

A시 B구 문화재단 설립 및 운영 조례에 대한 정책결정과정 분석

- 정책옹호연합모형(ACF)을 중심으로 -

An Analysis of the Policy Making Process of Contracting-out of Public Library Appeared in Municipal Ordinance on the Establishment and Operation of Cultural Foundation: Based on the Advocacy Coalition Framework

홍 보 현 (Bohyun Hong)*

김 기 영 (Giyeong Kim)**

목 차

- | | |
|----------------------------------|---------------------------------|
| 1. 서 론 | 5. A시 B구 문화재단 설립 및 운영 조례의 사례 분석 |
| 2. 이론적 배경 | 6. 결 론 |
| 3. 연구 설계 | |
| 4. A시 B구 문화재단 설립 및 운영 조례 정책추진 개요 | |

초 록

본 연구의 목적은 특정 지역(A시 B구)의 지역 문화재단 설립 관련 정책 사례에서 공공도서관 포함 여부를 둘러싼 정책 행위자들의 행태를 파악하여, 도서관이 문화재단에 위임 운영되는 정책결정이 어떻게 산출되었는지 탐색하는 것이다. 이를 위해 정책과정 기간 중 공개된 행위자들의 다양한 자료를 수집하여 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework: ACF)을 기반으로 분석하였다. 분석 결과, 해당 지역에서 도서관 위탁반대연합이 내세웠던 핵심신념인 공공성과 사서의 전문성 중 공공성만이 위탁옹호연합에 수용된 것으로 나타났다. 이러한 사례와 유사사례의 비교를 통해, 핵심 신념으로서 사서의 전문성은 상대연합의 신념을 변화시키는 데에 효과적인 것으로 나타났다. 따라서 도서관 서비스를 지역의 다른 공공서비스와 차별화, 전문화하는 것이 공공 도서관의 직영을 유지하는 데에 요구되며, 이는 도서관의 일상적 서비스가 지역의 도서관 관련 정책의 결정에 영향을 미치고 있음을 의미한다.

ABSTRACT

The purpose of this study is to figure out the movements of policy actors in the policy process of the establishment of a local cultural foundation in B-gu(district), A-si (city), then to explore the way to contract out of the management of public libraries to the cultural foundation in the policy process. Data for the study were collected from various sources from newspapers and assembly minutes to blogs and SNS messages of the policy actors, then analysed based on Advocacy Coalition Framework (ACF). The results showed that 'agreement of contract-out' coalition only accepted public interest of the public libraries between the public interest and specialty of librarianship which were insisted by 'disagreement of contract-out' coalition's policy beliefs. The comparison between this case and a similar policy case showed that the specialty of librarianship as a core belief is effective in changing the beliefs of other coalition. Eventually, it is required to differentiate and to specialize library services among public services in a local area in order to keep the direct management of public libraries by the local government, and this means that everyday library services influence the decision making of library policies in the local area.

키워드: 공공도서관, 위탁운영, 정책옹호연합모형, 문화재단, 공공성, 사서직의 전문성
Public Library, Contracting-out, Advocacy Coalition Framework, Cultural Foundation, Public Nature, Specialty of Librarianship

* 연세대학교 대학원 문헌정보학과(bobbletea@yonsei.ac.kr) (제1저자)

** 연세대학교 문헌정보학과 조교수(gkim@yonsei.ac.kr) (교신저자)

논문접수일자: 2017년 7월 25일 최초심사일자: 2017년 7월 25일 게재확정일자: 2017년 8월 21일
한국문헌정보학회지, 51(3): 265-292, 2017. [http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2017.51.3.265]

1. 서론

공공도서관 운영 주체에 관한 논의는 1990년대 후반 국내 공공서비스의 민간위탁 도입이 시도된 이후 지속적으로 등장하는 현안이며, 그에 대해 공공성의 실종 등 위탁에 따른 피해, 효율성과 공공성에 대한 논란이 끊임없이 제기되고 있다(김선에 2012). 이러한 도서관 민간위탁은 본격적인 도입이 시작되면서 지속적으로 증가하다 2010년을 기점으로 그 수가 감소하는 듯했으나, 2011년에는 수도권에 설립된 4개의 공공도서관이 모두 민간에 위탁되기에 이르렀다(포럼 문화와도서관 2011; 김선에 2012). 이러한 상황은 2010년 민선 5기의 임기 시작과 함께 등장한 로컬 거버넌스(local governance)와 연결 지어볼 수 있다. 로컬 거버넌스는 기존 거버넌스 패러다임을 지방차원에 접목하여 NGO와 민영화, 외부위탁 등의 개념들이 지역정치에 도입되는 것을 의미한다(배응환 2010). 이러한 추세 속에서 현재 광역시·도 및 기초지자체는 지역문화재단을 설립하여 도서관 및 문화시설들의 위탁을 가속화하고 있으며 2017년 기준, 경북을 제외한 전국 모든 광역 지자체가 문화재단을 설립·운영하고 있다(백옥선 2017).

도서관 민간위탁의 운영주체로서 문화재단이 부상함에 따라, 최근 공공도서관 정책은 공공도서관의 존립 기반을 강화하고 사서직의 존재 가치를 제고하기 위해 해결해야 하는 여러 정책적 현안을 지니고 있다. 본 연구에서는 이러한 여러 현안 중 도서관 민간위탁에 관하여 A시 B구 「문화재단 설립 및 운영에 관한 조례」 정책결정과정 사례를 분석하고자 한다. 해당되는 조례의 큰 틀은 문화재단의 설립이지만, B구

내 3개의 공공도서관 운영의 주체가 기존 구청 직영에서 신설되는 문화재단으로 변경되는 것이 정책 행위자들 간의 가장 큰 쟁점 사항이었다. 표면적으로 보았을 때 적지 않은 수의 행위자들이 반대했음에도 불구하고, B구의 문화재단 설립 및 운영에 관한 조례는 의결 및 제정이 되어 결론적으로 문화재단 내에 도서관이 편입되는 정책결정이 이루어졌다.

정책은 문제해결 및 변화유도를 위한 공적 수단으로서 미래에 관한 정부의 활동지침이다(최봉기 2008). 즉, 정책은 현재의 문제 상황을 기반으로 미래를 예측하여 정부가 나아가야 할 방향을 제시하는 하나의 과정으로 설명 가능하다. 이러한 정책의 정의를 기반으로 할 때, 미래에 관한 정부의 활동을 선택하는 정책결정은 과정에 속하는 한 부분으로서 역동적이며 다양한 행위자들이 상호작용하는 복잡성을 지닌다. 동시에 정책결정은 차후 국가의 목표를 명확히 함과 동시에 부정적이거나 방해가 되는 사회문제에 대한 해결책을 결정해 나가는 면모를 보인다(최봉기 2008). 따라서 본 연구의 목적은 문화재단 조례 제정이라는 정책결정을 둘러싼 정책 행위자들의 행태를 파악하고, 반대 의견이 존재함에도 어떤 과정에서 문화재단 내에 도서관이 편입되는 정책결정이 산출되었는지 탐색하는 것이다. 더 나아가 그 결과로 도출된 정책적 의의를 기반으로 공공도서관 정책의 방향을 고찰하고자 한다.

본 연구는 정책옹호연합모형(ACF)을 기반으로 사례를 분석하는 질적 연구방법을 사용하였으며, 그 분석 범위는 B구에서 문화재단 설립을 위해 TF팀을 구성한 2016년 1월부터 조례안이 의결된 2017년 4월까지의 기간으로 설

정하였다. 해당 기간을 연구 범위로 설정한 이유는 정책행위자들과 각 연합의 신념 및 활동 그리고 외부 요소의 개입을 효과적으로 탐색할 수 있기 때문이다. 이를 위해 먼저 문화재단과 도서관 위탁 그리고 정책연합옹호모형에 관한 기존의 연구들을 파악하고 B구청 자료, 구의회 회의록, 공문, 신문기사 등을 통한 관련 자료를 수집하여 분석을 진행하였으며, 마지막으로 타 지역의 공공도서관 위탁 사례와 비교를 통해 내포된 의미를 파악하였다.

2. 이론적 배경

공공도서관 정책은 도서관을 국가 발전에 필요한 정보 자원을 통제하는 사회적 기구로 만들어(Butler 1933) 국민들에게 지식의 향유와 복지를 누릴 수 있는 터전이 되도록 하며, 평생교육의 터전이 될 수 있게 하는 목적을 가진다(이만수 2001). 다시 말해 공공도서관 정책은 하나의 사회정책이며, 도서관 정책의 정책결정과정은 도서관이 연관되어 있는 현재의 사회문제를 파악하고 해결하는 행위라 할 수 있다. 따라서 도서관 정책결정과정에 대한 정책적인 관점의 분석은 현 시점의 장점과 단점, 그리고 정책을 중심으로 얽혀 있는 이해관계자들의 가치와 행위를 파악하여 미래 도서관의 향방에 영향을 미치고자 하는 것에서 그 의의를 찾을 수 있다.

본 연구가 다루는 사례는 이러한 공공도서관 정책의 한 부분으로서, 문화재단에 대한 사안과 공공도서관 위탁에 관한 사안이 공존하기 때문에 보다 폭넓은 배경 탐색이 필요하다. 일본을 제외한 미국, 영국 등 해외도서관 사례에서는

도서관 운영의 전체적인 위탁이 아닌 도서관의 기능에 관한 위탁이 주로 논의되었으며(최성락, 황혜신, 차성중 2011), 공공도서관 운영의 전권을 문화재단에 위탁하는 사안에 관련된 연구들은 국내에서 중점적으로 이루어지는 양상을 보인다. 따라서 도서관 운영의 주제로 언급되고 있는 문화재단과 공공도서관 위탁에 관련된 국내 선행연구들을 탐색하였다. 또한 사례의 분석틀로 작용하는 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)의 개념 설명과 함께, 옹호연합모형이 주로 사용되는 분야와 어떠한 목적으로 사용되고 있는지 파악하였다.

2.1 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)

정책옹호연합모형(이하 ACF)은 Sabatier와 Jenkins-Smith에 의해 제안된 이후 연구의 비판과 성과를 반영하여 지속적으로 수정·보완(이승모 2014)되어 오고 있는 정책변동 분석 모형이다. 이 모형에서는 특정 정책적 신념을 옹호하기 위하여 정치적인 활동을 하는 정책옹호연합을 분석단위로 한다.

ACF의 세 가지 기본 전제조건은 다음과 같다. 첫째, 정책변동과 정책지향적 학습을 이해하기 위해 10년 정도의 시간적 범위가 필요하다. 둘째, 정책변동의 분석단위로서 정책하위체제를 설정하며, 하위체제 내 행위자의 다양성과 광범위성을 포함한다. 셋째, 정책하위체제 내 옹호연합들 간에 공유되는 신념이 있으며 이를 정책에 반영하기 위해 경쟁한다(이승모 2014; 최윤희, 김기영 2015).

ACF의 구성요소 중 정책옹호연합의 형성과

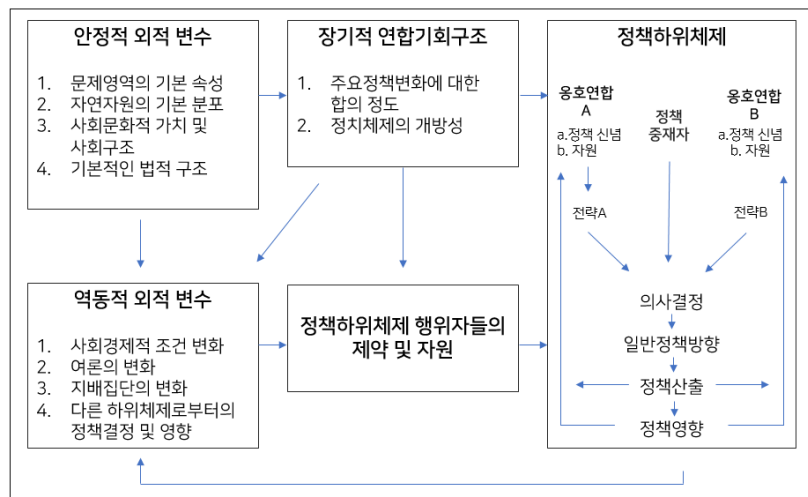
활동에 영향을 미치는 요인으로는 안정적 외적 변수와 역동적 외적변수가 있다. 안정적 외적 변수는 단기간에는 변화하지 않지만 정책하위 체계 행위자들의 자원과 제약을 결정짓는 중요한 요소이다. 역동적 외적변수는 하위체계 행위자들의 행태에 단기간에 큰 영향을 미치는 정책 변화의 필수 조건이다(양승일 2006; 이승모 2014).

