

어린이놀이시설 안전관리법규의 개선방향

이상석

순천대학교 조경학과

A Study on the Improvement of Laws Related to the Safety Management of Children's Play Facilities

Lee, Sang-Suk

Dept. of Landscape Architecture, Suncheon National University

ABSTRACT

The purpose of this study was to understand the laws related to the safety management of children's play facilities (LRSMCPF) including the 「Safety Supervision Law of Children's Play Facilities(SSLCPF)」 and the 「Quality Management and Industrial Products Safety Management Law(QMIPSAL)」, in order to analyze the problems by 4 phases-development of products, landscape design, landscape construction and maintenance considering landscape project procedure-and to propose a revision of the laws.

The results are as follows:

1. The various LRSMCPF, SSLCPF and QMIPSAL, as basic laws for the safety management of children's play facilities, were insufficient regarding the features of children's play facilities and play spaces, which are both comparatively varied and complex.
2. In development of products, the one-year duration of safety certification based on QMIPSAL was too short and the procedure for safety certification were redundant in both products and plants inspection, and export and import product inspection.
3. The field inspection of construction sites based on SSLCPF was repeated with quality control and a consultation of rules based on 「Construction Technology Management Law」.
4. There are not enough safety inspection organizations regarding children's play facilities to meet the demand of safety certification, safety inspection, and safety education in the near future.
5. For children's play safety, the establishment of a general safety management system for children's play connected with the phases is needed to ensure safe play equipment, to construct safe playgrounds, and to manage play facilities. The criteria, regulations, and procedure regarding safety certification and safety inspection of play facilities must be revised efficiently and standardized to a global level as well. To improve the system and contents of safety certification and inspection, authorization of safety inspection organizations based on landscape architecture is needed.

Further study will be required to concretely analyze in detail the laws, enforcement decrees and rules, and ordinances that consider the practical experience of professional landscape architects, inspectors, and lawyers.

Key Words: Play Equipments, Playgrounds, Products Certification, Safety Inspection, Safety Inspection Organizations

Corresponding author: Sang-Suk Lee, Dept. of Landscape Architecture, Suncheon National University, Suncheon 540-742, Korea, Tel.: +82-61-750-3874, E-mail: lss@suncheon.ac.kr

국문초록

본 연구에서는 어린이놀이시설의 안전관리를 합리적으로 하기 위해 현재 적용되고 있는 어린이놀이시설 안전관리 관련법규를 조사·분석하여 문제점을 밝히고 개선방안을 제안하는데 목적이 있다. 연구를 위해 어린이놀이시설 안전관리의 기본법인 「어린이놀이시설 안전관리법」 및 「품질경영 및 공산품안전관리법」과 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 「주택법」, 「아동복지법」, 「영유아보육법」, 「건설기술관리법」 등을 분석대상으로 하여 첫째, 어린이놀이시설 안전관리와 관련된 법률의 조항을 도출하여 분석하고, 둘째, 조경산업의 활동영역과 일치하게 어린이놀이시설의 제품개발, 설계, 시공, 유지관리의 전체적인 흐름에 기초하여 단계별로 법규의 적용 특성과 불합리한 문제점을 밝혀냈다. 마지막으로 바람직한 어린이놀이시설 안전관리체계를 운영하기 위한 개선방안을 제시하였으며, 연구의 결과는 다음과 같다.

1. 분석 결과 「어린이놀이시설 안전관리법」을 제정하고 안전검사기준 및 안전인증기준을 준비하면서 전문성이 있는 조경분야의 참여가 부족하였고, 소량 다품종의 특성을 갖는 어린이놀이시설의 특성과 어린이놀이행태에 대한 고려가 미흡하였다. 또한, 안전인증의 정기검사기간이 짧고, 사소한 변화에도 재인증을 받아야 하는 불합리한 점이 나타났으며, 제품검사와 공장심사의 중복과 수출입 놀이시설의 안전인증 중복, 설치검사의 「건설기술관리법」에 의한 품질관리 및 감리규정과 중복, 기 설치된 놀이시설의 설치검사 소급적용, 안전검사기관의 부족이라는 문제점이 도출되었다.

2. 바람직한 어린이놀이시설 안전관리를 위해 「어린이놀이시설 안전관리법」을 유지·발전시키고 관련법규와 상호조정을 통하여 종합적인 어린이놀이시설 안전관리체계의 구성이 필요하다. 또한, 안전인증·검사 기준을 우리나라의 실정에 맞도록 정비하는 동시에 국제적인 수준에 부합되도록 해야 하며, 안전인증·검사의 절차·방법을 합리화하여 안전인증 및 검사절차가 중복되거나 과도한 비용이 소모되지 않도록 하고 안전검사기관의 전문성 향상 및 안전검사기관의 확대가 필요하다.

향후 종합적인 어린이놀이시설 안전관리체계를 발전시키기 위해서는 현장에서 발생하는 문제점을 분석하여 관련법규의 재정비 및 법조항의 개정에 관한 심층적인 연구가 필요하다.

주제어: 어린이놀이기구, 어린이놀이터, 제품검사, 안전검사, 안전검사기관

1. 서론

어린이는 놀이를 통하여 사회성 형성, 인지능력 향상, 창의성 증진, 안정된 정서 발달, 신체 기능 발달 등 다양한 효과를 얻게 된다(임승빈, 1992). 활발한 신체적 움직임과 강한 호기심, 경쟁심 등이 강한 반면 신체적, 정신적 성숙이 진행되는 시기로 위험인지능력이 낮기 때문에 사고 발생시 대처능력이 미약하여 다칠 가능성이 높다(김명희, 1989). 불안정한 놀이시설은 어린이에게 상해를 입게 하고 오랜 기간 동안 정신적 장애를 주게 되므로 안전한 어린이 놀이환경은 어린이의 성장에 중요한 역할을 하게 된다.

이와 같이 어린이놀이시설의 안전이 중요함에도 불구하고 어린이놀이시설에서 발생하는 어린이 안전사고는 줄지 않고 있다. 이러한 현상은 어린이놀이시설에서 안전을 위한 제도적 장치가 미비하였고, 어린이놀이시설 설치장소에 따라 근거법령 및 주무 부서가 각각 달라서 공동주택의 놀이터는 국토해양부의 「주택법」, 어린이공원은 국토해양부의 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 유치원 및 초등학교는 교육과학기술부의 「유아

교육법」 및 「초·중등교육법」, 어린이집은 보건복지가족부의 「영유아보육법」, 아동복지시설은 보건복지가족부의 「아동복지법」 등 5부처 6개의 법령으로 나누어져 장소별로 각각의 법령과 규정에 의하여 관리되어 법령마다 안전관리 내용이 상이할 뿐만 아니라, 대부분 선언적으로 규정되어 있어 실효성이 낮고 체계적이지 못하였기 때문이다. 이에 현 지식경제부인 산업자원부에서는 어린이놀이시설에서 발생하는 어린이 안전사고를 줄이기 위해 “어린이놀이기기”를 「품질경영 및 공산품 안전관리법」에 의한 안전검사 의무품목으로 지정하고, 안전검사기준을 제정하여 2004년 12월 9일부터 안전검사를 받은 놀이시설물이 설치될 수 있도록 안전검사를 시행함으로써 제품단계에서 안정성을 확보하도록 하였으며, 2007년 3월부터 제품검사 외에 공장검사까지 추가시키고 제품에 대한 안전검정도도 자율 안전 확인제도로 개편하는 안전인증제도로 개정하였다. 이후 어린이놀이시설의 안전관리를 위한 법률은 더욱 발전하여 2008년 1월 27부로 「품질경영 및 공산품 안전관리법」으로 시행되고 있던 안전인증제도에 설치검사 및 정기검사를 추가하여 「어린이놀이시설 안전관리법」이 제정되어 시행되기 시작

하였다. 그러나 재난안전업무를 총괄하는 행정안전부가 어린이놀이시설의 설치 및 유지관리 업무의 주무 부서로서 업무를 담당하는 것이 효율적이라고 판단됨에 따라 2009년 1월 20일부로 「어린이놀이시설 안전관리법」을 개정하여 행정안전부로 업무를 이관하고, 어린이놀이기구의 제조·수입 단계의 안전관리는 지식경제부에서 관리하는 「품질경영 및 공산품 안전관리법」에 의해 다룰 수 있도록 하였다. 「어린이놀이시설 안전관리법」의 시행취지와 목적은 바람직하고 시의적절하지만, 유럽기준인 EN 1176, 1177을 기초로 하고 미국의 ASTM F1487의 일부 조건을 추가하여 그대로 시행(기술표준원, 2007)하고 있어 우리나라 실정에 잘 맞지 않을 뿐만 아니라, 법 제정 초기단계에서 전문성을 가진 조정분야 및 어린이놀이시설 생산업체의 의견수렴이 부족하고 어린이놀이시설의 수요가 많은 지방자치단체, 정부투자기관, 교육기관 등 발주처의 참여가 이루어지지 못하여 시행과정에서 여러 가지 문제점이 발생하고 있다.

「어린이놀이시설 안전관리법」이 제정되고 관련법규의 정비가 예상되고 있음에도 불구하고 지금까지 어린이놀이시설의 안전과 관련된 연구는 유치원 놀이시설(박수경, 1996; 신동주, 1996), 어린이놀이터 및 놀이시설의 안전 및 안전성(최일홍, 1990; 윤재철, 1991; 신병철, 2000; 김종호, 2009), 어린이놀이시설의 실태(홍지숙, 2007; 황정식, 2008), 안전검사 개선(오경록, 2006) 및 국제 안전규정 시스템 비교·분석(윤강호, 2005) 등이 있었으나, 현재 우리나라에서 시행되고 있는 어린이놀이시설의 관련법규에 관한 연구는 이루어지지 못하였다.

따라서 본 연구는 현재 적용되고 있는 어린이놀이시설 안전관리 법규를 조사·분석하여 조정프로젝트의 수행단계별 어린이놀이시설 안전관리의 문제점을 밝혀내고 개선방안을 제안하는데 목적이 있다. 본 연구의 결과는 최근 중요시 되고 있는 어린이놀이시설의 안전관리를 효율적이고 합리적으로 하기 위해 안전관리와 관련된 법규의 개선 및 조정설계 및 시공분야의 어린이놀이시설 안전관리 기준을 개정하는데 기여할 수 있다.

