

보건복지 ISSUE & FOCUS

KIHASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for
Health and Social Affairs
www.kihasa.re.kr

제349호 (2018-05)
발행일 2018. 04. 02.
ISSN 2092-7117

발행인 조흥식 발행처 한국보건사회연구원 (30147) 세종시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1~5층) TEL 044)287-8000 FAX 044)287-8052

기후변화와 건강에 대한 국민의 인식과 국가의 역할



채수미

보건의료연구실 부연구위원

- 최근 보건복지부 소관법이 개정되고 기록적인 폭염으로 인한 온열질환 감시체계가 활성화되는 등 보건 분야의 기후변화에 대한 대응은 새로운 국면을 맞이하고 있음.
- 국민의 요구가 반영된 기후변화 적응 정책 과제를 개발하고 국민의 정책 수용도를 향상시키기 위해 국민의 인식을 파악하는 것은 중요함.
- 조사에 따르면 국민이 체감한 바 있는 대기오염, 폭염에 대한 인식이 높음.
- 미세먼지, 폭염의 영향과 같이 직접적으로 단기간에 발현되는 건강 이상에 대한 인식은 높지만 기후변화가 심혈관계질환, 정신건강 등 만성질환에 미치는 영향에 대해서는 상대적으로 인식이 낮은 편임.
- 국가는 주도적으로 국민의 욕구를 파악해야 하며, 현시점에서는 취약집단으로 한정하지 않고 전 국민을 대상으로 인식을 개선하도록 지원하는 등 국민의 기후변화 적응 역량을 강화하도록 해야 함.

1. 들어가며

- 전 세계가 기후변화의 건강 영향에 대한 적극적인 대응 전략을 구축하고 있는 상황에서 기후변화는 이제 우리나라에도 피할 수 없는 중대한 사회적 부담으로 다가옴.
- 그동안 보건 분야의 기후변화에 대한 대응은 법, 조직, 예산, 정책 및 사업 등의 측면에서 활발하게 작동하기 어려운 여건이었으나, 최근 보건복지부 소관법이 개정되고 기록적인 폭염으로 인한 온열질환 감시체계가 활성화되는 등 새로운 국면을 맞이하고 있음.
- 2017년 2월 「보건의료기본법」 제37조2가 신설됨에 따라 이른바 ‘기후보건영향평가’라는 이름으로 기후변화가 국민 건강에 미치는 영향을 5년마다 조사·평가하도록 하고, 현재 시범 적용을 위한 구체적인 평가체계를 마련하고 있음.

- 2016년의 무더위는 사상 최악의 폭염으로 기억된 1994년의 뒤를 잇는 수준이었으며, 당시 온열질환 감시체계는 폭염의 건강 영향을 수치화하고 보도함으로써 국민의 인식을 제고하고 폭염의 건강 영향을 사회적으로 이 슈화하는 데 성공적이었음.
- ‘제2차 국가 기후변화 적응대책(2016~2020)’에서 담고 있는 보건 부문 추진 과제는 국민의 요구가 반영되고 국민의 정책 수용도가 뒷받침될 때 성공적으로 효과를 거둘 수 있음.
 - 제2차 적응대책에서는 수요자 맞춤형 기후변화 적응 정보 제공, 취약계층 보호를 위한 관리체계 구축, 적응 인식을 생활 속으로 확산하기 위한 교육·홍보 프로그램 개발 등을 목표로 함.¹⁾
- 이에 따라 본고에서는 국민이 기후변화를 무엇으로 인식하고 있으며 기후변화로 일어날 수 있는 다양한 건강 문제를 얼마나 심각하게 받아들이고 있는가를 살펴보고, 기후변화에 대한 국민의 적응 역량을 강화할 수 있도록 지원하기 위한 국가의 역할을 제안하고자 함.

