



학생선수 최저학력제 정책분석 : 다차원 정책분석 모형을 기반으로

국민준¹, 박대원²

《 요 약 》

이번 연구의 목적은 학생선수 최저학력제 정책의 도입과 시행 과정 및 그 특징을 분석하고 탐구하여 향후 정책 수립 및 연구의 방향성을 제시하는 데에 있다. 이를 위해 2008년부터 2024년까지 최저학력제와 관련된 교육부의 기본계획, 정책연구, 학술지 논문 등의 자료를 수집하였다. 수집된 자료는 종합적 관점에서 분석하기 위해 다차원 정책분석 모형을 적용하여 규범적, 구조적, 구성적, 기술적 차원에서 분석하였다. 주요 연구 결과는 다음과 같다. 첫째, 규범적 차원에서는 정책의 목적과 가치를 명확히 하고, 정책의 지속 가능성을 위한 인식 공유와 확산의 토대가 마련되어야 한다. 둘째, 구조적 차원에서는 최저학력제 적용 과목과 기준에 대한 재검토와 타당성 검증 등 범위와 대상, 내용 등의 재설정이 필요하다. 셋째, 구성적 차원에서는 정책 이해관계자의 부정적 태도와 인식을 개선하고 정책의 실효성을 높이기 위한 소통과 체계 마련이 필요하다. 넷째, 기술적 차원에서는 학교 현장에서 정책 대상의 효과성을 구체적으로 탐색하여 실질적인 지원 방안을 정부 차원에서 마련해야 한다. 이상의 연구 결과와 논의를 바탕으로 최저학력제 정책 관련 연구의 방향성을 제안하였다.

주제어 : 학생선수, 최저학력제, 다차원 정책분석, 학습권, 학교체육정책

1. 서울체육중학교 교사, geniusfour@korea.kr (주저자)
2. 한국교원대학교 교수, happy31@knue.ac.kr (교신저자)

I. 서론

2023년 12월 ‘학생선수 최저학력제¹⁾’ 시행과 관련하여 논란이 있었다. 최저학력에 도달하지 못한 학생선수가 대회에 출전하지 못하는 것은 과도한 규제이고 운동할 수 있는 권리를 제한하는 정책이라는 것이다. ‘학생선수 최저학력제’ 논란(인천일보, 2024)과 유사한 제목의 뉴스 기사를 쉽게 찾아볼 수 있다. 즉, 학교체육진흥법의 개정으로 인해 학생선수가 최저학력제에 도달하지 못할 경우 경기대회에 참가하지 못하는 것과 관련된 내용이다. 학교체육진흥법 제11조 ‘학교운동부 운영 등’의 개정 시행(2024.3월)에 따라 초·중학교 학생선수는 최저학력에 도달하지 못할 경우 한 학기²⁾ 동안 공식적인 경기 및 대회에 참가하지 못하기 때문이다. 최저학력제가 시행된 것이 10여 년이 지났지만 2021년 3월 23일 학교체육 진흥법이 개정되기 전까지는 최저학력제에 도달하지 못한 선수에게 별도의 기초학력보장 프로그램³⁾을 이수하면 참가를 허용할 수 있었다.

최저학력제는 2013년 학교체육진흥법의 입법에 따라 본격적으로 법제화되어 시행되어왔고, 실제로는 2010년 시범운영 후 2011년부터 단계적으로 시행되기 시작하였다. 그러나 2000년 초반부터 ‘학교운동부 정상화 대책(2008년 교육부의 ‘학교운동부 교육적 운영방안’ 등)’이 시행되기 전까지 학습권 보장제에 대한 담론이 공식적으로 사회적 합의에 의해 제기된 시기(이승훈, 2021)라고 할 수 있다. 최저학력제는 최저학력 기준에 미달하는 학생선수는 대회 참가를 제한하는 제도로써 2010년 시범사업을 시작으로 2017년까지 고등학교 3학년까지 점진적으로 확대 적용하였다(교육부, 한국교육개발원, 2016).

교육부와 문화체육관광부와 같은 관련 부처는 학생선수의 학습권 보장을 위한 다양한 정책들을 펼치고 있다. 학생선수 지원 시범사업, 최저학력제, 주말 리그제 운영과 같은 정책은 학생선수의 학습권을 보장하기 위한 정책들이라고 할 수 있다. 다양한 정책들이 수립·시행되고 있다는

-
- 1). 제도의 명칭은 그 제도가 담보하고 있는 철학과 정신과 함께 그 내용을 일반대중에게 효과적으로 전달할 수 있도록 고안되어야 한다. 최저학력제의 수립 초기에 관련 부처인 교육부와 문화체육관광부는 정식으로 ‘학습권 보장제’라는 명칭을 사용하고 있는 반면, 과거에 ‘최저학력제’라는 용어를 사용하였고(한태룡 외, 2014), 현재 학교체육진흥법 상에서도 최저학력제로 제시하고 있어 이 연구에서도 최저학력제로 사용하고자 한다.
 - 2). 제1학기에 최저학력제에 도달하지 못한 경우는 해당 연도 9월 1일부터 다음 연도 2월 말까지, 제2학기에 최저학력제에 도달하지 못한 경우는 다음 연도 3월 1일부터 8월 31일까지 경기대회에 제한을 받는다.
 - 3). 초·중학교는 5과목(국어, 영어, 수학, 사회, 과학) 기준으로 한 과목당 12시간 이상의 기초학력보장 프로그램 이수해야 하고, 고등학교는 3과목(국어, 영어, 사회) 교과별로 20시간 이상의 기초 학력 보장 프로그램을 이수해야 한다. 이때, 중, 고등학교는 e-school의 Run-up 과정을 이수하거나 학교 자체 프로그램을 운영할 수 있고, 초등학교는 기초학력보장 프로그램의 학교 자체 계획을 수립해 운영해야 한다.

것은 학생선수의 학습권에 대한 중요성을 함께 공감하고 있다는 것이다. 그러나 정책과 관련한 다양한 이해관계자들이 공감하고 있지만, 그에 대한 태도와 입장은 다양하다고 할 수 있다. 이러한 현상은 정책불응 및 정책집행에 방해가 되는 요인으로 작용할 가능성이 크다.

학생선수 최저학력제와 관련한 선행연구는 2008년 최저학력제의 도입 타당성 연구(한태룡 외, 2008)를 시작으로 현재까지 꾸준히 진행되고 있다. 최저학력제 도입 등 학생선수의 학습권 관련 법·제도적 근거를 탐색한 연구(강구민, 2010; 김동현, 윤양진, 2010a; 김동현, 윤양진, 2011; 김상겸, 2009; 이학준, 2009; 임수원, 2011), 최저학력제 시행에 따른 인식 및 시행상의 문제점을 탐색한 연구(김동현, 윤양진, 2010b; 김진필, 2018; 김진환 외, 2020; 박현권, 임수원, 2015a, b; 여정권 외, 2013; 이양구, 유정애, 2012; 이양구 외, 2012; 이은주, 김준, 2021; 최희순, 2023; 홍석호, 2013; 황성하, 2021), 최저학력제의 개선방안과 적용방안을 탐색한 연구(명왕성, 조성원, 2016; 이승훈 외, 2019; 이양구, 홍희정, 2017; 이용식 외, 2016; 임효성, 최영준, 2020; 정이든, 김종호, 2022; 추종호 외, 2021; 한태룡 외, 2014), 학생선수의 학습지원을 위한 프로그램과 관련한 연구(김미경, 김종성, 2015; 김종성 외, 2015; 김화복, 2020; 이주욱, 2010), 최저학력제 시행에 따른 영향과 효과를 탐색한 연구(김종성, 2015; 오명진 외, 2019; 이양구, 권형일, 2013; 이용국, 조옥상, 2013), 학생선수 학습권 관련 지식 담론과 양면성 및 정책의 형성과 변동 과정 분석 연구(김은경 외, 2023; 명왕성, 2020; 이승훈, 2021)에 이르기까지 다양한 연구들이 이루어지고 있다.

위에서 살펴본 것과 같이 학생선수 최저학력제 정책과 관련하여 범위에 차이는 있지만, 정책의 내용 현황 및 성과를 살피고 분석하여, 그 개선 방향을 탐색하는 다양한 연구가 시도되고 있다. 그러나 최저학력제 정책과 관련한 도입의 과정과 목적, 가치, 그리고 집행과정과 결과에 대해 전반적으로 다양한 관점에서 탐색하여 연구의 시사점 및 연구의 방향을 살펴 종합하는 연구는 거의 이루어지지 않았다. 이에 이 연구는 다차원 정책분석 모형을 적용하여 학생선수 최저학력제 정책의 규범적, 구조적, 구성적, 기술적 차원에서 종합적으로 살펴보고자 한다. 정책 분석은 정책 결정 과정에 대한 지식과 그 과정에서 필요한 지식을 창출하는 과정이기에(Dunn, 2018) 최저학력제 정책이 시행된 이래 어떠한 변화가 있었는지, 정책이 가지고 있는 가치와 신념, 절차 등에 대해 전반적으로 살펴보고자 한다. 이는 정책의 수립과 개선방향 제시, 새로운 연구 방향이나 주제를 제안하며 드러나지 않은 새로운 정보를 획득할 수 있다는 점에서 유용한 가치를 제공해 줄 수 있을 것이다.

이번 연구는 학생선수 최저학력제 정책의 도입과 시행의 과정, 그 특징 등을 실증적으로 분석하고 탐색하는 데 목적이 있다. 이를 위해 이번 연구는 Cooper et al.(2004)의 다차원 정책분석

모형을 활용하여 다차원적 관점에서 체계적이고 총체적으로 분석하고자 한다. 학교체육정책은 학생들의 전인적인 성장에 지대한 영향을 미친다(진연경, 2015). 이번 연구를 통해 도출된 결과는 체·지·덕을 고르게 갖춘 학생선수의 전인적 성장에 기여하고 있는 최저학력제의 정책을 다차원에서 분석하여 개선 방향을 제시한다는 측면에 큰 의의를 가진다.

