creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

체육학석사 학위논문

스포츠 정책집행과정에서 정책이해도에 관한 연구

- 스포츠클럽 정책을 중심으로 -

2023년 8월

서울대학교 대학원

체육교육과

김 선 진

스포츠 정책집행과정에서
정책이해도에 관한 연구

- 스포츠클럽 정책을 중심으로 -

지도교수 권 순 용

이 논문을 체육학석사 학위논문으로 제출함
2023년 8월

서울대학교 대학원
체육교육과
김 선 진

김선진의 석사 학위논문을 인준함
2023년 8월

위 원 장 박 일 혁 (인)

부위원장 임 충 훈 (인)

위 원 권 순 용 (인)

국문초록

스포츠 정책집행과정에서 정책이해도에 관한 연구

- 스포츠클럽 정책을 중심으로 -

김 선 진

서울대학교 대학원

체육교육과

본 연구는 정부에서 스포츠 부분 주요 정책과제로 채택한 스포츠클럽 정책집행에 참여하는 정책결정자, 정책전달자, 정책집행자가 어떻게 정책을 이해하고 집행하고 있는지 대해 알아보고, 정책참여자의 정책이해에 따른 실제 정책집행과정의 비교를 통해 정책적 시사점을 얻는데 목적이 있다. 연구목적을 달성하기 위해 연구문제를 1) 스포츠클럽 정책참여자는 스포츠클럽 정책을 어떻게 이해하고 집행하였는가? 2) 정책참여자의 정책이해도 차이와 정책집행 비교를 통해 무엇을 알 수 있는가? 로 설정하였다.

연구문제를 달성하기 위해 연구가 시작된 2017년부터 2023년 6월까지 스포츠클럽 정책이 시행된 2013년 이후 10년간의 정책집행 자료를 분석하였고, 2023년 4월부터 6월까지 스포츠클럽 정책참여자 15명을 대상으로 심층면담을 실시하였다.

자료분석을 바탕으로 얻어진 본 연구의 결과는 다음과 같다. 첫째, 스포츠클럽 정책참여자에 따른 정책의 이해와 정책집행에 있어 정책결정자인 정부는 전반적인 정책목표를 중시하는 거시적 이해를 하고 있었고, 정책집행자인 스포츠클럽은 당장의 스포츠클럽의 생존을 중시하는 미시적인 이해를 하고 있었다. 정부의 정책을 집행자에게 전달하는 정책전달자로서의 대한체육회는 정부의 정책목표와 정책집행 현장을 함께 고려하는 중시적인 이해를 하고 있었다. 둘째, 정책참여자의 정책이해도 차이와 정책집행 비교를 통한 시사점으로 정책집행자 사이의 정책이해도의 차이는 성공적인 정책집행의 걸림돌이 되고, 스포츠클럽 정책이 전형적인 하향식(top-down) 정책으로 추진되다 보니 이상과 현실의 불협화음이 발생하여 정책효과의 감소로 나타나는 것으로 분석되었다.

본 연구는 2022년「스포츠클럽법」이 시행되고 이제 막 1년이 지난 시점에서 지난 10년간 스포츠클럽 정책참여자의 정책에 대한 이해도와 그에 따른 정책집행과정의 차이를 비교 분석하고, 그에 따른 정책적 시사점을 도출했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

주요어 : 스포츠클럽, 정책집행, 정책이해, 정책인식
학 번 : 2016-23324

목 차

제1장 서론 ····· 1

1. 연구의 필요성 및 목적 ····· 1

2. 연구문제 ····· 5

3. 용어의 정의 ····· 6

4. 연구의 제한점 ····· 9

제2장 이론적 배경 ····· 10

1. 정책집행과정 ····· 10

2. 정책이해도 ····· 20

3. 스포츠클럽 정책 ····· 25

제3장 연구방법 ····· 33

1. 연구방법 선정 ····· 33

2. 연구 참여자 ····· 34

3. 자료수집 및 분석 ····· 38

4. 연구의 진실성 ····· 42

5. 연구의 윤리성 ····· 43

제4장 연구결과 ····· 44

1. 정책참여자의 정책이해와 정책집행 ····· 45

가. 정책결정자: 거시적 정책목표 중시 ····· 45

나. 정책전달자: 성공적인 사업수행 중시 ····· 59

다. 정책집행자: 스포츠클럽 생존 중시 ····· 71

2. 정책이해도 차이와 정책집행 비교 ····· 80

가. 정책이해도의 차이: 성공적 정책집행의 걸림돌 ····· 80

나. 하향식 정책 추진: 이상과 현실의 불협화음 ····· 92

제5장 결론 및 제언 ····· 103

1. 결론 ····· 103

2. 제언 ····· 108

참고문헌 ····· 111

부 록 ····· 120

Abstract ····· 138

표 목 차

<표 1> 역대 정부의 스포츠클럽 정책현황 ····· 26
<표 2> 등록스포츠클럽과 지정스포츠클럽의 주요내용 ····· 31
<표 3> 심층면담 참여자 현황 ····· 34
<표 4> 연구대상 스포츠클럽 주요현황 ····· 37
<표 5> 스포츠클럽 관련 문헌자료 현황 ····· 38
<표 6> 심층면담 범위 및 내용 ····· 40
<표 7> 정부 정책에 참고된 외국의 스포츠클럽 선진사례 ····· 47
<표 8> 정부 체육 중장기계획에 나타난 스포츠클럽 정책 ····· 49
<표 9> 기존 스포츠클럽 정책과 2013년 종합형스포츠클럽 정책 비교 51
<표 10> 2013년 종합형 스포츠클럽 정책 주요내용 ····· 52
<표 11> 스포츠비전 2030 스포츠 정책비전 및 방향 ····· 54
<표 12> 스포츠비전 2030 스포츠클럽 활성화 정책 주요내용 ····· 57
<표 13> 2013~2023년 대한체육회의 스포츠클럽 관련 보도자료 현황 59
<표 14> 스포츠클럽 전문선수반 운영 기본방침 및 육성방안 ····· 61
<표 15> 지정스포츠클럽 전문선수반 지원취지 및 지원내용 ····· 62
<표 16> 승강제 리그 사업운영 주요내용 ····· 63
<표 17> 공공스포츠클럽 대상 국민체육진흥기금 운영비 지원기준 ····· 65
<표 18> 연차별 공공스포츠클럽 운영 현황 ····· 66
<표 19> 공공스포츠클럽 정회원수 성과목표 ····· 67
<표 20> 전국스포츠클럽교류대회 개최 현황 ····· 69
<표 21> 2018~2022년 공공스포츠클럽 운영 실적 ····· 73
<표 22> 2021년말 기준 스포츠클럽 조례 제정 현황 ····· 75
<표 23> 스포츠클럽 행정직원 인건비 지원 주요내용 ····· 77
<표 24> 지방자치단체의 스포츠클럽 지원 관련 조항 ····· 87
<표 25> 스포츠클럽 종합정보시스템 사업개요 ····· 99
<표 26> 공공스포츠클럽 선정 현황(2021년말 기준) ····· 126
<표 27> 지정스포츠클럽 운영 현황(2023년 2월 기준) ····· 127
<표 28> 스포츠클럽 관련 대한체육회 보도자료 목록(2013년~2021년) ·· 130

그 림 목 차

[그림 1] 스포츠클럽 등록절차(대한체육회, 2022) ····· 30

제1장 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

다수의 학자들이 스포츠의 영역을 엘리트스포츠, 생활스포츠, 학교체육의 세 가지 영역으로 분류하고 있다. 스포츠의 발전을 위해서는 이들 영역이 서로 연결되어 함께 발전해야 하지만, 한국 스포츠는 생활스포츠를 발전시키고 학생들의 전반적인 체육 참여를 촉진하는 것보다는 엘리트스포츠를 우선시하는 경향이 있었다(이용식, 2016). 이에 2016년 3월 정부는 (구)대한체육회와 (구)국민생활체육회를 통합함으로써 엘리트체육과 생활체육을 일원화하고, 생활체육을 기반으로 우수한 선수를 육성하고 은퇴선수들은 지도자로서 학교체육 및 생활체육을 발전시키는 선순환 구조를 구축하고자 했으며 그 정책의 중심에 공공스포츠클럽 정책을 두었다(대한체육회, 2016; 문화체육관광부, 2015).

정부와 대한체육회는 지역별 스포츠클럽 육성 사업을 통해 스포츠 참여거점을 마련하기 위해 노력해왔고, 이를 통해 선진형 스포츠클럽 모형을 확립하고자 했는데 2006년 지역주민을 위한 '지역스포츠클럽' 사업을 시작으로 2011년부터는 '공공스포츠클럽' 사업으로 전환되었으며, 2013년에는 '종합형스포츠클럽(공공스포츠클럽)'이 출범하였다(국민생활체육회, 2013). 공공스포츠클럽 정책은 체육시설을 거점으로 다양한 프로그램을 제공하고, 회원 중심의 자율적 운영을 통해 시설・프로그램・지도자가 스포츠클럽에서 종합적으로 융합되도록 운영되는 것이 특징이다. 2021년 말 기준 전국 226개의 공공스포츠클럽에서 체육인구 저변확대와 함께 전문선수를 배출 하는 등 생활체육과 엘리트체육을 잇는 가교역할을 하였다(대한체육회, 2022). 2022년 「스포츠클럽법」이 시행되면서, 정부의 스포츠클럽 정책은 등록스포츠클럽과 지정스포츠클럽을 중심으로 지원체계가 개편되었고, 현재까지도 스포츠클럽 정책은 생활체육과 엘리트체육을 아우르는 가장 대표적인 체육정책으로 진행되고 있다.

과거에는 법률만 제정하면 그것이 자동적으로 정부 정책으로 전환되고, 정책의 단순한 집행만으로 의도한 목표를 달성할 수 있다고 여겼지만, 수많은 정책실패 사례로 인해 현재에는 실질적인 정책집행의 중요성에 대한 이론이 지속적으로 발전하고 있다(유훈, 2016). Pressman과 Wildavsky(1973)의 정책집행이론모형을 시작으로, Meter와 Horn(1975)은 Pressman과 Wildavsky(1973)가 정책집행의 중요한 변수로 분류한 "정책의 목표, 자원, 정책집행자들을 통제할 수 있는 제도적 장치, 집행기관의 성격, 정치·경제·사회적 상황, 집행자의 성향" 등에 집중하였고, Edwards(1980)는 정책집행과 관련된 요소를 크게 정책 목표와 내용 및 행위자간 의사소통, 자원, 정책집행자의 성향, 그리고 관료제의 구조로 파악하는 등 하향식의 접근법으로 정책집행을 이해하고자 하였다. Elmore(1979)는 기존 하향식 접근에 강한 의문을 제기하며, 대안적 접근으로서 현장 출발형 모형을 제안하였고, Berman(1978) 또한 정책이 실행되는 현장에서 정책 내용과 정책집행자, 정책 대상집단의 기존 업무운영방식의 변화가 동시에 일어나는 상호적응여부가 정책성과를 결정하는 중요한 요인이라고 주장하였다. 이후 Winter(1990) 등을 통해 정책집행에서의 상향적 접근법과 하향적 접근법을 통합적으로 보는 접근법이 발전되었고, 정책집행에서 시간과 공간적인 개념을 도입하고, 신제도주의, 경로의존 등의 개념이 더해져 현재에 이르고 있다(유훈, 2016).

위에서 설명한 정책집행에서의 다양한 접근법과 함께, 성공적인 정책집행에서의 조건으로 정책에 대한 이해도와 관련한 다양한 연구가 이루어져 왔다. 정책의 이해와 관련한 개념으로는 정책이해, 정책지식, 정책리터러시, 정책인식, 정책인지 등 다양한 용어가 사용되는데, 예를 들어 임도빈, 정현정, 강은영(2012)은 정책이해도라는 용어를, 정광호(2008), 최연태, 박상인(2011)은 정책리터러시(policy literacy)라는 용어를 사용하고 있다. 용어표기의 다양성에도 불구하고 유사한 의미를 가지고 있는 것으로 볼 수 있는데, 협의의 개념으로는 정책과정과 내용에 대한 인지 및 파악정도를 말하고, 광의의 개념으로서 정책 지식 등의 활용과 가치판단 및 비판능력을 포함하는 것으로 이해할 수 있다. Denver와 Hands(1990)

는 정책지식(political knowledge)의 개념으로 정책이해도를 “정책의 쟁점과 정책과정에 대한 이해수준”으로 정의하고 있으며, Cassel과 Lo(1997)는 정책인지도의 관점에서 “중요한 정책적 사실을 인지하는 수준”으로 측정하고 있다. 정책이해와 관련하여 Van Buuren과 Eshuis(2015)는 이해의 차원, 이해의 요소, 이해의 타입 등과 같은 다양한 개념과 틀을 활용하여 분석하였다.

종합하여 정책이해도에 대한 개념을 정리하자면, 광의로서는 “정책을 이해하는 수준에서 나아가 그 이해를 토대로 정책의 개인적, 사회적 영향력까지 비판적으로 분석하고 통찰할 수 있는 능력”으로 확장시킬 수 있으며, 협의로는 “정책과정과 내용에 대한 정확한 인지 및 파악 정도”로 정의할 수 있다(정광호, 2008). 본 연구에서 스포츠클럽 정책이해도는 광의의 개념으로 정책과정과 주요내용에 대한 이해와 함께 정책을 비판적으로 분석하고 통찰하는 능력을 포함하여 이해의 양적인 부분(얼마나 잘 아는지)과 함께 질적인 부분(어떻게 이해하고 있는지)을 함께 다루고자 한다.

그동안의 정책이해도는 정책성과와 연관하여 많은 연구가 수행되어져 왔다. 예를 들어 Carpini와 Keeter(1996)는 지식수준이 높은 시민은 정책현안에 대해 명확한 선호와 이해를 가지게 되며, 더 일관적이고 안정적인 정책 의사결정을 할 수 있다고 강조하고 있다. 또한, 다양한 학자들이 개인 간의 지식수준 차이가 정책성과나 정부신뢰와 관련하여 이성적인 판단에 영향을 줄 수 있으며, 최종적으로는 개인의 이해관계를 가장 효과적으로 대변해주는 정당 또는 정치성향에 대한 인식과 태도의 차이로 이어질 수 있다고 주장하고 있다(Alvarez, 1998; Zaller, 1986). 이러한 주장들은 정책이해도가 정책과정 및 내용에 대한 지식과 정보를 기반으로 정책에 대해 적응하고 활용하는 능력으로 작동하여 개인이 정책을 보다 효과적으로 활용하여 정책의 혜택을 누릴 수 있게 하고, 이를 통해 정책성과를 보다 긍정적으로 인식하게 할 것으로 파악하고 있다(최연태, 박상인, 2011). 또한, 임도빈 등(2012)은 정책이해가 부족할수록 정책성과에 대해 부정적으로 인식한다고 말하며, 정부정책에 대한 충분한 정보습득

및 이해를 위한 노력이 국민들의 합리적 의사결정을 가져올 것이라고 말하고 있다.

한편, 본 연구과제인 한국의 스포츠클럽 정책은 정부와 대한체육회 등 공급자 주도형의 하향식 사업을 고수하며 기존 이해관계자와 갈등을 겪기도 했고(남상우 등, 2018), 스포츠클럽 운영자가 정부의 당초 정책목표와는 다르게 클럽을 운영(김성하, 2020)하는 등 정책효과에 대한 의문이 생기기도 했다. 스포츠클럽 정책에 대해 지금까지 국내에서 수행되어진 연구를 살펴보면, 선진국의 사례를 중심으로 운영체계를 개괄하는 연구(서원재, 박성희, 한승진, 2016; 서희진, 2014; 이용식, 2018; 최주현, 이재구, 2016), 스포츠클럽 운영정책과 발전방향에 관한 연구(김세명, 허철, 박종진, 2022; 김성하, 2020; 남상우, 2017, 2019, 2020; 송명근, 2021; 심상보, 2016; 이영희, 2020; 이용식, 2016, 2018; 전원재, 임수원, 2017, 2018; 진규진, 장익영, 2023; 황수현, 김민, 서희진 등, 2015), 스포츠클럽 활동과 영향에 관련 연구(강효민, 박기동, 2008; 김선희, 전형상, 2014) 등이 수행되어 왔으나 정책을 결정하고 집행하는 정부나, 정책전달자로서의 대한체육회나 지방체육회, 정책집행자로서의 스포츠클럽관계자에 걸쳐 실제로 스포츠클럽 정책 참여자들이 정책을 어떻게 이해하고 있고, 그 이해도에 따라 각 단계별 또는 스포츠클럽별로 실제의 현장에서 어떻게 적용되고 있는지에 따른 연구는 부족한 실정이다.

이에, 본 연구는 가장 대표적인 스포츠정책인 스포츠클럽 정책을 중심으로 각 단계별 스포츠클럽 정책참여자가 정책을 어떻게 이해하고 집행하고 있는지를 분석하고, 정책참여자의 정책이해도에 따른 실제 정책집행에 대한 비교를 통해 그 정책적 시사점을 알아보고자 한다. 이를 통해 그동안 스포츠 활성화를 위한 중앙정부의 다양한 정책적 노력에도 불구하고, 정책집행자인 국민에게 정책효과가 낮거나 불필요한 정책으로 이해되고 있는 현상에 대해 이해하고, 당초 정부가 목표로 세운 정책 추진 방안들이 실제 정책집행현장에서 지켜지지 않는 이유를 분석하는데 유용한 분석적 시각을 제공해 줄 것으로 기대한다.

2. 연구문제

스포츠클럽 정책집행과정에 참여하는 정책참여자의 정책에 대한 이해도 비교를 통한 정책적 시사점에 대해 알아보기 위해 다음과 같이 연구문제를 설정하고자 한다.

첫째, 스포츠클럽 정책참여자는 스포츠클럽 정책을 어떻게 이해하고 집행하였는가?

둘째, 정책참여자의 정책이해도 차이와 그에 따른 정책집행 비교를 통해 무엇을 알 수 있는가 ?

3. 용어의 정의

본 연구에 사용되는 용어에 대한 정의는 다음과 같다.

가. 정책집행과정

김재웅(2011)은 정책집행을 “정책의 전 과정 중에서 정책결정과 정책평가의 중간단계에서 이루어지는 실천적이고 동태적인 단계로서 결정된 정책의 내용을 시간의 축 안에서 구체적으로 실현하는 활동이나 과정”으로 설명하였다. 이종재 등(2015)은 정책집행과정에 대해 개념화 하였는데, “수립된 정책의 내용이 다양한 정책 행위자들과의 상호작용에 의해 수정되고, 애매하고 추상적인 정책 목표와 수단이 구체화되면서 실질적인 정책의 내용으로 변화하는 과정”이라고 하였다.

본 연구에서 스포츠클럽 정책집행과정은 스포츠클럽 정책이 정부의 국정과제로 공식 채택된 2013년 이후 현재까지 약 10년의 정책집행 기간을 대상으로 하며, 지난 10년간 국정과제 또는 「스포츠클럽법」에 의한 정책대상으로서 중앙정부의 예산이 투입된 스포츠클럽에 대한 정책집행과정에 대해 논하고자 한다.

나. 정책참여자

정책에 참여하는 정책결정자와 정책집행자에 대한 구분은 개별적인 정책사례에 따라 달라지겠지만, 중앙정부의 정책이 일반 시민에 대한 행정으로 구현되는 경우 국가적 차원에서 볼 때 일반적으로 국회, 중앙정부를 중심으로 한 정책결정자와, 실제 정책현장에서 행정서비스를 수행하는 정책집행자, 행정서비스의 대상인 시민들을 수요자의 관점으로 구분할 수 있다(박중훈 등, 2005). 정책집행자란 정책결정자로부터 법적권한, 제도적 책임, 공적자원 등을 부여 받아 정책의 내용을 수행하는 행위자를 의미한다(정정길, 2022).

본 연구에서는 국정과제로 시작된 스포츠클럽 정책집행과정에 참여하는 정책참여자의 구분에 있어 정책결정자는 정책방향 및 정책목표를 수립하는 주최로 중앙정부(문화체육관광부) 관계자를 말한다. 정책전달자는 정부에서 정한 스포츠클럽 정책을 「스포츠클럽법」에 의해 위탁받아 실제 정책집행현장까지 전달하는 공공기관인 대한체육회 관계자를 말한다. 정책집행자란 지역별 스포츠클럽 정책현장에서 정책수요자인 시민(스포츠클럽 회원)을 대상으로 정책을 집행하는 일선관료로서 본 연구에서는 스포츠클럽 운영자(임원, 사무국장 등)를 말한다.

다. 정책이해도

우선 선행 연구들에서의 정책이해도에 대한 개념은 광의로서는 “정책을 이해하는 수준에서 나아가 그 이해를 토대로 정책의 개인적, 사회적 영향력까지 비판적으로 분석하고 통찰할 수 있는 능력”으로 확장시킬 수 있으며, 협의로는 “정책과정과 내용에 대한 정확한 인지 및 파악 정도”로 정의할 수 있다(정광호, 2008).

본 연구에서의 스포츠클럽 정책이해도는 광의의 개념으로 정책과정과 주요내용에 대한 인지와 함께 정책을 비판적으로 분석하고 통찰하는 능력으로 이해의 양적인 부분(얼마나 잘 아는지)와 함께 질적인 부분(어떻게 이해하고 있는지)을 함께 다루었다.

라. 스포츠클럽

스포츠클럽은 사전적인 의미와 학술적인 의미, 법적인 정의에 따라 각 지역마다 존재하는 동호인조직에서부터 「스포츠클럽법」 제9조에 따라 문화체육관광부 지정한 지정스포츠클럽까지 다양한 대상으로 정의될 수 있다.

본 연구에서 스포츠클럽은 정책대상으로서 중앙정부의 예산이 지원된 스포츠클럽을 말하는데, 스포츠클럽 정책이 정부의 국정과제로 채택된 2013년 이후 정책사업 명칭이 ‘종합형스포츠클럽’, ‘K-스포츠클럽’, ‘공공

스포츠클럽'으로 변동되었고, 「스포츠클럽법」이 시행된 2022년 이후 법 제6조에 따라 지방자치단체에 등록한 경우 '등록스포츠클럽', 법 제9조에 따라 문화체육관광부에서 지정하여 고시한 경우 '지정스포츠클럽'이라는 용어를 사용하고 있다. 용어의 혼동을 최소화하기 위해 중앙정부의 일반적인 정책대상으로서의 스포츠클럽을 지칭할 경우에는 '스포츠클럽'이라는 용어로 통일하고, 개별 연도의 정책에 관해 논의할 경우에는 각 정책 사업 명칭을 사용하였다.

4. 연구의 제한점

본 연구의 목적은 스포츠클럽 정책집행과정에서 정책참여자(정책결정자, 정책전달자, 정책집행자)의 스포츠클럽 정책에 대한 이해와 그에 따른 실제 정책집행 과정에 미치는 영향에 대해 비교분석 함으로써, 학술적, 정책적 함의를 찾는데 있다. 연구에 있어 제한점은 다음과 같다.

첫째, 본 연구에서는 중앙 정부의 정책에 대한 스포츠클럽 현장 정책집행자의 이해도를 비교하기 위해 정책결정자로 문화체육관광부 공무원을 연구대상자로 한정하였다. 다만, 2022년 시행된「스포츠클럽법」에서는 스포츠클럽 지원을 위한 중앙정부와 지방정부의 역할을 각각 명시하고 있고, 조례제정 및 지방비 지원 등 실제 현장에서는 지방자치단체 공무원이 직접적으로 스포츠클럽에 더 많은 영향을 미치는 정책결정자로서의 역할을 하게 된다. 이는 향후, 스포츠클럽 정책에 대한 지방차지단체 공무원의 인지도와 정책집행 경험이 쌓인 이후 전국적으로 중앙과 지방, 그리고 스포츠클럽 현장의 정책이해도에 대한 비교연구를 통해 설명할 수 있을 것이다.

둘째, 정책참여자인 스포츠클럽 중 연구대상은 코로나19 시기인 2020년부터 2022년까지 3년간의 극단적인 경영환경에 대한 영향을 최소화하기 위해, 기존 공공스포츠클럽 중 정부지원이 완료된 이후 4년이 경과한 지정스포츠클럽으로 연구대상을 한정하였다. 그러다보니 연구대상 스포츠클럽이 2023년 현재 기준으로 전국적으로도 25개 밖에 존재하지 않고, 그 중에서도 거점스포츠클럽을 제외한 시・군・구단위의 지역별 지정스포츠클럽은 23개에 그쳐, 향후 전국에 300개 이상 설치될 지정스포츠클럽에 본 연구결과를 확대해석하여 적용하는 것은 무리가 있다고 판단된다. 이는 향후, 정부에서 지정한 스포츠클럽이 전국적으로 확대 되었을 때, 추가적인 연구가 필요하다고 생각된다.

제2장 이론적 배경

1. 정책집행과정

가. 정책집행의 개념

다양한 학자들이 정책집행(policy implementation)의 개념을 정의하고 있다. Pressman과 Wildavsky(1973)는 정책집행을 "목표 설정 활동과 목표 달성 활동 사이에 상호작용 또는 바라는 결과를 얻기 위해 순차적으로 추진하는 능력"으로 정의하였고, Van Meter와 Van Horn(1975)은 "미리 설정된 목표를 달성하기 위해 정부 및 민간부문의 개인이나 집단이 수행하는 활동"이라고 정의하였다. Rein(1983)은 정책집행을 "상호 권력관계와 협상을 기초로 하는 순환 과정으로 수많은 행위자들이 정부에 대한 선호를 표명하는 것"으로 설명하고, 정성수(2008)는 정책집행을 "정책결정에서 설정된 목표를 달성하기 위해 필요한 정책수단을 실제로 실현시켜 나가는 과정 및 그와 관련된 활동들"이라고 정리하였다. 김재웅(2011)은 "정책의 전 과정 중에서 정책 결정과 정책 평가의 중간단계에서 이루어지는 실천적이고 동태적인 단계로서 결정 된 정책의 내용을 시간의 축 안에서 구체적으로 실현하는 활동이나 과정"으로 정의하였고, 정정길 등(2022)은 정책집행을 "정책의 내용을 실현시키는 과정"이라고 정의하였다. 이종재 등(2015)은 "수립된 정책의 내용이 다양한 정책 행위자들과의 상호작용에 의해 수정되고, 애매하고 추상적인 정책 목표와 수단이 구체화되면서 실질적인 정책의 내용으로 변화하는 과정"이라고 개념화 하였다.

과거에는 어떤 사회문제에 직면하면 정책을 수립하고 법률을 제정하면 모든 문제가 해결된다는 정책(법률) 만능주의가 보편화되어 있어, 어떻게 정책을 집행할 것인가에 대해서는 상대적으로 무관심 했다(유훈, 2016). 그러나 입법화된 정책의 실패사례를 반복하게 되면서 1960년대 미국을 중심으로 정책집행에 대한 집행가능성(implementation feasibility)의 중요성이 부각되었다(남궁근, 2021; 이종재 외, 2015; McLaughlin, 1987).

1) 하향식(Top-down)접근법

1세대 정책집행 연구자들은 하향식 접근법을 사용하여 정책집행을 주어진 정책목표의 달성을 위한 수단적 행위로 이해하고자 했다. 이 방법론은 정책결정자의 관점에서 정책집행의 각 단계에서의 성공과 실패의 원인을 파악하려는 목적을 가지고 있었다 연구자들은 정책집행을 정책목표 설정과 달성을 위한 단계적인 단계로 이해함으로써 정책집행의 과정을 분석하고 평가하는 데 초점을 맞췄다. 이러한 하향식 접근법은 정책집행에 영향을 미치는 요인들을 파악하고 이를 개선하여 정책의 효과적인 집행을 도모하는 데에 활용되었다.

Pressman과 Wildavsky(1973)은 정책집행이론에서 정책의 행위와 목표를 강조하며, 정부와 다른 이해관계자들 간의 상호작용과 협력이 정책의 효과적인 집행에 핵심적인 역할을 한다고 주장했다. 그들은 정책 집행 과정에서의 복잡한 상호작용과 정부의 능력을 이해하고, 원하는 정책결과를 달성하기 위해 적극적인 노력이 필요하다는 점을 강조하였다. 이를 통해 정부의 정책집행 능력을 향상시키고, 정책 목표를 성취하기 위해 정책집행의 단계별로 성공요인과 실패요인을 파악하고 조율하는 방향으로 노력해야 한다는 결론을 내렸다(Pressman, Wildavsky, 1973).

Meter와 Horn(1975)은 정책집행을 “정책결정에서 미리 설정된 목표를 달성하기 위해 정부부문 및 민간부문의 개인이나 집단이 수행하는 활동”이라고 정의하였다. 그들은 정책집행의 방향성과 활동의 측면을 중시하며, 정부와 민간 부문의 다양한 주체들이 상호작용하고 협력하여 목표 달성을 위해 활동을 수행한다는 점을 강조하였다. 또한, 정부와 민간 부문의 상호작용, 권력관계, 협상 과정에 주목하여 정책집행의 복잡성을 이해하고자 하였다. 이들은 정부에 대한 선호를 표명하는 다양한 행위자들의 상호 권력관계와 협상을 기반으로 하는 정책집행의 순환과정을 강조하였고, 다양한 이해관계자들의 참여와 상호작용이 정책집행의 성패에 영향을 미치며, 정부의 목표 달성을 위한 활동을 이해하는 데 중요한 역할을 한다고 강조하였다(Van Meter, Van Horn, 1975).

Edwards(1980)는 정부의 목표를 달성하기 위해 정책집행자들이 집행 활동을 수행함에 따라 정책의 내용과 형태가 변화한다는 점을 강조하였다. 그는 정책집행자들이 실제 현장에서 정책을 실행하면서 발생하는 문제들을 분석하고 이를 해결하기 위한 방법과 전략을 제시하였다. 또한, 정책집행자들의 역할과 책임을 강조하여 정부의 목표를 효과적으로 실현하는 데 중요한 역할을 할 수 있도록 이론을 제안하였다(Edwards, 1980).

Sabatier와 Mazmanian(1979)은 정부의 정책이 실제로 실행되는 과정에서 정책집행자들이 행위자 간의 상호작용과 의사결정 네트워크에 영향을 받는다고 주장했다. 정책집행자들은 정책을 구현하는 동안 다양한 이해관계자들과 상호작용하며 서로 다른 이익과 목표를 가지게 되고, 이러한 상호작용은 정책집행자들이 의사결정 네트워크 안에서 서로 협력하거나 갈등하며 정책을 조정하고 조율하는 과정으로 이어진다고 말했다. 또한, 그들은 정책집행자들의 역할과 행동에 대한 중요성을 강조하였는데, 정책집행자들은 정부의 목표를 실현하기 위해 정책 실행과정에서 중요한 역할을 담당하며, 이를 위해 다양한 전략과 도구를 활용해야 한다고 제안하였다(Sabatier, Mazmanian, 1979).

1세대 정책집행 연구자들은 하향식 접근 방법을 통해 정책집행의 성공과 실패를 결정하는 요인들을 종합적으로 고려하고, 다양한 변수들을 제시하였으나 몇 가지 한계점을 가지고 있다. 첫째, 하향식 접근 방법에서 주장하는 “명확하고 일관된 정책목표의 설정”은 다원적인 민주체제에서는 현실적으로 불가능한 경우가 많다. 둘째, 정책 결정자들이 집행과정에서 발생하는 모든 문제를 예견하고 미리 명확한 지침으로 대응할 수 있다는 암묵적인 전제는 실제로 현실적으로 어렵다는 점이다. 셋째, 하향식 접근 방법은 주로 정책집행을 주도하고 지지하는 입장에서 집행과정을 관찰하고 연구하기 때문에 반대자나 다른 행위자들의 입장이나 전략적 행동을 파악하기 어려운 한계가 있다. 특히, 일선 관료의 행태를 과소평가하여 단순한 순응 또는 불응의 대상으로만 간주하는 한계가 있다(이종재 외, 2015; 정정길 외, 2016; Sabatier, 1986). 따라서, 1세대 정책집행

연구자들의 한계점은 하향식 접근은 정책집행에 대한 이해를 더욱 포괄적이고 다양한 관점에서 고려해야 함을 시사한다.

2) 상향식(Bottom-up) 접근법

1970년대 후반에 상향식 접근법이 하향식 접근법의 한계를 비판하면서 등장하였고, 정책집행을 다수의 참여자들 간의 상호작용으로 이해한다(Elmore, 1979). 상향식 접근법은 정책결정에서 출발하여 논의를 진행하는 하향식 접근법과는 달리, 정책의 집행이 시작되는 현장에서 집행에 영향을 미치는 요인들을 탐색한다. 이를 통해 일선 관료들의 사고방식, 집행의 대상이 되는 집단이나 이해집단, 지방정부기관 등의 상호관계를 연구의 출발점으로 삼아 상위 조직이나 정책의 내용 등을 조사한다. 이를 통해 정책집행을 다각도에서 이해하고 정책현장에서의 상호작용과 영향요인들을 탐구하는 것이다(이종재 외, 2015).

Elmore(1979)는 기존의 하향식 접근법에 대한 의문을 제기하며 대안적인 접근으로서 "현장출발형 모형"을 제안하였다. 그는 정확한 정책집행 과정을 이해하기 위해서는 일선 관료와 대상 집단의 행태를 깊이 고찰해야 한다고 주장했다. 즉, 집행 현장에서 일하는 일선 집행관료를 출발점으로 삼아, 직접 접촉하는 정책대상집단, 이해집단, 중간매개 집단, 지방정부의 관료들을 파악해야 한다는 것이다. 그는 이들이 가지고 있는 목표, 추진 전략, 활동을 중심으로 집행 요인을 분석해야 한다는 것을 강조했다. 또한, 이들 일선관료들이 실제로 집행하고 있는 정책의 내용과 관련하여, 지방정부와 중앙정부의 관계자들과의 상호작용을 확인하며 계획수립, 자원 확보 및 배분, 감독 등의 과정을 파악해야 한다고 강조하였다. 이러한 방식을 통해 실제 현장에서 집행되는 정책의 복잡성과 동적인 특성을 이해하고, 정책집행에 영향을 미치는 요인들을 파악하여 개선할 수 있다는 주장이다(Elmore, 1979).

그러나, 상향식 접근법은 몇 가지 한계를 가지고 있는데 우선, 하향식 접근법과는 반대로 상세한 사항에만 집중하고 전체 그림을 간과하는 단

점이 있다. 일선집행관료의 영향력이 지나치게 강조되면서 정책결정권자가 통제할 수 있는 집행의 제도적 구조, 자원 배분, 정책 결정권자의 권한 등에 간접적으로 영향을 미치는 요소들이 과소평가될 수 있다. 둘째, 이와 관련하여 현재의 집행 구조에 참여하는 주체들을 당연시 여기는 경향으로, 현재 주어진 자원 등을 당연시하면서 정책 결정자들의 노력과정을 간과할 수 있다는 것이다. 셋째, 상향식 접근법은 집행에 영향을 미치는 명확한 이론에 기반을 두는 것이 아니라 참여자들의 인식과 행위에 의존한다. 이로 인해 참여자들은 인식하지 못하지만 그들의 행위에 직접적으로 영향을 미치는 요인들을 분석하기가 어렵다는 단점이 있다(남궁근, 2021).

3) 통합적 접근법

통합적 접근법은 1980년대 중반 이후부터 논의되기 시작되었는데, 연구자들은 성공적인 정책집행을 위한 요건을 탐색하는데 초점을 두었던 하향적 접근방법을 기반으로 집행현장의 다양한 환경을 고려하기 위한 상향적 접근방법과 관련 요소들을 통합하기 위한 노력을 시도했다(남궁근, 2021). 다만, 하향식 집행에는 계층적 통제에 따른 많은 문제가 있음을 인정하면서도, 정책결정이 일선기관이나 정책 대상집단의 요구에 부응해야 한다는 상향식 집행의 관점도 문제가 있다고 인식하였다(이종재 외, 2015).

Elmore(1985)는 초기에는 상향적 접근을 주장하였으나, 이후에는 통합적인 모형을 제시하면서 정책목표는 하향적으로 설정하고 정책수단은 상향적으로 활용해야 한다는 견해를 나타냈다. 그러나 그의 주장은 정책결정자가 완전한 합리성을 가지고 있다는 가정에 근거하고 있는 점에서 한계가 있는데, 이는 정책 결정자가 사전에 일선집행관료와 대상집단의 동기 및 반응을 정확하게 이해하고 예측할 수 있어야 한다는 것을 전제로 하고 있기 때문이다. 현실적으로는 이러한 가정을 실현하는 것이 어려운 경우가 많다(정정길 외, 2016).

Matland(1995)의 정책집행 이론은 정책결정과 집행 사이의 관계를 이해하는 데에 초점을 맞추고 있다. 그는 집행과정에서 발생하는 실패를 이해하기 위해 사회학적 요인을 강조하고, 정책집행은 정책결정과정에서 이해집단들이 어떻게 작용하고 반응하는지에 따라 영향을 받는다고 주장했다. 이해집단은 특정 정책에 대해 관심을 갖고 그들의 이해구조와 이해방식은 그들의 행동에 영향을 주게 되는데, 이해집단들의 이해구조와 이해방식은 다양한 사회적, 문화적, 경제적 요소에 의해 형성되며, 이러한 요소들이 정책집행 결과에 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 그는 정책집행의 실패를 이해하기 위해 이해집단들의 이해구조를 분석하고, 그들이 집행과정에서 어떻게 행동하고 상호작용하는지를 연구해야 하며, 정책결정자들이 이해집단들의 이해구조를 파악하고 이를 반영하는 방식에 대한 분석도 중요하다고 강조한다(Matland, 1995).

Winter(1990)는 정책결정과 집행의 유기적 상호작용을 중요시 하는데, 그는 정책결정과 집행이 서로 다른 시스템으로 간주되는 것이 아니라, 서로 연결되어 있는 유기적인 관계라고 주장한다. 그는 정책결정과 집행은 정보의 흐름과 의사소통을 통해 상호작용하며, 이 과정에서 정보의 제약과 불확실성, 이해관계자들의 목표와 이해구조 등이 중요한 역할을 한다고 말한다. 그는 또한 정책결정과 집행은 시간적, 조직적, 정치적 차원에서 서로 다른 요소들을 가지고 있으며, 이러한 차원들 간의 상호작용이 집행과정을 영향을 미치며, 특히, 정보의 불확실성이 이 상호작용에 큰 영향을 미치며, 이를 관리하기 위해 의사소통과 협력이 필요하다고 강조한다(Winter, 1990).

위에서 논의한 이론들을 살펴보면, 통합모형들마다 각자의 문제점과 한계가 존재한다는 사실을 알 수 있으나, 더 근본적인 한계는 통합 자체의 논리적 문제로 해석될 수 있다(최종원, 1998). 이는 하향식 접근법과 상향식 접근법이 각기 다른 분석 대상과 초점을 가지고 있기 때문이고, 이러한 차이는 이론 구성 시 서로 다른 유형의 합리성 개념을 기반으로 하였기 때문에 발생한 것이다(정정길 외, 2016).

나. Lipsky의 일선집행관료이론

Lipsky의 일선집행관료이론은 정책 일선에서의 관료가 정책 과정에서 수행하는 중요한 역할을 강조한다. Lipsky(1980)에 따르면 이러한 일선 관료들은 공공 정책을 시행하는 데 있어 시민 및 지역 사회와 직접 상호작용하는 개인을 말하며, 일선 관료들이 일상적으로 정책을 해석하고 적용하는 사람들이기 때문에 정책 과정에 상당한 영향을 미친다고 주장한다. 그들은 종종 자신의 의무를 수행하는 방법에 대해 상당한 재량권을 가지며 그들의 결정과 행동은 시민과 지역 사회에 중대한 영향을 미칠 수 있다. Lipsky의 이론은 또한 일선 관료들이 업무에서 직면하는 문제를 강조하는데, 그들은 복잡하고 예측할 수 없는 상황에서 어려운 결정을 내려야 하는 경우가 많으며 상사, 고객 및 지역 사회로부터 상충되는 요구를 받을 수 있다. 또한 제한된 자원과 높은 수준의 스트레스 및 소진에 직면할 수 있는데, 일선관료는 복잡한 문제와 불확실한 상황에 직면했을 때 직무를 보다 용이하게 가기위해 적응 매커니즘을 개발한다는 것이다.

