

국토정책 Brief

| 제351호 | 2011. 11. 28 |

국토연구원
개원 33주년
엠블렘



영국 Brighton & Hove시 주거전략 건강영향평가(HIA)의 시사점

김혜승 연구위원(국토연구원)

건강영향평가(Health Impact Assessment: HIA)란?

어떤 정책, 프로그램 혹은 프로젝트가 특정 인구집단의 건강에 미치는 효과와 그 집단 내 효과의 분포양상을 분석할 수 있게 하는 절차, 방법 및 도구의 결합(WHO, 1999)

- 영국의 Brighton & Hove시는 2004년 WHO의 건강도시 프로그램에 참여함으로써 거주민의 건강을 높은 수준으로 유지해야 함
- 이를 위해 Brighton & Hove시는 주거전략(Housing Strategy 2009~2014)에 건강영향평가(HIA)를 추가·통합하여 약 2년에 걸쳐 실시하고 있음

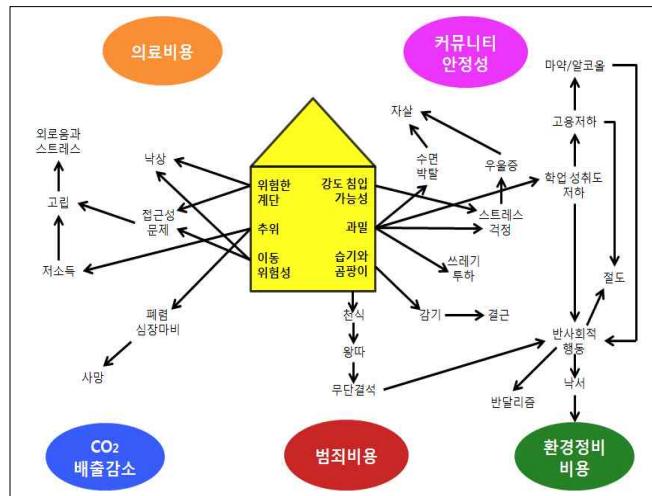
〈〈〈 정책적 시사점 〉〉〉

- HIA는 주거전략이 도시 내 불평등을 감소시키고 도시민의 건강과 복리 증진에 기여하도록 지원하는 효과적인 메커니즘임
- HIA는 국가와 지방 차원의 경험을 토대로 건강과 주택 간 관계의 중요성을 부각시킴과 더불어 의사결정과정이 공개되고 서로 영향 받을 수 있게 함. 또한 지방정부와 지역의료전담조직(Primary Care Trust: PCT) 간의 공동작업을 촉진하여 주민의 욕구 발생 시 다양한 요인을 감안한 종합적인 접근을 취해 해결하도록 함
- HIA는 주거전략 전반에 걸쳐 건강측면의 혜택을 극대화하고 건강, 복리 및 불평등과 관련된 어떤 잠재적 역효과는 최소화시키기 위해 현실적이고 실용적이며 실행가능한 권고사항을 주거전략의 개발 및 수행과 관련된 책임자들에게 제공
- 우리도 현재 서태평양건강도시연맹에 등록된 63개의 건강도시가 있으며, 제대로 된 건강도시 구현을 위해서는 지역주거전략을 HIA와 통합하여 수행하는 방안을 검토할 필요가 있음
- 이를 통해 HIA는 주거전략이 도시의 불평등을 감소시키고 도시민의 건강과 복리 증진에 기여하도록 유도

I. 주거전략의 건강영향평가(HIA) 수행 배경

- 주거(housing)는 우리의 삶과 생활방식에 상당한 영향을 주며, 특히 건강에 많은 영향을 주고 있음
- 건강과 주거 간의 직접적인 인과관계를 설명하기는 어려우나 [그림 1]은 주거가 다양한 측면에서 건강결정요인에 영향을 주고 있음을 보여줌
 - 주거를 보다 넓은 맥락에서 보면, 쾌적한 주거는 정신적·신체적 건강증진, 커뮤니티의 개선, 교육 성취도, 고용기회 및 범죄감소와 연계될 뿐 아니라 이 모든 이슈와 연관된 경제적 지출의 감소에도 영향을 줄 것임
 - 경제적 비용은 접근성 문제 혹은 외출 시 위험관련 의료비용, 치안 불안으로 인한 범죄 처리비용 혹은 도시과밀로 인한 쓰레기 처리비용 등
- 2004년 Brighton & Hove시는 WHO의 건강도시 프로그램에 등록하였고, 따라서 거주민의 건강을 가장 높은 수준으로 유지해야 하는 의무를 지님
- 이러한 의무의 일환으로 Brighton & Hove시는 새로운 주거전략(Housing Strategy 2009~2014)을 건강영향평가(Health Impact Assessment: HIA)와 통합하여 약 2년에 걸쳐 진행하였음

