

어린이놀이터 설치·운영에 대한 관련법의 비교분석을 통한 환경조성 개선방안*

김새롬¹⁾ 김명순²⁾

요약

본 연구의 목적은 아동 발달 및 놀이 지원의 관점에서 국내 어린이놀이터 (이하 놀이터) 설치 및 운영 관련 법률을 비교분석 하고, 이를 기반으로 놀이터 환경조성을 위한 보완 및 개선 방안을 제안하는 것이다. 놀이터 설치 및 운영 과정에 적용되는 법률 11개를 비교분석하되, 놀이터의 설계, 설치, 운영 및 관리의 측면과 아동 놀이 기회의 활성화 측면, 그리고 영국의 RoSPA (Royal Society for the Prevention of Accidents)에서 제안하는 놀이영역설계의 측면에서 분석하였다.

결론적으로 놀이터가 언급된 11개의 현행 법규 모두 놀이의 가치나 중요성, 놀이터의 설치 및 운영에 대한 통일된 내용이 제시하고 있지 않았다. 이는 놀이터의 목적인 놀이 활성화의 제한과 더불어 일률적·단편적인 놀이시설을 대량 생산하게 만드는 요인으로 작용하고 있다. 본 연구 결과를 바탕으로 놀이터와 관련된 모든 법규를 통일 및 연결하여 설계, 설치, 운영의 전 과정에서 놀이터의 질적 관리를 하여야 함을 제안하였다.

주제어: 어린이놀이터, 어린이놀이터 설치·운영 관련법, 놀이권

I. 서론

유엔아동권리협약(UN Convention on the Rights of the Child: CRC) 제31조 ‘여가와 놀이’는 “당사국은 휴식과 여가를 즐기고, 자신의 나이에 맞는 놀이와 오락 활동에 참여하며, 문화생활과 예술 활동에 자유롭게 참여할 수 있는 아동의 권리를 인정한다.”라고 명

* 본 논문은 연세대학교 교육대학원 석사학위 논문인 「어린이놀이터 설치·운영에 대한 관련법의 비교 분석(2022)」을 요약 및 수정·보완한 것임

1) 연세대학교 교육대학원 유아교육전공 석사

2) 연세대학교 아동·가족학과 명예교수

시하고 있다(The United Nations, 1989). 그리고 이러한 아동의 놀이 기회 보장을 위해 모든 국가와 성인은 아동의 놀이를 존중하고 촉진해야 할 책임이 있음을 강조하고 있다(국가인권위원회, 2020). 즉, 놀이권은 아동이 속한 사회에서 이들에게 마땅히 주어져야 하는 권리이기 때문에 아동의 놀이할 권리를 보장하고 아동 삶의 질을 높이기 위한 다각적인 사회 정책이 요구된다(김명순, 2018).

놀이권 보장을 위해서는 아동이 놀이할 수 있는 공간이 필수적이다. 그러나 2022년 UNICEF 보고서³⁾에 따르면 아동의 복지와 웰빙에 영향을 미치는 환경 조건 중 중간환경(놀이할 곳, 어린이놀이터, 녹지공간 등)순위를 나라별로 비교한 결과 우리나라는 경제협력 개발기구(OECD) 가입국 및 유럽 연합(EU) 가입국 총 39개국 중 32위로 나타났다. 이는 우리나라 놀이환경의 열악한 민낯을 보여주는 결과라 볼 수 있을 것이다.

반면에 놀이권 보장의 중요성을 인지한 선진국들은 오래전부터 아동기 놀이의 중요성과 국가, 지역사회, 기관(학교), 가정의 역할을 파악하고 지역사회 내 성인들의 놀이 인식 변화와 아동의 놀이 시간 확보 및 질 높은 놀이 공간 확산을 위한 노력을 기울여 왔다(김명순, 2018). 또한, 국가 차원에서 놀이의 인식 변화와 확대를 위해 단순하게 아동을 양육하고 교육하는 것 이상으로 아동의 놀이를 중요시하고 놀이 정책을 시행하고 있다(김명순, 김길숙, 김지연 외, 2017). 아동의 놀이권 보장 정책의 주요 목적은 모든 아동이 지역사회 내에서 안전하게 놀이할 수 있는 공간인 어린이놀이터를 제공하고, 이를 위해 정부와 지역사회가 적극적으로 참여하는 것에 중점을 두는 것이라고 할 수 있다. 이처럼 정부 차원에서 어린이 놀이터 조성을 위해 노력을 기울이는 이유는 실외놀이가 아동으로 하여금 주도적인 놀이 경험을 제공하고 결과적으로 아동의 신체, 사회정서, 인지발달을 고르게 이루어나가도록 하는 중요한 과정이 되기 때문이다(김명순, 신혜영, 신보원, 2021). 그러나 동일한 실외 공간일지라도 조성된 환경에 따라 영유아들의 신체 활동성과 놀이 행동은 달라질 수 있기 때문에(김명순, 신혜영, 신보원 외, 2021) 실외놀이가 주로 이루어지는 어린이놀이터의 조성 계획 시 고려되는 요소는 무엇인지 고찰할 필요가 있다. 특히 지역사회나 주택 주변에 놀이 공간을 만드는 어린이놀이터 조성 및 설계 계획 단계에서는 어린이놀이터와 관련된 기본적인 법규 사항에 대해 정확하게 인지하고 파악하여 조성 계획을 세우는 것이 중요하다.

우리나라에서는 「어린이놀이시설 안전관리법」이 2007년 1월에 제정 및 시행됨으로써 각 장소별 놀이시설의 관리주체가 명시되었고, 놀이시설의 안전관리 기준과 안전관리 체계의 제도적인 틀이 정비되었다(손석정, 2009). 즉, 어린이놀이터 조성 시 가장 기본법 성격

3) UNICEF(2022). *Places and Spaces: Environments and children's well-being*. Innocenti Report Card 17, p. 13.

의 「어린이놀이시설 안전관리법」을 기초로 하여 기본계획과 이후 계획설계를 진행해야 한다는 것을 알 수 있다. 또한 「어린이놀이시설 안전관리법」 제3조에 따르면 “이 법은 어린이놀이시설의 안전관리에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.”라고 규정하고 있어 어린이놀이시설의 안전관리에 있어 상위법의 효력을 가지고 있다고 할 수 있다(이상석, 2009). 그러나 어린이의 안전을 위해 제정된 「어린이놀이시설 안전관리법」이 시행된 이후에 오히려 아동의 놀이권 보장을 규제하는 제한 요인으로 작용하고 있다는 비판도 제기되고 있는 것이 사실이다.

한편, 우리나라의 놀이터 관련 법령이 ‘안전’에만 초점이 맞춰져 있고 아동의 놀이를 활성화하는 부분에는 관심을 보이지 않는다는 문제점이 대두되었는데(머니투데이, 2017), 해당 기사에는 “놀이시설을 제대로 만드는 데 드는 비용 마련 없이 안전 강화를 내세우다 놀이터를 없앤 경우가 적지 않다”라고 지적하고 있다. 이와 함께 어린이놀이시설 안전관리법의 시행에 따라 검사 기준을 통과하지 못한 전국 놀이터 2,064곳이 폐쇄되었고, 이로 인해 아동의 놀이 공간인 수많은 놀이터를 잃게 되었다는 내용이 보도된 바 있다. 최근에는 한 아파트 입주자 대표가 아파트 놀이터에서 놀고 있던 비 입주민 어린이들을 주거침입과 기물파손 혐의로 신고한 사례와 외부인이 아파트 놀이터를 이용하려면 인식표를 받도록 한 사례가 뉴스로 보도되기도 하며(MBC 뉴스데스크, 2021), 어린이놀이터에 대한 우리 사회의 왜곡된 시각이 확산되고 있음을 볼 수 있다. 현 주택법상 150세대 이상의 아파트는 어린이놀이터 설치를 의무화하고 있는데(「주택건설기준 등에 관한 규정」제55조의 2), 놀이터가 분양가에 포함되고 입주민들이 관리비용을 지불하고 있기 때문에 위와 같은 놀이터 사용을 둘러싼 갈등은 계속될 것으로 보인다.

이와 같은 일련의 사례는 아동의 발달에 도움이 되는 어린이놀이터가 법 의무사항으로 만들어질 수도 있으나 한편으로는 법 제도로 인해 아동의 놀이권을 저해하고, 놀이를 지원하는 공간인 어린이놀이터의 활성화를 제약할 수도 있다는 것을 보여준다. 따라서 어린이놀이터 설계 단계에서 가장 기본적이고 기초적인 현재의 어린이놀이터 관련 법률들을 검토한 뒤 어떤 부분에서 놀이 기회 확산을 제한하는 내용들이 있는지 파악하여 어린이놀이터가 제 기능을 갖도록 할 필요가 있다.

