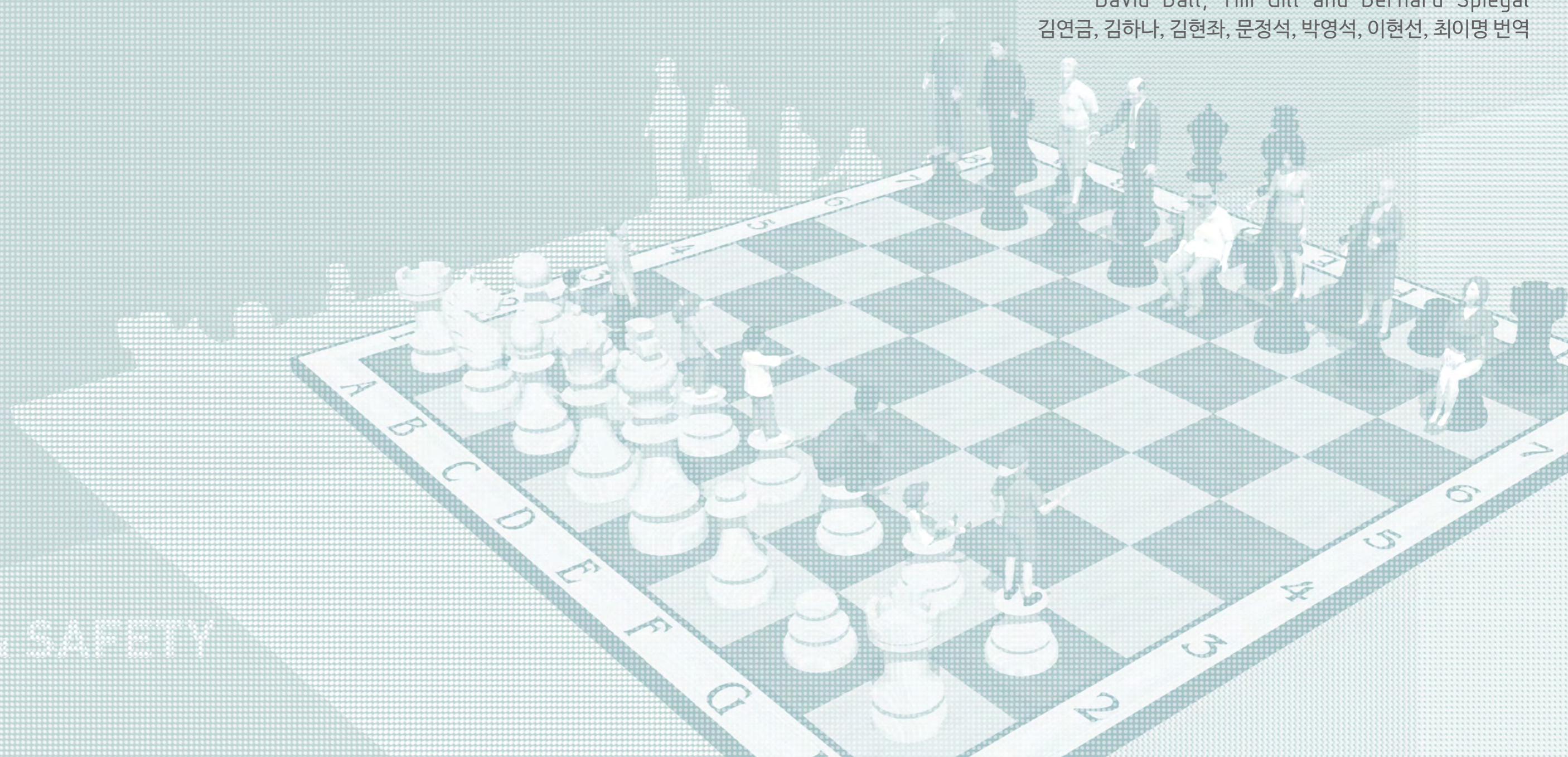


놀이환경에서의 위험관리 : 실행가이드
Managing Risk in Play Provision:
Implementation guide

David Ball, Tim Gill and Bernard Spiegall
김연금, 김하나, 김현좌, 문정석, 박영석, 이현선, 최이명 번역



‘놀이환경에서의 위험관리: 실행 가이드(Managing Risk in Play Provision: Implementation guide)’ 원서는 NCB의 Play Safety Forum를 대신하여 Play England에서 출간했다.

두 번째 판

© National Children’s Bureau 2012
ISBN: 978-1-909391-11-6

첫 번째 판

© Crown copyright, National Children’s Bureau,
Big Lottery Fund 2008
ISBN: 978-1-84775-289-5

첫 번째 판은 Education Department와 Big Lottery Fund가 재정적으로 지원을 했고 Play England가 제작하였다. 이 두 번째 판은 Play England에서 제작했으며 Cabinet Office의 Social Action Fund의 후원을 받았다. 이 버전은 Play Safety Forum의 일환으로 Play Wales, Play Scotland 및 PlayBoard Northern Ireland가 지원한다. Play England는 National Children’s Bureau에 속해 있다.

National Children’s Bureau, 8 Wakley Street,
London, EC1V 7QE
전화: 020 7843 60000 웹 사이트: www.ncb.org.uk
등록 된 자선 단체 번호: 258825

원서에 기록된 유의 사항

비영리 연구, 교육 또는 교육 목적을 위해 어떤 형식이나 매체에 관계 없이 무료로 이 문서(부서 또는 기관 로고 제외)의 내용을 재사용 할 수 있다. 문맥을 오도해서는 안되며 정확하게 재사용해야 한다. 이 자료는 Play England에서 제작했고 National Children’s Bureau가 저작권을 갖는다. 그리고 반드시 원본 제목을 표기해야 한다. 당사가 제 3자 저작권 자료를 확인한 경우 관련 저작권 보유자의 허가를 받아야 한다. 본 간행물에 수록된 정보의 정확성을 기하기 위해 모든 노력을 기울 였으나, 본 간행물에 포함된 정보를 기반으로 한 조치 또는 결정의 결과에 대해서는 National Children’s Bureau가 책임지지 않는다.

번역자: 김연금 김하나 김현좌 문정석 박영석 이현선 최이명
국내판 편집 및 감수: 조경작업소 울

Play Safety Forum core members

(as at September 2012)

Robin Sutcliffe (Chair) - Chair, Sutcliffe Play
Richard Broughton - Policy Advisor, Health and Safety Executive
Don Earley - Deputy Chief Executive, Fields in Trust
Mike Greenaway - Director, Play Wales
Lesli Godfrey - Strategic Lead for Playwork and the Children’s Workforce, SkillsActive
Carl Hagemann - Chartered Institute for the Management of Sport and Physical Activity
Juno Hollyhock - Executive Director, Learning through Landscapes
Marguerite Hunter Blair - Chief Executive, Play Scotland
Warren Koehler - London Regional Director, KIDS
Jacqueline O’Loughlin - Chief Executive, PlayBoard Northern Ireland
Katrina Phillips - Chief Executive, Child Accident Prevention Trust
Catherine Prisk - Director, Play England
Andrew Yates - Technical Director, SMP (Playgrounds) Ltd, and Association of Play Industries
David Yearley - Head of Play Safety, Royal Society for the Prevention of Accidents

Advisers

David Ball - Middlesex University
Tim Gill - Writer, researcher and consultant, Rethinking Childhood
Sandra Melville - former Chair, Play England
Bernard Spiegall - PLAYLINK
Jean Wenger - Active Risk Management Services

Observer

Chris Nevis - Chair, Play England

Secretariat

Ashley Rogers, Play England

play
safety
forum

놀이환경에서의 위험관리 : 실행가이드 Managing Risk in Play Provision: Implementation guide

David Ball, Tim Gill and Bernard Spiegall
김연금, 김하나, 김현좌, 문정석, 박영석, 이현선, 최이명 번역

먼저 'Managing Risk in Play Provision: Implementation guide'를 한국에서 출간하도록 허락해주셔서 고맙습니다. 한국에서는 최근 안전을 중요하게 다루다보니, 놀이터가 재미없어진다는 의견이 많습니다. 게다가 영국과는 달리 한국에서 안전기준은 법적인 사항입니다. 그러다보니 안전기준이 놀이터에서의 놀이활동에 영향을 주는 기준이 되고 있습니다. 이 가이드라인의 놀이환경에서의 위험에 접근하는 방식은 매우 흥미로웠습니다.

1.

질문.

2002년 놀이안전포럼(Play Safety Forum)은 'Managing Risk in Play Provision: A position Statement'를 출판했습니다. 사회적 인식을 바꾸는데 도움이 되었다고 생각합니다. 혹시 가시적으로 나타나는 효과를 말씀해주실 수 있는지 궁금합니다.

답변.

정치권과 행정부, 그리고 영국의 보건안전청(Health and Safety Executive)에서 위험(risk)을 바라보는 방식이 놀이터뿐 아니라 여타 레크리에이션 분야에서도 변화하고 있습니다. 예를 들면 학교의 품질을 감독하는 영국 정부기관 OFST-ED(Office for Standards in Education)의 위원장은 최근 어린이 발달에 있어 위험(risk)의 중요성에 대한 성명을 발표했습니다. 캐나다에서는 "The Outdoor Play Canada"가 그들 고유의 입장을 담고 있는 성명을 선언했는데, 그들이 지지하는 정책에는 위험에 대한 긍정적 시선이 강하게 내재되어 있습니다. 아마도 앞으로 미칠 가장 중요한 영향은 유럽 표준에 위험의 중요성이 명시되는 것이 아닐까 합니다.

2.

질문.

위험-유익 평가를 다루는 이 보고서는 첫 번째 판은 2008년에 나왔고, 두 번째 판은 2012년에 나왔습니다. 위험-유익 평가가 많이 실용화되었는지 궁금합니다.

답변.

위험-유익평가(Risk benefit Assessment: RBA)는 전형적인 기준(conventional standards)을 따랐을때 결코 제안될 수 없는 새롭고 실험적인 형태의 놀이(snug)와 자연적인 놀이 요소를 위한 표준평가 틀입니다. Sutcliffe Play에서는 디자인하고 생산하는 모든 새로운 제품을 대상으로 위험-유익평가를 적용합니다. 심지어 법원에서도 이를 정기적으로 사용합니다. 위험-유익평가의 위상은 현재 위험평가의 과정 중 한 부분에 불과한 산업표준(standards)보다 상위에 있습니다.

3.

질문.

우리나라는 구태의연한 형태의 놀이터에서 벗어나 아이들의 창의성을 증진시킬 수 있는 놀이터를 만들려는 노력이 많이 이루어지고 있습니다. 이에 따라 다양한 형태의 놀이터가 실험적으로 제시되고 있습니다. 최근 영국에서의 놀이터, 놀이환경과 관련한 사회적 이슈는 무엇입니까?

답변.

영국에서는, 이전 정부에서 많은 진보가 있었으나 이후 저성장 과 긴축정책으로 인해 참담한 퇴보에 직면해 있습니다. 우리가 주장했던 많은 측면 즉 비교정적인 놀이요소, 자연놀이, 물질 요소와 감각의 사용은 사라졌지만, 우리는 이 같은 놀이터 유형을 계속 주장하고 있습니다. 이용 가능한 재원의 현저한 감소(50%)는 별개의 문제로 보더라도, 소송 그 중에서도 특히 부모로부터의 소송, 자동차나 낫선 사람으로 인한 위험에 대한 두려움이 증가하고 있습니다. 자유의 감소는 어린이에게 비극적이며, 우리는 계속해서 싸울 것입니다.

4.

질문.

또한 최근에는 장애아들이 비장애들과 함께 놀 수 있는 통합놀이터를 만들어야 한다는 주장이 늘고 있습니다. 영국에서의 통합놀이터는 많이 보급되었는지요? 정책적으로 통합놀이터를 증가시키려는 노력이 있는지 듣고 싶습니다.

답변.

최근 영국에서는 장애 아동의 요구에 대한 인식이 높아져 통합놀이터가 크게 증가했습니다. 그러나 통합놀이터의 본질은 장애인에게 눈에 띄지 않게 하는 것이므로, 그 차이를 보기는 어렵습니다. 잠깐 홍보를 하자면, Sutcliffe Play는 통합놀이를 전문으로 하며, 적절한 제품을 구분하는 가장 좋은 방법 중 하나는 통합놀이 아이템을 매우 명확하게 보여주는 우리 회사의 카탈로그를 보는 것입니다.

5.

질문.

한국에는 오픈스페이스가 많지 않습니다. 그리고 아이들의 수는 줄고 있고 노인의 수는 늘고 있습니다. 그래서 놀이터는 공간 투쟁의 주제가 되고 있습니다. 어느 지역에서는 주민들이 놀이터 조성을 반대하기도 합니다. 그리고 놀이터에 노인들을 위한 시설을 넣자는 의견도 있습니다. 영국에서는 유사한 경향이 없는지요?

답변.

저는 이 안에 세 가지 질문이 있다고 생각합니다. 첫째, 영국에서 노인 인구의 통계상 증가는 그리 중요한 이슈가 아닙니다. 노인 인구가 증가하고 젊은 사람들이 줄어들고 있는 것이 사실이나, 그것이 아시아에서만 부각되지도 않았으며 그토록 오랫동안 이슈로 지속되지도 않았습니다.

둘째, 영국에서도 놀이터 인근에 거주하는 노인들과 갈등이 있습니다. 특히 새로운 놀이터가 제안되는 경우 더욱 그렇습니다. 우리가 이러한 문제에 대응하는 유일한 방법은 협의와 설득뿐입니다. 궁극적으로 개인보다는 커뮤니티에 돌아가는 혜택이 우선적으로 고려되어야 한다고 믿기 때문입니다.

마지막으로, 우리가 놀이터를 설계하고 항목을 디자인할 때 노인을 점점 더 많이 고려하기 시작했지만, 아직은 초기단계에 있습니다.

6.

질문.

마지막으로, 한국의 독자들에게 하고 싶은 말은 무엇인지요?

답변.

어린 시절의 놀이는 충만한 삶의 관문입니다. 당신의 관심사(스포츠, 예술, 연극)가 무엇이든 간에, 이는 놀이 속에서 시작될 것입니다. 놀이환경에는 하나의 올바른 방식만이 있지 않습니다. 자연 속에서의 놀이, 비교정적 요소(loose part)에서의 놀이, 놀이터, 야외 또는 실내에서의 놀이, 모두 자신만의 역할이 있습니다. 가장 좋은 상황은 어린이가 다양한 대안을 선택할 수 있는 것입니다. 위험은 독려되어야 하고, 정서적 또는 신체적으로 위험과 도전을 즐기는 법을 배우는 것은 아이가 어떤 활동을 선택하든 삶을 풍성하게 만듭니다. 따라서 위험을 줄이려 하기보다는 장려해야 합니다. 'Managing Risk in Play Provision: Implementation guide'가 이를 성취하는데 기여했으면 합니다. 감사합니다.

Thank you for allowing me to publish 'Managing Risk in Play Provision: Implementation Guide' in Korea. Many are of the opinion here that the playground is no longer fun since the recent safety considerations. In addition, unlike the UK, safety standards are legal in Korea. Therefore, safety standards are becoming a criterion affecting the play provision in playgrounds. Hence, the approach to risk in the play provision in this guideline was very interesting.

1.

Q.

In 2002, the Play Safety Forum published 'Managing Risk in Play Provision: A Position Statement'. I think it helped to change social awareness. I wonder if you will be able to tell me the visible effect.

A.

It has changed the way that Politicians and Administrations and the Health and Safety Executive view risk not only in Playgrounds but in many other areas of recreation. For example the Chairwoman of OFSTED the UK Government body that oversees quality in Schools has recently made a statement about the importance of risk in the development of children OFSTED, whilst in Canada the Outdoor Play Canada have produced their own position statement, where risk is strongly embedded within the policy they advocate. Perhaps the most significant affect has been to have the importance of risk identified in the forward to the European Standard.

2.

Q.

This report, which addresses the risk-benefit assessment, appeared in the first edition in 2008 and the second edition in 2012. I wonder if the risk-benefit assessment has been put to practical use.

A.

Risk benefit Assessment (RBA) is now the standard assessment tool for new and experimental forms of play such as loose parts (Snug) or natural play elements that cannot be subject to conventional standards. Sutcliffe Play use it for all new products that they design and produce. It is also used regularly in the courts. Its status is higher than that of standards, which now only form part of the process of risk assessment.

3.

Q.

Korea has been trying hard to create a playground that can improve children's creativity and not just follow a prescriptive play format. As a result, various types of playgrounds, like natural playgrounds using landscape, sand and so on, are being experimented. What are the social issues related to the playground and play provision in the UK in recent years?

A.

In Britain, due to austerity, we face a tragic state of regression after the years of enlightenment during the previous Government. Many of the features we advocated, loose parts, natural play, use of the elements and the senses, have been lost, but we continue to advocate for the types of playground you describe above. Apart from a significant reduction in available finance (50%), there is fear of litigation, principally from parents and an atmosphere of increased fear of risks resulting from automobiles and stranger danger. This reduction in freedom is tragic for children and we will continue to fight back!

4.

Q.

Recently, more and more people are claiming that children with disabilities should have an inclusive playground where they can play with non-disabled children. Are there a lot of inclusive playgrounds in the UK? Has there been an effort to increase the spread of inclusive playgrounds?

A.

There has been a real increase in awareness of the needs of disabled children in the UK which has resulted in a significant increase in inclusive playgrounds. However, as the essence of an inclusive playground is that it makes provision for the disabled invisible, it is often difficult to see the difference! If I may be commercial for one moment, Sutcliffe Play does specialise in inclusive play and one of the best ways of identifying appropriate products would be to look at our catalogue which shows inclusive items quite clearly.

5.

Q.

There is not much open space in Korea; further, the number of children is decreasing and that of the elderly is increasing. So, the playground has become the subject of a struggle for space. In some areas, residents oppose the creation of a playground. There is also a suggestion to include facilities for the elderly. Do you have a similar trend in the UK?

A.

I think that there are three questions in one here! First the demographic issue of the elderly is not so strong here. There is an increase in the number of elderly and a decrease in the number of young people, but it is not as marked as that experienced in Asia nor has it been an issue for such a long time. We do have problems with resident, particularly elderly residents, living next to playgrounds, especially when new playgrounds are proposed. The only way we have combating this is through consultation and persuasion. Ultimately it has to be the good of the community, rather than the individual that has to take precedence. Finally we are starting to consider the elderly more and more when we design playgrounds and designing items for them, but this is in its infancy.

6.

Q.

Finally, do you have any message for Korean readers?

A.

Playing in childhood is the gateway to a fulfilled life. Whatever your interests, sport, art, theatre, it will start in play. There is no one right way in play provision, Playing in Nature, playing with loose parts, playgrounds, outdoor or indoor, all have their place. The best situation is where a child can choose from a rich selection of alternatives. Risk is to be encouraged, learning to enjoy risk and challenge, either emotional or physical will enrich a child for life in whatever activity they choose. So risk should be encouraged rather than reduced. I hope that Managing Risk in play will help people to achieve this.



영국판 머리말_Robin Sutcliffe의 머리말

어린이는 놀 수 있는 흥미진진한 장소를 필요로 하고 선택하며, 이는 본질적으로 위험한 상황을 반드시 관리해야 함을 의미합니다. 이 간행물은 이를 인정하며, 어린이의 안전을 위해 자연스러운 욕구와 어떻게 조화시킬 수 있는지에 대한 지침을 제공자에게 제공합니다. 여기에서는 놀이, 여가 및 교육에 걸쳐 위험관리에 대한 적절한 접근 방식으로 인식되고 있는, 위험-유익 평가 과정에서의 위험과 유익 간 균형 조정에 대한 개념을 소개합니다.

이 간행물은 놀이위험을 관리하는 틀을 수립하는 정책 단계에 정치인, 책임자 및 고위 관리자가 참여할 것을 요구하는 쉽지 않은 문서입니다. 여기에서는 규정된 해결책을 제시하지는 않지만 전문가로서, 사용자가 어린이 및 놀이환경에 대한 지식과 이해에 기반해 판단해야 한다고 봅니다. 어린이 놀이와 어린이 놀이환경은 본질적으로 복잡하기 때문에 유연하면서도 사려깊게 접근해야 합니다.

영국 전역에 걸쳐 영향력을 갖는 이 가이드의 강점은 Play Safety Forum에 참여하는 폭넓은 대표자에 있습니다. 특히 Health and Executive와 네 나라, 다양한 방면의 놀이 협회가 참여합니다. 또한 이 가이드는 연이어 정부 지원에서 혜택을 받았습니다.

이 개정판에는 2008년 첫 발행 이후 보완된 내용과 새로운 사례가 수록되어 있습니다. 지난 해 HSE는 우리와 협력하여, 위험-유익 과정을 보다 명확히 보증하는 High Level Statement를 작성하였습니다. 부록에 수록되었고 HSE에 감사드립니다. 또한 이번 재발행을 재정적으로 지원한 Play England와 작업을 해주신 Tim Gill에게도 감사드립니다.

이 가이드가 실무자가 일반적 놀이환경의 범위를 벗어나 상상력과 창조력을 계속 유지하는데 기여할 것이라고 희망합니다. 그렇게 함으로써 어린이가 흥미로운 도시환경과 자연환경에서 놀 수 있는 기회가 개발되고 확장될 것입니다.

영국판 추천사

Health and Safety Executive가 이 간행물을 제작할 때 HSE(Health and Safety Executive)와 상의하였다. 이 가이드에 명시된 참여자 안전 관리를 위해 유익하고 조화로우며 합리적이고 균형잡힌 조언을 제공한다.

저자와 Play Safety Forum(PSF)은 2012년 아동의 놀이와 여가에 관한 고위 성명서(부록 1 참조)에 나온 바와 같이 HSE에 감사의 뜻을 전한다.

Association of Play Industries

Association of Play Industries [API]는 현재와 미래 세대를 위한 흥미롭고 도전적인 놀이공간 제공의 중요성을 잘 알고 있다. API는 영국의 놀이 기구 및 포장재 제조업자와 디자이너의 85% 이상을 대표하는 협회이다. API는 PSF 지침의 원칙을 인식하고 모든 어린이들에게 영감을 주는 놀이공간 제공을 기대한다.

Deborah Holt Association Manager

CIMSPA

스포츠 및 체육활동 관리를 위한 Chartered Institute for the Sport and Physical Activity는 이 가이드를 지지하며, 회원과 놀이제공자, 레크레이션 및 재미있는 활동 제공자에게 어린이와 청소년에게 제공되는 유익과 위험을 모두 고려하는 위험관리 방식으로 이 가이드 사용을 권한다. CIMSPA는 또한 지침을 제공하고 서비스 제공 기준을 설정하는 전문 기관으로서 위험관리에서 외부 전문 지식과 조언은 가치있으나 의사 결정에 대한 최종 책임은 항상 제공자에게 있다는 견해를 인정하고 장려한다.

David Stalker CIMSPA Trustee

Fields in Trust

Fields in Trust는 놀이의 위험관리에 관한 본 가이드를 전적으로 지지한다. 위험-유익 평가는 오랫동안 확립된 필수 기술 위험평가에 혁신적인 접근 방식을 추가한 것이다. 이 가이드는 도전, 흥분 및 탐험에 대한 어린이의 요구를 보다 잘 충족시키는 놀이공간, 시설 및 기회의 설계 및 제공에 지속적으로 기여하고 있다.

Helen Griffiths Chief Executive

Institution of Occupational Safety and Health [IOSH]

IOSH는 이 가이드와 위험-유익 평가에 중점을 두는 것을 환영한다. 어린이들이 모험적 경험을 할 수 있는 놀이 활동을 관리하는데 있어 도움이 되어야 한다. IOSH는 어린이가 위험에 대해 현명해져야 한다고 믿는다. 과잉보호가 아닌 합리적인 위험관리는 어린이들이 위험을 회피하는 것이 아니라 위험을 의식하게 하는 것이고, 이는 미래의 삶에 도움이 될 것이다.

Jan Chmiel Chief Executive

PlayBoard Northern Ireland

놀이환경에서의 위험관리: 실행 가이드(Managing Risk in Play Provision: Implementation guide)는 놀이 서비스의 설계, 유지 보수 및 공급과 관련된 모든 이들에게 중요한 출판물이 되고 있다. 이 실용적 가이드는 긍정적인 위험 감수가 어린이의 보다 나은 건강과 발달을 촉진하는 역할을 하는 것을 인식하였다. 그리고 위험관리 실천을 역학적이고 기술적 계산에서 발전적인 혜택을 고려한 합리적이고 비례적인 과정으로 전환시켰다. 이 가이드는 과거에 놀이활동을 줄이는 데 사용된 건강 및 안전 지침 오용으로 발생한 불균형을 시정하는데 유용하다는 게 입증되었다.

Jacqueline O'Loughlin Chief Executive

KIDS

KIDS는 이 가이드의 원칙을 전적으로 지지한다. 모든 어린이가 성장하고 발전하기 위해서는 삶에서 어느 정도의 위험을 감수해야 한다. 모험 놀이의 기회가 적은 장애 어린이에게 특히 중요하다.

Warren Koehler
Regional Director, KIDS London

Play Scotland

Play Scotland는 이 가이드를 지지한다. 이 가이드는 모험과 세상을 체험하는 것에 대한 어린이들의 요구를 최우선으로 삼는 놀이제공자들에게 매우 귀중한 도구이다. 설명된 위험-유익 평가 접근법은 실용적이고 균형적이며, 제공자가 혁신적이고 영감을 주는 놀이 장소를 만들 수 있도록 할 것이다.

Marguerite Hunter Blair Chief Executive

Learning through Landscapes

Learning through Landscapes은 어린이가 학교 운동장이라는 일상적인 환경에서 놀이에 도전하고 활동을 배울 수 있도록 한다. 우리는 어떤 활동이든 장점과 관련된 위험 사이의 균형을 맞추어야 한다는 데 지지한다. 놀이환경에서의 위험관리: 실행 가이드(Managing Risk in Play Provision: Implementation guide)는 학교가 어린이들이 성숙한 삶에 필요한 기술을 발전시킬 수 있도록 신중하고 합리적인 판단을 내릴 수 있게 해준다.

Juno Hollyhock Executive Director

Play Wales

Play Wales는 2008년에 처음 출판되었을 때 놀이환경에서의 위험관리: 실행 가이드(Managing Risk in Play Provision: Implementation guide)와 위험-유익 평가의 개발이 매우 중요하고 반가운 변화라고 보았다. 여전히 변화의 선두에 있으며, 놀이제공자가 유익과 위험 간의 균형을 맞추는 것을 지지한다. 이 가이드에는 놀이를 통해 도전과 불확실성을 만들고 다루고자 하는 어린이들의 욕구를 인식하고 지지하는 방식이 제시되어 있다. 이는 놀이제공에 있어서의 상식적 접근 방식을 의미한다.

Mike Greenaway Director

Royal Society for the Prevention of Accidents

RoSPA는 아동의 삶에서 놀이의 기본 역할을 인정하고 장려한다. 이 가이드는 놀이제공자가 위험과 유익의 균형을 취함으로써 적절한 수준의 위험과 도전을 제공하도록 한다. 이것은 어린이들이 더 만족스러운 환경에서 놀 수 있는 권리를 행사하도록 한다. 이에 RoSPA는 이 가이드의 접근 방식을 지지하고 독자들에게 이를 추천한다.

David Yearley Head of Play Safety

SkillsActive

SkillsActive는 고용주가 이끄는 조직으로서 놀이환경에서의 위험관리: 실행 가이드(Managing Risk in Play Provision: Implementation guide)에서 설명한 접근법은 놀이제공자들이 어린이와 청소년에게 도전적이고 즐거운 놀이경험을 제공하는데 도움이 될 것이라고 믿는다. 우리는 이 가이드의 접근 방식이 직원들이 플레이워크(playwork)의 원리에 따라 일하는데 도움이 될 것이라고 믿는다. 이는 제공자 간의 강력한 경영과 리더십의 필요성을 강조하며, 분야의 전문성을 높인다.

Lesli Godfrey Strategic Lead
for Playwork and the Children's Workforce

목차

한국판 머리말_ 역자와 Robin Sutcliffe과의 대화	i
영국판 머리말_ Robin Sutcliffe의 머리말	v
영국판 추천사	vi
Part 1 서론과 법적 틀 (Introduction and legal framework)	005
Chapter 1 서론 (Introduction)	006
Chapter 2 법적 그리고 공공정책의 맥락 (Legal and public policy context)	018
Chapter 3 안전, 위험, 위험요소, 손상 (Safety, risk, hazard and harm)	026
Chapter 4 표준 및 지침의 역할 (The role of standards and guidance)	034
Part 2 위험-유익 평가 (Risk-benefit assessment)	039
Chapter 5 위험-유익 평가와 기존의 위험평가 (Risk-benefit assessment and conventional risk assessment)	040
Chapter 6 위험과 유익을 관리하는 방법 (How to manage benefits and risks)	048
Chapter 7 위험-유익 평가: 과정과 사례 (Risk-benefit assessment: process and examples)	061
Chapter 8 실천방법을 개발하고 지지하기 (Developing and underpinning practice)	089
Part 3 결론 (Conclusion)	098
Chapter 9 정책과 문화적 변화의 필요 (The need for policy and cultural change)	099
참고	103
용어 정리	105
부록1 건강과 안전부의 고위급 성명서 (High Level Statement from the Health and Safety Executive)	106
부록2 놀이환경에 있어서의 위험관리: 입장선언 (Managing Risk in Play Provision: A position statement (2002))	109
부록3 유럽 놀이기구 표준 (European playground equipment standards)	115

A photograph of children playing in a sandpit at a playground. The scene is overlaid with a semi-transparent purple filter. In the foreground, a child is kneeling and digging in the sand. To the right, another child stands with arms raised. In the background, other children are visible on a wooden play structure. The overall atmosphere is one of active play and exploration.

Part 1

서론과 법적 틀
(Introduction and legal framework)

Chapter 1:

서론 (Introduction)

가장 심각한 위험으로부터 어린이를 보호하는 것과 어린이가 놀이의 유익을 누리게 하는 것 사이에서 균형을 맞추는 것이 위험을 제거한다는 것은 아니다. 또한 위험과 유익을 계산하는 복잡한 방법에 관한 것도 아니다. 본질적으로, 놀이는 안전하고 이로운 활동이다. 현명한 어른들이 해야 할 판단은 일반적으로 어린이가 불필요한 위험에 노출되지 않도록 하면서 최고의 유익을 누릴 수 있도록 하는 것이다.

Children's Play and Leisure: Promoting a balanced approach (Joint HSE/Play Safety Forum High Level Statement)

이 가이드는 놀이제공자들이 위험뿐만 아니라 도전적인 놀이경험이 주는 유익도 고려하는 위험관리를 어떻게 발전시킬 수 있는지 보여준다. 이 가이드는 2002년 놀이안전포럼의 '놀이환경에서의 위험관리: 입장선언(the Play Safety Forum's position statement Managing Risk in Play Provision: A position statement (Play Safety Forum, 2002))'에 기초한다. 이 선언은 외부 전문지식과 조언이 가치 있으나, 의사결정에 대한 궁극적인 책임은 제공자에게 있다는 입장에서 출발한다.

이 가이드는 놀이환경 관리를 책임지는 사람들, 놀이공간 디자인 및 유지관리와 관계되는 사람들을 위한 것이다. 또한 어린이가 노는 또 다른 형태의 공간과 상황을 관리하는 사람들에게도 유용하다.

최근 놀이 안전과 관련해 혼란과 우려가 있다. 많은 제공자들은 자신들의 책임과 의무, 그리고 그러한 책임과 의무가 법률, 공공 정책, 산업표준, 지침과 어떻게 연결되는지 잘 이해하지 못한다. 보다 긍정적으로는, 건설적 토론과 건강한 정책 분위기의 징후가 있다.

누구를 위한 가이드인가?

가이드는 놀이환경 관리에 책임이 있는 사람, 특히 관리자를 두지 않는 공공 놀이공간과 환경을 설계하고 유지하는데 관계하는 사람들을 위한 것이다. 모든 세부사항이 그렇지는 않지만 대부분의 내용은 어린이가 노는 공간과 환경, 예를 들어 학교 운동장, 공원, 오픈스페이스, 시민공간, 모험놀이터, 바퀴 달린 스포츠 시설, 스포츠와 레저 서비스, 어린이 돌봄 환경, 외부 자연환경, 관광 명소와 같은 곳을 관리하는 사람들에게도 유용하다. 가이드에서 '놀이터', '놀이공간', '놀이환경'이라는 단어는 놀이 전용 시설에 귀착된다. '놀이가 가능한 공간'이란 말은 어린이의 놀이가 '공간의 합법적 이용'인 공간을 말한다.

가이드는 3개의 파트로 구성된다. 파트 1은 맥락을 설명하고, 배경과 이유를 제공한다. 파트 2는 실천적인 조언과 가이드를 통해 어떻게 이 방법이 실행될 수 있는지를 보여준다. 파트 3은 간략히 몇몇 정책 이슈들을 조망한다. 실행 섹션으로 넘어가기 전에 파트 1을 읽어볼 것을 권한다.

이 가이드에 관해서.

이 가이드는 놀이환경에 책임이 있는 사람들이 위험뿐만 아니라 유익까지 고려하는 위험관리를 어떻게 발전시킬 수 있는가를 보여준다. 이 가이드는 놀이제공자들이 어떠한 놀이환경에 있어서도 근본적인 두 가지 목표를 이루도록 하는데 주안점을 둔다. 즉 어린이와 청소년이 도전하고, 즐기고, 놀이 기회에 참여하도록 하는 것과 그들이 받아들일 수 없는 손상이 주는 위험에 노출되지 않도록 하는 것이다.

접근 방식의 기본은 합의된 놀이정책(play policy)으로, 놀이환경에서 위험과 도전의 기회를 제공해야 하는 기관의 입장을 나타낸다. 이 가이드는 기술적인 조사가 뒷받침되는 서술적인 위험-유익 평가들을 제공한다. 이러한 절차는 놀이제공자가 놀이환경을 제공하는데 있어서 자신이 제공하는 놀이 기회, 기구 및 기능에 대해 명확한 판단을 내릴 수 있도록 한다.



위험-유익 평가는 위험과 유익을 동시에 고려한다.

이 접근으로 제공자는 놀이환경의 두 가지 중요한 목표를 이룰 수 있다. 허용할 수 없는 손상으로부터 안전을 제공하는 반면 도전할 수 있는 기회로 제공하는 것이다. 이 두 목표는 어쩔 수 없이 긴장 관계에 있다. 어린이는 실제로 자신을 테스트하고 스스로의 역량을 발전시킬 수 있는 기회를 찾는다. 다시 말해서 어린이는 열정적으로 자신을 둘러싸는 세계를 포착하고자 하며, 이로 인해 필연적으로 어떤 해가 될 수 있는 위험을 만나게 된다. 더 이야기하자면, 모험적 놀이 경험은 어린이가 일생을 통해서 만나게 될 일상의 위험에 어떻게 대처해야 할지 배우는 데 도움이 된다.

오늘날 많은 어린이에게 놀이터는 흥미있는 공간이 아니다. 문화, 사회, 경제적 요인에 따르면, 지난 30년 동안 어린이의 삶은 훨씬 더 제한적이고 통제받고 있다. 이러한 이유로, 어린이가 놀고 스스로 동네를 탐사할 기회는 눈에 띄게 줄었다. 그리고 어른들의 감독 아래에서 집과 학교와 학교 밖 프로그램 및 활동에 더 많은 시간을 보내고 있다. 많은 사람들은 기대하는 만큼 어린이가 밖에 나가서 자유롭게 놀 수 있으려면, 전체적으로 건축 환경이 더욱 어린이 친화적으로 되어야 한다고 주장한다. 오늘날 어린이는 놀이 공간에서 모험을 즐기고, 이전 세대에서는 당연하다고 여겼던 자기주도의 놀이 경험을 놀이공간에서 한다.

어린이는 어느 정도의 위험이 있는 놀이경험을 하고 싶어하고, 필요하다는 인식이 증가하고 있다. 이러한 인식을 바탕으로 2002년, 이 가이드의 토대인 '놀이환경에서의 위험관리: 입장선언 (Managing Risk in Play Provision: A position statement)'을 발간하게 되었다 (Play Safety Forum, 2002).

놀이환경에서의 위험관리: 입장선언

어린이는 놀 때 위험 감수를 해야 하고 원하기도 한다. 놀이환경은 어린이가 자신들의 능력을 탐색하고 개발할 수 있도록 흥미로우면서도 도전적인 환경을 제공함으로써, 이러한 욕구와 바람에 대응하는 것을 목표로 한다. 이를 통해 놀이환경이 추구하는 것은 어린이가 사망이나 심각한 상해를 당할 수 있는 심한 위험을 만나지 않도록 위험 수위를 관리하는 것이다(부록 2의 전문 참조).



소송에 대한 두려움과 넓게 퍼진 '비난문화'는 제공자들이 비난에 노출된 기분을 갖게 한다.

하지만 이해를 공유한 이후 무엇을 해야 할지에 대한 공통의 합의가 없다. 그리고 놀이제공자들은 '놀이환경에서의 위험관리: 입장선언'에 서술된 원리를 어떻게 실행해야 할지도 확신하지 못한다. 돌봄이라는 제공자의 의무 뿐만 아니라 이 의무가 어떻게 법, 규칙, 지침과 연결되는지 혼란스럽다. 그리고 소송에 대한 두려움과 넓게 퍼진 '비난문화'로 제공자는 비난에 노출된 느낌을 갖게 되어, 자신들이 옳다고 믿는 위험에 대한 접근 방식을 실천하는데 어려움이 있다.

모든 유형의 놀이터는 어린이에게 위해 위험이 적은 환경이며, 수십 년까지는 아니라 해도 수 년 동안 지속되어 왔다(그림 1 참조). 이 같은 사실은 본 가이드에서 이러한 접근을 옹호하는 이유 중 하나이다. 이 지침의 저자 중 한 사람을 인용하면 다음과 같다.

