

일본 공립도서관 지정관리자제도 연구

A Study on the Designated Manager System of Public Libraries in Japan

윤 희 윤 (Hee-Yoon Yoon)*

목 차

- | | |
|-----------------------|----------------------------|
| 1. 서론 | 3. 공립도서관 지정관리자제도의 특징 및 시사점 |
| 2. 지정관리자제도와 공립도서관의 도입 | 4. 요약 및 제언 |

초 록

일본 공립도서관의 정체성은 「사회교육법」과 「도서관법」에 따른 사회교육기관이다. 이에 따라 지방자치단체의 교육위원회가 직영하는 가운데 공공적 단체로 한정된 관리위탁을 병행하여 왔다. 그러다가 2003년 「지방자치법」을 개정하여 행정처분 형식과 민간사업자로 확대한 지정관리자제도를 전격 도입하였다. 2018년 말을 기준으로 공립도서관 18.0%가 지정관리자제도를 도입하고 있으나, 찬성론과 반대론이 첨예하게 대립하고 있다. 이에 본 연구는 '공설민영'을 표방하는 지정관리자제도의 전모와 공립도서관 도입현황을 개관하고, 주요 쟁점을 비판적으로 검토하였다. 그 결과, DMS를 도입할 경우에 기대되는 비용 절감, 서비스 향상, 직원의 전문성 강화, 업무의 연속성 및 협력네트워크 구축 등은 논란의 여지가 많았다. 다운사이징 위주의 인사관리, 계약직 위주의 고용정책, 지정기간의 단기성, 복수 경쟁시장의 부재, 비정규직의 지식정보서비스 역량 등에서 기인한다. 공공도서관은 충실한 장서와 적극적인 서비스를 기반으로 인문적 가치와 사회적 품격을 높이는 지식문화 기반시설인 동시에 비배제성과 비경합성을 강조하는 지방공공재다. 최근 국내에서 공공도서관을 문화재단 등에 위탁되는 사례가 증가하는 상황을 감안하면 지정관리자제도는 강 건너 불이 아니다. 일본의 참을 수 없는 제도적 가벼움이 국내 공공도서관에 적용될 가능성을 경계해야 한다.

ABSTRACT

The identity of public libraries in Japan is a social education institution under the 「Social Education Act」 and the 「Library Act」. For these identities, the local government's board of education has operated and managed public libraries, and some have managed by the Management Outsourcing System to public organizations. Then, in 2003, the 「Local Autonomy Act」 was revised to introduce the Designated Manager System in form of administrative disposition, and expanded the scope of application to private institutions and organizations. As of the end of 2018, 18.0% of public libraries introduced the DMS, but the pros and cons surrounding it are sharply opposed. This study outlined the overall status of the DMS and the introduction of public libraries, and critically reviewed major issues. As a result, there was much controversy over the expected cost reduction, service improvement, employee professionalism, business continuity, and cooperation network establishment when DMS was introduced. The reasons were due to downsizing-based personnel management, contract-oriented employment, short periods of designation, lack of multiple competitive markets, and declining service capabilities of irregular workers. The public library is a knowledge and cultural infrastructure that enhances human values and social dignity based on faithful collection and active service, and is a local public goods that emphasizes non-exclusion and non-competitiveness. Given the increasing number of cases in which public libraries are recently contracting out to cultural foundations in Korea, DMS is not a fire across the river. We need to be wary of the possibility that Japan's unbearable institutional lightness will be applied to public libraries in Korea.

키워드: 도서관경영, 공립도서관, 공공도서관, 지정관리자제도, 관리위탁제도, 아웃소싱

Library management, Public library, Designated Manager System, Management Outsourcing System, Outsourcing

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

논문접수일자: 2021년 7월 20일 최초심사일자: 2021년 8월 2일 게재확정일자: 2021년 8월 4일

한국문헌정보학회지, 55(3): 57-77, 2021. <http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2021.55.3.057>

© Copyright © 2021 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. 서론

1.1 연구의 필요성과 목적

일본 공립도서관은 무료이용 원칙이 적용되는 사회교육기관이다. 지방자치단체가 설립하고, 자치단체장으로부터 독립된 행정위원회인 교육위원회가 관리하여 왔다. 이러한 직영체제를 고수하면서 1947년부터 청소나 경비 등 단순 업무에 위탁방식을 적용하였고, 1963년 「지방자치법」 개정으로 관리위탁제도가 도입되었으며, 1981년 교토시립도서관이 전국 최초로 사회교육진흥재단(현 평생학습진흥재단)에 운영관리를 위탁하였다.

이러한 흐름은 20년 이상 지속되다가 1990년대 초반 민간시장 위축 등 경제난이 가중되자 정부는 고강도 행정개혁을 추진하였다. 소위 '행정 슬림화와 재정 효율화'를 목표로 전방위 개혁을 추진하였고, 국가 및 지방자치단체의 재정 부담을 완화할 의도로 도서관을 포함한 공공시설 운영관리를 민간에 위탁하는 장치를 마련하였다. 대표적인 법률이 1998년 사회교육시설 위탁을 촉진하기 위한 「NPO법」(Law to Promote Specified Nonprofit Activities)과 이듬해 민간에게 공립도서관 설립·운영을 허용하는 「PFI법」(The Act on Promotion of Private Finance Initiative)이다. 양대 법률의 제정과 문부과학성의 적극적 수용으로 공립도서관 운영관리 방식도 개별업무 위탁에서 경영위탁으로 전환되기 시작하였다. 그리고 도서관의 외부화 추세에 따라 2003년 「지방자치법」을 개정하여 민간기업 경영이론 및 기법을 공공기관에 적용하는 신공공경영(New Public Management)

기반의 지정관리자제도(指定管理者制度)를 법제화함으로써 공립도서관에도 전격 도입되었다.

종래의 업무 아웃소싱 및 위탁에 이어 공공적 단체로 한정된 관리위탁을 거쳐 민간사업자에게 운영관리 문호를 개방한 지정관리자제도는 민간부문 노하우와 역량을 활용하여 공립도서관을 포함한 공공기관의 비용절감 및 서비스 향상에 방점을 두고 있다. 그럼에도 공공성과 공익성을 우선하는 공립도서관에 적용하는 것이 정당한지에 대한 논란은 10년 이상 계속되어 왔다. 국내 공공도서관의 민간위탁 추세를 감안하면 일본 지정관리자제도에 주목해야 함에도 제도적 특징, 법리적 한계, 기대효과와 폐해, 쟁점과 시사점을 분석한 연구는 없다.

이에 본 연구는 '공설민영'(公設民營)을 표방하는 일본 지정관리자제도의 전모와 공립도서관 도입현황, 양면성과 주요 쟁점을 분석하고 국내 공공도서관을 위한 시사점을 도출하고자 한다. 그것은 아웃소싱, 업무위탁, 관리위탁과 어떻게 다르고, 주요 쟁점과 폐해는 무엇이며, 왜 논쟁이 계속되는지, 국내에 적용될 여지는 없는지 등을 이해하는데 유용할 것이다.

1.2 연구의 내용과 방법

본 연구에서 분석할 대상 및 내용, 방법은 다음과 같다.

첫째, 일본에서 지정관리자제도 도입의 배경과 목적, 위탁관리와의 차이점, 공립도서관의 연도별 도입현황, 지정관리자 성격, 직영체제로 전환한 사례 등을 분석한다.

둘째, 지정관리자제도의 특징과 양면성, 공립도서관 적용에 대한 이해집단(총무성, 문부과학

성, 도서관협회, 도서관친구회 등)의 입장, 법적 정당성, 주요 쟁점을 비판적으로 검토한다.

셋째, 현 단계에서 지정관리자제도의 공립도서관 적용에 따른 문제점과 과제, 국내 공공도서관을 위한 함의와 시사점을 제시한다.

종래의 위탁관리가 사무위탁 계약이라면 지정관리자제도는 공권력 행사를 통한 행정처분이다. 위탁관리제도는 공립도서관의 공공성을 확보하기 위해 사업주체를 공공적 단체로 한정하였다. 그러나 지정관리자제도는 민간사업자로 확대함으로써 공공성, 운영관리비 절감, 서비스 품질 향상, 전문성 강화, 업무의 일관성 및 연계성 측면에서 논란이 가중되고 있다. 그럼에도 본 연구는 현지조사, 비교평가 등을 통해 논증하지 못한 한계를 지니고 있다.

1.3 선행연구 개관

지정관리자제도(Designated Manager System)는 일본 특유의 아웃소싱 기법이다. 주요 선행 연구를 이론적 쟁점, 제도적 검토, 도입결과 분석으로 대별하여 개관하면 다음과 같다.

