

Developing organizational system for safety management of sport facilities: Focusing on cases in Japan and Germany

¹ Won-Jae Seo, ² Seong-Hee Park, ³ Nam-Su Kim, ⁴ Bo-Ra Moon, ⁵ Seung-Jin Han

1. First Author Professor, Department of Sport and Outdoor, Eulji University, Korea. Tel: +82-31-740-7131, E-mail: wonjaeseo@eulji.ac.kr

2. Co-Author Hankuk University of Foreign Studies, Korea.

3. Co-Author Hankuk University of Foreign Studies, Korea.

4. Co-Author Sungkyunkwan University, Korea.

5. Corresponding Author Professor, Department of Sport and Outdoor, Eulji University, Korea. E-mail: happiness@eulji.ac.kr

Received: May 23, 2018. Revised: June 01, 2018. Accepted: June 17, 2018.

Abstract

In spite of importance of safety issues in community sport, little concerns have been paid to the sport safety policy. Governing bodies and individuals involved with the facility management have a responsibility to manage the risks at acceptable levels. For sports injury prevention interventions, the safety policy of sport facilities should be made to provide a structured framework which can be implemented at community sport. Hence, the current study is to identify the safety issues and to generate the policies that assist to conduct the systematic safety management at sports facilities. For this, the current study analyzed two cases from Japan and Germany. The study reviewed multiple pieces of literature including journal publications, political reports, and media coverage. Through review, the study analyzed the organizational structure, legal systems, and political stance of the safety management of sport facilities in Japan and Germany. The results proposed the following issues. First, law needs to be enacted to establish the control tower where has a responsibility to develop the safety manual and system. Second, local organizations need to be established to educate individuals working in sport facilities and inspect the facilities. Further political issues were discussed for safety management in Korea sport facilities.

Keywords: Facility management, Safety management, Politics, Community sport

1. 서론

스포츠에 대한 관심 및 참여인구가 증가함에 따라, 체육시설은 여가선용을 위한 중요한 장소로서 자리매김 하고 있다. 그러나 체육시설의 특성상, 스포츠 활동 중 안전사고 발생의 위험률이 높고, 대규모의 인원을 동시에 수용하기 때문에 대형 참사로 이어질 수 있는 위험이 상존하고 있어 체육시설 안전관리에 대한 우려의 목소리가 높아지고 있다. 특히, 2012년 2월 마우나 리조트 체육관 붕괴 사고 이후, 체육시설의 안전성에 대한 경각심이 높아지면서 체육시설 안전관리의 중요성이 대두되었다. 이처럼 체육시설의 안전점검 및 관리 강화는 국민의 건강과 생명에 직결되기 때문에 체육시설에 대한 적극적이고 체계적인 안전관리가 요구된다(한국스포츠개발원, 2016). 이에 따라, 2015년 체육시설 안전관리를 위하여 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」이 개정되어 시행되고 있다. 개정안은 체육시설 안전점검과 체육시설 정보관리 종합시스템 운영, 체육시설의 보수·보강 조치, 체육시설 안전점검 등의 위임·위탁기관 지정 등을 주요 골

자로 하고 있다.

이와 같이 법개정을 통해 제도적 기반이 마련됨에 따라 체육시설 안전점검제도가 시행되고 있다. 그러나 한국소비자원(2017)에 따르면, 스포츠/레저시설의 안전사고 발생건수는 2016년 1009건에서 2017년 1,186건으로 오히려 증가하고 있다. 공공체육시설의 경우에도 한정된 인력에 의해 다수의 시설들이 관리·운영되고 있어, 관리 운영자 또는 체육행정 인력에 의한 안전 점검은 한계가 있으며 안전점검에 대한 전문성도 확보되지 않은 상태이다(한국스포츠개발원, 2016). 또한, 최근 체육시설 안전사고 관련 통계나 현황들을 살펴보면, 안전한 스포츠 활동을 위해서는 지도자와 이용자 모두를 대상으로 한 안전 의식 함양 및 교육이 필요한 것으로 조사되어 체육시설 안전관리 전문 기관의 지정 및 육성의 필요성이 대두된다.

이러한 맥락에서 현행 법령상의 한계를 파악하고 실효성 있는 체육시설 안전관리 실시 방안, 표준화된 안전관리 교육 내용의 개발, 자격발급제도 등 다방면에 걸쳐 체육시설 안전관리 업무를 수행할 수 있는 전문 기관 육성이 시급하다.

이에 본 연구는 체육시설 안전관리 관련 해외의 사례분석을 통해 정책적 시사점을 도출하여 체육시설 안전관리 전문 기관 육성을 위한 제도 및 법규 개정 방안을 제시하고자 한다. 이를 위한 구체적인 연구 문제는 다음과 같다.

첫째, 해외의 체육시설 안전관리 관련 조직체계, 법규 및 정책방향, 제도현황은 어떠한가?

둘째, 체육시설 안전관리 전문기관 육성을 위한 체육시설 안전관리 제도 및 법규 개정 방안은 무엇인가?

2. 연구방법

본 연구는 체육시설 안전관리 전문기관을 육성하기 위한 주요 정책적 방향을 모색하기 위하여 사례연구를 실시하였다. 사례연구는 하나의 사건, 현상, 혹은 사회적인 단위에 대한 집중적이고 전체적인 설명과 분석이다(Merriam, 1988). 또한, 사례연구의 설계유형은 경계를 가진 체계의 규모에 따라 크게 단일사례연구와 다중사례연구로 구분된다(Yin, 2003). 다중사례연구는 동일한 연구 내에 두 개 이상의 사례를 다루는 것으로, 본 연구에서는 체육시설 안전관리에 대한 일본과 독일의 사례를 중심으로 다중사례연구를 실시하였다.

각 사례별 문헌분석을 위하여 일본과 독일의 체육시설 안전관리 관련 학술논문, 보고서, 언론 보도, 기관 홈페이지 자료 등을 수집하였다. 수집된 자료를 토대로 일본과 독일의 체육시설 안전관리 관련 조직체계, 법규 및 정책방향, 제도현황을 분석하였으며, 이를 통해 정책적 시사점을 도출하여 우리나라 체육시설 안전관리 전문기관 육성을 위한 체육시설 안전관리 제도 및 법규 제정 방안을 제시하였다.

