

놀이권 보장 측면에서 본 국내외 어린이놀이터 관련 법제 비교 연구[†]

Comparative Study of Institutional Approaches to Children's Playgrounds for Ensuring the Right to Play[†]

송윤정*, 이상민**, 강현미***, 김수인*

*건축공간연구원 연구원, **건축공간연구원 선임연구위원, ***건축공간연구원 부연구위원

Song, Yun-Jeong*, Lee, Sang-Min**, Kang, Hyunmi***, Kim, Suin*

*Assistant Research Fellow, Architecture & Urban Research Institute

**Senior Research Fellow, Architecture & Urban Research Institute

***Research Fellow, Architecture & Urban Research Institute

Received: October 21, 2023

Revised: November 05, 2023

Accepted: November 14, 2023

3인익명 심사됨

Corresponding author :

Sang-Min Lee

Senior Research Fellow,

Architecture & Urban Research

Institute, Sejong 30103, Korea

Tel.: +82-44-417-9642

E-mail: smlee@auri.re.kr

국문초록

유엔아동권리협약은 아동이 충분한 휴식과 여가, 놀이에 참여할 수 있도록 적절하고 균등한 기회를 제공하기 위해 노력해야 함을 규정하고 있다. 이에 따라, 최근 아동의 권리 측면에서 놀이의 중요성이 지속적으로 강조되고 있으며, 놀이를 위한 시설과 공간의 필요성이 재차 언급되고 있다. 한편, 국내에서는 놀이시설의 수가 지속적으로 증가하고 있는 추세임에도 불구하고 아동의 놀이 공간에 대한 개선 노력이 요구되고 있다. 따라서 본 연구에서는 놀이권 보장 측면에서 놀이 및 놀이공간에 대한 현행 제도와 정책에 대해 재검토하며, 국외 관련 제도와의 비교분석을 통해 제도적 시사점을 도출하고자 하였다. 국내 어린이놀이터의 법적 개념과 관련 법령, 조성 기준, 자치 조례를 분석하였으며, 영국, 캐나다, 독일의 관련 제도를 주요 특성 중심으로 분석하였다. 비교분석의 결과를 바탕으로 놀이권 보장 측면에서 어린이놀이터 제도 개선 방향을 네 가지로 제안하였다. 첫째, 어린이놀이터의 개념과 범위에 대한 법적 정의를 마련하여야 한다. 둘째, 안전관리 중심의 시설 규정을 넘어 놀이권 보장을 위한 제도적 보완이 필요하다. 셋째, 단위 시설이 아닌 공간적 개념으로서 어린이놀이터에 대한 포괄적 접근이 필요하다. 넷째, 어린이놀이터 조성과 관련된 구체적인 지침 및 가이드라인을 통해 질적 관리가 필요하다. 이러한 결과는 향후 도시계획, 아동복지, 교육 분야 등에서 놀이권 보장을 위한 제도개선을 추진함에 있어서 근거자료로써 활용될 수 있을 것이다.

주제어: 아동친화도시, 놀이시설, 어린이공원, 제도분석, 가이드라인

ABSTRACT

The importance of play from a Children's Rights perspective has been continuously emphasized, and the need for play facilities and spaces has been reiterated. Meanwhile, in South Korea, despite the continuous increase in the number of play facilities, efforts to improve children's play spaces are required. Therefore, this study reevaluated the current regulations and policies concerning play and play spaces from the perspective of securing the right to play. An analysis of the legal concept of domestic playgrounds, related laws, construction standards, and regulations was conducted. The systems and characteristics of the related regulations in the UK, Canada, and Germany were analyzed. Based on the results of the comparative analysis, our directions for improving the system of playgrounds to ensure the children's right to play were proposed. First, a legal definition of the concept and scope of playgrounds should be established. Second, beyond safety-focused facility regulations, there is a need for institutional enhancements to ensure the right to play. Third, comprehensive management of playgrounds is required as a spatial concept rather than as individual facilities. Fourth, qualitative management is needed through specific guidelines and guidelines related to the establishment of playgrounds. These results can serve as a basis for establishing systems and promoting policy projects to ensure children's right to play in various fields, including urban planning, child welfare, and education in the future.

Keywords: Child-friendly Cities, Play Facilities, Children's Park, Institutional Analysis, Guideline

[†]본 논문은 국가건축정책위원회 요청으로 수행한 연구용역 '어린이놀이터 개선을 위한 법령 제정 등 제도개선 방안 연구' 결과를 토대로 발전시킨 논문임

1. 서론

1.1 연구 배경과 목적

놀이는 아동의 신체발달, 인지 발달 및 사회성 함양 등에 많은 영향을 미치며(김명순, 2018), 아동의 성공적 발달을 위해 반드시 필요하며 사회적으로 보장되어야 할 중요한 요인이다. 이에 따라 아동은 발달과정에 적합한 놀이 환경을 제공받아야 하며, 놀이 기회는 차별 없이 충분히 보장되어야 한다(김명순 등, 2017). 이러한 아동의 놀이권에 대한 인식은 ‘아동이 유희나 오락을 충분히 즐길 수 있는 권리’로서 20세기 초부터 중요하게 다루어졌다(이용교, 1997). 1989년 채택된 유엔아동권리협약(Convention on the Rights of the Child)은 인종, 성, 언어, 종교, 민족적·인종적·사회적 출신, 재산, 장애, 신분 등의 차별 없이 모든 아동은 동일한 권리를 존중받아야 하며, 사회는 이를 보장해야 함에 합의하였다. 특히, 아동이 충분한 휴식과 여가, 놀이에 참여할 수 있도록 적절하고 균등한 기회 제공을 촉진해야함을 규정하고 있다(UN, 1989).

이러한 놀이권 보장에 대한 필요성은 국내에서도 20세기 말부터 꾸준히 논의되어 왔다. 1957년에 제정되었으며, 1988년에 개정된 대한민국 어린이헌장은 ‘어린이는 즐겁고 유익한 놀이와 오락을 위한 시설과 공간을 제공받아야 함’을 공표하였다. 2015년 어린이 놀이헌장에서는 ‘어린이에게 놀 권리가 있으며’, ‘어린이는 차별 없이 놀이 지원을 받아야 하며’, ‘어린이는 놀 터와 놀 시간을 누릴 수 있음’을 공식적으로 선언하였다(전국 시도교육감, 2015). 이렇듯 아동의 권리 측면에서 놀이의 중요성이 지속적으로 강조되고 있으며, 놀이를 위한 시설과 공간의 필요성이 재차 언급되고 있다.

한편, 아동의 주관적 행복도에 관한 국제적인 통계인 ISCWeb(International Survey of Children's Well-Being)에 따르면 한국 아동의 주관적 행복도와 삶의 만족도는 2011년부터 2019년까지 꾸준히 최하위권에 머물고 있다. 특히, ‘지역 내 충분히 놀 수 있는 공간’에 대한 순위 역시 최하위 수준으로 기록되었는데, 이는 국내 아동의 놀이 공간에 대한 개선 노력이 필요함을 시사한다(Jacobs Foundation, 2020). 반면, 최근 국내에서는 과도한 학업부담과 치열한 교육환경에 노출됨에 따라 아동의 놀이권(놀이 권리)이 보장되지 못하고 있음이 지적되고 있다. 이를 극복하기 위해서는 사회구성원이 아동 놀이의 중요성을 인식하고, 사회가 아동에게 적절하고 충분한 놀이 기회를 제공하고자 노력해야 하며, 이를 통해 아동의 놀이권 보장이 실현될 수 있을 것이다.

어린이놀이터는 아동의 놀이를 위한 공간적 기반이자 물리적인 놀이 기회에 해당하며, 아동의 발달과 행복의 핵심요소인 놀이가 이루어지는 공간으로서 양육을 위한 필수적인 환경요소이다. 그렇기 때문에 양질의 놀이 공간 부족은 아동의 놀이 기회가 제한되는 원인이 된다(조숙인 등, 2017).

전국적으로 설치된 어린이놀이기구는 78,351개(2022년 7월 기준)이며 2021년 한 해 동안 총 2,358개의 어린이 놀이시설이 신규 설치되었다. 국내 놀이시설의 수는 지속적으로 증가하고 있는 추세임에도 불구하고 아동의 놀이 공간이 양적인 측면과 질적인 측면에서 모두 지역적·경제적 격차에 대한 문제가 제기되어 왔다(류정희 등, 2019; 김영환과 이유진, 2021). 따라서 물리적 측면에서 놀이 기회의 소외지역 및 양극화 발생 등의 형평성 문제를 완화하기 위해서는 국가적인 관심과 노력이 필요할 것이다. 또한, 아이들의 놀이권 보장을 위해서는 놀이 및 놀이공간에 대한 현행 제도와 정책에 대한 재검토가 필요하다.

