

공공도서관 설립 사전 타당성 평가모형 개발 연구*

A Study on the Development of Feasibility Evaluation Model for Establishment of Public Libraries

김 신 영 (Sin-Young Kim)**
윤 희 윤 (Hee-Yoon Yoon)***

목 차

- | | |
|---------------------------|------------------------|
| 1. 서 론 | 3. 공공도서관 설립타당성 사전평가 모형 |
| 2. 국내외 문화기관 설립타당성 사전평가 사례 | 4. 제언 및 결론 |
| 분석 | |

초 록

2021년 12월 7일 전부 개정된 「도서관법」(법률 제18547호) 제31조 제1항은 “지방자치단체의 장 또는 시 · 도교육감은 공립 공공도서관을 설립하려면 미리 공공도서관 설립 · 운영계획을 수립하여 문화체육관광부장관으로부터 설립타당성에 관한 사전평가를 받아야 한다”고 규정하고 있다. 공공도서관 건립의 사전평가는 공공도서관 건립규모의 적정성 제고 및 분포 조정을 통한 시 · 도별 및 시 · 군 · 구별 불균형 및 격차를 해소하여 지역균형발전을 도모하며 공공도서관 건립단계에서 핵심인프라(서서, 자료, 시설, 시스템 등)의 충실했한 확보를 유도하여 서비스 만족도와 운영 내실화를 기할 수 있을 것으로 생각된다. 이에 따라 본 연구는 공공도서관 설립타당성 사전평가제의 기본방향, 평가체계 및 평가모형(안)을 개발 · 제시하는 데 목적이 있다. 제시한 평가모형(안)은 공공도서관 설립타당성 사전평가제의 법적 근거와 제도적 정당성을 확보하고, 지방자치단체나 교육청은 공공도서관 건립계획 수립에 필요한 지침 제시를 통한 사전평가 준비의 혼란 방지와 편의성 제공하여 부실한 공공도서관 건립 및 운영에 따른 세금 낭비를 차단할 수 있을 것으로 기대된다.

ABSTRACT

Article 31(1) of the Libraries Act(Act No. 18547), which was completely revised on December 7, 2021, stipulates that “the head of a local government or the superintendent of a city/provincial office of education must formulate a plan for the establishment and operation of a public library in advance and obtain the pre-evaluation of the feasibility of establishing a public library from the Minister of Culture, Sports and Tourism.” Through the preliminary feasibility evaluation at the construction stage of the public library, it is possible to adjust distribution to improve the adequacy of scale and resolve regional imbalances and gaps. In addition, it is expected to increase service satisfaction and operational enhancement by inducing faithful securing of core infrastructure (librarians, collection, facilities, systems, etc.) in terms of balanced regional development and public library construction. The purpose of this study is to develop and present the basic direction and feasibility evaluation model for establishment of public libraries. The proposed evaluation model is expected to secure the legal basis and institutional legitimacy of the pre-evaluation system for public library establishment and to prevent waste of tax due to poor construction and operation of public libraries.

키워드: 공공도서관, 도서관법, 타당성 평가, 공공도서관 평가

Public library, Libraries Act, Feasibilities Evaluation, Public Library Evaluation

* 본 연구는 2022년 공공도서관 설립 사전 타당성 평가제 운영 방안 연구(문화체육관광부)의 내용을 보완하여 작성하였음.

** 대구대학교 문헌정보학과 교수(sinyoung@daegu.ac.kr / ISBN 0000 0004 7390 3462) (제1저자)

*** 대구대학교 문헌정보학과 교수(yhy@daegu.ac.kr / ISBN 0000 0000 5076 3031) (교신저자)

논문접수일자: 2022년 10월 18일 최초심사일자: 2022년 11월 7일 게재확정일자: 2022년 11월 20일
한국문헌정보학회지, 56(4): 101-127, 2022. <http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2022.56.4.101>

※ Copyright © 2022 Korean Society for Library and Information Science

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>) which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided that the article is properly cited. the use is non-commercial and no modifications or adaptations are made.

1. 서 론

도서관은 민주주의 종석(keystone)이고 지식생태계의 베이스캠프(base camp)이다. 특히 공공도서관은 국적과 인종, 종교, 정치적 성향, 학력과 소득수준, 연령과 계층, 장애여부 등을 불문하고 공평한 접근·이용을 보장하는 지방공공재, 지식문화공간, 도시 서재, 민중의 대학으로 자리매김해야 한다. 이를 위한 필수 구비조건이 공공도서관 확충이기 때문에 정부와 자방자치단체는 설립에 주력하여 최근 10년간 (2011-2020) 49.1% 증가하였다. 2011년 786개관에서 2015년 930개관으로, 그리고 2020년 말 기준으로 1,172개(지자체 914개, 교육청 235개, 사립 23개)로 급증한 사실이 이를 방증한다. 그럼에도 불구하고 시·도별, 자치단체별, 생활권역별로 설립·운영되는 공공도서관 수에서 불균형이 극심할 뿐만 아니라 운영 및 서비스의 내실화와 직결되는 핵심지표(연면적, 자료구입비, 사서, 자료, 서비스) 격차가 매우 크기 때문에 공공도서관을 설립하기 전에 타당성을 평가하여 상대적 불균형 및 격차를 해소하고 핵심지표 충실회를 유도하는 것이 바람직하다.

지금까지 5년 주기로 수립된 「도서관발전종합계획」에 따라 시·도는 연도별 공공도서관 시행계획을 제출하고 국가도서관위원회가 심의·조정하고 있으나, 설립에 대한 사전평가 기능은 취약하다. 그리고 문화체육관광부는 3년 주기로 「공공도서관 건립·운영 매뉴얼 지침」을 개발·배포하고, 2008년부터 '공공도서관 건립·운영을 위한 전문 컨설팅'을 지원하여 양질의 공공도서관 건립 및 운영에 기여하여 왔으나, 권고사항에 불과하여 실효성이 낮

은 실정이다. 또한 정부(국무조정실)의 「생활SOC 3개년계획」(2020-2022)에 따라 지역주민의 공공도서관 접근성은 지속적으로 개선되고 있는 반면에 설립된 후의 서비스 품질과 만족도를 좌우하는 핵심인프라(인력, 장서, 시설 등)가 제대로 확보되지 않아 전국 도서관 운영 평가 등을 통한 사후평가로 보완하고 있으나, 특히 사서배치를 보면 1,172개관 중 34.7%(185개관)가 법정 최소기준인 3명 미만일 정도로 취약하므로 사전평가를 통한 선제적 대응이 시급하다.

공공도서관 건립계획 단계에서의 사전평가는 투입되는 막대한 세금의 낭비를 최소화하고 운영 내실화를 통한 서비스 제공에 필수적이기 때문에 2021년 12월 7일 전부 개정된 「도서관법」(법률 제18547호) 제31조 제1항은 "지방자치단체의 장 또는 시·도교육감은 공립 공공도서관을 설립하려면 미리 공공도서관 설립·운영계획을 수립하여 문화체육관광부장관으로부터 설립타당성에 관한 사전평가를 받아야 한다"고 규정하고 있다. 모든 조직체나 제도는 계획, 실행, 평가의 과정을 거쳐 운영되고 퍼드백을 통해 보완 또는 개선하게 되는데, 계획단계에서의 부실을 방지하면 효율적인 실행과 만족도가 높은 결과를 기대하기 어렵기 때문에 출구전략인 평가보다 입구전략인 계획의 충실회를 유도하는 것이 낭비와 저효율을 예방할 수 있다. 동일한 맥락에서 공공도서관 설립타당성 사전평가제는 설립주체인 지방자치단체와 교육청의 심리적 및 실무적 부담에도 불구하고 법적 의무사항으로 규정된 이상, 주무부처는 설립타당성 사전평가에 필요한 논거, 절차, 지침 등을 개발하고 확정해야 한다.

이에 본 연구는 「도서관법」 제31조 제2항(제1항에 따른 사전평가의 절차, 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다)에 따라 문화체육관광부장관이 주관하는 공공도서관 설립타당성 사전평가제의 기본방향, 평가체계 및 평가모형(안)을 개발·제시하였다. 먼저 문현조사를 통하여 공공도서관 설립타당성 사전평가제의 이론적 배경과 관련 데이터를 분석하고, 국내외 유사 문화기관의 사전 타당성 평가제도를 분석하여 시사점을 도출하였다. 마지막으로 제시한 평가모형(안)은 공공도서관 건립규모의 적정성 제고 및 분포 조정을 통한 시·도별 및 시·군·구별 불균형 및 격차 해소를 통한 지역균형발전 측면과 공공도서관 건립단계에서 핵심인프라(사서, 자료, 시설, 시스템 등)의 충실향 확보를 유도하여 서비스 만족도와 운영 내실화를 기대할 수 있을 것으로 생각된다.

2. 국내외 문화기관 설립타당성 사전평가 사례 분석

2.1 미국

현재 미국 연방정부의 공공도서관 관련법은 2003년 제정된 「박물관도서관서비스법」(Museum and Library Service Act: MLSA)으로 「미국법전」(United States Code) 제20편(교육법) 제72장(Museum and Library Services)에 3개 절(I: 총칙, II: 도서관서비스와 기술, III: 박물관서비스)로 구성되어 있다. 미국 연방정부

의 박물관 및 도서관 정책 추진체계는 MLSA에 근거하여 사회적 약자의 정보격차 해소, 문화향유권 강화, 문맹퇴치, 정보기술 기반의 도서관 상호협력, 도서관과 박물관의 협력 촉진을 강화하는데 기여하기 위함이며, IMLS(Institute of Museum and Library Services)는 연방정부의 도서관 및 박물관 지원기금 운영에 전반적 권한을 행사하는 연방기구 역할을 하고 있다.

먼저 박물관의 설립 사전평가¹⁾는 지난 1971년부터 미국박물관협회(American Alliance of Museums)와 IMLS의 협약체계로 박물관 평가프로그램(Museum Assessment Program)과 박물관 평가인증제(Museum Accreditation)를 병행·운영하고 있다. 특히 박물관 평가인증 제는 「박물관 핵심기준」(Core Standards for Museums)에 근거하고 있으며, 이는 박물관의 신뢰성과 가치를 높이는 강력한 도구로 작동하고 있다. 박물관 건립을 위한 사전 평가절차는 '신청 → 자기진단 → 중간인증 → 현장심사 → 최종결정' 순으로 이루어진다.

공공도서관의 경우는 상위법인 연방헌법과 법률이 우선하지만 주정부가 규정하는 주헌법과 주의회가 제정하는 공공도서관법에 기본사항(자치단체의 공공도서관 설치 권한, 도서관 목적세 징수 권한, 도서관위원회의 권한과 책무, 관리방식, 주민무료서비스 등)을 규정하는 경우가 일반적이라 할 수 있다. 예컨대 뉴욕주의 경우는 「뉴욕주법」(New York Codes, Rules and Regulations: NYCRR) Title 8. Education, part 90에 '도서관 등록 규정'(CR 90.1 및 90.2)을 명시하여 최저기준을 충족하는 도서관을 대

1) American Alliance of Museums 홈페이지(<https://www.aam-us.org>) 내용을 근거로 작성함.

상으로 인증·등록을 하고 있다. 뉴욕주 교육부의 교육문화국 및 뉴욕주립도서관 도서관개발과가 신청 도서관이 제출한 보고서를 검토하여 등록 여부를 결정하는 등의 실무를 담당하며, 〈표 1〉에 제시한 바와 같이 법적 최저기준을 갖추지 못한 도서관에 대하여 기준을 충족할 때 까지 등록을 중지·취소하고 연방 및 주정부 지원금 지급도 중단할 수 있다. 등록 인가를 받은 도서관은 관련법에 근거한 보조금을 신청할 수 있고 뉴욕주 도서관 건립지원 프로그램(State Aid for Library Construction Program) 웹페이지에서 〈그림 1〉에 보는 바와 같이 상세한 가

이드라인과 진행상황을 확인할 수 있다. 현재는 도서관 건립(리모델링 포함) 보조금 지원대상 도서관에 대한 5년 계획(2022-2026)으로 연도별 지원 계획, 신청 절차와 양식, 지원 예산 등에 관한 정보를 사전에 확인할 수 있다.

