

## 공공도서관 민간위탁의 허와 실

윤 정 기

(광주대학교 문헌정보학과 교수)

이 자료는 9월 25일 녹색소비자문제연구원(원장 김성희·광주시 소재 소비자운동단체)이 개최한 “광주광역시립도서관 민간위탁 관련 시민단체 토론회”에서 발표된 내용을 요약한 것으로, 이날 토론회에는 홍현진(전남대 문헌정보학과) 교수, 조수용(광주광역시의회)의원, 박춘균(광주광역시무등도서관)사서과장, 이용훈(한국도서관협회) 기획부장 등이 참석, 8월 초 광주광역시가 현재 운영하고 있는 2개도서관과 앞으로 개관할 예정인 1개 도서관의 운영을 민간에 위탁하기로 신문지상에 신장 차모집광고를 내면서(관련기사 지난호 57쪽 참조) 중대한 사안으로 떠오른 「공공도서관의 민간위탁」에 대한 논의가 있었다.

■ 편집자주

국제화 세계화에 걸맞는 국가경영의 효율성을 재고하고 위한 조치로 범 정부차원에서 추진하고 있는 정부기구의 축소조정안에 대해 모두 공감할 것이다. 정부뿐 아니라 지방자치단체 나름대로 지방행정을 꾸려나가는 데는 많은 어려움과 장애요인이 많을 것이다. 특히나 요즘 같은 다원주의적 사회에서는 개인이든 조직이든 스스로가 특정화되지 않으면 안된다. 지방자치체 또한 예외는 아니어서 자치체 나름대로의 경쟁력을 강화하는데 부단의 노력을 기하는 것은 주지의 사실이다. 그러한 맥락에서 기구의 축소조정과 통폐합 논의는 오히려 지역주민들에게 돌아올 혜택을 감안한다면 더욱 환영해야 한다.

요즘 대두되고 있는 공공도서관의 민간위탁도 또한 그러한 측면에서 제기되었다고 할 수 있다. 그러나 자치단체에서의 새로운 사업 수행은 결과적으로 지역주민들에게 혜택이 아닌 폐해를 가져올 수도 있기 때문에 관련단체나 전문가들의 의견을 충분히 수렴하는 과정을 거쳐야 하는 것은 상식이다. 모 자치단체장이 면담과정에서 오히려 담당실무자들의 협의요청을 받아 보았느냐고 반문한 점은 관행상 반문한 것인지 궁금하지만 어쨌든 단체장의 입장에서는 사업을 추진함에 있어서 관련단체와의 의견교환이 당연히 있어야 된다는 것을 암시한 것으로 보아 사업의 추진에 무리함이 따르지 않았나 한다.

아무튼 자치단체의 민간위탁안이 의회를 통하여 조례로서 제정되고 몇가지 민간위탁사업이 구체화되어 공

된 후 사업자 선정작업만 남아있는 것으로 알고 있다. 그렇다면 공공도서관의 구체적인 민간위탁안을 검토해 보고 수행과정에서 나타날 수 있는 문제점은 없는가를 파악함으로써 공공도서관 본래의 기능이 훼손되는 일이 없도록 하여야 할 것이다.

최근 논란이 되고 있는 자치단체에서는 민간위탁 검토의 필요성을 다음과 같이 제시했다.

“97상반기 ○○도서관이 개정되면 총 관리인력이 110명 수준에 이를 것으로 전망되어 인건비만도 연간 25억이 소요된다. 평생교육을 증진하고 정보이용과 문화활동 기능을 갖춰나가기 위해서는 취약한 市 재정여건으로 볼 때 이 분야에 대한 투자확대가 불가능하므로 자본가의 참여가 바람직하다”.

한편 추진계획으로

“도서관 운영의 활성화를 기하기 위해서 대기업의 문화재단과 협의하여 공동출자형식(제3섹터 방식)으로 공익법인을 설립, 독립채산제로 운영”한다고 하였다. 이에 대한 기대효과는 인력감축 110명에 예산절감 연간 40억을 예상하였다.

위의 내용에서 지적하고자 하는 첫 번째의 공공도서관의 운영이 평생교육과 정보이용 그리고 문화활동 기능 중심으로 이루어 지는 것으로 인식하고 있음에도 불구하

고 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 이용대상으로 하고 있는 것이다. 따라서 이용이 불편한 소외계층에서는 적극적인 봉사를 통해서 최소한의 요구를 만족시켜야 하는 의무가 있다.

국가에서는 경제적 빈부격차로 인한 계층간의 갈 등을 해소하기 위한 방법으로 여러 가지 복지정책을 추진하고 있듯이 정보화사회에서는 정보의 빈부격차에서 오는 갈 등을 해소하기 위한 방법으로 지식의 대중화나 보편적인 정보 접근권을 확보해 주어야 한다. 적어도 공공도서관이 여전히 독서실이 아니라면, 이는 당연히 공공도서관을 통해 이루어져야할 사안이다.

그러나 위의 계획안에서는 공공도서관의 평생교육과 정보이용 그리고 문화활동기능을 비랍적하다고 하면서도 실제로는 공공도서관의 민간위탁을 통해 자치단체의 재정상의 손익을 따져 시민의 편익증진으로 포장한 것에 불과하다고 생각할 수밖에 없다.

비영리조직인 공공도서관의 운영에 대자본의 참여를 유도하고자 하지만 그러기에는 지금의 사회가 산업사회에서 처럼 사회변동을 논함에 있어서 생산양식이론을 적용하기에 너무나 다원화되고 전자적 커뮤니케이션 체제에 의한 사회관계로 되어가고 있다. 이러한 사회는 정보양식이라는 개념의 틀로 분석이 가능하게 되었는데, 그 개념의 틀 중심에는 문화가 자리하고 있다.

