

A도서관 직영전환의 정책형성과정 분석: 정책옹호연합모형을 중심으로

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

최윤희 (Yoonhee Choi)*

김기영 (Giyeong Kim)**

초 록

본 연구는 공공도서관 직영전환결정에 대한 정책적인 관점에서, 정책옹호연합모형을 적용하여 도서관 운영체제의 변동에 영향을 미친 요인을 분석하는 것을 그 목적으로 한다. 분석 결과, 해당 사안을 둘러싼 3개 연합(직영찬성, 직영반대, 위탁유지)의 신념체계와 이들의 활동을 고려하였을 때, 기본핵심신념을 공유하는 경우 정책지향학습을 통해 부차적 신념은 변화될 수 있었다. 앞으로도 도서관 정책 전반에서 공론의 장을 활성화시키는 것은 정책추진에 있어 전략적으로 필요함을 시사한다.

ABSTRACT

This study analyzed the policy making process by finding factors of a back-in phenomenon appeared in contracting out of public library using advocacy coalition framework. The coalitions were divided into 'agreement of direct management', 'opposition of direct management' and 'keep the contract out'. Considering their belief and activity, to share core belief could make a change of secondary belief. It suggests that activating public sphere is necessary for enforcement of their strategies throughout the library policy.

키워드: 공공도서관, 위탁운영, 도서관 정책, 정책옹호연합모형, 정책지향학습
public library, contracting-out, library policy, advocacy coalition framework,
policy-oriented learning

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

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

■ 논문접수일자: 2015년 8월 17일 ■ 최초심사일자: 2015년 8월 31일 ■ 게재확정일자: 2015년 9월 10일
■ 정보관리학회지, 32(3), 295-316, 2015. [http://dx.doi.org/10.3743/KOSIM.2015.32.3.295]

1. 서론

정책은 일정한 목표를 합리적으로 추구·실현하기 위하여 나아갈 노선이나 취해야 할 방침을 가리킨다. 그 중 공공정책은 그것이 다루고 있는 범위에 속한 사람들뿐만 아니라 모든 국민의 생활에 직간접적으로 영향을 주고 있으며, 개인의 삶에 수반되는 결정과 행동에도 영향을 미친다. 그렇기 때문에 정책을 결정할 때에는 합리적이고 과학적인 근거와 전문성을 기반으로 신중하게 선택해야 함이 원칙이나, 정책이 결정되고 집행되는 실제의 과정을 살펴보면 장기간의 복잡한 상호작용을 통한 매우 다양한 요인들로 인해 정책이 형성됨을 알 수 있다(Sabatier, 2007).

정책결정과정에는 서로 다른 가치를 지닌 이해관계자들간 이익을 조정하기 위한 논쟁을 피할 수 없으며, 심한 갈등은 충돌을 유발시키기도 한다. 특히 매체의 발달과 표현의 자유가 강조됨에 따라 사회 곳곳에서 다양한 가치와 이익을 활발하게 표출하는 집단이 형성되어 이를 조정하고 결정하는 과정은 더 복잡하고 중요한 의미를 갖는다(권오영, 2009). 이처럼 정책의 이해관계자로서 공식적 참여자와 비공식적 참여자는 제각기 유리한 정책을 이끌어 내기 위해 다양하고 적극적인 정책활동을 추진하며, 정책연구자들은 정책결정과정에서 나타난 이러한 현상을 분석함으로써 개념적인 모형을 제시한다.

도서관 정책 역시 공공정책의 영역에서 다루어지며, 그 중 직영과 위탁으로 구분되는 공공도서관 운영방식은 정책결정을 둘러싼 이해관계자의 가치가 첨예하게 드러나는 사안이다.

도서관의 운영주체를 결정하는 과정은 하루아침에 만들어지는 것이 아니기에 이해관계자들이 장기간 수행해 온 활동 기록을 통해 정책적으로 검토해볼 필요성이 있다.

본 연구는 B시 A도서관 직영전환결정을 대상으로, 도서관 운영체제의 변동에 영향을 미친 요인을 규명하고자 한다. 이를 위해 서로 다른 신념을 지닌 정책옹호연합간의 전략적인 정책활동을 조명하며, 그 과정에서 상대 연합의 신념 변화를 유도하는 정책학습과정의 형태를 탐색한다. 나아가 사회적·경제적·정치적 변동 등 거시변수에 의한 변화뿐만 아니라, 정책에 직접 참여하는 이들의 전략적 상호작용에 의해서도 정책이 변화될 수 있음을 확인하는데 목적이 있다.

2. 이론적 배경

2.1 공공도서관 운영방식 관련 연구

공공도서관 운영방식의 변동과 관련하여 민간위탁에 대한 국내연구는 크게 세 갈래로 나눌 수 있다. 여타 사례를 통해 민간위탁의 속성을 파악하는 연구, 조사를 통해 운영방식을 비교하는 연구, 민간위탁의 성과를 제고하기 위한 관리방안을 모색하는 연구이다.

먼저, 현장의 사례를 통해 민간위탁의 속성을 파악하는 연구로, 김지봉(2000)은 위탁운영체제 내에서 공공서비스의 속성이 보장될 수 있는지 한국과 일본의 공공도서관 사례를 바탕으로 살펴보았다. 그 결과, 도서관의 영역에 비영리 전문기관이 부족하기 때문에 공공도서관

이 경제 논리에 의해서 민간에 위탁될 경우 공공서비스의 본질에서 벗어나기 쉬워 더욱 열악해질 수 있다는 것을 지적하였다. 김영귀(2003)는 1970년대 일본 공공도서관 민간위탁의 실태를 파악하였고, 민간위탁의 결과로 감량경영, 효율적 관리에 의한 사서의 감소, 사서직종의 폐지 등의 피해가 나타났다고 밝혔다. 최성락 등(2011)은 미국과 일본, 영국과 독일의 공공도서관 민간위탁 사례들을 비교·검토함으로써 공공도서관 민간위탁에 대한 시사점을 찾고자 하였다. 이들은 공공도서관 민간위탁을 국가가 신공공관리의 측면에서 수용한다 하더라도 내부적으로 민간위탁을 받아들이는 논리가 동일한 것은 아니므로, 공공성과 효율성 측면에서 일반화된 논리로 보기 어렵다고 주장했다.

운영방식을 비교하는 연구는 주로 도서관 이용자 만족도 조사를 활용하였다. 배순자(2003)는 지역의 민간위탁 사업평가에 근거한 이용자 만족도를 비교하였는데, 그 결과, 자료검색시스템 및 도서자료 구비 수준의 적정성 수준이 이용자 만족도 조사항목 중 가장 낮게 평가됨을 확인하였다. 광동철(2004)은 민간위탁의 성과를 분석하기 위해 민간위탁을 실시하는 3개 공공도서관을 대상으로 이용자 설문조사를 실시하였으며, 이용자들이 도서관 조직의 사명으로 경제성이 아닌 공공성을 가장 중요하게 인식할 때 도서관의 민간위탁을 찬성하는 경향이 높게 나타났다는 사실을 밝혔다.

박영선(2008)은 직영도서관과 위탁도서관을 비교하기 위해 DEA분석방법과 Libqual+TM 문항을 활용하였다. 총 44개관 중 민간위탁 도서관은 기술효율성, 규모효율성, 서비스 품질평가에서 높은 평가를 받았고, 직영도서관은 장서

수, 총 예산, 사서 수에서 높은 평가를 받았다. 황혜신과 차성종(2011)은 전국의 60개 공공도서관을 운영방식에 따라 구분하여 이용자 만족도를 비교하였다. 그 결과, 위탁도서관의 이용자 만족도가 직영의 경우보다 전반적으로 유의하게 높은 것으로 나타났는데, 재계약에 민감한 위탁도서관이 보다 적극적으로 이용자들의 만족을 제고하기 위해 노력했을 것으로 해석했다.

민간위탁의 성과를 제고하기 위한 관리방안을 모색하는 연구로, 광동철(2007)은 위탁경영의 문제점으로, 도서관 직원의 고용불안정, 관리부서와의 갈등, 수탁기관별 서비스 수준의 비일관성 등을 지적했다. 이를 위해 합리적인 위탁경영의 기준 및 범위설정, 다양한 위탁방식, 위탁기관 선정과 관리에 경쟁성과 책임성 강화를 주장하였다. 김선애(2012)는 수탁자 선정에 관련하여 자치정부가 수탁예정자의 재정적 측면, 운영능력의 측면 그리고 사업계획의 측면을 중요시하지만 공공시설이 갖는 공공성을 충분히 고려하지 못하고 있음을 밝혔다. 더불어 위탁기관 평가기준과 배점기준을 보다 체계적이고 객관적으로 마련할 필요가 있다고 강조하였다. 권나현 등(2013)은 공공도서관 민간위탁 가이드라인에 대해 위탁업무 담당자들과 수탁도서관장들은 대체로 유용하다고 평가하고 있었으나 적용가능성에 대해서는 부정적인 의견이 많았다고 밝혔다.

