

A typology of policy learning on the government-led pilot project for the development of sport club

Sangwoo Nam¹, Haeryung Lee^{2*}, & Jiyeon Hwang

¹Korea Institute of Sport Science, ²Korea University

[Purpose] The purpose of this study is to identify policy learning in the government-led sport club policy and to analyze its type of the policy learning. **[Methods]** Sport club related documents such as policy plans, evaluation reports and journals published from 2004 to 2018 were analyzed by framework of this study. For identifying the policy learning, 12 items were determined by policy goals, policy means and policy targets. Each item was placed on four quadrants of the X-axis(benefits and problems) and the Y-axis(reflected and unreflected), and was categorized. **[Results]** This study found out the five types of policy learning. A 'benefit-sustained type' is the type that benefits of previous policy has been led to the benefits of next policy and a 'problem-amended type' is the type that previous problem is solved by reflecting on the following policy plans. A 'problem-continued type' is the type of problem that has not been solved. On the other hand, A 'Benefit-diminished type' and the 'problem-neglected type' are that previous results were not reflected. It indicates that those types have not performed the policy learning. **[Conclusion]** In order to expand the benefits of the sport club policy and to solve the problem, we should recognize the policy process and environment are not static and do policy learning. Furthermore, it suggests that there should do policy learning on what Korean sport club would be.

Key words: Sport Club, Policy Learning, Benefit and Problem, (Un)Reflected, Policy Learning Type

서론

정책의 성공과 실패에 적지 않은 영향을 미치는 정책 학습(policy learning)은 정책 공동체 내의 관계자들이 정책을 설계, 집행, 평가하는 과정에서 발생하는 지식의 축적이자 응용과정을 뜻한다. 보다 나은 정책을 만들고 실행하고자 정책 변동 과정에서 나타나는 실천(Hall, 1988; May, 1992)인 것이다. 이는 구체적으로 주체, 내용, 효과의 관점으로 나뉘는데, 그 목적에 따라 여러 주체가 학습을 통해 대안과 정책수단, 프로그램 또는 새로운

정책을 택한다(Bennett & Howlett, 1992). 즉, 반성을 통해 보다 나은 대안을 모색한다는 의미다. 학술적 차원에서는 정책연구의 유용성을 높이고, 국가적 차원에서는 개선된 정책을 만들며, 궁극적으로 세금 낭비를 줄일 수 있다는 점에서 정책학습은 중요하다.

이러한 이유로 인해 지금껏 국내외적으로 다양한 분야에서 정책학습 연구가 이루어져왔다. 시화호 정책의 실패 원인을 아산호와 화옹호 같은 유사 정책에 대한 학습 실패에서 찾았던 연구(Kim, 2003)에서부터, 승례문 화재 발생과 관련해 문화재보호법이나 제도 보완에 앞서 과거 문화재 사고(강화도 낙산사 화재)를 학습하여 정책 변동을 분석한 연구(Lee & Son, 2012), 버스환승제 정책 확산의 기제 중 하나로 대도시의 성공사례를 분석하여 예산

논문 투고일 : 2019. 10. 04.

논문 수정일 : 2019. 10. 28.

게재 확정일 : 2019. 11. 11.

* 교신저자 : 이해령(2haeryung@gmail.com).

부문에의 학습이 충분히 이루어지지 못했음을 밝힌 연구(Kim, 2015), 주민참여 예산제도 정책성과를 결정하는 요인으로 정책학습의 조절효과를 분석한 연구(Choi, 2017)를 예로 들 수 있다.

이들 연구는 정책 집행자들의 정책학습 능력이 정책성과에 영향을 준다는 '정책주체의 학습 중요성'과 특정 정책이 대도시에 먼저 도입되고 그 성과에 대한 학습을 기초로 중소도시에 효과적으로 확산될 수 있다는 등의 '정책수립 방향성'이 가능하다는 시사점을 제공해준다. 물론 성공적인 정책 추진에 있어 정책학습만이 만병통치약처럼 간주되는 일은 지양되어야겠지만, 적어도 과거의 사례나 다른 분야 및 지역의 성공사례 학습이 정책성공의 필요조건임은 부정하기 어렵다.

정책 성공의 필요조건으로 간주되는 정책학습은 스포츠 분야에서도 중요하다(Green & Houlihan, 2005). 특히 우리처럼 엘리트스포츠에서 생활스포츠로의 정책 전환이 급격한 환경에선 유사 정책을 지속적이고 반복적으로 수립하여 실행할 필요가 있는데, 그 과정에서 다른 사례(국내의 선진사례 및 성공/실패 사례)를 적극적으로 학습하며 반영하는 일이 중요할 수밖에 없다. 그렇기에 이 과정에서의 정책 성공을 위해서는 정책 실행주체가 해당 정책의 과거 유사 사례를 공부해야하고, 그 과정 전체를 '정책학습과정'으로 부른다.

이 정책학습은 최근 국가적 관심을 받고 있는 '스포츠클럽' 정책에서 특히 강조되는 경향을 보인다. 스포츠클럽은 2000년 초부터 그 정책적 중요성이 부각되다가, 2003년 천안초교 축구부합숙소 화재사건 이후 국가적 관심사로 본격화한 정책이다. 그 정책적 중요성은 풀뿌리 스포츠 조직 기반 마련, 사회자본 증진, 스포츠 시장 확대 등의 잠재적 이점에서부터(Nam, 2018), 엘리트체육과 생활체육, 학교체육 영역으로 파편화한 국가스포츠 시스템을 개방적-일원화(Lee, 2001) 체계로 개편하여 국가스포츠 시스템 선진화와 국력 성장의 가능성(Sung, 2017)을 가능케 한다는 점에 있다. 즉, 한국 스포츠 패러다임을 대체할 대안으로 그 중요성을 인정 받아왔고, 앞으로도 꾸준히 강조될 것으로 판단된다.

이러한 강조는 학계에서의 스포츠클럽 논의를 촉진하는데 기여하였다. 학계 논의는 크게 두 가지로 정리되는데, 첫 번째는 스포츠클럽의 현황과 활성화 방안을 탐색

한 연구(Chae, 2007, 2008; Jung, 2010; Kim & Choi, 2005; Seo, Park, & Han, 2016)이고, 두 번째는 스포츠클럽 관련 해외사례를 소개하고 적용하려는 정책이전(policy transfer) 관점의 연구(Ju, 2011; Ju, 2016; Lee, 2006)다. 이들 연구는 스포츠클럽 시스템의 국내 도입이 시급함을 사례로 보여주고, 우리나라 체육시스템의 기반으로서 스포츠클럽의 공적 역할(엘리트선수 육성, 국민 건강 및 체력 증진)이 무엇인지를 제시하였으며, 선진시스템이라 간주되는 스포츠클럽 정책 실현을 위한 기초 자료도 제공하였다.

정부 역시 이런 노력과 더불어 지난 2004년부터 한국형 스포츠클럽 사업을 추진하였고, 그 이후 지역스포츠클럽, 학교스포츠클럽 등 대상과 지역을 달리하며 현재에 이르는 여러 사업을 실행 중이다. 그럼에도 불구하고 스포츠클럽은 여전히 생활화되지 못한 실정인 것이다(Lee, 2016). 무엇보다 이는 지금까지의 스포츠클럽 관련 정책이 '회원 중심의 자치조직'이라는 스포츠클럽 고유의 특성을 살리지 못한 '공급자 주도형'으로 이루어졌기 때문이고, 정부 주도로 각기 다른 주체가 비(非)일관적인 방식의 하향식 사업을 고수하며 기존 이해관계자와 갈등을 겪었기 때문이다(Lee, 2018; Nam, 2018).

이와 같은 원인과 함께 본 연구자들은 지금의 스포츠클럽 정책이 동일한 정책의 연속선에서 과거 정책의 공과(功過)를 제대로 점검하지 못했던, 일종의 '정책학습 부족'도 그 원인으로 본다. 여기에는 대한체육회나 국민생활체육회 등, 사업주체 간 마찰에 따른 '타(他)조직 자료 참고 않기' 태도나, 정권 교체에 따른 '전(前)정부 정책 없애기' 경향도 한몫 했을 것이고, 과거 정책에 대한 평가도 충실히 이루어지지 못했기 때문일 수도 있다. 또한 학계에서도 지금까지의 스포츠클럽 정책을 종합적으로 평가하고 정리하기보다는 대부분 개별 사례 중심의 스포츠클럽 운영 현황만 탐색한 경향을 보였기 때문일 수 있다. 즉, 현재 스포츠클럽 사업에 도달하기까지의 정책학습 여부를 파악하고 장기적으로 사업의 효과성을 높이려는 방향 탐색이 부족하였던 것이다. 이 역시 본 연구자들이 스포츠클럽 정책 난항의 주된 원인을 '정책학습 결핍'으로 가정하는 근거다.

이에 본 연구는 '정책학습' 틀을 설계하여 지금까지 우리나라에서 정부 주도로 실행되어온 스포츠클럽 정책의

변동 추이를 탐색하고자 한다. 이를 위해 먼저 2004년부터 2018년까지 정부주도로 진행된 스포츠클럽 정책 및 사업을 중심으로 이들 정책 사업의 궤적을 연대기적으로 분석하면서 각 스포츠클럽 사업의 정책 목표, 목표 달성을 위한 정책 수단 등이 '성과'와 '문제' 형식으로 각기 다른 사업에 학습되어(학습의 유무) 어떻게 반영되었는지(반영유형)를 검토하였다. 다시 말해, 현재의 '종합형 스포츠클럽(공공스포츠클럽)'에 도달하기까지 과거의 스포츠클럽 정책들이 어떻게 연계되어왔는지를 확인하는 '스포츠클럽 정책 계보 그리기' 목적을 지닌 연구인 것이다. 이는 지금까지의 스포츠클럽 정책의 역사를 짚음과 동시에 그 과정에서 정책적 반성과 반영이 이루어졌는가를 확인하는 결과물을 제시해줄 것이다.

