

공공도서관 위탁경영의 분석과 해법

Analysis and Solution of Contracting out of Public Libraries in Korea

윤 희 윤(Hee-Yoon Yoon)*

< 목 차 >

- | | |
|--------------------------|-------------------------|
| I. 서론 | 2. 국내 위탁경영의 현주소 |
| II. 도서관 위탁경영의 모태와 전모 | III. 공공도서관 위탁경영의 쟁점과 해법 |
| 1. 위탁경영의 배경과 모태 | 1. 위탁경영의 쟁점분석 |
| 2. 위탁경영의 전모와 변용 | 2. 위탁경영의 대응전략과 해법 |
| III. 국내외 공공도서관 위탁경영의 현주소 | V. 결론 및 제언 |
| 1. 외국 위탁경영의 개관 | |

초 록

대다수 국가에서 공공도서관은 공적 기관이며 민주주의 사회를 상징하는 아이콘이다. 그러므로 공공도서관은 공공성을 절대 가치로 삼아야 하며, 이윤을 추구하는 방향으로 관리되지 않아야 한다. 그럼에도 불구하고 최근에 많은 자치단체가 신축에 따른 예산부담이 가중됨에 따라 공공도서관의 운영관리를 위탁하고 있다. 이 방식을 적용하는 핵심논거는 비용절감, 서비스 제고, 자치단체의 강한 의지에 있지만, 국내에는 검증된 결과가 존재하지 않는다. 이에 본 연구는 공공도서관 위탁경영의 변용과 현주소를 살펴본 다음에 쟁점을 분석하고 해법을 제시하였다.

키워드: 공공도서관, 도서관 경영관리, 위탁경영, 아웃소싱, 신공공경영

ABSTRACT

In most countries the public library run as a public institution and a symbolic icon for a democratic society. Therefore public library's publicity is absolutely essential value and profit should not be made on their maintenance. More recently, as the government's budget spending increase, however, many local governments contract out to manage an entire library or new library system. Three main reasons could be identified. Firstly, alternative solutions for maintenance were supposed to save money. Secondly, contracting out provides an opportunity to improve the quality of service delivery. Thirdly, central government and some local authorities had very strong ideological reasons for contracting out of the public libraries. However, nothing proved that alternative maintenance had caused lower cost and better services in Korea. In this paper, the reasoning of a move from the traditional form of public library governance is discussed, as well as the advantages and disadvantages contracting out of the public libraries, and suggested various practical solutions in Korea.

Keywords: Public Library, Library Management, Contracting Out, Outsourcing, New Public Management

* 대구대학교 문헌정보학과 교수(yhy@daegu.ac.kr)

· 접수일: 2008년 7월 14일 · 최초심사일: 2008년 8월 26일 · 최종심사일: 2008년 9월 22일

I. 서론

지난 반세기 동안 국내 공공도서관은 척박한 문화토양, 열악한 인프라와 시스템, 정책적 후순위라는 악조건 속에서 양적 성장과 질적 발전을 계속하여 왔다. 그럼에도 불구하고 OECD 선진국과 비교하면 질적 지표(장서의 신선도, 대출회전율, 서비스 만족도 등)는 물론 양적 지표(개체수, 소장책수, 전문직원수, 등록자수 등)도 최하위 수준을 벗어나지 못하고 있다.

이를 외면한 채 공공도서관이 선대의 정신문화와 교감하는 사유공간이고, 당대의 지식매체를 수집·봉사하는 정보기지이며, 후대의 학습연구와 문화활동을 보장하는 보루라고 주장한다면 언어의 유희에 불과하다. 후진국형 도서관 인프라와 시스템을 방치한 채 아동 및 청소년의 독서활동을 생활화하고, 취약(소외)계층의 지식정보 격차를 해소하며, 대중의 정보기본권을 보장함으로써 사회통합과 문화강국의 주역이 되겠다는 발상과 명제는 신기루에 지나지 않는다. 그것은 정부나 자치단체가 대중을 위한 지식문화 정책을 추진할 때 공공도서관의 양적 확충과 질적 충실화를 최우선 과제로 상정해야 한다는 것을 함축한다.

그런데 1980년대 초반부터 영미 양국이 공공부문 축소 위주의 고강도 행정개혁을 추진함으로써 다른 선진국에 지대한 영향을 미쳤고, 국내에도 연착륙하여 다양한 부작용과 역기능을 양산하고 있다. 이를 대표하는 사례가 중앙정부의 신공공경영 정책과 자치단체의 신자유주의적 개혁이며, 공공도서관에는 자료비 삭감, 총정원제와 총액임금제, 전문인력의 비정규직화, 핵심업무의 아웃소싱, 운영관리의 민간위탁, 설립·운영의 BTL 사업화 등으로 표출되어 공공성과 전문성을 약화시키고 있다. 부연하면 공공도서관의 양적 충실화 기반이 구비되기도 전에 감량경영을 강요함으로써 서비스의 양과 질이 동시에 저하되는 폐해가 속출하고 있다. 그 가운데 특히 주목해야 할 경영기법은 이미 상당수의 공공도서관에 적용되고 있을 뿐만 아니라 확대될 개연성이 다분한 다운사이징 위주의 위탁경영이라 할 수 있다.

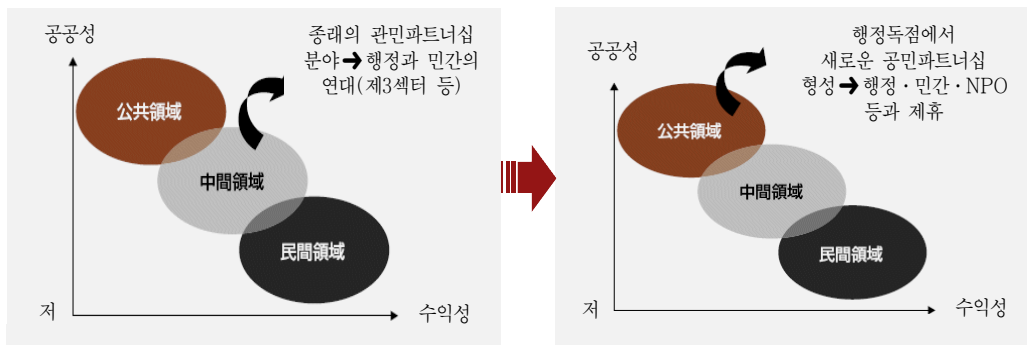
이에 본 연구는 공공성과 무료이용성을 강조하는 공공도서관에 시장경제 원리를 적용하여 위탁경영하는 것이 바람직한지, 그것의 핵심논리인 비용절감과 서비스 제고는 사실인지, 초래할 후광효과는 무엇인지 등에 대한 실체를 분석하고 해법을 제시하고자 한다. 특히 국제적 사조인 신공공경영기법, 공공부문의 신자유주의적 행정기법, 위탁경영의 법적 근거와 적용추이를 공공도서관의 정체성과 연계·분석함으로써 쟁점의 실체적 진실과 객관적 논거, 그리고 해법과 지향성을 제시하는데 목적이 있다.

II. 도서관 위탁경영의 모태와 전모

1. 위탁경영의 배경과 모태

1980년대 중반부터 여러 선진국은 재정악화와 경제침체의 타개책으로 대규모 행정개혁을 추진하였다. 이를 대표하는 영국 대처정부는 많은 공공부문을 민영화하고 시장원리 및 계약방식을 적극 도입하여 관료형 행정관리를 시장 메카니즘형 경영으로 전환하였다. 이를 북미 제국, 호주와 뉴질랜드, 일본 등이 벤치마킹함으로써 행정개혁은 국제 사조로 부상하였다.

일반적으로 전통적 행정관리가 법령과 절차를 중시하였다면 새로운 행정개혁은 집행과 결과를 강조한다. 이러한 추세에 편승하여 1980년대 후반에 재정적자 증대와 공공성과 저하를 해소할 목적으로 '민간의 경영원리와 방법론을 공공부문에 적용한 신경영기법'이 소위 신공공경영(NPM : New Public Management)이다. 그리고 업적 및 성과에 의한 통제, 시장 메커니즘(위탁, 민간 사업화, 민영화, 경쟁입찰 등)의 활용, 고객주의 기반의 경쟁원리 도입, 정책입안 및 집행기능의 분리, 계층제 완화 등을 기본원칙으로 삼고 있다.¹⁾



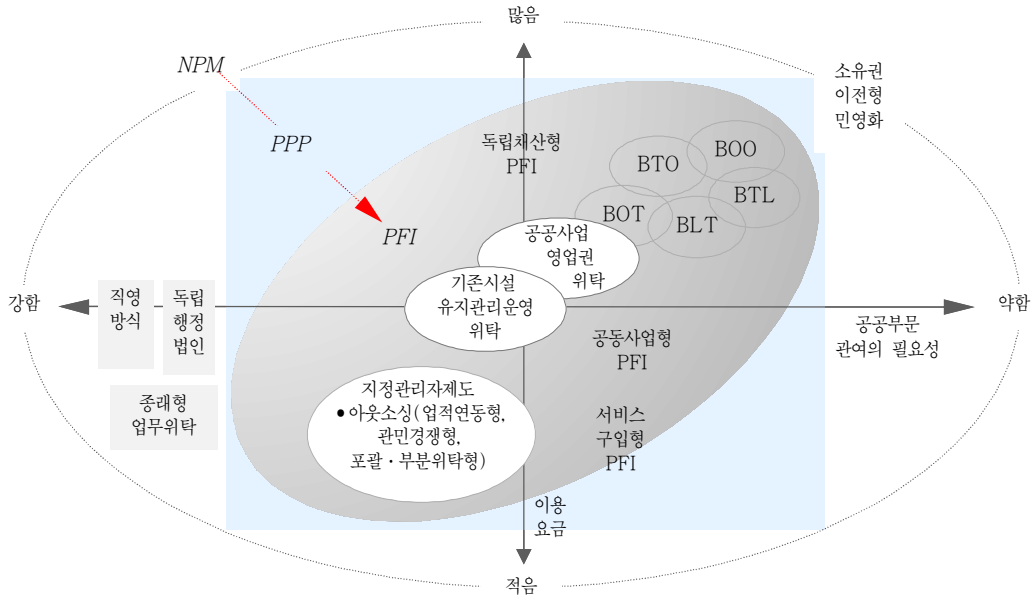
〈그림 1〉 공공서비스의 PPP(공민파트너십) 영역과 제휴대상 변화

이러한 원칙과 목적을 함축하는 NPM은 〈그림 1〉처럼 행정과 민간이 공공성과 수익성의 중간영역에 국한하여 유지하던 파트너십을 공공영역까지 확대함으로써 행정서비스 제공방식의 다원화를 촉발하였고 많은 변종을 양산하고 있다. 즉, 영국의 대처정권(1979~1990)과 메이저정권(1990~1997)는 '작은 정부'를 실현할 목표로 행정·재정개혁을 추진하는 과정에서 공공서비스의 새로운 제공방법을 모색하였다. 대처정권은 국영기업의 민영화나 아웃소싱(외부위탁 등) 등을, 메이저정권은 1992년에 민간자금 활용사업(PFI : Private Finance Initiative)을 도입하였다. 이어 1997년에 출범

1) 윤희윤, "공공도서관 경영형태 변용성 연구," 한국문헌정보학회지, 제41권 제4호(2007, 12), pp.6-7.