그간 어린이놀이터 관련 법률에 관한 선행연구를 살펴보면 「어린이놀이시설 안전관리법」이 제정·시행되고 난 이후인 2009~2012년에 주로 연구되었다(박민옥, 구분학, 2012; 손석정, 2009; 윤강호, 2011; 이상석, 2009; 이정식, 2012) 그 후 10여 년 동안 이와 관련한 연구가 전무하였다. 그러나 최근 어린이놀이터 개선을 위한 법령 제정 등 제도개선 방안 연구가 한 두 편 진행되었다(이상민, 강현미, 송윤정 외, 2022). 그러나 이 연

구는 건축과 조경의 관점에서 놀이터 디자인 설계와 유지에 목적을 두고 있고, 아동 발달 및 놀이 관점에서 어린이놀이터 관련 법률을 해석하는 연구는 이루어지지 않아 이에 대한 연구의 필요성이 대두된다.

본 연구는 문헌 연구로서 아동의 발달 및 놀이 지원의 관점에서 국내의 어린이놀이터 설치·운영 관련 법률을 비교 검토하여 아동의 놀이권 보장을 저해하고 어린이놀이터의 활성화를 제약하는 법률에 대한 보완할 점을 찾아보고자 하였다. 이런 결과를 토대로 아동의 발달과 놀이를 원활히 지원하는 어린이놀이터 환경조성의 개선방안을 제안하는 데에 그 목적이 있다. 따라서 본 연구에서는 지금까지 운영되고 있는 우리나라 어린이놀이터 관련법들을 놀이터 설계, 설치, 운영·관리의 측면과 아동의 놀이 활성화 측면 기준에 근거하여 비교·정리하고, 국가적으로 놀이를 정책화한 영국의 놀이영역설계(Play area Design) 상세 기준 척도에 근거하여 국내 어린이놀이터 관련법들을 비교분석하고자 하였다. 본 연구의 결과는 아동의 발달 및 놀이 지원의 관점에서 어린이놀이터 공간의 개선 방향 설정을 위한 기초연구 자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

II. 연구방법

1. 연구의 범위

연구의 범위는 한국국가법령정보센터를 통해 국내법을 조사하여 분석을 진행하였다. 분석 대상은 법률, 시행령 및 시행규칙, 행정규칙에서 어린이놀이시설의 설치 및 운영과 직접적으로 관련된 것을 대상으로 선정하였다. 본 연구에서는 어린이놀이터를 「어린이놀이시설 안전관리법 시행령」 별표 2에서 명시하고 있는 어린이놀이시설로 정의하였으며, 이 중 무료로 이용 가능하고 공공성을 가진 어린이놀이터에 적용되는 법률을 분석 범위로 하였다. 따라서 어린이놀이터 설치 관련법으로 「어린이놀이시설 안전관리법」, 「주택법」, 「영유아보육법」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 「유아교육법」, 「초·중등교육법」, 「아동복지법」, 「건축법」을 본 연구의 분석 대상으로 선정하였다. 어린이놀이터 운영 관련법으로는 「어린이놀이시설 안전관리법」, 「어린이제품 안전 특별법」, 「환경보건법」, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」을 분석 대상으로 선정하였다(2023. 7. 21. 기준). 요약하면 어린이놀이터 설치 관련법으로 분석에 사용된 법률은 총 8개이고, 어린이놀이터 운영과 관련된 법률은 4개였다. 「어린이놀이시설안전관리법」은 어린이놀이터 설치 관련 법률과 어린이놀

이터 운영 관련 법률을 모두 포함하고 있으므로 총 11개의 법률을 비교분석 하였다. 이를 정리하여 <표 1>에 법 명칭과 소관부처, 제정일, 개정일 및 시행일로 제시하였다.

<표 1> 연구 분석 범위의 법률 개요

구분	법 명칭	소관부처	제정일	최근 개정일	시행일
어린이놀이시설 설치·관리법	「어린이놀이시설안전관리법」	행정안전부	2007. 1. 26.	2020. 12. 22.	2021. 6. 23.
	「초·중등교육법」	교육부	1997. 12. 13.	2022. 12. 27.	2023. 6. 28.
	「유아교육법」		2004. 1. 29.	2021. 7. 20.	2022. 7. 21.
	「아동복지법」	보건복지부	아동복지법 1961. 12. 30.	2020. 12. 29.	2022. 7. 1.
	「영유아보육법」		1991. 1. 14.	2022. 6. 10.	2022. 12. 11.
	「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」	국토교통부	1980. 1. 4.	2021. 4. 13.	2021. 4. 13.
	「주택법」		주택건설촉진법 1972. 12. 30.	2022. 12. 27.	2023. 6. 28.
「건축법」	1962. 1. 20.		2022. 6. 10.	2023. 6. 11.	
어린이놀이시설 안전관리법	「어린이놀이시설안전관리법」	행정안전부	2007. 1. 26.	2020. 12. 22.	2021. 6. 23.
	「어린이제품 안전 특별법」	산업통상자원부	2014. 6. 3.	2022. 2. 3.	2022. 8. 4.
	「환경보건법」	환경부	2008. 3. 21.	2021. 1. 5.	2021. 7. 6.
	「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」	질병관리청	전염병예방법 1954. 2. 2.	203. 3. 28.	2023. 3. 28.

2. 연구의 내용

연구 내용은 어린이놀이터 관련법을 놀이터 설계, 설치, 운영·관리의 측면과 아동의 놀이 활성화 측면 기준, 마지막으로 영국의 놀이영역설계(Play area Design) 상세 기준 척도에 근거하여 비교분석 하였다.

첫째, 어린이놀이터 설치·운영과 관련된 법률 11개를 어린이놀이터 설계, 설치, 운영·관리에 따른 기준으로 요약 및 분석하였다. 법률 내에 명시되어 있는 어린이놀이터 설계, 설치, 운영·관리와 관련된 내용을 유목화하여 분석기준을 구성하였다. 둘째, 아동 놀이 기회의 활성화 측면에서 실외놀이터 질적 수준을 평가하는 실외놀이터 평가척도(K-OPQAS) (김명순, 최지예, 김지연, 2018)의 하위변인을 참고하여 어린이놀이터 관련법 내에 어린이

놀이터가 갖추어야 하는 질적 향상 능력 관련 내용 및 그 명시 정도를 파악하고자 하였다. 실외놀이터 평가척도(K-OPQAS)(김명순, 최지예, 김지연, 2018)는 국내의 유형별 실외놀이터의 질을 평가하는 척도이며 7개의 하위 범주로 구성되어 있다. 하위범주인 ‘어린이놀이터의 위치 및 접근성, 놀이 영역의 구성, 놀이기구 및 자료의 다양성, 다양한 놀이 경험의 제공, 위험 감수 및 도전적인 놀이, 안전 및 편의시설의 관리, 무장애/통합’과 관련된 내용이 법률 내에 포함되어 있는지 분석하였다. 마지막으로 영국의 영국 왕립 재해 예방기관인 RoSPA(Royal Society for the Prevention of Accidents)에서 제시한 놀이영역설계(Play area Design)의 기준이 우리나라 법률 조항이 해당 내용을 포함하고 있는지를 확인하여 비교분석하였다. RoSPA는 대부분의 사람들이 생각하는 그네, 미끄럼틀, 오르기 기구가 있는 놀이터는 성장하는 아동에게 큰 도움이 되지 않는다고 언급하고 있으며, 놀이영역설계 시 고려해야 하는 8가지 기준을 제시하고 있다. 8가지 기준은 ‘놀이의 가치, 협의, 부지 선정, 모든 아동을 고려한 설계, 어린이놀이기구, 표면재, 어린이놀이터 설치·조성시 안전, 운영·관리 관련 안전’으로 어린이놀이터 관련 법률이 8가지 기준의 내용을 포함하였는지 분석하였다. 위 세 가지 관점의 분석기준과 내용은 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 어린이놀이터 관련법 분석기준 및 내용