3. 체육시설 안전관리 전문기관 육성 해외사례

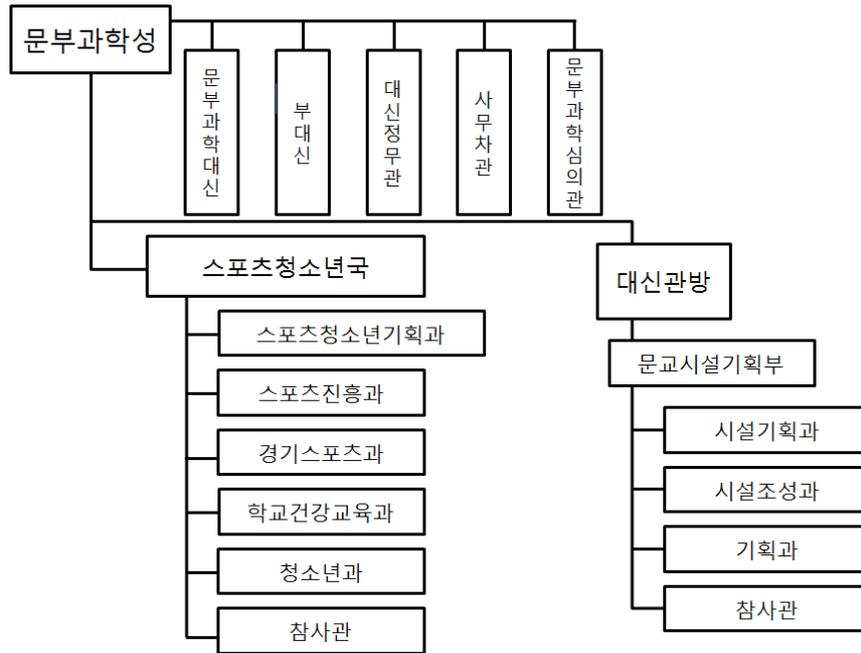
3.1. 일본

3.1.1. 스포츠시설 안전관리 관련 조직체계

중앙부처인 문부과학성은 일본의 스포츠관련 법안의 시행을 위한 계획수립과 정책과제의 추진 주체로서 2011년 제정된 스포츠기본법에 의거하여 스포츠 진흥에 관한 기본계획(스포츠 기본

계획)을 수립하였다. 기본계획은 지자체와 지방공공단체의 스포츠시설 안전관리 계획수립과 실행을 위한 법적, 제도적, 정책적 지침이 되고 있다(한국스포츠개발원, 2014).

일본의 스포츠 정책수립 및 실행을 담당하고 있는 중앙부처인 문부과학성은 스포츠 시설관련 조직으로 대신관방의 문교시설기획부 산하에 시설기획과, 시설조성과, 기획과와 참사관을 두고 있다. 문부과학성 내 스포츠 및 스포츠 시설 관련 조직도는 <그림 1>과 같다.

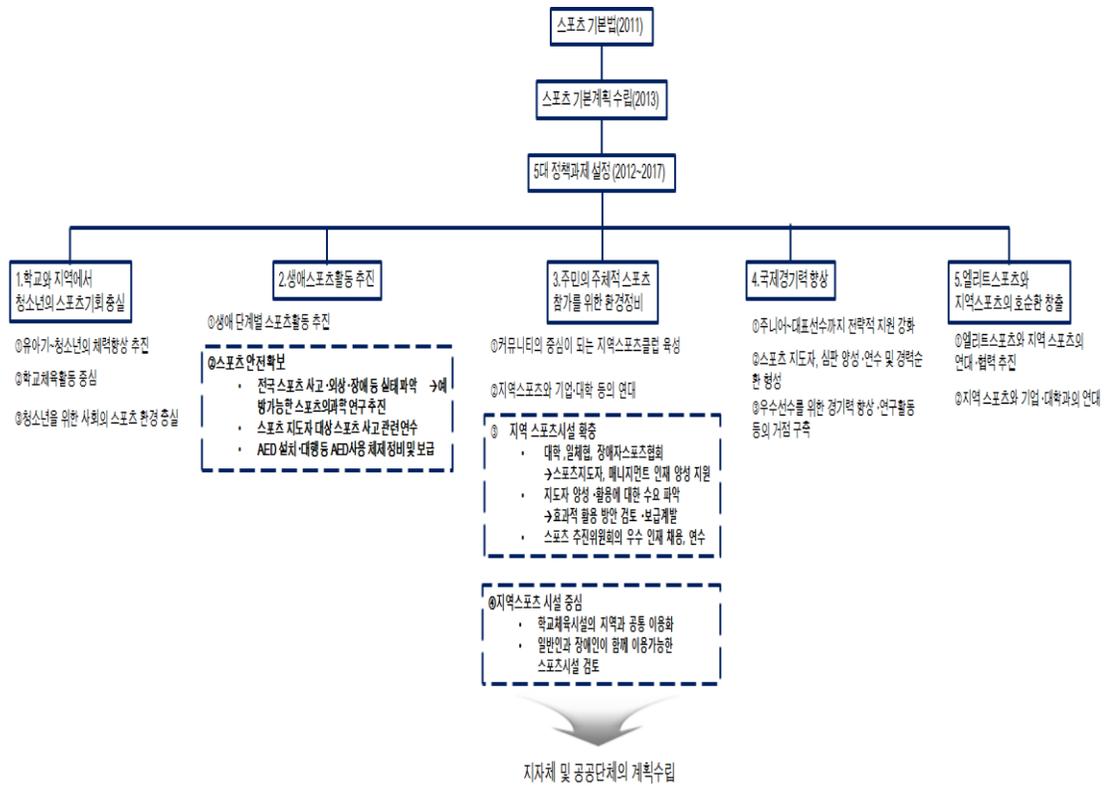


<그림 1>. 문부과학성내 스포츠관련 부서(자료:한국스포츠개발원, 2016)

3.1.2. 스포츠시설 안전관련 법규 및 정책방향

2011년 6월에 제정된 ‘일본 스포츠기본법’은 스포츠를 통해 행복하고 풍요로운 생활을 영위하는 것을 모든 사람들의 권리로 정의하고, 스포츠를 통한 청소년의 건전한 육성, 지역사회 재생, 심신건강 증진, 사회와 경제의 활력 창조, 일본의 국제적 위상 제고 등을 규정하고 있다(한국스포츠개발원, 2014). 이와 같은 스포츠기본법의 이념을 실현하기 위해서는 중앙정부와 지자체를 비롯한 독립행정법인, 지방공공단체, 학교, 스포츠단체 및 민간 사업자 등 다양한 관련 주체 간의 연대·협력과 스포츠 진흥을 위한 종합적이고 체계적인 노력이 중요하다(한국스포츠개발원, 2016).

