

국가수준 학교체육정책의 내용과 성과 고찰¹⁾

진 연 경(중앙대학교 연구교수)*

유 정 애(중앙대학교 교수)**

《 요약 》

본 연구는 2005년부터 2014년까지 총 10년 간 수립된 우리나라 국가수준 학교체육정책 내용을 분석함으로써 학교체육정책의 성과와 가치를 종합적으로 고찰하는데 목적을 두고 있다. 이를 위해 교육부가 수립·시행한 학교체육정책을 연구의 기초자료로 활용하였으며, 학교체육정책과 관련한 주요 정책 행위자인 교육부 학교체육정책 담당자와 체육교사 및 관리자 총 13명을 대상으로 심층면담을 실시하였다. 연구결과 첫째, 학교체육정책 내용은 체육교육과정운영의 내실화에서 학교운동부의 교육적 운영으로, 이후 일반학생의 학교생활체육 활성화에서 다시 체육교육의 내실화로 정책의 주요관심이 이동하였다. 대부분의 학교체육정책은 양적확대의 수준이며 최근 학교스포츠클럽 운영이나 중학교 학교스포츠클럽, 학교운동부 운영의 투명화 등의 정책은 양적 확대 이후 정책시행의 내실화를 위해 노력하고 있는 것으로 나타났다. 둘째, 지난 10년간 학교체육정책의 가장 큰 성과는 2014년부터 시행된 중학교와 고등학교의 수업시수 증가 및 학생, 학부모 등의 학교체육교육 주체들의 체육에 대한 인식변화라 할 수 있으며, 학생건강체력평가(PAPS)와 학생선수 학습권 보장제는 성과가 미미한 것으로 평가되었다. 향후 정책내용에 있어 지도자 관련 정책 및 학생과 선수 모두를 위한 통합정책 수립, 정책의 유형별 일원화가 요구되며, 정책의 성공적 시행을 위해서는 정책 대안을 분석하고 성과를 예측하는 보다 철저한 정책 설계 및 정책사례를 바탕으로 한 정책학습의 노력이 필요하다.

주제어 : 학교체육정책, 정책 내용, 정책 성과, 정책 분석

1) 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구되었음 (NRF-2014S1A5B8043862)

* 제1저자, pooh7936@gmail.com

** 교신저자, jayou@cau.ac.kr

I. 서론

정책은 바람직한 사회 상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책 수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본 방침이라 할 수 있다(정정길 외, 2014). 이와 같은 정책의 기본 개념은 교육정책에도 그대로 반영된다. 교육정책은 교육에 관련된 어떤 문제를 해결하기 위하여 정부나 공공단체가 국민들을 위하여 여러 가지 가치 있는 대안들 중에서 의도적으로 선택하여 결정한 것이다(김종철, 이종재, 1997). 김종철(1989)은 교육정책을 분류하며 교과에 따른 정책 분류로 국어교육정책, 수학교육정책, 국민윤리교육정책, 음악교육정책, 체육교육정책 등을 제시하였다. 이러한 학자들의 논의를 바탕으로 학교체육정책은 교육정책의 일환으로 학생들의 체육활동 교육운영에 관한 원리와 기본방침을 정부나 공공단체가 결정한 교육의 지침이라 정의할 수 있다. 실제로 정부기관인 교육부에서는 매년 학교체육 운영의 기본 방향을 제시하는 '학교체육주요업무계획'을 시·도 및 지역교육청에 안내하고 있으며 시·도 및 지역교육청은 각 지역의 특색에 맞게 해당내용을 수정·보완하여 각 학교에 시달하고 학교현장에서는 그 방침에 따라 각 학교의 교육과정을 운영하고 있다. 이 때 교육부, 시·도 및 지역교육청에서 각 학교로 안내하는 교육 지침(현(現) 학교체육주요업무계획)을 '학교체육정책'이라 할 수 있으며, 이는 학교체육의 방향을 제시하는 기틀이 되고 있다.

최근 학교체육 분야는 국민적 관심과 변화의 요구 아래 '운동하는 일반학생'과 '공부하는 학생선수' 만들기라는 비전을 표방하며 학교스포츠클럽활동, 토요 Sports Day 운영, 운동선수 학습권 보장제 등 사회적·교육적 요구를 반영한 다양한 정책들이 정부주도하에 수립·시행되고 있다. 이러한 학교체육정책은 정책 내용적 측면에서 학생들의 체육활동경험에 가장 중요한 영향을 미치는 요소이자 엘리트 체육의 근간이 되는 요소가 되며, 정책집행과 평가적 측면에서 정치·행정적 관점뿐만 아니라 교육적 가치에 대한 비판적 제고도 포함해야 하는 독특하고 복잡한 특성을 가지고 있다. 따라서 학교체육관련 정책을 분석·평가하는 것은 학교체육정책의 목표수립에 관한 정보를 제공하고 올바른 방향성을 제시해 줄 수 있으며, 정책이 가진 미래지향적인 특성(정정길 외, 2014)을 감안할 때 기존 학교체육정책의 발전과 현장에 필요한 새로운 정책 개발에 필수적이라 할 수 있다. 정책 분석은 정부가 무엇을 왜 하는지, 그것이 어떤 차이를 가져왔는지를 규명해내는 것으로, 정부가 수행하는 정책 활동의 원인과 결과를 기술하고 설명하는 것이며(Dye, 1976, 노화준, 2012a 재인용), 정책 평가는 정부 정책의 내용 및 집행을 평가하고 그 성과를 측정하는 활동이라 할 수 있다(노화준, 2006). 학교체육정책 분석 및 평가를 통해 정책 수립·집행의 목적, 목표 달성 정도, 정책시행의 효과 및 문제점 등에 대한 다양한 정보를 제공할 수 있으며, 이는 정책 발전의 밑거름이 될 수 있다.

이러한 정책 분석 및 평가의 중요성에도 불구하고 우리나라 학교체육정책 평가와 관련된 연

구는 미미한 실정이다. 정정길 외(2014)는 정책수립, 정책의 집행, 정책의 결과 등 정책의 과정 모두가 정책학의 연구대상이 된다고 하였지만, 학교체육정책 평가의 연구영역은 보다 한정적이라 할 수 있다. 지금까지의 학교체육정책관련 연구는 정권별 학교체육정책 비교 연구(김형익, 2008), 우리나라와 외국의 학교체육정책비교를 통해 시사점을 제시한 연구(정현우, 박정준, 최의창, 2013; 홍은아, 김상범, 2013), 학교체육 정책의 방향성을 제시하고 다양한 정책 방안을 제안한 연구(고문수, 엄혁주, 2012; 김대광, 2004; 정호진, 2009; 홍은아, 유진, 김상범, 2013), 학교체육의 정책결정과정에 대한 연구(박진경, 2010), 모형을 중심으로 한 정책의제 설정과정 분석연구(박재우, 박현욱, 2010; 임태성, 박재우, 2011; 홍은아, 2013; 이원일, 2014), 모형을 활용한 학교체육정책 평가 연구(박현환, 2006) 등이 이루어 졌다. 대부분의 선행연구는 정책의 단순비교나 정책의 문제점을 통한 정책의 방향을 제시하는 연구이며, 최근에는 정책학에 뿌리를 둔 정책 모형을 적용하여 학교체육정책의 의제설정과정 및 정책결정과정을 분석한 연구들도 등장하고 있다. 특히, 학교체육정책 성과를 평가한 연구는 학교체육정책 분석 및 평가연구(권민정, 유정애, 2013; 전정선, 윤양진, 2012; 한국교육과정평가원, 2014) 등으로 소수 이루어지고 있으나, 학교체육정책의 전반을 평가하기 보다는 몇 가지 정책에 대한 실증주의적 성과평가를 주로 실시하고 있다. 한국교육과정평가원(2014)은 학교체육 활성화 정책 중 정과체육과 자율체육에 대한 실태분석을 통하여 초등학교 체육전담교사 제도 강화, 스포츠 강사 역할의 명확한 규명과 활용의 필요성, 창체 학교스포츠클럽 활동의 정규수업으로의 포함 및 스포츠클럽 지도 역량 강화, 체육교육과정 및 인성교육 강화, 현실화된 스포츠 활동 프로그램 마련, 여학생 체육 활성화를 위한 체육활동에 대한 흥미진작 노력, 학생 스포츠 활동 요구 수용을 위한 시설 개선 및 확충 등을 제시하였다.

이렇듯 학교체육 정책분석과 관련한 다양한 연구가 이루어지고 있지만 학교체육정책이라는 큰 틀에서 정책내용과 성과를 평가한 연구는 시도되지 않았다. 또한 학교체육정책이 추구하는 목적과 의미는 무엇인지, 정책의 성과에 대한 긍정적·부정적 평가는 어떠한지에 대해 여러 정책 주체들의 입장과 시대적 맥락 속에서 평가할 필요가 있다. 이는 미래지향적인 학교체육정책 수립을 위해 학교체육정책의 책무에 대한 정밀한 분석이 요구되고(권민정, 유정애, 2013), 정책이 시행되는 학교체육현장의 다양하고 복잡한 맥락을 고려해야 하기 때문이다.

따라서 본 연구는 2005년부터 2014년까지 총 10년 동안 수립·시행된 우리나라 국가수준 학교체육 정책 내용의 전반을 분석하고, 실증주의적 정책 성과평가에서 벗어나 학교체육정책이 시행되는 현장의 맥락을 중심으로 성과를 고찰하는데 목적을 두고 있다. 이를 통해 정책을 수립하고 현장에서 시행하는 정책 주체들이 추구하는 정책과 그 가치가 무엇인지 파악하고, 향후 정책의 방향성을 설정하여 긍정적 성과를 위한 정책 수립의 기틀을 마련할 수 있을 것이다.

II. 연구 방법

1. 연구 범위

가. 분석 기간

본 연구는 2005년 이후 수립된 학교체육정책의 수립 내용 및 정책성과를 분석하기 위하여 '학교체육정책 10년(2005년~2014년)'을 분석 기간으로 선정하였다. 학교체육정책의 분석 기간 선정 이유는 다음과 같다. 여러 정권을 겪으며 소외되었던 학교체육은 2005년 교육인적자원부의 '학교체육혁신방안'의 시행(교육인적자원부, 2005c)으로 크게 변모하였다. 2005년 이전까지 학교체육정책은 주로 엘리트 선수 육성과 관련된 정책이었으나, 학교체육 혁신방안은 국민의 체력향상과 건강에 대한 관심 증대 및 학교엘리트체육의 문제점 대두와 같은 학교체육에 대한 사회적 요구를 바탕으로 학교체육의 방향을 「생활체육·평생체육」으로 전환하여 궁극적으로 기초 체력 증진과 '삶의 질' 향상을 목표로 학교엘리트체육에만 주된 관심을 보였던 학교체육정책에 패러다임의 변화를 가져온 정책이라 할 수 있다. 이후 지금까지 학교체육정책은 학교체육 혁신방안의 연계정책으로 추진되어 왔다. 즉, 2005년 시행된 학교체육 혁신방안은 학교체육정책의 방향과 목표의 전환을 가져온 사업이라 할 수 있으며, 이 시기를 기점으로 변화되거나 새롭게 등장한 체육정책에 대해 분석·평가할 필요가 있다.

또한 교육사적 접근에서 시대구분을 한 선행연구들을 고찰한 결과 문교부(1988)가 편찬한 문교 40년사에서는 1940년대, 1950년대, 1960년대, 1970년대, 1980년대 등 연대기적으로 구분하여 고찰하고 있으며, 김영우(1998)의 한국교원 현직교육사에서는 교원의 현직 교육사를 1910년대부터 10년 단위로 구분하여 기술하고 있다. 학교체육정책관련 연구는 역대 정권에 대한 학교체육정책 연구가 주로 이루어지고 있으며(김형익, 2008), 일반체육정책과 관련한 연구도 정권별 연구가 대부분이다(김미숙, 2010; 이옥훈, 주동진, 김동규, 2001; 임식, 허진석, 2009). 위의 문헌들을 종합해 보면 어떤 사안의 시작시기를 기점으로 하여 정권별 또는 연대기적으로 시대를 구분하고 있음을 알 수 있다(이석진, 2004). 학교체육정책은 2005년 학교체육 혁신방안을 기점으로 이후 10여 년간 양적 확대가 심화되고 있기 때문에 이 시기에 시행된 학교체육관련 정책을 연구하는 것이 보다 내실 있는 정책연구가 될 것이다.