먼저 초기 대다수 연구는 공립도서관 적용을 둘러싼 찬반론에 관한 것이다. 찬성론자로는 다카야마(高山 正也, 2008, 9-17)를 들 수 있는데, 그는 공무원의 경우, 일반적이고 정기적 인사이동 때문에 숙련된 전문가를 육성할 수 없는 반면에 DMS를 도입하면 고도의 지식과 능력을 가진 전문가를 확보할 수 있다고 주장하였다. 안도(安藤 友張, 2012, 30-57)는 DMS를 도입하면 관장을 포함한 모든 직원이 사서자격 을 갖출 수 있고 즉시 전력화할 수 있으며, 무자격 공무원보다 비정규 사서직원의 동기부여가

대체로 높다는 입장을 표명하였다. 그러나 반대론자들의 증론은 DMS가 사회교육시설인 공립도서관에 부적합하다는 것이다. 이토(伊藤 久雄, 2009, 135-144)는 자치단체 행정·재정을 개혁하는 과정에서 DMS를 금과옥조로 삼는 경향이 있었으나 지정기간 설정, 직원육성 제약 등을 이유로 공립도서관에 부적합하다고 주장하였다. 또한 신카이(新海 英行, 2014, 1-7)는 DMS를 적용하면 운영비 및 인건비 절감을 증시할 수밖에 없어 자료수집 및 정규직 축소가 불가피하고 대중을 위한 공평한 서비스와 질적 수준을 담보할 수 없어 공립도서관 본질을 위협한다는 이유로 의문을 제기하였다. 그런가 하면 중립적 입장을 취한 경우도 있다. 유시오(柳与 志夫, 2007, 492-500)는 사서직 공무원이 공립도서관의 공공성을 담보하는 것이 아니라 공공 서비스라는 우산 아래서 전문지식을 구비한 숙련된 직원이 구현한다는 입장을 취하였다. 또한 기노시타(樹下 康治, 2016, 12-19)는 직영과 DMS 중 어느 쪽이 우위에 있는 것이 아니라 지역의 자원과 특성을 배경으로 지방자치단체가 요구하는 공립도서관 서비스 내용과 수준, 담당하는 인력 및 전문집단, 자치단체 재정상황 등을 고려하여 종합적으로 판단해야 한다는 입장을 견지하였다.

다음으로 제도적 측면에서는 센(千 錫烈, 2016, 1-41)이 DMS 적용대상인 공공시설, 공립도서관과 다른 사회교육시설의 비교·검토, 제도의 장단점과 논점, 도입률이 저조한 이유, 도입과제로서의 장단기 이익의 상충을 분석하였다. 특히 도입이 저조한 이유로 부정적인 인센티브 가능성, 서비스 향상 여부, 도서관운영 노하우가 행정기관에 축적되지 않는 점, 다른 기관·부서

와의 연계성 부족으로 인한 고립화, 단기 이익 추구로 인한 장기적 이익손실, 인구감소 심화를 제시하였고, 단기적 비용절감보다 장기적 교육·문화정책을 고려하여 도입여부를 결정해야 한다는 의견을 제시하였다. 니오카(新岡 昌幸, 2018, 133-149)는 DMS의 법적 한계 측면에서 공공재 제공을 국가 및 지방자치단체의 역할로 간주하여 국민의 법적 권리를 보장하는 과정에서 전면 철수는 헌법에서 용인하지 않는다는 점을 지적하고, 직접 제공과 전면 철수의 중간형인 DMS를 도입해도 위헌이나 위법은 아니라는 견해를 제시하였다. 그러나 「지방자치법」이 공공시설 설치목적에 효과적으로 달성하는데 필요하다고 인정한 경우로 한정하기 때문에 무분별한 적용에 대해 비판적 입장을 표명하였다. 요시야(桑原 芳哉, 2018, 31-44)는 DMS 도입의 최근 동향, 사업자 종류와 특징적 사업자를 분석하였다. 특히 지역에 뿌리를 둔 NPO나 서점 등의 도서관운영 가능성에 주목하였고 향후 제도 도입이 증가할 것으로 예상되기 때문에 다각적 관점에서 동향 주시가 필요함을 제안하였다.

마지막으로 공립도서관을 대상으로 DMS 도입사례를 분석·검증한 연구로는 미주누마(水沼 友宏)와 츠지(辻 慶太)(2018, 59-84)를 들 수 있다. 이들이 지정관(252개)과 직영관(2,138개)을 대상으로 서비스 현황을 비교·분석한 결과, 정령지정도·시립은 지정관이 직영관보다 서비스 실시율이 낮은 반면, 정촌립은 지정관이 다양한 서비스를 제공하고, 참고서비스에 적극적인 것으로 나타났다. 사토(佐藤 聰子, 2019, 61-86) 등은 야마가타현(山形縣) 덴도시(天童市) 공립도서관을 사례로 DMS 검토에서 지정기간이 완료될 때까지의 단계별 의사결정과 도

서관운영에 미친 영향을 연구하였다. 이를 위해 회의록과 사업보고서를 분석하고, 담당자 인터뷰를 통해 교육위원회가 제도 도입을 주도하였으며, 전문성 향상(사서 복수 배치) 및 서비스 개선은 이루어졌으나 비용이 절감되지 않았다고 주장하였다. 그런가 하면 다이(田井 郁久雄, 2019, 632-643)의 검증 연구에서는 서비스가 향상되지 않았고, 지정관의 정보공개가 매우 소극적이었으며, 지역·향토자료 수집 및 제공에 치명적인 약점이 있는 것으로 나타났다.

이처럼 DMS에 대해서는 호불호가 존재하며 법적 하자의 유무를 떠나 「지방자치법」에 규정된 '효과적 목적 달성에 필요한 경우'를 감안하면 무리가 있다. 그리고 실증분석에서 서비스 향상은 일관성이 없고, 지정관의 자료수집이나 정보공개가 직영관보다 취약하였다.

2. 지정관리자제도와 공립도서관의 도입

2.1 지정관리자제도의 배경과 전모

1990년대 초반 지구촌이 정보통신기술 발전과 디지털화, 지방분권 패러다임, 사회경제 여건 악화, 행정규제 완화, 조직 슬림화 및 감량경영 등에 직면하게 되자 영국을 중심으로 공공부문의 외부화 및 민간화를 추진하였다. 이를 위한 논거로 등장한 신공공경영은 '민간부문의 경영이념, 이론과 기법, 성공사례를 공공부문에 적용하여 행정서비스의 효율성, 활성화, 개방화를 추진하는 전략적 접근'이다.

이에 주목한 제1차 고이즈미(小泉 進次郎)

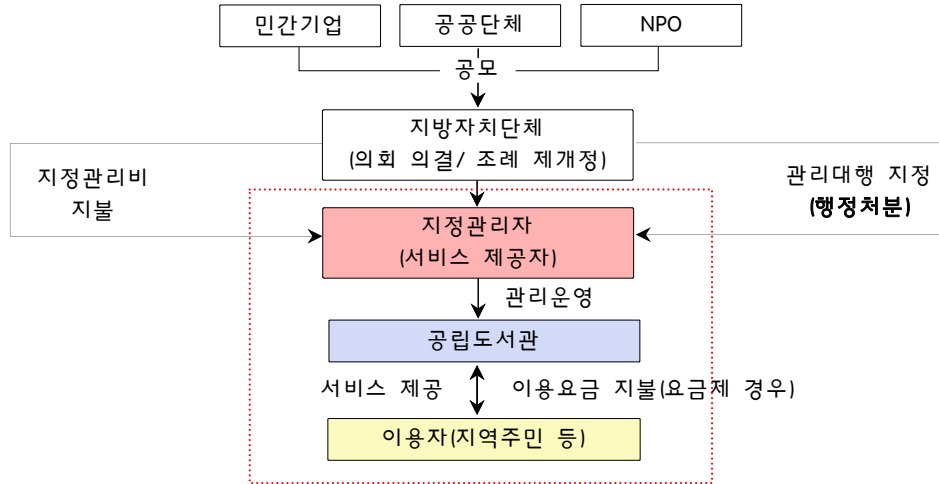
정부는 2001년부터 신자유주의적 구조개혁 노선을 채택하여 행정기관 규제완화 및 민영화를 추진하였고, 특히 지방자치단체 조직·업무의 다운사이징과 민간개방, 민간참여 방안을 적극 강구하였다. 그 법적 근거가 2003년 6월 개정된 「지방자치법」 제244조의2 제3항(공공시설의 설치목적은 효과적으로 달성하기 위하여 필요하다고 인정할 때는 지자체가 지정하는 단체에 해당 공공시설을 관리하게 할 수 있다)이다. 지금까지 공공단체(공공조합, 영조물법인, 독립행정법인), 공공적 단체(협동조합, 산업경제단체, 사회복지단체, 문화사업단체, 서점 등), 지방공공단체(지방자치단체)가 1/2 이상을 출자한 법인에 공공시설 운영관리를 맡기는 관리위탁제도(Management Outsourcing System)를 지방자치단체가 지정하는 민간사업자도 대행할 수 있도록 개정하였다. 그것이 지정관리자제도인데, 공공시설 운영관리를 주식회사를 비롯하여, 영리기업, 재단법인, NPO 법인, 시민단체 등에 포괄적으로 위임할 수 있는 제도

로 위탁이 아니라 행정처분이다. MOS와 DMS의 개념적 및 특징적 차이를 비교하면 <표 1>과 같다. 그리고 DMS의 전모는 <그림 1>과 같다.

