

정부의 체육진흥시설 정책의 과제

고의석*, 조민행
대구대학교 스포츠레저학과

Issues and Directions of National Policy on Sports Facilities

Wi-Sug Ko*, Min-Heang Cho

Department of Sports & Leisure Studies, Daegu University

요약 정부가 추진하고 있는 체육진흥시설정책은 지역민을 위한 체육 및 스포츠시설이라는 총론적인 방향에서는 긍정적인 평가가 이루어질 수 있다. 그러나 스포츠의 기반시설 관점에서 정부가 추진하는 운동장 및 체육관 구축의 체육진흥시설정책에 대한 논의가 필요하다. 정부는 공공체육시설사업으로 2016년까지 국민체육센터 220개(기금 6천870억원, 지자체 1조7천60억원), 개방형다목적체육관 194개(기금 1천103억원, 지자체 2천750억 원), 운동장지원사업 1,870개교에 1조3천90억원 등 총 3조7천20억원을 지원하였다. 이러한 지원에도 불구하고 학교운동장의 인조잔디와 우레탄 트랙의 위생성 문제와 개방형다목적체육관의 이용성 문제로 예산낭비의 국고손실을 초래하였다. 정부는 학교운동장이 특정 종목과 특정 팀이 운동장을 사용하면 다른 활동을 수행할 수 없는 협소한 공간이 아닌 기반시설로서 제 기능을 발휘할 수 있도록 학생 및 지역주민의 인구를 고려한 공간 확보라는 거시적 과제에 주력해야 한다. 또한 체육관(체육센터, 개방형다목적체육관 등) 조성 시 두 학급 또는 두 종목이 동시에 프로그램이 진행될 수 있도록 기반시설로서의 실내 바닥공간을 넓혀 실효성을 제고해야 한다. 이를 위해 정부는 체육 및 스포츠시설에서의 기반시설에 대한 충분한 이해와 지식에 근거하여 기준안을 제시해야 하며, 지역주민을 위한 체육 및 스포츠 진흥시설 구축 시 정부의 지나친 규제와 간섭이 아닌 시설주체인 지역의 자율성을 보장하는 방향으로 정책이 추진되어야 한다.

Abstract The purpose of this study was to review the government's policy on the enhancement of sports facilities for community residents regarding the lack of knowledge surrounding the infrastructure of sports facilities. The government has invested approximately 2.4 trillion won to establish 220 community sports centers, 385 billion won for 194 multi-purpose indoor centers, and 1.3 trillion won for rebuilding 1,870 school outdoor fields. On the other hand, there are problems with the link between the crumb rubber infill on sports fields and cancer, a lack of availability of indoor sports centers, and an increased federal budget deficit. It is the responsibility of government to plan and construct outdoor fields that are large enough to accommodate all people and allow them to play activities. In addition, the guidelines should ensure that the indoor space required for physical activities at each teaching station is large enough to accommodate all students in the class and handle two classes. The government should suggest the federal government guidelines based on a good understanding of the concept of infrastructure in sports facilities. The government also should make efforts to reduce the regulatory powers and provide the community with an autonomous right to plan and construct sports facilities.

Keywords : Government guidelines, Infrastructure, National policy, Sports facility policy, Sports industry

본 논문은 대구대학교 연구과제로 수행되었음.

*Corresponding Author : Wi-Sug Ko(Daegu Univ.)

Tel: +82-53-850-6098 email: psymentor@daegu.ac.kr

Received September 22, 2017

Revised (1st October 16, 2017, 2nd October 24, 2017)

Accepted January 5, 2018

Published January 31, 2018

1. 서론

1.1 연구의 필요성

체육 및 스포츠를 바라보는 전인교육, 국위선양, 국민건강의 전통적 관점에서 미디어적 가치, 고부가가치의 산업적 관점이 적용되면서 스포츠산업을 스포츠서비스업, 스포츠용품업, 스포츠시설업으로 분류하여 육성 정책을 추진하고 있다[1]. 과거 노동력 중심사회에서는 지역주민의 체력증진과 전문운동선수 육성에 의한 국위선양을 목적으로 체육 및 스포츠정책이 이루어졌다[2,3]. 지식기반 산업사회로 진입하면서 기계, 전자, 의학 분야에 적용되어 왔던 기술, 과학, 지식이 체육 및 스포츠부문에 적용되면서 체육 및 스포츠부문의 생산성 향상과 고부가가치에 관심을 갖게 되었다. 이러한 현상은 세계화의 자유 시장 환경 속에서 가속화되어 정부는 스포츠산업을 지원하는 스포츠산업진흥법을 제정하였고, 아울러 체육시설의 설치·이용에 관한 법률을 정비하는 등 국가 전략산업으로 성장할 수 있는 제도 정비를 하였다.

스포츠산업이 성장하려면 토대가 되는 학교체육과 생활체육이 활성화되어야 한다는 기초아래 정부는 이에 필요한 체육진흥시설 지원 정책을 추진하고 있다[4,5]. 특히 정부는 체육 및 스포츠의 정책 목표를 달성하기 위해서는 인적 및 물적 자원의 체계적 지원이 필요함을 인식하고 중앙정부차원에서는 문화체육관광부를 중심으로 체육 및 스포츠시설 인프라 구축 정책을 수립 및 지원하고 지방자치단체에서는 중앙정부의 체육 및 스포츠시설 구축을 시행하고 있다. 그러나 최근 정부가 추진하고 있는 스포츠산업의 한 영역인 스포츠시설 구축 정책은 지역민을 위한 체육 및 스포츠시설이라는 총론적인 방향에서는 긍정적인 평가가 이루어질 수 있으나, 지역주민과 스포츠시설의 실효적 관점에서 문제점이 제기된다. 특히 학술단체와 연구자들은 체육 및 스포츠시설의 지속가능성, 이용성, 접근성 보장을 위한 스포츠시설 구축을 강조하고 있는 상황에서[5,6], 정부의 체육 및 스포츠시설 구축 정책이 수요자인 지역민을 위한 기반시설로서 그 기능을 충실히 제공하는지에 대한 논의가 필요하다. 더구나 정부는 체육 및 스포츠시설의 선진화를 목표로 스포츠시설을 단계적으로 추진하고 있는 시점에서 스포츠시설 정책이 어떤 방향으로 그리고 무엇을 지향해야 되는지를 쟁점화 시킬 필요가 있다.

