

# 행정서비스의 민간위탁 사업평가를 통해 본 공공도서관 민간위탁의 함의

Implications in Contracting-out of Public Library through the Evaluating  
Contracting-out of Public Administration Services

배 순 자(Soon-Ja Bae)\*

## 〈 목 차 〉

- |                                  |                           |
|----------------------------------|---------------------------|
| I. 서 언                           | III. 행정서비스의 민간위탁에 대한 사업평가 |
| II. 행정서비스의 민간위탁                  | IV. 공공도서관 민간위탁의 한계        |
| 1. 행정서비스와 공공도서관                  | 1. 공공도서관의 서비스 특성          |
| 2. 민간위탁(contracting out)의 개념과 발전 | 2. 민간위탁의 평가에서 나타난 함의      |
| 3. 우리나라에서의 민간위탁 도입과 확대배경         | V. 결언                     |

## 초 록

본 연구는 행정서비스의 민간위탁과 관련하여 공공도서관의 민간위탁에 대한 당위성을 찾으려는 의도에서 시작된 것이다. 연구의 진행을 위해 국내 특정 지방정부에서 실시한 행정사무의 민간위탁 사업에 대한 종합적인 평가결과와 민간위탁으로 운영중인 지방공공도서관에 대한 경영평가를 활용하였다. 연구의 결과, 기 시행중인 행정서비스의 주민만족도 저하를 비롯하여 도서관서비스의 특성상 공공도서관에 대한 민간위탁 계획은 그 시행에서 많은 한계가 있을 것으로 판단된다.

주제어: 민간위탁, 행정서비스, 공공도서관 민간위탁, 민간위탁 평가

## Abstract

This study is attempt to find out the justification of the contracting-out for public library considering by the results from estimation about public service governed through contracting-out. For this study I made use of both, integrated estimation of public services and evaluation of library service, which have been managed by contracting-out. Finally, I realized that attempting the contracting-out for public library may has many limitations due to the characteristics of library service and the failure to achieve the satisfaction of users in public service.

Key Words: contracting-out, public service, contracting-out for public library, evaluation of contracting-out.

\* 전주대학교 사회과학부 교수

• 접수일 : 2003. 5. 12 • 초심사일 : 2003. 5. 26 • 최종심사일 : 2003. 6. 1

## I. 서 언

세계적으로 본 정부의 역할은 시대를 달리하면서 그 규모와 기능에 지속적인 변화가 요청되고 있다. 즉 19세기의 정부역할은 사회질서를 유지하고 사회제도를 안정시키는 데에 국한되었으나 그후 20세기의 정부역할은 경제규모의 확대와 과학기술의 발전 등으로 인해 국민생활의 전 영역에 관여가 될 정도로 확대되었다. 한편 이와 같은 행정의 비대화는 상대적으로 민간부문과 국민의 경제활동 의욕을 저하시키고 민간의 창의력이 약화되고 국민생활의 지나친 간섭이라는 역효과를 발생시켰다. 이에 따라 1980년대 이후의 세계 각국은 전 사회영역에 확장되어 있는 행정기능을 축소하고 자본주의 시장경제에 부합되는 정부기능의 재편에 의해 '작은 정부'로의 회귀를 지향하게 되었다.

이러한 현상은 오늘날 대부분의 행정서비스를 작은 정부의 실현 아래, 지방자치단체의 책임 하에서 제공되도록 하고 있다. 지방자치단체의 조례로 규정된 공공도서관의 운영 역시 이와 같은 맥락에서 지방행정서비스의 차원에서 고려되고 있다. 따라서 지방행정서비스의 민영화 정책에 관련된 일련의 과정은 공공도서관의 정책에 결코 무관하지 않게 되었다.

IMF 이후, 국내의 각 지방정부에서 실시한 여러 행정서비스의 민간위탁 사업에 대해서는 이제 그 결과를 평가하기에 이르렀으며 이로부터 재검토의 기초를 마련하고 있다. 오랫동안 우리나라에서도 지방행정서비스의 민영화와 연계되어 끊임없이 논의되고 있는 공공도서관의 민간위탁에 대한 검토 역시 이들 관련 사업의 결과와 연계시켜 볼 필요가 있다.

그간 국내의 각 지방자치단체에 민간위탁된 행정서비스의 영역은 매우 다양하며 이들에 대한 평가지표의 내용과 수준이 동일할 수는 없다. 그러나 모든 행정서비스에는 주민의 만족도를 매우 중요한 평가요인으로 포함하고 있다. 그리고 도서관은 무엇보다 공공성을 중시하며 비영리조직의 대표적 기관으로서의 본질을 갖는다. 이와 같은 특성을 감안한다면, 공공서비스 사업으로 이미 실시된 민간위탁 사업의 평가결과 중 주민만족도 부문은 공공도서관이 민간위탁 사업으로서의 타당성 확인을 위한 기초자료로서 활용할 가치가 충분하다.

이러한 배경으로 본 연구에서는 전주시 지방정부의 민간위탁 사업을 대상으로 한 평가와 관련하여 특히 문화시설 부문의 사업결과에 대한 이용자만족도의 평가결과를 기초로 하여 공공도서관의 민간위탁에 내재된 함의를 고찰하고자 한다. 본 연구에서 활용한 전주시 민간위탁 사업평가의 자료는 본 연구자가 연구위원의 일원으로 참여하여 2002년 12월에 실시한 전주시 민간위탁 사업 총 33개 사업에 대한 평가결과 중 서비스의 질 측정으로부터 얻어진 이용자만족도 부문이다.

한편 본 연구에서 활용한 전주시 민간위탁사업 평가에는 도서관사업이 포함되어 있지 않음으로, 민간위탁으로 운영되고 있는 목포시립도서관에 대한 사업평가의 결과도 참조하여 연구의 진행을 보완할 것이다.