분석기준	구분	내용	
어린이놀이터 설계, 설치, 운영·관리에 따른 기준	설계	어린이놀이터의 정의	어린이놀이터의 정의 또는 놀이터의 분류 개념이 있는가?
		어린이놀이터의 목적	어린이놀이터의 목적이 명시되어 있는가?
		놀이의 정의	놀이에 대한 정의나 가치에 대해 정의하고 있는가?
		아동의 연령	아동의 연령이 명시되어 있는가?
		놀이기구	놀이기구에 대한 정의 및 구성 등에 대한 내용이 명시되어 있는가?
		설치 의무	어린이 놀이터 설치 장소에 따른 놀이터 설치 의무 조항이 명시되어 있는가?
		설치 면적	어린이놀이터 설치 시 면적에 대한 조항이 명시되어 있는가?
		설치 장소	어린이놀이터 설치 장소 및 기준에 대한 조항이 명시되어 있는가?
	설치	사전 계획 및 설계 시 안전	사전 계획 및 설계 시 안전과 관련된 조항이 명시되어 있는가? (표면재, 놀이기구, 어린이 제품 등)
		어린이놀이터 설치·조성시 안전	어린이놀이기구 설치 시 안전 기준이 명시되어 있는가? (높이, 넓이 등)
	운영·관리	어린이놀이터 관련 각종 검사	어린이놀이시설의 설치 및 정기검사 관련 법률이 명시되어 있는가?
		운영·관리에서의 안전	어린이놀이터 운영·관리 측면에서의 안전 관련 법률이 명시되어 있는가? (관리주체의 유지관리 의무와 안전점검, 안전진단, 안전교육, 보험가입, 사고보고의무 등)
		어린이놀이터 이용 지침	어린이놀이터 이용과 관련한 안전 지침 사항이 명시되어 있는가?

분석기준	구분	내용
아동의 놀이 활성화 측면에 따른 기준	위치 및 접근성	이용 활성화 정도, 통행/일조량 및 치안, 접근 안전성, 접근 편리성, 시야 확보
	놀이 영역의 구성	다양한 놀이 영역의 구성과 균형, 놀이 영역 간의 구분과 통합, 개방 공간, 폐쇄 공간, 단독 놀이 공간
	놀이기구 및 자료의 다양성	고정 놀이기구의 다양성, 조작/변형/이동이 가능한 개방적 자료, 놀이에 이용 가능한 자연물, 지형의 다양성, 표면 재료의 다양성
	다양한 놀이 경험의 제공	다양한 놀이를 격려하는 분위기, 가상/상상놀이, 물/모래놀이, 사회적 상호작용 촉진, 다양한 연령의 놀이 요구 충족
	위험 감수 및 도전적인 놀이	오르내리기/미끄러지기, 매달리기, 균형 잡기, 빠른 속도, 점진적 도전
	안전 및 편의시설의 관리	부지 관리 상태, 화장실 관리, 위험한 요소의 관리, 안전 점검, 휴식 시설
	무장애/통합	장애 아동의 놀이터 접근, 통합 놀이시설, 장애 아동의 독립성, 장애/비장애 아동의 어울림, 장애 아동의 편의시설 이용
	놀이의 가치	법을 내에 놀이의 가치에 대해 명시하고 있는가?
	협약	어린이놀이터 계획 시 아동과 부모의 의견을 바탕으로 조성해야 된다는 법률이 명시되어 있는가?
	부지 선정	어린이놀이터의 부지 선정시 위험 요소나 환경적 위험 등에 대한 기준을 명시하고 있는가?
RoSPA에서 제안하는 놀이영역 설계에 따른 기준	모든 아동을 고려한 설계	어린이놀이터를 이용하는 모든 아동을 고려해 놀이터를 디자인해야 한다는 내용을 명시하고 있는가?
	어린이놀이기구	어린이놀이기구 선택 시 연령대에 적합해야 하고, 발달에 적절해야 하는 등 어린이놀이기구 선택과 관련한 법 조항을 명시하고 있는가?
	표면재	어린이놀이기구 표면재에 대한 기준이 명시되어 있는가?
	어린이놀이터 설치·조성시 안전	어린이놀이터 설치 안전과 관련하여 놀이터의 올바른 배치, 기본안전 요건을 충족하는 설계, 관련 규격 준수 여부 확인 : BS EN 1176, 표면화 BS EN 1176 및 BS EN 1177 충족 보장, 표면이 올바르게 공급 및 설치되었는지 확인, 적절한 설치 후 점검 실시 등에 관한 조항이 명시되어 있는가?
	운영·관리 관련 안전	어린이놀이터의 정기적인 점검 및 유지보수와 관련된 조항이 명시되어 있는가?

III. 연구결과

어린이놀이터 관련 총 11개 우리나라 법률을 첫째 어린이놀이터 설계, 설치, 조성, 운영 및 관리에 따라 조항의 유무를 분석하고, 둘째 아동의 놀이 활성화 측면에서, 셋째 영국의 놀이영역설계 기준에 따라 분석한 결과는 다음과 같다.

법	어린이 놀이시설 안전관리법	초·중등 교육법	유아 교육법	아동 복지법	영유아 보육법	도시공원 및 녹지 등에 관한 법률	주거법	건축법	어린이제품 안전 특별법	환경 보전법	간접법의 예방 및 관리에 관한 법률
소관 부처	행정안전부	교육부	교육부	보건복지부	보건복지부	국토교통부	국토교통부	국토교통부	산업통상자원부	환경부	질병관리청
놀이 영역 설계	△ 어린이놀이시설의 시설기준 및 기술기준 △ 고등학교 이하 고등학교 각급 학교 설립·운영 규정 제5조 △ 시·군·구립 어린이집 설립·운영 규정 제5조 △ 어린이놀이시설의 시설기준 및 기술기준	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
표면재	○ 어린이놀이시설의 시설기준 및 기술기준 ○ 어린이놀이시설의 시설기준 및 기술기준	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
놀이터 설치 관련 안전	○ 법률 제11조 어린이놀이시설의 시설기준 및 기술기준 ○ 법률 제14조, 15조, 16조, 17조, 19조, 20조, 21조, 22조	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
놀이 영역 설계	△ 고등학교 이하 고등학교 각급 학교 설립·운영 규정 제5조 △ 시·군·구립 어린이집 설립·운영 규정 제5조 △ 어린이놀이시설의 시설기준 및 기술기준	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
표면재	○ 어린이놀이시설의 시설기준 및 기술기준 ○ 어린이놀이시설의 시설기준 및 기술기준	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
놀이터 설치 관련 안전	○ 법률 제11조 어린이놀이시설의 시설기준 및 기술기준 ○ 법률 제14조, 15조, 16조, 17조, 19조, 20조, 21조, 22조	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

* 표기 구분 ○ : 법률 내에 정확하게 명시되어 있음.
 △ : 법률 내에 명시되어 있으나 완화 조항이 함께 존재하거나 권고사항임.
 X : 법률에 존재하지 않음.

〈표 3〉에 위의 3가지 분석기준에 따라 11개 법률의 조항 유무 및 권고사항 정도가 명시되어 있는가를 요약·제시하였고, 결과를 제시하면 다음과 같다.

1. 어린이놀이터 설계, 설치, 운영 및 관리 관련 법률의 비교분석

가. 어린이놀이터 설계와 관련된 법률 분석 결과

어린이놀이터 조성을 위한 설계 시에는 어린이놀이터의 정의, 어린이놀이터의 목적, 놀이의 정의, 아동의 연령, 놀이기구, 설치 의무, 설치 면적, 설치 장소, 사전 계획 및 설계 시 안전이 고려되어야 한다. 「어린이놀이기구 안전관리법」이 놀이터 설치와 관련한 기본법으로서 기능을 하고 있지만, 어린이놀이터의 목적이나 어린이놀이터를 이용하는 아동의 연령, 설치 의무, 설치 면적, 놀이의 가치, 협의 등과 관련된 내용이 존재하지 않았다. 또한 어린이놀이터가 설치되는 장소에 따라 개별 법률이 적용되기 때문에 개별 법률 내 어린이놀이터 설계 관련 법률이 존재하지 않는 경우 명확한 설계 기준을 찾는 데 어려움이 있을 것이다.

각 법률에서 ‘어린이놀이터의 정의’와 관련해 명시하고 있는 내용을 비교분석한 결과 어린이놀이터를 각 법률이 되는 시설 또는 공원 중 하나의 개념으로만 구분하고 있을 뿐 어린이놀이터의 정의가 정확하게 명시되어 있는 법률은 존재하지 않았다. 어린이놀이터에 대한 정의가 뚜렷하게 명시되어 않았기 때문에 ‘어린이놀이터의 목적’과 ‘놀이의 정의’ 또한 명확하게 명시되어 있지 못하고 있다고 사료 된다.