DMS를 도입하는 취지는 지역주민의 다양한 요구에 효과적이고 효율적으로 대응하는데 있으며, 궁극적 목적은 주시회사 등 민간사업자의 능력 및 노하우를 공공시설 관리에 활용하여 서비스 향상을 도모하는 동시에 운영관리비를 절감하는데 있다. 그 대상인 공공시설은 「지방자치법」 제244조 제1항에서 ‘주민 복지증진을 목적으로 제공하는 시설’로 규정하고 있어 공립도서관도 해당된다. 2003년 9월부터 「지방자치법」이 발효됨에 따라 2006년 9월까지 모든 지방자치단체가 MOS로 운영하던 시설을 직영 또는 DMS로 전환할 것인지를 결정해야 하는 상황에 직면하자 2004년 4월 야마나시현(山梨縣)이 비영리법인 지역자료디지털화연구회를 야마나카코(山中湖) 정보창조관의 지정관리자로 결정한 이래 공립도서관 도입이 본격화되었다.

<표 1> 관리위탁제도와 지정관리자제도의 차이

구분	관리위탁제도(MOS)	지정관리자제도(DMS)
수탁주체	제한이 없음(의원, 단체장은 「지방자치법」 제92조의2, 제142조의2에 따라 금지)	법인, 기타 단체(법인격이 반드시 필요한 것은 아니지만, 개인은 불가)
법적 성격	사법상 계약관계(업무위탁)	행정처분으로 관리대행 지정(입찰대상이 아님)
관리권한 보유	지방공공단체	지정관리자(관리기준, 업무범위는 조례로 정함)
지정관리자 결정	의회 의결의 불필요	시설마다 의회의 의결을 거쳐 결정함
관리기준·업무범위 규정	계약으로 정함	조례로 정함
지정관리자 관리기간	시설마다 계약으로 정함	조례와 규칙으로 정함
기본적 이용조건 설정	지방공공단체(수탁자에게 결정권이 없음)	지방공공단체(조례로 정함)
시설 사용허가 등	수탁자에게는 허가권이 없음	지정관리자가 허가할 수 있음
이용자 손해에 대한 책임	지방공공단체에도 책임이 발생할 수 있음	지방공공단체에도 책임이 발생할 수 있음
이용료 제도	적용 불가	적용 가능(조례 범위 내에서 요금설정)
부당한 관리에 대한 조치	지정 취소, 업무정지 명령(불이익 처분)	채무 불이행에 따른 계약해제 등



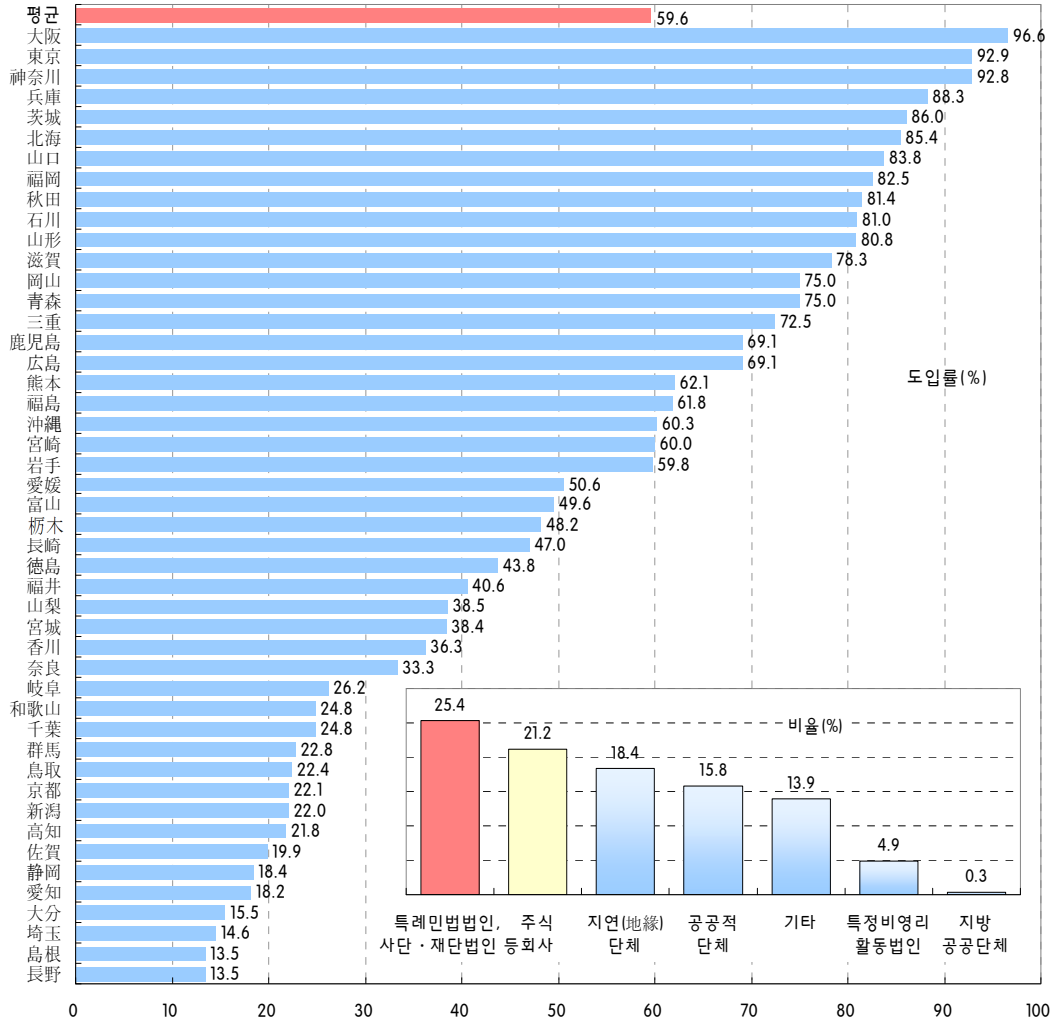
〈그림 1〉 공립도서관 지정관리자제도(DMS) 적용의 전모

2.2 공립도서관의 지정관리자제도 도입 현황

먼저 2018년 4월말을 기준으로 47개 광역자치단체인 도도부현 공공시설의 DMS 도입 현황은 〈그림 2〉와 같이 평균 59.6%이고, 복수 응답을 포함한 지정관리자의 성격별 비율은 특례민법법인과 사단·재단법인(25.4%), 주식회사(21.2%), 지연(地緣)에 의한 단체(18.4%), 공공적 단체(15.8%), 특정비영리활동법인(4.9%), 지방공공단체(0.3%)의 순이며, 기타(학교법인, 의료법인, 공동기업체 등)가 13.9%로 나타났다. 그리고 시설 종류별 도입은 〈표 2〉처럼 기반시설(34.4%), 문교시설(20.2%), 레크리에이션·스포츠시설(19.8%), 사회복지시설(17.2%), 산업진흥시설(8.5%)의 순으로 높았고, 문교시설로 제한한 지정관리자는 지연단체(54.0%), 주식회사(9.8%), 공공적 단체(7.0%), 특례민법법인과 사단·재단법인(5.3%), 특정비영리활동법인(4.2%), 지방공공단체의 순으로 높게 나타났다(總務省, 2019, 2-4).

그런가 하면 DMS를 도입한 총 6,847개 시설 중에서 최근 3년간(2015. 4-2018. 4) 지정을 취소한 비율은 약 10%(683개)이며, 그 이유는 〈표 3〉과 같이 시설 검토(정지·폐지, 재편·통합, 민간 등에 양도 및 대여), 운영상 이유(비용효과, 서비스 수준을 검증한 결과, 지정관리자의 경영난 등으로 인한 철수, 업무 불이행과 부정사건), 단체 자신의 이유(지정관리자의 합병, 해산), 수속상 이유(응모요건 불비·미선정, 협정 체결 협의 부족)의 순으로 높게 나타났다. 그리고 지정취소 후 관리는 민간양도 및 대여를 포함한 통합·폐지, 직영(업무위탁 포함), 직영 후 재지정, 정지의 순으로 높았다.

다음으로 2004년부터 2018년 말까지 도도부현립을 제외한 공립도서관의 연도별 DMS 도입 추이 및 지정관리자의 성격별 비율은 〈표 4〉와 같다(日本図書館協會, 2020). 지난 15년간 약 6배 증가한 가운데 2018년 말을 기준으로 3,226개관 중 582개관이 도입하여 평균 18.0%(시구립은 19.8%, 정촌립은 10.8%)에 달한다.