2. 기후변화에 대한 국민의 시각

- 전국 20~79세 성인 남녀 1500명을 대상으로 2017년 6월 15일부터 6월 21일까지 실시한 조사(표본오차는 95% 신뢰 수준에서 $\pm 2.53\%$)²⁾에서 96.6%가 기후변화에 대해 알고 있다고 응답함.
 - 자세히 알고 있는 경우는 7.7%에 불과했고, 어느 정도 알고 있다는 응답이 42.7%, 잘 모르지만 들어 본 적 있다는 응답이 46.2%였으며, 나머지 3.4%는 전혀 모른다고 응답했음.
 - 그러나 이와 같은 결과로는 기후변화를 무엇으로 인식하고 있는지 파악하기 어렵기 때문에 기후변화의 정의에 대한 질문을 구체화할 필요가 있음.
- 기후변화라는 말을 듣고 무엇이 먼저 떠오르는지를 물었을 때 유럽의 조사에서는 평균 6.6개, 최대 174개의 단어로 표현한 것에 비해³⁾ 본 조사에 참여한 응답자는 평균 1.2개, 최대 3개의 단어로 표현했음.
 - 유럽과 큰 차이를 보이는 것은 우리나라 사람들이 설문제 소극적인 이유도 있지만, 유럽의 조사는 면접조사로 실시된 반면 본 조사는 전화조사로 이루어져 상대적으로 시간의 제약이 있었을 것으로 볼 수 있음.
 - 기후변화를 지구온난화로 설명한 사람이 가장 많았고, 다음으로 대기오염(미세먼지)이라고 표현한 경우가 많았음.
 - 조사가 이루어진 2017년은 봄철 미세먼지가 중요한 공중보건학적 문제로 대두된 시기였으며, 이에 따라 미세먼지 대응 전략이 현 정부의 국정과제(58. 미세먼지 걱정 없는 쾌적한 대기환경 조성)로 포함된 상황이었음을 이해할 필요가 있음.
 - 기후변화를 건강과 연결 지어 설명한 응답자는 5명(0.3%)에 불과하여 기후변화로 인한 건강 문제는 국민의 인식 속에 우선적 고려 사항으로 자리 잡지 않은 것으로 판단됨.

1) 관계부처 합동. (2015). 제2차 국가 기후변화 적응대책.

2) 채수미, 김대은, 오수진, 김동진, 우경숙. (2017). 보건 분야 기후변화 대응을 위한 근거 생산과 정책 개발. 한국보건사회연구원.

3) EPCC project team. (2017). European Perceptions of Climate Change (EPCC): Topline Findings of a Survey Conducted in Four European Countries in 2016.

〈표 1〉 기후변화에 대한 이미지 주요 결과

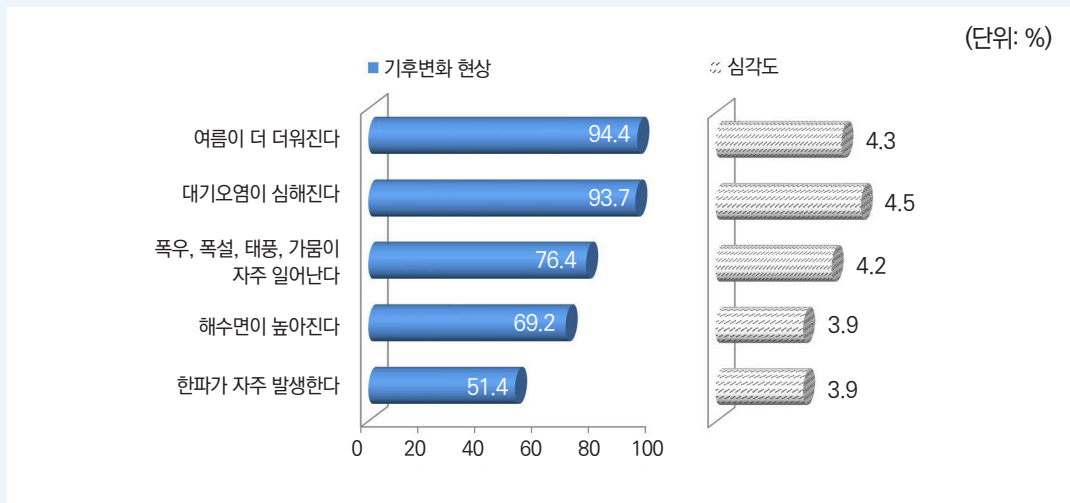
구분		응답자 수	비율
지구온난화	온난화, 지구온난화, global warming, 온실화, 평균온도 상승, 고온현상, 온도	592	40.9
대기오염(미세먼지)	미세먼지, 황사, 공해, 대기오염, 공기, 스모그	308	21.3
가뭄	가뭄	138	9.5
이상기온	기후이상, 이상기온, 아열대기후로 변화, 건기와 우기로 나뉘진다, 엘니뇨, 라니냐	123	8.5
더위	더위, 폭염, 열대야	105	7.2
오존, 자외선	오존, 자외선	71	4.9
환경	오염, 환경오염, 환경, 환경변화, 자연환경, 생태계 파괴, 사막화, 밀림의 황폐화	62	4.3
계절의 변화	계절이 없어진다, 계절변화가 뚜렷하지 않다, 봄·가을이 없어진다, 여름이 길다, 겨울이 길다, 봄·가을이 짧다, 봄이 짧아진다	54	3.7
탄소 배출 등 오염원	매연, 이산화탄소, 온실가스, 가스배출, 탄소배출, 배기가스	47	3.2
날씨	날씨, 일교차가 심하다, 겨울에 눈이 오지 않는다, 우박, 비, 눈, 장마가 없다, 폭설, 습하다, 강우량, 장마...	44	3.0
건강	감염, 건강, 병, 성인병, 호흡기질환	5	0.3