나. 분석 범위

학교체육정책의 내용과 성과를 고찰하기 위해서는 학교체육의 개념과 범위를 이해가 선행되

어야 하며, 명확하고 정확하게 정의된 개념을 통해 학교체육정책을 파악하는 과정이 필요하다. 학교체육진흥법(법률 제11690호)에 따르면 ‘학교체육’이란 학교에서 학생을 대상으로 이루어지는 체육활동을 의미한다. 유정애 외(2012)는 학교 울타리 안에서 초·중·고등학교 학생을 대상으로 기존의 학교체육, 생활체육, 전문체육의 활동이 이루어진다는 대안적 패러다임을 제시하며, 학교체육의 영역을 학교정과체육, 학교생활체육, 학교전문체육으로 구분하였다.

이러한 학교체육 영역을 바탕으로 학교체육정책과 관련한 선행연구들을 살펴보았을 때 학교체육정책의 범위는 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있다. 학교체육 현장에 적용되고 있는 정책은 학교체육영역의 분류를 토대로 정과체육정책, 학교생활체육정책, 학교엘리트체육정책의 크게 세 가지로 구별 할 수 있으며, 이러한 정책은 학생들의 영역별 체육활동이 보다 효과적이고 내실 있게 운영될 수 있도록 도와주는 기본 방침이 된다. 또한 이 세 영역과 더불어 이를 뒷받침 해주는 더 포괄적인 범위의 학교체육 정책영역도 존재한다. 세 가지 영역 모두에 공통적으로 적용되어 각 영역의 교육적 효과를 높이는 정책으로 체육전문인력 확보 정책이 있으며, 이는 지도자의 전문성 향상을 통해 각 영역별 정책의 내실있는 운영을 도모할 수 있다. 또한 학생들의 체육 활동에 필요한 학교체육 시설 및 제반사항에 대한 정책인 환경 인프라는 학교체육정책의 기반이 되는 영역으로 학교체육의 발전 토대를 만들어 주는 포괄적인 학교체육정책이라 볼 수 있다.



(그림 1) 학교체육정책의 분석 범위

2. 자료 수집 및 분석

가. 문헌 자료

본 연구는 학교체육정책 내용과 성과와 관련한 각종 문헌자료를 분석의 기초로 선정하였다. 문헌 자료는 연구자의 의도(purposive sampling)에 기초하여 수집하였으며, 학교체육정책관련 연구의 기초 자료는 교육부가 시행한 정책으로만 한정하였다. 학교현장에는 다양한 정책들이 존재하지만 정책을 ‘권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본 방침’(정정길 외, 2014)이라

정의하였을 때, 학교체육정책이 수립되는 최상의 기관인 교육부의 자료로 연구의 범위를 한정하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 따라서, 본 연구에서는 교육부의 학교체육기본방향(2005~2006), 학교체육보전급식기본방향(2007, 2008), 학교체육주요업무계획(2009~2014)을 주요 분석 자료로 활용하였다. 본 연구에서 학교체육정책의 수립내용 및 성과평가를 위해 수집한 자료는 유정애 외(2012)가 실시한 연구의 틀을 기준으로 분석을 실시하였으며(표 1), 학교체육정책 내용을 중심으로 학교체육정책 성과를 분석 및 평가하였다.

[표 1] 문서 분석 틀 (유정애 외, 2012, 80쪽)

		학교체육영역		
		정과체육	학교생활체육	학교엘리트체육
학교체육 교육과정 요소	학습자			
	지도자			
	수업/프로그램			
	환경 인프라			

나. 심층면담

구성주의적 관점에서의 정책사례연구를 위해 성과를 질적으로 판단하고 학교 맥락 속에서 정책을 분석 및 평가하고자 본 연구에서는 유목적적 표집(purposeful sampling)을 통해 연구목적에 부합한 교육부의 학교체육담당 전·현직 연구관 및 연구사 3명과 학교현장에서 2005년부터 2014년까지 정책을 실제 시행한 경력 12년 이상의 중등학교 체육교사 및 관리자 10명을 학교체육정책 평가자로 선정하였다. 정책사례연구에서 관련 분야의 정보통으로 알려져 있는 전문화된 인터뷰는 자료를 식별하고 수집하는 중요한 방법의 하나이다(노화준, 2012b). 따라서, 학교체육정책에 대한 실질적이고 전문적인 지식을 가지고 실제 정책을 수립하는 교육부 행정가 및 현장집행자인 체육교사들을 대상으로 학교체육정책에 대한 심층적이고 전문적인 인터뷰를 실시하여 학교체육정책 내용전반에 대한 그들의 경험과 통찰력을 얻어 성과 평가를 실시하였다. 심층면담은 1회당 1시간 30분~2시간 정도로 2회~3회 실시하였으며, 면담은 연구 목적과 주제에 대한 충분한 설명을 거친 후 연구목적으로만 사용할 것을 서약한 뒤 녹음을 실시하였다. 추가적 사항의 면담을 위해서는 전화 혹은 이메일을 활용하였다. 면담자들의 동의를 얻은 후 실시한 면담녹음 파일은 전사를 통해 문서화 하였으며, 이 자료를 토대로 면담 자료를 분석하였다. 자료 분석 및 해석을 위해 본 연구에서는 Blaikie (2000)가 제시한 주제별 분석(thematic analysis) 방법을 적용하였다. 학교체육정책 성과와 관련한 심층 면담 자료를 정책내용 분석 결과의 카테고리 분류 및 범주화하고 범주화된 내용 안에서 세부 내용별로 분류하며 자료를 세분화시켜 연구문제와의 적합성 및 타당성을 도출하였다.

3. 연구의 진실성

본 연구에서는 자료의 진실성(trustworthiness)을 검증하기 위하여 구성원간 검토(member check), 동료간 협의(peer debriefing), 다각도 검증법(triangulation)등의 과정을 거쳐 자료를 처리하였다. 수집된 자료해석에 대한 확인을 위해 기록한 연구 초안을 보여주고 기록의 정확성과 해석의 의미가 일치하는 지에 관해 면담자와 문서를 통해 재확인 하였고, 추가적인 내용은 수시 면담을 통해 재수정하여 작성된 내용을 보완하였다. 수집된 자료에 대한 연구자의 주관적인 독단이나 왜곡을 피하기 위하여 전문가들과 협의하여 자료해석의 타당성을 유지하려 노력하였다. 또한 정책 연구경험이 있는 교수 3명과 수시로 전반적인 연구과정, 자료수집 방법과 절차 및 해석의 적합성 여부를 협의·토론하였다. 자료해석 과정에서 연구자에 의해 해석된 내용이 서로 모순될 가능성이 있기 때문에 정부정책문서, 면담자료를 범주화한 후 서로 비교하여 일관성을 확인하고 신뢰도를 높이는 방법을 사용하였다. 또한 이러한 진실성 제고 활동을 통해 도출된 결과를 심층적으로 기술하여 학교체육정책의 내용과 성과를 탐색하고자 노력하였다.

III. 연구 결과

1. 국가수준 학교체육정책 내용 분석

국가수준 학교체육정책의 내용을 분석하기 위해 유정에 외(2012)의 분석틀을 수정·보완하여 활용하였다. 학교체육교육과정요소를 학습자(일반학생, 운동선수), 지도자(교사, 스포츠강사, 코치), 환경인프라(시설, 법제도)로 보다 세분화하였고, 교육과정요소에 따른 정책분류를 위해 '학습자를 지원하는 정책', '지도자를 지원하는 정책', '수업을 지원하는 정책', '환경인프라를 지원하는 정책'으로 교육과정 요소의 의미를 한정하였다. 그 이유는 대상으로만 보면 궁극적으로 수업과 프로그램은 학습자를 위한 것으로 정책 분류에 있어 수업과 학습자에 대한 정책의 명확한 구분이 어렵기 때문이다. 이 분석틀에 따라 지난 10년간(2005년~2014년)의 학교체육정책 내용을 분석한 결과는 <표 2>와 같다.

[표 2] 학교체육영역과 교육과정요소에 따른 정책 분류

	정규체육	학교생활체육	학교엘리트체육
수업 /	• 교육과정의 정상운영	• 스포츠 활동 참여기회 확대	• 공부하는 학생선수상 정립

프로그램		<ul style="list-style-type: none"> • 체육과 교육과정 운영 충실 • 중학교 '학교스포츠클럽 활동' 운영 • 중·고 체육수업 확대 • ICT활용 수업의 질 제고 • 학교체육 연구 시범학교 운영의 내실화 	<ul style="list-style-type: none"> • 중학교 '학교스포츠클럽활동' 운영 내실화 • 학교단위 스포츠 클럽 운영 의무화 • 자율체육활동 활성화 프로그램 운영 • 학교체육과 생활체육 연계강화(종합형 스포츠클럽 활성화, 클럽리그 운영) • 학교체육활성화창의경영학교 운영 • 학교체육활성화 지원확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 학생선수 학습권 보장제 • 축구주말리그 사업 추진 협조
		<ul style="list-style-type: none"> • 체육활동 중요성 인식 개선 		
지도자	교사	<ul style="list-style-type: none"> • 체육활동 우수학교 및 유공자 표창 • 초등교사 직무연수과정 개설 운영 • 체육(담당) 교사 전문성 강화 및 연구대회 활성화 • 초등학교 체육전담교사 배치 확대 		
	스포츠 강사	<ul style="list-style-type: none"> • 초등학교 스포츠강사 지원 • 스포츠강사 배치 확대 및 처우개선 		
	코치			<ul style="list-style-type: none"> • 학교운동부 운영의 투명성제고 • 학교 운동부 지도자 고용안정 및 처우개선 관련 정책 실시 • 학교운동부지도자 연수 강화
학습자	일반 학생	<ul style="list-style-type: none"> • 학생건강체력평가(PAPS) 시행 • 학생 건강체력 증진 프로그램 개발(건강체력교실) 	<ul style="list-style-type: none"> • 학교스포츠클럽 육성 및 활성화 • 학교스포츠클럽 확대 및 스포츠 리그 활성화(여학생스포츠클럽활성화) 	
	운동 선수	<ul style="list-style-type: none"> • 여학생 체육활동 참여촉진 프로그램 확대 • 체육에 소질이 있는 학생 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 체육동아리활성화 • 신체활동 730+ 운동 전개 • 1일 1운동 즐기기, 1과기 실천 	<ul style="list-style-type: none"> • 운동선수 및 특기생 관리 • 학생선수 인권보호-학생선수 폭력근절
환경 인프라	시설	<ul style="list-style-type: none"> • BTL 체육관 및 다목적교실확충 • 잔디운동장조성사업추진 • 다양한 학교운동장 조성 • 시설안전점검 및 효율적 관리 		
	법 제도	<ul style="list-style-type: none"> • 학교체육진흥 관련 법·제도 개선 • 학교체육진흥위원회 확대 구성 및 운영 		

가. 학교정과체육 영역

2005년부터 2014년까지 정과체육과 관련된 주요정책을 교육과정 요소인 프로그램(교육과정), 교사/지도자, 학습자의 영역으로 구분하여 살펴본 결과 다음과 같다.

1) 프로그램

정과체육영역의 프로그램과 관련된 정책은 크게 국가수준 체육과 교육과정, 중학교 학교스포츠클럽활동, 중·고등학교 체육수업시수 증가의 세 가지로 시행되었다.