4 한국도서관·정보학회지(제39권 제3호)

한 블레이어정권은 PFI를 더욱 확대·발전시킨 공민파트너십(PPP : Public Private Partnership) 방식으로 공공서비스를 제공하였다.²⁾



<그림 2> 신공공경영(NPM)의 계보와 파장

현재 NPM에 기반한 PPP와 그것의 일종인 PFI 사업의 계보는 <그림 2>처럼 업무위탁형인 아웃소싱, 관리위탁형인 경영위탁과 지정관리자제도, 소유권 이전형인 민영화, 독립행정법인, 공설민영 및 민설민영 등의 양태로 발전·적용되고 있다. 그리고 PFI 사업의 선진국인 영국은 민간위탁, 민영화, 공설민영 등을 탄력적으로 운용하여 주민의 만족도 향상과 재정 효율화를 도모하는 반면에³⁾ 한일 양국은 주민의 공공서비스 만족도를 향상시킬 목적으로 PPP를 도입하는 동시에 행정비용 절감, 공공서비스 수준의 향상, 산업진흥, 고용창출 등의 다양한 효과를 기대하고 있다.⁴⁾

이처럼 NPM, PPP, PFI로 이어지는 공공부문의 혁신정책은 아웃소싱, 위탁관리와 지정관리자제도, 공설민영과 민설민영 등으로 구체화되어 공공도서관에 적용되고 있다. 따라서 도서관의 경영개혁은 불가피하며, 특히 일종의 행정서비스를 제공하는 공공도서관의 재화적 성격을 준공공재로

2) PPP와 PFI의 차이점은 전자가 민간 사업자를 사업의 기획단계부터 참여시키는 등의 방식으로 민간을 폭넓게 활용하는 수법인데 비하여, 후자는 전자의 한 형태로서 국가 및 지방자치단체의 주도로 기본적인 사업계획을 수립하고 입찰방식을 통하여 민간의 자금이나 노하우를 활용하는 방식이다.

3) NTT 데이터 경영 연구소, 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, 2004), p.4.

4) 윤희윤, “도서관 경영패러다임과 기법의 변화,” 한국도서관·정보학회지, 제38권 제3호(2007, 9), pp.14-15.

변화시키고 있어 공공성도 영향을 받을 수밖에 없다.

2. 위탁경영의 전모와 변용

가. 위탁경영의 함의와 유형

도서관 위탁경영은 공공부문의 재정적 취약성, 행정조직의 비대화 및 저효율성에 대한 자성적 비판, 행정서비스의 민영화라는 시대적 조류에 편승하여 도입된 아웃소싱의 확장된 기법이다. 다시 말해서 정부의 책무와 역할 증대가 행정조직의 비대화, 관료화, 재정악화를 초래하였고, 그 자성책으로 행정기능의 생산성과 효율성을 제고시키는 방안을 모색하는 과정에서 유력한 대안으로 등장하였으며, 행정의 민영화 및 정보화에 편승하여 공공도서관에 대입되고 있다.

위탁경영의 개념은 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에서 확인할 수 있다. 제2조 제2호는 위탁을 “... 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 하에 행사하도록 하는 것”으로, 제3호는 민간위탁을 “... 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임 하에 행사하도록 하는 것”으로 규정하고 있다. 요컨대 위탁은 대등관계에 있는 다른 행정기관 또는 민간을 대상으로 하는 관리운영의 아웃소싱이다. 따라서 공공도서관의 위탁경영은 자치단체가 비용부담과 최종적 관리책임을 보유하면서 다른 행정기관, 법인단체, 개인 등에 관리운영을 맡기는 방식이며, 위탁사무의 처리책임은 수탁자에, 감독책임은 위탁기관에 귀속된다.

이러한 함의를 내포한 위탁경영의 유형은 먼저 대상업무의 적용범위에 따라 전면위탁과 부분위탁으로 구분할 수 있다. 전면위탁은 공공도서관의 모든 일반업무(청소, 경비 등)와 고유업무(자료 선정, 정리업무, 서비스업무, 보관관리, 제본업무 등)에 대한 관리운영을 일괄계약 방식으로 위탁하는 것을 말한다. 반면에 부분위탁은 일부 업무를 위탁하는 경우를 지칭하며, 대다수 위탁이 여기에 속한다. 일부 업무(조건부 일괄주문, 소급입력과 DB관리, 제본업무, 탈산처리, 홈페이지의 구축과 관리 등)의 위탁을 부분위탁으로 지칭하기도 하지만, 엄밀히 말하면 업무의 아웃소싱이다.⁵⁾

다음으로 수탁주체의 성격에 따라 세분할 수도 있다. 그 유형은 대개 민간 사업자가 수탁주체인 순수 민간위탁, 공익법인⁶⁾이 관리운영하는 재단위탁 또는 공단(공사)위탁, 그리고 제3섹터(the third sector)⁷⁾ 위탁으로 나눌 수 있다. 순수 민간위탁은 행정기관이 공공도서관의 관리운영을 민간단체(협회, 조합)에 위탁하는 경우로 사경제적 사업으로의 전환을 의미한다. 도서관의 경비업무,

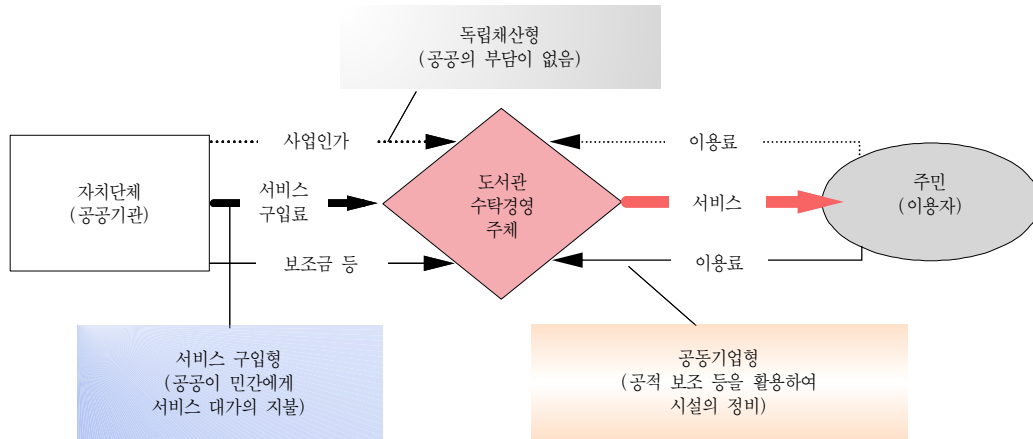
5) 윤희운, “공공도서관 위탁구상의 쟁점분석과 대응방안,” 도서관, 제53권, 제3호(1998 가을), pp.7-8.

6) 비영리단체 중에서 종교, 교육, 사회복지, 의료, 예술, 문화 등 공익을 목적으로 설립·운영되는 법인을 말한다.

7) 제3섹터는 공공부문(제1섹터)과 민간부문(제2섹터)이 공동출자하여 법인을 설립하는 사업방식이나 법인체를 말한다. 특별법인의 법정 공사, 자치단체가 전액 출자·출연하는 지방공사 등을 제외한 법인, 공민이 공동출자한 상법(유한회사법)상의 주식회사, 공동 출연방식으로 설립된 민법상의 재단법인과 사단법인이 포함된다.

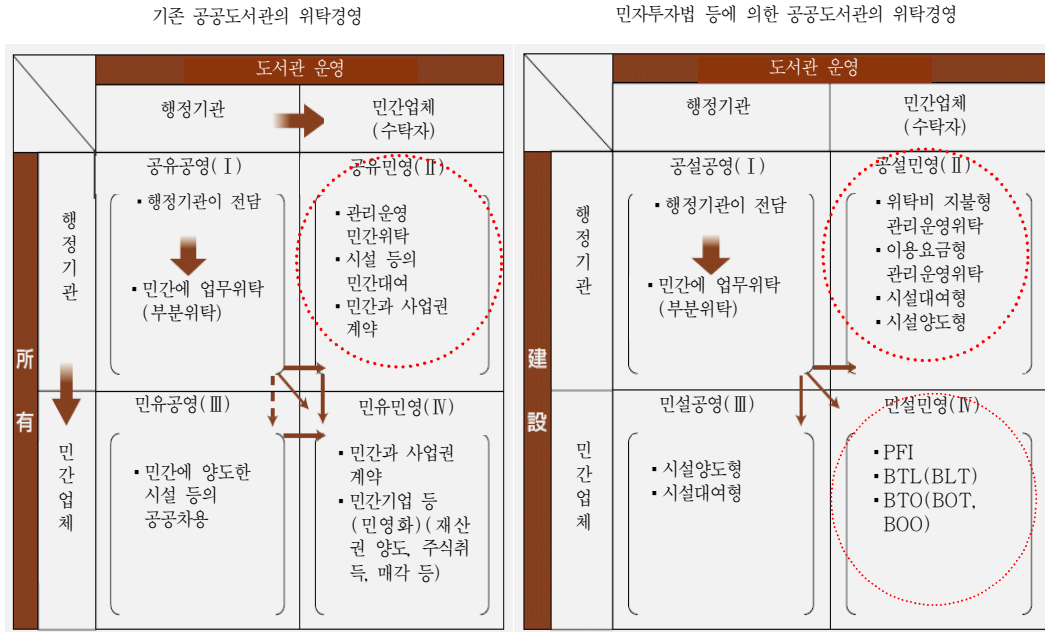
6 한국도서관·정보학회지(제39권 제3호)

공조시설, 주차장 관리, 청소업무 등이 대상에 속한다. 그러나 전체의 관리운영 권한이 양도되지 않기 때문에 아웃소싱이라는 표현이 더 적절하다. 그리고 재단 또는 공단(공사)위탁은 특별법에 근거하여 공공사무를 수행할 목적으로 설립된 특별법인, 민법에 근거한 재단법인에 위탁되는 경우를 말한다. 특히 공사의 대종을 차지하는 재단법인은 자치단체가 출자 및 설립을 주도할 뿐만 아니라 운영에 깊이 개입하므로 자치단체가 공공시설의 관리운영을 위탁할 때는 재단이나 공단을 수탁 주체로 결정하는 것이 상례이다. 한편, 제3섹터 위탁은 행정기관과 민간단체가 수행할 수 없거나 처리하지 않는 행정사무를 해결할 목적으로 설립된 조직체에 위탁하여 행정부문(제1섹터)과 민간부문(제2섹터)의 기능을 동시에 수행하게 하는 방식이다. 이를 대표하는 제3섹터는 사립대학교, 차관사업체, 정부보조기업 등이지만, 공공도서관을 수탁한 사례는 극히 드물다.



