

도시 서울의 자치구별 ‘어린이 놀 공간’ 결정요인에 대한 탐색적 연구

은 석*·이혜림**

An Exploratory Study on Determinants of Children's Outdoor Play Spaces in Seoul, Korea

Suk Eun*·Hyerim Lee**

요약 : 이 연구는 자치구별로 ‘어린이 놀 공간’이 얼마나 확보되어 있는지, ‘공공영역’ 내 어린이 놀 공간의 면적에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 살펴보기 위한 탐색적 연구이다. 이 연구는 자치구가 설치·관리하는 공적 자원인 어린이공원과 입주민의 사적 자원인 아파트 내 어린이놀이터의 분포에 주목한다. 이에 ‘어린이 놀 공간의 공공성 지표’를 산출하여 자치구별 분포와 영향요인을 분석하였다. 분석 결과, 강서구, 서대문구, 서초구, 양천구는 공공영역의 어린이 놀 공간이 상대적으로 잘 확보된 자치구로 확인됐다. 상관관계 분석 결과, 아파트 비율, 다가구·연립·다세대 비율과 어린이 놀 공간 간 부적 상관관계가 상대적으로 높았고 자치구의 재정능력과 주택매매가격은 유의미한 영향을 미치지 않았다. 이는 자치구의 재정역량보다 대단위의 주택단지 개발과 구획사업이 어린이 놀 공간의 분포 및 공공성에 더 큰 영향을 미치고 있음을 의미한다. 한편, 일부 자치구에서는 단체장의 의지와 시민단체의 협치 참여가 새로운 어린이 놀 공간 조성에 영향을 미치고 있었다. 앞으로 어린이 놀 공간 확보·관리를 위해 광역자치단체 및 지방정부의 제도적·행정적 노력과 더불어 민관협업이 필요함을 제안하였다.

주제어 : 어린이 놀 공간, 어린이공원, 어린이 놀 권리, 놀이 공간, 공간 불평등

ABSTRACT : This exploratory study estimates accessible outdoor play areas for children in Seoul and investigates determinants of open public space for children. In this study the total outdoor play area includes public children's parks which are built and managed by the local government as well as playgrounds in apartment complexes which are exclusive private property for residents. We have calculated the proportion of children's parks in total outdoor play areas as the publicity indicator. According to the analysis, Gangseo, Seodaemun, Seocho and Yangcheon were found to be districts(Gu) with relatively good space for children's play in the public domain. This study has discovered that areas where multi-dwelling units account for a high proportion of the total housing are disproportionately deprived of public open spaces for children. This means that large-scale housing development and compartmentalization projects have a greater impact on the distribution of children's spaces rather than on the financial capacity of districts(Gu). In conclusion, this study suggests that the government and local authorities should strengthen public responsibility for the Child's Right To Play and seek creative alternatives that go beyond legal constraints.

KeyWords : play space, children's park, child's right to play, equal access to play

* 덕성여자대학교 사회복지학과 조교수(Assistant Professor, Dept. of Social Welfare, Duksung Women's Univ.),
교신저자(E-mail: dreun@ds.ac.kr, 02-901-8282)

** 서울연구원 도시사회연구실 연구원(Researcher, Dept. of Urban Society Research, Seoul Institute)

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

이 연구는 자치구별로 ‘어린이 놀 공간’이 얼마나 확보되어 있는지, ‘공공영역’ 내의 어린이 놀 공간의 면적에 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 살펴보기 위한 탐색적 연구이다.

유엔아동권리위원회는 협약당사국이 아동의 연령에 적합한 휴식, 여가, 놀이, 레크리에이션 활동에 대한 권리를 인정하고 모든 아동이 이를 실현할 기회를 가질 수 있도록 적절한 조치를 취해야 함을 강조하고 있다. 도시 내 아이들이 뛰어놀 수 있는 열린 공간의 확보는 아동의 물리적, 정신적 건강과 건전한 발달을 위한 필수조건이다. 하지만 아이들이 자라나는 지역사회 공간의 특성에 따라 놀 공간의 양극화는 가속화되고 있다. ‘아파트 입주민 외 놀이터 이용금지’를 수시로 전하는 언론의 보도는 도시 서울의 공공영역 내에 ‘어린이 놀 공간’이 부족하다는 것과 주택 유형에 따라 ‘어린이 놀 공간’의 양적·질적인 차이가 발생하고 있음을 시사한다.

아파트의 경우, 분양가격에 입주자 커뮤니티 공간 조성·관리에 수반되는 비용이 포함되어 있다. 따라서 아파트단지 내 조성된 어린이 놀이터는 ‘사적 공간’이라고 평가해도 무방하다. 비용을 부담한 집단이 그렇지 않은 집단을 배제하는 것은 자본주의적 관점에서 너무도 자연스러운 일이다. 문제는 이와 같은 ‘어린이 놀 공간의 사유화’를 당연하게

받아들일 경우, 부모의 사회경제적 지위에 따라서 어린이가 경험하는 일상적 놀이공간과 놀이문화의 계층적 격차가 당연시된다는 것이다. 이 문제는 사적 공간인 ‘어린이 놀이터’의 개방을 촉구하는 방식보다는 공적 영역 내에 ‘어린이 놀 공간’을 충분히 확보하는 방식으로 해결되어야 한다.

공적 영역 내에 ‘어린이 놀 공간’이 부족하다는 것은 단순히 어린이의 문제로 끝나지 않는다. 이는 가족을 형성하고자 하는 ‘청년’ 세대의 결혼 및 출산을 저해하는 요인이기도 하다. 우리나라 미혼 청년 가운데 10명 중 8명은 신혼집으로 아파트를 원하고 있다(변수정 외, 2018)¹⁾. 아파트에 대한 높은 선호는 다른 주택 유형보다 아파트가 상대적으로 쾌적한 환경을 지니고 있기 때문이며 ‘어린이 놀 공간’ 역시 쾌적한 환경 조건 내에 포함되어 있다(권주안 외, 2005). 즉, 공적 영역 내에 ‘어린이 놀 공간’을 확보하는 것은 주택 유형에 따라 달라지는 어린이의 놀이 격차를 완화하고, 대단지 아파트단지 집종되어있는 주거 수요를 조정하는 정책방안이 될 수 있다. 이처럼 공공영역 내에 ‘어린이 놀 공간’을 확보하는 문제는 아동의 균형 있는 발달을 촉진하고 부모의 계층적 차이에 따른 놀이 격차를 완화하는 측면에서 중요한 복지정책 영역이 될 수 있음에도 불구하고 그간 상기한 관점에서는 별다른 문제 제기가 이루어지지 못했다.

이 연구는 이러한 문제의식에 입각하여 도시 공간 내 ‘어린이 놀 공간’의 격차와 그 연관요인에 대해 탐색적으로 살펴본다. 연구의 구성은 다음과 같다. 우선 선행연구 검토를 통해 ‘어린이 놀 공간’이

1) 2018년 보건사회연구원의 ‘청년층의 주거특성과 결혼 간의 연관성 연구’에 따르면, 청년들이 희망하는 신혼집 주택 유형은 아파트가 79.0%, 단독주택이 14.8%, 연립 및 다세대주택은 3.6% 등으로 나타났다. 결혼의향이 있는 경우 아파트에 대한 선호는 81%, 결혼의향이 없는 경우는 71.9%로 나타났다(변수정 외, 2018).

왜 중요하고 필요한 것인지, '어린이 놀 공간'의 형평성이 왜 논의되어야 하는지를 살펴보고, 서울시 자치구별 어린이 놀 공간의 실태와 현황을 살핀다. 이후, 거주형태, 재정자립도, 주택매매평균가격 등 자치구의 지역적 특성이 드러나는 요인들과 '어린이 놀 공간' 분포에 대한 상관분석 및 회귀분석 결과를 도출하고 최근 새롭게 어린이공원을 조성한 자치구 담당 공무원과의 인터뷰를 통해, 어린이 조성 결정에의 영향요인에 대한 함의를 살핀다.

II. 선행연구 검토

도시 내에 설치되는 어린이공원과 놀이터는 어린이의 지적, 신체적, 정서적 성장을 촉진하는 놀이 공간이자, 주거 생활권 내의 공동이용 시설로 지역주민들의 생활체육 및 사회적 친교가 이루어지는 커뮤니티 공간이다(오기영, 2004; 김성연, 2009). 하지만 그동안 어린이공원 또는 어린이 놀 공간의 분포와 결정요인에 대한 연구는 폭넓게 이루어지지 못했다. 특히, 어린이 놀 공간을 '공간 형평성' 또는 공간의 공공성 측면에서 탐구하거나, 커뮤니티 공간으로서 어린이 놀 공간의 기능을 평가한 연구는 많지 않다.

