

공공도서관의 수탁자 평가요소에 관한 연구*

A Study on Selecting Contractor in Local Government's Contracting out of Public Libraries

김 선 애(Sun-Ae Kim)**

< 목 차 >

- | | |
|-------------------------|------------------------|
| I. 서론 | 2. 수탁자 선정 실태 |
| II. 이론적 배경 | 3. 수탁자 선정 평가요소 및 배점 |
| 1. 공공도서관의 민간위탁 현황 | IV. 공공도서관의 수탁자 평가기준(안) |
| 2. 관련 연구 | 1. 사회복지시설의 수탁자 평가기준 |
| III. 공공도서관의 수탁자 평가기준 비교 | 2. 공공도서관의 수탁자 평가기준(안) |
| 1. 수탁자 선정 과정 | V. 결론 |

초 록

본 연구는 2000년 이후부터 논의가 진행되고 있는 공공도서관의 민간위탁과 관련하여, 민간위탁이 기대한 성과를 내지 못하고 있다면, 적절한 수탁자를 선정하는 것에 실패한 것이 중요한 원인중의 하나일수 있다는 가정에서 지방자치단체의 수탁자 선정 평가요소를 살펴보았다. 지방자치단체 3곳의 실제 사례분석을 통해, 수탁자 선정에 사용된 평가항목, 평가내용 및 배점의 문제점을 분석하였으며, 사례연구와 인접분야 문헌조사를 통해 공공도서관 수탁자 선정을 위한 대안적 평가요소와 내용을 제안하였다. 공공도서관의 수탁자 선정을 위해 제시된 대안적 평가기준은 정량적평가와 정성적평가의 균형, 지역사회내 공공서비스기관으로서의 역할, 수탁기관대표와 도서관장(예정자)의 운영의지 및 전문성 등을 고려하여 5개의 대분류와 18개의 세부 평가요소로 구성하였다. 본 연구의 결과는 수탁자 선정에 필요한 평가내용을 제시함으로써 지방자치단체에 따라 혹은 수탁시기에 따라 상이하게 나타나는 공공도서관 수탁자 평가요소의 차이를 최소화하고, 적합한 수탁자를 선정하는데 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

키워드: 공공도서관, 민간위탁, 평가, 지방정부, 도서관경영

ABSTRACT

Contracting out became popular in the public library sector since the early of 2000s. It is expected to lower cost of service provision, improve the quality of service provision, better timeliness of service through the discipline of the market and open competition. In practice the expectation was questionable. The numerous failures indicate either poor contract specification or unsuitability of the chosen contractor. The study analyzed 3 case studies of local governments where the entire entity of the public libraries service were decided contracting out and developed 5 criteria and 18 specific evaluation items as alternative evaluation structure. This evaluation model is expected to help to choose a suitable contractor in public library management.

Keywords: Public libraries, Contracting out, Evaluation, Local government, Library management

* 이 논문은 2012학년도 경성대학교 학술연구비지원에 의하여 연구되었음.

** 경성대학교 문헌정보학과 부교수(kimsa@ks.ac.kr)

• 접수일: 2012년 5월 22일 • 최초심사일: 2012년 6월 1일 • 최종심사일: 2012년 6월 28일

I. 서론

국내의 공공서비스에 대한 민간위탁 도입논의는 1990년대 후반부터 국제통화기금을 도입하는 경제위기 상황 속에서 중앙정부의 행정개혁과 지방정부의 재정위기극복 과정에서 그 필요성이 제기되었다. 국내 지방자치단체들은 공공도서관시설 혹은 사회복지시설과 같은 공공서비스시설 운영에 대한 사업을 행정능률의 향상, 행정사무의 간소화와 행정기관의 권한 및 책임의 일원화, 민간의 자율적인 행정참여의 기회 확대 등을 위해 제정된 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정(대통령령 제16932호)¹⁾에 의해 민간위탁을 실시하고 있다.

현재 국내 공공도서관 정책에서 지방자치단체의 공공도서관 민간위탁에 관해서는 많은 논의가 진행되고 있다. 공공성의 실종, 서비스 질 저하, 사서직의 비정규직화 등 공공도서관을 민간 위탁할 경우 어떤 피해가 발생할 수 있으며, 효율성과 공공성 측면에서 어떤 영향을 미칠 것인가에 대한 논란들이 끊임없이 제기되고 있다.

Harrington은 지방자치단체가 아웃소싱 혹은 민간위탁을 하는 이유는 제각각 다르게 나타나지만, 대략적으로 그 내용을 요약하면 서비스 제공 비용의 절감, 서비스의 질 개선, 서비스 제공의 적시성, 책임성, 투명성, 서비스의 증장기비용의 안정성 등이 그 이유라고 언급했다.¹⁾ 2000년대 초반에 공공도서관의 민간위탁을 도입한 국내의 지방자치단체들도 공공도서관의 민간위탁을 실시하면서 운영적 측면에서 경제적 효율성을 가져다 줄 것이라고 언급하였다. 그러나 국내의 공공도서관 민간위탁의 성과에 관해서는 여러 가지 논의가 존재하며, 일원적인 결과가 제시되지 않고 있다. 그 이유는 민간위탁의 성과를 경제적 효율성, 공공성, 고객만족도 등 어느 측면에 초점을 두는가에 따라 그 결과가 다르게 나타나기 때문이다.

지방자치단체가 공공도서관의 민간위탁을 실시하면서 기대했던 성과를 내지 못하고 있다면 그 원인은 무엇일까? 경제논리에 의한 민간위탁 결정, 준비 부족, 위탁관리주체의 부재 및 비전문성, 수탁시장의 영세성, 수탁자 선정 방법의 부적절성, 부적절한 수탁자 선정, 계약내용의 부실 등 여러 가지 요인들이 제기될 수 있다. 이처럼 민간위탁에 의해 공공도서관 운영이 열악해지는 이유는 한가지로 요약될 수 없을 뿐만 아니라 지방자치단체에 따라 실패의 주된 이유가 상이하게 나타날 수 있다. Harrington은 뉴질랜드의 공공도서관 민간위탁을 설명하면서, 민간위탁이 실패하는 경우, 많은 실패 요인들이 있고, 그 실패요인들은 지방자치단체에 따라 다르게 나타나지만 그중 중요한 요인으로 지적될 수 있는 것이 적절한 수탁자 선정 실패와 수탁자와 위탁자간 계약내용의 부실이라고 지적하였다.²⁾ 즉 수탁자를 선정하는 과정에서 운용능력을 충분히 갖춘 수탁자를 확보하지 못한다

1) Harrington, Keith, Contracting out of a public library service: business to be, or not to be?, *Library Management*, Vol.24, No.4/5(2003), pp.187-192.

2) *Ibid.*

면, 기대와는 달리 계약관리에 있어 많은 비용이 들어 효율적 운영과는 거리가 먼 결과를 초래할 수 있다. 또한 충분한 준비와 계획 없이 민간위탁이 실시된다면, 관리주체 및 전문성의 부재로 인하여 위탁자인 자치단체는 수탁자인 운영기관에 대한 통제기능을 제대로 작동할 수 없을 것이며, 공공서비스에 대한 전문성, 책임성 등에 대한 감독과 평가도 어려워지게 될 것이다. 그렇게 되면, 자치단체와 수탁기관간의 역할이 모호해지는 위탁관리주체의 실종을 초래하게 될 것이다. 결국, 충분한 준비와 계획을 통해 적합한 수탁자를 선정하는 것이 민간위탁을 실시하면서 기대한 성과를 낼 수 있는 관건이라 할 수 있다.

따라서 본 연구는 지방자치단체가 공공도서관의 민간위탁을 실시하면서 기대했던 성과를 내지 못하고 있는 많은 이유 중에서 중요하다고 판단되는 수탁자 선정에 관련된 문제를 살펴보고자 한다. 공공도서관의 민간위탁 수탁자는 일정한 평가체계에 의해 선정된다. 수탁자 문제를 살펴보기 위해서는 지방자치단체가 공공도서관 민간위탁을 실시하면서 수탁자를 선정하기 위해서 사용한 평가체계, 특히 평가요소와 배점은 어떤 것이며, 이러한 평가체계가 공공도서관을 운영하는 수탁자를 선정하는데 갖는 문제점이 무엇인가를 분석하는 것이 요구된다.

본 연구는 지방자치단체의 공공도서관 민간위탁 도입의 합리성, 타당성, 정당성 등에 대한 논의가 진행되는 동안에 이미 많은 지방자치단체에서 우후죽순으로 민간위탁이 진행되고 있고, 그 진행과정에서 충분한 운용능력을 갖춘 수탁자가 선정되지 못하는 사례가 발생하고 있고, 그 배경에는 수탁자 선정 평가체계에 문제가 있을 수도 있다는 가정에서 출발했다. 이에 본 연구는 비교적 최근에 공공도서관 민간위탁이 실시된 지방자치단체의 실제 사례를 대상으로 수탁자 평가체계를 평가요소와 배점을 중심으로 문제점을 분석하고 대안적인 평가요소를 개발하여 제안하고자 한다. 이를 통해 보다 효율적으로 민간위탁을 추진할 수 있는 평가체계를 마련하는데 기초를 제공하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 공공도서관의 민간위탁 현황

1995년 본격적인 지방자치의 시작과 더불어 자치단체가 직영하는 도서관의 설립이 증가하였고, 이후로도 도서관 설립에 대한 요구는 꾸준히 증가한 반면 공무원증원은 총액임금제로 인하여 제대로 충원되지 못하고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 공공도서관 민간위탁은 지방자치단체가 선택할 수 있는 최적의 대안처럼 인식되면서, 이곳저곳에서 도입되기에 이르렀다. 2010년 말 기준 국가도서관통계시스템에 의하면 지방자치단체에서 설립한 공공도서관은 508개관이며, 이 중에서 민간위탁으로 운영되는 공공도서관은 116개관으로 지방자치단체 소속 전체 공공도서관의 22.8%에 해당한다.