'치명적인 부상이라는 관점에서 놀이터의 위험은 대단히 작다. 그리고 작은 부상이라는 관점에서는 어린이가 참여하는 대부분의 전통적인 스포츠에 비하면 아주 낮다. 그리고 어떤 측면에서는 집에서 일어나는 위험과 비슷한 수준이다(Ball, 2007).'

이 비교는 노출을 고려하고 있다. 예를 들어 집에서 더 많은 부상이 일어나는데, 어린이는 놀이터보다 집에서 더 많은 시간을 보내고 있다.

10만 시간당 발생하는 비-치명적 사고율

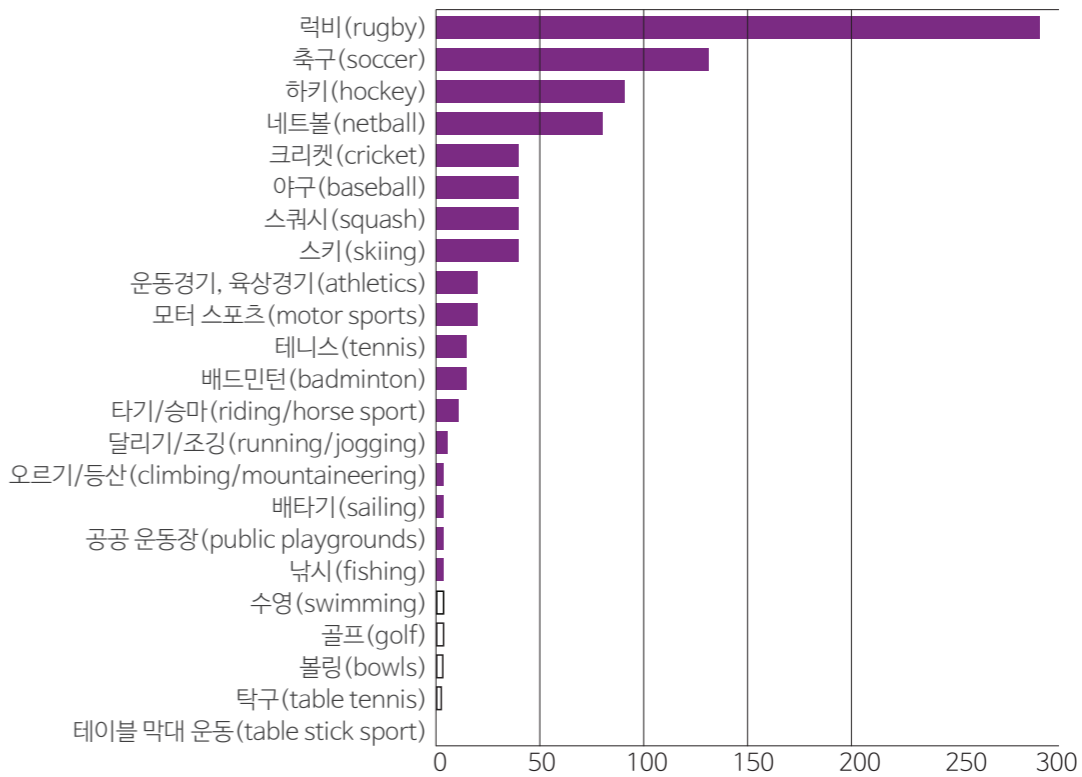


그림 1. 비-치명적 사고율 (10만 시간당 발생하는 사고수)
놀이와 비교하여 비-치명적 부상율은 다양한 레저 스포츠와 관계있다. 부상율은 UK 사고응급부서에서 제출한 자료를 바탕으로 하였다.

효과적인 위험관리는 윤리적, 도덕적으로 놀이환경에 대한 판단을 책임지는 놀이제공자와 관리자의 몫이다. 다른 사람들은 조언하고 지원할 수 있지만 최종 결정은 제공자의 몫이다. 위험-유익 평가는 위험과 유익을 함께 평가하고 산업표준 및 기타 지침의 역할과 위치를 인식하면서, 분명한 가치와 이해를 기반으로 해야 한다.

판단의 기본으로서 위험과 유익을 고려하는 것은 많은 사람들에게 새롭지만, 만약 제공자가 어린이와 청소년의 요구에 진정으로 대응하고, 반영하고, 충족시킬 수 있는 제공을 하고 관리하려면 반드시 필요한 일이다.

제공자는 합의된 정책의 영향을 받는 위험-유익에 대한 결정을 내릴 책임이 있다.

놀이터의 기술적 측면을 잘 아는 전문가들이 '놀이환경에서의 위험관리: 입장선언'과 관련된 실천을 했다. 예를 들면 예방을 위한 머리보호대나 시설물의 구조적 안정성 등이다. 사람들은 이러한 전문지식과 다른 유용한 지침과 조언을 제공하기도 하지만 위험과 유익 사이에서 균형을 잡을 필요도 있다. 그러나 궁극적으로 의사결정을 해야 하고 판단 전에 놀이의 위험과 모험에 관한 기관의 정책을 감안하면서 이러한 조언을 고찰해야 하는 사람은 제공자이다.

제대로 작동하도록 잘 만들어진 위험-유익 평가 과정은 건강과 안전 문제와 관련된 법적 소송 및 고발에 대해 타당하고 합리적인 방어책을 제공할 수 있어야 한다.



놀이터 안전에 관한 모든 질문에 전문가의 대답이 필요한 것은 아니다. 어떤 것은 상식과 일상의 경험으로 대답할 수 있다. 이 가이드는 제공자가 자신의 책임에 대해서 보다 분명하게 수행할 수 있도록 해야 한다. 언제 어떻게 적절한 지침과 전문지식을 얻고 적용할 것인지 알게 하는 것이다. 여기의 지침을 따르는 제공자는 법적 책임과 소송에 합리적 대응을 할 수 있고, 그들 기관의 자산과 명성을 지킬 수 있을 것이다.

건강과 안전에 관한 염려

대부분의 사람들은 안전과 위험관리에 대한 혼란이 널리 퍼져 있다는 데에 동의한다. 놀이공간에 한정된 것은 아니다. 2006년 Health and Safety Commission(이후 HSC), 2008년 Health and Safety Executive(이후 HSE)로 통합됨)는 사소한 건강과 안전에 관한 캠페인을 시작했다. 일상 생활에서 건강과 안전에 대한 염려가 증가하는 현상에 대한 대중과 미디어의 관심에 대응하기 위해서다. 웹사이트에서는 합리적인 위험관리가 안전 없는 사회를 만드는 것은 아니라고 말하고 있다. 이어서 '건강과 안전'에 관한 이야기 중 일부는 오히려 엉뚱한 좌절로 인해 확산된 미신일 뿐이라고 말하고 있다.

합리적인 위험관리는 완전히 위험 없는 사회를 만드는 것이 아니다(HSE 2006).



HSC의 캠페인은 건강과 안전이 때때로 인기 없는 놀이제공을 하거나 어려운 결정을 정당화하는 변명으로 사용되었다고 지적했고, 이야기 뒤에 진실의 알맹이가 있음을 인정했다. HSC는 불필요한 서류작업을 없애길 원했고, 관료주의적인 위험 판단 절차의 문제를 인식했다고 언급했다(HSE, 2006). 2012년, HSE는 한 걸음 더 나아가, 건강과 안전에 관한 잘못된 권고를 처리하기 위해 두 개의 자문단을 만들었다. 첫 번째 자문단 'Independent Regulatory Challenge Panel'은 지방정부 및 HSE 조사자의 조치에 관한 불만 사항을 다룰 것이다. 두 번째 자문단 'Myth Busters Challenge Panel'은 보험회사, 보건 안전 컨설턴트 및 고용주와 같이 규제 대상이 아닌 기관의 조언에 관한 불편사항을 다룰 것이다.

제공자가 법적 소송(liability claims)을 당하는 경우가 늘고 있다는 증거는 없다.

이 같은 혼란의 이유는 복잡하며 논쟁의 여지가 있다. 부분적으로는 '(소송을 통한) 보상금 문화(compensation culture)'가 증가하고 있다는 인식에서 나타난 것으로, 제공자에게 법적 책임에 대한 두려움을 준다. 사실 제공자가 더 많은 법적 소송을 겪고 있다는 증거는 명확하지 않다. 일부 제공자와 산업 전문가들은 몇 년 전에는 어떠한 법적 조치의 대상도 아니었던 상해에 대한 소송이 이루어지고 있다고 주장한다. 그러나 2006년 House of Lords Select Committee가 조사했지만, '증가하는 보상금 문화의 개념을 뒷받침하는 어떠한 의미있는 통계적 증거도 나타나지 않았다(Select Committee on Economic Affairs, 2006).' 지방정부 위험관리자들은 놀이터 피해에 대한 민원의 비율은 매우 낮고, 특별히 늘었다고 할 만한 증거가 없다고 보고한다. 진실이 무엇이든지 간에, 제공자들은 소송의 위협을 이전보다 많이 의식하고 있고, 당연히 두려움도 커졌다.

또한 혼란은 작업장 위험관리 시스템을 놀이나 다른 공공장소에 적용하면서 나타나는 어려움에서 비롯된다. 수정과 고민 없이는 작업장에서의 건강과 안전의 기본 목적은 위험을 줄이는 것이다. 이러한 원칙을 놀이환경에 적용할 수 없다는 논쟁이 있어 왔다. 놀이환경에서 다양한 경험을 제공하는 것이 중요하고 그러한 경험은 도전적일 수 있고 위험할 수 있다(Ball and Ball-King, 2011).



어린이들은 자기 방식대로 놀이기구를 사용한다. 사진 속의 여자 어린이는 미끄럼틀에서 스릴을 느끼고 싶어서 머리를 앞으로 하고 거꾸로 내려오고 있다.

Play England - Philip Wolmuth

제공자는 지역 놀이정책과 지역 어린이의 요구를 참고하여 기존의 표준을 사용해야 한다.

실무자들은 산업표준을 융통성 없이 해석하고 사용하는 것을 우려하고 있다. 이러한 표준의 역할과 사용은 당연히 혼란스럽고, 해당 범위와 내용에 대해 의문을 가질 수 있다(3장 참조). 그러나 최근 등장하는 흥미진진하고 모험적인 시설들은 표준안 자체가 혼란의 근본 원인이 아니라는 것을 보여준다. 같은 표준이 적용되는 다른 유럽 국가의 경우, 놀이터 디자인이 어린이에게 보다 모험적인 놀이기회를 제공하는 것처럼 보인다. 제공자들은 관련 정책의 맥락 속에서 지역 어린이의 요구를 참조하면서 표준을 이용할 필요가 있다. 그리고 이 가이드는 어떻게 이것이 가능한가를 보여준다.

몇몇 사람들은 어린이가 배우고 성장하는데 필요한 경험에 대해 근본적으로 사회가 혼란스럽다고 주장한다(Gill, 2007). 여기에는 공공 부문에서의 서비스 제공 변화가 한 몫 했다. 예산 축소 및 직접 제공에서 간접 계약 및 아웃소싱으로 변화되면서 제공자의 가치 및 정책 실현이 어렵게 되었다.



베를린 근처 포츠담에 있는 '폭스파크(Volkspark)'는 큰 어린이와 청소년을 위한 암벽타기가 특색이다.

Play England - Lisa Davis

대부분의 부모는 어린이가 성장하면서 다양한 유형의 위험을 배우고 도전하는 것이 필요하다는 데 동의한다.

잠재적 위험이 있는 놀이를 어린이한테 제공하지 않는 주된 이유로, 어린이의 안전에 대한 부모들의 두려움이 종종 이야기된다. 어떤 부모와 보호자는 다른 사람들보다 더 걱정이 많고 자녀들이 위험에 노출되지 않기를 원한다. 그러나 대부분의 부모들은 자신의 아이들이 자라면서 만나게 될 많은 유형의 도전적 상황을 어떻게 극복해야 하는지 배우는 게 필요하다는 것을 잘 알고 있다(Ball, 2002).

제공자는 어느 정도까지의 위험이 적당한지 스스로 결정하는 것이 필요하다. 왜냐하면 제공의 유형과 스타일은 지역적 맥락 속에서 해석되어야 하기 때문이다. 단일 크기만을 가져야 하는 산업표준을 지역적 맥락 속에서 해석해야 하는 이유 중 하나이다. 제공자가 걱정이 많은 부모들이 반대할 수 있는 시설과 놀이기회를 포함시킬 수 있다는 것이기도 하다. 그러나 가장 걱정이 많은 부모들의 염려를 단순 반영하여, 많은 위험과 도전을 제거하기 위해 놀이터 디자인을 변경한다면, 제공자는 대다수의 어린이와 청소년에게 중요한 유익을 제공할 수 없게 된다. 모험심이 많은 어린이는 잘 관리되지 않는 다른 환경에서 신체적 도전을 하게 될 것이고, 덜 활동적인 어린이는 정적인 활동에 안주하게 된다.

변화하는 시선

일반적으로 사회에서는 위험에 관해 활발한 논쟁이 있다. 하지만 공공정책 분위기가 더 나은 방향으로 변화하고 있다는 징조도 있다.



어린이는 놀이를 통해서 스스로의 한계를 테스트하고 도전적 상황에 대처한다.

Association of Play Industries - Deborah Holt

위험은 창의적이고 아주 신나는 일일 수 있다. 그러나 몇몇 위험은 관리가 필요하다.

영국 전역에서 정부와 행정은 건강과 안전 정책 실행의 향상, 위험관리 촉진, 소송의 공포를 줄이기 위한 법, 규제, 시책을 소개했다. 이러한 시책의 결과로 HSE에 어린이의 놀이와 여가생활에 있어서 위험 관리에 대한 인식을 촉구하는 역할이 주어졌고, 위험-유익 평가에서 위험과 유익은 떨어져있지 않다고 인식되었다. HSE는 이러한 접근은 위험관리에 있어 합리적 접근 방법이라고 지지하였다. 놀이안전포럼과의 컨설팅에서 준비된 'high Level Statement'을 이슈화했다. 선언은 부록 1에 있다.

놀이환경에서의 위험관리: 입장선언

놀이 분야에서 '놀이환경에서의 위험관리: 입장선언'은 건강과 웰빙을 포함하는 다른 우려를 희생하면서 안전을 강조하는 경향에 대한 도전이다. 이 가이드의 상당 부분은 그 주장과 선언문에 기반한다.

놀이환경에서의 위험관리: 입장선언 - 발췌

제공자들은 위험과 유익 사이의 균형을 맞추어야 한다. 그리고 이것은 위험평가에 기초해야 한다. 여기에서 중요한 것은, 이 위험평가는 안전과 다른 목적 사이에서 균형있는 위험-유익을 포함해야 하며, 제공자의 정책으로 상세히 설명되어야 한다는 것이다. 위험에 대한 어린이의 욕구를 감안할 때, 고려되어야 할 요소 중 하나는 놀이환경이 충분히 모험적이지 않다면 어린이는 다른 곳, 즉 통제되지 않거나 설계되지 않은 환경에서 위험을 추구할 것이다. 또 다른 요인은 위험을 통한 학습인데, 어린이가 환경이 갖는 위험에 노출될 때, 위험에 대처하는 법을 배우게 된다. 특이하게도 어린이는 놀이공간에서 위험에 대해 배울 수 있다. 결국은 어린이가 더 넓은 세상에서 만날 수 있는 유사한 위험요소를 다루는 준비를 스스로 할 수 있도록 도와주는 것이다.

위험과 유익의 균형을 촉진하는 놀이시설에 관한 최신 유럽 표준.

'놀이환경에서의 위험관리: 입장선언'은 놀이 분야 전반과 Health and Safety Executive를 포함하여 정부, 위험을 연구하고 관리하는 사람들로 부터 많은 인정을 받았다. 제공자가 더 모험적인 놀이환경 제공을 준비하도록 하는데 도움이 되었다.

선언은 산업표준에도 영향을 주었다. 최신 유럽 표준은 위험과 유익의 균형에 관심을 확실하게 보여주고 있다. 이러한 변화는 조사관, 법원 등이 내리는 의사결정 개선에 기여해야 한다. 다음과 같이 선언에서는 표준의 다른 측면이 그러한 논쟁을 불러일으키고 있음을 보여준다.

위험 감수는 놀이환경과 어린이가 합법적으로 놀면서 시간을 보내는 모든 환경에서 필수적이다. 놀이환경은 동기유발적이고, 모험적이며, 통제된 학습환경의 일부분으로써 어린이가 수용 가능한 위험을 접할 수 있도록 하는데 목표가 있다. 놀이환경은 위험을 제공할 필요와 심각한 위험으로부터 안전을 지켜야 하는 필요 사이에서의 균형 유지를 목표로 하여야 한다. 안전관리의 원칙은 대개 일터나 놀이터 모두에 적용가능하다. 그러나 안전과 유익 사이의 균형은 두 환경에서 다르다. 놀이환경에서 어느 정도의 위험에 노출되는 것은 기본적 인간의 욕구를 충족시키고 어린이가 통제된 환경에서 위험과 결과를 배울 수 있기 때문에 유익하다.

BS EN 1176-1 Playground equipment and surfacing - Part 1: General safety requirements and test methods(BSI, 2008a).

영국 대표의 설명에 따라, 충격 완화 포장면에 관한 영국 표준 유럽 규격 1176(BS EN 1176) 부분이 수정되었다(BSI, 2008a). 2008년 버전에서 European Committee for Standardisation(CEN)는 잔디의 사용에 관한 권고는 국가 차원에서 이루어져야 한다고 결정했다. 다른 EU 국가와 같이 영국은 위험평가에 따라 잔디는 1.5미터 높이까지는 자유롭게 떨어져도 괜찮은 포장재라고 보고 있다.

HSE와 CEN과 같은 정부 부처는 특히 놀이에 있어서 사용자에게 위험한 요소는 좋은 제공이 갖는 특징이며, 만약 제공이 중요한 목적 중의 하나를 충족한다면 모든 잠재적 손상을 완화시키는 노력은 가능하지도 바람직하지도 않다는 데 동의한다.

위험-유익 평가는 제공자가 위험과 유익이라는 두 가지 목표를 심사숙고 하는 것을 의미한다. 두 목표는 막을 수 있는 손상으로부터 어린이를 보호하는 것과 어린이에게 자극적이고 모험적인 놀이 기회를 제공하는 것을 말한다.

이 가이드는 이러한 두 가지 이슈에 대한 것이다. 그리고 이 방법은 잘 알려져 있다시피 위험-유익 평가이다. 이것의 의미는 제공자가 어느 한 쪽에 치우치지 않고, 막을 수 있는 중대한 손상으로부터 어린이를 보호하는 의무와 어린이를 자극하고 모험적인 놀이 기회를 제공하는 의무 모두에 무게를 두는 것이다.

간단히 말해서 도전이란 어린이가 놀 때, 위험을 감수하게 하는 것이지, 중대한 손상이 있는 위험 속에 어린이를 던져두자는 것은 아니다.

‘놀이환경에서 안전 정책 논쟁에 영향을 주었다. 2005년 스포츠 레크리에이션 관리협회(Institute of Sports and Recreation Management: 현재는 ‘the Chartered Institute for the Management of Sport and Physical Activity’로 바뀌었음)는 놀이안전포럼의 참여자 중 하나였는데, 그들은 공공 수영장에서 어린이가 일대일로 어른들의 감독을 받게 하자는 요청을 거부했다. 어린이의 익사사고를 줄일 수 있도록 제안되었던 것이었다. 어느 정도 다음과 같은 이유로 거절되었다. 일대일로 어린이를 감독하게 될 경우 소수의 어린이는 상대적으로 안전한 환경에서 수영을 배울 수 있게 되나, 더 많은 어린이와 어른들은 수영을 할 줄 모르게 되어 잠재적으로 익사사고의 위험은 더 커지기 때문이다.

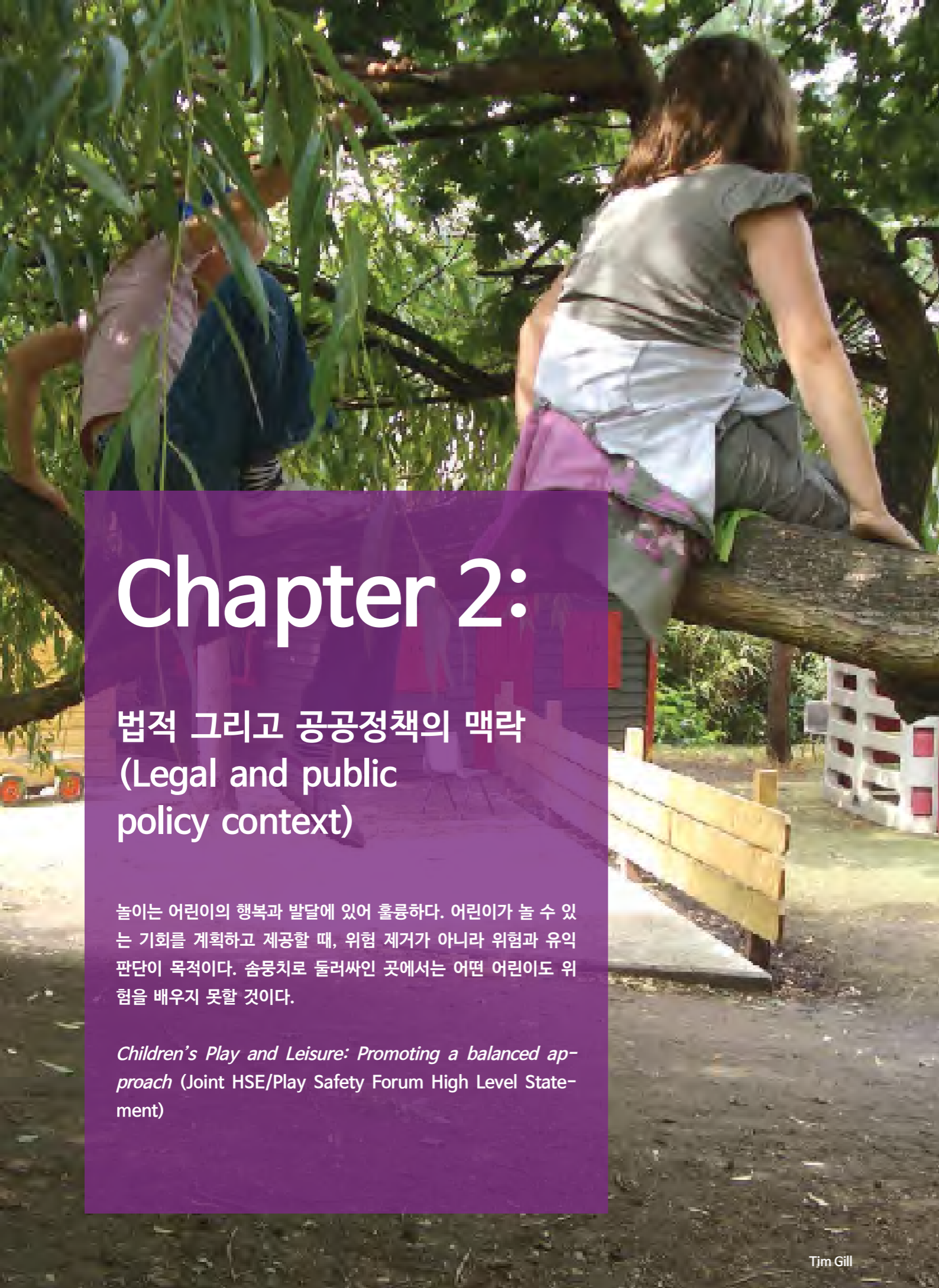


Play England - Nick Turner

남부 글로스터셔의 어린이들은 Children's Playlink의 놀이 관리인(play rangers)이 통제하는 상황에서 불놀이에 참여하고 있다.



Play England - Philip Wolmuth



Chapter 2:

법적 그리고 공공정책의 맥락 (Legal and public policy context)

놀이는 어린이의 행복과 발달에 있어 훌륭하다. 어린이가 놀 수 있는 기회를 계획하고 제공할 때, 위험 제거가 아니라 위험과 이익 판단이 목적이다. 숨뭉치로 둘러싸인 곳에서는 어떤 어린이도 위험을 배우지 못할 것이다.

Children's Play and Leisure: Promoting a balanced approach (Joint HSE/Play Safety Forum High Level Statement)

Tjm Gill

이 장은 놀이환경 위험관리의 법적, 정책적 맥락을 정리한다. 법에 따르면, 다른 사람들의 전문지식이나 주장에 기반해 의사결정이 이루어지더라도, 궁극적 책임은 제공자의 운영조직에 있다.

놀이환경은 '합리성' 또는 '합리적 실용성'의 개념 속에서, 관리에 대한 의무를 제공자와 이용자에게 부여하는 법적 규정에 따라 통제된다. 제공자는 규정에 따라 적절한 위험평가를 수행해야 한다.'

영국 공공정책 목표는 폭넓은 공공의 이익 증진에 있다. 공공정책은 고려 사항간의 균형 유지도 포함하는데, 부상과 같은 부정적 결과를 감소시키는 것도 그 중 하나이다(HM Treasury, 2003).

정치인, 공공서비스 관리자 그리고 회사의 대표는 '안전은 다른 무엇보다 가장 중요하다'라는 익숙한 문구를 자주 사용한다. 마찬가지로, 관리자와 서비스 제공자 역시 '우리의 목표는 위험을 제거하는 것이다' 또는 '우리의 목적은 위험을 최소화하는 것이다'라고 말할 수 있다. 대부분의 상황에서 이런 말은 부정확하다. 그들은 서비스와 관리에 대한 결정이 어떻게 만들어지는지 거의 설명하지 않으며, 어떻게 만들어져야 하는지에 대해서도 거의 이야기하지 않는다. 또한 법에 따라 필요한 것이 무엇인지, 어떻게 공공정책이 작동해야 하는지조차 보통은 거의 말하지 않는다.

공공장소에서의 위험관리는 본질적으로 가치에 기반을 둔다. 활동의 손상이 갖는 위험을 이익과 비교할 필요가 있는데, 사실상 매우 다를 수 있다. 예를 들면 법원에서는 위험관리 방식에 대한 판단에 이익을 제기할 수 있다. 그러나 그 과정은 기계적인 것도 아닐 뿐만 아니라 완벽히 객관적이지도 않다. 위험의 수용에 있어, 특히 일상생활에서 직면하는 위험을 수용하는데 있어서 사람들은 서로 다르고 양립할 수 없지만 타당한 입장은 취할 수 있다. 경험에 의한 증거와 기술적 자료는 판단에 도움이 될 수 있지만, 최종 결정은 그러한 증거를 넘어설 필요가 있다.

제공자는 놀이터 내에서 부상이나 다른 역효과를 초래할 수 있는 놀이기회를 제공할지 말지를 결정할 수 있다. 청소년에게 돌아가는 이익이 부상이나 역효과의 가능성 보다 중요하기 때문이다. 예를 들면, 많은 10대들과 모험적인 활동을 찾고 있는 지방정부는 특별히 신체적 도전이 가능한 놀이시설을 합법적으로 조성할 수 있다. 마찬가지로, 녹지가 적고 젊은 가구의 비율이 높은 고밀도의 고도로 도시화된 지역에서 제공자는 부족한 야외 자연환경을 보완하기 위해 모래와 물, 교목과 관목 등 다양한 식물로 구성된 놀이환경을 조성할 수 있다.

놀이제공자의 운영위원회(이사회, 의회, 관리책임자, 위원회 또는 관리 위원회)는 다른 사람들의 전문지식 또는 의견을 참조해서 판단할 수 있지만, 위험관리에 대한 궁극적 책임은 자신들이 져야 한다.

이런 의미에서, 제공자의 최종 의사결정 기구가 갖는 법적 지위는 자선단체 임원의 법적 지위와 비슷하다. 그들은 전문가의 조언을 구할 수 있겠지만(그리고 대부분의 상황에서 그렇게 하는 것이 현명한 것이다), 제공자의 형태, 규모, 영역이 무엇이든 간에 최종결정은 그들의 몫이다. 하지만 전문가 / 하도급업자 등을 이용해 실행 가능한 모든 작업을 합리적으로 수행했다는 것을 보여줄 수 있다. 민법에서의 대리 책임의 원칙을 적용할 수 있다.

The Occupiers' Liability Act 1957: '보호의 공통된 의무는... 이용자들이 이용구역을 사용함에 있어서 안전할 것임을 확인하는 것이다.' 또한 '이용자에 대한 준비는 어른들보다 부주의한 어린이를 중심에 두어야 한다'고 명시한다. 그러나 법원의 판단에 따르면, 재판관들은 어린이가 어른들보다 덜 조심하기는 하나 부주의하고 무능력하거나 연약한 존재로 여기지는 않는다. 어린이는 성장하면서 자신의 안전에 대한 책임을 높여나갈 수 있다(Jones, 2000). 어린이가 걱정되는 곳이라도 위험을 제거하거나 최소화하는 법을 제정할 필요는 없다.

Hackney의 인구밀집지역에 위치한 Evergreen Adventure Playground에는 자연 놀이구역과 연못이 있다.



Play England - Nick Turner

법률적 지위

법률 용어로, 놀이시설은 'Health and Safety at Work etc. Act 1974 (in Northern Ireland the Health and Safety at Work (Northern Ireland) Order 1978)' 그리고 'Occupiers' Liability Acts 1957 and 1984' (in Scotland the Occupiers' Liability Act (Scotland) 1960, in Northern Ireland the Occupiers' Liability Act (Northern Ireland) 1957 그리고 Occupiers' Liability (Northern Ireland) Order 1987)에 의해 운영된다. 이들 법에서는 제공자와 사용자가 보호의무를 지도록 했다. Health and Safety at Work etc. Act 에서의 보건과 안전에 관한 법률의 경우, 법에서 규정한 보호의무 위반은 범죄행위이다. 이와는 대조적으로 Occupiers' Liability는 민사상의 주장을 뒷받침하는 법적 근거가 되지만 범죄행위는 아니다. 실제로, '합리성'이라는 개념에서 볼 때, 제공자 입장에서 이 두 법안에서 규정하는 보호의 수준은 비슷하다.

1. 이 간행물에서는 출판 시점에 영국 전역에 걸쳐 이 간행물이 갖는 법적 위치를 요약했다. 스코틀랜드와 북아일랜드의 관련법 일부와 규정은 잉글랜드나 웨일즈와 차이가 있다. 이 차이는 참고문헌에 언급되어 있다. 또한 Health and Safety Executive(HSE)은 영국, 스코틀랜드, 그리고 웨일즈의 소관이다. 북아일랜드의 자매기관은 Health and Safety Executive for Northern Ireland (HSENI)로 별개의 법률 기관이다. 하지만, 영국의 보건안전관리국(HSE)과 긴밀한 관계를 유지하고 있다.

어린이가 염려되는 곳이라도 위험을 제거하거나 최소화할 법적 요구사항은 없다.

마찬가지로, 'Health and Safety at Work etc. Act'는 '합리적으로 실현 가능'한 정도까지 위험을 줄일 것을 요구한다. 이 원칙에 따른 위험평가를 수행하기 위한 법률적 요건은 'Management of Health and Safety at Work Regulations 1999' (in Northern Ireland the Management of Health and Safety at Work Regulations (Northern Ireland) 2000)에 명확히 명시되었다.

이러한 규정은 제공자가 대상지 또는 활동과 관련된 위험을 '체대로 충분히 평가'하고 그에 맞게 행동하도록 법적 의무를 부여한다.

'합리적으로 실현 가능' 그리고 합리성의 의미를 이해하는 것은 중요하다. 설명이 필요했던 법적 소송을 요약하면, 판사들은 개념 정의를 제시했다. 2003년 영국 상원에 상정된 한 중요한 민사 소송 사례에서, Tomlinson v Congleton Borough 위원회의 Hoffmann 의회 의장은 다음과 같이 말했다.

'일반적인 법률상 과실(common law negligence)과 같이 모든 경우에서처럼 어느 정도의 주의가 합리적인가에 대한 질문은 두 가지 평가에 달려 있다. 부상 당할 가능성과 부상의 심각성에 대한 평가만큼, 위험을 일으키는 활동의 사회적 가치와 예방조치에 드는 비용도 평가되어야 한다. 이러한 요인은 서로 균형을 이루어야 한다.'

(House of Lords judgment, 2003)

The Compensation Act 2006은 보호의무를 고려할 때, 법원은 활동이 갖는 유익을 고려할 수도 있다고 말한다.

목적은 완벽한 안전이 아니다. 만약 안전성 측정(safety measures)이 주는 유익(위험 부담의 감소, 사고의 심각성을 판단하는 자세)이 비용과 난해함, 안전성 측정의 단점보다 크다면 법은 안전성 측정을 요구할 것이다.

HSE는 2002년의 '놀이환경에서의 위험관리: 입장선언 (Managing Risk in Play Provision: A position statement)' 를 지지하면서, '안전한 놀이를 제공해야 하는 놀이제공자의 의무에 반하여 놀려고 하는 어린이의 요구와 유익 사이의 균형을 표현한 것' 이라면서 이러한 입장을 인정했다.

Walthamstow에 있는 Limes에는 장애를 가진 어린이가 그렇지 않은 또래들과 행복하게 놀 수 있는 통합놀이터가 있다.



Play England - Philip Wolmuth

법적 책임의 두려움에 대한 우려로 정부는 The Compensation Act 2006를 도입했으나 형사 소송 절차 또는 법적 책임 청구에 대한 법적 근거를 바꾸지는 않았다. 그러나 법원은 보호의무를 감안할 때, 활동의 유익을 고려할 수 있다고 서술하고 있다(관련 항목, Section 1, 영국과 웨일즈에만 적용).

놀이환경은 또한 Disability Discrimination Act 1995의 요구를 충족해야 한다(잉글랜드, 스코틀랜드와 웨일즈에서는 the Equality Act 2010 적용, 북아일랜드에서는 Northern Ireland Act (1998)와 Disability Discrimination (Northern Ireland) Order 2006 적용).

이 법률제정의 목적은 장애인을 위한 기회 평등 촉진이다. 장애를 가진 어린이의 부모 그리고 장애를 가진 어린이가 흥미진진하고 모험적인 놀이를 원한다는 것은 명확하다.

자원봉사자 조직 KIDS는 KIDS놀이터들 중 한 곳에 참여하는 장애를 가진 어린이의 어머니에 대해 언급한다: ‘그 놀이터에는 내 아들이 실험하고 모험을 할 수 있는 공간이 있다...육체적, 정신적 도전을 할 수 있는 능력; 우정을 만들고 유지하는; 더러워져도 개의치 않는; 때때로 실패하지만 포기하지 않는; 네가 누구든 존경하고 존경받는; 그리고 무엇보다도 어린이인 것 그래서 노는 것! 우리는 우리 아이들에게 그들이 할 수 없는 것에 대해 말하는 것을 멈추고, 그들이 할 수 있는 것을 보여주어야 한다.’ (KIDS, 사적 대화)

이 지침서는 장애를 가진 어린이와 청소년 뿐만 아니라 장애가 없는 어린이에게도 적용된다. 통합적 놀이에 유용한 추가적인 특별 지침과 Disability Discrimination Act가 있다(Goodridge(2008)과 Dunn, Moore와 Murray(2003), John과 Wheway(2004)를 볼 것). 그러나 이 법은 이 가이드가 제안하는 균형 잡힌 위험관리 접근 방법에 방해가 되지 않는다.

위험 감수는 놀이에 필수적이거나, 장애아 및 취약한 어린이를 포함해 모든 어린이가 이용하는 놀이공간에서 위험을 제거할 수는 없다. 장애가 있는 어린이의 부모는 종종 자녀들이 배제되는 것보다 수용 가능한 위험을 마주하는 것이 낫다고 말한다. 모든 어린이가 개방적이고 통합적인 공공 놀이공간에서는 어느 정도 위험에 직면해 있다는 것을 받아들여야 하는 것과 우리가 점점 더 소송의 압박이 많아지는 상황 사이에서 균형을 잡아야 한다.

(Dunn, Moore and Murray, 2003)

유럽연합은 위험을 제거할 수 없다는 것을 인정하고, 균형 잡힌 접근의 필요성을 인식했다.

2001년 유럽연합은 제품안전에 대한 일반지침을 발표했고, 이는 2005년 영국의 규제에 포함되었다. 여기에서는 균형 잡힌 접근의 필요성이 인식되었고 위험이 제거될 수 없다는 것을 인정한다(DTI, 2005). 유사한 메시지가 건설업에 적용되는 Construction (Design and Management) Regulations 2007 안에 포함되어 있다(HSE, 2007).

주요 절차 요건은 서면으로 위험 평가를 수행하는 것이다.

‘Health and Safety at Work Act’의 영향과 ‘Management of Health and Safety at Work Regulations’ 같이 관련된 이후의 발전된 작업은 위험평가의 과정을 공식화했다. 여기에는 기록을 법적인 요구사항으로 만들었다(보다 정확하게는, 이 요구 사항은 5명 이상의 직원이 있는 사업장에만 적용된다). 이런 이유로 규정에서 정하는 주요 절차 요건은 서면으로 위험평가를 수행하는 것이다. 산업 표준이자 지침 준수는 법적 요구 사항은 아니지만 항상 적절하고 충분한 위험평가의 일부로서 간주되어야 한다.

공공정책

공공보건과 및 안전과 관련된 공공정책 결정에 대한 기본적 접근방식은 보다 폭넓게 공공의 이익을 증진시키는 것이다. 여기에는 다양한 고려사항간의 균형을 맞추는 것이 포함된다. 그리고 부상과 같은 부작용을 줄이는 것도 포함된다. 이 균형 잡힌 접근 방식은 위험에 대한 공공의 태도와 공공이 가치 있게 여기는 바에 대한 설문조사 및 관찰을 근거로 한다. 그런 의미에서 사회가 어떻게 안전을 우선시 하는지가 보여진다.

국가적 관점에서 ‘위험의 적절한 관리’는 균형 잡힌 의사결정에 관한 것이고, 이후의 정부는 균형적이며 적절한 접근 방식을 추진해왔다. 의사결정 시에는 다음의 내용이 고려되어야 한다. 기존의 위험 수준의 용인 여부, 위험을 줄이는 방법과 효과, 비용, 적용의 어려움 및 부작용의 발생 가능성, 안전성 개입의 의도치 않은 결과 등등이다.

