

## 국민체육센터 건립을 위한 국민체육진흥기금 지원 개선방안 연구: 전문가 의견을 중심으로

### A Study on the Improvement of the National Sports Promotion Fund Support for the Construction of the National Sports Center: Focusing on Expert Opinions

김일광(한국체육대학교 교수) · 박수선(서원대학교 교수) · 박성택(천안 과학산업진흥원 본부장) · 김미숙(한국스포츠정책과학원

책임연구위원) · 박종철\*(독일체육대학교 박사과정생)

Il-Gwang Kim Korea National Sport Univ. · Su-Sun Park Seowon Univ. · Seong-Taek Park Cheonan Institute of Science & Technology for Enterprise & People · Misuk Kim Korea Institute of Sport Science · Jongchul Park German Sport University Cologne

#### 요약

본 연구의 목적은 국민체육센터 건립 시 국민체육진흥기금 지원 과정에서 나타나는 문제점을 파악하여 개선방안을 도출하는 것이다. 또한, 건립 시 지역 친화적 설계를 위한 기본 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 관련 분야의 전문가 6명을 대상으로 이메일을 활용한 자문 조사를 주 연구방법으로 활용하였다. 분석 결과, 센터 건립 시 기금 지원 체계의 문제점은 “지역 특색 미반영”, “시설의 양적 확대에 치중한 기금지원”, “비용 절감에 우선한 접근성 문제”, “정책 지원에 따른 최적의 센터 건립 한계 및 지방자치단체의 부담 가중” 및 “기금 지원 이후 지속적 지원체계 미흡” 등 총 5개가 도출되었다. 이에 대한 개선방안은 “스포츠 복지 및 지역사회 사회자본 강화 지향”, “수요자 중심의 질적 수준 제고 지향” 및 “지속 가능한 재정지원 시스템 구축” 등 총 3개가 제시되었다. 지역 친화형 센터 설계 방안은 “해당 지역 특성에 대한 현황 분석 선행”, “수요자, 공급자 및 전문가 간의 사전 전문가협의체 구성” 및 “해당 지자체와 이해관계자들의 의견 반영” 등 총 3개가 도출되었다. 본 연구를 통해 향후 국민체육진흥기금의 효율적인 집행과 함께 정부의 생활체육을 통한 스포츠 복지 정책의 효과적 실현에 기여하고자 한다.

#### Abstract

The purpose of this study is to identify problems which may arise in the process of supporting the national sports promotion fund when establishing the national sports center, and then suggest improvement measures. Also, we would like to propose a basic plan for regional-friendly design when constructing. An advisory survey using e-mail was used as a main research method for six experts in related fields. As a result, a total of five problems were found in fund support system, including “not reflecting regional characteristics”, “fund support focused on quantitative expansion of facilities”, “accessibility issues due to cost reduction”, “limits to optimal center construction and increased burden on local government”, and “lack of continuous support after funding”. Next, three improvement measures were proposed: “aiming to strengthen sports welfare and social capital in the community”, “aiming to enhance the quality level centered on consumer”, and “building a sustainable financial support system”. Three ways to design a regional-friendly center were derived: “preceding the analysis of the current status of the regional characteristics”, “forming a preliminary expert consultative body between consumers, suppliers and experts”, and “reflecting the opinions of the local government and stakeholders”. This study intends to contribute the efficient execution of the national sports promotion fund in the future and to strengthen the effectiveness of sports welfare policies through revitalization of sport-for-all.

Key words : public sport facilities, national sports center, national sports promotion fund, sport for all, sport policy

## 1. 서론

최근 코로나19로 인해 여러모로 제한된 환경속에서 살아가고 있지만, 건강증진과 건강한 여가생활에 대한 국민들의 생활체육 참여 욕구는 꾸준히 늘어나고 있다. 실제로 코로나19 직전 국민들의 생활체육 참여율은 약 67%로 2015년 약 56%에 비해 10% 이상 증가한 것으로 나타나, 체육활동에 대한 국민들의 높은 관심을 반영하고 있다(문화체육관광부, 2020). 국민들의 생활체육 활동은 각자의 선호하는 종목과 주변 환경에 따라 공공, 민간 및 기타체육시설 등에서 이루어지게 된다. 그중 공공체육시설에 대한 선호도는 약 39%로 민간 및 기타체육시설에 비해 상대적으로 높게 나타났다(문화체육관광부, 2020). 이는 다양한 요인에 의해 국민체육센터로 대표되는 공공체육시설에 대한 국민들의 이용 전 기대에 따른 이용 후 만족도가 타 시설에 비해 높다는 것을 방증한다.

정부차원에서 국민들의 활발한 생활체육 참여를 견인하는 역할을 담당하는 공공체육시설에 대한 확충은 1990년 3월에 수립된 “국민생활체육진흥종합계획”에서부터 시작되었다(김길영, 2019). “1차 국민체육진흥5개년계획(1993~1997)”에서는 전문체육과 생활체육의 균형발전을 추구하며, 운동장, 체육관 및 수영장 등과 같은 기본 체육시설과 동계시설에 대한 투자를 확대하였다. “2차 국민체육진흥5개년계획(1998~2002)”은 지역 중심의 생활체육 참여 환경 조성에 역점을 두어 시, 군, 구별로 부족한 기본 체육시설 확충에 많은 노력을 기울였다(손환, 2006). “3차 국민체육진흥5개년계획(2003~2007)”에서는 참여 수요에 비해 체육시설 공급 수준이 여전히 부족하다는 판단 하에 접근성을 갖춘 생활체육 시설 확충과 지역 특성에 맞는 다목적 체육활동 공간 조성에 힘썼다.

이후 각 정부에서도 국민의 체육활동 참여 여건 개선을 위해 공공체육시설 확충과 개보수에 대한 재정지원에 적극적으로 나서고 있다. 정부는 시설 확충과 함께, 접근성을 획기적으로 개선하여 시설 이용을 용이하게 하고 지역 특성에 맞는 형태의 시설 건립을 통한 참여자 만족을 제고하는데 초점을 맞추고 있다. 또한, 공공과 민간의 역할을 분담하여 대규모 체육시설과 상업화가 어려운 시설에 대한 정부의 중점 지원을 통해 체육의 공공성을 강화하려는 노력을 기울이고 있다(신상순, 2014).