첫째, 우리나라는 국가수준의 교육과정에 따라 체육수업의 목표, 내용, 방법이 결정되고 그에 따라 수업이 실시되는 체계를 갖고 있기 때문에 국가수준 체육과 교육과정은 체육 수업의 모습에 가장 큰 영향을 미치는 대표적 정책이라 할 수 있다. 2005년 이후 지난 10년간 국가수준 체육과 교육과정은 세 번의 개정이 실시되었다²⁾. 이 중 2007 개정 체육과 교육과정은 지난 50년 동안의 체육과 교육과정 패러다임을 크게 전환시킨 계기가 되었다고 할 수 있다(강신복, 2010; 유정애, 2012). 제1차부터 제7차까지의 체육과 교육과정은 '운동기능 습득지향의 체육과 교육과정'을 고수했지만, 2007년 개정 체육과 교육과정은 '신체활동 가치 중심 교육과정'으로 기존의 운동기능 습득 중심의 체육과 교육과정의 철학을 전환하는 큰 변화를 가져왔기 때문이다. 건강, 도전, 경쟁, 표현, 여가의 5가지 가치를 중심으로 해당 가치를 가장 효과적으로 학습할 수 있는 기반이 마련되었고, 학교환경에 적합한 신체활동을 체육교사가 자율적으로 선택하여 수업을 계획 및 운영하는 '교육과정 개발자'로서의 역할이 더욱 강조되었다. 이에 따라 체육수업은 교사의 역량에 따라 다양한 모습으로 이루어지고 있으며, '신체활동의 가치 교육'이라는 교육내용을 바탕으로 학교현장에서 교과로서의 가치와 위상을 높이고 있다고 평가할 수 있다.

둘째, 학교폭력예방을 위해 교육과학기술부는 2012년 7월 개정 고시된 초·중등교육과정(교육과학기술부 고시 제2012-14호)을 통해 2012년 2학기부터 전국의 모든 중학교 1~3학년을 대상으로 하는 학교스포츠클럽활동의 전면 시행을 고시하였다. 이에 따라 중학교 학생들의 체육활동 시수는 체육교과시간을 포함하여 주당 4시간씩 6학기 모두 편성되게 되어 학생들의 신체활동 시간이 실질적으로 증가하는 결과를 가져왔다. 창의적 체험활동 시간에 편성 운영되기는 하지만 실질적으로는 학교체육활동의 일부이기 때문에 올바른 현장 정착을 위해 학교체육에서도 2012~2014년까지는 중학교 스포츠강사 파견, 학교스포츠클럽활동 전담교사 배치등과 같은 운영의 내실화와 관련한 정책을 수립·시행하였다.

셋째, 2013년 6월 교육부는 학교스포츠클럽을 64시간 운영하는 학년의 경우 2시간 중 1시간을 체육수업으로 전환할 수 있고, 2014년도 입학생부터 학교유형과 상관없이 모든 고교에서 체육필수 이수단위를 10단위 이상으로 하고 6개 학기동안 매학기 고르게 편성하도록 하는 체육활동 활성화 방안을 발표하였고, 이에 따라 당해 교육과정 총론이 개정 고시되었다(교육부, 2013a). 중학교에서는 중학교학교스포츠클럽활동을 체육수업으로 전환한 것이기 때문에 순수한 체육교과 시수 증가로 볼 수는 없지만, 강사 확보 문제 및 활동 내실화와 관련한 중학교 학교스포츠클럽활동 운영의 어려움을 감소시켜 주었으며, 중·고등학교의 체육 수업 증가로 학생 체육활동의 내실화를 이룰 수 있는 바탕이 마련되었다.

2) 교사/지도자

2) 2005~2009년까지는 7차 체육과 교육과정, 2010~2012년까지는 2007 개정 체육과 교육과정, 2013~2014년까지는 2009 개정교육과정에 따른 2011 개정 체육과 교육과정이 적용되었던 시기임.

체육전문인력 배치(스포츠강사 지원정책, 초등학교 체육전담교사 배치, 중학교 학교스포츠클럽 활동 강사 배치)는 교사/지도자 영역의 대표적 정책이다. 스포츠강사 지원정책은 학교체육에서 수업과 활동의 질을 높이기 위한 노력으로 2009년부터 시행되었다. 이들은 정규체육수업 보조 및 방과 후 학교스포츠클럽활동을 지원하는 역할을 하였으나 2013년부터는 초등학교 체육전담교사 배치 사업의 강조 및 문화체육관광부의 예산 지원 축소로 확대 시행되지 못하는 실정이다. 2013년부터 정부는 국정과제로서 학교체육활성화와 체육 수업의 질을 향상하기 위한 정책방안으로 초등학교 체육전담교사 배치를 확대하도록 하였다. 이는 기존의 스포츠강사 제도와는 달리 초등학교 내부에서 내실화를 마련해 보자는 움직임으로, 정책의 방향으로 보아 예산 문제나 강사의 질, 지도자 전문성의 측면에서 더 효율적이라 할 수 있다. 하지만, 정책의 효과적 시행과 정착을 위해서는 초등학교 현장의 체육전담교사를 기피하는 문화 및 이와 관련한 제도적 개선이 우선적으로 필요하다. 중학교학교스포츠클럽 강사지원 사업은 지속되고 있는 정책이지만 예산지원 감소에 따라 점차 축소되고 있다. 또한, 2012년 갑작스런 정책 시행으로 부족한 인력을 보충해 주교사 실시되었던 중학교 학교스포츠클럽활동에의 스포츠강사 지원 사업은 강사의 질 문제, 예산 부족 등의 문제로 현장에 정착되지 못한 임시방편적인 정책이었다고 평가할 수 있다.

3) 학습자

정과체육영역의 학습자와 관련된 정책은 크게 학생체력증진, 여학생 체육활동 활성화, 고교 체육 중점학급 운영의 세 가지로 시행되었다.

첫째, 학생체력증진을 위한 대표적 정책은 ‘학생건강체력평가(PAPS-Physical Activity Promotion System)’ 시행이라 할 수 있다. 학생들의 체력저하와 비만 문제가 사회적 문제로 대두되면서 체육계 내에서 건강체력 증진에 대한 정책적 관심이 높아지고, 정부의 교육정책 과제에서도 건강증진에 대한 관심이 증가하면서 2005년 학교체육 혁신방안에서는 건강체력 증진과 관련한 정책방안을 수립하였다. 이후 2008년까지 시행되던 운동기능 중심의 신체능력검사는 2009년 ‘학생건강체력평가(PAPS)’로 전환되어 시행되었다. 학생들의 신체활동 확대를 통한 건강 체력 증진을 목표로 하는 이 제도는 운동기능 중심 평가의 문제점을 보완하여 체력측정과 처방을 함께 시행하여 학생들에게 신체활동에 관한 정보를 제공해 주는 것을 목적으로 총 12개 종목 중 단위학교에서 실행가능 한 종목을 선택하여 기록할 수 있도록 하였으며, 운동에 소질이 있는 상위등급 학생 중 희망자는 우수선수로 조기 선발하여 양성할 수 있도록 하였고, 우려구간인(4~5등급) 학생은 운동프로그램 제공 등을 통해 관리해주도록 제작 되었다. 학교체육진흥법이 2013년 시행되면서 제8조에 따라 매년 건강체력평가를 실시하도록 하고 있으며, 학생건강체력평가와 관련하여 저체력 및 비만관정학생을 대상으로 하는 건강체력교실 운영도 학생체력 증진정책의 사업 중 하나로 시행되고 있다.

둘째, 2013년 교육부가 발표한 여학생 체육활성화 정책은 이전까지 학교체육정책에서는 볼 수 없던 눈에 띄는 변화라 할 수 있다(교육부, 2013b). 여학생 선호 체육프로그램 개발 및 보급, 고등학교 남녀합반에서 학생들이 희망하는 경우 남녀분리 체육수업 권장, 인식개선 프로그램운영 등을 예로 들 수 있다(교육부, 2014). 인식개선은 여학생이 운동에 참여하도록 하는데 가장 기본이 되는 정책 시행으로 볼 수 있으며, 캠페인 등의 효과를 단기적으로는 부정적으로 보는 시각도 있지만, 이러한 활동들이 여학생들에게 즐거운 운동 경험으로 축적되면서 서서히 체육활동에 대한 참여가 증가할 수 있을 것이라 평가한다.

셋째, 2014년부터 실시되고 있는 체육에 소질을 갖고 있는 학생 지원 정책 중 고교체육중점 학급 운영은 체육에 흥미와 재능을 가진 고등학생들에게 맞춤형 교육을 제공하는 정책으로, 학생 선수로 구성되거나 체육활동을 좋아하고 소질이 있는 학생들로 구성된 학급을 구성하여 단위 학교가 자율적으로 교과목을 편성하여 운영하고 있다. 아직은 정책시행의 초기 단계로 정책을 평가하기에는 어려움이 있지만, 향후 대학입시제도의 변화가 뒷받침 된다면 체육활동에 소질이 있는 학생들에게 체육과 관련된 진로를 적극 탐색할 수 있도록 하는 새로운 정책 시도라 할 수 있다.

나. 학교생활체육 영역

2005년부터 2014년까지 학교생활체육과 관련된 주요정책을 교육과정 요소인 교육과정(프로그램), 교사/지도자, 학습자 영역으로 구분하여 살펴본 결과 다음과 같다.

1) 프로그램

학교생활체육 영역의 주요 정책은 스포츠 활동 참여기회 확대, 각종 프로그램의 내실 있는 운영을 위한 정책의 두 가지로 시행되었다.

첫째, 스포츠 활동 참여기회 확대는 2011년 이후 등장한 정책이다. 이 시기는 학교스포츠클럽 정책 등으로 일반학생들의 신체활동 참여가 양적으로 증가되고 있던 시점으로 학교체육정책은 소외계층의 스포츠 활동에도 관심을 갖기 시작했다. 문교부의 예산지원으로 시행된 스포츠바우처, 스포츠 자원봉사제 확대 및 찾아가는 스포츠 교실 운영 등은 비록 교육부의 예산이 지원되는 정책은 아니지만 학교체육정책으로서 소외학생들을 위한 프로그램이 신설되었다는 데에서 큰 의미를 찾을 수 있다. 또한 2012년 이후 교육기부의 일환으로 체육재능기부가 확대되었으며, 2014년에는 소외계층대상으로 방학 프로그램이 운영되고 이 밖에도 학교단위로 방학 중 스포츠캠프를 운영하고 지역 특화된 스포츠프로그램을 운영하도록 정책을 마련하였다. 이는 학교내 스포츠클럽활동으로만 한정되어 있던 정책의 시야를 더 넓은 계층과 보다 확대된 프로그램 개발로 넓히고 있는 것으로 분석할 수 있다.

둘째, 중학교 '학교스포츠클럽활동' 운영 내실화, 학교체육과 생활체육 연계강화, 학교단위스포츠클럽 운영 의무화와 같은 정책들은 학습자를 위한 정책으로 이미 시행되고 있는 정책을 프로그램 측면에서 보다 강화하기 위한 정책이라 분석할 수 있다. 이러한 정책은 이미 양적으로 크게 확대되었던 정책이긴 하지만 학교에 따라 차이를 보이고 있던 학교스포츠클럽 운영이 법에 근거하여 정책 운영의 기반을 견고히 하며 양적확대와 질적 심화의 단계를 거치고 있는 정책이라 평가 할 수 있다.

2) 교사/지도자

학교생활체육영역에서 교사 및 지도자 영역의 대표적 정책으로 스포츠 강사 지원 사업이 시행되고 있다. 학교생활체육영역에 관련된 지도자 정책은 역할에 따른 지도자의 역량강화에 중점을 두기 보다는 해당 영역에서의 임무 수행 정도를 안내하는 수준으로 시행되고 있어 보완이 필요하다. 스포츠 강사 지원정책은 예산 지원여부에 따라 유동적이고 스포츠 강사의 처우와 관련해 개선이 필요한 정책이라 할 수 있지만 다양한 학교생활체육정책의 시행에 따라 정과체육, 방과 후 및 토요일 Sports Day까지 지도해야 하는 체육교사들의 업무 부담을 덜어주고, 학생들에게는 생활스포츠로서 해당 종목에 대한 보다 전문적인 학습기회를 제공해줄 수 있는 측면에서 학교생활체육 활성화에 큰 역할을 하고 있는 정책이라 평가할 수 있다.

