

# 부문간 연계를 통한 비만의 예방 관리 전략과 추진방향

## *Future Directions and Strategies of the Obesity Prevention Policies and Programs*

김혜련 한국보건사회연구원 연구위원

그동안 비만에 대한 사회적 관심이 힘입어 정부나 민간을 포함한 여러 주체에서 비만 관련 정책과 사업이 시행되고 있지만 사회적 합의와 근거에 기반한 비만정책의 의제화나 체계적인 계획은 아직까지 이루어지지 못하고 있다. 이러한 가운데 현재 우리나라의 비만 예방 관련 사업은 보건복지부, 교육과학기술부, 식품의약품안전청, 문화체육관광부 등 여러 부처와 산하기관 및 지자체에서 조정되지 않고 산발적으로 시행되어 오고 있다. 하지만 관계 정부부처간 협력과 연계가 부족하여 효과적으로 시행되지 못하고 여러 한계성을 초래하고 있다.

최근 국가비만예방 정책의 수립과 건강증진종합계획 2020(HP 2020)의 수립 및 시행이 검토되고 있는 시점에서 본 소고는 비만사업과 관련 정책들이 여러 부처와 기관에서 분절적 산발적으로 이루어지고 비만 예방관리에 효과적으로 대응하지 못하고 있는 상황을 진단하고, 현재의 문제점들이 고착화되기 전 이들 문제를 해결하기 위한 비만 관련 정책과 사업의 추진 방향을 부문간 연계 협력에 초점을 맞추어 검토하고자 하였다.

### 1. 서언

우리나라에서도 성인은 물론 아동과 청소년의 비만이 그동안 지속적으로 증가함에 따라 비만예방과 관리를 위한 정책과 사업에 대한 관심이 커지고 있다. 비만은 최근 수십년 동안의 사회적, 경제적, 문화적, 물리적 환경의 변화가 누적된 결과가 인구집단과 개인에 영향을 초래하고 있다는 것이 세계비만위원회(IOTF)의 비만 결정요인에 대한 모형(Casual Web)에서 제시된 바 있다. 비만 결정요인의 다원성으로 인하여 여러 부문이 협력하는 시스템의 마련의 중요성이 국제기구나 여러 선진국의 비만정책에서 강

조하고 있음에 비하여, 우리나라의 비만관련 사업들은 여러 사업 주체들이 산발적으로 각기 사업을 전개하고 있어 비만의 예방과 관리에 효과적으로 대응하지 못하고 있다. 이로 인하여 여러 사업과 정보로 국민들에게 혼란을 초래할 수 있으며, 불필요한 자원의 중복과 비효율적 활용이 초래될 수 있다.

현재와 같은 비만 사업체계를 그대로 방치하여 고착화되기 전에 국가가 비만의 예방과 관리에 대한 방향을 재정립하기 위해 기존 사업에 대한 검토가 필요한 시점이다. 본 소고에서는 현재 진행되고 있는 비만 관련 사업과 정책들을 개괄적으로 파악하여 문제점을 제시하고,

부문간 연계를 중심으로 비만 예방관리 전략을 검토해 보고자 하며, 이와 같은 문제점을 오래 전부터 경험하여 대응전략을 세우고 있는 선진국의 비만 대응 정책 사례를 아울러 소개하고자 한다.

## 2. 우리나라 비만 정책과 사업의 현황과 문제점

### 1) 비만 예방 관련 정책 및 사업

비만과 관련된 국가의 계획이나 대책, 비만을 내용에 포함하고 있는 계획들을 보면 <표 1>과 같다. 여러 국가 정책 및 계획에서 영양과 신체

활동 및 비만예방관리 부분은 장황한 계획들이 직간접적으로 포함되어 있으나 각각의 정책들 간의 유기적 연계나 조정은 거의 부재하며 내용에 있어서도 일관성 부족과 중복이 많은 실정이다. 2006년에 계획된 「국가비만종합대책」과 같이 실제로 추진이 이루어지지 못하고 현재 검토되고 있다.

이들 정책들은 향후 내용의 중복과 조정협력, 나아가서 종합적인 계획 아래 각각의 국가시책을 조율하고, 주무 기관의 명확한 역할 분담방안을 검토하여 추진되어야 할 부분이 많다. 다만, 교육과학기술부와 문화체육관광부는 최근 부처 간 양해각서(MOU)를 체결하여 「학교체육 활성화 대책」(2008~2012)을 공동으로 수립하여 추진하고 있는 것을 볼 수 있다.

표 1. 비만예방관리와 관련된 최근 정책 및 계획

국가 대책 및 계획	주관 부처 및 기관	영양, 신체활동, 비만예방 관련 내용
「국민건강증진종합계획 (Health Plan 2010)」 「국민건강증진종합계획 (Health Plan 2020안)」	보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 건강생활 실천 영양부문 목표               <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 권장 에너지 이상의 섭취 인구 비율 감소(HP2010)</li> <li>▶ 권장 에너지 중 지방섭취 비율 증사 추세 억제(HP2010)</li> <li>▶ 건강 식생활 실천 인구비율 증가(HP2020안)</li> <li>▶ 건강체중 유지/관리 인구비율 증가(HP2020안)</li> <li>▶ 생애주기별 영양관리 확대(HP2020안)</li> <li>▶ 식품안전성 확보 및 영양서비스 수혜 인구 증가(HP2020안)</li> </ul> </li> <li>○ 건강생활 실천 운동부문 목표               <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 규칙적 신체활동 실천율 증가(HP2010, HP2020안)</li> <li>▶ 건강증진을 위한 신체활동 추진 기반 마련(HP2020안)</li> <li>▶ 신체활동 증가를 위한 형평성 제고(HP2020안)</li> </ul> </li> <li>○ 예방중심 질병관리/만성질환과 발병위험요인 관리: 비만 목표&gt;               <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 체지방지수 25kg/m<sup>2</sup> 이상 성인비만 유병률을 현수준으로 유지(HP2020안)</li> <li>▶ 성인 복부 비만율을 현수준으로 유지(HP2020안)</li> <li>▶ 아동청소년 비만인구 비율을 현 수준으로 유지(HP2010, HP2020안)</li> </ul> </li> </ul>

