

사회통합연구 5권 1호(2024), pp. 91-118  
Social Integration Research Vol.5 No.1 (2024), pp. 91-118  
<https://doi.org/10.46907/sir.2024.5.1.91>  
ISSN 2713-556X eISSN 2950-9254

---

## 놀이정책에 나타난 아동담론의 변화\*

정지연\*\*

### 국문초록

이 연구는 한국사회에서 아동의 놀이가 정책화되는 맥락을 밝히고, 놀이의 정책화에 나타난 아동담론의 변화를 분석하였다. 분석을 위해 2000년대 이후의 아동관련 정책문서와 연구보고서, 아동관련 NGO에서 생산한 문서들을 대상으로 내용분석을 수행하였다. 한국사회에서 아동의 놀이는 중요하게 여겨졌음에도 불구하고, 정책의 범위에 포함되지 않았다. 한국은 1990년대 아동권리협약 비준과 OECD 가입을 통해 한국 아동의 삶을 국제 표준에 맞춰야 했다. 우선 아동에 대한 다양한 조사를 통해 놀이시간의 부족으로 행복하지 못한 아동담론을 생산했다. 이후 놀이 정책이 아동정책의 일부 혹은 정책 전반에 나타나며, 자율적인 아동에 대한 담론을 지지하는 근거가 되었다. 자율적인 아동은 국제사회의 주요한 아동담론으로, 역량 있고 적극적인 아동의 모습을 보여준다.

주제어: 놀이정책, 아동권리협약, 아동담론, 행복하지 못한 아동, 자율적인 아동, 아동정책

---

\* 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-과제 번호)(NRF-2021S1A5B5A17050610)

\*\* 정지연\_함께하는연구 연구위원(sweney@hanmail.net), 단독저자

© Copyright 2023 Social Integration Research Center, Kangwon National University.  
This is an Open-Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

## I. 문제제기

이 연구의 목적은 한국사회에서 놀이가 정책화되는 과정의 사회적 맥락을 밝히고, 놀이정책에서 아동<sup>1)</sup>을 어떤 존재로 인식하고 있는가 혹은 어떤 존재가 되어야 하는가라는 아동담론의 변화를 밝히는 데 있다. 이는 기존의 발달론적 관점에서 아동을 작은 성인 혹은 미성숙한 성인으로 보는 시각을 넘어 현재 한국사회에서 요구하는 인간상이 무엇이며, 아동을 현대사회의 바람직한 인간으로 주조하기 위해 놀이에 대한 학문영역, 정책영역에서 생산해 온 지식이 무엇인지를 밝히는 것을 포함한다.

놀이는 아동의 성장과 발달을 촉진한다는 점에서 중요하게 여겨진다. 출생 이후 아동의 성장과 발달은 의료 및 영양공급, 돌봄, 아동을 보호하는 성인과의 관계, 아동의 거주 환경과 일상 공간, 아동의 활동, 계층과 계급 등 여러 요소에 의해 복합적으로 영향을 받는 것으로 알려져 왔다(라루, 2012; 최상철, 2018; 류정희 외, 2019). 이 중 놀이는 아동의 인지적, 신체적, 정서적 발달에 중요한 역할을 한다(Ginsburg, 2007; 김윤중·강기수, 2010; Moore, 2017). 이러한 관점에서 아동 전문가들은 ‘미래 시민(future citizens)’인 아동에 대한 사회투자로서 놀이의 중요성을 강조한다(최영·박순우, 2007; Smith, 2014).

하지만 1990년대 이후 놀이와 아동에 대한 변화된 관점이 포착된다. 1991년 한국의 아동권리협약 비준 이후 아동의 권리로서 놀이를 인식하는 경향이 증가하였다(이용교, 1997; 김정래, 2002; 조숙인 외, 2017; 김선애, 2019; 김지현·김인형, 2019; 황옥경 외, 2019). 아동권리협약 31조에 놀이를 아동의 권리이며, 본능적인 요소임로 명시하고 있음에도, 현대 한국사회에서 아동들은 놀 시간, 공간, 기회 등이 부족하므로 아동

---

1) 「아동복지법」에 의하면 아동은 18세 미만을 의미한다. 이 연구에서 아동은 놀이 정책의 주요 대상이 되는 영유아기부터 학령기 초등학생과 청소년이다. 본문에서 연구자는 아동을 미성년 전체를 지칭하는 용어로 사용하되, 영유아, 학령기 아동, 청소년 등 해당 대상만을 지칭해야 할 필요가 있을 때 각각의 용어를 사용한다.

의 권리가 침해되고 있다는 것이다(황옥경, 2012; 이봉주 외, 2016; Wood, 2017). 이와 더불어 1996년 OECD 가입 이후 아동의 삶의 질과 만족도에 대한 국가비교가 진행되었는데, 한국 아동의 삶의 질과 만족도가 다른 국가들에 비해 낮은 이유를 놀이의 부족이라 여겼다(문선화 외, 2000; 김미숙 외, 2018). 아동의 놀이부족은 아동 개인이나 가족 내에서 해결해야 할 문제를 넘어 아동의 현재와 미래의 삶에 직결된 문제이며, 아동의 권리침해 예방을 위한 전 사회적 문제로 인식되었다(Smith, 2014; 김지현 · 김인형, 2019). 아동권리개념의 부각과 낮은 삶의 질이라는 조사결과는 현재 한국 아동들의 상태를 문제로 인식하며, 전사회적 해결을 요구하게 되었다.

이러한 사회문화적 배경을 바탕으로 2000년대 이후 아동의 놀이에 국가의 개입을 요구하는 주장이 증가하였으며, 2010년대 이후 ‘놀이정책’이 등장하게 되었다(이종희, 2010; 황옥경 외, 2012). 놀이정책은 그 대상을 영유아기 아동부터 학령기 아동까지 넓혀가고 있다. 2019년 개편된 누리과정은 놀이를 중심으로 돌봄을 진행할 것을 명시하고 있다(김은영 외, 2018). 한편, 학령기 아동을 대상으로 각 시·도 교육청은 지역별 놀이정책명을 선정하고, 이에 따른 추진계획을 수립하여 시행하였다(김명순, 2018). 지방자치단체들도 지역사회 놀이 프로젝트와 놀이 조례제정, 아동친화도시 등을 중심으로 놀이정책을 추진하고 있다(한국일보, 2015. 8. 27.; 중도일보, 2017. 9. 18.; 서울신문, 2018. 5. 9.; Unicef, 2019). 이와 같이 이전에 활동, 문화로 호명되었던 ‘놀이’는 아동정책 전면에 등장하였다.

‘놀이’가 국가 정책으로 가시화될 만큼 아동에게 중요하다는 사회적 인식이 있음에도 불구하고, 선행연구들은 놀이정책의 등장과 관련하여 아동담론의 성격 혹은 아동담론이 변화하는지에 대해 거의 다루고 있지 않다. 놀이 관련 선행연구들은 발달심리학적 관점, 아동권리 관점 등을 기반으로 아동을 발달하는 존재, 권리가 있는 존재로 묘사하고 있으나, 아동의 특성은 본성적으로 주어진 것(taken for granted)으로 인식하고 있다.

위에서 기술한 내용을 바탕으로 이 연구는 다음과 같은 질문을 제기한다. 놀이가 국가의 정책으로 전면에 부각된 사회적 배경과 맥락은 무엇인가? 놀이의 정책화 과정에 나타난 아동담론의 특성과 변화 양상은 무엇인가? 아동담론은 아동을 어떠한 인간/성인으로 주체화하도록 하는가? 즉, 놀이의 정책화에 나타난 아동에 대한 분석은 현재 한국사회에서 아동이 누구인가, 아동은 무엇을 해야 하는가 그리고 어떻게 해야 하는가에 대한 담론을 파악할 수 있다. 이는 우리 사회에서 아동에 대한 이해가 어떻게 변화하고 있는가를 이해하는 단초가 된다.

