

공공도서관 경영형태 변용성 연구

A Study on the Transfiguration of Management Forms in Public Libraries

윤 희 윤(Hee-Yoon Yoon)*

목 차

- | | |
|-----------------------|---------------------|
| 1. 서론 | 3.1 사무기능의 아웃소싱 |
| 2. 도서관 경영개혁의 동인과 전모 | 3.2 사무·관리의 위탁제도 |
| 2.1 신공공경영론의 등장과 계보 | 3.3 관리운영의 지정관리자제도 |
| 2.2 도서관 경영개혁의 전모와 특징 | 3.4 건립운영의 민간자금 활용사업 |
| 2.3 도서관의 재화적 성격과 변화 | 4. 요약 및 결론 |
| 3. 공공도서관 경영형태의 변용성 분석 | |

초 록

이 연구는 도서관 경영패러다임 및 기법 변화의 후속연구이다. 1980년대부터 주요 선진국은 사회변동에 따른 경영 및 행정패러다임의 변화에 주목하여 신공공경영이론을 행정개혁과 경영혁신의 사상적 원천 및 전략적 수법으로 채택하였는데, 그 이유는 무엇이며 구체적인 실천수단이 도서관의 경영개혁과 관리운영에 어떻게 적용되어 경영형태를 변용시키는지에 대하여 분석하였다. 특히 공공도서관을 중심으로 아웃소싱, 위탁경영 및 지정관리자제도, 민간자금 활용사업을 집중적으로 논급하고 제안하였다.

ABSTRACT

This paper is succeeding research of change of management paradigms and techniques in library. From 1980's major industrialized nations adopted new public management theory with ideological source and strategic technique of administrative reform and management renovation. The researcher analyzed the reasons which applies NPM, the state where its concrete technique is applied in public library management reform, and transfiguration process of management forms(outsourcing, contracting out and designated manager system, private finance initiative, etc.)

키워드: 신공공경영, 도서관 경영개혁, 공공도서관 경영형태, 아웃소싱, 민간자금 활용사업
New Public Management, Library Management Reform, Public Library Management Forms, Outsourcing, Private Finance Initiative

* 대구대학교 문헌정보학과 교수(yhy@daegu.ac.kr)
논문접수일자 2007년 10월 17일
게재확정일자 2007년 11월 15일

1. 서론

도서관 경영은 현실의 문제이다. 이 명제가 반증하듯이 도서관 경영에 관한 연구는 미시적 기법을 적용한 이론적 접근이나 사례분석이 대다수를 차지하고 있다. 실제로 도서관의 현장과 실상을 배제한 담론이나 연구는 별무소용이고 신기루에 불과하며, 도서관이 사회의 정보문화기관과 모체기관의 하부조직으로 존재하는 이상, 그것의 경영관리도 현실사회에 집중할 때 적실성을 담보할 수 있다. 아웃소싱, 위탁관리, 직무만족, 팀제조직, 예산모형, 건축계획과 공간구성 등의 밀착형 조사가 연구가 반증한다.

그러나 미시적 접근과 분석은 개별도서관 내지 관종별 경영문제에 국한되기 때문에 일반화가 어려울 뿐만 아니라 전체상을 파악하기 어렵다. 또한 왜 경영패러다임이 변하며, 그에 따른 경영전략과 관리기법이 어떻게 접목·적용되는지를 해명하기도 쉽지 않다. 부연하면 도서관 경영문제는 현상적 조사연구에 못지않게 그것의 시발점과 동인, 진화과정과 변용, 국제적 동향을 논급할 때 사회와 도서관, 행정과 경영, 패러다임과 기법의 통섭이 가능하다. 이를 위해서는 현미경을 동원하여 도서관 경영요소의 구체적 사실관계를 논증하는 것이 아니라 망원경을 통하여 경영형태를 조감하고 향방과 흐름을 추론할 필요가 있다. 다시 말해서 거시적 접근법으로 도서관 경영관리의 수직적 및 수평적 스펙트럼을 통찰할 필요성이 있다.

이에 본 연구는 사회변동에 따른 경영 및 행정 패러다임의 변화에 주목한 주요 선진국이 1980년대부터 신공공경영이론을 행정개혁과 경영혁신의 사상적 원천 및 전략적 수법으로 채택한 이

유는 무엇이며, 그것의 실천적 수단이 도서관의 경영개혁과 관리운영에 어떻게 적용되어 경영형태를 변용시키는지에 대하여 분석하고자 한다. 특히 공공도서관의 사무기능 아웃소싱, 관리운영의 위탁 및 지정관리자제도, 민간자금 활용사업을 집중적으로 논급하고 제안하는데 목적이 있다.

2. 도서관 경영개혁의 동인과 전모

지난 세기 후반부터 영국을 비롯한 OECD 선진국은 새로운 경영 및 행정패러다임(윤희운 2007, 5-23)을 수용하는 방향으로 행정개혁과 경영혁신에 진력하여 왔다. 그에 따른 도서관 경영개혁의 전모와 공공재적 성격의 변화를 분석하면 다음과 같다.

2.1 신공공경영론의 등장과 계보

거대 담론의 차원에서 보면 농경사회가 산업사회로, 다시 정보화 및 지식기반사회로 이동함에 따라 사고와 인식의 패러다임이 변하고 있다. 이에 따른 파장을 대표하는 영역이 경영관리와 행정서비스라 할 수 있는데 전자에서는 정태적 경영이 동태적 경영으로, 후자에서는 행정기능의 확대정책이 축소지향성으로 반전되고 법령상 절차의 중시형이 집행 및 결과의 강조형으로 바뀌고 있다.

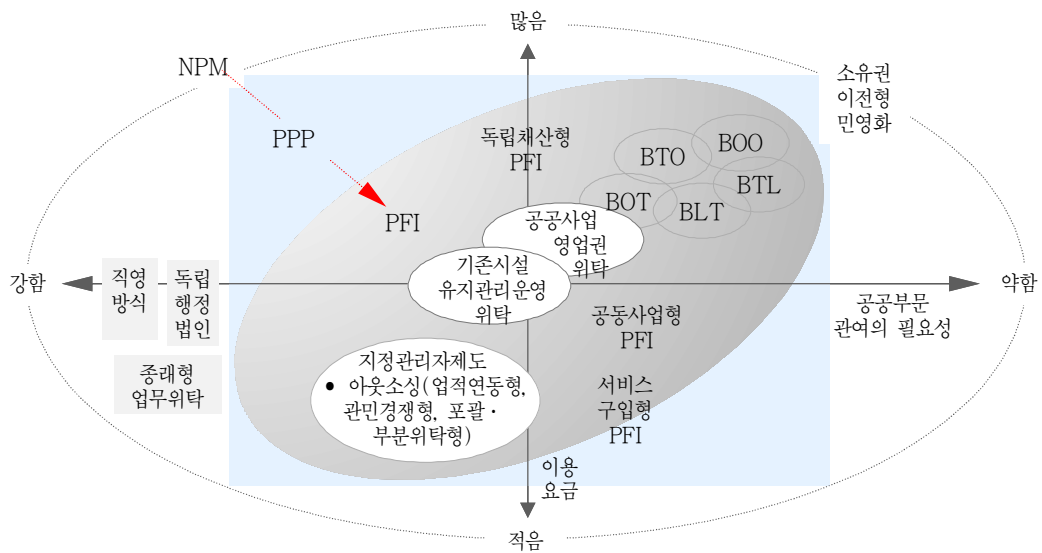
이러한 변화추이에 편승하여 재정적자의 증대와 공공성과의 저하를 해소하기 위한 행정개혁과 공공혁신을 단행할 목적으로 1980년대 후반에 영국을 비롯한 선진국에 도입된 새로운 경

영이론과 기법이 소위 신공공경영(NPM: New Public Management)¹⁾이다. 런던대학의 Hood 교수가 처음 사용한 인물로 회자되는 NPM은 'New+Public(Public administration)+Management(business Management)의 합성어로서 민간의 경영원리와 방법론을 행정부문 등의 공공 분야에 적용한 신경영기법을 말한다(Hood 1991, 3-19). 그 기본원칙은 업적 및 성과에 의한 통제, 시장 메커니즘(위탁, 민간 사업화, 민영화, 경쟁입찰 등)의 활용, 고객주의에 기반한 경쟁 원리의 도입, 정책입안 및 집행기능의 분리, 계층제 완화 등이며, 궁극적인 지향성은 민간기업의 경영이념과 수법 및 성공사례 등을 행정 현장에 도입하여 효율성과 활성화를 도모하는데 있다.

이러한 기본원칙과 지향성에 입각하여 영국이

추진한 행정개혁과 공공혁신의 궁극적인 목적은 관료적 행정관리(bureaucratic administration)에서 시장 메커니즘형 경영(market-type mechanic management)으로 전환하는데 있었다. 그 후에 NPM은 미국, 덴마크, 핀란드, 호주, 네덜란드, 프랑스 등의 OECD 국가로 확대되었으며, 유형은 업적과 성과를 중시한 계약형(스웨덴, 노르웨이, 핀란드), 시장메커니즘을 활용한 고객선택형(영국, 뉴질랜드), 시민의 참여와 협동에 의한 시민주도형(덴마크, 네덜란드)으로 대별할 수 있으며(Naschold 1996; 財務省 財務總合政策研究所 2001, 264), 변종 내지 구체적인 수단을 중심으로 계보와 파장의 전모를 도시하면 <그림 1>과 같다(윤희운 2007, 14).

이를 대표하는 영국의 경우, 대처정권(1979~1990)과 메이저 정권(1990~1997)에서 '작은



<그림 1> 신공공경영(NPM)의 파장과 상관성

1) 일본과 국내에서는 NPM을 신공공경영, 신행정경영, 신공공관리 등으로 역칭하고 있다.

정부'를 실현할 목표로 행정 및 재정개혁을 추진하는 과정에서 공공서비스의 새로운 제공방법을 모색하였다. 대처정권은 국영기업의 민영화나 아웃소싱(외부위탁 등) 등을, 그 기초를 이어받는 메이저정권은 1992년에 민간자금 활용사업(PFI: Private Finance Initiative) 방식을 도입하였다. 그리고 1997년 5월에 출범한 블레이정권은 PFI를 확대·발전시킨 공민파트너십(PPP: Public Private Partnership)에 의한 공공서비스를 제공함으로써 PFI 또는 PPP²⁾에 의한 행정서비스는 국제적 조류가 되고 있다.