따라서 이 연구에서는 체육 및 스포츠 진흥시설의 주

요 사업인 운동장조성사업, 체육센터조성사업, 개방형다목적체육관조성의 정책 사업을 문제로 지적하고, 이러한 문제점이 나타나는 이유와 해결방안에 대해 기술한다. 이를 위해 연구내용은 체육 및 스포츠산업 현황을 분석하는 것, 산업정책에 대한 이론적 논의를 살펴보는 것, 주요 시기별 체육 및 스포츠 진흥시설 정책을 검토해 보는 것, 체육 및 스포츠시설 정책의 문제점과 개선방안을 제시하는 것, 그리고 이 연구의 결론으로 구성되었다.

2. 체육 및 스포츠산업의 현황

2.1 체육 및 스포츠산업 규모

지역민의 건강 또는 여가선용의 복지수단으로서 스포츠를 바라보는 관점과 산업적 기능이 더해져 스포츠산업이 성장하게 되었다. [Table 1]에 제시된 것을 보면, 2012년 스포츠서비스업의 매출액이 18,273십억원에서 2014년의 매출액이 16,677십억원으로 감소되었지만, 스포츠서비스업에 종사하는 종사자수는 2012년 85,000명에서 2014년 90,000명으로 전년대비 6.2% 증가하였다. 2012년도 스포츠용품업의 매출액 규모는 27,233십억원이었던 것이 2014년도에는 31,376십억원으로 증가하였으며, 이 분야의 종사자 수는 2012년 123,000명에서 129,000천명으로 5.1% 증가하였다. 스포츠시설업의 매출 규모는 2012년도 11,973십억원에서 2014년도 15,095십억원으로 증가하였으며, 스포츠시설업 종사자 수도 2012년 134,000천명에서 2014년도 153,000명으로 증가하는 등 체육 및 스포츠시설업이 성장하였다[7,8].

스포츠산업의 스포츠서비스업, 스포츠용품업, 스포츠시설업의 성장은 국민소득 증가와 관련 있다. Riddle의 주장에 따르면 1인당 GDP가 1,000달러를 넘어서면서 산업구조의 서비스화가 촉진되고 국민소득이 증가하면 할수록 서비스분야의 고용구조가 확대되는 것으로 보고하였다[9]. 또한 스포츠산업의 성장 요인에는 전반적인 경제성장으로 생산성 향상에 따른 재화에 대한 공급능력의 향상을 이끌어왔으며, 이러한 성장이 개인의 소득수준을 증가시켰기 때문이다. <표 1>에 제시되었듯이 우리나라의 스포츠산업은 경제발전예 따라 그 비중이 증가하고 있으며, GDP 비중과 고용비중 그리고 경제 성장률을 고려해 볼 때 스포츠산업은 꾸준한 성장이 예상되고, 그 성장의 요인으로 스포츠서비스업, 용품업, 시설업 등

Table 1. The size and scope of the sports industry in the domestic market(Unit: billion won, %, thousand)

Scope	2012		2013		2014		Fluctuation
	Sales	%	Sales	%	Sales	%	
Sports services	18,273	31.8	16,529	26.7	16,677	26.4	0.9
Sports goods	27,233	47.4	31,103	50.3	31,376	49.7	0.9
Sports facilities	11,973	20.8	14,221	23.0	15,095	23.9	6.1
	Employees (thousand)	%	Employees (thousand)	%	Employees (thousand)	%	
Sports services	85	24.9	85	24.0	90	24.2	6.2
Sports goods	123	36.0	123	34.6	129	34.7	5.1
Sports facilities	134	39.1	147	41.4	153	41.1	4.1
GDP(%)	2.1		2.9		3.3		
GNP(Dollar)	24,696		26,179		28,071		

Source: The Ministry of Culture, Sports & Tourism. 2012, 2014 Sport white paper.

스포츠산업에 대한 수요 증가, 제조 및 생산업체들의 기술력 향상, 스포츠산업을 부가가치산업으로 인식한 정부의 정책적 지원 등을 들 수 있다.

따라서 국내 스포츠산업은 제조업, 건설업, IT, 복지분야와의 연계를 통해 생산성 향상에 따른 고용 증가에 관심을 가질 필요가 있다.

2.2 정부의 체육 및 스포츠 조직 변화

미군정기의 체육행정 조직이 1948년 정부수립이 이루어지면서 문교부의 교화국 체육과로 계승되었으며, 정치변혁을 거치면서 문교부 체육국제국의 학교체육과, 국민체육과, 국제경기과, 국제협력과, 재외국민교육과로 구성되었다. 88서울올림픽 개최를 비롯한 경제발전에 의해 체육부로의 조직 확장이 이루어졌다가 행정개혁에 의해 1993년 문화체육부로 통합되어 3국(체육정책국, 체육지원국, 국제체육국) 9과(체육기획과, 생활체육과, 체육시설과, 체육과학과, 지도육성과, 훈련지원과, 협력총괄과, 국제경기과, 해외협력과)체제를 두었다[8].

국민의 정부(1998-2002)에서는 문화체육부를 문화관광부로 변경하면서 체육교류과, 생활체육과, 체육정책과의 1국 3과체제로 전환하면서 체육행정 업무를 민간단체에 이양하는 차원에서 체육행정 조직을 축소하였다.

