

생활체육과 스포츠복지 정책 전달체계 : 정책 효과성 증대를 위한 거버넌스의 가능성 탐색

김한범^{1,*} · 이장원[†]

¹부산대학교, 체육과학연구소 박사 후 연구원

[†]중원대학교, 레저스포츠학과 교수

(2021년 2월 7일 접수: 2021년 2월 18일 수정: 2021년 2월 19일 채택)

System for sports welfare policies: Explore the potential for policy effectiveness of governance

Hanbeom Kim¹ · Jangwon Lee[†]

¹*Institute of Sport Science, Pusan National University(Post-Doc)*

Department of Leisure Sport, Jungwon University

(Received February 7, 2021; Revised February 18, 2021; Accepted February 19, 2021)

요약 : 생활체육 정책은 스포츠복지 정책의 개념적 범주에서 다루어질 필요가 있다. 스포츠복지의 개념을 넘어서 일반적인 복지의 중요한 부분으로 인식될 수 있어야 스포츠복지 정책이 가지는 효과성을 더욱 증대시킬 수 있다. 그리고 대상자인 국민에게 스포츠복지 정책을 효과적으로 전달하기 하기 위해서는 스포츠복지 정책이 다른 복지 서비스와 마찬가지로 국가적 차원의 전달체계 안에 편입될 필요가 있다. 본 연구에서는 스포츠복지 정책이 국가적 차원의 전달체계에 편입되는 방안 중 하나로 스포츠복지 거버넌스의 구성과 이를 총괄할 수 있는 스포츠복지 조직을 신설하는 복지전담 독립형 정책 모델을 제안하였다.

주제어 : 생활체육, 스포츠복지, 정책 전달체계, 스포츠정책, 거버넌스,

Abstract : In order for life-sports to develop sports policies need to be addressed in the conceptual categories of sports welfare policies. Beyond the concept of sports welfare, it must be recognized as an important part of general welfare to further increase the effectiveness of sports welfare policies. And for sports welfare policies to be effectively delivered to the target people, it need to be incorporated

[†]Corresponding author

(E-mail: jlee@jwu.ac.kr)

* This study is based on a discussion published in the 2020 Sports Policy Forum 'Korea Sports New 100 Years'.

* 이 연구는 2020년 스포츠정책 포럼 '대한민국 스포츠 새로운 100년'에서 발표된 토론내용을 토대로 작성되었습니다.

into a national-level policy system such as a general welfare system. In this study sports welfare governance and Exclusive Organization Policy Model was proposed as one of the ways in which sports welfare policies were incorporated into a national delivery system.

Keywords : Sport for all, Sports Welfare, Policy System, Sport Policy, Governance

1. 서론 : 스포츠복지의 관점에서 생활체육 정책 전달체계 바라보기

많은 연구자가 한국의 생활체육 정책에 대해 비판적인 목소리를 내고 있으며, 정책 개선방안에 대해 활발한 논의를 전개하고 있는 것이 사실이다[1, 2, 3, 4]. 연구자들이 주지하고 있는 바와 같이 한국의 생활체육 정책이 다양한 측면의 문제점에 노출되어 있다면, 이제는 그 비판적 목소리가 지적하는 문제점이 어디에서부터 시작되는가에 대한 논의에 초점을 맞춰볼 필요가 있다.

한국의 생활체육 정책은 소위 스포츠 선진국에 비해 현저히 떨어지는 수준일까? 최근에 발표된 생활체육 정책들을 살펴보면, 한국의 체육정책들은 10년 전, 20년 전과는 다르게 매우 발전된 모습을 보인다는 사실을 알 수 있다[5]. 국가적 수준의 생활체육 정책 방향성에 관한 연구 중 가장 광범위하고 거시적인 내용을 포함하고 있는 국민생활체육진흥 기본계획[6]을 살펴보다도, 생애주기별 맞춤형 서비스, 생활 속 스포츠의 일상화, 스포츠 격차 해소를 위한 환경조성(스포츠 참여 접근성 개선), 스포츠 가치 확산을 통한 건강한 공동체 형성, 스포츠클럽 육성 및 지원, 스포츠클럽 간 연계 및 리그 확산, 전문적 체육지도자 양성과 지원, 수요자 중심 스포츠 시설 및 정보 제공 등과 같은 스포츠 선진국에서 시행하고 있는 정책들이 한국에도 연구 및 적용되고 있다는 사실을 알 수 있다. 스포츠정책과학원이 문화체육관광부의 정책 시행을 위한 기초연구를 수행하는 기관이라는 점을 고려할 때, 해당 정책들은 2021년 현재 한국의 체육정책에 적용되고 있으며 앞으로 더 많은 정책이 체육현장에 반영될 것으로 예상할 수 있다. 다시 말해, 한국에 적용되고 있거나 앞으로 적용될 체육정책은 스포츠 선진국과 비교해도 손색이 없다는 점을 강조하고 싶다.

그렇다면 이제는 이런 질문을 던져 볼 수 있다. 생활체육 정책의 내용이나 방향 측면에서 나타나는 질적 수준에 문제가 없다면, 많은 연구자

그리고 생활체육 정책의 혜택을 받는 대다수의 국민은 왜 한국의 생활체육 정책을 비판적이고 부정적으로 인식하고 있는 것인가? 본 연구에는 한국의 생활체육 정책의 문제점에 대한 근본적인 원인 중 하나로 생활체육 정책 전달체계의 미흡이라는 점을 지적하고자 한다[7, 8, 9].

