

공공도서관을 공공도서관답게 (Keeping Public Libraries Public)

공공도서관을 민영화할 때 지역사회에서 고려해야할 체크리스트

ALA

- ※ the governing body 라는 용어가 자주 등장하는데, 도서관이 속한 도시나 주 등 상위차원의 관계당국을 뜻하는 용어로 사용되었음. 번역을 할 때에는 이를 “관리주체”라는 용어로 통일하였음.
- ※ Private company는 “민간기업”으로 통일하였고, privatization은 “민영화”로 통일하였음.
- ※ The Governing board, Trustee, The board of Trustee 용어는 도서관에 조언을 주고 감시하는 역할을 담당하는 조직으로 번역문에서는 “도서관이사회”로 통일하였음.

머리말

도서관을 비롯한 공공서비스의 민영화 문제는 오래전부터 제기되었다. 1980년대 미국 정부는 사기업으로 하여금 정부소속 도서관을 관리하고 운영하도록 해왔다. 그 밖의 전문도서관 역시 민영화된 바 있다. 그러나 도시나 주(州) 차원에서 공공도서관 민영화를 검토하기 시작한 것은 불과 10년 전부터이다.

지난 200년간 공공도서관은 지역사회 주민들로부터 사랑을 받았다. 미국에서 공공도서관의 역사는 영국 식민지시대부터 시작되었는데, 당시의 공공도서관은 “회원제 도서관”으로 도서관 운영을 위한 비용을 지불할 수 있는 사람들만이 이용할 수 있었다. 미국에서 무상교육제도가 발달하면서 많은 지역에서 공공교육을 위해 공공도서관을 지었고 이를 시민의 세금으로 운영하였다. 공공도서관은 세금으로 지어지고 (지방)정부와 시민에 의해 운영된다는 인식이 강했다. 도서관이사회는 지역사회를 대표하여 특별한 임무를 맡았다. 도서관 운영 이사회는 공익재단 소속이었는데, 도서관 공용재산을 관리하며 도서관의 공공의 이익을 위해

일하면서 정부와 직접 소통할 수 있는 도서관장을 뽑는 것이 이들의 의무였다. 이 사단이 하는 일은 자문의 수준에 불과하지만, 도서관은 반드시 세금을 내는 시민이 납득할 수 있도록 운영되어야 한다는 인식이 미국사회에서 강하게 박혀 있는 것을 알 수 있다. 도서관이 공공의 재산이라는 인식은 21세기에도 변함없이 유지되고 있을까?

최근 들어 정부의 역할에 대한 국가적인 논의가 있었다. 이러한 논의로 인해 공무원들은 공공서비스를 운영하기 위한 대안을 찾기 시작했다. 공무원들은 민영화라는 개념을 생각하기 시작했는데 그 이유는 예상 비용절감이나 기타 효율성 측면에서 크게 어필했기 때문이다. 그러나 그간의 경험으로 보아 공공서비스를 민영화한다고 해서 반드시 큰 비용절감효과를 얻는 것은 아닌 것이 밝혀졌다.

지역의 공무원들이 어떤 운영방식을 선택할지 검토할 때에는 도서관에서 제공하는 서비스의 전체적인 측면을 이해해야 하며, 도서관이 그 지역에 미치는 영향에 대해서도 이해하고 있어야 한다. 그리고 다음과 같은 사항을 고려해야 한다.

- 민간기업에서 도서관을 운영할 경우 시민들이 공공도서관에 대해 갖고 있던 신뢰의 수준을 유지할 수 있는가?
- 도서관장이 운영상 의사결정을 할 때 회사의 금전적인 손해를 감수하고서라도 항상 지역사회의 이익을 우선할 수 있는가?
- 도서관서비스가 민간기업을 통해 운영되는 것이 가능한가? 또는 그렇게 되어야 하는가?
- 도서관이 민영화될 경우 공공도서관과 지역사회간의 관계에 변화가 있을 것인가?
- 도서관이 민영화될 경우 공공의 이익이라는 도서관의 역할에 변화가 있을 것인가?

ALA에서는 단언하건데 공공도서관의 정책결정 및 관리 감독은 반드시 공공의 영역에서 이루어져야 한다. 이 보고서는 도서관사서들과, 이사단(trustee), 도서관 친구들(Friends)을 비롯한 도서관 지지자들로 하여금 도서관 민영화 문제를 다루고 지역사회에서 발생할 수 있는 논쟁에 대해 대비할 수 있도록 돕기 위해 제작되었다. 목차는 다음과 같다.

I. 현재의 ALA 정책
II. 정의
III. 도서관 민영화의 주요 이슈
IV. 핵심 메시지와 발언요령(Talking Point)
V. 민영화를 고려할 때 체크리스트
VI. 계약을 고려할 때 체크리스트
VII. 도서관 및 관련단체에서 취할 수 있는 대응절차

I. 현재의 ALA 정책

2001년 아웃소싱과 민영화문제가 대두된 이후, ALA 의회에서는 투표를 통해 다음과 같은 정책을 채택하였다.

“단언컨대 정부지원 도서관은 그 운영에 있어 직접적으로 대중에게 봉사하는 책임이 있도록 해야 한다.(publicly funded libraries should remain directly accountable to the public they serve) 그러므로 ALA는 도서관 서비스에 대한 정책결정과 관리감독이 민간영리단체로 이전되는 것에 반대한다.”

