

어린이놀이시설의 안전확보를 위한 법제연구

김 종 천*

〈국문초록〉

어린이들이 가장 자주 이용하는 시설물들 중 하나는 단연코 놀이터를 들 수 있겠다. 이러한 놀이터는 아파트, 도시공원, 어린이집 보육시설, 유치원과 초등학교, 고속도로 휴게소, 대형마트, 음식점 등에 설치되어 있는데 때로 안전사고가 발생하기도 한다. 그리고 모래가 아닌 고무 바닥재로 설치된 놀이터에서는 이황화탄소나 톨루엔과 같은 유해물질이 검출돼 어린이들의 건강을 위협하고 있는 실정이다. 이러한 문제들을 해결하고 보호가 필요한 어린이들의 안전성을 보장하기 위해서 어린이 놀이터 시설에 대한 사전·사후 안전규제제도 마련 및 집행이 시급하다 하겠다.

어린이놀이시설의 안전관리를 위한 「어린이놀이시설 안전 관리법」을 기본법으로 삼아서 어린이놀이시설의 설치에 관한 근거법률 「주택법」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 「영유아보육법」, 「아동복지법」, 「초·중등교육법」, 「유통산업발전법」, 「도로법」, 「의료법」, 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」상의 안전규제제도를 통하여 더욱더 안전을 실현하는 방안을 모색하였다. 구체적으로 놀이터 시설의 관리주체들간 검사비용 보전방안과 정기시설검사 또는 설치검사에 합격한 어린이 놀이터 시설에 대한 표시제도 강화와 어린이놀이시설의 안전정보망을 구축하여 정보를 수집·제공하는 규정을 입법화해야 한다고 제안하였다.

따라서 어린이놀이시설에 관한 안전규제를 실현하기 위하여 입법자는 어린이의 생명과 신체 등의 안전성 확보와 사업자의 영업보장이라는 상호충돌 되는 두 가지 가치를 추구하는 것처럼 보이지만, “자유”와 “안전”이라는 가치를 통해 어린이들의 생명과 신체 등의 안전을 확보하고 어린이놀이시설산업의 건강한 발전이라고 하는 하나의 목표를 도모하여야 할 것이다.

※ 주제어: 안전, 어린이놀이터, 어린이놀이시설 안전법제, 안전정보, 안전검사

* 위덕대학교 기원정사 전임연구원, 법학박사

I. 들어가는 말

II. 어린이놀이터시설의 설치에 관한 안전법제

1. 어린이놀이터시설의 설치에 관한 안전법제의 분석의 필요성
2. 「주택법」상 어린이놀이터시설의 설치에 관한 근거규정
3. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」상 어린이놀이터시설의 설치에 관한 근거규정
4. 「아동복지법」상 어린이놀이터시설의 설치에 관한 근거규정
5. 「영유아보육법」상 어린이놀이터시설의 설치에 관한 근거규정
6. 「초·중등교육법」상 어린이놀이터시설의 설치에 관한 근거규정
7. 백화점·대형마트·음식점·병원·휴게소 어린이놀이터시설의 설치에 관한 근거규정 공백

III. 어린이놀이터시설에 관한 「어린이놀이시설 안전관리법」상 안전관리제도

1. 어린이놀이터시설의 안전관리제도에 관한 관견
2. 「어린이놀이시설 안전관리법」상 법적성격·적용범위
3. 어린이놀이터시설의 사전안전규제제도로서 설치검사·표시제도
4. 어린이놀이터시설의 사후안전규제제도로서 정기시설검사·안전점검·안전진단
5. 어린이놀이터시설의 사전·사후규제제도외의 안전지킴이·안전교육·보험제도
6. 소결 - 어린이놀이터시설의 안전실현을 위한 문제점

IV. 어린이놀이터시설의 안전실현을 위한 입법론적 개선방안

1. 종래 어린이놀이터시설의 설치검사에 대한 소급적용시 검사비용 보전
2. 어린이놀이터시설의 설치·정기시설검사 합격시 표시제도 불이행시 별칙규정 입법화
3. 어린이놀이터시설의 안전관리규정 위반시 체계부정합적인 형량 및 불균형 개선
4. 어린이놀이터시설과 관련하여 정보제공규정 및 리스크 커뮤니케이션제도 입법화

V. 맺는 말

I. 들어가는 말

요즘 거의 대부분의 시설물들에서 예컨대 아파트, 도시공원, 어린이집 보육시설, 유치원, 초등학교, 고속도로 휴게소, 음식점, 병원 등에는 어린이 놀이터 시설이 설치되어 있는데, 항상 안전사고가 발생되고 있다는 것이 현실이다. 한국생활안전연합(사)에서 어린이놀이터시설의 안전사고 실태조사 결과를 보면, 그네 28%, 미끄럼틀 20%, 복합놀이시설 17.1%, 회전체 7.6%, 철봉·정글짐 4.8%, 시소·흔들 그네 2.9%, 무지개다리가 1.9% 순으로, 사고 신체부위는 다리가 35.8%, 얼굴·머리 16.5%, 팔 14.7%, 손 7.3%, 발 5.5% 순으로 분석하고 있다.¹⁾ 그리고 얼마 전 공영방송을 통해 어린이 놀이터시설의 고무 바닥재에서 이황화탄소, 톨루엔 등의 유해물질이 나와 아토피 피부염, 비염, 천식증상까지 나타날수 있다는 보도가 있었다. 실제로 2009년 2월에서 12월까지 환경부가 전국 340개소 어린이 놀이터에 대한 환경안전진단을 실시한 결과 84%가 「환경보건법」 제23조에 따른 환경안전관리기준을 정한 6개 항목 중 1개 이상에서 부적합 판정을 받았다. 그 중에 특히 고무바닥재를 설치한 어린이 놀이터 117곳 중 11곳(11.1%)에서 유해 중금속인 납과 6가 크롬이 검출되어 어린이들의 건강권을 위협하고 있다.²⁾

문제는 아파트, 도시공원, 어린이집 보육시설, 유치원·초등학교, 고속도로 휴게소, 대형마트, 음식점, 병원 등에 설치된 어린이 놀이터시설에 대해서 각각 다른 관리 주체들에 의해 주먹구구식으로 운영되고 있다는 점에서 체계적으로 안전관리가 되지 않고 있다는 것이다. 즉 국가의 미래이자 가장 보호받아야 할 어

1) 어린이 놀이터시설 안전사고는 2002년 78건, 2004년 146건, 2005년 194건, 2006년 186건, 2007년 476건, 2008년 656건, 2009년 506건이 발생한 것으로 분석하고 있다.([http : //fire.gyeonggi.kr/fire_dev/bbs/board.php?bo_table=GB_SCNotice&wr_id=20&mn_id=GM_MN_05&sm_id=GS_SM_SCNotice#none/](http://fire.gyeonggi.kr/fire_dev/bbs/board.php?bo_table=GB_SCNotice&wr_id=20&mn_id=GM_MN_05&sm_id=GS_SM_SCNotice#none/)경기도소방재난본부 홈페이지; http://playsafety.or.kr/사단법인_한국생활안전연합_홈페이지).

2) <http://www.mdtoday.co.kr/mdtoday/index.html?no=138672>(메디컬투데이, 2010년 8월 30일자).

린이들의 놀이터시설의 체계적인 안전관리를 위하여 2008년도에 「어린이놀이시설 안전관리법」을 제정하여 설치검사, 정기시설검사, 안전진단 등의 안전규제제도를 정하고 있고, 의무적으로 보험에 가입하도록 정하고 있다. 하지만, 현실로 어린이 놀이터시설 관리자 등은 안전규제제도의 내용조차도 모르고 있다고 한다. 그러므로 아파트, 도시공원, 어린이집 보육시설, 유치원·초등학교, 고속도로 휴게소, 대형마트, 음식점, 병원 등에 설치된 어린이 놀이터시설과 관련하여 「어린이놀이시설 안전관리법」, 「주택법」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 「영유아보육법」, 「아동복지법」, 「초·중등교육법」, 「유통산업발전법」, 「도로법」, 「의료법」, 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 등에 규정한 안전법제상의 안전규제제도를 평가하여 개선방안을 마련하고자 한다.

II. 어린이놀이터시설의 설치에 관한 안전법제

1. 어린이놀이터시설의 설치에 관한 안전법제의 분석의 필요성

어린이놀이터시설은 신체 건강한 어린이로 발달하기 위한 유용한 시설물이다. 즉 어린이놀이터시설이 어린이의 운동신경, 인지능력, 지구력, 사회생활 기술을 양성할 수 있도록 하는 시설물임에도 불구하고 종종 안전사고를 유발하는 장소가 되기도 한다. 따라서 어린이놀이터시설물에 대한 지나친 안전성을 강조한 나머지 어린이의 흥미를 축소하는 놀이시설물로 변화하기도 한다. 그러므로 어린이들이 놀이터시설물로부터 건강권, 환경권 등 안전을 확보함과 아울러 유익한 놀이 환경을 만드는 것도 동시에 고려하여야 할 것이다.

그리고 어린이놀이터시설에 관한 안전성 확보의 문제는 부모의 감독하에 연령에 맞게 놀이기구를 이용하게 하고, 규격에 맞게 유지·보수를 하고, 기구의 높이를 제한하고, 안전한 표면을 유지 등을 통하여 안전사고를 줄려 나가야 한다. 또한 어린이놀이터시설의 기능과 시설이 지닌 불완전요소를 제거하는 방향으로 어린이놀이터시설의 문제점을 해결하여야 할 것이다. 그리고 어린이놀이

터시설의 안전성문제는 안전성이 검증되지 않은 놀이기구의 설치, 절차의 부재, 설치 후 사후안전관리가 되지 않는다는 점이다.

따라서 이하에서는 아파트, 도시공원, 어린이집 보육시설, 유치원·초등학교, 고속도로 휴게소, 대형마트, 음식점, 병원 등에 설치된 어린이놀이터시설로부터 어린이의 생명권, 건강권 등을 확보하기 위하여 개별법률에서 정하고 있는 어린이놀이터시설의 종류를 분석하고, 설치단계에 따라 안전관리를 어떻게 하고 있는지를 평가토록 한다.