정책학습과 스포츠클럽 정책

정책을 성공적으로 실현시키는데 중요한 요소는 명징하다. 실행 과정에서 발생한 문제의 원인을 분석하고 대안을 탐색, 경험과 지식을 축적하고 실패의 반복을 줄여나가는 노력만이 최선이다. 이는 정책의 성공을 위해선 계획만큼이나 평가 후의 조치가 중요함을 뜻한다. 이처럼 정책의 진화와 발전에 있어 정책 실행 및 평가과정에서 나타난 문제를 해결하고 성과를 확산시키는 과정을 학자들은 '오차 수정'이나 '정책학습'의 개념으로 설명한다(Shin, Kwon & Lee, 2010).

오차 수정은 정책 과정에서 기대치 않았던 '바람직하지 못한 결과'의 교정을 말한다(Kim, 1982). 정책 집행 과정에서선 어쩔 수 없이 실행 상의 오차가 발생하는데, 이를 수정해갈 때에 비로소 제대로 된 정책 수립이 가능해진다. 정책의 전후단계에서 발생하는 오차는 정책문제 설정의 오차, 정책설계의 오차, 집행과정에서의 오차, 문제시정의 오차로 정책성공을 위해 필수적으로 수정을 거쳐야 한다(Song & Kim, 2006).

정책오차 수정을 포괄하는 개념으로서의 정책학습 역시 정책실패 방지를 위한 중요한 실천 과정이다. 이는, 과거의 정책에서 조직 및 구성원들이 얻게 되는 경험이나 지식의 학습 효과로 정의되는데, 학습을 통해 정보 인지 및 축적의 과정을 소극적 개념으로의 정책학습으로 보는

반면, 축적된 정보를 가지고 새로운 방안의 모색과 적용을 포함하는 정책학습을 적극적 정책학습으로 규정한다(Bennett & Howlett, 1992).

정책학습의 몇 가지 유형을 말해볼 수 있을 것이다. 예를 들어, May(1992)는 정책학습을 도구적 학습, 사회적 학습, 정치적 학습 세 가지로 유형화한다. 도구적 학습과 사회적 학습은 정책 자체의 변화나 조직의 내적 변화를 주로 설명하는데, 정해진 정책 목표—스포츠클럽을 예로 들면 2022년까지 전국 시군구에 229개의 스포츠클럽을 설치한다는 목표—를 효과적으로 달성하고자 '정책수단' 자체를 변화시킴을 뜻한다. 반면, 정치적 학습은 정책 목표와 가치를 지지하거나 정책문제에 관심을 유도하려는 '전략 학습'을 의미하는 개념이다.

결국, 이들 유형을 고려해 본다면, 사회문제 해결을 위한 정책공동체의 노력은 도구적 학습과 사회적 학습의 범위를 넘어, 거시적 차원에서 정책 자체의 변화와 그 정책을 둘러싼 환경 및 다른 집단과의 합의도 필요한 과정으로 이해될 수 있다(e.g., Kang, 2006). 때문에 본 연구에서의 정책학습은 전술된 내용과 더불어 '과거 스포츠클럽 정책을 더욱 바람직한 방향으로 발전시키고자 정책과정에서 발생한 문제를 해결하고 성과로 전환시킴으로써 정책의 선순환적 정착으로 이끌어가는 인지적 노력의 총체'로 간주한다(e.g., Meseguer, 2005).

이 개념을 바탕으로 우리는 다음의 질문을 던질 필요가 있다. '과연 정책학습은 누가 무엇을 어떻게 행하는 것인가?' 다시 말해, 정책학습의 주체, 정책학습의 대상, 정책학습의 판단 기준에 대한 논의가 필요하다는 뜻이다. 정책학습 주체는 정책설계집단과 운영 주체를 포함하는 정책 행위자를 뜻하는데, 스포츠클럽의 경우, 문화체육관광부, 대한체육회(지역체육회), 한국스포츠정책과학원, 개별 스포츠클럽 등 스포츠클럽을 설계하고 운영하며 이에 협력하는 조직 모두가 학습주체로 상정된다. 이들은 새로운 정책설정을 위해 과거 정책이나 다른 지역에서의 유사 정책을 학습 대상으로 삼는다. 과거의 유사 정책문제에 대응했던 경험을 관찰하거나 모방하며 문제해결의 대안을 탐색하는 것이다.

정책학습의 주체와 함께 정책학습의 발생 여부를 판단할 기준도 이야기해봐야 한다. 어쩔 수 없이 정책학습을 판단하는 기준은 모호할 수밖에 없는데, 이로 인해 정책

학습 여부를 단정 짓는 일도 난해해지게 된다. 스포츠클럽 정책 사업의 경우도 어느 측면에서 정책학습의 여부를 바라보느냐에 따라 학습의 성공과 실패의 정도가 결정될 수 있다. 본 연구에서는 정책학습을 기존의 정책을 더욱 바람직한 정책으로 발전시키는 순환과정의 작동으로 간주하였으므로(Meseguer, 2005), 이전 스포츠클럽 정책 사업의 평가에서 나타난 문제점에 대한 개선방안과 성과의 향상방안이 다음 정책 사업 계획에 반영되는 상황을 '정책학습의 실행(유무)'으로 본다. 반대로 정책학습의 실패는 문제해결을 위한 대안이 차기 정책수립 및 시행과정에서 반영되지 않은 경우로 상정되며, 과거의 성공경험이 단절된 것을 말한다.

물론, 전술된 방식으로만 정책학습 여부를 판단하는 것은 정책결정과정에 참여한 자들이 정책오차에 대한 수정 노력을 다했는지 판단하는 절대적 기준으로 간주하기 어렵다. 또한 가시적으로 드러난 평가 자료만을 근거로 정책학습 여부를 판단해야 하기에, 정책학습의 평가가 단선적 판단으로 그칠 수도 있다. 그럼에도 '더 나은 정책'으로 발전시키려는 지속적 대안 모색 노력을 이런 방식으로라도 확인하지 않는다면, 학습의 결과를 검증할 수단은 요원해진다(Lee, 2017; Pemberton, 2004). 이 점에 있어 본 연구에서 설정한 정책 학습 판단 기준은 스포츠클럽 정책의 시간적 흐름에 따라 발생하는 오차를 최소화하면서 문서 중심의 내용으로 정책학습 내용을 최대한 객관화시킬 대안이라고 사료된다.

스포츠클럽 정책은 목표(2022년까지 229개의 종합형 스포츠클럽 설치, 국민 생활체육 참여율 확대, 엘리트스포츠계 문화 변화)를 달성하고자 2004년부터 끊임없는 정책수단 변화를 추구하며 이어졌다. 이러한 단일 정책에서의 정책학습은 해당 정책이 실행된 일련의 과정 속에서 계획과 결과의 평가 및 다음 계획으로의 반영이 환류하며(feedback) 이루어질 수밖에 없다. 그럼에도 지금까지 스포츠클럽 정책을 평가는 대부분 참여자 만족도나 스포츠클럽 개수, 경영평가 등 단편적 내용에만 치우쳐져 온 한계를 보였다.

다소 불완전할 수도 있을 연구 과정의 한계를 인정하면서도, 기존 계획 및 평가보고서 간 환류 관계를 파악함으로써 스포츠클럽 정책학습의 유형을 밝히려는 이 작업은 지금껏 우리가 일련의 스포츠정책을 바라보던 관점을

새롭게 할 수 있으면서, 동시에 향후 관련되어 오랜 기간 지속될 정책 평가에 있어 의미 있는 대안 모델로도 발전될 가능성을 지니고 있다 판단된다. 이 연구가 정책평가 및 학습 분야에서 의미를 지니는 이유다.

연구방법

스포츠클럽 정책 사업 과정에서의 정책학습 내용을 파악하고 한국형 스포츠클럽 사업의 정책학습 여부를 유형화하고자 다음과 같은 방법을 적용하였다.

분석대상 및 수집절차

본 연구의 분석대상은 두 가지로서, 첫째, 정부 주도의 스포츠클럽 사업계획서 및 평가서, 둘째, 민간 영역에서 실시된 스포츠클럽 정책 관련 학술 연구물이다. 사업계획서와 평가서는 스포츠클럽 사업을 주관 또는 주최한 조직에서 작성한 보고서로서 사업의 공과가 체계적으로 담겨 있고 공신력 및 신뢰성이 어느 정도 보장되었다고 판단된다. 스포츠클럽 정책사업의 계획서에는 목적과 추진방향, 지원요건 등이 기재되어 있으며, 평가서에는 평가방식과 함께 운영 효과, 추진경과, 문제점 등이 포함되어 있다. 여기에는 지난 2004년부터 최근의 2018년까지 발간된 총 18편의 보고서가 포함되었다.

