

공공도서관 건립 타당성 조사에 관한 연구

A Study of Feasibility Study on Construction a Public Library

이 상 복(Sang-Bok Lee)*

< 목 차 >

- | | |
|------------------------|-----------------------------|
| I. 서론 | III. 공공도서관 건립 타당성 조사의 접근 방법 |
| II. 타당성 조사의 개념 | 1. 경제적 타당성 접근방법 |
| 1. 타당성 조사의 의의 | 2. 정책적, 기술적 타당성 접근방법 |
| 2. 타당성 조사의 범위 | IV. 결론 |
| 3. 공공도서관 건립의 타당성 조사 범위 | |

초 록

본 연구는 공공도서관 건립 타당성조사보고서에 있어서 경제적 타당성 접근방법과 정책적, 기술적 타당성 접근방법을 비교·분석하고 문제점을 구명하였다. 경제적 타당성 분석에서 사용된 비용편익분석은 편익 추정과 할인율 적용에 문제가 있는 것으로 나타났으며 정책적, 기술적 타당성 분석은 건립이 확정된 사업을 합리화하는 수단으로 잘못 활용될 수 있는 문제가 나타났다. 본 연구의 결과는 공공도서관 건립을 계획 중인 관련기관에서 타당성조사를 준비하는데 유용한 자료가 될 것으로 기대한다.

주제어 : 공공도서관 건립, 타당성조사, 경제적 타당성, 정책적 타당성, 기술적 타당성, 비용효과분석

Abstracts

The purpose of this study is to analyze the approach of economic feasibility and political and technical feasibility in the construction of a new public library. The results show that the cost-benefit analysis using in economic feasibility have the problems of benefit counting and discount rate, and also political and technical feasibility have the problems of wrong use in the rationalization of construction project.

The result of this study is expected to be useful in preparing the feasibility study.

Key Words : feasibility study, economic feasibility, political feasibility, technical feasibility, cost-benefit analysis, public library

* 대전대학교 문헌정보학과 부교수(sblee@daejin.ac.kr)

· 접수일 : 2004. 11. 21 · 최초심사일 : 2004. 12. 5 · 최종심사일 : 2004. 12. 10

I. 서론

21세기 지식정보화 시대가 도래 하면서 시민들의 다양한 정보욕구가 확산되고 지식수요가 증대함으로써 과거 그 어느 때보다도 공공도서관에 대한 관심이 증대되었고 공공도서관도 이러한 영향으로 정보제공 영역과 평생학습 기회 그리고 문화학습 체험 공간 등을 확대해가고 있다. 이는 모든 인류의 지식이 정보시스템을 통하여 제공되며, 전 국민이 평생 동안 원하는 학습을 수행할 수 있는 기회를 가져야 하고, 각 지역의 고유한 문화를 육성 발전시키고 시민들의 문화학습체험공간을 확대해야 한다는 의미로 공공도서관의 기능이 더욱 강조되기 때문으로 해석할 수 있다.

이처럼 지식정보화시대에서 공공도서관의 의미가 강조됨으로서 정부는 일찍이 도서관 발전 종합계획(2003-2011)을 수립하여 지식기반사회·문화 복지국가의 구현을 미래 비전으로 제시하면서 도서관 환경개선과 도서관 역할 강화 그리고 도서관 협력체계 활성화 등의 세 가지 추진방향을 설정하고 그 세부 계획으로 2011년까지 인구 6만명당 1개관 수준으로 공공도서관을 확충할 계획을 발표¹⁾한바 있다.

정부의 공공도서관 확충계획에 따라 각 시·도 자치단체들은 도시계획 및 도시개발계획을 수립할 때 공공도서관을 비롯한 문화시설 설치계획을 수립하고 토지이용계획에 문화시설 용지를 포함시킴으로서 대규모 공공주택단지 조성사업과 택지개발사업 그리고 재개발사업 등 도시개발사업에 문화시설 건립용도로 일정규모의 부지를 확보하고 있으며 부지확보 및 설계가 완료된 공공도서관 건립사업인 경우 국비 및 도비로 보조금을 지원함으로써 자치단체의 부담을 경감시켜 주고 있다.

이와 같이 공공도서관 건립에 따른 경제적, 제도적, 사회적 환경들이 개선됨으로서 전국의 시·군·구 자치단체들은 인구 6만명 이상이 거주하고 있으면서 공공도서관이 없는 지역에 도서관 건립을 본격적으로 추진하고 있는 추세에 있다.

그러나 공공도서관 건립사업은 막대한 예산이 소요되기 때문에 제한된 예산의 범위 내에서 재정을 운영해야 하는 국가나 자치단체 입장에서는 건립 당위성에 관한 종합적 검토가 선행될 필요성을 인식하게 되었고 이에 따라 지방재정 투·융자 심사 이전에 도서관 건립의 필요성, 위치 및 규모의 적절성, 경제성 분석과 재원조달 능력, 사업추진방안, 건축기본계획, 향후 도서관 운영 계획 등 건립과 운영에 관한 전반적인 사항에 대해 전문기관의 타당성 조사의 필요성이 제기되었다.

이에 따라 최근에 건립계획 중이거나 착공 중인 공공도서관 사업들은 자치단체별로 ‘공공도서관 건립 타당성 조사’에 관한 제안요청서(request for proposal)를 통해 전문기관에 용역을 의뢰

1) 문화관광부, 도서관발전종합계획 : 2003~2011년(문화관광부 인력자원개발회의, 2002)

하고 있으며 주로 경제학 및 문헌정보학, 건축학 분야 전문기관 및 연구자들에 의해 용역사업이 수행하고 있는 추세이다.

지금까지 발표된 주요 타당성조사보고서를 검토해보면 제안요청서의 제안사항에 따라 다소의 차이가 있지만 대체적으로 경제적 타당성에 중점을 둔 보고서와 정책적, 기술적 타당성에 중점을 둔 보고서로 대별해 볼 수 있으며, 경우에 따라서는 혼합된 형태의 보고서가 있다. 이들 보고서는 연구주체에 따라 타당성 조사에 관한 인식의 차이를 보이고 있으며 이에 따라 접근방법도 상이하게 구별되고 있어 향후 공공도서관 건립을 위한 타당성 조사 용역을 의뢰하고자하는 관련 기관에 혼선을 초래하고 있다.

이에 본 연구에는 기존의 주요 타당성 조사 보고서를 고찰하여 경제적 타당성 중심의 접근방법과 정책적, 기술적 타당성 중심의 접근방법을 비교·분석하고 이들 접근방법의 문제점을 구명하고자 한다. 이러한 연구 결과는 공공도서관 건립을 위한 타당성조사를 계획 중에 있는 관련기관에게 유용한 자료가 될 수 있을 것으로 기대된다.

II. 타당성 조사의 개념

1. 타당성 조사의 의의

타당성 조사란 특정 투자사업에 있어서 사업의 방향 설정, 시기 조정, 재원조달계획의 실현성 및 구체성, 경제성 분석, 사회적 파급효과 등 사업추진과 관련하여 사업수행 전에 실시한 조사라고 할 수 있다.

이러한 의미로 볼 때 타당성 조사는 투자사업에 대한 미래의 정책적, 경제적, 기술적 불확실성을 사전 검토함으로써 한정된 예산 속에서 투자의 효율성을 제고하고 대상사업의 선정절차에 객관성과 신뢰성을 높이는데 목적이 있다고 할 수 있다.

각종 투자사업에 대한 타당성 조사는 오래전부터 민간사업의 여러 분야에서 다양하게 수행되었으나, 최근 SOC 사업 등 정부 및 자치단체의 대형 투자사업이 늘어나고 민선 자치단체장 출범이후 자치단체의 청사 신축 등 각종 투·융자 사업이 급증함으로써 공공투자사업에 대한 타당성 조사가 활발하게 추진되게 되었다.

민간투자사업의 타당성 조사는 민간기업의 투자 목적이 수익성 측면에서 이윤 극대화를 도모하는데 있다면 공공투자사업은 공공성 측면에서 한정된 자원을 효율적으로 생산·분배함으로써 국민경제의 발전 및 사회후생의 극대화를 목표로 하는데 기본적인 차이가 있다. 따라서 공공투자사업의 타당성 조사는 한정된 자원의 투자 효율을 극대화하기위해 사업의 타당성 정도와 우선순

위의 산정 등 투자사업 계획과 관련된 모든 발생 가능한 여건을 분석·평가함으로써 투자사업의 부실과 낭비요인을 사전에 방지하는 할 수 있는 공공투자 사업 계획의 필수불가결한 중요한 분석·평가 과정이라 할 수 있다.

정부 및 지방자치단체에서도 공공 투자사업에 대한 타당성 조사의 중요성을 인식하고 지방재정법 시행령을 개정(2002.11.29)하여 지방자치단체가 건축비 50 억 이상의 공공용 건물을 신축할 경우 지방재정 투·융자 심사가 이루어지기 이전에 전문기관에 의해 타당성 조사를 실시하도록 의무화²⁾한 내용을 골자로 한 투자심사 관련 규정을 강화함으로써 지방 재정 투·융자 심사제도의 실효성과 편이성을 제고시키고 자치단체의 투자사업에 대한 책무성을 강화시키고 있다.

이처럼 지방재정 투·융자 심사 전에 타당성 조사를 의무화한 배경은 종전의 심사제도가 투자사업에 대한 사전 타당성 조사가 이행되지 않음으로서 무분별한 중복 및 과잉 투자를 사전에 점검하지 못하였고 심사결과의 이행력과 구속력이 약화되어 재정지원과의 연계성이 취약했을 뿐 아니라 투자심사기법 및 전문성 부족으로 사업의 우선순위를 선별하지 못하여 불필요한 시설과 과다한 시설계획을 사전에 거르지 못하였기 때문이다.