## II. 행정서비스의 민간위탁

과거와 달리 현대행정이 복잡하고 다기능의 성격을 갖게 됨으로써 정부개혁에 대한 강한 요구가 제기되었고 이에 대응하는 다양한 방법 중 정부의 공공서비스 공급방식에 대한 변화가 요구되었다. 즉 정부나 공공기관의 행정서비스 업무가 성과성이나 수익성 및 고객만족도에서 민간부문에 뒤질 경우, 어떤 업무에 대해서는 정부가 직접 수행하기보다 전문적인 민간에게 맡겨 이를 수행토록 하는 것이 더 효율적이라는 판단을 하기에 이르렀다. 이러한 판단에 의해 민영화정책이 강구되고 그 방법 중 가장 유력한 대안으로 민간위탁이라는 수단이 채택되고 있다.

### 1. 행정서비스와 공공도서관

국가나 지방자치단체 및 기타 공공단체에 의하여 원칙적으로 제한 없이 사회의 일반 공중이 모두 이용할 수 있게 공급되는 서비스를 공공서비스라 하는데, 이 때 정부에서 행정업무로서 제공되는 서비스를 행정서비스라 한다. 그리고 중앙정부나 지방정부에서 제공되는 행정서비스의 유형은 그 공급주체에 따라 5개의 유형으로 크게 나눌 수 있는데, 이러한 유형에 따라 민간화의 정책이 각각 다르게 적용될 수 있다<sup>1)</sup>

公共供給型 : 정부가 직접 局·課의 형태나 사업소를 통해 행정서비스를 제공하거나 공기업에 의해 제공하는 형태로서 정부간 계약에 의한 서비스공급 형태도 이에 포함된다.

公共民間 併給型 : 행정서비스 공급에 있어 공공과 민간이 병존하는 형태로서, 병원·주택·주차장·도시교통 서비스 등이 포함된다.

公共·民間 협력형 : 공공부문과 민간부문이 협력하여 행정서비스를 생산, 전달하는 형태로서, 정부와 민간기업이 사업을 분담하는 사업분담 형태와 자금을 공동출자하여 법인을 설립하여 제공하는 제3섹터 및 정부와 지역

1) 최창호. 지방자치학, 제2판(서울 : 삼영사, 1999), pp.302-303.

#### 4 한국도서관·정보학회지 (제34권 제2호)

주민이 협력하는 공생산(coproduction) 형태 등이 있다.

업무위탁형 : 정부가 민간기업과 계약을 맺고 행정서비스를 시민에게 공급하는 형태로서, 일반적으로 민간부문이 서비스를 생산하고 지방정부는 기획과 재정부담을 담당하며, 쓰레기수거, 각종 검사, 공공시설 유지 및 관리 등이 그 예이다.

민간공급형 : 민간부문이 서비스를 생산·공급하는 형태로서, 시장공급을 비롯하여 허가, 서비스이용증서, 보조금 등이 지급되며 가스·도로운송 사업 등이 그 예이다.

이상에서 보여준 각종 유형의 행정서비스 공급형태 중 공공도서관은 업무위탁과 민간공급형에 의해 수행될 수 있는 공공서비스로서, 지방자치법에 근원을 두고 있는 행정서비스의 범주에 분명히 포함된다.

우리나라에서의 근대 공공도서관 발전은 근대국가로서의 사회체제 정비의 일환과 개화문명의 상징을 기반으로 하여 1900년대 초에 생성되었다. 그러나 다른 사회적 기관들과는 달리 지역주민들과 함께 하면서도 의도된 식민사관의 실천적 도구로 이용되면서 단순한 공부방의 범주를 벗어나지 못하는 뿌리 깊은 역사적 사유를 경험하여 왔다<sup>2)</sup>. 이와 같은 상황적 환경으로 인한 공공도서관에 대한 잘못된 인식은 공공도서관의 정체성을 혼드는 위기를 늘 경험하도록 하였다.

지방자치단체는 주민의 생명과 재산을 보호하고 그들의 편리하고 위생적이며 풍요롭고 문화적인 생활을 보장하기 위해 존립하는 것으로, 그 업무를 수행함에 있어 준수하여야 할 근본원칙을 지방자치법으로 규정하고 있다. 그러나 작은 정부로의 회귀운동으로부터 비롯되는 각국 지방자치단체의 주요 경향은 다음 세 가지로 요약될 수 있다<sup>3)</sup>.

① 지방자치단체가 제공하는 행정서비스가 확대되고 있다.

② 확대되는 행정서비스의 재원확보를 위하여 강화되는 조세에 대한 주민의 반발이 거세고 있다.

③ 행정서비스의 확대와 주민의 조세저항에 대한 딜레마의 자구책으로 정부 내부의 관리개선을 도모하고 있다.

오늘날 각 국의 지방자치단체들이 경험하고 있는 이상과 같은 유형의 현상은 특히 수익성과 관련이 없는 문화부문의 사업수행에서는 더욱 심각하게 나타나고 있다. 더욱이 공공도서관의 운영은 지역성에 바탕을 두고 있으면서, 무형의 결과를 갖는 서비스기관이기 때문에 시장경제의 논리에 의해 접근되는 행정서비스의 민영화정책을 그대로 적용하기에

2) 윤정기, “국내 공공도서관 민간위탁에 대한 고찰,” 정보관리학회지, 제15권, 1호(1998), p.8.

3) 경기도, 지방자치제 하에서의 지방행정 전문화에 관한 연구(수원 : 경기도청, 1991), pp.139-140.

는 다소 무리가 따른다고 볼 수 있다.

## 2. 민간위탁(contracting out)의 개념과 발전

21세기에 들어와 전 세계의 특성은 지방화, 정보화, 세계화로 규정된다. 따라서 정치·경제·사회의 전반에 걸친 개혁이 요구되고 있으며, 특히 행정적인 측면에서는 행정권한의 과도한 중앙집권화 현상을 억제하고 전문성과 기술성 및 복잡성을 그 특징으로 하고 있다. 이러한 현상은 결국 지방자치단체와 민간의 자율적인 활동을 입법정책적으로 촉진할 필요가 있어, 행정권한을 하급행정기관, 다른 관련행정기관, 지방자치단체, 민간법인이나 단체에 대폭 委任·委託·代行시키고 있으며 그 사례는 점차 증가하고 있다.

