

건강증진을 위한 시·군·구단위 보건교육사업 활성화 방안

1. 서론

1980년대 중반까지만 해도 전체 유병률중 급성 질환의 비율이 만성질환보다 높았으나 1995년 국민건강조사(최정수 등, 1995)에서는 지난 2주간 유병률(34.5%)중 만성질환의 유병률이 24.0%로서 2/3 이상을 차지하고 있다.

1995년 전체 사망자중 암, 뇌혈관질환, 심장병, 만성간질환 및 간경변증, 고혈압, 당뇨병 등의 만성퇴행성질환과 사고 등의 7대 사망원인이 차지하는 비율이 70%에 달하고 있으며, 특히 70세 미만의 조기사망중 만성퇴행성질환 및 사고 등 7대 사인에 의한 비율이 83%로서 이들 상병이 조기사망의 주요 원인이 되고 있음을 나타내고 있다. 또 이들 상병들은 난치적 특성으로 오랫동안 질병이환의 고통과 불편을 겪어야 할 뿐만 아니라 많은 진료비가 소요됨으로써 삶의 질 저해와 의료비 증가의 요인이 되고 있다는 데 문제가 있다. 이와 같이 주요 사망원인이 되고 있는 만성퇴행성질환이나 사고 발생의 대부분이 건강을 해치는 흡연, 음주, 운동 부족, 불균형적 영양섭취 및 식습관, 스트레스 및 과로 등의 비건강적 생활양식에 기인된 것으로서 이를 개선할 경우 많



卞 鐘 和

한국보건사회연구원 연구위원

은 상병예방과 건강증진을 도모할 수 있다. 따라서 1995년 9월에 제정된 국민건강증진법령에서는 국민 스스로 건강생활 실천을 통하여 건강을 유지·증진토록 하는 데 초점을 두고 국가와 지방자치단체로 하여금 건강생활 여건 조성과 함께 국민보건교육을 강화토록 규정하고 있다. 이러한 국민보건교육은 중앙에서 TV나 라디오 등의 방송매체와 일간신문등 대중매체를 이용한 교육홍보도 강화되어야 하겠으나 실제적으로 지역 주민들을 대상으로 보건계몽교육 서비스를 제공하고 있는 시·군·구 보건소나 보건지소 및 보건진료소 등 공공보건기관을 중심으로 지역 사회 보건교육이 활성화되어야 할 것이다.

2. 보건교육실시 현황과 문제점

국민건강증진법과 지역보건법에서는 보건소의 업무중 지역주민들의 건강증진 및 질병예방을 위한 보건교육을 가장 중요한 사업활동의 하나로 규정하고 있다. 국민건강증진법 시행이후 보건소의 건강증진 사업내용이 다양화되고 사업실적도 증가하고 있으며, 특히 지역매스컴을 이용한 보건교육 홍보, 건강교실 운영, 시청각교실 운영, 강연·좌담회 등을 통한 보건계몽 교육활동을 추진하고 있는 보건소의 수가 늘고 있는 것으로 나타났다. 예를 들면 지역방송매체를 이용한 보건교육 홍보활동을 추진하고 있는 보건소가 동법시행 이전에는 조사대상 16개 보건소중 3개소에서 법시행이후 7개소로, 영양교실을 운영하고 있는 보건소는 4개소에서 8개소로, 시청각 교실운영 보건소는 4개소에서 13개소로 각각 증가한 것으로 나타났다. 그러나 동 보고서는 일부 성인대상의 여론조사결과에서 ‘정부의 건강에 대한 교육홍보가 부족하다’는 응답률이 85.5%로 나타났으며, 또 다른 보고서에서는 보건소의 업무중 보건교육사업 활동이 그 필요성에 비하여 미진한 실정으로 향후 개선 강화해야 할 사업으로 지적하고 있다. 이러한 조사결과는 국민건강증진법 시행이후 보건소의 보건교육 홍보활동 실적이 증가하고 있는 것은 사실이나 국민들의 보건교육 요구를 충족하기에는 ‘매우 미흡하다’는 사실을 의미하고 있다. 이처럼 국민건강증진법 시행이후에도 시·군·구

지역 주민들을 대상으로 보건계몽교육 서비스를 제공하고 있는 시·군·구 보건소나 보건지소 및 보건진료소 등 공공보건기관을 중심으로 지역사회 보건교육이 활성화되어야 한다.