[그림 1] 건강과 주거 간 관계도



자료: Chartered Institute of Environmental Health(2008)

II. 건강영향평가(HIA)의 의의 및 목적

- HIA란 “어떤 정책, 프로그램 혹은 프로젝트가 특정 인구집단 건강에 미치는 효과와 그 집단 내 효과의 분포양상을 판단할 수 있게 하는 절차, 방법 및 도구의 결합”임(WHO, 1999)

- WHO의 정의에 따르면 HIA는 다음 네 가지 가치에 기초하고 있음
 - 민주성(Democracy): 지역주민의 삶에 영향을 줄 수 있는 정책, 프로그램 혹은 프로젝트의 개발 및 수행에 있어 지역주민의 참여 촉진
 - 형평성(Equity): 전체 거주민에 대한 계획(안)의 영향을 평가하되, 그 계획안이 가장 취약한 자들에게 어떻게 영향을 줄지에 대한 관심을 기울여야 함
 - 지속가능한 개발(Sustainable development): 계획안의 직접적 혹은 간접적 영향뿐 아니라 단기적 및 장기적 영향을 평가
 - 자료의 도덕적 사용(Ethical use of evidence): 제공된 정보가 정확하고 또 계획안의 건강성과(health outcomes)를 적절히 반영하기 위해 1차 및 2차 자료원으로부터 가장 정확한 양적 및 질적 데이터를 수집할 수 있는 삼각측량방법론¹⁾을 이용
- HIA는 건강이 건강돌봄서비스 이용 및 질병 여부 등의 단순한 요인뿐만 아니라 주택, 교육, 고용, 교통, 환경, 범죄 및 커뮤니티 안전 등 다양한 요인의 영향을 받는다는 사회-환경모델(socio-environmental model)에 기초함
- HIA를 활용하는 이유는 건강증진 및 불평등 해소 외에도 긍정적 접근방법, 공동체참여 접근방법을 취하게 하는 장점이 있기 때문임
- 이는 정책에서 프로젝트까지 다양한 차원에서 사용될 수 있으며, 종국적으로 지속가능한 개발 및 자원관리와 연계됨
- Brighton & Hove시에서도 HIA는 다양한 이슈를 다루기 위한, 그리고 주요 건강관련 논쟁에서 파트너와 공공을 효율적으로 엮는 효과적인 메커니즘으로 활용되고 있음
- Brighton & Hove시 주거전략의 HIA 목적
 - 새로운 주거전략이 도시의 불평등을 감소시키고 도시민의 복리 증진에 기여하도록 함
 - 국가와 지방 차원의 경험을 토대로 건강과 주택 간 관계의 중요성을 부각시킴과 더불어 의사결정과정이 지역 차원에서 공개되고 서로 영향을 받을 수 있게 함
 - 주거전략 전반에 걸쳐 건강측면의 혜택을 극대화하고 건강, 복리 및 불평등과 관련된 어떤 잠재적 역효과도 극소화시키기 위해 현실적이고 실용적이며 실행가능한 권고사항을 주거전략의 개발 및 수행에 책임 있는 자들에게 제공

1) 삼각측량방법론(triangulation methodology)의 구성요소: desk-top based HIA(예: 모든 주거관련 문서에 대한 비판적 평가 제공), 문헌 검토, 질적·양적 데이터 수집.

- 도시 주거전략의 개발 및 수행에 있어 건강에 대한 고려가 필수적인 부분이 되도록 함
- 지방정부와 지역의료전담조직(Primary Care Trust: PCT) 간의 긴밀하고 통합된 작업을 촉진하여 욕구 발생 시 종합적인 접근을 취해 해결하도록 함

III. HIA의 실천방법

- HIA는 Brighton & Hove 주거전략 (2009~2014)의 수립과 함께 수행됨
 - 이는 건강격차를 파악하고 특수한 건강 문제 그리고 불평등 문제를 고려하기 위해 건강이 주거전략개발 초기단계부터 반영되도록 하기 위함임

● Brighton & Hove 주거전략 HIA의 실천방법

- 소규모 운영집단의 정기적인 미팅
 - 주거전략 HIA의 과정, 방법 및 범위에 대해 논의하고 진행상황을 검토하기 위해 정기적인 회의 개최
- 서비스의 사용자 및 공급자와의 자문
 - 지역주민, 이해관계자, 자발적 조직 등에게 자문을 받기 위해 주거(housing)와 지원(support)을 포괄하는 자문용 자료 배포, 두 차례의 자문이벤트 개최를 통해 의견 수렴
- 서비스의 사용자 및 공급자에 대한 설문조사
 - 주거 및 건강과 관련된 설문지를 작성하여 설문조사 실시
- 주거전략 전반 및 하위전략에 대한 검토
- 건강과 주거에 대한 전국 및 지방 차원의 문헌 및 자료 검토
- 민간부문 주택상태조사(Private Sector House Condition Survey(2008)) 활용
- 관련분야, 즉 사회복지, 주거, 고용, 평등/다양성 문제를 다루는 지방정부 담당자들과 토론

【그림 2】 주거전략 2009~2014
: Healthy Homes, Healthy Lives, Healthy City



자료: Adapted Draft Housing Strategy, Brighton & Hove City Council, 2008.

