

The Politics of healthy policies

Redesigning Health Impact Assessment to integrate health in public policy

제 목 The politics of healthy policies:
redesigning health impact assessment to
integrate health in public policy
지 은 이 Marleen Bekker
출 판 사 Eburon Uitgeverij B.V.
출판년도 2007
페이지 239쪽
가 격 \$30.00

강은정
(한국보건사회연구원 연구위원)

건강영향평가라고 번역되는 Health Impact Assessment(HIA)는 최근 정책적으로 큰 관심을 얻고 있다. 환경부에서 마련한 환경보건법에 의해 2010년부터 환경영향평가 대상 사업 중의 일부에 대해 건강 영향을 사전에 평가하게 되었고 건강정책의 주관 부처인 보건복지가족부도 2007년부터 2008년에 걸쳐 연구용역을 통해 건강영향평가를 제도화하는 방안을 검토하였다(서미경 등, 2008).

하지만 관심에 비해서는 정책에 반영된 정도는 극히 제한적이라고 할 수 있다. 예를 들어, 환경보건법에 따른 건강영향평가는 한시적으로 2010년부터 3년간 시행한 이후 평가를 통해 없어질 수도 있으며, 적용 대상도 화력발전소, 산업단지, 쓰레기 매립장 등 네 가지로 고정되어 있고, 평가 대상의 건강 영향도 대기, 수질, 소음에 국한됨으로써 사실상 기존의 환경영향평가에 포함된 '공중위생' 항목에서 거의 벗어나지 못했다고 할 수 있다(이영수, 2009). 보건복지가족부의 경우에도 건강영향평가를 정책적으로 시행할 충분한 동기를 얻고 있지 못한 것으로 보인다.

이러한 국내 상황에서 Marleen Bekker의 The Politics of healthy policies: Redesigning Health Impact Assessment to integrate health in public policy는 '건강'을 '비건강' 분야의 정책에 접목하는 방법, 혹은 건강증진에서의 부문간 협력에 관심을 가진 독자들, 특히 국내에서 건강영향평가를 어떻게 정책으로 반영할 수 있을 것인가를 고민하는 독자들에게 흥미로운 책이라고 생각된다. 이 책은 네덜란드를 배경으로 쓰여 졌는데 네덜란드는 1996년부터 건강영향평가를 실시해왔다. 비교적 오랜 역사와 많은 주창자들의 존재에도 불구하고 네덜란드에서 건강영향평가는 일시적으로 필요에 따라 시행되고 제도적으로 정책에 반영되지 못했다. 저자는 Kemm(2000)의 분류에 따른 광의의 HIA(broad scope HIA)가 왜 성공적으로 실시되지 못하고 있는지에 의문을 가졌고, 이에 대한 해답을 찾기 위해 거버넌스 이론으로부터

분석틀을 끌어내고 세 가지의 HIA 사례 분석과 모의게임(simulation game)을 통해 구체적인 문제점을 발견하고자 하였다.

이 책의 구성은 다음과 같다: 제1장에서는 HIA의 효과성, 제2장에서는 HIA와 정책 사이의 관계에 관한 개념, 제3장에서는 정책의 재구성(reframing)과 지식의 경계를 기술하였고, 제4장부터 제6장까지는 각각 도시 재개발, 국가 주거 정책, 국가의 'Covenant on Obesity'의 실행 계획에 대한 HIA 사례를 분석하였고, 제7장에서는 비공식적 정책 조정의 모의게임을 통해 분석한 결과를 소개하고 있으며, 끝으로 제8장에서 결론 및 논의를 기술하고 있다.

제1장에 나타난 저자의 문제의식의 출발은 오타와 선언에서 말하는 '건강한 공공 정책'을 실현하는 것이 HIA의 진정한 목적이며, 현재는 HIA가 건강한 공공 정책 실현의 효과적인 도구가 되고 있지 못하다는 것이다. 근거 중심의 정책을 목표로 하는 기술적으로 편향된 HIA의 접근방법은 정치적-행정적 요구사항 및 인센티브와 충돌하며 중요한 사회적 규범적 함의를 무시한다고 저자는 주장한다. 이는 HIA의 효과성을 높이기 위해 과학적인 질(scientific quality)을 향상시켜야 한다고 주장하는 기존의 많은 HIA 관련 문헌들과 대조적이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 HIA의 한계를 분석하기 위해서는 정책 실행 안에서 HIA의 목적을 발견하고, HIA가 이 목적을 달성할 수 있는 HIA의 적합성을 확인하기 위해 거버넌스의 관점을 적용하였다.

