

국내 공공도서관 민간위탁에 대한 고찰

A Study on Contracting-out of the Public Library in Korea

윤 정 기(Jeong-Key Youn)*

목 차

- | | |
|------------------------|---------------------|
| 1. 서론 | 4.1 위탁의 목적과 효과 |
| 2. 국내 공공 도서관의 위상과 현실인식 | 4.2 업무에 따른 위탁관리 |
| 2.1 국내 공공도서관의 위상 | 5. 위탁관리시 고려사항 |
| 2.2 국내 공공도서관의 현실인식 | 5.1 업무의 공공성과 본질적 업무 |
| 3. 공공도서관의 민간위탁 상황 | 5.2 도서관 중심의 위탁관리 |
| 3.1 국외상황 | 5.3 위탁계약의 명확성 |
| 3.2 국내상황 | 6. 결론 |
| 4. 공공도서관 업무와 위탁관리 | |

초 록

본 소고에서는 최근 국내에서 공공도서관을 중심으로한 일련의 명칭변경과 통폐합 그리고 민간위탁이 제기된 배경을 파악하고, 특히 민간위탁案의 과제를 논의하며 민간위탁 방안을 제안한다.

ABSTRACT

The term exchange and abolition and amalgamation and contracting-out of the public library is brought in Korea recently. That's background is discussed, specially discusses on the subject of contracting-out and proposes a plan of contracting-out of the public library in Korea.

* 광주대학교 문헌정보학과 부교수
■ 논문 접수일 : 1997년 10월 24일

1. 서론

공공도서관 발전의 역사적 경로를 국가사회의 주체적 구성원들의 의식을 기반으로 하는 상향식과 근대국가로서의 사회체제 정비의 일환과 개화문명의 상징을 기반으로 하는 하향식의 두 경로 크게 나누어 본다면, 1900년대 초에 생성되기 시작한 우리나라 근대 공공도서관은 그 중 하향식에 포함시킬 수 있다.

근대국가로서의 체제가 확립되 가는 과정에서 외세의 식민화를 경험한 우리로서는 공공도서관의 위상이 사회적 삶의 주변부에 더욱 머물러 있을 수 밖에 없었다. 공공도서관이 다른 사회적 기관들과 더불어 지역주민들과 함께 하면서도 의도된 식민사관의 실천적 도구로 이용되면서 지역주민들 가까이 갈 수 있는 경로는 차단이 되고 단순히 공부방의 범주인 독서실로 인식되는 뿌리깊은 역사적 사유를 경험하게 된 것이다.

공공도서관에 대한 이러한 뿌리깊은 역사적 사유는 국가사회 체제가 확립된 오늘날에 와서까지도 공공도서관의 정체성이 흔들리는 계기가 된 것이다. 이러한 공공도서관에 대한 그릇된 상황인식은 일부 지역을 중심으로한 공공도서관의 명칭변경이나 다른 기관과의 통폐합논의 그리고 민간위탁이라는 발상으로 나타나게 된 것이다.

공공도서관의 명칭변경이나 통폐합논의 그리고 민간위탁은 그 자체가 공공도서관의 발전에 폐해를 초래하는 것은 아니다.

다만 실제 공공도서관의 명칭이 다른 명칭으로 변경되면서 변경전의 공공도서관 기능이 그대로 유지되고 있음에도 불구하고 공공도서관의 관장은 사서직만이 아닌 행정직도 계속해서 임명될 수 있다는 여지를 남겨 놓은데 불과하다.

통폐합을 통해서는 아예 공공도서관의 기능을 축

소시켜 부분적인 역할 만을 수행토록 하였다.

민간위탁에 대해서는 일부 지방자치단체에서 추진중에 보류되었으나 그 내용이 상당히 구체적이고, 추진에 대한 지방자치단체의 의지 또한 강하기 때문에 본고에서는 우선 민간위탁안이 공공도서관에 미치는 영향을 보다 구체적으로 논의해 보고자 한다.

2. 국내 공공도서관의 위상과 현실인식

2.1. 국내 공공도서관의 위상

공공도서관은 유네스코 공공도서관 현장에서 처럼 국민들의 세금으로 운영되는 비 영리 공공기관으로서 公費, 公開, 無料를 기본 개념으로 하고 있다. 이러한 공공도서관 개념은 지식의 대중화와 제도화된 학교교육을 완성시키는 가장 보편적인 수단을 그 본질로 하고 있다.

대학, 학교, 특수, 전문도서관에서는 대체로 소속 구성원들을 대상으로 서비스를 제한하고 있고, 제공되는 정보 또한 구성원들의 요구나 도서관의 특성에 맞는 것으로 한정할 수 밖에 없다.