이와 유사한 연구결과로 Skille(2008)은 노르웨이의 중앙정부 스포츠클럽 정책이 지역의 스포츠클럽으로 전달되고 적용될 때의 과정과 변화를 의미하는 개념으로 '번역(translation)'이라는 용어를 사용하였는데, 이는 스포츠 정책의 전달과 실행은 단순히 정보의 전송이 아니라, 스포츠클럽이 중앙 정부와 지역단체 사이에서 상호작용하면서 상황과 환경에 맞게 해석되고 적용되는 과정을 거치게 된다는 의미로 해석할 수 있다. Skille(2008)은 스포츠정책의 구현자로서 스포츠클럽을 이해하기 위해서는 스포츠클럽의 특성과 기능을 하도록 하는 제도적 맥락을 이해는 것이 매우 중요하다고 강조했다. 그는 성공적인 정책 구현을 위해서는 정책이 스포츠클럽의 특성, 특히 자발적이고 지역적인 특성과 클럽을 운영하는 제도적 맥락에 맞게 조정되어야 한다고 하며, 스포츠클럽을 중요한 이해관계자로 인식할 필요성을 강조하고, 정책을 수립하고 추진할 때 클럽의 특성을 고려하는 것이 중요하다고 강조하였다.

Lipsky(1980)가 주장한 일선관료의 대표적인 매커니즘은 부족한 자원에 대응하기 위한 쉬운 방법으로 '지름길'을 택하여 신속한 결정을 통해 시간을 절약 하고, 정책대상 집단과의 갈등과 결정에 대한 심리적 불안을 피하는 것이며, 각종 위협에 대처하기 위한 회피전략으로 법률 또는 내부 규정을 들어 가신들의 권한과 책임의 범위가 아니라는 사실을 합리화시키고자 한다. 또한 모호하고 상반된 역할기대에 적응하는 메커니즘으로 특정집단이나 특정 이해관계에만 관심을 집행시켜 정작 요구되는 일은 회피하고, 자신들이 원하는 역할만 수행하는 결과를 가져오기도 하고, 결과에 대한 책임을 고객이나 사회적인 문제의 탓으로 돌려 일선관료인 자신들이 해줄 수 있는 것이 아무도 없다는 식으로 인식하게 하기도 한다. 전반적으로 Lipsky(1980)의 이론은 정책 과정에서 일선 관료들의 경험과 관점을 이해하는 것의 중요성을 강조하며, 정책결정들이 정책을 설계하고 시행할 때 이들 개인의 관점과 피드백을 고려해야 하고 그들이 임무를 효과적으로 수행하는 데 필요한 자원과 지원을 제공해야 한다고 제안하고 있다.

Evans(2010) 또한 "길거리 수준의 관료제(street level bureaucracy)"에 대한 비판적 분석을 통해 정책이 구현되는 방식과 관련된 문제를 다루었는데, 일선관료제이론을 실제 적용되는 정책에 적용하고, 관료제가 구현과정에서 어떤 역할을 하는지 다루고, 이러한 관료제가 일어나는 이유는 많은 경우 정책 구현에 필요한 정보를 가장 잘 알고 있는 관계로 이해할 수 있다. 그러나 때로는 이러한 관료제가 정책 구현과정에서 생산성과 효율성에 영향을 미치기도 하며, 이러한 문제를 개선하기 위해 일선관료에 대한 비판적 분석을 제시하고, 관리자와 전문가가 길거리 수준의 관료제를 개선하고, 이러한 관료제가 정책의 성과에 어떤 영향을 미치는지 관찰하는 것이 중요하다고 말한다.

다. Berman의 거시적·미시적 정책집행과 적응 관련 이론

Berman(1978)은 정책결정이 항상 바람직한 정책결과를 가져오는 것은 아니라는 점에 주목하여 정책집행 문제에 집중하였다. 그는 정책이 기대한 결과를 내지 못하는 이유와 정책이 바람직한 결과를 가져오는 조건에 대해 탐구하고자 하였는데, 정책집행의 문제는 정책과 제도적인 환경 사이의 상호작용(interaction)에 의해 발생한다고 주장하며, 이러한 상호작용은 연방정부와 지방정부 간의 제도적 환경의 차이로 인해 거시적 집행 문제와 미시적 집행 문제로 구별된다는 전제를 제시했다. 또한, 정책집행의 결과를 결정하는 효과적인 힘은 연방정부의 행정담당자가 아니라 지방정부의 정책전달자에게 속한다고 강조했으며, 이러한 결과는 지방정부의 미시집행 과정에서 정책과 정책환경(정책조직) 간의 상호적응에 의해 결정된다고 보았다(정정길 외, 2016).

Berman(1978)의 거시적 정책집행(macro-level policy implementation)이론은 정책결정과 집행 사이의 관계를 이해하기 위해 사용되는데, 그는 정책결정과정에서 정책제정자의 의도와 정책의 구체화된 형태 간에는 간극이 있을 수 있으며, 이 간극은 정책집행과정에서 변형될 수 있다고 주장했다. 이론은 정책의 추진과정에서 발생하는 사회 및 정치적인 요인들이 정책결정자의 의도를 변형시킬 수 있다는 것을 강조한다. 따라서 거시적 정책집행이론은 정책결정과정과 정책집행과정 사이의 관계를 분석하여 정책결정자의 의도와 실제 정책집행 결과 간의 차이를 이해하는 데 중점을 두고 있다.

미시적 정책집행(micro-level policy implementation) 이론은 정책집행 과정에서의 조직 내부의 상호작용과 관련된 요인들을 강조한다. Berman(1978)은 정책집행자가 자율적으로 정책을 구현하고 해석하는 능력을 가지고 있으며, 정책결정자의 의도와는 다르게 독립적으로 정책을 해석하고 조정할 수 있다고 주장했다. 그는 일선 정책집행자의 행위와 의사결정 과정을 중요하게 보며, 그들의 선택과 적응이 정책집행의 결과에 영향을 미친다고 설명한다.

이후 Berman(1980)은 적응적 집행(adaptive implementation) 이라는 개념을 도입하여 정책집행자들이 직면하는 정책의 구체적 상황에 대해 대처하고 조정하는 능력을 강조했다. 그는 정책집행자들이 정책의 추진과정에서 변화에 유연하게 대응하고 조직의 목표와 우선순위를 조정할 수 있어야 한다고 말했다. 이러한 적응 능력은 정책집행자의 조직내부 및 외부환경과의 상호작용을 통해 발전하며, 정책의 목표 달성을 위해 중요한 역할을 수행한다고 설명한다.

이와 같이 Berman(1980)은 거시적 정책집행 이론과 미시적 정책집행 이론을 통해 정책결정과 집행의 관계를 이해하고, 적응 관련 이론을 통해 정책집행자의 역할과 능력을 강조했다. 그는 성공적인 정책집행을 위해서는 집행 조직이 변화의 과정을 거치고, 정책집행자가 표준 운영 절차(SOP: Standard Operating Procedure)를 정책목적에 맞게 조정할 수 있어야 한다는 것을 강조했다. 표준 운영 절차는 조직이 이전의 의사결정 과정에서 성공적으로 적응한 의사결정 방식을 의미하며, 이는 연구자에 따라 프로그램이나 루틴(routines) 개념으로도 사용되는데, 구체적으로는 과업 수행 규칙, 기록과 보고, 정보 처리 규칙, 계획과 기획에 관한 규칙 등이 포함된다(정정길 외, 2021). 따라서 원활한 집행을 위해서는 정책과 제도적 환경 사이의 상호적응(mutual adaptation)이 필요하다.

2. 정책이해도

가. 정책이해도의 개념

정책의 이해도 및 인식과 관련해서는 선행연구를 통해서 그 개념 및 중요성을 살펴볼 수 있다. 연구에 따라 정치인지, 정책인지, 정책이해, 정책지식, 정책리터러시 등 다양한 용어로 사용되었는데, 이들은 대체로 유사한 개념이라고 생각된다. 예를 들어, 정책에 대한 인지도 및 이해를 묻는 유사한 설문 문항을 사용하고 있는 연구로써 최연태, 박상인(2011)은 정책리터러시로, 임도빈 등(2012)은 정책이해도 라는 용어를 각각 사용하고 있는데 모두 유사한 개념에 해당된다.

Cassel과 Lo(1997)은 정치 문제를 이해하고 정치 참여를 촉진하는 교육의 필요성을 강조하며 정책이해도(policy understanding)를 정의하였다. 그들은 정책이해도를 다양한 관점에서 다루면서 “개인이 다양한 정치적 활동에 참여할 때 필요한 기본적인 지식과 이해력의 정도, 태도, 그리고 기술”이라는 개념으로 정의하고 있다. 이는 정책 활동에 참여하려면 특정한 문제, 문제 해결 방법, 그리고 이들에 대한 대안을 이해해야 하며, 이를 위해서는 정책 분석 및 평가 능력, 비판적 사고 능력, 그리고 정치체계에 대한 이해가 필요하다는 것을 의미한다.

Van Buuren과 Eshuis (2015)는 정책에 종사하는 전문가들이 정책 업무를 어떻게 이해하는지에 대해 연구하였는데, 정책이해에 대한 연구를 이해의 차원, 이해의 요소, 이해의 타입 등과 같은 개념의 틀을 활용하여 분석하였다. 이해의 차원은 정부정책과 프로그램에 대한 기능적 이해, 정부기관 및 구조에 대한 제도적 이해, 이해당사자 간의 관계 및 네트워크에 대한 관계적 이해를 포함한다. 또한 이해의 요소라는 개념을 소개하였는데, 이는 지식, 경험, 가치, 관점, 사회적 맥락 등 정책 관리 전문가들이 자신들의 일을 이해하고 해석하는데 중요한 역할을 한다고 말했다. 마지막으로 이해의 타입이라는 개념을 사용하여 다양한 이해의 형태를

분석하였는데, 개념적 이해, 실용적 이해, 미래지향적 이해 등을 이해의 타입으로 제시하며 이해의 방식이나 접근방법을 설명하였다.

정광호(2008)는 정책의 이해에 관한 용어로 정책리터러시라는 용어를 사용하였는데, 이를 “정책을 파악하고 이해할 수 있는 능력”으로 정의하고 세 가지 개념으로 정책리터러시를 구분하였다. 우선 정책지식(policy knowledge) 수준으로 측정되는 전통적 의미의 정책리터러시와, 일상생활과 관련하여 정책에 적응하는 능력(policy adaptation capacity)로 정의되는 기능적 의미의 정책리터러시, 마지막으로 정책이 개인, 가족, 지역사회, 국가 공동체에 미치는 영향을 비판적으로 조망할 수 있는 능력인 비판적 측면에서의 정책 리터러시이다. 정책이해도에 대해 다시 개념을 정리하자면, 최광의로는 “정책을 이해하는 수준에서 나아가 그 이해를 토대로 정책의 개인적, 사회적 영향력까지 비판적으로 분석하고 통찰할 수 있는 능력”으로 확장시킬 수 있으며 협의로는 “정책과정과 내용에 대한 정확한 인지 및 파악 정도”로 정의할 수 있을 것이다(정광호, 2008).

나. 정책이해도의 중요성에 대한 이론

정책을 이해하는 것에 대한 중요성은 주로 선행연구에서 이론적 차원에서 강조되고 있는데, Kuklinsku, Metlay와 Kay(1982)는 정책이해도의 개념과 요소들을 탐구하고, 이를 측정하는 방법과 도구를 제안하였고, 정책이해도의 수준이 집행자의 행동 및 결정에 어떤 영향을 미치는지에 대한 관계를 분석하였다. 그는 정책이해도의 중요성을 강조하며, 정책 집행의 효과성을 향상시키기 위해 정책이해도의 측면을 고려해야 한다고 말했다. 또한 Fishkin(1991)도 정책이해도란 “정책에 대한 개별 시민들의 이해 수준을 나타내는 개념으로, 시민들이 정책의 목적과 내용을 이해하고 그 영향과 결과를 파악하는 능력”을 의미한다고 말하며, 이는 시민들이 정책 결정과정에 참여하고 의견을 제시할 때 중요한 역할을 한다고 강조했다. 따라서, 정책이해도는 시민들과 정부 간의 상호작용과 의사소통을 개선하며, 민주주의적인 정책 결정과정을 지원하는 핵심적인 개념

이라는 주장이다. 이를 통해 누가 정책 과정에 효율적으로 참여하고, 어떤 목소리가 정책에 반영되며, 그 결과로 어떤 이익이 도출되는지와 관련된 문제들은 결국 개인들의 정책 문해력이나 이해 수준에 따라 다르게 결정될 수 있음을 알 수 있다. 또한, 정책에 대한 이해와 지식은 궁극적으로 태도, 가치, 인식의 변화에 영향을 미쳐 기능적인 역할을 수행한다고도 볼 수 있다. Eriksen과 Fallan(1995)은 특정 대상에 대한 지식이 해당 대상에 대한 선호도(preference)나 태도(attitude)를 형성하는 데 기여할 수 있다고 주장하였다.

지금까지 일반 시민들이 정책성과에 대해 가지는 인식과 태도에 대한 연구는 대부분 공공기관의 서비스 품질평가 및 이용자 만족도와 관련된 연구에 집중되어 왔다(임도빈, 2012). 김인(2007)은 시민평가를 중심으로는 지방정부의 환경보호 서비스 성과에 영향을 미치는 요인들을 다루었는데, 이 연구는 시민들의 평가를 중심으로 수행되었으며, 지방정부의 환경보호 서비스 성과에는 정부의 노력과 정책, 시민의 인식과 참여, 지방정부의 조직적 능력 등 다양한 요인들이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 연구 결과는 지방정부가 시민들의 요구와 기대를 충족시키기 위해서는 이러한 영향 요인들을 고려하고 강화해야 함을 보여주고 있어, 직접적으로 본 연구의 주제인 정책이해도와는 관련이 없다고 생각되겠지만, 국민들이 공공정책에 대해 내리는 주관적인 평가는 개개인의 정신적 작용과정을 걸쳐 이루어진다고 했을 때 의미가 있다고 할 수 있다. 즉, 개인이 정책의 성과를 판단할 때 중요한 것은 정책자체에 대한 사실적인 문제뿐만 아니라 이를 받아들이는 수용자들의 해석에 관련된 문제이기 때문에, 개인의 지식과 이해도가 성과평가에 영향을 미칠 수밖에 없고, 정책성과 인식이 일반 시민들이 인지하는 정책의 성공과 실패에 관련된 태도라고 한다면, 이해도를 비롯한 다양한 요인들이 어떻게 영향을 미칠 수 있는지에 대한 논의가 필요하다(임도빈 등, 2012).

정광호(2008)는 정책리터러시가 시민의 활동에 어떤 영향을 미치는지를 중심으로 연구를 진행하였는데, 그 결과 시민의 활동 변인에 정책리

터러시가 중요한 요소로 영향을 미친다는 것을 확인했다. 이러한 결론은 시민들이 정책에 대한 이해와 지식을 보유할수록 정책에 대한 참여와 관여를 더욱 적극적으로 할 가능성이 높다는 것을 시사하며, 정책집행 과정에서 정책참여자 및 시민들의 이해도를 높이기 위한 노력이 필요하다는 의미이다. 이와 비슷한 연구로 Carpini와 Keeter(1996)는 대중의 정치 지식 수준과 그 영향에 대해 탐구하였는데, 대부분의 미국인들은 정치에 대한 기본적인 지식이 부족하며 이는 공론장에서의 참여와 의사결정에 직접적인 영향을 미친다는 것을 밝혀냈다. 이러한 지식 부족은 미디어, 교육, 개인적 경험 등 여러 요인에 의해 형성되며, 미국의 민주주의에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났고, 이러한 결과는 대중의 정치 지식 향상과 교육의 중요성을 나타낸다고 할 수 있다. Zaller(1986)도 정치 참여가 개인의 태도 형성과 정치적 행동에 어떠한 영향을 미치는지를 조사하였는데, 연구결과 개인의 정치 참여 정도가 높을수록 정치적 태도와 행동에 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그는 정치적 지식이 풍부한 시민들은 정책 현안에 대한 분명한 선호와 이해를 가지게 되며, 이로 인해 일관되고 안정적인 정책 의사결정을 효과적으로 표현할 수 있다고 주장한다(Zaller, 1986). 이들로부터 알 수 있듯이, 시민의 정책에 대한 이해도가 정책의 선호에 반영되고, 정책의 성과를 판단하고 평가함에 있어 결정적인 영향을 미친다고 할 수 있다(임도빈, 2012).

시민이 정부 정책에 대한 이해가 부족한 경우, 정부와 시민 간의 상호 신뢰와 협력이 약화되며 정부 정책에 대한 적응과 대응이 저하될 수 있고, 이에 따라 정책의 성과에 대한 인식도 감소할 수 있다. 정부와 시민 간의 상호작용을 강화하기 위해서는 정책에 대한 이해가 깊어져야 하며, 정부가 생각하는 정책과 시민이 생각하는 정책과의 차이가 적어야 한다. 이는 정부와의 신뢰와 협조 관계를 형성하고 정책에 대한 적응과 대응을 통해 성과를 긍정적으로 인식하는데 도움이 될 것이다. 정책 이해도는 지식과 정보를 기반으로 실제 정부의 정책과정과 내용에 대한 적응 및 활용 능력을 발휘하여 정책을 효과적으로 이용하고 정책성과를 긍정적으

로 인식하는 역할을 수행한다. (최연태, 박상인, 2011)

임도빈 등(2017)은 정책이해의 부족은 정책결과에 대한 부정적인 인식으로 이어진다고 주장하며, 기존 리터러시 연구의 주장을 바탕으로 이를 설명하였다. 시민들의 정책에 대한 이해가 낮을수록 다양한 정책과 제도에 대한 정보와 지식의 부족과 관련되어 정부로부터 제공되는 정책 혜택을 충분히 받지 못하거나 소외되었을 가능성이 있으며, 복잡한 정책에 대한 효과적인 대응 능력이 제한되어 정책과정에 참여에서 배제되거나 다양한 정책제도의 규제로 인한 부정적 경험을 겪을 수도 있다는 것이다. 또한, 이수범과 김남이(2013)는 디지털 전환 시범사업을 중심으로 정책이해도와 관여도가 대중의 정책에 대한 태도와 인지적 활동, 그리고 정보공유 의도와 관련이 있다는 것을 확인하였고, 시민들이 어떻게 정책에 대한 이해와 관여를 가지며, 이를 어떻게 탐색하고 전파하는지에 대한 통찰을 제시했다(이수범, 김남이, 2013). 이런 연구결과는 김희진과 전희정(2010)이 사회복지분야에서 시민들의 정책이해도를 정책평가 태도와 연결시킨 연구에서 정책에 대한 지식 및 이해능력이 정책평가에 영향을 미친다는 주장과도 일치한다.

이밖에도, 많은 정책 리터러시 관련 연구들에서 이해도를 향상시키기 위해 주의 집중과 관심을 높이는 메커니즘을 밝히고자 하였으며, 이러한 노력은 이론적으로만 논의되던 정책이해도에 대한 결핍이 사회적 문제점를 일으킬 수 있으며, 이에 대한 정책적 노력이 필요하다는 것을 경험적 연구결과를 통해 보여주고 있다(임도빈, 2012).

3. 스포츠클럽 정책

가. 스포츠클럽의 개념

임번장(1994)은 스포츠클럽을 “특정 스포츠 종목을 매개로 스포츠 팀의 공동 목표와 개인적 과업 성취를 위하여 직접적이고 지속적인 상호작용을 유지·발전시키는 기능집단으로 구성원간의 상호의존적 관계를 통하여 경기의 참가와 승리, 운동수행능력의 향상, 그리고 스포츠 활동을 통한 즐거움을 추구하는 집단”이라 말했고, 이용식(2005)은 “자율성과 자생력을 확보하고 종목·연령·기수의 다양성을 추구하면서 회원제로 운영되는 스포츠활동 자치 조직”으로 정의한 바 있다.

정책대상으로서의 스포츠클럽을 이해하기 위해 법률적인 정의를 찾아보면, 스포츠 관련 법에 따라 일부 차이가 있다. 우선 국내에서 스포츠클럽이란 용어를 가장 초기에 명시한 법률은 「학교체육진흥법」으로, 2012년에 제정되면서 학교스포츠클럽을 “체육활동에 취미를 가진 같은 학교의 학생으로 구성되어 학교가 운영하는 스포츠클럽”으로 정의하였다. 이후 2015년에 「생활체육진흥법」이 제정되면서 법령안에서 스포츠클럽이라는 용어를 사용하였지만, 별도로 법률적 정의를 두지 않았으며, 「국민체육진흥법」에 의한 체육동호인조직을 정의하며 동일선상에서 스포츠클럽을 다루는 정도였다. 2021년 6월 「스포츠클럽법」이 제정되면서, 스포츠클럽은 “회원의 정기적인 체육활동을 위하여 등록을 하고 지역사회의 체육활동 진흥을 위하여 운영되는 법인 또는 단체”로 규정되며 법률적인 정책대상으로서 완전한 정의를 갖게 되었다.

현재 한국의 스포츠클럽은 크게 학교스포츠클럽, 체육동호인조직(별도로 등록되지 않은 민간클럽), 지자체에 등록된 등록스포츠클럽, 정부에서 별도로 선정하는 지정스포츠클럽으로 나눌 수 있다. 이중 지정스포츠클럽은 정부에서 정책적으로 지원하는 스포츠클럽으로 과거 (구)공공스포츠클럽 정책을 이어받아 2022년 8월 최초로 문화체육관광부에서 지정 공고하여 지원을 시작하였다.

<표 1> 역대 정부의 스포츠클럽 정책현황

구분	지역스포츠클럽	(지역)공공스포츠클럽	공공스포츠클럽 (전 종합형스포츠클럽, K스포츠클럽)	등록/지정스포츠클럽
추진 연도	2006~2010	2011~2014	2013~2021	2022~현재
주관	문화체육관광부	(구)국민생활체육회	대한체육회 (구 국민생활체육회)	대한(지방)체육회
대상	성인 위주	전계층	전계층	전계층
사업 내용	· 기존동호회 지역리그를 통한 클럽 활성화 유도	· 2종목 이상의 다연령, 다계층 프로그램 운영	· 다종목/한종목형 · 시설, 프로그램, 지도자 종합지원 · 클럽법인화, 지역 시설 무상지원	· 기존 운영 법인·단체 클럽 등록 및 지정 · 지정클럽 사업비 지원, 3년 갱신 · 시설·세제 혜택 등
문제점	· 청소년 회원 모집 및 리그운영에 한계 발생 · 시·도체육회와 지자체의 협조 미흡 · 일회성 예산지원으로 지속성 한계	· 프로그램 중심으로 시설 등의 기반 구축 미흡 · 정부지원에 의존, 클럽의 법적 근거 미흡으로 재정자립 가능성 미약	· 행정인력, 지도자 인건비의 예산비중 높음 · 설립비용부터 지원, 3~5년 지원 종료 후 자립 포기클럽 발생	· 현재 스포츠클럽법 시행 1년으로 신규 클럽 대상 홍보 부족 (2022년말 기준 등록클럽 420개, 지정 클럽 69개)

* 출처: 대한체육회(2023), 심상보(2016) 자료와 연구자 의견 종합

나. 스포츠클럽 정책의 시행

정부는 2000년 초반부터 공공스포츠클럽 육성을 위한 다양한 정책을 펼쳐 왔다. 공공스포츠클럽 지원 사업 이전의 정부 주도의 클럽 육성 사업은 '청소년클럽스포츠사업', '지역스포츠클럽육성 사업', 등 다양한 사업을 진행해 왔으나 대부분 공급자 중심의 정부 의존형 사업으로 지역사회 생활체육 기반조성, 시설확보, 지역주민 생활체육 서비스 제공, 자생력 확보 측면에서 문제점을 노출하였다. 특히 정부지원을 통해 운영되던 대부분의 클럽이 지원이 종료된 이후 자생력이 부족하기 때문에 정부 지원에 따른 효과가 매우 제한적인 범위에서만 작동할 수 밖에 없었다(대한체육회, 2016).

정부(문화체육관광부)와 대한체육회에서는 이와 같은 기존의 스포츠클

럽 육성정책과 생활체육동호인 조직의 한계를 해소하고자 폐쇄형-개별 공급-정부의존-획일형 클럽에서 개방형·통합공급·자생력강화·지역 맞춤형 서비스 제공 등 스포츠 활동의 공적 기능을 적절하게 수행하는 종합형스포츠클럽 사업을 2013년부터 운영하고, 2016년 명칭을 공공스포츠클럽으로 변경하여 2021년까지 운영하였다.

다. 공공스포츠클럽(구 종합형스포츠클럽, K-스포츠클럽)

공공스포츠클럽 사업은 다양한 연령·계층의 지역주민이 원하는 종목을 저렴한 비용으로 즐길 수 있는 거점 체육시설 중심의 선진형 공공스포츠클럽을 육성하고, 청소년의 건강증진 및 우수선수 발굴에 기여하는 등 생활체육과 엘리트체육, 학교체육의 연계발전을 도모하기 위해 정부 주도로 시작된 공공스포츠클럽 정책이다. 2013년부터 정부 산하 공공기관인 국민생활체육회(현 통합 대한체육회)에서 지역 스포츠시설을 거점으로 다세대·다계층에게 지도자 및 프로그램을 제공하는 스포츠클럽을 공모를 통해 선정하여 지역 주민들의 수요에 부응하는 스포츠 환경을 제공하기 위해 진행되고 있다. 공모를 통해 선정된 클럽에는 3년간 지역형은 연 2~3억원(2019년 이후 5년간 연 1.2~1.8억원)을, 거점형은 연 8억원의 범위 내에서 지원하고, 3년 경과 후에는 회비, 기업의 후원 등으로 자립을 추진했다.

공공스포츠클럽은 선정 과정에서부터 3년 이후의 자립을 목표로 했다. 참가자격의 경우, 지방자치단체는 보유하고 있는 체육시설을 스포츠클럽이 운영할 수 있도록 하고, 스포츠클럽의 운영을 위해 기금의 10% 이상을 지방비로 지원(매칭)할 수 있는 단체만이 참가가 가능하도록 했다. 지방비 매칭이 없을 경우에는 아예 신청조차 할 수 없었고, 체육전문기관의(컨소시엄단체)의 경우에도 지자체의 시설 확보 또는 자체시설 소유의 경우에만 인정(대한체육회, 2017) 하여, 선정과정에서부터 지자체의 관심과 협조를 요구했다. 이는, 향후 스포츠클럽의 안전적인 운영과 자생을 위한 기본 발판이라고 할 수 있었다.

공공스포츠클럽은 비영리사단법인 또는 사회적 협동조합의 형태로 출범 했으며, 안정적인 운영을 위해 클럽이 자율적으로 운영이 가능한 시설(거점시설)을 최소 1개 이상 확보해야 했다. 거점시설을 중심으로 주요 종목은 주6일 이상 운영하며, 클럽의 운영에 따른 시설 활용수준을 높일 것을 필요로 했다(대한체육회, 2017). 또한, 거점시설에는 클럽 회원간의 교류를 증진하기 위한 클럽하우스 구축을 필수로 하며, 종목의 선정에 있어서도 지역별 공공체육시설에서 보유하고 있는 자원과 지역주민의 수요를 고려하여 선정하되, 1종목 이상은 자연환경, 지역전통, 비인기종목 활성화 등 클럽이 차별화할 수 있는 종목의 선정을 요구했다. 프로그램 또한 생애주기 프로그램, 뉴스포츠 종목, 기능 수준별 프로그램, 지역 특수성을 반영한 프로그램 등을 통해 남녀노소, 소외계층 모두가 참여할 수 있는 다양한 프로그램을 구성하여 제공했다. 또한, 적절한 운영조직과 회원 및 지도자 관리를 위한 방안을 사전에 마련했어야 하며, 지역 내 계층별 수요를 충족시킬 수 있는 유인을 제공하여 회원을 유치하고, 안정적인 회비수입을 위한 정회원의 확보노력을 필수로 하였다. 아울러, 클럽별 1종목 이상의 전문선수반을 운영하게 하여 생활체육과 엘리트체육 간의 연계를 도모하였으며, 재정자립을 위한 수입의 확대 및 지출의 절감을 위한 노력과 수익활동에 대한 계획을 필수적으로 요구했다. 위의 모든 내용은 스포츠클럽 선정과정에서 정량적·정성적으로 평가되며, 현장실사와 함께 최종적으로 스포츠클럽이 선정되었다(대한체육회, 2021).

2013년 사업시행 이후 사업이 완료된 2021년까지 9년 동안, 전국 226개 공공스포츠클럽에서 약 5만명 이상의 회원이 가입하고, 전문선수반 운영을 통해 97개 클럽에서 36개 종목 3,200여명의 유·청소년 선수를 육성하고, 엘리트 은퇴선수를 지도자로 채용하는 등 생활체육과 엘리트체육의 선순환 구조를 이루기 위한 소기의 성과를 나타내고 있다(대한체육회, 2022).

그러나 정부지원을 통해 인위적으로 육성한 스포츠클럽이라는 태생적인 한계로 인해 발생하는 문제점과 운영상의 문제점이 함께 대두되고 있다. 대부분의 스포츠클럽에서 운영의 주체가 되어야 할 회원이 단지 서

비스를 누리는 손님 입장 이상의 역할을 수행하지 못하는 상황으로, 정책사업의 측면에서는 소기의 성과를 만들어 냈으나 과연 현재의 스포츠클럽이 스포츠를 통해 지역 커뮤니티를 형성하고 자발적·자생적으로 스포츠 선진화에 기여했는지는 미지수이다. 스포츠를 통한 지역 커뮤니티 형성은 무엇보다 회원의 자발적인 참여와 클럽을 위한 행동으로부터 이루어지는 것이기 때문이다. 이것은 당초 정책목표로 한 선진화된 스포츠클럽의 모습과도 차이가 있다. 아울러, 사설 스포츠클럽에 비해 시설 및 회원관리, 인사 및 행정 등의 관리방안이 매우 미흡한 실정이다(대한체육회, 2022).

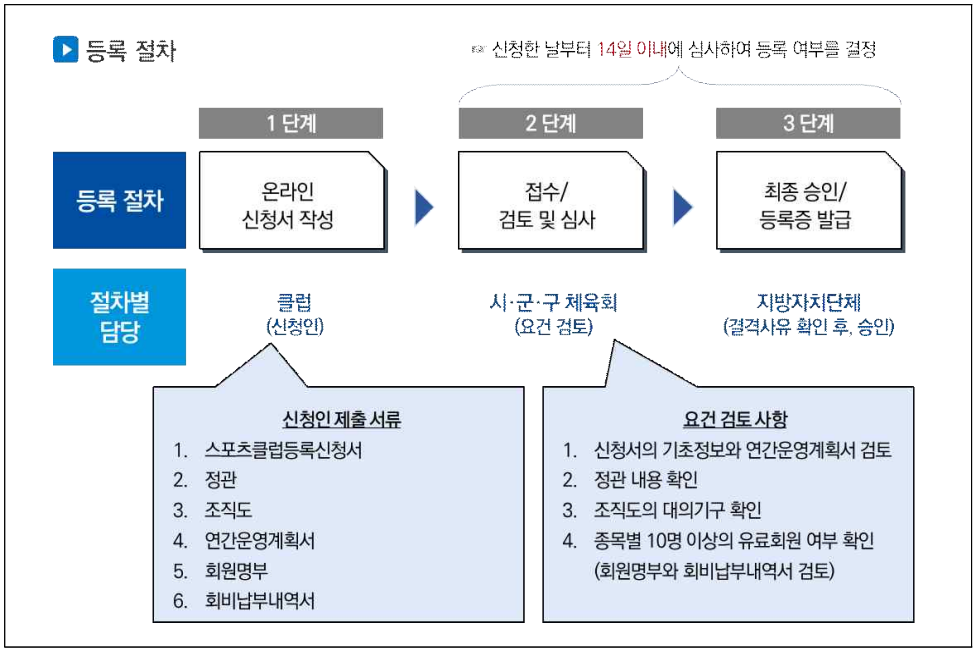
라. 등록스포츠클럽

스포츠클럽 등록제의 개념은 지역사회 내에서 정기적인 체육활동을 하는 단체가 효율적인 체육활동을 영위하기 위해 아래와 같이「스포츠클럽법」 제6조 제2항에 근거한 설립 요건을 갖추어 해당 지방자치단체에 등록하는 제도로, 의무제가 아닌 자율 등록제이며 등록 요건을 충족하는 모든 체육활동 단체는 등록이 가능하다(대한체육회, 2022). 특별자치시·도지사 및 기초 지방자치단체(시·군·구)가 스포츠클럽 등록 주체이며, 해당 지역 내 시·군· 구체육회가 등록 업무를 위임받아 접수된 신청서류를 확인하고 등록 요건을 검토하여 지방자치단체에 승인을 요청하고, 지방자체단체에서 최종적으로 승인하여 등록한다(대한체육회, 2022).

「스포츠클럽법」에서 정한 스포츠클럽의 등록요건은 “1) 스포츠클럽의 운영 및 의사결정 등에 관한 정관이 있을 것, 2) 스포츠클럽 연간운영계획서를 보유하고 있을 것, 3) 대표자 및 스포츠클럽회원의 대의기구가 있을 것, 4) 정기적으로 회비를 납부하고 활동하는 회원의 수를 상시적으로 대통령령으로 정하는 수 이상으로 유지할 것, 5) 그 밖에 스포츠클럽 등록에 관하여 대통령령으로 정하는 사항”까지 총 5가지이다.

「스포츠클럽법 시행령」에서는 스포츠클럽의 등록요건 및 절차를 정하고 있는데, “스포츠클럽으로 등록하려는 법인 또는 단체는 문화체육관광부령으로 정하는 스포츠클럽 등록신청서에 스포츠클럽의 정관 및 조직

도, 스포츠클럽의 연간운영계획서, 종목별 스포츠클럽회원 명부, 스포츠클럽회원의 회비 납부를 증명하는 서류를 첨부하여 지방자치단체장에게 제출해야 한다"고 명시하고 있다. 정부의 시행령에서 정한 스포츠클럽의 회원수는 10명으로, 종목별 10명 이상의 회원이 있는 법인 또는 단체는 등록절차에 따라 등록스포츠클럽이 될 수 있다.



[그림 1] 스포츠클럽 등록절차(대한체육회, 2022)

마. 지정스포츠클럽

「스포츠클럽법」 제9조에 따라 정부(문화체육관광부)는 "1) 스포츠클럽과 「학교체육 진흥법」에 따른 학교스포츠클럽 및 학교운동부와의 연계, 2) 종목별 전문선수의 육성, 연령·지역·성별 특성을 반영한 스포츠 프로그램의 운영, 3) 대통령령으로 정하는 기초 종목 및 비인기 종목의 육성, 4) 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항에 따른 사업을 추진"하기 위해 등록스포츠클럽 중에서 공공사업을 수행할 수 있는 역량과 조건이 되는 클럽을 공모하여 지정스포츠클럽으로 지정하고 있다.

<표 2> 등록스포츠클럽과 지정스포츠클럽의 주요내용

구분	등록스포츠클럽	지정스포츠클럽
대상	모든 체육활동 법인 또는 단체	등록스포츠클럽 중 지정
권한	특별자치시·도지사 및 시·군·구청장	문화체육관광부 장관
업무위탁	지방체육회(시·군·구체육회)	대한체육회
요건	정관 및 조직도 연간운영계획서 회원명부 회비납부 증명서류	스포츠클럽 등록증 사업추진을 위한 인력과 시설 기타 문화체육관광부장관이 정하여 고시하는 요건
유효기간	없음	3년

* 출처: 대한체육회(2022), 스포츠클럽 등록업무 매뉴얼

「스포츠클럽법」 제10조에는 지정스포츠클럽에 대해 시설 및 기구 등의 안전성을 확보하고 지도자 등을 배치하는 등 회원이 안전하고 쾌적하게 시설을 이용할 수 있도록 하는 의무조항이 있다. 또한 스포츠클럽은 회원에게 발생한 피해를 보상하기 위하여 보험에 가입할 의무가 있으며, 감염병 등 발생 시 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 방역조치 등에 적극적으로 협조하고, 「청소년 보호법」에 따른 청소년 회원의 학습권 보장 및 신체적, 정신적 발달을 위하여 노력하여야 하는 등 공공성을 가진 조직으로서의 많은 의무를 가진다. 또한 위에서 정한 운영지침을 충실하게 이행하지 않거나, 경영과 재무구조의 악화, 보조금 또는 지방보조금의을 부정하게 사용하여 반환명령을 2회 이상 받은 경우에는 그 지정이 취소될 수 있다는 조항이 있다.

이렇듯 지정스포츠클럽은 정부의 스포츠클럽 정책을 현장에서 집행하는 정책참여자로서, 정부에서 요구하는 수많은 의무를 가지는 어려움은 있지만, 그 활동을 원활하게 지원하고 보장하기 위해 다양한 방면에서 법적 지원을 받는다. 우선 스포츠클럽은 지방체육회에 소속된 체육지도자 파견을 요청할 수 있고, 지역체육 발전을 위하여 우수한 선수를 발굴하는 프로그램을 진행할 경우 국가와 지방자치단체로터 행정적·재정적 지원을 받을 수 있다. 또한 지방자치단체가 필요하다고 인정하는 경우에

는 「공유재산 및 물품 관리법」에 따라 지정스포츠클럽에 체육시설의 사용을 허가하거나 그 관리를 위탁할 수 있으며, 지정스포츠클럽에 체육시설의 사용을 허가하거나 그 관리를 위탁하는 경우 해당 체육시설에 대하여 우선하여 수의의 방법으로 허가하거나 수의계약할 수 있다. 또한, 스포츠클럽이 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제5조에 따른 전문체육시설 및 같은 법 제6조에 따른 생활체육시설을 사용하는 경우 「공유재산 및 물품 관리법」이나 그 밖의 다른 법률의 규정에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사용료의 전부 또는 일부를 감면할 수 있다. 이는 「공유재산 및 물품 관리법」에서 엄격히 정하는 사용허가시 일반입찰의 기준에 예외를 두고, 그 사용로도 감면 또는 무료로 제공하는 등 시설사용의 입장에서 파격적인 조건이 아닐 수 없다. 또한, 학교장은 학생들의 교육에 지장이 없는 범위에서 해당 학교의 체육시설을 스포츠클럽에 개방할 수 있고, 국가 및 지방자치단체는 그 개방된 시설의 유지 및 보수에 필요한 지원을 할 수 있는 등 제도적으로는 공익적 목적의 스포츠클럽 운영을 위한 기본 틀은 모두 갖추어졌다. 정부는 법에 따른 지정스포츠클럽 업무를 시행령을 통해 대한체육회에 위탁하였고, 대한체육회에서는 2022년 8월, 2023년 2월 두 차례에 걸쳐 총 107개의 스포츠클럽을 지정스포츠클럽으로 선정하였다(2023, 대한체육회).

지정스포츠클럽은 운영 초기단계인 관계로 현재까지 지정스포츠클럽만의 구체적인 정책성과는 나타나지 않은 것으로 파악된다. 다만, 현재까지 선정된 대부분(107개 지정스포츠클럽 중 100개)의 지정스포츠클럽이 과거 10년간 정부지원 사업으로 운영되었던 공공스포츠클럽인 점과, 「스포츠클럽법」 제정으로 공공체육시설확보, 생활체육지도자 지원 등 스포츠클럽을 보다 안정적으로 발전시킬 수 있는 제도적 기반이 마련된 점, 2022년도 이후 정부와 대한체육회에서 지정스포츠클럽을 대상으로 특화프로그램 및 전문선수반 운영을 시작하였기에, 지정스포츠클럽 정책은 과거 다른 스포츠클럽 정책보다는 상대적으로 조기에 정착될 것으로 예상하고 있다.

제3장 연구방법

1. 연구방법 선정

Creswell과 Poth(2018/2021)는 복잡하고 다양한 현상을 탐구하거나, 새로운 주제에 대한 연구, 다양한 연구참여자들의 관점과 의견을 중요시하고 사회 현상을 보다 깊이 있게 이해하고 분석하기 위해서는 질적연구 방법이 적합하다고 제시하고 있다. 그들은 심도 있는 질적연구는 연구참여자들의 의도, 가치관, 태도 등을 포착하여 정확한 상황을 파악하는 데에 도움을 주고, 사회적, 문화적, 심리적인 변화를 이해하거나 인간의 행동과 태도를 깊이 있게 분석하고자 할 때 유용하다고 말한다. 질적연구는 크게 개인의 삶을 탐색하는 내러티브 연구, 경험의 본질을 이해하기 위한 현상학적 연구, 현장의 자료를 근거로 이론을 개발하는 근거이론 연구, 문화공유 집단을 기술하고 해석하는 문화기술지연구, 단일사례나 여러 사례에 대한 상세한 기술과 분석을 전개하는 사례연구로 나뉘는데, 연구자는 초점이나 문제유형에 따라 기본적 고려사항을 비교하여 적절한 연구방법을 선택해야 한다(Creswell & Poth, 2018/2021).