II. 연구 방법

1. 연구 방법

최근 교육정책의 분석에 있어 다차원 분석모형의 적용을 위한 시도가 이어지고 있다(강미영, 2017; 김미나, 홍후조, 2022; 박지원, 박세훈, 2020; 변정심, 2022; 송미진, 정대영, 2015; 이상용, 2012; 이지수, 주철안, 2021). Cooper et al.(2004, 2014)은 기존의 정책분석 연구가 특정한 이론이나 관점에 치우쳐져 있어 특정 문제에 대한 포괄적인 이해에 한계가 있으며, 정책 결정과 복잡한 사회 현상을 설명하는 데 그 유용성이 떨어진다고 지적하였다. 이에 대응하여, 그들은 다양한 관점을 포괄할 수 있는 체계적인 방법으로 복잡한 교육정책을 분석하기 위한 4가지 차원으로 구성된 다차원 정책분석 모형을 제시하였다.

Cooper et al.(2004, 2014)이 제시한 다차원 정책분석 모형의 하위 요인은 다음과 같다. 규범적 차원(Normative Dimension)은 이데올로기적 관점을 기반으로 교육정책의 가치, 신념 등이 무엇인지에 대해 분석하는 것이다. 모든 정책은 사회의 변화와 개선을 지향하는 가치와 신념을 내포하고 있다는 가정을 하고 있다. 구조적 차원(Structural Dimension)은 교육정책이 형성되고 실행되는 과정에서 교육정책과 관련된 체제를 분석하는 것이다. 예를 들어 교육정책을 발표하고 지원하는 정부의 형태, 기관의 구조, 시스템 및 과정 등을 분석하는 것으로 신제도주의 이론을 토대로 구성되어 있다. 구성적 차원(Constitutive Dimension)은 정책 결정 과정에 영향을 미치고, 참여하고, 혜택을 보는 이익집단, 공급자와 대상자 및 수혜자에 대해 분석하는 것이다. 정책과 관련된 실질적 이해관계자는 누구인지(누가 권력에 접근하는가), 이익집단의 요구는 어떻게 표현하는가, 집단 간의 갈등은 무엇이고 어떻게 해결하는가(경쟁하는 이익집단들의 타협안 또는 자신들의 요구를 충족하는 정도 등)에 대해 분석하는 것으로 비판이론, 신다원주의 옹호 연합, 이익집단 이론, 페미니즘 이론 등의 특징을 기반으로 구성되어 있다. 기술적 차원(Technical Dimension)은 체제이론적 관점에서 정책 결정의 핵심인 교육정책의 계획-실행-평가의 전 과정

에 대한 분석에 초점을 두고 있다. ‘악마는 디테일에 있다’는 속담처럼 정책의 영향과 결과를 살펴보지 않고서는 정책분석을 완료할 수 없다(Cooper et al., 2014). 그리고 4차원 정책분석틀의 핵심에는 ‘윤리와 사회정의’가 있다. 진실로 더 좋은 학교를 만들기 위해 더 좋은 정책을 만들고자 한다면, 우리는 평등과 사회정의에 관한 관심을 교육정책의 중심에 두어야 한다(Cooper et al., 2004).

2. 자료수집 및 분석 틀

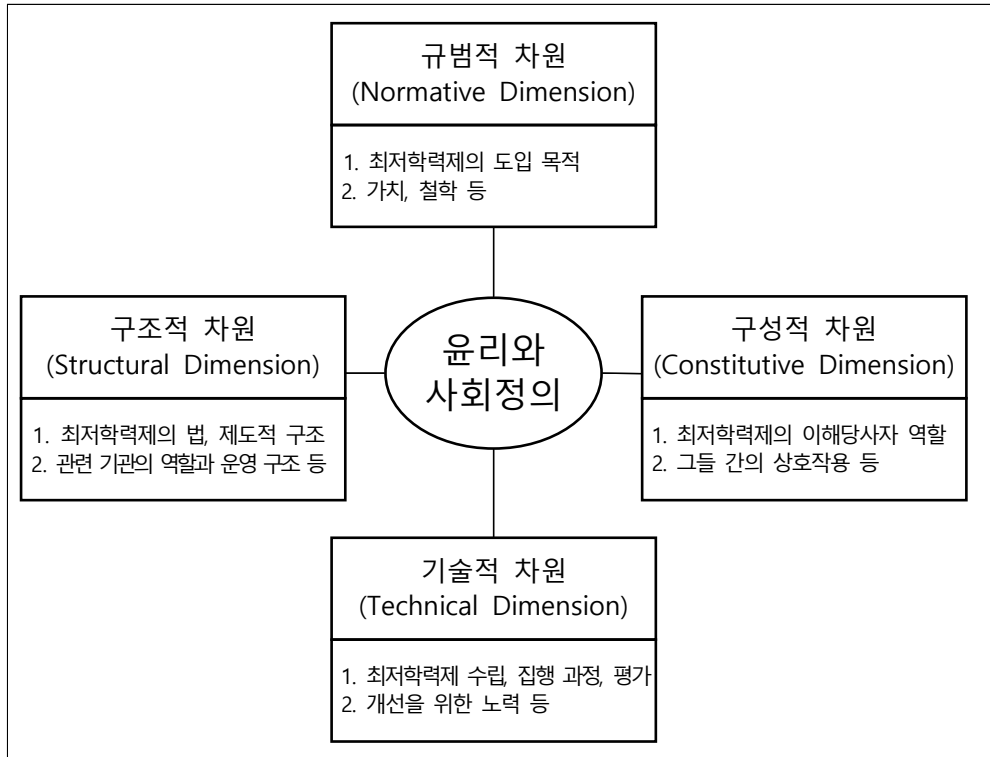
이 연구에서는 수집한 자료를 다양한 관점에서 종합적이고 체계적으로 분석하기 위해 다차원 정책분석 모형을 분석 틀로 활용하였다. 자료수집은 최저학력제 정책이 정책의제로 대두되고 시행된 시점인 2008년을 기점으로 2024년까지 교육부의 정책문서, 관련 선행연구 및 뉴스 기사 등을 수집하였다. 최저학력제의 도입 배경, 구성원들의 인식, 실행방안, 구체적인 실행현황, 한계점과 실효성 등을 확인할 수 있는 자료를 중심으로 수집하였다. 학생선수의 학습권 보장제와 관련하여 직접적으로 최저학력제를 다루고 있는 교육부의 정책연구, 기본계획과 함께 학술지 선행연구는 주요 키워드 등에 최저학력제를 포함하고 있는 연구물을 대상으로 수집하여 분석하였다. 최종적으로 연구에 포함한 분석 대상을 표로 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 학생선수 최저학력제 정책분석 대상 자료

구분	문서자료 목록	발행일(편수)
1	2008년 학교운동부 교육적 운영 강화	2008년 4월
2	공부하는 학생선수 지원 시범사업계획	2009년 11월
3	학교운동부 선진화 TF팀 구성·운영 계획	2010년 1월
4	선진형 학교운동부 운영시스템 구축계획	2010년 5월
5	학생선수 학습권 보장제 시험 적용 계획	2010년 5월
6	선진형 학교운동부 지원 계획	2014년 12월
7	학생선수 학습권 보장을 위한 e-school 구축·운영 계획	2015년 3월
8	체육특기자 제도 개선 방안	2017년 4월
9	학생선수 최저학력제 및 학습권 보장제 관련 선행연구	2008~2024년(총 46편)
10	17개 시도 최저학력제 시행 결과 현황 자료	2015~2018년
11	최저학력제 도입 타당성 및 효율적 운영을 위한 정책연구	2008~2019년(총 4건)
12	최저학력제 관련 뉴스 기사 등	2008~2024년

수집한 자료를 다차원 정책분석 모형에서 제시하고 있는 4가지 차원인 규범적, 구조적, 구성적, 기술적 차원으로 재분류하여 자료를 분석하였다. 수집한 자료는 다차원 정책분석 모형의 4가지 차원-규범적, 구조적, 구성적, 기술적 차원-의 정의와 핵심 질문, 구성요소 등을 종합적으로 고려하여 분류하였다. 저자의 분석 및 판단에 따라 분류한 자료들을 전문가 집단의 검토 및 협의를 통해 수정 및 재분류를 진행하였다. Cooper et al.(2004)의 다차원 정책분석 모형을 적용한 이번 연구의 분석 틀은 [그림 1]과 같다.

4가지 차원으로 구분하여 문헌분석을 실시하였다. 구체적으로 규범적, 구조적, 구성적, 기술적 차원의 하위요소를 설정하여 최저학력제 정책을 분석하였다. 첫째, 규범적 차원에서는 정책을 통해 실현하고자 했던 도입 목적, 가치, 철학 등이 무엇인가에 대해 분석하였다. 둘째, 구조적 차원은 최저학력제의 법과 제도적 구조 및 운영 구조, 관계 기관 등을 분석하였다. 세부적으로 최저학력제 정책을 법제화하고 시행방안을 수립하는 교육부와 이를 실질적으로 시행하는 시도교육청이 어떤 역할을 담당하였는지 분석하였다. 셋째, 구성적 차원은 최저학력제와 관련하여 이해관계자들을 하위요소로 설정하여 분석하였다. 관련 핵심 질문으로는 ‘최저학력제 정책으로 이익 또는 손해를 보는 집단은 누구인가?’가 있다. 구체적으로, 정책 대상이 되는 학생선수, 학부모, 정치인, 지도자(감독교사, 학교운동부 지도자 등) 등의 각 역할과 그들 간의 상호작용 등을 분석하였다. 이는 최저학력제가 이해당사자들에게 어떤 영향을 주고 있으며, 최저학력제에 대한 인식, 지원 요구 등을 구체적으로 파악하기 위함이다. 넷째, 기술적 차원은 정책이 어떻게 계획되고 집행되었는지, 또한 운영과정, 평가 및 개선 노력 등을 탐색하고자 한다. 세부적으로 최저학력제 시행에 대한 인적, 물적 지원, 평가 및 환류 체계 등을 살펴보고 최저학력제 정책의 실효성을 모색하는 방안에 대해 분석하였다.



