

# 3

## BTL방식에 의한 공공도서관 건립에 관한 연구

김 영 석

명지대학교 문헌정보학과 조교수

yskim7@mju.ac.kr

# 목차

- I. 머리말
- II. 연구의 목적 및 방법
- III. BTL이란 무엇인가?
- IV. BTL방식에 의한 공공도서관 건립
  - 1. 외국의 사례 : 일본
  - 2. 우리나라의 사례
- V. BTL방식에 의한 공공도서관 건립의 문제점 및 그 해결 방안
- VI. 결론 및 제언

## I. 머리말

한 국가와 사회에서 공공도서관은 시민들이 건전한 삶을 영위하는데 필요한 핵심 공공시설이기 때문에 반드시 관에 의해서 설립·운영되어야 한다. 그러나 공공도서관은 수익이 창출되지 않는 비영리시설이기 때문에, 많은 국가에서 도서관 설립·운영의 주체인 국가와 지방자치단체는 운영에 많은 부담이 되고, 신축에도 많은 예산이 요구된다는 이유로 공공도서관의 설립·운영을 꺼린다. 따라서 국가 경제가 발전하지 못한 저개발 국가에서는 공공도서관을 설립·운영하기 힘들다. 상대적으로 공공도서관은 서부 유럽 국가와 미국과 같은 경제·문화의 선진국가에 잘 갖추어져 있다.

우리나라는 지난 2~30년간 매우 빠르게 경제 성장을 이룩하였는데, 2007년 현재 국민총생산 규모에 있어 세계 12위의 경제 대국이다. 그러나 이러한 경제 규모에도 불구하고 한 국가의 중요한 문화시설인 공공도서관은 서부 유럽 국가와 미국, 일본<sup>1)</sup>과 비교해서 그 수가 매우 적은 편이다.

다행스럽게 정부와 지자체들은 지식정보화시대가 본격화 되면서 공공도서관의 중요성을 새롭게 인식하고, 지난 10여년간 꾸준히 공공도서관 시설을 확충해 오고 있다. 그러나 여전히 공공도서관 1개당 서비스 대상 인구는 선진국<sup>2)</sup>과 비교가 되지 않을 만큼 많다. 2007년 말을 기준으로 우리나라의 공공도서관 수는 607개로 1관당 인구는 약 81,000명이다.<sup>3)</sup>

우리나라 정부는 최근에 공공도서관을 포함하여 부족한 공공시설을 빠른 시일 내에 확충하기 위해 '공공도서관 건립 지원금을 지자체에 일부 지원하는 방식' 등 다양한 방법을 이용하고 있다. 여러 가지 방법 중 2005년부터 채택하고 있는 것이 공공시설에 대한 민간투자제도인 BTL(Build-Transfer-Lease)방식이다. BTL방식은 민간이 자금을 투자해 공공시설을 건설하고 정부가 이를 임대해 쓰는 것을 말한다. 현재 BTL사업의 대상은 44개 유형의 공공시설이고, 공공도서관은 이중의 하나인데, 공공도서관은 2005년부터 BTL방식에 의해 7개 지역(6개 지자체)에서 9개 도서관의 건립이 추진되고 있거나, 건립이 완료 되었다.

BTL방식에 의한 공공시설 건립은 여러 가지 장점을 가지고 있다. 예를 들면, 중앙정부나 지방정부의 예산으로 공공시설을 확충할 경우 예산의 제한으로 일시에 많은 시설을 건립 할 수 없는데, 꼭 필요하고 시급한 공공시설의 경우 민간의 투자를 유치하여 앞당겨 공급함으로써 국민들이 시설편익을 조기에 향유할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 BTL방식은 단점도 있다. 예를 들

1) 선진 각국의 공공도서관 수는 독일 10,339개, 미국 9,198개, 프랑스 4,319개, 영국, 3,977개, 일본 3,111개 등이다.

2) 선진 각국의 공공도서관 1관당 인구수는 독일 8,000명, 영국 13,000명, 미국 32,000명, 프랑스 14,000명, 일본 41,000명 등이다.

3) 도서관정보정책위원회. 2008. 도서관발전종합계획 2009-2013. 서울 : 도서관정보정책위원회 51쪽.

면 정부나 지자체들은 민간투자를 유치하여 공공시설을 건립 할 때 민간투자자에게 매년 소규모의 시설 임대료 외에 한꺼번에 많은 예산을 지출하지 않아도 된다는 이유 때문에 BTL사업 단위의 규모를 필요이상으로 키우는 경향이 있다. 이렇게 되면 공공시설의 규모가 지나치게 비대해져 비효율적으로 운영 될 가능성이 있다.

이렇듯 BTL방식에 의한 공공시설 건립·운영은 장점과 단점을 가지고 있는데, 이 연구는 BTL방식으로 추진되는 공공도서관 건립의 사례를 조사·분석하여 BTL방식에 의한 공공도서관 건립의 장점과 단점을 파악하고자 한다. 결론적으로 이 연구 결과를 토대로 향후에 추진되는 BTL방식에 의한 공공도서관 건립·운영의 바람직한 방안을 제시하고자 한다.

## II. 연구의 목적 및 방법

### 1. 연구의 목적

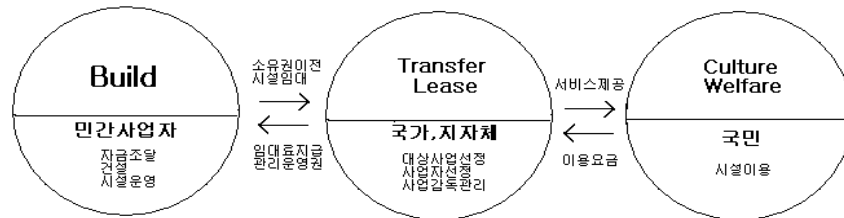
이 연구의 목적은 정부의 공공도서관 확충 방안의 한 방법으로 채택되고 있는 BTL방식에 의한 공공도서관 건립의 현황을 조사·분석하고, 이 방법이 갖고 있는 장점과 문제점을 파악하는데 있다. 그리고 이 결과를 바탕으로 BTL방식에 의한 공공도서관 건립의 바람직한 방향을 제시하고자 한다. 궁극적으로 이 연구의 목표는 우리나라 공공도서관 인프라 확충의 바람직한 방안을 모색하는데 있다.

### 2. 연구 방법

본 연구 수행을 위해 크게 세 가지 방법, 즉 문헌조사, 현장조사 그리고 인터뷰 방법을 사용하였다. 연구 수행을 위해 먼저 BTL과 관련된 내용들, 즉 BTL에 대한 정의 및 외국 사례 그리고 우리나라에서 BTL방식에 의해 추진되고 있는 공공도서관의 현황을 조사하기 위해 문헌조사 방법을 사용하였다. 그리고 문헌조사 방법을 통해 조사할 수 없는 내용들을 파악하기 위해 BTL방식에 의해 건립된 도서관을 직접 방문하여 자세한 내용을 직접 관찰·조사 하였다. 또한 BTL방식에 의한 공공도서관 건립의 장단점을 파악하기 위해 BTL방식에 의해 공공도서관 건립이 완료되었거나, 진행되고 있는 지자체의 공무원들을 직접 만나 인터뷰하거나, 전화로 인터뷰 하였다.

### Ⅲ. BTL이란 무엇인가?

BTL은 “사회기반시설의 건설 및 운영을 위한 민간투자사업의 한 방식으로서, 민간사업자가 자금을 투자하여 사회기반시설을 건설(Build)한 후, 준공과 동시에 국가나 지자체 등에 소유권을 이전(Transfer)하고, 국가나 지자체 등은 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 사업시행자는 그 시설을 국가 또는 지자체 등에게 임대(Lease)하여, 협약에서 정한 기간<sup>4)</sup> 동안 임대료를 지급받아 투자금을 회수하는 것”<sup>5)</sup>을 말한다. 한마디로 민간이 공공시설 건립을 위해 투자하고, 국가나 지자체가 그 시설을 장기 임대하는 것을 말한다. BTL사업의 진행과정을 그림으로 나타내면 다음과 같다.



<그림 1> BTL사업의 진행 과정<sup>6)</sup>

민간이 자금을 투자해 공공시설을 건설하는 방식에는 BTL 방식 외에 BOO(Build-Own-Operate) 방식과 BTO(Build-Transfer-Operate) 방식이 있다. BOO방식은 민간이 공공시설을 건설하고 그 시설소유권을 갖는 것이다. BTO방식은 다시 두 가지 유형으로 나뉘는데, 하나는 민간이 투자해 공공시설을 건설하고, 시민들에게 시설이용료를 징수해서 투자자금을 회수하는 방식인 ‘BTO 독립채산형(Financially Free-standing Project)’이고, 다른 하나는 민간이 투자해 공공시설을 건설하고, 정부로부터 사용료를 징수하는 ‘BTO 서비스구매형(Services Sold to Public Sector)’이다. 영국과 일본의 민간투자제도(PFI: Private Finance Initiative)는 주로 BTO방식이다. 우리나라가 채택하고 있는 BTL방식은 민간이 자금을 투자해 공공시설을 건설하고 그 소유권을 정부에 이전한다는 점에서 BOO방식과 다르고, 정부가 직접 시설 임대료를 민간업자에게 지급해 민간의 투자자금을 회수시켜 준다는 점에서 ‘BTO 독립채산형’과 다르다. 결론적으로 우리나라의 BTL방식은 영국과 일본에서 주로 시행하는 ‘BTO 서비스구매형’이다. 한편, BTO방식과 유사한 방식으로 BOT(Build-Operate-Transfer)가 있다. BTO방식은 민간이 자금을 투자해 공공시설을

4) 현재 국내 BTL사업 방식에 의한 공공도서관 건립에 적용되는 임대 기간은 20년이다.  
 5) 부산 북구·사하구, 2007, 부산 화명·다대 임대형 민간투자 시설사업기본계획, 2쪽.  
 6) 문화관광부, (2005), BTL과 함께하는 문화공간(팜플렛), 서울 : 문화관광부(1쪽).