이러한 생활체육 활성화를 위한 정부의 공공체육시설 확충의 핵심 사업은 국민체육센터 건립에 있다. 국민체육센터는 크게 수영장 기본형, 다목적 체육관형, 체육관 복합형 등 3개의 형태로 구분된다(문화체육관광부, 2021). 일반적으로 정부는 해당 지방자치단체와 함께, 국민체육진흥기금과 지방비(시비)를 투입하여 국민체육센터를 건립한다. 예를 들어, 2019년에 개관한 전주 국민체육센터에는 국민체육진흥기금 30억과 지방비 85억원 등 총 115억원의 사업비가 투입되었다. 국민체육진흥기금은 1989년부터 2019년까지 공공체육시설 중 국민체육센터 건립과 개보수를 위해 약 9,350억, 전체의 약 40%를 집행하였다. 이처럼, 국민체육진흥기금은 국민체육센터 건립 지원을 통해 지역사회의 체육시설 확충에 상당한 기여를 하고 있다.

하지만, 국민체육센터 운영 및 관리에 대한 다양한 문제점들도 제

기되고 있다. 김일광, 박성택, 김미숙, 박수선(2020)은 시설 운영자가 인식하는 주요 문제점으로 “시설 건립 단계에서의 전문가 배제”, “이용자 욕구를 반영하지 못한 운영체계”, “다양한 민원에 대응하는 적은 예산”, “운영비에 따른 공공체육시설의 지역 격차” 및 “운영 종사자들의 업무 과부하” 등을 지적하였다. 또한, 국민체육센터는 이용자 편의를 고려치 않은 입지 선정과 건물 설계 및 전반적인 시설 관리 등에서 다양한 문제점이 부각되고 있다(조선일보, 2010). 김미숙, 고진수, 노진수, 정재훈(2017)은 공공체육시설은 형태에 따라 다른 수요를 가지고 있으며, 시설 활성화를 위해 편의시설 확충과 함께 복합적 기능을 갖춰야 한다고 언급하였다. 이러한 국민체육센터 운영에 관한 문제점들을 종합적으로 고려해보면, 건립 단계에서의 전문가 배제, 미숙한 입지 선정 및 선정 절차 미흡 등 제기된 문제점의 다수는 국민체육센터 건립 계획 수립 또는 건립 과정에서 선제적으로 해결되었어야 하는 과제라는 것을 유추할 수 있다.

특히, 이러한 문제점들은 국민체육진흥기금의 부적정 집행 사례들과도 직간접적인 연관이 있다. 실제 2019년 생활체육 시설의 국민체육진흥기금 집행 실태를 점검해본 결과, 사업선정 및 계획수립 부적정 57건, 설계 및 시공관리 부적정 91건, 시설물 관리 운영 부적정 89건 등 총 350건의 문제점이 발견되었다(문화체육관광부, 2019). 이는 앞서 언급된 국민체육센터 건립 과정에서 제기되었던 문제점들과 유사하며, 상호 연동되어서 발생할 수 있다는 것을 의미한다. 따라서, 국민체육센터 건립 과정에서 중요한 역할을 하는 국민체육진흥기금 지원 체계 개선을 통해 초기에 불거질 수 있는 여러 가지 문제점들을 사전에 보완할 수 있을 것이다.

국민체육진흥기금과 관련한 연구들을 살펴보면, 김일광 외(2020)는 공공체육시설의 운영 개선을 위해 효율적인 기금지원 모델 방안을 구축해야 한다고 주장하였으며, 박상현(2021)의 연구에서는 지원사업 규모, 우선순위 모호성, 대상집단 모호성, 사업의 유형과 성격, 사업의 직접성 및 사업의 지속 여부 등의 6가지 요인들이 기금 재정 지원 사업의 성과와 관계가 있다는 것을 확인하였다. 황대호, 설수영, 김진국(2021)은 공공체육시설의 효율적인 운영을 위해 지역에 따라 적절한 수준의 예산과 인력 조정이 필요하다고 언급하였다. 김진세, 김대희(2019)는 국민체육진흥기금의 효율적 운용을 위해 만든 관련 규정을 검토하여 보조금 사업의 문제점을 도출하고 그에 따른 개선방향을 제시하였다.

또한, 공공체육시설과 관련된 선행연구에서는 효과적인 운영과 관리 방안 및 서비스 품질에 대한 연구도 다수 수행되었다(박문수, 이동호, 2014; 이광용, 박성준, 신태용, 2015). 종합해보면, 관련 선행연구는 기금지원의 효율성 제고, 기금지원에 따른 성과 개선 방안 도출, 효과적인 운영방안 제시, 서비스품질에 따른 이용자의 태도 및 행동 등과 같이 거시적인 관점에서 정책적 제언을 하거나 마케팅 연구가 다수를 차지하였다.

한편, 본 연구와 관련하여, 김미숙, 최준규(2019)는 생활밀착형 국민체육센터와 반다비 국민체육센터 설치를 위한 공모사업 평가 지표 개발을 통해 주요 요인들의 우선순위를 분석하였다. 그럼에

도 불구하고, 국민체육센터 건립을 위한 국민체육진흥기금의 체계적인 지원 체계 마련에 관한 국내 연구는 현재 전무한 실정이기 때문에, 기존의 선행연구에서 드러난 국민체육센터 설립 및 운영과 관련된 다양한 문제점을 선제적으로 보완할 수 있는 보다 근원적인 연구는 매우 의미 있을 것으로 판단된다. 특히, 공공체육시설 확충을 위한 관련 예산이 매년 증가하고 있는 이 시점에 수요자 중심의 생활권형 국민체육센터 건립에 기여 할 수 있는 방안을 도출하고자 한다.

