

『공공도서관 민간위탁 가이드라인』의 유용성 평가와 현장 적용성 제고 방안

Evaluating the Usefulness and Feasibility of “Guidelines for Contracting-Out of Public Library Services”

권나현 (Nahyun Kwon)*, 송경진 (Kyeong-Jin Song)**
김선애 (Sun-Ae Kim)***, 김수정 (Sujeong Kim)****
이진우 (Jinwoo Lee)*****, 장지숙 (Jisuk Jang)*****

목 차

- | | |
|-----------------------|----------|
| 1. 서 론 | 5. 분석 결과 |
| 2. 선행 연구 | 6. 논 의 |
| 3. 『공공도서관 민간위탁 가이드라인』 | 7. 결 론 |
| 4. 연구 방법 | |

초 록

본 연구는 『공공도서관 민간위탁 가이드라인』의 적절성과 유용성, 도서관 현장에서의 적용 가능성, 적용에서의 장애 요인 및 문제점 등을 평가할 목적으로 수행되었다. 이 가이드라인은 2011년 (사)포럼 문화와도서관이 민간위탁을 추진하는 지방자치단체에게 원칙과 기준을 제시하려는 목적으로 제작, 발표한 것이다. 본 연구를 위하여 서울·경기지역 11개 지방자치단체 위탁업무 담당자 총 17명을 심층인터뷰 하는 한편, 현장에 있는 수탁도서관장 총 8명을 대상으로 표적집단인터뷰를 실시하였다. 연구 결과, 위탁업무 담당자들과 수탁도서관장들은 대체로 이 가이드라인을 유용하다고 평가하고 있었다. 그러나 실제 현장에서의 적용가능성에 대해서는 부정적인 의견이 많았다. 가이드라인의 현장 활용성 제고를 위해 도출된 개선 및 보완 방안은 다음과 같다. 첫째, 일부 영역, 즉 수탁기관선정과 재위탁 심사 영역에서 그 평가항목, 평가내용, 평가방법 및 배점을 다소 수정하여야 한다. 둘째, 적절한 예시를 추가함으로써 가이드라인의 구체성을 높여야 한다. 셋째, 항목별 배점을 일정범위 내에서 지자체 상황에 따라 자율적으로 조정할 수 있도록 융통성을 부여한다. 마지막으로 지방자치단체를 대상으로 가이드라인의 인지도를 높이기 위한 홍보 전략이 필요하다.

ABSTRACT

This study purported to evaluate the usefulness and feasibility of “Guidelines for contracting-out of public library services (2011).” The Guidelines have been developed by the Culture and Library Forum to provide principles and standards for local governments considering the contracting-out of public library services in their district. The research data were collected by conducting in-depth interviews with 17 local government officers who are responsible for the contracting-out of public library operations and two focus group interviews with eight directors of public libraries contracted out. It was found that the interview participants in both government and library sides generally perceived the Guidelines useful, yet their perceptions of feasibility in outsourcing were largely pessimistic due to local politics and many other hindrances in society. The study suggested specific directions to further improve the Guidelines’ usefulness and feasibility.

키워드: 공공도서관, 위탁, 운영, 민간위탁, 가이드라인, 표준, 평가
Public Library, Contracting-Out, Outsourcing, Evaluation, Guidelines

- * 명지대학교 문헌정보학과 교수(nahyun.kwon@gmail.com)
** (사)포럼 문화와도서관 사무국장, 이화여자대학교 문헌정보학과 박사수료(skj9033@naver.com)
*** 경성대학교 문헌정보학과 부교수(kimsa@ks.ac.kr)
**** 국립중앙도서관 사서주무관(ksooj@nl.go.kr)
***** 성북정보도서관장(ljwlib@hanmail.net)
***** 교하도서관장(jsjang@gyohalib.or.kr)
논문접수일자: 2013년 4월 17일 최초심사일자: 2013년 5월 8일 게재확정일자: 2013년 5월 13일
한국문헌정보학회지, 47(2): 45-73, 2013. [http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2013.47.2.045]

1. 서론

2011년 12월 현재 국가도서관통계시스템에 집계된 공립 공공도서관 중 위탁운영 되고 있는 도서관은 전국에 걸쳐 137개관으로 서울에만 70개관이 집중되어 있으며, 꾸준히 늘어나고 있는 추세이다. 실제로 국가도서관통계에 준해 연도별 위탁추이를 살펴보면 2007년에는 전체 601개관 중 74개관(12%)이 위탁운영 되고 있었으나, 2011년에는 전체 786개관 중 137개관(17%)이 위탁운영 되고 있는 것으로 나타나 위탁운영의 비중이 늘어났음을 알 수 있다. 위탁기관의 유형별로 살펴보면, 지방자치단체(이하 지자체)의 시설관리공단이 63개관, 지자체 관련법인 15개관, 종교법인 8개관, 학교법인 7개관, 기타 다양한 민간단체가 9개관으로 집계 된다.

도서관 위탁운영이 확산되는 현상의 주요 배경으로 우선 IMF 이후 공공부문의 민영화라는 정책기조에 따라 행정안전부가 위탁 장려시설로 공공도서관을 지목한 것을 들 수 있다. 이 과정에서 적지 않은 지자체가 장기적 계획 하에 위탁을 실행하지 못하고 도서관 설립 시점에서 위탁을 결정하게 되었고, 시행에 앞서 위탁계획에 대한 면밀한 검토와 합의과정을 거치지 못하는 현상이 나타났다(배순자 2008). 이러한 문제를 개선하고 공공도서관 서비스 본연의 목적과 기능을 잘 수행할 수 있게 하기 위해서는 위탁관련 법령 및 조례와 규칙을 정비함을 물론, 위탁을 고려하는 지자체를 위하여 위탁운영과 관련된 명확한 기준과 체계적인 절차를 제시하는 것이 중요하다.

이러한 상황에서 (사)포럼 문화와도서관(이

하 포럼)은 2011년 10월 전국도서관대회에서 『공공도서관 민간위탁 가이드라인』(이하 가이드라인)을 발표하였다((사)포럼 문화와도서관 2011). 포럼은 “도서관계의 공공도서관 위탁 논의가 직영과 위탁의 찬반논란에서 더 이상 진전되지 못한 채, 위탁운영 공공도서관이 계속적으로 늘어나는 현상의 급박한 상황에 적절히 대응하지 못하고”(p.1) 있다고 현실을 인식하고 있었다. 그 서문에서 이 가이드라인이 “민간위탁의 당위성을 주장하기 위한 것이 아니라”(p.1)는 입장을 명시하면서, “자치단체에서 실제로 필요로 하는 민간위탁 추진의 원칙과 기준을 제시”하기 위해 제작하게 되었다고 밝히고 있다. 따라서 가이드라인의 궁극적인 제작 동기는 위탁을 고려하는 지자체가 공공도서관 본연의 목적을 이해하고, 제대로 자격과 능력을 갖춘 위탁기관을 선정할 수 있도록 돕고자 한 것이라고 파악된다. 공공도서관 위탁운영과 관련한 찬반논란이 여전히 존재하는 민감한 상황에서 이러한 가이드라인이 제시된 것은 우리나라 공공도서관 위탁운영에 따른 파행적인 상황을 보다 정상화하려는 의미 있는 노력이라 할 수 있다. 그러나 이러한 노력을 통해 제안된 가이드라인이 과연 얼마나 효과적으로 설계되었고 또 얼마나 현장적용 가능성이 있는 지는 아직 체계적으로 검증되지 못하고 있다. 특히 가이드라인이 실제 도서관 현장에서 부딪힐 수 있는 문제를 해결하고자 하는 실용적인 목적으로 제작되었다는 점을 감안할 때 현장에서 수용되어 활용될 수 있는 가능성을 점검할 필요가 있다.

이에 본 연구는 다음과 같은 세 가지 목적을 위해 실시되었다. 먼저 공공도서관 위탁 현장 조사를 통하여 이 가이드라인 내용의 적절성과

유용성을 조사한다. 둘째, 도서관 현장에서의 가이드라인의 적용 가능성 및 문제점 등을 조사한다. 마지막으로 앞의 연구 결과를 토대로 가이드라인의 향후 보완점 및 현장 활용 전략을 제시한다.

“민간위탁”의 정의와 관련하여 이 개념이 현장에서 다소 혼동스럽게 사용되고 있다. 일부에서는 “민간”을 민간의 단체나 개인으로 국한하여 정의함으로써 공단이나 재단과 같은 제3섹터를 민간위탁에서 제외하고 있다. 그러나 국민권익위원회(2010)의 『지자체 사무의 민간위탁 운영합리화 제도개선 방안』을 보면 민간위탁 수탁기관을 지자체 산하기관, 민간기업, 비영리법인, 시민단체, 개인, 기타 등 6개 유형으로 구분함으로써 민간위탁을 민간의 단체나 개인에 국한하여 보지 않고 공단이나 재단과 같은 지자체 산하기관까지 포함하고 있다. 포럼이 제작한 가이드라인 역시 민간위탁을 이러한 포괄적인 개념으로 정의하고 있다. 본 연구에서는 포럼이 채택한 바와 같이 포괄적 개념으로 민간위탁을 정의하고 연구를 진행하였다.

2. 선행 연구

국내의 공공도서관 위탁과 관련한 연구는 크게 두 유형으로 나눌 수 있다. 그 첫째 유형은 해외사례에 비추어 국내 공공도서관의 위탁과 관련한 문제를 제기한 연구(곽동철 2007; 김영귀 2003; 윤희운 2000; 2008; 정동열 등 2008; 최성락, 황혜신, 차성중 2011)이며, 두 번째 유형은 이용자 만족도, 경제적 효율성, 공공성 등의 측면에서 성과 측정을 통해 위탁 도입 성과

를 다룬 연구(배순자 2003; 2008; 황혜신, 차성중 2011)이다.

우선 해외사례에 비추어 위탁에 관한 문제를 제기한 첫째 유형의 연구를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 윤희운(2000; 2008)은 미국 등에서 주목받고 있는 아웃소싱에 대한 비판적 시각을 견지하면서, 아웃소싱이 사서직의 전문성과 정체성에 미치는 부정적 영향을 우려하는 한편, 불가피하게 아웃소싱을 도입할 경우 대상 업무를 비핵심 영역으로 제한할 것을 제안하였다. 더불어 일본을 제외한 주요 국가의 경우 위탁 사례가 드물다는 점을 지적하고, 공공도서관은 직영이 바람직하지만 위탁관리를 해야 하는 경우라면 사명감과 전문지식이 축적된 비영리법인 등에 위탁함으로써 공공성과 전문성의 훼손을 최소화할 것을 강조하였다. 김영귀(2003)는 1970년대에 도입된 일본의 공공도서관 민간위탁 실태를 보고하면서, 민간위탁으로 인한 감량경영, 사서의 감소, 사서직종의 폐지, 공공성의 실종 등을 그 폐해로 지적하였다. 곽동철(2007)도 공공도서관 위탁경영의 현상을 고찰하면서 일본의 사례를 들어 위탁의 실효성에 의문을 제기하였는데, 특히 1990년대 이후 일본 공공도서관계에서 위탁운영의 문제점과 한계를 인식하고 이를 개선하기 위한 지속적인 노력과 움직임이 있다는 사실을 지적하였다. 같은 맥락에서 정동열 등(2008)도 일본에서 위탁으로 인한 사서직의 폐지와 비정규직의 증가 등을 문제점으로 지적하였다. 최성락, 황혜신, 차성중(2011)은 미국, 영국, 일본, 독일의 공공도서관 위탁사례를 비교·검토하면서, 각 국은 공공도서관을 운영하는 하나의 방법 내지 수단으로 자국의 상황에 맞게 도서관 위탁의 운영제도와 방법을 구축하

고 있다고 보고했다. 이러한 국내 연구들은 대체로 위탁을 도입한 외국에서 그리 성공적인 사례가 없었음을 지적하면서 공공도서관 위탁의 타당성에 대한 의문을 제기하거나 국내 상황에 맞는 위탁방식의 개발을 주장하였다.

두 번째 유형은 위탁의 성과를 제시한 연구인데, 그 수는 많지 않다. 먼저 배순자(2008)는 공공도서관 행정서비스 주민만족도와 이용자만족도 조사를 통해 공공도서관의 위탁을 평가하였다. 그 결과, 이용자만족도 수준과 경비절감 수준이 저조하고, 검색시스템이나 자료의 구비수준도 낮다고 평가하였다. 황혜신과 차성중(2011)은 공공도서관의 운영방식 및 위탁방식에 따른 이용자 만족도 비교를 통해, 위탁운영 되는 도서관의 이용자만족도가 높게 나타났으며, 수탁기관에 따라 이용자만족도가 다르게 나타났는데, 시민단체가 수탁운영한 도서관의 이용자만족도가 가장 높게 나타났다고 보고하였다.