행정서비스 업무의 위임 중 대등한 당사자 사이에서의 위임을 특히 위탁이라고 하며, 그 위탁의 본질은 위임의 경우와 전적으로 동일하다. “民間委託”이라 함은 각종 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임 하에 행사하도록 하는 것이다<sup>4)</sup>. 그리고 그 업무를 민간에게 완전히 이양하지 아니하고 행정기관이 그에 관한 권한을 유보하고 있으면서, 민간으로 하여금 자기의 명의로 책임 하에서 해당 업무를 처리하게 함으로써, 정부와 민간이 행정서비스업무를 처리에 관하여 공동으로 책임지고 긴밀히 협조하게 하는 제도라고 할 수 있다.

공공서비스에 있어서의 민간위탁은 정부가 공무원을 통해 생산하고 전달하던 역할을 민간부문과의 계약을 통해 그들로 하여금 공공서비스를 생산하고 전달하는 것이기 때문에 민영화 전략의 하나라고 할 수 있다. 그러나 기존의 민영화(privatization)에서 한 단계 더 발전된 개념으로서, 사회자원을 최적으로 배분하고자 하는 목표지향적 개념이며 일종의 제도적인 정부혁신전략이라고 할 수 있다. 이것의 시행은 이윤동기와 경쟁에 근거하는 민간의 영역이 정부보다 효율적이라는 신념에서 출발된 것으로 시민공공생산(coproduction)의 개념을 기본으로 한다.<sup>5)</sup>

선진국의 경우, 민간위탁의 이론적 기초는 1961년에 그 시작을 보았으며, 1982년에 이르러 사바스(Savas, E. S)의 연구 등 소위 공공경제 이론에 그 기반을 두고 있다. 1960년대에 행정서비스 공급의 민간위탁의 제도적 장치에 대한 논의가 시작되어 정부의 실패가 부각되고 정부의 비효율성과 무능력에 대한 비판적 연구가 공공선택론자들을 중심으로 활발히 전개되었다. 이후 1970년대에 와서는 재정위기의 극복을 위한 수단으로 민영화정

4) 오세철, “행정사무의 민간위탁에 관한 소고,” 시정연찬, 1(1990), p.150.

5) E.S. Savas, *Privatization: the Key to Better Government*(N.J.: Charthan House Pub., 1987), p.82.

책을 고려하였다. 1980년대에 이르러는 작은 정부의 실현이라는 신보수주의 이념을 배경으로 하여, 신자유주의 시장회귀 요구에 의해 영국과 미국을 중심으로 각 국가가 직면한 문제해결의 수단으로 동원되었다. 최근 1990년대에는 행정서비스의 질 개선이라는 행정개혁의 개념으로 인식되어 '행정'(public administration)은 신공공관리(new public management)로, '정부'(government)는 국정운영(governance)이라는 개념으로 점차 변화되는 추세에 있다. 한편, 우리나라의 경우에는 1960년대와 1970년대의 고도성장정책에 따른 정부기능의 과도한 확대와 정부조직의 무리한 팽창에 대해 1980년대와 1990년대 들어서면서 이를 반성, 비판하게 되었다. 정부기능의 한계를 설정하고 정부조직을 축소 개혁하려는 경향을 보이면서 정부기능의 재조정이라는 취지에서 민간부문의 역할을 활용하자는 정부혁신전략의 개념에서 시도된 이 개념은 영국의 질 향상을 위한 경쟁프로그램의 시장성과, 뉴질랜드의 기업식 정부형태에서 영향을 받았다고 할 수 있다<sup>6)</sup>.

시장실패, 정부실패, 지방정부의 재정적 한계를 극복하려는 의지는 작은 정부의 추진에 의해 지역사회에 번영을 위하여 공공서비스의 최적한 자원배분을 위한 민영화정책의 한 수단이자 가장 보편적인 방법으로 계약을 통한 민간위탁(contracting out)을 채택하였다. 이러한 차원에서 채택된 민간위탁은 곧 공공서비스의 상품화를 모색하자는 것이다.

### 3. 우리나라에서의 민간위탁 도입과 확대배경

국가마다 민영화의 배경에는 이데올로기와 재정적인 문제로부터 그 차이를 갖는다. 영국은 이데올로기의 측면이, 미국은 재정적인 측면이 강하며, 우리나라의 경우에는 IMF 관리체제라는 특수 상황이 그 촉진의 배경이 된다.

즉 우리나라의 행정서비스 민간위탁은 아래와 같은 도입배경에서 비롯되었다.

\* 1970년대 초부터 행정업무의 방대화에 따른 민원발생의 증가와, 행정의 전문화로 인해 기획업무와 집행사무를 병행함은 업무의 능률성 저하를 증가한다는 것에 대한 인식이 확산.

\* 정부의 비효율과 조세구조의 왜곡현상에서 출발.

\* 국가부도의 위기 등 현실적인 경제위기를 극복하려는 방안으로 확대.

\* 공공부문의 비경쟁성과 비효율성을 극복.

이상과 같은 환경적인 배경에 의해, 1990년대 후반에 대대적인 민간위탁이 주장되고 1998년 10월에는 행정자치부 소관으로 전국의 조직관리 담당자들이 모여 민간위탁의 가능성에 대한 연찬회를 개최하기에 이르렀다. 그리하여 2002년도 현재 전국의 각 지방정부

6) 이계식 등, 360만의 드라마(서울 : 중앙M&B, 1998).

에서 민간위탁한 행정서비스는 총 933 건에 달하고 있다<sup>7)</sup>.

국내 행정서비스의 민간위탁이 도서관서비스로 확대되는 법적 근원은 정부조직법과 지방자치법 및 지방교육자치법에 각각 규정되어 있다. 즉 국립중앙도서관은 정부조직법에 의거하여 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정이 있으며 자치단체장 소관 공립공공도서관은 지방자치법에 제정된 행정기관간 위탁과 민간위탁의 관련 조항 제3항에 도서관 민간위탁과 공사위탁이 포함되어 있다. 한편 교육자치단체장 소관 공립공공도서관은 지방교육자치에 관한 법률 제36조, 제52조에 민간위탁의 조항이 있다.