[그림 1] 최저학력제 정책분석 모형

Ⅲ. 연구 결과 및 논의

이 장에서는 다차원 정책분석 모형을 기반으로 학생선수 최저학력제 정책을 분석한 연구 결과를 토대로 각각의 차원별로 논의를 통해 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

1. 규범적 차원: 정책의 목적과 가치

규범적 차원에서는 최저학력제의 도입 목적, 가치와 철학 등을 살펴보기 위해 최저학력제 시행 관련 계획서 등을 토대로 추진 목적을 구체적으로 살펴보고, 해당 목적이 정책에 어떤 형태로 반영되었는지 분석하였다. 학생선수 최저학력제는 2010~2012년까지 3년 동안 4개 권역⁴⁾에

4). 1.서울,강원 / 2.경기,인천 / 3.충청,전라권(제주포함) / 경상권으로 구분하여 권역별 3개교(초중고 각 1교씩)

서 공모를 통한 시범운영을 거쳐 2013년에 전국에 걸쳐 본격적으로 추진하게 되었다. 최저학력제의 도입 목적과 가치 측면을 살펴본 내용은 구체적으로 다음과 같다.

가. 최저학력제의 도입 목적

최저학력제의 도입 목적은 학생선수의 학습지도 강화, 과학적 훈련 프로그램 개발, 지원, 진로지도 내실화, 교원 역량 강화 등을 통해 공부하는 학생선수를 육성하는 것이라고 할 수 있다. 1970년대 초 체육특기자제도가 본격화된 이후 학교운동부는 입시비리, (성)폭력, 학습권 보장 미비 등 비교육적 모습을 지속적으로 노출시켜 왔으며, 2000년 이후 다양한 사회적 지탄⁵⁾에 직면하게 되었다(한태룡 외, 2014). 이에 정부 기관의 정책적 대비책으로 2009년 11월 교육부에서 ‘공부하는 학생선수 지원 시범사업계획’을 발표하였다. 공부하는 학생선수 지원 시범사업계획의 내용에는 학생선수 학습지도 강화, 학교운동부 지도자 인건비 등 지원으로 학부모 부담 경감, 과학적 훈련프로그램 개발, 지원, 진로지도 강화, 교원 역량 강화 등이 있지만, 그중 핵심은 학생선수의 학습지도 강화를 위한 최저학력제의 도입이라고 할 수 있다(교육부, 2009). 2010년 5월에는 교육부와 문화체육관광부가 공동으로 ‘선진형 학교운동부 운영시스템 구축계획’ 발표하였고, 같은 시기에 교육과학기술부에서 ‘학생선수 학습권 보장제 시험 적용 계획’을 수립하면서 최저학력제가 시범운영을 시작으로 전면 도입의 발판이 마련되었다. 이후 2013년 ‘학교체육진흥법’이 입법되면서 최저학력제는 법제화가 되어 현재까지 시행되어 오고 있다.

최저학력제의 추진 배경은 학생선수의 학력 저하와 인권침해 등에 따른 국회, 언론 등의 우려 심화와 함께 학교별, 시도교육청별로 학생선수의 학력을 관리하고 있으나 전국(소년)체전 등으로 인해 시도 간 과열 경쟁 구도 아래서는 실효성이 미흡하였고, 공부와 운동을 병행할 경우에 경기력이 저하된다는 인식이 팽배해 있었기 때문이다(교육부, 2009). 이를 개선하기 위해 선진형 학생선수 학력 향상 지원 시스템 구축을 통한 공부하는 학생선수상 정립 및 전인적 체육인재 육성을 목표로 최저학력제가 도입되었다고 할 수 있다(교육부, 2010). 즉, 학생선수의 학력 저하, 인권침해 문제 등에 대한 국회와 언론 등에서 우려의 목소리가 심화되고 있는 상황에서 시범지역 운영을 통한 공부하는 학교운동부 모델을 개발하고 확산시키기 위한 목적을 지향하고 있다.

나. 최저학력제의 가치 및 철학

최저학력제의 도입으로 인한 학교운동부의 교육적 성격 회복과 학생선수의 전인적 육성의

총 12개교 운영, 소요예산은 1교당 100백만원 지원
5). 학원 체육 정상화 촉구 국회 결의안(2007.11월), 국가인권위원회 권고(2007.12월) 등

가치 측면이다. 공부하는 학생선수 육성을 위한 학습권 보장제 도입을 통한 선진형 학교운동부 운영시스템의 구축은 학생선수에게도 일반학생과 동일한 학교 교육과정을 누릴 수 있는 환경을 조성해주는 측면에서 큰 가치를 지닌다고 할 수 있다. 선진형 학교운동부 운영시스템 구축계획(교육부, 2014a)을 살펴보면, ‘공부하는 학생선수상 정립 및 전인적 체육인재 육성’이라는 추진 목표 아래에 최저학력 기준 제시, 역량증진 프로그램 지원, 제도, 학습 환경 개선이 하위 목표로 제시되어 있다.

최저학력 기준 제시는 성적 기준과 적용 대상, 도입 시기 등을 제시하고 있고, 최저학력 기준 미달 학생선수에 대한 제재방안을 제시하고 있다. 학력 증진 프로그램 지원에는 학습 부진 예방-진단 관리 시스템 구축, 맞춤형 학습지도 서비스 강화, 교원 및 단위학교의 지도 역량 강화 및 지역사회 연계를 통한 학생선수에 대한 학력 증진 프로그램을 강화하는 것이다. 마지막으로 제도 및 학습 환경 개선에서는 각종 대회의 주말 리그대회 전환, 전국단위 경기대회 참가 제한, 체계적 훈련시스템 개발을 통한 환경 개선, 운동부지도자의 자질향상, 시범운영을 통한 우수모델 확산 등을 포함하고 있다. 이러한 세부 과제의 추진을 통해 학생선수들에게 정상적인 학교생활과 교육과정에 참여할 수 있도록 하여 균형잡힌 전인을 육성할 수 있도록 학교운동부의 교육적 성격을 회복하기 위한 가치를 추구하는 것을 확인할 수 있다(교육부, 2014b).

학생선수를 대상으로 하는 최저학력제 정책의 목적과 가치는 분명하다고 할 수 있다. 공부하는 학생선수 육성을 목표로 균형잡힌 전인의 육성과 학교운동부의 교육적 성격 회복(이대형, 2012)이라는 교육정책으로서 윤리와 사회정의를 추구하고 있다. 그러나 규범적 측면에서 몇 가지 보완할 사항이 확인되었다. 실제 정책이 실현되는 현장에서 정책에 대한 이해와 그 목적 및 가치에 대한 명확한 인식이 공유되지 않았다는 것이다. 학생선수의 최저학력제 등 학습권 보장을 위한 정책이 학교 현장에서의 이해 부족으로 인해 적용이 잘되지 않고 있는 점이 확인되었다(임효성, 최영준, 2020). 즉, 최저학력제 정책의 취지나 방법 등의 잘 알 수 있도록 하는 교육과 홍보 등이 부족하고, 이러한 정책의 중요성에 대한 인식 확산과 공감미 부족하다는 것이다. 이러한 정책 대상자 및 정책이 실현되는 현장에서의 이해 부족은 정책불응 및 정책의 제대로 된 적용을 방해하는 요인으로 작용할 가능성이 크다. 이러한 정책불응을 방지하기 위해 정책의 목적과 가치 등에 대해 정책 대상자에게 적절한 홍보와 함께 인식의 공유와 이해 전략을 마련하는 것은 매우 중요하다고 할 수 있다.

반면, 이용식 외(2015)는 최저학력제에 대한 정책불응의 원인을 탐색한 연구에서 정책이 필요성 등 정책의 목표가 명확하지 않아 정책불응 현상이 나타난 것이라고 밝히며 정책의 목표를 명확히 할 필요성을 제기하기도 하였다. 즉, 최저학력제 정책의 목표 명확성과 함께 이 정책을

통해 도달할 수 있는 정책의 효과를 명확하게 제시할 필요가 있다는 것이다. 이러한 주장은 앞서 논의한 바와 같이 최저학력제 정책이 추구하고 있는 목적과 가치에 대한 공유와 인식, 이해의 부족으로 나타나는 문제라고 볼 수 있다. 즉, 지속 가능한 최저학력제 정책이 되기 위해서는 목적과 가치 등에 대한 명확한 제시와 인식 공유와 이해를 위한 토대가 마련되어야 할 것이다.

2. 구조적 차원: 법·제도와 시스템 및 기관 간의 연계 체재

구조적 차원에서는 최저학력제의 제도적 구조의 기반이 되는 관련 법과 제도적 근거와 정책 관련 제도와 기관 간의 연계 체제를 탐색함으로써 제도적 구조가 해당 정책에 어떤 영향을 미치고 있는지를 분석하였다.

가. 최저학력제의 제도적 구조

최저학력제는 학교체육진흥법 및 동법 시행규칙에서 <표 2>와 같이 제시하고 있으며, 제도 운영에 관한 기본 사항과 세부 내용을 정하고 있다.

<표 2> 최저학력제 관련 법적 근거 및 주요 내용

법적 근거	구분	항목	주요 내용
학교체육진흥법	제11조	학교운동부 운영 등	학교의 장은 학생선수가 일정 수준의 학력기준(이하 “최저학력”)에 도달하지 못한 경우 경기대회의 참가를 허용하여서는 안 된다.
학교체육진흥법 시행규칙	제6조	최저학력의 기준 등	매 학기 말을 기준으로 5개 교과(고등학교 3개)의 교과별 성적이 기준성적 이상(초등학교 50%, 중학교 40%, 고등학교 30% 이상)인 것을 말한다.
	제6조의2	참가 제한 경기대회 등	교육부령으로 정하는 경기대회란 학생선수의 자격으로 참가하는 모든 형태의 경기대회를 말한다. 1학기에 도달하지 못한 경우 해당 연도 9월 1일부터 다음 연도 2월 말까지, 2학기에 도달하지 못한 경우 다음 연도 3월 1일부터 8월 31일까지 참가를 제한한다.

