

공공도서관 위탁경영의 현상과 과제에 관한 고찰*

A Research on the 'Contracting Out' of Public Library Services in Korea

곽 동 철(Dong-Chul Kwack)**

< 목 차 >

- | | |
|-------------------------|---------------------------|
| I. 서론 | V. 공공도서관 위탁경영의 전제조건과 추진전략 |
| II. 공공도서관 위탁경영에 대한 논란 | VI. 공공도서관 위탁경영의 개선방안 |
| III. 공공도서관 위탁경영의 유형과 현상 | VII. 결 론 |
| IV. 공공도서관 위탁경영의 성과와 문제점 | |

초 록

본 연구는 공공도서관의 위탁경영과 관련된 현상과 과제를 조사·분석하여 핵심적 문화기반시설인 공공도서관의 경영을 활성화하는데 목적을 두고 있다. 이를 위해 본 연구에서는 다음과 같은 공공도서관의 주요한 사항들을 고찰하고 있다. 첫째, 공공도서관 위탁경영의 논리적 근거가 되는 배경과 추이를 살펴보고, 둘째, 공공도서관 위탁경영의 현상과 문제점을 분석하고, 셋째, 이를 통해 향후 바람직한 공공도서관 위탁경영의 개선방안 등을 제시하고 있다.

주제어: 공공도서관, 민간위탁, 아웃소싱, 민영화, 경영전략, 위탁경영

ABSTRACT

The purpose of this research is to analyze the trend and performances of contracting out the management of public libraries in Korea, in order to help promote the effectiveness and efficiencies of their operations. In this research, Investigated in detail are the following issues: First, the need for and background of contracting out public library services and their present state in Korea; Second, the pros and cons of contracting out public library services; and finally, based on the aforementioned findings, a future model of 'contracting out' public library services is proposed in order to further the effective management of public libraries in Korea.

Key Words: Public Library, Contacting-out, Outsourcing, Privatization, Management Strategy

* 이 논문은 한국도서관정보학회 2007년도 하계 학술발표회 발표원고의 내용을 수정 보완한 것임.

** 청주대학교 인문대학 문헌정보학과 교수(kwackdc@cju.ac.kr)

• 접수일: 2007년 8월 25일 • 최초심사일: 2007년 8월 3일 • 최종심사일: 2007년 9월 21일

I. 서론

최근 우리나라 정부와 자치단체가 추진하고 있는 공공서비스 부문의 위탁경영에서 성공적인 사례들도 있지만, 공공도서관, 박물관, 미술관 등과 같은 비영리적인 성격을 지닌 문화시설의 경우에는 세부 분야별로 여러 가지 문제점들을 노정하고 있다. 현재 우리나라 공공도서관의 위탁경영은 전체적으로 볼 때 성공할 수 없는 주변 환경에 처해 있지만, 일부 공공도서관의 경우에 그 결과가 수탁기관과 도서관직원의 많은 관심을 바탕으로 성공적인 부분도 나타나고 있다. 아직까지 우리나라 공공도서관의 위탁경영 환경은 법적·제도적 여건 미비와 인식 부족, 시장의 경쟁여건 조성 결여, 문화예술에 대한 특수성 및 위탁경영 목표설정의 불명확성, 위탁경영 후 운영관리 및 평가제도의 미흡 등으로 제대로 발전시켜 나갈 인프라를 구축하지 못한 상태에 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라 공공도서관의 경영은 정부 및 자치단체에서 공공서비스로 분류되고 있으므로, 이에 대한 위탁경영 사례들은 점차 늘어날 수밖에 없을 것이다. 실제 몇 년 사이에 위탁경영 중인 공공도서관의 수가 증가하였으며, 이러한 변화 추이는 이미 필자의 2004년도 논문인 “우리나라 공공도서관 민간위탁의 성과 분석에 관한 연구”에서도 밝힌 바 있다.¹⁾

우리나라에서 공공도서관의 위탁경영 문제는 대체적으로 IMF라는 국가경제위기를 거치면서 대두되기 시작하였다. 이는 우리나라가 정부차원에서 이러한 국제경제위기를 극복하기 위해 선진국의 정부개혁 추세에 따라 정부부문을 줄이고 민간부문을 도입하여 정부 운영의 효율성을 높이기 위한 조치들과 그 궤를 같이 하는 것이다. 즉, 우리 정부는 이러한 여건의 탈출구로서 경제위기의 극복 및 작은 정부 구현을 위한 행정개혁의 움직임을 본격화하면서 공공서비스 부분에 이르기까지 주요 정책 수단들 가운데 하나로 위탁경영을 추진하기 시작하였다. 일반적으로 위탁경영은 공공재인 공공서비스도 공급과 생산의 분리를 통하여 지역주민들의 최적 선택을 반영하고 효율성을 제고할 수 있다는 공공선택론이나, 규제를 최소화하고 시장과 민간의 자율적 메커니즘을 극대화하여 효율성을 제고하여야 한다는 정부실패에 근거한 신공공관리론의 관점에 근거하고 있다. 이러한 위탁경영은 이론적으로 분명한 장점을 지니고 있지만, 이에 대한 반론 역시 상당한 설득력을 갖고 있다.

따라서 본 연구에서는 공공도서관의 위탁경영과 관련된 현상과 과제를 조사·분석하여 핵심적 문제화기반시설인 공공도서관의 경영을 활성화하는데 목적을 두고 있다. 이를 위해 지금까지 발표된 문헌을 통해 공공도서관 위탁경영에 대한 이론적 근거를 살펴보고, 우리 정부나 자치단체의 정책 등을 조사하며, 공공도서관의 위탁경영 현황 등의 사례를 분석하고자 한다. 이와 함께 본 연구에서는 첫째, 공공도서관 위탁경영의 논리적 근거가 되는 배경과 추이를 살펴보고, 둘째, 공공도서관 위탁

1) 박동철, “우리나라 공공도서관 민간위탁의 성과분석에 관한 연구,” 한국문헌정보학회지, 제38권, 제1호(2004. 3), pp.51-75.

경영의 계획수립, 수탁자(기관) 선정, 운영위원으로서의 활동 등을 바탕으로 현상과 문제점을 분석하고, 셋째, 이를 통해 향후 바람직한 공공도서관 위탁경영의 개선방안 등을 제시하고자 한다.

II. 공공도서관 위탁경영에 대한 논란

우리 도서관계에서 다시금 공공도서관의 위탁경영에 대한 논란이 일어나고 있다. 이는 자치단체들이 새롭게 신축하여 개관하는 공공도서관을 직접 경영하지 않고 공무원 총정원제 및 총액임금제를 사유로 내세우며 민간위탁 또는 공단위탁 등 위탁경영으로 몰아가는 경우가 증가하고 있기 때문이다. 요즘 다양한 영역의 사람들이 '책'이나 '도서관' 또는 '사서'란 단어를 활용하여, 우리나라 공공도서관계의 경영상의 어려움과 상황논리의 빈틈을 헤집고, 새로운 단체를 만든 후 공공도서관의 경영에 수탁기관으로 개입하면서 도서관의 근본을 흔드는 문제를 야기할 수 있다. 즉, 이러한 단체들은 수탁을 받은 공공도서관의 경영에 자신들의 이념과 목적을 반영시켜 나가면서 도서관 본연의 경영원칙이나 철학을 도외시킬 수 있는 개연성을 지니고 있다. 이러한 상황에서 한국도서관협회가 계속적으로 공공도서관 위탁경영의 반대논리만 주창할 것인지 아니면 공공도서관의 질적 수준 보장 및 서비스 향상을 위해 적극적으로 이를 수용하여 대응책을 갖추어야 할 것인지를 전문직 단체로서 충분히 논의하여 결정해야 할 것이다.

우리나라 공공도서관의 위탁경영에 대한 논란은 선진국에서와 같이 찬·반 논의가 여전하지만, 우리 정부나 자치단체의 행정 관료들은 선진국들과 마찬가지로 재정운영 여건의 악화를 타개하고 봉사의 질적 수준 향상과 경영효율화를 내세워 공공도서관의 위탁경영을 찬성하고 있다. 하지만, 절대 다수의 도서관계 및 문헌정보학계 인사들과 실무자들은 공공도서관의 위탁경영에 대하여 강력하게 반발하고 있다. 즉, 문헌정보학계와 도서관계 및 한국도서관협회에서는 민주시민의 기본권 보장 장치로서 공공도서관의 위상을 강조하면서 공공도서관의 위탁경영 추진은 바람직하지 않다고 주창하고 있다. 왜냐하면, 비영리 봉사기관인 공공도서관에 대해 경제논리를 적용하는 것은 부적절하며, 향후 공공도서관 운영의 부실화 등에 직결될 수 있으므로, 이는 국가 도서관정책의 포기이고, 아울러 국가 및 자치단체의 국민에 대한 기본적 책무의 유기이기 때문이다. 이러한 공공도서관의 위탁경영에 대한 다양한 견해들은 전술한 필자의 논문에서 살펴볼 수 있으므로 여기서는 생략하고자 한다.²⁾

최근 들어 한국도서관협회가 위치한 서울지역의 자치단체(구청)들은 공공도서관들을 신축하여 개관하면서 경영방식으로, 교육청 소속의 공공도서관들과는 달리, 직접 경영방식을 선택하지 않고

2) 광동철, "우리나라 공공도서관 민간위탁의 성과분석에 관한 연구," p.53에 요약하여 비교 정리된 국내·외 학자들의 견해를 참조할 수 있음.