지역단위의
보건교육사업이
활성화되기
위해서는
사업관리자들이
보건교육의
중요성을 높이
인식하고, 사업담당
보건요원들이 이에
필요한 지식 및
기술을 습득하여야
한다.

지역단위에서의 주민건강증진을 위한 보건교육활동이 그 필요성에 비하여 제대로 활성화되지 못하고 있는 이유를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 사업관리자의 보건교육사업에 대한 이해가 부족하고, 사업담당 보건요원들이 보건교육사업 실시에 필요한 지식 및 기술이 습득되어 있지 않다. 지역주민의 건강증진을 위한 시·군·구 지역단위의 보건교육사업이 활성화되기 위해서는 시장·군수·구청장이나 지방의회의원 및 보건소장 등 사업관리자들이 보건교육의 필요성이나 중요성을 높이 인식하고 이를 강화하기 위한 정책적 의지가 있을 때 가능하며, 건강증진사업을 담당하고 있는 보건요원들이 보건교육 및 건강증진 사업실시에 필요한 지식 및 기술이 습득되어 있을 때 효과적인 사업실시를 기대할 수 있다.

둘째, 일선보건요원들이 보건교육시에 활용할 수 있는 효과적인 교육홍보매체가 부족하고 효과적인 교육프로그램등이 제대로 개발·보급되어 있지 않다. 일선보건요원들이 주민들의 건강증진을 위한 보건교육을 실시함에 있어 일차적으로 봉착하는 가장 큰 문제는 보건교육실시에 필요한 지식 및 기술의 부족과 함께 보건교육시에 이용할 수 있는 효과적인 교육홍보매체와 교육프로그램이 제대로 개발되어 있지 않다는 것이다. 지금까지 보건복지부와 산하관련 보건단체들에서 제작·보급하고 있는 교육홍보매체는 보건교육 요구에 대한 종합적인 분석이 없이 각 기관 및 단체가 사업실시의 필요에 따라 제작·보급하는 것이어서 활용효과가 적고 보급수량도 매우 부족한 실정이다.

셋째, 시·군·구 보건소의 건강증진사업조직이 미약하고, 보건교육을 전담할 전문인력이 확보되어 있지 않다. 현재 시·군·구 보건소는 하부조직으로 일반 시·군의 경우 보통 보건행정계, 예방의약계, 가족보건계 등 3개의 계조직을 두고 있으며, 보건교육등 건강증진사업을 담당하는 부서는 가족보건계로서 보건교육이나 건강증진업무를 전담하는 별도의 조직은 없다. 현재 보건소에는 보건요원 중 1명을 보건교육 행정업무를 담당토록 지정하고 있긴하나 이들의 경우 자신이 맡고 있는 고유업무가 있

어 보건교육업무의 효과적 수행에는 한계가 있다. 건강증진사업 중 보건교육은 가장 중요시되는 사업활동이면서도 보건교육을 전공한 전문인력을 채용하고 있는 보건소는 거의 없다.

넷째, 보건교육 실시에 필요한 사업예산, 시설 및 장비 등이 확보되어 있지 않다. 지역주민의 건강증진을 위하여 시·군·구가 추진해야 할 보건교육사업활동은 주로 보건교육 요구도 파악 및 사업계획수립, 금연, 절주, 식생활 개선, 운동지도, 스트레스 관리 등을 위한 보건교육이나 비만교실, 당뇨병교실, 고혈압교실 등의 운영으로 대부분 새로이 시작해야 할 신규사업들로서 이에 소요되는 예산을 별도로 확보하기는 어려운 일이다. 또 보건교육 실시에 필요한 시청각교육실을 설치하여 각종 교육장비와 교육매체를 구비하고 있는 보건소도 많지 않다.

『보건교육
개발센터』를
설치하여 건강증진
사업추진에 필요한
교육·홍보매체의
개발·보급,
교육훈련, 보건교육
홍보활동을
활성화한다.

