

국민건강증진 위한 제도적 틀 마련



정 건 작
보건복지부보건의정책과장

1. 건강이란 무엇인가?

우리말 큰사전에는 건강을 “몸에 아무런 탈이 없이 튼튼함” 또는 “육체와 정신이 정상적으로 활동하는 상태”라고 풀이하고 있다. 전자는 육체적인 건강을 후자는 육체적 건강에 정신적 건강까지를 포함하여 건강이라는 단어의 뜻을 풀이하고 있음을 알 수 있다. 우리말 큰 사전에서 조차 건강이라는 단어의 뜻을 다르게 표현하고 있듯이 보건관계전문가들이 일반적으로 받아들이고 있는 건강이란 단어의 뜻도 시대적 상황에 따라 다르게 정의되어 왔음을 살펴볼 필요가 있다.

19세기 이전까지는 질병에 걸려있지 않은 상태 즉, 육체적 중심의 건강개념이 지배적이었으나 19세기 중엽부터 심신의 개념으로 바뀌게 되는데 “건전한 정신은 건전한 신체에서(A sound mind in a sound

body)”라는 말이 이를 상징적으로 표현하고 있다고 볼 수 있다. 1948년 창설된 세계보건기구(WHO)의 헌장에서는 건강을 인간의 생활개념에서 파악하고 있다. 즉, 건강이란 “단순히 질병이 없거나 허약하지 않을 뿐 아니라 신체적, 정신적 및 사회적 안녕의 완전한 상태(Health is a state of complete physical, mental, and social well-being and not merely the absence of disease and infirmity)”라고 정의하고 있다. 사회생활의 불편함도 건강의 장애요인이 됨을 설명하고 있으나 일부에서는 이 정의도 건강을 이상적인 상태라는 정적개념으로 파악하고 있다는 비판을 하기도 한다.

오늘날에는 건강을 WHO의 정적개념에서 벗어나 동적개념으로 파악하려는 주장들이 있으며 이들은 “안녕(well-being)” 대신에 “평형적생활(well-balanced life)”

을 영위할 수 있는 동적상태를 건강이라고 보아 생활수단으로서의 건강개념을 확립하고 있다.

국민건강증진법에는 건강이라는 단어의 정의가 규정되어 있진 않지만 생활개념으로서의 건강생활실천을 강조하고 있다는 점에서 건강을 동적개념으로 보고 있다 하겠다.

2. 생활습관은 건강을 좌우한다

1974년 캐나다 보건복지성은 현대국가에 있어 조기사망과 건강의 주된 원인으로 는 생활양식, 환경, 보건의료체계 및 인간 생물학적 원인 등 4가지의 요소가 있으며 이 중 생활양식과 환경이 국민건강에 더 깊은 관계(2/3)가 있다는 연구결과를 제시한 바 있다. 이는 장기간의 의료보험실시 등 보건의료체계의 개선이 있었음에도 국민 건강증진에 뚜렷한 진전이 없자 70세 이전에 조기사망하는 자를 대상으로 원인을 분

석한 결과였다. 이러한 캐나다 정부의 연구결과는 WHO 및 다른 나라들의 보건정책에 큰 영향을 주었다.

우리나라의 경우 급속한 산업사회의 발전으로 국민의 생활수준이 향상되고 전국민의료보험실시 및 보건의료기술의 발전 등 보건의료적 환경여건이 개선되면서 평균수명이 71세로 연장되는 등 국민의 건강수준이 향상된 것은 사실이다. 그러나 생활수준의 향상과 함께 질병발생의 양상이 바뀌어 오늘날 우리나라 국민의 건강을 저해하는 주요상병도 암이나 뇌졸중, 심장병, 고혈압, 당뇨병 및 간질환 등 만성퇴행성 질환과 사고에 의한 손상으로 이들 7가지 상병에 의한 사망이 전체 사망자의 70%를 넘게 되었다.

