



Original Article

Exploring Organizational Autonomy of Public Sport Organization in Sport Governance: Focusing on the Korean Sport & Olympic Committee

Doosik Min*

Seoul Digital University

Article Info

Received 2025. 04. 07.

Revised 2025. 05. 29.

Accepted 2025. 06. 26.

Correspondence*

Doosik Min

doosikmin@sdu.ac.kr

Key Words

Organizational autonomy,
Sport governance,
KSOC, MCST

This journal was supported by the research grant of the Seoul Digital University in 2024.

PURPOSE This study examines organizational autonomy through a public sports governance lens and diverse theoretical perspectives by discussing the longstanding conflicts between the Korea Sports Council and the Ministry of Culture, Sports, and Tourism (MCST) in the context of the Korean Sport and Olympic Committee's (KSOC) reorientation under President Ryu Seung-min in 2025. **METHODS** This research adopted Verhoest et al.'s (2004) analytical framework of organizational autonomy to perform a comprehensive literature review that includes scholarly articles, government reports, public institution disclosure documents, and media sources. Expert meetings were also conducted using the naturalistic inquiry method to gather opinions. **RESULTS** First, this study redefined sport governance as a collaborative partnership between the government and public sport organizations rather than being based merely on traditional government-centric control. Second, public sport organizations' organizational autonomy has five dimensions: managerial, structural, legal, interventional, and financial autonomy. Third, the KSOC shows high structural and legal autonomy, moderate managerial and interventional autonomy, and low financial autonomy. Fourth, the KSOC's unique organizational attributes and history allow it to maintain a relatively higher autonomy compared with other public organizations. **CONCLUSIONS** Amid ongoing debate over its autonomy and independence, the KSOC must balance autonomy with accountability and foster stronger collaborative relations with the MCST to reassert its foundational mission as a public sport organization and help develop stronger and more effective public sport governance.

서론

공공부문에서 지속적으로 논의되고 있는 가장 큰 쟁점은 공공기관의 자율성과 정부 통제 및 책임성의 균형이다(Jang et al., 2013; March & Olsen, 1995). 우리나라에서는 공공기관의 자율성과 책임성의 균형을 도모하기 위해 지난 2007년 '공공기관의 운영에 관한 법률(공운법)'이 제정 및 시행되었다. 자율경영과 책임경영체제를 확립하여 공공기관의 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 대국민 서비스를 증진하는 것이 입법 목적이다.

이처럼 공운법을 통해 공공기관의 공적 소유권 구조에 내재된 한계를 극복하고 헌법적 요청에 따라 공공기관의 자율적이며 효율적인 운영을 어느 정도 보장함을 명시하고 있지만, 일반적으로 공공기관이 인력, 조직, 직제, 예산 등에 대한 주도적 의사결정을 보장받게 될 경우 나타날 수 있는 방만경영, 도덕적 해이, 주인의식 결여, 구성원의 일탈 행위 등을 사전에 차단하기 위해 정부 통제의 필요성도 지속적으로 강조되고 있다(Jang et al., 2013; Jung, 2020). 공공기관의 책임성을 강조하는 각종 제도와 정책이 강화되고 있으며 공운법은 임원의 임면을 비롯하여, 국민 관심사항의 외부공시, 경영실적의 평가 등을 의무화하며 공공기관의 책임성과 공공성을 확보하기 위한 정책적 수단으로 작용하고 있다.

한편, 정부와 스포츠공공기관 간의 공공스포츠거버넌스 내에서 자율성의 보장과 범위에 대한 대한체육회와 문화체육관광부(이하 문체

© This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

부의 갈등이 2016년 대한체육회와 국민생활체육회의 통합과 통합체육회의 설립 과정에서 현재까지 끊임없이 진행 중이다(Hong, 2018). 표면적으로는 대한체육회와 대한올림픽위원회(KOC)의 강제 분리 추진, 통합체육회의 정관 개정과 국제올림픽위원회(IOC)의 승인이 갈등의 주요 이유였다. 이 외에도 대한체육회와 문체부 간에는 2019년 전국체육대회 구조 및 경기력향상연구연계제도 개편 등 스포츠혁신위원회 권고사항 이행, 2023년 국가스포츠정책위원회 출범과 민간위원 구성, 스위스 로잔 내 대한체육회 국외 연락사무소 설치, 2024년 파리올림픽 선수단 해단식 취소 등 수많은 사안과 관련하여 크고 작은 잡음이 끊이지 않았다.

이러한 갈등의 내재적 요인은 대한체육회가 갖는 조직의 특성과 위상에서 비롯된다. 대한체육회는 공운법의 간접적인 적용을 받는 기타 공공기관이지만, 타 공공기관과 달리, IOC에 가입하여 국가올림픽위원회(NOC)의 지위를 갖고 있다. 우리나라를 대표하는 역할을 수행하고 있다. 게다가 IOC의 올림픽 현장에서 각국 NOC가 외부로부터 독립성을 확보하고 정치적·법적·종교적·경제적 압박으로부터 강력한 자율성을 유지해야 한다고 명시하고 있는 바, 이에 대한 해석과 적용을 중심으로 대한체육회에 대한 정부의 개입과 통제의 필요성, 자율성의 범위 등에 관한 논쟁이 여러 사안 속에서 지속되고 있는 것이다(Choi, 2015; Kim, 2017).

그럼에도 불구하고 대한체육회는 광복 이후 정부 정책에 따라 공공기관의 성격을 갖는 조직으로 변모했다. 1983년부터 국민체육진흥법에 법적 근거를 둔 특수법인이자 공공성을 우선으로 하는 공공기관으로서의 정체성을 확립했다. 따라서, 대한체육회의 자율성과 책임성에 대한 논의를 위해서는 공공기관이라는 법적 지위에 해당하는 연구와 분석이 필요하다.

행정·정치·법 등의 영역에서 논의되는 공공기관의 자율성에 관한 여러 연구는 공공기관이 민간기업과 달리 초기 설립목적과 배경이 국가정책 추진을 위한 행위자로서 국가로부터 재정적, 정치적 지원과 관리로부터 비롯되었다는 점으로 볼 때, 궁극적으로 정부 특히 주무부처와의 관계인 거버넌스를 파악하고 구조적인 문제와 해결책을 모색하고 있다. 이에 이 연구는 먼저 거버넌스와 조직자율성 등과 관련된 다양한 이론적 모형을 탐색하고, 공공스포츠거버넌스에서 대한체육회의 조직자율성을 기관관리·사업운영·법·재정 등 다양한 측면에서 고찰한다. 대한체육회를 둘러싼 갈등의 원인을 견고한 이론적 모형인 조직자율성 관점에서 보다 구조적으로 파악하는 것이다. 이를 통해 대한체육회의 조직자율성에 대한 시사점을 도출하고, 문체부와 조직자율성 관련 갈등 문제를 해소하기 위한 개선사항과 발전방안을 모색하는데 이 연구의 목적이 있다. 이러한 시도를 통해 2025년부터 새롭게 시작된 유승민 회장 체제 하에서 우리나라 대표 스포츠공공기관이자 스포츠행정의 중심인 대한체육회가 조직자율성 관점에서 향후 나아가 할 방향을 제시해 볼 수 있을 것이다.

연구방법

이 연구는 문헌자료를 기반으로 외부자적 관점에서 대한체육회의 조직자율성을 고찰하고 이에 대한 수준을 진단하여 시사점을 도출하였다. 문헌자료는 선행 학술논문을 비롯하여, 각종 연구보고서, 대한체육회 내부자료, 기획재정부 공공기관 공시시스템(ALIO) 자료, 문체부 내부자료, 언론 기사, 법제처 국가법령정보센터의 법률 자료 등을

활용하였다.

하지만 이 연구는 진단 및 분석 과정에서 연구자 개인의 주관적 판단이 개입될 개연성을 완전히 제거할 수 없었다. 이러한 한계점을 최소화하고자 동료 간 협의 방법(naturalistic inquiry)을 활용하였다. 스포츠 행정 및 정책 분야 교수 2인, 사회학 분야 교수 1인 등이 포함된 전문가 회의를 통해 연구내용에 대한 의견 수렴과정을 거친 후 최종 결과를 도출하였다(Lincoln & Guba, 1985).

스포츠공공기관과 대한체육회의 특징

공공기관의 개념과 유형

공공기관은 일반적으로 공공의 이익을 제고하고 관련된 사업의 경영 등을 위해 설립된 법인 또는 기관·단체 등을 말한다(NABO, 2025a). 관리주체를 기준으로 정부가 관리하는 공공기관과 지방자치단체가 관리하는 지방공기업으로도 분리가 가능하다. 정부가 관리하는 공공기관의 경우, 주로 공운법 제4조에 따른 공공조직을 의미하며, 관련 법률에 따라 직접 설립되거나 정부가 출연·출자한 기관, 정부지원액이 총수입액의 50%를 초과하는 기관, 정부가 기관의 임원 임명 권한을 행사하거나 기관의 예산, 사업계획의 승인 등을 통해 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관 등이다(MOEF, 2025a). 이 연구에서는 공공기관을 정부가 관리하는 공공기관으로 한정하여 논의를 진행하고자 한다.

공공기관은 통상 행정기관이 아닌 독립법인으로서 법적 지위를 갖는다. 정부의 행정 권한 중 일부를 위탁받아 행사한다. 이와 함께 독점적 지위도 부여받아 공적과제를 수행한다(Jung, 2020; Moe, 2001). 공공기관의 유형은 공운법 제5조와 동법 시행령 제7조에서 정한 직원 정원, 총수입액, 자산규모 등의 기준에 따라 크게 공기업, 준정부기관, 기타공공기관 등으로 구분된다. 먼저 공기업의 경우, 직원 정원 300명, 총수입액 200억 원, 자산규모 30억 원 이상이며 총수입액 중 자체수입액의 비중이 50% 이상인 공공기관이다. 자산규모가 2조 원 이상이고 자체수입액이 85% 이상일 경우 시장형 공기업으로 세분화된다. 둘째로, 준정부기관은 정원, 총수입액, 자산규모 기준은 공기업과 동일하지만 자체수입비율이 50% 미만인 공공기관이다. 이는 다시 중앙정부의 기금을 관리하는 기금관리형 준정부기관과 이외의 기관인 위탁집행형 준정부기관으로 구분된다. 마지막으로 공기업과 준정부기관을 제외한 공공기관은 모두 기타공공기관이다(MGL, 2025).