4 한국도서관·정보학회지(제38권 제3호)

위탁경영을 앞장서서 실시하고 있는 것으로 나타나고 있다. 현재 위탁경영 중인 서울지역의 공공도서관(31개관)이 국내 위탁경영 중인 전체 공공도서관(46개관)의 65%에 이르고 있는 점이 이를 대변한다고 할 수 있다. 몇 년 전인 2003년까지만 하더라도 이러한 유형의 공공도서관은 서울지역에서 단지 8개관에 지나지 않았다. 이러한 서울시 지역 31개 공공도서관의 수탁기관 유형은 <표 2> 및 <표 3>에서와 같이 공단 13개관, 문화원(문화재단) 5개관, 작은도서관만드는사람들 7개관, 법인단체(사회복지법인, 비영리단체, 대학, 책임있는사회문화재단, 한우리독서문화운동본부, 종교단체 등) 6개관으로 나타나고 있다. 이처럼 공공도서관 위탁경영의 수탁기관들이 다양해지는 것을 볼 때, 지금부터라도 한국도서관협회와 한국문헌정보학회가 함께하여 공공도서관의 경영상 서비스의 질적 제고 및 사서직원의 권익 보호를 위해서 우리 정부와 자치단체의 공공도서관 위탁경영 정책에 상생할 수 있는 전략적 계획을 수립하여 대응하여 나갈 필요성이 크다고 할 것이다. 이미 미국 도서관협회의 경우에 그 산하에 도서관의 위탁경영 문제를 다룬 전문연구팀을 구성하여 사회적 움직임에 조직적인 대응하고자 다양한 전개 양상과 현황 등을 면밀하게 조사·분석하여 대응방안을 발표하고 있는 것도 시사하는 바가 크다고 하겠다.³⁾

마찬가지로 우리나라보다 모든 면에서 도서관의 주변 환경이 우수한 일본의 경우에도 공공도서관에 대한 위탁경영을 먼저 실시하면서 지속적인 주민 및 전문직단체의 반대에 부딪치고 있다. 일본은 1970년대 후반 지방재정의 위기와 행정개혁이 공공도서관을 위탁경영으로 몰아간 배경으로 작용한 것이다. 그 당시 일본에서는 종래부터 실시해오던 청소, 경비 등의 시설 유지관리부서, 또는 도서관 정리부서 등에 한정되어 실제 위탁경영이 이루어져 왔다. 그러나 1980년대 들어서면서 교토시가 처음으로 도서관의 운영에 대해 위탁을 실시하면서, 그 움직임이 1990년대를 거쳐 최근까지 계속되고 있다는 점이다. 물론, 그 내용과 방식은 조금씩 다르지만, 그 문제점은 정부나 자치단체가 공공도서관의 관리운영을 직영한다는 개념이 점차 희박해져 가고 있다는 점이다. 1980년대를 시작으로, 공사나 재단 그리고 민간업자에 이르기까지 공공도서관 위탁경영의 변천과정과 그 특징을 수탁자, 위탁이유, 법적 근거, 위탁형태, 사서직의 변화 등을 중심으로 살펴보면 <표 1>과 같다.⁴⁾

<표 1> 일본 공공도서관 위탁경영의 연대별 특징

| 연대 | 수탁자(기관) | 위탁이유 | 법적 근거 | 위탁형태 | 사서직의 변화 |
|--------|----------------|--|------------------------------------|--------------|---|
| 1980년대 | ① 지방공사 ② 재단 | ① 지방재정 위기 ② 행·재정 개혁의 일환 ③ 효율적 운영 | ① 도서관법 무시 ② 지방자치법 적용 ③ 도서관조례 | 연중무휴개관과 야간개관 | ① 개관 일수·시간 연장 ② 인건비 삭감 ③ 비정규직원 채용 |

3) ALA, "Outsourcing and Privatization in Libraries," <<http://www.ala.org/ala/oif/iftoolkits/outsourcing/Default2446.htm>> [online] [cited 2007. 8. 31].

4) 김영귀, "일본 공공도서관의 민간위탁과 사서직의 위기," 한국도서관·정보학회지, 제34권, 제2호(2003. 6), pp.119-141.; 박동철, "우리나라 공공도서관 민간위탁의 성과분석에 관한 연구," pp.51-75.

| 연대 | 수탁자(기관) | 위탁이유 | 법적 근거 | 위탁형태 | 사서직의 변화 |
|--------|---|------------------------------|-----------------------|---|---|
| 1990년대 | ① 지방공사 ② 재단 | 민간의 활력 이용 (민간사업자의 능력을 활용) | 생애학습진흥법 | ① 복합시설 속에 도서관 건립(관리운영의 일체화 아래 타시설과 통합운영) ② 수익자 부담 원칙 요구(대출만 무료, 타 시설이용 유료화 추진) | ① 비정규직원의 증가 (고용 신분의 다양화) ② 시 파견 직원과 공사채용 직원간의 갈등 ③ 비정규직 노조결성 |
| 2000년대 | 민간사업자 | 민간자금 등의 활용 | ① NPO법** ② PFI법*** | 카운터-창구업무(정리업무제외한 모든 이용자 서비스업무) | ① 사서직종 폐지(도쿄23구) ② 비정규직 증가 ③ 사서직의 감소 현상 |
| 공통 | ① 주민반대운동 ② 도서관협회, 도서관연구회, 관련 잡지 등 도서관계의 활약 | | | | |

** NPO(Non-Profit Organization)법: 특정비영리활동촉진법

*** PFI(Private Finance Initiative)법: 민간자금의 활용에 의한 공공시설 정비 등의 촉진에 관한 법률

이처럼 일본의 공공도서관 위탁경영과 관련된 1990년대 이후의 움직임은 2002년 군마현에서 개최된 전국도서관대회에서 발표한 산구 원치랑(山口 源治郎)의 기조보고에서도 상기 내용들이 다음과 같이 적시되고 있다.⁵⁾ 첫째, 최근 일본의 위탁 계획의 배경에는 구조개혁이라고 하는 국가정책이 있는데, 그 기조는 공공부문의 축소와 시장화이다. 즉, 복지, 교육, 생활관련 행정의 집행부분이 시장화 대상으로 분류되고 있다. 그 가운데 도서관의 유료제와 민간위탁이 포함되어 있다. 둘째, 일본의 전후 세 번째 재정위기 문제로, 특히 도시의 재정자립도가 떨어지면서 운영경비 삭감과 인원 삭감이 태연하게 이루어지고 있다. 셋째, 1990년대 중반 문부성이 도서관의 위탁에 대해 크게 자세를 전환하여, 이를 용인하는 방향으로 검토하고 있고, 게다가 위탁자가 NPO법에 의해 민간업자로 바뀌고, 또한 PFI법에 따라 민간의 자원을 이용한 위탁 방법도 추진되고 있다. 넷째, 법적 환경을 정비하면서 노동자파견법 등 노동관계법규가 제정 또는 개정되면서 파견노동을 거의 자유롭게 실시할 수 있는 일련의 조치가 이루어지고 있다. 또한 그는 도서관의 위탁 문제에 대해서 좋은 위탁이 있을 수 없다는 것은 일본의 20년 위탁의 역사에서 확인되고 있다고 강조하면서, 이에 대한 대응 항목들을 제시하고 도서관계의 지속적인 노력을 강조하고 있다.⁶⁾ 우리 문헌정보학계와 도서관계에서도 이러한 일본의 경우를 참조하면서 한국도서관협회를 중심으로 나름대로의 대응전략을 마련해 나가야 할 것이다.

Ⅲ. 공공도서관 위탁경영의 유형과 현상

도서관에서 적용하고 있는 위탁경영을 포함한 광의의 아웃소싱은 기업경영으로부터 도입하여

5) 山口 源治郎, 2002, “公共圖書館の管理委託問題の論点,” 『第88回 全國圖書館大會記錄, 群馬: 日本圖書館協會』, pp.39-42.

6) 광동철, “우리나라 공공도서관 민간위탁의 성과분석에 관한 연구,” pp.59-60.

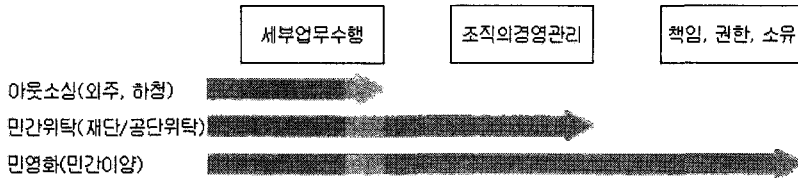
활용하고 있는 개념으로 볼 수 있다. 이러한 기업에서의 아웃소싱은 급격히 확산되고 있으며, 그 범위도 간접적인 부문에서 직접적인 부문으로까지 확대되고 있다. 이는 기업이 생존하거나 발전하기 위해서는 아웃소싱을 전략적으로 활용할 수 있는 능력을 갖추어야 하기 때문이다. 일반적으로 기업의 아웃소싱 전략은 “자사가 수행하는 다양한 활동 중 전략적으로 중요하면서도 가장 잘 할 수 있는 분야나 핵심역량에 모든 자원을 집중시키고, 나머지 활동들의 기획에서부터 운영까지 일체를 해당분야에서 가장 뛰어난 전문기업에게 아웃소싱함으로써 기업의 경쟁력을 제고시키려는 전략이라고 할 수 있다. 즉, 네트워크를 통해 자사의 핵심역량을 공급업체의 핵심역량과 상호 연계시켜 기업 전체의 시너지 효과를 극대화하는 전략이다”⁷⁾라고 한다.