어린이놀이터 설계 시에는 놀이터 이용 대상이 되는 ‘아동의 연령’에 대한 기준이 선행되어 고려되어야 한다. 각 법률 내에 아동의 연령 기준을 분석한 결과 「유아교육법」, 「아동복지법」, 「영유아보육법」에서 각각 유아, 아동, 영유아의 연령을 규정하고 있었다. 또한 「어린이제품 안전 특별법」과 「환경보건법」에서는 어린이를 13세 미만으로 정의하고 있다. 이외의 법률에서는 아동의 연령에 대한 조항이 명시되어 있지 않아 어린이놀이터 설치 시 아동의 연령을 고려하여 설치하고 있는가 확인해 볼 필요성이 대두된다.

어린이놀이터에 설치되는 ‘놀이기구’와 관련하여 명확한 기준을 제시하고 있는 법은 「영유아보육법」이다. 그러나 「어린이놀이기구 안전관리법」에서는 놀이기구 구성 권고사항을 제시하고 있으며, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에는 어린이 공원에 설치하는 공원 시설은 대상 연령에 적합해야 한다고 명시하고 있으나 놀이기구에 대한 정확한 기준이 없음을 알 수 있다.

‘어린이놀이터 설치 의무’와 ‘설치 면적’, ‘설치 장소’와 관련된 법률은 놀이터 설치 장소

에 따라 상이하게 명시되어 있고, 완화 조항을 포함한 법률이 명시되어 있음에 따라 관련된 논의가 필요할 것으로 사료된다.

‘사전 계획 및 설계 시 안전’과 관련된 사항은 「어린이놀이시설 안전관리법」, 「아동복지법」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 「주택법」에서 명시하고 있었으며 아동을 위한 제품과 놀이시설물에 대한 이용규격 안전기준, 한국산업규격(KS)인증, 마감재 등에 대한 내용을 명시하고 있다. 또한, 「어린이제품 안전 특별법」에서는 어린이제품 모델에 대해 필수적으로 시행해야 하는 안전인증에 대해 명시하고 있다.

나. 어린이놀이터 설치와 관련된 법률 분석 결과

어린이놀이터 설치시에는 어린이놀이기구의 최소 공간, 자유하강높이 등 안전 기준을 등을 고려하여 설치해야 할 것이다. 법률 내에 이와 관련된 조항을 살펴본 결과 「어린이놀이시설 안전관리법」, 「아동복지법」, 「영유아보육법」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에서 관련 조항을 찾아볼 수 있었다. 안전과 관련된 사항은 필수적으로 준수해야 하는 법률로써 명시하고 있었으며, 완화 조항이나 권고사항을 존재하지 않고 있음을 알 수 있다. 이외에 「환경보건법」에서는 어린이놀이터 시설 등록 후 시행해야 하는 어린이활동공간 검사와 관련된 법률을 명시하고 있다.

다. 어린이놀이터 운영 및 관리와 관련된 법률 분석 결과

어린이놀이터 운영·관리와 관련된 법률 중 ‘놀이터 관련 각종 검사’와 관련된 조항은 「어린이놀이시설 안전관리법」에서만 찾아볼 수 있었다. 어린이놀이터의 안전과 관련하여 가장 상위법이라고 할 수 있는 「어린이놀이시설 안전관리법」에서 설치검사, 정기시설검사, 안전검사 등에 명시하고 있음을 알 수 있다.

‘어린이놀이터 운영·관리에서의 안전’과 관련된 법률은 「어린이놀이시설 안전관리법」, 「아동복지법」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에서 찾아볼 수 있었으며, 관리주체의 유지관리 의무와 안전 진단실시, 안전관리시스템 구축에 대한 규정을 명시하고 있었다. 이를 위반하거나 준수하지 않을 시 「어린이놀이시설 안전관리법」에서 양벌 및 과태료와 관련된 조항을 명시하고 있음에 따라 안전과 관련된 사항은 법으로서 엄중히 다루고 있음을 알 수 있다.

마지막으로 ‘놀이터 이용 지침’과 관련한 법률은 「어린이놀이시설 안전관리법」에서 명시하고 있었으며, 어린이놀이시설에서의 행위제한 사항들을 규정하고 있었다. 뿐만 아니라 「어린이놀이시설의 시설기준 및 기술기준」(행정안전부고시 제2021-22호)에서는 놀이기구

별 안전수칙 예시가 명시되어 있었다. 어린이의 안전을 위해 놀이기구별 안전 수칙이 마련되고 안전을 위한 수칙을 지키는 것이 중요하다고 할 수 있으나 안전을 위해 마련된 수칙들이 아동이 경험하는 놀이의 자율성을 저해하고, 제약된 놀이를 경험하게 하는 요인으로 작용하진 않는지 논의가 필요할 것으로 사료된다.

2. 아동의 놀이 활성화 측면에 따른 관련 법률의 비교분석

‘어린이놀이터의 위치와 접근성’은 어린이놀이터 이용 활성화 정도에 영향을 미치며 이는 아동의 놀이 활성화 정도에 영향을 줄 수 있을 것이다(허정민, 2019). 따라서 관련 법규를 살펴본 결과 어린이놀이터와 관련하여 가장 상위법이라고 볼 수 있는 「어린이놀이시설 안전관리법」에서는 어린이놀이터 설치 장소에 대한 권고사항만을 명시하고 있었으며 접근성과 관련한 법규는 존재하지 않았다. 어린이놀이터 접근성과 관련하여 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에서 어린이공원의 유치거리를 250m 이하로 해야 한다고 명시하고 있으나 영국에서 언급하고 있는 접근거리에 따른 놀이공간 구분⁴⁾을 비교하였을 때 국내 어린이공원의 유치거리 기준은 멀다고 판단된다. 아동의 놀이 활성화를 고려하여 어린이놀이터 설치 시 접근거리에 따른 놀이공간 구분을 법률 내에 명시할 필요성이 있다고 사료된다.

이와 더불어 ‘어린이놀이터의 놀이 영역 구성’, ‘놀이기구 및 자료의 다양성’, ‘다양한 놀이경험의 제공’은 아동의 놀이를 활성화하는 데 영향을 주기 때문에 가장 중요한 기준이라고 판단된다. 「어린이놀이시설 안전관리법」에서는 놀이 시설에 대한 권고사항만을 명시하고 있음을 살펴볼 수 있었다. 권고사항은 법으로서 규제하는 조항이 아니므로 실제 어린이놀이터의 놀이 영역 구성 시 놀이 활성화를 위해 법률 내에서 어린이놀이터의 설계 시 고려되어야 할 놀이 영역에 대한 구성 등에 대해 명시되어야 한다고 판단된다.

‘위험감수놀이’는 자신감을 쌓고, 새로운 기술을 배우고, 회복력을 자신들만의 속도로 발전시키는 데 도움을 줄 뿐만 아니라 그들의 삶에서 위험 안전을 관리할 수 있도록 돕기 때

4) 접근거리에 따른 놀이공간 구분

구분	설명	거리
집 앞의 놀이공간 (a doorstep playable space)	어른들이 보이는 곳에서 놀 수 있는 가깝지만 작은 공간	집에서 직선거리 60m 이내
동네 놀이공간 (a local playable space)	아이들이 친구들과 함께 안전하게 갈 수 있는 넓은 공간	집에서 직선거리 240m 이내
동네 큰 놀이공간 (a neighbourhood playable space)	놀이할 수 있는 더 큰 규모의 놀이공간	집에서 직선거리 600m 이내

출처: 「Better Places To Play Through Planning(2009)」, p.1

문에(신보원, 김명순, 2022) 아동의 놀이 활성화 측면과 연관이 있다고 볼 수 있다. 그러나 국내법에서는 어린이놀이터 시설에 대해 무엇보다도 안전이 강조되고 있기 때문에, 아동에게 위험을 줄 수 있다고 판단되는 위험감수놀이와 관련한 법률은 존재하지 않았다.

‘안전 및 편의시설의 관리’ 기준은 부지 관리 상태, 화장실 관리, 위험한 요소의 관리, 안전 점검, 휴식 시설과 관련되어 있다. 「어린이놀이터시설 안전관리법」, 「아동복지법」, 「영유아보육법」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에서 관련 조항을 찾아볼 수 있었다. 그러나 주로 안전에 초점이 맞춰져 있으며, 편의시설과 관련된 조항은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에서만 찾아볼 수 있었다.