따라서 이 연구에서는 다른 제도와 정책과 마찬가지로 놀이가 정책화 되는 과정에서 현대 사회의 아동담론의 변화를 반영하고 있음에 초점을 맞추고자 한다. 구체적으로 이 연구에서는 담론분석을 통해 놀이의 정책화가 이루어지는 사회적 맥락을 파악하고, 놀이의 정책화 과정에 등장하는 아동담론의 변화와 성격을 살펴본다. 특히 1990년대 이후 NGO와 학문영역을 중심으로 등장한 아동권리담론이 발달심리학적담론을 대체하는지 혹은 공존하는지 살펴본다. 더 나아가 놀이와 관련하여 등장하는 아동담론의 실행지침-어떤 놀이를 어떻게 참여하도록 하는지-을 검토함으로써 아동의 이념형(ideal type of child)이 무엇인지 살펴본다.

## II. 놀이정책과 아동담론에 대한 선행연구

### 1. 놀이와 놀이정책

놀이는 세계 어디서나 ‘일상’ 생활과는 구분되는 특징을 가진 행위이다(하위징아, 2022). 이러한 놀이는 구체적으로 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 놀이는 자발적 행위이며, 누군가의 명령에 의해 행해지지 않는다. 사람들은 놀이 자체가 재미있기 때문에 그 행위를 하며, 원하는

때에 언제라도 그만둘 수 있다. 둘째, 놀이는 일상적인 혹은 실제 행위를 벗어난 행위이다. 셋째, 놀이는 장소와 시간이라는 측면에 있어 일상생활과 구분된다(하위징아, 2018). 칸트와 니체 등도 놀이에 대해서 논하고 있는데, 공통적으로 놀이는 자유로운 정신 활동으로서 우연성, 특수성, 무목적성, 무법칙성 등을 지니고 있다고 하였다(김화임, 2014: 347).

하지만 놀이는 항상 긍정적인 언어로 표현되는 것은 아니며, 아동·청소년과 관련하여 ‘놀이’는 다양한 의미로 사용되었다. 김영철(1998)은 청소년의 놀이를 학교생활적 놀이, 대중문화적 놀이, 환각적 놀이로 분류하였다. 첫째, 학교생활적 놀이란 학교 수업시간의 맥락에서 노는 일을 의미한다. 이는 쉬는 시간이나 점심시간에 행하는 축구, 농구, 배구, 제기차기, 동전축구, 수다떨기 등 학생들이 하는 활동과 오락을 포함된다. 둘째, 대중문화적 놀이는 학교 밖 여가시간 맥락에서 노는 일을 말한다. 대중문화적 놀이에는 방과 후 농구나 축구, 영화보기, 쇼핑하기, 비디오방, 노래방 가기, 친구와 만나 수다 떨기 등이 포함된다. 즉, 활동의 종류는 비슷하더라도 청소년들이 학교 일과를 마치고 하는 활동이거나, 학교 외부에서 하는 학습 이외의 모든 것이 포함된다. 셋째, 환각적 놀이란 비행의 맥락에서 노는 일이다. 소위 비행 혹은 청소년 일탈이라 불리는 행동으로 약물 남용, 돈뺏기, 싸움 등이다(김영철, 1998).

놀이는 놀이를 하는 대상을 규율화하는 효과를 지니기도 한다. 예컨대, 디지털 기기의 발달로 아동들은 가상세계에서 동물을 키우는 프로그램을 운영한다. 이 프로그램 안에서 아동들은 동물들을 먹이고, 씻기고, 재우는 것을 한다. 이를 통해 아동들은 긍정적인 감정을 유발하고, 자본주의 지향성을 수용하는 경향이 생긴다(Silcock et al., 2015). 놀이는 대상의 신체와 태도를 규율화 할 수 있다는 점에서 정책적 측면에서 다루어지기도 한다.

한국의 놀이정책은 문화정책이나 여가정책적 측면에서 다루어져 왔다. 표면적으로 정책으로서 놀이는 놀이를 잘 할 수 있는 환경제공, 축제 등 여러 문화정책에 놀이적 요소를 포함하는 것을 고려할 수 있다(김화임,

2014). 하지만 놀이정책의 이면에 놀이의 대상을 규율화하는 의도와 효과를 지니고 있기도 하다. 예컨대, 일제는 놀이경험에서 얻을 수 있는 즐거움이나 기쁨, 재미와 같은 감각을 활용해 조선인들을 식민지의 일상으로 프로프간다화 하였다(곽은희, 2011). 해방 이후 발전국가는 건전한 놀이와 여가정책을 교양있는 시민을 생산하는 장치로 활용하였다(김영선, 2016).

위에서 기술한 바와 같이, 놀이는 자발성, 무목적성과 같은 고유의 특성을 지니고 있다. 이러한 놀이는 정책, 자본주의, 노동 등 사회의 제도와 결합하며, 사회의 구성원들을 특정 인간형으로 양산해내는 기제로 작동하기도 한다. 또한 놀이의 특징을 지닌 일부 활동은 구성원들에게 부정적인 영향을 미친다는 점에서 부정적으로 인식되기도 한다.

## 2. 다양한 아동담론의 형성과 변화

아동담론은 구성주의적 성격을 지니고 있다. 이는 아동이 누구이며, 무엇을 어떻게 해야 하는가라는 존재적 의미와 실천지침은 사회에 따라 달라진다는 것을 의미한다. 실례로 아동담론의 변화는 관련 제도와 정책의 변화를 야기한다(Saraceno, 1984; Zelizer, 1993; Jenks, 2005; Cunningham, 2006; Smith, 2014). 예컨대, 19세기 아동이 경제적 기여자로 여겨져 공장이나 가정에서 일을 했던 것과 달리, 20세기에는 아동의 경제적 가치보다 감정적, 상징적 중요성으로 인해 가치있는 존재라는 인식이 발달하며, 아동노동을 금지하고 아동의 교육을 의무화하는 법을 강화하였다(Zelizer, 1993).

서구 역사는 디오니소스적 관점에서 아폴론적 관점으로 아동을 바라보는 관점에 달라졌음을 보여준다(Jenks, 2005). 디오니소스적 관점은 서구 사회에서 중세까지 우세했던 아동 관점이다. 디오니소스적 관점에 의하면 아동은 야생적이고 감정적이며, 미성숙한 존재이다. 따라서 성인은 통제와 규율, 더 나아가 신체적 징벌을 통해 아동을 ‘올바른 도덕주체

(upright moral subject)'로 성장시킬 의무가 있다(Jenks, 2005).

이와는 달리 아폴론적 관점은 아동을 순수하고 선한 존재로 인식한다. 아폴론적 관점은 근대 낭만주의의 시각을 교육학, 발달심리학 등에 적용한 것으로서 아동의 흥미와 재능을 발전시켜 주어야 하며, 아동의 개별성과 독특성을 고려하도록 하고 있다(Jenks, 2005; Smith, 2014). 산업혁명기에도 이러한 아동의 관점은 지속되어 아동을 순수하고 선한 존재로 인식되었다. 이와 더불어 발달론적 관점에서 아동에 대한 성인의 격려와 지도(encouragement and guidance)가 교육과 돌봄의 주요 원리로 자리잡았다(Jenks, 2005). 발달론적 관점에서 아동은 결핍을 지닌 존재이며, 표준과 발달이란 기준으로 인간을 바라볼 수밖에 없다. 따라서 아동의 발달에 필요하다는 이유로 학습을 진단하고 평가하여, 아동의 발달에 적합한 수준의 학습 계획을 세우는 것이 당연하게 여겨져 왔다(서미정·이연선, 2023).