이는 현실에서 어린이공원이나 놀 공간의 설계 및 설치가 그 질적 특성과는 상관없이 거시지표를 충족시키는 방향으로 진행되어 왔기 때문이다(박소현 외, 2014). 과밀화된 도시 생활권 공간에 어린이를 위한 전용 공간을 설치하는 것은 상당한 재정이 수반되는 일이기에, 어린이 놀 공간의 조성은 도

시공원법 또는 공동주택관리법 상의 법적 최소 조건을 충족시키는 것에만 집중해 왔다. 이러한 한계를 넘어서기 위해 먼저 공원의 복지적 의미와 '어린이 놀 공간'의 중요성 및 공공성에 대해 살펴본다.

1. 어린이 '놀 공간'의 중요성

1959년 국제사회에서 채택된 아동권리선언 제7조는 아동이 “놀이와 여가 시간을 가질 권리”를 명시하고 있으며, 1991년 한국이 비준한 유엔아동권리협약 제31조는 아동이 ‘충분히 쉬고 놀 권리’를 명기하고 있다. 아동에게 놀이는 물리적·정신적 건강과 건전한 발달을 위한 필수조건일 뿐만 아니라, 아동이 당연히 누려야 할 기본적 복지권이다.

놀이는 아동의 건강과 복지에 필수적이며 창의력, 상상력, 자신감, 자기효능감과 더불어 육체적, 사회적, 인지적, 정서적 기능 개발을 촉진한다. 아이들은 놀이를 통해 협상하고, 감정을 조절하고, 갈등을 해소하고, 결정을 내리는 방법을 배우며 놀이를 통해 주변 세계를 탐험하고 경험한다(UNCRC, 2013). 따라서 아동은 영·유아기부터 주도로 자유롭게 선택하여 놀이의 질적 수준과 강도를 높일 기회와 권리가 보장되어야 하며 더 많은 놀이 기회가 주어질수록 아동은 개성을 개발하고 건강한 자아를 성장시킬 수 있게 된다.

보건복지부의 아동종합실태조사에 따르면 우리나라 아동의 행복도는 2018년 기준 30개국 중 27위를 기록하고 있으며(류정희 외, 2019), 제3차 아동 삶의 질 국제조사 결과에 따르면 우리나라 아동의 주관적 행복감은 22개국 중 4번째로 낮다(이봉주, 2019). 과도한 학업 압박과 더불어 누구나 마

음껏 뛰어놀 수 있는 지역 환경의 부재는 이와 같은 우울한 결과와 무관하지 않을 것이다.

조숙인 외(2017)는 대도시와 읍면지역의 유아(만 3~5세) 25명, 초등학교 저학년(1~3학년) 24명을 대상으로 심층면접을 실시하여 아동의 놀이 내용과 놀이가 이루어지는 공간을 연구했다. 연구에 따르면, 아동이 주 놀이공간을 ‘집(72.7%)’이라고 응답한 비율이 가장 높았으며, ‘놀이터와 공원’은 18.9%에 불과했다. 또한, 지역사회 놀이시설 이용률과 연간 이용횟수, 만족도 분석결과 이용횟수가 가장 높은 지역사회 놀이시설은 ‘아파트단지 내/주변 놀이터’, ‘유치원, 어린이집 놀이터, 학교 운동장’ 순이었는데 이들 공간에 대한 이용 만족도는 다른 시설에 비해 저조하게 나타났다.

열린 놀이공간의 부족은 부모의 사회경제적 지위에 따른 아동의 놀이경험의 양극화를 초래한다. 아이들의 놀이공간은 동네, 공원, 놀이터에서 점차 키즈카페, 체험학습교실, 놀이학교로 변화하고 있다. 안전한 놀 공간과 질 좋은 놀이환경이 시장의 상품이 되면서 놀이의 시장화와 사교육화가 일어나는 것이다. 또한, 디지털 미디어의 발달과 스마트폰의 보급으로 인한 놀이경험의 획일화, 놀이의 다양성 감소에 대한 우려도 점차 커지고 있다.

2. 어린이 ‘놀 공간’의 공공성

공적 자원을 공정하게 분배하는 것은 정책 결정의 최종적 목표이다. 자원의 분배와 그에 따른 비용부담의 결정은 행정가의 역할이다. 이렇게 공적 자원을 분배하는 것을 ‘정부의 감추어진 기능(hidden function of government)’이라고 한다

(Jones, Greenberg and Drew, 1980). 사회적 자원을 덜 보유한 집단(disadvantaged group)이 특정 지역에 집중되어있는 경우 공공시설물을 우선적으로 배치함으로써 이들 집단의 부담을 경감시킬 수 있다(Talen, 1998).

이 연구는 어린이 놀 공간의 공공성을 담보하기 위해 할당할 수 있는 대도시 내의 공적 자원을 ‘어린이공원’으로 간주한다. 어린이공원은 『도시공원 및 녹지 등에 관한 법률』상 “어린이의 보건 및 정서 생활의 향상에 기여함을 목적으로 설치된 공원”으로 정의되며 ‘생활권 공원’으로 분류된다. 이러한 생활권 공원이 갖는 복지 가치는 도시공원이 제공하는 사회적 편익을 의미하는 ‘기능성’과 그러한 편익을 모든 사람이 평등하게 이용할 수 있는 공평한 분배를 의미하는 ‘형평성’의 개념을 모두 포함한다(오민석, 2015).

Talen(1998)은 공공재의 분배에서 형평성은 경제적 능력이나 필요(need)의 정도와 무관하게 모든 이들에게 같은 공공서비스가 제공되어야 한다는 균등성(equality), 수요(demand)나 비용(cost)에 입각하여 배치를 결정하기보다는 사회적 수요나 필요성(need)에 따라 분배를 고려할 필요가 있음을 지적한다. 형평성은 ‘동등하지 않은 사람들에 대한 불평등한 대우’를 원칙으로 하는 개념으로, 사회경제적 지위가 낮은 시민에게 우선적인 편익을 할당하는 정책 결정을 정당화할 수 있는 근거가 된다. 공공서비스의 분배에서 형평성은 서비스의 혜택을 받는 계층과 소외된 계층이 분명하게 나눌 때 더 중요해진다(Lucy, 1981). 연령 등 생애주기적 위치나 소득수준 등 사회경제적 지위 차이로 인해 질 낮은 공공서비스를 제공받는 지역과 취약계층을 우선적으로 고려하는 적극적인 분

배를 통해 사회적 비형평성을 완화시킬 수 있기 때문이다(Talen, 1998).

지역 격차는 불평등의 공간적 표현이다. '사회적 불평등(social inequality)'이 집단 혹은 계층 간에 사회적 기회와 권력, 자원 등이 불공평하게(unequal) 배분된 상태를 의미한다면, '지역격차'는 기회와 권력 자원이 지역 간에 골고루(evenly) 분배되지 못해 현격한 차이가 발생하는 상태를 의미한다. 지역 격차는 사회적 불평등을 포함하여, 지역이란 공간범주를 기준으로 나타나는 포괄적인 차이 혹은 불균형을 뜻한다. 지역 격차가 문제시되는 것은 기회, 자원, 권력의 지역 간 불균등 분포로 지역을 범주로 하는 집단, 그리고 그 구성원이 '불필요하고 부당하게' 삶의 기회를 박탈당하기 때문이다(조명래, 2011).

이러한 논의에 기반하여 이 연구가 주안점을 두는 '놀 공간'의 형평성은 "부모가 아파트에 거주할 수 있는 비용을 부담할 수 있는 능력이 있는지 여부에 관계없이 어린이가 적절히 놀 공간을 확보할 수 있는가"이다. 김용국(2015)은 공원의 형평성을 "생애 주기, 소득 및 교육수준 등의 사회경제적 지위에 따른 상대적인 공원 필요도를 고려해 차등적으로 공원서비스를 제공하는 것"으로 정의한다. 이러한 관점에서 '어린이 놀 공간' 역시 부모의 사회경제적 자원이 제한적이라든가, 현재 거주하고 있는 공간이 대단지 아파트가 아니더라도, 모든 어린이에게 충분한 놀 공간이 보장되고 있는지를 살필 필요가 있다. 부모의 사회경제적 지위에 따라 아이들의 놀이경험의 차이가 발생하고 이것이 문화적 차이로 귀결된다면 이는 '형평성'에도 어긋날 뿐 아니라 행정에 의한 집단분리(segregation)가 발생하는 것으로 국가와 지자체는 이를 방지할 의무가 있다.