공공도서관 민간위탁을 주제로 한 국내연구는 도서관의 일부 기능 위탁에서 도서관 전체를 위탁하는 것으로 점차 확대되었고, 연구의 주제 또한 환경의 변화와 함께 달라지는 양상을 보였다. 민간위탁 도입시기에는 주변 국가의 사례를 통해 민간위탁의 속성을 파악함으로

써 대비해야 할 문제점을 짚었다면, 도입 이후에는 이용자 만족도 조사를 통해 운영주체별 성과를 평가하고자 하였다. 최근에는 보다 효과적인 수탁기관 선정과 관리에 대한 연구가 진행됨을 확인할 수 있다.

2.2 정책옹호연합모형

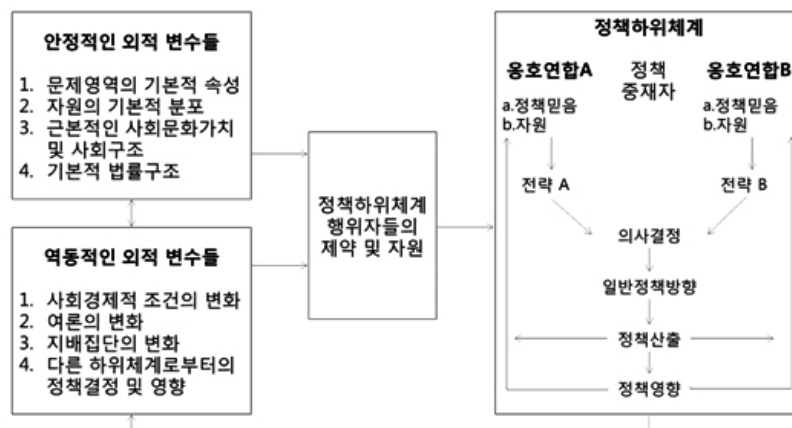
정책옹호연합모형(ACF, Advocacy Coalition Framework)은 정책변동에 관한 분석모형으로, Sabatier와 Jenkins-smith가 1988년에 처음 발표(박계옥, 2013)한 이후 몇 차례에 걸쳐 2007년까지 수정 및 보완되어 왔다. 정책옹호연합모형은 정책창도연합모형, 지지연합모형 등으로도 불리는데, 여기서 옹호(advocacy)란 “어떤 사람이나 단체 따위의 주의·정책·의견 따위에 찬동하여 이를 위하여 힘을 씀”을 의미한다(남궁근, 2012). 즉, 정책변화에 영향을 미치는 다양한 행위자를 ‘옹호연합’으로 설명한다.

Sabatier(1994)가 제안한 정책옹호연합모형의 세 가지 기본 전제는 다음과 같다. 첫째, 정

책변화의 과정과 정책지향적 학습의 역할을 이해하려면 10년 이상의 장기적 활동에 대한 관찰이 필요하다. 둘째, 정책변화를 분석하기 위한 분석단위로 정책하위체계를 설정하며, 정책하위체계는 다양한 수준의 정부에서 활용하는 행위자들을 모두 포함한다. 셋째, 정책하위체계 내에는 정책신념을 공유하는 정책옹호연합들이 있으며, 이들 연합들이 그들의 신념체계에 따른 정책을 추진하고자 노력한다.

정책옹호연합모형의 구성요소는 <그림 1>과 같다. 대부분의 정책은 정책하위체계 내에서 형성되며, 하위체계 내 행위자의 행태는 두 가지 유형의 외부적 요인에 영향을 받는다. 하나는 상대적으로 안정적인 변수이며, 다른 하나는 역동적인 변수이다.

안정적인 외적 변수들이란 실현 가능한 대안의 범위를 제약하거나 하위체계 구성원들의 자원과 신념체계에 영향을 미친다. 여기에는 ① 문제 영역의 기본 속성, ② 기본적인 자연자원의 분포, ③ 근본적인 사회문화적 가치, ④ 기본적인 법적구조가 포함된다. 정책하위체계의 외적



<그림 1> Sabatier의 정책옹호연합모형(1988)

변수들은 10년 정도의 기간에 실질적인 영향을 미칠 수 있으며, 이러한 변화는 주요한 역동적 요소를 형성한다. 역동적인 외적 변수들은 ① 사회경제적 상태의 변화, ②여론의 변화, ③지배집단의 변화, ④다른 하위체제로부터의 정책 결정과 영향을 가리킨다.

모형에서는 정책하위체계 내에 다수의 옹호연합이 존재하는 것으로 가정한다. 옹호연합은 특정한 신념을 공유하는 행위자들로 구성되며, 각 연합은 자원을 동원하여 그들의 신념체계를 정책화하기 위해 노력한다. 이들이 지닌 신념체계를 ‘기본핵심신념-정책핵심신념-부차적 신념’의 세 가지 수준으로 구분하였을 때, 가장 상위의 신념체계인 ‘기본핵심신념’은 인간의 본성에 관한 근본적인 가치의 상대적인 중요성을 판단하는 기준이 된다. ‘정책핵심신념’은 기본핵심신념을 정책하위체계에 적용한 것으로, 정책핵심에 관한 이슈를 중심으로 합의를 형성하여 구성한 것이다. 또한 다른 연합 간 전략적 행태의 지침이 되며, 자기편을 결속시키고 반대편을 구분하는 기준을 제시한다. ‘부차적 신념’은 범위가 좁고, 구체적 프로그램의 규칙과 예산지출 등 수단적인 사항에 관한 신념을 말한다. 이는 정책핵심신념보다 범위가 좁기 때문에 쉽게 변화할 수 있다.

신념체계와 정책변화의 핵심적 경로는 ‘정책지향적 학습’으로 설명할 수 있다. 정책지향적 학습이란 “정책목표의 달성 또는 수정과 관련한 경험 또는 새로운 정보 때문에 초래되는 사고와 행태적 의도가 비교적 지속적으로 변경되는 것”이라고 정의된다(남궁근, 2012). 정책지향적 학습은 신념체계의 수준에 따라 수용 정도가 다른데, 앞서 언급했다시피 기본핵심신념

과 정책핵심신념은 변화되기 어렵지만 부차적 신념은 정책지향적 학습을 받아들여서 비교적 쉽게 변경될 수 있다. 각 연합의 상반된 정책대안들은 제3자인 정책중개자들에 의해 조정될 수 있다. 정책중개자의 주요 관심사는 심각한 갈등을 줄일 수 있도록 합리적인 절충안을 찾아내는 것이다.

3. 연구설계

3.1 개념적 분석틀

정책옹호연합모형은 사회경제적, 정치적 변동 등 거시변수뿐만 아니라, 행위자간 상호작용에 초점을 두고 정책지향학습이 정책과정 전반에 미치는 영향에 관한 개념적 분석틀로 제시되었다.

정책옹호연합모형은 A도서관 직영전환결정을 설명하는 데 세 가지 이유로 그 적합성을 파악할 수 있다. 첫째, 이론적 관심범위로서 해당 정책과정은 지방정부와 같은 공식적 행위자와 더불어, 시의회, 시민, 특정 도서관 이용자 등 다양한 정책하위체계 구성원의 전략적 집합체를 전제하고 있다.

둘째, 모형에서는 정책결정자의 인식과 결정을 변화시키는데 상당한 시간을 요하기 때문에 정책과정에 소요되는 시간적 범위를 10년 이상의 장기적인 기간으로 전제하고 있다. A도서관 개관에서부터 직영전환까지의 기간은 6년이나, 본 연구에서 다루는 시간적 범위는 B지역에서 최초로 여름독서교실이 시작된 1997년부터로 볼 수 있다. 여름독서교실은 B지역의 어머니와

학생을 대상으로 한 독서교육에 대한 부모독서 토론으로, 처음에는 특별한 예산 없이 운영되었으나, 1998년부터 도서관에 대한 시민의 이해도를 높이기 위해 도서관이 본격적으로 접근하는 모습을 보인다. 일례로, 3개월동안 진행되는 자녀를 위한 어머니독서교실 프로그램 중 1회는 도서관과 시민, 도서관활용법 등의 강좌를 사서가 직접 실시하였으며, 참석한 회원들은 수료한 뒤 동아리로 재구성되어 도서관에서 지원하는 형식으로 발전하였다. 10년 동안 지속된 이 활동을 통해 점차 시 곳곳에 다양한 연령과 특성을 지닌 시민동아리들이 조직되었다.

뿐만 아니라 도서관에서는 분기별로 이용자 간담회를 개최하여 이용자와의 소통에 주력하였으며, 2002년부터는 도서관운영위원회를 구성하였다. 도서관운영위원회에는 각 도서관마다 이용자대표위원을 공모로 선정함으로써 이용자대표의 역할을 강화하였다. 이러한 활동들은 도서관의 역할과 사서의 전문성을 인식시키려는 노력의 일환으로 볼 수 있으며, 도서관 인프라 확대와 더불어 조직개편 및 직영을 논의하는 배경이 되었다.

셋째, 신념의 변화가 정책변동을 야기시켰다. 정책지향적 학습은 정책목표와 관계되는 새로운 정보로 인해 이해관계자의 사고와 행위를 지속적으로 변화하게 하는 기제이다. 시청 사서공무원들은 시 차원의 도서관 정책을 수행하는데 있어 꾸준히 설명회, 간담회, 워크숍 등의 행사를 통해 도서관의 역할과 기능을 시민에게 지속적으로 전달하였으며, 시의회에서 도서관 민간위탁 동의안, 위탁관련 조례안 등, 직영전환 관련 안건이 상정될 때마다 의원을 대상으로 설명회를 개최하였다. 이러한 활동들은 모

두 정책지향 학습으로 볼 수 있으며, 신념의 변화를 이끌어 정책변동의 결실을 맺게 하는 요소가 되었다. 이러한 이유로 Sabatier의 정책옹호집단모형은 B시 A도서관 직영전환의 정책변동과정을 분석에 적절하다고 판단된다.