이에 비해 우리 도서관계에서는 조직 전체의 시너지 효과를 높이기 위한 것과는 달리 국가경제 위기 이후 지속적인 인력 확보(충원 및 증원)의 어려움과 예산의 부족 등으로 인해 도서관업무 가운데 주변적인 업무부터 시작하여 핵심적인 업무에 이르기까지 아웃소싱을 전개하고 있다. 심지어 우리나라의 경우에 국가차원에서 서지통정의 책무를 갖고 있는 국립중앙도서관조차 선진국 국가대표도서관에서도 사례를 찾기 어려운 편목업무에 대해 협의의 아웃소싱인 외주를 실시하고 있다. 그리고 근래에는 우리 정부와 자치단체들이 공공도서관을 새로이 건립하여 경영을 시작하면서 직접경영(직영)하기보다는 민간위탁 제도를 통해 공단 및 재단법인에 위탁경영 방식을 채택하고 있다. 공공도서관에서의 ‘위탁경영’은 ‘아웃소싱’이란 개념을 어떻게 해석하는가에 따라 그 의미가 서로 달리 나타날 수 있다. 본 연구에서 광의의 아웃소싱은 <그림 1>에서와 같이 협의의 아웃소싱(하청, 외주, 업무대행), 민간위탁(재단 및 공단위탁), 민영화(민간화, 민간이양)를 모두 포함하는 것으로 기술하고자 한다.⁸⁾

공공도서관에서의 협의의 아웃소싱은 도서관에서 일상적으로 추진해오고 있는 것으로서 도서관의 세부 업무 수행의 권한을 외부 업체에 맡기는 외주 또는 하청의 개념이다. 그 반면에 재단 또는 공단을 통한 민간위탁은 공공도서관의 핵심기능 뿐만 아니라 조직의 경영관리권까지도 수탁자에게 일임하는 형태이다. 그리고 민영화는 궁극적으로 공공도서관의 모든 재화와 서비스에 대한 책임과 권한 및 소유까지도 민간에 이양하는 것을 의미한다. 일반적인 민영화는 정부가 제공하던 공공서비스를 민간부문의 영리적·비영리적 조직을 이용해서 제공하는 것이다. 우리나라에서 추진하고 있는 넓은 의미의 ‘공공서비스의 민간위탁’도 크게 민영화의 범주로 볼 수도 있다. 여기서 민간위탁은 공공서비스의 소유·생산·공급 전체를 민간에 이전하는 협의의 민영화와는 다른 개념이지만, 요즘에는 광의의 민영화에 포함시켜 사용되고 있다. 즉, 엄밀히 구분하자면, 민간위탁은 서비스의 공급에 대한 최종적인 책임은 정부나 자치단체가 지니면서 서비스의 생산과 제공은 계약을 통해 개인·단체·기업 등 민간부문에 이전하는 것이라는 점에서 민영화와는 다르다고 할 수 있다.

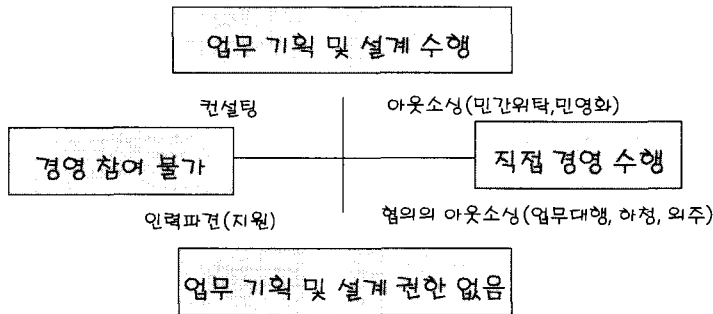
7) 이광현, 아웃소싱(서울: 한국능률협회, 1998), pp.24-25.

8) 박동철, “우리나라 공공도서관 민간위탁의 성과분석에 관한 연구,” p.57.



〈그림 1〉 협의의 아웃소싱, 민간위탁, 민영화의 범주

이러한 해석을 전제할 경우에 공공도서관에서의 ‘위탁경영’은 수행업무의 기획과 설계를 포함한 경영이란 측면에서 협의의 아웃소싱 개념을 제외한 민간위탁과 민영화를 그 범주에 넣어 이해하고자 한다. 이는 아웃소싱이란 개념이 수행 업무의 기획과 설계 및 경영 참여에 관한 권한 부여에 따라 유사한 용어들인 컨설팅, 인력파견 및 지원, 업무대행, 하청, 외주 등과 다음의 〈그림 2〉에서와 같이 구분되어 질 수 있기 때문이다.⁹⁾



〈그림 2〉 아웃소싱과 유사 용어들과의 개념 비교

이처럼 공공도서관에서의 위탁경영과 관련하여 민간위탁이라는 개념은 협의의 아웃소싱에 비해서 해당 업무에 대한 경영관리권이 위탁된다는 점에서 민간부문의 권한이 증대되지만, 마지막 책임 및 감독권은 위탁의 주체에게 유보되어 있다는 점을 간과하지 말아야 한다. 이 점은 도서관의 이상 및 사명, 즉 도서관이라는 영조물을 통한 행정목표와도 깊은 관련이 있는 것이다. 이는 도서관 업무를 민간에 위탁한다고 하더라도, 도서관의 이상과 사명을 유지하기 위해서는 공공서비스에 대한 책임을 지고 있는 위탁자의 권한이 유지되어야 하기 때문이다. 이를 가능하게 하는 마지막 보루가 정부나 자치단체의 감독책임에 따른 감독권과 업체 선정권이다. 즉 서비스의 공급결정과 대가지불의 역할은 정부 혹은 자치단체에서 담당하고 서비스의 생산과 공급은 민간부문이 담당하는 것이다. 국내·외에서 실시되고 있는 공공도서관의 위탁경영은 정부나 자치단체가 시설을 소유하고 운영

9) 이광현, 아웃소싱, p.26의 그림을 부분적으로 수정하여 재작성함.

예산을 단독 또는 민간과 공동으로 부담하면서 그 경영과 봉사를 민간에게 위탁하는 방식이다.

현재 우리나라 자치단체들이 걸으려는 정부의 민영화 계획이나 민간위탁에 대한 강력한 의지를 수용하는 동시에 재정부족을 보전하고 민간의 행정참여를 확대할 목적임을 내세우고 있다. 하지만, 이들은 속으로 공무원 총정원제 및 총액임금제에 묶여 뚜렷한 도서관 발전 관련 정책 비전을 제대로 수립하지도 않은 상태에서 재단 또는 공단에 민간위탁을 실시하는 등 위탁경영 체제로 나아가고 있는 실정이다. 그 결과 <표 2>에서와 같이 공단이나 재단 등을 통해 민간위탁 중인 공공도서관의 수는 2003년에 22개관에서 2007년 2월 10일 기준으로 46개관으로 현격히 증가하여 2배 이상 늘어난 것으로 나타나고 있다. 이처럼 우리나라 전체 공공도서관 566개관 가운데 위탁경영 중인 공공도서관이 차지하는 비율이 8%에 이르고 있다. 이는 우리 문헌정보학계나 도서관계가 국가차원에서의 도서관정책 및 사서직원의 권익 향상 등을 고려하면서 이러한 공공도서관 위탁경영 문제에 대한 대응책을 강구해야 할 시점임을 말해주는 것이다.

<표 2> 광역자치단체별 공공도서관의 설립 및 경영주체¹⁰⁾

(2007.2.10 현재)

| 시·도명 | 설립 및 경영주체 | | | | 소계 | 비 고 |
|------|-----------|-----|------|----|-----|--------------------------------|
| | 교육청 | 시·도 | 위탁경영 | 사립 | | |
| 서울 | 22 | 1 | 31 | 7 | 61 | 공단(13), 문화원(5), 작은(7), 법인단체(6) |
| 부산 | 12 | 11 | | 2 | 25 | |
| 대구 | 12 | 2 | | 2 | 16 | |
| 인천 | 8 | 5 | 1 | | 14 | 부평구문화재단(1) |
| 광주 | 5 | 8 | 1 | | 14 | 광주YMCA(1) |
| 대전 | 2 | 13 | | | 15 | |
| 울산 | 4 | 3 | | | 7 | |
| 경기 | 10 | 76 | 6 | 7 | 99 | 공단(2), 한우리(1), 남양주도서관리사무소(2) |
| 강원 | 22 | 19 | 1 | | 42 | 정선자활훈련기관(1) |
| 충북 | 15 | 9 | 2 | | 26 | 법인단체(2): 지교협, 책사 |
| 충남 | 20 | 23 | 1 | | 44 | 서천문화원 |
| 전북 | 17 | 20 | | 1 | 38 | |
| 전남 | 20 | 27 | 1 | | 48 | 문화원(1) |
| 경북 | 28 | 23 | | | 51 | |
| 경남 | 24 | 19 | 2 | | 45 | 공단(1), 개인(1) |
| 제주 | 6 | 14 | | 1 | 21 | |
| 소계 | 227 | 273 | 46 | 20 | 566 | |

<표 2>에서와 같이 광역자치단체별 공공도서관의 설립 및 경영주체를 살펴보면, 불과 몇 년 전과는 달리 자치단체 소속의 공공도서관이 교육청 소속의 공공도서관보다 그 수가 많은 것을 보여주고 있다. 이는 문화관광부가 국가도서관정책 수립 업무를 교육인적자원부로부터 이관을 받아 관

10) 국립중앙도서관의 2007년 2월 10일 조사 자료를 재정리한 것임.

장하고 있기 때문이다. 또한 상기 위탁경영 중인 공공도서관들이 거의 대부분 자치단체 소속의 도서관관을 고려할 때, 향후 국가차원의 공공도서관 정책의 수립과 집행은 자치단체에 초점을 맞추어 나갈 필요성이 크다고 하겠다. 더욱이 위탁경영 중인 공공도서관의 경영주체는 다음의 <표 3>에서와 같이 다양한 기관이나 단체들이 참여하는 것으로 나타나고 있다. 이는 그동안 우리의 전문직 단체인 한국도서관협회가 공공도서관의 위탁경영에 대한 구체적인 대응방안을 제시하지 못한 결과로도 해석할 수 있다.