- 사정위원회(Audit Commission)의 주거에 대한 HIA 검토

☞ 주거전략에 대한 HIA는 모든 주거전략 개발 전반에 걸친 지속적인 과정이었고, 각 전략수립을 위해 수행된 초기의 코멘트는 주거관련 담당자들 간에 공유되었고, 제기된 모든 피드백이 최종 건의사항에 반영됨

HIA comments ⇒ Housing response to HIA ⇒ HIA final recommendations

- 이러한 공동작업(joint working) 과정은 건강과 복리를 주거전략에 강하게 통합하여 정점에 이르게 할 것임

IV. 기본적 주거전략 및 전략별 권고사항

● 기본적 주거전략(전반적 결론)

- 주거적응(housing adaptation)을 위한 종합적 접근 필요
- 가장 취약한 고령계층을 어떻게 찾아내고 그들에게 어떤 서비스를 받게 할 것인가가 주요한 과제임. 이러한 ‘숨겨진’ 집단을 밝혀내기 위해서는 주거, 건강 및 사회서비스 부문의 공동작업이 필요
- 가장 위험에 처해 있는 자들에게 초점을 두려면 모든 취약계층의 주거욕구를 도시 전체의 주거욕구라는 보다 폭넓은 맥락에서 검토할 필요가 있음
- 열악한 거처에 거주하는 가장 취약한 고령계층의 욕구를 파악하고 해결하는 것이 매우 중요함. 이를 위해 모든 유형의 민간 주거 지원 및 적응에 대한 훈련이 District Nurses에게 제공되어야 하는 반면, 동시에 민간 주거보조금 지원으로 퇴원을 가능하게 하면서 건강을 유지시켜야 함
- 또한 열악한 거처에 거주하는 고령계층 중 가장 취약한 ‘숨겨진 사람들’의 욕구를 밝혀내고 그에 초점을 두는 것이 매우 중요함. 예를 들어 homecare/social care database에 등록되어 있지 않은 지역보건의 목록(GP lists)에 있는 사람들을 찾아내는 방법을 찾아야 함
 - 이에 더해 민간주택에 거주하는 고령의 취약계층이 그들에게 제공되는 모든 지원에 접근할 수 있도록 보장하는 공동프로젝트도 필요

(민간부문에 대한 권고)

- 임대료 책정은 취약계층을 위한 민간임대주택을 개선하기 위해 집주인과 함께 검토해야 함
- 개보수를 부담하기 어려운 가장 취약한 계층을 위한 필수적인 개보수 작업에 제공되는 보조금 및 편당 가능성에 대한 보다 섬세한 검토 필요
- 사회서비스 부문과의 더욱 강한 연계를 가질 필요가 있음. 이는 이러한 특수한 서비스가 어떻게 특별한 주거욕구를 만족시키고 있는지, 혹은 예를 들어 가장 취약한 계층의 주거욕구를 파악하는 데 있어 어디에 문제가 있는지를 살피는 데 도움을 줄 것임

● 서포팅 피플²⁾ 전략(Supporting People Strategy)

- 효과적인 개입은 불평등 해소에 도움이 될 것이며, (건강 및 복리 모두에서) 불평등 해소를 위해서는 불평등의 원인뿐 아니라 그 영향에 대한 종합적인 이해를 높이는 것이 중요함

● 홈리스 주거전략(Homelessness Housing Strategy)

- 관련 이슈를 처리하는 데 종합적 접근을 취하기 위해 홈리스와 임시거처 거주 가구의 건강 추이에 대한 PCT와 주거부서 간의 공동연구가 필요
- 이들을 위한 서비스 공급 현황 그리고 사각지대 존재유무 혹은 형평성 문제를 밝히기 위한 보다 심층적인 연구가 수행되어야 함. 이에는 서비스지원 과정 및 이와 관련된 공식적 지침에 대한 평가가 포함되어야 함
- 종합적인 서비스를 제공하고 주거욕구를 가진 모든 사람들을 포괄하기 위해 서비스가 어떻게 연계되면서 제공되고 있는지를 보다 구체적으로 파악할 필요가 있음
- 단신 홈리스의 경우(Single Homelessness Housing Strategy)에는 특히 보건부서와 주거부서 담당직원들이 추가적인 훈련기술을 익힐 수 있도록 함께 노력해야 함
 - 고용지원 솔루션은 도시의 고용계획에 부합하는 방향으로 검토되어야 함

2) 영국의 서포팅 피플 프로그램은 취약한 특성을 가지고 있는 사람들이 자기 집에서 가능한 한 오랫동안 독립적으로 생활할 수 있도록 돋기 위한 프로그램으로, 서포팅 피플 서비스는 주거관련지원(housing related support)으로 언급 되기도 함.

