

서울시 기초자치단체별 공공도서관 운영 현황 비교 연구

A Study on the Comparison of the Operation of Public Libraries Among Local Governments in Seoul

김 영 석(Young-Seok Kim)*

〈 목 차 〉

- | | |
|-------------------------------|-----------------------------|
| I. 머리말 | 2. 서울시 공공도서관 건립 역사 |
| II. 연구 목적 및 방법 | 3. 서울시 지자체별 공공도서관
운영 현황 |
| 1. 연구 목적 | IV. 서울시 지자체의 공공도서관
운영 평가 |
| 2. 연구 방법 | V. 맺음말 |
| III. 서울시의 지자체별 공공도서관
운영 현황 | |
| 1. 서울시 공공도서관 운영 현황 | |

초 록

본 연구는 국내외적으로 우리나라를 대표하는 도시인 서울을 선정하여 기초자치단체의 재정자립도와 공공도서관 건립·운영 사이에 어떤 상관관계가 있는지 조사·분석하였다. 조사 결과 기초자치단체의 재정자립도와 공공도서관 건립·운영 사이에는 역상관관계가 있는 것으로 드러났다. 즉, 일반적으로 예상되는 것과는 다르게 대체로 재정자립도가 낮은 자치단체가 오히려 더 많은 공공도서관을 건립·운영하고 있으며, 도서관 예산도 더 많이 배정하고 있는 것으로 밝혀졌다. 결론적으로 서울시의 경우 재정자립도가 낮은 자치구가 공공도서관 건립·운영에 더 많은 관심을 보이고 있다고 하겠다.

키워드: 공공도서관, 공공도서관 운영, 공공도서관 서비스, 공공도서관 예산, 재정자립도

ABSTRACT

This study examined whether there is a correlation between the degree of the financial independence and the establishment and operation of public libraries in 25 local governments in Seoul. It was revealed that there is an inverse correlation between them. According to the results, differently than expected, the local governments with low degree of financial independence generally built and operate more public libraries and assign more library budgets than the local governments with high degree of financial independence. It can be concluded that the local governments with low degree of financial independence show more interest in building and operating public libraries.

Keywords: Public Library, Public Library Operation, Public Library Services, Public Library Budget, Financial Independence

* 명지대학교 문헌정보학과 부교수(yskim7@mju.ac.kr)

• 접수일: 2011년 11월 25일 • 최초심사일: 2011년 12월 5일 • 최종심사일: 2011년 12월 28일

I. 머리말

서울은 600년 이상 우리나라의 수도로서 역할을 수행하고 있는 우리나라 최고의 도시일 뿐만 아니라, 도시의 규모, 역사, 자연환경 등 여러 가지 측면에서 세계적인 도시 중의 하나이다.

그러나 우리나라의 서울이 세계적인 도시가 되는데 한 가지 한계가 있다면 그 것은 바로 문화시설로서 공공도서관 인프라의 부족일 것이다. 공공도서관은 국립박물관 및 종합문화예술회관과 더불어 한 국가 혹은 사회에서 국가나 지방자치정부가 건립·운영하는 3대 문화시설 중의 하나이다. 그런데 공공도서관은 다른 주요 문화시설과 다른 특성을 가지고 있다. 공공도서관은 유아부터 노인에 이르기까지 모든 계층의 시민들이 자주 이용하는 시설이기 때문에 시설 접근성이 매우 중요하다. 그렇기 때문에 한 지자체 내에서 한 두 개가 아닌 여러 개의 공공도서관이 건립·운영되어야 하고, 이러한 이유 때문에 한 국가 및 사회에서 충분한 수의 공공도서관을 건립·운영하는 데는 많은 예산이 필요하다.

결론적으로 충분한 수의 도서관을 건립하는 데는 많은 예산이 필요하고, 더불어 국민들의 도서관에 대한 필요성과 지자체의 정책 결정권자들의 도서관의 중요성에 대한 인식이 있을 때 도서관이 원만히 건립·운영될 수 있다. 따라서 한 국가 및 사회가 가지고 있는 공공도서관 인프라의 수준은 그 국가 및 사회의 문화 수준을 평가하는 척도가 될 수 있다.

서두에서도 언급한 것처럼 서울은 여러 가지 측면에서 세계적인 도시라고 말할 수 있다. 그러나 아쉽게도 공공도서관 인프라 측면에서는 세계적인 도시가 되기에는 부족함이 너무 많다.

서울은 행정 체계상 여러 개의 기초자치정부로 구성된 광역자치정부이다. 따라서 도서관 건립·운영과 같은 지자체 주민들이 이용하는 지역 문화시설 건립 및 관리 업무는 광역자치정부의 업무 영역이 아니라 기초자치정부의 업무 영역이다. 따라서 서울이 도서관 인프라에서 세계적인 도시가 되기 위해서는 광역자치정부로서 서울의 노력이 아닌 서울을 구성하는 기초자치정부의 노력이 있어야 한다.

이에 따라 본 연구는 서울을 구성하는 25개 기초자치정부가 어떻게 공공도서관을 건립·운영하고 있는지 그 현황을 조사·분석하여 지자체간에 비교하고자 한다. 즉, 25개 기초자치단체의 공공도서관 건립·운영 현황을 그 지자체의 전체 예산 및 재정자립도와 비교하여 지자체별 공공도서관 건립·운영의 의지를 파악하고자 한다. 이러한 분석을 토대로 지자체의 재정자립도가 높고, 지자체 예산이 다른 지자체보다 상대적으로 많음에도 불구하고 도서관 건립·운영이 미비한 자치단체의 도서관 인프라 구축의 문제점을 파악하여, 궁극적으로 이러한 자치단체들이 공공도서관 인프라를 충분히 확충하도록 유도하고자 한다.

서울을 구성하고 있는 지자체들이 적극적으로 공공도서관 인프라를 충분히 확충한다면 서울은 공공도서관 인프라 측면에서도 명실공히 세계 최고의 도시가 될 수 있을 것이다. 또한 서울시는

대내적으로도 우리나라를 대표하는 도시이기 때문에 여러 가지 측면에서 우리나라의 기준이 될 수 있다. 따라서 서울시가 공공도서관 건립·운영에서 좋은 모습을 보여준다면 이것은 타 시도의 모범이 되어 다른 지방자치단체들도 공공도서관 인프라 확충에 적극적으로 나서도록 유도하는 계기가 될 것이다.

II. 연구 목적 및 방법

1. 연구 목적

문헌조사 결과에 의하면 우리나라 공공도서관 운영 및 서비스에 대한 연구는 대체로 지역 연구가 아닌 전국 단위 조사·연구이다. 따라서 국가 수준에서 우리나라 공공도서관 운영 및 서비스의 현황과 수준이 어느 정도 인지는 잘 알려져 있다. 그러나 지역 차원에서 한 지역 내에 여러 기초자치단체가 있을 경우 이들 자치단체 간에 공공도서관 운영 및 서비스 현황과 수준 그리고 지자체의 도서관 건립·운영에 대한 관심도에 어떤 차이가 있는지에 대한 연구는 부족한 실정이다.