이러한 옹호연합들은 하나의 신념체계를 공유하게 되는데, 이러한 신념체계는 규범적 핵심, 정책 핵심, 이차 도구적 신념의 계층적 구조로 구성된다. 가장 상위의 수준인 규범적 핵심은 연합을 형성하게 되는 근본적인 관점으로, 그 범위가 넓기 때문에 특정 정책과의 직접적인 연관성은 다른 계층의 신념보다 약하다. 정책핵심은 특정 하위체계에서 실제 운용되는 정책과 연관되며 어떠한 목표가 정해질 것인지에 대한 인식을 의미한다. 마지막으로 이차 도구적 신념은 정책수단, 예산의 배분과 같이 가장 범위가

좁은 것으로, 가장 구체적이며 변화의 가능성이 크다(양승일 2006).

신념체계가 변화 및 수정되어서 나타나는 행동이나 생각의 변화를 정책학습이라 하며, 정책 학습은 앞서 설명했던 신념체계의 도구적 측면에 집중되는 양상을 보인다. 정책학습은 경험에서 기반하기 때문에 옹호연합 간 갈등과 논쟁을 촉진하는 공개토론회·공청회가 존재해야 하는 전제조건을 지닌다. 이 때 두 연합 사이의 대립과 갈등을 중재하는 제 3자를 정책증개자라고 하며 대체적으로 정치인과 관료가 해당 역할을 맡게 된다. 이러한 정책옹호연합모형은 <그림 1>로 표현될 수 있다.

ACF는 1988년 제안된 이후 사회, 경제, 보건, 환경 및 에너지 분야 하에서 국내폭력, 담배 정책, 스포츠정책, 재해정책 등의 다양한 정책 사례분석에 적용되고 있다. 지리적인 관점에서 볼 때, 초기 연구의 대부분이 북미와 유럽지역에서 이루어졌다면 점차 아시아, 아프리카, 호



<그림 1> 정책옹호연합모형(Weible, Sabatier and McQueen 2009, p.123)

주, 남미 등 전 세계적으로 그 영역이 넓어지고 있다(Weible, Sabatier and McQueen 2009). 국외 논문의 경우, 명확한 대립형태를 지니거나 다양한 행위자들이 나타나는 환경 혹은 규제 정책을 중심으로 하는 연구(Ellison 1998; Weible 2007; Elliott and Schlaepfer 2001; Brecher et al. 2010)가 많은 비중을 차지한다. 대표적으로 Elliott와 Schlaepfer(2001)는 스웨덴의 삼림인증제도 개발 정책과정에 ACF를 적용하여 그 효용성을 입증하고 연합 신념에서의 모형 수정을 제시하였다. Weible(2007)은 ACF가 이해관계자 분석을 통해 정치적 맥락을 이해할 수 있는 이론적 기반으로 사용될 수 있음을 설명하기 위해 캘리포니아 해양보호지역 설립을 둘러싼 갈등 사례를 들었다. 한편, Brecher 외(2010)는 방과 후 학교 정책의 행위자와 연합을 규명하기 위해 ACF를 사용하였다. 5개의 도시의 사례분석을 진행한 결과 각 연합의 이차 도구적 신념과 핵심을 확인하였으며 그를 기반으로 공립학교와 지역사회기반조직 간의 협력방식 그리고 교사의 인센티브 등의 목표를 제안하였다.

국내에서도 2000년대 초반부터 ACF를 적용한 연구들이 시작되어, 다양한 사례들을 통해 그 활용영역을 넓혀가고 있다. 국내 연구에 대하여 전진석(2014)은 기존의 연구들을 크게 장기간의 정책변동에 모형을 적용하여 유용성을 입증한 연구, 정책변동 사례에 모형을 적용하여 유용성을 입증한 후 ACF가 가지는 한계점을 지적하고 수정이 필요함을 제시한 연구, 정책 행위자와 신념체계 등의 기본전제를 중심으로 진행한 연구, 그리고 ACF와 다른 모형을 결합시켜서 정책변동을 분석한 연구로 나누었다.

연구주제를 세부적으로 보았을 때, 새만금 간척 사업(전진석 2003), 비정규직 근로자(서혁준, 전영평 2006), 제주 해군기지 정책변동과정(고종협, 권용식 2009), 의료보험 통합정책 비교(백승기 2010), 한미자유무역협정(박기혁 2011), 도서관 직영전환(최윤희, 김기영 2015), 임금피크제(박현경, 이찬구 2017) 등이 있다.

이를 통해 모형이 처음 발표되었던 국외뿐만 아니라 국내에서도 ACF 모형이 환경·의료·군사 등 다양한 분야에 적용되고 있으며, 본 연구 이전에 도서관 정책분야에도 적용된 바가 있음을 확인하였다. 이는 본 연구에서 지방자치정부의 도서관 운영관련 문화재단 설립정책과정분석에 적용될 수 있는 근거로서 판단할 수 있다.

2.2 지역 문화재단

우리나라의 문화재단 관련 연구는 1990년대 중반부터 지방자치단체가 재단 설립에 대해 관료적 행정의 한계를 극복하고, 특정 분야에 대한 유연하고 전문적인 지원을 위한 주관기관으로 관심을 나타내면서 시작되었다. 이러한 지역 문화재단은 지방정부의 재정 지원 하에 비교적 안정적인 운영을 하고 있지만, 지방정부로부터의 운영의 독립성 확보 및 전문화된 지원 프로그램의 개발과 시행을 주요한 과제로 마주하고 있다(김경옥 2007).

문화재단과 관련한 연구는 크게 조직 경영과 네트워크 그리고 거버넌스 구축에 관한 연구(김사랑, 김세준 2012; 김혁수, 김지원 2016; 백옥선 2017), 역할과 향후 과제에 대한 연구(이현식 2005; 김해보, 장원호 2015) 그리고

문화재단 사례를 통한 개선점 및 현황(김세준 2013; 이은정 2016)으로 나눌 수 있다. 김사랑, 김세준(2012)은 지역문화재단의 조직문화와 직무만족, 그리고 조직몰입 사이의 영향관계를 연구하였다. 연구결과로서 지역문화재단의 조직문화는 균형적, 내부 중심적이며 개인의 특성에 따라 조직문화의 강도와 인식이 다르다는 점이 나타났다. 또 그러한 조직문화는 관계문화를 통해 직무만족과 조직몰입에 영향을 미친다는 것을 도출했다. 김혁수와 김지원(2016)은 지방자치단체의 요구에 따라 지역문화재단 경영자의 출신배경이 조직의 안정 및 긴밀한 관계를 추구하는 행정가와 전문성을 기반으로 한 효율적 운영의 문화예술분야의 전문가로 나뉘는 것으로 파악하고 이를 비교분석 하였다. 백옥선(2017)은 지역문화재단의 독립성과 자율성 확보가 성공적인 운영으로 이어질 것이라는 가설에서 출발하여 5개의 광역문화재단 사례를 분석 및 비교하였다. 그 결과, 지방정부들은 문화재단이라는 특수성을 고려하지 않고 일반 행정원리에 따라 관리감독하고 있었으며 공무원과 견, 예산편성기준 등을 통해 직접적으로 재단을 통제하고 있음을 지적하였다.

역할과 향후 과제에 대한 연구로는 김해보, 장원호(2015)가 지역문화재단이 공공 문화정책 집행의 주요 주체가 되는 현상과 그들의 활동 및 운영원리가 특정한 형태로 수렴해가는 현상을 신제도주의 동형화이론을 적용하여 분석하였다. 한편, 이현식(2005)은 광역자치단체의 문화재단을 바탕으로 문화재단의 역할과 과제를 제시하였다. 여기에서는 지역문화재단의 기본적인 성격을 기초예술을 보호하고 지역 주민들에게 혜택을 제공하는 지원기구로 규정하였으며,

해결해야 할 과제로서 기금마련을 통한 자율성 확보를 강조하였다.

그 밖에 김세준(2013)은 민간 문화재단 분야의 기초자료의 필요성이 나타남에 따라 문화재단의 현황을 조사하고 특성화 전략 방안을 제시하였다. 이처럼 문화재단을 주제로 한 국내 연구는 주로 예술경영이나 문화관광 분야에서 이루어졌으며, 상대적으로 그 수가 많지 않다. 2000년대 초반에는 문화재단의 역할과 과제에 관한 연구가 대부분이었다면 최근에는 점차 사례분석을 통한 내부 조직의 문제 혹은 행위자의 요인 분석으로 주제가 변해가는 양상을 보인다. 이와 같은 추세를 볼 때, 지역문화재단에 관한 연구가 목표와 목적을 고찰했던 초기 수준에서 하나의 재단으로 통합된 내부 조직들의 독자적인 특성과 전반적인 운영 및 소통을 논의할 수 있는 단계까지 도달하였다고 할 수 있다.

2.3 공공도서관 위탁 관련 연구 동향

공공도서관 위탁과 관련한 연구는 1990년대 후반부터 꾸준히 국내에 발표되고 있는데, 이러한 연구는 크게 현황 분석 및 속성이나 함의를 다루는 연구와 위탁관리의 발전방향을 제안한 연구로 나누어 볼 수 있다. 사례를 통한 현황 분석 및 함의를 다룬 연구는 윤정기(1998), 배순자(2003), 광동철(2007), 윤희운(2008), 최성락, 황혜신, 차성중(2011) 등이 있다. 이 중 윤정기(1998)는 국내 공공도서관의 명칭변경과 통폐합이 제기된 배경을 파악하기 위해 국내 공공도서관의 위상과 국내·외 상황을 비교한 뒤 위탁관리에서의 8가지 방안을 주장하였다. 그리고 광동철(2007)은 공공도서관 위탁경영

의 근거가 되는 배경을 탐색하여 그 성과와 문제점을 분석한 후 이를 토대로 공공도서관의 위탁자와 수탁자 사이에 문제감소를 위한 제도적인 정착과 최상의 운영을 위한 적절한 예산 수반 등의 개선방안을 제시하였다.

한편, 공공도서관 위탁과 관련한 관리·발전 방향을 제안한 연구로는 권나현 외(2013)와 김태희, 리상용(2014) 등이 있다. 이 중 권나현 외(2013)는 민간위탁의 원칙과 기준을 제시하기 위한 목적으로 제작된 『공공도서관 민간위탁 가이드라인』에 대한 적절성과 유용성, 그리고 현장 적용가능성을 현장담당자들의 관점에서 평가하고, 유용성 면에서는 긍정적이지만 현장 적용가능성에 대해서는 부정적인 입장을 확인하였다. 이러한 문제점을 보완하기 위한 방안으로 사례제공을 통한 구체성 강화 및 인지도 상승을 위한 홍보전략 등을 제시하였다. 김태희, 리상용(2014)은 위탁공공도서관 사서의 계속교육을 위한 개선방안을 제시하기 위해 국내·외 사례를 조사하고 사서의 계속교육 참여기회 확대를 위한 제도적 개선방안이 필요하다고 주장하였다.