한국스포츠정책과학원에서 2015년 수행한 ‘스포츠복지 개념 및 정책 방향 설정에 관한 연구’에 따르면[10], 스포츠복지 측면에서 생활체육 정책의 혜택을 받았다고 응답한 비율은 7.7%에 불과하였으며, 92.3%에 해당하는 국민은 자신들이 스포츠복지 혜택을 받지 못하고 있다고 응답하였다. 대다수 국민이 스포츠복지로서 체육정책에 대한 혜택을 받지 못했다고 응답한 결과는 생활체육 정책이 대상 집단에 제대로 전달되지 않았다는 것으로 해석될 수 있다[11]. 다시 말해, 지금까지 생활체육 정책 관련 기관이나 단체(공급자)에서는 스포츠복지로서 어떤 생활체육 정책이 바람직한가에 대해서는 많은 고민을 거듭해왔지만, 실제로 체육 정책이 국민(수용자)에게 어떻게 효과적으로 전달될 수 있을 것인지에 대한 고민은 상대적으로 미흡했던 것으로 보인다. 앞서 예를 들었던 국민생활체육진흥 기본계획[6]에서도 주로 체육 정책의 내용을 다루고 있을 뿐, 이것을 수혜자(국민)에게 어떻게 효과적으로 전달할 것인지에 대한 로드맵 혹은 구체적인 방안은 제시하지 못하고 있다. 생활체육과 스포츠복지와 관련해서 많은 정책이 수립되었지만, 생활체육 정책을 통한 호혜를 효과적으로 국민에게 전달할 수 있는가에 대한 논의는 다소 소극적으로 이루어진 측면이 있다. 생활체육과 관련된 수많은 정책연구에서도 정책의 전달체계에 관한 내용은 쉽게 찾아보기 어려우며, 이와 관련한 심도 있는 학술적 논의도 아직은 활성화되지 않고 있는 것으로 판단된다.

생활체육 및 스포츠복지 정책을 다루고 있는 몇몇 선행연구[11, 12]에서 지적하듯이, 현재 생활체육을 계획하고 시행하는 데 있어 가장 시급하게 개선해야 할 부분은 바로 정책전달체계이다.

구체적으로, 체육 정책을 계획하고 시행하는 데 있어서 체육 정책의 호혜가 국민에게 효과적으로 전달될 수 있는 전략적 차원의 생활체육 전달체계에 대한 개선논의가 필요하다. 그리고 적극적 차원의 생활체육 전달체계가 구축되기 위해서는 생활체육 정책을 스포츠복지 차원에서 바라볼 필요가 있다[13, 14]. 스포츠가 복지의 중요한 부분으로 인식될 수 있다면, 현재 이미 정착된 공공부문의 복지전달체계를 통해 효과적으로 확산될 수 있을 것이다. 그리고 스포츠복지 서비스가 국민에게 효과적으로 전달될 수 있다며, 생활체육 및 스포츠복지 정책이 가지고 있는 긍정적 가치는 배가가 될 것이다.

하지만, ‘스포츠복지’라는 개념은 아쉽게도 아직 스포츠 분야의 연구자들에 의해 주로 사용되고 있는 개념에 그치고 있는 것으로 보인다. ‘스포츠복지’의 개념이 스포츠 분야에서 널리 쓰이고 있음에도 불구하고 ‘스포츠복지’는 상위개념으로 볼 수 있는 ‘복지’의 영역에서도 중요하게 다루어지지 않고 있다. 실제로 사회복지정책과 관련된 선행연구 및 주요 문헌에서도 ‘스포츠복지’는 복지의 중요한 부분으로 다루어지지 않고 있을뿐더러, 사회복지 행정 체계에서도 ‘스포츠복지’에 대한 언급은 매우 부분적으로 이루어지고 있다[15, 16].

‘스포츠복지’가 가지고 있는 의미와 가치를 더욱 확대하기 위해서는, ‘스포츠복지’를 스포츠에 국한된 범위를 넘어서, 실제 사회복지 서비스의 하나로서 바라볼 수 있는 인식의 전환이 필요하다. 특히, 행정적인 측면에서 스포츠복지로서 생활체육이 ‘사회복지’의 중요한 영역으로 인식될 수 있다면, 이미 구축된 사회복지 정책 전달체계를 활용할 수 있을 것이며 스포츠복지로서 생활체육 정책 서비스가 가지고 있는 효용성을 더욱 극대화할 수 있을 것이다. 그리고 이미 체육 관련 기관과 단체들이 가지고 있는 지역적 네트워크를 함께 활용할 수 있다면, 스포츠복지로서 생활체육 정책의 파급력은 시너지를 얻을 수 있게 될 것이다.

본 연구와 관련된 선행연구를 살펴보면, 초기에 행해졌던 대부분의 선행연구에서는 스포츠복지 정책의 개념 및 범주 등과 관련한 내용이 주를 이루고 있다[17, 18, 19, 20]. 그리고 비교적 최근에는 스포츠복지 정책의 구체적 방향성과 내용에 대한 논의가 활발히 진행 중이다[12, 21, 22, 23]. 앞으로는 선행연구들을 바탕으로 스포츠

정책이 정책 대상자에게 효과적으로 전달될 수 있는 체계에 대한 연구가 활성화되어야 할 것으로 보인다. 물론, 여러 연구자들이 스포츠복지 정책에 대한 연구를 진행하였다. 하지만 해당 연구들은 대부분 통합적인 스포츠복지 정책 전달 체계를 다룬다기 보다는 주로, 하나 혹은 부분적인 정책이 가지고 있는 전달체계에 대해 논의를 전개하고 있다는 점에서 한계를 가지고 있다[24, 25, 26]. 향후 연구에는 부분적이고 단편적인 정책으로서 스포츠복지 정책이 아니라, 통합적인 복지서비스 지원정책의 중요한 하나의 부분으로 스포츠복지 정책 정책전달체계에 대한 논의가 활성화 될 필요가 있다.