1980년대 이후 서구사회 연구자들은 발달론적 관점에 의문을 제기하였다. 이들은 아동을 미래가 아닌 현재 '주체적(agentative)'이며 '유능한(competent)' 존재로 여겼다(Smith, 2014). 따라서 아동을 '보호'의 대상으로만 설정했던 것에서 벗어나, 아동이 지닌 역량을 발휘하고 수행할 수 있도록 아동의 권리로서 참여와 책임(participation and responsibility)을 강조하는 아테네적 관점으로 전환되었다(Smith, 2014).

### III. 분석자료 및 분석방법

#### 1. 분석자료

분석자료는 놀이를 포함하고 있는 아동관련 정책자료이다. 놀이정책은 보건복지부, 교육부, 놀이혁신위원회 등 중앙정부의 보육, 교육, 아동정책에서 중점적으로 나타난다. 지방자치단체의 아동친화도시, 놀이정책 관련

문서와 각 시·도 교육청의 놀이정책 관련 문서 역시 분석 대상이다. 또한 정부출연기관, 지방자치단체 출연·출자기관의 보고서와 정부 지원으로 생산된 놀이정책 및 아동정책 보고서는 실제 정책수립의 기반이 된다는 점에서 정부관련 문서로 포함하여 수집한다. 한편, 중앙정부와 지방자치단체가 놀이관련 사업을 진행하거나 정책결정에 있어 아동 NGO들과 협력하는 경우가 있다. 아동 NGO들은 국제 NGO의 한국지부로 해외의 놀이정책을 소개하거나, 중앙정부 및 지방정부와 놀이사업을 함께 진행하기도 한다. 이런 점에서 세이브더칠드런, 유니세프, 월드비전 등 아동 NGO에서 생산하는 놀이관련 사업보고서 역시 분석 자료에 포함한다.

수집 대상이 되는 주요 자료들은 다음과 같다. 우선 놀이에 대한 정책을 포함하고 있는 중앙정부의 문서는 ‘제1차 아동정책 기본계획: 2015-2019(관계부처합동, 2015)’, ‘포용국가 아동정책(관계부처합동, 2019)’, ‘제2차 아동정책 기본계획: 2020-2024(관계부처합동, 2020)’ 등의 문서와 놀이 혁신위원회에서 생산하는 문서들이다. 다음으로 지방자치단체의 아동친화도시 관련 문서들, 놀이혁신 선도사업 관련 문서들, 놀이조례제정 관련 문서들, 교육청의 놀이관련 문서들이다.

놀이정책 관련 보고서로는 ‘한국 아동·청소년 인권실태 연구 II: 아동·청소년의 놀 권리: 현실과 대안’(한국청소년정책연구원, 2012), ‘아동 놀이정책 수립을 위한 연구’(보건복지부, 2017), ‘아동의 놀 권리 강화를 위한 지역사회 환경 조성방안’(육아정책연구소, 2017), ‘국가 아동 놀이정책 수립 및 이행 제안서’(세이브더칠드런 외, 2017), ‘한국 아동의 놀 권리 현주소와 대안 연구 보고서’(유니세프한국위원회, 2014)와 지역별 아동친화도시 조성 및 놀이사업에 관련된 연구 보고서들이다.

이렇게 수집된 학술논문들과 정책자료들을 대상으로 담론분석을 하여 놀이에 나타난 아동의 의미를 분석한다. 담론은 단순히 언어 텍스트와 기호체계가 아니라, 사회적 총체의 한 계기로서 작용하는 사회적 실천을 의미한다(신진옥, 2011). 아동담론은 아동이 누구인가, 무엇을 하는가를 답하는 기표화된 언어체계의 집합으로 볼 수 있다. 이 언어체계의 집합이



의미하는 바는 특정 시기의 사회적, 정치적, 경제적 맥락과 밀접하게 연관되어 있다(이현진, 2012).

## 2. 분석방법

분석방법은 수집한 문헌자료들을 바탕으로 내용분석을 수행한다. 구체적으로 아동담론의 변화를 사회적 맥락에 위치시켜 놀이의 정책화를 요구하는 지식이 어떻게 구성되는지를 살펴본다. 특히 2000년대 초반부터 저출산에 대한 경고를 통해 아동이 자라기 좋은 사회는 어떤 사회인가에 대한 지식구성, 아동권리협약이라는 새로운 아동관점의 등장, OECD 국제비교를 통한 한국아동의 위치 등이 논문과 문서에 어떻게 묘사되고 표현되는지 살펴볼 것이다. 이러한 상황은 아동에 대한 심성을 변화시키는 계기로 작용하였을 것이다.

다음으로 문헌들에서 놀이와 아동을 묘사하는 단어와 문장들을 파악하고, 그 맥락은 무엇인지 분석한다. 예컨대, 문서들에 나타난 아동의 놀이 참여방식, 아동에게 적당한 놀이, 놀이가 필요한 이유, 놀이의 유형 등에 대하여 어떻게 제시하는지이다. 또한 놀이정책에서 아동을 표현하는 텍스트를 범주화하여 그 결과를 발달심리학적 관점과 아동권리 관점에서의 아동담론과 비교분석하는 작업을 할 것이다. 이와 더불어 시기별로 아동을 묘사하는 언술의 변화가 어떻게 나타났는지, 정책문헌들과 학술문헌들에서 아동담론의 변화가 일치하는지 등을 살펴볼 것이다.

## IV. 분석결과

### 1. 국제사회의 편입과 아동 놀이의 재문제화

#### 1) 아동권리협약 비준과 아동정책기조의 변화

UN은 1989년 아동권리협약(Convention on the Right of the

Child, CRC)을 채택하였고, 이 아동권리협약은 1990년 9월 2일부터 국제협약으로 효력이 발효되었다. 이후 전 세계 197개국이 아동권리협약을 비준하였다. 한국은 1991년 아동권리협약을 비준함으로써 협약의 당사국이 되었다. UN은 CRC 채택 이후 2002년 5월 아동을 다루는 특별총회를 개최하였다. 이 총회에서 ‘아동이 살기 좋은 세상(A world fit for children, WFFC)’이 채택되었고, 비준국은 WFFC 목표 달성을 위한 구체적인 행동계획과 전략을 세워 노력할 것을 권고받았다.

아동권리협약은 아동의 권리에 대한 부각, 아동이 권리가 있는 존재, 즉, 성인과 동등한 관계에서 자신과 관련된 사항을 스스로 결정할 수 있는 존재임을 부각하고 있다. 아동권리협약은 4가지 일반 원칙을 포함하고 있다. 첫째, 비차별 원칙으로 모든 아동은 동등한 권리를 누려야 한다는 것이다. 둘째, 아동 최선의 이익으로 아동에게 영향을 미치는 모든 사항은 아동의 이익을 가장 크게 고려하여 결정해야 함을 의미한다. 셋째, 생존과 발달의 권리로 아동이 안전하게 살고, 건강하게 성장하기 위해서 보호와 지원을 필요로 한다. 넷째, 아동 의견 존중으로 아동은 아동 스스로에게 영향을 주는 것에 대해 의견을 말할 수 있고, 이 의견은 존중받아야 한다. 이러한 아동권리협약은 아동을 미성숙하고 보호해야 할 대상에서 자율성을 지니고 있으며, 현재적 가치가 있는 존재로 인식하는 계기가 되었다. 권리를 가진다는 것은 사람들이 독립적으로, 그리고 자율적으로 도덕적 판단을 할 수 있는 개인이라는 것을 의미한다(헌트, 2007).

한국 정부 역시 아동권리협약에 비준함으로써 국제사회의 기준에 따라 아동에 대한 인식 변화의 필요성이 제기되었다. 이에 따라 한국은 아동정책의 기초를 바꾸기 시작하였다. 기존의 아동정책이 빈곤아동이나 요보호 아동 등 취약계층을 대상으로 하는 한정적 정책이었다. 반면 아동권리협약 비준은 보통 아동을 대상으로 아동의 역량, 참여, 권리를 강조하는 정책으로 전환하는 계기가 되었다(관계부처 합동, 2015: 18).