‘무장애/통합’ 기준은 장애 아동의 놀이터 접근, 통합 놀이시설, 장애 아동의 독립성, 장애/비장애 아동의 어울림, 장애 아동의 편의시설 이용과 관련이 있으며, 「어린이놀이터시설 안전관리법」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에서 관련 조항을 발견할 수 있었다. 그러나 「어린이놀이터시설 안전관리법」에서는 놀이시설 구성 시 휠체어, 유모차, 자전거, 또는 도보 등으로 접근하는 모든 사용자들에게 접근의 편의성 제공해야 한다는 권고사항으로서의 기준만 명시하고 있다. 뿐만 아니라 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에서도 공원시설 중 신체장애인·노약자 또는 어린이의 이용을 겸하는 시설에 대하여는 그 이용에 지장이 없는 구조로 하거나 장치를 설치해야 하며 해당 시설로의 접근이 용이하도록 한다고 명시하고 있다. 즉, 장애 아동을 위한 법규 규정이 미비하기 때문에 해당 기준이 충분히 법률에 반영될 수 있도록 논의가 이루어져야 할 것이다.

3. 영국의 RoSPA에서 제안하는 놀이영역설계의 관점에 따른 관련 법률의 비교분석

영국의 RoSPA에서 제안하는 놀이영역설계(Play area Design)에서 가장 첫 번째로 명시하고 있는 기준은 ‘놀이의 가치’이다(RoSPA5). 놀이의 가치를 첫 번째로 명시함으로써 놀이영역 설계 시 놀이의 가치를 가장 중시해야 함을 의미한다고 판단된다. 이와는 대조적으로 국내법 내에서는 놀이에 대한 가치와 정의에 대해 명시하고 있는 법률은 존재하지 않았다. 심지어 아동의 놀이권 보장을 위해 공포된 조례에서도 놀이와 관련된 어떠한 정의나 가치는 발견할 수 없었다. 국내 어린이놀이터 설치·운영을 위해 가장 중요하게 생각해야 하는 요소와 가치에 대한 논의가 필요할 것으로 사료된다.

다음은 ‘협의’와 관련된 기준이 국내 법률에 반영된 조항을 확인한 결과 「도시공원 및

5) RoSPA 홈페이지. <https://www.rospa.com/play-safety/advice> (인출일: 2021. 9. 29)

녹지 등에 관한 법률」에서 확인할 수 있었다. “공원, 어린이공원, 근린생활권 근린공원, 도보권 근린공원은 주거지에 위치하는 공원이므로 공원시설의 설치계획을 수립하거나 설치 시에는 주민의 의견이 최대한 반영되도록 한다.”라고 명시하고 있다.

‘부지선정’과 관련된 법률 조항은 「어린이놀이시설 안전관리법」, 「초·중등교육법」, 「유아교육법」, 「아동복지법」, 「영유아보육법」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 「주택법」에 명시되어 있었다. 「어린이놀이시설 안전관리법」에서는 권고사항으로 부지선정 관련 내용이 명시되어 있었으며, 「영유아보육법」에서는 옥내 놀이터에 대한 기준만 명시하고 있어 관련 법률의 보완이 필요하다고 사료된다.

‘모든 아동을 고려한 디자인’은 앞서 언급한 놀이 활성화 측면에서의 ‘무장애/통합’기준과 동일하다고 판단된다. 즉, 국내 어린이놀이터 관련 법률에서는 모든 아동을 위한 놀이터의 포용적 접근이 부족하다고 판단된다.

‘어린이놀이기구 선택’과 관련된 기준은 연령과 발달적 욕구, 즐거움 등이 포함되어야 한다. 이와 관련된 법률 조항은 「어린이놀이시설 안전관리법」, 「영유아보육법」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에서 확인할 수 있었다. ‘표면재’와 관련된 법률은 「어린이놀이시설 안전관리법」, 「영유아보육법」, 「환경보건법」에 명시되어 있었다.

‘놀이터 설치 관련 안전’, ‘놀이터 운영·관리 관련 안전’과 관련한 기준은 권고 사항이나 완화 조항 없이 법률로서 규정하고 있음을 보아 국내 어린이놀이터 설치·운영 관련법에서 안전과 관련된 사항이 강조되고 있음을 알 수 있다.

3가지 분석 기준에 따른 비교분석 결과를 요약하면 첫째, 어린이놀이터의 설계, 설치, 운영·관리, 아동의 놀이 활성화 측면, 놀이영역설계의 분류 기준에서 가장 많은 법률 조항을 명시하고 있는 기준은 ‘설계-설치면적’, ‘놀이영역설계-부지선정’이었다. 분류 기준에 부합하는 법률이 없는 기준은 ‘설계-놀이의 정의’, ‘아동의 놀이 활성화 측면-위험 감수 및 도전적인 놀이’, ‘놀이영역설계-놀이의 가치’이었다. 이는 어린이놀이터 설계·운영 시 설치면적과 부지선정과 관련된 기준에 초점을 맞추고 있으며, 아동의 놀이나 가치, 위험 감수 및 도전적인 놀이는 전혀 고려되고 있지 못하고 있음을 알 수 있다.

둘째, 어린이놀이터는 모든 아동의 놀이를 환영하고, 다양한 놀이가 지속되고 확장될 수 있도록 지원하는 공간이 되어야 할 것이다. 그러나 놀이 영역의 구성, 놀이기구 및 다양성, 다양한 놀이 경험의 제공과 같이 놀이의 지속 및 확장과 관련된 법 조항은 권고사항에 그치거나 다른 기준에 비해 미비하다고 판단된다. 특히 모든 아동을 고려한 설계, 무장애/통합놀이터와 관련된 법률 조항은 다른 기준에 비해 매우 부족함을 알 수 있다.

셋째, 어린이놀이터 관련법에서 안전과 관련된 법률은 완화 조항이나 권고사항이 존재하

지 않았다. 이는 어린이놀이터에서의 안전과 관련된 사항을 강조하며, 법률로써 규제하고 있음을 의미하며 어린이놀이터 관련법은 성인의 관리-감독 차원의 '기능성'에만 초점을 두고 있음이 파악되었다.

IV. 논의 및 결론

어린이놀이터의 설계, 설치, 운영·관리, 아동의 놀이 활성화 측면, 놀이영역설계의 분류 기준에서 어린이놀이터 설치·운영과 관련된 법을 비교분석 한 결과 우리나라 법률에서 어린이놀이터는 설계 단계에서부터 아동의 놀이를 활성화하기 위한 공간의 의미와 목적이 제시되고 있지 않았다. 이는 어린이놀이터의 사용자인 모든 아동의 관점에서 어린이놀이터가 설치·운영되는 것이 아니라 성인의 관리, 감독하에서 면적과 부지선정에 초점이 맞추어져 있고, 안전관리 즉 성인의 책임소재만 강조되고 있었다. 이를 바탕으로 어린이놀이터 환경 조성 개선방안에 대한 논의점은 다음과 같다.

첫째, 어린이놀이터 관련 법률 내에 놀이의 정의 및 아동놀이기회 확대의 사회적 가치와 관련된 조항이 명확하게 명시될 필요성이 있다. 현재 법률 내에서는 놀이의 정의 및 가치와 관련된 법률 조항이 존재하지 않아 어린이놀이터가 놀이 공간으로의 의미를 잃었을 뿐만 아니라 공급자 중심의 어린이놀이터가 무분별하게 만들어지는 결과를 나왔을 가능성을 추론해 볼 수 있다. 공급자가 놀이의 정의 및 가치를 법률로써 명확하게 인지하였을 때, 아동의 놀이 공간이 되는 어린이놀이터가 진정한 공간의 의미와 목적성을 가질 수 있을 것이라 사료된다.