한편, 공공도서관 위탁과 관련한 가장 최근의 연구에서 김선애(2012)는 특히 수탁자 선정 평가체계에 주목하면서 3개 지자체의 사례분석을 통해 수탁자 선정에 사용된 평가항목, 평가내용 및 배점 등의 문제점을 조사하였고, 그 결과 수탁자 선정을 위한 대안적 평가요소와 내용을 제안하였다.

이상의 연구를 종합하면, 공공도서관의 위탁과 관련된 대부분의 연구들은 주로 위탁 도입의 타당성 자체에 초점을 맞추고 있어, 운영을 위한 구체적 제도 및 절차에 대한 논의는 그간 드물었던 것으로 파악된다. 그러나 김선애(2012)가 지적한 바와 같이 위탁이 이미 타당성 논의 수준을 넘어서 진행되고 있다는 현상을 주목할 때, 수탁자 선정을 포함하여 위탁운영과 관련된

제 우려와 문제점을 개선할 수 있는 실질적인 연구가 요청된다.

3. 『공공도서관 민간위탁 가이드라인』

3.1 가이드라인의 작성 배경과 제작과정

본 연구의 목적인 『공공도서관 민간위탁 가이드라인』의 유용성과 현장적용 가능성 평가에 앞서 연구의 검증 대상이 되는 가이드라인의 작성배경과 제작과정을 파악할 필요가 있다. 이를 위해 포럼이 공개한 가이드라인과 더불어 그 홈페이지(www.libraryforum.kr)에 공개된 글을 참조하고, 포럼관계자의 의견을 청취하였다.

포럼에 따르면 가이드라인을 제작하게 된 직접적인 배경에는 2000년대 이후 지자체 소속 공공도서관을 중심으로 위탁이 꾸준히 증가한 현상이 있었다. IMF 이후 '효율적인 작은 정부'의 추구하고 경제 불황에 따른 재정압박을 타개하고 민간의 전문성을 도입하여 경영 효율화를 지향하면서 공공부문의 민영화가 급속도로 진행되었다(국민권익위원회 2010). 더불어 행정안전부가 위탁 장려시설로 공공도서관을 지목하면서 각 지자체를 중심으로 공공도서관의 위탁이 도입되게 된다(행정안전부 2004). 사립을 제외한 공립 기준으로, 위탁도서관은 2005년 말에 총 497개관 중 30개관(6.04%), 2009년 말에는 686개관 중 99개관(14.4%), 그리고 2010년 말에는 총 740개관 중 122개관(16.5%)으로 꾸준히 증가하고 있었다. 이러한 가운데 서울시와 인천시에서 광역시내 공공도서관을 도서관재단의

설립을 통해 운영하려 하는 움직임이 생기고(서울특별시 2009.3.26), 이를 둘러싼 도서관계 내외의 대응방식과 담론 형성에 대해 문제의식을 갖게 된 것도 제작배경이 되었다.

그 찬반논란과 상관없이 위탁이 꾸준히 늘고 있었던 것도 배경이 되었고, 우리와는 상황이 다르지만 미국도서관협회가 미국 내 도서관 민영화 움직임에 주목하고 이에 대한 도서관계의 대응 전략을 담은 가이드라인¹⁾을 발간한 것도 계기가 되었습니다. 특히 서울시와 인천시가 촉발시킨 위탁 논의가 이런 작업의 필요성을 더 심각하게 느끼도록 하는 사건이 되었지요. 아시다시피 서울시는 서울시가 출연하는 도서관재단을 통해 위탁운영 되고 있는 국립도서관을 한데 묶어 관리, 운영하겠다는 입장이었으나, 정확한 재단 운영계획을 토대로 한 이해당사자의 설득에 실패하여 그 계획을 철회한 바 있으며, 인천시의 경우 재단설립 계획을 포기하고 2010년 특별조례를 통해 사단법인 인천광역시도서관협회를 설립하여 시립도서관을 위탁운영하고 있는 상황이었습니다. (서혜란/(사)포럼 문화와도서관 대표)

포럼에 의하면, 당시 포럼은 국내 공공도서관 위탁 현실을 다음과 같이 인식하고 있었다. 첫째, 지자체들이 정부의 민영화계획이나 민간위탁에 대한 강력한 의지를 수용하는 동시에 재정부족을 보전하고 민간의 행정참여를 확대할 목적으로 위탁을 한다고 명목적으로 주장한다. 그러나 실제로는 도서관 발전과 관련된 뚜렷한

정책적 비전 제시 없이 경비 절감과 공무원 총정원제 및 총액임금제라는 제한으로 인해 공단 또는 민간재단에 의한 위탁경영 체제로 나아가고 있다. 둘째, 도서관 운영과 무관한 다양한 단체가 ‘책’이나 ‘도서관’ 등의 단어를 매개로 도서관 경영에 수탁기관으로 개입하면서 도서관이 갖는 공공성과 전문성의 근본을 흔드는 문제를 야기할 위험이 있다. 셋째, 이러한 단체에 의한 위탁경영의 확산은 그간 전문직 단체인 한국도서관협회가 공공도서관의 위탁경영에 대한 구체적 대응방안을 제시하지 못한 결과로도 해석할 수 있다. 마지막으로, 위탁에 대한 찬반양론 외에 별다른 대안이 없는 상황에서 부적절한 수탁기관의 위탁 운영은 공공도서관의 기본기능과 역할, 사명에 혼선을 초래할 수 있으며, 공공도서관에 대한 전문집단의 의견 반영을 어렵게 할 수 있다. 이와 같은 상황 인식하에서 포럼은 공공도서관 본연의 목적과 기능을 저해할 수 있는 위탁운영을 제도적으로 제한하기 위한 방안을 모색하게 되는데, 위탁의 찬반양론에서 나아가 위탁문제에 합리적으로 대처하기 위한 장치로 가이드라인의 제작 및 보급을 계획하게 된다.

2010년 11월에 문헌정보학자, 사서 등 도서관관계자 30여명이 참석한 가운데 “공공도서관 위탁, 함께 이야기 해 봅시다”라는 주제로 토론회를 개최했었어요. 위탁이 옳은가 그른가 하는 원론적인 문제가 아니라, 위탁과 관련한 쟁점과 도서관계의 대응방식에 대해 의견을 나누며 공동의 대응방안을 모색해 보자는 취지였습니다. 여기

1) American Library Association. 2011. Keeping the public libraries public: a checklist for communities considering. Chicago, IL: ALA.

서 위탁에 우려할 만한 많은 문제가 있다는 점과 원칙적으로 공공도서관의 위탁이 바람직하지 않더라도 왜곡된 위탁 현황을 방치해서는 안 된다는 점, 따라서 도서관의 기본 이념과 서비스 정신을 저해하지 않을 최소한의 가이드라인이 마련될 필요가 있다는 의견이 도출되었습니다. (서혜란)

토론회에서 수렴된 의견을 토대로 포럼에서는 2011년 1월부터 실제 위탁 현장에서 일하는 회원을 포함하여 자원한 회원들을 중심으로 가이드라인 제작에 착수하였다. 2011년 9월까지 온·오프라인을 통해 회합과 자료 공유, 공동 집필 방식으로 제작이 추진되었고, 그 결과, 『공공도서관 민간위탁 가이드라인』이 최종 결과물로 완성되었다. 이 내용은 2011년 10월 ‘제48회 전국도서관대회’에서 “공공도서관 민간위탁 가이드라인 제안 설명회”라는 이름의 세미나를 통해 발표되었다. 가이드라인은 필요로 하는 모든 자치단체가 무료로 활용할 수 있게 포럼의 홈페이지(www.libraryforum.kr)를 통해 공개되었다.

3.2 가이드라인의 주요 내용과 특징

가이드라인의 구성은 (1) (가이드라인) 제안의 배경, (2) 공공도서관의 민간위탁현황, (3) 수탁기관의 선정, (4) 협약, (5) 재위탁 심사, (6) 지도·감독, (7) 공공도서관 민간위탁 운영에 관한 조례(안), (8) 공공도서관 민간위탁 표준협약서(안)로 이루어져 있다. 이 가운데 지자체 위탁과정 실무에서 적용할 내용은 (3) 수탁기관의 선정에서부터 (6) 지도·감독까지의

부분이며 이를 쉽게 참고할 수 있도록 정리한 예시가 (7) 조례와 (8) 표준협약서(안)이다. 가이드라인의 실제 내용이라고 할 수 있는 수탁기관의 선정, 협약, 재위탁 심사, 지도·감독 네 부분의 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

3.2.1 수탁기관의 선정

가이드라인의 제1영역인 “수탁기관의 선정”에는 크게 선정위원회 구성과 수탁기관 선정을 위한 평가항목이 제시되어 있다. 가이드라인은 다수의 후보자가 개방적이고 공정한 경쟁을 통해 합리적이고 투명한 과정으로 선정되어야 함을 강조하고, 선정 절차로 공고, 선정위원회 구성, 1차 심사, 사업설명회 개최, 2차 심사, 수탁자 선정 등의 순서를 제시하고 있다.

가이드라인은 지자체가 현장에서 사용하고 있는 복지시설 및 도서관의 위탁자 선정과 평가요소 사례를 수집하고 종합 분석하여 <표 1>과 같이 공공도서관의 수탁기관 선정을 위한 평가요소를 제안하고 있다.

3.2.2 협약

일반적으로 위탁 추진 절차는 위탁계획안 작성, 의회 의결, 심사기준 작성 및 선정위원회 구성, 수탁기관 선정, 협약의 순으로 진행된다. 수탁기관이 선정되면 협약을 하게 되는데, 협약은 계약 당사자 쌍방의 계약내용에 대한 합의에 법적 구속력을 부여하는 것이다. 가이드라인에서는 행정안전부 예규 제362호(2011.5.23)에 따라 수탁자 선정 및 위탁의 이행 등에 관한 사항은 “지자체를 당사자로 하는 계약에 관한 법령”에서 정한 절차에 따라 하되, 다른 법령에서 구체적인 절차를 규정하고 있는 사항은 그 법령에서

〈표 1〉 수탁기관 선정을 위한 평가항목 및 평가내용(안)

평가항목	세부평가항목	평가내용	배점
수탁기관 능력	수탁기관의 도덕성, 법적 건전성 수탁기관의 적합성 도서관 및 유사시설 서비스 제공 경험 타 사업 운영 실적 재무구조	법인형태와 목적, 법적 건전성 여부 위탁대상 시설물과의 적합성 여부 최근 3년간 수탁기관의 도서관 및 유사 서비스 제공 경험 유무 법안에서 수탁중인 시설의 평가 타 공공서비스 운영 경력, 실적 순자산 대비 채무비율	30점
도서관 관리계획	행정능력 인력운영 인력의 전문성 장비운영계획	예산 및 회계처리, 사업계획 수립 등 사무처리 능력 인력구성, 관리 및 적정배치 전문인력 확보여부 장비운영 및 관리계획	30점
도서관 운영계획	운영계획(비전과 목표) 프로그램의 적합성 기타도서관 운영계획	운영목적과 방향, 발전방안 등 운영계획의 구체성, 타당성 및 이행가능성의 타월성 프로그램의 참신성, 적합성의 타월 여부 각실 활용계획, 홍보 마케팅, 협력 등의 참신성, 적합성의 타월 여부	40점
가산점 수탁기관대표·도서관장의 의지, 전문성		법인대표의 운영의지 도서관장의 전문성 도서관장의 운영의지	10점

※ 출처: 가이드라인, 6.

정한 바에 따르도록 하고 있다. 조례에서는 민간위탁의 선정, 위탁금의 지급 등에 대한 규정을 구체적으로 명시하고 있다.

또한 공공도서관의 위탁 협약에서 다음 세 가지 사항을 지키도록 제안하고 있다. 첫째, 관행상 이루어지고 있는 협약에 대한 공증절차는 국가나 지자체가 관련 법령에 근거하여 체결하는 계약의 경우 협약은 불필요한 절차이므로 효율성을 고려하여 생략하는 것이 바람직하다. 둘째, 위탁과 관련하여 필요한 사항은 별도의 조례 혹은 기존 조례에 반영하여 이를 우선적으로 따르도록 함으로써 공공도서관의 특성에 부합되지 않는 불합리한 규정을 적용하지 못하도록 하는 것이 바람직하다. 셋째, 의회동의는 최초의 위탁 시에만 체결하고 재위탁 시에는 의회의 동의를 생략할 수 있다.

3.2.3 재위탁 심사

“재위탁 심사”는 현장의 재위탁 심사 사례를 종합적으로 검토하여 공공도서관의 바람직한 운영 방향을 제안하고 있다. 내용을 보면, 협약 만료일 90일 전 완료료 원칙으로 하며, 심사 절차는 위탁기간 만료 120일 전에 재위탁 심사 공문 발송, 위탁운영신청서 및 심사자료의 접수, 재위탁 심사, 심사결과 발표, 협약 체결 순으로 진행하도록 되어있다. 재위탁심사위원회의 구성은 선정위원회 구성과 동일하며, 심사 평가항목은 크게 수탁기관의 운영건전성(5점), 인력관리(30점), 사업실적(45점), 이용자만족도(5점), 행정사무운영(5점), 향후계획(10점) 등 총 6항목(총점 100점)으로 구성되어 있다.