<표 1> 계속

국가 대책 및 계획	주관 부처 및 기관	영양, 신체활동, 비만예방 관련 내용
「국민건강증진종합계획 (Health Plan 2010)」 「국민건강증진종합계획 (Health Plan 2020안)」	보건복지부	○ 근로자 건강증진 ▶ 사업주의 운동인식제고 및 근로자의 올바른 운동습관 함양(HP2010) ▶ 근로자의 식습관 개선, 사업장 영양관리 및 비만 예방 지원(HP2010) ▶ 근로자 건강증진종합프로그램 시행사업장 확대 및 지원(HP2010) ▶ 근로자 기초건강증진을 통한 뇌심혈관질환자 감소(HP2020안) ▶ 근로자 정신건강 증진(우울증 감소 등)(HP2020안) ○ 학교보건 ▶ 건강증진학교 네트워크 구축, 참여 학교 확대 ▶ 학교보건지원센터 설립(HP2010) 또는 학교건강지원기구 설립(HP2020안) ▶ 학생들의 불건강한 보건행태 감소, 개인위생 실천율 증가(HP2020안) ▶ 학생들의 손상 및 안전사고 발생 감소(HP2020안) ▶ 건강환경 평가 우수학교 증가(HP2020안)
「국가비만종합대책」 (2006) 「국가비만예방종합대책」으로 새로 추진 중	보건복지부/질병관리본부	▶ 식생활 개선 ▶ 운동 및 신체활동 활성화 ▶ 의료적 접근 ▶ 전략적 홍보 추진
「심뇌혈관질환 종합대책」 (2006~2010)	보건복지부/질병관리본부	▶ 국민인식 및 건강생활 실천율 향상(1차 예방) ▶ 고위험군 질병위험요인 예방관리 강화(2차 예방) ▶ 뇌졸중·심근경색 등 중점관리 질병 관리대책(3차 예방) ▶ 만성질환 관리체계 구축
「어린이먹거리 안전관리 종합대책 2010~2012」	식품의약품안전청	○ 어린이 식생활 안전환경 조성 ▶ 학교 및 학교 주변 어린이기호식품 안전관리 확대 강화(식품안전보호구역 등) ▶ 어린이 기호식품 판매 환경 개선 ▶ 건강한 어린이 식생활 미디어 등 환경 조성 ○ 어린이의 올바른 식품선택 보장 ▶ 어린이의 올바른 식품선택 능력 향상 ▶ 올바른 식생활 실천을 우히나 영양교육 대상 및 영역 확대 ▶ 알기 쉬운 영양 표시 개선 ○ 어린이 기호식품 안심 확보 ▶ 어린이 기호식품 안전 기준 강화 ▶ 우수 어린이 기호식품 생산을 위한 지원 확대
「학교급식개선 종합대책」 (2007~2011)	교육과학기술부	▶ 학교급식 영양관리기준, 학교급식 영양표시제 ▶ 학교급식 품질관리 및 안전성 강화 ▶ 영양관리 및 식생활지도 강화 ▶ 지역거점 학교급식 지원센터 설치 운영

〈표 1〉 계속

국가 대책 및 계획	주관 부처 및 기관	영양, 신체활동, 비만예방 관련 내용
「학생건강증진 종합대책」 (2007~2011)	교육과학 기술부	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 비만학생 예방 프로그램 운영 · 정착, 2011년까지 학생 비만을 15%로 감소</li> <li>▶ 학교급식 영양표시제, 학교 내 탄산음료 판매 금지</li> <li>▶ 신체활동 강화 프로그램 운영, '웰빙 건강체조' 실시, 신체활동 중심 교육과정 운영</li> <li>▶ 학교스포츠클럽 운영</li> <li>▶ 학생건강체력평가시스템 도입</li> <li>▶ 학교건강환경평가제 도입</li> <li>▶ 유관기관 간 협조체제 강화를 통해 시너지 효과 창출               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화관광부, 보건복지부, 환경부 등과 협의체 구성 운영</li> <li>- 교육청과 자치단체, 학교와 보건소 협력체계 강화 및 건강증진사업 공동 전개</li> <li>- 학교 내에 체육·보건·급식 통합관리 체계 구축</li> </ul> </li> </ul>
학교체육활성화 방안 (2011~2015)	교육과학 기술부/ 문화체육 관광부	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 교과활동에서의 체육교육 강화</li> <li>▶ 학교스포츠클럽 확대 및 스포츠 리그 활성화</li> <li>▶ 학생 체육활동 참여 동기 부여</li> <li>▶ 학교 체육활동 인프라 구축</li> </ul>

한편 일선에서 운영되는 비만 예방 프로그램과 사업은 현재 여러 주체에서 산발적으로 시범사업 중심으로 이루어지고 있다. 보건복지부의 비만 교육·홍보사업, 보건소의 건강증진사업(지역특화건강행태개선사업 비만, 영양, 운동) 및 일부 지역의 비만클리닉 사업, 일부 시·도의 비만과 관련된 사업(서울시 대사증후군 사업 등), 일부 시·도 교육청의 학교비만 예방 시범사업(서울, 충북 등), 사회서비스 사업의 일환으로 운영되고 있는 비만아동건강관리서비스(비만 바우처) 사업, 국민건강보험공단의 노인체조 시범사업, 노동부 한국산업안전공단 사업장 건강증진운동 사업 등을 들 수 있다.