공공도서관 건립에 따른 사전 타당성 조사도 이러한 배경으로 인해 공공투자사업에 대한 자치단체의 책무성 강화차원에서 건립 필요성, 입지 및 건축규모의 적절성, 재원조달계획의 적합성, 사업추진 기간의 적절성, 경제적, 사회적 타당성 등에 관한 사항을 조사·분석하고 있다.

2. 타당성 조사의 범위

공공용 건축물의 타당성 조사 범위는 조사용역의 발주 기관에 해당하는 정부 및 지방자치단체의 제안요청서에 따라 내용에 차이가 있기 때문에 정형화된 조사범위를 규정하기는 어렵다. 제안요청서의 내용의 차이는 주로 특정사업의 성격, 규모, 사업수행기간, 소요예산 등의 차이에서 기인한 요인들로 인해 제안요청의 내용이 조금씩 달라지기 때문이다.

그러나 각종 타당성조사보고서의 내용을 검토해 보면 공공용 건축물의 경우 크게 건립 타당성에 관한 조사와 건립이후 관리운영 타당성에 관한 조사로 구분이 가능하다.

건립 타당성에 관한 조사내용은 주로 ① 상위계획 및 관련 법규의 타당성 ② 건립 타당성 ③ 입지 타당성 및 규모의 적절성 ④ 재원조달방안의 타당성 ⑤ 사업기간의 적절성 ⑥ 건축기본시설계획의 합리성 ⑦ 건립 기대효과 등을 들 수 있으며 관리운영 타당성에 관한 조사내용은 ⑧

2) 지방재정법 시행령 제 30조 (예산의 편성) 제 3항에서는 지방자치단체의 장은 신규 투·융자 사업으로서 그 소요사업비가 100억원 이상인 경우 제 2항의 규정에 의해 투자심사를 하기 전에 전문기관에 타당성조사를 의뢰할 수 있으며, 여기에 덧붙여 건축비(소요사업비 중 토지매입비와 설계 용역비 등 각종 부대 경비를 제외한 것)가 50억원 이상인 공용 또는 공공용 건물의 건축사업인 경우 타당성 조사를 의뢰해야 한다는 내용의 단서 조항을 신설하여, 사전 타당성조사의 법령상의 규정을 제정하였음.

직영 또는 위탁 관리의 적합성 판단 ⑨ 발전방안 및 운영방안 제안 ⑩ 기타 관리방법에 관한 필요사항 점검 등이 포함된다.

① 상위계획 및 관련 법규와의 연관성

상위계획 및 관련 법규의 연관성은 타당성 조사 내용과 직접적인 관련은 적지만 상위계획은 건립 당위성을 입증시킬 수 있는 관련 근거를 도출해내고, 관련법규는 건축물의 규모 설정 및 판단의 주요기준이 될 수 있기 때문에 조사 내용에 포함시키고 있다. 일반적으로 자치단체의 여러 사업들 중에 특정 사업이 대상 사업으로 확정되기까지는 여러 단계의 정부 및 지방자치단체의 계획 과정을 거치게 되는데 이들 상위 계획을 검토함으로써 해당 사업이 정부 혹은 자치단체에서 얼마나 체계적인 계획 하에 추진되고 있는가를 평가할 수 있다. 또한 각 자치단체별로 건축 관련 법규와 시행세칙, 조례 등이 다르기 때문에 이들 관련 법규를 사전 검토하는 것은 건립 타당성 조사에 필요한 사항이 된다.

② 건립 타당성

건립의 타당성은 사회적 타당성과 경제적 타당성으로 구분할 수 있다.

사회적 타당성(social feasibility)은 공공용 건축물 건립의 경우, 건립의 필요성과 배경을 사회적 관점에서 타당성을 분석하는 것이다. 따라서 건립지역의 지리적 특성과 인구 및 사회적 특성, 산업구조 및 생활환경적 특성 등을 분석하여 건립의 배경과 필요성, 목적의 타당성을 도출해낸다.

경제적 타당성(economic feasibility)은 공공용 건축물 건립의 경우, 건립에 소요되는 모든 비용 요소와 건립을 통해 얻을 수 있는 편익 요소를 산정하여 총 비용보다 총 편익이 큰 건립사업을 채택하기 위해 투자 타당성을 분석하는 것이다. 경제적 타당성을 분석하는 이유는 자원과 재원이 한정된 상황 하에서 투자 효율을 극대화하고 투자사업계획과 관련된 모든 요소와 발생 가능한 여건을 분석·평가하기 위해서이다. 경제적 타당성 분석은 비용편익분석(cost-benefit analysis) 등 여러 기법들이 활용되고 있다.

③ 입지 타당성 및 규모의 적절성

공공용 건축물 건립의 경우, 건립 계획안에서 제시한 건립 입지와 건립 규모가 적절한가를 분석·평가한다. 건립 입지는 건립 후보지가 여러 곳이 있을 경우 후보지 별로 입지조건, 입지특성, 법률상의 입지기준 등을 비교·평가하고, 단일 후보지의 경우도 이러한 기준에 의해 평가하여 입지 타당성을 평가한다.

규모의 적절성은 경제적, 사회적 여건을 고려할 때 건립규모가 적절한가를 분석한다. 즉 관련 법규상의 적정규모, 건립 후 예상 이용자수, 소요 예산규모와 재원조달계획, 동일 및 유사 건축시설과의 관계 등을 고려하여 건립규모를 추정할 수 있다.

④ 재원조달 방안의 타당성

공공용 건축물 건립의 경우, 재원조달 방안의 타당성 검토는 정부 및 자치단체가 건립 소요 예산을 조달할 수 있는 재원조달 방안과 능력을 분석·검토하는 것이다. 자치단체의 재정능력을 평가하는데는 다양한 방법이 있으나 대체적으로 재정규모의 적절성, 재정구조의 건전성, 재정 운영 능력 등을 대상으로 한다.

⑤ 사업기간의 적절성

공공용 건축물 건립의 경우, 기본계획 수립과 타당성조사가 완료되어 투·융자 심사를 통과하게 되면 사업이 확정된다. 확정된 사업은 설계지침서 및 과업지시서가 작성되고 설계업체의 선정 및 계약이 완료되면, 선정업체가 기본설계 및 실시설계를 마련하고 감리시공업체가 선정된 후 착공에 들어간다. 사업기간의 적절성은 타당성조사 완료 후 준공까지 계획된 총 사업기간의 적절성을 판단한다.

⑥ 건축 기본시설 계획의 합리성

공공용 건축물 건립의 경우, 부지조성의 방향설정과 건물배치계획, 기능별 공간구성계획(space program), 시설규모의 표준면적 산출, 추정사업비 산정 등의 적정성과 합리성을 판단한다.

⑦ 건립 기대효과

공공용 건축물 건립의 경우, 건립 후 경제·사회적 과급효과 및 기대효과를 예측·평가하는 것이다. 이미 사회적 경제적 타당성 분석을 통해 건립 필요성 및 경제·사회적 기대효과가 산출되고 이를 근거로 종합적 분석·평가를 통해 종합적 기대효과를 도출하는 것이다.

⑧ 직영 또는 위탁관리의 적합성 판단

건립 후 공공용 건축물의 운영주체를 결정하는 것으로 일반적으로 해당 자치단체에서 직접 운영(직영)하는 방식과 민간위탁운영 방식이 있다. 민간위탁운영 방식은 국가나 지방자치단체가 다른 행정기관, 법인단체, 연구기관, 개인 등에 사무를 위탁처리하거나 운영하는 방식을 의미한다. 타당성 조사에서는 직영 또는 위탁운영의 장·단점을 충분히 평가하여 적합한 운영주체를 추천하는 것이다.

⑨ 운영계획 및 발전계획의 합리성

운영주체가 결정되면, 세부운영계획이 수립되어야 하는데 이 계획에는 운영방안, 예상직원 수, 조직구조, 운영예산 등에 관한 세부안이 마련되고 나아가 중·장기 발전종합계획이 수립되어야 한다. 타당성조사에서는 건립기본계획 속에 포함되어 있는 운영계획 및 발전계획의 타당성을 검

증할 수 있지만, 건립기본계획에 이들 내용이 포함되지 않았을 때에는 합리적인 계획안을 제시해야 한다.

⑩ 기타 관리방법에 관한 필요사항 점검

운영계획이나 발전계획에서 언급되지 않는 관리운영상의 필요사항을 제시한다.

3. 공공도서관 건립의 타당성 조사 범위

지금까지 언급한 공공용 건축물 건립 타당성 조사의 기본 내용을 토대로 공공도서관 건립 타당성 조사 범위를 정책적, 경제적, 기술적 타당성 영역으로 구분하고 세부 조사내용과 점검사항을 제시하자면 <표 1>과 같다.

