

---

# 국가 아동 놀이정책 수립 및 이행 제안서



세이브더칠드런



유니세프한국위원회



## 아동의 놀 권리를 증진하기 위해 놀이정책을 조속히 수립하고 이행해야 합니다

“어른들은 노는 게 시간 낭비라고만 생각해요. 노는 건 우리에게 정말 중요한데.....(고예원, 13세)”, “공부시간이 너무 많아서 힘들어요. 학교 끝나면 학원에 가요. 영어, 수학, 바둑, 피아노 학원에 이어 태권도 학원까지 다녀요. 너무 시간이 없어서 저녁밥은 편의점에서 컵라면이랑 주먹밥을 먹어요. 그것도 혼자서 먹을 때가 많아서 외로워요(홍윤아, 18세)”, “놀 공간이 없어서 잘 놀지 못해요(김민석, 14세)”

아동종합실태조사(보건복지부, 2013)에 따르면 방과 후에 친구들과 놀기를 원하는 아동은 절반(48.7%)이나 되지만, 실제로 노는 아동은 5.7%밖에 없습니다. 초등학생의 80%는 사교육을 받고(통계청, 2016), 초·중·고등학생의 54.3%는 평일 여가 시간이 2시간 미만입니다(한국청소년정책연구원, 2016). 이러한 심각한 ‘놀이 실조’ 상황은 지나치게 경쟁적인 교육현실과 맞물려 한국 아동을 불행하게 합니다. 한국 아동의 행복지수는 OECD 국가 중 수년 간 꼴찌를 벗어나지 못하고 있습니다.

놀이는 아동이라면 누구나 마땅히 누려야 할 기본적인 권리입니다(유엔아동권리협약 31조). 각국의 유엔아동권리협약 이행 상황을 점검하는 유엔아동권리위원회는 한국 교육의 극심한 경쟁을 우려하며, 아동의 놀 권리를 증진하도록 한국에 거듭 권고했습니다 - “극심한 경쟁적 교육제도는 아동이 재능과 소질을 최대한 계발하는 것을 방해할 위험이 있다(1996년).” “경쟁을 줄이고 교육정책을 검토해야 한다(2003년).” “사교육이 여가와 문화 활동에 대한 아동의 권리 실현을 방해하는 것이 매우 우려된다. 아동권리협약 31조에 따라 여가와 놀이 및 문화에 대한 아동의 권리를 보장할 것을 권고한다(2011년).”

이에 2015년 5월 정부는 유엔아동권리협약을 토대로 ‘제1차 아동정책기본계획(‘15~’19)’을 수립하고, 아동의 놀 권리를 구체적으로 실현하기 위한 놀이정책을 2016년에 수립하는 것을 정책과제로 선정했습니다. 중앙부처와 지자체 및 교육청이 함께 추진할 놀이정책으로 ▲ 놀이에 대한 인식 및 태도 변화 ▲ 놀이시간 확보 ▲ 놀이 공간 제공 등을 제시했습니다.

하지만 2년이 넘게 지났음에도 불구하고, 정부는 놀이정책을 수립하지 않았습니다. 놀 권리를 포함한 ‘아동권리헌장’을 구체적인 실천계획 없이 2016년에 제정했을 뿐입니다. 2017년 11월에서야 ‘아동 놀이정책 수립을 위한 정책 연구’를 시작했습니다. 만약, 아동들의 행복도가 아니라 학업성취도가 최하위였다면, 정부의 대책 마련 속도가 이토록 더디지는 않았을 것입니다.

이에 그간 아동의 놀 권리를 위해 일해온 세 아동단체, 세이브더칠드런, 유니세프한국위원회, 초록우산어린이재단은 다음과 같이 정부의 놀이정책 수립 및 이행을 촉구합니다.