건설하고, 건설 후 바로 그 소유권을 정부에 이전하는 방식인데, BOT방식은 민간이 자금을 투자해 공공시설을 건설하고, 그 소유권을 협의된 운영기간 종료시에 정부에 이전하는 방식이다.<sup>7)</sup>

문화관광부가 주장하는 BTL방식에 의한 공공시설 건설의 기대효과<sup>8)</sup>는 다음과 같다.

첫째, 민간사업자가 투자한 자금은 원칙적으로 정부가 지급하는 시설임대료로 회수할 수 있다. 즉, 민간사업자가 운영위험(시설수요위험)을 부담하는 'BTO 독립채산형' 방식과 차별화가 가능하다.

둘째, 시설의 건설, 운영에 있어 민간의 창의와 효율을 활용할 수 있다. 즉, 지자체의 재정사업과 차별화가 가능하다.

셋째, 국민이 원하는 시설과 서비스를 적기에 공급할 수 있다.

넷째, 정부의 시설투자 부담을 경감할 수 있다.

다섯째, 시설의 건설 및 운영상의 투자효율(Value for Money)을 제고할 수 있다.

여섯째, 시설이용자(고객)에 대한 서비스 질을 제고할 수 있다.

일곱째, 재정운영의 효율성과 탄력성을 제고할 수 있다.

여덟째, 안정적 수익성이 보장되는 민간투자처를 제공한다.

## IV. BTL방식에 의한 공공도서관 건립

### 1. 외국의 사례: 일본

우리나라가 2005년부터 본격적으로 도입하기 시작한 민간투자제도는 영국과 일본에서 일찍부터 시행되어 왔다. 일본의 경우 민간자본을 유치하여 공공도서관을 건립한 사례가 있다.

2002년 미에현(三重縣) 쿠와나시(桑名市)는 기존의 오래되고 협소한 시립도서관을 대체하기 위해 민간투자방식으로 'BOT 서비스구매형'을 채택하여 다목적 형태의 공공도서관 시설을 건립하였다. 21세기 미디어도서관(Medialibrary)은 도서관, 보건센터, 근로청소년 홈, 다목적 홀 그리고 편의시설(커피숍)들이 함께 들어서는 복합건물 형태로 지어졌다. 자금을 투자한 민간건설소시움 회사는 건물을 완공한 후 동 시설을 30년간 운영하고, 운영이 종료된 30년 후에 시설에 대한 소유권을 국가(지자체)에 이전한다. 따라서 이 방식은 우리나라에서 채택하고 있는 BTL방식, 즉 도서관 건물을 완공한 후 바로 소유권을 정부에 이전하는 방식과 조금 다르다. 또 하나 우

7) BTL업이란 : 이 새로운 유형의 민간투자방식. <<http://www.mpb.go.kr/kor/section/b시/definition/view.jsp/>> <방문 2008.11.10>.

8) 문화관광부. (2005). BTL과 함께하는 문화공간(팸플렛). 서울 : 문화관광부(5쪽).

리나라의 상황과 다른 점은 미디어도서관 사례의 경우 민간컨소시엄 회사가 건물의 설계·건설, 시설유지보수, 부속수익시설 운영뿐만 아니라 도서관도 직접 운영한다는 것이다. 즉, 민간회사는 도서관의 자료관리, 도서구입 그리고 총괄업무 등 도서관의 핵심이 되는 운영 및 서비스 제공 업무를 책임진다는 것이다. 이것은 우리나라의 상황, 즉 BTL방식에 의해 건립된 도서관이 소유권을 이전받은 지자체에 의해 선정된 전문 위탁기관에 의해 운영되는 것과는 다른 방식이다. 미디어도서관의 경우 한마디로 민간사업자에게 도서관을 맡기는 격이다. 이러한 상황이 민간투자방식에 의해 건립되는 도서관이 앞으로 직면하게 될 또 다른 문제점이다.

미디어도서관의 운영을 맡게 될 민간사업자는 이 도서관을 건립하면서 기존 도서관의 운영과 서비스와는 다른 야심찬 사업 계획을 수립하였다. 예를 들면, 연간 개관일을 275일에서 300일 이상으로 늘리고, 개관시간을 오전 9시에서 오후 5시까지를 밤 9시까지 연장하겠다고 하였다. 또한 소장 책 수를 14만권에서 운영 7년차까지 30만권으로 늘리겠다고 하였고, 이러한 운영 개선을 통해 이용자 수를 현재의 연간 24만명에서 70만명으로 증대하겠다고 하였다.

우리는 일본의 많은 지자체들이 공공도서관들을 위탁 운영한다는 사실을 자주 접하고 있다. 물론 현재 우리나라의 여러 지자체들도 일본의 영향을 받아 공공도서관의 운영을 위탁하고 있다. 그런데 일본의 민간투자방식(BOT)에 의해 건립된 미디어도서관의 사례는 우리에게 한 층 더 심각한 상황이 도래할 것을 예견해 주고 있다. 즉, 지금까지 국내의 공공도서관의 위탁운영 사례들은 최소한 지자체에 속한 기관(예를 들면, 시설관리공단)이나 비영리단체에 의해 운영이 위탁되고 있는 경우 들이다. 그런데 일본 사례의 경우 일반 영리기관이 도서관을 운영하는 경우인데, 자칫 이러한 일본의 사례는 점차 많은 도서관들이 민간투자방식(BTL)으로 건립되고 있는 우리나라에 또 다른 부정적인 영향을 끼치지 않을까 우려 된다.

## 2. 우리나라의 사례

우리 정부는 2005년부터 공공시설 건설에 민간자본을 유치하는 제도인 BTL방식을 시행하고 있다. 공공도서관은 민간투자법에 의해 44개 BTL대상 시설 중의 하나로 선정되어 2005년부터 사업이 시행되고 있다. 그 자세한 내용과 BTL방식에 의한 공공도서관 건립의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

2008년 현재 BTL방식에 의해 공공도서관 건립이 완료되었거나 추진되고 있는 경우는 총 9건이다. 그러나 사업 단위의 수는 7건이다. 즉, 2개의 사업에서 각각 2개의 공공도서관을 동시에 건립하는 것을 추진하고 있다. 한편 지역으로는 6개시 즉, 파주, 인천, 천안, 부산, 익산, 전주에서 BTL사업이 추진되고 있는데, 부산에서는 2개의 사업에서 3개의 공공도서관이 건립되고 있다. 자세한 건립 사례는 아래 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 BTL사업에 의해 건립 중인 혹은 완료된 공공도서관 현황

| 사업              | 도서관 명                     | 연면적 / 대지면적(㎡)<br>건물 층수        | 총사업비(원) | 도서관건립지역         |
|-----------------|---------------------------|-------------------------------|---------|-----------------|
| 1               | 파주 교하도서관<br>(2008년 건립 완료) | 8,537 / 7,000<br>지하 1층 지상 3층  | 110억    | 근린공원            |
| 2 <sup>9)</sup> | 부산 화명도서관                  | 3,090 / 1,983<br>지하 1층 지상 4층  | 47억     | 일반주거지역          |
|                 | 부산 다대도서관                  | 3,090 / 1,657<br>지하 1층 지상 4층  | 50억     | 일반주거지역          |
| 3               | 인천시립도서관 <sup>10)</sup>    | 13,135 / 5,310<br>지하 2층 지상 3층 | 214억    | 공원              |
| 4               | 전주 평화도서관                  | 3,336 / 3,712<br>지하 1층 지상 3층  | 50억     | 자연녹지, 근린공원      |
|                 | 전주 아중도서관                  | 3,336 / 5,457<br>지하 1층 지상 3층  | 50억     | 자연녹지,<br>도시자연공원 |
| 5               | 부산 해운대구 좌동                | 7,928<br>지하 2층 지상 4층          | 140억    | 자연녹지지역          |
| 6               | 익산시립모현도서관                 | 6,943 / 9,920<br>지하 1층 지상 4층  | 110억    | 자연녹지지역, 공원      |
| 7               | 천안 북부도서관 <sup>11)</sup>   | 6,210 / 16,325<br>지하 2층 지상 3층 | 137억    | 공원              |

위의 〈표 1〉에 나타난 바와 같이 BTL방식으로 건립이 추진되고 있는 도서관들은 그 규모가 크다보니 넓은 부지가 필요하게 되었다. 그러나 일반 주거지역에서 넓은 부지를 구할 수 없게 되자 차선책으로 자연녹지나 근린공원에 도서관을 건립하고 있다. 이러한 도서관 부지 선정은 결국 도시에 많이 남아있지 않은 자연녹지나 근린공원의 일부를 잠식하게 되는 결과를 낳았다. 만약 도서관을 작게 건립하고자 하였다면 자연녹지나 공원을 잠식하지 않고 주거지역에서도 도서관 부지를 찾을 수 있었을 것이다. 실제로 위의 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 BTL방식에 의해 추진되고 있는 9개의 도서관 중 부산 화명과 다대도서관은 가장 작은 규모로 건립되고 있는데 이들 도서관의 건립 지역은 다른 도서관들과 달리 일반주거지역이다. 따라서 이러한 예가 보여주듯이 도서관을 작은 규모로 건립하게 되면 넓은 부지가 필요하지 않아 자연녹지나 공원을 잠식하지 않아도 되고, 주거지역에서 작은 부지를 찾아 도서관을 건립할 수 있게 된다.