한국은 1991년 아동권리협약 비준 이후 1994년 11월 아동권리위원회

에 최초보고서를 제출했으며, 2000년 5월 제2차 보고서를 제출하였다. 이후 2008년 3,4차 통합보고서를 제출하였다. 보고서 제출 이후, 유엔 아동권리위원회는 협약이행을 위한 권고사항을 발표한다. 특히 1차 권고사항에는 아동정책의 효과와 협약이행 정도를 평가하기 위한 질적,양적 데이터를 수집하도록 하고 있다(유엔아동권리협약 한국NPO연대, 2006: 72).

한편, 42조로 이루어진 협약 중에서 31조는 아동이 놀이를 할 권리가 있음을 명시하고 있다. 아동권리협약에는 놀이를 아동의 권리로 설정함으로써 놀이를 정책화할 수 있는 기반을 제시하고 있다. 한국정부는 아동권리협약에 근거하여 놀이가 아동의 권리라는 국제사회의 담론을 활용하게 되었다. 즉, 아동권리협약은 정책으로서의 놀이가 아동정책의 일부로 포함되거나 독자적으로 정책화될 수 있는 계기가 되었다.

한국사회에서 아동의 놀이에 대한 권리나 중요성은 1990년대 이전에도 강조되었다. 예컨대, 1923년 발표된 방정환의 아동권리공약 제3장에는 아동이 즐겁게 놀 수 있도록 가정이나 사회에서 다양한 시설이 필요함을 강조하고 있다. 이후 대한민국 어린이헌장(1957년)에도 어린이의 천부인권을 보장하기 위해 어린이날을 법정공휴일로 지정하도록 하고 있다(김지현·김인형, 2019). 그럼에도 아동의 놀이가 본격적으로 정책화되기 시작한 계기는 아동권리협약 비준이라 할 수 있다.

## 2) OECD 가입과 아동 삶의 국제적 표준화

한국은 1996년 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and employment, OCED)에 가입하였다. 소위 선진국 클럽이라 일컬어지는 OECD 가입은 한국의 경제성장을 확인한 결과이며, 동시에 새로운 국제사회의 지표들을 받아들이는 계기가 되었다. OCED 가입을 계기로 정부와 언론은 한국의 경제, 사회, 정치, 문화 등 일상생활을 OCED 지표체계로 전환하는 작업을 시행하였다. 한국인의 삶의 기준은 OCED의 사회지표에 적합하게 측정되었다. 2000년대 들어 한국에서는

여러 사회조사를 발표하며 한국인의 노동, 교육, 건강 등을 OECD 국가들과 비교하기 시작하였다(김진욱, 1997; 2000; 정형선, 2001).

아동의 삶 역시 OECD 기준으로 판단되었다. 아동과 청소년의 삶에 대한 조사는 이 이후에도 계속되었다. 아동과 청소년 역시 조사 대상이 되어 OECD 국가와 비교하기 시작하였다. 2009년 한국방정환재단과 연세대 사회발전연구소에서 학령기 아동, 청소년을 대상으로 시행한 조사결과, 아동의 행복감이나 삶의 만족도는 다른 OECD 국가와 비교하여 낮은 수준으로, 학업성취, 교육참여, 학업열망 등 교육분야는 상위권으로 발표하였다(동아일보, 2009. 9. 22.). 통계청의 아동·청소년 삶의 질, 아동종합실태조사 등 다양한 조사를 통해 아동의 삶의 만족도와 주관적 행복감은 지속적으로 측정되었고, 이 결과들은 한국 아동의 삶의 질이 OECD에 비해 낮다는 근거로 사용되었다. 아동의 삶의 질이 낮은 이유로 과도한 학업, 놀이시간 부족, 아동의 자유제한 등을 꼽았다(이봉주 외, 2015; 김미숙 외, 2018). 아동의 시간사용이라는 측면에서 지나치게 긴 학업시간, 상대적으로 부족한 놀이시간에 대한 지적이 이어졌다. 이러한 지적은 아동들이 아동권리협약에 나타난 ‘놀이 권리’를 누리지 못하고 있다는 점으로 이어졌다.

## 2. 놀이 정책의 변화

아동권리협약과 OECD가입 등 국제사회의 진출 이후 한국인의 삶의 기준이 국제사회의 기준에 포함되며, 아동정책의 변화가 나타난다. 이중 놀이는 교육정책 혹은 아동정책의 일부로 포함되었으나, 2010년을 넘어서며 놀이정책이 중점적으로 나타나기 시작한다.

### 1) 아동정책의 변화와 놀이의 부각

놀이는 2010년대 이전 아동정책 혹은 교육정책의 일부 영역에 나타난

다. 하지만 놀이는 영유아기와 아동·청소년기에 다르게 등장한다. 우선, 영유아기는 국가수준의 커리큘럼에 놀이가 일부 등장한다. 특히 유치원 교육과정이나 어린이집 누리과정에 놀이는 영유아기 활동의 일부로 등장하였다(이재연 외, 2010). 국가수준의 유치원 교육과정은 1969년 발표된 제1차시기부터 2000년대 이후 누리과정까지 놀이에 대한 설명이 등장한다(박선훈·박은혜, 2014). 이는 본격적으로 학습이 시작되는 학령기가 시작되기 이전, 학습에 대한 부담이 덜한 영유아기 아동의 활동의 일부로 놀이가 인식되고 있음을 알 수 있다.

반면 학령기 이상 아동·청소년을 대상으로 하는 정책은 주로 크게 교육정책과 취약계층 아동·청소년을 위한 정책으로 분류된다. 교육정책에는 아동과 청소년의 놀이가 부각되지 않는다. 교육정책은 주로 교육과정이 해당 학교급의 학생들에게 적합한가, 사교육 완화와 공교육 강화는 어떤 방식으로 이루어질 것인가 등의 내용을 담고 있다(김재춘, 2003; 김천기, 2009). 즉, 아동기·청소년기의 놀이가 중요하다는 인식이 있었음에도 불구하고, 학령기 아동·청소년의 경우, 교육은 국가정책으로 제도화된 반면, 놀이는 아동·청소년 관련 정책에 뚜렷하게 포함되지 않았다.

〈표 1〉 아동정책의 변화와 놀이의 명시

년도	아동정책	놀이의 명시
2002	어린이보호·육성 종합계획	
2003	아동안전 종합대책	아동권리지표 개발(2003)
2004	빈곤아동종합대책	40개 주요 아동지표(2006) 청소년활동진흥법(2004 제정) -제5조 참조
2003-2007	제3차 청소년육성기본계획(2003-2007)	
2008	제4차 청소년정책기본계획(2008-2012)	
2013~	아동친화도시사업	아동친화도시 영역에 놀이 포함
2015	제1차 아동정책 기본계획	아동의 놀 권리 및 놀이정책 제시
2020	제2차 아동정책 기본계획	놀이선도지역 등 놀이 정책 제시

이후 2010년 이후 아동·청소년 정책의 변화가 나타나기 시작한다. 2000년도 이전까지 일반 아동·청소년 정책은 주로 교육정책안에 포섭되어 있었으며, 아동정책이나 청소년정책이 따로 존재하지 않았다. 이러한 점은 일반 아동과 청소년을 교육을 받는 존재로 인식하고 있었음을 알 수 있다. 이후 2008년 아동청소년정책 5개년 기본계획이 수립되었고, 2015년 제1차 아동정책 기본계획이, 2020년에는 제2차 아동정책 기본계획이 수립되었다(관계부처합동, 2015). 제1차, 제2차 아동정책 기본계획은 아동의 놀이와 여가 권리보장을 위한 정책을 수립할 것을 제안하고 있다.