공공도서관 위탁과 관련한 국내 연구들은 초기에는 거시적 관점에 따른 위탁에 대한 고찰, 합의 및 그 성과에 대한 논의에 집중되었다가 2000년대 후반 이후 위탁경영의 단점을 보완하기 위한 세부적인 경영요소 및 전략에 연구의 초점이 이동하고 있는 것으로 판단된다. 최근의 연구들(김수진, 김유승 2012; 최윤희, 김기영 2015; 이호신 2016)은 제도적이고 거시적인 관점에서 탈피하여 도서관 경영의 요소로서의 사서에 관한 연구 또는 정책 사례에 모형을 적용하여 위탁 과정을 분석하는 등 다양한 주

제로 그 연구범위가 확산되는 경향을 보이고 있다. 이미 서론에서 언급되었듯이 공공부문에서의 위탁은 거스를 수 없는 시대적 흐름이 되었으며 앞으로도 점차 그 범위가 확대될 것으로 예상된다. 따라서 공공도서관 위탁의 단점을 감소시키기 위한 경영 측면의 연구 추세는 지속될 것으로 예상되며, 본 연구도 그러한 추세에 기여할 수 있을 것이다.

3. 연구 설계

3.1 개념적 분석틀

본 연구에서 해당 정책을 분석하기 위하여 사용한 개념적 분석틀은 정책옹호연합모형(ACF)이다. 정책옹호연합모형(ACF)은 변화하는 시대적 상황 등을 고려하여 더욱 효율적이고 현실에 적합한 정책모형으로서 작용할 수 있도록 지속적으로 보완 및 발전되었다. 본 연구에서는 Weible, Sabatier and McQueen(2009)이 ACF모형을 보완하기 위하여 초기 모형에 장기적 연합기회구조를 추가한 가장 최근의 ACF모형을 적용하였다.

장기적 연합기회구조는 안정적 외적 변수와 역동적 외적변수의 매개변수로서 정책하위체제의 행위자들의 제약과 자원에 영향을 미친다(Weible, Sabatier and McQueen 2009). 장기적 연합기회구조는 ① 주요정책 변화에 필요한 합의정도와 ② 정치체제의 개방정도의 두 가지로 구성된다. 주요정책 변화에 필요한 합의정도는 옹호 연합내의 구성원들 간 정책변화에 대한 합의의 정도가 높을수록 상대편 연합과의 타협

에 적극적일 것이고, 상대편을 사실보다 더 악하고 강한 상태로 인식함으로써 갈등을 심화시키는 악의적 변질(devil shift)이 최소화될 것이라는 의미이다. 한편, 정치체제의 개방정도는 정책제안들이 공식적인 정책으로 결정되기 위하여 거쳐야 할 절차 또는 통로(venue)의 수, 그리고 통로에의 접근 가능성을 의미한다(박계옥 2013). 이와 같이 새롭게 추가된 장기적 연합 기회구조는 초기모형에 비하여 정책과정의 통로, 행위자들 간의 타협이나 소통구조의 측면들을 상세히 나타낼 수 있어 문화재단 내 도서관 편입여부를 두고 갈등이 일어났던 본 연구의 사례를 심층적으로 탐색할 수 있다.

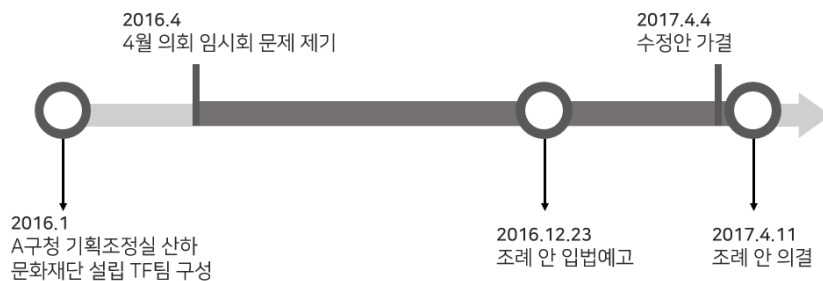
또한 물리적이고 물질적인 접근보다 신념이라는 강력한 요소로 서로 다른 집단의 대립과 갈등을 설명 가능하다는 장점이 있다. 그를 통해 단순히 금전적인 손해와 이익으로 인해 정책 행위자들이 움직인다고 생각하는 1차원적인 접근을 넘어 자신만의 온전한 가치관을 지니고 그 가치에 동의하는 다른 이들과 협동하는, 오직 인간이기 때문에만 가능한 행태들이 설명될 수 있다. 이러한 점들을 고려했을 때 다양한 정책과정 모형 가운데 ACF가 선정된 정책대상을 분석하기 위해 적합한 것으로 판단된다.

3.2 자료 수집 및 분석방법

본 연구의 대상은 「A시 B구 문화재단 설립 및 운영 조례」의 정책결정과정이며, 해당과정을 분석하기 위하여 ACF모형에 기반한 A시 B구의 사례 분석 그리고 O시와의 비교분석을 포함한 질적 연구방법을 사용하여 진행하였다(〈그림 2〉 참조).

먼저, 비교 분석의 대상으로는 B구 사례 이전에 동일한 문제로 한 차례 진통을 겪었던 O문화재단을 선정하였다. O시는 2015년 문화재단 조례를 제정하며 3개의 도서관 운영에 대한 위탁을 추진하였으나, 도서관의 공공성과 전문성을 신념으로 내세운 위탁반대연합의 의견이 수용되어 위탁이 무산되는 정책결정이 이루어졌다. 표면적으로는 같은 조건으로 비추지는 B구와 O시의 사례가 어떤 부분에서 차이점이 있었는지를 탐색함으로써 향후 도서관 운영주체에 대한 방향을 고려할 수 있다.

분석을 위해서는 B구에 문화재단 설립 TF팀이 구성된 2016년 1월부터 조례안이 의결된 2017년 4월까지의 기간 중 문화재단 및 도서관과 관련된 안건이 다뤄진 B구 의회 회의록 11건을 검토하였다. 더불어 지역신문 3종과 관련 단체



〈그림 2〉 「A시 B구 문화재단 설립 및 운영조례」 정책진행과정 및 분석범위

〈표 1〉 자료 유형 및 수집 방법

자료 유형	수집 방법	주요 내용
의회 회의록	B구의회 회의록 문건 검색	2016.04.18~2017.04.04 기간 중 본회의, 주민생활위원회, 행정자치위원회, 예산결산특별위원회, 사회복지위원회 회의록 11건
B구청 내부문서	정보공개청구	문화재단 설립 전 협의결과, 문화재단 설립 기본계획, 주민설명회 관련 자료, 용역결과보고서
신문 기사 및 방송	지역신문 홈페이지·블로그	성명서, 진행과정 및 여론 탐색
시민단체 문서	시민단체 카페·블로그	민간위탁반대 기자회견문, 운영위원회 문서, B구구청장 면담요청 공문
공문	도서관정보정책위원회	공공도서관 위탁 추진에 대한 반대 입장, 성명서 및 의견 제출서
통계 자료	한국도서관협회	도서관목록, 공공도서관 직원구성현황, 공공도서관장 사서자격증 유무, 공공도서관 개관일수 및 이용자수, 재정자립도
	국가도서관 통계시스템	
	e-나라지표	

의 자료나 블로그, 사이트 등을 검색하여 여론의 변화 및 가시적으로 드러나지 않은 행위자를 파악하고자 하였다. 또한 외부에 공개되지 않은 B구청의 문서는 정보공개청구를 통하여 수집하였으며, 도서관에 대한 예산이나 인력 등 기본적인 요소를 파악하기 위해 도서관 통계자료를 참고하였다. 이와 같이 다양한 매체를 사용하여 분석을 진행한 것은 대상 정책과 정책행위자들을 보다 더 다양한 관점에서 검토 및 분석하여 표면에 드러나지 않은 행위를 탐구하기 위함이다.

4. A시 B구 문화재단 설립 및 운영 조례 정책추진 개요

A시 B구의 문화재단 설립 및 운영 조례 정책과정은 2016년 1월 B구 구청장의 지시로 B구청 기획조정실에 문화재단 설립 TF팀이 구성됨으로써 시작되었다. 그 후 2016년 4월 구의회 본회의에서 D의원(무소속)이 도서관 공공성 훼손 문제를 제기하면서 조례 설립에 대한 논쟁이 본

격적으로 가시화되었다. B구청에서는 문화재단 설립의 타당성을 증명하기 위해 같은 해 8월에 문화재단 설립 타당성을 검토하는 용역을 실시하여 용역이 타당하다는 결과를 도출하였다. 한편, 주민들과 의원들, 그리고 구청 사이의 소통이나 홍보가 원활히 되지 않는다는 의견이 나오자(매일경제 2016), 주민들과 구청 사이의 소통을 위한 주민설명회를 개최하였다(2016.9.30). 그 후 A시와의 문화재단 설립 타당성 여부에 대한 협의 결과도 용역 결과와 마찬가지로 '적정함'으로 의결됨에 따라(2016.10.10) B구청은 조례안 입법예고를 진행하게 된다(2016.12.23).

하지만 지속적으로 주민 의견 청취와 연구의 부족 등이 지적되면서(뉴스민 2017) 2017년 1월 예정이었던 조례안 의결을 연기하고 타 구 문화재단 방문과 의원간담회를 실시(2017.2)하였다. 그 후에도 공공도서관의 공공성과 전문성 훼손을 근거로 반대하는 도서관계와 시민단체, 주민들의 의견이 지속적으로 표명되었으나(2017.3) 최종적으로 2017년 4월 4일 의회 행정자치위원회 회의에서 12조 1항에 “도서관은 수익사업에서 제외한다”는 문구가 추가된 수정안이 작성

〈표 2〉 A시 B구 문화재단 설립 및 운영 조례 제정 전개과정

일시	주요 내용
2016.1	A구청 기획조정실 산하 문화재단 설립 TF팀 구성
2016.4.18	B구의회 제220회 제 2차 본회의 공공도서관 문제 제기
2016.8	문화재단 설립 타당성 검토용역 결과 타당함 도출
2016.9.30	문화재단 설립을 위한 주민설명회 개최
2016.10.10	B구 출자·출연기관 운영심의위원회 결과 문화재단 설립 '적정함'으로 의결
2016.11.7~11.30	A시 문화재단 설립 타당성 여부 협의 결과 '적정함'으로 의결
2016.12.23	『문화재단 설립 및 운영에 관한 조례』 입법예고
2017.1	의원 간담회
2017.2	행정자치위원회(조례제정연기), S문화재단 간담회
2017.3	B구 주민기자회견, 대학생 성명발표, 지역 문헌정보학과 교수 성명발표
2017.4.3	입사회 개최
2017.4.4	『문화재단 설립 및 운영에 관한 조례』 수정안 가결
2017.4.11	『문화재단 설립 및 운영에 관한 조례』 의결
2017.4.20	『문화재단 설립 및 운영에 관한 조례』 제정

되었으며, 이 수정안이 4월 11일 구의회의 의결을 거쳐 제정되었다.

5. A시 B구 문화재단 설립 및 운영 조례의 사례 분석

5.1 안정적 외적변수

5.1.1 문제의 기본적 속성

본 연구에서 나타나는 문제의 기본적 속성은 지역문화재단에 위탁되는 공공도서관으로 정의할 수 있다. 국내 법률상에서 위탁은 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것으로 정의되며(행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 2017), 민간위탁이란 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인 단체 또는 그 기관이나

개인에게 맡겨 그 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 것, 또는 각종 법령과 조례 등에 규정된 지방자치단체의 사무 중 일부를 민간 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임으로 행사하도록 하는 것을 말한다(A시 B구 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례 2014: 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 2017). 우리나라는 1995년도부터 지방자치법에 의거하여 지방자치제도를 시행하였으며, 1997년 국내 최초로 경기문화재단이 설립되면서 위탁에 관련한 논의가 본격적으로 대두되기 시작하였다. 2016년 기준, 전국의 문화재단은 광역자치단체 단위에서 14곳, 기초 자치단체 58곳이 존재하며 그 수는 점차 늘어나고 있는 추세이다.