II. 연구방법

1. 분석의 대상 및 범위

어린이놀이시설은 국가별로 어린이의 연령이나 대상시설을 조금씩 다르게 정의하고 있다. 미국소비자제품안전위원회(Consumer Product Safety Commission: CPSC)에서는 “공공 놀이터의 놀이기구”는 공원, 학교, 어린이탁아시설, 연립주택, 식당,

리조트, 레크리에이션 장소 등 공공장소의 놀이터에 설치되어 2~12세까지를 주 이용자로 하는 어린이의 놀이에 사용되는 시설물로서 정의하고 있다(한국조경사회, 2008). 우리나라에서 어린이놀이시설 관련법률인 「품질경영 및 공산품안전관리법」 제14조제3항에 따른 “안전인증대상공산품의 안전기준(고시 제 2007-33호)의 부속서 12, 어린이놀이기구”에서는 “어린이놀이기구”는 공공 장소에 설치되어 10세 이하의 어린이가 놀이에 이용하는 것으로 신체발달, 정서함양에 도움을 줄 수 있는 기구 또는 그 조합물로서 그네, 미끄럼틀, 공중놀이기구, 회전놀이기구, 흔들놀이기구, 정글짐 등을 들 수 있으며, 철봉, 평군대, 늑목과 같이 체육활동에 주로 이용되는 기구이더라도 어린이놀이기구와 동일한 공공장소에 설치되어 있는 것은 어린이놀이기구로 본다(기술표준원, 2007).’고 규정하고, 「어린이놀이시설 안전관리법」 제2조제2호에서는 “어린이놀이기구”를 10세 이하의 어린이가 놀이를 위하여 사용할 수 있도록 제조된 그네, 미끄럼틀, 공중놀이기구, 회전놀이기구 등으로, “어린이놀이시설”은 어린이놀이기구가 설치된 놀이터로서 대통령령이 정하는 것으로 규정하여 장소적 의미를 더하였다. 이러한 정의에 따르면 어린이놀이시설은 좁은 의미로는 어린이놀이기구를 대상으로 하지만 넓은 의미로는 놀이기구를 포함한 공간으로서 어린이놀이터를 의미한다. 실제적으로 어린이의 안전한 놀이를 위하고 조정의 관점으로 보면 놀이기구를 포함하는 놀이터의 개념이 보다 적합하다고 볼 수 있으므로 본 연구에서 놀이시설은 놀이기구와 놀이공간을 포함하는 넓은 의미로 사용하고자 한다.

분석대상은 법률, 시행령 및 시행규칙, 규칙 및 기준에서 어린이놀이시설의 안전관리와 직접적으로 관련된 것을 대상으로 하여 기본법과 관련법률로서 구분하였다. 기본법은 해당 관련법규들의 기본이 되는 내용을 규정하면서 내용적으로 관련된 원칙 및 기준들을 설정함으로써 여타 필요한 관련법규의 제정과 기존 법규 속에 그러한 내용들을 포함시키도록 유도하는 해당분야의 근본법 역할을 담당하게 되는데(신익순, 2001), 「어린이놀이시설 안전관리법」과 「품질경영 및 공산품안전관리법」이 그 대상이 된다. 어린이놀이시설의 안전관리와 관련된 법규의 조항을 검토한 결과, 관련법규의 분석대상으로는 놀이시설 설치근거 법률인 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 「주택법」, 「건설기술관리법」, 「아동복지법」, 「영유아보육법」을 선정하였으며, 여기에 건설기술 수준의 향상과 건설공사의 품질과 안전을 확보하기 위한 법률로서 「건설기술관리법」을 대상에 포함시켰다. 또한, 새로운 법률이 제정되고 지속적으로 조항이 개정되므로 분석시점에 따라 법규의 내용이 달라지게 되므로 본 연구에서는 어린이놀이시설 안전관리와 관련하여 가장 최근에 「어린이놀이시설 안전관리법」이 대폭적으로 개정되었던 2009년 1월 20일을 기준으로 하여 분석하였다.

2. 분석방법

분석방법은 어린이놀이시설 안전관리와 관련된 기본법의 조항을 도출하여 분석하고 이어서 관련법률을 대상으로 법규의 주요 내용과 상호관계 등을 분석하였다. 중점적인 분석내용은 어린이놀이시설 안전관리와 관련하여 시설 자체의 안전규정과 안전관리를 위한 규제방법에 관한 것으로 첫째, 기본법인 「어린이놀이시설 안전관리법」의 안전검사기관의 지정, 어린이놀이시설의 설치 및 설치검사, 안전점검 및 진단, 정기시설검사, 안전교육과 관련된 규정을 우선적으로 분석하고, 동법 제2조 제6항에 근거하여 어린이놀이시설의 안전성을 유지하기 위해 행정안전부장관이 정하여 고시하는 설치검사의 기준인 “어린이놀이시설의 시설기준 및 기술기준”을 분석하였다. 또한, 「품질경영 및 공산품 안전관리법」의 안전인증과 관련된 조항과 동법 제14조제3항에 근거하여 지식경제부장관이 정하여 고시하는 제품검사의 안전기준 및 공장심사의 기준인 “안전인증대상공산품의 안전기준”을 분석하였다. 둘째, 어린이놀이시설의 설치근거 법률인 「주택법」의 “주택건설기준”, 「유아보육법」의 “보육시설 설치기준”, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」의 도시공원의 설치 및 관리규정, 「초·중등교육법」의 학교설립기준, 「유아교육법」의 유치원 설립기준, 「아동복지법」의 “아동복지시설 및 아동용품의 안전기준” 등의 규정과 어린이놀이시설의 품질과 안전을 확보하기 위한 건설분야 관련법률로서 「건설기술관리법」의 품질관리와 감리규정을 분석대상으로 하였다. 셋째, 조정산업의 활동영역은 어린이놀이시설의 생산, 설계, 시공, 유지관리로 구분되므로 어린이놀이시설 안전관리 역시 제품개발, 설계, 시공, 유지관리의 전체적인 흐름에 기초하여 단계별로 법규의 적용 특성과 문제점을 분석하였다. 마지막으로 이러한 분석결과를 토대로 하여 합리적이고 효율적인 어린이놀이시설 안전관리를 위한 개선방안을 제시하였다(그림 1 참조).

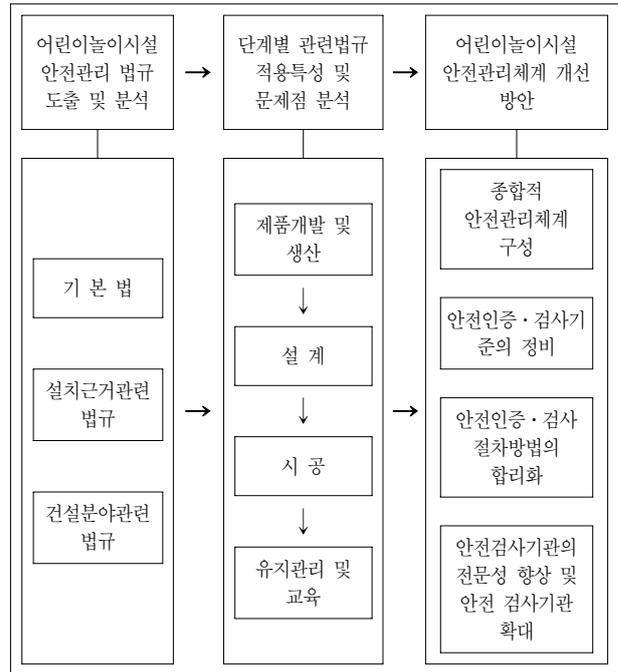


그림 1. 어린이놀이시설 안전관리 법규 분석방법

항은 안전인증대상공산품을 제조하거나 외국에서 제조하여 대한민국으로 수출하고자 하는 자는 지식경제부령이 정하는 바에 의하여 공산품 모델별로 안전인증기관으로부터 안전인증을 받도록 하고, 제14조제3항에서는 안전인증을 받기 위해서는 판매를 위하여 생산·조립·가공(또는 “제조”)된 공산품을 시험·검사하는 “제품검사”와 제조설비·자체검사설비·기술능력 및 제조체제를 심사하는 “공장심사”를 통하여 공산품에 대한 안전성을 증명하도록 규정하고 안전인증기관은 지식경제부장관이 정하여 고시하는 제품검사의 안전기준 및 공장심사의 기준에 적합한 경우에는 안전인증을 하도록 규정하였다.

안전인증을 위해서 제품검사의 안전기준 및 공장심사의 기준으로서 기술표준원에서 고시한 “어린이놀이기구 안전기준”이 제정되었으며, 여기서는 안전검사 및 안전인증을 실시하는 경우 안전기준 제2조와 관련하여 어린이놀이기구에 대한 업무구분을 명확히 하기 위한 “어린이놀이기구의 모델구분”방법을 정하고 있다. 안전기준 제4조제1호 관련하여 “어린이놀이기구의 안전검사기준”에서는 제품검사를 위한 어린이놀이기구 안전검사항목 및 시험방법은 「품질경영 및 공산품안전관리법」 제14조제3항에 따른 “안전인증대상공산품의 안전기준의 부속서 12, 어린이놀이기구”를 적용하고 안전기준 제4조제2호와 관련하여 “어린이놀이기구의 공장심사기준”을 적용하도록 하였다. 이 부속서는 총 7부, 2지침서로 구성되어 제1부는 일반 안전요건 및 시험방법, 제2부터 제7부까지는 미끄럼틀·공중놀이기구·회

III. 어린이놀이시설 안전관리법규의 현황

1. 어린이놀이시설 안전관리를 위한 기본법

1) 품질경영 및 공산품안전관리법

표 1과 같이 「품질경영 및 공산품안전관리법」제2조제1항에서는 공산품으로서 어린이놀이기구를 안전인증대상공산품으로 지정하고, 제12조 안전인증기관의 지정기준, 제14조 안전인증의무 및 절차, 제16조 안전인증의 표시 등을 규정하고 있어 제품개발 및 생산단계에서 어린이놀이기구의 안전관리를 위한 제반 기준 및 절차를 규정하고 있다. 동법 제4조제1항

표 1. 품질경영 및 공산품 안전관리법의 주요 내용

법규	조항	내용	관련규정·기준	
품질경영 및 공산품 안전관리법	법	제2조(정의)의 8 제12조(안전인증기관의 지정 등) 제14조(안전인증 등) 제15조(안전인증의 면제) 제16조(안전인증의 표시 등)	- 안전인증대상공산품의 정의 - 안전인증기관의 기준 - 공산품 제조수입시 안전인증 의무화 - 안전인증의 면제 조건 명시 - 안전인증의 표시	어린이놀이기구 안전검사기준 (기술표준원 고시 제2007-1182호)
	시행령	제12조 (안전인증기관의 지정기준)	- 법 제12조제2항에 따른 안전인증기관 지정기준	[별표 1] 안전인증기관의 지정기준
	시행규칙	제2조(안전인증대상공산품의 범위) 제8조(안전인증의 신청) 제16조(안전인증의 면제) 제17조(안전인증의 표시)	- 법 제2조 제8항에 의해 어린이놀이기구 명시 - 법 제14조의 규정에 의함 - 법 제15조의 규정에 의함 - 법 제16조의 규정에 의함	[별표 1] 안전인증대상 공산품

전놀이기구·흔들놀이기구·충격흡수표면구역의 안전요건 및 시험방법, 지침서에는 유지·운영에 관한 지침과 부드러운 물질로 구성된 놀이기구를 규정하고 있다. 그러나 이 법에서는 어린이놀이기구의 제품의 안전에 초점을 두고 있어 외부공간에 설치되는 소량 다품종의 어린이놀이시설의 안전관리를 위해 불합리한 규정을 포함하고 있다.