기획재정부는 공공기관운영위원회의 심의와 의결을 통해 매년 초 공공기관을 상술한 유형별로 분류 및 지정하고 정부의 관리대상으로 확정한다. 2025년의 경우, 전년 대비 4개가 늘어난 총 331개 기관이 공공기관으로 지정되었다. 이 중 공기업은 시장형 14개, 준시장형 17개로 총 31개 기관이며, 준정부기관은 기금관리형 12개, 위탁집행형 45개로 총 57개 기관이다. 기타공공기관은 전년 대비 3개가 증가한 243개 기관이다(MOEF, 2025a). 이렇게 공공기관이 증가하는 이유는 1960년대 집약적 경제개발을 이루기 위해 공업을 육성하고 적극 활용했기 때문이며, 1980년대 이후에는 기금의 관리, 연구개발, 문화 등에서 공공기관의 영역이 확대되며 공공기관 수와 종사자, 예산 등이 함께 늘어났기 때문이다(Jung, 2020).

스포츠공공기관의 주요 현황

스포츠공공기관은 스포츠 분야에서 공공서비스를 제공하는 공적 법인 또는 기관·단체를 의미한다. 스포츠기본법, 국민체육진흥법 등 스포츠 분야의 관련 법령에 따라 주로 국민의 체력 및 건강증진, 스포츠 활동 확산을 통한 국민의 연대감 제고, 체육인의 인권보호, 건강한 공동체 실현 등을 설립 목표로 한다(MGL, 2025).

일반 공공기관과 마찬가지로 정부가 관리하는 공공기관과 지방자치단체 소속의 공공기관 등 다양한 형태의 스포츠공공기관이 존재한다. 이 중 2025년 기획재정부가 지정한 문체부 산하 스포츠 분야의 공공기관은 기금관리형 준정부기관인 국민체육진흥공단을 비롯하여 기타공공기관인 대한체육회, 대한장애인체육회, 스포츠윤리센터, 태권도진흥재단, 한국체육산업개발(주) 등이다(MOEF, 2025a). 2020년 설립된 스포츠윤리센터의 경우 2025년부터 기타공공기관으로 지정되었다. 대한체육회는 2007년 4월 공운법 시행 시 당초 준정부기관으로 지정되었으나 성명서를 발표하며 기타공공기관으로 재편성할 것과 이를 통해 체육의 자율성 및 독립성을 보장할 것을 강력히 요구하였고, 한 달이 채 안되어 개최된 공공기관운영위원회에서는 대한체육회를 기타공공기관으로 변경, 재지정하였다(Kim, 2007).

국민체육진흥공단, 대한체육회, 대한장애인체육회, 스포츠윤리센터는 국민체육진흥법에 법적 근거를 두고 있으며, 태권도진흥재단의 경우 태권도진흥 및 태권도공원 조성 등에 관한 법률이 법적 근거다(MGL, 2025). 한국체육산업개발(주)는 국민체육진흥공단이 출자한 상법 상의 주식회사로, 국민체육진흥공단 정관 제55조(출자 등)에 기 반하고 있다(MOEF, 2025b).

대한체육회의 연혁과 법적 지위

대한체육회의 역사는 1920년 조선체육회로부터 시작한다. 1938년 일제에 의해 강제해산된 후 1945년 부활하였다. 광복 후 1948년 9월 조선체육회에서 대한체육회로 개칭하였으며 1954년에는 임의단체에서 사단법인 설립인가를 받았다(KSOC, 2025a). 1960년대 제3공화국 박정희 정권이 시작되며 그동안 사단법인으로서 민간스포츠단체의 성격을 유지하던 대한체육회의 위상에 커다란 변화가 찾아왔다. 1968년 국가적 목표 달성을 위해 정부 주도의 스포츠정책이 시행되고 대한체육회와 대한학교체육회, 대한올림픽위원회가 통합된 것이다. 또한 대한체육회는 엘리트스포츠 육성 위주의 정부정책을 수동적으로 집행하고 정부의 기능을 대변하는 역할로 변모되었다(Lee, 2002).

이후 1980년대 제5공화국 전두환 정권 시기에는 스포츠가 정치체제 유지 수단으로 더욱 활용되며 스포츠정책을 주관할 수 있는 행정조직이 강화되었다. 1982년 우리나라 정부부처로 체육부가 최초 신설된 것이다. 이와 함께 국민체육진흥법 제4차 전문개정을 통해 대한체육회는 민간기구인 사단법인 성격과 법률에 근거하여 정부로부터 감독을 받는 특수법인 성격을 동시에 부여받게 되었다. 1986년 서울아시안게임, 1988년 서울올림픽 등의 성공적 개최와 효과적 대응이라는 정부의 스포츠정책 목표 달성을 위한 것이었다. 하지만 대한체육회에 서울아시아경기대회조직위원회를 설치하며 체육부-대한체육회-조직위원회로 이어지는 행정의 일원화를 확립하고, 대한체육회를 정부의 관리감독을 받는 공공기관으로서 조직 성격을 정립시켰다(Grix & Carmichael, 2012; Lee, 2002). 이러한 대한체육회의 법적 성격은 오늘날까지 동일하게 이어지고 있다(Park, 2015).

대한올림픽위원회(KOC)의 경우, 1948년 런던올림픽 참가를 위해 1947년 IOC로부터 인준을 받아 조선올림픽위원회로 설립되었다. 당시 조선체육회와 통합된 조직구조였으며, 조선체육회 내 위원회 형식으로 구성되었다. 이후 IOC가 각국 NOC의 정치적 독립성과 자주성을 강조하며, 1957년 KOC의 독립법인체 결성을 위한 논의가 시작되었다. 1964년 문교부의 승인을 거쳐 독립된 사단법인으로 출범하였다(Kim, 2009). 하지만 1966년 방콕 아시안게임 선수선발 및 임원선정 문제 등으로 대한체육회와 KOC가 대립하며 사회적 물의가 나타났다. 이후 상술한 바와 같이 1968년 3월 유사 체육단체의 통합이라는 정부시책에 따라 대한체육회로 흡수 통합되며 대한체육회 소속 특별위원회로 개편되었다(Kim, 2020). 2009년에는 대한체육회와 KOC가 정관까지 일원화하며 완전히 통합된 조직이 되었다. 현재 대한체육회 정관 제1조(설립근거 및 명칭) 1항에는 대한체육회가 IOC에 가입한 대한민국의 NOC로서 1947년 6월 20일에 IOC에 가입한 KOC를 계승하는 단체라 명시하고 있다(KSOC, 2025b). 대한체육회는 한국을 대표하는 NOC로서의 지위를 갖고 있으며, 대한체육회장이 KOC 위원장을 겸임하고 있다.

한편, 1988년 서울올림픽 이후 생활스포츠 저변이 대폭 확대되며 1991년 비영리 사단법인인 국민생활체육협의회가 설립되었다. 2009년 국민생활체육회로 명칭을 변경하였고, 대한체육회와 양립 구조를 이루며 각각 독자적으로 운영되었다. 당시 대한체육회 정관에는 엘리트스포츠 외 생활스포츠와 학교스포츠 등도 주관하도록 되어 있으나, 대한체육회는 주로 올림픽 종목과 관련한 엘리트스포츠의 경기력 향상에 중점을 두고 관련 사업을 추진하였다. 이에 생활스포츠와 엘리트스포츠 간 선순환적 연계시스템을 구축하는 스포츠선진화를 위해 두 조직의 통합이 지속적으로 요구되었다(Park, 2015). 마침내 2016년 3월 대한체육회와 국민생활체육회가 통합하였다.

국민체육진흥법 제33조에서 명시된 대한체육회의 주요사업은 가맹 경기단체와 생활체육종목단체 등의 사업과 활동에 대한 지도 및 지원을 비롯, 각종 체육대회 개최, 선수 양성 및 경기력 향상 등 전문체육 진흥, 체육인의 권익 증진과 복지, 국가대표 은퇴선수 지원, 생활체육프로그램의 개발 및 보급, 스포츠클럽 및 동호인 조직의 활동 지원, 생활체육진흥에 관한 조사 및 연구, 학교체육·전문체육·생활체육의 연계 등이다(MGL, 2025). 이외에도 대한체육회 정관에서는 올림픽회장 제27조 3항에 따른 대회를 포함한 국제종합경기대회에 대한민국 선수단 파견과 국제종합경기대회의 국내 개최 후보도시 선정 및 개최 지원, 국제스포츠교류·올림픽운동 등 관련 제반사업, 체육시설의 설치 및 관리·운영, 체육역사 발굴·확산 등 문화사업, 체육회 사업수행에 필요한 홍보사업 및 재원조달을 위한 수익사업 등을 명시하고 있다(KSOC, 2025b).

공공스포츠거버넌스와 조직자율성의 이론적 고찰

스포츠거버넌스의 개념적 접근

거버넌스(governance)는 1980년대 중반부터 용어의 사용빈도가 급증하였다. 공공문제 해결을 위해 정부 중심의 전통적 통치방식에서 벗어나 새로운 조직과 제도의 필요성이 요구되었기 때문이다(Lee, 2017). 즉 공공기관과 비영리조직, 시민사회 등의 성장은 공공서비스가 정부의 독점물이 아니라 공동히 함께 책임져야 할 대상으로 인

식되며 정부(government)를 대체하는 새로운 개념으로 '거버넌스(governance)'가 나타난 것이다.

거버넌스라는 용어는 그 자체로 어느 시대나 존재해왔던 사회를 통치하는 양식, 즉 다스림이다(Pierre & Peters, 2000). 보편적인 의미로 '정부의 권력이 사용되는 방법' 또는 '조직이나 기관이 관리되는 방법'이라 할 수 있다(Frederickson, 2005; Lee, 2002). 하지만 거버넌스를 어원적 측면에서 고찰하면 그리스어인 'kubernao'에서 유래된 것으로, 이는 '조정하다(steer)', '이끌다(lead)' 등의 뜻을 담고 있다(Oh & Min, 2024). 단순히 통치, 지배만이 아닌 협력이나 합의 등을 어원적으로도 내포한다고 볼 수 있다(Peters, 2001; Ryu, 2022).

거버넌스 관련 저명한 학자인 Rhodes(1996, 1997)는 거버넌스를 '정부로부터 자율성을 확보하며 상호의존적인 다양한 행위자 간 상호작용을 통해 공동의 목적을 달성하는 의사결정 방식'이라 정의하였다. 투명성과 정보공개 등을 강조하는 기업거버넌스(corporate governance), 세계은행 등이 제시하는 규범적 성격이 내포된 좋은(굿)거버넌스(good governance), 작은 정부와 효율적 정부를 지향하는 신공공관리론(new public management), 정부·시장·시민사회 등의 경계를 허물고 적극적인 협력을 강조하는 신정치경제(new political economy) 등의 다양한 거버넌스 차원을 제시하였다.

용어의 어원과 학자들의 개념을 종합하면 거버넌스란 전통적 국가 중심의 수직적 위계체계가 아닌 정부와 공공조직, 민간기업, 시민사회 등을 포함한 다양한 행위자들이 수평적 연계 체계 하에서 공동의 목표를 달성하기 위해 제반 노력과 협력을 도모하는 의사결정 과정 및 집행 등에 관한 메커니즘이라 할 수 있다. 이에 따라 거버넌스가 내포하고 있는 핵심가치이자 키워드는 공동문제의 해결, 협력, 네트워크, 자율, 참여, 책임 등이다(Goede & Neuwirth, 2014; Grindle, 2007).