이에 본 연구자는 우리나라의 대표 도시이며, 다른 모든 지자체의 모범이 되는 서울시를 선정하여 서울시 25개 기초자치단체별 공공도서관 운영 현황을 비교·분석하고자 하였다. 본 연구자가 특별히 서울시를 조사 대상으로 선택한 이유는 서울시 기초자치단체의 경우 한 지자체의 재정능력을 나타내는 재정자립도에서 강남과 강북 그리고 같은 한강 이남의 자치단체 중에서도 소위 '강남 3구'와 다른 구 간에 재정자립도에서 차이가 매우 크기 때문이다. 즉, 어느 국가나 도시에서 공공도서관을 건립·운영하는 데는 많은 예산이 드는데, 재정자립도가 높은 소위 '부자 구'와 그렇지 못한 구가 공공도서관 건립·운영에서 어떤 차이점을 보이고 있는지를 조사·분석해 보고자 하였다.

본 연구의 구체적인 목적은 다음과 같다.

첫째, 서울시의 25개 지자체별 공공도서관 건립·운영 현황을 5가지 항목에 걸쳐 조사하여 지자체별로 상호 비교하고자 한다. 5가지 항목은 ① 지자체 소속 도서관 수, ② 1관당 인구수, ③ 도서관 예산, ④ 1인당 도서관 예산, ⑤ 지자체 전체 예산 대비 도서관 예산 비율이다.

둘째, 5가지 항목에 대해 조사한 데이터를 근거로 하여 서울시 25개 자치단체의 공공도서관 건립·운영을 점수화하여 평가하고, 이 평가 결과를 통해 25개 지자체의 공공도서관 건립·운영에 대한 관심도를 누구나 쉽게 비교할 수 있도록 하고자 한다.

본 연구의 궁극적인 목표는 재정자립도가 높고, 다른 지자체에 비해 상대적으로 지자체 예산이 많지만 도서관 인프라가 미비한 지자체로 하여금 도서관 인프라를 확충하도록 유도하는 데 있다.

2. 연구 방법

본 연구에서는 연구 수행을 위해 필요한 자료와 데이터를 수집하기 위해 크게 두 가지 연구 방법을 사용하였다. 첫째, 국내외 각종 도서관 통계자료, 단행본, 학술지 그리고 전자자료를 통해 필요한 데이터를 수집하기 위해 문헌조사방법을 사용하였다. 둘째, 문헌조사방법을 통해 필요한 모든 자료를 수집할 수 없고, 문헌자료에서 찾을 수 없는 데이터, 최신 도서관 통계 데이터 그리고 데이터에 따라서 구체적인 사실 관계를 확인하기 위해 도서관 현장의 사서와 도서관 업무 담당 공무원을 전화를 이용하여 인터뷰하였다. 한편, 본 연구에서 말하는 공공도서관은 국가도서관 통계 시스템에 등록 되어 있고, 한국도서관연감에 수록된 공공도서관으로 한정하였다. 따라서 이동도서관이나 작은도서관은 제외되었다.

Ⅲ. 서울시의 지자체별 공공도서관 운영 현황

1. 서울시 공공도서관 운영 현황

2010년 12월 기준으로 서울시내에서 건립·운영되고 있는 공공도서관은 총 101개관이다.¹⁾ 이 중 지자체 소속 도서관은 75개관이고, 서울시교육청 소속 도서관은 22개관, 그리고 사립도서관은 4개관이다. 자세한 내용은 <표 1>과 같다.

<표 1> 서울시 공공도서관의 운영책임 주체별 도서관 수(2010.12.31)

구 분	지자체(25개구)	서울시 교육청	민간단체	합계
도서관 수(관)	75	22	4	101

한편, 영국 런던 그리고 일본의 동경과 비교하면 서울의 공공도서관 인프라는 매우 열악함을 알 수 있다. 2008년 3월 기준으로 인구 750만의 런던에는 총 370개의 기초자치단체 소속의 공공도서관이 운영되고 있다. 런던에는 총 33개의 자치구가 있는데 따라서 한 자치단체당 평균 11.2개의 공공도서관이 있고, 인구 20,420명당 하나에 해당된다.²⁾

일본 동경(東京)은 23개 구(區)로 구성되어 있는데, 이들 구에 총 228개의 도서관이 운영되고

1) 국가도서관 통계 시스템, <http://www.libsta.go.kr/potal/bbsMng.do?task=getstat&url_sctn=potal&brd_sctn=N2> [인용 2011. 11. 20].

2) CIPFA, Public Library Statistics(London : CIPFA, 2009), p.16, 26.

있다. 따라서 한 구당 평균 9.9개관에 해당되는데, 이 수는 한 자치구당 평균 4.04개(교육청 소속 및 사립 공공도서관 포함)인 우리나라 서울과 큰 차이가 난다. 한편, 특별행정구역인 동경도(東京都) - 23구(區), 27시(市), 5정(町), 8촌(村)으로 구성 - 에는 총 408개의 공공도서관이 운영되고 있다. 즉, 23구에 총 228개관이 있고, 27시에는 총 163개의 도서관이 운영되고 있어 한 시당 평균 6개에 해당된다. 그리고 5정에는 11개의 도서관이 있고, 8촌에는 총 6개의 도서관이 운영되고 있다.³⁾

2. 서울시 공공도서관 건립 역사

서울시 101개 도서관의 건립 연도는 <그림 1>과 같다. 서울시의 도서관 중 가장 먼저 건립된 도서관은 경성도서관⁴⁾을 전신으로 하고 있는 종로도서관으로 1920년에 건립되었다. 서울시의 두 번째 도서관은 1922년에 건립되었다. 이 두 도서관은 일제시대에 건립된 도서관이고, 해방이후 건립된 최초의 도서관은 공립도서관이 아닌 사립도서관으로 1964년에 건립된 한국학생도서관이다. 공립도서관으로 해방이후 건립된 최초의 도서관은 우리나라 독립 후 25년이 지난 1971년에 건립된 동대문도서관⁵⁾이다. 따라서 1945년 독립이후 1970년까지 25년간 단 하나의 공립 공공도서관도 건립되지 않았다. 그랬던 것이 1971년부터 공립도서관이 하나 둘씩 건립되기 시작하여 1970년대에 총 4개의 공립도서관이 건립되었고, 1980년대에는 70년대보다 두 배 이상 많은 10개의 공립도서관이 건립되었다. 그리고 1990년대에는 1995년까지 총 6개의 공립도서관이 건립되었다.

한편, 1995년 우리나라에서 지방자치제도가 시행되고 공공도서관 건립·운영 업무는 서울시 본청이 아닌 기초자치단체의 업무가 되었다. 그래서 서울시는 1995년 1개의 도서관을 끝으로 더 이상 공립도서관을 건립하지 않았다. 그리고 서울시는 1995년까지 건립한 총 22개의 공립도서관의 운영을 서울시 교육청에 위임한다. 이에 따라 현재까지 서울시 교육청 소속 도서관은 총 22개⁶⁾로 남아 있다.

1995년 지방자치제도가 시작되면서 서울시 본청이 아닌 기초자치단체들은 1997년부터 공립도서관을 건립하기 시작한다. 이때부터 정체 상태에 있던 서울시 공공도서관의 수는 본격적으로 증가하기 시작한다. 1997년 1개관을 시작으로 99년에는 5개관이 건립된다. 1999년 이후 잠시 주춤하던 공공도서관 건립은 2004년 4개관을 시작으로 05년에 5개관, 06년에 6개관, 07년에 8개관으로 매년 증가하여 08년도에는 드디어 한 해에 13개의 도서관이 건립되었고, 09년도에는 최절정에 이르러

3) 東京都立圖書館, <http://www.library.metro.tokyo.jp/public_lib_info_tokyo/tabid/2140/Default.aspx#adati> [cited 2011. 11. 22].