『품질경영 및 공산품 안전관리법』에서 규정하고 있는 “어린이놀이기구의 안전검사기준” 이외에도 『산업표준화법』에 의거하여 산업표준심의회회의 심의를 거쳐 기술표준원장이 고시함으로써 확정되는 국가표준으로서 한국산업기준을 고려할 수 있다. 기술표준원은 2004년 6월 학교, 공원, 유치원, 주택단지 등의 놀이터 및 실내에 설치되어 있는 그네, 미끄럼틀, 활주시설, 회전시설, 흔들리는 시설 등 5종류의 놀이시설에 대한 KS 규격을 제정하여 보급하였다(표 2 참조). 어린이놀이시설에 대한 KS규격이 제정되기 전에는 놀이시설의 시공에 대한 일반 지침 및 안전성을 검증할 수 있는 시험검사방법이 제정되어 있지 않아 놀이시설의 안전성 확보가 어려웠으나, 규격 제정으로 놀이시설 제작사 및 시공자들이 선진국 수준의 안전을 고려한 제품설계와 품질관리 및 설비유지관리를 할 수 있게 되었다. 『품질경영 및 공산품안전관리법』에 따른 “안전인증대상공산품의 안전기준의 부속서 12, 어린이놀이기구”와 동일한 내용임에도 불구하고 KS 규격으로 제정됨으로써 『품질경영 및 공산품안전관리법』 제15조제1항제3호의 규정에 의해 『산업표준화법』 제15조에 따라 인증을 받은 경우는 안전인증이 면제되므로 『산업표준화법』에 의한 어린이놀이시설 KS규격으로 안전인증을 받을 수 있으며, 『품질경영 및 공산품 안전관리법』의 안전인증보다 더욱 보편화된 기준으로서 활용효과가 넓어지게 되었다. 그러나 한국산업표준도 『품질경영 및 공산품안전관리법』의 시험이나 검사와 관련한 서술표준이 대부분으로 어린이놀이기구의 개체적 제품의 안전에 초점을 두고 있다.

표 2. 어린이놀이시설 관련된 한국산업표준(KS)

구분	표준규격
어린이 놀이시설	KS G 5756-1 일반 안전요건 및 시험방법 KS G 5756-2 그네의 안전요건 및 시험방법 KS G 5756-3 미끄럼틀의 안전요건 및 시험방법 KS G 5756-4 활주시설의 안전요건 및 시험방법 KS G 5756-5 회전시설의 안전요건 및 시험방법 KS G 5756-6 흔들리는 시설의 안전요건 및 시험방법 KS G 5756-7 설치, 검사, 관리, 운영에 관한 지침 KS G 5758 충격흡수 놀이터 표면처리
	KS A ISO/ICE Guide 50 어린이 안전을 위한 지침
가정용 놀이기구	KS G 3313 미끄럼틀 KS G 3314 그네 KS G 3315 수평봉 KS G 5757-1 가정용 놀이올타리 - 제1부 안전요구 사항 KS G 5757-2 가정용 놀이올타리 - 제2부 안전요구 사항
학교체육시설	KS G 5759 철봉 KS G 5760 평행봉 KS G 5761 구름사다리 KS G 5762 늑목 KS G 5763 정글짐 KS G 5764 장벽넘기틀

2) 어린이놀이시설 안전관리법

표 3과 같이 『어린이놀이시설 안전관리법』에는 제12조제1항의 어린이놀이시설의 안전성을 확보하기 위한 설치검사, 제12조제2항 정기시설검사, 제15조 안전점검, 제16조 안전진단이 규정되어 있다. 설치검사는 어린이놀이시설을 관리주체에게 인도하기 전에 어린이놀이시설을 설치하는 자가 『품질경영 및 공산품안전관리법』 제14조에 따라 안전인증을 받은 어린이놀이기구를 행정안전부장관이 정하여 고시하는 시설기준 및 기술기준에 적합하게 설치하였는지 대통령령이 정하는 방법 및 절차에 따라 안전검사기관으로부터 설치검사를 받도록 하고, 정기시설검사는 관리주체가 설치검사를 받은 어린이놀이시설이 시설기준 및 기술기준에 적합을 유지하고 있는지를 확인하기 위하여 대통령령이 정하는 방법 및 절차에 따라 안전검사기관으로부터 2년

표 3. 어린이놀이시설 안전관리법 주요 내용

법규	조항	내용	관련규정·기준	
어린이놀이시설 안전관리법	법	제2조(정의) 제4조(안전검사기관의 지정) 제11조(어린이놀이시설의 설치) 제12조(어린이놀이시설의 설치검사) 제15조(안전점검 실시) 제16조(안전진단의 실시)	- 어린이놀이기구, 어린이놀이시설, 설치검사 등 - 설치검사·정기시설검사·안전진단을 하는 기관 - 시설기준 및 기술기준에 적합하게 설치 - 설치검사 및 정기시설검사 - 기능 및 안전성 유지를 위한 안전점검 - 안전점검후 위해 우려시 안전진단 실시	어린이놀이시설의 시설기준 및 기술기준 (기술표준원 고시 제2007-1196호)
	시행령	제2조(어린이놀이시설) 제5조(안전검사기관의 지정요건) 제7조(설치검사 등) 제8조(정기시설검사 등) 제11조(안전점검 실시)	- 법 제2조의 규정에 의함 - 법 제4조제2항의 규정에 의함 - 법 제12조제1항의 규정에 의함 - 법 제12조제2항의 규정에 의함 - 법 제15조제1항의 규정에 의함	[별표 2] 어린이놀이시설 [별표 3] 안전검사기관의 지정요건
	시행규칙	제2조(안전검사기관의 지정신청 등) 제16조(안전진단의 절차 및 방법) 제18조(안전관리지원기관의 지정기준 등) 제20조(안전교육)	- 법 제4조제1항의 규정에 의함 - 법 제15조제3항의 규정에 의함 - 법 제18조제2항의 규정에 의함 - 법 제20조의 규정에 의함	[별표 5] 안전관리지원기관의 지정기준

에 1회 이상 정기시설검사를 받도록 규정하고 있다. 또한, 이러한 검사를 행하는 안전검사기관은 비영리법인 또는 단체로서 대통령령이 정하는 시험·검사설비 및 검사인력 등 지정요건을 갖추도록 규정하고 있다.

어린이놀이시설의 설치검사 및 정기시설검사에 적용되는 기준인 “어린이놀이시설 시설기준 및 기술기준”은 『어린이놀이시설 안전관리법』 제2조제6호 및 제11조의 규정에 따라 ASTM-F1487: 공공이용 놀이터 안전기준, EN1176-1~7: 놀이터의 일반안전요건 및 시설별 안전요건, EN1177: 놀이터 바닥층 충격 감소 안전 요건 및 시험방법, JPEA-S: 놀이기구 안전기준 등 미국, 유럽, 일본의 어린이놀이시설 안전기준을 인용하여 만들어졌다. 기준의 주요 내용은 시설 사용연령·인원, 안전수칙 등 설치일반요건을 규정하고, 엽매임 및 충격흡수 바닥재의 중금속 오염도 시험방법, 안전진단기준 등을 정하며, 그네, 미끄럼틀, 정글짐, 공중놀이기구, 회전놀이기구, 흔들놀이기구, 조합놀이대, 충격흡수용 표면재, 실내놀이기구 등 9가지 종류의 시설에 필요한 최소확보공간, 설치방법, 정기시설검사시 중점 점검 사항 등을 정하고 있다.

이 법은 어린이놀이시설의 안전관리를 위한 기본법으로 현장에서의 설치, 설치 후 관리, 교육 등을 포괄적이고 구체적으로 규정하고 있으며, 동법 제3조 다른 법률과의 관계에서 ‘이 법은 어린이놀이시설의 안전관리에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.’고 규정하고 있어 어린이놀이시설의 안전관리를 위한 기본이 되는 상위법으로서의 효력을 가지고 있다.

2. 어린이놀이시설 설치근거 관련법규

2007년 11월 기준으로 전국의 어린이놀이시설은 62,350개로

파악되었으며, 장소별로는 아파트 33,201개(53.2%), 어린이집 10,755개(17.2%), 공원 6,507개(10.4%), 학교 6,350개(10.2%), 유치원 3,834개(6.1%)로서 전체의 97.1%에 해당되는 높은 비중을 차지하고 있다(기술표준원, 2007). 어린이놀이시설의 대부분을 차지하는 설치장소별 근거법령을 보면 아파트는 『주택법』, 어린이집은 『영유아보육법』, 공원은 『도시공원 및 녹지 등에 관한 법률』, 학교는 『초·중등교육법』, 유치원은 『유아교육법』으로서 분석의 주요 대상이 된다(표 4 참조).

『주택법』 제2조에서는 주택단지안의 입주자 등의 생활복지 시설로서 어린이놀이터를 지정하고, 제21조 주택건설기준, 제49조 안전관리계획 및 교육, 제50조 안전점검 등에 대하여 규정하고 있다. 또한, 주택건설기준에 대해서는 별도로 『주택건설기준 등에 관한 규정』을 두어 『주택법』 제2조·제21조·제21조의2·제21조의3·제35조 및 제36조의 규정에 의하여 주택의 건설기준, 부대시설·복리시설의 범위·설치기준, 대지 조성의 기준 등에 관하여 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하고 있으며, 제46조에서는 어린이놀이터 설치규모, 입지, 안전성, 놀이시설별 규격 및 설치기준을 규정하고 있다.