<표 3> 공공도서관 위탁경영 현황¹¹⁾

2007.2.10 현재

| 시·도명 | 도서관명 | 위탁경영 주체 | | | | | 비고 |
|------|-------------------|---------|-----|------|----|----|------|
| | | 공단 | 문화원 | 법인단체 | 개인 | 기타 | |
| 서울 | 1. 중랑구립정보도서관 | ○ | | | | | |
| | 2. 성동구립도서관 | ○ | | | | | |
| | 3. 금천구립정보도서관 | | ○ | | | | |
| | 4. 광진정보도서관 | ○ | | | | | |
| | 5. 강북문화정보센터 | ○ | | | | | |
| | 6. 강북청소년문화정보센터 | ○ | | | | | |
| | 7. 은평구립도서관 | | | ○ | | | 인덕원 |
| | 8. 도봉문화정보센터 | | ○ | | | | |
| | 9. 성북정보도서관 | ○ | | | | | |
| | 10. 관악문화관·도서관 | | ○ | | | | |
| | 11. 아리랑정보도서관 | ○ | | | | | |
| | 12. 노원어린이도서관 | | | ○ | | | 서울여대 |
| | 13. 구로꿈나무도서관 | ○ | | | | | |
| | 14. 논현도서관 | | | | | ○ | 작은 |
| | 15. 대치도서관 | | | | | ○ | 작은 |
| | 16. 청담도서관 | | | | | ○ | 작은 |
| | 17. 솔샘문화정보센터 | ○ | | | | | |
| | 18. 서대문구립이진아기념도서관 | ○ | | | | | |
| | 19. 거마도서정보센터 | ○ | | | | | |
| | 20. 중랑구립면목정보도서관 | ○ | | | | | |
| | 21. 구립서초어린이도서관 | | | ○ | | | 영화교회 |
| | 22. 논현문화정보마당 | | | | | ○ | 작은 |
| | 23. 정다운도서관 | | | | | ○ | 작은 |
| | 24. 즐거운도서관 | | | | | ○ | 작은 |
| | 25. 행복한도서관 | | | | | ○ | 작은 |
| | 26. 성동구립금호도서관 | ○ | | | | | |
| | 27. 동대문구정보화도서관 | | | | | ○ | 책사 |
| | 28. 노원정보도서관 | | | ○ | | | 서울여대 |

11) 국립중앙도서관의 2007년 2월 10일 조사 자료를 재정리한 것임.

10 한국도서관·정보학회지(제38권 제3호)

| 시·도명 | 도서관명 | 위탁경영 주체 | | | | | 비고 |
|------|------------------|---------|-----|------|-----|------|-----------|
| | | 공단 | 문화원 | 법인단체 | 개인 | 기타 | |
| | 29. 글빛정보도서관 | | ○ | | | | |
| | 30. 봉천2동작은도서관 | | ○ | | | | |
| | 31. 서초어린이책마을 | | | ○ | | | 서울가톨릭청소년회 |
| 인천 | 1. 부평기적의도서관 | | | | | ○ | 책사 |
| 광주 | 1. 서구공공도서관 | | | ○ | | | YMCA |
| 경기 | 1. 성남시 수정문화정보도서관 | ○ | | | | | |
| | 2. 성남시 중원문화정보도서관 | ○ | | | | | |
| | 3. 안산시 감골도서관 | | | | | ○ | 한우리 |
| | 4. 남양주시 시립도서관 | ○ | | | | | |
| | 5. 남양주시 화도도서관 | ○ | | | | | |
| | 6. 남양주시 진건도서관 | ○ | | | | | |
| 강원 | 1. 정선사북도서관 | | | ○ | | | 정선자활훈련기관 |
| 충북 | 1. 청주기적의도서관 | | | | | ○ | 지역사회교육협의회 |
| | 2. 제천기적의도서관 | | | | | ○ | 책사 |
| 충남 | 1. 장항공공도서관 | | ○ | | | | |
| 전남 | 1. 목포시립도서관 | | ○ | | | | |
| 경남 | 1. 진해기적의도서관 | | | | ○ | | 개인 |
| | 2. 거제시립도서관 | ○ | | | | | |
| 계 | 46개관 | 19개관 | 7개관 | 7개관 | 1개관 | 12개관 | |

* 공단: 시설관리공단, 도서관리공단, 도서관리사무소(남양주시) * 개인: 개인

* 문화원: 문화원, 문화재단 * 법인단체: 사회복지법인, 종교단체, 대학

* 기타: 책읽는사회문화재단(책사), (사)작은도서관만드는사람들(작은), 한우리독서문화운동본부(한우리)

우리나라 공공도서관의 위탁경영 현황은 <표 3>에서와 같이 위탁경영 주체에 따라 구분하면 전체 46개관 가운데, 자치단체에서 설립한 시설관리공단, 도서관리공단, 도서관리사무소가 19개관, 문화원 또는 문화재단이 7개관, 사회복지법인, 비영리단체, 대학과 같은 법인 및 단체가 7개관, 개인이 1개관, 그리고 '책 읽는 사회문화재단', '(사)작은 도서관 만드는 사람들', '한우리 독서문화운동본부'와 같이 책과 도서관과 관련하여 설립한 법인이나 단체가 12개관을 수탁 받아 경영하는 것으로 나타나고 있다.

이처럼 우리나라 공공도서관의 위탁경영 주체가 증가하고 다양화되는 것은 <표 1>에서와 같이 일본의 공공도서관 위탁경영의 연대별 특징에서 나타나는 추이와 유사함을 알 수 있다. 일본의 경우에 공공도서관의 위탁경영 주체인 수탁자가 1980년부터 1990년대까지는 지방공사나 재단이 선정되었지만, 2000년대에 들어오면서 민간사업자가 선정되기 시작하였다. 이 과정에서 공공도서관의 위탁 형태의 변화와 함께 사서직의 변화도 급속한 것으로 나타나고 있다. 1980년대에 공공도서관의 개관 일수와 개관 시간의 연장 및 인건비 삭감으로 인해 비정규직원을 채용하기 시작하였고, 1990년대에 고용신분의 다양화와 함께 비정규직원의 증가, 자치단체의 파견 직원과 공사에서 채용

한 직원간의 갈등, 비정규직원의 노동조합 결성 등이 나타났다.

그리고 이러한 공공도서관의 위탁경영이 계속되면서 2000년대에는 자치단체의 직제에서 사서직 종을 폐지하는 곳이 나타나고, 계속적으로 비정규직원이 증가하며, 전반적으로 사서직의 감소 현상을 가져오고 있다. 이에 대해 일본에서는 각각의 구분시기마다 지속적으로 주민들이 공공도서관의 위탁경영에 반대하는 운동을 전개하였으며, 일본도서관협회와 도서관연구회에서도 이를 강력히 비판하면서 관련 잡지를 통해 견해를 피력하는 등 도서관계의 활약이 두드러진 것으로 나타났다. 이러한 점은 우리 도서관계에 많은 시사점을 주는 것이라고 하겠다.

IV. 공공도서관 위탁경영의 성과와 문제점

1. 공공도서관 위탁경영의 성과

우리나라 공공도서관도 점차적으로 지역 문화 인프라의 핵심적인 역할을 수행하기 시작하면서, 공공성과 함께 경제성을 모두 요구받고 있다. 그럼에도 불구하고 최근 들어 자치단체들은 여러 가지 사유를 내세워 신설되는 공공도서관들을 대상으로 위탁경영을 실시하거나 그러한 계획을 계획하였다가 주민 등의 반대에 부딪혀 실시하지 않는 경우가 발생하기도 한다. 이러한 사례들이 증가되고 있는 상황에서 공공도서관의 위탁경영 성과에 대한 분석과 개선방안을 도출하는 것은 시의적절하며 중요한 문제라고 할 수 있다. 이미 필자는 2003년 한국문헌정보학회지를 통해 도서관이용자의 민간위탁에 대한 견해를 분석하여 사서의 입장에서 대처방안을 마련하는데 중점을 두고, 그 분석 결과를 발표한 적이 있다. 여기서는 필자가 상기 결과를 염두에 두면서 위탁경영 중인 공공도서관을 대상으로 그 시작 단계부터 지금까지의 상황을 지켜보면서 나타나고 있는 성과와 문제점 등을 특정한 공공도서관이나 자치단체에 초점을 맞추기보다는 객관화시켜 기술하고자 한다.

첫째, 도서관 이용자인 주민들은 공단 또는 재단 등에 위탁경영 중인 공공도서관과 정부나 자치단체가 직접 경영하는 공공도서관과의 차이를 느끼지 않으며, 이에 대해 별다른 관심도 갖지 않는 것으로 여겨진다. 이용자의 입장에서 주민들은 공공도서관의 경영 주체가 서로 다르다 할지라도 단지 공공도서관으로 여길 뿐이다. 주민들은 공공도서관으로부터 도서관의 경영주체가 어디인가 보다는 질 좋은 정보서비스를 받으면서 편리하게 도서관의 설비를 활용하는데 관심을 갖고 있다. 즉, 도서관의 이용자로서 주민들은 “똑같이 시 예산을 쓰는 공공도서관인데 왜 도서관마다 도서대출증을 각각 만들어야 하는지, 각종 공과금을 은행에 납부하는 것과 같이 다른 도서관에서 대출한 도서를 사는 곳 근처의 도서관에 반납해도 되는지 등”과 같은 질문을 하기도 한다.