2. 「주택법」상 어린이놀이터시설의 설치에 관한 근거규정

「주택법」상 어린이놀이터시설에 관하여 동법 제2조제9호에서 설치근거규정을 정하고 있다. 동법률에서는 주택단지의 입주자 등의 생활복리를 위한 공동시설로 어린이놀이터, 근린생활시설, 유치원, 주민운동시설 및 경로당 등을 정하고 있다. 그리고 동법 제21조에서는 복리시설의 설치기준을 대통령령인 「주택건설기준 등에 관한 규정」 제46조와 제47조에서 정하도록 하고 있다.³⁾

따라서 「주택건설기준 등에 관한 규정」 제46조제1항은 50세대 이상의 주택을 건설하는 주택단지에는 100세대 미만인 경우에는 매 세대당 3㎡(시·군지역은 2㎡)의 비율로 산정한 면적, 100세대 이상인 경우에는 300㎡(시·군지역은 200

3) 2008년 8월 5일 VG München 결정과 연방행정법원의 판결을 근거로 삼아 어린이놀이터시설을 이해하게 되었다. 즉 고정된 어린이놀이터는 어린이로부터 여러종류의 그네, 미끄럼틀, 시이소, 모래판, 등반연습장시설을 중점적으로 이용하도록 설치되었다. 최근 독일에 연방, 지방, 지역구는 3살 이하 어린이를 위하여 일일담당자를 2013년까지 35% 공급량을 확대하는 것을 목표로 제정되었다. 즉 대부분 새로운 어린이놀이터시설은 바로 주택단지에서 생겨났다. 그와 동시에 이웃관계에서 갈등은 소음을 통한 방해를 느끼는 것이 이전보다 점점 더 증가하여, 이웃간에 상이한 절차를 명확하게 만들게 되었다. 따라서 법원은 어린이놀이터의 소음문제로 어린이놀이터의 이전이라는 결과를 강제하게 되었다. 최근 독일의 이웃관계에서 어린이와 청소년을 위한 시설에 관한 논문으로 vgl. G. Macht/ A. Scharrer, Einrichtungen für Kinder und Jugendliche im Verhältnis zur Nachbarschaft, (DÖV, 2009), S. 657ff(666).; K. Hausmann, Die Gesetzgebungskompetenz für die Lärmbekämpfung nach der Föderalismusreform, NVwZ, 2007, S. 17ff.

m²)에 100세대를 넘는 때 세대마다 1m²(시·군지역은 0.7m²)를 더한 면적의 기준으로 산정한 면적 이상의 어린이놀이터를 설치하여야 한다고 정하고 있다.⁴⁾ 그러므로 어린이 놀이터시설은 「주택법」상 의무적인 복리시설로 규정되어 있다.⁵⁾ 다만, 300세대 미만의 주택을 건설하는 주택단지로서 해당 단지 안이나 단지와 접하여(해당 단지로부터 직접 출입할 수 있는 경우에 한정한다) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 어린이공원이 이 영의 규정에 적합하게 설치되어 있거나 해당 주택의 사용검사(법 제29조제1항 단서에 따른 동별 사용검사는 제외한다) 시까지 설치될 예정인 경우에는 어린이놀이터 설치의무를 면제하고 있다. 즉 예외적으로 300세대 미만인 경우로 한정하고 있으므로 300세대 이상의 주택단지에는 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」상의 어린이 공원이 설치되어 있더라도 동 규정을 적용할 수 없다고 하겠다. 이렇게 해석하여야 하는 이유

4) 그러나 동규정 제47조제2항에는 상업지역등에서의 어린이놀이터 설치기준에 대한 완화도록 정하고 있다. 예컨대, 제46조제1항에도 불구하고 제5조제8호에 따른 시장과 주택을 복합건축물로 건설하는 경우, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항제1호 나목에 따른 상업지역에 주택을 건설하는 경우, 철도부지 활용 보금자리주택을 건설하는 경우에 해당하는 경우에는 200m²에 200세대를 넘는 때 세대마다 1m²를 더한 면적 이상의 어린이놀이터를 설치하여야 하고, 예외적으로 200세대 미만인 경우에는 어린이놀이터를 설치하지 아니할 수 있다고 정하고 있다.

5) 대법원 1989. 9. 26, 선고 88누10602 판결에 따르면 “「주택건설촉진법」 제18조, 동법시행령 제23조 및 동법시행규칙(1973. 7. 12. 건설부령 제131호) 제5조에 의하면 사업주체가 50세대 이상의 국민주택을 건설하는 경우에는 복리시설로서 동 규칙이 정한 기준에 따른 규모의 어린이놀이터를 설치하여야 하도록 되어 있는 바, 위 법령 등의 규정에 의하여 설치된 어린이놀이터는 그것이 적법하게 폐지되지 않는 한 그대로 어린이놀이터로 이용되어야 할 것이므로 그 어린이놀이터 시설을 함부로 폐지할 수는 없을 것이고 이를 함부로 폐지하는 것은 위 법령 등의 규정에 위반하는 것으로서 위법한 것이라 할 것이다. 위 법령 등의 규정에 의하여 설치된 어린이놀이터가 적법하게 폐지된 바 없음에도 불구하고 그 위에 어린이놀이터시설 아닌 다른 건물을 건축하는 것은 위 법령 등이 설치를 강제하고 있는 어린이놀이터를 함부로 폐지하는 결과를 가져오게 될 것이고 이와 같이 어린이놀이터를 함부로 폐지하는 행위는 위 법령 등의 규정에 위반되는 위법한 것이라고 할 것이므로 적법하게 폐지되지 아니한 위 어린이놀이터 위에 다른 건물을 건축하는 것은 물론이고 그 위에 다른 건물의 건축을 허가하는 것은 위 법령 등의 규정에 위반되는 위법한 것이라”고 판시하고 있다.

는 300세대 이상인 경우에도 어린이 공원의 설치로 「주택법」상의 설치의무를 면제하는 것은 어린이공원의 놀이터 이용시 어린이의 안전하고 쾌적한 놀이시설 이용을 방해할 수 있게 되어 면적기준을 정하고 있는 관련법의 취지에 어긋나기 때문인 것으로 해석할 수 있을 것이다.

또한 어린이놀이시설 설치장소의 안전성 확보를 위하여 「주택건설기준 등에 관한 규정」 제46조제2항에 어린이의 이용에 편리하고 일조가 양호한 곳에 배수에 지장이 없도록 설치하여야 한다고 정하고 있다. 또한 면적이 150㎡ 이상인 어린이놀이시설은 건축물(유치원·새마을유아원·보육시설·주민운동시설 및 청소년수련시설을 제외한다)의 외벽 각 부분으로부터 5미터(개구부가 없는 측벽은 3미터)이상, 인접대지경계선(도로·광장·시설녹지 기타 건축이 허용되지 아니하는 공지에 접한 경우에는 그 반대편의 경계선을 말한다)으로부터 3미터 이상, 주택단지안의 도로 또는 주차장으로부터 2미터 이상의 거리를 두어야 하며, 어린이놀이시설은 그 폭을 9미터(면적이 150㎡ 미만인 경우에는 6미터)이상으로 하여야 한다는 등의 구체적인 기준을 정하고 있다(동규정 제46조제3항 내지 4항).

이와 더불어 어린이놀이시설에는 놀이시설 기타 필요한 시설을 설치하되, 안전성을 확보할 수 있는 강도와 내구성을 갖춘 재료를 사용하여야 한다(동규정 제46조제5항)고 정한 것은 사전안전관리제도로 해석되기도 한다.

3. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」상 어린이놀이시설의 설치에 관한 근거규정

「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」은 도시에 있어서의 공원녹지의 확충·관리·이용 및 도시녹화 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 쾌적한 도시환경을 형성하여 건전하고 문화적인 도시생활의 확보와 공공의 복리증진에 기여하기 위하여 제정되었다. 동법 제2조제4호 “라”에 도시공원의 효용을 다하기 위하여 공원시설로 그네·미끄럼틀 등 유희시설을 설치토록 정하고 있어 어린이놀이시설을 포함하고 있다고 하겠다. 따라서 동법 제15조에는 도시공원을 생활권공원(소공원, 어린이공원, 근린공원)과 주재공원(역사공원, 문화공원, 수

변공원, 묘지공원, 체육공원 등)으로 기능과 주제에 의하여 구분하고 있는데, 어린이놀이시설과 관련해서 어린이의 보건 및 정서생활의 향상에 기여함을 목적으로 설치되는 공원으로 보아 생활권공원에 해당된다고 하겠다.

도시공원은 동법 제19조에 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 공원조성 계획에 의하여 설치·관리되고, 2개 이상의 행정구역에 걸치는 도시공원의 관리자 및 그 관리방법은 관계 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 협의하여 정하도록 하고 있다.⁶⁾ 동법 제20조제1항에 도시공원을 관리하는 특별시장·광역시장·시장 또는 군수(공원관리청)는 도시공원 또는 공원시설의 관리를 공원관리청이 아닌 자에게 위탁할 수 있도록 정하고 있다. 즉 도시공원 또는 공원시설을 위탁받아 관리하는 자(공원수탁관리자)는 공원관리청의 업무를 대행할 수 있다고 하겠다.

「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙」 제6조제1항은 법 제15조제2항의 규정에 의하여 법 제15조제1항 각 호의 도시공원이 갖추어야 하는 규모는 [별표 3]과 같다. 이 경우 [별표 3]에 의하여 도시공원을 설치함에 있어서는 법 제15조제1항 각 호의 도시공원이 지니고 있는 기능이 서로 조화될 수 있도록 해당도시지역 전반에 걸친 환경보전, 휴양·오락, 재해방지·공해완화 등을 종합적으로 검토하여 도시공원이 균형 있게 분포되도록 도시공원의 설치 및 규모의 기준에 대하여 정하고 있다. 따라서 어린이공원의 설치기준에 대하여는 제한이 없고, 유치거리는 250㎡이하로, 규모는 1,500㎡이상으로 규정하고 있다.

그리고 동법 제19조제7항과 동시행규칙 제10조제1항제1호에 의하면 공원시설 중 어린이놀이시설의 안전성을 확보하기 위하여 설치 안전기준으로 “유해시설은 한국산업규격(KS) 인증 등 국내외 공인기관의 인증을 획득한 시설이어야 하고, 이용 동선·유해시설의 운동방향 등을 고려하여 행동공간·추락공간 및 여유허공간 등이 확보될 수 있도록 배치할 것”을 정하고 있고, 관리기준으로 “유

6) 또한 협의가 성립되지 아니한 경우에 당해 도시공원이 같은 도의 관할구역에 속하는 때에는 관할도지사에게, 2 이상의 특별시·광역시·도의 관할구역에 걸치는 때에는 국토해양부장관에게 공동으로 재정(裁定)을 신청할 수 있고, 재정신청에 대하여 국토해양부장관의 재정이 있는 때에는 협의가 성립된 것으로 본다고 정하고 있다(동법 제19조제3항 및 제4항).

희시설은 시설 특성에 따라 초기점검·일상점검·정기점검 및 정밀점검의 형태로 안전점검을 실시하여 그 결과에 따라 유희시설의 사용제한·보수 등의 응급 조치뿐만 아니라 수리·개량·철거·갱신 등의 항구적인 조치가 이루어지도록 할 것, 유희시설의 이용 사고를 막기 위하여 유희시설의 이용 실태를 근거로 마련된 안전확보 대책, 법 제19조제1항 및 제2항의 규정에 의하여 도시공원을 관리하는 특별시장·광역시장·시장 또는 군수(공원관리청) 등과 공원이용자간의 역할 분담 등의 내용이 포함된 안전교육 또는 이용안내 등을 실시할 것”을 정하고 있다.⁷⁾ 즉 어린이놀이시설에 대한 연령표시, 관리부서, 책임자, 연락처에 대한 규정을 삽입하고 있지 않다는 점에서 아쉬움이 남는다고 하겠다.