이처럼 NPM, PPP, PFI로 이어지는 공공부문의 혁신정책은 아웃소싱, 민간위탁, 민영화, 공설민영 등의 경영기법으로 구체화되어 도서관 관계에도 적용되고 있다. 그것은 도서관의 경영개혁을 수반할 뿐만 아니라, 특히 일종의 행정서비스를 제공하는 공공도서관의 재화적 성격을 변화시키고 공공성에도 영향을 미칠 수밖에 없다는 것을 시사한다.

2.2 도서관 경영개혁의 전모와 특징

도서관 경영개혁을 이해하려면 행정개혁의 역사적 배경을 살펴볼 필요가 있다. 제2차 세계대전 이후의 국제경제는 동서냉전에 의한 상호유통이 단절된 양극화 구조로 출발하였다. 그 가운데 민주진영은 자본주의 경제를 선도하던 미국을 중심으로 군비강화, 사회간접자본, 과학기술 및 우주개발에 방대한 재정을 투입하기 시작

하였다. 이러한 확충정책은 1970년대 중반까지 계속되어 각국의 재정위기를 초래하였고 경제성장 둔화, 불경기의 심각화, 사회문제의 복잡화 등과 맞물려 행정개혁의 불씨로 작용하였다.

이를 대표하는 국가는 영미 양국이다. 1979년에 집권한 대처정부와 1981년의 레이건 정권은 정부조직의 비효율성과 재정적자를 축소할 의도로 고강도의 행정개혁을 추진하였다. 이른바 '작은 정부'로의 변혁이며, 그 요체는 공공부문의 축소정책과 행정평가이다. 이를 위한 수단으로 NPM을 도입하였으며, 앵글로 색슨계의 국가 뿐만 아니라 일본도 적용하였다. 미국은 감세정책과 규제완화를 특징으로 하는 레이거노믹스(Reaganomics)의 결과로 행정서비스 품질이 저하되자 1993년에 클린턴 정권이 국가업적리뷰(National Performance Review)를 채택하여 고객주의 및 결과주의에 의한 성과중시형 평가시스템으로 전환하였다. 일본도 1990년대 후반에 행정평가시스템 및 발생주의 회계, PFI를 도입하기 시작하였다. 그 외에도 최근에 프랑스, 뉴질랜드, 중국, 한국 등이 적용하고 있어 PFI 사업은 글로벌 스탠드이며, 공공혁신의 대표적인 수법이다.

그러나 행정개혁을 주도한 국가는 역시 영국이며, NPM에 기반하여 다양한 경영기법을 적용하고 있다. 구체적으로 <그림 2>(野田 勝康 2001, 96)처럼 대처정부가 1980년에 법제화한 강제경쟁입찰(CCT: Compulsory Competitive Tendering),³⁾ 1982년에 중앙정부의 행정 및

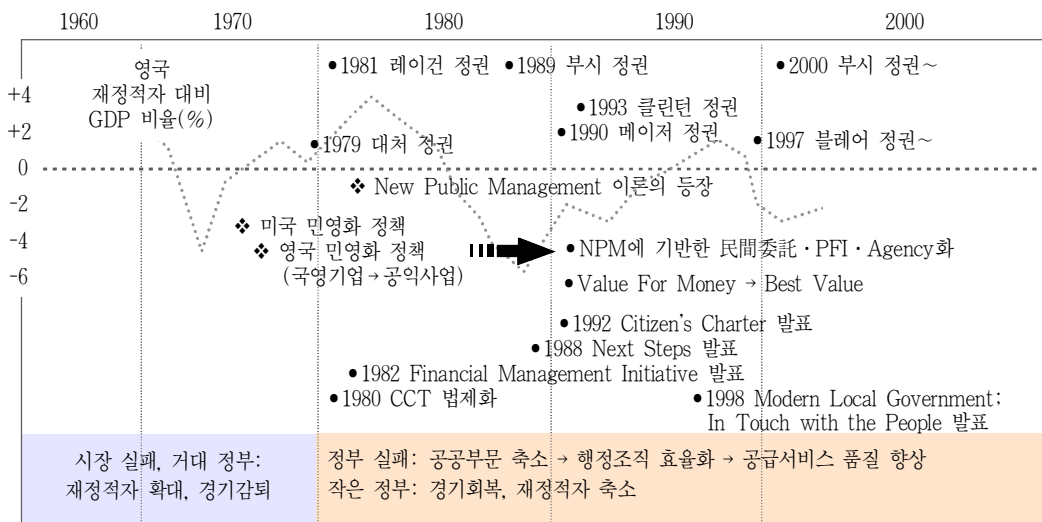
2) PFI와 PPP의 차이점은 전자가 국가 및 지방자치단체의 주도로 기본적인 사업계획을 수립하고 입찰방식을 통하여 민간의 자금이나 노하우를 활용하는데 비하여 후자는 민간 사업자를 사업의 기획단계부터 참여시키는 등의 방식으로 민간을 폭넓게 활용하는 수법이다.

3) 법령이 규정한 공공서비스에 입찰방식의 경쟁원리를 의무적으로 도입한 것으로서, 비용 대 효과의 관점에서 서비스 공급방식을 변경한 제도적 개혁을 말한다.

재정관리시스템을 혁신시킬 목적으로 도입한 재무관리개혁(FMI: Financial Management Initiatives)⁴⁾, 1988년에 중앙정부의 민영화·민간위탁(PFI 포함)·에이전시화를 고려한 Next Steps⁵⁾, 1991년에 메이저 정권이 행정서비스의 표준을 설정한 시민헌장(Citizen's Charter), 그것의 6대 원칙의 하나로 추진한 VFM(Value for Money)⁶⁾, 1998년에 블레어 정권이 CCT의 대체기법으로 도입한 VFM를 더욱 진전시킨 Best Value⁷⁾ 원칙 등이 행정개혁의 핵심 계

보를 형성하고 있다. 이처럼 영국을 비롯한 주요 선진국은 1970년대부터 재정적자와 경제적 침체를 해결하고 공적 책무를 강화하기 위한 행정개혁, 즉 작은 정부를 기치로 내걸고 슬림화에 박차를 가하였다.

한편 도서관의 경우, 국내외를 막론하고 1970~1980년대까지는 국고지원과 자체예산을 기반으로 자급자족하면서 진흥과 발전을 계속하였으나 1990년대에 접어들면서 재정악화로 도서관의 경영자원도 급속도로 고갈되기 시작하



〈그림 2〉 영국의 시대별 행정개혁과 주요 정책

- 4) 중앙 부처의 장에게 목표를 설정하고 비용과 책임을 명확하게 부과한 것으로서, 최고 경영진 시스템, 예산 권한의 분산화, 실적평가를 그 특징으로 한다.
- 5) 종래에 공공재로 간주되는 분야의 공급을 민간에게 양도하는 각 단계에 정부가 행정적 기능을 수행하는 것을 말하며, 국영기업의 민영화를 비롯하여 많은 공익사업에 적용되었다.
- 6) VFM은 PFI에서 가장 중요한 개념의 하나로서, 공공부문의 사업에서 세금(money)의 사용가치(value)를 극대화하는 원칙을 말한다.
- 7) 이것은 2000년 4월에 블레어 정권이 지방자치단체의 업적을 평가·감시하고 효율성과 함께 서비스의 질적 체고를 목표로 도입한 지방자치혁신제도로서 NPM의 핵심정책에 해당한다. 근간적 요소는 종래의 행정 및 재정개혁의 3대 개념인 경제성(economy), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness)에 종래 수법의 근본적인 재검토(Challenge), 다른 지방공공단체와의 비교(Compare), 주민과의 협의(Consult), 민간기업 등과의 경쟁(Complete)을 추가한 이른바 '3E + 4C'이다.

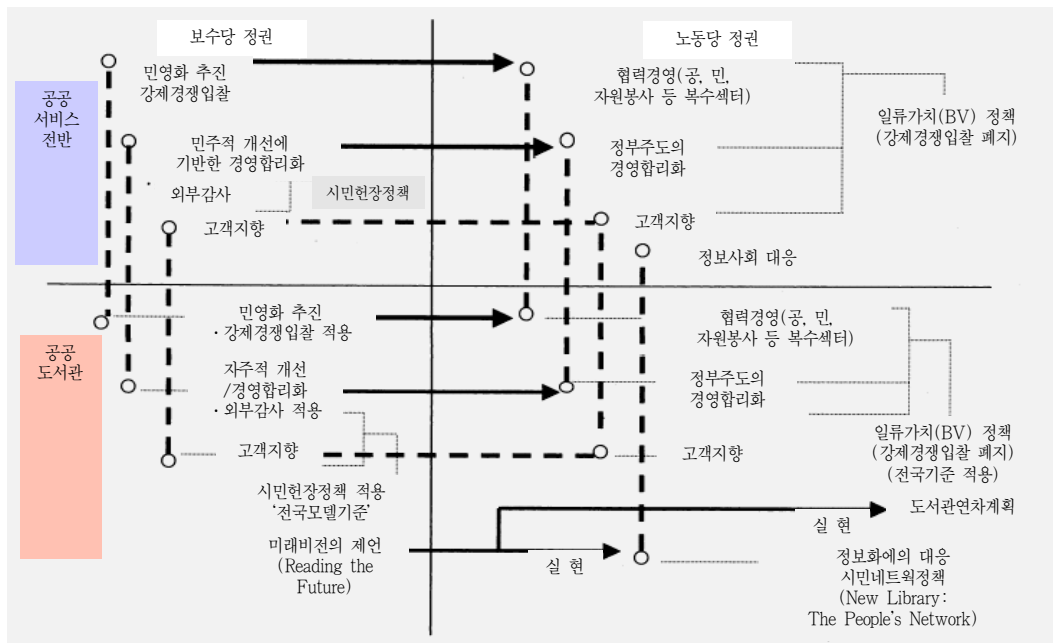
였다. 반면에 사회경제적 성숙화와 고령화는 빠른 속도로 진행되어 대중의 공공서비스에 대한 요구도 증가하는 동시에 다양하게 표출되었다. 이에 정부와 지방자치단체는 행정개혁의 범주 내에서 직영방식의 대안을 모색하는 방향으로 도서관 경영개혁을 추진하였다. 이를 대표하는 사례로는 역시 NPM 이론과 기법을 공공도서관에 적용한 영국을 들 수 있으며, 그 전모와 특징을 도시하면 <그림 3>과 같다(須賀千繪 2001, 12).

그 이후에 주요 선진국이 영국의 공공도서관 개혁을 벤치마킹함으로써 NPM 이론과 그것의 여러 실천기법은 새로운 경영형태를 창출하고 있다. 이를 도시한 <그림 4>를 보면 직영(공설공영)방식 외에 아웃소싱, 관리위탁, 지정관

리자제도, PFI 방식 등으로 다양화하고 있다.