3) 학습자

학교생활체육영역의 학습자와 관련된 정책은 학교스포츠클럽이 대표적이다. 학교스포츠클럽 활동이란 개인의 성, 인종, 능력, 경제적 지위 등에 상관없이 스포츠 활동에 취미를 가진 학생들이 자발적으로 참가하는 활동이며 동일학교 학생(대한체육회 등록 선수 제외)으로 구성하고 교육청에 등록하여 학교 내에서 자율적으로 결성 및 운영되는 체계화된 조직을 의미한다(허현미, 김선희 및 정상익, 2007). 2005년 학교체육혁신방안의 아이디어로 시작된 학교스포츠클럽은 2007년 「학교스포츠클럽운영계획」에 따라 2008년부터 본격적으로 시행되었다. 이전까지 비조직적으로 운영되고 있던 체육동아리 활동을 '학교스포츠클럽'으로 교육청에 등록·관리하여 체계적으로 운영할 수 있도록 하였고, 학생들의 신체활동 시간 증가, 체육활동을 좋아하는 일반 학생들에게 체육활동 참여 및 다양한 학교스포츠클럽 대회에 참가할 수 있는 기회 제공, 학교체육활동의 분 조성을 이끈 학교생활체육정책이라 할 수 있다.

다. 학교엘리트체육 영역

2005년 이후 지금까지 학교엘리트 체육관련 정책은 학교운동부 운영 정상화에 집중되어 있

다. 학교엘리트체육과 관련한 정부의 정책은 크게 ‘공부하는 학생선수 육성’, ‘학생선수 인권보호’, ‘학교운동부 운영의 투명화’의 3가지 방향으로 시행되고 있다.

첫째, ‘공부하는 학생선수상 정립’의 목표로 학생선수 학습권 보장 정책이 시행되고 있다. 2009년~2010년까지 ‘최저학력제’라는 명칭으로 학생선수의 학습권 보장을 위한 제도적 프로그램을 정책화하였고, 2011년부터는 ‘학생선수 학습권 보장제’라는 명칭으로 현장에 적용·시행되고 있다. ‘학생선수 학습권 보장제’란 학생선수 학력저하 및 학습권 침해에 대해 사회적 우려가 심화되고 이에 따라 학생선수의 학습권을 보장하고 공부하는 학생선수상을 정립하기 위한 정책이다³⁾. 최저 학력 미달 학생의 경우 대회 출전이 제한되고, 학생선수 학력증진 프로그램의 참여 및 이수가 의무화되는 등 정책으로 공부할 수 있는 환경을 만들어주는 것과 더불어 학생선수들의 학업 성적 향상이라는 결과적 측면까지 고려한 프로그램이라 평가할 수 있다. 2014년에는 e-school 시스템 구축 및 콘텐츠 개발 연구가 시행되어 운동에 소질이 있는 학생들이 시간과 장소에 상관없이 언제, 어디서나 학습역량을 기르는 기반을 마련해 주고자 노력하였다. 또한 2013년 학교체육진흥법 제11조 제1항~제3항에 따라 ‘학생선수 학력보장제’는 프로그램 운영에 있어 법적 근거에 의해 보장받게 되었다.

둘째, 학교운동부 운영의 투명성 제고는 운동부 관련 지원금을 학교회계에 포함시키고 훈련비, 출전비등의 경비 지출은 모두 법인카드를 사용하도록 하는 등의 정책방안을 수립하여 학교운동부관련 예산 회계처리의 투명성을 확보하고자 한 것으로 예산 사용에 있어 학교운동부 지도자를 보호하고자 시행된 정책이라 할 수 있다. 2005년 학교체육 혁신방안 이후로 꾸준히 시행되고 있는 이 정책은 시행 기간으로 봤을 때 학교 현장에서 내실 있게 정착되어야 함에도 불구하고 여전히 학교운동부 운영과 관련된 비리가 상존하고 있어(교육부, 2014), 보다 실질적인 정책 수립이 필요한 실정이다. 또한 학교체육진흥법 제11조 제5장에서도 ‘학교의 장은 학교운동부 관련 후원금을 「초·중등교육법」 제30조의2에 따라 설치된 학교회계에 편입시켜 운영하여야 한다’고 정함에 따라 학교운동부 예산의 학교회계처리는 법적 규제를 받고 있는 중요도가 높은 정책이다.

셋째, 학생선수를 위한 정책으로는 ‘학생선수 인권보호’ 정책이 대표적이다. 학생선수 인권보호관련 정책은 2006년 학생선수 폭력예방 정책에서 시작되었고, 학교운동부 운영의 정상화를 위해 학생선수폭력 방지와 학교엘리트체육의 구조적 모순을 발전적으로 극복하고자 한 노력이 었다(교육인적자원부, 2006). 이에 따라 ‘학생선수보호위원회’가 설치되었으며, 가해자에 대한

3) 2011년에는 초등학교 4학년~6학년, 2012년에는 중1, 2013년에는 중2로 단계적으로 시행되었으며 최종적용은 2017년 고등학교 3학년까지 시행될 예정이다. 초등학교 중학교는 국어, 영어, 수학, 과학, 영어의 5개 과목을, 고등학교는 국어, 수학, 영어의 3개 과목을 학교에서의 시험으로 평가하고 각 시험(1,2학기 기말성적)에서 전교생 평균성적과 비교하여 초등학교는 50%, 중학교는 40%, 고등학교는 30%의 최저학력 기준을 통과하여야 한다.

삼진아웃제를 도입하고 선수고충처리센터를 운영하기 시작하였다. 이후 2007년 10월 국회의원 안민석 등 총 11인의 '학원체육 정상화를 위한 촉구 결의안', 2007년 12월 국가인권위원회의 '학생선수 학습권과 인권을 위한 권고' 및 KBS 시사기획 '쌈'-스포츠와 성폭력에 관한 인권보고서(2008년 2월과 3월 방영)를 통해 운동선수들의 인권문제(학습권 및 (성)폭력)가 체육계를 비롯하여 사회적으로 큰 이슈가 되었고 이후 학교운동부의 교육적 관리 및 운영은 학교체육의 주요정책이 되었다. 2014년에는 학생선수 (성)폭력 근절 등의 인권보호는 학교체육진흥법 및 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률로도 적용되어 관련 사안을 더욱 엄격하게 처리하게 되었다.

학생선수 인권보호와 관련한 정책은 운동하는 기계로만 길러져 온 학생선수들에게 '학생'이라는 인식을 갖게 해 주고자 노력하고 있으며, 학교체육정책 중에서 언론 및 사회단체들의 관심을 가장 많이 받으며 그 간의 학교엘리트체육의 구조적 문제를 개선하고자 지속적인 관심과 노력을 기울이고 있다.

라. 환경 인프라(시설 및 법 제도마련)

학교체육시설 구축 및 법 제도 마련·개선과 관련된 정책은 정과체육, 학교생활체육, 학교엘리트체육의 영역을 포괄적으로 뒷받침 해주는 정책이라 할 수 있다.

첫째, 학교체육활동에서 시설이 차지하는 비중은 상당하다(이용식, 2014). 학교체육과 관련한 시설확충 정책은 다목적 실내체육관 건립과 학교잔디운동장 건립의 두 가지 사업으로 볼 수 있다. 2006년부터는 학교체육시설의 확충과 관련된 정책이 본격적으로 시행되어 잔디운동장이 학교에 조성되었고, 2009년부터는 '문화예술·체육교육 활성화 사업추진계획'에 따라 '다양한 학교 운동장 조성'의 정책명칭으로 확대 조성되기 시작하였다. 다양한 학교 운동장 조성은 천연잔디, 인조잔디, 우레탄시설 등 학교의 여건에 따라 다양하게 조성할 수 있도록 학교의 선택권을 강화한 정책이라 할 수 있으며, 다목적 체육관 건립도 학생들이 학교정과체육, 학교생활체육, 학교엘리트체육의 다양한 학교체육활동 영역에서 쾌적한 환경에서 체육활동에 적극 참여할 수 있는 기반을 마련한 것이라 평가할 수 있다.

둘째, 학교체육과 관련한 법안 마련은 크게 교육기본법 개정 및 학교체육진흥법 제정의 두 가지로 볼 수 있다. 2005년 교육부에 학교체육전담조직이 신설되고 학교체육진흥과 관련한 법안 마련을 위해 우선 교육기본법 내에 학교체육과 관련한 내용을 추가하는 노력을 시작하였으며, 2007년 교육기본법 개정을 통해 제22조 2항에 '국가와 지방자치단체는 학생의 체력 증진과 체육활동 장려에 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.' 라고 하는 학교체육과 관련한 법안 항목이 교육기본법에 명시되었다. 이는 학교에서의 체육활동과 관련한 다양한 정책 시행의 근거를 마련하는 계기가 되었으며, 2011년 학교체육진흥법이 국회를 통과하여 법률로 제정되는 법적 근거가 마련된 것으로 평가할 수 있다. 학교체육진흥법은 학생의 체육활동 강화 및 학교운동부

육성 등 학교체육 활성화에 필요한 사항을 정함으로써 학생들이 건강하고 균형 잡힌 신체와 정신을 함양할 수 있도록 하는 데 기여함을 목적으로 하는 법안으로(학교체육진흥법 제1조). 학교체육활동은 법적근거를 기반으로 다양한 신체활동을 보장받을 수 있게 되었다. 학교체육진흥법의 시행으로 학교체육진흥정책의 안정적인 틀이 구축되고 학교체육 관련 인프라를 확대를 통해 보다 발전적인 학교체육정상화가 이루어질 수 있을 것이다(손석정 외, 2013).

2. 국가수준 학교체육정책 성과 분석

학교체육정책의 영역별 내용에 따라 2005년부터 2014년까지 학교정과체육, 학교생활체육, 학교엘리트체육 영역 및 전체 영역에 영향을 미치는 환경 인프라와 관련한 학교체육정책의 성과를 관련 전문가의 심층면담 및 문헌자료를 통해 분석한 결과는 다음과 같다.

가. 학교정과체육에서의 성과

중·고등학교 체육수업시수 확대는 학교정과체육과 관련한 정책 중 가장 큰 성과로 나타났으며, 중학교 학교스포츠클럽 활동의 시행, PAPS 운영, 스포츠 강사 지원 정책은 긍정적이지만 개선이 필요한 정책으로 평가되었다.

1) 중·고등학교 체육수업시수 확대

2014년부터 시작된 중학교 수업시수의 증가와 고등학교 수업에서의 10단위, 6학기 편성(교육부, 2013a)은 학생 체육활동 시간 및 기회의 증가, 체육의 중요성 강조 등의 측면에서 지난 10년간의 학교체육정책 노력 중 가장 큰 성과라 할 수 있다. 제7차 교육과정 이후 감소된 체육수업 시수는 이후 교육과정의 개정작업 및 체육교육의 내실화 노력, 체육활동이 학생들의 심동적, 인지적, 정의적 영역을 고르게 발달 시켜 줄 수 있다는 인식의 확대, 학교폭력근절을 위한 체육활동의 중요성 강조와 같은 사회적 이슈 등의 요인이 동시에 작용하며 체육수업시수의 증가라는 큰 성과를 가져왔다. '시수 증가' 정책이 발표되고 실제 중학교에서는 창의적 체험활동 내 중학교 학교스포츠클럽활동 시간을 체육시간으로 전환한 학교가 2013년 약 42%, 2014년 약 45% 정도로 증가하는 등 체육 수업시수의 확대는 점점 더 확산되고 있는 추세이다(교육부, 2015).