이들 사업들은 근로자를 대상으로 한 노동부 산하의 사업 이외에는 주로 초등학교를 대상으로 하는 사업에 집중되어 있다. 사업의 명칭은

매우 다양하나 여러 부처나 기관들에서 추진되고 있어 내용은 유사하며, 사업별로 일부 대상의 중복되며, 예산의 투입과 사업 대상도 소규모로 이루어져 한시적, 단발성 사업으로 운영되는 경우가 많아 사업 운영 경험도 효과적으로 축적되지 못하고 있다.

사업을 운영하는 주체별로 거의 독자적으로 제각기 이루어지고 있으며, 사업주체간의 연계는 거의 이루어지지 않거나 일선에서 비공식적인 실무자 간 협조에 그치고 있다. 체계적인 추진체계가 마련되어 있지 않고, 근거에 기반한 국가적인 사업모형이 아직까지 설정되지 못하고 있다.

이와 같은 점에서 현재와 같은 형태로 비만예방사업이 확산되고 고착되기 전에 타당성 있고 효과적으로 추진되는 방향으로의 개선이 절실하다.

## 2) 관련 부문과의 협력 부족

오늘날 다양화되고 전문화된 사회환경은 하나의 부처가 하나의 정책을 전담하여 추진하는 것 자체를 불가능하게 되었다. 단순한 정책 하나도 부처 간의 유기적 협조 없이는 효과를 거두기 힘들게 되고 있다. 국민이나 수혜자의 입장을 고려하고 행정과 정책의 대응성을 고려할 때 국민의 건강관리, 비만의 예방과 관리 정책과 사업에서도 부처 간 협력이 필요한 부분이 많다.

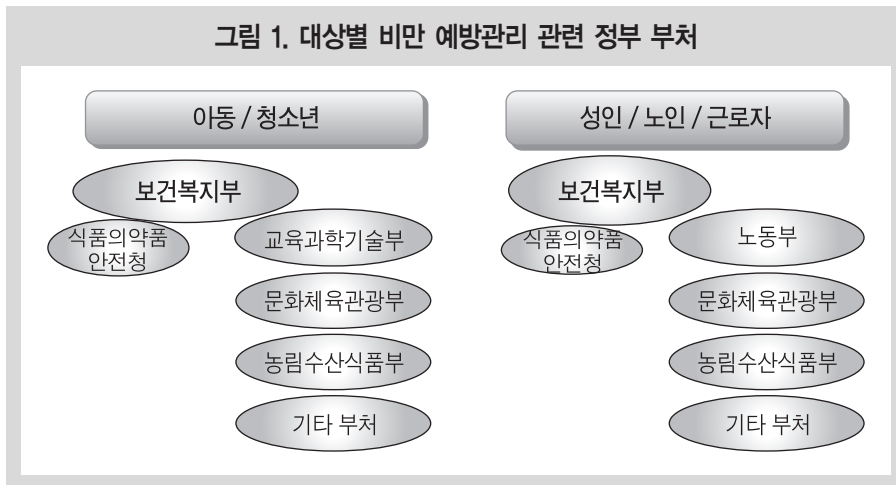
대상에 따라 정부의 비만 관련 사업이 [그림 1]과 같이 여러 부처에 분산되어 관련 정책(표 1 참조)이 추진되고 있다. 보건복지부는 국민 전체의 건강증진과 영양관리를 주관하는 부처로 생애주기별로 볼 때 아동과 청소년기 및 성인과 노인의 건강관리의 일환으로 영양과 비만관리를

담당하도록 되어 있다. 아동과 청소년이 속한 학교는 주로 교육과학기술부 산하의 교육청과 소속되어 있어, 두 부처의 유기적 협조관계는 매우 중요한 사안이다.

한편, 성인과 노인의 건강관리와 비만관리의 주무부처는 보건복지부이나, 근로자의 건강관리를 노동부에서 관장하고 있어 보건복지부와 노동부의 유기적 협조체계 또한 중요하다고 볼 수 있다.

Peters(1998)는 부처 간 협력의 장애 요인은 ① 두 기관이 유사한 업무를 수행할 때, ② 아무 기관도 필요한 기능을 수행하지 않을 때, ③ 동일 고객을 대상으로 한 정책들이 상이한 정책목표와 요구사항을 제시하고 있을 때 발생한다고 본 바 있다.<sup>1)</sup>

우리나라 기존 연구에서 제기된 부처간 협력이 장애요인으로는 정부의 조직과 기능에 관련



1) Peters, Guy B.(1998). Managing Horizontal Government: the Politics of Coordination. Public Administration, 76(2), pp.295~311.

된 각종의 법령이나 지침, 업무의 수행절차가 모호하고 불완전하게 규정되어 부처 간 경계의 모호와 관할권의 중복과 중첩을 들 수 있다. 그러나 부처 간 관할권의 경계를 상호배타적으로 설정한다는 것은 거의 불가능하며, 특정 부처의 영역 내에 온전히 존재하는 정책은 찾기 어렵다. 하나의 정책이 결정되어 집행되기 위해서는 직간접적으로 연관이 되어 있는 복수의 부처들이 공동으로 개입해야 하는 정책과 사업이 많아 부처 간 갈등이 표출되기 쉽다. 부처마다 서로 다른 목표와 이해관계자를 가지고 있는 것도 부처 간 서로 다른 정책적 입장이나 견해, 인식의 차이를 갖게 하여 부처 간 협조에 어려움을 유발하는 요인이다. 부처 간 의사소통의 장애, 관할권 경쟁, 부처 간 유사중복 기능과 이에 대한 조정 메커니즘 미흡도 부처간 갈등을 초래하고 협력의 장애가 되는 요인이 된다는 것이다.<sup>2) 3)</sup>

이와 같은 일반적 부처 간 갈등과 협력의 장애요인이 비만사업에서도 경미하게나마 작용하여 비만사업에서도 부처 간 협력이 원활하게 이루어지지 못하는 원인으로 부분적으로 작용한다고 볼 수 있다.