따라서 본 연구에서는 생활체육 정책을 스포츠복지에 관점에서 바라보고, 이를 바탕으로 스포츠복지가 한국 사회에서 제공되고 있는 ‘복지’ 서비스의 중요한 영역으로 자리 잡을 수 있는 방안을 문헌고찰을 토대로 제시하고자 한다. 본 연구를 통해 제시되는 방안은 스포츠복지 정책 전달체계에 대한 학술적 논의의 기초자료로 활용될 수 있을 것이며, 향후 스포츠복지 정책 전달체계와 연구의 활성화를 위한 기폭제의 역할도 할 수 있을 것이다.

2. 스포츠복지의 방향성 : 선별적 복지와 보편적 복지

스포츠복지 정책에 있어서 ‘스포츠복지’의 범위와 대상을 어떻게 설정하느냐에 따라 정책의 방향 및 전달체계가 달라질 수 있다.

우선, ‘스포츠복지’의 개념에 대해 살펴볼 필요가 있다. 복지 분야의 전통적인 관점에서 스포츠는 주로 도구적인 역할로 인식한다. 즉, 복지를 증진할 수 있는 하나의 실천적 전달 수단으로 스포츠를 인식하고 있는 경우가 대부분이었다[17]. 하지만, 현대인의 삶의 질적 수준을 향상할 수 있는 생활스포츠의 가치에 대한 대중의 관심이 높아지면서, 많은 국가에서는 국민의 삶의 질 향상을 위해 스포츠, 여가, 레크리에이션 등과 관련된 다양한 복지정책을 시행하고 있다[27]. 한편, 스포츠의 관점에서는 스포츠복지를 국민복지를 향상시키는 데 있어서 필수적인 요소로서 바라보고 있다[29]. 그리고 나아가서는 스포츠복지를 법적인 개념으로서 스포츠권과 연결 지어 인간이라면 누구나 다 누릴 수 있는 기본 권리 중 하나로

인식하고 있다. 물론, 현행 헌법에는 구체적으로 스포츠권에 대해 명시하고 있지 않지만, 행복추구권, 교육권, 생활권, 보건권, 자유권에 근거하여 스포츠권의 성립 가능성을 제시하면서[29] 스포츠를 기본권으로 받아들일 수 있는가에 대한 논의가 활성화되고 있다.

앞서 설명한 바와 같이, 복지 분야에서 인식하는 그리고, 스포츠 분야에서 활발히 논의되고 있는 스포츠복지의 개념 및 범주에 대한 학술적 합의는 아직 명확하게 존재하지 않는다[21]. 하지만 선행연구에서는 대체로 스포츠복지의 개념을 첫째, 모든 국민이 스포츠에 참여할 수 있는 기회 보장[31], 둘째, 취약계층에게 특별히 제공되는 스포츠활동 혜택의 기회[32], 셋째, 광의의 개념으로서 전문체육인의 기본적인 생존권의 보장 등의 3가지로 크게 구분할 수 있다. 본 연구에서는 스포츠의 복지 선행연구의 개념적 범위 중 모든 국민이 스포츠에 참여할 수 있는 기회 보장 그리고, 취약계층에게 특별히 제공되는 스포츠활동 혜택의 기회 제공이라는 범위를 중심으로 스포츠복지 정책 전달체계에 대한 논의를 진행하고자 한다.

스포츠복지 정책의 방향성을 설정한다고 했을 때, 가장 먼저 중요하게 고려해야 할 사항은 보편적 복지를 지향할 것인가, 아니면, 선별적 복지를 지향할 것인가에 대한 것이다[32, 33]. 보편적 복지란 모든 국민을 복지 수혜 대상 범위로 설정하고 행해지는 복지 서비스를 의미한다[34]. 앞서 언급한 바와 같이 스포츠권은 인간이 가지고 있는 기본적 권리로서 다루어질 수 있으며, 모든 국민은 스포츠에 참여할 동등한 기회를 가진다는 법적 해석을 도출할 수 있다[29]. 이를 근거로 모든 국민을 대상으로 하는 생활체육 정책은 스포츠복지라는 측면에서 다루어질 수 있으며, 재원만 충분히 마련될 수 있다면 보편적 복지는 가장 바람직한 복지 서비스의 제공형태라고 생각된다. 하지만 국가의 예산은 제한적이며 생활체육 분야에 사용될 수 있는 예산에도 한계가 있으므로, 보편적 스포츠복지에 대한 전면적인 시행은 매우 어려운 일이다[35]. 다만, 이러한 어려움에도 불구하고 최근 들어 보편적 스포츠복지의 일환으로서, 다양한 스포츠 시설 인프라를 구축하고, 스포츠 아마추어 리그 환경을 조성하는 등의 정책은 국민 누구나 참여할 수 있는 환경을 조성하고자 노력했다는 점에서 매우 긍정적으로 평가될 수 있다.