본 연구는 스포츠 정책집행과정에서 단계별 정책참여자의 정책이해도에 대해 알아보고, 정책이해도 차이와 실제 정책집행과정에 대한 분석을 통해 정책적 함의를 밝히는데 목적이 있다. 이는 단일 사례인 스포츠클럽 정책을 중심으로 정책집행과정에 대해 분석한 사례연구임과 동시에, 정책참여자가 정책집행과정에서 체험한 현상에 대한 본질을 기술하고 경험과 이해에 대한 분석을 하고자 한 현상학적 연구이기도 하다.

현상학적 연구는 개인들의 경험의 공통적인 측면을 탐구하는데 초점을 맞추는 연구 방법으로, 인간의 경험에 내재된 본질적 의미 구조를 파악하는데 활용되어 왔다(이남인, 2005; van Manen, 2016). 이 방법은 여러 사람들의 경험과 직관 등을 강조하며, 연구 참여자들의 공통적이고 경험

적인 측면에 주목하며, 특정 현상을 이해함에 있어 심층적이고 보편적인 핵심 요인을 탐구하는 데 적합하다(van Manen, 2016). 연구자는 연구참여자와 최대한 밀접한 관계를 맺고, 그들이 알고 경험한 내용을 토대로 스포츠정책집행 과정에서 발생하는 다양한 현상을 이해하고자 하였다.

2. 연구 참여자

Creswell과 Poth(2018/2021)는 질적 연구에서 표본선택 방법으로 두 가지 기준을 제시했다. 첫 번째 기준은 '적절성'으로, 연구 주제에 대해 가장 유용한 정보를 제공할 수 있는 참여자를 선택하는 것이고, 두 번째 기준은 '충분성'으로, 연구 현상에 충분하고 풍부한 설명을 하기 위해 데이터가 포화 상태에 이를 때까지 수집해야 한다는 원칙이다. 본 연구에서는 위의 원칙과 절차를 따라 <표 3>과 같이 15명의 연구 참여자를 선정했다.

<표 3> 심층면담 참여자 현황

구분	구분	소속	연령	담당기간
정책 결정자	A1	문화체육관광부	40대	2년
	A2	문화체육관광부	30대	1년
	A3	문화체육관광부	30대	1년
정책 전달자	B1	대한체육회	50대	2년
	B2	대한체육회	40대	5년
	B3	대한체육회	50대	1년
정책 집행자	C1	C1 스포츠클럽	30대	6년
	C2	C2 스포츠클럽	50대	8년
	C3	C3 스포츠클럽	50대	8년
	C4	C4 스포츠클럽	50대	10년
	C5	C5 스포츠클럽	40대	10년
	C6	C6 스포츠클럽	50대	10년
	C7	C7 스포츠클럽	60대	7년
	C8	C8 스포츠클럽	50대	7년
	C9	C9 스포츠클럽	40대	10년

연구 참여자 선정은 의도적 표본추출법 중 사례인 기준표본추출 방법을 사용했다. 이 방법은 연구의 목적에 따라 선정 기준을 정하고, 해당 기준에 적합한 연구 참여자를 선택하는 방법이며, 정책참여자별 선정기준은 다음과 같다.

가. 정책결정자

정책결정자는 정책결정을 주도하고 정책목표를 수립하며, 정책집행에 있어 행·재정적 지원을 하는 중앙정부(문화체육관광부) 관계자를 대상으로 선정했다. 다만, 문화체육관광부의 담당부서인 체육진흥과에는 일반적으로 스포츠클럽 담당자가 1~2명으로 심층면접이 가능한 대상자가 적고, 정책이 시작된 2013년 이후 현재까지 정책집행과정의 전반적인 연구를 위해 전임 담당자를 포함하여 수십명의 담당자 중 연구참여가 가능한 3명을 대상으로 연구를 진행하였다.

나. 정책전달자

정책결정자인 문화체육관광부는 체육분야 뿐만 아니라 문화예술·종교·콘텐츠·저작권·국정홍보 및 미디어·국민소통·관광 등 다양한 분야를 아우르는 정부기관으로서, 실제 모든 세부정책을 직접 집행하기에 한계가 있다. 이에 세부 업무에 따라 산하기관 및 산하 공공기관에 업무를 위탁해서 진행하게 되는데, 스포츠클럽 정책의 경우에는 「스포츠클럽법」에 의거 대한체육회에 업무를 위탁하여 진행하고 있다.

일반적인 정책의 전달자에 대한 선행연구는 중앙정부의 정책을 지방의 수혜자에게 전달하는 지방자치단체를 대상으로 이루어진 경우가 많다. 스포츠클럽 정책의 경우도 등록스포츠클럽은 지방자치단체에 등록을 하게 되어 있다. 다만, 앞서 설명한 바와 같이 중앙정부인 문화체육관광부에서 지원하는 스포츠클럽 정책업무는 「스포츠클럽법」에 의거 공공기관인 대한체육회로 위탁되었고, 본 연구의 대상이 정부의 직접적인 정책대상인 스포츠클럽임을 감안하여, 정책전달자는 정부의 스포츠클럽 정책

을 위탁받아 정책현장에 전달하고 있는 대한체육회의 소관부서인 스포츠클럽부 전·현직 관계자 중 연구참여가 가능한 3명을 대상으로 연구를 진행하였다.

다. 정책집행자

정책집행자인 스포츠클럽은 2022년 6월 시행된「스포츠클럽법」에 따라 현재까지 정부에서 선정한 107개의 지정스포츠클럽 중 스포츠클럽 정책집행과정에서의 정책이해도와 이에 따른 정책성과 등에 대해 논의할 수 있도록 과거 공공스포츠클럽 정책대상으로서 정부의 지원을 받은 시군구 단위 지역 스포츠클럽 중에서 선정하였다.

2013년부터 2018년까지 선정된 공공스포츠클럽은 선정 이후 3년간 지원을 받았고, 2019년 이후 선정된 공공스포츠클럽은 5년간 지원을 받았기에, 2019년 이전에 선정된 스포츠클럽은 모두 지원이 완료된 공공스포츠클럽이라고 할 수 있다. 그러나, 지원이 완료된 이후 스포츠클럽이 자체적으로 운영되는 상황에 대해 분석하고 2020년부터 2022년까지 코로나19 팬데믹 사태라는 특별한 환경적 영향을 제외하기 위해, 최소 정부의 지원이 완료된 이후 1년 이상 자체적으로 운영을 해본 경험이 있는 2017년 이전 선정된 스포츠클럽을 연구대상으로 선정하였다.

2017년 이전에 공공스포츠클럽으로 선정된 총 25개의 지정스포츠클럽 중 광역단위의 거점스포츠클럽 2개를 제외하면 13개 시·도에 총 23개의 지역별 스포츠클럽이 있다. 연구대상 지정스포츠클럽 현황은 <표 4>와 같다. 다만, 연구참여가 가능한 인원 중 정부정책 및 스포츠클럽 운영에 대한 기본적인 이해가 있는 전문가를 대상으로 인터뷰를 진행하기 위해 관련 업무를 담당한지 1년이 경과하지 않은 참여자는 연구에서 제외하였고, 지역별 안배를 고려하여 총 9명의 스포츠클럽 운영자를 대상으로 심층면담을 실시하였다.

<표 4> 연구대상 스포츠클럽 주요현황

연번	구분	시도	클럽명	설립년도	운영종목
1	수도권	서울	마포스포츠클럽	2015	12
2		인천	계양스포츠클럽	2013	5
3			가천스포츠클럽	2014	2
4			미추홀구스포츠클럽	2014	6
5		경기	오산스포츠클럽	2014	11
6			코리아하이파이브스포츠클럽	2014	3
7	충청권	대전	대덕스포츠클럽	2013	8
8		충북	충주시스포츠클럽	2014	2
9			제천공공스포츠클럽	2013	5
10	경상권	부산	신나는사상스포츠클럽	2013	7
11		대구	대구달서스포츠클럽	2015	10
12		경북	명실상주스포츠클럽	2016	7
13			안동스포츠클럽	2013	2
14		경남	사천스포츠클럽	2014	7
15			거창스포츠클럽	2015	5
16			진주스포츠클럽	2015	10
17	전라·제주권	광주	광주빛고을스포츠클럽	2013	5
18		전북	익산스포츠클럽	2013	9
19			전북스포츠클럽	2013	6
20			군산스포츠클럽	2015	11
21			완주스포츠클럽	2015	8
22		전남	영암군세한공공스포츠클럽	2015	9
23		제주	서귀포시스포츠클럽	2013	6

3. 자료수집 및 분석

가. 문헌자료

정부의 스포츠클럽 정책의 목적과 정책목표 등을 알아보기 위해 2013년 이후 정부 국정과제와 함께 정부의 체육분야 중장기계획인 스포츠비전 정책보고서, 문화체육관광부 업무계획서를 수집하여 분석하고, 정부에서 발표한 보도자료를 통해 공식입장을 확인하였다. 또한, 정책전달자인 대한체육회의 정책집행과정에 대해 알아보기 위해 스포츠클럽 관련 사업계획서 및 사업결과보고서, 진행상황 및 성과에 대한 보고자료를 수집하여 분석하였다. 특히 매년 실시되는 스포츠클럽 성과평가보고서를 중심으로, 스포츠클럽에 대한 관리체계, 회원 및 운영진 현황, 운영종목 현황, 선수반 운영현황, 재정운영 등의 현황자료를 수집하여 분석하였다. 스포츠클럽과 관련한 문헌자료 현황은 <표 5>와 같다.

<표 5> 스포츠클럽 관련 문헌자료 현황

구분	연도	자료명
국회	2020~2021	스포츠클럽법 제정 관련 국회 회의록
	2021	스포츠클럽법, 시행령, 시행세칙
정부	2013~2023	국정과제(박근혜·문재인·윤석열 정부)
	2013, 2018	스포츠비전 2018 보고서(2013), 스포츠비전 2030 보고서(2018)
	2013~2023	문화체육관광부 업무계획
	2013~2023	스포츠클럽 관련 보도자료
대한체육회	2013~2023	스포츠클럽 육성 사업계획서, 결과보고서
	2015~2021	스포츠클럽 성과평가 보고서
	2013~2023	스포츠클럽 관련 통계자료
	2013~2023	스포츠클럽 관련 보도자료

이러한 문서를 통해 정부(문화체육관광부)와 대한체육회에서 스포츠클럽 정책을 어떻게 생각하고 있는지에 대한 공식적인 입장을 알 수 있었으며, 정책의 목표 및 방향성, 추진계획, 추진실적 등 스포츠클럽 정책집행에 대한 구체적인 내용을 파악할 수 있었다. 본 연구에서 정부와 대한

체육회의 정책 추진방향이나 집행현황 등은 담당자와의 면담을 통해 개별적으로 묻는 것보다는 공식 정책자료에 나타나 있는 것을 중점으로 분석하였다.

나. 심층면담

본 연구에서는 스포츠클럽 정책참여자를 정책결정자, 정책전달자, 정책집행자로 구분하여 단계별 정책참여자의 경험과 정책에 대한 이해와 인식에 대한 의미를 심층면담을 통해 탐색하고자 하였다. 심층면담은 일대일 대면면담의 방식으로 진행하였으며, 2023년 4월 11일부터 6월 30일까지 진행하였다.

심층면담 내용은 Patton(1990)의 질문유형을 참고하여 반구조화된 면담지를 사전에 작성하여 현장에서 활용하였다. Patton(1990)은 질적연구 방법에서 심층면담을 진행할 때 개방적인 질문을 사용하여 인터뷰 대상자의 경험·관점·감정 등을 자유롭게 표현할 수 있도록 유도하는 질문, 대상자의 경험을 시간의 순서에 따라 이해하기 위한 질문, 특정한 주제나 이야기를 자세히 탐구하기 위해 반복 질문, 대상자의 의견이나 경험에 대해 더 깊이 이해하기 위한 해석 및 의미 탐색 질문, 대상자의 경험에 대한 감정적 반응이나 태도를 이해하고 그들의 주관적 경험을 파악하기 위한 질문 등의 유형을 제시하고 있다.

이와 관련하여 본 연구에서는 정각 정책참여자의 스포츠클럽에 대한 이해와 이에 따른 실제 정책집행에 대한 내용을 전반적으로 알 수 있도록 질문지를 구성하였고, 그와 관련한 반 구조화된 질문지는 <표 7>과 같다.

<표 6> 심층면담 범위 및 내용

구분	주요 면담내용
정책에 대한 이해와 정책집행	▪ [클럽 운영자] 스포츠클럽법에 대해 어떻게 생각하십니까? ▪ [클럽 운영자] 스포츠클럽 정책에 대해 어떻게 생각하십니까? ▪ 스포츠클럽 정책의 목표가 무엇이라고 생각하십니까? ▪ 공공/지정스포츠클럽이 민간/영리목적 스포츠클럽과 다른 점은 무엇이라고 생각하십니까? ▪ 스포츠클럽의 “자생력”은 무엇이라고 생각하며, 그것을 판단하는 기준은 무엇이 되어야한다고 생각하십니까? ▪ 스포츠클럽이 향후 더욱 발전하고, 자생력을 갖추기 위해 필요한 것이 무엇이라고 생각하십니까?
	▪ 현재 스포츠클럽의 운영에 대해 어떻게 생각하십니까? ▪ 운영이 잘(못)된다면 어떤 부분이 그렇고, 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까? ▪ 스포츠클럽 사업의 정책 전달체계(정부-체육회-클럽)와 의사소통에 대해 어떻게 생각하십니까? ▪ [정부/체육회 관계자] 스포츠클럽 정책사업을 진행하는데 어려운 점은 무엇입니까? ▪ [클럽 운영자] 스포츠클럽을 운영하는데 어려운 점은 무엇입니까? ▪ 현재 스포츠클럽이 당초 정책의 목적대로 집행되고 있다고 생각하십니까? (그렇다면/그렇지 않다면) 이유는 무엇입니까?
인구통계학적 질문	▪ 응답자 연령 ▪ 소속 및 직위, 업무 담당 기간

다. 면담자료 분석

Marshall과 Rossman(2006)에 의하면, 심층면담 자료를 분석하는 과정은 상세한 내용을 발견하고 이해하기 위해 자료를 세분화하는 것이 중요하며, 이를 위해 자료를 반복적으로 듣고 읽으며 핵심 주제, 패턴, 차이점 등을 파악하는 것이 필요하다. 또한 응답자의 발언에서 의미 있는 단어, 구절, 문장을 추출하여 적절한 주제로 분류하고 키워드와 개념을 정리하고, 이후 관련 주제들을 연결하고 종합하여 응답자의 경험과 관점을 이해할 필요가 있다.

Wolcott(1994)는 질적 연구에서 기술(description), 분석(analysis), 해석(interpretation)의 세 가지 방식을 사용하여 자료를 다루고 해석하는 접근법을 제안하였다. 기술은 자료를 다양한 측면에서 상세하게 기술하는 과정으로 이 단계에서는 관찰, 인터뷰 또는 문서 등의 자료를 통해 수집된 내용을 정확하고 상세하게 기술하고 사실적이고 객관적인 자료의 특성과 특징을 나타내는데 중점을 둔다. 분석은 기술된 자료를 주제, 패턴, 테마 등의 의미 있는 단위로 분류하고 조직화하는 과정으로, 이 과정에서 기술된 자료를 탐색하고 비교하여 공통된 패턴이나 관계를 찾고 이를 통해 데이터에 내포된 의미를 파악한다. 분석은 단순히 자료를 나열하는 것을 넘어서서 통찰력을 제공하고 특정 주제나 연구 질문에 대한 깊은 이해를 도출한다. 해석은 분석된 자료를 의미있는 맥락 안에서 이해하고 해석하는 과정으로, 이 단계에서는 분석결과를 기존 이론과 연결시켜 의미를 부여하고 통찰력을 도출하고 연구 문제와 목적에 따라 다양한 해석 프레임워크나 이론을 활용하여 자료를 설명하고 이해하는 과정이다.

본 연구에서 수집된 자료는 Cresswell과 Poth(2018/2021)이 제시한 질적 연구 자료의 분석방법 6단계를 이용하여 분석하였다. 우선 분석을 위해 수집한 자료를 정리하고 구성하는 자료준비 단계를 거쳐, 자료를 주제 또는 주요개념에 따라 분류하여 코드를 부여하였고, 분석 차트 또는 테이블을 작성하여 자료의 핵심 내용을 시각적으로 요약하여, 공통된 주제나 패턴을 식별하는 과정을 거쳐, 중복되는 주제를 제거하고 패턴간의 관련성을 파악한 후에, 최종 주제를 기반으로 결과를 보고하는 과정을 거쳤다.

4. 연구의 진실성

Angen(2000)은 연구의 진실성은 주관적 경험과 다양한 시점에서의 관찰을 통해 구성되어야 한다는 것을 강조하였다. 이를 위해 연구자는 연구결과를 이해하고 해석하는 과정에서 연구자의 주관적인 해석과 편향을 최소화하고, 타자들의 의견과 경험을 존중하여 다양한 시각을 수렴하는 것이 중요하고, 이를 통해 연구의 진실성과 신뢰성을 강화할 수 있다는 결론을 얻을 수 있다. 본 연구에서는 연구의 진실성을 높이기 위해 Denzin(1970)이 강조한 질적연구에서의 삼각검증법을 사용하였다.

첫째, 데이터 소스의 다양성(diversity of data sources)을 높이기 위해 노력하였는데, 우선 연구자는 연구주제와 관련된 문제들에 대해 최대한 많은 사전 지식을 확보하기 위해 노력하였고, 연구의 목적과 연구질문에 적합한 질적연구 설계를 위해 스포츠클럽 정책의 결정자, 전달자, 집행자의 다양한 연구대상자를 선정하였다. 심층면담 이외에도 실제 정책집행 과정에 대한 다양한 자료를 담을 수 있도록 각종 법령 및 규정 자료, 스포츠클럽 정책집행과정에서의 사업계획서, 결과보고서, 보도자료 등을 분석하며 연구를 진행함으로써 자료의 수집 및 분석을 다각화 할 수 있었다.

둘째, 다양한 관찰자의 시각으로 연구문제를 해결할 수 있도록 연구자 이외에 2명의 박사급 이상의 동료연구자 검토(peer debriefing)를 실시하였다. 연구자는 연구과정의 데이터 분석, 해설 및 결론을 동료들과 공유하였고, 이들 동료는 피드백을 제공하고 비판적인 질문을 하며 연구에 대한 대안적인 시각을 제시해 주었다. 이러한 피드백은 연구자라 스스로의 작업을 반성하고 잠재적인 편향성을 줄이면서 중립적인 시각에서 연구결과를 분석할 수 있도록 도움을 주었다.

셋째, 심층면담에 참여한 연구참여자들에게 사전 결과물을 제시하고, 그들의 의견과 해석을 재확인하는 과정(member check)을 거쳤다. 심층면담 참여자별로 분석된 주요 패턴과 코드를 설명하고, 연구참여자의 의도와 다르게 분석된 부분은 피드백을 받아 수정·보완 하였으며, 추가적인 면담을 통해 의미를 구체화하였다. 이를 통해 연구참여자들의 관점과 경험을 존중하고 포용하고자 하였으며, 연구 결과의 해석과 해석의 일치성을 확인함으로써 연구의 신뢰성을 높일 수 있었다.

5. 연구의 윤리성

본 연구에서는 연구계획서의 윤리적 타당성을 높이고, 적법한 절차의 동의여부를 검토하기 위해 2023년 3월에 소속대학교의 연구윤리 심의를 의뢰하였고, 2023년 4월 11일에 승인(IRB No. 2304/004-004)을 받았다. 연구자는 Spradly(2016)가 제시한 연구윤리헌장의 내용에 따라 연구대상자의 자발적 동의를 얻고, 개인정보를 보호하며, 상호 호혜적인 관계를 유지하기 위해 노력하며 연구를 진행하였다.

사전에 스포츠클럽의 정책이해도를 연구하기 위한 연구의 목적과 목표를 명확하게 밝혔고, 연구참여자에게 연구의 범위와 연구결과의 사용 방안에 대해 설명하여 사전에 동의를 얻었다. 특히, 본 연구는 정부의 재정지원을 받아 정책을 집행하는 대한체육회 관계자와 지정스포츠클럽 관계자를 대상으로 한 연구이기에, 연구대상자의 신원이 공개되지 않도록 각별히 주의를 기울였다. 심층면담 연구에서는 연구참여자의 경험에 대한 주요 내용을 다루었는데, 이런 연구에서 연구참여자의 신원을 보호하기 위해 소속은 코드명으로 대체하고, 성명과 연령 등 연구와 직접적으로 관계가 없는 개인정보는 취합하지 않았다. 이외에도 심층면담 과정에서 연구참여자가 겪을 수 있는 신체적·심리적 부작용이나 위험요소를 차단하기 위해 노력했다.

이후 자료를 분석하고 논문 초안을 작성할 때에는 Creswell과 Poth(2018/2021)가 제시한 질적연구에서 윤리성을 높이기 위한 방법을 활용하여 다양한 관점으로 연구결과를 해석하고, 결과를 있는 그대로 보여주기 위한 노력을 기울였다. 또한 연구참여자와 이해당사자에게 논문 초안을 공유하여 포함된 내용 중 참여자에게 해로운 정보가 있는지를 사전에 확인하였다.

제4장 연구결과

본 연구는 한국의 스포츠클럽 정책을 중심으로 스포츠클럽 정책참여자가 정책을 어떻게 이해하고 집행하며, 정책참여자의 정책이해도 차이에 따른 실제 정책집행에 대한 분석을 통해 정책적 시사점을 알아보는데 목적이 있다. 연구자는 스포츠클럽 정책이 시행된 2013년부터 2023년까지 10년간의 중앙정부의 정책자료와 대한체육회의 사업과 관련된 문헌자료를 분석하고, 단계별 정책참여자의 심층면담을 통한 질적자료 분석을 실시하였다.

전반적으로 정책결정자, 정책전달자, 정책집행자 구분과 상관없이 연구에 참여한 대부분의 정책참여자가 스포츠클럽 정책의 목표와 정책사업의 수행과 관련된 용어를 인지하고 있었다. 다만, 각 정책참여자들의 정책에 대한 이해는 실제 정책이 개인에게 미치는 영향, 정책집행과정에서 겪게 되는 경험, 이해당사자와의 관계 등에 따라 동일한 정책목표를 일부 다르게 이해하고 있었고, 개념적인 이해 이외에도 정책을 활용하는 부분에서 인식의 차이를 보였다.

연구결과, 정책결정자인 정부는 전반적인 정책목표를 중시하는 거시적 이해를 하는 것으로 나타났고, 정책집행자인 스포츠클럽은 당장의 스포츠클럽 생존을 중시하는 미시적인 이해를 하는 것으로 분석되었다. 정부의 정책을 현장 정책집행자에게 전달하는 정책전달자로서 대한체육회는 정부의 이상적인 정책목표와 정책집행 현장의 현실을 함께 고려하는 중시적인 이해를 하는 것으로 파악된다. 또한, 정책결정자와 정책집행자 사이의 정책에 대한 이해도의 차이는 성공적인 정책집행의 걸림돌이 되고, 스포츠클럽 정책이 전형적인 하향식(top-down) 정책으로 추진되다 보니 이상과 현실의 불협화음이 발생하여 정책효과가 떨어지는 것으로 나타났다.

1. 정책참여자의 정책이해와 정책집행

스포츠클럽 정책참여자는 전반적으로는 스포츠클럽을 통해 국민에게 스포츠 프로그램을 제공하고, 그 과정에서 우수선수를 배출하는 등 스포츠 시스템 선진화라는 큰 틀에서는 모두 공감하지만, 정책이해도는 본인이 속한 집단의 역할에 따라 중요도의 관점에서 상이한 것으로 나타났다.

정책결정자인 정부는 전반적인 정책목표를 중시하는 거시적 이해를 하는 것으로 나타났고, 정책집행자인 스포츠클럽은 당장의 스포츠클럽 생존을 중시하는 미시적인 이해를 하는 것으로 분석되었다. 정부의 정책을 현장 정책집행자에게 전달하는 정책전달자로서 대한체육회는 정부의 이상적인 정책목표와 정책집행 현장의 현실을 함께 고려하는 중시적인 이해를 하는 것으로 파악된다.

가. 정책결정자: 거시적 정책목표 중시

정책결정자인 정부가 스포츠클럽 정책에 대해 어떻게 이해하고 있는지와 그에 따라 어떻게 정책을 집행하였는지에 대한 전반적인 내용은 문헌분석을 통해 정부의 정책에 대한 목표와 세부추진계획을 통해 파악하였고, 심층면담을 통해 당시 담당자의 경험을 진술하는 방식으로 확인하였다.

정책결정자인 정부는 기본적으로 개별 스포츠클럽 현장적용에 대한 미시적인 사안보다는 정책에 대한 거시적인 방향성 및 정책목표를 중시하는 것으로 나타났다. 예를 들어 각종 법령이나 국정과제, 중장기 계획을 통해 정책방향 및 목표를 정하였고, 목표에 맞는 추진전략과 핵심과제 및 세부과제를 정해 정책을 집행하는데 중점을 두는 것으로 파악된다.

정책결정자가 중요시하는 거시적인 정책목표는 첫째, 스포츠클럽을 통해 생활체육과 전문체육이 연계된 체육계 선순환 시스템을 구축하고, 둘째, 지역의 공공체육시설을 중심으로 공공성을 가진 자립형 시장모델을 도입하며, 셋째, 국민의 참여기회 확대를 위해 스포츠클럽 운영모델을 다양화하고 양적으로 확대하는 것으로 나타났다.

1) 체육계 선순환 시스템 구축

2013년 정부에서는 스포츠 중장기 계획을 수립하면서 기존의 스포츠 정책의 성과와 한계를 분석하며 그 대안으로 스포츠클럽 정책을 중점과제로 선정했던 것으로 나타났다. 당시 정부에서는 특히 기존의 생활체육과 전문체육의 단절되는 상황에 대한 문제제기가 있었는데, 종합형 스포츠클럽 정책을 통해 분절된 체육분야의 각 영역을 연결하고자 했던 것으로 분석된다.

> *그때나 지금이나 사실은 전문체육과 생활체육이 이제 사실은 조금 자연스럽게 연결되어야 된다는 게 바람직하다 이런 생각을 가지고 정책을 추진했던 것 같아요. 그러니까 우리나라는 정치적으로나 행정적으로 어쨌든 전문 체육과 생활 체육이 이제 분절되어 있었고, 이제 선진국 사례는 보니까 이것들이 생활 체육과 전문 체육이 뭔가 이렇게 선순환이 잘 이루어지고 있었던 그림들을 봤고 우리도 그 상태에서 뭔가 이걸 연결시켜야 되는데 그 매개가 어떤 제도적 매개가 있을지 고민을 했었고, 그게 스포츠 클럽이다. 이렇게 생각을 했었던 것 같아요. (정책결정자 A1)*

> *이 스포츠클럽이라는 게 좀 그 이전까지는 이제 엘리트 하는 사람들은 엘리트만 하고, 생활체육 하는 사람들은 그냥 학교체육, 조기축구회 이렇게 서로가 딱 분리되어서 서로 융화되지 않는 상황이었는데 그런 것에 있어서 이제 그 스포츠클럽 활동으로 이제 거기서 이제 생활체육으로 참여한 사람들이 전문 체육으로도 가고 또 반대로 전문 체육을 했던 사람들이 전문 체육인들만 가르치는 게 아니라 또 생활 체육인들도 가르치고 거기서 또 발굴하고 뭔가 이런 선순환 구조를 이루게 하겠다가 이제 하나의 궁극적인 목표고....(정책결정자 A2)*

특히 당시 정부에서는 <표 7>과 같이 외국의 스포츠클럽의 선진사례로 꼽히는 일본과 독일, 호주의 정책사례가 참고 되었는데, 특히 정부는 전국의 마을단위 생활체육 시설과 함께, 4만개의 스포츠클럽 및 2,700만명의 회원이 활동하면서, 전체클럽의 15%가 엘리트선수 육성을 담당하는 독일의 사례를 참고하여 양적으로나 질적으로 이상적인 한국형 스포츠클럽 모델을 만들고자 한 것으로 파악된다.

<표 7> 정부 정책에 참고된 외국의 스포츠클럽 선진사례

구 분	일 본	독 일	호 주
학교/청소년 체육	○청소년 체력향상 국민운동 전개 ○청소년들에게 매력적인 스포츠 환경 정비	○독일 전역에 어린이 전용 놀이터, 운동장, 체육관, 실내외 수영장 구축	○방과후 프로그램운영 - Active After-school 커뮤니티운영(오후3~5시)
생활 체육	○전국적으로 종합형 지역 스포츠클럽 운영 ○학교시설 및 공공체육시설을 종합형 지역 스포츠클럽에서 활용 ○생애주기별 스포츠 활성화 프로그램 운영	○1966년 생활체육 활성화 의지를 스포츠 헌장에 명문화 ○'트림정책' 추진 - 신체단련을 위한 스포츠 활동 장려 ○4만개 스포츠클럽 및 2,700만 회원 활동	○스포츠를 통한 삶의 질 개선 정책 추진 ○국민 건강에 관한 기초 통계 조사 실시 ○중년층/장애인 체육활동 참여 프로그램 운영 ○스포츠 및 레크리에이션 시설 투자(1억7천만 달러)
전문 체육	○선수육성 프로그램 보급 및 훈련거점 정비 ○지도자 양성 및 확보 ○은퇴 후 경력지원/부상자 보상 지원 ○국립스포츠과학센터(JISS) 기능 강화	○전체클럽 15%정도가 엘리트 육성 담당 ○"꿈나무 전문스포츠계획 2012" 프로젝트 ○엘리트체육학교 운영 - 전문적 훈련과 학습의 조화를 추구	○우수 선수 국제대회 참가 지원 및 재정지원 ○선수 및 팀 성과 향상을 위한 연구재정 지원 확대 ○스포츠과학 지원강화
기타	○스포츠단체 조직운영 가이드라인 책정 ○스포츠 프로모션 운동 ○분야별 융합·연계를 통한 체육정책 수립	○도심의 숲에 거미줄처럼 뻗어있는 산책로(노르딕 워킹, 조깅) 및 축구, 테니스, 하키장 마련 ○고령화 시대 대비 "50플러스 운동네트워크" 사업 추진	○스포츠에서의 성별 형평성 추구 정책 -여성스포츠의 미디어 범위 확대 지원 ○스포츠를 국가통합의 가치로 활용 ○고령층 대상"Master Sport"개최/리그 운영

* 출처: 문화체육관광부(2013), 스포츠비전 2018 보고서

이후, 2015년 3월 국민체육진흥법 개정과 함께 전문체육을 담당하는 (구)대한체육회와 생활체육을 담당하는 (구)국민생활체육회 두 단체가 통합되게 되면서 생활체육과 전문체육의 연계에 대한 중요도가 더 커졌던 것으로 분석된다.

> *고령화 사회의 진입에 따라 국민의 건강과 여가 선용을 위한 생활체육의 확대 필요성이 제기되고 있으며, 생활체육에 대한 전문성 확보를 위하여 전문체육과 생활체육 간의 연계 강화가 중요한 정책적 과제로 대두되고 있음. 현재는 이 법에 따른 대한체육회와 「민법」에 따라 설립된 국민생활체육회가 각각 전문체육과 생활체육에 대한 진흥업무를 분담하고 있어, 전문체육과 생활체육간의 연계성 확보를 기대하기 어렵고 오히려 비효율을 유발한다는 지적까지 있음. 이에 대한체육회와 국민생활체육회를 통합체육회로 통합하여 선진국형 체육시스템을 확립함으로써 전문체육과 생활체육의 활성화를 도모하려는 것임([의안번호 1912071] 국민체육진흥법 일부개정법률안 개정이유 및 주요내용, 2014.10.17.).*

특히, 체육단체 통합 이후 2017년 문재인 정부가 들어서면서 생활체육과 전문체육의 연계에 대한 중요성은 보다 강조된 것으로 나타났는데, <표 8>에서 나타난바와 같이 기존 박근혜 정부에서 생활체육 정책과제의 일부였던 스포츠클럽 정책은 문재인 정부에 와서 생활체육과 전문체육을 아우르는 스포츠 10대 과제 중 대표과제로 자리 잡은 것으로 나타났다. 문재인 정부는 국정과제 72번으로 '모든 국민이 스포츠를 즐기는 활기찬 나라'를 선정하였고 1개 시군구 1스포츠클럽 정책을 본격화 한 것으로 나타났는데, 이에 따라 문화체육관광부에서는 중장기 체육정책인 '스포츠비전 2030'의 주요과제로 스포츠클럽 정책을 선정하여 운영한 것으로 파악된다. 또한, 스포츠클럽 주요정책과제로 스포츠클럽 지원체계를 개선하는 것과 함께, "스포츠클럽 기반의 전문선수 육성체계 구축"을 별도과제로 마련하여 체육계 선순환 시스템을 구축하고자 한 것으로 분석된다.

<표 8> 정부 체육 중장기계획에 나타난 스포츠클럽 정책

구분	국정과제	국가 체육정책
박근혜 정부 (2013.2.~ 2017.3.)	**116. 스포츠 활성화로 건강한 삶 구현** ■ 생애주기별 스포츠활동 지원 시스템 구축 - 맞춤형 프로그램, 체력인증제 - 문화법인형 공공스포츠클럽 설립 등 ■ 국가대표 체육지도자 자격부여, 학교스포츠강사 등 체육인 복지 강화 ■ 국가대표 경기력 향상 여건 조성 ■ 융·복합화를 통한 스포츠산업 진흥	**「스포츠비전 2018」** ■ 손에 닿은 스포츠(과제 1~6) 1-1. 스포츠 참여거점 마련 - "종합형스포츠클럽" 조성 등 1-2. 스포츠 참여시설 확충 1-3~6. "생략" ■ 뿌리가 튼튼한 스포츠(과제 1~6) ■ 경제를 살리는 스포츠(과제 1~6)
문재인 정부 (2017.5.~ 2022.5.)	**72. 모든 국민이 스포츠를 즐기는 활기찬 나라** ■ (생활체육 환경 조성) 체육시설, 지도자, 생애주기별 맞춤형 스포츠 프로그램 등 생활체육 지원 확대 - 1시군구 1스포츠클럽 운영, 공공체육시설 확충, 지도자 배치 확대 ■ (평창동계올림픽) 성공적 대회 운영 ■ (태권도 문화콘텐츠화) 전세계 태권도 보급, 몬텐츠 개발 등	**「스포츠비전 2030」** ■ 신나는 스포츠(과제 Ⅰ~Ⅲ) ■ 함께하는 스포츠(과제 Ⅳ~Ⅵ) Ⅳ. 우리동네 스포츠클럽 1. 스포츠클럽 지원체계 개선 2.스포츠클럽 생태계의 다양화 3. 스포츠클럽 기반의 전문선수 육성체계 구축 ■ 자랑스러운 스포츠(과제 Ⅶ~Ⅸ) ■ 민주적 거버넌스(과제 Ⅹ)
윤석열 정부 (2022.5.~ 현재)	**60. 모두를 위한 스포츠, 촘촘한 스포츠 복지 실현** ■ (스포츠 기본권 보장) - 생애주기별 스포츠활동 지원 등 ■ (전문체육 환경 개선) ■ (스포츠를 통한 지역 균형 발전) ■ (국제스포츠 경쟁력 및 위상 제고)	(중장기 체육정책 수립 중)

* 출처: 2013년 이후 정부 국정과제와 문화체육관광부 스포츠비전을 토대로 연구자가 정리

이후 2020년과 2021년에 들어서며 정부에서는 스포츠클럽을 보다 활성화시키기 위한 제도화의 방법으로 「스포츠클럽법」 제정을 추진하였고, 제정 당시에도 정부와 국회는 스포츠클럽을 제도화하려는 명분으로 생활체육과 전문체육의 연계를 꼽은 것으로 나타났다.

> *문화체육관광부에서는 조금 전에 말씀하신 체육인 복지도 아주 중요한 사안으로 지금 고민하고 있고, 더불어서 어떻게 하면 체육의 저변을, 생활체육의 범위를 조금 더 국민들에게 편안하게 확대할 수 있을까의 고민을 위원님들 그리고 정부도 많이 하고 있는 것 같은데요. 저도 그러한 고민에서, 우리가 말하는 일반인들도 올림픽에 나갈 수 있는 먼 미래의 어떤 순간에 그런 선진적인 체육생활 환경을 만들었으면 좋겠다라는 고민에서 이 법안을 발의하게 되었습니다.(제386회 문화체육관광위원회, 제1차 체육관광법안심사소위원회, 배현진 의원, 2021.4.21.)*

2022년 6월 시행된「스포츠클럽법」이후, 윤석열 정부에서의 국정과제에는 전반적인 스포츠 활성화 정책은 있지만, 스포츠클럽과 관련한 별도 세부과제는 없다. 다만, 2023년 2월 열린 '2023 대한민국 체육비전 보고회'에서의 대통령 축사를 통해 향후 수립하게 될 중장기 체육정책에서도 스포츠클럽을 통한 전문체육과 생활체육의 연계를 중심으로 한 거시적인 정책목표가 유지될 것으로 짐작해 볼 수 있다.

> *아동부터 어르신까지 전 국민의 생애주기별 맞춤형 스포츠활동을 지원하고, 스포츠클럽을 중심으로 생활스포츠가 확대될 수 있도록 성장단계별 지원을 체계화 할 것입니다.... 저희 정부의 스포츠비전은 미래 성장동력으로써의 스포츠산업 육성, 그리고 엘리트 스포츠인재의 양성, 그리고 생활체육 강화와 스포츠복지 확충이라는 이 세가지가 삼위일체로써 선순환하는 것입니다. (대한민국 스포츠비전 보고회 윤석열 대통령 축사, 2023.2.14.)*

2) 공공성을 가진 자립형 시장모델

앞서 <표 1>에서 나타난 바와 같이 정부는 2006년부터 지역별 스포츠클럽 육성을 위한 다양한 정책을 펼쳐 왔다. 공공스포츠클럽 지원 사업 이전에도 정부에서는 '지역(공공)스포츠클럽육성 사업' 등 다양한 사업을 지원해 왔으나 <표 9>와 같이 기존의 스포츠클럽 정책은 개별 시설이나 지도자, 프로그램 요소의 단위사업별 지원으로, 정부의 예산지원에 의존하는 측면에서 문제점을 노출한 것으로 나타났다. 이에 정부에서는 2013년 이후 시설·지도자·프로그램을 종합적으로 지원하고자 '종합형스포츠클럽' 정책을 시행하게 되었고, 특히 지역공공체육시설을 기반으로 재정자립을 목표로 하는 자립형·지역기반형 스포츠클럽을 목표로 정책을 추진한 것으로 파악된다(문화체육관광부, 2013).

<표 9> 기존 스포츠클럽 정책과 2013년 종합형스포츠클럽 정책 비교

구분	(기존) 스포츠클럽 정책	(변경) 종합형스포츠클럽 정책
공급방식	개별(시설·지도자·프로그램) 공급, 요소 단위 사업별 지원	연계 통합 공급, 시설·지도자·프로그램의 종합적 지원
지원방식	정부의존형(예산지원)	자립형·지역기반형(재정자립)
운영형태	폐쇄형 (기존 동호회·성인·단일종목)	개방형 (다계층·다연령·다종목)

* 출처: 문화체육관광부(2013), 스포츠비전 2018 보고서를 토대로 연구자가 정리

<표 10>에서 나타난 바와 같이 종합형스포츠클럽 정책의 주요 추진목표는 국민의 일상생활에서 보다 쉽게 스포츠 활동에 참여할 수 있는 거점을 마련하는 것으로, "지역체육시설을 기반으로 다양한 계층의 회원이 참여하여, 다양한 종목, 프로그램, 지도자의 활동거점이 되는 자립형 스포츠클럽을 조성"을 주요 추진계획으로 하는 것으로 나타났다. 특히, 정부는 종합형 스포츠클럽을 임의단체가 아닌 비영리법인으로 설립하고, 생활체육프로그램 지도 등 공공서비스를 제공하며, 임대수익 등을 통해

운영수익을 창출하는 자립형 모델을 통해 장기적으로 스포츠클럽을 사회적 기업으로 육성하는 것을 목표로 한 것으로 파악된다(문화체육관광부, 2013). 이를 위한 실행방안으로 스포츠클럽의 지원체계를 가장 우선 개선하고자 하였는데, 스포츠클럽과 학교의 연계를 강화하기 위해 초·중·고교 방과 후 스포츠활동 지원을 통해 학교와 지역스포츠클럽의 연계를 강화하고, 지자체의 공공스포츠시설 건립 및 운영체계를 스포츠클럽 친화적으로 설계한다는 계획을 수립한 것으로 분석된다.