BTL방식에 의한 각 지역별 공공도서관 건립의 현황과 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

9) 부산광역시 사하구 제 2007-36호 부산 화명·다대도서관 민간투자시설사업 기본계획 고시(2007년 8월 10일).  
 10) 시립도서관 건립 BTL사업.  
 〈<http://www.incheon.go.kr/inpia/servlet/department?ouCode=6280497&menuId=6>〉 〈방문 2008.09.24〉.  
 11) 천안북부도서관 우선협상대상자 심사. 중앙일보. 2007.05.24.



가. 전주시의 BTL방식에 의한 공공도서관 건립

현재 전주지역 전체 공공도서관 현황을 살펴보면, 지금 추진하고 있는 BTL방식에 의한 공공도서관 건립이 지나치게 큰 규모로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

2008년 현재 전주시의 인구는 63만 명이고, 행정구역상 2개 구로 나누어져 있다. 공공도서관은 아래 <표 2>와 같이 시소속이 6개 그리고 교육청 소속이 1개로 총 7개이다. 따라서 인구 약 9만명당 공공도서관이 하나 있는 셈이다. 이것은 우리나라 전체의 상황과 비교할 때 조금 부족한 상황이다. 2006년 현재 우리나라는 인구 87,000명당<sup>12)</sup> 공공도서관이 하나 있다. 따라서 전주에는 앞으로 더 많은 공공도서관이 건립되어야 한다. 전주에 BTL방식에 의해 2개의 공공도서관이 추가로 건립되는 것도 이러한 이유 때문이다.

<표 2> 전주시 공공도서관 현황

(2008. 11. 현재)

| 구분                   | 소재지      | 건축연면적(㎡) | 직원수 | 열람석   | 개관년도         |
|----------------------|----------|----------|-----|-------|--------------|
| 완산도서관                | 완산구 동완산동 | 6,626    | 21  | 1,265 | 1989         |
| 금암도서관                | 덕진구 금암동  | 2,712    | 10  | 718   | 1980         |
| 인후도서관                | 덕진구 인후1가 | 2,519    | 11  | 620   | 1996         |
| 삼천도서관                | 완산구 삼천동  | 2,664    | 8   | 611   | 2001         |
| 송천도서관                | 덕진구 송천동  | 3,353    | 11  | 600   | 2005         |
| 서신도서관                | 완산구 서신동  | 2,594    | 12  | 600   | 2008         |
| 전북교육문화회관<br>(교육청 소속) | 덕진구 진북1동 | 3,275    | 39  | 1,015 | 1999         |
| 평화도서관<br>(예정, BTL방식) | 완산구 평화동  | 3336     | .   | .     | 2009<br>(예정) |
| 아중도서관<br>(예정, BTL방식) | 덕진구 인후1가 | 3336     | .   | .     | 2009<br>(예정) |

그러나 위의 <표 2>와 같이 전주시가 100억원의 민간 투자를 유치하여 BTL방식으로 단 2개의 공공도서관을 건립하는 것은 전체 시민들의 편리한 도서관 이용이라는 측면에서 비효율적인 것 같다. 왜냐하면 현재 추진하고 있는 2개의 도서관은 대규모라서 결국 넓은 지역에 거주하는 많은 시민들을 잠재 이용자로 삼아 건립되기 때문에 소규모 도서관에 비해서 시민들의 도서관 접근성이 떨어진다. 지자체에서는 이런 방식 보다는 매년 소규모의 예산을 투입하여 주민 접근성이 뛰어난 작은 규모의 도서관을 4~5개 건립하는 것이 더 효율적일 것이다. BTL방식에 의한 현재의 도서관 건립이 이용자의 접근성 측면에서 비효율적이라는 근거는 다음과 같다.

12) 도서관정보정책위원회. 2008. 도서관발전종합계획 2009-1013. 서울 : 대통령소속 도서관정보정책위원회.

위의 <표 2>와 같이 2008년 현재 인구 28만명의 덕진구에는 시소속의 금암도서관(2,712㎡), 인후도서관(2,519㎡), 송천도서관(3,353)과 교육청 소속의 전북교육문화회관(3,275㎡) 등 총 4개의 도서관이 있고, 인구 35만명의 완산구에는 중앙도서관인 완산도서관(6,626㎡)과 삼천도서관(2,664㎡) 그리고 최근에 개관한 서신도서관(2,594㎡)이 있다. 그리고 BTL방식에 의해 2개의 도서관이 두 개 구에 각각 하나씩 건립될 예정이다. 2009년까지 2개의 도서관이 추가로 건립되면 전주시에는 총 9개의 도서관이 있게 된다. 이렇게 되면 현재의 인구수로 계산했을 때 전주는 인구 7만명당 도서관이 하나 있게 된다. 이것은 현재 우리나라의 평균인 인구 87,000명당 하나보다 조금 나은 상황이다. 그러나 우리나라 전체의 상황은 2013년이 되면 공공도서관이 900개로 증가하여 인구 5만명당 공공도서관이 하나 있게 된다.<sup>13)</sup> 이 말은 전주에는 앞으로 더 많은 공공도서관이 건립되어야 한다는 뜻이다. 그러나 현재와 같이 민간자본을 유치하여 공공도서관을 건립하는 상황을 본다면 앞으로 몇 년 내에 현재 추진하고 있는 2개의 도서관외에 추가로 다른 도서관을 건립하는 것은 어려워 보인다. 그렇다면 현재의 민간자본 유치에 의한 방식 보다는 적은 예산을 지속적으로 투자하여 4~5개의 도서관을 건립하는 것이 더 효율적인 것이다.

정부는 민간자본을 유치하여 문화시설을 건립할 때 민간투자회사에게 정부 지급금, 즉 시설임대료를 매년 지불한다. 그런데 전주처럼 100억의 민간 자금을 유치하여 도서관을 건립할 경우 매년 9~10억원의 자금을 20년간 지급하여야 하는데, 이 정도 규모이면 2~3년에 하나씩 작은 규모의 도서관을 건립 할 수 있는 액수 이다. 정부에서 밝히고 있는 정부지급금 산정 방식은 다음과 같다.

다음 정부 지급금 산정 예에서 보는 바와 같이 한 지자체가 100억원의 민간 투자를 유치하여 BTL방식으로 공공도서관을 건립할 경우, (중앙 및 지방)정부는 민간 투자자에게 시설임대료(A)에서 부대수익사업수익(B)을 제외한 금액에(시설) 운영비용(C)을 추가한 금액인 약 9억원에서 10억원의 정부 지급금을 20년간 매년 지급해야 한다. 따라서 위의 산정 방식에 의하면 민간투자자가 일시금으로 100억원을 투자한 경우 지자체는 국비와 도비 보조를 받아 민간투자자에게 20년간 총 190억원 이상을 지급하게 된다.

그러나 실제로 지자체가 민간투자회사에게 지급하는 지급금은 위의 <표 3>이 예시하는 것 보다 더 많은 것 같다. 아래 12쪽 '1.2 파주시의 BTL방식에 의한 공공도서관 건립'에 소개한 것처럼 전주의 경우 보다 10억이 더 많은 110억을 투입하여 파주교하도서관을 건립한 민간투자회사는 지자체로부터 임대료로 10억원, 그리고 도서관 시설관리비 명목으로 8억원 등 총 18억원을 지급받고 있다. 교하도서관의 경우 전주의 투자비 보다 10%만 더 많고, 도서관의 연면적은 22%밖에 더 크지 않지만 정부지급금은 전주의 경우 보다 거의 100%가 더 많다.

13) 도서관정보정책위원회. 2008. 도서관발전종합계획 2009-2013. 서울 : 대통령소속 도서관정보정책위원회. 52쪽.

〈표 3〉 정부 지급금 산정 방식

| □ 사례가정           |                 |  |  |
|------------------|-----------------|--|--|
| ○ 임대기간           | 20년             |  |  |
| ○ 년차 임대료 지급방식    | 매년 동일액지급(원리금균등) |  |  |
| ○ 물가상승률          | 4%              |  |  |
| ○ 수익률            | 5%              |  |  |
| ○ 총사업비(시설투자비)    | 100억원           |  |  |
| ○ 부대수익사업순익       | 2억원/년('08년 불변가) |  |  |
| ○ 운영비용(시설유지보수비용) | 3억원/년('08년 불변가) |  |  |

| □ 정부 지급금 = (시설임대료 - 부대수익사업순익) + 운영비용 |           |                |        |       |
|--------------------------------------|-----------|----------------|--------|-------|
| (단위 : 억원)                            |           |                |        |       |
| 항 목                                  | 건설기간 운영기간 |                | 총 지급액  |       |
|                                      |           |                | 경상(불변) |       |
|                                      | '05~'07   | '08 ... '27    |        |       |
| * 민간의 시설투자                           | 100       |                |        |       |
| ■ 시설임대료(A)                           |           | 8.02 ... 8.02  | 160.5  | -     |
| ■ 부대수익사업순익(B)                        |           | 2.00 ... 4.21  | 59.56  | (40)  |
| ■ 운영비용(C)                            |           | 3.00 ... 6.32  | 89.33  | (100) |
| ■ 정부지급금(A-B+C)                       |           | 9.02 ... 10.13 | 190.27 | -     |

위의 〈표 3〉의 예시에 근거하면, 전주시의 경우 100억원의 민간 투자를 유치하여 20년간 약 190억원을 지불하고, 단 2개의 도서관을 건립·운영하게 되는데, 결론적으로 이러한 방식의 도서관 건립·운영은 비용대 효과면에서 비효율적이다. 지자체는 매년 9~10억원 예산을 지출하면서 단 2개의 도서관을 건립·운영하기 보다는 이 예산을 활용하여 3~4년에 하나씩 20년간 총 4~5개의 소규모 도서관을 지속적으로 건립·운영하는 것이 비용대 효과에서나 이용자 접근성 면에서 더 나을 것이다.