4 한국도서관·정보학회지(제43권 제2호)

다. 설립주체를 구분하지 않고 전체 공공도서관 수(740개관³⁾)와 비교하면 15.7%로 큰 비중을 차지한다고 할 수 없지만, 민간위탁이 주로 지방자치단체 소속 공공도서관에서 행해지는 것을 감안하면 결코 무시될 수 없는 수치이다.

본격적인 민간위탁이 도입되기 시작한 2000년 이후의 현상을 살펴보면, 개관도서관 수와 민간 위탁된 도서관 수 사이에 특별한 추이가 발견되지는 않는다. 2005년 이후로 민간위탁 도서관 수가 증가했다가 2010년을 고비로 주춤하고 있다. 그러나 2011년 서울, 인천, 경기지역의 수도권에 새로 설립된 4개 공공도서관들이 모두 민간위탁 되었다. 이는 많은 논란 속에 있지만 민간위탁이 여전히 지방자치단체에서는 공공도서관 운영방식으로 채택되고 있는 사실을 보여준다고 할 수 있다.



<그림 1> 개관도서관대비 민간위탁도서관 수

(출처: 포럼문화와도서관. 공공도서관 민간위탁 가이드라인. 2011년 전국도서관대회 발표자료)

공공도서관을 위탁운영하고 있는 기관을 유형별⁴⁾로 보면 지방자치단체의 시설관리공단(도시관리공단, 도시공사, 도시시설관리공단), 지방자치단체 관련법인, 종교법인, 학교법인, 복지법인 그리고 기타⁵⁾로 구분된다.

국내의 지방자치단체소속 공공도서관이 민간위탁되는 현황을 살펴보면 지방자치단체가 공공도서관 운영을 위한 구체적인 계획을 세우고 적절한 수탁자 선정을 위해 노력하기 보다는 도서관 설립

3) 2010년 말 기준 국가도서관통계에 따르면, 전국의 공공도서관수는 759개관이다. 이를 설립주체별로 구분하면, 교육청 소속 공공도서관이 232개관, 지방자치단체소속 공공도서관이 508개관 그리고 사립도서관은 19개관이다. 전국의 공공도서관이 740개관이라 한 것은 전체 공공도서관 중 사립 공공도서관은 제외한 수치이다.
 4) 보다 구체적으로 살펴보면, 시설관리공단(도시관리공단, 도시공사, 도시시설관리공단)이 63개관, 지방자치단체 관련법인(문화재단, 문화원 등)이 15개관, 종교법인이 8개관, 학교법인이 7개관, 복지법인이 4개관, 기타 24개관이다 (출처: 포럼문화와도서관. 공공도서관 민간위탁 가이드라인. 2011년 전국도서관대회 발표자료).
 5) 기타에 속하는 유형은 계양구경영자협의회, 계양농협, 남산면자원봉사단, 뉴서울자원봉사은행, 서면주민자치위원회, 수원시 청소년육성재단, 어린이도서연구회, 작은도서관을만드는사람들, 정선지역자활센터, 책 읽는 사회문화재단, 청소년교통문화재단, 청주지역사회교육협의회, 한국노총, 후포면번영회 등이다(출처: 포럼문화와도서관. 공공도서관 민간위탁 가이드라인. 2011년 전국도서관대회 발표자료).

시점에서 해당 지방자치단체의 여건에 따라 무계획적으로 결정되고 있다. 위탁관리주체도 확보되지 않은 상황에서 구체적인 계획 없이 민간위탁이 결정되면, 앞서 언급했듯이 위탁자인 자치단체는 수탁자인 기관에 대한 통제기능을 제대로 작동할 수 없고, 공공서비스에 대한 책임성 및 전문성에 대한 평가를 제대로 할 수 없는 상황이 된다. 이보다 더 근본적인 문제는 수탁자를 선정하는 과정에서 운용능력을 충분히 갖춘 수탁자를 확보하지 못하게 되므로, 비용의 효율적 사용을 피하기 보다는 비효율적 운영을 초래하게 되는 상황과 부딪히게 될 것이다.

2. 관련 연구

공공도서관의 민간위탁에 대한 연구는, 특히 국내의 경우 크게 두 가지로 구분된다. 먼저 민간위탁이 공공도서관에 적용될 경우 효과성에 의문을 제기하는 연구들이다. 이들 연구들은 공공성 및 효율성, 특히 공공성 측면에서 공공도서관에 민간위탁이 도입될 경우 초래될 부정적인 측면을 해외 사례를 통해 제시하고 있다. 다음은 역사가 짧지만 그리고 여전히 논란 속에 있지만, 그럼에도 불구하고 국내의 공공도서관 민간위탁 도입 성과에 대한 사례를 다루고 있는 연구들이다. 국내 공공도서관에 민간위탁이 도입된 지 오래되지 않아 그 성과를 논한다는 것이 이른 감이 있지만, 일부 논문들은 이용자 만족도, 경제적 효율성, 공공성 등의 측면에서 성과를 측정하여 그 결과를 제시하고 있다.

해외의 민간위탁사례가 주는 시사점 등에 관한 주요 선행연구들을 살펴보면, 윤희윤은 미국 등에서 새로운 경영기법으로 주목받고 있는 아웃소싱을 비판적 시각에서 고찰하면서, 아웃소싱이 가져올 사서직의 전문성과 정체성에 미치는 부정적인 영향에 대해 우려를 드러냈다. 아울러 불가피하게 아웃소싱을 도입해야 할 경우 대상 업무를 비핵심영역으로 제한할 것을 제안하였다.⁶⁾ 또 저자는 2008년 연구에서 각국의 도서관 민간위탁 현황을 살펴 보면서 일본을 제외한 주요 국가의 경우 공공도서관의 운영관리를 민간에 전면 위탁하는 사례는 드물다고 지적하였다. 결론에서 저자는 모든 공공도서관은 직영하는 것이 순리지만, 매우 제한적으로 위탁관리가 불가피할 경우에는 사명감과 전문지식이 축적된 비영리법인 등에 위탁함으로써 공공성과 전문성이 훼손되는 것을 최소화해야 한다는 것을 재차 강조하였다.⁷⁾

김영귀는 1970년대 도입된 일본의 공공도서관 민간위탁 실태를 보고하면서, 민간위탁으로 인해 감량경영, 효율적 관리에 의한 사서의 감소, 사서직종의 폐지, 공공성의 실종 등을 그 피해로 지적하고 있다. 결국 일본은 공공도서관에 민간위탁을 도입함으로써 인해 그 피해가 주민에게 돌아가고 있으며, 사서직이 비정규직화 되고 도서관 직원의 부담이 증가하고 있다고 보고했다.⁸⁾ 같은 맥락에서

6) 윤희윤, “도서관의 아웃소싱에 대한 비판적 연구,” 한국도서관·정보학회지, 제31권, 제3호(2000. 9), pp.1-21.

7) 윤희윤, “공공도서관 위탁경영의 분석과 해법,” 한국도서관·정보학회지, 제39권, 제3호(2008. 9), pp.1-24.

8) 김영귀, “일본 공공도서관의 민간위탁과 사서직의 위기,” 한국도서관정보학회지, 제34권, 제2호(2003. 6), pp.119-141.

정동열 등도 일본에서 민간위탁의 증가는 사서직의 폐지와 비정규직의 증가를 의미하며, 사서가 전문비정규직의 위치를 지니게 되었다는 점을 지적하였다.⁹⁾ 김영귀, 정동열 등과 마찬가지로 광동철도 공공도서관 위탁경영의 현상을 고찰하면서 일본의 사례를 들어 민간위탁의 실효성에 의문을 제기하였다. 특히 저자는 1990년대 이후 일본의 공공도서관계에서는 위탁운영의 문제점과 한계를 인식하고 이를 개선하기 위한 지속적인 노력과 움직임이 있다는 사실을 상기시켰다.¹⁰⁾

최성락, 황혜신 그리고 차성중은 주요국(미국, 영국, 일본, 독일)들의 공공도서관 민간위탁사례들을 비교·검토하였다. 이 연구는 공공도서관의 민간위탁이 세계 각국의 일반적 경향이라고 볼 수는 없으나, 민간위탁을 받아들인 국가에서는 공공도서관의 민간위탁이 점차 증가하고 있다고 지적하였다.¹¹⁾ 다시 말해, 공공도서관의 민간위탁은 도서관을 운영하는 여러 가지 방법 내지 수단 중의 하나로써 각국은 자국의 상황에 적합한 도서관 운영제도와 방법을 구축하고 있는 것으로 보았다.

이처럼 대부분의 연구는 해외의 공공도서관 민간위탁 현황을 소개하면서, 민간위탁을 도입한 국가들에서 성공적인 사례가 없었음을 지적하고 있다. 결국 이들 논문은 공공도서관의 민간위탁도입은 공공성 측면에서도 효과성 측면에서도 그리고 전문성 측면에서도 타당성이 없었다는 것을 지적하고 있다.