스포츠 분야에서 거버넌스에 대한 연구는 2000년대 이후부터 논의가 진행되고 있다(Ferkins & Shilbury, 2015; Ferkins et al., 2018; Geeraert, 2016; Geeraert et al., 2014; Henry & Lee, 2004; Hoye & Cuskelly, 2007; Jeon & Lim, 2017; Kim & Jeon, 2014; Kim & Seo, 2021; Kim et al., 2022; Lee, 2011; Lee, 2023; Lee et al., 2020; Nam, 2014; O'Boyle & Shilbury, 2016; Parent & Hoye, 2018). 거버넌스에 대한 정의가 다의적이고 다차원적인만큼 스포츠거버넌스(sport governance)에 대한 정의도 다양하게 제시되고 있다. 하지만 스포츠거버넌스에 대한 개념적 정교화가 선행되지 않아 국내·외 여러 연구에서는 서로 다른 개념의 해독 과정을 제공하고 있고, 이에 따라 스포츠거버넌스의 유형과 범위에서 차이가 발생하고 있다.

스포츠 분야에서 진행된 거버넌스 관련 선행연구를 살펴보면, 무엇보다 스포츠조직의 내부 거버넌스를 중심으로 논의되고 있다. IOC와 국제축구연맹(FIFA), 국제경기연맹 등 국제 스포츠기구에서부터 국가별 스포츠행정조직, 스포츠클럽 등의 풀뿌리 스포츠조직에 이르기까지 모든 스포츠조직의 운영 전반에 관한 민주적이며 투명한 의사결정 시스템 구축으로 접근하고 있다(Ferkins & Shilbury, 2015; Geeraert, 2016; Hoye & Cuskelly, 2007). Hoye & Cuskelly(2007)의 경우 스포츠거버넌스란 '스포츠조직이 전략적 목표와 방향을 설정하고, 목표를 위한 수행과정을 모니터링하며, 이사회가 조직구성원 및 이해관계자의 이익을 최우선적으로 고려하여 행동하도록 하는데 사용되는 구조와 과정'이라 개념화하였다. Ferkins & Shilbury(2015)는 스포츠조직의 전반적 기능과 방향설정을 위한 책

임으로서 정책 수립, 목표 설정, 전략적 계획, 모니터링, 책임성 보장을 포함하는 제도적 구성요소라 하였다. Geeraert(2016)의 경우 스포츠조직의 활동을 이끌고 통제하며 규제하는 규칙과 관행, 절차, 행동 등의 네트워크를 거버넌스라 정의하고 책임성, 투명성, 민주성, 효과성을 보장하는 것을 목표로 해야 한다고 강조하였다.

이러한 관점은 IOC가 제시한 올림픽 운동에서의 굿 거버넌스 원칙에서도 찾아볼 수 있다. 해당 원칙에서는 스포츠조직의 투명성, 책임성, 윤리적 행동을 강조하고 있는데, 7개의 주제로 세부 내용이 명시된다. 예를 들어, 명확한 비전·미션·목표 등의 정의와 이와 일치된 전략 수립 및 주기적 공개, 올림픽 헌장과 관련 법규의 준수와 명확한 정관·규정 등의 마련 및 공개, 이사회·총회 등의 역할과 책임성, 재무 투명성 확보와 재무제표 공개, 내부 통제시스템과 감사제도 운영, 다변화된 수입구조 마련과 재정 리스크의 관리 등이다. 이 외에 마지막으로 정치적 중립성과 자율성의 유지 및 정부기관·NGO 등 이해관계자와의 협력을 제시하고 있다(IOC, 2022).

상술한 스포츠거버넌스의 개념화는 스포츠 영역의 문제를 주로 정부조직, 약물사용, 뇌물 등 부정부패, 비리 등으로 한정하고 이러한 문제를 해결하기 위한 방안을 모색하는 것에서 출발한다. 투명성과 윤리성 등이 확보된 조직 운영체제로 스포츠거버넌스를 정의한다. 즉 거버넌스의 개념을 스포츠의 개혁에 필요한 바람직한 운영체제로 인식하고 그 초점을 주로 조직구조와 절차 등에 맞추고 있는 것이다.

한편, 행정과 정치 분야에서 제시된 국가의 행정개혁, 정책결정의 부분화 및 전문화 등에 기인한 네트워크적 관점의 거버넌스를 비롯하여 해당 거버넌스의 구성주체 간 상호작용과 상호협력 등에 초점을 두고 스포츠거버넌스의 개념을 보다 확대할 수 있다. 즉 스포츠조직 내부뿐만 아니라 정부, 시민사회, 비영리단체, 민간기업 등과의 새로운 파트너십을 스포츠거버넌스의 대표적 구조로 강조하는 것이다. 협력적 거버넌스, 공공거버넌스, 글로벌 거버넌스 등이 이에 포함된다.

이러한 관점에서 Nam(2014)은 시민사회와 스포츠거버넌스의 이문화 연구를 통해 스포츠거버넌스를 '스포츠의 본질적 목표를 위해 관련 조직과 이해당사자 간 네트워크를 형성하고, 논의 과정을 거쳐 최적의 전략을 도출하여 상생의 결과를 끌어내는 업무구조'로 정의하였다. 국가와 함께 파트너십을 형성할 행위자로 공공기관 외에도 학교, 기업, 시민사회 등을 제시하였다. Lee(2011)는 스포츠거버넌스를 '국가와 시장을 넘어 민간 스포츠단체와 시민사회 등 다양한 주체가 참여, 연대, 소통 등의 과정을 통해 신뢰를 형성하며 함께 공동의 문제를 해결하고 나아가 방향을 모색해 가는 대안적 통치체제 또는 협력적 관리체제'라 정의하였다. 중앙정부, 지방자치단체, 공공기관 등의 국가 부문과 기업 등의 시장 부문, 언론과 스포츠클럽, 동호회, 스포츠 학계 등의 시민사회 부문을 스포츠거버넌스의 3대 구성요소로 분류하고 3자 파트너십 체제를 강조하였다. 이러한 선행연구를 종합하면 보다 광의의 스포츠거버넌스는 스포츠 분야에서의 거버넌스로 스포츠와 관련된 공공의 문제를 해결하고 스포츠의 발전과 가치 확산 등을 위해 정부를 비롯한 스포츠공공조직, 민간기업, 시민사회 등 다양한 행위자가 협력하고 참여하는 민주적 의사결정 및 집행 등에 관한 전반적 과정이라 개념화할 수 있다.

공공스포츠거버넌스와 조직자율성

공공거버넌스는 국가 중심 거버넌스 구조에서 정부와 공공기관의 파트너십이다(Kim et al., 2010). 이를 바탕으로 공공스포츠거버넌스

는 스포츠 분야의 공동 목표인 스포츠 발전과 가치확산, 그리고 스포츠에서 나타나는 문제해결 등을 위해 정부와 스포츠공공기관이 상호 신뢰를 바탕으로 협력적 관계를 구축하는 파트너십이라 조작적 정의를 내릴 수 있다. 이 연구에 적용하면 문제부와 대한체육회, 대한장애인체육회, 국민체육진흥공단, 태권도진흥재단 등과의 파트너십이다.

정부와 공공기관 간 관계주기(relationship cycle) 이론에 따르면 공공기관은 설립 이후 정부와의 관계 유형이 협력, 대립, 자율 등 다양한 모습이 나타나고 이러한 관계가 지속적으로 변화되고 반복되는 패턴이 발생한다(Hafsi, 1985). 즉 공공기관이 정부와 의존적, 협력적 관계를 이루기도 하지만 재정 지원의 출처가 다변화되고 공공기관의 재정자립도가 증가할수록 능동적인 주체로서 역할을 재정립하고 정부로부터 자율성을 더 요구하게 된다는 것이다. 일방적인 의존 관계에서 벗어나 대등하거나 일정 수준의 거리를 유지하는 관계로 탈바꿈한다. 그럼에도 불구하고, 정부로부터 지속적인 자원을 확보하며 외부 자원도 함께 유지하려고 노력하는 공공기관의 경우 공공기관 내부 역량과 기능을 강화하며 정부로부터 일정 범주의 재량과 자율성을 확보하려는 유인이 동시에 발생한다. 공공스포츠거버넌스에서 문제부와 대한체육회가 갈등 양상을 겪는 가장 큰 이유는 상술한 바와 같이 자율성 확보에 대한 두 기관 간 해석과 적용의 차이라고 할 수 있다. 정부와 공공기관은 주인-대리인 이론 관점에서 볼 때 상위 조직인 정부(주인)와 하위 조직인 공공기관(대리인)의 관계로 상위 조직이 하위 조직의 행위를 통제하기 위해 다양한 수단에 관심을 두는 것은 당연한 현상으로 논의된다(Alon-Barkat & Gilad, 2016). 하지만 공공기관이 국가기관에 속하지 않는 사적 영역의 분리된 조직이고, 스스로 업무를 관리하고 운영할 자유를 보장받는 법적 인격체(Pollit & Talbot, 2003)라는 점에서 볼 때, 공공기관의 자율성 또는 정부 통제에 대한 논의는 정치-행정의 메커니즘 즉 공공거버넌스 안에서 지속적으로 발생하고 있다.

공공기관의 조직자율성에 대한 개념화와 수준의 측정은 대표적으로 Verhoest et al.(2004, 2010)의 연구를 통해 살펴볼 수 있다. Verhoest et al.(2004)에 따르면 공공기관의 조직자율성은 2개의 대분류와 6개의 소분류로 구분된다. 2개의 대분류 중 첫 번째는 공공기관이 자체적인 정책 결정 능력을 보유하는 자율성 즉 주요 의사결정에 대한 자율성이고 두 번째는 정책 결정과정에서 실질적인 적용을 제약하는 요인들을 공공기관이 방어 또는 극복하는 자율성이다. 바꿔 말하면 첫 번째 자율성은 정부의 직접 통제이고, 두 번째는 정부의 간접 통제라 할 수 있다(Ko, 2023).

첫 번째 대분류인 자체적인 정책 결정 능력을 보유하는 자율성은 세부적으로 관리적 자율성(managerial autonomy)과 정책적 자율성(policy autonomy)으로 구분된다. 먼저 관리적 자율성은 공공기관이 원칙, 절차, 거래 등의 분야에서 결정권을 갖는 것을 말한다. 공공기관이 모든 측면에 대해 결정권을 갖는 경우 최고 수준의 자율성이라 할 수 있다. 반대로 조직, 인사, 예산 등의 사항에 대해 사전 승인과정이나 규칙 등을 통해 정부가 철저히 사전에 통제하는 경우 공공기관의 자율성이 제약되며 이는 최저 수준의 자율성이라 본다. 그 다음으로, 정책적 자율성은 공공기관이 정책목표, 사용수단, 과정 등에 대해 공공기관 스스로 결정할 수 있는 것을 의미한다. 공공기관이 기관 내 이사회 등을 통해 상당한 정도의 결정권을 갖는다면 최고 수준의 정책적 자율성을 보유하는 것이고 정부와의 계층적 관계 속에서 이사회도 없이 일방적인 지시를 받게 된다면 최저 수준의 자율성이 된다.