『도시공원 및 녹지 등에 관한 법률』 제2조에서는 공원시설로서 그네·미끄럼틀 등 유희시설을 규정하고, 제15조 도시공원의 세분 및 규모에서 어린이의 보건 및 정서생활의 향상에 기여하기 위해 생활권공원으로 어린이공원을 세분하였으며, 제19조에서 도시공원의 설치 및 관리에 대하여 규정하고 있다. 시행규칙 제10조 공원시설의 안전기준에서는 법 제19조제5항의 규정에 의하여 공원시설은 안전성을 확보하기 위하여 공원시설배치의 안전성, 유희시설의 인증, 유희시설의 여유공간 등 설치안전기준과 안전점검 및 안전확보대책, 안전교육 등 관리안전기준을 규정하고 있어 공원 내 설치되는 유희시설의 제품

표 4. 어린이놀이시설 설치근거 관련법규의 주요 내용

법규	조항	내용	관련규정·기준	
주택법	법	제2조(정의) 제21조(주택건설기준 등) 제49조(안전관리계획 및 교육 등) 제50조(안전점검)	생활복지시설로서 어린이놀이시설 복지시설의 설치기준 시설물에 관한 안전교육 안전을 유지하기 위한 안전점검 실시	『주택법』 제2조, 제21조 등에 의한 『주택건설기준 등에 관한 규정』 제46조(어린이놀이터)에서 면적산정, 위치, 안전성 등을 규정
	시행령	제22조(주택건설기준등에 관한 규정) 제64조(시설물의 안전관리) 제65조(공동주택의 안전점검)	법 제21조의 규정에 의함 법 제49조제1항의 규정에 의함 법 제50조제1항의 규정에 의함	-
	시행규칙	제27조(안전관리진단대상 등)	시행령 제64조 8호 규정에 의한 어린이놀이터에 설치된 시설	-
도시공원 및 녹지 등에 관한 법률	법	제2조(정의)제4호 제15조(도시공원의 세분 및 규모) 제19조(도시공원의 설치 및 관리)	공원시설로서 유희시설 생활권공원으로서 어린이공원 설치기준·관리기준 및 안전기준	-
	시행령	-	-	-
	시행규칙	제3조(공원시설의 종류) 제9조(공원시설의 설치·관리기준) 제10조(공원시설의 안전기준)	법 제2조제4호 자목의 규정에 의함 법 제19조제5항의 규정에 의함 법 제19조제5항의 규정에 의함	(별표 1) 공원시설의 종류, 3.유희시설
영유아 보육법	법	제15조(보육시설 설치기준)	보육시설 설치기준	-
	시행규칙	제9조(보육시설의 설치기준)	법 제15조의 규정에 의함	(별표 1) 보육시설의 설치기준 (마)놀이터 규모, 놀이시설 종류, 안전기준
유아 교육법	법	제2조(정의)제2호 제8조(유치원의 설립 등)제1항	유치원의 정의 유치원의 설립기준	대통령령으로 정함
	시행령	제8조(유치원의 설립기준)	법 제8조제1항의 규정에 의함	대통령령으로 정함
	시행규칙	-	-	-
아동 복지법	법	제9조(아동의 건강 및 안전) 제17조(아동전용시설의 설치) 제14조(아동복지시설의 설치)	아동의 복지시설과 아동용품에 대한 안전기준 제정 및 준수	-
	시행령	제3조(아동복지시설 및 아동용품의 안전기준)	법 제9조제2항의 규정에 의함	(별표 1) 아동복지시설의 안전기준 (별표 2) 아동용품의 안전기준
	시행규칙	제11조(시설기준)	법 제14조제3항의 규정에 의함	(별표 2) 아동복지시설의 시설기준
초·중등 교육법	법	제2조(학교의 종류) 제4조제1항(학교의 설립)	초등학교·공민학교 학교의 설립기준	대통령령으로 정함
	시행령	제2조(학교의 설립기준)	법 제4조제1항의 규정에 의함	대통령령으로 정함
	시행규칙	-	-	-

인증, 설계, 시공, 유지관리 등 부분적인 안전기준이 명시되어 있다.

『영유아보육법』 제15조에서는 보육시설 설치기준을 규정하고 “〔별표 1〕 보육시설의 설치기준”에서는 보육시설의 구조 및 설비기준의 하나로서 영유아 50인 이상을 보육하는 시설은 놀이터의 규모, 모래밭과 놀이시설물 3종 이상 설치, 안전인증 제품 사용, 설치 시 안전고려사항을 상세히 규정하고, 『유아교육법』 제2조제2호에서는 유아의 교육을 위해 유치원을 두고, 제8조 유치원 설립기준을 대통령령으로 정하고 있으며, 『초·중등교육법』 제4조제1항에서는 학교의 설립기준을 규정하고 학교를 설립하고자 하는 자가 갖추어야 하는 시설·설비 등 학교의 설립기준에 관한 사항은 대통령령으로 정하고 있다. 또한, 『아동복지법』 제9조에서는 아동의 건강 및 안전을 위해 아

동복지시설과 아동용품에 대한 안전기준을 정하고 아동용품을 제작·설치·관리하는 자에게 이를 준수하도록 하고 있으며, 이에 따라 시행령 제3조 아동복지시설 및 아동용품의 안전기준에서는 안전대비, 응급조치, 안전교육, 사고방지대책을 명시한 “아동복지시설의 안전기준”과 아동을 위한 제품과 놀이시설의 안전기준을 포함하는 “아동용품의 안전기준”을 규정하고 있으며, 시행규칙 제11조 시설기준에서는 “아동복지시설의 시설기준”에서 아동복지시설로 놀이터를 설치하도록 규정하고 있다.

표 5와 같이 『영유아보육법』, 『유아교육법』, 『아동복지법』, 『초·중등교육법』에서는 보육시설의 설치기준, 유치원의 설립기준, 학교의 설립기준 등을 대통령령인 「고등학교이하 각급 학교 설립·운영규정」에 위임하여 규정하고 있다. 이 규정은 『유아교육법』 제8조 유치원의 설립 및 동법시행령 제8조 유치

표 5. 고등학교 이하 각급 학교 설립·운영규정의 주요 내용

법규	조항	내용	관련규정·기준
고등학교 이하 각급학교 설립 · 운영규정	영 제1조(목적) 제8조(교구)	- 영유아교육법 제15조 및 시행령 제9조, 초·중등교육법 제4조, 및 시행령 제2조, 사립학교법 제5조의 규정에 의하여 유치원·초등학교 등의 각종학교의 설립·운영에 필요한 시설·설비기준을 규정 - 각급 학교에서는 교과별로 필요한 도서·기계·기구 등의 교구를 갖추어야 함	고등학교 이하 체육교구·설비기준
	고등학교 이하 체육교구 · 설비기준 제1조(목적) 제2조(교구·설비의 기준) 제5조(체육장 설비의 기준) 제8조(기준활용 및 교구·설비관리) 제10조(노후 교구·설비의 대체)	- 고등학교 이하에 필요한 체육교구·설비에 대한 최소기준 정함 - 필수교구·설비와 권장교구·설비로 구분 - 체육장 설비의 기준	[별표 1] 유치원 [별표 2] 초등학교

원의 설립기준, 「영유아교육법」 제15조 보육시설 설치기준과 동법시행규칙 제9조 보육시설의 설치기준, 「초·중등교육법」 제4조 학교의 설립 및 학교의 설립기준, 「사립학교법」 제5조 자산의 규정에 의하여 유치원·초등학교·중학교·고등학교·공민학교·고등공민학교·고등기술학교와 이에 준하는 각종학교의 설립·운영에 있어서 필요한 시설·설비기준과 학교법인이 설립·경영하는 사립학교의 경영에 필요한 재산의 기준 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다. 「고등학교이하 각급 학교 설립·운영규정」 제8조에서는 각급학교에는 학과 또는 교과별로 필요한 도서·기계·기구 등의 교구를 갖추어야 한다고 규정하고 있으며, 이에 근거하여 「고등학교이하 체육교구·설비기준」 제2조에서는 교구·설비를 필수교구·설비와 권장교구·설비로 구분하고, 제5조 체육장 설비의 기준에서 유치원, 초등학교에 대한 기준을 규정하고 있다. 유치원의 “유원장 설비기준”에서는 유원장 놀이시설로서 종합놀이기구, 그네, 시소, 미끄럼틀, 정글짐, 터널, 구름다리, 망오름대, 모래놀이장으로서 모래놀이장, 모래놀이도구, 도구정리장 등을 필수시설로서 규정하고 있으며, 초등학교 “체육장 설비기준”에서는 공통시설로서 늑목, 구름사다리, 정글짐, 놀임봉, 뛰어넘기대는 필수시설, 놀임줄, 미끄럼틀, 시소, 그네는 권장시설, 체조 및 표현활동시설로서 철봉은 필수시설, 평행봉은 권장시설로 규정하고 있다. 이밖에도 제8조 교구·설비관리와 제10조 노후 교구·설비의 대체를 규정하고 있다. 「어린이놀이시설 안전관리법 시행령」에서 구분하는 어린이놀이기구는 대부분 「고등학교이하 체육교구·설비기준」에서 필수교구·설비로 지정되어 있고 주요한 관리대상이 되고 있다. 이와 같이 어린이놀이시설 설치근거 관련법규에서는 장소별로 법의 목적에 따라 어린이놀이시설 설치근거를 마련하고 입지 및 규모, 안전기준을 규정하고 있다. 「주택법」에서는 별도로 「주택건설기준 등에 관한 규정」을 두어 설치시 어린이놀이터의 안전기준 및 놀이터의 안전한 관리 및 점검 사항을 포괄적으로 규정하고, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에서도 놀

이시설의 인증, 설치안전기준, 안전관리기준을 규정하여 어린이놀이터를 공간적 대상으로 안전기준을 다루고 있다. 그러나 「영유아보육법」, 「유아교육법」, 「아동복지법」, 「초·중등교육법」에서는 어린이놀이기구에 관한 협의의 안전기준을 규정하고 있다.

IV. 어린이놀이시설 안전관리체계의 문제점

1. 일반사항

「어린이놀이시설 안전관리법」의 시행에 따라 어린이놀이시설을 제조, 수입, 설치, 관리하는데 적지 않은 변화가 일어나고 있으며, 어린이놀이시설 안전관리에 대한 국민의 인식도 높아지고 있다. 그러나 「어린이놀이시설 안전관리법」이 의원입법으로 국회에 상정되어 2개월 만에 통과되다 보니 규제영향분석을 거치지 않았으며, 다양한 이해당사자와 전문가의 의견수렴도 미흡했다. 아울러 「어린이놀이시설 안전관리법」 제정을 위한 공청회 당시 제기되었던 관련 법령과 중복사항의 합리적 조정, 안전검사·설치검사·정기시설검사 및 안전진단에 따른 번거로운 절차와 과중한 비용부담에 대한 검토, 어린이놀이시설이 고도의 구조체 수준의 안전점검과 진단을 필요로 하는 지에 대한 검토의 필요성이 제기되었으나 이에 대한 심도있는 검토 및 대안이 마련되지 못하고 법이 시행되고 있다.

1) 공개적인 의견수렴 절차 미흡 및 전문분야 참여 미흡
「어린이놀이시설 안전관리법」을 제정하는 과정에서 2005년 12월 7일 (사)한국생활안전연합에서 주최한 “안전한 어린이놀이터 환경조성을 위한 공청회”, 2006년 8월 28일 동기관 및 오영식 의원이 공동주최하여 「어린이놀이시설 안전관리기본법(안)」이 공개된 “어린이놀이시설 안전관리 강화를 위한 공청회”, 2006년 10월 20일 국회산업자원위원회가 주관한 “어린이놀이시설 안전관리법안”에 관한 공청회” 등이 있었으나, 전문적

인 지식과 풍부한 경험을 갖고 있는 조경분야의 참여가 부족하였다. 안전검사기준 및 안전인증기준을 준비하면서 유럽규정인 EN1176~7을 그대로 국내에 적용하다보니 적지 않은 시행착오가 발생하고, 어린이놀이시설의 수요가 많은 대한주택공사, 한국토지공사, SH공사, 정부 및 지자체의 의견 수렴이 제대로 이루어지지 못하였으며, 그동안 조경분야에서 연구와 설계 및 시공을 통하여 쌓아 온 경험이 법의 제정과 안전관리기준을 만드는데 적절히 반영되지 못하였다.