II. 정의

이 보고서에서 사용된 다음 용어에 대한 미국의 공공도서관협회(The Public Library Association)의 정의는 다음과 같다.
 (“아웃소싱” 용어는 2002년 8월에 발간된 “A Public Library Checklist”에서 정의했으며 “민영화”는 1998년 ALA의 아웃소싱 TF팀이 처음 사용)

아웃소싱(Outsourcing) : 제3자, 외주업체, 하청업체, 파견업체 및 직원들이 내부에 개입하여 일하되 도서관 핵심임무가 아닌 업무를 맡아 수행하는 것

민영화(Privatization) : 도서관 서비스 주체가 공공에서 민간영역으로 이동하되 도서관 관리와 운영 전체를 정부기관에서 민간회사로 이전하는 것

이 두 용어간의 차이점에 대해서는 논쟁의 여지가 있다. 어떤 이들은 두 용어 간에 차이가 없다고 주장하기도 한다. 아웃소싱 자체도 제3자가 서비스를 제공하고 이익을 낸다는 점에서 민영화와 차이가 없다는 것이 그 이유다.

두 용어의 가장 큰 차이점은 아웃소싱이 계약의 범위가 좁으며 모니터링하기 쉬운 특정 부분의 서비스를 수행한다는 것이다. 예를 들어 목록이나 정기구독 등 상시적으로 수행하는 업무를 도서관품업체와 협력해서 수행 할 수 있다. 이런 사례의 경우, 민간기업에서는 어떻게 서비스를 제공할지 결정하고 정부기관에 속한 직원은 그 서비스 자체를 관장하는 역할을 맡는다.

민영화는 아웃소싱과는 차원이 다르다. 민영화는 도서관 서비스를 어떻게 제공할지 결정할 뿐만 아니라 어떤 서비스를 수행할지를 결정하는 등 서비스 전반을 망라하는 개념이다. 다음 장에서는 민영화로 인해 불거진 여러 이슈들을 소개한다. 이 이슈들은 어떠한 경우에도 금전적인 이익이 지역주민의 요구를 대신해서는 안 된다는 전제를 깔고 있다. (All these issues hinge on the premise that any and all contracts entered into should ensure that profits do not supersede the needs of the community)

III. 도서관 민영화의 주요 이슈

도서관 서비스의 질 문제 : 민간기업에서 기존의 도서관 서비스의 수준을 유지하거나 높이면서도 회사의 이익을 내도록 할 수 있는가? 서비스의 서비스를 늘리거나 줄이거나 혹은 없애는 것에 대한 최종 결정은 누가 내릴 것인가?

지역사회의 통제 역할 상실 : 도서관과 도서관이 행하는 서비스 및 세금지출을 통제하는 지역사회 역할이 위기에 처해 있다. 도서관 서비스와 운영, 예산문제의 결정권이 공공영역에서 민간영역으로 넘어갔다. 도서관 운영에 대한 지역의 피드백에 대해 민간기업이 수용적인 태도를 취할 것인가?

관리방식(Governance) : 정책결정권이 지역사회에 남아 있을 것인가? 이사회(the board of trustees)의 역할은 무엇인가? 현존하는 이사회는 주(州)법에 의해 정해진 권한을 계속해서 소유

할 것인가? (Will existing trustees continue to have whatever authority is given them in the state law?)

세금 통제 역할 상실 :

공공의 세금이 민간영역으로 가게 되면 투명성과 책임성이 줄어들거나 사라진다. 민간기업의 이윤의 정도는 얼마나 되며 이것이 도서관 서비스에 어떤 영향을 줄 것인가?

지적자유 :

민간기업에서 이용자정보보호, 장서관발정책, 지적자유, 도서관 권리청원 등과 같은 정책을 고수할 것인가?

장서관발 :

도서관 사서는 지역주민의 요구를 반영하여 수서를 한다. 그러나 많은 사립도서관에서는 회사본부의 외부 직원이 장서를 선정한다. 장서를 선정할 때 지역주민의 요구에 부합하도록 한다는 조항을 계약에 포함시키는 것이 가능한가?(Will a provision for local input be part of the contract to ensure that local needs are being met?)

재단, 비영리기관, 도서관친구 단체의 개입 불가 : 도서관이 이제는 민간기업에 의해 운영되기 때문에 도서관에 기여하는 것이 결국에는 회사의 이윤을 내는 데에 일조한다는 이유로 민간재단으로부터 허가를 얻거나 기부를 요청하는 데에 어려움을 겪게 될 것인가? 도서관 친구단체, 재단, 기타 단체는 도서관이 민영화된 이후에도 계속해서 지역 도서관을 위한 기금마련 활동을 할 것인가? 조성된 기금 중 일부는 민간기업에 돌아가게 되는가? 기부된 돈은 정부가 관리하는가 아니면 민간기업이 관리하는가? 기부금을 민간기업에서 관리하게 된다면, 도서관친구그룹이 가진 501(c)3¹⁾의 지위도 위태로워지게 되는가?

IV. 핵심 메시지와 발언요령(Talking Points)

다음은 도서관 직원과 이사단 및 기타 관련 지지자들이 언론매체를 대상으로 민영화에 대해 이야기할 때 사용할 수 있는 핵심 메시지 및 발언요령이다.

핵심 메시지 1 :

지역주민을 위한 서비스 중에는 반드시 공공의 영역에서 수행되어야 하는 것들이 있다. 도서관도 그 중 하나이다.