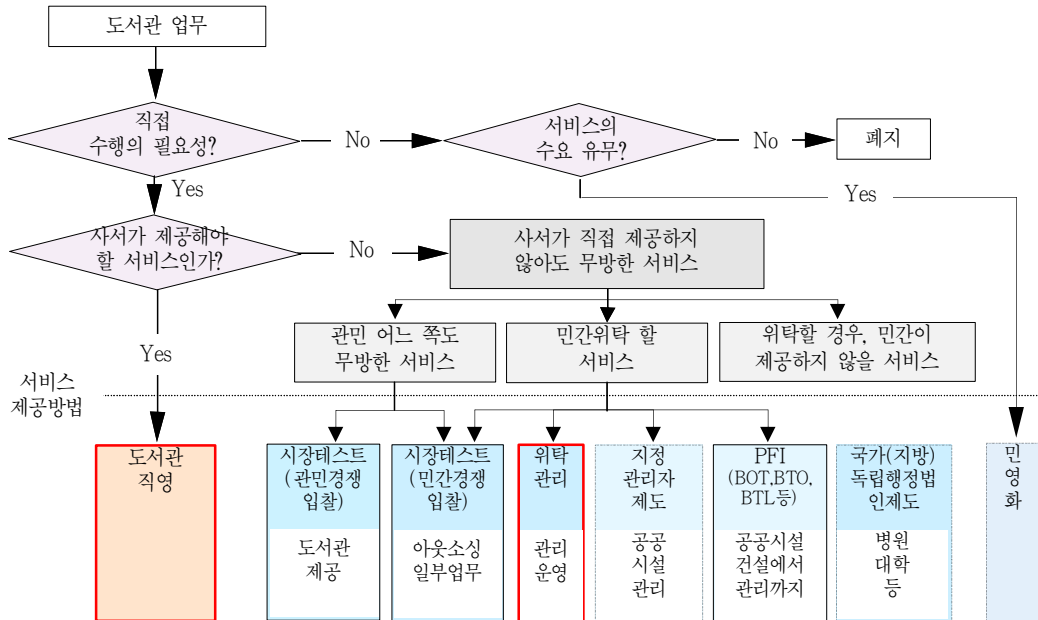
2.3 도서관의 재화적 성격과 변화

일반적으로 공공경제학에서는 재화의 유형을 공공재(public goods)와 사적재(private goods)로 대별한다. 공공재란 어떤 개인이 재화를 공동으로 소비하더라도 타인을 소비로부터 배제할 수 없는 재화, 또한 시장에서 공급되는 것이 아니라 정부 및 공공기관이 공급하는 재화를 말한다. 전자는 특정인이 재화를 소비해도 다른 사람의 소비 가능성이 줄어들지 않는다는 점에서 비경합성(non-rivalry)⁸⁾이라고, 후자는 누구도 재화를 향유할 수 있다는 점에서 비배제성(non-excludability) 또는 배제 불가능성



<그림 3> 영국의 행정개혁 메뉴와 공공도서관 적용

8) 비경합성은 비배타성, 공동소비성으로도 지칭한다.



〈그림 4〉 NPM 적용에 따른 도서관 경영형태의 다양화와 전모

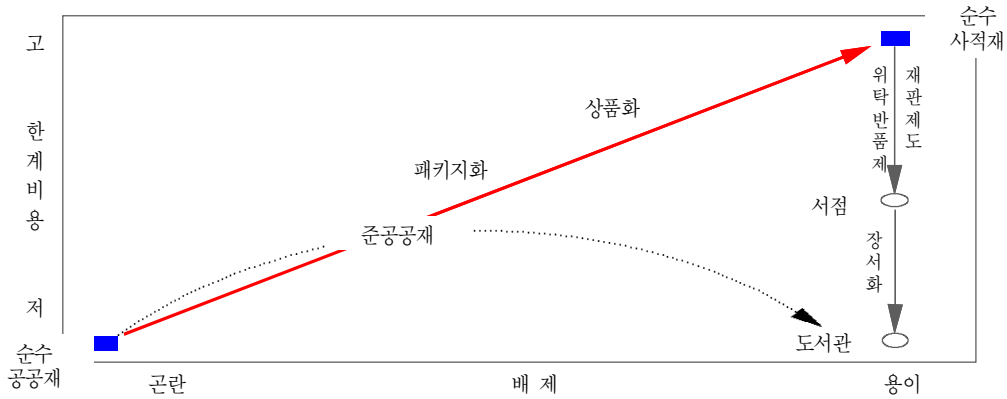
이라 한다. 그러나 현실적으로 완전한 비경합성과 비배제성을 구비한 순수 공공재는 드문 반면에 대다수는 부분적인 비경합성과 비배제성을 내포한 준공공재(quasi-public goods)에 해당한다.

그렇다면 19세기 후반부터 국가 또는 지방자치단체가 설립·운영하여 온 공공도서관은 공공재인가 아니면 준공공재인가. 또한 1980년대에 시작된 경영 및 행정패러다임의 변화에 편승하여 새로운 경영이론으로 부상한 NPM이 공공기관에 도입되는데 따른 공공도서관의 재화적 성격은 어떻게 변모하고 있는가. 이를 해명하려면 수집하는 도서, 그것의 집합체인 장서 그리고 사회기반시설로서의 공공도서관에 대한 재화적 특성, 즉 비경합성과 비배제성을 분석할 필요가 있다.

먼저 지식정보를 대변하는 도서 그 자체는

〈그림 5〉에 도시한 것처럼 한계비용이 낮고 배제가 곤란하므로 순수 공공재에 해당한다. 다만 도서를 유통시키기 위해서는 패키지화 및 상품화가 불가피하며 이를 출시하면 사적재로 변환되어 경합성과 배제성이 작용한다. 그런가 하면 어느 국가를 막론하고 도서를 사회적 가치재로 인정하기 때문에 정부가 재판 및 위탁 반품제도 등의 방식으로 출판시장에 개입하므로 비경합성이 발생한다. 요컨대 도서에 수록된 지식정보는 원래 공공재에 근접함에도 불구하고 출판시장에서는 이를 순수 사적재로 유통시킬 수밖에 없기 때문에 법령이나 제도를 동원하여 일단의 유보조건을 부가한 것이다. 이처럼 지식정보를 패키지화한 도서의 재화적 특성은 매우 복잡적이다.

다음으로 도서관이 출판시장에서 유통되는 도서를 계속해서 구입하여 축적한 장서에는 비



〈그림 5〉 도서, 장서, 도서관의 재화적 성격과 준공공재화 과정

경합성이 성립한다. 그 이유는 도서 1권을 구입 하는데 따른 추가적 비용이 제로에 가까울 뿐만 아니라 도서관마다 장서구성이 다르기 때문이다. 반면에 대다수의 실정법이 도서관의 무료공개를 원칙으로 규정하고 있다는 점에서 장서에도 비배제성이 적용되는 것으로 보이지만 도서관의 위치, 개방시간, 이용규정 등을 감안하면 배제의 가능성도 존재한다. 요컨대 도서관 장서의 재화적 성격은 비경합성을 보유했음에도 불구하고 비배제성을 보장하지 못하므로 준공공재에 해당한다고 할 수 있다.

마지막으로 도서중심의 장서구축과 대출서비스를 중시하는 공공도서관은 누구나 이용할 수 있을 뿐만 아니라 타인이 이용하더라도 감소하지 않는다는 점에서 비경합성과 비배제성을 갖춘 공공재 및 공공서비스라 할 수 있다. 다만 서비스의 공급량이 고정적인 이상, 일정 규모의 이용자만 공동소비가 가능하므로 이른바 제한적 비경합성을 가지며, 서비스 대상지역도 한정적이기 때문에 비배제성도 당해지역에 국한하여 성립된다. 이러한 사실은 지역별로 공공도서관이 설립·운영되고 있다는 점이

반증하며, 따라서 서비스의 편익도 특정 지역의 주민에게 한정된다는 측면에서 공공도서관을 '지방공공재'로 별칭하기도 한다(永田 治樹 外 2004, 4). 요컨대 지방자치단체가 설립·운영하는 공공도서관의 재화적 특성은 〈표 1〉과 같이 요약할 수 있다.

이처럼 도서의 집적체인 장서를 요체로 하는 도서관은 인류의 지식을 공유 및 전달하는 사회적 장치이기 때문에 '문명의 표지(the mark of civilization)'로 인식되어 왔다(永田 治樹 外, 1). 그 중에서도 특히 공공도서관은 '장서중심의 무료 제공서비스'라는 정언적 명제에 입각하여 대중의 지식정보 접근성과 이용성을 보장하는 사회공통자본(Social Overhead Capital)이다. 그것은 공공도서관이 시장거래를 전제할 수 없는 공익성 조직이므로 수요와 공급으로 구성되는 시장메카니즘을 통하여 사회적 편익을 최대화하는 것이 불가능하다는 것을 의미하며, 따라서 공공재로 간주하는 것은 마땅하다.

