제38회 전국도서관대회
라운드 테이블 발표자료

공공도서관 경영의 문제점과 발전 방향

- 위탁관리 문제를 중심으로 -

김 지 봉(경기도립과천도서관 정보봉사과장)

1. 서 론

공공도서관은 그 동안 자치단체와 같은 공공부분에서 운영하는 것을 당연하게 인식하고 있었다. 그러나 주민들의 서비스 요구에 대하여 재정부담이 증가하면서 공공에서도 서비스를 효율적으로 공급하기 위한 방안을 모색하기 시작했는데 그 결과 도서관 같은 문화기관도 민간위탁 하는 경우도 발생하고 심지어 시설관리공단 같은 공기업에 위탁되는 현상도 발생하고 있다.

그렇지만 이미 미국이나 일본의 경우 1980년대부터 일부지역에서 도서관을 위탁관리하고 있는 사례가 있어 왔다. 아직 우리 나라 도서관이 외국처럼 일정한 수준에 도달하지 않은 상황에서 민간위탁을 비롯하여 명칭변경, 통폐합 등 일련의 조치로 도서관계를 곤혹스럽게 하는 것은 분명하다.

그럼 먼저 민간위탁의 근거가 되는 도시경영론의 공공서비스이론을 살펴보고 그 다음 도서관 위탁관리의 방식과 사례를 검토하면서 행정가들이 주장하는 위탁관리가 과연 도서관의 서비스 수준을 향상시킬 수 있는 방안이 될 수 있는지 또 문제점은 무엇인지 그리고 또 과연 도서관의 수준을 향상시킬 수 있는 방안은 없는지 모색하기로 한다.

2. 공공도서관서비스 성격과 공급유형

(1) 공공서비스이론에서 시작된 민영화

공공도서관의 위탁관리는 공공서비스 공급유형의 이론과 깊은 관련이 있고 그 배경에는 1980년초 미국을 중심으로 확산되기 시작한 민영화(privatization)와 연결된다.

공공부문에 의한 서비스의 직접공급에 대한 대안으로 제시된 민영화는 공공부문 특히 정부가 지나치게 팽창되어 있다는 인식과 재정압박으로 정부부문의 생산성 향상요구와 더불어 작은정부(small government)를 추구하는 과정에서 두드러지게 되었다.[1)]

공공도서관도 당연히 공공부문에서 직영하는 것으로 인식되어 왔지만 1970년대 후반부터 도시경영론의 입장에서 위탁경영이 제기되어 시작하였다.

이러한 현상은 정부의 규모와 서비스공급에 있어 효율이라는 관점에서 출발하는데 우선 민간서비스를 공공부문에서 생산하는 경우 당연히 민간부문에 맡겨야하며, 또 전통적으로 공공부문에서 생산해왔던 공공서비스도 가능한 민간부문을 활용하자는 것이다.[2)]

(2) 공공서비스의 개념

공공서비스(public service)는 일반적으로 공공재류를 구성하는 것으로 인식된다. 공공서비스를 非競合的消費(non-rival consumption)와 非排除性(non-exclusion)의 두 가지 특성을 가진다. 비경합적 소비는 어떤 재화나 서비스에 있어서 어느 사람의 소비가 다른 사람에게 영향을 주지 않는 것이고 비배재성은 그 재화나 서비스의 소비에 대한 대가를 지불하지 않더라도 그 소비를 제한 할 수 없음을 의미한다.

이러한 두 가지 성격을 완전히 갖춘 것을 순수공공재라고 하나 실제적으로 지방자치단체가 지역주민에게 공급하는 서비스 가운데는 이러한 두 가지 성격을 완전히 갖춘 것은 드물다.

지방자치단체는 그 지역의 하부구조를 유지·발전시키려는 서비스로부터 삶의 질을

---

1) 조정제, '도시경영', 서울 : 법문사, 1990. pp. 98~99

2) 권원용, 최태호, '도시공공서비스의 공급합리화 방안 : 민간참여확대 가능성을 중심으로', 국토연구원 연구논문, 1988. 12. p. 14

향상시키는 서비스에 이르기까지 포괄적인 서비스를 제공하는 역할을 수행하고 있다. 공공서비스는 Savas가 경합가 배제의 속성으로 분류하는 서비스의 특성상 집단재로 분류된다.[3)]

집단재는 누구나 차별 없이 서비스를 균등하게 즐길 수 있고 아무도 서비스 대가를 지불하지 않는 특성을 가지고 있어 공공서비스의 개념과 일치한다. 참고로 Savas가 분류한 서비스개념을 참고로 소개한다.

표 1. 각 재화와 공공서비스와 관계

	시 장 재	요 금 재	공 동 재	집 단 재
특징	개별소비 배제가능	공동소비 배제가능	개별소비 배제불가능	공동소비 배제불가능
供給上問題	-	자연독점	과소비	무임승차
	자율, 안전, 규격에만 집단적 행동	가능한 한 자율에 맡기되 독점 이익이 왜곡될 가능성이 있을 때 집단행동	규제, 보호의 집단적 행동	집단적 행동 및 세금 등과 같은 집단적 기여도요구
公共서비스와의 相關性	相關없음	부분일치	부분일치	일치

(3) 공공도서관서비스의 성격

공공도서관서비스는 지역주민이면 누구나 차별 없이 서비스를 균등하게 받을 수 있고 아무도 서비스 대가를 지불하지 않는 비배제와 비경합소비의 특징을 가진 전형적인 공공서비스 성격을 가지고 있다. 또한 지방자치단체가 제공하는 공공서비스는 시민생활의 안전에 관계되는 경찰이나 소방서비스와 같은 기본적인 서비스와 공공도서관과 같이 삶의 질을 향상시키는 선택적인 공공서비스로 분류되기도 한다. 그리고 공공도서관의 서비스를 받기 위해서는 다수의 수요자들의 하나의 지점으로 모이게 되는 지리적 특성이 강하기 때문에 서비스만족을 위해서는 접근성이 가장 중요한 요소로 등장하는 성격을 가지고 있다.

---

3) Savas, Privatization: The Key to Better Government. (New Tersey : chatham House Publi-seers, 1987), pp. 37~38

(4) 공공도서관 서비스 공급유형

공공도서관은 公開性, 無料性, 公費性의 3대 기본요건을 원칙으로 설립된 도서관으로 서비스공급은 그 설립목적이나 운영상의 특성으로 보아 集團財的 요소가 강한 공공서비스라 할 수 있다. 근대적 의미의 공공도서관이 1855년 설립된 미국의 보스턴 공공도서관을 시작으로 지방세금 지원과 무료로 이용하는 공공도서관운동이 본격적으로 시작되었고[4] 그 이후 미국이나 캐나다와 같은 도서관선진국에서 대부분 지방정부에서 직접 도서관을 운영하는 것을 보아도 그 특성을 알 수 있다. 1970년대 후반부터 도시경영과 민영화(privatizaon)의 영향으로 공공도서관서비스의 정부직접공급에 어느 정도 의문이 제기되었지만 아직도 공공도서관은 대부분의 지방정부 단위에서 경영되고 있다.