BTL방식에 의한 공공도서관 확충 정책의 근본문제는 지자체들이 대규모 도서관을 단 몇 개만 건립하여, 이 도서관을 이용하여 지역의 공공도서관 인프라 문제를 해결하려고 하는데 있다. 공공도서관 서비스는 한 지자체 내에서 몇 개의 큰 도서관으로 전 지역의 도서관 서비스 문제를 해결 할 수 없다. 일반적으로 공공도서관은 성인을 기준으로 걸어서 10~15분 내에 방문할 수 있는 곳에 위치하고 있어야 한다고 말한다. 따라서 도서관이 주거지 곳곳에 건립되어야 한다. 그러나 예산이 많이 소요되는 큰 도서관을 주거지 곳곳에 건립 할 수는 없다. 결국 최선의 방법은 한 지자체 내에 중앙도서관용으로 하나의 큰 도서관을 건립하고, 나머지 도서관은 분관용으로 거

주지 곳곳에 작게 건립하는 것이다. 영국을 비롯한 서구 유럽 국가들이 바로 이러한 방식으로 공공도서관을 건립·운영하고 있다. 예를 들면 영국 셰필드시의 경우 인구가 약 51만명이고, 27개의 공공도서관이 운영되고 있다. 이들 27개 도서관의 총 연면적은 11,811㎡로 1개관당 평균 연면적은 약 437㎡(약 132평)로 매우 작다. 2006년 3월 현재 영국의 공공도서관 수는 3,977개로 인구 약 15,000명당 하나 있다. 영국이 이처럼 많은 공공도서관을 갖게 된 이유는 작은 규모의 분관도서관을 많이 건립하였기 때문이다. 김영석(2007)의 조사에 의하면 영국 전체 공공도서관의 평균 연면적은 550㎡이고, 2005년 현재 우리나라 공공도서관의 평균 연면적은 2,689㎡이다. 그리고 우리나라에서 사서가 배치된 작은 규모의 도서관을 가장 많이 운영하고 있는 부천시 공공도서관의 평균 연면적은 936㎡이다. 결국 우리나라는 영국 보다 공공도서관을 다섯 배 이상 크게 건립하고 있고, 작은 도서관이 많은 부천시도 영국 보다는 두 배 이상 크게 건립하고 있다. 결론적으로 우리나라도 도서관의 규모를 작게 해서 많이 건립해야 선진국 수준의 공공도서관 인프라를 갖게 되는 것이다.

전주시는 ‘전주 평화·아중도서관 조사결과 공개자료’를 통해 BTL방식을 통한 두 도서관 건립 사업의 타당성을 다음과 같이 밝히고 하고 있다. 즉, “현재의 생활권을 기존 도서관이 포괄하기 힘들, 생활권에 밀착된 도서관 지향, 전주시의 자체 예산으로 평화·아중도서관을 건립하는 것은 현재로서는 어려움”<sup>14)</sup> 등이다. 도서관 건립 타당성으로 제시한 첫 번째 내용인, ‘현재의 도서관 수가 부족하여 모든 주민들에게 서비스를 제공할 수 없다’는 주장은 옳다. 그러나 두 번째 내용인 ‘생활권에 밀착된 도서관 지향은’ 그 타당성이 낮다. 왜냐하면 현재와 같이 큰 규모의 도서관을 건립하여 넓은 지역을 대상으로 서비스하겠다는 계획은 바람직하지 않다. 그리고 인구 63만명의 전주에서 현재 건립중인 두 개의 도서관을 포함하여, 총 9개의 도서관으로는 생활권에 밀착된 도서관을 지향 할 수 없다. 오히려 규모가 작은 도서관을 더 많이 건립하는 것이 생활권에 밀착한 도서관을 건립하는 것이다. 또한 세 번째 타당성은 ‘자체 예산으로 두 도서관을 건립하는 것이 어려울 것 같다’고 하였으나, 이것은 기본적으로 50억씩 소요되는 도서관을 건립하는 것을 염두에 두었기 때문이다. 이 예산보다 훨씬 적은 2~3년에 20~30억씩 소요되는 도서관을 계획했다면 자체 예산으로 건립이 가능했을 것이다. 더 나아가 20년간 190억원을 투자하여 단 2개의 도서관을 건립하는 것으로 그치는 것이 아니라 4~5개의 도서관을 건립하는 것이 가능했을 것이다.

한 지자체 내에서 가장 이상적인 도서관 운영 및 서비스 제공 방법 즉, 건립 및 운영비용을 최소화하면서 이용자의 접근성을 향상시키는 생활 밀착형 도서관을 건립·운영하는 방법은 하나의 큰 도서관을 지자체의 시·구·군청 옆에 건립하고 나머지 도서관은 작은 규모로 하여 거주지 내에 건립하는 것이다.

14) 전주시, 2006. 전주 평화·아중 도서관 민간투자시설사업기본계획. 별첨3) 전주 평화·아중도서관 조사결과 공개자료, 1-2쪽.

전주시의 경우 현재 6개의 공공도서관은 시에서 그리고 한 개의 도서관(교육문화회관)은 교육청에서 운영·관리하고 있다. 공공도서관의 조직은 대규모 도서관인 완산도서관(6,626㎡)을 전주시립도서관 본관(중앙관)으로 하여 5개의 분관을 가지고 있다. 이미 대규모인 중앙관이 하나 있고 중규모의 5개 도서관이 있기 때문에 더 이상 중규모 이상의 도서관을 건립하지 않아도 된다. 결론적으로 중규모(3,336㎡) 크기로 건립되고 있는 평화, 아중 도서관은 소규모인 500~1,000㎡ 크기로 건립되는 것이 바람직하다. 부천시의 사례가 이 주장을 잘 뒷받침 해주고 있다.

부천시는 작은 규모의 도서관을 많이 건립·운영하여 우리나라의 대표적인 생활밀착형 도서관 운영 도시로 알려져 있다. 부천의 경우 1개의 대규모 중앙관(4,386㎡)과 4개의 중규모 도서관<sup>15)</sup> 그리고 11개의 소규모 도서관을 운영하고 있다. 소규모 도서관의 경우 가장 큰 도서관이 동화기차어린이도서관으로 448㎡이며, 가장 작은 도서관은 복사꽃필부럽도서관으로 78㎡에 불과하다.

결론적으로 전주시의 경우도 부천과 같이 한 개의 중앙관과 5개의 중규모 도서관 외의 나머지 도서관은 소규모로 신축하여 생활밀착형 도서관이 되도록 하여야 하겠다.

BTL방식으로 건립되는 전주시의 2개 공공도서관의 또 다른 문제점은 이 두 도서관의 건립이 전주시 전체의 효율적인 도서관 운영 및 서비스를 고려하여 계획되었다기 보다는 초기비용을 최소화 할 수 있다는 장점을 지니고 있는 BTL방식을 통해 새로운 공공도서관을 건립하려고 했던 것에 중점을 두었던 것 같다. 그 근거는 다음과 같다. BTL방식으로 건립되는 가칭 평화도서관과 아중도서관의 건축 연면적이 동일하게 3336.6㎡라는 것이다. 두 도서관의 크기는 지역 사정 예를 들면, 서비스 대상 인구 수 그리고 잠재 이용자의 특성 등에 따라 조금이라도 달라야 할 것이다. 그러나 두 도서관의 건축 연면적은 소수점 이하 한 자리 수까지 동일하다. 이것은 효율적인 도서관 운영 및 서비스를 감안하여 결정 된 도서관의 적정 규모라기보다는 민간투자자의 편의를 위한 설계라고 하겠다. 실제로 도서관의 규모를 산정 할 때 가장 기본이 되는 서비스 대상 인구수에서 두 도서관은 많은 차이가 난다. 평화도서관은 현재 도서관이 없는 평화 1, 2동 주민 63,000명을 기본 서비스 대상으로 삼고 있고, 아중도서관은 현재 도서관이 하나 있는 인후1, 2, 3동 지역 중 인후 2동 주민 15,187명을 기본 서비스 대상으로 삼고 있다.<sup>16)</sup> 따라서 두 도서관의 기본 서비스 대상인구는 큰 차이를 보이고 있음에도 불구하고 두 도서관의 크기는 똑같다.