<표 10> 2013년 종합형 스포츠클럽 정책 주요내용

구분	주요내용
현황 및 목표	(현황) '나홀로 스포츠 참여'가 지배적으로 클럽형 참여가 많지 않고, 일상 생활권내의 스포츠참여 여건이 부족 * 동호회참여율 : 체육활동 참여자 중 14.6%(남성 20.3%, 여성 7.4%) (목표) 생활권 내에서 쉽게 스포츠 활동에 참여할 수 있는 거점 마련
주요 추진계획	○ **(종합형 스포츠클럽 조성)** 지역 체육시설을 기반으로 다양한 계층의 회원이 참여*하여, 다양한 종목, 프로그램, **지도자**의 활동거점이 되는 **자립형 스포츠클럽 조성**('13년 9개소→'17년 229개소) * 수혜 인원('17) : 월 800~1,000명(강습인원 및 동호인클럽임대 등) - 비영리법인으로 설립, 생활체육 공공서비스(지도 등) 제공과 임대수익 등을 통해 운영수익 창출 ⇒ 장기적으로 사회적 기업으로 육성 - 은퇴 선수 및 은퇴 지도자 채용 의무화, 체육인 일자리 창출 * 추정 일자리(순증) : '13년(90명) → '17년(930명) ○ **(학교스포츠클럽과 지역사회 연계 강화)** 학교스포츠클럽 운영 중심을 단위학교에서 지역사회로 개방하여 활동 자생력과 다양성 확충 - 학교스포츠클럽-종합형스포츠클럽간 교류 및 연계운영* 확대 * 공동강습, 회원공유 및 리그 참여, 지도자 및 시설 협조 등 - 지역 스포츠클럽 활동도 학교스포츠클럽 활동과 동일하게 실적으로 인정

* 출처: 문화체육관광부(2013), 스포츠비전 2018 보고서를 토대로 연구자가 정리

당시 정부는 지역의 체육시설을 기반으로 한 스포츠클럽의 재정자립에 중점을 두었는데, 지자체의 공공체육시설을 확보하고, 비영리사단법인을 설립하면서 기본재산 및 설립비용을 포함하여 스포츠클럽별로 3년간 3억 원씩을 총 9억원을 지원한 것으로 나타났다(문화체육관광부, 2013). 정책사업을 시작할 때 정부에서는 스포츠클럽이 3년 동안 정부의 재정지원을 받는 동안 자생력을 마련하여 사회적 기업으로 성장할 수 있도록 지원하고, 이후 자립을 시킨다는 계획이었음을 알 수 있다.

> *또 문화체육관광부는 생활체육의 저변 확대와 생활체육 동호인클럽의 자생력 확보를 위한 종합형 스포츠클럽 시범사업을 추진한다... 정부재정에 의존하던 생활체육이 지역 기반의 자립형 생활체육으로 변화되며... 선정된 클럽에는 비영리법인 설립 및 자립적 운영 기반을 마련할 수 있도록 3년 동안 연 3억 원 이내에서 사업비가 지원된다. 또한 지자체 및 지역 생활체육회 등을 통해 지역 사회와의 연계 프로그램이 운영될 수 있도록 하는 것은 물론이고, 장기적으로는 해당 클럽이 사회적 기업으로 성장할 수 있도록 지원한다. (문화체육관광부 보도자료 발췌, 2013.5.8.)*

> *이게 언제까지 예산을 그렇게 들어가지고 인건비 충당할 거냐. 사실은 이게 인건비잖아요. 그게 사실은 좀 어느 정도 제도적으로 갖춰져서 그게 자발적으로 돌아가서 회비를 통해 운영이 돼야 된다는거죠. 일부만 지원하고. 이제 가장 최소한으로 필요한 정도만 국가랑 지자체가 지원해 준다 이런 거잖아요. (정책결정자 A1)*

이후, 문재인 정부가 들어서고 스포츠클럽 정책이 국정과제로 채택되면서, 공공스포츠클럽 사업은 보다 본격적으로 추진된 것으로 나타났다. 당시 정부는 <표 11>과 같이 스포츠 중장기계획인 「스포츠비전 2030」을 수립하면서, 스포츠의 정책방향 세 가지 중 한가지로 스포츠클럽 정책을 둔 것으로 파악된다. 정부는 제도 마련과 함께 인프라 및 리그 확대 등의 스포츠 활동의 여건을 마련할 수 있도록 정책방향을 정하고, 스포츠클럽 운영 모델 다양화를 통해 국민의 스포츠 활동의 참여기회 확대, 스포츠클럽을 통한 전문선수 육성체계를 구축하고자 하였고, 특히 공공성을 가진 자립형 시장모델로서 스포츠클럽을 지원하고 자생력을 확대하고자 한 것으로 나타났다(2018, 문화체육관광부)

<표 11> 스포츠비전 2030 스포츠 정책비전 및 방향

비전	사람을 위한 스포츠, 건강한 삶의 행복
정책 방향	**[운동하기 편한 나라]** 스포츠 복지는 국민의 권리이자 국가의 의무, 국민이 스포츠를 즐기며 건강하게 살 수 있도록 국가가 책임지고 지원 ***[스포츠클럽 시스템 정착]*** *스포츠클럽을 통해 생활스포츠와 전문스포츠가 선순환하는 스포츠 시스템 정착* **[스포츠 가치의 사회적 확산]** 공정·협동·도전 등 스포츠 가치가 국민의 삶 속에 스며들 수 있는 사회적 여건 조성

추진전략	핵 심 과 제
신나는 스포츠	Ⅰ. 평생동안 즐기는 맞춤형 스포츠 프로그램 Ⅱ. 언제 어디서나 편하게 이용하는 스포츠 시설 Ⅲ. 우수 체육지도자에게 배우는 스포츠 강습
함께하는 스포츠	***Ⅳ. 우리동네 스포츠클럽*** Ⅴ. 소외 없이 모두가 함께하는 스포츠 환경 Ⅵ. 남과 북이 함께 만드는 평화 스포츠 시대
자랑스러운 스포츠	Ⅶ. 공정하고 도전적인 스포츠 문화 Ⅷ. 국격을 높이고 우호를 증진하는 국제스포츠 Ⅸ. 경제성장을 이끄는 스포츠산업

* 출처: 문화체육관광부(2018), 스포츠비전 2030 보고서

특히, 문재인 정부에서는 2019년 스포츠혁신위원회 제5차 권고안을 통해 스포츠클럽의 정부 재정지원에 대한 과도한 의존성과 법적·제도적 토대 부족으로 지속 가능한 발전과 자립성에 제약을 둔다고 지적하며, 스포츠클럽 육성을 위한 4가지 과제를 권고하면서 공공성을 가진 자립형 스포츠클럽 정착을 위한 대안을 제시한 것으로 나타났다(문화체육관광부, 2019).

> 혁신위는 2000년대 이후 우리나라에서도 스포츠클럽 활성화를 위한 정부 차원의 다양한 노력들이 전개되었지만, 정부 재정 지원에 대한 의존성, 법·제도적 근거 부족 등으로 스포츠클럽 발전에 필수적으로 요구되는 자생성, 지속 가능성 측면에서 성공적인 정착에 한계가 있다고 언급했다... 스포츠클럽이 지속적인 안정성을 확보하는 데에는 제도화가 필요하다고 강조했다... 클럽 예산은 회비를 기본으로 하되, 중앙·지방정부가 보충 지원..., 앞으로 학교운동부와 스포츠클럽 간의 연계를 강화해 선수 양성 시스템을 전환할 필요가 있고, 스포츠클럽이 중심적 역할을 해야 할 것이라고 언급했다. *(문화체육관광부 보도자료 발췌, 2019.7.17.)*

2022년「스포츠클럽법」시행 이후, 윤석열 정부에서는 스포츠클럽 운영전반에 필요한 예산을 지원하는 '공공스포츠클럽 정책사업'을 중단하고 기존에 운영되는 스포츠클럽을 지정스포츠클럽을 선정하여 자립성을 확대하는 방향으로 정책방향을 변경한 것으로 나타났다. 다만, 지정스포츠클럽은 지자체의 조례에 따라 공공체육시설 사용료를 감면받을 수 있고, 공모를 통해 지역주민과 체육 취약계층 등을 위한 특화프로그램 및 종목별 전문선수를 육성하는 전문선수반 사업을 운영하며 운영비용의 일부를 지원받을 수 있는 것으로 분석되었다(문화체육관광부, 2022).

> *문화체육관광부는 스포츠클럽 69개소를「스포츠클럽법」에 따른 지정스포츠클럽으로 지정한다고 밝혔다. 지정스포츠클럽은 종목별 전문선수 육성 등 공익목적 사업을 수행하며, 지자체의 조례에 따라 공공체육시설 사용료를 감면받을 수 있다... 시설의 공익 목적 사업 추진 적합 여부, 인적 자원, 프로그램, 지역사회 협력 기반, 안정적 재정 상태 등을 종합적으로 심사한 결과, 클럽 69개소를 최종 지정했다. 지정은 3년간 유효하며 지정스포츠클럽은 시도 체육회별로 공모 예정인 프로그램 운영 지원사업에 신청할 수 있다... 문체부는 대한체육회와 시도 체육회를 통해 지정스포츠클럽의 공익목적 스포츠 프로그램 운영 지원사업을 10월부터 시범적으로 실시하고, 운영실적을 살펴 내년부터 본격적으로 사업을 추진할 계획이다. 스포츠 프로그램은 ◢ 학교 및 학교운동부 연계형, ◢ 체육 취약계층 지원형, ◢ 지역특화형, ◢ 기초 종목 및 비인기 종목 육성형, ◢ 기타 유형 등 5개 유형으로 구성한다. 시도 체육회는 지역별 여건에 맞게 세부적인 프로그램의 내용과 비율을 정하고 지역 내에 있는 지정스포츠클럽들을 통해 지역주민들에게 제공하게 된다. (문화체육관광부 보도자료 발췌, 2022.9.1.)*

3) 운영모델 다양화 및 양적확대

<표 10>에서 설명한 바와 같이, 2013년 공공스포츠클럽 사업이 시작되면서부터 정부는 다양한 종목과 프로그램이 운영되는 스포츠클럽을 추구함과 동시에 양적확대를 목표로 정책을 추진한 것으로 나타났다. 다만, 박근혜 정부에서는 당초 2017년 229개소를 목표로 하였지만 정부가 끝난 2016년 말 기준으로 54개의 스포츠클럽이 설립된 것으로 파악된다(문화체육관광부, 2022).

> *또 다른 목표는 이제 좀 공급. 이런 프로그램에 대한 공급을 이제 조금 더 저변을 확대해야겠다. 그래서 모든 사람들이 체육에 참여할 수 있는 공간을 떠올렸을 때 스포츠 클럽을 떠올리게 하겠다. 그래서 누구나 자기 인근에서 스포츠 참여할 수 있는 기반을 만드는 게 어쨌든 이 궁극적인 목표가 아닐까 이해하고 있습니다. (정책결정자 A2)*

기존 국정과제에는 스포츠클럽 활성화 또는 스포츠클럽 양성 등 정성적인 정책목적으로만 표현되던 정책이 문제인 정부로 들어오면서 <표 8>과 같이 국정과제에 '1시군구 1스포츠클럽' 이라는 양적 정책목표로 명시되면서, 정책집행계획이 보다 구체적으로 만들어지게 된 것으로 분석된다. 이에 따라 '스포츠비전 2030' 에서는 세 가지 정책방향 중 한 가지로 '스포츠클럽 시스템 정착'이 선정되었고, 9개의 핵심과제 중 네 번째로 '우리동네 스포츠클럽'이라는 별도의 정책과제를 추가해서 공공스포츠클럽의 양적 확산을 강조했던 것으로 나타났다. <표 12>.에서와 같이 정부는 '스포츠비전 2030'을 통해 지역 내 스포츠클럽의 부족, 지방체육회 등 지역사회와 유리된 스포츠클럽 운영, 스포츠클럽의 체계적 선수육성 체계미비를 문제점으로 분석하고, 향후 정책방향으로 개벌 지원 법·제도 마련과 함께, 스포츠클럽 운영모델 다양화를 통한 참여기회 확대를 강조한 것으로 나타났다.

<표 12> 스포츠비전 2030 스포츠클럽 활성화 정책 주요내용

구분	주요내용
현황 및 문제점	○ (현황) 국민의 스포츠활동은 자생적 동호인조직과 체육회 사업으로 진행되는 공공스포츠클럽(지역 53개소 및 거점 3개소)으로 분리되어 운영 ○ (문제점) 지역 내 스포츠클럽 부족, 지방체육회 등 지역사회와 유리된 스포츠클럽 운영, 스포츠클럽의 체계적 선수육성 체계 미비* 등 * '스포츠클럽 우수 선수 발굴·육성 → 선수 활동 → 지도자 활동'으로의 연계성 미흡
정책방향	○ (여건 마련) 개별 지원 법·제도 마련, 인프라 및 리그 확대 등의 체계 정비 ○ (생태계 다양화) 스포츠클럽 운영모델 다양화를 통한 스포츠 활동 참여 기회 확대 ○ (선수육성체계 선진화) 스포츠클럽을 통한 전문선수 육성체계 구축
주요사업	○ (스포츠클럽 지원체계 개선) 스포츠클럽 확산을 위한 제도적 여건 마련, 스포츠클럽과 학교의 연계 강화, 시설 여건 개선을 통한 스포츠클럽 저변 확산 ○ (스포츠클럽 생태계 다양화) 스포츠클럽 운영모델 다양성 확대, 스포츠클럽 등록제 실시, 지자체·지역체육단체의 역할 정립 ○ (스포츠클럽 기반의 전문선수 육성체계 구축) 스포츠클럽 중심의 선수육성, 학교스포츠클럽과 지역스포츠클럽의 연계성 강화, 스포츠클럽 활동 기록 관리 체계 구축 및 확장
기대효과	○ (공동체 의식 증진) 스포츠클럽의 양적확대 및 프로그램 다양화를 통해 생활스포츠 여건을 개선하고 지역사회 구성원 간의 공동체 의식 증진 ○ (선수육성체계 선진화) '동네에서 올림픽으로' 갈 수 있는 체계적 경로 마련으로 우수 선수의 안정적 양성 및 전문스포츠의 지속적 발전

* 출처: 문화체육관광부(2018), 스포츠비전 2030 보고서를 토대로 연구자가 정리

정부는 중장기 정책과제로 시설 여건 개선을 통한 스포츠클럽 저변확대를 위해 스포츠클럽 친화적 공공스포츠시설을 건립하고자 하였고, 건립 이후 운영을 스포츠클럽에 위탁하여 지역주민의 스포츠 프로그램을 운영하고자 한 것으로 파악된다. 또한 국민의 참여기회 확대를 위해 스포츠클럽 운영 모델을 다양화 하였는데, 기존에 대도시형 종합형스포츠

클럽에서 인구수에 따라 대도시형과 중소도시형으로 구분하였고, 2020년에는 다종목 운영체계에서 단일종목의 운영까지 확산한 것으로 나타났다(문화체육관광부, 2022).

특히, 2019년에는 해체되었거나 해체 위기에 놓은 학교운동부를 공공스포츠클럽과 연계해 학생선수들이 운동을 지속할 수 있도록 '학교연계형 공공스포츠클럽'에도 지원을 시작하는 것으로 정책방향을 바꾸며 운영모델을 다양화하였고, 한종목형 공공스포츠클럽 선정을 통해 양적확대를 추진한 것으로 파악되었다(문화체육관광부, 2019).

문체부, '20년부터 '학교연계형 공공스포츠클럽 사업' 확대 추진

문체부는 그간 해체되었거나 해체 위기에 놓인 학교운동부를 공공스포츠클럽에 연계해 선수들이 운동을 지속할 수 있도록 지원한 바 있다. 2020년부터는 이러한 '학교연계형 공공스포츠클럽' 지원을 대폭 확대(~'19년까지 5개소 → '20년 63개소)할 예정이다. 확대되는 '학교연계형 공공스포츠클럽'은 ▲ 학교운동부와 연계 시 선수·지도자 승계, ▲ 학교체육시설 우선 활용, ▲ 청소년 회원 비율 확대, ▲ 수준별 강습·훈련 프로그램 운영 등을 주요 내용으로 한다. 이를 통해 학교운동부 운영 중단 시에도, 선수와 지도자가 활동을 지속할 수 있게 할 뿐만 아니라, 학령인구 감소로 우수선수의 발굴과 육성에 곤란을 겪고 있는 종목단체의 어려움도 상당 부분 해소할 것으로 기대된다... 문체부 정책 담당자는 "공공스포츠클럽을 학교운동부에 연계해 그간의 학교운동부 중심 전문선수 육성 체계(패러다임)를 스포츠클럽 중심으로 변화시켜 나가는 것이 중요하며, 이러한 변화를 통해 생활체육과 전문체육이 실질적으로 연계되는 스포츠 시스템을 만들어 갈 수 있을 것이다."라고 밝혔다. *(문화체육관광부 보도자료 발췌, 2019.9.4.)*

2022년 「스포츠클럽법」이 시행되면서 기존의 공공스포츠클럽 정책은 2021년을 기점으로 완료되었고, 현재는 등록스포츠클럽 및 지정스포츠클럽으로 정책방향이 변경되었다. 아직 현 정부의 체육 중장기계획이 수립되지는 않았지만, 「스포츠클럽법」의 제정 취지상 기존의 스포츠클럽의 정책방향은 대부분 유지될 것으로 예상되고 있다.

나. 정책전달자: 성공적인 사업수행 중시

정책전달자인 대한체육회의 스포츠클럽의 정책목표에 대한 이해는 정책공급자인 정부의 정책목표와 크게 다르지 않은 것으로 나타났다. 정책전달자도 스포츠클럽 정책의 목표로 생활체육과 전문체육의 선순환을 가장 우선으로 꼽았고, 그를 위해 공공성을 가진 스포츠클럽을 설립하고, 스포츠클럽이 자생하는 것이 중요하다고 생각하는 것으로 파악되었다.

다만, 정책전달자는 스포츠클럽 정책을 '정책'이라기보다는 하나의 '단위사업'으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 현장 스포츠클럽 관계자와 소통하며 정책사업을 집행하고 사업성과를 내야하는 입장이다 보니, 정부의 거시적인 정책방향 보다는 성공적인 사업 수행에 중점을 두는 관점으로 스포츠클럽을 이해한 것으로 분석된다. 이는 대한체육회의 공식적인 입장을 나타내는 보도자료를 통해서도 알 수 있는데, <표 13>에 나타난 바와 같이 지난 10년간 스포츠클럽과 관련한 대한체육회의 보도자료에는 정책방향과 관련된 내용은 전무하였고, '스포츠클럽 육성 사업'과 관련하여 스포츠클럽의 공모선정과 관련된 내용이 35건, 스포츠클럽 지도자 교육, 교류대회 및 토론회 등 행사와 관련된 내용이 15건 등으로 나타났다.

<표 13> 2013~2023년 대한체육회의 스포츠클럽 관련 보도자료 현황

구분	정책방향 관련	스포츠클럽 공모 관련	스포츠클럽 행사 관련	기타 사업 운영 관련
계	0건	35건	15건	2건
2013년	-	3건	-	-
2014년	-	1건	3건	-
2015년	-	2건	-	-
2016년	-	4건	1건	-
2017년	-	7건	4건	-
2018년	-	4건	4건	-
2019년	-	6건	2건	1건
2020년	-	5건	-	1건
2021년	-	3건	-	-
2022년	-	-	-	-
2023년	-	-	1건	-

* 출처: 대한체육회 홈페이지 보도자료(2013~2023)를 토대로 연구자가 정리

정책전달자로서 대한체육회는 스포츠클럽 정책을 단위사업으로 인식하며 성공적인 사업수행을 위해 첫째, 스포츠클럽을 통한 선수육성 사업 개발, 둘째, 공공체육시설을 거점으로 안정적인 스포츠클럽 설립, 셋째, 자립형 스포츠클럽 양성 사업 추진을 중요하게 생각하고 있는 것으로 나타났다.

1) 선수육성 사업 개발

정부의 스포츠클럽 정책 업무를 위탁받은 정책전달자 입장에서의 스포츠클럽에 대한 정책사업 집행의 우선순위는 당초 정책목표 대로 스포츠클럽을 통한 선진국형 체육시스템 마련을 위해 스포츠클럽을 통한 선수육성에 기여하는 것으로 나타났다.

대한체육회는 스포츠클럽 정책목표인 클럽활동을 통한 선수발굴 등 선순환체계 구축을 위해 공공스포츠클럽 사업계획 수립시 전문선수반 운영을 의무화하여 전문선수반 지원을 통해 클럽에서 선수가 배출될 수 있도록 하였고, 지정스포츠클럽 제도 이후에도 선수육성을 위해 기초반(특화프로그램), 심화반, 우수반의 전문선수반을 지원하여 정책목표에 다가가고자 한 것으로 파악된다.

특히, 공공스포츠클럽은 클럽별 여건에 따라 자율적으로 운영했던 전문선수반 운영을 2016년부터 의무화 하였는데, 공공스포츠클럽 예산교부시 배포되는 사업지침에 <표 14>와 같이 전문선수반 운영에 관한 기본방침 등 스포츠클럽이 준수해야할 사항을 추가하였고, 현재까지 전문선수반 운영지침을 이어가고 있는 것으로 나타났다. 전문선수반 운영의 기본방침은 2년차 이상의 스포츠클럽이 최소 1종목 이상의 전문선수반을 운영하는 것으로, 일정 이상의 실력이 확보된 회원을 대상으로는 선수등록을 권고하였으며 이를 성과평가 지표에 반영하여 정책사업의 실효성을 높이고자 한 것으로 분석된다.

<표 14> 스포츠클럽 전문선수반 운영 기본방침 및 육성방안

구분		주요내용
기본방침		○ 스포츠클럽의 선수육성 시스템 구축을 위해 2016년부터 2년차 이상 스포츠클럽 최소 1종목 이상의 전문선수반 운영 ○ 단, 대한체육회 선수등록은 클럽별 현황에 맞추어 진행 ※ 일정 이상의 실력이 확보된 회원을 대상으로 선수등록 진행 ※ 사업수행 평가지표로 활용
육성방안	종목선정	○ 클럽별 올림픽 종목 위주로 1개 종목 이상 육성 ○ 종목 선정방안 - 해당 시도에서 전국체전에 출전하고 있지 못한 종목 - 지역내 학교운동부 해체 종목 흡수 - 지역 내 초·중학교 선수반이 있으나 고등학교 팀이 없는 경우, 남학생 팀은 있으나 여학생 팀이 없는 경우 등 - 직장운동부 및 프로구단이 있는 종목으로 지역에서 선수경력을 지속할 수 있는 환경
	회원확보	○ 클럽의 전문선수 육성은 기본적으로 자체 확보한 청소년 회원 중 발견된 회원을 선발하여 운영 - 1단계: 전문선수를 육성할 계획이 있는 종목에서 반드시 다수의 자체 청소년회원 확보, 학교 방과후 수업 연계 등을 통해 전문선수 육성을 위한 기반 마련 - 2단계: 해당 종목에서 재능이 발현된 회원 대상으로 전문선수반 모집 및 선수반 운영 진행, 선수등록 실시 및 엘리트 대회 출전
	운영	○ 학업과 병행하여 훈련이 가능 하도록 지원(공부하는 학생선수) ○ 클럽의 우수선수는 대한체육회 선수로 등록, 전국·소년체전 출전 기회 제공 및 국가대표 진입 지원 ○ 시도(시군구)체육회와 스포츠클럽의 엘리트 육성 현황 공유 및 업무협조체계 구축 ▲스포츠클럽 간 전문 선수반 교류사업 진행

* 출처: 대한체육회(2023). 공공스포츠클럽 운영지침을 토대로 연구자가 정리

정책전달자는「스포츠클럽법」시행 이후 2022년부터는 지정스포츠클럽을 대상으로 <표 15>와 같이 전문선수반 운영을 위한 세부 사업계획을 수립하였고, 공모를 통해 별도의 지원을 계속하고 있는 등 개별 사업수행을 통해 정책목표를 달성하고자 한 것으로 파악된다.

<표 15> 지정스포츠클럽 전문선수반 지원취지 및 지원내용

공모 유형	기존 운영 전문선수반 지원	해체학교운동부 흡수 신규 운영
지원 취지	기존 운영되고 있는 선수반의 지속 운영 및 성과확대를 위해 사업 지원 실시	해체위기 학교운동부를 지정스포츠클럽이 흡수하여 지정스포츠클럽에서 성과가 지속되도록 유도
공통 조건	① 정규 지도자*: 2급 전문스포츠지도사 이상 보유 ② 종목 : 올림픽/아시안게임 채택 종목 중 신청가능	
유형별 참가 필수 조건	- (필수1) '22년 스포츠클럽으로 팀 및 선수등록 실적 보유(대한체육회 경기인 등록 시스템 상 등록 필수) * 경기력에 따라 다양한 등록제(전문/생활 등)를 실시하고 있는 종목의 경우 전문체육 레벨의 팀/선수등록 실적만 인정 - (필수2) 해당 종목의 수준별 팀 반드시 운영 * 예) 기초반→심화반→선수반, 취미반→선수반 등	- (필수1)해체되었거나 해체예정인 학교운동부를 스포츠클럽이 흡수하여 운영할 계획인 경우 * 학교운동부 해체에 대한 증빙자료 제출 - (필수2) '22년 학교운동부 활동 실적을 보유(선수등록 및 2회 이상 대회 출전)하고 있어야 하며, 지원사업 선정 시 '23년 스포츠클럽으로 팀 및 선수등록이 완료될 수 있는 경우
지원 금액	- 우수반 54백만원(10개월) - 심화반 38백만원(10개월)	- 심화반 38백만원(10개월)

* 출처: 대한체육회(2023). 지정스포츠클럽 전문선수반 운영지침

또한 <표 16>에서 보는 바와 같이 스포츠클럽 정책의 집행을 정책사업 추진으로 인식하는 대한체육회는 생활체육과 전문체육을 연계하기 위한 사업으로 2017년 승강제리그 사업을 신설하여 운영하는 등 관련 사업수행을 통해 스포츠클럽 정책 집행의 효과성을 높이는데 중점을 두고 있는 것으로 나타났다.

<표 16> 승강제 리그 사업운영 주요내용

<table>
<tr><th>구분</th><th>주요내용</th></tr>
<tr><td>사업
목적</td><td>o 종목별 승강제 리그(디비전 리그) 시스템의 국내 도입 및 정착
o 종목별 생활체육 기초 리그를 활성화하여 전문체육, 생활체육을 연계한 부문별 통합 승강제 리그 실시
o 풀뿌리 지역부터 스포츠클럽 리그를 수준별 구축·활성화하여 종목별 참여 인구 및 우수한 스포츠 인적자원 확대</td></tr>
<tr><td>사업
대상</td><td>o 7개 종목(축구, 야구, 당구, 탁구, 배드민턴, 테니스, 족구) 동호인</td></tr>
<tr><td>사업
규모</td><td>
<table>
<tr><th>구분</th><th>시작연도</th><th>리그수</th><th>참가팀</th><th>'23년 운영내용</th></tr>
<tr><td>계</td><td></td><td>1,579</td><td>10,992</td><td></td></tr>
<tr><td>축구</td><td>2017년</td><td>231</td><td>1,511</td><td>K5~7리그</td></tr>
<tr><td>야구</td><td>2020년</td><td>139</td><td>892</td><td>D4~6리그</td></tr>
<tr><td>당구</td><td>2020년</td><td>240</td><td>1,200</td><td>D3~5리그</td></tr>
<tr><td>탁구</td><td>2020년</td><td>558</td><td>4,464</td><td>T2~6리그</td></tr>
<tr><td>배드민턴</td><td>2022년</td><td>115</td><td>690</td><td>B4~5리그</td></tr>
<tr><td>테니스</td><td>2022년</td><td>161</td><td>885</td><td>T3~4리그</td></tr>
<tr><td>족구</td><td>2022년</td><td>135</td><td>1,350</td><td>J3~5리그</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>사업
내용</td><td>o 종목별(7개/축구, 야구, 당구, 탁구, 배드민턴, 테니스, 족구) 승강제 리그 운영
o 승강제 리그 운영 관리, 종목별 평가/컨설팅, 사업 홍보 등</td></tr>
<tr><td>예산</td><td>o 227억 원(총액)</td></tr>
</table>

* 출처: 대한체육회(2023). 승강제 리그 사업계획서를 토대로 연구자가 정리

관련 사업 수행을 위해 스포츠클럽의 정책목표를 달성하고자 하는 정책전달자의 인식은 심층인터뷰에서도 나타났다.

> *2016년에 체육단체 통합하고 동원 선수들도 엘리트 대회에 나갈 수 있도록 그러한 것들을 규정을 개정하는 절차도 마련을 하고, 또 어쨌든 그때까지만 해도 동호인선수 대회 전문선수 대회 따로 하던 것을 수준별 대회로 개편을 하자. 그렇게 하려면 어떤 시범 사업이 필요하다 그래서 만든 사업이 디비전 사업입니다. 그래서 축구부터 시작해가지고 7부 리그. 생활체육 종목단체는 말 그대로 대회를 많이 열어줘서 전문 따로 생활 따로가 아니라 수준별 대회로 하게 되면 선수는 전문선수 동호인선수가 아니라 구분없이 그냥 선수인 겁니다. (정책전달자 B2)*

2) 공공체육시설 거점 스포츠클럽 설립

정책전달자 대상 인터뷰 자료에 따르면 2013년 박근혜정부에서 종합형 스포츠클럽 정책을 시작할 때 정부에서는 정책이 국민에게 직접 전달될 수 있는 방안을 마련하는 시도로 지역시설을 거점으로 지역주민에게 안정적인 스포츠프로그램을 전달할 수 있는 종합형스포츠클럽이 시작된 것으로 나타났다. 당시 문화체육관광부는 중앙에서 수립한 스포츠 정책이 시·군·구 말단까지 제대로 전달되기 어렵다는 문제의식이 있었으며, 지역시설을 거점으로 중앙정부 중심의 공공스포츠클럽을 직접 설립하여, 국민에게 정책성과를 체감시키려는 목표를 가지고 있었다고 파악된다. 이에, 대한체육회는 정책전달로서 이를 수행하면서, 스포츠클럽의 공공체육시설의 확보를 중점적으로 진행한 것으로 판단된다.

> *그때 박근혜 정부 출범하면서 정부의 체육 정책이 저 끝단에 있는 손톱 끝. 손톱에 비유하던데, 손톱 끝까지 다 전달될 수 있게 그런 취지로 해서 정부의 정책 사업이 국민들이 체감할 수 있을 정도로 전달이 잘 안 되는 것 같다. 그런 사업이 뭐가 없겠냐 구상하다가 스포츠클럽 얘기가 나오면서... 그래서 [과거 스포츠클럽 정책사업에] 문제가 됐던 체육시설을 안 갖고 있어서 임차에서 쓰다 보니까 거점이 없다. 거점시설을 확보하자... 체육시설의 비용을 이용시설 강습비를 저렴하게 하자 독일형처럼 그래서 종합형 스포츠 클럽이라는 사업이 그때 만들어진 거죠. 그래서 체육시설을 거점으로 저렴한 비용으로 자기 지역 자기가 사는 지역 내에 있는 체육시설을 거점으로해서 활동하는 저렴한 비용으로 활동할 수 있는 그런 사업을 진행하자 이게 바로 종합형 스포츠클럽 도입 취지였습니다. 네 그러면서 국정과제로 반영이 됐죠. (정책전달자 B1)*

앞서 <표 9>과 같이, 기존의 정부의 스포츠클럽 정책은 기존 동호회 지역리그를 통한 클럽활성화 유도로 지자체와 시도체육회가 함께 협조하긴 했지만, 거점시설이 없이 프로그램 중심의 운영으로, 정부의 지원에 의존하였고 일회성 예산지원으로 지속성에 한계가 있었다.

정책전달자는 기존 정책의 시행착오를 극복하고, 정책사업의 효과성을 극대화하기 위해서는 안정적인 스포츠시설의 운영이 필요하다고 인식했다. 다만, 지역공공체육시설은 대부분 지자체가 운영 권한을 가지고 있어,

중앙정부에서 예산을 투입하여 지자체 입장에서의 시설 관리에 들어가는 예산부담을 경감시키고 그로 인해 지자체가 보유한 시설을 스포츠클럽에게 제공할 수 있는 유인책을 만들었던 것으로 나타났다.

> *스포츠클럽이 우리나라의 현실에서 어떤 법적인 것들로 이렇게 강제적으로라든가 아니면 뭔가 우선적으로 선점할 수 있는 그러한 법적 기반이 없었기 때문에, 그리고 지자체 소속의 공유재산이 시설관리공단에 대부분 관리 위탁을 하거나 아니면 어떤 지역에 있는 기득권 단체들이 시설을 위탁해서 운영하고 있었기 때문에 스포츠클럽이 시설을 가지고 운영하는 건 굉장히 어려움이 많았습니다. 그런데 [시설을 제공하는] 그 유인을 돈으로 한 겁니다. 정부가 일정 부분 예산을 지원해서 지역에 있는 시설들이 지자체가 그 시설을 운영하는 데 어느 정도 운영비를 절감할 수 있도록 해서, 그 시설을 클럽이 운영할 수 있도록 유도를 했던 겁니다. 지자체 입장에서도 중앙정부 재원이 일정 투입됨으로써 시설관리공단이라든가 아니면 지자체가 직영하거나 이런 것보다는 일정 중앙정부 예산을 가지고 운영하면 인건비나 이런 것들이 절감이 되니까 클럽에 시설을 줄 수 있도록. 일단 초창기에는 그런 방식으로 유도해 가지고 정부가 생각하는 클럽의 모형을 만들려고 노력을 했던 겁니다. (정책전달자 B2)*

정책전달자가 말하는 초기 유인책은 대부분 스포츠클럽이 법인을 설립하거나, 시설을 원활히 운영하는 것을 포함한 인력에 대한 인건비를 편성하는 것으로 파악된다. 공공스포츠클럽 사업을 통해 인구 20만명 이상, 5종목 이상의 대도시 종합형 스포츠클럽에는 5년간 9억원 지원, 20만명 미만, 3종목 이상 종합형 스포츠클럽에는 5년간 6억원을 지원하였다. 또한, 학교시설을 연계하여 운영되는 1종목형 스포츠클럽에는 5년간 4억원이 지원된 것으로 나타났다.

<표 17> 공공스포츠클럽 대상 국민체육진흥기금 운영비 지원기준

구분		지원액	인구수	운영종목	체육시설
종합형	대도시형	5년간 9억원	20만명 이상	5종목 이상	상시운영 가능한 체육시설 1개 이상 위탁·소유 형태 확보
	중소도시형	5년간 6억원	20만명 미만	3종목 이상	
학교연계형(한종목)		5년간 4억원	-	1종목 이상	

* 출처: 대한체육회(2023), 공공스포츠클럽 사업지침

다만, 2013년부터 시작된 종합형스포츠클럽 지원사업은 스포츠클럽당 9억원이라는 막대한 중앙정부의 예산을 지원하였지만, 그 비용대비 효과성에 있어 일부 문제제기가 지속적으로 있었다(김성하, 2020; 남상우, 2022; 송명근, 2021; 이승희, 서수진, 2022). 특히, 민간에서 자체적으로 운영되고 있는 동호인 조직이나 사설 스포츠클럽과의 차별성 부분에서 지속적으로 의문이 제기되었으며, 당초 정책목표였던 지역 공공체육시설 중심의 종합형 스포츠클럽 정책이 정부의 정책목표 달성을 위해 한종목형으로 확대되면서, 공공스포츠클럽의 당초 목적과 정책의 효과성에 대한 지적이 반복적으로 이어진 것으로 파악된다.

<표 18> 연차별 공공스포츠클럽 운영 현황

유형	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	계
누적개수	8	17	28	35	54	75	96	163	226	
소계	8	9	11	7	19	21	21	67	63	226
대도시형	8	9	5	6	13	10	7	8	5	71
중소도시형	-	-	6	1	6	11	14	3	12	53
한종목형	-	-	-	-	-	-	-	56	46	102

* 출처: 대한체육회(2022), 2021년말 기준 공공스포츠클럽 운영 현황

지금 우리나라의 클럽은 소위 조금 조그마하게 자기들끼리 모여가지고 이제 운동을 하는 예를 들자면 조기축구회 같은 느낌의 자기들 친한 몇 명끼리 모여서 하는 운동이었다고 한다면, 그러니까 처음에 정책을 도입하는 입장에서는 선진국 사례들을 볼 때 굉장히 스포츠클럽이 지역 내에서 여러 종목을 할 수 있고 좋은 시설을 갖추고 그렇게 서비스를 하는 것들을 가지고 봐왔기 때문에 한 번에 이제 그런 걸 하기 위한 시도를 하지 않았나. 그러니까 자생적으로 만들어지는 스포츠클럽에다가 지원을 해가지고 자리를 잡게 해준 게 아니라 아예 여러 종목들을 할 수 있는 시설물을 갖추어서 그냥 한 번에 모든 걸 해결할 수 있게끔 해서 시작을 하려 했던 게 아닌가라는 생각을 했어 근데 막상 하니까 여러 가지 문제점이 있더라고. 그렇게 운영을 하는 게 준비가 안 된 상태에서 돈만 들여가지고 시작을 하다 보니 실효성 부분에서는 많이 없었던 것 같아. (정책전달자 B3)

3) 자립형 스포츠클럽 양성

정책전달자인 대한체육회의 스포츠클럽의 정책목표에 대한 이해는 공급자인 정부의 정책목표와 크게 다르지 않은 것으로 나타났다. 정책결정자는 정책목표로 공공성을 가진 자립형 시장모델을 추구하였고, 정책전달자도 스포츠클럽이 자생하는 것이 중요하다고 생각하였다. 다만, 정책전달자는 스포츠클럽 정책을 '정책'이라기보다는 하나의 '단위사업'으로 인식하고 있었고, 성공적인 사업수행을 위해 자립형 스포츠클럽을 양성하고 실적향상을 독려하는 방식으로 정책을 집행하고 있는 것으로 파악된다.

첫째, 정책전달자는 회원확대를 통한 자립기반 마련이 중요하다고 인식하는 것으로 나타났다. 정책전달자 심층면담을 통해 스포츠클럽의 안정적인 정착을 위해서는 보다 많은 회원을 유인할 수 있도록 다양한 프로그램을 만들어 회원들이 클럽에 관심을 가지고 지속적으로 참여하도록 만드는 것이 중요하다고 말했다.

> *그러니까 우리가 왜 선진국에 보면 몇 대가 걸쳐가지고 클럽에 이제 같은 회원이 되잖아요. 그러면서 그 클럽에서 이제 대회를 하게 되면 또 가족들이 다 참여하는데 근데 이 사람들이 그냥 오는 게 아니죠. 가족들이 와가지고 작은 금액이지만 티켓을 사가지고 그 대회를 참가를 하고, 그리고 거기서 또 음식도 먹고 음료도 구입하고 그러면서 이런 것들이 다 수입이 된단 말이죠. 그러면서 이런 수익들이 자연스럽게 늘어나고 하면서 클럽들은 운영이 되고... (정책전달자 B3)*

이를 위해 정책전달자는 사업지침에 공공스포츠클럽의 연차에 따른 회원수를 계량 성과목표로 포함시켰고, 스포츠클럽 성과평가에 이를 점수로 반영하여 평가에 따른 인센티브를 적용하거나, 월별 실적보고를 받는 방식으로 정책사업을 관리한 것으로 나타났다.