〈그림 3〉 사업비 회수방법에 따른 공공도서관 위탁경영의 유형

셋째, 사업비 회수방법에 따라서는 〈그림 3〉처럼 서비스 구입형, 독립채산형, 공동기업형으로 나눌 수 있다. 도서관에 점포 등이 입주한 경우에는 서비스 구입형과 독립채산형이 함께 적용되기도 한다. 서비스 구입형은 PFI 사업자가 공공기관에서 지불하는 서비스 구입료로 사업비를 회수하는 구조로, 가장 범용되는 방식이다. 이용요금 등을 징수하지 않는 시설(학교, 도서관 등)에 많이 적용된다. 독립채산형은 PFI 사업자가 일정기간 이용요금 등을 징수하여 사업비를 회수하는 방식이다. 공공기관의 경우, 원칙적으로 재정부담이 없지만 이용요금으로 채산성을 맞출 수 있는 공공사업이 많지 않기 때문에 적용분야도 제한적이다. 절충형은 이용요금과 공공기관의 보조금 등으로 사업비용을 회수하는 구조이다. 공공기관은 보조금이나 이용요금의 보충형태로 재정을 지원하는 반면에 사업주체는 100%를 민간이 출자한 PFI 사업자이다.



〈그림 4〉 공공도서관 위탁경영의 유형과 방향성

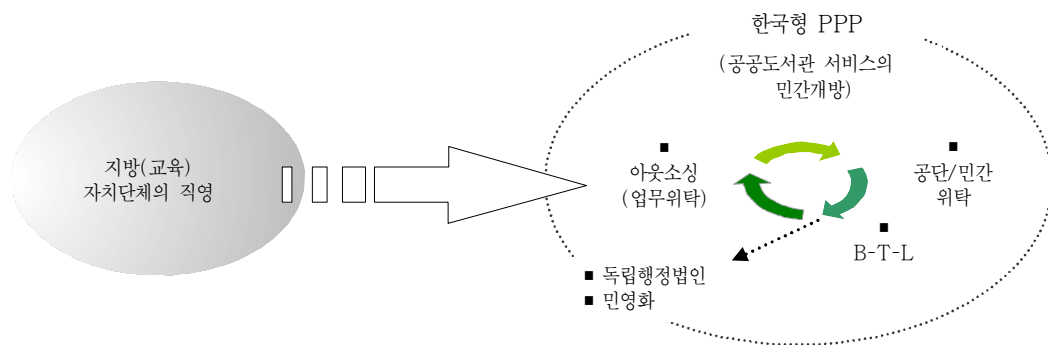
마지막으로 소유와 운영의 주체를 중심으로 어떤 도서관에 적용하느냐에 따라 유형화하면 〈그림 4〉와 같다. 좌측은 기존 도서관의 관리운영을 위탁하는 양태, 즉 공유공영의 직영방식(유형 I)이 공유민영(유형 II), 민유공영(유형 III), 민유민영(유형 IV)으로 전환되는 추세이며, 그 가운데 공유민영 방식이 공공도서관 위탁경영을 대변한다. 그러나 최근에는 NPM에 기반하여 도서관의 건설에서 운영관리까지를 위탁하는 사례도 등장하고 있다. 이를 도시한 우측을 보면 공설공영(유형 I)이 공설민영(유형 II), 민설공영(유형 III), 민설민영(유형 IV)으로 다양화하는 가운데 공설민영 방식이 공공도서관 위탁경영을 대표하며, 최근에는 BTL 방식도 적용되고 있다.

나. 위탁경영의 전모와 변용

모든 공공도서관의 운영관리는 자치단체의 고유사무에 해당한다. 그렇기 때문에 대다수 자치단체는 공공도서관을 직영하며, 지금도 그 기조는 유지되고 있다. 그런데 최근에 목도되는 새로운 양태는 기존의 도서관을 위탁하던 방식을 신축하는 도서관에 적용한다는 점이다. 이것은 자치단체가 직영하던 인식과 관행이 변화하고 있음을 반증한다.

그 미시적 배경은 국내외를 막론하고 1970~1980년대에 국고지원과 자체예산을 기반으로 도서관의 확충과 발전에 주력하던 자치단체가 1990년대에 접어들면서 재정악화로 도서관을 설립하더라도 운영관리비를 감당할 여력이 저하된데서 기인한다. 거시적 동인은 정부와 자치단체가 NPM

에 기반하여 행정규모를 슬림화하는 과정에서 위탁경영을 직영방식의 유력한 대안으로 채택하고 있다는 점이다. 그 전모와 변용양태를 도시하면 <그림 5>와 같다.⁸⁾ 부연하면 동태적 경영과 신공공경영 패러다임에 입각한 행정 및 재정개혁이 공공도서관 경영기법을 변화시킴으로써 경영사이클의 요체인 계획기능, 실무수행, 경영평가에서 각각 혁신적 시스템과 기법을 강요하고 있다. 특히 종래의 아웃소싱이 재단(민간)위탁과 PFI사업으로 확대됨으로써 일본은 지정관리자제도, 한국은 BTL 방식을 적용한 위탁경영으로 변용되고 있다.



<그림 5> 국내 공공도서관 경영형태의 변화

그 가운데 NPM(PPP, PFI)에 기반한 공공도서관 경영관리의 방식과 범위를 더 좁혀 구체화한 위탁경영의 유형과 특징을 비교하면 <표 1~2>와 같다.

<표 1> NPM(PPP, PFI)에 기반한 공공도서관 경영방식의 비교

구분	개요	특징
아웃소싱	· 도서관의 일상적 업무 중 일부를 외주하는 방식	· 아웃소싱한 업무의 수행 및 유지관리는 도서관의 지시 하에 실시하며, 사무위탁으로도 칭함
위탁관리	· 도서관이 필요한 감독권 등을 보유한다는 전제 하에 일부 업무 또는 전부를 공단 및 민간에 위탁하는 제도	· 수탁자는 도서관으로부터 수탁료를 받는 대신에 도서관의 관리권한 하에 제시하는 조건에 따라 위탁관리하며, 이 경우에 자치단체와 수탁자의 관계는 법률과 조례에 근거하여 위탁 및 수탁하는 공법상의 계약관계임
지정관리자제도	· 2003년 6월에 개정된 일본 「지방자치법」에 근거하여 자치단체가 출자하는 제3섹터와 민간 사업자까지로 확대한 제도	· 관리위탁은 자치단체가 시설의 권리·권한·책임을 보유하는 대신에 그 사용허가 권한을 위탁하는 반면에 지정관리자제도는 시설의 관리권한도 위임하여 그 사용을 허가할 수 있는 제도이며, 지정행위 자체는 일종의 행정처분임
PFI	· 민간의 자금, 경영 및 기술적 능력을 활용하여 도서관의 설계·건설, 유지관리, 운영 등을 수행하는 수법	· 사업비 절감과 저비용으로 고품질 서비스 제공 · 사회자본의 정비 및 공공서비스에 대한 공공기관의 리스크 부담이 민간에 이전됨 · 민간의 사업기회 창출 및 사회기여 확대 · 제3섹터와 달리, 애매하던 관리관계를 명확하게 하고 엄격한 계약을 체결함

8) 윤희윤, “도서관 경영패러다임과 기법의 변화,” p.14.

〈표 2〉 공공도서관 위탁경영의 유형과 특징

수법	개요	장점	약점	
재단 민간 위탁	사업단 (재단) 위탁	행정기관(자치단체)이 설립한 사업단(재단) 등에 도서관운영을 위탁하는 방식	직영할 때보다 개관 및 폐관시간, 일시 등에 유연성이 높음	모든 수탁자가 반드시 운영상의 노하우를 가지고 있는 것은 아님
	NPO 위탁	지역주민이 설립한 NPO에 도서관 운영을 위탁하는 방식	NPO 스스로 도서관 이용을 촉진하고 이용자를 확대하는 인센티브를 내포함	NPO의 개체수가 적을 뿐만 아니라, 노하우가 있는 단체도 극히 적음
	민간 위탁	민간기업에 도서관 운영을 위탁하는 방식	민간기업의 노하우를 활용할 수 있음	리스크 분담에 따라 위탁을 중단할 수 있음
민간 대여	경영 위탁	민간기업에 도서관을 대여하고 임대료를 받는 민간 운영방식	행정은 임대수입을 얻는 반면에 사업자는 재량권이 많고 노하우를 발휘하기 쉬움	자치단체의 시설 중에서 적용할 수 있는 경우는 매우 제한적임
사업권 계약	PFI	민간기업(컨소시엄)에 도서관의 설계·건설·관리운영까지 위탁하는 방식	행정은 부담이 경감되며, 민간은 창의와 연구역량을 최대한 발휘할 수 있음	사업자 선정, 계약 등의 복잡한 절차와 수속이 필요함

Ⅲ. 국내외 공공도서관 위탁경영의 현주소

1. 외국 위탁경영의 개관

외국 도서관계의 위탁경영을 살펴보려면 먼저 NPM에서 발원한 PFI와 PPP의 종주국인 영국의 사례를 분석할 필요가 있다. 영국에서 자치단체가 설립·운영하던 공공도서관을 전면위탁경영하는 경우는 극히 드물지만, 블레어정권이 1997년에 「지방자치(계약)법」을 제정한 후에는 일부 공공도서관에 PFI 및 PPP 기법이 도입되었다. 이를 대표하는 사례로 잉글랜드 지방의 Bournemouth Libraries를 들 수 있는데, PFI 방식으로 중앙관을 건설하고 IT설비를 도입하여 2002년 4월에 개관하였다. 또 다른 사례로 Newcastle은 PFI 사업을 적용하여 City Library를 신축하고 Fenham Library와 High Heaton Library를 증개축하여 민간에게 25년간 유지관리를 위탁하였다.