〈그림 2〉 광역자치단체별 DMS 도입 현황 및 지정관리자 비율

〈표 2〉 공공시설의 종류별 DMS 도입률

구분	도입률 (%)	비고
레크리에이션·스포츠시설	19.8	
산업진흥시설	8.5	
기반시설	34.4	
문교시설	20.2	
사회복지시설	17.2	
계	100.0	

〈표 3〉 지정취소의 사례·이유 및 취소 후 관리

지정취소 등 사례	비율(수)	지정 취소 이유	비율(수)	지정취소 후 관리	비율(수)
• 지정 취소	25.7(683)	• 운영상 이유(비용-효과, 서비스 수준 검증 결과, 지정관리자 경영난 등에 따른 철수, 업무 불이행과 부정)	17.7(121)	• 직영(업무위탁 포함)	18.4(126)
• 기간을 정한 업무 정지	1.6(43)	• 단체 자신의 이유(지정관리자의 합병, 해산)	13.3(91)	• 정지	6.3(43)
• 기관 만료에 따른 지정관리 정지	72.7(1,931)	• 시설의 검토(정지·폐지, 재편·통합, 민간 등에 양도 및 대여)	62.1(424)	• 통합·폐지(양도·대여 포함)	55.9(382)
-	-	• 수속상 이유(응모요건 불비·미선정, 협정체결 협의 부족)	0.1(1)	• 재지정(직영 후 재지정 포함)	14.6(100)
-	-	• 기타	6.7(46)	• 기타	4.7(32)
계	(2,657)	계	(683)	계	(683)

〈표 4〉 공립도서관의 DMS 도입 추이 및 지정관리자 성격(2018년 말 기준)

구분	특별구	정령시	시	정촌	계	지정관리자 성격별 비율	
2005	0	6	3	1	10		
2006	0	17	25	11	53		
2007	24	0	17	7	48		
2008	6	4	34	5	49		
2009	21	4	22	2	49		
2010	21	4	25	10	60		
2011	3	1	15	1	20		
2012	3	4	23	6	36		
2013	18	8	27	6	59		
2014	2	7	22	6	37		
2015	10	1	33	4	48		
2016	4	2	50	2	58		
2017	7	5	16	1	29		
2018	1	1	19	5	26		
소계	120	64	331	67	582		
도서관수	2,607			619	-		
도입률(%)	19.8			10.8	-		

연도별 도입관수는 일관성이 없으나 최근 5년간 정체 내지 감소 추세를 보이고 있다. 지정관리자의 성격은 민간기업이 80.4%(図書館流通センター, TRC), 리브넷(Libnet), 丸善, 紀伊國屋書店 등)로 절대 다수를 차지하며, 그 다음

이 공사재단(10.1%), NPO(6.4%), 기타(3.1%)의 순이다. 그 중 TRC Library Service Inc는 2019년 4월 기준으로 520개관을 DMS, 위탁, 아웃소싱 등의 방식으로 운영하고 있다.

그런가 하면 지방자치단체가 공립도서관에

DMS를 도입하였으나 지정기간이 만료된 후 직영체제로 전환한 사례도 적지 않다(桑原 芳哉, 2016, 24). 지정관리자였던 출자법인의 폐지나 합병, 장서개발 및 정보서비스 약화, 비용 절감 효과 부족, 업무 연속성 부재 등 다양한 요인이 작용하였다.

3. 공립도서관 지정관리자제도의 특징 및 시사점

3.1 지정관리자제도의 특징과 양면성

오랫동안 일본 공립도서관에는 지방자치단체 직영방식과 관리위탁제도(MOS)가 혼용되어 왔다. 그러다가 2003년 6월 13일자로 개정 공포된 「지방자치법」 부칙(법률 제81호) 제2조(경과조치)에서 '종래 지방자치법에 따라 관리를 위탁하던 공공시설은 개정 법률이 시행되는 날로부터 기산하여 3년이 경과되는 날까지 직영 또는 지정관리로 전환을 결정해야 한다'고 규정함에 따라 공립도서관에도 지정관리방식이 도입되기 시작하였다.

MOS가 최소한의 공공성을 확보하기 위해 출자법인, 재단법인, 협동조합 등 비영리 공공적 단체로 제한한 위탁계약이라면 DMS는 민간기업, NPO 법인, 자원봉사단체, 비법인격 단체 등 민간사업자로 확대한 행정처분이다. 따라서 지방자치단체는 조세 부과처럼 공권력 행사를 통해 지정관리자에게 공립도서관 운영관리를 대행하게 할 수 있고 지정관리자는 행정처분에 해당하는 시설 사용을 허가할 수 있다. 다만, 지방자치단체는 운영관리 권한을 행사하지 않는 대신

에 공립도서관 설치자 입장에서 매년 사업보고서를 제출받고 필요한 사항을 지시할 수 있으며, 따르지 않으면 지정을 취소할 수도 있다.

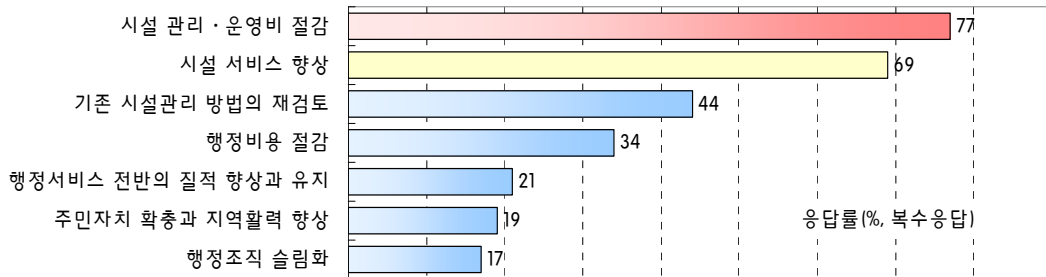
이처럼 DMS의 제도적 특징은 「지방자치법」에 근거한 공립도서관 운영관리에 대한 행정처분, 지정사업자 범위 확대, 시설관리(하드웨어) 및 운영사업(소프트웨어)의 일괄적 위임, 시설이용허가 및 이용요금제에 의한 관리운영, 지정기간 설정 등이다. 자주 거론되는 장단점을 중심으로 양면성을 비교한 <표 5>를 보면 순기능과 역기능을 동시에 함축한다. 그 순기능을 대표하는 장점이 이용자 서비스 향상, 시설 운영관리비 절감, 민간 경영능력 활용, 시장개방을 통한 독자적이고 독창적인 운영이다. 그런가 하면 역기능으로 지적되는 단점은 한시적 지정기간에 따른 운영관리의 계속성과 일관성 결여, 비용절감을 중시한 계약직 및 비정규직 증가에 따른 고용불안, 유능한 전문인력 부족과 전문성 약화, 다른 도서관 등과의 연대·협력 및 네트워크 구축의 한계 등이다. 그 가운데 운영관리비 절감, 주민서비스 향상, 인력의 전문성 확보를 둘러싼 입장은 첨예하게 대립되고 있다.

3.2 지정관리자제도에 대한 이해집단의 입장

먼저 내각부 총무성은 DMS를 도입한 목적이 민간사업자를 활용한 주민서비스 향상, 시설 관리비용 대 효과의 향상, 관리주체 선정수속의 투명화에 있으며, 도입된 후 주민의 다양화하는 요구에 효과적 및 효율적으로 대응·기여한 것으로 평가하고 있다. 2005년 2월 지방자치연구기구와 지방행정조사사회가 360개 지방자치단체를 설문한 결과에서도 <그림 3>처럼 시

〈표 5〉 공립도서관 DMS 적용의 양면성

장점	단점
<ul style="list-style-type: none"> • 지정관리자 자격에 특별한 제한이 없고 운영관리의 책임이 명확하다. • 민간 노하우와 기법, 경력을 활용할 수 있다. • 행정처분을 통한 사용허가 등이 가능하다. • 행정기관의 예산제도에 제약을 받지 않고 탄력적으로 운영할 수 있다. • 서비스 요금결정의 자율성이 보장되어 경영효율화를 통한 이용요금 인하가 가능하다. • 노하우를 활용한 범위의 경제성 추구, 주민서비스 만족도 제고, 다양한 서비스 제공, 개관일 확대 및 서비스 시간 연장 등이 가능하다. • 복수의 후보자 중에서 경쟁력이 있는 대상을 지정함으로써 서비스 제고를 기대할 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 공립도서관에 대한 지방자치단체의 책임의식이 약화되고 운영관리 내용을 알 수 없어 도서관 평가 및 정책수립이 곤란하다. • 영리추구, 경비절감 등을 위한 전문인력 감축, 단기 계약직·비정규직 증가로 전문성이 약화되고 유능한 인재를 양성하기 어렵다. • 서비스 제고에 대한 인센티브 부족, 무료원칙 와해, 다운사이징 위주의 운영관리로 인한 업무부담 증가, 사기저하 등이 우려된다. • 정해진 지정기간 때문에 정책·사업의 지속성을 보장할 수 없다. • 지정관리자의 운영관리 능력을 증명하기 어렵고 실적에 대한 비교평가가 불가능하다. • 서비스의 양적 실적을 강조하는 경향이 많아 질적 평가가 어렵다. • 행정기관의 의사소통, 제휴·협력에 한계가 있고 지역 간, 지역 내 다른 유사기관 간, 동일한 지자체 내의 도서관 상호간 네트워크 구축을 어렵게 한다.



〈그림 3〉 지방자치단체의 DMS 도입 목적

설 관리·운영비 절감(77%), 시설 서비스 향상(69%), 기존 시설관리 방법의 재검토(44%), 행정비용 절감(34%)의 순으로 효과가 높았다. 그 가운데 204개 사례를 대상으로 제도 도입 전후의 비용을 비교한 결과, 평균 13.8%(민간위탁 22.1%, 정부출자법인 위탁 10.8%) 절감된 것으로 나타났다(地方自治研究機構, 2006, 3).

