

활동적 생활을 위한 걷기증진 공공사업에 관한 고찰

김동하¹⁾, 강재욱¹⁾, 유승현^{1),2)}
서울대학교 보건대학원 보건학과¹⁾, 서울대학교 보건환경연구소²⁾

A Literature Review on the Public Program of Walking Promotion for Active Living

Dong Ha Kim¹⁾, Jaewook Kang¹⁾, Seunghyun Yoo^{1,2)}
*Department of Public Health Sciences, Graduate School of Public Health, Seoul National University¹⁾,
Institute of Health and Environment, Seoul National University²⁾*

= Abstract =

Objectives: This study aimed to describe the current public programs for community walking in Korea and to discuss their challenges.

Method: We identified the literature related to community walking including five laws, 22 white papers from government departments and 84 program reports from the Seoul Metropolitan Government.

Results: Korean law guarantees legal rights and validity to create safe, convenient and equitable environments for community walking. The government department, which has jurisdiction over legislation relating to community walking, has dominated community walking programs, and the role of public health department has been insufficient. Almost all sectors in the department of Seoul Metropolitan Government were involved in community walking programs. However, inter-sectoral cooperation system for community walking was insufficient.

Conclusion: It is necessary to revise the condolences of the National Health Promotion Act to establish the role and perspective of public health in community walking promotion. Institutional efforts should be made to expand the network structure between sectors of community walking programs by establishing an organizational, budget, and performance sharing system for inter-sectoral approach.

Key words: Walking, Public policy, Review, Community health, Active living

* Received May 26, 2021; Revised June 17, 2021; Accepted June 22, 2021.

* Corresponding author: 유승현, 서울 관악구 관악로 1 서울대학교 보건대학원 221동 318호(우편번호 08826) 서울대학교 보건대학원 보건학과

Seunghyun Yoo, Department of Public Health Sciences, Graduate School of Public Health, Seoul National University, 1 Gwanak-ro Gwanak-ku Seoul National University Graduate School of Public Health Building 221 Room 318, Seoul, Korea 08826

Tel: +82-2-880-2725, Fax: +82-2-762-9105, E-mail: syoo@snu.ac.kr

* 이 논문 또는 저서는 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A5A2A01026275)

서론

신체활동 부족이 인구집단 사망의 주요 원인으로 드러남에 따라[1], 건강증진 분야에서는 지역사회의 활동적 생활(Active living)을 달성하기 위한 전략으로 일상생활 속 걷기에 주목하고 있다[2]. 걷기는 인간의 가장 기본적인 신체활동이자 이동수단이고[3], 비만, 당뇨, 우울증과 같은 신체적, 정신적 만성질환의 예방효과를 가지고 있다[4, 5]. 또한, 걷기는 사람 중심의 교통, 지역사회 안전과 경제적 활력을 나타내는 요소로서 살기 좋은 지역사회를 대표하는 핵심 지표이기도 하다[6].

건강하고 살기 좋은 지역사회의 조건으로 걷기가 주목받으면서 미국, 서유럽, 캐나다 등 서구권 국가에서는 지방자치단체(이하 지자체) 단위에서 지역사회 걷기를 증진하기 위한 계획을 수립하고, 이동 목적의 걷기부터 운동 및 여가 목적의 걷기에 이르는 목적별로 다양한 지역주민의 요구를 수용하기 위해 노력하고 있다[7, 8]. 한국도 2012년 제정된 「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」에 따라 전국의 지자체에서는 보도포장 및 복구, 횡단보도 복원, 간판정비사업 등 걷기와 관련된 물리적 환경개선 사업이 정기적으로 시행되고 있다[9]. 또한, 각 지역의 보건소에서는 지역사회 통합건강증진 사업으로 걷기 캠페인, 걷기 동아리, 걷기지도자 양성 사업을 추진하고 있고[10], 시민사회에서도 보행권 확보를 위한 노력과 일상생활 속에서 걷기를 실천하는 활동을 전개하고 있다[11].

하지만 국외의 사례들이 지역사회 걷기를 증진하기 위해 지자체 단위에서 마스터플랜(Master plan)을 수립하고 여러 부문의 전문성을 조직화한 사업운영체계를 만든다[12] 반면에, 한국은 지역사회 걷기를 증진하기 위한 마스터플랜 없이, 걷기 관련 정책이나 사업이 부서별 단독업무 차원에서 산발적으로 추진되는 경향이 강하다[13]. 때문에 지역사회 걷기를 증진하기 위해 어떠한 자원을 어디에 투입하고 있는지 종합적인 현황을 파악하기 어렵다. 더구나 지역사회 걷기를 증진하기 위한 사업을 꾸준히 시행하고 있음에도 불구하고 최근 몇 년간 한국인의 걷기실천율은 감소

추세를 보여서[14], 지역사회 걷기를 증진하기 위한 지금까지의 노력을 체계적으로 점검해야 할 필요가 있다.