각 지방자치단체의 문화재단을 통한 도서관 및 문화시설의 위탁운영의 이론적 근거로는 20세기 말 나타난 신자유주의적 행정학 이론인 신공공관리론을 들 수 있다. 신공공관리론은 정부의 적극적인 시장개입을 주장했던 케인즈 주

의가 실패하자 그 대안으로 등장하였다. 공공 부문의 비효율성에서 벗어나기 위해 비용에 따른 효과를 분석하고 행정의 책임성을 강조하는 고객 위주의 행정 등 정부가 시장 주도적인 역할을 탈피하여 '기업가적 정부운영체제'로 변화하는 계기를 마련했다(류숙원 2013). 정부 서비스가 청소나 시설관리 등의 사회간접자본을 중심으로 이루어졌던 과거와 달리, 기업가적 정부운영체제를 통하여 정부가 지역 주민과 지역을 위한 서비스 공급의 주체가 되었으며 특히 복지 영역에 대한 책임이 강화되었다.

이러한 이론적 흐름과는 별개로 실질적인 정책 및 사회 환경에서도 변화가 일어나게 되었다. 1997년 김영삼 정부시기에 IMF 구제 금융으로 경제위기를 맞게 된 후, 그 원인을 국제기준에 미달하는 한국사회의 비효율성으로 진단한 IMF의 요구를 김대중 정부가 수용함으로써 신자유주의 정책을 기반으로 한 민영화와 민간 위탁이 가속화되었다(류숙원 2013). 이후에도 시장의 자율성을 극대화하려는 신자유주의에 입각하여 정부 개입의 최소화를 지향하는 작은 정부가 지속적으로 이어지고 있으며, 현재까지도 민영화와 민간위탁이 추진되고 있는 실정이다. 정부의 개입을 최소화하는 것이 목적이기 때문에 공공기관의 위탁이나 공무원의 구조조정에 대해 총액 인건비제도와 총 정원제로 불리는 지방조직 개편안과 같은 법적 근거가 마련되어 있다.

5.1.2 근본적인 사회문화적 가치

근본적인 사회문화적 가치로는 도서관의 공공성 및 사서의 전문성을 들 수 있다. 도서관의 공공성 및 사서의 전문성은 우리 사회 내에서

이미 당연하고 자연스럽게 중시되는 공동체적 가치로서 존재하고 있다. 공공도서관을 시민 누구나 자유롭게 이용할 수 있는 공간으로 인식하며, 사서가 선정하고 운영하는 추천도서나 독서 프로그램을 이용자들이 신뢰하고 이용하는 것을 그 근거로 볼 수 있다. 하지만 도서관의 주 이용자층이라 할 수 있는 일반시민들은 도서관의 공공성과 공익성을 운영주체의 변화, 즉 위탁이나 직영운영과 연결하지 않는다. 이용자들은 공공도서관의 경영 주체가 서로 다르다 할지라도 공공도서관으로 여기며, 경영주체가 어디 인가보다는 질 좋은 정보서비스를 받으면서 편리하게 도서관의 설비를 활용하는데 관심을 갖는다(곽동철 2007). 이러한 맥락은 행정자치위원회 의원 발언에서도 확인할 수 있었다.

위탁경영의 도서관이나 직영의 도서관이나 일반주민들은 도서관으로 판단한다는 겁니다. 그러니까 도서관은 위탁을 주든 직영을 하든 일반주민들은 도서관으로 판단하지 위탁을 쥐가지고 공공성이 훼손되었다. 이런 게 다른 곳은 그런 경향이 부족하다는 거거든요.

- 구의회 행정자치위원회 G의원 발언(2017.04.04)

5.1.3 기본적 법적구조

문화재단 설립 및 운영 조례와 관련된 법적 구조는 다음과 같다. 우선, 법률로서는 ① 「민법」 제 32조(비영리법인의 설립과 허가), ② 「지역문화진흥법」 제 19조(지역문화재단 및 지역문화예술위원회 설립), ③ 「지역문화진흥법」 제 20조(지역문화재단 및 지역문화 예술위원회에 대한 지원), ④ 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 제 4조(지방자치단체의 출

자·출연과 대상사업 등), ⑤ 「문화기본법」 제 5조(국가와 지방자치단체의 책무), ⑥ 「지방재정법」 제 18조(출자 또는 출연의 제한), ⑦ 「지방자치법」, 그리고 ⑧ 「정부조직법」의 시행령으로서 「행정기관의 위임 및 위탁에 관한 규정」이 존재한다.

관련 자치법규로는 「A시 B구 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례」와 「A시 B구 각종 위원회 구성 및 운영에 관한 조례」가 제정 및 시행 중이다.

5.2 역동적 외적변수

5.2.1 사회경제적 조건의 변화

사회경제적인 조건의 변화로는 B구의 재정적 취약성, 읍면동 복지 허브화 사업으로 인한 인력의 부족, 그리고 지방자치제도 강화에 대한 지자체의 의지를 도출하였다.

자치단체가 공공도서관 위탁을 진행하는 배경에는 자치단체의 재정적 취약성이 존재한다. <표 3>에서 볼 수 있듯이, 2011년부터 2016년까지 B구의 재정자립도는 2016년 약간의 상승을 제외한다면 점차적으로 감소하고 있으며 2016년 기준 A시 내 군·구의 평균인 26.2%에도 미치지 못함을 확인하였다.

<표 3> 2011-2016년 B구 재정자립도 비교
(단위: %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
A시	48.6	47.6	46.5	46.4	47.7	51.6
B구	23.2	23.5	23.6	20.5	20.5	21.6

따라서 공공도서관 및 문화시설에 대한 시민들의 요구는 증가하지만 구청 자체의 재원조달

에는 한계가 있으므로, 문화재단을 설립하여 행정기능을 민영화(곽동철 2004)하려는 모습으로 파악할 수 있다. 이는 의회 제 220회 본회의에서 구청 기획조정실장이 언급함으로써, 문화재단 설립의 근거로도 작용하였다.

문화재단이 설립되면 문화정책 추진 및 시설 운영의 전문성과 자율성 ...

민간전문가의 합리적 경영방식으로 수익성 제고, 민간기금 모금, 후원, 협찬 등이 가능하여 적극적인 재원 조성의 길이 열리며 ...

- 제 220회 본회의 중 구청 기획조정실장 발언
(2016.04.18)

읍면동 복지 허브화 사업으로 인해 B구의 공무원 인력수급에 제한이 걸린 상황도 문화재단을 설립하여 도서관을 위탁하는 정책이 도출됨에 한 부분을 차지한다. 읍면동 복지 허브화 사업은 보건복지부에서 읍·면사무소 및 동 주민센터에 맞춤형 복지전담팀을 설치하여 ‘찾아가는 복지서비스’를 시행하는 등 주민 중심으로 복지 서비스 전달체계를 개편하는 것을 의미한다. B구의 경우 2017년 정부에서 복지 허브화 사업에 복지직 18명, 행정직 4명을 합한 총 22명의 인력을 배정하였고, 그로 인해 타 사업이나 부서의 결원을 채우기 어려운 상황이 발생하였다. 따라서 B구청은 도서관의 문화재단 위탁을 통해 도서관의 공무원 수를 점차 줄이고, 타 부서로 배치시킴으로써 공무원 인력난을 해결하려고 하는 입장을 보였다.

그런 정부에서 복지 허브화에 따른 순증, 그러나 까 직원들 정원으로 22명을 배정했습니다. 저희

들 의사와는 관련 없이 전 동에 복지 허브화를 실시하라, 지금 2016년도에 9개 동에 복지 허브화를 하고 있습니다. 나머지 14개 동도 다하라고 해서 인력이 배정된 현황이 복지직에 18명이고 행정직이 4명이지만 그 행정직조차도 복지업무를 담당하도록 해서 22명이 증원되도록 정부에서 배정되어서 내려와 있습니다... 순수하게 ▲▲센터하고 ☆☆도서관하고 ◆◆도서관해서, 저희들이 할 수만 있으면 연차별로 인력들에 대해서 감축을 했으면 합니다.

- 제 228회 행정자치위원회 중 구청 기획팀장 발언(2017.02.02)

한편, 중앙정부의 권고사항보다는 지자체의 실정에 맞는 판단이 필요하다는 구청 공무원의 주장에서 추후 지방자치제를 더욱 강화하고 싶은 지자체의 의지를 볼 수 있었다. 대통령 소속 도서관정보정책위원회가 2015년 전국 지자체로 발송한 공문(도서관정보정책위원회 2015)에는 공공도서관의 운영 위탁 추진을 반대하며, 위탁을 진행할 시에는 도서관 추가 건립을 위한 재정지원, 전국도서관운영평가를 통한 시상에 불이익을 감수해야 할 것이라는 권고사항이 포함되었다. 이에 대해 제 229회 행정자치위원회에서 B구청의 기획조정실장은 현 시점에서 중앙정부의 권고사항을 모두 지킬 수는 없으며, 구의 실정에 맞는 선택이 필요하다고 발언하였다.

지금 시대적인 상황이 중앙정부의 권고사항 이런 걸 가지고는 이 세상을 주민복리를 위해서 다 달성 할 수 없습니다. 솔직히 제가 공무원이지만 중앙정부의 권고 사항이라고 해서 100% 맞는

건 아니거든요, 저는 그렇게 생각합니다. 그래서 우리는 우리 실정에 맞게 해야 되지 우리가 이견 권고사항이다. 더 이상 말씀 안 드리겠습니다... 산수적인 계산 가지고 단순하게 중앙정부 말을 듣자, 들으면 혜택을 볼 게 아니냐, 지금 이런건 그렇게 하기에는 너무 그렇습니다.

- 제 229회 행정자치위원회 중 구청 기획조정실장 발언(2017.04.04)

5.2.2 지배집단의 변화

지배집단의 변화로는 민선 5기 구청장에서 민선 6기 구청장으로 변화하면서 바뀐 공약사업을 비교하였다. 우선 도서관을 기준으로 볼 때, 민선 5기 구청장 시기에 B구의 공공도서관은 1곳이 유일했다. 따라서 도서관을 새로 건설하고자 기본계획을 수립하였으나 재원의 부족으로 건립은 무기한 연기되었다(경상매일신문 2016). 그 후 민선 6기 구청장의 임기 중인 2016년에 자원이 확보되어 착공되었으며, 도서관이 추가로 건립되면서 현재 B구에는 3개의 공공도서관이 있다.

민선 5기 구청장의 공약사업은 신성장 첨단 산업 도시 조성, 쾌적한 생태 환경도시 조성, 풍요로운 복지도시 조성, 편안하고 안전한 도시 기반 확충, 생활 속의 문화교육도시 조성과 같이 B구의 인프라 구축이나 랜드마크적 상징물을 만드는 것에 집중함을 알 수 있었다. 문화교육과 관련하여 총 8개의 공약 중 4개의 공약만이 완료되었으며, 도서관 관련 공약은 1개로 나타났고 그마저도 임기가 완료되기 전까지 이행되지 못하였다.

반면, 민선 6기에 들어서는 주민참여와 소통으로 행복도시, 변화와 기회의 역동적 경제도시,

창조적이고 미래 지향적 희망도시, 품격 있는 문화교육과 풍요로운 복지도시, 사람이 중심인 건강하고 안전한 도시와 같이 큰 틀에서 소통을 강조하는 측면으로 변화하였으며 도시 계획적 측면에서도 마을 만들기 등의 민관이 협력하는 공약이 존재하였다. 도서관 관련 공약은 작은 도서관, 공공도서관 인프라 확충으로 2개가 존재하였으며, 문화관련 공약 7개 중 6개가 추진 완료된 상황이다.

