

국민건강증진기금 운영과 개선방향에 대한 전문가의 인식

김혜련, 여지영
한국보건사회연구원

Experts View and Recommendation for Management and Operation of National Health Promotion Fund

Kim Hye-ryun, Yeo Jiyoung
Korean Institute of Health and Social Affairs

<Abstract>

Objectives: This study was to examine the experts perception on the operation of the national health promotion fund and related policies, and to obtain the perspective on the improving governance of the fund. **Methods:** Experts opinion survey was recruited 120 experts who were public health officials, and members of board in academic societies related to health promotion and health policy, and 60 experts participated in the survey. **Results:** Most health care experts agreed that the current allocation of health promotion fund was not optimal with its lack of allocation on promoting healthy lifestyle and R&D for health promotion, while the majority of the fund was being spent on supporting national health insurance. Thus, establishing governance system and control tower for the fund was viewed as critical. Also the status of deliberation committee should be raised to higher position where it can hold practical authority to plan and evaluate fund spending. **Conclusions:** The priority of health promotion fund spending should be more on improving health such as modifying life-style and spreading healthy habits, rather than on disease management or subsidizing health insurance. It is recommended that change from to environment in health promotion policy regime is required to establish effective governance system for the fund operation.

Key words: Health Promotion Fund, Governance, Healthy Life-style, Expert Opinion

I. 서론

1990년대 이후 세계적으로, 비전염성질환(noncommunicable diseases [NCD])은 질병부담을 주도하는 주요한 원인으로 인식되어 왔다. 이에 WHO를 중심으로 비전염성질환을 유발하는 건강위험요인의 예방을 목적으로 건강증진기금(Health Promotion Fund) 설립의 필요성이 대두되었다. 특히, 흡연이 심장질환, 폐질환, 암, 당뇨 등의 주요한 비전염성질환을 유발하는 중요 위험요인으로 밝혀지면서 담배세를 재원으로 한 건강증진기금 모델이 구체화 되었다

(Southeast Asia Tobacco Control Alliance [SEATCA], 2001). 우리나라도 건강증진사업의 원활한 추진에 필요한 재원을 확보하기 위해 1995년 「국민건강증진법」을 근거로 1997년 담배세를 재원으로 한 국민건강증진기금을 조성하였다. 1997년 조성당시 담배 1갑(20개비)에 부과되는 건강증진부담금이 2원에서, 2002년 150원, 2005년 이후 현재까지 354원으로 증가함에 따라 기금운용 규모는 1997년 조성 당시 187억원에서 2013년 12조 747억원으로 약 100배 이상 확대되었다.

1998년 약 81억원의 예산으로 건강증진기금사업을 시행한 이래 국민건강증진기금은 우리나라 건강증진사업의 도

Corresponding author : Kim Hye-ryun

Health Policy Research Division, Korean Institute of Health and Social Affairs Jinhungro 235, Eunpyung-gu, Seoul 122-705, Korea

주소: 서울시 은평구 진흥로 235, 한국보건사회연구원 보건정책연구본부

Tel: 02-380-8206 Fax: 02-0382-4581 E-mail: hrkim@kihasa.re.kr

* 본 연구는 2013년 한국보건사회연구원의 연구비로 수행하였음.

▪ 투고일: 2014.07.30

▪ 수정일: 2014.09.04

▪ 게재확정일: 2014.09.16

입과 전개에 중요한 기반이 되어 왔다. 건강증진기금의 도입으로 금연사업, 보건소를 중심으로 한 건강증진사업이 전개되었으며, 건강증진 인력의 교육훈련 기회 확대를 통한 건강증진사업의 인프라와 토대가 마련되었다.

국민건강증진기금의 규모가 적었던 기금조성 초창기인 1997년~2001년에는 기금이 주로 건강생활실천, 건강증진·질병예방, 연구개발 등 건강증진을 위한 사업에 지원되었다. 하지만 2002년 1차 담배값 인상으로 기금 규모가 확대됨에 따라 2003년~2005년에는 기금의 95% 정도가 건강보험지원에 사용되었다. 2005년 2차 담배값 인상후 2006년~20013년 기금규모가 증가하면서 건강보험에 대한 지원 비중은 54%~73%로 다소 낮아졌으나, 그 외 질병관리와 보건산업육성 R&D 사업 분야에도 각각 기금의 20%, 10% 정도가 최근까지 투입되고 있다. 즉, 암환자 의료지원, 암센터 건립과 운영, 희귀난치성질환자 지원사업 등 질병치료와 관련된 질병관리, 그리고 건강증진과는 직접적 관련성이 낮은 보건산업육성 연구개발(R&D) 사업에 기금이 많이 사용되어 오고 있다. 반면, 건강증진기금 조성 본연의 사업에서 중요한 건강생활실천사업에는 5% 내외의 기금이 사용되었으며, 건강증진연구조사에는 0.5% 정도의 예산이 활용되었다. 기금의 반 이상이 건강증진기금 조성 목적사업 외에 사용되고 있으며, 기금의 많은 부분이 보건 의료사업에 사용되고 있다고 볼 수 있다(Ministry of Health and Welfare [MOHW], 2013).

국민건강증진기금은 그 사용목적이 국민건강증진법에 명시된 정부관리 기금으로 특정한 목적을 수행하기 위해서 국민건강증진법에 기금사용 범위를 규정하고 있다. 하지만 기금사용 범위 규정의 명료성이 부족하며, 다수의 기금 지원사업이 일반회계 보건의료예산 확보의 부족에 대한 보전 수단으로 활용되고 있다. 또한 기금운영에 대한 중장기 계획이 부재한 가운데 기금이 계획에 근거하여 사용되기 보다는 그때 그때 행정수요와 편의에 따라 사업이 시행되어 왔다는 지적이 많다(Lee et al, 2007; Jeong, 2008).

이에 비하여 건강증진기금을 확보하여 운영하고 있는 외국의 사례를 보면, 건강증진기금을 기금을 담배세(1996년도 이전의 호주 VicHealth, Healthway), 담배와 알코올 소비세(태국 ThaiHealth), 부가가치세(오스트리아), 건강/질병보험(스위스), 국고지원(1996년 이후 호주)을 통해 조성하여, 기금의 사용은 조성 목적에 부합한 건강증진사업, 즉,

금연 관련 사업, 과체중과 비만, 신체활동과 스포츠, 알코올 남용, 지역사회 건강증진사업, 사회마케팅과 커뮤니케이션, 사회경제적 취약집단 건강관리, 정신건강 분야와 이를 지원하기 위한 연구개발과 평가에 활용하고 있음을 볼 수 있다(Organization for Economic Cooperation and Development [OECD], 2011; ThaiHealth, 2012, VicHealth, 2013).

그동안 우리나라에서 국민건강증진기금 운영 및 활용과 관련하여 여러 연구에서 공통적으로 제기된 문제점은 기금배분 원칙의 미흡, 중장기계획 부재, 고유한 건강증진사업의 낮은 비중, 일반회계사업의 기금사업으로의 이관이였다. 특히 기금규모 증가에 따라 기금사용 범위가 확대되면서 고유한 건강증진기금사업의 낮은 비중문제와 일반회계사업의 기금사업으로의 전환이 주요 문제로 지적되어왔다(Lee et al, 2003; Lee et al, 2007; Jeong, 2008; Kim, 2012).

또한 기획재정부 기금평가, 국회예산처 예산분석 평가, 국정감사 등에서도 건강증진기금 사용에 대한 평가에서 기금 관리운영, 예산과 사업의 배분에 대한 기금 운용의 원칙과 기준 미흡, 기금 활용과 부적합한 사용, 기업사업의 근거가 되는 건강생활실천과 질병예방을 위한 범국민적 전개 부족, 민간단체의 참여를 이끌어 내기 위한 지원 부족 등 기금배분과 사용의 적절성 문제가 지속적으로 제기되어 왔다(Ministry of Strategy and Finance [MOSF], 2013; National Assembly Budget Office [NABO], 2013).