따라서 본 연구의 목적은 국민체육센터 건립 과정에 중요한 영향을 끼치는 국민체육진흥기금 지원 체계에서 드러난 문제점을 분석하고, 개선방안을 도출하고자 한다. 추가적으로, 지역 친화적인 국민체육센터 건립을 위한 방안을 제시하고자 한다. 이를 통해 정부의 향후 국민체육센터 건립 과정에서 야기될 수 있는 문제점을 사전에 보완하고, 국민체육진흥기금의 효율적 집행에 대한 기초자료를 제공하고자 한다. 더 나아가, 정부의 스포츠 복지정책의 실효성 강화, 지역주민의 시설 만족도 향상 및 효과적인 시설 관리와 운영 등에 기여하고자 한다. 본 연구 목적을 달성하고자, 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

첫째, 국민체육센터 건립을 위한 국민체육진흥기금 지원 체계의 문제점은 무엇인가?

둘째, 국민체육센터 건립을 위한 국민체육진흥기금 지원 체계의 문제점을 해결하기 위한 개선방안은 무엇인가?

셋째, 지역 기반 국민체육센터 건립을 위한 방안은 무엇인가?

## II. 연구방법

본 연구는 국민체육센터 건립을 위한 국민체육진흥기금 지원 체계의 문제점 및 개선 방안을 도출하기 위해 전문가 자문 조사를 주 연구방법으로 활용하여 자료를 수집하고 분석하였다.

### 1. 연구 참여자

선행연구 및 관련 문헌을 검토한 후, 본 연구에서는 국민체육센터 운영 개선방법에 대한 전문가 의견을 수렴하기 위해 이메일(e-mail)을 활용한 자문 조사를 실시하였다.<sup>1)</sup>

본 연구 참여자들은 공공체육시설 운영과 국민체육진흥기금 운용 체계에 해박한 전문가로 구성하였다. 구체적으로, 스포츠산업경영 분야의 교수 3명과 연구원 1명 및 체육시설 분야 연구원 2명 등 총 6명을 선정하였으며, 개인적인 전문가 현황은 다음 <표 1>과 같다.

표 1. 전문가 자문 조사 대상자 현황

참여자	성별	연령	직업	분야 경력
A	남성	55세	OO대학교 교수	18년
B	남성	54세	OO대학교 교수	17년
C	남성	51세	OO대학교 교수	17년
D	남성	57세	연구원	25년
E	남성	57세	연구원	25년
F	여성	49세	연구원	13년

## 2. 연구 내용

본 연구는 선행연구, 특히 김일광 외(2020)의 국민체육진흥기금 지원 공공체육시설 운영 개선방안에 관한 연구 결과에서 도출된 주요 문제점과 개선 방안을 기반으로 주요 설문을 구성하였다. 본 연구에 사용된 주요 설문에 기반이 된 공공체육시설 운영에 대한 주요 문제점과 개선방안은 <표 2>와 같다.

<표 2>에서 나타난 시설 관리자 및 운영자가 인식하는 공공체육시설의 주요 문제점은 “시설 설립단계에서의 전문가 배제”, “이용자 욕구를 반영하지 못한 운영체계”, “다양한 민원에 대응하는 적은 예산”, “운영비에 따른 공공체육시설의 지역 격차”, “운영 종사자들의 업무 과부하”로 나타났다. 이에 개선방안으로는 “지역 중심 공공체육시설 설립 시스템 구성”, “시설관리 운영지원 기준안 마련” 및 “공공체육시설 종사자의 업무환경 및 처우 개선” 등을 들 수 있다.

표 2. 시설관리자 및 운영자가 제시하는 공공체육시설의 주요 문제 및 개선방안

주제	하위주제
시설관리자가 인식하는 주요 문제점	시설 설립단계에서의 전문가 배제
	이용자 욕구를 반영하지 못한 운영체계
	다양한 민원에 대응하는 적은 예산
	운영비에 따른 공공체육시설의 지역 격차
시설 관리 및 운영 개선방법	운영 종사자들의 업무 과부하
	지역 중심 공공체육시설 설립 시스템 구성
	시설 관리 운영지원 기준안 마련
	공공체육시설 종사자의 업무환경 및 처우 개선

본 연구에서는 지역사회 내에서 국민체육센터의 건립 설계 및 계획단계에서 개선되었어야 하는 제도적 방안을 중심으로 전문가들에게 조사하였고, 구체적인 본 연구의 주요 조사 내용은 다음 <표 3>과 같다.

표 3. 주요 조사 내용

주제	주요 내용
기금 체계 지원	국민체육센터 건립과 관련된 기금 지원체계의 문제점
	기금 지원체계의 문제점에 따른 개선 방안
지역 기반 센터 건립	지역기반 국민체육센터 건립 설계 방안

## 3. 연구 절차 및 자료 분석

본 연구를 위한 자료 수집은 2019년 11월 10일부터 11월 27일 까지 수행되었다. 선행연구에 기반한 주요 설문을 전문가들에게 이메일(e-mail)을 보내 답변을 받은 후, 1차적으로 자료를 정리하였다. 이후 전문가들에게 추가 보충 질문을 하여 답변을 보완하였다.

자료 분석을 위해, 먼저 연구자는 전문가 자문을 통해 답변 받은 자료를 여러 차례 읽으면서 자료에 대한 의미 파악을 하고자 하였다. 다음으로 연구문제를 기반으로 내용과 그 의미를 분류하

1) 김일광 외(2020)의 연구 시 자료수집이 진행 됨

고 조직화하여 각 주제에 해당하는 내용들을 일차적으로 도출하였다. 이후 분류된 내용을 지속적으로 읽으면서 미흡한 부분은 재조정 및 재분류하여 필요한 결과를 도출하였다.

결과적으로, 전문가 자문을 통해 도출된 주요 문제점은 기존의 국민체육센터 운영과 관련하여 제기된 유사한 사례들과 함께, 연구결과 부분에 기술되어 졌으며, 전문가들의 핵심적인 의견을 기반으로 개선방안과 지역 기반 국민체육센터 건립 설계 방안을 제시하였다.