이러한 사회적·법적인 배경을 갖는 공공도서관의 민간위탁은 1988년 경상남도가 관할 시·군의 민간위탁사무 가능업무로 도서관서비스를 조사한 것을 시작으로 한다. 민간위탁의 공식화는 1997년 1월 전국의 주요 언론에서 정부의 「경쟁력 10% 이상 높이기」실천방안에 도서관운영이 포함된 보도에 의해서 이다.

한편 가까운 일본의 경우 1980년대에 일본의 교토(京都)시와 아다치(足立)구에서 공공도서관 민간위탁이 시작되었으나 1990년대에 들어와 조후(調布)시에서 도서관인들과 시민단체들에 의하여 좌절된 사례가 있어, 민간위탁의 실현에 대해서는 반신반의하는 분위기도 있었다. 그러나 1995년 9월, 경기도 의정부시립도서관이 의정부시설관리공단으로 위탁 경영되는 것을 시작으로 2002년 현재 국내 공공도서관의 민간위탁 사례는 서울시의 6건과 경기도의 7건 등을 비롯하여 각 지방자치단체별로 총 19건에 달한다<sup>8)</sup>.

### Ⅲ. 행정서비스의 민간위탁에 대한 사업평가

서비스전달의 비용을 절감하고 서비스의 질을 향상시키고자 하는 목적에서 이루어지고 있는 행정서비스의 민간위탁은 여러 가지 기대되는 효과로 인해 그 시행의 필요성이 강조되었다. 따라서 각 지방정부에서는 여러 부문에 걸쳐 행정서비스의 민간위탁을 시도하였으며, 그 결과 행정적인 절차를 위한 사업평가의 단계까지 이르렀다.

본 연구의 진행을 위해 활용한 이용자만족도 평가내용은 전주시에서 위촉한 도내 대학소속의 지방자치연구소 평가단에서 2002년 12월에 실시한 「민간위탁 사업평가」결과이다. 행정서비스의 이용자만족 조사에 포함시킨 민간위탁의 대상은 전주시에서 위탁한 사업 총 33건이며 그 중 연구의 진행을 위해 활용한 평가내용은 문화 관련 5개 사업체이다. 행정서비스의 민간위탁은 계약체결 시의 조건으로, 본래의 민간위탁 목적에서 위배되는

7) 행정자치부 편, 통계연보 2000 참조.

8) 한국문화정책개발원 편, 도서관 중장기 발전방안 연구(서울 : 동개발전, 2003) 참조.

결과가 평가되었을 경우에는 재계약에서 제외될 수 있는 내용이 포함되어 있다. 따라서 각 사업에 대한 평가는 반드시 거쳐야 되는 과정이며 평가실시의 가능여부는 곧 행정서비스의 민간위탁 여부의 결정에도 중요하게 고려해야 하는 사항이 될 것이다.

본 사업평가단에서 실시한 평가적용의 지표는 “인력관리의 효율성”을 비롯한 5개 영역에 따른 사업실적 부분과 “시설 및 환경”을 비롯한 5개 영역에 따른 이용자만족도 부분으로 구분되며 이 중 이용자만족도 부분은 총 평가점수의 50%에 해당되는 비율로 고려된다. 이용자만족도 측정을 위한 조사는 공공서비스의 대상이 되는 이용자중 실 이용자를 대상으로 사업현장에서 직접 이루어졌다. 본 연구에서 활용한 문화시설의 각 사업체별 조사대상은 청소년문화시설, 문화의 집, 일반 문화시설에 포함되는 16개 사업 중 프로그램에 의한 서비스에 관련 전문가의 역할이 중시되는 문화의 집 5개 사업장과 일반문화시설에 포함되는 전주전통문화센터와 전주역사박물관 및 전주전통술박물관 등 8개 사업장이다. 그리고 만족도의 측정에는 5개 항목 내 16개 세부항목으로 구성된 평가지표가 적용되었으며 그 결과는 평균점수에 의해 <표 1>에 나타내었다.

<표 1> 전주시 민간위탁사업 주민만족도(문화시설 부문)

평가항목	세부항목	평균점수	*전체평균
시설 및 환경	내부 환경만족도	7.92	7.92
	청결도	8.25	
	시설만족도	7.26	
		7.80	
서비스 내용과 질	서비스의 전문성	6.79	8.08
	자유로운 이용	6.25	
	직원의 친절성	8.15	
		7.06	
프로그램 구성	프로그램의 유익성	8.11	7.61
	운영자의 전문성	7.30	
	프로그램의 다양성	7.16	
		7.52	
운영 및 관리	홍보 만족도	6.85	7.57
	이용시간	7.31	
	비용만족도	7.64	
	전체적 분위기	7.86	
	고충, 의견수렴 의지	7.50	
	추천 의지	7.36	
		7.42	

\* 전체평균은 33개 사업장 전체에 대한 평균점수로서, 문화관련 사업장이 갖는 만족도의 수준을 비교하기 위해 나타낸 것이다.

본 연구의 기본적인 의도는 행정서비스 민간위탁 사업의 평가결과를 통해서 공공도서관의 민간위탁이 갖는 정당성을 예견하고자 함에 있다. 따라서 단일 지방정부에서 민간위



탁한 전 사업에 대한 평가로는 최초의 사례인 「전주시 민간위탁사업 평가」를 활용하여 연구를 진행하였다. 그러나 전주시의 행정서비스 민간위탁 중에는 도서관서비스가 포함되어 있지 않아, 본 연구자는 민간위탁된 공공도서관을 대상으로 사업평가를 실시한 「목포시립도서관 경영평가」의 결과를 참조하여 연구의 제한을 보완하였다.