우수 수탁기관의 지속적 운영을 보장하고 부실 기관을 배제하기 위한 장치로 평가점수를 제

위탁 결정에 반영되도록 하여, 80점 이상을 취득했을 경우에는 갱신, 50~80점 미만은 공개모집 응모자격 부여, 60점 미만은 공개모집 자격 상실 등의 기준을 제안하였다. 세부 평가항목과 내용은 <표 2>에 명시되어 있다.

3.2.4 지도·감독

“지도·감독”영역에서는 위탁기관이 수탁기관이 도서관위탁운영 업무를 적법한 절차에 따라 제 기능을 수행하고 있는지 지속적으로 지도, 감독해야 할 책임을 언급하고 있다. 지도·감독은 예측, 신뢰, 소통, 개선, 지속 등 다섯 원

칙에 따라, 사전교육, 일상적 지도·감독, 감사 등 세 부분으로 이루어져 있고, 그 구체적 내용은 <표 3>과 같이 구성되어 있다. 먼저 사전교육은 지자체의 특성과 정책 방향과 계획, 도서관 운영관련 법규 및 제도, 회계처리 규정, 공직 윤리, 행정서비스 지침, 계약에 필요한 행정절차, 개인정보보호 등을 포함한다. 한편 일상적 지도·감독은 각종 기본업무보고와 연말의 실적보고 등을 포함하며, 마지막으로 감사는 업무 전반과 복무 기강에 관련된 내용을 포함하는 것으로, 연간 최소 1회 실시할 것을 제안하고 있다.

<표 2> 재위탁심사 항목 구성(안)

항목	평가 세부 항목	내용	배점
수탁기관의 운영건전성 (5점)	1. 재정건전성/ 정치적·종교적 중립성	• 기본 재산 및 유동 자산, 근저당 설정 여부 • 도서관 업무와 관련 정치적, 종교적 중립성 유지	5
인력관리 (30점)	2. 관장 및 직원의 전문성	• 관장 및 간부급 직원의 사서직 여부 및 경력 정도 • 관장을 포함한 전체 직원의 사서직 비율	10
	3. 직원 관리 시스템	• 직원 의견 반영 시스템 운영 여부 및 활성화 • 근태 및 직원 관리 시스템의 체계성	10
	4. 직원 능력 함양	• 교육 및 세미나 참가 정도 • 직원 전문성 향상을 위한 방안 개발 및 운영	10
	5. 자료 및 정보서비스 현황	• 장서개발정책의 유무 및 갱신 여부 • 자료 구성 및 운영의 체계성 • 자료 및 정보서비스의 일상성 및 질적 평가	15
사업실적 (45점)	6. 프로그램의 적정성	• 독서 및 문화프로그램의 질적 평가 및 수의 적정성 • 적극적인 이용자층 형성을 위한 방안 개발 및 운영	10
	7. 지역사회 협력 현황	• 지역사회와의 협력 정도 및 자원 활용도 • 일상적인 협력 관계 유지 방안 및 정도	10
	8. 홍보 현황	• 홍보방안의 다양화 및 질적 평가 • 사회변화에 빠르게 대처하는 홍보 방안 개발 및 운영	10
	9. 이용자 만족도 (5점)	• 이용자 요구 및 만족도 조사의 정기 시행 여부 • 이용자 만족도 결과(내·외부 시행기관)	5
행정사무 운영 (5점)	10. 행정사무운영	• 지도감독 결과 지적사항에 대한 개선 조치 여부	5
향후계획 (10점)	11. 향후 비전 및 계획 수립	• 지난 활동 평가, 이용자요구 및 지역사회 조사와 반영 정도 • 비전 및 계획 수립의 이행 가능성	10
총계			100점

※ 출처: 가이드라인, 11.

〈표 3〉 지도·감독 항목 구성(안)

지도·감독의 구분	주요 내용
사전교육	<p>수탁기관 직원들이 도서관 운영에 필요한 기본 사항을 주지할 수 있도록 미리 교육하여, 법적/제도적 테두리 안에서 적법한 절차에 따라 업무가 추진되도록 함으로써 향후 마찰을 최소화하는 것이 목적.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 자치단체의 정책 방향 • 자치단체의 연간 주요 계획 • 자치단체의 인구/역사/지정학적 특징 • 관련 법규/제도 • 회계 처리 규정 • 공직윤리 • 행정서비스현장 • 계약에 관련한 행정 절차 • 개인정보 보호에 관한 사항
일상적 지도·감독	<p>위수탁 기관간의 공동 목표에 대한 공감대 형성이 우선하여야 하며, 운영상황을 전달하는 수준을 넘어서 수탁기관의 자율적인 활동을 침해하고, 감시하거나 개입하기 위한 목적이 되어서는 안 됨.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 각종 기본통계를 포함하는 업무보고 • 연말의 실적보고
감사	<p>업무전반에 대해 실시하는 종합감사, 지자체장이 필요하다고 인정하는 특정 업무 및 취약 분야에 대한 부분감사, 수탁기관 및 소속 직원의 복무 위반 혹은 비위 사실에 대한 기강감사 등이 이루어져야 하며, 주기적으로 개선요구 사항에 대한 이행 여부를 확인해야 함.</p>

※ 출처: 가이드라인, 12-13 재구성.

4. 연구 방법

본 연구에서는 가이드라인 내용의 타당성과 유용성을 검토하기 위하여 그 연구방법으로 공공도서관 위탁 경험이 있는 위탁기관과 수탁기관 관계자를 인터뷰 하였다. 먼저, 위탁기관의 실무자를 조사 대상으로 하여 반구조화된 심층 인터뷰를 실시하였는데, 이 가이드라인이 위탁을 고려하거나 시행하고 있는 지자체의 실무자를 위한 지침으로 제작되었기 때문이다. 또한 이해당사자로서 직접 위탁을 경험했던 수탁도서관 관장들을 대상으로 포적집단인터뷰(Focused Group Interview)를 실시하여 그들의 경험과 의견을 수렴하고자 하였다. 위탁 유경험자를 연구 대상으로 결정한 이유는 가이드라인이 수탁기관 선정에서부터 재위탁 및 감사에 이르기까지 위탁 전 과정을 포괄하는 가이드라인이므로,

그 유용성 및 적용가능성에 대한 종합적인 평가는 위탁 전 과정을 경험해 본 사람이어야 한다고 판단했기 때문이다.

4.1 연구대상 및 참여자 정보

가이드라인이 재위탁에 관한 내용까지 담고 있으므로, 공공도서관을 위탁운영하고 있는 지자체 중 재위탁 경험이 있는 지자체의 위탁업무 담당 공무원을 심층인터뷰 대상으로 선정하였다. 또한 표본의 대표성을 높이기 위해 수탁기관의 유형과 지역분포를 고려하여 표본을 선정하였다. 즉, 다양한 유형의 수탁기관의 경험을 반영할 수 있도록 하고, 지역적으로는 위탁의 비중이 높은 서울과 경기 지역에서 심층인터뷰 대상을 선정하였다. 이 과정에서 총 14개의 지자체가 선정되었고 그 중 세 곳이 참여를 거절

함으로써 최종적으로 총 11개 지자체에서 업무 담당자 총 17명을 인터뷰하였다.

이들 11개 지자체가 위탁하고 있는 공공도서관의 수탁기관을 유형별로 살펴보면, 시설관리공단 6곳, 지자체 설립 재단이 2곳, 민간법인이 3곳이었다. 또한 지역적으로는 서울에서 8개, 인천과 경기에서 3개의 지자체가 참여하였다. 심층인터뷰 피면담자의 배경 정보는 <표 4>와 같다.

가이드라인의 유용성을 평가하기 위한 두 번째 질적연구 조사방법으로 서울, 경기 및 충북 지역 소재 위탁 도서관장들을 대상으로 표적집

단인터뷰를 실시하였다. 표적집단인터뷰는 2012년 7월 중 총 2회가 실시되었는데, 1차에서 4인, 2차에서 4인이 참여함으로써 총 8인의 현직 도서관장을 인터뷰하였다. 이들은 시설관리공단(6명), 민간법인(1명), 지방자치단체 출연 재단(1명) 등의 수탁기관에 소속되어 있다(<표 5> 참조). 8명의 도서관장들의 현직 근무 기간은 평균 약 3.7년이었다. 자료수집을 위해 도서관장들을 조사대상으로 선정한 이유는 현재 진행되고 있는 위탁도서관 운영실태를 이해하고, 위탁도서관을 운영하는 경영자인 도서관장들의 현실 인식과 경험에 비추어 가이드라인의 유용성을

<표 4> 심층인터뷰 대상 11개 위탁기관 업무담당자의 소속, 지위 및 수탁기관 특징

위탁기관의 참여자 정보	위탁기관의 수탁기관유형	지역
서울A구 주무관	시설관리공단	서울
서울B구 팀장, 주무관	시설관리공단, 민간법인	서울
서울C구 주무관	시설관리공단	서울
서울D구 주무관	시설관리공단	서울
경기E시 팀장, 주무관	시설관리공단	경기
경기F시 팀장, 주무관	시설관리공단	경기
서울G구 주무관	지자체설립 법인(재단)	서울
인천H구 팀장, 주무관 ²	지자체설립 법인(재단)	인천
서울I구 팀장, 주무관	민간법인	서울
서울J구 주무관	민간법인	서울
서울K구 주무관	민간법인	서울

<표 5> 표적집단인터뷰에 참여한 도서관장의 직무배경

참여자	지역	수탁기관 유형
L구 관장	서울	시설관리공단
M구 관장	서울	시설관리공단
N구 관장	서울	시설관리공단
O구 관장	서울	시설관리공단
P구 관장	서울	시설관리공단
Q구 관장	인천	지자체 설립 법인(재단)
R시 관장	경기	시설관리공단
S시 관장	충북	민간법인(단체)

파악하고자 하였기 때문이다. 한편 여러 인터뷰 기법 중 표적집단인터뷰를 선택한 이유는 다양한 유형의 수탁기관에 소속된 관장들의 경험과 의견을 그룹인터뷰를 통해 수집하는 가운데 그 과정에서 생산되는 시너지를 통해 연구 주제에 대해 보다 깊은 관찰과 이해를 도모할 수 있다는 방법론적 장점 때문이었다(Morgan 1998).

4.2 자료수집 및 분석 절차

자료수집을 위해 사용된 인터뷰 질문지는 가이드라인의 유용성과 적절성, 현장도입 의지, 현장적용에서의 문제점 등을 평가할 수 있는 구조화된 질문지로 설계되었고, 위탁기관 실무자용과 수탁도서관장용이 별도로 제작되었다. 질문지의 초안은 가이드라인을 기반으로 작성하였고, 도서관장을 포함하여 위탁운영과 관계있는 다양한 실무자 10여명을 대상으로 질문지를 검토, 수정함으로써 질문지 내용 및 구성의 타당도를 높이고자 하였다.

지자체 위탁업무 담당자들과의 심층인터뷰는 위탁 현황과 가이드라인을 잘 숙지하고 있는 4인의 면담자에 의하여 2012년 7월 중에 실시되었다. 인터뷰에 앞서 피면담자들에게 가이드라인과 인터뷰 질문지를 미리 전달하여 그 내용을 검토할 수 있게 하였다. 그 후, 지자체를 직접 방문하여 질문지에 따라 피면담자를 인터뷰하였고, 그들의 동의하에 인터뷰 내용을 녹취하였다. 인터뷰는 피면담자가 선택한 장소에서 실시함으로써 최대한 자연스럽게 솔직한 답변을 유도할 수 있는 환경을 갖추도록 하였다. 가이드라인 내용에 대한 의견, 수탁기관 선정에서 가이드라인을 활용할 의향, 가이드라인의 유용

성과 활용도 제고 방안에 대한 의견을 구하였고, 그 외에도 해당 지자체의 위탁 배경과 그 역사 등 개별 지자체의 위탁경험을 조사하였다. 개별 인터뷰의 길이는 최단 26분에서 최장 1시간 30분까지 다양했다.

한편 표적집단인터뷰에서는 도서관장들이 참여한 가운데 연구책임자가 연구의 목적을 먼저 설명한 후, 심층인터뷰에서 사용한 질문지와 유사한 내용으로 인터뷰를 진행하였고 참여한 공동연구원이 그 내용을 기록하였다. 인터뷰는 총 2차례에 걸쳐 각각 60분, 72분으로 총 132분간 진행되었고, 참여자 전원의 동의하에 모두 녹취되었다.