둘째, 정부나 자치단체가 직접 경영하는 공공도서관과 위탁경영 중인 공공도서관의 경영개선에

대한 노력 및 결과는 한마디로 그 차이를 말하기는 어렵고, 담당직원의 자세에 따라 많은 차이를 보여줄 수밖에 없는 개연성을 갖고 있다고 하겠다. 일반적인 상황에서 전자의 경우에는 공무원 신분이라는 특성상 주변 환경의 변화를 능동적으로 수용하여 민첩하게 대응하기에는 어려움이 있지만, 일정 수준의 도서관 경영수준을 견지할 수 있다는 장점을 갖고 있다. 반면에 후자의 경우에는 수탁자(기관)나 도서관장 및 담당직원의 많은 관심과 적극적인 자세에 따라 전자의 경우를 상회하는 경영결과를 가져올 수 있지만, 그러한 관심과 자세가 미흡할 때에는 오히려 직접 경영하는 것보다 못한 결과를 초래할 수도 있다. 이러한 경영 결과가 긍정적이든 부정적이든 궁극적으로는 위탁자인 정부나 자치단체의 공공도서관에 대한 관심과 의지 및 지원 정도를 반영하는 것이며, 이에 직접적인 영향을 받는다고 할 수 있다.

셋째, 지금 상황에서 위탁경영 중인 공공도서관의 직원 서비스 수준이 그렇지 않은 곳과 비교하여 설명되어진다는 것은 무의미할 수 있다. 왜냐하면, 도서관의 직원 서비스 수준은 다양한 환경과 여러 가지 요인들에 영향을 받아 나타나는 결과이기 때문이다. 이를테면, 모든 공공도서관을 동일시 할 수는 없지만, 현시적인 직원 서비스 수준은 위탁경영 중인 공공도서관에서 높게 나올 수 있으며, 오랫동안 경험 속에서 축적된 노하우를 기반으로 하는 직원 서비스 수준은 직접 경영하는 공공도서관에서 높게 나타날 수 있다. 이는 전자의 결과가 도서관에 근무하는 사서직원이 위탁기간 동안 보다 많은 실적을 축적하기 위한 노력의 일환이라면, 후자의 결과는 사서직원의 근무의욕과 직결된다고 할 수 있기 때문이다. 대체적으로 위탁경영 중인 공공도서관에 근무하는 사서는 그렇지 않은 곳에 근무하는 사서보다는 신분상의 불안정이나 수탁기관의 유·무형 압력 등으로 근무의욕이 상대적으로 낮으며, 직장을 옮기는 비율이 상대적으로 높다고 할 수 있다. 그리고 대부분의 위탁경영 중인 공공도서관들은 수탁자(기관)가 교체되어도 도서관장을 제외한 나머지 사서직원들의 승계를 원칙으로 하는 조례나 규정을 마련하고 있다. 하지만, 공공도서관에 따라서는 여러 가지 사유로 그러한 원칙이 지켜지지 않거나 사서직원이 새로운 분위기에 적응하기보다는 스스로 그만두는 경우가 발생하는 것도 사실이다.

넷째, 국내에서 제공되고 있는 공공도서관의 프로그램들을 살펴보면, 위탁경영 중인 공공도서관의 프로그램이 직접 경영하는 공공도서관의 프로그램 운영에 여러 가지 면에서 영향을 끼쳤다고 할 수 있다. 이를테면, 일부 공공도서관의 수탁자(기관)는 자체적으로 신선했던 프로그램을 개발하여 이용자에게 제공하여 좋은 반응을 얻기도 하였고, 수탁기관의 기존 유관 프로그램을 도서관의 사서와 함께 변용하여 도서관 이용자의 요구에 부응하기도 하였다. 이는 위탁경영 중인 공공도서관이 새로운 프로그램을 계획하고 집행하는데 있어서 상대적으로 유연한 조직구조이기 때문이다. 이 외에도 1998년부터 2003년도까지 문화관광부가 실시하였던 문화기반시설평가와 더불어 공공도서관 프로그램이 양적 및 질적 성장과 함께 다양하게 개발되면서 새로운 프로그램에 대한 관심과 수용 능력이 커진 것도 기존과 다른 성격의 프로그램을 받아들일 수 있는 하나의 계기가 된 것으로 여겨

진다. 여기서 중요한 것은 공공도서관이 이용자인 주민의 것이지 수탁자(기관)의 것이 아니기 때문에 수탁자가 공공도서관의 기본적인 철학을 도외시하고 자신의 철학을 너무 강요하는 프로그램을 개발하여 제공하는 것은 바람직스럽지 못하다고 하겠다.

다섯째, 공공도서관의 지역주민 문화적 욕구 충족 정도는 경영 주체나 방식에 의해 차이가 발생하지는 않는다고 본다. 지역주민의 문화적 욕구는 복합적인 것이며, 그 지역에 문화기반시설이 얼마나 확충되어 있고 네트워크화가 잘 되어 있는가에 따라 서로 달리 나타날 수 있다. 최근 들어 공공도서관은 이용자인 주민들의 문화적 욕구를 충족시키기 위해 다양한 문화프로그램을 개발하여 운영하고 있다. 하지만, 공공도서관이 독서나 도서관 및 소장 자료와 관련이 없는 프로그램까지도 개발하여 제공하는 것이 주민들의 문화적 욕구를 충족시키는 것은 아니라는 것이다. 다시 말하자면, 주민들의 입장에서 이용할 수 있는 변변한 문화기반시설이 없을 때에는 공공도서관이 다양한 문화프로그램을 제공하는 것도 의의가 있었지만, 이제는 공공도서관이 스스로 지역주민에 대한 문화적 욕구를 충족시키기 위해 도서관다운 프로그램을 개발하여 제공하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 즉, 공공도서관의 지역주민 문화적 욕구 충족은 도서관의 경영 주체나 방식보다는 관장과 직원 및 자치단체의 인식과 노력 여하에 따라 이루어질 수 있을 것이다.

여섯째, 공공도서관은 건립하여 수년간 지나면 도서관의 설비 및 환경을 개선해야 할 상황에 이를 수밖에 없다. 이 경우에 직접 경영하거나 위탁경영 중인 공공도서관들 사이에 이에 대한 인식과 행위가 서로 달리 나타날 것이라고 생각할 수 있다. 하지만, 이 역시 공공도서관의 경영 주체나 방식에 따라 구분할 수 있는 사항은 아니고, 도서관의 관장과 직원의 대응 자세 및 개선을 해야 할 부분의 양에 따라 차이가 있을 수 있다고 하겠다. 즉, 공공도서관의 관장과 직원의 대응 자세가 소극적이고 수동적이라면 도서관의 경영 주체나 방식과 상관없이 도서관의 설비 및 환경의 개선은 이루어지기 어려울 것이다. 또한 도서관의 설비나 환경 가운데 많은 부분을 개선해야 될 경우에는 직접 경영하는 공공도서관이 위탁경영 중인 곳보다 수월하게 업무를 추진할 수 있으며, 그 반대의 경우에는 위탁경영 중인 도서관이 보다 신속히 대응할 수 있을 것이다.

일곱째, 공공도서관의 주요한 기능 및 역할 중의 하나라고 할 수 있는 소외계층에 대한 프로그램의 개발과 지원 노력은, 모든 도서관에 해당되지는 않지만, 처음에 우려를 하였던 것과는 달리 위탁경영 중인 공공도서관이 그렇지 않은 도서관보다 못하지 않는 것으로 여겨진다. 이는 상당수의 공공도서관 수탁자(기관)가 이미 수탁을 받기 전부터 소외계층에 대한 다양한 사회봉사 활동을 전개한 경험을 축적하고 있기 때문일 것이다. 오히려 여기에 도서관의 사서직원들까지 적극 가세하여 이러한 프로그램의 개발 및 지원에 참여함으로써 더욱 시너지 효과를 올리기도 한다. 향후 이러한 공공도서관의 소외계층에 대한 프로그램의 개발과 지원은 새로운 도서관법의 제정 및 시행으로 더욱 탄력을 받을 수 있는 상황이다. 이를 통해 경영주체에 관계없이 공공도서관은 보다 적극적으로 소외계층 정보서비스 기능을 정립하면서 도서관의 위상과 가치를 높여나가야 할 것이다.

여덟째, 공공도서관의 조직사명은, 공공성과 경제성으로 설명할 수도 있지만, 도서관의 기본적인 기능 및 역할의 수행이라고 할 수 있다. 우리나라의 공공도서관은 도서관의 경영 주체나 방식에 관계가 없이 경제성보다 공공성에 더 많은 관심을 두고 경영되어지고 있다고 하겠다. 또한 공공도서관의 기본적인 기능과 역할을 (1)도서관법상의 기능과 역할, (2)역사왜곡화 방지 기능, (3)지식 정보격차 해소 기능, (4)지식 재생산 기지 기능, (5)학교교육 지원 및 평생교육 선도 기능이라고 규정한다면, 직접 경영하는 공공도서관이 위탁경영 중인 도서관보다 조직사명을 더욱 충실하게 수행할 수 있을 것이다. 이는 자치단체가 스스로 수행해야 할 업무, 유관기관과의 상호 협력, 그리고 도서관의 지속적인 정책 추진을 함께 이루어 나가는 것이 더욱 수월하기 때문이다.

아홉째, 공공도서관의 이용자로서 주민들은 도서관의 위탁경영을 선호하는가라고 질문을 하면, 일반적으로 그리 좋아하지 않는 것으로 나타나고 있다. 더욱이 이러한 질문을 던지기 전에는 주민들이 도서관의 위탁경영에 관심조차 없는 것이 현실이다. 위탁경영 중인 공공도서관이건 직접 경영하는 공공도서관이건 주민들의 눈에는 단지 도서관일 뿐이다. 주민들은 공공도서관을 자치단체가 직접 경영하거나 그렇지 않거나 간에 도서관을 이용하면서 발생하는 불만이나 개선 사항을 도서관에 알려 시정되지 않으면 자치단체에 문제점을 제기하기도 한다. 즉, 주민들은 위탁경영 중인 공공도서관이라 하더라도 마찬가지로 불만이나 개선 사항을 수탁기관이 아닌 자치단체에 직접 제기하는 것이다. 그러므로 우리나라 도서관 이용자로서 주민들은 그동안 국가 경제규모에 비해 정부나 자치단체로부터 도서관 관련 혜택을 거의 받지 못하였으므로, 공공도서관의 위탁경영 문제는 어느 정도 공공도서관의 양적인 증가가 이루어진 상태에서 다루어 나아갈 필요성이 있다고 하겠다.