2) 중학교 창의적 체험활동의 학교스포츠클럽 활동 신설

'중학교 학교스포츠클럽활동'은 체육활동이 학생들의 인성지도 즉 전인교육을 위해 반드시 필

요하다는 것에 대해 모든 교육주체가 동의하였다는 것, 학교체육의 중요성을 재차 강조한 것, 운영의 내실화는 차치하더라도 결과적으로 1~2시간의 학생 신체활동 시간이 증가된 것 등의 결과로는 긍정적 성과를 거둔 정책으로 평가되었다. 그러나 이 정책은 부정적 측면의 평가도 다수 나타났다. 당시 사회적으로 이슈가 되었던 학교폭력 예방을 위해 교육과정이 개정 고시(2012.07.)된 후 2012년 9월부터는 전국 모든 중학교에 급진적으로 실시되며 학교현장은 갑작스런 교육과정을 변경에 따른 교사 수급에 문제가 발생하게 되었다. 정부에서는 강사 예산을 지원해 주었지만, 막대한 예산지원은 지속되지 못하였고 2013년부터는 강사지원을 받지 못하는 학교들도 다수 발생했다. 또한, 갑자기 수요가 많아진 스포츠강사의 전문성 확보의 문제나 일반 교사의 지도문제 등은 학교스포츠클럽의 가장 큰 문제로 나타났다. 또한, 학생들의 희망 종목을 조사하여 종목별 반을 구성·운영하고는 있지만, 학급 수·학교의 시설여건·강사수급문제 등을 고려하여 개설하다보면 모든 학생들의 희망을 다 충족시킬 수는 없는 것이 현실이다. 현장 교사들이 가장 큰 문제로 인식하는 부분도 자신이 희망한 스포츠클럽에 소속되지 못한 학생들에 대한 대책이 마련되지 않은 것이었다.

여학생이 갈 곳이 없어서 가위바위보 끝에 농구반, 축구반에 들어오게 된 거죠.. 이 학생들은 지난 일년내내 운동장 주변을 산책하거나 스탠드에 앉아서 독서를 하거나 친구들과 수다를 떨었죠.. 자기들이 하고 싶은걸 했으면.. 그 학생들이 단 20분이라도 몸을 움직이고 땀을 흘릴 수 있지 않았을까요?... 그 부분이 아쉽죠..(황선주의 면담내용)

3) PAPS(Physical Activity Promotion System) 운영

PAPS가 적극적으로 시행되던 2010년과 2011년 초등학교와 중학교의 측정기록을 살펴보면 2010년에 비해 2011년에는 1,2등급 학생의 비율은 소폭 상승하였으며, 4등급과 5등급 학생 수는 낮아졌음을 알 수 있다(교육과학기술부, 2011). 이는 정책 시행 초기단계로 교사들의 관심 및 정책 예산지원이 충분히 이루어졌기 때문에 현장에서의 효과가 나타났던 것이라 판단된다. 그러나 이후 PAPS와 관련된 예산지원이 감소하고 현장에서는 보다 적극적인 시행과 정착이 이루어지지 못한 채 지금까지 실시되어 오고 있어 그 성과가 부정적으로 평가되었다. 실제 현장에서는 기존의 신체능력검사가 명칭과 측정 종목만 변경된 것으로 오해되는 경우가 많았으며 측정-처방-재측정을 위한 시간적 어려움으로 충실히 시행되지 못하였다. 현장의 교사들 역시 PAPS와 관련한 정책적 성과에 대해서는 부정적인 입장을 나타냈다. 국가적으로 시행하는 PAPS 성과평가는 전국단위로 당해년도 11월에 NEIS에 기록된 PAPS자료를 종합하여 통계화한 수치로 평가하고 있다. 또한 2012년에는 PAPS 4-5 등급 학생의 비율을 시·도교육청평가에 반영하고 시·도는 학교평가항목으로 포함하였는데, 학교현장에서는 4-5등급학생 비율을 낮추어 좋은 평가를 받기 위해 편법을 사용하기도 하였다.

사실 그래서 우리가 시·도 평가를 할 때 뺀 것 중에 하나가 PAPS 4-5등급비율이에요. 뺀 이유는 애들이 다 50m 뛰고 있는 줄 아는데 48m 뛰고 있고 그래서 일관성이 없는거죠.. 외부용역을 주어서 측정하는 경우 그 업체에 물어보면 학교에서 기록을 좀 올려달라고 부탁을 하기 때문에 그렇게 들어주고 있다는 이야기가 들려와서.. (김승수의 면담내용)

이는 4-5등급 학생들에게 자신의 건강관리를 스스로 할 수 있는 방법을 지도하는지, 건강교실 운영을 체계적으로 하는지 등의 실제성 있는 평가를 시행했어야 하지만, 4,5등급 학생비율의 양적 성과로만 정책을 평가하는데서 왔던 오류라 볼 수 있다.

4) 스포츠강사 지원

초등학교의 체육교육의 내실화를 위해 실시되었던 스포츠강사 정책은 시범사업에서 교장, 교사의 92.1%가 스포츠강사 배치 사업이 체육수업 활성화에 기여하고 있다고 응답한 만큼(교육과학기술부, 2009) 만족도가 높은 사업이다. 이후, 꾸준한 사업 시행과 현장에서의 정착으로 스포츠강사 배치인원은 증가하였으나, 처우 개선에 있어 해결해야 할 부분들이 제기되고, 예산 지원의 어려움이 문제화 되면서 2012년부터는 체육교과전담교사 지정을 장려하기 시작하였으며, 2013년부터는 정부에서 초등학교 체육교과전담교사 배치를 국정과제화 하여 결국 2014년에는 초등학교 스포츠강사배치는 감소하는 추세에 이르렀다(교육부, 2015). 스포츠강사 사업 초기에는 정책적 성과가 높게 평가 되었지만, 비정규직의 확대, 처우개선, 예산 부족과 같은 문제 등으로 앞으로도 축소 시행될 것으로 예상되며, 결과적으로는 정책 수립 및 시행에서 부정적으로 평가되는 정책으로 나타났다. 이는 정책 시행에 있어 단기적 성과만을 생각하고 장기적인 안목으로 정책을 수립하지 못했기 때문이라 볼 수 있다. 그러나 스포츠강사가 배치되었던 초등학교 현장에서는 스포츠 활동이 활성화 되고 체육수업이 원활하게 시행되고, 스포츠강사 배치로 부터 시작된 체육활동에 대한 봄 조성은 초등학교에서 지속되고 있다는 측면에서는 긍정적으로 평가할 수 있다.

나. 학교생활체육에서의 성과

학교생활체육과 관련한 정책은 교육과정 외 학교스포츠클럽 활성화 정책에서 큰 성과를 나타내고 있다. 학교스포츠클럽은 정책 시행이후 현장교사들의 노력으로 학교에 정착된 정책이라 평가할 수 있으며, 가장 큰 성과로는 학교에 스포츠클럽 활동 문화를 조성한 것이라 할 수 있다. 평소 열정을 가지고 체육활동 증가에 관심을 가졌던 교사들에게 교내 스포츠 동아리(클럽)를 관리자와 기타 여건 등의 제약 없이 구성할 수 있는 환경이 조성되었고, 아이들이 즐겁게 참여하는 스포츠대회를 개최하고 활성화 할 수 있는 정책적 기반이 마련되면서 2007년 시행이후 활성화

화 되어 현재 학교스포츠클럽은 학생들의 학교생활에 가장 큰 활력을 불어넣어줄 수 있는 신체 활동으로 자리매김하고 있다. 현장의 교사들도 학교스포츠클럽이 학생들의 신체활동 시간을 확대해 주고, 교내 대회를 통해 스포츠클럽활동을 활성화시킨 부분에 대해서는 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났다. 한편, 학교현장에서는 운영의 어려움도 나타났다. 효과적이고 효율적인 학교스포츠클럽 운영 방안에 대한 안내가 상세하지 않았고 관련 연수도 부족하였으며, 체계적인 운영을 위해 나이스(NEIS)에 등록하는 시스템은 교사들에게 '또 하나의 업무'가 되어버렸다. 심지어 학생들의 스포츠클럽 등록률을 학교평가에 반영하여 일정 수준의 이상의 이수율 의무화하는 방법은 현장의 교사들에게 큰 부담이었으며 또 다른 편법을 낳게 하는 등 부정적으로 평가되었다.

학교에서도 클럽을 지도해 주시는 일반교사들에게 누가기록 및 생기부 기록 입력을 부탁하기 어려워 대부분의 학교에서 체육교사들의 업무가 되어 버린 지 오래지. 또 양적 질적 성장을 함께 추구하지 못하고 클럽 등록률에 초점을 둔 양적 확대정책의 부작용으로 유명무실한 클럽들이 난무하기도 하고.. 대회참가를 위해 선발에 의해 팀이 조직되기도 하고, 운동기능이 좋은 학생들이 대회참가를 독점하는 부분들이 문제가 되기도 하고요.(김태균의 면담내용)

이는 학교교육정책 평가에 있어 양적인 수치를 평가하는 비율평가가 교육적 의미를 갖지 못하고 외형적으로만 정책이 운영되고 평가될 수 있다는 사례를 보여주는 부분이기도 하다. 또한 결국 양적 일변의 성장을 통해 학교스포츠클럽이 갖는 '자율성'이라는 특성을 훼손하고 있는 것이다(안양옥, 2015). 학교스포츠클럽은 대부분의 학교에서 활성화 되고 있기는 하지만 아직도 교사의 역량을 넘어선 운영의 활성화는 보편화되지 못하고 있는 실정이다. 학교스포츠클럽 활동이 학교실정에 맞게 팀을 구성하고 경기일정을 조직해야 하는 현장중심의 운영체제이고, 대회 참가 시에는 교사가 학생을 인솔해야 하는 어려움이 있기 때문이다. 학교스포츠클럽이 지속적으로 시행되기 위해서는 언제까지나 체육교사의 열정과 희생에 의존할 수는 없다. 교사의 열정과 의지에 따라 학교스포츠클럽이 운영되고 있는 상황에서 보다 현실적이고 바람직한 정책의 변화가 필요하다고 할 수 있다. 학교스포츠클럽은 학생들의 미래에 대한 과감한 투자라고 볼 수 있다. 학교스포츠클럽의 지속적 성장과 발전을 위해서는 당장의 신체활동시간 증대라는 단기적인 목표만을 정책목표로 두어서는 안 될 것이다. 종합형 스포츠클럽의 시행이 생활체육과의 연계에 있어 시발점이 되겠지만 앞으로의 학교스포츠클럽과 관련된 정책은 양적 확대보다는 평생체육 활동과의 연계, 학생의 실질적인 운동참여 등에 보다 내실 있는 관심을 가져야할 필요가 있다.

다. 학교엘리트체육에서의 성과

학교엘리트체육과 관련한 정책은 공부하는 학생선수 육성, 학생선수 인권보호, 학교운동부 운영투명화의 세 가지 정책에서 성과를 나타내고 있다.

1) 공부하는 학생선수 육성

‘공부하는 학생선수 육성’ 관련 정책인 학습권 보장제는 학생, 학부모, 지도자에게 학업의 필요성을 강조하여 그들의 인식 개선에는 도움을 주고 있으나, 현실적인 측면에서는 학습권 보장제에 대한 부정적인 시각과 현실적이지 못한 부분에 대해 낮은 평가를 부여하는 것으로 나타났다. 초등학교 미달률의 증가나 36%가 넘는 중학교의 최저학력 기준 미달률(교육부, 2015)로 보았을 때 이 정책의 실효성에 대해서는 근본적인 분석과 재평가가 필요하며 현장 교사들의 이야기에 더욱 관심을 갖고 정책적으로 소통 할 필요가 있는 정책이다.

비인기 종목, 특히 레슬링, 유도, 복싱, 씨름 등의 투기 종목은 선수확보가 되지 않을 정도로 심각하다. 그런 이유로 과거보다 공부를 싫어하고, 학습능력이 떨어지는 학생들이 운동선수가 되는 비율이 증가하였는데.. 단지 학습권보장을 위해 수업에 참여케 한다 해도 학생선수의 학력이 증진되지는 않아.. 원래 못했던 애들이 어떻게 ... 학생들의 학력저하를 해결하기 위해서는 더욱 근본적인 대책이 필요하다고 봐. (이주한의 면담내용)

2) 학생선수 인권 보장

학생선수 인권보호를 위한 정책의 노력은 학교엘리트스포츠의 이미지를 개선하고 올바른 학생선수를 육성하는 체계를 마련하는데 그 성과를 보이고 있는 것으로 나타났다.