목포시립도서관에 대한 경영평가는 2002년 11월에 한국자치경영평가원에서 실시한 것으로서, 평가내용 중 이용자만족도 수준에 관련된 조사결과를 활용하였으며 이용자만족에서 나타난 세부 항목별 결과는 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 목포시립도서관 이용자만족의 세부항목별 순위

순위	설문항목	평균	100점 환산점수
1	이용시간에 대한 평가	3.63	65.8
2	근무자 친절도	3.18	54.5
3	환기상태	3.14	53.5
4	편의시설에 대한 평가	3.09	52.3
5	각종 안전시설에 대한 평가	3.05	51.3
6	청결상태	3.04	51.0
7	부대시설 수준	2.98	49.5
8	이용 관련 장비와 기구의 적정성	2.98	48.3
9	주 이용시설의 수준	2.93	47.0
10	이용 교통수단에 대한 평가	2.88	40.3
11	자료검색시스템, 도서자료 구비수준의 적정성	2.46	36.5

「목포시립도서관 민간위탁 경영평가」 보고서, p. 30 인용.

#### IV. 공공도서관 민간위탁의 한계

##### 1. 공공도서관의 서비스 특성

공공도서관의 가장 근본적인 기능이 존재의 이유는 만인에 대한 차별 없는 서비스의 제공에서 찾을 수 있다. 특히 국제적 공감대를 기초로 하고 있는 1945년 제정, 1995년에 개정된 유네스코선언을 보더라도 공공도서관의 수혜자는 세금을 납부하는 전 국민의 차별 없는 대상이며, 공공도서관의 봉사는 그 어떠한 사상적·종교적 검열에 대해서도 굴복하지 않고 상업적인 압력에 대해서도 항거해야 함을 천명하고 있다. 이러한 공공도서관의 근본적인 사명에 덧붙여 비용절감과 연계하여 고려될 수 없는 공공도서관의 서비스 특성으로 다음과 같은 대표적인 사항을 들 수 있다.

먼저, 도서관은 여하간의 정치적·사회적·경제적 변동 하에서도 비영리적 성격을 갖는 조직이다. 따라서 공공도서관서비스의 시장요건은 민간위탁과 관련되는 경쟁시장이기

보다 준시장의 요건을 갖고 있다. 즉 도서관서비스에는 준시장의 거래상 특성<sup>9)</sup>인 경제적 거래만이 아닌 신뢰의 거래이며, 서비스의 효과를 위해서는 장기적 계약이 필요하고, 서비스의 교환 뿐 아니라 사회적 교환이 중요하다는 점과 동일한 특성이 있기 때문이다. 뿐만 아니라 공공도서관은 무효의 원칙에 의한 운영체임으로 경쟁에 의한 계약조건이 아예 성립될 수 없는 특수성을 갖고 있다. 따라서 이러한 공공도서관의 서비스 특성은 민간위탁이 기본적으로 지향하는 공급자간의 경쟁이 이루어질 수 있는 시장형성을 어렵게 한다.

또한 공공도서관의 기능에는 사회교육이 포함되어 있다. 교육의 효과란 거시적으로 나타나는 결과로서, 민간위탁의 사업평가에서 중시하는 비용절감은 곧 비용대 효과를 의미하기도 하여 이는 즉시적인 결과에 대한 측정으로 가능한 부분이다. 따라서 행정서비스의 민간위탁이 지향하는 비용절감의 효과를 평가하기란 환전성이 어려운 공공도서관의 서비스 특성으로는 불가능하다.

공공재로서의 서비스 유형에는 상하수도 처리나 쓰레기수거와 같이 일상의 생활에 밀접한 소비특성을 갖는 일상적 서비스와 도서관봉사와 같이 일상적으로 사용하지 않아도 생활이 유지되는 비일상적 서비스가 있다. 비일상적 서비스의 특성은 발전적 결과를 가지며 또한 가치재로서, 수익성보다 공공성에 더 가치를 둔다<sup>10)</sup>. 이와 같은 공공재로서의 재화적 가치를 갖는 공공도서관의 서비스 특성 역시 민간위탁의 사업대상으로서 공공도서관의 부적합성을 말 할 수 있다.

## 2. 민간위탁의 평가에서 나타난 함의

일찍부터 시작된 선진국의 행정서비스 민간위탁에 대한 성과측정을 보면, 1970년대 후반부터 1980년대 초기의 조사에서는 많은 학자들 간에 비용측면에서 정부부문에 비해 효율적이라는 평가를 내렸다<sup>11)</sup>. 국내의 경우에 있어서도 도시 쓰레기수거의 민영화 성과에서 동일한 내용의 결과가 발표되기도 하였다<sup>12)</sup>. OECD 보고서(1993:99-194)에서도 효율성의 증대에서는 확인이 되나 서비스의 질 개선에 대해서는 회의적이라는 보고가 있다.

그러나 이와 같은 긍정적 판단이 있는 민간위탁의 또 다른 측면에서는 이론적으로 기대한 것과는 달리 현실적으로는 민간위탁의 효과에 대해 우려를 나타내는 연구가 더 많

9) Alastair Wilson, "Welfare for Those Who Can? The Impact of the Quasi-market on the Lives of People with Policy Difficulties," *Critical social Polity* Vol.20, No.3(2000), p.481.

10) 이현재, 재정경제학(서울 : 박영사, 1986), p.79.

11) M. Bendrick, "Privatization of Public Services: recent Experience," in H. Brooks & Colleagues(eds). *Public-Private Partnership: New Opportunities for Meeting Social Needs*(New York: Harper and Row. ; Savas, E.S. 1987). *Privatization: the Key to Better Government*(N.J.: Chatham House Pub.) 등

12) 김학노 외, "부산시 공공서비스 공급의 민영화에 관한 연구: 형평과 능률의 관점에서," *釜山大 地方行政研究* Vol.3, No.1(1991), pp.1-55; 손희준, 1992. "한국 도시공공서비스의 민영화 성과측정 연구 : 쓰레기수거 서비스를 중심으로," 성균관대학교 대학원 박사학위논문 등 다수.

