주제회의
-안전도시

“지속가능한 지역사회 안전증진“

조준필
[한국, 아주대학교병원 응급의학과 교수]

지속가능한 지역사회 안전증진
(Sustainable Community Safety Promotion)

1. 손상에 대한 인식의 전환

손상(injury)은 의도적 혹은 비의도적 사고의 결과로서 발생하는 신체나 정신에 미치는 건강상의 해로운 결과를 의미한다. 손상은 높은 사망률과 후유증으로 조기사망이나 장애를 초래하여 개인의 삶의 질 저하는 물론, 막대한 사회경제적 손실을 유발하기에 선진국의 경우 대부분 국가단위에서 우선관리사업의 하나로 손상을 다루고 있다.

건강(health)과 안전(safety)은 인간의 기본적인 권리이며 전 인류의 건강과 복지를 유지하고 발전시키기 위한 필요조건이다. 안전은 신체적 혹은 정신적 위협으로부터 적절하게 조절되는 상태를 말하며, 단순히 손상이나 위협이 없는 상태만을 의미하지는 않기 때문에 안전을 손상예방이라는 협의의 의미로 축소 해석해서는 안된다.

손상(injury)에 대한 일반적 견해는 어떤 예기치 못한 사고(accident)나 폭력(violence)에 의한 결과로 받아들여지고 있는 것인데, 1900년대 초까지도 손상은 개인적인 실수나 운명으로 치부하였다. 손상을 하나의 질병(disease)으로 인식하기 시작한 것은 1940년대 보건학자 John Gordon에 의해 손상이 다른 질병과 마찬가지로 유행적 사건, 계절적 변화, 장기간의 추세, 인구학적 분포를 가진다고 밝혀지면서부터라고 할 수 있다. 손상에 대한 역학조사에 의하면 손상 역시 다른 질병과 같이 고위험군(high-risk group)이 있으며 개체(host), 병원체(agent) 혹은 매개체(vector), 환경(environment)의 세 요소가 서로 관련되어 있어 이를 적절히 통제함으로써 예방이 가능하다는 것을 알 수 있다.

과거에 개인의 부주의로 인한 문제나 피할 수 없는 운명적인 일로 간과하였던 손상을 질병으로 간주하게 된 것은 손상예방을 위한 인식의 전환을 가져왔으며, 이에 따라 손상예방에 대한 과학적 접근이 가능하게 되었다. 사고(accident)는 예측할 수 없고 통제할 수 없으며 손상을 일으키거나 일으킬 가능성이 있는 사건이라 한다면, 손상(injury)은 사고와는 다른 개념으로 사고로 인해 신체가 감당할 수 없을 정도로 큰 물리적 에너지가 전달되어 일어나는 다치게 되는 해로운 결과이다. 예를 들어 자동차 충동 사고에서 안전띠를 하거나 에어백이 있다면 자동차 충돌 사고가 일어났다고 하더라도 다치지 않거나 다치는 정도를 경감시킬 수 있다. 이는 다른 손상기전에서 보호장구를 착용하였을 경우에도 해당된다고 할 수 있으며 비록 사고가 났다고 하더라도 인간의 생명이나 신체에 손상을 받지 않을 수 있는 다양한 안전 대책이 있을 수 있다(이를 2차 손상예방이라고 할 수 있다.). 또한 일단 손상이 일어났다

고 하더라도 이후에 신속하고 적절한 응급의료서비스, 외상처치, 재활치료 등을 통하여 생명을 구하고 손상의 중증화를 예방하며 사회로의 복귀를 앞당기는 것도 역시 손상예방(이를 3차 손상예방이라고 할 수 있다.)의 중요한 한 방안이다.

1970년대 초 William Haddon은 손상 분석에 대한 이차원의 접근 방법을 제시하였는데, 손상의 역학적 세 인자인 개체, 매개체, 환경을 시간적 흐름에 따라 사고 이전 단계(pre-event phase), 사고 단계(event phase), 사고 이후 단계(post-event phase)로 나누어 손상을 분석하였다. 사고 이전 단계에서는 사고로 인하여 손상이 발생될 것인지를 결정하는 모든 결정요소가 포함되며, 사고 단계에서는 사고로 인한 손상의 정도를 결정하는 위험 인자들이 포함되며, 사고 이후 단계에는 이미 받은 손상의 정도를 최소화하기 위한 위험 인자들이 포함된다. 이러한 Haddon의 Matrix는 손상을 예방하는 수단의 개발을 위한 체크리스트로서 적용될 수 있으며 각각의 칸은 개별적인 전략들로 개발되어 활용될 수 있다.