지역별, 거주지 유형별 어린이 놀 공간의 형평성을 점검하기 위해 이 연구는 지역사회 내 '어린이 놀 공간'으로 공적 자원인 '어린이공원'과 사유재인 '어린이놀이터'에 주목한다. 어린이공원과 어린이놀이터의 설치 및 관리 주체는 분리되어있다. 어린이놀이터는 '주택건설촉진법' 상 일정규모 이상의 주택건설 시 입주자의 커뮤니티 공간의 하나로 설계되며, 공동주택의 관리주체에 의해 자체적으로 유지·관리된다. 공동주택단지 입주자를 위한 주민공동시설은 보안·방범 상의 문제, 정돈한 주거환경의 유지, 입주민의 편의를 위해 해당 공동주택의 거주자만 이용할 수 있도록 제한된다. 예외적으로 주민공동시설이 정부시책에 따른 설계 공모를 통해 설치된 경우, 그리고 입주민의 의사결정에 따라 동의가 이루어진 경우 주민공동시설을 외부에 개방할 수 있도록 허용하고 있다(공동주택관리법 시행령, 2020). 하지만 현실적으로 대부분의 아파트 내 커뮤니티 공간과 어린이 놀이시설은 입주민을 위한 전용 공간으로 여겨진다. 단지 내 커뮤니티 시설의 고급화·차별화가 거주자의 생활 수준과 아파트의 가치를 반영하는 척도가 되면서 주민 공용시설 외부개방 이슈는 입주민과 외부인 갈등을 불러일으키기도 한다.

한편 단독주택지역의 어린이공원은 택지 조성 과정에서 사전에 계획·조성되면서 이용자의 특성이나 지역의 특수한 수요를 반영하지 못한 채 법적 기준에 맞추어 획일적으로 제공되는 것이 일반적이다. 또한 법정 어린이공원의 사무관할은 자치구로, 자치구의 예산 능력에 따라 공원 설비와 유지 관리 수준에 따른 편차가 큰 편이다. 아파트단지 내 어린이공원의 경우 공원의 안전성과 시설설비가 잘 관리되는 편이나, 저층주거밀집지역 혹은 상

업·업무지역의 어린이공원의 경우 아파트 놀이터에 비해 시설이 낙후되어있거나 관리가 부족하여 방치된 경우가 많고, 접근성, 안정성, 다양성, 연계성 등이 미흡하다(김원주, 2009; 김묘정·정지석, 2014).

이 연구는 어린이들의 전체 놀이 공간 가운데 사유화된 놀이 공간인 ‘아파트 놀이터’를 제외한 공적 영역에서의 놀이공간인 ‘어린이공원’이 차지하는 비율을 산출하여 자치구별 ‘어린이 놀 공간의 공공성’ 지표를 산출하였다.

〈그림 1〉 어린이 놀 공간의 공공성 지표 산식

$$\begin{aligned} \text{어린이 놀 공간의 공공성} &= \frac{\text{공공영역의 어린이 놀이 공간}}{\text{전체 어린이 놀이 공간}} \\ &= \frac{\text{어린이 공원 면적}}{(\text{어린이 공원 면적}) + (\text{어린이 놀이터 면적})} \end{aligned}$$

나아가, 공공재의 분배 시 사회적 수요를 고려해야 한다는 Talen(1998)의 지적을 감안하여 대상인구 1인당 면적비율로도 공공성을 검토해 볼 것이다. 어린이공원은 그 명칭에서 나타나듯 어린이 연령층의 전용 공간으로 성인용 공원과는 다르다는 전제에서 조성되기에 자치구 내 ‘어린이 인구’가 기본적인 수요자로 간주될 수 있다. 따라서 이 연구에서는 15세 미만 어린이를 어린이공원의 수요대상으로 간주하고, 어린이 인구 1인당 놀 공간과 1인당 어린이공원 면적 등을 살핀다.

III. 서울의 어린이 놀 공간 현황

1. 분석자료

어린이 놀 공간의 공공성을 측정하기 위해 2019년 기준 서울시 25개 자치구별 어린이공원과 어린이놀이터 현황을 파악하였다. 어린이공원은 2019년 서울시 공원현황 통계자료(2019.1.1. 기준)를 활용하여 조성공원과 미조성공원(미집행공원)을 구분하여 살펴보았다. 미조성공원은 도시계획시설로 지정된 공원 중 관리의무가 있는 지자체의 토지매입 및 보상이 이루어지지 않았거나, 도시계획시설 설치사업을 위한 실시계획인가를 받지 않은 공원으로, 도시계획 결정을 고시한 이후 도시공원(녹지)사업이 시행되지 않은 부지를 의미한다. 하지만 중앙정부와 서울시에서 발간하는 대부분의 어린이공원 통계에는 미조성공원을 포함한 전체 어린이공원 현황을 발표하고 있어 어린이공원의 수급 실정을 제대로 반영하지 못하고 있다. 이 연구는 어린이공원의 실제 공급을 반영하기 위해 전체 어린이공원 중 미조성공원의 면적을 제외하고 분석하였다.

어린이놀이터 현황은 행정안전부 어린이놀이기구 안전관리시스템의 어린이 놀이시설통계자료를 활용하여 분석하였다. 이 자료는 시군구의 목욕장업소, 도로휴게시설, 도시공원, 식품접객업소, 아동복지시설, 어린이집, 유치원, 대규모 점포, 의료기관, 주택단지, 학교, 학원, 놀이제공영업소, 주상복합, 박물관, 종교시설, 자연휴양림, 하천, 야영장, 공공도서관의 어린이 놀이시설의 개소 수를 제공하고 있다. 이 연구는 전체 어린이 놀이시설 중 주

택단지와 주상복합 내 어린이 놀이시설 개소 수를 활용하여 분석하였다¹⁾.

이밖에 자치구별 어린이 놀 공간의 수요를 산출하기 위한 주민등록인구 자료와 자치구의 특성을 나타내는 면적, 주택가격, 주거유형 관련 변수를 활용하였다. 분석에 활용된 주요 변수와 자료 출처는 <표 1>과 같다.

<표 1> 주요 변수와 자료 출처

구분	주요 변수	자료 출처
어린이 공원	조성공원 개소 및 면적	서울시 공원현황 통계(2019)
어린이 놀이터	주택단지와 주상복합 내 어린이공원 개소 수 ※ 면적 산출 = (아파트 어린이 놀이시설 개소 수*300㎡) + (주상복합 어린이 놀이시설 개소 수*200㎡)	행정안전부 어린이 놀이시설 안전관리 시스템 상 어린이 놀이시설 통계
수요 변수	아동 인구	서울시 주민등록인구 통계(2019)
	노인 인구	
자치구 특성 변수	자치구 면적	서울시 행정구역(구별) 통계(2019)
	주택 매매 평균 가격	한국감정원 월간주택가격동향 2019.11(1제곱미터당, 만 원, 전용면적기준)
	아파트 비율	서울시 주택종류별 주택(구별) 통계(2019)
	단독 다가구 주택비율	
	연립 다세대 주택비율	

마지막으로, 분석결과에서 특이한 패턴을 보인 4개 자치구의 어린이공원 담당자들과 인터뷰를 요청하여 그중 1개 자치구의 어린이공원 담당자와 인터뷰를 수행하였다. 어린이공원 관련 통계는 매년 자치구별로 집계하여 시로 보고하는 구조이고, 자치구 주도하에 어린이공원을 만드는 경우도 있기에 실무자의 인터뷰가 필요했다. 하지만 담당자가 해당 업무를 수행한 기간이 짧다거나, 지역 내 어린이공원의 변화과정을 파악하지 못하고 있어서 인터뷰가 어렵다는 응답이 다수였다. 이에 인터뷰에 응한 1개 구 담당자를 면접조사 하여 자치구의 어린이공원 설치·관리과정을 파악하였다. 인터뷰는 2019년 12월 실시되었다.

2. 서울의 어린이 놀 공간 현황

어린이공원은 1935년 중구 인현동에 요정아동공원이 일제에 의해 최초로 설치된 이후, 어린이의 치안 및 건강, 훈육 쟁점이 사회문제로 대두됨에 따라 1970년대부터 본격적으로 설치되기 시작했다(박소현 외, 2014).