사회를 논함에 있어서 주변부를 머물렀던 문화가 이제는 중심부에 접근되어가는 추세에 있다는 것이다. 문화는 이제 소비되어지는 것이 아니라 생산의 주체가 되어가고 있는 것이다. 국가나 개인간의 경제적 격차는 어느 정도 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 수밖에 없다.

현대 사회에서 정보와 문화의 상품화는 그 부가가치에 비례해서 확산되고 있다. 공공도서관과 같은 비영리기관

에 자본의 개입을 유도하는 것은 공공정보와 문화를 상품화해서 시장경제의 원리를 도입하게 된다. 그 결과 지역주민들을 위해 공공성이 생명인 공공도서관의 비상업적인 정보가 사적인 이익의 대상이 되어 정보에 대한 접촉이 선택적으로 이루어지는 것은 결코 배제할 수 없게 된다.

시장에서는 소비자가 원하는 것을 제공하는 것이 아니라 극대 이윤의 범위내에서 소비자가 원하는 것을 제공한다. 따라서 정보와 문화의 가장 서민적인 측면에서 지역사회의 거점망을 형성해야할 공공도서관에 자본의 논리를 개입시키는 한 그 동기가 아무리 순수하더라도 공공도서관의 본질을 망각한 순진한 발상임에는 틀림없다.

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 현금으로 출자하도록 하고 있고 그 결과는 독립채산제로 운영하도록 하고 있다. 독립채산제는 공기업 관리제도의 한 가지로 동일한 기업 안의 한 부문이 다른 부문과는 독립적으로 수지조절을 꾀하는 경영법이다. 공공도서관에 이러한 시장경제의 원리를 도입하는 것은 그 자체부터가 순수한 동기라고 할 수 없다.

공공도서관에 공기업의 경영기법을 도입해서 활성화시키자는 데는 동감하나 공기업화해서 자치단체는 도서관 평가액의 50%를 회수하여 수지를 조절하지만, 참여대상자는 순수한 문화재단을 운영한다는 취지에서 참여하였기 때문에 사회기여에 따른 명예를 수지로 조절하여야 한다. 즉, 참여대상자는 현금이나 출자하고 가시적인 반대급부는 없는 것이다.

참여 대상자의 입장에서 출자할 수 있는 자금이면 별도 문화재단을 설립해서 독립적인 권한과 책임을 가지고 운영을 하지, 자치단체와의 갈 등을 조래할 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 공익성을 훼손되게 된다.

2)안은 운영비의 일부를 자치단체에서 지원하고 나머지는 참여 대상자가 부담하는 방안이다. 이는 자치단체에서 위탁관리 대상 도서관은 기본이고 운영비는 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 참여대상자의 입장에서는 일종의 문화적 투자이다. 가시적인 충족을 기대하게 될 것이다. 따라서 참여대상자는 점차 자신의 투자의 규모는 줄이면서 자치단체의 지원 규모는 늘리는데 노력할 것이다.

참여대상자는 설사 지원액의 증액을 요청하지 않더라도 자신의 투자규모는 줄이면서 지원액의 범위내에서 운영하게 됨으로써 전체적인 운영비는 감소하게 되고, 그러한 감소는 근무인원수의 감소나 열악한 인건비로 이어지며, 결과적으로 다양한 지역주민들에 대한 서비스의 질적 저하로 나타나게 되는 것이다. 특히나 이용자수를 늘리기 위해서 이용자들의 호기심을 조장하거나 특경제층만이 선호하는 정보만을 수집하게 되고 자신의 이익에 부합하는 정보의 수집으로 인하여 정보의 획일화를 초래하게 된다.

1)안과 2)안을 추진하기 어려우면, 1), 2)안을 절충한 변형된 안이 제시될 가능성도 배제할 수 없다. 이러한 예는 현행 사립학교의 운영에서 어느정보 찾아 볼 수 있다. 시설과 학생선발권은 학교에 주지만, 인건비는 전액 국고에서 지원해 준다. 다소의 비용은 학교 재단의 기부금으로 충당하도록 하고 있다. 반면에 국민의 세금으로 지원하고 때문에 상급기관으로부터 행정적인 감독에 있을 수밖에 없다.

그러나 사학 설립자의 교육철학을 어느정도 교육 현장

에 반영할 수 있으며 교육대상자들이 동일한 계층으로 이루어져 있기 때문에 관리에 일관성을 유지할 수 있다.

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

그리고 참여 대상자는 자치단체와의 공동참여에 의해서 공공도서관을 운영하기는 하지만 운영은 공익성을 전제로 하고 있기 때문에 자치단체의 관리에 편입될 수밖에 없다.

국내 모 기업체에서는 국내 14개관, 국외 6개관 정도의 어린이 도서관을 운영하고 있다. 운영주체는 주로 사회복지재단이고, 기업체에서는 어린이 도서관을 제공하고 있으며, 담당자의 급여는 운영주체에서 부담하고 있다.

그 기업체에서는 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 갈등 등을 초래할 수 있는 가능성이 배제되어 있다.

자치단체에서는 공공도서관을 통하여 사회에 기여하고자 하는 대상을 모색한다면, 굳이 사익추구의 오해를 받을 수 있고 공공도서관의 공공성을 심대히 훼손시키는 민간위탁을 고려할 것이 아니라 어린이 도서관에 기여하는 모 기업 처럼 현물이나 현금을 공공도서관에 기부하도록 하거나 자신의 능력으로 직접 문고나 사설공공도서관을 운영하도록 유도하여야 할 것이다.