이에 본 연구는 활동적 생활의 핵심 요소인 지역사회 걷기와 관련된 공공사업 현황을 살펴보고, 걷기 친화적인 지역사회를 구현하기 위한 공공시스템 구축에 필요한 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위해 지역사회 걷기와 관련된 제도적 근거인 법령을 파악하고, 지역사회 현장에서 이루어지고 있는 걷기증진 사업의 주요 전략과 경향을 분석하여 지역사회 걷기를 증진하기 위한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

연구방법

본격적인 고찰 및 논의에 들어가기 앞서 본 연구에서 언급하는 ‘지역사회’란 Yoo[15] 정의에 따라 사람들의 일상생활 공간이자 장소이고, 활동하는 체계로서의 의미를 차용했다. 따라서 ‘지역사회 걷기’란 행정 체계상 제한적인 범위에서 이루어지는 걷기를 지칭하는 것이 아니라 사람들이 일상생활을 영위하는 공간과 활동하는 체계 안에서 이루어지는 걷기를 포괄하는 의미로 사용했음을 밝힌다.

1. 연구설계 및 범위

본 연구는 지역사회 걷기와 관련된 한국의 정책 및 사업 현황을 파악하여 정책적 시사점을 도출하기 위한 문헌고찰 연구이다. 우선 지역사회 걷기와 관련된 제도의 근간인 법령을 살펴보고, 전국에 공통으로 적용되는 중앙정부부처의 사업 중에서 지역사회 걷기와 관련된 사업을 고찰하였다. 또한, 매년 지역사회건강조사에서 걷기실천율이 가장 높은 지자체로 보고되고 있는 서울시[16]의 지역사회 걷기와 관련된 사업 현황을 우수사례로 분석하였다. 서울시는 1997년 한국 최초로 보행권 확보와 보행환경 개선에 대한 조례를 제정하였고, 전국 지자체 중에서 유일하게 걷기 관련 사업을 전담하는 부서가 2010년 설치되어 현재까지 유지 중이다. 이러한 서울시의 지역사회 걷기증진 사업

현황은 한국에서 지역사회 걷기를 주업무로 지속해서 다뤄온 공공의 사례로서 의의를 가진다고 볼 수 있다.

2. 연구대상 및 자료수집 절차

고찰대상 문헌은 「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」이 제정된 2012년부터 2017년 12월까지 지역사회 걷기와 관련된 법령, 중앙정부부처의 사업백서, 서울시청의 사업보고서이다. 한국에서 지역사회 걷기를 증진하기 위한 공공의 노력은 중앙정부 차원에서 전국 지역사회에 일괄적으로 적용하는 사업 외에도 지자체 차원에서 별도의 예산과 인력을 투입한 사업이 동시에 이루어지고 있고, 그러한 사업은 법적, 제도적 근거를 기반으로 이루어지고 있다. 따라서 지역사회 걷기증진 사업의 현황을 확인하기 위해서는 사업 시행의 근거이자 제도적 당위성의 측면을 확인하기 위해 법령에 대한 검토가 필요하고, 특정 사안이나 주제와 관련된 정부 사업을 종합적으로 정리한 중앙정부부처의 사업백서를 확인할 필요가 있다. 또한, 서울에서 이루어지는 지역사회 걷기와 관련된 사업은 민선1기부터 현재에 이르기까지 걷기와 관련된 모든 유관분야에서 사업을 추진하도록 권고해왔다는 점에서[17] 보건소를 중심으로 추진되고 있는 지역보건의료계획에 한정하기보다는 서울시청에 존재하는 걷기와 관련된 유관부서의

사업보고서를 총체적으로 검토하고자 하였다.