1970~1980년대는 주로 어린이공원의 양적 확충에 집중한 반면, 1990년대에 들어서는 공원의 접근성 향상과 더불어 질적 수준 향상에 노력을 기

1) 해당 통계는 분석에 필수적인 어린이놀이시설의 면적을 제공하고 있지 않다. 따라서 정확한 면적계산의 한계에도 불구하고 다음의 기준으로 어린이놀이시설 면적을 산출하였다. 구 주택건설기준 등에 관한 규정(2013.6.17. 삭제)은 100세대 이상의 주택을 건설하는 주택단지는 300㎡(시·군지역은 200㎡)에, 100세대를 넘는 매 세대마다 1㎡(시·군지역은 0.7㎡) 이상의 어린이놀이터를 설치하도록 명기하고 있다. 어린이놀이터의 1개소의 면적은 300㎡(시·군 지역은 200㎡) 이상이어야 하며, 100세대 미만의 공동주택을 건설하거나 사업계획승인권자가 단지의 이용 상 부득이라고 인정하는 경우 예외적으로 적용되지 않을 수 있다. 주상복합의 경우 300세대 이상이면 주택법을 적용하여 이에 준하는 경로당과 어린이놀이터 등의 공동생활시설을 설치해야 한다. 다만, 상업지역 등에서는 설치기준을 완화하여 200㎡에 200세대를 넘는 매 세대마다 1㎡를 더한 면적의 어린이놀이터를 설치하도록 되어있다. 따라서 이 연구는 아파트단지의 어린이 놀이시설의 최소면적이 300㎡, 주상복합의 경우 최소면적이 200㎡일 것이라 가정하고, 주택단지 내 어린이놀이시설 개수에 각각 주택유형별 최소면적을 곱하여 어린이놀이시설의 면적을 산출하였다.

〈표 2〉 자치구별 어린이 놀 공간 현황

구분	어린이 놀 공간 수			어린이 놀 공간 면적			아동 인구 1인당 어린이 놀 공간 면적(㎡)	아동·노인 인구 1인당 어린이 놀 공간 면적(㎡)
	어린이 놀 공간 수	어린이 공원 수	어린이 놀이터 수	어린이 놀 공간 면적	어린이공원 면적(㎡)	어린이 놀이터 면적(㎡)		
계	6,951	1,123	9,948	3,523,454	1,778,854	1,744,600	3.06	1.37
종로구	58	12	150	35,062	21,662	13,400	2.33	0.84
중구	87	12	159	47,247	24,847	22,400	4.09	1.41
용산구	118	19	214	64,724	35,924	28,800	2.72	1.05
성동구	291	27	401	121,007	42,407	78,600	3.43	1.55
광진구	141	33	233	71,148	39,048	32,100	1.83	0.84
동대문구	249	29	330	113,189	47,389	65,800	3.07	1.20
종량구	234	43	359	108,813	51,613	57,200	2.58	1.05
성북구	309	28	464	140,926	56,726	84,200	2.65	1.16
강북구	146	36	242	86,982	53,982	33,000	2.71	0.96
도봉구	238	39	344	108,905	49,205	59,700	2.89	1.16
노원구	560	89	716	295,123	153,823	141,300	4.21	2.00
은평구	274	34	419	116,923	44,923	72,000	2.07	0.87
서대문구	214	36	319	133,646	80,246	53,400	3.84	1.57
마포구	305	47	424	151,524	74,424	77,100	3.36	1.58
양천구	418	73	547	230,267	126,867	103,400	3.52	1.87
강서구	459	116	612	281,080	178,280	102,800	3.81	1.83
구로구	328	24	471	137,901	46,901	91,000	2.95	1.27
금천구	140	41	221	71,124	41,424	29,700	3.03	1.20
영등포구	265	18	407	128,738	54,638	74,100	3.19	1.34
동작구	241	29	357	99,324	35,724	63,600	2.24	0.96
관악구	254	64	368	124,538	67,738	56,800	2.82	1.07
서초구	400	80	511	230,516	134,516	96,000	3.55	1.93
강남구	480	62	650	224,889	99,489	125,400	3.09	1.61
송파구	450	80	625	239,247	128,247	111,000	2.70	1.41
강동구	292	52	405	160,612	88,812	71,800	3.02	1.43

올이기 시작했다. 서울 시내 어린이공원 1,123개 중 조성연도 파악이 가능한 어린이공원 1,046개소의 분석결과, 전체 어린이공원의 약 70%는 1990년 이전에 조성된 것으로 나타났다. 2010년대에 지어진 어린이공원은 99개(9.4%)였으며, 2015년 이후에 지어진 어린이공원은 27개소에 불과했다. 어린이공원의 자치구별 현황을 조성공원을 기준으로

로 살펴보면 다음과 같다. 강서구, 노원구는 서울시에서 어린이공원 수가 가장 많고 어린이공원의 면적이 가장 컸다. 한편, 중구와 종로구의 경우 어린이공원 수와 면적이 가장 적게 나타났다. 관악구의 경우 어린이공원 수는 평균 이상이나, 어린이공원의 면적은 평균 이하로 나타났다.

자치구별 어린이놀이터 현황은 다음과 같다. 아파트단지와 주상복합아파트 단지 등의 어린이놀이터 면적 상위구는 노원구, 강남구, 송파구, 양천구, 강서구로 나타났고 하위구는 종로구, 중구, 용산구, 금천구, 광진구로 나타났다. 서울시 25개 자치구 중 아파트 비율이 가장 높은 노원구, 성동구, 강남구, 서초구, 영등포구 등에서 주택단지 및 주상복합 내 어린이놀이터 면적이 상대적으로 높게 나타나는 경향이 있었다.

어린이 놀 공간의 개소 수 중심으로 살펴보면 어린이공원은 자치구당 평균 45개가량 설치된 것으로 나타났으며, 강서구, 노원구, 서초구, 송파구 순으로 개소 수가 많았다. 어린이 놀이터의 경우, 자치구당 평균 398개 설치되어 있으며 노원구, 강남구, 송파구, 강서구 순으로 많이 분포하고 있다. 앞서 살펴본 어린이공원과 어린이놀이터의 면적을 합하여 자치구별 어린이 놀 공간의 정보를 도출한 결과, 서울의 어린이 놀 공간 면적 상위구는 노원구, 강서구, 송파구, 서초구, 양천구이고 하위구는 종로구, 중구, 용산구, 금천구, 광진구로 나타났다.

3. 자치구별 인구학적 수요와 어린이 놀 공간

지역사회의 어린이 놀 공간에 대한 수요 대비 공급을 살펴보기 위해 자치구별 아동 1인당 놀 공간의 면적을 살펴본 결과 아동 1인당 어린이 놀 공간이 가장 넓은 자치구는 노원구(4.2㎡), 중구(4.1㎡), 서대문구(3.8㎡), 강서구(3.8㎡), 서초구(3.6㎡) 순으로 나타났다.

1인당 어린이 놀 공간 면적이 가장 협소한 자치구는 광진구(1.8㎡)로 상위구의 절반에도 미치지

못하는 것으로 나타났고 은평구(2.1㎡), 동작구(2.2㎡), 종로구(2.3㎡), 중랑구(2.7㎡)도 아동 1인당 놀 공간이 적은 것으로 나타났다. 다만, 광진구에는 서울 어린이대공원이 위치하고 있는데, 이는 '어린이공원'이나 '어린이놀이터'에 포함되지 않기에 이 연구의 대상인 '어린이 놀 공간' 대상에서 제외되어 있다. 그러므로 이 연구의 통계에서 광진구가 하위권이라고 하여 '어린이 놀 공간'이 부족한 자치구라고 결론짓기는 어렵다.

일부 연구는 어린이공원의 주요 이용 계층으로 노인 인구에 주목한다. 이는 90년대 이후 인구 고령화가 진행되면서 주거지와 근접해 있는 생활권 공원인 어린이공원을 이용하는 노인 인구가 증가하고 있기 때문이다(홍인옥, 2001; 박소현 외, 2014). 어린이공원은 보행 접근성이 높아 고령층의 주된 휴식공간이나 운동공간으로 활용된다. 저층 주거지의 경우 어린이공원의 주 이용자가 어린이보다 고령층이 높음을 밝히는 선행연구도 존재한다(이동훈 외, 2016). 이러한 문제의식에 따라 지역사회 내의 커뮤니티 공간으로서의 어린이공원의 기능에 주목하여 어린이공원의 수요층을 '어린이와 65세 이상 노인'으로 확장하여 1인당 어린이 놀 공간의 면적을 살펴보았다.