자료분석은 총 3단계로 이루어졌다. 먼저 제1단계 분석에서는 인터뷰를 담당했던 각 면담자가 각자 녹취한 인터뷰 내용을 모두 전사한 후 가이드라인의 유용성과 현장 활용 가능성에 대한 의견을 분석, 평가하였다. 제2단계 분석에서는 피면담자별 1차 분석 결과를 전체 연구진이 함께 검토, 논의하는 한편 전반적인 패턴을 파악함으로써 핵심 연구결과를 도출할 수 있었다. 더불어 인터뷰를 통해 밝혀진 지자체들의 위탁 운영 관행을 폭넓게 논의함으로써 가이드라인 활용의 장애요인과 효과적 활용 방안도 함께 논의하였다. 마지막 단계에서는 연구책임자가 각 녹취 자료 원본과 2단계 분석 결과를 전체적으로 재분석함으로써 기 분석된 결과를 검증하였다.

5. 분석 결과

연구 결과는 가이드라인에 구성된 내용을 중심으로 총 4영역에 대한 논의를 그 순서에 따라

기술하였다.

5.1 수탁기관 선정 영역

5.1.1 선정위원회 구성

본 연구에 참여한 위탁업무 담당자들은 가이드라인에서 제시하고 있는 “수탁기관 선정위원회 구성안”(〈표 1〉 참조)에 대하여 대체로 유용하다고 생각하고 있었고(77%, 13명), 실제 업무추진 시에 그 구성안을 반영할 의향이 있다고(82%, 14명) 응답함으로써 대체로 긍정적으로 평가하였다. 그러나 선정위원회 구성안 자체에 대한 긍정적 평가에도 불구하고 참여자들은 현장 적용을 위해서는 더 구체화해야 할 필요가 있음을 시사했다. 예컨대, 선정위원회 구성원으로 명시된 “도서관전문가”의 경우, 그 자격을 보다 구체화하여 “해당 시·도 소재 대학의 문헌정보학과 교수, 해당 지자체 밖의 공공도서관 관장으로 도에서 추천하는 자 등으로 명시하여 지자체장이 관여할 수 없도록 해야(경기E시 주무관, 공단위탁)”함을 강조했다. 이러한 의견은 가이드라인이 구체성을 뺐으로써 지자체장이 임의로 선정위원회를 구성하는 관행을 배제하기 위한 장치를 마련할 필요성에 기인한 것이라 보인다. 또한 도서관 전문가의 비중을 줄이고 대신 시의원, 교사, 문화계 인사 등 지역사회 인사의 비중을 더 높여 지역사회의 다양한 의견을 반영할 수 있어야 한다는 주장도 나왔다(경기F시 주무관, 공단위탁; 서울D구 주무관, 공단위탁). 한편 지방의 경우, 전문가 위축이 어려운 현실을 들어 그 비중을 낮출 필요가 있음을 언급하였다. 종합하면, 지자체 업무담당자들은 대체로 선정위원회 구성안에 대해서는 유용하다

고 평가한 가운데, 지자체별로 그간의 위탁 경험에 반영된 부분적 보완의견이 개진되었다.

한편, 가이드라인을 실제 적용하는데 부딪히게 될 현실적인 장벽과 그것이 시사하는 도서관 위탁운영의 난제는 도서관장들과의 표적집단 인터뷰에서 보다 더 분명히 표출되었다. 먼저 수탁기관 선정위원회 구성 시 준수해야 할 기본 원칙으로 제시된 투명성, 전문성, 중립성 등에 대하여 도서관장들은 그 원칙 자체에 대해서는 이견이 없었으나 그 실효성에 대해 매우 부정적이었다. 그 이유는 무엇보다 도서관 수탁시장이 매우 협소하여 경쟁이 없다는 점으로 인해 위탁 운영 자격이 부족한 기관들에 의한 수탁이 불가피하게 이루어지고 있다는 점이다. 또한 선정위원회 구성이 대개 실무자의 결정권 밖에 있기 때문에 투명성을 확보하거나 전문성을 고려한 선정이 어렵다고 생각하고 있었다. 그 이유에 대해 한 도서관장(서울M구, 공단소속)은 자치단체장의 뜻에 따라 선정기관이 전격적으로 선택되는 경우가 비일비재하므로 선정위원회 구성에 투명성이 담보되지 않고 선정위원회 역시 전문 식견을 가진 인사들로 구성되지 않기 때문이라고 지적하면서, 선정위원회 구성에 대해 더 구체적인 가이드라인을 제시할 필요가 있다고 피력했다.

지금도 표면적으로는 공정하고 투명하게 이루어지는 절차를 따르고는 있습니다. 각 자치단체에 공문을 발송하고 도서관장, 문헌정보학과 교수, 구의원, 주민대표 등으로 구성하고 있거든요. 어떤 조건을 내도 형식적으로 맞추는 것은 다 하고 있기 때문에 실제로 이 원칙이 지켜질 것인가는 의문입니다. (서울N구 관장, 공단위탁)

평가항목 및 평가내용이 매우 적절하다고 해도 위탁을 하려고 하는 지자체의 기본적인 목표와 의지가 도서관운영에 적절치 못한 경우, 수탁기관이 잘못 선정될 수도 있고 위탁을 하고도 도서관 운영에 적절치 못한 많은 개입의 우려가 있게 되면 어쩌나 싶어요. (인천Q구 관장, 재단위탁)

5년 또는 10년 이상 경력 보유자, 또는 5년 이상 운영경력 보유자 등으로 ... 주민공개모집도 효과적일 것이라고 생각합니다. 자격조건을 공시하고 추천을 받는 방식은 어떨지. 수탁기관선정 시에도 주민투표를 도입해볼 수 있지 않을까요? (서울P구 관장, 공탁위탁)

이와 같은 현상은 연구에 참여한 도서관장들이 모두 공통으로 경험하고 있는 바였다. 지자체의 위탁과정을 여러 차례 지켜 본 한 도서관장(서울L구, 공단위탁)은 “모든 수탁기관 선정 시에 전문가도 포함하긴 하나 그 수가 많지 않고, 구의원 등 자치단체에 영향을 미치는 사람들이 많은 부분을 차지한다”며 보다 넓은 관점에서 현실을 이해해야 한다고 지적했다. 낙하산 인사와 같은 정치성을 배제할 수 있는 현실적인 방안을 마련하여 파행적인 수탁기관 선정 관행을 점차로 개선해야 한다고 생각하고 있었다. 더불어 선정 기준인 투명성, 전문성, 중립성 등을 제대로 평가할 수 있게 해 주는 보다 구체적인 척도로 다음과 같은 방안을 제안하기도 했다.

이 원칙을 지키지 못하는 단체에 대한 진입을 제한하는 것은 필요할 것으로 보입니다. 예로서 선정위원회 추천공고를 낼 때 투명성, 중립성 등으로 표현할 수는 없기 때문에 구체적인 명시가 필요한데, ‘정치활동을 하지 않은 자’, ‘종교법인에 속하지 않은 자’ 등으로 ... (서울N구 관장, 공탁위탁)

중립성에 대해서는 정당에 속하지 않은 자, 전문성은 도서관운영 경력이 있는 자로 제한하고, 문헌정보학관련 교수들과 사서자격증 보유 이후

피면담 도서관장들의 의견을 종합하면, 현재 위탁현장에서 사용되고 있는 기준이나 가이드라인이 제시한 원칙 자체에 문제가 있는 것이 아니라, 수탁이 편법으로 결정되고 있는 현실이 문제이므로 ‘제시된 원칙을 지자체가 어떻게 제대로 실천하게 할 것인가’를 모색하는 것이 더 근본적인 과제로 보인다.

5.1.2 선정 평가 항목

수탁기관 선정을 위한 평가항목(〈표 1〉 참조)과 관련하여 위탁담당 공무원들은 평가항목의 전반적 구성이 대체로 유용하다고 답변(92%)했다. 세부항목별 내용에 대해서도 대개 적절한 것으로 평가하였다. 한편 세부항목별로 추가로 고려할 사항으로 제안된 내용을 살펴보면, 우선 수탁기관의 자격 및 자질을 평가하는 “수탁기관 능력” 항목의 첫째 세부항목인 “도덕성·법적 건전성”을 보다 계량화할 것을 제안하였다. 매우 중요한 항목임에도 추상성이 높기 때문에 보다 세분화된 지표와 계량화를 통해 서류상 평가가 용이하도록 개선할 필요가 있음을 지적했다.

도덕적으로 건전하나, 뭐 이런 판단을 할 때, 그 기관에 대해 깊숙이 관여하고 있지 않는 한 명문화된 지표를 가지고 측정을 한다는 게 사실적으

로 한계가 있지 않을까요. 당연한 이야기지만 뭔가 도덕성, 청렴성 이런 것은 사실 추상적 개념이므로 이것 어떻게 지표화할 것인가가 관건이죠. (인천H구 주무관, 지자체설립재단위탁)

최근 2년 또는 3년 이내 법적처벌 유무에 따라 처벌기록이 있으면 0점으로 처리할 수 있겠죠. (서울J구 주무관, 민간법인위탁)

한편 수탁기관의 능력 항목 가운데 순자산 대비 재무비율을 평가하는 “재무구조”에 대해 피면담자간에 서로 상반된 의견이 나왔다. 일부 지자체 담당자들이 재무구조를 중요하다고 본 반면, 상당수가 도서관운영에 있어 건전한 재정력을 반드시 확보할 필요는 없다고 판단하여 그 중요성을 상대적으로 낮게 평가하고 있었다. 그 이유는 비영리단체의 재무구조는 사실상 그 중요성이 크지 않으며 또 예산은 어차피 지자체로부터 받아서 운영하므로 수탁기관의 재무구조는 중요하지 않다는 의견을 제시하였다.

(그 수탁기관은) 비영리단체여서 재무구조가 뭐 없잖아요. 전혀 안 맞아요. 시설관리공단도 법인에 대한 재정적인 게 뭐 없고, 민간 같은 경우는 당연히 보조, 법인의 재정 같은 것은 사전 검토가 되지만, 비영리 같은 것은 뭐 ... 특히 도서관은 이익창출도 없고 해서 도서관은 재정보다는 성실성이 중요하다고 봐요. 사실 도서관은 인력만 투입되면 되는 거니까 나중에 횡령해서 문제 될 것도 없고 ... (서울B구 주무관, 복합위탁)

재무구조 항목을 넣어야 하는지에 대해서는 다시 생각해 보는 것이 어떨까요? 장애인복지관

같은 경우에는 수탁기관이 자부담하겠다는 제안을 하는 경우가 많습니다. 이럴 경우 다른 항목에 대한 배점이 비슷하다면 이러한 기관이 선정될 확률이 높습니다. 복지단체 같은 경우는 위탁사업을 많이 할수록 받을 수 있는 보조금이 있기 때문에 자부담을 해서라도 받으려고 하는 단체가 많이 있습니다. 이럴 경우에는 더 적합한 기관이 배제될 수 있다고 봅니다. (경기E시 주무관, 공단위탁)

이들은 심사에서 재무구조에 큰 비중을 두는 것은 부실 기관을 배제시키는데 장점은 있지만 재무구조가 취약한 비영리 기관의 진입을 막을 수 있다는 우려도 하고 있었다. 따라서 현재 대항목별 배점을 세분화하여 재무구조에 낮게 배점할 것을 제안하였다.

한편 도서관 운영의 비전과 목표, 프로그램의 적합성, 기타 운영계획 등으로 구성된 도서관 운영계획 영역의 세부평가항목에 대해서는 거시적으로는 비전과 목표에 보다 많은 배점을 배정하고, 도서관의 사회적 의의와 가치를 잘 아는 기관을 선별해 낼 수 있는 구체적인 지표가 필요하다는 의견이 개진되었다. 또 미시적으로는 프로그램의 적합성 세부 항목에 지역적 특성, 투자 대비 효과성 등 보다 세분화된 항목이 필요하다는 의견이 제시되었다.

수탁기관선정 영역에서 가장 많은 의견이 나온 항목은 가산점 항목이었다. 이 항목은 원래 수탁기관이 위탁응모 전에 전문성 있는 관장을 먼저 선정하고 도서관 운영 전반에 대한 계획을 같이 설계하여 수탁계획을 제출하면 그러한 노력에 가산점을 부여할 수 있다는 취지에서 마련된 항목이다. 가산점에 대한 피면담자들의 의견

은 양분되어 나타났다.

먼저 가산점에 대한 부정적 입장을 보면, 평가가 평가자의 주관에 좌지우지 될 수 있다는 것이다. 즉, “수탁기관 대표나 관장의 의지나 전문성을 어떻게 평가할 수 있을지”, “사서자격증이 있다는 것만으로 전문성이 있다고 할 수 있을까?”(경기F시 주무관, 공단위탁) 등을 문제로 지적했다. 이러한 문제점을 보완하기 위해서는 보다 구체적 지표로 제시하거나 아니면 선정위원의 주관적 판단을 최소화 하도록 배점을 낮추어야 한다는 의견이 제시되었다. 또한 관장의 전문성 자체에 대해 회의적인 입장도 있었는데, “직원은 사서여야 하지만 도서관장이 반드시 전문 사서일 필요는 없고, 좁은 전문성보다는 대중적 식견을 가진 사람이 더 좋을 것”(인천H구 주무관, 지자체설립재단위탁)이라는 이유 때문이었다. 부정적 입장을 종합하면, 결국 무엇을 전문성으로 볼 것인가라는 전문성에 대한 정의와 그 전문성을 어떻게 객관적으로 측정할 것인가의 문제로 요약될 수 있겠다.