이어서 두 번째 대분류인 정부의 제약에 대해 공공기관이 방어하거나 극복하는 자율성은 다시 4가지로 세분화할 수 있다. 구조적 자율성(structural autonomy), 법적 자율성(legal autonomy), 중재적 자율성(interventional autonomy), 재정적 자율성(financial autonomy)이다. 먼저 구조적 자율성은 기관장 임면에 대한 계층적 통제여부가 관건이다. 기관장이 정부가 아닌 제3자의 위원회 등을 통해 지명되거나 선출될 경우 최고 수준의 자율성이라 판단된다. 하지만 정부가 기관장 임면을 포함하여 이사회 참여 등을 통해 기관을 적극적으로 통제하는 경우 구조적 자율성이 매우 낮은 수준이다. 둘째로, 법적 자율성은 기관의 법인격 및 지위 여부에 관한 것이다. 기관이 민법 등에 따라 법인격을 갖는 경우 최고 수준의 자율성이고, 정부가 법적 지위를 변경할 수 있고 이를 통해 기관을 통제하는 경우에는 최저 수준의 자율성이다. 셋째로, 중재적 자율성은 의사결정과 집행결과에 대한 사후보고, 평가, 감사, 제재 등의 수준을 의미한다. 정부에 대한 보고 의무사항이 없고, 평가나 감사 등의 대상이 아닌 경우 최고 수준의 자율성이라 할 수 있다. 반대로 정부에 대한 상시적 보고 의무가 있거나 정부로부터 경영평가와 감사 대상이 되며, 이를 위반할 시 정부로부터 제재의 위협이 큰 경우 최저 수준의 자율성이다. 마지막으로 재정적 자율성은 공공기관의 재정적 자원 마련의 출처와 활용을 중심으로 측정된다. 정부 외 다른 곳으로부터 필요한 재원을 모두 충당할 경우 최고 수준의 자율성이고, 정부로부터 100% 재정지원을 받는 경우 최저 수준의 자율성이다.

이러한 자율성의 수준은 동일 기관 내에서도 조직문화, 정부와의 협력 지향성 등에 따라 각기 다르게 나타날 수 있다. 또한 공공기관의 자율성이 상대적으로 높은 수준이지만, 아이러니하게도 정부 통제가 많이 발생하는 경우도 있다. 이에 따라 공공기관의 조직자율성은 매우 다양한 수준으로 복합적인 양태로 전개된다(Verhoest et al., 2004). 이상의 내용에서 자율성의 차원과 최고 수준의 자율성 수준을 정리하면 <Table 1>과 같다.

국내의 여러 학자들은 Verhoest et al.(2004)의 연구와 연계하여 주로 정부의 제약에 대해 공공기관이 방어하거나 극복하는 자율성을 중심으로 조직자율성을 분석하였다. 공공기관의 소유권, 인사권, 출연금, 보조금, 감사, 평가 등 정부의 다양한 정책적 수단 관련 사항을 자율성 수준의 측정 기준으로 삼았다(Chun, 2016; Jung, 2023, Ko, 2023).

Jung(2023)의 경우 대부분이 기타공공기관으로 분류되는 정부출연연구기관의 거버넌스 적정성을 연구기관의 자율성과 정부 통제 관계를 중심으로 고찰하였다. Verhoest et al.(2004)이 제시한 6개의 자율성을 정부와 권한 관계의 적정성 및 정부 통제 요인으로 간주하고 연구기관의 조직자율성 수준을 낮은 수준, 보통 수준, 높은 수준 등 3단계로 측정하였다. 예를 들어 관리적 자율성의 경우 조직-인사-예산 등 결정사항 대부분을 정부로부터 승인받는 경우 낮은 자율성, 일부를 자율적으로 결정할 수 있으나 정부와 협의를 거쳐야 하는 경우 보통 수준의 자율성, 정부와 협의 없이 자체적으로 결정할 수 있는 경우 높은 수준의 자율성으로 적용하였다. 국가과학기술위원회 연구기관에서 근무하는 5명의 전문가로부터 자문의견을 받아 조직자율성 수준을 분석하고 결과를 도출하였다. 이 연구에 따르면 기타공공기관인 연구기관 대부분의 법적 자율성과 관리적-구조적 자율성 등은 보통 이상의 수준으로 나타났지만 정부부처가 100%에 육박하는 수준의 재정적 지원을 통해 국가연구개발사업을 지속적으로 통제하기 때문에 재정적 자율성이 낮은 수준으로 제시되었다. 특히 재정적 정부

Table 1. The degrees of the different dimensions of autonomy

Dimensions	Maximum level of autonomy
Autonomy as decision making competencies	
Managerial autonomy	The agency may decide itself upon all aspects of management like the general principle, the procedures and the transactions (high strategic managerial autonomy)
Policy autonomy	The agency may decide itself upon all aspects of policy like objectives, policy instruments to use and processes. The agency is authorized to issue general regulations (high strategic policy autonomy)
Autonomy as the exemption of constraints on the actual use of the decision making competencies	
Structural autonomy	The agency head is appointed and evaluated by the supervisory board in which the representatives of third parties have a majority vote.
Legal autonomy	The agency has a legal personality under private law
Interventional autonomy	The agency has no reporting requirements to central governments and is not subjected to evaluation or audits commissioned by central government. There is no threat of sanctions or intervention by central government
Financial autonomy	The agency is financed exclusively through income from other sources than central government (e.g. tariffs, contributions and prices). The agency has to cover all deficits itself

Source: Verhoest et al.(2004)

통제가 다른 자율성에도 크게 영향을 미친다고 강조하였다. 이와 함께 재무부처인 기획재정부가 연구기관을 공공기관의 하나로 다루며 관리 통제와 개입적 통제를 실시하여 중재적 자율성도 낮다고 밝혔다 (Jung, 2023).

한편, Ko(2023)는 Verhoest et al.(2004)이 제시한 자체적인 정책 결정 능력 관련 자율성인 관리적 자율성과 정책적 자율성의 경우 국내 공공기관은 공운법이나 각종 법령, 규정, 정부의 지침 등에 따라 상당한 통제와 적용을 받고 있고, 공공기관이 정책결정 시 정부를 포함한 이해관계자 회의의 참여를 통해 의견을 개진하고 있으나, 공공기관이 독립적으로 정책결정 등을 하는 경우가 극히 드물기 때문에 해당 자율성의 수준을 논하는 것은 큰 의미가 없다고 밝혔다. 이에 따라 정부의 제약에 대해 공공기관이 방어하거나 극복하는 자율성을 중심으로 조직자율성을 측정해야 한다고 강조하였다.

구조적 자율성의 측정은 소유권을 핵심 기준으로 삼았는데, 정부의 소유지배구조로 기관장의 이사회 의장 여부, 감사위원회 설치여부 등의 지배구조 형태와 기관장·감사 등의 대통령 임명 여부 및 비상임이사 임명시 공운위 심의의결 여부 등으로 자율성의 정도를 측정하였다. 재정적 자율성의 경우 전체 수입 대비 정부의 순지원수입액 비율로 수준을 구분하였고, 중재적 자율성은 중기인력운영계획과 중장기 재무관리계획 제출 여부나 평가·감사 수감 여부로 측정하였다. 이러한 기준을 통해 조직자율성을 측정할 수 있는 정부통제지수 산출 모형을 도출하였다.

대한체육회의 조직자율성에 대한 고찰

대한체육회의 조직자율성을 논의하기 위해 먼저 Verhoest et al.(2004)과 Chun(2016)이 제시한 조직자율성의 개념과 내용 등을 활용하고, Verhoest et al.(2004)의 연구에 기반하여 과학기술계 연구기관의 조직자율성을 분석한 Jung(2023)의 측정기준을 준용하였다. 이에 따라 먼저 대한체육회의 조직자율성은 대한체육회가 기관

운영에 관한 주요 사안에 대해 정부의 통제와 개입에서 벗어나 스스로 의사결정권을 행사할 수 있는 정도로 조작적 정의를 하였다. 조직 자율성은 5개 차원으로 세분화하였는데 관리적 자율성, 구조적 자율성, 법적 자율성, 중재적 자율성, 재정적 자율성이다. 그리고 자율성의 수준은 낮은 수준, 보통 수준, 높은 수준 3개 단계로 구분하였다. 측정 내용과 기준은 <Table 2>에서 정리하여 제시하였다.

관리적 자율성

먼저 관리적 자율성은 기관의 조직, 인사, 예산 등 기관운영에 필요한 관리사항에 대해 정부로부터의 승인없이 기관이 자체적으로 결정할 수 있을 때 가장 높은 수준의 자율성을 갖는다(Jung, 2023). 대한체육회는 2016년 통합체육회 이후 NOC의 자율권을 해친다는 IOC의 지적에 따라 정관 상 문체부의 승인 사항을 전부 삭제하고 정관과 주요 규정 변경, 예산 편성과 결산 등에 관한 내용만 협의 사항으로 남겼다(Kim, 2016). 이에 따라 대한체육회는 조직자율성을 대폭 강화했다는 평가를 받는다(Kwon, 2016).

구체적으로 살펴보면 정관 제58조에서는 정관 변경 시 대의원 3분의 2 이상 찬성으로 변경안을 의결한 후 IOC의 승인을 얻기 위해 변경안을 제출한다고 명시하고 있으며, 법령과 행정절차에 따른 등기를 위해 주무부처와 협의한다고만 기술하고 있어 정관 내 규정 상으로는 정관의 변경에 대한 주무부처의 승인사항이 명시되지 않고 있다. 이와 함께, 정관 제59조(규정 제·개정 등) 1항에서는 체육회의 운영을 위해 필요한 규정 중 '직제, 인사, 보수 등에 관한 규정, 회원종목단체 규정, 시·도체육회규정, 가입·탈퇴규정, 생활체육지도자 배치 및 근무규정을 제·개정할 때, 국가보조예산이 추가로 수반되는 내용이 포함될 경우에만 해당 부분에 대해 주무부처와 협의한다'라고 명시하고 있다(KSOC, 2025b). 즉 직제, 보수, 인사 등의 규정 개정은 조직 개편, 보수 인상의 경우 시행되는데, 국가보조예산이 추가로 수반되지 않는 경우 사전 협의없이 자율적으로 결정할 수 있는 것이다. 아울러, 정부의 '공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침'에 따라 공기업·

Table 2. Application of autonomy dimensions to KSOC

Degree	Managerial autonomy	Structural autonomy	Legal autonomy	Interventional autonomy	Financial autonomy
High	Full authority over organization, personnel, and budget	Organization is established and operated autonomously	A strong and clear independent legal status	Evaluation is minimized and carried out by independent or international entities	Financial resources are primarily secured through self-funding; little reliance on the parent ministry
Moderate	Some authority over organization, personnel, budget, but must receive approval from the parent ministry	Organization is independently established and operated by the parent ministry	An independent legal entity and is legally registered	Reports to the government and National Assembly, but performance evaluation is carried out by an external agency	Funding is partially dependent on the parent ministry; there is a mix of government and independent funding sources
Low	No authority over organization, personnel, budget, etc.	Organization is established by the central government	No independent legal status	Both the National Assembly and government are heavily involved in monitoring, evaluating, and controlling performance	Funding is entirely dependent on the parent ministry

준정부기관의 인사원칙과 인사규정 등이 지속적으로 수정·보완되고 있으나, 대한체육회는 직접적으로 적용을 받지 않고 있다.