본 연구에서는 놀이권 보장 측면에서 어린이놀이터의 중요성을 인지하고, 사회적 기반시설로서 국내 어린이놀이터 조성·관리를 위한 제도적 현황을 조감함으로써 향후 적절한 놀이 기회 제공을 위한 개선방향을 모색하고자 한다. 이를 위해서 먼저, 놀이권 보장 측면에서 국내의 어린이놀이터 관련 제도 현황을 살펴보고, 이를 국외의 제도와 비교분석함으로써 국내 제도의 현주소를 가늠해 보고자 한다. 본 연구의 결과는 향후 어린이놀이터를 비롯한 놀이의 공간적 기반에 대한 정책적 방향을 제시할 수 있을 것이다.

2. 연구 방법 및 자료

2.1 연구 범위

본 연구는 어린이 놀이권 보장을 위한 공간적 기반으로서 어린이놀이터를 연구의 대상으로 하고 있으며, 국내 어린이놀이터가 적절히 공급 및 관리될 수 있도록 제도적 기반을 마련하고 있는지를 살펴보는 것을 주요한 목적으로 하고 있다. 따라서 국내 관련법은 ‘어린이놀이터’ 및 유사 용어를 통해 법제처 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>)에서 검색되는 법을 연구 범위로 설정하였다. 관련된 법률은 법, 시행령, 시행규칙, 지침 및 자치 조례를 대상으로 어린이놀이터와 직·간접적으로 연관되어 있는 조항들을 살펴보았다. 국외 관련 제도는 유아교육, 건축, 도시, 조정

등 관련 분야 전문가 5인의 의견을 수렴하여 영국, 독일, 캐나다, 미국, 네덜란드를 1차적으로 살펴보았으며, 그 중에서 공간 계획적 관점에서 어린이놀이터 조성 관련 제도를 가지고 있으며 제도적·정책적 측면에서 우수한 사례인 영국, 독일, 캐나다를 연구 대상으로 선정하였다. 국외의 관련 제도는 연방정부의 법에 해당하는 중앙법률, 주법에 해당하는 지역정부 법률을 살펴보았으며, 기준 및 지침과 가이드라인은 국가 전역에 걸쳐 모두 적용되는 경우에 한해서 연구 대상을 선정하였다(표 1 참조).

2.2 연구 방법

연구는 문헌조사와 제도분석으로 구분하여 진행하였다. 먼저 선행연구 및 문헌검토를 통해 어린이 놀이권 보장의 필요성과 놀이권 보장을 위한 주안점에 대해 국제적·국내적 흐름을 검토하였다. 이후 국내외 어린이놀이터의 개념과 제도 체계를 비교분석하여 국내 제도의 성격과 특징을 도출하고 제도적 한계점과 보완사항을 제시하였다. 특히, 국내외 어린이놀이터 관련 제도를 통해 어린이놀이터의 조성·운영·관리를 위한 제도적 체계를 분석함으로써 국내 정책 방향 및 법제도 개선을 위한 시사점 도출하고자 하였다. 이를 위해, 어린이놀이터의 법적 개념과 범위, 관련 법령의 제정 배경과 내용, 관련 법령의 위계와 역할, 어린이놀이터 계획 및 사업 추진 주체, 어린이놀이터 조성 기준을 조사항목으로 설정하였다(표 1 참조). 이를 바탕으로 국가별 내용을 종합 및 정리하여, 국내 제도와의 차별성과 시사점을 도출하였다.

3. 연구 결과

3.1 우리나라 어린이놀이터의 제도 분석

3.1.1 어린이놀이터의 법적 개념과 범위

국내 제도에서는 ‘어린이놀이터’와 유사한 용어로서 ‘어린이놀이시설’, ‘어린이공원’, ‘아동전용시설’, ‘놀이터’, ‘어린이 활동공간’ 등 다양한 용어가 혼재되어 사용되고 있다(표 2 참조). 국내 제도에서 가장 먼저 사용된 유사한 개념의 용어는 ‘아동전용시설’이다. 1981년 「아동복지법」이 「아동복지법」으로 개정됨에 따라 등장한 용어로서, 아동이 항상 이용할 수 있는 어린이공원, 어린이놀이터, 아동회관, 체육·연극·영화·과학실험전시시설 등으로 정의되었다. 한편 2000년 법이 전부 개정되면서, 아동전용시설이 아동양육시설, 아동보호치료시설 등과 같은 아동복지시설의 종류 중 하나로 포함되면서 그 내용적 의미가 협소해졌으며, 2020년 12월 기준으로 보건복지부에서 발표한 아동복지시설 현황에서는 전국 아동전용시설¹⁾이 총 8개로 나타났다. 이에 따라 포괄적인 의미에서 어린이놀이터의 개념을 담고 있지 못하다.

2004년 개정된 「품질경영 및 공산품안전관리법」에서 최초로 어린이놀이가구 인증 제도를 실시하도록 하였으나 법에서 정한 안전인증의 대상이 되었을 뿐, 어린이놀이터와 유사한 용어가 법령 안에 명시되지는 않았다. 이후 2007년에 제정된 「어린이놀이시설 안전관리법」에서 ‘어린이놀이시설’이라는 용어를 제도적으로 처음 명시하였다. 여기에서

표 1. 연구 범위 및 방법

구분	대상 및 범위		방법	조사 항목
국내	법령	- 어린이놀이시설 안전관리법 등 7개	제도 및 문헌 분석	<ul style="list-style-type: none"> - 어린이놀이터의 법적 개념과 범위 - 어린이놀이터 관련 법령의 제정 배경과 내용 - 어린이놀이터 관련 법령의 위계와 역할 - 어린이놀이터 계획 및 사업 추진 주체 - 어린이놀이터 조성 기준
	자치 조례	- 어린이놀이시설 안전관리 조례 등 347개		
국외	중앙법률	- (영국) 아동법 - (독일) 건축법		
	지역정부 법률	- (웨일스) 아동 및 가족 조치 - (온타리오) 아동 보호 및 초기 교육법 - (독일) 건축법		
	기준 및 지침	- (영국) 놀이 환경에서의 위험관리 - (캐나다) CSA Z61420 - (독일) 기술기준(DIN, EN)		
	가이드라인	- (영국) 놀이를 위한 디자인 - (캐나다) 7Cs		

표 2. 어린이놀이터 관련 법령과 법령에 따른 용어

구분	법(소관부처)	용어	관련 조항 및 정의
안전 인증 관련 법규	어린이놀이시설 안전관리법 (행정안전부)	어린이놀이기구 어린이놀이시설	(제2조) 정의 어린이놀이기구: 어린이가 놀이를 위하여 사용할 수 있도록 제조된 그네, 미끄럼틀, 공중놀이기구, 회전놀이기구 등으로 서 「어린이제품 안전 특별법」 제2조 제9호에 따른 안전인증대상어린이제품을 말한다. 어린이놀이시설: 어린이놀이기구가 설치된 실내 또는 실외의 놀이터로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.
	환경보건법 (환경부)	어린이활동공간	(제2조) 정의 어린이가 주로 활동하거나 머무르는 공간으로서 어린이놀이시설, 어린이집 등 영유아 보육시설, 유치원, 초등학교 등 대통령령으로 정하는 것을 말한다.
조성 및 설치 관련 법규	아동복지법 (보건복지부)	아동전용시설	(제52조) 아동복지시설의 종류 어린이공원, 어린이놀이터, 아동화관, 체육·연극·영화·과학실험전시 시설, 아동휴게숙박시설, 야영장 등 아동에게 건전한 놀이·오락, 그 밖의 각종 편의를 제공하여 심신의 건강유지와 복지증진에 필요한 서비스를 제공하는 것을 목적 으로 하는 시설
	도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 (국토교통부)	어린이공원	(제15조) 도시공원의 세분 및 규모 어린이의 보건 및 정서생활의 향상에 이바지하기 위하여 설치하는 공원
	주택건설 기준 등에 관한 규정 (국토교통부)	어린이놀이터	(제2조) 정의 주민공동시설이란 해당 공동주택의 거주자가 공동으로 사용하거나 거주자의 생활을 지원하는 시설로서 다음 각 목의 시설을 말한다. 나. 어린이놀이터
	영유아보육법 (보건복지부)	놀이터	(제15조의2) 놀이터 설치
	고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정 (교육부)	체육장	(제5조) 체육장

정의된 ‘어린이놀이기구’ 및 ‘어린이놀이시설’이 현재 가장 통용되는 어린이놀이터와 유사한 제도적 용어이다. 해당 정의에 따르면 ‘어린이놀이기구’는 어린이가 놀이를 위하여 사용할 수 있도록 제조된 그네, 미끄럼틀, 공중놀이기구, 회전놀이기구 등으로서 「어린이제품 안전 특별법」에 따른 안전인증대상 어린이제품을 말하며, ‘어린이놀이시설’은 이러한 어린이놀이기구가 설치된 장소로서 놀이터를 말한다. 「환경보건법」은 어린이의 건강을 보호하기 위해 환경 유해인자의 노출을 평가하기 위해 어린이들이 주로 활동하거나 머무는 곳을 관리 대상으로서 ‘어린이활동공간’으로 규정하고 있다. 이렇듯 안전관리법에 따른 ‘어린이놀이시설’과 환경보건법에 따른 ‘어린이활동공간’은 안전 관리 및 위해성 관리를 위한 정책적 대상을 규정하기 위한 용어로 사용하고 있다.

