서울특별시교육청 학교흡연예방사업지원단 설치 현황과 발전 방향

황지은¹ · 정한나¹ · 장명화²
윤덕섭³ · 유승현^{1,2} · 제갈정⁴
조성일^{1,2*}

¹서울대학교 보건환경연구소,
²서울대학교 보건대학원,
³서울특별시교육청 학교보건진흥원,
⁴이화여자대학교

Seoul Metropolitan Office of Education's School-Based Research Center for Tobacco Use Prevention: Current Status and Future Directions

Ji-eun Hwang¹, Hanna Jung¹, Myungwha Jang², Deogseop Yun³, Seunghyun Yoo^{1,2}, Jung JeKarl⁴, Sung-il Cho^{1,2*}

¹Institute of Health and Environment, Seoul National University, ²Graduate School of Public Health, Seoul National University, ³Seoul School Health Promotion Center, ⁴Ehwa Womans University, Seoul, Korea

This manuscript examines the operational status of the Seoul Metropolitan Office of Education's school-based research center for tobacco use prevention (hereafter referred to as the "research center"), aiming to conduct a self-evaluation of major accomplishments and to propose future directions for the research center. The research center was created to establish a project plan based on Seoul's database containing information on the current situation of youth smoking and community resources and to evaluate the accomplishments and contributing projects of the Seoul Metropolitan Office of Education as well as individual schools. Currently, 10 researchers, including a reader with 2 teams, are involved in this research center. Since 2016, the research center has achieved accomplishments in aspects of the project related to policy support, through materializing project goals and progress directions, establishing metrics for project evaluation, and reinforcing networks. Furthermore, the research center has made contributions in aspects of technical support, such as reinforcing project capability and diversifying project targets. Stable and systematic operation of the research center hinges on the continuity of projects, reestablishment of roles in the project, acquisition of specialists from various fields, and strengthening the cooperation between communities. Therefore, a nationwide expansion of such research centers that aid school-based tobacco use prevention projects would result in significant contributions toward enhancing the project's impact.

Key Words: Tobacco; Smoking; Education; School; Adolescent

접수일 : 2019년 12월 20일
수정일 : 2020년 2월 27일
승인일 : 2020년 3월 5일

*교신저자 : 조성일
서울대학교 보건대학원
E-mail: persontime@hotmail.com

ORCID:
<https://orcid.org/0000-0003-4085-1494>

Copyright © 2020 by Journal of the Korean Society for Research on Nicotine and Tobacco.

This is an Open-Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

서론

흡연은 각종 암, 호흡기계 질환, 심장질환을 일으켜 흡연자 본인 건강에 악영향을 미칠 뿐만 아니라 비흡연자의 건강 문제, 나아가 사회경제적 손실까지 초래한다.(1) 청소년기의 흡연은 성장 발달을 저해하고, 성인기의 질병 발생에까지 영향을 미친다.(1) 특히 흡연 시작 연령이 어릴수록 평생 흡연자가 될 가능성이 크고, 금연하기 어렵기 때문에 처음부터 담배를 피우지 않도록 예방하는 것이 중요하다.(1)

학교는 포괄적인 보건교육을 수행하는 데에 가장 적합한 기관이다.(1) 청소년기의 흡연은 음주, 폭력, 우울 등 다른 청소년 비행 또는 건강 문제와 관련이 깊다.(1) 학교는 이러한 다양한 위험 요인을 다각적으로 관리할 수 있는 자원과 체계를 갖추고 있고, 학생들에게 교육을 제공할 뿐만 아니라 그 영향까지 관찰할 수 있다는 강점이 있다.(1) 또한, 학교에서 실시하는 보건교육은 학생들에게 정확한 지식을 제공하고, 바람직한 태도를 형성하며, 개개인의 건강관리 능력을 습득할 수 있게 한다.(2)

학교에서 진행되는 흡연예방교육은 학생들의 흡연에 대한 태도, 인식, 지식 변화에 긍정적인 영향을 미치고, 흡연 시작을 방지하는 데에 효과적인 것으로 알려져 있다.(3) 지속적인 반복적인 흡연예방교육은 담배에 대한 호기심과 흡연 시도를 낮춰 청소년 흡연을 감소에 긍정적인 영향을 미친다.(4) 또한, 흡연 청소년들의 금연 시도를 유도해 만성 흡연자가 되는 것을 예방할 수 있다. 뿐만 아니라 가족, 주변인에게 금연을 권유하고 금연을 지지해 사회 전반에 건전한 금연 환경을 조성하는 데에도 도움이 된다.(4) 이러한 이유로 전국 모든 초·중·고등학교에서는 국민건강증진법 제25조 및 학교보건법 제9조에 의거 학교흡연 예방사업을 추진하고 있다.(5,6)

우리나라의 청소년 흡연예방 및 금연 교육사업은 1999년 민간단체 주도로 시작되었다.(7) 이후 사업 예산에 따라 내용과 적용 범위의 가감을 반복해오다 지난 2014년 담배가격 인상 이후 국가금연사업 예산이 증가하면서 대폭 확대되었다. 전체 학교의 약 10%에서 운영하던 학교흡연예방교육사업을 2015년부터 전국 모든 학교에서 시행하게 된 것이다.(8) 2019년 현재 학교흡연예방사업은 보건복지부가 총괄하고 있으며, 교육부의 협조 아래, 각 시·도교육청 및 교육지원청, 각 학교에서 사업을 추진하고, 한국건강증진개발원 국가금연지원센터에서 행정 지원 및 기술 자문 역할을 수행하고 있다.(8)

2019 학교흡연예방사업지침은 시·도 교육청이 학교흡연에

방사업자문단을 구성하여 시·도 내 청소년 흡연을 감소를 위한 장기 전략을 수립하고 청소년 흡연예방사업과 건강증진사업 연계 방안 등을 논의하여 관할 학교의 원활한 사업 수행을 지원할 것을 권고하고 있다.(8) 이에 서울특별시교육청, 부산광역시교육청, 전라북도교육청 등이 별도의 학교흡연예방사업지원단을 설치한 적이 있거나 현재까지 유지하고 있다. 서울대학교 보건대학원은 2016년부터 현재까지 서울특별시교육청의 위탁을 받아 학교흡연예방사업지원단을 운영중이다.