다음으로 미국은 민간에 공공도서관을 위탁한 사례가 다수 존재한다. 이를 대표하는 Hawaii State Public Library System(HSPLS)의 민간위탁은 1995년 주립사서 Kane이 교육위원회에 제출한 보고서(Outsourcing Book Selection and Cataloging in Hawaii)에서 출발한다. 소위 'Hawaii Plan'으로 통칭되는 보고서의 핵심 내용은 재정위기 극복과 리엔지니어링 차원에서 장서관의 민간위탁, 분관(46개)의 폐쇄, 공석인 직위의 폐지 등의 방법으로 약 25%의 노동력을 감축하는 것이었다. 그리하여 HSPLS의 장서관과 정리업무는 1996년 Baker & Taylor에, 도서관 자동화는 Ameritech에, 온라인 저널은 Information Access에 위탁되었다. 이를 주도한 Kane은

'Hawaii Plan'을 '21세기 모형'으로 격찬한 반면에 Smithson은 'Wal-Mart Approach'로 맹비난하였다. 이어 HSPLS의 사서들은 주의회에 위탁의 폐해와 역기능, B&T의 업무태만 및 자료제공의 지연문제를 보고하였고, 1997년 1월 주교육위원회의 특별배심원은 사서직의 의견을 공정한 후에 찬반투표를 실시한 결과, 약 70%가 찬성함으로서 동년 6월 19일 특별배심원의 권고에 따라 주교육위원회의 Cayetano가 서명한 'Senate Bill 538'은 도서선정을 사서에게 환원하고 향후 구입계약이 있을 때까지 B&T의 선택권을 제한하도록 명시함으로써 위탁계약이 취소된 바 있다. 한편, 미국 최초의 전면위탁 사례는 캘리포니아주 남부에 위치한 Riverside County가 1986년에 25개 분관으로 구성된 도서관 시스템의 운영을 리버사이드시에 위탁한 것이지만 행정기관 위탁에 해당한다. 1997년 6월에 위탁계약이 종료됨에 따라 새로 공개 입찰하였으며, 동년 9월 1일자로 LSSI(Library Systems & Services Inc.)에 전면위탁됨으로써 민간위탁이 시작되었다.⁹⁾ 2008년 현재 LSSI는 5개주에 걸쳐 총 65개관을 수탁·운영하고 있다.¹⁰⁾

그 외에 캐나다, 독일, 프랑스, 이탈리아, 중국 등에서는 민간에 공공도서관의 운영관리를 전면위탁하는 사례가 거의 없다. 독일은 자치단체와 민관이 합동으로 도서관을 운영하는 사례가 있으며, 캐나다는 비영리조직인 CNIB(Canada National Institute for the Blind)가 정부의 재정지원을 받아 시각장애인도서관(CNIB Library for the Blind)을 운영하고 있다. 프랑스, 이탈리아, 중국 등은 자치단체가 공공도서관을 직접 운영하는 시스템이 지배적이다.¹¹⁾

그러나 일본의 사정은 상술한 국가와 다르다. 1999년에 공공시설의 건설에서 운영까지를 민간에 위탁할 수 있는 PFI 법률(민간자금 활용에 의한 공공시설 등의 정비 등의 촉진에 관한 법률)이 제정되었으며, 이에 근거하여 쿠와나시(桑名市)는 2004년 10월에 일본 최초로 PFI 방식을 적용한 도서관을 개관하였다. 그 전년도인 2003년에는 「지방자치법」을 개정하여 지정관리자제도를 도입하였는데, 주요 골자는 공공도서관 관리운영의 일부를 비영리 민간단체에 위탁하던 방식을 영리기업으로 확대하였을 뿐만 아니라, 시설사용에 대한 인허가 권한도 위탁할 수 있게 하였다는 점이다. 이 제도는 PFI법에 근거한 도서관 운영관리 형태의 안티테제로 등장하였다는 점에서 주목할 필요가 있으며, 전면위탁을 촉진시키고 있다.

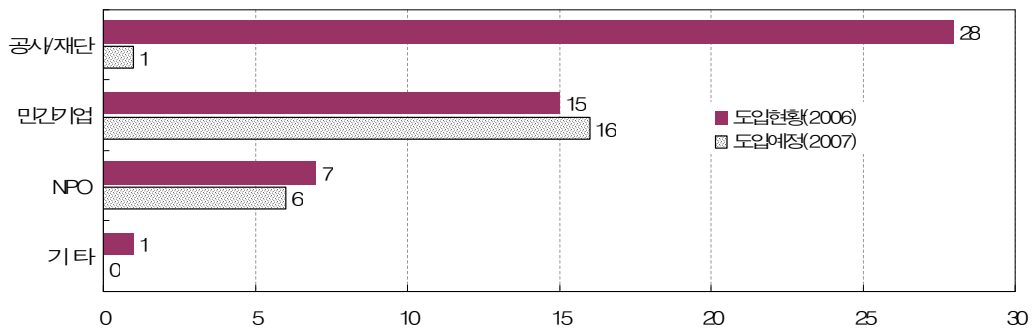
그럼에도 불구하고 2005년도 문부과학성 생애학습정책국 조사기획과의 「사회교육조사」를 발췌한 <표 3>을 보면 총 2,979개 공립도서관 중에서 전부 위탁한 비율은 1.6%(49개관)에 불과하다.¹²⁾ 반면에 일본도서관협회의 조사에 의하면 2007년 4월을 기준으로 총 3,063개의 공립 공공도서관 중에서 2006년까지 지정관리자제도를 도입한 비율은 <그림 6>과 같이 51개관(1.7%)이고 이

9) 윤희운, “공공도서관 위탁구상의 쟁점분석과 대응방안,” pp.19-20.
 10) <<http://www.lssi.com/communitylist.html>> [cited 2008. 5. 20].
 11) 文部科學省, 諸外國の公共図書館に關する調査報告書(東京 : シー・ディー・アイ, 2005), pp.62-235.
 12) 文部科學省 生涯學習政策局 調査企畫課, 平成17年度社會教育調査(東京 : 文部科學省, 2006), <http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/004/h17.htm> [cited 2008. 5. 30].

들의 관리주체별 순위는 공사·재단, 민간기업, NPO의 순으로 높게 나타났다.¹³⁾

〈표 3〉 일본 공립도서관의 위탁관리 현황

구 분	전부위탁		부분위탁		소계
	영리사업자	비영리사업자	영리사업자	비영리사업자	
도도부현	-	1	-	3	4
시 (구)	18	16	27	72	133
정	4	7	14	21	46
촌	1	2	-	1	4
조 합	-	-	-	-	-
민법 제34조의 법인	-	-	-	-	-
소계	23	26	41	97	187
계	49		138		



〈그림 6〉 일본 공공도서관의 지정관리자제도 도입 현황과 예정

일본의 도서관 위탁업체로는 마루젠(丸善)과 도서관유통센터(TRC)를 들 수 있다. 특히 후자는 도서관과 출판유통의 게이트웨이형 기업으로서 1979년에 출판계 총의에 따라 일본도서관협회 사업부 업무를 계승하는 형태로 설립되었다. 당시 도서관협회는 적자경영을 면하지 못하고 있었으며 이를 출판계가 구제하려는 배경에서 설립한 것이 TRC이다. 현재 추천도서·발주에서 장비·납품에 이르기까지 일련의 흐름이 모두 서지DB(TRC MARC)를 기축으로 하는 다양한 시스템에 의해 일원화되고 있다.¹⁴⁾ 2008년 현재 양자가 도서관을 상대로 수행하는 PFI, 지정관리자제도, 업무위탁 등의 실적을 비교하면 〈표 4〉와 같다.¹⁵⁾

13) 日本図書館協會 図書館政策企画委員会, “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.”(2007), <<http://www.jla.or.jp/sitei-kaitei.pdf>> [cited 2008. 5. 30].

14) <<http://www.trc.co.jp/company/company.html>> [cited 2008. 6. 26].

15) <<http://www.maruzen.co.jp/business/edu/solution3.html> ; <http://www.trc.co.jp/unei.html>>

〈표 4〉 일본의 마루젠과 도서관유통센터의 PFI, 지정관리자제도, 업무위탁 실적

구 분	마루젠(丸善)(2008. 4)	도서관유통센터(TRC)(2008. 7)
공공도서관	26	144
대학도서관	77	-
학교도서관	-	8
전문도서관	12	2
계	115	154

요컨대 일본을 제외한 주요 국가의 경우, 공공성과 공익성을 강조하는 공공도서관의 운영관리를 민간에 전면위탁하는 사례는 드물다. 비록 영미를 비롯한 문화선진국이 PFI 이념을 수용하여 공공도서관을 신축하거나 개보수할 때 민간자금을 활용하지만 여전히 매우 제한적이다.

2. 국내 위탁경영의 현주소

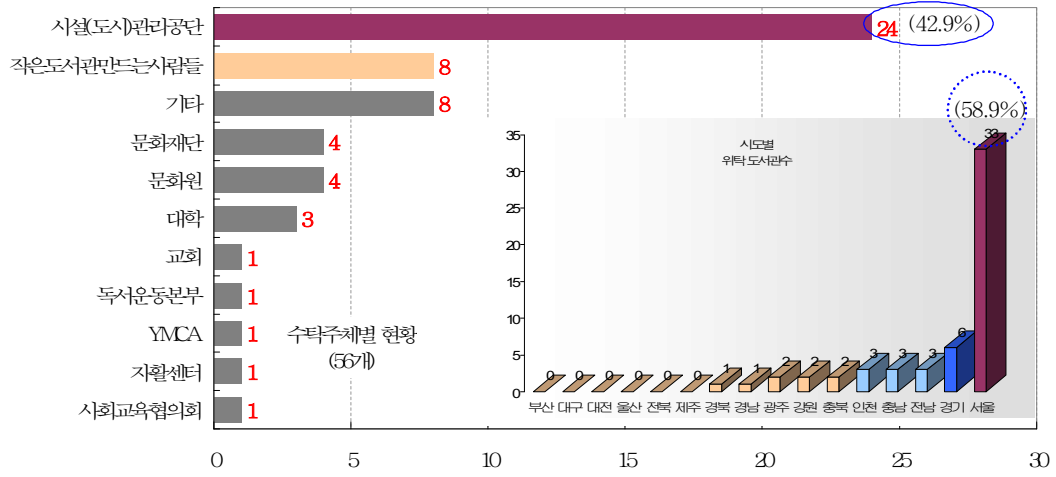
국내의 경우, 내무부가 1996년 민선 자치단체의 행정개선에 관한 권고사항으로 상하수도, 청사 건물의 경비와 관리, 공공차량의 관리, 도서관의 운영을 위탁분야로 제시하면서 민영화를 유도하였다. 1998년 5월 25일에는 기획예산위원회가 '96개 정부사업의 민간위탁'을 발표하면서 문화부문의 대상으로 국립중앙극장의 운영, 정부간행물 및 영상제작, 종합국어대사전의 편찬, 국립자연사박물관·국립현대미술관·민속박물관의 운영, 국립중앙도서관의 운영관리, 도서관정보화사업을 제시하였다.