비만정책과 사업에 대한 관심을 가진 2008년 전문가 조사 결과를 보면 대다수의 전문가들이 현재의 비만사업은 부처별로 분산되어 매우 비효율적으로 수행되고 있음을 지적한 바 있다. 특히 학생, 근로자의 비만예방관리를 위해서 관련 부처간 수평적 협력연계, 중앙과 지자체와의 수직적 연계를 통해서 비만사업을 일관성있게

협력·연계하지 못하고 있는 문제의 심각성이 높으며, 이를 해결하기 위한 조정기전의 확보가 시급하다는데 공통된 인식을 가지고 있다.

### 3. 부처간 비만예방관리 연계를 위한 전략적 접근 방안

#### 1) 부분간 비만 사업 협력을 위한 정책 틀

국가 비만 예방사업을 효과적으로 전개하기 위한 전략과제는 <표 2>와 같이 5가지로 정리될 수 있다.

이러한 전략을 기본 방향으로 비만 예방관리의 연계·협력을 위한 비전과 목표, 정책의 추진방향에서 접근전략과 그에 대한 과제의 정책 방향을 도식화하면 [그림 2]와 같다.

전략 1: 비만예방관리의 수평적, 수직적 연계와 파트너십 확보

전략 2: 기반조성과 정책개발

전략 3: 지식의 전파와 대중 정보 확산

전략 4: 모니터링과 연구기반 강화

이러한 틀은 관련 부처와 전문가 및 실무자의 논의를 거쳐 보다 현실적으로 타당한 방안으로 수정되어야 할 것이다. 최근 보건복지부가 중심이 되어 최근 국가비만예방 종합대책을 세우는 중에 있으므로 이 안이 계획수립에 참고자료로 검토될 수 있을 것이다.

2) 박재희·서성아(2000). 정책결정시스템과 정책조정, 한국행정연구원.

3) 유홍림·윤상오(2006). 전자정부 추진과정에서 부처간 갈등 분석, 한국정책과학학회보, 10(4), pp.397~420.

표 2. 부처간 비만예방관리 연계를 위한 전략적 접근 방안

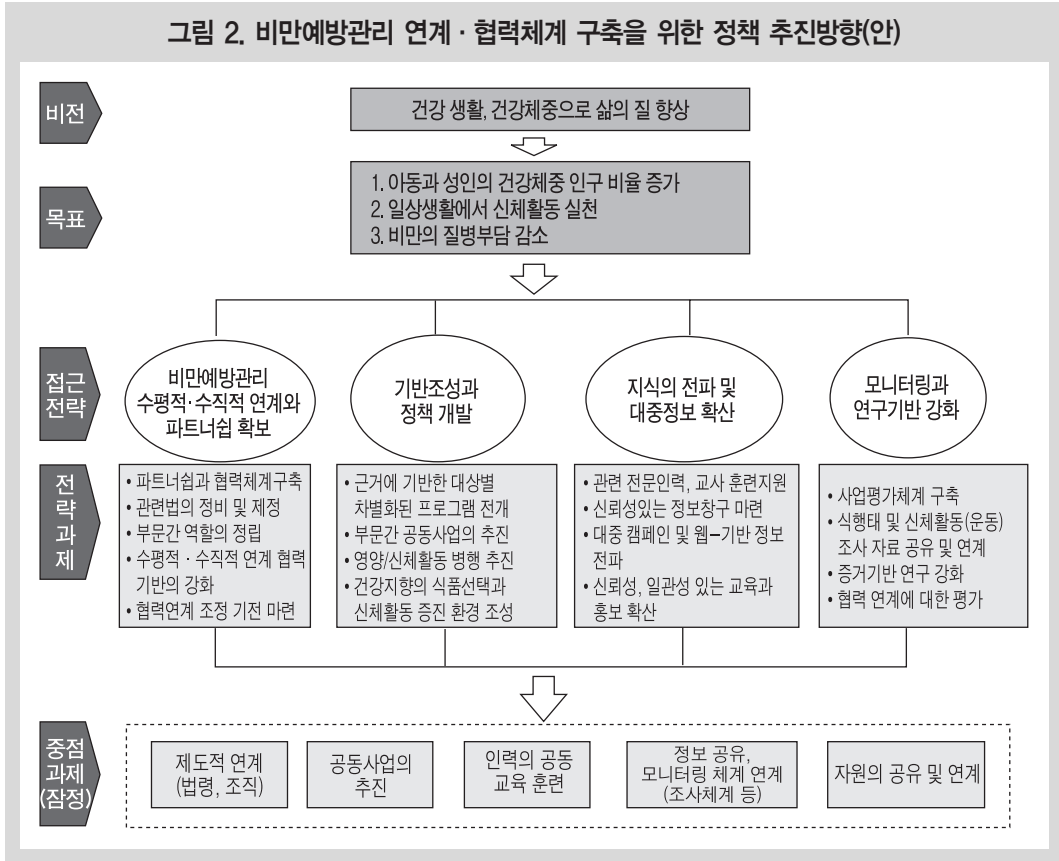
	보건복지부	교육과학 기술부	노동부	문화체육 관광부	농림수산 식품부	기타부처, 지자체
1. 비만 정책 방향과 목표의 수립과 공유	비전 관리의 목표와 정책방향 공유					
2. 법제도 정비 및 조정기전의 확보 (공통)	(가칭)국가비만위원회 등 운영 등 조정기전 확보 국민건강증진법, 학교보건법, 국민체육진흥법, 어린이식생활안전관리특별법, 식생활교육지원법 등 정비					
3. 비만추진 체계의 정비와 인프라 연계 및 환경 조성 (건강한 식품선택과 신체활동 증진 환경 조성)	식품의약품 안전청, 질병관리본부, 지역 보건소, 보건의료전문가 (기관/단체)	학교	사업장	체육시설, 국민생활 체육회 등		환경 조성
4. 신뢰성 일관성 있는 지식 전파, 대중 정보 확산: 1) 웹-기반 정보 창구 확보 2) 공동 캠페인, 교육·홍보, 마케팅	○ ○	○	○	○	○	○
5. 부처 간 비만 관련 사업의 단계적 공동 추진 1) 인력 교육훈련을 통한 역량 강화와 지속성 확보 2) 모니터링 연계와 과학적 근거 확보를 위한 연구기반 강화 3) 부문간 공동협력사업의 개발과 추진 및 예산 확보	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○
	질병관리본부, 대학, 연구기관 (국민건강 영양조사, 청소년건강 행태조사)	(건강검사, 청소년건강 행태조사)	산업재해 예방기금	(국민체력 실태조사, 국민체육 활동참여 실태조사)		지역건강 조사
	건강증진기금			국민체육 진흥기금		