민간위탁의 성과들을 제시하고 있는 연구들도 다수 있다. 배순자는 공공도서관 행정서비스 주민만족도와 이용자 만족도 조사를 통하여 공공도서관의 민간위탁을 평가하였다. 평가결과는 이용자만족도 수준과 경비절감 수준이 저조하고, 검색시스템이나 자료의 구비수준도 낮다고 평가하였다.¹²⁾ 박영선은 지방자치단체 직영도서관과 민간위탁도서관을 비교하여 민간위탁도서관이 기술효율성, 규모효율성, 서비스품질평가 등에서 우월하고, 직영도서관은 장서수, 총예산, 사서수 등에서 보다 우수했으며, 정부제어측면에서도 직영도서관이 우월하게 나타났다고 하였다.¹³⁾ 그리고 Ward는 서비스 공급을 민간에 위탁할 경우 효율성, 효과성 그리고 비용절감의 효과가 있을 것이라는 주장이 과연 어떻게 나타나고 있는지를 7개 도서관에 대한 사례분석을 통하여 증명해 보이고자 하였다. 분석 결과 주인-대리인 관계에서 정보의 불균형과 목표설정에서 있어 갈등이 있었고, 효율성 측면에서의 성과도 이용자(시민) 만족도 측면에서의 성과도 기대했던 것과는 달리 의심스러운 결과가 나타났다는 연구결과를 제시하였다.¹⁴⁾ 이는 도입 주체측이 주장하는 민간위탁의 효과가 실제 그렇지 않았다

9) 정동열 등, 서울시 공공도서관 중장기 발전계획 연구, 정독도서관 연구보고서, 2008, pp.157-169.
10) 광동철, “공공도서관 위탁경영의 현상과 과제에 관한 고찰,” 한국도서관정보학회지, 제38권, 제3호(2007. 9), pp.1-21.
11) 최성락, 황혜신, 차성중, “공공도서관 민간위탁 해외사례 비교 연구,” 한국콘텐츠학회논문지, 제11권, 제10호(2011. 10), pp.274-284.
12) 배순자, “행정서비스의 민간위탁 사업평가를 통해본 공공도서관 민간위탁의 함의,” 한국도서관정보학회지, 제34권, 제1호(2003. 3), pp.79-84.
13) 박영선, 우리나라 공공도서관의 성과평가에 관한 실험적 연구(석사학위논문, 중앙대학교 대학원 문헌정보학과, 2008), pp.127-131.
14) Ward, R. C. The Outsourcing of Public Library Management: An Analysis of the Application of New Public

는 것을 반증하는 연구이다.

황혜신과 차성중은 공공도서관의 운영방식 및 위탁방식에 따른 이용자 만족도 비교를 통해, 위탁 운영되는 도서관의 이용자만족도가 높게 나타났으며, 위탁기관에 따라 이용자 만족도가 또한 다르게 나타났는데, 시민단체가 위탁운영한 도서관의 이용자 만족도가 가장 높게 나타났다고 언급하였다.¹⁵⁾

공공도서관의 민간위탁 도입과 관련하여 여러 가지 논의가 있는 것처럼, 민간위탁의 효과에 대해서도 다양한 결과들이 제시되고 있다. 이는 민간위탁의 성과를 어디에 초점을 두고 평가하느냐에 따라 다르게 나타나고 있는 것으로 보인다. 즉, 민간위탁의 효과를 측정하기 위해 경제적 효율성, 공공성, 고객만족도 등 어느 측면에 초점을 두느냐에 따라 그 효과가 달라질 수 있으며, 또 그 도서관을 위탁운영하고 있는 법인의 능력에 따라라도 그 효과가 다르게 도출될 수 있다는 것을 의미한다.

이상의 연구들에서 살펴본 것처럼, 공공도서관의 민간위탁과 관련된 대부분의 연구들은 민간위탁의 성공적 운영을 위한 제도, 절차 혹은 정책의 관점에서 보다는 민간위탁 도입의 타당성에 그 초점이 놓여 있다.

III. 공공도서관의 수탁자 평가기준 비교

1. 수탁자 선정 과정

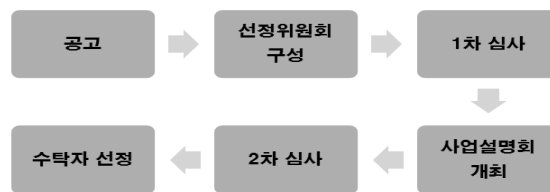
민간위탁방식에 의한 공공서비스 공급방식이 효율적이라고 주장하는 근거는 다수의 참여자들간의 경쟁 때문이다. 만약 경쟁이 배제된다면 민간부문에 의해서 공공서비스가 공급되는 방식이나 정부에 의해서 공급되는 방식이나 차이가 없다. 따라서 공공도서관 서비스가 효율적으로 공급되기 위해서는 다수의 유능한 민간부분이 적극적으로 경쟁에 참여해야 하며, 민간위탁의 유치과정이 개방적이고 경쟁지향적이 되어야 한다.

일반적으로 지방자치단체가 공공도서관 민간위탁사업 신청자들 중에서 수탁자를 선정하는 절차는 [그림 2]과 같이 진행된다. 지방자치단체에 따라 1차 심사와 2차 심사를 구분하지 않고, 사업설명회 후 1차례의 심사를 통해 수탁자를 선정하기도 한다. 지방자치단체는 사업자 모집을 위해 대개 위탁개요 및 신청요령을 언론매체와 시보, 시 홈페이지에 게재하며, 이는 공고일로부터 접수마감일까지 30일 이상 공고한다. 공고를 낸 후 지방자치단체에서 해야 할 일은 선정심사위원을 구성하는 것이다. 선정심사위원회의 역할은 지방자치단체에 따라 1차의 내용 서류심사부터 개입하여 2차 심사까지 진

Management Theories From the Principal-Agent Perspective, *Administration & Society*, Vol.38, No.6(Jan. 2007), pp.627-648.

15) 황혜신, 차성중, “공공도서관의 운영방식 및 위탁방식에 따른 이용자 만족도 비교,” 한국정책학회보, 제20권, 제2호 (2011. 6), pp.203-232.

행하는 경우도 있고, 부적격자를 선별하는 1차 심사는 지방자치단체의 관련부서가 담당하고, 선정위원회는 2차 심사만을 하는 경우도 있다. 선정심사위원회는 사업설명회에서 신청기관 혹은 법인의 운영의지와 전문성, 운영계획 등에 관한 설명을 들은 후, 그에 대한 평가와 검증을 실시한다. 이때 선정심사위원으로 위촉된 각 위원들은 항목별로 정해진 배점기준에 따라 점수를 부여하고, 각 심사위원들이 부여한 점수를 합산하여 총득점결과에서 받은 기관이 수탁자로 선정된다.



<그림 2> 민간위탁기관 선정과정

지방자치단체는 공공서비스의 민간위탁 수탁자를 선정하는데 사용하는 평가요소와 평가방법에 대해서는 일반적으로 조례사항으로 규정하고 있다. 이러한 선정기준은 서비스나 시설의 위탁사업을 시행하는 제안요청서를 공고하고 홍보할 때에 개괄적으로 제시한다.

본 연구는 공공도서관 민간위탁 수탁자 선정에 사용된 평가기준 및 배점에 초점을 두고 있다. 구체적인 선정기준과 배점에 대해서는 비교적 최근에 민간위탁이 결정된 3곳의 사례를 통해 그 실태와 문제점을 분석하고자 한다. 3곳의 사례는 2011년에 민간위탁을 결정한 서울특별시의 S구, 전라북도의 I시 그리고 2010년에 민간위탁을 결정한 강원도의 C시이다.

2. 수탁자 선정 실태

1) 서울시의 S구 사례

2011년 공공도서관 민간위탁을 실시한 서울시의 S구에서는 신규위탁 사업체를 선정하기 위해 심사항목을 크게 객관적 평가와 주관적 평가로 구분하였다. 객관적 평가는 주무부서가 자체적으로 심사하는 항목으로 서류심사를 통해 이루어진다. 평가항목은 신청법인의 관리능력과 법인의 공신력을 평가하여, 전체 배점 중 30% 해당하는 30점을 배정하였다. 반면 사업설명회를 개최한 후, 선정된 심의위원회의 심사를 통해 이루어지는 주관적 평가는 법인의 시설운영실적, 시설운영계획, 법인의 전문성, 법인대표와 시설장(예정자)의 운영의지와 전문성을 기준으로 4개 항목으로 구성하고 있으며, 배점은 전체의 70%에 해당하는 70점이다. 총점의 배점구성은 객관적 평가가 30%인 반면 주관적 평가는 70%이다.