문헌검색은 법제처 홈페이지, 정부부처 홈페이지, 서울시청 홈페이지의 통합검색엔진과 부처별 사업 중 결과 내 재검색을 활용하였다. 검색을 위해 사용한 국문 주제는 ‘보행’, ‘걷기’, ‘트레킹’이고, 영문 주제는 ‘walking’, ‘pedestrian’, ‘trekking’이다. 문헌의 선정 기준은 지역사회 걷기와 관련된 목적이나 내용, 기대효과를 명시한 법령이나 사업이고, 제외 기준은 정보가 공개되어 있지 않아 시행 여부와 사업 내용에 대해 구체적으로 확인이 되지 않는 사업이다. 이를 통해 최종적으로 선정된 고찰대상 문헌은 3개 중앙정부부처의 법령 5개, 5개 중앙정부부처의 사업백서 22개, 서울시청의 사업보고서 84개였다.

3. 자료분석

2인의 연구자가 고찰대상 문헌을 각자 검토한 후 다시 공동으로 재검토하는 과정을 거쳤다. 법령에 대해서는 각각의 목적, 지역사회 걷기와 관련된 시행령의 항목과 내용을 살펴보고 분류하였다. 중앙정부부처 및 서울시의 지역사회 걷기 관련 사업은 Dunton 등[18]의 행동이론 기반 신체 활동 정책 분석 기준에 따라 4가지 전략으로 구분하고(Table 1), 1) 사업의 전담부서, 2) 사업의 지속성, 3) 다부문 협력 여부를 확인하였다.

Table 1. Conceptual framework for analyzing policies and programs related to community walking (Dunton 등 [18])

Policy strategy	Examples
1. Provide information about the behavior	Point-of-decision stairway prompts, mass media campaigns, classroom-based curriculum
2. Increase/decrease opportunities for behavior	Improved access, availability, and proximity to facilities, resources, services, and programs; enhanced aesthetics; improved safety characteristics
3. Offer incentives/disincentives for behavior	Public transportation vouchers, lottery incentives for active commuting, tax deductions physical activity programs or supplies, reduced health insurance premiums
4. Require/prohibit behavior	Pedestrian-only streets, driving restrictions, parking regulations

연구결과

1. 지역사회 걷기와 관련된 법령

본 연구의 분석대상인 5개 법령은 경찰청, 국토교통부, 행정안전부, 총 3개 중앙정부부처에서 소관하고 있었다. 5개 법령은 각각 「도로교통법」(경찰청), 「교통안전법」(국토교통부), 「교통약자의 이동편의 증진법」(국토교통부), 「지속가능 교통물류 발전법」(국토교통부), 「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」(행정안전부)이었다.

법령에 포함된 시행령 중 지역사회 걷기와 관련된 주요 내용은 1) 안전하게 지역사회에서 걸을 수 있도록 보행환경의 개선과 보행자를 위한 우선구역 지정, 2) 장애인, 고령자, 임산부, 영유아를 동반한 사람, 어린이 등 교통약자의 걷기를 배려한 물리적 공간과 시설설치, 3) 비동력, 무탄소 이동수단으로서 걷기를 장려하기 위한 지역사회 환경개선, 4) 원활한 교통흐름을 위해 보행자가 지켜야 하는 질서 확립, 5) 근거기반의 정책 및 계획을 수립하기 위한 정기적인 걷기실태조사에 관한 것이었다(Table 2). 그리고 ‘보행환경’은 「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」에서 보행자가 통행하면서 접하게 되는 물리적·생태적·역사적·문화적 요소와 보행자의 안전하고 쾌적한 통행에 영향을 미치는 모든 요소로 정의하고 있었다. 이를 통해, 한국은 지역사회 걷기에 대해 안전, 교통, 환경보호, 그리고 형평의 측면에서 법적인 권리를 보장하기 위한 제도적 장치가 마련되어 있고, 보행환경을 단순히 물리적인 영역에 제한하지 않고 포괄적인 범위로 다루려는 것을 확인할 수 있었다.

2. 정부부처의 지역사회 걷기와 관련된 사업현황

지역사회 걷기와 관련된 사업이 기록된 중앙정부부처 백서는 국토교통부의 「국토교통백서」(2012-2013), 환경부의 「환경백서」(2012-2017), 보건복지부의 「보건복지백서」(2012-2015), 문화체육관광부의 「체육백서」(2012-2014), 「스포츠산업백서」(2014-2015), 「여가백서」(2013), 행정안전부의