특히 우리나라는 급속한 고령화와 만성질환 증가에 따른 의료비 증가, 급격한 질병부담 증가에 대응하기 위해서 질병을 사전적으로 예방하기 위한 생활양식의 개선과 국민의 건강생활실천을 적극적으로 지원하기 위해서 건강증진사업의 활성화가 요구되고 있다(Bae, 2013; Choi et al, 2011; Lee et al, 2012; Tchoe, 2007). 이러한 점에서 건강증진사업의 주요 재원인 건강증진기금의 지속적인 확보와 효과적인 활용은 국가적으로 중요한 과제가 되고 있다.

더구나 최근 흡연율을 낮추기 위한 가격정책으로 담배 가격 인상논의가 진행되고 있어, 담배가격이 인상되고 건강증진부담금이 증가할 경우 기금의 합목적성 사용에 대해서는 새로운 논란이 제기될 가능성이 높다.

이러한 시점에서 건강증진 및 보건정책연구 관련 전문가들의 인식과 태도 및 의견을 파악하고 수렴하는 것은 필요성이 높고, 시의성 관점에서도 적절하다고 볼 수 있다. 이들 전문가 의견이 건강증진기금 운영 정책에 영향을 미칠 수

있고, 정책수립의 옹호활동이 촉구될 수 있기 때문이다.

전문가 조사는 연구주제에 대한 상황을 충분히 파악하고, 다양한 전문가의 전문적 견해를 통하여 기존의 정책과 사업을 평가하고, 미래에 일어날 가능성을 예상하고 이에 대응하는 정책 대안을 개발하며, 기존에 알려지지 않은 사실을 파악하기 위한 객관적·주관적 방법으로 활용되고 있다(Earl, 2012). 건강기금에 관한 정책의 특성상 전문가들의 기금에 대한 문제 인식과 정책개선 방향에 대한 견해는 향후 건강증진기금 예산배분의 우선순위와 합목적적 사용에 대해서 정책아젠다를 도출하고 이에 대한 사회적 합의과정과 정책결정과정을 거쳐 사용처를 재정립하기 위한 정책적 노력을 하는데 있어서 중요한 정책기초자료로 활용될 수 있을 것이다(Kim, 2008; Lee & Oh, 2011). 한편, 일반 국민들에게 건강증진기금의 사용과 활용방안에 대한 조사를 할 수도 있겠으나 건강증진기금에 대한 국민들의 인식은 매우 낮은 편이어서 조사의 타당성이 낮다. 이러한 점에서 본 연구는 전문가를 대상으로 의견을 수렴하게 되었다.

본 연구의 목적은 첫째, 건강증진 및 보건정책 관련 전문가들을 대상으로 기금예산의 분야별 배분 적합성에 대한 의견, 둘째, 기금 사용이 확대되어야 할 분야에 대한 인식, 셋째, 기금 운영에 대한 문제점의 진단과 개선방향에 대한 인식, 넷째, 기금의 관리운영 거버넌스 개선 대안에 대한 의견 등을 수렴하여 궁극적으로 국민건강증진기금 운영 개선을 위한 정책수립의 기초자료를 제시하는데 있다.

본 연구는 기존 건강증진기금 운영에 관한 선행연구 및 문헌고찰을 통해 크게 4가지 측면에서 다음의 연구문제를 도출하였다.

- 연구문제1: 법령, 정책(HP2020), 예산집행 현황을 기준으로 한 건강증진기금 사용의 적합성에 대한 전문가의 인식은 어떠한가?
- 연구문제2: 전문가들이 인식하는 건강증진기금 사용이 확대되어야 할 영역과 분야를 무엇인가?
- 연구문제3: 법제도, 운영관리, 재원배분, 사업활동, 연구 평가와 활용·확산의 5가지 영역에서 건강증진기금의 운영 현황과 개선방향에 대한 전문가 인식은 어떠한가?
- 연구문제4: 건강증진기금 거버넌스 개선 대안에 대한

전문가 인식은 어떠한가?

II. 연구방법

1. 조사대상

조사대상은 건강증진기금의 전문성 및 특수성을 고려하여 눈덩이추출(snowball sampling)과 전문가 선택(expert choice)의 표본추출방법을 사용하여 선정하였다. 먼저 기존 건강증진기금 관련 연구자를 조사 대상으로 선정하고, 이들의 소개로 추가적인 건강증진기금 전문가 명단을 확보하였다. 또한 보건교육·건강증진학회와 한국보건행정학회 등 관련 학회의 이사진, 국민건강포럼¹⁾ 발기인, 보건소장 대표 등의 건강증진사업 전문가 집단을 선정하여 이 중 <건강증진기금 운영 및 사업 발전방안에 대한 의견 수렴>이라는 연구 주제에 관한 상황을 충분히 파악하고 있는 전문가 집단을 최종적으로 조사대상자로 추출하였다. 이러한 과정을 통해 120명을 최종 조사대상자로 선정하였다.

이 중 60명이 조사에 참여하여 응답율은 50%를 보였다. 응답자 중 의학 전공자가 29명(48.3%)으로 가장 많았으며, 보건학 전공자가 22명(36.7%), 기타 전공자(간호학, 영양학, 치의학, 사회학, 기타)가 9명(15.0%)이었다. 또한 응답자 중 41명(68.3%)이 대학에 소속되어 있었으며, 12명(20.0%)이 보건소에, 7명(11.7%)이 기타기관(연구기관, 정부기관, 기타)에 소속되어 있었다.

2. 조사내용 및 방법

본 연구는 2013년 9월 7일부터 10월 3일까지 이메일을 통해 전문가 조사를 진행하였다. 조사내용과 구성, 질문지 문항은 선행연구 및 문헌 고찰을 통해 개발하였다. 이후 2차례의 전문가 자문회의를 거쳐 조사표 내용과 구성, 질문지 문항을 수정·보완 하였다. 마지막으로 본 조사(main survey) 수행 전, 사전조사(pretest)를 거쳐 조사표의 타당성과 신뢰도를 확인하고, 조사표를 최종 확정하였다. 전문가 조사의 각 내용 및 분석방법은 다음과 같다.

첫째, 건강증진사업과 기금사업 범위를 ‘국민건강증진중

1) 국민건강포럼은 국민의 건강권을 보장하고 건강증진정책의 선진화를 목표로 2013년 7월 보건·복지·의료분야의 전문가 48명이 발기인으로 참여함.

합계획 2011~2020'의 31개 영역, 국민건강증진법에 규정된 13개 영역, 현재 건강증진기금을 배분하고 사용하고 있는 7대 영역과 세부영역에 대해 기금사용 분야로 적합한지에 대한 인식을 5점 척도조사와 주관식 의견조사를 하였다.

둘째, 기금재원배분이 확대되어야 할 영역을 사업활동, 인프라, 활용 및 확산 분야로 구분하여 기금 사용의 우선순위 분야에 대한 의견을 조사하였다.

셋째, 현행 건강증진기금 운영 현황진단, 그리고 개선방향에 대한 인식을 각각 법제도, 운영관리, 자원배분, 사업활동, 연구평가와 활용 확산의 5개 범주로 구분하여 15개 세부 분야에 대한 인식을 5점 척도 조사와 주관식 의견조사를 하였다.

넷째, 건강증진기금 운영관리 거버넌스로서 기금 심의 조직과 위상에 대한 인식, 그리고 기금 운영관리 기구의 개선을 위한 정책대안에 대한 전문가 의견을 조사하였다.

분석은 통계패키지 프로그램 SPSS 21을 활용하였다.

