

Toward a preliminary conceptualization of ‘youth sport policy’

Hyunwoo Jung*

Korea Institute of Sport Science

[Purpose and Methods] The purpose of this study is to clarify the concepts of ‘youth sport policy’ and policy areas as an alternative to school physical education concept and to provide a core conceptual framework for the development and implementation of youth sports policy in the future. **[Results]** The notion of youth sport policy is a process of seeking rational decision-making and optimal alternatives to solve the social problems associated with sports participation of youth in elementary school(aged 6 years) to high school(aged 18 years). The concept of ‘youth sport’ can reflect modern culture rather than ‘school physical education’ and it can be seen as more future oriented for lifelong participation in sports. The areas of youth sport policy are classified into physical education, school sport, and community sport. Physical education refer to the physical education classes operated by the Ministry of Education, and the school sport refers to the sports activities that take place throughout the school. Community sport is sports activities that are carried out outside the school by the choice of youth, which is the area where cooperation between the public sector and the private sector is needed. **[Conclusion]** In conclusion, healthy and active life for youth is required to establish cooperative governance of related organizations in order to ensure proper linkage between youth sport policy areas. Through this, it is necessary to solve the social problems of youth and promote their lifelong enjoyment of sport more consistently, efficiently and effectively.

Key words: Youth Sport Policy, School Physical Education Policy, Physical Education, School Sport, Community Sport

서론

정책은 상식적 의미에서 ‘개인 또는 집단이 선택한 매우 중요한 행동지침’(Kang, 2016, p.45)이며, 공공적인 측면에서 사회문제를 해결하기 위한 국가(또는 정부)의 목적과 의도가 있는 노력이다(Ju, 2016). 무엇보다 바람직한 정책은 인간의 존엄성을 더욱 충실하기 위해 특정한 목적을 구현하고자 한다(Kang, 2016). 한편,

정책은 ‘가치의 권위적 배분’으로 이상적인 사회를 투영한다(Ball, 1990, p.3). 이러한 정책의 개념을 고려할 때, 유·청소년 스포츠정책은 우울감, 스트레스, 자살, 저체력, 비만, 왕따, 가족유대감 감소, 나홀로 아동 및 저소득층 아동 증가와 같은 사회적 문제를 적극적으로 해결하여 유·청소년의 존엄성에 기여하고 이상적인 사회를 만들기 위한 정부의 구체적 전략과 방안이다. 다시 말하면, 바람직한 유·청소년 스포츠정책은 공공정책(public policy)의 한 분야로서, 스포츠를 통해 유·청소년의 삶의 질을 향상시키는 것과 관련된 가치 증진에 실질적으로 기여해야 한다.

유·청소년 스포츠정책은 1990년대 후반이후 유럽과

논문 투고일 : 2017. 10. 12.

논문 수정일 : 2017. 10. 30.

게재 확정일 : 2017. 11. 26.

* 교신저자 : 정현우(hjung@ksps.or.kr).

오세아니아를 중심으로 본격적으로 전개되었다. 유·청소년의 신체적·정신적 건강을 향상시키고, 사회적 소속감 및 유대감을 증대하며, 사회적으로 소외된 유·청소년을 스포츠를 통해 지원하기 위해 국가적 차원에서 유·청소년 스포츠정책(youth sport policy)이 실행되었다. 예를 들어, 영국은 2003년부터 2012년까지 PESSCL(Physical Education, School Sport and Club Links Strategy)과 PESSYP(Physical Education and Sport Strategy for Young People) 정책을 통해 유·청소년의 스포츠 참여시간을 늘리고(주당 3~5시간), 스포츠 참여의 질적인 수준(예. 엘리트 육성, 리더십 향상, 학교와 지역 연계 등)을 향상시키고자 하였다(Jung et al., 2013). 뉴질랜드와 호주에서도 2000년대 이후 <KiwiSport>와 <Sporting Schools>와 같은 전국단위 방과 후 스포츠프로그램을 활성화 도모하여 유·청소년의 학교 안팎의 스포츠 참여를 극대화하고, 그들의 긍정적 발달을 촉진하고 있다(Hogan & Stylianou, 2016; Keat & Sam, 2013).

국내에서는 2010년 이후 유·청소년 관련 스포츠정책이 '학교체육'을 중심으로 진행되고 있다. 2013년에 학교체육진흥법 공표를 시발점으로 학교폭력 및 왕따 예방, 학생 건강 증진 목표를 달성하기 위해 학교스포츠클럽 및 리그, 초등학교 스포츠강사 제도, 토요일스포츠테이, 여학생체육활성화, 학생선수 인권 및 학습권 보장 등이, 지역사회에서는 공공 청소년수련관과 민간 스포츠클럽(예. 축구클럽) 및 학원(예. 태권도 학원)이, 그 밖에도 행복나눔교실과 스포츠강좌권과 같이 사회적으로 소외된 유·청소년의 스포츠 참여 및 교육을 위한 프로그램이 운영되고 있다. 이처럼 스포츠를 통해 유·청소년의 어려움을 해결하고 그들의 복지를 증진시키기 위한 노력은 세계적인 추세이며, 특히 미래사회 국민의 행복과 복지를 위해 생애주기의 관점에서 유·청소년 스포츠의 역할은 더욱더 중요해지고 있다(Ministry of Culture, Sports and Tourism, 2013; The Aspen Institute, 2013).

학교체육이 체육수업을 중심으로 한 교육적 목적을 넘어 학생의 건강, 인성, 사회성 발달과 같이 사회적 목적을 달성해야 하는 등 학교체육 개념의 의미가 새롭게 구성되고 있는 상황(Jung, 2016)과 가정, 학교, 지역

사회에서 일생에 걸쳐 건강하고 활기찬 삶을 누리기 위한 유·청소년의 스포츠 향유에 관해 '정책적' 중요성이 높아지고 있는 시점에서, 기존의 '학교체육' 용어에 대한 근본적인 검토가 필요하다. 그 동안 국내 유·청소년 관련 스포츠 사업과 프로그램은 2010년 이후 국내외 비교하여 상대적으로 매우 짧은 시간에 급속하게 발전한 이유로 '학교체육(school physical education)'의 패러다임에서 크게 벗어나지 못하였다. '학교체육'의 용어로 유·청소년의 모든 스포츠 활동(엘리트 육성, 체육수업, 방과 후 수업 지역스포츠 참여 등)을 포함하는 경향이 있다. 다시 말하면, '학교체육'이 '유·청소년 스포츠'를 대신하고 있다.

물론 전통적으로 대부분의 유·청소년 스포츠 활동이 학교에서 이루어진 것은 사실이며, 많은 국가에서 학교를 중심으로 이를 촉진하고 있다. 그러나 이미 유·청소년 삶의 '스포츠화(sportization)'는 세계적 추세이다. 즉, 단순히 학교에서 스포츠를 체험하고 학습하는 것을 넘어, 가정과 지역사회를 아울러 여가형 스포츠와 운동이 유·청소년에게 확산되고 다양하게 진행되고 있다. 스포츠는 유·청소년의 삶과 문화에서 뗄 수 없는 현상으로, 기존 경쟁스포츠의 종말이 아닌 일상적이고 개인적 차원에서 스포츠의 의미와 영역의 변화가 이루어지고 있다(Coalter, 1999; Green, 2014). 더욱이 학교에 다니지 않는 유·청소년이 세계적으로 증가함에 따라 학교체육에서 담당하지 못했던 학교 밖 유·청소년에 대한 정책적 고려가 필요한 시점이다.

국외의 사례에서도 '학교체육' 개념의 변화가 진행되고 있다. 기존에 학교체육으로 대표되었던 체육(physical education)이 체육과 학교스포츠(physical education and school sport), 건강과 체육(health and physical education) 등으로 그 명칭이 변화하고 있다. 더불어 학교체육과 지역스포츠의 연계성을 고려하고 유·청소년의 스포츠 참여 특성 및 개인차를 중심에 두는 'Youth Sport Policy'와 같은 유·청소년 스포츠 관련 정책이 일반화되고 있다(Kirk, 2005; Nike et al., 2012). 건강하고 활기찬 삶에 결정적 영향을 주는 유·청소년 스포츠 참여 효과의 극대화를 위해서는 가정, 학교, 지역의 공간적인 범위를 아우르고, 유·청소년의 성별, 사회·경제적 맥락, 가족, 친구 등 모든 측면을 함께 고려해야

하기 때문이다(Green, 2014). 이러한 노력으로 핀란드, 스웨덴, 덴마크 등과 같은 국가에서는 유·청소년의 주 1회 스포츠 참여율이 95%에 육박(국내의 경우 63.1%)하고 특히, 스웨덴은 매일 스포츠에 참여하는 유·청소년이 25%에 이른다(van Tuyckom, 2016). 따라서 국내에서도 '유·청소년'에 보다 무게중심을 두고 그들의 스포츠 참여를 선진국 수준으로 높일 수 있는 체계적이고 엄밀한 국가수준의 정책수립을 위해 '유·청소년 스포츠'에 대한 명확한 이해를 바탕으로 이를 정책적으로 실행하기 위한 유·청소년 스포츠정책에 대한 기념화가 요구되는 시점이다.

학문적 차원에서 2006년에 학교체육과 관련된 이론적·경험적 연구를 정리한 <Handbook of Physical Education>이 처음 출판된 이후, 약 10년 만인 2016년에 <Handbook of Youth Sport>가 발간되었다(Green & Smith, 2016). 이 책에서는 유·청소년을 중심에 두고 학교를 포함한 다양한 상황에서의 유·청소년 스포츠 사업과 정책을 살펴보고 있다. 사회·경제적 변화에 따른 유·청소년의 스포츠 참여, 스포츠클럽 진입과 이탈, 부모와 동료에 따른 유·청소년 스포츠 활동, 건강·성별·종교·장애 등 유·청소년 스포츠의 총체적 측면을 다루고 있다. 이는 여학생 및 사회적 약자 등 체육 소외계층에 대한 이해와 지원, 가족의 유·청소년 스포츠 참여에 미치는 영향력, 유·청소년 성격과 특성에 따른 스포츠 참여의 차이 등은 유·청소년 스포츠를 기존 학교체육의 개념틀로만 이해하기에는 한계가 있다는 것을 명확히 보여준다(Sport England, 2014).

따라서 본 연구의 목적은 유·청소년의 스포츠 활동에 대한 기존의 학교체육의 변화를 반영하고, 학교체육정책의 발전을 위한 한 가지 대안으로 유·청소년 스포츠와 유·청소년 스포츠정책 개념화를 위한 시론적 탐색에 있다. 이를 통해 차후 유·청소년 스포츠의 발전을 위한 정책 개발 및 실행에 있어서 핵심적인 개념들을 제공하고자 한다. 소기의 목적을 달성하기 위해 우선, 유·청소년 스포츠정책 개념화를 위해 유·청소년의 개념, 학교체육과 유·청소년 스포츠의 의미와 관계에 대해서 살펴본다. 이어서 정과체육, 학교스포츠, 지역스포츠로 유·청소년 스포츠정책의 영역을 구분하고, 각 영역의 특징과 주요 프로그램을 국내외 사례를 통해 검토하여, 유·청소년의

개념 및 영역을 실질적으로 검증하는 과정을 거친다. 결과를 바탕으로 논의에서는 유·청소년 스포츠정책 영역의 주요 역할과 관계와 거버넌스에 대해 살펴본다. 이 연구의 주요 결과는 미래 유·청소년 스포츠정책의 방향 및 전략 구상 및 거버넌스 구축을 위한 기초자료를 제공하리라 기대된다.

유·청소년 스포츠정책이란?

유·청소년 스포츠정책 개념은 국가 스포츠정책에서 평생스포츠 참여와 밀접하게 연관된다. 생애주기적 접근에 기반한 국가 스포츠정책 형성 및 실행에 있어서 '유·청소년'이 핵심적인 위치라는 것을 보다 명확히 보여주기 때문이다. 즉, 유소년과 청소년시기의 스포츠 체험이 성인기 이후의 스포츠 참여를 촉진하는 중요한 요인이라는 점(Green, 2012; Kirk, 2005)에서 학교뿐만 아니라 가정과 지역사회의 스포츠 체험이 유·청소년 스포츠정책에 담겨 국가 스포츠정책과 연계되어 제시될 수 있다.