또한 스포츠클럽정책 사업을 다룬 연구물도 운영 현황이나 사업평가와 개선방안 및 육성방안 등을 다루기에 스포츠클럽 정책이 지금까지 변화해온 과정을 이해하는데 유용한 정보를 제공해줄 수 있다. 이런 의미에 따라 연구자들은 2000년부터 국내에서 정부 주도로 이루어졌던 스포츠클럽 정책 사업 평가 연구물 총 32편을 수집하여 분석에 활용하였다. 이를 통해 정책결정자나 정책수혜자의 관점에서 평가한 과거 스포츠클럽 시범사업의 특징 및 유형 분류에 도움을 받을 수 있었다.¹⁾

자료 수집 기간은 정부주도로 스포츠클럽 관련 정책

1) 스포츠클럽 관련 정책 사업 중 학교스포츠클럽은 분석에서 제외되었다. 타 스포츠클럽 사업과 주관 부처(교육부) 및 사업 대상이 다르고, '학생의 운동 참여기회 확대를 통한 건강 증진과 인성 함양'을 추구하며 그 목적도 상이하기 때문이다.

사업이 처음으로 제시된 2000년부터 가장 최근 평가서가 발행된 2018년까지였다. 각 분석대상은 연구자가 해당 기관의 웹사이트(대한체육회, 문화체육관광부), 학술논문사이트(Google Scholar, RISS)에서 청소년스포츠클럽, 지역동호인클럽, 지역스포츠클럽, 공공스포츠클럽, 종합형스포츠클럽 등의 검색어를 중심으로 1차 수집하였고, 공개되지 않은 문서(내부 평가서 및 업무 계획서 등)의 경우, 해당 사업부서 또는 관계자에게 요청하여 추가적으로 받을 수 있었다.

분석틀 및 분석과정

본 연구자들은 연구 분석틀 구성을 위해 필요한 몇 가지 항목과 기준을 우선 설정하였다. 이 연구에서는 크게 두 가지, 즉 정책학습 여부의 '확인 항목'과 정책학습 여부의 '판단 기준'이 필요했다. 구체적으로, 스포츠클럽 정책의 학습 여부 판단에 적용될 항목은 정책의 본질적 구성요소로 간주되는 세 가지, '정책 목표'와 '정책 수단', '정책 대상자'로 대분류되었다. 이 대분류와 함께 스포츠클럽 사업 계획서와 평가서를 기반으로 연구자들 간의 논의 과정을 거쳐 다음의 <Table. 1>과 같은 중범주 및 세부항목이 '판단 기준'으로서 도출되었다.

Table 1. Policy learning details items of Sport club policy

Classified Category		Details items
Policy Goal	Purpose	(①) Model Development
		(②) Integrated Sport System
		(③) Mass participation
Policy Mean	Budgets	(④) Funding
		(⑤) Fiscal Austerity
	Law	(⑥) Legislate
(⑦) Internal Regulation		
Facilities		(⑧) Utilization Facilities
Policy Target	Programs	(⑨) Various Programs
	Coaches	(⑩) Quality, Pay, Number
	Members	(⑪) Membership Structure
	Business Agents	(⑫) Management Agency
		(⑬) Cooperation

이들 세부항목을 대범주 별로 살펴보자. 첫째, 정책으로 달성하려는 희망 및 바람직한 상태(Etzioni, 1964; Jung, 2005)인 '정책 목표'는 그 세부 항목으로 과거 청소년스포츠클럽부터 현재 종합형스포츠클럽에 이르기까지 달성하고자 한 공통 목표가 포함되었는데, 크게 세 가지 — 1) 국민 모두의 다양한 스포츠 활동 참여, 2) 생활-엘리트-학교체육 연계, 3) 한국형스포츠클럽 모델 구축 — 가 포함되었다. 이는 스포츠클럽 정책의 본질적 목표이자 한국 스포츠의 궁극적 지향점이었다.

둘째, '정책 수단'과 관련된 세부항목이다. 정부는 목표를 달성하고자 조직, 인력, 자금 등이 포함된 정책수단을 결정하는데, 이 과정에서는 구체적으로 스포츠클럽 운영을 뒷받침할 다섯 가지 수단 — 1) 법제도, 2) 재정, 3) 시설, 4) 프로그램, 5) 지도자 지원 — 이 포함되었다. 당연한 설명이겠지만, 정책 수단이 잘 설정될 때 목표가 달성될 가능성도 높아지는데, 수단 자체가 달성해야 할 하위 목표가 되는 경우도 있으므로 이 내용들은 정책학습 측면에서 특히 관심을 가질 필요가 있었다. 대범주의 마지막은 '정책 대상자'로서 여기에는 구체적으로 스포츠클럽 정책의 적용을 받는 1) 스포츠클럽 운영자와 2) 회원이 포함되어 최종적으로 분류되었다.

이렇게 분류된 세부항목별 정책학습이 제대로 이루어졌는지 확인하기 위해서는 두 가지 필수적인 절차가 필요했다. 첫째, 정책학습 항목별 '성과(성공)와 문제(실패)'의 분류다. 정책의 성공인 '정책성과'는 해당 정책의 목표 달성 여부(Rogers, 1990)를 의미하는데, 문제 해결을 위해 정책을 계획하고 집행한 결과 의도한 목적을 달성한 상태를 뜻한다. 반면, '정책 실패'는 의도한 정책 목표와 결과 사이의 차이(Ingram & Mann, 1980)로서 규정되며, 여기에는 정책 계획 시 의도했던 결과와 실제로 드러난 결과와의 차이에서부터 정책 집행 상에서 나타나는 오차수정의 실패나 학습 실패가 포함되고, 이는 다시 다음 계획에서 '문제'로 개념화된다.

이와 같은 정책의 성과(성공)와 문제(실패)는 각 사업이 종결된 이후 작성된 결과 보고서를 근거로 판단되었다. 보다 구체적으로, 스포츠클럽 사업의 성과는 스포츠클럽 평가가 담긴 결과보고서에 '주요성과'나 '핵심성과'로 기재된 내용 검토를 통해 판단되었고, 스포츠클럽 정책의 목표 달성 및 정책수단의 작동과 효과의 검토 후 향

목별로 정리되었다. 또한 정책실패 지점으로서의 문제점도 보고서 내 '한계점', '미흡한 점', '개선 필요' 등의 내용을 중심으로 항목별로 정리되었다. 이 작업은 결과보고서에 담긴 평가결과의 타당함을 전제하고 이루어졌으며, 세부 항목별로 성과와 문제를 연구자 간 반복적으로 검토하여 분류하는 방식으로 진행되었다.

필수적 절차 두 번째는, 성과와 문제로 정리된 각 항목들을 청소년스포츠클럽에서부터 종합형스포츠클럽에 이르기까지의 경로를 따라 스포츠클럽 정책 변동과정에서 '어떻게 학습되었는가'로 정리하는 작업이었다. 이는 사업별, 항목별로 정리된 성과와 문제점이 이후 사업 계획에 '반영'되었는가를 비교하며 이루어졌다. 다시 말해, 이전 사업 결과서와 이후 사업 계획서 및 결과 보고서를 대조하면서 문제(실패)를 성과(성공)로 전환시키려는 세부 계획이 반영되었거나 그 결과 성과로 이어졌는지, 혹은 성과 향상을 위한 계획은 반영되었는지 혹은 그렇지 않았는지를 비교하는 절차를 수행한 것이다.

이처럼 스포츠클럽 사업의 정책학습 유형을 도출해내기 위한 분석들은 두 가지 축을 X축(정책항목별 성과와 문제)과 Y축(성과 및 문제 항목의 향후 사업계획 반영 및 미반영 여부)으로 구분되어 완성되었다. 이 틀을 바탕으로 스포츠클럽 정책사업 계획서 및 평가서와 관련 학술연구물들을 연구자들이 함께 검토하면서 각각의 항목을 비교 및 평가하여 분류하여 총 4분면에 배치, 각 분면의 해당 정책학습 유형을 명명하는 작업을 실시하였고, 그 결과를 심층적으로 논의하며 스포츠클럽의 정책학습과 그 방식에 대한 함의를 도출하였다.

분석들의 한계

전술된 과정으로 고안된 분석들은 정책 구성요소인 정책목표, 정책수단, 대상자로 스포츠클럽 정책 내용을 정리하고, 분류된 항목들의 평가 방식을 거시적으로 파악하는데 있어 유용하게 활용될 수 있을 것이다. 정책집행의 성공과 실패는 이분법적이라기보다는 연속적이고, 단일 차원이 아닌 다차원적이며, 양과 질이 모두 고려되어야(Rho, 2006) 할 필요가 있다는 점에서 이러한 분석방법으로 실시되었던 본 연구의 스포츠클럽 정책 과오 및 성과 분석이 의미가 있다는 뜻이다.

다만, 스포츠클럽 정책 사업의 정책학습 여부 확인을 위해 기 작성된 문서만을 참고하였기에 이 분석들과 관련된 결과는 몇 가지 한계점을 지닐 수밖에 없다. 예를 들어, 다양한 스포츠클럽 정책 사업에서 발생한 실질적 정책학습 과정을 현장 관찰 또는 참여하며 어떻게 구현되는지 검토하는 일은 현실적으로 불가능하거나, 스포츠클럽 정책 사업의 계획 및 실행, 평가 단계에서 나타났을 현실적 문제들이 문서에는 구체적으로 담겨있지 않아 이의 확인 작업에는 한계가 발생할 수 있다는 점이다. 즉, 이전 사업의 평가결과가 다음 사업계획에 반영되었는지를 문서만의 의존하여 확인할 수밖에 없었다는 한계는 연구 독해시 고려되어야 할 사항이다.