한편, 지방자치단체들은 2013년부터 아동친화도시 인증사업에 참여하기 시작하였다. 아동친화도시는 유니세프에 의해 시작된 사업으로 2000년 이탈리아 플로렌스에 아동친화도시 사무국이 설립되면서 시작되었다. 한국에서는 2013년 11월 성북구가 우리나라 최초로 아동친화도시 인증을 받았으며, 이후 여러 지방자치단체들이 아동친화도시 인증을 받게 되었다(서영미, 2018: 386). 아동친화도시를 구성하기 위한 여러 요소 중 놀이와 관련된 요소로는 ‘친구들과 만나 즐겁게 놀이하기’, ‘문화행사와 각종 이벤트에 참여하기’를 들 수 있다(유니세프 한국위원회). 유니세프 한국위원회는 아동친화도시를 구성하는 요소들을 묶어 친화도 영역을 제시하고 있다 친화도 영역 중 놀이와 여가가 한 부분으로 포함되어 있다. 놀이와 여가는 ‘동네 놀이·운동 장소, 놓고 쉴 시간, 동네 놀이터 이용, 동네 자연환경, 문화행사 및 축제 참여, 방과 후 프로그램·단체 활동 참여 등’이다(유니세프 한국위원회).

## 2) 정책화되는 놀이

아동정책이 수립되면서부터 놀이를 전면에 내세운 정책들도 전면에 등장하였다. 대표적으로 시·도 교육감에 의해 공표된 어린이 놀이현장, 보건복지부에서 주관하는 놀이선도 혁신사업, 각 지방자치단체의 아동의 놀 권리 보장을 위한 조례 등이 있다.

2015년 5월 전국 시·도 교육감은 ‘어린이 놀이현장’을 추진하여 선포하였다(전국 시도교육감협의회 보도자료, 2015.4.30.). ‘어린이 놀이현장’에는 아동의 놀 권리 보장하는 공동정책 10가지를 제시하고 있다. 2017년부터 교육청과 각 지방자치단체들은 놀이를 권리로 명시한 조례를 제정하기 시작하였다. 이와 함께 놀이실태조사 등의 보고서 생산을 통해 아동의 놀이시간과 특징을 수치화하였다.

‘놀이혁신 선도사업’은 보건복지부와 아동권리보장원에 의해 2020년부터 시작되었다. 이는 제2차 아동정책 기본계획에 포함된 사업으로 초등학교 연령의 아동을 대상으로 한다(관계부처합동, 2020). 놀이혁신 선도사업의 핵심 내용은 지방자치단체가 지역환경에 맞게 다양한 놀이 사업을 개발하여 지역의 아동들에게 제공한다는 것이다. 2020년에는 경기 안산, 광주 남구, 인천 동구, 충남 홍성, 서울 은평, 서울 종로, 경기 시흥, 부산 남구, 전북 전주, 부산 동구의 총 10개 지역이 선발되었다(김영미 외, 2023).

### 3. 놀이정책과 아동기 담론의 변화

#### 1) 사사화된 놀이와 행복하지 못한 아동

아동권리협약의 비준, OECD 가입 이후 강조된 아동담론은 행복하지 못한 아동이다. 행복하지 못한 아동에 대한 이미지는 주로 여러 실태조사를 통해 나타난다. 1991년 아동권리협약 비준, 1997년 OECD 가입 이후 한국은 OECD 국가 혹은 다른 국가들과 한국 아동의 삶의 국제적인 표준에서 비교하는 작업을 하기 시작하였다. 이 과정에서 주요하게 부각되어 온 것이 아동과 청소년이 행복하지 않으며, 삶의 만족도가 낮다는 점이다.

여러 조사들은 한국 아동·청소년의 주관적 행복도, 즉, ‘당신의 삶에 얼마나 만족하는가’ 등의 질문을 다른 국가들과 비교할 때 한국이 최하위

임을 보여준다. 또한 한국 아동·청소년들의 주관적 삶의 만족도가 왜 낮은지에 대해 여러 가지 분석을 통한 결과를 보여주고 있다. 2009년 ‘행복지수 국제비교를 통해 본 한국 아동인권 현 주소’에서는 국제아동기금(UNICEF)의 어린이-청소년 행복지수의 지표들을 한국에 적용하여 아동의 행복을 측정하였다. 행복은 물질적 행복, 보건과 안전, 교육, 가족과 친구관계, 건강관련 행동, 주관적 행복으로 분류되어 측정되어 OECD 국가들과 비교되었다. 한국은 다른 영역에 비해 주관적 행복이 다른 국가에 비해 낮게 나타났다(박종일 외, 2009).

같은 날 행해진 한국 아동의 삶에 대한 분석에서 장시간 학업시간과 짧은 수면시간에 대한 분석이 나오긴 했으나, 이는 국제비교자료를 사용한 것이 아닌 생활시간조사 자료를 사용하여 분석한 것이다(김지현, 2009). 이후 아동의 행복, 특히 주관적 행복감에 대한 연구들이 집중되어 나왔다. 그 중 일부가 아동의 주관적 행복이나 낮은 삶의 만족도가 놀이의 부족 때문이라고 분석하였다. 아동의 행복감이 낮은 원인이나 낮은 삶의 만족도는 놀이의 부족뿐 아니라, 사회적 관계망의 부족 등 다차원적인 요인에 의해 결정된다.

하지만, 아동정책과 국가 정책들은 아동이 행복하지 않으며, 그 이유를 놀이의 부족으로 들고 있다. 놀이는 개인화되어 있으며, 정책적 우선순위에서 중요성을 차지하지 못하였기 때문에 상대적으로 아동은 짧은 시간 동안만 놀이를 하고 있어 행복하지 않다고 여겨져 왔다(김지현·김인형, 2019). 이러한 점에서 아동정책에서의 놀이를 부각시키는 한 가지 방법은 아동의 행복의 조건으로 놀이를 설정하는 것이다. 예컨대, 2008년 유엔 아동권리위원회에 제출한 정부보고서에는 아동의 놀이와 휴식시간은 사교육으로 인해 충분하지 않다고 밝히고 있다(유엔아동권리협약 한국NOP연대, 2008: 121, 122). 2015년 제정된 ‘어린이 놀이 현장’은 아동이 놀이를 통해 행복을 누릴 수 있음을 밝히고 있다(전국 시도교육감 협의회, 2015.4.30.).



아동을 문제화하고 이의 해결책으로 놀이를 제시하는 것은 비단 우리나라에서만 행해지는 전략은 아니다. 일본은 학생들의 학대나 등교거부, 학교폭력이 중요한 사회적 문제로 부각되면서 이에 대한 해결책으로 아동을 위한 놀이공원을 설립하였다(김명순 외, 2017). 이러하듯이 국제사회의 비교를 통해 행복하지 못한 아동이라는 담론을 생산하고, 이에 대한 해결책으로 개인화되어 있는 놀이를 정책의 우선순위로 설정하는 것은 합당해 보인다.

하지만 이는 몇 가지 측면에서 적합하지 못하다. 우선, 시간이라는 관점에서 아동의 놀이 부족은 장시간 학습과 맞물려 있다. 위의 선행연구들에서 지적하듯이, 장시간 학습이 문제가 됨에도 불구하고, 학습시간을 감소하자는 주장이나 정책은 거의 없다. 다만 다양한 놀이를 제안하거나 아동을 놀이에 참여하도록 하는 방안만이 있을 뿐이다. 혹은 학업 시간 중간에 쉬는 시간을 길게 주어 놀이를 할 수 있도록 하자는 정도이다.