3.2 자료 수집 및 분석 방법

본 연구의 대상은 B시 A도서관 직영전환이라는 정책변동과정이며, 관계자 심층인터뷰와 사례조사, 문헌조사를 통해 해당 정책변동과정을 분석하였다.

당시 상황을 면밀히 검토하기 위해 A도서관의 개관과 위탁기관 선정 및 직영전환과정에서 핵심 업무를 담당했던 사서공무원을 대상으로 2015년 5월 18일 비구조화 심층면담을 수행하였다. 또한 2013년 11월 7일 A도서관에서 개최된 'A도서관 운영관련 설명회'의 녹화자료를 입수하여 상대옹호연합의 입장을 분석하였다. 문헌조사로는 시청 및 시의회 홈페이지에서 2008년부터 도서관과 관련된 안건이 다뤄진 문건을 검색하여 회의록 및 시정질문 13건을 검토하였으며, 지역신문 3종에서 관련 기사를 검색하여 여론의 변화를 파악하고자 하였다. 이러한 전방위적인 질적 접근은 정책행위자, 정책, 그리고 조직과 제도 사이의 복잡한 상호관계를 해석하기 위한 것이다.

4. A도서관 직영전환결정 정책의 사례분석

본 연구에서 다루고자 하는 사례는 2014년

1월 1일자로 A도서관이 직영 전환됨을 공식적으로 발표하기까지의 정책변동과정이다. 연구에서는 그 시작점을 B지역에서 최초로 독서교육에 대한 부모독서토론이 실시된 1997년으로 설정하였다. 이는 도서관의 역할과 사회적 필요성에 대한 시민들의 인식 고취 및 옹호그룹 형성, 도서관 정책에 대한 논의에서 시의회의 관심 유도 등을 설명하기 위함이다. 본 장에서는 이러한 범위 속에서 A도서관 운영방식 전환이라는 정책변동에 영향을 미친 사건과 옹호연합의 활동 등을 살펴보고, 정책옹호연합모형(ACF)을 구성하는 변수들을 분석한다.

4.1 안정적 변수

4.1.1 문제영역의 기본 속성

공공도서관 운영방식 결정을 둘러싼 논쟁은 기본적으로 논쟁의 주체가 '도서관의 역할을 무엇으로 인식하였는가'에서부터 시작한다. 도서관의 역할을 인지하는 정도에 따라 도서관이 제공하는 서비스의 범위를 다르게 인식하기 때문에 도서관 서비스 제공에 필요한 인적자원을 고려하는 정도 또한 다를 수 있다. 즉, 전문인력에 대한 요구는 도서관의 존재가치를 인정하는 정도에 따라 차이가 있다. 이에 따라 인적자원의 신분 안정성이 확보될 수 있을 것이며, 운영주체를 결정하는 주된 요인으로도 작용할 것이다.

문제영역의 기본적 속성은 정책지향학습의 수용가능성에 영향을 미치는데, 본 연구에서는 운영방식 논의의 핵심으로 이해관계자의 도서관 역할 인식을 기저에 두고, 이들이 바라본 도서관의 속성이 공공성과 전문성에서 얼마나 충족되는지를 각 연합의 신념과 정책지향학습을

통해 확인해본다.

4.1.2 근본적인 사회문화적 가치

근본적인 사회문화적 가치는 대다수 사람들이 본 사안에 대해 가지고 있는 전통적인 사고를 의미한다. 사실 공공도서관의 직영과 위탁에 대한 이용자의 입장은 존재하지 않았다. 아래 시청 시민지원국장의 시의회 발언을 살펴보면 공공도서관 운영방식 결정에 대해 사회적 관심이 부족했고 따라서 정책적 우선순위도 낮았음을 알 수 있다.

직영에 대한 경영진단 여부와 비용관리상 어떤 문제점이 있는지, 위탁을 해야 하는 당위성과 주민의견 청취기간 동안 들어온 의견이 있는지에 대해서 물으셨습니다. 직영에 대한 경영진단은 하지 않았습니다. 또한 직영에 대한 비용관리상의 문제점은 없다고 하겠습니까. 주민의견 청취기간 동안 들어온 의견도 없었습니다.

- 시의회 제144회 제1차 기획행정위원회
시민지원국장 발언(2011-09-01)

곽동철(2004)은 공공도서관 민간위탁의 성과를 분석하고자 이용자 설문조사를 실시하였는데, 조사결과 응답자들의 50%~80%는 위탁 여부를 몰랐으며 전반적으로 공공도서관의 위탁여부에 관심이 없는 것으로 나타났다. 이용자는 공공성을 중시하고는 있지만 민간위탁의 찬반 양론에 대한 뚜렷한 견해를 가지고 있지 않으므로 이용자를 통해 자치정부의 민간위탁에 반대논리를 펴는 데에 한계가 있음을 시사하였다.

4.1.3 기본적 법적구조

A도서관 직영전환의 사례는 기본적으로 도서관 발전계획을 따르며, 이와 관련이 있는 법적 근거는 도서관법, 도서관 설치 및 관리운영 조례, 독서문화진흥조례, 도서관 위탁운영에 관한 조례, 행정기구 및 정원 조례 등이 있다.

1996년 3월에 제정된 '도서관 설치 및 관리운영조례'는 위탁도서관과 관련된 내용을 다루고 있지 않기 때문에 당시 시청 도서관정책팀은 도서관 위탁운영과 관련된 법령을 제정하고자 하였다. 그리하여 2008년의 위탁경험을 토대로 A도서관이 재위탁되는 2011년에 '도서관 위탁운영에 관한 조례'를 제정하였으나 수탁자 선정기준 및 평가기준이 명시되어 있지 않아 이에 대해 법률문서로는 확인이 불가능하다.

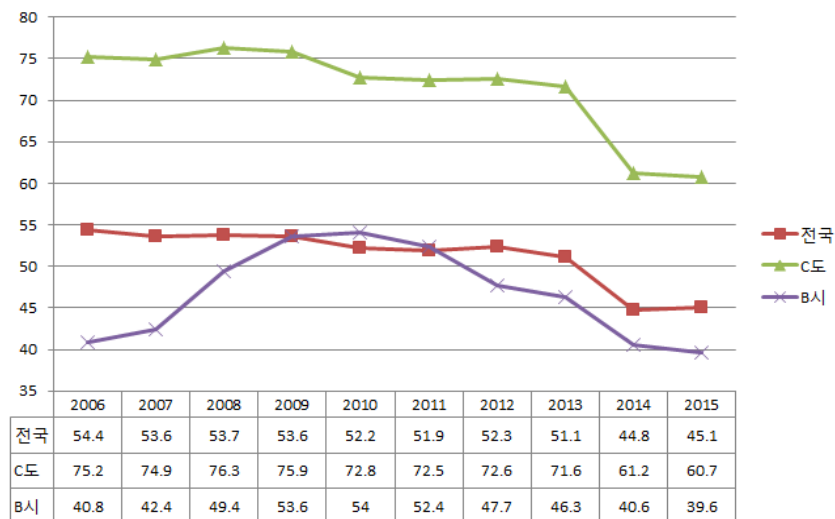
또한 A도서관의 직영전환결정에는 '행정기구 및 정원 조례'가 밀접하게 연관되어 있는데, 당시 운영방식 변경과 함께 인적자원 확보를 추진했던 집단은 위탁도서관의 직영전환이라

는 사안을 조직개편 논의와 함께 진행하였다고 밝혔다.

4.2 외적인 상황

4.2.1 사회경제적 상태의 변화

우리나라 자치정부가 공공도서관을 민간위탁 실시하는 배경 중 하나로 자치정부의 재정적 취약성이 언급된다(곽동철, 2004). 운용 가능한 세수는 적은데, 양질의 행정서비스를 요구하는 주민의 기대에 적극적으로 대처해야 하는 상황에 직면하고 있다. 따라서 민간위탁 결정요인으로서 자치정부 재정자립도를 살펴본다. 재정자립도는 지방정부가 재정활동에 필요한 자금을 얼마나 조달하고 있는가를 나타내주는 지표로, 지방정부 예산규모 대비 자체수입(지방세+세외수입)의 비중을 의미한다. 다음 <그림 2>는 2006년부터 2015년까지 B시의 재정자립도 변화를 전국 및 C도 평균과 비교한 것이다.