21세기의 경제성장에 따른 근로시간 단축과 여가시간 증대의 사회변동으로 참여정부(2003-2007)는 문화관광부 체육국을 체육정책팀, 생활체육팀, 스포츠산업팀, 국제체육팀, 장애인체육팀의 1국 5팀체로 구축하였다. 참여정부는 국민건강 증진 및 삶의 질 향상, 세계 10위 이내의 경기력 유지, 스포츠산업 육성을 통한 지역균형발전, 국제체육교류에 의한 이미지 제고, 남북체육교류 활성화 등을 통한 화해분위기 조성을 정책목표로 두고 이를

추진하였다. 문화관광부의 1국 5팀의 직제개편과 함께 정부부처별로 중복되는 업무를 정리하였으며, 대표적으로 마사회를 농림수산식품부로, 보건복지부의 장애인 스포츠는 문화관광부가 업무를 전담하도록 조정하였다.

이명박 정부(2008-2012)는 ‘신나는 대한민국 스포츠로 신명나는 나라’를 위해 체육활동 참여 여건 개선, 체육친화적 교육환경 개선, 세계 속의 스포츠한국, 스포츠산업의 경쟁력 강화, 체육행정시스템의 선진화를 추진 목표로 설정하고 기존의 팀 단위를 과 단위로 전환하여 1국 5과로 체육 및 스포츠정책을 추진하였다.

박근혜정부(2013-2016)는 ‘국민행복, 희망의 새 시대’를 국정비전으로 제시함과 동시에 ‘창의교육과 문화가 있는 삶’을 국정목표로 제시하였다. 이를 위해 1실 체육정책 5과로 직제를 운영하고 있다.

5년 주기의 새로운 정부가 들어서면서 정부의 정책 기조에 맞게 해당 부처의 조직개편이 이루어졌다. 국민의 정부이후 박근혜정부에 이르기까지 체육 및 스포츠정책을 추진하는 문화체육관광부의 조직 규모는 증감의 변동이 있어 왔으나, 조직의 사업범위는 생활체육분야, 전문체육분야, 장애인체육분야, 스포츠산업분야, 국제교류 등으로 분류되어 변동 없이 계승되었다.

2.3 정부의 체육 및 스포츠부문 예산

정부의 체육 및 스포츠 진흥을 위한 재원은 국고예산, 지방자치단체의 지방비, 국민체육진흥기금, 대한체육회를 비롯한 민간단체의 자체수입원 등으로 구성된다. 정부 자료에 의하면 2000년 이후 주요 연도별 정부총예산 대비 체육 및 스포츠분야가 차지하는 비중은 0.16%-0.04%에 이른다[7,8,10-13]. 국민의 정부시기인 2002년에는 정부예산 1,091억원, 국민체육진흥기금

Table 2. Government's sports budgets by years(Unit: 100 million Won)

Years	National budget	Sports' Department budget	%	Korea sports promotion foundation funds	State budget	Sports organization	Total budget of sport
2001	1,060,963	1,693	0.16				
2002	1,060,963	1,091	0.15	1,243	9,352	816	12,502
2006	2,347,066	1,481	0.06	2,291	13,835	1,342	18,549
2008	2,571,658	2,343	0.09	2,578(8.2)	24,808(79.3)	1,574(5.0)	31,303(100)
2010	2,928,159	2,129	0.05	5,295	26,193	2,327	35,544
2012	3,254,076	1,514	0.05	7,251	28,198	2,365	39,628
2014	3,558,050	1,488	0.04	8,951	35,527	2,045	48,811
2016	3,864,000	1,538	0.04	16,508			

Source: The Ministry of Culture, Sports & Tourism. 2002, 2004, 2006, 2008, 2020, 2012, 2014, 2016 Sport white paper.

1,243억원이 책정되었고, 지방자치단체의 지방비와 체육단체의 수입예산을 포함한 총 1조 3천억원이 집행되었다[Table 2].

참여정부시기의 2006년도에는 체육부문의 정부예산이 1,489억원(정부예산대비 점유비율 0.06%), 국민체육진흥기금 2,291억원, 지방자치단체의 지방비 13,835억원, 체육단체 1,342억원 등 총 1조 8천억원이 사용되었다. 이명박정부의 2012년에는 문화체육관광부의 체육부문 예산이 1,514억원(정부예산대비 점유비율 0.05%), 국민체육진흥기금 7,251억원, 지방비 28,198억원, 체육단체 2,365억원 등 총 3조9천억원이 사용되었다. 박근혜정부의 2014년 문화체육관광부 체육예산은 1,488억원(정부예산 점유비율 0.04%), 국민체육진흥기금 8,951억원, 지방비 35,527억원, 체육단체 2,045억원 등 총 4조8천억원이 사용됐으며, 2016년도 정부의 체육예산은 1,538억원, 국민체육진흥기금 16,508억원 등이 책정되었다.

주요 연도별 정부예산대비 문화체육관광부의 체육예산은 국민의 정부시기에 0.16%까지 올라갔다가 이명박정부와 박근혜정부에 이르러서는 0.04% 기조를 유지하고 있다. 정부예산 대비 문화체육관광부 체육예산의 점유 비율이 특정 시기에 높은 이유는 국제스포츠대회 개최에 따른 대회 운영에 필요한 예산을 배정했기 때문이다. 반면에 국민체육진흥기금을 통한 예산과 지방자치단체의 지방비 체육예산은 매년 증가되는 것을 볼 수 있다.

또한 문화체육관광부 체육부문의 예산은 체육진흥시설지원, 생활체육 분야, 전문체육분야(체육교류 및 국제경기 사업), 스포츠산업 진흥사업, 장애인체육지원사업 등으로 구분되어 예산을 배정하고 있다. 체육부문의 1,362억원 중에서 체육진흥시설지원사업이 1,321억원을 배정하는 등 총 예산의 96.95%을 차지함으로써 지역의 체육 및 스포츠 인프라 구축에 많은 관심을 부여하는 것

을 알 수 있다. 일반적으로 정부의 정책은 예산을 통하여 구체화되고, 실제로 배정된 예산과 그 집행정도를 살펴보면 정책의 중요도를 알 수 있듯 체육 및 스포츠의 기반이 되는 체육 및 스포츠시설지원을 중요하게 여긴 것은 바람직하다.