**<국가 아동 놀이정책 수립 및 이행 제안>**

1. 정부는 모든 국민이 아동의 놀이를 중요한 것으로 인식하도록 해야 합니다
2. 아동의 놀이 시간 부족과 과도하게 경쟁적인 교육현실을 개선해야 합니다
3. 아동이 모든 곳에서 놀 수 있도록 안전한 환경을 조성해야 합니다
4. 아동에게 적절한 모험과 도전을 보장하는 안전 규정을 만들어야 합니다
5. 아동의 놀이에 대한 실태조사를 실시해야 합니다
6. 장애, 지역, 경제 수준, 연령, 성별 등에 상관없이 모든 아동에게 공평한 놀이 기회를 보장해야 합니다
7. 과도한 온라인 매체 사용, 폭력적이고 선정적인 콘텐츠, 상업화 등 바람직하지 못한 놀이 문화를 파악하고 개선해야 합니다.
8. 놀이정책을 실질적으로 추진할 수 있도록 충분한 예산을 배정해야 합니다
9. 놀이정책을 효율적으로 추진할 수 있는 통합적인 조정 및 협력 체계를 구축해야 합니다
10. 놀이정책 수립 및 이행, 평가 등 모든 과정에서 아동의 의견을 듣고 반영해야 합니다

충분히 쉬고 놀며 배우는 아동은 현재에도 미래에도 행복합니다. 3개 아동단체는 정부가 실효성 있는 아동 놀이정책을 수립하고 이행하여 모든 아동이 행복한 한국을 만들 수 있도록 긴밀하게 협력하겠습니다.

2017. 12. 7.



※ 별첨: 국가 아동 놀이정책 수립·이행 세부 제안서

## 【별첨】 국가 아동 놀이정책 수립 및 이행 세부 제안서

### 1. 정부는 모든 국민이 아동의 놀이를 중요한 것으로 인식하도록 해야 합니다

놀이는 아동이라면 누구나 마땅히 누려야 할 기본적인 권리입니다(유엔아동권리협약 31조). 아동의 삶의 질을 결정하는 매우 중요한 요소이며, 신체적·사회적·인지적·정서적 발달에도 필수적입니다.

하지만 한국에서 아동의 놀 권리는 제대로 인정받지 못합니다. 놀이는 쓸데 없는 시간 낭비 일 뿐이라는 인식이 팽배합니다. 학교에서는 '지금 놀면 평생 논다'며 학업경쟁을 부추기는 급훈을 쉽게 볼 수 있고, 시끄럽다는 민원 때문에 놀이터 이용시간을 제한하며, 주차장을 확보하기 위해 놀이터를 없애거나 줄이는 일도 곳곳에서 벌어집니다.

놀이를 중요하게 생각하더라도 놀이의 본질을 제대로 이해하지 못하는 경우가 허다합니다. 놀이는 특별한 목적이나 구조적인 계획 없이 자율적으로 하는 활동입니다. 하지만 교육 현장과 지역사회에서 놀이를 교육을 목적으로 하는 틀에 짜인 프로그램으로 구성하곤 합니다. 놀이를 일회성 행사로 진행하는 경우도 많습니다.

정부는 모든 국민이 가정과 학교, 지역사회에서 아동의 놀이를 중요하게 여기고 본질을 제대로 이해할 수 있도록 교육 및 캠페인을 적극적으로 시행해야 합니다.

### 2. 아동의 놀이 시간 부족과 과도하게 경쟁적인 교육현실을 개선해야 합니다

각국의 유엔아동권리협약 이행 상황을 점검하는 유엔아동권리위원회는 한국 교육의 극심한 경쟁을 우려하며, 아동의 놀 권리를 증진하도록 한국에 거듭 권고했습니다 - "극심한 경쟁적 교육제도는 아동이 재능과 소질을 최대한 계발하는 것을 방해할 위험이 있다(1996년)." "경쟁을 줄이고 교육정책을 검토해야 한다(2003년)." "사교육이 여가와 문화 활동에 대한 아동의 권리 실현을 방해하는 것이 매우 우려된다. 아동권리협약 31조에 따라 여가와 놀이 및 문화에 대한 아동의 권리를 보장할 것을 권고한다(2011년)."