「안전행정백서」(2013), 「행정자치백서」(2014-2016)였다. 이 중에서 행정안전부가 가장 다수의 사업(35.7%)을 추진하는 것으로 파악되었다. 중앙정부부처의 지역사회 걷기와 관련된 사업에서 가장 다수를 차지한 전략은 걷기와 관련된 기회를 제공(42.8%)하는 것이었고, 걷기와 관련된 기회는 “안전한 보행환경 조성”, “전국단위 생태탐방로 조성”, “도시형 올레길 조성”, “차 없는 거리 조성”과 같은 물리적 여건의 조성과 “방과 후 신체활동 프로그램 운영”, “걷기 관련 동호인 클럽 육성 및 지원”과 같은 서비스 및 신체활동 프로그램 제공으로 구분되었다. 이외에 “온가족 함께 걷기 대회”와 같은 걷기에 대한 인식을 제고하기 위한 캠페인과 보행안전에 대한 교육(28.6%), 걷기실천에 대한 경제적 인센티브 제공(14.3%), 보행자 우선구역과 전용도로 지정을 통한 보행권을 확보(14.3%)하는 사업이 확인되었다. 중앙정부부처에서 추진하고 있는 지역사회 걷기와 관련된 사업은 국토교통부와 행정안전부의 사업을 제외하면 단기적으로 수행되는 경향이 있었다.

중앙정부부처 간 협력의 측면에서 행정안전부와 문화체육관광부는 교육부의 협조를 기반으로 학생을 대상으로 걷기 안전을 교육하거나 걷기를 활용한 신체활동 프로그램이 진행되는 경우가 있었다. 반면, 건강증진을 담당하는 주무부처인 보건복지부의 지역사회 걷기와 관련된 사업에서는 다른 부처와의 협력이 보이지 않았고, 장애인을 위한 걷기 보조기를 제공하고, 걷기지도자를 양성하는 사업을 단독으로 추진하고 있었다(Table 3).

3. 서울시의 지역사회 걷기와 관련된 사업현황

서울시에서 지역사회 걷기와 관련된 사업은 경제진흥본부, 복지본부, 도시교통본부, 기후환경본부, 시민건강국, 안전총괄본부, 도시재생본부, 푸른도시국에 속한 부서에서 추진되었고, 특히 도시교통본부에서 가장 다수의 사업(29.8%)이 수행되었다(Table 4). 이는 서울시의 걷기 관련 정책을 담당하는 부서인 보행정책과가 도시교통본부에 속해 있기 때문으로 보인다.

Table 2. Statutes and regulations related to community walking

Title of statutes	Competent authority	Enactment year	Purpose	Enforcement rules
Road traffic act	National police agency	1962	To ensure safe and smooth flow of traffic by preventing and removing all dangers and obstacles to traffic on roads	<ul style="list-style-type: none"> • Pedestrian traffic • Movement of processions • Crossing roads • Designation and management of protection areas for children, older adults, and persons with disabilities
Traffic safety act		1979	To contribute to the improvement of traffic safety by stipulating the State's or any local government's duties and promotion systems and policies concerning traffic safety, and by promoting them in a comprehensive and planned manner	<ul style="list-style-type: none"> • Duties and responsibilities of pedestrians • Maintenance, etc. of traffic facilities
Act on promotion of the transportation convenience of mobility disadvantaged person	Ministry of land, infrastructure and transport	2006	To establish human-oriented transportation systems by expanding convenient mobility equipment in means of transportation, passenger facilities, and on the roads, and by improving the pedestrian environment, so that the mobility disadvantaged persons may travel safely and conveniently, thereby contributing to the promotion of social participation of mobility disadvantaged persons and of their welfare	<ul style="list-style-type: none"> • Designation of pedestrian priority zones • Measures within pedestrian priority zones • Installation of pedestrian safety facilities • Preparation and preservation of management registers of pedestrian priority zones • Designation of pedestrian traffic research center
Sustainable transportation logistics development act		2009	To create foundations for the sustainable development of transport logistics for the contemporary and future generations and to contribute to the development of the national economy and to improving of the welfare of the people by providing for matters concerning basic directions for the sustainable development of transport logistics to cope with change in the circumstance of transport logistics	<ul style="list-style-type: none"> • Fact-finding survey, etc. of pedestrian transport • Custodians of pedestrian transport • Pedestrian's day • Formulation of plans for improvement of pedestrian transport
Pedestrian safety and convenience enhancement act	Ministry of the Interior and Safety	2012	To protect people's lives and bodies from various hazards, improve people's quality of life, and contribute to the enhancement of public welfare by creating a comfortable pedestrian environment in which pedestrians can walk safely and conveniently	<ul style="list-style-type: none"> • Guarantee of pedestrian right of way • Designation, etc. of pedestrian-only paths • Implementation of projects to improve pedestrian environment • Constitution and operation of council for Joint installation of public facilities, etc. • Penalty provisions