<그림 2> 2006년-2015년 B시 재정자립도 비교(단위: %)

재정자립도의 연간 변화를 살펴보면, A도서관 민간위탁 논의가 등장한 2007년과 2008년경에는 재정자립도가 상승하는 곡선을 보이고, 직영전환 결정이 이루어진 2013년과 2014년에는 재정자립도 곡선이 점점 하강함을 확인할 수 있다. 이는 공공도서관의 민간위탁 결정과 반복이 자치정부의 경제적 상황에 크게 좌우되지 않음을 나타낸다. 그보다 2008년 이명박 대통령 취임 이후 '작은 정부' 방침에 따르기 위해 중앙정부의 조직을 줄여나가는 상황에서 자치정부 또한 총액인건비제로 인해 조직을 작은 규모로 유지하고자 한 것으로 이해될 수 있다. 따라서 자치정부에서 부차적으로 판단한 영역에는 직제에 포함되지 않는 비정규직을 배치하였다. 제117회 시의회 임시회 의안처리 결과(2008-03-14)를 살펴보면 공공체육시설 민간위탁 동의안, A도서관 민간위탁 동의안, 가축질병 진단실 민간위탁 동의안이 모두 원안 가결됨을 확인할 수 있다. 즉, 공공도서관이 공공체육시설, 가축질병 진단실과 함께 민간위탁대상으로 된 것이다. 조직의 축소와 비정규직의 양산은 도서관의 전문성 인식 약화에서 기인한 것으로 사료되며, 이는 서비스의 질적 저하로 이어질 수 있다.

이철주 등(2011)은 민간위탁 담당 공무원 125명을 대상으로 위탁업체 선정 시 고려하는 주요 기준에 대해 2005년과 2010년에 걸쳐 두 차례 조사된 결과의 우선순위를 비교하였다. 조사 결과, 2005년 민간위탁가치의 우선순위는 '비용절감'이었으나, 2010년에 와서 '서비스 공급의 안정성'이 더 높은 가치로 측정되었다. 민간위탁 담당자에게 '서비스 공급의 안정성'이란 자치정부 입장에서 공공서비스 위탁이 민간업

체의 독점 또는 제한된 경쟁임을 알면서도 서비스를 안정적으로 운영하고 민원소지를 적게 유발하는 것을 가리킨다(이철주 외, 2011). 이는 여전히 공급자 중심의 시각을 보여주고 있으며, 지역주민의 만족도 및 공공서비스의 질은 그 우선순위에서 밀려나는 것으로 해석될 수 있다. 이를 통해, 민간위탁 대상으로 공공도서관이 선정될 당시 시정 전반에 있어서 역할 및 가치에 대한 인식이 낮았던 것으로 판단된다.

이 후 파주시의 재정자립도는 2010년을 기점으로 계속 하향추세를 보인다. 이 시기는 그리스발 재정위기 사태로 전 세계적인 경기침체현상이 나타나 이로 인한 구직난 또한 심각한 상황이었는데(SBS CNBC, 2011-10-17), 이 와중에 시청 내에 도서관 정책팀이 신설되었다는 것은 눈여겨볼 일이다. 어려운 상황 속에서 도서관 정책팀이 조직 내에 위치하게 된 것은, 당시 '책 읽는 도시'라는 시의 역점사업에 도서관 정책의 일관성이 중요시되었기 때문에 이 팀이 반드시 필요하다는 인식으로 인한 것이라 볼 수 있다.

4.2.2 여론의 변화

'D대학교와 B시의 교육 연구 복합단지 건립(2006-10-11)'에 관한 양해각서(MOU) 체결이후, D대 캠퍼스 유치는 도지사의 적극적인 지원과, 시민의 이목이 집중된 사안이었다. 이는 2008년 A도서관의 수탁기관을 선정할 때에도 적지 않은 영향을 미쳤는데, B시와 MOU를 체결한 대학 중 문헌정보학과가 개설된 학교와 연계하는 주장이 그것이다. 다음의 시의원 발언에서는 공공성을 훼손하지 않는 선에서 도서관 운영에 전문적인 기관과 위탁관계를 맺고자 하는 의지를 보여준다.

우리 각 MOU 체결한 대학들이 많이 있지 않습니까, 여기에서 문헌정보학과를 개설하고 있는 그런 대학하고 연계를 한다든가 꼭 그 대학이 아니더라도 다른 대학을 통해서라도 참신성과 전문성을 가지면서 사회에 환원하는 그런 자세로 사업을 할 수 있는 법인의 어떤 그런 것 보다는 학교법인 쪽으로 하는 것이 조금 더 우리 공익성에서 뛰어나지 않나 생각하고 있고요.

- 시의회 제117회 제2차 기획행정위원회 의원 발언(2008-03-12)

이러한 접근은 2011년 D대 캠퍼스 유치가 실패하면서, A도서관을 D대에 위탁해야 할 당위성 또한 약화시켰고, B시는 이 사안에 대해 '도민과 시민을 우롱하는 처사(연합뉴스, 2011-08-15)'라 강하게 비난했다.

4.2.3 지배집단의 변화

4대와 5대에 걸쳐 연임했던 시장은 6대 시장 재출마 선언을 하였으나 2010년 6월 2일 민선5기 지방자치단체장 선거에서 3선이 좌절되었다. 지배집단의 변화는 정책의 논의를 원점으로 돌려 정책지향학습 대상을 다시 설정할 수 있는 기회가 될 수 있다.

도서관정책팀은 2010년부터 시작된 '책 읽는 도시' 사업을 통해 도서관 이용자, 자원봉사자, 독자 등 다양한 명칭으로 불리는 시민과의 만남을 적극적으로 추진하였으며, 그들을 다시 '책 읽는 도시 추진협의회'라는 하나의 그룹으로 조직하여 도서관으로의 관심을 강화하려는 노력을 지속하였다. 이는 시민과의 신념 공유를 통해 지배집단의 변화에 흔들리지 않으려는

정책옹호연합의 의지가 담긴 활동이었다. 다음은 '책 읽는 도시'를 추진하던 도서관정책팀장의 인터뷰 중 발췌된 것이다.

기초를 다지기 위해 2010년부터 시민과의 공간대 형성에 주력했어요, 시장, 정책담당자가 바뀌어도 도서관 정책과 방향이 유지될 수 있는 토대를 마련해야 한다는 목표를 정했던 거죠. 이견 매우 중요해요. 단체장이 바뀔 때마다 도서관이 흔들려서는 안 되니까요.

- A도서관 관장(김경집, 2014)

6대 시장은 임기 시작부터 D대 캠퍼스 유치 실패에 따른 여론의 반감을 인지했으며, C도 대표도서관 노벨문학관 설립 반대논리를 이해하기 위해 직접 A도서관을 방문하여 시민들이 도서관을 이용하는 모습을 보고 그들의 이야기를 경청하였다. 이 밖에도, 시청 내에서 개최되는 도서관 관련 간담회, 토론행사 등과 같은 시민과 소통할 수 있는 기회를 통해 시민의 도서관에 대한 애착을 인지하였다.

지배집단은 선거를 치러야 하는 입장에서 시민들의 표심을 움직일 수 있는 정책을 고민한다. 이에 정책옹호집단은 지배집단이 고민하는 정책에 도서관의 영역이 고려될 수 있도록 노력할 것이며, 이는 곧 도서관이 주는 혜택을 인지한 시민옹호그룹의 확산으로 실현될 수 있을 것이다.

4.2.4 다른 하위체제로부터의 정책결정 및 영향

공공도서관 민간위탁에 대한 논의는 B시 뿐

만 아니라 서울시와 인천시, 고양시 등 여타 자치정부에서도 진행되어왔다. B시 공공도서관의 위탁문제를 검토할 당시 언급된 시의회 의원의 발언을 살펴보면 무조건적인 직영/위탁 논리에서 벗어난 운영방식의 결정, 더 나아가서는 제도적 장치의 고려를 주장한다.

무조건 직영이다 위탁은 무조건 안된다 아니면 위탁을 관장한다 이런 것이 아니라 뭔가 제3의 길이 필요하다는 얘기들을 많이 하고 있잖아요. 그렇기 때문에 일본의 폐단의 사례도 있었고 인천도 얼마 전까지만 공공도서관 운영에 관한 일부 개정안들을 마련하면서 토론회도 거치고 민간에 위탁은 하지만 지방자치단체에서 어떤 법제도를 강화해야 될 것인지에 대한 고민들이 많이 있었거든요.

- 시의회 제114회 임시회 제1차 기획행정위원회 의원 발언(2011-09-01)

위 발언을 한 의원은 다른 자치정부의 재단위탁에서 협회위탁으로의 정책결정사례를 인용해, 그 과정에서 발생한 고민들을 토론회에서 허심탄회하게 털어놓을 수 있어야 한다고 주장했다. 그만큼 이 시의원에게 공공도서관 운영방식은

단순히 경제적 논리로 접근하기에는 시민의 생활에 밀접하게 자리잡은 공공서비스로 인식되어 있고, 공공성과 전문성을 저해하지 않는 선에서 현실의 문제를 해결할 수 있는 방도를 찾아보자는 의지가 반영된 것으로 볼 수 있다.

4.3 정책하위체계의 전략적 상호작용

4.3.1 A도서관 직영전환을 둘러싼 옹호연합의 형성 및 신념체계

A도서관 운영방식을 둘러싼 다양한 행위자들은 각기 자신들의 목표를 정책으로 실현시키기 위해 노력한다. 행위자들의 신념체계는, 동일한 가치를 추구하는 정책옹호연합을 결집시키는 핵심원리가 된다. 이러한 신념체계는 기본핵심신념, 정책핵심신념, 부차적 신념의 계층구조를 이루고 있다. 신념체계는 옹호연합이 지지하는 정책으로 나아가는 방향을 결정하지만, 그들의 신념이 정책으로 반영되도록 하는 능력은 그들의 자원, 즉 정치적 재원, 자금, 전문지식, 지지자의 수, 법적 권한 등에 달려있다(전진석, 2003; Sabatier, 1988).