반면, 가산점을 지지한 입장을 보면, “도서관 운영에서 관장의 의지가 매우 중요한 평가항목이므로 가산점이 아닌 정규항목이 되어야 한다.”(서울J구 주무관, 민간법인위탁) 또는 “주관적이라고 하지만 실제로 사람들이 사람 보는 눈은 대부분 비슷하므로, 주관성은 별 문제가 되지 않을 것”(서울D구 주무관, 민간법인위탁)이라는 의견이었다. 만약 이 항목을 더 구체화해야 한다면 “관장 예정자의 경력에서 도서관 운영과 관련한 포상 등 객관적인 능력을 입증할 수 있는 경우”(경기E시 주무관, 공단위탁) 등의 항목을 추가할 수도 있을 것이라고 제안하였다. 실제로 한 지자체의 경우(서울J구 주무관,

민간법인위탁), 법인대표자의 운영의지를 가장 중요하게 보아 가산점이 아닌 정규 항목으로 구성했던 경험 사례를 보고했다.

한편 도서관장들의 경우에는 수탁기관 선정에 포함된 내용에 대해 대체로 적절한 것으로 평가했고, 영역별 구체적인 문제점과 개선점이 제시되었다. 먼저, “수탁기관 능력” 영역에 구성된 평가 항목과 내용에 대해서는 아래 인용된 도서관장의 설명을 통해 그 현실적인 문제의 핵심을 파악할 수 있다.

기존의 도서관을 위탁한 법인들이 대부분 시설 관리공단이나 종교법인 등인데 과연 이들 법인의 정체성을 볼 때 전문성이나 공공성이 있다고 볼 수 있는가는 다시 한 번 재고해 볼 부분입니다. 이와 더불어 우리 도서관계에서 위탁을 받을 만한 법인이 없는 것이 현실입니다. 따라서 평가 항목으로 제시된 지표들을 보면 기존에 수탁 받은 단체나 기관위주로 되어 있어 진정으로 전문가 집단이 새로이 법인체를 구성하여 수탁에 참여할 수 있는 여지가 전혀 없다고 봅니다. 그렇다면 차선책으로 도서관 전문가들이 참여하여 운영할 수 있도록 이에 대한 지표들을 개발하여 그 평가항목이나 내용으로 재구성해서 기존 수탁단체들의 비전문성을 보완할 수 있도록 해야 할 것으로 생각합니다. (서울V구 관장, 공단위탁. 사전조사 인터뷰)

이러한 주장은 전문성이 실종된 현재의 파행적 관행을 개선하기 위하여 도서관 운영의 전문성을 담보할 보다 구체적인 평가지표가 시급히 개발되어야 할 것을 요구한 것이라 볼 수 있다.

“도서관 관리계획”과 “운영계획”에 대해서

는 매우 중요한 내용이기도 하나 일부 관장들은 현실적이지 않다는 시각을 보였다. 이는 수탁결정 전에 인력채용이 이루어지지 않으므로 운영 능력, 인력의 전문성 등은 평가하기 어렵다고 보았기 때문이다. 또한 사서확보도 지자체의 지원 예산과 관련된 부분이므로 수탁기관이 자유롭게 사서직 정원을 결정할 수 있는 상황도 아니라고 보였다. 반면, 인력 관리와 적정배치 및 전문인력 확보여부에 대한 명확한 세부 기준이 가이드라인에 없어 자의적 해석이 가능하므로 전문성을 평가할 수 있는 적절한 지표가 제시되기를 바라고 있었다. 또한 추가할 수 있는 항목으로 공익성, 비용절감계획, 도서관 중장기발전계획 마련 등을 제안하였다.

마지막으로 수탁기관 대표 및 도서관장의 의지와 전문성을 가산점 항목으로 구성한 것에 대해 수탁도서관장들 역시 위탁기관 담당자들과 같이 의견이 양분되고 있었다. 매우 중요한 항목이므로 정규항목이 되어야 한다는 매우 긍정적인 의견에서부터 중요하긴 하지만 주관적이므로 가산점으로 구성해서는 안 된다는 부정적인 의견이 모두 있었다. 그럼에도 항목 자체의 중요성에 대해서는 양측이 서로 이견 없이 공감하고 있는 것으로 보였다.

(저희)와 같이 ○○라는 시민단체에서 수탁하는 경우에는 관장을 정한 후 공모하는 것은 현실적으로 불가능합니다. 대신, “이러한 능력과 자질을 갖춘 관장을 뽑겠다는 의지”를 평가하는 것은 가능하겠지요. (충북S시 관장, 민간단체위탁)

이 부분은 가산점의 영역이 아니라 수탁기관의 능력이라는 영역에 들어가야 하는 지표라고 생각

됩니다. 왜냐하면 도서관 운영의 출발점은 수탁기관의 진정한 운영의지와 도서관장의 전문성 및 운영의지에 있다고 볼 수 있을 뿐 아니라, 현행 도서관법에 규정된 “관장은 사서직으로 한다”라는 조항에 충실한 지표라 볼 수 있기 때문입니다. (서울V구 관장, 공단위탁, 사전조사 인터뷰)

수탁기관 선정과 관련된 평가항목 및 평가내용 전반에 대한 위탁업무 담당자들과 도서관장들의 견해를 종합하면, 가이드라인을 구성하는 내용은 대체로 좋은 제안이고 유용할 수 있으나 작금의 현장 상황과 과거 경험에 비추어 볼 때 가이드라인이 현장에서 실제 적용되기에는 아직 많은 장애와 어려움이 있을 수 있을 것이라는 견해가 지배적이었다.

5.2 협약 영역

가이드라인에서는 협약은 계약 당사자 쌍방의 계약내용에 대한 합의에 법적 구속력을 부여하는 것이며, ‘관행상 이루어지고 있는 협약에 대한 공증절차는 국가나 지자체가 관련 법령에 근거하여 체결하는 계약의 경우 불필요한 절차이므로 경제성과 효율성을 고려, 생략하는 것이 바람직하다’고 명시하였는데, 이에 대한 위탁업무 담당자들의 별다른 이견은 없었다.

(공증이) 필요 있을까요? 지자체하고 당사자하고 한 협약인데, 공증했다고 해서 법적으로 뭐 할게 있나요? ‘나가세요.’하면 나갈 수밖에 없는 거 아닌가요? 필요 없죠. (서울B구 주무관, 복합위탁)

협약하면 이미 효과가 있는 것 아닌가요? 관에서 하는 것은 그게 바로 행정이기 때문에 바로 구속력이 있으니까 별도의 공증은 없어도 될 것 같아요. (서울A구 주무관, 공단위탁)

공공도서관 위탁과 관련된 조례에 대해서는 기본적으로 사무위탁관련 조례가 있고, 또 기초자치단체에 없더라도 광역자치체에 사무위탁관련 조례가 있으므로 별도의 조례는 불필요한 것으로 보고 있었다. 또한 의회동의를 받게 되면 정치적인 외압에 영향을 받을 수도 있어 실무차원에서 운신의 폭이 좁혀질 가능성이 생기게 되므로 불필요한 절차로 파악하고 있었다. 또 재위탁 시 의회동의를 불필요하다는 조항에 대해서도 대부분의 지자체 위탁업무 담당자들은 불필요하다는데 동의하였다.

엄밀히 따지면 재단도 제3의 민간기관이므로 의회의 승인을 받는 것은 맞는데, 작년에 저희는 그냥 저희 자체적으로 임의 해석이지만 준 산하기관으로 해서 그냥 했어요. (인천H구 주무관, 지자체설립 재단위탁)

그러나 소수의 지자체 위탁업무 담당자들은 (서울C구, 서울I구) 재위탁 시 수탁기관이 바뀌게 되면 의회 동의를 필요할 것이라 생각하고 있어 가이드라인이 제시한 것보다 더 많은 의회동의 절차를 상정하고 있었다.

한편, 수탁도서관장들의 경우, 제시된 안이 타당하며 실제 적용 가능한 것으로 평가했으며, 재위탁 시 의회동의 절차를 생략할 수 있다는 것에 대해서도 현실적으로 타당하다는 의견이 지배적이었다. 종합하면, 가이드라인의 협약부분

에서는 특별히 문제가 되는 항목은 없는 것으로 나타났다.

5.3 재위탁 심사 영역

가이드라인이 제시하는 재위탁 평가안(〈표 2〉 참조)의 전체 구성, 세부 평가 항목 내용, 배점 등의 유용성에 대하여 위탁업무 담당자 대부분은 대체로 긍정적으로 평가하였다. 유용하지 않다고 평가한 경우는, 이미 자체적으로 지침을 마련하여 사용하고 있는 지자체로, 이미 하나를 갖고 있으므로 또 다른 지침이 필요하지 않다는 이유 때문인 것으로 보였다.

세부 영역별로 의견을 살펴보면, 먼저 수탁기관의 “재정건전성”의 경우, 대다수 유용한 항목이라고 평가했지만, 위탁도서관이 대개 위탁금을 받아 운영되고 있다는 사실 때문에 중요한 항목이 안 된다는 의견이 많았다. 그 밖에 도서관이 일반 기업체가 아니기 때문에 가이드라인에 명시된 “자기자본 비율”을 크게 중요하지 않게 보고 있었다.

“인력관리” 영역은 관장 및 직원의 전문성, 직원관리시스템 운영여부 및 체계성 등을 포함하는데, 위탁업무 담당자들은 그 내용을 대체로 적절한 것으로 평가하면서도 일부 항목에 대해서는 이견을 제시하였다. 예를 들면, 인력관리에 대한 배점은 낮추는 것이 좋겠다는 의견도 있었는데, 그 이유는 인력관리의 효율은 결국 또 다른 평가항목인 “사업실적”이나 “이용자만족도”를 통해 평가될 수 있으므로 굳이 높은 배점이 필요하지 않다는 것이다. 이 밖에 근무시간 준수여부 등을 추가 항목으로 포함하는 것이 제안되기도 했다.

“사업실적” 영역은 자료 및 정보서비스 현황, 프로그램의 적합성, 지역사회 협력 현황, 홍보 현황 등과 관련된 내용을 포괄하는 것으로 위탁 업무 담당자들은 이 영역에 대해서도 적절한 것으로 평가하였다. 그러나 각 세부영역에서는 지자체별로 매우 다양한 의견을 갖고 있는 것으로 파악되었다. 예컨대, 프로그램의 적합성 분야가 좀 더 세분화되기를 희망하는 담당자가 있는가 하면, 반대로 홍보가 너무 강조되는 것에 대해 반대하는 담당자도 있었다. 이는 홍보를 위한 홍보는 곤란하며 대외적으로 협력사업에 치중하는 것보다는 내부적으로 프로그램의 질을 향상시키는 것이 더 중요하다고 보기 때문이었다.

... 물론 (홍보가) 중요하지 않다는 것이 아니라, 내부의 활동과 질보다 지역사회 프로그램 개발 활동이나 홍보 등에 더 주력을 해서 주객이 전도 되어서 ... 선전에만 요란해서는 바람직하지 않지 않겠나 하는 거죠. 물론 우리 행정조직이 하는 일이 항상 포장하는 일이 주요 일이지만 홍보를 위한 일이 되어서는 ... (인천H구 주무관, 지자체설립 재단위탁)

네 번째 재위탁 심사 항목인 이용자 만족도, 행정사무 운영, 향후 비전 및 계획 수립 등으로 구성된 “기타 영역”에 대하여 위탁업무 담당자들은 대부분 그 내용이 적절하게 구성되어 있다고 평가하였다. 위에서 언급한 다른 평가항목과 마찬가지로 담당자에 따라 일부 항목에 대한 배점 조정을 제안하였는데, 예를 들면, 각기 5점으로 되어 있는 이용자 만족도 및 행정사무운영의 배점을 그 중요성에 맞게 상향조정할 필요성을 피력하였다. 행정사무 운영 항목의 배점을

높이기를 희망하는 지자체가 많았는데, 그 이유는 배점을 높임으로써 더 큰 책임감을 갖게 할 수 있다는 것이었다. 이용자만족도를 중요하게 평가하는 지자체가 많았던 반면, 이 항목이 기타 영역이 아닌 사업실적 영역에 포함되어야 한다는 의견도 있었다. 또한 지역적 특성을 평가 항목으로 포함할 것과 이용자만족도를 보다 더 객관적으로 평가할 방안을 모색할 것을 제안하였다.

마지막으로 재위탁 평가에서 80점 이상을 획득한 도서관의 경우 위탁을 갱신하고, 60점 미만은 탈락시킬 것을 골자로 재위탁을 등급화하여 운영하지는 가이드라인의 제안에 대하여 위탁업무 담당자들은 대체로 환영하는 반응을 보였다.