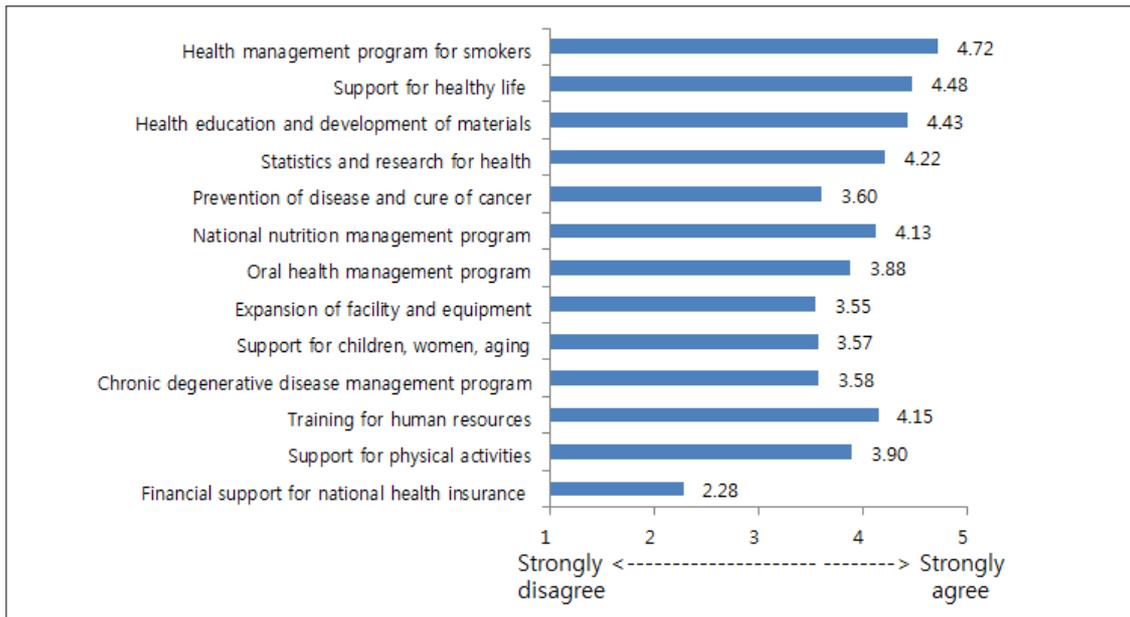
III. 연구결과

1. 연구문제 1: 법령, 정책(HP2020), 예산집행 현황을 기준으로 한 건강증진기금 사용의 적합성에 대한 전문가의 인식은 어떠한가?

기금 사용처에 대해서 기금 사용이 적합한가에 대해서는 다음의 3가지 측면에서 전문가 인식을 파악하였다. 첫째, 현행 국민건강증진법에서 규정하고 있는 기금 사용처의 적합성에 대한 인식, 둘째, 국민건강증진종합계획 2011~2010(HP 2020)에 포함된 중점영역에 기금을 사용하는 데 대한 인식, 셋째는 현재 기금이 사용되고 있는 예산지출 분야에 대한 기금사용 적합성에 대한 인식이다.

첫째, 현행 국민건강증진법에서 규정하고 있는 기금 사용분야 13개 영역에 대해서 기금 사용이 적합한가에 대한 전문가 인식의 평점결과의 평균을 보면 [Figure 1]과 같다.

법에 규정된 조항 중 흡연자 건강관리(4.72점), 건강생활 지원사업(4.48점), 보건교육과 자료개발(4.43점), 조사연구(4.22점), 인력훈련(4.15점), 영양관리(4.13), 체육활동지원(3.90점) 등의 분야는 기금사용의 적합성이 높다고 보았으나 건강보험지원(2.28점), 시설장비확충(3.55점), 취약계층에 대한 지원(3.57점), 만성퇴행성질환관리(3.58점)에 사용되는데 대해서는 적합성이 낮다고 평가하였다.

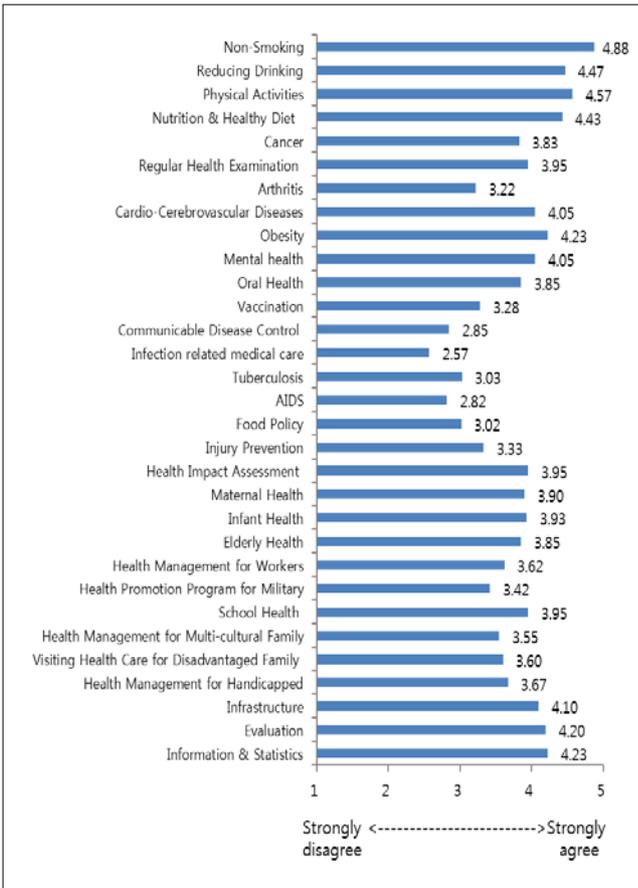


[Figure 1] Application categories provisioned in National Health Promotion Act, and experts opinion on how appropriate they are for Health Promotion Fund spending.

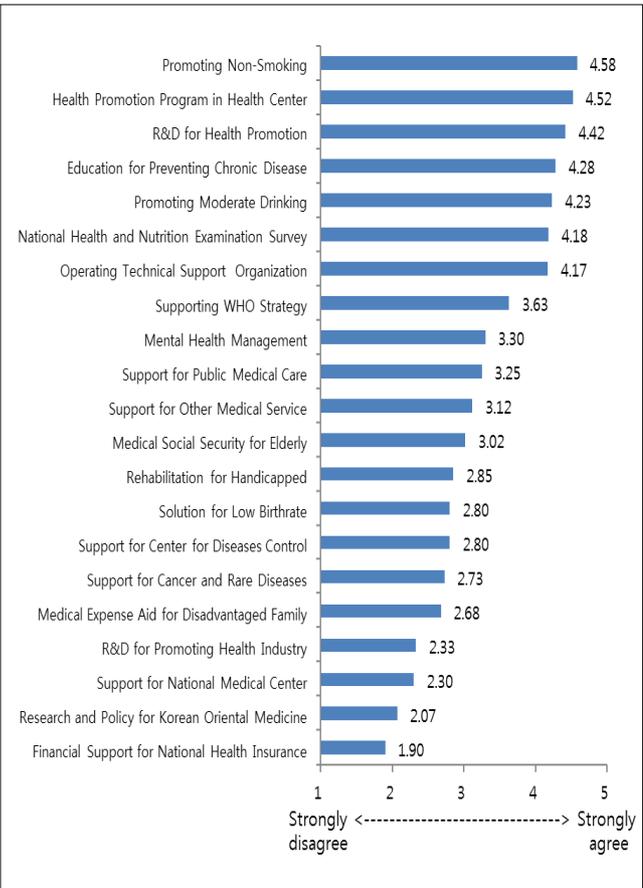
‘건강증진종합계획(Health Plan) 2020’에 포함된 31개의 중점영역에 대해서 건강증진기금 사용이 적합한가에 대한 전문가 의견의 평점결과의 평균을 보면 [Figure 2]와 같다. 건강생활실천분야(금연(4.88점), 신체활동(4.57점), 절주(4.47점), 영양(4.43점)) 사용의 우선순위를 높이 평가하고 있다. 그러나 관절염(3.22점)과 결핵 관리(3.03점), 식품정책(3.02점), 에이즈(2.82점)나 의료관련 감염(2.57점) 등에 대해서는 기금사용의 우선순위가 낮다고 평가하고 있다.