뿐만 아니라 어린이놀이터의 불명확한 정의에 대한 단일화와 연령별 어린이놀이터의 기준 마련이 필요하다. 「어린이놀이시설 안전관리법」에 따르면 놀이기구가 설치된 실내 또는 실외의 놀이터를 어린이놀이시설로 규정하고 있다. 즉, 기구적 요건과 장소적 요건이 복합된 시설로 규정이 가능하나 법적으로 명확한 개념이 부재하다(이상민, 강현미, 송윤정 외, 2022). 또한 어린이놀이터와 관련된 개별 법률에서도 어린이놀이터를 공동 이용시설, 휴게 시설, 어린이공원, 주민공동시설, 복리시설, 체육장, 아동전용시설, 어린이활동공간의 하나의 범주로 구분하고 있다. 한편 어린이놀이터에 놀이기구를 단 하나도 설치하지 않고 현지 지형과 자연물을 활용하거나 놀이도구(Loose parts)를 활용하여 빈 공간에서 노는 형태의 어린이놀이터를 조성하는 것은 법률에 따라 어린이놀이터로 인정되지 않고 있다. 그러나 놀이기구 등 어떠한 요소로 인해 어린이놀이터를 정의하는 고정 관념에서 벗어나 아동이 경험하는 놀이에 중점을 두고 어린이놀이터를 정의하는 것이 필요하다고 판단된다. 즉 놀

이기구나 놀이도구가 어린이놀이터의 필요조건이 되는 것이 아니라 아동이 놀이하는 공간의 개념으로서 명확하게 정의될 수 있도록 논의할 필요가 있다.

어린이놀이터와 관련된 법률을 살펴보면 아동의 연령과 관련하여 여러 법률에 명시되어 있으나 개별 법률에 적용되는 연령이 각각 상이하기 때문에 연령에 대한 통일된 기준을 마련하는 것은 어려운 것이라 사료된다. 뿐만 아니라 연령에 따라 신체발달, 인지발달, 사회성발달 등 아동의 발달 수준이 매우 다르다. 그러므로 연령별 어린이놀이터의 기준 마련하여 아동의 발달 차이를 고려한 어린이놀이터 설치·운영을 위한 법규 마련이 필요하다.

둘째, 어린이놀이터 관련 법률 내에 거주지와 어린이놀이터 간의 접근거리와 관련된 법률 조항이 명시되어야 한다. 좋은 어린이놀이터는 아동이 접근하기 쉽고 안전한 곳에 있어야 하며 아동이 거주하고 있는 접근거리에 따라 다양한 위치에 어린이놀이터가 설치되어 있어야 한다. 성인이 보이는 곳에 안전하게 놀이할 수 있는 놀이공간부터 친구들과 함께 안전하게 갈 수 있는 가까운 동네의 놀이공간, 동네 놀이할 수 있는 큰 규모의 놀이 공간까지 접근 거리에 따라 다양한 규모의 놀이터를 경험할 수 있어야 한다. 또한, 주택단지 내 놀이터의 위치 선정 시 아동이 접근하기 쉽고 안전하게 이동할 수 있는 단지 내 중심에 위치하여 아동이 언제든지 안전하고 쉽게 이용 할 수 있도록 돕는 법률 조항이 명시되어야 할 것이다.

셋째, 어린이놀이터의 부지선정 시 자연과 가까운 공간에 배치될 수 있도록 관련 법률 조항이 명시되어야 한다. 아동은 조작, 변형 등이 가능한 개방적 자료를 경험할 수 있어야 한다. 또한, 아동의 안전을 고려한다는 명목하에 바닥재의 재료로 탄성포장재인 우레탄 포장 을 하기보다는 유기적 지형을 위해 다양한 지형의 바닥면을 구성하고, 모래, 나무 등 다양한 소재로 이루어진 바닥면이 아동의 다양한 형태의 놀이를 경험할 수 있도록 도울 것이다.

넷째, 어린이놀이터 설계·설치·운영과 관련하여 실사용자가 되는 아동 및 지역주민의 참여가 필수적으로 이루어질 수 있도록 하는 법률 조항이 포함되어야 한다. 주택단지 내 놀이터가 획일화된 원인 중 하나로 원가절감을 목적으로 경쟁 입찰을 통한 최저가 낙찰제를 들 수 있으며, 이로 인해 저가 수주로 인한 부실시공으로 품질 저하, 하자발생 등의 문제가 발생할 수 있다(백기웅, 김면, 2018). 이는 어린이의 발달 및 놀이를 지원하는 수요자 중심의 놀이터가 아닌 오롯이 공급자 중심 놀이터 설계가 이루어질 수 있음을 의미한다. 어린이와 지역주민 등 지역사회 공동체가 함께 놀이터를 만드는 과정에 참여한다면 아동의 놀이 요구를 충족시킬 뿐만 아니라 주인 의식을 갖고 좋은 놀이터를 만들어 가는 데 도움이 될 것이다.

다섯째, 어린이놀이터, 어린이놀이기구와 관련한 각종 검사 등에 대한 법령의 중복 적용으로 야기되는 어린이놀이터의 비효율적인 운영에 대한 검토가 필요하다. 어린이놀이터의 운영과 관련된 법은 「어린이제품 안전 특별법」, 「어린이놀이기구 안전관리법」, 「환경보건

법]이다. 어린이놀이터 설치 및 제작의 각 단계에서 제품인증, 설치검사, 바닥표면재 검사 등으로 인해 수수료를 지불해야 하기 때문에 놀이터의 제작, 설치, 운영과 관련된 산업계에 부담이 과중되고 있다(박미옥, 구본학, 2012). 또한 어린이놀이터 설치 및 운영과 관련된 검사, 점검에는 수수료가 부과되며 우리나라는 놀이기구별로 각각 다른 비용이 청구된다. 우리나라의 어린이놀이터 안전관리 방식이 지속된다면 시설 관리에만 초점을 맞춘 중복검사가 놀이터 설계를 위한 전체 비용을 높일 것이며, 결국 관리자는 값싸고 획일화된 놀이기구를 선택할 수밖에 없을 것이다. 따라서 반복적인 검사로 인한 획일적인 놀이기구만이 생산되지 않도록 어린이놀이시설의 중복된 법령을 통합하고, 제품인증, 설치검사, 정기 검사 등을 아우르는 하나의 법률을 제정하여 제품의 안전은 중시하되 생산효율을 높이고 다양성이 존중된 놀이기구가 생산될 수 있도록 돕는 제도적인 변화가 필요할 것이다.

V. 정책적 제언 및 시사점

놀이터는 어린이들이 사회에서 만나는 최초의 공적 공간이다. 아동에게 어린이놀이터는 아동이 있는 곳에 언제나 존재해야 할 것이다. 그러나 우리나라 현재의 대부분 놀이터는 민간 영역에서 주도하여 설치하고 있기 때문에 최초의 설계는 물론, 운영·관리가 잘 되지 않고 있으며 이로 인한 어린이놀이터의 질적 저하를 야기시키는 출발점이 된다. 따라서 본 연구의 목적으로 어린이놀이터 관련 법규의 비교분석 과정이 시의적절하다고 판단된다. 이에 본 연구를 통한 정책적 제언 및 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 어린이놀이터와 관련된 흩어져 있는 여러 법률 및 소관 부처를 단일화하고, 이를 포괄하는 상위 법률 제정이 필요하다. 어린이놀이터와 관련한 법령은 「어린이놀이시설 안전관리법」, 「주택법」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 「영유아보육법」, 「유아교육법」, 「초·중등교육법」, 「아동복지법」, 「건축법」을 통해 놀이터 설치 기준에 대해 명시하였다. 그리고 놀이터 설치의 허가, 유지관리 등에 관해서는 「어린이놀이시설 안전관리법」으로 정하였다. 어린이활동공간으로서의 놀이터는 「환경보건법」의 근거에 따라 바닥재 유해물질 포함 여부를 검사받아야 하며, 마지막으로 놀이기구는 「어린이제품 안전 특별법」에 근거하여 안전 인증을 받아야 한다. 다양한 법률에서 어린이놀이터 설치·운영에 관한 법률을 명시하고 있으나 각 법률마다의 기준이 상이하거나 전체 놀이터 환경에 대한 질적 수준을 다루기 보다 기구 중심으로 규제를 하고 있는 문제가 있다.

한편 하천, 도서관, 학원, 의료기관, 박물관, 목욕탕, 대규모점포 내에 어린이놀이기구가 설치된 경우에도 해당 놀이시설을 놀이터로 구분하고 있다. 그러나 이를 소관하는 개별 법령

인 「하천법」, 「도서관법」, 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」, 「의료법」, 「박물관 및 미술관 진흥법」, 「공중위생관리법」, 「유통산업발전법」내에 놀이터 관련 법규가 존재하지 않았다. 이는 위의 해당하는 장소의 어린이놀이터 설치 기준이나 안전과 관련된 조항이 없으므로 어린이놀이터의 설치·운영 및 유지·관리가 소홀해질 수 있을 것이라 사료된다. 또한, 어린이놀이터 관련 조례를 보면 어린이놀이시설의 효율적인 유지관리를 위하여 담당업무 부서를 지정하였으나 각 부서마다 안전 기준이 상이하기 때문에 놀이터 등에 대한 기준이 명확하지 않고 이로 인한 부처 간 업무의 중복 및 예산 사용에 어려움이 초래될 것이라 판단된다. 따라서 어린이놀이터의 가치와 정의, 연령별 어린이놀이터의 기준이 마련된 후 어린이놀이터와 관련된 모든 사항을 운영·관리하는 단일 부처 및 부서가 통합 될 필요가 있으며 이를 포함하는 법률 제정이 어린이놀이터를 공적 영역에서 다루는 첫 걸음이 될 것이다.