이러한 질병에 걸리면 원인적 처방없이 의료적인 조치만으로 치료가 어려워 생활의 질적저하를 초래함은 물론 국민의 의료비를 증가하게 하는 주요인이 된다. 일례로 1970년의 국민의료비는 646억원이었으



국민건강증진법에는 건강이라는 단어의 정의가 규정되어 있진 않지만 생활 개념으로서의 건강생활 실천을 강조하고 있다는 점에서 건강을 동적 개념으로 보고 있다.

나 1990년에는 9조 8천억원으로 추계되었는데 같은 기간 소비자 물가지수가 8.3배, 1인당 GNP가 23배(\$ 243→\$ 5,569) 증가한 반면 국민의료비는 152배가 증가되었는 바, 국민이 소득수준향상에 따라 건강에 관심을 갖게 되어 의료비 지출이 많아졌으리라는 것을 감안하더라도 만성퇴행성질환의 증가가 국민의료비의 주요 증가요인이 됨을 알 수 있으며 이는 의료보험자의 보험급여비중 만성퇴행성질환의 진료에 지출되는 비율이 높아지고 있는 사실(악성신생물, 순환기계질환, 근골격계질환 및 손상, 사고 등 4개 상병의 진료비 비율이 29%(’89)에서 32%(’93)로 불과 4년만에 3%가 증가됨)을 보아도 쉽게 알 수 있다.

오늘날 이처럼 심각한 보건문제를 야기시키고 있는 상병발생의 대부분이 건강에 해로운 생활양식이나 습관 등에 기인한다고 볼때 보건문제에 대한 효과적 정책대응은 상병발생후 치료에 의존하는 소극적 대응이 아니라 상병발생 이전에 건강증진 및 질병예방을 도모하는 적극적인 건강관리 정책으로 전환할 필요가 있다. 이는 보건정책의 방향이 의료적 접근방식에서 국민들의 건강잠재력을 개발할 수 있도록 바람직한 건강의식 및 행동변화를 유도하기 위한 보건교육의 강화와 함께 건강생활실천 분위기 조성, 금연구역의 확대 등 보건환경여건을 제도적으로 개선하는 방향으로 바뀌어야 함을 의미한다 하겠다.

3. 국민건강증진법이 시행되면

국민건강증진법의 제정 배경

앞에서 지적한 바와 같이 오늘날의 주요 상병발생 원인은 불균형된 식생활습관, 흡연, 음주 및 운동부족 등 개인의 생활습관이며 우리들이 많이 이용하고 있는 의료는 실상 건강에 미치는 효과가 적기 때문에 건강문제의 해결을 위해서는 개인의 생활양식과 행동을 바꿔주기 위한 보건교육이 무엇보다 중요하다 하겠다.

한편, 우리나라 국민들에 대한 생활습관과 건강상태를 잠시 살펴 볼 필요가 있다. 우리나라 국민들은 전세계적으로도 부지런한 것으로 알려져 있다. 주당 근로시간이 선진국은 물론 주요경쟁국 보다도 많으며 근무조건이 열악한 장소에서도 성실하게 일하는 것으로 알려져 있는 반면 자신의 몸을 관리하는데는 미흡했던게 사실이다. 예를 들자면, 우리나라 성인남자의 흡연율은 캄보디아나 중국처럼 통계관리가 잘 되지 않는 국가를 제외하고는 세계 1위(73.2%)이며, 음주와 밀접하게 관련이 있는 간암에 의한 사망률 또한 세계 1위(10만명당 23.7, 일본 14.6, 미국 1.5)이고 국민의 42.8%가 잘못된 식생활 습관으로 영양불균형 상태에 있으며, 엘리트 체육에 비하여 사회체육 활동은 미흡한 실정이어서 많은 국민들이 운동부족 상태에 처해 있는 바, 40대 성인남자 사망률이 세계 1위라는 자랑스럽지 못한 통계숫자도 이를 반증하고 있다고 본다.



국가보건정책의 방향을 종래의 치료중심의 소극적 방법에서 보건교육, 영양개선, 건강생활실천 등 사전예방적 사업으로 전환하고자 국민건강증진법의 제정을 추진하고 있다.