어린이공원의 수요층을 '어린이와 65세 이상 노인'으로 확장하여 아동 및 노인 1인당 어린이공원 면적을 살펴본 결과, 노원구(2.0㎡), 서초구(1.9㎡), 양천구(1.9㎡), 강서구(1.8㎡), 강남구(1.6㎡) 순으로 높게 나타났다. 한편 종로구(0.8㎡)와 광진구(0.8㎡), 은평구(0.9㎡)는 1㎡ 미만으로 낮게 나타났고, 강북구와 동작구도 1㎡ 수준으로 상대적으로 낮게 나타났다.

IV. '어린이 놀 공간' 결정요인 분석

1. 어린이 놀 공간의 공공성 지표 산출

〈표 3〉은 어린이 놀 공간의 공공성 지표 산출 및 영향요인 분석을 위해 활용된 25개 자치구별 변수의 기초통계량으로 자료의 결측값이 없다.

〈표 3〉 주요 변수의 기초 통계량

구분	최솟값	최댓값	평균	표준편차
어린이공원 면적	21,662	178,280	71,154	42,436
어린이놀이터 면적 ¹⁾	13,400	141,300	69,784	32,829
어린이 놀 공간 면적	35,062	295,123	140,938	71,032
1인당 어린이공원	0.8	2.4	1.5	0.5
1인당 어린이놀이터	0.8	2.2	1.5	0.3
1인당 어린이 놀 공간	1.8	4.2	3.0	0.6
자치구 면적 대비 어린이공원 면적 비율	0.1	0.7	0.3	0.1
자치구 면적 대비 어린이놀이터 면적 비율	0.1	0.6	0.3	0.1
놀이터 대비 어린이공원 배율	0.5	1.7	1.1	0.4
매매평균 가격	581.8	1,900.1	935.6	333.6
아파트 비율	31.8	86.5	56.0	13.3
단독 다가구 주택비율	3.0	24.2	10.8	5.5
연립 다세대 주택비율	9.5	51.6	30.1	10.0

〈그림 2〉는 자치구별 어린이공원의 면적과 어린이놀이터의 면적을 사분면에 표기한 그림이다. 각 축에 평행으로 그려진 보조선은 각각의 평균면적이다. 흥미로운 지점은 2사분면에 해당하는 자

치구 즉, 공공영역의 놀 공간인 어린이공원 면적이 사유화된 놀 공간인 어린이놀이터 평균면적보다 넓으면서, 동시에 어린이놀이터 면적이 평균수준 이하인 자치구는 서대문구 한 곳뿐이라는 사실이다. 이는 서울의 어린이의 놀 공간은 자치구에 상관없이 상당 부분 '사유화'되었음을 보여준다. 하지만 이러한 절대 면적의 비교는 자치구별 면적 차이를 반영하지 못하는 한계가 있다. 보다 더 정확한 비교를 위해서 자치구 면적 대비 비율로 지표들을 살펴보았다.

〈그림 3〉은 자치구 면적 대비 어린이공원과 어린이놀이터 면적 비율의 산점도이다. 종로구와 용산구, 은평구, 강북구, 관악구, 광진구는 어린이놀이터와 어린이공원 모두 면적이 적어, 어린이 놀 공간의 비중이 상당히 낮은 것으로 나타났다. 한편 양천구의 경우 자치구 면적 대비 어린이공원 면적과 어린이놀이터 면적이 모두 예외적으로 높은 자치구로 나타났다. 이는 1980년대 양천구의 목동 신도시 조성과정에서 신월동, 신정동 지역은 구획정리사업을 통해, 목동과 신정동 일대는 택지개발 방식을 통해 대규모 개발이 진행되었기 때문으로 보인다. 성동구나 구로구의 경우, 자치구 면적 대비 어린이공원면적은 평균 이하이지만 어린이놀이터 비율은 평균을 훨씬 상회하고 있다. 강서구와 서대문구, 노원구는 어린이공원면적이 평균보다 높게 나타났다.

앞선 〈표 2〉에서 1인당 어린이 놀 공간과 1인당 어린이공원 면적을 비교해보면, 순위는 약간 다

1) '어린이놀이터면적'의 경우 추정치로 행정안전부 어린이놀이시설 안전관리 시스템상의 '주택단지'에 설치된 어린이놀이터 현황을 활용하였다. 안타깝게도 위 데이터베이스에 어린이놀이터의 시설 면적자료는 포함되어 있지 않다. 그래서 연구진은 구 주택건설촉진법 46조(2013년 6월 폐지)에 규정되어 있던 1000세대 이상 아파트 단지에 적용되던 300제곱미터 규정을 차용하여 추정하였다. 2014년 10월에 개정된 주택건설 기준 등에 관한 규정 55조 2항은 '어린이놀이터'만의 면적을 규정하는 것이 아니고 경로당, 어린이집, 주민운동시설, 작은 도서관 등을 '주민공동시설'로 분류하고 이에 대해 아파트 단지 규모별로 총량적 면적기준만을 제시하고 있다.

르지만, 상위 5개 구는 동일하다는 것을 발견할 수 있다. 1인당 어린이공원 면적과 1인당 어린이 놀 공간 면적 모두에서 최하위권을 점하고 있는 자치구는 광진구와 은평구이다. 자치구별 주택형태 구성비를 살펴보면, 광진구와 은평구는 아파트가 아닌 연립·다세대 주택의 비율이 높게 나타나는 자치구이다. 연립주택이나 다세대 주택 비율이 높다면 대규모 택지개발사업이나 환지에 의한 구획정리, 재개발·재건축 등이 진행되지 못한 지역으로 어린이 놀이터나 어린이공원이 조성되지 못했을 가능성이 크다. 이는 양적 자료를 통한 분석에서도 드러난다.

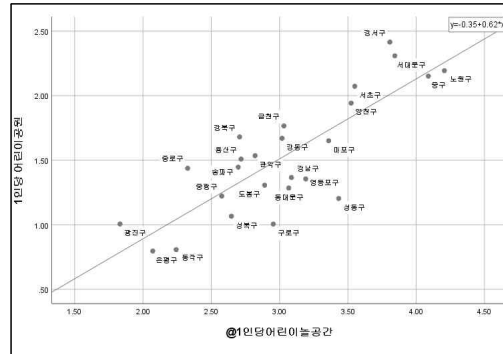
다음 <그림 4>와 <그림 5>는 연립·다세대 주택 비율과 1인당 어린이 놀 공간 및 1인당 놀이터 공간을 자치구별로 비교 분석한 결과들이다. 분석 결과, 연립·다세대 비율은 1인당 어린이 놀 공간($R^2=0.382$)과 1인당 어린이 놀이터 면적($R^2=0.668$)을 추정함에 있어 설명력이 큰 요인이었으며, 변수 간에 명료한 부적 관계가 나타났다. 즉, 연립·다세대 비율이 높은 자치구일수록 1인당 어린이 놀 공간 면적은 부족한 것으로 나타났다.

<그림 5>에서 주목할 곳은 은평구이다. 은평구의 경우 연립·다세대 주택의 비율이 가장 높으면서, 1인당 어린이놀이터의 면적은 회귀선의 추정치를 크게 상회하고 있다. 어린이놀이터가 아파트 주민들의 배타적인 커뮤니티 공간으로 활용되는 최근의 추세를 고려할 때, 이 같은 결과는 은평구의 다세대·연립 주택 지역에 사는 어린이와 아파트 단지에 사는 어린이 간의 놀 공간 격차가 가장 클 수 있다는 의미로 해석될 수 있다.

지금까지의 분석 결과를 종합하여 자치구별 어린이 놀 공간을 판단하면 다음과 같다. <그림 6>은 1인당 어린이 놀 공간을 예측변수로, 1인당 어린이

이공원 면적을 종속변수로 한 회귀산점도이다. 두 변수는 강한 정적 관계를 보여주고 있으며, 모형의 설명력 역시 $R^2=0.674$ 로 높게 나타난다.