그런데 사회변동에 따른 사고패러다임의 변화가 새로운 경영 및 행정패러다임을 촉발하였고, 그 실천이념과 주류기법의 하나로 NPM이

〈표 1〉 공립 공공도서관의 재화적 성격과 판단 근거

구 분		재화적 성격				판단 근거	
		사적재	집합재	준공공재	공공재	비경합성	비배제성
도서(자료)	수록정보				■	●	●
	출판시장	■				×	×
장서(도서의 집적체)	자체(수록정보 포함)				■	●	●
	회원제, 공공대출권 적용		■			●	▲
	봉사지역, 개방시간의 제한성			■		●	▲
공공도서관	지방자치단체의 비용부담				■	●	●
	NPM(아웃소싱, 위탁 등)			■		▲	▲

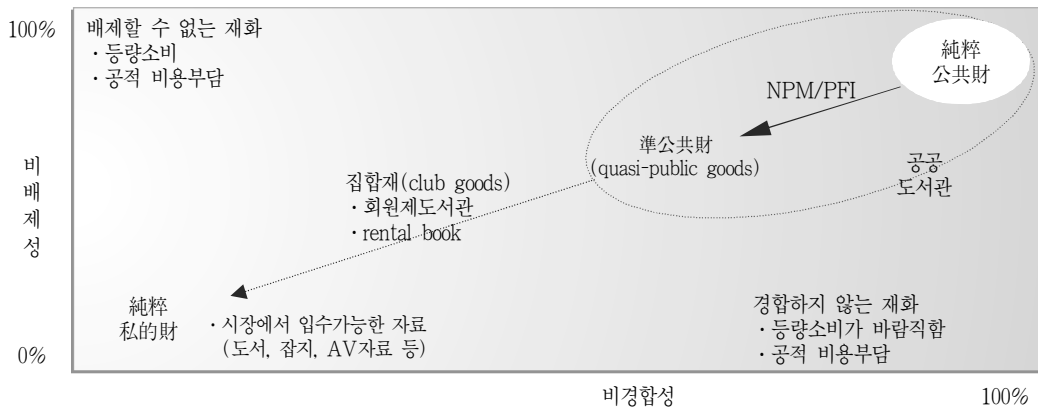
▲ 경합 또는 배제의 가능성

부상하여 도서관에 적용됨에 따라 공공재적 견고성도 약화되고 있다. 부언하면 국가가 공공재적 시각에서 대중의 경제적 및 지리적 비배제성을 강화할 의도로 공공도서관의 무료이용 원칙을 법령에 명시하고 공적 자금으로 개체수를 증설하여 왔으나, 최근에는 설립·운영단계에서 관리·운영까지를 민간시장에 의존하고 있어 〈그림 6〉처럼 공공재로서의 재화적 성격이 준공공재로 변모하고 있다. 따라서 어떤 양태의 NPM 기법을 공공도서관에 적용하든 간에 비경합성과 비배제성을 확보하는 방향으로

제도적 장치를 보완하고 운영할 필요가 있다.

3. 공공도서관 경영형태의 변용성 분석

1970년대 후반에 선진국을 중심으로 방만한 정부조직을 슬림화하여 재정부담을 완화하는 한편 공적 책무를 강화할 목적으로 도입한 NPM이 국내 공공부문에 적용됨에 따라 공공도서관의 경영형태가 〈그림 7〉처럼 다양화하거나



〈그림 6〉 공공도서관의 재화적 성격과 변화

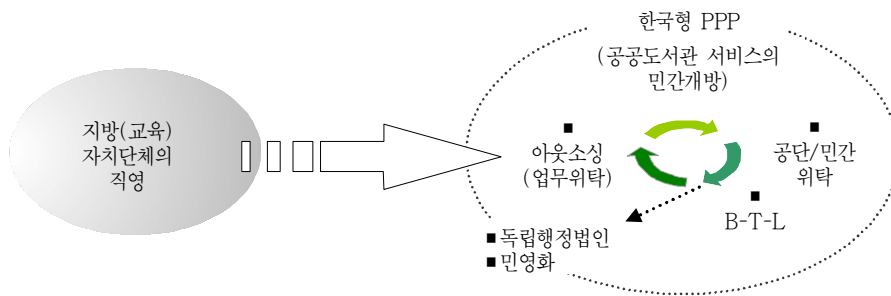
그럴 가능성이 높다. 이를 대표하는 사례가 사무집행 및 관리운영의 아웃소싱, 외부위탁과 지정관리자제도, PFI, 그리고 법인화 및 민영화이다. 이들 가운데 법인화 및 민영화를 제외한 주요 경영형태를 분석하면 다음과 같다.

3.1 사무기능의 아웃소싱

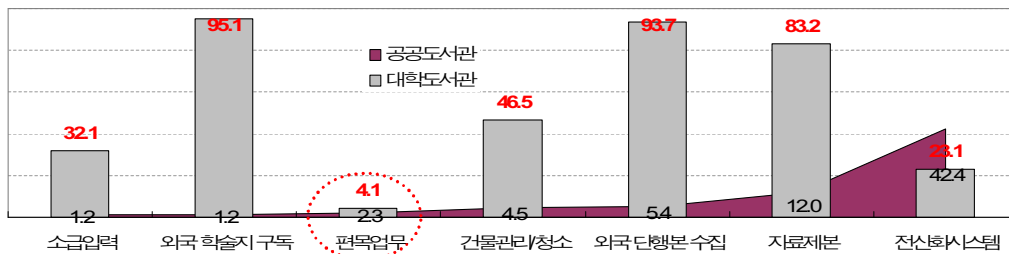
외주, 외부화, 외부조달, 위탁 등으로 회자되는 아웃소싱(outsourcing)은 도서관이 수행하는 여러 사무 가운데 일부를 외부 업체와 계약하여 처리하는 방식, 즉 사무위탁을 말한다. 그 본질은 부차적 사무를 외부 자원에 의존하는 대신에 내적 역량을 핵심업무에 집중화하기 위한 경영전략이다. 그럼에도 불구하고 <그림 8>의 사무가 반증하듯이 국내 도서관은 아웃소싱

을 비용절감의 수단으로 활용하고 있다.

1990년대 중반부터 아웃소싱의 적용범위가 주변업무에서 핵심업무로 확대되는 가운데 정리업무에 무분별하게 대입되는 현상에 주목할 필요가 있다. 비록 자동화 목록시스템이 정리업무의 신속성과 이용자의 접근가능성을 제고시킬지라도 사서직의 편목기능을 대신할 수는 없으며, 단지 직원과 이용자의 노동집약성을 완화시킬 따름이다. 자료정리의 경력이 일천하거나 전무하여도 이용자에게 양질의 서비스를 제공할 수 있다고 주장하는 것은 핵심업무의 상호관련성을 감안할 때 궤변이 아닐 수 없다. 최근에 공공 및 대학도서관을 대상으로 적용한 아웃소싱 사례를 면밀하게 분석한 Sweetland는 “도서관업무의 아웃소싱은 만병통치약이 아니며, 실제로 비용을 절감하지도 않을 뿐만 아니라 오히



<그림 7> 국내 공공도서관 경영형태의 변화



<그림 8> 국내 공공 및 대학도서관의 업무별 아웃소싱 현황

려 봉사의 질을 저하시키는 것”으로 단언하였다(Sweetland 2001, 173). 이를 더 구체적으로 정리하면 <표 2>와 같다(윤희운 2006, 363).

게다가 국내 아웃소싱 업체에 대한 도서관계 불만이 서지데이터의 신뢰성 및 업무 전문성의 부족(윤희운 2006, 362)으로 나타난 사실을 감안하면 비용절감과 인력부족을 빌미로 사서직의 핵심업무를 아웃소싱하는 행위는 정당성을 확보하기 어렵다. 따라서 아웃소싱에 대해서는 관중을 불문하고 ‘중도적 입장’을 견지하되, 핵심역량을 강화하는 전략적 수단으로 인식할 때 도서관의 정체성과 사서직의 전문성을 유지할 수 있다.

3.2 사무·관리의 위탁제도

아웃소싱이 사무의 일부를 외주하는 것이라면 관리위탁은 관리운영 자체를 외부기관에 일임하는 형태이다. 다시 말해서 전자는 대상사무의 발주와 납품으로 계약관계가 종결되는 반

면에 후자는 특정사무 또는 도서관의 관리운영권을 위탁하기 때문에 전자의 확장된 개념이다. 가령 아웃소싱에 관리운영권이 포함되면 관리위탁이 되는데, 이 경우에 위탁사무의 처리책임은 수탁자가, 감독책임은 위탁자가 유보한다(윤희운 1998, 6).

위탁의 법적 의미는 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제2조 2호에서 “각종 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 하에 행사하도록 하는 것”으로, 3호는 “민간위탁이라 함은 각종 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임 하에 행사하도록 하는 것”으로 규정하고 있다. 따라서 도서관 관리위탁의 유형은 수탁자(수탁기관)의 성격을 기준으로 공단(공사)위탁, 민간위탁, 제3섹터 위탁으로 구분할 수 있다. 첫째, 공단(공사)⁹⁾ 위탁은 「지방공기업법」 제

<표 2> 도서관 아웃소싱의 기대효과와 후광효과

명분과 잇점(expectation effect)	우려와 약점(boomerang effect)	부작용과 그림자(halo effect)
<ul style="list-style-type: none"> • 인력부족의 대안 • 외부 노하우 및 전문기술 활용 • 자료수집 및 정리속도 향상 • 정리비용(인건비 등)의 절감에 따른 예산부담 완화 • 단순반복 업무의 최소화와 정리부담 축소 • 인력 재배치에 따른 핵심기능 강화 • 교육·연구지원용 서비스전략의 개발과 제공기능의 제고 	<ul style="list-style-type: none"> • DB 품질 저하와 불만 비등 • 외주업체 평가와 검증의 부재, 부도·계약 불이행에 따른 피해의 상존 • 인사이동 범위의 확대로 인력·조직의 불안정성 • 내적 처리역량과 기술력의 약화 • 내부 정보의 보안유지 어려움 • 외주 업체에 종속될 개연성과 통제력의 상실 • 이질적 조직문화에 따른 비효율성과 갈등 • 경영자 파워 증가, 직원조합 약화, 인력체계 이중구조 • 법적 책무성과 충실성의 이동(도서관 → 위탁자) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지식정보에 대한 해독력과 통제력 상실 • 자료와 이용자의 매칭포인트 축소 내지 중개기능의 약화 • 조직의 평면화, 상위직 승진계단 및 중간관리직 소멸 • 사서직의 배타적 전문성 약화 • 도서관(사서직) 니치의 축소 • 사서직 정체성의 훼손과 요소·무차별적 경제논리 대입

9) 지방공단은 지방자치단체의 고유업무에 대한 전문성과 기술성을 살려 전담 대행하는 일종의 공공업무 대행기관으로서 주차, 체육 등의 시설을 관리하는 독립법인을 말하며, 지방공사는 민관의 중간영역 또는 민간부문의 성격이 강한 사업영역을 공공성 확보의 차원에서 지방자치단체가 간접 경영하는 일종의 회사로 도시개발, 지하철, 의료원, 농수산물 유통 등의 분야가 대표적이다. 양자의 가장 큰 차이는 지방공단의 경우, 자치단체가 위탁하는 특정사업만 수행할 수 있으며, 민관협작이 불가능하다는 점이다.

76조 제1항에 의하여 설립된 지방공단과 동법 제49조 제1항을 적용받는 지방공사에 도서관을 관리위탁하는 것을 의미한다. 다만 공립 공공도서관의 경우, 그 운영관리는 지방자치단체의 고유업무이기 때문에 지방공사에 위탁할 수 없다. 실제로 일본은 물론 국내에서도 지방공단이 공공도서관을 관리위탁하는 사례가 많다. 가령 성북정보도서관, 중랑구립정보도서관, 의정부시립도서관, 화성시립남양도서관, 연천군립도서관, 거제시립도서관, 중원정보문화센터 등은 각각 지방자치단체가 출자한 시설관리공단에서 관리위탁하고 있다.