4. 「아동복지법」상 어린이놀이시설의 설치에 관한 근거규정

「아동복지법」은 아동이 건강하게 출생하여 행복하고 안전하게 자라나도록 그 복지를 보장하기 위하여 제정되었다. 동법 제16조제1항은 아동복지시설의 종류를 정하고 있는데, 아동양육시설, 아동보호와 관련된 시설, 아동직업훈련시설,

7) 그러나 일본, 프랑스, 미국은 놀이터 기구마다 최소 연령표시, 책임자, 연락처 등에 대한 표시판을 두도록 하여, 놀이터 사고시 최선의 안전조치를 하고자 하는 노력하고 있다는 점은 높이 평가할 만하다. 예를 들면 일본 미야자키 현 선메세 니치난이라는 테마파크 내의 놀이터로 기구 곳곳에 ‘어린이용’이라는 풋말을 구별하여 붙여 놓았다. 눈에 잘 띄는 색상을 이용해 만든 표시들은 딱딱하지 않고 간결하며 귀엽다. 굳이 표시해 놓지 않아도 한눈에 어린이 이용임을 금방 알 수 있는데도 표시해 놓은 데는 아이들에게는 “맘껏 놀아도 될 만큼 안전해!”라는 표시를, 어른들에게는 “아이들 기구를 이용하다가 기구 손상을 가져올 수 있다”고 표시하고 있다. 또한 프랑스 파리와 스트라스부르 놀이터에서 만난 기구들에는 다양한 동물 그림이 그려져 있다. 가령, 3, 4, 5, 6 등 각종 숫자도 적혀 있는데, 알고 보니 아이들에게 친근감 있는 동물인 다람쥐, 거북이, 토끼, 병아리 등의 그림을 이용해 놀이기구의 최소 이용 연령을 표시한 것이었다. 즉 ‘3’이라는 표시는 세 살 이상인 아이만 이용하는 것이 바람직하다는 것을 나타내는 것이었다. 미국의 미시간, 뉴저지, 텍사스, 캘리포니아 등 일부 주가 어린이 놀이터 안전에 대한 법률을 별도로 제정하고 있다. 이와는 별개로 미국에서는 소비제품안전위원회(CPSC)의 지침서인 ‘공공 놀이시설 안전을 위한 지침서’와 재료시험협회(ASTM)의 ‘공공 놀이시설을 위한 표준소비자 안전 성능 요건’의 규정에 따라 어린이 놀이시설의 안전관리제도를 운영하고 있다(http://news.donga.com/view.php?id=Print_Donga|3|20061024|836492511).

자립지원시설, 아동전용시설과 같은 지원시설이 포함되며 여기서 어린이 놀이터 시설은 전체 어린이에게 건전한 놀이·오락 기타 각종 편의를 제공하여 심신의 건강유지와 복지증진에 필요한 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 아동전용시설에 해당한다고 하겠다. 즉 동법 제17조에는 국가와 지방자치단체로 하여금 아동이 항상 이용할 수 있는 아동전용시설을 설치하도록 노력하여야 한다고 정하고 있다. 즉 아동전용시설의 설치기준에 대하여 동법 시행규칙 제11조제2항에 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」·「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」·「공연법」·「청소년기본법」 등 관계 법령이 정하는 바에 의한다고 정하고 있다. 그러므로 「아동복지법」은 국가나 지방자치단체가 설치하는 놀이터이든 그 외의 자가 설치하는 놀이터이든 간에 동법에 의해 규율되고 다만 그 구체적 설치기준을 타법령에서 정할 경우에 어린이 놀이터에 관해서 일반법적인 성격을 가진다고 보아야 할 것이다.

그리고 동법 제14조제1항 내지 제2항에서는 국가 또는 지방자치단체는 아동복지시설을 설치할 수 있고, 국가 또는 지방자치단체외의 자는 관할 시장·군수·구청장에게 신고하고 아동복지시설을 설치할 수 있도록 정하고 있다. 동법 제14조제3항에 아동복지시설의 시설기준 및 설치 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다고 한다. 따라서 동법 시행규칙 제11조는 법 제14조제3항의 규정에 의한 아동복지시설의 시설기준은 [별표 2]와 같고, 운영기준은 [별표 3]과 같다고 정하고 있다. 즉 동법 시행규칙 [별표 2] 2. 시설별기준으로 놀이터 : 165㎡ 이상으로 시이소·미끄럼틀·그네·모래밭 등 놀이기구를 갖추어야 한다고 정하고 있다. 또한 아동보호치료시설 및 아동직업훈련시설도 위의 기준에 준해서 설치해야 하며 다만, 아동 30인 미만을 수용하는 시설의 경우에는 시설실정에 맞도록 놀이기구를 갖추어야 한다. 그러므로 30인 이상을 수용하는 시설에서는 의무적으로 165㎡ 이상으로 놀이터를 설치해야 하는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 아동복지관의 놀이터는 150㎡ 이상으로서 시소, 미끄럼틀, 그네, 모래밭 등을 갖춘 놀이터를 설치할 것을 정하고 있다.

이와 더불어 동법 시행령 제3조 [별표2]에 아동이 이용하는 놀이시설물의 안전기준과 관련하여 놀이시설물의 어떠한 부분에도 아동의 살을 베거나 찌를 수

있는 날카로운 부분, 모서리, 뾰족한 부분이 없도록 하여야 하고, 놀이시설물의 돌출부분인 볼트와 너트는 위로 튀어나오지 아니하도록 하여야 하며, 볼트와 너트가 위를 향하고 있는 때는 그 높이가 3.2밀리미터를 넘지 아니하도록 하여야 한다. 아동이 추락할 가능성이 있는 놀이시설물 아래와 주변의 공간(안전지대)은 충격을 흡수할 수 있도록 하여야 하며, 아동이 걸려 넘어지거나 부딪칠 수 있는 방해물이 없도록 하여야 한다. 움직이는 부분들이 서로 맞물리는 놀이시설물의 경우 아동의 신체 일부분이 끼지 아니하도록 그 맞물림의 형태 및 그 힘을 점검하여야 하며, 놀이시설물에 구멍이나 틈이 있는 경우 주의 깊게 디자인하여 아동의 몸이 빠지거나 끼는 사고가 없도록 하여야 한다. 놀이시설물 사이에 연결되거나 바닥과 놀이시설물에 45° 이내로 연결된 줄은 아동이 많이 다니는 곳에 설치하지 말아야 한다. 놀이시설물은 안전하게 설치하여야 하며, 제조업자의 취급설명서에 따라 설치하여야 하고, 안전사고예방을 위하여 관리인은 각 놀이시설물에 대한 적절한 점검일정을 세우고 이를 지켜야 하며, 안전관리를 위하여 취한 모든 행위는 기록으로 보관하도록 정하고 있다.

5. 「영유아보육법」상 어린이놀이시설의 설치에 관한 근거규정

「영유아보육법」은 법률의 목적상 「아동복지법」과 상호보완적인 관계를 가진 법률이다. 즉 「영유아보육법」은 6세미만의 취학 전 아동이 이용하는 보육시설의 전반적인 규율을 관장하는 법이고, 「아동복지법」은 18세 미만의 자를 대상으로 하지만 주로 특별히 보호를 필요로 하는 아동과 관련된 규율을 하는 법으로 구분할 수 있을 것이다. 그러나 「아동복지법」상으로도 놀이터는 아동전용시설의 하나로 전체 아동을 대상으로 하고 있기 때문에 어린이놀이시설에 있어서는 일반적으로 「아동복지법」의 규율에 따른다고 할 것이다. 하지만 「영유아보육법」은 보육대상과 시설을 한정하고 있다. 그러므로 「영유아보육법」의 대상인 보육시설 설치인가지 요구되는 어린이놀이시설의 경우에는 일반적인 놀이터보다 특별하게 규정하려는 취지이므로 「영유아보육법」상 규정을 적용하여야 한다. 따라서 6세미만의 취학 전 아동의 보육시설에 대해서는 「아동복지법」이 아

닌 「영유아보육법」상의 요건에 따라서 어린이놀이시설물을 설치하여야 한다고 하겠다.

「영유아보육법」 제10조에 보육시설을 설치·운영하려는 자는 보건복지부령으로 정하는 설치기준을 갖추어야 한다고 정하고 있다. 동법 시행규칙 제9조는 보육시설의 설치기준에 대하여 [별표 1]에 상세하게 규정하고 있는데, [별표1] 3. 보육시설의 구조 및 설비기준 “마” “놀이터”에 대하여 정하고 있다. 첫째, 보육정원 50명 이상인 시설(12개월 미만의 영아만을 보육하는 시설은 제외한다)은 영유아 1명당 3.5㎡ 이상의 규모로 옥외놀이터를 설치하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 보건복지부장관이 보육시설 규모(정원)에 따라 같은 시간대에 놀이 활동에 참여하는 최대 영유아 수 및 면적의 기준을 정하는 경우에는 그 기준에 따라 놀이터를 설치할 수 있다. 둘째, 옥외놀이터에는 모래밭(천연 및 인공 잔디, 고무매트, 페타이어 블록 또는 「어린이놀이시설 안전관리법」에서 정하는 기준에 적합한 것을 포함한다)에 6세 미만의 영유아가 이용할 수 있는 대근육활동을 위한 놀이기구 1종 이상을 포함하여 놀이기구 3종 이상이 설치된 옥외놀이터를 설치하여야 한다. 다만, 업무용시설 밀집지역 등 지역적 특수성에 따라 옥외놀이터를 설치하는 것이 불가능한 경우에는 옥내놀이터(지하층에는 설치 불가)를 설치하거나 「어린이놀이시설 안전관리법」에 따라 설치·관리되는 인근놀이터를 활용할 수 있되, 활용하는 것으로 인정되는 경우는 6세 미만의 영유아가 이용할 수 있는 놀이기구가 3종 이상이 설치되고 놀이터의 관리주체가 사용을 승낙한 경우로 한정한다. 셋째, 옥내놀이터는 다음과 같이 설치한다. (i) 옥내놀이터는 놀이터로 사용하는 공간 및 그 주변에 소음·분진·폭발·화재의 위험이 없어야 하며, 실내공간을 활용하는 경우 조명·채광·환기·온도·습도가 적정하여야 한다. (ii) 보육시설에 엘리베이터가 설치되지 아니한 경우 옥내놀이터는 보육실로부터 5층 이내에 설치하며, 층 간 이동을 위하여 아동용손잡이 레일을 설치하는 등 안전에 필요한 장비를 구비하여야 한다. 이 경우 아동용 손잡이 레일은 영유아가 잡거나 짚고 올라갈 수 없는 구조여야 하며, 영유아의 신체가 빠지거나 끼는 사고가 없도록 설치한다. (iii) 옥내놀이터를 보육시설로 사용하는 건물내의 실외공간에 설치하는 경우에는 울타리나 보호난간을 최소 1.5미터 ~ 1.8미

터의 높이로 설치하고, 그 밖에 안전에 필요한 장비를 구비하여야 한다. 이 경우 울타리나 보호난간의 재질은 부식·파손의 위험이 없어야 하며, 영유아가 잡거나 짚고 올라갈 수 없는 구조로 설치하되, 난간 사이에 간격이 있는 경우 그 안치수는 80밀리미터 이하로 설치하여야 한다. 옥내놀이터를 보육시설의 최상층 바닥면에 설치하는 경우, 바닥면 최하단으로부터 1.2미터까지는 콘크리트 또는 조적(벽돌 등)으로 설치하여야 하며, 고정식 놀이기구는 설치할 수 없다. (iv) 건물 2층 이상에 옥내놀이터를 설치하는 경우, 영유아보육법령에서 정하는 비상재해 대비시설을 갖추어야 한다. 넷째, 보육시설의 놀이터, 놀이기구 및 어린이용품은 「품질경영 및 공산품안전관리법」, 「어린이놀이시설 안전관리법」 및 「환경보건법」에서 정한 기준을 준수하여야 한다고 정하고 있다.