아동종합실태조사(보건복지부, 2013)에 따르면 방과 후에 친구들과 놀기를 원하는 아동은 절반(48.7%)이나 되지 않지만, 실제로 노는 아동은 5.7%밖에 없습니다. 초등학생의 81.8%는 사교육을 받고(통계청, 2014), 초·중·고등학생의 60.5%는 평일 여가 시간이 2시간 미만입니다(한국청소년정책연구원, 2014). 이러한 심각한 '놀이 실조' 상황은 지나치게 경쟁적인 교육현실과 맞물려 한국 아동을 불행하게 합니다. 한국 아동의 행복지수는 OECD 국가 중 수년 간 꼴찌를 벗어나지 못하고 있습니다.

게다가 아동이 하루에 부모와 함께하는 시간은 48분으로 OECD 국가 평균 151분의 1/3 수준입니다. 특히 아빠가 자녀와 함께 보내는 시간은 고작 6분에 지나지 않습니다(OECD, 2015).

아동의 놀이 시간을 보장하기 위해서는 학교와 가정, 일터가 모두 변화해야 합니다. 학교에서는 연령에 맞는 교과 과정을 마련하여 학업 성취에 대한 과도한 부담을 줄이고, 아동이 충분히 쉬고 놀며 즐겁게 배울 수 있도록 해야 합니다. 정부는 부모도 자녀와 함께 휴식과 놀이의 권리를 누릴 수 있도록 일·가정 양립 제도를 실질적으로 마련하고 추진해야 합니다.

### **3. 아동이 모든 곳에서 놀 수 있도록 안전한 환경을 조성해야 합니다**

아동의 놀 권리를 실현하기 위해서는 안전한 놀이 환경을 조성해야 합니다. 아동은 환경 오염, 교통, 범죄 등 모든 위험으로부터 안전하게 보호 받으며, 어디에서든 자유롭게 놀 수 있어야 합니다.

하지만 놀이터의 낡고 위험한 시설이 방치되어 안전사고가 끊임 없이 발생하고 있습니다. 제대로 고정되지 않아 삐걱거리는 놀이시설을 이용한 적이 있다고 아동들은 토로합니다. 심지어 안전하지 못하다는 이유로 놀이터가 폐쇄되어 이용할 수 없게 된 아동들은 위험한 차도로 내몰려 오히려 안전을 위협받고 있습니다. 2017년 11월 기준 172개의 놀이터가 여전히 이용금지 상태로 방치되어 있습니다.

더욱이 현재 '어린이놀이시설 안전관리법'은 놀이기구의 안전에만 초점을 맞춰 놀이터와 그 주변이 안전한지는 전혀 고려하지 않습니다. 아동들은 놀이터에서의 흡연과 음주, 미세먼지, 위험한 도로교통 상황, 외진 곳에 마련된 놀이터, 가로등 하나 없는 어두운 놀이터를 위험하다고 여기지만 현재는 이를 규제할 법도 없으며 개선하려는 노력도 미비합니다.

놀이 공간은 아동이 놀 수 있는 모든 공간을 의미합니다. 놀이시설의 안전은 물론 놀이터와 인근 주변의 안전까지 담보할 수 있는 포괄적인 정책이 마련되어야 합니다. 현재 학교 중심으로 시행하고 있는 어린이보호구역, 교육환경보호구역을 놀이터에도 적용해야 합니다.

### **4. 아동에게 적절한 모험과 도전을 보장하는 안전 규정을 만들어야 합니다**

유엔아동권리위원회는 “어느 정도의 위험과 도전은 놀이에 필수적이며 아동에게 도움이 된다”며 놀이에 있어서 위험과 안전의 균형이 필요함을 역설했습니다. 영국의 보건안전청도 “놀이 기회를 계획하고 제공할 때 위험을 제거하는 것이 목표는 아니다. 숨으로 둘러싸인 아이는 위험에 대해 배울 수 없다”고 말합니다.