보통 지자체에서 재위탁을 할 때 위탁으로 할 것이냐 재공고를 할 것이냐 이런 부분에 대해서 사실 인위적이거든요. 아니면 사전에 계약을 할 때 1회에 한해서 연장할 수 있다는 항목을 계약서에 명시 할 수도 있고 ... 근데 여기 제시된 것과 같이 3년 계약을 하고 등급화해서 재위탁하는 것도 바람직하지 않을까 ... 하나의 좋은 제안인 것 같아요. (인천H구 주무관, 지자체설립 재단위탁)

배점기준을 명확히 세분화할 필요성을 언급한 지자체도 있긴 했지만, 역시 앞서서와 같이 지자체마다 배점에 대한 의견을 각기 다르게 갖고 있는 것으로 파악되었다. 이는 일정 범위 내에서 지자체가 자율적으로 배점기준을 갖고 적용하는 것을 시사한다. 한편 가이드라인에 명시된 내용 자체에 대해서는 적절하다고 평가했지

만 실제 적용가능성에는 한계가 있음도 언급되었다.

실무적인 입장에서 보았을 때 재위탁심사 항목 구성과 배점은 아주 적절해서 유용하다고 생각합니다. 하지만 시장의 견해가 다르다면 아예 이 항목을 적용할 수도 없다는 점이 걱정이 됩니다. 무엇보다도 심사 방식에서 등급화해서 재위탁을 결정하기 보다는 아예 재공고를 하는 것이 더 좋을 것이라고 생각합니다. 잘못하면 문제가 있는 경우라도 재위탁심사위원회에서 후하게 점수를 주어서 그냥 넘어갈 수도 있기 때문입니다. 이런 문제를 제외하면 등급에 대한 기준은 다른 법에서도 제안하고 있는 것이라 문제는 없을 것 같습니다. (경기E시 주무관, 공단위탁)

표적집단인터뷰에 참여한 수탁도서관장들 역시 가이드라인의 재위탁 심사 평가안을 매우 긍정적으로 평가하였다. 그럼에도 불구하고 평가항목 전반에 대해서 정량적 평가가 갖는 한계에 대한 우려와 함께 “재위탁 심사를 위한 평가항목 및 내용은 적절하다고 생각되나, 통계나 점수로 표시되지 못하는 내용들이 분명히 있을 수 있다는 것을 염두에 두어야”(인천R구 관장, 민간법인위탁)할 것을 요청하였다. 한편, 이용자 만족도 항목에 대해서도 많은 의견이 있었으며, 이용자 불만사항 등 민원에 대한 신속하고 적합한 대응능력을 평가지표로 추가하는 것이 필요하며, 현행 이용자 만족도 조사 관행에 대한 문제점도 제기되었다.

이용자 만족도는 내부나 외부 설문조사 모두 타당성을 부여하기 어렵습니다. 내부 설문인 경우

조작이 가능하고, 외부 설문인 경우 대단위 설문이 아니면, 편중된 답변이 나올 수 있습니다. 근래에 서울시 만족도 조사의 경우 대상 도서관이 많아 1관 당 40명이 설문답변을 하였는데, 이런 경우 그 답변을 신뢰하기 어려울 것으로 생각합니다. (서울W구 관장, 공단위탁, 사전조사 인터뷰)

이와 같이 현행 이용자 만족도 조사에서의 신뢰도 문제가 제기됨에 따라 보다 더 공신력 있는 이용자만족도 조사 방안이 필요할 것으로 보인다. 가능한 방안으로는 현재 문화체육관광부가 주도하고 있는 공공도서관 운영 평가에 이용자만족도 지표를 추가하는 것을 생각해 볼 수 있다. 그러나 이 경우에도 현재처럼 평가대상 도서관이 증빙자료를 제출하는 방식이라면 평가조작의 혐의를 명확히 제거하기 어려울 것으로 보인다. 결국, 이 문제는 지자체나 해당 도서관이 아니라 이용자만족도 조사를 위한 별도의 지표, 충분한 표본의 선정 등 객관적 조사를 실시할 수 있는 제3의 기관을 통하는 것만이 객관성을 담보할 수 있을 것으로 보인다.

5.4 지도·감독 영역

사전교육, 일상적 지도·감독, 감사 등으로 구성된 가이드라인의 “지도·감독 영역”(〈표 3〉 참조)에 대한 지자체 위탁업무 담당자들의 의견은 그 유용성에 있어서 매우 긍정적이었다. 본 조사에 따르면 현재 재단이나 공단이 수탁하고 있는 도서관의 경우에는 별도의 지도·감독은 이루어지지 않고, 상위기관과 함께 엮여 있어야 연 1회 정도의 수준에서 이루어지고 있음을 알 수 있었다.

우리는 지도 감독 이런 것 안 해요, 시설관리공단
감사를 구의회 행정사무감사에서 하면 이것과
연관해서 좀 하고, 우리는 관리감독 안 하는데요.
(서울B구 주무관, 복합위탁)

2년에 1번씩 시설관리공단 감사 때, 도서관 감사를
같이 하는데, 도서관을 별도로 할 필요가 없는
것이 공단에서 하는 게 다 우리랑 같이 연계되어
서 하는 거라 특별한 사항은 없어요. 회계에서
다른 목적으로 썼던가 하는 감사 차원이죠.
(사전교육은) 공단에서는 회계교육 있을 때 같
이 받아요. 그리고 회계분야도 공단차원에서 다
걸려져요. 민간의 경우에는 사전교육이 당연히
필요하죠. (서울A구 주무관, 공단위탁)

이와 같이 수탁기관이 공단인 경우에는 기관
자체가 행정, 회계 등에 관한 한 전문가들이며
주로 행정감사를 통해 문제점들이 다 걸러지고
있고, 도서관 예산은 전체적으로 볼 때 비중이
크기 않기 때문에 도서관에 별도의 지도·감독
이 필요하지 않다고 느끼고 있었다. 이러한 관
행은 앞서 살펴 본 재위탁 평가에서 지도·감독
을 독자적인 도서관 대상으로 보지 않고 수탁기
관에 대한 평가로 이해하고 있는 것과 같은 맥
락으로 볼 수 있다. 공단에 위탁을 하면서 최근
민간단체위탁을 추가로 시작한 지자체 담당자
의 경우, 사전교육과 같은 지도·감독의 필요
성에 대해 다음과 같이 생각하고 있었다.

거기는 1년에 1번 정도 나가 봐야죠. 처음 하는
곳이니, 우리 시스템하고 맞춰보기도 해야 하고
... 작은도서관은 회계 같은 것은 미리 다 보내주
고 또 운영규정 안에다가 서식 같은 것은 넣어서

주고요, 복무규정 같은 것은 필요할 것 같긴 하네
요. (서울B구 주무관, 복합위탁)

한편, 지도·감독 부분에서 사전교육을 제일
중요하다고 생각하는 지자체도 있었는데, 그 이
유는 업무 시작 전에 서로 간의 공감대 형성이
향후 업무 조율을 원활히 할 것으로 믿기 때문
이었다. 그럼에도 불구하고 위탁업무 담당자들
의 인터뷰를 통해 밝혀진 지도·감독 현황은 매
우 미미한 실정이었고 이에 지도·감독 부분에서
강화가 필요하다고 새롭게 인지하는 지자체
가 많았다. 한편, 일상적 지도·감독 항목에 더
구체적인 평가 항목이 있어야 한다고 한 지자체
의 경우 수탁기관 소속 도서관 직원들의 방만한
근무태도로 인해 위탁도서관 운영에 한계를 경
험한 바가 있었기 때문으로 나타났다.

본 연구에 참여한 위탁도서관장들은 가이드
라인을 활용하여 지도·감독을 정상화하는데
도움을 줄 수 있는 여러 방안들을 제시하였다.

(부적격한 수탁기관의 자격 상실이 필요한데),
건설업체 같은 경우 조달청이라는 중간기관이
있으니까 그런 자격이 걸려지지만 도서관은 중
개기관이 없어서 그런 것 아닌가 싶어요. 가령,
수탁기관이 임의로 부적절한 업무에 직원을 활
용한다거나 하는 경우, 지역대표도서관에서 수
탁기관의 감사를 하면 어떨지, 혹은 전문단체가
하는 것도 좋을 듯합니다. 감사에 대해 체크할
수 있는 좀 더 구체적인 체크리스트로 만들어진
계량화된 지표가 제시되면 좋을 것 같습니다.
(서울P구 관장, 공단위탁)

도서관장 및 직원의 업무를 도서관 고유 업무로

제한하는 내용 같은 것들도 필요할 듯 해요. (서울M구 관장, 공단위탁)

법에 충실한가를 평가하는 것이 좋을 것 같은데, 예컨대 관장의 직무분석을 감사내용으로 쓸 수 있도록 할 수도 있겠지요. (서울P구 관장, 공단위탁)

관장이 중간에 바뀌는 경우도 있는데 부적절한 관장을 앉히거나 하는 경우도 있기 때문에, 그런 내용도 (가이드라인에 추가하는 것이) 필요할 듯 합니다. (서울N구 관장, 공단위탁)

결국, 부적격한 운영 관행을 방지하고 위반에 대한 적절한 제재를 가하기 위해서는 가이드라인의 지도·감독 영역에 보다 구체적이고 계량화 할 수 있는 지표를 감사 항목으로 제시하고, 이를 조례에 반영함으로써 지도·감독을 철저히 시행하게 유도하는 것이 필요한 것으로 보인다.

6. 논의

6.1 가이드라인에 대한 종합평가

본 연구에 참여한 지자체의 도서관 업무담당자들과 위탁도서관장들은 가이드라인과 그 내용에 대해 전반적으로 매우 긍정적이었다. 가이드라인의 실효성 및 현장에서의 활용유무를 떠나 대안 없는 위탁운영에 대한 논의보다 차선책이 될 수도 있지만 위탁을 위한 가이드라인을 제작하였다는 것이 무엇보다 큰 성과라고 평가했다. 또한 인터뷰 대상자들은 적합한 수탁기관

을 선정하거나 자격미달인 수탁기관을 가려내는 데 이 가이드라인이 길라잡이가 될 수 있을 것이라고 그 역할을 정의했다.

민간위탁의 수탁기관선정위원으로 여러 번 참여해 보았는데, 위탁에 도움이 될 제대로 된 가이드라인이 없는 상황에서 지자체별로 각기 다양하게 수탁기관을 선정함에 따라 적합성이나 자격미달의 수탁기관이 선정되는 문제가 있어왔습니다. 최초 서울시 위탁 때부터 이런 가이드라인이 마련되어 공지, 발표되었더라면 좋았을 것 같습니다. (서울M구 관장, 공단위탁)

더불어 지자체 담당자들은 가이드라인의 몇 가지 문제점을 개선한다면 보다 유용하게 활용될 수 있을 뿐만 아니라, 특히 위탁을 처음 시작하는 단계에 있는 지자체의 경우 상당히 도움이 될 것이라고 보았다. 그러나 가이드라인이 갖는 내용의 유용성과는 별도로 실제 현장에서 위탁이 결정되는 상황과 가이드라인이 전혀 법적 효력을 갖지 못한다는 사실 때문에 현장에서 어느 정도의 실효성을 갖고 활용될 수 있을 것인가에 대해서는 대체로 매우 부정적이었다.

직영이나 위탁이냐의 이분법만 존재하던 상황에서 현 위탁가이드라인은 새로운 대안을 마련하려는 시도이며, 내용상 많은 도움이 되지만 그 실효성 측면에서 현실적이지 않습니다. 도서관은 지자체가 하는 많은 위탁대상 중 단지 하나일 뿐입니다. 정작 가이드라인을 사용해야 할 위탁자인 공무원들이 도서관을 전문성 있는 일로 생각하지 않기 때문에 전문성 있는 수탁기관에 위탁해야 한다는 필요성에 대해 인식하고 있

지 못하며, 전문성을 갖춘 수탁기관도 없는 현실 이죠. (서울L구 관장, 공단위탁)

가이드라인 자체는 실무차원에서 아주 유용하게 사용할 수 있도록 구성되었다고 생각합니다. 하지만 지자체 장의 생각에 따라 좌우될 요소가 많기 때문에 상위법으로 기본 틀이 정해지고 다음에 지자체에서 조례를 만드는 것이 더 잘 활용할 수 있을 것이라고 생각합니다. 장애인관련 법이나 영유아보육법처럼 법에서 명시되면 지자체 실무자가 적용하기에 훨씬 수월할 것 같습니다. (경기E시 팀장, 공단위탁)

이 문건을 만드느라고 애썼다고 생각합니다. 그런데 이 문건이 기초자치단체 단위에서 제대로 활용할 수 있는지에 대해서는 ... 지자체장의 의지가 중요한데, 실제로 수탁을 하겠다는 기관 들은 지자체가 정한 이러한 가이드라인에 맞추 어서 냅니다. 따라서 누군가를 해주어야 한다고 마음먹고 있는 경우에는 이런 문건 자체가 소용 이 없습니다. 따라서 이런 지침은 기초자치단체 보다는 상위 기관에서 만들어서 내려 보내야 한 다고 생각합니다. 그래야 지자체장이 마음대로 할 수 없고, 규정대로 할 수 있을 것입니다. (경기 E시 주무관, 공단위탁)

참여한 도서관장들은 모두 법이 정한 기준도 지켜지지 않는 상황에서 가이드라인이 과연 효 력이 있을지 의문이며, 단지 참고자료로 활용될 수 있을 뿐이라는 견해를 보였는데, 그 이유는 자치단체장 마음대로 모든 것이 결정된다는 생 각 때문이었다. 그럼에도 불구하고 가이드라인 자체는 잘못된 위탁경영을 방지할 수 있는 사

후지침으로 가치가 있을 것이라고 하였다. 예컨 대, 추가로 수탁기관 대상을 제한하기 위하여, 혹은 운영능력이 부족하거나 종교기관 등 도서 관 운영이 부적합한 기관을 배제하는데 쓰일 수 있을 것이며, 위탁은 앞으로도 계속 될 것이므 로 이 가이드라인이 유용하다고 보고 있었다. 또한, 최소기준인 가이드라인을 충족하는 단체 가 없으면 위탁대신 직영으로 운영하도록 설득 하는 데 쓰일 수 있는 도구가 될 수 있다고 보 는 견해도 있었다.