6개 항목에 대한 실제적이고 중심적인 내용을 확인하면, 첫째 서류심사 항목인 신청법인의 관리

능력 항목에서는 이사회 및 단체구성원의 적정성과 법인의 설립목적과 도서관 운영의 연계여부를 그 내용으로 한다. 그리고 법인의 경영능력 및 공신력 항목에서는 법인의 기본 재산 및 유동자산의 정도 및 근저당 및 가압류 등의 설정여부를 통해 법인의 재정 건전성평가를 그 내용으로 한다. 둘째, 도서관 운영실적 항목에서는 최근 3년간 도서관 및 유사시설 운영실적, 도서관 사업 수행실적, 그리고 독서문화 관련사업 추진실적을 그 내용으로 한다. 셋째, 사업계획 항목에서는 사업계획의 실현성, 충실성, 장기실행계획 수립여부 및 그 계획의 충실성, 지역주민의 참여유도 및 계획의 실현가능성 및 구체성 여부 그리고 타 기관과의 협력 여부를 그 내용으로 한다. 넷째, 전문능력 항목에서는 도서관 운영을 위한 전문인력 확보계획, 문화프로그램 기획 및 운영전문성 확보계획, 도서관 운영을 위한 전담부서 및 전문가 그룹 지원 여부 그리고 위탁운영 기관의 전문성 및 도서관 운영노하우 전수 등을 평가한다. 그리고 마지막 기타 항목에서는 도서관 운영에 대한 열의와 태도, 전문성 평가를 위해 채용 예정인 관장의 경력, 법인대표의 추진의지 그리고 도서관 운영으로 기대되는 지역사회에서의 도서관 홍보효과 등을 그 내용으로 한다. 서류심사 항목 및 심사위원회에서 직접적으로 심사할 세부 항목별 평가기준과 배점은 <표 1>와 같다.¹⁶⁾

<표 1> 서울시 S구의 수탁자 선정 평가항목, 평가내용 및 배점

구분	평가항목 및 평가내용		배점
객관적 평가 (30점)	I. 관리능력 (15점)	1. 이사회 및 단체구성원의 적정성 여부	15점
		2. 법인설립목적과 도서관 운영의 연계 여부	
*서류 심사	II. 경영능력 및 공신력 (15점)	3. 법인의 기본 재산 및 유동자산	15점
		4. 근저당 및 가압류 등 설정 여부	
주관적 평가 (70점)	I. 도서관 운영실적 (15점)	1. 도서관 및 유사시설 운영 실적	5점
		2. 도서관 사업 수행 3년 이상 실적	5점
		3. 독서문화 관련 사업 추진실적	5점
	II. 사업계획 (20점)	4. 사업계획의 실현성 여부(충실도) - 비전, 일반현황, 조직구성 등	5점
		5. 장기(2011~2013년) 실행계획 수립 여부 및 충실성	5점
		6. 지역주민의 참여유도 계획의 실현가능성 및 구체성 여부	5점
		7. 위탁 운영시 타 협력 기관과의 연계를 통한 지원 가능성	5점
		8. 사서직 등 도서관 운영 전문 인력 확보계획	5점
		9. 문화프로그램 기획 및 운영 전문성 확보계획	5점
		10. 도서관 운영을 위한 전담부서 및 전문가 그룹지원 가능	5점
	III. 전문능력 (20점)	11. 위탁운영 기관의 전문성 및 도서관 운영 노하우 전수여부	5점
		12. 관장의 경력(채용 예정자)	5점
		13. 법인 대표자의 추진의지	5점
		14. 도서관 운영으로 국내외 홍보 유발 효과 기여도	5점
IV. 기타 (15점)			

16) 2011년도 서울시 S구의 도서관 위탁운영단체 평가기준

서울시 S구의 평가항목의 특징은 정량적 평가와 정성적 평가로 구분하였다는 것과 정량적 평가를 통해 법인의 경영능력과 적절성을 판단할 수 있는 최소충족기준을 두고 있다는 것이다. 즉, 1차 정량평가를 통해, 부적절한 법인을 필터링할 수 있는 장치를 마련하고 있다. 그리고 관장(혹은 예정자) 혹은 법인대표자의 운영의지를 향후 운영계획을 평가하는 중요한 항목으로 다루고 있다는 점도 특징적인 요소로 평가된다. 또한 S구는 미숙한 혹은 부적절한 수탁자가 선정되는 것을 방지하기 위한 장치로서, 비록 정당한 절차와 과정을 통해 선정된 기관일지라도 취합된 평가점수가 60점 미만일 경우에는 그 수탁예정자가 최고점수라 하더라도 수탁자로 결정하지 않고 재공고를 통해 새로운 수탁자를 모색한다는 방침을 세워놓고 있다.

2) 전라북도의 I시 사례

서울시의 S구가 평가항목을 6개로 구성한 것과 달리 전라북도 I시의 선정심사항목은 수탁법인능력, 도서관 관리계획, 도서관 운영계획의 3항목으로 구성되어 있으며, 배점 기준도 매우 상이하다. 항목별 평가내용과 배점을 살펴보면 첫째, 수탁법인능력 항목에서는 최고경영자와 법인의 도서관 및 유사시설 운영경력, 최근 1년간 법인의 도서관 및 기타 유사시설 운영실적 그리고 재무구조 및 경영현황으로 순채산 대비 부채비율을 내용으로 하고 있다. 둘째, 도서관 관리계획 항목에서는 인력 관리, 재정운영계획 및 시설관리측면에서의 계획의 합리성과 이행가능성을 내용으로 하고 있다. 셋째, 도서관 운영계획 항목에서는 운영비전과 목표 설정의 타당성과 이행가능성, 자료수집과 정리 및 자료열람과 대출서비스 제공의 합리성과 이행가능성, 독서교육과 평생교육을 위한 문화 프로그램 운영의 합리성과 이행가능성, 도서관리 프로그램 및 도서관간 협력망 운용계획의 합리성과 이행가능성 그리고 기타 도서관 운영계획(각실 활용계획, 홍보, 마케팅 등)의 합리성과 이행가능성 등으로 구성되어 있다.

전라북도 I시의 평가항목의 특징은 수탁자의 능력을 평가함에 있어 과거 법인의 도서관 및 유사시설 경력이나 법인의 재정건전성에 큰 비중을 두지 않다는 점이다. 이는 수탁자의 능력을 법인이 제출한, 향후 도서관 관리계획 및 운영계획의 타당성, 합리성, 이행가능성을 통해 평가하겠다는 의미로 해석될 수 있다. 물론 향후 계획에 많은 비중을 부여하여 그 가능성을 평가하는 것이 중요할 수 있지만, 정성적 평가에 지나치게 많은 배점을 부여함으로써 심사위원의 주관적 판단에 의해 수탁자가 결정될 수 있는 위험성이 있다. I시가 수탁자 선정을 위해 사용한 구체적인 평가항목, 평가기준 및 배점은 <표 2>와 같다.¹⁷⁾

17) 2011년 전라북도 I시의 도서관 민간위탁 수탁기관 선정 평가자료.

〈표 2〉 전라북도 I시의 수탁자 선정 평가항목, 평가내용 및 배점

평가항목	평가내용	배점
수탁 법인 능력 (300)	1. 최고경영자의 도서관 및 기타 유사시설 운영 경력	100
	2. 법인의 도서관 및 기타 유사시설 운영경력	80
	3. 법인의 도서관 및 기타 유사시설 운영 실적(최근 1년간)	60
	4. 재무구조 및 경영 현황(순자산 대비 부채 비율 등)	60
도서관 관리계획 (300)	5. 인력관리(인력 확보, 조직과 배치, 전문성, 이직에 대한 대비)의 합리성, 이행가능성	100
	6. 재정운영계획(예산편성: 인건비, 도서구입비, 일반운영비)의 합리성, 이행가능성	100
	7. 시설관리(청소, 경비, 시설관리유지보수)의 합리성, 이행가능성	100
	8. 운영비전과 목표(운영목적과 방향, 발전방안)의 타당성, 이행가능성	100
도서관 운영계획 (400)	9. 자료수집과 정리 및 자료열람과 대출서비스 제공의 합리성 이행가능성	100
	10. 독서교육과 평생교육을 위한 문화 프로그램 운영의 합리성, 이행가능성	100
	11. 도서관리 프로그램 및 도서관간 협력망 운용계획의 합리성, 이행 가능성	50
	12. 기타 도서관 운영계획(각실 활용계획, 홍보, 마케팅 등)의 합리성 이행가능성	50

3) 강원도의 C시 사례

강원도의 C시는 전라북도의 I시와 마찬가지로 수탁자 선정을 위한 평가항목을 크게 3항목으로 구성하였으나 세부 평가 내용은 상이하다. 항목별 평가내용은, 첫째 사업운영분야 항목에서는 사업 목적의 적합성, 시설과 장비운영의 효율성, 문화사업 프로그램 운영 능력 그리고 문화시설의 운영 경험 등을 내용으로 한다. 둘째, 사업경영능력 항목에서는 위탁사무처리의 능력, 인력의 적정배치, 전문인력 확보여부 등을 평가내용으로 한다. 셋째, 재정능력분야 항목에서는 사업비 조달계획을 내용으로 하고 있다. 마지막 항목은 타 시도의 사례에서 볼 수 없었던 지역주민단체 및 평가자의 판단에 의한 가산점항목이다.

C시의 평가항목의 특징은 가산점 항목을 추가하여 지역주민단체 및 심사위원 종합판단으로 최대 20점을 부여하고 있다는 점이다. 그 결과 배점기준에서도 사업운영분야 항목은 40점, 사업경영능력 항목은 30점, 재정능력분야 항목은 20점 그리고 위에서 언급했듯이 가산점 항목을 20점을 부여하여 여타 시군과 달리 총점을 110점으로 차별화 하였다. 지역주민단체의 가산점 부여 항목은 공공도서관의 민간위탁이 충분한 시장성을 갖추었을 때는 실효성을 거둘 수 있는 평가항목이지만, 현재처럼 위탁시장이 영세한 국내 상황을 고려한다면, 이는 오히려 전문성을 갖추지 못한 열악한 기관 혹은 부적절한 기관이 선정될 수 있는 위험성을 내포하고 있다고 할 수 있다. 가산점 항목의 추가로 배점이 분산되었음에도 불구하고 전라북도 I시 경우처럼 법인의 사업운영계획에 가장 높은 점수를 부여한 점은 미래의 가능성에 상당한 비중을 둔 것으로 보인다. 그리고 모든 평가항목에서 세부항목별 평가기준을 동일하게 우수, 보통, 미흡으로 3등분하였다(〈표 3〉 참조).¹⁸⁾

18) 2010년 강원도 C시의 도서관 민간위탁 수탁기관 선정 평가자료.