더 나아가 아중도서관의 경우 기본 서비스 대상 인구가 15,187명인데 중규모의 3336㎡ 크기의 공공도서관을 건립할 필요가 있는지 의문이다. 바람직한 공공도서관 건립 방안은 시민들의 접근성을 높이기 위해 한 개의 중규모 이상 도서관의 건립비용을 나누어 1,000㎡ 이하의 소규모 도서관을 도서관이 없는 여러 지역에 건립하는 것이다.

15) 북부도서관(3,146㎡), 꿈빛도서관(3,347㎡, 옥상면적 제외), 심곡도서관(2,500㎡), 책마루도서관(1,593㎡).

16) 전주시 공무원과의 전화인터뷰에 근거한 것임. 2008. 11. 11(화). 오후.

#### 나. 파주시의 BTL방식 의한 공공도서관 건립

인구 318,000명의 파주시는 2008년 9월 시의 다섯 번째 공공도서관인 교하도서관을 개관하였다. 이 도서관은 BTL방식을 채택해 건립된 국내 최초의 공공도서관이다. 이 도서관은 2006년 공사를 시작하여 2008년 5월에 완공하였고, 7월부터 두 달여의 시범 운영기간을 걸쳐 9월에 정식으로 개관하였다.

이 도서관이 BTL방식에 의해 건립된 국내 최초의 공공도서관이지만 처음부터 BTL방식에 의해 건립할 계획은 아니었다. 파주시가 2004년 2월에 펴낸 『『교하도서관』 건립을 위한 타당성조사 용역 보고서』에 의하면 교하도서관을 자체 재정사업으로 추진할 계획을 가지고 있었던 것으로 보인다. 그 근거로는 첫째, 보고서의 어디에도 도서관 건립 및 그 재원조달과 관련해서 BTL 관련 내용이 발견되지 않는다. 이 보고서에 BTL 관련 내용이 발견되지 않고, 또한 이 도서관을 BTL 방식으로 건립할 계획이 없었던 명백한 이유는 'BTL 방식은 2005년 1월 즉, 파주시의 위의 보고서가 발간된 후 민간투자법 개정으로 도입된 새로운 민간투자 방식'<sup>17)</sup>이기 때문이다. 즉, 파주시가 교하도서관 건립을 위한 타당성 조사를 마칠 때인 2004년 8월에는 BTL(민간투자제도) 방식은 국내에 아직 시행되지 않았다.

또 같은 보고서에 의하면 파주시는 교하도서관을 자체 재정사업으로 건립할 계획을 가지고 있었던 것으로 보인다. 파주시의 보고서는 교하도서관의 재원조달 타당성에 대해서 이렇게 기술하고 있다.

파주시 재정운영 경직성 비율은 매우 낮고, 투자예산비율은 매우 높게 나타나 각종 사업에 예산지원을 원활하게 할 수 있을 것으로 판단됨. 교하도서관 건립에 따른 재원조달 가능성은 현지 점에서 재정규모의 적절성과 건전성 부분에 다소 어려움이 예상되나 전반적인 재정운영능력 부분이 양호하여 재원조달은 무난할 것으로 판단되어 타당성이 있음.<sup>18)</sup>

그런데 파주시가 원래의 계획을 수정하여 BTL방식으로 교하도서관을 건립하게 된 이유는 정부(문화관광부, 현 문화관광체육부)가 BTL방식에 의한 사회기반시설(교하도서관)의 확충을 권유하였기 때문이다.<sup>19)</sup> 아마도 정부는 2005년 1월 BTL방식을 우리나라 사회기반시설 확충에 도입하고, 이 시기에 여러 자치단체에서 추진하고 있던 각종 사업을 이 방식에 의해 추진하도록 정책을 폈던 것으로 보인다.

17) 전문위원 이기영. 2005년 11월 29일(화) 제97회 제2차 정례회 제1차 기획행정위 검토보고서 - 파주시 교하 도서관 BTL 민간투자사업 동의안, 2쪽(미간행 보고서).

18) 파주시. 2004. 『『교하도서관』 건립을 위한 타당성조사 용역 보고서, 231쪽.

19) 2008년 11월 6일 오후. 파주시 공무원과의 인터뷰 내용에 근거함.

2005년 1월 정부는 “사회기반시설에 대한 민간투자법”을 개정하여 민간사업자도 국가사회기반시설 확충에 투자할 수 있도록 하였다. 정부는 이 제도를 도입하여 ‘국민들이 꼭 필요로 하고 정부(자치단체)도 언젠가 해야 하지만 예산이 부족해 늦어지는 사업을 민간자본을 이용해 조기에 앞당기기 위해’<sup>20)</sup> BTL방식을 도입하였다.

결론적으로 파주 교하도서관은 건립 타당성 조사시기에는 자체 재정사업으로 건립할 계획을 가지고 있었으나, 2005년 정부에서 사회기반시설 확충에 BTL방식을 도입하면서 BTL방식으로 그 건립 형태가 바뀌었다고 하겠다. 한편, 도서관 시설을 확충한다는 측면에서 BTL방식은 하나의 방법이기 때문에 큰 문제가 없어 보인다. 그러나 하나의 도서관을 건립하는 방법으로서 큰 문제가 없어 보이지만 BTL방식에 의해 건립된 도서관이 한 지역의 전체 도서관 상황에서 어떤 위치를 차지하고 있는지, 즉 한 지역의 전체 도서관 인프라 측면에서 살펴보면 문제점이 들어난다. 교하도서관이 속한 파주시의 전체 공공도서관 현황을 살펴보면 다음과 같다.

2008년 10월 현재 인구 318,000명의 파주시에는 하나의 중앙도서관과 교하도서관을 포함하여 4개의 분관<sup>21)</sup> 그리고 이동도서관 차량이 3대 운영되고 있다. 그 자세한 내용은 아래 <표 4>와 같다.

<표 4> 파주시 공공도서관 현황

(2008. 11. 현재)

| 구분    | 부지(㎡)            | 건축연면적(㎡) | 직원수    | 열람석(석) | 개관연도    |
|-------|------------------|----------|--------|--------|---------|
| 중앙도서관 | 2,030            | 6,388    | 22(11) | 986    | 2006. 5 |
| 교하도서관 | 7,000            | 8,537    | 14(14) |        | 2008. 9 |
| 문산도서관 | 2,593            | 1,110    | 5(1)   | 331    | 1994. 9 |
| 법원도서관 | 2,652            | 996      | 4(2)   | 267    | 1997.12 |
| 금촌도서관 | 1,387            | 1,637    | 4(1)   | 118    | 1994. 9 |
| 이동도서관 | 32인승 1대, 25인승 2대 |          |        |        | 1999. 3 |

위의 <표 4>에 나타난 바와 같이 인구 9만여명이 거주하고 있고, 파주시청이 위치하고 있는 파주의 중심이라고 할 수 있는 파주시 금촌 1, 2동에 중앙도서관과 금촌도서관이 운영되고 있다. 그리고 아래 <그림 2>과 같이 파주시의 중북부에 위치하고 있는 인구 35,000명의 문산읍에 문산도서관이 있고, 지리적으로 파주시의 동쪽에 위치하고 있는 인구 14,700명의 법원읍에는 법원도서관이 있다. 그리고 파주의 서남쪽에 위치하고 있는 인구 77,500명의 교하읍에는 교하도서관이

20) 상계서. 2쪽.

21) 교하도서관은 위탁도서관이기 때문에 파주시 중앙관과는 별도로 운영되는 독립된 도서관, 즉 중앙관의 분관이라고 말하고 있으나, 파주시의 재정으로 운영되고 또 파주시에 있는 여러 개의 공공도서관 중의 하나이기 때문에 파주시 공공도서관 시스템의 한 분관이라고 볼 수 있겠다.

새롭게 건립되었다. 따라서 파주의 다섯 개 도서관 중 3개의 도서관(중앙, 금촌, 교하)은 파주의 서남쪽에 위치하고 있는 세 개의 인접지역인 금촌 1, 2동과 교하읍에 몰려있다. 연면적 6,388㎡ 크기의 중앙도서관이 행정적으로 파주시민 전체를 대상으로 도서관서비스를 제공하고 있다면, 금촌도서관은 금촌 1, 2동과 인접지역을 서비스 대상으로 삼고 있다. 교하도서관은 교하신도시개발로 새롭게 조성된 교하신도시주민과 기존주민을 포함하여 총 77,500명을 서비스 대상으로 삼고 있다. 교하도서관이 교하읍 주민뿐만 아니라 이웃한 조리읍(32,000명)과 탄현면(14,000명)의 일부주민까지도 서비스 대상인구로 삼는다고 하여도 총 서비스 대상 인구는 10만명이 넘지 않을 것이다. 그 근거는 다음과 같다. 서울시와 안양시를 합한 규모의 시면적(672.42km<sup>2</sup>)을 가지고 있는 파주시는 도시가 넓게 퍼져있고, 도농복합도시이기 때문에 지역 간 이동거리가 멀고 이동시간이 많이 소요된다. 따라서 주민들은 멀리 있는 도서관보다는 가까운 도서관을 이용할 가능성이 높다. 따라서 교하읍과 이웃한 조리읍과 탄현면의 대부분의 주민들은 자신들이 거주하고 있는 지역에서 가까운 중앙도서관이나 금촌도서관 혹은 문산도서관을 이용할 가능성이 높다. 실제로 2004년 8월 조사에 의하면 조리읍 주민들은 필요한 도서의 77.9%를 금촌동에 있는 시립중앙도서관을 통하여 대출하고 있다.<sup>22)</sup> 또한 파주시 공무원에 의하면 현재의 교하신도시에서 직선거리로 2~3km 거리에 위치하고 있는 교하신도시 운정지구가 2009년에 조성되게 되면 그 곳에 또 하나의 도서관이 건립될 예정이라고 한다. 그렇게 되면 교하도서관의 서비스 대상인구는 신도시 인구의 유입에도 불구하고 현재보다 다소 감소할 것으로 예상된다.