발언요령 :

민주주의가 스스로 잘 운영되기 위해서는 그 사회 구성원들이 정보를 잘 습득하고 충분한 교육을 받아야 한다. 공공도서관은 모든 연령의 사람들에게 과거와 현재의 사상의 흐름을 보여주고 세상의 역사, 문학유산, 학습자원을 제공해준다. 오늘날 21세기의 신기술은 글로벌 네트워킹, 정보접근 및 개인 사업 활동에 있어서 점차 필수요건이 되고 있다. 공공도서관은 수단이나 배경에 상관없이 이들 자원과 기술에 접근할 수 있게 해준다. 이런 기술에 대한 접근이 없다면 정보격차는 더욱더 커지고 더 많은 사람들이 정보에 뒤처질 것이며, 가진 자와 못가진자의 차이는 더 벌어질 것이다. 도서관은 사람들로 하여금 사회의 구성원으로 온전히 참여하는데 필요한 정보자원을 연결해주는 전통적인 역할을 유지할 것이다. 왜냐하면 도서관은 공공의 이익에 있어 필수적이며, 공공적 성격을 지켜야하기 때문이다.

발언요령 :

공공도서관은 기금운용방식과 운영방식에 있어 대중이 충분히 납득할 수 있도록 해야 한다. 공공도서관은 유권자의 뜻에 따르는 공무원(official)에 의해 운영된다. 민간기업은 이와 달리 이윤을 따른다.

발언요령 :

지역주민들은 공공도서관 서비스에 정확히 얼마가 쓰이는지 알 수 있다. 그러나 민영화 계약을 했을 때 회사가 운영이익을 숨기려한다면 대중이 세금의 운용내역에 대해 잘 알기 어려울 것이다. 공공기금의 쓰임은 투명하게 운용되어야 한다.

핵심 메시지 2 : 민영화는 비용을 절감시키는가?

발언요령 :

요즘은 도시나 주에서 경제적으로 힘든 시기이기는 하나, 도서관 민영화를 하게 되면 숨겨둔 이익이나 비용관리부실 문제가 발생하기 때문에 장기적으로 보았을 때 비용절감 효과를 주지 않는다.

1) 501(c)3 : 미국세금면제 비영리조직

발언요령 :

다른 모든 계약과 마찬가지로 공공도서관 민영화계약을 할 때에는 지역주민들이 공정한 가격으로 최상의 서비스를 받을 수 있는지를 면밀히 살펴야 한다.

예를 들어 다음과 같은 사항을 살펴야 한다.

- 잠재적 도서관리 비용이나 직원임금 등과 같은 행정적 비용이나 다른 기타 비용이 명확하게 정해져야 한다.
- 기본예산과 예산의 보충(capital improvement and replacement)에 대해 다루고 있어야 하며 계약의 중간과정에서 설비비 증가, 수리비, 유지비 등 예상치 못한 비용이 발생했을 경우 어느 쪽이 책임을 질 것인지 명시해야 한다.
- 받은 보조금을 회사의 몫으로 챙기는 것은 아닌지 확인해야 한다.
(Check to see if the company takes a percentage of any grants received)
- 행정상의 오류가 발생하여 이로 인한 패널티를 받게 될 때 그 책임은 누가 질 것인가?

핵심 메시지 3 :

인건비를 줄인다 할지라도 고용정책에 따른 법적 발생 비용이 증가하기 때문에 비용절감에 있어 효과가 없다.

(apparent reductions in labor costs may be offset by increases in legal costs resulting from employment actions)

핵심 메시지 4 :

일반대중들은 공공도서관을 이용해야 한다. 도서관 민영화는 관리책임과 투명성을 위협한다.

발언요령 :

민간기업은 그 수입을 공개해야 할 의무가 없다. 민간기업에서는 관리주체가 투명성 유지를 위해 재정상태 회계감사를 계속해야 하고 이윤공개를 끊임없이 요청해야 한다.

발언요령 :

공공도서관은 정보공개법(the Freedom of Information Act)의 대상이 되는 기관이다. 그러나 민간기업은 같은 수준의 법적 대상이 되지 않는다. 개인 회사들은 필수 정보를 공개하라는 요청이 올 경우 “회사소유의 정보(proprietary)”라는 이유를 들

어 공개를 하지 않을 수 있다.

발언요령 : 공무원들은 도서관 운영에 대해 의사결정을 할 때 공청회를 연다. 그러나 민영화를 하게 되면 공청회는커녕 의사결정에 있어 지역주민들이 배제될 것이다.

핵심 메시지 5 :

공공도서관 서비스와 관련된 의사결정은 금전적 이윤이 아닌 지역주민의 최대한의 이익을 위해 이루어져야 한다.

발언요령 :

공공도서관 사서들은 공공재원이 즉각적인 상업적 이윤이 아닌 지역사회의 장기적 이익을 위해 관리되어야 한다고 생각한다.

핵심 메시지 6 :

서비스를 민영화하게 되면 직업적 수준과 품질서비스를 유지하기가 어렵게 된다.

발언요령 :

민간기업은 이윤을 내는 것을 가장 우선하기 때문에 서비스의 질이 떨어지거나 건물 유지비, 컴퓨터 장비나 가구 비용을 삭감하여 인센티브를 얻으려 할 수 있다.

발언요령 :

민간기업은 인건비를 낮게 유지하려하기 때문에 도서관 서비스를 제공하는데 필요한 훈련이나 경험이 부족한 직원을 채용할 수 있다.