의도하지 않은 결과는 안전기관들이 과거에 과소평가해왔던 것에서 나타날 가능성이 있다. 예를 들면, 한 연구에 따르면 약병의 보호용 캡 덕분에 약을 삼켜 병원에 입원하는 어린이의 수는 줄었지만, 부모들은 제품의 안전성을 과대 평가하여 안전관리에 소홀하게 되었다. 덕분에 이 결과로 어떤 경우에는 의약품 상자 전체가 안전하지 않게 방치되었다(Graham과 Wiener, 1995).

놀이시설에서 위험을 관리하는 방법

‘놀이환경에서의 위험관리: 입장선언’이 취한 접근 방식과 이 가이드는 위에서 명시된 법적 그리고 공공정책의 입장을 반영한다. 이 입장은 그 자체가 강력한 법적 평가의 대상이 되었다.

입장선언은 놀이공간에서의 위험을 합리적으로 결정할 수 있는 틀(framework)을 제공한다.

2006년, PLAYLINK는 법률회사의 공익 변호사(Public Interest Lawyers)에게 변호사의 의견을 의뢰했다. ‘놀이환경에서의 위험관리: 입장선언’을 포함하는 PLAYLINK의 접근방식에 따라 놀이 정책을 수립한 제공자의 법적 상태를 검토한 것이다. 법원의 의견은 고등법원의 판결과는 달리 법적 판례는 아니다. 그러나 법률 전문가의 신중한 판단이 어떠한지는 알 수 있다. 이 사례에서, 법원의 의견은 ‘놀이환경에서의 위험관리: 입장선언’을 포함하는 정책은 ‘놀이공간에서의 위험을 합리적으로 결정할 수 있는 틀(framework)’을 제공했다고 언급했다. 또한 ‘놀이환경에서의 위험요소 허용에 대한 설득력 있는 논거’를 만들었다고 언급했다. 놀이공간에서 ‘놀이환경에서의 위험관리: 입장선언’은 ‘수용가능하거나 수용가능하지 않은 위험’을 실질적으로 고려해야 하는 ‘정책에 매우 중요’한 것이다.

기관의 놀이 정책과 놀이공간에서 ‘놀이환경에서의 위험관리: 입장선언’은 책임추궁에 대응할 수 있는 확고한 근거가 된다. ‘신중한 위험평가를 근거로 유익을 위해 부상 위험이 있는 놀이를 허락하도록 결론이 내려진 경우, 사고가 소송으로 이어지더라도 법원은 피고에게 동정적일 것이라고 나는 확신한다’ (PLAYLINK, 2006).



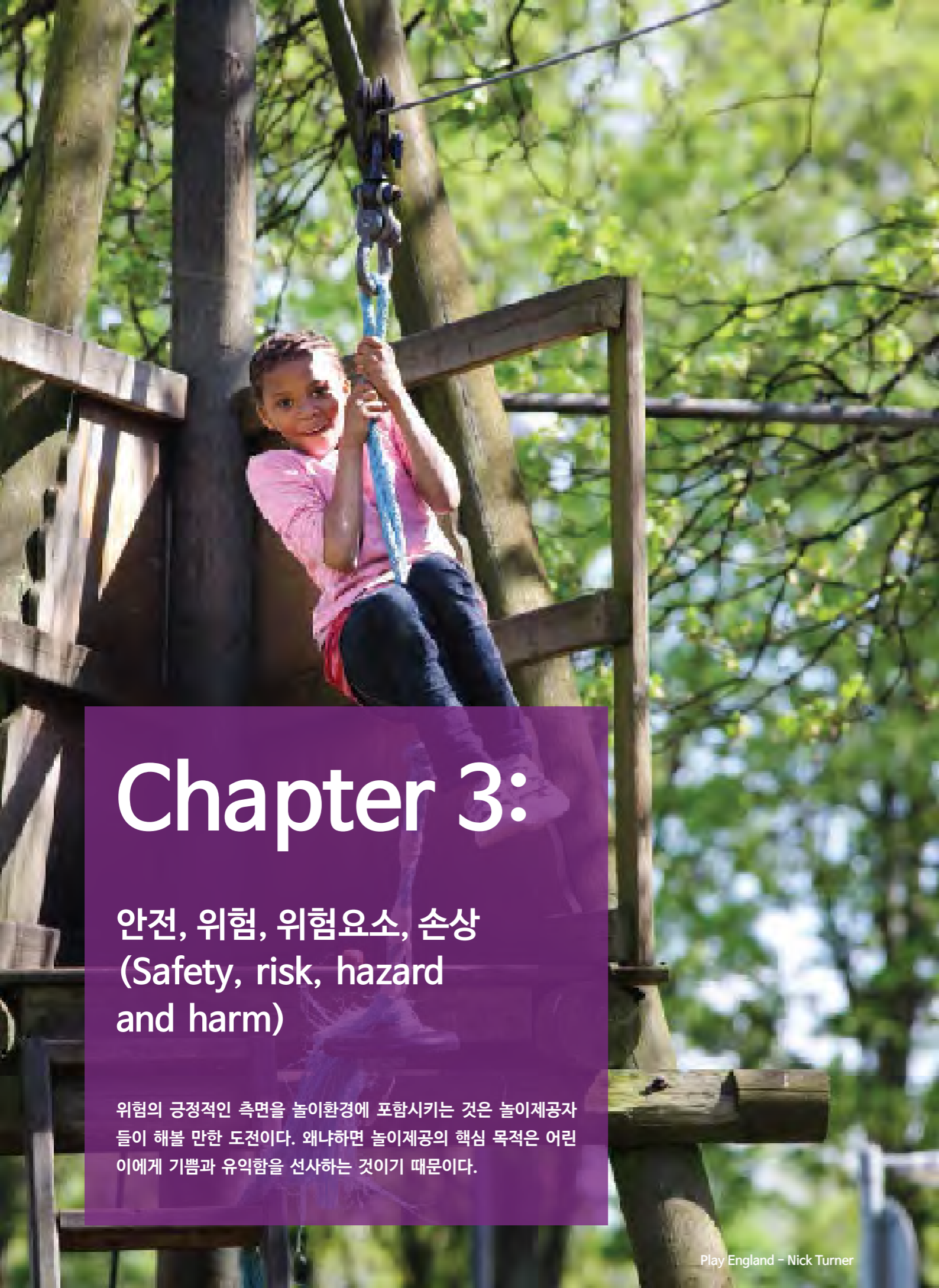
Wheel parks는 본질적으로 위험할 수 있지만, 이용하는 어린이에게는 유익하다. 또한 다른 잠재적으로 더 위험한 환경에서 발생하는 사고가 감소될 수 있어 이용이 정당화된다.

Play England - Nick Turner

많은 지방자치단체들이 스케이트 보드, BMX자전거 그리고 다른 바퀴를 활용하는 활동을 위한 시설 조성 결정에 있어서 위험평가를 균형 잡힌 접근방식으로(음으로 양으로) 취해왔다. 이 모든 시설은 본질적으로 위험하며, 이 시설의 이용은 어쩔 수 없이 골절 및 뇌진탕 같은 부상으로 이어질 수 있다. 경우에 따라서는 심각할 수 있다. 이런 시설을 조성하겠다는 결정은 위험을 가져올 수 있는 위험요소를 감수하겠다는 것이다. 따라서 다음과 같은 쟁점이 고려된다. 전반적인 건강과 복지를 포함해 어린이와 청소년이 돌아갈 유익, 다른 곳에서의 사고 감소 및 청소년이 갈 수 있는 장소와 할 일이 생김으로써 지역 공동체에 돌아갈 유익이다. 설계와 시공 표준은 보다 일반적인 유형의 시설에 대한 지침을 제공한다 (BS EN 14974 and EN 15312).



Play England - Nick Turner



Chapter 3:

안전, 위험, 위험요소, 손상 (Safety, risk, hazard and harm)

위험의 긍정적인 측면을 놀이환경에 포함시키는 것은 놀이제공자들이 해를 만찬 도전이다. 왜냐하면 놀이제공의 핵심 목적은 어린이에게 기쁨과 유익함을 선사하는 것이기 때문이다.

이 가이드에서 사용된 서술과 정의의 체계(framework)는 어느 정도 수준까지 위험이 용인될 수 있는지 또는 받아들여질 수 없는지를 판단하는데 있어 맥락과 근거를 제공한다. 이 장에서는 safety(안전성), risk(위험), hazard(위험요소), harm(해, 손상)의 개념을 정의하고 체계(framework)를 세움으로써, 어린이가 위험을 감수하며 놀 때 다칠 수도 있다는 것을 고려하는 균형 잡힌 접근 방식을 제공한다.

이러한 과정의 일환으로 이 가이드는 'risk(위험)', 'hazard(위험요소)' 그리고 'harm(해, 손상)' 같은 용어의 부정적 측면뿐만 아니라 긍정적 측면도 설명하기 위해, 이러한 용어를 명확히 정의하려 한다. 이 가이드는 'safe(안전)'이라는 단어를 무조건적으로 사용하는데 있어서 주의할 것을 제안한다. 위험을 완전히 배제하는 것은 이를 수도 없고 바람직하지도 않은데, 이 단어는 이러한 함축적 의미를 지니고 있기 때문이다.

개념정의

안전(safe)

'안전한' 또는 '안전성'은 아마도 어린이와 위험이라는 주제에 대해 논의할 때 가장 자주 보편적으로 마주치는 용어일 것이다. '이 놀이터/ 공원/ 나무/ 공공 광장은 안전한가?' 이러한 질문에 정해진 대답은 없다. 왜냐하면 '안전한'이라는 말의 의미를 사람들마다 다르게 받아들이기 때문이다(Ball and Ball-King, 2011).

이 가이드에서는 '안전한(safe)'이라는 모호한 용어의 사용을 피한다.

어떤 사람들에게 '안전하다'란 위험이 전혀(또는 거의) 없는 상태를 의미한다. 또 다른 이들에게 그것은 산업표준 규격을 준수했음을 의미한다. 어떤 이들에게 위험의 수준은 폭넓게 받아들여지고 있는 개념적 가치보다 중요하지 않을 수 있다. 이러한 애매모호함과 혼란 때문에, 이 가이드에서는 '안전한'이라는 단어 사용을 지양할 것이며 제공자들과 다른 이들도 그렇게 할 것을 권장한다.

위험요소(hazard)

위험요소란 해, 손상의 잠재적인 원인이다. Five Steps to Risk Assessment(HSE, 2006)의 리플렛에서 HSE는 위험요소를 '화학, 전기, 사다리 위에서의 작업, 서랍 여닫기 등과 같이 손상을 일으킬 가능성이 있는 모든 것'으로 정의했다.

어떤 환경에서도 위험하지 않은 행동과 물건은 없다.

위험요소라는 단어는 종종 손상이나 해를 입힐 수 있는 원인이 용인될 수 없는 수준이거나 감소될 필요가 있음을 암시하는 의미로 사용되곤 한다. 이는 혼란을 일으킬 수 있는데, 사실 위험요소라는 것은 도처에 있기 때문이다. 손상을 일으킬 수 있는 정도의 차이일 뿐 어떤 환경에서도 위험하지 않은 행동과 사물은 없다. 사람들은 뛰어다니고, 바닥에서 미끄러지며, 문으로 걸어 들어가거나 오르기 구조물에서 떨어질 수 있다.

위험요소(Hazards)는 배움의 기회가 될 수 있다는 점에서 가치가 있다.

모든 위험요소를 줄이거나 없애는 것은, 잠재적으로 해롭다. 만일 세상이 자연 상태로 위험에 가득 차 있다면, 사람들은 스스로를 지키기 위하여 위험을 인지, 대응하는 법을 배워야만 한다. 이러한 배움은 자발적 경험을 통해 이루어진다: 위험과 마주치며 기술을 습득하고, 평가하며 대응한다. 따라서 위험요소는 어린이와 청소년에게 배움의 기회가 된다는 점에서 특별히 중요하다.

잠재된 모든 위험을 같은 깊이로 다루는 것은 너무 비현실적이다. 우리는 다음과 같이 판단할 필요가 있다.

- 어떤 위험요소가 제거되거나 변형되어야 하는가
- 어린이와 청소년의 유익에 대한 관점에서 보았을 때, 어떤 위험요소가 수용가능하거나 바람직한가
- 확인된 위험요소에 대해서 어떤 조치를 취해야 하는가



이 어린이들은 Bath 지역 근처의 Swainwick Explorers과 놀면서 철조망을 안전하게 다루는 법을 배운다.

Play England - Nick Turner

위험(risk)

일반적으로, '위험'이라는 단어는 가능성, 즉 해롭거나 부정적 결과를 가져올 개연성이나 가능성을 나타낸다. 위험관리 상황에서 이 단어는 부정적 결과의 심각성뿐만 아니라 가능성을 포함하는 경향이 있다. HSE에서는 위험을 '누군가 위험요소 때문에 해를 입을 수 있음, 그리고 그 해가 얼마나 심각할 수 있는지 알려주는 정보(HSE, 2006)'라고 정의한다.

이 가이드에서는 '위험(risk)'이라는 용어를 중립적으로 사용할 것이며, 일체의 수용가능성 여부에 대한 판단은 포함하지 않는다.

'that's risky'와 같은 문장에서처럼 '위험요소'와 더불어 '위험'의 경우에도 수용하기 어려울 정도로 가능성이 높다는 가치 판단을 내포하고 있다. 바로 이러한 점 때문에, 주어진 위험 발생 가능성이 수용가능한 것인지 아닌지에 대한 혼란이 생길 수 있다. 이 가이드는 허용가능성에 대한 어떠한 판단도 암시하지 않으면서, 중립적 방식으로 '위험'이라는 단어를 사용하는 위험관리 방식을 따른다. 다음 문장은 '위험'의 개념을 보여준다.

- 만일 당신이 Midland에 살고 있는데 당신의 생일에 비가 올 위험(the chance=risk)은 15%이다.
- 15세 이하의 어린이가 집에서 병원응급실에 가야할 정도의 사고를 당할 확률(the probability=risk)은 1년 동안 10%이다.
- 어린이가 놀이터 기구에서 놀다가 병원 응급실로 가는 사고가 날 위험(risk)은 연간 1/200(0.5%)이다.

좋은 그리고 나쁜 위험(good and bad risks)

전통적으로 작업장에서의 위험관리란 위험요소를 정의하고, 필요하다면 부정적 결과를 낳는 위험을 줄이기 위해 위험요소를 완화시키는 것을 말한다. 이는 놀이환경과는 다른 것이다. 많은 사례를 볼 때, 어린이는 위험요소(안정망 없는 낙하 지점, 흔들다리 등)를 좋아할 가능성이 높다.

놀이터에서는 부딪히고, 멍들고, 긁히고, 심지어 팔다리가 부러지는 것마저도 일상적인 삶의 일부가 될 수 있다.

불운한, 부정적인 결과로 여겨지는 것 또한 차원이 다르다. 공장이나 사무실 환경이라면 매우 큰 위험으로 여겨질 수 있는 접촉 사고, 타박상, 긁힘, 심한 경우 팔다리 부러짐과 같은 상황도 놀이터에서는 반드시 더 큰 위험을 경고하는 신호는 아니다. 그것들은 오히려 어린이가 성장하는 과정에서 일상적으로 일어나며 예상되는 일로 취급된다.

그렇다면 어떤 종류의 위험요소가 수용가능하며, 어느 수준까지의 위험발생 가능성 그리고 어떤 형태의 불리한 결과까지를 용인할 수 있는 대상으로 취급해야 할까? 이 가이드에서는 좋은 그리고 나쁜, 위험과 위험요소를 구별해 보고자 한다.

좋은 위험(good risks)과 위험요소(hazards)는 받아들여질 수 있으며, 약간 놀라고 마는 정도이다. 나쁜 위험(bad risks)은 발달이나 다른 측면에서 유익하지 않다.

놀이환경에서 좋은 위험과 위험요소는 어린이로 하여금 참여하고 도전하도록 하며, 어린이의 성장 및 학습, 발달을 돕는다.

여기에는 때때로 역동적이고 신체적인 도전을 요하는 모험놀이 기구가 포함된다. 높이의 변화는 어린이에게 두려움을 극복하고 기어오르는 행위를 통해 만족감을 느낄 수 있도록 한다. 또한 자연적이고 변형 가능한 재료는 만드기와 부수기를 통해 상상력을 자극한다.

나쁜 위험과 위험요소는 어린이가 스스로를 시험해보기 어렵거나 불가능하게 만드는 것으로 명백한 이점이 없다.

기구의 뾰족한 부분이나 날카로운 모서리, 무너질 위험이 있는 약한 구조물, 머리카락이 걸 수 있는 틈이나 구멍을 가진 시설물은 나쁜 위험요소이다.

놀이환경에서 좋은 위험과 위험요소가 고려되어야 하며 놀이공간에서 수용되어야 한다. 조금 놀라게 할 뿐이다. 반면, 어린이의 발달에 유익하지 않은 명백한 나쁜 위험들은 더욱 문제시되어야 한다.

대부분의 어른들은 좋은 위험을 판단하는데 능숙한데, 이는 그들의 어린 시절 경험과 다른 어린이에 대한 관찰에서 비롯된다. 이런 능력에는 특별한 종류의 교육이나 전문가가 필요하지 않다. 반면 나쁜 위험을 평가하는 경우에는 전문가가 필요하다. 구조물이 지탱할 수 있는 무게를 가능하고, 설치된 놀이구조물에 머리가 낄 위험이 있는지 아닌지를 판단하는 것은 전문가의 몫이다. 산업표준화(Industry standard)의 이점은 나쁜 위험을 정의 내리고, 거기에 대해 조언을 주며, 이를 정기적으로 점검할 수 있게 된다는 것이다.

구조물이 지탱할 수 있는 무게를 가능하고, 설치된 놀이 구조물에 머리가 낄 위험이 있는지 아닌지를 판단하는 것은 전문가의 역할이다.

‘놀이환경에서의 위험관리: 입장선언’에서는 ‘어른들은 과소평가하는 경향은 있지만 어린이는 위험을 평가하고 관리하는 능력을 키운다’라고 말한다. 거의 모든 어린이가 자연스럽게 놀이에서 노출되는 좋은 위험을 제어할 수 있는 능력이 있다. 이를테면 어떤 높이에서 뛰어내릴 때, 어떤 높이까지 올라갈 수 있고, 어느 정도까지 멀리 뛸 수 있는지, 그리고 또래집단이 주는 압력을 받아들일지 결정하는 것, 모두 불확실성과 위험을 조절하는데 있어 가치 있는 경험이 된다.

그러나 좋은 위험과 나쁜 위험의 차이를 판단하는 게 언제나 쉬운 일은 아니며, 사람에 따라 각기 다른 장소에서 서로 다른 기준을 이야기할 수 있다. 예를 들면, 어느 높이까지는 보호 없이 높은 곳에서 떨어질 수 있다. 하지만 만일 지나치게 높다면 분명히 문제가 된다. 하나의 적절한 판단 요소는 부상의 빈도이다. 만약 복잡한 놀이환경이라면, 인기가 높고 사람이 많이 모이는 모험놀이구에서 1년에 한두 번 팔다리가 부러지는 것은 그리 크게 문제가 되지 않을 수도 있다. 반면 작고 조용한 근린의 놀이환경이라면, 큰 이슈가 될 수 있다.

어떤 위험이 수용가능하고 가능하지 않은지에 대한 판단은 위험하다는 실제 증거와 함께 어린이의 필요를 고려하여 이루어져야 한다.

수용가능함과 수용불가능함을 구분하는 선을 어디에 두어야 하는지에 대한 질문은 대부분 명확하지 않은 경우가 많다. 명확한 증거에 의해 판단할 수 있는 부분이 있는가 하면, 또한 사용연령과 사용자 그룹의 수용능력, 그들의 바람과 요구 등 다른 고려사항들이 변수로 작용하는 경우도 있기 때문이다.

산업표준화(Industry standards)는 참고할 수 있는 기준을 결정하는데 도움을 주지만, 절대적인 대답이 되지는 못한다. 몇몇 약한 독성을 지닌 식물이나 딸기류는 좋은 위험과 나쁜 위험을 동시에 제공한다: 놀이의 가치와 매력을 더해주지만, 주의를 기울이지 않는 몇몇 어린이와 보호자들에게는 위험요소가 될 수 있다. 약간의 독성을 지닌 식물을 먹었다고 해서 어린이가 죽거나 돌이킬 수 없는 장애를 갖게 되었다는 말은 들어본 적이 없지만, 지방 정부가 공원이나 공공오픈스페이스에서 이러한 식물들을 제거하는 것을 막을 수는 없다.

손상(harm)

통상적으로, 손상(harm)은 예외없이 부정적인 의미로 여겨진다. 사전에 나와 있는 정의는 일종의 상처라는 손상을 중심으로 설명되어 있다. 이 가이드의 관점에서는, 손상과 상처를 부정적으로 정의하는 것은 도움이 되지 않는다. 일상 생활에서 우리는 ‘해로움’이라는 개념에 매우 미묘하게 반응하는데, 특히 어린이나 청년들과 관련된 경우 그렇다. “that’ll teach you!”라는 말은 무언가를 하는 과정에서 자연적으로 발생한 상처는 귀중한 교육의 방식이 될 수 있다고 인정하는 것이다.

어린이들의 위험 평가 능력은 흔히 어른들에 의해 과소평가된다.



Three Mill - Dan Childs Films

경험을 통한 배움은 즐거움(pleasure)뿐만 아니라 어려움(difficulty)도 접한다는 것을 포함한다.

현실 속에서 일어나는 많은 어려움과 고통은 보통 ‘경험을 통한 배움’의 방법이라고 이해된다. 상처 또는 상처의 원인인 위험요소가 살아남기 위한 기술 습득의 기회로서 가치가 있으며, 또한 필요하다. 물론 가상현실이나 고도로 관리된 안전교육 프로젝트 등의 시뮬레이션된 위험에서도 어느 정도 위험에 대한 경험을 얻을 수 있다. 그러나 어린이에게 현실세계의 경험에서 배우는 것만큼의 인상적이지는 않다. 왜냐하면 어린이는 가상세계에서 그것이 진짜 위험이 아니라는 것을 잘 알고 있기 때문이다.

놀이환경에 있어, 어떤 종류의 결과가 수용불가능하거나 문제가 될지를 판단하는 것은 언제나 쉽지 않다.

‘놀이환경에서의 위험관리: 입장선언’에서는 놀이의 제공에 있어서 작고, 쉽게 치료될 수 있는 상처는 그 자체로 문제가 되지 않는다. 피할 수 없거나 숨겨진 뾰족한 부분같이 나쁜 위험을 포함하고 있다거나, 더 심각한 부상을 일으킬 수 있는 다른 디자인 결함 등이 없는 한, 치유 가능한 상처는 전혀 손상이나 부정적 결과로 여겨지지 않는다.

사실, 작은 사고는 매우 보편적이고 일상적인 것으로, 놀이의 본질이나 어린이의 발달과정과 연결되어 있다. BS EN 1176-1을 인용하면, “어린이는 위험을 다루며 배울 필요가 있고 이는 접촉사고, 타박상, 가끔은 팔다리 골절로 이어질 때도 있다.” CEN(유럽의 놀이기구 기준을 발전시켜 온 전신) 역시 Child Safety Mandate(아동의 안전할 권리; 널리 적용될 수 있는 놀이관련 생산품과 표준을 제안함)를 통해서, 유사한 지점을 이야기하고 있다.

어린이가 어른이 되는 과정에서 가장 중요한 것은 한계를 실험하고 새로운 경험을 하려는 욕구와 바람이다. 모든 어린이에게 있어 경미한 부상은 배우는 과정의 일부이며, 어른들의 경우 보다 훨씬 더 평범한 생활의 일부이다.
(CEN 2006)

다른 쪽의 극단에서 보면, 복원불가능한 상해의 위험요소를 가능한 한 모두 제거해야 하는 것이 명쾌해 보인다. 그러나 놀이환경 관점에서 위험관리를 바라보자: 현실은 다르다. 비극은 다른 모든 곳에서 일어날 수 있듯이 놀이터에서도 일어날 수 있다. 하나의 사건이 발생했다는 것이 반드시 위험관리가 허술하다는 것은 아니다. 오랜 시간동안 놀이터를 방문한 수백만의 어린이가 가끔씩 놀이제공자의 과실과는 상관없이 돌이킬 수 없는 장애로 연결되는 상해 또는 손상을 입어 왔다. 이 두 결과의 스펙트럼 사이에서 뇌진탕이나 골절과 같은 부상 발생은 위험관리가 적절히 되고 있다는 신호일 수도 있고, 그렇지 않다는 신호일 수도 있다.

어느 정도까지 정책결정자들 간에는 ‘경미한’ 혹은 ‘심각한’으로 여겨지는 상해의 유형에 대한 합의된 개념정도가 있고, 건강과 사고예방 전문가들 사이에 통용되고 있다(DfT, 2004). 여기에서는 우려를 불러일으킬 수 있는 상해의 수준(소위 심각한 상해)에 대한 쉬운 답변을 제시한다. 그러나 ‘심각한 상해’에 대한 정의는 어떻게 그리고 어디에서 일어났느냐에 따라 다양한 결과를 포함할 수 있다. 베이고 충격을 받은 것과 같이 쉽게 회복될 수 있는 경미한 것에서부터, 뇌진탕이나 골절같이 보통 완전히 회복되기 어려운 것으로 알려져 있는 위협적인 상해에 이르기까지 두루 지칭한다(Adams, 1995).

많은 요인이 주어진 맥락에서 용인될 수 있는 상해의 종류와 심각성의 정도에 영향을 미친다. *‘놀이환경에서의 위험관리: 입장선언’에서 언급하듯이, 축구, 럭비나 크리켓 같은 활동이 놀이터에서 노는 것보다 훨씬 더 큰 위험이 있다(Ball, 2000b).* 비록 위험에 대한 인식 변화에 따라 경기규칙과 규정은 정기적으로 검토되지만, 보편적으로 이러한 스포츠 활동은 매우 유익하다고 인식되고 있고 상해 정도에 대한 대중이나 전문가의 우려는 높지 않다.

축구, 럭비, 크리켓과 같은 활동은 운동장에서 보는 것 보다 부상의 위험이 더 크다.



Play England - Philip Wolmuth

Chapter 4:

표준 및 지침의 역할 (The role of standards and guidance)

영국에서 놀이안전에 대한 특별한 법률은 없으며, '적절하고 충분한' 위험평가 수행은 주요 법적 요건이다. 위험평가를 수행할 때 항상 합의된 범유럽산업표준을 고려해야 하고, 이 표준은 일반적으로 법적 소송에서 고려된다.

이 장은 산업표준과 지침의 역할과 지위를 검토한다. 제공자에 대한 기본적인 법적 요구는 '적절하고 충분한' 위험평가를 수행하는 것이다. 표준 준수는 항상 고려해야 하지만, 법적 요구사항은 아니다.

가장 최근 버전의 표준규격인 BS EN 1176-1 (BSI, 2008a)의 내용은 표준을 적용하는데 있어 보다 신중한 태도를 갖도록 하는데 도움이 될 수 있다.

표준은 위험관리에서 중요한 도구이고, 몇 가지 어려운 쟁점에 대해 지침을 준다. 그러나 표준이 갖는 역할과 자격에 대한 오해가 과거에는 문제가 되었었다.

표준과 더불어 다른 지침과 권고사항, 정보는 유용하다. 이러한 자료는 또한 절대적인 요구조건은 아니며 제공자에게 제공되는 다양한 도구 중의 하나로 사용되어야 한다.

산업표준의 준수여부는 법적 요구사항은 아니다. 앞 장에서 인용한 'Counsel's Opinion'에서 이를 확인할 수 있다. '적절한 태도는 영국이나 유럽 표준을 모든 경우에 맹신적으로 따라야 하는 강제적 표준으로 여기지 않는 것이다. 그러나 어떠한 상황에서 어떻게 합리적 예방 조치를 취해야 하는지에 대한 일반적 합의를 보여주는 지침으로 여겨야 한다.' 또 다음과 같이 계속된다. '위험평가에 대한 합리적 과정과 함께 비용, 위험과 이익의 균형이 표준에서 벗어나는 것을 정당화할 수 있다면, 적절한 관리가 이루어질 수 있다(PLAYLINK, 2006).'

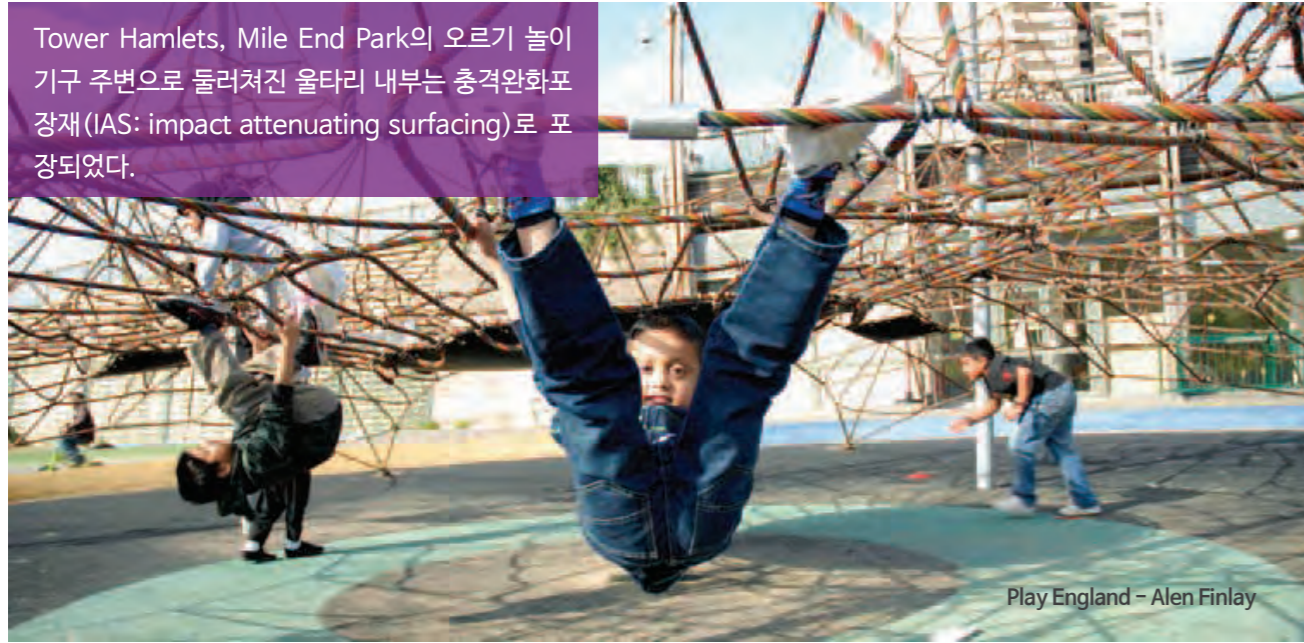
놀이시설을 위한 핵심표준은 BS EN 1176(고정된 놀이기구와 포장재), BS EN 1177(충격완화포장재를 위한 시험방법), BS EN 14974(BMX 자전거 트랙과 스케이트 공원 같이 바퀴를 이용한 운동 시설들) 그리고 BS EN 15312(구기종목경기를 위한 영역 같은 구기운동시설)이다.

산업표준이 강화되었다고 오래된 시설들이 갑자기, 자동적으로 더 위험해졌다는 것은 아니다.

유럽 표준은 CEN, 즉 유럽표준기관(European standards agency)이 작성했고, 영국에서는 영국 표준으로 발간한다. 영국 및 여러 회원국에서 만들어진 초기의 표준을 기초로 만들어졌고, 경험과 사회적 기대 변화를 반영하여 정기적으로 검토하고 수정한다. 하지만 현실적으로, 표준을 강화한다고 해서 이전의 표준에 따라 제작된 예전의 시설물이 갑자기, 그리고 자동적으로 더 위험해진다는 것은 아니다. 수정된 표준 BS EN 1176과 BS EN 1177은 최근에 영국에서 발간되었다(BSI 2008a 과 BSI 2008b).

표준은 전문가 위원회와 CEN의 30개 회원국가의 전부 또는 일부의 이익단체가 작성한다. 실무진에서 먼저 초안을 작성한 후, 전체 CEN위원회가 협의를 위해 회람을 한다. 다양한 분야에서 도움을 받는데, 공학, 생리학, 심리학, 제품 안전 및 사회 문화적 관점과 제조업체 및 공급 업체의 견해가 포함된다.

Tower Hamlets, Mile End Park의 오르기 놀이 기구 주변으로 둘러쳐진 울타리 내부는 충격완화포 장재 (IAS: impact attenuating surfacing)로 포장되었다.



Play England - Alen Finlay

표준은 위험의 허용수위에 대한 기준을 제시하고, 제공자가 어려운 의사결정을 내려야 하는 상황에서 지침이 된다.

표준은 위험관리 과정에서 핵심 정보다. 과거에 표준은 허용 불가능한 위험시설을 제거하고, 시공 품질을 높이며, 엄격한 유지관리 체계(maintenance regimes)를 이끌어냈다. 지역적 필요 상황에 사용되는 표준은 허용가능한 위험의 정도를 정하는데 있어 도움이 된다. 또한 표준은 제공자가 의사 결정이 어렵다고 생각할 수 있는 상황에서의 지침 제공을 돕는다. 과거 몇몇 제공자는 표준을 참조했기 때문에 사고와 소송에 대한 두려움으로 설치하지 않을 수도 있었던 수직 기둥 같은 위험시설을 설치했다.

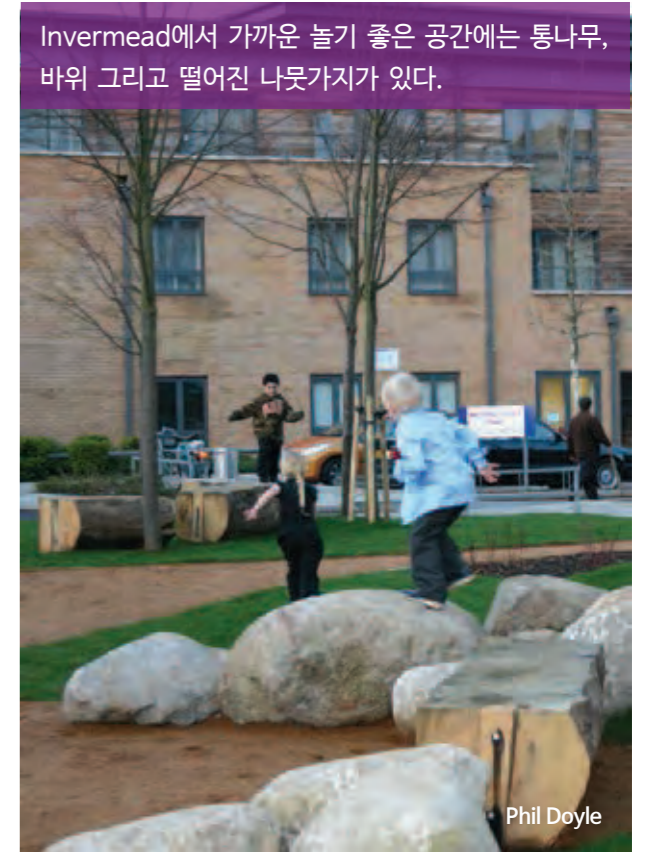
그러나, 표준이 지침이라는 사실에도 불구하고, 과거에는 역할과 중요도에 대한 오해로 제공자는 간혹 가치 판단 없이 기계적으로 위험평가와 놀이시설 관리를 대했다. 사실상 많은 제공자는 표준을 위험평가에 대한 단일하고 절대적인 요구사항으로 본다. 이로 인해 안전에 끼치는 영향이 작은 실패에 과도하고 비싼 시정조치를 요구할 수 있다. 예를 들면, 몇몇 제공자는 수직 낙하 높이가 표준 보다 몇 센티미터 높다고 몇 년 동안 아무 문제 없이 사용해 왔던 기구를 철거해야 한다는 잘못된 결론을 내렸다. 표준을 유일한 도구가 아닌 여러 고려사항 중의 하나로 사용하면 이러한 조치가 불필요하다는 것을 분명히 알 수 있다.

또한 이러한 혼란으로 놀이환경을 설계하거나 의뢰하는 사람들은 아이টে이 표준에 맞게 보이는지 아닌지에만 집중할 수 있다. 과거에는 통나무, 바위, 단단한 재료로 된 조경, 식재 또는 지형의 변화 같이 표준에서 특별히 논의되지 않은 놀이 요소 사용은 제한적이었다. 대신 그네나 미끄럼틀, 회전목마, 조합놀이대, 흔들놀이 같이 표준에 따라 만들어진 시설물 종류를 선택하는 경향이 있어왔다.



Aileen Shackell

마찬가지로, Tower Hamlets 안의 Wyvis Street 놀이동산에는 바위 같은 놀이기구가 있다.



Invermead에서 가까운 놀기 좋은 공간에는 통나무, 바위 그리고 떨어진 나뭇가지가 있다.

Phil Doyle



Cowie 근처의 Chapelfield는 표준에서는 다루어지지 않는 바위, 모래, 경사를 이용한다.

Tim Gill

역사적으로, 표준의 설명 글에서는 유익은 거의 언급하지 않고 부상예방의 역할에 집중했다. 결과적으로, 최소화해야 할 부상과 위험의 종류를 알리지 못했다. 1959년에 처음 출판된 'British Standard'을 볼 때, 사실 모든 버전의 표준은 위험과 유익의 균형을 유지해왔다. 피할 수 없기 때문이다. 가장 최근(2008년)의 버전은 표준 설정 과정에서 놀이의 가치와 기타 유익이 고려되었다고 명시하고 있다.