통상 타 스포츠공공기관을 포함 대다수의 공공기관은 정관을 비롯한 직제, 보수, 인사, 회계규정 등 사규의 제·개정 시 최고이사결정기구인 이사회나 대의원 총회 등을 거쳐 주무부처 장관의 인가 또는 승인을 받아야 효력이 발생한다(Park, 2019). 이 경우 주무부처와의 사전 협의는 당연한 절차로 간주되며, 주무부처의 공공기관 담당 고위공무원이 주로 공공기관 이사회에서 당연직 이사로 임명되는 경우가 많아 이사회 의결에도 주무부처의 통제가 어느 정도 작동할 여지가 나타난다.

이러한 사항에 기반하여 대한체육회는 관리적 자율성이 타 공공기관보다는 상대적으로 높은, 중간 수준 이상의 자율성을 갖고 있다고 판단할 수 있다.

구조적 자율성

구조적 자율성은 기관장의 임면이 핵심 기준이다. 기관장이 정부의 영향을 크게 받지 않는 독립적인 이사회나 대의원 총회 등을 통해 선임될 경우 높은 수준의 자율성, 기관장이 독립적인 이사회에 의해 선임되지만 정부의 영향이 큰 경우 보통 수준의 자율성, 그리고 기관장이 중앙정부 등에 의해 선임될 경우 낮은 수준의 자율성으로 구분한다.

현재 대한체육회의 회장은 국민체육진흥법 제33조 6항과 정관 제 24조(회장의 선출)에 따라 회장선출기구에서 직접 선거 방식으로 선출한다. 선거는 ‘공공단체등 위탁선거에 관한 법률’에 따라 중앙선거관리위원회에 위탁하는 의무위탁선거다. 회장선출기구는 정회원 단체의 장, 국제올림픽위원회 위원, 선수위원회에서 선출된 선수대표 2명 등으로 이루어진 대한체육회 총회의 대의원을 비롯하여, 정회원과 준회원 단체와 시·도체육회, 시·군·구체육회를 구성하는 사람 중 선거운영위원회의 추천에 의해 선정된 사람, 시·군·구체육회의 임원 및 대의원 중 해당 시·군·구체육회가 추천한 사람 등으로 구성된다. 이와 함께 이사 및 감사는 정관 제26조에 따라 회장이 추천한 사람을 총회

에서 선임한다(KSOC, 2025b; MGL, 2025).

대한체육회는 2007년 4월 공운법 제정 시 당초 준정부기관으로 지정되었다. 하지만 대한체육회는 정부가 회장, 이사, 감사 등의 인사권을 갖게 되는 것에 크게 반발하였다. 대한체육회장이 KOC의 위원장을 겸임하도록 되어 있어 NOC의 정치적 중립성을 규정한 IOC의 올림픽 헌장과 위배된다고 본 것이다. 특히 주무부처인 당시 문화관광부가 체육계 인사권을 장악하려는 의도로 보여지고, 나아가 스포츠계의 자율성을 크게 훼손한다는 점을 강조하며 초강경 성명서를 채택하고 모든 수단과 방법을 강구해 투쟁한다고 밝혔다(Cheon, 2007). 이에 4월 말 당시 재정부처인 기획예산처는 공공기관운영위원회를 다시 개최하고 대한체육회를 준정부기관에서 기타공공기관으로 변경, 지정하였다. 기획예산처는 IOC 헌장 규정의 위배 관련 논란의 소지를 없애기 위함이라고 설명하였다(Oh, 2007).

스포츠공공기관 중 공운법의 적용을 받는 준정부기관인 국민체육진흥공단은 물론, 태권도진흥재단의 경우 기타공공기관임에도 불구하고, 재단의 정관 제8조(임원의 임면)에 따라 이사장과 감사를 문체부 장관이 임명하도록 명시하고 있다. 이와 함께 이사 또한 이사회에서 추천하여 문체부 장관의 승인을 받아 이사장이 임명하고 있다(TPF, 2025). 이처럼 대부분 공공기관의 기관장은 대통령, 주무부처 장관 등이 최종 임명권을 갖고 있기 때문에 공공기관의 구조적 자율성은 낮은 수준으로 나타난다. 하지만 대한체육회 회장은 국민체육진흥법 제33조 6항에서 투표로 선출하되 문체부 장관의 승인을 받아 취임한다고 명시하고 있으나, 중앙선거관리위원회 위탁방식으로 정부의 개입과 영향을 크게 받지 않는 독립적인 총회의 직접 선거를 통해 선임되기 때문에 대한체육회의 구조적 자율성은 높은 수준이라고 볼 수 있다.

법적 자율성

법적 자율성은 기관의 법인격 유무가 핵심 측정기준이 된다. 공공기관이 법인격을 갖고 법률에 근거하고 있을 때 법적 자율성이 높은 수

준이고, 법인격을 갖고 있으나 시행령에 법적근거가 있는 경우 중간 수준이라 판단한다. 법인격을 갖고 있지 않고 중앙정부 안에서 구분되는 지위를 갖거나 중앙정부의 일부인 경우에는 법적 자율성이 낮은 수준이다(Jung, 2023).

대한체육회는 1920년 조선체육회로 시작하여 1948년 대한체육회로 개칭한 후 1954년 사단법인으로 인가를 받았다. 이후 1983년 1월 1일부터 개정 국민체육진흥법에 따라 국내 최초의 법정법인 스포츠 조직으로 정식 출범하였다. 현재 국민체육진흥법 제33조에 법적 근거를 두고 있다. 특별법에 따라 특별한 설립목적 갖고 설립된 특수법인이라고 할 수 있다(Kim, 2015). 또한 대한체육회는 국민체육진흥법 제33조 8항에 따라 법에서 규정한 것 외에는 '민법' 중 사단법인에 관한 규정을 준용하는 사단법인이다. 이 밖에도 대한체육회 정관 제1조(설립근거 및 명칭)에서는 현재의 대한체육회를 국민체육진흥법 제33조에 의해 설립된 (구)대한체육회와 생활체육진흥법 제7조에 의해 설립된 (구)국민생활체육회가 통합하여 국민체육진흥법 제33조의 개정규정에 따라 설립된 비정부·비영리 체육단체라고 명시하고 있다.

이처럼 대한체육회는 사단법인으로서 법인격을 갖고 있으며 국민체육진흥법 제33조에 명확한 법적 근거를 두고 있고 법적 지위를 쉽게 변경할 수 없기 때문에 법적 자율성은 높은 수준이라고 할 수 있다.

중재적 자율성

중재적 자율성은 공공기관 활동에 대한 사후적 통제로 공공기관이 중앙정부나 국회의 보고 요구, 평가, 감사 등으로부터 자유로운 정도를 의미한다. 국회의 국정감사, 감사원 또는 주무부처의 감사, 공공기관 경영실적평가 및 경영공시 등이 핵심이다. 높은 수준의 중재적 자율성은 공공기관이 최소한의 보고나 평가, 감사 등의 요청을 받고 중앙부처의 개입이 최소한으로 시행되는 경우이다. 정부나 국회에 대한 보고 대상이나 감사와 평가가 최소한으로 시행되고 중앙정부가 상황에 따라 개입하는 경우는 중간 수준의 자율성이며, 정부와 국회 등으로부터 수시로 빈번하게 보고를 요청받고, 감사나 평가가 상시적이며 정부가 주기적으로 개입하는 경우가 많은 경우 중재적 자율성이 낮은 수준이다.

중재적 자율성에서 중점적으로 살펴봐야 할 것은 공공기관 경영실적평가다. 경영실적평가는 1984년부터 공기업에 대상으로 시행되고 2007년 공운법 제정과 함께 준정부기관으로 확대되었는데, 공운법 제48조에 따라 공기업과 준정부기관은 매년 경영실적보고서를 작성 및 제출하고 기획재정부가 구성하는 공기업·준정부기관 경영평가단에 의해 평가를 받는다. 중요한 것은 공운법 제48조에 따라 이러한 평가 결과에 기반하여 경영실적이 부진한 경우 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기관장과 상임이사의 임명권자에게 해임을 건의하거나 요구할 수 있다. 또한, 인건비 과다편성이나 경영지침 위반 등으로 실적이 부실한 경우 경영책임성 확보와 경영개선을 위한 인사상 또는 예산상의 조치 등을 취하도록 요청할 수 있다(MGL, 2025).

기타공공기관의 경영평가는 공기업·준정부기관의 경영실적평가를 준용하여 주무부처 주관으로 실시하고 있다. 대한체육회는 문체부 훈령인 '문화체육관광부 소관 기타공공기관 등의 경영평가에 관한 규정'에 근거하여 평가를 받고 있다. 종합평가결과는 탁월(S), 우수(A), 양호(B), 보통(C), 미흡(D), 아주 미흡(E) 등으로 구분된다. 아주 미흡 등 평가결과가 부진한 기관은 훈령에 따라 평가위원회의 심의·의결

을 거쳐 기관장을 해임하거나 임명권자에게 해임을 건의 또는 요구할 수 있다. 다만 공기업·준정부기관의 평가 결과에 따른 제재보다는 약한 편이다(Jung, 2020).

대한체육회는 2022년도와 2023년도 경영실적평가에서 중간 단계인 '보통'에 해당하는 종합평가결과를 받았고 이에 해당하는 기관장과 임직원 성과급을 지급받은 바 있다(MOEF, 2025b). 하지만 만약 아주 미흡 등의 평가결과를 받는다고 하더라도 선거에 의해 회장을 선출하고 이를 문체부 장관이 승인하는 절차를 거치며 별도의 임명권자가 없기 때문에 문체부 훈령에서 정한 평가위원회의 해임 건의 또는 해임 요구 사항에 접촉을 받지 않을 수 있다. 이러한 사항은 타 공공기관과는 차별적인 대한체육회만의 특징이라 할 수 있다.