〈표 3〉 강원도 C시의 수탁자 선정 평가항목, 평가내용 및 배점

평가항목	평가내용		배점
사업 운영 분야 (40)	I. 사업목적의 적합성 (10점)	사업목적에 구체적으로 이행 가능여부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 우수-10점, ■ 보통-7점 ■ 미흡-5점
	II. 시설과 장비운영의 효율성 (10점)	유지보수 및 활용 능력	<ul style="list-style-type: none"> ■ 우수-10점 ■ 보통-7점 ■ 미흡-5점
	III. 문화사업 프로그램 운영 능력 (10점)	도서관 등 문화사업 프로그램 운영능력 (운영유무 및 제안)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 우수-10점 ■ 보통-7점 ■ 미흡-5점
	IV. 문화시설의 운영 경험 (가산 10점)	문화시설의 운영기간	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2년 이상-10점 ■ 2년 미만-7점 ■ 실적 없음-5점
사업 경영 능력 (30)	I. 위탁사무 처리의 능력 (10점)	예산 및 회계처리, 사업계획 수립 등 위탁사무 처리능력	<ul style="list-style-type: none"> ■ 우수-10점 ■ 보통-7점 ■ 미흡-5점
	II. 인력의 적정배치 (10점)	관리운영 인력의 적정배치 여부 (대표자 미포함)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 3명 이상-10점 ■ 2명-7점 ■ 1명-5점
	III. 전문인력 확보여부 (10점)	정보화 자격증 등 보유여부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 3명 이상 10점 ■ 2명-7점 ■ 1명-5점 ■ 무자격-0점
재정 능력 분야 (20)	I. 사업비 조달계획 (20점)	인건비 및 운영비 자부담능력	<ul style="list-style-type: none"> ■ 30% 이상-20점 ■ 30% 미만-10점 ■ 10% 미만-5점
지역주민단체 가산점 (10점)		위탁단체 소재지 (도서관 인근 여부)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 면 소재 -10점 ■ 면 이외-0점
심의위원 종합 판단 (10점)		수탁기관으로 적합 여부 (8개 항목으로 종합 검토)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 적합-10점 ■ 보통-7점 ■ 부적합-0점

3. 수탁자 선정 평가요소 및 배점

1) 평가요소의 문제

사례의 평가요소에서 보듯이 지방자치단체의 공공도서관시설운영에 대한 신규위탁 사업자 선정의 공통적인 평가요소로는 법인의 공신력, 법인의 재정능력, 법인의 도서관 혹은 유사시설 운영 실적, 향후 사업계획, 경영 관리 계획 혹은 전문성 등이 일반적으로 사용되어지고 있다. 내용적으로 크게 3개 영역으로 구분할 수 있다. 첫 번째 영역은 법인관련 사항으로 법인의 설립목적 및 법인의 공신력과 재무건전성 혹은 재정투자계획을 파악하기 위한 평가요소로 법인의 재정능력을 평가한다. 두 번째 영역은 수탁자로서의 경영능력의 적절성 여부를 판단하기 위한 평가요소로 법인의 도서관 운영실적 및 유사시설 운영실적을 평가하고 있다. 그리고 세 번째 영역은 향후 도서관 운영계획을

평가하는 사업계획의 충실성, 타당성, 이행가능성 등을 내용으로 하고 있다. 그리고 서울시의 S구와 강원도의 C시는 가산점 성격의 내용을 평가에 포함하고 있다. S구는 예비관장의 경력과 법인대표자의 추진의지를 주요한 요소로 평가하는 반면, C시는 동일 소재 지역단체에 대해 우선권을 부여하는 형식의 가산점을 부여하고 있다.

〈표 4〉에서 알 수 있듯이 수탁자 선정요소 중에서 가장 중요하게 고려하는 사항은 향후 위탁기간 동안의 공공도서관 운영계획, 운영주체인 신청법인의 도서관 혹은 유사시설 운영실적, 법인의 재정능력 등으로 주로 위탁서비스가 수탁자에 의해 얼마나 효율적으로 전달될 수 있을 것인지, 즉 수탁자가 위탁된 서비스를 효율적으로 전달할 수 있는지에 대한 평가에 집중되어 있다. 이는 적절한 인력배치 계획, 전문인력 확보계획, 시설과 장비 구비계획, 유사한 공공도서관서비스 제공 경험 등을 중요시하고 사업계획서의 충실성, 타당성, 이행가능성 등을 평가하겠다는 의지를 담고 있다고 볼 수 있다. 그러나 도서관 운영 및 사업계획은 향후 계획 즉, 계획의 가능성 등을 검토하는 내용들이어서 다분히 정성적 평가에 치우칠 우려가 있으며, 객관적인 평가기준으로는 미흡하다고 할 수 있다. 그리고 서울시의 S구와 전라북도의 I시의 경우는 법인의 재정 건전성 평가를 위해, 법인의 재정현황만을 평가하고 있는 반면, 강원도의 C시의 경우는 법인의 재정능력 평가항목에 법인의 사업비 조달

〈표 4〉 지방자치단체의 공공도서관 수탁자 평가기준 비교

서울시 S구	전라북도 I시*	강원도 C시
1. 관리능력(15점) - 이사회 및 단체구성원 - 법인설립목적 2. 경영능력 및 공신력(15점) - 법인 기본자산 - 근저당 및 가압류 등 3. 도서관운영실적(15점) - 도서관 및 유사시설 운영실적(5) - 도서관 사업수행실적(최근3년) (5) - 독서문화사업 실적(5) 4. 사업계획(20점) - 사업계획(5) - 장기 실행계획(5) - 지역주민 참여 유도(5) - 타 기관과의 협력(5) 5. 전문능력(20점) - 전문인력확보(5) - 전문성 확보(5) - 전담부서(5) - 위탁기관의 전문성(5) 6. 기타(15점) - 관장의 경력(5) - 법인대표자의 추진의지 등(5) - 홍보유발효과(5)	1. 수탁법인능력(30점) - 법인 및 최고경영자의 도서관 및 유사시설 운영경력 및 실적(24) - 재무구조(6) 2. 도서관 관리계획(30점) - 인력관리(10) - 재정운영계획(10) - 시설관리(10) 3. 도서관 운영계획(40점) - 운영비전, 목표(10) - 자료수집, 정리, 대출(10) - 문화프로그램운영(10) - 도서관리 및 협력망 운용(5) - 기타 도서관 운영계획(5)	1.사업운영분야(40점) - 사업목적(10) - 시설과 장비운영(10) - 문화사업 프로그램 운영(10) - 문화시설 운영경험(10) 2. 사업경영능력(30점) - 위탁사무처리능력(10) - 인력 배치(10) - 전문인력 확보(10) 3. 재정능력분야(20점) - 사업비조달계획(20) (인건비 및 운영비 자부담능력) 4. 기타(20점) - 지역주민단체 가산점(10) - 심사위원 종합판단(10)

*평가점수 총점이 1000점으로 구성되어 있었으나, 타 시도와의 비교를 위해 100점 기준으로 조정하였음.

계획이 포함되어 있다. 재정운영계획은 사업운영계획을 묻는 평가항목에 포함될 수밖에 없는 내용
이므로 중복평가의 가능성이 있을 수 있다. 이는 마치 장래의 사업비 조달계획이 현재의 재정 상태
를 평가하는 기준이 되고 있어, 운영계획 부분과 중복되는 문제가 있을 수 있다. 뿐만 아니라 실제로
공공도서관을 위탁 운영하는 법인이 사업비를 조달하는 사례가 거의 없으므로 실효성이 없는 항목
이라 할 수 있다.

그리고 3곳의 사례 모두에서 공공도서관의 민간위탁이 비록 지방자치단체에 의해 결정된다 하더
라도, 서비스에 대한 수요자로서 주민의 선택권이 전혀 허용되지 않고 정책결정권자들에 의해 일방
적으로 위탁사업자가 결정된다. 즉 서비스 수용대상자의 의견이 반영될 수 있는 여지가 마련되어
있지 않다. 또한 공공도서관시설의 특성상 지역사회연구를 통한 지역사회와 연관된 차별화된 혹은
특성화된 서비스나 프로그램을 평가할 수 있는 항목이 없는 것도 아쉬운 점이다. 따라서 지역사회의
공공서비스시설인 공공도서관이 민간위탁을 통해 공공의 성격을 갖는 서비스를 효율적으로 전달할
수 있을지 공공도서관 위탁에 대한 효용성의 문제가 제기될 수 있다.