학생선수의 최저학력제 관련한 법과 제도와 관련하여, 학교체육진흥법이 2013년 1월 26일에 공포되었고, 2013년 1월 27일부터 시행되었다. 학생선수들의 학습권과 인권보장에 대한 지속적인 사회적 요구와 학교체육을 정상화시키고 학생들이 건강하고 균형잡힌 신체와 정신을 함양하기 위해 학교체육진흥법이 제정·시행되었다(연기영, 2012). 이후 2021년 3월 23일 학생선수의 최저학력 관련 내용이 일부 개정되어 3년 뒤인 2024년 3월 23일부터 시행되었다. 주요 개정사항

은 최저학력에 도달하지 못한 학생에 대하여 교육부령으로 정하는 경기대회에 일정 기간 동안 경기대회의 참가를 허용하여서는 안 된다는 것이다. 최저학력제가 시행되고 나서도 그간은 e-school 및 단위학교에서의 기초학력보장 프로그램을 이수⁶⁾를 통해 참가를 허용할 수 있었다. 즉, 최저학력제에 도달하지 못하더라도 구제 방안이 존재하였다.

그러나 관련 법 조항의 개정으로 초등학교와 중학교의 학생선수 중 최저학력제에 도달하지 못하는 경우가 발생하면 한 학기 동안은 공식적인 경기대회에 참가하지 못하게 된 것이다. 이는 최저학력제에 대한 실효성에 대한 문제가 지속적으로 제기되어 온 상황에서 학생선수의 학습권 보장을 좀 더 강화하기 위한 목적을 위한 개정 방향이라고 할 수 있다. 공식적으로 최저학력에 도달하지 못해 대회출전이 제한된 사례가 없는 등 최저학력제 정책이 학교체육진흥법에 명시되어 있기는 하지만 시·도교육청이나 단위학교에서 제대로 된 집행이 되지 않고 있는 상황이었기 때문이다(이용식 외, 2016).

최저학력제 정책의 세부 내용은 판단 기준, 적용 과목, 기초학력보장 프로그램으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저, 판단 기준이다. 최저학력의 판단 기준은 학기 말 학교급별 내신 성적의 평균이다. 초등학교는 평균의 50%, 중학교는 40%, 고등학교는 30%를 넘지 못하면 최저학력에 도달하지 못한 것으로 판단하게 된다. 다만, 초등학교에서 지필고사를 실시하지 않는 경우 담임 교사가 학생선수의 학습 상황을 종합적으로 판단하고 이를 학업성적관리위원회에 제출하여 최저학력 도달 여부를 결정하도록 하고 있다. 또한, 중학교의 자유학기(학년)제에서도 지필고사 미실시 및 정량적으로 성적을 산출하지 않는 경우 최저학력제를 미적용하고 있다(교육부, 2018). 다음으로 적용 과목이다. 초등학교와 중학교는 총 5과목으로 국어, 사회, 수학, 과학, 영어를, 고등학교는 총 3과목인 국어, 영어, 사회를 기본으로 하고 있다.

다만, 교육과정 개편 등으로 해당 교과가 개설되지 않았을 때는 학교장이 학교체육소위원회 심의를 거쳐 다른 교과로 대체가 가능하도록 하고 있다(교육부, 2014b). 기초학력보장 프로그램은 최저학력에 도달하지 못한 학생에게 별도의 보충학습 지원을 제공해야 하는 제도이다(국가법령정보센터, 2024). 2013년부터 학생선수의 기초학력보장을 위한 교육청과 학교의 책무성을 강화하여 교육청은 최저학력 기준미달 학생선수에게 학기당 60시간(초·중학교는 적용 교과별 12시간 이상, 고등학교는 20시간 이상) 이상의 기초학력보장 프로그램을 제공하도록 하며, 학교는 시·도교육청이 정한 기초학력보장 프로그램을 운영하도록 하고 있다(교육부, 2013). 이와 함께, 2015년에 구축·도입한 e-school 시스템은 학생선수 맞춤형 온라인 학습 시스템으로 2015

6). 초·중학교의 경우 과목당 12시간의 보충학습 프로그램을 이수해야 하고, 고등학교는 과목당 20시간의 보충 학습 프로그램을 이수하고 그 결과를 확인한다.

년과 2016년 시범운영을 거쳐 2017년 현장에 전면 보급되었다(조대연 외, 2022). 이 온라인 학습 지원시스템은 수업 결손에 따른 정규학기 과정으로의 보충학습과 기초학력 미도달 학생선수를 위한 Run-Up 과정 등의 교과 학습 콘텐츠와 학생선수의 진로와 직업 탐색 및 소질개발을 위한 특화 콘텐츠 등을 제공하고 있다.

나. 관련 기관의 역할 및 운영 구조

다음으로 최저학력제 정책과 관련 기관의 역할과 운영 구조 등에 대해 살펴보았다. 최저학력제와 관련한 최상위의 기관은 교육부라고 할 수 있다. 교육부의 학교체육정책을 담당하는 부서에서는 최저학력제를 규정하고 있는 학교체육진흥법을 총괄·소관하고 있다. 교육부의 역할은 최저학력제의 세부 규정 및 지침들을 관리하고 있으며, 필요한 사항에 대해 17개 시·도에 관련 내용을 안내하고 적용 현황과 결과 등을 점검, 확인하고 있다. 그 결과에 따라 필요시 관련 정책 연구 등의 추진을 통해 최저학력제를 규정하고 있는 학교체육진흥법의 개정을 추진한다. 최근 최저학력제와 관련된 개정 절차는 2021년 3월에 진행된 바 있다.

시·도 교육청은 단위학교에서 최저학력제가 잘 적용될 수 있도록 더욱 구체적인 지침과 안내를 담당하고 있다. 학교에서의 적용 대상과 시기 등과 관련한 문의를 처리하고 단위학교 차원에서 학생선수 대상 기초학력 증진 프로그램이 내실화 및 지원을 위한 제반 업무를 담당하고 있다. 단위학교에서는 실제로 최저학력제가 잘 실천될 수 있도록 학생선수와 관련 성적 등의 관리를 담당하고 있다. 그리고 최저학력에 도달하지 못하는 학생선수가 발생되지 않도록 사전에 맞춤형 학습 및 프로그램을 운영하고 있다. 지역별, 학교별로 차이는 있지만, 대학생 멘토링제, 학생선수 맞춤형 학습 프로그램 운영, e-school 시스템 등을 활용하고 있다. 최저학력제에 도달하지 못하는 학생선수가 발생했을 때도 방과 후 학습 및 e-school 시스템 등을 활용하여 보충학습과 Run-Up 과정을 운영하고 있다(교육부, 2021).

최저학력제 정책과 관련하여 정부 차원에서 학생선수 맞춤형 학습을 위해 추진하고 있는 정책 중 하나가 e-school 정책이다. e-school 시스템은 2015년 교육부의 ‘학생선수 학습권 보장을 위한 e-school 구축·운영 계획’을 통해 시작되었다. 공부하는 학생선수 육성을 위해 도입된 최저학력제 시행 이후 최저학력에 도달하지 못하는 학생의 비율 등이 증가를 하자 외국의 온라인 학습 지원 프로그램 등을 벤치마킹하여 시간과 장소에 구애받지 않는 원격학습 지원시스템의 필요성에 의해 추진되었다(교육부, 2015). 2015년 3월 사업을 시작으로 총사업비 803 백만원의 예산으로 학생선수 e-school 시스템이 구축되었다(교육부, 2015). 이후 시스템의 고도화 및 학생선수 맞춤형 콘텐츠 개발, 진로·특화 콘텐츠 개발 등으로 학생선수의 맞춤형 기초학력 보장

프로그램 운영과 소양 증진을 위한 노력이 지속되고 있다.

그러나 온라인 학습의 한계점, 실효성 문제, 단위학교의 교과서 내용과 상이 등 많은 문제점 등이 드러나고 있다. 또한, e-school을 통한 학생선수의 수업 결손 보충 시스템은 정규 수업 불참에 대한 합법적인 면죄부로서의 역할을 할 수밖에 없다는 주장이 제기되기도 한다(정현우, 2021). 하지만 현재까지도 국가 차원에서의 학생선수의 기초학력 보장을 위한 체계적인 프로그램 또는 체계적 지원은 e-school 시스템이 유일하다고 할 수 있다. 이러한 연유로 최저학력제의 지속 가능성을 위해 e-school 시스템의 재구조화 및 방향성에 대한 재탐색이 요청된다.

최저학력제 정책과 관련한 법·제도적 기반과 관련 기관과의 연계 체제 등을 살펴보았을 때 학교체육진흥법을 기반으로 제도적 기반은 성립되어 있다고 할 수 있다. 그러나 연계 체제 및 관련 기관과의 유기적인 연결 등에서 보완할 점이 확인되었다. 실제로 최저학력제가 제대로 적용이 되고 학생선수의 보충학습을 위한 기초학력보장 프로그램의 내실있게 운영되기 위한 체계적이고 구체적인 지원이 미흡하였다(임수원, 박현권, 2019). 스포츠 선진국이라고 할 수 있는 미국의 미국고교스포츠연합(NFHHS)은 학생들의 시즌 학사, 출전, 연습, 대회, 폭력 및 성폭력 예방 규정 등 학생선수의 인권과 학습권을 전반적으로 관리·담당하고 있다(김옥천 외, 2016). 그리고 관련 기관과의 긴밀한 협조와 유기적인 연대를 통해 학생선수 관련 정책들을 공유하고 있다. 최저학력제의 정책이 현장에서 잘 적용되고 집행되기 위해서는 정책을 둘러싸고 있는 법·제도, 관련 기관들을 포함한 구조적인 요인들이 유기적으로 연결되어 제 기능을 할 수 있도록 재정비가 필요하다고 할 수 있다.