아울러, 대한체육회는 경영실적평가와 함께 1년에 1회 국회의 정기 국정감사를 수감한다. 필요 시 문체부 또는 감사원으로부터 감사를 받게 된다. 정부나 국회에 의한 보고 대상이지만 국정감사와 평가가 정기적으로 연 1회 시행된다. 경영실적평가도 공운법 대상 기관보다는 다소 완화된 기타공공기관 대상 평가를 받고 있으며 평가결과에 대한 제재도 약한 편이다. 이에 따라 대한체육회의 중재적 자율성은 중간 수준이라 볼 수 있다.

재정적 자율성

마지막으로 재정적 자율성은 정부지원 외 자체 수입을 비롯하여 다양한 출처로부터 얼마만큼 재원을 충당하는지가 자율성 수준의 진단 기준이다. 대부분의 공공기관은 특정 목적을 위해 별도로 조성되는 기금이나 정부 보조금, 그리고 자체 수입 등을 통해 재원을 충당하고 있는데, 자체 수입의 비중이 자율성 수준을 가능케 하는 핵심요소인 것이다. 여기서 자체 수입은 기관의 설립근거법 또는 정관 등에 명시된 고유목적사업과 명시되지 않은 기타사업, 그리고 고유목적사업과 기타사업 수행에서 부대적으로 발생한 수입액과 이자 수입 등의 사업 외 수입 등으로 구분할 수 있다.

스포츠 분야의 재정은 문체부 예산인 국고(일반회계와 지역발전특별회계)와 지방자치단체의 지방비, 국민체육진흥공단에서 주로 조성하고 관리·운영되고 있는 국민체육진흥기금, 그리고 스포츠조직이 자체 사업 등을 통해 마련한 자체 재원 등으로 구성된다. 이 중 국고와 국민체육진흥기금을 중앙정부의 재정이라 볼 수 있다(MCST, 2025; NABO, 2025b). 국민체육진흥기금은 국민체육진흥법 제19조(기금의 설치 등)에 근거하여 국민체육진흥에 필요한 시설 비용, 체육인 복지 향상, 체육단체 육성, 스포츠산업 진흥 등에 필요한 경비를 지원하기 위해 설치되었다(MGL, 2025). 중앙정부의 스포츠재정 중 90% 이상을 차지하고 있는데, 2025년의 경우 정부 예산 1조 6,751억원 중 약 96.4%인 1조 6,153억원이다(KSPO, 2025; MCST, 2025).

공공기관 경영공시 시스템(ALIO)에 등록된 대한체육회의 수입·지출 현황을 보면 2024년 대한체육회의 전체 수입은 4,736억원이고, 이 중 국민체육진흥기금 보조금 4,514억원, 국고보조금 19.6억원, 기타보조금 26.7억원 등 4,560억원을 정부로부터 지원받았다. 이에 반해 자체 수익은 격려금, 임대료 수익, 스케이팅장 수익, 국제교류사업 수익 등 176억원이다. 총 수입인 총당재원 중 정부 지원이 96.3%다(MOEF, 2025b). 최근 5개년 정부의 재정지원율을 보면 2020년 95.1%, 2021년 97.7%, 2022년 96.5%, 2023년 96.5%로 대부분 95%를 상회한다(MOEF, 2025b).

문체부는 2024년 8월 '체육단체 지원 예산체계 개편'을 발표하며

2025년 대한체육회에 대한 국민체육진흥기금 지원 규모를 2,793 억원으로 대폭 삭감했다. 대한체육회를 거쳐 각 회원종목 경기단체와 지방자치단체에 배분하는 생활스포츠와 전문스포츠 관련 예산 중 1,000억원 이상을 직접 교부하기로 결정한 것이다. 현장에 있는 체육인에게 실질적인 지원 확대 및 국민 체감도 제고, 종목단체 자율성 확대 및 중장기적 관점에서 저변 확대와 경기력 강화 지원, 보조금 관리의 공정성, 투명성 및 책임성 강화 등을 주요 이유로 제시하였다(MCST, 2024).

이처럼 중앙정부의 예산을 결정 및 편성할 때 정부의 정책기조와 의지가 큰 영향을 미치며, 정치적 환경이 예산분배의 메커니즘과 관련한 전반적인 틀을 바꿀 수 있다(Keum et al., 2024). 정부의 협조와 승인 없이 재정 확보는 물론 편성 및 운용 자체가 불가능한 것이다. 대한체육회는 대부분의 재정을 정부로부터 지원받아 충당하고, 보조금 편성과 지출, 정산 등을 정부에 의해 통제받기 때문에 재정자율성이 낮은 수준이라 볼 수 있다.

논의 및 시사점

이 연구는 대한체육회의 조직자율성을 Verhoest et al.(2004), Jung(2023) 등의 선행연구에서 제시한 관리적 자율성, 구조적 자율성, 법적 자율성, 중재적 자율성, 재정적 자율성 등 5개 차원으로 구분하여 고찰하였다. 국민체육진흥법, 공운법, 문체부 훈령, 대한체육회 정관 등을 비롯 정부 보고서, 기획재정부 경영공시 자료, 언론보도 자료 등을 분석하고 전문가 회의를 거쳐 대한체육회의 조직자율성을 다음과 같이 분석하였다.

먼저 관리적 자율성은 정관 내 문체부 승인사항이 전부 삭제되고, 직제, 보수, 인사 등의 규정 개정 시 국가보조예산이 추가로 수반되는 경우에 한해서만 문체부와 사전 협의하도록 되어 있다는 점 등에 기반하여 중간 수준으로 책정하였다. 둘째, 구조적 자율성은 기관장인 대한체육회 회장이 대통령이나 주무부처 장관의 임명이 아닌 독립적인 직접 선거에 의해 선출한다는 점, 이사와 감사 또한 대한체육회 총회에서 선임한다는 점 등을 근거로 높은 수준으로 책정하였다. 셋째, 법적 자율성은 대한체육회가 민법에 따른 사단법인이자 국민체육진흥법 제33조에 법적 근거를 둔 특수법인으로 법적 지위변경이 쉽지 않다는 점에 따라 높은 수준이라 판단하였다. 넷째, 중재적 자율성은 대한체육회가 연간 1회 국회의 국정감사와 문체부 경영실적평가를 수감하고 문체부의 보고 요구가 수시적이기 보다는 상황에 따라 변동된다는 점 등에 따라 중간 수준으로 도출하였다. 다섯째, 재정적 자율성은 대한체육회가 국고와 국민체육진흥기금 등 정부의 지원을 통해 대부분의 재원을 충당하고 있기 때문에 낮은 수준으로 책정하였다.

상술한 분석을 통해 대한체육회의 조직자율성은 재정적 자율성을 제외하고 관리적, 구조적, 법적, 중재적 자율성이 중간 수준 이상으로 나타난 것을 확인할 수 있었다. 대한체육회는 1982년부터 국민체육진흥법에 설립근거를 명시하며 사단법인이자 특수법인으로서 법적으로는 정부와 완전히 분리되어 있고 스스로 권리와 의무를 갖고 있는 법인격체임을 드러내고 있다. 이와 함께 1968년 KOC를 흡수 통합하고 2009년 정관까지 완전 일치시키며 대한민국을 대표하는 NOC로서의 지위를 갖고 있고, 독립적인 직접선거 방식의 회장 선출은 물론, 회장이 대한민국을 대표하는 NOC인 KOC의 위원장을 겸임하고 있기 때문에 회장이 갖는 위상과 대한체육회의 구조적 자율성도 높은

것으로 나타났다. 뿐만 아니라 2016년 국민생활체육회와의 통합과정에서 정관 상 정부 승인사항을 모두 삭제하고 일부를 협의 사항으로 개정하면서 관리적 자율성도 중간 수준 이상으로 현재 유지하고 있다. 다만 중앙정부의 자원에 의존하고 있는 낮은 재정적 자율성 때문에 법적, 구조적, 관리적 자율성의 역할이 크게 두드러지지 않을 수 있으나, 타 스포츠공공기관은 물론 일반 공공기관 대비 전반적인 조직자율성의 수준이 높고 사업운영 상 독립성도 확보하고 있는 것으로 분석되었다.

한편, 여러 선행연구에서는 스포츠조직이 전체적인 자율성을 높이기 위해 자체 수입을 늘려 재정자립도를 확립해야 한다는 점을 강조하고 있다(Hong, 2018; Son, 2017). 재정에 대한 정부 의존도가 심화될 경우 자율성을 상실하고 스포츠조직의 발전을 위한 적극적인 투자에 제약을 받을 수 있으며, 주위 환경변화에 능동적으로 대처하지 못한다는 이유다(Yang, 2017). 자체 수입을 확대하기 위해 체육진흥투표권 수익금의 일부를 대한체육회에 배분하거나(Son, 2017), KSOC 호텔과 체육회관 건립 운영이나 방송중계권·스폰서십·라이선싱 등을 위한 스포츠마케팅 자회사 설립 및 운영 등 자체 사업을 확대하는 방안을 제시하였다(Kim, 2017). 최근 유승민 신임 회장은 800억원 이상의 기업 후원금을 유치하여 자체 예산 비중을 5% 수준에서 20% 수준까지 끌어올린다는 방안을 제시하였다. 조직 개편을 통해 회장 직속 마케팅실을 신설하고 직접 기업 오너를 만나 호소하고 설득하겠다고 밝혔다(Yoon & Heo, 2025).

하지만 Song(2018)의 연구에 따르면 스포츠 분야에서 단기간 동안 획기적이고 효과적인 재정자립을 실현하는 방안은 녹록지 않다. 스포츠산업이 발달한 북미와 일부 유럽 국가를 제외하고 스포츠시장에서 투입한 비용을 초과하는 안정적 수익을 창출하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 게다가 스포츠마케팅을 포함한 국내의 스포츠시장 규모가 작고 대한체육회가 사업 영역으로 삼을 수 있는 범위가 프로스포츠가 아닌 대부분 비인기 아마추어 종목이라는 점은 수익 창출을 쉽게 답보할 수 없다(Song, 2018). 대한체육회와 유사한 구조를 갖고 있는 해외 스포츠단체 중에서도 재정자립도가 높은 단체는 미국 올림픽 위원회(USOC)나 미국대학스포츠협회(NCAA), 캐나다 올림픽위원회(COC) 등에 불과하다. 현재 우리나라 스포츠공공조직들의 재정을 책임지는 국민체육진흥기금도 대부분 체육진흥투표권이라는 독점적 사행산업에 대부분 의존하고 있다는 점이 이를 반증하고 있다.