〈표 1〉은 정책변동을 둘러싼 각 연합의 신념체계를 구조화한 것이다. 이와 같이 A도서관 운영방식과 관련된 연합은 3개로 구분해 볼 수

〈표 1〉 각 연합의 신념체계 구조

구분	공공도서관 직영전환 옹호연합	공공도서관 직영전환 반대연합 1	공공도서관 직영전환 반대연합 2
기본핵심신념	공공성과 전문성	관리운영의 효율성	공공성과 전문성
정책핵심신념	시 직영	민간위탁	재위탁
부차적 신념	- 지역간 정보격차해소 - 조직개편을 통한 직원 신분의 안정성 보장	- 공공기관 업무경감 - 인건비총액한도 외의 인력 확보	- 현행 A도서관 서비스 품질 유지 - 위탁직원의 신분보장

있다. 먼저, 위탁하고 있던 도서관을 직영으로 전환하고자 하는 옹호연합은 시 직영을 주장하는 한 축을 담당했고, 도서관의 공공성과 전문성을 기본핵심신념으로 가지고 있다. 이들은 B시 전체에 공공도서관 정보서비스를 고르게 제공하는 것을 이차적 정책신념으로 보여주었으며, 전문인력의 배치와 신분 안정성을 통해 장기적으로 시민이 누릴 수 있는 도서관서비스 질이 향상될 수 있음을 강조하였다.

반면, 직영으로의 전환을 반대하는 연합이 있다. 이 연합은 모두 위탁을 찬성하지만 보유하고 있는 기본핵심신념에 따라 두 그룹으로 나눌 수 있다. 하나는 관리운영의 효율성과 재정부담의 완화 등의 이유로 위탁을 선호하는 입장이고, 다른 하나는 2008년부터 위탁된 A도서관의 서비스에 만족한 이용자들이 직영을 반대하는 입장이다. 대부분의 민간위탁논리는 '반대연합 1'과 같이 행정의 효율성을 강조하는데, '반대연합 2'처럼 위탁기관의 서비스에 만족하여 직영을 반대하는 연합이 발생한 것은 이례적인 일이다. 이는 위탁업체 선정 당시 도서관 정책을 관장하는 부서가 계획한 선정기준의 영향으로 판단된다. 다시 말해, 공공성과 전문성을 저해하지 않는 선에서 위탁업체를 선정하고자 노력했기 때문에 같은 신념과 비전을 공유함으로써 A도서관이 지역주민에게 제공하는 서비스의 질 향상과 책임성을 유지시킬 수 있었다.

4.3.2 직영전환 옹호연합

2007년 A도서관 개관준비과정을 살펴보면 도서관 정책을 관장하는 부서는 도서관 운영의 기본 조건으로 사서인력 확보를 인지하였으나,

지배집단에 속한 시장의 반대로 총액인건비제에 도서관운영인력을 포함시키는데 어려움이 있었다. 민간이 잘하는 부분은 민간에게 줘야 한다는 인식이 강했던 시장에게, 옹호연합은 도서관분야에 경쟁력을 가진 민간수탁기관이 부재하며, 위탁으로 비용절감이 크지 않음을 주장하였다.

이에 시장과 시의회에서는 당시 큰 이슈였던 D대 캠퍼스 유치를 도서관 위탁과 연계하였으며, 옹호연합은 기본핵심신념을 저해하지 않는 선에서 부차적 신념을 조정하기로 결정하였다. 즉, 위탁기관을 선정할 때에 비용절감을 위해 위탁기관의 재정적 상태를 고려한 것이 아니라 공공서비스를 훼손하지 않는 범위 내에서 전문성을 담보할 수 있는 위탁기관을 선정함으로써 민간위탁의 효과를 극대화시키고자 한 것이다. 그러나 이들은 곧 캠퍼스 유치 실패 등 도서관 외부의 상황 변화로 인해 위탁의 한계를 체감하여 재위탁이 끝나는 시점에 직영으로의 전환을 주장하게 되었다.

직영전환의 옹호연합에는 시청 사서공무원, 책 읽는 도시 관련 시민 그룹, 일부 시의원 등이 포함된다. 이 중 가장 주도적인 역할을 수행해 온 행위자는 시청 사서공무원인데, 도서관 정책의 수립 및 시행 과정에서 시민지지세력 확보와 신념체계 공유에 집중하였다. 아래는 당시 B시 도서관 정책을 관장하던 사서공무원의 인터뷰 결과를 발췌한 것이다.

B시 도서관 정책에서 중요하게 생각하는 것은 시장이나 관장이 바뀌어도 시민들이 책 읽는 도시 만들기를 지지하고 요구해서 유지할 수 있는 힘입니다. 그러기 위해 시민들과 지속적으로 토

론하고 회의도 하고 평가 모임 등을 갖는 거죠. 그게 바로 시민자치방식의 모델이라고 봅니다. ... (중략) ... 사서들이 적극적으로 나섰고, 시장님도 과장님도 지원해주셨으며, 무엇보다도 시민들이 지지하고 참여해주었기에 가능했지요. B시는 도서관으로 촘촘한 그물망을 만드는 계획을 세웠습니다.

- A도서관 관장(김경집, 2014)

이처럼 도서관정책팀은 이해관계자들과 함께 소통하고 여러 논의를 거친 고민이 반영된 정책을 수립하고자 노력하였다. 또한 정책을 전달하고 홍보하는 과정에서 목표와 가치를 지속적으로 공유함으로써 시민들의 참여와 지지를 이끌어내었다.

이 활동은 '책 읽는 도시'라는 시의 사업의 일환으로 진행되었지만, 독서의 중요성만을 강조하지 않고, 독서를 통한 시민의식 함양에 기여하는 도서관의 역할 또는 지역의 도서관이 삶에 미치는 영향을 인식시켜 지역 도서관에 대한 자부심을 형성시켰다. 이러한 접근은 도서관을 중심으로 관계가 생긴 시민들을 결집시켰고, 자연스럽게 시의원의 관심 또한 집중시킬 수 있었다. 아래는 시의회 회의록에서 발췌된 시의원의 발언이다. 해당 시의원은 시민의 의견을 직접 청취하여 의회에 전달하겠다는 의지를 표명하는데, 이를 통해 옹호그룹이 점차 확산됨을 엿볼 수 있다.

본 위원은 다음 주에 도서관 활동가들이나 작은 도서관 관계자분들, 요즘 분관 운영위원회가 생겼잖아요, 이런 분들하고의 간담회를 진행하려

고 하거든요. 그분들과 간담회를 통해서 B시 도서관 사업에 대한 시민 감사의견을 같이 모아서 전달하려고 합니다. 무엇보다도 가장 정책적으로 잘 추진됐을 때 빛이 나는 도서관 사업에 시민 활동가들 도서관에 대한 주체적인 활동하시는 분들의 의견을 많이 수렴하실 수 있었으면 좋겠고요.

- 시의회 제162회 기획행정위원회행정사무감사 의원 발언(2013-07-18)

4.3.3 직영전환 반대연합

직영전환을 반대하는 연합은 크게 두 그룹으로 나눌 수 있다. 부시장과 몇몇 시의원을 중심으로 한 조직개편 반대 및 민간위탁 찬성그룹이 있고, 다른 한편으로는 현행유지를 주장하고 직영을 반대하는 A도서관 이용자그룹이 있다.

먼저 민간위탁 찬성그룹의 입장을 살펴보면 이들은 2008년 처음 위탁대상을 선정할 때 민간의 경영기법을 도입한 관리의 효율성을 제1의 목적으로 설정하였다. 아래는 당시 시의회에서 시민지원국장이 민간위탁을 고려하게 된 배경에 대한 발언이다. 도서관의 역할을 인지하고 그 역할을 지원하기 위한 최선의 방식을 고려한 결과라기보다 도서관 간 경쟁체제를 구축함으로써 서비스 질 개선을 꾀한다는 것이다.

도서관 운영에 대해서 민간위탁을 추진하게 된 배경은 저희 도서관 운영과 관련해서도 기존에 우리 도서관 직원들은 대부분이 사서직이고 그렇기 때문에 자리의 변동이 거의 없다 보니까 업무에 있어서도 경쟁이나 책임성이 상대적으로 소홀해질 우려가 있습니다. 또 공립도서관 말고도 민간도

서관이 많이 개관돼서 운영되고 있습니다. 그래서 우리 시에서는 민간에서 운영하고 있는 도서관들의 민간운영마인드를 공공부문에도 도입하고자 도서관의 민간위탁을 검토하게 되었습니다.

- 시의회 제117회 제2차 기획행정위원회 시민지원국장 발언(2008-03-12)

이 후 2011년, 시에서 위탁을 찬성하는 근거가 변화됨을 확인할 수 있다. 다음 발췌된 시민지원국장의 2011년 시의회 발언에서는 직영과 위탁에 대한 장단점을 언급하는데, 직영 시 가장 큰 장애가 되는 총액인건비제를 해결하기 위해 위탁을 선택하였고, 위탁을 통해 전문 사서직 확충을 용이하게 할 수 있다는 것이다.