이와 같이 현대산업사회의 전염병이라고 할 수 있는 건강위험요인을 그대로 둔 채 국민건강을 증진한다고 하는 것은 항구를 건설하지 않고 상품수출정책을 추진하는 것과 다를게 없다. 이런 보건의료환경에서 국민의 생활습관과 건강상태를 개선하고 국가보건정책의 방향을 종래의 치료중심의 소극적 방법에서 보건교육, 영양개선, 건강생활실천 등 사전예방적 사업으로 전환하고자 국민건강증진법의 제정을 추진하였으며, 국민건강증진법 제1조(목적)에서는 “이법은 국민에게 건강에 대한 가치와 책임의식을 함양하도록 건강에 관한 바른 지식을 보급하고 스스로 건강생활을 실천할 수 있는 여건을 조성함으로써 국민의 건강을 증진함을 목적으로 한다.”라고 법의 제정목적을 밝히고 있다.

국민건강증진법의 주요내용

국민건강증진법에 규정된 주요내용은 다음과 같다.

○ 보건복지부장관은 국민건강증진에

관한 기본시책을 수립·시행하고 이에 따라 지방자치단체의 장은 지역주민의 건강증진에 관한 세부계획을 수립·시행하도록 함.(제4조)

○ 국가 및 지방자치단체는 금연 및 절주운동을 적극 실시하고 담배갑포장지 앞·뒷면 및 대통령령으로 정하는 주류의 판매용 용기에도 건강에 해롭다는 경고문구를 표기하도록 함.(제8조)

○ 금연을 유도하기 위하여 담배에 관한 광고를 금지 또는 제한할 수 있도록 하고, 담배자동판매기는 대통령령으로 정하는 일정 장소에만 설치할 수 있도록 제한하며, 19세 미만의 자에 대하여는 담배를 판매할 수 없도록 하고, 공중이 이용하는 시설의 소유자 등은 당해 시설을 금연구역과 흡연구역으로 구분하여 지정하도록 함.(제9조)

○ 건강한 생활을 위하여 지역사회주민·단체 및 공공기관이 참여하는 건강생활실천협의회를 구성하여 건강생활실천운동을 전개하도록 함.(제10조)

○ 보건교육은 국민이 건강생활을 실천할 수 있도록 그 대상이 되는 개인 또는 집단의 특성, 건강상태 및 건강의식수준 등에 따라 실시하며 대통령령이 정하는 사업장, 의료기관 및 단체는 그 종사자 또는 그 시설의 이용자에게 보건교육을 실시하도록 함.(제12조)

○ 시장·군수·구청장은 지역주민의 건강증진을 위하여 보건소장으로 하여금 보건교육, 영양관리, 건강검진 등 건강증진 사업을 수행할 수 있도록 함.(제19조)

○ 건강증진사업의 추진에 필요한 재원을 확보하기 위하여 담배사업자의 공익사업출연금 및 의료보험 보험자의 부담금으로 운영되는 국민건강증진기금을 설치하도록 함.(제22조 내지 제25조)

국민건강증진법이 시행되면

국민건강증진법이 법률 제4914호로 '95. 1. 5 제정공포되어 '95. 9. 1부터 시행예정으로 있다. 시행일 전에 법률에서 위임한 위임명령과 이 법의 시행을 위하여 필요한 집행명령을 조속히 제정하여 법시행에 만전을 기할 생각이다. 국민건강증진법이 시행되면 우리의 일상생활이 어떻게 달라질 것인가? 우선, 국민생활에 몇가지 불편한 점이 생길 것이다. 동 법에서는 19세 미만자(고등학교 이하의 학생이 주가됨)에게는 담배를 판매할 수 없도록 하고 있기 때문에 할아버지들은 귀여운 손자에게 담배 심부름을 시킬 수 없게 된다.