둘째, 어린이놀이시설 안전검사에 의해 폐쇄되거나 어린이놀이터와 관련하여 완화된 법률 조항으로 인해 관리가 되지 않고 있는 지역 내 어린이놀이터의 복원 방안을 마련해야 한다. 「어린이놀이시설 안전관리법」은 놀이터의 안전 및 책임 기준과 관리 시스템을 체계적으로 도입하였다는 점에서 의의가 있으나(김명순, 최지예, 김지연, 2018), 2015년 1월 「어린이놀이시설 안전관리법」에 따라 안전점검을 통과하지 못한 전국의 많은 어린이놀이터가 일시에 이용금지 되었고, 그 외의 실외놀이터에서는 기존의 철제 놀이기구들을 안전 기준에 적합한 새로운 놀이기구들로 대체하는 과정을 거쳤다(제충만, 2017; 최지예, 김명순, 2019).

어린이놀이터를 새로 만드는 비용은 1㎡당 평균 30만원 수준으로, 어린이공원 기준에 충족하는 1,500㎡ 면적에 만들려면 4억 5,000만원 정도가 필요하며, 최소한의 놀이시설만 갖추는 방향으로 600㎡만 확보한다 해도 2억원 가량이 들어간다(경향신문, 2018). 어린이놀이터 1개소 교체에는 시설물 구성에 따라 약간의 차이는 있으나 대략 2,500~3,000만원이 소요되는 것으로 나타났다. 어린이놀이터 설치 및 복원에 많은 비용 드는 문제는 놀이터 폐쇄를 야기했고, 주차장 등의 주민 공간으로 전환되거나 그대로 방치하는 원인이 되었다고 본다. 따라서 폐쇄된 어린이놀이터의 복원 방안을 위해서는 정부 및 각 지방자치단체가 수리, 보수 비용을 지원할 수 있도록 예산 마련 및 정책 마련이 필요하다고 판단된다.

셋째, 최영식(2018)의 연구에 따르면 아동 정원 50명 이상의 어린이집에서 독립된 공간의 실외놀이터 설치·운영보다는 대체 놀이터로서 인근 놀이터 활용도가 가장 높고 옥상 및 실내를 활용한 대체 놀이터 설치 운영도 많은 편이라고 하였다. 이는 어린이놀이터 설치·운영과 관련된 법률 내 완화 조항⁶⁾으로 소규모 어린이집의 경우 어린이집 인가 시 어린이놀

6) 「영유아보육법」 제15조의2 ① 어린이집을 설치·운영하는 자는 놀이터를 설치하여야 하며 설치에 관한 기준은 보건복지부령으로 정한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 어린이집은 그러하지 아니한다.

이터가 없어도 완화된 조항으로 인가받을 수 있으며, 영유아가 어린이집 인근 놀이터를 이용하고 있음을 의미한다고 볼 수 있다. 그러나 최근 아파트 단지 외부에 있는 어린이집 영유아가 아파트 내의 놀이터를 사용하는 것에 반대하며 입주민 간의 갈등이 커졌다는 사례가 보도된 바 있다(머니투데이, 2023). 주택법에서 어린이놀이터는 주택단지 내 복리시설 중 하나로 어린이놀이터(주민공동시설의 일부)를 보고 있으며, 설치 비용도 입주민의 분양가 재산권 등과 관련되어 있다. 뿐만 아니라 「어린이놀이시설 안전관리법」에 의해 정기점검 등을 실시하고 장기수선충당금 등을 활용하여 수리와 교체를 하고 있는 실정이기 때문에 어린이 놀이터를 둘러싼 아파트 입주민과 비 입주민 사이의 갈등이 지속될 것으로 예상된다.

2023년 7월 기준 어린이놀이시설의 총 개수는 80,119개이며, 주택단지 내의 놀이터의 수가 42,436개(52.97%)(행정안전부 어린이놀이시설 안전관리시스템(2023))로 우리나라 어린이놀이터의 대부분이 아파트 단지 내에 위치하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 어린이놀이터가 입주자의 관리비에 기반하여 사용되고 있기 때문에 어린이놀이터가 공공재로서의 역할을 할 수 있도록 현행 관련 법령의 개선이 필요하다고 사료된다. 「주택건설사업 기반시설 기부채납 운영기준」에서 “승인권자는 주택건설사업자가 기반시설을 기부채납하는 경우에 그에 대한 보상으로 추가로 부여받을 수 있는 용적률(이하 ‘완화용적률’이라 한다)을 보장하여 주택건설사업자가 자발적으로 쾌적한 주거환경 조성에 기여할 수 있도록 유도한다.”라고 명시되어 있다. 건설사의 자발적 기부채납을 위해 완화용적률 등의 인센티브를 제공하고, 어린이놀이터가 공공재로서의 역할을 할 수 있도록 법령을 개선하는 것이 필요하다. 이와 더불어 기부채납 불이행 사례가 계속 발생하고 있어 이를 방지하기 위한 법률 마련 및 어린이놀이터에 대한 구체적인 설계, 설치, 운영 방안에 대한 근거가 명시되어야 할 것이다. 마지막으로 장기수선충당금, 아파트 관리비로 운영되는 아파트 내 어린이놀이터를 공공재로서 개방할 시 정부 지자체의 재정적 지원 방안이 마련되어야 할 것이다. 지자체가 관리하는 정책이 마련된다면 아파트 내 어린이놀이터가 공공재로서의 역할을 하며 아동의 놀이권을 보장하고, 놀이 공간을 확보하는 데 도움이 될 것이라 생각한다.

다섯째, 아동의 놀이 시 도전과 모험을 고려하여 위험감수놀이가 어린이 발달에 긍정적이라는 이해(신보원, 김명순, 2022)를 돕는 사회적 분위기를 국가, 사회, 지역사회 모두에서 조성하는 것이 필요하다. 「Managing Risk in Play Provision」에서는 놀이터의 이점을 명시하고 있다. 놀이터의 이점 중 ‘위험 관리 방법 학습’, ‘능력의 발달’, ‘모험적인 아이들을 위한 기회 제공’내용이 포함되어 있는데, 이를 종합하여 볼 때 놀이터는 아동에게 주

1. 보육 정원 50명 미만인 어린이집

2. 100미터 이내에 보건복지부령으로 정하는 기준을 충족하는 놀이터가 설치되어 있는 어린이집

도적이고 도전적인 놀이 경험을 제공해주며 어린이놀이터에서의 모든 위험요소는 제거하는 것이 불가능하지만 아동이 위험에 직면하여 평가, 대응함으로써 대처 기술을 습득할 수 있다고 언급하였다(Ball, Gill, & Spiegel, 2008). 이 외에도 영국의 북아일랜드의 어린이 놀이 개발 및 증진을 위한 단체인 PlayBoard NI⁷⁾에서는 자극적이고, 도전적이고, 흥미진진한 놀이 제공은 아이들이 위험을 감수할 수 있게 해주며, 자신감을 쌓고, 새로운 기술을 배우고, 회복력을 자신들만의 속도로 발전시키는 데 도움을 줄 뿐만 아니라 그들의 삶에서 위험 안전을 관리할 수 있도록 돕는다고 언급하였다.

국내 어린이놀이터 운영·관리 관련법에서는 안전과 관련된 사항만이 강조되고 있다. 안전과 관련된 사항은 완화 조항이나 권고사항 없이 반드시 준수해야 할 법률로써 강하게 명시되고 있다. 이용자인 아동의 안전을 중시하고 놀이기구 사용 규칙을 놀이기구별로 상세하게 제시하고 있는 것은 넘쳐나는 안전 담론과 사고에 대한 책임의 압력이 원인이 되었을 것이다(전가일, 2016). 그러나 연도별 어린이놀이터 안전사고 발생 건수를 확인한 결과 2011년부터 2019년까지 사고 건수는 지속적으로 증가하였다(한국체육시설안전기술⁸⁾). 이는 안전만을 중시한다고 하여 안전사고 발생 건수가 줄어드는 것이 아님을 추측해 볼 수 있는 내용이다. 안전을 강조하는 사회적 분위기로 인해 삶에서 위험 안전을 아동이 스스로 배우고 자기가 주도적으로 관리할 수 있도록 돕는 경험을 막고 있는 것은 아닌지(Ball, Gill, & Spiegel, 2008) 검토되어야 할 것이다. 따라서 아동의 위험감수놀이에 대한 이해를 돕는 사회적 분위기를 조성하는 것이 필요하다고 사료되며 정책적으로 아동의 위험감수놀이에 대한 이해를 돕는 다양한 연구와 교육이 개발되고 운영될 필요가 있다.