<표 1> 공공도서관 건립 타당성조사의 조사범위

영역	조사내용	점검사항
정책적 타당성	상위계획 관련성	문화관광부 도서관 발전 종합계획, 각 도별 도서관 확충계획, 시·군별 도서관 중장기 발전계획, 시·군별 지방재정계획, 시·군별 도시기본계획 및 발전계획
	관련법규 관련성	· 도서관 및 독서 진흥법 시행령 · 도시공원법 시행규칙(공원부지건립) · 조례(도시계획조례, 건축조례, 주차장조례 등)
	사회적 타당성	· 입지환경(위치, 지리, 기후) · 인문환경(인구구조, 인구이동, 인구증가) · 산업환경(산업구조, 경제활동인구) · 생활환경(생활수준 전반) · 교육환경(교육시설)
	건립 기대효과	· 주민 설문조사 · 경제적 파급효과 분석 · 시민 정서함양, 지역발전, 주민 생활환경 및 주민 복지에 미치는 사회 전반의 기대효과 분석
	운영주체의 합리적 결정	· 자치단체별 도서관 운영주체 현황 분석 · 직접운영과 위탁운영의 장·단점 비교 · 최적 운영주체 결정 및 제안
	운영계획 및 발전계획의 합리성	· 도서관 운영방안 · 예상 직원수 · 조직구조 · 예산 · 도서관 중·장기 발전계획

경제적 타당성	경제적 타당성	· 비용편익분석, 비용효과분석, 조건부가치측정법 중 선택
	재원조달 방안의 타당성	· 재원조달 가능성 분석(국비, 도비, 지방양여금, 조정교부금, 시·군비, 지방세, 민자 등) · 재정분석(재정자립도, 경상수지비율, 세입·세출 충당비율, 지방채무상환비율, 경상경비 증감율, 자체수입증감율, 투자비 비율, 주민 1인당 지방세 부담액, 지방세 징수율 등 재정 전반사항)
기술적 타당성	입지타당성	공공시설 입지이론, 입지요인분석(교통의 접근성, 지역의 중심성, 지형 및 지세, 환경적 쾌적성, 사업추진의 용이성)
	사업기간의 적절성	· 타당성 조사 완료 후 준공까지 총 사업기간의 적정성 판단
	규모의 적절성	· 법률의 최소기준 참조 · 외국도서관 규모 참조 · 시·군 인구당 도서관 평균 면적 · 서비스 대상 인구 산정 · 추정 이용자수
	건축기본시설 계획의 합리성	· 기능별 공간구성계획(space program) · 층별, 실별 표준 면적 산출 · 추정공사비 산정 · 건축관련 법규 검토 · 건축계획 지침 수립

III. 공공도서관 건립 타당성 조사의 접근 방법

2002년부터 최근까지 발표된 공공도서관 건립 타당성 조사 보고서 중 자치단체에서 용역을 의뢰하여 수행된 보고서를 보면 체제 및 구성에서 나타난 외형상의 특징은 유사하나 세부 내용을 비교·분석해 볼 때 해당 용역의 발주기관에서 제시하는 제안요청서 요구 내용과 용역수행기관 및 연구자의 제안 내용에 따라 타당성 조사의 접근방법과 내용에 차이가 있음을 알 수 있다.

예를 들면, 제안 요청서의 요구사항이 경제적 타당성에 중점을 두고 도서관 건립에 따른 경제적 타당성과 합리적인 재원조달 가능성 방안에 관한 타당성 조사를 의뢰한 경우이거나, 제안 요청서의 요구 내용이 <표 1> 과 같이 타당성 조사의 전반적인 사항을 제시하였다 하더라도 용역수행기관 및 연구자들이 경제적 타당성을 중심으로 제안서를 제출하여 용역을 수행한 경우에는 보고서의 접근방법과 내용은 경제적 타당성에 중점을 두게 된다.

반면, 제안요청서의 요구사항이 정책적, 기술적 타당성에 중점을 두고 도서관 건립의 사회적 필요성 및 기대효과, 사회적 요구를 반영하는 건축기본시설계획, 합리적 운영방안 및 발전 방안의 타당성을 의뢰한 경우이거나, 제안요청서의 요구사항이 <표 1> 과 같이 타당성 조사의 전반적

인 내용을 제시하였더라도 용역수행기관 및 연구자들이 도서관 건립의 정책적, 기술적 관점에서 제안서를 제출하여 용역을 수행한 경우에는 보고서의 접근 방법과 내용은 정책적, 기술적 타당성에 중점을 두게 된다.

전자의 경우는 주로 자치단체가 도서관 건립의 경제적 이해 득실과 건립 재원조달에 관심을 갖고 지방재정 투·융자 심사에서 경제적 타당성 및 재원조달방법의 타당성 중심으로 평가를 하게 되고 후자의 경우는 자치단체의 필요에 의해 도서관 건립을 기정사실화하고 구체적인 건립계획 및 재원조달 방안이 수립된 상황에서 경제적 측면보다 건립에 따른 사회적, 문화적 요구 및 기대효과와 건립 후 구체적 운영방안의 타당성을 투·융자 심사과정에서 평가하게 된다.

이처럼 공공도서관 건립에 따른 타당성 조사 보고서는 체제 및 구성에서 나타난 외형상의 특징은 유사하나 접근방법의 차이로 인해 실제적인 세부 내용은 경제적 타당성을 중심으로 한 보고서와 정책적, 기술적 타당성을 중심으로 한 보고서로 나누어지며 이들의 특성 차이는 분명하게 나타나고 있다. 따라서 두 가지 접근방법의 특성과 장·단점을 비교·분석하여 그 차이를 구명할 필요가 있다.

1. 경제적 타당성 접근방법

일반적으로 공공투자사업에 있어서 경제적 타당성 접근방법은 다수의 경합하는 사업 중에 어떤 사업이 선택 가능한 공공사업인가를 선별하거나 사업 부문별 투자 우선순위를 결정하는데 활용되는 분석 방법으로 대안사업의 선정 및 사업 순위계획 수립과 예산 편성에 중요한 기초 자료로 활용될 수 있는 분석·평가 접근방법이라 할 수 있다.

공공투자사업의 경제적 타당성 접근방법은 여러 가지 방법이 있을 수 있으나 가장 많이 활용되는 대표적 기법으로는 비용편익분석(cost-benefit analysis)과 비용효과분석(cost effectiveness analysis)을 들 수 있으며, 특히 비용편익 분석은 공공투자 기회의 긍정적 효과와 부정적 효과를 체계적으로 평가하고 가능한 한 이들을 계량화하여 명시적으로 대안을 비교·평가한다는 점에서 사업의 투자효과 분석으로 광범위하게 활용되고 있다.

1) 비용편익분석

비용편익분석은 경제적 측면에서의 투자타당성 분석기법으로 공공사업의 의사결정 및 사업계획을 분석·평가하기 위한 주요 분석도구로 사용되며, 특정 사업의 시행에 따른 모든 편익과 비용을 측정하여 순편익(편익-비용)을 증가시키는 사업을 선정함으로써 투자의 효율성을 극대화하며 후생(social welfare)의 증진을 도모하는 분석기법³⁾이다.

비용편익분석이 공공투자사업에 대한 평가 방법으로 널리 사용되게 된 정확한 유래는 확실하지 않으나 1930년대 수자원개발계획의 분석에 처음으로 사용된 이래 제2차 세계대전 이후 널리 사용되게 되었다⁴⁾. 그 후 1950년대 Green Book 이라는 비용편익분석의 지침서가 발간되고 후생경제학(welfare economics)과 공공경제학의 이론이 개발되면서 한정된 자원으로 사회복지의 극대화를 추구하기 위해서 공공투자와 민간투자의 비교·분석이 활발하게 전개됨으로써 비용편익분석이 주목받게 되었다.

비용편익분석은 Prest와 Turvey는 어떤 사업을 실시함으로써 기대되는 편익과 비용을 장기적이고 넓은 안목으로 체계적으로 열거하고 평가하여 각 대안을 비교·평가하는 방법⁵⁾이라 정의하고 있으며 Andrieu는 자원의 효율적 배분을 결정하기 위하여 경제학적 원리를 적용한 것으로 주된 목표는 사업의 효과나 편익을 구명하여 그들을 사업의 비용과 비교함으로써 편익이 비용을 초과한다면 사업을 실시함으로써 사회복지를 증대하는데 활용하는 평가방법⁶⁾이라 정의하고 있다.

이러한 정의에 입각해 볼 때, 비용편익분석은 비용과 편익을 동일한 화폐적 척도로 비교할 수 있게 함으로써 계량화가 가능한 사업의 결정과정에서 중요한 역할을 하는 분석도구라 할 수 있다. 비용편익분석은 공공부문에서 사용할 때 다음과 같은 특징을 갖는다.

첫째, 공공사업으로 인한 사회의 모든 비용과 편익을 측정하기 때문에 화폐적으로 측정할 수 있는 비용은 물론이고 쉽게 측정할 수 없는 여러 가지 무형적 편익도 포함된다.

둘째, 경제적 능률성을 판단기준으로 사용하기 때문에 비용편익분석은 경제적 합리성을 추구하게 된다. 즉 어떤 정책이나 사업계획의 순편익(총편익-총비용)이 '0' 보다 크거나 또는 다른 대안적 공공투자에서 생기는 순편익보다 많은 경우에 그 정책이나 사업계획이 능률적이라 할 수 있다.

셋째, 비용편익분석은 공공사업계획의 제안을 위한 하나의 출발점으로 공공투자의 기회비용(opportunity cost) 부문에 투자했을 경우에 얻을 수 있는 순편익을 근거해서 계산된다.

넷째, 비용편익분석은 때로는 재분배적 편익(redistributional benefit)을 측정하는데 사용되는데 이때 형평성과 사회적 합리성이 기준이 된다.⁷⁾

비용편익분석의 절차와 방법은 학자에 따라 약간의 차이는 있으나 일반적으로 공공투자사업의 평가와 이를 근거로 대안을 선택하는 절차로서 사용될 때는 특히 강조되는 사항들은 다음과 같다.

① 분석의 시각

편익과 비용을 어떤 시각에서 분석해야 하는가를 결정하는 것으로 예를 들면, 개인차원에서의

3) 배영주, "비용-편익분석을 이용한 공공사업의 타당성분석," 산업과학기술연구소 논문집, 제 8집(2000), p.22.

4) Stokey & Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis* (New York : Norton, 1978), p.84.

5) A. R. Prest and R. Turvey, "Cost-Benefit Analysis : A Survey," *Economic Journal*, Vol.75(1965), p.683.

6) M. Andrieu, "Benefit Cost Evaluation," *Evaluation Research Methods* (Beverly Hills : Sage, 1977), p.219.

7) 박광덕, "공공투자사업에 있어서 경제적 타당성분석에 관한 연구," 경희대학교 대학원 고학논문집, 제3집(1988), p.150.

비용과 편익은 정부나 자치단체처럼 공공차원에서는 그 반대일 수 있다.