2. 공공도서관 위탁경영의 문제점

우리나라 공공도서관의 위탁경영은 도서관의 경영 효율을 높이고 나아가 경쟁력을 향상시킬 수 있는 방법이지만 동시에 많은 문제점을 갖고 있다. 즉, 우리 정부나 자치단체가 위탁경영의 단점을 극복하고 장점을 살려 나가고자 한다면, 내부적인 인사문제를 해결하기 위한 방편으로 활용하기 보다는 도서관다운 도서관을 건립하여 경영하겠다는 의식을 가지고 위탁경영을 실시해야 한다. 여기에는 이러한 위탁경영에 대한 이해를 바탕으로 수탁자(기관)를 선정하여 도서관을 맡기면서 지속적으로 행정적·재정적 지원을 추진하는 것도 포함해야 할 것이다. 지금까지 나타나는 공공도서관의 위탁경영에 대한 부정적 요인들은 신분 지속의 불안정, 무리한 수익 창출 요구로 공공도서관의 본질을 벗어난 사업의 추진 및 부담, 낮은 직급을 지닌 비전문직 자치단체 담당부서 직원의 관리 감독으로 인한 갈등 등을 예시할 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 공공도서관의 위탁경영은 도서관 직원들의 고용에 대한 불안을 야기한다. 즉, 도서관 직원들은 공공도서관의 수탁자(기관)가 바뀌거나 자치단체가 경영 주체를 변경할 경우마다 신분상의 불안

을 느낄 수밖에 없는 실정이다. 이러한 상황에서 위탁경영 중인 공공도서관에 근무하는 사서직원들은 실직의 위협이나 근로의욕 저하 속에서 기회가 닿으면 직접 경영하는 도서관으로 계약직이 아닌 정규직으로 옮겨가고자 한다. 이러한 추세가 지속되는 상태에서 위탁경영 중인 도서관이 사서직원들의 정보서비스에 대한 노하우의 축적을 기대하기는 어려운 일이다. 그 결과 위탁경영 중인 공공도서관의 경쟁력은 처음에 의도한 것과 달리 궁극적으로는 경쟁력 약화라는 역효과를 가져올 수 있다.

둘째, 공공도서관의 위탁경영은 자치단체의 담당부서 직원과 파견 직원 및 수탁자(기관)가 선입한 직원간의 대립으로 인해 갈등을 불러일으킬 수 있다. 이를테면, 자치단체의 사업소 형태인 시설관리공단 등 소속 직원이 제반 도서관 업무를 지원하는데 목적을 두기보다 통제를 시도할수록 도서관직원과의 갈등이 커질 수 있다. 특히 공단 등에서 도서관으로 파견을 나온 직원의 신분이 낮은 직급일수록 그러한 갈등은 더욱 크게 나타날 수 있다. 일반적으로 공공도서관의 위탁경영 과정에서 나타나는 여러 가지 갈등은 자치단체의 담당부서 직원들이 필요 이상으로 업무에 간섭하거나 통제하는 것을 배제하고 올바른 생각과 긍정적이고 적극적인 자세를 취하면 쉽게 해결될 수 있다.

셋째, 공공도서관의 위탁경영에 있어서 자치단체나 수탁자(기관)가, 도서관 경영에 대한 의지가 약하거나 노하우를 갖고 있지 않다면, 이용자인 주민들에 대한 서비스의 질적 수준 저하를 가져올 수 있다. 이는 자치단체가, 단지 내부적인 인사 문제를 해결하기 위한 방편이 아닌, 위탁경영의 장점을 살려 도서관다운 도서관을 경영하겠다는 의지를 가지고 있으면 어느 정도 해결될 수 있는 문제이다. 물론 자치단체의 도서관 담당부서 직원들이 교체되면서 관심이 부족하거나 수동적인 자세를 견지할 경우에는 그동안 쌓아올린 도서관 서비스의 질적 수준이 물거품이 될 수도 있다. 또한 공공도서관과 직접적인 관련이 없는 수탁자가 도서관을 자신들의 사업을 추진하는데 있어서 하나의 도구로 활용하거나 공공적인 측면보다 경제적 측면에서 수탁기관의 수익 창출을 염두에 두고 경영한다면 주민들에 대한 서비스의 질적 수준은 보장하기 어려울 것이다.

넷째, 자치단체의 도서관 담당부서가 소극적인 자세로 위탁경영 중인 공공도서관의 도서관운영위원회 활동을 지원하게 되면, 도서관의 발전은 크게 기대할 수 없고 현상유지에 급급한 상황으로 바뀔 수 있다. 즉, 자치단체의 담당부서가 도서관이나 위원들의 요구를 수용하여 반영하지 않거나, 여러 가지 사유로 도서관운영위원회의 개최를 회피하고, 그 활동을 억제하는 등 위원회의 존재가치를 유명무실화 한다면 도서관의 발전은 어렵다고 하겠다. 이러한 도서관운영위원회는 자치단체와 수탁자(기관)의 전횡을 막고 공공도서관의 발전을 지원하기 위한 목적으로 설치되는 것이다. 여기서 지칭하는 도서관운영위원회는 수탁기관과 도서관이 자체적으로 구성한 것이 아니고, 자치단체의 조례에 의거 도서관의 예·결산을 심의하고 수탁자를 선정할 수 있도록 권한을 부여한 후 자치단체장으로부터 임명을 받은 위원들로 구성된 위원회를 지칭한다.

다섯째, 우리나라의 경우 정부나 자치단체가 공공도서관의 위탁경영을 확대하는 것은 아직까지 시가상조라고 할 수 있다. 왜냐하면, 공공도서관의 위탁경영과 관련하여 국내 시장이 형성되지 못하였

을 뿐만 아니라 민간부문 역시 정부부문보다 정보, 자원, 문제해결 능력 등이 우월하다고 보기 어려운 것이 현실이기 때문이다. 즉, 공공도서관의 위탁경영 논리의 근거는 이와 관련된 시장의 조성 및 민간부문의 활성화를 기반으로 하고 있는 것이다. 다시 말하자면, 공공도서관의 위탁경영이 정부나 자치단체의 직접경영보다 효율적이기 위해서는 민간시장이 독과점 체제가 아닌 경쟁에 기초한 인적·물적 자원의 유동성 및 탄력적 활용이 가능해야 위탁경영의 기대효과를 살릴 수 있기 때문이다.

V. 공공도서관 위탁경영의 전제조건과 추진전략

공공도서관의 위탁경영에 대한 성과 및 문제점은 전장에서 기술한 바와 같다. 아직까지는 공공도서관의 위탁경영에 대한 이용자인 주민, 위탁자로서 정부나 자치단체, 수탁자(기관), 도서관직원은 각각 서로 다른 각도에서 주장하기도 하며, 서로 상반된 논리를 전개하고 있다. 이러한 결과를 바탕으로 정부나 자치단체가 공공도서관의 위탁경영을 실시하고자 한다면, 기존의 공공도서관이 제공하는 서비스보다 더욱더 효율적이기 위해서 몇 가지 사항을 전제조건으로 삼아야 할 것이다. 그렇지 않은 공공도서관의 위탁경영은 이제 막 뿌리를 내리려는 도서관의 발전에 저해요인으로 작용할 수도 있음을 인지해야 한다. 그러한 전제조건들은 다음과 같다.¹²⁾

첫째, 민간부문이 정부부문보다 정보, 자원, 문제해결 능력이 우월해야 한다. 즉, 위탁경영 결정 후, 정부나 자치단체의 지원을 포함하여 위탁경영을 담당할 민간부문이 정부부문보다 정보, 자원, 문제해결 능력에서 우수해야 한다.

둘째, 시장경쟁에 의한 인적·물적 자원을 신속적으로 활용해야 한다. 위탁경영이 정부나 자치단체의 직접 공급방식보다 더 효율적이기 위해서는 민간시장이 독점체제가 아닌 경쟁에 기초한 인적, 물적 자원의 유동성, 탄력적 활용이 가능해야 한다. 우리나라와 같이 도서관 관련 시장이 형성되지 못한 경우에는, 경쟁을 유도하여 보다 저렴한 가격에 질 좋은 공공서비스를 제공받기 전에 전문직 사서의 양성 및 관련 시장의 조성이 선결되어야 한다.

셋째, 위탁경영 결과에 대한 성과 측정, 평가 지표의 개발과 함께 이를 적극적으로 활용해야 한다. 이를 위해 구체적이고 객관적인 성과 측정 지표를 개발하여 정기적으로 평가하고, 나아가 신분보장 및 정실인사를 배제할 수 있는 제도적 장치를 강구해야 한다. 물론 공공도서관의 특성상 성과 측정이 곤란한 경우도 있겠으나 결코 불가능한 것은 아니며, 위탁경영이 고려되는 업무는 성과 측정이 보다 용이한 분야이므로 이를 소홀히 하지 말아야 한다.

넷째, 공공도서관에 대한 분권화된 관리환경을 조성해야 한다. 즉, 중앙집권적 관리 하에서는 효율적인 자원 활용이 어렵기 때문에 권한을 부여하고, 그에 따른 책임을 묻는 분권적 관리환경을

12) 박동철, "우리나라 공공도서관 민간위탁의 성과분석에 관한 연구," p.71.

조성해야 한다. 그러면, 수탁자(기관)가 국민에 대한 서비스의 대응성을 확보하고, 위임자인 국민, 정부의 이익에 반하는 도덕적 해이(moral hazard)를 방지할 수 있다.