만약 이를 어기고 담배소매인이 19세 미

만자에게 담배를 판매하였을 때에는 30만원이라는 거액의 과태료를 물게 되기 때문이다. 이와함께 지금까지는 길거리 아무데서나 담배자동판매기를 이용하여 담배를 구입할 수 있었으나 이 법에서는 담배자동판매기의 설치장소를 제한하도록 하고 있어 시행령에서 미성년자의 출입이 제도적으로 금지된 장소나 담배소매인이 모든 책임을 질 수 있는 장소(예를 들면 19세 미만자가 담배자동판매기를 이용하지 못하도록 항시 감시, 감독할 수 있는 점포 및 영업장 내부)에만 담배자동판매기 설치를 허용할 것이기 때문에 이 또한 애연가에게는 불편한 점의 하나가 된다.

그뿐인가, 공중이용시설은 대부분 금연구역으로 지정이 되고 담배갑의 옆면에만 표기되던 흡연경고문구가 앞·뒷면에 표기될 것이다. 따라서 흡연자들은 일상생활에서도 많은 제약을 받게 될 것이며, 보건복지부는 향후 10년이내에 성인남자 흡연율을 50% 이하로 낮추기 위해서 금연교육과 홍보를 지속적으로 강화할 것이다.

어떤 사람들은 국민건강증진법에서 담배에 관하여 가혹하리만치 상세한 규정을 두면서 술에 관하여는 너무 관대하지 않느냐고 묻는 사람들이 있다. 사실 종합병원의 응급실에 실려오는 응급환자의 80% 이상이 음주와 관련되어 있다는 보도가 있는 걸 보면 과음으로 인한 인적, 물적피해도 엄청나리라 생각된다. 이 법에서는 우선 건강을 위하여 과음을 삼가하자는 뜻의 경고문구를 술병에 표기하도록 하는 규정을

이 법에서는 건강증진사업을 원활하게 추진하기 위하여
 담배사업자의 공익사업 출연금과
 의료보험자의 부담금으로 국민건강증진기금을
 설치하도록 하고 있으며, 동 기금은
 건강증진사업을 뒷받침할 재원으로 활용할 것이다.

미국에 이어 세계 2번째로 마련하는 한편
 절주운동을 활발히 전개할 수 있도록 하는
 근거규정도 마련하였다.

국민건강증진법에서 정한 건강증진사업
 의 주요내용을 살펴보면, 각급 자치단체별
 로 지역사회주민, 단체 및 공공기관이 참
 여하는 건강생활실천협의회를 구성하여
 건강생활의 사회적분위기를 조성토록 하
 고, 보건소로 하여금 주민의 보건교육, 영
 양관리, 구강건강관리 및 건강검진 등 건
 강증진사업을 주도적으로 수행토록 하고
 있으며, 일정규모 이상의 사업장, 의료기관
 및 공공단체에서는 그 종사자 또는 그 시
 설이용자에게 보건교육을 실시하도록 하
 는 등 국민이 건강생활을 습관화, 행동화
 할 수 있도록 사회적 분위기를 조성하게
 될 것이다. 이 법에서는 위와 같은 건강증
 진사업을 원활하게 추진하기 위하여 담배
 사업자의 공익사업 출연금과 의료보험자
 의 부담금으로 국민건강증진기금을 설치
 하도록 하고 있으며 동 기금은 건강증진사

업을 뒷받침할 재원으로 활용하게 된다.

4. 맺는 말

국민건강증진법의 제정과 함께 동법시
 행령, 시행규칙이 제정되면 국민건강증진
 을 위한 제도적인 틀은 마련된다고 볼 수
 있다. 문제는 국민들이 건강습관 즉, 건강
 생활을 실천하도록 하는 사회적분위기와
 여건을 어떻게 조성하느냐가 큰 과제가 된
 다. 보건복지부는 '95년도에 각 시·도별
 로 1개소씩 건강증진사업 시범보건소를
 선정하고 운영계획을 작성한 후 '96년부터
 2년간 시범사업을 운영하면서 그 결과를
 평가하여 전국보건소에 연차적으로 확대
 해 나가는 한편, 앞으로 중·장기적인 건
 강증진목표를 설정하여 국가발전수준에
 맞는 건강증진사업을 추진함으로써 국민
 에게 건강에 관한 꿈과 희망을 제시하고자
 한다. ㉔