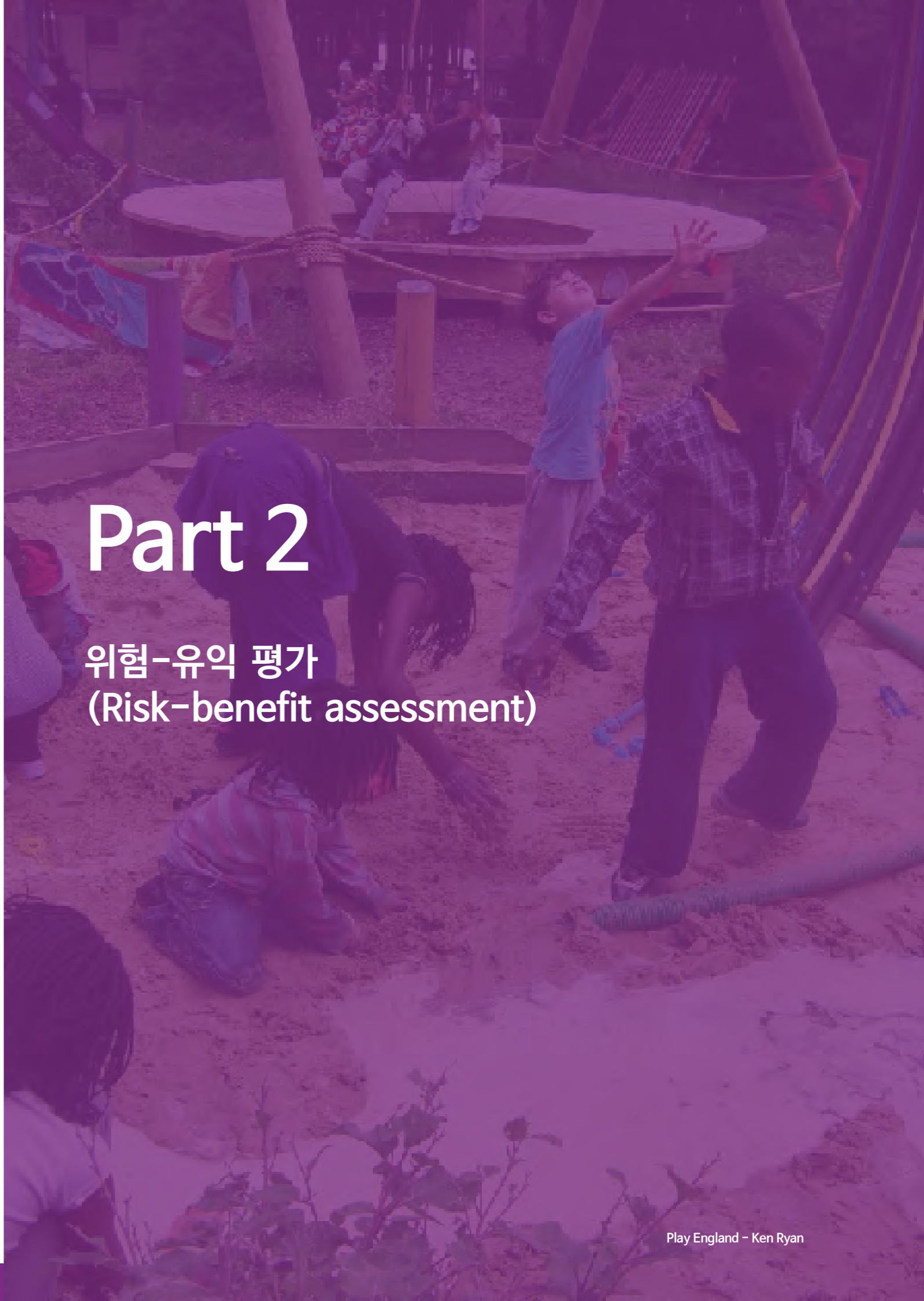
BS EN 1176의 이 부분에 대한 목적은 어린이가 놀이터 시설 안이나 주변에서 놀 때, 적당한 수준의 안전을 보장하면서도 어린이에게 유익하다고 알려진 활동과 특징이 일어나도록 하는 것이다. 왜냐하면 어린이가 놀이터 바깥의 상황에 대처할 수 있는 귀중한 경험을 제공하기 때문이다(BSI,2008a).

표준은 위험관리 접근방식 도출에 결정적 역할을 하지만, 표준은 검토하는 시점에서 가장 유용한 증거를 어떻게 이해하느냐에 따라 발전된다. 연구가 발전함에 따라 새로운 요인들이 밝혀지고 있다. 다음 검토 때까지는 표준에 반영되지 않을 수 있다. 예를 들어, 충격완화포장재에 대한 표준이 최초로 도입된 이래로, 유용성이 여러 해에 걸쳐 광범위하게 연구되어왔다. 어떤 결과는 기대만큼 큰 효과가 없을 수도 있다고(Gill, 2007; Nixon과 Yearley, 2008) 제안했다. 또 어떤 결과는 공공정책 의사결정에 사용되는 '안전과 보건 투자'를 위한 기준을 충족시키지 못한다고(Ball, 2004) 제시했다. 공학적 안전평가가 갖는 상대적 비효율은 흔한 일이다(Jarvis, Towner와 Walsh, 1995).

위험-유익 평가는 표준, 안전과 소비 단체, 연구 등 많은 곳에서 제공되는 정보의 영향을 받을 수 있다.

표준과 함께 제공자는 다른 형식의 비 법적 정보를 사용할 수 있다. 여기에는 산업체, 안전 및 소비 단체, 연구자들이 작성한 가이드가 포함된다. 표준과 마찬가지로, 그러한 정보는 지역적 맥락에서 사용되어야 하고 어린이의 요구 사항을 고려해야 한다. 또한 필요조건이 아닌 지침으로 사용되어야 한다.

개별 기관들이 작성한 지침은 광범위한 토론과 협의가 필요한 표준보다는 권위적이지 않을 수 있다. 작성 시점에서, 무엇이 우수하거나 최고의 방식인지에 대해 해당기관이 가졌던 견해를 나타낸다. 신뢰할 만한 증거에 기반할 수도 있고 아닐 수도 있다. 제공자의 정책 목적과 부합하거나 아닐 수도 있다. 또는 공공의 정책이나 사회적 열망을 너무 과장하여 나타낼 수도 있고 아닐 수도 있다. 결과적으로 주어진 상황에서 법원이 무엇이 합리적인지 결정한 것과 일치할 수도 있고 아닐 수도 있다.



Part 2

위험-유익 평가 (Risk-benefit assessment)



Chapter 5:

위험-유익 평가와 기존의 위험평가 (Risk-benefit assessment and conventional risk assessment)

HSE는 놀이가 어린이의 세계에 활기를 불어넣는 것을 충분히 인정한다. 놀이는 어린이가 자신들의 능력을 탐색하고 이해하도록 한다. 즉 어린이는 배우고 발전한다. 그리고 그들이 살고 있는 세상이 위험으로부터 자유롭지 않을 뿐더러, 그들이 살아갈 세상에 위험이 항상 있다는 현실을 보여준다. 놀이 기회는 어린이의 위험 의식을 발달시키고, 어린이가 스스로 미래의 삶을 대비하도록 한다.

Children's Play and Leisure: Promoting a balanced approach
(Joint HSE/ Forum High Level Statement)

이 장은 놀이환경에서의 모든 위험관리는 명확한 놀이 정책에서 시작해야 한다고 제안한다. 이 정책은 놀이공급을 판단하게 하는 프레임워크를 구성하는 가치, 이해, 원칙과 규범에서 비롯되어야 한다.

이 섹션은 놀이환경과 관련된 유익과 위험 (benefits and risks) 을 요약한다. 여기에서는 위험관리에 대한 합리적 접근 방식으로 위험과 유익을 함께 고려하는 위험-유익 평가 (risk-benefit assessment) 를 소개하고, 놀이유익에 대한 평가는 점수를 매기는 방식이 아닌 서술 방식으로 이루어져야 한다고 주장한다.

놀이환경에서의 위험관리에는 전략적인 방식으로 위험과 유익 간의 균형 맞추기를 포함한다. 놀이 기회를 제공하는 이유는 어린이와 청소년에게 유익하기 때문이므로, 위험평가와 의사결정을 위한 시작점은 - 또한 가장 중요한 고려사항 - 놀이환경이 제공하는 유익에 대한 이해이다.

기본 정책은 판단의 근거가 되는 가치와 이해, 원칙, 기준을 밝혀야 한다.

놀이환경에 있어 모든 위험관리는 명확한 정책 프레임워크에서 시작해야 하고 정책 프레임워크는 놀이 정책에서 정해지는 것이 가장 좋다. 놀이전략 (play strategy) 과는 구별되는 놀이 정책은 놀이환경을 규정짓는 프레임워크를 구성하는 가치와 이해, 원칙, 규범을 나타낸다. 여기에서는 어린이와 청소년의 놀이가 갖는 이점이 설명되어야 하고, 제공자가 위험을 감수하며 놀 수 있는 놀이환경을 만들어야 하는 이유도 포함되어야 한다. 정책은 채택한 가치를 서술하면서 전략을 추진해야 한다.

놀이 정책은 제공자가 위험관리의 합리성을 판단할 수 있는 틀을 정립한다. 위험이란 놀이의 본질이며 반드시 필요하다는 것을 확인함으로써 이 같은 역할을 한다.

여기에서는 위험 감수 기회를 제공하는 놀이제공자의 의무를 분명히하며 그러한 기회가 없으면 어린이와 청소년은 행복하고 건강하게 성장하는데 한계가 있다고 주장한다. 관련 당국이나 조직은 정책을 공식적으로 승인해야 한다 (PLAYLINK, 2006).

놀이환경의 유익함.

놀이환경의 주요한 유익함이란 어린이에게 놀이 기회를 준다는 것이다. 놀 권리는 1991년 영국 정부가 비준한 유엔아동권리협약 (UN Convention on the Rights of the Child) 에 기초한다. 사실, 놀이환경은 표1에서 보듯이 어린이와 가족 그리고 더 넓은 범위의 공동체에 다양한 혜택을 준다.

당사국은 어린이가 휴식과 여가, 나이에 적합한 놀이와 레크리에이션 활동에 참여하고 문화생활과 예술에 자유롭게 참여할 수 있는 권리를 인정한다. 당사국은 어린이가 문화 및 예술 생활에 충분히 참여할 권리를 존중하고 증진시킬 것이며, 문화·예술·레크리에이션 및 여가 활동을 위한 적절하고 균등한 기회 제공을 장려한다.

유엔아동권리협약, 31조



Play England - Alan Finlay

표1: 놀이환경 유익 사례

유익	설명
놀이 장소 (places to play)	어린이는 놀 권리가 필요하고 이미 가지고 있다. 놀이환경은 어른들의 지시 없이 자신들이 선택한 방법으로 충분히 자유롭게 놀 수 있는 곳이 된다.
만나서 노는 공간 (space to meet and hang out)	어린이와 청소년은 적극적으로 만나고 놀 수 있는 장소를 찾고 있으며 많은 마을에서 이들을 위한 시설은 우선 사항이다. 많은 지역에서 특히 청소년이 여가 활동을 위해 선택할 수 있는 것이 빈약하다는 데 동의하고 있다.
재미있게 노는 공간 (space to have fun)	어른과 마찬가지로, 어린이는 자신의 삶을 즐기고, 단순히 재미있게 보낼 수 있는 시간과 공간이 필요하다. 좋은 놀이환경은 폭 넓은 놀이경험을 제공한다.
부모들과 보호자를 위한 지원 (support for parents and carers)	우수하며 접근이 가능한 놀이환경은 부모와 보호자가 자녀의 놀이경험을 확장시키는데 도움이 된다. 어린이가 시간을 보낼 수 있는 다른 장소를 제공함으로써 갈등을 줄이고 가정 내 스트레스 수준도 완화시킬 수 있다.
커뮤니티 화합장소 (a community gathering point)	중심에 위치하는 놀이시설은 서로 다른 연령대의 어린이가 모여서 상호작용을 하며 어린이들 간, 어린이와 어른들 간의 관계를 만들 수 있도록 한다. 우수한 다기능적 환경은 이웃을 만들고 지역 사회에 대한 소속감을 느끼게 하는데 도움이 될 수 있다.
자연을 접할 기회 (a chance to encounter nature)	어린이는 자연과 상호작용 할 수 있는 기회를 소중히 여기게 되고, 이러한 경험은 자연 세계와 환경의 중요성을 인식하는데 도움이 된다.
친구를 만드는 장소 (a place to make friends)	친구를 만드는 것과 우정을 발전시키는 것은 어린 시절 가장 중요한 일 중 하나이다. 더불어 이런 기회는 어린이의 자신감과 사회성을 키운다.
신체 활동 장려 (encourages physical activity)	대부분의 어린이는 외부에서 놀 때 자연적으로 신체활동을 하게 된다. 몇몇 비교연구에서 어린이는 자발적인 야외활동에서도, 구조화된 스포츠 활동만큼 능동적이게 된다고 밝혀졌다.
위험관리 방안 학습 (learning how to manage risks)	풍부하고 도전적이며 매력적인 놀이환경은 어린이가 스스로 실험하고 능력을 탐구하도록 한다. 심각한 위험 가능성이 적은 관리 환경에서 어린이가 위험에 대한 잘못된 판단으로 혹은 단순히 운이 나빠 얻게 되는 불이익을 배울 수 있다.
개인의 감각 증진 (developing a sense of one's abilities)	자기 주도적 놀이경험을 통해 어린이는 어른들의 간섭 없이 문제를 해결하고 목표를 달성할 수 있는 방법을 시험해 볼 수 있다. 이러한 경험은 어린이의 능력과 회복력을 키울 것이다.
모험 충족 (catering for the adventurous)	일부 어린이와 청소년은 적극적으로 위험한 상황을 추구한다. 놀이환경은 세심하게 관리되는 환경 속에서 어린이가 맘껏 흥밋거리를 찾도록 기회를 주므로, 잠재적으로 어린이가 정말 위험한 환경에서 시간을 보내는 잠재적 위험을 줄일 수 있다.



풍부하고 도전적인 놀이환경은 어린이가 스스로를 시험하고 자신들의 능력을 탐색할 수 있게 한다.

놀이환경과 관련되는 위험

표2에서는 놀이환경과 관련된 주요 위험요소가 제시된다. 제 1장에서 논한 바와 같이, 이 가이드의 위험-유익 평가 과정에 대한 접근방식을 채택한다면, 제공자에게만 영향을 주는 손실(법적 소송으로 인한 명예 훼손 또는 손실)을 효과적으로 관리할 수 있다.

표2: 놀이환경과 관련되는 위험

위험	설명
이용자에게 주는 손상 (harm to users)	이용자들은 다양한 형태의 위험을 만날 수 있다. 여기에는 신체적인 상처, 정신적인 피해(예를 들어, 집단 따돌림) 그리고 범죄 희생 등이 포함된다.
타인에게 주는 손상 또는 불쾌감 (harm or offence to others)	놀이환경은 비이용자, 가령 주변에 거주하면서 어린이 자체 혹은 어린이들이 일으키는 소음을 불편해하는 사람들의 반감을 살 수 있다. 놀이환경은 길거리 술주정꾼이나 경범죄자 같은 잘못된 이용의 위험이 있다.
제공자에게 주는 손실 (loss to provider)	소송 또는 나쁜 평판 같은 위험은 관리될 수 있지만 제거될 수 없다. 이러한 불리한 결과에 대한 두려움으로 일부 제공자는 위험 감소를 지나치게 중시한다.

유익과 위험의 평가를 합치기

놀이환경의 유익과 위험은 다른 성격을 가지고 있으므로 이 둘을 수치적으로 측정, 비교하거나 서로 간의 가중치를 산정하는 것이 불가능하지는 않지만 어렵다. 건강 증진과 같은 유익함은 기대 수명의 증가나 자신감 증진 같은 평가요소로 측정할 수도 있다. 마찬가지로 보험통계 자료는 일부 유형의 부상이나 청구율 같은 일부 위험에는 적용될 수 있으나 그 외 다른 대상에는 적용되지 않을 수 있다.

이 가이드에서 채택한 '위험-유익 평가'라고 불리는 서술적인 접근 방법은 제공자가 놀이환경과 관련된 많은 위험과 유익을 합리적으로 판단하도록 도와준다. 하지만 제공자는 자신들의 고려사항과 근거를 체계적으로 기록해야 한다.

다른 방법은 불완전하거나 제한적일 수 있기 때문에 이러한 접근이 채택되었다. 예를 들어, 위험과 유익의 금전적 가치를 계산함으로써 정책 결정에 대한 위험-유익을 분석하는 것은 이론적으로 가능하다. 그것은 정부가 의료 공급이나 주요 공공기반 시설 프로젝트와 같은 쟁점에 대한 결정을 내리는데 사용되는 분석 종류를 반영한 것이다(HM Treasury 2003). 사실상 이러한 분석 방법은 매우 복잡한 절차이며, 놀이제공자가 일상적으로 수행하는 의사 결정에는 적절하지 않다.

대안으로, 위험과 유익의 수치적 가치를 측정하기 위해 주먹구구식으로 규칙을 정할 수는 있다. (비록 유익 평가는 좀처럼 이루어지지 않지만) 이러한 점수 산정 과정은 작업장과 놀이환경을 대상으로 하는 기존의 위험평가에 있어서 공통적이다.

서술적인 위험-유익 평가는 전통적인 위험평가의 단점을 극복하기 위한 시도이다.

그러나 여러 가지 이유로 이 가이드는 위험 및 유익에 대한 전반적인 평가에 있어 그러한 접근 방식을 취하지 않는다. 가장 근본적인 문제는 유익과 위험이 다른 성격을 가지고 있으므로 쉽게 비교할 수 없다는 것이다. 모든 채택 과정은 채택자에 따라 크게 달라질 수 있으며 신뢰할 만한 결과를 얻지 못할 가능성이 높다. 유익 평가(및 해당 위험에 대한) 또한 지역 상황이 고려되어야 하며, 유익에 반대되는 위험을 평가하는 프레임워크 제공자인 제공자의 정책을 따른다. 이러한 접근은 가치있는 판단을 포함하는 결정에 세심한 신경을 쓰기보다는 서류작업과 관료적 절차에 지나치게 의존할 수 있다.

유익과 위험은 다른 성격을 가지고 있으므로 쉽게 비교할 수 없다.



Play England - Nick Turner

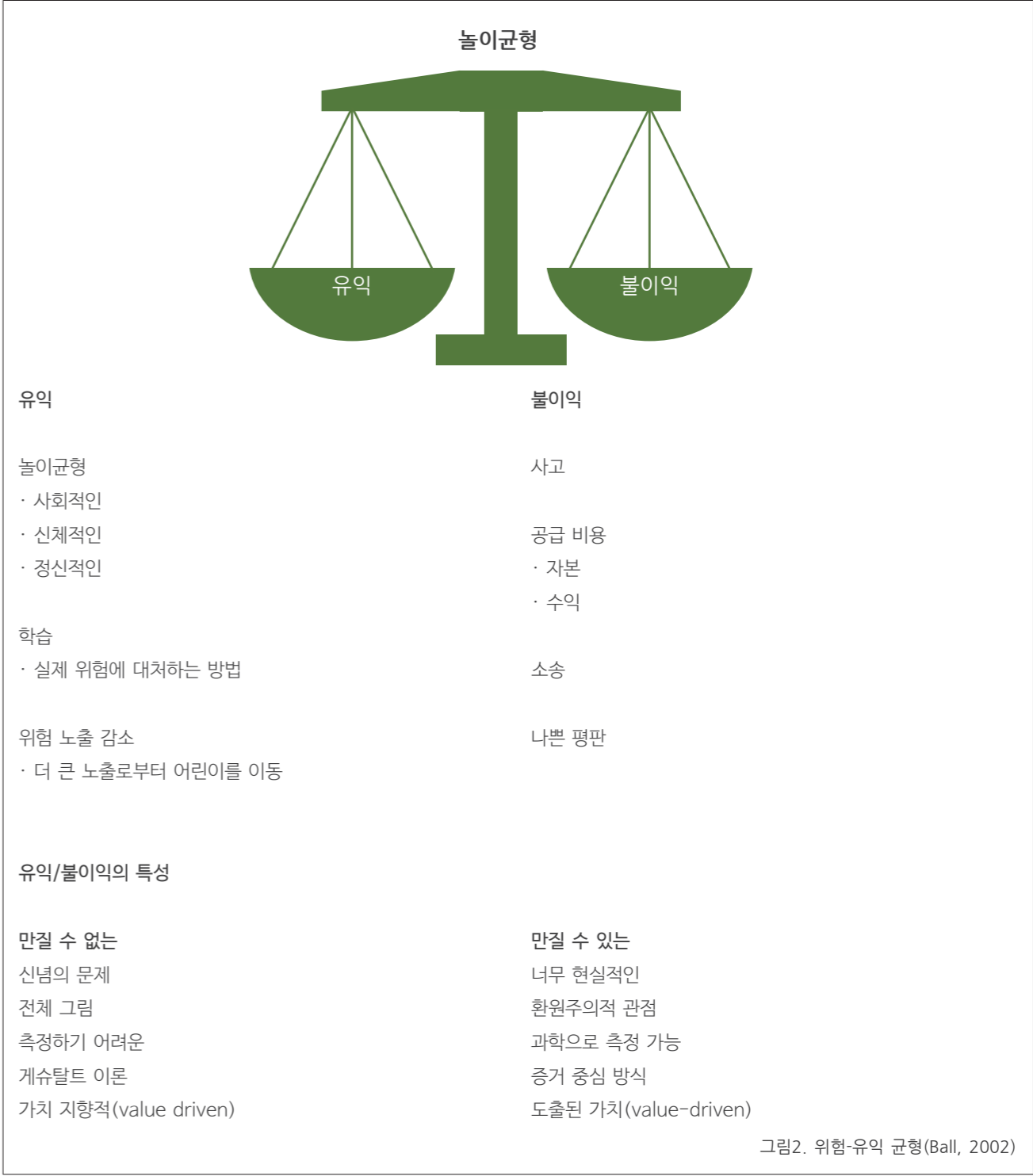


그림2는 놀이제공자가 직면한 문제를 간략하게 보여준다. 한편으로 놀이와 관련된 긍정적 요소는 계량하기 어렵지만 사고, 비용, 소송과 같은 부정적인 요소는 모두 매우 현실적이다.

출처: 'The Play Balance' from Contract Research Report CRR 426/2002 Playgrounds - Risks, Benefits and Choices. By Prof David Ball, ISBN 0717623408, Health and Safety Executive. Crown Copyright material is reproduced with the permission of the Controller of HMSO and Queen's Printer for Scotland.

많은 어른들은 자신들의 삶의 경험과 매일의 관찰을 통해, 연령별로 어린이가 어떻게 놀고 주변세계와 소통하는지를 직관적으로 이해한다. 이러한 축적된 지혜는 위험-유익 평가 과정에서 가치 있는 요소가 되어야 한다.

위험-유익 평가는 의사결정 과정에 유익을 명시화함으로써, 기존의 위험평가가 주는 시사점을 강조한다. 위험-유익평가는 놀이환경에서 규범이 되어야 한다. 6장에서는 위험-유익 평가를 소개했고, 7장에서는 좀 더 세부적인 설명이 이루어진다.



Chapter 6:

위험과 유익을 관리하는 방법 (How to manage benefits and risks)

이 장에서는 위험-유익 평가와 현재 방식과의 관계를 논한다. 현재 이 가이드가 설명하는 위험-유익평가의 모든 단계를 실천하는 제공자는 거의 없다. 놀이 전략과 정책 개발은 증가하고 있으며, 그 중 일부는 위험과 균형 잡힌 접근의 필요성을 언급하면서 놀이의 가치를 기술한다. 이는 필요한 정책과 프레임워크에 어느 정도 도움이 된다.

이 장에서는 놀이환경 내 위험관리의 과제를 다음과 같이 제안한다.

- 네가지 레벨 또는 방식으로 이루어진 진술
- 정책 프레임워크(policy framework)
- 위험-유익 평가(risk-benefit assessment)
- 기술검사(technical inspection)
- 역동적 위험-유익 평가
(dynamic risk-benefit assessment)

이 단계 중 세 가지는 모든 놀이환경에 적용된다: 네 번째는 주로 스태프가 있는 환경과 관련된다.

유익과 위험의 균형을 맞추는 방법에 대한 판단은 결국 제공자가 내려야 한다. 성명서에서 위험-유익 평가는 제공자가 어떤 시설이나 요소를 개선할 것인지 혹은 없앨 것인지를 결정하는데 있어 근거가 되는 위험과 유익 간의 고려 사항을 서술한다.

기술검사는 안전성, 마모 및 파손, 손상, 유지 보수 및 청결을 위해 놀이 시설을 지속적으로 점검하는 것을 말한다. 역동적 위험-유익 평가는 스태프의 감독 하에, 성인이 어린이를 개별적으로 관찰하고 잠재적으로 개입하는 것을 말한다.

이 장에서는 '상식적 지식'의 역할과 전문가의 의견을 논한다. 제공자가 얻을 수 있는 독립적인 전문가의 조언을 최대한 활용할 수 있도록 일련의 질문을 제시한다.

이전 장에서는 놀이환경의 위험관리가 어떻게 정책 프레임워크가 제공하는 전략적 방향에서 시작되어야 하는지 설명했다. 발생가능한 위험과 유익에 대한 측정은 명확한 전략적 목표 속에서 가능하다. 그러나 위험관리는 가치와 정책 목표를 단순히 제시하는 것 이상의 의미가 있다.

이 장에서는 위험-유익 관리 프로세스의 네 단계인 정책 프레임워크, 위험-유익 평가, 기술검사 및 역동적 위험-유익 평가에 대해 설명한다. 이 단계 중 세 가지가 모든 놀이환경에 적용되며, 네 번째는 주로 감독하는 스태프가 있는 환경에 적용된다.

정책 프레임워크는 위험-유익 평가의 배경이 된다.

정책 프레임워크는 위험관리에 있어서 가장 높은 단계여야 한다. 다음 단계인 위험-유익 평가에 대한 맥락을 제공해야 한다. 결과적으로 위험-유익 평가는 기술검사를 촉구해야 하며, 기술검사서에서 얻은 정보를 고려해야 한다. 가능하다면, 역동적 위험-유익 평가(dynamic risk-benefit assessment)가 이루어져야 하고, 높은 단계의 위험관리를 통해 다시 보다 높은 단계의 위험관리의 영향을 받는다.

위험-유익 평가

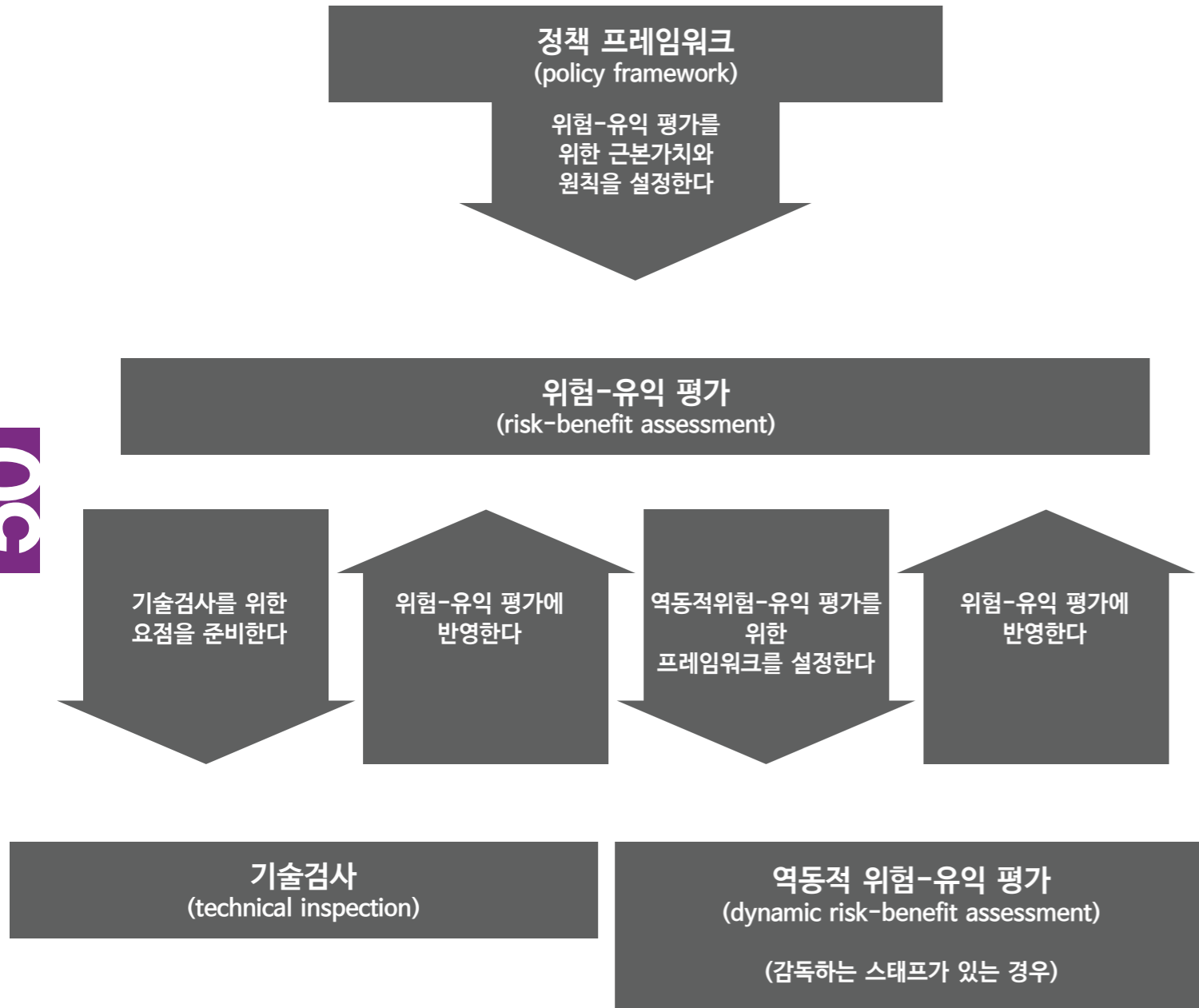


그림 3: 정책 프레임워크. 위험관리 방법 서로 관련이 있다.

표3: 위험관리 프로세스

활동 유형	스타일과 기능	놀이환경과의 관련성	핵심 역량
정책 프레임워크	가치, 기준 및 이해를 규정하는 기본틀이며 일반적으로 놀이정책에 명시됨 놀이제공자가 어린이와 청소년에게 위험을 감수할 수 있는 기회를 제공할 수 있도록 긍정적 의무 수립에 대한 근거를 명확히 해야함	높음. 건강, 복지 및 놀이가치 고려사항을 전략 및 운영상의 결정에 통합하는 것이 필수적 특별한 상황에서 판단을 내리기 위한 맥락 위험에 대한 판단을 내릴 때 위험-유익 평가의 우선 순위를 주장	놀이와 놀이환경의 가치에 대한 이해 균형 잡힌 접근 필요성에 대한 이해
위험-유익 평가	잠재적 위험과 함께 어린이에게 돌아가는 유익을 명확히 하고 고려하면서, 위험관리에 대한 균형 잡힌 접근을 촉진하는 '적절하고 충분한' 위험평가	필수적. 놀이환경의 특성과 내용을 결정 하는 이유와 방법을 명확히 함	판단하여 전략적 목표를 달성할 수 있는 능력 놀이와 위험의 만남이 웰빙에 기여하는 바에 대한 인식 유형이 다른 위험이 갖는 차이 인정
기술검사	일상적 시설 점검과 수리 및 유지관리의 우선순위 지정	설치와 지속적 유지에 필수	표준에 관한 기술적 지식과 이를 적용 할 때 판단할 수 있는 능력 일관성 있는 위험-유익 프레임 워크에 대한 표준을 벗어나는 위험을 평가할 수 있는 능력
역동적 위험-유익 평가	숙련된 스태프에 의한 실시간 현장 감독 및 관리	감독되지 않은 환경에서는 직접적 관련이 없지만, 스태프가 배치되는 놀이환경에서는 매우 중요함	어린이, 놀이 그리고 그들 삶에서 놀이의 역할에 대한 깊은 지식 다른 종류의 위험에 대한 풍부한 이해

이 표는 위험-유익 관리의 각 단계별 특징을 보여준다.

위험관리의 모든 단계는 함께 작동한다.

포괄적인 위험-유익 관리 하에서, 모든 위기 관리 단계는 함께 작동한다. 만일 더 높은 단계가 등한시된다면, 판단과 결정을 내리는 데에 빈틈이 생길 것이다. 몇몇 작은 기관에서는 한 사람이 위기 관리 단계들 가운데 적어도 하나 이상의 업무를 수행하기도 해서, 외부 전문가의 조언을 더욱 필요로 할 것이다. 그러나 이 위치에 있는 사람은 다층적 접근(multi-level approach)의 중요성을 알아야 한다.

정책 프레임워크(policy framework)

조직적 정책 프레임워크에 대한 동의한다면 명확한 목적을 설정해야하고 이를 특정 대상이나 서비스에 적용해야 한다. 여기에는 환경의 중요성과 환경이 이루고자 하는 것에 대한 명백한 가치 판단이 포함된다. 이 정책 프레임워크는 필수적이다. 서비스 제공자, 관리자, 정치적 지도자 같은 공급 조직 내 다른 사람들이 외주업체, 보건 및 안전 담당자, 조직 위험관리자와 같이 모두 협력하며 조정된 접근 방식을 취하는데 도움이 되기 때문이다.

합의된 놀이정책 프레임워크를 갖지 않은 제공자에게, 프레임워크를 만들도록 강력하게 권고해야 한다.

제공자가 위험-유익 관리에 관한 선언을 포함하여 합의된 놀이정책 프레임워크를 아직까지 갖고 있지 않다면, 만들도록 강력하게 권고해야 한다. 논란의 여지가 있지만, 최근 수십 년 동안 놀이환경에서의 어려움은 일부본 기본 철학을 발전시키지 못하고, 명확한 정책 목적을 설정하지 못했다는 데 있다. 이러한 정책 문서는 공개적으로 이용 가능해야 하며, 부모, 보험자, 감독 기관, 제 3자 감사원, 법원 및 기타 이해 관계자와 소통하기 위한 중요한 경로가 된다. 일관된 결정이 나올 수 있는 보다 안정된 정책적 배경이 된다. 놀이 정책 개발에 관한 안내는 네 개의 국립 놀이 기관에서 구할 수 있다. 'Play England', 'Play Wales', 'Play Scotland', 'Play Board Northern Ireland'이다.

위험-유익 평가(risk-benefit assessment)

위험-유익 평가는 위험과 유익을 모두 분석한다. 7장에서 상세히 설명하는 바와 같이, 이러한 접근방법은 위험과 유익을 고민하는 성명서에서 시작되는데, 특정 시설물이나 지형지물을 제공하거나, 수정 또는 없애는 결정에 도움이 된다. 가이드에서 의사결정 과정과 판단을 설명하는 합리적이고 투명한 수단도 제시한다.

위험-유익 평가(risk-benefit assessment), 법규(the law), 규정(regulations), 기준(standards) 그리고 지침(guidance)

놀이제공자(play providers)는 법적으로 제공과 관련한 '적합하고 충분한' 위험평가를 수행해야하고, 결과에 따라 행동을 취해야 한다. 평가는 실제 손상(harm)를 가져올 가능성이 있는 위험요소(hazard)에 중점을 두고 위험과 유익을 평가하는 실질적 평가이다. 이는 위험으로부터 자유로운 사회를 만드는 것이 아니라, 부상을 피하기 위해 취해지는 합리적 예방책에 관한 것이다.

BS EN 1176(BSI, 2008a)와 같은 시설 기준과 여타 가이드는 무엇이 합리적인가를 결정하는데 도움을 준다. 그러나 그러한 기준은 의무적인 것이 아니며, 위험평가에서는 지역 상황 같은 다른 요인에 대한 고려가 가능하다. 다른 요인에는 고려되어야 할 연령대, 요구의 종류, 지역의 환경적 요인, 건강상의 고려사항 그리고 표준적이지 않거나 자연 요소의 사용 등이 포함된다.

위험-유익 평가는, 위험평가의 한 방법으로 놀이, 사회적 가치와 같은 어린이나 다른 이들이 갖게 될 잠재적 유익 평가와 함께 환경과 관련된 잠재적 위험을 평가한다. 제공자가 균형 잡힌 접근을 하도록 장려하면서 동시에 법적 의무를 이행할 수 있게 한다.

이러한 접근은 지역 상황의 관점에서 산업표준과 다른 지침 뿐만 아니라 더 신나고 도전적인 놀이를 원하는 어린이의 욕구도 고려한다.



Play England - Wendy Brookfield

위험-유익 평가는 판단을 내리고 유익함을 보장하면서 위험을 관리하는 조치를 분명히 하는데 중점을 둔다.

역사적으로 놀이 위험평가는 종종 부상 방지에 중점을 두어왔다. 그러나 오늘날에는 위험과 함께 즐거움과 건강, 웰빙 같은 유익도 평가해야 한다는 인식이 널리 퍼져있다. 위험-유익 평가는, 활동과 관련된 위험과 유익을 판단하고 유익을 보전하면서도 위험을 관리하는 방식에 중점을 둔다.

위험-유익 평가는 기술검사(technical inspection)와 역동적 위험-유익 평가를 판단하는 틀을 형성해야 한다. 위험-유익 평가에 책임이 있는 관리자의 판단에 따라, 언제 그리고 어떻게 기술검사와 역동적 위험-유익 평가를 수행되어야 하는지 결정해야 한다. 이러한 결정에서는, 지역 상황을 고려하여 검사의 빈도와 특성과 같은 문제에 대한 지침과 표준을 검토해야 한다.

위험으로부터 자유로운 사회를 만들기 위한 것이 아니라, 부상을 피하기 위해 취하는 합리적 예방책을 보장하기 위한 것이다.



Play England - Wendy Brookfield

기술검사(technical inspection)

이 가이드에서 기술검사란 놀이 시설의 안전성, 마모 및 파손, 손상, 유지 보수 및 청결을 지속적으로 점검하는 것을 말한다. 기술검사를 통해 관리자는 반드시 잠재적 손상 원인을 알아내야한다. 상대적인 위험의 조짐을 알 수 있으므로, 개선 작업의 우선순위를 정하는데 도움이 된다.