이러한 전제조건이 충족되면 공공도서관의 위탁경영은 공공성에 초점을 맞추면서 경제성을 동시에 확보할 수 있도록 고려해야 한다. 즉, 정부나 자치단체가 공공도서관의 위탁경영을 실시한다고 해서 그 역할이 방기되어서는 아니 된다. 즉, 정부나 자치단체가 공공도서관의 위탁경영을 실시할 경우에 수립해야 할 구체적인 전략을 제시하면 다음과 같다.¹³⁾

첫째, 합리적인 위탁경영의 기준 및 범위를 설정해야 한다. 그렇지 않으면, 정부나 자치단체가 반드시 수행해야 할 업무에 대해 위탁경영을 실시함으로써 공공성을 저해하는 경우가 발생할 수 있다.

둘째, 다양한 위탁경영 방식을 활용하여 최적의 서비스를 제공할 수 있도록 해야 한다. 일반적인 위탁경영은 자산의 매각, 허가, 재정지원, 시장공급 등 다양한 방식으로 실시되고 있다. 일단 정부나 자치단체가 합리적 기준에 의해 공공도서관의 위탁경영을 결정하였다면, 다양한 방식을 구체적 분야에 따라 적절하게 선택하여 최적의 서비스 제공이 이루어지도록 해야 한다.

셋째, 정부나 자치단체는 서비스 제공기관의 선정과 관리에 있어서 경쟁성 및 책임성을 확보해야 한다. 즉, 정부나 자치단체가 공공성을 확보하기 위해 서비스 제공기관에 대한 지속적인 감독과 통제를 수행해야 한다. 이 경우에 감독과 통제란 종래의 권력적이며 강압적인 것이 아니라, 공정하고도 전문적인 정책역량에 기초한 것이어야 한다. 이를 위해 경쟁적 민간시장에서 주기적으로 그 성과를 측정하여 환류 할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

넷째, 사회적 약자인 소외계층을 위한 보완장치를 마련해야 한다. 정부나 자치단체는 공공도서관의 위탁경영을 실시하더라도 사회적 형평성을 확보하기 위해 사회적 소외계층에게도 공공서비스를 충분히 제공할 수 있는 보완장치를 마련해야 한다.

다섯째, 정부나 자치단체는 공공도서관의 위탁경영을 실시할 때 충분한 전문직 사서의 확충과 함께 적절한 신분상 대우나 신분 유지의 안정성을 보장할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 그렇지 않으면, 일반 공공도서관보다 사서직의 높은 이직률을 막기 어려우며, 장기적으로 위탁경영의 장점이 사라지고, 이용자들의 불만과 요구사항이 정부나 자치단체에 부정적으로 영향을 미칠 수 있다.

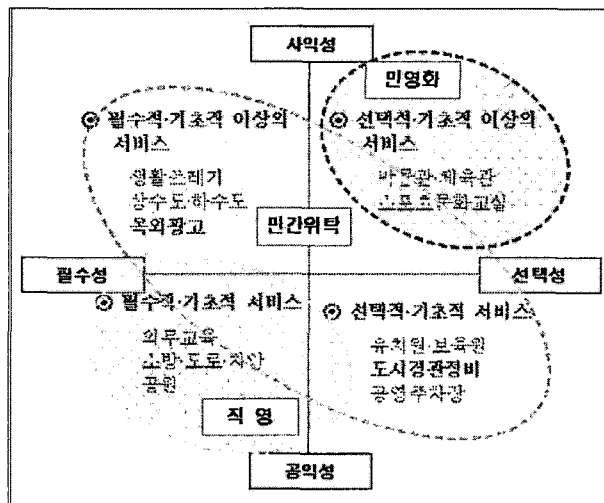
VI. 공공도서관 위탁경영의 개선방안

지금까지 논의된 우리나라 공공도서관 위탁경영의 문제점에 대한 개선방안은, 우선, 정부나 자치단체가 이 문제에 대해 명확한 비전과 사명을 갖고 올바른 추진방향을 설정해야 하며, 나아가 궁극적으로는 이와 관련된 사람과 제도 및 예산의 문제를 해결해 나가야 할 것이다. 간략히 기술하자면,

13) 박동철, "우리나라 공공도서관 민간위탁의 성과분석에 관한 연구," p.71-73을 참조하여 재정리함.

공공도서관의 위탁자와 수탁자 사이에 문제가 없어야 하며, 이를 제도적으로 정착시켜 나가야 하고, 아울러 도서관의 경영을 위해 충분한 예산의 지원이 뒤따라야 한다. 이를 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

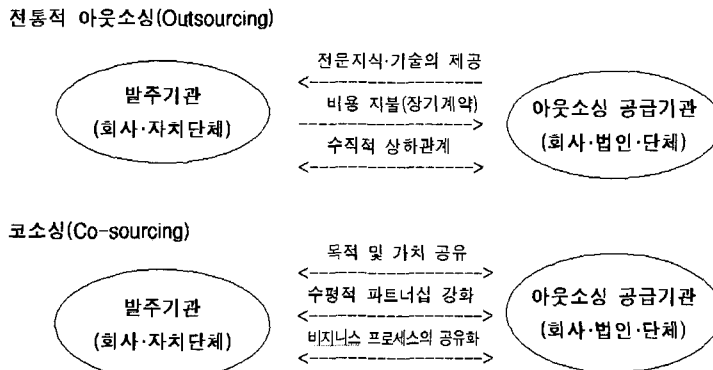
첫째, 정부나 자치단체는 공공도서관의 위탁경영에 대한 명확한 비전과 사명 및 논리를 갖고 위탁경영의 단점을 보완하고 장점을 살릴 수 있는 정책을 수립하여 추진해야 한다. 공공도서관의 위탁경영은 자치단체가 공공부문의 책임을 전제로 하고 필요한 감독권 등을 유보하면서 도서관 관련 사업을 공단이나 재단 등 법인 및 단체, 그리고 주민단체나 개인에게 위탁하는 것을 말한다. 이러한 공공도서관의 위탁경영은 주민들의 수요가 다양해지고 시민의식이 고도화되는 과정에서, 그 욕구를 충족시키기 위해 행정서비스의 고객인 동시에 지역발전의 주체로서 주민들을 참여시키는 제도로 활용할 수 있는 것이다. 공공도서관의 위탁경영은 지방분권의 강화와 함께 증대되는 주민수요에 효율적으로 대응하기 위해 행정과 민간이 각각의 특성을 살려 새로운 협동관계를 구축하는 것이라고 할 수 있다. 특히 이러한 위탁경영 문제는 <그림 3>에서와 같이¹⁴⁾ 자치단체가 시행하고 있는 행정서비스에 대해서 '공익성'과 '필수성'의 관점에서 기본적으로 검증할 필요가 있다. 바꾸어 말해서 '사익성'과 '선택성'이 강조되는 행정서비스는 축소·폐지·민영화하고, 공익성과 필수성이 강조되는 영역의 행정서비스는 직접 경영(직영)하고, 그 가운데에서 필요한 인력의 확보가 어려울 경우에 효율성과 경제성의 관점에서 상대적으로 실익이 있는 업무는 위탁경영하는 것이 바람직할 것이다.



<그림 3> 직영·민간위탁·민영화의 기본방침

14) “민간위탁 / 지방자치 이론.” <<http://blog.naver.com/nobopark/40029096208>>.

둘째, 정부나 자치단체가 공공도서관을 위탁경영하고자 할 경우에 전술한 뚜렷한 정책 방향성을 갖고 있다고 하더라도 고려해야 할 가장 중요한 것은 결국 사람의 문제라고 할 수 있다. 이를 테면 자치단체가 공공도서관을 제대로 경영할 사람이나 단체가 없음에도 불구하고 위탁을 실시하는 것은 경영 실패를 전제하고 오히려 예산 낭비를 가져올 수 있음을 간과하지 말아야 한다. 특히 공공도서관의 위탁경영에서 사람의 문제는 위탁자인 자치단체의 담당부서 직원(공무원)과 수탁자(민간기관 또는 개인) 및 도서관 직원(사서 및 일반 직원) 사이에 발생할 수 있는 문제들로 귀결될 수 있다. 이러한 사람의 문제는 <그림 4>에서와 같이¹⁵⁾ 전통적 아웃소싱에서 볼 수 있는 계약서상의 갑과 을의 관계로 지속되면 도서관의 발전을 기대하기 어려울 것이다. 이러한 관계는 위탁자인 자치단체와 수탁자(기관), 나아가 수탁자와 도서관직원 사이에도 나타날 수 있는 것이다. 즉, 을은 갑에게 전문지식·기술·서비스를 제공하고, 이에 대해 갑은 을에게 예산(비용)의 지불과 장기계약 등에 입하며, 양자는 수직적 상하관계 속에서 관련 업무를 처리해야 함으로써 을의 자세는 수동적으로 나타날 수 있다. 다시 말하자면, 갑이 세부적인 부분에 이르기까지 간섭하고 통제할수록 을은 그만큼 전문성을 살리면서 능동적으로 업무를 추진하기 어려울 것이다. 그러므로 위탁자로서 발주기관인 자치단체와 수탁자(기관), 그리고 수탁기관과 도서관직원 사이의 관계는 전통적 아웃소싱(outsourcing)보다는 코소싱(co-sourcing)의 개념으로 나아가야 위탁경영의 장점을 어느 정도 살려나갈 수 있을 것이다. 이를테면, 코소싱에서는 전통적 아웃소싱에서와 달리 계약서상의 갑과 을이 추진사업에 대해 상호 목적과 가치를 공유하며, 수평적 파트너십을 강화하고, 사업 추진과정을 공유화하면서 양자 관계를 유지 발전시켜 나갈 수 있다. 이는 을이 전통적 아웃소싱에 비해 상대적으로 적극적이고 능동적인 자세로 수탁을 받은 사업을 추진할 수 있는 여건을 형성하는데 유리하기 때문이다.



<그림 4> 전통적 아웃소싱과 코소싱의 개념

15) 이광현, 아웃소싱, p.31의 그림을 부분적으로 수정하여 재작성함.