3. 구성적 차원: 정책의 이해관계자

구성적 차원에서는 최저학력제와 관련한 구성원을 중심으로 어떠한 입장과 관련되어있는지에 대해 분석하였다. 최저학력제와 관련한 이해관계자 크게 3가지인 교육부, 학생선수와 학부모, 지도자로 구분하여 살펴보았다.

가. 정책 기획의 주체: 교육부

첫째, 정책 기획의 주체는 교육부 학교체육진흥법 담당 부서라고 할 수 있다. 2024년 현재 교육부 인성체육예술과의 담당자가 학생선수 최저학력제와 관련한 법과 관련 정책을 담당하고 있다. 정책의 추진 목적에 근거하여 정책의 기본계획을 매년 학교체육 활성화 추진 기본계획에 포함하여 수립하고 있다. 최저학력제의 시행과 관련한 법령을 정비하고 정책 추진에 필요한 근

거 마련과 세부 시행방안 등을 수립·안내하고 있다. 2008년 학생선수 학습권 최저학력제 도입과 관련한 설문조사에서 도입이 필요하다는 의견(67.4%)이 불필요하다는 의견(17.5%)에 비해 현저히 높게 나타나며(교육부, 2012) 정책 도입을 위한 국가적 분위기가 형성되었다.

그리고 최저학력제를 담당하고 있는 정부 부처는 국가적 분위기, 행정부의 교체, 정당의 이데올로기, 이익집단의 압력 등을 통한 정치의 흐름에 의해 정책의 수립과 집행에 강력한 영향(kingdon, 2010)을 받는다. 이로 인해 학생선수의 학습권 보호제도와 관련하여 최저학력제와 함께 한 축을 형성하고 있는 학생선수 출석인정제의 경우 큰 방향성이 전환하는 모습을 보여왔다. 2019년 1월 쇼트트랙 국가대표 선수 성폭력 사건과 관련하여 체육계의 미투 운동이 대두됨에 따라 ‘스포츠혁신위원회’가 구성·운영되며 학생선수의 학습권 보장제도가 강화되는 계기가 마련되었다(조대연 외, 2023). 그러나 최근 정권 교체 이후 학생선수에 대한 학습권의 중요성은 변함이 없지만, 학교운동부 지원의 확대 차원에서 출석인정제가 큰 폭으로 확대되는 등의 변화가 나타났다. 이와 관련하여 최저학력제의 개정으로 최저학력제 미도달 학생의 구제책이 없어짐으로 인해 이에 대한 현장의 반발도 거세지는 모양새를 나타내고 있다.

나. 정책의 수혜자: 학생선수 및 학부모

둘째, 최저학력제 정책의 적용 대상자는 학생선수 및 학부모라고 할 수 있다. 이에 정책 대상자의 입장과 태도를 살펴보았다. 학생선수 및 학부모의 최저학력제를 포함한 학생선수 학습권 보장제도에 대한 주요입장은 부정적 태도가 주를 이루고 있다(서울신문, 2020). 정책의 직접 대상자인 학생선수도 최저학력제에 대한 관심이 적었으며, 대회 출전 제한을 학습권 보장이 아닌 처벌로 인식하는 경향이 컸다(김진환 외, 2020). 또한, 학생선수들의 학습권을 보장하기 위한 방안으로 제정된 최저학력제가 학생선수와 학부모들에게는 ‘악법’으로 인식(이승훈, 2021)되는 모양새를 나타내고 있다. 국민청원에는 ‘학생선들의 미래를 짓밟는 최저학력제를 폐지시켜주십시오!’라는 청원까지 올라오고 있다(청원24, 2024).

또한, 국회 문체위 소속 김승수 의원실에서 2020년 9월 17일부터 30일까지 현직 선수·지도자·행정가·학부모·학계 전문가 등 6868명을 대상으로 실시한 ‘체육계 인식’ 설문조사 결과에 따르면 학기 중 주중 대회 참가 금지(찬성 13.4%, 반대 70.6%), 전국소년체육대회 폐지 후 운동부와 스포츠클럽이 참여하는 통합대회로의 개편(찬성 17%, 반대 70.6%), 내신성적 등 교과 성적이 반영된 선발기준으로 체육특기자 선발(찬성 26.5%, 반대 55.4%), 최저학력 기준 도달 학생만 대회 참가(찬성 21.5%, 반대 53.8%) 등의 항목에서 반대가 찬성을 압도하였다(서울신문, 2020).

이처럼 최저학력제의 주요 정책 대상자인 학생선수와 학부모는 부정적인 태도를 보이며 정책

에 불응하려는 현상이 나타나고 있다. 이에 대한 반발로 일반학교로의 진학을 포기하고 방송통신중·고등학교로 편입하거나 학업을 중단하고 실업팀 및 스포츠클럽 등에 입단 등의 부작용도 확인되었다(스포츠조선, 2022). 이러한 정책불응 현상의 원인으로서는 학업에 대한 ‘강제성’(명왕성, 조성원, 2016)과 경기성적에 근거한 체육특기자 선발제도(이용국, 조옥상, 2013)를 들 수 있다. 최저학력제 정책의 도입으로 인한 학업에 대한 중요성은 알고 있지만, 결국 학생선수들이 상급학교 진학 및 실업팀 입단을 위해 필요한 것은 학업성적이 아닌 경기력 즉, 대회의 입상 실적이기 때문이다(명왕성, 조성원, 2016).

이러한 문제점을 보완하기 위해 교육부에서는 2021학년도 고입 체육특기자 선발 전형에서부터 내신 성적의 반영을 의무화하도록 지침을 변경하여 안내하고 있다(교육부, 2020). 이러한 점진적인 노력에도 불구하고 정책의 대상자가 되는 학생선수와 학부모가 최저학력제가 왜 시행되어야 하고 학생선수들에게 어떠한 효과와 가치가 있는지에 대해 추가적인 보완책이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

다. 정책의 간접적 대상자: 지도자

셋째, 최저학력제 정책과 관련한 이해관계자는 학교운동부지도자도 포함하고 있다. 지도자의 최저학력제에 대한 인식과 태도는 긍정과 부정의 입장이 함께 탐색되었다. 부정적 측면의 입장으로는 훈련 시간의 부족과 성적에 대한 압박 등의 이유(여정권 외, 2013)로 나타났다. 결국 학생선수들의 인식과 공부도 중요하긴 하지만 경기력과 입상 실적이 나오지 않으면 학생선수의 진학과 지도자의 신분적 처우에 문제가 생기기 때문에 학생선수에 대한 학업적 측면을 강조하는 정책에 대해 부정적인 태도와 반감을 갖게 되는 것이다.

이에 반해 긍정적 측면의 입장으로는 학생선수를 먼저 경험한 선배로서 공부의 중요성을 인정하고 지지하는 의견이다(여정권 외, 2013). 중도 탈락율이 비교적 높은 학생선수가 학업을 등한 시하고 한 가지 운동에 몰두할 경우 학교생활과 진로 선택 등에서 많은 문제점(류태호 외, 2009; 이학준, 2010; 임용석 외, 2014)이 보고되었고, 이러한 상황들을 직접 목격하고 경험을 통해 부작용을 인지하고 있기 때문이다.

지금까지 탐색한 것과 같이 최저학력제 정책과 관련한 이해관계자의 입장과 태도가 매우 상반되고 다양하게 나타나고 있는 것을 알 수 있다. 즉, 학생선수에 대한 학습권의 중요성에 대한 인식이 공유되지 않은 점(정현우, 2021)은 학교운동부의 혁신을 포함한 정부에서 의도된 목적을 갖고 있는 정책의 제대로 된 실현을 방해하는 요인으로 작용하고 있었다. 정책 관계자들의 부정적 태도와 인식의 개선은 정책의 성공적인 집행과 실행을 위해 필수적으로 요청되는 사항이다.

또한, 정책의 실효성을 높이기 위한 이해관계자 및 현장의 의견 반영하기 위한 소통 창구와 체계 마련(이재용 외, 2022)을 통해 정책의 적극적인 개선이 요청된다.

4. 기술적 차원: 정책의 도입 및 시행 현황과 주요성과

기술적 차원에서는 최저학력제 정책의 도입 및 시행, 집행의 결과에 따라 정책이 제대로 구현되고 있는지 살펴보기 위해 도입 과정, 시행과 운영 현황, 그리고 주요성과 측면으로 구분하여 분석하였다.

가. 최저학력제 시행 경과 및 현황

먼저, 최저학력제의 도입 배경 및 도입의 과정이다. 최저학력제는 학교운동부가 우리나라 엘리트 체육의 발전에 기여하고 있으나, 학생선수의 학습권 침해 및 학력 저하의 부작용 발생 등의 문제를 해결하기 위한 대안으로 추진되었다(교육부, 2010). 2007년 이후 학교운동부의 인권 및 학습권과 관련한 사안에 대해 사회 각 분야의 문제 제기가 매우 활발해졌다(한태룡, 2009). 최초 학생선수의 최저학력제가 관련 내용이 정식으로 언급이 된 것은 2004년 국정감사에서 안민석 의원의 ‘최저학력인증제’의 제기이다. 이후 국회의 ‘학원체육 정상화를 위한 촉구(2007.11월)’, 국가인권위원회의 ‘학생선수의 인권에 대한 권고(2007.12월)’ 등에서 학생선수 학습권 보장을 위한 최저학력제의 도입을 요구하기 시작하였다(교육부, 2010).

이에 따라 정책 담당 부처인 교육부와 문화체육관광부는 2008년 3월 ‘학생선수 학습권 및 인권보장을 위한 학교운동부 정상화대책’을 강구하여 논의를 시작하였다(한태룡 외, 2008). 이후 교육부에서는 최저학력제 도입을 위한 정책연구를 진행하였다. 이 연구는 2008년 5월에서 2009년 3월까지 11개월 동안 체육과학연구원의 주도로 학생선수의 학업활동에 대한 실태조사와 함께 최저학력제가 도입되어야 할 타당성 및 현장 적용을 위한 방안을 골자로 하고 있다. 이후 학교운동부 정상화 대책 TF팀을 구성·운영(2009.1월~5월)하여 교육부, 문체부, 대한체육회, 대교협, 교육청 및 체육전문가 등이 참여하여 최저학력제 도입 및 학교운동부의 선진화를 위해 논의를 진행하였다.