이어서 제2장과 제3장에서는 이후 경험적 분석의 방법과 결과 해석을 위한 틀을 제공한다. HIA와 정책 과정 사이의 관계를 개념화하기 위해 상호작용 설계(interaction design)의 필요성을 강조한다. 비건강 부문에서도 건강 문제를 의제로 상정할 수 있으며, 그 배경에는 다양한 목적이 있을 수 있다는 점을 설명한다. 일반적으로 정책이 어떻게 형성되는지, 이를 위한 지식의 생산은 어떻게 이루어지는지를 이론적으로 탐색한 부분은 기존의 HIA 문헌에서는 거의 찾아볼 수 없었던 부분으로 이 책의 주된 기여 부분이라고 할 수 있다. 이론적 검토 결과 저자는 건강한 공공 정책의 실현을 위해서 공중 보건 정책결정자들은 비건강 부문이 가지고 있는 다른 틀(frame)들의 충돌하는 요소들을 합성할 수 있는 새로운 정책의 면을 고안해야 하고, HIA가 그러한 정책 도구(boundary coordination object라고 본다.

제4장부터 제6장까지는 도시 재개발, 주거 정책, 특정 국가 비만 정책에 관한 HIA의 사례를 통해 건강한 건강 정책에 대한 도구로서의 역할이라는 점에서 비판적으로 분석한다. 그 결과 저자는 첫째, 모든 잠재적 건강 문제들은 복수의 원인을 갖고 있으면서 부분적으로는 알지 못하는 원인도 있기 때문에 HIA를 통해 정책을 위한 비판의 여지가 없는 근거를 생산하리라는 기대를 할 수는 없다는 점, 둘째, 타부문 뿐만 아니라 건강 담당 부처(서)에서 조차도 건강을 공공 정책에 융합하고자 하는 노력(commitment)의 정도가 매우 다르다는 점, 셋

제, 현재의 네덜란드의 HIA는 정책에서 건강을 바라보는 틀의 충돌을 야기할 수 있다는 점, 넷째, 역동적인 맥락에서 정책결정자들에 의한 전략적인 재구성(reframing)에 HIA 설계가 부합하지 않는다는 점을 문제점으로 지적한다.

한편 제7장의 모의실험은 HIA가 없는 상황에서 도시계획이라는 사안에 대해 여러 이해관계자들의 의사결정 과정을 관찰하고 분석하였고, 그 결과 건강이라는 의제는 일반적으로 우선순위가 매우 낮고 보건기관에서도 타분야로 부터의 협력 제의조차도 수용하지 못하는 소극성과 불신이 팽배해 있음을 보여준다.

결론적으로 제8장에서 저자는 기존의 HIA에서 건강한 공공 정책이 구현되지 못한다고 비판하면서 동시에 HIA가 없는 현실에서 건강한 공공 정책이 자발적으로 구현되지도 못한다고 비판한다. 그러면서 저자는 기술성에 치중한 현재의 네덜란드 HIA 과정에 좀더 역동성을 부여할 것을 주장한다. 즉, 정책 생산 과정과 HIA에서의 지식 생산은 실과 같이 짜여져야 한다고 한다. 이러한 역동성에 대한 강조는 건강영향평가의 스코핑 과정이 매우 중요함을 암시한다. 스코핑에서는 평가 내용(substance)만 다룰 것이 아니라 어떻게 평가할 것인지 평가의 틀(frame)과 가치(value)를 결정하는 것이 더 중요하고 우선되어야 한다. 단적으로 저자는 '초기 단계에 HIA 과정에 동의하지 않은 사람들이 평가 결과 보고서를 보고 정책 결정 단계에 반영하리라고 기대하지 말라'고 한다.