전문가조사표에서 2005~2013년 국민건강증진기금 예산 배분현황을 제시하고, 2013년 기금사용의 상세영역을 제시한 후, 현재 기금사용 내용의 적합성에 대한 전문가 의견의 평점결과의 평균을 보면 [Figure 3]과 같다. 현재 건강증진기

금을 배분하고 사용하고 있는 7대 영역(건강보험 지원, 보건사업육성 R&D, 질병관리 및 의료비지원, 질병관리본부 지원, 국민건강생활실천, 건강증진조사연구, 보건의료 시설장비확충)과 세부영역에 대해서 기금사용 분야로 적합한지에 대한 인식을 5점 척도조사를 통해 평균점을 산출하고, 주관식 의견을 개선하도록 한 것이다. 조사 결과, 금연사업(4.58점), 보건소 건강증진(4.52점), 성인병예방교육(4.28점), 절주사업(4.23점), 국민건강영양조사(4.18점) 등에 대해서는 적합성이 높다고 응답하였다. 하지만 건강보험지원(1.90점), 의료비 지원(2.68점, 2.73점), 보건산업육성 R&D(2.33점), 질병관리본부 지원(2.80점) 등은 적합성이 낮다고 평가하였다.



[Figure 2] Main categories in National Health Promotion Plan 2011~2010 (HP 2020), and experts opinion on how appropriate they are for Health Promotion Fund spending.



[Figure 3] Main categories in current National Health Promotion Fund budgeting, and experts opinion on how appropriate they are for Health Promotion Fund spending.

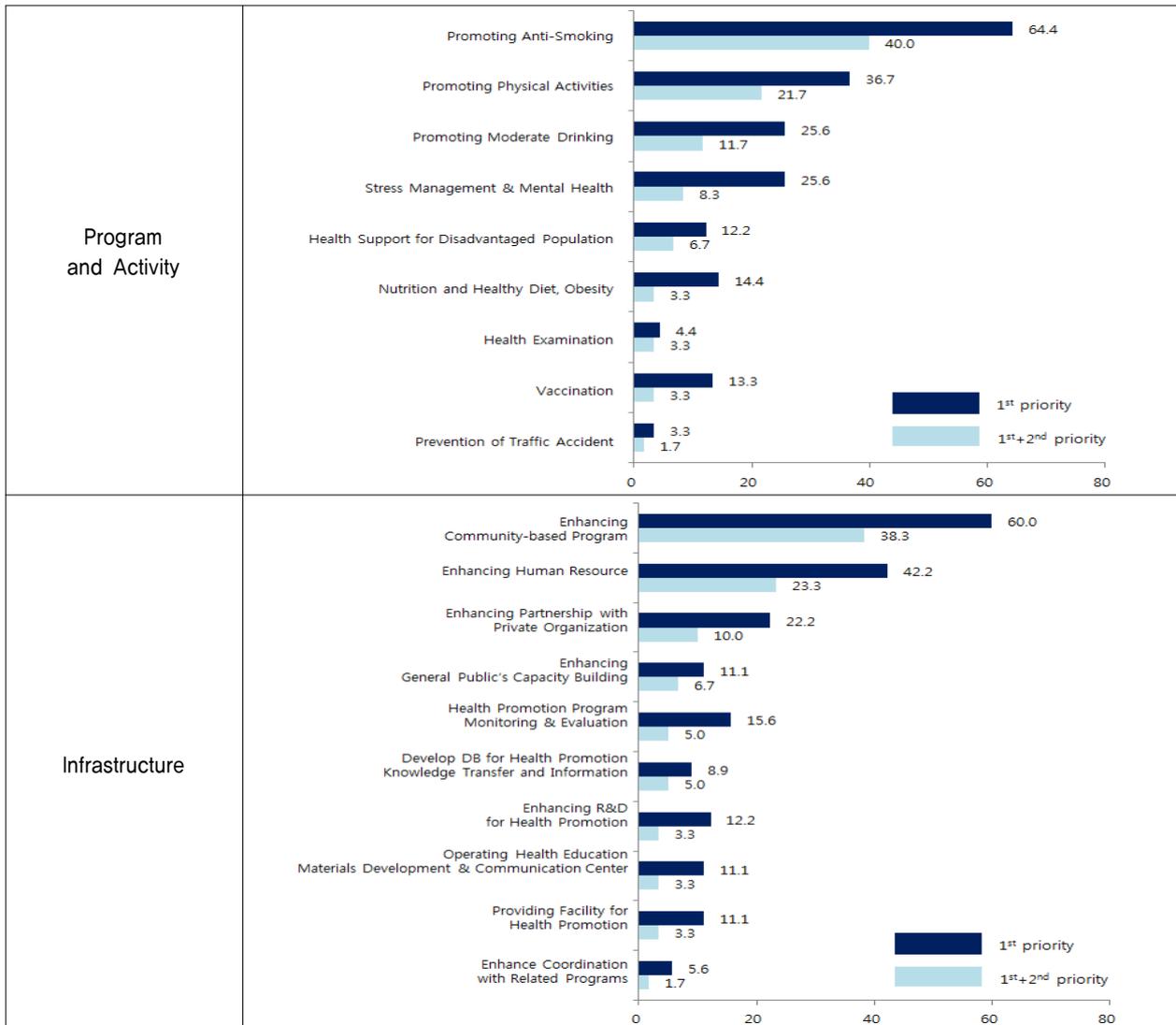
2. 연구문제 2: 전문가들이 인식하는 건강증진기금 사용이 확대되어야 할 영역과 분야는 무엇인가?

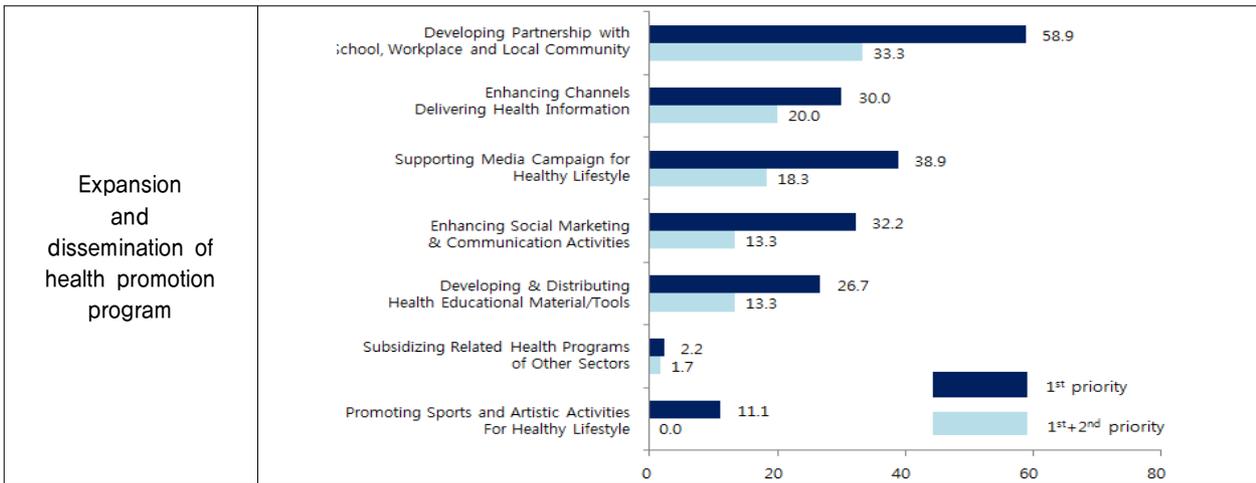
현재 건강증진기금이 사용되고 있는 분야를 고려하여 건강증진기금사업에서 재원투입이 확대되어야 할 분야를 크게 사업활동, 인프라구축, 사업확산과 활용 분야로 나누어 우선순위에 대한 전문가의견을 파악하였다. 우선순위는 분야별로 1순위와 2순위를 조사하였다.

1순위를 기준으로 했을 때의 결과는 [Figure 4]와 같다. 먼저 사업활동 분야에 대해서는 ‘금연과 담배소비 억제 활동(40.0%)’, ‘신체활동 증진(21.7%)’, ‘절주 및 알코올 남용 억제(11.7%)’, ‘정신보건과 스트레스관리(8.3%)’, ‘취약집단 건강증진(6.7%)’ 순으로 우선순위가 제시되었다.

건강증진기금사업에서 재원투입이 확대되어야 할 인프라 구축 분야로는 ‘지역사회 중심의 사업 강화(38.3%)’, ‘건강증진인력의 역량 강화(23.3%)’, ‘민간단체나 조직과의 파트너십 강화(10.0%)’, ‘일반주민의 역량강화(6.7%)’, ‘건강증진사업 모니터링과 성과평가(5.0%)’, ‘건강증진 연구개발 강화(3.3%)’ 순으로 우선순위가 제시되었다.