본래 자치단체에 의한 지역주민에 대한 서비스제공은 전통적으로 공공부문에 의하여 제공되는 것이 일반적이었다. 즉 공공부문인 국가나 지방자치단체인 도시정부에 의하여 주민에 대한 행정서비스가 제공되는 것이 전통적인 방법이라 할 수 있다.[5]

공공도서관 서비스는 많은 공공서비스들이 민영화되어 가고 있지만 아직도 전통적인 방법에 의하여 대부분 지방정부가 직접운영하고 있기는 하다.

그러나 앞으로 사회구조의 다원화, 국민소득의 증가, 과학기술의 발전 등으로 지방정부에 대한 행정서비스의 질·양적인 측면에서 공급이 확대요구 될 것이고 이에 따른 막대한 재정부담과 동시에 작은 정부의 요구로 공공도서관 서비스 공급에 있어 점차 전통적인 방법에서 민간위탁 같은 새로운 방안이 계속 제기 될 것으로 전망되고 있다.

Savas는 공공도서관과 같은 집단대 성격이 강한 공공서비스 공급유형으로 그 배제의 불가능을 이유로 정부의 직접공급(전통적인 방법), 정부간 계약, 민간과의 계약(민간위탁), 그리고 자원조직공급이라는 4가지 방안을 제시하고 있는데 다음과 같다.[6]

① 정부의 직접공급(Government service)

정부기관이 공무원을 고용하여 서비스를 제공하는 전통적인 방법이다. 정부가 서비스제공자 뿐만 아니라 생산자로서 움직이는 정부의 직접공급으로 대부분 조세로 재원

---

4) D. J. Sayer, 임명순, 남영준, 오동근(공역), 공공도서관운영론, 서울 : 구비무역, 1991. p. 104
5) 이성복, 도시행정론, 서울 : 法之社, 2000. p. 392
6) Savas, op. cit, p. 94

이 조달되고 이용자 요금이 형식적이거나 무료인 경우가 많다. 또한 공공도서관의 경우는 소방이나 쓰레기수거와 같이 가장 지방적인 특징을 가지고 있기 때문에 중앙정부보다는 지방정부차원에서 공급되는 것이 일반적이다.

② 정부간의 계약(intergovernment agreement)

지방정부간 협정을 통하여 공공서비스를 제공하는 것으로 우리 나라와 같이 지방자치의 기반이 없는 곳에서는 생소하지만 앞으로 공공도서관 운영에 있어 가장 많이 연구되어야 할 서비스 공급방안이라 할 수 있다. 계약(agreement)이나 협정(contract)의 형태로 나타나는 정부간의 계약은 대체로 지방자치단체가 특정서비스를 공급하기 위하여 계약을 통하여 다른 자치단체를 이용하는 것이다.[7] 지방정부간의 계약에 의하여 공공서비스를 공급하는 제도는 지방자치의 성숙과 비례하게 되는데 우리 나라에도 지방자치법 141조 사무위탁규정에 따라 근거를 가지고 있지만 아직까지 활성화되어 있지 않다.

③ 민간과의 계약(contract)

공공서비스를 공급하는 정부가 영리 또는 비영리단체와 계약은 맺어 서비스를 시민에게 공급한다. 자치단체가 민간과 계약을 맺는 것은 주로 비용절감 때문이고 다른 이유가 있다면 지방정부가 가지고 있지 않는 고도의 전문기술을 민간에서 찾는 것 그리고 사회복지사업 같은 특수한 경우가 일반적이다.

④ 자원봉사(voluntary)

공공서비스를 공급하는데 있어 대가 없이 노력을 제공하는 지원자(voluntary service without pay)로서 전부 또는 일부가 충원되기도 한다. 미국과 같이 도서관시스템이 발전된 선진사회에서는 공공도서관뿐만 아니라 우체국, 박물관, 공원, 경찰보조 등 공공성이 있는 단체나 기관에서는 자원봉사자들이 중요한 역할을 하는 것이 일반적이다. 그러나 공공도서관과 같은 비영리공공기관에 자원봉사제도가 정착되기 위해서는 제도적으로 자원봉사를 장려하는 분위기가 사회적으로 성숙되어 있어야 한다.

---

7) 박종화 · 윤대식 · 이종렬, 도시행정론, 서울 : 대영문화사, 1994. p. 489

3. 공공도서관과 위탁관리

(1) 위탁관리의 방식

공공도서관의 위탁은 국가나 지방자치단체가 비용부담과 최종적인 관리책임을 유보하면서 다른 행정기관·법인단체·연구기관·개인 등에 사무를 맡겨 처리하거나 운영하는 방식으로 설명된다.[8)]

그러나 다른 행정기관으로 위탁은 이미 도시경영학작인 Savas의 분류에 따라 정부간 계약에 의한 또 다른 정부의 공급으로 보기 때문에 개인이나 단체 등에 도서관 사무를 부여하는 것을 위탁관리의 범위로만 한정하기로 한다. 공공도서관 같은 공공서비스공급의 위탁방식은 대부분 자치단체가 시설을 소유하고 운영비는 민간과 공동부담 혹은 전부 부담하면서 민간에게 운영과 봉사를 위탁하는 것이 일반적이다.

그 방식은 3가지로 분류되는데

① 순수민간위탁 : 개인이나 단체(협회, 조합)에 위탁하는 경우로 공공도서관의 일부 업무(경비, 주차장, 청소업무)를 아웃소싱(outhousing)하는 경우가 여기에 해당된다. 도서관의 경우 부차적인 업무를 외부자원에 의존하는 대신에 내부의 인적 및 물적 역량을 핵심기능에 집중하는 경영전략의 도구로 설명된다.[9)]

앞으로 공공도서관의 경우 단순한 기능업무나 전문기술이 요구되는 업무 등은 아웃소싱 되어지는 사례가 증가 될 것으로 전망된다.

② 재단 또는 공단(공사)위탁 : 공공사무를 수행할 목적으로 특별법에 의해 설립된, 특별법인이나 민법에 근거하여 설립된 재단법인 및 사단법인에 공공도서관을 위탁하는 경우로 지방자치단체가 외부단체에 사회교육시설의 관리를 위탁할 때 법인을 설립하여 위탁하는 것이 일반적이다.

일본의 경우 1970년대 중엽부터 사회교육·체육시설의 공사위탁이 시작되었는데 일반적으로 재단법인의 형태를 가지고 있으며 사회교육시설관리공사로 칭한다.

우리 나라에서는 시설관리공단의 형태가 일반적인데 경기도의 경우 의정부시립도서관(1995) 성남시의 중원정보문화센타(1999), 연천군립도서관(20000을 그 지역의 시설관리공단에서 관리하고 있으며 행정자치부가 '98년 12월22일 각 시·도에 배부한 자치단

8) 윤희윤, "공공도서관위탁구상의 쟁점분석과 대응방안", 도서관, 1998 가을호, pp. 6~8
9) 윤희윤, "도서관의 아웃소싱: 빛과 그림자", 경기도 사서연구회지 18호(2000. 6), p. 4

체사무의 민간위탁추진지침에 따라 각 시·군에서 일부 추진한 사례가 있었다.