학생선수 인권보호, 학교운동부 운영 투명화와 관련 된 정책을 통해 학교운동부 지도자들의 의식이 조금씩 조심하는 분위기가 된 듯 해요. 또, 지도자-선수 간, 선수 선후배간의 구타 등이 사라지고 인격적인 지도 방법을 현장에서 활용하고 있는 것 같아요.(김도준의 면담내용)

3) 학교운동부 운영의 투명화

학교운동부 운영의 투명화 정책 이전까지는 학교운동부와 관련한 경비를 자유롭게 사용할 수 있었지만 정책 시행 이후 학교운동부 관련 자율적 경비사용에 제재가 가해져 이와 관련한 행정 업무를 담당하는 지도교사와 코치의 어려움은 사실상 증가하였다. 그러나 학부모와 지도자의 인식이 개선되면서 현재 학교현장에 바람직하게 정착되고 있는 과정으로 과거에 비해 운영의 투명화는 긍정적으로 평가되었다. 그러나 모든 정책이 그렇듯 학교운동부 투명화와 관련된 정책도 학교에 따라 성과의 차이가 나타났다. 또한 이러한 규제로 인해 오히려 학교운동부 운영을 기피하려는 현상도 나타나고 있으며, 이는 학교운동부 발전의 저해로 작용할 수도 있다고 인식하였다.

이러한 정책들이 반드시 필요하기는 하지만 제약이 너무 심하다 보니 그에 대한 반발도 많이 생기고.... 또 일은 또 얼마나 늘어났는지 알아?.. 업무적으로도 감독교사가 해야 할 일들이 너무 많아져서 업무에 대한 부담이 커.. 그리고 현실적으로 예산지원은 하지 않으면서 관리 감독만 앞세우는 것이 너무 많아... 학부모들의 불만도 '돈도 우리가 내고 우리가 경기장 따라 다니면서 챙기는데 너무 죄인취급 하는 거 아니냐' 는 생각들이 있어..(이 주한의 면담내용)

학교운동부와 관련된 정책들이 지금 당장 효과를 나타내지 못하는 이유는 학교운동부가 오랜 시간 동안 안고 온 구조적 병폐가 해소되기 위해 더 많은 시간이 필요하기 때문이라 할 수 있다. 또한 아직도 여전히 문제를 일으키는 코치들에 대한 교육도 시급한 실정이다. 실제 현장에서는 초·중·고 학교운동부지도자의 인식 및 교육적 학교운동부 육성, 지도역량 배양을 위해 필수교육으로 학교운동부지도자 연수를 실시하고 있다(교육부, 2014). 그러나 연수의 내실 있는 운영에 관해서는 보다 지속적이고 심층적인 평가가 요구된다. 교육의 질이 교사의 질을 넘어설 수 없듯이 학교운동부 운영의 정상화 열쇠는 학교운동부 지도자가 가지고 있다고 할 수 있다. 따라서 학교운동부의 교육적 운영과 관련된 정책이 내실 있는 성과를 나타내기 위해서는 정책적으로 더욱 강화된 코치 교육을 실시해야 할 것이다. 이를 위해 코치의 직무교육을 더욱 의무화하고 코치 선발과정에서 코치의 자질을 담보할 수 있는 평가기준이 마련되어 활용할 수 있도록 제도 개선 및 내실 있는 운영을 위한 정책 지원이 필요하다.

라. 환경 인프라 구축의 성과

1) 시설 확충

실제 2008년 이후 2011년까지는 잔디운동장뿐만 아니라 거의 대부분의 학교체육시설이 증가 추세를 보이고 있으며, 2012년~2013년에도 잔디운동장은 계속 증가추세를 보였다. 그러나 정책시행 초기에 인조잔디를 조성하였던 학교들의 잔디운동장 사용연한 경과 및 유해성논란으로 인조잔디운동장 재조성 사업이 불가피해지자 형평성 논란과 예산 낭비라는 평가를 받고 있다. 성과에 있어서 다양한 이슈를 낳았고 앞으로도 기존 잔디구장의 재조성을 위해서는 많은 예산이 소요되어야 하지만, 잔디운동장 조성사업은 학생들의 다양한 체육활동 수요를 충족하며, 비나 눈 온 뒤에도 체육 활동을 가능하게 하고 모래먼지 등에 큰 영향을 받지 않는 쾌적한 체육 활동 환경을 조성했다는 점에서는 긍정적인 성과가 있는 것으로 평가할 수 있다. 또한 눈·비 등 외부환경으로부터 체육수업이 영향을 받지 않도록 하기 위한 다목적 체육관 조성도 체육수업 현장의 모습과 학생들의 학교생활체육 실천에 있어서는 비중 있는 역할을 한 정책이라 평가할 수 있다. 또한, 시설확대와 관련하여 정책적으로 지원의 노력을 시도했던 것은 체육활동을 위한 시설 구축의 필요성을 정책적으로 강조한 것이며, 학생들이 체육활동을 할 수 있는 기본적인 공간

을 마련해주어 학교체육 부흥의 발판을 마련했다는 점에서 큰 의의가 있었다고 평가할 수 있다.

2) 법제도 마련(학교체육진흥법)

학교체육진흥법시행은 학교체육의 중요성과 그 필요성에 대해 국민적 공감대를 형성하게 하였고 학교체육정상화를 위해 시행되었던 정책을 지속적으로 추진할 수 있게 해주는 점에서 긍정적이라 평가하였다. 또한 학교체육진흥법의 제정은 ‘법’으로써 현장에서 정책을 시행하는 교사들 보다는 실제 정책을 수립하는 교육부 담당관에게 현실적이고 일차적인 도움을 주고 있었다.

일단 법에 있다고 하면 일의 진행에 있어서 타당성이 무조건 보장되는 거지.. 예를 들어서.. 우리가 작년에 수영교육을 하면서도 지자체 니네 예산 대라라고 얘기를 해야해서 안행부에 보내니까 난리를 치더라고요.. 그래서 법에 있지 않느냐 라고 하니까.. 아무말도 못하더라고요.. 만약에 법에 없다면 “이러이러 하니까 해주세요~ 도와주세요~” 이렇게 해야되죠. 법에 있다는 것은 충분히 지원해줄 근거가 있기 때문에 예산 확보에 있어서도 훨씬 수월해 진거죠.(김승수의 면담내용)

학교체육진흥법은 학교체육현장에 필요한 정책의 양산이나 지속적인 지원방안 마련에도 도움이 되는 것으로, 관련법이나 근거가 없이는 정책 수립 및 운영이 어렵다는 측면에서 학교체육진흥법 및 학교체육진흥위원회 설치 및 운영은 앞으로의 학교체육 발전에 지대한 영향을 미칠 수 있는 중요한 제도적 뒷받침이라 할 수 있다.

IV. 논의

1. 국가수준 학교체육정책 내용

학교체육영역과 교육과정요소에 따라 학교체육정책을 분석한 결과 학교체육정책은 다음과 같은 세 가지 특징을 나타냈다.

첫째, 학교체육정책은 주로 학교정과정체육과 학교생활체육영역의 학습자와 수업/프로그램을 위한 것이 대부분을 차지하고 있었으며, 학교체육 전체 영역 중 학교체육의 내실화를 이끌 지도자 관련 정책은 부족한 실정이다. 지도자를 위한 정책은 직무연수와 표창, 연구대회 활성화 등으로 과거의 정책이 별다른 발전 없이 유지되고 있어 교육의 질을 결정하는 지도자인 교사, 스포츠강사, 코치의 역량 강화에는 실질적인 도움을 주지 못하고 있다. 또한 현장 교사들이 생각

하는 지도자 전문성 신장은 정책 효과이기 보다도 교육공동체의 일환인 연구회에 자발적으로 참가하는 등 교사 스스로의 자질 향상을 위한 노력을 통해 이루어지고 있는 것으로 봤을 때, 지금까지와는 다른 보다 실질적이고 내실 있는 교사교육이 정책적으로 시행되어야 한다. 김정원(2012)은 '미래형 교사교육체제 구안연구'에서 미래사회에 요구되는 학교역할에 부응하기 위해 참여, 관계형성, 대화가 교사에게 필요한 역량이라 하였다. 이와 관련하여 학교체육에서도 지금까지 천편일률적으로 반복되어 왔던 실기와 수업방법에 관한 직무연수, 학교운동부 규정 안내 등의 연수뿐만 아니라 학생들과 소통하고 관계하며 함께 배워나가는 학교체육의 지도자로서의 역량을 갖출 수 있는 지도자 교육체제가 필요하다. 정현우 외(2013)도 한국 학교체육 정책에 있어 정책시행의 주체인 교사와 코치에게 관심과 초점을 맞추어야 한다고 하였다. 다양한 정책 연구를 통해 지도자의 역량을 실질적으로 강화할 수 있는 내용의 학교체육정책이 적극 시행될 필요가 있으며 교사들이 자발적으로 참여하고 있는 교과연구회도 정책적 지원 하에 더욱 활성화될 필요가 있다.

둘째, 일반학생과 학생선수를 구분 짓는 학습자 정책에서의 분리성을 보이고 있다. 2005년 이전까지 학교체육정책은 교육과정 수업을 제외하고는 대부분 학교엘리트체육과 관련한 것이었지만 2005년 이후에는 그동안 정책의 관심에서 소외받았던 일반학생에게 정책의 관심이 확대되며, '공부하는 학생선수, 운동하는 일반학생'이 강조되고 있다. 이는 '운동선수', '일반학생'으로만 바라보던 정책의 시각이 '학생 + 운동선수'라는 시각으로 확장되며 '모두를 위한' 학교체육정책을 실시하고 있는 특징을 나타내고 있음을 알 수 있다. 홍덕기와 류태호(2007)도 학생 선수는 운동만 하는 것이 아니기 때문에 교육 복지차원에서 받을 권리를 찾아주는 측면에서 호소력이 있으며, 운동하는 일반 학생 역시 체육에 대한 교육적 가치를 일깨우고 그 실천을 이끌어 낼 수 있다는 점에서 이 정책에 대해 긍정적인 평가를 내렸다. 그러나 여전히 일반학생과 학생선수와 관련된 정책상의 분리가 나타나고 있다고 볼 수 있다. '운동하는 일반학생'과 '공부하는 학생선수' 역시 학생과 '모두를 위한' 정책을 실시한다고는 하지만, 외연적으로는 학생과 선수를 위한 정책이 분리되어 시행되고 있기 때문이다. 이와 관련하여 안양옥(2015)은 '공부하는 학생선수/운동하는 일반 학생'의 정책 슬로건은 기존의 정책들과는 다른 진일보한 인식의 변화이며 체육이라는 매개를 통해 학생선수와 일반학생의 간극을 줄이고 있다는 점에서 매우 인상적이고 긍정적이라 평가하면서도, 이러한 접근 자체가 학생/선수를 구분하고 체육/공부를 구분하는 이분법적(二分法的) 사고의 테두리에 갇혀 있는 것은 아닌지 반성하였다. 또한 체육 역시 엄연한 교과이며 공부할 대상이라는 본질을 간과하지 않아야 하며, 현재는 공부와 운동이 완전 분리된 기존의 인식을 개선하는 과도기적 시점으로 앞으로는 새로운 방향을 제시하려는 정책적 접근이 필요하다고 주장하였다. 따라서 향후 정책에서는 학생과 선수를 분리하지 않고 통합하여 정책을 수립·시행하려는 정책적 노력이 뒷받침 되어야 '모두를 위한 체육활동'이라는 정책의 본질적 목표를 달성할 수 있을 것으로 보인다.