Table 3. Korean national government programs related to community walking

Department	Policy strategy			
Provide information about walking	Increase/decrease opportunities for walking	Offer incentives/disincentives for walking	Require/prohibit behavior for walking	
Ministry of health and welfare	<ul style="list-style-type: none"> • Implemented campaigns for walking promotion† 	<ul style="list-style-type: none"> • Provided walking aids for disabled people • Trained instructors for walking 	<ul style="list-style-type: none"> • Supported walking clubs† 	<ul style="list-style-type: none"> • Designated and maintained pedestrian-only paths
Ministry of culture, sports and tourism	<ul style="list-style-type: none"> • Implemented campaigns for walking promotion† 	<ul style="list-style-type: none"> • Provided physical activity program* 	<ul style="list-style-type: none"> • Created community trail 	
Ministry of the Interior and Safety	<ul style="list-style-type: none"> • Educated students on pedestrian safety* • Increased visibility of signs for pedestrians 	<ul style="list-style-type: none"> • Improved walking environment for safety • Enhanced aesthetics of streets 		
Ministry of Land, Infrastructure and Transport	<ul style="list-style-type: none"> • Implemented campaigns for pedestrian safety† 		<ul style="list-style-type: none"> • Provided Economic incentive 	<ul style="list-style-type: none"> • Designated and maintained pedestrian priority zones

* Multi-sectoral program

† A one-year program

서울시의 지역사회 걷기와 관련된 사업 중에서 가장 다수를 차지한 전략은 중앙정부부처의 사업과 마찬가지로 걷기와 관련된 기회를 제공하는 것이었고(51.2%), 그 안에서도 “지역 중심 대표 보행거리조성사업”, “보행환경개선사업”, “도심 입체보행로 조성”, “지역 맞춤형 공원 재조성”과 같은 지역사회 걷기와 관련된 물리적 여건을 조성하는 사업의 비율이 높은 편이었다. 구체적으로 살펴보면, 서울시는 지역사회 걷기와 관련된 물리적 여건을 크게 교통, 안전관리, 공원녹지 부문에서 다루고 있었고, 보행정책과를 중심으로 교통의 관점에서 걷기 좋은 보행환경을 조성하려는 시도가 가장 많았다. 한편, 걷기에 대한 기회로서 서비스나 프로그램을 제공하는 사업은 체육진흥과를 중심으로 “통합형 신체활동 사업”을 통해 생활체육으로서 걷기의 활성화를 추진하는 방향과 건강증진과를 중심으로 “기부하는 건강계단 조성”, “청소년 서울 둘레길 걷기 프로젝트”, “선데이 파크” 등과 같은 걷기에 친숙한 사회문화기반을 조성하는 방향으로 구분되었다. 사업 수를 기준으로 비교했을 때는 서울시는 생활체육보다는 걷기에 친숙한 사회적 분위기를 만들려는 시도가 많은 편이었다.

걷기에 대한 기회제공 다음으로 많이 활용된 전략은 걷기가 가지는 친환경적, 건강증진적 가치에 대한 캠페인을 통해 걷기에 대한 인식을 제고하는 것(25.0%)이었다. 인식제고 전략은 “걷자 페스티벌”, “서울시민 걷기활성화 심포지엄”, “보행친화도시 아카데미” 같은 사업으로 시행되었고, 담당부서는 보행정책과, 건강증진과, 어르신복지과, 공원녹지정책과, 대기관리과였다. 이어서 걷기에 대한 인센티브 전략으로서 걸음 수를 마일리지로 환산해서 보상해주는 “걷기 마일리지 사업”이나 걸음 수만큼 기부를 하는 “걸음 기부 캠페인”이 건강증진과와 어르신복지과를 통해 실시되었다. 마지막으로 차량의 접근을 막아 보행자의 안전을 확보하기 위한 전략으로서 보행자전용도로를 설치하거나 아이들이 마음껏 다닐 수 있는 구역을 지정하는 “아마존 사업”을 보행정책과가 주관하고 있었다.

사업의 지속성 측면에서 걷기와 관련된 물리적 여건을 조성하고, 보행자의 안전을 위한 전용구역을 지정하는 사업은 문헌을 고찰한 시점 내내 지속되는 경향이 높은 반면, 걷기와 관련된 정보제공과 걷기에 대한 사회문화기반을 조성하기 위한 사업은 단발성으로 시행되었다가 사라지는 경우가 많았다. 사업의 협력체계는 교통-안전-공원 부문의 연계와 복지-건강 부문의 연계가 구분되는 경향이 있었다.