따라서 무엇보다 성공적인 스포츠정책 수립을 위해서는 유·청소년의 흥미, 동기, 요구, 삶의 방식을 이해하여 적절하게 반영하는 것이 필수적이다(Kahn & Norman, 2012). 이러한 점을 고려하여 유·청소년의 개념 및 '학교체육'과 '유·청소년 스포츠' 개념을 비교하여 각각의 의미와 관계에 대해서 살펴본 후 유·청소년 스포츠정책을 개념화하고자 한다.

유·청소년의 개념

유·청소년(Youth)은 유소년과 청소년의 합성어이다. 두 용어는 생활연령을 기본으로 하여 형성되었으나 법·학문·나라별로 서로 다른 구분을 가지고 있다. 유소년은 유아와 소년을 아우르는 말로 2012년 학교체육진흥법 개정에 따라 만 3~12세에 해당되는 아동이며, 청소년은 대략적으로 아동과 성인의 중간이자 성인이 되기 위한 급격한 변화와 성장을 겪는 만 10세경에서 20세경의 연령에 해당하는 자라고 할 수 있다(Holt, 2008; Kwon & Kim, 2016). 청소년기본법에서는 9세 이상 24세 이하인 사람을 칭한다.

본 연구에서는 유·청소년의 발달과정 및 국가 교육 시스템과 관련하여 유·청소년 정책 수립 및 실행의 효과성과 효율성을 고려했을 때, 유·청소년의 범위는 실질적으로 공교육이 시작되는 만 6세~7세의 초등학교에서 약 만18세인 고등학교까지 포괄하였다¹⁾. 최근 유·청소년 스포츠 활동에 대한 가장 체계적인 저술인 <Best Practice for Youth Sport>에서도 유·청소년을 신체와 정신적 발달 과정에 있는 만 6세~18세 이하에 해당되는 이로 정의하였다(Vealey & Chase, 2016, p.4). 초등학교 이전의 유아는 스포츠 참여 환경이 주로 가정인 만큼 별도의 유아체육 정책이 필요하며, 대학교의 경우 학교를 중심으로 스포츠를 체험하는 초·중·고 학생과 참여 여건이 매우 상이하기 때문에 보다 성인기에 밀접한 정책이 요구되기 때문이다.

이와 함께, 기존에 학교체육정책에서는 '학교'를 다니는 '학생'만이 정책의 혜택을 받는 대상으로 선정되어 학교를 다니지 않는 유·청소년에 대한 고려가 부족하였다. 매년 6~7만 명 정도의 유·청소년이 학교를 그만 두는 만큼, 학교 시스템에 속해있는 학생뿐만 아니라 학교를 다니지 않는 학교 밖 유·청소년이 정책에 포함되어야 한다.

학교체육과 유·청소년 스포츠

유·청소년 스포츠의 개념을 보다 명확히 정의내리기 위해서는 학교체육에 대한 개념에 대해 이해해야 한다. 두 정의는 중첩되는 의미²⁾(대상과 목적 등)를 가지고 있으며, 상호 교차적으로 사용³⁾(체육과 스포츠)되고 있

는 등 관련성이 명백하기 때문이다. 이에 우선 학교체육의 개념을 다양한 측면에서 살펴보고, 학교체육과 유·청소년 스포츠 개념의 상호교차성과 관계에 대해 사회적 구성주의 관점에서 정리하였다. 마지막으로 스포츠 개념의 변화에서 유·청소년 스포츠 개념이 학교체육을 포괄하는 의미로 사용되어야 함을 역설하였다.

학교체육의 개념은 공간 및 교육적 차원에서 살펴볼 수 있다. 우선 공간적인 측면에서 학교체육은 학교체육진흥법에 명시되어있듯 '학교'에서 '학생'을 대상으로 이루어지는 체육활동이라 규정할 수 있다. 예를 들어 학교 내에서 주로 이루어지는 정과체육에서의 수업시간, 방과 후 스포츠클럽 참여, 학교운동부 활동 등이 학교체육에 해당된다.

교육적 측면에서 학교체육은 다양한 신체 움직임을 포함하는 영역으로 도전, 경쟁, 건강, 표현활동에 담긴 신체활동의 가치를 교육적인 의도를 가지고 직접적으로 가르치는 활동이다(Ministry of Education, 2015). 특히 정과체육⁴⁾은 교육적 의무이자 당위성을 지니고, 교과로서 모든 학생들이 반드시 배워야 하는 교육적 가치를 전수하고자 한다. 영국에서도 정과체육을 육상, 경쟁, 건강, 모험, 미적 영역, 관계 영역 등으로 구분하여 모든 학생이 신체활동에 대한 긍정적인 태도, 평생체육참여를 위한 동기 및 자신감, 움직임 역량, 다양한 신체움직임 체험, 개인의 신체목표 설정, 건강한 삶에 대한 이해를 강조하고 있다(Murdoch & Whitehead, 2013).

한편, 정과체육에 대한 개념은 고정된 것이 아니라 사회적으로 구성된 것이다. 공동체에서 전통성을 유지하려는 사회적 실천의 과정에서 정과체육의 의미는 시대에 따라 언제든지 변화되기 때문이다(Stolz, 2014). 유럽과 미국에서 1900년대 초에는 체조와 훈련이 정과체육의 핵심요소였으며, 1930~40년대 무용교육을 거쳐 1960년대 이후 현재까지 스포츠가 학교체육의 지배적 담론으로 작용하고 있다(Kirk, 2010). '학교체육'이 곧 '스포츠 종목'으로 이해되고 있다. 그러나 정과체육에서 스포츠 담론은 축구, 농구, 피구와 같은 일부 경쟁스포

1) 2013년 문화체육관광부가 발표한 <국민생활체육진흥종합계획>에서 유소년은 만3세부터 초등학교까지, 청소년은 중·고등학교로 설정하였다(Ministry of Culture, Sports and Tourism, 2013). 그러나 만 3~4세의 유아와 초등학생의 정책이 동일하게 적용해야 한다는 한계점이 있었다. 즉, 유아는 유소년과 분리하여 정책을 수립하고 실행하는 것이 바람직하다. 3~5세의 누리과정이 의무화 되고 있는 시점에서 유·청소년의 정책 연령 범주를 만 3세부터 해야 하는지에 대한 논의가 좀 더 필요하다.

2) 학교체육과 유·청소년 스포츠는 초등학생에서 고등학생을 포함하는 점에서 정책대상을, 스포츠 참여 증진 효과(인성, 건강, 사회성 등)를 추구한다는 측면에서 정책적 목적을 공유한다.

3) '체육'과 '스포츠'는 체육을 스포츠로 번역하는 등 국내에서 서로 상호 교차적으로 사용되고 있다. 예를 들어, 문화체육관광부는 Ministry of Culture, Sports and Tourism으로 번역한다.

4) 본 연구에서 체육(Physical Education)은 통상적으로 교과로서 체육수업의 의미로 사용되나 생활체육, 엘리트체육 등의 용어와 혼동될 것을 염려하여 교육과정상의 체육수업을 정과체육으로 규정하였다.

츠에 국한되어 있다는 문제점이 있다. 정과체육이 흥미와 스틸을 즐기길 원하는 유·청소년의 욕구를 충족시키지 못하고 있으며, 유행에 민감하고 개인스포츠를 선호하는 추세를 반영하지 못하고 있다. 지나친 경쟁 형태의 움직임과 단편적 기술학습에의 몰입은 전반적인 유·청소년의 동기와 자신감을 저하시키고 있다(Kirk, 2010). 따라서 유·청소년 스포츠는 유·청소년의 흥미, 요구, 동기를 반영하기 위해 다양한 신체움직임을 포함하는 '스포츠'를 제공하는 의미를 포함하여야 한다.

(정과)체육과 스포츠에 대한 개념은 여전히 논란거리이며, 두 경계에서도 갈등과 혼란이 존재한다(Pope, 2011). 특히, Stolz(2014)는 근본적으로 정과체육과 스포츠가 다양한 신체활동을 포함하는 유사한 활동이지만, 목적이 분명히 다르다고 주장하였다. 그는 정과체육의 입장에서는 스포츠는 교육의 중요한 수단이자 다양한 신체활동 중 하나이며, 스포츠 입장에서는 정과체육이 우수선수 양성의 근간이자 사회 통합과 시민 양성의 수단으로 여길 수밖에 없기 때문에 정과체육과 유·청소년 스포츠의 영역이 구분된다고 역설하였다.

그러나 학교체육과 유·청소년 스포츠의 영역이 점점 더 모호해지고 있다. 현대사회에 스포츠는 세계화와 상업화의 영향으로 전 세계가 함께 나누고 소비하는 문화 현상이며, 스포츠를 지닌 교육적·경제적·사회적·문화적 가치에 주목하여 대부분의 국가에서 학교체육은 물론 스포츠정책 차원에서 적극적으로 스포츠 활용하고 있기 때문이다(Jung, 2016). 즉, 스포츠는 '스포츠 참여(sport for all)'를 넘어, 건강, 사회통합, 시민성, 범죄 예방과 같은 확장된 사회적 역할(sport for good)이 강조되고 있다(Coalter, 2007). 따라서 유·청소년 스포츠는 스포츠 기능의 확장성에 주목하고, 평생스포츠 참여 촉진은 물론 유·청소년이 지닌 사회적 문제(정신적·신체적 건강, 자살, 폭력, 소외 등)를 해결하는 데 초점을 둔다. 유사하게 학교체육 또한 학교폭력을 예방하고, 건강과 체력을 높이며, 학생의 성적을 향상시키는 등 사회적 목표를 이루기 위한 '기적 같은 수단'으로 여겨지고 있다(Ward, 2014, p.571).

정과체육과 유·청소년 스포츠는 움직임 문화(Crum, 1993) 또는 신체문화 형성(Kirk, 2010)에 기여한다는 점에서 서로 보완이 가능하다. Ward(2012)는 기존의

체육수업이 지배적인 경쟁 중심의 스포츠 담론을 중심으로 전개되었다는 점과 유·청소년 스포츠에서도 스포츠의 탁월성과 엘리트 선수 육성에 집중되었다는 것을 비판하면서, 모든 유·청소년이 체육수업과 그들의 삶에서 스포츠를 자유롭게 향유하는 것이 필요하다고 역설하였다. 더욱이 정과체육이 교육, 건강, 자아실현의 언어로 일반적인 스포츠 활동과는 차별화된 모습으로 그려진 것은 두 영역의 근본적인 차이보다는 시대적인 맥락에 의해 두 영역의 의미가 규정되었다는 주장도 존재한다(Penney, 2000). 즉, (정과)체육과 스포츠도 결국 정치적, 상업적, 사회적 환경 등에 의해 사회적으로 구성된 개념이라는 점에서 기존의 고정관념에만 의존하여 두 가지 영역을 판단하는 것은 바람직하지 않다.

마지막으로, 스포츠는 기존의 정과체육에서 주요한 교육내용의 일부로 작용하였으나 현재에는 '신체활동(physical activity)'의 개념과 유사하게 모든 종류의 움직임을 포괄하는 광의의 의미로 주로 사용되고 있다.

스포츠(sports)는 일상적이고 조직적인 경쟁, 표현, 운동, 여가활동이며, 복잡한 기술과 인내, 균형, 조작성이 필요한 움직임이다. 유소년에게는 게임과 놀이, 청소년과 성인에게는 축구와 농구와 같은 경쟁스포츠, 노인에게는 건강을 위한 달리기 등 생애주기에 따라 다양한 신체활동을 포괄할 수 있는 개념이다(Nike et al., 2012, p.8).