② 사업시계의 설정

복수의 투자사업에 대한 대안을 의미 있고 정확하게 분석하기 위해서는 계획의 시계(planning horizon) 설정이 필요하다. 계획의 시계란 편익과 비용이 발생하는 전체 기간을 의미한 것으로 서로 다른 기간을 갖고 있는 투자사업을 객관적으로 비교·평가하기 위해서는 각 대안에 적용되는 동일한 시계를 설정할 필요가 있다.

③ 비용과 편익의 추정

비용과 편익을 추정하는데 사용되는 비용과 편익이란 총체적으로 공공사업을 실시함으로써 발생하는 결과나 효과가 바람직한가 아니면 바람직하지 않은가를 금전적 가치로 추정한 것으로 전자인 경우는 편익으로, 후자인 경우는 비용으로 추정한다. 그러나 결과나 효과가 내부적인 것과 외부적인 것, 기초적인 것과 부수적인 것, 순능률적인 것과 분배적인 것 등에 따라 추정액에 차이⁸⁾가 있을 수 있으며, 또한 분석의 시각(개인의 입장 또는 사회 전체의 입장)과 사업결과에 대한 불완전한 지식과 불확실성 등으로 편익의 추정이 어려운 경우가 많다.

④ 비용과 편익의 시간적 가치전환

비용편익분석에서 비용과 편익은 현재에도 발생할 수 있으나 미래의 일정시점에서 발생할 수도 있고 매년 되풀이해서 발생할 수도 있다. 따라서 공공사업 결과 발생하는 비용과 편익은 동일한 일정 시점의 가치로 전환해야 상호간의 유의한 분석을 할 수 있다. 여기에 주로 사용되는 것은 미래소득에 대한 현재자원의 교환비율, 즉 할인율을 적용하게 된다.

적용방법은 미래 일정시점에서 투자사업의 가치와 할인율이 정해지면 이와 동등한 현재가치를 구할 수 있으며, 그 반대로 현재가치와 이자율이 주어진 경우 미래 일정 시점의 동등가치를 구하는 방법이 있다. 그러나 적용상의 가장 어려운 문제는 할인율 수준으로서 만일 할인율이 적정수준보다 높게 적용하게 되면 현재가치가 적어지므로 경제적 타당성이 없어져 사회적으로 필요한 사업이 탈락할 수 있으며, 반면 낮게 적용하면 불필요한 사업이 타당성 있는 사업으로 둔갑하여 채택될 수 있다. 그러므로 공공분야 특히 투자사업에 적용할 적정수준의 할인율을 제시하고는 있으나 그 또한 사업의 특성에 따라 일률적으로 적용하는데 문제점이 있을 수 있다.

⑤ 평가기준의 선정

비용편익분석에서 비용과 편익이 계산되고 적용할 할인율이 결정되면 투자사업에 대한 평가를

8) W. N. Dunn, *Public Policy Analysis* (Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1981), pp.245-248.

하게 된다. 투자사업의 대안을 비교·평가하는데 일반적으로 사용되는 방법으로는 순현재가치(net present value)에 의한 방법, 편익 비용비(benefit-cost ratio)에 의한 방법, 내부 수익율(internal rate of return)에 의한 방법 등이 있다.

순현재가치에 의한 방법은 현재가치로 환산된 장래의 연도별 편익의 합계에서 현재가치로 환산된 장래의 연도별 비용의 합계를 뺀 값, 즉 편익의 현재가치와 비용의 현재가치의 차이가 0보다 큰($NPV > 0$) 사업을 평가하는 방법이다. 편익 비용비에 의한 방법은 편익을 비용으로 나눈 비율의 결과가 가장 큰 사업을 선택하는 방법으로 총편익의 현재가치와 총 비용의 현재가치 비율이 1보다 큰($B/C > 1$) 사업을 평가하는 방법이다. 이때 장래에 발생하는 편익과 비용을 현재가치로 환산하기 위해 할인율이 필요하게 된다.

내부 수익율에 의한 방법은 편익의 현재 가치와 비용의 현재가치가 동일하도록 하는 이자율 또는 할인율을 정하고 사업의 내부 수익율이 이미 정해진 할인율보다 큰 ($IRR > r$) 사업을 평가하는 방법이다. 따라서 편익과 비용의 현재가치의 합이 같아지는 할인율이 사회적 기회비용보다 높으면 사업이 타당성 있다고 판단할 수 있다.

이상의 3가지 방법으로 단일 사업에 대해 이를 적용해보면

$NPV > 0$, $B/C \text{ ratio} > 1$, $IRR > r$ 인 사업은 경제적으로 타당하다고 할 수 있으며, $NPV < 0$, $B/C \text{ ratio} < 1$, $IRR < r$ 인 사업은 경제적으로 타당하지 않아 채택할 수 없는 사업이라 할 수 있다.

⑥ 민감도 분석

공공투자사업은 민간사업에 비해 사업에 영향을 미치는 변수들이 다양하고 파급효과가 광범위하기 때문에 항상 불확실성에 따른 위험요소가 존재하게 된다. 따라서 이에 대한 적절한 분석을 함으로써 의사결정자로 하여금 충분한 대비책을 마련하도록 해야 한다.

민감도 분석(sensitivity analysis)은 비용편익분석에서 가정했던 여러 가지 조건들이 변화가 생길 경우, 예를 들면 시계의 결정 편익과 비용의 추정 할인율 등이 확실히 알려져 있지 않거나 추정상의 어떤 오차가 포함되어 있다면 이것이 대안의 분석결과에 어떤 영향을 미칠 것인가 하는 가상적 의문에 답하기 위한 보충적 분석이라 할 수 있다.

미래 불확실성에 대비하기 위한 보충적 분석은 민감도 분석 외에도 손익분기분석(break even analysis), 위험율 분석(risk analysis) 등 여러 방법이 있으나 공공투자 사업의 평가에 있어서 가장 널리 이용되는 분석은 민감도 분석이다.

지금까지 언급한대로 비용편익분석은 다수의 공공투자사업에 대한 투자타당성을 분석하는데 있어서 현재 또는 미래의 기대되는 비용과 편익을 금전적 가치로 계량화함으로써 명시적으로 대안들을 비교·평가할 수 있는 분석기법이라는 점에서 광범위하게 활용되고 있다. 그러나 이 기법은 분석의 기초를 형성하고 있는 가정의 타당성 문제와 비용과 편익을 추정하는데 있어서 계산

의 어려움 등의 문제점 들을 충분히 인식하여 사용해야 한다.

비용편익분석을 실시하는데 가정은 분석결과 순편익이 긍정적으로 나타나면 사회적 후생이 증대된다는 전제에서 출발한다. 그러나 그 후생이 개인간의 효용 차이를 정확히 비교·측정할 수 없을 경우나, 결과에 대해 서로 상반된 이득과 손실을 줄 때 이득을 본 만큼 손실을 보상해주어야 하는 소득재분배적 측면을 고려해야 하는 어려움이 있다. 그러나 이러한 가정의 타당성 문제는 지속적인 연구를 통해 보완해가고 있지만 보다 근원적인 문제는 비용과 편익을 추정하는데 따르는 현실적 어려움을 어떻게 극복하느냐가 큰 제약 요인이 된다. 이를 대략적으로 언급해보면

첫째, 비용과 편익은 금전적 가치로 추정해야 하는데 실제로 계량화하기 어려운 부분이 많다는 점이다. 특히 공공사업은 공공재를 산출해 내는데 공공재의 편익을 계량화하여 추정하는데 곤란한 문제가 발생하게 된다.

둘째, 공공투자사업은 파급효과가 광범위함으로 모든 비용과 편익을 빠짐없이 구명하여 추정해야 한다. 즉 내부적인 것과 외부적인 것, 직접적인 것과 간접적 측정이 가능한 것, 기초적인 것과 이차적인 것 등 비용과 편익 계산이 다양하고 복잡하기 때문에 이를 충분히 고려하지 않으면 바람직한 결과를 보장할 수 없게 된다.

셋째, 비용편익분석에서 비용과 편익은 실제적 가치가 아니라 전부 예측적 가치라는 점에서 미래예측이 불확실하면 그 만큼 타당도가 약화될 수밖에 없다. 또한 미래의 비용과 편익을 현재의 동등 가격으로 전환하는 할인율 설정에 있어서 평가자의 가치판단과 기준에 따라 할인율 적용이 다를 경우 평가 결과의 왜곡 소지가 충분히 있을 수 있다⁹⁾.

2) 비용효과분석

비용효과분석은 비용 대비 효과를 비교·측정하는 분석으로 비용편익분석과 달리 편익이 금전적 단위로 측정되기 곤란한 경우이거나 경쟁적 대안들이 편익이 동일하다는 전제하에서 비용만을 비교할 필요가 있을 때 사용되는 분석기법이다. Stokey와 Zeckhauser는 비용효과분석이 적용될 수 있는 경우로 서로 상이한 프로젝트의 비용이 동일하고 편익만을 비교할 필요가 있고 동시에 이들 편익을 금전 가치로 나타낼 필요가 없는 경우이거나 편익이 동일하고 단지 비용만을 비교할 필요가 있을 경우¹⁰⁾ 두 가지를 제시하고 있다.

전자의 경우는 일정액의 예산을 가지고 산출을 극대화하기 위한 경우이고, 후자의 경우는 주어진 목표의 달성을 위하여 최소한의 비용을 투입하기 위한 경우에 해당한다. 비용효과분석의 구체적인 평가방법은 공공투자사업의 대안이 지역사회의 목표를 달성하는데 얼마나 기여하는가의 기여

9) 문태현, “공공정책의 능률성평가에 관한 이론적 접근 : 비용편익분석과 그 한계문제를 중심으로” 한국지역연구, Vol.2, No.1(1984), pp.73-77.

10) Stokey & Zeckhauser, *ibid.*, p.153.