하지만 2007년 제정된 '어린이놀이시설안전관리법'은 놀이기구의 안전 기준 달성에만 초점을 맞춘 나머지 놀이터가 획일화되어 아동이 적절한 모험과 도전을 즐길 수 있는 여지가 없습니다. 아동이 위험에 도전해볼 수 있는 모험놀이터, 놀이기구 없이 주변 지형과 자연물을 활용하거나 빈 공간에서 놀잇감으로 자유롭게 노는 놀이터는 '어린이놀이시설 안전관리법' 상 놀이터로 분류되지 않아서 안전 관리 검사조차 받을 수 없습니다. '어린이놀이시설 배상책임 보험'도 놀이기구가 설치된 놀이시설에만 적용되어 다른 형태로 만든 놀이터에는 적용되지 않습니다.

명백한 위험요소를 제거하는 안전 관리는 중요합니다. 하지만 아동이 놀이터에서 적절한 모험을 하며 위험에 대처하는 능력을 자발적으로 시험할 수 있는 기회를 빼앗아서는 안 됩니다.

정부는 모험과 안전을 균형적으로 보장하는 규정을 만들어, 아동의 자유로운 놀이를 위한 다양한 창의적인 시도를 정책적으로 뒷받침해야 합니다.

## **5. 아동의 놀이에 대한 실태조사를 실시해야 합니다**

실효성 있는 놀이정책을 수립하기 위해서는 아동의 놀이에 대한 실태조사를 반드시 실시해야 합니다. 아동의 놀이 행태와 환경 등을 연령, 성별, 지역, 경제적 상황, 장애에 따라 세분하여 조사하고 분석해야 합니다.

하지만 한국은 아동의 놀이에 대한 조사 및 연구가 매우 부족하고 아동을 전문으로 연구하는 국책 연구기관도 없습니다.

정부는 보건복지부의 아동종합실태조사(5년 주기), 문화체육관광부의 국민여가활동조사(4년 주기), 통계청의 청소년 통계(매년), 한국청소년정책연구원의 한국 아동·청소년 인권실태연구(매년) 등 한국 아동 대상 실태조사에 '놀이' 영역을 추가하고, 아동 전문 국책 연구기관을 설립하여 놀이를 비롯한 아동의 삶 전반을 심도 있게 연구하여 정책에 반영해야 합니다.

## **6. 장애, 지역, 경제 수준, 연령, 성별 등에 상관없이 모든 아동에게 공평한 놀이 기회를 보장해야 합니다**

유엔아동권리협약 31조 2항은 "국가는 아동에게 문화, 미술, 오락 및 여가활동을 위한 적절하고 균등한 기회의 제공을 장려해야 한다"라고 규정했습니다.

하지만 한국 아동은 놀이에서조차 차별을 겪고 있습니다. 놀이터를 만들 때 장애 아동의 특성을 전혀 고려하지 않아 장애 아동들은 놀이터에 접근조차 할 수 없는 경우가 많습니다. 주택 단지의 놀이시설 3만 4천여 개 중 절반 가까이인 1만 5천여 개가 서울·경기 지역에 몰려 있어 지역 불균형도 심각합니다. 특히 농어촌은 도시에 비해 놀이터와 문화공간 등 전반적인

놀이 인프라가 매우 부족한 실정입니다. 부촌의 대규모 브랜드 아파트에는 몇 억짜리 놀이터가 생겨나고 있지만 영세한 가정이 사는 소규모 아파트 놀이터는 수리 비용이 없어 폐쇄되고 있습니다. 또한, 초등학교 고학년만 되어도 기존의 획일화된 놀이터에 흥미를 느끼지 못하고 청소년 놀이 공간이 부족하다고 호소합니다. 학교 운동장을 주로 남자 아동만 사용해서 여자 아동들은 바깥에서 놀고 싶어도 놀지 못하기도 합니다.

정부는 아동이 어떠한 이유로든 차별 받지 않고 마음껏 놀 수 있도록, 장애, 지역, 경제 수준, 연령, 성별 등 아동의 여러 상황을 감안한 세밀한 놀이정책을 마련해야 합니다.

### **7. 과도한 온라인 매체 사용, 폭력적이고 선정적인 콘텐츠, 상업화 등 바람직하지 못한 놀이 문화를 파악하고 개선해야 합니다.**

유엔아동권리위원회는 아동이 온라인 매체를 과도하게 사용하면 신체 활동이 감소되고 수면이 부족해져서 비만이나 다른 질병에 걸릴 위험이 높아진다고 우려를 표했습니다. 폭력적인 온라인 게임은 타인의 아픔과 고통에 대한 공감 능력도 저하시킵니다. 상업화된 놀이는 놀이 기회의 불평등을 초래합니다.