안전관리법에서는 어린이놀이기구가 설치될 수 있는 장소적 요건을 정하고 있는데, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 도시공원, 「영유아보육법」에 따른 어린이집 및 육아종합지원센터, 「주택법」에 따른 주택단지, 「산림문화·휴양에 관한 법률」에 따른 자연휴양림 등 20가지의 장소가 포함된다. 이에 따라, 설치될 수 있는 장소적 구분에 따른 모든 유형을 포괄하고 있는 용어로서 ‘어린이놀이시설’이 유사 용어 중에서 가장 넓은 범위로 사용되고 있다고 할 수 있다. 이러한 어린이놀이시설은 설치되는 장소에 따른 개별법에 따라 ‘어린이공원’, ‘아동전용시설’, ‘어린이놀이터’ 등으로 다시 정의되기도 하며, ‘놀이터’, ‘체육장’, ‘유기시설 및 유기기구’ 등 그 설치기준에 대한 기준을 정하면서 유사 용어로 대체되어 사용되기도 한다. 한편, 이러한 용어들은 해당 개별법에 한해서만 적용을 받음으로서 포괄적 용어라고 볼 수는 없으나, 국내에 나타나는 어린이놀이터의 개념과 범위를 살펴보는 데 의미가 있다. ‘어린이공원’, ‘아동전용시설’의 정의를 보면 조성 목적을 통해 그 개념을 설명하고 있는데, 국내의 어린이놀이터는 어린이의 보건 및 정서생활의 향상에 이바지하거나, 아동에게 건전한 놀이·오락·각종편의를 제공하여 심신의 건강유지와 복지증진에 필요한 서비스를 제공하기 위해 설치되는 공간이라고 할 수 있다.

한편, 가장 포괄적인 용어로서 「어린이놀이시설 안전관리법」에 따른 ‘어린이놀이시설’의 정의와 규정을 보면, 기구가 설치될 수 있는 ‘장소’를 뜻하고 있어 개념적으로는 장소적 성격을 띠지만, ‘시설’ 및 ‘설치’라는 용어와 함께 사용됨으로써 단위시설로 인식되고 있다. 이러한 특성은 「주택건설 기준 등에 관한 규정」에서 어린이놀이터를 주민공동시설 중 하나로서 거주자의 생활을 지원하는 부속시설로 간주하는 것에서도 찾아볼 수 있다.

3.1.2 어린이놀이터 관련 법령

국내에서 아동과 관련된 가장 대표적인 법은 「아동복지법」이다. 이 법은 아동이 건강하게 출생하여 행복하고 안전하게 자랄 수 있도록 아동의 복지를 보장하는 것을 목표로 하고 있으며, ‘아동복지’란 아동이 행복한 삶을 누릴 수 있는 기본적인 여건을 조성하고 조화롭게 성장·발달할 수 있도록 하기 위한 경제적·사회적·정서적 지원을 일컫는다. 한편, 해당 법에서는 보호를 필요로 하는 아동을 집중적인 복지의 대상으로 보고 있어, 보편적 복지의 특징을 반영하기보다는 선별적 복지가 강조되고 있다. 이에 따라 법에서 규정하는 아동복지시설은 보호대상아동을 대상으로 하는 아동양육시설, 아동보호치료시설, 자립지원시설 등으로 구분되며, 그 중 하나로서 아동전용시설(어린이 공원, 어린이놀이터, 아동회관 등)이 정의되고 있다. 즉, 현재의 아동복지법은 전체 아동을 위한 보편적 수준에서 놀이 환경에 관한 양적·질적 서비스 제공을 포괄하는 제도적 기반의 역할을 하지 못하고 있다.

어린이놀이터 용어에 대한 가장 넓은 개념을 정의하고 있는 「어린이놀이시설 안전관리법」이 현재 국내에서 어린이놀이터를 중심으로 구축되어 있는 유일한 제도적 기반이라고 할 수 있다. 2007년에 제정된 안전관리법은 어린이놀이시설의 효율적인 안전관리 체계를 구축함으로써 어린이놀이시설 이용에 따른 어린이의 안전사고를 미연에 방지하는 것을 목적에 두고 있다. 이를 위해 어린이들이 안전하고 편안하게 놀이기구를 사용할 수 있도록 어린이놀이시설의 설치·유지 및 보수 등에 관한 기본적인 사항과 어린이놀이시설을 담당하는 행정기관의 역할과 책무를 정하고 있다. 2008년 이전에는 「품질경영 및 공산품안전관리법」에 따라 어린이 놀이시설을 만 14세 미만의 어린이가 주로 사용하는 공산품으로 보고, 어린이의 생명 및 신체에 위해를 끼칠 우려가 있는지 안전성조사를 하도록 하였다. 이후 어린이 놀이시설을 설치하는 장소·시설별로 어린이 놀이시설의 설치 및 유지·운영에 관한 안전관리기준이 미흡하고, 관련 법령 및 관리주체의 다원화에 따라 체계적인 안전관리시스템이 미비하여 어린이 놀이시설만을 대상으로 하는 안전관리법을 제정하게 되었다(그림 1 참조). 이를 통해 어린이 놀이시설의 제작, 설치 및 유지·운영에 관한 기준을 정하고 정기검사 등 종합적인 안전관리 사항을 새로이 규정하였다. 즉, 어린이놀이시설이 설치되는 각 장소에 따라 해당 개별법을 따르면서 동시에 안전관리 측면에서는 모두 안전관리법을 따르도록 함으로써, 안전관리 중심의 제도적 특징을 보여준다.

3.1.3 어린이놀이터 조성 기준

어린이놀이터 조성 기준은 설치장소에 따른 개별법에 따라 서로 다른 기준을 정하고 있으며, 법·시행령·규칙 등 법적 위계가 상이하게 나타난다. 본 연구에서는 일정 기준 이상일 경우 장 내에 어린이놀이터를 의무적으로 설치하도록 한 「도시공원법」, 「주택법」, 「영유아보육법」, 「유아교육법」 및 「초·중등교육법」에 따른 기준을 살펴본다. 각 법령은 어린이 공원, 어린이놀이터, 놀이터, 체육장에 대한 설치 의무 규정, 면적 기준, 입지, 안전관리, 시설 설치 기준을 제시하고 있다. 이러한 조성 기준은 법, 시행령, 규칙에서 주로 서술되고 있으며, 법적 구속력을 갖는 가이드라인이 전무하다(표 3 참조).

설치 의무 규정 및 면적 기준과 관련해서 어린이공원은 250m 이하의 유치거리를 가지고 1,500㎡ 면적 이상으로 설치하여야 함을 규칙에서 담고 있으며, 주택단지 내 어린이놀이터는 150세대 이상 시 의무적으로 설치하며 세대 당 2~2.5㎡의 면적으로 시행령에서 정하고 있다. 영유아보육법에서는 보육 정원이 50명 이상인 어린이집에서는 영유아 1인당 3.5㎡ 이상 규모의 옥외놀이터를 설치하도록 하고 있다. 유아교육법과 초·중등교육법에서는 그 설치 의무 규정을 법에서 담고 있는 반면, 그 구체적인 면적 기준은 시행령에 학교의 종류별, 인원수별로 정하고 있다. 예를 들어 40명 이하 유치원의 경우 160㎡, 60명 이하 초등학교의 경우 3,000㎡ 이상의 체육장이 포함되어야 한다.