● 임시거처 거주자 주거전략(Temporary Accommodation Housing Strategy)

- 이들을 위한 지원에 참여하는 사람들(예: floating support workers)에게 기존 기술과 지식을 보완하기 위한 훈련을 제공할 필요가 있음. 예를 들어 nutrition training과 같은 특별한 훈련을 제공하기 위해 보건부서와 주거부서 간에 심층적인 논의가 있어야 함
- 임시거처 거주자 주거안정 및 취약계층을 위한 floating support에 대한 접근성 개선을 위해 정신건강 담당자들의 서비스를 통합하는 것이 바람직

● 고령계층 주거전략(Older Persons Housing Strategy)

- 사회서비스부서가 자택거주 고령자들에게 다양한 지원(support) 서비스를 공급하는 현재의 방식은 본인 스스로 자립능력을 재발견할 수 있는 방향으로 더욱 진전되어야 함
- 민간주택에 거주하는 취약한 고령계층이 그들이 받을 수 있는 모든 지원을 인지하고 접근할 수 있도록 Southdowns NHS Health Trust와의 공동프로젝트를 수행하는 방안을 검토
- ‘고령계층’은 동질적인 집단이 아니며, 서로 다른 욕구를 가진 그룹들로 구성되므로(예: 베이비부머, ‘middle’ older, ‘older’ older), 이 전략은 이러한 다양한 욕구가 처리되고 있는 방식에 대한 현황 및 개선방안을 검토해야 함
- Brighton & Hove시는 WHO에 등록된 건강도시이므로 ‘건강한 노화’(healthy aging)라는 핵심이슈와 관련해서는 WHO 건강도시가 지향하는 바를 실천적으로 수행해야 함

● 레즈비언, 게이, 트랜스젠더, 바이섹슈얼 주거전략(LGBT Housing Strategy)

- 원래의 상태로 돌아갈 수 없다고 생각하는 LGBT 이민자 홈리스의 욕구는 반드시 정책에 반영되어야 함. 이들을 방치한다면 성매매, 마약복용 등 추가적인 위험이 초래될 수 있음
- 이러한 집단만이 지니는 어려움과 특별한 욕구와 관련해서는 PCT와의 긴밀한 공동작업이 필요함
- 현 지원체계의 문제점을 찾아내기 위해 이들 집단에서 상대적으로 높은 홈리스율과 자살/자살시도 증가 간의 관계를 검토하는 주거부서, PCT, 사회서비스부서 간의 심도 있는 공동연구가 필요함

V. 결론

- Brighton & Hove시 주거전략의 목적은 ‘형평성을 제고하고, 독립·선택 및 삶의 질 향상을 제공하는 건강한 가정, 건강한 삶 및 건강한 도시를 가능하게 하는 것’임
- 주거전략은 기본적인 주거욕구를 반영하는 세 개의 주요 과제, 즉 주택공급 확대, 주거의 질 향상, 주거지원(housing support) 증대를 근간으로 함
- 주거전략 HIA의 목적은 이러한 주택전략이 형평성을 제고하고, 도시민의 건강과 복리를 향상시키도록 작동하게 하는 것임
- 이를 위해 HIA를 통해 주거전략의 총론 및 각론에 대한 권고사항을 제시하였고 이를 반영함으로써 주택전략이 건강증진에 기여하도록 효과적으로 수행될 수 있을 것임. 또한 건강과 주거전략을 통합하기 위해서는 건강 및 주거 부서가 파트너십을 가지고 구체적인 주거계획(Housing Action Plan)을 기반으로 권고사항을 반영하고 모니터링할 필요가 있음
- HIA 과정의 주목할 만한 성과 중의 하나는 주거전략의 개발 및 수행에 있어 건강을 구체적으로 고려하기 위한 지방정부와 PCT 간의 파트너십 촉진임. 이러한 공동작업은 건강과 복리에 대한 고려가 이 도시의 주택정책에서 반드시 필요한 부문이 되도록 향후에도 지속되어야 할 것임
- 우리도 현재 서태평양건강도시연맹에 등록된 63개의 건강도시가 있으며, 제대로 된 건강도시 구현을 위해서는 영국 사례와 같이 지역주거전략을 HIA와 통합하여 수행하는 방안을 검토할 필요가 있음

● 국토연구원 주택토지·건설경제연구본부 김혜승 연구위원 (hsungkim@krihs.re.kr, 031-380-0313)