그러나 공공도서관은 지식의 대중화라는 차원에서 어린이 부터 노년층에 이르기 까지 서비스 대상을 확대하고 있으며, 제도화된 학교교육을 완성시킨다는 차원에서는 유아교육내지는 초등학교에서 부터 사회교육 까지를 서비스 영역으로 하고 있다. 즉, 공공도서관에서 제공하는 서비스의 인적 대상과 서비스의 정보내용이 무제한적이다.

이러한 개념을 바탕으로 사회적 기관으로서의 성격이 강한 공공도서관은 교육, 정보, 문화, 여가적 성격의 프로그램을 실행해야 하는 것을 그 근본 목적으로 하고 있다.

공공도서관이 사회에서 처한 위치가 중심부에 있

든 주변부에 있는 사회적기관으로서 수행해야 하는 운영의 방향은 이러한 개념과 목적을 염두에 두지 않으면 안된다. 왜냐하면 그러한 역할을 수행할 또 다른 사회적 기관은 드물뿐더러 무엇보다도 지역적 특성과 주민의 정서에 부합되는 정보(seed information)를 처리해야 하는 가장 보편적인 위치에 존재하고 있기 때문이다.

우리나라 공공도서관이 처한 현재의 위상은 공공도서관에 한정해서 이해하기 보다는 도서관 전체의 상황을 전제로 해서 이해할 필요가 있다.

우선 무엇보다도 우리나라의 제도화된 모든 교육은 자발적인 탐구중심 교육이라기 보다는 주입식 교육위주이기 때문에 도서관이 학습에 필요한 정보를 제공하는 곳으로의 역할을 하는데는 한계가 있다. 단지 각종 매체 저장소 썸이나 자신이 소지한 매체를 학습하는 장소로나 인식하는 정도이다.

이러한 인식은 사회인이 되어서도 고스란히 유산으로 남겨져 지역주민 자신들의 세금으로 운영되는 공공도서관이 자신들에게 어떤 필요성이 있는가 하는 생각을 갖기 보다는 여전히 자녀들의 학습장소 정도로만 여기게되었다.

그 결과 도서관의 기능이 대체로 좌석수를 기준으로 평가되는 후진성을 보여왔고, 공공기관인 공공도서관이 그 도서관을 기증한 특정 기업체의 문화재단 썸의 성격이 짙은 어설픈 명칭으로 바뀌어서 기업체의 홍보에나 앞장서는 듯한 결과를 초래하게 되었으며, 지방자치단체에서조차 공공도서관의 공공성을 구체적으로 논의할 수 밖에 없는 민간위탁안을 제기하고 있는 실정이다.

2.2. 국내 공공도서관의 현실인식

공공도서관의 운영이 지역성에 바탕을 둔 그 도서관 구성원들의 책임 또한 크다고 할 수 있다. 공공도

서관이 지금까지 주로 학습자 중심의 관리차원에서 주로 운영되어왔지 지역주민들 중심의 서비스체제는 잘 갖추었다고 할 수 없다.

우선 공공도서관 구성의 가장 특징적인 것 중의 하나는 어쩌면 그 하나가 공공도서관의 전체를 떠받치고 있었고 지금도 여전히 존재하면서 공공도서관 발전을 가장 크게 저해하는 요인으로 작용하고 있다고 할 수 있는데 그것은 공공도서관 관장직에 대한 사서직배치의 배타성이다.

도서관 관련법의 제정이전에 관장직에 대한 행정직의 임명은 동급공무원들의 원활한 인사흐름을 제어하는 역할을 하였으나 주로 정년을 앞둔 공무원들에게 부여된 직책이었다.

이러한 관행은 행정직 관장들로 하여금 다른 행정직으로 옮겨가기 위하거나 무난히 정년을 보장받기 위한 직책썸으로 여기게 되어 공공도서관의 발전에 걸림돌이 된 것은 주지의 사실이다.

도서관 관련법이 제정되어 그 내용에 1997년 부터 관장직은 사서직으로 배치토록한 이후에도 특이할만 한 것은 공공도서관의 명칭을 변경하면서 명칭변경을 이유로 관장직에 대한 사서직 배치의 배타성이 제기되었다.

명칭변경 자체가 공공도서관의 발전을 저해하는 것이 아니라 명칭변경을 하면서 사서직을 관장으로 한다는 도서관 관련법규의 규정을 무력화 시켰다(모 지역의 교육청에서는 그지역을 모태로 성장한 대기업체로 부터 공공도서관을 기증받아 운영하면서 명칭을 그 기업체의 이름을 넣어 교육문화회관으로 하였다. 처음 직제는 관장을 정점으로 아래에 몇 개의 과를 신설하였는데 그 중에 도서관 관련과도 두었으나 도서관 명칭이 아니라는 이유로 관장은 행정직만 하도록 하였다가 명칭변경에 대한 논란이 일어나자 사서직도 관장을 할 수 있도록 하였다. 결국 도서관 관련법이 제정되기 이전으로 회귀해 버린 것

이다).