한편 공공도서관 건립에 따른 재정지원(보조금)을 위한 사항은 〈표 2〉와 같이 「뉴욕주교육법」(Laws of New York, Chapter 16, Title 1, Article 5, Part 2)의 '주정부 도서관 건립지원' 규정과 이에 근거한 평가 절차를 통하여 지원하고 있다. 그리고 도서관의 신규 건립이나 증·개축을 위한 지원절차, 신청서 작성, 승인

〈표 1〉 「뉴욕주법」에 명시된 공공도서관 등록기준

구분	내용
90.2 공공도서관 등록기준	<ul style="list-style-type: none"> • 2021년 1월 1일 이후에 등록을 희망하는 공공도서관은 아래 제시하는 최저기준을 충족하여 등록해야 한다. <ul style="list-style-type: none"> 도서관위원회 구성 및 관리 기능을 정의하는 내규에 따라 관리되며, 법률에 정한 사항은 5년 또는 그 이전에 이사회에서 검토 및 재승인을 받아야 한다. <ul style="list-style-type: none"> (1) 도서관위원회 및 직원이 작성한 지역사회 기반, 이사회 승인, 성문화된 중장기서비스계획을 수립해야 한다. (2) 도서관 중장기서비스계획에 명시된 대로, 도서관의 임무, 목표 및 목표 달성을 대한 진행 상황을 이사회에 승인받고, 연차보고서를 작성하여 지역사회에 제공한다. (3) 도서관 운영을 위한 이사회에 승인된 성문화 정책을 보유하고 있으며, 법에서 요구하는 경우 5년 또는 그 이전에 검토 및 갱신해야 한다. (4) 매년 이사회가 승인한 예산을 작성하여 발표하며, 이를 통해 도서관의 중장기발전계획에 명시된 지역사회의 요구를 충족해야 한다. (5) 도서관의 중장기발전계획에 명시된 바에 의해 지역사회의 요구를 해결하기 위한 도서관의 프로그램, 서비스 및 장서의 성과를 주기적으로 평가한다. (6) 도서관 규모별로 정해진 개관시간을 준수한다. (7) 적절한 공간 조명, 서가, 열람석, 전력 및 데이터 인프라 및 화장실을 포함하여 도서관 중장기서비스계획에 근거하여 지역사회 요구에 부합하는 시설을 유지·관리한다. (8) 도서관의 중장기서비스계획에 명시된 바와 지역사회 요구에 부합하는 도서관 프로그램을 제공한다. (9) 지역 도서관 소장자료 및 도서관 목록 등에 접근성을 제공하고, 지역사회의 요구를 해결하고 정보 접근을 용이하게 하는 장비, 기술 및 인터넷 서비스를 제공한다. (10) 도서관 서비스, 운영 및 거버넌스에 대한 이해를 둡기 위하여 오프라인·온라인상에서 도서관에 대한 정보를 제공한다. 온라인으로 제공되는 정보는 제시된 표준에 따라야 한다. (11) 90.8의 규정에 따라 유급 이사를 고용한다. (12) 도서관 직원에게 도서관의 중장기서비스계획에 명시된 대로 지역사회의 요구를 충족하기 위한 재교육을 실시한다. (13) 도서관 중장기서비스계획에 제시한 지역사회 요구에 부응하기 위하여 다른 교육·문화기관 혹은 지역사회 유관기관과 협력계획을 수립하고 유지한다.

New York State Library

Resources ▾ Programs and Services ▾ Frequently Requested ▾

Search

State Aid for Library Construction

Funds from an appropriation of **\$34 million** in capital funds for public library construction in the FY2022-2023 State Budget can provide up to 90 percent of approved costs of broadband installation and/or approved costs for the acquisition, construction, renovation, or rehabilitation of public libraries or public library system headquarters.

For 2022-2023 projects and later:

- Public library systems may apply for Coordinated Projects.
- Library systems may spend up to 50% of their allocation to fund projects up to 90 percent of approved costs for libraries serving **economically distressed communities**.

For information about this program, please contact [Natalie McDonough](#).

〈그림 1〉 뉴욕주 도서관 건립지원 홈페이지 화면

〈표 2〉 「뉴욕주교육법」의 주정부 도서관 건립지원 발췌 · 요약

구분	내용
Section 273-A State aid for library construction	<ul style="list-style-type: none"> • 273-A. 도서관 건립을 위한 주정부의 지원 <ol style="list-style-type: none"> 1. 주정부는 전체 사업승인 비용 금액의의 최대 50%까지 보조금을 제공할 수 있다. 구체적으로 사업비 보조는 타당성조사와 관련 계획 수립을 위한 비용을 제외한 광대역통신망서비스의 설치 및 기반시설, 토지 취득 및 임대차 계약, 건설, 개보수를 위한 사업 등을 포함한다. 본 조 제6항에 규정된 제한에 따라 입법부 법률에 의해 설립되거나 본 조의 제6항에 규정된 제한사항과 위원회 승인을 받은 경우, 주정보 원조는 저소득층·극빈층 밀집 지역에 대하여 각각 75%, 90%까지 사업비 지원 비율을 높여 원조할 수 있다. 2. 주정부 지원금 신청서는 도서관 또는 도서관 시스템의 운영을 담당하는 이사회가 해당 도서관이 회원인 공공도서관 시스템의 운영 이사회의 검토와 승인을 거쳐 위원장에게 제출해야 한다. 지원서에는 도서관 운영계획, 총건립운영비, 지역사회분석(빈곤율, 영어학습자 비율, 고등교육기관 졸업자수, 재정자립도 등) 등 관련 자료를 완전하게 제출해야 한다. • 제출서류 <ul style="list-style-type: none"> - 도서관 건립지원서 및 보증서 - 설립(건축)계획서(개요, 건립계획, 기대효과, 건립일정, 예산 등) - 도서관 건립 비용 - 도서관 건립기금 및 재정계획서 - 도서관 건물의 임대차계약서(최소 10년) 인증 및 건물주 승인서 - 부지/건축물 인수사업에 대한 자자체 동의서 - 주(state) 교육부 시설계획국의 도서관 건립 승인 인증서 - 주(state) 역사보존사무국(SHPO) 승인서 - 환경영향평가서 - 지역인프라 스마트성장계획서(Smart Growth Public Infrastructure Impact Statement Form) - FS-10 예산 양식 - 도서관 직원의 주정부세금식별번호(Federal Employer Identification Number) - Unique Entity Identifier(UEI)/DUNS 번호 - 입주 증명서(해당되는 경우) - 건립(건축) 관련 사진(종별 계획, 주변지도, 임대건물 사진 등) - 저소득층 및 극빈층 통계 등 관련 자료(건립지원금 75-90% 확대 요청시) - 소수자·여성지원 사업계획서(M/WBE)

기준, 지원금 항목, 보조금 지급일정, 최종보고서의 제출까지 관련 사항은 법으로 명시하고 있다. 뉴욕주 외에도 매사추세츠주, 텍사스주, 플로리다주, 코네티컷주, 일리노이주, 아리조나주 등도 관련 주정부법 및 지원절차에 관한 정보를 해당 프로그램 홈페이지를 통하여 제공하고 있고, 개별 도서관은 지원서 제출과 평가인증 과정을 거쳐 보조금 수혜와 함께 건립 혹은 증·개축에 착수하게 된다.²⁾

요컨대 미국은 「Library Services and Technology Act」에 근거한 연방 도서관 보조금을 IMLS가 State Library Administrative Agencies(SLAAs)를 통하여 배분하며, 주정부는 주법으로 공공도서관 운영의 최저기준을 제시하고 공공도서관 설치 권한, 지방정부의 도서관세 과세권 부여, 위원회 방식에 의한 도서관의 관리 운영을 규정하고 있으며 이를 충족한 도서관을 대상으로 평가인증 및 건립프로그램 통한 보조금을 지급하고 있다.

2.2 영국

영국의 「공공도서관박물관법」(Public Libraries and Museums Act: PLMA)은 1850년 제정된 「공공도서관법」(Public Libraries Act)을 모체로 하여 여러 차례 개정되었으며, 2015년 최종 개정된 현재는 박물관 및 미술관 분야를 포함한 공공도서관 기본법으로 전문 3장 26개 조문으로 구성되어 있다. 박물관 건립과 관련

해서는 PLMA 제12조(박물관 미술관의 설치 관리) 1항에서 지방행정당국은 잉글랜드 및 웨일스에 있어서 그 행정구역 내 또는 그 구역 외의 박물관 및 미술관을 설치하여 관리할 수 있으며, 그 설치 또는 관리를 위한 또는 그에 관련하여 필요한 일을 할 수 있음을 명시하고 있다.

1988년에 시작된 박물관 등록제도(Museum Registration Scheme)는 2004년부터 박물관 평가인증제(Museum Accreditation Scheme)로 변경되었다. 박물관 평가인증제는 최저기준을 명확히 규정하고 공적 보조금 지급 대상을 결정하기 위한 기준의 필요성 때문에 도입하였으며, 현재는 영국예술위원회(Arts Council England)가 인증제도를 총괄하고 지역별 위원회가 업무를 분담하고 있다. 박물관과 미술관의 평가인증은 2018년 개편된 인증기준(Accreditation Standard)에 근거하여 박물관의 규모 및 유형에 따른 3개 영역(조직, 소장품, 이용자)의 21개 표준을 제시하고 있다(Arts Council England, 2018). 공립박물관 인증은 규모별로 예산, 인력(학예사, 관리자, 자원봉사자 등), 건물(단일관 혹은 분관), 운영, 개관일수, 학습프로그램 제공 여부, 연간 방문자수 등을 지표로 제시하고 있다. 박물관 인증 절차는 '신청 → 자체평가(적격여부 판정) → 인증 준비단계 획득 → 인증기관 자체신청 → 1차 서류검토 → 전체평가 → 현장방문평가 → 최종평가서 제출 → 최종인증' 순으로 진행되는데, 이러한 평가과정을 통하여 자자체는 해당 박물관이 국가표준을 충족함을 확인

2) 뉴욕주<<https://www.nysl.nysed.gov/libdev/construc/index.html>>, 텍사스주<<https://www.tsl.texas.gov/ldn/accreditation>>, 플로리다주<<https://dos.myflorida.com/library-archives/library-development/funding/construction/>>, 코네티컷주<<https://libguides.ctstatelibrary.org/dld/construction/constructiongrants>>, 일리노이주<https://www.ilsos.gov/grants/publib_construction>, 아리조나주<<https://azlibrary.gov/libdev/funding/sgia>> 등은 각각 '도서관 건립지원 웹페이지'를 운영하고 있음.

하며 성과관리 모니터링, 자금 조달 및 새로운 협력의 기회를 얻게 된다.

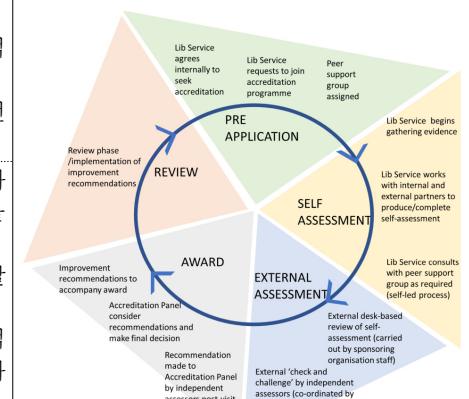
공공도서관의 경우는 2022년 3월에 영국 예술위원회의 지원으로 Libraries Connected, British Library, CILIP, Local Government Association, National Archives가 공동으로 공공도서관 평가인증제(Accreditation Scheme for Public Libraries)의 초안을 발표하였다 (Libraries Connected, 2022). 이는 도서관 서비스에 대한 포괄적인 평가를 위한 계획으로 이용자와 지역사회의 요구사항을 모니터링하

고 대응하며, 이러한 요구사항을 충족하기 위한 장서, 서비스 및 활동을 개발하고 나아가 국가 보조금, 인력, 자원을 효율적으로 관리하기 위한 목적이 있다. 평가인증 절차는 〈표 3〉에 보는 바와 같이 '사전준비' → '자체평가' → '외부전문가평가' → '최종인증' 순으로 통상 1년 동안 절차가 진행되는데, 자기평가, 외부전문가 평가와 최종평가의 각 단계에서 사람, 장소, 목적, 도서관 정책 등 4개 영역, 12개 기준을 바탕으로 평가가 이루어진다.