그리고 지역에 있는 문화원에서 관리하고 있는 서울의 중랑구립도서관(1990)과 광진구립도서관(2000. 11 예정) 그리고 재단법인인 YMCA가 관리하는 광주시 서구문화센타(2000)나 강서구 지역정보센타가 관리하는 강서구립정보도서관(1998)이 이러한 방식에 속한다고 하겠다. 앞으로 우리 나라에서도 공공도서관이 이 방식에 의한 위탁관리가 증가될 것으로 전망되고 있으므로 이 분야에 대하여 많은 연구와 검토가 필요할 것으로 생각된다.

③ 제3섹터(third sector)위탁

교회·지역사회단체·소비자단체와 같이 정부부문과 민간부문이 모두 할 수 없거나 충분히 수행되지 않는 일들을 제도화하기 위해서 발생된 조직으로 일본에서 유행되는 용어라 할 수 있다. 그러나 아직 공공도서관을 제3섹터가 위탁 관리하는 사례는 거의 없다

(2) 위탁관리의 배경

최근 공공도서관의 위탁관리가 공식적으로 제기 된 것은 1998년에 국가예산기획처에서 96개 정부사업 민간이양추진을 발표하면서 국립중앙도서관을 포함시킨 것이라 할 수 있다.

물론 1997년도에 광주광역시에서 시립도서관 민간위탁이 추진되었다가 보류된 바 있었고 경기도지역에서는 일부 시·군에서 시설관리공단 위탁도 추진한 사례도 있었다.

공공도서관은 위탁 관리하고자 하는 시도는 지금까지 자치단체산하 공공도서관의 경우에만 발생하고 있는데 이는 공무원총정원제도와 행정자치부의 자치단체사무의 민간위탁추진지침('98. 12. 22)의 영향이 매우 크다고 할 수 있다.

그러나 일본은 1980년대에 지방개혁이나 도시경영론의 영향을 강하게 받아 1981년 京都(교토)市중앙도서관을 시초로 廣島(히로시마)시, 和光(와코)시, 足立 (아다치)구 등에서 시도된 바 있는데[10], 그 당시 위탁관리의 목적으로 연중개관과 유연한 운영을 통한 서비스 실현에 두고 있어 우리 나라와는 다소 차이가 있다 하겠다. 그럼 추진지침과 총정원제를 살펴보기로 한다.

---

10) 大澤正雄, "앞으로 도서관운영을 위하여:, 도서관문화, 1997. 5·6. p. 50

o 자치단체사무의 민간위탁추진지침 ('98. 12. 22)

최근 자치단체산하 공공도서관 위탁관리의 근거가 되고 있는 행정자치부의 지침은 이른바 지방자치단체의 사무를 과감히 민간에 위탁하여 생산성을 높이고 경영 시장원리를 도입하는 등 조직혁신을 기하기 위한 추진시책이라고 설명하고 있다.

공공도서관을 위탁가능사무의 중점선정대상에서 비영리 사회단체에 재정보조를 통해서 관리가 효율적인 기능으로 분류되어 있으며 자치단체의 지역실정에 맞는 위탁대상을 탄력조정 할 것을 권고하고 있다. 행정자치부는 이 지침에 따라 도서관을 2002년까지 민간위탁 대상으로 예시하고 있는 실정이다.

표 2. 민간위탁 예시대상

구분	1999	2000	2001 ~ 2002
시설관리 분 야	· 하수처리장 · 공원시설관리 · 쓰레기소각로 · 가로등관리 · 휴양림관리	· 체육관리시설 · 문화시설 · 장묘관리 · 사회복지시설	· 청소년수련시설 · 공영도매시장 · 도로관리 · 도서관
장비관리 분 야	· 통근버스 렌트 · 일반차량	· 중장비 관리	
일반사무 분 야	· 폐기물수거 · 재활용품 선별 · 주차 및 주정차 단속	· 청사관리 · 보건방역 · 가족계획	· 민간교육기능 · 시험연구기능

자료 : 행정자치부, 자치단체사무의 민간위탁추진지침, '98. 12. 22. p. 13.

최근 이 자료를 검토하면서 행정자치부에 질의한 내용과 답변은 다음과 같다

게시자 : 김지봉 게시일 2000.09.14 19:00:27

제 목 : 민간위탁에 대한 질의

질 문 : 자치단체사무의 민간위탁추진지침(98.12.22)을 보면 도서관은 비영리사회단체에 재정보조를 통해서 관리가 효율적인 기능으로 분류되어 있고 2002년까지

민간 위탁할 것으로 예시되어 있습니다. 아직도 이 지침이 유효한 것인지 그리고 공공도서관이 과연 민간위탁사업으로 타당한지 행자부의 견해를 알고 싶습니다.

답 변 : 먼저 결론적으로 말씀드리면 도서관의 업무 기능은 지방자치 단체 사무중 주민의 권리 의무에 직접 관련이 없는 비권력적 시설 관리업무라 할 수 있으며 주민에 대한 서비스 제공이 주기능이라 할 수 있습니다. 따라서 지방자치법 제95조 제3항에 의거 민간위탁이 가능하며 동 지침은 유효합니다. 또한 민간위탁지침상 연도별로 위탁사무를 따라 탄력적인 운영이 가능하며, 공공도서관의 민간위탁사업으로 선정은 당해 자치단체가 결정할 사안이지만 보다 저렴한 경비로 공공성을 유지하면서 주민에게 서비스를 효율적으로 제공할 수 있다면 도서관뿐 아니라 지방자치단체의 모든 공공시설들은 위탁사업 선정으로 가능하다는 점을 말씀드립니다. 아울러 비영리단체에 민간위탁토록 한 것은 수탁업체가 지나친 이윤추구로 서비스의 질이 저하될 우려가 있기 때문이며 특히, 선진외국의 경우 도서관은 거의 민영화 또는 민간위탁으로 운영하고 있으며 민간을 통해 보다 양질의 서비스를 제공하고 있다는 점을 참고하여 주시기 바랍니다.

담당부서 자치제도과 02-3703-4830

o 공무원총정원제도

공공도서관의 관리위탁에 또 다른 영향을 주고 있는 것이 공무원총정원제라고 할 수 있는데 근거가 되는 "국가공무원총정원령(1998. 12. 31 대통령령 15995호)의 목적"을 보면 공무원 정원의 최고한도를 규정함으로써 정부인력의 효율적인 운영을 도모하는데 있다고 하는데 현재 국가공무원 총정원은 273,982명으로 규정하고 있다.

또한 지방자치단체도 지방자치법 제 103조에 따라 총정원제를 유지하고 있는데 예를 들어 경기도가 경기도지방공무원정원조례(조례 3020호. 2000. 7. 24 개정)에 따라 총정원을 5,572명(집행기관 2,255명. 소방직 3,195명. 의회사무처 127명)으로 정하고 있다.

