

지방자치단체에서의 건강영향평가 법제화: 미국 주 정부를 중심으로

Legislation of Health Impact Assessment in Local Governments: The Case of the US

이난희

한국보건사회연구원 전문연구원

1. 들어가며

전통적인 보건 분야로 간주되지 않았던 요인들이 공중보건에 영향을 미친다는 여러 근거가 등장하면서 인간의 건강이 개인의 건강 행태나 유전적인 요인에 의해서만 결정된다는 논리가 점차 약해지고, 건강을 개선하기 위해서는 건강에 직간접으로 영향을 미치는 교통, 주택, 교육 등 비보건 분야의 환경을 함께 개선해야 한다는 논리가 설득력을 얻고 있다.

건강영향평가란 제안된 모든 정책이나 프로그램 등이 잠재적으로 공중보건에 미치게 될 결과들을 미리 파악하여 정책결정자들이 친건강정

책을 펼 수 있는 근거를 제공하는 일종의 도구이다.¹⁾ 건강영향평가에 대한 정의는 다양하고 수행하는 주체와 적용 범위 및 방법도 다양하다. 그 이유는 건강영향평가가 개별 정책 등을 대상으로 하고 있기 때문이다. 세계보건기구(WHO)는 “건강영향평가란 제안된 정책, 계획, 프로그램 및 프로젝트가 사람들의 건강에 미치는 잠재적인 영향과 이러한 영향들이 인구 내에서 어떻게 분포하는가를 파악할 수 있도록 이해관계자로부터 자원을 제공받아 분석적 방법을 사용하여 그 영향을 모니터링하고 관리하며 권고 사항을 제공하는 것”이라고 정의하였다.²⁾

건강영향평가 도입 유형은 국가에 따라 다르

1) National Research Council, Committee on Health Impact Assessment(2011), Improving Health in the United States: The Role of Health Impact Assessment, Washington, DC: National Academies Press.

2) WHO(2002), Health Impact Assessment: A Tool to Include Health on the Agenda of Other Sectors: Current Experience and Emerging Issues in the European Region. Technical Briefing, Regional Committee for Europe, 52nd Session, pp.2-3.

다. 우리나라를 비롯한 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 덴마크, 핀란드, 필리핀 등에서는 환경영향평가 내에서 건강영향평가를 도입하였고 태국, 세계보건기구(WHO), 유럽연합(EU) 등에서는 환경영향평가 및 전략환경영향평가³⁾ 내에서 건강영향평가를 하고 있다. 또 영국과 네덜란드에서는 독립된 건강영향평가를 실시하고 있다.⁴⁾ 그러나 환경영향평가 내에서 실시하는 건강영향평가는 환경유해인자가 국민 건강에 미치는 영향에 대한 검토·평가로,⁵⁾ 본 논문에서 다루고자 하는 ‘건강영향평가’는 제안된 프로젝트 또는 정책의 물리적, 경제적, 사회적, 문화적 특성을 체계적으로 조사하여 국민 전체의 건강 및 특정 질병의 위험에 미칠 수 있는 요인을 파악하는 것과는 다르다.⁶⁾

건강영향평가를 도입한 국가들의 중앙정부와 지방정부의 역할을 보면 중앙정부는 일반적으로 건강영향평가 근거를 법제화하고, 지방정부는 그 지방의 여건에 맞춰 지방정부 단위에서 건강영향평가 법제화 여부를 결정한 다음 그에 적합한 법제도화를 실시하는 형태다. 호주와 캐나

다의 사례를 볼 때 호주는 연방정부 차원에서 건강영향평가를 강제하지는 않으나 태즈메이니아 주에서는 강제력을 가지고 있으며, 캐나다는 연방정부 차원에서의 환경평가법(Environmental Assessment Act)을 비롯해 13개의 전체 주 정부를 상대로 환경영향평가에 건강이 포함되도록 강제하는 법령이 있다. 그러나 실질적으로는 퀘벡 주만이 공중보건법 54조(The Quebec Public Health Act Article 54)를 개정하여 건강영향평가에 강제성을 부여하고 있다.⁷⁾

한편, 미국은 다른 국가와 달리 중앙 단위의 공식적인 규정이나 법 제도 없이 지방정부 차원에서 건강영향평가를 실시한다. 이는 우리나라의 건강영향평가가 중앙정부의 법제화 없이 지방자치단체를 중심으로 이루어지는 것과 유사하다고 볼 수 있다. 따라서 본 논문에서는 미국 주 정부 차원에서의 건강영향평가 법제화 현황을 살펴보고, 우리나라 지방자치 단위에서의 건강영향평가 수행 시 근거가 될 수 있는 법제화의 필요성과 활용 전망을 논의해 보고자 한다.