그리고 정치권에서도 학생선수의 학습권 보장 등을 위한 노력이 지속되었다. 2009년 1월 안민석 의원의 대표 발의를 통해 최저학력제 시행 등의 내용을 포함하고 있는 학교체육진흥법이 발의되었다. 그리고 2009년 6월에는 국무총리실의 주도로 ‘학교엘리트 체육 운영실태 평가’를 발표하면서 최저학력제 도입, 중도 포기자 대책, 코치 관리 규정 개정 등을 포함하여 12개의

과제를 제시하였다. 이후 2010년 5월 교육부와 문체부는 공동으로 학습권 보장으로 공부하는 학생선수 육성을 위한 ‘선진형 학교운동부 운영시스템 구축계획’을 발표하여 최저학력제의 성적 기준, 적용대상, 도입시기 등을 제시하며 시범운영을 시작하였다. 그리고 2013년 학교체육진흥법이 시행되면서 최저학력제 시행은 법제화되기 시작하였고, 현재까지 이어져 오고 있다.

다음으로 최저학력제의 시행과 운영 현황이다. 현재 최저학력제는 법적으로 시행되는 정책으로 17개 시·도의 모든 학생선수가 적용 대상에 포함되고 있다. 매년 관련 정책을 담당하고 있는 교육부에서는 각 시도를 대상으로 최저학력제 시행 결과에 대한 자료를 수합하고 있다. 학교체육진흥법 제11조 및 동법 시행규칙 제6조 최저학력의 기준 등에 따라 학교의 장은 매 학기 말을 기준으로 학생선수의 최저학력의 도달 여부를 확인하고 미도달 시에는 기초학력보장 프로그램을 운영하여 최저학력이 보장될 수 있도록 노력해야 하기 때문이다. 2015년부터 2022년까지 최저학력 기준에 미도달한 학생선수의 비율은 점점 줄어들고 있는 추세이다<표 3>. 이러한 추세가 학생선수들이 학습권을 보장받고 있거나 학업에 관심이 증대되었다는 절대적인 근거가 될 수는 없지만, 지속적인 관리가 이루어지고 있다는 것을 의미하는 것이라고는 확인할 수 있다(이승훈 외, 2019).

<표 3> 학생선수 최저학력제 미도달 현황(교육부, 2019), (단위: 백분율)

연도	최저학력 미도달 비율	연도	최저학력 미도달 비율
2015	22.9	2019	14.5
2016	18.4	2020	13.3
2017	17.7	2021	10.8
2018	14.2	2022	9.8

나. 최저학력제의 주요 성과와 한계

마지막으로 최저학력제 정책의 주요 성과 측면이다. 주요성과는 최저학력제의 시행에 따른 현장의 적용과 성과를 탐색한 연구물의 주요 결과를 토대로 살펴보았다.

명왕성과 조성원(2016)은 최저학력제 정책의 주요 성과로 학생선수 인식 및 태도의 변화, 운동부 문화 변화, 경기력 유지 및 향상을 제시하고 있다. 또한 최저학력제 시행으로 학생선수가 최저학력에 도달하기 위해 학교 수업 및 평가에서 참여도와 태도, 성적 등의 개선이 이루어졌다는 다수의 연구가 진행되었다(이승훈 외, 2019; 이양구, 유정애, 2012; 이용국, 조옥상, 2013). 이양구와 유정애(2012)는 학교운동부 지도자의 인식을 통해 최저학력제 시행의 성과를 평가한 연구에서 운동부의 정규 수업 참여 중요성과 운동부 학습 환경의 변화 측면의 변화에서 수업

참여를 중요시하며, 공부하는 분위기로 변화되어 가고 있다고 응답하는 비율이 높게 나타나는 등 학교운동부에서 새로운 운동부 문화가 조성되어 가고 있음을 확인하였다. 김종성(2015)은 최저학력제 시행에 따른 3년간의 중단연구를 통해 학생선수의 학업성적, 학교생활 문화, 운동부 문화 등의 변화를 구체적으로 탐색하였다. 그 결과, 성적이 점진적으로 향상되었고, 학습 태도와 수업 참여에 대한 인식이 긍정적으로 변화함을 확인하였다.

한편 최저학력제 시행으로 학생선수들의 경기력도 향상되었다는 보고도 있다(이용국, 조옥상, 2013). 이는 최저학력제의 도입과 함께 공부하는 학생선수 양성을 위한 지원사업에서 경기력 향상을 주요 내용으로 하는 심리상담, 체력진단을 통한 개별적 맞춤식 체력관리, 스포츠 영상분석 등 다양한 스포츠 과학 프로그램이 병행되었기 때문이다. 실제로 경기 결과를 기준으로 경기력을 분석한 결과에서도 최저학력제 적용 후 큰 변화가 없이 유지되거나 향상된 것으로 나타났다(이용국, 조옥상, 2013).

지금까지 기술적 차원에서 정책의 계획, 실행, 성과 등의 전반적인 사항에 대해 살펴보았다. 탐색한 결과 최저학력제 정책의 추구하는 교육적 목적과 성과에도 불구하고 확인되는 문제점이 다수 존재하고 있었다. 최저학력제의 적용 과목 및 성적 기준, 객관적 평가도구, 실효성 문제, 현장과의 괴리 등(이은주, 김준, 2021; 추중호 외, 2021; 임효성, 최영준, 2020)의 문제점이 그것이다.

이제 중요한 것은 이러한 성과와 확인된 한계점을 바탕으로 정책을 보완하고 개선하여 정책이 수립될 때 추구하고자 하는 목적과 가치를 제대로 실현하기 위한 체계를 마련하는 것이다. 즉, 최저학력제 정책이 공부하는 학생선수 즉, 운동만 하는 기계를 양산하는 학교운동부의 부정적인 문화를 개선하는 데 이바지한 것은 분명하다는 것이다. 이러한 점에서 정부 차원의 적극적인 노력이 필요하다고 할 수 있다. 최저학력제 정책에 대한 구체적이고 세부적인 측면에서 효과성을 탐색하여 그 성과를 바탕으로 정책을 다듬을 필요가 있다. 최저학력제라는 정책의 문제와 부정적인 측면이 확인되었다고 해서 급진적 주장의 의견을 수용하는 것보다는, 문제점과 현장의 의견을 잘 반영하고 수용하여 좀 더 나은 정책으로 발전할 수 있도록 개선 방향을 마련해야 한다.

지금까지 논의한 연구 결과를 바탕으로 각각의 차원별에서 나타난 주요 결과와 시사점을 종합하여 표로 나타내면 다음 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 최저학력제 정책의 차원별 분석 결과 및 시사점

차원	분석 내용	분석 결과	시사점
규범적 차원	정책의 목적과 가치	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공부하는 학생선수 육성 ▪ 학교운동부의 교육적 성격 회복 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지속 가능한 명확한 목적과 가치 제시, 인식 공유와 이해를 위한 토대 마련 필요
구조적 차원	법적 근거 및 주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 학교체육진흥법 및 동법 시행규칙 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 최저학력제 적용 과목, 기준 등에 대한 재검토 필요 ▪ 기초학력보장 프로그램의 타당성 검증 및 대안 탐색 필요 ▪ 학생선수 관할 전담기구 설립 필요
	관련 기관의 역할 및 운영 구조	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 교육부, 시도교육청, 단위학교의 역할 ▪ 학생선수 상시 학습을 위한 e-school 	
구성적 차원	교육부	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 최저학력제 관리·운영, 세부 지침 안내 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 부정적 태도 및 인식 개선 필요 ▪ 정책의 실효성을 높이기 위한 현장의 의견 반영을 위한 소통과 체계 필요
	학생선수, 학부모	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 최저학력제에 대한 부정적 태도 및 개선의 요구 	
	지도자 (감독교사, 학교운동부 지도자)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 최저학력제에 대한 부정적, 긍정적 태도 혼재 및 개선의 요구 	
기술적 차원	도입 과정	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ‘담론화-제도화-법제화’ 단계를 거침 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 최저학력제 정책의 효과성을 탐색하기 위한 정부 차원의 노력 필요 ▪ 이를 정책에 반영하는 절차 탐색
	시행 현황	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 모든 학생선수 대상을 시행, 미도달 비율 감소하는 추세 	
	주요성과	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 학교운동부 및 학생선수에 미친 영향 	

IV. 요약 및 제언

이번 연구의 목적은 학생선수 최저학력제 정책의 도입과 시행의 과정, 현황 및 그 특징을 전반적으로 탐색하고, 이를 바탕으로 향후 정책 수립 및 연구 수행을 위한 시사점을 도출하는데 있다. 이를 위해 2008년부터 2024년까지 교육부의 관련 문서, 학술지 및 선행연구, 뉴스 기사 등을 수집하였다. 수집된 자료는 다차원 정책분석 모형에서 제시하고 있는 4가지 차원인 규범적, 구조적, 구성적, 기술적 차원으로 재분류하여 문헌분석을 실시하였다. 이후 네 가지 차원에서 나타난 주요 결과를 바탕으로 논의를 진행하였다. 학생선수 최저학력제 정책의 수립과 향

후 연구를 위한 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 규범적 차원에서 학생선수 최저학력제 정책에 대한 목적과 가치에 대한 명확한 재설정과 앞으로의 지속 가능한 정책으로 발전하기 위한 인식 공유와 이해를 위한 토대가 마련되어야 한다. 학생선수의 학습권에 대한 중요성으로 인해 최저학력제 정책의 도입·시행되고 있으나, 도입 및 실행 과정에서 정책 입안자와 정책 대상자 간의 인식 등의 괴리로 인해 그 중요성이 제대로 이해되고 공유되지 않고 있었다. 현장에서는 강제적으로 시행되는 정책에 대한 대응으로 대회출전 출전의 제재를 받지 않기 위해 정해진 기준만을 어떻게든 넘기는 데에만 몰두하고 있었다. 올바른 집행과 적용을 위해서는 정책에 대한 목적과 가치 그리고 효과성에 대한 명확한 이해와 인식 공유를 위한 장치가 마련되어야 한다. 이를 통해 현장 적합성 높은 통합적 체계를 갖춘 학생선수 최저학력제 정책이 도출되어야 한다.