직영시의 장점은 책임 있는 도서관 행정과 공공기관으로서 소외계층서비스를 강화 시킬 수 있는 반면 단점은 조직 특성상 경직된 행정과 제일 중요한 것은 전문사서 인력 확충의 어려움이 있습니다. 따라서 시민에 대한 서비스제공에 한계가 있다고 하겠습니다. 위탁의 장점은 공공기관 업무경감과 전문사서직 확충이 용이하기 때문에 민간의 효율적 운영을 통한 경영효율성을 증대시킬 수가 있습니다. 단점은 전문수탁기관이 부족하데 수탁기관을 잘 선정해서 하면 문제점은 해소할 수 있다고 하겠습니다.

- 시의회 제144회 임시회 제1차 기획행정위원회 시민지원국장 발언(2011-09-01)

아래 발췌된 2013년 시의회 의원의 발언에서는 도서관 운영에 있어 사서 인력의 중요성

을 강조하고 있다. 이는 도서관인력에 대한 전문성을 어느 정도 인지한 것이며, 발언에서도 확인할 수 있듯, 도서관정책팀의 영향이 있었던 것으로 보인다.

실제 도서관 서비스를 받으시는 분은, 팀장님도 잘 아시지만 사서가 제일 중요하잖아요. 그래서 다들 사서직인지 아니면 행정직공무원인지 많이 보게 되는데 사서직이 많아야 도서관이 제 기능을 한다. 도서관장님도 얘기하셨잖아요, 도서관이 공부방이 되면 안 된다고. 그러려면 그만큼의 전문직을 가지신 분들이 많아 되는데 B시에 사서직 인원 확보가 많이 부족한 상황입니다. 이 부분을 적극적으로 부서에 반영하셔야 될 것 같고 이러한 계획을 하시는 게 사서직을 늘리는 것이 도서관 정책을 발전시키는 방향일 수도 있거든요.

- 시의회 제162회 기획행정위원회행정사무감사 의원 발언(2013-07-18)

또 다른 반대연합은 직영전환에 반대하며 현행유지를 주장하는 그룹이다. 이 연합에는 당시 A도서관의 서비스에 만족한 이용자들이 포함된다. 2013년 11월 7일 A도서관에서 진행된 A도서관 운영관련 설명회 결과를 살펴보면 이들 반대연합의 입장을 고려할 수 있다. 이들은 도서관의 공공성과 전문성이라는 신념을 가지고 위탁운영을 채택한 A도서관이 서비스 대상 지역에 충실하게 서비스를 제공했음을 주장한다. 이들에게 A도서관의 비교대상은 기존에 직영으로 운영되고 있었던 E도서관이었으며, E도서관에 대한 경험으로 인해 위탁에서 직영으로 변화하는 것에 대한 거부감을 표출하였다.

직영으로 바뀐다고 이야기를 해서 갑작스럽게 제가 걱정되는 것은 딱 그거예요. 아 이 문화행사를 어떻게 할까? 나라에서, 시에서 이걸 다 할 수 있을까? 너무 제일 우려스러운 것은 그거였고요. (지금은) 모든 장르를 G에서 다 관여해서 우리 시민들이 정말 풍성한 삶을 살게 해주시거든요. 그래서 그게 너무 감사한데 일단 그게 가장 우려스럽고요.

- A도서관 이용자 1

J도서관은 공공근로가 너무 많아요. 근데 그 분들의 자세는 다리를 떨면서 책을 사람들에게 서비스를 하지요. 정말 불쾌하죠. 그 분들이 책과 가까이 있는 사람이라고 느낄 수가 없을 정도로 불쾌해요. 그런데 A도서관에 오면 대부분 사서나 일하시는 분들이 정중하게 서비스를 해주세요. 그래서 아 거기에 대해서 내가 정말 책을 빌리는 사람으로서 기분 좋게 책을 빌릴 수 있는 그런 느낌을 가졌고요.

- A도서관 이용자 2

저희가 내는 세금으로 운영되는 E도서관을 이용하면서도 굉장히 문턱이 높다는 생각을 했었거든요. 그런데 A도서관을 이용하면서 정말 시민들

과 같이 하고 있구나. 지역주민들과 함께 하는 그런 공동체. 그런데 과연 공무원들 그리고 그 도서관에서 일하시는 분들이 시민들과 함께, 시민들을 생각하면서 기획을 하시는지. 그런 게 좀 의문스럽거든요.

- A도서관 이용자 3

이 연합의 기본핵심신념은 도서관의 공공성과 전문성으로, 직영전환 옹호연합의 신념과 그 맥락이 동일하다. 이는 옹호연합의 한 측인 위탁관리부서의 신념을 위탁기관 선정기준에 적용하였기 때문에 나타난 결과로 볼 수 있다. 그러나 위탁관리부서가 수탁기관에 요구한 소기의 목적은 달성했는지라도, B시 전체를 아우르는 도서관 정책의 차원에서 바라봤을 때 공공재를 다루는 도서관이 민관의 경쟁체제에서 균형적으로 발전하기란 어렵다. 또한 정책상으로 보면 '반대연합 1'과 '반대연합 2'는 공동의 정책목표를 가지고 있지만, 두 연합 간 신념이 공유되지 않았고 연결고리가 약하여 힘 있게 추진되지 못한 측면이 있다. A도서관 직영전환이라는 정책변동을 둘러싼 옹호연합과 반대연합의 공식행위자와 비공식행위자를 구분해보면 <표 2>와 같다.

<표 2> A도서관 직영전환에 대한 옹호/반대연합 분류

구분	공공도서관 직영전환 옹호연합	공공도서관 직영전환 반대연합 1	공공도서관 직영전환 반대연합 2
공식행위자	사서공무원 시의회 기획행정위원회	행정공무원 시의회 기획행정위원회	-
비공식행위자	책임논도시 시민위원회 B시 도서관운영위원회	-	A도서관 이용자그룹

4.4 정책중재자의 활동

공공도서관의 운영방식을 논의하는 과정에 서 시의원들 사이에서는 각각의 신념체계에 따라 연합이 구분되었다. 각 연합은 그들의 신념체계를 기반으로 한 정책이 결정되도록 노력하는데, 첨예하게 대립되어 갈등을 유발시키는 정책안은 제3자인 정책중개자들에 의해 중재될 수 있다. 이처럼 정책중개자들은 정책옹호연합들 사이의 갈등을 줄이면서 합리적인 타협점을 찾아내는 역할을 한다. 위탁찬성연합의 신념, 즉 관리의 효율성과 총액인건비제에 구매받지 않는 인력확보라는 경제적 논리로 접근하였을 때 합리적이라 여겨질 수 있다. 그러나 정책중개자는 기관의 사명과 역할을 고려하였을 때 서비스 수혜자인 시민의 의견을 청취해봐야 한다고 언급하며 양 연합간 신중한 판단을 독려한다.

위탁에 대한 부분은 시민의 소리를 들어야 된다고 생각이 들거든요. 왜냐하면 지금 충원되는 도서관 현황에 따라서 (위탁을) 검토한 측면이 아니라 이렇게 효율성이라는 측면이나 서비스 질 향상을 기대한다는 측면에서, 그리고 (위탁이) 공무원의 총액임금제나 총액정원제 이런 것들의 대안이 될 수 있다는 측면에서 계속 제기될 수 있다고 생각하는데, (그것보다는) 서비스를 실제 이용하는 주체가 시민이기 때문에 신중하게 판단해야 되고, 도서관은 문화적인 평등과 복지라고 생각하거든요.

- 시의회 제144회 제1차 기획행정위원회 의원 발언(2011-09-01)

또한 당시 도서관정책팀 사서공무원의 인터뷰에서, 원래 부시장은 도서관 조직개편을 반대하는 입장을 고수하였는데, 도서관정책팀의 지속적인 보고와 활동으로 인해 나중에는 부시장이 나서서 다른 행정부서 관계자들을 모아 도서관 관련 조직개편 회의를 주재하였다고 언급했다. 이는 정책옹호학습을 통해 신념체계가 변경된 부시장이 정책중재자로 전환한 것이라 판단된다.

4.5 정책지향학습의 상호작용

정책지향학습은 옹호연합이 그들의 신념체계를 정책에 반영시키고자 수행하는 활동이며, 장기적이고 점진적으로 변화를 촉진시키는 원동력이 된다. 본 사례에서는 주로 직영전환을 찬성하는 연합이 주도적인 정책지향학습으로 보이는 활동을 전개하였는데, 이들이 가장 먼저 타겟으로 설정한 집단은 시민이었다. 이들은 초기에는 분기별로 이용자 간담회를 개최하여 도서관 이용자와의 소통에 주력하였으며, 2002년부터는 제도적 장치로 도서관운영위원회를 구성하였다. 도서관운영위원회 구성 시 각 도서관 이용자대표위원을 공모하여 위촉함으로써 이용자의 역할을 강화하였고, 2004년에는 도서관운영위원회의 하위분과로 문고평가소위원회를 구성하여 위원들에게 적극적인 참여를 독려함으로써 도서관에 대한 이해도를 높였다.