4) 1920년 11월 5일 개관, 이만수, 공공도서관 길라잡이(上)(고양시 : 한국학술정보, 2003), p.151. ; 윤익선, 이범승 등 개인이 설립·운영, 정독도서관(편), 도서관보 2007(서울 : 정독도서관, 2008), p.3.

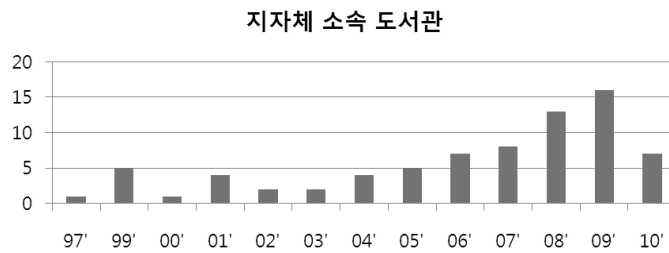
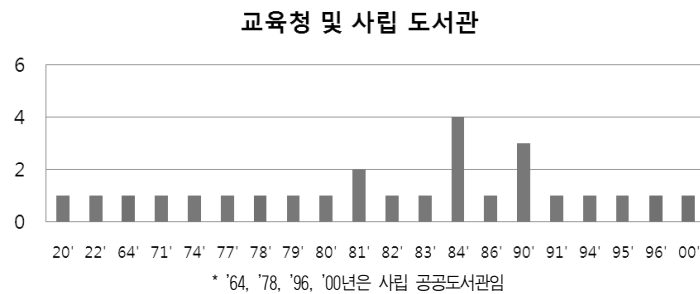
5) 동대문도서관 연혁, <http://ddmlib.sen.go.kr/ddmlib_index.jsp> [인용 2011. 11. 22].

6) 5개 평생학습관 포함.

6 한국도서관·정보학회지(제42권 제4호)

한 해 동안 총 16개의 도서관이 건립되었다. 이에 따라 1997년부터 건립되기 시작한 지자체 소속 도서관은 2010년 말까지 총 75개관이다.

한편, 서울시 내에 사립 공공도서관은 1964년 1개관을 시작으로 78년 1개관 그리고 96년과 2000년에 각각 1개관이 건립되었고, 그 이후에는 더 이상 건립되고 있지 않다.



〈그림 1〉 서울시 공공도서관의 연도별 건립 현황

3. 서울시 지자체별 공공도서관 운영 현황

가. 지자체별 도서관 수

2010년 말 기준으로 서울시 내에 건립·운영되고 있는 지자체 소속 도서관은 75개관이다. 본 연구는 지자체별로 공공도서관 건립·운영에 어떤 차이가 있는지 조사하였다. 일반적으로 도서관을 건립·운영하는 데는 많은 예산이 필요하다. 따라서 재정적으로 여유가 있는 자치단체가 그렇지 못한 자치단체보다 더 많은 도서관을 건립해야 할 것이다. 본 연구는 실제로 이러한 현상이 드러나는지 조사하여 지자체별로 공공도서관 건립·운영에 얼마나 많은 관심과 노력을 기울이고 있는지를 밝히고자 하였다.

조사결과 서울시 25개 자치구 중에서 가장 많은 공립 공공도서관을 가지고 있는 구는 강남구로 11개관이다. 두 번째로 많은 도서관을 가지고 있는 구는 구로구로 8개관이다. 그리고 세 번째로 많은 공립도서관을 가지고 있는 구는 강동구로 6개관이다. 강북구, 강서구 그리고 송파구는 각각

5개의 도서관을 가지고 있어 서울시에서 4번째로 많은 공립도서관을 가지고 있다. 지자체별 공립 공공도서관 수의 구체적인 현황은 <표 2>와 같다.

<표 2> 지자체별 도서관 수(사립 공공도서관 제외)

순위	도서관 수(사립 제외)	지 자 체
1	11	강남구
2	8	구로구
3	6	강동구
4	5	강북구, 강서구, 송파구
5	4	관악구, 노원구, 도봉구, 성동구, 양천구, 영등포구
6	3	광진구, 금천구, 동작구, 마포구, 서대문구, 성북구, 용산구, 은평구, 종로구
7	2	동대문구, 중랑구
8	1	서초구, 중구

반면에 서초구⁷⁾와 중구에는 각각 1개의 도서관만이 운영되고 있을 뿐이다. 결론적으로 지자체별로 도서관 수에서 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 그러나 이 수에는 서울시 교육청 소속 공공도서관이 포함되어 있기 때문에 진정한 의미에서 지자체별 도서관 운영 현황이라고 말할 수 없다. 이에 따라서 본 연구는 지자체에서 직영 혹은 위탁 방식으로 운영하는 도서관의 수를 다시 조사하였고, 그 결과는 <표 3>과 같다.

<표 3> 지자체별 지자체 소속 도서관 수

순위	도서관 수*	지 자 체
1	9	강남구
2	6	구로구
3	5	강북구
4	4	강동구, 강서구, 관악구, 성동구, 송파구
5	3	광진구, 금천구, 노원구, 도봉구, 성북구, 양천구, 영등포구, 은평구
6	2	동작구, 서대문구, 중랑구
7	1	동대문구, 마포구, 서초구, 용산구, 중구
8	0	종로구

* 교육청 소속 및 사립 공공도서관 제외

조사 결과 지자체에서 직영 혹은 위탁 방식으로 운영하는 공립 공공도서관의 수에 있어서도 지자체별 전체 도서관 수(사립 제외) 현황(<표 2> 참조)과 크게 다르지 않았다. 서울시 지자체 중에

7) 서초구에는 국립중앙도서관이 자리잡고 있다. 일부 도서관 학자들은 국립도서관을 공공도서관의 범주에 포함시키는 경우가 있다. 그러나 우리나라의 경우 국립중앙도서관 이용에 연령제한이 있다. 따라서 엄밀한 의미에서 공공도서관이라고 말하기 어렵다.

8 한국도서관·정보학회지(제42권 제4호)

서 가장 많은 수의 도서관을 운영하고 있는 구는 강남구로 9개관이다. 두 번째 그리고 세 번째로 많은 도서관을 운영하고 있는 구는 각각 구로구(6개관)와 강북구(5개관)이다. 강남구만을 놓고 봤을 때는 서울시의 25개 지자체 중에서 재정자립도(〈표 5〉 참조)가 높은 자치구가 역시 도서관을 많이 운영하고 있다고 해석할 수 있을 것이다. 그러나 두 번째 그리고 세 번째로 많은 공공도서관을 운영하고 있는 구로구와 강북구를 봤을 때는 지자체의 재정자립도와 도서관 건립·운영은 직접적으로 관련이 있다고 말하기 어렵다. 한편, 종로구는 서울시의 자치구 중에서 유일하게 단 하나의 공립 공공도서관도 운영⁸⁾하고 있지 않다.