일본의 스포츠시설 안전관리에 관한 법적, 정책적 내용과 방향은 2011년 제정된 ‘일본 스포츠기본법’ 제 9조에 의거하여 문부과학대신(장관)이 수립한 ‘스포츠 기본계획’에 포함되어 있으며, 지자체는 이에 근거하여 시설 안전관리를 위한 세부계획을 수립하여 실행하고 있다(한국스포츠개발원, 2014). 스포츠기본계획은 종합적이고 포괄적인 계획으로, 향후 10년간의 장기적인 정책을 명시하고 있다. 문부과학성은 기본계획 추진정책에 대한 중간 평가와 개선을 위해 2012년부터 2017년까지 5년간 종합적으로 실행할 5대 정책을 체계화하였으며, 지자체 및 공공·민간단체가 지역의 실정을 고려하여 안전관리 계획을 수립하도록 유도하고 있다. 이와 같은 일본의 스포츠 안전정책 추진과정을 도식화하여 살펴보면 <그림 2>와 같다.



<그림 2> 일본 스포츠시설 안전정책 추진과정(자료:한국스포츠개발원, 2016)

일본 정부는 이상의 스포츠기본법과 기본계획에 의거하여 안심하고 스포츠 활동에 참여할 수 있는 환경 조성을 위해 힘쓰고 있으며, 스포츠 활동으로 인해 발생하는 사고, 부상, 장애 등을 방지하고 경감시키기 위한 정책적 목표를 구체적으로 설정하고 있다. 스포츠 시설 안전을 위한 대책으로서 국립청소년교육시설, 국립공원 내에 하이킹, 트레킹, 사이클링, 캠프 활동 등 야외 활동과 스포츠-레크리에이션 활동을 위한 시설의 안전도 확보하고 있다. 또한 정부는 정책을 통해 지방공공단체가 행하는 공공스포츠 시설 안전 확보 대책의 실행을 지원하고 있다(한국스포츠개발원, 2016).

지방공공단체는 어린이나 여성, 고령자, 장애인을 포함한 모든 지역주민들이 즐겁고 안전하게 스포츠-레크리에이션 활동을 즐길 수 있도록 환경을 정비하기 위하여 스포츠 활동 참여의 장애 요인들을 제거하고 지진에 견딜 수 있도록 내진화 설계를 추진하는 등 스포츠 시설의 안전 확보를 위한 지역단위의 계획을 수립하고 실행하고 있다.

3.1.3. 스포츠시설 안전관리 관련 제도현황

(1) 시설 지정관리자 제도

일본은 서비스품질 향상을 도모함과 동시에 효율적인 운영으로 시설의 비용절감 및 이용률을 제고하기 위하여 시설 지정관리자 제도를 도입하였다. 지정관리자 제도란 그 동안 지자체가 출자한 공공단체만이 관리위탁자로 선정되던 좁은 틀에서 벗어나, 민간사업자, NPO 단체, 개인사업 등을 포함 한 지방자치단체가 지정하는 법인, 기타 단체에 시설의 관리운영을 맡기는 민간위탁 제도이다(황의룡, 2006).

2003년 공포한 지방자치법의 일부를 개정된 법률에서 중앙정부의 국립경기장과 같은 공공 스포츠

포츠시설은 물론 도시공원을 비롯한 국토교통성 관할의 공공체육시설을 각 지자체의 상황에 따라 민간사업자에게 위탁하여 유연하게 관리, 운영할 수 있도록 명시한 ‘지정관리자 제도’는 시설이용료가 지정관리자의 수입이 되기 때문에 시설관리 및 관련 서비스를 최대한 향상시킬 수 있다는 장점이 있다. 지정관리자 제도의 시행으로 그 동안 지자체가 출자한 공공단체가 위탁 관리하고 있던 모든 공공체육시설들은 법 시행일부터 3년 이내에 지정관리자 제도를 이행하도록 규정하고 있다(한국스포츠개발원, 2016).

이와 같이 지정관리자 제도의 도입으로 지자체가 선정한 민간사업자가 공공체육시설의 관리운영과 안전관련 업무를 현장에서 실행하게 되었으며, 시설의 안전관리는 서비스의 질과 수익에 영향을 미치는 중요한 요소로 인식되고 있다. 이에 지정관리자는 일본체육시설협회의 ‘안전관리 자격제도’ 및 ‘교육 프로그램’ 등의 이수 및 자격획득을 통해 종사자의 안전관리 전문성과 서비스의 질을 강화하고 있다(문화체육관광부, 2015).

(2) 안전안심우량시설인정 제도: 공익 재단법인 일본체육시설협회

안전안심우량시설이란 AED 설치 및 자격증 소유자 배치, 위기관리 메뉴얼 상비 등으로 이용자가 안심하고 스포츠를 즐길 수 있는 기준을 충족하는 시설을 말한다. 공공체육시설을 비롯한 대부분의 체육시설들이 일본체육시설협회가 운영하는 ‘안전안심우량시설인정’ 제도를 따르고 있다. 안전안심우량시설로 인정받기 위해서는 일본체육시설협회가 인정하는 스포츠구급치료사, 상급체육시설관리사 및 공인 스포츠프로그램을 의무적으로 배치해야 하며 위기관리 매뉴얼을 항시 배치하고 시설 종사자는 매년 1회 이상 정기적으로 협회의 안전점검 교육을 받도록 의무화하고 있다.

안전안심우량시설 인증대상은 일본체육시설협회 회원으로서 지자체의 체육시설협회에 가입한 단체가 관리하고 있는 시설, 일본체육시설협회의 특별회원인 단체가 관리하고 있는 시설, 스포츠의 보급진흥에 기여하고 있는 단체(법인)가 관리하고 있는 시설, 그 외 스포츠시설을 운영하고 있는 단체(법인)의 시설이다. 안전안심우량시설 인증의 유효기간은 인증일로부터 3년이며, 인증을 받은 기관은 인증기간동안 매년 5월 말까지 인증조건 현황을 일본체육시설협회에 보고해야 한다.