또한 디지털문화미디어스포츠부(Department

〈표 3〉 영국 공공도서관 평가인증제의 절차와 기준

평가영역	평가기준	평가절차
section 1. 사람	지역 커뮤니티의 니즈	<ul style="list-style-type: none"> 도서관 서비스는 지역사회 니즈를 반영하여 설계되었는가? 도서관 서비스는 지역사회 니즈에 최고수준으로 도달하였는가? 도서관 서비스는 이용자의 참여, 경험, 성과를 도출하였는가?
section 2. 장소	지역의 영향력 있는 장소/인프라	<ul style="list-style-type: none"> 도서관 서비스의 목적은 지역의 당면문제와 일치하는가? 도서관 서비스는 지역과 효율적인 관계를 형성하고 있는가? 도서관 서비스는 개인에게 어떤 영향력을 미치는가?
section 3. 목적	리더십, 비전, 자원의 이용	<ul style="list-style-type: none"> 도서관의 비전과 목표가 분명하며 지역의 의사결정권자와 조율하고 있는가? 진실의 영감을 주는 리더십을 발휘하고 있는가? 제한된 자원을 이용하여 추가적인 결과와 최대의 성과를 창출하는 서비스를 하고 있는가?
section 4. 도서관 정책	도서관 정책 및 실행력	<ul style="list-style-type: none"> 공공도서관의 고유한 가치와 정신이 서비스에 반영되고 있는가? 도서관 정책과 업무를 통하여 가치가 실현되고 있는가? 조직의 발전과 업무 다양성이 보장되고 있는가?



for Digital, Culture, Media & Sport)는 공공 도서관 서비스의 개선을 감독하고 촉진하기 위하여 Library Improvement Fund(LIF)를 운영하고 있다. 이 기금은 도서관의 물리적인 공간 및 디지털 인프라 투자를 통하여 도서관의 지속 가능성과 혁신을 도모하며 이용자와 지역사회의 도서관 및 디지털 접근성 문제를 해결하기 위한 목적으로 운영하고 있다(Arts Council England, 2022). LIF의 전반적인 관리(자문, 신청서 평가, 의사 결정, 기금지원계약 및 모니터링)는 영국예술위원회가 담당하는데, 다양한 관련 조직의 대표자들로 구성된 프로그램 자문 위원들이 보조금 지급을 위한 평가 및 의사결정을 위한 전문지식을 제공하고 있다. LIF는 기존 도

서관 건물 확장, 내부 재구성 및 개·보수에도 사용할 수 있으며 기금이 투입된 도서관 건물은 향후 10년 동안 목적변경 없이 운영·유지되어야 한다.

한편, 영국연방 웨일즈(Wales)도 「Capital grant for museums, archives, libraries(2022 to 2023): guidance for applicants」에서 박물관·기록관·도서관을 위한 보조금 지원 가이드라인을 제시하고 있다(Welsh Government, 2022). 구체적으로 신청 절차는 LIF와 유사하며 신청기관별 평가기준은 <표 4>에서 보는 바와 같이 지속 가능한 발전, 사람, 소장품, 전략적 합성, 기준 타당성 등 5개 영역으로 구분하고 있다. 특히 <표 5>에 정리한 바와 같이 신청기

<표 4> 웨일즈(Wales) 박물관·기록관·도서관 보조금 지원 평가영역

평가영역	배점	가중치		내용
		A그룹*	B그룹**	
지속 가능한 발전 (Sustainable development)	0-4	×4	×5	<ul style="list-style-type: none"> • 공정한 노동, 미래 산업 및 서비스의 지속 가능 기반 경제건설 • 기후 및 자연적 비상사태에 대한 대응 • 탈탄소화 지향 및 강력한 친환경 경제건설
사람 (People)	0-4	×5	×4	<ul style="list-style-type: none"> • 사람과 지역사회에 대한 서비스 향상 가능성 • 교육개혁 장기 프로그램, 교육 불평등을 해소와 관련 기준의 확립 • 취약계층을 위한 서비스의 개발, 재구축 • 살기 좋은 지역사회 건설 • 모든 형태의 불평등 제거 및 다양성 존중
소장품 (Collections)	0-4	×4	×4	<ul style="list-style-type: none"> • 소장품의 개발, 관리 또는 접근을 개선 여부 • 관광, 스포츠 및 예술 산업의 활성화 • 강력한 웨일즈(Wales) 건설의 가능성 • 소장품 접근, 보관 및 전시, 환경안정성 개선을 위한 시설 및 장비
전략적 합성 (Strategic fit)	0-3	×2	×2	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 및 국가 정책, 전략 및 법률에 따른 전략적 우선순위 및 결과 부합성 <ul style="list-style-type: none"> - 「Well-being of Future Generations(Wales) Act 2015」 - 「Programme for Government (2021 to 2026)」
기준 타당성 (Standards)	0-3	×2	×2	<ul style="list-style-type: none"> • 관련 표준, 계획 및 법률에 근거한 서비스 품질의 유지와 개발 가능성

* A그룹: 기관 내·외부 환경, 소장품 품질관리, 이용자 경험개선 및 장기적 지속가능성 개선 지원 프로젝트

** B그룹: 서비스 재정비(예: 건물개조, 파트너십 및 공유시설 개발) 또는 기관·지역간 서비스 개발 등 대규모 전략적 프로젝트

〈표 5〉 웨일즈(Wales) 박물관·기록관·도서관 보조금 지원 준거

구분	내용
준거	<ul style="list-style-type: none"> 기록관 서비스 평가인증제(Archive Service Accreditation Scheme) 박물관 평가인증제(Museum Accreditation Scheme) 웨일스 공공도서관기준(Welsh Public Library Standards) 『기록관·도서관 소장품 보존·관리법』(BS 4971:2017 Conservation and care of archive and library collections) 『웨일즈언어법』(Welsh Language Act 1993) 『평등법』(Equality Act 2010) 『문화유산보존법』(BS EN 16893:2018 Conservation of Cultural Heritage. Specification for location, construction and modification of buildings or rooms intended for the storage or use of heritage collections) 국가보상제(Government Indemnity Scheme) 고객 유치 품질보증제(Visitor Attraction Quality Assurance Scheme) BREEAM* 평가시스템(BREEAM assessment framework) <p>* BREEAM: 개별 건물, 커뮤니티 및 기반시설 프로젝트의 지속 가능성, 성능평가에 대한 독립적인 제3자 인증을 제공하는 국제제도</p>

관의 제안서는 관련법과 기준 즉, 「기록관·도서관 소장품 보존·관리법」, 「문화유산보존법」, 박물관 평가인증제, 기록관 서비스 평가인증제, 웨일즈 공공도서관기준 등과 같은 제도와 관련 법규에 부합하는지 평가하고 있다.

즉, 영국은 미국의 사례와 유사하게 박물관·도서관·기록관의 등록을 위한 평가인증제를 도입하고 있으며, 영국예술위원회가 총괄하고 있다. 평가는 자체평가와 외부전문가 평가로 이루어지며 지역의 요구, 제3의 장소로서 공공 도서관의 역할, 서비스의 목적, 도서관 정책 영역을 평가하여 이를 충족한 도서관을 대상으로 건립지원을 하고 있다.

2.3 일본

일본은 「도서관법」(법률 제26호) 제7조의 2에서 문부과학성 장관은 도서관의 설치 및 운영상 바람직한 기준을 정하여 이를 공포하도록 명시함에 따라 공공도서관 기준을 제정(2001)

하였으며, 2011년에는 「도서관의 설치 및 운영상의 바람직한 기준」(문부과학성 고시 제172호)으로 개정하여 적용하고 있다(日本図書館協會, 2012). 또한 동법 제20조에서 국가가 도서관을 설치하는 지방공공단체에 대하여 예산의 범위 내에서 도서관의 시설, 설비에 필요한 경비 및 기타 필요한 경비의 일부를 보조할 수 있음을 명시하고 있다. 이와 함께 제8조에서 도도부현(都道府縣)의 교육위원회가 「지방교육행정의 조직 및 운영에 관한 법률」(법률 제162호) 제23조 제1항에서 정하는 바에 의해 그 장이 도서관의 설치, 관리 및 폐지에 관한 사무를 관리 및 집행함을 규정하고 있다. 이처럼 일본 공공도서관의 경우는 문부과학성이 정한 운영기준에 근거하되 공공도서관 설치는 지방자체단체 조례로 정하도록 규정하고 있고 도도부현 교육위원회가 공공도서관의 설치와 보조금 교부 등에 관한 업무를 관장하고 있다.

한편, 문부과학성의 「공립 사회교육시설 정비비 보조금」은 1976년 이후 평생학습의 중요

한 거점인 공공도서관의 정비가 진행되지 않은 지방공공단체를 주요 대상으로 제공하였으나, 1997년 7월 지방분권추진위원회의 권고에 따라 지방공공단체의 자주성·자립성을 높이는 관점에서 폐지되었다. 그 이후 2000년에 인구가 줄어드는 과소지역에 대해 지역경제 활성화 등 자립을 유도하기 위한 「과소지역 자립촉진 특별조치법」을 제정했지만, 당시는 공공도서관은 제외되었다가 2021년 4월에 「과소지역의 지속적 발전지원에 관한 특별조치법」이 제정되어 현재는 공공도서관이 정비 대상에 포함되었다(小泉公乃, 2021).

이처럼 법과 그에 따른 기준과 제도를 근거로 살펴보면 일본의 공공도서관 건립 타당성 사전평가는 지자체의 교육위원회가 관장하고 있음을 알 수 있으며 지자체의 사례를 근거로 다음과 같이 분석할 수 있다.

먼저 사쿠라가와시(櫻川市)의 사례³⁾를 살

펴보면 기존의 중앙공민관이 내진성 부족과 건물 노후화로 현 시설을 해체·개축하는 '도서관건설검토사업'에 대한 교육위원회의 설립타당성 사전평가는〈표 6〉에 정리한 바와 같이 4개 영역(목적 타당성, 유효성, 효율성, 공평성)의 7개 지표(정책체계의 무결성, 공공관여의 타당성, 성과의 향상 가능성, 폐지·연기의 영향력, 유사 사업과의 통폐합·연계 가능성, 사업비·인건비 절감 가능성, 수익·비용부담의 적정성)를 제시하고 있다(櫻川市, 2020).

다음으로 니시도쿄시(西東京市) 지역의 공공도서관 개축에 대한 사전 타당성 평가는〈표 7〉에 보는 바와 같이 3개 영역(사업의 의의, 사업의 내용과 방법, 시민의 요구도) 7개 평가항목(사업계획의 우수성, 필요성, 당위성, 서비스 대상, 사업내용의 적절성, 수익자 부담의 적절성, 시민의 요구도)을 채택하고 있다(西東京市, 2021).

한편, 일본의 공립박물관 설립⁴⁾은 「박물관

〈표 6〉 사쿠라가와시(櫻川市) 공공도서관 설립타당성 평가지표

구분		내용
목적 타당성	① 정책체계의 무결성	<ul style="list-style-type: none"> • 본 사업의 목적과 시 정책체계와 연결성 • 정책적 목적과 연관성
	② 공공관여의 타당성	<ul style="list-style-type: none"> • 시 당국 관여 타당성 • 세금 투입 타당성(법정 수탁사업)
유효성	③ 성과의 향상 가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 성과 향상 가능성 • 현재와 미래 성과의 수준 차이
	④ 폐지·연기의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 폐지·연기가 성과에 미치는 영향력
	⑤ 유사 사업과 통폐합·연계 가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 유사 사업과 통폐합 가능성
효율성	⑥ 사업비·인건비 절감 가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 사업비 절감 가능성
공평성	⑦ 수익·비용부담의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 혜택의 공평한 분배 • 수익자 부담의 공평·공정성

3) 사쿠라가와시(櫻川市) 홈페이지<<https://www.city.sakuragawa.lg.jp/page/page007844.html>> 내용을 중심으로 정리함.

4) 일본박물관협회 홈페이지의 「博物館自己点検システム」<<https://www.j-muse.or.jp/04links/jikotenken.php>>의 내용을 근거로 작성함.