그리고 1999년 부처별 예산편성에 '재정사업의 외부 자원활용' 지침을 통보함으로써 공공도서관의 위탁계획을 공개적으로 추진하는 발미를 제공하였다. 이를 계기로 1995년 1월에 의정부시립도서관이 시설관리공단에 위탁된 것(후에 직영으로 전환)을 시발로 2005년말까지 총 497개관 가운데 6.04%(30개관)가 위탁되었으며, 수탁주체별로는 관리공단, 문화원, 사업소¹⁶⁾의 순이었다.¹⁷⁾ 그러나 2007년말 현재 〈그림 7〉처럼 총 583개의 공립 공공도서관 가운데 9.6%(56개관)가 위탁관리되고 있다. 수탁주체별로는 시설(도시) 관리공단, 작은도서관만드는사람들, 문화재단·문화원, 대학 등의 순으로 많다.

[cited 2008. 7. 14].

16) 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 소속기관이다. 따라서 상급행정기관이 소속기관에 도서관의 관리운영을 이관하였다는 점에서는 위탁관리에 속하지만, 소속기관의 장과 직원이 공무원이므로 민간 또는 공단위탁과 다르다.

17) 윤희윤, "공공도서관 경영형태 변용성 연구," p.17.



〈그림 7〉 국내 공공도서관의 위탁관리 현황(2007년말 기준)

한편, 1994년에 제정된 「사회간접자본시설에 대한 민간자본 유치촉진법」이 2005년 1월 27일에 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 변경되면서 교육·문화·복지시설 등에도 BTL 방식을 적용할 수 있는 근거가 추가되었다. 이에 문화관광부는 2005년에 2개관(인천시립도서관, 파주교하도서관), 2006년에 단위시설로 4개관(해운대신시가지도서관, 천안성정도서관, 전주시의 평화도서관과 아중도서관)과 복합문화시설 내 4개관(계룡복합문화예술회관, 익산시립모현도서관, 인천 컬쳐힐 시설, 철원복합문화예술회관)을 BTL 방식으로 추진하였다. 그리고 <표 5>에 집계한 것처럼 2007년부터 2011까지 총 49개관의 BTL 사업을 지원할 예정이다.

〈표 5〉 문화체육관광부의 공공도서관 BTL 투자계획 및 정부지급금 전망(억원)

구분		연도					
		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.

따라서 BTL 방식을 적용한 공공도서관 신축은 증가할 것으로 예상된다. 정부의 NPM 정책을 거부할 수 없고, 자치단체의 평균 재정자립도가 2006년말을 기준으로 53.6%¹⁸⁾에 불과한 가운데 특히 공공도서관 설립에 주력해야 할 기초자치단체의 재정자립도가 전국 평균에 크게 미달하므로 BTL 방식은 불가피하다. 그러나 중장기적으로는 분관형 봉사포인트를 확충하는 정책이 바람직하므로 건립규모도 작을 수밖에 없다. 이것은 소규모 공공도서관 건립에 BTL 방식을 적용하기 어렵다는 것을 함축하므로 개체수 확충에 부정적 요인으로 작용할 가능성이 높다.

IV. 공공도서관 위탁경영의 쟁점과 해법

1. 위탁경영의 쟁점 분석

이미 선진국은 오래 전부터 공공도서관 위탁관리의 빛과 그림자에 대한 논쟁을 치열하게 전개하여 왔다. 찬반양론에서 거론된 명분과 기대효과, 우려와 부메랑 효과, 그리고 거시적 내지 부정적 후광효과를 간추리면 <표 6>처럼 극명하게 대립하고 있다. 그럼에도 불구하고 위탁경영의 실익과 폐해를 논리적으로 분석·판단하지 않은 채 NPM에 기저한 무차별적 다운사이징 전략이 도서관 위탁경영에 적용되고 있다. 따라서 논리적 쟁점분석과 더불어 마녀사냥식 적용행태에 대한 냉정한 평가가 중요하며, 이를 위해서는 비용절감, 서비스 제고, 공공성 약화의 여부에 주목할 필요가 있다.

<표 6> 공공도서관 위탁경영의 기대효과와 후광효과

명분과 잇점(expectation effect)	우려와 약점(boomerang effect)	부작용과 그림자(halo effect)
<ul style="list-style-type: none"> • 인력부족의 대안 • 외부 노하우·전문기술 활용 • 수서·정리속도 향상 • 비용(인건비 등)절감과 예산부담 완화 • 단순반복 업무의 최소화와 정리부담 축소 • 인력 재배치에 따른 핵심기능 강화 • 신규 서비스 개발 및 제공기능의 제고 	<ul style="list-style-type: none"> • 비용절감과 서비스 제고의 불명확성 • 위탁업체 평가 및 검증의 부재, 부도·계약 불이행에 따른 피해의 상존 • 인사범위의 확대로 인력·조직의 불안정성 • 내적 처리역량과 기술력의 약화 • 내부 정보의 보안유지 어려움 • 위탁업체에 종속될 개연성과 통제력 상실 • 이질적 조직문화에 따른 비효율성과 갈등 • 경영자 파워 증가, 직원조합 약화, 인력체계의 이중구조 • 법적 책무(충실)성의 중심이동(도서관→수탁자) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지식정보에 대한 해득력과 통제력 상실 • 자료와 이용자의 매칭포인트 축소 내지 증대기능의 약화 • 상위직 승진계단 및 중간관리직 소멸 • 사서직의 배타적 전문성 약화와 정체성 훼손 • 도서관 니치의 축소와 생태계 불안 • 경제논리의 대입에 따른 공공성과 공익성 약화

첫째, '위탁경영 = 비용절감'인가. 통상 자치단체의 직영방식은 관료적이고 적법성과 절차를 중시하므로 다양한 서비스를 적시에 제공하는데 한계가 있으며, 운영비를 절감할 유인책도 거의 없다

18) 특별시 88.7%, 광역시 62.2%, 도 35.5%, 특별자치도 26.3%, 시 39.5%, 군 16.6%, 자치구 37.5%이다.

는 것이 중론이다. 반면에 위탁하면 수탁업체가 조직개편 및 인사이동, 시간제 근무자의 채용, 노하우와 전문기술의 활용 등을 통하여 경영을 합리화하고 인건비를 절감하며, 가격경쟁으로 위탁료가 줄고 규모의 경제성도 기대할 수 있다. 그러나 중장기 내지 종합적 관점에서 보면 서비스 구입형을 채택할 수밖에 없으므로 수집물량의 축소, 전문인력의 정리해고, 결원의 미보충, 비정규직 또는 미자격자 채용, 자격요건의 완화 등의 방식으로 운영비를 절감하거나 위탁료를 인상할 개연성이 있다. 전자라면 장서구성 및 서비스의 질적 저하가 우려되고 후자라면 직영과 위탁의 총비용을 분석할 필요가 있다.

〈표 7〉 공공도서관 직영과 위탁관리(서비스 구입형) 비용의 비교

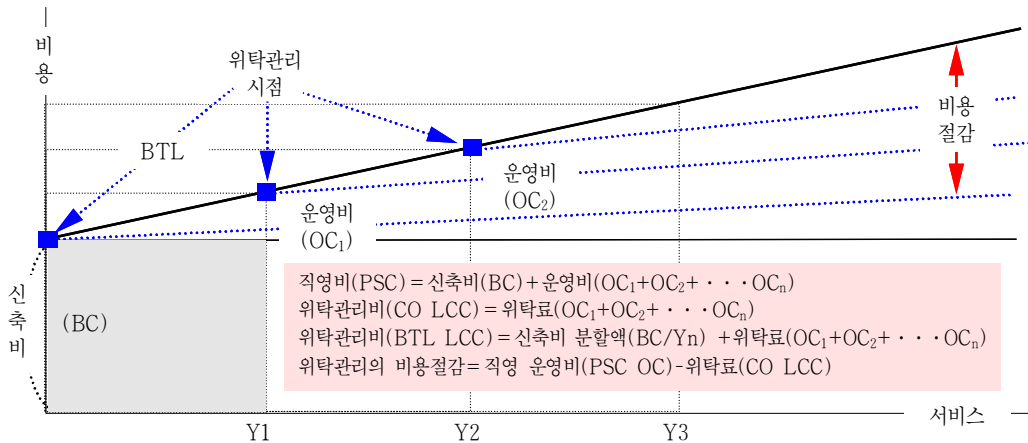
자치단체의 직영	민간단체의 위탁관리
직영비 = 운영비 + 자료비 + 인건비(연간 인건비 × 직원수)	위탁운영비 = 수탁기관의 운영비(자료비, 인건비 등) + 위탁전환비 + 사회적 비용
* 인건비는 연간 급여 뿐만 아니라 복리후생비 등을 포함한 총비용이며, 도서관에 근무하는 직원의 개별적 상황을 감안하여 적절한 방법으로 산정한다.	
* 직원 1인당 인건비의 산출 : 급여 + 후생복지비 + 퇴직수당 상당액(정년 퇴직자의 평균 퇴직액 ÷ 퇴직시 재직년수)	

일반적으로 자치단체가 공공도서관을 직영할 경우와 위탁할 때 소요되는 총비용을 비교하면 〈표 7〉과 같다. 전자는 운영비(정보기기·가구·장비 구입비, 임대료, 교육훈련비, 소모품비, 통신비, 보험료, 관리·청소비, 차량유지비, 냉난방비, 전기·수도료, 유지보수비 등), 자료비, 인건비로 구성되는 반면에 후자는 운영비(인건비와 자료비) 외에 위탁전환비(인력해고 및 신분변동에 따른 비용, 설비의 처분·이전비, 위탁전후의 생산손실 및 비능률성의 환산비용)와 사회적 비용(부정적 외부효과, 위탁책임의 저하, 이용의 공평성 및 참여기회 상실 등)을 추가로 계상해야 한다. 1995년 영국의 DNH 연구보고서는 ‘기술적으로 도서관 서비스의 전부 또는 일부를 위탁하는 것이 가능하지만, 외부에 경쟁시장이 존재하지 않기 때문에 서비스를 제공하는데 필요한 기술과 경험을 쉽게 활용할 수 없다’는 이유를 들어 위탁관리에 따른 비용감소를 회의적으로 예단한 바 있다.¹⁹⁾

가장 중요한 논점은 위탁할 경우, 직영비의 대다수를 위탁료로 지불해야 하기 때문에 자치단체의 지출비에는 제로섬 게임(Zero-Sum Game)이 적용된다는 것이다. 설령 직영방식과 위탁관리에서 장서관리의 질량 및 서비스 수준이 동일하다는 전제 하에 〈그림 8〉처럼 위탁비(ΣPSC OC-ΣCO LCC=Σ)0)가 절감되더라도 그것은 경영합리화가 아닌 다운사이징에 따른 효과일 가능성이 높다. 따라서 청소 및 쓰레기의 처리, 시설관리 등과 같은 단순사무의 위탁결과를 공공도서관에 대입하여 비용절감을 예단하는 것은 무리다. 이를 반증하는 최근 사례로는 미국의 Ward가 2007년

19) Department of National Heritage, *DNH Study : Contracting-out in Public Libraries*(London : KPMG and Capital Planning Information LTD., 1995), p.7.