	1980	1990	2000	2010	2020
주요 법령	1981 「아동복지법」 개정				
어린이 놀이시설			「어린이 놀이시설 안전관리법」 제정 2007		
어린이 놀이기구		「품질경영 및 공산품안전관리법」 개정 2004		2015 「어린이제품안전 특별법」 제정	
어린이놀이터			「주택건설기준 등에 관한 규정」 개정 2013		
놀이터			「영유아보육법」 개정 2011		
어린이공원			「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 개정 2019		
체육장		1997 「고등학교 이하 각급학교 설립·운영규정」 제정			

그림 1. 국내 어린이놀이터 관련 법령의 흐름과 유사 용어

표 3. 국내 어린이놀이터 조성 기준

구분	「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 어린이 공원	「주택법」에 따른 어린이놀이터 (주택건설 기준 등에 관한 규정)	「영유아보육법」에 따른 놀이터	「유아교육법」, 「초·중등교육법」에 따른 체육장 (고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정)
설치의무	- 시행규칙 별표3(도시공원의 설치 및 규모의 기준)	- 시행령 제55조의2(주민공동시설)	- 법 제15조의2(놀이터 설치)	- 「유아교육법」 제8조(유치원의 설립) - 「초·중등교육법」 제4조(학교의 설립)
면적기준	- 시행규칙 별표3(도시공원의 설치 및 규모의 기준)	- 시행령 제55조의2(주민공동시설)	- 시행규칙 별표1(어린이집의 설치기준)	- 시행령 제5조(체육장) - 시행령 별표2(체육장의 기준면적)
입지환경	-	- 시행령 제55조의2(주민공동시설) - 시행령 제9조의2(소음 등으로부터의 보호)	-	- 시행령 제6조(교지)
시설설치	- 시행규칙 제9조(공원시설의 설치·관리기준) - 시행규칙 제11조(공원시설의 설치면적 등) - 시행규칙 별표1(공원시설의 종류) - 시행규칙 별표4(도시공원 안 공원시설 부지면적)	- 시행령 제55조의2(주민공동시설)	- 시행규칙 별표1(어린이집의 설치기준)	-
안전관리	- 법 제19조의3(어린이공원 내 안전시설의 설치·관리) - 시행령 제15조의3(어린이공원 내 안전시설의 설치·관리)	- 시행령 제33조(보안등)	- 시행규칙 별표1(어린이집의 설치기준)	-

어린이놀이터의 입지환경과 관련하여서는 일조 및 채광이 양호한 곳에 설치하거나 주택단지의 녹지 안에 어우러지도록 하며(「주택건설기준 등에 관한 규정」 제55조의2), 교사의 안전·방음·환기·채광·소방·배수 및 학생의 통학에 지장이 없는 곳에 위치하여야(「고등학교 이하 각 급 학교 설립·운영 규정」 제6조) 한다는 기준 등 최소한의 입지 기준이 제시되어 있다. 또한, 어린이놀이터 내 설치되는 시설 및 기구에 대해서는 어린이 공원에 설치될 수 있는 시설의 종류와 면적을 정하고 있으며(「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙」 제9조), 어린이집에 설치되는 옥외놀이터에는 모래밭에 대근육활동을 위한 놀이기구 1종 이상을 포함하여 놀이기구 3종 이상이 설치되어야 함(「영유아보육법 시행규칙」 별표 1)을 정하고 있다. 한편, 어린이공원에서 어린이의 안전을 위해 교통사고 발생 우려가 있는 어린이공원 내 주요 지점에 방호울타리 등 안전시설을 설치·관리하도록 하고 있으며(「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제19조의3), 주택단지 내 어린이놀이터에는 50m 간격 이내의 보안등을 설치하도록 하고 있고(「주택건설기준 등에 관한 규정」 제33조), 어린이집에 설치되는 옥내놀이터는 놀이기구의 높이 등을 고려한 안전시설을 설치하도록 규정하고 있다(「영유아보육법 시행규칙」 별표 1).

즉, 현재 각 법에서 나타나는 어린이놀이터의 조성 기준은 장소와 무관하게 적용되는 통일된 기준 없이 분절되어 제시되고 있다. 또한, 제시된 면적기준에 따르면 현행법에 따른 어린이놀이터는 도시공원, 주택단지, 어린이집, 유치원 및 학교 등의 관련 시설을 조성하면서 갖추어야 할 부속시설이다. 이러한 면적 기준은 도시 내 어린이에게 충분한 놀이 기회를 제공하기 위한 계획적 조성을 고려한 제도적 체계와는 거리가 멀다. 제시된 입지환경, 안전관리, 시설 설치 기준은 어린이의 놀이 활동을 지원하고 증진하기 위한 기준이 아닌 최소한의 환경적 조건에 가깝다. 따라서 어린이놀이터 조성을 위한 최소한의 조성 기준이 있으나, 양적인 측면에서 어린이 인구 대비 공급량을 관리하거나 질적인 측면에서 어린이 놀이를 지원할 수 있는 기준은 한정적이다. 이러한 조성 기준들은 다양하고 형평성 있는 놀이 환경의 제공에 있어 제약 요인으로서 작용하고 있다.

3.1.4 어린이놀이터 관련 자치 조례

어린이놀이터와 관련하여 지방자치단체 및 교육청에서 347개(2022년 10월 기준)의 자치 조례를 제정하여 시행하고 있다. 주제에 따라 조례를 구분해 보면 ‘어린이놀이기구 안전관리’와 관련된 조례가 215개로 대부분을 차지하였으며, 안전 관리에 관한 세부사항(의무 이행, 점검 기준, 점검결과 조치, 행위제한 등)을 주요 내용으로 하고 있다. 해당 조례들은 대다수 ‘어린이놀이기구 안전관리법’을 모범으로 하고 있어 지역 실정에 맞도록 놀이시설의 안전관리 방법에 대한 세부사항을 규정하고 있다. 36개의 ‘어린이공원 및 어린이놀이터 관리’ 관련 조례에서도 놀이시설의 안전관리에 대한 내용을 주로 다루고 있다(표 4 참조).

표 4. 국내 어린이놀이터 관련 자치 조례 현황(2022년 10월 기준)

구분	광역시자치체	기초자치체	교육청	합계
어린이놀이시설 안전관리 조례	15	193	7	215
어린이 놀 권리 보장(증진) 조례	6	31	12	49
어린이공원 및 어린이놀이터 관리 조례	-	36	-	36
주민참여형 어린이놀이터 조성 및 운영·관리 조례	1	21	1	23
어린이공원 및 어린이놀이터 조성·설치 및 관리	1	11	-	12
실내 어린이놀이시설 설치 및 운영 조례	2	4	-	6
도시공원의 어린이 놀이환경 조성 조례	3	-	-	3
공동주택 내 어린이놀이시설 안전관리 조례	2	-	-	2
놀이터 활성화 조례	-	1	-	1

주민참여형 어린이놀이터 조성과 관련된 조례(23건)는 놀이공간의 질적 향상을 위한 조성사업의 계획과 실행, 지원 및 추진 방법에 대한 세부사항을 주로 담고 있으며, 활동가 및 총괄기획자 등 행위 주체에 대한 내용을 포함하고 있다. 이러한 조례는 안전관리법을 모범으로 하는 놀이시설 안전관리 조례와는 차별적으로 놀이시설의 질적 제고를 목표로 공간의 조성 및 관리를 주제로 하고 있다.

한편, 2017년 11월 경상남도교육청을 시작으로 49개 곳에서 어린이 놀이권 보장(증진)을 위한 조례를 제정하여 시행하고 있다. 대부분 해당 조례는 아동의 놀이권 보장과 증진에 필요한 사항을 규정함으로써 연령에 맞는 놀이와 여가활동을 할 수 있는 기반을 조성하여 아동이 행복한 삶을 누리도록 하는 것을 목적으로 한다(「성남시 아동의 놀 권리 증진을 위한 조례」 제1조). 이를 위해 놀이문화 조성을 위한 계획을 수립하고 아동의 놀이활동과 관련된 실태 조사를 시행할 수 있도록 근거 조항을 마련하고 있으며, 놀이문화 조성과 관련된 전문가를 자문단으로 위촉하여 놀이환경 조성을 위한 공간 구성과 프로그램 기획에 대한 의견을 제시할 수 있도록 하였다. 또한, 관련 사업을 수행하는 비영리 법인 및 단체 등을 지원하고, 지역 사회 내 아동 관련 시설 및 교육기관과 협력체계를 구축할 수 있도록 지원하고 있다(표 5 참조).

이러한 국내 자치 조례의 개괄적 현황을 보면, 법령의 특징과 마찬가지로 놀이시설의 안전관리 중심으로 운영하고 있는 제도적 기반의 특징을 볼 수 있다. 한편, 지역에 따라 놀 권리 보장과 주민참여형 어린이놀이터 조성 및 운영·관리를 위한 자체적인 제도적 기반을 마련하고 있는데, 이는 지역 차원에서 어린이의 놀이를 위한 공간을 충분히 확보하고 연령에 적합한 놀이활동을 제공하기 위한 보완적 체계라고 볼 수 있다. 특히, 놀이환경 개선을 위한 주요 행위 주체에 대한 내용을 보완하여 제도의 실행력을 높이고 있으며, 어린이 놀 권리 보장을 위한 조례는 다른 조례와는 다르게 지역별·종류별 놀이공간의 현황과 연령별 이용 현황, 놀이 프로그램 현황 등을 주기적으로 실시하도록 하여 체계적인 놀이 공간 조성을 시도하고 있다.