2) 평가요소별 배점의 문제

사례에서 살펴본 서울시의 S구, 전라북도의 I시 그리고 강원도의 C시의 평가요소별 배점기준을
보면, 지방자치단체별로 편차가 커서 신뢰성의 문제가 제기될 수 있다. 앞서 평가항목별 비교에서
언급한 내용별로 배점을 살펴보면, 법인의 재정능력을 포함한 수탁기관의 적절성 항목의 배점은 전
라북도 I시의 최저 6점에서 서울시 S구의 최고 30점까지 5배의 차이가 난다. 반면, 법인의 도서관
및 유사시설 운영실적을 평가하는 항목의 배점은 서울시의 S구 15점, 전라북도의 I시 24점 그리고
강원도의 C시 10-20점으로 법인의 적절성 여부를 묻는 항목의 배점간 차이보다는 그 편차가 적으나
여전히 지방자치단체간 차이는 크다고 할 수 있다. 그리고 향후 도서관 운영계획을 평가하는 사업계
획의 충실성, 타당성, 이행가능성 등을 내용으로 하고 있는 항목의 배점은 서울시의 S구 40점, 전라
북도의 I시 70점 그리고 강원도의 C시 50-60점으로 최저점과 최고점의 차이가 30점이다. 항목별 배
점의 차이를 통해 지방자치단체별로 비중을 두는 분야가 상당히 다르다는 것을 알 수 있다.

평가항목의 배점을 지방자치단체별로 비교했을 때, 서울시의 S구처럼 상대적으로 재정능력에 대
한 배점을 높게 책정한 반면 운영계획에 대한 배점은 상대적으로 낮게 책정한 곳이 있다. 한편, 전라
북도의 I시처럼 상대적으로 법인의 수탁능력이나 재정건전성 등은 낮게 점수가 부여된 반면 향후
도서관 운영계획에 관한 항목의 평가에는 높은 점수가 부여된 곳이 있다. 만약 재정능력에 대한 배
점을 높게 책정할 경우, 공공도서관 운영 관련 단체들의 비영리성과 재정악화를 고려할 때 수탁후보
자를 제한할 수 있는 여지가 있다. 이는 결국 특정 단체가 수탁을 독점하는 상황을 초래할 수 있는
우려가 있다. 현실적으로 공공도서관 운영사업의 경우 법인의 재정(부담)능력이 실질적인 의미가
없으므로 이 부분에 지나친 배점을 주는 것은 적절한 평가방법이라 할 수 없다. 한편 전라북도의

I시처럼, 도서관 관리계획, 도서관 운영계획 즉, 향후 사업계획의 적정성에 지나치게 비중을 둘 경우, 운영능력이 경시될 소지가 있다. 이는 아직 검증되지 않은 내용의 가능성에 지나친 점수를 주는 것으로, 심사위원들의 중점 관심분야에 따라 편차가 크게 나타날 수 있어, 다분히 주관적 판단에 의해 수탁자가 선정될 여지가 매우 높다.

사례를 종합해 볼 때, 공공도서관 운영의 수탁자 선정을 위한 평가기준이 지방자치단체별로 매우 상이하여, 경우에 따라 매우 다른 성격의 법인이 수탁자로 결정될 위험성이 있다. 다시 말해, 지방자치단체의 수탁자 선정을 위한 평가요소들은 위탁사업의 성공을 위한 주요한 척도로 수탁예정자의 재정능력의 측면, 운영능력의 측면 그리고 사업계획의 측면을 중요시하지만 지역사회공공시설이 갖는 공공의 측면을 충분히 고려하지 못하고 있다. 평가요소별 배점에 있어서도 지역별 편차가 크게 나타나 객관적 기준에 근거하여 작성되지 않은 것으로 보인다. 따라서 지역사회의 공공도서관시설의 위탁자로서 적절한 자격을 갖춘 법인이나 단체를 선정하기 위한 평가기준과 배점기준을 보다 체계적이고 객관적으로 조사하여 마련할 필요가 있다.

IV. 공공도서관의 수탁자 평가기준(안)

1. 사회복지시설의 수탁자 평가기준

최근에 공공도서관 민간위탁이 결정된 지방자치단체의 평가요소와 배점에 대한 사례분석 결과는 공공도서관시설에 대한 민간위탁이 의도하는 만족할 만한 성과를 이루지 못할 수도 있다는 우려를 불식시키기에는 부족하다. 공공도서관서비스 혹은 시설의 민간위탁이 갖는 고유의 특성과 이를 감안한 수탁자 선정에 실패할 경우, 이는 결국 민간위탁의 실패로 이어질 수 있다. 따라서 본 연구에서는 앞 장에서 언급한 평가요소와 배점의 문제를 해결하기 위한 평가요소를 설계하고자 한다.

이를 위해 앞서 살펴본 3곳의 사례조사와 더불어 공공도서관분야보다 먼저 민간위탁이 이루어진 사회복지시설의 수탁자 선정에 사용되는 평가내용을 조사하였다. 사회복지시설의 범위는 장애인복지관을 비롯하여, 청소년 수련원, 사회복지관, 노인전문요양원 등 매우 다양하여 평가기준을 비교하여 살펴보는 것이 쉽지 않았고, 과연 이 분야의 평가요소를 살펴보는 것이 타당성이 있는가라는 의문이 있었다. 그럼에도 불구하고 가장 빈번하게 민간위탁이 행해지는 분야이고, 민간위탁을 위한 평가요소는 큰 차이가 없을 것이라는 판단 하에 사회복지시설중 공공도서관시설과 유사성이 가장 높다고 판단되는 사회복지관의 수탁자 선정에 사용된 평가내용과 2010년에 보건복지부에서 권고하는 사회복지시설 수탁자 선정 심의기준 및 배점을 살펴보았다(〈표 5〉 참조).

전반적으로 지방자치단체의 사회복지시설 수탁자 선정에 사용된 평가항목의 내용은 지방자치단

체간 큰 차이가 없었으며, 단지 배점에 있어 지방자치단체별로 다소의 차이가 있었다. 평가항목의 내용은 운영주체의 공신력, 재정능력, 관련사업 혹은 시설 운영실적, 사업능력 판단을 위한 향후 사업계획 그리고 법인대표 혹은 시설장의 운영의지 및 전문성 등 5개 영역으로 구성되어 있었다.

한편 보건복지부 권고안은 심사기준을 수탁자의 적격성, 시설운영의 전문성 및 책임성 그리고 지역사회와의 협력적 관계조성 등 3개 영역으로 단순화하였다. 운영주체의 공신력, 재정능력, 사업능력을 수탁자의 적격성 항목에 포함시켰으며, 향후 시설 운영계획평가는 시설운영의 전문성 및 책임성항목을 통해 검증하고자 하였다. 특이사항은 지역사회와의 협력적 관계조성 노력 항목을 통해 지역사회 내에서의 사회복지시설운영을 강조하고 있다. 또한 보건복지부는 이 심사기준을 적용함에 있어, 옵션 제시를 통해 평가점수의 가감을 명시하고 있다. 첫째, 수탁자의 적격성 30점 중, 시설장 및 관리자를 제외한 종사자의 90% 이상 고용승계를 조건으로 위탁받을 경우 가점을 부여한다. 둘째, 시설운영의 전문성 및 책임성 50점 중, 시설장의 전문성에 10점을 부여한다. 셋째, 시설장을 공개 모집할 것을 조건으로 위탁받을 경우 가점을 부여한다. 넷째, 시설장을 공개모집하지 않고 법인이사

<표 5> 사회복지시설의 수탁자 평가기준

고양시 사회복지관 ¹⁹⁾	목포시 사회복지시설 ²⁰⁾	보건복지부 권고안 ²¹⁾
1. 운영주체의 공신력(34점) - 수탁법인의 도덕성, 법적 건전성 - 법인 및 종사자의 사회복지 기여도 - 법인의 행정능력 - 최근 3년간 신청법인의 복지사업 실적 및 타 사회복지시설 운영실적 2. 재정능력(28점) - 향후 수탁기간 동안의 재정 부담계획 - 법인의 재정투자계획 이행 실적 - 법인의 자산보유현황 - 법인의 회계집행 적절성법인 기 3. 사업능력(23점) - 최근 3년간 신청법인의 복지사업 실적 및 타 사회복지시설 운영실적 - 향후 운영계획 4. 법인대표·시설장에 대한 심사(15점) - 법인대표의 운영의지 - 시설장(내정자)의 전문성 - 시설장의 운영의지	1. 운영주체의 공신력(25) - 수탁법인의 도덕적, 법적 건전성 - 법인 및 종사자의 사회복지 기여도 2. 재정능력(20) - 재정 부담 계획 - 투자이행실적 - 자산보유현황 - 후원금 기부금 현황 3. 복지시설 운영실적(10) - 운영실적 - 복지사업계획의 이행실적 4. 복지시설 운영계획(35) - 복지시설 운영계획 - 프로그램의 적합성 및 이행능력 - 종사자 구성 및 장비운영계획 5. 법인대표 및 시설장에 대한 심사(10) - 법인대표 및 시설장의 운영의지 - 법인대표 및 시설장의 전문성	1. 수탁자의 적격성(30점) - 법인유형 및 설립목적 - 법인의 보유자산 - 법인대표 및 이사회의 적합성 - 해당법인의 사회복지사업 운영실적 2. 시설운영의 전문성 및 책임성(50점) - 법인의 사회복지사업 전문성 - 시설장 및 종사자의 전문성 - 사업계획의 전문성 및 타당성 - 시설운영의 전문성 강화방안 - 재정운영 및 투자계획의 타당성 - 재정확충방안의 현실성과 타당성 - 시설운영의 투명성 제고방안 - 복지부 보급 사회복지시설정보시스템 사용 3. 지역사회와의 협력적 관계조성 노력(20점) - 지역사회 내 공신력 제고방안 - 유관기관과의 협력관계 구축방안 - 지역사회자원동원 방안
총점 100점	총점 100점	총점 100점

19) 박윤희, 박천오, “사회복지서비스 민간위탁 실태에 관한 진단: 경기도 K시 종합사회복지관을 중심으로,” 지방행정연구, 제25권, 제2호(2011. 6), p.94.

