

민간위탁 공공도서관의 관료제 특성 연구

An Exploratory Study on Bureaucratic Characteristics in Consigned Public Libraries

송현경, 연세대학교 문헌정보학과 박사과정, hsong01@yonsei.ac.kr

김기영, 연세대학교 문헌정보학과 교수, gkim@yonsei.ac.kr

HyunKyung, Song, Dept. of Library and Information Science, Yonsei Univ.

Giyeong, Kim, Dept. of Library and Information Science, Yonsei Univ.

본 연구는 민간위탁 공공도서관을 대상으로 관료제적 특징 및 그 요인들을 탐색함을 그 목적으로 한다. 이를 위해 3개의 민간위탁 공공도서관에서 각각 사서 2명씩을 대상으로 비구조화 심층면담을 실시하였다. 면담 후 녹취록을 작성하여 분석대상으로 삼았으며, 베버의 이념형 관료제에 기반한 6개의 관료제적 특성을 살펴보았다. 대상 도서관의 관료제 정도는 전반적으로 낮거나 보통 수준이었으며, 사서직의 전문성, 관장의 리더십, 모기관과의 위계 수준 등이 영향을 미친 것으로 파악되었다.

1. 서론

1.1 연구목적 및 필요성

문화체육관광부(2018)에 따르면 2017년 공공도서관 수는 1042개관이며 그 중 민간위탁 공공도서관은 205개관에 이른다. 또 지난 5년간 증가율은 6.7%로 전체 공공도서관 증가율 4.8%를 넘어선다. 이는 민간위탁 공공도서관에 대한 찬반 논란을 넘어 실재하는 공공도서관으로서 국민들에게 양질의 서비스를 제공할 수 있도록 우리 사회가 관심을 기울여야 할 필요가 있음을 의미한다.

이를 위해 본 연구는 민간위탁 공공도서관 조직에 대한 이해에 초점을 맞추고자 한다. 민간위탁 공공도서관은 직영 공공도서관의 관료제적 한계에서 출발한 애드호크러시(adhocracy), 혹은 팀제 조직이라기보다는 IMF 이후 정부의

효율성이 강조되는 가운데 지방자치단체의 재정적 어려움에서 시작된 측면이 크다. 때문에 민간이 운영함에도 불구하고 공무원이 직영하는 공공도서관과는 또 다른 맥락에서 관료제 특징이 나타날 수 있다. 그러나 민간위탁 공공도서관을 조직적 측면에서 분석하거나 조직의 관료제 특징을 논한 연구는 찾기 쉽지 않다.

이에 따라 본 연구는 민간위탁 공공도서관의 관료제적 특징을 살피고 이의 영향은 무엇인지 탐색적으로 연구하고자 한다.

1.2 연구질문

본 연구의 연구질문은 다음과 같다.

RQ) 각 민간위탁 공공도서관들의 관료제 특징은 어떻게 나타나며 영향은 무엇인가?

2. 이론적 배경

관료제는 '위계'를 대표적 특징으로 하는 고전적 조직이론의 하나로 처음 사용될 당시 귀족제 등과 대비되는 개념으로 활용됐다. 특히 베버의 경우, 관료제를 선, 악의 개념이 아니라 객관적 입장에서 가치중립적으로 이해했다(김순양, 2000).

베버의 이념형(ideal type) 관료제는 합법적 권위에 근거한 지배에 토대를 둔다. 이의 특징으로는 첫째, 과업을 조직화시키는 법규가 존재한다. 둘째, 전문화를 지향하는 분업이 이루어진다. 셋째, 조직단위 상호간 또는 조직내부의 직위 간에 엄격한 명령 복종의 계층관계가 확립되어 있다. 넷째, 의사결정이 기술적, 합법적 규칙에 의해 이뤄진다. 다섯째, 임무수행은 문서에 의한다. 여섯째, 직무수행에 필요한 전문적 훈련을 받은 사람들을 구성원으로 채용하며, 일생 동안 종사할 수 있는 직업이 되게 한다(박천오, 2005).

한편 민간위탁 공공도서관은 IMF 이후 지방자치단체의 예산 확보의 어려움 속에서 도입됐다. 때문에 도입 당시, 비판적 입장에서 타당성을 검토하는 연구들이 주를 이뤘다. 이후 민간위탁 공공도서관을 대상으로 성과 측정을 시도하는 연구들을 거쳐 최근에는 민간위탁 공공도서관이 보다 양질의 서비스를 할 수 있는 조건을 탐색하는 연구들이 발표되고 있다.

다만 민간위탁 공공도서관의 관료제 특징 등 조직에 대해 주목하는 연구는 거의 이뤄지지 않은 것으로 나타난다.