다음으로 전국 공립도서관 정책을 주관하는 문부과학성은 2005년 1월 '전국평생학습·사회교육주관 부과장회의'에서 '공민관, 도서관, 박물관 등 사회교육시설에 DMS를 적용하고 공사 등 민간사업자도 관장 업무를 포함하여 전면적

으로 관리할 수 있다'는 입장을 표명하였다. 그 후 2008년 6월 참의원 문교과학위원회에서 문부과학대신은 '지정기간이 단기적이기 때문에 장기적 관점에서 지적되는 직원 연수기회 확보나 후계자 육성 등의 어려움에 대한 우려를 불식시킨 후에 도입하는 것이 중요하다'는 의견을 제시함으로써 무조건 도입에 대해 부정적인 입장을 취하였다. 또한 2012년 공포된 「도서관의 설치·운영상 바람직한 기준」(고시 제172호)에도 '도서관 설치자가 타인에게 도서관 관리를 위탁할 경우에 사업의 지속적·안정적 실시 확보, 사업수준 유지·향상, 사서·사서보 확보 및 자질·능

력 향상 등이 이루어지도록 해당 관리자와 긴밀하게 협력하여 기준에서 정하는 사항이 확실하게 실시되도록 노력해야 한다'는 유의사항이 포함되어 있다.

그리고 도서관계를 대표하는 일본도서관협회는 2005년 DMS의 공립도서관 도입을 반대하는 성명을 발표하였고, 2006년 도입실태를 조사하였으며, 2010년 공립도서관에 대한 적용이 부적절하다는 의견을 제차 표명하였다. 그리고 2016년 9월 공립도서관 DMS 도입에 대한 판단은 지방자치단체 자율에 맡기되 도서관의 목적, 역할과 기능을 감안하면 부적합하다는 입장을 제시하면서 4대 과제를 지적하였다(日本図書館協會, 2016).

- ① 제도상 과제는 지정기간이 대개 3-5년으로 짧고 지정관리자가 다음에 다시 지정된다는 보장이 없을 뿐만 아니라 고용기간을 매년 갱신하는 경우가 많아 직원 신분이 보장되지 않기 때문에 서비스 확대 및 발전을 기대하기 어렵다.
- ② 절차상 과제는 지정관리자 선정에서 공정성과 투명성을 확보하는 가운데 주민과 의회의 이해 및 합의를 전제로 여러 후보 중에서 결정하는 행정처분임에도 사정에 따라 특정 단체를 지정할 수 있는 제도이기 때문에 종종 지정된 결과를 신뢰할 수 없다. 주민 의향도 중요하지만, 도입 목적이나 지정의 합리적 이유 등이 명확하지 않은 문제가 있다.
- ③ 설치자 과제는 도서관정책 및 계획의 수립, 서비스 평가에는 전문적 지식과 경험을 소지한 현장직원 참여가 필수적이다.

그럼에도 지정관리자의 직원이 참여할 수 없는데 따른 정책결정과 운영주체 분리는 도서관운영의 유지·발전을 크게 저해한다. 인재육성 측면에서도 전문적 지식과 경험이 있는 지방자치단체 직원의 지속적 배치가 필요하다.

- ④ 이용자에 대한 과제는 공립도서관이 주민의 다양한 독서상담 및 자료요청에 대응하려면 소장자료를 파악하고, 지역사정에 정통하며, 자료에 대한 전문지식과 경험을 축적한 사서가 필요하다. 또한 지역에 뿌리를 둔 다양한 활동을 전개하려면 도서관 일선에서 주민을 비롯한 관계기관과의 긴밀한 연계가 중요하다. 그러나 단기계약이 전문인력 배치를 매우 어렵게 하며 개인정보 유출 등이 우려된다.

마지막으로 '도서관친구회의 전국연락회' 등은 2006년 5월 25-26일 총무성 및 문부과학성 대신에게, 2007년 3월 5일 전국지시회장 등에게 '공립도서관의 충실과 개선을 요구하는 요망서'를 보냈다. 요지는 「문자·활자문화진흥법」 기본이념을 실현하려면 제7조 제1항에 근거한 지방자치단체의 공립도서관 설치 및 제2항에 따른 사서 및 자료 충실, 정보화 추진 등에 필요한 시책을 제시하고, 공립도서관 관리·운영을 민간기업 등에 맡기는 DMS는 도서관 이념에 부합하지 않으므로 공립도서관에 적용하지 않아야 하며, 지방공공단체의 재정위기를 이유로 경비절감을 위한 직원 및 자료비 삭감, 심지어 위탁과 DMS 등 공립도서관의 교육·문화적 역할을 왜곡하는 상황이 진행되고 있으므로 인적 체제 및 물적 조건의 정비를 위한 재정적 조

치를 조속히 시행해야 한다는 것이었다(圖書館友の會全國連絡會, 2006).

이처럼 DMS를 추진한 총무성과 도입한 지방자치단체와 달리, 공립도서관 주무부처인 문부과학성은 신중한 입장을 견지하였다. 이해당사자인 도서관계는 DMS 도입이 부적합하다는 의견을 표명하고 충실화 및 개선 과제를 제시하였다.

3.3 지정관리자제도 적용의 법리적 검토

공립도서관에 적용되는 법적 체계의 경우, 지방행정관리 측면에서는 ‘지방자치법-지방교육행정의 조직 및 운영에 관한 법률-자치조례’로, 사회교육기관 설치·운영 관점에서는 ‘교육기본법-사회교육법-도서관법-도서관의 설치

및 운영상 바람직한 기준-자치조례’로 이어진다. 그 가운데 요체는 「지방자치법」과 「도서관법」이고, 전자는 일반법인 반면에 후자는 우선 적용해야 하는 특별(개별)법이다. 그럼에도 「지방자치법」에 근거한 DMS의 공립도서관 적용이 법리적으로 정당한지를 분석하면 다음과 같다.

첫째, 공립도서관의 성격은 <표 6>처럼 「지방자치법」에서는 공공시설이고, 「사회교육법」 및 「도서관법」에서는 사회교육시설이다. 따라서 양자가 경합할 경우, 가령 민법과 상법에서 상법이 우선하듯이 ‘특별법 우선 원칙’에 따라 「도서관법」이 우선하고 「지방자치법」은 보충적으로 적용되어야 하므로 「지방자치법」 제240조의2 제3항을 근거로 공립도서관에 DMS를 적용하는 것은 법리적으로 온당하지 않다.

<표 6> 공립도서관의 DMS 적용과 관련 법률

구분	내용	
지방자치법	제240조 제1항	1. 보통 지방공공단체는 주민의 복리증진을 목적으로 그 이용에 제공하는 시설 (이를 ‘공공시설’이라 한다)을 설치한다.
	제240조의2	3. 보통 지방공공단체는 공공시설의 설치 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 조례가 정하는 바에 따라 법인, 기타 단체에 대해 보통지방공공단체가 지정하는 자에게 해당 공공시설의 관리를 행하게 할 수 있다.
지방교육행정의 조직 및 운영에 관한 법률	제34조	교육위원회 소관에 속하는 학교 및 기타 교육기관의 교장, 원장, 교사, 사무직원, 기술직원 기타 직원은 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 교육위원회가 임명 한다.
교육기본법	제12조	2. 국가 및 지방공공단체는 도서관, 박물관, 공민관 기타 사회교육시설의 설치, 학교시설의 이용, 학습기회 및 정보제공, 기타 적절한 방법으로 사회교육 진흥 을 위하여 노력하여야 한다.
사회교육법	제9조	1. 도서관 및 박물관은 사회교육기관 으로 한다. 2. 도서관 및 박물관에 관하여 필요한 사항은 별도의 법률로 정한다.
도서관법	제1조	이 법은 사회교육법(법률 제207호)의 정신에 근거하여 도서관의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항 을 정하고, 그 건전한 발달을 도모하고, 국민의 교육·문화 발전에 기여하는 것을 목적으로 한다.
	제2조	2. 전항의 도서관 중 지방공공단체가 설치하는 도서관을 공립도서관 으로, 일반적으로 자사 또는 일반 사단법인 또는 일반 재단법인이 설치하는 도서관을 사립도서관으로 한다.

둘째, 행정조직상 필수적 직위인 공립도서관장 및 직원의 경우, 『지방교육행정의 조직 및 운영에 관한 법률』 제34조의 규정에 따라 교육위원회가 임명해야 한다. 그러나 DMS를 적용하면 지정관리자가 관장과 직원을 직접 고용할 수 있고 그들의 신분은 공무원이 아니다. 이처럼 지정관리자가 공무원이 아닌 자를 관장과 직원에 보임할 수 있기 때문에 교육위원회가 임명한다는 법적 조항은 사문화될 수밖에 없다.