주: 기후변화에 대해 전혀 모른다고 응답한 51명(3.4%)을 제외하고 1449명에 대해 조사한 결과임.

■ 응답자들은 기후변화로 일어나는 다섯 가지 주요 현상 중 체감한 바 있는 두 가지 현상 즉, 대기오염이 심해지는 것(93.7%), 여름이 더 더워지는 것(94.4%)에 대해서는 기후변화와 관련이 있고 그 현상이 심각하다고 평가한 반면, 해수면이 높아지는 것(69.2%), 한파가 자주 발생하는 것(51.4%)에 대한 인식은 상대적으로 매우 낮음.

○ 그러나 개인의 인식과 태도는 상당 부분 경험에 의존하여 형성되기 때문에 2017년 말부터 2018년 초까지 이어진 한파는 기후변화로 인한 한파 발생 증가에 대한 국민의 인식을 변화시켰을 것으로 기대됨.

[그림 1] 기후변화의 현상 및 심각성

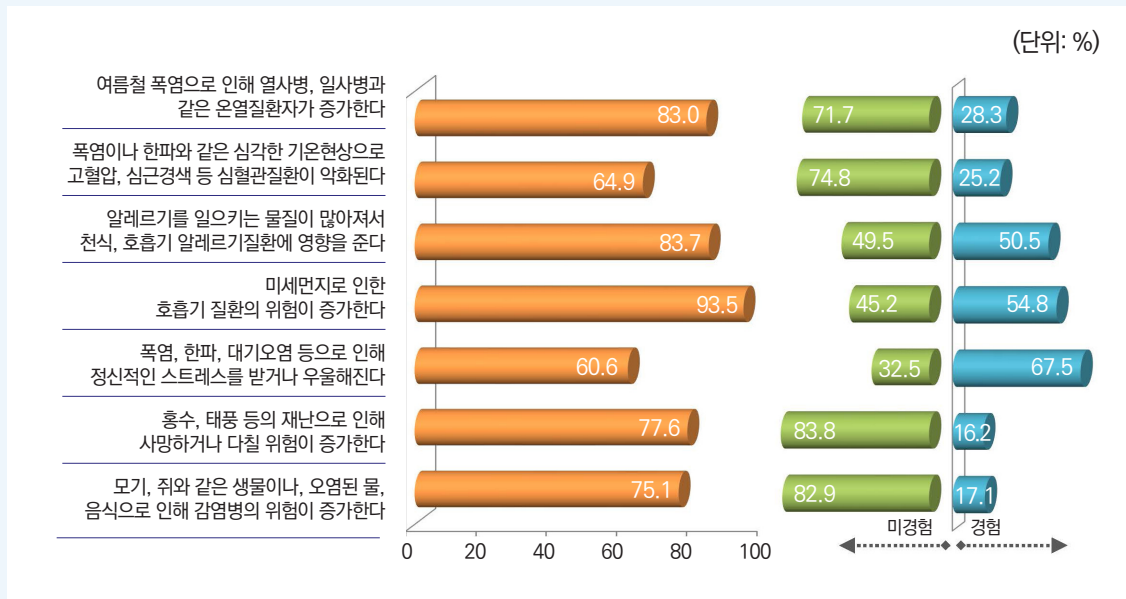


주: 1) 각각의 기후변화 현상에 대해 기후변화와 관련 있다고 응답한 비율과, 관련 있다고 응답한 사람들이 1점(심각성이 낮다)~5점(심각성이 높다)으로 평가한 심각성의 수준.
 2) "여름이 더 더워진다" - 기후변화와 관련이 없다(2.6%), 잘 모르겠다(3.0%).
 "대기오염이 심해진다" - 기후변화와 관련이 없다(2.6%), 잘 모르겠다(3.7%).
 "폭우, 폭설, 태풍, 가뭄이 자주 일어난다" - 기후변화와 관련이 없다(12.8%), 잘 모르겠다(10.8%).
 "해수면이 높아진다" - 기후변화와 관련이 없다(5.2%), 잘 모르겠다(25.6%).
 "한파가 자주 발생한다" - 기후변화와 관련이 없다(32.6%), 잘 모르겠다(15.9%).