결론

본 연구는 활동적 생활의 핵심 요소인 지역사회 걷기를 증진하기 위한 사업 현황을 체계적으로 파악하는 것을 목적으로 하였다. 우선 법령 검토를 통해 한국은 지역사회에서 안전하고, 편리하게, 그리고 공평하게 걷기를 실천할 수 있는 물리적 여건을 조성하기 위한 법적 권리와 타당성을 보장하고 있음을 알 수 있었다. 그리고 법적으로 보행환경을 물리적 환경에 한정하지 않음으로써 보행환경 개선을 위해 여러 부문이 함께 개입할 수 있는 제도적 근거가 마련되어 있는 것을 확인하였다. 하지만 법령에서 확인된 제도적 근거의 범위는 지역사회 걷기와 관련된 환경의 개선까지이고, 그 이외에 걷기를 증진하기 위한 노력에 대한 제도적 근거는 미흡했다. 특히 국민의 건강증진을 목적으로 하는 대표 법령인 「국민건강증진법」은 신체활동을 운동 또는 체육활동으로만 국한하고 있다[19]. 이는 한국의 법체계상에서 일상에서 활동적인 생활을 지향하고 그 실천의 하나로 지역사회 걷기를 증진하는 보건학적 접근을 위한 제도적 기반이 미비함을 보여준다.

중앙정부부처 중에서는 행정안전부, 국토교통부가 지역사회 걷기와 관련된 사업을 수행하는 비율도 높고, 사업의 장기 지속성 경향도 보였는데, 이들 부처는 앞서 고찰한 지역사회 걷기와 관련된 법령을 소관하는 부처였다. 반면, 앞서 언급한 법령과 관련이 없는 부처의 사업은 걷기 자체가 사업의 목적이기보다는 부수적인 활동의 성격이었고, 사업도 상대적으로 단기적인 경향이 있었다.

Table 4. Seoul Metropolitan Government programs related to community walking

Department		Policy strategy			
		Provide information about walking	Increase/decrease opportunities for walking	Offer incentives/disincentives for walking	Require/prohibit behavior for walking
Economy	Urban farming division				
Welfare	Senior citizen division				
Transportation	Pedestrian policy division		x	x	x
	Bicycle policy division		x		
	Transportation operation division				
	Transportation policy division				
	Bus policy division				
Climate	Air quality policy division				
Tourism & sports	Sports promotion division				
Health	Public health division				
Safety management	Safety management division	x	x		x
	Road planning division		x		x
Urban development	Urban revitalization division		x		
	Historic city center regeneration division				
Green & open spaces	Parks & landscape policy division				
	Parks planning division		x		
	Landscape planning division	x	x		

Number of programs

□ : 1-3

■ : 4-6

■ : 7-9

x : Including a program that last from 2012 to 2017

따라서 지역사회 걷기를 위한 중앙정부부처의 사업이 지금보다 체계적이고 지속성을 갖기 위해서는 관련 부처들의 법령을 정비하여 지역사회 걷기증진을 위한 포괄적인 법적 토대를 구축해야 한다. 또한, 법령을 정비하는 과정에서 부처 간 역할의 중복, 상충, 연계 가능성에 대해 면밀하게 검토하고 조정해야 할 것이다. 특히 보건학 연구로서 본 연구는 「국민건강증진법」의 조문에 걷기를 포함해서 신체활동 친화적인 지역사회 조성을 위한 전략을 포함하고, 이를 실행하기 위한 재정과 인력을 배정하는 부분까지 명시할 것을 제안한다. 최근 수립된 제5차 국민건강증진종합계획(Health Plan 2030, 2021~2025)에서 신체활동 사업영역에 건강친화적 환경 조성, 거버넌스 구축을 포함한[20] 기초를 제도적으로 뒷받침할 수 있도록 법령도 함께 정비된다면 지역사회 걷기를 증진하기 위한 실효성 있는 개선을 기대할 수 있을 것이다.