다. 1980년대 이후에 발표된 많은 연구들에서는 민간위탁의 효과에 대해 비용절감이라는 결과가 있더라도 서비스의 질과 수준의 저하는 민간위탁의 근본적 목적에 대한 재검토를 의미하는 것이라는 회의론이 확대되었다. 특히 복지분야를 포함한 전문서비스 분야에서는 비용절감의 효과보다는 서비스의 질에 대한 관심이 더 중요하다는 주장이 늘고 있다.

1994년, 도서관 및 독서진흥책을 강구할 목적으로 제정 공포된 「도서관 및 독서진흥법령」에 의하면 공공도서관의 운영에 관한 사항이 포함되어 있다. 그리고 지방도서관 및 독서진흥위원회의 구성 및 운영에 관한 사항은 지방자치단체의 조례에서 규정하도록 되어 있다. 그리고 이 조례는 공공도서관이 시민대중과 밀착하여 정보교육과 문화센터로서의 역할을 수행하는 데 필요한 가장 중요한 법적인 장치가 되고 있다.

이러한 법적 장치에 의해 공공도서관은 지역 주민의 문화활동과 평생교육을 증진하고 독서생활화를 선도할 수 있는 구심체의 역할을 수행하는 사회적 책임을 부여받고 있다. 그러나 주민에 대한 서비스의 전달비용을 절감하고 서비스의 질을 향상시키고자 하는 목적에서 출발된 행정서비스의 민간위탁이라는 경제적 수단이 오히려 일부 지방자치단체에서는 도서관의 존립기반을 위협하는 수단으로 악용되는 경우를 보게 된다.

작은 정부의 실현이라는 세계적 추세와 국제금융위기는 국가적 상황으로 시작된 우리나라에서의 공공서비스 민영화정책은 주민에 대한 서비스의 질 향상과 경비절감이라는 두개의 상이한 목적으로 인한 실천상의 딜레마를 겪고 있다. 더욱이 도서관은 수익성을 기대할 수 있는 경제적 대상이 아니므로 민영화정책의 기본적인 의도를 적용할 수 있는 범위 밖의 공공서비스이다. 도서관의 이와 같은 기본적인 특성을 고려하지 못한 민간위탁의 대상사업으로서의 선정발상은 애초부터 잘못된 계획이라는 것이 여러 논문에서 입증되어 왔다.

행정서비스의 민간위탁이 갖는 기본적인 개념에서 뿐 아니라 적용상의 실천적 절차에서도 공공도서관의 민간위탁은 여러 가지 면에서 제한점을 내재하고 있다. 그중 대표적인 사항을 든다면, 민간위탁의 계약상 반드시 거쳐야 되는 평가의 적용이 도서관봉사에 대해서는 무리라는 점이다.

일반적으로 정부서비스의 성과를 측정하는 기준으로 제시되는 사항은 능률성, 효과성, 형평성, 대응성 등이다<sup>13)</sup>. 그러나 이들 기준들은 공공서비스의 경험적 평가기준으로 적용하기에는 일반적이며 추상적인 개념이다. 더욱이 효과성이란 어떤 대상에 대한 분석력을 가지기 보다 기대에 대한 정당성을 위한 수사적 표현이기 때문에 성과를 위한 평가기준으로 수용하기에는 무리라는 주장이 강하다<sup>14)</sup>.

민간위탁으로부터 정부가 기대하는 주요한 성과에는 비용절감의 효과가 포함되어 있다.

13) 최창호, 전거서.

14) Burton Gummer, "Competing Perspectives on the Concept of Effectiveness in the Analysis of Social Services," *Administration in Social Work*, Vol.11, No.3/4(1987), pp.37-51.

그러나 민간위탁의 비용에 포함되는 직접비용, 간접비용, 사회적 비용 중 직접비용에는 고객비용이 들어 있으며 이 비용은 민간위탁의 경우에는 수혜자가 부담하게 된다<sup>15)</sup>. 따라서 공공도서관의 민간위탁 시에는 도서관이용자가 부담하게 되는 비용으로서, 이는 유네스코에서 제정한 공공도서관의 기본적인 운영원칙에 위배되는 결과가 된다. 뿐만 아니라 정부의 입장에서는 비용절감이라는 민간위탁의 효과가 생길 수 있으나 주민의 입장에서는 비용의 지불로 인해 만인에 대한 평등한 정보제공이 실현될 수 없으므로 결국 형평성에서도 위배가 된다. 공費에 의한 운영과 무료의 원칙이 적용되는 공공도서관의 경우, 민간위탁에 의해 제기되는 수혜자부담이라는 새로운 비용은 결국 경제적으로 불리한 주민의 항거 혹은 불만으로 부터 발생하는 사회적 비용의 증가가 있을 뿐이다. 이는 결과적으로 볼 때 비용절감의 효과에 결코 긍정적인 작용을 하였다고 볼 수 없는 것이다.

공공행정서비스의 범주로서 민간위탁의 대상으로 포함되고 있는 공공도서관의 경우, 이상과 같은 이론적인 내용에서 뿐 아니라 국내의 한 지방정부에서 실시한 민간위탁사업종합평가의 결과에서도 도서관의 민간위탁 논의는 부적합함을 예측할 수 있다. 3장의 <표 1>에 나타낸 바와 같이 사업평가에서 50%의 비율로 적용되고 있는 이용자 만족도를 보면 5개 평가지표의 전 세부항목에서 전체의 평균수준을 밑돌고 있다. 특히 “서비스의 질”은 다른 항목에 비해 더 낮은 수준을 보이고 있어, 민간위탁이 갖는 기본 목적인 서비스의 질 향상에서 제대로의 성과를 거두지 못하였음을 알 수 있다.

지방 공공행정서비스의 민간위탁 평가에서 분석되는 이와 같은 문제점 외에도 민간위탁된 공공도서관을 대상으로 하여 단독으로 실시된 평가결과로부터는 도서관서비스의 민간위탁에 대한 부정적 결과가 더욱 실제적으로 나타났다. 본 평가는 2002년 11월에 한국자치경영평가원에서 실시한 「목포시립도서관 민간위탁의 경영평가」로서, 평가결과 나타난 서비스의 질과 경비절감의 수준은 민간위탁의 재계약이 어려운 수준이었다. 그 결과 2001년 1월에 새마을운동중앙회 목포시지회에서 목포시로부터 운영을 위탁받은 목포시립도서관은 2003년 1월 시 직영으로 도로 환원된 사례가 있다.