건강증진기금 투입이 확대되어야 할 사업확산과 활용 분야로는 ‘학교와 사업장 그리고 지역사회 참여/파트너십 구축을 위한 활동(33.3%)’이라는 의견이 가장 많았고, ‘건강정보 제공 강화(20.0%)’, ‘건강생활실천 지지를 위한 미디어 캠페인 지원(18.3%)’, ‘사회마케팅이나 커뮤니케이션 강화(13.3%)’의 순으로 필요성이 제시되었다.





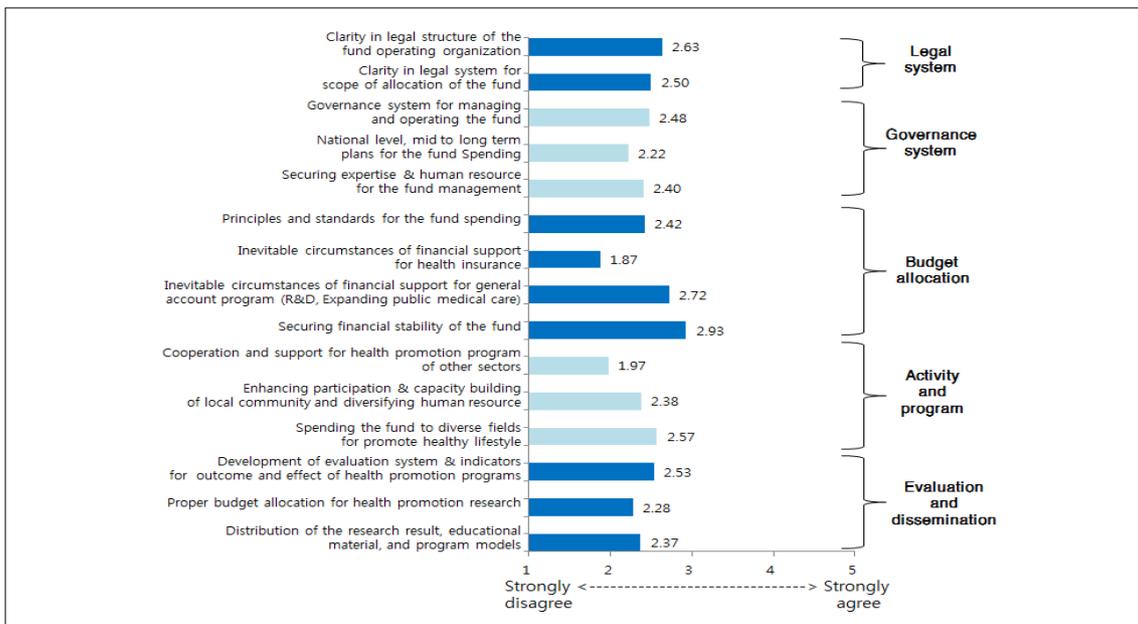
[Figure 4] Experts opinion on the fields which need more budget allocation

3. 연구문제 3: 법제도, 운영관리, 자원배분, 사업활동, 연구평가와 활용·확산의 5가지 영역에서 건강증진기금의 운영 현황과 개선방향에 대한 전문가 인식은 어떠한가?

건강증진기금 운영 현황에 대해 기존의 문헌고찰과 논의내용을 고려하여 법제도, 운영관리, 자원 배분, 사업활동, 연구평가와 활용 확산의 5가지 영역으로 구분하여 전문가 인식을 조사하였다. 5가지 영역 15가지 세부항목에 대한 전문가들의 평점 결과의 평균은 [Figure 5]와 같다. 대부분의 항목에서 중간 이하의 평점이 나타나고 있음을 볼

때(조사항목에 대한 평가 평균점 5점 만점에 1.87~2.93 점), 전문가들은 전반적으로 기금의 운영이 적절하지 못하다고 인식하고 있었다.

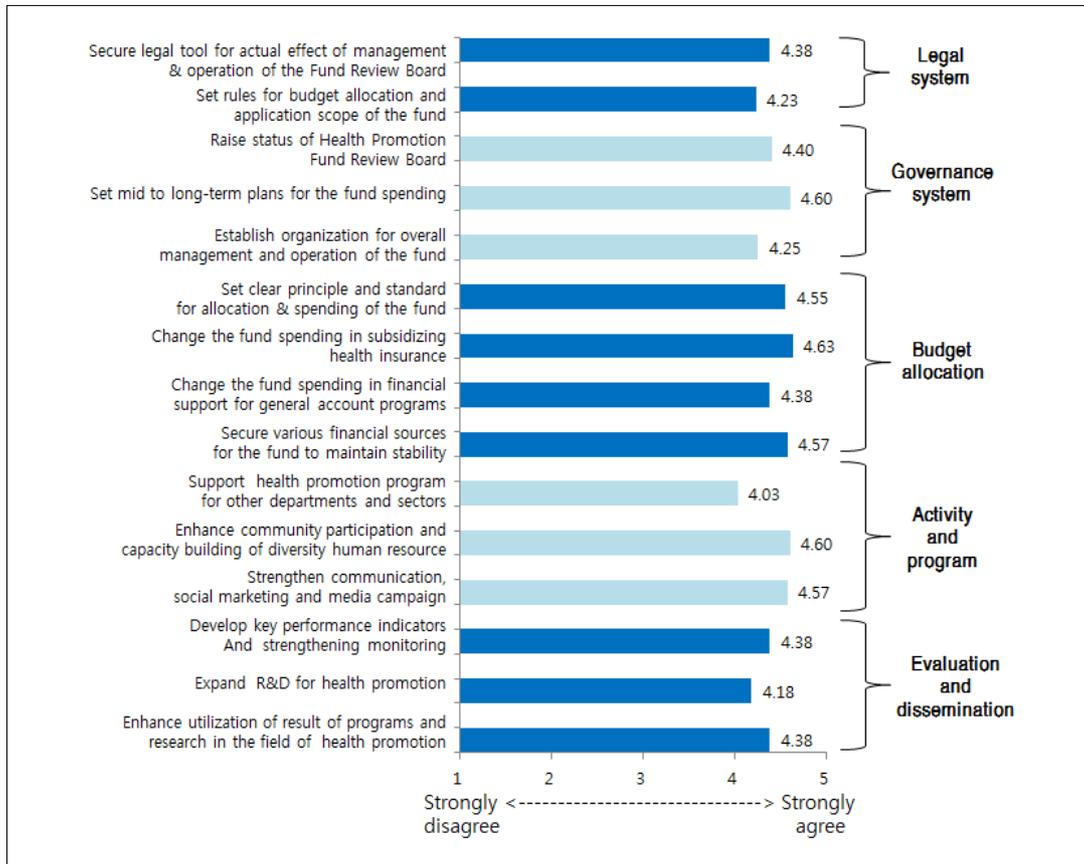
특히 기금의 1/2 이상을 건강보험 재정 지원에 활용하는 등 기금 본연의 조성 목적에 적합하지 않은 기금의 사용, 건강증진사업에 기금이 집중 투자되지 못하고 있는 점, 건강증진사업활동에서 타부처와의 협력과 연계의 미흡, 기금 사용에 대한 국가 중장기 계획 미흡, 기금 운영관리 조직과 인력의 전문성 확보 측면 등에서 문제를 제기하고 있었다.



[Figure 5] Experts opinion on current operation status of National Health Promotion Fund

기금의 운영 개선방안에 대한 전문가의 평가는 전반적으로 5점 만점에 4.18~4.63점으로 기금 운영의 여러 측면에서 개선 필요성이 높다는 견해를 제시하였다. 특히 건강보험 지원 문제의 개선, 운영관리 측면에서 기금사용에 대

한 중장기계획 수립, 기금사용의 원칙과 기준의 명확한 설정, 건강증진사업의 확산을 위한 지역사회 참여와 역량 제고, 미디어 홍보활동과 캠페인 등 사회마케팅 강화 등의 필요성을 제기하였다[Figure 6].