3.2 외국 어린이놀이터 제도 분석

3.2.1 영국: 아동의 놀이권 법제화

영국은 2004년 아동법(Children Act)을 전면 개정하면서 아동의 포괄적인 권리를 법제화하였다. 개정된 법에 따르면 아동위원회(Children's Commissioner)가 아동의 권리를 증진하고 보호하도록 하고 있으며(제2조 제1항), UN 아동권리협약의 이행을 감시(제2조 제3항의 1)하도록 명시함으로써 아동 보호체계를 개편하였다. 영국은 이러한 법적 기반을 바탕으로 아동 권리를 위한 다양한 정책을 추진하였으며, 2007년 발표한 「아동계획(Children's Plan)」에서는 8~13세 어린이를 위한 약 3,500여 개의 놀이터를 개선하고 빈곤한 지역 30곳에 모험놀이터를 신축할 것을 밝혔다(Department for Children, Schools and Families, 2007). 2008년에 발간한 「놀이전략(The Play Strategy)」에서는 지역당국이 아동의 놀이권을 실현할 수 있도록 비전을 제시함으로써 놀이공간의 설계 및 계획에 있어 어린이와 지역사회의 참여를 반영하도록 하였다(DCSF, 2008). 「놀이전략」은 모든 주거 지역에서 아동친화적인 환경을 개발함으로써 영국을 '세계에서 가장 성장하기 좋은 곳'으로 변화시키고, 어린이와 청소년의 놀이 요구에 대응할 수 있도록 지방자치단체, 관련 민간 업체 및 기업의 전문가를 지원함으로써 모든 분야에서 세계적인 수준의 놀이 기회를 실현하고자 하는데 그 목적을 두고 있다(DCSF, 2008).

한편, 2010년 웨일스에서는 「아동 및 가족 조치(Children and Family Measure)」에서 유엔 아동권리협약 제31

표 5. 국내 어린이놀이터 관련 자치 조례 주요 내용 구성

구분		어린이놀이시설 안전관리 조례	어린이공원 및 어린이놀이터 관리 조례	주민참여형 어린이놀이터 조성 및 운영·관리 조례	어린이 놀 권리 보장(증진) 조례
일반 사항	목적	●	●	●	●
	정의	●	●	●	●
	적용범위	●	●	●	●
	지자체장의 책무	●	●	●	●
	놀이공간 조성 원칙				●
실태조사	조사 및 연구				●
계획 및 실행	계획 수립	●	●	●	●
	사업 운영·관리	●	●	●	●
	예산 확보 및 지원	●	●	●	
안전 관리	안전관리 의무 이행	●	●		
	안전 및 위생 점검 기준	●	●	○	
	점검결과 조치	●	●	○	
	사고발생조치	●	●		
	행위 제한	●	●		
	안전감시망 구축	●	●		
	관리주체 교육		●	○	
	사용자 교육		●		
행위 주체	놀이터 협의회(체)		○	●	
	어린이공원 자문단		○	●	
	놀 권리 증진 자문단				●
	놀 권리 증진 위원회				●
	활동가			●	
	총괄기획자			●	
	자원봉사활동		○	●	
추진 방식	협력체계 구축				●
	위탁사업		○	●	○
	민간단체 등의 지원				●
	사업평가			●	
	업무분담	●	●	●	
기타	교육 및 홍보				●
	표창 및 보상	○	○	○	○

●: 조례의 일반적인 내용으로서 대부분의 지자체에서 해당 조항을 포함하고 있음, ○: 조례의 일반적인 내용은 아니지만 일부 지자체에서 해당 조항을 포함하고 있음.

조²⁾를 법으로 도입하여, 어린이의 충분한 놀이 기회 제공을 지방정부의 책무로서 명시화하였으며 이를 보고하도록 함으로써 아동의 놀이권을 법제화하였다. 이에 따라 지방정부는 아동의 놀이 기회가 양적·질적으로 충분하도록 놀이를 지원해야 하며, 지방정부는 놀이 충분성 평가(Play Sufficiency Assessment Toolkit)를 실시하여 정부에 보고해야 하는 의무를 가진다(김명순, 2018)(표 6 참조).

관련된 기준 및 지침으로는 2002년 놀이안전포럼(Play Safety Forum)의 ‘놀이환경에서의 위험관리: 입장선언’에

표 6. 국외 어린이놀이터 관련 제도 개요

구분	영국	캐나다	독일
중앙정부 법률	아동법: 유엔 아동권리협약의 아동기 놀이 및 놀 권리(제 31조)에 영향을 받아 「아동법」을 전면 개정	-	건축법(Baugesetzbuch): 독일의 건설 관련 공공규범을 규정하는 최상위 법령, 공익과 공공성 보장을 위해 토지이용과 건설 및 도시개발에 관한 연방차원의 공통된 규정 제시
지역정부 법률	아동 및 가족 조치(웨일스): 유엔의 아동권리협약을 최초로 법제화 지역정부는 아동의 놀이 기회를 존중할 의무가 있으며, 아동의 놀이 기회가 충분한지를 평가하고, 의사 결정 과정에 아동의 참여 의무화	아동 보호 및 초기 교육법(온타리오): 아동의 학습 · 발달 · 건강 · 복지 · 안전을 증진하는 것을 목적으로 법을 제정하였으며 어린이놀이터에 대한 주 규칙을 제시함	주 건축법: 건축법은 필지단위의 건설에 관한 사항을 규정함으로써 도시관리계획에 따른 각 시설의 조성과 관리에 관한 직접적인 규정을 제시함
기준	놀이 환경에서의 위험관리: 놀이 가치를 기반으로 위험-유익 평가지침 제공	CSA Z61420: 잘 설계 및 유지되고, 혁신적이며 도전적인 놀이터의 제공과 사용을 장려함으로써 건강한 아동의 발달에 기여하기 위해 제시된 기준서	기술기준(DIN, EN): 독일 산업을 비롯한 각 분야의 표준화 작업과 기준을 제시, 가장 대표적으로 DIN 18034, DIN EN 1176, DIN 7926 등이 있으며 놀이터를 만들고 관리하는 가장 실질적인 기준을 제시함
가이드라인	놀이를 위한 디자인: 어린이 놀이공간을 위한 비법적 지침서로서 공공 놀이 공간의 개발과 개선을 위해 접근 방식을 제안하고 혁신적이고 창의적인 아이디어를 고무	7Cs: 유아 교육자, 설계가, 관리자 및 부모를 대상으로 어린이의 발달을 지원하고 야외 놀이의 특성을 통합하는 야외 놀이 공간 설계 지침서	-

기초하여 제작된 「놀이 환경에서의 위험관리(Managing Risk in Play Provision)」가 있다. 이 가이드라인은 놀이환경 책임자가 위험뿐만 아니라 유익까지 고려하는 위험관리를 어떻게 발전시킬 수 있을지를 제시하고 있으며, 전형적인 기준을 따랐을 때 제안될 수 없는 새롭고 실험적인 형태의 놀이와 자연적인 놀이 요소 도입을 위한 표준 평가 툴(RBA; Risk Benefit Assessment)로서 제시되었다. 이는 산업표준(standard)의 위상을 가지고 영국 전역에 적용되는 가이드라인으로서 놀이제공자가 놀이환경을 제공하는 데 있어서 놀이기회와 기구 및 기능에 대한 명확한 판단을 내릴 수 있도록 지원한다.

한편, 어린이 놀이공간의 평가위원 및 설계자를 대상으로 작성된 「놀이를 위한 디자인(Design for Play: Guide to Creating Successful Play Space)」는 비법적 지침서로서 공공 놀이 공간의 개발과 개선을 위해 디자인 접근 방식을 제안한다(<https://www.playengland.org.uk/>). 이 가이드라인은 주택단지, 도시광장, 공원, 숲 등에 설계되는 놀이 공간에 적용되며, 성공적인 놀이 공간 설계를 위한 10가지 원칙을 제시한다: 1) 맞춤형(bespoke)으로 설계, 2) 위치의 적합성을 고려, 3) 자연적 요소의 이용, 4) 다양한 놀이 경험을 제공, 5) 장에 어린이와 비(非)장애 어린이 모두의 접근 가능성을 고려, 6) 지역사회의 요구에 부응하도록 설계, 7) 다양한 연령대의 아이들이 함께 놀 수 있도록 설계, 8) 위험과 도전을 경험할 수 있는 기회를 구축, 9) 지속가능하고 적절한 유지를 고려, 10) 변화와 진화를 허용하도록 설계. 또한, 이러한 원칙이 지켜질 수 있도록 6단계(준비-설계-시공-사용-유지 및 관리-검토)의 디자인 접근법을 제시하고 있다. 이를 통해서 어린이들에게 놀이의 영감을 주는 공간을 설계할 수 있도록 지원하고 있다.