에 7개 공공도서관을 대상으로 NPM에 기반한 위탁관리를 비교·평가한 <표 8>을 들 수 있다. 요컨대 7개관 중에서 5개관이 비용절감에 실패한 것으로 밝혀졌다.²⁰⁾



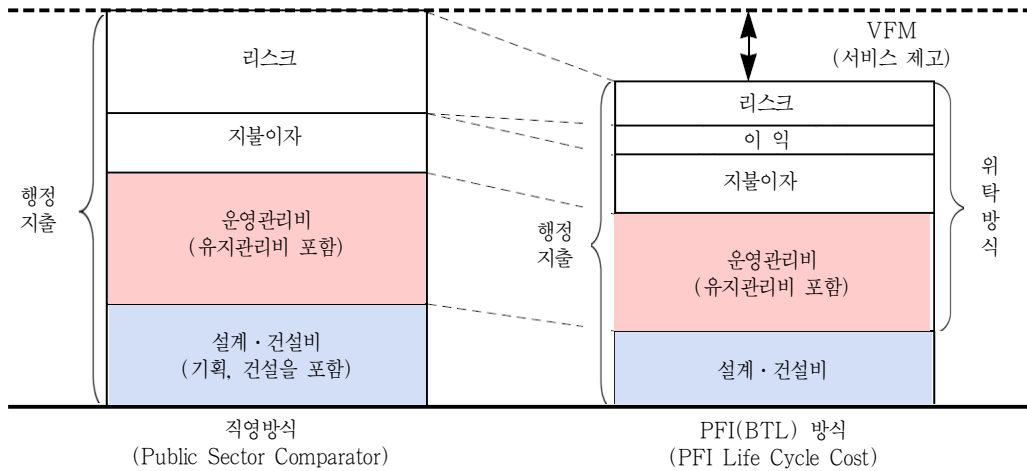
<그림 8> 공공도서관 위탁관리의 비용절감 논리

<표 8> 미국 공공도서관 위탁관리 결과의 비교

도서관(주)	책무성 증가	경제적 이득 (비용절감)	이용증가 (서비스 개선)	비 고
Calabasas Library(California)	○	×	○	운영비 증가
Fargo Public Library(North Dakota)	○	×	○	"
Hemet Public Library(California)	×	○	○	
Jersey City Library(New Jersey)	○	×	×	
Lancaster Veterans Memorial Library(Texas)	○	○	○	"
Linden Public Library(New Jersey)	○	×	×	
Riverside City Public Library(California)	○	×	×	

둘째, '위탁관리=서비스 수준의 제고'인가. 공공도서관의 위탁관리를 주장할 때 동원하는 또 다른 핵심논거는 민간의 노하우와 전문기술을 활용할 수 있어 서비스 수준이 제고된다는 것이다. 환언하면 위탁할 경우, <그림 9>처럼 줄어든 행정지출만큼 서비스 수준이 높아진다는 점을 강조한다. 그러나 수탁주체가 순수 문화재단이 아닌 경우에는 이윤추구에 집착할 수밖에 없어 공공성과 공익성이 훼손되고 서비스 부실이 초래될 것이라는 반론도 엄존하고 있다.

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



〈그림 9〉 공공도서관 직영방식·PFI(BTL)·위탁관리의 지출비용과 VFM

그렇다면 위탁관리에 대해서는 객관적 시각과 접근이 필요하다. 먼저 긍정적 입장에서 보면 수탁 업체가 고객지향적 사고, 노하우와 전문지식의 활용, 다양한 정보기술과 시스템의 도입 등에 주력할 것이기 때문에 도서관 서비스 수준도 제고될 수 있다. 통상 직영방식으로는 민간수준의 사고와 노력을 기대하기 어려우며, 위탁관리를 통하여 서비스 품질이 제고된다면 도입을 반대할 이유가 없다. 다음으로 위탁관리에 대한 부정적 시각은 자치단체가 양질의 장서개발, 유능한 전문인력, 고품질의 정보서비스 등을 통하여 대중의 정보향유권을 책임지고 보장해야 한다는 것이다. 모리(森耕 一)의 주장에 따르면 서비스 수준은 양적인 아니라 질적 제고를 의미하며, 그것은 노동의 질로 평가되어야 하므로 직영할 때보다 우수한 인력을 확보하고 공무원 이상으로 처우가 개선될 때 서비스가 개선될 수 있다.²¹⁾ 최근 일본에서는 민간위탁의 후속모델인 지정관리자제도의 문제점으로 전문성 확보의 어려움, 다른 부서 및 시민과 제휴의 곤란, 도서관 운영구조의 이중성 등이 제기되었다.²²⁾

그러므로 위탁관리가 서비스를 개선하는지를 판단하기 위해서는 위탁방식(PFI 포함)을 적용할 때 공적 자금이 효율적 또는 효과적으로 지출되는지를 판단하는 척도, 즉 세금지출에 대한 가치(VFM : Value For Money)를 평가할 필요가 있다. VFM은 '동일한 지출로 양질의 공공도서관 서비스를 제공하는지'를 기준으로 평가하는데, 만약 위탁결과가 직영방식보다 우수하면 VFM이 발생한다. 이를 판단하려면 직영방식의 총비용(Public Sector Comparator Operating Cost)와 위탁관리의 총비용(Contracting Out Life Cycle Cost)을 산출·비교해야 한다. 전자는 자치단체가

21) 森耕 一, “公共圖書館の非直營化論を評する,” 圖書館界, Vol.39, No.6(Mar. 1988), p.238.

22) 高嶽 裕樹, “指定管理者制度の問題点について : 箕面市図書館協議會での議論のなかから,” 京都大學 生涯教育學・図書館情報學研究, Vol.6(2007), p.83.

자금을 조달·발주하는 방식으로 공공도서관을 건설·운영할 때 사업기간에 부담(지출)하는 총비용의 현재가치인 반면에 후자는 자치단체가 공공도서관을 설립·정비하고 그 운영을 수탁업체에 맡길 경우에 계약기간 동안 자치단체가 지출하는 위탁비 총액의 현재가치를 말한다. 각각을 지수화한 결과, <그림 10>처럼 PSC OC>PFI(또는 BTL) LCC 또는 PSC OC>CO LCC일 때 VFM, 즉 서비스 품질이 제고되는 것으로 평가할 수 있다.

- PSC OC = 설계·건설비+운영관리비(운영비+유지관리비+수선비+갱신비+지불이자+...) + 리스크 비용
- PFI(BTL) LCC = 일체의 사업비(설계비+건설비+운영비+유지관리비 등)+각종 세금+리스크 관리비+이익+자금조달비
- CO LCC = 운영관리비(운영비+유지관리비+수선비+갱신비+지불이자+...) + 이익+리스크 비용
- 위탁관리의 VFM = $\Sigma(\text{서비스 대가}) = \text{PSC OC} - \text{CO LCC} > 0$

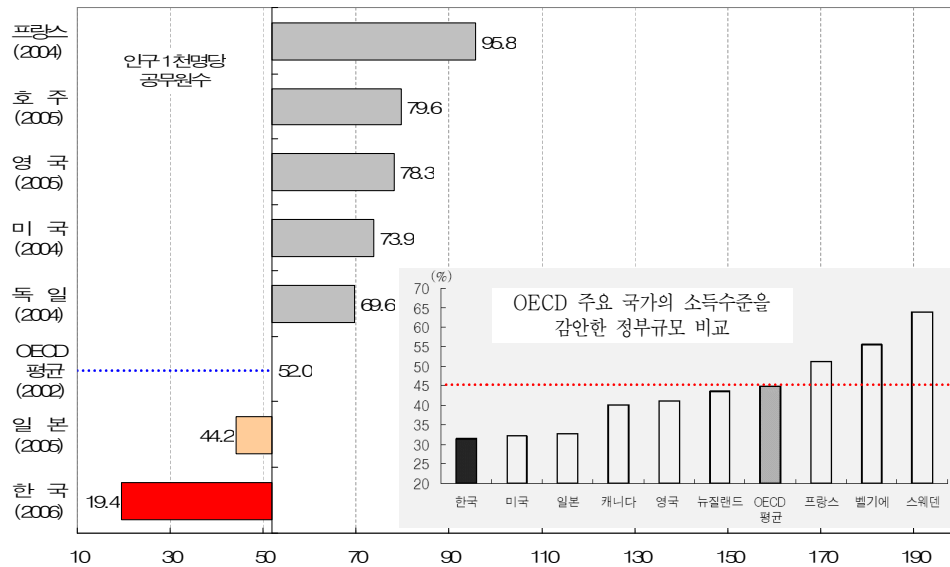
<그림 10> 공공도서관 위탁관리의 VFM 산출방식

그러나 <표 8>에서 7개관 가운데 3개관은 서비스가 개선되지 않았고 나머지 3개관은 개선효과가 있었으나 운영비 증가를 수반하였기 때문에 결과적으로 총 6개관에서 서비스 개선효과가 없었다. 따라서 단순 반복적 사무를 위탁하여 서비스 품질이 높아진 사례를 공공도서관 위탁관리에 도입하거나 명분으로 삼는 것은 바람직하지 않다. 국내 목록업무의 아웃소싱에서 드러났듯이 재단 내지 민간의 전문지식은 사서직보다 훨씬 취약하다. 게다가 공공도서관은 성인 뿐만 아니라 장애인, 노인, 아동, 외국 이주민 등의 취약(소외)계층을 위한 지식정보 접근의 공공성과 공익성을 보장해야 한다. 따라서 정부와 자치단체는 위탁관리로 공공도서관의 책무성, 공공성, 공익성이 약화될 개연성에 더 주목해야 한다.