명칭변경이나 민간위탁이 공공도서관에서 그릇되게 가시화된 배경에는 공공도서관의 운영현실을 통해서 제기할 수 있다.

본인의 조사(윤정기 1996, 621)에 의하면 조사대상자들, 즉 공공도서관 이용자, 사서, 지역주민 등은 업무상 정보제공이나 조회의 필요성을 절실히 느끼고 있으나 그러한 서비스를 제공할 사회적 기관은 없는 것으로 조사되었는데, 이는 공공도서관이 지역 사회 기관으로서의 특성을 견지하여 다양한 정보와 매체에 따른 능동적이고 적극적인 정보센터를 지향하지 못한 것이다.

그리고 각 공공기관이 실시하는 문화행사간에 중복되는 항목이 많은 것으로 나타났고 문화행사를 실시함에 있어서 기관간의 업무협조가 이루어 지지 않아 주민들의 문화행사 선택의 폭이 제한되는 것으로 나타났다.

또한 공공도서관을 이용하는 이용자와 지역주민 그리고 공공도서관 직원간에 도서관이용상황에 대해 시각차가 큰 것으로 나타났는데, 조사항목은 도서관 이용의 용이성과 이용광고, 공공도서관의 봉사 캠페인과 이용자의 요구파악 그리고 장서의 다양성과 최신성, 도서관의 이용법 안내와 친절성 그리고 이용성향의 관찰 등이다.

이용자와 도서관간의 시각차는 공공도서관의 봉사 방향이 아직 이용자 지향적이지 않는데서, 지역주민들과 도서관간의 시각차는 공공도서관의 명칭을 변경함에 있어서 주민들과의 합의안을 도출하지 않고 추진한 결과 여전히 명칭변경 이전의 공공도서관 범주내에서 운영되고 있는데서 나타나고 있다.

따라서 민간위탁안 또한 전문인이나 전문기관 그리고 유관기관과 단체, 지역주민들과의 충분한 논의를 통해 합의된 안을 마련해서 시행해야 한다.

3. 공공도서관의 민간위탁 상황

3.1 국외상황

공공도서관의 위탁관리는 1980년대 초 일본을 중심으로 채택하기 시작하였는데, 그 이유는 인건비 삭감, 시설의 일관성 있는 관리, 그리고 개관일시의 탄력적인 운영과 예산, 회계의 탄력성을 들고 있다(高山正也 1994, 171).

일본에서의 위탁관리는 초기 침체기에 접어들었으나 90년대 초 들어 관리위탁의 움직임이 부분적으로 나타났다. 그러나 사회적 공론화 과정에서 도서관을 중심으로한 시민들의 반대로 무산되었다(石塚久芳 1997, 58).

유럽과 미국에서도 1980년대에 공공도서관의 위탁관리를 고려 하였으나 실행에는 옮기지 못하였다.(한국도서관 협회 1997, 36).

3.2 국내상황

현재 국내에서는 국제화 세계화에 걸맞는 국가경영의 효율성을 재고하기 위한 조치로 범 정부차원에서 추진하고 있는 정부기구의 축소조정안을 마련중에 있고 그러한 방향에 공감하는 분위기 이다.

정부뿐 아니라 지방자치체 나름대로 지방행정을 꾸려나가는 데는 많은 어려움과 장애요인이 많을 수 밖에 없다. 특히 요즘같은 다원주의적 사회에서는 개인이든 조직이든 스스로가 특성화되지 않으면 안 된다.

이러한 차원에서 지방자치체 나름대로의 경쟁력을 강화하는데 부단의 노력을 기할 수 밖에 없고, 그러한 맥락에서 자치기구의 축소조정과 통폐합의 논의는 지역주민들에게 돌아올 혜택을 감안해야 한다.

요즈음 대두되고 있는 공공도서관의 민간위탁도

또한 그러한 측면에서 제기되었으나, 자치단체에서의 새로운 사업 수행은 결과적으로 지역주민들에게 폐해가 되기도 하기 때문에 폐해를 최소화 하기 위해서라도 관련단체나 전문가들의 의견을 충분히 수렴하는 과정을 거쳐야 한다.

즉, 담당실무자들과 관련 전문가 집단, 그리고 관련단체와의 의견교환이 당연히 있어야 되고, 그러한 과정을 통해서 서로간의 갈등을 최소화할 필요가 있다.

우리의 현실에서 거론되고 있는 공공도서관의 민간위탁 제도는 그 제도 도입의 필요성에서 볼 때 공공도서관의 사회적 위치가 확보된 선진국에서의 필요성을 본받기에는 무리가 있다.

그러나 개별 지방자치단체의 민간위탁안이 의회를 통하여 조례로서 제정되고 몇가지 민간위탁사업이 구체화되어 공고된 후 사업자 선정과정을 거쳤으나 기준에 합당한 업체의 선정이 이루어지지 않았다.