결과 및 논의

본 연구의 결과, 다음의 <Fig. 1>과 같이 한국형 스포츠클럽 구축을 위한 정책 실행과정에서의 정책학습은 다섯 가지(성과확산형, 성과소멸형, 문제해결형, 문제반복형, 문제방치형)로 유형화되었다. '평가축(X축)'엔 '성과(benefits)'와 '문제(problems)'가, '반영축(Y축)'엔 '반영(reflected)'과 '미반영(unreflected)' 두 요소가 배치되면서 사분면으로 구성되었고, 각 분면에 적합한 정책학습 유형이 명명된 결과다.

1분면은 '성과확산형'으로서, 이는 이전 정책에서 성과로 평가된 항목이 다음에도 '성과'로 이어져 반영된 경우를 뜻한다. 2분면에는 '문제반복형', 1분면과 2분면 사이에는 '문제해결형'이 배치되었는데, 모두 '문제'의 '반영'과 관련된다. 차이가 있다면, '문제해결형'의 경우엔 이전 정책에서의 '문제'가 해결을 위해 이후 계획에 반영되어 평가 결과 '성과'로 이어진 경우고, '문제반복형'은 평가결과 '문제'였던 것이 다음 계획에 반영되었으나, 평가에서 '미흡한 것'으로 평가된 경우다.

3, 4분면은 평가 결과가 '미반영'된 유형으로서, 이전 사업의 평가 결과가 다음 정책사업 계획에 나타나지 않으면서 정책학습이 이루어지지 못했음을 의미한다. 세부적으로, 3분면인 '문제방치형'은 사업평가 때 문제로 지적된 사항이었음에도 추후 계획에 반영되지 않거나 못하여 지속적인 문제로 지적된 경우를 뜻하고, 4분면인 '성과소멸

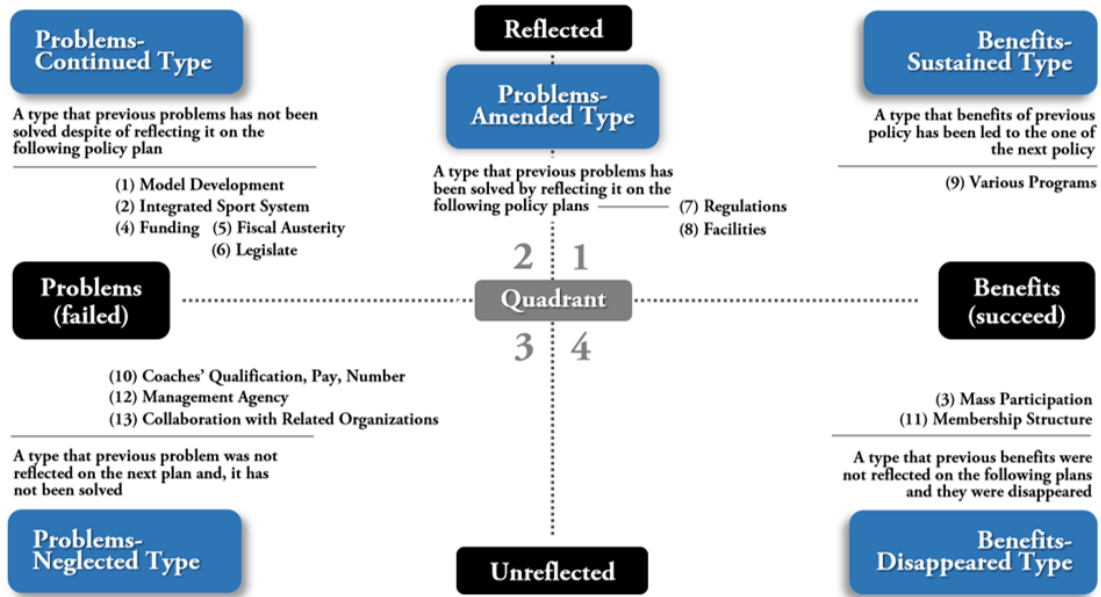


Figure 1. Policy Learning Types on the Policy Process for Developing Korean Sport Clubs

형'은 사업 운영에서 긍정적인 평가를 받았음에도 불구하고, 다음 계획에서 찾아볼 수 없고 평가에서도 그 어떠한 성과로 나타나지 않은 유형이다. 한 마디로 사라진 성과인 것이다. 이렇게 분류된 내용을 중심으로 제시된 그림을 참고하며 각 분면에 대한 상세한 내용을 다음처럼 논의하였다.

1분면: 성과확산형

첫 번째로 논의될 스포츠클럽 정책학습의 '성과확산형'은 스포츠클럽 사업 계획 시 설정했던 목표가 달성되어 평가 결과 '성과'로 나타나고, 그 성과가 다음 정책으로 반영되어 지속 또는 확장되는 유형을 뜻한다. 이 유형은 과거의 정책 성공 경험을 기반으로 더 나은 정책으로의 발전에 필요한 조건을 지속적으로 강화하는 경우를 의미하고, 어떤 종류의 정책이든 이 유형이 많을수록 그 정책의 성공 가능성은 높아진다. 분석 결과, 평가된 13개 세부항목 중 한국형 스포츠클럽 사업에서 성과확산형에 포함될 수 있을만한 항목은 '프로그램 다양성(9)'으로만 나타났다.

한국형 스포츠클럽 정책에서 '다양한 프로그램(9)'을 요구하는 목소리는 청소년스포츠클럽에서부터 나타났으

며, 이어진 공공스포츠클럽 사업에서는 리그전을 통해 참여자의 요구를 충족시키기 위해 다세대, 다계층, 다수준으로 참여 가능한 종목을 선정 및 운영하도록 하였다. 또한 종합형스포츠클럽에서는 보다 다양하고 특색 있는 프로그램을 마련하고자 전통스포츠, 뉴스포츠, 선수반의 운영도 계획되었다. 나아가 2015년 스포츠클럽 계획에는 최소 네 종목 초과 운영 시, 초과한 종목에 한해서는 회원 확보의 의무(종목 당 30명)를 면제해주는 노력도 목표 달성을 위해 반영되었다. 즉, 다양한 프로그램 운영이라는 정책수단의 성과는 학습되어 이후 계획에 반영되었으며, 지속적으로 주민들의 다양한 프로그램에 대한 요구에 부응했던 것이다. 나아가 운영의 부담을 감소하는 방향으로도 이후 계획에 지속적으로 수정되며 반영되는 것으로 나타났다. 하지만 이처럼 '성과확산형'에 해당하는 정책학습 항목이 '프로그램 다양화'로만 국한되어 나타났다는 사실은 현재 우리나라에서의 스포츠클럽 정책의 완성도가 어느 정도일지를 쉽게 예측하게 해준다.

2분면: 문제반복형

2분면에 분류되어 '문제반복형'으로 명명된 정책학습

은 스포츠클럽 정책사업의 목표를 달성하고자 정책도구 및 수단의 보완과 필요를 절감하고, 평가 결과를 다음 계획에 반영하였으나 문제의 개선에 이르지 못한 경우를 뜻한다. 즉, 내외부적 요인에 의해 문제점이 해결되지 못하고 해결을 위해 문제가 계속 반영됨에도 문제가 반복되는 항목인 것이다. 한 마디로 ‘노력은 하지만 해결이 어려운’ 항목이다. 이에 ‘한국형 모델 구축(①)’, ‘생활-엘리트 일원화(②)’, ‘재정(④, ⑤)’, ‘법 제정(⑥)’처럼 총 다섯 개의 항목이 포함되었다.

이 중 2000년 초반부터 현재까지 ‘한국형 스포츠클럽 모델 구축(①)’이라는 목표는 지금까지도 지속되는 항목이다. 2004년 스포츠클럽 사업 계획 시, 우리나라 실정에 맞는 스포츠클럽을 구축하고자 네 가지 스포츠클럽 형태 — 주민형, 시설형, 학교형, 지역형 — 가 설정되었고, 청소년스포츠클럽(학교형) 사업이 먼저 시범운영 되었다.²⁾ 이어진 지역스포츠클럽 사업에서 한국형 스포츠클럽 구축의 ‘단계적 설계’가 언급되었고, 이는 공공스포츠클럽 추진방향으로 이어지며 ‘종합형스포츠클럽’이란 운영모델로 완성되는 듯 보였다.

하지만 2014년도에 스포츠클럽 운영실태 조사 및 성과평가에서 ‘지역 규모에 따른 클럽 세분화와 지원의 차등, 클럽 관리 방안’이 필요하고 더불어 지역 상황과 요구가 반영되어야 한다는 평가가 나왔고, 이는 2015년 계획서에 다시 ‘대도시형’과 ‘중소도시형’이라는 세분화된 운영모델로 이어졌다. 이전보다 발전되었으나, 대도시형은 5종목 이상(3억 원), 중소도시형은 3종목 이상(2억 원)으로 구분된 것 이외에 완벽한 문제 해결에는 도달하지 못했다. 관련하여, 2016년도 평가(스포츠클럽 성과평가 및 제도개선) 역시 한국형 스포츠클럽 모델의 구체적 모습이 여전히 없다는 결과가 제시되었고, 학계에서도 유럽형 스포츠클럽과 다른 지역사회 기반의 스포츠클럽이 필요하다는 주장이 제기되고(Lee, 2016), 문화체육관광부의 ‘2030스포츠비전(2018)’ 역시 국내 환경에 적합한 스포츠클럽 구축 및 확산이 다시 모색되어야 함을 강조하면서 이 항목이 문제로서 반복되고 있음을 확인시켜주었다.