〈그림 2〉 파주시 행정구역

그런데 분관인 교하도서관의 크기(8,537㎡)는 파주 중앙도서관의 규모(6,388㎡) 보다 약 30% 이상 더 크다. 결국 시 전체가 아닌 파주시 일부 지역의 주민들을 대상으로 서비스하는 분관이 중앙도서관보다 규모가 더 큰 것이다. 일반적으로 중앙관은 지역의 모든 도서관을 아우르는 운영

22) 파주시, 2004. 『교하도서관』 건립을 위한 타당성조사 용역 보고서, 91쪽.



과 관리 조직을 갖추고 있기 때문에 지역 분관 보다 더 크게 건립하는 것이 국내외를 막론하고 보편적인 현상이다. 한편, 단편적으로 생각하면 한 도서관이 크다는 것은 문제가 되지 않을 수도 있다. 왜냐하면 큰 규모의 도서관은 여러 가지 시설을 통해 지역주민들에게 다양한 서비스를 제공할 수 있기 때문이다. 실제로 교하도서관의 직원들도 이러한 주장을 하고 있다.<sup>23)</sup> 그러나 분관의 서비스 대상 인구는 도서관이 위치하고 있는 지역의 일부 주민들로 제한되어 있다. 즉, 분관의 잠재 이용자는 많지 않다는 것이다. 따라서 잠재 이용자가 제한되어 있는데도 불구하고 필요 이상으로 큰 규모의 도서관을 운영한다는 것은 경제적인 측면에서 비효율적이다. 또한 한 도서관의 규모는 한 자치단체 전체의 도서관 인프라 현황에 근거하여 결정되어야 한다. 즉, 일부 지역 주민들의 경우 가까운 거리에 도서관이 전혀 없음에도 불구하고 일부지역에서는 필요 이상으로 예산이 많이 요구되는 큰 도서관을 운영한다는 것은 도서관 자체의 효율성뿐만 아니라 지역주민들의 균등한 도서관 서비스 제공이라는 측면에서도 불합리하다고 하겠다. 파주시민 1인당 도서관 면적을 살펴보면 지역 간 도서관시설의 제공이 불합리함을 잘 알 수 있다. 파주시 전체로 봤을 때 1인당 도서관 건물 면적은 0.058㎡이다. 그런데 행정구역상의 교하주민 1인당 도서관 면적은 0.11㎡<sup>24)</sup>로 파주시 전체 보다 두 배 이상 큰 것을 알 수 있다.

또한, 위의 <표 4>에 나타난 바와 같이 교하도서관의 직원 수는 14명이다. 이 수는 파주시 공공도서관 직원 수 전체 49명의 28.5%에 해당한다. 더욱이 교하도서관을 제외한 파주시의 4개 도서관의 총 사서수는 15명인데 반해 교하도서관의 사서수는 이 보다 1명 적은 14명이다. 결과적으로 교하도서관의 이러한 직원 현황은 파주 공공도서관 서비스의 지역 간 심한 불균형을 초래하고 있다. 즉, 문산도서관과 법원도서관의 서비스 지역은 각각 1명과 2명의 사서직원이 전문서비스를 제공하고 있어 교하도서관에 비해 전문적인 서비스의 질이 낮아질 것이 우려 된다.

이처럼 교하도서관은 여러 가지 측면에서 분석 했을 때 필요 이상으로 크게 건립되었고, 이로 인해 지역 간 도서관 서비스의 불균형을 초래하고 있다. 그런데 이 도서관이 이와 같이 필요 이상으로 크게 건립되게 된 것은 교하도서관이 BTL 방식으로 건립되었기 때문이라고 판단된다. 그 근거는 다음과 같다.

파주시는 2004년 8월 교하도서관 건립을 위한 타당성조사를 실시하였고, 이 조사에 근거하여 교하도서관의 적정규모를 5,660㎡로 결정하였다. 조사 보고서의 내용은 다음과 같다.

이론적 분석과 법률과 국내외 기준 및 세계적인 추세를 적용하여 미래의 공공도서관 모델은 (을 기준으로) 교하도서관 적정건립 규모를 추정하면, 인구 1,000명당 1,000㎡<sup>25)</sup>를 적용하여, 예

23) 교하도서관 직원과의 대면 인터뷰 내용에 근거한 것임. 2008. 11. 6. 오전.

24) 교하도서관 연면적(8,537㎡) ÷ 교하읍 주민 수(77,500명).

25) 아래 보고서 151쪽에는 1,000㎡로 기술되어 있으나 그러나 이것은 100㎡를 잘못 표기한 것임.

상 봉사대상인구 60,000명에 적합한 6,000㎡가 되어야 하므로, 건립 면적 5,660㎡<sup>26)</sup>가 적정함.<sup>27)</sup>

한편, 조사 보고서는 한국도서관협회의 공공도서관 기준에 근거하여 건립규모를 인구 60,000 만명을 기준으로 도서관의 최소 규모는 2,360㎡가 되어야 한다고 하였다.<sup>28)</sup> 그러나 외국의 기준을 근거로 하여 도서관의 규모는 최대 6,000㎡가 되어야 한다고 하였다.

결론적으로 파주시는 2004년 8월 말까지 새롭게 건립되는 교하도서관의 적정 규모를 현재의 규모 보다 약 30% 작은 5,660㎡로 계획하고 있었다. 그런데 2005년 11월 이 계획이 자체 재정 사업이 아닌 BTL방식으로 바뀌면서 도서관의 건축연면적이 현재와 같은 8,234㎡로 결정되었다. 그렇다면 왜 BTL방식으로 바뀌면서 도서관의 규모가 30%이상 커졌는지를 살펴보면 BTL방식에 의한 공공도서관 건립의 문제점, 즉 필요이상으로 크게 건립되는 이유를 알 수 있다.

BTL방식은 공공시설 건설에 민간의 투자를 유치하는 방식이다. 민간투자자들은 정부의 BTL 사업에 참여하기 위해 각 사업에 대해서 사업제안서를 만들어야 한다. 사업제안서를 만드는 데는 비용이 지출된다. 그런데 사업 규모 즉 투자액의 크고 작음에 관계없이 제안서를 만드는 데는 기본비용이 지출된다. 즉, 작은 사업에 대한 제안서를 만들 때와 큰 규모의 사업에 대한 제안서를 만들 때 제안서를 만들기 위해 사전에 투입하는 비용에는 큰 차이가 나지 않는다. 따라서 작은 규모의 사업 일 수록 사전 투자비 대비 이윤의 비율이 작아진다. 따라서 민간 투자자들은 가급적이면 큰 사업에 투자하고자 한다. 또한 한 번 투자자로 선정되면 다른 사업에 또 다시 투자자로 선정 된다는 보장이 없기 때문에 한 번에 가급적 큰 사업에 참여하고자 한다. 한편, 아래 <표 5>와 같이 2005년부터 2008년까지 연도별 BTL사업 현황을 살펴보면 7건의 공공도서관의 BTL사업의 규모가 다른 사업에 비해 상대적으로 얼마나 작은지 알 수 있다. 2005년부터 2008년까지 우리나라 전체 BTL사업의 단위 사업 당 평균 규모는 441억에서 732억원이다. 대체로 사업 규모가 작은 문화시설 사업의 평균 규모도 같은 기간 174억원에서 338억원이다. 이에 반해 공공도서관 사업 중 가장 큰 규모의 큰 사업은 인천시립중앙도서관 건립으로 214억원이다. 가장 작은 사업은 두 개 도서관을 건립하는 사업으로 97억원이다. 결론적으로 공공도서관 사업은 다른 BTL 사업에 비해 사업 규모가 현저하게 작아 사업 수익률이 높지 않기 때문에 민간투자자들은 가급적이면 단위 사업의 규모를 조금이라도 더 키우고자 할 것이다.

결과적으로 이러한 상황들이 민간투자자로 하여금 공공도서관 건립 사업의 규모를 확장하게 만들고, 그럼으로써 공공도서관의 규모가 필요 이상으로 커지게 된다.

26) 1,000명당 100㎡로 계산하면 6,000㎡가 되나, 도서관의 주요내부 시설의 면적산정근거로 계산하여 5,660㎡ 됨. 파주시, 2004. 『교하도서관』 건립을 위한 타당성조사 용역 보고서, 161쪽.

27) 파주시, 2004. 『교하도서관』 건립을 위한 타당성조사 용역 보고서, 151쪽.

28) 상계서, 150쪽.

〈표 5〉 BTL방식에 의한 사업 규모 비교

(단위 : 억원)

| 연도   | 도서관 사업 규모                   | 문화시설 사업 평균 규모 | 전체 사업 평균 규모 |
|------|-----------------------------|---------------|-------------|
| 2005 | 교하도서관 110<br>인천시립도서관 214    | 332           | 441         |
| 2006 | 해운대도서관 140                  | 174           | 571         |
| 2007 | 부산화명대도서관 97<br>천안 북부도서관 137 | 313           | 721         |
| 2008 | 익산시립모현도서관 110               | 338           | 732         |

BTL방식에 의한 공공도서관 건립의 또 다른 문제점은 큰 규모의 도서관 건립과 그로인한 많은 예산 지출이다. 교하도서관을 예로 들어 설명하면 다음과 같다.