〈표 7〉 니시도쿄시(西東京市) 공공도서관 설립(개축) 타당성 평가개요

구분		평가지표																
평가검증 항목 (1차, 2차 평가 실시)	A. 사업의 의의	• 사업의 우수성(긴급성) • 사업의 필요성 • 사업 주체의 당위성																
	B. 사업내용 및 실시 방법	• 직접 서비스 대상 • 사업내용의 적절성 • 수익자 부담의 적절성																
	C. 시민 요구도	• 시민 요구도																
평가결과표 예시	<table border="1"> <thead> <tr> <th>검증項目</th> <th>ランク</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>A 事業の優先度(緊急性)</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>事業の必要性</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>事業主体の妥当性</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>B 直接のサービスの相手方</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>事業内容等の適切さ</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>受益者負担の適切さ</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>C 市民ニーズの把握</td> <td>2</td> </tr> </tbody> </table> <p>○検証項目、評価の判断理由 ○事業化するまでの課題等</p> <p><input checked="" type="checkbox"/>事業化 <input type="checkbox"/>実施を延期 <input type="checkbox"/>抜本的見直し <input type="checkbox"/>計画を中止</p> <p>●検証項目の見方 A:事業実施の意義を検証する項目 B:事業の内容・実施方法を検証する項目 C:市民ニーズの反映度を検証する項目</p>	검증項目	ランク	A 事業の優先度(緊急性)	3	事業の必要性	3	事業主体の妥当性	3	B 直接のサービスの相手方	2	事業内容等の適切さ	2	受益者負担の適切さ	3	C 市民ニーズの把握	2	<p>●検証項目、評価의判断理由 ○事業化するまでの課題等</p> <p><input checked="" type="checkbox"/>事業化 <input type="checkbox"/>実施を延期 <input type="checkbox"/>抜本的見直し <input type="checkbox"/>計画を中止</p> <p>●検証項目の見方 A:事業実施의意義を検証する項目 B:事業의内容・実施方法を検証する項目 C:市民ニーズ의反映度を検証する項目</p>
검증項目	ランク																	
A 事業の優先度(緊急性)	3																	
事業の必要性	3																	
事業主体の妥当性	3																	
B 直接のサービスの相手方	2																	
事業内容等の適切さ	2																	
受益者負担の適切さ	3																	
C 市民ニーズの把握	2																	

법」(법률 제285호)과 동법 8조의 규정에 의한 「박물관의 설립 및 운영상의 바람직한 기준」(문부과학성고시 제165호)에서 구체적인 내용을 확인할 수 있으며 등록 및 운영에 관하여는 〈표 8〉에 정리한 바와 같다. 구체적으로 「박물관법」 제12조(등록요건의 심사)에서 도도부현의 교육위원회는 신청 박물관이 요건을 충족하고 있는지 사전평가 하도록 규정하고 있으며, 평가지표는 박물관 자료, 직원(학예사와 직원), 토지와 건물, 개관일수(연간 150일 이상) 등으로 구성하고 있다. 각 도도부현의 교육위원회는 요건 충족 여부를 평가하여 합당하다고 판단되면 박물관등록원부에 등록하고 등록신청자에게 결과를 통지하게 된다. 또한 2008년 개정된 「박물관법」에서는 「박물관 운영평가를 위한 노력의무규정」이 신설되었으며, 일본박물관

협회가 문부과학성으로부터 위탁받아 「박물관 자기점검시스템」을 운영하고 있다. 이 시스템은 「박물관의 설립 및 운영상의 바람직한 기준」에 기반한 8개의 영역(관장의 경영책임, 이용자·시민·지역과의 관계, 전시, 교육보급, 학예원·일반직원, 조사연구, 자료·소장품, 시설) 110개 점검항목으로 구성되어 있다.

2.4 한국

국내 박물관은 「박물관 및 미술관 진흥법」 제3조(박물관·미술관의 구분), 제1항에서 설립·운영 주체에 따라 국립·공립·사립·대학박물관으로 구분하고 있다. 지방자체단체가 설립·운영하는 공립박물관은 2005년 134관에서 2015년 339관, 2021년 386관으로 늘어났다.

이러한 증가 추이는 박물관 건립에 국고지원, 등록박물관의 신축 및 개보수 용자지원 정책과 참여정부의 지방분권 기조에 맞춰 2003년 5월 「박물관 및 미술관 진흥법」이 개정되어 박물관 등록 및 등록취소 등 행정권한이 시도지사에게 이양됨에 따른 것으로 분석된다. 하지만, 지자체의 열악한 재정 상태로 인해 소장품 및 전문인력 확보, 프로그램 개발 등의 부실로 인한 관람객 수 저하로 이어졌다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 2012년부터 2016년까지 설립타당성 사전평가의 시험실시 과정을 거친 후에 2016년 11월 「박물관 및 미술관 진흥법」의 개정에 따라 모든 공립박물관을 대상으로 사전평가를 의무화하고 있다(문화체육관광부, 2017). 공립박물관 설립타당성 사전평가는 건립 및 운영계획을 사전에 검토함으로써 건립의 충실했음을 유도하고, 건립 후에 나타나는 운영상의 부실을 최소화하는 동시에 대국민 서비스를 높이는 데 목적이 있다.

현재 공립박물관의 건립은 기본계획 수립 및 사전절차, 문체부와 사전 설립 협의, 설립타당성 사전평가, 예산요구 심사, 건립 및 개관 등록, 건립 후 운영관리 등의 순서로 추진되고 있다(문화체육관광부, 2020). 그 가운데 설립타당성 사전평가는 「박물관 및 미술관 진흥법」(법률 제14204호, 일부개정 2016. 05. 29) 및 「박물관 및 미술관 진흥법 시행령」(대통령령 제28243호, 일부개정 2017. 08. 16)에 근거하며, 박물관의 입지조건, 건립계획 등의 법률적·정책적·기술적 타당성과 전시계획, 소장품 및 학예인력 확보방안, 건립 이후 운영계획 등을 평가하

고 있다. 또한 문화체육관광부는 설립에 필요한 행정적·정책적·기술적 타당성 및 법적 절차, 국고지원 비율 및 교부방식 등에 관한 가이드라인을 제시하고 집행 상황의 모니터링과 공립박물관 건립 지원사업 일체를 관리하고 있다. 특히 국고지원사업의 경우는 평가절차 위반 시 국고지원 대상에서 제외되는 등 불이익이 부과됨에 따라 사전평가제 통과는 박물관 건립의 첫 관문이라 할 수 있다. 박물관의 설립 이전 단계부터 소장품, 인력, 시설, 전시 운영 등에 대해 구체적인 계획의 적정성과 건립의 타당성을 평가하고 그 결과에 따라 국고보조금 지원 여부가 결정되며 기존 시설의 증·개축도 포함하고 있다.

박물관 설립타당성 사전평가는 '예비 평가 → 1단계 서면심사 → 2단계 현장실사 → 3단계 지자체 발표 → 최종결정' 순으로 진행된다. 예비평가는 2020년부터 도입되었는데, 공립박물관 건립에 필요한 사전절차 이행 및 법적요건 충족 여부를 평가하는 단계로 모든 항목을 충족해야 본평가의 대상이 될 수 있다. 예비평가 단계는 신축의 경우 문체부 사전협의, 전시 및 유물확보 등 기본계획수립, 건립 타당성 분석, 주민의견 수렴절차, 부지매입, 학예사 확보, 지자체장 및 의회 보고, 박물관 등록요건 충족 여부를 평가(5)하며, 기준별 점수는 계획의 적정성 영역(기반현황, 설립목적, 계획의 우수성) 60점과 지속발전 가능성 영역(발전가능성, 지자체 역량) 40점으로 구분하고 있다.

이어서 본평가의 평가내용과 방법 및 평가지표는 <표 8>에 정리한 바와 같다. 구체적으로

5) 「박물관 및 미술관 진흥법」 제16조, 동법 시행령 제9조 및 [별표 2] 박물관 또는 미술관 등록요건.