2) 관련법규의 상호조정 필요

어린이놀이시설의 안전관리와 관련된 법규로는 「어린이놀이시설 안전관리법」 이외에도 제품개발 및 생산과 관련하여 「품질경영 및 공산품안전관리법」, 현장 시공과 관련하여 「건설기술관리법」, 유지관리 및 정기시설검사와 관련하여 「주택법」, 「영유아보육법」, 「아동복지법」 등이 관련되어 있다. 「품질경영 및 공산품 안전관리법」과 「어린이놀이시설 안전관리법」은 안전관리를 위해 규정하고 있는 범위가 비교적 명확하지만 설치장소별 근거법령인 「주택법」, 「영유아보육법」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 「초·중등교육법」, 「유아교육법」은 제품개발, 설계, 시공, 유지관리에 걸쳐 중복되고 부분적으로 규정이 명시되어 있다. 「어린이놀이시설 안전관리법」 제3조 다른 법률과의 관계에서 '이 법은 어린이놀이시설의 안전관리에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.'고 규정하고 있어 법 적용의 타당성은 확보되었지만 관련법률간 법조항의 상호조정이 필요하다. 특히, 건설공사의 품질과 안전을 확보하여 공공복리의 증진과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있는 「건설기술관리법」의 품질관리와 감리규정은 「어린이놀이시설 안전관리법」 설치검사와 중복되고 있으며, 조경분야의 중요한 건설기준인 “조경설계기준” 및 “조경공사표준시방서”, 공사비 산정을 위한 조경공사 적산체계와 “어린이놀이기구 안전기준” 및 “어린이놀이시설 시설기준 및 기술기준”의 상호조정도 필요하다.

3) 어린이놀이시설 안전관리 기준의 불합리

안전인증 및 검사를 위한 기준을 만든 후 어린이놀이시설 제품 개발, 설계, 시공을 위한 준비와 이해가 부족하여 제품인증 및 설계, 현장 설치검사에서 적지 않은 마찰이 일어나고 있다. 제품개발 단계에서는 개발한 제품의 인증검사에서 많은 문제점이 발생하여 제품설계를 변경하고 모형을 다시 제작하며, 설계단계에서도 규정에 대한 이해가 부족하여 새로운 놀이시설을 설계할 경우 안전기준에 미달하여 잦은 수정이 이루어지고 있다. 안전관리 비용에 있어서도 제품인증을 위한 제품검사 및 공장검사, 현장에서 설치검사, 정기시설검사, 안전교육 및 보험

가입 등에 소요되는 비용이 적지 않아 관련기관 및 회사의 비용지출이 늘어나고 있다. 이와 같이 안전검사·인증비용이 과다하면 제품가격 인상요인이 되어 소비자의 부담이 커지고, 건설업체의 경우 설치검사비 부담으로 인하여 어린이놀이시설의 설치를 기피하여 놀이시설 시장이 위축될 우려가 있다.

4) 어린이놀이시설의 창의성 및 모험성 저하

어린이놀이시설은 안전하고 흥미로우며, 어린이의 모험심과 창의력을 증진시킬 수 있어야 함에도 불구하고 어린이놀이시설의 경우 소재의 제약이나 예산 부족, 설계의 효율성만을 추구하는 표준화된 설계과정으로 인하여 어린이놀이시설은 기성제품 일색으로 장소별 어린이놀이터의 특징이 부족하여 어린이들이 찾지 않고 방치되고 있는 경우가 많다. 더구나 어린이놀이시설의 안전관리를 위한 법규에 의해 불합리한 제품검사 및 설치검사가 시행되어 발주처, 설계자, 시공자, 놀이시설업체는 어린이놀이시설의 모험심과 창의성보다는 안전인증 및 검사가 용이한 단순한 기능의 어린이놀이시설을 설치함으로써 놀이시설에 대한 어린이들의 흥미를 저감시키고, 놀이시설의 기술향상을 저해하며, 흥미로운 어린이놀이시설의 개발을 저해하는 결과를 초래하게 된다. 최근 서울시는 넓고 친편일률적인 서울지역 어린이놀이터에 창의력과 상상력을 기를 수 있는 이른바 “상상어린이공원 조성사업”을 추진하고 있다(서울시, 2009). 이와 같이 상상놀이터 조성사업은 큰 호응을 얻고 있으나 정작 어린이놀이시설 안전관리 관련법규는 별다른 기여를 하지 못하는 실정이다.

2. 단계별 문제점

어린이놀이시설의 안전관리는 현행 법체계를 고려해 볼 때, 기본법인 「품질경영 및 공산품안전관리법」에서 제품개발 및 생산단계, 「어린이놀이시설 안전관리법」에서 설치 및 관리 단계를 규정하고 있으며, 조경분야에서 어린이놀이시설에 대한 일반적인 프로젝트 진행단계에 따라 설계, 시공, 유지관리의 단계로 구분할 수 있으므로 법체계와 조경분야의 프로젝트 진행 단계를 고려하여 제품개발 및 생산, 설계, 시공, 유지관리 단계로 구분하여 문제점을 도출하고자 한다.

1) 제품개발 및 생산

제품제조 및 수입단계에서 가장 중심이 되는 법률인 「품질경영 및 공산품안전관리법」 제2조제8항에서는 안전인증대상공산품으로 어린이놀이기구를 지정하고, 제12조에서는 어린이놀이기구의 안전인증을 행하는 안전인증기관을 지정할 수 있도록 하였으며, 제14조 안전인증에서는 “안전인증대상공산품의 안전기준”에 따라 받도록 하고 있다. “어린이놀이기구 안전검

사기준"에서는 안전검사 및 안전인증을 실시하는 경우 안전기준 제2조와 관련하여 어린이놀이기구에 대한 업무구분을 명확히 하기 위한 “〔별표 1〕 어린이놀이기구의 모델구분”방법을 정하고, 안전기준 제4조제1호 관련하여 “〔별표 2〕 어린이놀이기구의 안전검사기준”에서는 제품검사를 위한 어린이놀이기구 안전검사항목 및 시험방법은 「품질경영 및 공산품안전관리법」 제14조제3항에 따른 「안전인증대상공산품의 안전기준의 부속서 12를 적용하고 안전기준 제4조제2호와 관련하여 “〔별표 3〕 어린이놀이기구의 공장심사기준”을 적용하도록 하였다. 이 밖에 「산업표준화법」에 의거하여 산업표준심의회 의 심의를 거쳐 기술표준원장이 고시함으로써 확정되는 국가표준으로서 한국산업표준과 아동의 건강유지와 향상을 위하여 아동복지시설과 아동용품에 대한 안전기준을 규정하고 있는 「아동복지법」도 검토대상이 된다.

(1) 안전인증 후 정기검사 기한과 재인증의 불합리

「품질경영 및 공산품안전관리법」 제14조제6항에서는 안전인증을 받은 안전인증대상공산품의 안전성이 유지되고 있는지를 확인하기 위하여 지식경제부령이 정하는 방법 및 절차에 의하여 안전인증대상공산품의 제조업자 또는 외국제조업자의 안전인증대상공산품 또는 공장에 대하여 연 1회 이상 정기검사를 실시하고 있으나, 어린이놀이기구는 다른 공산품과 달리 제품개발후, 설계 및 시공단계를 거치게 되는데, 설계 후 준공까지 짧게는 1년 길게는 수년이 소요되므로 정기검사기간을 1년으로 규정할 경우 안전인증을 받은 제품을 설치하기 전에 다시 정기검사를 받아야 하는 모순이 발생하게 된다. 또한, 동법 제14조제2항에서 놀이기구에 변경사항이 발생하였을 경우 정해진 방법 및 절차에 의하여 안전인증기관에 안전인증의 변경을 신청하도록 하고 있으나 다양한 부품을 사용하고 지속적인 개량이 이루어지는 어린이놀이기구의 특성상 사소한 변경일지라도 안전인증변경을 해야 하는 불합리한 점이 발생하고 있다. 제품인증단계에서 부품이 같은 놀이시설은 동일계열로 동시에 인증받을 수 있으나 기인증된 놀이시설은 경미한 변경이 있더라도 다시 제품인증을 받아야 하므로 비용과 시간부담이 가중되어 불합리하다. 동법 제14조제8항에서는 정기검사 및 자체검사의 실적이 우수한 경우에는 정기검사의 전부 또는 일부를 면제하거나 「산업표준화법」 제15조제3항에 따라 인증을 받은 경우에도 면제할 수 있도록 하고 있으나 그 적용사례가 드물어 효과가 높지 않다고 볼 수 있다.

(2) 제품검사와 공장심사의 중복규제

안전인증의 경우 모델별 인증을 하고 있으나 인증을 받기 위해서는 공장심사와 제품검사를 받아야 하며, 공장심사는 “공산품안전관리제도 운용요령” 제3조에 따른 어린이놀이기구 공장

심사기준에 따라 시행하도록 되어있으나 공장인증제도를 운영하지 않으면서 공장심사를 하는 중복의 우려가 있다. 또한, 「품질경영 및 공산품 안전관리법」 제14조제1항에서 어린이놀이기구를 외국에서 제조하여 대한민국으로 수출하고자 하는 경우에도 지식경제부령이 정하는 바에 의하여 안전인증기관으로부터 안전인증을 받도록 하고 있는데, 중국산 등 품질이 낮은 수입놀이시설의 무분별한 수입과 설치로 인한 안전사고를 방지하기 위해서는 바람직하지만, 우리나라보다 기술과 안전에 있어 훨씬 높은 수준의 체계를 갖추고 제품을 생산하는 외국놀이시설 생산회사의 공장심사제도는 많은 비용을 소모하고 회사 및 국가간 신뢰성에 문제를 야기하고 있다. 이러한 규제는 놀이기구의 상호교류를 제약하게 되며, 놀이시설 수출산업이 크게 성장하고 있는 우리나라에 긍정적으로만 작용하지 않을 수 있다. 따라서 동법 제14조제7항에서 국내·외의 기관과 안전인증대상공산품에 대한 제품검사 또는 공장심사의 결과를 상호인증하는 계약을 체결하고, 제15조제2호의 지식경제부령이 정하여 고시하는 외국의 안전인증기관에서 안전인증을 받은 경우 안전인증을 면제하는 규정을 적극적으로 활용하도록 해야 한다.