3.2.2 캐나다: 공공 및 민간 영역에 적용되는 기준과 가이드라인 운용

캐나다는 어린이놀이터와 관련된 연방 차원의 법을 운용하고 있지 않으며, 주법에서 아동의 보호 및 양육 측면에서 놀이공간에 대한 제도를 운용하고 있다. 온타리오주는 정부와 조기 학습 및 보호 시스템 제공에 대한 협정을 통해 2014년 「아동 보호 및 초기 교육법(Child Care and Early Years Act)」을 제정하였으며, 이는 아동의 학습 · 발달 · 건강 · 복지 · 안전을 증진하는 것을 목적으로 하고 있다. 온타리오주에서는 해당 법을 통해 보호 정책의 일환으로서 아동 프로그램 및 서비스 운영에 대한 규정과, 보호와 관련된 전문가 양성을 비롯해 서비스 운영을 위한 기금과 예산에 대한 규정을 마련하고 있다. 더불어 부모가 주에서 제공하는 양육 서비스를 평가할 수 있으며, 주는 부모가 아동 발달에 대한 이해를 높일 수 있도록 아동 보호 및 유아 프로그램을 제공하도록 하고 있다.

물리적인 놀이 환경에 관련하여서는 어린이집 내 어린이 놀이공간에 대해 자세히 규정하고 있는데, 어린이집 관리자에게 전문적인 자격을 부여하고 자격소지자의 의무로서 실내 및 실외 놀이공간에 대한 구체적인 지침을 제시하고 있다. 세부적인 내용에는 놀이공간 확보에 대한 의무사항, 놀이 재료 및 기구 제공에 대한 사항, 실내 놀이공간

에 대한 건축물 규정, 야외 놀이공간에 대한 규정, 놀이 프로그램에 대한 규정 등이 있다. 이에 대해 전문 자격을 소지한 운영자가 어린이 놀이 시설이 법에 따른 시설 기준을 충족하는 지에 대한 내용을 제출하도록 하여 양적·질적 관리 체계를 갖추고 있다. 또한, 야외 놀이공간에 대해서는 인원 당 최소 5.6m²에 해당하는 공간을 배치하도록 하고 있으며, 하루에 6시간 이상의 프로그램을 운영하여야 한다.

캐나다에서는 공공영역 및 민간영역 모두에 적용되는 기준서(CSA Z61420)와 가이드라인(7Cs)을 마련하고 있는 것이 특징적이다. 기준서는 놀이터 조성 및 관련된 상세한 규정을 담아 주체에 따른 의무 사항과 비의무 사항을 제시함으로써 관련 주체별 책임 소지를 명확히 규정하고 있다. 기준서의 목적은 다양한 유형의 놀이터 환경 및 놀이 구성요소에서 일반적으로 나타나는 위험을 완화함으로써 생명을 위협하거나 심각한 부상을 입을 가능성을 최소화하는 데 있으며, 도전적인 놀이 경험의 제공될 수 있도록 어린이의 신체 크기와 특성, 연령별 발달 정도 등을 고려하고 있다. 기준서는 어린이에게 놀이터의 역할과 목적을 바탕으로 어린이놀이터의 정의를 내리고 있다. 이에 따르면 놀이터는 신체적·사회적·인지적·정서적으로 모든 아이들의 상호 연관된 발달 요구를 충족시키는 데 중요한 역할을 하며, 아이들이 새로운 아이디어, 사회적 기술, 우정을 탐구할 수 있는 장소이다. 또한, 놀이기구는 아이들이 새롭고 도전적인 방식으로 몸을 움직일 수 있게 해주며, 평생 지속될 수 있는 힘, 조정력, 자신감, 활동 패턴을 개발한다. 해당 기준서는 기존 대상과 사용자, 어린이 연령에 대한 개념을 명확히 제시하고 있으며, 놀이기구의 치수 요건뿐만 아니라 조성 전부터 조성 후까지의 전 과정에서 놀이터와 관련된 구체적인 내용을 포함하고 있다. 구체적으로는 어린이놀이터 설치 시 각 주체별(설계자, 제조자, 소유자, 운영자)의 역할과 책임, 점검 및 유지관리 방법과 정기검사에 대한 문서화 방식, 안전사고 방지를 위한 기구별 치수와 요건, 기구별 배치 요건에 대해 서술하고 있다. 또한, 놀이를 통한 어린이 발달을 위해 놀이터 감독관을 둘 수 있으며, 감독관이 배치될 때 추가될 수 있는 놀이 요소(물놀이, 정원용 필지, 불, 애완동물 및 동물 등)를 추가함으로써 놀이를 극대화할 수 있는 다양한 방안을 제안하고 있다. 놀이터의 위치, 부지 유형, 권장되는 바닥 보호 포장, 연령별 권장 시설 및 장비, 놀이터 주변 요소, 장애인 이용 가능한 놀이터 및 기구 등에 대한 내용도 구체적으로 명시하고 있다.

2006년에 발간된 7Cs(An Informational Guide to Young Children's Outdoor Play Spaces)는 상상력이 풍부한 놀이를 장려하고, 공감을 자극하는 등 어린이의 육체적, 인지적 발달을 지원하기 위한 야외 놀이공간 설계를 지원한다. 보육환경으로서 어린이가 발달할 수 있는 놀이공간을 강조하고 있으며, 행동 연구 모델을 바탕으로 연령 구분에 따른 발달과 놀이 형태, 물리적 요소와 공간의 특성 등을 고려한 가이드라인이다(Susan et al., 2006). 본 가이드라인에서는 놀이공간에 대한 7가지 개념을 제시하고 있다: 1) 모듈러 형태로 유기적이며 현대적인 특성, 2) 주변환경과의 상호작용을 고려한 공간적 맥락, 3) 물리적·시각적·인지적 연결성, 4) 다양한 규모와 재료, 시간에 따른 놀이공간의 변화, 5) 어린이 스스로 창조·조작·평가할 수 있는 기회, 6) 물리적 가독성과 이미지의 명확성, 7) 육체적·인지적 도전.

3.2.3 독일: 공공영역으로서 어린이놀이터에 대한 토지이용과 시설 결정

독일의 놀이터 조성 및 관리 등과 관련한 법령은 건축법, 건축법, 시설설치기준 등으로 구분된다(<https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/>). 독일의 놀이터는 공공영역에 해당하며 공간관리계획의 틀 안에서 놀이에 대한 토지이용과 시설을 결정하는 것이 가장 특징적인데, 이는 우리나라의 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 해당하는 연방 건축법에 따르도록 되어 있다. 놀이터 조성 자체는 주별 건축법과 시설설치기준을 준용하며, 가장 직접적인 구속력을 갖는 기준은 유럽연합(EU)과 독일의 시설설치 기준으로서 놀이터의 조성 및 운영에 관한 원칙과 주요 놀이시설물별 설치기준을 제시하고 있다.

건축법은 독일의 건설 관련 공공규범을 규정하는 최상위 법령으로 공익과 공공성 보장을 위해 토지이용과 건설 및 도시개발에 관한 연방차원의 공통된 기준을 제시한다. 건축법 제1조에 따르면 도시관리계획을 수립하여야 하는데, 계획수립 시 국민의 사회적, 문화적 수요로서 가족, 어린이, 노인과 장애인, 남녀에 대한 차별적인 영향과 특히 스포츠, 여가 및 휴가에 대한 요구를 포함해야 한다고 규정하고 있다. 놀이터 관련 도시계획시설에 대한 규정이 이에 기반하고 있다고 볼 수 있다. 제5조에서는 토지이용계획에 포함되어야 할 내용을 규정하고 있는데, 이중 공공서비스 제공시설로서 놀이시설과 놀이터가 포함되어 있다. 또한, 제9조에서는 지구단위계획에 포함되어야 할 내용에 놀이터를 포함시키고 있다. 공공영역과 민간영역 모두 도시관리계획 상에 명기하도록 되어 있으며, 그 종류는 부속 시설로서 놀이영역, 공용시설로서 놀이시설, 녹지의 한 종류로서 놀이터, 커뮤니티시설로서 어린이놀이터 등이 있다.

주 건축법은 필지단위의 건설에 관한 사항을 규정함으로써 도시관리계획에 따른 각 시설의 조성 및 관리에 관한 직접적인 기준을 제시하고 있다. 주 건축법은 주마다 그 내용이 상이하나, 어린이놀이터 관련해서 16개 주 공통으로 규정된 내용이 있다. 3세대 이상의 주택을 조성하는 건축주에게 놀이터 설치를 의무화한 규정이 이에 해당한다.