도를 분석하기 위해서 분석 항목을 비용과 효과로 나눈다. 여기서 비용은 설계, 건설, 운영, 관리에 소요되는 공공재원을 말하고 화폐가치로 정확히 반영할 수 있는 여건하에서는 비용을 화폐가치로 환산하고, 화폐가치로 전환이 어려운 것은 비용단위를 설정하는 적합한 모형이나 틀을 적용한다. 또한 효과는 대안이 설정된 목표를 달성하는 정도를 나타내는 지표로 보통 정책 목표의 달성 여부를 척도의 수치로 나타내는 개념이 된다.

그러므로 비용효과비율은 단위비용의 투자에 대한 목표달성의 효과도를 나타내게 되어 대안끼리의 우월성을 검토하는 준거를 마련할 뿐 아니라 주어진 목표에 공공사업 대안이 어느 정도 충족하는가를 기능하는 목표의 달성도를 의미하게 된다.

비용효과분석은 편익의 추정이 어렵거나 편익이 일차적 관심사가 아니라 비용절감이 사업목적인 경우에는 적합하다. 그러나 비용과 편익이 서로 상이한 단위로 측정되어지므로 공공사업을 실시함에 있어서 발생하는 편익이 비용을 정당화 시켜주는가가 불확실하며 또한 특정한 사업을 위한 적정규모의 예산수준을 선택하려고 노력할 때 직접적인 가이드라인을 제공하지 못한 점¹¹⁾, 사업목적의 달성도인 효과성에만 치우치는 기법이라는 점¹²⁾에 문제점을 갖고 있다.

3) 공공도서관 건립의 경제적 타당성 접근방법

공공도서관 건립을 위한 타당성조사보고서 중 경제적 타당성에 중점을 둔 보고서로는 '대구광역시 북구 공공도서관 건립 타당성 분석 보고서'와 '경기도 고양시 중산도서관 건립 타당성 조사 및 기본계획 연구보고서'를 들 수 있다. 이들 보고서는 공공도서관 건립에 관한 일반적인 타당성 보고서와 체제 및 구성 등 외형상의 형태는 유사하나 실제적 내용은 경제적 타당성 분석에 많은 비중을 둔 특징을 갖고 있는 보고서라고 할 수 있다.

① 대구광역시 북구 공공도서관 건립 타당성 분석 보고서

본 보고서는 대구광역시 북구 칠곡지역(구 수산공원내)에 건립 예정인 공공도서관에 대한 타당성 조사를 경제적 타당성을 중심으로 분석한 것으로 이용자 설문을 바탕으로 한 공공도서관의 수요분석을 기반으로 비용편익분석기법을 활용하여 건립의 경제적 타당성 여부를 분석하였고 그 분석 결과를 토대로 '공공도서관 건립의 경제적 타당성 분석'이라는 연구논문¹³⁾을 발표하였다.

본 보고서에서 활용한 비용편익분석 수행상의 고려사항은 공공도서관 건립이 특정인이나 특정 계층을 위한 정책이 아니라 사회전체를 대상으로 하고 분석단계에서부터 정책효과의 다양한 측면을 신중히 고려해야 한다는 점과 시간의 적절한 투자가치를 고려하고 금전적 가치로 측정할

11) 박광덕, 전계서, p.154.

12) 배영주, 전계서, p.23.

13) 윤대식 외 "공공도서관 건립의 경제적 타당성 분석," 한국도서관·정보학회지, 제34권, 제4호(2003), pp.313-330.

수 있는 편익과 비용 뿐 아니라 금전적 가치로 측정할 수 없는 효과도 가급적 포함시키는 것이었다.

이러한 사항을 고려한 비용과 편익의 평가항목은 <표 2>와 같다

<표 2> 대구 칠곡도서관의 비용과 편익 평가항목 요약표 14)

평가항목		평가지표
비용	사업비용	· 부지매입비(토지보상비) · 건축비 · 비품 및 장서구입비
	시설관리 유지비용	· 인건비 · 시설유지비(시설보수비, 전기수도료, 통신비, 청소비 등) · 일반경비(소모품비, 도서인쇄비, 홍보비 등)
편익	1차적 편익 (직접적 효과)	· 접근 편익(자료대여료, 문화강좌수강료 등) · 교통시간 절감편익
	2차적 편익 (간접적 효과)	· 여가선용공간, 휴식공간(쉼터), 청소년 오락공간 기능 등

비용 계산시 주요 항목에 대한 설명으로 부지매입비는 부지매입을 위해 지출하는 토지보상비를 의미하며, 건축비는 건물건축비와 조경공사비 등이 포함된다. 인건비는 일반직 공무원 16명과 기능직 18명 등 총 34명의 인건비를 추정하였다

편익계산시 편익은 건립의 직접적 효과를 의미하는 1차적 편익으로 자료대여료 인한 접근편익, 문화강좌로 인한 접근편익, 교통시간 절감편익으로 구분하였고 건립의 간접적 효과인 2차적 편익은 여가선용 공간, 휴식 공간, 청소년 오락공간의 사용편익으로 화폐가치 환산이 현실적으로 불가능하여 제외하였다. 자료대여료 인한 접근편익은 공공도서관 자료의 이용횟수에 이용 1회당 사회적 편익을 곱하여 추정하였으며 이용 1회당 사회적 편익은 도서 자료에 대한 주민의 지불할 의사액을 조사하였다. 문화강좌로 인한 접근 편익은 지리적으로 입지가 유사한 기존 북부도서관 수강생수와 문화강좌 수, 설문조사를 통해 얻은 문화강좌 및 평생교육프로그램 이용 지불의사액을 산정하여 편익을 계산하였다.

교통시간 절감편익은 칠곡지역 거주 이용자가 공공도서관을 건립했을 때 다른 공공도서관을 이용하는데 소요되는 시간을 단축시킴으로써 발생하는 편익으로 칠곡 주민의 북부 및 서부도서관 방문자수를 분석하고 칠곡도서관 이용비율을 추정하였으며, 인근 공공도서관 대신 건립될 도서관을 이용함으로써 절감된 시간을 가정하였고 마지막으로 시간의 기회비용을 한국개발연구원(KDI)에서 제시한 추정치를 적용하였다.

14) 윤대식 등, 진계서, p.319.

비용편익분석에 활용한 평가기준은 순현재가치(NPV), 편익비용비율(B/C ratio), 내부 수익율(IRR)을 적용했으며 할인율 7.5%를 적용하였다 또한 미래의 불확실성에 대비하여 미래의 상황이 예상보다 좋은 경우일 때는 공격적 민감도 분석을 그 반대일 경우에는 방어적 민감도 분석을 실시하였다.

최종 분석결과, 7.5% 할인율 적용에 따른 경제적 타당성 분석 결과는 편익비용비율이 1.10, 순현재가치가 1.158백만원, 내부 수익율 8.47%로 비교적 높은 수익율을 보여 공공도서관 건립사업에 충분한 경제적 타당성이 있음을 분석하였다. 또한 민감도 분석결과도 공격적인 경우와 방어적인 경우 모두다 경제적 타당성이 있는 것으로 분석되었다.

② 경기도 고양시 중산도서관 건립타당성 조사 보고서¹⁵⁾

본 보고서는 경기도 고양시 일산구 일산동(중원공원 내)에 건립될 예정인 공공도서관에 대한 타당성 조사로서 건립의 경제성 및 기본계획의 타당성을 분석하였다. 이 보고서의 내용은 공공도서관 건립 타당성의 조사범위(<표 1>참조)를 대부분 포함하고 있지만 실제적인 접근방법은 경제적 타당성과 재원조달 방안의 타당성에 중점을 두고 이를 뒷받침하는 이론적 배경과 분석기법을 소개하고 이를 통해 분석하였다.

본 보고서에서 경제적 타당성을 분석하기 위해 사용한 기법은 비용편익분석으로 가장 핵심이 되는 분석을 위한 전제로 편익과 비용을 한정적으로 규정하고 있다. 즉 편익을 실제적 편익과 금전적 편익으로 구분하고 이중에서 공공사업의 최종소비자에 의해 도출되는 편익, 즉 후생의 증가를 의미하는 실제적 편익만을 고려했다. 따라서 실제적 편익은 화폐적 가치를 추정하기 곤란한 비시장재적 성격을 갖기 때문에 비시장재적 가격 평가 방법인 조건부 가치추정법(contingent valuation method)을 활용하여 주민들이 신축될 도서관을 이용하는데 얼마나 지불할 의사가 있는가를 설문조사를 통해 추정하였다. 또한 편익이 건립 후 시간의 경과에 따라 달라지는 것이 아니라 건물의 내구 연수 동안 정액으로 발생하는 것으로 가정하였다.

비용은 사업추진으로 발생하는 실제적 비용과 매년 관리운영에 소요되는 비용만을 고려하였다. 또한 사업의 추진으로 발생하는 기회비용은 포함시키되 고정자산에 대한 감가상각 비용은 비용의 이중계산 문제가 있어 제외시켰다.

이러한 전제에 따라 추정된 편익과 비용은 다음과 같다.

15) 고양시, 중산도서관 건립타당성조사 및 기본계획연구, 2003

<표 3> 고양 증산도서관의 비용과 편익 평가항목 요약표

평가항목		평가지표
비용	사업비용	· 공사비 · 설계, 공사 감리비 · 부대비비용
	건물유지 관리비용	· 지방 재정 투·융자 사업 심사지침에 의거 초기 투자비의 연차별 등 가가치 5%를 적용하여 이에 할인율 (4.3%, 7.5%) 적용
	운영비	· 경기도 주요 도서관의 2002년 운영예산을 바탕으로하여 직원 1인당 평균 운영비용을 산정하고 건립 후 예상 직원 수를 추정하여 산출
편익	후생시설이용 지불의사액	· 설문조사를 통해 건립 후 도서관 이용자가 추가로 지불할 의사가 있 는 금액을 산정하여 평균 지불의사 금액 산출

비용편익분석에 활용한 평가기준은 순현재가치(NPV)와 편익비용비율(B/C ratio)을 적용하였다. 할인율의 적용은 한국개발연구원의 「예비 타당성 조사 수행을 위한 일반지침 연구」에서 제시한 실질 사회적 할인율의 최대치인 7.5%와 기타 공공건물(청사) 건립에서 사용되고 있는 국고 채수익율(2003년 9월 8일 현재 3년 만기 국고채수익율) 4.3%를 할인율로 적용하였다.