발언요령 :

몇몇 도시나 주에서는 민영화를 하지 않더라도 비용을 절감할 수 있다는 점을 깨닫고 민영화 계약을 취소했으며 회사가 비용을 제때 지불하지 못하거나 회사로부터 비용증가 요구를 받고 나서 계약갱신을 하지 않기도 했다. (Some city and county governments cancelled or did not renew their privatization contracts after officials realized that they could save money by keeping library services in-house, or that the company failed to pay bills on time or requested to increase the budget)

V. 민영화를 고려할 때 체크리스트

공공도서관 관리와 운영을 민영화하는 것은 매우 중요한 의사결정 사항으로서 예측할 수 없는 결과나 영향을 가져오고 지역사회의 분열을 초래할 수 있다. 도서관의 관리주체(도서관 위원회, 시의회)는 이러한 의사결정의 다양한 측면을 고려해야 한다. 아래는 도서관 관리주체가 중요결정을 내리기에 앞서 논의해야 할 체크리스트이다. 도서관 운영위원회는 지역사회와의 연관성에 비추어 각각의 문제를 고려하여야 한다.

재정(Funding)

- 계약을 통해 얼마만큼의 비용을 절감할 수 있는가? 이와 같은 양의 비용절감효과를 낼 수 있는지 도서관 직원에게 묻은 적이 있는가?
(Has the library staff been asked if they can produce an equal amount of savings?)
- 회사 측으로 돌아가는 이윤의 정도는 얼마인가?
- 회사에 이익이 돌아감으로써 도서관 이용효율성을 높임과 동시에 도서관의 공적인 관리기능도 유지할 수 있는가?(Could profit paid to the company, combined with new library efficiencies, preserve public control of the library?)
- 도서관 서비스를 저하시키지 않으면서 기대한 만큼의 비용절감효과를 얻을 수 있는지 기존 관리주체가 어떻게 모니터링하고 확인할 수 있는가?
- 건물 및 토지 임대료나 시설비용등과 같은 도서관 관리비용 전반사항이 계약서에 포함되어 있는가?
 - 기존의 도서관공급업체나 다른 협력업체와의 거래 비용은 얼마이며 민간기업이 이들과의 거래를 취소할 경우 이에 수반되는 비용은 얼마인가?(What are the costs of existing vendor or other cooperative contracts if the private company cancels them?)
- 민영화 계약이 만족스럽지 않을 경우 이를 취소하는데 드는 비용은 얼마인가? 민간기업을 통해 고용된 직원들을 해고하지 않고 그대로 유지할 수 있는가?

도서관 서비스

- 전과 같은 수준의 서비스를 제공할 수 있는가? (운영시간이나 장소 등) 도서관 서비스의 제공 정도가 줄거나 빈도가 감소할 것인가?

- 어떤 서비스는 제공하는데 훨씬 더 많은 비용을 필요로 하고 어떤 서비스는 직원의 더 많은 주의를 필요로 한다. 서비스를 줄이거나, 없애거나, 새로 시작해야 할 때 민간기업에서는 지역사회를 염두에 두고 필요한 정보를 충분히 안 상태에서 의사결정을 내릴 수 있는가? 지역사회의 의견을 반영시킬 수 있는가?
(Will community input be solicited?)
- 민영화 계약을 통해 공공서비스의 어떤 특정 부분을 발전시킬 수 있는가? 민간기업에서는 이를 위한 비용을 어떻게 지불할 것인가?
- 도서관이 기존과 동등하거나 더 나은 서비스를 제공하는지 누가 평가할 것인가? 이를 평가하기 위해서는 어떤 기준이 필요한가?
- 상호대차 서비스를 계속 유지할 것인가 아니면 할 수 없을 것인가? 이러한 특권이 사라진다면 도서관은 계속 상호대차협약에 참여할 것인가?(If these privileges are removed, will the library still participate in interlibrary loan agreements?)
- 민간기업이 전략계획책정(strategic planning)에 개입할 것인가?
- 현재의 도서관 직원들을 계속 유지할 것인가? 숙련되고 헌신적인 도서관 직원들은 도서관 서비스 제공의 핵심이다. 인건비는 어떤 조직이건 간에 예산의 가장 큰 비율을 차지한다. 따라서 계약을 체결하기 전에 민간기업에서 인건비를 어떻게 책정할지 알아야 한다. 민영화를 한 이후에 회사는 어떤 방식으로 직원을 채용할 것인가? 정규직과 파트타임 직원은 각각 몇 명이나 되는가?
- 현재직원의 근무시간이나 혜택이 감소하는가? 그렇다면 얼마나 감소하는가? 현재의 고용계약 수준이 통용될 수 있는가?
(Will existing employment contracts be honored?)

지역사회 통제 역할

- 도서관위원회는 존속될 것이며 법으로 규정된 전과 같은 권한과 책임을 가질 수 있는가? 어린이 인터넷 사용능력이나 벌금설정과 같은 영역에 대한 도서관의 정책 결정은 누가 할 것인가?
- 도서관 정책이 지역사회의 규제 하에 계속 유지될 것인가? 도서관이사회(the board of trustees)의 역할은 무엇인가? 현재의 이사회는 법에 규정된 권한을 계속해서 유지할 수 있는가? 민영화도서관의 감사는 누가 책임질 것인가?
- 지역주민의 요구를 반영한 장서개발은 누가 담당할 것인가? 도서관 장서개발에 대한 의사결정을 회사협력직원이 하게 될 것인가?(Will corporate staff at the company's headquarters make decisions about what goes in the library's collection?) 지역사회와 공공도서관 직원은 이를 위해 어떤 조언을 줄 수 있는가?