3. 연구방법

본 연구는 민간위탁 공공도서관의 관료제 특징과 그 영향을 탐색하려는 목적에서 질적

접근을 택했다. 우선, 서울에 위치한 3곳의 민간위탁 공공도서관을 선정하고 대상 도서관에 근무하는 사서 2명씩 총 6명을 지난 5~6월에 걸쳐 1시간씩 비구조화 심층 인터뷰했다. 인터뷰는 피면담자의 동의 아래 녹음됐고 녹취록을 작성, 분석했다.

관료제 분석 지표는 베버의 이념형 관료제 특징을 기반으로 학교 관료화 연구를 수행한 김운중(2016)과 배혜영(2010)의 지표를 참고해 6개를 선정했다. 첫째, '기능적 전문화'는 업무가 얼마나 분업화돼 있느냐의 여부를 나타낸다. 둘째, '권한과 의무의 계층화'는 조직내 위계와 그에 따른 권한과 책임이 명확한가를 살핀다. 셋째, '업무범위 및 방법의 성문화'는 업무분장과 업무처리 방법이 문서화돼 있는지를 뜻한다. 넷째, '하향식 커뮤니케이션'은 관장-팀장-사원으로 내려오는 지시와 복종으로 이뤄지는 소통을 하느냐의 여부를 의미한다. 다섯째, '규정'은 업무에 재량권이 있느냐를, 여섯째, '몰인정성'은 조직의 분위기가 감정이 아니라 공적 정신에 의해 좌우되느냐를 의미한다.

4. 분석 및 논의

4.1 관료제 특징

우선 본 연구는 사서들에 대한 비구조화 심층 인터뷰를 바탕으로 6개의 관료제 분석 지표에 따라 민간위탁 공공도서관의 관료제 특징을 분석했다.

'기능적 전문화'의 경우 2개관은 보통, 1개관은 높은 수준으로 분석됐다. 사서들은 대출, 반납 등 기능적으로 분업화한 자료실 업무를 수행하는 동시에 사서의 전문성을 발휘하는 프로그램 기획 업무 등을 수행하고 있었다. 다만 사서들은 전문성을 발휘하는 업무가 중

요하다고 인식하고 있음에도 현장에서는 업무 여건 상, 분업화한 자료실 업무에 보다 더 치중했다. 예컨대, 사서들이 전문성을 살릴 수 있다고 인식하는 자료실 업무에 있어서도 참고봉사 서비스 보다는 대출, 반납 업무에 집중하는 모습을 보였다. 한편으로는 업무 분장이 돼 있음에도 불구하고 다른 업무를 하는 경우도 잦은 것으로 나타났다.

‘업무범위 및 방법의 성문화’는 2개관은 보통, 1개관은 낮은 정도로 나타났다. ‘규정’의 경우 2개관은 낮은 정도, 1개관은 보통인 것으로 나타났다. 이는 도서관 업무의 성문화 정도가 낮고 사서의 재량이 높음을 의미한다. 특히 성문화가 어느 정도 돼 있다 하더라도 사서 업무 특성상 서비스에 차이가 있음이 나타난다. 예컨대 사서5는 인터뷰에서 다음과 같이 말했다.

“(업무범위는) 인수인계되는 것이 있고, 업무 분장표 만들어져 있죠.” “아무리 사서고 같은 도서관에서 일을 해도 개인적으로 제공하고 있는 서비스의 폭이 달라요.”

‘권한과 의무의 계층화’는 모두 높은 정도로 조직 내 관장-팀장-사원의 권한과 의무는 명확한 것으로 나타났다. 또 ‘하향식 커뮤니케이션’ ‘몰인정성’은 모두 낮은 정도로 나타났다. 커뮤니케이션은 상향식으로 이뤄지고 있으며 몰인정성과 관련, 조직이 조직원들을 배려하고 조직원들끼리 우호적인 특징을 보였다.

종합하면, 민간위탁 공공도서관의 관료제 정도는 2개관은 낮은 수준, 1개관은 보통 수준인 것으로 나타났다.

4.2 관료제 특징에 영향 미친 요인

본 연구는 심층 인터뷰를 바탕으로 민간위탁 공공도서관의 관료제 특징에 영향을 미친

요인에 대해서도 파악하고자 했다.

우선 사서직의 전문성이 관료제 특징에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 ‘기능적 전문화’ ‘업무범위 및 방법의 성문화’ ‘규정’에 영향을 미쳤다. 사서들은 단순히 분업화된 업무를 수행하기 보다는 사서로서 전문성을 추구하고자 했다. 예컨대, 사서들은 자료실 근무로 인해 업무가 상당수 늘어남에도 불구하고 자료실 업무에 대해 긍정적으로 인식하고 있었다. 특히 모기관의 지시로 해야 하는 업무에 대해 사서들은 ‘도서관의 역할’과 다르다고 인식했다.

