

# 서울시 건강증진사업

## 1. 머리말

현대사회에서 ‘삶의 질’ 향상의 최우선 순위는 건강한 삶이며 국가와 지방자치단체는 이에 부응하여 국민 모두가 건강을 향유할 수 있도록 다각적인 노력을 기울이고 있다. 국민의 건강한 삶을 유지·증진시키기 위한 효과적인 대응방법으로는 상병이환 이전에 발병요인이 되는 비건강적인 생활양식을 개선하여 건강에 유익한 생활을 실천하도록 하는 데 초점을 두어야 한다.

세계보건기구(WHO)는 ‘2000년까지 인류 모두에게 건강을(Target for Health for All Year by 2000)’ 천명하였으며, 세계 여러 나라에서 그 나라 국민의 건강증진을 위한 꿈과 희망을 제시할 수 있는 국가적 차원의 중·장기적 건강증진목표를 설정하고 있고, 우리나라도 국민건강증진법을 공포하여 국가차원의 중·장기 목표를 구체적으로 논의하고 있다.

최근 시행되고 있는 지역보건법과 국민건강증진법, 정신보건법 등에서는 보건소의 역할을 ‘지역주민의 건강관리를 담당하는 중심기관’으로 규정하고 있으며, 지방자치단체에서는 해당지역의 종합적 보건의료계획을 수립하도록 하고 있다. 그



朴 漢 慶

서울특별시 보건사회국장

건강증진사업을  
효율적으로  
달성하기 위해서는  
건강과 관련한  
올바른 정보의  
제공, 건강생활  
실천의 여건 조성  
및 질병위험 요인의  
조기발견, 관리를  
위한 예방적  
서비스를  
제공하여야 한다.

그러나 그 동안 정부가 추진하는 목표량 위주의 보건사업을 수행하다보니 지역사회에 대한 조사나 연구가 부족하고 관련 공무원의 훈련이 체계적이고 전문적이지 못해 보건의료계획을 수립·시행하는 데 어려움이 있으며 건강증진사업의 주요 재원인 건강증진기금의 조성이 지연되어 사업이 활성화되지 못하고 있다. 또한 법에서 규정한 보건소의 사업을 추진하기 위해서는 정신보건전문요원, 영양사 등의 새로운 직종을 채용하여야 하나 공무원 증원을 억제하는 국가의 정책과 배치되어 신규인력의 확보에 어려움이 있다.

서울시는 1960년대 이후 지방에서의 폭발적인 인구유입과 빠른 도시화로 인하여 시민생활 여건이 크게 악화되었고 도로, 지하철 등 도시기반시설 건설위주의 투자가 계속되면서 보건분야의 투자는 미흡하였던 것이 사실이다. 1995년 7월 민선시장 취임이후 시민건강의 중요성을 인식하고 『시정운영 3개년계획』에 건강문제를 중요한 부분으로 포함하여 수립·시행하고 있으나 아직은 미미한 수준이다. 건강증진사업을 효율적으로 달성하기 위해서는 국민에게 건강과 관련한 올바른 정보를 제공하고, 스스로 건강생활을 실천할 수 있도록 여건을 조성하며, 질병위험요인의 조기발견, 관리를 위한 예방서비스를 제공하여야 한다. 이를 위해 서울시는 공공보건기관인 보건소의 기능 활성화와 시민을 대상으로 건강생활실천운동을 전개하며 평생건강관리체계를 확립하고, 그동안 시민의 이용이 저조했던 시립병원의 운영을 개선하여 주민의 접근성을 높이고 특히 노인·정신질환자·장애아동 진료 등 민간부문이 투자하기 어려운 부분에 집중적으로 투자하여 이를 대폭 보완함으로써 전체 시민에 대한 건강증진을 꾀할 생각이다. 서울시 인구 1인당 총생산량이 1971년 320달러에서 2001년에는 15,721달러에 이를 것으로 전망되어, 이제는 경제성장과 사회여건에 걸맞고 수도서울이라는 대도시의 특성을 충분히 감안한 시민의 ‘삶의 질’ 향상을 위한 건강증진사업을 추진해야 할 때라고 생각한다.