대한체육회가 체육진흥투표권 수익금의 일부를 배분받아 100% 재정자립을 이룬다 하더라도 그 재원은 국가가 합법적으로 인정하는 독점적 사행산업일 뿐이며, 해당 수익의 수입·지출처리는 현재 국민체육진흥기금 보조금에 의한 것과 출처만 다를 뿐 정산 등의 사후 통제는 유사한 과정을 거쳐야 하므로 '무늬만 재정자립'이라 할 수 있다. 더욱이 기업후원도 대한체육회가 기타공공기관이기 때문에 국가계약법을 기반으로 입찰공고 등의 절차를 받아야 하는 제약이 따른다. 기업들이 적극적인 후원을 꺼릴 수 있다(Yoon & Heo, 2025). 중계권, 올림픽재산권, 라이선싱 로열티, 투자 등 다양한 수단을 활용해 재원을 확보하고 있는 USOC와는 본질적으로 궤가 다르다고 볼 수 있다.

이런 상황 하에 공공스포츠거버넌스 관점에서 대한체육회의 조직자율성에 대한 인식 전환이 요구된다. 무엇이 진정한 자율성인지에 대한 고민과 성찰이 필요하다. 대한체육회는 이미 상술한 바와 같이 관리적·법적·구조적 측면에서 상당한 자율성을 확보하고 있다. 자율성을 더욱 확대하고 독립성을 확립한다는 외침에는 물음표가 던져질 수 있다. 이와 함께, 대한체육회는 예산 대부분을 정부 지원인 국고

에 의존하고 있는데, 2021년 이후 4,000억원 이상의 예산을 국민체육진흥기금을 통해 교부받았다. 대한체육회 인건비와 경상운영비는 물론, 생활스포츠 프로그램 지원·우수선수 양성지원·국제스포츠 교류 등의 사업비에 사용해 왔다(MOEF, 2025b). 하지만 국민체육진흥기금은 눈먼 돈이 아니다. 주로 체육진흥투표권·경륜·경정·복권 등의 공공사업을 통해 조성되는 것으로 공공의 혜택을 위해 합당하게 쓰여야 하는 국가의 자산이다(Song, 2018). 따라서, 막연히 재정자립과 이에 기반한 자율성 확보만을 주장하기 보다는 국고 사용에 대한 책무성은 물론 공공기관으로서의 공공성과 책임성을 높여야 하는 노력이 더욱 필요하다. 대한체육회가 갖고 있는 사회적 위상이나 상징적 의미가 크고 사업의 영향 범위가 사회 전반에 미치기 때문에 대한체육회가 윤리성과 책임성을 한층 강화해야 한다는 사회적 요구를 인지해야 할 것이다.

결론 및 제언

이 연구는 여러 선행연구에서 제시한 대한체육회의 조직자율성을 공공스포츠거버넌스와 스포츠공공기관이라는 관점에서 고찰해 보았다. 이를 통해 다음과 같은 결론을 도출하였다.

첫째, 공공스포츠거버넌스는 기존 정부 중심의 통치체계가 아닌 정부와 스포츠공공기관 간의 협력적인 파트너십을 의미한다. 둘째, 스포츠공공기관의 조직자율성은 관리적 자율성, 구조적 자율성, 법적 자율성, 중재적 자율성, 재정적 자율성으로 구분할 수 있다. 셋째, 대한체육회의 조직자율성은 구조적 자율성과 법적 자율성은 높은 수준이고, 관리적 자율성과 중재적 자율성은 중간 수준, 재정적 자율성은 낮은 수준으로 나타났다. 넷째, 대한체육회는 대한민국을 대표하는 국가올림픽위원회 즉 KOC라는 특수성 등으로 인해 타 공공기관 대비 상대적으로 높은 수준의 자율성을 보유하고 있다.

현재 공공부문에서는 과거 정부의 무조건적 통제나 억압이라는 강제적 패러다임에서 벗어나 자율과 책임의 패러다임으로 변화하고 있다. 하지만 공공기관은 본질적으로 완전한 독립성과 완벽한 자율성을 보장받기 어렵다. 법적 독립성을 갖추고는 있으나, 공공거버넌스 측면에서 볼 때 정부부처를 비롯한 다른 이해관계자와 분리해서 존재할 수가 없다. 특히 정부와도 주인-대리인 관계에 기반하여 법률에 따라 위임받은 사업을 전개하고, 협력적 관계를 모색해야 하며 책임성과 윤리성을 갖춰야 할 의무도 있다. 아울러, 자율(自律)이란 사전적으로 스스로 자기의 방종(放縱), 즉 제멋대로 행동하는 것을 억제한다는 뜻을 갖고 있고, 외부적인 통제가 가해지기 전에 스스로 통제하고 책임을 지는 것인데(Naver, 2025), 이에 따라 조직자율성은 조직 내의 주요 사안에 대해 스스로 의사결정권을 행사하지만 스스로 통제하고 성과에 대한 책임성이 함께 따라오는 확대된 개념으로 접근해야 한다.

대한체육회가 어느 정도의 자율성을 보장받았다면 이에 상응하는 기관 운영의 공공성, 공익성, 효율성, 윤리성 등을 향상시킬 책무도 주어진다. IOC가 말하는 스포츠조직의 자율성은 조건 없는 권리가 아니다(Bayle, 2024). 자기 통제에 기반하여 최고 수준의 도덕적 기준을 준수하고 정부 등 이해관계자와의 조화로운 관계와 국 거버넌스를 실천할 때 진정한 자율성의 의미가 확립될 수 있다. 오히려 대한체육회는 그동안의 자율성과 독립성에 대한 논란에서 벗어나 스포츠공공기관으로서 존재의 목적을 다시 한번 상기할 필요가 있다. '스포츠

를 통한 국민의 건강과 행복, 사회통합 실현'이라는 기관 자체의 미션처럼 무엇보다 스포츠를 통해 국민의 스포츠기본권과 스포츠향유권을 향상시켜 국민이 얻을 수 있는 건강, 행복 등 유·무형의 혜택을 극대화하는데 노력을 기울일 필요가 있다.

이 연구는 다음과 같은 한계를 갖는다. 먼저 조직자율성 측정의 타당성이다. 이 연구에서는 외부자적 관점으로 전문가 회의 등을 통해 자율성 수준이 측정되어 내부 구성원의 관점이 충분히 반영되지 않았다. 따라서 후속연구에서는 내부 구성원을 포함한 다양한 이해관계자가 포함된 델파이 연구 등을 통해 보다 심도있게 논의가 진행될 필요가 있다. 이와 함께, Ko(2023) 등이 제시한 조직자율성 지수를 활용하여 계량적인 분석결과를 도출할 수도 있다. 그 다음으로는 국의 유사사례 및 대한체육회의 정치적 맥락에 대한 부재이다. 이 연구는 현 시점에서 대한체육회를 대상으로 조직자율성을 분석하였는 바, 후속연구에서는 대한체육회와 유사한 미국, 유럽 등 타 국가의 스포츠기관과 비교를 통해 대한체육회의 수준을 진단하고 시사점을 도출하거나, 대한체육회의 조직자율성이 시계열적으로 정권의 변화나 정치적 상황에 따라 어떻게 변화되어 왔는지 분석해 보는 것도 의미가 있을 것이라 판단된다.

CONFLICT OF INTEREST

논문 작성에 있어서 어떠한 조직으로부터 재정을 포함한 일체의 지원을 받지 않았으며 논문에 영향을 미칠 수 있는 어떠한 관계도 없음을 밝힌다.

AUTHOR CONTRIBUTION

Conceptualization: D. S. Min, Data curation: D. S. Min, Formal analysis: D. S. Min, Methodology: D. S. Min, Projectadministration: D. S. Min, Visualization: D. S. Min, Writing-original draft: D. S. Min, Writing-review & editing: D. S. Min

참고문헌

- Alon-Barkat, S., & Gilad, S. (2016). Political control or legitimacy deficit? Bureaucracies' symbolic responses to bottom-up public pressures. *Policy & Politics*, 44(1), 41-58.
- Bayle, E. (2024). Changes to the IOC's governance during Thomas Bach's presidency: intense institutional work to achieve balance and compromise. *Sport in Society*, 27(11), 1749-1773.
- Cheon, B. H. (2007, April 13). KSOC Demands Accountability from Ministry of Culture: Calls for Vice Minister's Resignation. Yonhap News.
- Choi, K. J. (2015). The Legal Effect of the IOC Olympic Charter in Korea - Focusing on Observance of the Olympic Charter by New KOC. *The Journal of Sports and Entertainment Law*, 18(4), 131-151.
- Chun, Y. H. (2016). *Organizational autonomy and public organization*. Korea Institute of Public Finance (KIPF).
- Ferkins, L., & Shilbury, D. (2015). The stakeholder dilemma in sport governance: Toward the notion of "stakeowner". *Journal of Sport Management*, 29(1), 93-108.
- Ferkins, L., Shilbury, D., & O'Boyle, I. (2018). Leadership in governance: Exploring collective board leadership in sport governance systems. *Sport Management Review*, 21(3), 221-231.
- Frederickson, H. G. (2005). *Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere*. The Oxford Handbook of Public Management, 282-304. Oxford University Press.
- Geeraert, A. (2016). *The governance of international sport: A normative framework*. Palgrave Macmillan.
- Geeraert, A., Alm, J., & Groll, M. (2014). Good governance in international sport organizations: an analysis of the 35 Olympic sport governing bodies. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 6(3), 281-306.
- Goede, M., & J. Neuwirth, R. (2014). Good governance and confidentiality: a matter of the preservation of the public sphere. *Corporate Governance*, 14(4), 543-554.
- Grindle, M. S. (2007). Good enough governance revisited. *Development Policy Review*, 25(5), 533-574.
- Grix, J., & Carmichael, F. (2012). Why do governments invest in elite sport? A polemic. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 4(1), 73-90.
- Hafsi, T. (1985). The dynamics of government in business. *Interfaces*, 15(4), 62-69.
- Henry, I., & Lee, P. C. (2004). Governance and ethics in sport. In J. Beech, & S. Chadwick (Eds.), *The business of sport management* (pp. 1-21). Prentice-Hall.
- Hong, S. H. (2018). The Integration Process of Korea Sports Organizations and Policy Agenda. *Korean Society of Sport and Leisure Studies*, 71, 12-13.
- Hoye, R., & Cuskelly, G. (2007). *Sport governance*. Routledge.
- International Olympic Committee (IOC) (2022). *Basic Universal Principles of Good Governance within the Olympic Movement: Extract of the IOC Code of Ethics*. Lausanne: International Olympic Committee.
- Jang, J. I., Kwak, C. K., Shin, W. S., & Oh, C. H. (2013). *Historical Development of Public Institution Performance Evaluation System (II)*. Korea Institute of Public Finance (KIPF).
- Jeon, W. J., & Lim, S. W. (2017). Settling Local Governance for Advanced Korea Sports Club System. *Korean Society for the Sociology of Sport*, 30(1), 149-173.
- Jung, J. Y. (2020). Influential Factors of Public Institution Management Evaluation Results. *Journal of Government Administration*, 16, 125-164.
- Jung, Y. C. (2020). The Tasks of Administrative Law on the Autonomy and Accountability of Public Institutions. *Journal of Hongik Law Review*, 21(4), 292-316.
- Jung, Y. N. (2023). The appropriateness of governance in science and technology-related government-funded research institutions in Korea: Focusing on the research council system. *Journal of Korea Technology Innovation Society*, 26(4), 614-653.
- Keum, K. M., Kim, K. H., & Noh, Y. Y. (2024). Determinants of Government Sport Budget Decisions: An Analysis of Factors Affecting Annual Budget Changes for Projects Supported by the National Sport Promotion Fund, 2015 to 2022. *Korean Journal of Sport Management*, 29(5), 39-56.
- Kim, E. K. (2015). A Study for the Standardization of the Combined Sports Council's Article. *The Journal of Sports and Entertainment Law*, 18(4), 29-51.
- Kim, E. K. (2017). Compatibility of IOC Rules and Regulations with the national laws of South Korea - Relating to the Olympic Winter Games 2018 in Pyeongchang. *The Journal of Sports and Entertainment Law*, 20(4), 147-164.
- Kim, J. W. (2007, May 1). KSOC Changed to "Other Public Institution" Category. News Town.
- Kim, K. H. (2016, April 5). Korea Sport & Olympic Committee Deleted Most Articles Requiring Government Approval. The Kyunghyang Shinmun.
- Kim, M. S. (2020). A historical significance of first integration of the Korean Sports & Olympic Committee. *Korean Journal of Sport Science*, 31(4), 804-817.
- Kim, M., & Seo, H. J. (2021). A Exploratory Study for Building Sport Governance. *Journal of Korean Society of Sport Policy*, 19(1), 65-86.
- Kim, P. S., Hong, G. P., Kim, W. H., & Jin, J. S. (2010). A Configurational and Intersectoral Study on Governance of Government and Public Body. *Korean Public Administration Quarterly*, 22(1), 1-27.
- Kim, S. H. (2017, July 11). KSOC Agenda 2020: Blueprint for Financial Independence of Korea Sport & Olympic Committee. Hankook Ilbo.
- Kim, S. H., & Jeon, H. S. (2014). The Potential and Limitations of Cooperative Governance Viewed from the Case of Public Sports