둘째, 아동의 행복을 위해 정책화되는 놀이는 영유아, 학령기 아동, 청소년 등 대상에 따라 다르게 설정된다. 영유아들을 위한 놀이정책은 상대적으로 미비하다고 평가된다(조숙인 외, 2017). 전국 시도교육감협의회에서 발표한 어린이 놀이현장은 시·도 교육청이 주체가 되었다는 점에서 학교 중심으로 이루어진다고 하였다. 그 사례로 학교에서의 교육과정 운영 중 학업 시간 중간에 놀이 시간을 배정하거나 교육과정으로 놀이 수업을 구성하는 등의 사례를 제시한다(조숙인 외, 2017). 이와 달리 유아들의 놀이에 대한 정책이 부족하다는 점을 지적한다. 이는 유아 대상 기관이 '놀이' 중심의 활동을 제공하는 경향이 있고, 다양한 놀잇감 등 놀이 자원이 상대적으로 풍부하기 때문으로 여겨진다. 유아들의 놀이는 가정을 중심으로 이루어진다는 점에서 개별화되었다고 판단하였다(조숙인 외, 2017). 이와 더불어 청소년의 학습시간은 영유아, 학령기 아동에 비해 길다. 또한 연구들은 청소년기 아동의 주관적 삶의 질이 저연령 아동, 즉, 학령기 아동에 비해 낮음을 밝히고 있다(김미숙 외, 2018).

그럼에도 놀이정책은 학령기 아동 위주로 이루어져 있으며, 청소년을 위한 놀이정책은 상대적으로 부족하다. 이는 놀이를 정책화하는 과정에 행복하지 못한 아동이라는 담론을 제시하고 있으나, 모든 아동을 포괄하는 담론으로 발전하지 못했음을 보여준다.

## 2) 자율적인 아동, 주도하는 아동

2000년대 이후 국가의 놀이정책에는 자율적인 아동, 주도하는 아동이라는 점이 부각되어 있다. 1994년 아동권리협약에 관한 국가보고서에는 놀이와 관련하여 ‘여가, 오락 활동 및 문화적 활동(협약 제31조)’를 기술하고 있다. 주요 내용으로 아동이 놀이할 수 있는 시설과 환경 확충에 대한 내용이 주를 이루고 있을 뿐, 아동의 자율성에 대한 부분은 나타나지 않는다. 민간보고서 역시 놀이시간과 장소의 부족에 대해 지적하고 있을 뿐, 놀이는 아동의 선택이라는 점을 명시하고 있지 않다(유엔아동권리협약 한국NPO연대, 2006: 38). 이후 2008년 3차 보고서에서 아동의 ‘놀 권리’라는 용어가 등장한다. 다만, 3·4차 민간보고서에 나온 ‘놀 권리’는 별다른 설명 없이 학생들의 학습과 교육이 정부에 의해 주도되고 있다는 단락 말미에 나온 것이어서 실제 놀이를 설명하고 있는 것은 아니다(유엔아동권리협약 한국NPO연대, 2010: 32).

아동의 자율성은 두 가지 측면에서 나타나는데, 놀이를 할 때의 행동 그 자체와 놀이를 위한 정책, 프로그램을 결정할 때이다. 첫째, 놀이정책은 ‘놀이를 한다’는 측면에서 아동의 자율성과 주도성을 강조한다. 이는 놀이에 대한 전통적인 관점, 즉, ‘놀이는 자발적 행위’라는 맥락 속에서 가능하다(하위정아, 2022). 이러한 점에서 아동의 놀이정책에서는 놀이가 자발적으로 행해지며, 아동의 선택이 중요함을 강조하고 있다. 놀이를 권리로 여긴 정부문서는 1998년 개정된 청소년 헌장에 나타나 있다. ‘여가를 누릴 권리’와 ‘건전하고 다양한 문화, 예술 활동에 자유롭게 참여할 권리’를 가진다고 말하고 있다. 이후 2004년 제정된 「청소년활동진흥

법」 제5조에는 ‘청소년은 다양한 청소년활동에 주체적이고 자발적으로 참여’한다고 명시하고 있다.

중요한 점은 2000년 이전까지의 놀이에 대한 관점에는 아동의 자율성과 주도성이 드러나지 않는 경우도 있었다는 것이다. 예컨대, 1998년 실시된 청소년 대상 놀이 실태 조사에는 아동의 놀 권리, 혹은 스스로 놀이를 선택한다는 항목이 많지 않았다. 1998년 조사된 ‘청소년의 놀이 문화에 대한 조사연구’에는 놀이의 개념과 인식, 놀이활동과 시간에 대한 만족도가 있으나, 놀이가 권리라거나 자발적으로 선택한다는 항목은 존재하지 않는다. 이 설문조사는 ‘놀이의 개념’을 묻고 있는데, 이에 대한 응답은 (1) 노는 것, (2) 스트레스를 푸는 것, (3) 생활의 활력을 얻는 수단, (4) 재미있는 것, (5) 공부로부터 해방되는 수단, (6) 폭넓은 경험을 쌓는 것의 6가지이다(조은경, 1998).

즉, 놀이를 언급하며 보편적 아동의 자율성과 주도성을 언급하는 문헌들은 아동정책의 변화, 놀이정책의 등장과 함께 언급되고 있음을 보여준다. 놀이를 설명하고 있는 문헌들은 아동이 놀이를 스스로 선택한다고 하였다. 이러한 선행연구들을 바탕으로 놀이 정책들은 공통적으로 놀이가 아동의 선택권이며, 성인들이 아동의 놀이에 지나치게 간섭하거나 개입하지 말아야 한다는 내용을 강조한다. 이러한 담론은 중앙정부나 정부출연기관, 지방자치단체 차원에서 확산되어 보급하고 있다. 예컨대, 아동이나 보호자를 대상으로 하는 놀이 관련 조사에는 공통적으로 놀이가 자녀가 스스로 놀이를 할 수 있는 주체인지를 묻고 있다. 이는 ‘아동 주도주의’라는 용어를 통해 아동중심주의라는 것의 한 단면을 보여주는 것이다. 특히 아동은 어른으로부터 어느 정도의 자유를 가지고 있다고 하였다. 이러한 실태조사들은 이미 아동의 놀이에 대한 담론을 형성하고 있는 전문가들에 의해 구성된다.

둘째, 놀이정책을 기획하거나 놀이공간을 조성하는 단계에서부터 아동의 의사를 반영한다는 점에서 아동의 자율성과 주도성을 부각한다.

구체적으로 주변 놀이환경을 구성하는 것에서부터 아동의 참여와 의견 청취를 기본으로 하고 있다. 놀이혁신 행동지침에는 ‘아동참여단’을 구성하여 아동참여단이 놀이를 구성하고 계획하는 주체의 일부로 참여해야 함을 명시하고 있다(보건복지부·아동권리보장원, 2021). 또한 실제로 아동영향평가 등의 놀이와 여가 파트에서는 아동의 의견을 듣도록 함으로써 아동의 의견을 반영하도록 하고 있다. 지방자치단체들은 놀이 프로그램과 놀이공간 조성사업을 기획하는 과정에서 아동들을 참여시킨다. 수원시의 ‘우리가 꿈꾸는 놀이터’는 초등학교 5-6학년 아동을 대상으로 디자인 교육 프로그램을 실시하였다. 또한 아동들이 참여하는 워크숍을 진행하고 설문조사를 하여 아동이 선호하는 놀이 시설을 설계하였다. 안산시의 ‘공동체 숲’ 역시 아동들이 학부모, 예술가, 지역사회 활동가, 시민단체, 지자체 등과 정기적인 만남을 가지며 개선사업에 참여하였다. 순천시 ‘기적의 놀이터’는 놀이터를 이용하는 아동과 시민이 놀이터 디자인에 참여하고 놀이터의 이용, 유지,보수에 대한 책임을 커뮤니티에게 위임한다. 아동들의 참여 방식은 놀이터에 대한 설문조사, 디자인 캠프 운영 후 아동들이 놀이기구 구성을 하는 것이다(조숙인 외, 2017).