목포시립도서관은 1974년 1월에 개관되어 1994년에는 한국도서관협회로부터, 1996년에는 문화체육부로부터 최우수도서관상을 수상한 바 있으며 같은 해 국립중앙도서관으로부터는 전국시범도서관으로 지정되기도 하였다. 그러나 민간위탁 2년 후의 경영평가에서 얻은 점수는 100점 만점에 시설이용만족도 34.5점, 자료검색시스템의 적정성 36.5점, 시설사용료 지불의향 39.8점 등으로 도서관 전체만족도 수준이 51점이었다. 또한 영업손실에서도 14.93%가 증가되는 평가를 얻었으며, 이용자 만족도에서 특히 자료검색시스템 및 도서관자료 구비 수준의 적정성 수준이 조사항목 중 가장 낮은 수준의 평가를 받은 점은 그

15) J. Prager, "Contracting Out Government Services : Lessons from the Private Sector," *Public Administration Review*, Vol.54, No.2(1994), p.181.

시사하는 바가 매우 크다 할 수 있다.

위의 표에서도 알 수 있듯이 이용자만족의 평가항목 중 도서관의 전문적 역할이나 수준에 가장 밀접하게 작용하는 검색시스템이나 자료의 구비 수준이 가장 낮은 순위라 함은 곧 정보센터로서의 도서관 기능의 상실이라고 할 수 있을 것이다. 뿐 만 아니라 공공도서관의 민간위탁 계획은 기존에 실시된 전주시의 민간위탁 사업평가의 결과에서나 목포시립도서관 사업평가 결과에서 보는 바와 같이 주민만족도의 실패는 도서관의 존재이유를 위협하는 가장 중요한 운영요소의 부재를 의미하게 된다.

## V. 결 언

본 연구에서는 공공도서관의 민간위탁과 관련하여 도서관 내적인 내용보다 행정적인 수준에서 접근하고자 하였다. 이는 국내의 공공도서관이 직면하고 있는 민간위탁을 비롯한 여러 부문에서의 현실적 문제는 각 지방정부에서 수행되고 있는 행정서비스의 범주 안에서 해결되어야 할 과제이기 때문이다. 특히 민간위탁과 관련된 제반 문제는 지방정부의 행정서비스 체제와 불가분의 맥락에서 고려되고 또한 해결되어야 할 부분들이기 때문이다.

970년대에 영·미를 중심으로 시작된 행정사무의 민영화 조류는 정부재정혁신을 위한 새로운 모델로서 지속적인 관심을 끌어 왔으며, 우리나라에서는 IMF라는 국가적 위기를 맞으면서 자연스럽게 수용되어 이제는 사업결과의 평가단계를 지나고 있다. 공공도서관으로서는 찬반의 논의가 있는 가운데 1995년에 첫 민간위탁의 사례가 생겼다. 한편 도서관 서비스의 민간위탁 사업에 대한 평가로는 위탁기간 2년이 경과된 도서관을 대상으로 시행된 예가 있으며 평가결과는 재계약이 취소되고 시 직영으로 도서관운영이 환원되었다.

본 연구자는 지방정부의 차원에서 처음으로 시행된 행정서비스의 민간위탁 전 사업을 대상으로 평가한 결과로부터 공공도서관의 민간위탁에 대한 시사점을 찾으려는 의도에서 연구를 진행하였다. 행정사무의 민간위탁은 무엇보다 비용절감과 서비스 질의 향상에 그 근본 목적을 두고 있는데 본 연구에서는 전주시의 평가결과 중 서비스의 질을 측정하기 위해 설정된 주민만족도 부분을 참고하였다.

그리고 연구의 타당성을 보완하기 위해 전주시와 비슷한 수준의 지역적 요소를 갖고 있으면서 민간위탁으로 운영중인 목포시립도서관을 대상으로 실시한 경영평가의 내용 중 이용자만족조사의 결과도 활용하였다. 참고한 두 평가내용에서 이용자만족도 부분을 참고한 이유는 행정서비스의 민간위탁이 갖는 주된 효용은 곧 주민만족의 상승이며 또한 사업평가에서도 대민 서비스의 향상을 중요한 지표로 적용하기 때문이다<sup>16)</sup>.

전북 전주시 민간위탁 사업에 대한 총괄적 평가와 전남 목포시의 민간위탁 공공도서관을 대상으로 한 이용자만족도 조사결과를 바탕으로 얻어진 공공도서관 민간위탁과 관련하여 합의되는 내용은 다음과 같이 요약된다.

\* 행정서비스에 포함되는 공공도서관은 비영리조직의 대표적 기구로서, 그 서비스의 특성은 만인에 대한 차별 없는 제공을 운영의 기본원칙으로 삼고 있다. 따라서 경쟁이라는 시장의 논리에서 시작된 민간위탁의 대상 사업으로는 원칙적으로 적합하지 않다.

\* 공공도서관 서비스의 시장요건은 일반 복지서비스의 시장을 형성하는 준시장의 조건을 가진다. 그러므로 경제적 거래만이 아닌 신뢰의 거래이며 서비스의 교환 뿐 아니라 사회적 교환을 중시하게 되므로 장기적인 계약에 의해서만 업무의 전문성을 확보하게 된다. 따라서 민간위탁의 운영조건에 포함되는 평가를 통한 재계약 제도는 도서관의 전문성 확보에 지장을 초래하게 된다.

\* 도서관서비스에 포함되는 교육적 기능의 효과는 거시적으로 판명되므로 환전성이 불가능하다. 따라서 도서관서비스의 특성상 민간위탁에서 지향하는 경비절감의 효과를 평가하기 위한 비용대 효과를 측정하기가 불가능하다.