<그림 6> 1인당 어린이 놀 공간과 1인당 어린이공원의 관계 ($R^2=0.674$)



어린이 놀 공간을 어린이공원과 어린이놀이터 면적의 합으로 정의했음을 고려할 때, 1사분면의 회귀선 위에 분포하는 강서구, 서대문구, 서초구, 양천구는 다른 자치구에 비해 상대적으로 넓은 면적의 어린이 놀 공간을 확보하는 동시에 회귀선에 의한 예측값보다 더 넓은 1인당 어린이공원 면적을 확보하고 있는 자치구로, 공공영역에서 충분한 수준의 어린이 놀 공간이 확보된 것으로 판단할 수 있다. 1사분면의 노원구나 중구는, 회귀선 아래 분포하고 있기는 하지만 그 잔차가 크지 않고 어린이공원과 어린이놀이터 면적 모두 양호한 편이기 때문에 어린이 놀 공간의 공공성 확보 측면에서 우수한 편으로 볼 수 있다.

문제가 되는 지역은 3사분면에 분포하고 있는 은평구, 동작구, 성북구, 중랑구, 광진구이다. 이는 1인당 어린이 놀 공간과 어린이공원 면적 모두 평균 이하인 곳으로 1인당 어린이 놀 공간 확보에 많은 노력이 필요한 자치구로 볼 수 있다. 특히 3사

본면에서 회귀선 아래 분포한 은평구, 동작구, 성북구, 중랑구는 어린이 놀 공간이 충분하지 못할 뿐만 아니라, 회귀선에서 예측되는 수준의 어린이 공원을 확보하지 못한 자치구로 공공영역에서의 어린이 놀 공간이 부족한 자치구로 볼 수 있다. 이들 5개 구 모두 <그림 4>의 1인당 어린이 놀 공간과 연립·다세대 비율을 나타냈던 회귀산점도에서 회귀선의 아래에 위치했던 자치구이며, 이 중 성북구를 제외한 4개 구는 연립·다세대 비율이 전체 주택의 30% 이상으로 상당히 높은 편에 속하는 자치구이다.

〈표 4〉 어린이 놀 공간의 공공성 평가

구분	자치구명
어린이 놀 공간 확보 최우수 자치구	강서구, 서대문구, 서초구, 양천구
우수 자치구	노원구, 중구
공간 확보가 시급한 자치구	은평구, 동작구, 성북구, 중랑구, (광진구 ²⁾)

2. 어린이 놀 공간의 영향요인 분석

나아가 자치구별 어린이 놀 공간의 영향요인을 분석하기 위해 변수 간 상관관계분석과 회귀분석을 수행하였다. <표 5>에서는 어린이 놀 공간 변수인 어린이공원면적, 어린이놀이터 면적, 1인당 어린이공원, 어린이 놀이터 면적과 어린이 놀 공간에 영향을 미칠 것으로 추정되는 자치구별 주택형태, 재정자립도, 주택 매매 평균가격에 대한 피어슨 상관계수를 분석하였다.

분석 결과, 어린이공원과 어린이놀이터 중 어린이 놀 공간 면적 자체에는 어린이놀이터 면적이 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 결국 1980년대 주로 이루어진 대단위 택지개발이나 구획사업이 어린이 놀 공간의 절대 면적 확보에 큰 영향을 미쳤음을 의미한다. 하지만 분석결과를 주요 요인을 감안하여 해석해 보면 조금 다른 결과가 나타난다. '1인당 어린이 놀 공간'에 가장 크게 영향을 미치는 요인은 '1인당 어린이공원(0.82) 면적'이었으며 '1인당 어린이놀이터 면적'의 상관계수는 0.66으로 상대적으로 낮게 나타났다. 주거형태와의 상관관계도 상당한 것으로 나타났다. 기본적으로 '아파트 비율'과 '다가구, 연립·다세대 비율'은 역관계이다. '아파트 비율'은 어린이 놀 공간을 측정 변수들과 상당히 높은 정적 상관관계를 보이는 반면, '다가구, 연립·다세대 비율'은 같은 지표에 대해 대체로 부적 상관관계를 나타낸다.

주목할 만한 점은 자치구별 '아파트 비율'과 '어린이공원 면적'은 정적 상관관계를 보인 반면, '다가구·연립·다세대 비율'과는 유의미한 관계성을 나타내지 않았다는 것이다. 이는 자치구에 따라서는 '다가구·연립·다세대' 밀집 지역에서도 어린이공원 개발을 위한 자체적 노력이 있었기 때문에 두 변수 간에 유의미한 부적 상관성이 나타나지 않은 것으로 판단된다. 자치구별 환경 차이를 반영하기 위해 투입한 재정자립도와 주택매매 평균가격 변수는 별다른 관계를 보이지 않았다.

2) 다만, 광진구에는 서울 어린이대공원이 위치하고 있는데, 이는 연구의 대상인 '어린이 놀 공간' 대상에서 제외되어 있다. 그러므로 이 연구의 통계에서 광진구가 하위권이라고 하여 '어린이 놀 공간'이 부족한 자치구라고 결론내리기는 어렵다.

〈표 5〉 변수 간 상관관계 분석

구분	어린이 놀 공간	아동 1인당 어린이 놀 공간	어린이 공원 면적	아동 1인당 어린이 공원 면적	어린이 놀이터 면적	아동 1인당 어린이 놀이터 면적	아파트 비율	다가구· 연립· 다세대 비율	재정 자립도	매매 평균가격
어린이 놀 공간	1									
아동 1인당 어린이 놀 공간	.502*	1								
어린이공원 면적	.957**	.536**	1							
아동 1인당 어린이공원 면적	.430*	.821**	.612**	1						
어린이 놀이터면적	.927**	.393	.778**	.140	1					
아동 1인당 어린이 놀이터 면적	.308	.662**	.130	.115	.500*	1				
아파트 비율	.654**	.697**	.520**	.301	.743**	.818**	1			
다가구·연립· 다세대 비율	-.498*	-.691**	-.368	-.281	-.603**	-.831**	-.948**	1		
재정자립도	-.027	.184	-.003	.199	-.055	.060	.216	-.312	1	
매매 평균가격	.310	.094	.272	.065	.318	.077	.365	-.347	.800**	1

*. 상관관계가 0.05 수준에서 유의함(양측), **. 상관관계가 0.01 수준에서 유의함(양측)

마지막으로 위 변수들을 토대로 자치구별 1인당 놀 공간의 결정요인을 회귀모형을 통해 분석해 보았다. 〈표 6〉에서는 ‘1인당 어린이 놀 공간’을 종속변수로 한 두 개의 추정모형의 결과가 제시되어 있다. F값을 통해 회귀모형의 적합성을 살펴보면, 〈모델1〉의 F값은 20.974로 유의수준 .001 수준의 통계적 유의성을 보였으며, 〈모델2〉의 F값은 7.610으로 .01 수준의 통계적 유의성을 나타내어 두 추정모형 모두 종속변수와 독립변수 간의 관계를 추정하는 데 적합한 모형인 것으로 나타났다.

먼저 〈모델1〉에서는 ‘다가구·연립·다세대’ 비율을 독립변수로 투입하였으며, 〈모델2〉에서는 어린이 놀 공간을 확보하는 지자체의 노력에 영향을 미칠 수 있는 변수인 ‘주택 매매 평균가격’과 ‘재정자립도’를 투입하였다. 투입된 변수들의 분산팽창지

수(VIF)는 3이하로 다중공선성의 문제는 없는 것으로 판단하였다. 다만, 모델의 설명력 해석에서는 주의를 요할 필요가 있다. 회귀모형에서 일반적으로 모델의 설명력은 독립변수와 사례 수를 고려하여 종속변수에 대한 독립변수들의 설명력을 보수적으로 추정하는 수정된 R²을 사용하는데, 이 모형에서는 두 모델 간 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 흥미로운 해석을 가능케 한다. 각 자치구의 정책 역량 차이를 보여주는 재정자립도나 공원 조성단계에 영향을 미칠 수 있는 부동산매매 평균가격은 ‘어린이 놀 공간’에 별다른 영향을 미치지 않는다는 점이다.

이러한 분석결과는 두 가지 추론을 가능케 한다. 첫째, 어린이 놀 공간을 확보함에 있어서 기초자치단체 차원에서 활용 가능한 정책수단은 제한적이다.