도서관 건립 기본 계획이 2009년에 수립되었지만 자원마련에 어려움을 겪어 8년만에 착공된 상황과 민선 6기 구청장의 공약이 스포츠센터 건립, 도서관 인프라 구축과 같이 문화적 측면에 중점이 큰 것을 염두에 두었을 때, 문화재단의 설립을 통해 문화시설을 하나로 관리하며, 자원의 용이한 확보를 바랐던 구청장의 의중을 엿볼 수 있다.

5.2.3 다른 하위체제로부터의 정책결정 및 영향

도서관의 문화재단 위탁을 반대하는 연합과 위탁을 지지하는 연합 모두 다른 정책하위체제로부터의 정책 결정에 영향을 받았다. 도서관이 문화재단에 편입되는 것을 반대하는 의원들은 O문화재단, P문화재단과 같은 타 지자체 문화재단 사례를 언급하며, 위탁 후 발생할 수 있는 예산 및 조례의 문제를 지적하였다.

그 예산마저도 의회에서는 당연히 삭감하기 위해서 노력할 수밖에 없고, 최근 사례는 P문화재단입니다. 8억 예산을 의회에서 2억을 삭감해 버렸지요... O문화재단이 설립되면서 도서관은 편입을 안 하는 것으로 결정을 했더라고요. 그런

데 조례를 보면 우리와 큰 차이는 없거든요.”

- 제 229회 행정자치위원회 중 행정자치위원회 D의원 발언(2017.04.04)

문화재단 설립 후 도서관 위탁을 추진하는 구청 측에서는 타 지자체의 사례를 벤치마킹하여 시대에 뒤쳐지지 않도록 하겠다는 의사를 표명했다.

재단을 주민들 여론이 지금 재단을 만들어보자는 여론이 생성될 때까지는 제 생각에는 10년 정도 기다려야 됩니다. 그렇게 생각하기 때문에 무엇이든지 잘 되고 있는 제도는 다른 곳에 한 군데라도 잘 되고 있으면 그걸 모델로...

- 제 229회 행정자치위원회 중 구청 기획조정실장 발언(2017.04.04)

5.3 장기적 연합 기회구조

5.3.1 주요정책 변화에 필요한 합의 정도

연합의 구성원들 사이의 합의의 정도가 높을수록 상대편 연합과의 타협과 정보 공유가 원활히 진행되며, 승리보다는 패배를 이익보다는 손실을 더 크게 인식하는 악의적 변질(devil shift)을 최소화할 수 있다(박계옥 2013). 하지만 본 연구에서는 도서관 위탁 옹호 연합 구성원인 구청장과 기획조정실장, 평생교육과장과 복지국장 사이에도 만남이나 소통이 원활하게 진행되지 않았으며, 당연하게도 위탁 반대연합인 일부 구의회 의원 측(C, D의원)이나 시민단체, 시민들과도 합의나 의미 있는 정보공유가 이루어질 수 없었다. 이는 악의적 변질을 발생시켜, 대립 연합 간의 갈등을 심화하는 결과를 낳았다.

C의원: 도서관 관련 내용인데 담당부서이기 때문에 현재 문화재단 설립절차가 어느 정도까지 왔습니까?

평생교육과장: 세부적인 것은 잘 모르겠습니다. 제가 말씀드려도 전혀 반영이 안되기 때문에, ... 그래서 저는 입장이 난처합니다.

C의원: 사실은 소통에 관한 문제... 지역 주민들 간에도 갭이 많이 발생하고 있는 것 같아요... 문화재단 설립 토론회 때도 마찬가지로 청장이 끝까지 앉아서 의견을 들어야죠. 인사만 하고 나가버리니까...

복지국장: 오히려 A의원님께서 청장님과 만날 기회가 더 많으시니까 소통이 잘되도록 옆에서 조언을 많이 부탁드립니다.

C의원: 잘 만날 일이 없습니다... 청장하고 의회와의 관계도 크게 원활하지 않다는 생각이 들어요.

- 사회복지위원회 C의원, 평생교육과장, 복지국장 발언(2016.11.23)

5.3.2 정치체제의 개방정도

정치체제의 개방정도는 정책결정 절차 및 소통 가능한 통로의 수로 파악이 가능하다. <표 4>와 같이 B구의 사례에서는 절차 또는 통로의 수가 없거나 제한적이고, 존재한다고 하여도 실제로 기능하지 않았다.

Sabatier와 Weible(2007)은 장기적 연합 기회구조를 다원주의 체제, 조합주의 체제, 권위주의적 집행의 3가지로 나누었다. 다원주의 체제는 중간 이상의 합의 정도와 높은 수준의 개방성, 조합주의 체제는 높은 수준의 합의 정도와 중간 이하의 개방성, 권위주의적 집행은 개방성과 합의 정도가 모두 낮은 것이다(Sabatier

and Weible 2007). 본 연구의 사례는 합의의 정도와 개방정도를 모두 고려하였을 때, 개방성과 합의정도가 모두 낮은 권위주의적 집행 형태로 분류할 수 있다.

<표 4> 정치체제의 개방정도와 관련된 회의록 및 기사

제 1차 주민생활위원회 중 C의원 발언 (2016.05.18)	어느 누구도 도서관과 관련해서 상임위에 아무도 이야기 하는 사람이 없습니다.
제 2차 주민생활위원회 중 C의원 발언 (2016.06.09)	문화재단 설립과 관련해서 단 한번도 의원들과 논의한 적이 없습니다.
<<신문 (2016.10.06)	한 주민은 “주민설명회라는 제목이 어처구니 없다... 문화재단 설립에 대한 자세한 정보를 제대로 전달하지 못하는 이런 자리는 필요 없는 시간낭비다.”고 지적했다.

5.4 정책하위체제

5.4.1 A시 B구 문화재단 조례를 둘러싼 옹호연합의 형성 및 신념체계

<표 5>는 A시 B구 문화재단 조례를 둘러싼 도서관 위탁옹호연합과 도서관 위탁반대연합의 신념체계 및 공식·비공식 행위자들을 구조화 한 것이다. 문화재단 조례 내 도서관 위탁 여부와 관련된 연합은 도서관 위탁 옹호연합과 도서관 위탁 반대연합의 2개로 구분할 수 있다. 문화재단에 공공도서관을 포함하여 위탁 운영하고자 하는 옹호연합은 재단을 설립한 후 도서관을 위탁하는 정책 핵심을 지니며, 규범적 핵심으로 관리운영의 효율성을 보여주었다. 구청장과 기획조정실을 포함한 B구청과 일부 구의회 의원이 연합의 구성원으로서 활동하였으며,

〈표 5〉 각 연합의 신념체계 구조

구분	도서관 위탁 옹호연합	도서관 위탁 반대연합
연합구성	B구청, 일부 구의원(E의원)	도서관정보정책위원회, 한국도서관협회, 문헌정보학과 교수 및 대학생, 시민(도서관이용자), 시민단체, 일부 구의원(C의원, D의원)
규범적 핵심	관리운영의 효율성	도서관의 공공성과 전문성
정책 핵심	재단설립 후 위탁	구청 직영 운영
이차 도구적 신념	탄력적 조직운용 가능, 지역균형발전 제고, 적극적인 재원조성의 길	업무 집중도 향상, 사서들의 고용안정성

탄력적인 조직운용과 적극적인 재원 조성 그리고 B구 내의 균형적인 발전을 이차적인 신념으로 나타냈다.

반면, 도서관이 문화재단에 위탁되는 것을 반대하는 연합은 구청 직영을 주장하였다. 도서관정보정책위원회, 한국도서관협회, 문헌정보학과 교수 및 대학생, 시민, 시민단체 그리고 일부 구의회 의원으로 구성되었으며 도서관의 공공성과 전문성을 규범적 핵심으로 내세운다. 도서관 위탁 반대연합은 상대적으로 시민단체와 전문가 집단으로 구성된 비공식행위자들이 다수 포함되어 있음을 볼 수 있다.

5.4.2 도서관 위탁 옹호 연합

도서관 위탁 옹호 연합은 문화재단 설립 및 운영조례를 제안한 B구청의 구청장과 구청 내 문화재단 업무를 담당하고 있는 기획조정실, 그리고 일부 시의원(E의원)으로 구성된다. B구청은 늘어나는 문화시설 및 문화수요에 능동적으로 대처하기 위하여 문화재단을 설립하고자 하였으며, 그를 통해 지역 주민에게 수준 높은 서비스를 제공할 수 있음을 주장하였다.

도서관 위탁 옹호 연합은 총액 인건비제와 공무원 총 정원제를 전략으로 내세워 자신들의 신

념을 정당화하였다. 연합의 구성원인 B구청과 E의원으로 대표되는 시의원들은 문화재단에 도서관을 위탁한다는 정책핵심은 동일하지만, 시의원들의 경우 우선 도서관을 위탁한 뒤 도출된 결과를 바탕으로 추후 다시 논의할 수 있다는 가능성을 열어놓았다. 또한 위탁 운영에 대해 문정과 학생으로 대표되는 도서관계 의견 표명은 공공의 이익을 위해 희생될 수도 있는 집단 이익적인 측면으로 받아들여졌다.

모든 것은 우리가 시행을 해보고 나면 결과물이 도출되듯이 지금 문화재단 설립과정에서 큰 문제점은 도서관 때문에 많이 발생하고 있는데, 특히 사서직들이 자리에서 어떠한 불이익을 당할까 그런 문제점, 또 도서관학과를 전공하는 학생들이...자리에 대한 보장성이 아무래도 공공이 도서관을 운영하는 것보다는 못하다는 그런 취지 때문이라도... 그러나 특히 행정이 가지고 있는 노하우는 민간보다 못하거든요... 시행 후에 착오가 생길 때는 언제든지 원상회복한다는 전제조건으로 재단이 설립되었으면 하는 그런 바람이니까

- 제 229회 행정자치위원회 중 E의원 발언
(2017.04.04)

5.4.3 도서관 위탁 반대 연합

도서관 위탁 반대 연합은 도서관의 공공성과 전문성이라는 신념을 중심으로 권고, 성명, 면담이라는 전략을 사용하여 자신들의 신념을 표출하였다. 반대연합의 구성원에는 구의회 의원 C와 D, 도서관정보정책위원회, 교수 혹은 학생집단과 함께 대책위원회가 포함되어 있었다. B구 구립도서관 민간위탁반대 대책위원회는 5개의 시민단체와 한국도서관협회가 연합한 집단으로 위탁 반대 성명을 발표하는 등 지속적으로 반대 의견을 표시했다. 5개의 시민단체는 ■ ■ 협의회, H 도서관, I 도서관, J 어린이청소년도서관, ○○네트워크로 모두 B구 내의 사립도서관 및 작은 도서관을 운영하는 단체들이다. 특히 H 도서관의 경우 A시 B구 시민연대 부설 기관인데, 이 시민연대의 사이트 주소가 A시 B구 작은 도서관운동본부와 같은 점을 발견하였다. 이를 통해 이름만 각기 다르게 존재할 뿐, 시민단체가 동일한 구성원 혹은 목적을 공유함을 알 수 있었으며 표면적으로 드러나지 않은 시민연대가 도서관 위탁 반대연합을 지지하는 사실을 파악하였다.