3) “전략환경영향평가”란 환경에 영향을 미치는 상위 계획을 수립할 때 환경보전계획과의 부합 여부 확인 및 대안의 설정·분석 등을 통하여 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하여 국토의 지속 가능한 발전을 도모하는 것을 말한다. 환경영향평가법 제2조(정의).

4) 박영민 등(2011), 건강영향평가 실태조사 및 개선방안 연구, 환경정책평가연구원, p.10.

5) 환경보건법 제13조(건강영향 항목의 추가·평가 등) ① (중략) 환경영향평가의 대상이 되는 계획 및 개발사업 중 대통령령으로 정하는 행정계획 및 개발사업에 대하여는 검토·평가 항목에 환경유해인자가 국민 건강에 미치는 영향을 추가하여 환경부 장관이나 지방환경관서의 장에게 검토·평가에 대한 협의를 요청하여야 한다.

6) NCSL(2014), An Analysis of State Health Impact Assessment Legislation, National Conference of State Legislatures, p.2.

7) 서미경 외(2008), 건강영향평가 법제화 및 실행방안 연구, 한국보건사회연구원, pp.356-357.

2. 주 정부 차원의 건강영향평가 법제화 현황

미국에서의 건강영향평가는 건강을 증진하고 질병을 예방하기 위한 하나의 접근 방법으로 사용된다. 미국의 보건의료지출은 다른 국가와 마찬가지로 국가 예산의 큰 부분을 차지하는데, 1970년에 국내총생산(GDP)의 약 7%이던 것이 2008년에는 GDP의 16%를 차지하였고, 2019년에는 거의 20%가 될 것으로 예상된다.⁸⁾

미국 정부는 국민의 건강을 개선함으로써 보건의료지출을 줄일 수 있다고 판단하고, 건강영향평가 방법을 통해 교통, 주택, 교육, 천연자원과 에너지, 경제 등 건강 외적 부문에서 이루어지는 공공정책에 대한 의사결정 시 건강에 미치는 이점과 위험을 미리 파악해 이에 대응하고자 한다. 미국에서의 건강영향평가는 비교적 빠르게 성장하고 있는 분야이다. 건강영향평가의 결과가 실제 건강을 고려한 정책 수행에 영향을 미치

는 것으로 평가되기도 하나⁹⁾ 연방정부 수준에서의 법제화는 이루어지지 않고 있으며, 주로 지방자치단체 수준에서 이루어지고,¹⁰⁾ 공식적인 규정이나 법적 제도하에서가 아니라 자발적으로 수행되고 있는 실정이다.

2009년 이후 17개의 주에서 제안된 정책, 계획, 프로젝트 등 결정 시 건강영향평가를 고려하는 것을 의무화하는 법안 56개를 심의한 바에 의하면¹¹⁾ 법안 대부분이 건강영향평가의 정의와 부합하지 않았으며 8개 주에서만 법 제정 시 공식적인 건강영향평가의 요소들을 포함한 것으로 나타났다(표 1). 비록 이 법안들 중 대부분은 법률로 제정되지 못했으나 주 정책입안자들이 점차 각 부문의 정책, 계획, 프로그램, 프로젝트들에서 간과되는 잠재적인 건강영향들을 어떻게 파악할지 고민하고 있으며, 법제화를 위해 지속적으로 노력하고 있음을 알 수 있다.

8) Committee on HIA, National Research Council(2011), Improving Health in the United States: The Role of Health Impact Assessment, The National Academies Press. p.5, p.119.