현대사회에서 스포츠는 전통적인 '스포츠 종목'의 개념에서 신체적 건강과 정신적 웰빙을 표현하고 증대시키기 위한 모든 형태의 신체활동과 움직임으로 이해되고 있다(The Aspen Institute, 2015). 마찬가지로 정과체육과 스포츠의 공통분모가 신체활동이라는 점에서 정과체육과 유·청소년 스포츠의 경계가 점점 희미해지고 있다. 이미 많은 국가에서는 체육수업과 방과 후 스포츠 활동의 경계가 허물어지고 있는 추세이다(Hogan & Stylianou, 2016). 이러한 점에서 학교체육(정과체육, 방과 후 활동)과 학교 외 스포츠 활동(가정, 지역에서 이루어지는 스포츠)이 유·청소년의 스포츠 활동을 모두 포함한다는 측면에서 '유·청소년 스포츠'는 '학교체육'을 포함하는 개념이라 볼 수 있다.

요컨대, 스포츠 담론 중심의 학교체육 변화, 스포츠의 사회적 기능으로의 확장, 스포츠 문화의 대중화, 신체활

등을 포함하는 스포츠 영역의 확장으로 인해 유·청소년 스포츠 개념은 학교체육을 포괄하는 의미로 사용될 수 있다. 무엇보다 학교체육과 유·청소년 스포츠의 실질적인 대립관계에 주목하기 보다는 미래 지향적인 입장에서 학교체육의 교육적 목적이 유·청소년의 평생스포츠 참여와 스포츠 참여 효과에 도움을 주고, 마찬가지로 스포츠가 지닌 경쟁과 협력을 근간으로 하는 스포츠가치와 다양한 형태의 스포츠 종목이 학교체육에서 이루어질 수 있도록 상호 보완적 관계 형성이 절실한 시기이다 (Pope, 2011).

유·청소년 스포츠정책 개념화

전통적으로 '학교체육'의 개념은 유·청소년의 체육, 스포츠, 신체활동 등의 개념을 대부분 포괄하는 의미로 사용되었다. 과거에는 체육수업 이외에 유·청소년이 경험할 수 있는 조직적인 체육활동이 거의 없었기 때문이다. 그러나 위에서 논의하였듯, 스포츠가 전 세계 공통적으로 지배적인 신체활동 문화로 자리 잡으면서 스포츠의 개념이 체육과 동일한 개념 혹은 신체활동 개념과 유사하게 쓰이면서 체육을 포괄하는 개념으로 사용되기 시작하였다. 더욱이 정과체육수업 이외에 방과 후 체육활동, 학교 밖 스포츠클럽 활동, 민간기업 및 경기단체, 종교단체의 스포츠 활동 등이 활성화되면서 기존의 학교체육 개념은 현대의 유·청소년 스포츠의 넓이와 깊이를 모두 포괄하기에는 무리가 따른다.

더욱이 국내 전체 청소년의 10%가 넘는 학교 밖 청소년에 대한 스포츠 프로그램을 제공하기 위해서는 기존의 학교체육을 넘어 새로운 개념이 요구된다. 유·청소년 발달단계에 따른 스포츠 참여를 통한 평생스포츠 참여 촉진뿐만 아니라 기존의 학교체육 및 스포츠정책에서 소외된 유·청소년을 고려한 정책 구상을 위해서 유·청소년 스포츠정책 개념이 필요하다.

유·청소년 스포츠정책 개념의 활용은 영국의 사례에서 찾을 수 있다. 기본적으로 영국은 유·청소년 스포츠 정책수립 및 실행을 위해 교육부는 물론 보건복지부, 문화미디어스포츠부를 함께 관여시킨다. 유·청소년 스포츠가 교육은 물론 스포츠, 건강 및 보건의 영역이라는 점을 명확히 이해하기 때문이다(Houlihan, 2000). 따

라서 <Creating a sporting habit for life>와 같이 국가수준의 스포츠정책에서 유·청소년 스포츠정책은 체육수업(physical education)과 학교스포츠(school sport)를 포괄하는 학교체육과 더불어 유·청소년의 건강과 신체활동, 지역스포츠 영역이 함께 제시된다. 정부의 입장에서 유·청소년이 유년기에서 노인기에 이르기까지 활기찬 삶을 살 수 있도록 스포츠에 지속적으로 참여하고, 스포츠의 가치(건강, 시민의식, 인성 등)를 어떻게 느끼게 하느냐가 관건이기 때문이다.

유·청소년의 개념과 유·청소년 스포츠의 의미, 영국의 사례 등을 종합적으로 고려할 때 다음과 같이 유·청소년 스포츠정책을 정의 할 수 있다. 첫째, 유·청소년 스포츠정책은 만 5~6세에서 18세를 포괄하는 모든 유·청소년의 스포츠 활동을 대상으로 하며, 둘째, 유·청소년 스포츠정책의 주체는 국가 또는 지방자치단체가 된다. 국내의 경우 유·청소년 '스포츠'의 측면에서 스포츠정책을 담당하는 문화체육관광부가 적절할 것이다. 셋째, 유·청소년 스포츠정책은 유·청소년의 발달과정 및 스포츠 종목 특성을 반영하여 이에 적합한 내용의 지침을 제공한다. 정리하자면 '유·청소년 스포츠' 개념은 정책의 측면에서 '학교체육' 개념보다 현대문화를 반영할 수 있으며, 평생스포츠 참여를 위한 보다 미래지향적인 개념이라 볼 수 있다. 또한, 유·청소년 스포츠정책은 유·청소년 스포츠 참여를 증진하고 유·청소년의 사회적 문제를 해결하기 위한 합리적인 의사결정 및 최적의 대안을 찾는 과정이다. 즉, 유·청소년 스포츠정책은 유·청소년의 발달단계를 고려하여, 스포츠의 사회적, 교육적, 도덕적 가치를 평생에 걸쳐 누릴 수 있도록 하여 유·청소년의 존엄을 높이는 국가적 차원의 의도적인 노력이다.

유·청소년 스포츠정책 영역

유·청소년 스포츠정책 영역의 구분은 크게 3가지 측면에서 의미가 있다. 첫째, 국내외 진행 중인 유·청소년 스포츠정책 양상을 성격에 맞게 명료히 분류함으로써 각 영역에서 벌어지고 있는 유·청소년 스포츠 실천에 대한 이해를 높일 수 있다. 둘째, 기존 '학교체육'정책의 개념적 한계를 극복하고, 가정, 학교, 지역사회를 포함한 생

에주기별 스포츠 참여를 위한 ‘유·청소년 스포츠’ 정책 개념에 대한 근거를 마련한다. 셋째, 유·청소년의 스포츠 참여를 높이고, 건강하고 활기찬 삶을 평생 영위하기 위한 유·청소년 정책의 방향 설정 및 전략 수립은 물론 교육부, 문화체육관광부, 보건복지부, 여성가족부 등 유·청소년 스포츠 관련 정부기관의 협력적 거버넌스 구축을 위한 기초자료로 활용할 수 있다.

유·청소년 스포츠가 학교체육을 포괄하는 의미라는 점에서, 유·청소년 스포츠정책 영역은 크게 학교⁵⁾기반(School Based)과 학교 외(Non-school)로 구분하여 이해할 수 있다(Vealey & Chase, 2016).

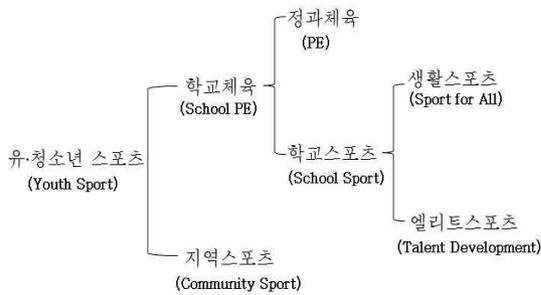


Fig. 1. Youth Sport Policy Area (1)

〈Fig. 1〉에서 알 수 있듯, 학교기반 유·청소년 스포츠 활동이 학교체육의 주요 영역이며, 학교 외는 민간과 공공스포츠 영역을 포함한 지역스포츠(communitry sport)의 주요 영역이다. 학교체육은 정과체육과 정과체육 이외에 이루어지는 학교스포츠 활동으로 구성된다. 따라서 학교체육정책 영역은 정과체육과 학교스포츠 활동을 포함한다. 국내에서는 2010년 이전에는 정과체육이 학교체육정책의 대부분을 차지하였지만, 2010년 이후 학교스포츠 영역의 비중이 점차 높아지고 있다. 학교스포츠 활동은 학교스포츠클럽과 같은 생활스포츠와 학교 운동부를 중심으로 한 엘리트스포츠 활동을 포함한다. 이는 Ryu(2003)가 학교체육정책을 정과체육과 과외체육활동으로 구분하고, 과외체육활동의 영역으로 교

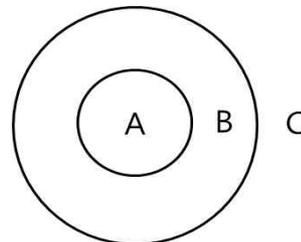
5) 학교는 단순히 장소와 공간의 개념으로 이해되기 보다는 시스템(schooling)으로 개념으로 이해되어야 한다(You, 2015). 예를 들어, 학교스포츠클럽은 학교 밖에서 이루어지는 경우가 많지만, 시스템의 관점에서는 학교체육의 영역이다.

내체육활동(일반학생)과 학교 간 체육활동(엘리트스포츠)로 구분한 것과 같은 맥락이다. 과외체육활동이 학교스포츠 영역과 일치한다. 또한, You(2015)가 학교체육에 대한 대안적 패러다임으로 학교체육정책의 영역을 학교정과체육, 학교생활체육, 학교엘리트체육으로 제안한 것과 일맥상통한다.

한편, 지역스포츠는 학교 외에서 이루어지는 유·청소년 스포츠 활동으로 학교에 소속된 학생뿐만 아니라 학생이 아닌 학교 밖 유·청소년을 주요 정책 대상으로 삼는다. 그 동안 지역스포츠는 ‘생활체육’ 영역으로도 불렸으며, 학교체육과 생활체육의 연계가 정책문서에서 자주 언급되었다. 이렇게 유·청소년 스포츠정책 역역은 크게 학교기반과 학교 외로 구분되며, 영역의 성격과 특성에 따라 정과체육, 학교스포츠, 지역스포츠로 나눌 수 있다.

정과체육, 학교스포츠, 지역스포츠 영역

〈Fig. 1〉을 바탕으로 유·청소년 스포츠정책 영역을 그림으로 표현하면 〈Fig. 2〉와 같다.



- ① A = 정과체육
- ② B = 학교스포츠(학교생활스포츠 + 학교엘리트스포츠)
- ③ C = 지역스포츠

Fig. 2. Youth Sport Policy Area (2)

A는 정과체육(physical education)이며, B는 학교스포츠(school sport)이다. C는 학교 밖에서 일어나는 복합적인 스포츠 활동(예. 가정, 경기단체, 기업 등)을 포괄하는 지역스포츠(communitry sport)⁶⁾이다. A와

6) C 영역은 학교 외 스포츠 활동(non-school based sports activities)으로 부를 수 있으나 지역사회에서 이루어지는 스포츠 활동이라는 점에서 지역스포츠라고 명기한다.

B가 학교체육(school physical education)의 정책영역이며, 유·청소년 스포츠정책 영역은 학교체육정책 영역과 지역스포츠를 포괄한 A, B, C 영역이다. 각 영역은 독립적으로 작용하는 것이 아니라 서로 긴밀한 상호작용과 연관성을 지니고 있다. 이번 장에서는 각 영역의 성격과 특성에 집중하여 살펴봄, 영역 간 연계성은 논의에서 다루고자 한다.

정과체육 영역(A)

정과체육 영역(A)은 초·중등학교 체육과 교육과정을 근거로 정과체육에서 모든 유·청소년에게 동일하게 '의무적'으로 실시되는 영역이다. 국가 교육과정이 없는 국가는 학교의 재량에 따라서 수업이 진행된다. 국가마다 차이가 있지만 상당량의 유·청소년 스포츠 활동이 이루어지는 영역으로 초등학교에서는 교사와 일부 코치 또는 스포츠강사가, 중등학교에서는 체육교사가 주로 수업을 진행한다.