나. 지자체별 도서관 운영 방식

본 연구에서는 교육청 소속의 공립 공공도서관과 사립 공공도서관을 제외한 나머지 공공도서관들이 어떤 방식으로 운영되고 있는지 조사하였다. 그 결과는 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 지자체별 도서관 수 및 운영 방식 현황

지자체	도서관 수				운영 방식(교육청 및 사립 제외)		1관 당 인구 수 ⁹⁾
	지자체소속	교육청	사립	합계	직영	위탁	
강남구	9	2	·	11		○	64,110
강북구	5	·	·	5		○	70,000
구로구	6	2	1	9	4개관	2개관	75,440
성동구	4	·	·	4		○	79,220
금천구	3	·	·	3		○	88,180
도봉구	3	1	·	4		○	123,570
강동구	4	2	1	7		○	124,230
광진구	3	·	·	3		○	129,590
관악구	4	·	·	4		○	137,430
중구	1	·	1	2		○	141,200
강서구	4	1	·	5		○	145,120
영등포구	3	1	·	4		○	148,540
은평구	3	·	·	3		○	164,300
성북구	3	·	·	3		○	165,890
서대문구	2	1	·	3		○	166,930
양천구	3	1	·	4	○		168,400
송파구	4	1	·	5		○	173,280
노원구	3	1	·	4		○	205,140
동작구	2	1	·	3		○	206,900
중랑구	2	·	·	2		○	216,150

8) 종로구는 단 하나의 공립(구립) 공공도서관도 운영하고 있지 않지만 관내에 3개의 공립(시립) 공공도서관과 1개의 사립 공공도서관을 가지고 있다.

9) 2010년 말 기준. 1관당 인구수 = 구 인구수 ÷ 구립(지자체 소속)도서관 수.

지자체	도서관 수				운영 방식(교육청 및 사립 제외)		1관 당 인구 수 ⁹⁾
	지자체소속	교육청	사립	합계	직영	위탁	
용산구	1	2	·	3		○	257,143
동대문구	1	1	·	2		○	379,340
마포구	1	2	·	3		○	400,460
서초구	1	·	·	1		○	440,020
종로구	·	3	1	4		○	·
합 계	75	22	4	101	2개 구	24개 구	141,000 ¹⁰⁾

조사 결과 25개 지자체 중에서 2개 구(양천구와 부분 위탁을 하는 구로구)가 직영 방식으로 도서관을 운영하고 있었고, 나머지 23개 지자체는 위탁 방식으로 도서관을 운영하고 있었다. 서울시 지자체 중에서 양천구만 유일하게 4개 모든 도서관을 직영하고 있다. 한편, 구로구는 흥미 있게 지자체 소속 6개 도서관 중 4개는 직영하고 있고, 나머지 2개는 위탁 방식으로 운영하고 있다. 이러한 결과를 통해 봤을 때 지자체의 의지만 있다면 비록 극히 일부 지자체의 현상이기는 하지만 도서관을 직영할 수 있다는 것이 밝혀졌다. 일부 학자들은 ‘공공도서관 수탁기관이 도서관 운영과 관련성이 낮은 비전문 기관이나 단체일 경우 결국에는 비용절감을 통한 이윤추구를 목표로 하게 됨에 따라 공공도서관의 공공성, 공익성, 책무성이 훼손되어 부실한 도서관 서비스를 초래하게 된다.’¹¹⁾ 고 하였다. 현재 서울시 대부분의 지자체에서는 공공도서관이 시설관리공단 및 도시관리공단, 문화원 및 문화재단, 사회복지법인, 비영리단체 등 도서관 운영과 관련성이 낮은 비전문 기관이나 단체에 의해서 수탁운영 되고 있다.¹²⁾

다. 지자체의 재정자립도와 도서관 수와의 관계

지자체별 재정자립도와 도서관 수와의 관계를 조사한 결과 재정자립도가 높은 상위 4개 지자체 중에서 강남구를 제외한 3개 지자체는 도서관 수에서 순위가 최하위권(8개 그룹 중에서 7, 8위 그룹에 해당, <표 3> 참조)임이 밝혀졌다. 그 자세한 결과는 <표 5>와 같다.

조사 결과 일반적으로 재정자립도가 높은 지자체는 재정적으로 여유가 있기 때문에 더 많은 공공도서관을 건립·운영할 것으로 예측되는데 현실은 그렇지 않은 것으로 드러났다. 즉, 서울시 기초 자치단체의 경우는 오히려 재정자립도가 상대적으로 낮은 지자체들이 도서관 수에서 더 양호한 것으로 밝혀졌다. 이 같은 주장은 <그림 2>에서 확인할 수 있는데, 지자체의 재정자립도(막대그래프)는 왼쪽에서 오른쪽으로 갈수록 낮아지는데, 반해 도서관 수(꺾은선 그래프)는 반대로 외쪽에

10) 서울시 평균.

11) 조찬식, 조미아, 공공도서관의 이해와 분석(서울 : 에듀컨텐츠, 2011), p.72.

12) 박동철, “공공도서관 위탁경영의 현상과 과제에 관한 고찰.” 한국도서관·정보학회지, 제38권, 제3호(2007. 9), pp.383-404.

서 오른쪽으로 완만하게 상승하는 것을 볼 수 있다.

〈표 5〉 지자체별 재정자립도와 도서관 수¹³⁾ 현황

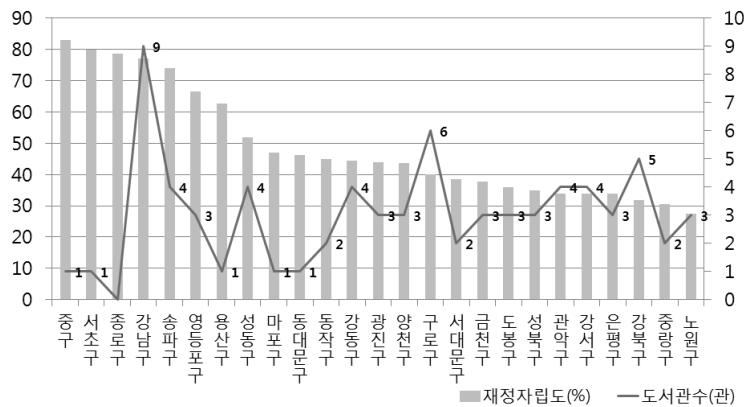
지자체	재정자립도(%)	순위	도서관 수	순위
중구	82.9	1	1	7
서초구	79.8	2	1	7
종로구	78.5	3	0	8
강남구	77.1	4	9	1
송파구	73.9	5	4	4
영등포구	66.5	6	3	5
용산구	62.7	7	1	7
성동구	52.0	8	4	4
마포구	47.1	9	1	7
동대문구	46.2	10	1	7
동작구	45.0	11	2	6
강동구	44.5	12	4	4
광진구	44.0	13	3	5
양천구	43.6	14	3	5
구로구	40.1	15	6	2
서대문구	38.6	16	2	6
금천구	37.8	17	3	5
도봉구	35.9	18	3	5
성북구	34.8	19	3	5
관악구	33.9	20	4	4
강서구	33.8	21	4	4
은평구	33.8	21	3	5
강북구	31.7	23	5	3
중랑구	30.5	24	2	6
노원구	27.4	25	3	5
자치구 평균	49.3	·	3	·

재정자립도가 높은 상위 세 자치구인 중구, 서초구, 종로구가 왜 공공도서관 건립·운영에 인색한지 그 이유를 찾기가 쉽지 않다. 다만, 이들 지역의 경우 서울 도심이거나 강남지역으로 다른 지역에 비해 땅값이 상대적으로 비싸기 때문일 거라는 이유도 있겠지만, 이 이유도 재정자립도가 높아서 도서관 건립 부지 확보의 어려움을 충분히 극복할 수 있을 것이기 때문에 설득력이 떨어진다. 종로구의 경우 자체단체의 행정구역 내에 3개의 교육청 소속 도서관과 1개의 사립 공공도서관 등 총 4개의 공공도서관이 운영되고 있는데 이것이 부분적인 이유가 될 것 같다.