이 제도의 영향으로 신규로 건립되고 있는 공공도서관은 사실상 사서직 충원이 거의 불가능하거나 어렵기 때문에 도서관의 위탁관리는 행정자치부의 의도대로 추진되는 것

처럼 보인다.[11]

o 시설복합화에 따른 위탁관리

올해 1월에 개관한 광주광역시 서구문화센타는 문예회관, 청소년수련관, 공공도서관, 민방위교육장을 설치하고 광주 YMCA와 위탁관리계약을 체결하여 운영하고 있다. 광주광역시 서구문화센타는 서구문화센타설치 및 운영조례(2000. 1. 18 조례541호)16조에서 20조까지를 근거로 하여 위탁관리하고 있는데 앞으로 이러한 유형의 시설의 복합화는 지방자치의 정착에 따른 문화복지수요확대로 증가될 전망에 있다.

과거 일본에서도 도서관, 사회교육관, 사회체육관으로 이루어지는 지역복합시설이 일체적 운영이 가능해짐을 이유 중에 하나로 들고 관리위탁을 시행했던 사례가 있었는데 바로 東京都의 調布市의 경우이다. 1990년대에 들어서자 평생교육이라는 이름아래 종합시설, 문화시설이 적극적으로 만들어지게 되었다. 문화시설. 기타시설 등과 도서관을 일체화시킨 형태로 시설이 세워지고 도서관을 포함한 전체시설의 운영을 위탁하는 방안도 동시에 제안되었다. 이 영향으로 調布시는 1995년 8월 위탁관리를 제안한바 있지만 1년반만에 시민들의 반대운동과 동경도 교육청의 권고 등으로 철회하였다.

이런 사례는 우리 나라 경우 의정부시가 1995년 시민회관 운영을 시설관리공단에 위탁하면서 시민회관내에 있는 도서관도 자동적으로 위탁하게 되는 것과 유사하다고 할 수 있는데 향후 최근에 명칭이 변경된 수련관·복지회관·사업소·회관·사업소 등은 이런 형태로 변경될 가능성이 있다.

(3) 위탁관리의 문제점과 사례

국내외를 막론하고 공공서비스 공급의 민간위탁에 대해서는 물론 찬반양론이 혼재하고 있다. 도시경영학이나 행정학의 입장에서는 민간화를 지방자치경영에 측면에서 보기 때문에 점차 확대하는 것을 찬성하는 입장이지만 해당서비스분야의 관계자나 학계에서는 반대하는 경우가 많다.

---

11) 성남시청에서 '98. 4. 28에 개최된 도서관운영방안토론회에서 성남시 기획관리실장은 신축중인 4개도서관(중원, 분당, 수원, 중앙)가운데 일부는 관리위탁대상으로 검토하고 있는데 가장 큰 이유가 바로 사서직충원이 어렵기 때문이라고 언급한 바 있다.

적은 비용으로 양질의 서비스를 제공하여야 하는 효율성이론이 점차 지배적 위치를 확보함에 따라 공공서비스의 민간화가 시대적 대안으로 인식되는 가운데 민간위탁이 확대되었고 복지서비스를 물론 도서관을 비롯한 문화기관에도 적용되는 추세이다.[12]

문제는 서비스의 수혜자인 주민이 서비스의 공급에 대하여 어떻게 평가하는가에 달려 있다고 하겠지만 계량화가 쉽지 않기 때문에 판단기준도 모호하다. 결국 그 사회의 특성과 문화수준에 따라 정책적으로 추진방향이 결정될 것으로 보인다. 그럼 공공도서관 위탁관리에 대한 찬반양론에 대하여 서술한 것을 비교하면서 문제점을 도출하여 보기로 한다.

최근 서울의 중랑구립도서관이 '99년 3월에 문화원에 위탁하였고 올해 6월에는 성남시 중원정보문화센타를 시 시설관리공단에 위탁한 바 있는데 그 위탁사유는 거의 비슷하다.

위탁의 목적으로 도서관의 위탁운영은 정부기구 및 조직개편과 정부의 민간위탁정책에 부합되며 관료조직의 경직성을 피하고 시 재정부담을 최소화를 제시하고 있다.[13]

그러나 아직까지 우리 나라에서는 공공도서관의 위탁사례가 거의 없었기 때문에 시행착오를 우려하고 있으며 예상문제점으로 다음과 같은 사항을 예시하고 있는데 도서관계의 견해와 거의 비슷하다.

▷ 수익자부담원칙의 적용으로 공공도서관의 공익성 훼손과 도서관 및 독서진흥법에 의하지 않은 파행적 운영 우려
▷ 예산, 결산의 통제장치미흡으로 공공시설의 사유화 우려
▷ 시장경제원리에 의한 사서직 최소화로 전문성 저해
▷ 값싼 인력, 과도한 근무로 업무개선 및 서비스 질 저하 우려
▷ 연중개관으로 직원간 업무협조가 미흡하고 자료정리 부실 우려
▷ 운영부담최소화에만 치중시 공공성 훼손 우려
▷ 장애인 노인 등에 대한 서비스 질 저하 우려

또한 도서관 단체에서는 도서관이 위탁관리 되었을 경우 공공성이 훼손되고 서비스 수준의 저하를 우려하는 것이 일반적이지만 현장사서들은 공무원 신분의 변동과 구조

12) 윤희윤, "공공도서관위탁구성의 쟁점 분석과 대응방안":, 도서관, 1998 가을호, p. 7
13) 성남시 도서관지원사업소, "도서관운영방안 정책토론회자료", 1994. 4. 28. pp. 5~6

조정이나 감량경영에 다른 신분불안정을 우려하고 있다.

1980년대부터 도서관의 위탁관리의 경험이 있는 일본에서도 공공도서관을 위탁관리하고 있는 지방공사의 단점으로 다음의 사항을 예시하고 있는데 향후 우리 나라에 많은 참고가 될 것이다.

▷ 지방공사는 본래 행정과 민간 각 장점(공공성과 능률성)을 살리기 위하여 설립된 것임에도 불구하고 단점(경직성과 영리성)만 나타나는 병리(病理)현상이 나타나게 된다.[14]
▷ 행정책임의 소재가 명확하지 않다.
▷ 의회나 주민에 의한 민주적 통제가 불충분하다.
▷ 직원의 신분보장과 능력이 확보되지 않아 전문직 채용이 어려워 서비스수준이 저하된다.
▷ 인사관리에 어려움이 있고 정치적으로 이용되는 경우가 많다.

그럼 일본에서 가장 먼저 위탁관리를 시행하였고 가장 대표적인 사례라 할 수 있는 京都(교토)시의 경우를 살펴보기로 한다.

1980년 9월 교토시교육위원회가 京都社會教育振興財團을 설립하여 社會教育總合센터와 교토시립도서관을 관리. 운영하는 계획을 발표하였다.