둘째, 민간위탁은 도서관 사무의 일부(민간경제의 활성화가 가능한 업무, 행정규제가 없어도 자율적 운영이 가능한 업무, 단순한 기능의 민간용역으로 경비절감이 기대되는 업무 등)나 전체의 관리운영을 개인이나 민간단체에 위탁하는 경우를 말한다. 대상사무는 경비, 공조, 주차장 관리, 청소 등이며, 도서관 전체를 관리위탁한 사례로는 「지방문화원진흥법」 제4조 제2항에 근거하여 설립된 비영리특별법인인 광진문화원의 광진구립정보도서관을 비롯하여 인덕원(사회복지법인)의 은평구립도서관, 광주YMCA의 서구공공도서관, 지역사회교육협회의 청주기적의 도서관 등을 들 수 있다.

셋째, 제3섹터 위탁은 공공부문(제1섹터)과 민간부문(제2섹터)이 수행할 수 없거나 처리하지 않는 행정사무를 담당할 목적으로 설립된 조직체에 관리위탁하는 방식을 말한다(Levitt

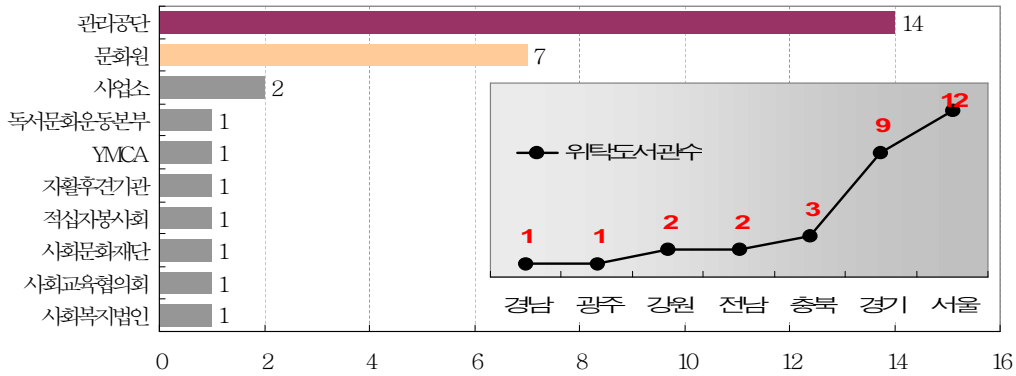
1973, 7). 광의의 제3섹터는 NGO 등을 포괄하는 민관의 합작영역 또는 비영리 단체나 법인까지를 총칭하지만, 「지방공기업법」 상의 대상은 지방자치단체의 출자비율이 50% 이상인 지방공사형 제3섹터와 50% 미만을 출자한 상법상의 주식회사나 민법상의 재단법인형 제3섹터로 국한된다. 이를 대표하는 사례로는 책임있는 사회문화재단이 위탁관리하는 동대문구정보도서관과 제천기적의 도서관을 들 수 있다.

이러한 위탁경영 방식은 1960년대 말부터 전문도서관계에 도입되기 시작하여 1970년대 중반에는 공공 및 대학도서관으로 확대되었다. 또한 그 대상도 일부 사무에서 도서관 전체를 관리위탁하는 형태로 발전하고 있다. 국내 공공도서관의 경우, 1995년 1월에 의정부시립도서관이 시설관리공단에 위탁된 것을 시발로 <그림 9>에 도시한 것처럼 2005년말까지 총 497개관 가운데 6.04%(30개관)가 관리위탁하고 있으며, 수탁주체별로는 관리공단이 14개관으로 가장 많고 그 다음이 문화원, 사업소¹⁰⁾의 순이다. 이에 따른 문제점은 다음의 몇 가지로 집약할 수 있다.

첫째, 도서관의 위탁경영은 공단이나 민간의 전문성과 기술성을 활용하여 이용자 서비스를 강화하는데 목적과 당위성이 있다. 그럼에도 대다수 지방자치단체나 교육청은 도서관의 서비스 강화보다 전문인력을 확보하기 어렵다는 이유로 위탁하고 있다.

둘째, 수탁기관이 인건비를 절감할 의도로

10) 일부 공공도서관을 위탁관리하는 문화관광사업소, 문화체육관리사업소 등은 「지방자치법」 제105조 및 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제2조 4호의 규정에 의거하여 당해 지방자치단체가 제정한 자치법규에 의하여 설립된 소속기관을 말한다. 따라서 상급행정기관이 소속기관에 공공도서관의 관리운영을 이관하였다는 점에서는 위탁관리에 속하지만, 소속기관의 장과 직원이 공무원이라는 측면에서는 민간 또는 공단위탁과 다르다.



〈그림 9〉 국내 공공도서관의 위탁관리 현황(2005년말 기준)

신규 인력을 단순 계약직으로 채용함으로써 이직율이 높아지는가 하면 귀속감의 약화와 재계약의 불투명성 등에 따른 사기저하로 서비스의 질적 하락을 초래하고 있다.

셋째, 일부 수탁기관이 관장직과 중간관리직을 자치단체장 선거참모 내지 지지자, 무자격 이해관계자, 고위공무원의 선심성 자리로 악용한 전례를 감안하면 앞으로도 관리위탁에 따른 공공도서관의 공공성과 공익성이 훼손될 가능성이 있다.

넷째, 국내 공공도서관의 인프라는 OECD 선진국보다 훨씬 취약하므로 반드시 지역대표도서관 중심의 기능분담형 운영시스템을 구축해야 한다. 그러나 지금까지 운영주체의 이원화 등이 저해요소로 작용하여 단일의 바람직한 운영시스템을 가동하지 못하는 상황인데, 다시 공단 및 민간이 운영주체로 등장함으로써 어려움을 가중시키고 있다.

다섯째, 역시 위탁된 일부 공공도서관의 시설이 수탁기관의 전용 사무실 또는 다른 용도로 사용되는 사례도 포착되고 있다.

따라서 정부와 광역자치단체가 진정으로 공

공도서관을 지역사회의 지식문화 인프라로 간주하여 공익성을 보장하려면 위탁관리를 지양해야 한다. 그리고 직영의 당위성과 중요성을 도서관 정책문서에 명시하여 적극적으로 홍보하고 기초자치단체를 대상으로 계도할 필요가 있다. 다만 위탁경영이 불가피한 경우에는 공공성의 담보, 장서개발 및 서비스 수준의 안정성 확보, 사회변화에 따른 고품질 서비스의 제공 등이 가능하도록 전문성이 높은 공익재단을 설립하여 민간위탁의 폐단을 최소화해야 한다. 이를 위하여 지역대표도서관과 광역시도의 감사기관은 수탁기관의 운영실태 및 경영성과를 정기적으로 평가하고 시정조치하며 지방도서관정보서비스위원회에 보고하여 대책을 강구할 수 있도록 자치조례를 제정해야 할 것이다.

3.3 관리운영의 지정관리자제도

일본이 2003년 9월에 위탁관리의 확장된 경영방식의 일환으로 도입한 지정관리자제도는 국내에 적용되지 않고 있다. 그러나 상술한 관리위탁이 일본을 답습하여 법제화하고 운용하

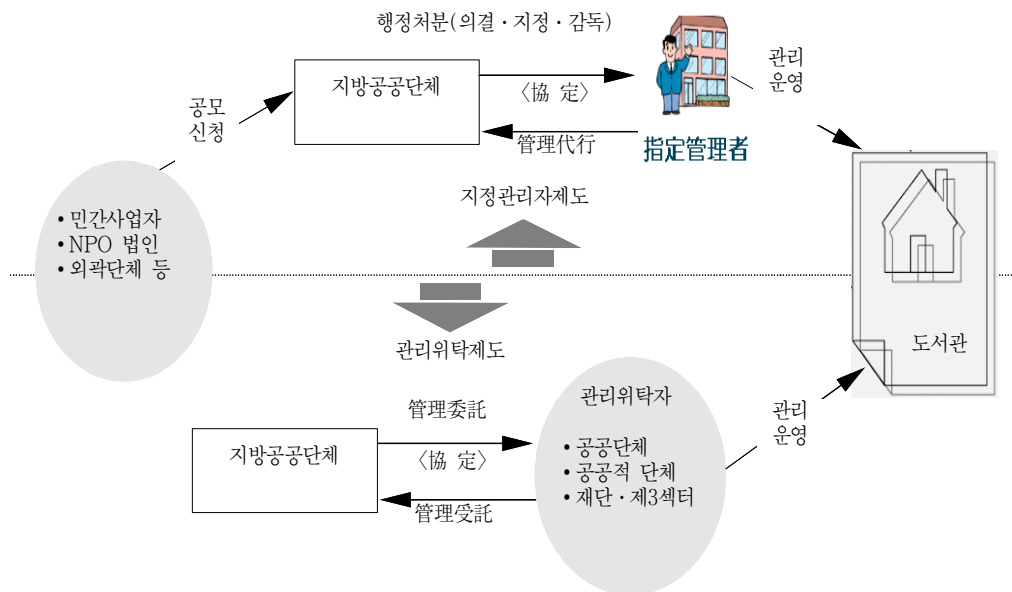
듯이 지정관리자제도 또한 가까운 장래에 도입 될 가능성을 배제할 수 없다는 점에서 그 실체와 전모, 관리위탁과의 차이점 등을 이해하고 대비할 필요가 있다.

이 제도는 일본 정부가 규제완화, 민간참여 확대, 행정의 슬림화를 목표로 2003년 6월 13일자로 개정·공포한 「지방자치법」에 근거한다. 그 핵심내용은 공공시설의 관리운영 주체를 공공적 단체로 한정하였던 관리위탁제도에 민간사업자(주식회사, NPO 등)를 포함시켰다는데 점 외에도 이미 관리위탁을 실시하고 있는 공공기관은 2006년 9월 1일부터 지정관리자제도로 전환해야 하고 신규 적영시설을 위탁할 경우에는 그 시점부터 적용하도록 의무화한데 있다. 전술한 관리위탁제도와 비교하여 그 차이점을 요약하면 <그림 10> 및 <표 3>과 같다.

2007년 4월을 기준으로 일본의 공립 공공도

서관은 총 3,063개이며, 그 중에서 2006년까지 지정관리자제도를 도입한 비율은 <그림 11>과 같이 51개관(1.7%)이고 이들의 관리주체별 순위는 공사·재단, 민간기업, 특정비영리활동법인인 NPO의 순으로 많다. 그리고 2007년에 도입예정인 도서관은 23개관이며, 계속 증가할 것으로 예상된다(日本図書館協會 2007).