(3) 공공체육시설 안전관리 자격발급 제도: 공익 재단법인 일본체육시설협회

지정관리자 제도의 도입으로 공공체육시설이 민영화되고 안전관련 서비스의 질이 수익모델의 중요요인이 됨에 따라 지정관리자의 공공체육시설 종사자의 안전관련 자격취득의 중요성이 부각되었다. 이에 따라 현재 공익 재단법인인 일본체육시설협회가 협회 회원기관들을 대상으로 공신력 있는 체육시설 안전관리 점검 및 교육, 자격발급 기능을 수행하고 있다. 회원을 대상으로 한 체육시설관리관련 다양한 지도자 자격제도 개설 및 운영, 체육시설 관리자, 체육시설 운영 전문가 등의 전문가 양성과정을 두고 있다. 지정관리자의 공공체육시설 또한 본 협회의 교육 이수 및 시설운영관리와 관련된 자격을 취득한 전문 인력을 안전관리 책임자로 고용하는 추세이다. 예를 들어, 요코하마 시립체육관의 경우 각종 사고에 대처할 수 있는 교육을 수료한 전문가를 시설의 안전관리 책임자로 지정하여 관리하고 있다.

일본체육시설협회의 전문 인력 양성과정은 체육시설 관리자, 체육시설 운영 전문가, 고급 체육시설 관리자, 스포츠 응급 처치 강사 사업이 있다. 이와 같은 협회 자체 인력양성사업 외에도, 협회가 인정하는 단체와 학교에서 공동 강습회와 인력 양성 인정 교육 사업을 통해 체육시설 관리 및 운영 전문가를 양성하고 있다. 즉 공익 재단법인 일본체육시설협회가 인정하는 단체와 학교에서 체육시설 관리사와 체육시설 운영 전문가 과정을 강습하고 자격을 부여할 수 있도록 제도화되어 있다. 일본의 체육시설 관리 운영 전문가 과정의 구체적인 내용은 <표 1>에 제시된 바와 같다.

<표 1> 일본의 체육시설 관리 운영 전문가 과정 (자료: 한국스포츠개발원, 2016)

자격	내용	필요조건	취득인원
체육 시설 관리자	<ul style="list-style-type: none"> - 스포츠 시설의 관리자에게 필요한 전반적인 활동에 대한 교육 - 야외 스포츠 시설, 체육관, 수영장, 음향과 조명, 잔디 등 시설 등 스포츠 시설 전반의 유지 관리 및 운영에 관한 종합적인 지식 교육 	만 20세 이상의 건강한 남녀 실제로 스포츠 시설의 관리 및 운영에 종사하고 있거나 미래에 종사하고자하는 자	9,037명
체육 시설 운영 전문가	<ul style="list-style-type: none"> - 스포츠 시설의 관리자에게 필요한 전반적인 활동에 대한 교육 - 시설의 조직 운영, 관리 비용, 시설의 이용 촉진, 환대, 지정 관리자 제도 및 평가 등 사업 운영 등에 대응할 수 있는 지식 교육 	만 20세 이상의 건강한 남녀 실제로 스포츠 시설의 관리 및 운영에 종사하고 있거나 앞으로 종사하고자하는 자	2,166명
고급 체육시설 관리자	-스포츠 시설용 기구의 유지 관리, 스포츠 시설의 법적 책임 등 스포츠 시설유지관리 전문지식 교육과정 이수 및 자격취득을 통해 고급 체육 시설 관리사로 인정	'체육 시설 관리자' 및 '체육 시설 운영 전문가' 자격을 모두 취득 1년 이상 스포츠 시설 등의 관리 운영업무 실적	-
스포츠 응급 처치 강사	<ul style="list-style-type: none"> - 체육 및 스포츠 시설 종사자들에게 CPR(응급 소생 법), AED(자동 제세 동기) 취급 교육 - 스포츠지도 및 관리 상황에서 발생할 수 있는 외상 장애, 환경 장애 (열사병·한랭증) 등 응급 처치에 관한 전문적인 지식 교육 	본 자격의 약관에 동의 할 수 있는 분 (강사의 경우) 제공자 유자격자 또는 이와 동등 자격 소지자	4,238명
교육 지도사	<ul style="list-style-type: none"> -지역의 스포츠 활동을 전반적으로 지원 하는 지도자로 활동 -스포츠 시설의 관리·운영 -스포츠 과학, 의학, 교육 이론, 재활구급 소생 등 	만 20세 이상의 건강한 남녀 실제로 스포츠 시설의 관리·운영에 종사하고 있거나 앞으로 종사하고자하는 자	6,449명

스포츠 프로 그래머	-스포츠클럽 등의 제도 •체력 유지 및 향상에 대한 전문적인 지식, 각종 교육 지도법에 관한 노하우 ※ (공재) 일본 체육 협회와 공동 인증	만 20세 이상의 건강한 남녀	1,492명
------------------	---	---------------------	--------

(4) 체육시설 보험제도

체육시설 보험제도는 일본체육시설협회 회원 및 준회원이 소유·사용·관리하는 체육 시설에서 발생한 대인 사고, 대물 사고에 대해 부담하는 보험제도를 말한다. 일본체육시설협회에 가입되어 있는 회원의 체육 시설, 회원이 소유하는 시설을 지정 관리자가 관리하는 체육시설, 학교 개방중인 체육시설이 보험대상 체육시설이 된다. 체육시설 보험제도에 의거하여 체육시설의 관리자는 시설·설비의 미비 및 관리상의 하자가 있는 경우, 체육 시설 측 지도상의 과실로 타인에게 손해를 입힌 경우에는 국가 배상법 또는 민법 709 조, 715 조 등의 규정에 의하여 손해 배상의 책임을 져야한다.

이처럼 법률상의 배상 책임 및 시설에서 발생한 스포츠 활동 중 상해 사고에 대한 위로금을 보상함으로써 신속하게 피해자를 구제하고, 사회체육 진흥에 기여하고 있다.