20) 김병록, “지역사회복지시설 수탁자 평가요소와 상대적 중요도 분석,” 지역사회연구, 제14권, 제2호(2006. 6), pp.78-79.

21) 보건복지부, 2010년 사회복지관 운영관련 업무처리 요령안내(서울 : 보건복지부, 2010), p.64.

회에서 임명 또는 시설장이 타 직위를 겸직할 경우 감점 처리한다. 다섯째, 사회복지시설정보시스템 즉, 이력관리를 포함하여 통합 회계관리 등 전체기능을 사용할 경우 가점을 부여한다.

공공도서관 수탁자 선정을 위한 평가기준과 달리 사회복지시설의 수탁자 선정을 위한 평가기준의 특징은 향후 운영계획에서 재정운영 및 투자계획, 재정확충방안 등 사업비 조달계획이 큰 비중을 차지하고 있다는 것이다. 이와 더불어 보건복지부 권고안을 살펴보면 시설운영비 사용의 투명성에도 큰 관심을 보이고 있다. 게다가 지역사회와의 협력적 관계조성 항목을 통해 지역사회내 공공서비스시설로서의 사회복지시설의 역할을 강조하고 있다. 이는 공공도서관 수탁자 선정기준에도 없었고, 지방자치단체의 사회복지시설 선정기준에도 없었던 평가항목이다.

2. 공공도서관의 수탁자 평가기준(안)

공공서비스시설의 민간위탁기관 선정을 위한 평가영역은 지방자치단체에 따라 또는 공공도서관 영역이나 사회복지시설 영역이나에 따라 다소의 차이는 있었다. 그리고 평가영역도 5-6개로 구분되어 있느냐 혹은 3-4개로 구분되어 있느냐의 차이는 있지만 평가내용을 요약하면 결국 크게 3가지로 대별될 수 있다. 첫 번째 평가영역은 수탁자의 적격성을 심사하는 내용이며, 두 번째 영역은 시설운영의 전문성과 책임성을 평가하는 영역이다. 그리고 가산점 성격의 영역으로 법인 혹은 시설장의 전문성 혹은 운영의지, 지역내 시민단체 가산점 그리고지역내 공공서비스시설임을 감안한 도서관 운영계획 등이 포함되어 있다.

사례조사와 인접분야 문헌조사를 통해 도출된 평가영역과 배점의 문제 등을 고려하여 공공도서관 수탁기관 선정을 위한 평가요소를 <표 6>과 같이 제안한다. 아래의 평가항목을 구성함에 있어 다음의 사항을 고려하였다. 첫째, 정량적 평가와 정성적 평가의 균형을 고려하였다. 정량적 평가를 할 수 있는 내용은 수탁기관의 적격성과 전문성 혹은 운영능력인 반면 정성적 평가가 가능한 항목은 사업계획의 우수성, 타당성, 이행가능성 등이다. 둘째, 공공도서관이 지역사회내의 공공기관임을 고려하여 지역사회내에서의 공공성 확보를 위한 수탁기관의 의지 및 계획을 평가항목으로 구성하였다. 그리고 마지막으로 가산점 성격으로 수탁기관대표와 도서관장(예정자)의 운영의지 및 전문성을 평가항목 내에 삽입하였다. 이 논문을 진행하면서 지방자치단체의 수탁관련 실무자들과 전화통화를 하였다. 전화통화에서 이들은 적절한 수탁자 선정의 어려움을 토로하면서 민간수탁운영의 성공여부는 적절한 법인의 선정만큼 중요한 것이 도서관장(예정자)의 운영의지 및 전문성이라고 강조하였다.

평가영역은 크게 보면 3개 영역이지만, 평가항목은 평가의 수월성을 위해 수탁기관의 적격성, 사업수행능력, 운영계획 및 지역사회내의 공공성 확보와 기타 가산점 등 5개 범주로 구성하였다. 보다 구체적으로 살펴보면, 수탁기관의 적격성은 법인의 유형, 설립목적, 이사회적 적합성과 법인의 보유자산을 통해 수탁기관의 적합성과 재무구조를 평가한다. 즉 영리기관인지 비영리기관인지, 무엇을

위해 설립된 기관이지, 이사회는 믿을만하지, 급조된 기관은 아닌지, 부채는 없는지 등을 평가한다.

사업수행능력은 도서관 및 유사시설에 대한 서비스 제공 및 시설 운영실적과 법인구성원의 전문성과 장비확보 및 운영능력을 평가한다. 사업수행능력은 과거 도서관 혹은 관련기관의 운영 경험과 실적을 검토함으로써, 앞으로의 가능성과 공공도서관시설 운영측면에서의 능력보유 여부를 평가한다. 그리고 인적·물적자원의 양적·질적 평가를 통해 운영할 수 있는 시설의 규모 및 전문성 등을 평가한다.

수탁기관의 적격성과 사업수행능력이 정량적 평가에 해당한다면 운영계획서는 전적으로 정성적 평가에 해당한다. 또한 앞으로의 가능성을 평가해야 하므로 더욱 신중해야 한다. 이는 수탁을 희망하는 기관에서 제출한 운영계획서를 평가하는 항목으로 운영계획의 구체성, 타당성 및 이행가능성, 프로그램의 다양성, 참신성, 독창성 그리고 적합성을 평가한다. 즉, 수립한 도서관의 사명, 역할, 목적은 적절한지, 장기발전계획을 수립했는지, 지역사회에 대한 연구가 이루어졌는지, 지역사회의 정보니즈를 반영한 계획인지, 자원을 고려한 현실성 있는 계획인지, 서비스의 우선순위와 수준은 적절하게 수립되었는지 등을 평가한다. 또한 인력구성계획과 장비확보계획을 평가한다. 이 항목은 결국 자원의 효율적 활용을 평가하는 내용으로 지역사회의 규모와 도서관의 규모 등을 운영계획과 비교했을 때, 인적자원의 규모와 구성내용은 타당한지, 지역사회의 니즈와 프로그램을 고려한 인적자원 구성인지, 인적자원구성에 있어 전문성은 충분히 확보되었는지, 인력충원계획은 현실성 있는 대안인지 등을 평가한다.

그리고 도서관이 지역내 공공서비스 기관임을 고려하여, 지역사회 내에서의 공공성 확보 노력, 유관기관과의 협력관계 구축 계획, 지역사회 자원 활용 방안 그리고 특화된 서비스 계획 등을 평가하는 항목을 추가하였다. 이는 앞서 살펴본 보건복지부의 심사평가항목에서 제시된 지역사회와의 협력적 관계조성 노력에서 제시된 내용을 참조하였다. 아직까지 사회복지시설영역이나 공공도서관 영역에서 수탁자 선정요소로 사용되지 않고 있지만 지역사회내 공공서비스 시설이라면 반드시 관심을 갖고 기여해야할 내용이라 판단하여 평가항목으로 삽입하였다. 마지막으로 수탁기관대표와 도서관장(예정자)의 운영의지 및 전문성을 별도 평가항목으로 구성하였다. 이와 관련된 내용은 수탁자의 적격성항목에서 일부 평가될 수 있지만, 그럼에도 불구하고 가산점 성격으로 별도 항목을 구성한 것은 민간위탁운영의 성공여부가 적절한 수탁기관 선정 못지않게 수탁기관대표와 도서관장(예정자)의 운영의지와 전문성에 좌우될 수 있다고 판단하였기 때문이다.

평가항목간 배점은 공공도서관 수탁 시장의 영세성과 주관적 판단의 지나친 개입을 염두에 두고 결정되었다. 수탁기관의 적격성이나 사업수행능력을 지나치게 강조할 경우, 이것이 신규 법인에게 높은 진입장벽으로 작용할 수 있고, 경험이 풍부한 법인에게는 과거의 운영경험이 성공여부를 떠나 높은 운영능력이나 전문성으로 평가될 수 있기에 배점에 있어 균형을 갖고자 하였다. 한편 운

영계획서 평가항목에 배점이 편중되면, 아직 검증되지 않은 기관이나 법인을 평가함에 있어 향후 가능성에 초점을 두고 평가해야 하므로 운용능력과 전문성보다는 심사위원들의 주관적 판단에 지나치게 의존하는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 평가항목간 균형을 유지하고자 하였다.