따라서 공공도서관의 구체적인 민간위탁안을 검토해 보고 수행과정에서 나타날 수 있는 문제점과 공공도서관 본래의 기능에 미치는 영향을 파악하며, 공공도서관의 업무중 실재 위탁가능 여부를 논의해 보아야 한다.

실재 민간위탁안을 국내에서는 처음으로 제안한 지방 자치단체에서는 민간위탁 검토의 필요성으로 "97상반기 자치단체내에 도서관이 개장되면 총관리인력이 110명 수준에 이를 것으로 전망되어 인건비만도 연간 25억이 소요된다. 평생교육을 증진하고 정보이용과 문화활동 기능을 갖춰나가기 위해서는 취약한 시 재정여건으로 볼 때 이 분야에 대한 투자확대가 불가능하므로 자본가의 참여가 바람직하다"고 하면서 추진계획으로 "도서관 운영의 활성화를 기하기 위해서 대기업의 문화재단과 협의하여 공동출자 형식(제3섹터 방식)으로 공익법인을 설립,

독립채산제로 운영"한다고 하였다. 이에 대한 기대 효과는 인력감축 110명에 예산절감 연간 40억을 예상하고 있다.

위의 내용에서 지적하고자 하는 첫 번째는 공공도서관의 운영이 평생교육과 정보이용 그리고 문화활동 기능 중심으로 이루어 지는 것으로 인식하고 있음에도 불구하고 투자확대를 위한 조치로 대자본의 참여를 당연시하고 있다.

공공도서관은 박물관이나 미술관 처럼 비영리 공공기관의 하나이다. 그러나 공공도서관은 박물관이나 미술관은 달리 이용대상이나 소장자료에 제한이 없다. 그것은 특히나 지역주민들 전체를 이용 대상으로 하고 있기 때문이다. 따라서 이용이 불편한 소외계층에게는 적극적인 봉사를 통해서 최소한의 요구를 만족시켜야 하는 의무가 있다.

국가에서는 경제적 빈부격차로 인한 계층간의 갈등을 해소하기 위한 방법으로 여러 가지 복지정책을 추진하고 있듯이 정보의 빈부격차에서 오는 갈등의 해소는 지식의 대중화나 보편적인 정보 접근권을 통해서 이루어 져야 한다. 적어도 공공도서관이 정보화사회라는 개념들 내에서조차도 여전히 독서실의 구실에 불과하다는 사고는 전환되어야 한다.

민간위탁 계획안에서는 공공도서관의 평생교육과 정보이용 그리고 문화활동기능을 바람직하게 여기고 있다. 따라서 공공도서관의 민간위탁 계획은 자치단체의 재정상의 손익을 따져 시민의 편익증진으로 포장하기 보다는 공공도서관의 기능을 최대한 살리면서 계획안에 충실할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

비영리조직인 공공도서관의 운영에 대자본의 참여를 유도하고 있는데 지금의 사회는 다원화된 전자적 커뮤니케이션 체제에 의한 사회관계로 되어가고 있다. 이러한 사회를 분석하는 틀의 중심에는 문화가 자리하고 있다.

사회를 논함에 있어서 주변부에 머물렀던 문화가 다른 사회적 요소들과 더불어 논의하지 않으면 안된다. 즉, 문화는 이제 소비되어지는 것이 아니라 생산의 주체가 되어가고 있다.

국가나 개인간의 경제적 격차는 어느정도 가시적인 파악이 가능하나 정보와 문화적 격차는 정신적 문화적 폐해로 나타난다. 문화를 포함한 이러한 정보유통의 불균형으로 인한 폐해는 정치적, 경제적 갈등에서 나타날 수 있는 국가나 개인간의 힘의 우위에 의한 물리적 영향보다 클 수 밖에 없다.

현대 사회에서 정보와 문화의 상품화는 그 부가가치에 비례해서 확산되고 있다. 공공도서관과 같은 비영리기관에 자본의 개입을 유도하는 것은 공공정보와 문화에 시장경제의 원리를 적용하고 그 결과 지역주민들을 위해 공공성이 생명인 공공도서관의 비상업적인 정보가 사적인 이익의 대상이 되어 정보에 대한 접촉이 선택적으로 이루어지게 된다.

시장에서는 소비자가 원하는 것을 제공하는 것이 아니라 극대 이익의 범위내에서 소비자가 원하는 것을 제공한다. 따라서 정보와 문화의 가장 서민적인 측면에서 지역사회의 정보와 문화의 거점망을 형성해야할 공공도서관에 자본의 논리를 개입시키는 방안은 새로운 방안의 모색을 통해서 해소되어야 한다.