마지막으로 가이드라인의 파급력을 높일 방 안으로, “국립중앙도서관과 같은 상위기관이 지 자체에 전파를 하거나 공문을 보내볼 것”(서울 J구 주무관, 민간법인위탁)이 제안되었다. 이는 실제 현장에서 활용되기 위해서는 기초 자치단 체 차원에서 가이드라인을 작성하는 것보다 좀 더 강제적인 실행력을 가지고 있는 상위 기관을 통해 가이드라인이 보급되는 것이 바람직하다 고 생각하기 때문인 것으로 보였다.

6.2 가이드라인의 영역별 수정 방향

가이드라인에 대한 유용성 평가 및 현장적용 가능성을 조사한 결과, 가이드라인의 영역별 쟁 점과 재고의 여지가 있는 부분에 대한 보완 및 개선방안을 다음과 같이 정리할 수 있다.

먼저 제1영역인 “수탁기관 선정”에서 특히 문 제가 된 항목은 “재무구조”와 “가산점” 두 항목 이다. 연구에 참여한 위탁업무 실무진과 도서관 장들의 일반적 의견은 도서관 위탁에서는 재무 구조가 탄탄하다고 반드시 좋은 수탁기관은 아 니며 재무구조가 허약하더라도 전문성을 가진 수탁기관이 있으므로, 재무구조에 대한 엄격한

명시는 이러한 기관에 대한 진입장벽이 될 수 있는 소지가 있다는 것이다. 따라서 재무구조에 대한 배점 비중을 낮추는 방향으로 수정할 필요가 있다.

또한 수탁기관의 의지 및 도서관장의 전문성을 증명할 경우 가산점을 부여한다는 항목에 대해서도 논란이 많았다. 도서관장의 전문성과 수탁기관의 의지가 무엇보다 중요하므로 정규항목으로 편입해야 한다는 의견과 주관성이 높은 이항목을 보다 정량화할 필요가 있다는 의견이 있는 것으로 파악되었다. 정량화 방법으로는 현재 사회복지관이 수탁기관 선정과정에서 복지관장 예정자가 계획서를 발표하는 경우 가산점을 부여하는 것을 적용할 수 있다. 따라서 도서관장의 전문성을 “도서관관리계획”의 인력의 전문성에 포함시켜 정량화된 지표로 평가하도록 하는 한편, 수탁기관대표의 의지와 전문성은 “수탁기관의 적합성”과 “수탁기관 능력”에 포함하여 구체적인 자격요건을 명시함으로써 부적격 기관을 배제할 수 있도록 수정할 필요가 있다.

선정영역은 궁극적으로 적합한 수탁기관을 선정하는데 목적이 있는데, 가이드라인에는 정량적 평가와 정성적 평가 항목이 모두 포함되어 있다. 피면담자들이 지적한 대로, 정량평가의 비중이 높으면 진입장벽을 높이는 결과를 초래할 수 있고, 정성평가의 비중이 높으면 높은 추상성으로 인해 평가검증이 어렵게 된다는 점을 감안하여 정량평가와 정성평가의 균형을 맞추어 배점을 조정도록 개선해야 할 것이다. 따라서 정량화가 가능한 영역에 대해서는 더 정량화하여 배점을 쉽게 할 수 있도록 해 준다면 좀 더 유용한 평가도구로 사용될 수 있을 것이다.

제2영역인 “협약”은 공단 소속 위탁도서관

관련자들에게 가장 큰 혼동을 초래하는 부분이었던 것으로 보인다. 이 내용은 민간위탁 가이드라인 제작 당시 행정안전부가 일시적으로 발표했던 계약관련 예규(가이드라인, 7)로 인해 삽입되었던 내용이다. 현 시점에서는 명시할 필요가 없는 내용으로 확인되었으므로 가이드라인에서 삭제될 수 있는 내용이다.

제3영역인 “재위탁 심사”는 본 연구 참여자들이 가장 관심 있게 반응했던 부분이었다. 그 이유는, 수탁기관의 도서관운영 내용을 평가할 수 있는 실질적 내용으로 구성되어 있기 때문에 실무에서 매우 유용하게 적용할 수 있고 또 각 평가항목들을 정량적으로 배점화할 수 있다는 점에서 유용했다고 판단된다. 일정 범위 내에서 각 항목별 배점조정을 허용할 수 있도록 개선한다면 필요한 기준을 유지하면서 동시에 개별 지자체의 고유한 특성을 보다 효과적으로 반영할 수 있을 것이다(예: 이용자 만족도, 정치중교 중립성).

제4영역인 “지도·감독”은 수탁기관에 대한 위탁기관의 지속적 지도 및 감독 내용을 명시하고 있다. 이 항목은 선정과 재위탁 심사 같은 심사내용이 아니므로 배점은 불필요하며, 제안된 가이드라인 내용을 그대로 유지해도 무방하다.

6.3 가이드라인의 전반적 수정 방향

현재 공공도서관의 위탁운영을 담당하고 있는 현장의 실무자들과의 만남을 통해 본 연구를 진행하고 있는 과정에서 가이드라인의 방향성 문제에 대한 몇 가지 의미 있는 논의 사항이 발견되었다. 그 내용은 다음과 같이 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 현재 진행되고 있는 우리나라 공공도서관 위탁의 특수성과 현장성을 고려하여 위탁 유형별 가이드라인의 필요성이 제기되었다. 이는 공단위탁 당사자들이 “공공도서관 민간위탁 가이드라인”을 자신들과는 무관한 가이드라인으로 인식하고 있는데서 발견되었는데, 공단 소속 도서관관계자들은 공단위탁은 위탁심사 없이 위탁이 결정되기 때문에 자신들은 민간위탁이 아니라고 생각하고 있었다. 이와 달리 가이드라인을 제작한 포럼의 입장은 공단 역시 민간위탁이라고 보는 것이다. 민간위탁을 규정하는 법에 따르면 위·수탁 절차 없이 위탁을 진행하는 것은 잘못된 것이며, 그런 의미에서 공단도 공개모집 절차에 따라 위탁을 해야 하며, 재위탁 평가 요소로 제시된 요소를 감사기준 등으로 활용할 수 있어야 한다는 입장이기 때문이다. 그러나 현장의 공단위탁 당사자들은 시설관리공단과 도시관리공단 등은 사실상 지자체의 산하기관이며, 공단의 수탁은 순수 민간단체가 밟는 위탁과정을 받지 않는다는 점을 강조했다.

순수 민간위탁의 경우에 제대로 된 기관에서 수탁해야 한다는 명시가 필요한 반면, 공단위탁의 경우에는 제시된 가이드라인의 내용은 대부분 전혀 의미 없습니다. 그 이유는 공단위탁은 그냥 심사절차 없이 이루어지고 있기 때문인데, 공단의 경우, 선정위원회는 필요 없고 지자체가 수탁기관을 공단으로 결정해 버리면 그것으로 끝입니다. (서울L구 관장, 공단위탁)

이와 같이 현실에서 공단 및 재단의 위탁이 순수민간 단체의 수탁과 매우 다른 관행과 법적, 행정적 절차에 의해 이루어지므로 대부분의 피

면담자들은 가이드라인을 수탁기관 유형별로 제시하는 것이 현장적용성을 높일 수 있는 방안임을 강조했다.

위탁가이드라인은 시설관리공단, 재단, 순수민간단체로 구분하여 각 조직의 특성에 맞게 별도로 만들어야 합니다. 시설관리공단 소속 도서관은 지자체 직영도서관의 관료화된 공무원 조직의 관료화된 운영과 비교하여 적은 것으로 많은 일을 해내는 매우 업무능률과 성과가 높은 조직입니다. 한편 순수민간단체는 행정력이 매우 부족해 운영상 문제를 보입니다. (경기R시관장, 공단위탁)

이에 한 위탁도서관장이 제안한 바와 같이 전체 수탁기관을 아우르는 원칙을 제시하고, 그 다음에 수탁기관 유형별로 적용되어야 할 원칙을 포함하여 가이드라인을 제공하는 것이 유용할 것이다.

한편 수탁유형별 가이드라인의 필요성 논의와 관련된 또 다른 논의로, 가이드라인에서 수탁기관의 유형을 제한함으로써 도서관 업무에 적합하지 않은 단체를 처음부터 제한하도록 명시해야 한다는 의견이 있었다. 그러나 연구에 참여한 도서관장들은 그 실효성에 대해 대체로 회의적이었다. 두 가지 이유가 있었는데, 그 첫째는 도서관이 영리기관이 아니므로 위탁시장이 열악하다는 이유 때문이었다. 두 번째 이유는 주로 공단소속의 경우, 지자체장의 의지가 수탁기관 결정에 절대적으로 작용하고 있다는 점이다. 이러한 현실에서 순수민간단체 위탁용 가이드라인에서는 수탁기관 유형에 대한 제한을 선정 영역에 분명히 명시하여 제대로 된 수

탁기관이 선정되도록 유도하게 하는 반면, 공단 위탁용 가이드라인에서는 선정 단계보다는 재 위탁 심사와 지도·감독 영역을 강화하는 방안으로 가이드라인을 활용하는 것이 효과적이라 보인다.

둘째, 가이드라인의 유용성을 검토하는 과정에서 가이드라인이 현장에서 효과적으로 활용되기 위해서는 어느 정도의 구체성을 띄고 기술되어야 하는가에 대해 양립된 의견이 나타났다. 지자체의 특수성과 자율성을 고려한 융통성이 중요하므로 다소 덜 구체적인 기술이 바람직하다는 의견과 왜곡된 공공도서관 위탁의 행태를 교정하기 위해서는 가이드라인이 보다 구체적이어야 한다는 의견으로 나뉘어졌다. 예컨대, 한 주무관은 가이드라인의 항목이 전체적으로는 유용하지만, 도덕성, 행정능력 등 계량화되지 않고 추상적인 개념의 항목은 적절하지 않다고 답변함으로써 보다 더 상세한 지표로 제시되어야 한다고 평가했다.

항상 추상적인 것에 대한 구체적인 데이터, 예를 들어 재무건전성이다 하면 연 수입과 지출에 대해 몇 % 이상, 부채 대비 자산이 몇 % 이상 이런 것 ... 막연하게 건전하보다 이런 게 아니라 구체적인 카테고리에서 등급화하는게 필요하지 않을까 ... 외부평가위원들도 임의로 1점을 줄 수 있고 5점을 줄 수 있잖아요, 그게 아니라 정량화할 수 있는 데이터 안에서 평가하는 게 필요하지 않을까 해요. (인천H구 주무관2, 재단위탁)

즉, 지나치게 추상적이고 일반적이므로 정량화할 수 있는 것과 정성평가 해야 하는 것을 좀 더 구분하여 구체화하여야 한다고 제안하고 있

었다. 그러나 이러한 지적에 대해 동의하지 않는 지자체도 있었다. 항목들이 현 수준보다 더 세분화되거나 계량화되면 오히려 다른 측면에 대한 고려나 융통성에 제약이 있을 수 있으므로, 현재 수준의 표현이 적절하다고 평가하였다.

괜찮은 것 같은데요, 평가항목에 내용이 들어가잖아요, 저는 너무 세부적인 것은 평가의 융통성이 없는 것 같아요, 너무 세부적인 것을 넣어버리면 다른 것을 배려할 수가 없어요. (서울A구 주무관, 공단위탁)

뭐 굳이 세부적일 필요가 있을까요 ... 특성에 맞게 가는 거지. (서울B구 주무관, 복합 위탁)

이렇게 상반된 의견이 팽팽한 가운데, 가이드라인의 융통성과 구체성 간의 적절한 균형을 해결할 방안으로, 현재 수준의 가이드라인의 구체성 수준을 유지하면서 구체적으로 계량화할 수 있는 지표의 경우, 적절한 예를 제시하는 방안을 제안할 수 있다.