9) 미국환경보호기관(Environmental Protection Agency)에 의해 2005~2012년 봄까지 미국 전역에서 시행된 건강영향평가 총 91건 중 자료 취득이 불가능하거나 건강영향평가로 분류되지 않는 것들을 제외하고 81건에 대해 건강영향평가를 평가함. 건강영향평가 대상은 지역사회가 지속 가능한 상태로 나아가도록 지역사회 자체에 권한을 부여하는 4가지 핵심 영역인 교통, 주거/건물/기반시설, 토지 사용, 폐기물 관리/부지 활성화 방안 등 4개 핵심 영역으로 제한함. 그 결과 토지 사용 관련 부분 48.2%, 교통 관련 부분 25.9%, 주거/건물/기반 구조 관련 부분 21.0%, 폐기물 관리/부지 활성화 관련 부분이 4.9%였음. 평가 결과 건강영향평가가 정책결정자의 의사결정에 미치는 직접적 영향 30건, 전반적이거나 직접적인 것으로 추정되는 영향 16건, 전반적인 영향 1건, 간헐적인 영향 3건으로 총 50건이 영향을 미치는 것으로 나타났으며 이 외 영향 없음 3건, 미확인 31건으로 나타남. 결과적으로 정책에 반영된 사례는 60% 이상으로 평가됨. [EPA(2013), A review of health impact assessments in the U.S.: current state-of-science, best practices, and areas for improvement. United States Environment Protection Agency, National Exposure Research Laboratory, p.13.]

10) 최은진(2014), 건강한 공공정책을 위한 건강영향평가 적용의 과제: 미국의 제도를 중심으로, 보건·복지 이슈&포커스 제244호.

11) 전국 주의회연맹(National Conference of State Legislatures: NCSL)이 건강영향평가의 이용 또는 건강영향평가의 일부 측면들을 고려하고 있는 주들을 대상으로 건강영향평가의 입법 여부를 검토한 결과임.

표 1. 미국 내 각 주의 건강영향평가 법제화 현황

제정 여부	주	법안	내용	성과
법 제정	매사추세츠	-S.B. 2087; Chap. No.25(2009)	“교통 프로젝트가 공중보건과 취약층에 미칠 영향을 판단”하고 교통 프로젝트에 대한 공동체 홍보를 증진시키기 위해 건강영향평가를 의무화함.	2009년 제정.
	버몬트	-H. 202(2011~2012 Sess.); Enacted as Act 48	보건부에 지역, 자치정부, 주의 정책과 계획 결정의 건강영향을 평가하기 위한 “공공 건강영향평가 과정”의 실시를 위한 계획을 권고하도록 요구함. 이에 따라 수립된 계획에는 소도시와 계획위원회를 대상으로 의사결정 과정에서 건강을 고려하도록 지원하는 등 건강영향평가에 기반을 둔 권고가 포함됨.	2011년 제정.
	워싱턴	-Wash. Rev. Code 43.20.270; -Wash. Rev. Code 43.20.285	건강 격차에 대한 법기관 협의회 설치 및 이 문제의 해결을 위한 하나의 메커니즘으로 건강영향검토를 승인함.	2006년 제정.
		-S.B. 6099(2007 Sess.); 2007 Wash. Laws, Chap. 517	교량 교체 프로젝트가 “대기의 질, 탄소배출 및 기타 공중보건 이슈들”에 미치는 영향을 조사하는 건강영향평가를 의무화하고자 함.	2007년 제정.
법 미제정	알래스카	-H.B.399(2010 Sess.)	환경평가 또는 영향 보고서를 작성해야 하는 프로젝트 및 잠재적으로 취약한 지역사회 1마일 이내에 위치한 모든 프로젝트에 대해 건강영향평가를 의무화하고자 함.	하원 보건사회서비스위원회 (the House Health and Social Services Committee)에 제출되었으나 통과되지 못함. ¹⁾
	캘리포니아	-A.B.1472(2007~2008 Sess.)	교통 및 토지 이용 계획에 대한 결정을 내릴 때 건강 우려 사항들에 대한 고려를 보장하기 위한 지침, 기술 지원, 보조금을 제공하고자 함.	주 의회는 통과했으나 세출위원회를 통과하지 못함.
	뉴멕시코	-S.B.256(2009 Sess.), -S.B.71(2010 Sess.), -S.B.98(2011 Sess.)	2009년 법안은 재무위원회에 공동체 건강에 영향을 미치는 법의 분석에 공동체 건강영향에 대한 정보를 포함시키도록 의무화하고자 함. 2010년과 2011년의 수정법안은 보건부의 지시를 받는 건강정책연구소가 작성한 건강영향 보고서를 재무위원회에 요청하는 것을 의무화하고자 함.	2009년 법안과 2010, 2011년 회기에 제출된 수정법안 모두 통과되지 못함.
		-S.B. 48(2014 Sess.)	환경부에 건강영향평가 프로그램을 확립시키고자 함.	2014년 법안 실패.
	웨스트버지니아	-S.B. 12(2011 Sess.); -S.B. 25(2012 Sess.); -H.B. 3089(2013 Sess.)	대기 또는 수질 오염과 관련된 새로운 규정 도입 또는 수정에 대해 “공중보건영향평가 보고서” 작성을 의무화하고자 함.	2011년 법안과 2012, 2013년 회기에 제출된 수정법안 모두 통과되지 못함.
	메릴랜드	-H.B. 1034(2007 Sess.)	건강영향평가를 통한 지역 보건관리들의 공동체 계획 및 토지 이용 결정에 대한 참여를 촉진하기 위한 시범 프로그램을 제안함.	법안이 완성되기 전에 의회가 휴회됨.