### III. 연구결과 및 논의

#### 1. 국민체육센터 건립과 관련된 기금지원체계의 문제점

본 연구 결과, 국민체육센터 건립에 관한 국민체육진흥기금 지원체계의 주요 문제점으로 “국민체육센터 건립 시 지역특색 미반영”, “시설의 양적 확대에 치중한 기금지원”, “비용 절감에 우선한 입지 선정에 따른 접근성 문제”, “정액 지원에 따른 최적의 국민체육센터 건립 한계 및 지방자치단체의 부담 가중” 및 “기금 지원 이후 국민체육센터에 대한 지속적 지원체계 미흡” 등이 도출되었다.

##### 1) 국민체육센터 건립 시 지역 특색 미반영

“지역적 특성을 고려하지 않은 일괄적 지원 체계가 큰 문제”  
(전문가 E)

첫째, 전문가들의 절반 가량은 국민체육센터 건립 시 지역 특색이 제대로 반영되지 않는 문제를 언급하였다. 특히, 국민체육센터 건립 시 지역 규모에 대한 사전 분석이 미흡하여 해당 지역에 적합하지 않는 규모와 형태의 체육센터 건립에 대한 지적을 하였다. 실제 현장에서도 이러한 문제점은 꾸준히 제기되어왔다. 예를 들어, 장애인 시설이 제대로 구비되어 있지 않아 불편함을 초래하는 경우는 체육시설 보급에 있어 체육의 공공성 확보라는 대전제를 간과한 것으로 볼 수 있다.

또한, 전문가들은 지역 특색과 관련하여, 국민체육센터 건립 시 지역주민 연령대 및 생활체육 욕구 등에 관한 수요 조사 부족을 문제점으로 제기하였다. 실제로 여성들의 시설 이용 빈도가 높은 지역적 특성을 갖고 있음에도 불구하고, 여성 편의시설이 협소하여 운영 초기부터 여성 샤워장을 개, 보수해야하는 경우가 필요했던 지역도 있었다.

더불어, 현장에서는 지원된 기금을 지역 특성에 맞게 편성하고 건립 과정에 자율적으로 활용하고자 하였으나, 지역사회의 의견이 전혀 반영되지 않았다는 경우도 있었다. 이러한 일련의 문제점들은 기금지원 주체와 향후 시설운영 주체 간의 의사소통과 협력 체계에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 실제 전문가들의 절반은 운영 주체와 기금지원 주체와의 의사소통 부재를 국민체육센터 건립 시 제기되는 문제로 지적하였다. 가령 국민체육센터는 수영장 기본형,

다목적 체육관형, 체육관 복합형 등 3가지 형태의 거시적인 건립 모델을 이미 가지고 있기 때문에, 설계 단계에서 지역주민의 의견이 미반영되는 부분이 되는 경우가 종종 있었다.

이처럼, 건립 당시 사전 조사 미흡과 주요 이해관계자들 간의 의사소통의 부재는 결국 건립 시 지역 특색을 충분히 반영하지 않는 결과로 귀결된 것으로 보인다.

##### 2) 시설의 양적 확대에 치중한 기금지원

“가장 큰 문제는 양적 확대에 치중한 기금지원”(전문가 B)

둘째, 전문가들은 국민체육센터의 양적 확대에만 치중한 기금 지원을 문제점으로 지적하였다. 1988년 서울올림픽을 기점으로 각 정부는 생활체육 활성화를 위한 공공체육시설 확충에 재정적 지원을 늘려갔다. 그 결과, 현재 국민체육센터는 생활체육 참여 진작, 경제적 파급 효과 및 스포츠 복지 실현 등의 다양한 역할을 수행하고 있다.

하지만, 국민체육센터 건립 시 전문가들이 지적한 문제와 유사한 사례들도 보고되었다. 예를 들어, 공급자 입장에서 건립하다보니 샤워부스가 부족하고 동선이 맞지 않아 운영하는 측면에서 어려움을 토로하는 경우가 있었다. 또한, 현재 약 1,800명이 이용하는 센터에 샤워기가 13개 정도만 구비되어 있어서 시설 이용에 불편을 겪는 문제도 있다.

같은 맥락에서 전문가들은 오직 건립에 관한 규정과 기준에 따라 일괄적으로 국민체육센터가 건립되는 문제를 언급하였다. 예를 들어, 현장에서 수영장의 규격과 관련해서 문제 제기를 하는 경우가 많다. 국민체육센터의 건립 기준에 의하면 수영장 1면은 레인 당 25m를 유지해야 한다는 지침이 있다. 하지만, 대부분의 관리자들은 수영대회 개최를 위해서는 최소 50m는 되어야 한다고 주장한다.

물론 당장은 국민 생활체육 공간 마련을 위한 주 목적이기 때문에 25m를 유지해야 한다는 논리도 합당하지만, 국민체육센터가 생활체육 뿐만 아니라 전문체육 선수 육성에도 향후 기여해야 하는 측면이 있기 때문에 이러한 유사 사례와 관련하여 현실적인 대안을 마련하는 것이 필요하다.

##### 3) 비용 절감에 우선한 입지 선정에 따른 접근성 문제

“비용 절감에 우선한 입지 선정에 따른 접근성 등의 문제 발생”(전문가 B)

“기금의 지원보다 건립 시, 지역에 적합하고 전문가의 의견이 반영된 센터를 건립하여 기금을 절약할 수 있는 부분을 검토하는 것이 더 적절”(전문가 C)

셋째, 전문가들은 비용 절감에 우선한 입지 선정으로 인한 접근성과 교통 문제를 지적하였다. 물론, 최근 국민생활체육조사의 공

공체육시설의 접근성을 장점으로 꼽은 비율이 높게 나타나긴 했지만, 현장에서도 접근성 문제를 꾸준히 제기하고 있다. 대도시의 경우 국민체육센터가 지역 내 인구가 고르게 분포되어 있으므로 접근성이 떨어지는 경우는 드물지만, 중소 규모의 시, 도의 경우 해당 지역의 외곽에 위치해 접근성이 떨어지는 비율이 높다.