두 번째로 지적하고자 하는 것은 대기업의 문화재단과 협의하여 공동출자형식으로 공익법인을 설립하고 독립채산제로 운영한다는 추진계획이다. 구체적으로 1)공익법인 설립(시와 공동출연관리)시 출연재산과 비율은 자치단체의 현물 50%미만과 민간인(업체)의 현금 50%초과로 하고 있고, 2) 위탁관리시 운영비 일부를 시에서 지원(사업계획서에 제시한 금액 검토지원)으로 하고 있다.

1)의 안은 위탁대상 도서관의 감정가액을 결정한 후 참여대상자에게 그 감정가액의 50%이상을 현금

으로 출자하도록 하고 있고 그 결과는 독립채산제로 운영하도록 하고 있다. 독립채산제는 공기업의 관리제도의 한가지로 동일한 기업안의 한 부문이 다른 부문과는 독립적으로 수지조절을 꾀하는 경영법이다.

공공도서관에 공기업의 경영기법을 도입해서 활성화시키는 것은 바람직하다. 그러나 공기업화하면 자치단체는 도서관평가액의 50%를 회수하여 수지를 조절할 수 있지만, 공기업 참여자는 순수한 문화재단을 운영한다는 취지에서 참여 하였기 때문에 사회기여에 따른 명예를 수지로 조절하여야 한다. 즉, 참여대상자는 현금이나 출자하고 가시적인 반대급부는 없는 것이다.

참여 대상자의 입장에서 출자할 수 있는 자금이면 별도의 문화재단을 설립해서 독립적인 권한과 책임을 가지고 운영을 하지, 자치단체와의 갈등을 초래할 수 있는 상황으로 나아가지는 않을 것이다.

따라서 참여 대상자는 투자가치의 의도된 결과를 기대하는 경우에만 참여하게 될 것이고, 참여 순간부터 서비스 대상자들은 수익자 부담원칙의 적용을 받게되며, 그 결과 공공도서관이 가지고 있는 순수한 정보의 공익성은 훼손받게 된다.

2)안은 운영비의 일부를 자치단체에서 지원하고 나머지는 참여 대상자가 부담하는 방안이다. 이는 자치단체에서 위탁관리 대상 도서관은 기본이고 운영비의 일부로 적어도 대상 도서관의 년 예산액의 50%이상은 지원해야 하는 상황이 전제된다.

공공도서관은 서비스 기관이다. 결과는 무형으로 나타난다. 서비스 대상도 다양한 만큼 내용도 다양하다. 그러나 민간위탁 참여자의 입장에서는 일종의 문화적 투자이고 가시적인 충족을 기대하기 때문에 점차 자신의 투자의 규모는 줄이면서 지방 자치단체의 지원규모는 늘리는데 노력할 것이다.

참여대상자는 설사 지원액의 증액을 요청하지 않

더라도 자신의 투자규모는 줄이면서 지원액의 범위 내에서 운영하게 됨으로써 전체적인 운영비는 감소하게 되고, 그러한 감소는 근무인원수의 감소나 열악한 인건비로 이어지며, 결과적으로 다양한 지역 주민들에 대한 서비스의 질적 저하로 나타나게 된다. 특히나 이용자수를 늘리기 위해서 이용자들의 호기심을 조장하거나 특정계층만이 선호하는 정보만을 수집하게 되고 자신의 이익에 부합하는 정보의 수집으로 인하여 정보의 확실화를 초래하게 된다.

1)안과 2)안을 추진하기 어려우면, 1), 2)안을 절충한 변형된 안이 제시될 가능성도 배제할 수 없다. 이러한 예는 현행 사립학교의 운영에서 어느정도 찾아 볼 수 있다. 시설과 학생선발권은 학교에 주지만, 인건비는 전액 국고에서 지원해 주고있다. 다소의 비용은 학교 재단의 기부금으로 충당하도록 하고 있다. 반면에 국민의 세금으로 지원하고 때문에 상급기관으로 부터 행정적인 감독하에 놓이게 된다.

그러나 사학 설립자의 교육철학을 어느정도 교육현장에 반영할 수 있으며 교육대상자들이 동일한 계층으로 이루어져 있기 때문에 일관성 있는 관리가 가능하다.

이러한 운영 또한 공공도서관의 운영에서 만큼은 한계에 부딪친다. 우선 공공도서관은 봉사대상과 봉사내용이 다양하고, 그 대상은 조직내 소수의 동일계층이 아닌 외부의 불특정 다수인 지역주민이기 때문에 참여자 자신의 이상과 철학을 실현하기에는 한계가 있다.

그리고 참여 대상자는 자치단체와의 공동참여에 의해서 공공도서관을 운영하기는 하지만 운영은 공익성을 전제로 하고 있기 때문에 자치단체의 관리하에 편입된다.

국내 어느 한 기업체에서는 국내 14개관, 국외 6

개관 정도의 어린이 도서관을 운영하고 있다. 운영주체는 주로 사회복지 재단이고, 기업체에서는 어린이 도서관만을 제공하고 있으며, 담당자의 급여는 운영주체에서 부담하고 있다.