국내의 경우, 국가교육정책과 연관되어 정과체육이 계획되고 실행되는 만큼, 정과체육 영역은 전적으로 교육부의 책임 아래 진행된다. 교육부, 지역교육청, 교육지원청, 학교로 이어지는 거버넌스 구조에서 교육과정이 개편되고, 이에 따라 전국의 모든 학교에서 달성해야 할 교육적 목적을 가지고 진행된다. 초등학교 1~2학년은 <즐거운 생활> 공통교육과정에서 음악, 미술과 함께 놀이·표현 중심의 체육활동이 진행되며, 초등학교 3학년 부터 6학년까지는 주당 3시간 체육수업이 운영된다. 중학교는 주당 3시간 정도⁷⁾이며, 고등학교는 주당 1시간~2시간⁸⁾이 정규체육수업으로 진행되고 있다.

최근 2015 개정 교육과정에서는 정과체육의 주요 목적을 전인적 삶의 영위에 필요한 체육교과의 핵심 역량인 건강관리능력, 신체수련능력, 경기수행능력, 신체표현능력을 기르는 것으로 설정하였다(Ministry of

Education, 2015). 즉, 정과체육을 통해 활기차고 건강한 삶에 필요한 역량을 습득하여 '미래의 삶을 개척하고 바람직한 사회인으로 살아갈 수 있는 지식과 기능, 태도'를 기르고자 한다(Ministry of Education, 2015, p.8). 특히, 초등학생 대상 수상 안전교육 및 생존수영 교육이 강화되어 지역적 시설 여건 등을 고려하여 수영수업(생존수영 4시간 포함하여 총 10시간)을 초등학교 3학년에서 5학년까지 확대 운영하고 있다. 또한, 수업 사례집과 ICT 수업콘텐츠 등 창의적이고 혁신적인 방법으로 유·청소년의 인성발달에 기여한 우수 수업사례를 발굴하고 확산시키고자 하는 노력을 기울이고 있다(Ministry of Education, 2015).

국외의 경우, 2013년 UNESCO가 232개 국가를 대상으로 실시한 학교체육조사에서 전반적인 정과체육 운영 현황을 살펴볼 수 있다. 97%의 국가에서 체육수업을 필수로 실시하였고, 79%의 국가에서 체육과 교육과정을 개발하고 적용하려 했으나, 실제로는 71%의 국가에서 체육수업을 진행하였다. 주당 평균 체육수업 시간은 초등학교 97분, 중학교 99분으로 한국이 상대적으로 정과체육수업의 시수가 높음을 알 수 있다. 정과체육수업의 주요 목표로 인성, 자존감, 사회성 발달과 같은 개인적·사회적 발달이 가장 많았으며, 건강과 활기찬 삶이 이어 가장 빈번하게 언급되었다. 체육수업의 주요 교육 내용으로는 스포츠 경기가 가장 지배적(초등 99%, 중등 92%)이었다.

정과체육이 유·청소년의 스포츠 문화 입문에 있어서 기본적인 운동소양과 스포츠 기능 및 규칙을 배울 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 매우 중요하다. 그럼에도 불구하고 유·청소년의 운동능력 수준, 성별, 스포츠에 대한 흥미나 인식 등을 제대로 고려하지 못한다는 비판에 직면하고 있다(Kirk, 2010). 더욱이 30여 명의 유·청소년이 40~50분의 짧은 시간동안 부족한 시설에서 스포츠 체험을 하기에는 분명한 한계가 있다. 비록 전통적인 경쟁스포츠(예. 축구, 농구) 참여는 물론 개인적(예. 탁구, 배드민턴)이고, 비공식적(예. 걷기, 조깅 등) 또는 비경쟁(예. 자전거, 수영, 스키)스포츠에 대한 참여가 증가하는 유·청소년 스포츠 문화에 맞춰 정과체육에서 새롭고 새로운 종목(예. 뉴스포츠 등)을 제공하고 있으나, 대부분의 수업에서 교사에 의한 일방적이고 지

7) 중학교는 정과체육수업 272시간(연간 34시간이 주당 1시간으로 계산)이외에 창의적 체험활동 시간에 주당 1-2시간 정도 학교별로 실시한다. 따라서 중학교의 평균 체육시수(의무)는 3시간 정도이다.

8) 일반고등학교와 특수목적고등학교 등 학교별로 차이는 있으나 체육수업을 10단위 이상(1단위가 주1회 체육수업), 매학기 편성하도록 지침을 내리고 있다.

시적인 스포츠 기능중심의 수업으로 인해 유·청소년의 스포츠 참여 동기를 저해한다는 의견이 지배적이다 (Green, 2012; Kirk, 2010). 따라서 정과체육은 유·청소년의 다양한 욕구와 필요를 충족시킬 커다란 숙제를 안고 있으며, 이를 해결하기 위한 한 가지 방안으로 방과 후 스포츠클럽과 같은 학교스포츠의 활성화가 제기되고 있다.

학교스포츠 영역(B)

학교스포츠 영역(B)은 정해진 체육수업 이외에 학교 내에서 주로 이루어지는 자율체육활동으로 수업 전, 점심시간, 방과 후의 스포츠 활동을 모두 포함한다. <그림 1>에서 제시하였듯, 학교스포츠는 크게 유·청소년의 일반적인 스포츠 참여와 관련 있는 생활스포츠와 유·청소년 스포츠 잠재력 발굴 및 개발(talent identification and development)과 밀접한 엘리트스포츠로 구분된다. 물론 영국이나 독일처럼 국가에 따라서 경기단체를 중심으로 지역스포츠에서 주로 유·청소년 엘리트 스포츠가 육성되기도 하며, 종목에 따라서 학교와 지역에서 전략적으로 육성하는 일본의 사례도 있다. 국내에서도 유·청소년 엘리트 선수 발굴과 양성을 위해 기존의 학교운동부 중심 시스템에서 지역스포츠클럽과 연계하려는 노력을 기울이고 있으나, (공공)스포츠클럽 시스템이 구축되지 않은 상태에서 기존의 학교운동부 시스템을 전면적으로 변화시키기엔 분명한 한계가 존재한다.⁹⁾

정과체육은 대부분 교사가 담당하였다면, 학교스포츠 영역은 체육교사, 일반교사, 스포츠강사, 코치 등 다양한 지도자가 학교스포츠를 담당하고 있다. 국내에서 학교스포츠클럽은 주로 교사와 스포츠강사가, 엘리트스포츠는 코치가, 기타 스포츠 활동(예. 토요일스포츠데이, 여학생활성화 프로그램 등)에는 스포츠 강사와 코치가 담당한다. 정과체육 영역을 교육부가 전적으로 책임지는 반면, 학교스포츠는 유·청소년의 폭넓은 스포츠 참여와

엘리트 선수 육성이 이루어지는 만큼 교육부, 문화체육관광부, 대한체육회, 국민체육진흥공단 등의 협력적 거버넌스가 요구되는 영역이다.

국내에서 2010년 이후 학교폭력, 왕따, 자살, 유·청소년 건강에 대한 우려, 학교운동부 인권 및 학습권 문제가 사회적·정치적 이슈로 부각되면서, 학교체육이 건강과 인성 등 사회의 주요 문제를 해결하기 위한 주요 수단으로 간주되었다(Jung, 2016). 이에 학교체육진흥법이 개정되고 학교스포츠클럽 등 다양한 사업들이 진행되면서 학교체육 영역, 특히 학교스포츠 영역이 눈에 띄게 성장하였다(Jung, 2016). 예를 들어, 2015년 기준 학교를 다니는 유·청소년의 68.8%가 학교스포츠클럽 17시간 이상 등록(199,147 학교스포츠클럽)했으며, 교육지원청 단위 학교스포츠클럽 리그에 526,183명이 참가하였다.

매년 발표되는 교육부의 <학교체육 활성화 추진계획>에서 정과체육과 학교스포츠를 포괄하는 학교체육 정책 방향과 주요 과제를 알 수 있다. 2017년 학교체육 활성화 추진계획에 따르면(Ministry of Education, 2017), '1학생 1스포츠 활동 활성화로 행복한 학교생활'을 목표를 달성하기 위해 학교체육교육 내실화, 학교스포츠클럽 활성화, 공부하는 학생선수지원, 학교체육 지원 네트워크 구축 운영, 대국민 인식제고 등 5개 중점 과제와 21개의 실행과제를 제시하고 있다. 21개 실행과제 중 대략 17개가 학교스포츠와 직·간접적으로 관련이 있다. 아래와 같은 대표적인 정책 사업을 통해 유·청소년의 스포츠 참여 확대를 적극적으로 추진하고 있다.

·교육부 (중심) 사업

: 학교스포츠클럽, 학교스포츠클럽 리그, 여학생체육 활성화, 학생건강체력증진 프로그램 운영 강화, 토요일스포츠데이, 공부하는 학생선수 육성, 학교운동부 운영 투명화

·문화체육관광부 (중심) 사업(대한체육회 및 시·도 체육회 지원)

: 학교 안 프로그램(신나는 주말생활체육학교)(4,700학교, 81개종목), 여학생 학교스포츠클럽 지원(255개 클럽) 및 여학생(종목별)교실(1,117개교, 258,149

9) 대한체육회에서는 꿈나무선수 육성사업을 통해 선수선발 측정·평가, 동·하계 합숙훈련 지원, 수영, 육상, 체조 등 기초종목 학교 운동부 지원, 자전거 선수육성사업을 실시(꿈나무선수 900여명, 청소년대표 1,000여명 포함)하고 있으나, 유·청소년 엘리트 선수 시스템 구축을 기반으로 일관성 있는 목표와 추진, 평가가 진행되고 있지 않다.

명), (전국)학교스포츠클럽대회 지원, 기초종목(육상, 체조, 수영)지원

학교스포츠의 가장 대표적인 사업인 학교스포츠클럽 참여율은 19.7%(Ministry of Culture, Sports and Tourism, 2017)이며, 학교스포츠클럽 주요 종목으로는 축구·풋살(31.9%), 농구(27.9%) 배드민턴(11.8%)순으로 나타났다. 여학생(16.7%)이 남학생(22.3%)보다 상대적으로 학교스포츠클럽 참여율이 저조하였다. 교육부의 토요일스포츠데이, 문화체육관광부의 학교 안 프로그램을 포함한 토요일스포츠활동은 4.3%의 유·청소년이 참여하는 등 아직까지 학교스포츠에 참여하는 유·청소년의 비율이 낮다는 것을 알 수 있다.

국외의 학교스포츠정책은 주로 학교스포츠클럽 리그 운영과 지원에 초점이 맞춰져 있다. 대표적으로 영국의 <School Games> 프로그램을 들 수 있다. 이 프로그램은 한국의 학교스포츠클럽 리그와 유사한 사업으로 경쟁스�포츠 리그를 부흥시키고자 2012년부터 현재까지 진행 중이다. 약 31여개의 경기종목단체가 학교 내, 학교 간, 장애인 등 지역과 대상에 따라서 경기를 개최하기 위한 틀을 마련하고 있다. 교내경기, 대교경기, 지역경기, 전국경기과 같이 4단계로 진행되고 전국경기에서 엘리트 선수 육성과 선발이 연계된다. 2016년 기준 영국(잉글랜드)의 86%에 해당하는 21,190개의 학교와 8백만 명이 넘는 학생이 경기에 참여하였다(Jo, 2016). 영국과 유사하게 미국의 고교체육연맹(National Federation of State High School Association; NFHS)은 학교 간 대항경기 운영을 위한 비영리 민간단체로 17개 종목 고교 스포츠리그를 지원한다(Jo, 2016). 호주의 경우, <Sporting Schools(SS)> 프로그램을 통해 30여개 이상의 스포츠 종목 단체가 초등학교 수업 또는 방과 후 스포츠 프로그램과 연계하여 초등학교의 스포츠 참여를 늘리고자 한다. 1년 예산을 약 1,000억 원을 투입하여 2016년 기준으로 5,700개의 초등학교에 860,000명이 초등학교(전체 초등학교의 70%에 해당)이 혜택을 받고 있다(Stylianou et al., 2017).