또 다른 주요 스포츠클럽 정책사업 목표인 ‘생활-학교-엘리트체육의 연계(②)’ 항목 역시 문제반복형에 속한다.

이 항목은 지역동호인클럽 사업(클럽 내 전문선수 육성)의 목표 — 일원화된 스포츠클럽 시스템을 구축하고자 스포츠클럽과 학교 간 연계 프로그램 운영 — 에 처음 등장하였다. 그 후 지역스포츠클럽에서는 엘리트스포츠와의 연계로 그 영역 확장을 시도하였으나, 결과적으로 일원화된 시스템 구축이라는 가시적 성과는 나타나지 않았다. 그 이후 이 목표는 종합형스포츠클럽 사업 목적에 지속적으로 제시되었으나 ‘엘리트 선수 자체 육성 미흡 및 차별성 부족’이란 평가(2015년)를 받게 된다. 이후, 2016년 계획서(거점K스포츠클럽 공모요강)에선 ‘지원요건’으로 최소 한 개 종목의 엘리트 선수반 운영이 포함되기에 이르러, 그 이듬해 ‘엘리트 육성을 위한 지원체계 마련 필요(2017)’란 평가를 받으면서 문제가 반복됨을 재차 보여 주었다.

‘재정(④, ⑤)’ 역시 지역스포츠클럽 사업평가부터 반복된 문제였다. 지역스포츠클럽은 체육진흥기금과 지방자치단체지원으로 운영되었는데, 지원 종료 후 ‘재정자립 미흡’ 평가를 받으며 끝난 사업이다. 이어진 공공스포츠클럽 사업은 이를 반영, 재정 확충을 위한 방안으로 국비 지원 외 회비와 찬조금 등의 재정구조 다양화를 기획하였으나, 이 역시 자체적으로 ‘재정수입 충당능력 부족’이란 평가를 받는다. 하지만 이런 평가에도 불구하고, 이후의 종합형스포츠클럽 사업(2014년)에서도 수익창출을 통한 재정자립 목표가 설정되었다.³⁾

예를 들자면, 봉사활동, 임대수익 창출, 사회적 기업 육성 등의 지향(2013-14년)이나, 2015년 추진방향과 2016-17년에는 ‘자치조직 및 자원봉사 중심의 클럽 운영, 지원금 10%이상의 재정 확보 지자체’를 지원 자격으로 한정, 안정적 수입구조 확보 노력 요구 등의 내용이 계획에 적극 반영된 것이다. 재정은 스포츠클럽 사업의 정착 및 안정적 운영을 위해 반드시 해결되어야 할 문제이기에 이처럼 문제가 반복됨에도 지속적으로 차기 계획에 반영될 수밖에 없었을 것이다. 이에 정책 수행 책임자인 대한체육회는 지원구조 변화를 모색하고 대안(자원봉사자 활용, 수익사업)을 지속적으로 제시하였으나, 대부분의 스포츠클럽이 미약한 재정자립수준을 보이며 문제를 되풀이하였다.

2) 안타깝게도 이 한국형 스포츠클럽 모델 구축에 대한 구체적 방안은 문서화되지 않았다.

3) 이 사업부터 정부는 스포츠클럽 지원 기금을 개소 당 300만원 이내로 규정하며 수익창출 방안 마련을 고안하기 시작했다.

반복되는 문제로서 '스포츠클럽 관련법(⑥)'도 빠지지 않았다. 법제정의 필요성은 청소년스포츠클럽부터 현재까지 지속적으로 제기된 문제였다. '법적 근거 부재로 지방자치단체 및 공공체육시설 협조가 어렵다'는 문제 제기(지역스포츠클럽 평가) 이후, 종합스포츠클럽 설립 시 비영리법인을 지향토록 하여 비영리사단법인으로서 그 법적 지위를 확보하고 정부지원의 근거를 마련하였다. 하지만 거기까지였다. 지자체 지원을 위한 근거규정이 없는 상황에서 사업 지속이 어려워졌음에도 불구하고, 법제정은 더뎠고 문제 해결 방향은 지역 수준의 조례 제정으로 이어졌다. 즉, 스포츠클럽 사업 지원의 근거를 국가 수준의 '법'이 아닌 지역 수준의 '조례'에 맡겨 '각개전투식'으로 해결토록 하면서 문제를 지속적으로 반복하게 만들었던 것이다.

1분면과 2분면 사이: 문제해결형

또 다른 독특한 정책학습 유형은 1분면과 2분면 사이에 형성된 '문제해결형'이다. 이는 기존의 스포츠클럽 정책 사업에서 제기된 문제를 다음 사업 계획에 적극 반영하고(해결의 의지 표명), 더 이상 문제로 평가되지 않게 된 경우다. 이는 정책실패 원인을 규명하고 해결책을 만들어 더 나은 정책을 설계하고 실행하는 '긍정적' 유형에 속한다. 전술된 성과확산형처럼 정책학습이 이루어진 항목으로 판단될 수도 있으나 '문제'와 '성과'와의 연계성에 위치되는 것으로 판단되어 두 분면 사이에 위치시켰다. 여기에는 13개 세부항목 중 '내부규정(⑦)'과 '활용시설(⑧)'이 포함된다.

이 유형에 속하는 대표적 항목은 종합형스포츠클럽 운영 초기에 필요했던 '내부규정(⑦)'으로서, 여기에는 클럽 선정 및 세부 운영 기준이나 성과지표가 포함되었다. 사업 운영 초기 미흡한 점으로 지적된 운영 규정과 기준의 부재는 스포츠클럽 정책 사업이 최종적으로 목표하는 모습을 모호하게 만들었다. 운영 규정의 부재로 개별 스포츠클럽은 비효율적으로 운영되는 경향을 보였고, 사업 주관자인 대한체육회 역시 스포츠클럽 운영 실태 파악에 어려움을 겪기도 하였다. 스포츠클럽 사업 초기, 이 규정은 '문제'가 되었다.

하지만 이 문제는 이후 2015년까지의 후속 사업에 반

영되면서 점차 구체화되었다. 특히 대한체육회는 투명성, 기획, 운영, 성과로 구분된 평가지표를 마련, 스포츠클럽의 운영 성과를 평가 및 관리하기 시작하였고, 그 결과 부실 운영 스포츠클럽(예, 고통이클럽)을 퇴출하는 경우도 발생했다. 점차 세부적인 관리 방안이 마련되었고, 결국 안정적이고 효율적인 스포츠클럽 운영이 가능해지며 이 문제는 부분적으로 해결되었다.

또 다른 항목인 '활용시설(⑧)'의 경우엔 자체 보유시설이 없었던 청소년스포츠클럽에서 시작되었다. 이후 시행된 모든 사업에서 개별 스포츠클럽이 이용 가능한 시설과 클럽하우스를 보유토록 지원요건이 제시되었던 것이다. 체육시설을 거점으로 운영하던 2015년도 평가결과(종합스포츠클럽 성과평가 및 제도개선) 여전히 시설 운영에 제약이 존재하는 것으로 나타나자(문제로 평가) 대한체육회는 2016년도 공모요건으로 '스포츠클럽의 안정적인 시설 보유와 최소 3년 이상 운영 가능한 거점시설 보유'를 지원요건으로 제시하면서 문제 해결로 연결된 학습결과를 보여주었다.

여기에 덧붙여 지역사회 및 공공기관과의 유기적인 연계를 통해 체육시설을 개방함으로써 활용 가능한 시설을 늘려가는 방안도 모색되었다. 그 결과 2016년 기준 클럽당 평균 6.1개의 시설이 확보되었고, 시설활용도 역시 매년 증가하게 되었다. 여전히 기존 시설 이용자인 동호회와의 시설 점유 경쟁 및 마찰은 스포츠클럽의 안정적인 운영을 위해서 해결되어야 할 난제로 남아 있으나, 시설과 관련한 문제는 향후 언급될 법제도의 설립에 따라 일정 부분 문제 해결의 양상을 보여주게 된 항목으로 분류될 수 있다.

3분면: 문제방치형

'문제방치형'은 기존 사업에서 반복적으로 나타난 문제에 대해 별다른 조치가 행해지지 않음으로써 이후에도 문제가 반복되는 유형을 말한다. 스포츠클럽 주변 요인에 의한 오차를 해결하려는 노력 없이 방치한 유형인 것이다. 정책학습 판단 기준 13개 세부항목 중, 이 문제방치형에 포함된 것은 '지도자(⑩)'와 '운영주체(⑫)', '유관기관 협력(⑬)'의 세 가지로 나타났다.

'지도자(⑩)'와 관련한 문제는 스포츠클럽 사업 초기부

터 논쟁적이었다. 몇 명을, 어느 수준으로, 얼마의 임금을 지불하며 고용해야 하는지가 기존 생활체육지도자와 충돌되었기 때문이었다. 이 중 특히 '임금'과 관련된 문제는 스포츠클럽 재정자립과도 연관되었기에 스포츠클럽 수익 대비 인건비 비율이 높아지면서 지도자 수의 증가가 운영 부담으로 이어졌으며, 결국 지도자의 질도 보장할 수 없게 된 것이다.