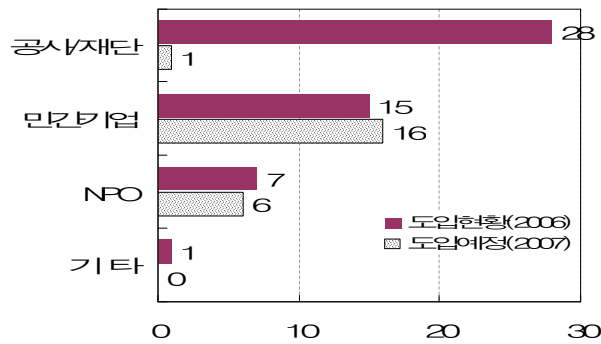
이에 대하여 반대의견을 표명한 도서관 관련 단체로는 일본도서관협회와 도서관문제연구회를 들 수 있다. 전자는 '지방공공단체와 공립도서관이 주체적으로 지정관리자제도의 적용여부 및 유효성 유무를 판단하기를 기대하지만, 이것의 적용이 공립도서관의 목적달성에 유효하다고 할 수 없으며 친숙하지도 않을 것'으로 평가한 다음에 3가지 이유로 민간 사업자를 지정관리자로 규정한 것을 반대하고 있다(日本図書館協會 2005).



<그림 10> 공공도서관 관리위탁제도(하)와 지정관리자제도의 흐름도

〈표 3〉 공공도서관 관리위탁제도와 지정관리자제도의 비교

구 분	관리위탁제도	지정관리자제도
개요 (법적 성격)	• 지방공공단체의 관리권한 하에 사무(업무) 위탁 → 공법상의 계약관계	• 지방공공단체가 지정하는 사람(지정관리자)에게 관리 대행 → 일종의 행정처분(불복신청 대상)
행위·계약형태	• 포괄적인 관리위탁, 위탁계약	• 관리 대행, 협정(법령상 입찰계약 대상)이 아님
관리주체	• 공공단체, 공공적 단체, 출자법인(1/2이상 출자 등)으로 한정	• 민간 사업자를 포함한 단체(법인격은 반드시 필요하지 않지만, 개인은 제외)
관리권한 및 업무의 범위	• 시설 관리권한: 지방공공단체에 귀속 • 조례에 근거하여 계약사무의 관리·집행	• 시설 관리권한: 지정관리자 보수가 원칙임 • 관리기준, 업무범위는 조례로 규정
수속(절차)	• 의회의 의결은 불필요함 • 입찰에 의한 선정, 위탁계약을 체결함	• 의회의 의결(지정관리자명, 기간 등)이 필요함 • 원칙적으로 공모에 의한 협정을 체결함
기간 설정	• 기본적으로 조례의 유효기간	• 기간을 정하여 지정함
시설 사용허가	• 수탁자에게 권한이 없음	• 지정관리자가 허가할 수 있음
목적의 사용허가	• 수탁자에게 권한이 없음	• 지정관리자에게 권한이 없음
이용요금제도	• 시행가능	• 시행가능(조례에 범위 설정)
설치자의 책임	• 지방공공단체	• 지방공공단체(필요시 지정관리자에게 지시 등)
지방자치단체 관여	• 관리수탁자에 관한 사항, 업무 또는 경리 상황에 관한보고, 실지조사 및 필요한 지시가 가능함	• 업무·경리 상황 요구나 필요한 지시가 가능함 • 관리가 부적절할 때는 지정취소나 업무의 전체 또는 일부의 정지를 명령할 수 있음
행위의 법적 효과	• 위탁자(지방공공단체)에게 발생함	• 지정관리자에게 귀속됨



〈그림 11〉 일본 공공도서관의 지정관리자제도 도입 현황과 예정

- ① 도서관 서비스의 발전에는 도서관 상호간 제휴·협력이나 네트워크 정비가 불가결하지만, 경쟁관계인 민간 사업자간에는 이들을 효과적으로 달성하기 어렵다.
- ② 현립도서관은 시·구·정·촌립도서관에 자료의 대출, 상담업무, 직원연수 등

의 협력 사업을 수행하고 현의 도서관진흥책을 수립하며, 시·구·정·촌립도서관은 학교에 대한 출장서비스, 지역과 연계한 독서보급 활동, 지역자료의 발굴과 수집 등의 업무를 수행한다. 이러한 서비스를 민간 사업자가 실시하는 것이

적절한지가 의문으로 남는다.

- ③ 공공도서관 사업은 소위 사업수익을 기하기 어려운 공공서비스이므로 영리를 목적으로 하는 단체가 관리하는 것은 무리가 있다

도서관문제연구회는 2006년 7월 11일에 개최된 제53회 전국대회에서 공립도서관에 지정관리자제도를 도입하는 정책을 강력하게 비판하였다. 그 구체적인 이유는 다음의 4가지로 요약할 수 있다(圖書館問題研究會 2006).

- ① 도서관의 계속성, 안정성, 축적성을 유지할 수 없다.
- ② 도서관의 자립성과 독립성이 보장되지 않으며, '도서관의 자유'가 위협받는다.
- ③ 지정관리자제도를 도입하는 목적이 경비 삭감에 있기 때문에 도서관 직원의 저임금화가 심화되고 고용의 불안정이 확대한다.
- ④ 주민의 요구에 기반한 서비스 개선이 어렵다.
- ⑤ 다른 지방자치단체 및 유관기관과의 제휴를 방해할 수 있다.

도서관 관리위탁의 주체를 민간부문으로 확대한 일본의 지정관리자제도가 국내에서는 아직은 '강 건너 불'로 생각할 수 있다. 그러나 비대해진 공공부문의 군살빼기에 주력하는 선진국의 행정개혁이 고강도로 진행되고 있고 이를 벤치마킹할 수밖에 없는 국내 사정을 감안하면 도서관계와 권익단체는 미리 지정관리자제도의 논리적 허점과 부작용 등을 조사·연구하여 대비해야 한다.

3.4 건립운영의 민간자금 활용사업

1980년대 중반부터 앵글로 색슨계 국가를 중심으로 형성된 NPM의 구체적인 수법은 국영기업의 민영화에 이어 민간자금 활용사업인 PFI(Private Finance Initiative)로 발전하였다. 1992년 영국의 대처정권이 행정정 구조를 개혁할 의도로 도입한 PFI는 민간자금을 활용한 사회자본 정비사업으로 규정할 수 있다.

더 구체화하면 <그림 12>처럼 지방자치단체가 민간의 자금, 경영능력, 기술력(노하우)를 활용하기 위하여 도서관 사업자와 계약을 체결한 다음에 설계, 건설, 유지관리, 운영하게 하는 새로운 경영기법을 말한다. 따라서 공공부문은 도서관 건립에서 운영관리까지의 사업비를 절감하는 동시에 민간의 경영자원과 역량을 최대한 활용함으로써 재정의 효율화와 양질의 대민 서비스를 제공할 수 있다(NTTデータ經營研究所 2004, 7). 실제로 PFI 사업실시의 이유 또는 기대효과의 순위가 재정부담액의 감축, 서비스 수준의 향상, 사업의 효율화, 국민의 적절한 역할분담과 리스크 이전, 재정지출의 평준화, 민간 노하우의 활용 등으로 높게 나타났다(小路 泰廣 2005, 3).

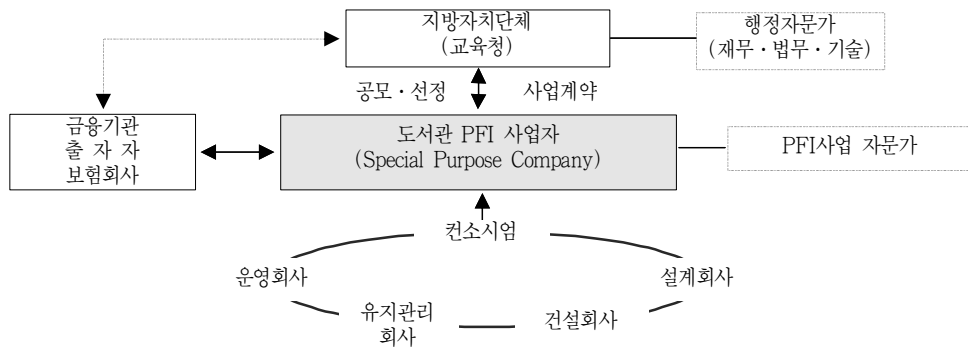
이러한 PFI의 사업형태는 행정기관의 관여 방법에 따라 서비스 구입형, 공동사업형, 독립채산형으로 대별할 수 있다. 먼저 서비스 구입형(services sold to the public sector)은 민간사업자가 자금을 조달하여 도서관을 설계·건설·관리·운영하고 행정기관이 그 서비스의 구입자가 되는 형태를 말하며, 여러 국가가 채택하는 가장 범용적인 방법이다. 다음으로 공동사업형(joint ventures)은 공공부문과 민간

이 공동출자하여 도서관을 건설·관리하되, 민간이 사업주체이고 공공부문은 보조금이나 정부용자 등의 공적 지원을 담당하는 형태로서 이용자에게 서비스 요금을 징수하지만 사업비의 일부를 충당하는데 불과하다. 마지막으로 독립채산형(financially free-standing projects)은 행정기관의 사업허가를 받아 도서관을 건설·운영하면서 이용자에게 서비스 요금을 징수하여 투자비의 전부를 회수하는 방식인데, 도서관에 적용한 사례는 거의 없다.

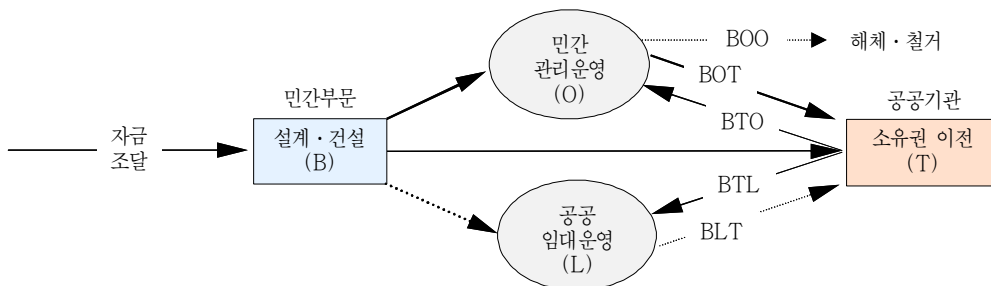
이 가운데 도서관에 적용되는 PFI의 사업형태는 국내외를 막론하고 민간 사업자가 건설하고 공공부문이 구매하는 서비스 구입형이 보편적이다. 다만, 소유권 양도시점, 투입비용 회수

방식, 임대차의 주체 및 지불방식 등을 기준으로 사업방식의 유형을 세분하면 <그림 13>과 같다.