- Clubs. *The Korean Journal of Sports Science*, 23(4), 81-98.
- Kim, S. M., Heo, C., & Park, J. J. (2022).** Analysis of Public Sports Clubs and Local Sports Associations in Governance Structures and Developmental Plans. *Journal of Korean Society of Sport Policy*, 20(2), 73-88.
- Kim, Y. S. (2009).** A Way to Amend National Sports Promotion Act: Focusing on Integration of Korea Sports Council and Korea Olympic Committee. *The Journal of Sports and Entertainment Law*, 12(3), 11-33.
- Ko, Y. J. (2023).** *Empirical study on antecedents of organizational autonomy in public institutions*. In Proceedings of the Korean Association for Public Administration Winter Conference, 2023 (pp. 697-742).
- Korea Sport & Olympic Committee (KSOC). (2025a).** *KSOC Official Website*. <https://www.sports.or.kr/>
- Korea Sport & Olympic Committee (KSOC). (2025b).** *KSOC Statutes*. <https://www.sports.or.kr/>
- Korea Sports Promotion Foundation (KSPO). (2025).** *2025 National Sports Promotion Fund: Strengthening Basic Sports Participation Rights, Athlete Welfare, and Sports Industry Promotion* [Press release].
- Kwon, J. O. (2016, November 23).** Kim Jong Deceived Even the IOC to Control Korean Sport & Olympic Committee. SBS News.
- Lee, E. J., Kim, J. Y., & Yoon, H. S. (2020).** Exploring changes in school sports club league operations through regional-based collaborative governance. *The Korean Journal of Physical Education*, 59(1), 131-143.
- Lee, J. W. (2002).** An Analysis on the Limitation of Legal Prescription about Korea Sports Council. *Journal of Physical Education*, 41(4), 15-28.
- Lee, K. R. (2023).** Development of a Collaborative governance model for the advancement of the sport ethics center's operating system. *Korean Society For The Study Of Physical Education*, 27(6), 285-297.
- Lee, M. S. (2002).** Conceptualizing Governance: Governance as Social Coordination. *Korean Public Administration Review*, 36(4), 321-339.
- Lee, M. S. (2017).** Governance Change for Future Administrative Demands. *The Korean Journal of Public Administration*, 26(4), 1-32.
- Lee, S. I. (2011).** The Construction Plan for Sports Governance in Developing the Region. *Korean Society of Sport and Leisure Studies*, 45(1), 399-412.
- Lincoln, Y. S. & Guba, E. G. (1985).** *Naturalistic Inquiry*. SAGE, Thousand Oaks.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1995).** *Democratic governance*. New York: Free Press.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism (MCST). (2024).** Sports Organizations Budget System Reform [Press release].
- Ministry of Culture, Sports and Tourism (MCST). (2025).** 2025 Budget Overview and Detailed Items.
- Ministry of Economy and Finance (MOEF). (2025a).** *Public Institutions Designation for 2025* [Press release].
- Ministry of Economy and Finance (MOEF). (2025b).** *All Public Information In-One (ALIO)*.
- Ministry of Government Legislation (MGL). (2025).** *Korean law information center*. <https://www.law.go.kr/>
- Moe, R. C. (2001).** The emerging federal quasi government: Issues of management and accountability. *Public Administration Review*, 61(3), 290-312.
- Nam, S. W. (2014).** Theorizing Civil Society and Sport Governance. *Korean Journal of Sociology of Sport*, 27(1), 1-25.
- National Assembly Budget Office (NABO). (2025a).** *Understanding Public Institutions*. https://www.nabo.go.kr/Sub/01Report/04_01_07_Contents.jsp.
- National Assembly Budget Office (NABO). (2025b).** *Easy-to-understand Public Finance: Understanding Korea's Finances*. https://www.nabo.go.kr/Sub/01Report/04_01_02_Contents.jsp.
- Naver (2025).** 자율(自律), NAVER dictionary. <https://dict.naver.com/>
- O'Boyle, I., & Shilbury, D. (2016).** Exploring issues of trust in collaborative sport governance. *Journal of Sport Management*, 30(1), 52-69.
- Oh, K. C. (2007).** Planning Agency's Inconsistent Designation of Public Institutions. Kyunghyang Shinmun.
- Oh, S. E., & Min, J. H. (2024).** Governance Theory, Approaches, and Research Trends in Korean Academic Journals. *Korean Public Administration Review*, 58(5), 101-126.
- Parent, M. M., & Hoye, R. (2018).** The impact of governance principles on sport organizations' governance practices and performance: A systematic review. *Cogent Social Sciences*, 4(1), 1-20.
- Park, S. H. (2015).** The vision and policy objectives: Criticism and tasks of the Korean Olympic Committee. *Philosophy of Movement : Journal of Korean Philosophic Society for Sport and Dance*, 24(4), 155-172.
- Park, S. H. (2019).** Organizational autonomy of sports public institutions: Focused on organization type. *Journal of Sport and Leisure Studies*, 78, 361-369.
- Peters, B. G. (2001).** *The future of governing*. University Press of Kansas.
- Pierre, J., & Peters, G. (2000).** *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan.
- Pollitt, C., & Talbot, C. (Eds.). (2003).** *Unbundled government*. London: Routledge.
- Rhodes, R. (1996).** The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.
- Rhodes, R. (1997).** *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University.
- Ryu, S. K. (2022).** *Understanding ESG: Why Calling 'G' Governance is Problematic*. ESG Economics.
- Son, S. J. (2017).** A study on securing the autonomy and preparing

a foundation for fiscal independence of the Korea Sport and Olympic Committee. *The Journal of Sports and Entertainment Law*, 20(3), 45-64.

Song, M. G. (2018). A Study On the Financial Independence of Sports Organizations - Focusing on Korea Sport and Olympic Committee. *The Journal of Sports and Entertainment Law*, 21(1), 3-19.

Taekwondo Promotion Foundation (TPF). (2025). TPF Statutes. https://www.tpf.or.kr/tpf/contents/tpf_info_s04.do

Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). The study of organisational autonomy: a conceptual review. Public Administration and Development: *The International Journal of Management Research and Practice*, 24(2), 101-118.

Verhoest, K., Roness, P. G., Verschuere, B., Rubecksen, K., & MacCarthaigh, M. (2010). *Autonomy and control of state agencies. Comparing States and Agencies.* Hampshire.

Yang, J. W. (2017). *The Financial soundness and Determinants of finance of Korean Sports Organizations.* Unpublished doctoral dissertation. Korea National Sport University.

Yoon, J. S., & Heo, Y. S. (2025). Increasing Corporate Sponsorship: KSOC Plans to Raise Independent Budget to 20%. Starin news.

공공스포츠거버넌스에서 스포츠공공기관의 조직자율성 탐색: 대한체육회를 중심으로

민두식

서울디지털대학교, 교수

[목적] 2025년 유승민 회장 체제의 대한체육회가 닦을 올렸다. 이에 이 연구는 그동안 대한체육회와 문체부 간의 갈등 양상에서 나타난 조직자율성에 대한 문제를 공공스포츠거버넌스 관점에서 구조화된 이론을 바탕으로 탐색해보았다.

[방법] Verhoest et al.(2004)이 제시한 조직자율성을 분석의 틀로 활용하였고, 선행연구 논문, 정부 보고서, 공공기관 경영공시 자료, 언론 보도 자료 등의 문헌조사를 기반으로 검토하였다. 동료 간 협의 방법을 기반으로 전문가 회의 등을 통해 의견 수렴과정을 거쳤다.

[결과] 그 결과 첫째, 공공스포츠거버넌스는 기존 정부 중심의 통치체계가 아닌 정부와 스포츠공공기관 간의 협력적인 파트너십을 의미한다. 둘째, 스포츠공공기관의 조직자율성은 관리적 자율성, 구조적 자율성, 법적 자율성, 중재적 자율성, 재정적 자율성으로 구분할 수 있다. 셋째, 대한체육회의 조직자율성은 구조적 자율성과 법적 자율성은 높은 수준이고, 관리적 자율성과 중재적 자율성은 중간 수준, 재정적 자율성은 낮은 수준으로 나타났다. 넷째, 대한체육회는 조직의 특수성으로 인해 타 공공기관 대비 상대적으로 높은 수준의 자율성을 보유하고 있다.

[결론] 이러한 결과를 통해 대한체육회는 그동안의 자율성과 독립성에 대한 논란에서 벗어나 스포츠공공기관으로서 존재의 목적을 다시 한번 상기할 필요가 있다. 자율과 책임의 균형을 맞추며 정부와 더 나은 공공스포츠거버넌스를 구축하고, 협력적 파트너십을 강화하기 위해 노력할 때이다.

주요어

조직자율성, 스포츠거버넌스, 대한체육회, 문화체육관광부