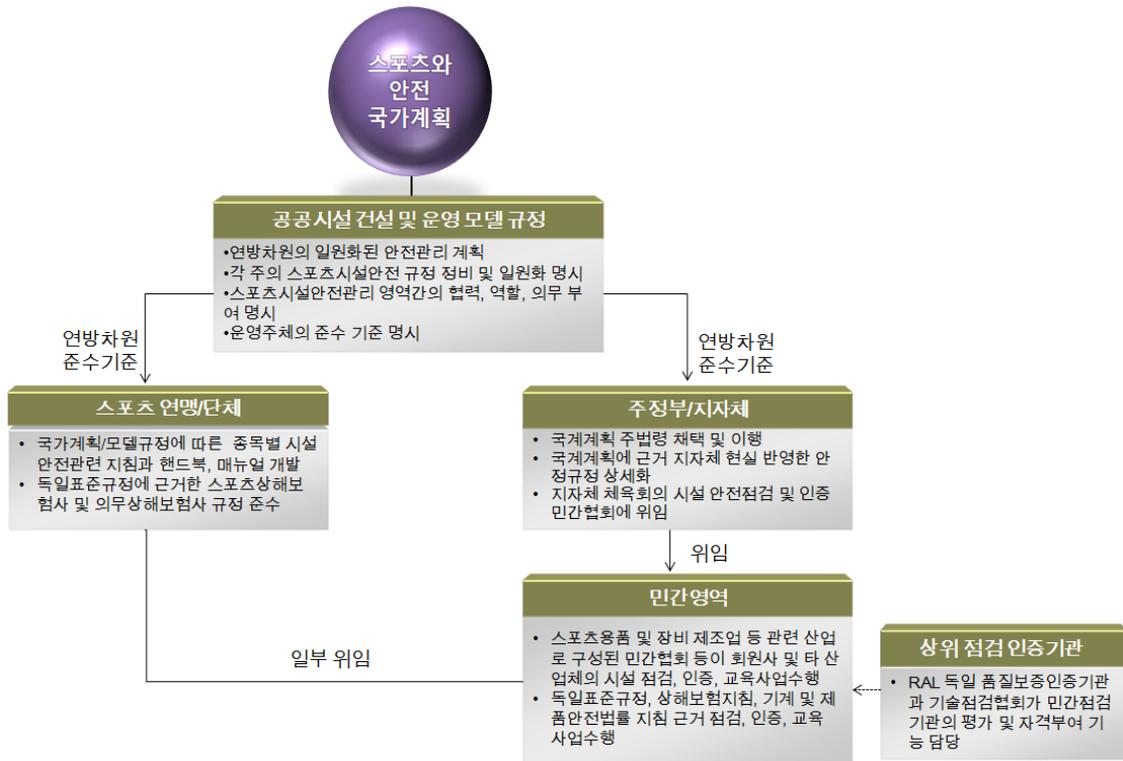
3.2. 독일

3.2.1. 스포츠시설 안전관리 관련 조직체계

독일의 스포츠시설 안전에 관한 문제는 연방과 각 주의 내무부의 소관사항으로서 실질적인 계획수립과 조직화 및 실행에 대한 책임과 권한은 각 주의 내무부에 주어진다. 연방정부 차원의 ‘스포츠와 안전 국가계획(‘Nationales Konzept Sport und Sicherheit’)’은 1993년 수립되어 2012년에 개정된 독일의 스포츠시설 안전관련 최상위 국가계획으로서, 대부분의 주가 국가계획의 ‘공중시설의 건설 및 운영에 관한 모델규정’을 주법령으로 따르고 있다.

스포츠시설 안전과 관련하여 대부분의 지자체는 연방차원의 국가계획인 ‘공중시설의 건설 및 운영에 관한 모델규정’을 상위의 관리기준으로 채택하고 있으며, 통상 지자체 차원에서 직접 수행하기보다는 실제적인 실행은 자격을 인증 받은 민간 영역에 위임하는 방식을 취한다. 즉 산업적 차원에서 점검 및 관리 등의 안전관련 문제해결을 유도하는 방식이다. 따라서 독일의 스포츠 시설 안전점검 및 평가는 대부분 지자체 체육회의 시설안전점검을 위임 받은 민간협회가 대행하는 방식을 취함으로써 안전문제에 대해 전반적으로 책임질 수 있는 시설의 운영주체 및 관리자들을 대상으로 한 민간차원의 점검 및 인증 사업이 활성화되어 있다.

이러한 체육시설 점검, 인증 및 교육관련 민간협회들은 상위 안전점검 및 인증기관인 사단법인 RAL 독일 품질보증 인증기관(RAL Deutsches Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung e.V.)과 기술점검협회(TÜV)로부터 인증자격을 부여 받아 공신력과 전문성을 확보하고 있다. 독일의 체육시설 안전 점검 및 교육 시행 현황은 <그림 3>에 제시된 바와 같다.



<그림 3> 독일의 체육시설 안전 점검 및 교육 시행 현황(자료: 한국스포츠개발원, 2016)

3.2.2. 스포츠시설 안전관련 법규 및 정책방향

(1) 스포츠와 안전국가계획 수립 및 시행

국가계획은 스포츠, 특히 축구장 시설안전과 팬 활동의 안전관리에 대한 공감대를 기반으로 각 주의 내무부장관들의 협의회와 이해당사자들의 참여와 토론을 통해 1993년 처음 수립된 연방차원의 스포츠시설 안전계획이며, 2012년에 개정되었다.

각 주의 자치권이 보장된 독일에서, 본 계획은 축구장을 비롯한 스포츠시설 안전문제는 지역을 넘어 국가적 문제라는 인식을 바탕으로 수립되었다. 주요 내용을 살펴보면, 각 주의 스포츠시설 이용규칙/규정의 일원화, 연방차원에서의 경기장 출입제한 조치, 팬들의 경기장까지의 여행과 경기장내 이동 등 경기장 안전관리에 요구되는 제반 사항과 고유한 영역간의 협력체계 구축과 각자의 책임범위 내에서 역할과 의무를 부여할 것을 명시하고 있다.