## 2. 시민보건지표조사

최근에 공포된 지역보건법과 국민건강증진법에서는 지방자치

단체장이 지역보건·의료 및 건강증진에 대한 계획을 수립·시행 및 평가토록 하고 있으나, 현재까지 서울시 자체로서 활용가능한 자료가 없어 사업계획의 수립·시행에 어려움이 있다. 서울지역 특성에 부합되는 건강증진사업을 효과적으로 추진하기 위해서 시민의 건강수준, 보건의료기관 이용실태 및 보건의식행태 등에 관한 보건지표조사를 전문연구기관에 의뢰하여 지역보건 문제 파악, 건강증진, 건강보호, 예방서비스 영역의 보건지표에 근거한 목표설정과 건강증진프로그램 등 중·장기 보건의료 전략 개발에 활용코자 하며 이를 통하여 보건사업의 활성화를 도모해 나갈 예정이다.

서울지역 특성에 부합되는 건강증진사업을 효과적으로 추진하기 위해서 보건지표조사를 전문기관에 의뢰, 이를 근거로 보건사업의 활성화를 도모해 나갈 예정이다.

### 3. 보건소 기능 활성화 및 시립병원 기능 재편

#### 가. 보건소 기능 활성화

##### 1) 보건소 분소 설치

생활여건이 비교적 어려운 주민이 밀집해 살고 있는 지역이나 보건소가 지역적으로 편중되어 있어 접근성이 떨어지는 자치구부터 분소를 설치하여 주민이 편리하게 이용할 수 있도록 할 예정이다. 1997년도에는 강북, 성동, 성북, 양천, 마포구에 보건소 분소를 설치하여 건강상담, 물리치료, 보건교육, 사회복지서비스, 체력진단시설 운영 등 다양한 서비스를 제공하고 향후 전구청으로 확대해 나갈 계획이다.

##### 2) 건강증진시범보건소 운영

서울시 강북구보건소는 보건복지부에서 선정한 시범보건소이나 국민건강증진기금이 확보되지 못해 아직 시범보건소로 활용되지 못하고 있으며, 서울시 자체에서 선정한 성동구와 구로구는 일반진료기능을 축소하고 여유기능을 활용하여 저소득시민 위주의 질병관리에서 전체 지역주민의 평생 건강관리체제로 전환하여 성인병을 보다 체계적으로 관리하기 위한 성인병환자교실, 등록관리, 검진사업 등을 확대해 나가고 있다. 서울시는 점차 전보건소를 주민의 건강증진센터로 육성해 나갈 방침이다.

특수질환자  
의료기관에는  
일반진료기능을  
보강하고,  
일반종합병원에는  
시설 현대화와  
병행하여  
특수질환자 및  
응급진료기능을  
보강하여  
공공의료기능을  
수행하도록 한다.

### 3) 방문보건사업 확대

서울시는 독거노인이나 거동불능환자 등 특수한 재가환자들에게 보다 적극적이고 능동적인 보건의료서비스를 제공하기 위해 저소득시민을 대상으로 방문보건사업을 전국에서 처음으로 1991년도부터 실시하였으며 이제는 그 사업대상을 일반가정으로까지 확대하여 수행하고 있으며, 필요한 경우에는 2차병원 진료 및 입원치료를 의뢰하고 있다. 앞으로 지역에 넓게 퍼져있는 대상자 가정을 방문하는 데 기동력을 확보하기 위해 각 자치구당 1대씩 국민차 수준의 승용차를 구입, 지원하여 방문간호사가 손수 운전을 하고 가정을 방문할 수 있도록 할 계획이다.

#### 나. 시립병원 기능 재편

현재 서울시 산하에는 4개의 시직영병원 1,465병상과 지방공사 1개소 460병상, 민간위탁병원 4개소 1,328병상 등 9개병원에 3,253병상을 운영하고 있다. 그 중 직영 4개병원은 지은 지 오래된 건물로 이용자에게 불편을 주고 있어 그 시설을 민간병원 수준으로 현대화시키고 아울러 인근주민들이 친근하게 이용할 수 있도록 부분적인 일반진료 기능을 보강할 계획이다.

특수질환자 의료기관에는 일반진료기능을 보강하여 지역주민의 일반진료 수요를 충족시키고 지역주민과의 연계성을 강화하며 일반종합병원에는 시설 현대화와 병행하여 특수질환자 및 응급진료기능을 보강하여 공공의료기능을 수행하도록 한다. 현재 특수질환진료시설로는 장애아동 진료기능을 가진 아동병원과 결핵 및 전염병 전문치료기관인 서대문병원이 있으며, 정신질환전문병원은 5개소(직영 1, 민간위탁 4) 1,200병상과 노인전문병동 1개소 123병상을 보유하고 있다.