[Figure 6] Experts opinion on way to improve operation of National Health Promotion Fund

4. 연구문제 4: 건강증진기금 거버넌스 개선 대안에 대한 전문가 인식은 어떠한가?

건강증진기금의 관리시스템을 확보하고 기금을 투명하고 책임성 있게 운영하기 위해서는 기금의 운용 체계와 관리 및 심의 기능을 확보하기 위한 거버넌스가 중요하다. 본 연구에서는 건강증진기금 운영관리 거버넌스의 현황을 진단하고 개선방향을 도출하기 위해 2가지 측면에서 전문가 조사를 실시하였다. 먼저 기금 심의기구의 설치 수준의 대안에 대해 전문가 의견을 수렴하고, 두번째로 구체적인 기금 심의 기구의 실무 운영 기능 확보에 대해 ‘컨트롤 타워 기능’, ‘재정운용위원회 기능’, ‘사업기획관리위원회 기

능’, ‘평가위원회 기능’에 적합한 조직 또는 기구에 대한 전문가 의견을 조사하였다.

1) 기금 심의기구의 설치 수준에 대한 대안

본 연구에서는 전문가 조사내용과 구성에 관한 전문가 회의를 거쳐 건강증진기금 심의기구의 위상과 기능에 대한 대안을 건강증진기금 운영 거버넌스를 정립하는 대안은 현행 「건강증진정책심의위원회」, 위상을 강화하거나, 대통령 직속위원회나 국무총리실 직속위원회로 위상을 상향시키는 두 가지로 설정하여 이에 대해 전문가 의견을 수렴하였다<Table 1>.

○ 1안: 현재와 같이 보건복지부에 국민건강증진정책심

의회를 두고 위원회가 실제적 심의 역할을 확보하도록 함

- 2안: 국무총리실 또는 대통령 직속의 건강증진위원회(가칭)로 격상하여 건강증진사업의 타부처 협력과 참여를 도모할 수 있도록 함

전문가들의 견해는 보건복지부 산하에 기금심의기구를 두는 것(1안) 보다는 국무총리실 또는 대통령 직속의 건강증진위원회(가칭)로 격상시켜 설치하는 것(2안)이 보다 적합하다는 의견이 우세하였다<Table 1>.

<Table 1> Expert Opinion on the role of deliberation for Health Promotion Fund

구분	N	%
Option 1: Secure practical role of deliberation within "National Health-Promotion Policy Deliberation Committee (existing-organization)" under <Ministry of Health and Welfare> as it is currently structured.	12	20.0
Option 2: Raise position of "Health Promotion Fund Deliberation Committee (new-organization)" to be under direct-presidential order or that of prime minister, to promote other departments' participation and cooperation.	45	75.0
Other Options	3	5.0
Total	60	100.0

2) 기금 심의 기구의 실무 운영 기능 확보에 대한 의견

건강증진기금 운영관리를 지원하기 위한 적합한 기금관

리 컨트롤타워 기능을 맡을 실무기구(조직)에 대해서 전문가의 의견을 조사하였다<Table 2>.

<Table 2> Expert Opinion on the appropriate organization for governance of the Health Promotion Fund for each function category (sub-committee)

Category	Control tower		Finance committee		Project management committee		Evaluation committee	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Division of health promotion policy in Ministry of Health and Welfare	11	18.3	3	5.0	19	31.7	5	8.3
(Establishing new) Organization for fund management and operation in Ministry of Health and Welfare	6	10.0	16	26.7	3	5.0	3	5.0
National Health promotion policy deliberation committee	25	41.7	9	15.0	12	20.0	12	20.0
(Establishing new) Fund deliberation committee	8	13.3	24	40.0	4	6.7	8	13.3
External organization for fund evaluation (ex : Korean institute for health and social affairs)	-	-	2	3.3	-	-	17	28.3
Korea health promotion foundation	3	5.0	4	6.7	19	31.7	5	8.3
(Establishing new) Organization under president or prime minister	6	10.0	-	-	-	-	-	-
(Establishing new) Organization of special corporation	1	1.7	-	-	1	1.7	1	1.7
Organization with sufficient number of experts	-	-	-	-	-	-	1	1.7
Ministry of Strategy and Finance	-	-	2	3.3	-	-	-	-
(Establishing new) Committee of government departments	-	-	-	-	2	3.3	-	-
Private institute and organization	-	-	-	-	-	-	8	13.3

결과를 보면 현재와 같이 ‘국민건강증진정책심의위원회’가 맡는 것이 적합하다는 의견이 가장 높았으며, 보건복지부 건강정책부서, 기금심의위원회(신설), 복지부내 별도 기금운영조직(신설) 순으로 의견이 제시되었다.

건강증진기금의 재정운용을 위한 위원회 기능에 적합한 조직(기구)에 대해서는 기금심의위원회(신설)이 적합하다는 의견이 가장 높았으며, 복지부내 별도 기금운영조직(신설)이 그 다음으로 나타났다.

건강증진기금 사업기획관리 위원회 기능에 적합한 조직(기구)에 대해서는 보건복지부 건강증진정책 부서 또는 한국건강증진재단이 적합하다는 의견이 제시되었다.

건강증진기금 평가위원회 기능에 적합한 조직(기구)로는 기금평가기관(예: 한국보건사회연구원)과 같이 기금 관리운영조직과는 독립적인 기관에 별도의 역할을 담당하도록 하는 것이 적합하다는 의견이 제시되었다.

IV. 논의

국민건강증진기금의 목적사업은 건강증진기금의 전체 성과를 좌우할 수 있는 핵심적인 요소라고 볼 수 있으며, 건강증진기금조성의 정당성과 지속가능성을 담보하는데도 중요한 역할을 한다. 1997년 국민건강증진기금이 조성된 이래, 국민건강증진기금은 우리나라 건강증진사업의 발전과 확산에 중요한 근간이 되어 왔다. 하지만 건강증진기금의 운영과 관리에 대한 거버넌스가 확보되지 못한 상황에서 기금규모가 확대되면서, 국민의 건강생활 실천과 이를 지지하는 여건 조성에 사용하는데 재원을 확대 사용하기 보다는 기금조정 목적과는 성격이 다른 건강보험 재정지원과 일반예산에 부합한 보건의료사업에 상당한 기금 재원이 집행됨에 따라 건강증진기금의 사용과 기금 관리운영 거버넌스에 대해서 지속적으로 문제가 제기되어 왔다. 더욱이 최근 담배세 인상에 대한 논의가 재점화 되고 담배 가격 인상이 가시화되면서 건강증진기금의 사용과 거버넌스에 대한 개선에 대한 필요성도 새롭게 인식되고 있다.

이러한 현실의 논의를 고려하여 본 연구에서는 기존의 건강증진기금 관련 연구와는 달리 건강증진 및 보건정책 관련 전문가들을 대상으로 네 가지 연구문제에 초점을 맞추어 구체적인 의견 등을 수렴하여 건강증진기금 운영의

개선방향을 심층적으로 탐색하고자 하였다.

첫째, 기금예산의 분야별, 부분별 배분 적합성에 대한 전문가의 의견을 파악하여 기금 배분의 우선순위 선정을 위한 정책근거를 제시하고자 하였다. 둘째, 기금 사용이 확대되어야 할 분야에 대한 전문가 의견을 수렴하여 기존 건강증진사업 지원 강화 뿐만 아니라, 국가 차원의 건강증진 환경조성을 위해 필요한 신규사업을 제안하고자 하였다. 셋째, 기금 운영에 대한 현황과 문제점의 평가 및 개선방향에 대한 전문가 인식을 통해 기금운영의 현황을 진단하고 발전대안을 검토하고자 하였다. 넷째, 기금의 관리운영 거버넌스 체계를 개선하기 위한 대안에 대한 전문가 의견을 제시하고자 하였다.