〈표 6〉 1인당 어린이 놀 공간 결정요인 회귀분석 결과

구분	Model 1					Model 2				
	B	Std.e	β	t	Sig.	B	Std.e	β	t	Sig.
다가구·연립·다세대	-3.602	0.787	-0.691	-4.580	0.000	-3.855	.842	-0.739	-4.581	0.000
매매 평균 가격						-0.001	.000	-0.350	-1.370	0.185
재정자립도						0.010	.011	0.234	0.927	0.364
constant	4.384	.309		14.171	0.000	4.698	.501		9.384	0.000
<i>F</i>	20.974***					7.610**				
Adj. <i>R</i> ²	0.454					0.452				

* $p < .05$ ** $p < .01$ *** $p < .001$

〈모형 1〉에 따르면 '다가구·연립·다세대 주택의 비율' 변수의 설명력은 0.454였으며, 자치구별 정책 역량의 차이를 의미할 수 있는 재정자립도나 매매 평균가격은 '놀 공간'에 영향을 미치지 못하였다³⁾. '다가구·연립·다세대 주택의 비율'에 결정적인 영향을 미치는 도시계획은 자치구보다 광역자치단체나 중앙정부에 의해 수립·결정된다. 이는 '어린이 놀 공간' 확보에 있어서 광역자치단체나 국가 차원에서 적극적인 개입이 이루어져야 함을 의미한다.

둘째, 하지만 기초자치단체 차원의 노력이 불필요하다는 의미는 아니다. 이러한 결과는 오히려 현존하는 기초자치단체 간의 '어린이 놀 공간' 차이는 재정 상황 이외의 요인에 의해 발생한 차이일 수 있다는 것이다. 그렇다면 어떤 요인들이 영향을 미치고 있을까? 최근 협치 사업을 통해 새롭게 어린이공원을 조성을 마친 자치구 주무관과의 인터뷰에 따르면 단체장의 관심과 지역 주민의 적극적인 수요가 어린이공원 조성 결정에 큰 영향을 미쳤음을 알 수 있다.

“보통 골목길 안에 주택가를 매입해서 조성하는 토지매입 조성은 15~20년 전까지는 있었지만 지금은 거의 없다고 볼 수 있습니다. 어린이공원 시설은 자치구가 선택할 수 있는 사항이 아닙니다. 지금 조성되는 어린이공원은 대부분 각종 개발사업에 따른 기부채납공원입니다. 법적으로 공원녹지를 확보해야 하는 기준에 의해 공원부지를 결정하는 것이고, 자치구에서는 결정할 수 있는 권한이 없습니다.”

“단체장의 관심이나 보육 관련 단체 등 시민단체의 영향도 있습니다. 저희도 어린이 놀이터를 협치 사업의 형태로 조성했는데, 사실 모든 시민이나 주민단체가 협치에 관심을 갖는 것은 아닙니다. 이번 사업에는 ○○○○단체에 속해있는 분들이 많은 관심을 보여주셨고, 그것이 큰 동력이 되었습니다.”

- 자치구 어린이공원 담당자 인터뷰 결과-

3) 다만, 이 두 변수는 '놀 공간'의 구성방식인 '사유화 정도'에는 영향을 미칠 것으로 예상되며 이는 후속연구를 통해 검증할 예정이다.

V. 결론 및 제언

서울시는 1994년의 ‘어린이공원 현대화 계획’을 시작으로 ‘주민 참여형 어린이공원’, ‘생활권 맞춤형 어린이공원 정비사업’ 등 어린이공원 현대화 사업을 지속해서 추진해왔다. 특히 2000년대에 들어서면서부터는 주민참여를 통한 공원설계를 통해 이용자의 의견을 수렴하고, 공원의 조성 및 관리운영에 주민참여를 독려하는 방식으로 설계된 공원이 등장하기 시작했다¹⁾. 나아가 서울시는 민선4기 주요 공원녹지정책으로 어린이공원사업계획을 실시하여 2008년부터 2010년까지 147,185백만 원(시비 100,066백만 원, 구비 47,119백만 원)을 들여 시설이 낡고 오래된 300개의 어린이공원을 ‘상상어린이 공원’으로 재조성하였다(서울시 내부자료²⁾). 상상어린이공원의 사업대상지는 생활환경이 열악한 지역과 어린이 인구밀도가 높은 밀집주택가, 특히 재정비가 완료된 후 10년 이상이 된 공원과 각종 도시 개발 사업에 저촉되거나 공원 관리 계획 변경 예정지는 제외된 곳을 우선으로 하여 선정하였다(김동찬 외, 2011).

〈표 7〉 서울시 어린이공원 리모델링 사업 경과

구분	내용
1994년 이전	· ‘어린이공원 현대화 계획’에 따라 22개 어린이공원을 시범적으로 재조성
1995년~2005년	· ‘푸름이 가득한 어린이공원’, ‘주민참여형 어린이공원 재정비공사’ 등으로 명칭을 변경 · 520여 개 공원의 추가 시설정비 계획이 있었으나 시행되지 못함
2005년~2008년	· ‘생활권 맞춤형 어린이공원 정비사업’, ‘서울 상상 어린이공원 조성사업’ 등의 명칭 변경을 통해 어린이공원 리모델링 사업을 추진
2008년~2010년	· 상상어린이공원 조성사업 본격 추진 · 자치구 어린이공원 300개소를 대상으로 단조롭고 노후화된 기존어린이공원을 어린이와 주민들이 직접 참여하여 꿈과 창의력, 상상력을 키워주는 ‘테마놀이 공원’ 및 ‘지역커뮤니티 공간’으로 재조성
2010년~2018년	· 상상어린이 공원, 창의어린이 놀이터 사업 수행 · 2015년부터 2018년도까지 총 91개소가 개장했으며, 2019년에 18개소가 추가되면 총 109개소의 창의 어린이놀이터가 조성될 예정 ³⁾

출처 : 김원주(2008)

서울시는 2015년 이후 ‘창의어린이 놀이터 사업’의 일환으로 놀이터 환경 개선사업을 추진하고 있다. 창의놀이터는 모래, 흙, 목재 등 자연재료로 만들어진 공간을 유기적으로 배치하여 아이들의 정서발달과 창의력 발달에 도움을 주는 놀이터이다. 또한 아이 스스로 놀이를 주도할 수 있는 기회를 제공하는 공간을 구성하고 있다. 사업 시행은 지역 주민 공모 방식으로 진행되며, 기획 단계부터 어린이, 지역주민, 마을활동가로 구성된 ‘어린이 놀이터 운영협의회’를 구성하여 이용자의 직접적 수요를 반영하고 지역주민의 호응도를 높이고 있

1) 일례로 동작구의 양지공원은 주민설명회, 설계와 기본계획 작성, 예산 및 최종안 검토까지 총 8차에 걸친 주민참여로 조성되었다. 시민단체와 도시활동가를 중심으로 이루어진 ‘주민참여 한평공원 만들기’는 동네에 버려지거나 잘 쓰여 지지 않는 공간을 주민참여를 통해 이웃과 함께하는 공간으로 탈바꿈시키며 지역주민의 주인의식을 강화하는 계기가 되었다(신미숙, 2010; 걷고싶은도시만들기시민연대, 2007).

2) 서울시 내부자료(<http://opengov.seoul.go.kr/policy/30188>)

3) “서울시, 2020년 창의어린이놀이터 대상지 21개소 선정”, (환경과조경, 2019.10.02.) 참고

다. 2015년 29개소(1단계) 설치를 시작으로 2019년까지 91개소의 놀이터가 재조성되었으며, 2019년 기준 14개 자치구에 18개소(5단계)의 창의어린이 놀이터를 조성하고 있다(김경환, 2019). 특히 놀이터를 조성할 때 비차별 원칙과 동네의 가장 좋은 위치에 접근이 용이하도록 놀이터를 조성하고 자 노력한다는 선언은 큰 시사점을 주고 있다.

연구 결과를 종합적으로 볼 때, 이러한 서울시 및 지방자치단체의 노력에 대하여 두 가지 제언이 가능할 것으로 보인다.

첫째, 정부 및 광역자치단체 차원에서 '어린이 놀 공간' 문제에 대한 컨트롤 타워가 필요하다. 앞장의 <그림 4>와 <그림 5>의 분석 결과를 종합적으로 볼 때, '다가구·연립·다세대 비율'은 단일변수로써 자치구별 어린이 놀 공간의 면적과 공공성 수준을 결정하는 가장 중요한 변수였다. 자치구의 주된 주거유형에 영향을 미치는 각종 개발사업 결정과 도시계획의 수립은 서울시의 권한이며, 도시공원 및 녹지에 따른 어린이 놀 공간 조성을 위한 법률 기준 마련은 중앙정부의 몫이다. 하지만 현재 도시계획 관련 부서도, 도시공원 관련 부서도, 아동·청소년 관련 부서도 이 문제를 자기 부처의 문제로 고려하고 있지 않다. 컨트롤 타워를 정한 후, 면적이나 시설물 설치 등에 있어서 규제 일변도로 구성된 어린이공원 관련 법령에 대한 개정작업부터 시작되어야 한다.