최종분석결과를 보면, 할인율 4.3%를 적용했을 경우 순현재가치는 약 -17,920,500백만원이, 그리고 편익/비용비율에서는 0.36이 나와 경제성이 부정적인 것으로 판명되었고 할인율 7.5%를 적용했을 경우에도 순현재가치는 약 -19,174,040백만원이 그리고 편익/비용비율은 0.32가 나와 경제성이 매우 부정적인 것으로 나타났다.

보고서에서는 경제성 면에서 고양시 증산도서관 건립이 매우 부정적임을 결론지으면서도 이러한 결과의 도출이 편익측정의 한계에서 기인한 것으로 추정하였다. 즉 도서관 건립 후 시민들의 도서관 이용에 따른 비계량적, 비금적가치적 편익-학생교육 및 평생교육의 효과 여가선용의 혜택, 문화시설 이용 및 문화체험 학습 효과 등을 산출할 수 없으므로 인해 비용보다 편익이 큰 경제적 타당성을 도출할 수 없다는 것이다.

그러나 증산도서관 건립 타당성조사는 경제적 타당성에 부정적 결과가 나왔음에도 불구하고 그 외 재원조달 방안, 건립 필요성, 입지 여건 등에 타당성이 입증되어 건립이 추진되고 있다.

4) 공공도서관 건립에 있어서 경제적 타당성 접근방법의 문제점

정부 및 자치단체에서 공공투자사업을 추진할 때 건축비 50억원 이상의 건축물에 대해서 사전 타당성 조사를 의무화하도록 투자심사 관련 규정을 강화한 것은 사업의 정책적, 경제적, 기술적, 관리 운영적 타당성에 대한 면밀한 사전 검토를 통해 합리적이고 투명한 대안 선정작업과 투자 손실을 최소화하기 위한 적절한 방안으로 볼 수 있다.

경제적 타당성 접근방법은 공공투자사업 타당성 접근방법 중 하나의 영역에 불과하지만 경제적 합리성에 기초해서 가능한 계량적 분석방법을 통해 공공투자사업의 적부성 및 우선순위를 판별한다는 점에서 지방재정 투·융자심사과정에서 큰 비중을 차지하고 있으며 실제로 공공청사, 도로, 철도, 항만 등의 SOC사업에 대한 타당성 조사에서 경제적 타당성 분석을 우선적 고려사항으로 두고 있다.

이러한 추세의 영향으로 공공도서관 건립도 일반적인 청사 건립과 동일하게 간주하고 경제적 타당성 접근방법에 중점을 둔 타당성 조사 보고서가 나오게 된 것이다.

경제적 접근방법 중 비용편익분석은 투자사업의 대안들과 관련된 비용과 편익을 추정·평가하고 이들을 비교·분석하여 그 변화 정도를 정확하게 측정하고 판별하게 함으로써 투자사업의 선정에 유용한 의사결정수단이 된다는 점에서 타당성 분석에 가장 많이 사용하고 있으며 공공도서관 건립에 관한 경제적 타당성 보고서에도 이를 적극 활용하고 있다.

그러나 비용편익분석을 통한 경제적 타당성 접근방법은 유형, 무형의 직·간접적인 사회전체의 편익과 비용을 측정하기 어렵다는 점 16)과 사회적 편익의 수혜와 비용부담의 배분 문제의 형평성 측면의 고려가 미흡하다는 점 17)이 문제점으로 지적되고 있다.

이 두 가지 문제점 중 실제적인 적용에 있어 보다 근원적인 장애요인은 비용과 편익을 추정하는데 따른 현실적인 어려움을 어떻게 극복하느냐의 문제에 있다.

실제로서 비용편익분석은 계량화가 가능하고 추정이 가능한 비용과 편익만을 취급하기 때문에 계량화할 수 없는 비금전적 가치나 사회적 파급효과를 빠짐없이 구명하여 추정하는 것은 매우 복잡하고 어려운 문제가 될 수 있다. 또한 비용과 편익이 전부 실제가치가 아니라 미래의 예측 가치이기 때문에 미래의 역동적 불확실 상황에서 예측에 어려운 점이 많아 분석결과의 신뢰도가 그만큼 악화될 수 있다는 점이 문제가 될 수 있다.

이러한 문제점들을 고려할 때 비용편익분석을 활용한 공공도서관 건립의 경제적 타당성 조사는 다음과 같은 문제들에 대한 충분한 연구가 필요하다.

첫째, 공공도서관 건립과 관련된 모든 비용과 편익을 정확히 추정했는가 하는 점이다.

대구 북구도서관 건립타당성 보고서에서는 편익항목에서 1차 편익(직접적 효과)에 포함된 자료대여 및 문화강좌 접근편익과 교통시간 절감편익 외에도 참고봉사, 정보서비스 등의 접근편익과 유아 및 아동자료실 서비스 편익 등이 포함되지 못한 점, 2차 편익(간접적 효과)에 포함된 여가선용 공간, 청소년 교육 공간 휴식 공간 등의 접근편익과 건립에 따른 사회적 파급 효과의 편익을 화폐가치로 환산이 어려워 누락시킨 점에서 편익 추정에 한계를 드러내고 있다. 또한 고양 중앙도서관 건립타당성 보고서에서는 편익항목을 세부적으로 구명하여 화폐가치로 추정하지 않고 건립될 도서관을 이용하는데 주민들의 지불의사액(willing to pay) 전체를 설문조사를 통해 추정

16) 박광덕, 전계서, p.151.

17) 배영주, 전계서, p.23.

함으로서 편익가치를 충분히 반영하지 못한 결과를 초래하여 경제적 타당성에 부정적 영향을 미치게 하였다.

일반적으로 공공투자사업의 산출물인 공공재의 편익을 추정하는데 어느 정도의 한계를 인정할 수밖에 없는 실정이고, 그 중 도서관처럼 비용대비 편익을 산출해내기 곤란한 공공재인 경우에는 비용과 편익의 추정 척도와 지표의 개발이 없이는 비용편익분석을 활용하는데 문제가 있을 수 있다.

둘째, 공공도서관 실정에 어느 정도의 할인율이 적정한가 하는 문제가 있다. 할인율이란 장래에 발생하게 될 편익과 비용을 현재 가치화하는 것으로 적정한 사회적 할인율은 사회전체가 보상받아야 할 사회적 기회비용(social opportunity cost)을 의미한다.

일반적으로 변동이자율을 기준으로 설정된 대안별로 7~15% 범위 내에서 할인율 변화에 따라 민감도 분석을 수행하는데 할인율이 낮은 경우, 사업의 경제적 타당성이 높아지게 되고 반대로 할인율이 높은 경우, 경제적 타당성이 낮은 사업으로 평가되어 기각될 가능성이 상대적으로 높게 된다. 대구 북구도서관 건립타당성 보고서에는 할인율을 7.5%로 적용하고 시대적 상황을 고려하여 최저 7%에서 최고 10%로 다양하게 민감도 분석을 실시하여 경제적 타당성을 입증하였지만, 고양 증산도서관은 7.5%와 4.3%(국고채 수익률을 적용하여 경제적 타당성이 없는 사업으로 입증되었다. 두 보고서를 분석해 볼 때, 전자는 후자에 비해 높은 할인율을 적용하였지만 경제적 타당성이 있는 것으로 나타났으며, 후자의 경우는 전자에 비해 낮은 할인율을 적용했지만 경제적 타당성이 없는 사업으로 판명된 것은 후자의 경우가 전자에 비해 편익항목의 추정과 계산방식이 잘못된 결과로 추론해 볼 수 있다.

셋째, 도서관처럼 편익항목의 추정과 화폐적 전환이 어려운 공공사업일 경우, 비용편익분석이 경제적 타당성을 검증하는 최적의 방법인가 하는 문제이다. 이미 지적된대로 비용편익분석은 편익을 계산하는데 어려움이 있기 때문에 정확한 분석은 실제적으로 불가능하다고 볼 수 있으며 다른 공공사업보다도 도서관은 더욱더 편익계산이 곤란한 부분이 많을 수 있다. 따라서 비록 대안의 선택과 적부판별에 비용편익분석이 탁월하다 하더라도 경제적 타당성조사의 대안적 방법으로 비용효과 분석 기법에 대해 적극적인 검토가 요구된다.

2. 정책적, 기술적 타당성 접근방법

공공도서관 건립에 있어서 정책적 타당성은 도서관 건립의 정책적 판단과 사회적 필요성 및 기대효과, 운영 및 발전전략의 합리성 등에 관한 타당성을 분석하며 기술적 타당성은 입지여건 및 건축기본시설계획 등에 관한 타당성 분석이 포함된다.

공공도서관 건립타당성 보고서 중 정책적, 기술적 타당성 중심의 보고서로는 '강서구립도서관

건립타당성 조사(2002)', '군포시립 중앙도서관 건립 타당성 조사 및 도서관 장기발전 계획수립에 관한 연구(2003)', '안성시립 중앙도서관 건립을 위한 타당성 조사(2004)', '교하도서관 건립을 위한 타당성 조사 용역 보고서(2004)' 등 2002년 이후 타당성조사를 실시한 대다수의 보고서가 여기에 속한다. 이들 중 다른 보고서에 비해 비교적 정책적, 기술적 접근방법의 성격이 강한 강서구립도서관 건립타당성 조사와 안성시립도서관 건립타당성 조사보고서를 중심으로 분석하고자 한다.

1) 강서구립도서관 건립타당성 조사보고서¹⁸⁾

본 보고서는 강서구 내 기존도서관(강서시립도서관, 강서구립정보도서관)의 열악한 접근성과 시설 및 규모, 서비스 등에서 취약한 환경을 해결하고 이용자의 정보문화 욕구를 해소하기 위해 강서구 화곡 제2주구내 아파트 재건축 지역에 규모가 축소된 작은 도서관을 건립하는데 따른 타당성조사 보고서이다.