본 연구는 전문가 인식조사 결과를 통해, 현재 국민건강증진기금의 사용처, 운영현황에 관한 문제점을 파악하고, 사업확산 분야, 기금 관리운영 거버넌스 등의 측면에서 개선의 필요성을 확인하였다. 먼저 건강증진기금 사용처의 적합성에 대해서 ‘국민건강증진법의 기금사용처’에 대한 규정별 적합성, ‘건강증진종합대책의 중점분야’에 대한 사용의 적합성, ‘실제 기금예산 지출 분야’에 대한 적합성 측면에서 전문가 인식을 파악하였다. 이를 종합해 보면 대부분의 전문가들이 건강보험 지원과 보건의료 시설 장비의 확충, 질병관리사업, 보건의료산업육성을 위한 R&D 지원 등에 기금이 사용되는데 대해서 적합성이 매우 낮다는 평가를 하고 있었다. 이에 대한 근거로 건강증진기금의 편성과 운영에서 일반회계 예산과의 차별성 부족, 기금의 상당 부분이 건강보험 지원과 일반회계 사업 예산 확보의 대체수단이 되면서 건강증진을 위한 핵심 사업에 기금이 집중 배분되지 못하고 있는 점들이 지적되었다. 외국의 건강증진기금 사용내역과 비교하여 볼 때도 우리나라의 건강증진기금은 건강증진을 위한 핵심사업에 집중 배분되지 못하고 있는 것으로 평가된다(ThaiHealth, 2012; VicHealth, 2013; Lee et al, 2007; Jeong, 2008). 호주 VicHealth는 건강증진기금의 지출 목표를 기금의 근거법령인 담배법에 규정하여 스포츠분야와 건강증진사업 등 분야에 대한 기금 사용의 최소 배분기준을 두어 기금의 합목적적 사용에 대한 법적 근거를 확보하고 평가하고 있다(VicHealth, 2013). 이와 같은 국외 사례를 참고하여 건강증진기금의 배분 기준을 마련하고, 지출 범위를 명확히 설정하며, 일반예산과 구분되는 독자적인 재원관리체계를 구축하고, 지원대상

사업과 지출 용도를 명확하게 하고, 중장기적으로 새로운 수요에 맞추어 개발하는 것이 필요할 것이다.

한편, 전문가들은 기금 본연의 목적에 맞는 사업에 투입이 확대되고 기금조성 목적에 적합하지 않은 사업이 축소 조정될 필요가 있다고 인식하고 있었다. 건강증진기금 재원 투입이 확대되어야 할 분야에 대한 전문가 인식을 보면 <사업활동 분야>에서 흡연, 신체활동, 음주, 정신보건 등을 꼽았고, <인프라 분야>에서는 지역사회 건강증진사업의 강화, 인력 역량개발, 관련조직과의 파트너십 구축, 모니터링과 성과 평가 강화, 연구개발의 강화를 꼽고 있다. <사업확산과 활용분야>에서는 학교와 사업장으로 건강증진사업의 확대, 건강정보 제공, 사회마케팅과 커뮤니케이션 강화 등을 들고 있다. 기금 고유의 목적에 맞는 사업에 재원투입이 확대될 필요성이 높다는 것이 전문가의 인식이라고 하겠다.

이와 같은 건강증진기금 투입이 확대되어야 할 분야에 대한 견해는 건강환경 조성을 강조하는 최근의 건강증진 개념 및 모델의 변화를 반영하고 있으며(Keleher & Murphy, 2004; Canada Advisory Committee on Population Health and Health Security [ACPHHS], 2005; National Prevention Council [NPC], 2011), 금연사업, 스포츠활동, 신체활동 등에 대한 지원, 사회마케팅 등에 대한 투입이 많은 태국의 ThaiHealth, 호주 VicHealth, 스위스가 전개하는 건강증진사업활동과도 유사한 분야임을 볼 수 있다(ThaiHealth, 2012; VicHealth, 2013; OECD, 2011).

전문가들은 전반적으로 현재의 국민건강증진기금의 관리운영 거버넌스, 그리고 기금의 배분과 사용, 사업활동, 기금사업의 확산과 활용, 이러한 요소들을 뒷받침하는 관련 법제도 구축 등에 대해서 낮은 평가를 내리고 있어 건강증진기금 관리 및 운영상의 문제를 심각하게 인식하고 있음을 확인하였다.

그동안 기존의 논의와 연구들에서 국민건강증진기금에서 가장 큰 문제로 제기되어 온 점은 기금사용의 우선순위 문제이다. 이러한 문제는 결국 기금 운용과 관리체계에 기인하는 점이 크다. 국민건강증진법에 근거하여 ‘국민건강증진정책심의위원회’에서 건강증진기금의 연도별 운용계획안·결산내용을 심의하도록 되어 있지만 이 위원회는 건강증진기금 심의에서 실제적인 권한을 부여받지 못하고 있어 기금의 배분과 내용을 실질적으로 심의하는 기능은

거의 유명무실한 것으로 나타나고 있다. 2006년 이전 법개정 전에 설치된 ‘국민건강증진기금운영심의회’에서는 비교적 기금의 운영에 대한 심의와 기금운영 방향에 대해서 구체적인 논의가 이루어져 왔던 반면, 현재의 국민건강증진정책심의위원회는 기금운영 심의가 위원회의 여러 역할 중의 하나이며, 그나마 심의 역할이 형식적으로 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 현행 국민건강증진정책심의회의 역할을 강화하거나 보다 상위의 기구를 두어 합리적 운영과 통제 권한을 확보하고, 민주적 의사결정 구조를 갖도록 위상을 높이고, 건강증진기금의 거버넌스, 즉 기금운영의 방향을 설정하는 기획과 관리 및 심의 기능을 확보하며, 이를 지원하기 위한 실무운영기구(조직)이 수반될 필요성이 전문가인식조사에서 도출되었다고 볼 수 있다.

본 연구결과 건강증진기금 심의기능을 실질적으로 확보하고, 건강증진사업을 보건복지부 뿐만 아니라 학생과 근로자를 소관하는 교육부, 고용노동부 등 범부처적으로 추진하기 위해서는 보건복지부 산하에 기금심의기구를 두는 것(1안) 보다는 국무총리실 또는 대통령 직속의 건강증진위원회(가칭)로 격상시켜 설치하는 것(2안)이 보다 적합하다는 의견이 높았다. 이와 같은 견해는 1안이나 2안 모두 기존의 건강증진기금 심의 의사결정 및 관리구조에서 개선이 필요하다는 점에서 같은 맥락을 가진다. 1안은 현재의 보건복지부에 두고 있는 국민건강증진정책심의회 기능을 개선하여 실질적인 심의기능을 확보하도록 하는 방안으로 현실적으로 실현성이 높은 대안이라고 볼 수 있다. 2안은 보건복지부에 존치하는 경우 현재와 마찬가지로 국가 건강증진정책을 범부처적으로 추진하는데 한계가 있으므로 그 위상을 보건복지부에서 격상시켜 타 부처의 실제적인 참여와 협력을 가능하게 하는 좀 더 큰 변화가 필요하다는 것을 나타낸 의견이라는 점에서 차이가 있다. 전문가의 의견에서 2안 응답자가 많은 것은 그만큼 건강증진기금의 거버넌스 구조에 획기적인 개선이 필요하다는 점을 강조하는 것으로 볼 수 있다. 다만, 사회적 합의과정을 통해 건강증진정책에 대한 국가적 우선순위가 높아질 때 실현가능한 방안이라고 볼 수 있다. 국내의 저출산·고령사회 위원회와 같이 대통령 직속 위원회를 구성한 경우나, 태국의 건강증진재단(ThaiHealth)과 같이 독립적인 건강증진기금 운영체계를 확보하고, 국무총리를 위원장으로 범부처적으로 운영되는 사례도 참고될 수 있다(ThaiHealth, 2012).