- ① BOT(Build-Operate-Transfer): 민간 사업자가 스스로 자금을 조달하여 도서관(또는 시설)을 건설하고 계약기간 동안 관리운영하여 투자비를 회수한 후에 그 소유권을 공공기관(자치단체)에 양도하는 방식을 말한다. 이 방식은 민간이 일단 소유권을 확보하므로 각종 세금(고정자산세·도시계획세·부동산 취득세 등)이 부담으로 작용하고 자치단체로부터 보조금을 지원받기 어렵기 때문에 관리운영의 파행과 서비스의 질적 저하가 초래될 개연성이 높다.



<그림 12> 공공도서관 PFI 사업의 기본구조



<그림 13> 도서관 PFI 사업방식의 유형

- ② BTO(Build-Transfer-Operate): 민간 사업자가 스스로의 자금으로 도서관을 건설한 후에 그 소유권을 공공기관에 이전하되, 일정기간 관리운영권¹¹⁾을 확보하여 이용료를 징수하는 방식으로 관리·운영한다. 이 경우에 이용료 수입이 부족하면 정부나 지방자치단체가 보조금을 지급(운영수입보장)하여 적정 수익률을 보장해 주는 것이 관례이다.
- ③ BOO(Build Own Operate): 민간 사업자가 스스로 자금을 조달하고 도서관을 건설하여 소유권을 가진 채 일정기간 관리운영하는 방식이다. 따라서 BOT와 유사한 방식이지만 사업기간이 종료되는 시점에 대상건물이나 시설을 공공기관에 이전하는 것이 아니라 민간 사업자가 계속 보유하며 경우에 따라 해체·철거한다는 점이 다르다.
- ④ BLT(Build-Lease-Transfer): 민간 사업자가 도서관의 건설자금을 조달하고 건물과 시설을 완공한 후 공공기관에 도서관을 임대하여 자금을 회수한 다음에 소유권을 공공기관에 양도하는 방식이다.
- ⑤ BTL(Build-Transfer-Lease): 민간 사업자가 도서관을 건설한 후에 소유권을

자치단체로 이관(기부채납)하면 공공기관은 약정기간에 시설을 임차하여 대중에게 서비스를 제공하는 한편, 민간 사업자에게 임대료¹²⁾를 지급하여 시설투자비와 운영비를 보전해 주는 방식이다. 전술한 BTO와 비교하면 민간이 건설하여 소유권을 공공기관으로 이전한다는 점에서 동일하지만 BTL은 임대료로, BTO는 이용료로 투자비를 보전한다는 점에서 차이가 있다. 2005년부터 시행된 국내의 임대형 민간투자 사업이 여기에 속한다.

따라서 PFI는 민간의 자금과 전문성을 활용한다는 측면을 제외하면 전술한 관리위탁이나 지정관리자제도와 상당히 다르다. 후자의 사업주체는 공공기관이고 기존의 도서관을 상대로 일부 사무 또는 전체를 위탁하는 제도인데 비하여 전자는 사업주체가 민간이고 신축할 도서관을 대상으로 건설단계에서 관리운영까지를 포괄한다. 기존의 민간부문 활용방법과 PFI를 구체적으로 비교하면 <표 4>와 같다.

한편 일본은 1999년 7월 30일자로 약칭 'PFI법'¹³⁾을 제정하여 국가 및 지방자치단체의 학교, 복지, 문화, 환경시설 등 다양한 공공시설의 건설과 운영에 PFI를 적용하고 있다. 국내도

11) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 26조(사회기반시설의 관리운영권) 제1항은 “주무관청은 제4조 제1호 또는 제2호에 규정한 방식에 의하여 사회기반시설사업을 시행한 사업시행자가 제22조의 규정에 의하여 준공확인을 받은 경우에는 제25조 제1항의 규정에 의하여 무상으로 사용·수익할 수 있는 기간 동안 동 시설을 유지·관리하고 시설사용자로부터 사용료를 징수할 수 있는 사회기반시설관리운영권을 당해 사업시행자에게 설정할 수 있다”고 규정하고 있다.

12) 임대료는 시설투자비에 수익률이 추가된 투자원리금을 임대기간으로 나누어 매년 지급하는 금액을 말한다. 가령 시설투자비가 100억원, 수익률이 5.5%, 임대기간이 20년, 물가상승률이 4%라면 정부가 지급하는 금액의 산출공식[(임대료-부대수익)+운영비]에 따라 매년 동일한 액수로 지급하는 임대료는 8.37억원, 운영비(시설유지보수비)는 3억원이 되며 분기별로 지급한다.

13) 이 법률의 공식명칭은 「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に關する法律」(第117号) 이다.

〈표 4〉 기존의 사업방식과 PFI 방식의 비교

구 분	기존의 사업방식	PFI 방식
사업실시	• 특별한 제한이 없음	• PFI법의 수속, 공정성·투명성·객관성 등 준수해야 함
발 주	• 분할발주(설계~운영 등의 분리·분할)	• 일괄발주(설계, 건설, 유지 관리, 운영 등의 일괄 발주)
	• 사양발주 • 지자체 시방서에 자재나 공법, 운영 등이 규정되므로 창의력 발휘가 제한적임	• 성능발주* • 지자체가 지정하는 성능확보가 가능하면 사업자가 자재나 공법, 관리운영 방법 등을 선택함
업자선정	• 특별한 제한이 없음	• 일반경쟁입찰을 통한 종합평가(공모방식도 적용함)
계 약	• 단기계약(단년도 계약이 원칙임)	• 장기계약(설계·건설~관리운영을 망라한 약 15~30년)
	• 계약내용의 정형화(설계~운영이 공통적이므로 표준계약 양식 적용)	• 계약내용의 비정형화(설계~운영의 내용과 리스크가 상이하므로 사업별 계약내용의 정형화가 곤란함)
사업평가	• 공공 주도형으로 실시	• VFM 평가, 공공에 의한 감시, 모니터링 조사 등
자금조달	• 재정(기채·일반채권·교부금·국고 보조 등)	• 민간자금(공적 보조를 병용하는 경우도 있음)
책임분담	• 기본적으로 공공의 책임	• 공공과 민간의 책임 분담
기 타	-	• 법률, 금융, 건설 등의 고도 전문지식이 필요하므로 전문가 및 자문가와와의 계약체결이 필요함

* 성능발주란 시설사양을 '00이라는 조건을 충족시키는 시설'로 규정하므로 사업자가 지자체가 요구하는 수준의 구조나 재료, 유지관리 방법 등을 충족시키는 범위 내에서 자유롭게 제안할 수 있는 방법을 말한다.

1994년 8월 3일자로 「사회간접자본시설에 대한 민간자본 유치촉진법」(제4773호)이 제정된 이래로 1998년에는 SOC 총투자비 가운데 4.5%에 불과하던 민간자본의 점유율이 2005년에는 14.0%로 증가하였다. 그리고 2005년 1월 27일에는 법령을 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(제7386호)으로 변경하여 SOC 위주의 BTO 방식 외에 교육·문화·복지시설 등의 BTL 방식에 대한 법적 근거를 명시하였으며, 특히 제4조는 민간투자사업의 추진방식을 다음의 4가지로 규정하고 있다.

- ① 사회기반시설의 준공과 동시에 당해시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식
- ② 사회기반시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간

의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간동안 임차하여 사용·수익하는 방식

- ③ 사회기반시설의 준공 후 일정기간 동안 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되며 그 기간의 만료시 시설소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 방식
- ④ 사회기반시설의 준공과 동시에 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되는 방식

이에 따라 도서관도 민간투자법의 적용대상에 포함되었으며, 주무부처인 문화관광부는 2005년에 2개관(인천시립도서관, 파주교하도서관)을, 2006년에 단위시설로 4개관(해운대신시가지도서관, 천안성정도서관, 전주시의 평화도서관과 아중도서관)과 복합문화시설내 4개관⁴⁾을 BTL

사업방식으로 추진하였다. 그리고 <표 5>와 같이 도서관 BTL 사업의 투자계획 및 정부지급금을 계획하고 있다. 요컨대 향후 4년간(2007~2010) 총 46개관을 BTL 사업방식으로 건립·지원할 예정이다.

따라서 BTL 사업방식을 적용한 공공도서관 신축은 증가할 것으로 예상된다. 게다가 국제사회 및 정부차원의 NPM 수용정책을 거부할 수 없을 뿐만 아니라, 2006년말을 기준으로 지방자치단체 재정자립도의 전국 평균이 53.6%¹⁵⁾에 불과하며 특히 공공도서관을 많이 설립해야 할 기초자치단체(시·군·구)의 재정자립도는 전국 평균에도 크게 미달하는 점을 감안하면 BTL 방식이 불가피하다. 그러나 중장기적으로는 대규모 신축을 지양하는 한편 분관형 봉사포인트를 확충하는데 주력하는 정책이 바람직하므로 건립규모도 작을 수밖에 없다. 이것은 소규모 도서관 건립에 BTL 방식을 적용하기 어렵다

는 것을 함축하므로 개체수를 늘리는데 부정적인 요인으로 작용할 가능성이 높다.