<표 19> 공공스포츠클럽 정회원수 성과목표

유형	정회원수 성과목표(법인설립허가일 기준)				
	1년 후	2년 후	3년 후	4년 후	5년 후
대도시형	200명	300명	400명	500명	600명
중소도시형	80명	160명	240명	320명	400명
학교연계형	50명	70명	90명	120명	150명

* 출처: 대한체육회(2023), 공공스포츠클럽 운영지침

둘째, 정책전달자는 충성도 높은 회원 유치를 통해 스포츠클럽이 자립 기반을 마련할 수 있다고 판단하는 것으로 나타났다. 정책전달자는 회원들의 자원봉사, 행사지원 등 자발적, 적극적인 참여를 통해 스포츠클럽 운영에 들어가는 비용을 절감하고, 스포츠클럽이 오랫동안 지속할 수 있다고 말했다.

> *결국은 처음에 이제 스포츠클럽 사업을 처음에 이제 만들었던 거는 지역 주민들이 스스로 체육시설도 운영을 하고 거기에서 여러 가지 프로그램도 만들고 그래서 지역 주민들에 대한 어떤 프로그램도 강습이라든가 프로그램도 보급하고 거기에서 커뮤니티도 해서 공동체 형성도 하고 뭐 이런 그러한 자발적인 지역을 기초 베이스로 한 시민의 자발적인 그러한 체육을 기반으로 한 클럽을 만들어서 그런 것들을 확산하려고 했던 거고. (정책전달자 B2)*

> *어릴 때부터 그 클럽에서 운동을 해 온 사람이 자기가 부모가 됐을 때는 몇 년간 그걸 했으니까 또 아이들이 프로그램에 참여하면 자기가 자원봉사로 오기도 하고, 지도도 하고. (정책전달자 B3)*

또한, 정책전달자는 자발적으로 모인 충성도 높은 회원이 많은 스포츠클럽의 경우에는 회원 그 자체가 정치력을 발휘할 수 있는 집단이 되어, 지역사회에서 스포츠클럽을 유지하기가 더 쉬워진다고 판단하는 것으로 나타났다.

> *그러니까 뭐 안전장치가 일단 제일 필요한 것 같습니다. 꾸준히 할 수 있는 안전장치. 어디에도 흔들리지 않고 그러려면 이게 다 지역으로 내려가면 정치는 편인데 여기에 참여하는 회원들이 나는 뭐 운동만 하면 되지 이게 아니라, 충성도 있는 회원들이 많아야 됩니다. 그러려면 클럽에 종사하고 있는 사람들의 역할이 굉장히 또 중요합니다. 그러니까 이 사람들이 지금은 이게 그냥 사업체 운영 하듯이 그냥 책임감 없이 운영하는 사람도 많은데, 이렇게 운영을 하면 안돼요. 클럽 종사자들은 정말 충성도 높은 회원들을 많이 가질 수 있게끔 노력도 많이 해야 하고, 그러면서 여러 가지들이 같이 이렇게 톱니바퀴처럼 맞춰져서 운영이 되어야 합니다. 그래야 이 클럽이 궁극적으로는 자생을 할 수 있는 겁니다. 이 상황에서 어떤 거 하나라도 부족하면 이게 그냥 다 깨져버리는 거죠. 잘 운영하던 클럽도 다 깨져버리니까. (정책전달자 B3)*

정책전달자인 대한체육회는 공공스포츠클럽 회원 간 교류증진을 위해 2016년부터 2022년까지 스포츠클럽 교류대회를 개최하였는데, 단순히 스포츠클럽 내에서의 강습 및 회원 간 교류를 넘어 전국단위 대회 참여를 통해 회원의 지속적인 활동의지를 높이고 고객만족도를 높이기 위한 방안이라고 판단된다.

<표 20> 전국스포츠클럽교류대회 개최 현황

구분	개최지	대회기간	개최종목	참가규모
1회	전북스포츠클럽 (전북 전주)	2016.10.21. ~10.23.	4종목 (배드민턴,탁구,축구,수영)	29클럽 1,000여명
2회	사천스포츠클럽 (경남 사천)	2017.11.3. ~11.5.	6종목 (배드민턴,탁구,축구,수영,테니스,농구)	34클럽 2,000여명
3회	달서스포츠클럽 (대구 달서)	2018.11.1. ~11.3.	7종목 (배드민턴,탁구,축구,수영, 테니스,농구,생활체조)	55클럽 3,000여명
4회	영일만스포츠클럽 (경북 포항)	2019.11.1.~ 11.3.	10종목 (농구, 배드민턴, 수영, 축구, 탁구, 테니스, 생활체조, 스쿼시, 택견, 바둑)	74클럽 4,000여명
5회	전북스포츠클럽 (전북 전주)	2022.10.28. ~10.30 *코로나19로 연기 개최	10종목 (농구,무도,배구,배드민턴,체조, 수영,스쿼시,축구,탁구,테니스)	91클럽 3,570여명

* 출처: 대한체육회(2023). 스포츠클럽 육성 사업계획서

셋째, 정책전달자는 스포츠클럽의 자립을 위해서는 정부에 대한 의존성 탈피가 중요하다고 생각하고 있는 것으로 나타났다. 정책전달자는 정부의 정책방향은 무조건적인 지원이 아닌, 초기 정착을 위한 일부지원으로 스포츠클럽이 스스로 정착하고 자립하려는 생각을 가지고 노력을 하는 것이 매우 중요하다고 인식하였다.

자생력이라 하면 스스로 생존하는 건데 누구의 지원 없이 움직이는 게 자생이라고 생각합니다... 회비 수입, 광고 수입, 자기 스스로들 어디 가서 프로그램 가서 지도자들이 남는 시간대 가가지고 레슨하고 받아오는 그런 수익 이런 것들이 다 모여서 클럽의 자체 순수 자체 수입이 되는 겁니다... [클럽에서 노력만 한다면] 시설을 확보하고 있으니까 충분히 광고 수입이라든가 매점 수입 얼마든지 만들 수 있다고 생각합니다. (정책전달자 B1)

그러니까 지금 있는 스포츠클럽들은 너무 의존적입니다. 이게 뭔가 스포츠클럽의 모양을 만들어가면서 일부 의존적이면 상관을 안 하겠는데, 그런 걸 만들어 가지도 않고 재정적인 지원만 바라는 거죠. 진짜 모형을 만들고 회원들을 많이 유치하고, 의존적인 성향에서 탈피해야 한다고 생각합니다. 이런 것들을 많이 주지해서 탈피 시켜야죠... 그러니까 어쨌든 이런 여러 가지 수입 활동이나 노력들을 해야 되잖아 살기 위해서 근데 초창기 클럽들은 그런 살기 위해서 노력들을 많이 했다고 맞아요. 그런 노력들을 많이 하는 클럽들에게 많은 베니핏을 주고 해줘야지. 정부에서는 일부 보조인 거죠. 그게 여기가 완전히 운영할 수 있도록 이렇게 지원을 막 이렇게 하는 게 아니라. 그런 의존적인 것들을 많이 탈피해야지 그래서 어느 정도 그런 것도 좀 안 되기 위해서 지원을 끊고 공모 사업 위주로. (정책전달자 B2)

자생력은 일단 수입 제일 첫 번째가 수입이겠지요... 그 클럽이 어떤 식으로의 어떤 수익 사업을 통해서 수익을 창출할지는 모르겠으나 수입이 일단 있어야 자생을 하는 건데. 그 수입 자체라는 게 회비 수입도 있을 수 있고 또 지도자를 파견해서 받아볼 수도 있는 것도 있고 후원도 있을 수 있고 기부도 있을 수 있고 여러 가지 다양한데요. (정책전달자 B3)

「스포츠클럽법」 시행 이후 2021년부터 기존의 공공스포츠클럽 정책이 마무리되고, 이후로는 기존에 운영되는 스포츠클럽에 정부에서 일부 사업비를 보조해 주는 방식으로 정책사업 방향이 개편되었다. 이에 따라 기존의 공공스포츠클럽의 재정자립을 위해 더 많은 회원과 보다 충성도 높은 회원의 참여를 확산시킬 수 있는 방안 마련이 필요한 상황이라고 판단된다.

다. 정책집행자: 스포츠클럽 생존 중시

정책집행자인 스포츠클럽 운영자 대부분은 정부의 정책방향인 스포츠클럽을 통한 스포츠 선순환 시스템의 의미와 자생력을 갖춘 공공스포츠클럽을 육성하고자 하는 정책목표를 인지하고 있는 것으로 파악된다. 다만, 정책집행자는 정책결정자인 정부의 거시적인 정책목표 보다는 소속된 개별 스포츠클럽의 생존을 중요시하는 미시적인 방향으로 정책을 이해하는 것으로 나타났다. 스포츠클럽의 생존을 위해 정책집행자는 스포츠클럽의 공공성과 차별성을 강조하고, 안정적인 시설확보의 제도적 안정성을 중요시하며, 지속적인 정부의 예산지원이 필요하다고 인식하는 것으로 분석되었다.

1) 스포츠클럽의 공공성과 차별성 강조

정책행자인 스포츠클럽 운영자는 저렴한 비용과 전문선수반 운영을 스포츠클럽이 영리목적의 민간 클럽과 구분되는 공공성과 차별성이라고 인식하는 것으로 나타났다. 첫째, 낮은 비용으로 더 많은 국민이 참여할 수 있고, 소외계층을 지원하는 등 스포츠클럽의 공공성이 매우 높다고 말하며 영리목적의 스포츠센터나 민간시설에 대한 차별성을 강조하였다.

> *문제가 뭐냐면 금액이 싸다는 얘기죠. 예를 들어서 사설클럽에서는 20만원 30만원 받을 때 우리는 공공클럽이라서 5만원 10만원도 안되게 받는데, 거기다 10만원을 다 받는 게 아니라 또 다둥이들은 깎아주고, 또 기초수급자들 깎아야지, 또 다문화 가정 깎아주다 보니까 회원 수는 많아도 정작 회비가 그렇게 많지가 않은 거죠. (정책집행자 C1)*

> *공공스포츠클럽은 그래도 아무래도 영리적인 부분에 있어서 민간보다는 조금 덜하죠. 왜냐하면 정부 지원도 받고 그렇기 때문에 더 저렴하게 그다음에 공간 자체도 체육시설 자체도 민간보다는 조금 우수한 시설에서 많은 주민들이 더 이용할 수 있고 이런 부분. 그 다음에 이제 시설 관리 같은 경우도 저희 같은 경우는 공공시설을 쓰고 있기 때문에... (정책집행자 C7)*

둘째, 정책집행자는 스포츠클럽의 선수양성 기능을 스포츠클럽이 가지는 대표적인 공공성으로 생각하였다. 민간에서 다수의 고객 유치를 통해 영리를 목적으로 운영되는 사설클럽과의 다르게 스포츠 분야 선순환을 위한 전문 선수양성이 매우 중요하다고 이해하고 있었다.

[스포츠클럽 정책의 목표는] 생활체육과 엘리트체육이 선순환이 돼서 스포츠클럽에서 운동을 하면서 이제 취약계층에서부터 엘리트까지 다 선순환적인 것들을 만드는 건데 제일 궁극적인 목적은 국가대표를 발굴하는 거죠. (정책집행자 C1)

제일 차이점이 공단이나 이런 센터에서는 엘리트 운영이 안 되잖아요. 그런 엘리트 체육의 패러다임 전환이 제일 큰 우리 목적을 가지고 운영을 해야 된다 그리고 여기서 성과가 나와야 다른 데(민간)하고의 차별성이 있다. 그렇잖아요. 지금 학교 중심의 엘리트 체육 다 무너지고 있잖아요. 거의 교장선생님 다 없애고 그러면 앞으로 엘리트 체육의 대안이 뭔데요. 우리는 이미 무너져가는 학교 체육 운동부들을 두 군데나 지역에서 흡수해서 스포츠클럽화 시켰어요. 그럼 이런 것들이 스포츠클럽이 해야 될 중요한 목적 중에 하나 아닌가. (정책집행자 C2)

정책집행자는 스포츠클럽 전문선수반을 통해 전국대회에서 입상하는 선수가 배출되는 등 스포츠시스템 선진화의 성과가 일부 나타나고 있고, 비인기종목의 경우 스포츠클럽을 통해 영역을 넓혀가고 있어 그것이 스포츠클럽이 가진 대표적인 공공성이라고 설명하고 있었다. 또한, 정책집행자는 저렴한 금액으로 전문선수반을 운영하여 무너지는 학교운동부 시스템을 지지하는 것이 공공성을 가진 스포츠클럽의 역할이라고 말했다.

처음에 대학 교수들이나 이런 분들하고도 과연 이게 앞에 실패한 게 많기 때문에 뿌리를 내일 수 있을까 했는데, 지금 10년이 지나니까 그래도 많이 자리잡고 있습니다. 우리 같은 경우에도 벌써 수영 선수반에는 부산시 대표로 소년 체전 가서 메달도 따오고 스포츠클럽에서 지금 비 인기 종목은 스포츠클럽이 많이 영역을 넓혀가고 있거든요. 학교 체육보다도 더. (정책집행자 C3)

저희 전문선수반은 보통 10만원, 15만원 받습니다. 그런데 일부 스포츠클럽 사무국장이 45만원, 50만원 이상을 이야기하는 거에요. 그건 공공이 아니지. 공공성이니까. 저희는 지원을 받아서 운영하는 거잖아요...(예를 들면) 일반 학교에서 테니스부가 없어요. 학교에 테니스부가 없는 이유가 전문 선수들을 가르칠만한 선생님이 없잖아요. 골프도 마찬가지구요... 그런 프로 종목들은 학교가 운영을 잘 안해요. 다 사설클럽에서 비싼 돈 주고 하거든요... [비싼 회비를 받는 클럽이 있다고 해서] 놀랐이요. 공공은 비용이 저렴해야지. (정책집행자 C6)

<표 21>에서 나타난 바와 같이 2022년말 기준으로 전국 223개 공공스포츠클럽에서 전문선수반 프로그램 등을 통해 4,526명의 선수를 육성했고, 이중 55%인 2,490명이 선수등록을 완료하는 실적을 거둔 것으로 분석된다. 스포츠클럽에서는 전문선수반 육성 등으로 스포츠클럽의 공공성을 향상시키고, 영리목적의 민간스포츠클럽과의 차별성을 강화하는 것이 장기적으로 정책사업의 유지를 통한 스포츠클럽 생존에 유리할 것으로 인식하는 것으로 파악된다.

<표 21> 2018~2022년 공공스포츠클럽 운영 실적

구분	클럽수	정회원수	참가인원 (연누계)	전문선수반 운영 현황		비고
				육성인원	선수등록	
2018년	62개	47,153명	9,307,575명	1,537명	445명	
2019년	89개	54,439명	10,005,841명	2,651명	816명	
2020년	101개	27,231명	4,396,523명	2,338명	1,041명	코로나19 영향 감소
2021년	226개	52,749명	5,103,824명	3,259명	1,523명	
2022년	223개	73,973명	10,063,798명	4,526명	2,490명	

* 출처: 2018~2022년 대한체육회 스포츠클럽 운영실적을 토대로 연구자가 정리

이제 저희는 특화 사업을 통해 선수반을 만들 예정입니다. 저희가 지금 승마사업을 준비하고 있는데 특화사업을 통해 취미부터 시작해서 선수반까지 만들자는 슬로건을 만들었습니다. 처음에는 생활체육 프로그램을 잘 운영해서 지도자들이 노력해서 질적을 만들면 전문선부반 공모사업에 끼워 넣을 수 있을테니까요. (정책집행자 C9)

2) 시설확보의 제도적 안정성 중시

첫째, 정책집행자는 스포츠클럽의 생존을 위해서는 안정적인 시설확보가 가장 우선시된다고 생각하는 것으로 나타났다. 정책집행자 C1은 공공체육시설의 위탁이 스포츠클럽 운영을 위한 기본조건이라고 인식하였고, 정책집행자 C9도 스포츠정책 집행 현장에서 가장 중요하고 어려운 부분이 시설을 확보하는 부분이라고 판단하고 있었다.

> *저희 클럽 기준으로 말씀을 드리면 저희는 이제 공공체육시설이 당연히 기반이 돼야지만 클럽을 운영할 수 있다라고 일단 기조를 잡고 있는데 이게 매년 정권이 바뀌거나 이럴 때마다 공공스포츠클럽은 사실 굉장히 어렵거든요. 왜냐하면 공공스포츠클럽이 시설을 못 받으면 이제 활동을 할 수 없고 그 활동을 할 수 없으면 클럽을 이어가기가 힘들거든요. (정책집행자 C1)*

> *현장에서요 가장 어려운 게 시설이겠죠. 시설. 왜냐하면 우리가 회원을 더 많이 확대하고 더 많은 혜택을 주고 싶은데 시설은 한정적이니까요. 우리가 종목 확대를 하고 싶어도 시설이 없으니까 이제 여러가지 더 하지도 못하고요. 이 사업도 하고 싶고 저 사업도 하고 싶은데 그게 시간은 정해져 있고 [한 시설에서 나올 수 있는] 실적은 한정적이고. 그러니까 이런 것들이 법안에 다 들어가 있어야 되는데 원래 스포츠클럽 우선적으로 회원들을 위해서 이렇게 할 수 있는... (정책집행자 C9)*

둘째, 정책집행자는 시설확보의 안정성을 갖추기 위한 일차적 과제는 지방 조례의 제·개정이라고 생각하는 것으로 나타났다. 2022년 시행된 「스포츠클럽법」에는 국가와 지방자체단체의 스포츠클럽 진흥을 위한 책무와 함께 스포츠클럽 활동을 장려하고 지원하기 위한 조례마련을 할 수 있도록 되어 있지만, 법이 아직 시행초기인 관계로 지자체 공무원의 법에 대한 인지도가 낮고, 지자체의 상황에 따라 현장에서 시설계약, 사용료 감면 등이 적절하게 이루어지고 있지 않고 있다고 인식하고 있었다.

> *저도 이제 시 조례를 만든다고 알고 있는데, 우리뿐만이 아니라 지정 스포츠클럽 되면 시에서도 다 알아요? 그 감면 대상이라는 걸? 그게 안 이루어져요. 뭐 때문에 안 이루어지는지 모르겠는데. (정책집행자 C4)*

2021년 6월 「스포츠클럽법」이 제정된 이후에 정부에서도 조례표준안을 만들어 공문으로 통보하는 등 지자체를 대상으로 지속적으로 조례제정을 촉구하고 있지만, 2021년말 기준으로 조례가 제정된 현황은 55개 자치단체에 그치고 있는 것으로 분석되었다.

<표 22> 2021년말 기준 스포츠클럽 조례 제정 현황

구분	조례수	자치단체
계	55	
광역자치단체	5	경상남도, 부산광역시, 세종특별자치시, 제주특별자치도, 충청북도
시도교육청	5	강원도교육청, 광주광역시교육청, 부산광역시교육청, 전라북도교육청, 제주특별자치도교육청
기초자치단체	45	[수도권 14] 서울특별시 광진구 등 5, 인청광역시 남동구 등 4, 경기도 시흥시 등 5) [지방 광역권 11] 부산광역시 북구 등 2, 대구광역시 남구 등 3, 광주광역시 서구, 대전광역시 서구 등 3, 울산광역시 남구 등 2 [지방 비광역권 20] 경북 성주군 등 2, 경남 거제시 등 5, 강원 영월군 등 2, 충북 보은군 등 3, 충남 계룡시 등 3, 전북 고창군 등 3, 전남 보성군 등2

* 출처: 대한체육회(2022). 스포츠클럽법 제정에 따른 유관기관과의 협업사업 연구

정책집행자는 스포츠클럽의 안정적인 시설인프라 유지를 위해 시행령 개정, 조례개정 촉구 등 정부와 대한체육회의 개입을 강조하는 것으로 나타났다.

> *일단 정부에서 법은 만들어줬는데 이제 법은 강제 조항이 아니다. 보니 지자체나 이런 데에서 그 조례를 만드는 거에 대해서 굉장히 많이 다들 조금 몸을 이제 조금 숨기고 있는 상태에요. 예를 들어서 어디라도 정확하게 담으면 다른 데들도 이 사례를 가지고서 할 텐데요. 저희도 마찬가지고 다른 지역에서도 문의가 많이 오는데 ○○구는 언제 하느냐 이런 것들이 기준이 있는 거 보면 이제 정부나 문체부나 이런 데서 공문으로 해서 지자체 조례를 이렇게 만들라는 부분들이 조금 내려오면 좋지 않을까 이런 생각을 하고 있거든요. (정책집행자 C1)*

[클럽이 발전하려면] 대한체육회의 매년 내려오는 지침서에 따르지 않으면 어떤 제재가 갈 수 있는 그런 형태가 되지 않아야 될까라는 판단이 좀 듭니다. 그렇게 대한체육회 지침에 지자체가 꼼짝 못할 수 있게끔. 꼭 지켜야 될 거는 꼭 지켜야 되는 그런 게 있어야 되는데... 이게 정치적으로 너무 많이 움직이니까... 지자체에 보조금을 받고 지자체의 체육시설을 우리가 쓰다 보니 계속 이렇게 가서 끌려가는 것 같아요. (정책집행자 C4)

지정스포츠클럽이 돼서 예를 들어서 스포츠클럽 운영하면서 외국처럼 이렇게 시설을 장기 계약할 수 있는 형태로라도 계약이 가능하도록 만들어 주면 좋겠습니다. 그러면 지자체장이 바뀌더라도 안정적으로 운영할 수 있는 그런 것들이 될 것 같은데 그런 점들이 조금씩 앞으로 보완해 나가야 될 점 같습니다. 이런 건 시행령에서 개정을 하든 아니면 [정책적으로] 보완을 해야 될 것 같습니다. 이런 건 정부나 체육회가 나서야 한다고 생각합니다. (정책집행자 C5)

셋째, 정책집행자는 공공체육시설 소유주인 지자체의 중앙정부 사업에 대한 관심도가 지역마다 다르기 때문에, 지자체 공무원 등 이해관계자들의 인식제고를 위한 정부와 대한체육회 차원의 지속적 노력이 필요하다고 인식하는 것으로 나타났다.

지역에 있는 공무원 그러니까 시하고 공무원들하고 관계에서도 스포츠클럽이 도대체 뭐 하는지에 대해서 정확하게 몰라요. 그래서 지역에 있는 공무원들의 이해도가 낮기 때문에 법이 통과됐어도 힘들어요. 앞으로 정부나 대한체육회에서 지역에 있는 담당 공무원들 교육도 같이 좀 해 주셨으면 좋겠어요. 사람들이 이해를 하고 있어야 예산 배정이라든지 여러 가지 지자체에서 도와줄 부분을 찾고 하는데 그분들이 전혀 이해를 못하고 있으면 해주고 싶어도 안 해주게 되거든요. 그래서 지역에 있는 담당 공무원들도 좀 이해도를 높일 수 있는 방법이 있으면 고민해 주셨으면 좋겠습니다. (정책집행자 C5)

3) 지속적인 정부 예산지원 필요

관련 자료를 분석한 결과 당초 정부에서 2013년 스포츠클럽 정책집행을 시작했을 때는 3년의 지원 이후 완전자립을 하는 것을 목표로 하였지만, 현장에서 자생의 어려움에 대한 지속적인 의견이 나오자 2020년부터 인건비의 일부를 추가적으로 지원하는 것으로 나타났다. 현재 스포츠클럽 육성 사업을 통해 운영비 지원이 완료된 기존 공공스포츠클럽을 대상으로 최대 4년간 행정인력에 대한 인건비가 추가로 지원되고 있는데, 2023년도부터는 기존에 2명분을 지원하는 것을 1명으로 축소하는 등 지원을 축소하였고, 향후 2026년까지만 제한적으로 지원할 예정인 것으로 파악된다.

<표 23> 스포츠클럽 행정직원 인건비 지원 주요내용

구분	주요내용	비고
지원목적	공공스포츠클럽의 연착륙 지원 필요성과 코로나19 상황 고려, 클럽 행정인원 지원	지방비 또는 클럽 자체예산 매칭
지원규모	o 기금 종료 공공스포츠클럽 연 15백만원 (2.5백만원×1명×12개월×50%) o 최대 4년간 지원	'20~'22년 2명 → '23년 1명/ 1인 월 250만원 지원
집행방법	o 매달 급여의 50% 기금, 50% 매칭비	지방비 또는 자체예산 매칭
지원대상	o 스포츠클럽 행정직원 또는 회계직원 1명 (사무국장 지원 불가)	
향후계획	o 공공스포츠클럽 육성 사업이 종료되는 2026까지만 제한적 지원 예정	정부 협의 결과에 따라 변동 가능

* 출처: 대한체육회(2023). 공공스포츠클럽 사업지침을 토대로 연구자가 정리

그러나 정책집행자인 스포츠클럽 현장 관계자들은 스포츠클럽이 생존하기 위해서는 회원 수 확대, 수익사업 개발, 프로그램 다양화 등의 자체 노력도 필요하지만, 공공성을 가진 스포츠클럽의 본연의 업무를 다하고 정부 정책사업을 추진하기 위해서는 지속적인 예산지원이 필요하다고 생각하는 것으로 나타났다.

첫째, 정책집행자는 스포츠클럽이 낮은 회비로 스포츠 취약계층에 대한 추가 지원을 하고 있기 때문에, 스포츠클럽의 공공성을 유지하기 위해서는 정부나 지자체의 예산 지원이 필요하다고 인식하는 것으로 파악된다.

> *수익성이라는 건 없고 구청에서 지원을 해주기 때문에 할 수 있는 거죠... 문제가 뭐냐면 금액이 싸다는 얘기죠. 예를 들어서 사설클럽에서는 20만원 30만원 받을 때 우리는 공공클럽이라서 5만원 10만원도 안되게 받는데, 거기다 10만원을 다 받는 게 아니라 또 다둥이들은 깎아주고, 또 기초수급자들 깎아야지, 또 다문화 가정 깎아주다 보니까 회원 수는 많아도 정작 회비가 그렇게 많지가 않은 거죠. (정책집행자 C1)*

> *그래서 저희는 공공성은 유지하려면 결국에는 보조금이 투입돼야 하는데 대한체육회에서 안 주니까 시에서도 받고 도에서도 받고 그러는 겁니다. 왜냐하면 시나 도에서도 공공성을 위해서 일한다는 데 좋은 건 취지는 좋은 거니까요. 올해는 회원 회비도 너무 비싸다. 이렇게까지 지도도 들어왔었어요 대한체육회에서. 아니 적어도 사설스포츠클럽 대비 50% 밑으로 내려가야 한다 이런 얘기도 했었으니까. (정책집행자 C6)*

또한, 정책집행자는 전문선수 등록을 한 경우 향후 생활체육 대회 참가가 어려워져 학부모나 학생회원이 선수등록에 미온적인 태도를 보일 수도 있다고 말했다. 이에, 스포츠클럽의 대표적인 공공성인 선수육성 부분에서의 애로사항 해결을 위해서는 정부에서 지속적으로 특화프로그램과 및 전문선수반 지원을 해야 한다고 판단하는 것으로 나타났다.

> *저는 진짜 처음에 저 우리 선생님들하고 싸워서 선수 등록시킨 거예요. 지도자 선생님들은 뭐냐 하면 학부모들이 선수 등록을 꺼려 하니까 선수 등록을 하면 생활체육 대회를 못 나간대요. 그러니까 초등학교 3학년인데 선수 등록을 했어요. 근데 5학년 돼가지고 학교운동부 보다는 재능이 떨어지니까 그만뒀어요. 애가 중학교 가면은 생활체육회를 못 나간대요. 선수 등록했던 이력이 있어가지고. 그러면서 학부모들이 선수등록을 꺼려하니까 선생님들도 안 하려고 하는 거예요. 그래도 저는 무조건 선수등록 시키려고 등록 안하시면 내년에 예산 못드립니다. 이런 식으로 싸우면서 했어요. (정책집행자 C9)*

둘째, 정책집행자는 정부의 지원이 전무할 경우, 지자체의 관심도가 하락하고 시설 위탁 및 기본적인 운영비 지원을 하지 않을 것으로 판단하는 것으로 나타났다. 정책집행자는 지방비 지원이 없으면 스포츠클럽의 기본적인 운영에 어려움이 발생하기 때문에, 지방비의 원활한 확보를 위해서는 적은 금액이더라도 중앙정부의 지속적인 지원이 필수적이라고 인식하는 것으로 파악된다.

지금 우리 구청에서 1:1 사업이라고 해서 매칭 사업을 받고 있는데, 지금 체육회에서 매칭 지원금 반으로 줄었단 말입니다. 그러니까 우리 구청에서도 이거 계속 대한체육회도 반으로 줄이면 우리도 줄여야 되지 않겠냐고 하는데 그러면 한 사람이 그만둬야 돼요... 사실 제일 공공스포츠클럽이 안정이 되려면 우선 인건비 관계를 한번 조사를 해가지고 웬만큼 잘 나가고 있는 데는 계약직이라도 그거를 좀 계속해서 주는 것이 어떤가... 어차피 대한체육회에서 끊어지게 되면 지자체에서 안 준다 그러잖아요. 지자체 매칭 사업비인데 이게 우리가 지금 받고 있는 게 대한체육회에서 안 주는데 지자체도 주겠냐고요. 안 주지. (정책집행자 C1)

우리는 돈을 더 주고 싶다. 행정지원비를 더 주고 싶다. ○○구에서 돈을 더 주고 싶다. 그런데 국비가 50% 줄었으니 우리가 100% 주고 싶어도 매칭 사업이기 때문에 더 줄 수가 없다. 이야기하거든요... 지자체에서는 성과 그런 거 상관없이 그냥 민원 안생기고 운영만 잘하면 된다고 생각하거든요. 그러려면 이거를 계속적으로 뿌리를 가지고 연결해서 자부심을 가지면서 운영할 수 있도록 제가 볼 때는 대한체육회에서 많은 관심과 지원을 해줘야 된다고 생각합니다. 정말 행정지원비로 해서 우리가 참 이렇게 해서라도 끈을 안 놓치려 하는구나 라고 생각했거든요. (정책집행자 C3)

굳이 이거를 이렇게 정리를 해야 된다 하면 지방비가 가장 높게 봐야 될 것 같아요. 왜냐면은 아무래도 수입과 지출 이걸 따져 봐도 지방비만 받으면 다 해결되는 거거든요. 지방비가 가장 큰 역할이 되는 거고 그다음에 그 역할에 만약에 지방비 확보를 못한다고 하면 그런 매칭 사업을 통해가지고. 꼭 국비가 꼭 5대 5로 매칭 안 해도 되는 거잖아요. 3대 7로 해도 되고 국비가 3으로만 지원을 해줘도 지방비는 우리가 그거는 그런 근거가 있기 때문에 더 쉽게 지방비를 확보를 할 수 있기 때문에 그런 매칭 사업을 연결을 해주는 게 필요하지 않나 생각을 합니다. (정책집행자 C9)

2. 정책이해도 차이와 정책집행 비교

본 연구에서는 스포츠클럽 정책에 참여하는 정책결정자, 정책전달자, 정책집행자의 정책에 대한 이해도 차이와 그에 따른 실제 정책집행과정의 차이를 비교분석하여, 그동안의 스포츠클럽 정책이 효과적으로 이루어지지 못했던 부분에 대해 정책이해도의 차원에서 분석하고, 향후 보다 효과적인 정책집행을 위한 정책적 시사점을 알아보고자 하였다.

앞서 설명한 바와 같이 전반적으로 정책결정자, 정책전달자, 정책집행자 구분과 상관없이 연구에 참여한 대부분의 정책참여자가 스포츠클럽 정책의 목표와 정책사업의 수행과 관련된 용어를 인지하고 있는 것으로 나타났다. 다만, 각 정책참여자들의 정책에 대한 이해는 실제 정책이 개인에게 미치는 영향, 정책집행과정에서 겪게 되는 경험 등에 따라 동일한 정책목표를 일부 다르게 인식하고 있었고, 개념적인 이해 이외에도 정책을 활용하는 부분에서 인식의 차이를 보인 것으로 파악된다. 스포츠클럽 정책참여자 간의 정책에 대한 이해의 차이와 그에 따른 정책집행의 비교를 통해 첫째, 정책참여자별 정책이해도 차이는 정책이 실제 집행현장에 적용됨에 있어서 걸림돌로 작용하고 있는 것으로 나타났으며, 둘째, 스포츠클럽 정책이 정부주도의 전형적인 하향식 정책으로 급격하게 추진되다 보니 이상적인 정책목표와 실제 집행현실에서의 불협화음이 발생하는 것으로 분석되었다.

가. 정책이해도의 차이: 성공적 정책집행의 걸림돌

단계별 정책참여자 간의 정책이해도의 차이는 성공적인 정책집행에 있어 방해요인으로 작용될 수 있다고 나타났는데, 첫째로, 가장 중요한 정책목요인 '자생'에 대해 서로 다른 생각을 가지고 있는 것으로 파악되었고, 둘째, '공공성'과 '수익성'에 대해서도 인식차이를 보이는 것으로 분석되었다. 셋째, 지방자치단체와의 협조체계에서도 정책결정자와 정책집행자간의 이해도 차이가 발생하는 것으로 나타났다.

1) '자생'에 대한 동상이몽

스포츠클럽의 '자생'에 대해서 정책결정자인 정부와 정책집행자인 스포츠클럽 간에는 서로 다른 인식을 가지고 정책을 집행하고 있는 것으로 파악된다. 정책결정자인 정부는 정책목표인 공공스포츠클럽의 자생을 정부와 지방비의 예산지원이 중단되고, 스포츠클럽의 회비수입 등을 통한 자체비용으로 충당하는 적극적인 의미의 자생으로 이해하고 있는 것으로 나타났다.

> *공공 부문은 이제 국비 지방비 제외한 수지라고 보면 돼요. 특정 수치를 제가 얘기할 수는 없겠지만 수입이 있고 지출이 있을 거면 수입에서 국비 지방비는 제하고 회비 그다음에 마케팅 기타수입 커피 뭐 이런 거 있겠죠. 그 수입 대비 지출이 자생력의 기준이 되겠죠... 저는 어쨌든 자생력에 대해서는 이상적으로 봐야 된다고 생각합니다. (정책결정자 A1)*

> *[자생이란] 기존 공공스포츠클럽을 어떻게 정부 지원 없이 살 수 있게 할 것인가 인 것 같습니다. 그렇게 본다면 결국 판단하는 기준은 기존 공공스포츠클럽의 수익구조가 얼마나 정부나 지자체의 지원 비율이 줄어들고 회비라든가 수강료 수입 이런 것들이 얼마나 늘어나느냐가 결국은 판단해야 하는 기준이 되지 않을까 합니다… 고정비용 같은 것들을 좀 줄여야 하구요… 이제 후원이라든가 기부를 할 수 있게 그런식으로…(정책결정자 A3)*

그러나 정책집행자인 스포츠클럽 운영자의 경우에는 대부분이 정부의 운영비 지원이 완료된 이후에도 스포츠클럽의 적극적인 노력을 통해 정부 또는 지자체의 사업에 참여하거나 및 지방자치단체의 예산을 확보하여 스포츠클럽이 공공성을 가지고 생존하는 형태 또한 자생이라고 생각하고 있는 것으로 판단된다.

> *부가수익 개발하고 지자체에서 도와주면 이제 자기 능력으로 지자체나 아니면 국비 공모 사업도 여러 가지 많잖아요. 그런 것도 노력하고 지자체에서 지원받을 수 있는 거 아니면 도에서 지원받을 수 있는 게 있는지 없는지 어떻게든 의원님들을 설득하든 자기 개인적인 역량으로 해서 받을 수 있는 거는 그렇게 또 받아내고 각종 사업들을 그걸 통해서 재정 자립을 해야 되는 거죠. (정책집행자 C2)*

예를 들어서 행정 매칭 지원 사업 같은 거...이런 사업들은 되게 저희한테 중요하고 자생력에 되게 큰 도움이 되는 사업들이었거든요. 그 부분을 좀 잘하는 데나 아니면 정상적으로 잘하는 데는 계속 지속적으로 지원할 수 있도록 그런 제도적 아니면 예산을 확보를 한다든지 해서라도 행정 매칭 사업을 도와준다든지 아니면 사업적으로도 좀 더 잘하는 데서 더 잘할 수 있도록 이렇게 사업적으로도 도와준다든지 하는 부분을 잘 좀 생각을 해 주셨으면 좋겠습니다. (정책집행자 C5)

저는 자생력은 보조금이라고 생각해요. 대한체육회 보조금이 아닙니다. 어차피 대한체육회와의 약속은 3년 전에 끝났으니까... 가장 크게 생각하는 게 도청이거든요. 왜냐하면 도청에서 예산을 세워서 경상보조금으로 시로 내려주면 시에서도 매칭을 해요. 그러니까 도청에서 5천만 원 내려주면 시에서 5천만 원이 생기니까 1억이 돼요. 그러면 적어도 1억 정도의 보조금이 생기면 수입금하고 1억을 합치게 되면 클럽은 운영이 돼요. 남지는 않지만 네 인건비를 이런 정도에서 운영을 할 수 있는 그게 그 정도가 자생력 아닐까요? (정책집행자 C6)

자생하는 데에서는 지방비가 가장 중요하다고 생각합니다... 왜냐하면 지방비를 받기 때문에 또 시설도 그 정도로 협조를 받고 운영을 하다 보면 지방비를 받는 클럽 중에 안 되는 클럽이 없잖아요. 그러니까 그런 거를 생각을 해보면 지방비가 아무래도 자생력에는 가장 중요하다. 그리고 만약에 이게 지방비를 안 받고 운영이 잘 되는 클럽이 있을 수 있지만 그렇게 되면은 그 클럽은 사설틱해져서 수익만을 추구하게 된다고 생각합니다. (정책집행자 C9)

Palumbo와 Oliverio(1989)는 정책의 구현과 실현과정에서 유효성을 평가하는 방법을 제시하며 정책집행자가 행사하는 재량은 현지실정에 맞게 수정될 수 있는데, 이러한 과정을 '정책의 재창조(reinvention)'라고 표현하였다. Woodhouse와 Lindblom(1993)도 "정책집행은 정도의 차이는 있으나 항상 정책을 결정하거나 수정한다"고 주장하고 있는데, 이러한 정책집행 과정을 담당하는 담당자를 일선관료라고 볼 수 있다고 하였다. 정책집행 과정에서 정책의 수정을 강조하는 대표적인 학자로 Berman(1980)을 들 수 있는데, 그는 정책집행을 정형적 집행과 적응적 집행으로 나누고, 적응적 집행에서는 담당자 간의 협상과 타협에 의하여 정책이 수정될 수 있다고 주장하였다.

스포츠 분야 정책집행과정에서의 정책변화와 관련하여, Skille(2008)은 중앙정부의 스포츠정책이 지역과 자발적인 스포츠 단체로 전달되고 적용될 때의 과정과 변화를 의미하는 개념으로 '번역(translation)'이라는 용어를 사용하였는데, 이는 스포츠 정책의 전달과 실행은 단순히 정보의 전송이 아니라, 스포츠클럽이 중앙 정부와 지역단체 사이에서 상호작용하면서 상황과 환경에 맞게 해석되고 적용되는 과정을 거치게 된다는 의미로 해석된다. 본 연구결과에서 나타난 정부와 스포츠클럽의 '자생'에 대한 이해도의 차이는 Skille(2008)이 말한 정책의 번역 또는 적용과정에서 나타난 변화라고 볼 수 있다.

2) '공공성'과 '수익성'에 대한 인식 차이

정책결정자와 정책집행자의 정책에 대한 인식차이는 특히 스포츠클럽의 '공공성'과 '수익성' 부분에서 큰 것으로 나타났다. 정책결정자인 정부는 클럽이 상대적으로 임차료가 무료거나 저렴한 공공체육시설을 활용하기 때문에 저렴한 비용으로 국민에게 프로그램을 보급하는 공공성과 함께 많은 회원수 확보를 통한 수익성의 두 가지 정책목표를 동시에 달성할 수 있을 것으로 생각했지만, 수요자인 스포츠클럽은 공공성과 수익성은 상충하는 가치이며 현실적으로 달성이 불가능한 가치라고 인식하였다.

정책결정자 A2는 스포츠클럽은 저렴하게 스포츠서비스를 제공하는 공공성을 유지하는 것이 중요하고, 그것을 위해서는 비용절감 및 구조조정 등의 자구적인 비용절감 노력이 필요하고, 더불어 지자체에 스포츠클럽에 대한 이해를 높여서 공공체육시설 감면률을 높이고, 민간에 홍보를 확대하여 후원이나 기부를 확대하는 등 자생력을 높이기 위한 제도의 홍보가 중요하다고 생각하고 있었다.