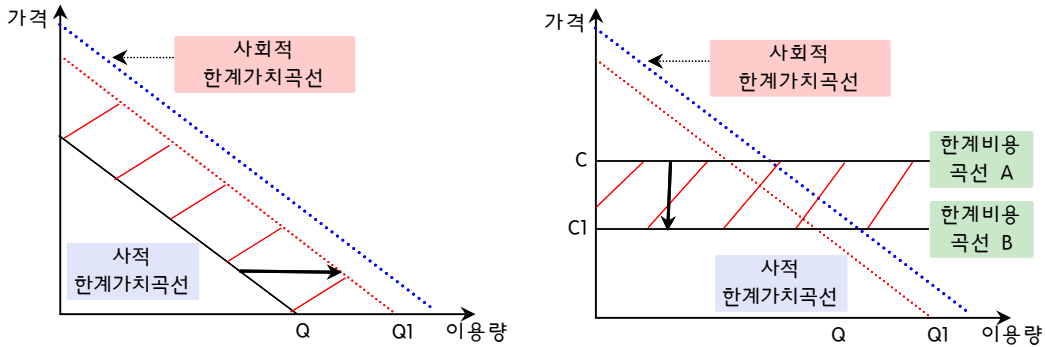
셋째, 공립도서관의 운영 및 발전의 경우, 『사회교육법』 제7조 제2항에 근거하여 별도의 법률로 제정된 『도서관법』 및 동법 제7조의2에 근거한 '바람직한 기준'에서 도서관의 건전한 발전과 서비스를 제공하도록 명시하고 있다. 이를 위한 조건정비로 예컨대 2장(공립도서관) 제1절(시정촌립도서관) 제4조(직원)에서 '시정촌교육위원회는 관장을 도서관운영 및 행정에 필요한 지식 및 경험과 함께 사서자격이 있는 자로 임명하는 것이 바람직하며, 전문적 서비스를 실시하는데 필요한 사서 및 사서보를 확보하기 위한 적극적 채용 및 처우 개선에 노력해야 한다'고 규정하고 있다. 그런데 DMS를 도입한 공립도서관에서는 관장 및 사서의 전문성은 고사하고 비정규직을 고용하는 사례가 빈번하여 법률 및 고시의 취지에 역행하고 있다.

3.4 지정관리자제도의 주요 쟁점과 시사점

종래의 MOS가 DMS로 대체된 지 10년이 지났다. 현재 공립도서관 적용률은 약 18%이며 향후에도 증가할 것으로 예상된다. 그럼에도 DMS에 대한 호불호는 계속되고 있다. 자주 거론되는 기대효과는 운영관리 측면에서 행정조직

슬립화와 비용 절감, 행정서비스 측면에서 서비스 개선과 질적 향상, 지역경제 측면에서 민간사업자 참여 및 활성화, 지방자치 측면에서 주민자치 확충 등이다. 그 가운데 증론이면서도 침해한 쟁점인 운영관리비 절감, 주민서비스 향상, 직원 전문성 강화, 업무 연속성 및 협력네트워크를 중심으로 비판적으로 검토하고 국내 공공도서관을 위한 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, DMS가 비용을 절감시킨다는 논리는 일면 타당하다. DMS 도입을 전제로 하는 공립도서관의 잉여 및 비용 변화는 <그림 4>와 같이 제시할 수 있다. 일반적으로 무료이용 기반의 공립도서관 소비량이 Q라면 그것은 통상 사회적으로 바람직한 소비곡선, 즉 사회적 한계가 치곡선보다 적게 소비되는 사적 한계가치곡선을 나타내는 경향이 있지만, 도서관 이용에 따른 교육적 효과는 정적인 외부효과를 유발한다. 여기에 DMS 적용하면 서비스 지표(등록자, 방문자, 대출책수)의 증가로 사적 한계가치곡선이 오른쪽으로 이동하고 소비량이 Q1으로 증가하여 사선부문 만큼의 잉여가 발생하는 동시에 사회적으로 바람직한 소비량에 근접하게 된다. 반면에 비용의 경우, 무료 서비스를 제공하더라도 인건비 등 비용발생은 불가피하지만, DMS를 도입한 후에는 감소하는 경향을 나타낸다. <그림 4>에서 안도(安藤 友張, 2008, 257-262)의 연구에 의하면 DMS를 도입하기 전의 한계비용곡선은 A이고, 도입 후에는 비용이 C에서 C1으로 감소하여 한계비용곡선이 B로 바뀐다. 즉, 사선부문 만큼 비용이 절감된다. 이처럼 DMS를 적용하면 공립도서관 잉여는 증가하는 반면에 비용은 감소하기 때문에 원칙적으로는 도입이 정당화될 수 있다.



〈그림 4〉 공립도서관 DMS 적용의 잉여(좌) 및 비용분석

〈표 7〉 공립도서관 DMS 도입효과 및 문제점에 대한 응답 결과

도입효과(%)	지방자치단체	공립도서관	문제점(%)	지방자치단체	공립도서관	문제점에 대한 응답주체별 비교
<ul style="list-style-type: none"> 경비절감 이용자 서비스 향상 의사결정 신속화 	86.4	78.3	<ul style="list-style-type: none"> 경영 안정성 결여 장기적 관점에서 경영 불가 직원 노동조건 악화 	30.5	49.3	
	83.1	75.4		20.3	44.9	
	13.6	66.7		16.9	36.2	

2007년 10월 안도(安藤 友張, 2008, 257-262)가 DMS를 도입한 59개 지방자치단체의 공립도서관 69개관을 대상으로 효과 및 문제점을 조사한 〈표 7〉에서도 확인할 수 있다. 자치단체와 공립도서관을 불문하고 경비절감, 이용자 서비스 향상, 의사결정 신속화의 순으로 높았지만, 문제점에 대한 인식은 공립도서관이 자치단체보다 높았다. 그러나 많은 경우에 비용절감은 정규직의 비정규직화 및 감원 등 다운사이징이 초래한 결과다. 예컨대 아다치구(足立區)는 2002년에 수립한 ‘구조개혁 전략’에 근거하여 자동차수리업체에 도서관을 맡겨 ‘운영비를 깎아 이익만 추구하였다’는 비난을 받았다. 또 다른 사례로 2009년 3월 하나타타도서관(花畑図書館)의 수탁업자 GrandioService가 관장을 해고하는 사건이 일어났다. 관장은 고용계약을 갱신하

지 않고 해고한 것이 부당하다며 도쿄지방법원이 지위확인 청구소송을 제기하였고 재판과정에서 DMS의 문제점이 드러났다. 지정관리로 전환된 후 관장은 자치구 제안서에 따라 학교 출장을 통해 구연동화, 독서보급 활동 등 아동서비스를 추진하였으나 지정관리자는 아동서비스가 도서관업무가 아니라는 논리로 중단을 지시하였고, 다시 관장이 아동서비스는 도서관업무라고 주장하자 회사가 초과 근무를 금지하였다. 이에 관장은 초과 근무를 중단하였음에도 1년간 고용이 중지되었다. 이 도서관의 경우, DMS를 도입하기 전보다 사무실 직원은 15%, 데스크 직원은 30% 감소하였고, 계약직원(사서)의 시간당 보수는 직영할 때보다 40% 줄었다. 요컨대 DMS 도입으로 서비스가 저하되고 관제 노동빈곤층이 양산되었다. 또한 비용을 절감한 것으로

알려졌지만, 비정규직 고용 등을 통한 인건비를 축소한 결과다. 지정관리자의 운영비는 지방자치단체가 주는 지정관리비 또는 지정관리비+이용요금 수입이 전부인데, 무료서비스가 원칙인 공립도서관에서 수익을 창출하려면 인건비를 축소하거나 이용자로부터 주차료, 시설이용료, 평생학습프로그램 참가비 등을 징수할 수밖에 없다. 따라서 이용증가로 인한 평균비용 하락이나 경영합리화를 통한 비용절감이 아니다. 이러한 논리적 허점과 반론은 문화재단 등을 통한 위탁관리가 증가하는 국내 공공도서관에도 적용되어야 한다.