- 계약을 갱신할 때가 되었을 때 지역사회에서는 어떤 조언을 할 수 있는가? 지역 사회를 만족시키기 위한 의사결정은 어떻게 내려야 하는가? 지역사회는 도서관의 운영계획, 예산, 활동에 대해 어떻게 알 수 있는가? 도서관친구그룹, 재단, 기타 단체들은 현재의 구조에서 도서관에 재정적인 지원을 계속 할 수 있는가?(Will Friends, foundations, and other entities be able to continue to operate and provide financial support under their present structures?)
- 지역사회는 도서관이 세금을 어디에 사용하는지, 회사에는 얼마의 이윤이 남는지 알 수 있는가?

정치적 문제

- 도서관 관리주체(library governing)나 자문위원회가 정책계획이나 의사결정에 참여해왔는가? 이들이 도서관 민영화 결정을 지지하는가?
- 지역사회는 민영화 의사결정 과정에 참여했는가? 지역사회에서는 어떤 도서관 서비스를 가장 선호하는지 물은 적이 있는가? 지역사회에서는 도서관 민영화를 지지하는가?
- 민간기업의 도서관 운영이 만족스럽지 않을 경우 공공부문으로의 관리이전을 어떻게 할 수 있는가?

조직과 직원

- 민간회사에서 현재의 조직구조에 변화를 줄 것은 제안하는가? 현재 직원을 계속 고용할 것인가?
- 만약 현재의 직원들을 회사에서 고용할 수 없다면, 이에 대해 시에서 부담할 금전적 책임이나 인적자원상의 의무는 무엇인가?(what is the city's financial or human resource obligation to them?) 실업급여, 퇴직금, 기타 계약해지비용은 누가 부담하는가? 고용문제에서 비롯되는 법적분쟁 비용을 시나 주에서 어떻게 부담할 것인가?
- 기존의 숙련된 직원의 자리를 자원봉사자가 대체하는가?
- 민간기업에서는 자원봉사자를 어떻게 훈련시키고 산재보험비용을 어떻게 부담할 것인가?
- 민간기업에서는 지역사회를 위해 다양한 인종을 채용할 것인가?
- 민간기업과의 계약이 종료되면 기존회사에 고용된 직원을 중개수수료 없이 유지 고용할 수 있는가?

법적문제

- 도서관에 대한 국가, 주, 지역의 법과 규제사항을 어떻게 준수할 것인가? (How will compliance to all library-specific federal, state, and local laws and regulations be addressed?)
- 현재의 장서수집계약, 고용이익, 기타 관련 이슈를 어떻게 처리할 것인가?(How will current collective bargaining contracts, employee benefits, and related issues be handled?)
- 기업에 대한 선취특권이나 판결이 내려진 적이 있는지 법적 서류를 찾아본 적이 있는가?(Has a search of legal records been done to determine if there are any liens or judgments against the company?)
- 도서관장 및 공무원의 보험처리를 어떻게 해야 하는지 조사하였는가?(Has the potential impact on directors and officers insurance been investigated?)

VI. 계약을 고려할 때의 체크리스트

제안요청을 하고 계약을 작성할 때 공공도서관에서 고려해야할 점은 무엇인가? 민간회사 측에서는 도서관 운영을 시작하기 전에는 이런 질문에 미리 답을 할 수 없다고 할 것이다. 그러나 민간기업과 논의를 할 때에는 도서관의 관리주체(governing body)가 의도하는 바를 반드시 내포해야 한다. 도서관의 완전한 공적개입을 유지하 기위한 계약 경쟁자로서, 똑같은 질문을 다른 지역도서관에 요구해야 한다. (The same questions should be asked of the local library as a competitor for the contract, which would keep the library fully under public control)

계약서에 명시되어야 할 사항(Contract Provisions)

- 관리주체에 대한 지속적이고 충실한 정기 보고
- 관리주체 직원이나 공무원의 감독
- 도서관 서비스의 질을 평가할 수 있는 통계
 - 일반대출 및 자료유형별 대출건수
 - 지역주민을 대상으로 하는 발표(Community presentations)
 - 찾아가는 서비스(outreach service)의 수혜를 받은 이용자 수
 - 인구대비 회원가입률
 - 전체 참고봉사 건수 및 유형별 참고봉사 건수(현장, 전화 및 인터넷 문의)

- 도서관 이용자수(방문자수, 컴퓨터 이용자수)
- 웹사이트, 데이터베이스 이용건수
- 상호대차 통계
- 프로그램 참여율
- 월간 및 연간 프로그램 수
- 서비스의 증가 및 감소율
- 지역사회 필요에 맞춘 새로운 서비스 개발건수
- 전체, 일별 도서관 개관시간
- 각종 표준치와 비교하였을 때 도서관의 상태
(Status in relation to any state standards)
- 정규직원과 파트타임 직원의 비율
- 문헌정보학 석사를 소지한 직원과 그렇지 않은 직원의 비율
- 자원봉사자 수 및 봉사시간
- 복본의 비율(holds-to-copy ratio)
- 투자수익률
- 이용자 대상으로 다양하게 제공되는 서비스(청소년 대상 서비스, 문맹자 교육, 영어가 모국어가 아닌 이들을 위한 교육 등)