예를 들어, 충북의 청원국민체육센터는 셔틀버스를 이용하여 오는 분들은 약 50분정도, 자가를 이용하더라도 약 15분 정도가 소요된다고 한다. 또한, 2020년 건립된 동두천 국민체육센터는 시내에서 약 5km, 1시간에 2대 있는 버스를 탈 경우에는 30분 거리에 위치해 있어 평소 정기적으로 클럽에 가입되어 있는 시민들을 제외하고는 이용객도 적으며, 체육센터 자체를 인지하지 못하는 문제가 발생하고 있다.

일반적으로 스포츠시설 접근성에 대한 서비스품질은 이용자의 이용 만족도와 지속적 이용에 직결되기 때문에 이러한 문제점은 전문가들의 의견을 반영하여 건립을 위한 준비과정에서 수요조사에 기반한 충분한 논의가 필요해보인다.

#### 4) 정액 지원에 따른 최적의 국민체육센터 건립 한계 및 지방자치단체의 부담 가중

“특색을 고려하지 않은 일괄적인 지원 체계”(전문가 E)

“정액 지원에 따른 최적 센터 건립 한계 및 지자체 부담 가중”(전문가 B)

“서비스 수혜의 불균형 문제 발생 가능”(전문가 D)

3명의 전문가는 정액 지원 방식에 따른 최적의 국민체육센터 건립 한계와 그에 따른 지방자치단체의 부담 가중 문제를 거론하였다. 2020년 7월 국회에서 통과된 스포츠기본법은 모든 국민이 차별 없이 균등하게 체육활동의 기회를 제공 받을 수 있게 하는 것이 핵심 취지이다.

하지만, 지방자치단체 간의 재정자립도의 차이가 현저히 큰 우리나라의 특성상 건립 시 지자체의 지방비 부담을 가중시킨다는 지적이 많다. 실제 현장에서도 예산이 부족하여, 편의시설을 제대로 구비 하지 못하는 경우가 있다. 특히, 국민체육센터 건립 지원 기금이 대도시와 중소도시 모두 약 30억으로 책정되어 있기 때문에 재정 여건이 좋지 않거나 더 나은 시설 건립 또는 확충을 원하는 지자체는 재정적 부담이 높아질 수 밖에 없다.

이러한 문제로 인해 재정자립도가 낮은 지자체는 재정 부담으로 인해 국민체육센터 건립을 하지 못하고 체육 복지에서 소외되는 문제가 발생할 개연성이 크게 된다. 실제 재정자립도가 15% 이하인 지자체의 국민체육센터 건립 비율은 약 21%인데 반해 재정자립도가 15% 이상인 지자체는 건립 비율이 약 79%에 달해 4배 가까이 차이가 나는 것으로 나타났다(이웅, 2019). 따라서, 선진국에 비해 턱없이 낮은 재정자립도와 재정적 대응 능력과 함께 대도

시와 지방도시간의 여러 격차를 고려했을 때, 일률적인 기금지원 체계의 전환이 검토되어야 할 것이다.

#### 5) 기금지원 이후 국민체육센터에 대한 지속적 지원 체계 미흡

“국민체육센터 모델이 생활밀착형으로 확대되고 생활 SOC 정책에 포함되면서 단기간 공급 규모가 많아지면서 지자체 운영비 부담이 증가될 것으로 우려되므로 운영비 지원에 대한 논의가 필요함”(전문가 F)

“시설 유지 관리 및 보수 등의 건립 후 지속 지원 체계 미흡”(전문가 B)

“국민체육센터의 수가 증가하고 있으므로 이에 대한 건립비용과 더불어 기존 시설의 관리, 유지 및 보수 비용을 고려하여 상당한 예산의 확보가 필요”(전문가 C)

3명의 전문가들은 공통적으로 건립 시 뿐만 아니라 건립 이후의 기금지원 체계 개선이 필요하다는데 인식을 함께 했다. 비록 문화체육관광부 내에 국민체육센터 개, 보수를 위한 지원사업도 있지만, 전문가들의 의견과 마찬가지로 현장에서도 지속적인 지원을 요구하는 목소리가 많았다.

특히, 수영장을 갖추고 있는 국민체육센터의 시설 유지 관리 및 보수에 대한 요구가 높았다. 가령, 리모델링을 해야하거나 고장이 나지 않아도 교체를 해야하는 기계 장치들의 경우 1년에 고정적으로 약 2억원 가량 예산이 필요한 센터도 있었다. 수질 관련해서, 필터 교체와 물 탱크 유지 보수비용도 상당한 부담이 되는 경우가 있다.

또한, 중소도시의 국민체육센터는 지도자, 안전 요원 및 행정 직원 등의 인건비에도 부담을 느끼는 것으로 나타났다. 즉, 수영장 시설 유지, 시설 노후화 및 리모델링 등의 주요한 이유로 인해 기금지원 이후 국민체육센터에 대한 지속적 지원에 대한 필요성이 제기되고 있다.

#### 2. 기금지원체계의 문제점에 대한 개선방안

국민체육센터 건립에 관한 국민체육진흥기금 지원 체계의 주요 문제점에 대한 개선방안으로 전문가들은 “스포츠 복지와 지역사회의 사회자본 강화를 지향하는 기금 체계 마련”, “수요자 중심의 질적 수준 제고를 지향하는 센터 건립” 및 “지속 가능한 재정지원 시스템 구축”등을 제시하였다.

##### 1) 스포츠 복지와 지역사회의 사회자본 강화를 지향하는 기금 체계 마련

“건강권이라는 기본적 보장 차원에서 접근하여 보편적 복지로서의 개념 정립 필요”(전문가 D)

“국민체육센터 건립과 관련하여 국비 지원 강화하고 국민의 건강한 삶과 복지를 위한 타 부처와 협업형기금지원체계 구축 마련 필요”(전문가 B)

현재의 국민체육진흥기금 지원 체계의 문제점을 해결하기 위한 방법으로 다수의 전문가들은 기금지원사업을 지역사회 주민들의 생활체육과 건강 증진을 위한 기본적인 목적을 넘어서 보편적 복지 환경 개선 차원에서 접근해야 한다고 언급하였다.