이 연합은 공공도서관과 이용자만 고려한 것이 아닌, 도서관의 영역 내에 존재하는 다양한 이해관계자를 포섭하였는데, 시 곳곳의 사립 작은도서관 운영자들과 협력하여 작은도서관 평가제를 정착시키고 이들과 함께 정책간담회를

진행하여 도서관정책의 주요 골격을 형성하였다. 또한 공공도서관이 없는 읍면동에 공립작은도서관 조성사업을 수행하면서 시 전반에 걸친 도서관에 대한 인식향상을 위해 노력하였다.

뿐만 아니라 이들은 1997년부터 계속해 온 자녀를 위한 어머니독서교실을 기반으로 2010년부터는 ‘책 읽는 도시’사업을 진행하면서 범시민독서운동을 추진하였다. 독서운동의 내용은 단순히 개인 독서활동 장려의 수준에서 나아가, 시민을 대상으로 여러 동아리를 구성하여 다양한 지역과 세대를 통합하는 형태로 확대되었다. 시민을 통해 도서관 네트워크를 확장하고 서비스 수혜자들과 직접 소통함으로써 이 사업에 애착을 갖는 시민들이 옹호연합의 지지세력으로 떠오르기 시작했다.

독서동아리 리더들과 사전 협의를 통해 의견을 조율하고 이분들이 토론을 주도하면서 취지를 전파하였더니, 자연스럽게 자치적 방식으로 굴러가더라고요. 당연히 만족도는 높아지고 담당자도 꼼꼼하게 답변함으로써 피드백을 통해 서로가 의존하는 시스템이 마련됐죠. 시민들의 자부심이 대단해요. 그리고 매년 60% 이상은 새로운 시민들이 참여하는 걸 보면 뿌듯합니다.

- A도서관 관장(김경집, 2014)

시민을 대상으로 한 정책지향학습은, 자연스럽게 시에 이 활동의 중요성을 인지시키게 하고 ‘책 읽는 도시’사업의 규모를 확장하는 계기가 되었다. 이 사업은 각 지역의 독서동아리 지원뿐 아니라 이들을 한데 모아 여러 차례 큰 행사를 치르기도 했는데, 이러한 일련의 활동들

은 시의 간부들에게 도서관에 대한 시민지지세력의 규모를 표출할 수 있는 좋은 기회였으리라 판단된다.

우선 직영에 대한 신뢰도가 높아졌고, 사서의 중요성에 대한 인식도 높아졌어요. 그런 변화는 자연스럽게 조직 확장과 인력 확대로 이어졌습니다. 1과 5팀에서 2과 9팀으로 조직이 확장되고, 사서직 정원이 16명 증원된 건 사실 획기적인 일이거든요. 시장님이 사서들과 간담회를 할 정도까지 되었으니까요. 대부분의 자치 단체에서 책 읽는 도시 사업을 열심히 하고 있지만, 이것이 조직의 확장이나 정원의 증가로 이어지기 어려운데 현실인데, B시는 그것을 자원(인력 및 조직)의 확보로까지 연결시켰습니다.

- A도서관 관장(김경집, 2014)

본 연구에서는 직영전환 찬성연합이 시민과 시청 관계자에게 새로운 경험기반 정보를 지속적으로 전달한 것을 본 사례의 정책지향학습으로 본다. 이러한 정책지향학습은 시민과 시청 관계자에게 연합이 가지고 있는 신념체계에 대한 이해도를 향상시켜 마침내 정책으로 반영될 수 있도록 연결시키는 근원이 된 것으로 판단된다.

5. 토 의

Sabatier의 모형에서는 정책옹호연합들의 신념체계를 변화시키는 정책지향학습을 유도하는 두 가지 조건을 제시한다. 경쟁하는 정책옹호연합들 사이에 일정수준의 갈등이 있어야

하고, 지지연합들 사이에 논쟁을 촉진하는 공개적이고 전문적인 토론회 등이 있어야 한다는 것이다.

본 사례에서도 간담회와 토론회의 중요성이 정책지향학습의 일환으로 강조된다. 2013년 11월 A도서관 운영관련 설명회에서 한 이용자는 도서관운영에 있어 소통의 의지를 밝히고 운영위원회와 같은 시민참여기제를 요구하였다.

저는 수시호가 아니고 정례화된 그리고 소위 민주적 참여모델의 어떤 민주적 운영체계 이런 것들이 좀 제도화되어서 그때그때 필요에 따라서 듣는 게 아니고 상시적으로 듣고 또 우리 사용하시는 분들도 운영주체로서 역할을 할 수 있는 그러한 어떤 제도화 방안이 뒷받침되어야지 않느냐.

- A도서관 이용자 4

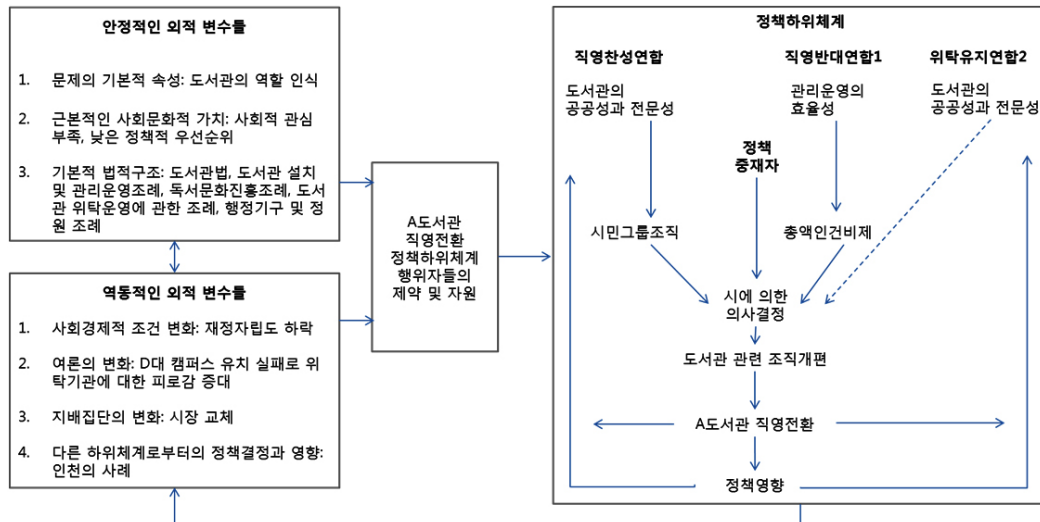
설명회를 마치고 질의응답시간에 오간 대화들을 살펴보면, 앞으로의 도서관 활동이 직영 반대연합이었던 A도서관 이용자에게 정책지향학습으로 작용할 수 있음을 시사한다. 질의응답시간에 오간 이용자의 질문들은 ‘민간위탁의 체계에서 높은 질의 서비스를 제공할 수 있었던 원인이 무엇인가?’, ‘직영체계에서는 기존의 높은 서비스 질을 어떻게 승계하고 유지시킬 것인가?’, ‘A도서관의 높은 질을 B시 전 지역으로 어떻게 보편화할 것인가?’와 같이 단순한 도서관 이용에서 심화된 고민의 양상을 보였다. 찬성연합은 반대연합의 이러한 질문에 대해 충실한 답변을 제공하는 것만으로도 정책변동의 효과성을 고려하는 기회를 얻을 수 있다. 정책지향학습은 나아가 상대방의 융통성

있는 부차적 신념에 영향을 미칠 수 있는 계기가 된다.

이처럼 이해관계자가 함께 정책을 토론하고 신념을 공유하는 공론의 장은 정책지향학습의 측면에서 효과적인 도구가 될 수 있다. 정책지향학습은 상대 연합의 신념을 변화시킬 수 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는데, 특히 기본핵심신념 수준에서 지향하는 가치가 같은 경우 부차적 신념은 이러한 학습에 의해 쉽게 변화되는 것으로 보인다.

지금까지 Sabatier의 정책옹호연합모형을 통하여 A도서관 직영전환 정책변동의 요인을 분석해보았다. <그림 3>은 분석결과를 분석틀로 재구성한 것이다. 그 결과, 직영전환 옹호연합이 다양한 시민그룹을 조직하여 도서관에 대한 지지세력을 확장시킨 것처럼, 정책변동을 시도하고자 한다면 해당 사안에 대한 행위자들을 파악하고 동일한 신념을 공유하는 행위자들과 연합을 구성하는 것을 우선 고려하여야 할 것이다. 뿐만 아니라, 다른 행위자들과도 연합이 가능하도록 신념을 공유하는 정책지향학습이 전략적으로 필요하다. 그렇게 된다면 상대연합에서는 그들의 기본핵심신념에 위배되지 않는 선에서 정책이 추진될 수 있도록 부차적인 신념을 조정할 수 있다. 더불어 이 과정은 반대연합을 정책중재자로 전환시키는 계기로 작용할 수 있기 때문에, 주변 환경의 변화와 자원의 분포 파악도 또한 중요하다.