보고서의 주요사항과 세부내용은 다음과 같다.

- ① 주민수요를 통한 공공도서관의 필요성 및 시의성 검토
- ② 입지선정 및 후보지별 적절성 검토
- ③ 건축 규모의 적절성 검토
- ④ 재정현황과 사업비 재원조달 검토
- ⑤ 사업추진 기간 검토
- ⑥ 향후 도서관 운영 및 시설관리 방안
- ⑦ 층별 배치도 등 기본설계 지침

① 공공도서관 건립의 필요성과 시의성은 강서구립도서관 건립계획(안)의 검토와 주민수요 조사 결과, 기존 도서관이 접근성이 열악하고 시설이 노후화되어 주민들의 정보욕구 및 학습 공간 수요 증대를 해결할 수 없어 도서관 건립이 필요하며, 그 시기는 타 자치구와 형평성을 고려할 때 빠른 시일 내에 시행할 필요성을 제시하였다.

② 입지선정과 후보지별 적절성을 검토하기 위해 함수식을 이용하여 각 후보지별 이용인구수의 예상수요 측정을 실시하였으며, 입지선정 평가항목(교통의 접근성, 지역의 중심성, 지형 및 지세, 환경의 쾌적성, 사업추진의 용이성)을 활용하여 가장 높은 평가를 받은 후보지 중 3개 후보지를 선정하여, 다기준의사결정기법인 AHP(Analytic Hierarchy Process) 분석을 실시하였다. 수요추정 분석과 AHP분석의 최적 입지선정 비교분석을 검토하여 최적입지를 선정하였다.

③ 규모의 적절성을 검토하기 위해 기존 시립강서도서관의 월 이용지수를 기준으로 서울시 도서관 월 회원 이용율 함수식¹⁹⁾을 이용하여 거리에 따른 각 동별 이용지수와 이용율을 통해 건립

18) 강서구, 강서구립도서관 건립타당성 조사보고서 2002

도서관의 월 이용자수를 추정하였고, 이를 근거로 총규모 및 각 실별 적정규모를 산정하였다. 또한 전체 및 실별 규모를 근거로 적정 건축사업비를 산정하였다.

④ 재원조달방안을 검토하기 위해 강서구의 재정능력과 사업비 재원 조달방법의 타당성을 검증하였다. 재정능력을 분석하기 위해 재정규모 및 재정 구조의 적절성과 건전성, 재정운영능력 등 세 가지 측면의 평가지표를 활용하였다.

사업비 재원 조달방법의 타당성을 검증하기 위해 구비, 시비, 국비의 건립 연도별 투자계획과 조달 가능성을 분석하였다.

⑤ 사업추진 기간은 강서구청의 중기 재정계획 검토로부터 건립될 도서관의 개관 시기까지 기간이 적절하게 계획되었는지를 파악하였다. 후보 입지지역과 관련된 아파트 재건축 단위조합 결성 문제, 도시계획절차 등 여러 단계별 제약조건이 문제가 되는 경우 사업기간이 지연될 가능성도 충분히 검토할 것을 권고하였다.

⑥ 건립 후 도서관 관리·운영 방안의 타당성을 검토하기 위해 도서관의 예상 인력을 추정하고 봉사인구수, 건물면적 등을 고려하여 적절한 예상 조직도를 구상하였다 또한 도서관 운영주체를 결정하는데 민간위탁운영과 자체운영(직영)의 장·단점을 분석하여 최종적으로 민간위탁 방식이 적절함을 제안하였으며 소요되는 연간 예산을 추정하였다.

⑦ 설계의 기본지침에는 입지와 방향, 건물의 외형, 건물의 규모계획, 가구 및 정보기기의 배치 계획, 조경계획들의 기본전제 및 설계 기본방향을 제시하였다. 또한 조닝(zoning) 및 동선계획, 공간구성계획, 주층의 기능과 공간구성, 각 공간 구성요소별 상호관계를 제시하였다.

강서구립도서관 건립타당성 조사 보고서에서 나타난 특징적인 면은 정책적, 기술적 타당성을 중심으로 건립계획안을 분석하였으며, 특히 입지 후보지역 적절성 검토 및 선정 과정에 과학적 분석기법을 활용함으로써 후속적인 타당성 용역작업에 모형을 제시해주었다는 점을 들 수 있다.

그러나 경제적 타당성에 대한 언급이 전혀 없었다는 점, 계획안에서 제시한 건축규모를 미래의 확장성을 고려하지 않고 단순한 월별 예상 이용자수를 추정하여 규모를 축소한 작은 도서관으로 제안한 점, 탄력적인 도서관 운영을 명분으로 민간위탁 관리방안이 현실적으로 타당하다고 제안한 점 등은 객관적 판단이 결여된 문제점으로 지적될 수 있다.

2) 안성시립중앙도서관(가칭) 건립을 위한 타당성 조사 보고서²⁰⁾

본 보고서는 경기도 안성시 금산동(금산공원 내)에 시립중앙도서관(가칭)을 건립하는데 따른 타당성 조사 보고서이다. 안성시는 1997년에 시립도서관(보개면)을 개관하여 운영하고 있으나 이 도서관은 인구저밀도 지역인 도심 외곽 농촌지역에 위치하고 있고 공간이 협소하여 인구밀집 지

19) 서울시정개발연구원, 서울시 도시공공시설의 수요·입지·용지에 관한 연구(1995), p.131.

20) 안성시, 안성시립중앙도서관(가칭) 건립을 위한 타당성 조사보고서(2004).

역인 도시 중심에 새로운 도서관을 건립해야 할 필요성이 제기되었으며 건립될 도서관은 안성시 도서관 발전계획의 일환으로 중앙도서관의 기능을 수행할 수 있는 도서관을 필요로 하게 된 것이다.

보고서의 주요 사항과 세부내용은 다음과 같다.

<시 현황 및 도서관 운영상황 조사·분석>

- ① 지역연구 : 인문 환경적 특성, 인구구조, 취업구조, 산업구조 등
- ② 시립도서관 현황 및 운영상황 분석
- ③ 국내·외 도서관 운영실태 조사 분석 :

전국 공공도서관 현황, 경기도 공공도서관 현황, 일본 공공도서관 현황

<중앙도서관 건립타당성 조사>

- ④ 건립배경, 필요성, 기대효과
- ⑤ 건립에 대한 시민의식 조사
- ⑥ 부지선정 및 건립규모의 적절성
- ⑦ 경제적 타당성 및 재원조달의 타당성 분석

<중앙도서관 기본 계획>

- ⑧ 기본설계 계획
- ⑨ 운영 및 발전 방향

① 지역 연구

안성시의 위치, 면적, 도시지역 내 용도지역 현황, 교통현황, 주택, 의료·보건시설, 사회복지시설, 교육시설, 도시의 세력권역 등 인문 환경적 특성과 연령별 및 성별인구, 인구증감 및 이동에 관한 인구구조, 취업구조, 산업구조 등을 분석하여 도서관 건립의 당위성을 도출하고자 하였다.

② 시립도서관 현황 및 운영상황 분석

1997년에 개관한 시립도서관의 현황-시설 및 직원 현황, 연도별 자료구입비 현황, 자료구성현황-과 운영현황-이용자 현황, 자료이용현황, 작은 도서관 및 이동도서관 현황, 평생학습 강좌 운영-을 분석하여 도서관 건립의 당위성을 도출하고자 하였다

③ 국내·외 도서관 운영실태 조사 분석

전국 공공도서관 및 경기도 공공도서관의 현황-도서관수, 장서현황, 연속간행물 및 시청각 자료현황, 이용현황, 직원수, 문제점 및 대안-을 조사·분석함으로써 건립 필요성 및 건립 도서관의 운영방안을 도출하고자 하였다. 또한 일본 주요 공공도서관-센다이 시민도서관, 치바시립 중앙도서관, 이치가와 시립도서관-의 현황 및 우수사례를 벤치마킹함으로써 건립도서관의 방향을 제시하고자 하였다.

④ 건립 배경, 필요성, 기대효과

건립 배경 및 필요성을 도출해내기 위해 이론적 근거와 상위계획 및 관련법규를 분석·고찰하여 타당성 여부를 검증하였다. 이론적 근거로는 공공도서관 역할에 관한 패러다임 변화를 통해 건립 도서관의 운영 방향을 제시하였고, 상위계획으로는 중앙정부(국가도서관 발전 종합계획, 경기도(경기도 도서관 확충계획, 경기도 공공도서관 운영개선 및 발전계획), 안성시(도시기본계획, 도서관 발전 종합 계획)의 계획 속에 건립도서관 계획과의 연계성을 검토하였다. 건립 기대효과로는 이용자 불편 및 지역간, 계층간 정보 격차해소, 건립 도서관을 중심으로 한 협력 네트워크 구축, 문화체험 및 학습 공간 확대로 평생교육 기회 제공 등을 제시하였다.

⑤ 건립에 대한 시민의식 조사

기존 시립도서관 이용자집단과 건립예정지 반경 2km내 거주하는 일반인 그리고 안성시에 위치한 초·중·고등학교 재학생을 대상으로 공공도서관 이용에 관한 중요도 및 만족도, 건립계획의 인지도, 건립 도서관의 공간 및 기능에 대한 요구, 추후 건립 희망지, 이용형태 이용 빈도, 시간, 교통, 위치 안내 등 들에 관해 설문조사를 실시하여 타당성 분석에 유효한 데이터를 도출해냈다.