한편, 서초구의 경우 다른 방식으로 공립 공공도서관 운영을 대체하고 있다. 서초구는 장서 1만 여권씩을 소장하고 있는 18개의 공립 작은도서관(일명 책사랑방¹⁴⁾)을 운영하고 있다. 그러나 본

13) 사립 및 교육청 소속 공공도서관 제외.

연구에서는 이러한 형태의 도서관 서비스를 본 연구의 조사·분석 대상에 포함시키지 않았다. 왜냐하면, 첫째, 공사립 작은도서관은 공식적으로 우리나라 공공도서관 통계에 포함되지 않기 때문이다. 둘째, 다른 많은 지자체도 서초구와 유사하게 작은도서관을 운영하고 있는데, 본 연구에서 작은도서관까지를 연구의 범위에 포함시키면 연구 범위가 너무 커지기 때문이다.



〈그림 2〉 지자체별 재정자립도와 도서관 수와의 관계

라. 지자체 예산과 도서관 예산 비교

공공도서관은 영리시설이 아니기 때문에 도서관을 건립하고, 그 시설을 유지하고 운영하는데 매년 많은 예산이 필요하다. 따라서 세계적으로 보면 경제적으로 발전한 선진국가가 개발도상국보다 더 많은 도서관을 일찍부터 건립·운영하고 있고, 한 국가 내에서는 재정적으로 여유가 있는 지자체가 그렇지 않은 지자체보다 도서관을 건립·운영하는데 수월하다.

본 연구는 서울시의 각 자치구가 도서관 예산을 얼마나 많이 편성하고 있는지 조사하였고, 더불어 지자체 전체 예산에서 도서관 예산이 차지하는 비율이 어느 정도 인지 분석하였다. 모든 지자체의 도서관 예산 현황은 〈표 6〉과 같고, 이 표를 그래프로 나타낸 것이 〈그림 3〉이다. 그리고 도서관 예산 상위 및 하위 각각 5개 자치구의 현황은 〈표 7〉과 같다.

〈표 6〉 지자체 예산(순위) 및 도서관 예산(순위)

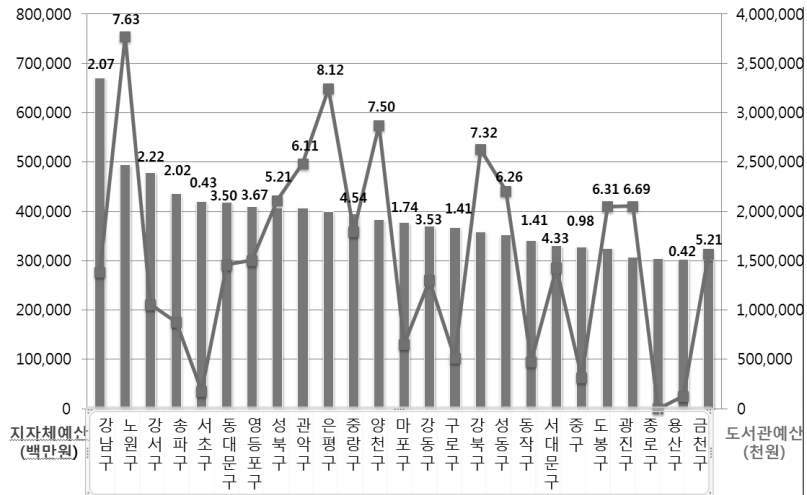
지자체	지자체 예산(a) (단위 백만원)	순위	순위	도서관 예산(b) ¹⁵⁾ (단위 천원)	b/a(%)
강북구	359,040	16	3	2,933,099	0.817
은평구	399,411	10	2	3,244,024	0.812
노원구	495,006	2	1	3,776,882	0.762

14) 서초구 책사랑방 소개, 〈http://lib.seocho.go.kr/〉 [인용 2011. 11. 18].

15) 도서관예산 = 인건비 + 자료구입비 + 운영비.

12 한국도서관·정보학회지(제42권 제4호)

지자체	지자체 예산(a) (단위 백만원)	순위	순위	도서관 예산(b) ¹⁵⁾ (단위 천원)	b/a(%)
양천구	383,460	12	4	2,876,193	0.750
광진구	307,411	22	8	2,055,176	0.669
도봉구	324,978	21	9	2,050,491	0.631
성동구	352,647	17	6	2,208,726	0.626
관악구	406,989	9	5	2,487,249	0.611
성북구	406,077	8	7	2,114,854	0.521
금천구	301,199	25	12	1,567,800	0.521
중랑구	395,159	11	10	1,795,763	0.454
강동구	369,434	14	11	1,644,681	0.445
서대문구	330,149	19	15	1,428,044	0.433
영등포구	410,159	7	13	1,503,620	0.367
동대문구	417,822	6	14	1,463,682	0.350
구로구	367,338	15	18	955,130	0.260
강서구	478,722	3	17	1,060,980	0.222
강남구	671,072	1	16	1,388,378	0.207
송파구	435,458	4	19	879,859	0.202
마포구	377,212	13	20	655,144	0.174
동작구	341,248	18	21	480,726	0.141
중구	328,201	20	22	320,807	0.098
서초구	419,272	5	23	180,000	0.043
용산구	302,908	24	24	127,715	0.042
종로구	303,934	23	25	· 16)	0.0
평균	387,372	·	·	1,479,137	0.382



* 빨간 꺾은선 그래프 위의 수치는 지자체 전체 예산 대비 도서관 예산 비율(%)임

〈그림 3〉 지자체 예산, 도서관 예산, 지자체 예산 대비 도서관 예산

16) 종로구에는 구립도서관이 하나도 없음.

〈표 7〉 도서관 예산 상위 및 하위 각각 5개 자치구

상위 순위	자치구(*)	도서관예산(단위 천원)	하위 순위	자치구(*)	도서관예산(단위 천원)
1	노원구(2)	3,776,882	25	종로구(23)	.
2	은평구(10)	3,244,024	24	용산구(24)	127,715
3	강북구(16)	2,933,099	23	서초구(5)	180,000
4	양천구(12)	2,876,193	22	중구(20)	320,807
5	관악구(9)	2,487,249	21	동작구(18)	480,726

* 자치구별 총 예산 순위

조사결과 도서관 예산은 대체로 지자체의 전체 예산 규모에 따라서 차이가 나는 것으로 나타났다. 즉, 지자체 예산이 많은 자치구가 도서관 예산도 많이 편성하는 것으로 밝혀졌다. 도서관 예산이 많은 상위 5개 자치구의 경우 지자체 전체 예산 규모에 있어서 강북구와 양천구를 제외하고 모두 상위 10위권 안에 있다. 반면에 도서관 예산이 적은 하위 5개 지자체들은 지자체 전체 예산 규모에 있어서도 서초구를 제외하고 모두 하위 18위 이하에 자리 잡고 있다.

그러나 도서관 예산이 지자체 전체 예산 규모와 상관관계가 있다고 하더라도 도서관 예산 하위 5개 자치구의 예산 상황은 상위 자치구와 비교해서 지나치게 적다고 하겠다. 예를 들면, 구립도서관이 없는 종로구를 제외하고, 도서관 예산이 가장 많은 자치구인 노원구와 도서관 예산이 가장 적은 용산구를 비교하면, 두 지자체간 전체 예산 규모는 노원구가 용산구보다 1.6배 많다. 그러나 도서관 예산은 노원구가 약 37억 7천만원인데, 반해 용산구 예산은 약 1억 2천만원으로 무려 29.6배가 차이가 난다. 또 도서관 예산이 두 번째로 많은 은평구와 24번째로 낮은 용산구를 비교하면, 두 지자체간 전체 예산 규모에 있어서 은평구가 용산구보다 1.3배 더 많다. 그러나 도서관 예산은 은평구가 용산구 보다 무려 25.4배 더 많다.