둘째, 기초자치단체 역시 해야 할 일들이 있다. 다가구·연립·다세대 비율이 30% 초반으로 유사한 서대문구와 동작구, 동일하게 40% 초반대인 강북구와 광진구의 어린이 놀 공간 면적에 큰 차이가 있다는 점에 주목할 필요가 있다. <표 6>에서처럼 회귀분석 결과 각 자치구의 재정자립도는 1인당 어린이 놀 공간 결정에 유의미한 영향을 미치지 않

았다. 이는 결국 단체장의 의지와 어린이 놀 공간 확보를 지속해서 요구하고 공간의 품질을 모니터링하는 지역의 관련 시민단체·주민조직의 활동이 중요한 변수가 됨을 시사한다. 2019년 11월 문을 연 서대문구의 <신기한 놀이터 떼굴떼굴>의 경우, 2016년부터 지역사회 주민들과 어린이집을 중심으로 조직된 보육포럼, 전문가 그룹이 참여하는 21회의 워킹그룹 회의, 어린이들이 직접 참여한 디자인 워크숍, 2회의 주민공청회 등의 과정을 거쳐 조성된 바 있다. 각 기초자치단체에서 강조되고 있는 협치사업의 어젠다로 '어린이 놀 공간' 문제를 다루고 지역사회 및 각 시민단체, 전문가 집단과의 협력이 이루어질 때 아이들이 안전하게 뛰어놀고 건강하게 성장하는 도시 서울을 만들 수 있을 것이다.

셋째, 공공영역 내에 '어린이 놀 공간'을 확보함에 있어서 좀 더 창의적인 해결책들을 모색할 필요가 있다. 공공 영역 내 '놀 공간'의 대표적인 형태인 '어린이공원'의 경우 '도시공원 및 녹지에 관한 법률'에 의해 설치되기에 규모(1,500㎡ 이상), 건폐율, 시설부지면적, 설치가능시설에 대한 법적 제약이 존재한다. 제약조건을 준수하면서 어린이공원을 생활권 내에 새롭게 설치하는 것은 예산과 부지확보 등의 현실적인 난점이 있을 수밖에 없다. 이러한 현실적인 제약을 넘어서기 위해서 공원부지 지하를 주차장으로 개발하고 다층화하여 발생하는 수익을 통해 어린이공원을 조성하는 민관합작투자사업(public-private partnership) 방식, 공공시설물을 다층화하여 어린이 놀 공간 및 노인 복지센터, 체육관 등 복합적인 용도로 개발한 일본 미나토구 아동교류플라자의 방식, 2020년 6월 생태공원 내 부지에 유람선을 개조하여 공공형 실내 놀이터를 설치한 도봉구 <초안선 유람선 놀이터>

의 사례 등을 참조할 필요가 있다.

참고문헌

- 서울특별시, 2015, 「2030 서울시 공원녹지 기본계획」, 서울시.
- 견고섭은 도시만들기 시민연대, 2007, 「주민참여를 통한 한평공원 만들기」.
- 권주안·이유진·최혜경, 2005, “주택구입 결정요인 분석”, 주택산업연구원.
- 김동찬·노경식, 2011, “상상어린이공원 설계과정의 주민참여와 시공 후 미반영요인과의 관계 분석”, 「한국디자인문화학회지」, 17(3).
- 김묘정·정지석, 2014, “어린이공원의 커뮤니티 기능 향상 및 이용 활성화 연구”, 「대한건축학회 논문집-계획계」, 30(4).
- 김성연, 2009, “공동주택 커뮤니티 공간에 나타난 감성적 표현 특성에 관한 연구”, 한양대학교 대학원 석사학위 논문.
- 김용국, 2015, “녹색복지 실현을 위한 서울시 근린공원의 형평성에 관한 연구”, 서울대학교 환경대학원 박사학위 논문.
- 김원주, 2008, “이용자의 평가를 통한 어린이공원 개선방안 연구”, 서울시정개발연구원.
- 김원주, 2009, “상상과 창의를 유발하는 어린이공원 개선 전략”, 「SDI정책리포트」, (37).
- 류정화·이상정·전진아·박세경·여유진·이주연·김지민·송현중·유민상·이봉주, 2019, “아동종합실태조사”, 한국보건사회연구원.
- 박소현·김규식·고병욱, 2014, “어린이공원 수급적정성 평가에 관한 연구”, 「서울도시연구」, 15(3).
- 변수정·조성호·이지혜, 2018, “청년층의 주거특성과 결혼간의 연관성 연구”, 한국보건사회연구원.
- 신미숙, 2012, “상상어린이공원의 사업후평가에 관한 연구”, 서울시립대학교 대학원 석사학위 논문.
- 오기영, 2004, “택지개발지구내 노후 어린이 공원 개선방안에 관한 연구”, 한경대학교 산업대학원 석사학위 논문.
- 오민석, 2015, “도시 공원의 복지 가치 개념과 효과”, 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 이동훈·이석환·백기영, 2016, “이용자 행태 및 특성에 따른 어린이공원 시설 계획 방안에 관한 연구”, 「한국산학기술학회논문지」, 17(12).
- 이봉주, 2019, “국제비교 맥락에서의 한국아동의 주관적 행복감”, 한국 아동의 삶의 질에 관한 국제 심포지엄 발표자료.
- 조명래, 2011, “만들어진 ‘공간 불평등’, 지역격차”, 「월간복지동향」, (157).
- 조숙인·권미경·이민경, 2017, “아동의 놀 권리 강화를 위한 지역사회 환경 조성 방안”, 육아정책연구소 연구보고서(2017-14).
- 홍인옥, 2001, “놀이터와 마을만들기”, 「도시와 빈곤」, (53).
- Lucy, W., 1981, “Equity and planning for local services”, *Journal of the American Planning Association*, 47(4): 447~457.
- Jones, B. D., Greenberg, S., and Drew, J., 1980, *Service delivery in the city: Citizen demand and bureaucratic rules*, Longman Publishing Group.
- Talen, E., 1998, “Visualizing fairness: Equity maps for planners”, *Journal of the American Planning Association*, 64(1): 22~38.
- World Health Organization, 2010, *Urban Planning, Environment and Health: From Evidence to Policy Action*.
- UN Committee on the Rights of the Child (CRC), 2013, General comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recre

- ational activities, cultural life and the arts (art. 31), 17 April 2013, CRC/C/GC/17, available at: <https://www.refworld.org/docid/51ef9bcc4.html> [accessed 8 October 2020].
- 김경환, 2019. 7. 7., “서울시, ‘창의어린이놀이터’ 20곳 재 조성”…주민공모 방식 첫 도입, 머니투데이, 2019. 11. 30. 접속, <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2019070709530011503>.
- “놀이시설통계”, 행정안전부 어린이 놀이시설 안전관리시스템 웹페이지, 2019. 12. 7. 접속, <http://www.cpf.go.kr/front/sub01/sub0102.do>.
- “서울시 공원현황 통계자료(2019. 1. 1.)”, 서울의 산과 공원 웹페이지, 2019. 12. 2. 수정, 2019. 12. 7. 접속, <http://parks.seoul.go.kr/story/data/list.do>.
- “서울시 주민등록통계”, 서울시 정보소통광장, 2019. 12. 7 접속, <https://opengov.seoul.go.kr/data/10565385>.
- “서울시 주택종류별(구별) 통계”, 서울시 정보소통광장, 2019. 12. 7. 접속, https://data.seoul.go.kr/dataList/11048/S/2/datasetView.do;jsessionid=8822BF7E00C75D6AF9A6F7FF9B28565F.new_portal-svr-11.
- “서울시 행정구역(구별) 통계”, 서울시 정보소통광장, 2019. 12. 7. 접속, <https://data.seoul.go.kr/dataList/412/S/2/datasetView.do>.
- “월간주택가격동향”, 한국감정원, 2019. 12. 7. 접속, http://www.kab.co.kr/kab/home/trend/market_trend01.jsp.
- 박광윤, 2019. 10. 2., “서울시, 2020년 창의어린이놀이터 대상지 21개소 선정”, 환경과 조경, 2019. 11. 30. 접속. <https://www.lak.co.kr/m/news/view.php?id=7520>
- 공동주택관리법 시행령, 2020.

원 고 접 수 일 : 2020년 9월 3일

1 차 심 사 완 료 일 : 2020년 9월 14일

최 종 원 고 채 택 일 : 2020년 9월 29일