결국은 저렴하게 스포츠 서비스를 제공하는 곳들은 필요하고, 스포츠클럽이 자생력을 갖추게 하려면 결국은 행정 인건비가 줄어야 되고 시설에 대한 금액이 줄어들어야 되는데... 시설 같은 경우에도 이제 좀 지자체의 사업에 대한 이해가 좀 높아져서 스포츠클럽이 단순하게 영리를 추구하는 곳이 아니라 우리 지역에 있는 지역 주민에게 스포츠 서비스를 제공하는 곳이다. 그러니까 시설 감면을 조금 더 해준다든가 그런 식으로 해서 고정비용 같은 것들을 좀 줄여나가야 결국에는 자생할 수 있지 않을까. (정책결정자 A2)

그러나 정책집행자 C6는 저렴한 회비 등 공공성을 요구하면서도, 수익성을 추구하는 것은 무리하고 말하면서 애초에 정부가 불가능한 가치를 양립하기를 원한다고 생각하였고, 정책집행자 C2와 C4도 지방에 있는 스포츠클럽의 경우에는 적은 인구도 문제지만 회원에게 저렴하게 받는 회비 자체도 무리일 경우가 있어서 공공성을 가진 단체로서 프로그램을 운영하면서 수익성을 높이는 부분이 매우 어렵다고 인식하고 있었다.

저는 이게 처음에 공공스포츠클럽 하라고 해놓고 자생하라고 하니까 너무 말이 안 맞는 거에요. 돈 벌으라고 하잖아요. 그러면서 금액은 낮게 받으래요. 처음부터 공공은 강조하면서 자생을 하면서 이 두 개가 양립이 안 되니까.그래서 그렇게 하려면 지방비 확보하는 것 밖에 없어요. 그래서 저희는 지방비 확보해서 쓰는 거에요. (정책집행자 C6)

전국 저도 한번 돌아봤거든요. 그런데 진짜 5만 이하 이렇게 」 ○○ 군 같은 인구 2만 5천 이런 데 사실 저희도 느낀 건데 거기는 사업을 할 수가 없어요. 사실 무료로 한다 해도 안 오는데, (시골은) 밭 매기 바쁘고 그냥 농번기 지나고 나면 잠깐 하는데. 사실 군 단위 같은 경우는 좀 (운영이 어렵다고 봅니다. (정책집행자 C2)

이제 군민들이 아주 적은 데도 이제 종합형스포츠클럽이 생기다 보니까 체육회의 무료 수업을 하고 있는 데하고 너무 중복이 되다보니까 스포츠클럽이 상생할 수 있는 게 상당히 힘들었습니다. (정책집행자 C4)

또한, 정책집행자 C2와 C3 등 다수의 정책집행자는 정부에서 공공스포츠클럽에게는 취약계층에 대한 회비 감면 등 높은 수준의 공공성을 강조하면서도, 정부에서는 지원을 하지 않는 등 민간스포츠클럽에 비해 오히려 역차별을 받는 상황이라고도 인식하고 있었다.

> *공공이라서 역차별 받는 게 한두 가지가 아니라니까요. 그러니까 민간 사설 헬스장은 코로나19 때에도 피해 보상금 받았잖아요. 우리는 피해 보상금 아무것도 정부에서 못 받잖아요. 공식적으로 정부에서 그렇게 해준 건 없다고요 사각지대에 있었기 때문에... 역차별 받는게 공공이라서 더 어려운 점인데. 다자녀 무슨 이렇게 지역에서 할인 의무화를 된 대상에게는 회비를 감면해줘야 되잖아요. 공공체육시설이니까. 그래서 그것 때문에 수익이 안나고 있습니다. 경로, 국가유공자 뭐 이런 거 다 법적으로 할인하게 돼 있는데 그러면 시에서 보존을 해줘야 되는 건데... 그거에 대한 지원금은 따로 안 나와요... 또 민간에서도 받는 부가세 면제되는 부분도 안되고... 그러니까 공공이라서 우리가 도대체 혜택 보는 게 도대체 뭐냐 역차별만 받고 세금은 세금대로 다 내야 되고. (정책집행자 C2)*

> *지금 학교 같은 경우는 전기료 같은 경우에는 공공전기 쓰잖아요. 저희는 지금 일반전기 다 쓰고 혜택 되는 게 없어요. 그리고 문체부나 나라에서 여기 공공 체육시설에 하는 할인 종목은 다 할인해 주라고 돼 있잖아요. 네 저희는 할인을 하죠... 그러면은 어느 정도 50%든 아니면 몇 프로든 다시 돌려주는 방안을 찾아야지. 그거를 가지고라도 운영이 되는데 전부 할인해 주구요. 저희가 지금 만약에 예를 들어 전체 회비 10억 중에요. 4, 5억이 할인 다 나갑니다. (정책집행자 C2)*

정책결정자와 정책집행자 사이에서 정책을 전달하는 대한체육회는 기본적으로 스포츠클럽의 자구적인 노력이 제일 중요하겠지만, 스포츠클럽을 운영하는데 기본적인 운영비나 비인기종목 활성화, 소외계층에 대한 복지적인 사업 등에는 일부 정부와 지자체의 지원이 필요하다는 중시적인 이해를 가지고 있는 것으로 나타났다. 정책전달자 B1은 스포츠클럽의 자생력을 강조하면서도 공공체육시설을 장기 위탁을 통한 안정적인 운영과 지자체의 일부 지원이 필요하다고 판단하였다.

정책전달자 B2 역시 비인기종목의 학교운동부를 대체하는 스포츠클럽의 경우, 공공성을 유지하기 위해 정부나 지자체의 재정적 지원이 일부 필요하다고 인식하고 있었다.

> *영국 같은 경우에는 스포츠클럽들이 체육시설을 다 그냥 위탁을 받아요. 10년, 20년 단위로 장기 위탁 받아서 지자체는 이 시설 운영비 개보수비라든가 운영비 지원하고, 여기서 나온 수익금은 프로그램을 저렴한 비용으로 프로그램을 돌려서 그 프로그램비 가지고서 인건비도 주고 뭐도 하고. 부족한 거는 지자체가 지원하고. (정책전달자 B1)*

> *한종목형 스포츠클럽은 당초 설계하고는 조금 맞지가 않고 어려움이 충분히 있습니다. 그리고 학교운동부 흡수형 같은 스포츠클럽은 재정적인 것들이 뒷받침 되야겠죠. 비인기 종목으로 뭘 하겠어요. 유도 비인기 종목으로 수익을 낼 수가 없잖아요. 결국에 그러니까 비인기 종목의 운동부를 대체하려고 그러면 어느 정도 지원이 필요할 수밖에 없어요. 수익을 못 내잖아요. (정책전달자 B2)*

3) 지방자치단체와의 협조체계

1962년 국민체육진흥법이 시행된 이후 국가와 지방자치단체는 체육진흥 시책 마련 및 체육활동 육성 의무를 가졌고, 2014년 제정된 생활체육진흥법에서도 스포츠클럽을 포함한 생활체육 전반에 대한 국가와 지방자치단체의 진흥 노력 및 행·재정적 지원의무가 제도적으로는 명시되었다. 또한, 스포츠클럽 지원을 위해 제정된 「스포츠클럽법」에는 스포츠클럽 지원을 위한 조례제정, 공공체육시설 및 학교체육시설 지원, 체육지도자 순회지도 및 선수육성 지원, 예산지원 등 구체적인 행·재정적인 지원방안이 마련되었다.

<표 24> 지방자치단체의 스포츠클럽 지원 관련 조항

법령명	주요내용
국민체육진흥법 (1962년 제정)	**제3조(체육 진흥 시책과 권장)** 국가와 지방자치단체는 국민체육 진흥에 관한 시책을 마련하고 국민의 자발적인 체육 활동을 권장·보호 및 육성하여야 한다. **제4조(기본 시책의 수립 등)** ①문화체육관광부장관은 국민체육 진흥에 관한 기본 시책을 수립·시행한다. ② 지방자치단체의 장은 제1항의 기본 시책에 따라 그 지방자치단체의 체육 진흥 계획을 수립·시행하여야 한다.
생활체육진흥법 (2015년 제정)	**제5조(국가 등의 책무)** ① 국가 및 지방자치단체는 생활체육의 진흥을 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다. ② 국가 및 지방자치단체는 제1항에 따른 책무를 다하기 위하여 이에 수반되는 예산상의 조치를 취하도록 노력하여야 한다.
스포츠클럽법 (2021년 제정)	**제3조(국가 및 지방자치단체의 책무)** ① 국가 및 지방자치단체는 스포츠클럽의 지원 및 진흥에 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다. ② 국가 및 지방자치단체는 장애인의 스포츠클럽 활동을 장려·지원하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다. ③ 지방자치단체는 제1항 및 제2항의 시책을 수립하고 스포츠클럽을 안정적으로 지원할 수 있도록 스포츠클럽 진흥에 관한 조례를 제정하여 운영할 수 있다. **제5조(스포츠클럽 진흥 기본계획의 수립 등)** ① 문화체육관광부장관은 스포츠클럽 진흥을 위하여 5년마다 스포츠클럽 진흥 기본계획(이하“기본계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다. ③ 지방자치단체의 장은 기본계획에 따라 해당 지방자치단체의 시행계획을 수립·시행하여야 한다. **제10조(지정스포츠클럽의 운영 등)** ⑥ 국가와 지방자치단체는 제3항에 따른 방역조치, 제5항에 따른 기숙사 운영 등에 필요한 행정적 지원을 할 수 있다. **제12조(체육지도자의 순회지도 지원)** ① 국가 및 지방자치단체는 스포츠클럽의 요청이 있는 경우 「국민체육진흥법」 제2조제9호 가목에 따른 지방체육회에 소속된 체육지도자를 파견하여 순회지도를 지원할 수 있다. **제13조(선수 육성 지원 등)** ① 국가와 지방자치단체는 지역 체육 발전을 위하여 지정스포츠클럽에서 우수한 선수를 발굴·육성할 수 있도록 행정적·재정적 지원을 할 수 있다. **제15조(공유재산의 우선 수의계약 및 사용료 감면 등)** ① 지방자치단체는 공익 목적을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 「공유재산 및 물품 관리법」에 따라 지정스포츠클럽에 공유재산 중 체육시설의 사용을 허가하거나 그 관리를 위탁할 수 있다.

법령명	주요내용
	② 지방자치단체는 제1항에 따라 지정스포츠클럽에 공유재산 중 체육시설의 사용을 허가하거나 그 관리를 위탁하는 경우 「공유재산 및 물품 관리법」 제20조 및 제27조에도 불구하고 해당 체육시설에 대하여 우선하여 수의의 방법으로 허가하거나 수의계약할 수 있다. ③ 지방자치단체는 스포츠클럽이 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제5조에 따른 전문체육시설 및 같은 법 제6조에 따른 생활체육시설을 사용하는 경우 「공유재산 및 물품 관리법」이나 그 밖의 다른 법률의 규정에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사용료의 전부 또는 일부를 감면할 수 있다. **제16조(학교의 체육시설 개방 지원 등)** ① 「초·중등교육법」과 「고등교육법」에 따른 학교의 장은 학교 교육에 지장이 없는 범위에서 해당 학교의 체육시설을 스포츠클럽에 개방할 수 있다. ② 제1항에 따라 학교의 체육시설을 개방하는 경우 국가 및 지방자치단체는 학교체육시설의 보수 및 유지 등에 필요한 비용을 지원할 수 있다.

정책결정자인 정부는 법에서 정한 바와 같이 스포츠클럽 육성을 통한 지방체육 활성화와 기초종목 육성은 지방자체단체의 의무라고 생각하였고, 정부에서 일정부분 지원을 한다면, 지방자치단체나 지역 체육단체에서도 체육 발전을 위해 적극 협력할 것이라고 인식하는 것으로 나타났다.

> *종합형 스포츠클럽은 그간의 생활체육정책 방향의 전환을 의미하는 것이다. △시설·지도자·프로그램 등 개별적으로 이루어졌던 정부지원 사업이 스포츠클럽 형태로 종합적으로 이뤄지고 △정부재정에 의존하던 생활체육이 지역 기반의 자립형 생활체육으로 변화되며 △기존의 동호회, 성인 중심의 폐쇄형 구조에서 다양한 계층, 다양한 연령이 참여하는 개방형 구조로 바뀌게 된다... 이 사업은 은퇴 선수 및 체육 지도자의 일자리 창출과 운영 적자를 겪고 있는 지자체 공공체육시설의 효율적 활용에 기여할 것으로 기대하고 있다... 또한 지자체 및 지역 생활체육회 등을 통해 지역 사회와의 연계 프로그램이 운영될 수 있도록 하는 것은 물론이고, 장기적으로는 해당 클럽이 사회적 기업으로 성장할 수 있도록 지원한다. (2013.5.8. 문화체육관광부 보도자료 발췌)*

스포츠클럽 정책이 시작된 2013년 이후 2021년「스포츠클럽법」제정을 추진하면서도 이러한 정책방향은 계속되었는데, 정책결정자는 지방자치단체가 스포츠클럽에 대해 공공체육시설을 위탁할 수 있다는 내용을 법에 명시하면 지방자치단체에서 정책을 시행할 것으로 생각하였고, 현재까지도 그 정책기조를 유지하면서 등록스포츠클럽과 지정스포츠클럽 제도를 운영하고 있는 것으로 판단된다.

> *그래서 말씀 주신 대로 지방자치단체에서 혹시나 여기에 대해서 어긋나는 생각을 가지고 있으면 어떻게 하느냐 하는 우려 부분도 5조 1항에 그런 해당 부분이 나와 있고, 그다음에 비인기종목, 지방자치단체를 어떤 식으로 협조체제 속으로 끌어들일까 하는 부분이 이 법 조항에 잘 나타나 있고요... 그런 안전장치가 충분히 마련되었다 그렇게 생각하고 있습니다. (제386회 문화체육관광위원회 제1차 체육관광법안심사소위원회, 2021.4.21., 김정배 문화체육관광부 제2차관 발언 발췌)*

하지만 현장 스포츠클럽 관계자들은 스포츠클럽 정책의 전제조건인 공공체육시설 확보가 클럽 운영에 가장 어려운 부분이라고 생각하며, 스포츠클럽에 대한 시설 수의계약 등의 제도가 법에 명시되어 있더라도 실제 현장에서는 적용되지 않는다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 정책집행자 C1과 C7는 지방자치단체에서는 여전히 공공체육시설에 관한 위탁을 다른 민간기관과 함께 공모로 진행하고 있으며, 지방자치단체와의 관계가 시설 위탁을 결정하는 가장 큰 요소라고 판단하고 있는 것으로 나타났다.

> *시설을 스포츠클럽에 수의계약으로 우선적으로 줘야 된다는 내용이 들어가야 되는데 그게 없이 그냥 수의 계약으로 할 수 있다. 이렇게 하다 보니까 입찰 들어오면 보통 우리나 체육회나 시설공단인데 이게 우리 같은 경우에 이게 지금 3년에 한 번씩 하거든요. 근데 3년에 한 번씩 우리가 이제 위탁을 하고 있는데 지금 그거를 지금 2년으로 줄인다는 얘기도 지금 있는데 그거 할 때는 똑같이 가서 PT하고 다 설명해줘야 됩니다.... 아무리 법을 잘 만들고 뭐 했더라도 단체장이 우리 임기가 딱 끝났을 때 이거 체육시설 시설관리공단으로 넘겨 그러면... 시설이 없으면 안 되니까 그래서 그게 가장 어려운 거죠. (정책집행자 C1)*

저희도 지금 시장님 스타일이 어떻냐면 모든 걸 공모를 해요. 이게 그렇게 바뀌어 가지고 대회든지 뭐든지 공모를 해가지고 하기 때문에 이 건물(기존에 스포츠클럽이 사용하는 시설) 이것도 나중에 재계약을 할 때 공모를 할 수 있거든요. (정책집행자 C7)

또한, 실제 집행현장에서는 스포츠클럽이 생존을 위해 지자체에 시설과 예산지원을 요청하면서, 필연적으로 정치적인 영향을 주고받게 된다고 인식하고 있었다. 예를 들어, 클럽의 관리자가 지자체장과 정치적인 성향이 다르거나 정치적 경쟁자일 경우, 지자체장의 견제로 시설위탁이 어려울 가능성이 매우 높으며, 당초 공공스포츠클럽 정책이나「스포츠클럽법」의 취지와는 다르게 집행현장에서는 스포츠클럽의 안정적인 공공체육시설 위탁이 어려운 상황이 생길 수 있다고 생각하고 있었다.

아마 지자체들이 대부분 다 지자체하고의 관계가 절대적으로 좋아야 되거든요. 이거를 운영하려면 이 센터 자체가 지자체 시설이니까 이거를 임대로 수탁을 맡아 가고 있는데 어려우나 좋으나 어쨌든 간에 지자체하고 하고 관계를 좋게 해서 도움도 받고 이렇게 해야 하는데 그렇게 좀 안 되는 데들이 좀 문제가 보면 지자체장이 바뀌면서 문제가 생기는 거죠… 스포츠클럽하고 그 청장하고 뭐 이렇게 정치적인 이넘이 틀리다 보면 문제가 생기죠. (정책집행자 C3)

시설이 제일 중요해요. 저는 되게 쉬울 줄 알았어요. 시 공무원들하고 관계 괜찮았고 난 강점이 있으니까 시설 난 받아올 수 있겠네. 근데 다 우리 당이었는데도 불구하고 쉽지가 않더라고요. 이게 구의회 동의부터 시작해가지고… 이게 지자체든 지방의회든 이런 관계가 통해가지고 저희가 예산을 확보를 못하거나 이렇게 얘기가 안 먹히면 어렵죠. (정책집행자 C2)

[가장 어려운 부분이] 정치입니다… 정치인들은 누가 당선이 되면 스포츠클럽이 뭔지도 모르고, 스포츠클럽을 왜 운영해야 하는지는 뒷전이고 자기 식구를 이렇게 국장 자리나 팀장 자리를 앉히려고 하는 그런 부분들이 좀 아쉽다는 거죠. 너무 정치적으로 움직인다는 거고, 지자체의 시설을 쓰다 보니까 그게 당연하다고 저는 판단됩니다. (정책집행자 C4)

아울러, 정책결정자인 정부는 「스포츠클럽법」 시행 이후 스포츠클럽 등록제를 실시하여, 지역의 공공·민간 스포츠 지원을 체계적으로 관리하고, 지자체의 조례에 따라 공공체육시설 사용료 감면 등 스포츠클럽 활성화를 할 수 있을 것으로 기대하고 있지만, 정책집행자인 스포츠클럽 운영자들은 심지어 일부 지방자치단체는 법적으로 스포츠클럽 등록 의무를 인지하지 못할 정도로 이해도가 낮다고 인식하면서 정책이해도의 차이를 보이는 것으로 타나났다.

이게 저희는 심지어 ○○시군구나 ○○시도는 그니까 담당 공무원님이 스포츠클럽법을 모르세요. 등록이 들어오면 그걸 승인해야 된다는 걸 모르셔 가지고 그래서 되게 힘든 데가 많거든요... 지자체분들 아니면 특히 지방체육회가 클럽법을 이렇게 일단 검색해서 보면 알고 있고 거기 권리와 의무가 다 있는데도... 그걸 모르면 클럽뿐만 아니라 법인 단체에서 등록을 하려면 체육회를 거쳐서 구청으로 가야 되는데 모르고 체육회나 지자체에서 모른다면 해줄 수가 없는 거 아니에요. (정책집행자 C1)

이렇게 법이 생겼을 때 아직 등록스포츠클럽 등록하는 것도 몰라요 본인의 역할인데 법에. 조례 만드는 것도 몰라서 저희가 거꾸로 알려드리고. 공무원들도 모른다니까 관심이 없어요. 자기일 아니라고 생각하니까요. 공무원들한테 가서 정부에서 [조례 표준안을] 보냈다고 이야기하면 언제 보냈냐고 해요. 이러고 있어요... 그리고 또 제일 애로사항이 뭐냐면 군청 직원이 이제 바뀌었어. 담당이. 그러면 지금까지 이제 또 브리핑을 다시 해야 돼요. 우리 클럽에서 지금 현재 현황을 또 모르니까 또 자료 들고 쫓아가서 설명하고...(정책집행자 C8)

나. 하향식 정책 추진: 이상과 현실의 불협화음

정책결정자, 정책전달자, 정책수요자의 정책에 대한 이해도 비교와 정책집행과정의 비교를 통해 알 수 있는 두 번째 결과는 스포츠클럽 정책이 정부주도의 전형적인 하향식 정책으로 급격하게 추진되다 보니, 정부가 생각하는 이상적인 정책집행의 기대와는 다르게 실제 집행현장에서는 원활한 집행이 진행되지 않을 수도 있다는 것으로 파악된다. 첫째, 정책현장의 수요와 정부에서의 공급에 있어 문제가 발생할 수 있고, 둘째, '정책시차'에서 오는 집행가능성의 문제가 발생할 가능성이 있는 것으로 파악된다. 셋째, 스포츠클럽을 경쟁상대로 인식하는 지방체육회와의 갈등으로 정책집행의 이상과 현실에 불협화음이 발생하는 것으로 판단된다.

1) 수요와 공급의 문제 발생

거시적인 정책목표를 바라보는 정책결정자와 미시적으로 정책을 이해하는 정책집행자의 정책에 대한 인식의 차이는 정부 주도의 하향식 정책추진으로 더욱 극명하게 나타나는 것으로 판단된다. 정부는 큰 틀에서 스포츠클럽 활성화라는 정책목표를 세우고, 그 세부목표를 달성하기 위해 정책을 강행하였는데, 대대적인 재정지원과 함께 시작한 종합형스포츠클럽 사업은 초기에는 무난히 정착을 하는 듯 보였지만, 후기로 갈수록 원활한 정책집행에 있어 문제가 발생된 것으로 파악된다.

정책집행 초기에는 연 3억원, 총 9억원이라는 중앙정부의 지원이 있으니, 마땅히 시설을 관리할 주체가 없는 지자체의 경우, 경쟁적으로 공모에 뛰어 들었고, 정책목표 달성을 위한 소기의 성과를 보이는 것으로 인식되었다.

> *초기에 신청한 클럽들은 경쟁이 4대 1, 5대 1 됐었죠. 그때는 클럽에 3억씩 지원한다는 건 굉장히 획기적이었고. 그렇지 진짜 그때는 진짜 일할 맛 났죠. 또 경쟁을 하다 보니까 경쟁력 있는 곳들이 선정이 됐고, 그러니까 일을 하면 성과가 나오고, 그 단체들도 열심히 했으니까. (정책전달자 B1)*

다만, 시간이 지날수록 공모에 지원하는 클럽이 감소하게 되면서 정부는 전국 229개 스포츠클럽이라는 계량적인 정책목표 달성을 위해 지원요건을 완화하고, 클럽의 유형을 한종목형까지 확대하는 등 정책방향을 수정한 것으로 나타났다. 이와 관련하여 정책전달자 B2는 스포츠클럽 정책이 당초 목표를 달성하지 못한 실패한 사업이라고 인식하였고, 정책집행자인 C5와 C6도 정부가 스포츠클럽 정책의 양적목표 달성에 치우쳐 정책의 내실화에는 미흡했다고 판단하였다.

스포츠클럽 정책은 전혀 정책목표를 달성하지 못했다고 보고 나는 조금 실패한 사업이 아닌가. 왜냐하면 애초에 목표를 잡았던 게 전국 229개 시군구에 이 스포츠클럽을 공공스포츠클럽을 하나씩 만들겠다는 목표에 시작을 했지만 정작 선정은 226개를 했지만 시군구로 따져보면 한 115개 정도 시군구에다가만 이제 설치가 된 거지. 따지고 보면 50% 정도의 목표를 달성을 한 상황이라 그렇게 많은 돈을 들여서 시작을 했지만 너무 반토막 짜리 사업이었던 정도… (정책전달자, B3)

정부 국정과제 사업으로도 이 스포츠클럽 사업이 담겨 있었던 걸로 저는 기억하고요. 229개 시군구에 저희 같은 공공스포츠클럽 하나씩을 몇 년까지 달성하겠다... 그 개수에 대해서는 달성했다고 생각하는데 그 내실화에 대해서는 의문을 가지고 있고요. 그렇지 않다고 보고 있어요. 사실. 그러니까 정말 잘 운영하냐 하는 거는 당초의 목적대로 이루어졌냐는 거는 저는 아니라고 생각합니다. 애초에 그러니까 개수별 목표를 잡아서 그렇게 그냥 목표 없이 그냥 내실화 없이 그렇게 확대시키는 거 그러니까 단일 종목형이나 이런 것들... 그것도 저희가 반대를 했었던 부분인데 그냥 문체부에서 그렇게 그때 당시에 다 진행을 했었고. (정책집행자 C5)

제가 봐서 정부의 정책 목표는 좀 거창했는데 결국에는 개수 채우기지 않았나. 정책 목표가 질적인 것보다는 양적인 거에 되게 의미를 뒀던 것 같아요. 그래서 대한체육회도 결국에는 거기 그렇게 따라가면 안 된다는 걸 알면서도 결국에는 그렇게 갔던 것 같아요. 최고 목표는 전국 226개 시군구에 스포츠클럽 한 개씩 두는 거였는데 결국에는 한 120개 정도 시군구에 두고 나머지 100개는 한 종목으로 채운 것 같아요. 그죠? (정책집행자 C6)

지난 10년간의 스포츠클럽 정책집행과정에서 일부 스포츠클럽은 설립 이후 경영상 어려움으로 해산하기도 했고, 일부 클럽은 지원이 종료된 이후 시설 사용계약 문제로 운영을 중단하기도 한 것으로 나타났다. 정부의 전형적인 하향식 정책추진의 대표성은 예산집행과정에서 볼 수 있는데, 정책결정자는 정부가 정책을 집행하는 방식은 예산을 투입하는 것이고, 스포츠클럽 정책의 경우 시설사용 권한이나 관리주체 등 제도적 기반이 없는 미흡한 정책환경에서 우선적으로 예산을 투입하게 되면서 예산지원이 완료된 이후에 더 이상 클럽을 운영하지 않는 이른바 '먹튀' 사례까지 나타나는 등 부작용이 발생한 것으로 판단하고 있었다.

> *시설도 해야 되고, 시설에 대한 소유 주체 관리 주체도 해야 되고, 이런 제도적으로 해결해야 될 문제들이 많아 이렇게 해서 차츰 차츰 갔으면 좋았을 텐데 우리나라는 정책하자 그러면 예산 던져주는 게 정책으로 돼버린 거예요. 그런게 이제 너무 아쉬운 거죠. 그러니까 정책 예산만 던져준다고 정책이 아닌데. 그러면서 이제 계속 실패했던 게 사실 지금까지 정책이 다 실패했잖아요. 예산만 줬기 때문에 그런 거거든요. 그리고 예산만 먹고 이제 날으는 사람들도 생기는 거죠. 이게 '먹튀'가 생길 수밖에 없는 구조였던 거죠. (정책결정자 A1)*

공공스포츠클럽 정책의 목표는 1시군구에 1스포츠클럽을 만들어 지역별로 공공체육시설을 거점으로 자생하면서 시군구 지역단위에서 안정적인 스포츠 프로그램을 제공하는 것으로 파악된다. 하지만 정책전달자 B3는 정부의 정책방향과는 다르게 수도권은 인구대비 시설이 부족하고, 지방은 시설은 많지만 인구가 부족하여 근본적으로 회비를 통해 자생하기가 불가능 하다고 판단했다.

> *일단 시작 시점에서의 수요에 대한 파악을 조금 못하지 않았나 하는 생각이 일단 들고, 그리고 이제 그냥 도시의 인구수만을 가지고 비례해 놓고 대도시형 중소도시형, 이렇게 이제 구분을 해서 시작을 했었고... 대도시 쪽은 시설확보가 굉장히 어렵고, 또 지방으로 내려가면 거기는 시설물 확보*

는 쉬운데 이용하는 회원들이 없는 거죠. 거기는 그냥 무료로 그냥 쓸 수 있어 클럽하지 않더라도 프로그램만 좋으면 이런 실정인데, 이런 전반적인 것들을 검토를 하지 않고 그냥 무작정 229개 시군구에 하나씩 만들겠다는 목표를 가지고 진행한 게 조금 패착인 것 같습니다. (정책전달자 B3)

위의 사례들은 정책결정자가 전반적인 정책목표만 가지고 정책을 추진하다보니 집행현장에서는 집행가능성 부분에서 문제가 생길 수 있다는 것을 나타낸다. Edwards(1980)는 정책집행에 영향을 미치는 요인으로 일관적인 정책의 목표, 실현가능한 정책의 설계와 구현, 집행자의 역량과 자원, 집행을 담당하는 조직적인 요인, 외부 환경적인 요인 등을 이야기하였다. 스포츠클럽 정책의 경우에는 정부에서 하향식으로 빠르게 정책목표를 달성하려고 하면서도, 정책의 구현을 위해 필수적인 공공체육시설이나 지방자치단체의 정책적인 협조 등 정책집행에 필요한 자원을 얻지 못해 효과적인 정책집행에 어려움이 발생했다고 판단된다.

2) '정책시차'에서 오는 집행가능성의 문제

스포츠클럽 정책집행과정에서 정부주도의 급진적인 하향식 정책추진의 문제점으로 정부가 생각하는 이상적인 정책과 현장에서 정책이 구현될 수 있는 인프라가 갖춰지는 시기의 차이에서 발생하는 '정책시차'가 나타난 것으로 분석된다. 과거 정부는 「스포츠클럽법」 제정 등 제도화가 완료되기 이전에 정책사업을 진행해야 하는 상황에 있었고, 스포츠클럽 정책을 체육시설 정책(SOC 사업)과 함께 진행하는 방안을 추진하였다. 그러나 법이 제정되는 데에는 일반적으로 수년의 기간이 필요하고, 시설건립 사업도 건립이 결정되는 시기부터 실제 완공이 되기까지는 적게는 3년에서 길게는 10년 이상의 기간이 소요되는 것으로 판단된다. 그러나 정부의 정책방향이 정해지면 일반적으로 차년부터 예산이 집행되면서 현장에 정책이 공급되게 되는데, 스포츠클럽 정책은 정책집행과정에서 '정책시차'가 발생하게 된 것으로 판단된다.

당시에는 체육관이 지어지고 이것을 스포츠클럽한테 주면 이게 어느 정도 안정이 될 거다 그렇게 봤었는데, 이게 그때는 조금 이제 논리를 맞추기 위해서 그랬던 거고요. 근데 이게 문제가 뭐냐면 운영비는 당장 들어가고 인건비는 예산을 당장 주는데 생활 SOC 짓는데 체육관 짓는 거는 시간이 걸리니까 정책시차가 있었던 거예요. 그러니까 사실은 공무원이 이제 그런 거 알면서도 시간이 걸려서 제대로 안 될 거라고 하면서도 이제 하도 위에서 강하게 밀어붙이니까 그런 용어들을 찾는 거죠… 또 지자체마다 이게 건물 운영 주체를 가지고 또 싸우잖아요. (문체부 전문가 A1)

스포츠클럽의 공공체육시설 이용과 관련한 문제제기는 「스포츠클럽법」이 제정되는 과정에서도 논의되었는데, 당시 정부 책임자는 생활 SOC 사업과 연계한 스포츠클럽 정책의 성공적인 구현을 강조하는 등 정부의 정책방향에 대해 지방자치단체와 지방체육회가 적극적으로 협력할 것이라고 생각하였고, 지방의 공공체육시설과 스포츠클럽의 연결에 대해 매우 긍정적으로 판단하고 있는 것으로 나타났다.

근본적으로 이게 인프라, 체육시설에 대한 다툼이 있을 것은 예상이 되지만 현재 현 정부 들어와서 복합체육시설이라든가 이런 것을 통해서 지금 굉장히 많이 인프라가 늘어나고 있는 상황이고요. 그래서 혹시 다툼이 있을 곳에는 우선적으로 그런 인프라를 공급하는 근원적인 대책, 더해서 말씀드린 대로 지금 기존의 체제가 어떤 식으로 재편돼야 될지에 대해서 저희들이 정확한 지침을 가지고서, 말씀대로 지방체육회의 역할은 뭐고 그다음에 탄생할 스포츠클럽들의 역할은 뭔지를 정확하게 갈피를 잡아서 처음부터 혼선이 생기지 않도록 하겠다 하는 그런 계획을 가지고 있다는 말씀을 드립니다... 제가 말씀드렸다시피 현 정부 들어와서 아주 획기적으로 체육시설이 중심이 되는 복합시설들이 굉장히 많이…… 그게 출발점이 18년이고 이제 그게 속속 다 완공이 되는 시점에 있습니다. 그래서 새롭게 설비된 부분들을 최대한 스포츠클럽과 연결시키겠다 하는 계획을 가지고 있다는 말씀드립니다. (제386회 문화체육관광위원회, 제1차 체육관광법안심사소위원회, 김정배 문화체육관광부 제2차관)

그러나, 실제 정책집행 현장에서는 공공체육시설 등 사회기반시설이 건립되는 '정책시차'도 문제지만 앞서 설명한 바와 같이 건립된 시설의 소유주인 지방자치단체가 스포츠클럽을 이해하는 정도나 중요하다고 생각하는 정도가 다르기에 「스포츠클럽법」과 정부의 정책에서 정한 바와 같이 공공체육시설을 스포츠클럽에 위탁할지에 대한 문제가 여전히 남아있는 것으로 파악된다.

정부정책과 집행현장에서의 정책시차는 「스포츠클럽법」이 제정된 이후에도 나타나고 있는데, 스포츠클럽의 정책집행과정에서 정책관계자의 이해도를 높이는데 시간이 필요하다는 것으로 나타났다. 정책집행자 A는 스포츠클럽이라는 용어와 관련해 아직까지 정책현장의 이해도가 낮다고 말했고, 정책전달자 B1은 정책결정자인 정부 공무원이나 전달자인 대한체육회 직원들의 잦은 인사발령으로 담당 초기에는 스포츠클럽 정책에 대한 이해도가 낮아 법 시행 초기에 명확한 정책방향을 세우는데 시간이 걸렸고, 정책을 현장에 전달하는데 어려움이 있었다고 생각했다.

사실 저는 가장 큰 어려움이 스포츠클럽이라는 용어를 쓰는 게 너무 많다. 그래서 아직까지는 바로 딱 들었을 때 이해가 되게 어려운 구조다. ○○○ 스포츠클럽, ○○○FC 이런 클럽들도 있고, 저도 처음에 왔을 때 학교스포츠클럽은 뭐고, 공공스포츠클럽은 뭐고, 등록은 뭐고 지정은 뭐고, 사설클럽은 또 뭐고, 생활체육동호회는 뭐고, 이런 것들이 여기로 결국은 다 모으자는 의도였는데 어쨌든 같은 용어를 쓰고 있다 보니까 그냥 스포츠클럽이라고 들었을 때는 여기 통합된 이 제도가 아니라 그냥 자기가 알고 있는 스포츠클럽을 떠올리니까. 그런 것 때문에 이거에 대해서 또 바로 검색해서 이해하기는 어려운 게 첫 번째인 것 같습니다. (정책결정자 A2)

정부 같은 경우도 빈번하게 담당자들이 바뀌다 보니까 정부도 그렇고 우리도 그렇고 전반적인 사업에 대한 이해도가 떨어지는 가운데 바로 업무를 진행하다 보니 힘들었고 내가 맡았을 당시에는 스포츠클럽 법이 시행이 되면서 법에 따라서 사업을 추진을 해야 되는데, 정부가 정책이나 방향이 없었어. 정확한 그러니까 지정 스포츠클럽 법에 따라서는 등록과 지정에 대한 업무를 진행을 해야 되는데 그럼 등록 스포츠클럽은 어떤 기준을

가지고 어떻게 활성화를 시킬 것인지와 그럼 등록된 스포츠클럽을 가지고 지정 스포츠클럽을 어떻게 지정을 해서 또 이들한테 어떤 것들을 권한을 부여하고 예산을 지원해서 시민들한테 혜택을 줄 건지에 대한 명확한 기준이 없었어요. (정책전달자 B3)

정책집행자 C5는 정책결정자인 문화체육관광부 공무원이나 정책전달자인 대한체육회 담당자들의 전문성과 일관된 정책전달이 중요하다고 인식하였다. 특히, 「스포츠클럽법」 제정 이후 정책을 다시 시작하는 초기 단계에서는 명확한 정책목표가 필요한데, 현재 정책집행 현장에서 체감하는 부분이 적다고 판단하는 것이다.

문화체육관광부 자체는 또 이렇게 좀 알만 하시면 이렇게 담당자들이 또 바뀌시고 정책의 일관성에 대해서. 조금 그런 부분에서 좀 아쉽습니다. 이제 시작하는 단계에서 스포츠클럽 정책이 되게 중요하고, 시작 단계에서 되게 잘 세팅이 돼야 되고 목표 지향점도 정확하게 뚜렷하게 있어야 되는데 이런 부분이 잘 안 보인다는 게 좀 아쉬운 부분입니다. 그래서 대한체육회나 아니면 문화체육관광부에서도 스포츠클럽 담당자가 적어도 몇 년 이상 이렇게 좀 꾸준히 이 스포츠클럽에 대한 정책을 꾸준히 수행할 수 있도록 그런 제도적인 장치가 좀 뒷받침되면 좋을 것 같습니다. (정책집행자 B3)

또한, 정책을 운영하는 시스템에 있어서도 정책시차와 발생하고 있는 것으로 나타나는데, 정부에서는「스포츠클럽법」에 의거하여 스포츠클럽 종합정보시스템을 구축하여 스포츠클럽의 등록과 지원, 관리를 하고자 하지만, 실제 정보시스템을 구축하는 데에는 <표 25>에서와 같이 짧게는 2년에서 일반적으로 5년 정도의 기간이 걸리기 때문에 정책목표와 집행현장에서의 정책시차가 발생하는 것으로 파악된다.

<표 25> 스포츠클럽 종합정보시스템 사업개요

· [사업기간] 2023년 ~ 2025년(3개년)

1단계(2023년)	2단계 (2024년)	3단계 (2025년)
종합정보시스템 기반 구축	대국민 체육활동 서비스 고도화	종합정보시스템 상용화

· [사업대상] 대한체육회, 지방자치단체, 지방체육회, 스포츠클럽 운영진 및 회원 등
· [소요예산] 총 15,937백만원('23년 6,837백만원)
· [주요내용] 스포츠클럽 통합 정보포털 구축

구분	주요내용
통합정보 포털	스포츠클럽 관련 대국민 서비스 제공을 위한 종합 포털 구축
행정지원 체계	유관기관(지방체육회, 클럽 등) 통합 행정지원 시스템 구축
클럽 운영 서비스	맞춤형 정보 제공 등을 위한 각 스포츠클럽별 홈페이지 구축
클럽 활성화 체계	스포츠클럽 활성화를 위한 대회 운영 및 관리 시스템 구축
클라우드 기반 인프라	민간 클라우드 (네이버, 카카오톡 등) 서비스 선정, 클라우드 인프라 구축

* 출처: 대한체육회(2023). 스포츠클럽 종합정보시스템 사업계획서

정정길과 정준금(2003)은 정책과 제도의 변화가 발생하는 과정에서 시간의 요소가 중요한 역할을 한다는 것을 강조하였는데, 정책과 제도의 변화에는 일정한 시간이 소요되며, 정책과 제도 변화 사이의 시간적 차이, 즉 '시차'가 정책과 제도의 변화에 영향을 미친다고 말했다. 예를 들어, 정책이 새로운 요구나 문제를 해결하기 위해 제정되더라도 해당 정책이 제도 내에서 실제로 실행되기까지는 시간이 걸릴 수 있으며, 이러한 시간적 차이가 정책의 효과를 형성하는 과정에 중요한 역할을 할 수 있다는 것이다. 그들은 시차적 변화에 영향을 미치는 주요 요소들로 정책 환경, 이해 관계자의 의견 및 이해, 기존 제도와의 상호작용 등을 들었다.