이러한 결과를 통해 봤을 때 전체 예산이 적은 지자체가 도서관 예산도 적게 편성할 수 있다는 점은 어느 정도 수긍할 수 있으나, 도서관 예산이 많은 지자체에 비해 지나치게 적게 편성하고 있는 것은 이해하기 어렵다.

한편, 지자체 전체 예산 대비 도서관 예산의 비율을 조사한 결과 강북구가 0.817%로 가장 높았다. 그 뒤를 이어 은평구가 0.812%, 노원구가 0.762%를 나타냈다. 이들 3구는 재정자립도에 있어서 강북구가 23위, 은평구가 21위 그리고 노원구는 25위에 위치하고 있다. 이렇게 이들 3구는 재정적으로 어려움이 있음에도 불구하고 공공도서관 건립·운영에 많은 관심을 보이고 있다고 하겠다. 지자체 전체 예산 대비 도서관 예산의 비율이 높은 상위 10개 자치구를 살펴봤을 때 성동구를 제외하고 나머지 9개 자치구는 재정자립도에 있어서 대체로 15위권 밖에 자리 잡고 있는 것으로 나타났다.

결론적으로 각 지자체별 공공도서관 예산과 지자체 전체 예산 대비 공공도서관 예산의 비율을 조사·분석한 결과를 놓고 보면, 지자체의 예산 규모가 도서관 예산 편성에 전적으로 영향을 미치

는 것이 아니라 다른 이유, 예를 들면 '지자체의 도서관 운영에 대한 의지' 등이 영향을 미치고 있다는 것을 말해 준다고 하겠다. 윤희윤은 공공도서관을 발전시키는데 있어서 도서관 인프라 및 장서 확충, 전문인력 확보 등 막대한 재정이 투입되어야 하는 부분에서는 '예산확보'가 가장 중요한 요소이고, 지역대표도서관 운영체계 수립, 행정체계 개선, 자원봉사체계 확립 등 많은 예산이 필요하지 않는 영역에서는 강력한 실천의지가 중요하다¹⁷⁾고 하였다. 그러나 본 연구 조사·결과 공공도서관을 발전시키는 데는 지자체의 '예산확보'보다는 실천의지가 더 중요한 것으로 나타났다. 연구 조사 결과 재정자립도가 낮은 지자체가 그렇지 않은, 즉 상대적으로 재정에 여유가 더 있는 지자체 보다 오히려 도서관 건립·운영에 더 많은 예산을 투입하고 있었기 때문이다. 다시 말해 재정자립도가 낮은 지자체들은 재정적으로 여유가 없어 예산확보가 어렵지만 강력한 실천의지가 있었기 때문에 더 많은 도서관을 건립·운영하고 있고, 더 많은 예산을 투입하고 있다고 하겠다.

한편, 서울시와 런던의 자치단체별 평균 도서관 예산을 비교하면 많은 차이가 나는 것을 알 수 있다. 서울시 자치단체의 평균 도서관 예산은 약 14억 8천만원인데 반해, 런던 자치단체의 평균 도서관 예산은 약 105억 8천만원으로 런던의 자치단체가 서울의 자치단체보다 약 7.15배 이상 많다.¹⁸⁾

마. 주민 1인당 도서관 예산

단순히 한 지자체의 도서관 예산 총액이 많다고 해서 그 지자체의 도서관 건립·운영이 다른 지자체 보다 더 모범적이라고 말할 수 없다. 도서관 예산을 기준으로 지자체의 도서관 운영에 대한 관심도를 실제적이고 객관적으로 분석하기 위해서는 지자체 주민 1인당 도서관 예산이 얼마인지를 파악할 필요가 있다. 왜냐하면 지자체의 인구가 많으면 그에 비례해서 도서관 예산도 많아야 하기 때문이다. 따라서 지자체의 인구를 감안한 도서관 예산을 파악하기 위해서는 주민 1인당 도서관 예산을 분석할 필요가 있다.

조사결과 강북구의 주민 1인당 도서관 예산이 8,380원으로 가장 많았는데, 이 액수는 도서관이 없는 종로구를 제외하고 주민 1인당 도서관 예산이 가장 적은 서초구의 1인당 예산인 409원의 20.5배에 달한다. 재미있는 사실은 재정자립도에 있어서 강북구는 25개 자치구 중에서 23번째인데 반해 서초구는 중구 다음으로 두 번째로 재정자립도가 높다. 성북구에 이어 성동구가 두 번째로 많은 6,970원, 은평구는 세 번째로 많은 6,581원, 노원구와 금천구는 각각 네 번째, 다섯 번째로 6,137원 그리고 5,926원이다.

반면에 주민 1인당 도서관 예산이 적은 구는 구립도서관이 없는 종로구를 제외하고 서초구가 가장 적고, 그 다음은 재정자립도가 7번째로 높은 용산구로 497원에 불과하다. 지자체별 주민 1인당 도서관 예산의 구체적인 현황은 <표 8>과 같고, 주민 1인당 도서관 예산 상위 및 하위 각각 5개

17) 윤희윤, 공공도서관경영론(대구 : 태일사, 2010), p.100.

18) CIPFA, *op. cit.*, p.11.

자치구의 현황은 <표 9>와 같다. <표 9>에 의하면 대체로 재정자립도가 낮은 자치구의 주민 1인당 도서관 예산이 재정자립도가 높은 자치구 보다 더 높은 것을 알 수 있다.

<표 8> 지자체별 주민 1인당 도서관 예산

지자체	도서관 예산(a) (단위 천원)	인구 수(b)	1인당 예산(a/b)원	1인당 예산 순위
강북구	2,933,099	350,007	8,380	1
성동구	2,208,726	316,892	6,970	2
은평구	3,244,024	492,925	6,581	3
노원구	3,776,882	615,425	6,137	4
금천구	1,567,800	264,544	5,926	5
양천구	2,876,193	505,223	5,693	6
도봉구	2,050,491	370,734	5,531	7
광진구	2,055,176	388,775	5,286	8
관악구	2,487,249	549,736	4,524	9
성북구	2,114,854	497,692	4,249	10
서대문구	1,428,044	338,871	4,214	11
중랑구	1,795,763	432,302	4,154	12
동대문구	1,463,682	379,343	3,858	13
영등포구	1,503,620	445,648	3,374	14
강동구	1,644,681	496,939	3,310	15
강남구	1,388,378	577,070	2,406	16
중구	320,807	141,200	2,272	17
구로구	955,130	452,667	2,110	18
강서구	1,060,980	580,506	1,828	19
마포구	655,144	400,464	1,636	20
송파구	879,859	693,144	1,269	21
동작구	480,726	413,814	1,161	22
용산구	127,715	257,143	497	23
서초구	180,000	440,021	409	24
종로구	.	179,362	.	25
합 계	1,633,292	433,378 ¹⁹⁾	3,769	.

<표 9> 주민 1인당 도서관 예산 상위 및 하위 각각 5개 자치구

순위	지자체(*)	1인당 예산(원)	순위	지자체(*)	1인당 예산(원)
1	강북구(23)	8,380	25	종로구(3)	0
2	성동구(8)	6,970	24	서초구(2)	409
3	은평구(21)	6,581	23	용산구(7)	497
4	노원구(25)	6,137	22	동작구(11)	1,161
5	금천구(17)	5,926	21	송파구(5)	1,269

* ()은 서울시 25개 자치구의 재정자립도 순위

19) 도서관 예산 통계가 없는 종로구 인구를 제외한 수.