이 책의 결론과 논의 부분은 짧지만 실용적인 제안들로 구성되어 있다. 예를 들어, 건강영향평가가 공공 정책에서 건강을 담아내게 하기 위한 신뢰할 만한 도구가 되기 위해서는 독립적인 전문가와 정책 선도자(entrepreneur) 혹은 건강 정책 중매자(broker)가 구분되어야 한다고 말한다. 이런 면에서 지역의 보건기관(보건소)은 정책결정자들, 이해관계자들과 모든 소통을 다루는 '전방 사무소(front office)'로서의 역할을 하고 연구기관 혹은 학교는 실제적인 평가를 하는 '후방 사무소(back office)'가 될 것을 제안한다. 무엇보다도 건강영향평가의 가치는 정책에 도움을 주는 것에서 찾을 수 있을 것이며, 따라서 정책 결정 과정 중 어느 시점에 개입하는가가 결정적인 요소가 되어야 한다. 이를 수행하기 위해서는 HIA 팀은 특별한 유연성이 필요한데, 공식적 비공식적으로 서로 다른 문화와 가치를 접목할 수 있는 다리가 되어야 하기 때문이다. 한편 저자는 서로 다른 이해관계자들을 소통하게 하는 HIA 팀에게 너무 많은 부담을 주지 않는다. HIA는 갈등을 해결하는 것 자체가 목적이 아니고 서로 다른 관점 혹은 대안들 사이의 상호작용, 교환, 대화를 촉진하는 것이 목적이기 때문에 강제로 파트너십을 형성하기 보다는 적은 수의 파트너라도 자발적인 참여를 더 바람직한 것으로 본다.

마지막으로 저자는 HIA의 정의와 HIA라는 용어 자체의 수정을 제안한다. 먼저 기존의 Gothenburg Consensus의 HIA 정의는 건강한 공공 정책의 도구로서의 HIA를 제대로 표현하

고 있지 못하므로 아래와 같이 수정되어야 한다고 주장한다. 이 정의에 의하면 HIA는 과학 연구(science research)가 아닌 규제 연구(regulatory research)의 성격을 갖는 것이 된다.

"Health Impact Assessment is an interactive coordination strategy for promoting the integration of health in public policy through improving the relevance of potential health impacts from proposed policies or plans, with useful, feasible, and acceptable policy alternatives."

또한 HIA라는 용어가 '건강 영향에 대해 어떤 정책을 평가' 한다는 '시험(test)'과 같은 인상을 주고, 기존의 환경영향평가가 그랬듯이 규제의 도구로 보일 수 있기 때문에 불필요하게 거부감을 준다고 지적한다. 그리고 필자의 생각과 경험에도 '건강'이라는 용어는 보건분야의 많은 전문가들에게는 질병, 건강수명, 수명, 사망, 삶의 질 등과 같은 건강 결과(outcome) 지표들을 연상하게 하기 때문에 건강결정요인에 미치는 영향을 간과하게 하는 부작용이 있다. 그리하여 저자는 타분야에서도 관심을 가질 수 있는 용어로 '인적자원평가(human resources evaluation)'를 사용할 것을 제안한다.

건강영향평가는 전 세계적으로도 학문적인 역사가 매우 짧다. 또한 건강부문 내부에서는 그것의 과학성에 대해, 외부에서는 분야의 독립성 침해라는 면에서 부정적인 시각이 있다. 이러한 수많은 도전 속에서 건강영향평가의 길을 찾아 가는 것은 그것의 목적을 분명히 하는 것이라고 생각되며, 그 목적은 세계건강증진대회 오타와 선언에서 주창된 건강한 공공 정책의 실현을 통한 국민의 건강증진이어야 할 것이다. 이런 당위성과 이 당위성을 실현하기 위해 무엇보다도 건강부문 종사자들의 주도적인 노력이 필요하다고 생각하는 사람에게는 추천할 만한 책이다.

참고문헌

- 서미경, 문옥륜, 박윤형(2008). 건강영향평가 제도 실행방안에 관한 연구. 한국보건사회연구원, 보건복지가족부.
- 이영수(2009). 제2차 건강영향평가 워크숍 자료집. 한국보건사회연구원.
- Bekker M. (2007). *The Politics of healthy policies: Redesigning Health Impact Assessment to integrate health in public policy*, Eburon, Amsterdam.
- Kemm JR. (2000). Can health impact assessment fulfill the expectations it raises? *Public Health*, 114(6):431~3.