본 연구는 어린이놀이터 설치·운영 관련법을 아동의 발달 및 놀이 지원의 관점에서 해석했다는 점에서 의의가 있다. 또한 어린이놀이터 설치·운영과 관련된 법률의 통합·분석 과정을 통해 아동의 놀이권 보장을 저해하고, 어린이놀이터의 활성화를 제약하는 법률을 검토하여 보완할 점을 살펴본 뒤 법 제도적인 측면에서 어린이놀이터의 환경을 조성할 수 있는 여건을 뒷받침할 수 있는 제안을 했다는 데 의의가 있다. 그러나 국내 어린이놀이터 관련 법률의 비교분석만 이루어졌다는 점은 연구의 한계라 할 수 있다. 놀이권 보장의 중요성을 인지하여 국가 차원에서 놀이 정책을 시행하고 있는 선진국의 어린이놀이터 관련 법률과 우리나라 법률의 비교분석하는 후속 연구가 진행된다면 아동의 놀이환경을 지원하고 놀이 중요성을 가치를 사회에 알리며 아동 놀이 기회의 확대에 목적을 둔 어린이놀이터를 만드는 데 기여할 것이다.

7) PlayBoard NI 홈페이지. <https://www.playboard.org/> (인출일: 2021. 9. 30)

8) 한국체육시설안전기술. <https://cps.or.kr/safe2/cps5sub2.jsp> (인출일: 2021. 12. 25)

참고문헌

- 국가인권위원회(2020). 유엔인권조약기구 일반 논평 및 일반권고: 아동권리위원회 일반논평.
- 김명순(2018). 아동의 놀이할 권리 보장을 위한 정책과제. 보건복지포럼, 259, 57-75.
- 김명순·김길숙·김지연·신혜영·정미림(2017). 아동 놀이정책 수립을 위한 연구. 세종: 보건복지부.
- 김명순·신혜영·신보원(2021). 어머니의 실외놀이 태도와 지역사회 놀이환경 인식이 초등학교 아동의 실외 놀이 참여 수준에 미치는 영향. 열린부모교육연구, 13(2), 117-136.
- 김명순·신혜영·신보원·남진경(2021). 실외놀이터 놀이 영역과 영유아 놀이행동 및 신체활동성 간의 관계. 유아교육연구, 41(3), 293-316.
- 김명순·최지예·김지연(2018). 실외 놀이터 수준 평가척도 개발에 관한 연구. 유아교육학회지, 38(3), 327-348.
- 박미옥·구본학(2012). 어린이활동공간 및 놀이시설 제도 합리화 방안. 한국조경학회지, 40(4), 36-50.
- 백기웅·김면(2018). 공동주택단지 놀이터 리디자인 프로세스 연구. 커뮤니케이션 디자인학연구, 65, 268-281.
- 손석정(2009). 어린이놀이시설 안전관리 법규 고찰. 스포츠와 법, 12(1), 85-104.
- 신보원·김명순(2022). 부모의 실외놀이 태도와 위험감수놀이 허용이 아동의 실외놀이 및 위험감수놀이 참여와 운동유능성 지각에 미치는 영향. 유아교육연구, 42(2), 5-32.
- 윤강호(2011). 국제안전규정에 의한 어린이놀이터 안전 실태조사와 개선방안:부산광역시 도시공원 어린이놀이터를 중심으로. 인제대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 이상민·강현미·송윤정·김수인(2022). 어린이놀이터 개선을 위한 법령 제정 등 제도개선 방안 연구. 서울: 국가건축정책위원회.
- 이상석(2009). 어린이놀이시설 안전관리법규의 개선방향. 한국조경학회지, 37(2), 47-61.
- 이정식(2012). 어린이놀이시설 관련법에 대한 법적 고찰. 명지법학, 11, 71-108.
- 전가일(2016). 한국과 호주의 동네 놀이터 특징에 관한 비교문화 사례연구. 유아교육연구, 36(3), 592-618.
- 제충만(2017). 아동의 놀 권리로 본 어린이 놀이시설 안전관리법. 자유로운 놀이공간을 규제하는 안전기준. 통합놀이터 만들기 네트워크 토론회 자료집, 31-48. 서울: W스태이지.
- 최영식(2018). 발달에 적합한 어린이집 놀이터 공간 환경에 대한 연구. 기초조형학연구, 19(1), 537-550.
- 최지예·김명순(2019). 실외 놀이터의 설치 장소 유형에 따른 놀이환경과 질적 수준. 아동과 권리, 23(1), 65-85.

- 허정민(2019). 동네 놀이터의 위치 및 접근성과 질적 수준에 따른 아동의 놀이행동 차이. 연세대학교 교육대학원 석사학위논문.
- Ball, D., Gill, T., & Spiegel, B. (2008). *Managing risk in play provision: Implementation guide*. London: Department for Children, Schools, and Families; Department for Culture, Media, and Sport:Play England.
- Play England. (2009). *Better places to play through planning*. London, UK: National Children's Bureau.
- UNICEF. (2022). *Places and spaces: Environments and children's well-being*. Innocenti Report Card 17.
- The United Nations. (1989). *Convention on the Rights of the Child*. Treaty Series, 1577, 3.

[웹사이트]

- 법제처 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/LSW/main.html> (인출일: 2023. 7. 21.)
- 한국체육시설안전기술. <https://cps.or.kr/safe2/cps5sub2.jsp> (인출일: 2021. 12. 25)
- 행정안전부 어린이놀이시설 안전관리시스템. <https://www.cpf.go.kr> (인출일: 2023. 7. 25)
- PlayBoard NI 홈페이지. <https://www.playboard.org/> (인출일: 2021. 9. 30)
- RoSPA 홈페이지. <https://www.rospa.com/play-safety/advice> (인출일: 2021. 9. 29)

[뉴스기사]

- 경향신문 (2018.10.27.) “우리 동네에도 놀이터 만들어 주세요”.
<https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/201810271522011>
- 머니투데이 (2017. 6. 19.) “[창간기획-놀이가 미래다, 노는 아이를 위한 대한민국] ①-4. “놀이터 만들어주세요” 행복도 쫓겨 한국 아이들”.
<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2017060813554558361>
- 머니투데이 (2023. 1. 26.) “[단독]“시끄러워” 놀이터 폐쇄한 수십억 강남아파트, 갈등 해넘겼다”
<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2023012517524464141>
- mbc뉴스데스크 (2021.11.19.) “[알고보니] 놀이터 늘어났지만·부익부 빈익빈?”
https://imnews.imbc.com/replay/2021/nwdesk/article/6315951_34936.html

- 논문접수: 8월 3일 / 수정본 접수 9월 1일 / 게재 승인 9월 20일
- 교신저자: 김명순, 연세대학교 아동·가족학과 명예교수, kimms@yonsei.ac.kr

Abstract

Improving Children's Playground Environment through Comparative Analysis of Related Laws on the Installation and Operation of Children's Playgrounds in Korea

Sae Rom Kim and Myoung Soon Kim

This study aimed to compare and review laws related to the installation and operation of children's playgrounds from the perspectives of children's development and play support and to propose improvement measures to create an environment . Eleven laws relevant to the processes of installing and operating children's playgrounds were compared and analyzed in terms of design , installation, operation, and management; promotion of children's play opportunities; and in terms of play area design proposed by the Royal Society for the Prevention of Accidents (RoSPA) in the UK.

The results indicate that the current laws and regulations do not present unified content on the importance of play or on playgrounds' installation and operation. This results in playgrounds that restrict children's play, which is the purpose of playgrounds and acts as a factor that drives mass production of uniform and short-lived play facilities. Thus, to manage the quality of children's playgrounds all the relevant regulations should be unified throughout the design, installation, and operation processes.

Keywords: Children's playgrounds, laws related to the installation and operation of children's playgrounds, right to play