한편, 전문가들은 특히 기금의 관리운영에서 기금운영의 주체가 명확하지 않으며, 건강증진기금의 사용을 위한 사업체계 구축 미흡, 범부처적 사업접근의 미흡도 문제로 인식하고 있었다. 현재 건강증진기금예산 회계운용에 대해서만 보건복지부 재정운영담당관 부서에서 취합하고 있지만, 건강증진사업을 총괄 운영하고 관리하는 조직은 부재하다. 기금을 활용하는 보건복지부 여러 부서 및 기관에 분산되어 있어 총괄적 관리운영과 성과에 대한 체계적 모니터링이 없는 실정이다. 이를 개선하기 위해 전문가들은 건강증진기금 운영관리시스템(거버넌스)을 확립하며, 건강증진사업과 건강증진기금사업의 컨트롤 타워 역할을 정립하기 위한 지원 실무기능(조직)의 확보, 재정과 사업기획, 평가 담당기관을 분리하여 상호 감시 및 보완할 수 있는 기능 확보가 필요하다는 의견을 가지고 있다. 또한 기금평가는 컨트롤 타워와 별도로 제3의 독립기관이 맡는 것이 사업기획과 평가를 분리시켜 기금의 전반적인 거버넌스에 견제기능을 갖도록 하는 것이 바람직하다는 것이 전문가의 인식이었다.

한편, 본 연구는 전문가 집단을 추출하는 과정에서 비확률 표본추출방법인 전문가 선택편의방법을 활용하여 결과를 일반화 시키는데 있어 대표성 문제가 발생할 수 있다는 한계점이 있다. 그럼에도 불구하고, 국내에서 국민건강증진기금에 관한 전문적 지식을 가지고 있는 집단이 소수의 전문가 집단으로 한정되어 있는 현실을 고려했을 때, 연구 주제에 관한 상황을 충분히 파악하고 있는 전문가 대상을 한정하여 조사함으로써 국민건강증진기금에 대한 보다 심층적인 논의를 이끌어 낼 수 있었다. 기존 건강증진기금에 대한 연구는 행정 및 예산자료를 분석한 결과를 중심으로 이루어졌던 것에 반해, 본 연구는 전문가 의견을 수렴하여 보다 심도 있게 건강증진기금의 현황을 진단하고 개선방향을 제시하였다는 점에서 의의가 있을 것이다.

V. 결론

본 연구는 국민건강증진기금 운영의 개선 및 발전을 위한 기초자료를 제시하기 위해 건강증진기금의 특수성을 고려하여 건강증진기금에 관한 인식 정도가 높은 전문가 집단을 선정하여 건강증진기금의 운영현황과 개선방향에

관한 전문가 인식 조사를 실시하였다. 전문가 조사결과 전문가들이 현재 기금의 예산배분, 사업활동영역, 평가 및 활용·확산의 측면에서 건강증진기금사업의 문제점을 심각하게 인지하고 있었으며, 이를 위해 건강증진기금을 둘러싼 거버넌스 및 법제도의 전반적인 개선 필요성을 강하고 인식하고, 기금 재원 투입이 확대되어야 할 건강증진 분야를 제안하고 있음을 확인하였다.

본 연구의 결과를 토대로 몇가지 제언을 하고자 한다. 첫째, 건강증진기금 운영관리 거버넌스를 확립하며, 건강증진사업과 건강증진기금사업의 컨트롤 타워 역할 정립하기 위한 지원 실무조직을 두고, 현행 국민건강증진정책심의회회의 역할을 강화하거나 보다 상위의 기구를 두어 합리적 운영과 총괄적 조정 권한을 확보하고, 위상을 높여야 할 것이다. 둘째, 중장기 건강증진기금사업 중장기 발전계획이 수립되어야 한다. 국민건강증진종합계획(HP 2020)과 연계될 수 있도록 하며, 본 연구결과를 토대로 한국형 건강증진기금 사업 모형을 마련하고, 우선 건강증진기금사업의 중기계획을 수립하고 랜드마크가 될 수 있는 중점사업 분야, 중기 재정계획, 우선순위 과제와 추진일정 및 추진추체 등 로드맵을 전문가의 참여와 사회적 합의과정을 통해서 수립하여야 할 것이다. 셋째, 건강증진기금이 기금 설치 목적에 맞는 역할에 적합하게 충실히 운영될 수 있도록 기존의 건강증진사업에 대한 지원을 강화하는 것 외에 중장기적 건강증진 수요에 따른 신규 사업 분야를 발굴하여 기금을 지원하여야 할 필요가 있다. 특히, 건강생활실천을 위한 사회마케팅과 커뮤니케이션을 강화하고, 최근 강조되고 있는 건강환경 조성을 위한 사업 분야를 발굴하고 적극적 투자를 확대해야 할 것이다. 넷째, 현재 건강보험에 대한 재원조달, 기금 설치목적에 부합정도가 낮은 각종 보건의료사업에 대한 기금 재원 사용을 줄이고 건강증진기금 배분의 우선순위와 활용의 획기적인 개선이 요구된다.

이를 위해서 본 연구와 같은 전문가 의견수렴이 보다 폭넓게 이루어지고, 이를 통해 건강증진기금 예산 배분 우선순위에 대해서 정책아젠다 형성을 통한 사회적 합의를 도출하고, 정책결정과정을 통해 기금의 합목적적 사용과 발전적 운영을 위한 거버넌스의 개선이 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 한국은 세계적으로 유래 없는 급속한 고령화와 만성질환 증가에 따른 의료비 증가에 대한 대응이 시급한 보건의료 정책과제가 되고 있다. 급증하는 질병부

담을 사전에 예방하고, 생활양식의 개선과 국민의 건강생활실천의 적극적 지원을 위한 국민건강증진기금의 효과적인 활용은 변화하는 보건의료 정책환경 속에서 중요한 국가과제가 되고 있는 만큼 향후 이에 대한 추가적인 탐색이 필요할 것이다.

References

- Bae, S.S. (2013), Status and policy tasks of health promotion program in community, 50th symposium in Korean Academy of health policy and management
- Canada Advisory Committee on Population Health and Health Security (2005). The Integrated Pan-Canadian Healthy Living Strategy. The Secretariat for the Intersectoral Healthy Living Network in partnership with the F/P/T Healthy Living Task Group and the F/P/T Advisory Committee on Population Health and Health Security(ACPHHS).
- Choi, E.J., Chea, H. R., Park, J.Y., Jackle Green & Katrin Engelhardt (2011), Health promotion policy development in accordance with the program shift from curative measures to preventive measures, Korean Institute of Health and Social Affairs
- Earl, R, B (2012), The Practice of Social Research 13th, Cengage Learning
- HealthWay (2012), Annual report 2012, Healthway
- Jeong (2008), The Review of the Health Promotion Foundation and Implication for Korea, Korean Journal of health education and promotion
- Keleher, H & murphy, B (2004). Understanding Health: A Determinants Approach, Oxford University Press, USA
- Kim (2008), Model and policy of health promotion, 1st health promotion policy forum
- Kim (2012), Advance plan of health promotion program, 48th symposium in Korean Academy of health policy and management
- Lee K.S (2003), A study on efficient management and development strategies of health promotion fund, yonsei university
- Lee, J.Y., Jeong, A.S. & Kim, H.J. (2007), The future direction of health promotion fund, Korean Journal of health education and promotion
- Lee & Oh (2011), Effective management way and finance of Health Promotion Fund, Ministry of Health and Welfare
- Lee, S.Y., Lee, J. Y., Joe, S. Y., Lee, S. H., Oh, Y. I. & Jang, J.Y. (2012), Strengthening the Health promotion service delivery system in Korea, Korean Institute of Health and Social Affairs
- Ministry of Health and Welfare (2013), Budget and fund operation plan in Ministry of Health and Welfare, Ministry of Health and Welfare
- Ministry of Strategy and Finance (2013), Evaluation of fund operation 2013, Ministry of Strategy and Finance
- NABO (2013), Analysis of budget in government department, National Assembly Budget Office
- National Prevention Council (2011). <http://www.surgeongeneral.gov/initiatives/prevention/2011-annual-status-report-nphpphc.pdf> (access on June, 2014)
- Organization for Economic Cooperation and Development (2011), OECD Reviews of health system Switzerland 2011, OECD
- SEATCA (2011), Lessons Learned in Establishing a Health Promotion Fund, Southeast Asia Tobacco Control Alliance
- Thaihealth (2012), Ten-year review of Thaihealth Promotion Foundation
- Tchoe, B. H. (2007), Governance and management system of Health investment, Korean Institute of Health and Social Affairs
- VicHealth (2013), Vichealth annual report 2012, VicHealth