업무(법 개정, 예산 심의 등)를 담당할 뿐이다. 국민연금, 건강보험 등의 운영과 유사한 운영 형태가 된다.

□ 재단에서 건강증진기금을 운영할 경우 당초 기금의 목적을 실현하는 데는 도움이 되겠지만, 지나치게 관리 운영비가 많이 소요될 가능성이 있다.

(4안) 일반회계에 편입시켜 운영

□ 담배에 부과하는 건강부담금을 별도의 기금으로 운영하는 것이 아니라 일반회계로 편입시켜서 운영하는 방안이다. 다만, 건강부담금은 보건사업비로만 사용될 수 있도록 하는 것이다. 현재 건강증진기금은 사용 절차 및 사용 범위 등을 고려할 때, 일반회계와 차이점이 별로 없다. 오히려 관련된 행정업무가 증가하고 관련된 인건비, 관리비의 지출이 증가하고 있다. 이런 점을 고려할 때, 일반회계로 편입시켜서 운영하는 것을 고려할 수 있다.

□ 그러나 일반회계로 편입할 경우 당초 기금사업을 추진하는 데는 장애요인이 되며, 해당 사업에 필요한 예산 확보가 쉽지 않을 수 있다. 이렇게 될 경우 건강증진사업이 크게 위축될 수 있다.

4) 건강증진 기금사업의 범위

□ 앞에서 살펴본 것처럼 건강증진 기금사업의 범위는 법 제25조와 시행령 제30조에 명시되어 있다. 따라서 일차적으로 법에 규정된 내용을 중심으로 기금사업의 범위를 살펴보고 법 개정 방향을 제시하고자 한다.

(1) 법에 규정된 내용

□ 건강증진기금은 국민건강증진사업에 사용되어야 하는데, 국민건강증진법 제2조에서는 ‘국민건강증진사업이라 함은 보건교육, 질병예방, 영양개선 및 건강생활의 실천 등을 통하여 국민의 건강을 증진시키는 사업을 말한다’라고 규정하고 있으며, 보건교육에 대해서는 ‘보건교육이라 함은 개인 또는 집단으로 하여금 건강에 유익한 행위를 자발적으로 수행하도록 하는 교육을 말한다’라고 규정하고 있다.

□ 한편 시행령 제17조에서는 보건교육의 범위를 금연·절주 등 건강생활의 실천에 관한 사항, 만성퇴행성질환등 질병의 예방에 관한 사항, 영양 및 식생활에 관한 사항, 구강건강에 관한 사항, 공중위생에 관한 사항, 건강증진을 위한 체육활동에 관한 사항, 기

타 건강증진사업에 관한 사항 등으로 규정하고 있다.

□ 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 행하는 건강증진사업에 대해서 제19조에서 구체적으로 명시하고 있는데, ①보건교육 및 건강상담, ②영양관리, ③구강건강의 관리, ④질병의 조기발견을 위한 검진 및 처방, ⑤지역사회의 보건문제에 관한 조사·연구, ⑥기타 건강교실의 운영 등 건강증진사업에 관한 사항 등이다.

□ 건강증진 기금사업의 범위는 국민건강증진법 제25조와 동법 시행령 제30조에 비교적 자세히 정리되어 있고 법 전반에 나타나 있는 내용을 근거로 정리해 보면 다음과 같다.

- ① 금연교육 및 광고 등 흡연자를 위한 건강관리사업
- ② 금연·절주 등 건강생활의 지원사업
- ③ 보건교육 및 그 자료의 개발
- ④ 보건통계의 작성·보급과 보건의료관련 조사·연구 및 개발에 관한 사업
- ⑤ 질병의 예방·검진·관리 및 암의 치료를 위한 사업
- ⑥ 국민영양관리사업
- ⑦ 구강건강관리사업
- ⑧ 공공보건의료 및 건강증진을 위한 시설·장비의 확충
- ⑨ 기금의 관리·운영에 필요한 경비
- ⑩ 만성퇴행성질환의 관리사업
- ⑪ 지도·훈련사업
- ⑫ 건강증진을 위한 체육활동 지원사업
- ⑬ 건강교실의 운영 등 건강증진사업