결론적으로 서울시 자치구별 주민 1인당 도서관 예산 현황 분석결과를 통해서도 재정자립도가 낮은 자치구가 재정자립도가 높은 자치구에 비해 오히려 공공도서관 건립·운영에 더 적극적임이 밝혀졌다.

IV. 서울시 지자체의 공공도서관 운영 평가

위에서 분석한 지자체별 공공도서관 운영 및 예산 현황을 근거로 다음과 같이 다섯 가지 항목에 대해서 공공도서관 운영을 평가(점수화)하였다. 5가지 항목은 구립 공공도서관 수, 1관당 인구 수, 도서관 예산, 1인당 도서관 예산 그리고 지자체의 전체 예산 대비 도서관 예산의 비율이다. 평가 방법은 5가지 평가 항목에 대해서 상대평가 방식을 채택하여 25개 자치구 중 가장 우수한 상위 20%의 자치구에 A(5점)를 주고, 그 다음 20%의 자치구에는 B(4점)를, 그 다음 20% 자치구에는 C(3점), 그 다음 20% 자치구에는 D(2점), 그리고 최하위 20%의 자치구에는 F(1점)를 주는 방식이다. 단 도서관 수 항목에 있어서는 최상위 자치구와 최하위 자치구 사이에 도서관 수의 차이가 많이 나지 않아 동일한 수를 가지고 있는 여러 자치구가 동일한 점수를 받았다. 예를 들면 <표 3>에 나타난 바와 같이 3~4개의 구립 도서관을 가지고 있는 자치구는 13개인데 이들 구는 똑같이 C(3점)를 받았고, 1~2개의 구립도서관을 가지고 있는 8개의 자치구는 동일하게 D(2점)를 받았다. 이렇게 해서 점수를 부여한 결과는 <표 10>과 같다.

조사 결과 다섯 가지 평가 항목 중 4개 영역에서 A를 받은 강북구가 가장 우수한 것으로 나타났다. 강북구는 총 25점 만점에 24점을 받아 서울시 25개 자치구 중에서 단독 1위를 하였다. 결론적으로 강북구는 다른 24개 자치구보다 공공도서관 운영에 더 많은 관심과 예산을 투자하고 있다고 하겠다. 더욱 놀라운 사실은 강북구는 서울시 25개 자치구 중에서 재정자립도가 31.7%로 전체에서 23위에 불과하다.

조사 결과 전체적으로 재정자립도가 낮은 지자체가 공공도서관 운영에 더 적극적임이 드러났다. <표 10>에 나타난 바와 같이 공공도서관 운영 평가 점수가 높은 상위 10개 자치구 중에서 3개 자치구(성동구, 광진구, 양천구)를 제외한 7개 자치구가 재정자립도에 있어서는 하위 10개 자치구에 포함된다. 반면에 소위 부자구라고 말하는 강남 3구(강남구, 서초구, 송파구)를 포함하여 재정자립도 상위 10개 자치구 중에서 도서관 운영 평가에서 상위 10위 안에 들어가는 자치구는 성동구(공동 2위)가 유일하다. 공공도서관 운영 평가 점수를 통해 본 강남 3구의 공공도서관 운영 노력은 매우 미약함을 알 수 있다. 강남 3구 중 강남구만 전체 25개 자치구 중에서 11위에 위치하고 있을 뿐, 송파구는 19위 그리고 서초구는 공동 23위에 머물러 있다.

〈표 10〉 서울시 지자체별 공공도서관 운영 평가 순위

지자체	도서관 수	1관당 ²⁰⁾ 인구수	도서관 예산	1인당 예산	지자체 예산 대비	점수	평가순위
강북구	B	A	A	A	A	24	1
은평구	C	C	A	A	A	21	2
성동구	C	A	B	A	B	21	2
노원구	C	D	A	A	A	20	4
관악구	C	B	A	B	B	20	4
광진구	C	B	B	B	A	20	4
금천구	C	A	C	A	B	20	4
도봉구	C	B	B	B	B	19	4
양천구	C	D	A	B	A	19	4
성북구	C	C	B	B	B	18	10
강동구	C	B	C	C	C	16	11
강남구	A	A	D	D	D	16	11
영등포구	C	C	C	C	C	15	13
구로구	B	A	D	D	D	15	13
서대문구	D	C	C	C	C	14	15
중랑구	D	D	B	C	C	14	15
강서구	C	C	D	D	D	12	17
동대문구	D	F	C	C	C	12	17
송파구	C	D	D	F	D	10	19
중구	D	B	F	D	F	10	19
마포구	D	F	D	D	D	9	21
동작구	D	D	F	F	F	7	22
용산구	D	F	F	F	F	6	23
서초구	D	F	F	F	F	6	23
종로구	F	F	F	F	F	5	25

V. 맺음말

한 도시가 생활환경면에서 살기 좋은 도시가 되기 위해서는 여러 가지 사회 인프라가 잘 갖추어져 있어야 한다. 모든 국가에서 필수 대중 교육문화시설중의 하나인 공공도서관은 한 국가, 사회에서 시민들의 삶의 질을 높이는 중요한 인프라다. 서울은 대외적으로 우리나라를 대표하는 도시일 뿐만 아니라 대내적으로도 우리나라에서 가장 발전된 도시이다. 그러나 대한민국의 수도인 서울이 대내외적으로 완벽한 도시가 되기 위해서는 공공도서관 인프라도 완벽하게 갖추어야 한다.

20) 현재 우리나라에서는 1관당 인구수를 산정할 때 지자체 내에 있는 모든 공공도서관을 포함시키고 있다. 그러나 본 연구에서는 서울시 기초자치단체의 공공도서관 건립·운영 현황을 조사·분석하고자 하였기 때문에 1관당 인구수를 계산할 때 서울시 지자체 소속 공공도서관만을 기준으로 하여 계산하였다.

현재 특별시인 서울은 25개 자치구로 구성되어 있고, 공공도서관 건립·운영은 지자체의 몫이다. 이에 본 연구에서는 서울시 25개 자치구가 공공도서관 건립·운영에 얼마나 많은 관심(실제적인 투자)을 보이고 있는지 조사하였다.

서울시 각 자치구의 도서관 건립·운영 현황을 조사·분석한 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 도서관 운영 방식에서 25개 지자체 중에서 2개 구(양천구와 부분 위탁을 하는 구로구)만 직영 방식으로 도서관을 운영하고 있고, 나머지 23개 지자체는 위탁 방식으로 도서관을 운영하고 있다.

둘째, 대체로 재정자립도가 높은 지자체가 그렇지 않은 지자체보다 도서관을 적게 건립·운영하고 있다. 지자체별 재정자립도와 도서관 수와의 관계를 조사한 결과 재정자립도가 높은 상위 4개 지자체 중에서 강남구를 제외한 3개 지자체가 도서관 수 순위가 최하위권(8개 그룹 중에서 7, 8위 그룹에 해당)임이 밝혀졌다.

그리고, 재정자립도가 낮은 자치구들이 오히려 공공도서관 건립·운영에 더 적극적임이 밝혀졌다. 결국 이 사실은 지자체의 공공도서관 건립·운영에 있어서 걸림돌은 우리의 예상과는 달리 예산이 아니라 '지자체의 의지'라는 것을 반증한다고 하겠다.