지도자 관련 사항은 스포츠클럽 육성방안이 논의되었던 2004년 계획서(한국형 스포츠클럽 육성방안)에서 처음 등장하였다. 여기에선 스포츠클럽 지도자 배치 및 인력풀 운영, 재교육 제도가 논의되었고, 2005년 계획서(한국형 스포츠클럽 추진방향)에도 이와 유사한 '지도인력 양성 내용'이 포함되었다. 하지만 해당년도 결과 보고서에서는 이와 관련된 실천 사항을 확인할 수 없었다. 마찬가지로 종합형스포츠클럽 계획서에서도 체육지도자 채용, 지속적인 교육 및 평가 실시 계획이 제시되었으나, 스포츠클럽 지원서에 체육지도자의 수와 인적사항을 기재하는 것 외에는 지도자와 관련한 별다른 계획은 담기지 않았다.

이 항목에 대한 평가 역시 확보한 지도자 수와 체육관련 자격 보유 여부만이 확인되었을 뿐 교육이나 보수와 관련된 사항은 평가되지 않았다. 보다 구체적으로 2014년 이루어진 평가(종합형스포츠클럽 운영실태 조사 및 성과평가)를 살펴보면, 클럽 당 종목 별 지도자수는 1.8명이며, 정규직은 0.8명으로 정규직 비율에 대한 논의 필요성이 제기되었고, 이어진 2015년 평가(종합형스포츠클럽 성과평가 및 제도 개선)에서도 지도자 지속 고용에 대한 불안감, 추가적인 교육의 필요성이 반복적으로 언급되었다. 그럼에도 이후 계획서에는 이러한 문제를 해결할 다른 지원이나 방안은 나타나지 않았다. 스포츠클럽 운영에서 지도자 고용문제나 자질평가는 매우 중요함에도 이를 해결하기 위한 현실적 대안이 마련되지 않았던 것이다.

둘째, 초기 청소년스포츠클럽 사업의 문제점으로 지적된 통일되지 않은 운영주체(12)와 관계기관 간 협력부재(13) 역시 해결되어야 하는 의지가 부족해 여전히 문제로 남아 있는 실정이다. 구체적으로 스포츠클럽 사업의 운영주체는 국민생활체육협의회, 문화관광부를 거쳐 (통합)대한체육회로 변경되어 왔다. 그동안 일원화되지 않은 운영주체는 사업의 실행과정에서 발생한 문제의 책임소재를 불

명확하게 하였고, 스포츠클럽의 운영기반 확보와 재정자립도에 대한 방향 설정도 부진하게 만들었다. 예를 들어, 2013년 평가서(종합스포츠클럽 모형 개발 및 제도개선)에는 '정부와 지자체, 지역체육회 및 체육단체의 협조 체계가 강화되어야 함'이 제시되었고, 2014년 평가(종합형스포츠클럽 운영실태 조사 및 성과평가) 역시 '종합형스포츠클럽의 67%가 생활체육회 주도 하에 사업이 진행되었으며, 다양한 운영주체의 참여를 활성화시킬 방안이 필요함'이 제시되었으며, 2015년 평가서(종합형스포츠클럽 성과평가 및 제도 개선연구) 역시 동일한 내용(생활체육회 운영 66.7%)이 지적되었으나, 그에 대한 세부적인 방안모색은 이후 계획에 반영되지 못하였다.

협력 대상 특정도 요원했다. 2016년 스포츠클럽 공모요강에 참가자격으로 지방자치단체는 스포츠클럽을 효율적으로 운영할 수 있는 체육전문기관과의 업무협약을 체결을 제시하면서 스포츠클럽의 협력 기관으로 '복지기관, 공공기관, 학교'를, 협력 내용으로 '방과 후 교실 프로그램 지원과 용품지원'을 명시했을 뿐, 스포츠클럽 운영의 핵심 자원인 시설, 재정 지원, 회원확보 등에 결정적 역할을 해줄 — 즉, 반드시 협력하여 일을 해나가야 할 — 대상인 지역체육회나 지역자치단체와는 협력사례는 확인할 수 없었다.

이와 더불어 다양한 부처에서 시행된 유사 스포츠클럽 정책이 특정 클럽의 이중수혜가 가능한 구조를 형성함에 따라 이를 해결하고 스포츠클럽의 공공성과 관리 효율성 강화하고자 2015년 계획서에는 거버넌스 체계 정립을 정책사업 내용으로 제시되었다. 하지만 이 역시 그 해 평가 결과에선 유관기관과의 협력 부족으로 나타났고, 2016년 평가에서도 '운영주체인 대한체육회의 지원 및 관리 등 협조가 필요하다'는 요구가 지속되었다. 안정적 연계가 필요하다는 의견이 2013년 평가서부터 2016년에 이르기까지 지속적으로 제기된 것이다. 여전히 스포츠클럽은 이해관계자 간 갈등구조에 놓여있거나, 무관심 속에 역할을 제대로 이행하지 못하고 있는 것으로 지적된 결과다.

결국, 스포츠클럽의 원활한 운영과 사업 목적을 달성하기 위해선 유관기관 간 협력이 필수적임을 인식했으나 구체적인 협력방안이나 제도는 마련되지 않아 문제가 방치되고 있는 상황으로 판단할 수 있다.

4분면: 성과소멸형

‘성과소멸형’은 스포츠클럽 정책 사업에서 나타난 성과가 학습되지 않아서 그 성과가 끊기거나, 이후 사업 계획에 제시되더라도 정책실행 과정에서 체계적으로 관리되지 않아 성과가 문제로 전환된 유형을 말한다. 즉, 이전 사업에서 성과를 얻었음에도 내외부적 요인에 의하여 정책 설계 및 실행 과정에 반영되지 못한 것으로, 일종의 ‘학습실패’를 뜻한다. 여기에는 정책목표인 ‘전 국민 참여(③)’와 스포츠클럽 사업의 정책대상인 ‘회원구조(⑩)’ 항목이 해당되는 것으로 나타났다.

‘스포츠클럽 시스템을 도입하여 전 국민에게 스포츠 참여 기회(③)를 제공’한다는 스포츠클럽의 정책목표는 청소년스포츠클럽 사업 성과에서 처음 도출되었다. 청소년스포츠클럽은 누구에게나 참여기회를 제공한다는 목표 아래 그동안 소외되어 왔던 ‘청소년’을 스포츠클럽의 주체로 삼았다. 운영 결과, 청소년의 스포츠클럽 참여 가능성이 확인되었고, 이어진 지역스포츠클럽에서는 연령 및 운동수준의 다양성을 추구하며 회원제로 운영되는 자치조직으로의 모습이 지향되었다. 이후 공공스포츠클럽은 동호인조직을 모태로 국민 누구나 참여할 수 있는 지역공동체 문화 형성을 위해 노력했으며, 이어진 종합형스포츠클럽 역시 체육시설을 거점으로 다계층, 다연령대의 회원을 대상으로 운영되었다. 결국, 스포츠클럽은 청소년, 동호인, 지역민, 그리고 전 국민으로 그 대상을 확대해나간 목표를 수행했던 것이다. 그 결과, 회원 수의 양적 확대는 일부 성공한 것으로 평가할 수 있었다(2015년 사업평가 결과, 회원수가 전년 대비 11.4% 증가하였다).

하지만 2013년 종합평가서에 따르면, 지역스포츠클럽은 아동회원 모집에 한계를 보였으며 초기 종합형스포츠클럽은 회원수와 지역인구 수 대비 지표의 성과가 낮게 나타났고, 성인과 청소년(8.3%)의 구성 비율 역시 불균형을 보인 것으로 나타났다. 다양한 성별, 연령별 주민이 참여하지 못했다는 평가다. 다시 말해 수혜자를 특정하지 않고, 전 국민에게 스포츠 참여 기회를 확대 제공할 결과 스포츠클럽 회원의 양적 증대는 스포츠클럽의 일부 성과로 나타났으나 여전히 ‘회원구조(⑩)’의 다양성을 이루지 못했던 것이다. 정책의 지향 목표가 온전히 달성되지 못했음을 방증한다. 사실, 정책목표로서의 ‘회원구조’는 다

양성을 전제한다. 다양성이 결여된 양적 확대만이 추구되면 이 목표는 소멸된 것으로 볼 수밖에 없다. 이 지점에서 지금까지의 스포츠클럽 사업에서 변화된 회원구조 양상의 모습을 정리해볼 필요가 있다.

지역동호인클럽에서는 청소년스포츠클럽의 대상이 청소년에 국한되었다는 문제를 보완하고자 정책대상에 유소년 및 청소년 비율(20%)을 설정, 성인뿐 아니라 청소년층을 흡수한 스포츠클럽 모습을 추구했다. 이는 지역스포츠클럽으로 넘어와 청소년과 60세 이상 노인 회원 비율(각 10% 이상) 설정으로 이어졌고, 공공스포츠클럽에서는 청소년과 성인 비율을 각각 30%이상으로 상향조정하여 회원구조의 균형을 추구하는데 이르렀다. 하지만 공공스포츠클럽 사업의 시행 결과, 참여계층의 연령과 성별이 불균형하다는 지적을 받게 되었고, 이에 정부는 문제 해결의 돌파구로 ‘종합형스포츠클럽사업’을 제시하기에 이른다.