3. 스포츠산업의 체육진흥시설정책

3.1 국내 산업구조와 산업정책

산업정책은 정책입안자, 관료 및 기업가들의 관심 영역이 아니었으며, 작은 정부와 시장기능을 중시하는 신고전학과 경제학자들은 정부의 적극적인 개입의 산업정책에 비판적 자세를 견지하였다[14]. 연구자들은 산업정책을 구조정책과 조직정책으로 구분한다[15]. 이들의 주장에 따르면 산업구조정책은 의도적으로 산업간 자원배분의 변화를 도모하는 것으로 선별적 개입과 기능적 개입으로 구분한다. 선별적 산업정책은 특정산업 부문을 선별하여 집중 지원하는 정책이며, 기능적 산업정책은 여러 산업부문의 기능과 시설에 정부 자원을 투입하는 정책이다. 산업조직정책은 기업행동의 규칙과 규범, 시장경제질서를 정비하여 산업성장을 높이는 정책을 의미한다.

우리나라의 경제 규모가 커지고 경제 구조가 다차원적으로 되어가는 1980년대부터 특정산업을 육성시키고자 유망산업 선정, 새로운 산업 및 기업의 진입 여부 결정, 생산활동의 범위와 영역 설정 등이 제시된 산업정책이 추진되었다[14]. 이후 국내 및 세계경제는 다국적 자본의 유입, 활발한 전략적 제휴가 일어나는 등 무한경쟁의 환경에 진입하였다. 이러한 대내외 경제환경에 대응하기 위해 정부에서는 기업, 금융, 서비스, 노동분야의

구조개혁을 추진하여 시장경제원리 시스템을 구축하였다[16]. 이를 토대로 정부는 지식과 기술을 경제성장의 동력으로 인식하고 신성장동력 육성, 지식기반형 일자리, 소외계층 일자리 창출, 균형발전을 위한 산업구조 그리고 이를 위한 연구개발 및 전문인력 양성 등 새로운 산업분야의 출현을 위한 지식기반을 확충하였다.

정부의 규제, 간섭, 통제의 산업정책에서 시장중심의 경제구조와 기업친화적 정책으로 방향을 설정하여 시장의 재량권을 부여하고자 하였지만, 자원배분에 대한 정부의 개입, 전략산업분야에 대한 선별적 투자를 안내하는 정부정책을 추진하는 등 선별적 및 기능적 산업정책을 추진하였다. 이러한 정부의 산업정책에 비추어 볼 때 체육 및 스포츠부문에 도 자율과 개방으로 특징되는 선진국 경제 제도와 함께 선별적 및 기능적 정책이 추진되고 있다.

3.2 체육 및 스포츠 진흥시설 정책

국내 스포츠산업의 토대가 된 것은 체육정책과 제도의 틀을 확립한 제3공화국이다. 이 시기를 통해 정부는 ‘체력은 국력’이라는 구호아래 국민의 체력 향상과 엘리트선수중심의 경기기술 향상에 초점을 두었다[2]. 이를 위해 ‘국민체육진흥법’이 제정되었고, 정부에 의한 행정기관 주도의 체육정책을 강력하게 추진하였다. 정부의 체육 및 스포츠정책을 평가한 체육백서에 의하면[8], 제5공화국의 체육정책은 체육을 생활화하며, 체육을 통한 국민화합 및 복지증진, 국위선양 도모에 목표를 두고 생활체육 활성화 정책, 프로야구 도입, 아시안게임 및 올림픽 픽경기 유치에 따른 필요시설을 구축하는 등 전문체육시설에 많은 관심을 기울였다. 제6공화국은 올림픽 개최 이후 체육 및 스포츠 활동에 대한 국민의식 증가에 부응하여 국민생활체육협회의회를 발족시키는 등 생활체육에 대한 조직을 재정비하는 등 지역주민을 위한 체육 및 스포츠시설의 하나로 국민체육센터 구축에 힘썼다. 문민정부는 생활체육과 엘리트선수중심의 체육정책을 균형 있게 운용하려는 계획하에 여가선용을 위한 생활체육시설의 하나로 운동장생활체육시설 구축에 초점을 두었다. 국민의 정부에서는 생활체육에 의한 사회건강이라는 국정과제를 설정하고 체육지도자 양성과 체육용구 품질향상 지원 등 스포츠산업으로의 방향을 설정하였다. 참여정부는 체육단체 등 민간의 자율성 강화를 위한 법 제도 정비, 체육의 산업적 및 경제적 가치를 극대화하는 정책방향을

설정하면서 농어촌복합체육시설, 마을단위체육시설사업, 학교운동장인조잔디 구축사업을 추진하였다. 이명박정부에서는 체육 및 스포츠참여 여건 개선을 위해 레저스포츠시설지원사업과 개방형다목적체육관사업을 지원하였다.

대통령단임제의 특성상 체육 및 스포츠시설 정책은 새로운 정부가 들어서는 5년 주기의 국민체육진흥5개년 계획에 의거 추진되었다. 보수적 성향의 정부이든 진보적 성향의 정부가 들어서는 체육 및 스포츠시설 정책은 크게 생활체육, 전문체육, 장애인체육 분야 등으로 분류되어 그에 필요한 시설을 구축하였다. 정부의 체육진흥시설지원사업으로 추진된 것은 국민체육센터, 개방형다목적체육지원사업, 운동장생활체육시설사업, 농어촌복합체육시설사업, 레저스포츠시설사업, 마을단위체육시설사업, 간이체육시설, 축구센터 및 축구공원지원사업, 장애인체육관지원사업이다. 비록 일부사업(마을단위체육시설, 간이체육시설, 축구센터 및 축구공원)은 종료되었거나 지방특별사업(운동장생활체육시설, 농어촌복합체육시설, 레저스포츠시설)으로 이관되었지만, 국민체육센터지원사업과 개방형다목적체육관사업은 정부 주도로 단계적으로 추진되고 있다.