셋째, 학교체육정책은 분산적이고 산발적으로 수립되었다. 정광호(2004)는 교육정책은 교육 전반에 대한 고려뿐만 아니라 교육정책이 사회경제적 분야에 미칠 파급효과도 고려하여 종합적인 안목에서 신중하게 결정되어야 함에도 불구하고 소위 '한건주의' 방식의 단편적인 처방위주로 정책이 이루어져 왔다고 주장하였다. 본 연구 결과 학교체육정책도 특정 사건이나 이슈에 따라 개선을 위한 정책을 별다른 준비 없이 시범사업 정도만 거쳐 전면 실시하는 경우가 대부분이었다. 다행히 학교스포츠클럽활동과 같은 정책은 학교체육현장에 어느 정도 정착단계에 이르고 있지만 다수의 정책은 이러한 처방위주의 시행으로 정책이 원래 추구했던 목적과는 어긋나게 시행되고 있다. 정책이 추구한 근본적인 목적에 부합되지 못한 채 시행된 건강체력평가제(PAPS)와 같은 정책의 경우 현장의 교사들은 정책시행에 있어 정책의 목적을 생각하기 보다는 정책에 대한 불만과 불신을 갖게 되어 결국엔 올바른 정책 시행을 하지 못한 채 표류하고 있다. 이는 정광호(2004)의 주장처럼 그동안 주요 교육정책방안들이 단기간에 수립되고 현장에 특별한 유예기간 없이 적용되는 경우가 다수 있었고, 이로 인해 교육정책에 대한 불신과 일관성의 결여라는 부작용을 낳은 것과 유사한 결과라 할 수 있다.

2. 국가수준 학교체육정책 성과

학교체육영역과 교육과정요소에 따라 학교체육정책의 성과를 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 정책이 시행된 맥락 안에서 학교체육정책을 평가한 결과 집단보다도 개개인의 주관 및 정책 시행 환경 및 상황에 따라 학교체육정책의 성패를 다르게 평가하였다. 정광호(2004)는 정책성공과 실패의 기준이 모호한 점, 대상 집단의 이해관계에 따라 다양한 측면에서 평가될 수 있다는 점, 객관적 만족과 주관적 만족의 차이에 대한 쟁점 등의 문제와 정책의 성패는 밀접하게 관련이 되어 있다고 하였다. 권민정과 유정애(2013)의 연구에서는 학교체육정책의 구상과 집행을 주도하는 교수/연구직과 교육현장에서 직접 실행해야 하는 전문직 및 교사간의 성과평가에서 괴리가 있었다고 하였으나, 심층면담을 통해 학교체육정책 성과 평가를 실시한 본 연구에서는 교육부 담당자와 학교현장의 교사 집단 간에 학교체육평가에 대한 의견차가 거의 나타나지 않았다. 오히려 정책 시행에서 성패의 원인은 여러 가지 요소가 시간과 장소와 같은 맥락에 복잡하게 얽혀있기 때문에(정광호, 2004), 집단 간의 차이보다는 정책이 시행되는 각 학교 현장의 맥락에 따라 학교체육정책을 시행하는 교사들 간 정책에 대한 성과 평가가 적지 않은 차이를 보였으며, 하나의 정책에 대해서도 그 맥락에 따라 긍정적·부정적 측면이 나타났다. 2014년부터 시행되고 있는 중·고등학교의 체육수업시수 확대는 모두가 동의하는 정책의 가장 큰 성과였으며, 학생 선수의 인권에 대한 관련 주체들의 인식 변화, 양적인 측면에서의 중학교학교스포츠클럽활동의 시행, 학교스포츠클럽 활동 시행 및 대회개최 등은 지난 10년간 학교체육정책의 주된 성과라 평가하는 것으로 나타났다. 반면, PAPS 시행과 학생선수의 학습권 보장을 위한 학

습권 보장제에 대해서는 대부분의 면담자가 긍정적인 부분도 있지만 부정적인 측면이 더 큰 정책으로 평가하였다. 개인 간 성과평가에서 큰 차이를 나타낸 영역은 교육과정 외 학교스포츠클럽 활동 운영으로, 양적 확대에 대해서는 대부분 긍정적으로 평가하고 있었지만 간혹 올바른 운영이 어려운 현장의 일부 교사의 경우 양적 확대 및 운영의 성과 측면에서 다소의 의견 차이를 나타낸 것으로 보인다.

둘째, 학생건강체력평가(PAPS)와 학생선수 학습권 보장제 정책의 성과가 미미한 것으로 평가된 것은 근본적으로 정책수혜자들의 의견을 반영하고 그들에 대한 이해의 바탕아래 정책이 수립되지 못했기 때문이다. 오욱환(2009)은 어떤 교육정책들은 구상 단계에서는 참신하기도 하고 의욕적이기도 하지만 실행 단계에 이를 때까지 지속적으로 변화하거나 변질하며, 혹은 구상 단계에서는 정책의 목적에 충실하지만 실행단계에 이를 때쯤이면 실시하는 데 집착하게 된다고 하였다. PAPS 역시 학생들의 건강체력을 위해 막대한 예산을 들여 평가체제를 개선하고 현장에 시행하였음에도 불구하고 원래의 취지인 측정-처방의 목적은 상실되고 현장에서는 여러 가지 오해만 남은 채, 단순 측정으로 시행되고 있는 현재 상황으로 보아서는 긍정적인 성과를 거두었다고 평가하기 어렵다. 또한 학생선수를 위한 학습권 보장제가 현장에서 올바르게 정착하지 못하는 이유는 정책 시행에 있어 대상에 대한 이해가 부족했기 때문으로 보인다. 우선, 학생선수들도 공부를 할 필요가 있다는 인식은 확산에는 긍정적 영향을 미친 것으로 보이지만, 기본적으로 학업능력이 떨어지는 선수에 대한 이해 및 당장의 입상 실적이 상급학교 진학에 더 중요하게 적용되는 현실에서 실질적으로 공부에 참여하고 이 정책을 거부감 없이 받아들일 학생선수와 학부모가 얼마나 되는지 등 정책 수립이전에 대상을 보다 폭넓게 이해하고 파악했어야 한다. 교육정책의 대상이 되는 집단들은 공익(公益)보다는 사적 욕구의 충족에 더 민감하다(오욱환, 2009). 비록 학습권 보장제가 궁극적으로 학생선수 자신 및 전체 학생 선수들을 위한 것이라 하더라도 선수 개개인은 입상실적을 통한 진학이라는 눈앞의 사적인 욕구를 충족하려하는 것이 당연하기 때문이다. 또한 교육은 의무이면서 권리이기 때문에 학습권 보장제와 같은 규제정책을 시행할 때에는 정책 수혜 대상자들이 생각하는 학습권에 대한 의무와 권리를 보다 심층적으로 고민해 볼 필요가 있다. 그러나 국영수사과 위주의 현재의 학습권 보장제는 이러한 정책 수혜 대상자들에게 공감을 얻고 있지 못하며, 정책을 수립 집행한 교육부 담당자 및 현장의 교사들에게도 호응을 얻고 있지 못하고 있는 개선이 필요한 정책이라 할 수 있다.

V. 결론 및 제언

본 연구는 학교체육주요업무계획을 바탕으로 2005년 이후 학교체육정책의 수립내용 및 성과

평가하여 다음과 같은 결론을 도출하였다.

첫째, 학교체육정책의 내용은 체육교육과정운영의 내실화에서 학교운동부의 교육적 운영으로, 이후 일반학생의 학교생활체육 활성화에서 다시 체육교육의 내실화로 정책의 주요관심이 이동하였다. 이는 지난 10년간 학교체육정책이 발전하면서 학교정과체육→학교엘리트체육→학교생활체육으로 관심과 정책적 지원이 확대된 결과라 볼 수 있으며, 정책 확대 이후 현재는 정과체육, 엘리트체육, 생활체육의 전체 영역을 포괄하는 학교체육의 내실화에 정책적 노력을 기울이고 있는 것으로 평가되었다. 현재 대부분의 학교체육정책은 양적확대의 수준이며 최근 학교스포츠클럽 운영이나 중학교 학교스포츠클럽활동 등의 정책은 양적확대 이후 정책시행 내실화를 위해 노력하고 있는 것으로 나타났다. 더불어, 체육교육의 내실화를 위한 지도자관련 정책이나 학생의 복지 및 진로교육과 관련된 정책의 미비는 앞으로 대안을 모색해야 하는 정책 과제이다.

둘째, 지난 10년간 학교체육정책의 가장 큰 성과는 2014년부터 시행된 중학교와 고등학교의 수업시수 증가와 지난 10년 동안의 노력으로 얻어진 학생, 학부모 등의 학교체육교육 주체들의 인식변화라 할 수 있다. 그동안 학생들의 체육활동 참여에 있어서 학생과 학부모의 체육에 대한 부정적 인식이 활동의 참여를 저해하였고 정책결정자들조차도 체육활동의 중요성에 대해 동의하지 못한 실정이었으나, 다양한 학교체육정책 시행의 노력으로 학교체육의 중요성에 대해 여러 학교교육 주체들이 공감하게 되었다. 이러한 인식의 변화를 이끈 체육활동관련 양적 확대는 이제 보다 내실화 된 정책으로의 발전이 지속될 필요가 있다. 또한, 여전히 체육교사들의 인식 개선 노력이 요구된다. 여러 가지 정책들이 현장교사의 업무를 과중하고 있는 것이 현실이고, 아직 학교현장에는 시행 중인 정책에 대해 반감을 갖고 정책을 바르게 시행하지 않는 사례가 존재하는 것으로 나타났기 때문이다. 따라서 이러한 문제점이 우선 해결될 수 있도록 정책적으로 관심을 가져야 할 필요가 있다.

향후 학교체육 발전을 위한 학교체육정책 수립 및 성과평가를 위해서는 다음과 같은 노력이 필요하다. 첫째, 학교체육정책의 내용 분석결과 학교체육정책의 유형별 일원화가 필요하다. 체육활동 활성화를 위해 단편적인 정책들이 연이어 시행되면서 현장에는 동일한 목표를 추구하는, 정책 방법상의 구분조차 모호한 정책들이 같은 시기에 존재하고 있는 것으로 나타났다. 예를 들어, 학교체육활동 활성화를 위한 다양한 정책들 중 자율체육활성화, 1교 1기, 1인 1운동 익히기, 학생체력증진 프로그램 운영, 방과 후 체육활동 활성화 등은 과거에 시행되어 오던 정책임에도 여전히 학교 현장에 존재하고 있으며, 학교스포츠클럽활동 건강체력교실 등의 정책과제들과 중복되어 학교체육교사들의 업무과중과 혼란을 야기하고 있다. 이를 위해서는 새로운 정책 시행 전 기존 과제의 경중을 파악하여 해당 정책을 확실히 종료거나 통합하는 방법을 통해 학교체육정책 목표별 과제의 유형별 일원화 작업을 실시하여 전체 학교체육정책의 재정비를 실시할 필요가 있다. 또한 시·도 교육청 및 교육부에서는 본 연구의 결과를 바탕으로 그 간 양적으로만 팽창된 학교체육정책을 유형별로 일원화하여 현장 교사의 업무과중을 최소화하고 정책의 효율

성 및 효과를 최대화하기 위한 대대적인 정책의 준비를 시도해야 할 시점이다.

둘째, 정책성과 분석결과 부정적으로 평가된 정책에 대해 정책학습의 노력이 필요하다. 어떤 정책이 실패했을 때에는 그것으로 끝나지 않고 그 실패한 정책으로 인한 부작용이 사태를 더욱 악화시킬 수도 있으며 이전으로 되돌리는 데에도 적지 않은 국력이 투입되어야 할 뿐만 아니라, 경우에 따라서는 이전 상태로도 되돌리지 못하고 악화된 상태를 감수해야 한다(오욱환, 2009). 학생들이 폐쇄하고 선진화된 환경에서 체육활동을 할 수 있도록 지원했다는 측면에서 인조 잔디 운동장 조성사업은 완전히 실패한 정책이라 평가할 수는 없지만 2010년 이전 설치된 인조 잔디 운동장의 유해물질 논란과 함께 사용연한 초과로 인한 재조성 사업을 시행하고 있는 실정으로 봤을 때는 긍정적 평가가 어렵다. 인조 잔디 운동장은 설치 시에도 막대한 예산이 투입되었고 이후 개보수를 위한 예산이 재투입 되어야 하는 실정이다. 실제 인조 잔디 운동장 재조성 사업에 해당하는 학교들은 다시 흙 운동장 조성을 선택하고 있는 경우가 대다수이다. 정책을 분석하는 과정은 미래를 예측하기 위함(정정길 외, 2014)이지만, 사회구조의 급변과 맞물려 미래를 예측하는 것은 더욱 어려운 일이 되었다(오욱환, 2009). 하지만 앞으로의 학교체육정책 수립에 있어서 인조 잔디 운동장 사업과 같은 정책실패를 반복하지 않기 위해서는 정책 시행 전 정책 대안을 분석하고 성과를 예측하는 보다 철저한 정책 설계가 필요하며, 본 연구결과에서 실패로 나타난 정책 사례들을 바탕으로 충분한 정책학습이 이루어져야 한다.