주: 1) 건강영향평가가 의무화되지 않았으나 주 보건복지사업부는 모든 주요 석유, 가스, 광업 프로젝트의 인가 과정의 일부로 건강영향평가를 시행함.

자료: Robert Wood Johnson Foundation(2015.2), Health Impact Assessment Legislation in the States, A brief from the health impact projet에서 정리하여 편집.

가. 매사추세츠(Massachusetts) 주

매사추세츠 주의 건강영향평가 관련 법안(An Act to Create Environmental Justice, S.B. 2572)은 2007년에 제정된 바 있으며¹²⁾ 2009년에 S.B.2087 법안이 제정되었다.

이 법안은 교통 프로젝트들이 건강에 중요한 다양한 요소들에 영향을 미칠 수 있다는 판단에 따라 ‘건강교통협정(Healthy Transportation Compact)’을 제정했다. 또 이 법은 교통 프로젝트가 공중보건 및 취약계층에 미치는 영향을 판단하기 위한 건강영향평가 수행을 규정하고 있으며, 교통 프로젝트를 결정하기 전에 공동체의 우려 사항들을 확인하기 위한 홍보활동(outreach)을 의무화했다. 이 협정에는 교통부, 보건복지사업부, 에너지환경부, 주택경제개발부의 장관들과 고속도로국장, 대중교통국장, 공중보건국장 등이 참여하였다.

나. 버몬트(Vermont) 주

버몬트 보건부는 모든 정책에서 건강을 추구하는 접근 방식을 사용하고 있다. 이 접근 방법에 따르면 건강영향평가는 정책과 계획이 가져올 건강의 효과를 조사하고, 잠재적으로 긍정적인 건강영향을 극대화하며, 부정적인 영향을 완화할 수 있는 권고 사항들을 제시하는 데 강력한 틀이라는 것이다.

2011년 버몬트 주에서는 지역, 자치정부, 주

에서 수행할 정책 또는 계획 결정 시 건강영향을 평가하도록 하는 “공공건강영향평가 과정”의 실시를 위한 계획을 보건부에 권고하도록 요구하는 법안이 제정되었으며, 2015년 10월 정책 행정 명령(제07-15)을 통해 모든 정책 태스크포스에 건강 관련 사항을 포함하였다. 또한 공중보건 통계 조사를 통해 마리화나 규제 법안에 대한 건강영향평가를 우선적으로 실시해야 한다는 필요성을 확인하고, 마리화나 규제의 잠재적인 건강영향을 분석하기도 하였다.

다. 워싱턴(Washington) 주

워싱턴 주의 건강영향평가 관련 법안(An act relating to a state route number 520 expansion impact plan mediator, S.B.6099)은 2007년에 제정되어 통과되었다. 이 법안은 프로젝트가 공중보건 문제에 영향을 미치는지를 판단하기 위해 520 교량 교체 사업에 대한 건강영향평가를 포함하도록 하였다.