이는 교육정책과는 대조적이다. 교육정책의 대상자가 아동이라는 점에서 자신이 무엇을 배워야 할지를 결정할 수 있다. 다만 교육에서는 아동 스스로가 무엇인가를 배운다는 관점보다는 교육전문가들에 의해 결정된 과목을 아동이 스스로 배울 수 있도록 하자는 관점을 포함한다. 자기주도학습이라 말하는 아동의 교육방식은 지식을 습득하는 방식에는 포함되지만, 습득하기 위한 지식을 구성하는 것은 포함되지 않는다. 이 지점에서 차이가 나타난다.

### 3) 권리관점의 외피, 발달관점의 내피

놀이정책의 등장으로 인해 나타난 아동담론의 변화의 특징은 아동의 발달에 대한 관점에서 권리관점으로 옮겨간 듯이 보인다는 것이다. 이는

아동의 자율성과 선택권을 중요하게 여기며, 놀이를 하나의 권리로 여긴다는 점에서이다. 이러한 점은 아동이 스스로 자신의 환경을 선택하고, 주변 환경과의 상호작용을 통해 독립적인 존재로 여겨진다는 점에서 주체로서의 아동을 부각하는 것처럼 보인다.

그럼에도 불구하고, 놀이정책과 관련하여 나타난 아동담론은 여전히 발달론적 관점을 차용하고 있다. 놀이는 아동의 발달에 중요하다는 언설이 문헌들 곳곳에 등장하고 있다. 즉, 교육과 마찬가지로 놀이정책 속에 나타난 아동의 놀이는 아동의 건강한 발달을 위한 도구로 여겨지고 있다. 정책을 통해 아동이 놀이를 주도하거나 선택하도록 하고, 지역사회의 놀이 프로그램을 결정하는데 참여하여 의사표현을 한다고 하더라도 이는 주어진 환경에 대응하는 것일 뿐, 결코 주체로서 자리매김할 수 있는 방법은 아니다. 결국 놀이정책에 나타난 아동담론은 교육정책과 마찬가지로 발달을 위한 환경개선과 아동 자신의 의지로 수용하는 활동이라는 점에서 자율성을 지닌 성인이 되기 위해 거쳐야 하는 단계라는 핵심내용을 내포하고 있다.

## V. 결론

이 연구는 2000년대 이후 놀이정책에 담긴 아동담론의 변화를 분석한 것이다. 놀이가 아동정책의 일부로 등장하게 된 배경에는 1989년 아동권리협약과 OECD 가입을 들 수 있다. 한국은 1991년 아동권리협약을 비준함으로써 아동담론에 대한 국제사회의 기준을 수용하는 과정을 거친다. 이와 더불어 OECD 가입은 한국 사람들의 삶의 전반적인 부분을 OECD의 지표에 맞게 측정하고, OECD 국가들과 비교함으로써 한국인의 삶을 국제사회에서 표준화된 방식으로 전환하였다.

이러한 과정에서 사사회되어 있던 아동의 놀이는 정책화되었다. 놀이

는 아동정책의 일부로 포함되기도 하고, 놀이를 정책 전면에 내세우기도 한다. 놀이가 정책화되는 과정에서 아동에 대한 특정한 담론이 포착된다.

2000년대 들어서며 국제사회와의 비교를 통해 아동은 행복하지 못한 존재로 문제화된다. 이는 보건, 복지, 교육 등 아동의 생활환경 여건이 다른 국가들에 비해 나쁘지 않음에도 불구하고, 아동의 주관적 행복감 혹은 삶의 만족도가 낮다는 점에서 행복하지 않은 아동에 대한 담론이 등장한다. 이 담론의 등장은 사사화되어 있던 놀이를 정책화하는 기제로 작동한다. 아동의 행복하지 못한 이유로 장시간 학습으로 인한 놀이시간의 부족으로 들고 있기 때문이다. 이후 아동 혹은 놀이정책들은 놀이 서비스를 제공하는 것을 통해 아동의 행복감을 증진시킬 것을 정책적 방향으로 제시하고 있으나, 이들의 대상은 전체 아동이라기보다 초등학생인 아동에 집중되어 있다.

놀이가 정책화되는 과정에서 아동의 자율성, 선택성이 강조된다. 이는 기존의 교육·보육정책에서 아동중심주의를 놀이에 확장하여 적용한 것이라 할 수 있다. 놀이가 아동의 선택과 자율성에 의하여 행해진다는 것을 강조하는 한편, 사업으로서의 놀이 서비스 기획에서부터 아동을 참여시킴으로써 참여하는 아동 담론을 강화하는 경향이 있다.

이러한 놀이정책의 변화에 나타난 아동담론은 외면적으로는 아동의 자율성과 선택, 주체성을 강조함으로써 기존의 발달론적 관점을 벗어난 것처럼 보인다. 하지만 놀이정책에 나타난 아동담론은 기존의 교육학, 발달심리학에서 제시하고 있는 발달에 적합한 환경과 이에 대응하는 아동의 활동만을 강조함으로써 여전히 발달론적 관점을 포함하고 있음을 보여준다.

## 참고문헌

- 곽은희. 2011. “전시체제가 놀이의 프로파간다화와 식민지 규율.” 『동아시아문화연구』 50: 355-388.
- 관계부처합동. 2015. 『제1차 아동정책 기본계획』 관계부처합동.
- 관계부처합동. 2019. 『포용국가 아동정책』 관계부처합동.
- 관계부처합동. 2020. 『제2차 아동정책 기본계획』 관계부처합동.
- 김기현. 2009. “행복의 조건: 청소년의 생활시간 패턴 분석을 통한 시사점.” 『행복지수 국제비교를 통해 본 한국 아동인권 현주소』 국가인권위원회 토론: 53-69.
- 김명순 외. 2017. 『아동 놀이정책 수립을 위한 연구』 보건복지부·연세대학교.
- 김명순. 2018. “아동의 놀이할 권리 보장을 위한 정책과제.” 『보건복지포럼』 57-75.
- 김미숙·김효진·김안나. 2018. “아동의 삶의 질 수준 국제비교와 놀이와 여가활동의 영향 연구.” 『유라시아연구』 15(3): 29-59.
- 김선애. 2019. “사회 환경 변화에 따른 학령기 전후 아동의 놀 권리 확장을 위한 타당성 고찰.” 『한국영유아교육·보육행정연구』 23(4): 35-58.
- 김영미·현안나·안지언·이은주. 2023. “놀이혁신 선도사업은 아동권을 존중하고 있는가?” 『아동과 권리』 27(4): 654-678.
- 김영선. 2016. 『정상인간: 시대의 인간형은 어떻게 만들어지는가』 오월의 봄.
- 김영철. 1998. “청소년의 놀이문화 이해를 위한 시론.” 『제20회 청소년문제토론평장 청소년의 놀이문화 토론회』 7-29.
- 김윤중·강기수. 2010. “Caillois의 사회·문화적 관점에서의 놀이의 교