2) 설계

어린이놀이시설 안전관리는 설계단계에서도 중요한 관심사가 되고 있다. 「어린이놀이시설 안전관리법」의 “어린이놀이시설의 시설기준 및 기술기준”은 실제적인 놀이시설 설계의 중요한 기준이 된다. 장소별 설치근거 법률인 「주택법」의 「주택건설기준 등에 관한 규정」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 「영유아보육법」의 “〔별표 1〕 보육시설의 설치기준”에서 어린이놀이시설과 관련된 설계기준을 규정하고 있다. 이 밖에도 조경설계의 기준이 되고 있는 “조경설계기준(한국조경학회, 2007)”에서 놀이시설의 설계기준을 제시하여 운영하고 있다. 그러나 “어린이놀이시설의 시설기준 및 기술기준”은 놀이시설 위주의 안전관리에 초점을 두고 있어 놀이터를 대상으로 하는 창의적이고 다양한 설계를 위해 적용하기 어려운 상황이다.

(1) 안전설계기준의 불합리

「어린이놀이시설 안전관리법」은 일부의 어린이놀이시설만을 대상으로 안전인증·검사기준을 적용하고 있어 창작놀이시설이나 어린이놀이터 및 외부공간에서 어린이의 놀이행태에 대한 고려가 미흡하다. 최근 중요하게 다루어지고 있는 어린이공원의 재정비사업이나 “상상어린이공원 사업”은 다양한 캐릭터와 주제형 놀이시설, 모험놀이시설을 설계함으로써 설계단계의 중요성이 더욱 커지고 있으나, 시설기준 및 기술기준의 지나친 규제는 오히려 놀이시설의 흥미감과 창의성을 저해하는 결과

를 초래하게 된다. 더구나 안전관리기준을 충족시킨다는 명목 아래 모래밭을 고무매트로 교체하여 오히려 고무매트에 함유된 화학물질로 인해 어린이 환경건강 측면에서 위험을 유발하고, 어린이들로 하여금 모래가 갖는 조형성, 창의성, 흥미로움을 체험할 수 없도록 하며, 지하로 물이 스며드는 것을 불가능하게 하여 친환경성을 저해하는 경우도 있다. 또한, 조경분야의 대표적인 설계기준인 “조경설계기준”에 대한 고려가 미흡하여 여기에 규정된 놀이시설의 일반사항, 재료, 설계일반, 모래밭, 미끄럼대, 그네, 시소, 회전시설 등 단위놀이시설, 복합놀이시설, 주제형놀이시설, 기성제품놀이시설, 동력놀이시설 등의 포괄적이고 구체적인 기준이 제대로 반영되지 못하고 있다.

3) 시공

『어린이놀이시설 안전관리법』의 제2조제6호 설치검사 및 제11조 어린이놀이시설의 설치에 의한 “어린이놀이시설의 시설기준 및 기술기준”은 어린이놀이시설에 대한 안전성을 확보하기 위하여 『어린이놀이시설 안전관리법』 제14조에 따라 안전인증을 받은 어린이놀이기구를 설치하고자 할 때 적용되는 기준으로서 설치검사와 정기시설검사에 적용된다. 동 법이 제정되기 전에 어린이놀이시설의 설치 및 어린이놀이터 공사는 『건설기술관리법』에 의한 법적 구속력을 갖는 계약도서인 설계도면과 시방서에 의해 이루어졌다. 그러나 이 법의 설치검사 규정과 『건설기술관리법』에 의한 공사관리체계는 서로 상충되는 문제가 발생하고 있다.

(1) 설치검사에 따른 공정관리의 어려움

『어린이놀이시설 안전관리법』 제2조제6호에서 설치검사는 어린이놀이시설의 안전성 유지를 위하여 행정안전부장관이 정하여 고시하는 어린이놀이시설의 시설기준 및 기술기준에 따라 설치한 후에 안전검사기관으로부터 받아야 하는 검사를 말하며, 동법시행령 제7조 설치검사 등에서는 ① 법 제12조제1항에 따라 설치검사를 받으려는 자는 행정안전부령으로 정하는 신청 서류를 갖추어 법 제4조제1항에 따라 지정받은 안전검사기관(이하 ‘안전검사기관’이라 한다)에 제출하여야 하며, ② 설치검사의 신청을 받은 안전검사기관은 해당 어린이놀이시설에 설치된 어린이놀이기구가 『품질경영 및 공산품안전관리법』 제14조에 따른 안전인증을 받았는지 여부와 해당 어린이놀이시설이 법 제11조에 따른 기술기준 및 시설기준에 적합하게 설치되었는지 여부를 검사하도록 규정하고 있다. 대부분의 건설현장에서 조경공사는 후기에 시행되고 어린이놀이시설이 설치검사를 받게 되는 시점이 준공에 임박한 경우가 많으므로 공정관리에 많은 어려움을 겪게 된다. 더구나 설치검사는 관리주체에 시설을 이관하기 전에만 받으면 되므로 준공검사와는 관계가 없으나 관리주체의 요구나 공사비에 설치검사비를 포함하

여 공사를 발주시행하기 때문에 공사를 완료하기 위해서는 준공 전에 설치검사가 이루어져야 하므로 현장의 시급성을 고려해 볼 때 공정관리에 큰 어려움으로 부각되고 있다.

한편, 『건설기술관리법』 제24조에서는 건설공사의 품질관리를 위해 건설공사의 품질관리, 제27조 건설공사의 책임감리, 제27조제2항 검측감리 및 시공감리 등을 규정하고 있다(표 6 참조). 더구나 이 법에 의한 표준시방서는 기본설계 및 실시설계도면에 구체적으로 표시할 수 없는 내용과 공사수행을 위한 시공방법, 자재의 성능·규격 및 공법, 품질시험 및 검사 등 품질관리, 안전관리, 환경관리 등에 관한 사항을 기술하도록 하고 있다. 따라서 『어린이놀이시설 안전관리법』은 이전까지 시행되어 온 공사감독 및 감리규정, 표준시방서의 기준과 중복되거나 상충되는 문제가 발생하고 있다.

(2) 기 설치된 놀이시설의 설치검사 소급적용

『어린이놀이시설 안전관리법』 부칙 제3조 제1항에 규정된 ‘법 시행 전에 설치된 어린이놀이시설에 대한 안전관리’에서는 법 시행(2008.1.27) 전에 설치된 어린이놀이시설의 관리주체는 법 시행일 부터 4년 이내에 설치검사를 받아야 하고, 4년 이내에 설치검사를 받지 않은 시설은 법 시행일로부터 4년 이후부터는 이용할 수 없다고 규정하고 있다. 2004년 12월 9일 이전에는 제품인증제도가 없었기 때문에 동법에 근거하여 기준일 이전에 설치된 어린이놀이시설은 설치검사만 받으면 된다. 그러나 2004년 12월 9일부터 2008년 1월 27일까지 제품인증을 받지 않은 놀이시설이 설치되었다면, 불법 어린이놀이시설이 되며, 설치 후 제품인증을 받아야 하는 모순이 발생하며, 제품인증을 받지 못할 경우 설치된 놀이시설에 대한 조치 방안을 마련하기 어렵게 된다. 제품인증을 받아 설치된 놀이시설이라도 ‘4년 이내 설치검사’ 기준에 따라 2008년 1월 27일부터 2012년 1월 26일까지 설치검사를 받아야 하는데, 설치검사를 받은 때부터 이 법의 적용을 받기 때문에 설치검사 이후 보험에 가입해야 하고, 매년 정기시설검사를 받아야 하므로 설치검사를 최대한 늦출 가능성이 크고, 심지어는 설치검사를 회피하기 위하여 놀이시설을 철거하는 등 부작용 및 민원이 발생될 것으로 우려된다.

4) 유지관리

유지관리단계는 어린이놀이시설의 소비자인 어린이가 직접 이용을 하는 단계이므로 매우 중요하다. 어린이놀이시설 안전사고는 유지관리단계에서 관리부실이나 부주의가 주요한 원인이 되므로 어린이 상해의 위험을 감소시켜 실제적인 안전관리 효과를 얻을 수 있는 주요한 단계이다.

『어린이놀이시설 안전관리법』 제12조제2항에서는 어린이놀이시설의 기능 및 안전성이 지속적으로 유지되도록 어린이놀이시설의 정기시설검사, 제14조 관리주체의 유지관리업무, 제

표 6. 건설기술관리법의 품질관리와 감리규정

법규	조항	내용	관련규정·기준	
건설기술 관리법	법	제24조(건설공사의 품질관리) 제27조(건설공사의 책임감리 등) 제27조의제2(검측관리 및 시공관리)	- 건설공사의 품질관리 노력 의무 - 품질 확보 및 향상을 위한 책임감리 규정 - 검측관리 및 시공관리 규정	-
	시행령	제40조(품질관리의 지도·감독 등) 제41조(품질관리계획 등 수립대상공사의 범위 등) 제42조(품질관리계획의 수립기준 등) 제50조(책임감리대상 건설공사의 범위) 제51조(감리전문회사의 선정 등) 제52조(감리원의 업무범위 및 배치기준)	- 법 제24조의 규정에 의함 - 법 제27조의 규정에 의함	-
	시행규칙	제13조의7(건설공사현장 등의 점검) 제14조의3(설계도서의 검토) 제15조의2(품질시험계획의 내용) 제16조(품질관리에 따른 시험·검사의 실시) 제20조(품질관리의 적정성 확인) 제26조(품질시험 및 검사의 실시의뢰 등) 제28조(품질검사전문기관의 등록등) 제34조(감리원의 업무)	- 법 제21조의5제1항의 규정에 의함 - 법 제23조의2제2항의 규정에 의함 - 영 제41조제2항의 규정에 의함 - 법 제24조의 규정에 의함 - 법 제24조제3항의 규정에 의함 - 법 제25조제1항 - 영 제49조제2항 - 영 제52조제1항	(별표 9) 품질시험계획 (별표 12) 품질관리의 적정성 확인요령

15조 어린이놀이시설의 기능 및 안전성 유지를 위하여 안전점검 실시, 제16조 안전진단 신청을 받은 안전검사기관의 안전진단의 실시, 제17조 안전점검 및 안전진단을 실시한 점검결과 등의 기록·보관, 제18조 어린이놀이시설에 대한 효율적인 안전관리를 위한 어린이놀이시설 안전관리 사업의 지원, 제19조 어린이놀이시설로 인하여 발생할 수 있는 위해·위험사고를 예방하기 위한 어린이놀이시설의 종합관리를 위한 협력 등, 제20조 안전관리 담당자에게 어린이놀이시설 안전관리에 관한 교육, 제21조 어린이놀이시설 사고로 인하여 어린이의 생명·신체 또는 재산상의 손해를 발생하게 하는 경우 그 손해에 대한 배상을 보장하기 위한 보험가입, 제22조 사고보고의무 및 사고조사, 제23조 관리주체의 보고·검사 등 어린이놀이시설 안전관리와 관련하여 많은 내용을 규정하고 있다. 장소별 설치 근거법인 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제119조 도시공원의 설치 및 관리, 「주택법」 제49조 안전관리계획 및 교육 등, 제50조 안전점검과 「영유아보육법」·「유아교육법」·「아동복지법」·「초·중등교육법」에 근거한 「고등학교이하 체육교구·설비기준」 제10조 노후 교구·설비의 대체에서도 어린이놀이시설의 유지관리에 관한 사항을 규정하고 있다.