〈표 8〉 공립박물관 설립타당성 사전평가의 개요

구분	내용														
대상	<ul style="list-style-type: none"> 지방자체단체가 설립하여 운영하고자 하는 박물관 <p>※ 적용범위</p> <ul style="list-style-type: none"> 박물관 및 미술관은 물론, 자료관, 사료관, 유물관, 전시장, 전시관, 향토관, 교육관, 문서관, 기념관, 보존소, 민속관, 민속촌, 문화관, 예술관, 문화의 집, 애의 전시 공원 및 이와 유사한 명칭과 기능을 갖는 문화시설 중 대통령령으로 정하는 바에 따라 문화체육관광부장관이 인정하는 시설. 다만, 다른 법률에 따라 등록한 시설은 제외(「박물관 및 미술관 진흥법」 제5조) 														
평가내용	<ul style="list-style-type: none"> 입지조건, 소장품 및 전문인력 확보 방안 등 운영계획 검토 건립계획의 법률적·정책적·기술적 타당성 평가 사전평가 후 맞춤형 건립 컨설팅 실시 														
평가방법	<ul style="list-style-type: none"> 1차 서면평가→2차 현장실사→3차 최종평가 순으로 진행 ※ 3차 최종평가 후 지원적정기관 선정 • 평가기간: 3개월 소요 <ul style="list-style-type: none"> (상반기) 매년 2월 1일~4월 30일 / 지자체 통보 14일 이내 (하반기) 매년 8월 1일~10월 31일 / 지자체 통보 14일 이내 • 3회 연속으로 사전평가가 '부적격'이 1년간 사전평가 신청 불가 														
평가기준	<table border="1"> <tr> <td>법률충족성</td><td> <ul style="list-style-type: none"> 박물관 등록요건 등 법령 충족여부 등록요건: 박물관자료(종합박물관 분야별 100점이상, 전문박물관 100점이상, 2종박물관 60점 이상), 학예사(분야별 1명이상), 시설(전시실, 수장고, 사무실, 자료실 등) </td></tr> <tr> <td>정책타당성</td><td> <ul style="list-style-type: none"> 기반현황, 필요성, 목표 등 • 건립계획이 국가의 박물관 정책방향, 지자체 중장기계획 등과 부합하는지, 필요성 및 목표가 적절하게 도출되었는지 등을 판단 </td></tr> <tr> <td>기술타당성</td><td> <ul style="list-style-type: none"> 지자체 역량, 건축계획, 운영계획, 비용계획 등 시설 건립 후 운영시 건립목표(운영목표)의 달성가능성 • 조직 및 인력계획, 활동계획, 조사연구계획, 홍보 마케팅 및 교류협력, 시설기능지원, 운영내용과 운영비, 시설내용과 건축비, 지자체의 준비정도, 전문성 확보, 운영비 조달가능성, 건축비조달 가능성 </td></tr> <tr> <td>행정절차</td><td> <ul style="list-style-type: none"> 지자체 행정협조도 등) 중앙부처 요구 행정절차 충족 평가 <ul style="list-style-type: none"> 광역 시·도 자체 기준 준수 여부 기재부 지특회계 예산신청 조건'사전 행정절차 이행'여부 문체부 '공립박물관 건립 사전 접수사항' 항목 준수 여부 공립박물관 사전평가제 운영 협조도 과거 유사사업 추진시 관련 행정절차 준수 여부 박물관 및 미술관 진흥법, 국가균형발전특별법, 보조금관리에 관한 법률 등 공립박물관 업무 관련 지침 준수 및 협조도 등 공립박물관 평가인증제 인증기관 결과(증·개축사업에 한함) </td></tr> <tr> <td>제출자료</td><td> <table border="1"> <tr> <td>신축</td><td> <ol style="list-style-type: none"> 공립박물관 설립타당성 사전평가신청서 공립박물관 설립의 목적 및 필요성 설립계획 및 박물관 운영계획 운영 조직 및 인력구성계획서 박물관 부지 및 시설명세서 박물관 자료의 목록 및 수집계획 </td></tr> <tr> <td>증개축</td><td> <ol style="list-style-type: none"> 공립박물관 설립타당성 사전평가신청서 공립박물관 설립의 목적 및 필요성 설립계획 및 박물관 운영계획 운영 조직 및 인력구성계획서 박물관 부지 및 시설명세서 박물관 자료의 목록 및 수집계획 </td></tr> </table> </td></tr> </table>	법률충족성	<ul style="list-style-type: none"> 박물관 등록요건 등 법령 충족여부 등록요건: 박물관자료(종합박물관 분야별 100점이상, 전문박물관 100점이상, 2종박물관 60점 이상), 학예사(분야별 1명이상), 시설(전시실, 수장고, 사무실, 자료실 등) 	정책타당성	<ul style="list-style-type: none"> 기반현황, 필요성, 목표 등 • 건립계획이 국가의 박물관 정책방향, 지자체 중장기계획 등과 부합하는지, 필요성 및 목표가 적절하게 도출되었는지 등을 판단 	기술타당성	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 역량, 건축계획, 운영계획, 비용계획 등 시설 건립 후 운영시 건립목표(운영목표)의 달성가능성 • 조직 및 인력계획, 활동계획, 조사연구계획, 홍보 마케팅 및 교류협력, 시설기능지원, 운영내용과 운영비, 시설내용과 건축비, 지자체의 준비정도, 전문성 확보, 운영비 조달가능성, 건축비조달 가능성 	행정절차	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 행정협조도 등) 중앙부처 요구 행정절차 충족 평가 <ul style="list-style-type: none"> 광역 시·도 자체 기준 준수 여부 기재부 지특회계 예산신청 조건'사전 행정절차 이행'여부 문체부 '공립박물관 건립 사전 접수사항' 항목 준수 여부 공립박물관 사전평가제 운영 협조도 과거 유사사업 추진시 관련 행정절차 준수 여부 박물관 및 미술관 진흥법, 국가균형발전특별법, 보조금관리에 관한 법률 등 공립박물관 업무 관련 지침 준수 및 협조도 등 공립박물관 평가인증제 인증기관 결과(증·개축사업에 한함) 	제출자료	<table border="1"> <tr> <td>신축</td><td> <ol style="list-style-type: none"> 공립박물관 설립타당성 사전평가신청서 공립박물관 설립의 목적 및 필요성 설립계획 및 박물관 운영계획 운영 조직 및 인력구성계획서 박물관 부지 및 시설명세서 박물관 자료의 목록 및 수집계획 </td></tr> <tr> <td>증개축</td><td> <ol style="list-style-type: none"> 공립박물관 설립타당성 사전평가신청서 공립박물관 설립의 목적 및 필요성 설립계획 및 박물관 운영계획 운영 조직 및 인력구성계획서 박물관 부지 및 시설명세서 박물관 자료의 목록 및 수집계획 </td></tr> </table>	신축	<ol style="list-style-type: none"> 공립박물관 설립타당성 사전평가신청서 공립박물관 설립의 목적 및 필요성 설립계획 및 박물관 운영계획 운영 조직 및 인력구성계획서 박물관 부지 및 시설명세서 박물관 자료의 목록 및 수집계획 	증개축	<ol style="list-style-type: none"> 공립박물관 설립타당성 사전평가신청서 공립박물관 설립의 목적 및 필요성 설립계획 및 박물관 운영계획 운영 조직 및 인력구성계획서 박물관 부지 및 시설명세서 박물관 자료의 목록 및 수집계획
법률충족성	<ul style="list-style-type: none"> 박물관 등록요건 등 법령 충족여부 등록요건: 박물관자료(종합박물관 분야별 100점이상, 전문박물관 100점이상, 2종박물관 60점 이상), 학예사(분야별 1명이상), 시설(전시실, 수장고, 사무실, 자료실 등) 														
정책타당성	<ul style="list-style-type: none"> 기반현황, 필요성, 목표 등 • 건립계획이 국가의 박물관 정책방향, 지자체 중장기계획 등과 부합하는지, 필요성 및 목표가 적절하게 도출되었는지 등을 판단 														
기술타당성	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 역량, 건축계획, 운영계획, 비용계획 등 시설 건립 후 운영시 건립목표(운영목표)의 달성가능성 • 조직 및 인력계획, 활동계획, 조사연구계획, 홍보 마케팅 및 교류협력, 시설기능지원, 운영내용과 운영비, 시설내용과 건축비, 지자체의 준비정도, 전문성 확보, 운영비 조달가능성, 건축비조달 가능성 														
행정절차	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 행정협조도 등) 중앙부처 요구 행정절차 충족 평가 <ul style="list-style-type: none"> 광역 시·도 자체 기준 준수 여부 기재부 지특회계 예산신청 조건'사전 행정절차 이행'여부 문체부 '공립박물관 건립 사전 접수사항' 항목 준수 여부 공립박물관 사전평가제 운영 협조도 과거 유사사업 추진시 관련 행정절차 준수 여부 박물관 및 미술관 진흥법, 국가균형발전특별법, 보조금관리에 관한 법률 등 공립박물관 업무 관련 지침 준수 및 협조도 등 공립박물관 평가인증제 인증기관 결과(증·개축사업에 한함) 														
제출자료	<table border="1"> <tr> <td>신축</td><td> <ol style="list-style-type: none"> 공립박물관 설립타당성 사전평가신청서 공립박물관 설립의 목적 및 필요성 설립계획 및 박물관 운영계획 운영 조직 및 인력구성계획서 박물관 부지 및 시설명세서 박물관 자료의 목록 및 수집계획 </td></tr> <tr> <td>증개축</td><td> <ol style="list-style-type: none"> 공립박물관 설립타당성 사전평가신청서 공립박물관 설립의 목적 및 필요성 설립계획 및 박물관 운영계획 운영 조직 및 인력구성계획서 박물관 부지 및 시설명세서 박물관 자료의 목록 및 수집계획 </td></tr> </table>	신축	<ol style="list-style-type: none"> 공립박물관 설립타당성 사전평가신청서 공립박물관 설립의 목적 및 필요성 설립계획 및 박물관 운영계획 운영 조직 및 인력구성계획서 박물관 부지 및 시설명세서 박물관 자료의 목록 및 수집계획 	증개축	<ol style="list-style-type: none"> 공립박물관 설립타당성 사전평가신청서 공립박물관 설립의 목적 및 필요성 설립계획 및 박물관 운영계획 운영 조직 및 인력구성계획서 박물관 부지 및 시설명세서 박물관 자료의 목록 및 수집계획 										
신축	<ol style="list-style-type: none"> 공립박물관 설립타당성 사전평가신청서 공립박물관 설립의 목적 및 필요성 설립계획 및 박물관 운영계획 운영 조직 및 인력구성계획서 박물관 부지 및 시설명세서 박물관 자료의 목록 및 수집계획 														
증개축	<ol style="list-style-type: none"> 공립박물관 설립타당성 사전평가신청서 공립박물관 설립의 목적 및 필요성 설립계획 및 박물관 운영계획 운영 조직 및 인력구성계획서 박물관 부지 및 시설명세서 박물관 자료의 목록 및 수집계획 														

지방자체단체가 설립하여 운영하고자 하는 박물관은 ① 박물관의 입지조건, 소장품 및 전문 인력 확보 방안 등 운영계획 검토, ② 건립계획의 법률적·정책적·기술적 타당성 평가, ③ 사전평가 후 맞춤형 건립 컨설팅 등의 내용을 평가 받아야 한다. 5~9인으로 구성된 관계 전문가가 약 3개월 동안 평가하며, 심사과정을 거친 후에 설립 타당성에 대한 적정과 부적정 판정의 결과는 해당 지자체에 통보되며, 3회 연속으로 '부적정' 판정을 받으면 향후 1년간 사전평가 실시는 불가능하다.

2.5 시사점

이상으로 국내외 문화기관 설립타당성 사전 평가 사례를 분석하고 그에 따른 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 미국은 지자체가 도서관 등록을 위한 최저기준을 법으로 규정하여 핵심인프라(사서, 자료, 시설, 시스템 등)의 충실한 확보를 유도하고 있다. 주정부로부터 승인받은 도서관에 대한 건립, 증·축축 사업에 대한 보조금을 지원하여 서비스의 만족도를 제고하기 위한 법적·제도적 장치를 마련하고 있다.

둘째, 영국은 박물관·도서관·기록관의 등록을 위한 평가인증제를 도입하고 있으며, 영국 예술위원회가 평가인증제도를 총괄하고 있다. 평가는 자체평가와 외부전문가평가로 이루어지며 지역의 요구, 장소로서 공공도서관의 역할, 서비스의 목적, 도서관 정책 영역을 평가하여 이를 충족한 도서관을 대상으로 건립지원을 하고 있다. 평가인증제는 도서관 서비스에 대한 포괄적인 평가를 위한 계획으로 이용자와 지역

사회의 요구사항을 모니터링하고 대응하며, 이러한 요구사항을 충족하기 위한 장서, 서비스 및 활동을 개발하고 나아가 국가 보조금, 인력, 자원을 효율적으로 관리하기 위한 목적으로 운영되고 있다. 또한 DCMS는 지자체의 공공도서관 서비스 개선을 감독하고 촉진하기 위하여 보조금(LIF)을 지원하고 있다.

셋째, 일본의 문화기관(공립박물관, 공공도서관)은 도도부현 교육위원회가 설치와 인증평가 업무를 담당하며, 그 목적은 서비스의 질적 수준 유지와 운영의 건전성을 도모하기 위함이다. 4개 영역(목적 타당성, 유효성, 효율성, 공평성)의 7개 지표(정책체계의 무결성, 공공관여의 타당성, 성과의 향상 가능성, 폐지·연기의 영향력, 유사 사업과의 통폐합·연계 가능성, 사업비·인건비 절감 가능성, 수익·비용부담의 적정성)를 통하여 공립 공공도서관의 설립 타당성을 평가하고 있다.

마지막으로 국내 문화기관 가운데 공립박물관은 지난 2016년 11월 「박물관 및 미술관 진흥법」 개정에 따라 모든 공립박물관을 대상으로 사전평가를 의무화하고 있다. 제도 도입 이후 지자체의 무분별한 공립박물관 건립을 지양하고 사전에 박물관의 입지조건, 건립계획, 인력 확보 등의 법률적·정책적·기술적 타당성과 운영계획의 평가를 통하여 자지체의 박물관 운영지원 및 서비스 충실회를 유도하고 있다.

요컨대, 선진국 문화기관 및 국내 공립박물관의 설립은 법률과 기준을 연계하고 있으며 이에 따른 문화기관 설립인가와 이후 운영 및 보조금 지원을 위한 평가제를 도입하고 있다. 즉, 문화기관의 핵심인프라 확보를 유도하기 위한 법적 근거, 제도적 정당성, 운영 실효성의 기준을 명

확히 하고 운영의 내실화를 위해 노력하고 있다. 그런데 국내 공공도서관의 경우는 인프라가 자체별로 불균형한 경우가 많고, 설립단계에서 핵심인프라 충실히를 유도하기 위한 사전평가 제도가 부재하여 이를 해소하기 위한 제도적 보완이 필요한 상황이다.

3. 공공도서관 설립타당성 사전평가 모형

3.1 사전평가의 의미와 기본원칙

도서관 평가는 일정한 지표(indicator)와 기준(criteria)에 근거하여 가치나 유효성을 판단 또는 규명하는 일련의 활동을 의미하며, 그 유형은 <그림 2>처럼 평가하는 시점 또는 단계에 따라 사전(계획)평가, 과정(집행)평가, 사후(실적)평가로 구분할 수 있다. 이 가운데 본 연구의 대상인 사전평가는 지방자치단체나 교육청이 수립하는 공공도서관 설립·운영계획이 타당한지를 사전에 점검·평가하는 것을 의미하며, 정책분석과 혼용되지만 정책을 구체화한 사업계

획을 대상으로 평가한다는 점에서 구분할 필요가 있다.

사전평가(조사)는 <표 9>와 같이 예비타당성조사와 사전타당성조사로 나눌 수 있다. 먼저 1999년부터 한국개발연구원이 주관하는 예비타당성조사의 법적 근거는 「국가재정법」 제38조 제1항이며, 총사업비가 500억원 이상이고 국가 재정지원 규모가 300억원 이상인 건설공사를 포함한 대규모 신규 공공투자사업에 대한 사전 타당성을 검증·평가하여 재정사업 신규 투자의 투명성과 공정성을 확보함으로써 무분별한 투자예산 낭비를 방지하고 재정운영의 효율성을 높이는데 목적이 있다. 반면에 2007년에 도입되어 한국과학기술기획평가원이 주관하는 사전타당성조사의 법적 근거는 「과학기술기본법」 제20조의3이며, 총 사업비가 500억원 이상인 신규 국가연구개발사업과 그 규모·내용이 현저히 변경된 계속사업을 대상으로 예산 낭비를 방지하고 연구개발투자의 효율성을 제고시키는데 목적이 있다.