2) 외국의 국가 비만 정책과 부처 협력 사례

비만정책과 사업을 위한 보건부처와 관련 부처가 협력한 사례는 특히 영국, 프랑스, 네덜란드에서 볼 수 있다(표 3). 영국은 2008년부터 보건부처(DH)와 교육부처(DCFS)가 공동으로

‘Healthy Weight, Healthy Lives’ 사업을 추진하고 있는데 이 정책은 그동안의 비만관련 정책을 종합한 정책으로 2008년부터 추진하고 있다는 점에서 우리나라의 산발적 정책을 효과적으로 종합하는데 시사하는 바가 크다. 프랑스는 국가 영양건강정책(PNNS)에서는 특히 어린이와 청

그림 2. 비만예방관리 연계·협력체계 구축을 위한 정책 추진방향(안)



소년 비만을 주요 과제로 포함하고 있는데 보건부 차관이 위원장을 맡은 가운데, 교육, 농림·수산, 연구, 청소년 및 스포츠 그리고 소비자에 관한 정부 중앙 부처가 참여하고 있다. 또한 공중보건최고위원회가 지원하며, 식품안전청, 국가 건강보험기금 및 관련 전문가와 소비자단체가 참여하고 있다. 특히 도시를 기반으로 한 어린이 비만 예방과 관리 프로그램인 'EPODE'에서는 건강도시 네트워크를 활용하고, 여러 부처(보건청소년체육협회 활동부, 주택도시부, 농림수산부, 경제산업부, 노동가족사회부)가 지원하고, 지방정부가 참여하며 민간기업도 후원하고,

전문가 단체가 참여하여 영양교육과 캠페인을 실시하는 성공적인 사례이다.

네덜란드는 'Covenant on Overweight and Obesity'에서 보건복지체육부와 교육문화과학부가 공동으로 관련 기관과 민간전문가 단체, 이해관계 단체 및 소비자단체와 협약을 통해 폭넓게 협력체계를 구축하여 비만대책을 추진하는 것을 볼 수 있다.

호주는 2003년 'National Obesity Taskforce'에서 'Healthy Weight 2008: Australia's Future' 정책을 수립하였고, 이어 비만예방을 위한 부처간 역할 분담과 협력을 위해 보건노령부 외에



교육부처, 농업부처, 교통과 지역 부처, 스포츠 부처 등이 ‘Healthy Living Ministerial Taskforce’를 구성한 바 있다.

### 3) 비만 추진체계의 정비

우리나라에서 부처 간의 비만 사업의 협력의 위해서는 장기적으로 사업 추진체계의 정비가 필요하다.

부처간 갈등을 줄일 수 있는 방법 중 하나는

부처 간 역할분담을 명확히 하여 갈등의 소지를 줄이는 것이다. 우리나라에서는 앞 장에서와 같은 부처간 갈등 요인으로 협조가 어려운 행정 문화를 가지고 있지만 전반적인 원칙과 함께 전문성과 역량을 기준으로 구체적인 역할분담 기준이 마련되어야 할 필요성이 높다. 비만정책을 주도적으로 추진할 주무부처를 정하되, 여러가지 국가 대책으로 다원화되어 있는 비만 정책과 추진체계를 관계 부처 간, 중앙과 지방간 엮어서 유기적으로 연계 조정하는