기술검사는 이 평가의 중요한 부분이며 관리와 의사결정을 내리는데 있어 중요한 증거가 된다.

기술검사는 놀이 정책과 위험-유익 평가의 영향을 받으며, 위험평가에 반영된다. 관리자가 의사결정을 내리는데 필요한 증거나 기초 자료(raw data)를 제공하기 때문에, 위험-유익 평가에 있어서 중요한 부분이다.

기술검사에는 숙련되고 공인된 놀이터 검사자가 수행하는 연례 점검과, 기술적 전문성이 낮은 사람들이 자주 그러나 덜 집중적으로 수행하는 검사가 포함된다. 영국에서는 기술검사 지원을 위해 자발적이지만 널리 통용되는 인증 및 교육 시스템이 발달되어왔다. 이 시스템의 중심인 Register of Play Inspectors International(RPII)은 수준 높은 조사와 역량 함양을 목표로 한다.

지침이나 기술 교육의 수준에 관계없이 검사는 늘 주관적 과정이며, 몇몇 제공자와 놀이시설 제조사들은 여러 검사자 간의 결과가 상당히 다르다고 지적해왔다. 제공자나 검사자가 특정 검사나 평가의 목적이나 요지를 명확하게 이해하고 있지 않을 때 문제가 발생할 수 있다. 또한 기술검사를 교육받은 일부 검사자는 놀이환경에 있어 표준적이지 않은 요소에 대해 조언할 때 어려움을 겪는 것으로 나타난다.

기술검사는 전통적으로 시설 표준 준수에 대한 정보를 제공한다. 그러한 검사는 나무 한 그루가 건디는 하중 같은 비표준 놀이 요소의 기술적 측면을 포함할 수도 있지만, 상식적 판단과 경험으로 충분히 판단할 수 있다. 놀이와 놀이가치를 제대로 이해하는 검사자는 보다 넓게, 놀이에서의 위험과 유익에 대한 기술적이지 않은 질문인 위험-유익 평가를 도울 수 있다.

위험-유익 평가를 보조하는 기술검사자는 놀이와 놀이가치를 제대로 이해하고 있어야 한다.

제공자는 반드시 기술검사와 위험-유익 평가 간의 차이를 이해해야 하며, 관련 지식과 가치관을 가져야 한다. 궁극적으로 놀이의 위험과 유익에 관한 판단은 제공자가 한다.

아이들이 Glamis Adventure Playground에서 성인 놀이 활동가의 안전한 지도 하에 장작을 때고 있다.



Play England - Ken Ryan

역동적 위험-유익 평가(dynamic risk-benefit assessment)

역동적 위험-유익 평가는 학교 운동장, 학교 외부 시설 및 모험 놀이터와 같이, 스태프가 배치되는 환경에서 어린이를 감독하는 어른들의 잠재적 개입을 말한다.

역동적 위험-유익 평가가 제대로 이루어지기 위해서는 어떻게 어린이가 놀이를 통해 배우고 성장하는지를 이해할 필요가 있다고 강조해야 하지만, 이 가이드의 범위를 많이 넘어선다.

역동적 위험-유익 평가는 본질적으로 복잡하고 유동적이다. 광범위한 원칙을 명시할 수 있지만, 스태프가 내리는 세세한 실시간 결정을 문서화하기는 쉽지 않다. 위험평가의 관점에서, 역동적 위험-유익 평가는 절차를 준수하고 있는지를 보여주는 문서 작성의 과정으로 과소평가될 수 있다.

위험-유익 평가와 현재의 실천

어떤 제공자들은 현재 수행하고 있는 위험관리에서 이 가이드가 추천하는 위험-유익 평가로 전환해야 하는지 의문을 가질 수 있다. 유익이 명확하게 고려된다면, 놀이환경은 어린이와 청소년에게 최상의 기회임을 확신 할 수 있다. 놀이제공자는 그러한 평가 없이는 목표를 충족시키고 있는지 입증 할 수 없다. 그러므로 놀이기회 제공이 중심적인 과제이다.

지방정부 등 늘어나는 제공자는 놀이 정책과 전략들을 발전시켜왔다. 그러한 정책과 전략은 위험과 균형 잡힌 접근의 필요성을 언급하는, 놀이가치에 관한 선언(statements)을 포함한다. 일부는 'Managing Risk in Play Provision: A position statement'의 일부나 전문을 인용하거나 다른 방식으로 지지한다. 이러한 전략과 정책의 방향은 위험-유익평가에 필요한 정책 프레임워크이다.

많은 제공자가 모든 단계의 위험-유익 관리 과정을 사용하지 않는다.

많은 제공자가 위험-유익 관리 네 단계 모두를 사용하지 않는다. 현재 실천되고 있는 위험관리는 아래 활동을 포함하는 것으로 여겨진다.

- 일정정도까지는 설계가 표준을 준수해야 하는 물품 조달 과정
- 유능한 검사자가 수행하는 사후 검사 (내부 또는 외부)
- 유능한 검사자가 수행하는 연례 검사 (내부 또는 외부)
- 스태프나 봉사자가 일상적으로 수행하는 빈번한 검사

물품 조달 과정과 검사 유형에 따라, 이러한 활동은 유익 평가 요소를 포함할 수 있다. 따라서 위험-유익 평가의 양쪽 모두에 적절한 정보가 제공될 것이다.

표4에서는 위험-유익 관리를 현재의 실천과 비교하기 위해, 지방정부와 지방의회라는 두 가상적 제공자를 검토한다.

표4: 실제 위험-유익 평가

사례: 다섯 개 공원과 백 개 놀이공간이 있는 지방정부(Local authority: LA)의 공원 관리자

현 체제	위험-유익 평가 관리 시스템
기존 놀이 영역에서의 마모 및 파손, 쓰레기 위험요소 및 손상을 하도급 회사가 주간 및 분기별로 검사	기존 사이트에서의 마모 및 파손, 쓰레기 위험요소 및 손상을 하도급 회사가 주간 및 분기별로 검사
표준 준수 여부 평가를 위해 외부에서 정의된 절차를 사용하여 기존 놀이 영역을 매년 검사. 놀이가치에 관한 정보도 생성	아래 질문에 답할 수 있는 LA 정책 목표를 평가하기 위해 지역적으로 정의된 절차를 사용하여, 정기적으로 각 사이트 내 놀이의 위험-유익 평가: 위험이 관리되면서도 LA가 목표로 하는 놀이기회 제공이 사이트에서 얼마나 잘 구현하고 있는가
표준을 준수하는 제조업체가 매년 세 개 놀이공간에서 설계 및 공사를 거쳐 조달 / 재설치. 설치 후 검사	놀이 정책의 목적에 따라, 매년 세 개의 놀이 영역에서 조달 / 재설치. 중요 과제를 현재 실천하고 있는 공원 관리자의 위험-유익 평가를 포함(7장의 표를 참조). 설치 후 검사
공원 시설물을 정기적으로 관리. 종종 발생하는 사안에 대한 즉각적이며, 임기응변적 대응을 포함한다.	주기적 위험-유익 평가에 따라 공원 시설물을 정기적으로 관리

사례: 3개 놀이공간이 있는 지방 의회

현 체제	위험-유익 평가 관리 시스템
기존 사이트에서의 마모 및 파손, 쓰레기 위험요소 및 손상을 지방의회가 주간 및 분기별로 검사	기존 사이트에서의 마모 및 파손, 쓰레기 위험요소 및 손상을 지방의회가 주간 및 분기별로 검사
표준 준수 여부 평가를 위해 외부에서 정의된 절차를 사용하여, 표준과 비교하며 기존 사이트를 매년 검사. 놀이가치에 관한 정보도 생성	아래의 질문에 답할 수 있는 지역적으로 정의된 절차에 따라, 지방 의회 놀이 정책에 맞추어 기존 사이트를 매년 검사: 위험이 관리되면서도 지방의회가 목표로 하는 놀이기회 제공이 사이트에서 얼마나 잘 구현하고 있는가
기준을 준수하는 제조업체가 십년마다 하나의 놀이 영역을 설계 및 공사를 거쳐 조달 / 재설치. 설치 후 검사	지방의회의 놀이 정책 목적에 따라, 십년마다 한 개의 놀이 영역에서 조달 / 재설치. 중요 과제를 현재 실천하고 있는 지방의회의 위험-유익 평가를 포함한다(7장의 표를 참고). 설치 후 검사

상식, 경험 그리고 전문가의 역할

위험-유익 평가의 장점 중 하나는 제공자가 전문가의 조언 및 안내와 함께, 다양한 출처에서 얻은 상식적인 지식과 경험을 쌓을 수 있는 기본 틀을 제공한다.

예를 들어, 대부분의 성인들은 어린이가 해변 바위가 있는 곳이나 다른 자연적으로 형성된 암석지형에서 어떻게 노는지를 잘 안다. 이러한 풍부하게 축적된 경험에 따라, 놀이환경 또는 놀 수 있는 공간에 자연석과 다듬어진 바위 설치를 고려할 수 있으며, 위험-유익 평가 요소에 포함될 수 있다.

전문 검사자는 가치 있는 조언과 정보를 제공하지만, 최종 책임은 법에 따라 제공자에게 있다.

또한 위험-유익 평가에서 중요한 것은 전문가의 정보이며, 가끔 놀이 조사자의 의견도 중요하다. 제공자는 전문가의 역할과 위치를 명확히 해야한다. 만약 외부 전문가라면 더욱 더 그러하다. 잘 훈련된 검사자와 어린이나 놀이를 이해하는 전문가는 제공자가 자신의 능력을 넘어설 수 있는 기술적 문제를 자문할 수 있어야 한다. 기술적 자문에는 산업표준의 내용과 관련 자료의 의미 등이 해당된다. 그들은 다음과 같은 문제에 관해서도 적절한 조언을 할 수 있다. 표준적이지 않은 놀이 요소에 대한 기술검사, 어린이의 놀이 방법, 다양한 놀이 경험 및 기회의 역할과 이점, 법에 관한 기본 지침 등이다. 그러나 그들은 특정 상황에서 위험과 유익 간 균형을 이루는 방법 결정에 있어 책임을 질 위치에 있지 않다. 조언과 정보를 제공할 뿐이지, 궁극적 법에 따라 책임은 의무를 갖는 제공자에게 있다.



Coombe Abbey Country Park에 있는 The Climbing Forest는 EN1176에 부합하지 않는다. 그러나 EN1176에 따라 위험을 평가하고 숙련된 검사자가 시설을 전반적으로 측정 / 검사한 결과 수용할만한 것으로 판명되었다(Shackell A, 2008).

Aileen Shackell

만일 제공자와 조사자가 판단에 합의하지 못하면,
제공자는 좀 더 많은 조언을 구해야 한다.

전문가 역시 어떤 이슈에 동의하지 않을 수 있다. 제공자의 관점이 전문가와 불일치할 때, 제공자는 자신이 받은 조언에 대해 질문을 해야 한다. 제공자는 더 많은 조언을 원할 수 있지만, 궁극적으로 이슈의 중요성을 따지고 판단을 해야 하는 이들은 제공자이다.

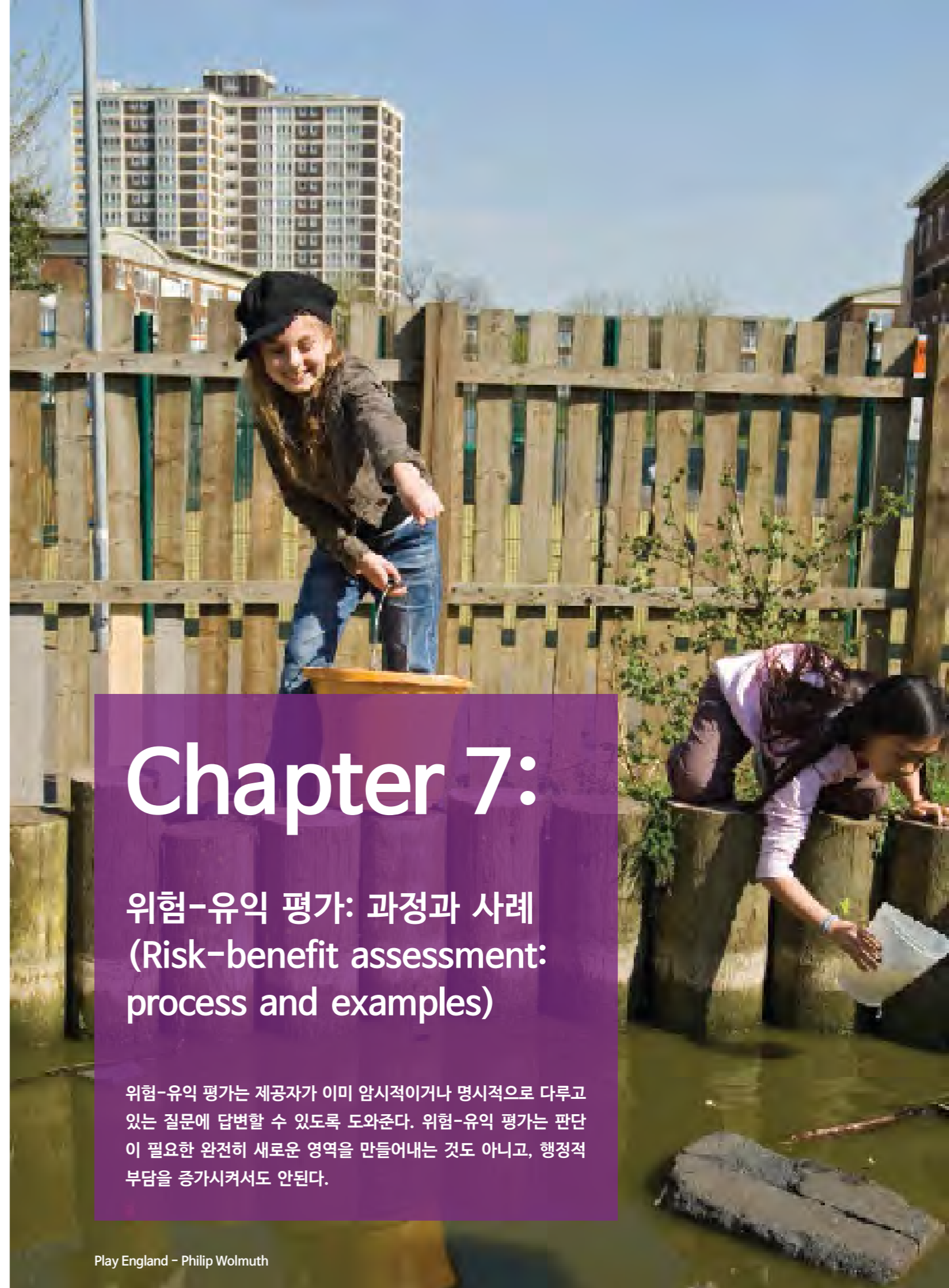
아래의 질문은 제공자가 독립적 전문가의 조언을 최대한 활용할 수 있도록 도와줄 것이다.

- 최소 수준의 지식, 역량 및 경험을 보장하는 RPII와 같이 인정된 단체의 회원인가?
- 표준이 가지는 자문적으로서의 역할을 명확하게 이해하는가?
- 표준적이지 않은 놀이 요소를 기술검사하는데 있어 어떤 역량을 가지고 있는가?
- 어린이의 놀이를 어느 정도 이해하고 있는가?
- 장애아를 위한 놀이기회와 시설에 대한 지식과 전문성을 갖추었는가?
- 위험관리에서 자신의 역할을 명확하게 이해하는가?
특히 자신의 직분이 최종결정이 아니라 정보와 조언 제공에 있다는 것을 이해하는가?
- 자신의 역할과 다루어야 하는 문제에 대한 명확한 업무지침서가 작성되었는가?
- 유익과 위험에 관한 관점이 제공자와 일치하는가?
- 자신의 업무 기준을 증명하는 참고자료를 제공할 수 있는가?

Chapter 7:

위험-유익 평가: 과정과 사례 (Risk-benefit assessment: process and examples)

위험-유익 평가는 제공자가 이미 암시적이거나 명시적으로 다루고 있는 질문에 답변할 수 있도록 도와준다. 위험-유익 평가는 판단이 필요한 완전히 새로운 영역을 만들어내는 것도 아니고, 행정적 부담을 증가시켜서도 안된다.



이 장에서는 위험-유익 평가를 좀 더 자세히 설명하고, 위험과 유익을 실제로 평가하는데 사용할 수 있는 방법을 서술한다.

이러한 접근법을 설명하기 위해, 이 섹션에서는 어떻게 위험-유익 평가가 다양한 상황 속에서 사용될 수 있는지를 논한다.

이러한 주제는 자세히 다루어지지만 최종 판단이 제시되지는 않는다. 왜냐하면 마지막 결정은 가치, 정책, 그리고 제공자의 목적, 지역 환경특성에 기반하여 이루어져야 하기 때문이다.

이 장에서는 관련 기관이 정책 프레임워크에 동의해야만, 시설이나 공간을 대상으로 수행할 수 있는 위험-유익 평가 접근 방식을 자세히 설명한다. 이러한 정책은 다양한 환경과 상황에서 제공되는 놀이 기구의 성격과 범위에 관한 이후의 모든 의사 결정을 뒷받침하고 영향을 미칠 것이다.

위험-유익 평가는 위험과 유익의 균형을 강조하고 취해진 조치가 끼치는 영향과 부작용을 고려한다.

위험-유익 평가는 제공자의 놀이정책 관점에서 위험과 유익의 균형을 강조하는 서술적 과정(descriptive process)이다. 위험과 유익, 그리고 제안된 방법이 결과적으로 가져올 효과와 부작용 및 지역 환경도 고려해야 한다. 다른 비교할 만한 경험과 다양한 맥락에서의 관련 사례에 대한 학습과 공유도 필요하다.

어린이의 놀이는 예측 불가능하며, 복잡한 과정이기 때문에, 제공자는 최근의 실천 방식을 따라잡아야 하고 다른 사람의 경험에서 배워야 한다.

실무에서, 성공적이었던 그렇지 않았던 간에 다른 사람의 경험은 훌륭한 아이디어의 원천이며 가장 중요한 학습 자원이다. 어린이의 놀이는 예측 불가능하고 복합적인 과정이기 때문에 제공자는 최근의 실행방식에 뒤처지지 말아야 하고 다른 사람의 경험에서 지속적으로 배워가야 한다. 예를 들어, 개의 접근을 막는 울타리를 칠지 말지를 결정해야 한다면, 놀이환경 제공자는 이러한 과정을 이미 경험해 본 다른 사례를 참고할 수 있다.

위험과 놀이를 둘러싼 논쟁 속에서 '어린이와 청소년에게 위험과 도전의 기회 제공' 이 갖는 가치가 인정되면서, 최근 몇 년간 종전에는 시도되지 못했던 모험적 놀이환경의 조성 경향이 뚜렷해졌다. 이러한 흐름은 앞으로 더욱 증가할 것으로 예상된다.

위험-유익 평가는 위험을 회피하려는 경향에 도전하는 프레임워크를 제공함으로써, 궁극적으로는 어린이의 성장에 기여한다.

그러나 여전히 개선의 여지가 많이 남아 있다. 예를 들어, 많은 놀이환경이 어린이들을 위해 안전하게 디자인되지만, 좀 더 큰 어린이나 청소년의 도전 욕구를 불러 일으키기에는 충분치 않다. 이런 경우, 위험 부담에도 불구하고 큰 어린이가 갖게 되는 위험 감수 욕구(risk-taking needs)는 무시된다. 역사적으로, 몇몇 지방 정부에서는 스के이트 공원이나 다른 유사시설 조성을 망설이곤 했다. 공무원들은 간혹 이렇게 위험수준이 높은 시설 조성을 거부했다. 새로운 표준 개발로, 최근 들어 상황이 개선되고 있다(BSL, 2006).

제공자와 디자이너는 몇 년 전에는 제공하지 않았던 모험적이고 매력적인 놀이환경을 점점 더 많이 만들고 있다.



위험-유익 평가 사례는 증가하고 있으며, 위험-유익 평가는 행정상의 요식행위를 추가하는 것은 아니다.

위험-유익 평가는 최근의 좋은 사례를 기반으로 하며, 불필요한 판단을 위한 새로운 영역을 만들거나 행정 부담을 늘리려는 것은 아니다. 이 과정은 위험과 유익을 고려해야 하는 주제와 질문을 다룰 때 매우 유익하다. 몇몇 사례는 다음을 포함한다.

- 조달 과정에서의 각기 다른 단계
- 도입해야 하는 놀이요소나 기구의 유형과 성격 선택
- 울타리의 효용성
- 자연풍경, 통나무, 바위, 벽과 같이 전형적이고 관행적이지 않은 놀이요소 포함
- 충격완화포장재(IAS: impact attenuating surfacing)
- 관련 표준을 따르지 않은 놀이기구 포함

위험-유익 평가는 공원, 시민광장, 홈 존(home zone), 자연공간과 같이 놀 수 있는 공간을 제공할 때에도 일정 역할을 수행할 수 있다. 또한 아래와 같은 대상에도 적용이 가능하다:

- 동굴, 쉼터, 밧줄그네, 나무 위 집 등 스스로 짓는 구조물
- 수경 공간이나 공공예술과 같은 놀 수 있는 경관디자인과 관리
- 개방된 수경요소, 빌딩, 건축 유적 또는 지형지물
- 어린이/청소년의 놀이행동을 중재해야 하는 스태프를 위한 안내

위험-유익 평가의 과정

위험-유익 평가를 통해 제공자는 지역 상황에 얽힌 다양한 문제를 상세히 고려하여, 정보에 근거한 판단을 할 수 있다. 과정 전반에 걸쳐 서술적 기록이 이루어진다. 이러한 과정을 통해 제공자는 위험과 안전에 관한 모든 결정 뒤에 숨어있는 이유 및 근거에 대해 투명성을 확보할 수 있다.

이 과정에서는 놀이공간의 특정 기능과 관련된 위험과 유익을 평가하기 위해 일련의 보편적인 질문을 사용한다. 질문에 대한 답을 서술함으로써 위험-유익 평가가 구성된다 (표5).

표5: 위험-유익 평가: 표본 질문

고려해야 할 질문	활용가능한 정보
무엇이 유익한가 - 어린이, 청소년에게 그리고 다른 사람들에게?	이들은 고려중인 주제에 따라 달라진다. 아래와 같은 내용이 포함될 수 있다:
무엇이 위험인가?	· 상식과 경험 · 놀이공간의 관찰/ 어린이의 기구 사용
위험의 속성에 관한 견해는 무엇이며? 얼마나 권위를 갖는가?	· 표준 · 관련 기관에서 나온 가이드와 자료
어떤 관련된 지역 요인을 함께 고려해야 하는가?	· 동료들의 관점 · 다른 제공자(providers)의 관련 경험 · 국가차원의 데이터 소스
· 대상지 특성 · 지역 인구와 주요 이용자 · 다른 인근의 놀이기회	· 지역 데이터 소스 · 연구결과 · 지역기반 지식
위험관리에 있어 선택지는 무엇인가, 그리고 각각의 장단점은, 비용은 얼마인가?	
· 좋은 위험과 관련된 기회 증가시키기 · 아무것도 하지 않기 · 상황을 모니터링하기 · 감소시키기 또는 위험을 관리하기 · 위험을 제거하기	
어떤 판례들과 비교 대상이 있는가?	
다른 제공자들로부터 다른 비교 가능한 장소, 공간, 서비스 그리고 활동들로부터 무엇이 위험-유익에 관한 판단 기준인가?	
지역 정책, 문화적 태도와 신념을 고려한 관점에서 어떤 판단이 수행되어야 하는가?	

질문 목록은 엄격하게 적용되는 항목이라기보다는 길잡이 역할을 하는 일련의 프롬프트(prompt)이며 상황에 따라 조정이 필요할 수 있다. 명확한 질문과 이를 뒷받침할 수 있는 형식은 기관의 놀이정책에 기술된 프레임워크로써 결정되며, 관리자의 동의 를 얻게 된다.

많은 사람들에게 있어 질문에 명시적으로 답하고, 그 답을 기록 하는 작업은 제공자가 이미 고려하고 있는 정보를 포착해내는 상당히 체계적인 방법일 수 있다. 이는 표준(standards), 지침(guidance) 그리고 기존의 위험평가에서도 사용되는 방식이다.

이 장의 뒷부분에 있는 표7에서 표12까지 기본질문들에 대한 이론적인 답을 제시함으로써 각각의 상황에 따라 이 시스템을 어떻게 활용할 수 있는지 보여준다. 개별 사례들은 서술적 평가의 본질을 예시하지만 디테일을 다루지는 않는데, 지역 환경에 따라 달라질 수 있기 때문이다.

제공자는 어린이의 놀이욕구, 위험과 도전 제공의 필요성을 이해하고, 자신들의 지식과 경험을 총동원하여 판단을 내려야 한다.

다양한 제공자와 지역상황, 접근방식이 존재하므로, 각각의 위험-유익 평가는 서로 달라질 수 있다. 이는 놀이정책 프레임워크, 관리의 관점 및 개별 상황에 따라 상이하다. 법률이나 표준 및 가이드를 준수하는 것 외에도, '정말 중요한 위험에 집중하라' (HSE, 2006)는 HSE의 위험평가 5단계(Five steps to Risk Assessment)의 조언을 염두에 두고, 위험과 도전이 있는 놀이환경에 대한 어린이의 놀이요구를 수용하기 위해 자신들의 이해와 지식과 경험을 총동원해야 한다.

위험-유익 평가: 사례

이들 가상의 사례연구는 위험-유익 평가가 실무에서 어떻게 작동하는지 보여준다.

Townchester City Council은 녹지가 부족한 인구 밀집 도시 지역이다. 시 의회는 어린이와 청소년에게 위험 감수를 요하는 경험과 자연 및 자연 환경 접촉, 그리고 바깥 놀이가 주는 건강과 행복 관점에서의 유익을 가치 있게 여기는 정책을 펼쳐 왔다.

시의회의 공원 관리자는 어린이가 나무에 오를 수 있는 기회를 주고 싶어 한다. 그러나 어떤 직원이나 선출직들은 어린이가 나무에 올라가다 다치거나 소송이 일어날 수 있다는 이유로 나무 오르기를 금지하고 싶어 한다. 이 문제는 이제 어떤 특정 공원, 특정 나무의 위험과 유익에 관련된 문제가 아니라, 지방정부에서는 나무 오르기라는 행위를 금지시킬 것인가 허용할 것인가라는 문제로 떠올랐다. 표6에서는 표본 질문을 통해 위험-유익 평가를 보여준다. 이러한 가상의 예에서 질문에 대한 답과 Townchester City Council의 정책이 고려된 판단이 제시된다.

표6: 가상의 위험-유익 평가: Townchester Park에서 나무 오르는 허용해야 할까? 금지해야 할까?

주제	해설	자료 출처
유익	어린이, 청소년에게 줄 수 있는 기쁨 건강 자신감 그리고 행복과 건강 관점에서의 유익 주변 환경에 대한 인지 향상에 있어 자연과의 정기적인 접촉이 갖는 유익성	Forestry Commission Growing Adventure Report (Forestry commission, 2006) 놀이의 유익성에 대한 출판물인 Play England publications 매일의 경험과 관찰
위험	경미한 상처와 골절의 위험 심각한 부상 위험이 적음 나무에 해를 입힐 위험 몇몇 거주자들이 불만을 제기할 위험 민원, 소송 및 명예 훼손	국가 사고 데이터 상해와 민원 강도 수준에 대한 지역기반 지식 동료와 전문가 집단으로부터의 민원에 대한 정보
전문가의 관점	수목 조사 결과를 볼 때 나무에는 눈에 띄게 약한 가지가 있다. 다른 전문가의 관점: 아동발달 전문가들의 긍정적 관점 사고 예방 전문가들이 제시하는 고려사항	수목 재배 조사 보고서 놀이 조사자의 관점들 Play England publications 사고 예방 기관들로부터 출판된 가이드북
관련 지역요인	나무 오르기의 유행 가능성 나무의 종류와 위치	공원 관리자들
선택지, 가격, 장단점	1. 나무를 그대로 두고, 올라가기를 허락 한다. 2. 약한 가지를 쳐낸 후 올라가기를 허락한다. 3. 올라가는 것을 막기 위해 나무를 베거나, 낮은 가지를 쳐낸다.	새로운 정보 없음: 선택지는 논의를 통해 장단점이 부각되어야 함

	<p>4. 교육과 강제를 통해 어린이가 나무에 올라가는 것을 막는다.</p> <p>5. 어린이가 스스로가 판단할 수 있도록 어린이와 함께 나무의 강도와 가지의 안전을 이야기한다.</p> <p>수목조사, 교육 또는 집행 조치에는 모두 금전적 지출이 따른다.</p> <p>약한 가지를 쳐내면 나무를 오르기에 좋게 고치고 있다는 신호가 되어 집중적 사용을 부추기고 장려할 수 있다.</p> <p>강제성은 어린이를 적대시킬 수 있고, 부분적으로만 성공한다. 결국 어린이가 다른 곳에서 나무에 오르거나, 더욱 바람직하지 않은 행동을 할 수 있다.</p>	
선례와 비교	Cityville Metropolitan Borough Council은 나무 오르기를 허가하고 있으며, 이로 인한 긍정적인 결과를 경험해왔다.	전문가 네트워크: Play England, Greenspace, Design Council, CABE, and other agencies.
위험-유익 평가	<p>일반적으로 유익성이 위험보다 더 크지만, 만일 나무를 있는 그대로 놓아두고 오르기를 허락한다면 관리가 필요함</p> <p>상황이 바뀌면 한 해의 각기 다른 시간대에 세심하게 모니터링한 후, 1년 이내 혹은 더 빨리 결정을 검토</p> <p>공원 스태프와 지역주민에게 그 결정 사항과 결정 이유에 대한 정보를 제공</p>	
지역적 판단	<p>어린 시절 나무에 오르는 것은 많은 어른들에게 보편적 경험이었으므로, 오늘날에도 많은 이들이 어린이를 위해 동의할 것이다.</p> <p>부모, 보모 그리고 감독의 역할을 맡고 있는 다른 어른들은 나무 오르기에 대한 규칙을 정하고 싶어 할 것이다. 왜냐하면 위험을 자각하고 있기 때문이다.</p> <p>위험 감수에 대한 시의회의 접근 방식을 알리고 부모에게 강조하기 위해 결정 사항에 대한 홍보를 고려</p>	<p>전문가 네트워크로부터 얻은 다른 유사한 환경에서의 경험</p> <p>국가 기관들과 지역 놀이연합(ex.London Play 등)으로부터의 지원</p>

[Note: 이 예에서는 모든 설명은 가상이다.]

사례연구: Northamptonshire의 학교 밖 어린이 돌봄 서비스

Northamptonshire County Council 어린이 돌봄 자문팀은 학교 밖 돌봄을 구축하는데 있어 위험-유익 평가를 사용해 왔다. 2010년과 2011년에, PLAYLINK를 통해 지역 세팅을 위한 정보를 얻고, 교육 연수와 실행이 이루어졌다. 2012년에는 좀 더 큰 어린이(8-11세)에 초점을 맞춘 Playing Up이라는 이름의 교육코스개발(집필: Playwork Partnerships, Gloucestershire대학)로 이어졌다. 부모와 전문가들을 위해 모험놀이에 관한 리플렛을 만들었고, 온라인으로 배포했다.

Gr8 Kids는 자신들의 프로그램 계획에 위험-유익 평가를 포함시켜 왔다. 스프레드시트 형식으로 놀이 감독자나 놀이 활동가(playworker)들이 판단을 내리는 데 도움이 되는 질문을 던진다. 여기에서는 중요한 위험(risk)과 위험요소(hazards), 위험에 처한 그룹, 활동의 유익, 위험과 유익을 관리하기 위한 조치를 이룬다.

Northamptonshire County 의회 유아팀의 학교 밖 돌봄 자문가 Victoria Pinney는 계획을 다음과 같이 말한다.

‘주 전체에 걸쳐 많은 놀이 활동가에게 유익하며, 기술과 자신감을 높이고 다른 사람의 의견에 적극적으로 도전하고 자신이 믿는 바를 지킬 수 있도록 도와주고 있다. 놀이 활동가의 생활기술을 키우고 자신감을 높여, 어린이가 놀이에서 위험을 경험하고 한계 영역을 시험하며 삶에 필요한 기술을 키울 수 있는 기회를 활성화하도록 했다. 이의 결과로 주 전체에서 보다 질 높은 놀이환경이 조성되었다.’

Children’s Link는 교장 선생님과 소방서를 설득하기 위해 위험-유익 평가를 사용했다.

Children’s Link는 Lincolnshire 인근에서 커뮤니티 놀이서비스를 제공하는 자선단체이다. 그들은 나무 오르기, 임시 해먹과 그네의 설치, 불을 사용하는 활동을 생각해보기 위해 위험-유익 평가를 사용하였다. Children’s Link의 놀이개발자 Clare Bryan은, 이러한 과정이 어느 시점에서는 소방서와 교장 선생님을 설득하는데 부분적으로 도움이 될 것이라고 믿었다.

그녀는 말한다, ‘우리의 위험-유익 평가 형식은 우리가 위험을 고려하고 있음을 보여줄 수 있다. 그러나 우리가 내린 판단에는 위험보다는 유익이 훨씬 더 많은 비중을 차지하고 있었다.’



Children's Links는 선생님들과 소방서를 설득하기 위해 위험-유익 평가를 사용한다.

특정 문제에 관해 위험-유익 평가를 적용하는 과정.

이 사례는 균형 잡힌 판단에 도달하기 위해 특정 문제에 관해 위험-유익 평가의 서술적 접근이 어떻게 사용될 수 있는지에 대한 아이디어를 제공한다.

이 주제와 평가는 규범적이지도, 철저하게 완벽하지도 않다. 어떤 제공자는 아래에서 탐구하는 어떠한 주제도 다를 필요가 없다고 결정할 수 있다. 다른 제공자는 위험-유익 평가가 도움이 될 수 있는 주제를 뽑아낼 수 있다.

각각의 주제에서 최종 판단이 제시되지는 않는다. 왜냐하면 최종적인 결정은 우위에 두는 가치, 정책, 제공자의 목적 그리고 지역 환경을 바탕으로 이루어져야 하기 때문이다.

이어지는 지면에서는 어떻게 위험-유익 평가가 다음 요인들과 관련되어 사용되었는지 보여준다.

- 영역과 울타리
- 충격완화 바닥포장
- 산업표준에 맞지 않는 고정된 기구
- 스스로 만든 구조물
- 전형적이지 않은 놀이요소
- 반려동물

영역과 울타리

유럽의 몇몇 나라에서는 그렇지 않지만, 영국에서는 대부분 반려견의 출입을 막기 위하여 놀이환경을 울타리로 두른다. 이번 사례는 반려견이 과연 문제인지 아닌지에 대한 것이다. 반려견을 배제하는 것과는 별개의 문제로, 울타리는 어린이가 놀이공간을 이탈하거나 길을 잃어버리는 것을 방지하기 위해 설치되는 경우가 많다.

표7은 이 질문에 대해 위험-유익 평가가 어떤 식으로 진행되었는지 보여준다. 평가를 수행함에 있어, 제공자들은 가까운 위험요소, 반려견의 산책코스, 도로의 위치와 관련된 놀이공간의 입지 등을 숙지해 둘 필요가 있다.

사례연구: Thurrok Council

Thurrok Council의 이전 녹지공간 관리자 Andy Furze는 당시 지방정부가 어떻게 다른 시각으로 울타리를 다루었는지 서술하고 있다.

‘Thurrok에서는, 1990년 모든 놀이공간이 새롭게 고쳐졌으며, 목재나 철제 울타리가 놀이기구 주변을 둘러싸고 있다. 대부분의 사례에서 지역의 “vandals(공공기를 파손자)”들이 이를 민감하게 받아들여 울타리를 매우 빠른 속도로 훼손, 제거하였다. 그런데 울타리가 이렇게 파손된 후, 개 배설물 등이 울타리의 유무와 별다른 상관 없이 발견했다. 우리는 추가로 돈을 들여 울타리를 보수하기보다는 부족한 울타리가 오히려 어린이가 놀이영역을 확장하는데 효과적임을 발견하고, 놀이기구와 주변영역 사이로 어린이가 자유롭게 오갈 수 있게 했다. 일부 대상지에서는 단순한 언덕 몇 개와 작은 수목을 식재했고 어린이가 숨을 수 있을 정도로 수목이 충분히 자라자 아주 잘 사용되는 것을 보았다. 우리가 가진 최고의 놀이공간에는 울타리가 없다!’ (Furze, 2006)



Thurrock의 DilkesPark에는 경계 울타리가 없어 놀이공간의 질을 자연스럽게 높이고 놀이공간을 주변 공원 지역과 통합시킨다.

Andy Furze

표7: 만일 가능하다면 놀이장소 주변 울타리를 무엇으로 대체할 수 있을까?