또한, 국민체육센터는 기본적인 지역주민의 건강한 삶 추구하고 함께, 국민의 보건복지, 여가문화 확산, 가족관계 개선 및 계층 통합을 도모할 수 있다. 특히, 지역주민 간의 사회자본 강화를 통해 공동체 의식 함양, 주민 간 신뢰 확보, 협력, 상호작용, 결속 및 지역사회에 대한 관심 등으로 이어질 수 있다. 이러한 사회자본 강화는 자원봉사 문화 정착으로 귀결될 수 있어, 국민체육센터를 기반으로 활동하는 공공스포츠클럽의 자립과 효율적 운영에도 어느 정도 기여할 수 있을 것이다.

즉, 타 부처와의 협업형 기금지원 체계 구축을 통해 국민체육시설을 기반으로 주민의 삶의 질 향상을 도모하며, 지역사회 건강 복지의 한 축을 설계할 수 있을 것이다. 현재 상당수의 지방자치단체는 국민체육센터를 비롯한 공공체육시설에 대한 필요성을 절감하고 있으나, 열악한 지방재정으로 인해 토지매입과 같은 초기 단계에서부터 어려움을 겪게 된다.

따라서, 국민 복지와 연관된 생활밀착형 SOC 사업의 일환으로 수행되고 있는 국민체육센터 건립을 위해 기존의 정책 지원방식에 기반한 국비와 지방비 매칭 사업에서 국민체육진흥 기금의 비중을 좀 더 높이거나 보건복지부, 여성가족부 등과의 협력을 통해 관련 기금 사업의 규모를 확대하는 방안을 검토해야 할 것이다. 다만, 과잉 투자가 되지 않고 건립 사업의 질적 향상을 도모할 수 있도록 실효성 있는 실태조사를 통해 건립 및 운영과정에 반영될 수 있도록 정부의 사전 및 사후 노력이 수반되어야 할 것이다.

## 2) 수요자 중심의 질적 수준 제고를 지향하는 센터 건립

“수요자 중심의 시설 건립을 위해 전문성을 확보한 시공사 참여를 위해 건축 전문가들의 관여 필요”(전문가 C)

“질적 수준 제고를 지향하는 센터 건립 및 수요자 중심 정책으로의 전환”(전문가 B)

전문가들이 제시한 또 다른 개선 방안으로는 수요자 중심으로 질적 수준 제고를 지향하는 국민체육센터 건립을 지향하는 것이다. 구체적으로, 한 전문가는 시설 건립을 위해 전문성이 확보된 시공사만을 참여시키는 방법을 제시하였다. 이를 위해 과거 국민체육센터 건립에 관여했지만, 질적으로 떨어지는 시공사에게는 향후 일정기간 센터 건립과정에서 배제를 시키는 패널리티 제도를 만드는 것도 하나의 구체적인 방법으로 제안하였다.

실제 2019년 국무조정실에서 발표한 생활체육시설의 국민체육

진흥기금 집행 실태 점검에 대한 발표에 따르면, 생활체육시설 건립 과정에서 문체부의 승인 없이 사업계획을 변경한 사례 및 설계와 시공관리에서 부적정 판정을 받은 사례가 전체 문제점의 약 35%가량 지적되었다(국무조정실, 2019. 9. 5일자 보도자료). 주요 지적사례로 장애인 편의시설의 부족과 장애물없는 생활인증 미이행 및 기술사의 확인이 필요한 공정에 대한 현장 검사 미이행 등을 꼽을 수 있었다. 즉, 기금지원 시, 건립 과정에서 나타날 수 있는 여러 문제점들을 미연에 방지하기 위한 확인 및 점검 과정이 더 필요해 보인다.

한편, 현재 정부는 현재 생활밀착형 SOC 사업을 위해 좌담회와 수요조사 등을 거친 후 수요자중심의 계획을 수립하는 등 체계적인 절차에 따라 진행하고 있다. 그럼에도 불구하고, 센터 건립 전 향후 효율적인 운영을 위해 실수요자들에게 불편을 줄 수 있는 관련 규정을 재정비하고, 지역별 상이한 요구사항을 최대한 고려하여 기금을 지원하는 방법도 생각해 볼 만 하다. 또한, 전국의 국민체육센터 건립 및 운영 우수 사례를 파악하여 현재 관련된 규정을 보완하는 것도 필요해 보인다.

## 3) 지속 가능한 재정지원 시스템 구축

“건립 이후 양질의 서비스를 지속 제공할 수 있도록 장기적이고 실질적인 재정지원 시스템 마련 필요”(전문가 B)

“운영비를 직접 지원하기 보다 지도자와 안전요원 등 센터의 원활한 운영에 요구되는 인력 유지를 위한 중앙 정부 차원의 재정지원이 필요”(전문가 F)

“지도자와 안전요원 등 센터의 원활한 운영에 요구되는 인력 유지를 위한 중앙 정부 차원의 재정지원이 필요”(전문가 E)

마지막 개선 방안으로서, 전문가들은 국민체육센터 건립 이후에도 양질의 서비스를 지역주민에게 지속적으로 제공할 수 있는 지원체계를 제도화해야 한다는 점을 강조하였다. 구체적으로, 시설 운영비 지원과 개보수비 지원에 대한 전문가 의견이 많았으나, 기금지원의 유형을 시설비로 한정하지 않고 인력과 리모델링을 위한 비용 지원이 필요하다는데 공감하는 분들도 많았다.

국민체육센터의 공공성 추구는 시설 운영 및 관리 측면에서 최우선적으로 고려해야 할 가치이다. 하지만, 현장에서는 적자운영으로 인한 고충이 많으며, 이를 극복하기 위해 중앙정부와 지자체의 지원을 바라는 목소리가 적지 않았다. 특히, 수영장을 갖춘 국민체육센터의 경우, 건립 이후 시설 운영과 유지에 연간 많은 비용이 소요된다.