한편, 선별적 복지란 도움이 필요한 특정 계층에게 복지 서비스를 우선하여 제공하는 형태이다[42]. 스포츠활동 참여에 있어서 선별적 복지는 사회적으로 배제된 계층에 우선적 스포츠활동을 지원해 주는 것을 의미한다[32]. 2015년 한국스포츠정책과학원[10]의 연구보고서에서 실시한 설문조사에 따르면, 아동 청소년, 저소득층, 노인, 장애인 순으로 스포츠복지 지원이 필요하다고 조사되었다. 아동, 청소년, 저소득층, 노인, 장애인은 스포츠 참여에 있어서 사회적 포용이 요구되는 계층이며, 선별적 복지를 통해 먼저 소외계층을 대상으로 정책을 적용할 필요성에 대해 많은 국민이 공감하고 있다는 사실을 알 수 있다. 사회적으로 배제된 계층에게 스포츠 접근성을 개선해준다는 것은 단지, 물리적인 참여 기회를 제공해준다는 점만을 의미하지 않는다. 사회적 배제는 자원(시설, 지도자, 프로그램, 정보 등)이나 기회(직접, 간접, 비용 등)라는 측면에서뿐만 아니라 문화적 차원(인식, 고정관념 등)에서도 발생하기 때문이다. 따라서, 선별적 스포츠복지의 정책 전달체계 안에서 문화적 차원의 배제 현상이 발생하지 않도록 세심하게 정책 수행과정을 진행할 필요가 있다[36].

다수의 연구자 및 전문가들은 보편적 복지와 선별적 복지가 동시에 병합적으로 시행되어야 한다는 점을 주장하고 있다[33, 37]. 하지만 두 형태를 병합하는 데도 어떤 형태의 복지를 주된 방향성을 설정할 것인가에 이슈가 새로운 논쟁거리로 떠오를 수 있다. 현재 맥락에서 연구자의 의견을 덧붙이자면, 우선 선별적 복지에 초점을 두고 향후 보편적 복지로 나아가는 형태가 현실적인 스포츠복지 정책의 방향성일 것이다. 스포츠복지의 중요성에 대한 사회적 공감대 부족 및 한정된 스포츠복지의 예산 구조 등 산재해 있는 현실적 문제들을 고려하여, 선별적 복지의 형태로 시작하되 점차 전 국민을 대상으로 하는 보편적 스포츠복지 정책으로의 단계적 변화를 시도하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

3. 수용자 중심의 스포츠복지 전달체계로의 전환: 상의하달(top down)에서 하의상달(bottom up) 접근으로

사회복지서비스 전달체계는 지역사회 내에 존재하는 사회복지서비스의 공급자와 소비자 사이

를 연결하기 위하여 만들어진 조직적 체계이다 [38]. 사회복지 정책의 전달체계는 일반적으로 공공부문과 민간부문으로 분류할 수 있다. 공공부문의 경우 중앙정부와 지방정부를 중심으로 정책이 집행되는 체계를 의미하며, 중앙정부는 주로 수급자 수가 많고, 지출액이 큰 사회복지 재화나 서비스, 가입자가 대규모 국민인 복지정책의 공급자로서의 역할을 수행한다. 또한, 지방정부의 경우에는 지방분권화를 통해 지역사회 정책 시행의 주체가 된다. 한편, 민간부문은 비영리 조직과 영리 조직으로 구분할 수 있으며, 비영리 조직에서는 자원봉사와 같은 자발적 의도에 의한 활동이 주로 이루어지면, 이에 드는 비용은 주로 정부에게 비용을 보조받는다. 영리 조직은 주로 기업에서 종사하는 근로자에 대한 복지 차원에서 정책을 운용하며, 기업의 이미지 제고 및 사회적 책무성 이해 차원에서 사회공헌활동(CSR)에 참여하기도 한다[16].

스포츠복지 정책은 전달체계의 특성에 따라 순수시장형, 정부 주도형, 일반위탁형, 바우처형, 공동체형, 공동체 지원형으로 구분할 수 있다. 또한, 스포츠복지 정책을 다른 사회복지 정책과 유사하게 전달 주체에 따라 구분한다면, 생활체육 교실, 동네 체육시설, 도시공원 등과 같은 시설을 통해 정책이 전달되는 공공부문과 사설 스포츠센터 등을 통해 전달되는 민간부문으로 구분할 수 있다. 공공부문의 경우, 보편성 확보가 가능하다는 장점이 있으나 정책을 운용하는 데 있어서 관료주의적인 경직성이 발현될 수 있다는 단점이 있다. 반면, 민간부문에 의한 정책전달체계에서는 다양한 서비스 욕구에 대한 대처가 가능하다는 장점이 있으나, 접근성(특히, 경제적인 수준)에 대한 제약이 많다는 점을 한계로 지적할 수 있다 [39].

위에 언급한 복지 서비스 정책 전달체계는 대부분 상의하달식 형태를 전제로 한다. 다시 말해, 상위 기관에서 기획한 스포츠복지 정책의 전달체계로서 각 기관 및 조직이 존재하게 된다. 이와 같은 중앙집권적 정책 전달체계는 정책 집행에 있어 경직성을 유발한다는 측면에서 그리 바람직하지 못하다. 정책 전달체계의 집행과정은 단순한 기술적 실행과정이 아니라 정치과정의 성격도 가지고 있다는 점에서 분권화를 통한 집행과정에서의 자율성과 유연성은 어느 정도 보장될 필요가

있다. 집행과정에서도 정책과 관련된 중요한 결정이 내려질 수 있으며, 집행단계에서 더욱 내용이 구체화되고 현실에 적합한 형태로 변화하기도 한다. 이는 정책 전달체계에서 현장 주체들에 의해 이루어지는 실제 정책 집행단계가 가장 중요한 단계 중 하나라는 것을 의미한다. 따라서, 수용자 중심의 효과적인 스포츠복지 전달체계가 구축되기 위해서는 정책전달체계에 말단에 있는 기관이나 단체들의 자율성을 확보해 주기 위한 노력이 필요하다[40].