주제	해설	자료 출처
놀이장소 주변에 울타리가 없어서 갖는 장점	<p>어린이 스스로 탐험 영역을 제한하는 법을 배운다.</p> <p>어린이와 함께 온 부모들은 자녀가 어디 가지 않을 것이라고 가정하지 않고 어디에 있는지에 관심을 기울이게 된다.</p> <p>어린이는 규정된 공간에 갇혀 있을 때보다 놀이를 더 마음껏 펼칠 수 있다.</p> <p>어떤 장소에서 울타리는 반려견과 관련된 문제를 악화시킬 수 있다: 어떤 반려견 주인은 반려견 훈련을 위해 적극적으로 울타리를 이용한다. 문이 항상 완벽하게 닫혀 있지 않다면, 반려견 출입을 막는데 효과적이지 않다.</p> <p>잠재적 위험요소를 제거할 수 있다(어린이는 울타리를 기어오르려고 시도한다. 또한 단순히 문을 여닫는 행위만으로도 상처를 입을 수 있다.)</p> <p>괴롭힘, 희롱, 희생, 영역 다툼을 조장하는 놀이영역 배치가 갖는 위험을 감소시킬 수 있다.</p> <p>예산을 다른 곳에 사용할 수 있다.</p>	매일의 경험과 관찰
울타리가 없는 놀이영역이 갖는 위험	<p>어린이가 놀이영역을 떠나 더 멀리 있는 위험요소, 이를테면 도로나 개방된 수공간을 만날 가능성이 있다</p> <p>어린이가 길을 잃을 위험이 있다.</p> <p>울타리가 있으면 반려견 관리에 도움이 된다.</p> <p>특정 학습장애나 행동문제를 지닌 어린이라면 울타리가 없는 경우 감독이 더 어려워질 수 있다.</p>	<p>매일의 관찰과 경험</p> <p>관련 장애를 지닌 어린이 보호자의 경험</p>

전문가의 관점	관점의 다양성, 국가기관들은 이제야 울타리가 불필요하다고 인식하기 시작했지만, 디자이너 및 제품생산자 사이에서는 이러한 인식이 이미 확산되어 있다.	<p><i>Design for Play</i> [Shackell et al. 2008]</p> <p><i>Planning and design for Outdoor sports and play</i> [Earley, 2008]</p> <p><i>Shaping Neighborhoods: Children and Young People's Play and Informal Recreation SPG</i> [Greater London Authority, 2012]</p> <p>Play Inspectors.</p> <p>National Play agencies.</p>
관련 지역요인	위험요소와 관련된 대상지-특정 요인들	
선택지, 가격, 장단점	<p>울타리 치기와 다른 방식의 경계 설정부터 울타리 제거까지 선택의 범위가 넓다.</p> <p>장단점은 대상지의 위치와 지역자원에 따라 달라진다.</p>	새로운 정보 없음: 선택지는 논의, 토론되어야 하며, 또는 장단점을 가능하여 심사숙고해야 함
선례와 비교	<p>Thurrock과 Stirling 지방정부는 가능하다면 울타리를 설치하지 않는 방향으로 결정해왔다.</p> <p>런던 시장의 놀이공간 및 여가장소에 대한 계획방침은 놀이공간 너머에 명확한 위험요소가 존재하는 경우에만 울타리를 사용하는 것으로 되어 있다.</p> <p>해변: 해변에서 부모들이 자녀를 바라보는 모습은 울타리 없는 장소에서 편안함을 느끼는 대표적 풍경이다. 심지어 바다라는 중요한 위험요소가 있음에도 불구하고 말이다.</p>	
위험-유익 평가	우위에 두는 가치, 정책, 그리고 제공자의 목적, 지역환경에 기반하여 판단되어야 함	
지역적 판단	어떤 지역 부모들은 예민하거나 심지어 울타리를 고수할 수도 있다. 어떤 제공자들은 주 전체에 걸쳐 성공적으로 이러한 염려를 완화시켰다.	Thurrock과 Stirling에서의 경험

충격완화포장재

지난 25년 동안, 영국에서는 놀이터에 충격완화를 위한 충격완화포장재(IAI; impact attenuating surfacing)를 설치해 왔다. 높은 곳에서 떨어졌을 때, 특히 머리 손상을 막을 수 있다고 믿기 때문이다. 이러한 움직임은 1960년대와 70년대 초반, 소비자 안전 운동의 결과이다. BS EN 1176의 2008년 버전은 0.6m이상 높이에서 떨어지는 상황에서는 IAI를 추천하고 있으며, 영국에서는 위험평가에 근거해 1.5m높이까지는 잘 관리된 풀밭이 적합하다고 명시하고 있다(BSI, 2008).

Association of Play Industry(API)에 의하면, 일부 유형의 IAI(특히, 합성고무수지)는 기존의 놀이 환경에서 예산의 40%까지 차지할 수 있다. 비록 IAI를 공급하는 최우선 목적이 잠재적으로 위험한 놀이 활동에 노출되는 어린이를 보호하기 위해서라고 하지만, 많은 유형의 보호 바닥재는 그 자체가 놀이 기회를 제공하기도 한다. 각기 다른 유형의 바닥재료는 서로 다른 시공 및 유지관리 비용을 필요하며, 서로 다른 놀이 가치를 제공한다. 여러 연구자들이 IAI 유형이 갖는 안전성 효과를 꾸준히 연구해왔다 (Ball, 2002; Ball, 2004; Norton et al. 2004; Towner et al. 2001; Khambalia et al. 2006). 비록 BS EN 1176가 최근 다수의 유럽 의견을 발표했지만, 다른 입장이 있다. 여기에는 모든 경우에 IAI를 사용하도록 권장하는 것이 '합당한가' 라는 질문도 있다. 이러한 주제의 연구는 계속 진행 중이다.

표8은 위험-유익 평가에서는 바닥포장재 선택이 이루어지는지를 보여준다. 그러나 최종 판단에 영향을 주는 모든 요소, 이를테면 어떤 특정 포장재 사용에 소요되는 비용과 예산 등은 다루고 있지 않다.



IAI(이 경우 모래)를 사용하는 목적은 잠재적으로 위험한 놀이를 하는 이용자를 보호하기 위한 것이다.

Play England · Wendy Brookfield

표8: 이 놀이환경에는 어떤 포장재가 필요할까?

주제	해설	자료 출처
다양한 유형의 바닥포장재가 주는 유익	<p>자연적인 흙바닥은 모든 종류의 놀이장소에 적합하며 주변 환경에 어울릴뿐만 아니라, 좋은 놀이 가치와 효용을 제공한다.</p> <p>자연적 포장재는 느낌이 좋고 놀이효과도 좋다.</p> <p>더 낮은 가격으로 가격 부담을 줄이면, 더 높은 놀이효과와 가치가 있는 기구나 도구를 설치하거나 유지하는데 쓰일 수 있다.</p> <p>충격 완화를 위해 특수하게 디자인되지 않은 바닥(예를 들면 풀, 모래 또는 나무껍질 등)은 이미 유효하며, 비용이 적게 든다.</p> <p>어린이와 그들의 부모/보육자들의 행태가 어떤 표면이 제공되는냐에 따라 달라질 것으로 예측할 수 있다(어린이는 딱딱한 바닥에서 좀 더 조심할 것이고, 부모들은 어린이를 더 가까이에서 돌볼 것이다).</p> <p>뛰어내리는 어린이는 그들이 접할 좀 더 넓은 세상에서 각기 다른 표면에 떨어졌을 때 어떤 결과가 나타나는지를 배울 기회를 가질 것이다.</p> <p>각기 다른 유형의 바닥마감처리가 갖는 관련 장점에 대해서는 확실하게 알려져 있지 않다. 어떤 생리학적 연구에서는 몇몇 대중적인 IAI 유형이 골절과 같은 특정 유형의 상해를 증가시킬 수 있다고 이야기한다. 마찬가지로, 다른 유형의 바닥표면(완충재 충전 등)은 이를 감소시킬 수 있다.</p>	<p>일상적 관찰과 경험</p> <p>IAI에 관한 연구결과물</p> <p>관리기관의 안전정책에 나오는 권장사항</p> <p>선례 분석</p>
다양한 바닥재 사용이 갖는 위험	<p>단정할 수는 없지만, 몇몇 생리학적 연구에서는 IAI 유형의 바닥재가 없으면 머리 손상과 같은 특정 유형의 상해가 증가하는 경향이 있다고 한다.</p> <p>높은 비용을 수반하는 바닥포장재 처리는 다른 놀이제공의 기회를 위한 예산을 감소시킨다.</p> <p>보험회사와 법원은 최근 IAI가 사용을 기대하는 분위기다.</p> <p>풀, 표토는 어떤 상황에서는 적합하지 않은데, 만일 활동적인 움직임이 있는 놀이기구의 하부일 경우 침식될 위험이 있기 때문이다.</p>	<p>본 사업과 관계없는 전문가들</p>

전문가의 관점	<p>비록 다른 의견이 있기는 하지만 BS EN 1176는 유럽 전문가들의 의견을 대표한다.</p> <p>안전과 사고예방 전문가들은 합리적인 사고방지 장치로서 IAS를 선호하는 경향이 있다.</p> <p>IAS의 경우 전반적으로 문제 제기가 있어왔고, 합리적 실행 가능성의 원칙과 부합하는지에 대해서도 문제 제기가 있어왔다.</p>	<p><i>Nature Play: Maintenance Guide</i> (Davis, White and Knight, 2009)</p> <p>BS EN 1176 (BSI,2008a)</p> <p>IAS와 안전에 관한 공공정책 연구</p> <p>사례와 관계없는 전문가들</p>
관련 지역요인	<p>기구와 다른 요소를 포함한 공간디자인</p> <p>기구 사용자(연령, 놀이하는 어린이의 수 등을 감안한)와 그들의 희망사항</p> <p>놀이활동의 유형과 다른 제공 가능한 구조물</p>	
선택지, 가격, 장단점	<p>핵심적인 요구사항 결정:</p> <p>a) IAS는 제공될 필요가 있는가?</p> <p>b) 전체공간이 IAS로 채워져야 하는가?</p> <p>c) 각기 다른 장소에서 선호되는 마감의 유형</p> <p>최종 판단은 그 밖의 다른 고려사항, 예산과 유지관리비용, 예산의 대안적 사용, 놀이가치와 효용, 미적 측면, 대상지 적합성, 가연성 등을 고려하여 이루어져야 할 것이다.</p>	<p>새로운 정보 없음: 선택지에 대한 논의 및 장단점의 가능</p>
선례와 비교	<p>EN 1176의 2008년 버전은 비용, 위험과 유익 간 균형의 필요성을 인식하고 특정 유형의 IAS 필요성에 대한 권장사항을 재정하고 있다.</p>	<p>BS EN 1176</p>
위험-유익 평가	<p>가치, 정책, 제공자의 목적, 지역 환경에 의해 판단한다.</p>	
지역적 판단	<p>기존의 흙바닥을 활용하든, 하나 이상의 IAS를 선택하든 간에, 바닥재의 선택은 세심한 계획과 자문 그리고 선택된 포장재의 유익성 홍보가 필요하다.</p>	

사례연구: Islington의 새로운 나무 그네, 모래밭 유지, 예산절감

Islington는 놀이 및 녹지 서비스 전반에 걸쳐 위험-유익평가를 광범위하게 시행하고 있다. 이 가이드에서 제시하는 형식과 질문을 철저히 따른다. Islington 녹지공간 놀이전략에서는(green space play strategy)는 ‘위험에 노출되는 것은 놀이환경의 필수적 요소’이라고 말하고 있으며, 의회에 위험-유익평가 사용을 위임했다. 놀이 서비스, 공원 및 녹지 공간, 공동의 건강과 안전을 포함하여 부서 간 협력이 이루어지고 있다.

지금까지의 진행사항은 아래와 같다:

- 일부 공원에 감독하지 않는 나무 그네 설치
- 공원에서 일하는 놀이 활동가(playworkers)나 동료가 감독 기간에 그네를 설치할 수 있도록 지원하는 교육
- Islington Play Association과 파트너십을 맺고 Basire Street Park에 동굴(den) 조성 진행, 지역 거주자들의 협조를 통해 이루어짐
- Arundel Square의 새로운 놀이영역으로서 나무집 설치

진행된 조사 중 하나는 공원과 놀이공간에서의 모래 사용이었다. 모래가 놀이기회와 경험을 증진시킨다는 인식으로 현재 Islington에는 11개의 공원과 오픈스페이스에 모래밭이 있다. 2010년과 2011년에 이들 모래밭을 유지 보수하는데 들어간 예산은 £3500이다. 2011년 1월 의회는 외부의 가이드, 안전 및 오염 문제에 대한 자체 기록을 바탕으로 유지관리 약정을 검토했다. 중요한 것은 5곳에서, 5개월 동안 모래가 오염된 사건은 하나도 발생하지 않았다는 것이다. 위험과 유익을 가능해 본 결과, 의회는 유지관리 제도를 수정하고 일부 대상지에서는 유지관리 절차의 빈도를 줄였다. 이는 연간 £2000(50%이상)의 예산절감 효과를 가져왔다. 의회는 ‘예산절감 목표 달성에 도움이 되었으며, 지금까지 모래에 문제가 많으며 유지관리비용이 많이 든다는 근거 없는 믿음을 날려버리는 데 일조했다’라고 말한다.



Monkey-Do

산업표준에 맞지 않는 고정된 기구

일부 놀이 기구 회사들은 산업표준규격에서 벗어나거나 이를 따르지 않는 놀이기구를 공급하려는 의지와 경향이 있다. 일부 제공자는 표준 규격에 맞추어서는 현실화되기 어려운 놀이기회를 제공하고 싶어 하기 때문이다. 비록 어떤 기구가 기존 표준에는 부합하지 않더라도, 위험-유익 평가를 통해 적합하다고 검증된다면 그것은 여전히 유효하다.

고정된 기구들로부터 탈피하고자 하는 생산자는 제공자의 위험-유익 평가가 포함된 적합하고 문서화된 기술적 데이터를 제시해야 할 것이다.

표9는 어떻게 위험-유익 평가가 산업표준규격에 부합하지 않는 기구를 사용할 수 있게 하는지 보여준다.

표9: 산업표준에 맞지 않는 놀이기구를 놀이영역에 포함시켜야 할까?

주제	해설	자료 출처
표준 규격에 맞지 않는 놀이기구가 주는 유익	규격화된 범위 내에서는 성취하기 어렵거나 불가능한 놀이기회 제공이 갖는 유익	어린이들의 놀이 관찰
위험	조악한 디자인이나 구조물로 수용 불가능한 위험요소 또는 나쁜 위험이 발생할 수 있음 위험평가 및 검사는 표준 장비에서 수행되는 것과 비교하여 일관성이 없을 수 있으며 코트에서의 경우 신뢰도가 떨어질 수 있음	전문적인 경험 Play Inspectors. Principles of BS EN 1176. 여기에 나와 있는 표준은 스태프가 있는 모험놀이터에는 적용되지 않는다는 점을 기억할 것
전문가의 관점	일부 놀이터 검사자는 적절한 조사/평가가 이루어진다는 전제 하에서, 표준화 규격을 벗어난 놀이기구 사용의 가치를 인정한다.	<i>Children's Tree Swings: A guide to good practice</i> [Murray and Sutton, undated] <i>Risk and Safety in Play</i> [PLAYLINK, 1997]. 이 내용은 감독되는 모험놀이터에 적용되는 사항
관련 지역요인	제안되는 기구, 다른 기구 및 요소와의 관계 속에서의 위치, 보다 넓은 영역에서 가지는 특성. 어른의 감독 정도와 환경의 디자인과 관리에 있어서 지역 주민의 참여를 포함한다.	
선택의 장단점	선택에 따른 장단점은 대상지 특성에 따라 달라진다. 이러한 요소와 관련된 부상 정보는 없다.	새로운 정보 없음: 선택지에 대한 논의 및 장단점에 대한 심사숙고

선례와 비교	점점 많은 수의 제공자 - London Boroughs of Camden, Enfield and Hackney, the National Trust, Forestry Commission - 가 기성품이 아닌 파격적 놀이기구나 요소를 사용하고 있다.	전문가 네트워크 Play England, Greenspaces, Design Council CABE, 그밖에 다른 국가기관들
위험-유익 평가	가치, 정책, 제공자의 목적, 지역 환경에 따라 판단한다.	
지역적 판단	최근 몇 년간 상당수의 제공자는 산업표준을 따르지 않거나 준수 여부가 명확하지 않는 기구를 포함시키고 있다. 놀이공간에 관한 고정관념을 가지고 있는 부모들을 상대로 새로운 접근이 갖는 장점을 설득할 필요가 있다.	

사례연구: Cutsyke Play Forest, 표준과 위험-유익 평가의 역할

Cutsyke Play Forest는 West Yorkshire에 있는 Castleford의 놀이공간으로, 유럽 표준에 부합하지 않는 놀이기구가 있다. Play Forest에 있는 오르는 형태의 놀이기구는 6미터 기둥과 미끄럼틀, 4미터 높이의 그물과 난간 없는 플랫폼으로 구성되어 있다. BS EN 1176에서 최대 가능한 낙하 높이는 3m라고 규정하고 있다. 그러나 거의 모든 플랫폼 주변에는 그물이 있어서, 떨어지더라도 땅 표면으로 낙하하는 것을 의미하지는 않는다. 또한 그물이 없는 영역은 3m라는 한도를 지켰으며, 4m 높이가 되면 떨어지지 않도록 1~3m의 높은 난간을 세웠다.

지방 자치 단체, 지역 사회 또는 연극 디자인 회사가 BS EN 1176의 요구 사항에 따라 부당하게 제한을 받았다면 Play Forest는 실현 될 수 없었다. 표준 준수가 의무가 아니므로, 위험-유익 평가라는 더 넓은 맥락 내에서 해석과 변용의 범위를 정할 수 있다는 게 인정되었다.

Play Forest는 설계 과정에서 자체적으로 조사를 진행했고, 단계에서 '나쁜 위험'을 다시 조사했다. 예를 들어 구조물이 튼튼하지와 예상 불가능한 돌기 등이 없는지 확인했다. 누구나 쉽게 납득할 수 있도록 BS EN 1176에 따라 조사했다. 더 큰 맥락에서 조사를 한 이유는 Play forest가 어린이, 청소년, 그리고 지역 커뮤니티에 도움이 되는가에 대한 이해가 필요했기 때문이다.

이러한 이해는, 추락의 위험이 그물과 난간으로 충분히 예방되며, 더 이상의 조치가 필요하지 않다는 조사자의 판단으로 이어졌다.

Play Forest 계획이 가지는 또 다른 흥미로운 점은 좋은 디자인에 대한 지역 커뮤니티와 위원회의 태도였다. 구조물을 걱정하는 목소리는 진정되었다. 이는 지역 사회나 어른은 자동적으로 위험 회피 쪽으로 기울 것이며, 위험 감수가 가져올 더 넓은 혜택을 인식하지 못할 것이라는 가정이 실수임을 시사한다.

Clezyke Play Forest. Cutsyke에서 오르기를 위한 가장 높은 플랫폼은 지상에서 4미터 높이에 있다.



Robin Sutcliffe

스스로 제작한 구조물

동굴, 밧줄그네, 나무 위의 집 등은 몇 세대에 걸쳐 어린이들이 스스로 만들어온 구조물이며, 오늘날에도 숲이나 공원 등 많은 공공 공간에서 찾아볼 수 있다. 그러나 이와 관련해서도 안전 문제가 제기되고 있다. 특히 어린이와 부모가 구조물의 강도나 안전성에 관한 기대가 높은 놀이 영역과 많은 수의 어린이가 이용하여 마모 가능성이 높은 놀이 영역에서는 특히 안전 문제가 제기된다.

표10은 어린이, 청소년이 지은 구조물로 인한 문제를 위험-유익 평가에서는 어떻게 다루는지 보여준다. 감독되지 않는 놀이 영역에 적용된다. 모험 놀이터 같이 스태프가 감독하는 놀이환경이나, 놀이 관리인(play rangers)이 있는 곳에서는 다르게 접근해야 한다.

표10: 어린이, 청소년이 스스로 제작한 구조물을 어떻게 다루어야 할까?

주제	해설	자료 출처
어린이 스스로 만든 구조물이 갖는 유익	<p>어린이는 구조물을 세우고, 사용하며, 고치기를 매우 즐긴다.</p> <p>어떤 경우 어린이는 구조물에 대한 소유 의식이 강하다. 구조물은 놀이공간을 풍부하게 해주며 비용부담이 거의 없이 공간에 지역적 특색을 부여한다.</p>	<p>어린이의 바깥놀이에 대한 수많은 연구</p> <p>일상적 관찰과 경험</p>
위험	<p>때때로 스스로 만든 구조물은 위험할 수 있다.</p> <p>구조물의 위치가 추락 위험을 높일 수 있다.</p> <p>밧줄그네(rope swing)의 경우 예상치 않게 부러질 수 있고, 목졸림의 위험이 있다. 그리고 위험한 물체의 바로 옆이나 위에 있을 수도 있다.</p> <p>구조물은 부적절한 행동을 유도하거나 쓰레기나 음식 찌꺼기가 구조물 주변에 쌓일 수도 있다.</p> <p>지나친 사용으로 인한 마모가 일어날 수 있다.</p>	<p>일상적 관찰과 경험</p> <p>놀이 검사자들의 경험</p> <p>Principles of BS EN 1176.</p>
전문가의 관점	<p>놀이와 발달 전문가들은 스스로 짓는 구조물이 갖는 발달적 가치를 강조하고 있다.</p> <p>전용 놀이환경에 있어 스스로 제작한 구조물에 대한 안전 전문가들의 우려</p>	<p>밧줄 스윙, 굴, 나무 집 및 불: 삼림 지대에서 스스로 만든 놀이 구조물과 활동을 용이하게 하는 관리자를 위한 위험 기반 접근 방식. (Harrop, 2006)</p>

관련 지역요인	<p>자연환경, 스스로 만든 구조물의 유형 및 위치, 이용 수준</p> <p>놀이공간 내에 스스로 제작한 구조물이 있는 경우, 부모와 어린이는 구조적으로 건전한 기대를 가질 수 있다.</p>	
선택지, 가격, 장단점	<ol style="list-style-type: none"> 구조물을 제거/철거한다. 구조물을 개선한다(어린이의 참여를 통하거나 또는 어린이의 의견을 반영하지 않고). 구조물을 그냥 둔다. 다른 방식으로 놀이경험을 만들어 낼 수 있도록 시도한다. 스태프가 있는 환경에서만 스스로 제작한 구조물을 허락한다. <p>구조물을 없애게 되면 사용자는 화를 내거나 잠재적으로 소원해질 수 있다. 어린이의 의견을 통해 개선하는 경우 시간이 들지만, 어린이가 좀 더 책임 있게 다가가도록 돕는다.</p> <p>구조물의 위치에 따라 다른 방식은 갖는 유익은 달라진다.</p>	<p>새로운 정보 없음:</p> <p>선택지에 대한 논의 및 장단점의 가능성이 필요함</p>
선례와 비교	<p>어떤 공원 관리자들은 스스로 제작하는 구조물을 일상적으로 없애고, 놀이터라면 더욱더 그러하다. Royal Park는 Richmond Park에서 동굴을 만드는 것을 허락했다. The Forestry Commission은 자신들의 숲에서 스스로 제작하는 구조물과 관련된 위험관리 가이드를 출판했다. 비록 그 가이드를 공공 놀이장소들에는 적용할 수 없으나 모험 놀이터만을 위한 특별한 가이드 역시 존재한다.</p>	<p>Forestry Commission guidance</p> <p><i>Rope swing, dens, tree houses and fires: A risk based approach for managers facilitating self-built play structures and activities</i>[Harrop, 2006]. Forestry Commission의 대지에서만 적용됨.</p> <p><i>Risk and Safety in Play</i> (PLAYLINK, 1997)</p>
위험-유익 평가	<p>정책, 가치, 그리고 제공자의 목적, 지역 환경에 따라 판단</p>	
지역적 판단	<p>지역의 태도는 매우 넓은 스펙트럼을 가질 것이다: 어떤 지역에서는 매우 적대적일 것이고, 어떤 지역에서는 구조물 만들기가 오랜 지역 전통이 될 수 있다.</p>	



Alice Holt Woodland Park에 있는 딱따구리 놀이 조형물에서 놀기
Forestry Commission - Isobel Cameron

‘전형적이지 않은’ 놀이 요소

많은 제공자가 산업표준이 정하는 사전 평가에서 조건을 충족하는 것으로 판정된 시설물 중심으로 놀이환경을 조성한다. 제공자는 안심할 수 있지만, 통나무, 바위, 자연지형, 식재 또는 지반의 변화 등 전형적이거나 규정되지 않은 놀이기구나 요소는 간과하는 결과를 낳는다.

비록 산업표준을 충족하지 못할지라도, 놀이활동이 일어나는 공간에 설치할 수 있으며, 적합한 위험-유익 평가를 받을 수 있다. 이러한 요소는 놀이에 이용될 수 있고, 이용자는 폭 넓은 혜택을 얻을 수 있다.

사례연구: The Forestry Commission

Forestry Commission은 스태프들이 숲 환경을 보완하는 자연놀이공간을 만들 수 있도록 디자인 가이드를 출판하였다. 이 가이드는 땅의 형태, 식생관리, 자연적 지형, 수공간과 진흙, 그리고 안전한 포장재 등의 주제를 다루고 있다. 그들은 목적을 ‘어린이들이 전체 숲과 삼림 전체에 개입할 수 있는 발판으로서 자연적 놀이공간을 조성하는 것이다. 또한 스태프들은 어린이가 자연환경을 마음껏 탐색하고, 어린이들만의 놀이공간과 활동을 창조할 수 있는

놀이를 적극적으로 하도록 해야한다’고 말한다.
Design Guidance for play spaces (Houston, Worthington and Harrop, 2006)
Alice Holt Woodland Park에 있는 딱따구리 놀이 조형물에서 놀기

표11: 이 놀이 영역에 자연 지형과 풍경을 포함시켜야 할까?

주제	해설	자료 출처
전형적이지 않은 놀이요소의 유익	자연재료 접촉의 유익성, 식물과의 관계 속에서 풍부해지는 놀이활동 환경인지 향상으로 인한 유익 낮은 비용으로도 다양한 놀이기회와 향상된 디자인을 향유할 수 있는 이점을 부여한다.	<i>Sowing the Seeds: Reconnecting London's Children with Nature</i> (Gill, 2012) <i>Play Naturally</i> (Lester and Maudsley, 2006) 일상적 경험 어린이들이 노는 모습 관찰 이러한 접근 방식을 이용하는 제공자의 경험
위험	조악한 디자인이나 구조물로 인해 수용 불가능한 위험요소 또는 나쁜 위험이 발생할 수 있다. 위험평가 및 검사에 있어 쉽게 적용할 수 있는 기준이 없다.	전문가들의 경험 놀이 검사자들의 경험
전문가의 관점	일부 놀이 전문가는 자연 놀이환경의 이점을 장려한다.	<i>Nature Play: Maintenance guide</i> (Davis, White and Knight, 2009) <i>Play with Rainwater and Sustainable Drainage</i> (Planet Earth Ltd, 2010) <i>River restoration Projects and children's play</i> (Gill and Sutton, 2010) <i>Fallen trees as climbing structures in playgrounds</i> (Sutton, Wheway and Richardson, undated)
관련 지역요인	제안된 요소, 다른 기구 및 요소와의 관계 속에서 위치, 대상지 특성, 접근성 그리고 주변 자연환경의 질	
선택지, 가격, 장단점	선택지 및 장단점은 대상지마다 달라야 한다. 어떤 특정 요소에서 상해나 상처가 더 빈번하게 발생한다는 정보는 현재까지 없다.	새로운 정보 없음: 선택지에 대한 논의 및 장단점의 가늠이 필요하다.

선례와 비교	London Boroughs of Camden, Enfield and Hackney, Stirling Council, the National Trust, Forestry Commission 등의 많은 제공자들은 표준에 맞춰 생산된 기성품에서 벗어난 놀이기구와 형태를 사용해 왔다 (82-96p 사례 참조). 대부분의 어른들은 바위를 기어오르거나 숲 속, 자연 속에서 놀았던 경험을 가지고 있으며, 이러한 맥락 속에서 어린이의 놀이를 본다.	전문가 네트워크 Play England, Greenspaces, Design Council CABE, 그리고 다른 국가 조직서 어린이의 놀이를 본다.
위험 유익 평가	정책, 가치, 그리고 제공자의 목적, 지역 환경에 따라 판단	
지역적 판단	최근 몇 년간 상당수의 제공자는 자연 요소와 경관, 지형 지물을 포함시키고 있다. 놀이공간에 대한 고정관념을 가지고 있는 부모들을 상대로 새로운 접근이 갖는 장점을 설득할 필요가 있다.	

표11은 어떻게 위험-유익 평가가 통나무, 바위, 단단한 소재로 조성된 경관(hard landscaping), 식재와 지형의 단차 등의 관행적이지 않은 형태의 놀이도구 사용을 다룰 수 있는지 보여준다.

개와 고양이

많은 유형의 공공장소에서 반려견(또는 반려견 주인)과 어린이들 간에 갈등이 발생할 수 있다. 그러나 부모와 반려견 주인을 포함해 많은 사람들이 반려견과 어린이들이 공간을 성공적으로 공유할 수 있다는 것을 알고 있다. 위험-유익 평가는 제공자가 이 주제를 어떻게 최선을 다해 다룰지 결정하는데 도움이 된다.

표12는 위험-유익 평가가 어떻게 반려견 관리라는 주제를 다루고 있는지 보여준다. 평가는 지역 환경에서 반려견과 어린이들이 공간을 사용하는 패턴, 반려견 주인의 태도와 행동, 그리고 공간의 물리적 특성을 반영해야한다.

고양이와 관련된 건강상의 위험은 반려견 관련 문제와 비슷하지만 덜 심각하다. 양 쪽 사례 모두 주요 위험은 기생충감염(toxocariasis)으로, 특히 모래와 자갈 등 비고정적 재료(loose material)가 깔려 있는 곳에서는 반려동물의 출입이 금지되는 경우가 많다. 고양이의 경우 그 위험이 덜한데, 이는 고양이의 속성상 배변 장소로 넓게 트여 있는 공간을 선택할 확률이 낮기 때문이다.

표12: 어린이들이 노는 장소에서 반려동물 출입이나 이용을 금지해야 할까?

주제	해설	자료 출처
반려견과의 접촉이 주는 유익함	어떤 어린이는 반려동물을 좋아한다. 반려견과 상호작용할 수 있게 하면 어린이는 개를 다룰 수 있다는 확신을 가질 수 있다. 만약 반려견을 막는 울타리를 설치하지 않는다면, 간접적 이점이 있다. 울타리를 설치하지 않아 보다 유연한 디자인이 가능하고, 보다 유연하게 공공 공간을 사용할 수 있기 때문이다(표7 참조)	일상적 경험과 어린이들이 노는 모습 관찰 <i>Design for Play</i> (Shackell et al. 2008)
위험	어떤 어린이는 반려견을 무서워한다. 공격의 위험이 있다. 배설물로 인한 감염 위험이 있다. 기생충 감염의 위험은 매우 적고 해를 거듭하면서 더욱 감소하고 있다. 기생충 감염은 매우 흔한 일이지만 또한 대부분의 경우 깨끗이 회복된다. 그러나 연간 50여명의 사람들이 영구적 눈 손상으로 고통 받고 있으며, 이들 대부분이 어린 시절의 감염 노출 때문이다. 매년 1600명에 가까운 어린이들이 개에게 물려 응급실에 간다. Keep Britain Tidy 홈페이지에 따르면, 대부분의 심각한 감염 사례는 개나 고양이 때문이 아니라고 한다. 놀이 장소에서 개에게 물리거나 감염되는 일이 얼마나 자주 발생하는지를 보여주는 정보가 없다.	Keep Britain Tidy website (www. keepbritaintidy.org)
전문가의 관점	반려동물에 관한 주제를 어떻게 다룰지에 대해서는 다양한 관점이 있다. 많은 지역정부는 개를 소유함으로써 지켜야 할 책임에 관한 가이드를 제공하고 있다.	
관련 지역요인	반려견을 기르는 사람의 수준, 행동, 교육수준, 강제이행 범위 등	

<p>선택지, 가격, 장단점</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 반려견-금지 울타리 2. 다른 방법으로 영역 만들기 3. 교육과 강제 4. 반려견 금지 5. 손을 씻을 수 있는 물과 표지판 설치 <p>울타리는 전체 놀이장소 조성비용의 10%를 차지한다. 약자에 대한 괴롭힘이나 영역 다툼의 원인이 될 수 있다. 문제의 해결책이 되지 못하는 경우도 있다: 어떤 반려견 주인은 반려견이 도망가지 못하도록 울타리 내의 놀이공간에 반려견을 집어넣는다.</p> <p>몇몇 지역에서 교육과 강제는 반려견 주인의 책임의식을 높이는 데 효과적이었다.</p> <p>반려견 출입금지는 너무 극단적이거나 극단적으로 느끼게 하기 때문에 현실적으로 어렵다.</p> <p>해법으로 안내판과 음수전 설치가 이루어진 적은 별로 없지만, 다른 이유로 설치가 고려되는 곳에서는 효과가 있을 수 있다.</p>	<p>새로운 정보 없음: 선택지에 대한 논의 및 장단점의 가능성이 필요함</p>
<p>선례와 비교</p>	<p>어떤 지방정부는 반려견을 철저히 감독할 것과 뒤처리를 깨끗하게 할 것을 반려견 주인들에게 강도 높게 요구하고 있다.</p> <p>Thurrock Council(71p 참조)과 Stirling Council은 해법으로서 울타리에 의존하지 않고 있다.</p>	<p>본 가이드 내 사례연구</p> <p>전문가 네트워크</p> <p>Play England, Greenspaces, Design Council CABE, 그밖에 다른 국가기관들</p>
<p>위험-유익 평가</p>	<p>정책, 가치, 그리고 제공자의 목적, 지역 환경에 따라 판단</p>	
<p>지역적 판단</p>	<p>부모, 그리고 반려견 주인들의 태도와 문화는 지역에 따라 다를 수 있다.</p>	

사례연구: Thornlie 초등학교 운동장의 재발견

지난 몇 년간 영국 자선단체인 'Learning through Landscapes'의 스코틀랜드 프로그램인 'Ground for Learning(GfL)'는, 스코틀랜드의 많은 학교가 경관을 바꿔 자연적 환경을 만들고 놀이를 위한 다양한 비고정적 재료(loose material)를 도입해 놀이환경을 개선하도록 지원했다. 이러한 물리적 변화는 스태프들을 교육시키고 지원하는 프로그램과 병행되었다. 위험-유익 평가는 여기에서 핵심적인 역할을 했다.

Wishaw에 있는 Thornlie 초등학교가 대표적 사례이다. GfL과 놀이 디자이너 Judi Legg의 지원으로, 학교 운동장에는 상당한 변화가 일어났는데, 오를 수 있는 커다란 나무, 불을 피울 수 있는 화덕, 주문 제작된 모래상자와 균형 잡기를 위한 통나무 같이 위험 수위가 높은 요소들(features)이 추가되었다. 돌이나 긴 나뭇가지 같은 비고정적 재료(loose materials) 또한 당연히 위험관리 문제를 제시한다.

위험-유익 평가에는 학생, 부모, 선생님, 놀이터 감독자, 그리고 건물 관리자가 참여했다. 더 나은 평가방식일 뿐만 아니라 학교 커뮤니티 전반에 걸친 변화에 대한 지원을 구하는데도 도움이 되었다. 학교의 관점에서는, 어린이의 참여를 통해 위험을 배우고 위험관리 기술을 발전시키는 중요한 기회였다고 본다. 과정 또한 역동적이었다. 일어날 수 있는 모든 사태를 위한 정교한 절차를 발전시키려 하기보다는, 특정 요소가 사용되는 방식을 면밀히 관찰하고 이에 따른 적절한 규칙과 절차를 개발하는 접근을 택했다.

이러한 역동의 접근방식의 예로서, 어린이는 언젠가 스태프에게 안전하게 뛰어내릴 수 있다는 것을 보여줬던 커다란 오를 수 있는 나무의 끝에서 노는 것을 허락받았다. 시간이 갈수록 스태프들은 어린이가 편안하게 느끼는 높이에만 머문다는 것을 알게 되었다. 다른 예로는 젖었을 때 덜 미끄럽도록 나무의 표면을 좀 더 거칠게 해야 하는지에 대한 토론이었다. 학교에서는 그렇게 하지 않기로 했는데, 어린이가 어떻게 다른 날씨에 대응해야 하는지 스스로 배울 필요가 있다고 믿기 때문이었다. 이 사례에서, 나무 위에서 때로 일어날 수 있는 사고는 유익한 학습 경험이 될 수 있다. 교장 선생님인 David Hughes는 '만일 지금까지 아무도 다치지 않았다면, 놀이터를 운영하지 않은 것이다.'라고 지적한다.

또한 Hughes는 변화를 이렇게 말한다. '이 프로젝트 덕으로 우리는 용감함, 도전, 창의성 그리고 상상력을 장려하는 놀이터를 가까이에서 볼 수 있었다. 단지 물리적 풍경뿐만 아니라 우리 문화적 풍경을 바꾸는 계기가 되었다.'

이러한 발전으로 학교는 상당히 개선되었다. Thornlie의 정학 비율은 2011년 12월 처음으로 0을 기록했다. 같은 시기 연속으로 출석과 성취도가 높아졌다. David 교장은 '이러한 통계적 개선은 정신, 관계, 의욕 및 가능성과 관련된 보다 의미 있는 변화를 나타낸다. 학생들을 자신들의 환경과 연결시키고, 학생들이 환경을 생각하고, 변화를 만들고, 이용하도록 하는 것은 어떤 커리큘럼으로도 대체될 수 없는 과정이다. 이것이 바로 커리큘럼이다.'라고 말한다.

이 학교는 최근 실외 학습 및 놀이에 대한 혁신적인 실천이 구체적으로 언급된 뛰어난 검사 보고서를 받았다.



놀 권리를 즐기는 어린이

Thornlie

위험-유익 평가의 대상이 될 수 있는 다른 주제

위험-유익 간에 균형을 맞추어야 하는 어떤 상황에서건 의사결정의 진전을 위해 위험-유익 평가를 활용할 수 있다.

- 조달 과정(위험과 유익의 균형을 유지하기 위해 노력해야 할 필요성 포함)
- 모험놀이터, 학교 밖 아동돌봄 서비스, 어린시절 환경과 학교 등과 같은 감독된 놀이와 배움의 맥락 속에서의 활동과 프로그램
- 연못, 호수, 강, 그리고 운하의 제방, 개울 등과 같은 수경 공간
- 불을 피울 수 있는 장소, 다른 놀 수 있는 장소

지금까지 물리적 위험에 초점을 맞춰서 설명했으나, 사회적이거나 다른 종류의 위험에도 동일하게 적용할 수 있다. 예를 들어 일부 지방정부는 놀이 영역의 생물타리, 폐쇄된 구조물이나 의자가 사회적 위험을 가져올 수 있다고 여겨 없애는 정책을 가지고 있다. 어린이는 낯선 사람으로부터 보호하거나 적합하지 않은 목적으로 놀이공간을 사용하는 사람들을 배제시킬 수 있으리라는 기대에서 나온 판단이다. 판단 결과가 어떠한 간에, 위험-유익 평가는 이러한 정책을 검토하는데 도움이 될 수 있다.