하지만 이후 시행된 종합형스포츠클럽 사업의 지원요건 및 추진방향에는 ‘최소 회원 수’만 제시되었을 뿐 회원구조 및 비율에 대한 명확한 지침은 제시되지 않았다. 평가결과, 2014년부터 2016년까지 정회원수는 증가하였으나 청소년과 노인 등 다양한 연령의 회원 확보가 필요함이 언급되면서 ‘회원 수는 양적으로 성장했지만 다양한 회원을 수용하지는 못했다’는 지적을 받게 된다. 2014년 평가서에 따르면 청소년 회원과 가족회원 비율이 높은 스포츠클럽(신나는 사상 스포츠클럽: 가족회원 122가구)도 있는 반면 가족회원이 아예 없는 클럽도 존재하여 클럽 간 편차가 매우 컸다.

결국, 회원구조 차원에서의 학습과정을 보면, 초기의 스포츠클럽 사업에서는 균형 잡힌 회원구조가 일정 성과로 학습되며 목표의 상향조정으로 이어졌음에도 결과적으로는 성과에 대한 지속적 발전방향이 제시되지 못하였고, 성과로 나타났던 부분 역시 문제로 변모했음을 볼 수 있었다. 학교라는 울타리에 갇혀 구조적으로 지역과 연계되지 못하는 청소년의 회원 모집이나 이미 무료 사업에 익숙해진 노년층을 회비 기반의 스포츠클럽 회원으로 모집하려고 한 목표 자체의 타당성을 의심해볼 수 있는 대목이기도 하다.

결론 및 제언

본 연구는 정부 주도의 스포츠클럽 시범사업 간/내 정책학습 여부를 파악, 그 유형을 살펴봄으로써 향후 국내 스포츠클럽의 정책 방향성과 유사 정책의 연속적 수행에 필요한 실천 방향을 제시하는데 이론적 모형을 제공하고자 수행되었다. 이를 위해 스포츠클럽 사업 계획서와 평가서를 바탕으로 정책목표, 수단, 대상자를 기준으로 13개 세부항목을 설정한 후 스포츠클럽의 궤적을 따라 각 항목의 정책학습 유형을 범주화하였고, 총 다섯 가지의 정책학습 유형을 도출했다.

그 유형은 정책학습이 이루어져 과거 성과가 확장된 경우인 '성과확산형'(1분면), 문제가 해결되지 못한 '문제반복형'(2분면), 제기된 문제가 다음 정책 사업에서 해결된 '문제해결형'(1분면과 2분면 사이), 문제해결의 노력 없이 남겨져 방치된 경우로서의 '문제방치형'(3분면), 과거의 성과가 사라지거나 문제로 나타난 '성과소멸형'(4분면)으로 명명되었다. 이러한 스포츠클럽 정책 사업의 정책학습 확인을 통해 우리는 몇 가지 중요한 함의를 발견할 수 있었다.

첫째, 스포츠클럽과 관련한 연속적인 정책 과정을 종합함으로써 우리는 의미 있는 정책학습 유형을 도출할 수 있었고, 이에 대한 학습이 적극적으로 이루어져야 할 필요성이 있다는 함의다. 이전 정책사업의 성과 및 문제가 이후 계획에 반영되었는가를 확인하여 정책목표, 수단, 대상에 관한 13개 항목으로 스포츠클럽 사업의 정책학습 여부를 분석한 결과, 8개 항목에서 정책학습이 이루어졌음이 확인되었기 때문이다. 구체적으로 스포츠클럽 정책 성과로 나타난 프로그램, 시설확보, 회원 수의 양적 성장은 정책학습이 이루어져 관련 문제를 해결하였고, 성과를 유지 및 발전시켰다. 반대로 다양한 회원구조 구축에서 초기 나타난 일부 성과가 학습되지 않아 성과의 소멸로 이어진 경우도 나타났다(정책학습의 부재 혹은 실패). 이러한 결과는 우리에게 특정 정책의 성공과 실패가 정책학습 과정을 통해 좌지우지될 수 있음을 간접적으로 보여주는 것이고, 앞으로 관련 주체들의 적극적인 정책학습 노력이 필요함을 말해주는 당위성을 제공해준다. 본 연구에서 밝혀진 정책학습의 가설적 모형은 이러한 당위성의 실천을 가능케 해줄 것이다.

둘째, 스포츠클럽 정책 과정에서 문제가 반복되는 원인이 명확하게 분석되지 못하는 — 혹은 분석하지 않는— 현 정책설계 및 학습체계의 취약점을 엿볼 수 있다는 함의다. 정책학습 유형을 분석한 결과, 문제반복형으로 분류된 항목이 다섯 개로 가장 많았는데, 이는 문제 발견과 그 문제를 해결하는 의지의 반영이 높음을 엿볼 수 있는 결과이면서 동시에 문제의 반복에도 불구하고, 목표의 수정이나 새로운 전략, 방안 모색의 노력이 부족함을 보여주는 결과다. 하지만 더 궁극적으로 이러한 결과는 일관된 목표 하에 목표달성을 위한 수단을 '그대로' 사용하거나 약간의 '수정'만을 거쳐 반복했기 때문에 온전한 문제 해결이 불가능했음을 말해준다. 이는 문제의 원인 분석에 치밀하지 못했음을 방증한다. 문제가 지속되는 항목의 경우 목표는 명확했는지, 그 문제가 속한 맥락과 환경은 어떠한지, 구체적이고 실질적인 방안은 무엇인지를 분석하고, 문제 지속을 야기하는 이해관계의 충돌과 구조적 문제가 함께 고려되어야 함에도, 그러한 치밀한 노력이 부족했으리란 의심을 던져준다는 뜻이다. 엄밀한 정책평가 체계가 아쉬운 대목이다.

셋째, 스포츠클럽 사업에서의 학습이 궁극적으로 지향해야 할 목표인 '한국형' 스포츠클럽 모델의 실체, 즉 '한국적 특성'을 도출해내지 못했다는 함의다. 정작 출발은 '한국형 스포츠클럽 육성'임에도, 정책학습의 다양한 과정을 통틀어 봐도 계획서 및 결과평가서 어디에도 '한국형'을 결정지을 요소를 찾아보기 어려웠다. '우리나라 실정에 맞는 스포츠클럽 모델 개발'이 궁극적인 목표이자 수단 설정의 철학이었음에도 결론적으로 한국형 스포츠클럽 모델이 무엇인지를 일련의 과정을 거치면서 명료화하지 못한 것이다. 결국, 반복되는 유사 시범사업에서의 다양한 형태의 정책학습은, 비록 본 연구에서 '학습'으로 명명되었다한들, 궁극적으로는 진정한 학습을 지향하지 못한 '학습 없는 학습'으로 점철되었다. 스포츠클럽 관련 사업 10년이 넘어가는 현 상황에서, 과연 우리가 지향해야 할 '한국형' 스포츠클럽은 무엇인가?

정리하면, 14년간 진행된 스포츠클럽 사업정책 계보를 따라 정책학습의 여부와 그 유형을 분석한 결과, 정책학습은 일부 이루어졌으나 학습의 결과가 기대하는 성과로 이어지지 못했고, 나아가 궁극적 지향점을 향하지 못했다고 평가할 수 있다. 학습결과가 지향하는 정책목표

달성에 효과적으로 기여하도록 하려면 정책목표와 수단
의 인과관계가 고정적이지 않다는 것, 발생한 문제 해결
에 있어 예상치 못한 오차가 새롭게 등장할 수 있다는 것,
그에 대한 우리의 지식이 불완전하다는 것을 인정하고 정
책학습을 제대로 해야 한다.

즉, 스포츠클럽 정책계획 시 조건과 예측된 결과가 정
책이 실현되는 단계에서 왜 실패하였는지, 잘못된 방법이
나 수단을 설정하지는 않았는지, 실행자 역량이 부족한
것은 아닌지 등을 면밀히 살펴봐야한다. 실패 원인을 세
밀히 분석하고 어떤 역학 구조와 맥락이 존재하는가도 밝
혀내야 한다. 이러한 설명이 뒷받침 될 때 비로소 해도 안
된다는 학습된 무기력감에서 벗어날 수 있으며, 비정상인
정상으로 오인되는 상황을 탈피할 수 있다. 이러한 학습
이 선행될 때 진정 한국형 스포츠클럽의 모습이 어떠한지
를 명료화할 수 있다.

연구가 사용한 분석틀은 정책행위자들이 어떤 문제를
해결했고 성과를 이어가는지, 앞으로 관련 사업과 정책이
중점을 뒤야할 항목은 무엇인지를 확인할 수 있도록 도와
준다. 이 점에서 본 연구의 분석틀은 지금껏 시행되지 못
한, 그러면서 던져주지 못한 유용성을 제시해주지만, 이
들 방식이 문헌자료만을 대상으로 했다는 한계는 향후 보
충의 여지를 남겨준다. 즉, 근본적으로 왜 문제가 반복되
고 해결되지 못하는지 그 이유를 명확히 설명하기에는 한
계가 있다는 뜻이다.

추후 연구에서는 스포츠클럽 정책 사업 이해관계자(정
부관계자, 대한체육회, 스포츠클럽 운영자와 정책 평가
자, 회원)와의 만남이 이루어질 필요가 있다. 이를 통해
스포츠클럽 정책 집행 과정의 속살을 드러내고, 실질적
정책학습의 여부 및 과정을 확인할 수 있다. 또한 본 연구
가 밝힌 정책학습 유형 분석에서 나아가 유형 간 관계성,
유형별 대응 방안, 유형별 학습 주체에 대한 연구도 가능
해질 수 있다. 이는 궁극적으로 성과소멸형과 문제방치형
에 속하는 항목들이 성과확산형, 문제해결형으로 이전하
는데 영향을 끼칠 정책 논의 구조를 밝히는데 기여할 수
있으며, 이전 정책의 성과와 문제가 향후 정책에 지속적
으로 반영되도록 하는 필수적인 절차나 제도를 구축하는
데 기능할 수 있을 것이다.