도서관 위탁 반대 연합의 구성원이 표면적으로 보여 지는 것보다 더 소수이고 친밀하며 한정적이라는 사실은 구의회 의원을 통해서도 알 수 있다. 도서관 위탁 반대를 지지하는 ◆◆당 소속의 구의원 C는 (전)A시 B구 시민연대 대표, (전)◆◆당 B구위원회 위원장, (전)A시 B구 작은 도서관운동본부 본부장, (현)◆◆당 A시당 위원장, (전)A시 B구 작은도서관운동본부 본부장을 거친 약력이 존재한다. 이를 통해 앞서 대책위원회를 통해 드러났던 A시 B구 시민연대와 A시 B구 작은 도서관운동본부에

서 C위원이 직책을 맡았던 공통점이 있음을 발견했다. 또 대책위원회에 포함된 시민단체 카페나 블로그에도 ◆◆당 배너를 볼 수 있었는데, 이는 결국 C위원의 정치적 배경인 ◆◆당, 그리고 B구 내 시민단체들이 위탁반대연합의 신념을 공유하기에 앞서 정치적인 신념 혹은 인간관계를 형성하고 있었던 근거가 될 수 있다. 결론적으로 B구와 교류가 부재했던 문헌정보학과 학생과 교수, 도서관정보정책위원회, 한국도서관협회의 지역 외부기관을 제외했을 때, 지역 내 위탁 반대 연합의 실질적인 구성원은 매우 희박한 수준이다.

이러한 점들은 위탁 옹호 연합의 입장에서 도서관의 공공성과 전문성이라는 표면적인 가치를 내세우며 정치적 이해관계를 공유하는 지역 내 소수집단의 반대로 비취졌을 가능성이 있다. 그러한 시각은 지역의 균일한 발전과 시민에게 높은 품질의 서비스를 제공한다는 위탁옹호연합의 신념을 바꾸기에는 충분하지 않았음을 알 수 있다.

5.5 정책중개자와 정책지향학습

도서관 위탁 옹호연합과 위탁반대연합의 갈등을 줄일 수 있도록 합리적인 절충안을 찾아내는 정책중개자는 구의회 의원 F였다. 조례 수정안이 의결되기 전 주민설명회, 의회 위원회, 의원 간담회, S문화재단 간담회, B구 주민기자회견, 대학생 성명발표, 지역 문헌정보학과 교수의 성명 발표와 같은 정책지향학습이 이루어졌으며 그를 통해 위탁반대연합의 규범적 핵심인 도서관의 공공성과 사서의 전문성에 대해 상대편 연합의 행위자를 포함하여, 모든 정책 행위

〈표 6〉 A시 B구 문화재단 설립 및 운영에 관한 조례

수정 전	수정 후(제정)
제7조(임원의 구성) 재단은 이사장과 상임이사를 포함한 15명 이내의 이사와 감사 2명을 둔다.	제7조(임원의 구성) 재단은 이사장과 상임이사를 포함한 15명 이내의 이사와 당연직 1명과 선임직 1명의 감사를 두며 당연직 감사는 업무담당과장, 선임직 감사는 구의회에서 추천한 공인회계사 등 전문가로 한다.
제12조(수익사업) 1. 재단은 설립목적의 범위에서 구청장의 사전 승인을 얻어 수익사업을 할 수 있다.	제12조(수익사업) 1. 재단은 설립목적의 범위에서 구청장의 사전 승인을 얻어 수익사업을 할 수 있다. 단 도서관은 제외한다.
제15조(결산서의 제출) 재단은 매 사업연도가 끝난 후 3개월 이내에 결산서를 작성하여 공인회계사의 회계감사를 받아 구청장에게 제출한다.	제15조(결산서의 제출) 재단은 매 사업연도가 끝난 후 3개월 이내에 결산서를 작성하여 공인회계사의 회계감사를 받아 구청장 및 의회에 제출하여야 한다.
제18조(지도·감독) 구청장은 재단의 경영상황 및 필요한 사항을 보고하게 하거나 소속 공무원으로 하여금 그 업무를 검사 또는 감사하게 할 수 있다.	제18조(지도·감독) 구청장과 의회는 재단의 경영상황 및 필요한 사항을 보고하게 하거나 소속 공무원으로 하여금 그 업무를 검사 또는 감사하게 할 수 있다.

자들이 인식하게 되었다. 그로 인해 비교적 중립에 위치해 있던 F의원원이 문화재단의 범위 안에 도서관을 포함하는 대신 공공성을 해칠 우려가 있다고 생각되는 수익사업의 가능성을 차단하는 조항의 포함을 제안하여 받아들여졌다. 최종적으로 A시 B구의 문화재단 설립 및 운영 조례는 〈표 6〉과 같이 수정을 거쳐 의결되었다.

서울지역 같은 경우에 보면 주차장이라든지... 유료화가 발생하고 있는데 B구에서는 유료화 관계라든지 조례에 확실히 삽입을 시켜가지고 유료화를 하지 않겠다고 조례에 삽입시킬 수는 있나요?
- 행정자치위원회 중 F의원 발언(2017.04.04.)

5.6 논의

서로 경쟁하는 정책옹호연합들 사이에 갈등

이 존재하며 그들 사이에 논쟁을 촉진하는 주민 설명회, 공청회 등이 있었음에도 불구하고, 본 연구의 사례에서는 정책옹호연합들의 신념체계를 변화시킬 수 있는 정책지향학습이 일어나지 못하였다.

B구를 비롯한 국내 많은 지역에서 도서관 위탁에 관하여 정치적 논쟁이 일어났으며, 공통적으로 도서관계의 이익집단들이 반발하였다. 하지만 정책지향학습, 즉 도서관계의 우려와 반대 의견을 수렴하여 위탁옹호연합의 신념이 변화한 상황은 지역마다 각기 다르게 나타났다. 정책지향학습이 일어난 대표적인 사례로 다른 하위체제로부터의 정책결정 및 영향에서도 언급되었던 O문화재단을 정책지향학습이 이뤄지지 못했던 사례의 B구와 비교함으로써 그 원인에 한층 가까이 접근할 수 있다.

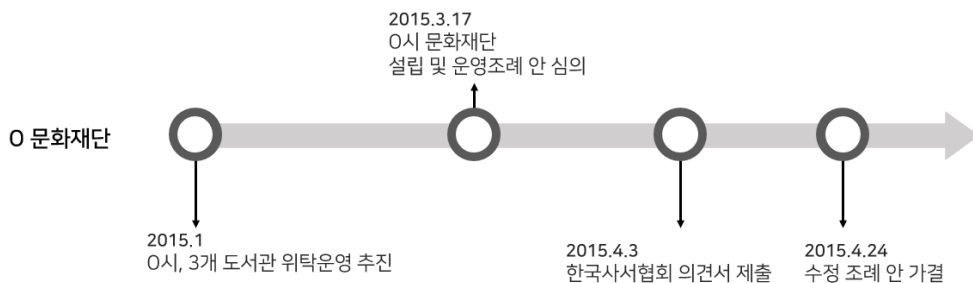
O문화재단의 경우, O시가 2015년 1월 시 직영 도서관 2개와 도시공사에 위탁 중인 1개의

도서관을 합한 총 3개의 도서관을 문화재단에 위탁 운영하는 방안을 추진하면서 갈등이 시작되었다. 이에 대해 시가 직영하고 있는 도서관 사서들이 강력히 반발하여 전화 항의, 시장과 의회에 질의서 발송 및 성명서 전달(2015.4.3)과 같은 반대활동을 전개함과 동시에 시의원과 의 지속적인 소통을 이어가며 대응하였다. 결국 위탁반대연합의 의견이 반영되어 문화재단은 순수 문화예술진흥사업만 하는 것으로 수정된 조례안이 통과됨으로써(2015.4.24) 도서관의 문화재단 위탁은 무산되는 정책결정이 이루어졌다(도서관 메일링 리스트 2015).

O시의 사례와 B구의 사례에서 가장 뚜렷하게 드러나는 차이점은 정책 행위자로서 사서의 유무이다. O문화재단 도서관 위탁의 경우 도서관의 전문직이자, 해당 지역에 속해 있는 사서들이 문제를 제기하였으며, 관료집단과 의회에 의견을 직접적으로 의견을 피력하여 위탁반대연합이 가진 신념의 정당성을 입증하였다. 반면, B구 사례의 경우 정책결정과정에서 사서는 보이지 않으며, 그동안 해당 지역의 관료집단과 교류가 존재하지 않았던 도서관협회, 대학생·교수집단 그리고 시민단체가 위탁반대연합을 이끌었다.

두 사례를 사서직의 전문성과 공공성의 틀에서 본다면 둘의 차이점은 더욱 명확하게 드러난다. 전문성은 특정 분야에서 전문적 지식과 경험을 갖춘 개인인 전문가가 가지는 지식 그리고 한 분야에 대한 경험과 숙련도 등을 말한다(김기영 2008). O시의 도서관 정책 과정 내에서 위탁반대연합이 상대방 연합을 설득할 수 있었던 근본적인 배경은 정책결정의 권한을 가지고 있는 해당 지역의 관료집단이나 의회가 도서관 및 사서가 공공성 및 해당 분야 전문가로서의 전문성을 모두 가지고 있다고 판단했음에 있다. 위탁옹호연합의 신념이 변화하여 문화재단에서 도서관을 제외시킨 결과는 그들이 도서관 운영의 위탁으로 불안정해지는 사서직의 고용안정성으로 인해 전문가로서의 사서가 가지는 경험과 숙련이 저해될 수 있음을 인식했기 때문으로 생각할 수 있다.

반면, B구의 관료조직의 경우 도서관의 공공성은 인식하였으나 사서직의 전문성은 인식하지 못하였다. 최종적인 정책결정에서 도서관의 공공성을 위협할 가능성이 존재하는 수익사업의 경로만이 차단되었고, 위탁반대연합이 같이 제시했던 고용안정성 부분은 반영되지 않은 점에서 그에 대한 근거를 찾을 수 있다. 교수와 학

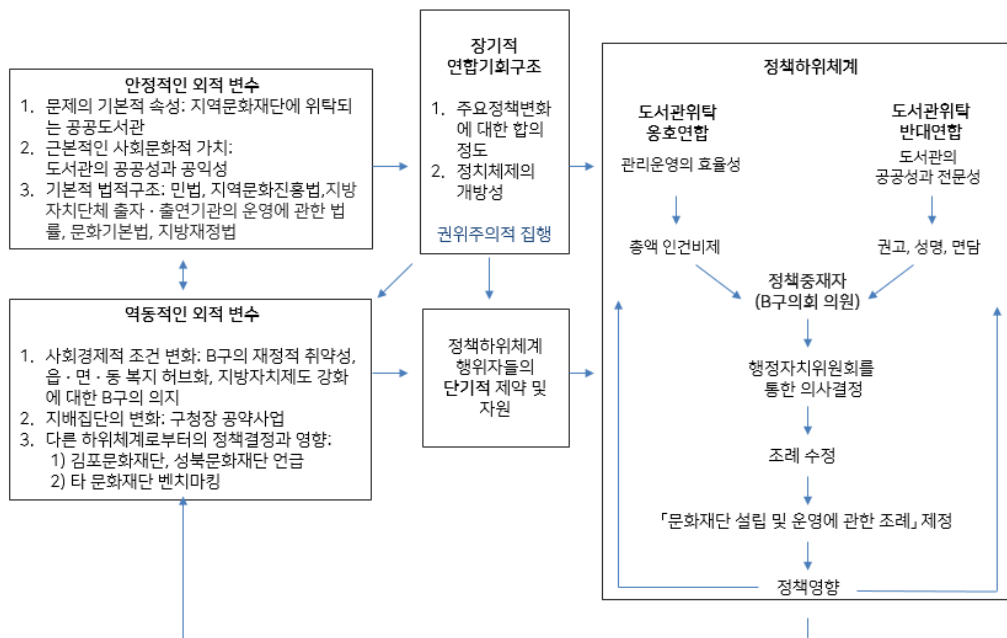


<그림 3> O문화재단 정책진행과정

생집단의 입장표명은 사서적 공무원이라는 직업 및 소비시장을 독점함과 더불어, 문헌정보학이라는 전문적인 이론과 지식이 존재함을 드러냈다. 하지만 전문가로서의 사서가 지니는 지식 그리고 한 분야에 대한 경험과 숙련도인 전문성은 B구 위탁옹호연합에게 수용되지 않았다. 따라서 위탁옹호연합은 직영 하에서의 공무원으로의 사서 그리고 위탁 하에서의 직원으로의 사서의 차이를 느끼지 못하였으며, 그로 인해 도서관을 민간에 위탁하여 운영하였을 때의 도서관의 미래를 직영일 때보다 더 긍정적으로 판단할 수밖에 없었다.