대상 집단의 정책 불응에 대한 고려도 필요하다. 대상 집단이 인식하는 정책 불응은 정책의 효용성을 감소시킬 수 있는 중요한 이슈로 작용할 수 있기 때문이다. 많은 재원과 인력을 동원하여 계획하고 시행한 정책이 실제 현장과 동떨어진 내용을 포함하고 있다면, 해당 정책은 유명무실한 형식적인 정책으로 전락할 수밖에 없다 [41]. 스포츠복지로서 생활체육 정책의 대상 집단에 나타나는 정책 불응 현상은 주로 생활체육 현장에 대한 정책결정권자들의 몰이해에서 비롯된다. 흔히 말하는 탁상공론이 정책 수용자의 정책 불응을 야기하는 주된 이유가 되는 것이다[42]. 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 정책의 계획 및 수립 과정은 물론 정책 전달체계에서 능동적으로 정책대상 집단과 소통하고, 과정 중 발생하는 문제점은 유연하게 대처할 수 있어야 한다. 그러나, 상의하달(top-down) 형태의 정책 전달체계는 실제 현장에서의 문제점이 발생했을 때 유기적이고 즉각적인 대처가 어렵다는 점에서 한계를 가지고 있으며, 이는 하의상달(bottom up) 형태의 정책 전달체계를 도입함으로써 어느 정도 문제점을 해소할 수 있다[43,44].

하의상달(bottom-up) 형태의 정책 전달체계 즉, 수요자 중심의 스포츠복지 전달체계를 구축하기 위해서는 다음과 같은 조건이 선결되어야 한다[44]. 우선, 스포츠복지 분야에서 핵심역할을 수행할 수 있는 양적으로 충분한 전담 인력이 확보되어야 한다. 또한, 질적인 측면에서 스포츠복지 정책을 담당하는 인력은 해당 스포츠복지 서비스에 대한 전문성을 가지고 있어야 한다. 마지막으로, 스포츠복지 전달체계에 있어서 스포츠복지 전문가가 조직의 중심인 전달체계의 주체가 되어야 한다.

4. 스포츠복지 거버넌스와 전달 독립형 정책 모델의 가능성

한국의 스포츠복지 정책은 상의하달(top-down)이나, 하의상달(bottom-up)이라는 논의가 무색할 정도로 전달체계가 구체화되어 있지 않으며, 국가적 수준에서 추진하고 있는 몇몇 스포츠복지 정책을 제외하고는 각 기관별로 각기 다른 전달체계를 통해 정책 서비스를 제공하고 있다.

2015년 스포츠정책과학원[6]은 스포츠정책 전달체계의 문제점으로 ‘전문적이고 체계적인 관리체계의 부족’, ‘스포츠복지에 대한 적극적인 홍보 부족’, ‘스포츠복지를 담당할 재정지원 부서 및 역할 부재’, ‘스포츠복지를 위한 시설제공 후 체계적/지속적 관리 부족의 문제’를 지적하였다. 그리고 한국노동연구원의 연구보고서[39]에서는 첫째, 양적 확대에도 불구하고 질적 확대에는 이르지 못하고 있는 점, 둘째, 사회체육 참여율이 수년간 정체 현상을 보이는 점. 셋째, 사회체육참여의 기회 불균형이 심각하다는 점을 스포츠복지 정책의 문제점으로 지적하면서 정책 전달체계가 가지고 있는 구조적 결함을 주된 원인으로 지적하였다. 그리고 스포츠복지 정책 활성화를 위해 가장 먼저 선결되어야 할 과제로 “효과적인 스포츠복지 정책전달을 위한 관련 기관들의 유기적인 협조체계 구축”을 제시하였다. 이 방안은 매우 복잡하고 다양한 특성이 있는 스포츠복지 전달체계의 효과성을 극대화할 수 있다는 점에서 매우 긍정적으로 평가할 수 있다. 그리고 한발 더 나아가서 관련 기관들이 보다 적극적인 형태의 스포츠복지 정책 거버넌스를 구축하는 것도 고려해 볼 수 있다[43].

전통적으로 정책 집행과 전달에 있어서 당연히 주된 행위자는 정부였고, 이와 같은 형태가 당연한 것으로 받아들여졌기 때문에 스포츠복지 정책 전달체계에 대한 과거 논의는 정부라는 유일한 주체를 어떻게 효과적으로 운영할 것인가는 측면에서 주로 접근하고 있는 경향이 있다[43]. 그렇지만, 현대사회에서는 점차 다양한 주체들이 정책과 서비스 영역에 관여되고 있으므로 과거처럼 단일하고 유일한 주체인 정부를 중심으로 하는 논의보다는 더욱 다원화된 행위자를 포괄할 수 있는 방식의 논의가 활성화될 필요가 있다. 스포츠복지의 분야도 마찬가지로 논리를 적용해 볼 수 있다. 즉, 공공부문과 민간부문을 유기적으로 연계하여 다양한 이해 관계자들이 참여할 수 있는