표 3. 외국의 부문간 연계(multi-sectoral coordination) 비만 정책 및 프로그램 사례

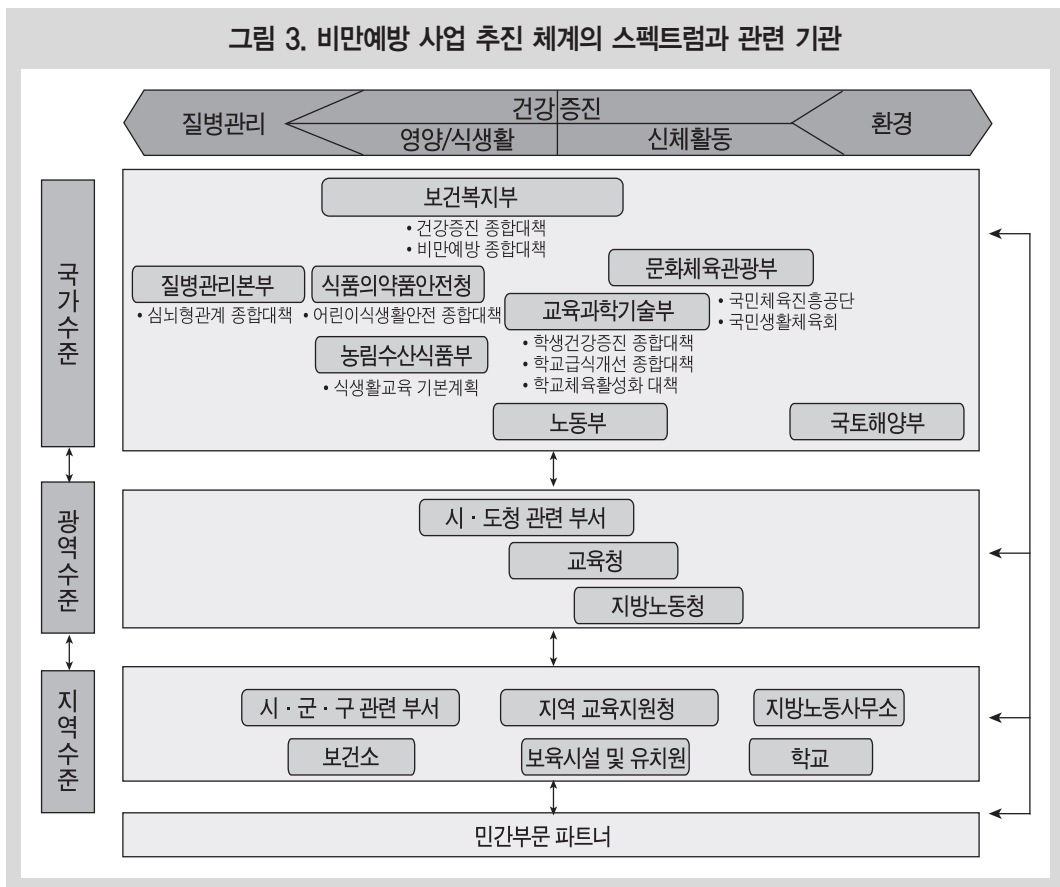
국가	정책 및 전략	프로그램
영국	Cross-Government Obesity Unit “Healthy Weight, Healthy Lives”	Change4Life 캠페인
프랑스	“National Nutritional Health Program(PNNS)”	EPODE
네덜란드	Covenant on Overweight and Obesity Partnership Overweight Netherlands(PON)	Healthy Sports Club quality mark EPODE initiative FrissFruit campaign(2008)
독일	German Platform for Diet and Physical Activity	비만퇴치가이드라인 Besser essen. Mehr bewegung. KINDERLEIGHT”캠페인(독일식품영양학회)
호주	National Obesity Taskforce ↓ Healthy Living Ministerial Taskforce ↓ National Preventative Health Taskforce : National Preventative Health Strategy 개발(국가비만전략 포함)	Health Weight 웹사이트 운영 Measure Up campaign(미디어 캠페인)
캐나다	Health Living Strategy(2005~) Pan-Canadian Public Health Network; Policy Observatory on Non-Communicable Diseases	Canada’ Food Guide; Physical Activity Guides for Children and Youth; Children’s Fitness Tax Credit WinterActive SummerActive

것이 필요하다. 우선 비만사업과 정책의 전체적인 책임부처를 보건복지부로 정하고 비만정책과 사업을 조율할 수 있는 주무부서가 확고한 역할을 할 수 있어야 한다. 그 다음 단계에서 관련 부처와 기관간의 유기적인 정보의 교류와 협조와 역할분담 체계가 설정되어야 한다. 건강증진-질병관리-환경조성의 스펙트럼을 가지고 비만사업의 중앙부처 간, 그리고 중앙과 지방간 추진체계를 예시하면 [그림 3]과 같다.

#### 4) 신뢰성, 공신력 있는 정보 창구의 확보와 일관성 있는 교육·홍보 강화

비만 관련 조직의 분산과 단편적인 접근으로 인하여 여러 주체에서 비만과 관련된 정보나 지식이 제공되고 있어 일관성을 가지지 못하고 양산되고 있는 반면, 신뢰성 있는 정보의 접근은 쉽지 않다. 이러한 가운데 비만 정보는 민간의 다이어트 산업 분야와 의료기관에서도 쏟아져 나오고 있어 일반 국민과 소비자에게 혼란을 초래하고 있다. 비만교육 콘텐츠도 각 부처 프로

그림 3. 비만예방 사업 추진 체계의 스펙트럼과 관련 기관



그램이 따로 이루어져, 각종 정보캠페인, 행사 등이 부처별로 별개로 이루어지고 있다. 이러한 가운데 의학적 측면, 과학적 측면에서 검증되지 않은 지식도 전달되고 있다.

식생활지침의 예를 들면 보건복지부에서 개발하여 공표하고 있으나, 교육과학기술부에서는 학교급식 및 영양관리를 위한 지침을 별도로 제시하고 있으며, 농림수산물식품부에서는 최근 식생활교육지원법을 제정하면서 농수산물 또는 전통 식품을 이용한 식생활 지침 개발·보급할 계획이며, 전국적으로 식생활교육네트워크를 추진하고 있어 일관성 없는 메시지로 일반 국민들에게는 혼란을 줄 수 있다.

미국에서 농림부와 보건후생부가 식생활지침을 공동으로 공표하고, 일본에서는 후생노동성, 문부성, 농림수산물성에서 공동으로 식생활지침을 공표하여 정부가 일관된 정보를 주고 있음은 시사하는 바가 크다.

선진국에서는 비만 정보의 일관성, 신뢰성을 확보할 수 있는 정보 창구를 정부나 전문단체에서 운영하고 일반인과 전문가를 위한 사이트를 운영하는 경우가 많다. 비만 관련 정보의 범람에 따른 대중의 오도를 방지하기 위해 국가 수준에서 일관성, 신뢰성 공신력 있는 비만 정보 제공 창구를 <표 4>와 같이 확보하고 있음을 볼 수 있다. 이러한 웹기반 정보 사이트는 대개 각 국가에서 대표적인 비만 예방 정보 제공 창구의 역할을 하며, 관련 사이트와 연계되어 있다. 대상은 일반대상과 전문가용(관련 사업인력)을 함께 제공하는 경우가 많다.