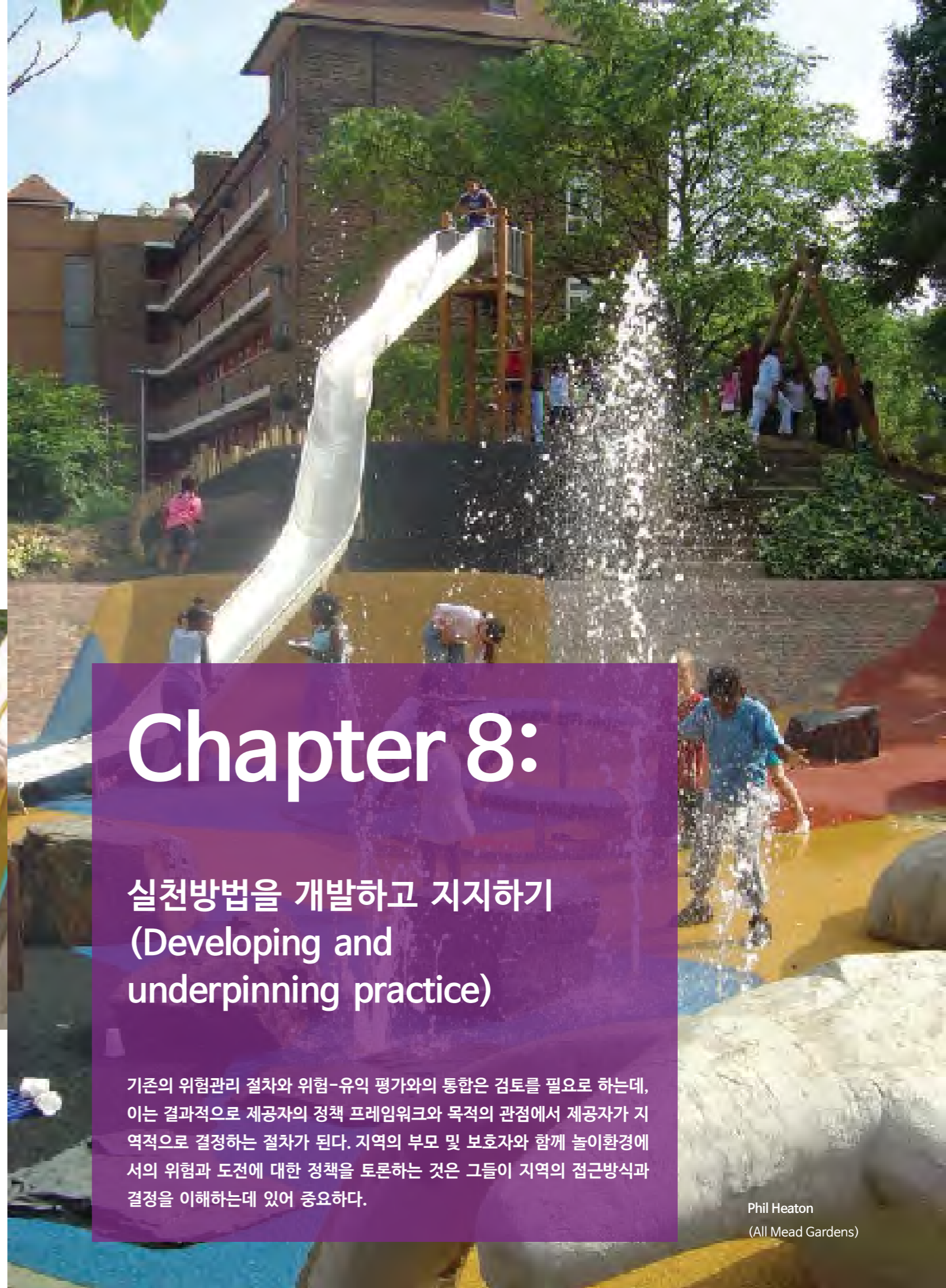
위험-유익 평가는 Somerford Grove Adventure Playground에 있는 연못과 같은 수경요소가 갖는 위험과 유익 간의 균형을 맞추는데 사용할 수 있다.

Play England - Philip Wolmuth

위험관리에 있어서 우선순위 결정

위험관리의 핵심은 기존에는 허용되지 않았던 위험을 완화하기 위해 우선 순위를 정하는 것이다.

어떤 지방정부나 주택조합은 놀이장소에 대한 큰 포트폴리오를 가지고 있다. 놀이환경에는 수리가 필요한 오래된 기구가 있을 수 있다. 이러한 상황에서 위험관리 과정은 지속적이고 신뢰성 있는 방법으로 우선순위를 결정하는데 도움이 된다. 경험 많고 독립적인 검사자는 이에 대한 조언과 지원을 할 수 있어야 한다.



Chapter 8:

실천방법을 개발하고 지지하기 (Developing and underpinning practice)

기존의 위험관리 절차와 위험-유익 평가와의 통합은 검토를 필요로 하는데, 이는 결과적으로 제공자의 정책 프레임워크와 목적의 관점에서 제공자가 지역적으로 결정하는 절차가 된다. 지역의 부모 및 보호자와 함께 놀이환경에서의 위험과 도전에 대한 정책을 토론하는 것은 그들이 지역의 접근방식과 결정을 이해하는데 있어 중요하다.

Phil Heaton
(All Mead Gardens)

이 장은 제공자들이 어떻게 위험관리에 대한 접근방식을 개발하고, 강화할 수 있는지를 다룬다. 위험-유익 평가는 많은 제공자들에게 아직은 낯설고 새로운 개념이다. 이러한 과정을 시작하는 하나의 방식은 위험관리 활동을 체계적으로 검토하는 것이다.

본 단락에서는 보험과 함께 어떻게 하면 보험금 청구 관리정책과 절차가 위험-유익 평가를 위한 접근방식을 뒷받침할 수 있는지 논한다.

또한, 모니터링 및 소통전략, 사고가 발생했을 경우의 대처법을 논한다.

위험-유익 평가의 시행

기술적 검사는 대부분의 놀이제공자에게 일반적이며, 놀이제공자들은 대부분 위험에 대한 정책서는 가지고 있다. 하지만 규모와 상관없이 모든 놀이제공자가 위험과 도전의 기회를 제공하고 관리하는 방식에 대한 성명서는 개발해야하는 상황이다.

이는 조직적인 놀이전략 및 정책과도 연관된다. 모든 놀이정책은 도입된 시기와 상관없이 명확한 위험-유익 평가 체계(평가 틀)를 제공하고 있는지 여러 측면에서 검토해야한다. 예를 들어, High Level Statement를 인용하자면, '활동이 주는 유익을 고려하면서도 어떤 예방조치가 현실적이고 적절한지 그리고 위험의 정도를 반영하고 있는지를 확인하는 위험평가'(부록 1을 참조)를 포함해야 한다. 이러한 위험-유익 평가 절차는 많은 조직에 생소할 수 있다.

지역의 어린이, 청소년, 부모들이 위험-유익 평가 방법을 이해할 수 있도록 지원해야한다.

일단 놀이환경을 위한 위험관리 정책이 합의되었다면, 두가지 방법에서 하나의 위험-유익 평가 과정을 선택해야 한다. 첫 번째 방법은 변경된 절차에 합의하면서 기존의 위기관리 활동을 체계적으로 검토하는 것이다. 검토사항은 아래와 같다.

- 조달 과정
(procurement processes)
- 정기적인 검사, 교육과 교육에 대한 지원
(routine inspection, and training and support for this)
- 연례적인 설치 후 검사
(annual and post-installation inspections)
- 운영 관리(청소, 잔디 깎기, 원예 관리)
(operational management(cleansing, grass-cutting, horticultural management))
- 공원 관리인 / 관리원 서비스
(park warden/ranger services)

그렇지 않으면 대안적으로, 놀이제공자는 사후처리 방식을 선택할 수 있다. 관련 이슈를 고민할 때마다 단계적으로 기존의 방식을 수정하며 위험-유익 평가를 도입하는 것이다. 예를 들어, 새로운 조달 프로젝트는 울타리 치기, 경계 짓기, 경관 요소, IAS 그리고 기계시방서(장비에 대한 자세한 설명) 같은 현장 업무와 관련된 위험-유익 평가를 촉진하는 기회가 될 수 있다. 운영 또는 조직 검토를 통해 다른 분야에서의 위험-유익 평가를 발전시킬 수 있다.

새로운 프로젝트는 울타리 치기, 경계 짓기, 경관 요소, IAS(충격완화포장재) 그리고 기계시방서(장비에 대한 자세한 설명) 같은 현장 업무와 관련된 위험-유익 평가를 촉진하는 기회가 될 수 있다.

Islington의 Radnor Street에 있는 여러 정원에는 바위, 경사면과 같이 관행적이지 않은 놀이 요소가 있다. 비록 기준에 맞지 않더라도 적절한 위험-유익 평가를 통과했다면 이러한 요소도 도입 가능하다.



Tim Gill

보험

보험의 역할은 제공자에게 사고나 다른 손실에 대한 재정적 안전망을 제공하는 것이다. 보험이 위험관리의 원동력이 되어서는 안 된다. 이 가이드에서 추천하는 방식인 위험-유익 평가는 보상금 청구가 늘지 않도록 놀이제공자와 보험회사 모두를 지원하는 방식이다.

놀이제공자들이 각자의 특수한 요구에 맞는 보험을 찾는 것이 중요하다. 일반 손해배상 책임보험(공공 책임보험)은 물론이고, 직원이 있는 기관의 경우 고용책임보험 가입은 법적으로 필수이다. 보험 중개인은 보상처리를 할 수 있고, 어린이의 놀이 욕구를 잘 이해하고 경험 많은 놀이터 조사관이 조언을 해 줄 수도 있다.

일부 지방 정부와 큰 기관은 판단에 대한 자유를 좀 더 주면서, 어느 정도 금액까지의 보상금 청구에 대해서는 자가 보험으로 처리해왔다.

제공자는 정기적으로 보험 계약(arrangements)을 검토해야 한다. 사실상, 몇몇 지방정부와 큰 기관은 일정 금액까지의 보상금은 자가보험으로 처리해왔다. 각각의 방식이 갖는 장점을 판단해볼 수 있다. 민원 관리에 대처할 수 있는 재정적 여유가 없는 작은 기관(agencies)한테는 가능하지 않은 방식이다. 하지만 이러한 경우에도 기관은 재정적 위험 분산을 위해, 큰 틀에서 함께 할 수 있다.

상대적으로 놀이환경과 관련한 보상금 청구는 거의 발생하지 않으며, 놀이제공자의 태만을 밝혀낸 법정 사례도 거의 없다.

제공자는 보험 계약이 주요 놀이목표를 구현하도록 작성되었는지 확인할 의무가 있다. 비록 공공의 유익을 극대화하고자 하는 놀이제공자와 수익을 내야 하는 보험회사 사이의 긴장은 불가피하지만, Wolverhampton City 위원회의 사례에서 이 둘도 합의점을 찾을 수 있다는 것을 확인할 수 있다. 우선, 놀이제공자와 보험회사 양측은 상대적으로 놀이환경과 관련된 보상금 청구가 발생한 적이 거의 없다는 것과 놀이제공자가 태만했다는 것을 밝혀낸 법정 사례도 거의 없다는 것을 인식해야 한다. 그리고 할증료, 보험범위의 수준, 추가적 조항에 대한 토론이 필요하다.

보험 시장은 변동주기와 시장동향의 영향을 크게 받을 수 있다. 예를 들어, 일반손해배상 책임보험의 보험료가 2002-2003년 사이에 급격하게 증가했다. 비록 그 원인에 대해서는 합의된 의견이 없지만, 석면증과 기타 산업 위험, 자연적인 재앙이나 테러리스트의 공격 같은 문제와 연관된 보험료 청구가 원인 중 하나였다. 그 후 몇 년 동안 보험료는 그다지 오르지 않았고, 놀이제공자는 보험사가 유연한 접근 방식에 개방적이라는 것을 깨달았다. 시장이 놀이정책에 보다 개방되었다는 증거이다.

사례연구: Wolverhampton 시의회

Wolverhampton 시의회의 위험과 법적 책임에 대한 접근 방식은 두 가지 중요 원칙을 따른다. 공공 이익 극대화를 위한 긍정성과 정책에 근거한 책임, 두가지이다. Wolverhampton는 위험과 유익 사이에서 균형을 유지하며 공익 증진에 대한 판단을 내리는 것도 시의회의 몫이라는 이해를 기초로 위험을 관리하고 있다.

Wolverhampton 시의회는 위험에 대한 법적 책임을 대부분 자가보험으로 처리해왔다(약 3억 7,500만원 이상 부담한다). 시정책으로 스스로 법적 책임이 없다고 판단되는 보험 청구는 철저하게 막아내고, 시에 잘못이 있다고 판단되는 보험청구는 빠른 시일에 해결한다. 위험관리 및 보험의 책임자로서 Wolverhampton 시의회는 ‘스스로에게 법적 책임이 있다고 여겨지는 보험청구에 관해서는 확실하지만 공정하게 해결하는 반면, 그 외 보험청구는 막아내는 문화’를 발전시켰다.

모든 보험청구는 내부적으로 처리된다. 보험청구에 대응하는 방법에 대한 의사결정은 시의회 내부 보험청구 팀에서 근무하는 위험 및 보험 관리자에게 위임된다. 일반적으로 시의회가 자가보험으로 보상할 수 있는 한도를 넘어서는 법적 책임을 야기하는 보험청구 관련 사건에서, 보험회사는 자문은 해도 의사결정 과정에는 참여하지 않는다. 그러나 이런 경우도 거의 발생하지 않는다.

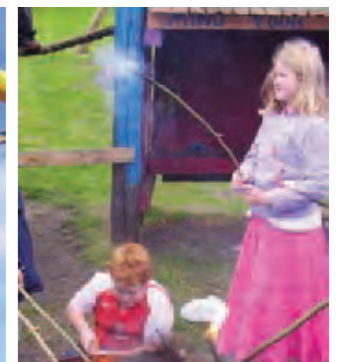
시의회는 2005년-2006년 동안 자원봉사 영역을 통합한 놀이정책을 개발하고자 PLAYLINK와 함께 작업해 왔다.

정책 형성 과정에는 시의회 구성원과 건강 및 안전관련 공무원들, 공원 설계자, 그리고 놀이관련 부처가 참여했다. 이 과정에서 놀이의 위험에 대한 탐구적인 자세 및 이해는 필수적이다.

‘놀이환경에서의 위험관리: 입장선언’을 포함하는, Wolverhampton 놀이정책은, 2007년에 시의회에 의해 합의되었다. 이 놀이정책은 앞에서 설명했던 Wolverhampton시의 위험관리에 대한 일반적인 접근방법과 잘 맞는다.

시의회는 놀이정책 하나로는 다양한 놀이형태를 담당하는 책임자들에게 변화된 문화를 심어주는데 충분하지 않다는 것을 깨달았다. 놀이기회 공급에 참여하는 많은 사람들이 ‘안전을 선호’하는 경향이 있었고, 잠재적 민원이나 부모나 다른 이들의 불평에 대한 ‘두려움’으로 방어적으로 실천한다는 것이 인식되었다.

결론적으로, 위험관리 및 보험 책임자와 놀이관련 공무원들은 놀이환경 관련 결정에 영향을 미칠 수 있는 모든 직원들을 대상으로 위험과 놀이에 관한 학습프로그램을 만들었다. 이러한 학습프로그램은 시의회 놀이 전략의 일부이며, 다양한 상황에서 위험과 유익 사이의 균형을 확신 있게 판단할 수 있는 인재 육성을 목표로 한다.



Wolverhampton 시의회의 위험관리 실천은 위험과 유익간의 균형을 맞추는 데 기반을 두고 있다.

과거 놀이기회를 제공하는 사람들은 ‘안전 우선으로 노력하는’ 경향이 있었다. 교육 프로그램을 통해 실무자는 다양한 상황에서 위험-유익 판단에 대한 의사결정을 내리는데 있어 자신감을 가질 수 있다.

모니터링 및 추적조사

견고한 위험관리 시스템을 위해서는 기록을 잘 남겨야 한다. 위험평가와 같은 경우는 무엇을 기록하면 되는지 상식적으로 알 수 있다. HSE(Health and Safety Executive) 설명에 따르면, 합리적인 위험관리는 쓸모 없는 서류작업을 산더미 같이 만들지 않는다.

모니터링에서 가장 중요한 요소는 위험과 유익을 고려하면서, 전반적으로 놀이가 계획대로 진행되고 있는지 또는 수정이 필요한지 확인하는 것이다.

정밀한 모니터링을 통해 평가에서 조정해야 할 부분이 있는지 파악할 수 있다.



PlayBoard Northern Ireland

위험-유익 평가와 전문적 조사는 정책 프레임워크를 참고해야 한다.

정책 프레임워크는 놀이 정책에서 시작되어야 한다. 위험-유익과 전문적 조사는 이러한 프레임과 연계되어야 하고, 또한 이를 참조해야 한다. 기술된 위험-유익 평가와 전문적 조사는 쉽게 검색될 수 있도록 보관해야 하고, 유지관리와 전문적 조사와 같은 일상적인 작업이 시기적절하게 이루어질 수 있도록 시스템을 설계해야 한다. 그래서 광범위한 목록의 놀이공간을 가지고 있는 놀이제공자는 소프트웨어 패키지나 모바일 기술을 사용하는 것이 유용하다고 여길 수도 있다. 상업적 패키지는 이러한 목적에 유용하다. 또는 숙련된 놀이검사관들에게 조언을 구할 수도 있다.

소통 전략

놀이제공자는 문제가 발생할 때 어디에 연락해야 할지 명확히 알려야 한다. 또한 안내판은 위험관리 및 안전에 대한 제공자의 접근방식을 부모, 보호자 그리고 어린이에게 전달하는 기회가 된다.



Walsall의 놀이공간에 설치된 안내판에는 어린이에게 안전하게 놀도록 권고하는 안내문이 있고, 결함이 있는 항목과 조치 결과를 알려주는 연락처 정보가 있다.

Play England

예를 들어, 어떤 안내판은 '놀이환경에서의 위험관리: 입장선언 (109 페이지 참조)'의 핵심적인 내용을 담고 있다. 이 놀이공간에는 위험요소가 일부 있으며, 특히 작은 상처 정도는 감안해야 한다는 점을 강조한다. 이러한 설명은 법적 효력은 거의 없으며, 보험청구에 대응한 방어막이 되어줄 수도 없다. 단지 어린이의 삶과 건강한 성장에 있어 놀이의 역할 및 특성에 대해 부모와 보호자들의 인식을 높이기 위해서다. 부적절한 불평불만과 보험청구 수가 줄어든다면 금상첨화일 것이다. 놀이제공자의 놀이정책서는 널리 알려지고, 요청이 있을 때 언제든지 볼 수 있어야 한다. 항상 사람들의 말에 귀를 기울이고 응답해야 한다.

안내판은 놀이제공자의 위험관리 및 안전에 대한 접근 방식을 부모, 보호자, 그리고 어린이에게 전달하는 기회가 된다.

놀이제공자들은 놀이의 목적은 어린이가 어느 정도 상처 위험을 감수하더라도 제대로 도전해 볼 기회를 주는 것이라고 강조하며 위험관리에 대한 자신들의 접근방식을 공개적으로 말하고 싶을 수 있다.

어린이에 대한 과잉보호와 그런 행동이 어린이의 성장에 미치는 영향은 언론뿐만 아니라 넓은 차원에서 활발하게 논의되어야 한다. 언론은 균형 잡힌 접근방식의 필요성을 내부 관계자 뿐만 아니라 일반 대중에게도 의미있게 알려야 한다.

사례연구: 내셔널트러스트는 어린이와 자연을 다시 연결하는 도전적 놀이 코스를 개발한다.

2010년에 내셔널트러스트는 영국 남동쪽에 위치하며 가장 인기 있는 전원지역의 하나인 Box Hill에 자연적 놀이 코스를 조성했다. 시작부터 그리고 프로젝트 전반에 걸쳐 위험-유익 평가가 적용되었다.

3.2km 코스 속에 담겨있는 의도는 어린이와 가족들이 숲을 탐험하고 약간의 모험이나 도전적인 경험도 할 수 있게 하는 것이다. 프로젝트 초기부터 실무자들, 자원봉사자들, 그리고 Friends of Box Hill 대표들은 위험에 대한 균형 잡힌 접근이 필요하다는 점에 동의했고, 설계지침에도 반영했다. 또한 내셔널트러스트 실무자들은 완성된 8개 구조물을 대상으로 공식적 위험-유익 평가를 수행하면서, 결정을 문서로 작성하고, 수리나 유지보수 관련 문제를 강조했다.

관리자들은 몇몇 구조물이 갖는 도전적 특성 덕분에 프로젝트에 대한 대중의 인식이 높아지고, 방문하는 가족들에게 접근법을 설명하는데 도움이 된다고 말한다.

실무자들은 언론보도, 온라인 홍보, 그리고 유인물이 포함된 소통 계획서를 작성하고, 그 자료는 그 코스가 모험과 도전을 목표로 한다는 사실을 강조하고 있다. 방문자 센터에서 배부되는 정보지에는 이렇게 설명되어있다: '어려움이 없는 삶은 없습니다. 우리는 항상 장애물과 위험을 만날 것입니다. 이러한 문제를 극복하면서 우리는 어른이 될 것입니다. 우리의 자연 놀이 코스와 주변의 전원은 계획된 위험을 감수할 수 있고, 용감해지고, 삶의 지혜를 배울 수 있는 좋은 기회를 제공합니다. 만약 당신이 쓰러진다면, 스스로 먼지를 털고 다시 일어나면 됩니다.' 이어지는 내용은 다음과 같다: '당신은 당신이 보호하고 있는 어린이의 가능성과 한계를 알고 있습니다. 제발 어린이를 지켜봐 주시고, 모두가 즐길 수 있는 행복한 장소로 남도록 해주세요.'

코스는 개장하기 전 지역신문에 우호적으로 보도되었고, 이전 가족들에게 인기있는 장소가 되었다. 이 접근법은 2012년 내셔널트러스트가 '11살 그리고 3/4살이 지나기 전에 해야할 50가지' 리스트와 함께 시작했던 '자연스러운 어린시절' 캠페인과도 잘 어울린다.

사고가 발생했을 때 대처법

놀이환경은 상대적으로 안전하다. 그리고 일반적 행사의 운영 시, 어린이와 관련된 심각한 사고는 거의 없다. 그럼에도 불구하고, 가끔 사고가 일어난다. 이런 경우에는 균형적이면서도 명확한 재검토가 필요하다. 그리고 어떻게 처리할지에 대한 독립적 전문지식을 찾아두는 것이 도움이 된다.

재검토 시 제공자의 잘못이나 부주의, 범죄를 숨기려해서는 절대 안된다. 마찬가지로, 비극적 사건에 대해 자동적으로 나오는 반응도 조심해야만 한다. 진짜 사고도 있고, 어린이가 죽었거나 심각하거나 영구적 상처를 입었다는 사실 그 자체가 누군가가 어떤 잘못을 저질렀다는 증거는 아니다. 특정 사건은 매우 복잡한 관계 속에 있다. 그래서 무엇이 문제인지 알 수 없다. 사건 이후의 깨달음과 비극이 반복되면서 알게되는 것 때문에 어떤 행동이나 태만이 과실로 보인다면, 문제 발생의 한 지점을 찾아낼 수 있다 (Adams, 1995). 언제나 의사결정과 판단을 내리는 사람들이 당시에 관심을 갖는 상황과 문제를 적절히 고려해서 검토해야 한다.



Play England - Ken Ryan



Part 3

결론
(Concluding remarks)



Chapter 9:

정책과 문화적 변화의 필요
(The need for policy and
cultural change)

만약 어린이와 청소년이 위험한 상황에 긍정적으로 대응하고, 불확실성을 다루는 방법을 배우고자 한다면, 실제 위험을 만나봐야 한다. 안전한 상황은 역량 성장에 한계가 있다. 이에 놀이기회를 제공하는 주체는 어린이와 청소년에게 상상이 아니라 실제 위험을 경험할 수 있는 상황을 제공해야 한다.

이 장에서는 현재 시행되고 있는 몇몇 정책과 문화적 이슈를 논한다. 이는 훈련과 보급; 자연 놀이; 실증에 기반 한 실천; 산업표준의 역할; Health and Safety at Work etc. Act 1974 법률의 역할; 그리고 전반적으로 좀 더 관대한 사회 분위기의 필요성과 관련된다.

놀이환경에 있어 위험-유익에 대한 논의는 계속되어야 한다.

부상의 위험을 없애는 것과 놀이 유익 체험 간의 균형을 지속적으로 검토해야 한다. 최근 어린이에 대한 우려가 높아지고 있어, 재평가가 필요하다. 변화는 이미 시작되었고, 이제 나아가야 할 방향과 속도가 정해지고 있다.

만약 어린이에게 관리되는 위험조차 막는다면, 미래의 일터에서의 건강과 안전까지 심각하게 고민해봐야 한다. 만약 다음 세대가 모든 위험으로부터 보호받다가 직장에 들어간다면, 그들은 위험을 모르기 때문에 심각한 위험도 피하지 못할 수 있고, 이로 인해 엄청난 업무량을 만들거나 고용주와 갈등할 수도 있다. 모든 위험에서 보호할 수 있는 건강과 안전 교육을 시작하고 지속하는 것은 실질적이지도, 실현가능하지도 않다. (Judith Hackitt, 건강안전부서 이사장 Chair of the Health and Safety Executive)

이 가이드의 목적은 놀이제공자가 주어진 법적, 정책적, 문화적 맥락에서 위험과 유익의 균형을 잘 맞추며 놀이기회를 제공할 수 있도록 돕는 것이다. 놀이제공자는 이 정도까지 할 수 있지만, 진정으로 성공하려면 정책과 실천 그리고 태도에서 변화가 있어야 한다.

실천 개발

이 가이드에서 제안하는 위험관리 방식을 확산시키기 위해서는, 교육 및 보급과 관련된 포괄적 프로그램이 필요하다. 놀이제공자에게 지침과 교육을 제공하는 모든 관계자는 기존의 교재와 프로그램을 재검토하고 적합하게 수정해야 한다.

추가적 지원과 새로운 형태의 전문지식을 도입해서라도, 기존의 교육 프로그램을 바꿔야 한다. 어린이의 건강과 행복 같은 놀이경험이 주는 유익은 강조되어야 하고, 관련 전문 분야에서 적절한 전문지식이 나와야 한다.

자연을 모방한 놀이터에서는 위험관리가 잘 개발되어 있지 않다. 기존의 고정된 시설 위주의 놀이터와는 다르게 접근해야 한다.

모래, 물가의 통나무, 비탈면, 도랑, 식물 같이 틀에 박히지 않은 놀이 기능을 활용하는 자연주의적 놀이환경 조성이 주목받고 있으며, 가장 인기있다. 하지만 이러한 형태의 놀이 시설에 대한 위험관리는 아직까지 미흡하며, 기존 표준과는 부분적으로만 관련된다. 더불어 새로운 표준을 개발하기 위해서는 표준화, 체계화가 불가피한데, 이러한 놀이터가 추구하는 다양성과 양립하기 어렵다. 따라서 이러한 형태의 놀이터는 기존 고정 시설 위주의 놀이터와는 차별화된 방식이 필요하다.

실천 개발에 있어서는 사례에 기반한 접근 방식도 필요하다.

표준 준수

앞에서 언급했듯이, 표준 준수는 법적 의무는 아니다. 하지만 어쩔 수 없는 현실적 어려움이 있다. 몇몇 기관, 법원, 보험 회사는 제대로 실천 했는지에 대한 유일한 증거로 표준 준수 여부를 확인하는 경향이 있다. 결론적으로 표준을 준수하지 않는 것은 책임자가 위험을 관리하지 못했다는 증거로 사용될 수 있다. 이러한 상황은 놀이제공자가 새로운 형태의 놀이시설을 실험하지 못하도록 하고, 모험적이지 않은 접근법을 강화하기 때문에 간단한 문제가 아니다.

표준의 기본, 역할, 목적 등 모든 내용은 더 널리 알려져야 한다. 표준은 수용 가능한 위험의 수위를 결정하는 가치판단을 포함한다. 머리가 시설물 사이에 끼이는 것 같은 위험요소를 없애는 경우만으로, 표준이 위험을 제거한다고 볼 수 없다. 표준은 부분적으로 주관적이며, 다른 한편 표준은 가치판단과 어느 정도의 불확실성과 결합시켜야 한다. 또한 표준 규정은 지역 환경의 관점에서도 해석되어야 한다. 많은 경우에 있어서 표준을 해답으로 제공하기보다 무엇이 합당한지를 판단하기 위한 가이드 여겨야 한다.

공공 정책

영국 내 어린이 놀이시설은 다른 공공장소와 같이 Health and Safety at Work etc. Act 1974(또한 그에 상응하는 법률)의 영향을 받는다. 이 법률은 관련 종사자에게 유용할 수 있다. 하지만, 일부 전문가는 Health and Safety at Work etc. Act이 공공 위험을 다루는데 한계가 있다고 여겨지는 데는 이유가 있다고 믿는다. 위험에 따른 유익을 고려하지 않거나 종종 생략하는 위험평가 방법 및 사고방식과 관련되기 때문이다(Ball and Ball-King, 2011).

물리적 부상을 측정보다 놀이 시설의 유익 측정이 더 어렵지만 도전적 놀이기회 제공이 지역공동체에 얼마나 중요한지는 오늘날 널리 알려진 사실이며 점점 더 실증적으로 증명되고 있다.

또한 위험을 최소화하는데 중점을 두는 접근방식은 위험관리의 입지를 잠재적으로 약화시킬 수 있다. 공공 영역에서의 위험요소를 어떻게 관리할지에 대한 공공정책 토론이 많이 이루어져야 한다.



Slade Gardens Adventure Playground에서 경계 그네(border swing)는 지역 어린이들이 가장 선호하는 놀이시설이다. ‘한 사람이 타고나면 다른 모든 어린이가 뛰어오르기 때문에 모두 땅에 떨어지지 만 대략 여섯 명까지 태울 수 있다.....’ (PlayToday, 2008).

Play Wales

위험에 대처하는 자세: ‘더 관대한 사회’란?

궁극적으로 놀이시설이나 놀이환경에 대한 책임은 제공자에게 있다. 놀이제공자들은 이제 어린이와 청소년이 좀 더 자유롭고, 활동적이며 자연스러운 생활 방식이 주는 보상을 받을 수 있도록 위험 회피를 최소화하는 선구자가 될 것을 강요받고 있다. 불가피하게 사고가 발생했을 때 놀이제공자가 해명해야 한다.

놀이제공자들은 실험을 통해서만 위험회피적인 사회에 도전할 수 있는 새로운 놀이환경을 제공할 수 있다. 이 자체가 위험을 감수해야 하는 작업이다. 놀이환경에서의 새로운 기회에 대한 평가는 위험-유익 평가, 표준 및 유사한 가이드라인, 전문가 조언, 다른 장소에서의 경험, 개인적, 집단적 경험을 고려해야 한다. 이 모든 요건이 충족되더라도 최종 의사결정을 위해서는 가치판단이 필요하다. 일부 계획의 경우, 유일한 테스트 방법은 실제로 실행하면서 위험과 유익을 모니터링하고 평가하는 것이다. 그러나 이를 수행하기 위해서는, 만약 실험에 부작용이 있더라도 규제기관, 안전 전문가, 보험사, 법원 그리고 다른 이해관계자는 책임자를 비난해서는 안된다고 전문가들은 믿는다.

더 관대한 사회란 어린이와 청소년의 건강과 복지를 부상 예방과 동일시하지 않으며, 모든 합리적인 안전지침을 시행하지만, 상황에 맞는 합리적인 균형이 무엇인지 확신있게 예측하는 것이 매우 어렵다는 것을 이해하는 사회이다.

이러한 접근은 놀이와 관련된 모든 단계에서 그리고 관련된 모든 이들에게 도움이 되지만, 무엇보다 어린이에게 도움이 된다. 어린이는 건강하게 성장하고 능력있고 자신감 있는 어른이 될 수 있는 풍부한 기회로, 더 행복하고 만족스러운 어린시절을 경험할 것이다.

참고문헌

Adams, J (1995) Risk. London: UCL Press.

Ball, D J (2000a) ‘Ships in the night and the quest for safety’. *Injury Control and Safety Promotion*, 7, 2, 83-96.

Ball, D J (2000b) Chapter 19 in McLatchie, G, Harries, M, Williams, C and King, J (2000) *ABC of Sports Medicine*. Oxford: BJM Books.

Ball, D J (2002) Playgrounds – Risks, Benefits and Choices. Contract Research Report No. 426/2002 Sudbury: HSE Books.

Ball, D J (2004) ‘Policy issues and risk-benefit trade-offs of “safer surfacing” for children’s playgrounds’, *Accident Analysis & Prevention* 35, 4, 417-424.

Ball, D J (2007) ‘Risk and the demise of children’s play’, Chapter 4 in *Growing Up with Risk*, Thom, B, Sales, R and Pearce, J J (eds). Bristol: The Policy Press.

Ball, D J and Ball-King, L N (2011) *Public Safety and Risk Assessment: Improving decision making*. London and New York: EARTHSCAN/Routledge.

BSI (1998) *BS EN 1176-1: Playground Equipment – Part 1*. London: British Standards Institute.

BSI (2006) *BS EN 14974: Facilities for users of roller sports equipment. Safety requirements and test methods*. British Standards Institution.

BSI (2007) *BS EN 15312: Free access multi-sports equipment. Requirements, including safety and test methods*. British Standards Institution.

BSI (2008a) *BS EN 1176-1: Playground equipment and surfacing – Part 1: General safety requirements and test methods*. British Standards Institution.

BSI (2008b) *BS EN 1177: Impact absorbing playground surfacing. Safety requirements and test methods*. British Standards Institution.

CEN (2006) *Guide 12: Child Safety: Guidance for its Inclusion in Standards*.

Davis, L, White, A and Knight, J (2009) *Nature play: Maintenance guide*. London: National Children Bureau/Play England.

DfES (2006) *Learning Outside the Classroom Manifesto*. London: Department for Education and Skills.

DfT (2004) *Road Casualties Great Britain*. London: Department for Transport.

DTI (2005) The General Product Safety Regulations 2005: Guidance for businesses, consumers and enforcement authorities. London: Department for Trade and Industry.

Dunn, K, Moore, M and Murray, P (2003) *Developing Accessible Play Space: A good practice guide*. West Yorkshire: Office of the Deputy Prime Minister.

Eager, D, Nixon, J and Yearley, D (2008), ‘Impact Attenuation: The case for natural materials’, paper presented at International Play Association conference, Hong Kong.

Earley, D (2008), *Planning and Design for Outdoor Sport and Play*. London: Fields in Trust.

Furze, A (2006) *In Praise of Playgrounds*, available online at the Association of Play Industries website: www.api-play.org/Archived-News-2006 (accessed 5 December 2012).

Gill, T (2006) *Growing Adventure: Final Report to the Forestry Commission*. Bristol: Forestry Commission.

Gill, T (2007) *No Fear: Growing up in a risk averse society*. London: Calouste Gulbenkian Foundation.

Gill, T (2012) *Sowing the Seeds: Reconnecting London’s Children with Nature*. Greater London Authority.

Gill, T and Sutton, A (2010) *River restoration projects and children’s play*. London Play.

Greater London Authority (2012) *Shaping Neighbourhoods: Children and Young People’s Play and Informal Recreation Supplementary Planning Guidance*.

Graham, J D and Wiener, J B (1995) *Risk Versus Risk – Tradeoffs in Protecting Health and the Environment*. Cambridge Mass: Harvard University Press.

Goodridge, C edited by Douch, P (2008) *Inclusion by Design: A guide to creating accessible play and childcare environments*. London: KIDS.

Hackett, J, Chair of the Health and Safety Executive, speaking at an Institute of Occupational Safety and Health event, 8 May 2008; available online at: www.hse.gov.uk/aboutus/speeches/transcripts/iosh080508.htm (accessed 5 December 2012).

Harrop, P (2006) *Rope swings, dens, tree houses and fires: A risk based approach for managers facilitating self-built play structures and activities in woodland settings*. Bristol: Forestry Commission.

HM Treasury (2013) *The Green Book*. London: TSO

HSE (2006) *Five Steps to Risk Assessment*; available online at the HSE website at www.hse.gov.uk/pubns/indg163.pdf (accessed 5 December 2012).

HSE (2007) *Managing Health and Safety in Construction: Construction (Design and Management) Regulations 2007*. (CDM) Approved Code of Practice. Sudbury: HSE Books.

House of Lords judgment, Tomlinson v Congleton (2003) UKH*47 Available online at: www.publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldjudgmt/jd030731/tomlin-1.htm (accessed 5 December 2012).

Houston, L, Worthington, R and Harrop, P (2006) *Design Guidance for Play Spaces*. Available from the Forestry Commission website: www.forestry.gov.uk/england-play (accessed 5 December 2012).

Jarvis, S, Towner, E and Walsh, S (1995) Chapter 6 in *The Health of our Children - Decennial supplement*, Botting, B (ed). London: OPCS.

John, A and Wheway, R (2004) *Can Play, Will Play: Disabled children and access to outdoor playgrounds*. London: National Playing Fields Association.

Jones, M (2000) *A Textbook on Torts*, 7th edition. London: Blackstone Press.

Khambalia, A, Joshi, P, Brussoni, M, Raina, P, Morrongiolo, B and Macarthur C (2006) Risk factors for unintentional injuries due to falls in children aged 0-6 years: a systematic review', *Injury Prevention*, 12, 378-385.