본 연구에서 살펴본 서울시 사례는 걷기증진을 구호로 내세운 지자체에서 걷기 사업을 전담하고 있는 교통부서를 포함하여 경제, 보건, 복지, 지역개발, 대기환경 등 조직 내 여러 부문에 걸쳐 관련 사업이 이루어지는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 사업수행 방식은 지역사회 걷기를 증진하기 위한 노력이 서로 다른 전문성을 가지고 다방면에서 이루어지는 장점이 있다. 하지만 부서 간 사업이 조율되지 않으면 유사한 사업이 여러 부서에서 중복해서 이루어지거나 특정 전략으로만 사업 시도가 몰릴 가능성도 있다. 예를 들어, 서울시는 지역사회 걷기와 관련된 캠페인을 보행정책과, 건강증진과, 어르신복지과, 공원녹지정책과, 대기관리과에서 제각각 실행하고 있고, 부서를 아우르는 거버넌스 없이 교통-환경-안전과 보건-복지로 부서 간 협력체계가 구분되는 양상이 있었다. 서울시에서 지역사회 걷기와 관련된 공공 시스템을 효과적으로 운영하기 위해서는 지역사회 걷기와 관련된 부서들로 구성된 협의, 조정, 추진 기구를 조직, 운영하는 내용을 조례에 포함하는 등 제도화, 체계화하여 사업기획 단계에서부터 소통할 수 있는 구조가 마련되어야 할 것이다.

이와 동시에 현재처럼 유사한 사업 전략을 다루는 부서끼리만 협력하는 것이 아니라 활동적 생활을 지향하고 지지하는 공동의 목적 아래다부문 협력이 가능하도록 서울시 내부의 제도와 업무추진체계가 정비, 조정될 필요가 있다.

한편, 서울시는 걷기를 운동과 체육으로 접근하기보다는 건강증진과를 중심으로 일상생활에 걷기가 스며들 수 있도록 사회문화기반을 조성하려는 시도가 높은 편이었다. 이는 세계보건기구 및 국제기구에서 권고하는 방향과 일치한다는 점 [21]에서 근거기반 타당성을 지니고 있다. 다만, 걷기를 위한 환경을 개선하는 사업보다 지속가능성이 낮다는 측면에서 이를 뒷받침할 정책적 지지가 미흡한 것으로 보인다. 이에 걷기에 친숙한 사회문화적 기반을 유지, 강화하기 위한 접근으로서 건강증진의 원칙과 달성전략을 담고 있는 오타와 헌장(Ottawa Charter for Health Promotion)의 영역과 활동[22]을 따르길 제안한다. 구체적으로는 서울시청 내부에 걷기 친화적인 사회문화적 여건을 만드는 사업을 옹호하고 지원하는 환경을 조성하고, 모든 공공정책이 지역사회 걷기에 이롭도록 사업기획 단계에서 점검하고 확인할 수 있는 제도적 절차가 마련될 필요가 있다. 또한, 걷기 관련된 지역사회 활동을 지원하고 이를 여러 매체를 통해 홍보하여 걷기 친화적인 지역사회를 옹호하는 시민사회의 목소리가 정책 입안자에게 전달될 수 있도록 노력해야 한다.

본 연구의 한계점이자 결과해석에 있어서 주의해야 할 점은 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 2012-2017년의 문헌으로 기간이 한정되어 있고, 정보가 공개된 문헌만을 대상으로 검토하였기 때문에 자료수집 과정에 포함되지 않은 지역사회 걷기와 관련된 사업이 있을 수 있다. 둘째, 사업 현황에 대한 분석에 있어서 사업의 규모, 예산, 범위, 참여대상의 수가 공개된 문헌과 공개되지 않은 문헌이 섞여 있어 일괄적인 비교가 불가능하여 사업의 개수를 통해 경향성만 확인하였기 때문에 사업 간의 비교나 실제 사업이 지역사회 걷기에 미치는 효과를 알 수 없다. 따라서 추진하고 있는 사업 수가 적은 정부 부처나 서울시

부서가 실제로 지역사회 걷기에 미치는 영향이나 역할이 적다고 단정할 수 없고, 사업 수를 통한 전략 간 비교는 얼마나 많은 시도가 이루어진 전략인지에 대한 해석은 가능하지만 얼마나 비중이 높은 사업 전략인지로 해석할 수는 없다는 점을 주의해야 한다. 그럼에도 불구하고, 본 연구는 지역사회 걷기에 대한 법령, 정부부처의 사업, 그리고 사례로서 서울시의 사업현황을 체계적으로 살펴봄으로써 지역사회 걷기에 영향을 미치는 공공시스템의 현황을 파악하고, 정책적 개선방안을 찾는 근거자료를 마련하는데 기여할 것으로 기대된다.