2. 안전도시 헌장(Manifesto for Safe Communities)

전 세계적으로 손상(injury)은 주요 건강 문제 중의 하나이다. 실제로 손상은 모든 나라에서 어린이와 청장년 층에서 가장 주된 사망 원인이다. 손상은 또한 병원 입원의 1/3 이상을 차지하고 있으며 손상 환자의 응급의료서비스, 외상처치, 입원치료, 재활치료 등에 많은 비용이 필요하며 어떤 환자들은 누군가의 도움을 받아야 생존할 수 있는 정도의 영구적인 장애를 초래하기도 한다.

1989년 스웨덴 스톡홀름에서 개최된 “제1차 사고와 손상예방 세계학술대회”에서 채택된 안전도시 헌장(Manifesto for Safe Communities)에는 “모든 인류는 건강하고 안전한 삶을 누릴 동등한 권리를 가진다. (All human beings have equal rights to health and safety.)”는 핵심가치를 포함하고 있다.

안전도시(Safe Community)란 안전과 관련된 지역사회 내의 각계각층의 능동적인 참여로 모든 손상 분야 및 모든 인구집단을 대상으로 이루어지는 지속가능한 지역사회 안전증진을 이르는 말이다. 지역사회에 기반한 안전증진은 사고로 인한 손상의 문제를 공중보건학적 과제로 인식하는 것에서부터 출발한다고 볼 수 있다.

안전도시 사업 추진의 기본원칙으로서는 형평성, 지역의 참여, 국내 및 국제적 참여라고 할 수 있다.

(1) 형평성(Equity)

안전도시 헌장에서 강조하는 “모든 사람은 건강하고 안전한 삶을 누릴 동등한 권리를 갖는다”는 핵심가치는 세계보건기구의 「Health for All」 전략과 세계보건기구 사고예방 손상관리 프로그램(WHO Global program on Accident Prevention and Injury Control)의 기본적 전제이기도 하다. 이러한 사회 정책적 개념은 손상위험요인을 감소

시키고, 사회경제적 계층간 사고와 손상발생률의 차이를 감소시킴으로써 달성될 수 있다. 정부 차원의 정치인들과 의사결정자들은 모든 사람이 안전한 사회에서 살고 일할 수 있는 동등한 기회가 주어지도록 노력해야 한다.

개발도상국 및 선진국에서 안전에 대한 불평등 문제는 모든 나라의 주요 관심사이다. 국가 지도자들은 이러한 전세계적인 문제의 해결을 위하여 국제협력을 강화해야 하며 각 나라에서는 모든 수출품의 안전기준을 국제적인 수준으로 맞출 책임이 있다.

(2) 지역의 참여(Community Participation)

지역사회를 안전하게 만들기 위해서는 손상이 일어나는 지역사회의 상황이 잘 반영되어야 하며, 예방 활동을 위하여 활용 가능한 인적 혹은 물적 자원, 손상을 인식하는 문화적 혹은 사회경제적인 요소 등이 잘 이해되고 고려되어야 한다. 이는 개인 혹은 관련 기관, 단체의 분야간 협력을 통해서 이루어질 수 있다.

(3) 국가 및 국제적 참여(National and International Participation)

각 정부는 국가 정책의 일환으로 안전한 지역사회를 만들고 유지하기 위한 정책 및 행동계획을 수립해야 한다. 모든 행정 책임자들은 이를 달성하기 위해 국가 안전 목표와 계획을 개발해야 하며, 개발된 계획의 성공적인 목표달성 여부는 다양한 분야와의 협력과 참여에 달려있다. 또한 국제적으로도 각국은 안전한 지역사회를 발전시켜 나가기 위해서는 안전증진 경험에 대한 정보 공유 등을 통해 서로 협력해야 한다.

3. 지역사회안전증진 사업의 행동 권고안

안전도시 헌장에서 안전도시사업 추진 시 취해야 할 행동들을 다음의 4가지로 제시하고 있다.

(1) 안전을 위한 공공 정책 수립 (formulate public policy for safety)

정부는 안전 증진과 국민 건강 개선을 위해 더 많은 인적, 물적 자원을 투자할 필요가 있다. 모든 국가에서는 안전과 관련하여 법률 제정, 예산 확보, 조직 개편 등을 포함하는 포괄적인 정책을 수립하여야 한다. 국가는 손상예방 사업에서 각 자치단체에 가이드라인을 제시할 수 있으며 분야별 협력 체계는 정부 부처간뿐만 아니라 각 자치단체에서도 강화되어야 한다.