결론적으로 두 사례를 비교하였을 때, O문화재단의 사례에서는 쟁점신념으로서 전문성이, B구에서는 공공성이 작용했다는 결과를 도출할 수 있다. 이러한 결과는 도서관의 전문가이자

전문적인 사서가 부여된 역할에 따른 전문성을 지닐 때 도서관을 외부에서 평가하는 정책결정자의 신념을 변화시킬 가능성이 크게 존재하며, 그들의 연합을 약화시킬 수 있다는 것을 알 수 있다. 더 나아가 정책 행위자들에게 수용되기 위해서는 공공성보다 전문성이 더 효과적인 방안일 수 있다는 점도 시사한다. 하지만 현재 도서관 운영주체에 관한 논쟁이 지속되는 것을 감안할 때, 사서로 대표될 수 있는 도서관의 이익 집단들은 양쪽 모두를 충족하지 못하고 있으며, 그로 인해 도서관이라는 기관 내부에서 정규직 혹은 전문직으로의 사서의 명확한 필요성을 제시하지 못하고 있다. 이와 같은 문제를 해결하고, 더욱 발전하기 위하여 전문성을 갖춘 전문가, 그리고 전문직으로의 사서에 대해서는 지속적인 논의가 필요할 것으로 보인다.



〈그림 4〉 정책옹호연합모형에 의한 A시 B구 문화재단 설립 및 운영 조례 결정과정 분석

6. 결론

본 연구에서는 A시 B구 문화재단 설립 및 운영에 관한 조례의 정책결정과정을 살펴보았다. 해당 정책 과정의 세부적인 분석을 위하여 Sabatier의 모형을 이용하였으며, 정책을 둘러싼 행위자들의 갈등과 대립은 연합이라는 모형을 통해 살펴보았다. 분석 결과, 위탁 옹호연합과 반대연합의 중요한 축이었던 의회와 구청 사이 소통의 문제가 존재했고, 위탁 반대연합의 한 구성원이 도서관의 공공성과 전문성이라는 신념이 아닌, 다른 정치적인 이해관계로 연결되어 설득력이 부재했음을 확인하였다.

본 연구를 통해 발견할 수 있었던 정책적 의의는 안정적인 외적 변수나 유동적인 외적변수보다도 도서관의 입장이나 이익을 옹호하거나 대변하는 연합의 내부와 행위자를 파악하는 것에 둘 수 있다. 앞서 사회경제적 변화조건의 하나로 복지 허브화 사업으로 인한 인력수급 문제를 들 수 있었는데, 결국 도서관의 인력문제는 공무원 충정원제나 총액 인건비제와 같은 법적인 제도에 막혀 있지 않았음을 알 수 있다. 정책 결정자들이 판단하기에 더 중요도가 높은 복지 사업은 충분한 인력을 배당하며, 경쟁에서 밀린 도서관의 인력이 차출됨으로써 입지가 줄어들고, 그 점으로 인해 다시 우선 순위에서 밀리는 악순환이 반복되고 있다. 한국도서관협회와 교수, 학생 집단으로 대표될 수 있는 도서관계와 시민단체가 B구청의 신념변화에 영향을 주지 못한 것은 기존 B구 내 사서의 전문성이 나타나지 않았기 때문이다. 결국 조례의 수정안에서 도서관의 수익사업이 제외되면서 공공성의 저해요소가 사라졌고, 이후 위탁옹호연합 축의 근

거는 약화되어 설득력을 잃었다. 이를 고려할 때, 도서관의 공공성을 신념으로 내세워 사서직 공무원 인원의 확보나 도서관계의 이권을 챙기는 행위는 도서관의 외부에서 도서관을 바라보며 정책을 결정하는 결정자와 행위자들을 더 이상 설득시킬 수 없다.

정책옹호연합모형에서의 전략은 상대방 연합을 약화시키고 자신의 연합을 강화하는 것으로, 연합을 강화할 수 있는 힘은 행위자의 수에서 기반한다. 쉽게 말해 상대방 옹호자의 수를 줄이고 이군 연합의 옹호자를 늘려야 정책결정의 우위에 설 수 있는 것이다. 이러한 관점에서 볼 때, 본 연구의 사례에서는 위탁반대연합이 신념으로 내세웠던 공공성과 고용안정성으로 대표되는 전문성 중 핵심신념으로서의 공공성 제시를 실패요인으로 생각할 수 있다. 조례 수정으로 인해 상대적으로 더 큰 규모의 옹호자가 존재했던 공공성의 문제가 약화되면서 위탁반대연합의 크기가 확장될 수 없었기 때문이다.

종합해보면, 도서관 정책에서 도서관계의 입장을 관철하기 위해서는 도서관의 효용성이나 가치를 정책결정과정 중에만 드러내려고 하는 것보다 지속적인 도서관서비스를 통하여 일상생활 그리고 지역 내에 스며들 수 있게 할 필요가 있다. 핵심 신념으로서 상대연합의 신념을 변화시켰던 사서의 전문성은 다른 제품이나 기술, 또는 사람으로 대체될 수 없는 독자적인 차별성을 의미한다. 따라서 도서관 위탁 문제에 있어서 일상적으로 일어나는 도서관 서비스를 지역의 여타 공공서비스와 차별화하는 것은 공공도서관의 지방정부 직영이 지속될 수 있는 방안이 될 수 있다.

이와 같이 정책모형을 통해 도서관 정책의

사례를 분석하여 향후 정책결정에 필요한 전략을 수립하는 것은 시시각각으로 변하는 도서관 정책 분야에 능동적으로 대비하기 할 수 있게 하는 가치와 효용성을 지닌다. 유감스럽게도 국내에서 진행되는 도서관 정책 분야에서 모형을 통한 사례의 분석은 많지 않은 실정이다. 그렇기 때문에 향후 도서관 정책 사례의 분석을 통한 연구는 활발히 지속될 필요가 있으며, 정

책결정과정을 비롯하여 정책 의제화 과정 등 정책 전반에 대한 검토가 수반되어야 할 것이다. 그러한 과정들은 궁극적으로 향후 도서관 외부의 행위자들을 '도서관 연합'의 옹호자로 만들기 위해 어떤 신념체계를 제시해야 할지에 대한 도서관계 전반의 지속적인 탐색과 논의로 이어져야 한다.

참 고 문 헌

- [1] 고종협, 권용식. 2009. 제주 해군기지 정책변동과정에 대한 동태적 분석. 『한국사회와 행정연구』, 20(3): 139-178.
- [2] 광동철. 2004. 우리나라 공공도서관 민간위탁의 성과 분석에 관한 연구. 『한국문헌정보학회지』, 38(1): 51-75.
- [3] 광동철. 2007. 공공도서관 위탁경영의 현상과 과제에 관한 고찰. 『한국도서관·정보학회지』, 38(3): 383-404.
- [4] 권나현 외. 2013. 『공공도서관 민간위탁 가이드라인』의 유용성 평가와 현장 적용성 제고방안. 『한국문헌정보학회지』, 47(2): 45-73.
- [5] 김경욱. 2007. 『문화재단: 아름다운 문화 거버넌스를 위하여』. 서울: 논형.
- [6] 김기영. 2008. 전문직으로서의 사서직 논의를 위한 이론적 접근. 『한국문헌정보학회지』, 42(1): 313-333.
- [7] 김사랑, 김세준. 2012. 지역문화재단의 조직문화유형이 직무만족과 조직몰입에 미치는 영향. 『문화정책논총』, 26(2): 213-243.
- [8] 김선애. 2012. 공공도서관의 수탁자 평가요소에 관한 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 43(2): 77-98.
- [9] 김세준. 2013. 문화재단 현황조사 및 특성화 전략방안. 『한국문화정책학회 학술대회논문집』, 2013년 4월 20일, 서울: 서울대학교: 105-114.
- [10] 김수진, 김유승. 2012. 운영방식과 고용형태에 따른 공공도서관 사서의 직무만족도에 대한 연구. 『한국비블리아학회지』, 23(4): 261-282.
- [11] 김태희, 리상용. 2014. 위탁공공도서관 사서의 계속교육 개선방안에 대한 연구. 『한국비블리아학

- 회지』, 25(1): 363-395.
- [12] 김해보, 장원호. 2015. 신제도주의 동형화 이론으로 파악하는 지역문화재단의 현재와 미래. 『문화정책논총』, 29(2): 26-52.
- [13] 김혁수, 김지원. 2016. 지역문화재단 경영자의 전문성과 효율성 제고를 위한 요인별 특성에 관한 연구. 『문화경제연구』, 19(2): 121-146.
- [14] 대구 북구, 문화재단 설립 제동·조례 상정 4월로 연기. 2017. 『뉴스민』, 2월 2일. [online] [cited 2017. 6. 29.] <<http://www.newsmn.co.kr/news/17503/>>
- [15] “도서관 위탁하면 공공성 훼손” 북구 문화재단 설립 찬반 논쟁. 2016. 『매일신문』, 9월 27일. [online] [cited 2017. 6. 20.] <http://www.imaeil.com/sub_news/sub_news_view.php?news_id=46430&yy=2016>
- [16] 도서관정보정책위원회. 2015. 『공공도서관 운영 민간위탁 추진에 대한 반대입장』. 서울: 도서관정보정책위원회.
- [17] 류숙원. 2013. 『지방자치단체 민간위탁 실태분석』. 서울: 감사원 감사연구원.
- [18] 박계옥. 2013. 『정책동학의 이해』. 서울: 미래의 창.
- [19] 박기혁. 2011. 『한미 자유무역협정에 관한 사례 연구: 정책옹호연합모형(ACF)의 적용을 중심으로』. 석사학위논문, 한국방송통신대학교 평생대학원 행정학과.
- [20] 박현경, 이찬구. 2017. 정책옹호연합모형(ACF)를 활용한 임금피크제 정책결정과정 분석. 『한국기술혁신학회 학술대회』, 2017년 5월 26일, 대전: 충남대학교: 845-872.
- [21] 배순자. 2003. 행정서비스의 민간위탁 사업평가를 통해 본 공공도서관 민간위탁의 함의. 『한국도서관·정보학회지』, 34(2): 79-94.
- [22] 배응환. 2010. 지방자치: 정치와 행정 그리고 거버넌스. 『한국행정포럼』, 132: 26-35.
- [23] 백승기. 2010. 옹호연합모형(ACF: Advocacy Coalition Framework)에 의한 의료보험 통합정책에 관한 비교 연구. 『한국행정학보』, 44(4): 233-259.
- [24] 백옥선. 2017. 지방자치단체와 지역문화재단간 거버넌스 실태분석. 『문화정책논총』, 31(1): 130-156.
- [25] 북구청, 문화재단 설립위한 주민설명회? 토론회?. 2016. 『팔공신문』, 10월 4일. [online] [cited 2017. 6. 25.] <http://www.anln.org/bbs/board.php?bo_table=hotnews&wr_id=15961>
- [26] 서혁준, 전영평. 2006. 소수자로서의 비정규직 근로자와 정책변동. 『한국행정학보』, 40(4): 277-302.
- [27] 양승일. 2006. 『정책변동론』. 파주: 양서원.
- [28] 윤정기. 1998. 국내 공공도서관 민간위탁에 관한 고찰. 『정보관리학회지』, 15(1): 7-17.
- [29] 윤희운. 2008. 공공도서관 위탁경영의 분석과 해법. 『한국도서관·정보학회지』, 39(3): 3-26.
- [30] 이만수. 2001. 정보사회에서의 국가 도서관 정책 방향에 관한 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 32(1): 201-221.
- [31] 이승모. 2014. 정책옹호연합모형(ACF)의 적용을 통한 정책변동 분석. 『한국정책과학학회보』,