3. 보건교육사업 활성화 방안

가. 중앙의 보건교육지원 강화

첫째, 『보건교육개발센터』를 설치하여 보건교육을 위시한 건강증진사업추진에 필요한 교육홍보매체의 개발보급, 교육훈련, 대중매체를 이용한 보건교육 홍보활동을 활성화한다. 현재 정부에서는 국민건강증진사업 추진에 필요한 기술지원을 집중적으로 제공할 수 있도록 보건복지부 산하 한국보건사회연구원에 『보건교육개발센터』를 설치·운영할 계획이다. 동 센터에서는 보건교육실시에 필요한 교육홍보매체의 개발 보급과 함께 TV나 라디오 및 일간신문 등 전국적인 언론매체를 이용한 보건교육 홍보활동을 강화하고, 사업관리자와 사업담당요원들을 대상으로 교육훈련을 실시할 계획이다.

둘째, 국책연구기관이나 대학의 연구소등 관련연구기관으로 하여금 보건교육을 위시한 건강증진 정책개발이나 사업실시에 필요한 사업지원적인 연구활동을 활성화한다. 국가 보건교육사업의 기획·실시·평가와 기본통계생산, 정책 및 사업개발 등 직접적인 지원연구는 주로 국책연구기관인 한국보건사회연구원이 담당토록 하고, 만성퇴행성질환등 각종 질병의 예방 및 역학적 조사연구, 흡연, 음주, 영양, 구강건강, 운동 등 특수분야 연구와

보건교육등
건강증진사업을
국가관리의
중점사업으로
지정하고,
사업평가체계를
구축하여
집중적으로
관리함으로써
사업활성화의
촉진을 유도한다.

기타 경제·사회적 연구들은 대학 등 일반연구기관에서 담당토
록 하며, 이러한 연구활동에 소요되는 연구비는 국민건강증진기
금에서 지원함으로써 연구활동을 활성화하도록 한다.

셋째, 보건교육등 건강증진사업을 국가관리의 중점사업으로
지정하고 사업평가체계를 구축하여 집중적으로 관리함으로써
사업활성화의 촉진을 유도한다. 국민건강증진사업은 국민의 건
강장수와 삶의 질 향상을 위한 중요한 정책수단이므로 국가가
주도적으로 관리해야 할 중점사업으로 지정·추진토록 해야 한
다. 이럴 경우 중앙 및 지방행정부의 중요한 관심사항이 됨으로
써 적극적인 사업지원을 유도할 수 있다. 예로써 우리나라 가족
계획사업의 성공사례는 국가에서 경제개발계획의 일환으로 국
가의 중점사업으로 강력히 추진한 결과이다. 국민건강증진사업
에 대한 정기적인 사업평가체계를 구축하고, 사업평가조사 및
사업평가대회 등을 통하여 지역간 사업성과를 비교·평가함으로
써 지역간 정보교류와 사업촉진을 유도하도록 한다.

넷째, 중앙 및 시·도단위의 보건교육 행정조직을 강화하고 부
처간 협력을 강화하여 지방의 관련기관 및 단체와 사업장, 학교
등에서의 보건교육사업이 활성화되도록 한다. 보건복지부 보건
정책과와 각 시·도 보건과에 보건교육전문인력을 두어 건강증
진 및 보건교육사업의 기획관리와 지도·감독 업무를 담당토록
하고, 내무부, 총무처, 국방부, 교육부, 노동부, 문화체육부 등
관련부처간 긴밀한 협력을 통하여 산하기관 및 단체와 학교, 사
업장 등의 보건교육 및 건강증진사업 실시에 대한 행정지원을
유도한다.

다섯째, 보건교육전문인력에 대한 국가공인의 자격인정제를
도입하고 이들 전문인력을 시·군·구 보건소에 배치 활용토록
한다. 주민건강증진을 위한 보건계몽교육 활동에 있어 핵심적
인 역할을 담당할 전문인력으로서 보건교육사가 필요하다. 특
히 시·군·구 보건소 등에서의 효과적인 보건교육실시를 위하여
는 이들 전문인력의 활용이 필수적으로 요구되고 있음에도 이
들 전문인력에 대한 국가공인의 자격인정제도가 없고 공무원
임용규정에도 이들 전문인력에 대한 임용규정이 없어 시·도 보

건과나 시·군·구 보건소 등에서 임용할 수 없는 실정이다.