(1) 정기시설검사 수요 급증

「어린이놀이시설 안전관리법」 제12조제2항에서는 관리주체는 설치검사를 받은 어린이놀이시설이 “어린이놀이시설 설치기준”의 규정에 따른 시설기준 및 기술기준에 적합성을 유지하고 있는지를 확인하기 위하여 안전검사기관으로부터 2년에 1회 이상 정기시설검사를 받도록 규정하고 있어 법이 발효된 2008년 1월 27일 이후 2년이 경과하는 시점을 전·후로 하여 유지관리단계에서 정기시설검사의 안전관리가 중요한 관심사

로 등장할 것이다. 아울러 동법부칙 제3조 제1항에서 법 시행 전에 설치된 어린이놀이시설의 관리주체는 법 시행일부터 4년 이내에 설치검사를 받아야 하고, 설치검사를 받은 때부터 법의 적용을 받도록 규정하여 4년 이내인 2008년 1월 27일부터 2012년 1월 26일까지 설치검사를 받아야 하며, 설치검사를 받은 때부터 정기시설검사 규정을 적용받도록 하고 있어 정기시설검사의 수요가 급증할 것으로 예상되고 있으나, 안전검사기관이 충분하지 못하여 정기시설검사 및 안전교육을 위한 업무처리에 어려움이 예상되고 있다.

(2) 어린이놀이터 재정비 규정의 미비

「어린이놀이시설 안전관리법」에서는 개별적인 놀이시설만을 대상으로 하여 안전관리를 하고 있어, 여기에 해당되지 않는 모래막이, 포장, 휴게시설, 편익시설, 조경식재 등에 대해서는 별도의 규정이 미비된 상태이다. 따라서 포괄적인 안전관리를 위해서는 일정 수준에 미달하는 어린이놀이터의 재정비 규정이 필요하다. 어린이놀이터의 안전성 평가 및 평가기준을 마련하여 이에 미흡한 시설은 새롭게 재정비가 이루어질 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다.

V. 어린이놀이시설 안전관리법규의 개선 방향

1. 어린이놀이시설 안전관리법규 개선의 기본방향

어린이놀이시설의 안전관리체계는 어린이놀이시설의 안전성과 동시에 어린이놀이시설의 창의성과 모형성도 얻을 수 있도

록 해야 하며, 법률에 규정된 제한적인 어린이놀이시설 뿐만 아니라 다양한 놀이시설을 포함하고 어린이 놀이행태를 고려하여 어린이놀이터 및 외부공간으로 그 대상이 확대되어야 한다. 아울러 어린이놀이시설 산업의 발전과 국제적 경쟁력을 향상시키도록 해야 한다.

『어린이놀이시설 안전관리법』의 시행에 있어 합리성, 효율성, 타당성, 경제성을 확보하도록 하고, 『어린이놀이시설 안전관리법』을 유지발전시키고 제품인증과 관련하여 『품질경영 및 공산품안전관리법』, 설치검사와 관련하여 『건설기술관리법』, 정기시설검사와 관련하여 장소별 설치근거법률인 『아동복지법』, 『영유아보육법』, 『주택법』, 『도시공원 및 녹지 등에 관한 법률』 등 관련법규와 상호조정을 통하여 관련법규간 상충되지 않도록 해야 한다.

2. 어린이놀이시설 안전관리법규의 개선방안

1) 종합적 안전관리체계의 구성

어린이놀이시설의 안전은 어린이의 안전이라는 종합적 틀 속에서 운영되어야 한다. 한국소비자원에는 소비자 안전시책을 지원하기 위하여 소비자안전센터를 두어 위해정보의 수집 및 처리, 소비자안전을 확보하기 위한 조사 및 연구, 소비자안전과 관련된 교육 및 홍보, 위해물품 등에 대한 시정 건의 등의 업무를 수행토록 하고, 소비자안전센터가 위해정보를 효율적으로 수집할 수 있도록 공정거래위원회가 행정기관·병원·학교·소비자단체 등을 위해정보 제출기관으로 지정·운영할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 소비자 안전센터는 소비자위해정보를 체계적으로 수집·관리하기 위하여 소비자위해감시시스템을 운영하며, 특히 취약계층인 어린이의 안전확보를 위하여 어린이안전넷(<http://isafe.go.kr>)을 설치하여 각종 어린이 안전컨텐츠를 수집하여 제공하고 있다. 따라서 『어린이놀이시설 안전관리법』 제19조 어린이놀이시설의 종합관리를 위한 협력 등에 명시된 어린이놀이시설의 종합적 관리를 위해 소비자보호원의 안전시스템과 협력체계를 구축해야 한다. 또한, 동법 제18조 어린이놀이시설 안전관리 사업의 지원에 명시된 어린이놀이시설 안전관리지원기관, 어린이놀이시설과 관련된 통계조사 및 사업, 제19조 어린이놀이시설의 종합관리를 위한 협력 등, 제20조 안전교육의 규정을 두고 있으나 현재 운영이 되고 있지 않으므로 적극적으로 적용될 수 있도록 유도해야 한다. 어린이놀이시설로 인하여 발생할 수 있는 위해·위험사고를 예방하기 위한 조사·연구 및 정보수집·제공을 위한 정보망 구축 및 운영 등 어린이놀이시설 종합관리를 위한 사업을 추진하고, 제조업 대표, 조경가, 학부모, 안전검사기관 등이 참여하는 네트워크를 구성하여 놀이시설 안전교육 및 모니터링 하도록 안전모니터링을 위한 손쉬운 체크리스트나 안전관리 매뉴얼을 개발해야 한다.

2) 안전인증·검사 기준의 정비

어린이놀이시설이 안전하고 환경적으로 유해하지 않은 흥미로운 놀이공간을 만들 수 있도록 안전인증·검사 기준을 우리나라의 실정에 맞도록 재정비하고 국제적인 수준에 부합되도록 해야 한다. 현재 적용되고 “어린이놀이기구 안전기준”이나 “어린이놀이시설의 시설기준 및 기술기준”에서 불합리한 규정은 우리나라의 실정에 맞도록 보완해야 하며, 기준이 불명확한 경우 전문성이 떨어지는 검사자의 자의적 판단에 의해 기준을 적용하다보니 검사자마다 적용기준이 서로 달라 제품의 수정 및 재시공을 하는 등 혼선이 발생하고 있으므로 검사자의 전문성을 높이기 위한 교육과 검사자 또는 안전검사기관, 피검사업체간의 정보교류 및 검사자료기반을 구축해야 한다.

또한, 어린이가 안전하게 놀 수 있도록 하기 위해서는 어린이놀이기구 뿐만 아니라 어린이놀이터 및 외부공간에서의 어린이 안전이 보장되어야 하므로 어린이놀이터 및 외부공간에서 어린이 놀이행태를 고려한 안전기준이 마련되어야 하고, 검사대상 놀이시설도 놀이공간 개념으로 확대해야 하며, 놀이시설의 모험성과 창의성 역시 어린이의 신체 및 정서 발달에 큰 도움을 주는 중요한 가치이므로 모험 및 창의적 놀이시설의 개발 및 설치를 유도하기 위한 안전인증 및 설치검사 기준도 마련되어야 한다.

아울러 어린이놀이시설 안전기준의 글로벌 표준화가 요구된다. 『어린이놀이시설 안전관리법』 제6조제4항에는 국가 및 관련검사기관과 상호인정계약 체결에 관한 규정이 있지만 선언적인 규정으로 실효성이 부족한 상황에서 우리나라에서는 법으로 외국수입품을 인정하지 않고, 선진국은 권고사항으로 국내제품을 인정하지 않고 있어 국가적인 실리만을 추구하다 보니 해결이 쉽지 않다. 이와 관련하여 국가 및 관련검사기관에서는 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)에 대비하고, 국가 경쟁력 및 어린이놀이시설 업체의 경쟁력 강화를 위하여 상호인정협정(Mutual Recognition Agreement: MRA)나 양해각서(Memorandum of Understanding: MOU)를 체결하여 상호간 공장심사를 간소화하거나 공장인증제도를 활성화하여 기술과 안전에 있어서 검증된 제품의 수출입이 원활하도록 해야 한다.

3) 안전인증·검사 절차 및 방법의 합리화

놀이기구 모델별 인증의 경우 설계도면을 통한 사전인증시스템을 도입하여 제품개발 및 생산과정에서 발생하는 시행착오를 줄이고, 인증된 모델을 부분변경했을 때는 생산업체가 자체검점을 하고 안전인증기관에 신고하도록 하고, 그 결과는 공장인증이나 정기검사 시 일괄적으로 검사를 함으로서 안전인증의 효율성을 높일 수 있다. 또한, 『품질경영 및 공산품안전관리법』에 명시된 모델별 인증을 위해 공장심사와 제품검사를 받도록 하고 있으나 공장인증제도를 운영하지 않으면서 공장심

사를 하는 것은 중복검사이므로 공장인증제도를 도입하거나 모델별 인증은 제품검사로만 단순화하는 자율안전확인대상공산품으로 유도하는 것이 바람직하다. 더구나 어린이놀이시설은 품목별 형태 및 재료가 다양하고, 창작형 놀이시설은 다른 공산품과는 다른 가변성과 다양성을 갖게 되므로 매번 놀이시설 제조업체의 공장심사를 하는 것은 경제적으로나 효율성 측면에서 많은 문제가 제기되고 있다. 제품인증절차를 단순화하거나 어린이놀이시설을 제작하는 자의 신청에 의하여, 그 능력에 따라 공장을 인증하고 인증된 공장에 대해서는 정기적인 공장 검사를 통하여 그 수준을 확인함으로써 제품검사의 불합리함을 줄이고 제품의 안전성을 확보하도록 할 수 있다. 아울러 어린이놀이시설을 대상으로 안전검사기관에 의한 안전인증등급제를 실시하여 놀이시설의 수준을 지속적으로 확보하는 방안도 검토되어야 한다. 이러한 방안이 강구된다면 어린이놀이시설의 안전에 대한 높은 기술력을 갖추고, 안전인증·검사·관리검사 체계에 잘 대응하는 놀이시설업체들은 향후 발주처, 설계사, 시공사, 관리기관으로부터 시설수요가 증대되어, 매출액이 증대될 것으로 예상되고, 놀이시설의 안전관리능력이 중요한 평가 지표로 작용할 것으로 판단되며, 어린이놀이시설 산업의 육성에 기여하고 수출경쟁력 확보에도 도움이 될 수 있다.