요 약

본 연구는 지역사회 걷기와 관련된 공공사업의 현황을 확인하고 정책적 시사점을 모색하기 위해 한국의 법령, 중앙정부부처의 백서, 그리고 우수 사례로서 서울시 사업을 고찰하였다. 지역사회 걷기와 관련된 법령에는 물리적 환경 개선을 중심으로 제도적 근거가 마련되어 있고, 관련 법령을 소관하는 중앙정부부처에서만 걷기를 목적으로 한 다수의 사업을 장기적으로 추진하고 있어 지역사회 걷기증진을 위한 포괄적인 법적 토대를 구축해야 한다. 서울시는 지역사회 걷기와 관련된 유관부서의 개입이 다각적으로 이루어지고 있지만, 부서를 아우르고 연계, 조정할 수 있는 거버넌스 체계의 개발과 걷기 친숙한 사회문화적 여건을 조성하기 위한 보다 구체적이고 체계화된 노력이 요구된다.

참고문헌

1. World Health Organization. Global health risks: Mortality and burden of disease attributable to selected major risks. Geneva, World Health Organization, 2009
2. Gauvin L, Riva M, Barnett T, Richard L, Craig CL, Spivock M, et al. Association between neighborhood active living potential and walking. *Am J Epidemiol* 2008; 167(8):

- 944-953
3. Litman, TA. Economic value of walkability. *Transp Res Rec* 2003; 1828(1):3-11
4. Alfonzo M, Guo Z, Lin L, Day K. Walking, obesity and urban design in Chinese neighborhoods. *Prev Med* 2014; 69:S79-S85
5. Robertson R, Robertson A, Jepson R, Maxwell M. Walking for depression or depressive symptoms: A systematic review and meta-analysis. *Ment Health Phys Act* 2012; 5(1):66-75
6. Seetharam K, Yuen, BK. Developing living cities: From analysis to action. Toh Tuck, World Scientific, 2010
7. Jones DK, Evenson KR, Rodriguez DA, Aytur SA. Addressing pedestrian safety: A content analysis of pedestrian master plans in North Carolina. *Traffic Inj Prev* 2010;11(1): 57-65
8. Litman T, Blair R, Demopoulos B, Eddy N, Fritzel A, Laidlaw D, et al. Pedestrian and bicycle planning. Victoria, British Columbia, Victoria Transport Policy Institute, 2004
9. Pedestrian safety and convenience enhancement act [Internet]. Sejong: Ministry of the Interior and Safety; [cited 2021 May 18]. Available from: https://elaw.klri.re.kr/kor_service/lawView.do?hseq=45750&lang=ENG
10. Kim JR, Jeong B, Park KS, Kang YS. <Field action report> Applications of the participatory learning process in health promotion. *J Agric Med Community Health* 2011; 36(2):130-142 (Korean)
11. Introduction to Activities [Internet]. Seoul: Urban action network for a walkable city; [cited 2021 May 18]. Available from: <http://www.dosi.or.kr/>
12. Lee MH, Song HS, Jang MY, Cho MJ, Choi MS. Planning process and organization of the healthy city in New York city:

- Focusing on the active design guidelines. JKPA 2014; 49(4):17-36 (Korean)
13. Kang J. Cooperation and structure of community organizations to promote walking activities [dissertation]. Seoul, Seoul National University, 2019 (Korean)
 14. Ministry of Health and Welfare. Korea national health and nutrition examination survey 2009-2016. Sejong, Ministry of Health and Welfare, 2017
 15. Yoo S. Built environment as a place for daily living and an opportunity for participation for community health promotion. Health and Social Science 2017; 44(1):81-104 (Korean)
 16. Korea Disease Control and Prevention Agency [Internet]. Trends in prevalence of walking by city and county [cited 2021 June 20]. Available from: <https://chs.kdca.go.kr/chs/recsRoom/ctprvnResultMain.do#>
 17. Lee SH, Jung SM. Policy effects and future directions for 'Pedestrian-friendly city, Seoul'. Seoul, The Seoul Institute, 2020 (Korean)
 18. Dunton GF, Cousineau M, Reynolds KD. The intersection of public policy and health behavior theory in the physical activity arena. J Phys Act Health 2010; 7(s1):S91-S98
 19. Cho J. A study on the direction of the revision of the National Health Promotion Law to promote physical activity. KSME 2019;21(2):11-19 (Korean)
 20. Song J, Koh KW, Kim H. The physical activity sector of Korean National Health Plan: Changes in four previous health plans and future direction. Korean J Health Educ Promot 2020; 37(1):45-56 (Korean)
 21. World Health Organization. WHO guidelines on physical activity and sedentary behaviour. Geneva, World Health Organization, 2020
 22. World Health Organization. The Ottawa Charter for Health Promotion. Geneva, World Health Organization, 1986