둘째, 구조적 차원에서 최저학력제의 적용 과목과 기준 등에 대한 재검토가 필요하다. 현재 최저학력제에 대한 정책불응 원인 중 가장 큰 요인은 적용 선정의 객관성과 자율성 부족(이승훈, 2021; 정이든, 김종호, 2022), 기준성적의 적절성의 문제 및 근거의 부족, 학교별·지역별 차이(조대연 외, 2022)라고 할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 적용 과목과 기준의 적절성 등에 대한 재검토가 요청된다고 할 수 있다. 또한, 현재 e-school 시스템 기반의 기초학력보장 프로그램의 타당성 검증 및 학생선수에 대한 맞춤형 지원을 위한 정부 차원의 대안 탐색이 필요한 시점이다. 정부 차원에서 학생선수의 기초학력보장을 위해 제공되고 있는 것은 e-school이 유일한데, e-school의 대리 수강 등 편법 활용(임수원, 박현권, 2019), 실효성 문제와 낮은 사용자 만족도(박정준 외, 2021) 등 문제점이 확인되었다. 온라인 학습시스템은 시간과 장소에 구애를 받지 않고 상시학습의 장점도 있지만, 학습의 실질적 확인 및 효과성 등의 한계점이 있다. 이러한 문제점과 현실의 구체적인 파악을 통해 정부 차원에서 학생선수들의 실질적인 기초학력보장 프로그램의 지원을 위한 노력이 요구된다. 스포츠 선진국의 사례를 통해 학생선수의 학습권 등의 정책을 전반적으로 관장하는 전문기구의 설립도 함께 검토해야 할 것이다.

셋째, 구성적 차원에서 최저학력제 정책의 직접 대상자인 학생선수와 학부모 등의 부정적 태도와 인식의 개선 노력이 필요하다. 태도와 인식의 개선은 정책에 대한 적극적인 홍보와 이해를 위한 노력이 수반되어야 한다. 그리고 이러한 정책이 정책수혜자에게 어떠한 효과 줄 수 있는지에 대한 효과성도 함께 제공되어야 한다. 이를 위해서는 최저학력제 정책과 관련해서 확인된 많은 문제점의 기반인 체육특기자 제도에 대한 전반적인 재검토가 요청된다고 할 수 있다. 즉, 학생선수의 학업 참여와 학습권이 경기력과 함께 진로·진학에 실질적으로 반영될 수 있는 체계가 마련되어야 한다. 그리고 정책의 실효성을 높이기 위한 실행 과정에서 현장에서 들여오는

의견을 적극 반영하기 위한 소통과 체계가 마련되어야 한다. 탁상행정이 되지 않기 위해서는 수립 시에 발견하지 못한 문제점이 확인되었을 경우에는 이를 재빠르게 확인하고 정책에 재반영할 수 있는 체계가 필요하다고 할 수 있다.

넷째, 기술적 차원에서 최저학력제 정책의 효과성을 탐색하기 위한 정부 차원의 노력이 뒷받침되어야 한다. 실질적으로 최저학력제 정책이 필요한지, 아니면 다른 보완책과의 통합을 통한 정비가 필요한지 검토가 요청된다. 구체적으로 최저학력제 정책이 지속성을 갖기 위해서 학생선수의 특성을 반영한 맞춤형 정책으로 거듭나야 한다. 아니면 현재 모든 학생을 대상으로 적용하고 있는 기초학력 보장제와의 통합과 이에 따른 지원에 초점을 맞추는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 또한, 이러한 정책에 대한 일련의 촘촘한 점검과 평가를 통해 도출된 결과가 정책에 반영될 수 있는 체계의 마련이 필요하다.

마지막으로 향후 연구를 위한 제언은 다음과 같다. 이번 연구는 학생선수 최저학력제 정책과 관련한 문헌을 중심으로 수행되었다. 이에 정책 결정 및 집행과정에서 참여한 제도, 기관의 주요 구성원, 집단들의 역동적인 관계를 심층적으로 분석하는 데 한계점이 있다. 후속 연구에서는 학생선수 최저학력제 정책의 결정과 집행과정에 참여한 교육부 및 시·도 교육청의 담당자 등을 대상으로 심층 면담을 통한 질적 연구가 필요하다. 이러한 심층 면담 등을 통하여 정책 관련 집단 간의 역동적인 상호작용을 보다 구체적으로 확인할 수 있다. 이는 교육정책의 형성과정 실재를 보다 심층적으로 이해하고 교육정책의 형성과정에 대한 학문적 이론화에도 기여할 것이다. 다음으로 학생, 학부모, 교원 등을 대상으로 최저학력제가 미친 영향을 구체적으로 분석함으로써 정책의 효과성을 실증적으로 평가하고 향후 정책 수립 자료로 활용할 수 있을 것이다.

※ 논문 투고일: 2024. 6. 29. ※ 논문 수정일: 2024. 8. 17. ※ 게재 확정일 : 2024. 8. 30.

〈참고문헌〉

- 강구민(2010). 학생선수의 학습권에 대한 헌법적 함의. **스포츠엔터테인먼트와 법**, 13(4), 101-120.
- 강미영(2017). 다차원 분석모형을 적용한 학부교육 선도대학 정책분석. **교육문제연구**, 30(1), 35-70.
- 교육부(2009). **공부하는 학생선수 지원 시범사업계획**. 서울: 교육부.
- 교육부(2010). **선진형 학교운동부 운영시스템 구축 계획**. 서울: 교육부.
- 교육부(2012). **2012년 학교체육 주요업무 계획**. 세종: 교육부.
- 교육부(2013). **2013년 학교체육 주요업무 계획**. 세종: 교육부.
- 교육부(2014a). **2014년 선진형 학교운동부 지원 계획**. 세종: 교육부.
- 교육부(2014b). **2014년 학교체육 주요업무 계획**. 세종: 교육부.
- 교육부(2015). **학생선수 학습권 보장을 위한 e-school 구축 운영 계획**. 세종: 교육부.
- 교육부(2018). **2018년 학교체육 활성화 추진 기본계획**. 세종: 교육부.
- 교육부(2019). **17개 시·도 초중고 종목별 최저학력 기준 미도달 학생선수 현황 제출 자료**.
- 교육부(2020). **2020년 학교체육 활성화 추진 기본계획**. 세종: 교육부.
- 교육부(2021). **2021년 학교체육 활성화 추진 기본계획**. 세종: 교육부.
- 교육부, 한국교육개발원(2016). **2016학년도 1학기 학생선수 e-school 시범학교 운영 설명회 자료**.
- 국가법령정보센터(2024). **학교체육진흥법**. 법률 제1796호.
- 김동현, 윤양진(2010a). 학생선수 학습권 보호를 위한 법,제도적 과제. **스포츠엔터테인먼트와 법 (JSEL)**, 13(4), 57-81.
- 김동현, 윤양진(2010b). 학습권보장제 도입에 대한 학교운동부 관계자의 인식. **한국체육정책학회지**, 16, 1-16.
- 김동현, 윤양진(2011). 학생선수의 학습권보장제 도입을 위한 정책요소 및 우선순위 분석. **체육과학연구**, 22(2), 2008-2024.
- 김미경, 김종성(2015). 학습권 보장제와 연계된 학생선수 학습지원 프로그램 활용 방안. **한국여성체육학회 학술세미나자료집**, 2015, 111-111.
- 김미나, 홍후조(2022). Cooper 등의 다차원 정책분석 모형을 활용한 영국과 독일의 수습교사제 정책분석. **한국교원교육연구**, 39(1), 107-136.
- 김상겸(2009). 학생선수의 인권과 일반학생의 학습권보장에 관한 연구 -스포츠교육의 정상화 관점에서-. **스포츠엔터테인먼트와 법**, 12(1), 11-36.
- 김옥천, 임수원, 전원재(2016). 학생선수 학습권 보장을 위한 e-school 운영의 문제점과 금후과제. **한국스포츠사회학회지**, 29(2), 41-65.
- 김은경, 신성영, 이정택, 조대연(2023). 다중흐름모형을 활용한 학생선수 학습권 보장제도 정책의 형성 및 변동 과정 분석. **교육문화연구**, 29(4), 131-161.
- 김종성(2015). 학습권 보장제 운영에 따른 학생선수 변화추이에 관한 3년 중단연구. **한국체육과학회지**, 24(3), 1059-1069.
- 김종성, 김상범, 손환(2015). 인문,사회과학편 : 학습권 보장제와 연계된 학생선수 학습지원 프로그램 활용 방안. **한국체육학회지**, 54(3), 265-273.
- 김진필(2018). 중·고등학교 학생선수의 최저학력제 운영에 관한 내러티브 탐구. **학습자중심교**