3. 기후변화가 건강에 미치는 영향에 대한 국민의 이해

- 기후변화가 인간에게 미치는 여러 가지 건강 문제에 대한 인식과 더불어 국민의 삶 속에서 기후변화로 인한 건강 문제가 일상적으로 일어나는가를 알아보기 위해 그러한 건강 문제를 자신과 주변에서 경험한 적이 있는지를 살펴보는 것은 중요한 의미가 있음.
- 7가지 주요 건강 영향 중 미세먼지, 폭염의 영향과 같이 직접적으로 단기간에 발현되는 건강 이상에 대해서는 인식이 높은 반면 기후변화가 심혈관계질환, 정신건강 등 만성질환에 미치는 영향에 대한 인식은 낮은 편임.
 - 미세먼지로 인한 건강 영향(93.5%), 알레르기 물질로 인한 호흡기 알레르기질환(83.7%)이 기후변화와 관련 있다고 보는 경우가 대부분이었으며, 이러한 인식을 가진 사람들 중 이 문제를 자신과 주변에서 경험한 경우는 절반 이상이었음.
 - 폭염으로 인한 온열질환(83.0%)이 기후변화와 관련 있다고 인식하는 사람은 많지만 경험률은 28.3%로, 일반적으로 겪는 문제는 아님.
 - 폭염 및 한파로 인한 심혈관계질환의 악화(64.9%), 여러 가지 기상현상으로 인한 정신건강의 위험(60.6%)에 대해서는 상대적으로 기후변화의 문제로 인식하는 비율이 낮았으나, 정신건강 문제를 인식하는 집단의 경험률이 67.5%로 가장 높은 것은 주목해야 할 부분임.

[그림 2] 기후변화와 건강 문제에 대한 인식



주: 각각의 기후변화로 인한 건강 문제에 대해 기후변화와 관련 있다고 응답한 비율과, 관련 있다고 응답한 사람의 해당 문제 경험 여부 비율.