그 기업체에서는 의도하는 바대로 단지 일정한 양의 어린이 도서관을 제공함으로써 기업의 이익을 사회환원 한다는 기업 이념을 실현하고 있다. 그리고 복지재단 입장에서는 어린이 도서관을 운영하기 위한 별도의 시설을 준비하는 것이 아니라 복지시설의 일부를 활용하여 담당자만을 관리하고 있다.

이러한 관계는 서로간의 역할 분담을 통해서 자신들 업무의 순수성을 확장하는 계기가 되고 있다. 다시 말해서 사적이익을 취하거나 서로간의 갈등을 초래할 수 있는 가능성이 배제되어 있다.

자치단체에서는 공공도서관을 통하여 사회에 기여하고자 하는 대상을 모색한다면, 굳이 앞에서 제시한 민간위탁 안과 같은 사익추구의 오해를 받을 수 있고 공공도서관의 공공성을 심대히 훼손시키는 안보다는 공공도서관 본래의 기능과 목적을 유지하는 새로운 안을 마련하는 것이 타당하다. 즉, 어린이 도서관에 기여하는 어느 기업 처럼 현물이나 현금을 공공도서관에 기부토록 하거나 자신이 직접 문고나 시설공공도서관을 운영하도록 유도하여야 한다.

4. 공공도서관 업무와 위탁관리

본 논의에서는 공공도서관에 기부하거나 도서관을 직접 운영하는 방안은 지방자치단체의 의지와는 별개의 안이기 때문에 논의 대상에서 배제하고, 공공도서관의 기능과 목적에 부합되는 측면에서 민간위탁 안의 적용 가능성을 공공도서관의 업무분석을 통해서 논의해 본다.

4.1 위탁의 목적과 효과

일반적으로 위탁관리의 이유로 인건비의 삭감, 시설의 일관성 있는 관리, 도서관 개관일시의 탄력적인 운영, 예산과 회계의 탄력성 등을 들고 있으나 이러한 것들이 위탁관리의 필연적인 이유가 될 수 없고, 사서라는 전문직의 배치나 신분보장의 어려움이 있으며, 위탁관리 도서관이 시민들에 의한 통제가 어려울 뿐만 아니라 주민들에게 소장하고 있는 정보의 공개가 보장되지 못한다.

공공도서관의 위탁관리가 일부위탁이든 전부위탁이든 도서관서비스의 질에 영향을 미칠 우려는 있으나, 공공도서관 기능의 확대에 따른 서비스의 다양화로 모든 업무가 도서관 내부에서 이루어 지는 것이 서비스의 향상에 도움이 된다고는 할 수 없다.

또한 위탁에 따른 경비 절감은 도서관 직원들의 처우개선으로 이어져 직원들의 도덕성과 윤리성의 상승이 기대되는 면도 있다.

합리적인 위탁관리는 지방자치단체의 의지에 의해서가 아닌 각 공공도서관이 가지고 있는 여건을 고려해서 지역주민들의 의사결정과정을 거쳐 객관적이고 자발적으로 이루어져야 한다.

4.2 업무에 따른 위탁관리

국내에서 공공도서관의 위탁관리는 최근에 제기된 방법이다. 공공도서관 업무의 효율성을 높인다는 취지에서 제기된 방법인 만큼, 고유업무에 충실하면서 외부에 의뢰가 가능한 업무를 분석해야 한다.

4.2.1 공공도서관의 공통업무

도서관업무와 관련해서 광의적으로 운영되는 업무를 유형화하였다.

4.2.1.1 정책, 기획, 회계업무

공공도서관의 운영에서 공통된 업무는 정책업무, 기획업무 그리고 회계업무 등이다. 이들 업무는 도서관의 계획과 관련된 것으로서 도서관의 모든 업무와 관련해서 추진해야 한다. 도서관의 업무위탁도 이들 업무의 추진방향에 따라 실시되기 때문에 이들 업무의 외부위탁은 현실성이 없다.

4.2.1.2 시설, 설비 유지업무

시설, 설비를 유지하기 위한 업무로서 1) 법률상 법으로 규정된 업무, 2) 전문적인 지식이 필요한 업무, 3) 일반적인 업무로 나눌 수 있다.

1) 법률상 법으로 규정된 업무

전기, 소방설비, 엘리베이터 등의 보안 및 보수업무 등은 법률상 전문인력을 의무화 하는 업무이다. 이들 업무는 위탁이 가능하다.

2) 전문적인 지식이 필요한 업무

시설, 설비중 복사기와 정보전달매체의 발달로 인한 컴퓨터와 통신시스템 등은 법률상 전문인력을 필요로 하지 않지만, 전문적인 지식이 필요한 업무영역의 시설물 들이다. 복사업무는 최소비용으로 외부에 위탁이 기능하나 컴퓨터와 통신 시스템은 전문지식의 필요와 함께 조직원들의 개인정보나 사용자들의 보호해야할 정보를 관리해야 하기 때문에 외부 위탁이 불가능하다.