- 과교육연구, 18(11), 175-201.
- 김진환, 박정준, 최정규(2020). 학습권보장제에 대한 고등학교 탁구부 남자 학생선수의 인식. **학습자중심교과교육연구**, 20(8), 1431-1456.
- 김화복(2020). 학생운동선수의 학습권보장과 학생선수 e-스쿨 이용실태조사. **한국스포츠학회지**, 18(4), 667-675.
- 류태호, 김상범, 이주욱, 이규일, 임용석, 배중윤, 박창완(2010). "중도탈락" 학생선수 인권상황 실태조사. 서울: 국가인권위원회.
- 명왕성(2020). 학생선수 학습권 관련 지식 담론에 관한 내용분석. **한국체육학회지**, 59(5), 221-239.
- 명왕성, 조성원(2016). 학원 스포츠 과도기의 명과 암 I: 최저학력제에 관한 문헌고찰. **한국사회체육학회지**, 64, 25-38.
- 박정준, 유창완, 양종현, 최창환(2021). 학교체육정책 운영 현황 및 성과분석: 정량지표를 중심으로. **교과교육학연구**, 25(5), 395-410.
- 박지원, 박세훈(2020). Cooper 등의 다차원 정책분석 모형을 통한 교육복지우선지원사업 정책 분석. **교육종합연구**, 18(1), 43-66.
- 박현권, 임수원(2015a). 중학교 학생선수 최저학력제의 문제점과 보완책. **코칭능력개발지**, 17(4), 3-14.
- 박현권, 임수원(2015b). 학생선수 최저학력제 정착화 과정 : B초등학교 축구부의 사례. **한국초등체육학회지**, 21(2), 85-100.
- 임수원, 박현권(2019). 고등학교 학생선수 최저학력제 시행상의 문제점 및 보완책. **코칭능력개발지**, 21(4), 3-14.
- 변정심(2022). '유아교육 공공성 강화 정책'에 대한 다차원 정책 분석. 제주대학교 대학원 박사학위 청구논문.
- 서울신문(2020). 체육계, 혁신위 주요 권고안 10개 중 9개 "반대". (2020.10.07. 보도자료) (검색일 2024. 06. 05.)
- 송미진, 정대영(2015). 다차원 모형에 입각한 한국 특수교육정책 분석. **특수교육학연구**, 50(3), 269-290.
- 스포츠조선(2022). '방통고 학업병행'신유빈"대회 자유롭게 나갈 수 있었다면 당연히 고등학교 갔겠죠?". (2022.08.30. 보도자료) (검색 2024. 06. 05.)
- 여정권, 이창섭, 이주욱, 구건모(2013). 고등학교 학원스포츠 주체의 최저학력제도 인식. **한국스포츠사회학회지**, 26(1), 185-205.
- 연기영(2012). 학교체육진흥법 제정 의의와 향후과제. **스포츠엔터테인먼트와 법**, 15(2), 55-76.
- 오명진, 박영환, 최옥진(2019). 최저학력제 시행에 따른 중·고등학교 학생선수의 선수생활 만족도가 운동지속수행에 미치는 영향. **한국스포츠학회지**, 17(2), 1229-1237.
- 이대형(2012). 교육의 장으로서 학교운동부의 바람직한 발전 방향 탐색. **한국체육교육학회지**, 17(1), 1-16.
- 이상용(2012). 다차원 정책분석 모형을 적용한 대학생의 저소득층 자녀 교육멘토링 참여에 미치는 요인 분석. **수산해양교육연구**, 24(3), 436-445.
- 이승훈(2021). 최저학력제의 양면성(兩面性)에 대한 논의. **한국스포츠학회**, 19(1), 819-829.
- 이승훈, 김상범, 전보라(2019). 학생선수 학습권 보장을 위한 효과적인 최저학력제 적용 방안. 세종: 교육부.
- 이양구, 권형일(2013). 학습권 보장제의 제도적 발전을 위한 운영성과 탐색. **한국체육학회지**,

52(3), 527-538.

- 이양구, 유정애(2012). 학교운동부 지도자의 인식을 통해서 본 최저학력제 시행 및 성과 평가. **한국초등체육학회지**, 18(3), 181-191.
- 이양구, 유정애, 전선헌(2012). 최저학력제 시행에 따른 고등학교 학생 선수의 학습권 보장과 운동 문화에 대한 인식 분석. **한국체육과학회지**, 21(5), 625-636.
- 이양구, 홍희정(2017). 학교운동부 선수의 학습권보장제 진단과 발전과제. **디지털융복합연구**, 15(2), 475-483.
- 이용국, 조옥상(2013). 최저학력제 시범적용 학교의 사례를 통한 제도의 실효성 분석. **한국체육학회지**, 52(5), 677-690.
- 이용식, 박진경, 정영린, 김원경, 장지훈, 최만식(2016). 학생선수 학습권보장제 정책불응 원인 분석 및 개선방안. **한국체육정책학회지**, 37, 13-36.
- 이은주, 김준(2021). 초등교사의 경험과 인식을 통해 바라본 학생선수의 학습권 보장을 위한 최저학력제 연구. **한국체육과학회지**, 30(2), 131-152.
- 이재용, 최준섭, 권용준, 김기홍, 이세중(2022). 미래형 혁신학교의 행정혁신을 위한 교육활동지원공동체 운영 방안 탐색. **학교와 수업 연구**, 7(1), 141-177.
- 이주욱(2010). 공부하는 운동선수를 위한 스포츠교육 프로그램 사례. **한국스포츠교육학회 학술 발표논문집**, 99-110.
- 이지수, 주철안(2021). 다차원 정책분석 모형을 적용한 고교 무상교육 정책 분석. **학습자중심교과교육연구**, 21(19), 489-503.
- 이학준(2009). 학생선수의 학습권 보장: 근거와 대안. **한국체육학회지**, 48(5), 35-44.
- 이학준(2010). **대한민국 학생선수를 생각한다**. 경기도: 한국학술정보.
- 인천일보(2024). **'학생선수 최저학력제' 논란** (2024.06.23. 보도자료) (검색 2024. 06. 23.)
- 임수원(2011). 공부하는 학생선수 만들기의 논리적 근거. **한국체육학회지**, 50(2), 45-57.
- 임용석, 김준성, 한만석(2014). 중도탈락 학생선수의 경험을 통해 바라본 학업의 의미. **한국사회체육학회지**, 57(1), 91-104.
- 임효성, 최영준(2020). 학생선수의 학업적응에 대한 정책과 현장의 괴리. **한국체육정책학회지**, 54, 129-142.
- 정이든, 김종호(2022). 학생선수 최저학력제 정당화 담론에 기반한 개선방안 모색. **한국사회체육학회지**, 89, 141-152.
- 정현우(2021). 학생선수 인권과 학습권의 새로운 관점: 교육담론을 중심으로. **한국체육교육학회지**, 26(3), 41-56.
- 진연경(2015). 우리나라 국가수준 학교체육정책 분석 및 평가(2005-2014년). **전국체전기념 한국체육학회 학술발표회**, 2015, 31-47.
- 조대연, 이경호, 김효식, 이정택, 서원호(2022). **학생선수 학습권 보호제도 개선방안 정책연구**. 세종: 교육부.
- 청원24(2024). <https://cheongwon.go.kr/portal>. (2024.01.10. 공개청원 게시판) (검색일 2024. 06. 05.)
- 최희순(2023). 중학교 학생선수의 학습권 보장에 대한 인식과 인식 형성에 미치는 영향에 관한 탐색적 연구. **한국사회체육학회지**, 92, 321-333.
- 추종호, 윤미옥, 황성하(2021). 학생선수 학습권 보장의 한계와 지향 탐색. **한국스포츠학회**, 19(4), 825-834.
- 한태룡(2009). 학교체육 ; 최저학력제의 도입과 학교 운동부 문화의 개선. **스포츠과학**, 106,

18-25.

- 한태룡, 김미숙, 김택천, 김정효, 이병준(2014). **학습권 보장제의 운영실태 및 효율적 운영방안 수립: 최저학력제를 중심으로**. 서울: KISS(한국스포츠개발원).
- 한태룡, 박영옥, 김정효, 이병준(2008). **학생선수의 학업활동 실태조사 및 최저학력제 도입 타당성 연구**. 서울: 체육과학연구원.
- 홍석호(2013). 학생선수 학습지원정책의 문제점과 개선방안. **한국체육정책학회지**, 11(4), 75-88.
- 황성하(2021). 공부하는 학생선수 육성에 대한 학원스포츠 운영주체의 인식. **한국체육과학회지**, 30(1), 597-609.
- Cooper, B. S., Fusarelli, L. D., & Randall, E. V. (2004). *Better policies, better schools: Theories and applications* London, UK: Pearson.
- Cooper, Bruce S., Fusarelli, Lance D., & Randall, E. V. (2014). **좋은 정책 좋은 학교**. 가신현, 김병모, 박종필, 양성관, 엄준용, 이준희 역. 경기도: 아카데미프레스.
- Dunn, William N. (2018). **정책분석론**. [Public Policy Analysis]. 남궁근, 이희선, 김선호, 김지원 역. 경기도: 法文社.
- Kingdon, J. W. (2010). *Agendas, Alternatives, and Public Policy*(Updated Second Edition). New York: Longman.

〈Abstract〉

Student-athlete Minimum Academic Standards policy analysis: based on a Cooper's Four-dimensional framework

Kuk, Minjun¹, Park, Daewon²

The purpose of this study is to analyze and explore the process and characteristics of the introduction and implementation of the minimum academic standards policy for student-athletes, and to suggest directions for future policy formulation and research. To this end, basic plans, policy research, and academic journal articles related to the minimum academic standards from the Ministry of Education from 2008 to 2024 were collected. The collected data were analyzed using a multidimensional policy analysis model from normative, structural, constructive, and technical perspectives. The main research findings are as follows. First, from a normative perspective, the objectives and values of the policy should be clearly defined, and a foundation for the shared understanding and dissemination necessary for the sustainability of the policy must be established. Second, from a structural perspective, there is a need to review and validate the subjects and standards applied under the minimum academic standards policy, and to redefine the scope, target, and content. Third, from a constructive perspective, it is necessary to improve the negative attitudes and perceptions of policy stakeholders and to explore communication and system establishment to enhance policy effectiveness. Fourth, from a technical perspective, the government should provide practical support measures through a detailed exploration of the effectiveness of the policy at the school level. Based on these research findings and discussions, directions for research related to the minimum academic standards policy were proposed.

Keywords : Student-athlete, Minimum academic standards, Four-mensional Framework, Right to learn, School physical education policy.

1. Teacher, Seoul Physical Middle School, geniusfour@korea.kr (Lead Author)

2. Professor, Korea National University of Education, happy31@knue.ac.kr (Corresponding Author)