또한 보육시설 중 놀이터시설물에 관한 안전규제체도로 동법 제13조제1항에 국공립보육시설 외의 보육시설을 설치·운영하려는 자는 시장·군수·구청장의 認可를 받아야 하고, 認可받은 사항 중 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다고 정하고 있다. 동법상의 認可는⁸⁾ 허가제도의 성격을 갖는다고 하겠다. 그 이유는 동법 제54조제3항에서 “제13조제1항에 따른 설치인가를 받지 아니하고 보육시설의 명칭을 사용하거나 사실상 보육시설의 형태로 운영한 자에 대하여 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다”고 정하고 있기 때문이다. 즉 무인가행정행위에 대하여는 처벌되지 않지만, 무허가행위에 대하여는 처벌된다 점에서 동법상의 認可는 許可制로 보아야 할 것이다. 따라서 허가제도는 국민에게, 동법률에서 사업자 또는 기업가에게 새로운 권리를 창설하거나 권리를

8) 강학상 認可行爲는 그 대상이 되는 기본행위를 보충하여 법률상의 효력을 완성시키는 보충적인 행위로서 형성적 행정행위이다. 인가의 대상인 기본행위는 법률적 행위여야 하고, 인가의 대상이 되는 법률적 행위에는 사권행위와 공법행위도 포함된다. 따라서 私法의 영역에서는 私的自治의 存在로 國家의 介入手段인 認可는 후견적인 성격을 가진다고 하겠다. (선정원, “인가론의 재검토” 『행정법연구』 제9호(행정법이론실무학회, 2003/5), 171~205면; 김중보, “강학상의 인가와 정비조합 설립인가” 『행정법연구』 제9호(행정법이론실무학회, 2003/5), 325~344면; 김중권, 『행정법기본연구 I』(법문사, 2008), 277면 이하 참조; 동인, “사권형성적 행정행위-행정행위에 의한 직접적 사권형성” 『공법학연구』 제10권 제3호(한국비교공법학회, 2009/8), 229~251면 참조.)

확대하여 주는 것이 아니라 사인이 가지고 있는 헌법적 기본권인 자유권을 적법하게 행사할 수 있도록 한다는 점에서 국가의 직접적인 규제제도라 하겠다.

6. 「초·중등교육법」상 어린이놀이터시설의 설치에 관한 근거규정

「초·중등교육법」 제2조에는 초·중등교육을 실시하기 위하여 초등학교·공민학교, 중학교·고등공민학교, 고등학교·고등기술학교, 특수학교, 각종학교의 학교를 둔다고 정하고 있다. 동법 제4조제1항에 학교를 설립하고자 하는 자는 시설·설비 등 대통령령이 정하는 설립기준을 갖추어야 한다고 정하고 있다. 따라서 동법 시행령 제2조는 동법 제4조제1항의 규정에 의하여 학교를 설립하고자 하는 자가 갖추어야 하는 시설·설비 등 학교의 설립기준에 관한 사항은 따로 대통령령으로 정한다고 한다. 즉 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」 제2조에 유치원·초등학교·중학교·고등학교·공민학교·고등공민학교·고등기술학교와 이에 준하는 각종학교의 설립·운영에 필요한 시설 및 설비기준은 제3조 내지 제12조 및 제17조와 같다고 정하고 있다. 동규정 5조제1항에 각급학교의 체육장(옥외체육장을 말한다)은 배수가 잘 되거나 배수시설을 갖춘 곳에 위치하도록 정하고 있다. 또한 동법 제5조제2항에 체육장의 기준면적은 [별표2]에 정하고 있다. 즉 어린이놀이터시설을 대체할 체육장의 기준면적 [별표2]를 보면, 유치원은 학생수가 40명 이하 160 제곱미터, 41명 이상인 경우 $120+N$ (전학년의 학생정원) m^2 로 하도록 정하고 있으며, 초등학교의 경우 600명 이하 3,000 m^2 , 601명 이상 - 1,800명 이하는 $1,800+2N$ (전학년의 학생정원) m^2 , 1,801명 이상은 $3,600+N$ (전학년 학생정원) m^2 으로 정하고 있는 것으로 보아야 할 것이다.

7. 백화점·대형마트·음식점·병원·휴게소 어린이놀이터시설의 설치에 관한 근거규정 공백

최근에 소비자의 구매성향의 활성화로 인하여 백화점, 대형마트, 음식점, 병원, 휴게소 등 다중이용시설내에 고객편의를 위하여 설치한 실내 어린이놀이터

와 영리목적으로 유료 실내어린이놀이터에 대한 법적 근거가 없다. 이러한 어린이놀이시설물에 대한 법률상의 설치근거가 존재하지 않아 안전관리의 사각지대로 존재하게 되었다.⁹⁾

그러나 2007년 1월 26일에 「어린이놀이시설 안전관리법」이 제정되어 두 번의 법률을 개정하여 현재에 이르고 있다. 동법률 제2조제1호에 어린이놀이기구라 함은 만 10세 이하의 어린이가 놀이를 위하여 사용할 수 있도록 제조된 그네, 미끄럼틀, 공중놀이기구, 회전놀이기구 등으로서 대통령령이 정하는 것으로 한다고 정하고 있다. 동법 제2조제2호에 어린이놀이시설이라 함은 어린이놀이기가 설치된 놀이터로서 대통령령이 정하는 것을 말한다고 정하고 있다.¹⁰⁾ 동법 시행령 제2조 [별표 2]에는 「공중위생관리법」 제2조제3호에 따른 목욕장업을 하는 자의 영업소, 「도로법 시행령」 제1조의3제5호에 따른 휴게시설, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 도시공원, 「식품위생법」 제21조제1항제3호에 따른 식품접객업을 하는 자의 영업소, 「아동복지법」 제2조제5호에 따른 아동복지시설, 「영유아보육법」 제2조제3호에 따른 보육시설, 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원, 「유통산업발전법」 제2조제3호에 따른 대규모점포, 「의료법」 제3조제1항에 따른 의료기관, 「주택법」 제2조제4호에 따른 주택단지, 「초·중등교육법」 제2조제2호에 따른 초등학교 및 같은 조 제5호에 따른 특수

9) 최근 서울 뉴코아 아울렛 송파점 내에 위치한 실내 놀이터에서 놀던 어린이가 팔이 골절되는 사고를 당했다. 부러진 팔에 핀을 박는 수술을 받을 정도로 사고충격이 컸다고 한다. 그리고 부러진 팔부분이 성장판의 복합골절이라 성장이 완료되는 시점까지 주기적으로 검사를 받아야 한다는 진단까지 나왔다. 그러나 사고업체는 안전사고 방지대비에는 문제가 없었다고 주장하고 있다. 이렇게 사고가 발생하는 이유가 실내 어린이놀이시설에 관한 안전관리규정이 미흡하다는 점을 지적하고 있다(한국소비자신문, 2010년 11월 10일자).

10) 동법 시행령 제2조에 「어린이놀이시설 안전관리법」 제2조제2호에서 “대통령령이 정하는 것”이란 [별표 2]에서 정하는 어린이놀이시설을 말한다. 그리고 「품질경영및공산품안전관리법」에 의해 기술표준원장이 고시한 「안전인증대상공산품의안전기준부속서12」에 어린이놀이기구로는 그네, 미끄럼틀, 공중 놀이기구, 회전놀이기구(뽕뽕이, 회전목마 등), 흔들놀이기구(시소 등), 정글짐, 구름다리를 들 수 있으며, 철봉, 평균대, 늑목과 같이 체육활동에 주로 이용되는 기구더라도 어린이 놀이기구와 동일한 공공장소의 공간내에 설치되어 있는 것은 어린이 놀이기구로 본다 하겠다.

학교, 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 학원, 어린이에게 놀이를 제공하는 것을 업으로 하는 자의 영업소, 그 밖에 해당 영업의 이용자에게 편의를 제공하기 위하여 어린이놀이용으로 설치된 시설로서 행정안전부령으로 정하는 시설의 장소에 설치된 어린이놀이터에 대하여 「어린이놀이시설 안전관리법」상의 안전규제제도로 통제를 받게 된다고 하겠다. 하지만 동법률상의 제2조를 백화점, 대형마트, 음식점, 병원, 휴게소 등의 어린이놀이터 시설의 설치근거규정으로 해석할 수 없다고 할 것이다.

따라서 2010년 11월 현재 백화점, 대형마트, 음식점, 병원, 휴게소 등 다중이용시설내에 고객편의를 위하여 설치한 실내 어린이놀이터와 영리목적으로 유료 실내어린이놀이터에 대한 안전관리는 「어린이놀이시설 안전관리법」을 통해서 어린이놀이터시설물의 리스크와 위험으로부터 어린이의 생명과 신체 등의 안전을 확보하는 법률이라고 보아야 할 것이다.

Ⅲ. 어린이놀이터시설에 관한 「어린이놀이시설 안전관리법」상 안전관리제도

1. 어린이놀이터시설의 안전관리제도에 관한 관건

과학기술의 발전으로 인한 전국의 도시화는 어린이들에게 친환경적인 놀이터를 제공할 수 있는 기회를 빼앗아가고 있다. 어린이들에게 놀이터는 또 다른 작은 세상이며, 조그마한 사회라는 점을 감안한다면 인위적으로라도 그들에게 놀이세계를 되돌려 줘야 할 것이다. 이러한 어린이놀이터 시설에 대한 안전관리상의 문제점을 해결하기 위하여 다양한 법률에서 어린이놀이터시설에 관한 근거규정을 마련하고 있음에도 불구하고 어린이들에게 리스크와 위험이 상존하고 있는 놀이터시설에 관한 안전관리규정이 입법화되어 있지 않았다. 즉, 과학기술의 발전으로 인하여 어린이놀이터시설은 버섯의 색깔이 화려할수록 독을 품듯 새로운 것은 새로운 것대로 새로운 리스크와 위험을 발생케 하고 있고, 오래된

것은 놀이시설의 노후화로 인하여 어린이들에게 불안정한 놀이시설로 변해가고 있다. 또한 어린이들은 실내·외 놀이시설에서 뛰고 놀면서 행복해한다. 하지만 부모들은 노후화로 인한 어린이놀이시설의 리스크와 위험요인으로 발생할 안전사고로 항상 마음을 졸여야 하고 안전부절하면서 놀이시설을 이용한다는 점이다.¹¹⁾ 그리고 새롭게 설치한 어린이 놀이시설도 완벽하게 안전성을 확보하지 못하여 어린이들이 손가락이 잘리고 심지어 목숨까지 빼앗아 가고 있기에 노후화된 놀이시설 보수를 하고 새것으로 새 단장을 하더라도 외형적으로 안전성을 확보하고 있는 것처럼 보이지만 더욱더 큰 피해를 가져오기도 한다.