정책 거버넌스가 효과적인 스포츠복지 정책 전달체계의 구축을 위해 필요함을 알 수 있다[45] 기존 한국의 스포츠복지 정책의 전달체계는 주로 민간부문, 지역 종목단체, 지자체 체육회, 시민단체, 사회복지관, 체육센터 등의 관련 기관들이 대상자(client)에게 직접 스포츠복지 서비스를 제공하는 방식의 정책전달체계를 형성하고 있다. 대부분의 스포츠복지 정책의 경우 기관이 개별적으로 정책을 시행/운영하고 있으며, 복지와 관련된 다른 정부 기관이나 지역사회 단체에서는 정책에 대한 홍보나 안내 정도의 역할만을 수행하고 있었다[46]. 물론, 대표적인 스포츠복지 정책이라고 할 수 있는 스포츠바우처 제도의 경우처럼 비교적 잘 구성된 전달체계를 가지고 있는 경우도 있다.¹⁾ 국가적 차원에서 일반 복지 서비스와 유사한 정책 전달체계를 가지고 있는 스포츠바우처 사업은 다른 스포츠복지 정책에 비해 대중들에게 긍정적인 정책으로 인식되고 있으며, 해당 사례는 다른 스포츠복지 정책 전달체계의 방향성을 설정하는 데 있어 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

복지전달 독립형 정책 모델을 적용하여 스포츠복지 정책 거버넌스를 구성하는 데 있어서 주축이 될 수 있는 전문조직을 마련하는 것도 고려할 수 있다[44]. 문제점을 해결하기 위한 하나의 방안으로 스포츠복지정책 전달조직을 지역 단위별로 설립하여, 전문조직을 통해 지역 스포츠복지 거버넌스를 운영하는 방안을 구상해 볼 수 있다. 구체적으로, 전문조직은 스포츠복지 서비스를 제공하는 주체의 역할을 수행한다기보다는 정책대상 집단의 정책 접근성을 개선하기 위한 연결고리 역할을 하며, 스포츠복지 정책과 관련된 기관 및 단체들로 구성된 거버넌스를 운영하기 위한 조직으로 역할을 수행한다[47]. 이와 같이 스포츠복지 정책을 추진하기 위한 스포츠복지 전달조직이 구성될 수 있다면, 선행연구에서 문제점으로 지적하고 있는 관리체계의 부재를 해소할 수 있을 것이며, 다양한 기관의 협업을 통한 시너지 효과도 창출할 수 있을 것으로 판단된다. 또한, 스포츠복지 정책이 보다 효과적으로 수혜자인 국민에게 전달될 수 있을 것이며, 이를 통해 국민의 삶의 질은 더욱 높아질 수 있다.

1) 스포츠바우처 제도의 경우, 문화체육관광부-국민체육진흥공단-광역시지자체-기초지자체-이용자로 연결되는 스포츠복지 정책 전달체계를 가지고 있다(최희동, 2020)

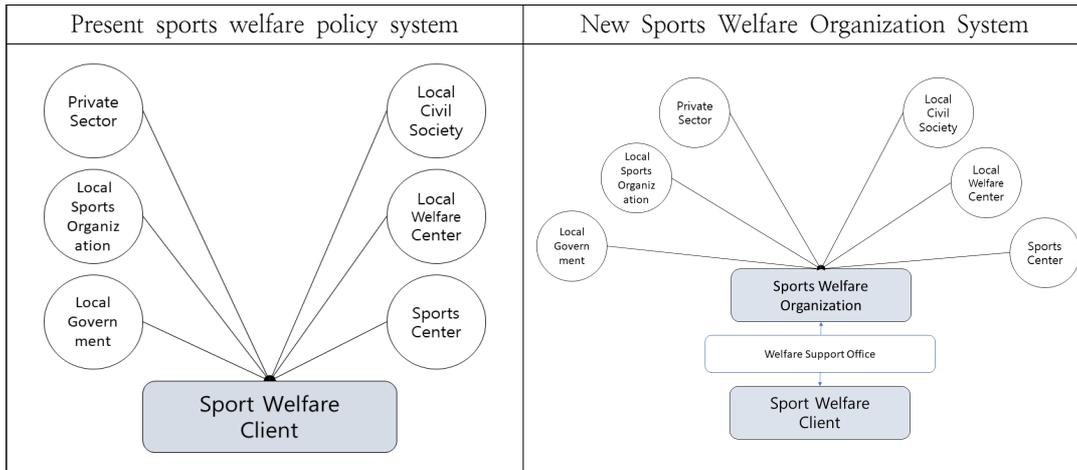


Fig. 1. The present and new sports welfare organization system.

5. 결론

생활체육 정책은 스포츠복지 정책의 개념적 범주에서 다루어질 필요가 있다. 스포츠복지의 개념을 넘어서 일반적인 복지의 중요한 부분으로 인식될 수 있어야 스포츠복지 정책이 가지는 효과성을 더욱 증대시킬 수 있다. 그리고 대상자인 국민에게 스포츠복지 정책을 효과적으로 전달하기 하기 위해서는 스포츠복지 정책이 다른 복지 서비스와 마찬가지로 국가적 차원의 전달체계 안에 편입될 필요가 있다. 본 연구에서는 스포츠복지 정책이 국가적 차원의 전달체계에 편입되는 방안 중 하나로 스포츠복지 거버넌스의 구성과 이를 총괄할 수 있는 스포츠복지 조직을 신설하는 복지전담 독립형 정책 모델을 제안하였다.