따라서 시·도가 설립하는 일부 광역대표도서관을 제외한 대다수 공공도서관은 총사업비가 500억 이하일 것으로 예상되므로 예비타당



<그림 2> 공공도서관 평가의 단계별 유형

〈표 9〉 예비타당성조사와 사전타당성조사의 비교

구분	예비타당성조사	사전타당성조사
법적 근거	국가재정법(제38조제1항)	과학기술기본법(제20조의3)
도입연도	1999	2007
수행기관	한국연구개발원(KDI)	한국과학기술기획평가원(KISTEP)
조사대상	<ul style="list-style-type: none"> 총사업비 500억원 이상, 국고 300억 원 이상 신규사업: 토목, 건축 등 건설공사가 포함된 사업, 정보화사업, 국가연구개발사업(『과학기술기본법』 제11조의 순수·기반구축(연구시설·장비)·R&D) 신규사업 중 중기사업계획 500억 원 이상 기타 재정사업: 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야 사업 	<ul style="list-style-type: none"> 신규사업: 총사업비가 500억원 이상으로 추정되는 국가연구개발사업 계속사업: 총사업비가 500억원 이상이면서 기존 총사업비와 비교하여 20/100 이상 증가 사업 사업추진 과정에서 총사업비가 500억원 이상으로 증가한 사업 국가 중대현안 및 예산조정배분과 관련한 주요 쟁점 사업
조사항목과 점수화	• 경제성, 정책성, 지역균형발전의 타당성 조사 및 종합점수 제시	• 기술적, 경제적, 정책적 타당성 조사 및 항목별 점수 제시

성조사 대상이 아니다. 전부 개정된 「도서관법」 제31조 제1항에 규정된 공공도서관 설립타당성 사전평가는 지자체나 교육청이 수립하는 설립·운영계획을 대상으로 상위계획과의 연계성, 계획의 충실성, 입지와 사업규모, 추진기간, 사업비와 조달방식, 운영방식, 기대효과 등을 법률적, 정책적, 기술적, 사회경제적, 지식문화적, 평생학습적 측면에서 타당한지를 조사·평가하는 과정을 의미한다.

문화체육관광부는 「도서관법」 제31조 제1항에 따라 공공도서관 설립타당성 사전평가를 주관해야 하며, 모든 지자체 및 교육청은 건립계획 단계에 설립타당성을 평가받아야 한다. 사전평가제 의무화는 정부의 지방자치단체 통제 기능을 강화하기 위함이 아니라 세금이 투입되는 공공도서관의 건강한 생태계 조성 및 핵심 인프라 충실화를 유도하고 궁극적으로는 대중의 도서관 접근·이용 편의성 및 각종 서비스의 만족도를 제고시키는 데 있다. 따라서 사전 평가제 운영의 기본원칙은 〈그림 3〉에 제시한 바와 같이 '지자체별 공공도서관 불균형 해소, 설

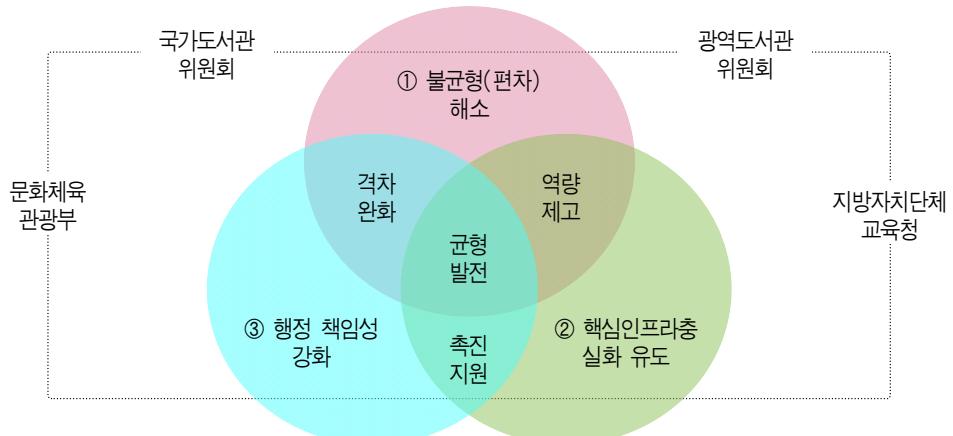
립단계에서의 핵심인프라 충실화 유도, 설립·운영에 대한 행정 책임성 강화'로 설정하여 상대적 격차 완화, 핵심인프라 조성·촉진 지원, 서비스 역량제고를 통한 지역별 균형발전을 유도해야 한다. 이러한 기본원칙에 입각한 공공도서관 설립타당성 사전평가는 다음의 사항에 주안점을 두고 개발하는 것이 바람직하다.

첫째, 도서관 건립의 시급성, 서비스 제공의 타당성, 서비스 대상인구 대비 건립규모의 경제성, 지역균형발전 기여 등 도서관 건립·운영의 정당성 확보이다.

둘째, 도서관 건립계획 단계에서 주민의사를 반영한 정도, 건립 후 주민의 운영참여 가능성 및 확대방안 등을 고려하여 주민 참여형 도서관 건립·운영계획 수립해야 한다.

셋째, 광역·기초지자체의 기본계획 및 도시계획과의 연계성, 도서관 중장기 로드맵 및 전략 연구 수행 등을 통한 도서관 건립계획의 적정성을 확보해야 한다.

넷째, 광역·기초지자체의 도서관 직접 운영의지, 자료구입비·운영비 확보 방안, 사서(전



〈그림 3〉 공공도서관 설립타당성 사전평가 기본원칙

문인력) 확보계획, 중장기 발전계획 및 장서개발정책 수립, 홍보·마케팅 전략, 취약계층서비스 확대 방안 등 도서관 운영계획의 충실향을 유도해야 한다.

다섯째, 제3의 장소 및 실물공간으로서의 정체성과 자료서비스, 인터넷·디지털·모바일 시대에 부응하기 위한 가상공간과 지식정보서비스를 위한 공간구성, 서비스 전략 여부 등 도서관 서비스 계획의 이용자 중심성(centrality)에 중점을둬야 한다.

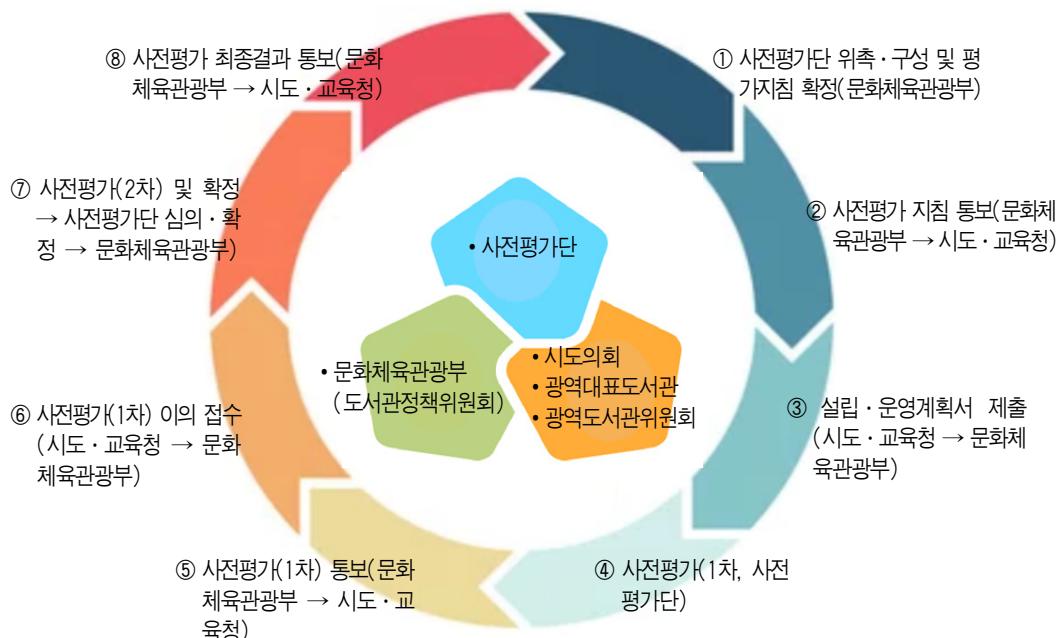
마지막으로 도서관 건립계획의 「녹색건축물 조성 지원법」 제2조 제4호(건축물에 필요한 에너지 부하를 최소화하고 신에너지 및 재생에너지를 활용하여 에너지 소요량을 최소화하는 녹색건축물) 부합 정도 등을 반영한 친환경·녹색건축물 지향성을 확보해야 한다.

3.2 사전평가의 절차와 방법

공공도서관 설립타당성 사전평가 절차는 〈그림 4〉에 도식화한 바와 같이 '사전평가단 위

촉·구성 및 평가지침 확정 → 사전평가 지침 통보 → 설립·운영계획서 제출·접수 → 사전 평가(서면평가, 1차) → 사전평가 예비결과 통보(홈페이지 발표) 및 이의 접수 → 사전평가(현장실사, 2차) 및 확정 → 사전평가단 조정·심의·확정 → 사전평가 최종결과 통보'의 순으로 진행하면 무리가 없다.

먼저, 이를 추진하는 전략은 투 트랙을 생각할 수 있다. 그 하나는 매년 상반기와 하반기로 나누어 지자체 또는 교육청으로부터 공공도서관 설립·운영계획서를 제출받아 사전평가단 평가과정을 거쳐 확정·통보하는 트랙이고, 다른 하나는 도서관발전종합계획에 따른 연도별 시행계획 제출과 연계하여 「도서관법 시행령」 제8조(연도별 시행계획의 수립) 제1항에서 제3항까지의 규정에 따라 매년 9월 30일까지 연도별 시행계획 수립지침을 통보할 때 포함시켜 11월 30일까지 제출받아 사전평가단 평가과정을 거친 후 도서관정보정책위원회에서 심의·확정하고 12월 31일까지 시·도에 통보하는 방안이다. 다만 후자의 경우, 정부가 도서관정보정책



〈그림 4〉 공공도서관 설립타당성 사전평가 절차

위원회를 폐지할 계획이므로 문화체육관광부에 가칭 도서관정책위원회를 두거나 사전평가단에서 확정하는 방안도 고려할 필요가 있다.

다음으로 사전평가 방법은 시·도가 제출한 공공도서관 설립·운영계획서 중심의 서면평가와 건립지역 현장실사로 나눌 수 있으며, 사후평가를 포함시킬 수도 있다. 그러나 사전평가 결과로 건립이 확정된 후의 사후평가는 법적 근거가 없으므로 「도서관법」 제36조(등록 등) 제2항(제1항에 따라 등록하려는 자는 대통령으로 정하는 요건을 갖추어 등록 신청을 하여야 한다)에 따른 「도서관법 시행령」의 '등록 요건'과 「도서관법」 제37조(공공도서관의 운영 평가) 제1항(문화체육관광부장관, 시·도지사나 시·도교육감 또는 시장·군수·구청장은 등록된 공공도서관의 시설과 인력 및 도서관자

료 등의 운영에 관한 사항을 평가하고 그 결과를 공개할 수 있다)에 따른 운영평가로 대신하는 것이 타당하다. 따라서 공공도서관 설립타당성 사전평가를 서면평가와 현장실사로 양분한 각각의 평가방법은 〈표 10〉과 같이 제안하였다.