최근에는 어린이 놀이시설 바닥에 깔려 있던 모래가 사라지고 자동차 페타이어를 이용한 고무매트가 등장하고 있다. 어린이놀이시설에 고무매트를 깔 이유는 놀이시설이 깨끗하고 관리가 쉽고 비용이 저렴하다는 점 때문이다. 하지만 여름철에 직사광선을 직접 받는 고무매트의 화학물질 방출은 아토피 어린이에게는 치명적일 수 있다는 것이다.

따라서 어린이놀이시설의 설치 장소에 관한 법률이 제정되어 있지만 다르게, 여러 법률에 설치 및 안전관리제도가 분산되어 있어 체계적인 안전관리를 실현하고자 하는데 곤란함이 있다. 또한 대형백화점, 대형마트, 음식점, 병원, 휴게소 등 다중이용시설내에 고객편의를 위하여 설치한 실내 어린이놀이시설과 영리목적으로 설치된 유료 실내어린이놀이시설에 대한 안전관리의 부재로 놀이시설에 대한 안전의 사각지대로 방치되고 있다는 점이 문제이다. 그러므로 이하에서는 어린이놀이시설로부터 발생할 수 있는 리스크와 위험을 사전에 방지

11) 예컨대, 미끄럼틀 인접 충격감소 바닥재 미설치, 끼이거나 걸릴 위험성이 있는 시설, 미끄럼틀 밑에 불꽃을 설치해 위험을 자초하는 시설, 계단 높이가 높아 낙상할 위험이 있는 시설, 돌출 부분 등으로 부딪칠 위험성이 있는 시설, 비공식 출입 공간으로 인한 부상 위험, 시설내부에 위험물이 방치돼 있는 시설, 비상구 표시 및 관리가 안된 시설, 입장연령이나 입장인원을 제한하지 않는 시설, 안전수칙이 표시되지 않은 시설, 내부가 불결한 시설, 안전검사를 받지 않은 시설, 보험가입을 하지 않은 시설 등 어린이 놀이시설의 양태는 다양하게 상존해 있다. 즉 「어린이 놀이시설 안전관리법」이 제정되어 시행되고 있지만, 어린이 놀이시설물의 안전관리 실태는 여전히 개선되고 있지 않은 곳이 많아 부모들은 여전히 불안하다.

하기 위하여 「어린이놀이시설 안전관리법」상의 안전규제제도를 분석하도록 하겠다.

2. 「어린이놀이시설 안전관리법」상 법적성격·적용범위

동법률은 어린이들이 안전하고 편안하게 놀이기구를 사용할 수 있도록 어린이놀이시설의 설치·유지 및 보수 등에 관한 기본적인 사항을 정하고 어린이놀이시설을 담당하는 중앙행정기관의 역할과 책무를 정하여 어린이놀이시설의 효율적인 안전관리 체계를 구축함으로써 어린이놀이시설 이용에 따른 어린이의 안전사고를 사전에 방지하기 위하여 제정되었다. 즉 동법률은 어린이 놀이시설의 안전관리를 효율적으로 구축하기 위한 기본법적인 성격을 가지는 동시에 특별법적인 성격도 가진다고 하겠다.¹²⁾

또한 동법률에 적용되는 어린이놀이기구는 만 10세 이하의 어린이가 놀이를 위하여 사용할 수 있도록 제조된 그네, 미끄럼틀, 공중놀이기구, 회전놀이기구 등으로서 「품질경영 및 공산품안전관리법」 제2조제8호에 따른 안전인증대상공산품으로 정하고 있다(동법 제2조제1호).¹³⁾ 동법 제2조제2호에 어린이놀이시설이라 함은 “동법 시행령 제2조 [별표2]에는 「공중위생관리법」 제2조제3호에 따른 목욕장업을 하는 자의 영업소, 「도로법 시행령」 제1조의3제5호에 따른 휴게시설, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 도시공원, 「식품위생법」 제21조제1항제3호에 따른 식품접객업을 하는 자의 영업소, 「아동복지법」 제2조제5호에 따른 아동복지시설, 「영유아보육법」 제2조제3호에 따른 보육

12) 기본법적인 성격을 가지는가의 여부는 법률의 위치, 규정의 구성, 내용, 형식 등을 고려하여 입안자 또는 입법자가 판단하는 것으로 보지 않을 수 없다고 한다.(박영도, 「기본법의 입법모델연구」(한국법제연구원, 2006), 22면). 또한 특별법적인 성격을 지닌다는 이유는 동법률 제3조에 어린이놀이시설의 안전관리에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다고 정하고 있기 때문이다.

13) 「어린이놀이시설의 시설 기준 및 기술기준(기술표준원고시 제2007-1196호)(시행 2008. 1. 27)」의 적용범위는 공공장소에 설치되어 10세 이하의 어린이가 놀이에 이용하는 것으로 신체발달, 정서함양에 도움을 줄 수 있는 동력을 이용하지 않는 기구 또는 조합된 놀이터로서 설치 시 또는 정기시설검사 시 적용한다고 정하고 있다.

시설, 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원, 「유통산업발전법」 제2조제3호에 따른 대규모점포, 「의료법」 제3조제1항에 따른 의료기관, 「주택법」 제2조제4호에 따른 주택단지, 「초·중등교육법」 제2조제2호에 따른 초등학교 및 같은 조 제5호에 따른 특수학교, 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 학원, 어린이에게 놀이를 제공하는 것을 업으로 하는 자의 영업소, 그 밖에 해당 영업의 이용자에게 편의를 제공하기 위하여 어린이놀이용으로 설치된 시설로서 행정안전부령으로 정하는 시설의 장소”에 설치된 어린이놀이터에 대하여 「어린이놀이시설 안전관리법」상의 사전·사후안전규제를 받게 된다고 하겠다.

3. 어린이놀이시설의 사전안전규제제도로서 설치검사·표시제도

동법 제11조에 어린이놀이시설을 설치하는 자는 「품질경영 및 공산품안전관리법」 제14조에 따라 안전인증을 받은 어린이놀이기구를 행정안전부장관이 정하여 고시하는 시설기준 및 기술기준에 적합하게 설치하여야 한다고 정하고 있다. 동법 제12조제1항에 설치자는 제11조의 규정에 따라 설치한 어린이놀이시설을 관리주체¹⁴⁾에게 인도하기 전에 대통령령이 정하는 방법 및 절차에 따라 안전검사기관으로부터 설치검사를 받도록 정하고 있다. 동법 제12조제4항에 관리주체는 제12조제1항 및 제2항의 규정에 따른 설치검사 및 정기시설검사에 합격된 어린이놀이시설에 대해서는 사용자가 알 수 있도록 대통령령이 정하는 바에 따라 설치검사 및 정기시설검사에 합격되었음을 나타내는 표시를 하도록 정하고 있다.

14) 동법 제2조제5호에 관리주체라 함은 어린이놀이시설의 소유자로서 관리책임이 있는 자, 다른 법령에 의하여 어린이놀이시설의 관리자로 규정된 자 또는 그 밖에 계약에 의하여 어린이놀이시설의 관리책임을 진 자로 정하고 있다.

4. 어린이놀이시설의 사후안전규제제도로서 정기시설검사·안전점검·안전진단

관리주체는 제12조제1항의 규정에 따라 설치검사를 받은 어린이놀이시설이 제11조의 규정에 따른 시설기준 및 기술기준에 적합성을 유지하고 있는지를 확인하기 위하여 안전검사기관으로부터 2년에 1회 이상 정기시설검사를 받아야 한다(동법 제12조제2항).¹⁵⁾ 또한 동법 제15조제1항에 관리주체는 설치된 어린이놀이시설의 기능 및 안전성 유지를 위하여 대통령령이 정하는 주기·방법 및 절차 등에 따라 당해 어린이놀이시설에 대한 안전점검을 실시하도록 정하고 있다. 구체적으로 동법 시행령 제11조제1항에 관리주체는 법 제15조제1항에 따라 안전점검을 月 1회 이상 실시하도록 정하고 있다.¹⁶⁾ 동법 제15조제3항에 관리주체는 안전점검 결과 해당 어린이놀이시설이 어린이에게 위해를 가할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 그 이용을 금지하고 1개월 이내에 안전검사기관에 안전진단을 신청하여야 한다고 정하고 있다. 동법 제16조제1항에 제15조제3항의 규정에 따라 안전진단 신청을 받은 안전검사기관은 행정안전부령으로 정하는 절차 및 방법에 따라 안전진단을 실시하고 그 결과를 신청인 및 해당 어린이놀이시설의 소관 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다고 정하고 있다. 그리고 안전진단 결과를 통보받은 관리주체는 해당 어린이놀이시설이 제11조의 규정에 따른 시설기준 및 기술기준에 적합하지 아니한 경우에는 수리·보수 등 필요한 조치를 실시하고 안전검사기관으로부터 해당 어린이놀이시설의 재사용 여부를

15) 동법 시행령 제8조제1항에 “법 제12조제2항에 따라 정기시설검사를 받으려는 자는 정기시설검사의 유효기간이 끝나기 1개월 전(최초로 정기시설검사를 받으려는 경우에는 해당 어린이놀이시설에 대한 법 제12조제1항에 따른 설치검사의 유효기간이 끝나기 1개월 전을 말한다)까지 행정안전부령으로 정하는 신청 서류를 갖추어 안전검사기관에 제출하여야 한다”고 정하고 있다.

16) 동법 시행령 제11조제2항(별표 6)에 안전점검의 항목으로 어린이놀이시설의 연결 상태, 어린이놀이시설의 노후(老朽) 정도, 어린이놀이시설의 변형 상태, 어린이놀이시설의 청결 상태, 어린이놀이시설의 안전수칙 등의 표시 상태, 부대시설의 파손 상태 및 위험물질의 존재 여부를 정하고 있다.

확인받아야 하고, 중앙행정기관의 장은 재사용 불가 판정을 받은 어린이놀이시설이 안전을 침해할 것으로 판단되는 경우에는 그 철거를 명할 수 있도록 정하고 있다(동법 제16조제2항 및 제3항).

동법 제17조제1항에 관리주체는 제15조제1항 및 제16조제1항의 규정에 따라 안전점검 및 안전진단을 실시한 결과를 기록·보관하도록 하고 있는데, 안전점검실시대장 또는 안전진단 실시대장을 작성하여 최종 기재일부터 “3년간” 보관하도록 정하고 있다.