이러한 기능은 지금껏 '사업'으로만 시행되어 왔던 스포
츠클럽이 현재 국회에 계류 중인 '스포츠클럽육성법'⁴⁾

통과 후부터는 본격적인 '정책'으로 자리매김할 것이라는
점과 연계해 매우 중요한 의미를 지닌다. 다시 말해, 본
연구 결과인 정책학습 유형은 스포츠클럽이 지역 차원에서
정책으로 출발하면서 더욱 의미 있는 역할을 할 것이
란 뜻이다. 예를 들어, 스포츠클럽 정책의 안정적 실행을
위해 그동안 미제로 남겨진 문제 해결의 시급성을 알게
하고, 성과에 대한 학습을 기초로 각 지자체에 효과적 확
산을 기대하게 해주는데 기여할 것이다. 또한 본 연구에
서 제시된 정책학습 유형은 성과 확산이나 소멸의 추이를
명징하게 보여줌으로써 추후 지자체가 마련할 구체적 시
책 수립 방향 설정에도 도움을 줄 것이고, 나아가 스포츠
클럽 정책의 전 과정에서 발생할 오차를 줄여나가도록 안
내해주면서 스포츠클럽을 중심으로 한 지역 스포츠 생태
계 구축에도 제 역할을 할 것이다. 향후 본 연구의 결과를
바탕으로 한 '정책으로서의 스포츠클럽' 논의에 대해서도
후속적인 접근을 기대한다.

참고문헌

- Bennett, C. J., & Howlett, M. (1992). The lessons of learning:
Reconciling theories of policy learning and policy change.
Policy Sciences, 25(3), 275-294.
- Chae, J. S. (2007). A study on the sport club and the change in
operation strategy of sport for all organization. *Korean Society
of Sport Policy*, 9, 129-145.
- Chae, J. S. (2008). Research on the changes and tasks for bringing
up the sport club. *Korean Society of Sport Policy*, 11, 95-108.
- Choi, Y. N. (2017). The exploratory study on determinant factors of
citizens participatory budgeting performance in bureaucrats:
Focusing on moderating effects of policy learning. *Korean
Association for Local Government Studies*, 21(3), 89-116.
- Green, M., & Houlihan, B. (2005). *Elite sport development: Policy
learning and political priorities*. London: Routledge.
- Hall, P. A. (1988). *Policy paradigms, social learning and the state*.
- 4) 스포츠클럽육성법의 핵심은 첫째, 지자체로 하여금 지역 스포
츠클럽을 스포츠클럽 중심으로 재편하는데 필요한 근거 마련,
둘째, 학교와 지역 등으로 양분화된 폐쇄-이원적 스포츠 시스
템을(Lee, 2001) 신고제 및 지정제를 통한 스포츠클럽 중심
으로 개방-일원화 추구, 셋째, 스포츠클럽에 대한 국가 및 지
자체 지원의 근거 및 효율성 제고 등으로 정리된다.

- Washington, DC: International Political Science Association.
- Ingram, H. M., & Mann, D. E. (Eds.). (1980). *Why policies succeed or fail* (Vol. 8). SAGE Publications, Incorporated.
- Ju, S. T. (2011). A study of comprehensive community sports club policy in Japan. *Korean Society of Sports Science*, 20(3), 235-246.
- Ju, S. S. (2016). Sport it-The case of sports for all in Germany: a good sports club has a reason. *Sports Science*, 134, 58-65.
- Jung, J. G., Choi, J. W., Lee, S. W., Jung, J. G., & Jung, K. H. (2015). *The principles policy science*. Seoul: Daemyung.
- Jung, S. I. (2010). Sports education policy for the promotion of youth sports club. *The Korean Association of Sport Pedagogy*, 4, 65-95.
- Kang, H. W. (2006). Performance evaluation system towards fostering policy learning in local governments: Enhancing motivation for local government leaders. *Korean Journal of Policy Analysis and Evaluation*, 16(2), 27-57.
- Kim, D. H. (2003). The causes and findings of policy failure in Shihwa-ho based on learning organization and system thinking. *Korean Association for Policy Studies*, 12(1), 299-325.
- Kim, D. J. (2015). Policy learning and policy diffusion of local governments: A event history analysis of adoptions of urban bus transit system. *Korean Association for Policy Sciences*, 19(1), 1-34.
- Kim, H. T., & Choi, K. H. (2005). The policy plan for promotion of Korea type sports club. *Korea Sports Research*, 16(3), 1007-1015.
- Kim, Y. P. (1982). Justification for improvement policy errors. *Korean Association for Public Administration*, 16, 209-224.
- Lee, J. S. (2015). Savings bank's bankruptcy domino and financial policy failure: From a policy-learning perspective. Im, D. B., Go, G. G., Koo, M. G., Kwon, H. J., Byun, C. H., Um, S. J., Lee, S. Y., Lee, J. S., Lee, H. W., Jo, S. I., & Ha, Y. S (Eds.), *Failed policies: From a policy-learning perspective*(pp.151-169). Seoul: Parkyoungsa.
- Lee, J. Y., & Son, W. B. (2012). A study on learning process and policy change by analyzing the case of sungraemun fire event : Using Birkland's policy learning model. *Crisisonomy*, 8(3), 45-66.
- Lee, Y. S. (2001). *A study on the promotion plan of elite athletes*. Korea Institute of sport science.
- Lee, Y. S. (2006). The comparative study on sports club management system of Germany, Japan and Korea. *Korean Journal of Sport Science*, 17(3), 79-91.
- Lee, Y. S. (2016). A study on the desirable settlement plan of the Korean sports club. *Sports Science*, 137, 93-98.
- Lee, Y. S. (2018). A study on policy conflict and improvement plan related 'local sport club'. *Korean Society of Sport Policy*, 16(3), 25-40.
- May, P. J. (1992). Policy learning and failure. *Journal of Public Policy*, 12(4), 331-354.
- Meseguer, C. (2005). Policy learning, policy diffusion, and the making of a new order. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 67-82.
- Nam, S. W. (2018). *A study on the development of market-friendly model for the public sports club in Korea*. Korea Institute of sport science.
- Nam, S. W. (2018). *A study on the systematic support plan for the transition of public sports club in the organization of community sports*. Korea Institute of sport science.
- Pemberton, H. (2004). *Policy learning and British governance in the 1960s*. Springer.
- Rho, S. P., Park, H. S., & Park, Y. M. (2006). *Understanding of policy sciences*. Seoul: B&M books.
- Rogers, S. (1990). *Performance Management in Local Government*, London: Longman.
- Seo, W. J., Park, S. H., & Han, S. J. (2016). Study on developing multi-functional sport club for promoting sport -leisure activities. *Korean Society of Sport Policy*, 14(3), 217-232.
- Shin, J. W., Kwon, J. W., & Lee, J. M. (2010). Policy model for securing and utilizing foreign brains focusing on the higher education. *The Korea Contents Society*, 10(3), 423-435.
- Song, H. J., & Kim, Y. P. (2006). Counterpoint of policy success and failure. Gyeonggi: Nanam.
- Sung, M. J. (2017). A study on the improvement of laws for the promotion of sports clubs. Korea Institute of sport science.

스포츠클럽 정책화를 위한 정부 주도의 시범 사업 과정에서 나타난 정책학습 유형화

남상우(한국스포츠정책과학원, 연구위원), 이해령(고려대학교, 박사과정), 황지연

【목적】 본 연구의 목적은 정부 주도의 스포츠클럽 시범 사업 과정에서 정책학습 여부를 파악하고 그 유형을 분석하는 것이다. **【방법】** 2004년부터 2018년까지의 청소년스포츠클럽, 지역동호인클럽, 지역스포츠클럽, 공공스포츠클럽, 현재의 종합형스포츠클럽과 관련된 문헌(사업계획서 및 평가서)을 분석하여 정책학습 여부를 파악하였다. 정책학습 확인을 위한 항목은 정책목표, 정책수단, 정책대상을 기준으로 12개가 설정되었으며, 각 항목은 평가축인 X축(성과와 문제), 반영축인 Y축(반영과 미반영)으로 설정된 4개 분면에 배치되면서 사업 간/내 정책학습 여부가 확인되었고, 유형화되었다. **【결과】** 연구 결과, 다섯 가지 정책학습의 유형이 나타났다. 정책학습이 이루어진 유형은 세 가지로 이전 정책의 성과가 다음에도 성과로 이어진 '성과확산형', 제기된 문제가 다음 정책 사업에 반영되어, 해결된 '문제해결형', 해결되지 않은 '문제반복형'이다. 반면 평가 결과가 미반영 된 유형으로 정책학습이 이루어지지 않은 유형은 '성과소멸형'과 '문제방치형'이다. **【결론】** 스포츠클럽 정책 사업의 성과를 확대시키고, 문제를 해결하기 위해서는 정책과정과 환경이 고정적이지 않음을 인지해야 함을 시사하며, 스포츠클럽 정책이 그리려는 '한국형'에 대한 정책학습이 이루어져야 한다.

주요어: 스포츠클럽, 정책학습, 성과, 문제, 반영, 미반영, 정책학습유형