체육 및 스포츠 진흥시설 정책은 정부가 체육 및 스포츠시설 지원 영역과 내용을 정하고, 지방자치단체가 이행하는 등 선별적 및 기능적 정책이 체육 및 스포츠시설 지원 사업에서 적용되고 있다.

4. 체육 및 스포츠산업의 체육진흥시설지원 정책의 문제

4.1 체육 및 스포츠 기반시설 이해 부족으로 1조3천90억원 손실 : 운동장 조성은 활동을 위한 충분한 공간이 기반시설임

기반시설, 기간시설, 인프라스트럭처(Infrastructure), 또는 인프라(infra)라 불리지는 이 개념은 경제 활동의 기반을 형성하는 기초적인 시설들을 지칭한다[17]. 지역 및 도시의 경제활동에 중요한 또는 지역민의 도시기능 유지에 필요한 기초적인 시설로 간주되는 기반시설의 범위는 도로, 철도, 항만, 공항, 주차장의 등의 교통시설, 녹지 및 공원 등 공간시설, 수도, 전기, 가스 공급 등 설비 등의 유통 및 공급시설, 운동장 및 문화시설 등의 문화시설, 유수지 및 방화설비 등의 방재시설로 분류하기

도 한다[18]. 이러한 기반시설은 경제성장과 국민생활을 위해 공적기능을 수행하는 공공재의 성격을 지니며, 지역민의 기본권의 실질적 보장을 위한 물적 토대가 된다[19].

기반시설은 경제발전과 삶의 질 향상, 국토의 지속가능한 개발을 위해 유기적이고 균형 발전을 위해 거시적으로 접근해야 한다. 따라서 스포츠산업분야의 체육 및 스포츠시설에서 기반시설이 무엇인가에 대한 명확한 이해가 필요하다. 경제활동의 기반이 되는 기초시설물이 기반시설 이듯 체육 및 스포츠부문에서의 기반시설은 운동 및 스포츠 활동의 기초가 되는 운동장(공원) 면적 또는 체육관의 바닥 면적이다. 이러한 활동공간을 기반으로 지역민들은 저마다 원하는 운동, 스포츠 활동, 신체활동을 수행할 수 있으며[5], 이를 토대로 스포츠, 건강, 복지, 스포츠산업이 활성화되는 기반을 형성하기 때문이다[5].

체육 및 스포츠부문의 기반시설의 하나로 정부(교육부, 문체부, 국민체육진흥공단)와 지방자치단체는 2000년부터 2013년까지 학생 및 지역주민의 생활체육시설 확충사업을 통해 국민건강 및 복지증진에 기여하고자 학교, 지자체, 대학 등을 대상으로 잔디운동장 지원사업을 시행하였다(2014년부터 운동장생활체육시설사업은 광역지역발전회계사업으로 이관됨). 2014년까지 1,870개교가 조성되었으며, 1개 운동장마다 정부지원 3.5억원, 지자체의 대응자금 50%가 투자되는 것으로 총 1조3천 90억원의 예산이 투입되었다. 정부와 지방자치단체의 막대한 예산 투자에도 불구하고 환경단체와 연구자들은 인조잔디와 우레탄 트랙의 유해성 및 지속가능성 문제를 제기하였다. 분석 결과, 기준치가 초과되는 납성분이 검출되었고, 납과 크롬 등 유해물질 12종의 위해도는 최대 허용량보다 1.2배 높은 것으로 나타났다[20]. 인조잔디와 우레탄 트랙의 유해성 논란으로 교육부는 전국 2,811개 초·중·고에 설치된 우레탄 트랙의 유해성 여부를 전수 조사하였으며, 그 결과 인조잔디와 우레탄 트랙을 모두 교체하기로 하였다. 따라서 정부의 학교운동장 조성사업은 실패로 규정할 수 있으며, 이러한 정책실패는 예산낭비의 국고손실을 일으켜 고스란히 국민 부담이 커진다.

정부의 체육진흥시설지원사업의 내용으로 추진되어 온 학교운동장 조성사업이 이렇게 실패하게 된 원인이 무엇인가? 그것은 정책을 추진하는 정부가 체육 및 스포츠부문의 기반시설에 대한 개념과 이해가 부족한 상태에서 정부 주도의 기능적 스포츠시설 구축 정책을 추진했

기 때문이다. 정부 및 지방자치단체가 구축하는 체육진흥시설지원사업의 내용은 기반시설로서 시대적 흐름에 민감하지 않도록 지속가능성, 이용성 및 접근성을 충족시켜주어야 한다.

또한 정부는 체육 및 스포츠산업 발전의 기반 구축이라는 거시적 차원에서 운동장 조성 시 추진해야 할 과제는 지역민의 다양성을 동시에 수용할 수 있는 일정 규모의 운동장 또는 평지형 공원을 확보하는데 있다. 학교운동장 규모는 1969년 학교시설·설비기준령에 의해 체육장의 면적은 한 변의 길이 또는 대각선의 길이가 130m 이상, 체육장은 12학급을 기준으로 초등학교는 4,800㎡, 중·고등학교 9,600㎡로 규정하였다. 시간이 지나면서 몇 차례의 개정을 통해 최소 규격에 대한 범위가 축소되어 가다 1997년 ‘고등학교이하각급학교설립·운영규정’의 개정으로 “교육인적자원부장관 또는 시·도교육감이 학교의 체육장 또는 공공체육시설 등과 인접하여 공동사용이 용이한 경우 체육장을 두지 않거나 체육장 확보가 곤란한 경우 체육장의 기준 면적을 완화하여 인가할 수 있음”으로 완화시켰다[21]. 학교운동장 면적에 관한 자료에 의하면, 중학생 1인당 체육장(운동장) 면적은 2012년 기준 한국이 13.4㎡로 일본(38.9㎡)의 34.4% 수준에 그치는 등 활동공간으로서의 역할을 상실하고 있다[22]. 학교운동장의 활동공간이 기반시설로서 그 기능을 발휘하기 위해서는 학생 및 지역주민의 인구를 고려하여 운동 및 스포츠 활동을 충분히 수용할 수 있을 정도의 공간 확보에 주력해야 한다.