정과체육에 비해 학교스포츠는 유·청소년의 자율적인 선택이 매우 중요하다. 의무적으로 참가하기 보다는 유·청소년의 흥미와 요구에 의해 학교스포츠클럽에 참여

하거나 방과 후 체육프로그램에 참여한다. 다만, 학교운동부는 스포츠 기능이 뛰어난 유·청소년이 조직적으로 스포츠 능력을 발달시킨다는 점에서 자율성보다는 체계성이 더 강조된다. 미래사회에 학교스포츠 영역은 정과체육의 시간·공간적 한계를 극복하여 보다 많은 유·청소년의 필요를 반영한 스포츠 프로그램과 그들의 스포츠 잠재력을 체계적으로 극대화해야 한다는 점에서 더욱 주목받을 것이다. 더욱이 학교체육과 지역스포츠의 유기적 연계를 위해 우수한 스포츠코치, 프로그램, 시설의 교류를 촉진하는 학교스포츠 영역의 역할이 더욱 강조될 것이다. 그러나 현재 스포츠강사와 코치의 처우 및 전문성 문제, 교육과 스포츠 담론의 갈등, 교육부와 문화체육관광부, 보건복지부의 협력부족, 뚜렷한 정책 목표 및 평가 부재 등 해결해야 할 문제점들이 산재되어 있는 상황이다. 이렇듯 학교스포츠 영역은 학교체육의 복잡성과 복잡성을 명백히 보여준다(Jung, 2017).

지역스포츠 영역(C)

지역스포츠 영역(C)은 학교 제도권 밖의 지역에서 이루어지는 유·청소년 스포츠 활동으로, 유·청소년이 원하는 시간과 장소에서 자율적으로 필요와 요구에 의해 스스로 또는 친구와 가족들과 함께 공식적(예. 지역스포츠센터 프로그램, 청소년 수련관 프로그램 등), 비공식적(예. 조깅, 자전거, 길거리 농구 등) 스포츠 활동이 일어나는 곳이다. 따라서 지역스포츠는 운동습관 형성, 건강하고 활기찬 삶의 습관, 평생스포츠 참여에 매우 중요한 영역이다. 지역스포츠는 교육부 주도로 실행되는 학교체육(정과체육과 학교스포츠)과 달리, 문화체육관광부가 중심이 되어 여성가족부(청소년 수련관 담당), 보건복지부, 종목 단체 등과의 긴밀한 협조가 이루어져야 하는 영역이다.

지역스포츠 영역은 학교체육에서 경험하지 못한 다양한 스포츠 체험은 물론 동료와 가족과 함께 운동을 즐길 수 있는 기회를 제공한다. 더욱이 지역스포츠는 스포츠 참여에 어려움을 겪는 저소득층, 여학생, 다문화 가정 아동 등 취약계층에 대한 적극적 스포츠 복지 지원 영역이다. 나아가 학교를 중도에 그만두거나, 범죄 경력이 있는 유·청소년 등 학교 밖 청소년의 스포츠 활동이 제공

되는 영역이다. 예를 들어, 문화체육관광부의 국민체육진흥기금으로 운영되는 스포츠강좌 이용권 지원은 2009년부터 만 5~18세의 저소득층 유·청소년 3만여 명에게 생활체육참여 혜택을 주고 있다. 또한, 국민체육진흥공단에서는 학교를 다니지 않는 학교 밖 청소년들에게 스포츠용품을 꿈드림센터(133개소)를 통해 지원하고, 체육 취약계층(저소득, 특수학교, 다문화 등) 초등학교를 대상(매년 10여개 학교)으로 가상현실 스포츠교실(VR시설)을 보급하고 있다.

취약계층 외 유·청소년을 대상으로도 지역스포츠가 활발히 진행되고 있다. 대표적으로 대한체육회의 <학교 밖 생활체육 프로그램>은 학교에서 실시하기 힘든 볼링, 수영, 승마, 클라이밍, 스케이트 등의 스포츠 참여 기회를 유·청소년에게 제공한다. 2016년 기준 227개 시군구별 2개소씩 454개 프로그램을 매 주말 지역체육시설을 활용하여 30주간 운영하였다(약 20만 명 유·청소년 참가). 나아가 동계스포츠보급 사업을 통해 스케이트, 스키, 아이스하키 교실강습 및 캠프를 제공하여, 약 4,000여명의 유·청소년이 동계스포츠를 즐기도록 하였다.

한편, 경기단체에서는 유·청소년을 위한 리그 및 대회를 운영하고 있다. 대표적으로 대한축구협회에서는 2010년부터 유·청소년 클럽리그(10세 이하, 12세 이하)를 권역별, 시도대표 선발전, 챔피언십으로 나뉘어 4월에서 9월까지 주말과 휴일을 이용해 운영하고 있다(2016년 50개 권역, 400팀 출전). 이와는 별도로 초·중·고 리그가 권역별로 진행되어 2017년 기준 752팀(초등 318개팀, 중등 246팀, 고등 186팀)이 참여하고 있다. 그 밖에 여성가족부에 지원하는 전국 청소년수련관(185개소)에서 수영, 농구, 배드민턴 등 생활체육 강좌가 운영되고 있으며, 숙박기능을 갖춘 청소년수련원(191개소)과 유스호스텔(120개소), 청소년야영장(45개소) 등에서 모험 관련 수련활동이 진행되고 있다.

지역스포츠 참여와 관련하여 10대의 20.6%(남 22.1%, 여 19.1%)가 지역스포츠 영역에서 생활체육 강좌 및 강습을 받은 경험이 있었으며, 주로 태권도(31.3%), 수영(15.7%)의 비중이 높은 것으로 나타났다(Ministry of Culture, Sports and Tourism, 2017). 같은 연구에서 10대의 19.5%가 공공체육시설을 월 2~4회 정도로 자주 이용하였으며, 18.9%는 민

간체육시설을 월 7회 이상(민간체육시설 이용자의 74.1%)사용하는 것으로 응답하였다. 강습 이외에 지난 1년간 공공 및 민간 스포츠센터, 태권도 도장과 같은 시설학원 등에 참여한 유·청소년도 18.7%(남 22.6%, 여 14.1%)로 파악되었다. 학교 이외에 주변 체육시설 인지 여부가 91.4%, 향후 생활권에서 이용하고 싶은 체육시설이 학교가 38.6%, 공공체육시설 33.3%, 민간 체육시설이 20%로 조사된 것처럼 유·청소년의 지역스포츠에 대한 인지도와 실제 참여가 증가하고 있는 추세이다.

국외의 유·청소년 지역스포츠 활성화 사례와 관련하여 독일은 약 9만 개의 지역스포츠클럽 중 34.8%의 클럽이 이사회에서 청소년 관련 별도의 실을 운영하는 등 지역스포츠클럽에서 유·청소년의 참여를 촉진하고 있으며, 일본은 청소년 스포츠 참여 양극화를 해소하기 위해 지역 종합형 스포츠클럽과 스포츠소년단 등을 활용하고 있다(Jo, 2016). 호주는 유소년의 스포츠 참여 확산을 위해서 방과 후 오후 3시에서 5시 30분에 지역스포츠클럽 참여를 촉진하고 있다(Australian Sports Commission, 2013).

지역스포츠 영역은 학교체육에 비해 그 동안 유·청소년 스포츠정책에서 소외되었다고 해도 과언이 아니다. 비록 다양한 사업들이 진행되고 있었지만, 유·청소년의 스포츠 참여 극대화 및 스포츠 가치 교육 증진을 위한 일관성 있는 정책 수립이나 실행, 평가가 학교체육에 비해 상대적으로 이루어지지 못하였다. 따라서 유·청소년 스포츠를 위한 지역스포츠 영역의 중요성을 인지하고 유·청소년 스포츠정책에 적극적으로 고려되어야 한다.

유·청소년 평생 스포츠 참여의 성패가 그들의 흥미와 요구에 맞게 최대한 다양한 종목을 지속적으로 경험하고, 그들이 스포츠 문화에서 이탈하지 않고 유지하도록 하는 것이 관건인 만큼 앞으로 지역스포츠 영역의 중요성이 더욱 높아져야 한다(Scheerder et al., 2006). 유·청소년의 스포츠 경험이 고등학교 졸업 이후 대학교와 20대에 스포츠 참여 연속성에 중요한 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 중학교에서 고등학교, 고등학교에서 대학교로 전환되는 학령기에서 유·청소년의 스포츠 참여가 급감하는 것이 세계적으로 공통된 현상인 만큼 학교체육에서 감당하지 못한 다양한 스포츠 참여 습관을 지역스포츠 수준에서 지원해야 한다(Engstrom, 2008).

지역스포츠는 정부기관 이외에 사회적 기업이나 스포

츠 관련 회사 등 공공과 민간이 공존하는 영역이다. 최근 민간에 의해 운영되는 스포츠클럽에서 질 높은 스포츠 활동을 경험한 유·청소년이 기존의 학교체육에 대해 불만을 느낄 가능성이 높은 만큼(Kirk, 2005), 지역스포츠 영역은 학교체육활동의 지도자, 프로그램, 시설 등과 관련하여 중요한 도전과제를 던질 것이다. 또한, 유·청소년 스포츠 발전을 위한 민간영역과 공공영역의 협력이나 아웃소싱, 민간영역 지원 및 관리·감독 문제가 새롭게 부상될 것이다(Macdonald, 2014).

논 의

본 연구는 기존의 '학교체육정책'의 확장된 개념으로 '유·청소년 스포츠정책'을 제시하고, 유·청소년 스포츠정책 영역을 크게 정과체육, 학교스포츠(생활스포츠와 엘리트스포츠), 지역스포츠로 분류하였다. 세계적으로 각 영역의 경계는 점차 약해지거나 없어지는 추세이다(Ward, 2014). 전통적으로 교육 부문에서 정과체육을 중심으로 실천되었던 기존 패러다임에서 방과 후 스포츠 활동, 지역스포츠 활동 등이 활성화되면서 스포츠와 건강, 복지 담론들과 연계되어 다양한 유·청소년 스포츠 프로그램이 진행된 결과이다. 교육 목적을 넘어 사회적 목적을 추구하는 과정에서 학교체육의 목표(교육적 목표에서 사회적 목표가 더해짐), 내용(다양한 스포츠 및 신체활동), 방법(유·청소년의 요구와 흥미 고려, 체육교사 이외에 코치에 의한 수업 진행 등)의 재개념화가 이루어지고 있다(Jung, 2016). 학교체육이 급격히 변화하고 있는 시대적·사회적 상황에서 유·청소년 스포츠정책 발전을 위해서는 결과에서 제시된 정책 영역의 역할과 관계가 제대로 규명되어야 하며, 정책 개발과 실행을 책임지는 유·청소년 관련 정부기관의 협력적 거버넌스가 요구된다.

유·청소년 스포츠정책 영역의 역할과 관계

유·청소년 정책 영역의 역할

유·청소년 스포츠정책은 스트레스, 자살, 저체력, 비

만, 왕따, 가족유대감 감소, 나홀로 아동 및 저소득층 아동 증가와 같은 사회적 문제를 적극적으로 해결하여 유·청소년의 존엄성에 기여하는 정부의 구체적 전략과 방안이라고 앞에서 강조하였다. 유·청소년 스포츠정책의 목표를 달성하기 위해서는 기본적으로 전체 유·청소년의 스포츠 참여를 늘려야 한다. 또한, 스포츠를 통해 보다 직접적으로 유·청소년의 정신적·신체적 문제해결에 도움을 주어야 하며, 마지막으로 유·청소년의 스포츠 참여 격차를 해소해야 한다. 모든 유·청소년 스포츠 참여 증진과 스포츠의 가치를 극대화하기 위해서는 우선적으로 유·청소년 스포츠 각 영역(정과체육, 학교스포츠, 지역스포츠)의 역할을 명료히 하는 것이 필요하다.