셋째, 가이드라인에 더 추가되어야 할 내용으로 도서관 수탁기관 유형과 운영상황을 잘 반영하여 운영의 자율성, 적정인력수준, 급여 등을 포함할 것이 제안되었다. 공단소속 관계자들은 기존 가이드라인에서 추가하거나 강화할 영역으로 다음과 같은 내용을 제안하였다.

현재 위탁되고 있는 도서관의 경우 위임률, 경영구조 등이 제각각이라, 말하자면 위임률, 운영의 자율권 등에 대한 가이드라인이 필요합니다. 이런 부분의 해결이 더 시급한 것이 아닌가 생각합니다. (서울M구 관장, 공단위탁)

구청에서 수탁기관에 대한 감사의무가 부여되어 있으나 도서관을 잘 모르기 때문에 오히려 적정인력 등에 대한 감사기준 등을 제시하는 것이 좋지 않을까요? 위·수탁 계약에서 사서는 도서관을 떠날 수 없도록 규정하는 것도 효과적일 것입니다. (서울P구 관장, 공단위탁)

건물규모에 따른 인력비율, 다른 자치단체의 평균에 비해 어느 수준에 있는지 등을 평가하는 항목이 있었으면 좋을 것 같아요. (서울P구 관장, 공단위탁)

또한 수탁유형에 관계없이 모든 유형의 수탁기관에 추가되어야 할 항목으로 지자체 담당자들과 도서관장들 모두 급여에 대한 가이드라인을 꼽았다. 도서관의 낮은 급여문제는 타 사회복지기관의 위탁기관과 비교하면 반드시 “위탁”의 문제는 아니었다.

사회복지 시설 계통은 법으로 급여가 기준이 되어 있어서 높아요. 근데 도서관은 애매해요. 청소년독서실 관장도 (도서관 관장보다) 급여가 더 높아요. 일 하나도 안하고 관리만 하는데 ... 이것이 사회복지시설에 포함되어서 ... 사회복지시설은 임금 체계가 딱 있어 ... 도서관은 그게 없어요. 같은 시설관리공단 직원이라도 급여가 다 같지 않고 상위법에 따라 가는 거죠. 도서관은 상위법에 급여 체계가 없어요. 저는 도서관도 급여 체계가 있었으면 해요. (서울B구 팀장, 복합위탁)

특히 현재 복지시설 등에서 시행되고 있는 급여가이드라인과 유사한 가이드라인이 도서관에

도 전체를 아우르는 상위 규정으로 마련되어서, 비정상적으로 책정되고 있는 급여가 개선되도록 해야 할 필요성을 제기했다. 이 문제는 결국 상위의 도서관 전문기관이 규정을 마련하여 위탁도서관 운영의 총괄적인 정상화 방안을 마련할 필요성을 다시 제기하고 있는 것이다.

6.4 요약

앞에서 논의한 수정방향에 대한 내용을 전체적으로 정리하면, 가이드라인의 수정방향은 첫째, 제1영역인 수탁기관선정과 제3영역인 재위탁 심사 부분을 연구결과를 바탕으로 수정·보완하고, 제2영역인 협약부분은 삭제하는 한편, 제4영역인 지도·감독 영역은 유지한다. 둘째, 더 구체적 지침을 수록한 상세한 매뉴얼 형태로 수정하기를 원하는 의견도 일부 있었지만, 가이드라인의 범용성과 융통성을 높이기 위해 현재 수준의 구체성을 유지하도록 한다. 또한 가이드라인 전체적으로 구체성이 부족한 경우에는 한두 가지 예시를 제시함으로써 위탁기관을 위한 실질적인 지침을 구체적으로 제공해 줄 수 있다. 예를 들면, “종교적 중립성”은 “수탁기관이 관여된 특정종교행사에 도서관 직원의 참여 금지”와 같은 예를 제시할 수 있다. 셋째, 가이드라인에서 항목별로 부여된 배점을 일정범위 내에서 지자체가 자율적으로 조정할 수 있음을 명시해 줄 수 있다. 넷째, 실제 심사에서 기술평가표와 같은 기능으로 사용할 수 있는 두 개의 별표, 즉 “선정평가표”와 “재위탁평가표”를 부록으로 첨부하여 위탁실무자들이 손쉽게 업무에 활용할 수 있도록 하여 가이드라인의 활용성을 높일 수 있다.

7. 결 론

공공도서관 위탁운영 현장에 있는 지자체의 위탁업무 담당자와 수탁도서관장을 대상으로 (사)포럼 문화와도서관이 발표한 『공공도서관 민간위탁 가이드라인』의 유용성과 현장적용 가능성을 조사한 본 연구결과를 종합하면 다음과 같다. 가이드라인의 구체적 내용에 대한 일부 이견은 있었지만 현장 실무자들은 공통적으로 가이드라인의 유용성에 대해 긍정적으로 평가하고 있었다. 그럼에도 불구하고 가이드라인에 대한 큰 “환호”는 없었는데 그 이유는 (1) 인터뷰한 지자체가 이미 수탁을 해 본 경험이 있기 때문에 가이드라인의 필요성은 그들에게 당면 현안이 아니고, (2) 자신들이 가이드라인과 유사한 형태의 자료를 바탕으로 현재 일을 진행하고 있다고 생각하기 때문이라 보인다. 또 그들의 인식과 같이 현재 제시된 가이드라인은 『도서관법』조차 제대로 지켜지지 않는 현실에서 그 자체로는 절대적 지침이나 규제역할은 못할 것이라 보여진다. 그럼에도 불구하고 보다 긍정적인 변화를 유도할 수 있는 기재로 활용될 수는 있을 것으로 보인다. 특히, 이 가이드라인은

위탁에 대한 경험이 없는 지자체와 현재 위탁을 하고 있는 지자체의 수탁기관에 대한 지도·관리에 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

공공성과 전문성을 공공도서관 위탁경영의 핵심 원칙으로 강조한 가이드라인의 가치를 감안할 때, 향후 남은 과제는 가이드라인의 현장 활용을 증진시키기 위한 방안 모색이 될 것이다. 우선 그 첫 번째 방안으로는 앞서 지적한 사항을 반영하여 현장에서의 적용가능성을 제고할 수 있는 방향으로 가이드라인을 수정·보완하는 일을 할 수 있을 것이다. 이와 관련하여 후속연구를 통해 보다 체계적으로 수집된 더 큰 표본을 사용하여 설문조사를 실시함으로써 수정된 가이드라인에 대한 객관적 평가를 시도해 볼 수 있을 것이다. 두 번째 방안으로는 향후 위탁을 진행하고 있는 지자체를 대상으로 이 가이드라인을 보다 적극적으로 홍보하는 것이라고 할 수 있다. 가이드라인이 지자체에서 실제로 활용할 수 있는 가장 효과적인 방안은 공신력 있는 상위 기관, 예를 들면, 문화체육관광부나 서울시 등 광역자치단체의 이름으로 보급하는 것이 될 것이다.

참 고 문 헌

- [1] 박동철. 2007. 공공도서관 위탁경영의 현상과 과제에 관한 고찰. 『한국도서관·정보학회지』, 38(3): 383-404.
- [2] 국민권익위원회. 2010.12.6. 『지방자치단체 사무의 민간위탁 운영 합리화 제도개선 방안』. 서울: 국민권익위원회.
- [3] 김선애. 2012. 공공도서관의 수탁자 평가요소에 관한 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 43(2): 77-98.

- [4] 김영귀. 2003. 일본 공공도서관의 민간위탁과 사서직의 위기. 『한국도서관·정보학회지』, 34(2): 119-141.
- [5] 배순자. 2003. 행정서비스의 민간위탁 사업평가를 통해본 공공도서관 민간위탁의 함의. 『한국도서관·정보학회지』, 34(1): 79-84.
- [6] 배순자. 2008. 『도서관 민간위탁경영제도 개선에 관한 연구』. 문화체육관광부 연구보고서. 서울: 문화체육관광부.
- [7] (사)포럼 문화와도서관. 2011. 공공도서관 민간위탁 운영 가이드라인. 서울: (사)포럼 문화와도서관 <<http://www.libraryforum.kr/blog/attachment/1618906332.pdf>>.
- [8] 서울특별시. 2009.3.26. 『서울특별시 도서관재단 설립 및 운영에 관한 조례(안)』.
- [9] 서혜란. 2012. 2012년 8월 18일. 부산에서 인터뷰.
- [10] 윤희운. 2000. 도서관의 아웃소싱에 대한 비판적 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 31(3): 1-21.
- [11] 윤희운. 2008. 공공도서관의 위탁경영의 분석과 해법. 『한국도서관·정보학회지』, 39(3): 3-26.
- [12] 인천광역시. 2010.11.15. 『인천광역시문화재단 설립 및 운영에 관한 조례 일부개정조례(안)』.
- [13] 정동열. 2008. 『서울시 공공도서관 중장기 발전계획 연구』. 정독도서관 연구보고서. 서울: 정독도서관.
- [14] 최성락, 황혜신, 차성중. 2011. 공공도서관 민간위탁 해외사례 비교 연구. 『한국콘텐츠학회논문지』, 11(10): 274-284.
- [15] 행정안전부 자치제도과. 2004. 민간위탁 실무편람. 서울: 행정안전부. <<http://www.mospa.go.kr/gpms/view/jsp/download/userBulletinDownload.jsp?userBtBean.bbsSeq=354921&userBtBean.ctxCd=1059&userBtBean.orderNo=41822>>.
- [16] 황혜신, 차성중. 2011. 공공도서관의 운영방식 및 위탁방식에 따른 이용자 만족도 비교. 『한국정책학회보』, 20(2): 203-232.
- [17] Morgan, David L. 1996. "Focus groups." *Annual Review of Sociology*, 22: 129-152.

• 국문 참고자료의 영어 표기

(English translation / romanization of references originally written in Korean)

- [1] Kwack, Dong-Chul. 2007. "A research on the 'contracting out' of public library services in Korea." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 38(3): 383-404.
- [2] Anti-Corruption and Civil Rights Commission of Korea. 2010.12.6. *Directions for policy improvement of the contracting-out of local autonomous government services*. Seoul: Anti-Corruption and Civil Rights Commission of Korea.
- [3] Kim, Sun-Ae. 2012. "A study on selecting contractor in local government's contracting out

- of public libraries.” *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 43(2): 77-98.
- [4] Kim, Young-Kuy. 2003. “The outsourcing of the public library management and the crisis of librarianship in Japan.” *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 34(2): 119-141.
- [5] Bae, Soon-Ja. 2003. “Implications in contracting-out of public library through the evaluating contracting-out of public administration services.” *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 34(1): 79-84.
- [6] Bae, Soon-Ja. 2008. *Policy development for improving the contracting-out of public libraries*. Ministry of Culture, Sports, and Tourism. Research Report. Seoul: Ministry of Culture, Sports, and Tourism.
- [7] Culture and Library Forum. 2011. Guidelines for contracting-out public library services. Seoul: Culture and Library Forum. <<http://www.libraryforum.kr/blog/attachment/1618906332.pdf>>.
- [8] Seoul Metropolitan City. 2009.3.26. *Ordinance for the establishment and operations of Seoul Foundation for Arts and Culture*.
- [9] Suh, Hye-Ran. 2012. Interviewed in Pusan on August 18, 2012.
- [10] Yoon, Hee-Yoon. 2000. “A critical study of library outsourcing in Korea.” *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 31(3): 1-21.
- [11] Yoon, Hee-Yoon. 2008. “Analysis and solution of contracting out of public libraries in Korea.” *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 39(3): 3-26.
- [12] Incheon Metropolitan City. 2010.11.15. *Ordinance for the establishment and operations of Incheon Foundation for Arts and Culture*.
- [13] Jeong, Dong Youl. 2008. *A study of long-term planning for the public library development in Seoul*. Seoul: Jeong Dock Public Library.
- [14] Choi, Seong-Rak, Hwang, Hie-Shin, & Cha, Sung-Jong. 2011. “Comparative research on outsourcing public libraries.” *Journal of the Korea Contents Association*, 11(10): 274-284.
- [15] Ministry of Public Administration and Security. 2004. Guideline for contracting out. Seoul: Ministry of Public Administration and Security.
<<http://www.mospa.go.kr/gpms/view/jsp/download/userBulletinDownload.jsp?userBtBean.bbsSeq=354921&userBtBean.ctxCd=1059&userBtBean.orderNo=41822>>.
- [16] Hwang, Hie-Shin, & Cha, Sung-Jong. 2011. “Comparing user satisfaction across different types of public library operation and outsourcing.” *Korean Policy Review*, 20(2): 203-232.