여섯째, 국민건강증진기금을 확보하고 이에 의한 재정지원을 통하여 보건교육등 건강증진사업을 활성화한다. 건강증진사업의 대부분이 새로이 시작되는 사업이므로 지방자치단체가 건강증진 사업비를 모두 조달하기는 어려운 실정이다. 그러므로 건강증진기금에 의한 사업예산지원은 초창기의 건강증진사업 활성화를 위한 촉진제의 역할을 할 수 있다. 국민건강증진법에 규정된 국민건강증진기금이 조성되고 있긴 하나, 그 규모가 약 130억원에 불과하여 지방의 사업지원이 어려운 실정이므로 건강위해 물품에 대한 건강부담금 부과 등을 통하여 건강증진기금을 많이 확보토록 해야 한다.

나. 시·군·구 자체의 보건교육사업 활성화 방안

첫째, 보건교육사업을 건강증진사업의 일환으로 다른 건강증진사업과 연계추진토록 한다. 보건교육은 생활양식의 개선을 위한 주요 사업수단일 뿐만 아니라 예방의학적 사업활동이나 건강생활환경조성사업에 있어서도 이들 사업이 효과적으로 추진될 수 있도록 지지하는 기초적 사업수단이 된다. 그러므로 건강증진사업을 효과적으로 추진하기 위하여는 먼저 보건교육홍보가 건강증진사업을 지지하는 기초적 수단으로서 강화되어야 하며, 건강증진사업활동은 상호보완적인 관계를 갖고 있기 때문에 연계추진토록 해야 한다. 예를 들면 충치 예방에 있어 ① 보건교육적 수단을 통하여 당분이 많은 음식을 적게 먹도록 하고 식후 반드시 잇솔질을 하도록 유도하며, ② 환경적 수단으로서 당분 함량이 많은 식품의 제조유통을 제한하고, 수돗물을 불소화한다. ③ 예방의학적 수단으로서 스케일링이나 치아홈메우기와 치아불소도포사업을 강화하는 등 3가지 사업활동이 함께 추진될 때 높은 충치예방 효과를 가져올 수 있다.

둘째, 지역사회의 보건문제와 보건교육 요구도를 파악하고 이를 기초로 합리적이고 효과적인 보건교육사업계획을 수립·시행토록 한다. 보건교육계획의 수립을 위해서는 먼저 그 지역의 주요 보건문제와 보건교육 요구도를 파악하고 우선순위에

보건교육사업을 다른 건강증진사업과 연계추진하며, 지역사회의 보건문제와 보건교육 요구도를 파악하여 합리적이고 효과적인 계획을 수립·시행토록 한다.

보건소의
건강증진사업조직의
개편강화와 함께
보건교육사등
특수전문인력을
보강하고
사업별 팀제를
운영함으로써
능률적인 조직
운영체계를
갖추도록 한다.


따라 사업계획을 수립해야 한다. 시·군·구 지역단위 보건교육 및 건강생활실천운동 추진계획에는 지역사회와 관련기관 및 단체와 학교, 사업장 등의 현황을 파악하고 이들 지역사회자원을 보건교육 및 건강생활실천운동추진에 참여토록 하는 방안도 포함되어야 한다. 또 이러한 지역사회보건교육 및 건강증진사업계획수립에 있어 지역사회의 관련기관 및 단체와 주민대표가 참여토록 하는 것이 바람직하다. 이렇게 할 때 사업시행시 적극적인 참여와 협력을 유도할 수 있기 때문이다.