셋째, 대체로 지자체 예산이 많은 자치구가 도서관 예산도 많이 편성하는 것으로 나타났다. 도서관 예산이 많은 상위 5개 자치구의 경우 지자체 전체 예산 규모에 있어서 강북구와 양천구를 제외하고 모두 상위 10위 안에 있다. 반면에 도서관 예산이 적은 하위 5개 지자체들은 전체 예산 규모에 있어서도 서초구를 제외하고 모두 하위 18위권 이하이다.

넷째, 주민 1인당 도서관 예산 현황을 분석한 결과 재정자립도가 낮은 자치구가 재정자립도가 높은 자치구에 비해 오히려 공공도서관 예산을 더 많이 배정하고 있는 것으로 밝혀졌다.

다섯째, 지자체 전체 예산 대비 도서관 예산의 비율을 조사한 결과 재정자립도가 낮은 3개구, 즉 강북구(23위)가 0.817%로 가장 높았고, 은평구(21위)가 0.812%로 그 뒤를 이었고, 그리고 재정자립도가 가장 낮은 노원구가 0.762%로 세 번째로 높았다. 이들 3구는 재정적으로 충분하지 않음에도 불구하고 공공도서관 건립·운영에 많은 관심을 보이고 있었다.

여섯째, 다섯 가지 항목에 대해서 자치구의 도서관 운영을 평가한 결과 총 25점 만점에 24점을 받은 강북구가 가장 우수한 것으로 나타난다. 즉, 강북구는 서울시 25개 자치구 중에서 재정자립도가 31.7%로 전체에서 23위에 불과함에도 불구하고 공공도서관 운영에 있어서 다른 24개 자치구보다도 더 많은 관심과 예산을 투자하고 있다고 하겠다.

결론적으로 서울시내 25개 지자체의 공공도서관 운영을 평가한 결과를 놓고 봤을 때 전체적으로 재정자립도가 낮은 지자체가 재정자립도가 높은 지자체 보다 공공도서관 건립·운영에 더 적극적이라고 하겠다.

이상의 결과를 근거로 서울시 공공도서관 건립·운영을 위한 제안을 하고자 한다.

첫째, 각 지자체, 특히 재정자립도가 높은 지자체는 서울시 25개 지자체 평균 이상의 예산을 도서관 예산으로 배정하도록 한다.

둘째, 각 지자체는 문제가 많은 위탁운영을 중단하고 직영체제로 환원한다. 각 지자체는 의지만 있다면 도서관을 직영할 수 있다는 사실이 본 연구를 통해 밝혀졌는데, 그 예를 양천구와 구로구에서 확인하였다. 특히, 재정자립도가 높은 지자체는 상대적으로 그렇지 않은 지자체보다 재정적으로 여유가 있기 때문에 현재보다 더 많은 도서관 예산을 편성하여 위탁운영을 직영체제로 전환하려는 노력이 절실히 필요하다고 하겠다.

셋째, 서울시 본청 차원에서 현재 68개²¹⁾의 구립도서관에 근무하는 총 483명(사서자격증 소지자 349명)의 비정규직 직원을 정규직으로 전환시키도록 한다. 새로 선출된 박원순 서울시장은 시청 소속 비정규직 2,000여 명을 정규직화 하는데 200여억 원²²⁾만 추가로 있으면 된다고 하였다.²³⁾ 박원순 시장이 말한 비정규직 2,000여 명에 구립도서관 직원 483명이 포함되는지는 확인할 수 없다. 그러나 이렇게 2,000여 명을 정규직화 하려는 의지가 있다면 구립도서관의 비정규직 직원을 정규직화 하는 것은 그렇게 많이 어렵지 않을 거라고 생각한다. 왜냐하면 예산의 문제가 아니라 정책 결정권자의 의지의 문제이기 때문이다.

넷째, 서울시는 현재 개관을 준비 중인 서울시대대표도서관을 반드시 직영하고 전문직 사서직원을 충분히 배치하여 공공도서관 건립·운영에 있어 기초자치단체에게 모범을 보여주도록 한다. 이렇게 되면 서울시 기초자치단체도 서울시 본청의 영향을 받아 도서관 건립·운영에 더 많은 관심과 예산을 투입하고, 현재 위탁체제로 운영하고 있는 도서관을 직영체제로 전환하는 것을 고려해 볼 것이다.

본 연구 결과 지자체의 공공도서관 건립·운영은 지자체의 재정 상황이 영향을 미치는 것이 아니라 지자체의 의지임이 밝혀졌다. 그런데 ‘지자체의 의지’는 한 사람의 의지가 아니라 지자체의 여러 관계자들(구청장, 행정직 공무원, 구의원 및 지자체에 지역 기반을 두고 있는 국회의원)의 의지가 될 것이다. 이 부문은 추가적으로 다음 연구에서 지자체 내에서 공공도서관을 건립·운영 하는데 있어 누구의 의지가 크게 영향을 미치는지 조사될 필요가 있다고 하겠다.

21) 본 연구에서 조사한 75개 구립도서관 중 현재 7개 도서관은 직영되고 있기 때문에 이들 도서관에 근무하고 있는 직원은 정규직임.

22) 2009년말 기준 서울시 교육청 소속 공공도서관의 총 651명의 인건비는 약 267억원이다. 그리고 구립도서관 직원 총 483명의 인건비는 145억원이다. 따라서 구립도서관 직원 총 480여명을 정규직화 하는 데는 추가로 많은 예산이 필요하지 않을 것이다.

23) 한국일보 뉴스, <<http://news.hankooki.com/ArticleView/ArticleView.php?url=society/201111/h2011112202372221950.htm&ver=v002>> [인용 2011. 11. 23].

참 고 문 헌

- 곽동철. “공공도서관 위탁경영의 현상과 과제에 관한 고찰.” 한국도서관·정보학회지, 제38권, 제3호 (2007. 9), pp.383-404.
- 국가도서관 통계 시스템. <http://www.libsta.go.kr/potal/bbsMng.do?task=getstat&url_sctn=potal&brd_scn=N2> [인용 2011. 11. 20].
- 동대문도서관, 도서관소개. <http://ddmlib.sen.go.kr/ddmlib_index.jsp> [인용 2011. 11. 22].
- 서울특별시 서울통계. 2011. <<http://stat.seoul.go.kr/jsp/WWS8/WWSDS8111.jsp?cot=017>> [인용 2011. 11. 20].
- 서초구 책사랑방 소개. <<http://lib.seocho.go.kr/>> [인용 2011. 11. 18].
- 윤희윤. 공공도서관경영론. 대구 : 태일사, 2010.
- 이만수. 공공도서관 길라잡이(上). 고양시 : 한국학술정보, 2003.
- 정독도서관 (편). 도서관보 2007. 서울 : 정독도서관, 2008.
- 조찬식, 조미아. 공공도서관의 이해와 분석. 서울 : 에듀컨텐츠, 2011.
- 한국도서관협회. 2010한국도서관연감. 서울 : 한국도서관협회, 2010.
- 한국일보 뉴스. <<http://news.hankooki.com/ArticleView/ArticleView.php?url=society/201111/h2011112202372221950.htm&ver=v002>> [인용 2011. 11. 23].
- 東京都立圖書館. <http://www.library.metro.tokyo.jp/public_lib_info_tokyo/tabid/2140/Default.aspx#adati> [인용 2011. 11. 22].
- CIPFA. Public Library Statistics. London : CIPFA, 2009.