기존의 운동장은 한 종목이 운동장을 사용하면 다른 종목이 참여할 수 없는 제한점이 있다. 기반시설로서의 학교운동장(또는 평지형 공원) 공간 규모는 특정 종목과 특정 팀만이 수행하는 것이 아닌 최소한 2개 팀 또는 상이한 종목이 동시에 수행될 수 있을 정도의 활동공간이 되어야 한다. 비록 지역민의 운동 및 스포츠 참여 욕구는 다양성, 개별성, 변동성이 존재하지만, 이러한 욕구를 모두 충족시킬 수 없기 때문에 기본권인 활동욕구를 수용할 수 있는 최소한의 공간 확보가 중요하다. 이러한 공간은 수요자인 학생 및 지역민의 다양한 욕구를 탄력적으로 수용할 수 있으며, 여러 프로그램이 자율적으로 실행될 수 있기에 정부는 충분한 스포츠 활동 공간 제공이 운동장의 기반시설이라는 점을 인식하고 충분한 공간을 확보하는데 힘써야 한다.

4.2 체육센터, 개방형다목적체육관조성 시 정부의 규제와 간섭으로 실효적 손실 및 3천850억원 예산 낭비 초래

산업정책을 위한 정부의 역할로 교육 확충, 연구개발과 기술혁신 강화로 그 범위를 설정하였고, 나머지 문제는 시장 스스로 문제를 해결하도록 하는 것이 중요하며, 시장예곡을 초래하는 특정산업지원 방식 대신에 기능별 지원 접근을 택하고 있다[14].

그렇다면 정부의 체육 및 스포츠시설지원 정책은 어떠한가? 정부는 스포츠로 사회 변화 유도, 국격 신장, 미래산업 창조라는 목표를 설정하고 이를 위해 생활체육, 전문체육, 스포츠산업 분야에서 세부사업 과제를 설정하여 지원하고 있다. 특히 생활체육과 학교체육을 활성화시키면 이것이 스포츠용품 및 시설업을 부흥시키게 되어 자연스럽게 스포츠산업이 성장하는 선순환체제를 구축하는 것으로 보고 체육진흥시설에 많은 지원을 하고 있다[8]. 더욱이 정부와 지방자치단체는 국민체육진흥법, 체육시설의 설치 이용에 관한 법률, 학교체육진흥법에 근거하여 지역주민의 체육 및 스포츠 참여 기회를 제공하고자 핵심시설로 운동장과 체육관을 전국 각 지역에 매년 증설하는 등 양적인 성장을 꾀한다는 점에서 긍정적이라 할 수 있다. 그러나 정부의 지원과 지침으로 구축되는 이러한 시설물들은 그 기능을 제대로 발휘할 수 있는가에 의문이 든다.

정부 및 지방자치단체가 설치하는 운동장 및 체육관 시설은 정부의 지침 메뉴얼에 의존하고 있는데, 이 내용 중 문제가 되는 것이 바닥공간의 협소함이다. 문화체육관광부는 1997년부터 생활체육 기반시설인 공공체육시설지원사업으로 국민체육센터, 개방형 다목적체육관, 운동장조성사업을 지원하였다. 우선 정부가 전국 226 시군구에 구축하는 국민체육센터를 살펴보자. 국민체육센터는 기초 시군구당 1개소를 지원하는 일반형은 사업비의 30%인 약 30억원을 정부가 지원하며, 나머지 70%는 지자체가 부담하는 사업으로 1997년부터 2016년까지 총 220개소(기금 6천870억원, 지자체 1조7천60억원)가 지원되고 있다. 정부 주도의 지원사업으로 정부가 권고하는 모델은 체육관복합형, 기본형, 다목적체육관형이다. 정부가 권고하는 국민체육센터의 건축면적은 869㎡(263평), 연면적은 1,867㎡(566평)이며, 이중 실내운동장 역할을 수행하는 바닥공간인 다목적체육관은 603㎡(182.40평)이다[4]. 또한 2009년부터 학교 부지에 체육

관을 건립하여 지역주민과 함께 이용하는 근린형 체육시설로 구분하여 인구 30만명을 기준으로 소도시 또는 농촌형으로 구분하여 1개소당 4.8억원이내, 중·대도시형 1개소당 9억원 이내 지원하는 개방형다목적학교체육관 조성을 지원하고 있는데(기금, 30%, 지자체 20%, 교육청 50%), 2016년까지 총 194개 학교를 지원하였다(기금 1천103억원, 지자체 2천750억원). 정부 및 지자체의 지원으로 조성된 개방형다목적학교체육관의 규모는 지상 2층 연면적 917㎡ 규모로 실내바닥공간의 면적은 국제배구 규격(예, 하동군 H초등학교)에 기초하였다. 중학교에 조성된 개방형다목적학교체육관의 경우 1층 556㎡, 2층 655㎡(예, 이천시 M중학교)로 핵심공간인 바닥공간의 규모는 농구장 1면 규격에 기초한 것으로 추정할 수 있다(경기도교육청의 학교체육시설 및 교구 및 설비 기준에 의하면 실내정규체육관의 규격이 길이 22m, 폭 13m, 높이 7m 이상).