셋째, '도서관 위탁경영=행정개혁과 감량경영의 묘약(해법)'인가. 정부와 자치단체는 상술한 양태 핵심논거인 비용절감과 서비스 수준의 제고를 공공도서관 위탁경영의 명분으로 제시하고 있으나, 그 진실성과 무관하게 기본입장은 위탁경영을 확대 적용하려는 것으로 보인다. 그것은 위탁경영의 여부를 판단하는 기준이 도서관의 사회적 정체성이나 공공성 담보보다 정치적 내지 정책적 접근에 무게를 두고 있음을 반증한다. 따라서 도서관의 위탁경영 여부와는 별개로 공공부문의 다운사이징과 위탁경영의 불가피성을 호도하는 정치적 수사와 주장에 대한 실체적 진실을 규명할 필요가 있다.

우선 정부가 추진 중인 공공개혁이 마녀 사냥식으로 공공도서관에 적용되고 있다. 이 사안의 핵심은 현재 공무원수가 OECD 선진국과 비교할 때 과도하며, 도서관 인력규모 또한 위탁관리로 전환해야 할 정도로 방만하고 절박한지에 있다. 주요 선진국과 비교한 <그림 11>을 보면 행정개혁의 선두주자인 영국과 호주의 경우, 인구 1천명당 공무원수가 70명을 상회하며 OECD 평균도 52명인 반면에 한국은 19.4명이다. 다시 1인당 소득수준이 18,421달러(2000년 실질가치)인 시점을 기준으

로 비교한 정부규모 역시 한국이 최하위이다.²³⁾ 따라서 공무원수가 많거나 방만한 규모라는 논리는 허구며, 그것은 역설적으로 공공서비스가 절대 부실하다는 것을 반증한다.



〈그림 11〉 OECD 주요 국가의 인구 1천명당 공무원수 및 정부규모 비교

다음으로 주요 국가의 공무원수(국가직+지방직)와 공공도서관 직원수를 기준으로 지방공무원 대비 도서관 직원의 비율, 인구 1천명당 도서관 직원수를 비교하면 <표 9>와 같다. 즉, 미국, 영국, 일본과 비교할 때 한국의 지방공무원 중에서 도서관 직원의 비율이나 인구 1천명당 직원수는 각각 0.74%와 3.79명으로 최하위 수준이다.

요컨대 정권이 교체될 때마다 작은 정부를 외치고, 정치권과 매스컴이 행정개혁을 주장할 때마다

〈표 9〉 주요 국가의 지방공무원수 대비 공공도서관 직원수의 비율

구 분	공무원수(명)		공공도서관 직원수(명)	지방공무원 대비 도서관직원의 비율(%)	인구 1천명당 도서관 직원수(명)
	국가직	지방직			
미국(2004)	21,659,000	18,759,000	182,404	0.97	4.55
영국(2006)	5,845,000	2,929,000	26,594	1.24	5.30
일본(2005)	1,606,000	2,964,000	27,453	0.93	6.60
한국(2006)	935,158	345,989	6,223	0.74	3.79

23) 윤희운. "도서관 위탁관리의 동향과 쟁점." 인천경실련 제6차 정책포럼 : 공공도서관 민간위탁, 어떻게 볼 것인가 (2008. 5. 30 한국토지공사 인천지역본부), p.12.

다 포플리즘에 영합하지만, 주요 선진국과 비교한 결과, 대단히 왜곡된 발상과 주장이 아닐 수 없으며 국민과 대중을 호도하고 있다. 행정개혁이 내실을 기하는 방향으로 진행되어 국민에게 선진국 수준의 행정서비스를 제공하려면 개혁의 대상과 내용을 재검토해야 한다. 동일한 맥락에서 국가 및 자치단체는 OECD 국가 가운데 최하위 수준인 공공도서관 인프라를 확충하는데 진력하면서도 그 운영방식은 위탁경영을 통한 비용부담의 탈출구를 모색하는데 혈안이다. 이러한 행태에 주목해야 하는 이유는 인프라를 확충하는 단계에 있음에도 불구하고 비용절감과 서비스 제고라는 검증되지 않는 명분을 가지고 위탁경영을 확대할 경우, 선진국형 도서관 시스템과 이용문화가 정착되기 어려울 뿐만 아니라 그 폐해가 지역주민에게 돌아갈 수밖에 없기 때문이다.

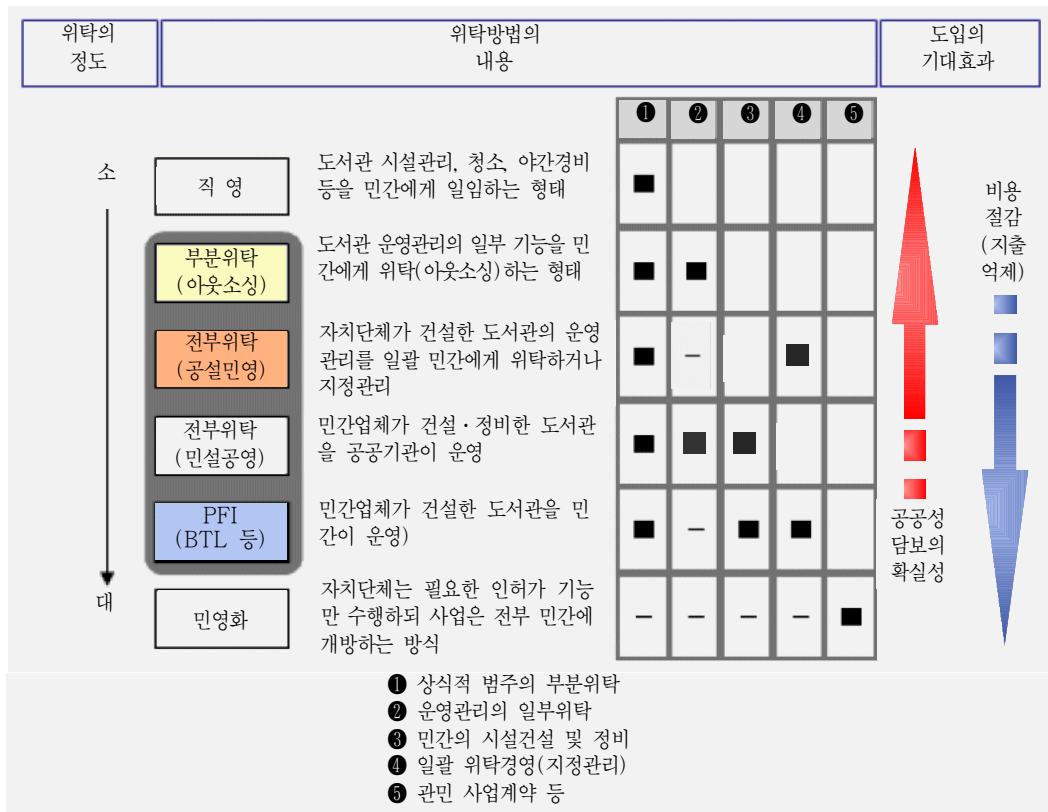
2. 위탁경영의 대응전략과 해법

어느 국가를 막론하고 공공도서관은 대중밀착형 문화기반 시설의 요체다. 그 이유는 지역사회에서 공공도서관, 박물관, 문화원, 평생교육원 등의 다양한 주체가 지식정보와 문화프로그램을 제공하지만, 공공도서관을 제외한 대다수는 소수의 개체로 운영되기 때문이다. 이러한 이유로 2007년말 현재 총 607개(공립 583개, 사립 24개) 공공도서관이 설립·운영되고 있으나, 여전히 1개관당 평균 봉사대상인구는 81,168명으로 OECD 선진국보다 4배나 많다. 따라서 앞으로도 공공도서관의 지속적인 확충은 지식문화 인프라 구축의 핵심정책으로 간주되어야 한다. 국가 및 행정기관은 세금을 투입하여 공공도서관을 계속 신축하여 대중의 지식문화 향유권을 보장하고, 특히 취약(소외)계층의 정보접근 및 이용을 위한 사회안전망으로 작동할 수 있도록 해야 한다.

국가 및 행정기관이 공공도서관의 개체수를 늘려야 하는 것은 당위성 책무지만 반대급부로 예산부담의 가중에 직면할 수밖에 없다. 이러한 딜레마를 타개할 목적으로 여러 자치단체가 도서관을 신축하되 BTL 사업과 위탁경영 방식을 채택하여 인건비 및 운영비의 부담을 약화시키는 경영전략을 구사하고 있다. 분명한 사실은 쟁점분석에서 논급하였듯이 위탁경영이 공공성을 절대 가치로 삼는 공공도서관의 비용절감과 서비스 제고의 유일한 묘약이 아니라는 점이다. 따라서 도서관의 위탁경영에 대해서는 행정기관의 존립이유, 정부의 공무원 총정원제 및 총액임금제, 자치단체의 재정적 취약성, 공공도서관의 정체성과 사회적 가치, 지역주민의 정보기본권 보장 등을 종합적으로 고려하는 균형감각과 절묘한 해법이 필요하다.

첫째, 어떤 명분을 내걸든 세금으로 설립된 모든 공공도서관은 원칙적으로 자치단체가 직영해야 한다는 인식과 의지가 중요하다. 이러한 원칙을 철저히 강조하는 국가는 문화선진국으로 회자되는 영국, 프랑스 등이다. 수 천개의 공공도서관이 존재하지만, 절대 대수를 자치단체가 운영함으로써 공공성과 공익성을 유지하는 이유는 그것을 행정서비스의 요체로 간주하기 때문이다. 어떤 경우에도 공공도서관의 개체수 증가에 따른 운영예산 부담을 회피하는 수단으로서의 위탁경영 방식은

바람직하지 않으며, 불가피한 경우에도 최소화되어야 한다. 따라서 자치단체는 공공도서관을 애타 단지로 생각할 것이 아니라, 직영하는 방향으로 지역주민의 문화향유권을 보장해야 한다. 다만 직 영체제를 유지하면 비용부담의 증가를 회피할 수 없으므로 전문성 확보, 서비스 제고, 비용절감을 다각도로 고민해야 한다. 무엇보다도 전문성과 숙련도가 높은 전문직원을 핵심업무에 투입하여 수 행능력을 배증시키는 한편, 주변업무를 아웃소싱하여 운영비를 절감하는 것이 바람직하다. 또한 비 중에 낮은 업무영역에 비전문직원을 배치하여 전문인력의 부족분을 해결하되, 그들의 업무능력을 높이고 인센티브도 제공할 필요가 있다.