(2) 법 개정 방향

□ 건강증진사업의 목적은 국민에게 건강에 대한 가치와 책임의식을 함양하도록 건강에 관한 바른 지식을 보급하고 스스로 건강생활을 실천할 수 있는 여건을 조성함으로써 국민의 건강을 증진시키는데 있다. 건강증진기금은 이러한 건강증진사업의 목적을 달성할 수 있도록 사용되어야 한다. 즉, 국민의 건강에 관한 바른 지식을 보급하거나 건강한 생활을 실천할 수 있는 여건을 조성하여 국민건강을 최고로 증진시키는데 활용되어야 한다.

□ 건강증진기금을 법 제2조에 규정된 국민건강증진사업의 개념에 합당한 사업으로 제한할 경우 현재 법 제25조와 시행령 제30조에 규정된 기금사업의 범위는 아래 항목으로 제한되어야 할 것이다.

- ① 금연교육 및 광고 등 흡연자를 위한 건강관리사업

- ② 금연·절주 등 건강생활의 지원사업
- ③ 보건교육 및 그 자료의 개발
- ④ 보건통계 작성·보급 및 조사·연구
- ⑤ 국민영양관리사업
- ⑥ 구강건강관리사업
- ⑦ 체육 활동지원 사업
- ⑧ 기금의 관리·운용에 필요한 경비

□ 한편, 건강보험재정으로 충당되고 있는 건강증진기금 지원은 당초 국민건강보험재정전전화특별법(2002년)에 의하여 한시적으로 운영되었던 것이 현재 고착화되고 있다. 따라서 국민건강증진법을 개정하여 건강보험재정 지원을 중단하거나 그렇지 않을 경우 건강보험에 지원되는 기금의 사용 범위를 건강증진사업으로 명확히 규정해야 할 것이다.

5) 건강증진기금 활용 방법

(1) 기금사업 범위의 세부내용

□ 향후 국민건강증진법 제25조 및 시행령 제30조를 개정하여 기금사업의 범위를 앞에서 제시한 8개 항목으로 제한하는 것이 필요하다. 아울러 시행규칙 또는 보건복지부의 건강증진기금 운영 규정에 8개 항목에 대한 의미와 구체적인 사업내용을 규정해야 할 것이다. 각 항목과 관련하여 포함되어야 할 세부 사업내용을 살펴보면 다음과 같다.

- ① 금연교육 및 광고 등 흡연자를 위한 건강관리사업 : 금연 홍보 활동사업, 민간단체 및 기관의 금연활동 지원사업, 흡연자 금연실천 지원사업, 보건소 금연사업 등
- ② 금연·절주 등 건강생활의 지원사업 : 흡연예방 교육 및 절주 교육홍보 사업, 학교, 사업장, 지역사회 등의 금연·절주 등 건강생활의 지원사업 등
- ③ 보건교육 및 그 자료의 개발 : 금연, 절주, 운동, 영양, 구강 등과 관련된 보건교육 활동사업, 금연, 절주, 운동, 영양, 구강 등과 관련된 보건교육 자료 개발 사업 등
- ④ 보건통계 작성·보급 및 조사·연구 : 국민건강영양조사 사업, 건강증진 연구사업, 금연, 절주, 운동, 영양, 구강 등과 관련된 조사사업 등
- ⑤ 국민영양관리사업 : 식생활 개선 사업, 영양보충사업 등
- ⑥ 구강건강관리사업 : 수돗물 불소농도 사업, 치아홈메우기 사업 등
- ⑦ 체육 활동지원 사업 : 운동교실 운영, 걷기거리 조성, 운동여건 조성 등
- ⑧ 기금의 관리·운용에 필요한 경비 : 기금사업 사업평가, 기술지원단 운영, 교육·훈련비 등

(2) 중장기 기금 배분 비율

□ 건강증진기금은 담배값에서 충당되고 있으므로 금연사업 및 흡연자 건강관리사업이 가장 우선적으로 고려되어야 할 뿐만 아니라 기금의 배분 비율도 가장 높을 수밖에 없다. 전체 기금의 30-40%를 중장기적으로 금연활동에 사용하는 것이 필요하다.