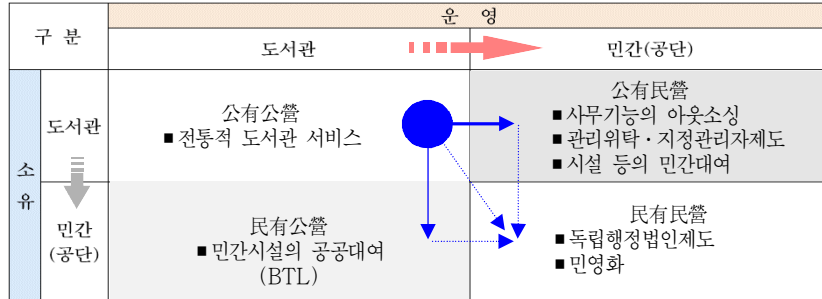
그럼에도 불구하고 예비타당성 조사는 총사업비 500억원, 국고보조 300억원 이상인 경우에만 해당되므로 도서관의 BTL 사업은 예비타당성을 조사하지 않으며, 이에 대한 학계의 밀착형 조사연구도 전혀 없다. 예컨대 종래처럼 지방자치단체가 도서관을 설립·운영할 경우의 행정비용 추정치(Public Sector Comparator = 건설비 + 운영·유지·보수비 + 리스크조정비)과 PFI 사업방식에서 행정부문의 비용부담 예상액(Life Cycle Cost = 시설의 계획, 설계·건설, 운영·유지, 해체·철거까지의 생애비용)을 비교·평가하여 BTL 사업방식의 적용여부를 판단해야 한다. 또한 도서관은 다른 사회기반시설과 달리 서비스 수혜자에게 이용료를 징수할 수 있는 범위가 매우 제한적이고 단발적이기 때문에 부대수익사업의 수익도

<표 5> 문화관광부의 공공도서관 BTL 투자계획 및 정부지급금 전망(억원)

구 분		연 도					
		2007	2008	2009	2010	2011~	
사업물량(단위)		10	12	12	12	3	
민간투자금(건설기간 30개월)		1,100	1,320	1,320	1,320	330	
정부 지급금	임대료	국 고	384	460	460	460	115
		지방비	1,534	1,842	1,842	1,842	460
		소 계	1,918	2,302	2,302	2,302	575
	운영비	국 고	-	-	-	-	-
		지방비	307	295	295	295	92
		소 계	307	295	295	295	92

* 1개관당 건설비 평균 110억원, 건설기간 30개월, 수익률 6.0%, 임차기간 20년을 전제로 계획한 것임

- 14) 복합문화시설 내의 4개 관은 계룡복합문화예술회관, 익산시립모현도서관, 인천 컬처힐 시설, 철원복합문화예술회관을 말한다.
 15) 자치단체별로는 특별시 88.7%, 광역시 62.2%, 도35.5%, 특별자치도 26.3%, 시 39.5%, 군 16.6%, 자치구 37.5%이다.



〈그림 14〉 공공도서관 경영형태의 변용 및 다변화 추세

〈표 6〉 도서관 경영형태의 성격 및 특징 비교

유형(주체)	기준	주체의 행동원리 (영리추구)	서비스의 시장성 (채산성·경쟁력)	서비스의 객관적 측정 (계측성)	라이프 사이클의 일괄성	도서관의 공공성과 공익성
직영(지방자치단체)		×	×	△	●	●
아웃소싱(민간 사업자)		●	×	●	×	×
관리위탁제도(공단, 재단)		△	△	△	△	△
지정관리자제도(제3섹터, NPO)		×	×	△	△	△
PFI(BTO, BTL 등)(민간 사업자)		●	×	●	●	×

거의 없다. 따라서 산출공식인 '(임대료 - 부대 수익) + 운영비'에서 차감할 수익도 미미하여 BTL 사업형 도서관이 증가할수록 정부 및 지방자치단체의 부담도 가중된다. 그리고 도서관 건물 및 시설의 관리운영권을 확보한 민간 사업자가 각종 기본서비스에 이용료를 부과하는데 치중하여 공공성과 공익성을 훼손시킬 가능성에도 주목할 필요가 있다. 마지막으로 지방자치단체 산하의 도서관 경영형태가 직영, 공단(재단) 및 민간위탁, 민간 사업자의 운영 등으로 다기화되는데 따른 기능분담 및 협력시스템을 어떻게 구축할 것인가에 대해서도 고민하고 준비해야 한다.

이상에서 논급한 도서관 경영형태의 변용 및 다변화 추세를 요약하면 〈그림 14〉와 같다. 그

리고 사업주체의 행동원리(이윤동기나 영리추구의 유무), 공공서비스의 시장성(채산성과 경쟁력의 정도), 서비스 측정의 가능성(객관적 계측성), 라이프 사이클의 일괄성(설계에서 유지관리까지의 일괄 발주·수행 여부), 공공성과 공익성을 기준으로 경영형태별 성격과 특징을 비교하면 〈표 6〉과 같다.

4. 요약 및 결론

1980년대부터 주요 선진국은 사회변동에 따른 경영 및 행정패러다임의 변화에 주목하여 NPM을 행정개혁과 경영혁신의 사상적 원천 및 전략적 수법으로 채택하여 왔다. 그 배경과 이

유, 도서관 경영개혁에 적용된 양태, 그리고 공공도서관 경영형태의 변용성에 대하여 분석한 결과를 간추리면 다음과 같다.

첫째, NPM, PPP, PFI로 이어지는 공공경영의 혁신정책은 국제적 조류이다. 그리고 아웃소싱, 관리위탁과 지정관리자제도, 민간자금 활용사업 등의 경영기법으로 구체화되어 도서관 관계에도 적용되고 있으며, 특히 공공도서관의 재화적 성격을 준공공체로 변화시키고 공공성도 약화시키고 있다.

둘째, 사무기능의 아웃소싱은 공공도서관이 수행하는 업무의 일부를 외부 업체와 계약하여 처리하는 방식으로서 내적 역량을 핵심업무에 집중화하기 위한 경영전략이다. 따라서 비용절감과 인력부족에 기저한 핵심업무의 아웃소싱은 도서관의 정체성과 사서직의 전문성을 약화시키는 요인으로 작용할 수밖에 없다.

셋째, 사무·관리의 위탁제도는 관리운영을 외부기관에 일임하는 경영형태이다. 정부와 지방자치단체가 공공도서관을 지역의 지식문화 인프라로 간주하여 공익성을 보장하려면 위탁관리를 지양해야 한다. 위탁경영이 불가피한 경우에는 공공성의 담보, 장서개발 및 서비스 수준의 안정성 확보, 사회변화에 따른 고품질 서비스의 제공 등이 가능하도록 전문성이 높은 공익재단을 설립하여 민간위탁의 폐단을 최소화해야 한다.

넷째, 지정관리자제도는 위탁관리의 확장된

경영방식으로서, 일본이 공공도서관에 도입하고 있으나 국내에는 아직 적용되지 않고 있다. 그러나 비대한 공공부문의 군살빼기에 주력하는 선진국의 행정개혁이 고강도로 진행되고 있고 이를 벤치마킹할 수밖에 없는 국내 사정을 감안하면 공공도서관계와 권익단체는 제도적 허점과 부작용 등을 조사·연구하여 대비해야 한다.

다섯째, 민간자금 활용사업은 지방자치단체가 민간의 자금, 경영능력, 기술력(노하우)을 활용하여 공공도서관을 설계·건설하고 관리·운영하게 하는 새로운 경영기법이다. 이를 대표하는 BTL 사업방식은 국내에도 확대 적용될 것으로 예상되는데, 관리운영 권한을 확보한 민간사업자가 각종 기본서비스에 이용료를 부과하는데 치중하여 공공성을 훼손시킬 가능성에 주목할 필요가 있으며, 또한 직영, 관리위탁, BTL로 다기화되는데 따른 기능분담 및 협력시스템의 구축·운영방안도 모색할 시점이다.

요컨대 대다수 선진국이 행정부문에 공공경영 이론과 기법을 적용하여 행정기능의 효율성, 재정지출의 절감, 대민서비스의 강화 등에 주력함으로써 공공도서관에도 아웃소싱에서 PFI에 이르는 다양한 기법이 대입되어 경영형태를 다변화시키고 있다. 그렇다면 도서관계는 시대사조를 거부할 것이 아니라 '공공재와 공공성'을 최대한 보장하는 방향으로 증지를 모으고 대응논리를 개발해야 한다.

참 고 문 헌

- 図書館問題研究会. 2007. 公立図書館への指定管理者制度の導入に反対するアピール. [online] [cited 2007. 8. 10] <<http://www.jca.apc.org/tomonken/apeal20060711-1.html>>
- 小路 泰廣, 中野 雅規, 島遵. 2005. 『社會資本整備へのPFI手法の適用に関する基礎的研究』. 東京: 国土交通省 国土技術政策総合研究所.
- 須賀 千繪. 2001. 英國における公共図書館経営改革策: 「モデル基準」と「全國基準」の比較を中心に. *Library and Information Science*, 45: 1-29.
- 野田 勝康. 2001. NPM理論とPFIモデルによる社會資本整備. 『政策科學』, 9(1): 95-109.
- 永田 治樹 外. 2004. 『利用者・住民の選好意識と公共図書館サービスの評価』. 茨城: 筑波大學知的コミュニティ基盤研究センター.
- 熊谷 弘志. 2004. 図書館へのPFI手法と指定管理者制度の導入. 『現代の図書館』, 42(3): 172-187.
- 윤희운. 1998. 공공도서관 위탁구상의 쟁점분석과 대응방안. 『도서관』, 53(3): 3-46.
- 윤희운. 2006. 대학도서관 아웃소싱의 적용현황과 전략적 접근. 『2006 대학 e-Campus 대회』. 서울: KERIS.
- 윤희운. 2007. 도서관 경영패러다임과 기법의 변화. 『한국도서관·정보학회지』, 38(3): 5-23.
- 윤희운. 2000. 도서관의 아웃소싱에 대한 비판적 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 31(3): 1-21.
- 윤희운. 2004. 지방분권과 공공도서관의 향방. 『한국문헌정보학회지』, 38(4): 25-48.
- 日本図書館協會 図書館政策企画委員會. 2007. 図書館における指定管理者制度に関する検討結果について. [online] [cited 2007. 8. 8] <<http://www.jla.or.jp/sitei-kaitei.pdf>>
- 日本図書館協會. 2005. 公立図書館の指定管理者制度について. [online] [cited 2007. 8. 18] <<http://www.jla.or.jp/kenkai/siteikanrisya.pdf>>
- 財務省財務総合政策研究所. 2001. 『民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革』. 東京: 同研究所.
- Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Levitt, Theodore. 1973. *The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society*. New York: Amacon Press.
- Liddle, David. 1999. "Best Value: The Impact on Libraries: Practical Steps in Demonstrating Best Value." *Library Management*, 20(4): 206-214.
- Naschold, Frieder. 1996. *New Frontiers in*

- Public Sector Management: Trends and Issues in State and Local Government in Europe*. Berlin: Walter de Gruyter.
- NTTデータ経営研究所. 2004. 『公立図書館 PFI事業化の可能性に関する調査研究』. 東京: 同研究所.
- OECD. 1995. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: PUMA/OECD.
- Sweetland, James H. 2001. "Outsourcing Library Technical Services: What We Think We Know, and Don't Know." *The Bottom Line*, 14(3): 164-175.
- Ward, Robert C. 2007. "The Outsourcing of Public Library Management: an Analysis of the Application of New Public Management Theories from the Principal-Agent Perspective." *Administration & Society*, 38(6): 627-648.