셋째, 보건소의 건강증진사업조직의 개편 강화와 함께 보건교육사등 특수전문인력을 보강하고 사업별 팀제를 운영함으로써 능률적인 조직운영 체계를 갖추도록 한다. 보건소가 향후 국민들의 건강욕구증대에 효과적으로 대응하기 위해서는 건강증진사업조직을 ‘과 단위’ 조직으로 개편 강화하고, 보건교육사, 운동처방사, 영양사 등 특수전문인력을 보강하고, 건강증진사업에 필요한 시설 및 장비를 갖추어 지역주민의 건강증진을 위한 중심센터로서의 역할을 해야 한다. 보건소의 업무를 효과적으로 추진하기 위해서는 항시 각 부서별 인력배정을 고정화시켜 둘 것이 아니라 사업의 필요에 따라 수시로 필요인력을 차출하여 사업별 팀을 구성하여 사업을 추진토록 하는 유연한 조직운영 체계를 갖는 것이 바람직하다. 사업별 팀제의 운영은 보건소내의 전문인력을 여러 사업에 활용할 수 있게 됨으로써 사업효과를 높일 수 있고, 일시적 유휴인력을 활용할 수 있어 인력활용의 효율성을 높일 수 있다.

넷째, 시·군·구 건강생활실천협의회 운영을 활성화하고 지역사회의 언론기관이나 관계기관 및 단체와 학교, 사업장 등이 보건교육등 건강증진사업에 참여하도록 유도한다. 국민건강증진법에 건강생활실천운동의 효과적 추진을 위하여 시·군·구단위별로 건강생활실천협의회를 구성·운영토록 규정되어 있다. 이 협의회는 지역주민대표, 단체 및 공공기관이나 언론기관 등 지역사회 지도급인사로 구성하여 협의회 운영을 활성화할 경우 지역사회 조직의 적극적인 참여와 협력을 유도할 수 있다. 보건소는 보건지소, 보건진료소, 병의원 등 지역사회 보건의료기관들

과 연계적 사업활동을 활성화하고 지역사회의 보건기관 및 단체나 학교 및 사업장 등이 자체적으로 건강증진사업활동을 추진하도록 이들에 대한 사업지원활동을 강화해야 한다. 또 지역사회의 새마을 조직이나 어머니회, 청년회, 번영회 등 기존 민간조직을 이용한 교육홍보활동을 활성화하고 시·군·구 및 읍·면·동 건강생활지도위원을 위촉하고 이들이 여론지도자의 역할을 하도록 한다.

다섯째, 시·군·구청장이나 지방의회 의원등 지역사회 지도급 인사의 보건교육사업에 대한 관심 및 이해를 증진시켜 사업실시에 필요한 예산등 적극적인 행정지원을 유도하도록 한다. 지방자치제의 실시로 지방자치단체장이나 지방의회 의원들의 권한이나 역할은 막강하다. 보건교육을 위시한 지역사회 건강증진사업의 활성화를 위하여는 건강증진사업에 대한 행정지원조치가 원만히 이루어질 수 있도록 의사결정권을 갖고 있는 시·군·구청장이나 지방의회 의원들의 건강증진사업에 대한 필요성 인식과 이해를 증진시켜야 하며, 이를 위해서는 이들 의사결정권자들이 건강증진사업의 계획수립에서부터 시행 및 평가에 이르기까지 사업수행 과정에 참여할 수 있는 기회를 확대해야 한다. 보건소의 건강증진사업 예산확보를 위해서는 먼저 합리적이고 현실성 있는 사업계획을 수립하여 지방자치단체장이나 지방의회 의원들의 관심과 이해를 촉구하도록 하는 것으로 이를 위해서는 보건소가 시·군·구청 및 의회와 긴밀한 유대관계를 유지해야 하며, 이에선 보건소장의 역할이 매우 중요하다.

위에 제시한 시·군·구단위의 보건교육사업 활성화 방안들은 국가와 지방자치단체가 함께 추진해야 할 과제들로서 특히 중앙 및 지방의 정책결정자가 강력한 시행의지와 노력이 있을 때 효과적으로 실현될 수 있다. 

시·군·구청장이나 지방의회 의원등 지역사회 지도급인사의 보건교육사업에 대한 관심 및 이해를 증진시켜 사업실시에 필요한 예산등 적극적인 행정지원을 유도하도록 한다.