워싱턴 주는 미국에서는 처음으로 교통정책에 건강영향평가 필수 요소를 포함한 법률을 도입하였다. 도로, 고속도로, 대중교통, 보행자 및 자전거 이용시설 등과 관련된 교통 프로젝트는 공기의 질, 주민들의 안전한 운동 또는 도보 통학 가능 여부, 건강식품, 고용, 교육에 대한 접근성 등 건강에 중요한 다양한 요소들에 영향을 미칠 수 있다. 주 정부는 교통 인프라를 구축하거나 재

12) <http://www.hiaguide.org/legislation>에서 2016. 4. 6. 인출.

구축하는 등의 투자로 교통 프로젝트의 잠재적인 건강 위험을 최소화하고 건강 혜택을 극대화할 수 있다. 심지어 법적인 의무 사항이 없더라도 보건부, 대학, 건강 관련 단체는 교통 프로젝트에 따른 변화를 규명하기 위해, 즉 자전거 도로의 증설, 보도의 재배치, 혼잡한 도로 근처의 실내 공기 질 해결 등 공중보건을 증진하기 위해 건강영향평가를 이용한다.

2006년 워싱턴 주 의회는 주지사가 이끄는 범기관인 건강격차조정협의회를 설치하였다. 건강격차란 저소득층과 소수인종 또는 민족집단에서 다른 인구집단에 비해 질병 발생률과 사망률이 높은 경우가 자주 발생함을 뜻한다. 워싱턴 주는 “국가에서 가장 건강한 주를 창출하려는” 의도로 건강영향검토를 시행하는 메커니즘을 확립시켰다. 워싱턴 주 건강영향검토 보고서는 법 또는 예산상의 제안이 건강과 건강격차의 사회적 결정요인에 어떤 영향을 미칠지를 고려해야 한다.

라. 알래스카(Alaska) 주

알래스카 주에서는 2005년 초 지역보건부와 몇몇 원주민 부족들이 석유, 가스, 광산 계획의 환경영향평가 보고서에 건강 관련 사항들을 통합하기 위해 건강영향평가를 이용하였다. 이러한 노력을 발전시킨 2010년 H.B.399 법안은 건강영향평가를 주 환경정책에 통합하고자 한 시도이다. 법안 내용은 환경평가 또는 환경영향평가 보

고서를 작성하도록 규정하고 잠재적으로 취약한 공동체에서 1마일 이내에 위치한 모든 프로젝트에 대해 건강영향분석을 의무화하는 것이다.

법안은 하원 보건사회서비스위원회를 통과하지 못했으나 알래스카 주 처음으로 주(state), 부족(tribal), 연방 보건규제기관들 간 협력을 통해 알래스카 보건복지사업부와 알래스카 천연자원의 건강영향평가 프로그램을 수립해 대규모 천연자원 개발 제안에 대해 건강영향평가를 하게 되었다. 의회는 건강영향평가를 의무화하는 것을 결정하지 않았으나 주 보건복지사업부는 현재 모든 주요 석유, 가스, 광업 프로젝트의 인가 과정의 일부로 건강영향평가를 시행하고 있다.

마. 캘리포니아(California) 주

캘리포니아 주는 2007년 캘리포니아 지역보건법(California Health Places Act, A.B.1472)을 제정하였다.¹³⁾ 이 법은 주 공중보건부가 지침서와 기술적인 지원, 보조금 등을 제공하여 지역 보건기관과 지역사회조직이 교통정책, 토지 사용 계획을 결정할 때 건강영향평가를 통해 건강 관련 사항을 고려하도록 하는 것이다. 그 이유는 많은 도시와 지역 계획기관들이 정책을 결정할 때 건강영향을 체계적으로 규명하지 못했기 때문이다. 이후 2008년 개정에서는 주 정부와 부처가 협력하여 아동기 발달, 부상, 질병, 만성질환 등을 예방하고 환경 위생을 보장하며 지

13) <http://www.hiaguide.org/legislation>에서 2016. 4. 6. 인출.

식과 조연 등을 제공함으로써 건강 불균형을 감소한다는 내용을 담고 있다. 이 법안은 주 의회를 통과했지만 상원 세출위원회에서 통과하지 못한 것으로 보아 예산 확보에 어려움이 있는 것으로 추정된다.