Lester, S and Maudsley, M (2006) *Play Naturally: A review of children's natural play*. London: National Children's Bureau/Play England.

Murray, L and Sutton, A (undated) *Children's tree swings: A guide to good practice*. London: London Play

NPFA, Children's Play Council and PLAYLINK (2000) *Best Play: What play provision should do for children*. London: National Playing Fields Association.

Norton, C, Nixon, P and Sibert JR (2004) 'Playground injuries to children', *Archives of Disease in Childhood*, 89, 2, 103-108.

Planet Earth Ltd (2010) *Play with Rainwater and Sustainable Drainage*. London: London Play

PLAYLINK (1997) *Risk and Safety in Play: The law and practice for adventure playgrounds*. London: PLAYLINK.

PLAYLINK (2006) *Negligence, play and risk - legal opinion, available online at: www.playlink.org.uk/articles/?p=8* (accessed 5 December 2012).

PLAYLINK (undated) *Play policy development, available online at: www.playlink.org/services/policy_and_strategy/play_policy_development.html* (accessed 5 December 2012).

Play Safety Forum (2002) *Managing risk in play provision: A position statement*. London: National Children's Bureau/Play England reprinted June 2008. Available online at www.playengland.org.uk/resources (accessed 5 December 2012).

PlayToday (2008) 'What are you playing at!', *PlayToday*, 62, May.

Select Committee on Economic Affairs (2006) *Government Policy on the Management of Risk*. Downloadable as a pdf: www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldeconaf/183/183i.pdf (accessed 5 December 2012).

Shackell, A, Butler, N and Ball, D (2008) *Design for Play: A guide to creating successful play spaces*. London: Department for Children, Schools and Families, Department for Culture, Media and Sport and Play England.

Sutton, A, Wheway, R and Richardson, G (undated) *Fallen trees as climbing structures in playgrounds*. London Play.

Towner, E, Dowswell, T, Mackereth C and Jarvis S (2001) *What works in preventing unintentional injuries in children and young adolescents? An updated systematic review*. London: Health Development Agency.

Welsh Assembly Government (2002) *Welsh Assembly Government Play Policy*. Available online at: <http://wales.gov.uk/topics/childrenyoungpeople/publications/wagplaypolicy?lang=en> (accessed 5 December 2012).

용어 정리

API	Association of Play Industries
BSI	British Standards Institution
CEN	European Committee for Standardisation (Comite Europeen de Normalisation)
DDA	Disability Discrimination Act
DfE	Department for Education
HSC	Health and Safety Commission (merged with the HSE in 2008)
HSE	Health and Safety Executive
HSENI	Health and Safety Executive for Northern Ireland
IAS	Impact attenuating surfacing
IMSPA	Institute for the Management of Sport and Physical Activity
PSF	Play Safety Forum
RPII	Register of Play Inspectors International
RRAC	Risk and Regulation Advisory Council

부록 1:

건강과 안전부의 고위급 성명서 (High Level Statement from the Play Safety Forum and Health and Safety Executive)

어린이의 놀이와 레저: 균형 잡힌 접근을 추진

1. Health and safety 법률과 규정은 간혹 어린이와 청소년의 특정 놀이와 여가 활동을 방해하는 이유로 제시된다. 이러한 오해의 근거는 다양하다. 가장 사소한 위험도 제거되지 않았기 때문에 제공자들은 소송이나 형사 기소에 대한 두려움이 있다. 관련된 서류 작업량으로 좌절감이 생길 수도 있고, 심각한 위험 통제를 위해 무엇을 해야하는지에 대한 오해가 생길 수도 있다.
2. 이 성명서의 목적은 이러한 오해를 다루는 명확한 메시지를 전하는데 있다. 이 성명서에서 HSE는 규제 기관으로서 모든 연령대의 아동과 청소년이 도전의 기회를 가질 때 얻을 수 있는 유익을 인식하고 있음을 분명히 한다.
3. HSE는 다양한 환경에서의 모든 어린이를 위한 놀이제공을 절대적으로 지지한다. HSE는 놀이환경이 잘 관리되더라도 어린이는 위험하거나 잠재적 위험을 만날 수 있다는 것을 인정한다.
4. HSE는 건강과 안전에 대한 잘못된 걱정으로 도전이 부족해 어린이가 배움을 넓히고 능력을 펼치는데 방해가 되는 놀이환경이 만들어지지 않도록 하려한다.
5. 이 성명서는 어린이의 놀이를 독려하는데 관계되는 모든 사람들에게 그러한 주제에 대한 HSE의 견해를 제시한다. HSE는 불필요한 서류 작업이 아니라 실제 위험에 대한 합리적이고 균형 잡힌 통제에 초점을 맞추고자 한다. HSE의 주요 관심사는 심각한 법률 위반으로 인한 실질적인 위험²이며 우리의 연구는 이러한 문제를 대상으로 하고 있다.

놀이의 유익 인식

주요 메시지: '놀이는 어린이의 안녕과 발전에 대단히 좋다. 놀이 기회를 계획하고 제공할 때, 목표는 위험을 제거하는 것이 아니라 위험과 유익을 평가하는 것이다. 어린이는 탈지면에 싸여 있으면(과잉 보호되면) 위험을 배울 수 없다.'

6. HSE는 어린이는 놀이로 세상에 다가간다는 것을 충분히 인식하고 있다. 놀이를 통해 어린이는 자신의 능력을 탐구하고 이해한다. 즉 어린이는 놀면서 배우고 발전하며, 자신들이 살 세상의 현실에 자신을 드러낸다. 그런데 그 세상은 위험이 없는 세상이 아니라 위험이 항상 현존하는 세상이다. 놀이기회는 어린이가 위험에 대한 인식을 발전시키고 자신들의 미래의 삶을 준비하도록 한다.
7. 가장 심각한 위험으로부터 어린이를 보호하고 놀이의 유익을 얻을 수 있도록 하는 것 사이에서 적절한 균형을 찾는 것은 쉽지 않다. 위험을 제거하자는 것이 아니다. 또한 위험과 유익을 계산하는 복잡한 방법에 대한 것도 아니다. 본질적으로 놀이는 안전하고 유익한 활동이다. 현명한 어른의 판단은 일반적으로 어린이가 불필요한 위험에 노출되지 않도록 하면서 최고의 유익을 이끌어 내는 것이다. EN1176과 같은 산업표준은 이러한 판단을 돕는 기준이 된다.
8. 적절한 균형을 맞춘다는 의미
 - 놀이의 기회와 활동을 설계하고 제공할 때 위험과 유익을 평가한다.
 - 가장 심각한 위험에 초점을 맞추어 제어하고, 놀이활동에 유익하지 않거나 사용자가 예측할 수 있는 위험을 통제한다.
 - 위험이 놀이기회와 활동의 일부일 수 있다는 것을 인식한다.
 - 위험 통제의 목적이 모든 위험 제거가 아니라는 것을 이해하고, 심각하거나 생명을 위협하는 상해의 가능성 조차도 이를 관리해야 하나 제거할 수는 없음을 받아들인다.
 - 놀이의 유익을 충분히 경험할 수 있도록 한다.
9. 적절한 균형을 맞추지 못한다는 의미
 - 모든 위험을 제거하거나 지속적으로 감소시켜야 한다.
 - 놀이환경의 모든 측면이 잘못된 안전 제공의 일부로서 방대한 서류 상에 나와 있어야 한다.
 - 높은 위험 놀이활동을 목표로 하는 상세한 평가가 위험도가 낮은 활동에 사용된다.

²법원은 건강 및 안전 법이 '위험'을 언급할 때는 사소하거나 비현실적인 위험은 고려하지 않는다는 점을 분명히 했다. 고용주에게 합리적이지 않은 부담을 주는 것이 목적이 아니다 (R v Chagot (2009) 2 All ER 660 (27)).

· 불충분한 시설 관리로 인한 위험 같이 유익하지 않거나 놀이 활동과 부합하는 않는 위험을 무시한다.

· 실수나 사고가 발생하지 않는다.

부모와 사회가 놀이제공자로부터 기대해야 하는 것

주요 메시지: '놀이 기회를 제공하는 사람들은 서류 작업이 아니라 실제 위험을 통제하고 유익을 확보하거나 늘리는 데 집중해야 한다.'

10. 놀이제공자는 자신의 판단과 전문성은 물론 다른 사람의 판단에 따라 적절한 판단을 해야 한다. 제안된 평가 및 통제는 관련된 위험에 비례한다.

11. 그들은 이러한 통제가 무엇인지, 왜 필요한지를 전달해야 하며 모든 사람이 중요한 위험에 집중할 수 있도록 해야 한다.

12. 제공자³의 약정에서는 다음 사항을 보장하는 것이 중요하다.

· 놀이의 유익한 측면 그리고 어린이가 어느 정도의 위험과 도전을 만나는 것이 불필요하게 줄어들지 않는다.

· 평가와 판단은 사소하고 공상적인 것이 아니라 실제 위험에 중점을 둔다.

· 통제는 균형적이기 때문에 위험 수준을 반영한다.

13. 위험을 현명하고 균형있게 통제하는 것을 돕기 위해 놀이 부문에서는 위험관리에 관한 지침을 제공하는 '놀이환경에서의 위험관리: 실행 가이드(Managing Risk in Play Provision: Implementation guide)'를 제작하였다. 이 가이드의 접근법은 위험과 유익이 위험-유익 평가에서 함께 고려된다는 것이다. 여기에는 활동의 유익을 고려하면서 모든 안전 조치가 실질적이고 균형적이며 위험 수준을 반영하는지 확인하는 위험평가가 포함된다. HSE는 위험관리에 대한 합리적인 접근 방법으로서 이 지침을 지원한다.

잘못될 경우

주요 메시지: '사고와 실수는 놀이 중에 발생하지만 소송과 기소에 대한 두려움이 너무 부풀려져 있다.'

14. 놀이 공급업체는 책임감 있고, 현명하고 균형있게 위험을 감수해야 한다. 실제로 심각한 사고는 발생하지 않을 것이다. 간혹 잘못될 경우, 어떻게 사건에 적절하게 대응하고 균형적이고 명확한 검토를 해야 하는지 아는 것은 중요하다.

15. 가장 심각한 직무 실패의 경우, 기소는 당연히 가능하며 완전히 배제될 수 없다. 그러나 이러한 가능성 때문에 놀이제공자가 가장 사소한 위험까지 제거해야 한다는 것은 아니다. 합리적이고 균형있는 조치가 취해진다면, 관련된 건강 및 안전 법 위반이 되거나 검찰을 부르는 게 공익이 되는 일은 거의 없을 것이다.

부록 2:

놀이환경에서의 위험관리: 입장선언 (Managing Risk in Play Provision: A position Statement (2002))

요약문

어린이는 놀이를 할 때 위험 감수를 필요로 하고 원한다. 놀이환경은 어린이에게 스스로의 능력을 탐구하고 발전시킬 수 있는 자극적이고 도전적인 환경을 제공함으로써, 그들의 욕구와 바람에 응답해야 한다. 또한 어린이가 사망이나 심각한 부상과 같은 예기치 못한 위험에 노출되지 않도록 위험의 정도를 관리해야 한다.

³ 놀이제공자에는 공원, 녹지 공간, 모험 놀이터, 주말 놀이 공간, 학교, 청소년 클럽, 가족 오락 센터 및 보육 시설을 관리하거나 제공하는 사람들이 포함된다.

이 장은 2002년에 출판된 ‘놀이환경에서의 위험관리: 입장선언’의 원문을 포함하고 있다. 실행가이드의 요약이나 정부의 성명이 아니다.

‘우리는 ‘놀이환경에서의 위험관리: 입장선언’이
들의 놀이 공급과 관련된 논쟁에 기여할 중요한 문서라고 본다.’

Health and Safety Executive

도입

놀이안전과 관련된 전국적 단계인 놀이안전포럼은 놀이영역, 놀이터, 모험놀이터, 놀이센터, 방학 놀이프로그램 등 모든 종류의 놀이공간과 관련된 일을 지원하기 위해서 ‘놀이환경에서의 위험관리: 입장선언’을 작성했다. 여기에는 지방 당국, 자발적 단체, 놀이기구 제조업체 및 검사 기관이 포함된다.

성명서는 보육 규정, 학교, 공원 및 공공장소와 같이 어린이가 노는 장소 및 환경과 관련이 있다. 놀이공간과 관련된 보험과 소송에 관계된 사람들에게도 흥미로울 것이다. 이 성명서는 0세부터 18세까지 모든 연령대의 어린이 및 청소년과 연관되며, 전체 연령대를 다루기 위해 ‘어린이(children)’라는 용어를 사용한다. 성명서는 또한 사고로 생긴 신체부상에 집중한다. 그러나 전체적 접근, 즉 ‘위험과 혜택 사이에 균형을 맞추어야한다’는 어린이의 개인 안전과 같은 다른 문제와 관심을 가지는 기관과도 관련된다.

맥락

어린이의 놀이환경에서 안전을 어떻게 다루어야 하는지에 대한 관심이 증가하고 있다. 소송에 대한 두려움으로 많은 놀이제공자들은 다른 기능적인 측면 보다는 부상위험을 최소화하는데 집중하게 되었다. 이로 인한 영향으로 어린이는 놀이가 주는 건강한 다양성을 즐기지 못하고, 즐거움도 제한되었다. 잠재적으로는 어린이의 발전에 좋지 않은 결과를 초래한다.

놀이환경에서의 놀이가 비교적 위험 부담이 적은 활동이라는 명백한 증거를 무시하는 접근 태도이다. 병원에서 처리되는 매년 2백만 건 정도의 어린이 사고 사례 중 놀이시설 사고는 2% 이하이다. 어린이의 성장발달에 좋다고 알려진 축구가 놀이터를 방문하는 것 보다 더 큰 위험 부담을 가지고 있다. 놀이환경에서의 사망자는 매우 드물다. 평균적으로 3년 혹은 4년에 한명 정도이다. 1년에 100명이 넘는 어린이 보행 사망자와 500명이 넘는 어린이 사고 사망자와 비교된다.

이러한 상황에 대응하기 위해서 그리고 어린이들의 요구와 바람을 올바르게 알기 위해서 놀이안전포럼은 이 성명서를 준비했다.

놀이환경에서의 위험관리: 입장선언

받아들일 수 있거나 그렇지 않은 위험

어떠한 인간 활동이건 위험요소를 가지고 있다. 위험의 정도가 수용가능하거나 허용가능한지를 결정하는데는 다음의 세 가지 요소가 중요하다.

- 피해 가능성(the likelihood of coming to harm)
- 피해의 심각성(the severity of that harm)
- 활동의 혜택, 보상 또는 결과(the benefits, rewards or outcomes of the activity)

위험의 수용 여부에 대한 판단은 위험평가를 기초로 한다. 위험의 평가와 관리는 기계론적인 과정이 아니다. 위험과 유익 간의 균형에 대한 이해를 기초로 위험 수용에 대한 판단을 해야 한다. 치명적이거나 영구적인 장애를 초래하는 부상의 위험이 있는 곳이라도 용납할 수 있다.

예를 들어, 해변으로 노젓기를 하러 가는 것에도 피할 수 없는 치명적 부상의 위험이 있다. 하지만 대개의 경우 피해를 입게 되는 경우가 매우 적고 거기에는 분명히 이득이 있기 때문에 대부분의 사람들이 감내할 수 있는 위험이다. 한 커뮤니티에서 수용 가능한 위험이 다른 곳에서는 수용이 가능하지 않을 수도 있어 정책적으로 고려되어야 한다.

거의 모든 환경에는 위험요소 또는 피해를 줄 수 있는 요소가 있다. 대부분의 사례에서 위험요소의 존재는 정당화 될 수 있다. 아마도 위험을 없애는 것이 불가능하기 때문이거나 없애는 것이 바람직하지 않은 결과를 가져올 수 있기 때문이다. 혹은 비용이 너무 많이 들 수도 있다. 위험요소가 있을 수밖에 없는 곳에서는 위험관리 대응책이 있어야 한다. 일터나 놀이터 같이 통제된 환경에서 책임자는 정보를 근거로 위험(hazard) 요인을 확인해야 하는 법적 책임이 있다. 잠재적 혜택을 제공하면서도, 합리적 범위 내에서 위험을 관리하고 통제 할 수 있도록 조치를 취해야 한다.

어린이와 위험

모든 어린이는 매우 어릴 때부터 그리고 놀이를 막 시작 할 때부터, 한계 탐색, 새로운 경험에 대한 도전, 역량 개발을 위해 위험을 감수해야 하고 또 그러기를 원한다. 어린이가 부상의 위험이 있는 도전에 동기부여가 되지 않으면 걷기, 계단 오르기, 자전거를 타기를 배울 수 없을 것이다. 비장애친구들과 달리 선택의 자유가 많지 않기 때문에 장애아들은 위험을 감수할 수 있는 기회가 많지 않지만 평등하다.

놀이를 하는 어린이들을 책임지는 모든 사람들이 위험의 정도를 평가하고 관리해야 어린이들은 큰 위험에 노출되지 않으면서도 스스로를 확장시키고, 자신의 능력을 시험하고 개발할 수 있다. 어린이에 대한 어른들의 사회적 책임의 일부이다. 만약 우리가 어린이가 위험을 만나고 관리 할 수 있는 기회를 의도적으로 만들지 않으면, 이러한 기술을 키울 수 있는 기회가 없을 수 있다. 큰 위험이 통제되지 않는 환경에서 놀 가능성도 높다.

어떠한 부상이든 어린이와 보호자에게는 고통스럽다. 하지만 부상의 위험에 노출되는 것이나 경미한 부상 경험은 어린 시절에 일반적이다.

이러한 경험은 어린이의 발달에 긍정적이다. 어린이가 부상을 입거나 목격할 때 자신들의 행동과 선택이 어떠한 결과를 가져오는 지 경험하게 하게 되며, 이러한 과정에서 자신의 능력과 능력의 범위를 이해하게 된다. 그러나 당연히 어린이는 사망이나 영구적 장애로부터는 어른보다 더 많이 보호받아야 한다.

어른들이 과소평가 하지만, 어린이는 신체적 역량 및 능력을 가지고 있고 위험을 평가하고 관리하는 능력은 점차적으로 키운다. 그러나 어린이는 어른들에 비해 다양한 위험을 평가해 본 경험이 적다. 따라서 어린이에게 위험에 대해 배울 수 있는 환경을 의도적으로 제공해주는 것이 중요하다.

이러한 상황에 대응하고 어린이들의 요구와 바람을 올바르게 알기 위해서 놀이안전포럼은 이 성명서를 준비했다.

놀이환경과 위험

위험 감수는 놀이환경과 어린이가 합법적으로 놀 수 있는 모든 환경에서 중요하다. 놀이환경에는 자극적이고, 도전적이며, 통제된 학습 환경의 일부로서 허용 가능한 위험이 있어야 한다. 이것은 놀이환경의 목표이다. 출판물 ‘Best Play’의 한 부분을 인용하자면, 놀이환경은 ‘어린이에게 위험을 제공하는 것과 어린이를 안전하게 지키는 것 사이에서의 균형’을 목표로 해야 한다. 안전관리에 관한 동일한 원칙을 작업장과 놀이공간 둘 다에 적용될 수 있지만, 안전과 유익 사이의 균형은 두 환경에서 다르다. 놀이공간에서 어떤 위험은 진정한 유익이다. 기본적인 욕구를 만족시키고 어린이는 위험 감수가 가져다주는 결과를 배울 수 있다.

그러므로 놀이환경에서 어린이가 멍, 찰과상 또는 접질리는 것과 같이 경미하거나 쉽게 나올 수 있는 부상에 노출될 수 있다는 것은 받아들일 수 있다. 다시 말해, 놀이공간에서는 영구적 장애나 생명을 위협하는 부상의 가능성이 있어서는 안 된다는 것이다. 그러나 놀이공간에서 어린이가 심각한 부상이나 심지어 죽을 수도 있는 위험에 노출되는 것은 간혹 피할 수 없을 수 있다. 그러나 이것은 아래의 상황에서만 허용가능하다.

- 가능성이 매우 낮았던 상황
- 사용자들에게 위험요소가 분명했던 상황
- 위험이 주는 유익이 확실한 상황
- 위험을 좀 더 없애면 유익이 없어질 수 있는 상황
- 위험관리를 위한 타당하면서도 실현가능한 방안이 없었던 상황

예를 들어 아동용 물놀이장은 깊이가 얕을지라도 익사의 위험이 있다(부모의 지도가 있더라도). 하지만 이것은 보통 허용된다. 일반적으로 가능성은 매우 낮고, 위험요소는 명백하고, 즐거움과 물놀이를 통한 경험은 좋기 때문이다. 그리고 무엇보다 위험감소나 관리의 위험 감수가 주는 유익을 줄일 수 밖에 없다.

제공자는 위험과 유익 사이에서 균형을 유지해야 한다. 위험평가의 기초 단계에서 끝나야 한다. 결정적으로, 이 위험평가에는 안전과 다른 목표 사이에서의 위험-유익 교환이 있어야 한다. 그리고 제공자는 이를 정책에 명시해야 한다. 어린이의 위험을 감수하고자 하는 욕구를 감안할 때, 만약 놀이환경에 도전 요소가 충분하지 않을 경우 어린이는 통제되지 않거나 관리되지 않은 환경에서 위험을 찾을 가능성이 높다. 또 다른 요소는 어린이들이 환경 위험에 노출되었을 때, 그리고 이에 대처하는 법을 배워야 할 때 발생할 수 있는 학습이다. 놀이공간은 위험을 배울 수 있는 의도된 장소이다. 그리고 어린이 스스로 더 넓은 세계에서 비슷한 위험요소에 대처할 수 있는 준비를 하는 공간이다.

좋은 연습

놀이환경에서의 위험관리를 위해서는 명백한, 납득할만한 정책과 정책을 실행에 옮기는 절차가 필요하다. 정책은 분명하게 종합적 목표를 말해야 한다. 위험평가를 포함하는 절차는 지침 제공을 통해 정책이 어떻게 실현되는지를 명시해야 한다. 하지만 안전과 다른 목표 사이의 균형을 잡는 데 있어 전문적 판단이 필요하다는 인식도 필요로 한다. 전문적 판단은 종합적이다. 예를 들어, 공학적 기술을 포함하지만, 아동 발달과 놀이에 대한 지식도 공학적 기술만큼 중요하고 경우에 따라서는 더 중요할 수 있다. 'The Children's Play Information Service'는 우수 실천 사례에 기반한 권위 있으면서도 적절한 지침에 대한 정보를 제공하고 있다.

놀이환경에서 위험관리에 대한 하나의 유용한 접근법은 위험을 가능한 한 어린이에게 명확하게 하는 것이다. 높이같이 어린이가 쉽게 알아차릴 수 있는 위험으로 부상이 발생하는 공간, 머리가 째 수 있는 시설같이 어린이가 인식하지 못하는 위험이 없는 공간을 설계한다는 것을 의미한다. 이는 특히 누군가 감독하지 않는 환경, 위험에 대한 균형 잡힌 접근이 가능하도록 시설과 환경 전반에 대한 디자인이 이루어진 환경에서 유용하다.

결론 (Conclusion)

놀이환경에서 안전은 절대적이지 않으며 독립적으로 언급할 수 없다. 놀이공급이 무엇보다도 우선되어야 하고 중요하다. 놀이가 흥미롭지 않고 매력적이지 않다면, 안전하더라도 실패한 것이다. 디자이너, 관리자, 공급기관은 가끔 상충되는 목표 앞에서 타협해야 한다. 이러한 타협은 기계적 평가가 아니라 판단의 문제이다. 사회적 태도와 현재의 우수 사례를 통해 알려진 전문가들의 의견 토대로 판단해야 한다. 어린이의 즐거움과 유익이 고려된 목표가 판단의 근거가 되어야 한다. 그리고 이러한 판단은 부모가 갖는 우려를 고려해야 한다. 궁극적으로 이러한 판단의 근거는 정책 문서에 기록된 대로, 놀이제공자의 정책에서 명확히 드러나야 한다. 모든 핵심 이해 관계자는 이러한 정책을 이해해야 하고 실천 속에서 구체화해야 한다.

'우리는 *'놀이환경에서의 위험관리: 입장선언'*이 어린이 놀이공간과 관련된 논의에 기여할 것이라고 본다. 이 선언은 안전한 놀이를 제공하기 위해, 놀이제공자들의 의무에 반하여 노는 것의 필요성과 유익 사이의 균형을 명확히 한다. 안전은 놀이 규정의 모든 단계에서 고려되어야 한다. 하지만 일반적으로 살면서 다칠 위험이 있듯이 어쩔 수 없이 어린이는 놀 때 다칠 위험이 있다. 우리는 절대적 안전이라는 달성할 수 없는 목표 추구 속에서 어린이에게 중요한 놀이의 발달적 역할을 잊어서는 안 된다. 중요한 메시지는 생명을 위협하거나 영구적으로 장애가 되는 부상의 위험으로부터 자유로워야 한다는 것이다.'

Health and Safety Execution

부록 3:

부록 3: 유럽의 놀이기구 표준

BS EN 1176: 2008 Playground equipment and surfacing Parts

유럽기준은 다음과 같은 많은 부분으로 구성되어 있다. :

EN 1176-1, Playground equipment and surfacing – Part 1: General safety requirements and test methods.

EN 1176-2, Playground equipment and surfacing – Part 2: Additional specific safety requirements and test methods for swings.

EN 1176-3, Playground equipment and surfacing – Part 3: Additional specific safety requirements and test methods for slides.

EN 1176-4, Playground equipment and surfacing – Part 4: Additional specific safety requirements and test methods for cableways.

EN 1176-5, Playground equipment and surfacing – Part 5: Additional specific safety requirements and test methods for carousels.

EN 1176-6, Playground equipment and surfacing – Part 6: Additional specific safety requirements and test methods for rocking equipment.

EN 1176-7, Playground equipment and surfacing – Part 7: Guidance on installation, inspection, maintenance and operation.

EN 1176-10, Playground equipment and surfacing – Part 10: Additional specific safety requirements and test methods for fully enclosed play equipment.

EN 1176-11, Playground equipment and surfacing – Part 11: Additional specific safety requirements and test methods for spatial network.

EN 1176 should be read in conjunction with:

EN 1177: 2006, Impact attenuating playground surfacing – Determination of critical fall height (draft version of EN 1177: 2006 is currently in circulation, publication of final standard to be confirmed).

Introduction to EN 1176-1

이 표준의 목적은 놀이시설이 교육적 관점에서 의미가 있는 어린이 발달 그리고/또는 놀이에 기여하는 바를 축소하는 것은 아니다. 이 표준은 위험을 다루는 능력이 나이보다는 개별 이용자의 기술 수준에 따라 다르기 때문에 연령을 기준으로 안전 문제를 해결하는 것이 어렵다는 것을 인정한다. 또한 의도된 연령대 이외의 이용자도 놀이시설물을 거의 확실히 사용할 것이다.

위험 감수는 놀이환경 및 어린이가 합법적으로 놀이시간을 보내는 모든 환경에서 필수요소이다. 놀이환경은 어린이가 자극적이고 도전적이며 통제된 학습 환경의 일부로 허용되는 위험을 만날 수 있도록 하는데 목적이 있다. 놀이환경은 위험제공의 필요성과 어린이를 심각한 손상에서 안전하게 보호해야 하는 필요성 사이에서의 균형 관리를 목표로 해야 한다.

안전 관리의 원칙은 작업장 뿐 아니라 일반적으로 놀이환경에도 적용할 수 있다. 그러나 안전과 유익 사이의 균형은 두 가지 환경에서 다를 수 있다.

놀이에서 어느 정도의 위험에 노출되는 것은 기본적인 인간의 욕구를 충족시키고 통제된 환경에서 위험과 결과를 배울 수 있는 기회를 주기 때문에 유익하다.

놀이의 특징과 성장과 관련하여 놀이터에서 놀면서 얻는 유익을 고려할 때, 어린이는 위험에 대처하는 법을 배워야한다. 이로 인해 충돌과 타박상, 때로는 팔다리가 부러지기도 한다. 이 표준의 목적은 먼저 장애 또는 치명적인 결과를 초래하는 사고를 예방하고, 다음으로 사회적으로, 지능적으로 또는 신체적으로 능력을 높이려는 어린이의 필연적 욕구로 발생하는 심각한 결과를 줄이는 것이다.

안전 예방 조치로서 접근과 출입을 금지하는 것은, 친구들의 통제나 도움을 받지 못하게 되는 이유 등으로 문제가 될 수 있다. 머리와 목 끼임 및 부주의한 낙상으로부터의 보호 같은 중요한 요건은 이러한 점을 고려하여 작성되었다. 또한 장애가 있는 사용자가 놀이환경에 접근할 필요성이 커지고 있다는 점도 인식되고 있다. 이 과정에서는 안전성과 필요한 난이도의 균형을 맞추어, 모든 사용자 그룹에 필요한 수준의 도전과 자극을 제공해야 한다. 그러나 이 기준은 머리와 목이 죄는 것을 막기 위해 머리가 유난히 큰 어린이(예: 뇌수종 또는 다운 증후군) 또는 헬멧을 착용한 어린이는 고려하지 않는다.

Scope of EN 1176-1

EN 1176의 이 부분은 공공 놀이시설 및 포장 처리에 대한 일반적 안전 요구 사항을 규정한다. 특정 놀이터 시설에 대한 추가적 안전 요구 사항은 본 기준의 뒷 부분에 명시되어 있다.

EN 1176의 이 부분은 모든 어린이를 위한 놀이시설을 다루고 있다. 이는 유아 및 능력이 부족하거나 능숙하지 않은 어린이는 감독이 필요하다는 것을 충분히 인식하고 준비되었다.

EN 1176의 이 부분의 목적은 어린이가 놀이터 시설이나 주변에서 놀 때 적절한 수준의 안전을 보장하는 동시에 어린이에게 도움이 되는 활동과 특성을 독려하는 것이다. 어린이에게 귀중한 경험이 되기 때문이다.

EN 1176의 이 부분은 어린이 개인적으로 또는 집단적으로 사용하도록 권장되는 놀이 시설에 적용되지만, 모험놀이터는 제외된다. 또한 어린이 놀이터 시설로 설치된 시설물이나 장치에도 적용되지만 EN 71과 Toys Safety Directive에서 완구로 정의된 품목은 제외된다.

참고: 모험 놀이터는 울타리, 안전한 놀이터, 달리기, 어린이의 발달을 권장하고 종종 자체 제작 장비를 사용하는 널리 받아 들여지는 원칙에 따라 배치된다.

EN 1176의 이 부분은 의도한 대로 장비를 사용할 때 또는 합리적으로 예상할 수 있는 방식으로 장비를 사용할 때 미리 예측할 수 없는 위험으로부터 아동을 보호할 수 있는 요구 사항을 명시한다.

BS EN 1176: 2008의 추출물을 재생산 할 수 있는 권한은 BSI에 의해 부여된다. 영국 기준은 BSI 온라인에서 PDF 또는 하드 카피 형식으로 구할 수 있다.

www.bsigroup.com/Shop

전화: +44 (0) 20 8996 9001,

이메일: cservices@bsigroup.com

감사인사

Play England와 저자들은 이 가이드에 도움을 주신 다음 분들께 감사드립니다.

Julia Bard, Clare Bryan, Nicola Butler, Isobel Cameron, Steven Chown, Issy Cole-Hamilton, Claire Colvine, David Crighton, Phil Doyle, Alan Finlay, Andy Furze, Paddy Harrop, David Hughes, Hamdi Khalif, Jon Kirke, Christine Lehman, Ben Oliver, Victoria Pinney, Pete Rawlinson, Jacqui Roberts, Ashley Rogers, Ken Ryan, Alistair Seaman, Aileen Shackell, Stairway Communications Limited, Robin Sutcliffe, Andrea Winterflood, Andrew Wright, Andrew Yates.

Image credits

Front cover - Play England - Nick Turner Photography

Page Credit

6 Play England - Ken Ryan

8 Play England - Nick Turner

10 A.P.E.S

11 Play England - Nick Turner

12 Play England - Philip Wolmuth

13 Play England - Lisa Davis

14 Association of Play Industries - Deborah Holt

16 Play England - Nick Turner

17 Play England - Philip Wolmuth

18 Tim Gill

20 Play England - Nick Turner

22 Play England - Philip Wolmuth

24 Play England - Nick Turner

25 Play England - Nick Turner

26 Play England - Nick Turner

28 Play England - Nick Turner

31 Three Mill - Dan Childs Films

33 Play England - Philip Wolmuth

34 Play England - Wendy Brookfield

36 Play England - Alan Finlay

37 Aileen Shackell, Phil Doyle, Tim Gill

39 Play England - Ken Ryan

40 Play England - Alan Finlay

42 Play England - Alan Finlay

44 Play England

46 Play England - Nick Turner

48 Play Scotland

53 Play England - Wendy Brookfield

54 Play England - Wendy Brookfield

56 Play England - Ken Ryan

59 Aileen Shackell

61 Play England - Philip Wolmuth

63 Play England - Nick Turner

70 Children's Links

71 Andy Furze

74 Play England - Wendy Brookfield-

77 Monkey - Do

79 Robin Sutcliffe

82 Forestry Commission

87 Thornlie

88 Play England - Philip Wolmuth

89 Phil Heaton

91 Tim Gill

93 Wolverhampton City Council

94 Playboard Northern Ireland

95 Play England

96 Play England - Ken Ryan

97 Play England - Philip Wolmuth

102 Play Wales

106 Milton Keynes Play Association (MKPA)

109 Play England - Philip Wolmuth

113 Play England - Philip Wolmuth

114 Play England - Nick Turner

저자

David Ball

David Ball은 Middlesex University의 Risk Managemen 교수이자 Decision Analysis and Risk Management, DARM의 책임자다. 그는 30년 이상 정부, 조직 및 개인이 어려운 선택, 특히 위험을 포함하는 선택에 직면했을 때 의사 결정을 내리는 방식을 연구해왔다. 그의 연구는 핵 폐기물, 홍수 관리, 식품 안전, 운송 안전 및 환경 보호, 스포츠, 오락 및 어린이 놀이와 같은 공공 생활의 측면까지 다양한 범위를 다루었다. www.davidjball.com

Tim Gill

Tim Gill은 영국을 대표하는 어린이 관련 사상가 중 한 사람이다. 그의 책 *No Fear: Growing up in a risk-averse society* 는 2007년에 발간되었다. 2004년 Children Play Council(현재 Play England)을 떠난 이후 정당과 정치계의 자문 역할을 하고 있다. 또한 그는 자산 개발자 Argent PLC, 런던 시장 및 Forestry Commission를 포함한 주요 민간 단체, 기업 및 공공 기관을 컨설팅하고 있다. www.rethinkingchildhood.com

Bernard Spiegel

Bernard Spiegel은 디자인, 기획, 전략, 지역 참여 및 조직 개발 분야에서 활동하는 독립적인 놀이와 비공식적인 레저 컨설턴트인 PLAYLINK의 대표이다. 그는 모든 연령 대의 사람들이 자신만의 시간과 활동을 통제할 수 있는 시공간의 공간을 창조하는데 특히 관심이 있다. 따라서 그의 관심은 ‘삶의 방식’으로서의 놀이와 문화에 있다. 그의 모든 작업을 관통하는 주제는 위험을 이해하고 소중히 다룰 필요가 있다는 것이다. www.playlink.org.uk

옮긴이(가나다 순)

김연금 geumii@empas.com

서울시립대학교 조경학과를 졸업했고 같은 학교에서 석,박사학위(조경전공)를 받았다. 이후 1년 동안 영국 뉴캐슬대학교에서 박사후과정(post-doc.)을 가졌고 현재는 서울 약수동에서 ‘조경작업소 울’을 운영하고 있다. 역서로는 ‘조경설계 키워드 52’(공저, 2011, 나무도시)가 있다.

김하나 khanahk@ewhain.net

이화여자대학교 건축학과를 졸업하고 영국 런던예술대학교에서 공간디자인 석사학위를 받았다. 이화여자대학교 색채디자인연구소, 서울디자인재단을 거쳐 현재 조경작업소 울의 연구원으로 일하고 있다. 한 아이의 엄마로 놀이터 연구에 대한 새로운 시선을 갖게 되었다.

김현좌 littleaf@naver.com

한국외국어대학교 행정학과 및 서울시립대학교 사회복지학과를 졸업하였다. 2012년부터 2015년까지(재)서울그린트러스트의 사업국장으로서 다양한 시민 참여 도시녹화운동을 지원했다. 현재는 영국에서 비영리 단체 및 교육 분야 종사자들의 자기계발과 처우 개선을 돕는 연구에 집중하고 있다.

문정석 toolss33@gmail.com

중앙대학교와 경기대학교, 스위스 취리히연방공과대학교에서 건축과 도시를 공부했으며 정림건축을 거쳐 도시연대 커뮤니티디자인센터에서 지역주민들과 함께 작은 공공공간을 만드는 일을 했다. 현재 빅바이스물 공동대표 및 소셜디자인랩 대표이자 서울시 미래유산선정 위원이다.

박영석 placeondesign@gmail.com

성균관대학교와 서울대학교에서 조경을 공부하고 도시경관 웹진 지니어스케이프를 설립했으며, 놀이를 포함한 도시문화컨텐츠 기획과 도시재생 및 지역활성화 컨설팅을 하고 있다. 현재 빅바이스물 공동대표 및 플레이스온 대표이다.

이현선 leebie@naver.com

한양대학교에서 건축을 공부했으며, 안산시 좋은마을만들기 지원센터와 수원시 지속가능도시재단을 거쳐 현재 서울특별시 도시재생지원센터에서 일하고 있다. 두 아이의 아빠로서 일상의 변화를 이끌어내는 중요한 장소로 어린이 놀이터에 주목하고 있다.

최이명 yeemyung@gmail.com

인하대학교 건축공학과를 졸업하고 서울대학교 도시설계 협동과정에서 석, 박사학위를 받았다. 현재 두리공간연구소에서 일하고 있으며 동네에서의 건강한 삶과 놀이를 지원하는 공간 구조와 구체적인 형태에 대해 즐겁게 고민하고 있다.

편집 및 감수: 조경작업소 울