이어 1981년 4월 교토시립도서관은 일본지방자치단체가 운영하는 최초의 중앙도서관이 되었다. 시교육위원회는 재단위탁의 사유로 행정관서의 경직된 운영을 피하고 민간의 유연한 운영으로 연중개관(通年開館)을 실시하여 주민에 대한 서비스수준을 향상시킨다는 논리를 제시하였다. 그러나 실지로 위탁관리의 목적은 이른바 減量經營에 있었다.

사실 교토시가 이런 조치를 취한 배경에는 1981년 7월 중앙정부의 임시행정조사회의 1차 회신에서 "사회복지시설. 사회교육시설 등의 공공시설은 민영화, 관리·운영의 민간위탁 그리고 비상근 직원의 활용·지역주민의 자원봉사자활동등을 지역실정에 맞게 적극 활용하는 것을 적극 추진하여야 한다."[15]라고 한 것처럼 이 시기에 일본 중앙정

14) 樂袋秀樹, "지방공사에 의한 관리위탁의 현상과 문제점", 공립도서관의 관리위탁과 지방공사, 경기도사서연구회지 15호('98. 12), p. 71

부가 행정개혁을 추진하고 있었기 때문이었다.

처음에는 개관과 동시에 전면위탁을 계획하였지만 문부성의 조언과 지역주민의 반대운동으로 도서관업무를 근간업무(根幹業務: 운영방침. 기획입안. 자료선택. 참고봉사)와 비근간업무(非根幹業務 :대출업무를 포함한 일상업무)로 구분하여 후자는 재단에 위탁하였고 전자는 시가 직접 운영하는 이원적 구조를 가지게 되었고 직원의 고용형태도 7종류나 되었다.

시 당국이 업무와 직원종류를 구분한 것은 연중개관을 하여 유연한 경영을 위한 것이라고 했는데 실지로 '90년대에 와서 도서관은 5개관에서 15개관으로 늘어났고 시민1인당 대출책수는 0.6책에서 2.7책으로 비약적으로 상승하여 전국평균수준은 도달 할 수는 있었다.

그러나 재단직원은 도서관경영에 참여할 수가 없었기 때문에 시 직원과의 갈등이 있었고 도서관서비스에 다양한 모순과 곤란 을 초래하는 원인을 제공하였다. 결국 아무리 시간이 지나도 좋아지지 않는 도서관으로 평가가 나오기 시작했고 최근 인근 도시의 도서관들과 통계수치로 비교한 결과를 보면 가장 서비스 수준이 낙후된 도서관으로 평가받고 있다.[16]

위탁관리의 명분이었던 연중개관도 1992년 9월에 중지되었는데 참고로 교토시립도서관의 직원 수는 154명이고 이중 시 직원이 72명, 재단직원은 82명인데 재단직원가운데 52명은 시간제촉탁원으로 구성되어 있어 근로조건이 매우 열악하다.

우리 나라는 아직까지 도서관의 위탁관리를 어느 정도 평가할 만큼 위탁사례가 없다. 의정부시립도서관이 1995년도 9월 시설관리공단에 위탁되었지만 시설복합화에 따른 시설위탁의 경우이기 때문에 평가 대상이 되기에는 역부족이다.

1999년 3월에 개관한 서울의 중랑구립도서관은 사실상 최초의 민간위탁사례 할 수 있지만 겨우 1년반의 운영결과로 위탁관리의 장단점을 파악하기에는 아직까지 시기상조라 할 수 있다. 그러나 서울의 교육청이 운영하는 도서관과 간단한 통계수치로 비교하면서 일단 살펴보기로 한다.

총사업비 101억원을 투자한 중랑도서관은 '96년 12월에 착공하여 본래 '98년 9월에 개

---

15) 石銃久芳, "도서관을 바른길로 발전시키자", 도서관문화, 1997. 3・4, pp. 5~60

16) 京都市圖書館調査委員會, 京都市圖書館調査報告書, 1994. p. 11

관할 예정이었다. 서울시가 주도하는 1구 1도서관 건립계획에 따라 추진된 10개 구립 도서관의 건립은 기존의 22개 교육청운영도서관과 차별화를 위하여 이른바 뉴미디어를 활용한 각종 문화서비스 기능을 강화하고 지역주민을 상호간에 커뮤니케이션을 원활하게 하는 "정보도서관"이라는 모델을 제시하기도 하였다.[17]

그러나 도서관개관에 즈음하여 연간 15억원 규모의 운영비를 포함하여 운영주체 문제로 서울시, 구청 및 교육청간 의견조정이 되지 않게 되자 '99년 3월에 부득이 문화원에 위탁 관리되어 개관하게 되었다. 사실 중랑도서관의 경우는 우리 나라 도서관 정책부재에 따른 민간위탁사례라고 할 수 있다.

그럼 중랑도서관을 시설이나 직원수가 비슷한 인근의 교육청산하 중계도서관과 간단한 통계수치로 비교를 하여 보기로 한다.

표 3. 중랑도서관과 중계도서관 비교

구분	봉사인구	장서	직원수 (사서)	시설		열람실(석)	1999년도 예산(단위:천원)			
				부지(m)	건평(m)		인건비	자료구입비	기타운영비	계
중계	586,997	130,229	29 (11)	3055	401	800	662,510	64,999	424844	1152353
중랑	461,365	32,400	28 (11)	3309	461	552	491,985	131,834	238,892	862720

(표 3)의 비교를 보면 아직 중랑도서관은 개관 된지 1년 정도이기 때문에 소장자료는 아직까지 중계도서관에 비하면 상대적으로 부족한 것은 당연하다고 하겠다. 그렇지만 도서관의 직원 수는 비슷하고 자료구입비는 중계도서관에 비하여 2배 이상 많이 편성되어 있다.

그러나 민간위탁된 중랑도서관은 예상대로 인건비가 중계도서관보다는 2억원 정도의 차이가 나고 있는데 일본의 경우처럼 민간위탁은 인건비 절감에 있음을 보여준다.

이와 더불어 민간위탁 도서관은 그동안 직원의 신분불안정에 따른 서비스 수준저하가 계속 지적되어 왔는데 중랑도서관 경우도 1년 동안 직원 26명(문화원과 구청파견직원 2명 제외)에서 9명이 전직하여 35%의 이직율을 보여주고 있다. 그러나 아직까지 민간위탁기간이 충분하지 않아 일반적인 경영상태를 평가하기에는 용이하지 않다. 또한 교육청운영 도서관들도 역시 전반적으로 도서관여건이 기본적으로 열악하여 경영상

17) 서울시정개발연구원, "지역정보도서관의 설치 및 운영에 관한 연구", 1996. p. 15

태기 만족스러운 수준은 아니기 때문에 민간위탁 도서관과 객관적인 비교평가가 어렵다고 하겠다.

4. 위탁관리의 가능성과 도서관의 효율적 운영

(1) 시작부터 잘못된 위탁관리

1980년대 일본의 일부도시에서 시작된 공공도서관의 위탁관리는 도서관법 등 법률의 제약을 초월하여 보다 질 높은 서비스제공이라는 명분을 제시하고 이를 위한 재단법인을 설립하였다.