- 육적 기능.” 『교육사상연구』 24(3): 91-111.
- 김은영 외. 2018. 『누리과정 개정 정책 연구』 교육부 · 충청남도교육청 · 육아정책연구소.
- 김재춘. 2003. “국가 교육과정 개정 담론의 비교분석(I): 제 4차에서 제 7차에 걸친 ‘교육내용의 적정화’ 담론을 중심으로.” 『교육과정연구』 21(2): 105-122.
- 김정래. 2002. “아동의 놀 권리: 그 교육적 필요성의 철학적 정당화 논의.” 『아동권리연구』 6(1): 31-46.
- 김지현 · 김인형. 2019. “초등학생 놀 권리 확보를 위한 정책적 지원 방안 모색” 『한국체육정책학회지』 17(4): 21-35.
- 김진욱. 1997. “한국과 OECD 국가의 사회복지 비교분석.” 『한국사회복지협회』 31: 291-312.
- 김진욱. 2000. “서울과 OECD 국가의 도시간 삶의 질 비교 분석” 『서울도시연구』 1(1): 3-18.
- 김천기. 2009. “이명박 정부의 공교육정책 지배담론에 대한 비판적 고찰 : 공교육부실담론을 중심으로.” 『교육사회학연구』 19(1): 81-102.
- 김화임. 2014. “놀이와 문화정책: 호이징아의 ‘놀이’ 개념을 중심으로.” 『인문과학』 55: 341-469.
- 동아일보. 2009. 5. 9. “한국 어린이-청소년 행복도 OECD중 꼴찌” (출처: <https://www.donga.com/news/article/all/20090509/8729807/1>).
- 라루 아네트. 2012. 『불평등한 어린시절』 박상은 역. 에코 리브르.
- 류정희 외. 2019. 『아동종합실태조사』 보건복지부 · 한국보건사회연구원.
- 문선화 외. 2000. “아동의 삶의 질: 과거, 현재, 미래.” 『한국아동복지학』 9: 9-49.
- 박종일 · 박찬웅 · 서효정 · 염유식. 2009. “한국 아동의 행복지수 연구와 국제비교” 『행복지수 국제비교를 통해 본 한국 아동인권 현주소』



- 국가인권위원회 토론: 3-25.
- 보건복지부·아동권리보장원. 2021. 『놀이혁신 행동지침』 보건복지부·아동권리보장원.
- 서미정·이연선. 2023. “‘어린이’와 ‘아동기연구’에 대한 비판적 성찰: 어린이를/와 사유하는 교사를 향하여.” 『한국유아교육연구』 25(4): 1-28.
- 서영미. 2018. “지방정부의 아동친화도시에 대한 탐색적 고찰.” 『지방정부연구』 22(2): 383-407.
- 서울신문. 2018. 5. 9. “‘어린이가 1년 365일 행복하게’...놀이 좋은 시흥으로!” 서울신문(출처: <https://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20180509016010>).
- 신진욱. 2011. “비판적 담론 분석과 비판적·해방적 학문.” 『경제와 사회』 89: 10-45.
- 유니세프 한국위원회, <https://www.unicef.or.kr/>
- 유엔아동권리협약 한국NPO연대. 2006. 『유엔아동권리협약 이행상황보고서와 권고문 I』 유엔아동권리협약 한국NPO연대.
- 유엔아동권리협약 한국NPO연대. 2006. 『유엔아동권리협약 이행상황보고서와 권고문 II』 유엔아동권리협약 한국NPO연대.
- 이봉주 외. 2016. 『한국 아동의 삶의 질에 관한 종합지수 연구』 서울대학교 사회복지연구소·세이브더칠드런.
- 이용교. 1997. “아동의 놀 권리와 놀이공간.” 『아동권리연구』 1(2): 37-50.
- 이재연·박영애·문혁준. 2010. “아동정책의 현재와 미래.” 『아동학회지』 31(3): 1-16.
- 이종희. 2010. “아동 놀이의 국가적 정책화: 영국의 사례.” 『아동학회지』 31(3): 161-181.
- 이현진. 2012. “우량아 선발 대회와 운동회를 통해 본 한국 사회의 아동과

- 아동기 담론.” 『유아교육』 21(2): 267-280.
- 전국시도교육감협의회 보도자료. 2015. 4. 30. “전국 시도교육감, 「어린이 놀이현장」 선포” 전국시·도교육감협의회.
- 정형선. 2001. “OECD와 주요 사회지표.” 『보건복지포럼』 61: 41-47.
- 조숙인·권미경·이민경. 2017. 『아동의 놀 권리 강화를 위한 지역사회 환경 조성방안』 육아정책연구소.
- 조은경. 1998. “청소년의 놀이문화에 대한 조사연구.” 『제20회 청소년문 제토론포럼 청소년의 놀이문화 토론회』 30-64.
- 중도일보. 2017. 9. 18. “광명시, 유니세프 한국위원회와 아동친화도시 조성 업무협약 체결.” (출처: <http://www.joongdo.co.kr/web/view.php?key=20170918010004095>).
- 최상설. 2018. “영아기 돌봄유형이 영아발달수준에 미치는 영향에 관한 연구: 가정내 돌봄과 어린이집 돌봄의 비교를 중심으로.” 『한국보육 학회지』 18(1): 53-76.
- 최영·박순우. 2007. “사회투자전략으로서의 아동정책의 변화양상: 영국과 캐나다를 중심으로.” 『아동권리연구』 11(4): 579-611.
- 하위징아 요한. 2018. 『놀이하는 인간: 호모 루덴스』 이종인 역. 연암서가.
- 한국일보. 2015. 8. 27. “광양시 세계 아동친화도시 추진.” 한국일보(출 처: <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201508271522880436>).
- 헌트 린. 2007. 『인권의 발명』 전진성 역. 교유서가.
- 황옥경. 2012. 『한국 아동·청소년 인권실태 연구II: 아동·청소년의 놀 권리: 현실과 대안』 한국청소년정책연구원.
- 황옥경·김정화·명준희. 2019. “아동권리협약에 근거한 학교 놀이 환경 평가 체크리스트 개발: 초점집단 면접연구를 중심으로.” 『한국산 학기술학회논문지』 20(8): 286-294.

- Jenks, C. 2005. *Childhood: Critical Concepts in Sociology*. Taylor & Francis.
- Cunningham, H. 2006. *The Invention of Childhood*. BBC Books: London.
- Ginsburg, K. R. 2007. "The importance of play in promoting healthy child development and maintaining strong parent-child bonds." *Pediatrics* 119(1): 182-191.
- Moore, R. C. 2017. *Childhood's Domain: Play and Place in Child Development*. Routledge.
- Saraceno, C. 1984. "The social construction of childhood: Child care and education policies in Italy and the United States." *Social Problems* 31(3): 351-363.
- Smith, K. 2014. *The Government of Childhood: Discourse, Power and Subjectivity*. Palgrave Macmillan: Hampshire.
- Unicef. 2019. "알기쉬운 유니세프 아동친화도시 길라잡이." 한국유니세프 아동친화도시(출처: [http://childfriendlycities.kr/board/bbs/board.php?bo\\_table=cfcdata&wr\\_id=35](http://childfriendlycities.kr/board/bbs/board.php?bo_table=cfcdata&wr_id=35)).
- Wood, J. 2017. "Planning for children's play: Exploring the 'forgotten' right in Welsh and Scottish policy." *Town Planning Review* 88(5): 579-602.
- Zelizer, V. 1994. *Pricing the Priceless Child: The Changing Social Value of Children*. Princeton: Prince University Press.

(논문 접수: 2024.05.31. / 수정본 접수: 2024.06.10. / 게재 승인: 2024.06.12.)

## Changes in Children's Discourse in Play Policy

Jiyoun Joeung, Co-Researcr Coop

### Abstract

This study reveals the context in which children's play is policy-making in Korean society and analyzes changes in children's discourse that appear in the policy-making of play. For analysis, content analysis was conducted on children-related policy documents, research reports, and documents produced by children-related NGOs since the 2000s. Although children's play was considered important, it was not included in the scope of the policy. Korea had to adapt the lives of Korean children to international standards by ratifying the Convention on the Rights of the Child and joining OCED in the 1990s. Through various research on children, we have produced a discourse on children who are unhappy due to lack of play time. Afterwards, the play policy appeared as part of or throughout the children's policy and became the basis for supporting the discourse on autonomous children. The autonomous child is a major children's discourse in the international community, showing the image of a capable and participating child.

**Keywords:** Play Policy, Convention on the Rights of the Child, Children's Discourse, Unhappy Children, Autonomous Children, Children's Policy