□ 그 다음으로 금연·절주 등 건강생활의 지원사업에 기금을 높게 배분해야 한다. 이 사업은 보건소 건강증진사업을 중심으로 추진되므로 초기 단계(2010년까지)에서는 30%까지 지원되는 것이 바람직하다. 또한, 보건교육 활동과 관련된 사업은 초기 단계에 집중적으로 지원하는 것이 필요하다.

□ 보건통계 작성·보급 및 조사·연구 및 기금의 관리·운용에 필요한 경비 등은 안정적으로 지원하는 것이 바람직하다.

<표2> 중장기 건강증진기금 배분 비율

구 분	‘10년까지	‘10년 - ’15년	‘15년 - ’20년
	비율	비율	비율
금연교육 및 광고 등 흡연자 건강관리사업	30	35	40
금연·절주 등 건강생활의 지원사업	30	25	20
보건교육 및 그 자료의 개발	10	5	5
보건통계 작성·보급 및 조사·연구	5	5	5
국민영양관리 사업	10	10	10
구강건강관리 사업	9	10	10
체육 활동지원 사업	3	7	7
기금의 관리·운용에 필요한 경비	3	3	3

3. 맺음말

□ 건강증진기금 사용에 대한 논의는 지난 10여년 간 지속적으로 진행되었으나 우리의 현실은 별로 달라진 게 없는 것 같다. 그 동안 외부로부터 문제가 제기되면 논리적으로 현재 운영방식의 불가피성을 거론하고 부분적으로 개선방안이 제시되었다. 그러나 그것도 잠시 다시 원점에서 기금은 활용되고 있다.

□ 문제가 누적되고 보건복지부 자체적으로 해결 방안을 모색하지 않으면 결국에는 외부의 힘에 의해서 문제가 해결될 것이고, 이렇게 될 경우 보건 분야의 바람과 다르게 기금이 활용될 수 있다는데 문제의 심각성이 있다. 건강증진 기금사업 범위는 처음부터

당초 기금 목적에서 벗어난 사업들이 많았고 시간이 지날수록 어떤 기준을 찾기 어려울 만큼 방만하게 운영된 것이 사실이다. 그러다 2004년 12월에 국민건강증진법 제25조를 개정하여 당초 법 규정에 없었던 ‘질병의 예방·검진·관리 및 암의 치료를 위한 사업’, ‘공공보건의료 및 건강증진을 위한 시설·장비의 확충’ 등의 항목을 추가하여 기금사업의 범위를 확대하였다. 그런데, 이 법 개정은 그 동안 방만하게 운영된 기금사용을 합리화하는 과정으로 이해될 수밖에 없다. 왜냐하면, 기금사업 범위의 논리적 근거가 없을 뿐만 아니라 추가된 항목은 국민건강증진법에 제시된 건강증진사업과 관련성이 높지 않기 때문이다.

□ 이 글에서는 이러한 문제점에서 출발하여 건강증진기금의 운영 방향을 제안하였다. 그러나 여기에 제안된 내용은 큰 틀에 관한 내용일 뿐이며, 세부적인 운영 방안은 심층적인 연구가 향후 추진되어야 할 것이다.

□ 기금이 본래의 목적을 달성하기 위해서는 기금이 효율적으로 사용되어야 한다. 이를 위해서는 첫째, 기금사업의 범위가 확실해야 하며, 둘째, 지원방식을 합리화해야 하고, 셋째, 기금과제 선정의 타당성과 공정성이 확보되어야 한다. 최소한 이상의 3가지 사항을 고려한 연구가 향후 진행될 수 있기를 희망한다.**