민간위탁을 통한 공공서비스 공급의 목적은 비용절감을 통한 효율성과 서비스 질의 향상이다. 하지만 공공의 관점에서 효율성의 의미는 단순히 비용절감을 의미할 수는 없으며, 해당 서비스 공급이 공공의 가치와 충실히 부합하고



〈그림 3〉 정책응호연합모형에 의한 A도서관 직영전환 정책변동 분석

있는지(이철주 외, 2011), 단기간의 가시적인 성과에만 머물러 도서관의 역할에 위배되는 활동을 하지는 않는지, 수탁기관의 이윤추구적 성격으로 수혜대상에서 배제되는 시민은 없는지 등에 대한 사회적 합의가 필요하다. 위탁기관을 처음 선정할 때에 도서관정책팀이 가지고 있었던 제1의 가치는 도서관의 공공성과 전문성을 담보하는 것이었다. 그렇기 때문에 A도서관에 만족한 이용자 집단은 직영전환의 반대연합으로 나타났지만 직영전환의 찬성연합과 동일한 기본핵심신념을 보유할 수 있었다.

이는 A도서관 이용자 집단이 당시에는 직영으로의 정책변동을 반대하였지만, 새로운 정보에 따라 얼마든지 부차적 신념체계가 융통성있게 움직일 수 있다는 것을 의미한다. 실제로 A도서관이 직영으로 운영된 지 1년째 되는 해에 실시한 서비스 만족도 조사에서 96%의 만족으로 매우 높은 수치를 기록하였으며, 이용자들은 B시가 직접 운영한 후 전과 큰 차이가 없다

고 응답했다. 이를 통해 위탁도서관을 경험했던 이용자들이 직영도서관에 대해서도 애정과 신뢰를 가지고 있음을 알 수 있다.

6. 결론

본 연구는 B시 A도서관 직영전환 정책변동을 살펴보았다. 정책 환경과 정책참여자들의 요구를 둘러싼 갈등은 다양한 연합의 입장으로 표출되었으며, 해당 정책변동의 논리적인 분석을 위하여 Sabatier의 모형을 이용하였다.

본 연구를 통해 포착한 정책적 합의는 외적인 변수가 크게 작용하였다는 점이다. 지지연합들 간 대립 정도는 심하지 않지만 외부의 사건으로 인해 D대라는 위탁기관에 대한 부정적 이미지가 심화되었기 때문이다. 이 외에도 해당 정책은 긴 시간 동안 여러 주변 환경에 크고 작은 영향을 받았는데, 이는 모형 내에서 여론

의 변화로 설명된다.

한편 직영전환의 옹호연합인 도서관정책팀은 오랜 기간 동안 시민과의 상호작용을 통해 도서관 인식을 제고시키기 위한 노력을 해왔고, 이러한 활동이 누적되면서 형성된 시민의 신뢰도를 기반으로 다양한 지지세력을 조직하였다. 이러한 장기간의 활동을 살펴보면 직접적인 정책목표는 없었을지라도 도서관이 추구하는 신념체계를 전달하고자 하는 역동적인 모습을 확인할 수 있다. 반면 반대하는 연합의 활동은 공식행위자와 비공식행위자 간 신념체계의 차이, 미약한 연결고리로 인해 주장을 다소 소극적으로 전개하였다.

나아가 본 사례에서는 각 연합들을 포괄할 수 있는 보다 넓은 논의의 장을 마련한 접근이 돋보였다. 이러한 찬성연합의 전략적인 접근은

정책지향학습으로 작용하여 반대연합의 신념체계 변동을 유도하였으며, 이해관계가 교차하는 문제에 합리적인 절충안을 제시하기 위한 정책중재자로서의 역할을 적극적으로 모색하는 계기가 되었다.

직영전환 찬성연합의 정책적 목표 달성은, 단순히 조직을 확대하려는 수단이 아닌 도서관에 대한 인식 강화와 지역 간 정보격차해소라는 본래의 의도를 실천하고자 하는 활동으로 지속되었다는 것에서 성공요인을 찾을 수 있다. 이와 같이 사회적으로 다양한 의견을 수렴할 수 있는 토론의 장을 활성화시킴과 동시에, 장기적인 마인드와 비전을 가지고 시민들이 신뢰할 수 있는 정책을 세우는 과정은 앞으로도 도서관 내외부에서 활발하게 행해져야 할 것이다.

참 고 문 헌

- SBS CNBS, 글로벌 경제위기 '자본주의 중심' 월가가 흔들린다, 2011-10-17
- 곽동철 (2004). 우리나라 공공도서관 민간위탁의 성과 분석에 관한 연구. 한국문헌정보학회지, 38(1), 51-75. <http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2004.38.1.051>
- 곽동철 (2007). 공공도서관 위탁경영의 현상과 과제에 관한 고찰. 한국도서관·정보학회지, 38(3), 383-404.
- 권나현, 송경진, 김선애, 김수정, 이진우, 장지숙 (2013). 『공공도서관 민간위탁 가이드라인』의 유용성 평가와 현장 적용성 제고 방안. 한국문헌정보학회지, 47(2), 45-73. <http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2013.47.2.045>
- 권오영 (2009). 정책옹호연합모형(ACF)에 의한 규제정책변동에 관한 연구 - 담배가격 인상을 중심으로. 석사학위논문, 연세대학교 행정학과.
- 김경집 (2014). 시민과 함께하는 소통과 협력. 한국출판마케팅연구소 기획회의 381호.
- 김지봉 (2000). 공공도서관 경영의 문제점과 발전 방향: 위탁관리 문제를 중심으로. 2000년도 제38회

- 전국도서관대회 라운드 테이블 발표자료. 한국도서관·정보학회지, 2000, 15-37.
- 김선애 (2012). 공공도서관의 수탁자 평가요소에 관한 연구. 한국도서관·정보학회지, 43(2), 77-98.
- 남궁근 (2012). 정책학-이론과 경험적 연구. 파주: 법문사.
- 문화체육관광부, 국가도서관통계시스템. Retrieved from <http://www.libsta.go.kr>
- 박계옥 (2013). 정책동학의 이해. 서울: 미래의 창.
- 박영선 (2008). 우리나라 공공도서관의 성과 평가에 관한 실험적 연구. 석사학위논문, 중앙대학교 문헌정보학과.
- 이영재, 신지윤 (2014). 정책옹호연합(ACF) 모형을 통한 지적재조사 사업의 정책결정과정 분석. 한국지적정보학회지, 16(2), 23-40.
- 이철주, 이근지, 정형진 (2011). 공공부문 민간경영기법 도입 정책의 실제와 한계: 민간위탁 업체선정과 제약요인을 중심으로. 한국정책학회보, 20(2), 257-288.
- 최성락, 황혜신, 차성종 (2011). 공공도서관 민간위탁 해외 사례 비교 연구. 한국콘텐츠학회논문지, 11(10), 274-285.
- 행정자치부, 재정보고. Retrieved from <http://lofin.mogaha.go.kr/main.jsp>
- Sabatier, P. A. (2007). Theories of the policy process. Colorado: Westview.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1994). Evaluating the advocacy coalition framework. Journal of Public Policy, 14(2), 175-203.

• 국문 참고문헌에 대한 영문 표기

(English translation of references written in Korean)

- Choi, Seong-Rak, Choi, Hwang, Hie-Shin, & Cha, Sung-Jong (2011). Comparative research on outsourcing public libraries. Journal of the Korea Contents Association, 11(10), 274-285.
- Kim, Ji Bong (2000). Problems and future of public library management - Focusing on consigned management issues, Proceeding of Round table at 38th KLA General Conference in 2000, the Korean Library and Information Science Society, 2000, 15-37.
- Kim, Kyung Jib (2014). Communication and cooperation with citizens. Korean Publishing Marketing Research Institute, Planning meeting 381.
- Kim, Sun-Ae (2012). A study on selecting contractor in local government's contracting out of public libraries. Journal of the Korean Library and Information Science Society, 43(2), 77-98.
- 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. <http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2004.38.1.051>
- Kwack, Dong-Chul (2007). A research on the 'contracting out' of public library services in Korea. *Journal of the Korean Library and Information Science Society*, 38(3), 383-404.
- Kwon, Nahyun, Song, Kyeong-Jin, Kim, Sun-Ae, Kim, Sujeong, Lee, Jinwoo, & Jang, Jisuk (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. <http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2013.47.2.045>
- Kwon, O-Young (2009). An advocacy coalition framework approach to regulatory policy change: A case of tobacco price raising in Korea. Dissertation for Masters' Degree, Department of Administration, Graduate School of Yonsei University.
- Lee, Cheolju, Lee, Geunji, & Jeong, Hyeongjin (2011). The practices and limitation of private management techniques in the public sector. *Korean Public Administration Review*, 20(2), 257-288.
- Lee, Young Jae, & Shin, Ji Yoon (2014). The analysis of policy-making through advocacy coalition framework - Focused on the cadastral resurvey project. *Journal of The Korean Cadastre Information Association*, 16(2), 23-40.
- Ministry of Culture, Sports & Tourism, National Library Statistics System. Retrieved from www.libsta.go.kr
- Ministry of Government, Administration and Home affairs, Jaejeonggo. Retrieved from <http://lofin.mogaha.go.kr/main.jsp>
- Nam, Koong Keun (2012). Policy science - Theories and empirical researches. Paju: Bobmunsa.
- Park, Gae-Ok (2013). An essay on the dynamics of policy. Seoul: Miraebok.
- Park, Young-sun (2008). An experimental study on the achievement evaluation of domestic public libraries. Dissertation for Masters' Degree, Department of Library and Information Science, Chung-Ang University.