둘째, DMS를 적용하면 주민서비스가 향상된다는 주장에 대해서는 부정적 시각이 더 많다. 일본 도서관은 「사회교육법」과 「도서관법」에 규정된 사회교육기관으로 무료제공을 통한 주민의 '알 권리, 학습권, 문화향유권'을 보장하는 시설이다. 이를 위해서는 전문지식을 소지한 사서가 체계적인 장서구축을 전제로 다양한 자료 및 서비스 요구에 부응해야 한다. 그런데 2020년 2월 1일자 도쿄신문은 “도서관 서비스 저하 우려, 주오구(中央區)가 지정관리자 도입 방침”이라는 제하로 비판하였다. 주오구는 2022년에 개관할 신관 운영을 민간에 위탁하기 위해 2월 하순 조례 개정안을 의회에 제출할 계획인데, 이를 반대하는 구민은 31일 '이용자가 요구하는 자료를 찾아주는 직원의 참고서비스가 저하된다'는 청원을 의회에 제출하자 교육위원회는 '민간직원의 참고서비스가 부적당한 경우 향토사를 담당하는 학예원이 백업한다'고 설명하였다. 이처럼 DMS 도입의 이면에는 어처구니없는 인식이 자리 잡고 있다. 지정관리자를 선정할 때 저가 경쟁에 빠지기 쉽고, 도입

된 후 인건비 절감 등을 이유로 비정규직 내지 계약직 고용정책을 강구하기 때문에 서비스 하락이 불가피하며, 설치주체인 지방자치단체에 고급 전문지식과 노하우가 귀속되기 어려울 정도로 지정기간이 짧아 업무 일관성 및 연속성을 기대하기 어렵다. 지방자치단체가 제도를 설계하는 능력이 있고, 복수 경쟁시장이 형성되지 않는 한, 그리고 지정사업자가 공립도서관의 사회적 책무와 역할, 다양한 이용계층과 특성에 대처할 수 있을 정도로 지식정보서비스에 대한 충분한 식견과 능력이 없는 한 서비스가 향상된다는 주장은 언어의 유희에 불과하다. 마찬가지로 국내 공공도서관의 경우, 위탁을 직영의 대안으로 간주하거나 각종 서비스 제고에 유리한 경영기법이라고 주장한다면 일본의 DMS를 도입해도 무방하다는 논리가 성립된다. 위탁의 현실적 불가피성에도 불구하고 직영을 통한 공공성 및 공익성 보장이 공공도서관 경영관리에 적용되어야 할 원칙이자 정도다.

셋째, DMS를 도입하면 직원 전문성이 강화된다는 주장에 대한 논쟁이다. 이 쟁점의 요체는 전문직원 증감 및 전문성 여부에 달려 있으며, 양자는 동전의 양면과 같다. DMS를 도입한 후의 전문직원 증감은 <표 8>에서 확인할 수 있다. 제도가 도입되기 시작한 2005년을 기준으로 2019년까지 직원구성 변화를 보면 전임직원(사서·사서보 포함)은 지난 14년간 30.6% 감소한 반면에 위탁·과건 및 DMS 직원은 574.4% 증가하였다(日本図書館協會, 2005-2019). 모두가 DMS에서 기인하는 것은 아닐지라도 심각한 수준이다. 따라서 전문직원이 급감한 상황에서 업무 및 서비스의 전문성을 확보할 수 있다는 주장은 궤변이다. 주민의 다양한 자료

〈표 8〉 일본 공립도서관의 직원구성 변화(2005-2019)

구분	2005	2010	2015	2019	비고
전문직원	14,206	12,114	10,485	9,858	
(사서·사서보)	7,042	6,188	5,481	5,193	
위탁·파견직원*	2,358.4	7,196.7	10,666.2	13,546.8	
(사서·사서보)	836.0	3,895.1	6,196.6	7,977.9	

* 연간 실제로 근무한 1,500시간을 1인으로 환산

서비스 요구에 부응하려면 장서구성에 해박한 직원이 필수적이며, 요구정보가 어디에 있으며, 어떻게 제공할 것인지를 판단하는 능력을 갖추어야 한다. 그 외에 직원은 개인정보의 중요성 및 기밀유지에 대한 의식도 겸비해야 한다. 이러한 전문성은 단기 고용을 전제로 하는 지정관의 직원이 확보할 수 없다. 2012년 나고야시(名古屋市) 의회가 시다미도서관(志段味図書館)에 DMS 도입을 제안하자 '나고야시 도서관을 생각하는 시민회'는 10가지 이유(지역도서관 손실, 관제 노동빈곤층 창출, 사서 전문직 육성 불가, 아동서비스 저하, 보존을 위한 지속적 자료 수집 곤란, 지방자치단체의 도서관 노하우 축적의 어려움, 개인정보 보호 불안, 분관 간 네트워크 결락, 장애인서비스 저하, 무료원칙 위기의 가능성)를 들어 반대하였다. 지방자치단체가 주력해야 할 조건정비의 핵심은 주민 입장에서 고품질 장서개발과 평생학습 및 문화활동을 지원하는 시스템을 구축하는 것이며, 그 가운데 요체는 전문직, 정규직, 전임직원 확보다. 이를 배제한 전문성 강화는 어불성설이며, 국내 위탁도서관에도 동일하게 적용되어야 한다.

넷째, 도서관 업무의 연속성 및 네트워크와 관련된 논쟁이다. 이 사안은 DMS 지정기간을 감안하면 논란의 여지가 없을 정도로 부정적이

다. 통상 지정기간이 3-5년에 불과하다는 비판에 대해 총무성은 '지정기간이 장기화되는 경향이 있다'고 주장하고 있지만, 실제 5년 이내가 90.9%에 달하므로 장기적이라 할 수 없다(田中 伸樹, 2017, 86). 지정관리자가 자주 교체될 경우에 도서관 중장기 정책 기초, 장서개발 전략, 서지DB 구축, 서비스 집단 및 개인정보 관리 등에서 연속성과 일관성을 유지하기 어렵다. 동일한 맥락에서 DMS 도입에 따른 지역 간, 타기관 간, 동일한 지방자치단체 내의 도서관 상호간 네트워크 구축에도 한계가 있다. 제도 자체에 함축된 짧은 지정기간, 단기 및 계약직 고용시스템, 조직 변동성 등을 감안하면 다른 도서관, 유관기관, 시민단체 등과의 연계·협력이 직영 때보다 부실할 수밖에 없다. 국내의 경우도 경쟁시장이 거의 없는 상황에서 동일한 수탁기관에 다시 위탁되는 사례가 많을 뿐만 아니라 운영주체가 지방자치단체와 교육청으로 이원화된 상황에서 위탁사례도 증가하고 있어 내용적 측면에서 견고한 네트워크 구축과 충실한 협력서비스는 요원하다. 그럼에도 DMS를 도입할 경우, 악화가 양화를 구축하는 현상은 심화될 수밖에 없을 것이다.

요컨대 일본 공립도서관의 정체성은 국민의 알 권리 및 정보접근권을 보장하기 위한 사회

교육시설이다. 또한 비배제와 비경쟁을 전제로 대중의 지식정보서비스 증진에 주력해야 하는 지방공공재다. 반면에 지정관리자는 비용절감과 이윤추구에 방점을 둔다. 이러한 괴리 때문에 많은 조사연구에서 DMS 적용을 반대하고 있다. 민간기업 등에 운영관리를 위탁하는 것은 무료이용을 원칙으로 하는 보편적 지식서비스, 평생학습 및 문화향유 지원, 제3의 사회적 장소로서의 역할을 부정하거나 약화시키는 것으로 판단하기 때문이다. 2017년 개봉된 다큐멘터리 영화 『Ex Libris: The New York Public Library』 예고편 마지막에 ‘도시의 책장을 넘기면 더 큰 세계가 펼쳐진다’는 자막이 흐른다. 그런 곳이 도서관이다. DMS는 관리위탁에 이어 공공성과 공익성을 약화시킬 수 있는 시한폭탄과 같다. 이를 벤치마킹하여 법제화를 부추기는 집단이 가까운 장래에 국내에 등장할 것으로 예상된다. 전모에 대한 정확한 이해, 역기능과 폐해에 주목한 논리 개발로 공공도서관 정체성 훼손을 차단해야 한다.

4. 요약 및 제언

일본 공립도서관은 사회교육기관이다. 이에 따라 대다수 공립도서관은 지방자치단체 산하의 독립 행정위원회인 교육위원회가 직영하는 가운데 일부에 한해 관리위탁제도(MOS)가 적용되어 왔다. 그런데 2001년 출범한 고이즈미 내각은 신자유주의적 구조개혁 노선을 채택하여 지방행정기관의 다운사이징과 민간참여 방안을 적극 모색하였다. 이러한 공설민영을 위한 전략적 조치의 하나로 2003년 6월 13일 『지

방자치법』 제244조를 개정하여 지정관리자제도(DMS)를 전격 도입하였다.

중래의 MOS가 사법상 계약을 전제로 공공시설 운영관리를 제3섹터 등 공공적 단체에 위탁하되 지방자치단체 관리권한 하에서 수탁자가 시설과 업무를 관리하는 방식이었다면, DMS는 행정처분을 전제로 제3섹터뿐만 아니라 영리기업, 재단법인, NPO 법인, 시민단체 등으로 적용범위를 확대하고 지방자치단체가 지정하는 사업자에게 공공시설 운영관리를 일임하는 방식이다. 물론 법령상 지방자치단체장의 권한인 지정관리자의 사용료 강제 징수, 이의 제기에 대한 결정, 행정재산의 목적 외 사용허가 등은 위임할 수 없다.

2003년 9월 2일자로 발효된 DMS의 공립도서관 적용에 대해서는 찬반양론이 첨예하고 대립하였고, 현재도 계속되고 있다. 찬성론의 골자가 이념적 및 이론적 측면에서 제도 도입의 목적과 기대효과에 방점을 둔 운영관리비 절감과 주민서비스 향상이라면, 반대론의 요체는 도입된 후 다운사이징의 부작용과 폐해에 무게중심을 둔 전문인력 취약과 공공성 저하다. 찬성론자들이 주장하는 운영관리비 절감은 경영합리화가 아닌 비정규직 및 계약직 고용증가와 맞물린 인건비 감소의 결과이며, 인력 전문성 약화에도 불구하고 개관시간 확대를 근거로 주민서비스가 향상된다는 논리는 착시효과에 불과하다는 입장이다. 이에 대한 진위는 이론적 명분이나 특정 사례분석이 아닌 전국적 조사를 전제로 정밀 검증해야 가능할 수 있다.