⑥ 부지선정 및 건립규모의 적절성

부지선정의 적정성을 구명하기위해 강서구립도서관 건립타당성 조사에서 활용한 입지요인 분석평가표(교통의 접근성, 지역의 중심성, 지형 및 지세, 환경적 쾌적성 사업추진의 용이성)를 통해 건립 후보지역을 평가하여 타당성을 입증하였다. 또한 건립규모를 도출하기위해 건립예정지 주변의 인구동향과 배후 지역의 성장 가능성을 분석하여 예상 이용자수를 추정하고 도서관 및 독서진흥법, 도서관협회의 공공도서관 기준 그리고 캐나다 몬타리오 기준 등을 참고하였다.

⑦ 경제적 타당성 및 재원조달의 타당성 분석

경제적 타당성을 분석하기위해 비용편익분석을 활용하였다. 비용과 편익의 평가항목은 대체적으로 대구 북구 칠곡도서관 건립타당성 조사 보고서를 참조하였으나 편익의 추정은 도서대출 편익과 교통비 절감편익으로 구분하였다. 분석결과로 편익비용비율과 순 현재 가치가 경제적 타당성 있는 수치로 나타났다.

재원조달의 타당성을 분석하기위해 서울시정개발연구원에서 제시한 지방자치단체 재정능력 평가지표(재정규모의 적정성, 재정구조의 건전성)을 활용하여 안성시의 재정능력을 분석하였고 건립예산계획(안)에서 나타난 안성시 연도별 투자계획, 국비 및 도비의 재정지원 규모 등을 분석하여 재원조달의 타당성을 검증하였다.

⑧ 기본설계 계획

도서관 기본시설 계획에 포함된 5개 주요기능-대출서비스 기능, 정보서비스 기능, 네트워크 허브기능, 향토자료·지역문화자료·행정자료 등의 보존 기능, 커뮤니티센터 기능-을 수행할 수 있는 건축기본계획의 방향을 제시하였다.

내부공간의 방향을 크게 종합정보space와 서비스지원space로 구분하고 종합정보space는 열린 이용자zone, 문화사랑방/정보교환/산업진흥zone으로 세분하였다.

전체 시설규모 및 각 내부 공간 규모의 산정기준은 ‘일본 공공도서관의 규모계획과 평면구성에 관한 연구’ (富江伸治, 평성7년도 과학연구비 보조금 연구 성과 보고서 1999)을 참조하였다 또한 각 층별 space program과 동선계획의 방향은 건축·설비에 대한 요구사항과 공간 계획지침 등을 제시함으로써 향후 건축 기본설계에 활용하도록 하였다.

⑨ 운영 및 발전 방향

중앙도서관으로서 운영-인력, 조직, 예산-방향을 관련근거 및 통계를 통해 제시하였으며, 향후 발전방향을 상위계획과 연계하여 제시하였다. 발전방향은 크게 도서관의 역할 강화, 도서관 환경 개선으로 구분하여 세부적인 내용을 제시하였다.

안성시립중앙도서관 건립타당성 조사 보고서에서 나타난 특징적인 면은 정책적, 기술적 타당성을 중심으로 건립계획안을 분석하였으며, 특히 건립 필요성을 부각시키기 위해 지역 환경적 특성, 공공도서관 현황 분석 상위계획과의 연계성 등에 비중을 두었으므로 정책적 타당성을 분명하게 입증시켰다는 점, 일본 선진 공공도서관의 운영현황을 벤치마킹하여 건립 도서관에 새로운 방향을 제시했다는 점, 건축 기본 설계계획이 구체적이고 내부 공간의 space program과 동선계획이 이용자 친화적인 점을 들 수 있다.

그러나 경제적 타당성을 분석하기위한 비용편익 분석이 형식적이고 모호한 점, 도서관 관리 운영 주체(자치단체 직접 운영, 민간위탁 운영)를 제시하지 못하여 자칫 중앙도서관이라는 이유로 직접 운영을 기정사실화한 점은 객관적 판단이 결여된 문제점으로 지적될 수 있다.

3) 공공도서관 건립에 있어서 정책적, 기술적 접근방법의 문제점

공공도서관 건립에 있어서 정책적 타당성을 중심으로 한 접근방법은 건립의 의의 및 배경에 대한 이해와 적정성을 평가하고 지역현황 및 사회·경제적 특성을 전망하여 건립의 경제·사회적 파급효과를 분석하는데 의미가 있다고 할 수 있다. 또한 기술적 타당성은 부지선정 및 건립규모의 적절성을 구명하고 건축기본설계의 방향을 제시한다는 측면에서 실효성이 있다고 할 수 있다.

그러나 정책적, 기술적 접근방법은 다음과 같은 문제점을 갖고 있다. 첫째, 도서관 건립을 거의 기정사실화한 상황에서 타당성 조사를 수행했을 때 사업을 합리화하기위한 방편으로 잘못 활용될 수 있는 가능성을 배제할 수 없다는 점에 문제가 있을 수 있다.

실제적으로 강서구립도서관 건립타당성 조사보고서의 경우, 입지선정과 건축규모산정, 그리고 도서관 운영관리 주체 선정에 있어서 객관적 근거와 미래 확장성을 고려한 종합적 판단이 결여된 채 조사 의뢰기관의 주장을 상당 부분 반영한 느낌을 갖게 하고 있으며, 안성시립중앙도서관

건립타당성 조사 보고서에서도 건립될 도서관이 중앙도서관이 되어야할 당위성을 객관적으로 제시하는데 미흡함으로서 조사의뢰 기관의 요구사항을 형식적으로 답습하는 수준을 벗어나지 못하였다.

둘째, 경제적 타당성 조사를 배제하거나 형식적으로 수행함으로써 궁극적으로 사업추진의 정책 분석 및 종합적 판단에 착오를 불러오게 할 수 있는 문제가 있을 수 있다. 실제로 사례분석에 활용된 두 보고서에서도 경제적 타당성 조사가 미흡하여 사업추진의 정책적 의사결정에 필요한 기초 자료로서의 역할을 충분히 수행했는지 의문시되고 있다.

셋째, 건립의 정책적 타당성을 입증하기위한 사회·경제 지표에 대한 전망이 충분한 근거가 없거나 분석이 불충분하여 형식적인 측면을 배제할 수 없는 문제점이 있다. 실제로 두 보고서에서 공공도서관 건립의 사회·경제적 필요성을 도출하는데 분석된 지표나 통계가 얼마나 실효성 있는지 의문을 제기할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때 전망작업에 많이 쓰이는 다양한 통계 기법-예를들어, 다변량 회귀분석-활용이 요구된다고 할 수 있다.

IV. 결론

2002년부터 최근까지 발표된 공공도서관 건립타당성 보고서 중 자치단체에서 용역을 의뢰하여 수행된 보고서를 분석해보면 실제적인 내용면에서 경제적 타당성에 중점을 둔 보고서와 정책적, 기술적 타당성에 중점을 둔 보고서로 구분해볼 수 있다. 본 연구는 기존의 주요 타당성 조사보고서를 고찰하여 경제적 타당성 접근방법과 정책적, 기술적 타당성 접근방법을 비교·분석하고 이들 접근방법의 문제점을 구명함으로써 향후 공공도서관 건립을 위한 타당성조사를 계획 중에 있는 관련기관에 참고자료를 제시하고자 하였다.

경제적 타당성에 중점을 둔 보고서는 대구광역시 북구공공도서관 건립 타당성분석 보고서와 경기도 고양시 중산도서관 건립 타당성조사 보고서로서 이들 보고서는 비용편익분석기법을 통해 도서관 건립에 따른 경제적 타당성을 분석하였다. 비용편익분석은 도서관 건립과 같은 투자사업의 대안들과 관련된 비용과 편익을 추정·평가하고 이들을 비교·분석하여 그 변화 정도를 정확하게 측정하고 판별함으로써 투자사업의 선정에 유용한 의사결정 수단이지만 모든 편익과 비용을 화폐가치로 측정하기가 어려운 점 등 실제 적용상에 문제점들이 지적되고 있다.

공공도서관 건립 타당성조사에서 비용편익분석을 사용한 보고서의 공통적인 문제점은 공공도서관 건립과 관련된 모든 비용과 편익을 정확히 추정하지 못한 점과 공통적으로 적용할 할인율 기준이 없다는 점이었으며 이는 도서관 분야에서 비용과 편익을 추정할 수 있는 척도와 지표 그

리고 적정 할인율이 개발되지 못한데서 기인한다고 할 수 있다. 그리고 도서관처럼 편익항목의 추정과 화폐적 전환이 어려운 공공사업일 경우, 비용편익분석 뿐 아니라 비용효과분석기법에 대해서도 본격적인 연구가 이루어져야 할 것이다.

정책적, 기술적 타당성에 중점을 둔 보고서는 대부분의 타당성 보고서가 여기에 속하지만 그중 다른 보고서에 비해 정책적, 기술적 접근방법의 성격이 강한 강서구립도서관 건립 타당성보고서와 안성시립중앙도서관 건립 타당성보고서를 분석하였다. 공공도서관 건립에 있어서 정책적 타당성조사는 도서관 건립의 정책적 판단과 사회적 필요성 및 기대효과 그리고 운영 및 발전계획의 합리성 등을 분석하는 것이고 기술적 타당성은 입지여건 및 사업기간, 건축기본시설계획 등에 관한 타당성을 분석하는 것이다.

공공도서관 건립 타당성조사에서 정책적, 기술적 타당성에 중점을 둔 보고서의 공통적인 문제점은 도서관 건립을 기정사실화한 상황에서 타당성조사를 수행했을 때 사업을 합리화하기위한 방편으로 잘못 활용될 수 있는 가능성을 배제할 수 없다는 점과 경제적 타당성 조사를 배제하거나 형식적으로 수행함으로써 궁극적으로 사업추진의 정책분석 및 종합적 판단에 착오를 유발할 수 있다는 점이 지적될 수 있다. 또한 각종 사회·경제지표나 통계분석 자료들이 건립의 정책적 타당성을 입증하는데 실효성이 부족한 측면이 나타나고 있어 다양한 통계기법의 활용이 요구된다고 할 수 있다.

<참고문헌은 각주로 대신함>