신뢰성 있는 비만 예방관리 정보의 접근을 위한 창구의 확보와 효과적인 교육·홍보 방안이

시급히 마련되어야 할 것이다. 신뢰성 공신력 있는 정보 창구 확보 방안은 다음의 3가지를 고려할 수 있다.

- ▶ 대안 1: 새로운 비만예방관리 정보 창구를 정부가 운영하는 방안
- ▶ 대안 2: 기존 정부의 건강정보 창구를 활용하는 방안
- ▶ 대안 3: 민간 전문가 단체 운영 방안

보건복지부 외에 교육과학기술부, 문화체육관광부 등 비만과 관련된 사업이 유기적으로 연계되도록 한 부처가 아닌 소비자나 국민을 위한 여러 부처 공동 웹사이트로 관리 운영이 이루어져야 할 것이다. 또한 비만 관련 교육·홍보 자료와 지침의 개발 배포 및 캠페인이 활성화 되어야 할 것이다.

비만에 대한 기존의 교육과 홍보가 산발적으로 시도되어 왔지만 좀 더 효과적이고 파급효과가 있는 캠페인 전개와 교육홍보 자료와 비만예방 매뉴얼을 개발하여 보급하는 정책적 노력이 필요하다. 영국의 Healthy Weight Healthy Lives의 각종 매뉴얼, Change4Life과 프랑스의 EPODE, 독일의 비만퇴치 가이드라인 등과 같은 표준화된 비만 예방관리 매뉴얼 보급이나 사회마케팅 캠페인을 원용할 필요가 있을 것이다. 관련 부처가 공동으로 비만 예방에 효과적으로 접근하여 국가적인 비만 예방 홍보 캠페인을 공동으로 펼쳐 국민의 생활양식 개선을 이끌어내어 시너지효과를 얻을 수 있는 전략이 마련되어야 할 것이다.

표 4. 외국의 국가 수준에서에서 비만 정보 창구 사례

국가	기관/기구	분야	대상자(target audience)	주체
미국	National Health Information Center, healthfinder.gov	건강 전반의 정보제공	대중 및 전문가	정부기관 웹사이트
	NIT산하 NIDDK의 WIN (Weight control Information Network)	비만정보 제공	대중 및 전문가	정부기관 웹사이트
	Institute of Medicine	정보제공 및 연구	대중 및 전문가	
영국	National Obesity Observatory	정보제공 및 연구	대중 및 전문가	
	NHS Choice	건강 전반의 정보제공	대중 및 전문가	보건부(DH) 지원
캐나다	Canadian Council of Food and Nutrition	정보제공 및 연구	대중 및 전문가	비영리조직
	Canadian Obesity Network	연구	대중 및 전문가	비영리법인
호주	HealthInsite	건강 전반의 정보제공	대중 및 전문가	보건노령부(DHA) 지원
독일	비만협회(DAG), PEB(German Platform for Diet and Physical Activity), 청소년비만학술회(KgAS)	정보제공 및 교육 비만퇴치 가이드라인 제공	대중	보건복지가족부, 식품농림소비자보호부 공동 지원
프랑스	국가영양건강프로그램(PNNS) 올바른 건강정보에 PNNS 로고 인증, 영양정보 웹사이트 “www.Mangerbouger.fr” (먹고 마시기)	PNNS 로고가 수록된 영양정보 웹사이트 운영	대중 및 전문가	PNNS 보건, 교육, 농림·수산, 연구, 청소년 및 스포츠, 소비자에 관한 정부 중앙 부처 참여, PNNS의 목표를 달성하기 위해 관련 각정부부처가 전략 수립
네덜란드	Knowledge Centre for Obesity	비만 정보 제공, 비만 분야 정책 개발을 지원, 미디어 지원	전문가, 미디어	보건부 지원

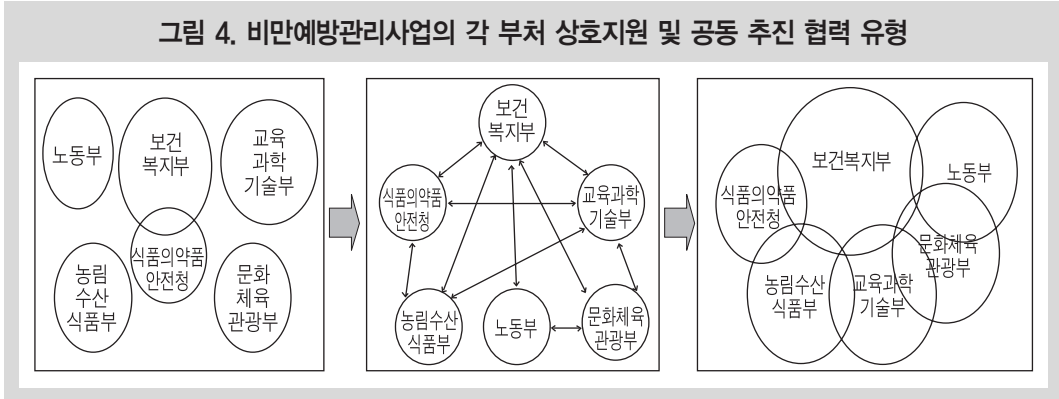
5) 부처간 비만 관련 사업의 단계적 공동 추진

비만 관련 부처 간 비만사업의 공동 추진을 위한 정책적 노력이 필요하다. 부처 간 공동사업의 추진 형태는 상호지원 협력형에서 공동추진 협력형으로 단계적으로 발전시켜 갈 수 있을

것이다(그림 4).