(2) 정책추진전략

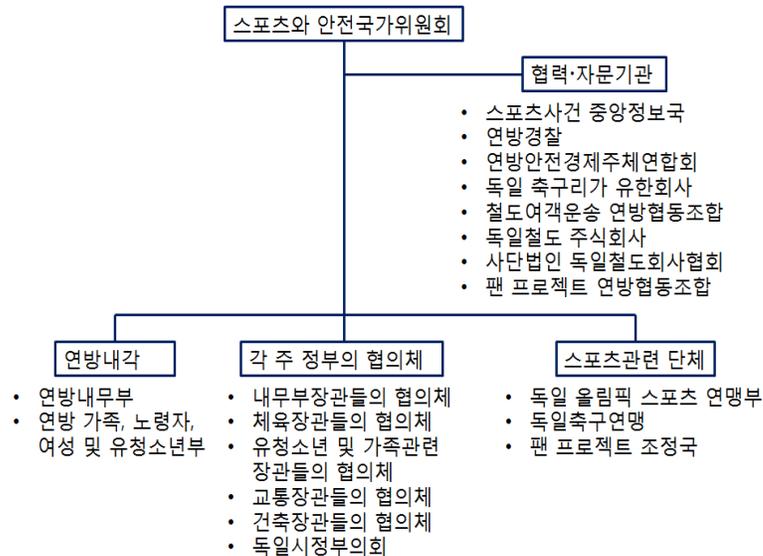
국가계획의 ‘공중시설의 건설 및 운영에 관한 모델규정’을 ‘스포츠와 안전국가계획’에 포함시킴으로써 스포츠시설안전에 관한 연방차원의 국가계획이 각 주에서 실효성 있게 추진되도록 유도하고 있다. 본 규정은 각 주의 스포츠시설안전관련 규정정비를 통한 일원화와 운영관리의 주체들이 준수해야할 기준을 명시하고 있으며 대부분의 주가 본 규정을 주법령으로 이행하고 있다. 독일축구연맹도 본 규정이 명시한 안전관리 기준과 관련사항을 축구장 안전에 관한 지침과 경기장 핸드북 및 매뉴얼에 다루고 있다. 또한, 각 안전관리주체가 다양한 이해당사자들의 참여하에 규정에 따른 적합한 안전기준을 마련하고 효율적인 참여와 논의를 위한 플랫폼을 구성하도록 명시하고 있다. 이에 따라 스포츠시설안전관리 기준마련과 시행을 위한 상호작용 플랫폼으로서 연방차원의 ‘스포츠와 안전 국가위원회(Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit,

NASS)’가 구성되어 각 규정의 회람과 의견교류 장의 기능을 수행하고 있다. 또한, 각 주의 현장 실무적 측면에서 지역의 현실을 반영하여 국가계획을 실행하기 위한 플랫폼으로 지역별 스포츠와 안전위원회(Örtliche Ausschüsse Sport und Sicherheit, ÖASS)를 두고 있다(한국스포츠개발원, 2016).

스포츠와 안전 국가위원회는 국가계획을 실행하는 정부의 다양한 주체들과 파트너들로 구성되며 정회원과 자문위원으로 구분된다. 정회원은 연방정부의 내무부, 각 주정부의 협의체, 스포츠 관련 단체로 구성되며, 연방경찰 등 분야별 관련기관들이 협력과 자문을 위한 상임자격으로 위원회의 회의에 참석한다.

또한 국가계획은 실무와 더불어 학술적 성과의 긴밀한 협력을 강조하고 있다. 스포츠시설안전에 관한 연구를 통해 국가계획의 발전과 확장을 도모하고 있으며, 연구결과들은 안전분석 체계 및 예방책의 고안을 위한 실증적인 지침으로 활용되고 있다. 특히 스포츠를 통한 사회통합이라는 방향에 따라 스포츠의 기능과 역할에 대한 연구주제에 관심이 고조되고 있다.

이와 같은 스포츠와 안전국가계획 실행 논의 위원회 조직들을 살펴보면, <그림 4>와 같다.



<그림 4> 스포츠와 안전국가계획 실행 논의 위원회(자료: 한국스포츠개발원, 2016)

3.2.3. 스포츠시설 안전관리 관련 제도현황

(1) 독일표준규정(DIN/EN-Normen)

독일표준규정연구소(Deutsches Institut für Normung, DIN)는 독일산업계에서 필요로 하는 여러 가지 표준개발을 위해 활동하고 있으며, 스포츠 시설과 운동기기 산업과 관련 보험업 역시 이러한 표준기준에 크게 의존하고 있다. 독일의 보험사들은 체육시설 안전에 관한 국가계획과 법령에 기반한 독일표준규정 등에 근거하여 체육시설의 보험적용 및 보험료 등을 산정하여 체육시설의 안전관리를 위한 관련 법규와 규정의 현장적용을 촉진시키고 있다.

독일표준규정연구소(DIN)에서는 종목별로 시설과 운동기구들이 갖추어야 하는 구체적인 요건들과 심사절차들을 상세하게 명시한 여러 유형의 표준규정들을 제정하고 있다. 특히 손해보험은 가입자의 의무로서 체육관련 시설을 스스로 점검하거나 제3자로부터 점검 받도록 하고 있으며, 시설의 담당자, 트레이너, 체육교사로 하여금 시설의 안전을 스스로 점검하였는지를 가려 보험의 적용과 보험료 산정에 반영하고 있다.

(2) 보험제도

상해보험과 관련된 규정들 역시 다른 운동종목이나 관중이 없는 운동경기, 생활 스포츠 등에 대한 기준으로 광범위하게 활용되고 있다. 독일은 법정보험으로서 의무상해보험 제도를 마련해두고 있는데, 회사에 고용된 사람, 학생, 직업운동선수 등을 위해 이들의 관리자는 보험에 의무적으로 가입해야 하며, 이들의 고용주, 학교장, 구단책임자들은 법령과 해당 보험에서 정한 규정에 따른 시설안전에 대한 의무를 다해야 한다. 앞서 공중이 모이는 장소에 관한 모델규정이 관중의 보호에 주안점을 둔 것이라면, 이는 운동시설, 운동선수, 체육수업을 받는 학생, 여가활동으로서 스포츠 등을 하는 직장인과 학생 등 스포츠 참여자를 보호하기 위한 규정으로서의 성격을 더 많이 가진다. 의무상해보험의 보험사들은 이른바 사고예방규정을 제정하는데, 이는 회원사에게는 사실상 법률로서 기능하기 때문에 회사 등은 동 기준에 따라 시설을 정비하고, 규정에 따라 해당 시설을 운영해야 한다.

또한, 각 구단이나 스포츠 단체들은 회원인 선수들이 운동 중에 부상을 입을 수 있으므로 스포츠 보험(Sportversicherung)에 가입하는 것이 일반적이다. 선수들은 1차적으로 자신이 가입한 의료보험에서 지급되는 항목에 더하여 스포츠 보험에서 지급되는 항목을 더해 스포츠에서 발생할 수 있는 사고에 대응할 수 있다.

(3) 스포츠시설 안전점검 제도

스포츠시설 안전과 관련하여 독일은 연방차원의 국가계획인 ‘공중시설의 건설 및 운영에 관한 모델규정’을 대부분의 지자체가 상위 관리기준으로 채택하고 있으며, 본 규정의 기준에 명시되지 않은 상세한 준수사항 등은 지자체별로 별도의 정기점검 및 건축물 이용에 대한 재승인 절차 등을 정하여 시행하고 있다. 통상 지자체 차원에서 직접 수행하기보다는 실제적인 실행은 자격을 인증 받은 민간 영역에 위임하는 방식, 즉 산업적 차원에서 점검 및 관리 등의 안전관련 문제해결을 유도하는 방법을 택하고 있다. 따라서 독일의 스포츠시설 안전점검 및 평가는 대부분 지자체 체육회의 시설안전점검을 위임 받은 민간기관이 대행하는 방식을 취함으로써 안전문제에 대해 전반적으로 책임질 수 있는 시설의 운영주체 및 관리자들을 대상으로 한 민간차원의 점검 및 인증 사업이 활성화되어 있다.