3) 일반업무

시설과 설비의 유지를 위한 업무로서 청소나 경비 업무 등이 있다. 이들 업무영역은 현재 사회의 각종 기관에서 용역업체에 의뢰하고 있다. 따라서 위탁관

리의 대상으로 용이하다.

4.2.2 공공도서관의 고유업무

도서관의 업무를 시스템화하면, 수서, 정리, 대출, 참고 및 정간물 그리고 관리업무로 체계화가 가능하다. 도서관에서 고유업무에 속하는 이들 업무는 상황에 따라 일부위탁이 가능한 업무들이다.

수서업무는 선정, 발주, 입수 그리고 회계로 체계화할 수 있는데, 선정이외에 발주, 입수는 위탁이 가능하다(大澤正雄 1997, 57). 도서관에서 선정된 도서를 직접구입하는 방법과, 대행업체를 통해서 구입하는 방법중 어느것을 택할지는 도서관의 규모나 수서의 업무량에 따라 선택해야 한다.

정리업무는 장비, 분류, 편목하는 업무로서 아르바이트, 촉탁 또는 위탁관리가 가능하다. 그리고 오늘날은 컴퓨터 시스템의 도입으로 기계가독목록을 활용한 서지데이터의 구축이 가능하다. 따라서 정리업무의 효율적인 운영을 위해 도서관에 따라 위탁관리를 할 수 있다.

대출, 참고 및 간행물 업무는 정보제공 업무로서 이들 업무는 이용자와의 직접적인 접촉과 자료라는 물리적인 수단을 통하여 이루어 지기 때문에 업무의 성격상 위탁이 불가능한 업무 영역이다.

5. 위탁관리시 고려사항

5.1 업무의 공공성과 본질적 업무

업무의 전부위탁이거나 일부위탁이건 간에 업무의 우선정도를 고려하여 공공성이 높거나 본질적인 업무의 영역은 위탁에서 배제해야 한다. 일반적으로 이용자에게 직접봉사하는 대출이나 정보제공, 이용

지도 등은 공공성이 높은 업무이고, 도서선정 업무 또한 본질적인 업무의 영역으로 위탁에서 배제되어야 한다.

5.2 도서관 중심의 위탁관리

공공도서관 업무중 위탁업무의 유무를 명확히 하고, 정리업무의 위탁시 신속한 처리를 요하는 미정리 도서의 요구가 있는 경우에도 도서관측에서 처리하는 체제가 필요하다. 어떠한 경우라도 도서관업무의 위탁인 경우는 도서관 중심 운영체제를 유지해야 한다.

5.3 위탁계약의 명확성

위탁관리의 경우 법적으로는 공공도서관과 무관계가 성립되고, 업무에 대해서는 행정책임의 소재가 불분명하며, 의회와 주민에 의한 통제가 어려워 의회와 주민들의 의사를 무시하는 사업이 이루어질 수 있기 때문에 위탁계약사항을 명확히 해야한다.

6. 결론

공공도서관이 직면한 문제중의 하나는 지역사회에서의 역할을 결정하는 것이다. 시장에서 비누를 판매하는 것과 도서관에서 이용가능한 서비스를 이용대상자들에게 알리는 것 간에는 강조하는 바가 분명히 다르다.

따라서 공공도서관에 대한 현안이 위탁관리라면 위탁관리를 공론화시켜 공공도서관의 기능에 충실할 수 있는 방안을 공공도서관 나름대로의 내부 분석을 통해서 검토해야 한다.

국내의 어느 지방자치단체에서 위탁관리대상으로

선정한 한 도서관의 총 구성인원은 49명인데, 그 중 사서직은 12명으로 나타났다. 사실 사서이외에는 그 만한 인원이 필요하겠지마는 도서관의 효율적 운영을 위해 재배치가 불가피하다.

공공도서관에서 구입하는 도서가 고도의 전문성이 있어서 분류하는데 어려움이 있는 경우는 많지 않기 때문에 사서자격증을 소지한 자원봉사자들에게 위탁시키거나 일정한 인원의 그룹과 위탁계약을 통해 해결할 수 있다. 그리고 이용자 규모별 전담봉사제를 실시하여 사서들의 개인별 생산성을 높여야 한다. 또한 사서들의 전문성 있는 재배치를 통하여 다른직의 적절한 배치도 고려할 수 있다.

우선 사서들은 서가에서 나와 이용자들과 마주해야 한다. 일용직이나 기능직들은 이용자와 마주하고 사서들은 뒷전에 머물러서는 안된다. 사서들이 이용자와 마주해야 전문직으로서의 능력을 발휘할 수 있다.