4. 기후변화 적응 정책에 대한 견해

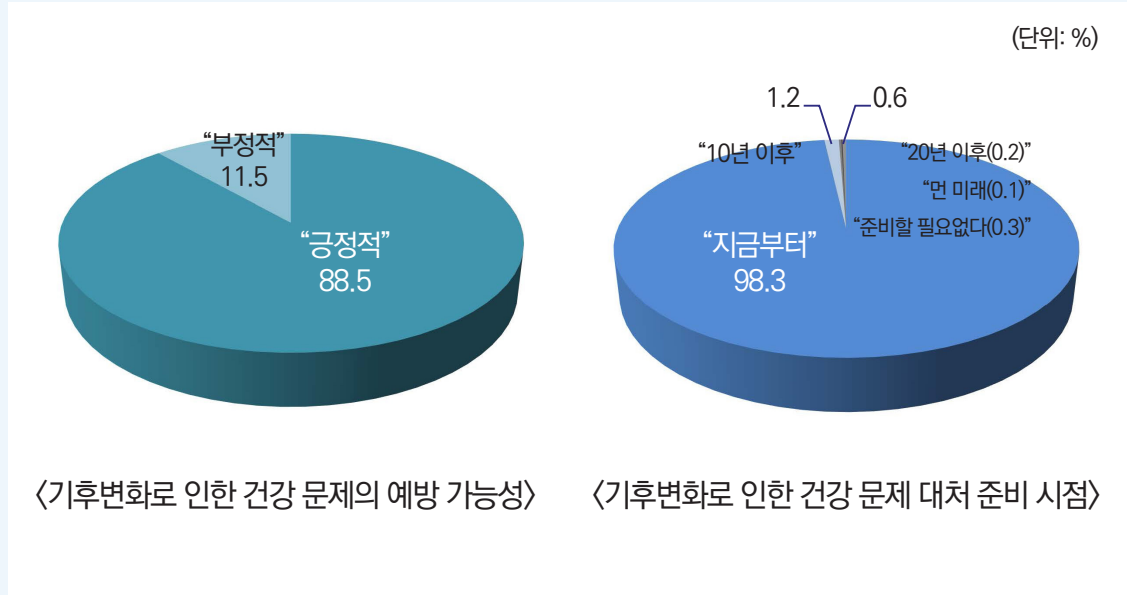
■ 기후변화로 인한 건강 문제를 국가나 개인이 적극적으로 노력한다면 충분히 예방할 수 있다고 응답한 사람은 88.5%로 상당히 많은 사람들이 예방 가능성을 긍정적으로 생각하고 있는데, 이를 반드시 긍정적인 측면으로만 해석할 수는 없음.

- Intergovernmental Panel on Climate Change(IPCC)에서는 기후변화 적응 정책을 저해하는 요인 중 하나로 기후변화 정책에 대한 긍정적인 시각을 언급한 바 있음.⁴⁾
- 국민은 서서히 기후변화의 심각성을 다양한 경로를 통해 이해하고 있고 인식의 폭도 넓어지고 있음.
- 그러나 언젠가 효과적인 해결책을 집중적으로 투입하기만 하면 충분히 해결할 수 있다는 믿음은 기후변화에 대한 적응을 국가와 개인의 우선순위에서 멀어지게 할 수 있음.

■ 그러나 기후변화로 인한 건강 문제에 대처하기 위해서는 지금부터 본격적으로 준비해야 한다고 응답한 사람이 98.3%로 거의 대부분이라는 점은 기후변화 적응이 우선순위 정책으로 한발 나아가는 데 희망적인 측면임.

4) Smith, K. R., Woodward, A., Campbell-Lendrum, D., Chadee, D. D., Honda, Y., Liu, Q., et al. (2014). Human health: impacts, adaptation, and co-benefits. In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.

[그림 3] 기후변화로 인한 건강 문제 예방 가능성 및 대처 준비 시점



5. 기후변화 적응을 위한 국민의 인식과 국가의 역할

- 국민이 기후변화로 인한 건강 문제를 인식한다면 적응 정책을 활성화하고 개선하도록 국가에 요구하는 것이 가능하며, 실제로 공공의 관료들은 자신의 정책 어젠다를 뒷받침하고 정책 추진력을 확보하기 위해 국민의 요구를 활용하고 있음.
 - Group Theory는 공공 정책이 채택되는 과정을 원인에 따라 이론화한 모델 중 하나로서, 이 이론에 따르면 조직화된 이익집단이 이슈를 만들어 대중에게 알리고 정부 관료와 교섭하는 등 정책 과정에 상당히 영향력을 미침.⁵⁾
 - 즉, 이 이론은 정책 과정에 국민이 개입할 여지가 있음을 설명하고 있다는 점에서 의미가 있으며, 기후변화 건강 적응 정책에서 국민 인식과 역할이 중요하다는 주장을 지지함.
- 국민 인식의 중요성은 이미 보건학에서 고전적으로 다루어지는 건강행태에 대한 모형들로도 설명이 가능하며, 국가는 국민의 인식 증진을 통해 국민의 적응 역량을 강화하도록 지원해야 함.
 - HBM(Health belief model), KABP(knowledge, attitude, belief and behavior)에서 설명하는 것과 같이 어떤 건강행태가 나타나기까지는 건강 문제에 대한 인식, 지식, 태도가 영향을 미칠 수 있음.

5) Kraft, M. E., & Furlong, S. R. (2010). Public policy: politics, analysis, and alternatives. Washington DC: CQ Press.