이러한 민간 점검 및 인증기관은 체육장비 전문 제조업체 등 여러 회원사들을 보유한 협회(연합체)의 성격을 띠며, 독일의 체육시설 안전관련 법규와 국가계획을 현장중심으로 종합 반영한 독일표준규정(DIN/EN-Normen), GUV 상해보험기관, 기계 및 제품안전법률(GPSG) 등의 준수지침에 근거하여 회원사들을 대상으로 한 교육, 점검 및 인증, 나아가 일부 협회는 수익사업의 일환으로 타 사업체에 대한 점검 및 인증, 교육사업도 병행하는 방식을 취한다. 이상의 전문가들 혹은 민간 점검 인증 협회들의 상위 점검 및 인증기관으로는 사단법인 RAL 독일 품질보증 및 인증기관(RAL Deutsches Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung e.V.)과 ‘기술점검협회(TÜV)’가 있으며, 대부분의 민간협회차원의 점검, 교육 및 인증기관들은 국가차원의 상위 안전점검 및 인증기관인 RAL 독일 품질보증 인증기관과 기술점검협회로부터 인증자격을 부여 받아 공신력과 전문성을 확보하고 있다.

독일의 대표적인 점검 및 인증기관들을 살펴보면, 독일연방 스포츠 기구, 게임기구 정비-안전 전문협회(BFGW)가 있다. BFGW는 1984년 설립되었으며 독일표준규정(DIN/EN-Normen), GUV 상해보험기관, 기계 및 제품안전법률(GPSG)이 제시하는 기준에 따라 스포츠 및 레저시설을 점검 및 평가를 담당하는 협회이다(김일광, 권혜원, 최진호, 2016). BFGW의 주요 사업은 ‘협회차원의 직접적인 점검사업’과 ‘회원사(점검회사) 대상 스포츠시설 점검 및 평가전문 인력 양성사업’을 꼽을 수 있다. 스포츠시설 전문평가인(Sportstaetten-Sachverstaedige) 양성 및 관리, 자격증발부, 정기 워크숍 등을 수행한다. BFGW는 약 11개 회원사로 구성되어 있으며, 회원사들은 주체육회와 시체육회의 시설안전점검 업무를 위임 받아 헤센 주, 바이에른 주, 바덴-뷔템부르크 주, 튀링엔 주, 라인란트 팔트 주, 브레멘 주 북부지역, 베스트팔렌 주 쾰른시 서부, 북부지역 등의 스포츠시설에 관한 안전점검, 평가, 정비 업무를 수행하고 있다.

또한, 사단법인 스포츠 장비품질 협회(Gutegemeinschaft Sportgerate e.V.)는 8개의 스포츠 장비 전문제조업체로 구성되어 있으며, 스포츠 장비 제조, 조립, 점검 및 유지관리의 전문 제조업체가 모인 전문협회이다. 본 협회의 수준과 서비스는 독일 국가차원의 상위 안전점검 및 인증기관인 독일의 사단법인 RAL 독일 품질보증 및 인증기관(RAL Deutsches Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung e.V.)의 'RAL 독일 품질보증 및 인증 시스템(RAL-GZ945)'에 따라 인증을 받고 있다.

사단법인 스포츠키구 조사, 점검 및 설치(조립) 품질보증연합은 공공체육시설 안전점검 기관으로서, 상위 안전점검 및 인증기관인 '독일의 사단법인 RAL 독일 품질보증 및 인증기관(RAL Deutsches Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung e.V.)'과 '기술점검협회(TÜV)'의 인증을 받아 스포츠시설안전 점검기관으로 활동하고 있다.

마지막으로 사단법인 실내경기장바닥 품질보증연합은 공공체육시설 안전점검 기관으로서, 상위 안전점검 및 인증기관인 '독일의 사단법인 RAL 독일 품질보증 및 인증기관'과 각 주의 '기술점검협회(TÜV)'의 인증을 받아 스포츠시설안전 점검기관으로 활동하고 있다.

한편, 공공체육시설의 경우 2년, 4년 12년을 단위로 안전관리 점검을 하도록 되어 있으며 이를 두고 3단계 정기점검이라고 일컫기도 한다. 2~3년 간격으로 시설주 혹은 운영책임자는 시설이나 기구의 외관을 살펴 잘못된 부분이 있는지 확인해야 하고, 4~5년 간격으로 전문가나 특별한 자격을 가지고 있는 사람에 의해 시설의 안전성과 노후 정도 확인해야 하며, 12~15년 간격으로 전문가 팀이 시설이 세부적인 각 부분까지 정밀하게 점검하고 있다. 또한, 국가에서 운영하는 학교스포츠와 어린이집과 유치원에서 실시하는 취학 전 스포츠 시설의 경우에도 민법 제823조 손해보상법에 의거 하여 이용자가 안전하고, 정기검사를 받은 스포츠시설 사용 권리를 가진다. 따라서 관련 스포츠시설과 여가시설 운영자는 안전에 대해서 책임져야 하고, 정기적으로 최소 1년 마다 전문검사에 따른 정기검사와 평가를 받아 운영한다.