서울시 노인인구비율은 1971년 1.8%에서 1991년도 3.9%로 증가하였으며, 2001년에는 5.03%로 추계되고 있어 노인전문병원 병상은 급증하는 노인질환자수에 비하여 민간 및 공공병원을 합해도 절대수가 부족할 전망이다. 따라서 이러한 문제점을 해소하기 위해 노인성질환자 전문치료 및 요양기능을 갖춘 노인

전문진료시설을 서울시의 서부, 북부, 남부 등 지역별로 분산하여 3개소를 건립하고 또한 치매요양병원 1개소는 별도로 건립하여 민간에게 위탁 운영할 계획이다. 또한 정신질환 전문진료 시설 확충을 위해 고양시 소재 시립병원에 일반병상 40병상을 포함, 240병상을 건립중에 있으며 1998년까지 완공할 계획이다.

#### 4. 평생건강관리체계 확립

##### 가. 아동건강관리

아동은 미래의 주역으로서 이 시기의 건강관리는 평생의 건강에 중요한 영향을 미치므로 건강에 유익한 생활습관을 형성하도록 지도하는 것이 중요하다. 보건소에 등록된 임부에게 산전·산후 및 신생아 관리에 대한 교육을 실시하고 아동건강관리의 중요성을 인식하도록 하며 정기예방접종과 영유아 건강진단을 실시하고 있다.

정신지체아 발생을 예방하기 위해 1991년부터 일부 실시해 오던 선천성대사이상검사를 1997년도부터는 검사종목 2종(페닐케톤뇨증, 갑상선기능저하증)에 한해 약 15만명의 출생 신생아 모두에게 확대 실시하고 있으며, 취학전 아동의 시력검진을 실시하여 약시등 시력이상을 조기에 발견하여 7세이전에 치료토록 함으로써 정상시력을 회복할 수 있는 성공률을 높이고 있다.

1995년도 서울시내 초등학교 1학년 학생의 체질검사시 총검사자 120,375명중 치아우식증이 있는 아동은 68,396명이며, 이 중 치료를 하지 않고 있는 아동은 32,669명으로서 유아기부터 구강관리의 중요성을 나타내고 있다. 올해부터 유아기의 구강관리로서 구립 유아원 아동을 대상으로 잇솔질을 교습하고 습관화를 유도하며 방학을 제외한 기간에 불소용액으로 양치를 하도록 하여 불소이온이 치아의 표면에 침착, 법랑질의 구성성분을 변화시켜 기존의 유치 및 새로 교환되고 있는 영구치의 치아우식증을 예방토록 하고 그 대상을 점차 사립 유아원까지 확대해 나갈 계획이다. 또한 병의원에 모자동실제를 적극 권장하여 모유수유를 장려토록 한다.

서울시  
노인인구비율은  
1971년 1.8%,  
1991년 3.9%,  
2001년 5.03%로  
추계되고 있어  
노인전문진료시설을  
지역별로 분산하여  
3개소를 건립하고,  
치매요양병원  
1개소는 별도로  
건립하여 민간에게  
위탁 운영할  
계획이다.

청소년의 관심을  
유도하기 위해  
금연 포스터, 표어,  
글짓기 등을  
모집하여 우수작에  
대해서는 시상하여  
청소년을  
담배로부터  
해방시켜 건강을  
유지토록 한다.

#### 나. 청소년 건강관리

금연에 대한 집중적 홍보와 건강에 대한 관심으로 성인은 흡연을 중단하는 비율이 증가하고 있으나 청소년은 호기심 등으로 오히려 흡연율이 증가하고 있다. 흡연은 시작하는 연령이 낮을수록 건강에 치명적이며, 다른 비행과도 연결되므로 이를 방지하기 위한 근본적인 금연교육이 요구된다. 유치원, 초등학교, 중·고등학교 및 대학생에 맞는 소책자, 팸플렛, 비디오테이프 등을 제작하고 학교를 통해 보급하여 금연을 위한 분위기를 조성해 나가도록 한다. 담배등 청소년에게 유해한 물품을 판매하지 못하도록 단속을 강화하며 위반자에 대해서는 처벌토록 한다. 청소년의 관심을 유도하기 위해 금연 포스터, 표어, 글짓기 등을 모집하여 우수작에 대해서는 시상하여 청소년을 담배로부터 해방시켜 건강을 유지토록 한다.