공동추진 할 분야는 우선적으로 비만사업 협력체계 구축의 기반 인프라 측면에서 관련 인력의 교육·훈련의 통한 역량 강화, 모니터링 연계와 연구기반 강화, 공동 연구 추진 및 자료 공유, 예산지원을 통한 공동사업의 추진 등을 고려할 수 있다. 인력의 교육·훈련 방안과 교과

그림 4. 비만예방관리사업의 각 부처 상호지원 및 공동 추진 협력 유형



과정 운영 참여를 통한 다부문 협력이 필요하고, 관련 교과 과정 내용 개발에 보건 의료 전문가 참여와 지원이 이루어져야 할 것이다. 일선 비만사업 운영에 대한 역량을 강화하고, 사업의 지속성을 확보할 수 있는 기반의 마련을 위하여 보건교사·영양교사·체육교사, 담임교사, 보육교사 등 관련 인력의 교육·훈련이 이루어져야 할 것이다. 여기에는 비만예방 기본 매뉴얼, 지침의 공동 개발 배포, 비만 예방관리사업의 일관성 확보와 사업 담당자에게 정보 접근을 제고하기 위해서 비만예방 기본 매뉴얼을 공동 개발하여 배포가 포함될 수 있다.

한편, 모니터링 연계도 고려되어야 할 것이다. 관련 부처에서 산출되고 있는 여러 국가 조사에서 산출되는 지표를 일관성있게 조정하고, 공동 활용과 정보 공유의 추진이 필요하다.

사업 평가에서 여러 부문의 참여와 공동 추진이 이루어지는 경우 사업의 지속성이나 포괄성에서 우수할 수 있으므로 우선순위를 부여하여 부문간 협력을 유인하도록 사업평가 시스템을 개선하여야 할 것이다. 부문간 협력을 통해 사업을 추진하는 경우 예산배정에서도 우선순위

를 부여하는 정책적 노력과 전략이 요구된다.

우선적으로 지역 보건소의 건강증진사업(지역특화 건강행태개선사업), 비만예방관리사업 등의 사업계획과 과정 및 결과 평가와 그에 따른 예산의 차등지원에서 이러한 방식이 도입되어 공동협력 사업을 유인하는 정책적 노력이 긴요하다. 정부 사업에 대한 기획재정부의 예산배정에 있어서도 부처간 사업의 중복을 피할 수 있는 협력사업과 통합 사업에 대해서 우선순위가 주어지도록 하여 협력 사업에 대하여 정책적으로 예산지원이 고려될 수 있을 것이다.

관련 부처간 비만사업에 대한 의사소통 기회 확대하기 위해서는 토론회 및 워크숍 공동개최 등 공식적 모임을 통한 상호 이해 증진 기회와 의견교류를 공식화하고 확대하며, 공동 정책과 사업을 발굴하여 추진하는 정책적 노력이 필요하다.

예산 지원을 통한 공동사업 추진도 검토될 수 있다. 국민건강증진기금, 국민체육진흥기금 등을 학생과 근로자 비만예방관리에 배분할 필요가 있다. 담배가격의 인상을 통해 건강증진부담금을 인상하여 국민건강증진기금을 확충하고,

건강보험지원금 부분을 축소하여 명실상부하게 건강증진 및 질병예방에 속하는 비만사업에 대해서 생애주기별로 대상자에 대한 인구집단(영유아, 학생, 근로자, 일반 국민 등)별 추진을 위한 사업예산의 배분이 검토되어야 할 것이다.

## 4. 결언

비만 결정요인의 다원성을 고려하고, 비만 문제가 심각한 보건 정책과제였던 선진국가들의 경험에 비추어 볼 때 현재와 같은 정부 각 부처의 독자적인 비만 관련 정책과 사업으로는 비만에 효과적으로 대처하는데 그 실효를 거두기 어렵다. 각국의 비만정책은 공통적으로 비만정책에서 보건부처와 다른 관련 부처나 전문가 조직, 나아가서 소비자단체 및 이해관련자 들까지 포함하는 포괄적 접근과 협력체계를 강조하고, 여러 관련 조직과의 파트너십 강화를 비만정책 성공을 위한 핵심요소로 제시하고 있다.

비만 예방과 관리를 위해서는 여러 정부 부처와 정부산하 기관 및 지자체, 민간의 참여와 협력을 통한 중장기적인 방향성 확보와 일관된 정책 방향 설정을 통해 불필요한 중복을 방지하고, 부문간 협력과 유기적인 연계를 위한 정책

적 노력이 필요하다.

아울러 선진 국가들은 최근 비만정책의 명칭을 영국, 호주 등에서 보는 바와 같이 비만정책 이라기 보다는 ‘건강 체중(healthy weight)’으로 표명하거나, 캐나다와 같이 건강한 생활(healthy living) 전략으로 표명하여 사업대상자에 대한 낙임감을 배제하고, 사업의 포괄성을 확보하는 것을 우리도 염두에 두어야 할 것이다.

앞에서 제시한 내용은 큰 방향에서는 동의한다 하더라도 실제 비만사업에서 관련되는 부처, 기관간 협력을 이끌어내기에는 장애요인이 많을 것이므로 국내외 정책과 사업의 협력사례를 검토하여 공동 협력사업이 단계적으로 이루어져야 할 것이며, 본 고에서 논의된 방안에 대해서는 우리의 정책 여건과 사회문제적 특성에 비추어 계속 전략과 정책 방향에 대해서 논의가 이루어져 나가야 할 것이다.

끝으로 보건복지부는 곧 확정 수립될 국가건강증진종합계획(Health Plan 2020)의 추진과정에서 비만예방관리 등 인구집단의 생애주기별 건강관리가 필요한 영역에서 아동·청소년(학생)과 근로자를 관할하는 교육과학기술부, 고용노동부, 문화체육관광부와 연계한 사업계획 수립과 예산의 공동 확보를 통한 공동사업 추진을 위한 정책적 노력이 요구된다. 보건복지