교하도서관 건립에 투입된 민간의 투자금액은 110억원이다. 이 투자금액에 대해서 정부(중앙정부, 도, 그리고 시)는 매년 시설 임대료로 20년간 약 10억원을 지불한다. 그리고 도서관 운영비로 2009년을 기준으로 매년 약 13억 5,000만원이 투입되고, 그리고 도서관 시설관리 업체에게 시설관리비 명목으로 매년 약 8억원의 시비(市費)가 지급된다. 결과적으로 교하도서관 운영비로 매년 약 31억 5,000만원이 투입된다. 단순비교를 하기에는 다소 무리가 있지만 이 정도의 운영비는 서울시 구립도서관 운영비보다 더 많은 액수다. 예를 들면, 서울시 광진정보도서관의 경우 연면적이 6,355㎡로 교하도서관보다 약 25%작다. 그러나 광진정보도서관의 예산은 2006년을 기준으로 약15억원으로 교하도서관보다 50%나 적다. 또한 교하도서관과 비슷한 규모의 도서관들 예를 들면, 서울시 송파도서관(8,472㎡, 예산 약 20억원), 부산시 금정도서관(8,466㎡, 예산 약 13억원), 성남시 분당문화정보도서관(8,525㎡, 예산 약 22억원)보다 많다. 그리고 교하도서관의 1년 예산 약 31억 5,000만원은 파주시 전체를 서비스 대상으로 삼는 중앙도서관(6,388㎡)의 예산 약 26억원보다도 많은 액수다.<sup>29)</sup> 교하도서관의 운영 예산이 이처럼 많은 것은 BTL방식을 통해 필요 이상으로 큰 규모로 도서관을 건립하여, 민간투자회사에게 많은 시설 임대료 그리고 시설관리회사에게 많은 관리비를 지불하고 있기 때문이다.

BTL방식에 의한 공공도서관의 규모가 커지는 또 다른 이유는 민간투자자 컨소시엄의 도서관 건물 관리업체는 공공도서관이 건립 된 후 도서관 시설 관리 업무를 맞게 된다. 도서관의 규모가 커지면 식당, 매점, 주차장과 같은 각종 부대시설이 많아져 수익사업이 가능하고, 관리 업무가 많아져 자체 고용이 늘어나게 된다. 시설관리 업체는 도서관 시설관리를 위해 지자체로부터 예산 지원을 받는다. 결과적으로 자체 고용이 많아지면 시설관리 업체는 지자체로부터 많은 재정적인

29) 한국도서관협회. 2007 한국도서관연감. 서울 : 한국도서관협회.

지원을 받게 된다. 이러한 이유로 민간투자자 컨소시엄은 단위 사업의 규모를 키우려고 하고, 이러한 이유 때문에 결과적으로 도서관의 규모가 필요 이상으로 커지게 된 것이다.

#### 다. 인천시의 BTL방식에 의한 공공도서관 건립

2007년 현재 인구 270만명의 인천시에는 교육청과 지자체 소속의 공공도서관이 각각 8개와 5개(어린이전문도서관 2개 포함) 있다. 인천시는 기존의 시립도서관(율목동 소재)을 대체할 도서관을 BTL방식으로 공원부지에 건립하고 있다. 인천시는 처음 이 도서관의 건립을 계획할 때 지자체의 일반 재정사업으로 추진하려고 했으나, 시중의 부동산가를 끌어내 건설경기를 부양하겠다는 중앙 정부의 의지에 따라 BTL방식으로 전환하였다<sup>30)</sup>고 한다.

효율적인 도서관 건립 보다는 큰 규모의 공공도서관을 건립하여 건설경기를 부양하고자했던 의지가 강했던 탓인지 인천시는 BTL사업 추진 과정에서 원래 계획했던 10,000㎡(연면적) 보다 3,000㎡가 더 큰 13,000㎡의 도서관을 건립하여 서울을 제외한 수도권 지역 최대의 도서관 건립을 지향하고 있다. 그러나 안타깝게도 인천시는 대규모 도서관 운영에 대한 부담 때문인지 이 도서관을 민간에 위탁하는 것을 고려하고 있다.

결론적으로 인천시의 BTL방식에 의한 도서관 건립 사례는 지자체의 전체 도서관 시스템 속에서 가장 효율적인 도서관을 건립하기 보다는, 하나의 거대한 도서관을 새롭게 건립하려고 하는 의지가 더 강했음을 잘 보여 준다. 더 나아가 이러한 대규모 도서관의 건립은 지자체로 하여금 운영에 대한 부담을 느끼게 해 결국 도서관의 위탁운영을 고려하게끔 만들었다.

#### 라. 익산시의 BTL방식에 의한 공공도서관 건립

2007년 말 현재 인구 317,000명의 익산시에는 교육청과 지자체 소속의 공공도서관이 각각 2개씩 총 4개가 있다. 따라서 현재는 인구 약 79,000명당 도서관이 하나 있어 도서관 시설이 부족한 상황이다. 이에 따라 익산시는 BTL방식을 통해 모현도서관 건립을 추진하고 있다. 그러나 이 도서관이 건립된다 하여도 인구 약 63,000명당 도서관이 하나 있어 앞으로 도서관을 더 건립해야 한다. 그런데 새롭게 건립될 모현도서관은 110억원이 투입되고, 연면적은 6,943㎡로 현재의 익산시 중앙도서관의 규모 보다 더 크다.

결론적으로 현재 많이 부족한 익산시의 공공도서관 시설을 효율적으로 확충하기 위해서는 부산과 전주처럼 한 사업으로 2개 혹은 3~4개의 도서관을 동시에 건립하는 방법을 채택했어야 한다고 생각한다.

30) 인천시립도서관 BTL(민자)로 추진키로. 인천일보, 2005년 7월 12일자 2판 1면 게재.  
 <<http://news.itimes.co.kr/>> <방문 2008. 11. 13>.

마. 천안시의 BTL방식에 의한 공공도서관 건립

2007년 현재 인구 531,000명의 천안시에는 교육청과 지자체 소속의 공공도서관이 각각 2개와 4개 있다. 따라서 현재 천안시에는 인구 88,500명당 도서관이 하나 있어, 공공도서관 시설이 부족함을 알 수 있다. 천안시는 현재 북부도서관을 BTL방식으로 건립하는 것을 추진하고 있다. 그런데 이 도서관도 위의 익산시의 경우처럼 새롭게 건립되는 분관이 현재의 중앙관보다 규모가 더 크다.

결론적으로 앞으로 공공도서관을 더 많이 건립해야하는 상황이고, 또 중앙관이 운영되고 있기 때문에 BTL방식에 의해 건립이 추진되고 있는 북부도서관의 규모는 더 축소되어야 한다고 생각한다. 즉, 현재의 천안시의 BTL사업은 부산과 전주처럼 한 사업으로 여러 개의 공공도서관을 동시에 건립하는 형태로 추진되어야 한다고 생각한다.

## V. BTL방식에 의한 공공도서관 건립의 문제점 및 그 해결 방안

우리나라와 일본의 민간투자방식에 의한 공공도서관 건립 사례를 분석한 결과 여러 가지 문제점들이 들어났다. 그 문제점과 이에 대한 해결 방안은 다음과 같다.

우리나라에서 BTL방식에 의해 공공도서관이 건립되고 있는 사례를 분석한 결과 대부분의 지역에서 BTL방식에 의해 건립되고 있는 도서관들은 그 지역 전체의 도서관 상황을 고려하여 그 규모가 결정되기보다는 그 한 도서관의 상황만을 염두에 두고 건립되고 있다. 그러나 이러한 방식의 도서관 건립은 장기적으로 그 도서관과 전체 도서관 운영 및 서비스가 비효율적이 될 가능성이 높다. 또한 현 상황에서 한 지자체 내에서 지역 간 도서관 서비스의 불균형을 초래하고 있다. 따라서 BTL방식으로 공공도서관이 건립될 때 그 도서관은 한 지자체 내의 전체 도서관의 시스템을 충분히 고려한 가운데 건립되어야 하다.

정부가 BTL방식을 공공시설 건립에 도입하게 된 배경 중의 하나는 민간의 투자를 유치하기 위함이다. 그런데 민간투자자들은 공공도서관 건립과 같은 소규모 사업에 투자하는 것을 꺼린다. 그렇기 때문에 공공도서관 건립 사업에 참여하는 민간투자자들은 도서관 건립 사업의 규모를 키우기 위해 도서관을 크게 설계하고, 이로 인해 공공도서관의 규모가 필요 이상으로 커지는 경향이 있다. 이러한 문제점을 보완하기 위해서는 민간의 투자를 유치하기 위해 사업의 규모를 일정 규모 이상으로 할 필요가 있지만, 도서관의 규모가 비효율적인 대규모로 설계되어 건립되는 것을 방지하기 위해 하나의 사업을 여러 개의 작은 사업으로 나눌 필요가 있다. 즉, 한 사업 내에서 소규모 도서관을 여러 개 건립하는 사업방식으로 추진하여야 하겠다. 본 연구의 자료 조사 인터뷰에 응한 파주시 공무원도 같은 주장을 하면서 실제로 학교관련 사업에서는 이러한 방식의 BTL

사업이 추진되고 있다고 말하였다. 즉, 한 민간투자회사가 한 사업의 일환으로 여러 개 학교의 부대시설을 동시에 건립한 사례가 있다고 하였다. 논문 서두의 <표 1>에 나타난 바와 같이 전주와 부산의 한 지역에서는 한 투자회사가 한 사업의 일환으로 두 개의 도서관을 동시에 건립하고 있다. 이러한 예가 BTL방식에 의한 공공도서관 건립의 좋은 본보기가 될 수 있다. 그러나 더 이상적인 방향은 한 사업의 일환으로 작은 규모의 도서관을 두 개 이상, 즉 서너 개의 도서관을 여러 지역에 동시에 건립하는 것이다.