일본의 도서관전문가들은 위탁된 도서관들이 처음에는 자치체의 관심과 예산지원 그리고 담당자들의 정성으로 좋은 도서관으로 출발은 할 수 있을 것으로 전망은 하고 있지만 그 수준이 계속 유지 될 수 있는 가에는 많은 의문점을 제기하고 있다.

그러나 우리 나라에서 최근 일부 시행되고 있는 도서관의 위탁관리는 일본을 비롯한 외국의 경우와는 시작부터가 다르다. 먼저 서울의 중랑구립도서관의 민간위탁의 배경에는 서울시와 시교육청·구청간 운영주체로 인한 의견차이 때문인데 결국 도서관 행정이원화에서 오는 정책부재가 민간위탁으로 가게 되었다. 또 성남시의 경우 공무원총정원제에 따른 사서직공무원 확보의 어려움으로 공공도서관과 전혀 관련이 없는 시설관리공단(1997년 4월 설립)에 위탁되었다.

사실 시설관리공단은 지방공기업법의 개정(1980년)으로 도입되었는데 공공시설(주차시설·체육시설·복지시설·위락시설 등)관리와 같은 일반행정의 전문화와 효율화를 위한 대행운영을 목적으로 하고 있는 수익성 사업단체이다. 최근 지나치게 다양한 사업을 수행함에 따라 전문성확보가 한계에 달하고 있어 앞으로 수지전망이 불투명한 상태에 있어[18] 공공도서관에 대한 투자의 가능성은 거의 없다고 하겠다. 앞으로 시설관리공단이 도서관을 위탁운영 하게되는 가능성이 높아지고 있는데 운영을 담당한다고 해도 초기에는 기존의 도서관과 거의 비슷한 예산과 인원이 투입될 것으로 예상되고 있다. 그렇지만 공단의 수익성을 추구하는 경영원리로 처음 수준을 유지하기가 어렵기

18) 배용수, "지방자치 경영론", 서울 : 법문사, 2000. pp. 121~122

때문에 서비스수준은 계속 저하될 것은 분명하다.

(2) 공공도서관의 빈곤과 위탁관리

도서관의 위탁관리를 추진하는데 있어 또 다른 문제는 우리 나라 도서관이 아직도 후진국 수준에서 벗어나고 있지 못하고 있다는 것이다.

인구 1,000만이 넘는 서울의 경우를 보면 공립공공도서관이 25개관에 불과하고 인구 1인당 장서수는 0.36권 정도밖에 되지 않는다. 또 서울은 도서관의 서비스 수준이라 할 수 있는 연간 인구 1인당 대출책수도 0.5권 정도에 불과해 인구가 비슷한 일본 동경의 10분의 1 수준밖에 되지 않는다.

일본 동경도의 공공도서관이 광역자치단체인 도정부가 직접 운영하는 3개의 중앙관을 포함하여 385개관이 운영되고 있는 것과 비교한다면 서울의 공공도서관 수준은 너무 초라하다고 하겠다.

서울의 도서관 예산은 연간 300억원으로 인구 1인당 도서관운영비는 2,800원 정도인데 일본 동경도의 3개 중앙도서관 연간예산만도 인건비를 제외하고도 170억원 규모와 비교하면 서울의 도서관 수준을 짐작할 수 있다.

올해 2월 1일 대통령이 국무회의에서 도서관정보화 대책을 지시하여 3월 14일 2002년까지 3,068억원이 투자되는 도서관정보화추진종합계획이 발표된 것도 사실 서울의 도서관이 매우 열악하다는 여론이 연초에 있었기 때문이다.

만약 열악한 서울의 도서관이 이런 상태에서 민간위탁이 추진된다고 해도 지금 25개 공공도서관에 근무하고 있는 사서 320명(1개관당 13명 수준)으로도 이른바 서비스 수준 향상은 어려울 것으로 전망되기 때문에 위탁관리의 핵심인 인건비절감은 거의 불가능 할 것이다.

참고로 1998년 12월 30일자 조선일보 사설 "서울의 도서관 빈곤"을 다음과 같이 소개한다.

서울에는 현재 29개의 공공도서관이 있다. 외견상으로 보면 한區(구)에 한군데 이상의 공공도서관이 마련되어 있는 셈이다. 하지만 실제로 보면 10개의 區에는 공공도서관이 아직 한군데도 없다. 그나마 쓸만한 사립도서관조차 없는 곳이 9개구나 되어 서

울시민중 3백50만 인구는 도서관의 혜택을 입지 못하고 있다는 계산이다. 이것은 수도 서울의 문화 인프라가 선진국의 기준에서 볼 때 얼마나 형편없이 뒤지고 있는가를 단적으로 깨닫게 한다는 점에서 한심스러운 일이다.

그러나 더 우려스러운 것은 공공도서관의 수적인 부족만이 아니라 그質(질)과 운영 문제다. 지금 있는 도서관도 처음부터 도서관으로 쓸 목적으로 지어진 것은 10개도 못되고 거의 다른 용도로 쓰던 건물을 개조해 이용하고 있어서 시설문제가 제기되는 것은 당연하다. 일부도서관은 교통의 시각지대에 있어서 버스를 내려서 거의 20분은 걸어야 하는 외진 곳에 위치한 것도 있다.

이런 형편이니 공공도서관이 주민의 문화사랑방 구실은커녕 아예 외면될 수밖에 없다.

서울시가 99년까지 도서관 없는 구를 없앤다는 계획을 추진한다는 것은 기대되지만 더 중요한 것은 형식적으로 숫자만 채우는 도서관 설치가 아니라 실질적으로 시민의 정보문화센터로 유용하게 또 활발하게 기능할 수 있는 도서관을 만드는 일일 것이다.

그럴 때 가장 중요한 것은 충분한 예산일 것이다. 지난해 서울지역의 도서관은 3백억원 정도의 예산을 썼다고 한다. 그중 인건비는 60%, 운영비가 26%, 자료비가 14%를 차지한다는 계산이다.

하지만 사립도서관을 제외한 공공도서관의 현실을 보면 참담하기 그지없다.

자료 구입비로 10% 이상을 지출한 도서관은 겨우 4곳에 불과하고 대부분은 5%대 심지어 3%에 머문 곳도 있었다.

도서자료가 없는 도서관이 이용자들에게 만족할만한 서비스를 할 수 없다는 것을 생각하면 서울의 공공도서관의 현실을 깨닫게 된다.

이런 상황에서 국제화시대에 걸맞는 정보화 도서관의 꿈이 실현되기에 기대하기는 어렵다.

따라서 우리는 서울시가 획기적인 도서관 대책을 마련하길 권하고 싶다. 외국의 경우 도서관을 짓고 운영하기 위한 稅目(세목)을 각 지방자치 단체별로 마련하여 도서관 예산을 충분히 확보하는 것이 통례라고 한다.

그것이 어려우면 적어도 교육세의 일부를 도서관용으로 떼어놓는 방안도 합리적일 것 같다.