학교운동장 조성시 정부의 기준안을 살펴보자. 학교체육진흥법 제7조(학교체육시설 설치 등)에 의거 문화체육관광부, 국민체육진흥공단, 지방자치단체 등의 재원으로 운동장조성(인조잔디)과 우레탄 시설(트랙 2레인 이상)을 설치하도록 1개 학교 또는 1개 지역마다 280백만원을 지원하였다. 중앙지원금(특교, 기금)은 잔디와 우레탄 시설에 한정하고, 육상트랙은 50M에서 400M 원형 트랙을 운동장 크기에 따라 구축하며, 레인폭은 1.22M의 정규 규격을 제시하고 있다.

정부나 교육청이 권고하는 모델이나 기준령에 근거하여 체육관을 조성할 경우, 두 학급이 동시에 체육수업을 진행할 수 없으며, 체육수업이 진행되는 시간대에 지역주민이 참여할 수 없어 이용성과 접근성이 떨어지게 된다. 체육관의 바닥공간이 협소하여 발생하는 사례는 신의진 국회의원이 문화체육관광부로부터 제출받은 2014년 지역별 개방형 다목적 체육관 운영 현황에서 잘 나타나고 있다. 이 자료에 따르면, 60개교의 개방형 다목적 체육관 이용 주민이 하루 평균 16명이었으며, 이중 38개교는 배드민턴 동호회 등 특정 동호회가 체육관 전체를 대관하여 독점 사용하기 때문에 지역주민의 접근성과 이용성을 제한하고 있다[23]. 선진국(영국, 미국, 캐나다)의 경우 학교체육관을 조성할 시에 권고하는 기준은 학생이 움직일 수 있는 충분한 공간을 확보하는데 초점을 두고 있다. 일례로 체육수업이 한 학급(20-25명)만 진행되는 학교의 경우 바닥 공간의 규모는 3,500 nsf를, 두

학급이 체육수업을 동시에 진행하는 학교의 체육관 바닥 공간은 7,000 nsf를 권장하고 있다[24].

체육관(체육센터, 개방형다목적체육관 등) 조성 시 중요하게 여겨야 되는 것이 시설의 기반이 되는 바닥공간(다목적실)의 규모이다. 정부가 권고하는 체육관 모델의 바닥공간은 603m²이다[4]. 이 규모는 농구장 1면 면적으로 이러한 공간에서는 두 학급 또는 그 이상이 체육수업을 진행할 수 없으며, 지역민의 어느 한 팀이 특정 종목을 위해 공간을 차지하게 되면 다른 스포츠 활동이 불가능하게 되어 체육관을 제한적으로 사용하는 이용성 및 접근성의 문제가 발생한다. 정부기금, 지자체, 교육청의 많은 예산이 투입되었는데도 불구하고 정부가 제시하는 안은 지역민의 활동공간을 보장하는 것이 아닌 활동을 규제하거나 억제시키는 결과를 초래한다.

이러한 결과는 정부 주도의 체육관 및 개방형다목적 체육관 규격과 지침이 설정되었기 때문이며, 무엇보다 정부가 체육 및 스포츠시설 구축 시 기반시설에 대한 개념 및 이해가 부족한 상태에서 기준안을 제시하였기 때문이다. 그러므로 정부는 스포츠시설에서의 기반시설에 대한 충분한 이해를 토대로 기준안을 제시하는 것이 바람직하며, 지역주민을 위한 체육 및 스포츠시설 구축 시 시설주체인 지역의 자율성을 보장하는 방향으로 정책을 추진해야 한다.

5. 결론

5년 단임 대통령제에서 어느 정부든 체육 및 스포츠산업을 국가의 성장동력으로 만들기 위해 생활체육, 전문체육, 스포츠산업 등의 분야로 분류하고 세부사업을 추진해왔다. 일반적으로 배정된 예산과 그 집행정도를 살펴보면 정책의 중요도를 알 수 있듯 문화체육관광부 체육예산의 96.5%(132,115백만원)가 체육 및 스포츠진흥시설에 배정되어 스포츠시설 구축의 중요성을 인식하고 있다. 정부의 체육진흥시설지원사업으로 추진된 것 중 일부사업(마을단위체육시설, 간이체육시설, 축구센터 및 축구공원)은 종료되었거나 지방특별사업(운동장생활체육시설, 농어촌복합체육시설, 레저스포츠시설)으로 이관되었지만, 국민체육센터지원사업과 개방형다목적체육관 사업은 정부가 지속적으로 추진하고 있다.

정부가 주도하고 지방자치단체가 이행하는 체육진흥

시설지원사업은 기반시설로서 시대적 흐름에 민감하지 않도록 이용성 및 지속가능성을 충족시켜주어야 한다. 그러나 정부는 선진화된 학교운동장 조성 목적으로 운동장 모델을 제시함으로써 각 학교는 인조잔디와 우레탄 트랙을 획일적으로 설치하였으며, 그 결과 위해성 문제로 기존의 인조잔디와 우레탄 트랙을 교체해야 되는 등 1조3천90억원의 국고손실을 초래하였다.

또한 체육관(체육센터, 개방형다목적체육관 등) 조성 시 바닥공간이 스포츠 활동의 기반이 되기 때문에 활동 공간을 제공하는 바닥 면적을 넓혀야 한다. 정부가 권고하는 체육관 모델에 의하면 농구장 1면 면적으로 이러한 공간에서는 두 학급 또는 그 이상의 체육수업 진행이 불가하여 체육관의 이용성과 접근성이 감소하는 등 실효성이 떨어지게 된다.

정부 주도의 운동장, 체육관, 개방형다목적체육관의 규격과 지침이 정해지다보니 지자체는 정부의 지침을 이행하지 않을 수 없는 구조적 관계에 있으며, 이로 인한 정부의 지나친 규제, 간섭, 통제의 체육진흥시설지원정책은 국민의 막대한 혈세를 낭비하는 결과를 초래한다.