#### 다. 건강검진사업

국민건강증진법 제6조에 의하면 국가나 지방자치단체는 국민이 건강생활을 실천할 수 있도록 지원해야 하며 국가는 혼인과 가정생활을 보호하기 위하여 혼인전에 혼인당사자의 건강을 확인토록 권장해야 한다고 규정하고 있다. 1996년 보건복지부의 지침에 의하면 건강을 확인해야 할 질환으로 고혈압, 당뇨병, 혈우병, 성병, 에이즈, 풍진을 규정하였으나, 질병별로 통일적인 검사항목이나 수가가 지정되지 않아 실제 검사를 실시하기는 어려움이 있다. 그러나 서울시는 건전한 결혼예식과 함께 건강진단을 실시하도록 지속적으로 홍보하고 있으며, 정부차원에서 방송매체 등을 통해 이를 집중 홍보하고 검사와 관련된 구체적인 사항을 규정할 필요성이 있다고 생각된다.

또한 평생건강관리체계내에서 만성퇴행성질환을 예방하기 위한 건강검진의 필요성을 우선 40세 이상의 중년층을 대상으로 집중 홍보하여 실시하도록 한다. 보건소가 건강검진 장비를 확보하여 주민의 요구에 따라 민간기관 또는 보건소 등 대상자가 선택하여 검진을 받을 수 있도록 하여야 하겠다.

## 5. 건강생활 실천행사 및 건강생활 여건조성

### 가. 건강생활실천협의회 운영

건강증진사업은 공공기관의 노력만으로는 불가능하므로 관련이 있는 각계의 협조를 구하는 것이 바람직하다. 따라서 국민건강증진법 제10조에 의한 건강생활의 실천운동을 효율적으로 추진하기 위하여 공무원과 단체 및 각계의 전문가 16명으로 『건강생활실천협의회』를 구성하였으며, 회장은 외부 전문가가 맡고 있다. 이 협의회의 기능은 다음과 같다.

- 건강증진에 관한 세부계획의 수립과 시행에 관한 사항
- 시민건강생활의 지원에 관한 사항
- 국민건강증진법에서 금지하고 있는 광고내용의 변경 또는 금지명령이나 관계법률에 의한 시정요청 대상에 관한 사항
- 기타 시민의 건강증진에 관한 사항의 자문·심의

### 나. 보건교육

국민건강증진법 제12조 및 같은 법 시행령 제16조의 규정에 의한 보건교육 의무대상 시설뿐만 아니라 지역에 있는 사업장 등에도 만성퇴행성질환의 예방을 위한 교육을 확대하며 당뇨병, 고혈압, 관절염 등의 질병별로 성인병교실 등을 운영, 지속적으로 건강정보를 제공하여 자기건강관리가 가능토록 한다. 또한 보건소 인력과 해당분야의 외부 전문가를 교육강사로 초빙, 지역주민의 참여를 높여나가며 지역에 있는 유선방송, 지역신문 등을 통해 홍보를 실시하도록 한다. 국민건강증진법 기본시책에 의하면 정부차원에서 보건교육매체를 개발·보급할 계획이나 현재까지 잘 시행되지 않고 있어 서울시 차원에서 인쇄물과 비디오 등 다양한 홍보자료를 전문가 단체와 협조하여 적극 개발하고 이를 동사무소, 구청 등의 공공기관이나 의료기관, 학교에 배부하고 그 결과에 따라 내용을 수정·보완해 나갈 것이다. 또한 담당자에게 보건교육의 주제별, 질병별로 전문적인 교육을 실시하여 실효성있는 교육이 되도록 할 예정이다.

시민건강증진과 관련된 공무원과 단체 및 각계의 전문가 16명으로 『건강생활실천협의회』를 구성하여 국민건강증진법 제10조의 규정에 의한 건강생활 실천운동을 효율적으로 추진하고 있다.

건강주간 행사 외에도 질병예방을 위한 캠페인 등을 실시하여 보건의료 관련단체가 시민에게 봉사하는 기회를 제공하고 단체로서는 시민에 대한 이미지를 향상시킬수 있는 협력체제를 제공할 계획이다.

#### 다. 시민건강주간 운영

국민건강증진법이 1996년 1월부터 시행됨에 따라 1997예산에 반영, 처음으로 올해 상반기중에 시민건강주간행사를 의료인단체등과 연계하여 '당뇨병을 올바르게 알자'라는 주제로 성공적으로 추진하였으며 향후에도 고혈압, 암 등의 만성퇴행성질환 예방을 위한 건강주간을 운영할 계획이다. 또한 건강주간행사 외에도 수시로 관련기관과 절주, 금연 및 특정질병을 예방하기 위한 캠페인 등을 실시하여 보건의료 관련단체가 시민에게 봉사하는 기회를 제공하고 단체로서는 시민에 대한 이미지를 향상시킬수 있는 협력체제를 제공할 계획이다.