놀이터와 놀이기구의 조성 및 유지관리는 산업표준에 의해 이루어지고 있다. 기술기준에 해당하는 DIN과 EN은 각 분야의 표준화 작업과 기준을 제시하고 있으며, 놀이터와 관련해서는 DIN 18034, DIN EN 1176, DIN 7926 등이 놀이터를 만들고 관리하는 가장 실질적인 기준을 제시하고 있다(<https://www.spielplatzmobil.de/>). DIN 18034는 독일의 놀이터에 관한 가장 기본적인 기준이며, 면적, 위치, 계획·설계·시공·유지관리에 관한 전반적인 기준을 제시한다. 해당 기준에는 용어의 정의를 통해 놀이터 및 놀이공간에 대한 법적 개념을 정의하고 있는데, 놀이터는 도시관리계획에 놀이를 위한 시설로 결정이 되어 있거나 계약상 놀이터로 지정된 구역을 뜻한다. DIN EN 1176은 놀이터에 설치되는 놀이기구에 대한 안전 요구 사항과 안전조치를 규정하며 놀이시설의 유지관리에 대한 권장 사항도 포함한다.

3.3 어린이놀이터 국내·외 제도 비교

국내 어린이놀이터 관련 제도는 안전관리법을 중심으로 놀이시설의 안전관리 측면에서 다루어지고 있다. 또한, 법적 개념으로서 어린이놀이터는 장소적 요건(설치 장소)과 기구적 요건(놀이 기구 설치)으로 정하고 있을 뿐, 공간의 역할과 목적에 대한 법적 개념과 정의가 부재한 실정이다. 한편, 지방정부에서 필요에 따라 '놀이권 보장을 위한 조례'를 제정함으로써 어린이의 놀이 활동을 보장하기 위한 제도적 체계를 마련하고 자체적인 어린이놀이터 사업을 실행할 수 있는 법적 근거를 구축하고 있다. 이러한 지역 정부의 변화는 최근에 나타나는 경향으로서 아직 활성화되지는 않았지만, 초기의 제도적 기틀을 마련한 것으로 판단된다. 즉, 한국은 지방정부 주도로 어린이의 놀이권 보장 측면에서 어린이놀이터를 관리하고자 시도하고 있는 단계이다. 한편, 놀이 공간의 질적 제고를 위해 적용될 수 있는 구체적이고 통일된 조성 기준이 부재한 실정이다.

영국의 어린이놀이터는 아동의 권리를 증진하고 아동 보호체계를 위한 법인 아동법을 중심으로 형성되어 있다. 특히, 유엔 아동권리협약의 놀이권에 대한 내용을 법적 체계 안에서 다루고 있다는 점이 특징적이다. 법적 기반을 바탕으로 중앙정부 주도의 정책계획과 정책사업을 실행하고 있으며, 이를 통해 놀이터의 양적·질적 향상을 시도하고 있다. 지방정부에서도 이러한 정책흐름에 맞게 놀이권 보장을 위한 책무를 법에 담고 있으며, 법에 근거하여 놀이 기구의 충분성을 검토하고 있다. 또한, 중앙 혹은 지방정부에 의해 추진되는 사업들에서 어린이놀이터를 조성할 때, 놀이환경의 적합성 판단을 지원하는 구체적인 평가 기준을 적용하고 있다. 또한, 성공적인 놀이 공간 설계를 위한 10가지 원칙과 이를 위한 6단계의 디자인 접근법을 제시하고 있다.

캐나다는 아동 보호 및 초기 교육법을 중심으로 보호 및 양육 차원에서 어린이놀이터에 대한 규정을 마련하고 있으며, 주법에서는 어린이집에 설치되는 놀이공간에 대한 구체적인 기준을 제시하고 있다. 캐나다는 어린이놀이터 조성·관리 측면에서 연방정부의 역할이 크지 않으며, 주법 역시 아동의 권리 측면 보다는 안전관리 중심으로 조항을 구성하고 있다. 한편, 공공과 민간영역에 조성되는 어린이놀이터에 적용되는 구체적인 기준과 가이드라인을 마련하고 있어, 가이드라인을 통한 질적 관리에 초점을 두고 있다고 할 수 있다. 이러한 기준과 가이드라인은 설치 및 운영·관리에 적용될 수 있는 구체적인 점검 기준과 연별별 시설 기준을 제시하고 있으며, 놀이 공간 설계를 위한 7가지 개념을 제시하여 놀이를 통한 발달을 극대화 할 수 있는 공간 설계를 유도하고 있다.

마지막으로, 독일은 연방 건축법을 중심으로 도시계획 차원에서 어린이놀이터를 다루고 있다. 놀이터 영역에 대한 토지이용과 시설 결정을 하고 있으며, 어린이놀이터에 대한 법적 개념 역시 이를 기반으로 하고 있다. 어린이놀이터 공간 조성에 있어서는 주별 건축법이나 시설기준을 준용하고 있으며, 시설기준은 독일 전역에 적용되는 표준화된 기준으로서 기본적인 사항만을 제시하고 있다. 즉, 독일에서는 어린이놀이터를 도시에 필요한 기반시설로 인식하고 이를 확충하여 공공에서 관리하고 있다.

각 국가에서 어린이놀이터와 관련된 제도 현황을 살펴보았을 때, 주요 법령, 법적 개념, 법적 위계, 계획 및 사업 추진 주체, 조성 기준에 있어서 국가별 차이점을 확인할 수 있었다. 영국과 캐나다는 아동 및 아동 보호 측면에서 공간뿐만 아니라 포괄적인 아동의 권리 중 하나로서 놀이권을 고려하고 있는 반면, 독일은 건축법에서 어린이놀이터를 규정함으로써 공간적 측면에서 법적 근거를 마련하고 있다. 이에 반해서 국내에서는 어린이놀이터에 설치된 놀이시설의 안전관리를 중심으로 법적 체계가 구성되어 있으며, 아동의 권리나 도시계획적 차원에 대한 제도적 고려가 미흡하다. 한편, 영국과 독일은 연방 차원에서 법적 근거를 두고 있으며, 이에 따라 놀이터를 대상으로 한 국가적 정책 사업을 활발하게 추진할 수 있는 반면, 국내에서는 어린이놀이터를 대상으로 한 정책 사업이 활성화되어 있지 않다. 어린이놀이터의 조성 기준과 관련하여서는, 영국과 캐나다에서는 지침 및 가이드라인을 통해 구체적인 기준을 제시하고 있으며 공공영역과 민간영역 모두에 적용될 수 있도록 하여 전반적인 어린이놀이터의 질적 수준을 관리하고 있다. 한편 국내에서는 어린이놀이터가 설치되는 장소에 따라 해당하는 법에 제시된 최소한의 기준을 따르고 있으며, 어린이놀이터에서 어린이의 놀이를 증진하기 위한 목적으로 제시된 지침이나 가이드라인은 전무하다(표 7 참조).

표 7. 비교분석 결과

구분		한국	영국	캐나다	독일
주요 법령		「어린이 놀이시설 안전관리법」	「아동법」	「아동 보호 및 초기 교육법」	「건축법」
법적 개념		장소적 요건과 기구적 요건으로 개념을 정의	-	아이들의 발달 요구를 충족시키며 우정을 탐구하는 장소로 정의	도시관리계획에 놀이를 위한 시설로 결정되어 있는 구역으로 정의
법적 위계	중앙 (연방)	안전관리 중심의 법령	아동의 포괄적 권리를 증진하고 보호할 수 있는 제도적 기반 마련	-	도시관리계획(토지이용계획 및 지구단위계획)에 놀이터 명시
	지방	안전관리 중심의 조례로 구성되나, 필요에 따라 놀이권 보장 조례 제정	아동의 충분한 놀이 기회 제공을 위한 지방정부의 의무를 명시화하고 평가의 틀 마련	안전관리 중심의 법령이며, 아동의 보호 및 양육 차원에서 어린이놀이터에 대한 규정 마련	3세대 이상의 주택 조성 시 어린이놀이터 설치를 의무화, 기타 조성 및 관리에 관한 기준 제시
계획 및 사업 추진 주체		조례에 따라 지역 내 놀이 환경 실태조사를 실시하고 놀이공간을 확보하기 위한 계획을 수립, 사업 실행 및 민간단체 지원 근거 확보	법에 따라 정책계획 및 전략을 수립하여 놀이환경의 양적·질적 향상을 위한 정책사업 실행	-	도시건설 분야 연방정부 정책 사업 중 하나로서 지역에 따라 놀이, 스포츠, 여가 및 휴게 공간 조성의 일환으로 놀이터 조성 사업 실행
조성 기준		어린이놀이터 설치 장소에 따른 개별법에 최소한의 기준 규정하고 있으며, 면적, 시설 규모, 안전관리 기준 등 기본적인 사항 제시	새롭고 실험적인 형태의 놀이와 자연적인 놀이 요소를 위한 표준평가 틀(위험-유익 평가) 적용, 성공적 놀이 공간 설계를 위한 10가지 원칙 제시	공공 및 민간 영역 내 어린이놀이터에 적용되는 설치 및 점검 기준과 연령 등에 따른 구체적인 시설 기준 마련, 놀이 공간 설계를 위한 7가지 개념 제시	놀이터의 면적, 위치, 설치기준 등 기술 분야의 표준화된 기준으로서 기본적인 사항 제시