바. 뉴멕시코(New Mexico) 주

2009년과 2014년 사이 뉴멕시코 상원 의원 티머시 엠 켈러(Timothy M. Keller)는 입법 금융위원회에 의해 결정이 계류된 법안에 대한 건강영향 보고서를 요구하는 4개의 법안을 발의하였다.

켈러는 2009년 입법회의에서 법률재정위원회에 이 계류 법안 S.B.256이 포괄적으로 지역사회 건강에 어떤 영향을 미칠 것인지를 파악하도록 하였다. 이 법안이 주민의 건강에 영향을 미칠 수 있다고 판단될 경우 위원회는 연간 재정에 미치는 영향 분석에 지역사회 건강영향 정보를 포함하도록 하였다. 지역사회 건강영향 정보는 뉴멕시코 보건정책위원회, 보건부, 인사부와 주지사 등 지역사회 보건 전문가들 및 정부 기관과 개인들이 공동으로 개발하게 되어 있었으나 결국 무기한 연기되었다. 2010년 켈러는 수정된 법안인 S.B.71을 발의하였으나 실패하였고, 2011년에 다시 S.B.98을 재발의하였으나 이 또한 제정되지 않았다.

2014년 상원법안48(Senate Bill 48)은 주 환경부(the state Department of Environment, NMED)에 건강영향평가 프로그램을 두는 것이

었다. 이 프로그램은 지역사회 건강을 증진하고 건강 격차를 해소하며 환경을 보호하기 위해 주 환경부 내에 건강영향평가 부서를 설치하였다. 또 이 법안은 주민들이 자신의 건강에 영향을 미칠 수 있는 정부의 정책에 관심을 가지고, 여론을 검토하고, 권고 사항을 제시할 수 있는 기회를 제공하고자 하였으나 결국 제정에는 실패하였다.

사. 웨스트버지니아(West Virginia) 주

공기와 수질 관련 규칙에 건강영향평가를 의무화하는 법안은 주 상원 의원이자 의사인 덴 포스터가 발의했다. 그는 신규 또는 개정된 환경규칙에서 건강평가가 수행되어야 하며, 웨스트버지니아 주의 환경과 건강을 보호하기 위해서는 가스 배출 및 물 방류에 대한 기준이 지렛대가 될 것이라고 주장하였다. 또한 어떤 정책이 건강에 어떤 영향을 미칠 것인가는 그 법안이 채택되기 전에 알아야 하며, 2006년부터 2012년까지 매 회기에 어떤 법률이 수행되기 위해서는 건강영향평가가 의무화되거나 건강영향평가의 몇 가지 사항이 수행되어야 한다는 법안을 발의하였다.

그는 2011년 입법 회기 동안 S.B.12를 발의하여 주 환경보호 부서가 제출한, 공기 또는 물 오염에 대한 신규 또는 수정 규칙들이 건강에 미치는 영향을 평가하고 이에 기초하여 '공중 보건에 미치는 영향 보고서'를 작성하도록 하였다. 일부에서는 이 법안이 부담스러운 의무 조항이 될 수도 있다는 우려를 나타냈으며 주(state)는 공기와 물 규칙도 수정할 수 없다고 하였다. 즉 약 73

개의 공기와 물 규칙은 이 법안에 대한 준비 단계 일 뿐이며, 보건부[Department of Health and Human Resources(DHHR)]는 이 규칙 각각에 대한 완전하고 독립적인 건강영향평가 수행에는 엄청난 비용이 들 것이라는 점을 우려했다. 포스터는 2011년 법안 제정에 실패한 후 2012년 수정법안을 발의하였고, 2013년에는 보건위원회장인 돈 퍼듀(Don Perdue)가 H.B.3089 법안을 발의하였으나 이 또한 제정에 실패하였다.