- 18(4): 175-201.
- [32] 이은정. 2016. 재벌의 공익법인 악용 현황 및 보완대책. 『기업지배구조연구』, 52: 166-178.
- [33] 이현식. 2005. 지역문화재단의 역할과 과제. 『황해문화』, 49: 275-293.
- [34] 이호신. 2016. 공공도서관 관장들의 사서직 인재상에 관한 연구. 『한국도서관·정보학회 하계 학술발표회』, 2016년 5월 27일, 부산: 부산대학교: 351-375.
- [35] 전진석. 2003. 새만금 간척사업의 정치경제와 정책옹호연합모형. 『한국사회와 행정연구』, 14(2): 207-234.
- [36] 전진석. 2014. 정책옹호연합모형을 적용한 논문에 대한 분석. 『한국사회와 행정연구』, 25(2): 1-28.
- [37] 최봉기. 2008. 『정책학개론』. 서울: 박영사.
- [38] 최성탁, 황혜신, 차성중. 2011. 공공도서관 민간위탁 해외 사례 비교 연구. 『한국콘텐츠학회논문지』, 11(10): 274-285.
- [39] 최윤희, 김기영. 2015. A도서관 직영전환의 정책형성과정 분석. 『정보관리학회지』, 32(3): 295-316.
- [40] 태전동 어린이·주부도서관, 6년 만에 첫 삽. 2016. 『경상매일신문』. 1월 27일. [online] [cited 2017. 6. 27.]
<http://www.ksmnews.co.kr/default/index_view_page.php?idx=128822&part_idx=289>
- [41] 포럼 문화와 도서관. 2011. 『공공도서관 민간위탁 가이드라인』. [online] [cited 2017. 7. 11.]
<<http://libraryforum.kr/78>>
- [42] 한국사서협회. 2015. 『김포시립도서관 문화재단 위탁 문제 해결』. [online] [cited 2017. 6. 29.]
<http://www.domeri.or.kr/DMR_mailingList/Mailing_View.asp?g_idx=23403&Page=1&sc=T&st=%EB%AC%B8%ED%99%94%EC%9E%AC%EB%8B%A8>
- [43] Brecher, C. et al. 2010. "Understanding the Political Context of "New" Policy Issues: The Use of the Advocacy Coalition Framework in the Case of Expanded After-School Programs." *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 20(2): 335-355.
- [44] Butler, P. 1933. *An Introduction to Library Science*. Chicago: University of Chicago Press.
- [45] Elliott, C. and Schlaepfer, R. 2001. "The Advocacy Coalition Framework: Application to the Policy Process for the Development of Forest Certification in Sweden." *Journal of European Public Policy*, 8(4): 642-661.
- [46] Ellison, B. 1998. "Intergovernmental Relations and the Advocacy Coalition Framework: The Operation of Federalism in Denver Water Politics." *Publius*, 28(4): 35-54.
- [47] Sabatier, P. A. and Jenkins, H. C. 1994. "Evaluating the Advocacy Coalition Framework." *Journal of Public Policy*, 14(2): 175-203.
- [48] Sabatier, P. A. and Weible, C. M. 2007. "The Advocacy Coalition Framework: Innovations

- and Clarifications.” *Theories of the Policy Process*: 189-217.
- [49] Weible, C. 2007. “An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy.” *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 17(1): 95-117.
- [50] Weible, C., Sabatier, P. A. and McQueen, K. 2009. “Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework.” *Policy Studies Journal*, 37(1): 121-140.

• 국문 참고자료의 영어 표기

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

- [1] Ko, Jong Hyub and Kwon, Yong Sik. 2009. “Dynamic Analysis of Policy Change of Jeju Naval Post: A Study through the Application of Advocacy Coalition Framework.” *Korean Society and Public Administration*, 20(3): 139-178.
- [2] Kwack, Dong-Chul. 2004. “A Study on the Analysis of Results on ‘Contracting Out’ of Public Library Services in Korea.” *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 38(1): 51-75.
- [3] 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.
- [4] Kwon, Nahyun et al. 2013. “Evaluating the Usefulness and Feasibility of Guidelines for Contracting-Out of Public Library Services.” *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 47(2): 45-73.
- [5] Kim, Kyeong Wook. 2007. *Cultural Foundation: For Beautiful Cultural Governance*. Seoul: Nonhyung.
- [6] Kim, Gi-Yeong. 2008. “Discussions on the Theoretical Background for Librarianship as a Profession.” *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 42(1): 313-333.
- [7] Kim, Sa Rang and Kim, Sae June. 2012. “The Relationship between Commitment and Satisfaction, and Organizational Culture: Korean Regional Cultural Foundations Study.” *The Journal of Cultural Policy*, 26(2): 213-243.
- [8] 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.
- [9] Kim, Se-joon. 2013. “Cultural Foundation Research and Characterization.” In *Proceedings of the Korea Cultural Policy Association*, April 20, 2013, Seoul: Seoul National University:

105-114.

- [10] Kim, Su-Jin and Kim, You-Seung. 2012. "A Study on Public Librarians' Job Satisfaction by Management and Employment Styles: Focused on Public Libraries in Daegu Metropolitan City." *Journal of the Korean Biblia Society for Library and Information Science*, 23(4): 261-282.
- [11] Kim, Tae-hee and Lee, Sang-yong. 2014. "A Study on Improving a Continuing Education for Public Librarians: Focusing on Privatized Public Libraries." *Journal of the Korean Biblia Society for Library and Information Science*, 25(1): 363-395.
- [12] Kim, Hae-Bo and Jang, Wonho. 2015. "Analysis of Current Situations and Their Future of the Cultural Foundations of Local Governments by Applying the Theory of Neo-institutional Isomorphism." *The Journal of Cultural Policy*, 29(2): 26-52.
- [13] Kim, Hyucksoo and Kim, Jiwon. 2016. "A Study on the Characteristics by Factors for the Professionalism and Efficiency of Local Cultural Foundation Managers." *Review of Culture & Economy*, 19(2): 121-146.
- [14] "Establishment of Cultural Foundation in Buk-gu, Daegu ·· Ordinance Prescription Postponed to April." 2017. *Newsmin*. February 2. [online] [cited 2017. 6. 29.]
<<http://www.newsmin.co.kr/news/17503/>>
- [15] "Committing to the Library Damage to the Public, Controversy over the Establishment of the Bukgu Cultural Foundation." 2016. *Maeil Shinmun*. September 27. [online] [cited 2017. 6. 20.]
<http://www.imaeil.com/sub_news/sub_news_view.php?news_id=46430&yy=2016>
- [16] Library Information Policy Committee. 2015. *Opposition to Public Consignment Promotion of Public Library Operation*. Seoul: Library Information Policy Committee.
- [17] Ryu, Sukwon. 2013. *Analysis of the Actual Situation of the Private Civil Authority in Local Government*. Seoul: Board of Audit and Inspection, Audit Researcher.
- [18] Park, Gye-ok. 2013. *Understanding Policy Dynamics*. Seoul: Milaeui chang.
- [19] Park, Ki Hyuk. 2011. *A case study on the decision making process of FTA between Korea and U.S.A.*. M.A. thesis, Department of Public Administration, Graduate school of Korea National Open University, Republic of Korea.
- [20] Park, Hyun-Kyung and Lee, Chan-Gu. 2017. "Analysis of the policy decision process of the wage peak system using the Advocacy Coalition Framework (ACF)." *Korea Technology Innovation Society Conference, May 26, 2017*, Daejeon: Chungnam National University: 845-872.

- [21] 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(2): 79-94.
- [22] Bae, Eung Whan. 2010. "Local Government: Politics, Administration and Governance." *Korea Administrative Forum*, 132: 26-35.
- [23] Paik, Sung-Ki. 2010. "A Study of the Process of the Integration of Health Insurance Societies in Korea and Taiwan through the Advocacy Coalition Framework (ACF)." *Korean Public Administration Review*, 44(4): 233-259.
- [24] Baik, Ok Sun. 2017. "An Analysis of Governance Status between Local Governments and Regional Culture Foundations." *The Journal of Cultural Policy*, 31(1): 130-156.
- [25] "Buk-gu Office, Residents' Briefing Session for Establishment of Cultural Foundation? Debating Society?." 2016. *Palgong Newspaper*. October 4. [online] [cited 2017. 6. 25.]
 <http://www.anln.org/bbs/board.php?bo_table=hotnews&wr_id=15961>
- [26] Suh, Hyuk-Jun and Chun, Young-Pyoung. 2006. "Examining the Complex Process of Korean Contingent Worker Employment Policy: Change Through a Social Minority Perspective." *Korean Public Administration Review*, 40(4): 277-302.
- [27] Yang, Seung-il. 2006. *Policy Change Theory*. Paju: Yangseowon.
- [28] Youn, Jeong-Key. 1998. "A Study on Contracting-out of the Public Library in Korea." *Journal of the Korean Society for Information Management*, 15(1): 7-17.
- [29] 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.
- [30] Lee, Man-Soo. 2001. "A Study on the Library Policy of National in Information Society." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 32(1): 201-221.
- [31] Lee, Seung-Mo. 2014. "The Advocacy Coalition Framework and the Policy Change Analysis: The Case of Electricity Transmission Tower Conflicts in Miryang, Korea." *Korean Policy Sciences Review*, 18(4): 175-201.
- [32] Lee, Eun Jung. 2016. "Status of Abuse of Conglomerate's Public Interest Corporations and Supplementary Measures." *Biannual Journal of Good Corporate Governance*, 52: 166-178.
- [33] Lee, Hyun-sik. 2005. "The Role and Tasks of the Regional Cultural Foundation." *Hwanghae Review*, 49: 275-293.
- [34] Lee, Ho-Shin. 2016. "A Study on the Desired Talents for Librarianship: From the Perspective of Public Library Directors." *Summer Conference of Korean Library and Information Science Society, May 27, 2016, Busan: Busan National University: 351-375.*

- [35] Chun, Jinsuk. 2003. "Political Economy of Saemangeum Tideland Reclamation Project through Advocacy Coalition Framework." *Korean Society and Public Administration*, 14(2): 207-234.
- [36] Chun, Jinsuk. 2014. "The Analysis on the ACF Articles Published in Domestic Journals." *Korean Society and Public Administration*, 25(2): 1-28.
- [37] Choi, Bong Ki. 2008. *Introduction to Policy Studies*. Seoul: Park Young-sa.
- [38] Choi, Seong-Rak, Hwang, Hie-Shin and Cha, Sung-Jong. 2011. "Comparative Research on Outsourcing Public Libraries." *Journal of the Korea Contents Association*, 11(10): 274-285.
- [39] Choi, Yoonhee and Kim, Giyeong. 2015. "An Analysis of the Policy Making Process of a Back-In Phenomenon Appeared in Contracting out of Public Library: Based on the Advocacy Coalition Framework." *Journal of the Korean Society for Information Management*, 32(3): 295-316.
- [40] "Taejeon-dong Children's Library, First Shovel in 6 years." 2016. *Gyeongsang Daily Newspaper*. January 27. [online] [cited 2017. 6. 27.]
<http://www.ksmnews.co.kr/default/index_view_page.php?idx=128822&part_idx=289>
- [41] Forum Culture and Library. 2011. *Guidelines for the Private Sourcing of Public Libraries*. [online] [cited 2017. 7. 11.] <<http://libraryforum.kr/78>>
- [42] Korea Librarian Association. 2015. Solving the Problem of Commissioning the Gimpo *Municipal Library Foundation*. [online] [cited 2017. 6. 29.]
<http://www.domeri.or.kr/DMR_mailingList/Mailing_View.asp?g_idx=23403&Page=1&sc=T&st=%EB%AC%B8%ED%99%94%%EC%9E%AC%EB%8B%A8>