3) 스포츠클럽을 경쟁상대로 인식하는 지방체육회와의 갈등

스포츠클럽에 대한 지방체육회의 낮은 이해도는 정책의 집행가능성을 낮추고, 지역 안에서의 경쟁에 의해 정책을 실패하게 만드는 중대한 원인이 되고 있는 것으로 나타났다. 앞서 서술한 지방자치단체의 협조체계와 관련한 정부와 스포츠클럽의 이해도 차이를 줄이려는 노력과 함께, 정부와 대한체육회, 지방체육회로 전달되는 하향식 정책추진과정에서 스포츠클럽과 지방체육회의 거버넌스는 매우 중요하다고 판단된다.

「스포츠클럽법」 제8조(회원단체 가입 의제)에는 스포츠클럽을 지방체육회의 회원단체로 본다는 조항이 있다. 제도상으로는 지방체육회가 회원단체인 스포츠클럽을 관리·감독하기 위한 권한이 있다는 것이다. 그러나 스포츠클럽에 예산을 교부하고, 관리 책임을 맡게 된 지방체육회는 체육 분야에서 기득권을 가지고 있고, 스포츠클럽을 스포츠 활성화를 위한 협력관계가 아닌 지역의 스포츠 사업과 지방비 배분의 경쟁상대로 인식하고 있어 정책집행 현장에서 갈등상황이 발생하는 것으로 나타났다.

> *사실 가장 어려운 부분이 이제 지방체육회와의 거리거든요. 지방체육회에서도 우리랑 이제 연계를 해서 어떤 걸 하고 싶은데 스포츠클럽이 좀 잘되면은 좀 시기질투하는 부분들이 있어서 영역 범위를 좀 나누는 게 좀 애매모호한 부분들이 있어서 좀 그 부분이 가장 단점이고 좀 어렵습니다. (정책집행자 C1)*

> *이제 군민들이 아주 적은 데도 이제 종합형스포츠클럽이 생기다 보니까 일반적인 지방체육회에도 무료 수업을 하고 있는 데, 클럽하고 너무 중복이 되다보니까 스포츠클럽이 상생할 수 있는 게 상당히 힘들었다. 하는 게 조금 아쉬운 부분이 좀 있습니다. (정책집행자 C4)*

> *지역의 체육회하고 종목별 협회 간에도 분쟁이 발생합니다. 예를 들어서 스포츠클럽이 배드민턴을 운영하는데 , 지역에 있는 배드민턴 협회장이 배드민턴을 니네가 왜 운영해. 네 협회가 있는데. 스포츠클럽이 뭔데 배드민턴을 운영해라고 하는 거죠... 그러니까 그런 개념 자체가 어떤 기득권이라는 거예요. 이 종목은 우리 거 그리고 체육회가 해야 한다. 이 지역에서 체육은 우리 체육회가 다 해야 되는데 왜 니네가 해. (정책집행자 C5)*

그런데 이제 민선 2기가 들어오면서 이제 민선 회장들이 눈을 뜨기 시작했단 말이에요. 이것들 뭐야. 저 클럽들 지들이 예산을 다 갖다 쓰네. 엄마 저것들. 우리 체육회가 클럽을 같이 이렇게 먹어버려야 되겠네…이러고 있는 데는 힘들단 말이에요. 어차피 여기도 법인을 내잖아요. 체육회도 우리도 법인 내고. 돈은 어때 각 지역의 체육회는 지자체 돈을 가지고 하는 거. 근데 이것들을 보는 (지방체육회는) 눈에 가시일 수도 있거든요. 말도 잘 안 듣고. (정책집행자 C8)

특히 2020년 이후 지방체육회장이 기존의 지방자치단체장에서 민선체육회장으로 바뀌면서 지방체육회에서도 사업에 대한 수요가 생기는 것으로 나타났는데, 다수의 정책집행자가 스포츠클럽과 지방체육회간에 지방의 공공체육시설 사용에 대한 경쟁이 심화되고 있다고 인식하고 있었다.

이제 지방체육회가 민선이다 보니까 인제는 스포츠클럽은 이런 좋은 시설을 가지고 있는데 우리 체육회도 좀 사업을 해야 안 되겠나. 큰 사업을. 민선이다 보니까 지방체육회에서도 시설을 가지고 사업을 하고 싶은 거에요. 저희가 봤을 때... 남의 떡이 커 보이듯이 스포츠클럽을 하고 있으면 그 시설을 가지고 있으면 자기들도 그 수익 구조는 모르고 그쵸. 막상 해보면 힘든데 그게 보이는 그림은 좋은 거예요. (정책집행자 C3)

지방)체육회에서 나서서 이제 뭐야 체육시설 자기들이 위탁받겠다고 나서고 그러니까 기존에 있는 클럽들은 왜 너희들이 그냥 뺏어가려고 그러는 느낌밖에 안 들고 이러니까 싸우는 거예요. (정책집행자 C6)

다수의 스포츠클럽에서 정부가 현장에서 작동하지 않는 제도를 만들어 놓고 탁상공론적인 행정을 펼친다고 판단하고 있었는데, 정책집행자는 이미 지방체육회에서 각종 프로그램 사업을 시행하고 있는 말단 단위에서는 클럽의 제도화에 대해 기존의 지방체육회 등 체육단체의 불만이 팽배한 상황인데, 자치단체장의 지방체육회 겸직을 금지하여 지자체와의 연결고리를 약화시킴과 동시에 클럽에 대한 업무영역 중복으로 불만이 많은 지방체육회를 통해 스포츠클럽을 관리하는 것은 현장에 대한 이해도가 매우 낮다고 판단했다. 정책을 공급하는 정부에서도 이러한 문제점에 대해 어느 정도 인지하고 있는 것으로 파악된다.

사실 이게 제일 어렵더라고요 그러니까 이미 시도체육회 시군구체육회가 있고 스포츠클럽에서도 비슷한 사업들이 있는 상황에서 클럽을 제도화시키려고 하니까 사실 체육계에서도 불만이 많았고 또 국민체육진흥법 개정되면서 지방체육회는 또 법인으로 또 돼버리고, 이제 지자체장이 겸임하던 것도 없어지고. 그러니까 전반적으로 이게 스포츠클럽이랑도 연관돼 있고 지자체장 겸임도 연관돼 있었는데 그러니까 좀 뭐랄까요. 그때 이걸 총체적으로 전체적으로 좀 보고 이렇게 대응을 했어야 했는데 그렇게 하지 못했던 거는 좀 (안타깝습니다). 이게 웃긴 게 그 당시 문재인 정부의 국정과제가 ○○○의원이 있고 할 때 이게 다 연관된 거잖아요. 그래서 이게 다 상의한 방향으로 가는 정책 과제들이에요. 일련의 이런 목표성을 가지고 같은 방향으로 가는 것들이 아니라 다 제각각. 근데 이게 국정과제로 되어 있었어요. 정부 국정과제는 그거는 그것대로 채워야 되고 법인화는 또 해야 돼 근데 이거는 모순이에요. 사실. (정책결정자 A1)

이와 관련하여 정책집행자 C2는 스포츠클럽과 지방체육회의 관계를 개선하고, 스포츠클럽 정책의 실효성을 갖추기 위해서는 스포츠클럽의 실적을 지방체육회의 평가에 반영하는 등 지방체육회가 스포츠클럽의 활성화에 관심을 가질 수 있는 유인책 마련이 필요하다고 인식하였다.

그래서 저도 제안을 드렸던 하나가 그러니까 지방체육회도 앞으로 그 평가나 여러 가지를 한다고 하면 중앙에서 기금 평가라든지 아니면 여러 가지 기금을 내리거나 하면 공공스포츠클럽이나 지정스포츠클럽이 같이 있는 데는, 사실 지정스포츠클럽을 잘 운영이 되고 있으면 그 체육회도 높은 평가를 받게끔. 그렇게 해줘야지 서로 시너지가 나지 않겠어요. (정책집행자 C2)

스포츠클럽과 지방체육회의 갈등과 관련해서는 최근 몇 가지 연구가 실시되었는데, 이승희와 서수진(2022)은 지방체육회의 제도변화, 조직의 정체성, 예산집행 방식, 시설자원 한계 등의 이유로 두 기관이 갈등을 보이고 있으며, 이를 조정하기 위해 두 조직의 정체성 형성을 위한 제도 마련, 두 조직의 관계를 향상시킬 수 있는 조정 및 협조, 지역특성에 맞는 사업 추진 등 한국체육 조직이 형성되는 과도기의 시점에서 지방체육회와 스포츠클럽이 화합하기 위한 방안을 마련하는 것이 매우 중요하다고 강조했다.

제5장 결론 및 제언

1. 결론

스포츠클럽 정책은 생활체육과 전문체육을 아우르는 가장 대표적인 체육정책으로, 2013년부터 정부의 국정과제로 채택되어 진행되어왔다. 특히 이 정책은 기존의 정부의존형인 예산지원 정책사업과는 달리, 지역의 공공체육시설과 연계하여 3년의 운영비 지원 이후 지역기반으로 자립하는 모델을 채택하였는데, 2021년 공공스포츠클럽 정책사업이 완료된 시기까지 정책의 양적목표는 달성하였지만, 정책집행과정에서 당초의 정책목표와는 다르게 운영되어 자생의 관점에서 정책실패 사례라는 평가까지 받고 있는 실정이다. 2022년「스포츠클럽법」이 시행된 이후 정부는 등록·지정스포츠클럽으로 정책집행 방식을 변경하였고, 스포츠클럽 정책을 통해 생활체육과 전문체육이 연계된 선진국형 체육정책을 마련하는데 중점을 두고 있다.

한편 다수의 선행연구에서 당초 의도한 정책목표를 달성하고 정책의 효과를 높이기 위한 효과적인 정책집행의 필요성이 대두되었고, 정책집행과정에서 정책집행자와 이해관계자의 정책에 대한 이해의 중요성이 주장되었다. Kuklinsku, Metlay와 Kay(1982)는 정책이해도의 중요성을 강조하며, 정책 집행의 효과성을 향상시키기 위해 정책이해도의 측면을 고려해야 한다고 강조하였다. Eriksen과 Fallan(1995)도 세무제도에 대한 이해와 인식이 개인들의 태도에 영향을 미칠 수 있다는 점을 강조하며, 이해도 제고를 통해 정책과 규정을 개선하고 개인의 태도를 향상시키는데 기여할 수 있다고 주장하였다. 정광호(2008)는 시민들이 정책에 대한 이해와 지식을 보유할수록 정책에 대한 참여와 관여를 더욱 적극적으로 할 가능성이 높다고 말하며, 정책집행 과정에서 정책참여자 및 시민들의 이해도를 높이기 위한 노력이 필요하다고 하였다.

한국의 스포츠클럽 정책집행과 관련된 연구에서, 남상우(2022)는 스포츠클럽 정책은 중앙정부 주도의 하향식 육성의 특징을 가지며, 특히 관주도의 사업형식은 스포츠클럽 정책이 정부주도의 체육단체 통합 이후 '또 다른 정체불명의 생활체육 조직'의 등장으로 오인되면서 오히려 기존의 지방체육회와 마찰을 일으키고 있다고 주장했다. 그는 이를 위한 해결방안으로 스포츠클럽의 정책적 필요성과 효과를 현장에 효과적으로 전달할 필요성이 있다고 강조하고 있다. 김성하와 전원재(2020)는 공공스포츠클럽의 전문선수 육성의 장애요소로 정책에 대한 인식과 홍보 부족, 전문체육 기득권층의 반발 등을 제시하면서, 이를 위한 개선방안으로 정책에 대한 홍보 및 지원 강화를 제시하고 있다.

이에, 본 연구는 스포츠클럽 정책집행과정에 참여하는 정책결정자, 정책전달자, 정책집행자가 정책을 어떻게 이해하고 집행하였는지에 대해 알아보고, 정책참여자의 정책이해에 따른 실제 정책집행에 대한 비교를 통해 그 정책적 시사점을 얻고자 하였다. 연구방법으로는 스포츠클럽 정책이 시행된 2013년 이후 10년간의 정부의 정책자료와 대한체육회의 사업과 관련된 문헌자료를 분석하고, 정책참여자의 심층면담을 통한 질적 자료 분석을 실시하였다.

전반적으로 정책결정자, 정책전달자, 정책집행자 구분과 상관없이 연구에 참여한 대부분의 정책참여자가 스포츠클럽 정책의 목표와 정책사업의 수행과 관련된 용어를 인지하고 있는 것으로 나타났다. 다만, 각 정책참여자들의 정책에 대한 이해는 실제 정책이 개인에게 미치는 영향, 정책집행과정에서 겪게 되는 경험, 이해당사자와의 관계 등에 따라 동일한 정책목표를 일부 다르게 인식하고 있었고, 개념적인 이해 이외에도 정책을 활용하는 부분에서 정책이해도의 차이를 보이는 것으로 분석되었다. 스포츠클럽 정책참여자에 따른 정책의 이해와 정책집행에 있어 정책결정자인 정부는 전반적인 정책목표를 중시하는 거시적 이해를 하고 있었고,

정책집행자인 스포츠클럽은 당장의 스포츠클럽의 생존을 중시하는 미시적인 이해를 하고 있는 것으로 나타났다. 정부의 정책을 수요자에게 전달하는 정책전달자로서의 대한체육회는 정부의 정책목표와 정책집행 현장의 현실에 맞는 중시적인 이해를 하고 있는 것으로 파악된다. 또한 정책참여자의 정책이해도 차이와 정책집행 비교를 통한 분석을 통해 정책집행자 사이의 정책이해도의 차이는 성공적인 정책집행의 걸림돌이 되고, 스포츠클럽 정책이 전형적인 하향식(top-down) 정책으로 추진되다 보니 이상과 현실의 불협화음이 발생하여 정책효과가 떨어졌다는 점을 발견할 수 있었다.

이 연구를 통해 얻은 중요한 정책적 함의는 스포츠클럽 정책집행과정에서의 정책 이해도의 차이가 정책성공에 큰 영향을 끼친다는 점이다. 정책결정자, 정책전달자, 정책집행자는 각각이 처한 현실에 따라 정책에 대한 이해와 목표가 다르기 때문에, 정책집행과정에서 불합리한 결정이 발생할 수 있으며, 이로 인해 예상치 못한 결과가 도출될 수 있다. 이 연구 결과는 스포츠클럽 정책 외의 다른 정책 영역에서도 적용될 수 있는데, 정책을 구현하고자 하는 결정자의 이해도, 그리고 정책을 실질적으로 실행하는 이해관계자의 이해도가 다르다면, 원하는 결과를 얻기 어렵다는 점을 인지하는 것이 중요하다고 생각된다. 또한, 정책을 전달하는 역할을 하는 정책전달자의 역할이 매우 중요하며, 이들이 이상적인 정책목표와 현실적인 정책집행 현장의 중간에서 적절한 균형을 맞추어 정책집행가능성을 높이는 것이 성공적인 정책집행에 큰 역할을 할 것으로 판단된다.

본 연구에서는 정책참여자들 사이의 정책이해도 차이는 성공적인 정책집행의 걸림돌이 될 수 있다는 사실을 밝혀냈는데, 이는 특히 전형적인 하향식 정책인 스포츠클럽 정책에서 이상적인 정책목표와 현실의 부조화로 인해 정책효과가 떨어진 것이 확인되었다. 정책결정자와 정책집행가

간에는 스포츠클럽의 '자생'에 대한 이해 부분에서 특히 차이가 발생하는데, 정책결정자는 '자생'을 스포츠클럽이 정부의 지원없이 회비수입 등 자체 비용을 충당하는 형태로 이해하지만, 정책집행자는 중앙정부의 예산 지원 이후에도 자신들이 지자체의 사업에 참여하거나 지방자치단체의 예산을 확보하여 공공성을 유지하는 것도 '자생'으로 간주하고 있었다. 또한, 스포츠클럽 정책의 '공공성'과 '수익성' 목표에 대한 인식 차이도 존재하는 것으로 나타났는데, 정부는 스포츠클럽이 공공체육시설을 이용함으로써 저렴한 비용으로 국민에게 프로그램을 제공하며 동시에 회원수 확보를 통해 수익성을 달성할 수 있을 것으로 판단했지만, 스포츠클럽은 이 두 가치가 상충하며 동시에 달성이 어렵다고 말하며, 중앙정부의 재정지원과 함께 지자체를 설득할 방안 마련이 필요하다고 인식하고 있었다.

또 다른 특징적인 정책이해도의 차이는 정부는 스포츠클럽에 대해 공공체육시설을 위탁할 수 있도록 법에 명시하면 지방자치단체가 정책 집행에 협조할 것으로 예상했으나, 실제 스포츠클럽 관계자들은 시설 확보가 가장 어려운 부분이며, 실제 현장에서는 이 법이 적용되지 않는다고 인식한다는 점이다. 결국, 정책이해도와 관련한 이러한 차이들로 인해 스포츠클럽은 생존을 위해 지자체에 시설과 예산지원을 요청하게 되고, 이로 인해 정치적 영향을 주고받게 된다고 분석된다. 반면 정부는 스포츠클럽법 시행 후 스포츠클럽 등록제를 실시하여 공공 및 민간 스포츠 지원을 체계적으로 관리하고 활성화할 수 있을 것으로 기대하나, 실제 스포츠클럽 운영자들은 일부 지방자치단체에서는 스포츠클럽 등록 의무를 인지하지 못하는 등의 이해도가 낮다는 문제를 지적하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 인식 차이는 스포츠클럽 정책의 효과적인 실행을 방해하며, 이를 해결하기 위한 방안이 필요한 것으로 생각된다.

이 연구를 통해 제시되는 중요한 시사점은 정책결정자, 정책전달자, 정책집행자 각각이 이해하는 정책에 대한 상호 이해가 필요하며, 이를 위

해 세 가지 차원에서의 통합적인 접근이 필요하다는 것이다. 이를 통해 이해관계자들 간의 이해도 격차를 줄이고, 그로 인한 부정적인 영향을 최소화하는 것이 필요하다는 것이다. 또한, 전반적인 정책집행과정에서 다양한 이해관계자들이 함께 참여하고 소통하는 과정이 매우 중요하다고 판단된다. 참여와 소통을 통해 정책결정과정에 다양한 의견과 정보가 반영되게 하며, 정책목표와 현실 간의 간극을 줄이는 데 도움이 될 것으로 생각한다. 이렇게 하여 스포츠클럽 정책이 더욱 효과적으로 집행될 수 있도록 개선하고, 생활체육과 전문체육이 연계된 선진국형 체육정책을 만들어 가는 데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

「스포츠클럽법」이 제정되고 이제 막 1년이 지난 시점에서, 위와 같이 지난 10년간의 공공스포츠클럽 정책집행과정에서의 정책참여자의 이해도와 그에 따른 정책집행 실태를 분석한 것은 매우 의미 있는 연구인 것으로 판단한다. 기존의 공공스포츠클럽 정책결정자인 정부는 정책의 구현자로서 스포츠클럽을 이해하고 그 특성에 맞게 기능하도록 하는 제도적 맥락에 맞는 조정이 일부 미흡했다고 생각되는데, 효과적인 정책목표 달성을 위해서는 정책사업 추진 시 현장에서 실제 정책을 집행하는 일선관료들을 중요한 이해관계자로 인식하고 현장에서 정책이 가장 효과적으로 작동할 수 있는 방안을 고민하면서 정책을 집행해야 한다고 판단된다. 아울러, 정책집행자인 스포츠클럽 운영진은 정부의 정책을 현장에서 실현하는 최말단의 정책집행자로서 큰 틀에서 정부 정책방향을 이해하고 정책의 목적을 실현할 수 있도록 현장 지도자와 회원을 관리하려는 적극적인 노력이 필요하다고 판단한다. 이를 통해 정책공급자와 현장 정책집행자의 시너지를 최대화 하고, 향후 지속가능하고 효과적인 정책집행을 할 수 있을 것으로 생각한다.

2. 제언

본 연구는 정부에서 스포츠 부분 주요 정책과제로 채택한 스포츠클럽 정책집행에 참여하는 정책결정자, 정책전달자, 정책집행자가 어떻게 정책을 이해하고 집행하였는지에 대해 알아보고, 정책참여자의 정책이해에 따른 실제 정책집행에 대한 비교를 통해 그 정책적 시사점을 얻고자 연구가 진행되었다. 지금까지 제시한 연구결과와 논의를 종합하여, 스포츠클럽 정책참여자가 보다 효과적으로 정책집행을 할 수 있도록 정책적인 제언과 함께, 스포츠클럽 정책연구자로서 연구의 한계점을 고려한 후속 연구를 위한 제언을 하면 다음과 같다.

효과적인 스포츠클럽 정책집행을 위한 제언

첫째, 기존의 스포츠클럽 정책은 정책방향이 '회원의 자발적인 참여'와 '스포츠클럽의 자생'이었지만, 그를 위한 정책기반을 다지기 전에 성과주의에 의해 스포츠클럽의 양적 확대를 우선하다보니, 공공스포츠클럽 선정 후반으로 갈수록 회원의 참여가 저조하거나 지역기반이 약할 것으로 예상되는 스포츠클럽도 지원대상에 포함시키면서 정부지원 이후 일부 스포츠클럽이 해산하는 등 자생력에 문제를 발생시킨 것으로 나타났다. 2022년 「스포츠클럽법」 시행 이후 기존의 공공스포츠클럽 정책사업은 폐지되고 지정스포츠클럽으로 정책방향이 변경되었지만, 현재까지 선정된 대부분의 지정스포츠클럽이 과거 공공스포츠클럽이고 향후 선정될 지정스포츠클럽도 기존의 공공스포츠클럽이 선정될 가능성이 높은 만큼, 회원의 자발적인 참여를 통해 지역 현장에서 클럽이 잘 정착해서 유지될 수 있도록 역량을 갖춘 스포츠클럽을 지정해야 할 것으로 생각된다.

둘째, 정부의 정책목표 및 정책방향과 달리 실제 현장에서 집행과정 중에 정책집행자의 정책에 대한 이해도 부족으로 원할한 정책집행에 차질이 발생하지 않도록 제도적인 안전장치와 함께 지속적인 홍보가 필요하다고 판단된다. 특히, 「스포츠클럽법」이 시행 1년이 지났지만, 스포

츠클럽을 등록하고 관리하는 지방자치단체와 지방체육회에서는 현재까지도 법과 시행령에 명시된 세부적인 내용과 기관의 역할을 명확하게 인지하지 못하고 있어 지속적인 홍보와 교육을 통해 현장 정책집행자의 이해도를 높이기 위한 방안을 마련해야 한다고 생각한다. 또한, 「스포츠클럽법」 제8조의 회원단체 가입의제에 의해 향후 지방체육회를 통해 스포츠클럽을 관리하게 되는데, 정책집행자인 스포츠클럽 운영자들이 가장 중요하고도 어렵게 생각하는 거버넌스의 문제점과 일선 현장에서 관리단체인 지방체육회와 그 회원단체인 스포츠클럽이 상호 경쟁상대로 인식하지 않도록 지속적인 인식개선이 필요하다고 판단한다.

셋째, 스포츠클럽 정책결정자인 정부와 정책전달자인 대한체육회는 정책목표 달성이라는 책무를 유지하면서도 정책집행자인 스포츠클럽 운영의 자발성을 훼손하지 않는 방향으로 정책적 개입을 할 필요가 있다고 생각된다. 기존의 공공스포츠클럽 정책집행은 정부와 대한체육회 주도의 하향식 정책집행 행태를 보였는데, 규모가 작은 스포츠클럽에서 실제 적용하기 어렵거나 비효율적인 정책집행이라는 의견도 있었던 만큼, 향후에는 스포츠클럽의 자율성을 보장하는 방향으로 정책집행을 추진해 나가야 할 것으로 판단된다.

후속 연구를 위한 제언

첫째, 본 연구는 기존의 정책자료와 함께 현장 참여자들의 심층면담을 통한 질적연구방법론을 사용하였는데, 질적연구의 한계점인 해석의 주관성으로 일반화에는 한계가 있다. 「스포츠클럽법」이 시행초기이고, 현재까지 다수의 지정스포츠클럽을 대상으로 한 양적연구가 전무한 점을 감안하여 향후 양적연구를 통해 스포츠클럽 정책집행과정에서 정책이해도의 차이가 발생하는 현상을 일반화할 수 있는지 후속적인 연구가 필요할 것으로 생각한다.

둘째, 해외의 스포츠클럽 문화와 우리나라의 스포츠클럽 문화에 대한 비교를 중심으로 한국의 맥락에 맞게 변화한 특성은 무엇인지에 대한 연

구가 필요하다고 생각한다. 스포츠클럽 정책은 독일과 영국 등 스포츠선진국의 사례를 국내에 맞게 일부 변형하여 적용한 대표적인 정책이다. 따라서 해외 선진국의 정책을 도입하는 과정과 10년의 정책집행 이후에 한국의 맥락에 맞게 변화한 특성에 대한 후속적인 연구가 필요하다고 사료된다.

셋째, 스포츠클럽 정책이 전반적인 국가스포츠 정책에 미친 영향에 대한 분석이 요구된다. 스포츠클럽 정책의 경우, 2013년 국정과제에 공식적으로 채택되고, 단일 정책사업에 대한 별도의 법률이 제정될 정도로 국회와 정부, 체육단체와 더불어 스포츠 현장의 관심이 높은 정책사업이다. 특히 전문선수를 배출하는 전통적인 형태의 학교운동부 제도를 일부 대체할 수 있는 대응책으로도 거론되는 만큼, 향후 스포츠클럽을 통한 한국의 전체 스포츠 생태계의 변화에 대한 집중적인 연구가 병행되어야 할 것으로 판단된다.

넷째, 본 연구는 스포츠클럽 정책에 대한 정책이해도를 중심으로 한 연구였으나, 스포츠 분야에는 이외에도 다양한 정책이 존재하고 있다. 스포츠클럽 정책의 집행과 이해도를 분석하는 것만으로는 전체 스포츠 분야의 정책이해와 집행의 복잡성을 완전히 파악하기는 어렵다고 생각된다. 따라서, 스포츠 교육, 스포츠 관광, 스포츠 시설관리 등 다양한 주제에 대한 정책이해도 연구가 필요하다고 판단된다. 다양한 스포츠정책에 대한 정책집행 방식과 정책참여자의 이해도에 관한 분석은, 향후 전체 스포츠분야의 정책의 발전방안을 제시할 수 있는 근거를 마련하고. 정책효과성을 높이는데 크게 기여할 것으로 기대된다.

참 고 문 헌

[학술지 및 서적]

강효민, 박기동. (2008). 지역사회에서 스포츠클럽 활동과 사회적 자본 형성. **한국스포츠사회학회지**, 21(4), 845-863.

김상묵, 이창원, 한승환(2004). 중앙정부 정책과정과 시민참여. **한국행정논집. 16**(4), 861-885

김선희, 전형상. (2014). 공공스포츠클럽 사례를 통해 본 협력적 거버넌스 가능성과 한계. **한국체육과학회지**, **23**(4), 81-98.

김성하. (2020). 공공스포츠클럽 사업의 구조적 문제점과 개선방안. **한국체육정책학회지**, **18**(3), 161-177.

김성하, 전원재. (2020). 공공스포츠클럽을 통한 전문선수 육성의 장애요소와 개선방안. **한국체육정책학회지**, **18**(4), 207-224.

김세명, 허철, 박종진. (2022). 공공스포츠클럽·지방체육회 거버넌스 구조 분석과 발전 방안. **한국체육정책학회지, 20**(2), 73-88.

김인. (2007). 지방정부 환경보호서비스 성과의 영향 요인: 시민평가를 중심으로. **한국행정논집, 19**(2), 291-320.

김재웅. (2011). MB 정부의 학교 자율화 정책집행과정 분석: 교육과정 자율화를 중심으로. **교육정치학연구, 18**(4), 61-85.

남궁근. (2021). **정책학(제4판)**, 법문사

남상우. (2017). 스포츠클럽 정책방향에 대한 연구. **한국스포츠과학회지**, **26**(4), 1149-1164.

남상우. (2019). 조직역량 관점에서 분석한 공공스포츠클럽 운영의 난제. **한국사회체육학회지, 78**, 323-335.

남상우. (2020). 지자체와 스포츠클럽 협력을 통한 스포츠클럽 활성화에 대한 연구. **스포츠레저연구, 79**, 29-41.

남상우. (2022). ‘한국형 스포츠클럽’에서 [스포츠클럽법] 까지: 스포츠클럽 정책의 궤적과 정달성, 그리고 사회학적 전망. **한국스포츠사회학회지**, **35**(2), 20-43.

남상우, 성문정, 김대희, 이용식. (2018). **생활체육 동호인 조직의 공공스포츠클럽 전환을 위한 제도적 지원 방안**. 국민체육진흥공단 한국스포츠정책과학원. 1-130.

박중훈, 김근세, 최준호, 한현주. (2005). **행정서비스 품질제고를 위한 연구**. 한국행정연구원. 1-287.

서원재, 박성희, 한승진. (2016). 스포츠 여가활동 활성화를 위한 종합형 스포츠클럽 발전 방안. **한국체육정책학회지**, **14**(4), 217-232.

서희진. (2014). 스포츠클럽 정착을 위한 지역사회 레크리에이션 운영시스템 분석: 미국 조지아주 사례를 중심으로. **한국체육과학회지**, **23**(6), 179-195.

성시경. (2013). 정책 목표와 공무원 인식 간의 차이에 관한 연구. **한국행정연구, 22**(2), 1-34.

송명근(2021). 대한체육회 공공스포츠클럽 정책 사업의 성과 분석. **한국체육정책학회지, 19**(4), 33-48.

심상보. (2016). 스포츠클럽 시스템 구축 운영방안. **한국스포츠과학자 통합학술대회**, 69-79.

오경수, 천명재, 김희경. (2013). 정책 PR 이 정책지지, 정부신뢰에 미치는 영향 연구. **한국콘텐츠학회논문지**, **13**(7), 190-202.

유훈. (2016), **정책집행론(제2판)**. 대영문화사.

이남인. (2005). 현상학과 질적연구방법. **현상학과 현대철학, 24**, 91-121

이수범, 김남이. (2013). 정책 이해도 및 관여도가 공중의 정책 태도, 정보탐색과 구전의도에 미치는 영향: 제주도 디지털 전환 시범사업을 중심으로. **한국광고홍보학보**, **15**(3), 220-254.

이승희, 서수진. (2022). 지방체육회와 공공스포츠클럽의 갈등과 조정. **한국융합과학회지**, **11**(6), 1-19.

이영희. (2020). 스포츠클럽 발전을 위한 정책방향과 과제: 중앙정부를 중심으로. **한국체육학회지, 59**(2), 1-14.

이용식. (2016). 한국스포츠클럽의 바람직한 정착방안. **스포츠과학**, **137,** 93-98.

이용식 (2018). 국가 스포츠클럽 지원제도 개선방안: 선진국 사례와 국내 대응. **스포츠경영연구, 23**(4), 27-43.

이용식. (2018). 지역스포츠클럽 관련 정책갈등 현황분석 및 개선방안. 한**국체육정책학회지, 46,** 25-40.

이용식, 장효진 (2020). 한국 스포츠클럽 발전을 위한 정책과제: 스포츠 경영학적 관점에서. **한국스포츠산업경영학회지**, **15**(3), 41-53.

이종재, 이차영, 김용, 송경오(2015). **교육정책론**. 학지사.

임도빈, 정현정, 강은영. (2012). 정책이해도가 정책성과 인지도에 미치는 영향에 관한 연구-정부경쟁력의 관점에서. **한국거버넌스학회보**, **19**(2), 1-30.

전원재, 임수원. (2017). 한국 스포츠시스템의 선진화를 위한 로컬 거버넌스 구축 방안. **한국스포츠사회학회지**, **30**(1), 149-173.

전원재, 임수원. (2018). 공공스포츠클럽 사업의 정책적 정당성에 관한 연구: 운영시스템과 함의를 중심으로. **한국사회체육학회지**, **74**, 291-308.

전원재, 이혁기. (2021). 공공스포츠클럽 사업 실효성 재고찰: Q 방법론을 통한 인식분석과 시사점. **한국체육정책학회지**, **19**(2), 87-103.

정광호. (2008). 정책 리터러시 (policy literacy) 함수 분석: 시민활동변인을 중심으로. **행정논총, 46**(4), 73-104.

정성수. (2008). 교육정책집행 영향요인의 특성 분석: 교육대학발전 교사교육프로그램개발사업 사례를 중심으로. **교육행정학연구**, **26**(2), 23-48.

정정길, 이시원, 정준금, 김성수, 최종원, 정광호, 권혁주, 문명재. (2022). **정책학개론**. 대명출판사.

정정길, 정준금. (2003). 정책과 제도변화의 시차적 요소. **행정논총**, **41**(2), 177-202.

정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호. (2016). **정책학원론**. 대명출판사.

진규진, 장익영. (2023). '한국형 스포츠클럽'의 정책적 실효성에 대한 비판적 접근: 전문선수 육성을 중심으로. **한국스포츠사회학회지**, **36**(1), 60-81.

최연태, 박상인. (2011). 전자정부 서비스 이용이 정책리터러시에 미치는 영향 분석. **한국사회와 행정연구**, **21**(4), 73-98.

최종원. (1998). 정책집행연구의 이론적 틀에 대한 비판적 고찰. **한국정책학회보**, **7**(1), 173-206.

최주현, 이재구. (2016). 독일 스포츠클럽 및 엘리트스포츠의 운영체계. **한국체육정책학회지**, **14**(4), 261-275.

최태현. (2014). 참여가치인식과 정책이해도를 통한 시민참여 유형화 연구. **한국정책학회보, 23**(1), 231-256.

황성수, 윤광재. (2018). 정책이해도, 정책선호, 정부신뢰 측정에 관한 탐색적 연구: 정책이해도가 높아지면 정부신뢰도 높아지는가?. **한국공공관리학보, 32**(3), 209-226.

황수현, 김민, 서희진. (2015). 종합형스포츠클럽의 운영 현황 및 개선 방안. **한국웰니스학회지, 10**(4), 73-82.

Angen, M. J. (2000). Evaluating interpretive inquiry: Reviewing the validity debate and opening the dialogue. *Qualitative Health Research, 10*(3), 378-395.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*(4), 543-571.

Alvarez, R. M. (1998). *Information and Elections*. University of Michigan Press.

Berman, P. (1978). The study of macro-and micro-implementation.

Public Policy, 26(2), 157-184.

Berman, P. (1980). Thinking about programmed and adaptive implementation: Matching strategies to situations. *Why Policies Succeed or Fail, 8*, 205-227

Carpini, M. X. D., & Keeter, S. (1996). *What Americans know about politics and why it matters.* Yale University Press.

Cassel, C. A., & Lo, C. C. (1997). Theories of political literacy. *Political Behavior, 19*, 317-335.

Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2021). **질적 연구방법론: 다섯가지 접근 (4판)**. (조흥식, 정선욱, 김진숙, 권지성 공역). 학지사. (원서출판 2018)

Denzin, N. K. (1970). Problems in analyzing elements of mass culture: Notes on the popular song and other artistic productions. *American Journal of Sociology, 75*(6), 1035-1038.

Denzin, N. K. (2012). Triangulation 2.0. *Journal of Mixed Methods Research, 6*(2), 80-88.

Denver, D., & Hands, G. (1990). Does studying politics make a difference? The political knowledge, attitudes, and perceptions of school students. *British Journal of Political Science, 20*(2), 268-288.

Edwards III, G. C. (1980). *Implementing public policy.* Congressional Quarterly Press.

Elmore, R. F. (1978). Organizational models of social program implementation. *Public Policy, 26*(2), 185-228.

Elmore, R. F. (1979). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly, 94*(4), 601-616.

Eriksen, K., & Fallan, L. (1996). Tax knowledge and attitudes towards taxation; A report on a quasi-experiment. J*ournal of Economic Psychology, 17*(3), 387-402.

Evans, T. (2010). Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. *The British Journal of Social Work, 41*(2), 368-386.

Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street Level bureaucracy and public accountability. *Public Administration, 85*(2), 279-299.

Kuklinski, J. H., Metlay, D. S., & Kay, W. D. (1982). Citizen knowledge and choices on the complex issue of nuclear energy. *American Journal of Political Science, 26*(4), 615-642.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.

Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory, 5*(2), 145-174.

May, P. J., & Winter, S. C. (2009). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory, 19*(3), 453-476.

McLaughlin, M. W. (1987). Learning from experience: Lessons from policy implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis, 9*(2), 171-178.

Nakamura, R. T., & Smallwood, F. (1980). *The politics of policy implementation*. St. Martin's Press.

O'Toole, L. J. (1986). Policy recommendations for multi-actor implementation: An assessment of the field. *Journal of Public Policy, 6*(2), 181-210.

Palumbo, D. J., & Oliverio, A. (1989). Implementation theory and the theory-driven approach to validity. *Evaluation and Program Planning, 12*(4), 337-344.

Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. Sage publications.

Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. University of California Press.

Rein, M. (1983). Implementation: A theoretical perspective. from Policy to practice. *Macmillan Education UK*, 113-137

Sabatier, P. & Mazmanian, D. (1979). The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives. *Policy Analysis, 5*(4), 481-503.

Skille, E. Å. (2008). Understanding sport clubs as sport policy implementers: A theoretical framework for the analysis of the implementation of central sport policy through local and voluntary sport organizations. *International Review for the Sociology of Sport, 43*(2), 181-200.

Skille, E. Å. (2009). State sport policy and voluntary sport clubs: The case of the Norwegian sports city program as social policy. *European Sport Management Quarterly, 9*(1), 63-79.

Spradley, J. P. (2016). *Participant observation*. Waveland Press.

Van Buuren, A., & Eshuis, J. (2015). How practitioners of governance understand their work: A framework for comparative design-oriented analysis. *Public Management Review, 17*(10), 1447-1472.

Van Manen, M. (2016). *Phenomenology of practice: Meaning-giving methods in phenomenological research and writing.* Routledge.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and Society, 6*(4), 445-488.

Winter, S. C. (1990). How policy making affects implementation: the decentralization of the Danish disablement pension administration. *Scandinavian Political Studies, 9*(4), 361-385.

Winter, S. C., Dinesen, P. T., & May, P. J. (2008). *Implementation regimes and street-level bureaucrats. The Danish National Centre for Social Research.*

Winter, S. C. (2012). *Implementation perspectives: Status and reconsideration.* The SAGE handbook of public administration, 265-278.

Woodhouse, E. J., & Lindblom, C. E. (1993). *The policy-making process.* Prentice-Hall.

Zaller, J. (1986). *The effects of political involvement on public attitudes and voting behavior.* In annual meeting of the American Political Science Association

[국회 및 법령 자료]

국회 의안정보시스템. http://likms.assembly.go.kr/bill/

국가법령정보시스템. https://www.law.go.kr

스포츠클럽법. 법률 제18252호.

스포츠클럽법 시행령. 대통령령 제32700호.

스포츠클럽법 시행세칙. 문화체육관광부령 제483호.

제386회 국회(임시회). 제1차 문화체육관광위원회 체육관광법안심사소위원회 회의록. (2021.4.21.).

[정부 자료]

대한민국 대통령실. (2013). **박근혜 정부 100대 국정과제.**

대한민국 대통령실. (2018). **윤석열 정부 100대 국정과제.**

대한민국 대통령실. (2022). **윤석열 정부 120대 국정과제.**

문화체육관광부 홈페이지. www.mcst.go.kr (보도자료 등)

문화체육관광부. (2013~2023). **문화체육관광부 업무계획**

문화체육관광부. (2013). **스포츠비전 2018: 스포츠로 대한민국을 바꿉니다.**

문화체육관광부. (2018). **스포츠비전 2030: 사람을 위한 스포츠, 건강한 삶의 행복**

문화체육관광부. (2022). **2021 체육백서**. 1-713.

이화여자대학교. (2016). **K-스포츠클럽 운영개선 방안연구.** 문화체육관광부. 1-375.

[대한체육회 자료]

대한체육회 홈페이지 https://www.sports.or.kr/ (보도자료 등)

(구)국민생활체육회. (2013~2015). 2013~2015년 **스포츠클럽 사업계획서.**

(구)국민생활체육회. (2014~2016). 2013~2015년 **스포츠클럽 사업결과보고서.**

(구)국민생활체육회. (2014~2016). 2013~2015년 공공스포츠클럽 운영실적.

대한체육회. (2016~2023). 2016~2023년 **스포츠클럽 사업계획서**.

대한체육회. (2017~2023), 2016~2022년 **스포츠클럽 사업결과보고서**.

대한체육회. (2017~2023), 2016~2022년 공공스포츠클럽 운영실적.