아. 메릴랜드(Maryland) 주

2008년 메릴랜드 주의 지역보건법(H.B.1196)에는 건강영향평가와 관련된 내용이 포함되어 있다. H.B.1034¹⁴⁾에는 공중보건영향평가의 목적과 보조금에 관한 내용이 포함되어 있다. 즉 건강영향평가의 목적은 ① 지역사회계획과 토지 이용 결정에 국가 및 지역 보건 관계자의 참여를 유도하여 활동 또는 제안된 활동과 관련된 잠재적인 건강 문제를 파악할 수 있도록 하며, ② 활동 또는 제안된 활동과 관련된 환경영향 보고서 또는 정책 제안서에 건강 관련 문제들의 해결 방안을 조사할 수 있도록 하며, ③ 활동 또는 제안된 활동에 대한 대안들을 설명하고 비교할 수 있도록 하고, ④ 필요하다면 활동 및 제안된 활동의 용어에 대한 관점과 수행 조건들이 환경영향 보고서의 결과에 기여할 수 있도록 한다는 것이다. 상원은 지정된 국가 부서와 협력하거나 다른 국

가기관에서 수행하는 토지 이용, 주택, 교통 정책과 계획의 건강영향평가 지침이 적절한가를 판단한다. 프로그램 보조금은 보건 활동 또는 제안 활동에 영향을 받는 개인이나 인구집단의 관할 지방자치단체 단위로 지급될 것이다. 평가는 공중보건 및 사회경제 발전의 물리적 또는 사회적 환경변화의 효과에 대한 것이어야 한다.

2007년 캘리포니아와 메릴랜드의 의회는 건강영향평가를 토지 이용 계획에 통합하고자 하였다. 캘리포니아의 지역보건법은 주 공중보건부가 지역 공중보건기관과 공동체 기관들을 대상으로 건강영향평가 실시를 위한 지침 제공, 기술 지원, 보조금 지급을 하도록 했고 메릴랜드 지역보건법도 건강영향평가를 통해 지역 보건담당 관리들의 공동체 계획과 토지 이용 결정에 대한 참여를 촉진하기 위한 재정을 지원했으나 두 법안 모두 최종적으로 법제화되지는 못했다.

이상과 같이 미국 주 정부 차원에서의 건강영향평가 법제화 현황을 살펴본 결과 건강영향평가는 공식적인 규정이나 법적 제도하에서 이뤄진다고보다는 자발적으로 수행되고 있다. 그럼에도 불구하고 주별로 법제화에 대한 시도는 지속적으로 하고 있음을 알 수 있다. 알래스카는 비록 법제화에는 실패했으나 주 보건복지사업부에서 모든 주요 석유, 가스, 광업 프로젝트의 인가 과정의 일부로 건강영향평가를 시행하여 실질적으로 건강영향평가가 시행되는 결과를 보여 주었다. 또 뉴멕시코와 웨스트버지니아 주에서

14) H.B.1196, H.B.1034, <http://www.hiaguide.org/legislation>에서 2016. 4. 6 인출.

는 법을 통과시키기 위해 매년 지속적으로 시도하고 있으며 캘리포니아 주에서도 단계별 법제화를 위해 노력하고 있음을 알 수 있다. 무엇보다도 버몬트 주에서 건강영향평가가 마리화나 규제 법안에 대해 적용되는 바와 같이 건강영향평가의 대상이나 규모가 점차 확대될 것으로 본다.

3. 나가며

건강영향평가는 어떤 프로젝트나 정책이 지역 사회 주민의 건강에 어떤 영향을 미칠지에 대한 의견을 제시하기 위한 평가 도구이다. 미국 국립연구위원회(NRC)에 따르면 건강영향평가는 정책 결정이 건강에 영향을 미칠 잠재성이 있을 때, 건강에 대한 영향이 연구에 의해 확인되거나 다루어지지 않을 때, 그리고 의사결정 기간 내에 건강영향평가를 할 수 있는 적절한 자원과 시간이 있을 때 가장 유리하다고 하였다.

우리나라에서 건강영향평가 법제화에 대한 연구는 꾸준히 진행되고 있으나 아직까지 정부 차원에서 법률이 제정되지 않고 있다. 다만 전북 무주군¹⁵⁾과 서울 서초구¹⁶⁾ 등 일부 지방자치단체에서 구민 건강관리 기본 조례 및 건강도시¹⁷⁾ 기본 조례에 건강영향평가 관련 조항을 신설함으

로써 건강영향평가 수행의 근거를 마련하고 있는 실정이다.