그러나 한국 아동은 놀 틈이 생기면 대부분 온라인 게임이나 SNS를 사용하느라 바깥놀이를 좀처럼 즐기지 않습니다. 폭력적이고 선정적인 게임과 1인 미디어를 즐기며 이를 따라하는 것을 놀이로 여깁니다. 심지어 모바일 도박에 빠진 아동도 늘고 있습니다.

놀이 상업화도 심각합니다. 키즈 카페 등 비용이 드는 놀이 공간, 창의력 발달을 가로막는 고가의 캐릭터 놀잇감, 성별에 대한 고정관념을 심거나 폭력을 조장하는 장난감 등이 만연합니다.

정부는 이와 같은 바람직하지 못한 놀이 문화를 파악하고 개선하여 아동이 건강한 놀이를 즐길 수 있는 환경을 조성해야 합니다.

### **8. 놀이정책을 실질적으로 추진할 수 있도록 충분한 예산을 배정해야 합니다**

유엔아동권리위원회는 “국가는 아동의 놀이를 위한 예산을 인구 전체에서 아동이 차지하는 비율에 상응하는 수준으로 모든 연령의 아동을 위해 확보해야 한다”고 권고합니다.

하지만 2013년 기준 한국의 아동·가족분야 공공지출은 GDP대비 1.1%에 불과했으며 OECD 평균 2.2%에 비교하면 매우 낮은 수준인 것으로 나타났습니다(OECD SOCX Database, 2016). 게다가 대부분이 보육에 집중되어 있어 놀이 관련 예산은 극히 미미합니다.

예산이 확보되지 않으면 정책은 실현될 수 없습니다. 국가는 놀이정책을 실질적으로 추진할 수 있도록 적절한 예산을 배정하여 모든 아동이 놀 권리를 누릴 수 있도록 해야 합니다.

**9. 놀이정책을 효율적으로 추진할 수 있는 통합적인 조정 및 협력 체계를 구축해야 합니다.**

국가 아동 놀이정책은 여러 정부 부처 간 협력과 중앙 정부 및 지방자치단체 간의 광범위하고 종합적인 접근이 필요합니다.

한국의 경우 아동 놀이정책은 보건복지부, 문화체육관광부, 교육부, 여성가족부, 국토교통부, 행정부, 환경부 등 여러 부처가 연관되어 있습니다. 이들 부처 간 업무를 통합적으로 조정하는 중심 조직이 필요합니다. 또한 중앙 정부와 지방자치단체가 서로 긴밀하게 협력하고 민간 전문가들도 참여할 수 있는 체계를 구성해야 합니다.

**10. 놀이정책 수립 및 이행, 평가 등 모든 과정에서 아동의 의견을 듣고 반영해야 합니다**

아동은 자신에게 영향을 미치는 모든 문제에 대해 자유롭게 의견을 표현할 권리가 있으며, 아동의 나이와 성숙도에 따라 그 의견은 존중 받아야 합니다(유엔아동권리협약 12조).

하지만 한국은 수요자인 아동의 입장보다는 공급자의 입장에서 놀이 관련 정책을 추진합니다. 놀이터를 이용하는 아동의 의견을 듣지 않고 획일적으로 만들어진 놀이 시설을 설치합니다.

국가는 아동을 어른과 동등한 권리를 가진 국민으로 인정하고 놀이 관련 정책을 수립하고 추진할 때 아동이 의견을 표명할 수 있는 참여 기회를 반드시 보장해야 합니다. 관심 있는 모든 아동이 적극 참여할 수 있도록 참여 기회를 널리 알려야 합니다. 아동의 의견을 형식적으로 듣는 데에 그쳐서는 안 되며 이를 반영하기 위해 노력해야 합니다. 아동의 의견이 반영된 결과를 공유하고, 반영하지 못한 경우에는 그 이유를 알려주어야 합니다.