- 계약수행에 문제가 있을 때 관리주체가 계약을 취소할 수 있는 기준
- 서비스의 질이 떨어져서는 안 되는 서비스 영역. 어느 표준상태를 맞추어야하는지 정도. 즉, 민영화되거나 다른 도서관과 비교했을 때 수준이 떨어져서는 안 되는 영역
- 계약이 취소되었을 때 회사에 중개수수료를 내지 않고도 기존 직원을 유지할 수 있는지 여부
- 도서관 기록 보호와 같은 도서관 관련법의 준수여부
- 현재 도서관 직원의 일자리, 급여 또는 혜택을 계속 유지할 수 있는지 여부
- 재정적 운영, 특히 이윤 면에서 이를 공개할 때의 투명성

VII. 도서관 및 관련단체에서 취할 수 있는 대응절차

민영화가 논의되고 있는 시점이라면

공공도서관의 민영화는 이제 도시나 주(관리주체)에게 선택사항이 되었다. ALA에서는 그동안 민영화, 특히 장기적인 민영화에 반대하는 입장을 취해왔다. 도서관 직원들, 그리고 이사회, 도서관친구그룹, 도서관 재단 등 관련 단체들은 공공도서관을 공

공도서관답게 유지하는데 중요한 역할을 담당한다. 민영화가 논의되고 있다면 다음과 같은 4가지 단계를 밟으면 된다.

- 지역사회의 변호인이 되어라(Be an advocate)
- 공부하라(Be informed)
- 대비하라(Be prepared)
- 경쟁력을 갖춰라(Be competitive)

지역사회의 변호인이 되어라(Be an advocate)

도서관 직원 및 관련단체가 도서관 민영화를 막을 수 있는 가장 좋은 방법은 도서관의 관리주체와 좋은 관계를 유지하고 지역주민들의 요구에 맞는 서비스를 가능한 효과적으로 제공하는 것이다. 그러한 좋은 관계를 유지할 수 있는 방법은 다음과 같다.

- 지역사회의 요구를 충족시키는 도서관의 역할을 보여줄 것
- 지역사회 요구 충족을 위한 질적인 이용자 서비스를 제공할 것
- 도서관을 지지하는 지역사회의 목소리를 키울 것
- 정부기관 공무원과 정기적으로 긍정적인 교류를 할 것
- 도서관의 성과와 관련한 좋은 소식을 공유할 것
- 도서관 활동에 정부기관 공무원을 참여시킬 것
- 도서관 운영을 주기적으로 개선하고 이를 정부에서 알도록 할 것

도서관을 옹호하는 기술을 습득하는 것이 곧 효과적으로 도서관을 지지하기 위한 첫 단계이다. ALA, PLA(미국 공공도서관 협회), 주(州) 연합 및 도서관에서는 이와 관련한 훈련과 교육 자료를 제공하고 있다. 정부기관에서 도서관의 성과에 만족하고 대중이 강하게 도서관을 지지하고 있다는 점을 인식한다면 도서관의 민영화 문제는 애초에 제기되지 않을 것이다.

공부하라(be informed)

도서관이사회(a library board of trustee)의 법적 권위는 지역의 상황에 따라 다르다. 그러나 도서관이사회는 대중의 신뢰를 지키기 위한 수호자로서 그들의 임무와 의무에 대해 알고 있어야 한다. 도서관이사회연합(The Association of Library Trustees), 지지단체, 도서관친구그룹 및 재단으로 구성된 도서관시민단체(Citizens

for Libraries)에서는 이사회를 수행하기 위해 필수적으로 갖추어야 할 10가지 항목을 만들었다. 도서관이사회에서 이 항목에 해당하는 지식과 전문기술을 잘 보여준다면 도서관민영화의 문제가 제기될 가능성은 줄어들 것이다. 10가지 항목은 다음과 같다: 일반지식, 위원회 운영, 지지 옹호, 의사결정, 전략구상, 재정, 자금조성, 정책수립, 로비, 전문성 개발. 도서관이사회를 능률적으로 운영하고 교육시키는 것은 이사회를 현명하게 운영하는데 필수적이다.

준비하라(Be Prepared)

도서관을 지지하는 입장이라면 공공도서관의 민영화가 지역사회의 이익에 직결되는 지에 대한 질문에 미리 답할 준비가 되어 있어야 한다. 경제적 자원이 한정되어 있는 요즘 같은 시기에 공공서비스의 가치는 그것을 이용하는 대중에게 있다. 투명하고 책임 있는 운영이 무엇보다도 가장 중요하다. 도서관이사회와 행정집단은 도서관의 서비스와 지출내역에 대해 지속적으로 자료를 문서화하여 입증해야 한다. 문서화된 자료가 있어야 현재의 도서관 서비스와 민영화된 이후의 도서관 서비스를 비교했을 때 얼마의 비용이 소요되는지 정확하게 알 수 있다.

도서관 민영화의 문제가 제기되고 있는 시점이라면, 빠른 시일 내에 문제를 파악하고 민영화가 왜 고려되고 있는지를 면밀히 분석해야 한다. 정부에서 도서관의 본질을 잘 모르고 있는 것인가? 정부 공무원들은 도서관 서비스의 중요성을 알고 있는가?