5. 어린이놀이시설의 사전·사후규제제도외의 안전지킴이·안전교육·보험제도

행정안전부장관은 어린이놀이시설로 인하여 발생할 수 있는 위해·위험사고를 예방하기 위하여 어린이놀이시설 사용자의 위해·위험 예방을 위한 국내외 자료의 조사·연구·보급 및 활용의 촉진, 어린이놀이시설 사용자의 위해·위험 정보를 수집·제공하기 위한 정보망 구축 및 운영 사업¹⁷⁾, 어린이놀이시설에 대한 유지·보수 등의 종합적인 관리의 사업을 추진할 수 있으며 안전 관련 업무를 수행하는 관련 기관 또는 단체 등과 협력할 수 있도록 정하고 있다(동법 제19조제1항). 그리고 관리주체는 어린이놀이시설의 안전관리에 관련된 업무를 담당하는 자로 하여금 제18조의 규정에 따라 어린이놀이시설 안전관리지원기관에서 실시하는 어린이놀이시설의 안전관리에 관한 교육을 받아야 한다고 정하고 있다(동법 제20조제1항). 동법 시행규칙 제20조제1항에 법 제20조에 따라 관리주체는 어린이놀이시설을 인도 받은 날부터 6개월 이내에 어린이놀이시설의 안전관리에 관련된 업무를 담당하는 자로 하여금 안전교육을 받도록 하여야 한다고 정하고 있다. 관리주체 및 업무담당자들의 안전인식을 제고하기 위하여 어린이놀이시설의 안전관리에 관한 안전교육의 주기를 2년에 1회 이상으로 하고,

17) 동법 시행령 제12조제1항에 행정안전부장관은 법 제19조제1항제2호에 따른 어린이놀이시설 사용자의 위해·위험 정보를 수집하기 위하여 어린이놀이시설 안전감시원을 위촉하여 운영할 수 있도록 정하고 있다.

1회 안전교육 시간은 4시간 이상으로 한다고 정하고 있다(동법 시행규칙 제20조 제3항).¹⁸⁾

그리고 관리주체 및 안전검사기관은 어린이놀이시설의 사고로 인하여 어린이의 생명·신체 또는 재산상의 손해를 발생하게 하는 경우 그 손해에 대한 배상을 보장하기 위하여 보험에 가입하여야 한다고 정하고 있다(동법 제21조제1항). 동법 시행령 제13조제1항에 법 제21조제2항에 따른 보험의 종류는 어린이놀이시설 사고배상책임보험이나 사고배상책임보험과 같은 내용이 포함된 보험으로 한다고 정하고 있다. 보험은 관리주체(관리주체가 다른 법령에 따라 어린이놀이시설의 관리자로 규정된 자이거나 그 밖에 계약에 따라 어린이놀이시설의 관리 책임을 진 자인 경우에는 그 어린이놀이시설의 소유자를 말한다)인 경우 : 어린이놀이시설을 인도받은 날부터 30일 이내, 안전검사기관인 경우 : 안전검사기관으로 지정받은 후 설치검사·정기시설검사·안전진단 중 업무를 최초로 시작한 날부터 30일 이내에 가입하여야 한다고 정하고 있다.¹⁹⁾

6. 소결 - 어린이놀이시설의 안전실현을 위한 문제점

「어린이놀이시설 안전관리법」은 어린이놀이시설물로부터 발생할 수 있는 안전사고의 리스크와 위험으로부터 어린이의 생명과 신체 등의 안전을 확보하기 위하여 사전안전규제와 사후안전규제를 입법화하고 있다. 즉 어린이놀이시설의 사전안전규제제도로서 설치검사·표시제도를 입법화하고 있고, 사후안전규제제도로서 정기시설검사·안전점검·안전진단을 입법화하고 있다. 또한 어린이놀이시설의 사전·사후규제외의 제도로 안전지킴이·안전교육·보험

18) 어린이놀이시설의 안전사고를 사전에 방지하기 위하여 부모들의 안전관리 의식이 중요하기 때문에 학부모를 대상으로 안전교육 및 홍보활동을 병행하는 제도를 마련할 필요가 있겠다.

19) 동법 시행령 제13조제3항 [별표기에 의하면, 사망 : 8천만원, 부상의 경우 1급 : 1,500만원, 2급·3급 : 800만원, 4급·5급 : 700만원, 6급·7급 : 400만원, 8급·9급 : 180만원, 10급·11급 : 120만원, 12급·13급·14급 : 60만원, 휴유장애의 경우 1급에서 14급까지 8천만원에서 500만원까지 보험금액을 정하고 있다.

제도를 두고 있다. 따라서 어린이놀이시설로 야기될 수 있는 리스크와 위험으로부터 어린이의 생명과 신체 등의 안전성을 확보하도록 「어린이놀이시설 안전관리법」상 안전관리제도를 입법화하는 것이 국가의 책무라고 하겠다.

그러나 어린이놀이시설물은 어린이들에게 창의성과 모험심을 증진할 수 있도록 설계를 하여야 함에도 불구하고 어린이놀이터 소재의 제약, 예산부족, 설계의 효율성만을 지나치게 강조한 나머지 오래되고 낡고 천편일률적인 어린이놀이시설물들이 방치되고 있다는 점이다. 즉 어린이놀이시설의 안전관리를 위하여 법률에 근거한 불합리한 제품검사, 설치검사가 시행되어 발주처, 설계자, 시공자, 놀이시설업체는 어린이놀이시설의 창의성과 모험심을 강조하기 보다는 안전인증 및 검사가 용이한 단순한 기능을 가진 어린이놀이시설을 설치하고 있다. 또한 대형백화점, 대형마트, 병원, 음식점, 점질방, 목욕탕, 휴게소 등 다중이용시설 등에서 어린이놀이터가 설치되어 있으나 이에 대한 설치규정이 마련되어 있지 않아 임의대로 설치되어 안전관리상의 문제로 지적되고 있다고 하겠다.

그리고, 「어린이놀이시설 안전관리법」 부칙 제3조제1항에 이 법 시행 전에 설치된 어린이놀이시설의 관리주체는 이 법 시행일(2008년 1월 27일)부터 4년 이내에 해당 어린이놀이시설에 대하여 제12조의 규정에 따른 설치검사를 받아야 하며 설치검사를 받은 때부터 이 법의 적용을 받는다고 정하고 있다. 즉 2004년 12월 9일부터 2008년 1월 27일까지 제품안전인증을 받지 않은 어린이놀이시설이 설치되었다면, 불법 어린이놀이시설이 되며, 놀이터 설치 후 제품인증을 받게 되는 모순이 발생하며, 제품인증을 받지 못할 경우 설치된 놀이시설에 대한 조치방안을 마련하기 곤란함이 존재한다. 그리고 제품인증을 받고 설치된 어린이놀이시설이더라도 “4년 이내 설치검사” 기준에 따라 2008년 1월 27일부터 2012년 1월 26일까지 설치검사를 받아야 한다. 그런데 어린이놀이시설 설치검사를 받은 때부터 동법률이 적용되기 때문에 설치검사 이후 보험에 가입하여야 하고, 매년 정기검사를 받아야 하므로 설치검사를 최대한 2012년 1월까지 늦출 가능성이 커서 어린이놀이시설의 안전성 확보에 문제가 많다고 하겠다. 심지어 어린이놀이시설물에 대한 설치검사를 회피하기 위하여 어린이놀이시설

을 철거하는 등 부작용도 발생할 수 있다고 하겠다.²⁰⁾

이와 더불어 「어린이놀이시설 안전관리법」 제12조제4항에는 관리주체로 하여금 설치검사 또는 정기시설검사에 합격한 어린이놀이시설에 대해서 사용자가 알 수 있도록 표시제도를 사전안전관리제도로 입법화하고 있다. 하지만 관리주체가 어린이놀이시설에 대한 설치검사 또는 정기시설검사를 표시하는 표시판을 설치하지 않아도 이에 대한 행정제재수단이 입법화되어 있지 않는 것은 안전행정의 실효성을 확보하는데 곤란함이 존재한다고 하겠다.

또한 어린이놀이시설에 대한 안전실현을 위한 제도와 관련하여 동법 제28조제4호에 거짓 그 밖의 부정한 방법으로 설치검사, 정기시설검사, 안전진단을 받은 자는 3년이하의 징역 또는 3천만원 벌금을, 동법 제29조에 제13조(불합격한 시설이용금지)를 위반하여 설치검사 또는 정기시설검사를 받지 아니하였거나 설치검사 또는 정기시설검사에 불합격한 어린이놀이시설을 이용하도록 한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원이하의 벌금형에 처한다고 정하고 있다. 그리고 어린이놀이시설에 안전점검을 실시하지 아니한 자, 안전점검 및 안전진단을 실시한 기록을 보관하지 아니한 자, 안전교육과 보험가입의무를 위반한 자에 대하여 과태료 500만원을 부과한다고 정하고 있다.²¹⁾ 따라서 「어린이놀이시

20) 최근 2010년 11월 15일에 광주시의회 조오섭 의원은 광주지역 어린이놀이시설 행정사무감사에서 어린이놀이시설 1594곳 중 86.6%인 1381곳이 안전기준에 합당한지를 점검하는 설치검사를 받지 않았으며, 1000만~2000만원인 검사비·개축비가 부담되거나 설치검사 뒤 보험 가입과 안전교육을 귀찮게 여기기 때문이라고 밝혔다. 따라서 현재 어린이놀이시설로는 안전진단 기준을 통과하기 어려워 2012년 1월 이후 자칫 어린이놀이시설 이용중단 조치를 당할 위기를 맞게 될 것이라는 우려를 낳고 있다(중앙일보, 2010년 11월 16일자).

21) 정부는 과태료 체납대상자를 효율적으로 집행하기 위하여 2007년 12월 21일자로 「질서위반행위규제법」을 공포하였다. 정부는 불법 주·정차 위반 등 자동차 관련 과태료나 쓰레기 무단 투기행위 등에 따른 대가로 과태료 처분을 받고도 납기내에 납부하지 않는 사례가 많아 지방마다 체납액이 증가하고 있는 추세라고 밝혔다. 이처럼 과태료 체납액이 증가하는 주요원인은 과태료를 부과 받은 자가 과태료를 기한 내에 납부하지 않아도 가산금이나 다른 불이익이 없었다는 점이다. 따라서 정부는 「질서위반행위규제법」을 제정함으로써 인하여 일반국민들이 과태료 부과처분을 받고도 기한내에 내지 않을 경우에 정부로서는 국민에게 부과처분을 강제할 수 있는 기본법이 제정되어 있지 않아서 경미한

설 안전관리법」상 어린이놀이시설의 안전실현을 위하여 안전관리를 위반한 경우 이에 대한 형량 미흡 및 불균형으로 인하여 안전관리확보에 대한 문제점이 있다고 판단된다.

마지막으로 어린이놀이시설물로 야기될 수 있는 리스크와 위험에 대한 정보제공규정과 관련해서 한국소비자원에서 소비자의 안전시책을 지원하기 위하여 소비자안전센터를 두어 위해정보를 수집 및 처리, 소비자안전을 확보하기 위한 조사 및 연구, 소비자안전과 관련된 교육 및 홍보 등의 업무를 효율적으로 수집할 수 있도록 공정거래위원회가 행정기관, 병원, 학교, 소비자단체 등을 위해정보 제출기관으로 지정하고 운영할 수 있도록 정하고 있다. 또한 소비자 안전센터는 소비자위해감시시스템을 운영하며, 취약계층인 어린이의 안전확보를 위하여 어린이안전넷을 설치하여 어린이안전과 관련된 콘텐츠를 수집하고 있음에도 불구하고 「어린이놀이시설 안전관리법」에는 어린이놀이시설의 안전정보제공과 관련된 정보제공의무규정 및 리스크커뮤니케이션제도가 없다는 점도 문제점으로 지적하고자 한다.