〈그림 12〉 공공도서관 위탁경영의 스펙트럼과 기대효과

둘째, 자치단체가 공공도서관의 위탁경영을 차선택으로 선택할 경우에는 그 스펙트럼과 기대효과를 정밀 분석하는 작업이 선행되어야 한다. 이를 도시하면 〈그림 12〉처럼 부분위탁인 아웃소싱, 운영위탁인 공설민영, 건설·정비위탁인 민설공영, 그리고 건설·운영위탁인 PFI 방식(BTL) 중에서 선택하되, 비용절감보다 공공성 담보를 더 중시하는 것이 바람직하다. 따라서 위탁경영이 불

가피할 경우는 아웃소싱, 민설공영, 운영위탁, BTL 사업의 순으로 우선 적용해야 한다. 이를 판단하는 기준을 적시하면 다음과 같다.

- ① 법령 등이 개정되어 자치단체가 공공도서관을 직영할 필요성이 감소하고 있는가.
- ② 민간부문 및 제3섹터에서 동일한 종류의 도서관 서비스가 동등한 수준으로 제공되고 있으며, 자치단체가 민간과 경합할 필요성이 감소하는가.
- ③ 민간의 노하우와 전문지식을 활용할 경우에 도서관 서비스의 품질과 경영의 효율성이 제고될 수 있는가.
- ④ 현재의 직영체제보다 총경비(인건비, 운영비 등)를 획기적으로 절감할 수 있는가.
- ⑤ 시민사회가 행정책임의 민간이양을 용인하는가, 아니면 지역주민의 반발을 무마시키거나 이해를 구할 수 있는가.

〈표 10〉 자치단체의 위탁관리 대상(사무, 기능)과 예시

대상업무	예시
민간수행이 효율적인 비교적 단순집행기능	주차위반차량 견인 및 관리, 도로·시설물·공원·전산시스템 등 유지·보수 관리 등
비권력적 시설관리기능 등 민간참여로 전문성 제고 기능	하수처리장, 쓰레기소각장, 분뇨처리장 운영 등
단순집행적인 시설·장비관리기능	차량, 청사, 조경, 방호, 가로등, 통신장비, 관광·유적지 관리 등
서비스 제공기능	방역, 예방접종, 검사업무, 민간교육, 장묘관리 등
민간 운영시 운영이 활성화되는 기능	문화예술회관, 체육시설 등 주민이용 개방시설 등
비영리단체에 재정보조 등을 통해서 관리가 효율적인 기능	복지회관, 사회복지시설, 도서관, 박물관, 청소년수련시설 등
민간시장기능을 통해 자원동원이 효율적으로 이용 가능한 기능	양묘, 화훼관리, 잡종관리, 원종관리 등
급속히 발달하는 기술·기능습득이 필요한 사무	기술교육, 직업훈련 등 교육 용역사업 등

셋째, 공공도서관은 위탁대상에서 배제되는 것이 상책이지만 정부와 자치단체는 〈표 10〉처럼 대상을 예시하면서 공공도서관을 포함시키고 있다. 과연 비영리단체에 재정보조 등을 통하여 공공도서관을 위탁관리할 경우에 효율성이 높아지는가에 대해서는 누구도 단언할 수 없다. 그럼에도 불구하고 적용할 수밖에 없는 상황이라면 수탁주체에 대한 철저한 분석과정이 전제되어야 한다. 그 대상은 영리법인인 제2섹터보다 제3섹터를 우선 고려해야 한다. 일반적으로 제3섹터는 민법에 근거한 공익법인(사단, 재단), 개별법에 의한 비영리법인(종교, 학교, 사회복지, 의료 등), 조합형 중간법인(생산협동조합, 소비생활협동조합, 노동조합 등), 법인격이 없는 임의단체(시민단체, 자원봉사단체 등)로 대별되는데 그 가운데 공익 및 비영리법인을 우선 수탁대상으로 검토할 필요가 있다. 특히 위탁관리에 부정적 내지 중도적 입장을 견지하는 도서관 전문단체는 자치단체가 직영하도록 독려하되, 불가능한 경우에 한하여 여론수렴과 합의도출을 전제로 수탁주체로 나서는 방안을 검토

해야 할 시점이다. 그 이유는 자치단체가 위탁관리를 결정한 상황에서는 시설관리공단, 문화원, 사업소, 복지법인, 협의회 등에 위탁되는 것보다 공공성을 더 담보할 가능성이 높기 때문이다.

V. 결론 및 제언

최근에 정부와 자치단체는 NPM 및 포플리즘에 기반한 마녀 사냥식 다운사이징과 아웃소싱 전략을 공공도서관에 적극 도입하고 있다. 이를 구체화한 여러 대안 중에서 자치단체가 가장 선호하는 것은 위탁경영이며, 그 대상이 기존의 도서관에서 신축도서관으로 확대되고 있다.

여전히 후진국형 공공도서관 인프라와 이용문화가 지배적임에도 불구하고 재정부담의 가중을 빌미로 위탁경영에 혈안이다. 아직도 묘목의 수준인데 마치 성목인양 가지치기에 몰두하는 형상이다. 도서관은 단순 영조물과 단일 사업장 중심의 사업소가 아니고 수익모델을 적용할 여지도 거의 없음에도 불구하고 비용절감과 서비스 제고를 위탁경영의 핵심논거로 삼고 있다. 주요 선진국의 경우, 공공도서관 위탁경영이 1% 이하인데 비하여 국내는 10%에 근접하며, 자치단체마다 확대방안에 몰두하고 있다.

그 결과는 도서관의 재화적 성격이 공공재에서 준공공재로 격하될 수밖에 없으므로 특히 소의 (취약)계층을 위한 지식문화 기반시설로서의 공공성 약화를 우려하지 않을 수 없다. 대통령 소속의 도서관정보정책위원회는 공공도서관의 바람직한 운영방식에 대한 명확한 입장과 정책적 방향을 제시하고, 정부는 신축비 지원에 못지않게 자치단체의 운영비 부담을 더욱 완화해야 한다. 자치단체는 부서별 및 기능별 인력구성, 품목별 예산배정의 관행을 제로베이스에서 정밀 분석하여 공공도서관의 인력과 운영비를 확충해야 한다. 그 다음에 위탁문제를 거론하는 것이 순서에 맞다.

요컨대 자치단체가 설립·운영하고 있거나 신축할 모든 공공도서관은 직영하는 것이 순리다. 다만 매우 제한적으로 위탁관리가 불가피할 경우에는 사명감과 전문지식이 축적된 비영리법인, 예컨대 도서관 전문단체 등에 수탁될 때 공공성과 전문성의 훼손을 차단할 수 있다. 그 경우에도 위탁경영과 직영방식을 비교·평가하고 시민사회와 전문가 집단이 검증하는 장치를 마련해야 한다.

참 고 문 헌

- 高 鍬 裕樹, “指定管理者制度の問題点について：箕面市図書館協議會での議論のなかから.”
 京都大學 生涯教育學・図書館情報學研究, Vol.6(2007), pp.81-88.
 宮澤 厚雄, “公共図書館における人材調達と業務委託：図書館經營との關係を踏まえて.” 櫻

- 花學園大學人文學部研究紀要, Vol.6(2004. 3), pp.171-179.
- 文部科學省. 諸外國の公共図書館に關する調査報告書. 東京 : シー・ディー・アイ, 2005.
- 山口 源治郎. “日本における公立図書館の現状と問題点 : 専門性と公共性の劣化に焦点を当てて.” 生涯教育學・図書館情報學研究(京都大學), Vol.6(2007), pp.73-80.
- 小路 泰廣, 中野 雅規, 島 遵. 社會資本整備へのPFI手法の適用に關する基礎的研究. 東京 : 國土交通省 國土技術政策總合研究所, 2005.
- 윤희윤. “공공도서관 경영형태 변용성 연구.” 한국문헌정보학회지, 제41권, 제4호(2007, 12), pp.5-28.
- _____. “공공도서관 위탁구상의 쟁점분석과 대응방안.” 도서관, 제53권, 제3호(1998 가을), pp.3-46.
- _____. “국내 공공도서관의 정책적 현안과 과제.” 한국문헌정보학회지, 제41권, 제2호(2007, 6), pp.31-54.
- _____. “도서관 경영패러다임과 기법의 변화.” 한국도서관·정보학회지, 제38권, 제3호(2007, 9), pp.5-23.
- _____. “도서관 위탁관리의 동향과 쟁점.” 인천경실련 제6차 정책포럼 : 공공도서관 민간위탁, 어떻게 볼 것인가(2008. 5. 30 한국토지공사 인천지역본부), pp.1-17.
- _____. “도서관의 아웃소싱에 대한 비판적 연구.” 한국도서관·정보학회지, 제31권, 제3호(2000, 9), pp.1-21.
- _____. “한국 공공도서관의 해체위기와 탈출구.” 한국도서관·정보학회지, 제30권, 제2호(1999, 6), pp.29-53.
- 張 昆. “PPPの適用による公共施設の管理・運營に關する政策評価の考察 : 太田市立中央図書館を事例として.” 地域政策研究(高崎經濟大學 地域政策學會), 第9卷, 第4号(2007, 3), pp.63-68.
- 總務省 自治行政局 行政課. 公の施設の指定管理者制度の導入狀況に關する調査結果, 2007.1 <http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/pdf/070131_3_2.pdf> [cited 2008. 5.30].
- Department of National Heritage, *DNH Study : Contracting-out in Public Libraries*. London : KPMG and Capital Planning Information LTD., 1995.
- Keith, Harrington. “Contracting out of a Public Library Service : Business to be, or not to be?” *Library Management*, Vol.24, No.4/5(2003), pp.187-192.
- Ward, Robert C. “The Outsourcing of Public Library Management : An Analysis of the Application of New Public Management Theories from the Principal-Agent Perspective.” *Administration & Society*, Vol.38, No.6(2007), pp.627-648.