셋째, 공공도서관의 위탁경영은 정부나 자치단체가 여러 가지 사유로 주민들에게 서비스를 직접 제공하지 않고 민간부문에 위탁하여 제공하는 것이다. 그러므로 공공도서관의 위탁경영이 제대로 자리를 잡기 위해서는 도서관의 서비스 제고에 초점을 맞추어 위탁자와 수탁자 및 도서관직원 사이의 관계가 명확하게 제도적으로 확립되어야 한다. 이러한 제도는 도서관법·도서관법시행령·도서관법시행규칙에 근거하여 자치단체의 도서관관련 조례, 위탁관련 계약서 및 세부협약서, 도서관운영위원회의 규정 등에 명시되어 있어야 한다. 여기서 구체적으로 포함해야 할 내용은 (1) 위탁자의 월권이나 지나친 간섭과 통제의 방지, (2) 수탁자(기관)의 전횡이나 불성실한 자세의 제재 방안, (3) 도서관직원의 신분보장과 업무의 연계성 추진, (4) 공공도서관의 공공성 확립 등을 열거할 수 있다. 그렇지 않으면 일부 공공도서관의 경우에서처럼 수탁자(기관)가 도서관을 통해 본연의 서비스와 관련성이 적거나 없는 사업들을 전개하여 수익성을 창출하고자 시도함으로써 도서관 서비스의 본말이 전도되는 일까지 발생할 수 있다.

넷째, 공공도서관의 위탁경영에서 부딪히는 어려운 문제 중의 하나가 예산의 확보와 집행부문이다. 우리나라 공공도서관의 위탁경영은 민간부문의 전문성을 받아들여 주민들에게 고품질의 도서관서비스를 제공한다는 목적보다는 인력 확보의 어려움과 인력감축 및 예산절감에 목표를 두고 실시하여 왔다고 할 수 있다. 이러한 연유로 국내 위탁경영 중인 공공도서관의 대부분이 전체 예산이나 자료구입비 예산은 물론 직원 인건비 예산의 증가 폭이 너무 미미한 것이 사실이다. 그리고 그 전체 예산의 규모가 거의 일정한 상태이므로 예산 비목간의 조정도 어려운 실정이다. 그 결과 위탁 중인 공공도서관은 직원의 급여 등 복리후생 부분이 직접 경영하는 도서관에 비해 오랜 기간 동안 근무할수록 낮아짐으로써 이직률이 높아 서비스 노하우나 전문성의 축적이 어려운 것이 사실이다. 따라서 위탁자인 정부나 자치단체는 공공도서관의 지속적인 발전계획을 수립하고, 이에 걸맞게 다른 분야의 예산증가 비율에 상응하는 정도로 예산을 지원해 나가야 한다. 특히, 인건비 예산 부문은 근무의욕과 직접 관련이 있는 사항인 만큼 도서관 직원이 사명감과 긍지를 갖고 근무할 수 있도록 주변 환경을 고려하여 책정하는 정책을 견지해야 할 것이다.

Ⅶ. 결 론

본 논문에서는 지금까지 2003년도에 필자가 발표한 “우리나라 공공도서관 민간위탁의 성과분석에 관한 연구”를 토대로 국내의 위탁경영 중인 일부 공공도서관의 위탁과 수탁 과정을 포함한 현상을 지켜보면서 나름대로의 성과와 문제점을 도출하고, 나아가 개선방안을 제시하고 있다. 공공도서관의 위탁경영은 과연 정책적으로 올바른 선택인지, 계속 실시될 것인지, 지금과 같은 위탁경영 방식이 좋을지, 아니면 공공도서관의 위탁경영을 전면 백지화할 것인지, 이에 대한 대답은 불분명할

수밖에 없는 것이 현실이다. 공공도서관 위탁경영의 뚜렷한 이론상의 장점이 현실에서는 도출되지 않은 상태에서 서울특별시 각 구청 등을 비롯한 여러 자치단체에서는 공공도서관의 위탁경영을 피할 수 없는 대세인 것처럼 분위기를 몰아가고 있는 것은 문제가 있다고 여겨진다.

일반적으로 정부나 자치단체의 공공서비스 민간위탁은 암묵적으로 민간시장이 정부부문 보다 더 우월한 정책결정자이며, 자원 배분자라는 것을 전제하고 있다. 그러나 우리나라 공공도서관 부문은 아직까지 경쟁과 선택이 자유롭게 보장되는 시장으로 형성되기에는 너무나 미미한 상태에 있다고 하겠다. 더욱이 국가 경제규모와 공공도서관의 수로 볼 때에 정부나 자치단체가 의무적으로 해야 할 일을 기본적인 수준에 이르기까지 끌어올리지 못하고 걸음마 단계에 있는 공공도서관을 위탁경영으로 몰아가는 상황으로 볼 수 있다. 현재 많은 자치단체들은 표면적으로 내세우는 이유와는 달리 표준정원제 및 총액임금제 등을 사유로 신규 공공도서관의 서비스를 담당할 인력에 대한 신규채용의 어려움을 덜고자 위탁경영을 실시하는 것이라고 할 수 있다. 이처럼 정부나 자치단체가 철저한 사전준비 없이 실시하는 공공도서관의 위탁경영은 일시적인 효과는 있을지언정 궁극적으로 오히려 열악한 도서관 환경을 더욱 악화시킬 여지가 있는 것이다.

따라서 정부와 자치단체가 공공도서관 위탁경영을 실시하고자 한다면, 그 이전에 스스로 담당해야 하는 임무와 역할에 대해 최소한의 의무감과 책임감을 가져야 한다. 이를테면, 정부나 자치단체는 공공도서관이 이윤 극대화를 위한 영리 조직이 아니므로 비용 문제가 위탁경영을 실시하는 절대적인 기준이 될 수 없고, 비용의 측면에서는 위탁경영이 절대 유리하더라도 도서관의 중요한 업무는 직접 수행하는 것이 최선책이고, 위탁경영은 차선책으로서 실시한다는 자세에서 출발해야 한다. 아울러 한국도서관협회에서도 도서관의 발전과 함께 사서의 권익 보호를 위하여 위탁경영의 확대 추세가 도서관에 미칠 영향을 세밀히 조사·분석하여 그 대응책을 제시하는 전문직 단체로서의 역할을 수행해야 한다. 아울러 지금까지는 한국도서관협회가 공공도서관의 위탁경영에 대해 반대 논리만 주창하였지만, 이러한 위탁경영의 증가 추세를 역전시킬 수 없다면, 앞으로는 전국의 문헌정보학과와 연대하여 적극적으로 위탁경영에 참여하여 전문성을 높이는 쪽으로 해결 방안을 모색하는 것도 바람직할 것이다.

참 고 문 헌

- 곽동철. "우리나라 공공도서관 민간위탁의 성과분석에 관한 연구." 한국문헌정보학회지, 제38권, 제1호(2004. 3), pp.51-75.
- 김영귀. "일본 공공도서관의 민간위탁과 사서직의 위기." 한국도서관·정보학회지, 제34권, 제2호(2003. 6), pp.119-141.

- “민간위탁 / 지방자치이론.” <<http://blog.naver.com/nobopark/40029096208>> [인용 2007. 4. 3].
- 배순자. “행정서비스의 민간위탁 사업평가를 통해 본 공공도서관 민간위탁의 함의.” 한국도서관·정보학회지, 제34권, 제2호(2003. 6), pp.79-94.
- 윤정기. “국내 공공도서관 민간위탁에 관한 고찰.” 정보관리학회지, 제15권, 제1호(1998. 3), pp.8-17.
- 윤희윤. “공공도서관 위탁구상의 쟁점분석과 대응방안.” 도서관, 제53호, 제3호(1998. 9), pp.3-46.
- 이광현. 아웃소싱. 서울: 한국능률협회, 1998.
- 정광렬·곽동철·양지연. 공립문화시설 민간위탁 평가 및 개선방안 연구. 서울: 한국문화관광정책연구원, 2003.
- 高橋 伸幸. “民間委託で公共圖書館の未來はあるか.” 第88回 全國圖書館大會記錄. 群馬: 日本圖書館協會, 2002. pp.38-39.
- 大橋直人. “東京23區立圖書館の窓口業務委託.” 圖書館雜誌, 第97卷 第3號(2003.3), pp.156-158.
- 山口 源治郎. “公共圖書館の管理委託問題の論點.” 第88回 全國圖書館大會記錄. 群馬: 日本圖書館協會, 2002, pp.39-42.
- 藥袋秀樹. “公共圖書館における貸出カウンタ-業務の委託をどうとらえるか.” 圖書館雜誌, 第97卷 第3號(2003.3), pp.150-153.
- American Library Association. Outsourcing and privatization in American libraries: Report of the ALA Outsourcing Task Force, 1998~99 Council Document #24. Chicago: ALA, 1999.
- Baker, Barry B. “Resource sharing: outsourcing and technical services.” *Technical Services Quarterly*, Vol.16, No.2(1998), pp.35-45.
- Jette, Karen D. and Dixon, Clay-Edward. “The outsourced / contingent workforce: abuse, threat, or blessing?” *Library Administration & Management*, Vol.12, No.4(1998.), pp.220-225.
- Martin, Robert S. et. al. The Impact of Outsourcing and Privatization on Library Services and Management. Texas : Texas Woman’s University, 2000.
<<http://www.ala.org/org/outsourcing>> [cited 2007. 4. 3]
- Scheschy, Virginia M. “Outsourcing: a Strategic Partnership.” *Technical Services Quarterly*, Vol.16, No.3(1999), pp.31-41.
- Sweetland, James H. “Outsourcing library technical services: what we think we know, and don’t know.” *The Bottom Line: managing library finances*, Vol.14, No.3(2001), pp. 164-175.