일부 공무원들은 민영화라는 개념에 흥미를 갖고 있지만 그것이 수반하는 영향에 대해서는 제대로 이해하지 못하고 있다. 도서관 직원들은 이 보고서에서 앞서 기술한 "민영화를 고려할 때의 체크리스트"를 정부기관의 공무원들과 공유해야 한다. 이 체크리스트를 통해 민영화를 결정할 때 고려해야 할 점이 무엇인지 이해를 도울 수 있다.

도서관 민영화에 대응하는 가장 좋은 방법은 지역사회에 도서관의 가치를 인식시키는 것이며, 정부에서 민영화를 심각하게 고려하기 이전에 애초에 민영화 문제가 거론되지 않도록 하는 것이다. 도서관 지지단체에서는 아래 리스트에 제시한 사항에 대한 정보를 수집하고 업데이트해야 한다. 도서관 민영화 문제에 직접 맞닥뜨리고 난 뒤에 도서관의 가치에 대해 입증하는 자료를 준비하기에는 시간이 촉박하다. 미리 자료를 준비해두면 정부기관과 대중, 언론, 기타 이해당사자들에게 도서관지

지자들이 어떤 노력을 하고 있는지 알릴 수 있다는 또 다른 장점이 있다. 미리 준비해야 할 자료들은 다음과 같다.

- 도서관에서 지역주민들에게 가장 좋은 서비스를 제공하기 위한 장기적이고 전략적인 계획
- 도서관 예산을 어떻게 줄였는지, 줄이고 남은 예산은 서비스개선을 위해 어떻게 사용되었는지를 보여주는 회계기록
- 도서관 정식사서 및 보조직원의 직급과 책임수준
- 자료대출 수, 참고봉사 수, 프로그램 이용률과 같은 일반적 서비스 이용건수 (Data on library use over time for common library uses such as resource circulation, reference, and programming)
- 도서관에서 제공하는 서비스 전체 목록 및 시간별 이용건수와 이용자 선호도 (A complete list of all library services, including use over time and any information of favorable reception by public)
- 주(州)에서 요구하는 데이터 프로파일
- 타 도서관과 비교했을 때 한정된 자원으로 제공 가능한 서비스 성과 정도
- 도서관과 도서관서비스 질에 대해 만족하는 이용자 추천글
- 최근 2~3년간 도서관이 이루어낸 성과물
- 더 나은 서비스를 제공하기 위한 협력사 및 동맹업체
- 도서관친구그룹, 도서관재단, 기타 지지단체의 개입

만약 정부기관에서 단순히 비용절감을 위해 민간기업이나 협력사에 의한 도서관 운영을 선호한다면, 도서관측에서는 이미 (비용절감을 위해) 아웃소싱이 많이 이루어지고 있으며 도서관 운영이나 정책결정분야는 공공의 영역에서 이루어져야함을 강조해야 한다. 다음과 같은 분야는 이미 도서관에서 흔하게 아웃소싱으로 운영되고 있다.

- 장서개발 :
도서관납품업체를 통해 장서를 구입할 수 있으며 민간회사로부터 도서DB를 제공할 수 있다. 또한 잡지구독을 대행함으로써 비용을 절감할 수 있다. 하지만 장서개발의 최종적인 책임은 도서관 사서에게 있다.
- 프로그램 기획 :
외부업체와의 계약을 통해 성인 및 청소년을 위한 도서관 프로그램을 제공할 수 있다.

- 건물 유지보수 : 도서관 경비 및 건물 유지보수 역시 아웃소싱으로 운영할 수 있다.
- 부수적 서비스 : 기술지원, 회계, 인건비 지급, 보상관리 등을 아웃소싱으로 운영할 수 있다.

경쟁력을 갖춰라(Be Competitive)

정부기관에서 도서관 서비스 위탁을 위한 제안요청서(RFP)를 업체에 요구했다면, 도서관의 입장에서 독같이 이에 대한 답, 즉 제안서를 제공해야 한다. 도서관에서 제안서를 작성하기 위해서 해야 할 일은 다음과 같다.

- 제안요청서를 철저히 읽을 것. 제안요청서의 모든 부분에 가능한 명료하게 답할 준비가 되어 있어야 한다. 정부에서 도서관을 민영화하는데 관심을 갖는 원인이 무엇인지 알아야 한다. 비용을 절감하기 위해서인가? 그렇다면 현재의 도서관 관리자와 이사회가 도서관을 효율적으로 운영하기 위한 지속적인 필요성에 대응해야 함을 보여주어야 한다. (If so, demonstrate that the current library administration and trustees can be responsive to the continuing need for efficiency in library operation) 또는 지역사회가 도서관의 역할에 대해 인식하고 있지 못하기 때문인가? 그렇다면 제안서에 도서관의 역할수행에 대해 기술해야 한다.
- 앞서 "준비하라"(Be Prepared) 파트에서 제시한 관련 자료 중 제안서에 실을만한 내용이 있는지 확인해야 한다. 부족한 정보가 있다면 추가로 채워 넣어야 한다.
- 제안요청서의 모든 항목에 충분히 답을 제시했는지 확인해야 한다.
- 제안서 작성 기한과 작성계획을 수립해야 한다. 마감기한은 꼭 지켜야 한다. 제안요청서에서 도서관 서비스 및 운영방식 변경을 제안했다면 이를 시행할 계획 역시 수립해야 한다. (Also plan to implement any changes in library services and operations that are mentioned in the RFP)
- 지역의 유명인사, 주요 지역사회 대표, 도서관 친구단체, 도서관 이사회, 기타 단체로부터 도움을 받아야 한다. (Solicit letters of support from influential community members, representatives of important community groups, Friends groups, the library trustees, and demographic groups) 제안요청서의 절차를 철저히 따라야 한다. 민간기업에서 제안서의 추가정보나 예산개정안을 제출했다면, 도서관도 똑같이 추가 자료를 제출할 기회를 얻어야 한다.