마지막으로, 장기적 안목으로 정책을 설계·수립하고 그 성과를 평가해야 한다. 교육의 효과는 곧바로 나타나지 않는다(오욱환 2009). 본 연구에서 살펴본 대부분의 학교체육정책들은 현장에 시행된 지 5년이 채 지나지 않았다. 정책 결정권자들은 임기동안 단기간의 성과가 곧바로 나타날 수 있는 정책이 선호하는 특징을 가지고 있으며, 지금까지 학교체육정책 역시 겉으로 보이는 계량적 향상만으로 정책의 성과를 매년 평가하고 성과에 대해 조급함을 가지고 있는 실정이다. 그러나 학교체육정책이 근본적으로 전인 교육적 가치를 추구하고, 태도, 가치관, 인성의 변화까지도 체육교육으로 이끌어 내고자 한다면 정책성과에 대한 조급함 보다는 체계적 정책설계 및 분석을 통한 장기적 정책 시행을 추구해야 한다.

이에 따른 후속연구에 대한 제언은 다음과 같다. 첫째, 예산과 관련한 연구가 실시될 필요가 있다. 본 연구에서는 정책을 움직이는 또 하나의 요인인 예산의 변화, 배정, 출처에 대해서는 연구하지 못하였다. 차후 연구에서는 학교체육정책 예산과 관련된 체계적인 조사와 평가를 통해 막대한 예산이 효율적이고 효과적으로 사용될 수 있는 예산 편성안이 마련되어야 한다. 둘째, 본 연구에서는 학교체육정책을 큰 단위의 정책사례로 간주하였으나, 아직 학교체육정책에는 정책과 제별로 다양한 정책 문제들이 산재해 있음을 알 수 있다. 따라서 후속 연구에서는 학교체육의 여러 가지 정책 내용을 교육적 가치에 비추어 정량적 평가와 더불어 정성적 평가도 함께 시행하여 학교체육정책의 내실화를 기할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 강신복(2010). **현대 스포츠교육학의 이해**. 서울:무지개사.
- 고문수, 엄혁주(2012). 학교체육의 교육적 가치와 정책 지원 방안. **한국체육정책학회지**, 10(1), 1-18.
- 교육과학기술부(2008). **학교체육보전급식기본방향**. 교육과학기술부
- 교육과학기술부(2009). **학교체육주요업무계획**. 교육과학기술부
- 교육과학기술부(2010c). **학교체육주요업무계획**. 교육과학기술부.
- 교육과학기술부(2011b). **학교체육주요업무계획**. 교육과학기술부.
- 교육과학기술부(2012a). **학교폭력근절 종합대책**(2012.02.26.). 관계부처합동.
- 교육과학기술부(2012b). **학교체육주요업무계획**. 교육과학기술부.
- 교육과학기술부(2012c). **초·중등 교육과정 총론**. 교육과학기술부고시 제2012-14호 [별책1].
- 교육부(2013a). **초·중등 교육과정 총론**. 교육부고시 제 2013-7호 [별책1].
- 교육부(2013b). **학교체육주요업무계획**. 교육부.
- 교육부(2014). **학교체육주요업무계획**. 교육부.
- 교육부(2015). **학교체육주요업무계획**. 교육부.
- 교육부·문화체육관광부(2013). **학교체육주요업무계획**. 교육부.
- 교육인적자원부(2005b). **학교체육기본방향**. 교육인적자원부.
- 교육인적자원부(2005c). **학교체육혁신방안**. 교육인적자원부.
- 교육인적자원부(2006). **학교체육기본방향**. 교육인적자원부.
- 교육인적자원부(2007c). **학교체육보전급식기본방향**. 교육인적자원부.
- 권민정, 유정애(2013). 우리나라 정부주도의 학교체육정책 성과 평가. **체육과학연구**, 24(2), 256-275.
- 김대광(2004). 중등학교 체육정책의 발전방향. **한국체육정책학회지**, 3, 55-67.
- 김미숙(2010). 박정희 정권하 한국여성스포츠에 대한 고찰 : 학교, 엘리트, 사회체육의 중심으로. **한국체육교육학회지**, 15(2), 109-122.
- 김영우(1998). **한국교육정책연구**. 서울:교육과학사.
- 김정원(2012). **미래형 교사교육체제 구안연구**. 한국교육개발원
- 김종철(1989). **한국교육정책연구**. 서울 : 교육과학사.
- 김종철, 이종재(1997). **교육행정의 이론과 실제**. 교육과학사.
- 김하룡 역(1972). **권력과 사회**. 서울 : 문명사. Lasswell, Harold D.(1972). Power and Society.
- 김형익(2008). 군사정권과 문민정권의 한국 학교체육정책에 관한 비교연구. **체육사학회지**, 13(1), 63-73.

- 남궁근(2008). **정책학 : 이론과 경험적 연구**. 서울:법문사.
- 노화준(2006). **정책분석론(기획과결정을위한)**. 서울:박영사.
- 노화준(2012a). **정책학 원론:복잡성과학과의 융합학문적 시각**. 서울:박영사.
- 노화준(2012b). **기획과 결정을 위한 정책분석론(제4전정판)**. 서울:박영사.
- 문교부(1988). **문교40년사**. 서울:동부.
- 박재우, 박현욱(2010). 한국의 스포츠 정책변동 사례 연구 : KBS 시사기획 '쌈'의 보도와 학교운동부 인권관련 정책을 중심으로. **한국체육정책학회지**, 8(2), 17-34.
- 박진경(2010). 학교체육발전을 위한 거버넌스 구축 방안. **한국체육정책학회지 세미나자료**, 1, 1-15.
- 박현환(2006). **학교체육정책의 평가와 제도개선에 관한 연구 : 학교스포츠제도의 관계자모형을 중심으로**. 서울대학교 석사학위논문.
- 법제처(2013). **학교체육진흥법 [법률 제11690호]**. 국가법령정보센터.
- 법제처(2007). **교육기본법**. 국가법령정보센터.
- 소영진(2009). 정책평가에 있어서 가치의 역할에 관한 소고. **한국정책분석평가학회**, 19(3), 37-72.
- 손석정, 이재구, 신진균(2013). 학교체육진흥법 시행이후의 전개과정 고찰. **스포츠와 법**, 16(4), 31-50.
- 안민석 외 10인(2007). **학원체육 정상화를 위한 촉구 결의안**. 10월 31일.
- 안양옥(2015). 올바른 학교체육 문화 조성을 위한 학교체육 정책. **2015 학교체육진흥 세미나**. 한국체육학회.
- 오욱환(2009). 한국 교육정책의 실패 원인의 간파를 위한 상상력. **교육학연구**, 47(4), 97-117.
- 유정애(2012). **체육과 교육과정 총론**. 서울:대한미디어.
- 유정애, 권민정, 김택진, 김형숙, 정상익, 최범규, 한명선, 한태룡(2012). **학교체육진흥 5개년 계획수립연구**. 대한체육회.
- 이석진(2004). 한국특수교육정책 분석을 위한 기초연구. **특수교육저널 : 이론과 실천**, 5(1), 27-49.
- 이옥훈, 주동진, 김동규(2001). 제3공화국과 제5공화국의 국가주의 스포츠정책 성향 비교. **한국철학회지**, 9(2), 105-124.
- 이용식(2014). 2014 학교체육진흥세미나-학교체육진흥법 시행에 따른 학교체육활동의 변화와 과제. **한국체육학회**.
- 이원일(2014). 정책흐름모형을 적용한 중학교 학교스포츠클럽활동 정책결정과정 분석. **스포츠교육학회지**, 21(4), 105-118.
- 임식, 허진석(2009). 제3공화국 스포츠-체육 정책 연구사의 비판적 검토. **스포츠와 법**, 12(1), 105-130.
- 임태성, 박재우(2011). 스포츠정책 결정과정에서의 미디어 역할: 2003년 천안초등학교 축구부 합숙소 화재 사건을 중심으로. **한국체육학회지**, 50(1), 11-23.
- 전정선, 윤양진(2012). IPA 기법을 활용한 학교스포츠클럽 육성사업 추진정책 평가. **한국체육학회**

- 지, 51(2), 215-225.
- 정광호(2004). 교육정책의 실패 요인 분석: 교육인적자원부 설문조사를 중심으로. **한국 행정학회 2004년도 국제학술 대회 및 추계학술대회 발표논문집**, 29-54.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호(2014). **정책학원론**. 서울:대명출판사.
- 정현우, 박정준, 최의창(2013). 영국“학교스포츠파트너십”정책 분석을 통한 학교체육정책 개발 및 실행의 실제적 시사점 탐색. **한국스포츠교육학회지**, 20(2), 1-24.
- 정현우(2014b). 학교체육정책 분석과 이해를 위한 사회적 구성주의 관점의 적용가능성 탐색:담론분석을 중심으로. **한국스포츠사회학회지**, 27(4), 87-108.
- 정호진(2009). 학교체육 정책과 초등체육 담론의 구조: 푸코의 고고학적 접근. **한국체육정책학회지**, 14, 131-142.
- 한국교육과정평가원(2014). 학교체육 활성화 정책의 시행 실태 분석에 대한 결과 보고 워크숍. 한국교육과정평가원.
- 허현미, 김선희, 정상익(2007). **학교스포츠클럽 운영의 발전방안에 관한 연구**. 교육인적자원부.
- 홍덕기, 류태호(2007). 인권으로 바라본 학생선수: 교육적 담론. **한국스포츠교육학회지**, 14(4), 131-154.
- 홍은아(2013). 다중흐름모형을 적용한 학교스포츠 클럽 정책의제 설정과정 분석. **한국체육학회지**, 52(4), 437-448.
- 홍은아, 김상범(2013). 영국의 학교체육 정책 및 지역사회체육 정책 고찰. **한국체육학회지**, 52(3), 421-430.
- 홍은아, 유진, 김상범(2013). 학교체육복지 개념 정립을 통한 학교체육 정책 방안 탐색. **한국체육학회지**, 52(4), 425-435.
- KSB Media(2007년 5월 및 8월). **죄송합니다. 운동부입니다** I·II, 시사기획 ‘쌈’. 서울:KBS Media.
- KSB Media(2008년 2월 및 3월). **성폭력에 관한 인권 보고서** I·II, 시사기획 ‘쌈’. 서울:KBS Media.
- Blaikie, N. (2000). **Designing social research: The logic of anticipation**. Polity Press, Cambridge.
- Dye, Tomas R. (1976) **Policy Analysis**, Alabama: University of Alabama Press.

· 논문접수 : 2015-09-10/ 수정본접수 : 2015-10-30/ 게재승인 : 2015-11-06

ABSTRACT

The Contents and Outcome Analysis of Physical Education Policy in National level

YeonKyung Jin(Research Professor, Chung-Ang University)

JeongAe You(Professor, Chung-Ang University)

The purpose of this study is to analyze the established contents of physical education policy and the outcomes in national level for 10 years from 2005 to 2014. For doing this, national documents of Ministry of Education(MOE) have been collected for 10 years. In addition, total 13 people including policy makers, school administrators, and physical education teachers are interviewed. The findings are as follows. First, the main concern of physical education policy has moved from solidification of operating curriculum of physical education to educational operation of sports club in the school, thereafter, from the activation of physical education of general students in school life to solidification of physical education. Second, the largest result from physical education policy for 10 years is increment of lesson time number in middle school and high school enforced since 2014 and the change in recognition of educational entities of physical education of school such as students, parents achieved by efforts for 10 years. In the area of physical education in school life, school sports club activity is the policy that remarkably changes to expand students' opportunity in participating physical activities and that is successfully being implemented the policy which currently makes boom of physical education activity in the site of school.

Key Words : physical education policy, policy content, policy outcome, policy analysis