3.3 사전평가 모형(안)

모든 평가제도의 요체는 평가모형이고, 그 성패는 논리적 타당성과 현실적 적합성이 좌우한다. 동일한 맥락에서 공공도서관 설립타당성 사전평가를 위한 모형도 「도서관법」 제31조에서 규정한 취지와 목적, 사전평가의 기본방향 및 기대효과에 부합하는 방향으로 개발되어야 한다. 또한 대다수 예비(또는 사전)타당성조사

〈표 10〉 공공도서관 설립타당성 사전평가의 방법과 일정

구분		주요 내용 및 방법	일정	
			상반기	하반기
서면평가	주관	• 문화체육관광부의 공공도서관 설립·운영계획서 접수	1월말	7월말
	주체	• 사전평가단(관계 전문가 등 9인 이내)		
	대상	• 공공도서관 설립·운영계획서 및 첨부자료		
	내용	① 상위계획(시·도 및 시·군·구의 중장기 계획) 근거 ② 지역단위 공공도서관 발전계획과의 연계성 ③ 부지와 규모: 위치, 교통지리적 입지, 접근·이용 편의성, 부지규모의 적정성 ④ 사업규모와 지방재정투자사업심사: 중앙투자심사(300억원 이상), 시·도 자체투자심사(40억원-300억원) 및 기초지자체 자체심사 등 ⑤ 사업예산 조달 및 부담(시·도 vs 시·군·구)의 적절성 ⑥ 법률적, 정책적, 기술적 타당성 ⑦ 공간구성, 전문인력, 장서개발, 서비스 전략 등 운영계획 ⑧ 녹색(친환경, 재료에너지), 정보통신기술(ICT) 등 반영 ⑨ 디지털·모바일·4차 산업혁명 등 미래 대비전략 ⑩ 건립예정 지역주민 수요조사 ⑪ 지역균형발전, 일자리 창출 효과 등	2월	8월
	방법	• 사전평가단 위원별로 평가영역, 평가기준, 평가지표, 평가척도, 배점에 따라 평가·합산한 후 설립타당성 여부 결정 • 필요한 경우, 사전평가를 통과한 공공도서관 중에서 우선 건립순위 결정		
	주관	• 문화체육관광부와 사전평가단		
	대상	• 공공도서관 건립 예정지		
	내용	① 위치, 교통지리적 여건, 접근·이용 편의성 ② 부지의 적정성, 부지 대비 건축면적의 비율 ③ 인접 도서관과의 거리 및 서비스 중첩성 정도 ④ 건립을 희망하는 지방자치단체의 의지와 준비 ⑤ 기타 설립·운영계획서 내용 확인(질의응답, PPT 발표 등)	3월	9월
	방법	• 공공도서관 설립·운영계획서와의 일치여부 확인 • 서면평가 내용의 수정 또는 조정 • 사전평가(서면 + 실사) 결과(적정, 부적정) 확정		
사전평가 결과(1차) 통보	주관	• 문화체육관광부		
	방법	① 시·도 또는 교육청에 공문으로 통보(홈페이지 탑재) ② 사전평가 결과 검토 및 이의신청 기간 명기	4월 초순	10월 초순
이의신청 접수 및 재평가	제출	• 시·도 또는 교육청 → 문화체육관광부		
	주관	• 문화체육관광부와 사전평가단		
	방법	① 사전평가 결과에 대한 시·도 또는 교육청의 이의신청 내용과 타당성 검토 ② 사전평가단의 다수 의결로 수용 또는 기각 여부 결정 ③ 사전평가(2차) 결과(안) 확정	4월 중순	10월 중순
사전평가(2차) 심의·확정	제출	• 문화체육관광부 → 도서관정보정책위원회(폐지 시 문화부의 가칭 도서관정책 위원회) 또는 사전평가단 → 사전평가(2차) 결과(안) 심의·확정	4월말	10월말
최종 평가결과 통보	주관	• 최종 사전평가 결과 통보: 문화체육관광부 → 시·도 → 시·군·구	5월 15일	11월 15일
사후평가	주관	• 문화체육관광부	-	-
	방법	• 건립과정 점검, 준공 후 설립·운영계획서 준수 여부 등	-	-

와 마찬가지로 공공도서관 설립타당성 사전평가의 모형도 평가영역, 평가지표, 평가척도 및 배점으로 구성되어야 한다.

『국가재정법』 제38조 및 『예비타당성조사 운용지침』 제40조의 규정에 따른 『예비타당성조사 수행 총괄지침』(기획재정부훈령 제436호) 제12조 제1항은 “예비타당성조사 결과는 경제성 분석, 정책성 분석, 지역균형발전 분석에 대한 분석결과를 종합적으로 고려하여 제시한다”고 규정하고 있다. 그러나 지자체 또는 교육청이 설립·운영할 공공도서관은 공익성과 공공성에 방점을 두고 지역주민을 위한 지식정보센터, 평생학습 산실, 문화활동 거점, 커뮤니티 사랑방 등 제3의 장소적 역할과 기능을 수행하는 지방공공재이자 문화기반시설이다. 따라서 초기 투자비용과 대비한 직접적·금전적 수익은 물론 사업추진 결과로 기대되는 지역주민의 서비스 만족도 제고, 삶의 질 향상, 자긍심 고취 등 간접적·비경제적 파급효과를 비용편익분석(Benefit-Cost Analysis), 순현재가치(Net Present Value), 내부수익률(Internal Rate of Return)을 적용하여 산출한 후 경제적 타당성을 평가하는 데 한계가 있고 특히 기초지자체의 계획 수립에 상당한 부담이 될 뿐만 아니라 산출결과의 신뢰성 문제도 제기될 수 있다.

따라서 본 연구에서는 공공도서관 설립타당성 사전평가 모형의 영역은 경제적 타당성을 제외한 법률적·정책적·기술적 타당성과 행정적 절차로 구성하였다. 공공도서관 설립타당성 사전평가의 성패는 평가영역별 평가기준의 적합성, 평가기준별 배점과 가중치의 적정성, 평가지표 구성의 합리성에 있다. 이를 위해 국내외 유사 문화기관의 사전 타당성 평가제도를 분석하

여 도출한 시사점과 한국개발연구원의 『문화·관광·체육·과학부문사업의 예비타당성조사 표준지침 연구보고서』(2000), 문화체육관광부의 『공립박물관 건립 사전 타당성 평가 운영실태 조사 및 지침 개발』(2017), 『공공도서관 건립 타당성 검토 설명자료(안)』(2018), 『공공도서관 건립·운영 매뉴얼』(2019), 국무조정실의 『생활SOC 복합화사업 선정 가이드라인』(2022) 등에서 취사선택하고 추가한 공공도서관 설립타당성 사전평가를 위한 기준, 지표, 척도, 배점을 <표 11>과 같이 제안하였다.

첫째, 평가기준은 4개 평가영역을 대표하는 총 9개로 구성하였다. 법률적 타당성은 1개(법적 등록요건 충족), 정책적 타당성은 2개(상위 기관 계획 반영·연계, 건립 시급성과 지역발전 기여), 기술적 타당성은 5개(계획수립의 충실했성, 건립계획의 우수성, 운영계획의 적합성, 입지·시설계획의 적정성, 건립주체의 역량과 의지), 행정적 절차는 1개(행정절차 및 업무지침 준수·협조)로 제안하였다.

둘째, 평가지표는 9개 평가기준에 부합하는 총 26개로 구성하였다. 법적 등록요건 충족은 3개(서비스 대상인구당 면적과 자료, 정규직 사서 확보), 상위기관 계획 반영·연계는 3개(국가 도서관발전종합계획 반영, 광역지자체 기본계획과의 부합 여부, 기초지자체 도서관 발전계획 수립 및 연계), 건립의 시급성과 지역 발전 기여는 2개(설립·운영의 시급성과 중요성, 지역균형발전 기여), 계획수립의 충실했성은 3개(설립타당성 사전평가 지침 준수, 지역주민 서비스 수요조사 및 반영, 계획수립 및 확정의 절차적 정당성), 건립계획의 우수성은 3개(설립·운영 목적 및 목표의 명확성, 조직·인력

〈표 11〉 공공도서관 설립타당성 사전평가의 기준·지표·배점(안)

평가영역	평가기준	평가지표	평가척도					배점
			5	4	3	2	1	
1. 법률적 타당성	법적 등록요건 충족	① 서비스 대상인구당 면적						5
		② 서비스 대상인구당 자료						5
		③ 사서(정규직)						5
2. 정책적 타당성	상위기관 계획 반영·연계	① 국가 도서관발전종합계획 연계·반영						5
		② 광역지자체 중장기 계획에 근거한 계획수립 여부						5
		③ 기초지자체 도서관 발전계획 수립 및 연계						5
3. 기술적 타당성	시급성과 지역발전 기여	① 설립·운영의 시급성과 중요성						5
		② 설립·운영 및 서비스의 지역균형발전 기여						5
		③ 설립타당성 사전평가 지침 준수						5
4. 행정절차 준수	행정절차 및 업무지침 준수·협조	② 지역주민 서비스 수요조사 및 반영						5
		③ 계획수립 및 환경의 절차적 정당성						5
		① 설립·운영 목적 및 목표의 명확성						5
3. 기술적 타당성	운영계획의 적합성	② 조직·인력계획의 우수성과 실천가능성						5
		③ 장서개발 및 각종 서비스 계획의 적용성						5
		① 자료 확충, 서비스 제공, 마케팅 전략의 타당성						5
3. 기술적 타당성	운영계획의 적합성	② 취약계층(장애인·노인 등) 서비스 방안의 적합성						5
		① 건립 예정지의 접근·이용 편의성						5
		② 공간구성, 동선계획, 사인시스템의 적정성						5
3. 기술적 타당성	시설계획의 적정성	③ 녹색건물(친환경, 제로에너지 등) 계획의 구체성						5
		① 도서관 운영실적(최근 3년간 예산, 인력, 자료 확보)						5
		② 도서관 운영평가 실적(최근 5년간 수상)						5
3. 기술적 타당성	건립주체의 역량과 의지	③ 기존 도서관의 위탁운영 비율						5
		① 균특회계 예산지침 사전행정절차 이행(최근 3년)						5
		② 자자체 자체기준 및 유사사업 행정절차 준수						5
4. 행정절차 준수	행정절차 및 업무지침 준수·협조	③ 도서관 설립타당성 사전평가제 운영 및 등록 협조						5
		④ 도서관 건립사업 및 업무 관련 지침 준수·협조						5
		계	-	-	-	-	-	130

계획의 우수성과 실천가능성, 장서개발 및 서비스 계획의 우수성), 운영계획의 적합성은 2 개(다양한 서비스 및 마케팅 전략의 타당성, 취약계층서비스 방안의 적합성), 시설계획의 적정성은 3개(건립 예정지의 접근·이용 편의성, 공간구성·동선계획·사인시스템의 적정성, 녹색건물 계획의 적용성), 건립주체의 역량과 의

지는 3개(최근 3년간 도서관 예산·인력·자료 확보, 최근 5년간 도서관 운영평가 수상실적, 기존 도서관의 위탁운영 비율), 행정절차 및 업무지침 준수·협조는 4개(국가균형발전 특별회계 예산안 편성지침 사전 행정절차 이행, 자자체 자체기준 및 유사사업 행정절차 준수, 도서관 설립타당성 사전평가제 운영 및 등록

협조, 도서관 건립사업 및 업무 관련 지침 준수·협조)로 제안하였다.

마지막으로 평가점수는 총 130점으로 구성하였다. 26개 평가지표를 각각 5점 척도로 구성하여 등가성을 적용하되, 이를 평가기준별로 군집한 가중 배점은 <그림 5>와 같이 법률적 타당성에 15점(11.5%), 정책적 타당성에 25점(19.2%), 기술적 타당성에 70점(53.8%), 행정적 절차에 20점(15.4%)을 부여하였다. 이처럼 배점에 가중치를 차등 부여한 이유는 법률적 및 정책적 타당성이 요건 충족에 대한 확인이고, 행정적 절차가 지자체의 행위와 협조 정도를 체크하는 것이라면, 사전평가의 요체인 기술적 타당성은 공공도서관 설립·운영계획의 내용적 충실탄성·우수성·적정성·역량과 의지를 평가하는 것이기 때문이다.

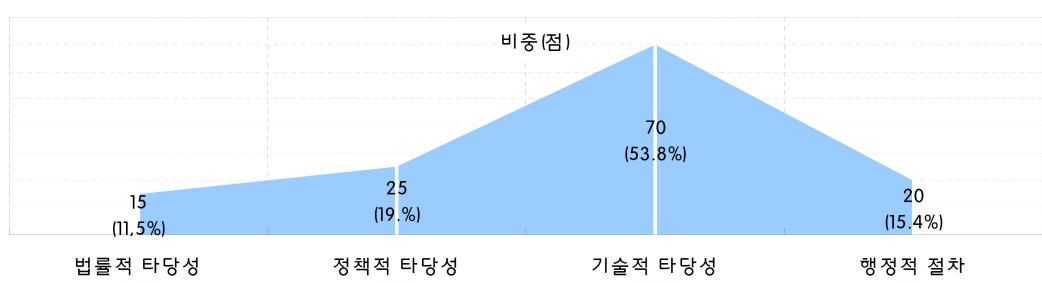
4. 제언 및 결론

4.1 제언

2023년부터 공립 공공도서관을 설립·운영하려는 주체는 「도서관법」 제31조 제1항에 따

라 문화체육관광부가 주관하는 설립타당성 사전평가를 받아야 한다. 하지만 지자체를 대상으로 사전평가가 법령 및 지침을 이해시키고, 관련 하위법 개정과 사전평가 대상의 결정 등 다음의 사항에 대한 준비가 필요하다.