지금 상황에서 도서관을 위한 거대한 시설투자가 어려우면 작은 도서관을 도처에 마련하는 노력이라도 강력히 추진하길 기대한다.

(3) 도서관의 효율적 운영과 정책

지난 3월14일 발표된 도서관정보화추진정보계획을 보면 단순열람공간으로 인식되어 온 도서관의 이용시스템과 환경을 정보화 함으로서 인터넷시대를 맞이하여 정보통신을 통하여 고가치의 지식정보를 접할 수 있도록 도서관이 중심이 되어 다양한 정보를 체계적으로 수집. 제공하는 여건조성이 요구되고 있다고 했다. 그만큼 도서관주변의 환경이 크게 변화하고 있다는 것으로 해석된다.

더불어 공공도서관을 비롯한 공공서비스의 서비스환경개선을 위한 민간위탁도 계속 제기되어 왔지만 이미 공공분야에서도 고품질의 행정서비스를 위한 경영의 원리로 행정서비스헌장제도가 본격적으로 실시되고 있다.

향후 공공이나 민간부문에서 서비스수준의 향상을 위한 노력은 종전보다 많은 관심을 가지게 될 것으로 예상된다. 이 영향으로 공공도서관도 앞으로 비용을 최소화하고 업무수준을 상승시키는 방안들이 요구되고 있지만 그 바탕은 역시 도서관의 자기개혁과 더불어 그 과정을 뒷받침 해주는 시민들과의 상호작용이 있어야 하는 것이다.

먼저 좋은 도서관 만들기는 일단 도서관정책에 의해서 시작되는데 그 기본은 모든 주민이 균등하게 서비스를 받도록 하는데 있으며 이를 위하여 전역시스템이 요구된다. 사실 도서관의 직영이든 위탁운영이든 도서관서비스에 대한 시민의 만족도가 전제되어야 하기 때문이다.

전역시스템의 조건은 다음과 같다.[19]

▷복수의 서비스포인트를 지향한 서비스망 계획
▷통일적인 서비스계획과 자료수집계획에 기한 전 시설의 운영
▷도서관으로서의 단일조직관리
▷효율적인 자료의 수집·정리·제공을 위한 집중관리
▷전 서비스 포인트로의 종합목록배치
▷예약도서의 집중관리
▷공통대출에 의한 전 서비스 포인트 대출·반납
▷각 시설간 연락·물류체계
▷서비스 포인트단위의 자료선택과 전체의 정리

---

19) 우메히라 미노루, "공립도서관에 있어서 외부위탁현상과 문제점", 경기도사서연구회, p. 41

그러나 우리 나라에서는 아직도 도서관의 효율적인 운영을 위한 기반이 취약하기 때문에 도서관정책이 절실하다 하겠다. 도서관의 정책 없이 단지 위탁관리만을 강요하다가는 지금의 도서관의 어려운 여건을 더 열악하게 할 가능성이 많다. 도서관의 발전과 효율적인 운영을 위해서는 지역에 어울리는 도서관 정책이 전제되고 그 실현을 위하여 노력하는 것이 반드시 필요하다.

(4) 경기도사이버중앙도서관 사례

경기도사이버중앙도서관 사업은 우리 나라 도서관 최초로 광역자치단체가 추진하는 도서관시책이다. 지금까지 광역자치단체는 단지 문화관광부의 도서관정책이나 국고보조금을 자치단체에 연결하고 소극적인 예산지원정도에 머물러 왔다. 얼마전 서울의 10개 구립도서관을 신규로 건립하는 과정에서도 광역자치단체인 서울시는 구청에 도서관 건립비만 지원하고 적극적으로 도서관문제에 개입하는 것을 회피하는 인상을 보여 주었다. 도서관시스템이 발전한 선진외국에서는 광역자치단체의 도서관발전 기여도에 따라 도서관발전에 많은 영향을 주고 있다. 먼저 광역자치단체는 개별도서관에서 할 수 없는 시스템망 구축에 결정적인 역할을 하게 된다. 물론 우리 나라같이 도서관행정체계가 이원화되어 있어 교육청과의 마찰우려와 도서관업무는 교육청소관이므로 무관심할 수도 있기 마련이다.

그럼 경기도가 추진하는 도서관시스템망을 살펴보고 위탁 관리되어 개별적으로 운영되는 도서관과 시스템으로 운영되는 도서관과 비교하면서 효율적인 경영방안을 생각해 보기로 한다
이 시책은 경기도내 52개 공공도서관을 시스템화하는 도서관망계획으로 금년 8월에 발주하였는데 경기도 지역에 맞는 도서관 정책이다. 성공여부는 그 실현을 목표로 하는 노력과 관심에 비례할 것이다.

그럼 계획서 일부를 소개한다.[20]

o 최소의 투자로 최대의 효과를 얻을 수 있는 중앙도서관 체제 도입

---

20) 김태승, "경기도사이버중앙도서관 설립방안 연구", 경기도, 1999. p. 68

- 도서관은 근본적으로 많은 예산과 인력, 시간이 투여될 때에 만족스러운 서비스가 가능한 문화복지기관이다. 그렇기 때문에 많은 지방자치단체에서 도서관을 건립, 운영하는 일에 있어 어려움을 겪고 있는 것이 사실이다.

  그러나 경기도에서 추진하고 있는 도립 사이버중앙도서관의 경우에는 중앙도서관 / 지역거점도서관 / 개별 공공도서관 / 서비스거점 (분관/이동도서관/문고/기타 서비스 포인트 등)을 계층화하면서 상호 역할 분담을 통해 궁극적으로 지역주민의 생활권 내에서 모든 도서관 서비스가 이루어지도록 함으로써 도서관 운영의 투입요소를 최소화하면서도 효과면에서는 경기도민 누구나 경기도내 모든 도서관을 손쉽게 이용할 수 있도록 함으로써 지역주민들의 만족도를 극대화하고 운영측면에서도 최대의 효과를 얻을 수 있을 것이다.

o 경기도 사이버중앙도서관 모델

- 경기도 중앙도서관 모델은 앞서 제시한 4가지 모델들의 필수적인 기능들과 장점을 취하여 하나의 패키지로 다 계층/다수의 도서관에 대한 자체기능, 네트웍을 통한 통합기능, 개별/통합 관리기능과 외부와의 연계까지를 고려한 것이다.

- 특히 이 모델의 특징은 이동도서관이나 마을문고, 서비스거점과 같은 도서관 서비스 최일선 기관의 기능까지를 시스템으로 통합하는 것이다.

- 이 모델의 최대 장점은 하나의 패키지로서 기존 도서관자동화 시스템이 지원하던 개별도서관의 업무는 물론 보다 발전된 소재정보(대출여부)까지를 확인할 수 있는 종합목록으로서의 기능과 이를 바탕으로 한 도서관 상호대차기능, SDI, 시소러스를 활용한 통합검색 등 기능적 다양성과 단일 도서관 업무지원은 물론 종합목록기능을 지원하는 포괄성 그리고 향후 회원도서관의 증가나 외부네트웍으로 연계를 감안한 확장성이라는 3가지 주안점을 패키지를 융합한 통합도서관리시스템 (Integrated Library Information System)의 모델이다.