미국 개별 주의 사례에서 나타난 건강영향평가는 특정 정책이나 주제, 프로젝트에 적용되고 있음을 알 수 있다. 예를 들어 매사추세츠 주는 교통계획 전반에 걸쳐 건강영향평가 이용을 의무화하고 있고 캘리포니아 주와 메릴랜드 주는 건축 환경계획 결정과 재정 지원에 대한 건강영향평가를 수행한 바 있다. 또 다른 접근법으로는 요청에 의해 건강영향평가를 수행하는 것이다. 워싱턴 주의 법은 건강영향평가가 법적, 예산 변화와 관련한 제안에 대해 적용될 수 있으나 주지사 또는 의원의 요청이 있을 경우로만 제한된다고 규정하고 있다. 알래스카의 사례는 법안이 통과되지는 않았으나 특정 단체의 요청에 의해 수행될 수도 있음을 시사하였다.

각각의 접근법은 장단점이 있다. 건강영향평가를 의무화하는 것은 의사결정 과정에서 공중 보건 데이터 수집을 보장해 주는 반면, 인센티브를 제공한다면 새로운 의무 규정을 만들지 않고도 건강영향평가를 수행할 수 있을 것이다.

미국에서는 모든 수준의 정부 차원에서 정책 결정자들이 정책 결정 시 그 정책이 건강에 미치는 영향을 고려하려 하기 때문에 건강영향평가 수행이 빠르게 증가하고 있다. 또한 의료비가 주

15) 전북 무주군(2011), 무주군 건강도시 운영에 관한 조례 제1950호에 제7조(건강영향평가 실시) 조항 신설.

16) 서울 서초구(2015), 서울특별시 서초구 주민건강관리 기본 조례 제1018호에 제9조(건강영향평가 실시) 조항 신설.

17) 건강도시란 도시의 물리적, 사회적, 환경적 여건을 창의적이고 지속적으로 개발해 나아가는 가운데 개인의 잠재 능력을 최대한 발휘하며 지역사회의 참여 주체들이 상호협력하며 시민의 건강과 삶의 질을 향상하기 위하여 지속적으로 노력해 나가는 도시를 말한다(세계보건기구, 2004). 대한민국건강도시협의회에는 2016년 8월 현재 정회원 83개 도시, 준회원 10개 기관이 가입되어 있다(<http://www.khcp.kr>에서 2016. 4. 6. 인출).

예산의 적잖은 부분을 차지하고 있음을 감안할 때 건강영향평가는 데이터를 기반으로 한 접근 방법을 통해 건강 분야뿐만 아니라 건강 이외의 분야에도 적용할 수 있다.

여러 국가들이 건강영향평가에 관심을 갖고, 이를 수행하기 위한 절차로 건강영향평가를 제도화하고 있다. 그러나 미국에서는 아직 건강영향평가를 법률로 규정하고 있는 연방법은 없다. 실제로 미국의 건강영향평가 수행 또한 중앙정부 차원이라기보다는 지방정부나 하부 단위에서 이루어지고 있다. 그러나 무엇보다도 미국의 건강영향평가 법제화 사례가 우리에게 주는 시사점은 중앙정부 차원에서 법제화되지 않았음에도 지방자치단체를 중심으로 지속적으로 건강영향평가를 수행하고 있다는 점이며, 또 한편으로는 법제화를 향한 의지를 계속 나타낸다는 점이다.

건강영향평가에서는 중앙정부의 역할과 지방정부의 역할을 구분하여 중앙정부 차원에서는 가이드라인을 제시하고 지방정부에서는 가이드라인을 토대로 인구 규모 및 구성, 지리적 환경, 예산 규모, 지역별 특성 등의 세부 사항을 고려하여야 할 것이다.

현재 우리나라에서의 건강영향평가는 중앙정부 차원의 예산 지원이나 법적인 근거는 없고, 일부 지방자치단체 차원에서 조례에 포함시키는 등의 움직임을 보이고 있을 뿐이다. 그렇기 때문에 중앙정부 단위에서는 건강영향평가에 관한 지침서 발간 또는 제도화 등을 통해 건강영향평가의 필요성을 부각하고 지방정부 차원에서는 실질적인 건강영향평가를 수행하는 한편 법제화를 위한 노력을 지속적으로 해야 한다고 본다. ■