#### 라. 건강생활 여건조성

서울시는 수도권 인구의 유입으로 직장과 학교등이 밀집되어 있고 건강에 유해한 업소가 많아 흡연·음주 등과 관련하여 자신의 의지에 의한 통제가 어려운 것이 현실이다. 특히 흡연과 음주는 서로 비례적인 상관관계가 있기 때문에 이를 동시에 절제하여 건전한 생활양식을 실천하고 건강수준을 향상시킬수 있는 분위기를 조성해야 한다. 이에 서울시는 국민건강증진법에 규정된 미성년자에 대한 담배판매금지, 위법 담배자동판매기의 철거, 담배와 주류의 불법광고금지, 과음 경고문구 표기지도 및 보건교육 의무대상사업장의 보건교육실시, 공중이용시설의 흡연·금연구역 구분지정 등을 집중 지도하고, 건강증진지도반을 운영하여 규제업무를 포함한 보건소 사업을 지도하고 분기별 1회 경찰관서와 협조하여 국민건강증진법과 경범죄처벌법 위반자(금연구역에서의 흡연행위)에 대한 합동단속도 실시하고 있다.


또한 서울시는 공원의 80% 이상이 산림형태로 외곽에 편중되어 있기 때문에 1인당 공원면적은 14.2㎡이나 시민이 생활주변에서 쉽게 접할 수 있는 1인당 생활권 공원면적은 2.97㎡로 뉴욕의 14.5㎡, 런던의 25.7㎡, 동경의 5㎡ 등에 비해 현저히 낮다. 그러므로 쾌적한 환경에 대한 시민의 요구에 부응하고 건강한 시민위주의 도시를 만들기 위해 녹지부족 지역내 사유지 및 신규매입토지를 녹화하거나 도로, 지하철 건설 등 관련사업시 확



보된 사유지를 녹화하거나 공장등의 이적지를 공원으로 조성하며, 여의도광장의 공원화와 같이 시민이 즐겨 찾는 공원녹지공간의 확충, 용마자연공원 인공폭포 조성 등을 통한 시가지녹화 및 조경수준 향상 등의 4개 분야 52개 사업의 공원녹지확충 5개년계획(1996~2000)을 추진하고 있다.

## 6. 맺는말

건강증진은 여러분야의 유기적인 협조를 전제로 하여 이루어지는 결과적이고 종합적인 산물이다. 국민건강증진법이 제정된지 2년이 경과하고 있으므로 그동안의 연구결과를 통한 중·장기 목표설정과 정부의 조속한 건강증진기금 확보, 홍보자료의 개발·보급 등을 통한 사업지원, 시·도 또는 시·군·구 사업의 평가에 대한 기준을 마련하여 사업의 바람직한 방향을 설정하여야 한다. 또한 관련부처와의 협의를 통하여 법에 명시된 직종중 채용이 불가피한 직종은 신규채용하고 그 이외에는 현재 유사한 업무를 담당하고 있는 공무원을 체계적이고 전문적으로 교육하여 새로운 자격을 부여하는 방안 등도 검토하여 법에서 규정된 사업이 실제로 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 법만 제정된 상태에서 제대로 지원이 되지 못한 채 하부조직인 보건소에만 의지하면 성공적인 건강증진사업은 기대하기 어렵다. 또한 관련법과의 균형도 이루어져야 할 것이다. 예를 들어 청소년보호법의 규정에 의한 미성년자에 대한 담배판매 행위와 국민건강증진법의 규정에 의한 동일행위가 벌칙내용이 다르며, 유해물(담배등)판매를 금지해야 하는 기준연령이 다른점(청소년보호법 18세 미만, 국민건강증진법 19세 미만) 등은 정부 부처간의 협의를 거쳐 일원화시켜야 일선기관에서 혼란이 야기되지 않을 것이다.

지금까지 공공기관이 독자적으로 사업을 수행한 결과 시민에게 질 높은 보건의료를 제공하지 못한 것이 사실이며 이로 인해 신뢰를 얻지 못하였으나 건강증진법 등의 시행으로 지역내 관련 기관이나 인력 등 자원을 효율적으로 활용하고 협조를 유도하여 전문가 집단의 참여를 높여 주민에게 유익한 사업을 펼칠 수 있도록 하는 조정자로서의 역할 또한 중요하다고 생각된다. 

쾌적한 환경에 대한  
시민의 요구에  
부응하고 건강한  
시민위주의 도시를  
만들기 위해  
시가지녹화 및  
조경수준 향상 등의  
4개 분야  
52개 사업의  
공원녹지확충  
5개년계획  
(1996~2000)을  
추진하고 있다.