4) 안전검사기관의 전문성 향상 및 안전검사기관의 확대

어린이놀이시설의 안전관리를 위한 관리부서가 안전인증은 지식경제부, 설치검사 및 정기시설검사는 행정안전부로 이원화됨에 따라 기준에 지정된 2개의 안전검사기관은 제품인증, 설치검사, 정기시설검사를 시행할 수 있도록 하고 있으나, 상대적으로 취약한 설치검사 및 정기시설검사에 대한 전문성을 보완하도록 해야 한다. 「품질경영 및 공산품안전관리법」 제12조 안전인증기관의 지정기준에 있어서 「국가표준기본법」 제23조에 따른 시험·검사기관에서의 시험경력이 5년 이상인 시험요원을 2인 이상 보유하고, 국제표준화기구에서 정한 국제규격 또는 「산업표준화법」 제10조의 2제2항에 따라 인증심사원의 자격을 갖춘 인력을 2인 이상 보유하도록 하고, 어린이놀이시설 안전관리법」 제4조제2항 안전검사기관의 지정요건에 의해 설치검사·정기시설검사 또는 안전진단을 하려는 기관은 「국가표준기본법」 제23조에 따른 시험·검사경력이 5년 이상인 시험·검사요원을 3인 이상 확보할 것으로 규정하고 있다. 이러한 전문인력은 주로 시험검사에 적합하지만 놀이시설 설치검사·정기시설검사 또는 안전진단을 위해서는 놀이터나 외부공간에 대한 이해가 부족하여 검사가 부정확하거나 바르지 못한 유권해석으로 인한 문제가 발생할 우려가 높다. 따라서 안전검사기관 지정요건으로서 전문인력은 조경분야의 전문인력인 조경기사 및 기술사의 참여가 적합하다고 볼 수 있으므로 전문인력의 인정기준에 포함하는 것이 타당하며, 조경분야의

비영리법인이나 어린이놀이시설을 대량으로 설치하는 발주기관에서 안전검사기관으로 지정되도록 하여 안전관리의 기술적 전문성을 향상시키도록 해야 한다. 이러한 전문성을 갖춘 안전인증·검사기관이 지정된다면 현장에서의 다양한 질의 등에 적절히 대응하기 위해 기술적 전문성을 갖춘 '어린이놀이시설 안전관리기술위원회'를 구성하여, 질의 및 미비된 기준에 대한 유권해석 및 신제품에 대한 기술자문을 하도록 하고 어린이놀이시설 안전관리를 위한 매뉴얼 및 가이드북 등을 발간하는 등 전문적이고 폭넓은 역할을 담당할 수 있다.

VI. 결론

본 연구의 목적은 어린이놀이시설 안전관리법규를 조사분석하여 어린이놀이시설 안전관리체계의 문제점을 밝혀내어 개선 방향을 제안하는 것으로 연구의 주요 결과는 다음과 같다.

1. 분석결과 「어린이놀이시설 안전관리법」을 제정하고 안전검사 및 안전인증기준을 준비하면서 전문성이 있는 조경분야의 의견수렴이 부족하여 어린이놀이시설의 안전에 대한 고려가 미흡하였으며, 설치근거법률과의 상호조정이 미흡한 것으로 나타났다. 또한, 안전관리를 위한 강제적인 법규에 의해 오히려 어린이놀이시설의 모험심과 창의성이 낮아질 수 있으며, 법의 시행에 따른 안전사고 방지효과에 대해서 지속적인 모니터링이 필요한 것으로 분석되었다. 단계별로는 제품개발 및 생산단계에서 소량 다품종의 특성을 갖는 어린이놀이시설의 특성을 고려해볼 때, 안전인증 정기검사기간이 짧고, 사소한 변화에도 재인증을 받아야 하는 불합리한 점이 나타났으며, 제품검사와 공장심사의 중복과 수출입 놀이시설의 안전인증 중복의 문제가 도출되었다. 설계단계는 안전기준이 조경설계기준과 일치하지 않고, 창작놀이시설이나 어린이놀이시설 및 외부공간에서 어린이의 놀이행태에 대한 고려가 부족한 것으로 밝혀졌다. 시공단계에서 어린이놀이시설의 설치 및 어린이놀이시설 공사 「건설기술관리법」에 의한 법적 구속력을 갖는 계약도서인 설계도면과 시방서에 의해 이루어졌으나, 「어린이놀이시설 안전관리법」에 의한 설치검사로 인해 서로 중복되어 준공에 압박하여 공정관리에 어려움을 겪는 상황이 자주 발생되고 있다. 또한, 기설치된 놀이시설의 설치검사 소급적용으로 인하여 제품인증을 받지 않고 설치한 놀이시설이 불법시설이 되고, 관리주체에 인도하지 못한 놀이시설의 하자완료에 지장을 초래하고 있으며, 이미 관리주체에 인도된 시설을 다시 설치검사를 해야 하는 문제가 발생하고 있다. 유지관리단계에서는 정기시설검사 수요가 급증할 것으로 예상되지만 안전검사기관이 충분하지 못하여 정기시설검사 및 안전교육을 위한 업무처리에 어려움이 예상되고 있으며, 어린이놀이시설 재정부 규정이 미비된 것으로 분석되었다.

2. 분석을 통해 나타난 문제점을 기초로 하여 바람직한 어린

이놀이시설 안전관리체계를 구성하기 위해서는 다음과 같은 사항이 개선되어야 한다.

첫째, 어린이놀이시설의 안전성과 동시에 어린이놀이시설의 창의성과 모험성도 얻을 수 있도록 해야 하며, 법률에 규정된 제한적인 어린이놀이시설 뿐만 아니라 다양한 놀이시설을 포함하고 어린이 놀이행태를 고려하여 어린이놀이터 및 외부공간으로 그 대상이 확대되도록 포괄적 안전기준으로 발전시켜야 한다.

둘째, 제품개발 및 생산단계를 규정하는 「품질경영 및 공산품안전관리법」과 설치 및 관리·교육을 규정하는 「어린이놀이시설 안전관리법」 등 기본법을 지속적으로 유지·발전시키고, 동시에 어린이놀이터 설치근거법률인 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 「주택법」, 「아동복지법」, 「영유아보육법」 및 건설공사의 품질관리와 감리를 규정하는 「건설기술관리법」과 면밀한 상호조정이 필요하다.

셋째, 어린이놀이시설의 안전은 어린이 안전이라는 종합적 틀 속에서 운영되어야 하며, 소비자보호원 등 관련기관 및 단체가 참여하는 어린이놀이시설의 종합관리를 위한 협력체제를 구축하고 민간의 안전감시원의 안전모니터링 제도를 적극적으로 운영해야 한다.

넷째, 어린이놀이시설이 안전하고 환경적으로 유해하지 않은 흥미로운 놀이공간을 만들 수 있도록 안전인증·검사 기준을 우리나라의 실정에 맞도록 정비하는 동시에 국제적인 수준에 부합되도록 해야 하며, 국내·외 상호인증네트워크를 적극적으로 구성해야 한다.

다섯째, 안전인증·검사의 절차·방법을 합리화하여 안전인증 및 검사절차가 중복되거나 과도한 비용이 소모되지 않도록 하고 공장인증 및 안전인증등급제 등을 모색하고 어린이놀이시설 산업의 육성에 도모하도록 해야 한다.

마지막으로 안전검사기관의 전문성 향상 및 안전검사기관을 확대하여 조경분야의 비영리법인이나 어린이놀이시설을 대량으로 설치하는 발주기관에서 안전검사기관으로 지정되도록 하여 안전관리의 기술적 전문성을 향상시키고 어린이놀이시설 안전관리를 위한 매뉴얼 및 가이드북 등을 발간해야 한다.

본 연구는 어린이놀이시설의 안전관리를 위한 관련법규의 체계적 합리성과 법규 조항의 타당성을 비계량적으로 분석하다보니 자료수집과 분석 및 고찰에서 논의의 객관성에 제한이 있으며, 어린이놀이시설 안전관리체계의 개선을 위해서 필요한 법조항의 개정에 대한 상세한 연구가 미진하였다. 향후 어린이

놀이시설 안전관리체계를 발전시키기 위해서는 현장에서 발생하는 문제점을 지속적으로 모니터링하고 관련법규의 재정비 및 법조항의 개정에 관한 심층적인 연구가 필요하다.

감사의 글

자료조사·분석을 위해 도움을 준 김종호 님에게 감사드립니다.

인용문헌

1. 기술표준원(2007) 어린이놀이기구 안전기준(기술표준원 고시 제2007-1182호).
2. 기술표준원(2007) 어린이놀이시설의 시설기준 및 기술기준 고시(기술표준원 고시 제2007-1196호).
3. 기술표준원(2007) 안전인증대상공산품의 안전기준(고시 제2007-33호)의 부속서 12(어린이놀이기구).
4. 기술표준원(2007) 전국어린이놀이터 운영실태조사 및 설치기준(안) 연구.
5. 김명희(1989) 놀이지도의 이론과 실제. 서울: 교문사.
6. 김종호(2009) 어린이놀이시설 안전성 평가 연구. 순천대학교 대학원 석사학위논문.
7. 박수경(1996) 유아교육기관의 실외놀이 환경에 관한 연구. 덕성여자대학교 대학원 석사학위논문.
8. 서울시(2009) 하이서울 뉴스 2009년 1월 30일.
9. 신동주(1996) 유치원 실외놀이환경의 질에 관한 연구. 한국영유아보육연구 8: 53-70.
10. 신병철(2000) 어린이놀이시설의 안전성 평가. 한국조경학회지 27(5): 120-129.
11. 신익순(2001) 조경기본법 제정과 관련법규의 정비방향. 한국조경학회지 29(5): 115-124.
12. 오경록(2006) 한국 조경놀이시설물 안전검사 개선방안에 관한 연구. 한양대학교 공학대학원 석사학위논문.
13. 윤강호(2005) 한국 어린이놀이터 위험 실태조사와 국제 안전규정 시스템을 통한 비교분석. 부산외국어대학교 국제경영지역학대학원 석사학위논문.
14. 윤재철(1991) 어린이놀이시설 안전도에 관한 연구. 한양대학교 환경과학대학원 석사학위논문.
15. 임승빈(1992) 환경심리 행태론. 서울: 보성문화사.
16. 최일홍(1990) 주거단지내 어린이놀이시설의 안전성에 관한 연구. 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.
17. 한국조경사회(2008) 어린이놀이시설 안전관리체계 개선방향.
18. 한국조경학회(2007) 조경설계기준.
19. 한국조경학회(2008) 조경공사 표준시방서.
20. 홍지숙(2007) 아파트 단지 내 어린이놀이터의 실태조사를 통한 개선방안에 관한 연구. 전북대학교 환경대학원 석사학위논문.
21. 황정식(2008) 어린이놀이터 놀이시설물에 관한 연구. 부산산업대학교 산업대학원 석사학위논문.
22. <http://isafe.go.kr>

원 고 접 수 일: 2008년 3월 4일
 심 사 일: 2008년 4월 13일(1차)
 2008년 5월 1일(2차)
 계 재 확 정 일: 2008년 5월 6일
 3인익명 심사필