따라서 지역주민을 위한 체육 및 스포츠진흥시설 구축 시 시설주체인 지역의 자율성을 보장하는 방향으로 정책이 추진되어야 하며, 이를 위해 정부 주도의 획일적 스포츠시설이 아닌 지역 환경과 도시 규모를 고려한 스포츠시설 구축이 이루어지도록 지역주민에게 자율성이 제공되어야 한다. 또한 정부는 체육 및 스포츠시설에서의 기반시설에 대한 충분한 이해와 지식에 근거하여 기준안을 제시하는 것이 바람직하다.

References

- [1] H. J. Kang, J. Y. Lee. Sport management(2nd edition). Paju: Hakhyunsa.
- [2] H. J. Lee, "A regulation of title on department of physical education and philosophical inquiry on its identity", Journal of Korean Philosophic Society for Sport and Dance, vol. 18, no. 1, pp. 115-126, 2010.
- [3] H. J. Lee, "Relation between physical education and movement education", The Official Journal of the Korean Association of Certified Exercise Professionals, vol. 13, no. 1, pp. 13-20, 2011.
- [4] The Ministry of Cultural, Sports, and Tourism. 2016 Sport white paper. Seoul: The Ministry of Culture, Sports, and Tourism, 2016.
- [5] S. I. Kang, C. W. Lee, M. H. Cho, "The role of

recreational park as sustainable sport facilities for the community residents", Korean Journal of Physical Education, vol. 45, no. 2, pp. 291-300, 2006.

[6] M. H. Cho, B. D. Oh, "Sustainability of remodeling school sport fields", Journal of Korean Society for the Study of Physical Education, vol. 17, no. 4, pp. 297-310, 2013.

[7] The Ministry of Cultural, Sports, and Tourism. 2012 Sport white paper. Seoul: The Ministry of Culture, Sports, and Tourism, 2012.

[8] The Ministry of Cultural, Sports, and Tourism. 2014 Sport white paper. Seoul: The Ministry of Culture, Sports, and Tourism, 2014.

[9] D. I. Riddle, "Service-led growth: The role of the service sector in world development", Journal of Marketing, vol. 51, no. 2 pp. 135-137, 1987.

[10] The Ministry of Cultural, Sports, and Tourism. 2002 Sport white paper. Seoul: The Ministry of Culture, Sports, and Tourism, 2002.

[11] The Ministry of Cultural, Sports, and Tourism. 2004 Sport white paper. Seoul: The Ministry of Culture, Sports, and Tourism, 2004.

[12] The Ministry of Cultural, Sports, and Tourism. 2008 Sport white paper. Seoul: The Ministry of Culture, Sports, and Tourism, 2008.

[13] The Ministry of Cultural, Sports, and Tourism. 2010 Sport white paper. Seoul: The Ministry of Culture, Sports, and Tourism, 2010.

[14] K. T. Lee. Theories and realities of industrial policy. Sejong: Korea Institute for Economics and Technology, 1996.

[15] K. H. Min, S. B. Oh, N. K. Choi, K. H. Park, I. J. Kim, D. K. Lee, D. S. Ko. Industrial policy in a globalization era. Sejong: Korea Institute for Industrial Economics & Trade, 1996.

[16] J. S. Park, "Industrial and Trade Policies to Overcome the Current Economic Crisis", Journal of Market Economy, vol. 38, pp. 45-74, 2009.

[17] Wikipedia[Internet]. Infrastructure. Available From: [https:// ko. wikipedia. org/ wiki/%EA%B8%B0%EB%B0%98%EC%8B%9C%EC%84%A4](https://ko.wikipedia.org/wiki/%EA%B8%B0%EB%B0%98%EC%8B%9C%EC%84%A4) (Accessed Apr., 20, 2016)

[18] Daumencyclopedia[Internet]. Infrastructure. Available From: <http://100.daum.net/encyclopedia/view/48XX12100776>. (Accessed Apr., 20, 2016).

[19] S. H. Hong, "Constitutional Study on the PFI for Infrastructure", Public Land Law Review, vol. 56, pp. 221-243, 2012.

[20] Ministry of Environment. Health risk assessment for artificial turf playgrounds in school athletic facilities. Seoul: Ministry of Environment, 2013.

[21] Korea Ministry of Government Legislation[Internet]. The secondary school establishment and management. Available From: [http://www.law.go.kr/ lsSc.do? menuId=0& p1= &subMenu=1&nwYn=1& section =&tab No =&query](http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1§ion=&tabNo=&query) (Accessed Aug., 22, 2016)

[22] Korean Educational Development Institute. A Comparative Study on Space Organization of Middle

School in Korea and Japan. Seoul: Korean Educational Development Institute. 2013

[23] Y. K. Park[Internet]. 110 billion Won's sports centers: 16 users in a day, Available From: <http://the300.mt.co.kr/newsView.html?no=2014091709427630203>. (Accessed Jul., 20, 2016).

[24] Maryland State Department of Education[Internet]. Physical education facilities guidelines for new construction and major renovations. Available From: http://marylandpublicschools.org/nr/rdonlyres/fcb60c1d-6cc24270-bdaa-153d67247324/28903/physical_educationfacilitiesguidelines_062012.pdf. (accessed Aug., 10, 2016)

고 의 석(Wi-Sug Ko)

[종사회원]



- 2001년 2월 : 플로리다 주립대학교 (체육학 박사)
- 2007년 3월 ~ 현재 : 대구대학교 스포츠레저학과 교수

<관심분야>

Sport psychology, Counseling, Cognitive strategies

조 민 행(Min-Haeng Cho)

[정회원]



- 2000년 5월 : 뉴멕시코주립대학교 (체육학박사)
- 2006년 3월 ~ 현재 : 대구대학교 스포츠레저학과 교수

<관심분야>

체육 및 스포츠경영