\* 민간위탁의 사업평가에 적용하는 정부서비스의 성과 측정의 기준에 포함되는 능률성, 효과성, 형평성, 대응성은 공공서비스의 경험적 평가기준으로 적용하기에는 일반적이며 추상적인 개념으로서, 성과를 위한 평가기준으로 수용하기에는 무리다.

\* 민간위탁으로부터 정부가 기대하는 주요 성과에는 비용절감의 효과가 포함되어 있으나 주민이 기대하는 도서관의 주요 성과에는 전문성과 서비스의 향상이다. 그러나 민간위탁으로 인해 야기되는 전문사서들의 신분적 불안은 곧 역할개념의 저하를 가져오게 되며 이는 주민만족도의 저하로 이어지는 주요 동기가 된다.

\* 행정서비스의 민간위탁 조건에는 위탁사업체에 대한 보조금 지급과 일정한 기간을 통한 경영평가가 필수적으로 수반된다. 이에 소요되는 경비는 오히려 예산의 절감보다 과외의 비용으로서 운영비의 상승을 초래하는 결과가 된다.

현 우리나라의 공공도서관이 처하고 있는 상황은 법적 근거의 명분에 의해 지방자치단체장 소관의 공공도서관은 민간위탁을, 교육자치단체장 소관의 공공도서관은 명칭변경을 시도하여 결국에는 전문사서의 정신적 위기와 지역사회의 정보문화를 해체시키는 상황으로 몰아갈 위기에 있다. 더욱이 민간위탁의 명분은 법적인 근거를 토대로 하고 운영비용의 절감, 업무기능의 질적 개선, 주민의 욕구충족 등의 이유를 들으로써, 열악해지고 있는 경제적 상황으로부터 더욱 강력한 지지세력을 확보하게 된다.

그러나 기존에 시행된 몇 건의 민간위탁 사업평가에서 보여준 결과로부터 시사되는 공공도서관의 민간위탁 계획은 민간위탁의 기본적인 개념과 적용에서 분명히 위배되는 많

---

16) 오세철, 전게서.

은 문제점을 발견할 수 있다. 그럼에도 공공도서관의 민간위탁 계획은 여전히 진행 중에 있으며 예산의 절감과 사회적 분위기는 이러한 계획에 더욱 그럴듯한 명분과 이유가 되고 있다. 국내의 공공도서관이 겪고 있는 이와 같은 위기적 상황에 대해서는 보다 이론적이고 경험적인 접근을 필요로 하며 또한 지역사회의 정보문화가 위협받지 않는 안정된 정책수립이 시급히 요청되는 바이다.

본 연구는 서론에서 밝힌 바와 같이 공공도서관의 민간위탁 문제는 일반 행정서비스의 민간위탁 문제와 결코 분리될 수 없다는 점을 감안하여 행정서비스의 민간위탁에 연구의 초점을 두었다. 그리하여 결과적으로, 본 연구의 이론적 배경에서 공공도서관의 자체적 내용이 접근에서 제외되는 제한점을 지적할 수 있다. 이러한 제한점은 공공도서관 민간위탁에 관련된 또 다른 차후의 연구에서 보완, 전개되기를 기대한다.

## 참고문헌

- 경기도. 지방자치제 하에서의 지방행정 전문화에 관한 연구. 수원 : 경기도청, 1991.
- 김영기. 공공서비스 성과에 대한 수혜자평가의 결정 요인. 박사학위논문, 부산대학교 대학원 박사학위논문, 1991.
- 김학노 외. “부산시 공공서비스 공급의 민영화에 관한 연구: 형평과 능률의 관점에서,” 釜山大地方과 行政研究 제3권 제1호(1991), pp.1-55.
- 한국자치경영평가원. 「목포시립도서관 민간위탁 경영평가 보고서」(미간행). 2002.
- 민난희. 공공서비스 관련 성과인식에 관한 연구. 석사학위논문, 경상대 경영행정대학원, 2000.
- 손은숙. 공공서비스의 공급유형과 비용분석 연구. 한남대 대학원 석사학위논문, 1996.
- 손희준. 한국 도시공공서비스의 민영화 성과측정 연구: 쓰레기수거 서비스를 중심으로. 박사학위논문, 성균관대학교 대학원, 1992.
- 여영혁. 우리나라의 지방자치단체의 재정적 확충방안에 대한 연구. 석사학위논문, 건국대 행정대학원, 1988.
- 오세철. “행정사무의 민간위탁에 관한 소고.” 시정연찬, 1(1990), pp.158-173.
- 윤정기. “국내 공공도서관 민간위탁에 대한 고찰.” 정보관리학회지, 제15권 제1호, p.7-17.
- 윤희윤. “한국 공공도서관의 해체위기와 탈출구,” 한국도서관·정보학회지, 제30권 제2호 (1999), p.29-54.
- 이계식 등. 360만의 드라마. 서울 : 중앙M&B, 1998.
- 이현재. 재정경제학. 서울 : 박영사, 1986.

- 「전주시 민간위탁 사업평가 보고서」. 2003. 전주대학교 지방자치연구소. (미간행)
- 최창호. 「지방자치학」. 제 2판. 서울: 삼영사, 1999.
- 한국문화정책개발원 편. 「도서관 중장기 발전방안 연구」. 서울: 동개발원, 2003.
- Bendrick, M. "Privatization of Public Services: recent Experience," in H. Brooks & Colleagues(eds). *Public-Private Partnership: New Opportunities for Meeting Social Needs*. New York: Harper and Row, 1984.
- Gummer, Burton. Competing Perspectives on the Concept of "Effectiveness" in the Analysis of Social Services," *Administration in Social Work* 11(3/4), 1987. :37-51.
- Prager, J. "Contracting Out Government Services: Lessons from the Private Sector," *Public Administration Review* 54(2)(1994): 176-184.
- Roth, Gabriel. *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*. Washinton DC.: Oxford University Press, 1987.
- Savas, E.S. *Privatization: the Key to Better Government*. N.J.: Charthan House Pub, 1987.
- Wilson, Alastair. "Welfare for Those Who Can? The Impact of the Quasi-market on the Lives of People with Policy Difficulties," *Critical social Polity* 20(4)(2000): 479-502.