이처럼, 시설 내 매장 임대와 이용료 등을 통한 자생적인 수익 창출 구조를 만드는 것이 가장 이상적이겠지만, 건립 이후에도 시설 안전과 원활한 운영을 위한 지속 가능한 지원 체계를 중앙정부 차원에서 마련하는 노력도 병행되어야 한다.

### 3. 지역 기반 국민체육센터 건립을 위한 설계 방안

“지역의 인구 구조, 경제 여건 및 지역특성 등과 같은 현황 분석이 필요하고 유사한 선례를 검토”(전문가 C)

“수요자, 공급자 및 전문가가 센터의 계획, 건립, 운영 등의 전 과정에 참여하는 거버넌스 시스템 도입”(전문가 D)

“기본체육시설 이외에 유희공간 운영에 대한 지자체의 의견 반영 강화”(전문가 F)

지역 기반 국민체육센터를 건립하기 위해 전문가들은 우선적으로 해당 지역의 인구 구조, 경제 여건 및 지역 특성 등에 대한 현황 분석이 선행되어야 한다고 강조하였다. 특히, 지역 주민의 체육 활동 현황 및 요구 파악과 운동 종목 선호도에 대한 확인이 이루어져서 이를 토대로 센터 건립 설계가 시작되어야 한다고 제안하였다. 만약 이러한 지역 특색과 지역주민 욕구 조사가 원활히 이루어지지 어렵다면, 유사한 지역의 선례를 검토하여 최적의 설계 방안을 마련해야 할 것이다.

다음으로 전문가들은 수요자, 공급자 및 전문가 간의 사전 전문가협의체를 구성하여 국민체육센터 건립 이전의 설계과정에서 지역 특성이 충분히 반영되도록 해야한다고 주장하였다. 한 전문가는 센터 건립 과정에서의 시공사의 전문성과 충분한 설계 준비 기간 부족을 언급하였다. 따라서, 전문가협의체 내 수요자는 지역주민, 공급자는 중앙정부와 지자체 관계자, 그리고 체육학, 도시공학, 건축학, 사회학 및 경영학 분야의 전문가 등이 포함되어야 할 것이다. 즉, 다양한 행위자가 지역 친화적인 국민체육센터 건립이라는 공통의 과제에 대한 거버넌스 체계를 구축하여 수요자 중심의 센터 설계와 건립 과정을 만드는 것이 합리적인 것이다.

같은 맥락에서, 국민체육센터 건립 시 해당 지방자치단체 또는 위탁운영 가능 기관의 의견을 사전에 충분히 반영하여야 할 것이다. 확립화된 건립 및 설계 가이드라인 보다는 필수 시설 이외에 대해 지자체의 의견을 충분히 반영하고 그 과정에서 유연한 행정 지원 체계를 구축해야 할 것이다.

이를 종합해보면, 본 연구에서 도출된 국민체육진흥기금 지원 체계의 문제점, 개선방안 및 지역 기반형 센터 건립을 위한 설계 방안에 대한 주요 결과는 다음 <표 4>와 같다.

표 4. 주요 연구 결과

연구 문제	주요 연구 결과
기금 지원 체계의 문제점	“지역 특색 미반영”, “시설의 양적 확대에 치중한 기금지원”, “비용 절감에 우선한 접근성 문제”, “정책 지원에 따른 최적의 센터 건립 한계 및 지방자치단체의 부담 가중” 및 “기금 지원 이후 지속적 지원체계 미흡”
개선 방안	스포츠 복지와 지역사회의 사회자본 강화 지향, “수요자 중심의 질적 수준 제고 지향” 및 “지속 가능한 재정지원 시스템 구축”
지역기반 센터 건립 방안	해당 지역 특성에 대한 현황 분석 선행, “수요자, 공급자 및 전문가 간의 사전 전문가협의체 구성” 및 “해당 지자체와 이해관계자들의 의견 반영”

### IV. 결론 및 제언

본 연구의 목적은 국민체육센터 건립에 중요한 밑거름이 되는 국민체육진흥기금 지원 과정에서 나타나는 문제점을 파악하고 개선방안을 도출하는 것이다. 추가적으로 국민체육센터 건립 시 지역 친화적 설계를 위한 기본적인 방안을 제시하고자 한다. 이를 통해 향후 국민체육센터 건립 과정에서 불거질 수 있는 문제점을 미연에 방지하고, 국민체육진흥기금의 효율적인 집행, 더 나아가 생활체육을 통한 정부의 스포츠 복지 정책의 효과적 실현에 조금이나마 기여하고자 한다.

이러한 연구 목적을 달성하고 현장에 실제적인 기초자료로 제공하고자 다음과 같은 연구문제를 설정하였다. 첫째, 국민체육센터 건립을 위한 국민체육진흥기금 지원 체계의 문제점은 무엇인가? 둘째, 국민체육센터 건립을 위한 국민체육진흥기금 지원 체계의 문제점을 해결하기 위한 개선방안은 무엇인가? 셋째, 지역 기반 국민체육센터 건립을 위한 방안은 무엇인가? 선행연구를 기반으로 설정한 주요 조사 내용을 가지고 전문가 자문을 통해 도출된 결과는 다음과 같다.

분석 결과, 센터 건립 시 기금 지원 체계의 문제점은 “지역 특색 미반영”, “시설의 양적 확대에 치중한 기금지원”, “비용 절감에 우선한 접근성 문제”, “정책 지원에 따른 최적의 센터 건립 한계 및 지방자치단체의 부담 가중” 및 “기금 지원 이후 지속적 지원체계 미흡” 등 총 5개가 도출되었다. 이에 대한 개선방안은 “스포츠 복지와 지역사회의 사회자본 강화 지향”, “수요자 중심의 질적 수준 제고 지향” 및 “지속 가능한 재정지원 시스템 구축” 등 총 3개가 제시되었다. 마지막으로, 지역 친화형 센터 설계 방안은 “해당 지역 특성에 대한 현황 분석 선행”, “수요자, 공급자 및 전문가 간의 사전 전문가협의체 구성” 및 “해당 지자체와 이해관계자들의 의견 반영” 등 총 3개가 도출되었다.