4. 체육시설 안전관리 전문 기관 육성을 위한 제도 및 법규 개정 방안

4.1. 중앙정부차원의 컨트롤 타워

일본의 경우 오랜 역사와 전문성을 지닌 공익재단 일본체육시설협회가 정부시책인 지정관리자의 공공체육시설 안전점검 및 평가기관으로서 '안전안심 우량시설 인정사업'을 실시하는 등 안전관리를 포함한 시설운영관리 전반에 대한 점검과 평가를 담당하고 있다. 일본체육시설협회는 지정관리자 시설과 회원시설 및 비회원시설 등을 대상으로 한 광범위한 교육서비스인 '안전관리 자격제도' 및 '교육 프로그램' 등의 이수 및 자격취득 과정을 개설하여 체육시설 종사자의 안전관리 전문성과 서비스 품질을 제고하고 있다. 즉 일본체육시설협회가 체육시설의 점검, 인증, 교육 및 자격부여 및 품질관리를 위한 중앙 플랫폼 기능을 담당함으로써 일본 스포츠기본법의 체육시설 안전점검 및 교육관련 중앙정부의 계획이 지자체의 공공시설 및 민간시설까지 반영되어 실행되는 구조이다. 그러나 현재 국내의 경우 일부 스포츠 연맹 및 협회들이 자체적으로 협회 소속 시설의 안전관련 점검 및 교육을 담당하고 있으며, 대상과 범위, 교육 및 점검의 전문성, 정보교환 등의 측면에서 한계를 지닐 것으로 사료된다. 이러한 문제점들을 보완하기 위해서는 중앙기관을 중심으로 한 정책시행으로 시설안전 및 교육의 전문성과 체계적 관리를 위한 기반을 마련할 필요가 있다. 이를 통해 관련 정보공유 및 축적, 사후관리, 평가 및 환류를 통한 시설 안전관련 품질을 지속적으로 제고할 수 있을 것으로 사료된다.

특히 체육시설안전 제도마련 단계인 우리나라의 경우 정책의 일원화된 시행을 통한 안전점검 및 교육 나아가 인증제도의 공신성 확보를 위해 중앙차원의 운영 및 관리체계가 요구된다. 이에 따라 중앙차원의 컨트롤 타워를 중심으로 체육시설 안전점검, 교육 및 인증관련 제도 마련에 관한 법규가 제정될 필요가 있다. 나아가 제정될 관련 법령과 정책의 일관성 있는 실행을 위해 중앙정부의 관련기관이 컨트롤 타워를 중심으로 시설안전점검, 인증, 교육의 일원화된 정책과 제

도를 마련하고 지자체 및 민간체육시설기관은 이러한 정책과 제도를 준수하도록 유도하는 제도 시행이 요구된다.

4.2. 권역별 체육시설 안전교육 기관 지정관리

한국스포츠개발원(2016)에 따르면, 지역별 스포츠 교육전문기관 수요 산출 결과, 국내 스포츠 시설 종사자의 안전교육을 위해 전국적으로 73개소의 교육기관이 요구되며 교육기관 1개소 당 평균 10명의 안전교육강사가 필요한 것으로 분석되었다. 또한, 지역별 교육기관 수요는 경기도(18개소)와 서울(11개소)가 가장 큰 것으로 나타났으며, 인천, 대구, 부산, 광주 등의 광역지자체와 도단위 지자체는 2~4개소의 교육기관이 필요한 것으로 조사되었다. 이러한 맥락에서 지자체와 교육 및 안전점검기관과의 안전관련 정책실행의 실효성과 교육대상의 접근성, 체계적 관리 및 권역별 평가, 효과적인 환류체계 구축을 위해서는 서울과 경기지역을 제외한 지자체는 대구경북, 부산경남, 광주전남, 대전충청 등의 지역 중심의 교육권역으로 구성하여 해당 권역 내 안전교육기관과 점검기관을 육성하고 지역중심의 안전교육 강사 채용효과를 도모할 필요가 있다. 권역별 체육시설 안전교육 및 점검 기관의 지정, 관리, 모니터, 평가, 지자체와의 협력관계 지원 등의 역할은 민간점검 및 교육기관 등을 정부의 상위기관이 평가하고 인증하는 독일의 점검 및 교육 시스템이 적합해 보인다. 즉, 중앙의 컨트롤 타워가 권역별 체육시설 안전교육 및 점검 기관의 지정 및 인증, 관리, 모니터, 평가, 지자체와의 협력관계 지원 등의 기능을 수행하여 관련 정책이 해당 권역과 교육 및 점검기관에 일관성 있게 적용되도록 유도하고, 지정 점검 및 교육기관의 공신성을 확보해줄 필요가 있으며, 이에 대한 법적 근거가 마련되어야 한다. 이를 통해 체육시설 안전 점검과 교육의 전문성 부족 등의 한계를 안고 있는 지자체의 현 문제점을 보완할 수 있을 것으로 사료된다.

나아가 권역별 안전점검, 교육 및 인증기관의 지정 및 육성은 '시범사업'을 시작으로 단계적으로 확대하는 방식이 예산집행과 정책실행의 실효성을 위해 고려되어야 한다. 시범사업은 선정 권역의 특정 지자체의 공공체육시설을 대상으로 지정 점검 및 교육기관이 안전 점검 및 교육 실시하여 절차적, 내용적 오류를 보완한 후, 타 권역의 공공체육시설 및 민간체육시설로 확대 적용하는 단계적 시행방식이 바람직할 것으로 사료된다. 시범사업의 단계적 확대를 통해 지자체와 인증 및 교육기관, 중앙관리 주체와의 삼자협력 등 시스템 전반에 걸쳐 도출된 개선점을 반영하여 안전점검 및 교육 기관 육성 및 지정사업의 품질을 제고할 필요가 있다.

또한, 컨트롤 타워의 경우 권역별 점검, 인증 및 교육기관 선정을 위한 평가기준과 선정절차를 마련해야 한다. 이를 위해 현장 및 학계전문가로 구성된 '스포츠시설 안전전문위원회'를 구성할 필요가 있을 것으로 판단된다.

References

- Hwang, E-R. (2006). Study on the authorized manager system of the Public Sports Facility in Japan. *Korean Journal of Sports Science*, 15(2), 285-295.
- Kim, I-G., Kwon, H-W., & Choi, J-H. (2016). Safety Management Network of Sports Facilities Abroad and System Status. *Journal of Digital Convergence*, 14(6), 547-567.
- Korea Consumer Agency (2017). *2017 consumer injury surveillance information and data*. Eumseong: Korea Consumer Agency
- Korean Institute of Sports Science (2014). *Global sport prism*. Seoul: Korean Institute of Sports Science.
- Korean Institute of Sports Science (2016). *Survey on the real condition of facilities management of sport*

business and sport facility management plan. Seoul: Korean Institute of Sports Science.

Korean Institute of Sports Science (2016). *Systematic planning for the development of the governing*

body for sport facility safety inspection and education. Seoul: Korean Institute of Sports Science.

Merriam, S. B. (1988). *Qualitative research and case study application in education*. San Francisco: Jossey-Bass.

Ministry of Culture, Sports and Tourism (2015). *Planning for safety management of sport facilities (2016–2020)*. Sejong: Ministry of Culture, Sports and Tourism.

Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and method*. CA: Sage.