높은 손상발생율과 장애율은 어린이, 노인, 장애자와 여성 등의 소외계층과 취약계층에서 나타난다. 따라서 계층간 손상율 격차를 줄이기 위해서 정부는 취약계층 및 소외계층의 손상 예방에 높은 우선순위를 부여하는 정책을 수립, 추진해야 한다. 또한 손상발생률에 영향을 주는 술과 약물 남용에 관한 공공정책도 세워져야 한다. 또한 비정부단체, 민간기업, 지역사회 유관기관, 전문가 단체 등도 안전증진정책을 채택해야 하고

정부의 정책 수립을 돕고 협력해야 하며, 지역사회 구성원 모두가 건강과 안전을 증진시키는데 참여할 수 있는 기회를 갖도록 해야 한다.

(2) 지지적 환경의 조성 (create supportive environment)

지역, 국가, 국제적 단체들은 손상예방 안전 증진을 위한 연구자, 교육 관련자, 프로그램 관리자들의 네트워크를 조성하고 강화해야 한다. 네트워크 구성원들이 공공 안전 정책을 분석하고 수행하며, 지역, 국가, 국제적 차원에서 경험을 공유하여야 한다.

(3) 지역 활동 강화 (strengthen community action)

이미 여러 국가에서 지역사회에 기반한 손상예방 프로그램들을 통해 손상을 성공적으로 감소하여 왔다. 이러한 프로그램들은 시민, 지역단체, 정부 기관들이 서로 협조적으로 관여해야만 가능할 수 있다. 통합된 지역 프로그램은 새로운 큰 재정 지원이 없이도 손상을 감소시킬 수 있으며, 사고, 손상, 안전 및 성공적 예방대책에 대한 시민들의 지식이 증대되고 지역사회의 노력이 집중 된다면, 훌륭한 지역사회 손상예방 안전증진 프로그램을 설계하고 실행할 수 있을 것이다. 이러한 지역사회의 노력은 다른 차원에서 정부의 기술적 지원, 훈련, 재정적 지원과 평가로 뒷받침되어야 하며, 해당 지역사회의 요구에 맞게 지역 자원을 활용하면서 지역사회를 이루고 있는 구성원과 안전에 책임이 있는 기관단체, 보건의료전문가 등이 협력 기반을 구축하여 사고로 인한 손상을 줄이고 안전을 증진시키기 위한 역량을 강화해 나가야 한다.

(4) 공공서비스 확대 (broaden public services)

안전한 지역사회는 건강과 안전 분야만 아니라 산업, 교육, 주택, 스포츠와 여가 등을 포함한 많은 다른 분야들이 관련된다. 사회적, 물리적, 경제적, 환경적 여러 생활터별(setting)로 나타나는 시민의 건강과 안전을 위협하는 요인들을 줄여나가기 위해 공공서비스를 확대해 가는 것은 필요 불가결하며, 그 과정에서 관련 부문간 협력과 참여는 성공적인 목표 달성을 위해 필수적이다. 특히 보건 및 안전 전문가들은 손상의 유형(패턴), 원인, 위험 환경에 대한 정보를 수집하고 홍보하는 중요한 역할을 담당해야 하는데 이러한 정보는 지역사회내 활동 그룹에게 각자의 사업에 집중할 수 있는 충분한 근거자료로 제공되어야 한다.

4. 국제안전도시와 공인 주관 기관

안전도시란 일정 지역사회 차원에서 모든 종류의 사고, 폭력, 자살, 자연재해 등으로부터 모는 연령대와 성별, 장소, 사회적 환경을 포함하여 신체적인 손상을 예방하기 위하여 지역사회 내의 모든 분야가 과학적이고, 지속적으로 안전을 증진해 나가는 자치단체를 국제적으로 공인하는 사업이다.
1989년 이후 스웨덴 스톡홀름의 카롤린스카 연구소의 보건대학원 사회의학교실이 세계

보건기구로부터 세계보건기구 지역사회안전증진협력센터(WHO Collaborating Center on Community Safety Promotion – 이하 WHO CC CSP in Karolinska Institute, Stockholm, Sweden)로 지정되면서 국제안전도시 공인을 주관하여 왔으며, 2015년 3월부터는 스웨덴 스톡홀름에 국제비정부기구(International Non-government Organization)인 국제안전도시공인센터 (International Safe Community Certifying Center, 홈페이지: https://isccc.global/)를 설립하여 공인을 주관하고 있다. 초대 의장에는 스웨덴의 Leif Svanstrom, 제2대 의장에는 2017년 11월부터 호주의 Dr. Dale Hanson이 맡고 있다.