본 연구 결과를 바탕으로 국민체육센터 건립 시 국민체육진흥기금 지원 체계에 관한 정책 제언은 다음과 같다.

첫째, 국민체육센터 건립 시 기금지원은 단순히 생활체육 여건 개선 뿐만 아니라 스포츠를 통한 보편적 복지 구현을 위한 공공성 확보라는 거시적인 차원에서 접근해야 할 것이다. 선진국에 비해 상대적으로 낮은 재정자립도와 국내 대도시와 지방 소도시 간에 지역 격차를 고려했을 때, 일률적이고 정책 중심의 기금지원 체계의 전환이 필요하며, 특히 국민의 건강과 복지와 관련된 부처들과의 협력도 요구된다.

둘째, 정부는 국민체육센터의 양적 성장 뿐만 아니라 건립 이후 지속적이고 안정적인 지원 체계를 구축해야 할 것이다. 물론 지자체는 시설 건립 이후 효율적인 운영과 관리를 통한 실행력을 확보해야 하지만, 안전하고 쾌적한 시설을 유지하기 위해서는 건립 이후에도 중앙정부 차원의 지속 가능한 재정 보조 체계를 마련하거나 사업 규모를 확대하는 방안을 마련해야 할 것이다.

셋째, 지역 친화형 국민체육센터 건립을 위해 사전에 수요자, 공급자 및 전문가 집단 간의 충분한 논의가 필요하며, 지역의 특성 파악을 위한 현황 분석이 선행되어야 할 것이다. 이를 위해, 건

립 과정에서 다양한 방식으로 지역 주민들의 의견을 구하는 절차를 거치고, 설계와 건립계획을 공개적으로 공유함으로써 지역주민의 지지와 관심속에서 센터가 건립될 수 있는 분위기를 조성해야 할 것이다.

마지막으로 본 연구에 대한 한계점과 함께, 후속 연구를 위한 제언은 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 공공체육시설 건립과 국민체육진흥기금 운용에 이해도가 높은 관련 분야의 교수와 연구원을 대상으로 전문가 자문 방식을 연구방법으로 채택하였다. 비록, 연구 참여자 선정의 타당성은 어느 정도 확보하였지만, 향후 관련 연구는 전문가의 경험적 지식을 통해 최적의 문제 해결 방안을 도출해 낼 수 있는 델파이 기법을 활용하는 것이 더 적절할 것이다. 이러한 높은 수준의 연구설계 과정은 전문가로부터 보다 체계적이고 객관화된 정책적 제언을 도출해내는데 기여할 것이다.

둘째, 본 연구는 국내의 국민체육센터 건립을 위한 국민체육진흥기금 지원 체계에 대한 문제점과 개선방안을 살펴보는 데 중점을 뒀다. 하지만, 독일, 일본 및 영국 등과 같이 생활체육 인구가 많고 공공체육시설을 풍부하게 보유한 선진국의 건립 과정 시 정부의 지원 현황을 참고하면 더 나은 개선책을 찾을 수 있을 것이다. 따라서, 향후 관련 연구는 전문가와 현장 관리자의 인터뷰와 함께, 선진국 사례에 대한 문헌분석이 함께 이루어져야 할 것이다.

셋째, 본 연구는 전문가들의 자문을 통해 국민체육센터 건립에 대한 전반적인 기금지원 체계 현황을 파악하고자 하였다. 하지만, 국내의 대도시와 중소도시간의 다양한 지역적 불균형을 고려한다면, 향후 연구에서는 도시 규모에 따라 달리 나타날 수 있는 문제점과 그에 따른 해결방안을 구분하여 도출하는 것이 더 합리적으로 보인다.

## 참고문헌

김길영 (2019). Kano 모형에 기반한 공공체육시설 서비스품질분류와 잠재적 고객만족 개선지수 (PCSI Index) 분석. **한국융합과 학회지**, 8(1), 16-32.

김미옥, 고진수, 노승철, 정재훈 (2017). 빅데이터 분석을 활용한 기금지원 체육시설 활성화 방안. **디지털융복합연구**, 15(2), 527-535.

김미옥, 최준규 (2019). AHP를 활용한 생활체육시설 지원 공모사업 선정 지표 분석: 생활밀착형 국민체육센터와 반다비 국민체육센터를 중심으로. **한국체육정책학회지**, 17(3), 207-223.

김일광, 박성택, 김미숙, 박수선 (2020). 국민체육진흥기금 지원 공공체육시설 운영 개선방안: 국민체육센터를 중심으로. **한국스포츠산업경영학회지**, 25(6), 18-33.

김진세, 김대희 (2019). 국민체육진흥기금 지원 효율화를 위한 보조금 법제도 개선방향. **스포츠엔터테인먼트와 법**, 22(3), 154-175.

문화체육관광부 (2019). 생활체육시설 국민체육진흥기금 집행 실태 점검. Retrieved from : <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156349222>.

문화체육관광부 (2020). 2020년 **국민생활체육조사**. 연구보고서.

문화체육관광부 (2021). **2019 체육백서**. 연례보고서.

박문수, 이동호 (2014). 공공체육시설 위탁운영 개선방안: 부산지역 국민체육센터 중심으로. **한국체육정책학회지**, 28, 35-47.

박상현 (2021). The Political Control of Public Sport Organizations: Factors and Operation Methods. **한국스포츠학회지**, 19(2), 73-86.

신상순 (2014년 5월 20일자). 동네 체육시설 이용 '더 쉬워진다'. 경향매일신문, Retrieved from <http://m.ksmnews.co.kr/view.php?idx=77794>.

이광용, 박성준, 신태용 (2015). 공공체육센터의 서비스품질이 고객만족과 재방문의도에 미치는 영향. **한국웰니스학회지**, 10(1), 45-54.

이웅 (2019년 10월 1일자). 국민체육센터 건립 부익부 빈익빈 심화. 연합뉴스, Retrieved from <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191001114500005>

황대호, 설수영, 김진국 (2021). 공공체육시설 예산 효율성 분석을 통한 발전방안 연구. **한국체육정책학회지**, 57(1), 165-176.