지금 진행되고 있는 BTL방식에 의한 공공도서관 건립은 도서관의 잠재 이용자에 대한 정확한 계산(산정)이 없이 이루어지고 있는 경향이 있다. 이것은 이용자가 많이 없는데도 도서관의 규모는 크고, 직원 수는 많아 결과적으로 도서관이 비효율적으로 운영되는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 처음부터 지역을 넓게 잡고 잠재 이용자의 수를 많이 예측하여 규모를 크게 할 것이 아니라, 지역을 좁히고 이용자 수를 적게 잡아 도서관을 작게 건립 할 필요가 있다. 만약 차후에 이용자 수가 증가한다면 인접 지역에 또 다른 작은 규모의 도서관을 건립하면 될 것이다.

BTL방식에 의한 공공도서관 건립은 “도서관을 적기에 건설하고 설계, 건설, 유지·관리에 민간의 창의와 경영기법을 최대한 유도함으로써 쾌적한 문화 환경과 편익의 증진에 기여하고자 한다”<sup>31)</sup>라고 하였다. 그러나 설계 과정에서부터 도서관 사서나 도서관 전문가가 참여하고 있는지 의문이다. 또한 “유지·관리에 민간의 창의와 경영기법을 최대한 유도함으로써”라고 하여 BTL 방식에 의해 건립된 도서관의 경우 그 운영을 민간에 위탁할 수도 있다는 해석을 낳게 한다. 실제로 교하도서관의 경우 건립 완공과 동시에 민간단체에 의해 운영이 위탁되고 있다. 전주시에서 건립되고 있는 평화·아중도서관의 경우도 ‘반드시 직영한다’는 계획이 없어 전문민간기관에 위탁이 될지, 아니면 최악의 경우 일본의 경우처럼 민간투자자가 사서를 파견·관리하는 형태로 운영이 될지 모르는 상황이다.<sup>32)</sup>

결론적으로 공공도서관의 건립은 가능하면 지자체의 재정사업으로 추진하고, 건립 후엔 직영하도록 한다. 만약에 BTL방식으로 도서관을 건립 한다면 설계과정에서부터 도서관이 건립 될 지역의 사서가 자신들의 의견을 충분히 전달하여 지역에 필요한 도서관이 건립 될 수 있도록 한다. 그리고 도서관은 기본적으로 소규모 형태로 해서 접근성이 양호하도록 여러 지역에 건립 되도록 한다. 이렇게 하여 BTL방식에 의해 도서관이 건립 되더라도 한 사업을 통해 여러 개의 소규모 도서관을 여러 지역에 건립하는 형태가 되도록 한다.

31) 파주시, 2005, 부의 안건, 파주시교하도서관 BTL 민간투자사업 동의안, 2005년 11월, 1쪽.

32) 전주시 공무원과의 전화 인터뷰 내용에 근거함, 2008.11.11, 오후.

## VI. 결론 및 제언

우리 정부는 국가의 재정 지출을 줄이고, 민간의 여유 자금을 공공시설 건설에 유치하여 국가적으로 필요한 공공시설을 조기에 건설하기 위해 2005년 1월에 민간투자제도(BTL방식)를 도입하였다. 이후 국가적으로 많은 공공시설 건설에 BTL방식이 적용되었고, 공공도서관 건설에도 전국적으로 7개 지역(6개 지자체)에서 9개의 도서관이 BTL방식으로 건립되었거나 건립이 진행되고 있다. 그러나 BTL방식에 의한 공공도서관 건립에는 여러 가지 문제점들이 있다.

첫째, BTL방식에 의해 건립되는 공공도서관의 규모가 지자체의 전체 도서관 시설 상황을 고려했을 때 너무 큰 경향이 있다.

둘째, 위의 첫 번째 문제점은 지자체 내에서 지역 간 도서관 서비스 제공의 불균형을 초래하고, 도서관 운영비, 직원 인건비, 그리고 시설 유지·관리비의 상승을 가져오는 원인이 된다.

셋째, BTL방식에 의한 도서관을 포함한 공공시설의 건설은 단기적으로 중앙과 지방 정부의 재정지출을 줄여주지만, 장기적으로는 정부의 비효율적인 재정 지출이 될 수 있다.

넷째, BTL방식에 의해 건립되는 공공도서관의 경우 도서관의 규모가 커지고, 이로 인해 지자체의 도서관 운영에 부담을 주어 결과적으로 지자체로 하여금 도서관 운영을 위탁하는 상황을 초래한다.

다섯째, 더 나아가 BTL방식에 의해 건립이 추진되는 공공도서관의 경우 일본의 BOT사례처럼 최악의 경우 민간영리 기관에 의해 운영이 위탁되는 상황이 초래될 수도 있다.

BTL방식에 의한 공공도서관 건립의 문제점들을 보완할 수 있는 방안들은 다음과 같다.

첫째, 지자체 내에서 공공도서관 건립을 계획하고 있는 사서직원들은 기본적으로 대규모가 아닌 소규모 도서관을 여러 지역에 분산 건립하는 것이 도서관의 이용자 접근성을 높여 궁극적으로 시민들의 도서관 이용을 극대화 할 수 있다는 사실을 인식하도록 한다.

둘째, BTL방식으로 공공도서관을 건립할 경우 그 도서관은 한 지자체 내의 전체 도서관의 시스템을 충분히 고려한 가운데 건립한다.

셋째, 지자체 내에 소규모 도서관을 여러 개 건립 할 경우 반드시 BTL방식이 아닌 자체 재정 사업으로도 공공도서관을 건립할 수 있음을 인식한다. 왜냐하면 지자체가 공공도서관을 건립할 경우 국비와 도비(道費) 지원을 받을 수 있기 때문이다. 넷째, 한 지자체 내에서 BTL방식으로 도서관을 건립할 경우 중대형 도서관을 하나만 건립하는 형태의 사업을 추진하지 말고, 한 사업 내에서 소규모 도서관을 동시에 여러 개 건립하는 사업 방식을 채택한다.

다섯째, BTL방식으로 도서관을 건립할 경우 위탁운영을 고려하지 말고 지자체가 직접 운영하도록 한다. 그리고 어떠한 경우가 발생하더라도 도서관의 운영과 서비스 제공을 민간회사에게 맡기지 않도록 한다.

## 참 고 문 헌

- 권홍택, 김진일. “공공도서관 분관건축의 적정규모 계획에 관한 연구.” 대한건축학회 학술발표대회 논문집-계획계, 제6권, 제2호(1986. 6), pp.107-110.
- 김영석. 2007. “우리나라의 효율적인 공공도서관 확충 방안 연구.” 한국도서관·정보학회지, 38(1): 29-48.
- 도서관정보정책위원회. 2008. 도서관발전종합계획 2009-2013. 서울 : 대통령소속 도서관정보정책위원회.
- 문화관광부. 2005. BTL과 함께하는 문화공간(팜플렛). 서울 : 문화관광부.
- 부산 북구·사하구. 2007. 부산 화명·다대 임대형 민간투자 시설사업기본계획. p.2.
- 부산광역시 사하구 제 2007-36호 부산 화명·다대도서관 민간투자시설사업 기본계획 고시(2007년 8월 10일).
- 익산시. 2006. 익산시립모현도서관 임대형 민자사업(BTL) 시설사업기본계획.
- 인천시립도서관 BTL(민자)로 추진키로. 인천일보. 2005년 7월 12일자 2판 1면 게재.  
<<http://news.itimes.co.kr/>> <방문 2008. 11. 13>.
- 전문위원 이기영. 2005년 11월 29일(화) 제97회 제2차 정례회 제1차 기획행정위 검토보고서 - 파주시 교하 도서관 BTL 민간투자사업 동의안. p.2(미간행 보고서).
- 전주시. 2006. 전주 평화·아중도서관 민간투자시설사업기본계획(미간행보고서).
- 전주시. 2006. 전주 평화·아중 도서관 민간투자시설사업기본계획. 별첨3) 전주 평화·아중도서관 조사결과 공개자료. pp.1-2.
- 천안북부도서관 우선협상대상자 심사. 중앙일보. 2007. 05. 24.
- 파주시. 2005. 부의 안건. 파주시교하도서관 BTL 민간투자사업 동의안. 2005년 11월. p.1.
- 파주시. 2004. 『교하도서관』 건립을 위한 타당성조사 용역 보고서. p.231.
- 한국도서관협회. 2007 한국도서관연감. 서울 : 한국도서관협회.
- BTL사업이란 : 이 새로운 유형의 민간투자방식.  
<<http://www.mpb.go.kr/kor/section/btl/definition/view.jsp/>> <방문 2008. 11. 10>.