- 하나의 패키지를 사용하여 다수의 도서관을 포괄함으로써 각개 도서관에서 독자적으로 사용할 경우 발생하는 하드웨어의 신규구입과 업그레이드 비용의 중복투자 방지, 그리고 하나의 시스템을 관리하고 발전시킬 수 있는 운영상의 장점을 아울러 가진다.

  오늘날의 도서관이 당면한 문제는 제한된 예산으로 보다 발전된 형태의 서비스를

창출해야 한다는 것은 딜레마이다. 따라서 주어진 최소한의 예산을 활용하여 최소한의 기간으로 보다 나은 서비스를 제공하는 목표 달성이 가능한 방안을 검토한 결과 다음과 같은 구성 안이 개발되었다.

- **복수도서관을 위한 단일 도서관리시스템 적용** : 개별도서관과 이들의 업무를 통합하는 컨소시엄의 기능을 포괄하는 하나의 시스템을 개발하여 다수의 도서관이 공유하여 사용할 수 있는 시스템을 개발한다. 이 시스템을 탑재 운영하는 하드웨어 그룹을 사이버 중앙도서관에 위치시켜 네트웍으로 각 도서관과 연결시켜 자관용 시스템의 목적으로 사용함과 더불어 종합목록/협력망 지원 시스템을 사용하는 동시 효과를 갖는다.

o 기대효과

- 시스템의 개발, 설치, 유지 보수, 특히 확산에 관한 통념을 초월한 새로운 패러다임의 적용으로 새로운 각도에서 조명한 시스템 개발 및 운영을 통하여 오늘날 모든 도서관이 당면하고 있는 제한된 예산을 활용한 최대의 도서관 서비스 창출할 수 있다.
- 제안된 모델이 해결하는 위에 기술한 현안문제들에 관하여 다음과 같은 기대효과를 갖는다.
- 재원부족
  - 재원은 도서관 업무의 모든 분야에 관련 것이지만 이 부분에서는 시스템에 관하여 다룬다. 경기도 내 공공도서관들을 위한 도서관자동화 시스템을 중앙화된 하나의 시스템으로 대치함으로써 각 관에서 초기 소프트웨어/하드웨어의 중복구입에 따른 예산낭비를 배제한다.
  - 또한, 시스템의 유지보수와 향후 업그레이드와 같은 지속적인 비용도 중앙 시스템 하나만을 대상으로 할 수 있으므로, 수 백 개의 시스템이 지역적으로 분산되어 있는 환경과 대비하여 절대적으로 유리하다.
  - 중앙화된 사이버 중앙도서관 모델은 수익 창출이 가능한 비지니스 모델로도 접근 가능하다.
- 전문직원
  - 전문 지식이 필요한 업무를 협력 시스템을 통하여 사이버 공간에서 집중화 시

켜 중복 업무 처리 등을 방지함으로써 담당 업무의 절대량을 조정하여 지속적으로 담당한 전문 분야에 종사할 수 있도록 할 수 있다. 행정 및 단순 업무의 자동화를 통하여 일상적인 전문직의 업무를 비전문직으로 대치하여 전문직원의 전문성 확보를 위한 방안이 제시될 수 있다.

- 다시 말하면 전문직원은 고도의 기술적 처리 업무와 오늘날 도서관에서 강조되는 이용자 서비스 등 도서관 서비스 질의 향상을 위한 업무에 전념할 수 있다. 또한 비전문직이 수행할 수 있는 전문직원의 단순 업무들을 효과적으로 처리할 수 있도록 시스템을 구성 운영함으로써 비전문직원의 단기 교육 등을 통하여 훈련된 비전문직도 수행이 가능하게 하는 것이 인력 확보의 바람직한 전략이라고 본다.

장서 및 정보량

- 도서관 협력 및 외부 정보 제공자 시스템의 최대한 활용 : 소장을 통한 도서관 서비스의 개념은 제한된 예산이나 정보기술 발달로 이미 시대에 뒤진 개념이다. 네트웍을 통한 외부도서관과의 협력, 인터넷 자료의 활용과 상업적 정보 제공 서비스와의 경기도 공공도서관 그룹차원의 협의를 통하여 예산을 필요로 하지 않는 또는 작은 예산의 투입으로 '접근'을 통한 질 높은 서비스가 가능하다.
- 소장 정보의 활용도 제고 : 경기도 전체의 소장 정보를 완벽하게 파악하고, 이용자에게 접근할 수 있도록 함으로써 사장되는 장서의 비율(Blind Information Ratio)을 제로에 가깝게 조정할 수 있다.
- 장서 구성에 계량적 방법 도입 : 소장된 자료의 이용율과 장서구성에 대한 경험에 의한 짐작이 아닌 정확한 데이터를 기반으로 한 수서정책 입안으로 제한된 자료구입비를 계량적/계획적으로 활용할 수 있다.

접근성

- 이용이 많거나 중요한 자료를 디지털화하여 도서관을 반드시 방문해야만 받을 수 있었던 서비스를 네트워크를 통하여 가정이나 직장에서 필요 시 직접 서비스에 접근할 수 있도록 하여 서비스의 질을 높임과 동시에 접근이 용이하도록 한다.

- 지리적으로 도서관에 대한 접근이 어려운 지역은 상급/동급 도서관의 정보와 서비스 지원이 원활한 문고 및 이동도서관 시스템을 제공하여 서비스의 질은 높이되 신규도서관의 건설과 인원보충의 예산을 절감한다. 또한 예산절감과 함께 시공을 초월한 정보서비스로 기준 균형 있는 서비스 혜택의 장애요소로 널리 알려진 이용자와 도서관간의 거리로 인한 서비스 불균형을 일소한다.

5. 결 론

본래 도서관 같은 교육이나 문화에 관련되는 행정의 효과는 장기간에 걸친 서비스의 결과 나타나는 특성이 있다. 또 우리 나라 공공도서관의 실태가 전반적으로 열악한 실정이기 때문에 위탁관리라는 경영측면보다는 도서관정책을 통한 도서관기반구축이 더 시급할 것으로 생각된다.

최근 작은정부를 지향하면서 경제성과 효율성원칙에 따라 도서관이 위탁관리 되었을 경우 지금보다도 더 열악한 조건이 될 가능성이 많다. 행정자치부에서도 도서관을 위탁관리 할 대상으로 비영리 사회단체를 제시하고 있지만 도서관에 관련된 전문기관은 한국도서관협회를 제외하곤 전무한 실정이다.

올해 2월1일 대통령이 국무회의에서 도서관정보화대책을 지시하면서 "21세기 지식정보화사회를 지향하는데 있어 도서관의 역할은 매우 중요하나 도서관은 이에 대한 준비가 되어 있지 않다."고 지적한 바도 있다. 이제 도서관인들이 정부에서 요구하고 있는 위탁관리 방안보다 더 효율적이고 바람직한 정책을 개발해서 제시하고 설득할 시기가 아닌가 생각된다.