각 정책영역을 살펴보기에 앞서, 유·청소년의 평생 스포츠 참여 촉진과 관련하여 Engstrom (2008)의 연구를 살펴볼 필요가 있다. 이 연구는 38년에 거친 패널연구((1968년에서 2007년)를 활용하여, 스웨덴 유·청소년의 평생스포츠 참여 요인을 조사하였다. 즉, 유·청소년 시기의 스포츠 경험이 성인(50세)의 스포츠 참여 지속성에 어떻게 영향을 주는 지 종단연구를 통해 알아보았다. 가장 핵심적인 참여 요인으로 유·청소년기에 경험한 스포츠 참여의 폭과 깊이, 체육수업 성적, 참여자의 사회·경제적 배경으로 드러났다. 특히, 경쟁스포츠, 운동, 스포츠기술, 놀이 및 여가활동, 아웃도어 등 5가지 형태를 골고루 체험했을 때 성인의 스포츠 활동(운동, 여가, 아웃도어 포함)에 도움을 준다고 결론을 내렸다. 따라서 유·청소년 스포츠정책은 학교체육, 학교스포츠, 지역스포츠 영역에서 보다 다양한 스포츠 체험과 스포츠 기술 습득, 스포츠 가치 교육이 이루어져야 한다. 나아가 유·소년 시기에는 놀이와 신체활동이, 청소년에게는 1-2종목 이상의 경쟁스포츠 클럽 경험과 더불어 사이클, 수영, 스키, 골프와 같은 여가형 스포츠 활동이 보다 중점이 되어 제공되어야 한다(Stafford, 2011).

유·청소년 스포츠정책 영역의 역할을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 유·청소년의 정신적·신체적인 어려움과 문제를 해결하기 위해서는 기존의 정과체육(A영역)의 교육적 측면과 효과에 더욱 관심을 기울여야 한다. 정과체육은 누구나 참여해야 하는 의무교육인 만큼, 유·청소년이 정과체육수업을 바탕으로, 수업 시간 이외의 시간과 장소에서 본인이 원하는 스포츠 활동을

자발적이고 지속적으로 참여할 수 있도록 핵심역량을 교육해야 한다. 핵심역량을 보다 명확히 제시하는 개념이 '신체적 소양'(physical literacy)이다(Jung et al., 2017). 신체적 소양은 스포츠 활동을 지속하기 위한 열망, 자신감, 신체적 능력, 지식 등 이론적이고 실제적인 역량을 의미한다(Whitehead, 2010). 스포츠에 대한 기본적인 기능, 이해, 긍정적 태도와 자신감 등을 기를 수 있는 기본적 조건이 제대로 형성되지 않는다면, 즉, 신체적 소양을 정과체육에서 제대로 가르치지 못하면, 유·청소년의 스포츠 참여는 일부에 그칠 수밖에 없으며, 스포츠의 핵심적인 가치인 인성함양, 사회성 증진, 신체 건강 향상은 요원한 일이 될 것이다(Kirk, 2005).

둘째, 학교스포츠 영역(B영역)에서는 정과체육의 한계점(시간과 공간의 제약)을 극복하여 유·청소년의 스포츠레퍼토리를 넓혀주고, 유·청소년 중심의 스포츠 체험과 그들의 건강을 증진시키는 데 초점을 두어야 한다. 많은 종목(13개~25개)을 배운 유·청소년이 그렇지 않은 경우보다 방과 후 스포츠 활동에 참여한 경우가 세 배 많다는 연구 결과(Smith et al., 2007)에서 보여주듯 스포츠 종목 다양성은 유·청소년의 스포츠 참여 확대에 핵심적인 요소이기 때문이다. 더 나아가 유·청소년의 종목 선택권이 존중되는 등 민주적이고 즐거운 수업은 유·청소년의 평생 스포츠 참여를 촉진한다는 것이 기존 연구의 일반적인 주장(Alexandr et al., 2016; Green, 2012)인 만큼, 권위적이고 일방적인 체육수업 문화에서 탈피하는 것이 유·청소년이 건강하고 활기찬 삶을 누리는 데 기여하는 길이다. 또한, 학교스포츠 영역은 유·청소년의 스포츠 다양화와 더불어 스포츠에 재능이 있는 유·청소년을 발굴하고 육성하기 위해 기존의 학교운동부 시스템을 경기단체와의 협력을 통해 선진화하는 역할도 함께 요구된다¹⁰⁾.

마지막으로, 학교체육의 문제점과 한계를 극복하고, 유·청소년의 스포츠 참여격차를 해소와 스포츠 참여의 다양성을 극대화하기 위한 지역스포츠(C영역)의 역할이 중요하다. 학교를 다니지 않는 학교 밖 청소년이 1년에 대략 5~6만 명으로 증가하는 추세 인만큼, 학교 밖

청소년이 사회에 올바르게 적응하고, 몸과 마음을 수련할 수 있도록 스포츠 프로그램을 개발하고 지원해야 한다. 또한, 현재 시행중인 스포츠바우처와 같이 경제적 어려움이 있는 유·청소년의 스포츠 참여 접근성을 높이고, 여학생 및 다문화가정, 지역적으로 스포츠 참여가 힘든 곳에 살고 있는 유·청소년을 위한 다양한 스포츠 참여 기회를 증진시켜야 한다. 지역스포츠에서 취약계층 유·청소년에게 스포츠 프로그램을 제공할 때 용품지원과 스포츠 참여 지원도 중요하지만, 사회의 중요한 구성원으로서 책무성, 리더십, 소속감을 느낄 수 있는 스포츠 프로그램(예. 개인적·사회적 책임감 모형을 활용한 프로그램)을 적극적으로 활용할 필요가 있다(Martinek & Hellison, 2009).

유·청소년 정책 영역의 연계 및 관계

유·청소년 스포츠정책 영역은 앞에서 설명하였듯 성격과 특성에 따라 구분이 되지만 최근 각 영역간의 교류와 연계로 인해 그 경계가 약해지고 있다(Ward, 2014). 이는 기존의 정과체육 중심의 학교체육이 학교스포츠, 지역스포츠 영역으로 확장되고 있음을 보여준다. 특히, 스포츠클럽, 스포츠 교실과 같은 방과 후 스포츠 활동인 학교스포츠 영역이 세계적으로 강조되고 있는 추세이다(UNESCO, 2013).

연구 결과에서 유·청소년 스포츠정책 영역의 세부 내용과 이슈에서 알 수 있듯 유·청소년 스포츠정책 영역은 매우 복잡하고 복합적인 이해관계에 놓여 있다(Houlihan, 2000). 인성, 건강, 시민성, 사회통합 등 현대사회에 주요한 사회적 문제가 관련이 있으며(정책목표), 교육부, 문화체육관광부, 여성가족부, 대한체육회, 국민체육진흥공단, 지자체, 종목별 단체 등 교육, 스포츠, 건강 부문의 주요한 단체와 기관의 연결망에서 유·청소년 스포츠 관련 사업이 진행되기 때문이다. 유·청소년 역시 스포츠에 대한 인식, 흥미, 요구가 다르며, 사회·경제적인 배경에 따라서 스포츠에 참여할 수 있는 능력과 여건의 편차가 크다. 따라서 유·청소년 스포츠정책의 복잡성을 이해하고 이러한 맥락을 고려하여 유·청소년 스포츠를 발전을 위해서는 각 영역의 연계와 관계에 대한 고려가 필수적이다.

유·청소년 스포츠 현장에서는 각 영역이 독립적으로

10) 엘리트 육성 체계의 체계화, 선수육성 환경 개선, 경기단체의 역할이 학교스포츠 영역을 중심으로 논의가 진행되어야 하나 이 주제는 지면의 제한으로 인해 별도로 다루어져야 한다.

운영되는 경우도 있지만, 서로 연계되어 각 영역의 성격을 변화시키고 있다. 예를 들어, 초등학교 체육수업에서 스포츠강사의 협력수업, 수영 안전교육을 위한 지역 스포츠 시설을 활용, 중학교 스포츠클럽의 정과교육(예, 중학교 창의적 체험활동 시간의 학교스포츠클럽 활동) 등 기존 체육수업의 양상이 변화하고 있다. 2014년부터는 학교장의 재량으로 중학교 학교스포츠클럽활동을 2시간 운영하는 학년에서는 1시간을 체육수업으로 전환하도록 허용하는 것처럼 정과체육과 학교스포츠가 더욱 밀접하게 연계되고 있는 추세이다.

또한, 학교스포츠와 지역스포츠의 연계도 강화되고 있다. 초등학교 스포츠강사제도 이외에 여학생 스포츠교실(축구, 배구, 요가, 탁구 등), 학교 안 생활체육 프로그램 운영(4,700개교, 6,700명 스포츠강사) 등과 같이 학교체육과 지역스포츠의 협력이 증가하고 있다. 국외의 학교체육과 지역스포츠의 대표적인 연계 프로그램으로 영국의 학교스포츠파트너십 프로그램(Jung et al., 2013), 뉴질랜드의 <Kiwi Kids> 프로그램(Keat & Sam, 2013), 호주의 <Active After-School Community> 와 <Sporting Schools>을 들 수 있다. 이러한 프로그램의 목적은 정과체육에서 교사의 전문성을 향상시키고, 방과 후 스포츠프로그램 및 스포츠클럽 운영을 위해 경기단체가 적극적으로 지원하여 유·청소년 스포츠 참여를 극대화하는 것에 초점을 맞추고 있다(Hogan & Stylianou, 2016). 특히, 영국의 경우 학교와 지역 스포츠클럽 연계강화를 국가 유·청소년 정책(DCMS, 2012)에서 명시적으로 제시하고 있다. 2017년까지 최소 6,000여개의 학교-지역스포츠클럽 연계를 구축하고자 한다(축구 2,000개, 크리켓 1,250개, 럭비 2,300개, 테니스 1,000개 등).

그러나 OECD 국가 조사에서 학교체육 영역과 지역 스포츠영역의 연계는 232개의 국가 중 27%에 그치고 있어 여전히 학교와 스포츠 기관 또는 지역교육관련 기관의 협력이 부족하다는 것을 알 수 있다(UNESCO, 2013). 상대적으로 유럽에서는 학교-지역의 연계 비율(68%)이 높은 편이다. 학교와 지역연계가 어려운 대표적인 이유로 학교와 스포츠 및 교육관련 기관의 의사소통 부족, 예산 및 시설부족으로 드러났다.

반면, 국내에서 학교체육과 지역스포츠의 연계를 위

해 2016년 시범사업(100개 교육지원청 지원)을 거쳐 2017년 177개 교육지원청에서 학교체육지역협의체 운영을 시도하는 점은 매우 고무적이다. 지역교육청이 중심이 되어 시·도 체육회, 기업 민간단체(프로구단 포함), 지방자치단체, 대학 등과 협의체를 구성하고 있다. 학교체육지역협의체를 근간으로 학교 내 부족한 인적·물적 자원을 학교 밖 시설, 인력, 재정적 지원을 통해 유·청소년의 스포츠를 활성화 하고자 한다. 비록 학교체육 지역협의체가 이제 막 태동하고 있는 단계이지만, 학교체육의 경계를 넘어 지역스포츠 자원을 적극적으로 활용하고자 하는 움직임은 유·청소년의 스포츠 체험의 폭과 깊이를 넓혀주는 데 매우 바람직하다.