본 연구는 우리나라의 생활체육 및 스포츠복지 정책의 발전을 위해 고민하고 연구해왔던 내용을 기술한 것이다. 따라서, 보는 사람에 따라서 연구를 통해 주장하고 있는 내용은 다소 급진적인 차원의 아이디어로 비춰질 수 있다. 연구자도 물론 지금 연구에서 주장하는 바가 당장 실행될 수 있다고 생각하지 않는다. 그리고 당장은 현실적으로 적용하는 데 어려움이 있을 것으로도 생각된다. 하지만, 단시간 내에 스포츠복지 정책 전달체계의 패러다임이 변하지 않더라도, 스포츠복지로서 생활체육 정책 전달체계가 가져야 할 장기적인 비전을 제시해본다는 점에서 본 연구는 학술적 의

미가 있을 수 있다고 생각한다. 이와 같은 맥락에서 연구자는 몇 가지 후속 연구를 위한 제언을 기술하고자 한다. 첫째, 스포츠복지 정책이 가지고 있는 전반적인 정책전달체계를 이해할 필요가 있다. 앞선 본문에서 언급한 바와 같이 스포츠복지 정책은 다양한 기관에서 다소 산발적으로 추진 및 진행되고 있는 경향을 보인다. 따라서, 향후 스포츠복지 정책 추진의 일원화를 도모하기 위해서는 현재 추진 및 진행되고 있는 스포츠복지 정책의 정책전달체계에 대한 현황을 파악할 필요가 있다. 둘째, 스포츠복지 정책이 보편적인 복지정책으로 자리 잡기 위해서는, 복지 관련 업무 종사자/관계자 및 수혜자이 가지고 있는 인식에 관한 연구가 필요하다. 스포츠분야의 많은 사람들은 스포츠복지가 타당하게 제공되어야 할 복지로서 자리 잡길 희망하지만, 직접 혹은 잠재적 수혜자인 국민이 가지고 있는 인식은 상이하게 나타날 수 있기 때문이다. 따라서, 후속 연구에서는 국민이 가지고 있는 스포츠복지 정책에 대한 인식을 긍정적으로 제고할 수 있는 방안이 논의되어야 할 것이다.

연구를 진행하면서, 가장 아쉬웠던 점은 스포츠복지로서 생활체육 전달체계에 대한 논의가 필요하지만 이와 관련된 연구는 다소 저조했다는 점이다. 향후, 스포츠 정책 전달체계에 대한 활발한 학술적 논의가 진행되기를 바라면서 본 고를 정리하고자 한다.

References

1. K. H. Lee, "A study on policy factor for invigoration of older adult's ports for all", *Journal of Wellness*, Vol.14, No.1 pp. 91-101, (2019).
2. K. B. Koo, Y. B. Jeon, "Assessment of mid- to long-term sports policies by regional governments using IPA", *Korean Society of Sport Policy*, Vol. 53, pp. 133-147, (2020).
3. H. S. Song, "A Study on the semantics of sports which were the practical base of the support policies for 'sports for all'", *Philosophy of Movement : Journal of the Korean Society for the Philosophy of Sport, Dance & Martial Arts*, Vol. 28, NO.2 pp.17-30, (2020).
4. K. H. Jung, R. B. Kim, "The critical review of sports policy for elderly in the plan for ageing society". *Journal of Sport and Leisure Studies*, Vol. 80, pp.123-134, (2020).
5. S. J. Son, "Study on the processing sport for all policies and future direction", *The Journal of Sports and Entertainment Law*, Vol.19, No.4 pp.69-89, (2016).
6. Korea Institute of Sport Science, *The Basic Plan for Promoting National Sports*, (2018).
7. H. C. Kim, "A reformative plan of policy communication system for expanding sports circle", *The Korean Journal of Sport*, Vol.10, No.2 pp.149-160, (2012).
8. E. K. Ji, "Problems and improvement of public welfare delivery system", *Journal of Korea Social Science*, Vol.31, No.2 pp.55-86, (2012).
9. R. Parrish, *Sports Law and Policy in the European Union*. Manchester University Press, (2003).
10. Korea Institute of Sport Science, *A Study on the Establishment of Sports Welfare Concept and Policy Direction*, (2015).
11. H. D. Chli, "Analysis of the Sports Welfare Service Delivery System for the Sports Vouchers". *The Journal of Sports and Entertainment Law*, Vol. 14, No.5 pp.131-146, (2020).
12. M. K. Kim, J. R. Song, "An exploring on policy factor for revitalization of sports welfare". *Korean Journal of Sport Studies*, Vol.57, No.3 pp.263-279. (2018).
13. Y. K. Noh, K. A. Yeo, Y. T. Kwon, "Theoretical consideration for the conceptualization of sports welfare and the proposal of models", *The Korean Society of Sports Science*, Vol.26, No.6 pp.35-48, (2017).
14. H. T. Kim, T. D. Kim, "A study on the policy directions of sports welfare in gangwon province for improving quality of life", *The Journal of Sports and Entertainment Law*, Vol.13, No.8 pp.411-424, (2019).
15. J. H. Joo, *The Process of Policy: Theory and practice*. Seoul, Daeyoung, (2016).
16. K. W. Kim, *Policy of Social Welfare*, Seoul, Hakjisa. (2017).
17. K. S. Sim, "Formation of sportwelfare concept: In centred change of social functions of sport". *Korean Society of Sport Policy*, Vol.21, pp.55-74, (2012).
18. K. I. Kim, M. L. Kim, J. H. Lee, "Sports Welfare : Developing the conception and the model for the underprivileged", *Journal of Sport and Leisure Studies*, Vol.40, No.1 pp.197-205, (2010).
19. K. S. Sim, "A plan for professionalism strengthening of youth worker's using the youth welfare paradigm of Korea and sport welfare concept", *Korean Society of Exercise Rehabilitation*, Vol.8, Nop.3 pp.93-106, (2012).
20. C. U. Lim, D. H. Kim, "The legal definition of the sports welfare and systemized consistency of sports law", *The Korean Journal of Physical Education*, Vol.8, No.3 pp.93-106, (2012).
21. J. S. Oh, "Social implication of active aging as sport welfare", *Korean Journal of Physical Education*, Vol.56, No.5 pp.57-72,