IV. 어린이놀이시설의 안전실현을 위한 입법론적 개선방안

1. 종래 어린이놀이시설의 설치검사에 대한 소급적용시 검사 비용 보전

「어린이놀이시설 안전관리법」 부칙 제3조제1항에 이 법 시행 전에 설치된 어린이놀이시설의 관리주체는 이 법 시행일(2008년 1월 27일)부터 4년 이내에 해

질서위반행위에 대한 행정법상 실효적인 확보수단을 확보하기 위한 기본법이 필요로 했다는 점이다.(이에 관한 자세한 내용은 김종천, “最近에 制定된 「秩序違反行爲規制法」으로 인한 社會的 波長” 「법학논문집」 제32집제2호(중앙대학교 법학연구소, 2008/12), 199~250면).

당 어린이놀이시설에 대하여 제12조의 규정에 따른 설치검사를 받아야 하며 설치검사를 받은 때부터 이 법의 적용을 받는다고 정하고 있다. 예컨대, 제품인증을 받고 설치된 어린이놀이시설이더라도 “4년 이내 설치검사” 기준에 따라 2008년 1월 27일부터 2012년 1월 26일까지 설치검사를 받아야 한다. 그런데 어린이놀이시설설치검사를 받은 때부터 동법률이 적용되기 때문에 설치검사 이후 보험에 가입하여야 하고, 매년 정기검사를 받아야 하므로 설치검사를 최대한 2012년 1월까지 늦출 가능성이 커 어린이놀이시설의 안전성확보에 문제가 있다는 지적과 함께 기존의 어린이놀이시설에 대한 설치검사를 회피하기 위하여 어린이놀이시설을 철거하는 부작용도 있다고 한다. 왜냐하면 최근 광주지역 어린이놀이 행정사무감사에서 지적하고 있듯이 어린이놀이 1594곳 중 86.6%인 1381곳이 안전기준에 합당한지를 점검하는 설치검사를 받지 않았으며, 1000만~2000만원인 검사비용·개축비용이 부담되어 설치검사 뒤 보험 가입과 안전교육을 귀찮게 여기기 때문이라고 한다. 따라서 종래 어린이놀이시설의 설치검사를 회피하거나 놀이시설을 철거·폐쇄하는 사태를 미리 예방하기 위하여 “해당 시·군·구와 아파트 및 주택단지 놀이시설의 관리주체들간”의 협의를 통하여 검사비용을 보전하는 방안을 마련하여야 할 것이다.

2. 어린이놀이시설의 설치·정기시설검사 합격시 표시제도 불이행시 벌칙규정 입법화

「어린이놀이시설 안전관리법」 제12조제4항에는 관리주체로 하여금 설치검사 또는 정기시설검사에 합격한 어린이놀이시설에 대해서 사용자(부모, 어린이 등)가 알 수 있도록 표시제도를 사전안전규제제도로 입법화하고 있다. 하지만 관리주체가 어린이놀이시설에 대한 설치검사 또는 정기시설검사를 표시하는 표지판을 설치하지 않아도 된다는 문제점이 있다. 즉 이에 대한 행정제재수단이 입법화되어 있지 않다는 점을 이용하여 관리주체로 하여금 어린이놀이시설에 대한 안전행정의 실효성을 확보하는데 문제점이 있다고 하겠다. 따라서 어린이놀이시설에 대한 설치검사 및 정기시설검사를 했다고 하는 표시제를 활성화

하기 위하여 동법 제29조의2에 “제12조제4항의 관리주체가 설치검사 또는 정기 시설검사에 합격한 어린이놀이시설에 대해서 사용자(부모, 어린이 등)가 알 수 있도록 표시를 하지 않는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다”고 벌칙규정을 입법화하여야 한다고 하겠다.

3. 어린이놀이시설의 안전관리규정 위반시 체계부정합적인 형량 및 불균형 개선

어린이놀이시설에 대한 안전실현을 위한 제도와 관련하여 동법 제28조제4호에 거짓 그 밖의 부정한 방법으로 설치검사, 정기시설검사, 안전진단을 받은 자는 3년이하의 징역 또는 3천만원 벌금을, 동법 제29조에 제13조(불합격한 시설이용금지)를 위반하여 설치검사 또는 정기시설검사를 받지 아니하였거나 설치검사 또는 정기시설검사에 불합격한 어린이놀이시설을 이용하도록 한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원이하의 벌금형에 처한다고 정하고 있다. 그리고 동법 제31조에 어린이놀이시설에 안전점검을 실시하지 아니한 자, 안전점검 및 안전진단을 실시한 기록을 보관하지 아니한 자, 안전교육과 보험가입의무를 위반한 자에 대하여 “과태료 500만원을 부과한다”고 정하고 있다. 즉 어린이놀이시설의 안전을 확보하기 위하여는 안전점검, 안전진단, 안전교육, 보험가입 등의 사후안전규제제도로 중요하므로 형벌이 아닌 “500만원”이라는 과태료의 정도인 행정질서벌을 입법화한 것은 어린이놀이시설관리주체가 안전점검, 안전진단, 안전교육, 보험가입을 하지 않고 어린이놀이시설을 관리·사용하는 것을 조장하고 있는 측면이 있다고 하겠다.²²⁾ 따라서 어린이놀이시설의 리스

22) 법률의 체계정당성원리란 입법활동에서 법규범 상호간에 규범구조 또는 규범내용이 상호 상치된다거나 모순되어서는 안된다는 법원칙을 말한다. 즉 체계정당성원리는 동일 규범 내에서 또는 상이한 규범 간에 그 규범의 구조나 내용 또는 규범의 근거가 되는 원칙면에서 상호 배치되거나 모순되어서는 안된다는 하나의 「헌법」적 요청이며, 국가공권력에 대한 통제와 이를 통한 국민의 자유와 권리의 보장을 이념으로 하는 법치주의원리로부터 도출된다고 하겠다. 이러한 체계정당성 원리의 위반은 비례의 원칙이나 평등의 원칙 등 일정한 「헌법」의 규정이나 법 원칙을 위반하여야만 비로소 위헌이 되며, 체계정당

크와 위협으로부터 발생할 수 있는 어린이의 생명과 신체 등의 안전성을 확보하기 위하여는 동법 제29조의 벌칙규정을 “1년 이하의 징역 또는 1천만원이하의 벌금형”을 “2년 이하의 징역 또는 2천만원이하의 벌금형”으로 개정하고, 동법 제31조의 규정을 위반한 경우 “과태료 500만원”을 부과하여 어린이놀이시설의 실효성을 확보하기 보다는 “벌금형 1천만원”으로 상향 조정하는 것이 보다 더 실효성 있는 법정책이라고 판단된다.

4. 어린이놀이시설과 관련하여 정보제공규정 및 리스크 커뮤니케이션제도 입법화

정보제공의무란 행정부가 어린이놀이시설물에 관하여 안전지식 또는 안전 정보를 제공하고, 그에 관한 안전정보를 어떻게 받아들이는 가는 전적으로 국민 즉, 부모에게 맡겨져 있는 행정작용을 말한다.²³⁾ 예컨대, 행정부가 어떠한 제품, 식품, 약품 등의 성분이나 효능을 분석 발표하고, 그중에 어떠한 제품, 식품, 약품 등을 선택할 것인지에 대하여는 국민 개개인이 결정하게 되는 경우를 말한다. 전통적으로 정보제공 또한 행정상 권고 또는 경고와 같이 법적인 구속력을 발생하지 않고 사실상의 영향력을 행사하여 행정을 유도하고 조정한다는 측면에서 단순고권적 행정작용(법적으로 규율되지 않고 구속력이 없는 비공식적 활

성의 위반을 정당화할 합리적인 사유의 존재에 대하여는 입법자의 입법재량이 인정된다고 하겠다(F.-J. Peine, Systemgerechtigkeit-Die Selbstbindung des Gesetzgebers als Maßstab der Normenkontrolle-, (Baden-Baden, 1985), S. 25., 208., 313.; 헌법재판소 2004. 11. 25. 선고 2002헌바 66 결정[판례집 제16집 2집 하, 316면]; 반면에 S. Huster는 입법자가 오히려 자신에 의하여 신중하게 선택된 정의의 기준을 어기는 경우에 평등의 원칙에 대한 침해가 존재한다고 한다. 즉 Huster는 입법자 자신의 기본적 결단에 대한 상대적 구속이라고 하는 체계정당성(Systemgerechtigkeit)을 해석학적 개념의 진정한 핵심이라고 한다(S. Huster, Gleichheit und Verhältnismäßigkeit, JZ, 1994, S. 541ff.).

23) 현대국가는 未解決과정에 있는 리스크관리를 위하여, 행정부-전문가-사업자간에 의사소통과 公共性을 요구된다고 하겠다. 이러한 미해결의 리스크를 해결하기 위하여 組織的-法律·制度的인 틀을 형성하여야 한다(P. Knitsch, Das Rolle des Staates im Rahmen der Produktinformation, (ZRP, 2003), S. 113(119)).

등)에 해당된다고 보았다.²⁴⁾ 그러나 과학기술발전에 따른 현대사회에서 국가의 정보제공은 어린이놀이시설에 대한 어린이의 생명과 신체 등 안전성을 확보하기 위하여 사업자의 영업의 자유에 심대한 영향을 끼친다고 하겠다.²⁵⁾

최근에 어린이놀이시설물에 관한 리스크와 위험으로부터 어린이의 생명과 신체 등의 안전성을 확보하기 위하여 “리스크커뮤니케이션”이 중요한 역할을 차지하게 되었다. 커뮤니케이션은 인간이 기호나 정보(언어, 문장, 사진, 일러스트), 그리고 미디어를 매개로 하여 서로의 의미를 교류함으로써 서로의 이해를 꾀하려는 활동이나 작용을 말한다. 커뮤니케이션을 한다는 것은 서로 의사를 소통한다는 것을 의미한다.²⁶⁾ 커뮤니케이션의 목적은 사람과 사람간의 공감과 정보의 나눔을 의미한다. 따라서 현대사회에서 국민은 리스크로 인하여 발생할 수 있는 리스크나 위험에 대하여 과학적 지식에 무지하다든가 그릇된 인식을 가지기 쉽다든가 하는 것도 부정할 수 없기 때문에 그러한 오해를 해소하기 위한 국가에 의한 정보제공을 행하는 것이 커뮤니케이션의 출발점이라고 보아야 한다.²⁷⁾

따라서 과학기술발전으로 인하여 어린이놀이시설의 리스크와 위험으로부터 어린이의 생명과 신체 등의 안전을 확보하기 위하여는 국민들에게 명확하고 이

24) vgl. T. Leidinger, Hoheitliche Warnungen, Empfehlungen und Hinweise im Spektrum staatlichen Informationshandelns, (DÖV, 1993), S. 925(926).

25) U. Di Fabio, Information als hoheitliches Gestaltungsmittel, (JuS, 1997), S. 1ff.