공공도서관이 정보제공 기관이라는 의식이 지역사회에 확산될 수 있도록 전문 분야의 사서들을 지원해야 하고, 정보조회서비스의 시행은 불가피하다. 공공도서관에서 부딪히는 이용자들의 직접적 내지는 간접적인 안내요청이나 질문은 아무리 하찮은 내용이라 하더라도 당연히 받아들여야 하는 업무의 일부이다.

공공도서관은 지역사회에 기반을 두고 발전하는 사회적 비영리 기관이다. 따라서 공공도서관의 소장 정보는 순수한 지역정보이다. 많은 정보가 상품화되어 거래가 되더라도 공공도서관의 정보만큼은 그러한 흐름에서 보호되고 방어되어야 한다.

공공도서관의 정보는 소유의 개념보다는 공유의 개념으로 지역사회와 함께해야 한다. 따라서 다음과 같이 몇가지를 제안하고자 한다.

1) 공공도서관을 단지 자치단체의 산술적인 규모

에서 인식할 것이 아니라 지역주민들의 삶의 흔적이 배어있고 지역사회의 지역정보를 관리하는 기관이라는 측면에서 인식해야 한다.

2) 차체에 공공도서관의 중요성을 재 인식하고 공공도서관의 업무를 조정 통제하는 사서전담부서를 자치단체내에 두어 모든 업무가 지역사회를 지향하도록 하고, 개인별 업무의 전문성을 살릴 수 있도록 인원의 재배치를 촉진시켜야 한다.

3) 공공도서관의 민간위탁으로 인하여 국가나 지역사회에 돌아갈 폐해를 깊이 인식하고 공공도서관의 업무분석을 통한 합리적인 위탁안의 마련하면서 행정자료를 포함한 지역의 정보를 수집 보존하여 사적이익의 대상이 되지 않도록 더욱 보호해야 한다.

4) 이제는 공공도서관의 비 상업적인 정보를 더욱 체계화해서 지역주민들과의 관계를 통해 원활히 활용될 수 있도록 도서관 자체구성원들의 경쟁력을 강화시켜 나가야 한다.

5) 공공도서관에서 제공하는 서비스는 정해진 형식이 없고 서비스 제공자와 서비스를 분리할 수 없다. 따라서 서비스의 수준은 제공자의 개인적 능력에 달려 있다. 물론 공공도서관의 존재의의가 서비스의 제공에만 있는 것은 아니지만, 공공도서관의 모든 축수는 언제나 지역주민들에게 두어야 하고 직원들의 전문성을 최대한 발휘할 수 있도록 하여야 한다.

6) 정보통신망의 구축으로 지역정보 네트워크의 실현이 가시화되고 있다. 지역정보네트워크의 거점은 공공기관을 중심으로 이루어 질 수 밖에 없는데, 공공도서관은 수익자 부담의 원칙에서 벗어날 수 있는 계층을 위한 시설과 자원을 공급할 수 있는 가장 적절한 위치에 있다.

따라서 공개경쟁을 통해 고급사서를 수혈하고 인원은 경영평가를 바탕으로 해서 재배치 내지는 적극

적인 서비스체제에 활용토록 하여야 한다.

7) 공공도서관이 위탁관리가 되는 경우 지방자치단체의 정보공개제도가 적용되지 않고, 주민들의 감사가 직접적인 영향을 미치지 않기 때문에 위탁관리자의 출자범위는 배제된다. 따라서 위탁관리의 경우에도 공공도서관을 중심으로 운영되는 체제를 갖추어야 한다.

8) 위탁관리의 경우 직원의 신분보장과 능력이 확

보되지 않는다. 지방공무원법의 적용을 받지 않기 때문에 신분보장이 안되고, 부당한 정치적 압력이 행해질 수 있으며, 연고채용과 정실인사로 인하여 능력이나 인사의 공정성이 위협받게 되어 우수한 인재의 확보가 어렵다.

따라서 위탁계약을 명확히하여 이러한 폐해를 방지할 수 있는 조치가 취해져야 한다.

참 고 문 헌

윤정기, “공공도서관을 기반으로한 지역정보 활성화 방안,” 도서관학 논집 25(겨울호) : 595-635, 1996.

監見升: 정다송 역, “유료인가? 무료인가?” 도서관계 49: 32-38, 1997.

高山正也, 圖書館.情報センターの經營 (圖書館.情報學シリーズ” 4). 東京, 勁草書房, 1994.

大澤正雄: 한국도서관협회 ‘도서관문화’ 편집실 역, “앞으로의 도서관 운영을 위하여 : 공립도서관의 위탁에 대하여 생각한다”. 도서관문화 38(3): 46-58, 1997.

石塚久芳: 한국도서관협회 ‘도서관문화’ 편집실 역, “도서관을 바른 길로 발전시키자”. 도서관문화 38(2): 58-63, 1997.