제안요청서 제출과정이나 절차에 대해 다른 기관으로부터 법적 조언을 구하고 정부기관에서 이 절차를 제대로 지키는지 확인해야 한다.

민영화가 결정되었다면 (If Privatization is being Pursued)

정부에서 공공도서관을 민영화하기로 결정했다면 이제는 도서관 서비스의 질을 보장하는데 힘써야 한다. 민영화가 결정된 시점에서 할 수 있는 두 단계 절차는 다음과 같다.

1. 다음의 사항은 반드시 계약서에 명시되도록 주장하라.(Insist on accountability in the contract)

먼저 계약서에 어떤 사항이 명시되어야 하는지를 정부기관 공무원, 민영화업무 담당 직원, 법률전문가와 논의할 것. 계약서가 공적인 문서임을 감안했을 때, 가능한 최대한의 범위의 도서관 서비스를 포함하도록 주장해야 한다.

둘째, 도서관의 운영의 수행평가지표가 계약서에 명시되도록 해야 하며, 계약기간 동안 수행평가 수준이 증가하는지 정기적으로 확인해야 한다. (the contract should specify performance-measurement indicators prior to privatization and require that those measurements are compared in regular increments throughout the contract period)

2. 최신 도서관 정책과 행정활동을 모니터링 하라

민영화 관련 계약서를 전부 모니터링 하여 도서관 서비스가 침해당하는 사례가 있는지 확인해야 한다. 계약서 중 다음과 같은 사항은 반드시 정기적으로 모니터링 해야 한다.

- 도서관 정책의 채택과 준수 여부
- 세금납부(payment of bills)
- 계약사항을 전부 준수하는지 여부
- 주(州) 도서관법 기준을 준수하는지 여부
- 전략계획을 준수하는지, 발전시키는지 여부
- 보조금을 적절히 사용하는지 여부
- 서비스 질을 저하시키지 않으면서 비용을 절감하는 방안의 여부

- 지역사회의 조언이나 제안, 그리고 이에 대한 회사의 응답이 관리주체에 전달되는지 여부

주(州)도서관법에서 공공도서관에 관한 서비스 기준이 있다면 민간기업에서 이 기준을 지키고 있는지 모니터링 함으로써 도서관에서 서비스 기준에 부합하거나 더 나은 수행을 하도록 하고 서비스 수준이 떨어지지 않도록 해야한다.

도서관이사회(board)에서는 최근에 개발된 도서관의 장기전략계획을 파악하고 계획의 요소들이 민영화계획에서 다루어지고 있는지, 계획에 따른 절차가 진행되고 있는지, 민간기업에서 이를 실행하기 위한 제대로 된 정보를 제시하고 있는지 확인해야 한다. 장기전략계획을 개정할 때에는 정부기관에서도 개입을 해야 한다.

추가적으로

- 직원들이 양질의 공공서비스를 제공하도록 하기 위해 지속적인 교육이나 현장연수를 반드시 받아야 한다.
- 민간회사는 계획에 기반을 둔 연간 업적 고과를 받아야 한다. 만일 손실금액이 생기면, 특정 기간 내에 개선을 위한 업무 조치계획이 세워져야 한다.
- 경비절감을 위해 직원이 해야 하는 업무에 자원봉사자를 동원하거나, 시간제직원을 고용하지 않도록 해야 한다. 이런 조치가 회사에서 언급될 경우, 이것이 도서관 서비스 제공에 어떤 영향을 미치는지를 알아야 한다.
- 지역사회로부터 제공받은 자료와 이와 관련된 모든 활동설명서를 제출하도록 민간기업에 요구하라. 민간기업을 모니터링하고 피드백을 했을때 민간회사에서 조치를 취하도록 해야 한다.
- 위의 모든 사항을 검토하고 요구와 기대사항에 부응하지 못할 경우를 대비하여 도서관위원회, 시·자치정부가 정확히 어떤 조치를 할 것인지 결정해야 한다. 문제가 생겼을 경우 민간기업에서 이를 해결하기 위해 얼마의 시간이 필요한가? 문제가 있었으나 이를 해결했을 때 기업에 위약금을 청구할 것인가? 도서관위원회는 위의 각각의 상황에 대한 수정 수준을 어떻게 정할 것인가?(How will the board establish an appropriate level of correction in each case?)

결론

이 보고서는 지역사회 주민들이 공공도서관 민영화가 초래할 수 있는 영향에 대해 이해하고 이와 관련된 이슈를 평가하는데 도움을 주기 위해 제작되었다. 민영화와 같은 문제에 대해 다른 추가 자료들이 있다. 더 많은 자료를 찾아볼 것을 권한다.

어떤 결정도 결코 최종적인 것이 아니다. 이 보고서가 처음 만들어지기 시작했을 때, 미국 내에서 20건의 도서관 민영화계약이 성립되었다. 그 중 6건이 이후에 중단되거나 갱신되지 않았다.