유·청소년이 학교를 졸업하면 공공영역의 학교에서 민간영역이 주를 이루는 지역사회로 돌아가는 만큼, 그들의 운동습관 형성과 평생스포츠 참여를 위해서 학교와 지역의 연계에 대한 공공과 민간의 연계를 위한 연구와 정책적 지원이 지속되어야 한다. 특히, 초등학교에서 중학교, 중학교에서 고등학교, 고등학교에서 대학교로 전환되는 지점이 유·청소년이 스포츠 참여를 중단하거나 엘리트 선수 중도탈락이 이루어지는 중요한 시기인 만큼, 유·청소년의 스포츠 참여 전이 영역(zone of transition)을 고려하여 학교체육과 지역스포츠의 초점을 명확히 할 필요가 있다(Green, 2012). 또한, 유·청소년 건강을 보다 정확하고 체계적으로 관리하기 위해 학교체육과 지역스포츠를 유기적으로 연결할 수 있는 스포츠 사회적 기업을 활용하는 등 적극적인 아웃소싱을 통해 유·청소년의 건강체력을 제대로 평가하고, 효과적으로 운동처방을 도울 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

요컨대, 유·청소년 스포츠정책 영역 간 연계는 정과체육에서 학교스포츠, 지역스포츠에 걸쳐 유·청소년의 스포츠 참여 확대와 활기차고 건강한 삶을 위한 평생스포츠 참여를 촉진하기 위해 필수적이다. 정과체육에서 습득하고 익힌 기본적인 운동기술 및 스포츠가치 교육이 방과 후 스포츠클럽 활동과 지역 공공 스포츠클럽 참여로 이어져야 한다. 또한, 학교 내, 학교 간, 지역 내, 지역 간 등 다양한 형태의 스포츠클럽 리그를 즐길 수 있는 토대를 형성하여, 성인이 되어서도 가정과 지역에서 스포츠를 향유할 수 있는 문화와 시스템을 만들어야 한다. 한편, 학교스포츠 및 지역스포츠 영역에서의 경험이 유·

청소년의 정과체육에 대한 인식개선과 스포츠 동기부여에 도움을 줄 수 있다. 이러한 점에서 유·청소년 스포츠 정책 영역은 일방적인 선형적 관계가 아니라 상호적 또는 (선)순환적 관계이다. 유·청소년 스포츠정책의 근본적인 목적인 유·청소년의 삶의 질을 향상을 고려할 때, 학교체육과 지역스포츠의 '선순환적' 작용을 위해서는 교육부와 경기단체는 물론 유·청소년 스포츠 관련 기관의 원활한 의사소통과 협력이 전제되어야 한다.

정책 영역과 거버넌스

유·청소년 스포츠 영역은 교육, 스포츠, 건강 등 주요 담론과 다양한 기관들이 얽매인 매우 복잡한 정책 영역 (crowded policy space)인만큼 유·청소년 스포츠 관련 기관들의 거버넌스가 유·청소년 스포츠정책 결정과 실행 과정에서 매우 중요하다(Houlihan, 2000). 아무리 좋은 정책도 실행기관의 협력이 없이는 제대로 현장에 전달될 수 없기 때문이다. 유·청소년 스포츠정책에 있어서 학교체육의 교육적 목표와 스포츠 진흥의 목표가 대립(예. 학교스포츠클럽 리그의 경쟁성과 교육성)되기 쉬우며, 정치적 이해관계에 따라서 교육부와 문화체육부, 대한체육회, 국민체육진흥공단 등 사이에 역할갈등이 존재한다. 결국 유·청소년 스포츠정책의 승패는 이러한 기관들의 복잡한 연결망을 어떻게 정리하고 풀어 가느냐에 달려있다고 해도 과언이 아니라고 볼 수 있다.

Table 1. Youth sport policy area, aims, and governance¹¹⁾

Policy Area	Policy Aim	Governance
PE	· Physical Literacy · Fundamental Movement Skills	· Ministry of Education
School Sport	· Expand sport repertory: sport club · Talent identification and development	· Ministry of Education · Ministry of Culture, Sports and Tourism
Community Sport	· Social inclusion · Expand sport repertory: sport club	· Ministry of Culture, Sports and Tourism · Ministry of the Gender Equality and Family

11) Table 1은 연구결과와 논의에서 제시된 내용을 정리하고, Jung et al. (2017) 연구를 참고하여 작성하였음

앞에서 언급하였듯, 정과체육은 국가 교육정책을 중심으로 정과체육이 진행되는 만큼 전적으로 교육부, 시도교육청 및 지역 교육지원청, 학교가 정책의 주체이다. 학교스포츠 영역은 학교를 중심으로 이루어지는 유·청소년 생활스포츠와 엘리트스포츠로 교육부, 문화체육관광부, 보건복지부(청소년 건강, 대한체육회, 국민체육진흥공단, 경기단체, 시도체육회 및 교육청 등의 협력이 이루어져야 하는 복잡한 부문이다. 지역 스포츠 영역은 문화체육관광부, 여성가족부의 긴밀한 협조와 연계가 앞으로 요구된다(Table 1 참고). 따라서 학교체육정책은 교육부가 주도아래 지속적으로 발전시켜 나아가야 하며, 유·청소년 스포츠정책 개념은 학교체육과 지역스포츠 영역을 함께 지원하고 담당하는 문화체육관광부가 선도적으로 체계화하여 발전시킬 필요가 있다.

유·청소년의 삶의 질과 직접적으로 관련 있는 건강하고 활기찬 평생스포츠 참여를 위해 정과체육, 학교스포츠, 지역스포츠 영역의 핵심 정책 우선순위와 목표를 설정하여 집중적으로 투자하고 평가해야 한다. 즉, 각 영역에서 핵심이 되는 주요 이슈와 문제가 되는 지점을 우선 진단하는 것이 유·청소년 스포츠정책 거버넌스 설정에 우선이 되어야 한다. 예를 들어, 정과체육의 내실화를 위한 초등학교 1~2학년 체육수업 필수화, 초등체육 수업 전문성 향상, 고등학교 수업 시수 확대가 우선되어야 할 과제가 될 수 있다. 학교스포츠 영역에서는 학교스포츠클럽 및 리그 운영 정상화를 바탕으로 유·청소년 스포츠 레퍼토리를 확장하고 학교 운동부 정상화 및 엘리트 선수 발굴 및 육성 시스템 구축이 최우선 과제이다. 지역스포츠 영역에서는 스포츠 취약계층(예. 학교 밖 청소년)에 대한 적합한 지원과 교육, 지역 유·청소년 스포츠클럽 활성화 및 학교스포츠클럽과의 연계에 대한 연구와 정책적 관심이 요구된다.

유·청소년 스포츠정책 성장을 위해서 교육부는 정과체육의 내실화 및 교육목표 달성에 온 힘을 다하면서 초등체육과 고등체육의 문제점을 해결해야 한다. 또한, 학교스포츠클럽 육성을 위해 대한체육회를 비롯하여 시도체육회, 스포츠 종목 단체들과 긴밀히 협조해야 한다. 학교스포츠클럽에 우수한 스포츠 지도자가 파견이 되어야 하며, 기존의 학교 운동부의 문제점을 지역 스포츠클럽과 함께 해결하고자 해야 한다. 유·청소년 스포츠정책

의 방향성과 목표를 문화체육관광부와 긴밀히 협조하여 제시해야 한다. 한편, 문화체육관광부는 학교스포츠 영역에 우수한 지도자 양성과 배치에 집중해야 한다. 나아가 유·청소년 엘리트 선수 양성을 위해 경기단체와 연계하여 학교 운동부 및 스포츠클럽을 통한 우수 선수 발굴 및 양성 시스템을 전면적으로 수정·보완해야 한다. 지역 스포츠 영역에서 유·청소년 스포츠클럽 및 동호회를 확산하고 유·청소년 스포츠 관련 사회적 기업을 지원할 필요가 있으며, 여성가족부와와 긴밀한 협조로 학교 밖 청소년들을 위한 신체수련 프로그램을 적극적으로 개발하고 적용해야 한다.

유·청소년 스포츠정책 영역 내, 영역 간 거버넌스의 핵심은 유·청소년 스포츠정책을 통합적으로 운영할 기관의 설립이다. 학교체육진흥법에서도 명기하였듯, 부처간 협의를 이끌어 내고, 학교체육진흥위원회 성격의 유·청소년 스포츠정책을 체계적이고 일관성 있게 담당할 기구가 절실히 필요하다. 유·청소년 스포츠정책은 교육과 스포츠 부문이 종합적으로 작용하고, 학교체육과 지역스포츠, 유·청소년과 성인스포츠(가족스포츠, 동호인 대회, 지역 생활체육 등)의 연관성을 지닌 체 인성, 건강증진, 스포츠 참여 증진 등을 이루고자 하는 매우 복잡하고 복합적인 부분인 만큼 특정 기관의 노력으로만 절대 해결될 문제가 아니기 때문이다. 다만, 교육부 소속의 종속 기관 보다는 교육부, 문화체육관광부, 여성가족부, 보건복지부, 대한체육회, 국민체육진흥공단, 경기단체 등이 네트워크를 구축할 수 있는 독립된 형태의 기관설립이 요구된다(예, 영국의 'Youth Sport Trust'). 유·청소년 스포츠정책 전담기구를 통해 관련 사업의 집약적 추진, 지원, 교육, 홍보 등으로 효율성을 제고하고, 각 부처 간 업무 정체성 규정 및 조율이 이루어질 수 있도록 해야 한다.

결론 및 제언

본 연구는 유·청소년 스포츠정책 개념을 정리하고, 정책 영역을 국내외 사례를 통해 명확히 드러내어, 미래 유·청소년 스포츠정책 개발 및 실행을 위한 핵심적인 개념들을 제공하고자 하였다. 유·청소년 스포츠정책은 유·

청소년의 스포츠 참여를 촉진하고, 그들과 관련된 사회적 문제를 해결하기 위한 합리적인 의사결정 및 최적의 대안을 찾는 과정이다. 유·청소년 스포츠정책 영역으로는 정과체육, 학교스포츠, 지역스포츠로 분류되었다. 논의에서 유·청소년의 건강하고 활기찬 삶을 위한 평생스포츠 참여는 각 정책영역의 연계성과 유·청소년 스포츠정책 전담기관을 통한 관련 기관의 협력적 거버넌스 구축에 달려 있음을 역설하였다.

유·청소년 스포츠의 중요성을 구호로만 외칠 것이 아니라, 그들의 스포츠 참여 현상을 제대로 이해하기 위한 확장된 이론적 렌즈와 관점이 절실히 요구된다는 점으로부터 본 연구가 시작되었다. 물론 유·청소년 스포츠정책 영역에 대한 세밀화 작업이 요구되며, '정과체육', '학교스포츠', '지역스포츠'에 대한 개념이 적절한지 차후 논의가 필요한 부분이다. 학교체육의 의미가 변화하고 있다는 점에서 개념에 대한 정의가 시대적 흐름에 따라 변화되어야 하는 것도 염두에 두어야 한다. 그러나 무엇보다 스포츠가 국민 누구나 누려야 할 복지의 개념으로 자리 잡고 있는 이때, '유·청소년 스포츠' 정책 개념은 생애주 기별 스포츠 참여 실현을 위해 기존의 '학교체육' 정책 개념을 넘어서 새롭게 주목받고 활용될 필요가 있다. '학교체육' 개념으로는 더 이상 유·청소년 스포츠 문화와 현실을 제대로 반영하고, 유·청소년 스포츠 미래를 구성하는 데 유용하지 않기 때문이다.

한국의 유·청소년 스포츠정책 패러다임 전환을 통해 유·청소년이 스포츠를 통해 스포츠 가치를 마음껏 누리 기 위해서는 유·청소년 스포츠정책의 원심력과 구심력의 조화가 매우 필요한 시점이다. 정과체육에서 배운 내용이 학교스포츠와 지역스포츠로 확대되고, 학교에서 지역으로 평생스포츠 참여가 이어진다는 관점에서 원심력이 지역스포츠 영역이라면 구심력은 정과체육 영역이며, 두 가지 힘을 연결시켜주는 것이 학교스포츠 영역이다. 따라서 유·청소년 스포츠정책의 구심력을 책임지는 교육부와 원심력을 앞으로 집중적으로 담당해야 할 문화체육관광부, 여성가족부, 보건복지부 등의 협력을 위한 유·청소년 스포츠정책 전담 기관 설립이 절실히 필요하다.