〈표 6〉 공공도서관의 수탁자 선정을 위한 평가요소 및 평가내용(안)

평가항목	평가내용		배점
수탁기관의 적격성	- 수탁기관의 적합성 - 재무구조	- 법인 유형 및 설립목적 - 법인 대표 및 이사회 의 적합성 - 법인의 보유자산(순자산, 채무 등)	20
사업수행능력	- 운영실적 - 인적 자원 - 물적 자원	- 해당 법인의 도서관 및 유사 시설 운영실적 - 해당법인의 도서관 및 유사 서비스 제공 유무 - 인적자원의 경력, 전문성, 자격여부 - 최적의 시설과 장비 확보 및 운용능력	20
운영계획서	- 운영계획 - 프로그램의 적합성 - 인력 구성계획 및 장비 운영계획	- 운영계획의 구체성 타당성 및 이행가능성 - 프로그램의 참신성, 적합성 - 인력구성의 적합성 및 전문성 강화방안 - 장비 확보 및 운영 계획의 적정성	40
지역사회내 공공성 확보	- 지역사회내 공공서비스 기관으로서의 역할	- 지역사회내 공공성 제고방안 - 유관기관과의 협력관계 구축방안 - 지역사회내 자원 활용 방안 - 특화된 서비스 계획	10
	기타(가산점)	- 법인대표의 운영의지 - 도서관장(예정자)의 전문성, 운영의지 - 도서관장의 공개모집 여부	10

V. 결론

1998년 경제위기로 국내에서 활발하게 논의된 공공서비스의 민간위탁은 정치적 장점과 경제적 효과가 클 것이란 기대와 달리 성공여부의 평가에는 논란이 많은 것으로 나타났다. 본 연구에서는 2000년 이후 도입되기 시작한 지방자치단체의 공공도서관 민간위탁이 기대했던 혹은 의도했던 성과를 내지 못했다면, 그 중요한 이유 중의 하나가 공공도서관서비스가 갖는 특성을 제대로 반영한 수탁자를 선정하는데 실패한 것일 수도 있다는 가정에서 출발했다. 따라서 공공도서관 위탁을 위한 적합한 수탁자를 선정하기 위한 기존의 평가체계를 평가요소와 평가요소별 배점을 중심으로 살펴보고 그 대안적 평가기준을 제시하고자 하였다.

이를 위해 본 연구는 비교적 최근인 2010년과 2011년 민간위탁을 결정한 서울시의 S구, 전라북도의 I시 그리고 강원도의 C시의 수탁자 선정평가체계를 살펴보았다. 사례의 실태분석과 사회복지시설의 평가요소에 대한 문헌검토를 통해 제기된 문제점을 극복할 수 있는 대안적 평가기준을 제안하고자 하였다. 문헌검토와 사례분석을 통해 5개 기준과 18개 세부기준의 평가요소를 도출하였다. 평

가항목을 구성함에 있어서 첫째, 정량적 평가와 정성적 평가의 균형을 고려하였으며, 둘째, 공공도서관이 지역사회내의 공공기관임을 고려하여 지역사회내에서의 공공성 확보를 위한 수탁기관의 의지 및 계획을 물었으며, 마지막으로 가산점성격의 항목으로 수탁기관대표와 도서관장(예정자)의 운영의지 및 전문성을 고려하였다.

본 연구에서 제안한 평가요소 및 배점이 적절한 수탁자를 선정할 수 있는 최적의 요소는 아니다. 다만 지방자치단체에 따라 혹은 수탁시기에 따라 상이하게 나타나는 공공도서관 수탁자 선정요소의 차이를 최소화하고, 수탁자 선정에 필요한 혹은 고려되어야 할 요소를 제시함으로써 적합한 수탁자 선정을 도울 수 있는 방법을 모색하는데 도움을 줄 수 있을 것으로 기대한다.

그러나 제안된 내용이 행정실무에 사용되기 위해서는 다음의 몇 가지를 고려할 필요가 있다. 첫째, 민간위탁을 의뢰할 공공도서관이 처한 지역의 특성이 다양하고, 개별 지방자치단체가 중요하게 생각하는 평가요소가 상이할 수 있으므로 실제의 적용에 있어서는 평가요소를 보충하고 배점을 신중적으로 사용하는 것이 고려되어야 한다. 둘째, 수탁자를 평가하는데 있어 서울시의 S구 사례처럼 자격요건과 실적평가 및 운영계획 평가를 분리하는 방법도 고려해볼 필요가 있다. 이는 기술경쟁입찰에서 주로 사용되는 기술과 가격의 분리입찰제를 응용하는 것으로 공공도서관시설 운영 및 서비스제공의 성공적 수행에 필요한 자격기준을 우선적으로 평가한 후, 이를 통과한 법인에 한하여 2차적으로 실적평가 및 운영계획 평가를 진행하는 방식이다. 이러한 분리평가방식은 부적격자를 사전에 가려낼 수 있으므로 민간위탁의 실패를 줄이는데 기여할 수 있을 것으로 본다.

공공도서관의 민간위탁 사업자 선정과정의 평가요소에 관한 선행연구 사례가 거의 없었고, 평가요소를 제안하는 과정에서 몇 가지 연구의 한계가 지적될 수 있다. 먼저, 공공도서관 민간위탁 시장이 열악하여 경쟁에 의한 공공도서관시설운영의 사례가 드물어 충분한 자료를 확보하지 못했다. 따라서 시장이 충분치 않은 상황에서 지방자치단체에서 수탁자 선정에 사용한 평가요소가 과연 얼마나 유효했을까 하는 의문이 제기될 수 있다. 둘째, 비록 사례조사와 관련인접분야의 연구를 참조하였지만 연구결과가 일반화되기 위해서는 공공도서관 민간위탁이 이루어진 지방자치단체 전체로의 확대연구가 필요하다. 또한 본 연구에서 제안한 평가체계는 실제 민간위탁을 진행해본 지방자치단체의 행정실무진의 의견이나, 실제 민간위탁을 수행하고 있는 기관의 종사자들의 의견이 반영된 내용이 아니다. 따라서 향후 연구에서는 이 평가체계를 갖고 이들을 대상으로 설문조사를 수행할 필요가 있다. 설문조사의 결과를 계층적 의사결정(AHP)기법을 이용하여 상대적 중요도를 파악할 경우, 평가항목과 배점을 최적화하는데 활용할 수 있을 것이다. 이러한 방법을 통해 실무진과 종사자들의 의견을 반영한 공공도서관 민간위탁 수탁자 평가체계에 대한 보다 종합적이고 포괄적인 접근방법으로 후속 연구가 추진되어야 할 것이다.

참고문헌

- 박영선. 우리나라 공공도서관의 성과평가에 관한 실험적 연구. 석사학위논문, 중앙대학교 대학원 문헌정보학과, 2008.
- 박윤희, 박천오. “사회복지서비스 민간위탁 실태에 관한 진단: 경기도 K시 종합사회복지관을 중심으로.” 지방행정연구. 제25권, 제2호(2011. 6), pp.72-102
- 보건복지부. 2010년 사회복지관 운영관련 업무처리 요령안내. 서울 : 보건복지부, 2010.
- 곽동철. “공공도서관 위탁경영의 현상과 과제에 관한 고찰.” 한국도서관정보학회지, 제38권, 제3호(2007. 9), pp.1-21.
- 김병록. “지역사회복지시설 수탁자 평가요소와 상대적 중요도 분석.” 지역사회연구, 제14권, 제2호(2006. 6), pp.69-94.
- 김영귀. “일본 공공도서관의 민간위탁과 사서직의 위기.” 한국도서관정보학회지, 제34권, 제2호(2003. 6), pp.119-141.
- 노시평. “공공서비스의 민간위탁 공급에 관한 연구.” 한국거버넌스학회보, 제14권, 제2호(2007. 8), pp.175-201.
- 배순자 등. 도서관 민간 위탁경영 제도개선에 관한 연구. 서울: 문화체육부, 2008.
- 배순자. “행정서비스의 민간위탁 사업평가를 통해본 공공도서관 민간위탁의 함의.” 한국도서관정보학회지, 제34권, 제1호(2003. 3), pp.79-84.
- 송광태. “공공서비스의 민간위탁의 경쟁성 관리에 관한 실태분석.” 한국지방자치학회보, 제17권, 제2호(2005. 6), pp.45-69.
- 유길상. “공공고용서비스 민간위탁사업의 성공조건.” 노동정책연구, 제10권, 제1호(2010. 3), pp.89-128.
- 윤희윤. “도서관의 아웃소싱에 대한 비판적 연구.” 한국도서관·정보학회지, 제31권, 제3호(2000. 9), pp.1-21.
- 윤희윤. “공공도서관 위탁경영의 분석과 해법.” 한국도서관·정보학회지, 제39권, 제3호(2008. 9), pp.1-24.
- 정동열 등. 서울시 공공도서관 중장기 발전계획 연구. 서울 : 정독도서관 연구보고서, 2008.
- 최성락, 황혜신, 차성중. “공공도서관 민간위탁 해외사례 비교 연구.” 한국콘텐츠학회논문지, 제11권, 제10호(2011. 10), pp.276.
- 포럼 문화와도서관. 공공도서관 민간위탁 가이드라인. 2011년 전국도서관대회 발표자료.
- 황혜신, 차성중. “공공도서관의 운영방식 및 위탁방식에 따른 이용자 만족도 비교.” 한국정책학회보, 제20권, 제2호(2011. 6), pp.203-232.

Grimwood-Johnes, Diana. Contracting out in the public sector-issues and implications. *Library Management*, Vol.17, No.1(1996), pp.11-17.

Harrington, Keith. Contracting out of a public library service: business to be, or not to be?, *Library Management*, Vol.24, No.4/5(2003), pp.187-192.

Martin, Robert S. *The Impact of outsourcing and privatization on library services and management*. Denton : Texas Woman's University School of Library and Information Studies, 2000.

Ward, Robert. C. The Outsourcing of Public Library Management: An Analysis of the Application of New Public Management Theories From the Principal-Agent Perspective. *Administration & Society*, Vol.38, No.6(Jan, 2007), pp.627-648.