그럼에도 분명한 사실은 DMS가 적용된 후 지방자치단체의 책임의식 약화, 장기적 정책수립의 어려움, 이중적 관리구조에 따른 갈등과

안정성 결여, 노동조건 악화로 초래되는 업무 전문성 및 서비스 품질 저하, 이용료 징수에 따른 공공성 훼손 등의 폐해가 도처에서 분출하고 있다는 점이다. 왜 그럴까. 공립도서관은 단순 영조물이나 아니라 공공성과 공익성을 중시하는 지방공공재이자 사서직이 주도하는 통시적 자료수집과 정보서비스를 강조하는 지식문화 시설이며, 장서와 시설을 연결고리로 지역주민과 소통하는 콘텐츠 기관이자 다양한 프로그램

을 공유하는 제3의 사회적 장소임을 망각한데서 기인한다.

국내에도 천박한 경제적 논리가 인문적 가치와 지식문화적 품격을 중시하는 공공도서관을 압박하고 있다. 일본 공립도서관의 DMS 적용, 강 건너 불이 아니다. 신자유주의를 앞세운 참을 수 없는 제도적 가벼움이 국내 공공도서관에 불편한 진실로 다가올 수 있음을 경계한다.

참 고 문 헌

- [1] 高山 正也 (2008). 市場化の時代を生き抜く図書館: 指定管理者制度による図書館経営とその評価. 月刊指定管理者制度, 24, 9-17.
- [2] 図書館友の會全國連絡會 (2006). 公立図書館の充實と改善を求める要望書.
출처: <http://motto-library.cocolog-nifty.com/youbou.pdf>
- [3] 桑原 芳哉 (2016). 公立図書館における指定管理者制度導入の現状: 昨年度からの変化と事業者に関する特徴. 尚絅大學研究紀要: 人文・社會科學編, 48, 13-25.
- [4] 桑原 芳哉 (2018). 公立図書館の指定管理者制度導入状況: 近年の動向. 尚絅大學研究紀要 A. 人文・社會科學編, 50, 31-44.
- [5] 水沼 友宏, 辻 慶太 (2018). 公立図書館における指定管理者制度導入館と直營館の所藏図書と貸出状況: レファレンスサービスを中心として. Library and Information Science, 79, 59-84.
- [6] 樹下 康治 (2016). 公共図書館の運營形態による今日的課題への対応に関する考察: 指定管理者制度導入と直營との比較. 現代の図書館, 54(1), 12-19.
- [7] 新岡 昌幸 (2018). 公立図書館と指定管理者制度: その法的限界. 北海道大學大學院教育學研究院紀要, 130, 133-149.
- [8] 新海 英行 (2014). 公立図書館民營化の動向と課題: 指定管理者制度導入をめぐる一. 名古屋柳城短期大學研究紀要, 36, 1-7.
- [9] 安藤 友張 (2008). 公立図書館経営における指定管理者制度導入に関する現状調査. 日本図書館情報學會誌, 54(4), 253-269.
- [10] 安藤 友張 (2012). 指定管理者制度と公立図書館: 現状と課題. 同志社大學図書館學年報, 38,

- 30-57.
- [11] 柳与 志夫 (2007). 公共図書館の変革：新千代田図書館の試み. 情報管理, 50(8), 492-500.
- [12] 日本図書館協会 (2005-2019). 日本の図書館統計. 東京：日本図書館協会.
- [13] 日本図書館協会 (2016). 公立図書館の指定管理者制度について：2016.
출처: <http://www.jla.or.jp/Portals/0/data/kenkai/siteikanrikeikai2016.pdf>
- [14] 日本図書館協会 (2020). 図書館における指定管理者制度の導入等の調査について.
출처: <http://www.jla.or.jp/Portals/0/data/iinkai/seisakukikaku/shiteikanri2019.pdf>
- [15] 田井 郁久雄 (2019). データでみる指定管理者制度の実態：サービスと経費. 図書館界, 70(6), 632-643.
- [16] 田中 伸樹 (2017). 公立図書館への指定管理者制度の導入についての検討. 桃山學院大學環太平洋圏経営研究, 18, 79-90.
- [17] 伊藤 久雄 (2009). 公共サービス運営主体の多様化と課題. 現代の図書館, 47(3), 135-144.
- [18] 佐藤 聡子, 佐藤 翔 (2019). 公立図書館への指定管理者制度導入時・導入後の運営に地方公共団体関係者の認識が与える影響. 同志社図書館情報學, 29, 61-86.
- [19] 地方自治研究機構 (2006). 指定管理者制度にみる官業の民間開放の現状と課題. みずほレポート. 東京：みずほ総合研究所.
- [20] 千 錫烈 (2016). 公立図書館における指定管理者制度導入の課題：短期的利益と長期的利益の比較衡量の視点から. 關東學院大學人文學會紀要, 134, 1-41.
- [21] 總務省 (2019). 公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果, 2-4.
출처: https://www.soumu.go.jp/main_content/000619516.pdf

• 한문 참고자료의 영어 표기

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

- [1] Takayama, Masaya (2008). A library that survives the age of marketization: library management and its evaluation by a designated manager system. Public Business Information, 24, 9-17.
- [2] Friends of The Library (2006). Request for enhancement and improvement of public libraries. Available: <http://motto-library.cocolog-nifty.com/youbou.pdf>
- [3] Yoshiya, Kuwabara (2016). Current state of adoption of designated administrator system in public libraries in Japan: changes from last year and characteristics of business operators. Shokei University Bulletin A. Humanities and Social Sciences, 48, 13-25.
- [4] Yoshiya, Kuwabara (2018). Recent trends in adoption of designated administrator system in public libraries in Japan. Shokei University Bulletin A. Humanities and Social Sciences,

50, 31-44.

- [5] Mizunuma, Yuhiro & Tsuji, Keita (2018). A survey of book collections and circulations of Japanese public libraries managed under designated administrator system and by local governments: focused on reference services. *Library and Information Science*, 79, 59-84.
- [6] Kinoshita, Yasuharu (2016). A consideration on approaches to current issues according to the management style of public libraries: comparison between direct management and designated administrator system. *Libraries Today*, 54(1), 12-19.
- [7] Niioka, Masayuki (2018). A study on the legal limitations of introduction of designated administrator system to public libraries. *Bulletin of Faculty of Education, Hokkaido University*, 130, 133-149.
- [8] Shinkai, Hideyuki (2014). Recent situation and problem of privatization: focusing on designated manager system for public library. *Nagoya Ryujo Junior College, Annual Report of Studies*, 36, 1-7.
- [9] Ando, Tomoharu (2008). A survey of adoption of the designated administrator system in public library management in Japan. *Journal of Japan Society of Library and Information Science*, 54(4), 253-269.
- [10] Ando, Tomoharu (2012). Designated administration system and public library. *Doshisha Journal of Library and Information Science*, 38, 30-57.
- [11] Yoshio, Yanagi (2007). Innovating public library: a case report of reformed Chiyoda library. *Journal of Information Processing and Management*, 50(8), 492-500.
- [12] Japan Library Association (2005-2019). *Japanese Library Statistics*. Tokyo: JLA.
- [13] Japan Library Association (2016). About designated administrator system of public library: 2016. Available: <http://www.jla.or.jp/Portals/0/data/kenkai/siteikanrikeikai2016.pdf>
- [14] Japan Library Association (2020). About investigation such as introduction of designated manager system in library. Available: <http://www.jla.or.jp/Portals/0/data/iinkai/seisakukikaku/shiteikanri2019.pdf>
- [15] Tai, Kakuo (2019). The actual condition of the designated manager system seen from data: service and expenses. *The Library World*, 70(6), 632-643.
- [16] Tanaka, Nobuki (2017). Considering on the introduction of designated administrator system to public libraries in Japan. *St. Andrew's University Pan-Pacific business review*, 18, 79-90.
- [17] Itou, Hisao (2009). Diversifying management of public services and its challenges: overview of the current situation of public libraries and other cultural facilities. *Libraries Today*, 47(3), 135-144.

- [18] Sato, Satoko and Sho, Sato (2019). The effect of local government stakeholders' cognitions on designated administrator system in a public library. *Doshisha Journal of Library and Information Science*, 29, 61-86.
- [19] Research Institute for Local Government (2006). The present situation and problems of the private sector opening of government business in the designated manager system. Mizuhu report. Toyko: Mizuho Research Institute.
- [20] Sen, Suzuretsu (2016). Challenges with the introduction of the designated administrator system in public libraries: a comparison of the short-term and long-term benefits. *Bulletin of the Society of Humanities Kanto Gakuin University*, 134, 1-41.
- [21] Ministry of Internal Affairs and Communications (2019). Survey results on the status of introduction of the designated manager system for public facilities. Available: https://www.soumu.go.jp/main_content/000619516.pdf