첫째, 문화체육관광부는 전국 지자체·교육청의 도서관 담당자 및 실무자에게 공지하거나 설명회 등을 개최하여 설립타당성 사전평가의 거부나 불참 등을 불식시켜야 한다. 2021년 개정된 「국가균형발전 특별법」, 「보조금 관리에 관한 법률」, 그리고 「국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침」 등은 공공도서관 설립·운영 사업을 국가균형발전특별회계 및 국고보조금 지급 대상에서 제외하였다. 이에 따라 지자체 등은 국고지원(보조금, 교부금 등)이 없는데 왜 국가로부터 설립타당성 사전평가를 받아야 하는지에 대한 불평·불만이 제기되고 있다. 이러한 문제 제기와 불만은 법적 용어, 개정된 관계 법령·지침, 유예기간 등에 대한 이해 부족이나 물이해가 초래하는 결과이므로 특히 지자체의 공공도서관 사전평가 회피 및 건립의지 약화에 대한 대응, 도서관 관련 다양한 사업 지원과 연계한 인센티브 제공 방안 모색 등 다양한 설득 논리를 전략적으로 전개해야 할 필요가 있다.



<그림 5> 공공도서관 설립타당성 사전평가의 영역별 가중치 모형

둘째, 문화체육관광부가 「도서관법」 제31조 제1항의 규정에 따른 공공도서관 설립타당성 사전평가를 주관하기 위해서는 하위법령을 개정하고 사전평가단을 구성·운영해야 한다. 먼저 문화체육관광부는 「도서관법」 제31조 제2항(제1항에 따른 사전평가의 절차, 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다)에서 위임한 '사전평가의 절차, 방법 등에 필요한 사항'을 「도서관법」 하위법령에 규정해야 한다.

셋째, 사전평가 대상을 결정해야 한다. 도서관의 설립주체 및 성격별 사전평가 대상은 「도서관법」 제4조 제1항 제2호에 따른 지방자치단체 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제32조에 따라 교육감이 설립·운영하고자 하는 공립도서관(작은도서관은 제외함)과 「도서관법」 제25조 제1항에 따라 시·도가 설립·운영할 광역대표도서관이다. 또한 도서관의 건축방식별 사전평가 대상은 「건축법 시행령」 제2조(정의)에 규정된 3가지(신축, 증축, 이전) 경우와 「생활밀착형 사회기반시설 정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정」 제2조에 따른 복합화(리모델링 포함) 시설을 검토할 수 있다. 그러나 증축이나 이전은 신축이 아니고, 복합화나 리모델링은 신축에 해당되지 않으므로 공공도서관 설립 타당성 사전평가는 「도서관법 시행령」이 2022년 12월 8일부터 발효됨에 따라 2023년부터 신축계획을 수립하는 경우로 한정하는 것이 바람직하다.

4.2 결론

2021년 12월 7일 전부 개정된 「도서관법」 제

31조 제1항에는 "지방자치단체의 장 또는 시·도교육감은 공립 공공도서관을 설립하려면 미리 공공도서관 설립·운영계획을 수립하여 문화체육관광부장관으로부터 설립타당성에 관한 사전평가를 받아야 한다"는 내용이 신설되었고, 제2항은 "제1항에 따른 사전평가의 절차, 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다"고 규정하고 있다. 현재 문화체육관광부는 2022년 12월 8월자로 「도서관법」이 효력을 발생함에 따라 법률에서 위임된 사항을 「도서관법 시행령」에 반영하기 위한 개정 작업을 진행하고 있으며, 그 가운데 2023년부터 반드시 추진해야 할 새로운 사무 중의 하나가 '지방자치단체 및 교육청이 건립·운영할 예정인 공립 공공도서관에 대한 설립타당성 사전평가'이다.

이에 본 연구는 문화체육관광부장관이 주관하는 공공도서관 설립타당성 사전평가제의 기본방향, 평가체계, 평가모형(안)을 제시하였다. 사전평가 부재가 초래하는 최대 문제점은 기존 공공도서관이 3대 이념적 지주(공비운영, 무료제공, 만인공개)를 기반으로 「도서관법」 제32조에 규정된 업무(자료 수집·정리·보존 및 제공, 문화활동 및 평생학습에 필요한 프로그램 제공 및 장려, 독서 생활화를 위한 계획 수립 및 실시, 도서관 협력 및 상호대차, 지역 특성에 따른 분관 등의 설립·육성, 기타 기능 수행에 필요한 업무)를 충실히 수행하는 기반을 확보하지 못하는 데 있다. 따라서 공공도서관 건립의 사전평가는 지자체별 공공도서관 불균형 해소, 설립단계에서의 핵심인프라 충실화 유도, 설립·운영에 대한 행정 책임성 강화를 통한 상대적 격차 완화에 기여할 것으로 생각된다.

참 고 문 헌

- 국가균형발전 특별법. 법률 제18661호.
- 국가재정법. 법률 제18469호.
- 국무조정실 (2022). 생활SOC 복합화사업 선정 가이드라인. 세종: 국무조정실.
- 건축법. 법률 제18508호.
- 기획재정부 (2022). 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침. 세종: 동부.
- 과학기술기본법. 법률 제18727호.
- 녹색건축물 조성 지원법. 법률 제18469호.
- 도서관법. 법률 제18547호.
- 문화체육관광부 (2017). 공립박물관 건립 사전 타당성 평가 운영실태 조사 및 지침개발. 세종: 동부.
- 문화체육관광부 (2018). 공공도서관 건립 타당성 검토 설명자료(안). 세종: 동부.
- 문화체육관광부 (2019). 공공도서관 건립 · 운영 매뉴얼. 세종: 동부.
- 문화체육관광부 (2020). 공립박물관 설립 타당성 사전평가 설명자료. 세종: 동부.
- 박물관 및 미술관 진흥법. 법률 제18772호.
- 보조금 관리에 관한 법률. 법률 제18425호.
- 예비타당성조사 수행 총괄지침. 기획재정부훈령 제436호.
- 지방교육자치에 관한 법률. 법률 제18841호.
- 한국개발연구원 (2000). 문화 · 관광 · 체육 · 과학부문사업의 예비타당성조사 표준지침 연구보고서. 서울: 동기관.
- 小泉公乃 (2021). 公立図書館における補助金 · 交付金の活用. カレントアウェアネス. CA2003, 5-8. 출처: <https://current.ndl.go.jp/ca2003>
- 西東京市 (2021). 図書館施設の改修 事務事業評価シート(事前評価).
출처: https://www.city.nishitokyo.jp/siseizyoho/sesaku_keikaku/jigyou-hyouka/h21/02009kyouiku.files/9-6-1.pdf
- 博物館の設置及び運営上の望ましい基準. 文部科學省告示 第165号.
- 日本 図書館法. 法律 第二十六号.
- 日本図書館協會 (2012). 公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準. 東京: 日本図書館協會.
- 日本 地方教育行政の組織及び運営に關する法律. 法律 第百六十二号.
- 櫻川市 (2020). 櫻川市図書館建設検討事業.
출처: <https://www.city.sakuragawa.lg.jp/data/soumu/ghyouka/R03sheet/020203001046.pdf>
American Alliance of Museums homepage. Available: <https://www.aam-us.org>

- American Alliance of Museums. Core standards for museums. Available:
<https://www.aam-us.org/programs/ethics-standards-and-professional-practices/core-standards-for-museums/>
- Arizona State Library, Archives & Records State Grants-in-Aid webpage. Available:
<https://azlibrary.gov/libdev/funding/sgia>
- Arts Council England (2018). Accreditation Guidance. Available:
<https://www.artscouncil.org.uk/accreditation-scheme/about-accreditation#section-3>
- Arts Council England (2018). Accreditation Standard. Available:
https://www.artscouncil.org.uk/sites/default/files/download-file/Accreditation_Standard_Nov2018_0.pdf
- Arts Council England (2022). Libraries Improvement Fund Round 2-Guideline for Applicants. Available:
<https://www.artscouncil.org.uk/document/libraries-improvement-fund-round-2-guidance-applicants>
- Arts Council England homepage. Available: <https://www.artscouncil.org.uk>
- Connecticut State Library. Library Buildings and Construction webpage. Available:
<https://libguides.ctstatelibrary.org/dld/construction/constructiongrants>
- Florida Department of State Library Development homepage. Available:
<https://dos.myflorida.com/library-archives/library-development/funding/construction>
- Illinois State Library Public Library Accreditation webpage. Available:
https://www.ilsos.gov/grants/publib_construction
- Library Connected (2022, March). Libraries Accreditation: The Draft Scheme. Available:
<https://www.librariesconnected.org.uk/news/libraries-connected-publishes-draft-accreditation-scheme-public-libraries>
- New York Codes, Rules and Regulations. Title 8: Education, part 90.
- New York State Aid for Library Construction. Available:
<https://www.nysl.nysesd.gov/libdev/construc/index.html>
- Public Libraries and Museums Act 1964. Chapter 75.
- Texas State Library Public Library Accreditation webpage. Available:
<https://www.tsl.texas.gov/ldn/accreditation>
- The Laws of New York. Chapter 16, Title 1, Article 5, Part 2.
- United States Code. Title 20: Education, Chapter 72: Museum and Library Services.
- Welsh Government (2022). Capital Grant for Museums, Archives, Libraries(2022 to 2023): guidance

for applicants. Available:

<https://gov.wales/capital-grant-museums-archives-libraries-2023-2024-guidance-applicants-html>

• 국한문 참고자료의 영어 표기

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

Act on the Organization and Operation of Local Educational Administration. Section No162. Building Act. Section No18508.

Desirable Standards for the Establishment and Operation of Museums. Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology Notification No165.

Framework Act On Science And Technology. Section No18727.

General Guidelines for Conducting Preliminary Feasibility Study. Ministry of Economy and finance Directive No436.

Green Buildings Construction Support Act. Section No18469.

Japan Library Association (2012). Desirable Standards for Establishment and Operation of Libraries. Tokyo: The Association.

Japanese Library Law. Section No26.

Koizumi Masanori (2021). Utilization of Subsidies and Grants in Public Libraries. Current Awareness, No349, 5-8. Available: <https://current.ndl.go.jp/ca2003>

Korean Development Institute (2000). A Study on the Preliminary Feasibility Study for Culture, Tourism, Sports, and Science Projects. Seoul: The Institute.

Libraries Act. Section No18547.

Local Education Autonomy Act. Section No18841.

Ministry of Culture, Sports & Tourism (2017). Development of Guidelines for the Pre-feasibility Evaluation of Public Museum Construction. Sejong: The Ministry.

Ministry of Culture, Sports & Tourism (2018). Explanatory data on feasibility study of public library construction(draft). Sejong: The Ministry.

Ministry of Culture, Sports & Tourism (2019). Public Library Construction and Operation Manual. Sejong: The Ministry.

Ministry of Culture, Sports & Tourism (2020). Preliminary Evaluation of Feasibility of Public Museums. Sejong: The Ministry.

Ministry of Economy and finance (2022). Guidelines for the Preparation of the National Balanced

Development Special Account. Sejong: The Ministry.

Museum And Art Gallery Support Act. Section No18772.

National Finance Act. Section No18469.

Nishitokyo City (2021). Evaluation Sheet for Renovation Work of Library Facilities (Pre-evaluation).

Available:

https://www.city.nishitokyo.jp/siseizyoho/sesaku_keikaku/jigyou-hyouka/h21/02009kyouiku.files/9-6-1.pdf

Office for Government Policy Coordination (2022). Guidelines for the Selection of Life SOC Complexity Projects. Sejong: The Office.

Sakuragawa City (2020). Sakuragawa City Library Construction Project. Available:

<https://www.city.sakuragawa.lg.jp/data/soumu/ghyouka/R03sheet/020203001046.pdf>

Special Act on Balanced National Development. Section No18661.

Subsidy Management Act. Section No18425.