관장의 리더십 유형도 관료제 특징에 영향을 미치고 있었다. 관장이 상향식 리더십을 지녔을 경우 ‘하향식 커뮤니케이션’의 정도가 낮았다. 이는 ‘규정’ ‘몰인정성’에도 영향을 미쳤다. 사서들은 관장의 상향식 리더십으로 인해 재량을 인정받고 성취감을 느꼈다. 또 사서들이 서로를 배려하고 우호적인 분위기를 형성하는 데 있어서도 관장의 리더십이 중요했다.

모기관과의 위계 정도는 전반적인 관료제 정도에 영향을 미치고 있었다. 분석 결과, 관료제 정도가 보통으로 분석된 1개관의 경우, 모기관과의 위계 정도가 높은 것으로 나타났다. 관료제 정도가 낮은 2개관 중 1개관의 경우 모기관과의 위계 구조에 대한 인식이 거의 없었다. 이는 해당 도서관을 운영하는 문화재단 내 도서관본부가 구청과 도서관 사이에서 ‘조정’ 역할을 하고 있기 때문으로 분석됐다. 이는 각각 아래의 심층 인터뷰에서 확인할 수 있다.

“구 간섭은 굉장히 많고요. ... 구 운영방사이트에서 (구청 공무원이) 서류 제출을, 하루에 열댓개를 해 달라고 하면 그렇게 해 줄 수밖에 없죠. 인사권은 법인에 있지만 법인을 결정하는 건 구청이니까요.” (사서3)

“(도서관 최상위권자)님 선에서 어느 정도 조율을 해서 (사업이) 내려오는 것 같아요.”
(사서5)

5. 결론

본 연구는 민간위탁 공공도서관의 관료제 특징을 분석한 탐색적 연구로 민간위탁 공공도서관의 조직 특징을 분석한 초기 연구라는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 민간위탁 공공도서관의 수가 갈수록 늘어남에도 불구하고 민간위탁 공공도서관의 조직을 분석한 연구는 아직까지 거의 수행되지 않고 있다. 그러나 도서관 조직을 이해하는 것은 이용자 서비스가 이뤄지는 바탕에 대해 파악하려는 시도라는 점에서 중요하다고 할 수 있다.

본 연구에 따르면 민간위탁 공공도서관의 관료제 정도는 낮거나 보통 수준인 것으로 나타났다. 이에 영향을 미친 요인은 사서의 전문성, 관장의 리더십 유형, 모기관과의 위계 정도인 것으로 분석됐다. 관료제 분석 지표 중 분업화를 의미하는 ‘기능적 전문화’는 보통이거나 높은 정도로 나타났는데 사서들은 전문성을 발휘하는 업무가 중요하다고 인식하고 있음에도 업무여건 상, 분업화된 업무에 치중하고 있었다. 다만 대체로 사서들은 상향식 커뮤니케이션을 중시하는 관장의 리더십에 따라 재량을 인정받으며 성취감을 느끼는 것으로 나타났다.

한편 본 연구는 관료제 분석 지표에 있어 학교 관료화 연구의 분석 지표를 참고했기 때

문에 다소 도서관 분석에 적합하지 않은 분석 지표가 있을 수 있다는 한계가 있다. 또 민간위탁 공공도서관 전반에 본 연구 결과를 일반화하기에는 한계가 있는 탐색적 연구라는 점도 고려돼야 한다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 민간위탁 공공도서관의 조직 특징을 이해하기 위한 초기 연구라는 점에서 의미가 있다. 앞으로의 연구들은 민간위탁 공공도서관의 조직 특징에 대해 보다 정교하게 연구, 민간위탁 공공도서관이 시민들에게 보다 양질의 서비스를 하는 데 기여할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

- 김순양 (2000). 지식정보사회에서의 지방정부 관료제 조직의 개혁방안. 사회과학연구, 20(1), 1-27
- 김운중 (2016). 학교조직의 관료적 운영 정도가 교사의 교직전문성에 미치는 영향의 차이 비교. 교육종합연구, 14(4), 145-166.
- 문화체육관광부 (2018). 2018년도 공공도서관 통계조사 결과 요약보고서. 세종: 문화체육관광부.
- 박천오 (2005). 정부관료제 연구의 두 관점: 특성과 과제. 행정논총, 43(1), 1-31.
- 배혜영 (2010). 학교의 관료화, 교사의 전문지향성이 교사의 학교조직몰입에 미치는 영향. 석사학위논문. 고려대학교 교육대학원.