- (2017).
22. M. K. Kim, S. J. Park, B. K. Park, "An analysis of priority assessment on policy factor for revitalization of sports welfare culture", *Journal of Education & Culture*, Vol.24, No.4 pp.633-657, (2018).
 23. H. W. Jung, D. H. Kim, "The meaning and significance of an integrated perspectives on sports welfare", *Korean Society of Sport Policy*, Vol.55 pp.73-89, (2020).
 24. H. J. Jung, H. S. Kim, "Study on the welfare state regims and sports policies", *The Journal of Sports and Entertainment Law*, Vol.21, No.2 pp.3-31, (2018).
 25. M. M. Kim, S. W. Yang, "Integrated rehabilitation sports welfare model for the socially disadvantaged", *Korean Journal of Sport*, Vol.18, No.1 pp.151-156, (2018).
 26. H. D. Choi, "Analysis of the sports welfare service delivery system for the sports vouchers", *Journal of the Korea Entertainment Industry Association*, Vol.14, Vol.5 pp.131-146, (2020).
 27. J. H. Lee, "The meaning of "sport for all" in terms of social welfare". *Journal of the Korean Society for the Philosophy of Sport, Dance & Martial Arts*, Vol.15, No.3 pp.45-58, (2007).
 28. S. K. Kim, "A study on the constitutional assignments on sport welfare". *The Journal of Sports and Entertainment Law*, Vol.10, No.1 pp.125-147, (2007).
 29. S. K. Kim, "Right to sports and the Korean sports law system", *Public Land Law Review*, Vol.54, pp.439-460, (2011).
 30. E. S. Lee, K. S. Sim, "Meta analysis for building up the concept of sport welfare in Korea". *Journal of Exercise Rehabilitation*, Vol.7, No.1 pp.29-39, (2011).
 31. S. Y. Kim, *Sport Social Welfare*. (2006)
 32. S. W. Kim, S. J. Kim, S. H. Kang, "Welfare policy preference in South Korea: growth versus redistribution and targeting versus universalism". *Korean Social Security Studies*, Vol.30, No.2 pp.67-90. (2014).
 33. G. H. Pak, D. H. Cho, "Universal versus selective welfare: A role of altruistic perceptions on change in welfare". *Korean Public Administration Quarterly*, Vol. 26, No.1 pp.29-52. (2014)
 34. J. H. Park. *Policy of Social Welfare*. Seoul, U-ga, (2021).
 35. U. M. Kang, "Universal welfare state in the Korean welfare policy debate: Can Korean welfare policy be universality?", *Hyonsang-gwa-Insik*, Vol.42, No.3 pp.41-72, (2018)
 36. S. Y. Kwon. "Conceptualizing sport-for-all for enhancing social quality". *Korean Society for the Sociology of Sport*, Vol.23, No.4, pp.13-28, (2010).
 37. K. C. Yoo, M. H. Seo, W. S. Lim, *A Study on the Harmonic Development of Universal and Selective Welfare*. Korea Institute of Health and Social Affairs, (2011).
 38. C. H. Kang, *Welfare Supply Theory*, Seoul, Jibmundang, (2019).
 39. J. J. Huh, S. H. Ahn, S. Y. Kim, S. W. Kim, Y. M. Kim, S. H. Baek, S. Y. Lee, W. Y. Jo, H. S. Jeong, *A Study on the Improvement of Employment-Welfare Integrated Social Service Delivery System*, Korea Labor Institute(KLI), (2012).
 40. C. H. Huh. "Innovation of Korean social welfare service delivery system: Decentralization Governance Welfare State". *Social Science Research*, Vol.34, no.1 pp.1-33. (2018).
 41. S. K. Ha. "A trend-study on the determinants of non-compliance in policy target group". *Korean Policy Sciences Review*, Vol.14, No.2 pp.157-178, (2010).
 42. H. W. Lee, "A study on the typification of policy compliance and non-compliance: Focused on the spontaneity of the policy target group to policy directives". *Korean Society and Public Administration*, Vol.27, No.4 pp.241-267, (2017).

43. B. Y. Kim, "A theocratical exploration of governance, as a paradigm for social welfare delivery". *Social Welfare Policy*, Vol.40, No.3 pp.107-132, (2013).
44. J. Y. Moon, K. H. Kim,. "Conceptual Approach to the Client-centered Delivery system of Social Welfare for Model Development". *Journal of Budget and Policy*, Vol.3, No.1 pp.163-207. (2014).
45. O'Toole. "Research on policy implementation: Assessment and prospects." *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.10, No.2 pp.263-288, (2000).
46. Bokjiro(2021). *Homepage Information* [internet]. Seoul(South Korea: Bokjiro[cited 2021 Feb 8], Available From: <http://www.bokjiro.go.kr/nwel/bokjiroMain.do>
47. Ministry of Health and Welfare, *Social Welfare Office Pilot Project*, (2004).