대한체육회. (2022). **스포츠클럽 등록업무 매뉴얼.**

대한체육회. (2023). **2023년도 공공스포츠클럽 사업지침**.

대한체육회. (2023) **2023년도 스포츠클럽 관계자 워크숍 책자**.

대한체육회. (2023). 2023년도 지정스포츠클럽 운영실적.

더브릿지컨설팅. (2016). **스포츠클럽 성과평가, 제도개선 및 로고제작 연구**. 대한체육회. 1-435.

KDN. (2022). **2021년 공공스포츠클럽 성과평가 및 컨설팅**. 대한체육회. 1-250.

부 록

<표 26> 공공스포츠클럽 선정 현황(2021년말 기준)

연번	시도	시군구	클럽명	구분	선정연도
1	서울	마포구	마포스포츠클럽	대도시형	2015
2		영등포구	영등포구스포츠클럽	대도시형	2018
3		구로구	구로스포츠클럽	대도시형	2018
4		광진구	광진스포츠클럽	대도시형	2019
5		성동구	성동축구스포츠클럽	학교연계형	2020
6		은평구	은평스포츠클럽	대도시형	2020
7		금천구	금천탁구스포츠클럽	학교연계형	2020
8		강서구	신정태권도스포츠클럽	학교연계형	2021
9		중랑구	(가칭)서울해태하키스포츠클럽	학교연계형	2021
10		노원구	힐링노원스포츠클럽	학교연계형	2021
11	부산	사상구	신나는사상스포츠클럽	대도시형	2013
12		서구	부산서구스포츠클럽	대도시형	2014
13		동래구	동래스포츠클럽	대도시형	2015
14		동래구	부산거점스포츠클럽	거점형	2016
15		북구	북구스포츠클럽	대도시형	2017
16		해운대구	해운대구스포츠클럽	대도시형	2017
17		진구	부산진구스포츠클럽	대도시형	2017
18		사하구	사하구스포츠클럽	대도시형	2017
19		금정구	금정-부산외대스포츠클럽	대도시형	2017
20		영도구	월계수스포츠클럽	중소도시형	2019
21		영도구	부산영도구스포츠클럽	중소도시형	2019
22		중구	부산중구스포츠클럽	중소도시형	2019
23		부산진구	동의과학대스포츠클럽	대도시형	2020
24		수영구	수영구스포츠클럽	중소도시형	2021
25		연제구	부산태권도클럽	학교연계형	2020
26		연제구	부산유도스포츠클럽	학교연계형	2020
27		사하구	부산대펜싱클럽	학교연계형	2021
28		서구	부산씨름스포츠클럽	학교연계형	2021
29		남구	부경스포츠클럽 사회적협동조합	대도시형	2021
30		영도구	부산탁구스포츠클럽	학교연계형	2021
31	대구	동구	금호스포츠클럽	대도시형	2014
32		달서구	달서스포츠클럽	대도시형	2015

연번	시도	시군구	클럽명	구분	선정연도
33		북구	대불스포츠클럽	대도시형	2016
34		남구	대구남구스포츠클럽	중소도시형	2017
35		달서구	달서송현스포츠클럽	대도시형	2019
36		북구	달구벌스포츠클럽	대도시형	2020
37		달서구	대구성서수영스포츠클럽	학교연계형	2020
38		중구	중구청라스포츠클럽	중소도시형	2021
39		남구	남구바둑스포츠클럽	학교연계형	2021
40		계양구	계양스포츠클럽	대도시형	2013
41		미추홀구	미추홀구스포츠클럽	대도시형	2014
42		연수구	가천스포츠클럽	대도시형	2014
43		서구	아시아드스포츠클럽	대도시형	2018
44	인천	강화군	강화스포츠클럽	학교연계형	2020
45		남동구	만수북축구클럽	학교연계형	2020
46		서구	석남서축구클럽	학교연계형	2020
47		계양구	안남FC축구클럽	학교연계형	2021
48		서구	인천서구스포츠클럽	대도시형	2021
49		북구	빛고을스포츠클럽	대도시형	2013
50		남구	송원스포츠클럽	대도시형	2014
51		서구	광주거점스포츠클럽	거점형	2016
52		광산구	광산남부스포츠클럽	대도시형	2017
53		동구	광주동구스포츠클럽	중소도시형	2017
54	광주	서구	광주서구스포츠클럽	대도시형	2018
55		북구	동강공공스포츠클럽	대도시형	2018
56		광산구	광주다움스포츠클럽	대도시형	2019
57		남구	행복남구양궁스포츠클럽	학교연계형	2021
58		광산구	광주궁도스포츠클럽	학교연계형	2021
59		서구	광주빛고을테니스스포츠클럽	학교연계형	2021
60		대덕구	대덕스포츠클럽	대도시형	2013
61		서구	서람이스포츠클럽	대도시형	2016
62		유성구	유성스포츠클럽	대도시형	2020
63		서구	대전축구스포츠클럽	학교연계형	2020
64	대전	중구	대전체조스포츠클럽	학교연계형	2020
65		동구	대전씨름스포츠클럽	학교연계형	2020
66		서구	대전카누스포츠클럽	학교연계형	2020
67		유성구	대전하나클라이밍스포츠클럽	학교연계형	2020
68		유성구	한밭대스포츠클럽	대도시형	2021

연번	시도	시군구	클럽명	구분	선정연도
69	울산	남구	울산남구공공스포츠클럽	대도시형	2019
70		동구	울산동구공공스포츠클럽	중소도시형	2019
71		울주군	울산UNIST조정스포츠클럽	학교연계형	2020
72	세종	세종시	세종스포츠클럽	대도시형	2019
73	경기	용인시	코리아하이파이브스포츠클럽	대도시형	2014
74		오산시	오산스포츠클럽	대도시형	2014
75		안산시	안산시스포츠클럽	대도시형	2017
76		안양시	안양부흥스포츠클럽	대도시형	2017
77		양평군	양평스포츠클럽	중소도시형	2018
78		의정부	의정부시공공스포츠클럽	대도시형	2018
79		시흥시	시흥시공공스포츠클럽	대도시형	2018
80		용인시	용인스포츠클럽	대도시형	2019
81		성남시	성남택견스포츠클럽	학교연계형	2020
82		여주시	여주레져수상스키스포츠클럽	학교연계형	2020
83		안성시	안성맞춤스포츠클럽	중소도시형	2020
84		여주시	여주택견스포츠클럽	학교연계형	2020
85		포천시	포천풋볼스포츠클럽	학교연계형	2021
86		양주시	경동대학교스포츠클럽	대도시형	2021
87		의정부시	의정부신곡사커스포츠클럽	학교연계형	2021
88	강원	강릉시	강릉스포츠클럽	대도시형	2017
89		춘천시	춘천스포츠클럽	대도시형	2017
90		영월군	영월스포츠클럽	중소도시형	2019
91		평창군	평창동계스포츠클럽	학교연계형	2020
92		삼척시	삼척핸드볼스포츠클럽	학교연계형	2020
93		동해시	동해하키스포츠클럽	학교연계형	2020
94		양구군	양구유도스포츠클럽	학교연계형	2020
95		홍천군	홍천유도스포츠클럽	학교연계형	2020
96		정선군	정선축구공공스포츠클럽	학교연계형	2020
97		평창군	윈터700스포츠클럽	중소도시형	2021
98		동해시	동트는야구스포츠클럽	학교연계형	2021
99		영월군	영월럭비스포츠클럽	학교연계형	2021
100		정선군	정선아리유도클럽	학교연계형	2021
101		춘천시	춘천수상스키스포츠클럽	학교연계형	2021
102		태백시	태백유도스포츠클럽	학교연계형	2021
103		평창군	평창스키점프20스포츠클럽	학교연계형	2021
104		홍천군	홍천농구스포츠클럽	학교연계형	2021

연번	시도	시군구	클럽명	구분	선정연도
105		삼척시	삼척시스포츠클럽	학교연계형	2021
106		횡성군	횡성유도스포츠클럽	학교연계형	2021
107		태백시	태백레슬링스포츠클럽	학교연계형	2021
108		태백시	태백시야구스포츠클럽	학교연계형	2021
109		강릉시	강릉유도스포츠클럽	중소도시형	2021
110	충북	제천시	제천스포츠클럽	대도시형	2013
111		충주시	충주시스포츠클럽	대도시형	2014
112		보은군	보은군스포츠클럽	중소도시형	2017
113		청주시	청주스쿼시스포츠클럽	학교연계형	2020
114	충남	부여군	부여군스포츠클럽	중소도시형	2015
115		서산시	서산시스포츠클럽	중소도시형	2019
116		천안시	천안남서울스포츠클럽	중소도시형	2019
117		당진시	당진해나루스포츠클럽	중소도시형	2019
118		보령시	보령머드스포츠클럽	중소도시형	2019
119		예산군	예산스포츠클럽	중소도시형	2020
120		서산시	서산수영스포츠클럽	학교연계형	2020
121		금산군	금산중부대배구스포츠클럽	학교연계형	2020
122		천안시	천안시롤러스포츠클럽	학교연계형	2020
123		계룡시	계룡스포츠클럽	중소도시형	2021
124		보령시	만세보령FC스포츠클럽	학교연계형	2021
125		아산시	아산하키한우리스포츠클럽	학교연계형	2021
126		보령시	보령머드탁구스포츠클럽	학교연계형	2021
127	전북	전주시	전북스포츠클럽	대도시형	2013
128		익산시	익산시스포츠클럽	대도시형	2013
129		완주군	완주군스포츠클럽	중소도시형	2015
130		군산시	군산시스포츠클럽	대도시형	2015
131		남원시	남원거점스포츠클럽	거점형	2016
132		전주시	전주비전스포츠클럽	대도시형	2017
133		무주군	무주태권도원공공스포츠클럽	중소도시형	2018
134		고창군	고창생물권스포츠클럽	중소도시형	2018
135		정읍시	정읍스포츠클럽	중소도시형	2019
136		부안군	부안새만금스포츠클럽	중소도시형	2019
137		전주시	전주스포츠클럽	중소도시형	2019
138		장수군	건강장수공공스포츠클럽	중소도시형	2019
139		임실군	임실군양궁스포츠클럽	학교연계형	2020
140		완주군	완주풋볼스포츠클럽	학교연계형	2020

연번	시도	시군구	클럽명	구분	선정연도
141		군산시	군산수상스포츠클럽	학교연계형	2020
142		군산시	군산스포츠클라이밍클럽	학교연계형	2021
143		익산시	익산시철인3종스포츠클럽	학교연계형	2021
144		김제시	김제스포츠클럽	중소도시형	2021
145		익산시	익산핸드볼스포츠클럽	학교연계형	2021
146		진안군	진안군역도스포츠클럽	학교연계형	2021
147		영암군	세한스포츠클럽	중소도시형	2015
148		곡성군	곡성스포츠클럽	중소도시형	2016
149		나주시	나주시스포츠클럽	중소도시형	2017
150		순천시	순천스포츠클럽	대도시형	2017
151		광양시	광양스포츠클럽	중소도시형	2017
152		여수시	여수스포츠클럽	대도시형	2017
153		진도군	진도아리랑스포츠클럽	중소도시형	2018
154		영광군	영광스포츠클럽	중소도시형	2018
155		강진군	강진스포츠클럽	중소도시형	2018
156		해남군	땅끝해남스포츠클럽	중소도시형	2018
157		보성군	보성스포츠클럽	중소도시형	2018
158		구례군	구례노고단스포츠클럽	중소도시형	2019
159		목포시	목포스포츠클럽	대도시형	2020
160		장흥군	장흥축구스포츠클럽	학교연계형	2020
161		여수시	여수공공테니스스포츠클럽	학교연계형	2020
162	전남	순천시	순천형씨름스포츠클럽	학교연계형	2020
163		강진군	강진군청자F.C	학교연계형	2020
164		강진군	강진에이스테니스스포츠클럽	학교연계형	2020
165		장성군	장성야구스포츠클럽	학교연계형	2020
166		함평군	함평나비유소년야구스포츠클럽	학교연계형	2020
167		순천시	순천유도스포츠클럽	학교연계형	2020
168		고흥군	고흥공공형축구클럽	학교연계형	2020
169		장성군	장성옐로우시티스포츠클럽	중소도시형	2021
170		화순군	화순군스포츠클럽	중소도시형	2021
171		장흥군	장흥종합형스포츠클럽	중소도시형	2021
172		해남군	해남군베이스볼클럽	학교연계형	2021
173		함평군	함평나비골프스포츠클럽	학교연계형	2021
174		무안군	FC무안스포츠클럽	학교연계형	2021
175		신안군	신안군스포츠클럽	중소도시형	2021
176		완도군	완도장보고스포츠클럽	중소도시형	2021

연번	시도	시군구	클럽명	구분	선정연도
177		무안군	무안군스포츠클럽	중소도시형	2021
178		보성군	보성복싱마스터스포츠클럽	학교연계형	2021
179		구례군	구례반달곰씨름스포츠클럽	학교연계형	2021
180		보성군	보성비봉마리나요트스포츠클럽	학교연계형	2021
181		영암군	영암육상스포츠클럽	학교연계형	2021
182		목포시	목포낭만배구스포츠클럽	학교연계형	2021
183		안동시	안동시스포츠클럽	중소도시형	2015
184		상주시	명실상주스포츠클럽	중소도시형	2015
185		의성군	의성진스포츠클럽	중소도시형	2017
186		포항시	영일만공공스포츠클럽	대도시형	2016
187		포항시	포항공공스포츠클럽	대도시형	2018
188		영주시	영주선비공공스포츠클럽	중소도시형	2018
189	경북	경산시	경산시태권도스포츠클럽	학교연계형	2020
190		포항시	환동해포항스포츠클럽	학교연계형	2021
191		성주군	성주별고을테니스스포츠클럽	학교연계형	2020
192		영주시	영주소프트테니스스포츠클럽	학교연계형	2020
193		구미시	구미스포츠클럽	대도시형	2021
194		상주시	삼백농구스포츠클럽	학교연계형	2021
195		구미시	오상중축구스포츠클럽	학교연계형	2021
196		사천시	사천스포츠클럽	대도시형	2014
197		진주시	진주스포츠클럽	대도시형	2015
198		거창군	거창스포츠클럽	중소도시형	2015
199		함양군	함양스포츠클럽	중소도시형	2018
200		거제시	거제시공공스포츠클럽	대도시형	2018
201		함안군	함안스포츠클럽	중소도시형	2018
202		합천군	합천스포츠클럽	중소도시형	2019
203		김해시	가야왕도김해스포츠클럽	대도시형	2020
204	경남	창원시	경남스포츠클럽	대도시형	2020
205		진주시	서진주공공스포츠클럽	대도시형	2020
206		김해시	김해시테니스스포츠클럽	학교연계형	2020
207		창원시	창원1907풋볼스포츠클럽	학교연계형	2020
208		남해군	보물섬남해스포츠클럽	학교연계형	2020
209		창원시	창원상남축구스포츠클럽	학교연계형	2020
210		거제시	거제장승축구스포츠클럽	학교연계형	2020
211		밀양시	밀양밀성풋볼스포츠클럽	학교연계형	2020
212		양산시	양산유나이티드풋볼스포츠클럽	학교연계형	2020

연번	시도	시군구	클럽명	구분	선정연도
213		밀양시	밀양시야구스포츠클럽	학교연계형	2020
214		거제시	거제육상스포츠클럽	학교연계형	2020
215		하동군	알프스하동야구스포츠클럽	학교연계형	2020
216		산청군	산청축구스포츠클럽	학교연계형	2020
217		남해군	남해군공공스포츠클럽	중소도시형	2021
218		고성군	고성축구스포츠클럽	학교연계형	2021
219		사천시	고성레저스포츠클럽	학교연계형	2021
220		의령군	의령축구스포츠클럽	학교연계형	2021
221		통영시	통영시농구스포츠클럽	학교연계형	2021
222		합천군	합천골프스포츠클럽	학교연계형	2021
223		함안군	함안베이스볼스포츠클럽	학교연계형	2021
224		서귀포시	서귀포시스포츠클럽	대도시형	2013
225	제주	제주시	제주스포츠클럽	대도시형	2018
226		제주시	제주테니스스포츠클럽	학교연계형	2020

* 출처: 대한체육회(2022), 공공스포츠클럽 운영 실적

<표 27> 지정스포츠클럽 운영 현황(2023년 2월 기준)

연번	시도	클럽명	구분	설립년도
1	서울 (3)	광진구스포츠클럽	공공	2019
2		마포스포츠클럽	공공	2015
3		영등포구스포츠클럽	공공	2018
4	부산 (7)	부산진구스포츠클럽	공공	2018
5		신나는사상스포츠클럽	공공	2013
6		사하스포츠클럽	공공	2018
7		부산거점스포츠클럽	공공	2016
8		동의과학대스포츠클럽	공공	2020
9		월계수 스포츠클럽	공공	2019
10		부산중구스포츠클럽	공공	2020
11	대구 (4)	대구남구스포츠클럽	공공	2017
12		대구달서송현스포츠클럽	공공	2019
13		대구대불스포츠클럽	공공	2019
14		대구달서스포츠클럽	공공	2015
15	인천 (4)	계양스포츠클럽	공공	2013
16		가천스포츠클럽	공공	2014
17		미추홀구스포츠클럽	공공	2014
18		강화스포츠클럽	공공	2021
19	광주 (10)	광주거점스포츠클럽	공공	2016
20		광주동구스포츠클럽	공공	2018
21		광주빛고을스포츠클럽	공공	2013
22		광주서구공공스포츠클럽	공공	2019
23		광주광산남부스포츠클럽	공공	2017
24		송원스포츠클럽	공공	2014
25		동강공공스포츠클럽	공공	2019
26		광주궁도스포츠클럽	공공	2021
27		광주 다움스포츠클럽	공공	2019
28		행복남구양궁스포츠클럽	공공	2021
29	대전 (3)	대덕스포츠클럽	공공	2013
30		대전축구스포츠클럽	공공	2021
31		유성스포츠클럽	공공	2020
32	세종(1)	세종공공스포츠클럽	공공	2019
33	경기 (10)	PIC스케이트클럽	민간	2019
34		오산스포츠클럽	공공	2014
35		안산시스포츠클럽	공공	2018
36		용인스포츠클럽	공공	2020
37		사회적협동조합 플랜비스포츠	민간	2017
38		경동대학교스포츠클럽	공공	2022
39		의정부시스포츠클럽	공공	2019

연번	시도	클럽명	구분	설립년도
40		의정부신곡사커스포츠클럽	공공	2021
41		코리아하이파이브스포츠클럽	공공	2014
42		한국스포츠과학연구소 사회적협동조합	민간	2016
43	강원 (6)	강릉스포츠클럽	공공	2018
44		영월군스포츠클럽	공공	2019
45		춘천스포츠클럽	공공	2017
46		강릉유도스포츠클럽	공공	2022
47		양구유도스포츠클럽	공공	2020
48		홍천유도스포츠클럽	공공	2021
49	충북 (3)	제천공공스포츠클럽	공공	2013
50		보은군스포츠클럽	공공	2018
51		충주시스포츠클럽	공공	2014
52	충남 (4)	서산시스포츠클럽	공공	2019
53		당진해나루스포츠클	공공	2020
54		사단법인 보령머드스포츠클럽	공공	2020
55		천안남서울스포츠클럽	공공	2019
56	전북 (15)	무주태권도원공공스포츠클럽	공공	2019
57		익산스포츠클럽	공공	2013
58		전주스포츠클럽	공공	2019
59		정읍스포츠클럽	공공	2019
60		완주스포츠클럽	공공	2015
61		부안새만금공공스포츠클럽	공공	2019
62		전북풋볼아카데미	민간	2016
63		전북공공스포츠클럽	공공	2013
64		함성스포츠클럽	민간	2019
65		전주비전스포츠클럽	공공	2018
66		남원거점스포츠클럽	공공	2017
67		군산시스포츠클럽	공공	2015
68		사회적협동조합 드림허브군산에프에스	민간	2015
69		건강장수공공스포츠클럽	공공	2020
70		고창생물권공공스포츠클럽	공공	2019
71	전남 (12)	나주스포츠클럽	공공	2017
72		순천공공스포츠클럽	공공	2018
73		곡성스포츠클럽	공공	2017
74		여수공공스포츠클럽	공공	2018
75		구례노고단스포츠클럽	공공	2019
76		광양스포츠클럽	공공	2018
77		진도아리랑스포츠클럽	공공	2018
78		땅끝해남스포츠클럽	공공	2019
79		강진스포츠클럽	공공	2019
80		영암군세한공공스포츠클럽	공공	2015

연번	시도	클럽명	구분	설립년도
81		영광스포츠클럽	공공	2018
82		목포스포츠클럽	공공	2020
83	경북 (6)	안동스포츠클럽	공공	2013
84		영일만스포츠클럽	공공	2017
85		의성진스포츠클럽	공공	2017
86		포항공공스포츠클럽	공공	2018
87		명실상주스포츠클럽	공공	2016
88		영주선비공공스포츠클럽	공공	2018
89	경남 (17)	합천스포츠클럽	공공	2019
90		진주스포츠클럽	공공	2015
91		함안스포츠클럽	공공	2019
92		거제시공공스포츠클럽	공공	2019
93		함양스포츠클럽	공공	2018
94		사회적협동조합 거제주니어FC	민간	2020
95		사천스포츠클럽	공공	2014
96		가야왕도김해스포츠클럽	공공	2020
97		거제육상스포츠클럽	공공	2020
98		거창스포츠클럽	공공	2015
99		사단법인 경남스포츠클럽	공공	2020
100		김해시테니스스포츠클럽	공공	2020
101		남해군공공스포츠클럽	공공	2021
102		보물섬남해스포츠클럽	공공	2020
103		산청축구스포츠클럽	공공	2021
104		양산유나이티드 풋볼스포츠클럽	공공	2021
105		창원1907풋볼스포츠클럽	공공	2020
106	제주 (2)	제주스포츠클럽	공공	2018
107		서귀포시스포츠클럽	공공	2013

* 출처: 대한체육회(2023), 지정스포츠클럽 운영실적

<표 28> 스포츠클럽 관련 대한체육회 보도자료 목록(2013년~2021년)

연번	날짜	보도자료 제목	구분
1	2013.06.18.	종합형 스포츠클럽 9곳 최종 선정 지역 거점으로 다계층, 다종목이 참가하는 선진형시스템 정부에서 3년간 매년 3억 원의 사업비 지원	공모
2	2013.11.26.	2014년 종합형 스포츠클럽 사업대상 공모 '13년 9곳 → '14년 19곳... 신규 10곳 공모 4종목, 100명 이상 회원 확보 조건... 3억 원씩 지원	공모
3	2013.12.23.	종합형 스포츠클럽 사업 공모, 치열한 경쟁률	공모
4	2014.01.29.	2014년 종합형 스포츠클럽 대상 10곳 선정 4종목, 100명 이상 회원... 3억 원씩 지원	공모
5	2014.03.17.	첫 종합형스포츠클럽 지도자 교육 개최 전라북도 태권도원에서 3월 19일부터 21일까지	행사
6	2014.06.16.	종합형 스포츠클럽 발전 방안 국제세미나 선진국 사례 통해 종합형 스포츠클럽 발전 방향 엿보는 계기	행사
7	2014.12.10.	종합형스포츠클럽, 어떻게 운영되고 있나? 우수스포츠클럽 발표 및 제도개선방안 논의	행사
8	2015.01.20.	2015 종합형스포츠클럽 사업대상 공모 '대도시형', '중소도시형' 등 신규 11곳 공모	공모
9	2015.03.27.	2015년 종합형 스포츠클럽 대상 12곳 선정 신규 대도시형 6곳, 중소도시형 6곳 포함 전국 30곳 운영	공모
10	2016.06.17.	2016년 거점K-스포츠클럽 지원 대상 공모	공모
11	2016.07.22.	2016년 지역K-스포츠클럽 지원 대상 공모	공모
12	2016.10.14.	대한체육회, 2016년 신규 지역 K-스포츠클럽 5곳 선정	공모
13	2016.10.19.	대한체육회, 제1회 전국 K-스포츠클럽 교류대회 개최	행사
14	2016.12.26.	2016년 2차 지역K-스포츠클럽 지원 대상 공모	공모
15	2017.01.05.	K-스포츠클럽 명칭 "스포츠클럽"으로 바꾼다	공모
16	2017.03.10.	대한체육회, 신규 지역 스포츠클럽 6곳 선정	공모
17	2017.03.13.	대한민국 스포츠, 스포츠클럽에 묻는다	행사
18	2017.03.17.	스포츠클럽 발전 심포지엄 성황리에 개최	행사
19	2017.04.14.	스포츠스타가 우리 동네에 뜬다! -「스포츠클럽 스타 서포터즈」의 운영 시작	행사
20	2017.05.12.	2017년 신규 지역스포츠클럽 선정 공모	공모
21	2017.07.26.	2017년 신규 지역 스포츠클럽 11곳 선정	공모
22	2017.08.24.	대한체육회, '스포츠클럽 브랜딩 아이디어 공모전' 실시	공모
23	2017.09.01.	2017년도 2차 신규 지역스포츠클럽 공모	공모

연번	날짜	보도자료 제목	구분
24	2017.11.07.	제2회 전국스포츠클럽 교류대회 개최	행사
25	2017.11.10.	'스포츠클럽 브랜딩 아이디어 공모전' 수상작 발표	공모
26	2018.01.19.	2018년도 신규 지역스포츠클럽 공모	공모
27	2018.04.24.	스포츠클럽 멘토링 프로그램'Sports Club Together' 운영	행사
28	2018.05.15.	대한체육회, 2018년도 신규 공공스포츠클럽 공모	공모
29	2018.07.31.	대한체육회, 신규 공공 스포츠클럽 9곳 선정	공모
30	2018.09.06.	대한체육회, 2018년도 3차 공공스포츠클럽 공모	공모
31	2018.09.10.	스포츠 스타가 우리 동네에 뜬다! -공공스포츠클럽 스타 서포터즈」 사업 운영	행사
32	2018.11.02.	제3회 전국스포츠클럽 교류대회 개최	행사
33	2018.11.28.	2018 전국공공스포츠클럽 워크숍 개최	행사
34	2019.03.12.	대한체육회, 신규 공공스포츠클럽 선정 공모	공모
35	2019.05.24.	대한체육회, 신규 공공스포츠클럽 13곳 선정	공모
36	2019.05.29.	「2018 스포츠클럽 시상식」 개최	행사
37	2019.06.12.	제4회 전국스포츠클럽교류대회 개최지로 포항시 선정	공모
38	2019.06.26.	2019년 제2차 신규 공공스포츠클럽 선정 공모	공모
39	2019.07.08.	공공스포츠클럽 종합정보시스템 홈페이지 오픈	운영
40	2019.09.25.	대한체육회, 신규 공공스포츠클럽 9곳 선정	공모
41	2019.10.30.	제4회 전국스포츠클럽교류대회 개최	행사
42	2019.12.23.	2020년 신규 공공스포츠클럽 선정 공모	공모
43	2020.03.30.	2020년 신규 공공스포츠클럽 선정 2차 공모 실시	공모
44	2020.03.31.	제5회 전국스포츠클럽교류대회 개최지 선정 공모	공모
45	2020.04.03.	학교연계형(한종목) 공공스포츠클럽 선정 공모	공모
46	2020.05.07.	전국 45개 공공스포츠클럽 단계적 운영 재개	운영
47	2020.08.26.	2020년 신규 공공스포츠클럽 선정 공모	공모
48	2020.12.21.	전국 37개 공공스포츠클럽 공개 모집	공모
49	2021.04.01.	전국 53개 신규 공공스포츠클럽 공개 모집	공모
50	2021.08.26.	2021년 신규 종합형 공공스포츠클럽 선정 공모	공모
51	2021.09.13.	대한체육회, 공공스포츠클럽 공모 사업 실시	공모
52	2023.06.15.	대한체육회, 3년 만에 스포츠클럽 관계자 워크숍 개최	행사

* 출처: 대한체육회 홈페이지(https://www.sports.or.kr) 보도자료를 토대로 연구자가 정리

연구참여자용 설명문 (스포츠클럽)

연구 과제명 : 스포츠 정책집행과정에서 정책이해도에 관한 연구
- 스포츠클럽 정책을 중심으로 -
연구 책임자명 : 김선진(서울대학교 체육교육과 석사과정생)

이 연구는 스포츠클럽 정책을 중심으로 스포츠 정책집행과정에서 정책이해도를 알아보기 위해 진행하는 연구입니다. 귀하는 스포츠클럽 정책을 수행하는 지정 스포츠클럽 운영자이시기 때문에 이 연구에 참여하도록 권유 받았습니다. 이 연구를 수행하는 서울대학교 소속의 체육교육과 석사과정 연구원(김선진, 010-0000-0000)이 귀하에게 이 연구에 대해 설명해 줄 것입니다. 이 연구는 자발적으로 참여 의사를 밝히신 분에 한하여 수행 될 것이며, 귀하께서는 참여 의사를 결정하기 전에 본 연구가 왜 수행되는지 그리고 연구의 내용이 무엇과 관련 있는지 이해하는 것이 중요합니다. 다음 내용을 신중히 읽어보신 후 참여 의사를 밝혀 주시길 바라며, 필요하다면 가족이나 친구들과 의논해 보십시오. 만일 어떠한 질문이 있다면 담당 연구원이 자세하게 설명해 줄 것입니다.

1. 이 연구는 왜 실시합니까?

이 연구의 목적은 전문스포츠-생활스포츠를 아우르는 가장 대표적인 스포츠정책인 스포츠클럽 정책에 대한 정책참여자의 이해도를 알아보고, 이에 대한 함의를 찾기 위해 실시하고 있습니다.

2. 얼마나 많은 사람이 참여합니까?

동 연구는 스포츠클럽 정책에 참여하는 정부(문화체육관광부) 관계자, 대한체육회 관계자, 지정스포츠클럽 관계자 등 20명의 사람이 참여할 것입니다.
이중 스포츠클럽 관계자는 13명이 참여할 예정입니다.

3. 만일 연구에 참여하면 어떤 과정이 진행됩니까?

만일 귀하가 참여의사를 밝혀 주시면 다음과 같은 과정이 진행될 것입니다.

1) 연구자는 우선 귀하가 면담을 실시하기 가장 편한 시간과 장소를 여쭤볼 것입니다.
2) 연구자는 귀하와 사전에 약속된 시간에 귀하가 원하시는 장소로 방문하여 면담을 진행할 것입니다. 직접 대면하여 답변하기가 어려우신 경우는 사전에 질문지를 보내드리고 편하신 시간에 유선으로 연락을 드릴 예정입니다.
3) 면담은 귀하 혼자서 참여하셔도 되고, 귀하와 유사한 업무를 하시는 직원분과 함께 참여하셔도 됩니다. 다른 직원과 함께 참여하시는 경우, 해당 직원분에게도 별도로 연구와 관련된 사항을 안내드릴 예정입니다.

4. 연구 참여 기간은 얼마나 됩니까?

면담은 약 1시간이 소요될 예정이지만, 면담 진행상황에 따라 2시간 이상 진행될 가능성도 있습니다.
면담시간이 1시간 이상 길어질 것으로 예상되는 경우, 50분 진행시 면담자의 피로도를 여쭤보고 10분 이상의 휴식을 취한 후 다시 면담을 재개할 예정입니다.
다만, 면담시간이 길어져서 귀하의 일정에 차질이 생기는 경우에는, 추후 일정을 문의하여 재방문 하거나, 유선으로 추가 인터뷰를 실시할 예정입니다.

5. 참여 도중 그만두어도 됩니까?

예, 귀하는 언제든지 어떠한 불이익 없이 참여 도중에 그만 둘 수 있습니다. 만일 귀하가 연구에 참여하는 것을 그만두고 싶다면 담당 연구원이나 연구 책임자에게 즉시 말씀해 주십시오. 그만두는 경우 모아진 자료는 즉시 폐기할 예정입니다.

6. 부작용이나 위험요소는 없습니까?

예. 스포츠클럽에 대한 귀하의 경험이나 의견을 묻는 시간으로 특별한 부작용이나 위험요소는 없습니다. 다만, 면담에 참여하시는 도중 불쾌한 기분이 들면 언제든 참여를 중지하셔도 됩니다.
면담은 약 1시간이 소요될 예정이지만, 면담 진행상황에 따라 2시간 이상 진행될 가능성도 있습니다. 면담시간이 1시간 이상 길어질 경우, 귀하가 피로를 느낄 수 있습니다. 이럴 경우 50분 진행시 면담자의 피로도를 여쭤보고 10분 이상의 휴식을 취한 후 다시 면담을 재개할 예정입니다.
다만, 면담시간이 길어져서 귀하의 일정에 차질이 생기는 경우에는, 추후 일정을 문의하여 재방문 하거나, 유선으로 추가 인터뷰를 실시할 예정입니다.

7. 이 연구에 참여시 참여자에게 이득이 있습니까?

귀하가 이 연구에 참여하는데 있어서 직접적인 이들은 없습니다. 그러나 귀하가 제공한 정보는 스포츠클럽 정책에 대한 이해를 증진하는데 도움이 될 것입니다.

8. 만일 이 연구에 참여하지 않는다면 불이익이 있습니까?

귀하는 본 연구에 참여하지 않을 자유가 있습니다. 또한, 귀하가 본 연구에 참여하지 않아도 귀하에게는 어떠한 불이익도 없습니다.

9. 연구에서 얻은 모든 개인 정보의 비밀은 보장됩니까?

개인정보관리책임자는 서울대학교 체육대학 석사과정의 김선진(010-0000-0000)입니다. 본 연구에서 수집되는 개인정보는 귀하의 소속, 직위, 연령, 귀하가 스포츠클럽 업무를 담당한 기간입니다. 다만, 면담스케쥴을 조율하고, 사전에 관련 자료를 보내드리고, 면담 이후 추가적인 질문을 하기 위해 전화번호와 이메일을 수집할 예정이나, 이는 면담이 완료된 직후 폐기할 예정입니다. 또한, 면담 시 진행되는 녹음파일은 전사 후 즉시 파기될 예정입니다.
귀하의 이러한 개인정보는 연구자인 김선진 석사과정생과 연구지도교수인 권순용 교수에게만 접근이 허락되며, 연구자 개인PC 및 개인정보 보유 파일에 비밀번호를 설정하는 방법으로 보관이 될 것입니다. 동의서는 관련 법령에 따라 3년을 보관한 후 폐기할 예정이며, 연구자료의 경우는 개인식별 가능한 정보를 제외하고 서울대학교 연구윤리 지침에 따라 가능한 한 영구 보관할 예정입니다(71-1동 505호). 또한, 본 연구로 수집된 자료는 향후 동 연구목적 이외 학술발표 혹은 학술지에 논문으로도 투고될 수 있습니다. 저희는 이 연구를 통해 얻은 모든 개인 정보의 비밀 보장을 위해 최선을 다할 것입니다. 이 연구에서 얻어진 개인 정보가 학회지나 학회에 공개 될 때 귀하의 소속 및 기타 개인 정보는 사용되지 않을 것입니다. 그러나 만일 법이 요구하면 귀하의 개인정보는 제공될 수도 있습니다. 또한 모니터 요원, 점검 요원, 생명윤리위원회는 연구참여자의 개인 정보에 대한 비밀 보장을 침해하지 않고 관련규정이 정하는 범위 안에서 본 연구의 실시 절차와 자료의 신뢰성을 검증하기 위해 연구 결과를 직접 열람할 수 있습니다. 귀하가 본 동의서에 서명하는 것은, 이러한 사항에 대하여 사전에 알고 있었으며 이를 허용한다는 동의로 간주될 것입니다.

10. 이 연구에 참가하면 사례가 지급됩니까?

죄송합니다만 본 연구에 참가하는데 있어서 금전적 보상은 없습니다.
다만, 동 연구에 마지막까지 참여해 주시는 경우에는 감사의 뜻으로 3만원 상당의 작은 기념품이 증정될 것입니다. 이 답례 기념품 구입에 사용되는 비용은 연구자의 자비로 충당할 것입니다.

11. 연구에 대한 문의는 어떻게 해야 됩니까?

본 연구에 대해 질문이 있거나 연구 중간에 문제가 생길 시 다음 연구 담당자에게 연락하여 주시기 바랍니다.

이름: 김선진 전화번호: 010-0000-0000

만일 어느 때라도 연구참여자로서 귀하의 권리에 대한 질문이 있다면 다음의 서울대학교 생명윤리위원회에 연락하십시오.
서울대학교 생명윤리위원회(SNUIRB) 전화번호: 02-880-5153 이메일: irb@snu.ac.kr

동의서(연구참여자보관용)

연구 과제명 : 스포츠 정책집행과정에서 정책이해도에 관한 연구
- 스포츠클럽 정책을 중심으로 -
연구 책임자명 : 김선진(서울대학교 체육교육과 석사과정생)

1. 나는 이 설명서를 읽었으며 담당 연구원과 이에 대하여 의논하였습니다.
2. 나는 위험과 이득에 관하여 들었으며 나의 질문에 만족할 만한 답변을 얻었습니다.
3. 나는 이 연구에 참여하는 것에 대하여 자발적으로 동의합니다.
4. 나는 이 연구에서 얻어진 나에 대한 정보를 현행 법률과 생명윤리위원회 규정이 허용하는 범위 내에서 연구자가 수집하고 처리하는 데 동의합니다.
5. 나는 담당 연구자나 위임 받은 대리인이 연구를 진행하거나 결과 관리를 하는 경우와 법률이 규정한 국가 기관 및 서울대학교 생명윤리위원회가 실태 조사를 하는 경우에는 비밀로 유지되는 나의 개인 신상 정보를 확인하는 것에 동의합니다.
6. 나는 언제라도 이 연구의 참여를 철회할 수 있고 이러한 결정이 나에게 어떠한 해도 되지 않을 것이라는 것을 압니다.
7. 나는수집되는 자료가 본 연구 이외에 연구책임자 및 다른 연구자의 연구의 목적(학술대회 발표 및 학술지 논문투고)으로 사용되는 것에 동의합니다.

   동의함 □ 동의하지 않음 □
8. 나의 서명은 이 동의서를 받았다는 것을 뜻하며 나와 동의 받는 연구원의 서명이 포함된 동의서를 보관하겠습니다.
9. 나는 연구를 수행하는 중에 녹음이 진행되는 것에 동의합니다.

   동의함 □ 동의하지 않음 □

_____	_____	_____
연구참여자 식별코드	서 명	날짜 (년/월/일)

_____	_____	_____
연구책임자 성명	서 명	날짜 (년/월/일)

Abstract

Policy understandings in sports policy implementation process: Focused on Korean sports club policy

Kim, Sunjin

Department of Physical Education

The Graduate School

Seoul National University

This study aims to understand how policy makers, policy deliverers, and policy implementers involved in the execution of sports club policy, adopted as a major policy task by the government, understand and execute the policy. It seeks to derive policy implications by comparing the actual policy execution process according to the policy understanding of the participants. To achieve the research objectives, the research questions have been set as follows: 1) How have sports club policy participants understood and executed the sports club policy? 2) What can be learned through a comparison of policy understanding differences and policy execution among policy participants?

To answer these research questions, policy execution data over a ten-year period from 2013, when the sports club policy was implemented, to June 2023 were analyzed. In addition, in-depth interviews were conducted with 15 participants of the sports club policy from April to June 2023.

The results of this study, based on data analysis, are as follows. Firstly, the understanding and implementation of policy varied depending on the sports club policy participant. The government as a policy maker had a macro understanding that emphasized the overall policy objectives, while sports clubs as policy implementers had a micro understanding that emphasized the immediate survival of the sports clubs. The Korean Sport and Olympic Committee, as a policy deliverer that conveys the government's policies to implementers, had an intermediate understanding that considered both the government's policy objectives and the policy execution field. Secondly, the implication through a comparison of policy understanding differences and policy execution among policy participants is that the difference in policy understanding among policy implementers becomes a stumbling block for successful policy execution. It was analyzed that the sports club policy, being pushed as a typical top-down policy, led to a dissonance between ideal and reality, resulting in a reduction in policy effects.

This study is significant as it provides a comparative analysis of the understanding and the subsequent execution process of sports club policy by policy participants over the past 10 years, at a point one year after the enforcement of the "Sports Club Act" in 2022. It also derives policy implications from this comparison.

keywords : Sport clubs, Policy implementation, Policy understanding, Policy awareness

Student Number **: 2016-23324**