국가 스포츠정책 수립과 실행에 있어서도 학교체육정책과 지역스포츠를 통괄하는 총체적 접근을 통해 유·청소년의 사회적 문제를 해결하고, 그들의 평생스포츠 향

유를 보다 일관성 있고 효율적, 효과적으로 추진해야 한다. 즉, 국가 스포츠정책에 유·청소년 스포츠의 역할, 중요성, 현황 등이 제대로 포함되어야 한다. 기존의 교육 또는 스포츠 논리에 의존한 정책이나 주먹구구식 유·청소년 스포츠 지원이 아닌 유·청소년의 스포츠 참여 증진과 스포츠 잠재력 발굴 및 개발을 일관성 있는 시스템에서 이루어질 수 있도록 해야 한다. 즉, 특정 기관의 정치적 논리에 의해서 국가 유·청소년 스포츠정책이 흔들리지 않게 지속발전 가능한 관점에서 유·청소년 스포츠 시스템을 구축해야 한다.

마지막으로 유·청소년의 평생스포츠 참여를 위한 정책개발 및 실행을 위한 중·장기적 연구가 필요하다. 학교체육 활성화가 유·청소년의 미래에 스포츠 향유에 긍정적인 영향을 준다는 주장은 지나친 단순화 또는 가정(假定)일 수 있다. 체육수업으로 인해 유·청소년의 스포츠에 대한 태도가 긍정적으로 바뀌었다는 연구는 많지만(예. Robert, 1996), 대체적으로 유·청소년 스포츠가 그들의 평생 스포츠 참여에 어떠한 영향을 주는 지에 대한 구체적이고 경험적인 근거가 부족하다. 무엇보다 유·청소년의 지속적인 스포츠 참여는 사회적·경제적 배경, 스포츠 시설, 가족, 친구 관계 등 매우 복잡한 변수가 작용하는 만큼(Green, 2012), 이에 대한 중·장기적인 측면에서 연구 설계와 체계적 연구수행(예. 패널연구)이 요구된다. 다시 말해, 단순히 학교체육이 중요하다고 주장할 것이 아니라, 논리적·경험적으로 생활체육 및 엘리트체육을 포함하는 스포츠 활동에 유·청소년 스포츠가 어떻게 작용하는 지 분석하고 정책에 반영해야 한다. 근거 기반 정책개발 및 실행(Evidence-based policy making and practice)을 위해서는 유·청소년의 스포츠 문화와 참여, 어려움과 고충, 스포츠 발달단계, 특성과 관심 등에 대한 연구가 지속적으로 이루어져야 한다.

분명 2010년 이후 학교체육은 급변하고 있고, 학교 스포츠클럽, 학생건강체력평가, 여학생체육활성화 등 학교체육 발전을 위한 다채로운 사업이 펼쳐진다는 점에서는 학교체육이 해방 후 최고의 '르네상스적 부흥기'를 맞고 있다는 점에는 부인하기 어렵다. 학교체육이 그만큼 중요한 사회적·정치적으로 중요해졌다는 반증이다. 그러나 과연 정부의 학교체육에 대한 지원이 언제까지 이어질지 진지하게 고민해 보아야 한다. 다시 말하면,

학교체육정책이 유·청소년의 삶의 질에 어떻게 기여하고 있는 지 철저히 평가해야 하며, 현 시대에 유·청소년의 스포츠 문화를 적절히 반영하여 정책이 실행되었는지 살펴 봐야 한다. 이러한 작업의 출발점이자 프레임이 '유·청소년 스포츠정책' 개념이다. 유·청소년 스포츠라는 새로운 렌즈를 통해 유·청소년 스포츠 관련 연구가 촉발되고, 유·청소년 스포츠정책이 더욱 견고해지고 발전할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

- Alexandr, A., Sergij, T., & Olena, O. (2016). Role of physical education on the formation of a healthy lifestyle outside of school hours. *Journal of Physical Education and Sport*, 16(2), 335-339.
- Australian Sports Commission (2013) *The future of Australian Sport*. Australian Government.
- Ball, S. J. (1990). *Politics and policy making in education: Explorations in policy sociology*. London: Routledge.
- Birchwood, D., Roberts, & Pollock, G. (2008). Explaining differences in sport participation rates among young adults: Evidence from the South Caucasus. *European Physical Education Review*, 14(3), 283-300.
- Coalter, F. (1999). Sport and recreation in the United Kingdom: Flow with the flow or buck the trends? *Managing Leisure*, 4(1), 24-39.
- Coalter, F. (2007). *A wider social role for sport: Who's keeping the score?* London: Routledge.
- Department for Culture, Media & Sport(DCMS) (2012). *Creating a sporting habit for life: A new youth sport strategy*. Government publication.
- Engström, L.-M. (2008). Who is physically active? Cultural capital and sports participation from adolescence to middle age- a 38-year follow-up study. *Physical Education and Sport Pedagogy*, 13(4), 319-343.
- Green, K. (2012). Physical education and youth sport: In search of the 'Holy Grail'. *Kinesiologia Slovenica*, 18(3), 5-18.
- Green, K. (2014). Mission impossible? Reflecting upon the relationship between physical education, youth sport and lifelong participation. *Sport, Education and Society*, 19(4),

- 357-375.
- Green, K., & Smith, A. (2016). *Routledge handbook of youth sport*. London: Routledge.
- Hogan, A., & Stylianou, M. (2016). School-based sports development and the role of NSOs as 'boundary spanners': benefits, disbenefits and unintended consequences of the Sporting Schools policy initiative. *Sport, Education and Society*, DOI: 10.1080/13573322.2016.1184638
- Houlihan, B. (2000). Sporting excellence, schools and sports development: The politics of crowded policy spaces. *European Physical Education Review*, 6(2), 171-193.
- Jo (2016). *Analysis of overseas sport policy trends*. Seoul: Korea Institute of Sport Science.
- Ju, J. (2016). *Policy process: Theories and case studies*. Seoul: Daeyoung Book Company.
- Jung, H. (2015). Challenges of Korean sport pedagogy in a reconceptualization of physical education: Learning lessons from the significant changes to physical education policies in England. *Korean Journal of Sport Pedagogy*, 22(4), 43-64.
- Jung, H. (2016). The social construction of pedagogic discourse in physical education policies. *Korean Journal of Sociology of Sport*, 29(1), 111-129.
- Jung, H., Park, J., & Choi, E. (2013). Exploring the directions for the physical education policy development in Korea: Through the implication of managing and delivering school sport partnerships program in England during 2000s. *Korean Journal of Sport Pedagogy*, 20(2), 1-23.
- Jung, H., Park, J., & Yu, C. (2017). Exploring the educational direction of physical education in the future society. *Journal of Research in Curriculum & Instruction*, 21(4), 438-449.
- Kahn, L., & Norman, W. (2012). *Move it: Increasing young people's participation in sport*. London: The Young Foundation.
- Kang, K. (2016). *Policy analysis*(3rd). Seoul: Daeyoung Book Company.
- Kirk, D. (2010). *Physical education futures*. London: Routledge.
- Kirk, D. (2005). Physical education, youth sport and lifelong participation: the importance of early learning experiences. *European Physical Education Review*, 1(3), 239-255.
- Kwon, L., & Kim, Y. (2016). *Youth understanding theory*. Seoul: Kyoyookbook.
- Macdonald, D. (2014). Is global neo-liberalism shaping the future of physical education? *Physical Education and Sport Pedagogy*, 19(5), 494-499.
- Martinek, T., & Hellison, D. (2009). *Youth leadership in sport and physical education*. NY: Palgrave Macmillan.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism (2013). *National Sport For All Plan*. Seoul: Ministry of Culture, Sports and Tourism.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism (2017). *2017 survey on participation in physical activity*. Seoul: Ministry of Culture, Sports and Tourism.
- Ministry of Education (2015). *The National Curriculum for Physical Education*. SeJong: Ministry of Education.
- Ministry of Education (2017). *2017 school physical education promotion plan*. SeJong: Ministry of Education.
- Nike, American College of Sports Medicine (ACSM), & International Council of Sport Science and Physical Education(ICSSPE) (2012). *Designed to Move: A physical activity action agenda*. Oregon: Nike.
- Robert, K. (1996). Young people, schools, sport and government policy. *Sport, Education and Society*, 1(1), 47-57.
- Ryu, T. (2003). *A study on improvement of school physical education policy*. Seoul: Ministry of Education.
- Smith, A., Thurston, M., Green, K., & Lamb, K. (2007). Young people's participation in extracurricular physical education: A study of 15-16 year olds in North-West England and North-East Wales. *European Physical Education Review*, 13(3), 339-368.
- Sport England (2014). *Under the skin: Understanding youth personalities to help young people get active*. London: Sport England.
- Stafford, I. (Ed.). (2011). *Coaching children in sport*. London: Routledge.
- Stylianou M, Hogan, A., & Enright E. (2017). *Youth sport policy: the enactment and possibilities of 'soft policy' in schools*. Sport, Education and Society. DOI:10.1080/13573322.2017.1339685
- The Aspen Institute (2015). *Sport for all play for life: A playbook to get every kid in the game*. WA: The Aspen Institute.
- UNESCO (2013). *World-wide survey of school physical education*. UNESCO.
- van Tuyckom, C. (2016). *Youth sport participation: A*

- comparison between European member states. In Green, K. & Smith A.(eds.). Routledge Handbook of Youth Sport. London: Routledge.*
- Vealey, R. S., & Chase, M. A. (2016). *Best practice for youth sport*. Champaign, IL: Human Kinetics.
- You, J. (2015). Exploring the meaning and functions of public value in sport pedagogy. *Korean Journal of Sport Science*, 26(2), 329-341.
- Ward, G. (2014). Learning movement culture: mapping the landscape between physical education and school sport. *Sport, Education and Society*, 19(5), 569-604.
- Whitehead, M. E. (2001). *Physical literacy: Throughout the lifecourse*. London: Routledge.

‘유·청소년 스포츠정책’ 개념화를 위한 시론적 연구

정현우(한국스포츠개발원)

[목적 및 방법] 본 연구는 유·청소년 스포츠 활동에 대한 ‘학교체육’의 대안으로 ‘유·청소년 스포츠정책’ 개념을 정의하고, 유·청소년 정책 영역을 국내외 사례를 통해 명확히 드러내어, 차후 유·청소년 스포츠정책 개발 및 실행을 위한 핵심적인 개념들을 제공하고자 하였다. **[결과]** 유·청소년 스포츠정책은 초등학교(만6세)에서 고등학교(만18세)를 포괄하는 유·청소년의 스포츠 참여를 촉진하고, 그들과 관련된 사회적 문제를 스포츠를 통해 해결하기 위한 합리적인 의사결정 및 최적의 대안을 찾는 과정이다. 이러한 점에서 ‘유·청소년 스포츠’ 개념은 정책의 측면에서 ‘학교체육’ 개념보다 현대문화를 반영할 수 있으며, 평생스포츠 참여를 위한 보다 미래 지향적이라 볼 수 있다. 한편, 유·청소년 스포츠정책 영역은 정과체육, 학교스포츠, 지역스포츠로 구분된다. 정과체육은 교육부에 의해 운영되는 체육수업을 의미하며, 학교스포츠는 생활스포츠와 엘리트스포츠를 포함하는 학교 전반에서 이루어지는 스포츠 활동을 의미한다. 지역스포츠는 대부분 유·청소년의 선택에 의해서 학교 밖에서 이루어지는 스포츠 활동으로 공공부문과 민간부문의 협력이 필요한 영역이다. 거버넌스 측면에서 학교체육정책은 교육부가 지속적으로 담당해야 하며, 유·청소년 스포츠정책 개념은 학교스포츠와 지역스포츠 영역을 지원하고 담당하는 문화체육관광부가 주도적으로 발전시켜 나가야 한다. **[결론]** 결론적으로 유·청소년의 건강하고 활기찬 삶을 위한 평생스포츠 참여는 정책영역 간 적절한 연계성을 위해 유·청소년 스포츠정책 전담기관을 통한 관련 기관의 협력적 거버넌스 구축이 요구된다. 이를 통해, 유·청소년 스포츠정책에 대한 명확한 개념에 근거하여 유·청소년의 사회적 문제를 해결하고, 그들의 평생스포츠 향유를 보다 일관성 있고 효율적, 효과적으로 추진해야 한다.

주요어: 유·청소년 스포츠정책, 학교체육정책, 정과체육, 학교스포츠, 지역스포츠