26) 현대사회에서 과학과 새로운 기술에 대한 의견형성과 관련하여 미디어의 중요성은 날로 중요하게 인식되고 있다. 예컨대 원자력과 에너지, 유전자변형식품과 식량, 생명공학과 건강, 나노공학과 새로운 신제품 등에 대한 리스크 커뮤니케이션에 대한 논구는 현대산업사회에서 아주 중요하다. (송해룡, “위험커뮤니케이션의 사례들” 「BIOSAFETY」 제8권 제1호(한국생명공학연구원·바이오안전성센터, 2007/4), 5~17면; 조항민, “국내미디어 보도에 나타난 생명공학” 「BIOSAFETY」 제8권제1호(한국생명공학연구원·바이오안전성센터, 2007/4), 33~43면).

27) 조태제, “Risikokommunikation im Koreanischen Lebensmittelrecht” 「법학논총」 제23집제3호(한양대학교 법학연구소, 2006), 96~97면; 이귀옥, “식품 리스크 커뮤니케이션” 「식품안전」 제2권제2호(한국식품위생안전성학회, 2007), 19~27면; 송해룡/김원제, 「위험커뮤니케이션과 위험수용」(서울커뮤니케이션북스, 2005), 6~7면.

해하기 쉬운 용어를 사용하여 의미 있고, 적절하고 정확한 정보를 제공하여야 한다. 또한 어린이의 안전을 위협하는 제품과 놀이시설물에 대하여 사업자와 국민간에 그 제품과 어린이놀이시설물이 안전하다라는 신뢰성을 가질 수 있도록 국민들 간의 합의를 도모하여야 하며, 행정기관에 대하여도 그 놀이제품과 어린이놀이시설물이 안전하다고 할 수 있는 만족할 수 있는 수준이어야 한다. 또한 주의를 하여야 할 점이 전문가와 비전문가인 국민이 어린이놀이시설의 리스크와 위협으로부터 발생하는 리스크의 인식과 수용의 방식이 다르다는 점이다. 이는 리스크 또는 위협의 사실의 오인이나 이해의 얕음에 있는 것이 아니라 가치판단의 차이에서 야기된다는 점에 대해서 유의하여야 한다고 하겠다.

그러므로 현대사회에서는 과학기술의 발전으로 인하여 어린이의 생명과 신체 등의 안전과 건강을 위협하는 어린이놀이시설물들에 대한 정확하고, 명확한 정보를 제공하는 정보제공규정 및 리스크 커뮤니케이션제도를 「어린이놀이시설 안전관리법」 제19조제1항제2호의 “어린이놀이시설의 사용자의 위해·위험 정보를 수집·제공하기 위한 정보망 구축 및 운영사업”을 “어린이놀이시설의 종합적인 관리를 위하여 소비자보호원의 안전시스템과 협력을 통한 어린이놀이시설의 안전정보망을 구축하여 정보수집·제공”하는 규정으로 입법화를 하여야 할 것이다.

V. 맺는 말

가장 보호의 손길이 필요한 어린이들을 대상으로 한 시설물들에서 발생한 안전사고가 그냥 간과되어서는 안 될 것이다. 이러한 어린이놀이 안전사고가 발생하는 원인은 어린이들의 실수에 의해 발생할 수도 있겠지만, 어린이놀이시설에 대한 사전·사후안전규제제도가 마련되지 않았다는 점이 문제이기도 하다. 따라서 어린이 놀이시설의 안전성 확보를 위한 안전법제 분석과 함께 국가는 어린이놀이시설의 안전성을 최우선적으로 보장하여야 한다. 국가가 어린이놀이시설의 안전성을 최우선적으로 보장하여야 하는 이유는 어린이의 생

명과 신체 등의 안전성을 확보하는 것이야말로 국가가 존재하는 이유이기 때문이다.

구체적으로 입법자는 법률을 통하여 어린이놀이시설의 안전성을 확보하여야 한다고 하겠다. 즉 어린이놀이시설의 안전관리를 위한 「어린이놀이시설 안전관리법」을 기본법으로 삼아서 어린이놀이시설의 설치에 관한 근거법률 「주택법」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 「영유아보육법」, 「아동복지법」, 「초·중등교육법」, 「유통산업발전법」, 「도로법」, 「의료법」, 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」상의 안전규제제도를 통하여 더욱더 안전을 실현하는 방안을 모색하였다. 먼저, 「어린이놀이시설 안전관리법」 부칙 제3조제1항에서 이 법 시행 전에 설치된 어린이놀이시설의 관리주체는 이 법 시행일(2008년 1월 27일)부터 4년 이내에 해당 어린이놀이시설에 대하여 설치검사를 받아야 한다고 정하고 있는데, 이에 대한 검사비용·개축비용이 1000만~2000만원으로 부담되어 설치검사 뒤 보험 가입과 안전교육을 받아야하기 때문에 기존의 어린이놀이시설을 철거·폐쇄하는 사태를 미리 예방하기 위하여 “해당 시·군·구와 아파트 및 주택단지 놀이시설의 관리주체들간”의 협의를 통하여 검사비용을 보전하는 방안을 마련하여야 한다고 제안하였다.

둘째, 동법 제12조제4항에는 관리주체로 하여금 설치검사 또는 정기시설검사에 합격한 어린이놀이시설에 대해서 사용자(부모, 어린이 등)가 알 수 있도록 표시제도를 입법화하고 있는데, 이에 관한 표시를 하지 않아도 이에 대한 행정 제재수단이 입법화되어 있지 않아 안전행정의 실효성을 확보하는데 문제가 있으므로 동법 제29조의2에 “제12조제4항의 관리주체가 설치검사 또는 정기시설검사에 합격한 어린이놀이시설에 대해서 사용자(부모, 어린이 등)가 알 수 있도록 표시를 하지 않는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다”고 벌칙규정을 입법화하는 방안을 제시하였다.

셋째, 어린이놀이시설에 대한 안전실현을 위한 제도와 관련하여 동법 제28조(3년이하의 징역 또는 3천만원 벌금), 동법 제29조(1년 이하의 징역 또는 1천만원이하의 벌금형), 동법 제31조(과태료 500만원)을 정하고 있는데, 어린이놀이시설의 리스크와 위험으로부터 발생할 수 있는 어린이의 생명과 신체 등의

안전성을 확보하기 위해서 동법 제29조의 벌칙규정을 “1년 이하의 징역 또는 1천만원이하의 벌금형”을 “2년 이하의 징역 또는 2천만원이하의 벌금형”으로 개정하고, 동법 제31조의 규정을 위반한 경우 “과태료 500만원”을 부과하여 어린이놀이시설의 실효성을 확보하기 보다는 “벌금형 1천만원”으로 상향 조정하는 것이 보다 더 실효성 있는 법정책이라고 판단하였다.

마지막으로 어린이의 생명과 신체 등의 안전과 건강을 위협하는 어린이놀이 시설물들에 대한 정확하고, 선명한 정보를 제공하는 “정보제공규정 및 리스크 커뮤니케이션제도”를 「어린이놀이시설 안전관리법」 제19조제1항제2호의 “어린이놀이시설의 사용자의 위해·위험 정보를 수집·제공하기 위한 정보망 구축 및 운영사업”을 “어린이놀이시설의 종합적인 관리를 위하여 소비자보호원의 안전시스템과 협력을 통한 어린이놀이시설의 안전정보망을 구축하여 정보수집·제공”하는 규정으로 입법화하여야 한다고 제안하였다.

결국 어린이놀이시설에 관한 안전규제를 실현하기 위하여 입법자는 어린이의 생명과 신체 등의 안전성 확보와 사업자의 영업보장이라는 상호충돌 되는 두 가지 가치를 추구하는 것처럼 보이지만, “자유”와 “안전”이라는 가치를 통해 어린이들의 생명과 신체 등의 안전을 확보하고 어린이놀이시설산업의 건강한 발전이라고 하는 하나의 목표를 도모하여야 할 것이다.

참고문헌

- 김중권, 「행정법기본연구 I」(법문사, 2008)
- 유승을, 「우리는 안전인가?」(궁리출판사, 2005)
- 박영도, 「기본법의 입법모델연구」(한국법제연구원, 2006)
- _____, 「입법학입문」(한국법제연구원, 2008)
- 김중보, “강학상의 인가와 정비조합 설립인가” 「행정법연구」 제9호(행정법이론실무학회, 2003/5)
- 김중천, “最近에 制定된 『秩序違反行爲規制法』으로 인한 社會的 波長” 「법학논문집」 제32집제2호(중앙대학교 법학연구소, 2008/12)
- _____, “사권형성적 행정행위-행정행위에 의한 직접적 사권형성” 「공법학연구」 제10권제3호(한국비교공법학회, 2009/8)
- 선정원, “인가론의 재검토” 「행정법연구」 제9호(행정법이론실무학회, 2003/5)
- 송해룡/김원제, 「위험 커뮤니케이션과 위험수용」(서울커뮤니케이션북스, 2005)
- 이귀옥, “식품 리스크 커뮤니케이션” 「식품안전」 제2권제2호(한국식품위생안전성학회, 2007)
- 조태제, “Risikokommunikation im Koreanischen Lebensmittelrecht” 「법학논총」 제23집 제3호(한양대학교 법학연구소, 2006)
- Hausmann, K., Die Gesetzgebungskompetenz für die Lärmbekämpfung nach der Föderalismusreform, NVwZ, 2007
- Haaß, B., Bauplanungsrechtliche Regelungen im Gewande bauordnungsrechtlicher Vorschriften, NVwZ, 2008
- Huster, S., Gleichheit und Verhältnismäßigkeit, JZ, 1994
- Leidinger, T., Hoheitliche Warnungen, Empfehlungen und Hinweise im Spektrum staatlichen Informationshandelns, (DÖV, 1993)
- Macht, G./Scharrer, A., Einrichtungen für Kinder und Jugendliche im Verhältnis zur Nachbarschaft, DÖV, 2009

입법평가연구 제 3 호

Peine, F.J., Systemgerechtigkeit-Die Selbstbindung des Gesetzgebers als Maßstab der Normenkontrolle-, (Baden-Baden, 1985)

〈Abstract〉

Study on the Legislative Evaluation based on the Safety Laws of Children's Play Facilities

Kim, Jong-Cheon

(Full-time Research Fellow, Uidik University)

A playground is a place for children be able to play there. It is one of the facilities that children use very often. You can find the playground where is in the play areas of parks, schools, child care facilities, institutions, family dwellings, restaurants, and resorts. Sometimes the safety of play facilities is disputed in school or among regulators for playground-related injuries. And harmful substances were detected in the rubber mulch that had been installed in playgrounds. This can threaten the health of the children. The safety control system of the playground should be needed to solve these problems and to protect the children from playground injuries.

This research attempts to evaluate the safety control systems of Housing Act, Act on Urban Parks, Greenbelts, etc, Infant Care Act, Child Welfare Act, Elementary and Secondary Education Act, Distribution Industry Development Act, Road Act, Medical Service Act and Act on the Establishment and Operation of Private Teaching Institutes and Extracurricular Lessons based on Safety Supervision Law of Children's Play Facilities and to seek remedies.

The preservation method of the cost for inspection among the management authorities of children's play facilities, the posting system of the playground accepted facilities inspection or establishment inspection and the regulation of information gathering to set up a safety information network of children's play facilities should be legalized.

※ **Keywords** : Safety, Playground, Safety Laws of Children's Play Facilities, Safety Information, Safety Inspection