본 원고는 서울특별시교육청 학교흡연예방사업지원단(이하 지원단)의 설치 현황, 주요 업무, 운영 성과 등을 종합적으로 살펴보고, 앞으로의 추진 방향과 발전방안을 제시하고자 작성되었다. 나아가, 학교흡연예방사업을 지원하는 전문기구가 전국적으로 확산되는 데에 기여하고자 한다. 지원단의 설치 현황 및 추진 성과는 연도별 사업 제안서(2016년-2019년)(9-12)와 결과 보고서(2016년-2018년)(13-15)를 바탕으로 기술하였고, 앞으로의 추진 방향과 발전방안은 해당 지원단 구성원들과의 브레인스토밍을 통해 도출하였다. 브레인스토밍은 1938년 오스본(Osborn)에 의해 개발된 창의적 문제 해결 기법으로 특정 주제나 문제에 대해 자유롭게 연상하고 앞서 제시된 아이디어에 새로운 생각을 결합하여 지속적으로 보다 나은 아이디어를 제시하는 기법이다.(16) 실제 업무에 참여한 경험이 있는 지원단 구성원들이 누구보다 현재의 문제를 정확히 파악하고 있을 뿐 아니라 앞으로의 발전방향을 제시할 수 있을 것이라고 판단하여 집단 내 브레인스토밍을 통해 도출한 아이디어를 종합하여 정리하였다.

본론

1. 서울특별시교육청 학교흡연예방사업 추진체계

서울특별시교육청 학교흡연예방사업의 추진체계는 실제 흡연예방사업을 실행하는 학교와 이를 지원하는 지원기관으로 이루어져 있다. 지원기관에는 서울특별시교육청, 서울특별시교육청 지원청, 서울특별시교육청 학교보건진흥원, 학교흡연예방사업 지원센터, 학교흡연예방사업지원단이 포함된다(그림 1).

서울특별시교육청은 시(市) 자체의 학교흡연예방사업 종합 계획을 수립, 조정, 평가하고 관내 학교, 교육지원청, 보건소, 지역금연지원센터 등 유관기관과의 연계망을 구축해 학교흡연 예방사업 활성화와 흡연예방 및 금연 문화 확산에 주력하고 있다.

현재 서울특별시교육청에는 11개의 교육지원청이 있으며 각 지원청은 자체 특화 사업을 계획하고, 지역사회 기관과 협력해

Figure 1. Seoul Metropolitan Office of Education's school-base tobacco use prevention project scheme.

Table 1. The 2019 goals of the school-based research center for tobacco use prevention, as organized by Seoul Metropolitan Office of Education.

Order	Goals
1st	Setting project directives and strategies for Seoul Metropolitan Office of Education's school-based tobacco use prevention
2nd	Establishing a cooperative network of institutions related to the school-based tobacco use prevention and smoking cessation projects
3rd	Training personnel on the school-based tobacco use prevention program
4th	Developing and promoting tobacco use prevention education and smoking cessation activities
5th	Supporting the school-based tobacco use prevention center of Seoul Metropolitan Office of Education and Education Support Agency/School Health Promotion Agency

관내 학교의 사업 운영을 지원하고 있다.

서울특별시교육청 학교보건진흥원은 학생과 교직원의 건강 및 복지를 위하여 학교보건·환경위생·학교급식에 관한 정보를 제공하고, 조사와 연구를 함으로써 보건 및 급식의 질적 수준을 향상시키기 위해 설립된 기구이다. 현재 서울특별시교육청 학교보건진흥원에서 학교흡연예방지원센터(이하 센터)와 지원단을 설치하고 이를 관리·운영하고 있다. 센터는 흡연 학생 대상 금연 상담을 위해 전문 상담사와 흡연 예방 교육을 위한 전문 강사 인력을 구성해 신청 학교를 대상으로 찾아가는 상담 및 교육 프로그램을 운영하고 있으며, 또래 지도자 양성과정, 흡연 예방 체험 부스, 교구 대여 등의 프로그램을 운영하고 있다.

지원단은 2016년도에 설치되어 현재까지 학교흡연예방사업의 정책 개발과 사업 추진에 관한 자문 역할을 수행함과 동시에 학교흡연예방사업 자료 개발 및 담당자 역량 강화 교육 운영, 성과 평가 업무를 전적으로 담당하고 있다.

2. 학교흡연예방사업지원단 설치 목적 및 추진 목표

2015년 사업 규모가 대폭 확대되면서 교육청 차원에서는 사업 방향을 설정하고, 결과를 평가할 정책 지원 수요가, 일선 학교에서는 사업 운영에 관한 포괄적인 기술 지원 수요가 발생하였다. 한국건강증진개발원 국가금연지원센터에서 사업 효과 평가, 사업 운영 모델 개발, 우수사례 보급 등의 기술 자문을 수행하고 있으나, 이는 모든 사업 주체들을 지원할 수 있을 만큼 충분하지 않다. 또한, 지역별 흡연 실태와 특성, 청소년의 흡연과 금연에 영향을 미치는 지역사회 정책과 환경, 학교흡연예방사업에 활용할 수 있는 지역사회 자원 등을 종합적으로 고려하고, 이를 사업에 반영하기 위해서는 지역 단위의 전문 기구가 필요하다. 결국 학교흡연예방정책 집행 과정에서 지역 단위의 체계적이고, 효과적인 사업 추진을 위해 조직된 기구가 지원단이라 할 수 있다. 서울시 청소년의 흡연 실태와 특성을 고려하여 사업의 현황을 분석하고, 해당 결과를 바탕으로 지역사회 자원을 활용한 사업 발전 방안을 제시하며, 각 사업 주체를 지원하는 것이 지원단의 설치 목적이다. 2019년도 세부 추진 목표는 표 1과 같다.

3. 학교흡연예방사업지원단 구성 및 업무

2016년 최초로 설치된 지원단은 기획조정팀, 사업지원팀, 성과관리팀으로 구성되었으나 2019년 현재 기획평가팀, 사업지원팀 2팀으로 구성되어, 단장 1명, 부단장 1명, 공동 연구원 1명, 수석 연구원 1명, 연구원 6명으로 총 10명이 참여하고 있다.

기획평가팀의 역할은 서울시 학교흡연예방사업의 추진 전략을 제시하고, 사업의 효과를 분석하는 것으로 서울시교육청 학교흡연예방사업 종합계획 2020 모니터링, 사업 협의체 및 전문가 자문위원회 운영, 정책 토론회 개최, 사업 성과 분석, 센터 사업 지원 등의 업무를 담당하고 있다. 사업지원팀의 역할은 사업 관련 자료를 개발하고, 참여 인력의 역량을 강화하는 것으로 매뉴얼 및 교육자료 개발, 흡연예방사업 담당자 교육 훈련, 교육청 및 교직원 대상 홍보자료 제작 등의 업무를 담당하고 있다. 세부적인 업무 내용은 아래와 같다.

1) 서울시학교흡연예방사업 종합계획 2020 계획 수립 및 모니터링

서울시교육청은 흡연예방 및 금연 사업을 통해 청소년 건강 증진을 실현하고자 서울시교육청 학교흡연예방사업 종합계획 2020 (이하 종합계획 2020)을 수립하였다. 종합계획 2020의 비전은 '담배 없는 서울 학교·행복한 학생, 교직원, 학부모'이며, 최종 목표는 2020년까지 서울시 청소년의 흡연율을 5% 이하로 줄이는 것이다(그림 2). 종합계획 2020은 흡연예방사업 기반 구축, 청소년 흡연 진입 차단, 흡연 청소년 금연 지원, 흡연예방 및 금연 환경 조성 등 4개의 실행영역으로 구성되며, 기관별 역할과 세부 실행 계획, 목표지표 및 성과지표를 포함하고 있다(그림 3). 목표지표는 학교흡연사업 추진 결과를 평가하는 준거로 계획의 수립과 집행을 통해 달성하려고 하는 미래의 바람직한 상태를 의미한다. 종합계획 2020의 목표지표는 총 13개이며, 2015년부터 2020년까지 각 연도별 목표치는 표 2와 같다. 성과지표는

서울시교육청 학교흡연예방사업에 투입된 인적, 물적 자원을 측정하는 것으로서 각 사업 주체별 역할을 제시해 준다. 성과지표는 매년 사업 내용에 따라 수정하거나 보완한다. 지원단은 2016년에 종합계획 2020을 수립할 수 있도록 교육청을 지원하였으며, 매년 성과지표 및 목표지표 달성 여부를 측정하여 사업 추진 결과를 점검하고 있다.

2) 사업 효과 분석

학교흡연예방사업을 중장기적으로 운영하고, 관리하기 위해서는 사업 운영상의 문제점을 진단하고, 사업의 효과를 분석할 필요가 있다. 이에 지원단은 학교흡연예방사업 논리 모형을 바탕으로 학교 내 흡연예방 정책, 흡연예방 및 금연 교육, 금연 지원 서비스, 환경 조성 등 영역별 사업 운영 현황을 파악하고 청소년의 흡연 행태, 태도 등에 미치는 효과 등을 심층 분석해 전반적인 사업 성과를 제시하는 업무를 담당하고 있다(그림 4). 또한 이러한 분석 결과를 토대로 현 사업 운영 체계의 문제점을 진단하고 발전 방안을 모색하여 차기 연도 사업의 추진 방향과 내용을 제

Figure 2. Trends in prevalence of current smoking prevalence among Korean adolescents, 2015-2019.

Figure 3. Seoul Metropolitan Office of Education's comprehensive plan for 2020 - vision, targets and executable items.

Table 2. Seoul Metropolitan Office of Education's comprehensive plans for 2020 on the school-based tobacco use prevention project's target criteria per year.

Number	Category	Target Criteria	2016 Target	2017 Target	2018 Target	2019 Target	2020 Target
1	Overall	Middle/high school smoking prevalence - Boy and girl students	6.5%	6.1%	5.7%	5.3%	5.0%
2		Middle/high school smoking prevalence - Boy students	9.9%	9.1%	8.4%	7.8%	7.2%
3		Middle/high school smoking prevalence - Girl students	2.5%	2.1%	1.8%	1.5%	1.3%
4	Tobacco use prevention (Entry blockage)	Age for smoking onset - Boy and girl students	13.0	13.2	13.5	13.7	14.0
5		Age for daily smoking - Boy and girl students	13.7	14.0	14.3	14.7	15.0
6		High school senior smoking prevalence - Boy students	19.0%	17.9%	16.9%	15.9%	15.0%
7		High school senior smoking prevalence - Girl students	5.1%	4.8%	4.5%	4.3%	4.0%
8	Smoking cessation support	Smoking quit attempt rate	74.7%	76.0%	77.3%	78.6%	80.0%
9	Surrounding environment	School smoking sighting rate - Students	-	20.2%	16.0%	12.7%	10.0%
10		School smoking sighting rate - Teachers	-	22.3%	17.1%	13.1%	10.0%
11		School smoking sighting rate - Visitors	-	36.4%	29.8%	24.4%	20.0%
12		Rate of second-hand smoking exposure more than once a week at home	24.6%	23.4%	22.2%	21.1%	20.0%
13		Ease of cigarette purchase	77.4%	75.5%	73.6%	71.8%	70.0%

Figure 4. Logical diagram of school-based projects in Seoul Metropolitan Office of Education's school-based tobacco use prevention project.

안하고 있다.

센터에서 실시하는 흡연예방 및 금연사업에 대한 효과 평가도 지원단의 업무 중 하나이다. 학생 금연 전문 상담, 숲과 함께하는 포레 리더십 캠프, 흡연예방 체험부스 등 센터에서 직접 운영하

는 사업의 경우 참여 학생들을 대상으로 설문조사를 실시하고 사업 운영 성과를 분석해 교육청과 센터에 그 결과를 보고하고 있다. 또한, 학교흡연예방교육 전문강사, 학생 금연 전문 상담사 등 교육과 상담을 진행하는 센터의 전문인력에 대한 평가 지표

를 개발하고 현장 모니터링을 실시하여 교육과 상담의 질을 관리하고 있다.

3) 학교흡연예방사업 담당자 교육 훈련

사업의 충실도와 능률성을 높이기 위해서는 사업 담당자가 사업 수행에 필요한 지식과 기술을 보유하고 있어야 한다. 흡연예방교육 전문강사, 학생 금연 전문 상담사는 교육 및 상담에 대한 전문성과 역량을 갖추고 있어야 하며, 심화학교 담당 교사와 교육지원청 담당자는 담배규제정책과 학교흡연예방사업 전반에 관해 이해하고, 사업을 기획·실행·평가할 수 있어야 한다. 지원단은 흡연예방교육 전문강사, 학생 금연 전문 상담사, 심화학교 담당교사, 교육지원청 담당자 등 각 부문의 실무자를 대상으로 매년 교육 훈련 프로그램을 구성하고, 운영하고 있다. 교육과정은 청소년 흡연예방 및 금연과 관련된 최신 정보를 습득하고, 담당 업무에 맞는 사업 수행 역량을 강화하는 것을 목표로 하고 있으며, 담당자 간의 네트워크와 사례 공유도 함께 진행하고 있다.

4) 사업 매뉴얼, 교육 및 상담 자료 개발

지원단은 양질의 프로그램을 운영하고 효율적으로 사업을 관리하기 위하여 관련 매뉴얼 및 자료를 개발하였다(표 3). 일선 학교의 사업을 지원하기 위하여 세부 영역별 필수 사업의 내용과 방법, 사례를 제시한 학교흡연예방사업 매뉴얼을 개발하였고, 센터 소속 강사단의 교육을 표준화하기 위하여 흡연예방교육 전문강사 매뉴얼을 개발하였다.

흡연예방교육 자료로는 학생용 교육자료와 학부모용 동영상 자료가 개발되었다. 흡연예방교육자료는 문헌고찰 및 현황 분석

을 통해 마련한 근거 틀에 따라 개발하였고, 대상자별 흡연예방교육의 목적 및 목표, 교육 내용 및 방법을 포함하고 있으며, 전문가 감수, 시범운영 등의 과정을 거쳐 완성되었다. 현재까지 지원단에서 제작하여 배포한 학생용 교육자료는 중학생과 고등학생을 위한 흡연예방교육 교재 및 교수학습자료, 초등학생과 중학생을 위한 학생 참여형 흡연예방교육자료, 동아리 활동용 학생 흡연예방 활동자료가 있다. 또한, 청소년의 흡연 인식 및 태도에 가장 큰 영향을 미치는 학부모를 대상으로 활용할 수 있는 교육자료도 개발하였다(표 4). 자녀의 흡연예방과 금연에 필요한 정보를 제공하는 학부모 교육자료는 활용의 용이성을 고려하여 3편의 동영상으로 제작하여 배포하였다. 해당 동영상은 현재 유튜브(<https://www.youtube.com/>) 등에 게시되어 있다.

지원단에서 개발한 금연 상담 자료로는 센터에서 운영하고 있는 학생 금연 집단 상담 프로그램이 있다. 흡연 청소년의 경우 금연 치료 약물을 사용하는 것이 제한되고, 성인과 흡연 행태가 다르기 때문에 대상자의 발달 단계와 청소년의 흡연 특성을 고려한 프로그램이 적용되어야 한다. 지원단은 효과적이고 표준화된 금연 프로그램을 운영할 수 있도록 학생 금연 집단 상담 프로그램을 개발하였고, 사업 평가 및 현장 모니터링 결과를 반영하여 이를 개정하고, 매뉴얼로 구성하였다.

5) 정책 및 사업 홍보

뉴스레터는 해당 주제에 관심을 가지고 있는 독자에게 정기적으로 새로운 정보와 활동을 알리며, 사업을 홍보하는 방법 중 하나이다. 지원단에서는 2016년 12월부터 서울시교육청 학교흡연예방사업 뉴스레터를 발간하여 담배규제정책 최신 이슈를 소개하고, 주요 사업 동정을 알리고 있다. 짧은 시간에 집중도 있는

Table 3. List of materials prepared and distributed by the school-based research center for tobacco use prevention per year.

Year	Material	
	Tobacco use prevention	Smoking cessationcounseling
2016	1. Middle/high school tobacco use prevention education material	
2017	1. School-based tobacco use prevention project manual development 2. Middle/high school tobacco use prevention education and teaching material development	1. Student smoking cessation group counseling program
2018	1. Hands-on tobacco useprevention education material for elementary/middle school students 2. Student tobacco use prevention activity material 3. Parental education video material	1. Revision of the student smoking cessation group counseling program
2019	1. Tobacco use prevention education specialist manual	1. Student smoking cessation group counseling manual

Table 4. Three episodes of smoking prevention video materials for parental education.

Sections	Episode 1	Episode 2	Episode 3

Title	A society without tobacco products (Tobacco use prevention: society without cigarettes)	Common sense in regard to using tobacco products (The tobacco companies' market targets the youth)	Measures that protect children from using tobacco products (Talking with children will prevent smoking as soon as they begin to communicate)
Main contents	Describes the problems of exposure to tobacco products and its accessibility-in the present environment, domestic and international status-to prevent youth smoking, and to encourage parents to play a role at home.	Describes problems of tobacco companies' marketing techniques that target the youth. Moreover, it shows the relationship between smoking and stress relief, as well as the misconceptions about anti-smoking in regard to the use of e-cigarettes.	Presents various communication methods suited for different ages of youth, in order for parents to effectively guide their children Table 4 Three episodes of smoking prevention video materials for parental education toward tobacco use prevention and anti-smoking measures.

콘텐츠를 제공하고, 대외적인 인지도를 높이기 위하여 2019년에는 카드뉴스도 제작하였다. 카드뉴스는 '액상형 전자담배', '학생들이 궁금해하는 담배 관련 질문'을 주제로 하였고, 서울시교육청 소셜네트워크서비스(SNS)에 게시하였다.

또한, 지원단은 매년 토론회를 개최하여 서울시교육청의 학교흡연예방사업 현황을 알리고, 효과적인 학교흡연예방사업의 내용과 정책 방향에 관한 다양한 의견을 수렴하였다. 2016년에는 '담배 없는 세대를 위한 서울시 학교의 역할', '담배 없는 세대 실현을 위한 전략'을 주제로, 2017년에는 '2018년 학교흡연예방사업 추진방향'의 주제로 정책 토론회를 개최하여 전문가, 사업 담당자, 교사 등이 참여하였다. 2018년부터는 담배 산업의 이해관계에서 자유로운 청소년의 관점에서 학교흡연예방사업과 정책에 관한 의견을 듣고자 학생 중심 흡연 예방 토론회를 개최하였다.

4. 지원단 성과

2016년부터 설치된 지원단의 성과는 서울시 학교흡연예방사업의 정책지원 측면과 기술지원 측면에서 평가해 볼 수 있다. 각 부분별 성과는 아래와 같다.

1) 정책 지원 측면

(1) 사업 목표 및 추진 방향의 구체화

현재 전국의 모든 학교에서 흡연예방사업을 추진하고 있으나 해당 학교가 속한 시·도 청소년의 흡연 특성과 자원 현황을 고려해 특화 사업을 추진하는 곳은 드물다. 비전과 목표가 제시된 종합계획을 수립하고 이를 바탕으로 정책과 사업을 추진하는 곳은 서울시가 유일하다고 볼 수 있다. 종합계획은 학교흡연예방사업과 사업을 수행하는 조직의 실제 목표가 무엇이고, 무엇을 할 것인지, 그리고 왜 하는지를 밝히고 표현한 것으로 환경 분석과 전략 개발 등 기획 과정을 통해 도출되었다. 지원단은 서울시교육청 학교흡연예방사업의 비전과 추진 목표를 정립함으로써 사업을 지원하고 실행하는 각 기관의 존재 가치를 표명하였다. 또한, 사업의 방향성을 명확하게 설정하고, 사업 담당자들의 역할 및 과업을 구체화한 점은 지원단의 주요 성과라 할 수 있다.

(2) 사업 효과 평가의 정례화

근거 기반의 정책을 추진하기 위해서 사업 효과 평가는 반드시 필요한 부분이다. 때문에 해당 사업이 당초 목적을 달성했는지, 사업 운영 과정은 적절했는지 지속적인 모니터링해야 한다. 이에 지원단은 사업 평가 체계를 구축하고, 평가를 정례화하였다. 지원단은 매년 논리 모형에 따라 학교흡연예방사업 전반에 대한 효과 평가를 실시하여 사업 추진 결과를 다각적으로 제시하고 있다. 이를 통해 서울시교육청 학교흡연예방사업의 성과를

구체화하고, 정책의 정당성을 확보하였으며, 정책적 의사결정 과정의 과학적 근거를 마련하였다. 또한, 평가 결과를 반영하여 세부 사업과 정책의 개선 방향을 모색함으로써 차기 연도 사업 전략 및 중기적인 발전방안을 제시하고, 학교흡연예방사업의 발전 가능성을 보여주었다.

(3) 사업의 네트워크 강화

지원단은 현장 모니터링을 통해 실제 학교에서의 학교흡연예방사업 추진 현황을 점검하고 있으며 담당 교사로부터 애로사항과 개선방안을 직접 청취하고, 그들의 요구사항이 사업에 반영될 수 있도록 가교 역할을 하고 있다. 아울러, 지원단은 서울특별시교육청, 학교보건진흥원, 센터, 지원단으로 구성된 협의체를 운영함으로써, 기관간의 유기적인 관계를 구축하여 사업의 중복을 막고, 사업 간 상호 연계성을 강화하였다. 이 과정에서 지원단이 수립한 종합계획은 각 기관이 사업의 환경과 해당 조직의 상황을 파악하고, 전략적 의사결정과 의사소통을 활성화하는데 기여하였다.

2) 기술 지원 측면

(1) 사업 역량 강화

지원단은 흡연예방교육 전문강사, 학생 금연 전문 상담사, 학교 및 교육지원청의 사업 담당자를 대상으로 매년 역량 강화 교육을 실시하여 실무자들의 전문성 향상에 기여하였다. 또한 센터에서 파견하는 강사, 상담사 등을 모니터링하여 진행자 간의 편차를 줄이고, 프로그램을 표준화하였으며, 학교 및 센터에서 활용할 수 있는 흡연예방교육 및 금연 상담 자료를 생산함으로써 사업의 질적 향상을 도모하였다.

(2) 대상의 다양화

학교흡연예방사업을 추진함에 있어 기존의 기술지원 대상은 학교의 사업 담당 교사가 주를 이루었다. 지원단이 설치된 이후 기술지원 대상이 교육청, 교육지원청, 센터 등 지원 기관의 실무자는 물론, 학부모까지 확대되어 다양한 집단의 필요와 요구를 사업에 반영하고 있다. 이 뿐만 아니라 지원단의 설치와 함께 서울시 학교흡연예방사업의 특화 사업 또한 지속적으로 확대되었는데 이는 결국 사업 수혜자의 확대를 의미한다. 지원단은 모니터링, 사업 운영 관리 지원 등을 통해 다양한 대상자에게 사업의 혜택이 돌아가는 데 기여하였다.

결 론

학교흡연예방사업 추진의 목적은 학교를 중심으로 다양한 교육과 활동을 통해 흡연 시작을 예방하고, 금연 프로그램을 제공하여 흡연 청소년들의 금연을 유도함으로써 건강한 청소년기를 보낼 수 있도록 하는 것이다. 2016년에 설치되어 현재까지 운영되고 있는 서울시교육청 학교흡연예방사업지원단은 서울시의 여건과 환경을 고려하여 사업과 교육을 기획하였고, 사업의 성과를 체계적으로 분석하여 사업의 과학적 근거를 확보한다는 점에서 의의가 있다. 또한, 기술 지원을 통해 교육청, 교육지원청, 센터, 학교 등 각각의 기관이 원활하게 사업을 추진할 수 있도록 하였고, 사업의 질적 향상을 도모하였다. 이렇게 사업 운영에 큰 기여를 하고 있음에도 불구하고, 전국적으로 지원단의 설치가 저조한 실정이다. 뿐만 아니라 서울시교육청 학교흡연예방사업 지원단도 보다 체계적이고, 안정적으로 운영하기 위해서는 해결해야 할 과제들이 있다. 지원단의 업무와 성과를 바탕으로 향후 발전 방향과 전략을 아래와 같이 제시하고자 한다.

첫째, 사업의 연속성을 확보해야 한다. 지난 4년간 지원단은 5-6월에 사업이 시작되고, 연말에 종료되는 형태로 운영되었다. 반면에 학년별 교육과정은 매년 3월에 시작하여 이듬해 2월에 종료되고, 학교에서는 학년이 바뀌는 전환기에 사업 지원 수요가 가장 높다. 안정적으로 사업을 운영하고, 지속적인 발전을 꾀하기 위해서는 지원단이 상시 조직으로서의 체계를 갖추고, 사업 기간의 끊임없이 운영할 수 있도록 조치를 취해야 한다. 이를 위해서 단기적으로는 보건복지부의 사업 지침 수정을 통해 지원단 설치 가능성을 열어둘 필요가 있겠다. 나아가 장기적으로는 상시 조직으로서의 체계가 구축될 수 있도록 조례 제정을 통해 조직 설치의 근거가 확보되어야 할 것이다.

지원단이 참고할 만한 법적 근거로는 서울특별시 공공보건의료재단의 설치 및 운영에 관한 조례를 들 수 있다.(17) 기존 공공보건의료지원단에서 공공보건의료재단으로 변화될 때, 해당 조례가 마련됨에 따라 공식적인 조직으로 발전되었으며 이로 인해 조직의 안정화와 업무의 영역이 정리되었다고 볼 수 있다. 동법에 의거 현재 서울시는 공공보건의료재단을 설치하고 서울시 공공보건의료 정책 수립 및 시행에 대한 지원과 공공보건의료기관 기술지원, 의료자원간 네트워크 활성화 등의 업무를 수행하고 있다. 특히 해당 재단은 공공의료계획의 수립과 시행에서부터 조사, 연구, 교육훈련, 모니터링 등의 기술지원을 담당하고 있어 현재 학교흡연예방사업지원단의 업무 성격과 유사하다. 또 다른

사례로 경기도 성남시 성남형교육지원단 설치 및 운영 조례를 참고할 만 하다.(18) 해당 지원단은 교육 공공성 싱크탱크로서 성남형교육으로 학교교육과정 운영의 효율적 지원을 통해 미래를 선도할 창의적 인재를 육성하고 지역사회의 교육 인프라를 구축하기 위한 목적으로 설립된 기구이다. 해당 지원단은 교육 인프라 구축 관련 연구, 개발, 기획 및 보급과 평가, 컨설팅, 교육 프로그램 등을 운영하고 있는데 이 역시 현재 지원단의 주요 사업 내용과 비슷하다. 이처럼 조례 제정은 지원단 설치 근거의 정당성과 예산의 안정성을 확보할 수 있으므로 상시 기구로서 효과적이고 체계적인 기술지원을 실시할 수 있는 기반을 마련하는데 고려해 볼 만한 부분이다.

이와 같이 사업의 연속성을 확보하기 위해서는 안정적으로 지원단 운영 예산 확보가 필요하다. 2019년도 기준 학교흡연예방사업 전체 예산은 333억 원 규모로서 각 학교에서는 학교흡연예방 교육, 홍보, 금연프로그램 운영을 위해 사업 유형에 따라 차등적으로 예산을 지원받게 된다. 현재 기본형 학교의 경우 50만 원에서 250만 원, 심화형 학교의 경우 300만 원에서 1,200만 원 가량 지원받는다. 학교 이외에 각 시·도 교육청은 각 시·도에 배정된 전체 예산의 약 35% 범위 내로 인건비 및 운영비 등을 편성하여 특화사업, 지역사회 기관 협력 사업등을 추진할 수 있다. 서울시교육청의 경우 지원단 운영을 위해 약 2억 원 규모의 예산을 배정하고 있지만 매년 지원단 운영 기간이 변동됨에 따라 운영 예산 또한 차이가 있다. 결국 매년 사업 연속성 확보와 더불어 해당 조직 운영에 소요되는 예산이 안정적으로 확보되어야 안정적으로 지원단을 유지 및 운영할 수 있으며 나아가 해당 조직에 참여하는 전문인력도 지속적으로 유지 가능할 것이다.

둘째, 지원단의 역할을 제고할 필요가 있다. 지원단의 역할은 크게 정책 지원과 기술 지원 두 가지로 나눌 수 있다. 그런데 해를 거듭할수록 정책 개발, 사업 평가 등의 정책 지원 업무에 비해 센터의 사업 관리, 홍보 등의 기술 지원 업무의 비중이 크게 늘어나면서 지원단의 역할이 모호해졌다. 지원단의 발전을 위해서는 조직의 설치 목적에 근거해 역할과 업무 범위를 명확히 해야 할 것이다.

또한, 교육청, 교육지원청, 센터 등의 지원기관뿐만 아니라 실행 조직인 학교에 대한 기술 지원을 강화할 필요가 있다. 정유석 등의 연구에 따르면 여전히 상당수의 학교에서 담당교사가 과중한 업무로 어려움을 호소하고 있다.(19) 사업 예산 사용에 따른 행정 업무 부담을 해소하고, 효율적으로 사업을 운영하기 위하여 현재 센터에서 진행하고 있는 흡연예방교육 전문강사 및 금

연 집단 상담사 지원, 체험 부스, 교구 대여 등의 사업을 대폭 확대하는 것을 고려해볼 수 있다. 각 학교에서 개별적으로 진행하던 교육 및 활동을 센터 총괄의 학교로 찾아가는 시스템으로 변경하고, 해당 예산을 센터가 일괄 처리하게 된다면 일선 학교의 부담을 어느 정도 줄일 수 있을 것이다. 이러한 형태로 사업을 운영하기 위해서는 교육청, 교육지원청, 센터 뿐만 아니라 보건복지부, 교육부, 한국건강증진개발원 등 유관기관간의 협력과 조율이 필요하다. 지원단이 이러한 조율 과정의 중심점 역할을 할 수 있으며, 실제 사업을 운영하는 과정에서도 인력 교육, 프로그램 개발 및 효과 평가 등의 기술 지원을 수행할 수 있을 것이다. 나아가, 지원단에서 실시한 성과분석 등의 결과를 지원기관을 비롯하여 각 학교에도 전달해 각 학교에서 해당 사업의 성과를 인식하고 적극적이고 효율적으로 해당 사업을 수행할 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 지원단의 사업 영역을 확대할 필요가 있다. 청소년의 흡연 문제는 음주, 폭력, 우울 등 다양한 청소년 문제와 관련이 깊기 때문에 관련 요인들을 다각적으로 검토하고, 다양한 접근 방법을 활용할 필요가 있다. 현재 지원단에서는 흡연과 관련된 사업만을 운영하고 있으나, 안정적으로 조직을 운영하고, 사업의 효과를 극대화하기 위해서는 학교의 청소년 건강문제를 통합적으로 지원하는 조직으로 사업 영역을 확장해야 할 것이다.

넷째, 다양한 분야의 전문 인력을 확보해야 한다. 서울대학교 보건대학원에서 운영하고 있는 해당 지원단의 경우 사업의 초점이 건강증진, 보건정책에 치우쳐 있으며, 조직 구성원 대부분이 보건학 전공자이므로 청소년 분야, 또는 상담 분야의 전문성이 결여되어 있다. 흡연예방사업에 포함된 교육 및 상담 프로그램을 효과적으로 운영하기 위해서는 청소년, 교육, 상담 분야의 전문가를 확보할 필요가 있다. 또한, 다학제적 연구진을 구성하는 것은 앞서 언급한 지원단의 역할 정립과 사업 확장을 실현해 나가는 데에도 반드시 필요한 부분이다.

다섯째, 지역사회의 관련 기관과 지속적으로 협력해야 한다. 청소년을 담배로부터 보호하기 위해서는 교육청과 학교뿐만 아니라 보건의료기관과 청소년 기관 등 유관기관이 긴밀하게 관여할 필요가 있다. 현재 지원단에서 필요시 자문위원회를 구성하여 관련 기관과의 협력 체계를 구축하고 있지만, 아직 그 효과가 잘 나타나지 않고 있다. 학교흡연예방사업의 최종 목표인 담배 없는 세대를 달성하기 위해서는 교육청과 지원단은 학교에서의 흡연예방 및 금연 사업은 강화하고, 그 외 유관기관들은 청소년을 둘러싼 물리적인 환경을 개선하여 청소년 담배 공급을 차단

하는 역할을 수행할 필요가 있다. 이를 위해서는 각 기관간의 역할에 대해 충분히 합의하고, 유기적으로 협력해 나가야 할 것이다.

감사의 글

학교흡연예방사업지원단이 운영될 수 있도록 노력해주신 서울특별시교육청, 학교보건진흥원, 학교흡연예방지원센터 담당자분들과 1차년도부터 3차년도까지 학교흡연예방사업지원단에 참여해주신 모든 분들께 감사의 인사를 드립니다.

아울러, 본 원고는 서울특별시교육청, 서울특별시교육청 학교보건진흥원의 공식 의견이 아닙니다.

요 약

연구배경: 본 원고는 2016년부터 현재까지 운영 중인 서울특별시교육청 학교흡연예방사업지원단(이하 지원단)의 운영 현황을 살펴보고, 주요 성과를 자체 평가함으로써 앞으로의 발전 방향을 제시하고자 작성되었다.

방법: 지원단의 설치 현황 및 추진 성과는 연도별 사업 제안서(2016-2019년)와 결과 보고서(2016년-2018년)를 바탕으로 기술하였고, 앞으로의 추진 방향과 발전방안은 해당 지원단 구성원들과의 브레인스토밍을 통해 도출하였다.

결과: 지원단은 서울시 청소년의 흡연 실태와 지역사회 자원을 고려하여 사업 계획을 수립하고, 성과를 평가하며, 교육청 및 학교의 각 사업 주체를 지원하기 위해 설치된 조직이다. 현재 지원단은 단장 1명을 포함해 총 10명의 연구원이 참여하고 있으며, 2개 팀으로 운영되고 있다. 지난 4개년동안 지원단은 사업 목표와 추진 방향을 구체화하고, 사업 효과 평가를 정례화하였으며, 네트워크를 강화하는 등 정책 지원 측면에서의 성과를 거두었다. 또한, 기술 지원 측면에서 사업 역량을 강화하고, 사업 대상을 다양화하는 데에도 기여하였다.

결론: 향후 보다 안정적이고, 체계적으로 지원단을 운영하기 위해서는 사업의 연속성 확보, 역할 재정립, 업무의 다각화, 다양한 분야의 전문인력 확보, 지역사회 협력 강화 등이 이루어져야 한다. 지원단과 같이 학교흡연예방사업을 지원하는 전문기구가 전국적으로 확산된다면 사업의 효과를 제고하는 데에 크게 기여할 것이다.

중심단어: 흡연; 담배; 청소년; 학교흡연예방교육; 지원단

References

1. US Department of Health and Human Services. The Health Consequences of Smoking-50 Years of Progress: A Report of the Surgeon General. 2014.
2. Kim HK, Ko SD. Future Directions of School Health Education Policy and Practice in Korea. Korean Journal of Health Education and Promotion. 2007; 24(4): 217-28.
3. Park SW, Lee JY, Park JH. Evaluation of the Effects of a Smoking Prevention Program for Korean High School Students. Korean Journal of Health Education and Promotion. 2004; 21(1): 153-70.
4. Kim Sk. A Process Evaluation on the Smoking Prevention Program within Seoul City District Schools : Applying RE-AIM Framework. Seoul National University. 2017.
5. National Health Promotion Act. 2017.
6. School Health Act. 2018.
7. Jo KS. National Tobacco Control Programs. Health and Social Welfare Forum. 2005, 2005(7):48-60.
8. Ministry of Health and Welfare, Korea Health Promotion Institute. Manual for School-based Tobacco Use Prevention. 2019.
9. Seoul National University. Plan for school-based research center for tobacco use prevention. 2016.
10. Seoul National University: Plan for school-based research center for tobacco use prevention. 2017.
11. Seoul National University: Plan for school-based research center for tobacco use prevention.2018.
12. Seoul National University: Plan for school-based research center for tobacco use prevention. 2019.
13. Seoul National University: Results report on school-based research center for tobacco use prevention. 2016.
14. Seoul National University: Results report on school-based research center for tobacco use prevention.2017.
15. seoul National University: Results report on school-based research center for tobacco use prevention.2018.
16. Taylor DW, Berry PC, Block CH. Does Group Participation When Using Brainstorming Facilitate or Inhibit Creative Thinking?. Administrative Science Quarterly. 1958; 3(1):23-47.
17. Seoul Metropolitan City Ordinance on Establishment and Operation of Seoul Health Foundation. 2019.
18. Seongnam City Ordinance on Establishment and Operation of Seongnam Form Education. 2019.
19. Jeon YS, Park SW, Hwang JH, Lee CM, Kim HS, Choi KS, An SH, Kim HR, Kim SJ, Jung JY. Development of Road-map of Smoking Prevention and Cessation for Children and Adolescent. 2018.