또한 국제안전도시 공인센터에서는 각 나라의 국제안전도시사업을 효율적으로 지원하기 위하여 지원센터를 전세계에 23개소 지정하였으며, 대한민국에는 2004년 11월 아주대학교의료원 지역사회안전증진연구소(소장 조준필 교수, 홈페이지 주소: http://www.safeasia.re.kr/)가 국제안전도시지원센터로 지정되어 각 자치단체의 안전도시 업무를 지원하고 있다.

어떤 지역사회가 국제안전도시로 공인되었다 함은 그 지역사회의 사고나 손상의 발생 정도가 국제적인 수준으로 만족할 만한 정도로 충분히 안전 해졌다는 것을 의미하는 것은 아니다. 국제안전도시로 공인 받았다는 의미는 해당 자치단체가 **안전한 정도(수준)을 지속적으로 향상시켜 나갈 수 있는 기반과 역량을 갖춘 도시**라는 것을 국제적으로 인증함을 의미한다.

국제안전도시 공인 기준은 다음과 같다.

1. An infrastructure based on partnership and collaborations, governed by a cross-sector group that is responsible for safety promotion in their community; 지역공동체에서 안전증진에 책임이 있는 각계 각층으로부터 상호 협력하는 기반이 마련되어야 한다.

2. Long-term, sustainable programs covering genders and all ages, environments, and situations; 남성과 여성, 모든 연령, 모든 환경, 모든 상황에 대한 장기적으로 지속적인 프로그램이 있어야 한다.

3. Programs that target high-risk groups and environments, and programs that promote safety for vulnerable groups; 고위험 연령과 고위험 환경 및 고위험 계층의 안전을 증진시킴을 목적으로 하는 프로그램이 있어야 한다.

4. Programs that are based on the available evidence; 프로그램은 사용 가능한 모든 근거를 기반으로 하여야 한다.

5. Programs that document the frequency and causes of injuries; 손상의 빈도나 원인을 규명할 수 있는 프로그램이 있어야 한다.

6. Evaluation measures to assess their programs, processes and the effects of change; 손상예방 및 안전증진을 위한 프로그램의 효과를 평가할 수 있어야 한다.

7. Ongoing participation in national and international Safe Communities networks; 국내외적으로 안전도시 네트워크에 지속적으로 참여할 수 있어야 한다

5. 지속 가능한 국제안전도시 사업

국제안전도시 사업이 지속가능하기 위해서는 국제안전도시로 공인된 이후에도 지역사회를 이루고 있는 구성원들이 협력 기반을 구축하여 사고로 인한 손상을 줄이고 안전을 증진시키기 위해 그 역량을 계속해서 발휘하여야 하겠다.

이를 위하여 1. 손상의 문제를 지속적으로 파악하고, 2. 손상예방/안전증진을 시정의 최우선 과제로 삼아야 하며, 3. 모든 사고 손상을 대상으로 각계각층의 협력 기반을 강화하며, 4. 근거 중심의 안전도시 사업을 지속적으로 수행하고, 5. 안전도시 사업의 수행과정 및 성과를 자체적으로 평가하며, 6. 국내외 네트워크에 참여하여야 한다.

국제안전도시 공인센터에서는 이러한 노력과 성과를 평가하여 매 5년마다 재공인을 하게 된다. 자치단체 차원에서는 지속적인 국제안전도시 사업 추진을 위하여 국제안전도시조례를 제정하고 있으며 이 조례에 근거하여 손상예방 및 안전증진에 책임 있는 기관/단체들이 참여하는 협의체를 구성하여 모든 손상에 대한 지속 가능한 사업 추진 역량을 확보할 수 있다.

또한 손상예방 사업의 성과를 효율적으로 관리하기 위하여 손상예방 사업의 목표 지표 및 평가 지표를 명확히 하여 사업의 대상이 되는 집단이나 사업에 직접 참여하고 있는 관계 기관/단체 등이 해당 사업이 지속 가능하도록 잘 활용할 수 있어야 한다.

참고문헌:

1. 지역사회 안전증진 이론과 실제: 조준필, 박남수. 군자출판사 2008

2. Manifesto for Safe Communities: Safety – A Universal Concern and Responsibility for All. Adopted in Stockholm, 20 September 1989, Sponsored by World Health Organization

3. https://isccc.global/ 국제안전도시공인센터(International Safe Community Certifying Center) 홈페이지

4. http://www.safeasia.re.kr/ 아주대학교의료원 지역사회안전증진연구소 홈페이지