4. 결론

본 연구는 놀이권 보장을 위한 국가적 노력의 필요성을 바탕으로 국내의 제도 현황을 살펴보았으며, 이러한 관점에서 국외의 제도와 비교분석함으로써 국내 제도의 현주소를 가늠해 보고자 하였다. 그 결과 국내 제도의 특징과 한계점을 파악할 수 있었으며, 이를 바탕으로 어린이놀이터의 양적·질적 수준 향상을 위한 정책 방향을 네 가지로 제안하고자 한다.

첫째, 어린이놀이터의 개념과 범위에 대한 법적 정의를 마련하여야 한다. 현재 어린이놀이터의 법적 정의는 역할과 목적보다는 장소적 여건과 기구적 여건을 설명하고 있다. 공공에서 어린이놀이터의 체계적인 공급과 운영·관리를 실행하기 위해서는 놀이터 및 놀이공간 등의 유사 개념들을 정리함으로써 개념을 명확히 할 필요가 있다. 또한, 관련된 시설의 부속시설로서 인식되지 않기 위해서는 독립적·독자적 공간 개념으로서 법적 대상인 ‘어린이놀이터’에 대한 신규 정의가 필요할 것으로 판단된다.

둘째, 안전관리 중심의 시설 규정을 넘어 놀이권 보장을 위한 제도적 보완이 필요하다. 영국은 아동의 놀이권을 법에 명시함으로써 다양한 정책을 활발히 추진할 수 있었으며, 위험-유익평가 틀을 전역에서 활용함으로써 어린이의 놀이 욕구와 안전 사이의 조화를 위한 제도적 장치를 마련하였다. 국내에서도 놀이권 보장을 위해서는 안전 중심의 제도적 틀을 벗어나 관련법의 역할을 확장할 필요가 있으며, 놀이권 보장을 위한 공간적 기반이자 사회적 기반시설로서 어린이놀이터에 대한 주체별 역할을 명확히 하여야 할 것이다.

셋째, 단위 시설이 아닌 공간적 개념으로서 어린이놀이터에 대한 포괄적인 접근이 필요하다. 독일의 어린이놀이터는 공공영역에 해당하며 공간관리계획의 틀 안에서 놀이에 대한 토지이용과 시설을 결정하도록 하고 있다. 국내에서도 ‘놀이시설’이 아닌 ‘놀이터(공간)’를 제도적 관리 대상으로 함으로써, 독자적 영역으로서 계획-설계-조성-운영·관리 등 체계적인 관리 방안을 마련하여야 할 것이다.

넷째, 어린이놀이터 조성과 관련된 구체적인 지침 및 가이드라인을 통해 질적 관리가 필요하다. 캐나다의 어린이놀이터 관련 제도는 법률보다는 기준과 가이드라인에 의해서 작동되고 있으며, 주체에 따른 의무적인 사항과 비의무적인 사항을 구분하여 제시하고 있다. 규정에 대한 법적 구속력은 국가마다 다양하게 나타나지만 영국 및 독일에서도 어린이놀이터 설치기준 및 가이드라인을 마련하고 있으며, 주로 디자인원칙, 공간 조성 원칙, 놀이시설물별 설치기준, 운영 원칙, 놀이 프로그램 등을 규정하고 있다. 국내에서도 조성방향과 목적에 맞는 어린이놀이터를 조성·운영하고 전반적인 질적 수준을 제고하기 위해서는 구체적인 사항을 담은 설치기준 및 가이드라인을 작성할 필요가 있다.

본 연구는 놀이권 보장 측면에서 어린이놀이터의 중요성을 인지하고, 사회적 시설로서 국내 어린이놀이터 조성·관리를 위한 정책적 개선방향을 모색하고자 하였다. 이는 향후 도시계획 분야, 아동복지 분야, 교육 분야 등에서 어린이의 놀이권 보장을 위한 제도를 마련하고 정책 사업을 추진함에 있어서 근거자료로서 의미가 있다. 다만, 본 연구

는 문헌조사를 통해 국외 제도 현황을 분석함에 따라 구체성에 한계를 가지고 있다. 이는 향후 국외 관계자 인터뷰 및 현장조사 등을 통해 보완될 수 있을 것이다. 또한, 결론에서 제시한 제도적 보완을 위해서는 어린이놀이터의 설계 및 조성사례 분석, 국외 가이드라인 내용 분석 등이 개별 연구에서 보다 깊이 있게 다루어질 수 있을 것이다.

주 1. 아동전용시설에는 인천광역시 계명수련원, 화성시 아이산나 놀이터, 청주시 아동복지관 등이 해당함.

주 2. 제31조 (휴식·놀이 및 여가) 1. 당사국은 아동이 휴식과 여가를 즐기고 연령에 적합한 놀이와 레크리에이션 활동에 참여하며, 문화생활과 예술활동에 자유롭게 참여할 수 있는 권리를 인정한다. 2. 당사국은 문화 예술 활동에 충분히 참여할 수 있는 아동의 권리를 존중하고 증진하며, 문화, 예술, 레크리에이션 및 여가 활동을 위해 적절하고 균등한 기회 제공을 촉진해야 한다.

References

1. 고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정. 대통령령 제32956호.
2. 김명순(2018) 아동의 놀이할 권리 보장을 위한 정책과제. 보건복지포럼 2018(5): 57-75.
3. 김명순, 김길숙, 김지연, 신혜영, 정미림, 최현희, 최지예(2017) 아동 놀이정책 수립을 위한 연구. 보건복지부.
4. 김영한, 이유진(2021) 아동·청소년의 놀이 실태 및 성장지원 방안연구. 한국청소년정책연구원.
5. 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙. 국토교통부령 제1232호.
6. 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행령. 대통령령 제33321호.
7. 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률. 법률 제17893호.
8. 류정희, 이상정, 전진아, 박세경, 여유진, 이주연, 김지민, 송현중, 이봉주(2019) 아동종합실태조사. 한국보건사회연구원, 보건복지부.
9. 성남시 아동의 놀 권리 증진을 위한 조례. 경기도성남시조례 제3788호.
10. 아동복지법. 법률 제19234호.
11. 어린이놀이시설 안전관리법. 법률 제17695호.
12. 어린이제품 안전 특별법. 법률 제18819호.
13. 영유아보육법 시행규칙. 보건복지부령 제954호.
14. 영유아보육법 시행령. 대통령령 제32686호.
15. 영유아보육법. 법률 제19606호.
16. 유아교육법. 법률 제19737호.
17. 이상민, 강현미, 송윤정, 김수인(2022) 어린이놀이터 개선을 위한 법령 제정 등 제도개선 방안 연구. 국가건축정책위원회.
18. 이용교(1997) 아동의 놀 권리와 놀이공간. 아동과 권리 1(2): 37-50.
19. 전국 시도교육감(2015) 어린이 놀이현장.
20. 조숙인, 권미경, 이민경(2017) 아동의 놀 권리 강화를 위한 지역사회 환경 조성 방안. 육아정책연구소.
21. 주택건설기준 등에 관한 규정. 대통령령 제33723호.
22. 주택법 시행령. 대통령령 제33699호.
23. 환경보건법. 법률 제17855호.
24. CSA Group(2020) CSA Z614:20, Children's Playground Equipment and Surfacing.
25. DCSF(2008) Fair Play: A Consultation on the Play Strategy.
26. Department for Children, Schools and Families(2007) The Children's Plan: Building Brighter Futures.
27. Jacobs Foundation(2020) Children's Worlds Report 2020.
28. Herrington, S., C. Lesmeister, J. Nicholls and K. Stefuk(2006) 7Cs: An Informational Guide to Young Children's Outdoor Play Spaces.
29. UN(1989) Convention on the Rights of the Child. Treaty Series 1577 (November): 3.
30. <https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/>
31. <https://www.law.go.kr/>
32. <https://www.playengland.org.uk/>
33. <https://www.spielplatzmobil.de/>