- 보건 분야에서 기후변화 적응을 위한 공공의 역할 중 중요한 하나는 국민이 기후변화로 인한 건강 영향을 올바르게 인지하여 스스로 기후변화에 대한 노출을 줄이고 적응 역량을 증진하는 방법을 숙지하도록 도움을 주는 것임.
- 지금 단계에서는 국민 스스로가 기후변화로부터 자신의 건강을 보호하고자 하는 욕구를 적극적으로 나타내기 어려우므로 국가가 그들의 욕구를 파악하는 데 주도적인 역할을 해야 함.
 - 기후변화 현상과 그것이 건강에 미치는 영향에 대한 국민의 인식은 결코 낮다고 볼 수 없었으나 '기후변화를 알고 있는가'라는, 가장 처음 던진 단편적인 질문에 대해 자세히 알고 있다고 확신한 응답자는 7.7%에 불과했음.
 - 반면, 기후변화 현상, 기후변화와 관련된 건강 문제에 대한 상세한 질문에 대해 인식률이 높은 수준이었음에도 알고 있다고 자신하지 못했던 것은 인식이 완전히 안정적으로 자리 잡히지 않았기 때문일 수 있음.
 - 전문가 집단에서도 국내의 과학적 근거를 입증하기까지 많은 과제가 남아 있는 상황에서 국민 스스로 문제 해결을 위해 적극적으로 요구하는 단계에 이르는 어려움.
- 국민의 기후변화 적응 역량을 강화하기 위해 국민의 인식과 수요에 대한 조사는 개별 연구에서 간헐적으로 수행하기보다는 국가가 주도해 정기적으로 실시해야 함.
 - 정부가 기후변화의 건강 영향을 완화하기 위한 정책을 구현하고 시행할 때, 국민을 향하는 일방향으로 해서는 효과를 나타내기 어렵고 국민이 정부 정책에 공감하고 수용할 때 그 효과가 극대화되므로 국민의 인식을 증진하기 위한 노력이 중요함.
- 현시점에서 기후변화의 건강 영향에 대한 인식 개선을 위한 노력은 특정한, 취약한 집단에 한정되어서는 안 되고 전 국민을 대상으로 이루어져야 함.
 - 개인의 적응 역량이 잠재되어 있는 집단에 대해서는 올바른 인식을 통해 역량을 실현하고 강화하도록 뒷받침해 줄 수 있을 것이며, 그렇지 않은 집단에 대해서는 인식 개선을 출발점으로 하여 국가의 적응 사업에 대한 참여도를 높이도록 할 수 있을 것임.
- 국민에게 기후변화와 건강에 대한 명확한 정보를 전달해야 함.
 - 기후변화와 건강에 대한 인식은 이제 대중매체 등을 통해 간접적으로 이해하는 것에서 그치지 않고 국민이 체감하는 중요한 사회적 문제로 대두되는 상황임.
 - 인식률이 가장 높은 폭염과 대기오염은 우리가 가장 최근에 경험했던 문제이기도 하지만, 향후 이러한 인식은 경험과 주관이 아닌 객관적이고 과학적인 설명으로 정확하게 자리 잡을 수 있도록 해야 함.
- 국가가 국민에 대한 정보 제공 및 인식 개선을 위해 계획하고 있는 정책 과제는 프로그램 자체의 개발뿐 아니라 효율적인 사업 전달체계가 뒷받침되어야 함.
 - 국가의 기후변화 적응 전략은 기후변화 적응 정보 제공 시스템을 마련하고 맞춤형 기후변화 적응 교육 및 홍보 프로그램을 개발하는 등의 정책 과제를 포함하고 있음.

- 과학적으로 효과가 입증된 다양한 기술과 프로그램이 개발된다 하더라도 실현할 수 있는 사업 주체와 체계가 마련되지 않으면 의미가 없음.
- 특히 노인, 아동 등 기후변화로 인한 건강 영향과 그에 대한 적응 역량이 취약한 인구 집단에 대해서는 홍보 자료, 교육 방식, 정보 제공자를 차별화할 필요가 있음.

집필자 채수미(보건의료연구실 부연구위원)
문의 044-287-8120

한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.
www.kihasa.re.kr

KI HASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs