



지역사회기관의 관계 개선 및 지역  
주민 참여증대 방안

김 지 봉  
경기도립과천도서관 정보봉사과장

# 목차

1. 지역주민 참여와 공공도서관
  1. 1 공공도서관에서 주민참여
  1. 2 주민참여는 자치의 역사와 비례
  1. 3 주민자치와 공공도서관은 보완관계
2. 지역주민 참여증대방안
  2. 1 國民보다 地域住民을 위한 도서관 정책이 필요하다.
  2. 2 지역주민 참여를 위한 성숙된 문화의식이 요구된다.
3. 지역사회기관과 관계개선
  3. 1 공공도서관과 지역사회기관
  3. 2 상호협력의 어려운 이유



## 1. 지역주민 참여와 공공도서관

### 1.1 공공도서관에서 주민참여

지역주민 참여를 공공도서관이라는 대상으로 보면 도서관운영의 결정과 형성과정에 실질적인 영향을 주는 행위와 같이 적극적인 참여와 수요자로서 단지 도서관서비스를 일방적으로 제공받는 수동적인 참여로 구분될 수 있을 것이다.

우리나라 사회에서는 아직도 공공도서관 이용비율이 낮고 그 영향으로 주민참여보다는 무관심이 일반적인 경우가 많아 도서관의 지역주민 참여라는 단어자체가 생소한 표현처럼 인식된다. 공공도서관 운영의 주민참여는 도서관서비스에 대한 인식과 요구에서 출발하는 것인데 우리나라는 아직 그 기초가 형성되어 있지 않기 때문이다. 공공도서관 서비스의 제공과정을 고려해 보면 가장 먼저 나타나는 주민참여형태로는 공공도서관서비스에 대한 인식과 이를 바탕으로 한 공공도서관서비스에 대한 요구의 발현을 들 수 있다.<sup>1)</sup> 그러나 참여는 일단 일상생활에서 공공도서관을 이용하는 것에서 시작되는 것은 당연하다. 공공도서관에서 주민참여는 통상 네 가지 형태로 제시하는데 다음과 같다.

- 1) 개인적이고 일방적인 전달유형: 주민 개개인이 도서관에 관심을 갖고 자발적으로 참가(투고, 민원, 시정모니터 등)
- 2) 운동으로서 참가유형: 주민들의 단체장이나 의회에 대한 조직적인 청원(도서관 건립, 정책의 현실화 요구 등)
- 3) 제도적 참가: 도서관법령에 의한 위원회를 주민을 대표하여 참여
- 4) 공동사업: 도서관과 공동으로 사업을 기획·수행

이상의 참여유형에서 우리나라는 아직도 도서관이 활성화되어 있지 않아 제한적이거나 주민 개개인이 도서관에 건의하는 것과 도서관법령에 의한 형식적인 제도적 참가정도에 한정되어 있다. 그러나 최근 도서관운동을 위한 시민단체들이 결성되어 공공도서관과 학교도서관에 대한 정책건의도 시작되었고 정부에서도 도서관진흥에 종전보다는 많은 관심을 가지고 있어 주민들의 참여의 기회가 점차 늘어 날 가능성이 많아 보인다.

### 1.2 주민참여는 자치의 역사와 비례

과거에 있어 주민참여는 다만 국민의 조력을 구하는 노력 수준에 머물렀고 일반적으로 정책결정권을 대부분 독점한 행정가들이 사회의 변동자라는 가치기준과 국가단위 중심의 제도운영으로 주

1) 이혜연, "공공도서관운영의 주민참여방안" 공공도서관운영론, 예영커뮤니케이션, 2000, 135-137쪽.

민들의 참여가 반영되기가 쉬운 일은 아니었고 간혹 참여요구 자체를 무책임 한 것으로 간주되고 경계하여 왔었다.

우리나라는 과거 조선시대 500년의 절대왕조 그리고 그 후 이어지는 일제강점의 36년 동안 형성, 강화되어 온 뿌리깊은 중앙집권의 각종제도로 한국의 근대시민 사상이 정착되기에는 어려워 보였다.

따라서 유럽이나 미국에서 19세기 시민혁명에 의하여 형성된 시민<sup>2)</sup> 의식(citizenship)이 우리나라에 생성되기는 거의 불가능하였다.

또 1945년 해방이 되고 민주정부가 수립되었지만 동서냉전에 따른 남북대치와 전쟁 그리고 1960년대부터 경제성장이 우선되는 국가정책에 따라 강력한 중앙정부가 목표이고 그 것에 의하여 모든 것이 결정되었다. 경제성장을 통한 소득수준의 향상이 바로 국민복지의 향상이고 이는 복지국가로 이어진다는 것이 그 시대의 당연한 인식이었다.

이에 중앙정부에서 결정하고 지시하면 지방에서는 결정된 정책을 집행하면 되는 대행의 역할에 머무를 수밖에 없었다. 지방에서는 중앙정부의 간섭이나 규제 혹은 지배를 벗어나 재량권이나 책임성을 갖고 정책을 형성하지 못하게 되어 사회구조가 자연히 보편성과 획일성만을 보여주고 있었다.

그 결과 지역의 주민(시민)은 중앙에서 행하여지는 정책에 대하여 관심을 가지거나 더 나가 참여의 기회는 거의 없었다. 그 영향으로 최근까지도 한국의 지역사회에서 자율적인 시민의 형성이 이루어지기가 쉽지 않았다. 자율은 시민의 성숙을 나타내주는 지표이지만 그동안 우리나라 지역사회는 주민들이 지역사회에 참가의 권리보다는 그들이 분담해 가져야 할 의무가 강조되면서 주민들의 책임을 지우는 곳은 생활 공동체로서의 지역이 아니고 지역을 초월하는 국가만이 있었다. 그 국가는 시민의 의한 자율이나 자치의 부여는 국가의 질서를 위태롭게 하는 자유의 방종이나 무절제로 인식하고 규제를 통한 타율만을 강조하였다. 이러한 시민역사의 부재는 우리나라 지역사회의 외형적인 모습에도 반영되어 시민들의 정신적 휴식의 장소인 동시에 시정에 대한 토론이나 대화, 집회의 장소인 광장(square)문화가 발달되어 있지 않다. 또 광장뿐만 아니라 다른 선진외국의 도시에 비하여 공공도서관, 박물관, 미술관 같은 시민들의 자율과 관계 있는 문화시설물을 찾아보기가 쉽지 않은 지역으로 성장하여 왔던 것이다.<sup>3)</sup>

그러나 1960년대 후반부터 역사의 조류는 분명히 중앙에서부터 지방으로 그 중심이 서서히 이행되어 가고 있으며 분권, 분산에로의 새로운 흐름이 주민생활의 장의 기본을 형성해 가고 있었다. 그러면서 1980년대부터 통신기술의 급격한 발달이 시작되면서 분권, 분산의 속도가 가속화되는 원

2) 여기서 말하는 "시민"은 단지 그 지역에 주민등록 되어 있는 형식적인 주민을 의미하는 것이 아니라 공동생활을 자각하고 공동생활에 기여하는 의식을 갖고 공동의 책임을 분담할 줄 알며, 나아가 그가 살고 있는 지역사회의 문제에 적극적인 의사표시를 할 줄 아는 인간형을 의미한다.

3) 서울에는 1990년대까지 관이 주도하는 행사나 국군의 날 군사퍼레이드를 위한 여의도광장이나 종전에 남산에 있었던 국립중앙도서관은 자율성있는 시민들의 문화로 보기는 어렵다. 최근 월드컵대회기간중 서울광화문과 시청등에서 자율적인 거리응원으로 서울에도 광장문화의 필요성이 제기되었는데 이는 우리사회에서 이와같은 시민의 자율에 의한 문화가 시작되고 있음을 의미한다.



인으로 작용되고 중앙의 집중화의 체제라든가 그 논리는 점차 약화되어 갔다.

분권과 분산을 바라는 사회적 요망은 기존의 제도들이 수용하지 못하면서 1980년대 후반 각종 민주화운동으로 이어졌다. 자치의 역사가 정착된 서구에서는 제도와 현실간에 발생하는 모순은 제도의 변화를 목적으로 하는 시민운동의 형태가 일어나곤 하면서 더욱 각종제도들이 발전되고 성숙되어 가는 것이 통상적이다.<sup>4)</sup> 그러나 자치의 역사가 미천한 우리나라의 경우는 결국 민주항쟁 같은 물리적 충돌로 정치의 민주화가 시작되면서 각종제도들이 개혁되었고 1990년대에는 지방자치도 실시되었다. 우리나라 사회에서도 물론 많은 시행착오도 경험하겠지만 이제 자치의 역사가 시작되면서 보다 다양한 분야에서 주민참여들이 필요하게 되는 사회구조로 변하게 되었다.

### 1. 3 주민자치와 공공도서관은 보완관계

본래 주민참여는 지역사회를 중심으로 하는 지역성에 뿌리를 두고 있는 것이 일반적이다. 그리고 지역성은 자율이 그 근간이 되고 자율에는 당연히 지역주민들의 적극적인 참여가 있게 된다. 참여주체들의 자발적인 의사에 근거하여 능동적으로 나가면서 많은 경험과 학습으로 이어지고 이를 통하여 보편적인 가치지향을 모색하게 된다. 그 가치지향은 주민운동의 형태로 구체화되기도 하는데 그 목표가 도서관이면 도서관운동이 된다.

19세기 초 회원제 도서관의 영향을 받아 보다 발전적인 형태로 등장한 것이 미국의 공공도서관인데 미국인의 개척정신, 평등사상, 민주주의의 기본정신의 영향으로 지역주민들에 의하여 자생적으로 출발하게 되었다. 곧 주민자치사상에 따라 시의 재정으로 운영하는 보스톤 공공도서관(1855)으로 이어지면서 공공도서관의 중요성이 일반에게 널리 인식되어졌다. 그 후 독지가의 기부금에 의한 도서관건설로 이어지고 20세기에 들어서는 주 정부, 연방정부가 적극 개입하면서 비약적인 발전이 있게 된다.<sup>5)</sup> 미국공공도서관 발전에 배경에는 성립과정부터 주민들의 필요와 참여가 중요한 배경이지만 우리나라 공공도서관 성립에는 정책담당자나 행정담당자들의 정책 필요에 의한 행정제도의 하나로 존립되어 온 것<sup>6)</sup>과 비교하면 많은 차이가 있다.

주민참여나 필요가 활성화되어 있지 않은 우리나라의 역사적 배경으로 보면 당연한 결과로 볼 수 있다. 미국에 있어 공공도서관 발전의 모태는 주민자치사상이라는 보편적인 가치지향에 두고 있는데 1945년 이후 미국의 영향을 많은 일본 공공도서관에도 이 가치지향이 강조된다. 일본도서관협회에서 발간된 21세기 지역도서관 진흥을 위한 정책제언에서 공공도서관의 기본이념으로 “민주주의 사회를 지탱하는 도서관”으로 하였는데 그 내용은 다음과 같다.<sup>7)</sup>

4) 최호준, “시민행정학”, 거목 1993, 423-435쪽

5) 박상균, “세계도서관사상사”, 민족문화사, 1998, 93-105쪽

6) 양재한, “공공도서관의 성립과정과 사회적 역할”, 태일사, 2000, 40쪽.

7) 日本圖書館協會, 圖書館による町村ルネサンスLプラン21, 2001, 8쪽.

민주주의 사회는 주민 개개인의 의사를 존중하여 성립되는데 있다. 도서관은 주민의 지방자치를 향상시키는데 관련 있는 의사 결정이 가능하도록 여러 가지 정보를 주민에게 제공하고 알 기회를 보장하는 것으로 민주주의를 지탱하는 인프라이다. 따라서 모든 사람들에게 도서관 서비스를 보장하여야 한다.

자치사상과 결부된 미국의 공공도서관의 주민참여 수단으로는 자원봉사, 운영위원회, 도서관평의회, 도서관의 친구들(Friends of Library), 그리고 도서관재단 등 다양한 조직활동들이 다양하게 전개되기도 한다.

특히 자원봉사(voluntary service without pay)는 미국 공공도서관에서 중요한 기능을 담당한다. 주민자치에 있어 자원봉사는 지역의 공공도서관 운영의 직접참여는 당연한 것으로 인식되는데, 미국의 저명한 지식인인 피터 드러커는 “자본주의 이후의 사회”라는 저서에서 미국의 자원봉사제도를 다음과 같이 서술하고 있다.<sup>8)</sup>

피고용자를 정의하면 일을 하고 돈을 받는 사람이다. 미국에서는 아직도 여전히 가장 큰 피고용자의 단일집단은 돈을 받지 않고 일하는 사람들의 집단이다. 미국성인의 두 사람 중 하나는(합해서 모두 9,000만명이나 된다) 비영리조직의 무보수 피고용자로 일 하는데 그들 대부분은 적어도 1주일에 3시간을 무보수로 일을 한다. 그들은 분명히 staff이고 그들 스스로 그렇게 생각한다. 그들은 자원자로 돈을 받지 않는다.

공공도서관이 미국에서 지역주민의 참여와 필요로 시작되어 그 기반이 구축된 것에 반하여 우리나라 공공도서관은 지역주민의 참여와 필요라는 과정이 없이 단지 정책 당국의 정책 필요에 의한 행정제도의 하나로 운영되어 왔다. 그 영향으로 공공도서관의 주민 참여는 도서관에 대한 인식과 요구 미성숙으로 활성화되어 있지 않다. 경기도 지역의 일부 사서들의 설문조사(35명 중 18명이 응답)에서도 지역 주민의 참여를 위해 개선되어야 할 사항을 보면 자원봉사제 운영, 운영위원회 운영, 도서관의 공부방 운영지양 등이 다음과 같이 제시되고 있다.

지역주민 참여를 위하여 개선될 사항

| 내 용              | 응답자 | 내 용                | 응답자 |
|------------------|-----|--------------------|-----|
| 자원봉사제 운영 활성화     | 4   | 교통불편해소             | 1   |
| 도서관 운영위원회 운영 개선  | 3   | 지역주민을 위한 프로그램 개발   | 1   |
| 공부방운영에서 생활공간으로   | 3   | 지역주민이 도서관운영에 직접 참여 | 1   |
| 공공도서관의 법령 및 제도정비 | 3   | 도서관 이전 및 확장        | 1   |
| 도서관 관장의 마인드      | 1   |                    |     |

8) P.F.Drucker(저), 이재규(역), “자본주의이후의 사회” 한국경제신문사, 1993, 107쪽.



우리나라 공공도서관에서 제도적으로 지역 주민이 공공도서관운영에 참여 할 수 있는 도서관운영 위원회(도서관 및 독서진흥법 제24조 2항)가 실지로 도서관에 설치되어 운영되고 있는 사례는 매우 저조하고 또 설치되었다고 해도 매우 형식적인 것이 많은 것이 문제점이다. 다음은 경기도 지역의 사서들의 운영위원회에 대한 지적사항의 일부를 소개한다.

- 공공도서관 운영위원회가 공공도서관의 환경에 따라 필요에 의해 구성되고 운영된게 아니라 법에 의해 의무적으로 구성되다보니 형식적으로 된 것 같다.(H사서)
- 운영위원회가 형식적으로 운영되고 있다. 꼭 필요한가 의문이 된다.(P사서)

다음은 2000년도에 실시된 전국문화기반시설 평가보고서에서 위원회 설치 운영 및 자원봉사 인턴제도에 관하여 다음과 같이 서술하고 있다.<sup>9)</sup>

- 외부인사가 도서관의 의사결정에 참여하는 것을 보장하는 제도적 장치인 위원회 설치에 대해서는 54.3%(156관)가 운영위원회를 포함하여 1개 이상의 각종 위원회를 설치, 운영하고 있다. 운영위원회 없이 각종 위원회를 설치하고 있는 경우는 18.5%(53관)이다. 각종 위원회를 전혀 설치하지 않은 경우도 27.2%(78관)에 이르고 있다. 자원봉사자나 인턴제도 활용에 있어서는 대부분 도서관(74.9%, 215관)이 운영하고 있다고 응답했다. 그러나 적지 않은 도서관은 학생만을 자원봉사로 활용하고 있어 제도의 다양성을 통한 효율적인 운영에는 아직 미치지 못하고 있다. 인턴제도를 도입하지 않고 있는 도서관도 많았다.

위 보고서 내용을 보면 운영위원회를 포함하여 1개 이상 각종 위원회를 설치, 운영하는 도서관은 156개관으로 우리나라 공공도서관 가운데 공립도서관(사립은 제외) 399개관에서 39%정도가 운영위원회를 운영하는 것으로 해석된다. 이는 아직까지 우리나라 공공도서관들이 도서관운영에 있어 주민참여가 활성화되어 있지 않다는 것을 보여주는 좋은 사례이다.

## 2. 지역주민 참여증대방안

### 2.1 國民보다 地域住民을 위한 도서관 정책이 필요하다.

공공도서관의 특징의 하나가 지역이라는 공간의 영향을 받는다. 최근 정보통신기술의 발달로 지

9) 문화관광부 “제3회 전국문화기반시설관리책임자대회자료집” 2000, 22쪽

역을 떠나 24시간 인터넷서비스가 가능한 도서관의 경우도 있겠지만 그 기반인 지역의 개념을 탈피하기는 어렵다. 이러한 공공도서관의 지역적 특성으로 주요국가들의 공공도서관의 운영주체는 대부분 지방자치단체들이 책임을 지고 있는 것이 일반적이다. 지역주민의 참여도 지역사회를 중심으로 하는 지역성을 떠나서는 성장하기가 어렵기 때문에 그 지역의 주민들이 구성된 자치단체가 공공도서관에 가입하는 것은 당연하다. 공공도서관에 대한 IFLA/UNESCO 가이드라인에서도 공공도서관의 지역성과 관련하여 그 책임에 대한 것은 다음과 같이 분명히 하고 있기도 하다.

공공도서관은 지역에 근거한 서비스이기 때문에 정부조직 안에서는 지방자치단체가 책임을 지는 것이 가장 적합하다.

과거 우리나라 공공도서관과 유사한 일본에서도 1970년대 공공도서관이 본격적으로 발전을 추진하던 그 시기에 미국과 유럽과 문화배경의 차이로 일본도 공공도서관에 대한 인식과 요구가 미비하였다. 그래서 먼저 자치단체가 주민들이 도서관을 쉽게 이용하고 참여의식으로 성장할 수 있는 정책이 필요하였다. 즉 일단 체험하게 한 다음 이를 기반으로 도서관 성장의 근간인 주민참여를 배양하는 전략이 필요했던 것이다. 이를 위하여 수험생의 도서관에서 누구나 이용하는 도서관으로 전환이 필요했고 그 이념은 다음과 같이 표시된다.<sup>10)</sup>

주민이 어디에 살고 있어도 또 주민이 누구라도 도서관의 서비스를 받을 수 있는 여건을 만들어 이용할 수 있도록 하여야 한다.

IFLA기준에서도 공공도서관의 지역특성을 중시하고 공공도서관을 이용자 요구에서 물리적 접근성을 가장 중요하게 다루고 있는데, 공공도서관이 아무리 고품질의 서비스 시스템을 갖추고 있어도 도서관에 누구나 접근하기가 어렵다면 그 목적을 달성하기가 어렵기 때문이다.<sup>11)</sup>

공공도서관 서비스 창구는 지역주민이 가장 편리한 곳에 위치하여야 한다. 가능하다면 교통망의 중심, 상가, 상업중심지, 문화센터와 같은 지역사회 활동이 있는 지역과 근접한 곳이 좋다. 장소가 적합하다면, 공공도서관이 예술센터, 박물관, 미술관, 지역사회 센터, 스포츠센터와 같은 다른 서비스 기관과 건물을 공유할 수도 있다. 이것은 이용자들을 끌어 모으는 데 도움을 주고 재정 및 운영의 경제성을 달성할 수 있다.

서비스 창구는 아주 눈에 잘 띄는 곳에 있어야 하며, 가능하다면 도보나 대중교통, 또는 승용차로 쉽게 닿을 수 있어야 한다. 개발이 잘된 도시나 소도시에 있는 공공도서관은 승용차로 약 15분 거

10) 日本圖書館協會, "地域に對する公共圖書館網計劃", 1999, 9쪽.

11) Phillip Grill(저), 장혜란(역), 앞의 책, 43쪽.





리 내에 위치하여야 한다.

오사카(大阪)시는 인구 259만 규모의 일본 간사이(關西)지방의 중심도시이다. 오사카시는 행정 구역이 24개구(區)가 있는데 우리나라 市(인구 50만 이상)의 區에 비하면 인구규모가 작다. 오사카시는 각 구별로 공공도서관이 하나씩 운영된다. 다만 중앙관이 있는 西區는 지역관이 없다. 중앙관을 제외한 23개 도서관은 중앙관의 분관이지만 주민편의를 위하여 도서관이라는 명칭을 사용한다. 오사카 장서규모는 260만권 규모로 인구대비 1권이 되어 일본평균수치(2.4권)에 비하면 적은 수치이다. 그러나 광역자치단체인 오사카후(大阪府)에서 직접 운영하는 부립도서관 2개관의 장서(200만권 규모)의 지원으로 일본 평균수준에 근접할 수 있다.

인구규모가 비슷한 우리나라 인천시(256만)와 오사카시를 비교하면 먼저 인천시는 공공도서관이 9개관으로 총 건물면적이 28,594㎡이 되어 1개관당 평균면적은 3,177㎡가 된다. 반면에 오사카시

大阪市公共圖書館 現況

(참조: 大阪市 圖書館年報 2000)

| 도서관명 | 도서관건물면적(㎡)     | 기타                            | 도서관명 | 도서관건물면적(㎡)   | 기타                                  |
|------|----------------|-------------------------------|------|--------------|-------------------------------------|
| 北    | 610.66(2,3층일부) | 1,2층 센터                       | 東成   | 644.62(3,4층) | 1층 진료소<br>2,3층 회관<br>1,2층 노인복지센터    |
| 都島   | 662.01(3층)     | 1,2층 구민센터                     | 生野   | 678.74(3층)   | 1,2,4층 방재센터                         |
| 福島   | 663.54(3층)     | 1,2층 구민센터<br>4,5층 스포츠센터       | 旭    | 604.37(3층)   | 1층 보건소<br>2층 노인복지센터<br>4,5층 근로청소년의집 |
| 此花   | 832.64(2층)     | 1층 노인복지센터<br>구민홀              | 城東   | 741.71(3층)   | 1층 보건소<br>2층 회관                     |
| 島之内  | 872.19(3층)     | 1,2층 중앙회관<br>4,5층 스포츠센터       | 鶴見   | 589.45(3층)   | 1층 노인복지센터<br>2층 회관                  |
| 港    | 598.63(3층)     | 1,2층 구민센터<br>4-11층 주택(분양)     | 阿倍野  | 566.92(2층)   |                                     |
| 大正   | 644.44(1층)     | 2층 大正회관<br>3층 구획정리기념홀         | 佳之江  | 788.53(3층)   | 1층 노인복지센터<br>2층 회관                  |
| 天王寺  | 1,138.00(1,2층) | 도서관 단독건물                      | 住吉   | 663.19(2층)   | 1층 회관                               |
| 浪遠   | 606.36(1층)     | 2층 노인회관<br>보건센터               | 東住吉  | 629.59(3층)   | 1층 노인복지센터<br>2층 회관                  |
| 西淀川  | 611.97(2층)     | 1층 공설시장                       | 平野   | 650.87(2층)   | 1층 노인복지센터                           |
| 淀川   | 620.86(1층)     | 2층 연합회관                       | 西成   | 607.22(3층)   | 1,2층 구민센터                           |
| 東淀川  | 1,208.53(3층)   | 1층 실내수영장<br>2층 스포츠센터<br>4층 회관 | 中央   | 34,532       | 지하6층-지상5층<br>(도서관)                  |

는 23개 지역관의 건물면적은 16,235㎡가 되어 평균이 706㎡이 된다.

그러나 오사카 중앙관은 면적이 34,532㎡가 되어 일본 공공도서관에서 가장 큰 규모로 공사기간이 5년(1992~1996)에 건축비가 225억엔 정도가 투자되었다.<sup>12)</sup> 오사카도서관은 중앙관을 중심으로 하는 단일시스템으로 운영되지만 인천시는 9개관이 독립되어 개별적으로 운영되고 독자형 건물이다. 그렇지만 오사카는 天王寺도서관만 도서관 전용건물이고 나머지는 다른 기관들과 한 건물을 공유하여 사용한다. 그 대신 건물은 대부분 지역주민들이 접근하기 좋은 장소에 입지 하여 있다. 도서관이 상대적으로 많고 이용이 편리한 오사카시는 2000년도 대출책수가 9,816,212권(1인당 3.8권이며 부립도서관 수치는 제외)이 되지만 반면 2001년도 인천시민이 9개 도서관에서 대출한 책은 1,794,527권(1인당 0.7권)에 불과하다. 아래 인천과 오사카 공공도서관 운영비교에서 표시된바와 같이 오사카 공공도서관 시스템은 편의성과 효율성에서 분명히 인천보다는 앞서 있다.

향후 우리나라 공공도서관 정책은 국민을 위한 도서관정책으로 접근하는 것보다 순수하게 지역주민을 보다 배려하는 정책으로 전환이 시급함을 보여 준다.

결론적으로 지역주민이 도서관에 쉽게 접근 할 수 있다면 그만큼 주민참여의 기회는 많아지게 마련이고 주민참여가 많아지게 되면 도서관은 발전하게 되는 것은 물론이다.

## 2. 2 지역주민 참여를 위한 성숙된 문화의식이 요구된다.

공공도서관 운영에 있어 주민참여를 제도화하기까지는 공공도서관의 사회적 기능에 대한 인식을 기반으로 하는 시민운동의 활성화가 밑바탕이 되는 것이 중요하다.<sup>13)</sup> 왜냐하면 우리나라 공공도서관의 주민참여가 미비하기 때문에 향후 일본의 경우처럼 지역사회에서 도서관 주민운동이 도서관 발전에 많은 영향을 미칠 것으로 예상되기 때문이다.

인천과 오사카 공공도서관 운영 비교

| 지역           | 인구(만) | 도서관수    | 도서관면적(㎡)         | 도서관<br>평균면적(㎡) | 장서량       | 대출책수      | 자료<br>구입비       | 사서<br>(명) | 직원<br>(사서포함) |
|--------------|-------|---------|------------------|----------------|-----------|-----------|-----------------|-----------|--------------|
| 仁川<br>(2001) | 256   | 9       | 28,594           | 3,177          | 897,924   | 1,794,527 | 680,128<br>(천원) | 83        | 204          |
| 大阪<br>(2000) | 259   | 23<br>1 | 16,235<br>34,532 | 706<br>34,532  | 2,557,611 | 9,816,212 | 288,677<br>(千円) | 157       | 209          |

\* 오사카 시민들은 별도로 2개의 부립도서관(광역자치단체운영)의 서비스를 받는다.

12) 중앙관은 1990년대 일본사회의 특징인 고령화사회와 주5일 근무제도 그리고 정보화 및 국제화라는 사회수요로 건립되었다. 우리나라 백화점처럼 넓고 쾌적한 시설에서 하루종일 책도 보고 휴식도 하는 다목적의 도서관이다. 일본에서는 滞在型이용자를 위한 도서관이라고 한다.

13) 이혜연, 앞의 책, 153-173쪽.



한국·일본 공공도서관 정책 비교

| 내 용         | 한 국   | 일 본   |
|-------------|---|---|
| 기본이념        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화복지, 평생교육시대 국민들의 자기개발</li> <li>• 국민들의 정보활용능력 향상과 정보격차 해소</li> <li>• 도서관은 지식정보화 사회의 국가지식 인프라</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 알권리와 학습할 권리를 보장하여 지역 주민으로서 지방자치에 발전시키는 의사 결정에 기여(민주주의)</li> <li>• 주민이 어디에 살고 있어도 누구라도 도서관서비스를 받을 수 있는 여건 제공</li> </ul>   |
| 추진주체        | 중앙정부(문화관광부)   | 지방자치단체(교육위원회)   |
| 공공도서관 운영 주체 | 교육청, 시·군자치단체(이원화)   | 지방자치단체(교육위원회)   |
| 발전시기        | 2000년대초   | 1970년대 본격추진 시작  |
| 특 징         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역에 1~2개의 다기능 복합형 공공도서관이 개발적으로 운영</li> <li>• 지역 공공도서관을 교육청과 자치단체가 별도로 운영</li> <li>• 주민자치센터에 위치한 문고는(행정자치부 지원) 공공도서관과 관계가 없음.</li> <li>• 도서관은 공부방이 우선되어 지역주민의 도서관 이용율은 2~3%수준에 불과</li> <li>• 최근 도서관 정보화사업으로 인터넷서비스가 가능한 PC가 100~50대 규모급 공공도서관이 증가하고 있지만, 지역 도서관간 협력사업은 부진함.</li> <li>• 도서관법이 상세하게 규정되어 있다.</li> <li>• 도서자료비 부족 및 자료할인 구입</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 생활권 중심의 다수 공공도서관을 하나의 시스템으로 운영</li> <li>• 지역의 중앙관 중심의 단일시스템으로 운영</li> <li>• 지역 중심지에 위치한 분관(대외적으로는 도서관 명칭사용)들이 중요한 역할을 하고 있음.</li> <li>• 도서관이 자료대출 중심으로 운영되고 지역주민의 도서관 이용율은 20%수준</li> <li>• 지역중심의 정보화사업을 추진하고 있으며, 지역 도서관간 협력이 활성화</li> <li>• 도서관법이 간단하다(조례에 위임)</li> <li>• 도서자료 정가구입 지향 및 자료정리 아웃소싱 추진</li> </ul>   |
| 발전정책 내용     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국립중앙도서관 중심의 협력체계 구축 및 정보화사업 추진(중앙집중을 지향)</li> <li>• 다기능의 공공도서관 지향                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도서관에 문화의집, 문화원 유치</li> <li>- 디지털중심의 시스템 구축</li> <li>- 문화교실(문화관광부)</li> <li>- 평생학습관(교육부)</li> <li>- 학교도서관지원센터(교육부)</li> </ul> </li> <li>• 지식정보화사회 수요대비</li> <li>• 자료보존도서관 대책은 없음</li> <li>• 도서관은 지역정보센터</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역중심의 도서관시스템을 구축하고 광역화함(광역자치단체 중심의 도서관 정책→지방분권을 지향)</li> <li>• 공공도서관 기능 업그레이드 추진                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역자치단체의 중앙도서관의 새로운 역할(대규모 도서관 건립)</li> <li>- 생애학습센터, 공민관등과 협력</li> <li>- 이용권역의 광역화 추진</li> <li>- 도서관 관련산업 육성</li> </ul> </li> <li>• 지식정보화 사회수요 부응 및 고령화사회, 국제화사회, 주 5일근무 등 사회 변화 수요대비</li> <li>• 지역 중앙관 중심의 자료보존대책 추진</li> <li>• 도서관은 지역주민들의 커뮤니티 공간(滯在型 이용 증가)</li> </ul> |

도서관 주민운동은 개별도서관의 발전을 촉구하는 모임을 중심으로 하는 것과 지역성을 벗어나 도서관이념을 실천하고자 하는 보다 광범위한 민간단체의 활동으로 나누어진다. 우리나라에서도 최근 민간단체의 활동이 시작된바 있는데 책 읽는 사회 만들기 국민운동(2001.6.2)과 학교도서관 살리기 시민연대(2001)가 대표적이다. 그러나 개별도서관을 목표로 활동하는 후원조직이나 이용자모임 또 특정지역의 도서관건립을 촉구하는 모임들은 아직까지 활발하지 않다. 아마 그 이유는 개별도서관들이 최근까지도 도서관 자체를 종래의 관청개념으로 인식하고 서비스개념 보다는 관리행정을 우선하기 때문일 것이다. 관리행정은 본래 규제와 질서가 강조되는데 이는 자칫 관료주의 폐단으로 진행되기도 한다. 이러한 배경에는 처음부터 지역주민들이 도서관에 무관심 했고 그 결과 도서관 정책 결정에 주민들의 의사가 전혀 반영되지 못한 상황이 되고 또 도서관에서는 주민참여를 장려하지도 않고 계속 수동적이고 전통적으로 도서관을 운영 해 왔기 때문이다. 이 영향으로 도서관들은 운영정보를 공개하는 것을 지양한다든가 단지 주민참여를 구색 맞추기의 일환으로 취급하기도 한다.

다음은 최근 수도권 지역 내 개별공공도서관과 주민모임들과의 관계를 보여주는 사례이다. 이 사례를 보면 공공도서관들은 지역주민의 참여는 인정하면서도 제반 여건의 미성숙으로 그 제도가 정착되는 것에 대하여 거부반응이 있음을 보여 주고 있다.

◆ 일공시는 도서관관련 시민모임으로 “일산공공도서관발전을 위한 시민모임”의 약자이다. 그 모임이 시작되는 1999년도는 고양시가 신도시사업으로 급성장하고 있었지만 (2001년도 인구규모는 81만) 문화기반시설은 턱없이 부족하였다. 이미 1997년에는 일산의 시민 5,000명 정도가 문화기반시설(문예회관, 도서관) 건립서명청원운동까지 있었는데, 시에서는 도서관 확충을 약속한 바도 있었다.

그러나 최근까지도 공공도서관은 고작 2개가 운영중인데(2003년 백석과 화정에 2개관이 개관예정) 주민 1인당 장서수는 0.16권으로 경기도 최하수준인 과천에 비하면 24배의 격차가 날 정도로 경기도 최하위 수준이다. 1999년도에 마침 마두도서관(3,851㎡)이 개관되어(신도시 사업자가 건립하여 기증)시민들의 기대를 받았지만 고양시는 사서직 1명(기타 7명)을 배치하고 운영하게 된다. 일공시는 이 시기에 NGO상황하 공공영역의 확장 속에서 도서관의 공공성 확보와 방향모색, 고양시 일산구 공공도서관 서비스에 대한 시민 스스로의 평가와 진단, 고양시 일산구에 적합한 공공도서관 발전방향 모색을 목표로 활동을 하기 시작하였다.

그 후 고양시의 도서관운영은 자연히 다른 수도권의 공공도서관들과 서비스 수준을 비교하여 불만이 있게 되고 일공시와의 관계는 협조보다는 점차 마찰이 많아 지게된다.

일공시가 처음에는 지역 도서관발전을 위하여 조직되어 활동을 했지만 점차 도서관 운영에 불만을 가지게 된다. 그러자 운영개선요구를 하게되고 더 나가 예산감시활동도 기획하자 도서관은 물론이고 고양시에서도 일공시를 기피하게 된다. 일공시 또한 회원 수가 40명 정도까지 운영되고 있었지만 지역 소속의식의 저하(주거 이동률이 높기 때문이다)로 점차 모임활동이 약화되어 갔다. 외국 의 경우와 달리 도서관운영을 지원하는 시민모임이 정착되기에는 우리나라 사회 및 행정문화의 미



성숙으로 한계에 직면 한 것이다.<sup>14)</sup>

◆ 서울시 광진구청이 서울시 1구1도서관 건립계획에 따라 198억원의 예산으로 광진구립도서관(6,437㎡)이 건립되었다. 그러나 공무원충원제로 인력확보의 어려움이 있자 문화원에 위탁하게 되었다(2000.9.15). 문화원은 준비과정을 거쳐 28명의 직원(사서 7명)으로 도서관을 개관하였다(2000.11.10). 이 과정에서 도서관장과 관리과장은 전직 구청간부를 사서과장에는 약사 출신의 문화원 사서과장을 임명하였다. 이에 시민단체들은 시장의 정실인사로 규정하고 그 철회를 요구하면서 마찰이 시작되었고 광진공대위가 결성되었다. 공대위를 중심으로 정실인사 철회에 대한 서명운동이 시작되고 곧 서울시에 공개감사청구(1,028명 서명)를 신청하였다(2000.7.6). 서울시는 구청, 문화원, 도서관을 감사한 후(10.30-11.7) 그 결과를 발표하였다. 그 내용은 다음과 같다.

광진구 - 감사결과 통보(도서관장 및 사서과장 등 임용사항에 대한 지적사항 조치)

- 도서관장: 도서관 및 독서진흥법 제24조의 입법취지 및 민간위탁 사무의 근본취지에 부합하는 전문가임용에 대한 대책강구
  - 사서과장: 업무기능을 효율적으로 수행할 수 있는 사서직경력자 또는 자격증소유자 교체 임명 문화과 감사결과 통보
  - 도서관의 사서직원 배치기준에 따른 충원 대책강구
  - 제도개선: 정보(디지털)도서관화 되는 추세에 따른 사서직원배치기준(법령 개정 또는 충원)
- ※ 면적을 기준한 사서직 배치기준을 전산운영시스템에 따른 합리적으로 조정

그 후 일부간부(사서과장의)들이 사표를 제출하였지만(5.27) 6월 지방선거이후 재임명하는 것으로 마감되어 도서관과 시민단체(광진주민연대)들은 아직도 원만하지 못하다. 그 원인은 시민단체들이 도서관의 운영에 대한 불신에 있는데 이는 외국에서 공공도서관을 위탁하면서 그 단점으로 지적된 선출직 자치단체장의 정치적 목적의 인사관행이 도서관은 민주적인 성격을 유지해야만 발전을 뒷받침할 수 있다는 이념과 배치되었기 때문이다.

위의 두 사례는 주민들이 도서관 운영자체를 불신하여 도서관과 마찰이라는 과정이 있게 되는데, 주민들은 요구를 관철하기 위해 직접행동을 시도하면서 도서관 운영에 영향력을 행사하고자 했다. 앞으로 우리나라도 지방자치가 성숙되고 문화복지의 수요도 증가하게 되면 주민참여에 대한 관심이 높아 질 것이다. 시민들이 공공도서관들이 일정한 수준에 도달했다고 인식될 때까지는 직접적인 참여로 자신들의 요구가 관철되도록 노력하고자 할 것이다. 직접참여를 선호하는 것은 행정분야의 제도적 참여 자체를 불신하기 때문이다. 이제 도서관도 주민참여를 적극 수용할 수 있는 시대에 대

14) 일공시대표 김정환씨와 전화인터뷰(2002.9.14)

비하는 준비가 필요하게 되었다. 다음 앞으로 주민참여의 새로운 방향을 제시하여 본다.

⇒ 지역주민이 도서관에 대한 객관적인 평가를 할 수 있도록 도서관에 대한 정보를 공개하고 도서관 행정은 서비스 지원개념으로 전환되어야 한다. 도서관에서는 가급적 지역주민들의 요구를 적절히 조사하여 통계나 지표로 나타내어 평가로 나타내어야 한다. 또 이러한 결과들이나 도서관 운영에 대한 것들을 홍보물로 제작 혹은 매체를 통하여 주민들에게 알리는데도 노력하여야 한다. 가급적 도서관 직원중 이 분야에 관심이 많을수록 도서관을 잘 알고 서비스 수준을 이해하는 이용자가 늘어날 것이다. 또 그들이 도서관을 옹호하는 지역주민이 된다.

⇒ 지역주민들에게 자원봉사제를 장려하여 주민들이 이를 통하여 도서관을 스스로 알고 도서관을 생각할 수 있도록 체계적으로 지원하여야 한다. 도서관은 자원봉사를 단순한 경비절감이나 직원 대체측면으로 기대하는 것은 바람직하지 못하다.

⇒ 제도적인 주민참여인 도서관운영위원회가 단순한 형식적인 자문역할보다는 도서관 발전을 기대할 수 있는 제도적 장치로 활용되어야 한다. 도서관운영위원회는 외국처럼 개별도서관 중심의 도서관 친구의 모임, 도서관옹원단<sup>15)</sup> 같은 자생적인 주민모임과도 연계되어야 한다.

그러나 도서관에서 주민참여가 활성화되고 도서관 발전으로 연계되고자 한다면 반드시 시민의식의 성숙과 이에 따른 행정문화의 변화가 있어야 가능할 것으로 본다.

### 3. 지역사회기관과 관계개선

#### 3.1 공공도서관과 지역사회기관

우리 사회에서 관계는 매우 중요하게 취급되는데 관계 자체가 행위의 주고받음(give-and-take)인 상호작용의 결과를 의미한다. 사회적 상호작용이 가능한 것은 바로 인간의 상징력에 바탕을 둔 의사소통으로 의미전달이 가능하기 때문이다. 사회조직체 또한 상호간에 의사소통을 하게 된다. 개인은 사회적 작용의 규칙적 반복에서 드러나는 유형, 형식, 모양 등은 추상적인 것이지만 사회조직은 도식적으로 그려볼 수 있는 것이 특징이다.<sup>16)</sup>

15) 일본 치바현 우라야스시에 있는 우라야스 도서관에서는 자원봉사요원들의 활동이 도서관의 중요한 운영방침의 하나이다. 浦安圖書館友の會 = Friends of urayasu library information, 굳이 표현하자면 우라야스도서관을 친구처럼 생각하는 모임으로 이들은 아무런 대가없이 도서관을 사랑하는 그 마음만으로 자원봉사를 하고 있다. 주로 하는 일은 시각장애인을 위한 자료 만들기, 어린이를 위한 자료준비(동화구연, 스토리텔링, 북 토크에 필요한 천으로 인형 만들기 등), 도서관을 이용하는 지역주민들의 설문조사, 각종집회지원, 시의회에 참석하여 도서관에 관한 정책을 묻는 정치적인 일 등을 하고 있다. 이 모임은 1992년 미국을 방문하여 미국 공공도서관에서 실시하고 있는 자원봉사제도를 보고 시민 스스가 결성하여 현재 45명이 정식으로 활동하고 있다(2002.11.17. 도서관장과 인터뷰).

16) 김경동, "현대의 사회학", 박영사, 1997, 110쪽



사회조직체인 사회기관은 지역사회에서 그 기관의 존립목적에 따라 그 기능과 역할이 법령이나 조례에 규정되어 있어 개인처럼 형식이 없어도 상호작용을 짐작할 수 있다. 사회기관은 사회체계의 한 구성단위로 기관간 상호 연관된 상호의존관계가 형성되고, 이러한 상호관계들로 말미암아 기관들의 관계가 설정된다. 또 기관간 상호의존관계에 따라 협력과 비협력의 강도가 결정되기도 한다.

공공도서관은 지역주민에게 교육지원을 위한 다양한 자료를 제공하고 정보에 접근할 수 있도록 하여 생활의 질을 높이는 교육 및 문화복지 성격의 사회기관이다. 공공도서관도 사회조직체의 하나로 사회시스템의 한 구성단위로서 다른 기관들과 상호의존 관계를 형성하면서 발전하게 된다. 공공도서관은 설립목적으로 보면 교육 및 문화복지의 성격을 가지고 있는 사회기관이므로 통상적으로 교육기관과 지역문화복지시설과 상호의존관계를 많이 형성하게 된다.

교육기관은 교육법령상에 규정된 학교를 의미하고 지역문화복지시설은 행정단위별로 설립된 시·군·구민회관, 문화의 집, 문화센터, 복지회관, 청소년회관 등 다양한 문화복지활동을 수용하는 물리적 공간을 의미한다.

경기도지역 시·군립 공공도서관 사서들에게 조사한 아래 설문내용을 보면 공공도서관과 가장 관계 있는 기관은 교육기관이 43%로 가장 많고 그 다음이 공공도서관을 설립하여 운영에 책임이 있는 시·군청과 의회가 22% 이었다. 또 그 다음은 독서회라든가 독서관련 단체와 문화복지시설이 각각 13%를 기록하였다. 만약에 교육청 공공도서관 사서들에게 조사하였다면 교육기관이 60%

공공도서관과 지역사회기관의 협력 순위

| 유관기관   | 사서수 | 사 유                       |
|--------|-----|---------------------------|
| 시·군청   | 18  | 도서관의 모기관으로 운영주체           |
| 독서관련단체 | 12  | 독서관련사업 및 독서회 운영           |
| 유치원    | 12  | 도서관 현장학습 및 새로운 도서관 이용층 개발 |
| 초등학교   | 10  | 도서관 행사 및 도서관 견학           |
| 중·고등학교 | 10  | 학교 도서관 열악, 도서관행사, 자원봉사 제공 |
| 교육청    | 6   | 도서관 운영 협조                 |
| 시민회관   | 5   | 도서관 행사 장소 협조              |
| 문화원    | 4   | 도서관과 유사기능 및 행사협조          |
| 시·군의회  | 2   | 예산 확보                     |
| 도서관    | 1   | 타도서관과 협조                  |
| 문화의집   | 1   | 도서관과 역할 유사                |
| 시민단체   | 1   | 도서관과 협조                   |
| 문예회관   | 1   | 문화 행사 협조                  |
| 대학교    | 1   | 도서관 건물에 입주(방송대)           |
| 무응답    | 6   |                           |

\* 18명의 사서가 중요도에 따라 5개 기관을 선택한 수치임

이상을 차지하였을 것으로 추측된다. 이 조사에 의하면 공공도서관은 지역사회의 교육기관들과 상호의존성이 많은 것으로 나타나고 있다. 따라서 공공도서관들은 운영면에 있어 교육기관과 관계개선에 많은 비중을 두고 있을 것이라는 가설이 성립될 수 있다.

이는 2001 한국도서관 통계에서도 2000년도 420개 전국공공도서관 이용자가 8,474만 명이지만 이중 학생이 4,530만으로 전체대비 53.5%나 되어 학생비중이 높은 것도 이를 반영한다고 하겠다.

IFLA/UNESCO 가이드라인에서도<sup>17)</sup> “도서관은 학교 박물관, 미술관, 기록보존소와 같은 문화기관, 문맹퇴치 프로그램, 상공회의소나 무역협회 등과 같은 조직들과 공식적 연계를 수립하여야 한다.” 제시하고 있는데 연계자체가 각 협력기관의 자원과 노력을 조정하는데 이용되며 그렇게 함으로써 지역사회에 대한 서비스 질을 공동으로 향상시킨다고 표시한다.

그리고 공공도서관과 관계가 있는 가장 중요한 기관 중의 하나는 지역내의 학교와 교육기관이라고 하면서 연계 유형과 형태를 다음과 같이 제시하였다.

자원공유, 직원교육협력, 협동장서개발, 협력프로그램 기획, 전자서비스 및 네트워크의 조정, 학습도구개발 협력, 정규수업으로서의 공공도서관 견학, 독서 및 문맹퇴치 진흥, 어린이를 위한 웹 교육 프로그램, 통신 및 네트워크의 인프라구축 공유, 저지방문 프로그램 공동개최

### 3. 2 상호협력이 어려운 이유

공공도서관의 주요역할 중 하나는 지역사회에 문화예술발전에 구심점을 제공하고 지역사회의 문화적 정체성을 조성하도록 도움을 주는 일이다. 이 역할은 적절한 지역단체들과 동반자 관계를 구축하는 것이 전제되어야 한다.

또 공공도서관은 공공장소나 만남의 장소로서 중요한 역할을 한다. 이것은 사람들이 만날 만한 장소가 없는 지역사회에서 특히 중요한데 공공도서관은 지역주민들이 자유롭게 지낼 수 있는 만남의 공간(gathering place)으로서 지역교류의 공간이기도 하다.

공공도서관이 가지고 있는 문화적 기능이나 교류적 기능은 지역문화복지시설 기능과 유사한 것이 많다. 그러나 앞의 설문에서도 경기도 공공도서관 사서들은 문화복지시설 관계와의 협력은 13%에 불과할 정도로 미비하다. 문화복지시설은 지역주민의 상호교류와 평생학습을 위한 커뮤니티 시설로서, 각종 문화행사나 공연·교육강습·주민집회 등의 다양한 기능을 수행하는 시설을 의미<sup>18)</sup> 하기도 하는데 도서관도 이 범위에 포함된다. 도서관과 기능은 유사하지만 상호협력은 거의 이루어지지 않은 것은 다음과 같은 이유에서이다.<sup>19)</sup>

17) Philip Grill(저), 장해란(역), 앞의 책, 39-40쪽

18) 서울시정개발연구원 “서울시 도시공공시설의 수요·입지·용지에 관한 연구”, 1995, 11쪽

19) 서울시정개발연구원, “지역정보도서관의 설치 및 운영에 관한 연구”, 1996, 108쪽





현재의 도서관들은 대개 타문화시설들과 별도로 공급되었기 때문에 생활권역 및 시설규모에 따른 시설간 위계나 상호연계체계가 설정되어 있지 않다. 그 때문에 지금까지는 기존의 도서관을 비롯하여 대표적인 주민복지시설이라 할 수 있는 구민회관, 구민체육센터 등이 상호 유사한 기능을 수행하는 시설임에도 불구하고 개별적으로 설립·운영되어 왔던 것이 사실이다.

우리나라는 공공도서관 운영주체 이원화로 인하여 2001년 기준으로 공립 공공도서관 411개관에서 191개관은 시·군 자치단체가 220개관은 시·도 교육청에서 운영하고 있어 같은 지역의 공공도서관이라도 운영주체의 차이로 상호협력은 거의 이루어지지 않는다. 그리고 운영주체가 같은 공공도서관이라고 해도 우리나라 행정특성상 도서관마다 개별적으로 운영되고 있기 때문에 도서관간 상호협력도 많은 제한이 있게 마련이다.

하물며 도서관과 조직체계가 전혀 상이한 다른 문화복지기관들과 상호협력을 추진한다는 것 자체가 매우 어려운 일이다. 공공도서관과 지역사회기관들과 상호협조가 되지 않는 이유는 다음과 같다.

첫째가 지방자치의 성숙의 차이에 그 원인이 있을 것이다. 지방자치가 우리나라보다 성숙된 일본은 오사카 시립도서관 시스템에서 살펴보았듯이 문화복지기관들을 가능한 한 교통이 편리하고 통행량이 많은 지역의 단일건물에 입지 시켜 이용에 극대화화 편의를 시도할 수 있는 것은 지방자치 문화복지 행정을 처음부터 종합적으로 기획하고 처리할 수 있는 권한과 책임이 지방에 많이 부여되어 있다.

반면에 우리나라의 경우 지역 자치단체의 장은 종합적으로 기획하고 추진할 수 있는 범위가 좁은데 그 이유는 문화복지 기관들이 설치근거가 되는 관계법령의 제한과 해당 중앙부처의 간섭을 받게 되어있다. 시·군 자치단체에서 도서관, 문화의 집, 문예회관 같은 문화복지 시설을 건립하고자 해도 국고보조나 광역자치 단체의 지원을 받기 위하여 중앙부처와 협의하여야 하고 지침에 따라야 한다. 따라서 자치단체에서는 문화복지시설사업을 단위별로 기획하게 되는데 그 결과 문화복지 시설들은 설립단계부터 상호연계가 이루어지기가 어렵다.

둘째는 우리나라 문화복지 기관들이 너무 영세하기 때문이다. 우리나라 문화복지 기관들은 대부분 문화활동을 수행하기에 예산은 너무 영세하고 시설도 미흡할 뿐 아니라 인력도 제한되어 있어 문화복지기관 상호협력이 어려운 경우가 많다.

우리나라 437개 공공도서관에 근무하고 있는 사서가 평균 4명, 문화의 집은 고작 1~2명, 문화원은 4명 정도 등 전문인력이 너무 부족한 경우 또 전문직이 1명도 없는 경우도 있어 사실 상호연계 추진 자체가 아직 준비되어있지 않다. 사실 협력이나 관계개선은 지역사회 주민에 대한 서비스를 극대화하기 위하여 자원을 통합하고 가급적 중복을 줄이는 상호작용으로 일종의 조직시스템을 업그레이드하는 움직임이다. 그러나 아직도 우리 문화복지기관들은 개별적으로 운영되는 것도 힘겨운 실정에 있다고 보아야 한다. 그만큼 상호협력이나 관계개선이 쉽지 않음을 전제하고 있는 것이다.

## 설 문 조 사

안녕하십니까?

2002년도 한국 비블리아학회 추계 학술발표회가 서울 남산도서관 개관 80주년을 기념하여 10월 7일 남산도서관에서 “지식기반사회에서의 공공도서관의 역할” 이라는 주제로 개최 될 예정입니다.

이날 제2주제 “지역주민을 위한 정보봉사”와 관련하여 주제발표를 위한 자료를 준비중에 있습니다.

공공도서관이 지역사회기관과의 관계를 알아보고자 자료수집 중이오니 많은 협조 부탁드립니다.

경기도립과천도서관 정보봉사과장 김 지 봉 올림  
Tel) 02) 507-5893

**(설문내용)**

아래 제시하는 지역사회기관중 귀하의 공공도서관과 비교적 관계가 많은 기관을 5개만 선택하여 주시고, 그 사유를 게재하여 주시기 바랍니다.

| 행정기관   | 교육기관   | 유사기관     |  |
|--------|--------|----------|--|
| 시·군청   | 대학교    | 박물관      |  |
| 주민자치센터 | 중·고등학교 | 도서관      |  |
| 노동사무소  | 초등학교   | 미술관      |  |
| 교육청    | 유치원    | 문예회관     |  |
| 경찰서    |        | 시·군·구민회관 |  |
| 소방소    |        | 문화원      |  |
| 우체국    |        | 문화의집     |  |
| 시·군의회  |        | 여성회관     |  |
| 기타행정기관 |        | 복지회관     |  |
|        |        | 청소년시설    |  |
|        |        | (수련장포함)  |  |
| 시민단체   | 종교단체   | 기 타      |  |
| 독서관련단체 | 교회     | 정당       |  |
| 기타시민단체 | 성당     | 은행       |  |
|        | 사찰     |          |  |
|        | 기타     |          |  |



1. 이 가운데 5개기관을 선택하시여 기재하십시오

| 기 관 명 | 도서관과 관계 |
|-------|---------|
|       |         |
|       |         |
|       |         |
|       |         |
|       |         |

2. 또한 공공도서관이 발전되기 위하여 가장 관계가 있다고 생각하는 기관은?  
(1개기관만 선택하여 주십시오)

| 기 관 명 | 사 유 |
|-------|-----|
|       |     |

3. 현재 공공도서관에서 지역주민의 참여를 위하여 시급히 개선될 사항은 무엇이라고 생각합니다.  
( )

4. 귀하의 공공도서관에 운영위원회가 있습니까?  
만약에 운영중이라면 개선할 사안은 무엇이라고 생각합니까?  
( )

## 토론

이 숙 현(국립중앙도서관 자료조직과장)

도서관은 신분이나 경제적 능력과 관계없이 누구나 평등하게 지식 자원에 접근하고 이용할 수 있도록 하는 사회적 장치이다. 특히 지역사회 모든 주민들을 대상으로 교육·문화·여가활동을 지원하는 공공도서관은 여타 관중(館鍾)에 비해 위와 같은 도서관 본연의 역할을 가장 충실히 수행할 수 있는 곳이라 할 수 있다.

그러나 디지털시대를 맞은 오늘날 주민들의 증가하는 정보서비스 요구에 공공도서관이 단일적으로 부응한다는 것은 어려운 일이다. 따라서 이에 대한 대처방안으로 공공도서관은 지역내의 다른 사회기관들, 즉 학교, 박물관, 미술관, 구민회관, 문화센터 등과 밀접한 관계를 가지고 상호 협력해야 한다.

또한 공공도서관이 지역사회의 필수기관으로의 역할을 다하기 위해서는 지역주민들에게 도서관이 꼭 필요한 기관임을 인식시켜야 하며, 이를 위해서 도서관의 운영, 예산, 정책에 주민들의 적극적인 참여를 유도해야 한다.

본 발표문에 기초하여 살펴본 도서관과 지역사회기관과의 관계 개선과 지역주민 참여 증대 방안은 다음과 같다.

### 1. 지역사회기관과의 관계 개선

발표문에 따르면 공공도서관은 지역사회에서 교육기관들과의 상호의존성이 가장 높고(43%), 도서관 관련 단체와 문화복지시설과의 협력은 각각 13%를 기록, 정작 유사기능을 수행하고 있는 기관과의 협력성은 미비하였다. 그리고 이러한 결과의 원인으로 도서관과 문화복지기관들의 개별적 설립, 운영과 상이한 조직체계, 지방자치 성숙의 차이, 문화복지기관들의 영세성 등을 들고 있다.

공공도서관이 교육기관과의 협력성이 높은 원인은 공공도서관의 운영주체(교육청인 경우)와 주이용층이 학생인 관계로 이들이 학교도서관의 부족 내지는 입시 위주의 교육으로 인하여 아직까지 도서관을 정보센터로서 보다는 공부방으로 이용하고 있기 때문으로 보인다.

이를 통해 공공도서관이 지역사회기관과의 관계를 개선해 나가기 위해서는 각 지역의 공공도서관이 좀 더 주체적이고 자치적 운영을 할 수 있는 제도적 보장과 본연의 기능 회복을 급선무로 들 수 있다. 특히 내년으로 예정되어 있는 주5일 근무는 도서관의 제자리 매김과 지역사회기관 활성화



에 많은 영향을 줄 것으로 보인다. 주민들은 지역사회기관을 레저시설로서 늘어난 여가시간을 보내는 데 사용할 것이고, 나아가 도서관을 포함한 사회기관들간의 상호협력 및 발전을 요구하게 될 것이다.

발표문에서 지적한 상호협력의 어려움을 극복하기 위해서는 정보통신기술(Information Communication Technology, ICT)의 적극적 활용이 필요하다고 본다.

최근 유럽에서는 PULMAN 프로젝트라 하여 공공도서관과 문화기관 즉, 박물관, 문서관 등이 협력하여 e-Europe 개발을 위한 네트워크를 구축하고 있다. 이 프로젝트는 디지털시대에 도서관이 평생교육기관으로서 문화정보, 디지털 문헌 등에 대한 접근은 물론 정부 정책 및 실무를 공유할 수 있는 전자정부(e-government)의 구현에 적극적인 역할을 수행하도록 설계되었다.

이 같은 네트워크 구축은 국경과 기관을 뛰어넘는 것으로, 우리 공공도서관이 많은 제약을 극복하고 지역사회기관과 상호협력을 구축하는데 참고가 될 것이다.

## 2. 지역주민 참여 증대 방안

우리나라 대부분의 사회 제도는 지금까지 주민자치보다는 관(官)에 의해 성립되었고, 도서관도 예외가 아니었다.

그동안 지역도서관의 정책과 운영에 대해 대다수의 주민들은 무관심으로 일관해 왔으며, 모든 것은 도서관을 관리하는 측에서 주도해 왔다. 하지만 앞으로도 이러한 시스템을 유지한다면 지식정보사회에서 공공도서관의 역할을 제대로 수행하기는 어려울 것이다. 공공도서관 서비스가 발달하고 지역주민들의 참여가 높은 미국이나 일본 등 선진국의 경우처럼 이제 우리도 주민들의 적극적이고 자발적 참여를 선택 사항이 아닌 필수 사항으로 만들어 가야 한다.

따라서 지역주민 참여를 증대하기 위한 방안으로 이미 발표문에서 언급된 몇 가지 방안에 덧붙여 다음의 2가지를 제안하고자 한다.

첫째, 도서관이 마케팅에 대한 중요성을 인식하고 이를 적극적으로 활용해야 한다. 대부분의 사람들이 마케팅이라고 하면 판매수단이나 광고수단으로 오해하기 쉬운데, 필립 코틀러 교수<sup>1)</sup>는 “마케팅의 단적인 의미는 필요를 발견하여 충족시켜 준다는 것”이라고 밝혔다. 이를 도서관에 적용시켜 보면 도서관에서의 마케팅은 이용자가 실제로 원하고 중요하다고 생각하는 것을 파악하는 데에서부터 시작하여 이용자에게 정보를 제공하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 마케팅은 전 직원이 유대감을 가지고 함께 추진해야 한다. 도서관 책임자들은 책임자 나름대로, 사서를 포함한 행정, 시설

1) 노스웨스턴대학교 J.L. 케록 경영대학원 석좌교수

관리 담당 직원들 등도 그들 나름대로 마케팅의 진정한 의미를 알아야 한다. 이렇게 한다는 것은 쉬운 일이 아닐 뿐 아니라 많은 시간을 요하는 일이다. 미국의 예이기는 하나 도서관과 같은 비영리조직단체에서 효과적인 마케팅 절차와 프로그램을 실제로 구사하기 위해서는 대략 5년에서 10년이라는 세월이 필요하다고 한다.<sup>2)</sup>

도서관은 마케팅을 통해 이용자가 필요로 하고, 요구하는 것, 가치를 부여하는 것과 도서관이 제공할 수 있는 서비스를 서로 혼연일체 시킬 수 있고 이러한 노력은 그냥 우연히 도서관을 방문하게 된 사람들을 도서관의 '단골 이용자'로 변신시킬 수 있는 중요한 계기가 된다.

코틀러 교수는 "비영리조직단체는 사회가 필요로 하는 것을 위해 존재한다는 것만으로 불충분하다. 아주 훌륭한 조직은 어떠한 욕구를 창출하는 조직이다"라고 말하고 있는데, 공공도서관 역시도 지역주민의 욕구를 창출하는 조직이 되어야만 주민들의 끊임없는 참여를 유도할 수 있을 것이다.

둘째, 도서관은 기부금 모금에 적극적으로 나서고 이를 위한 전략을 세워야 한다.

미국 어바나공공도서관의 프레드릭 관장은 미국의 공공도서관들이 안고 있는 주요한 문제 중 첫 번째를 모금(fund)으로 꼽았다. 그는 또한 미국의 많은 공공도서관 관장들은 지역사회의 다양한 활동에 관여하고 행사에 참여하면서 모금활동에 많은 시간을 보내고 있다고 밝혔다.<sup>3)</sup>

최근 우리 사회도 기부금에 대한 인식이 높아지고 있는데, 도서관도 이에 대한 적극적 활동을 펼쳐야 한다.

기부금 조성에서는 기금의 적절한 원천을 신중하게 규명하는 것과 후원의 동기를 부여하는 것이 중요한 요구조건이다. 그리고 기부금 후원자들과의 관계를 장기적 안목에서 보고 조직을 운영할 때 더 큰 효과를 가져온다.

지난 9월 24일 <국제신문>에 50대 의사가 부산사하도서관에 도서관 증축을 위해 3억을 쾌척한 기사가 실렸다. 기사에 따르면 이 의사는 95년 도서관 운영위원회 위촉되면서 도서관과 인연을 맺었고, 그동안 도서관의 열악한 현실을 직접 겪으면서 이같은 기금을 내놓게 되었다고 한다.

이처럼 공공도서관이 진정으로 지역사회에서 성공하기 위해서는 도서관이 표방하고 있는 일이 어떻게 추진해 나가는지에 관해 더 많은 지역주민들이 호의적인 관심을 가지는데 달려 있다고 할 수 있다.

이러한 기부금 마련을 위해서는 실무를 담당하고 있는 사서보다는 각 공공도서관의 관장들이 먼저 "모금 매니저"<sup>4)</sup>의 역할을 자처하고 나서야 한다. 왜냐하면 기부금을 마련한다는 것은 결국 후원자를 찾아 그들을 감성적·이성적으로 설득하고, 그들이 계속 도서관에 애정과 관심을 가질 수 있도록 신뢰를 주는 작업이기 때문이다.

2) 비영리단체의 경영, p. 170

3) <도서관계> 2002년 7/8월호, pp. 28 - 33

4) 모금 매니저란 그동안 수동적인 기부문화에 마케팅 개념을 도입해 적극적으로 나서 기부금 유치활동을 하는 사람을 일컫는다. 기부금 유치는 물론 기부자 발굴, 고객 기부자 관리 등의 업무도 맡는다.

지방자치가 정착화 됨에 따라 주민의 요구는 곧 자치행정과 직결되고 있으며, 이제 공공도서관도 이를 받아들이고 수용할 준비를 본격적으로 갖추어야 한다. 공공도서관이 지역사회기관과의 긍정적 상호 보완 관계를 형성하고 지역주민의 적극적 참여 유도를 위해 부단한 노력이 필요한 시점이다.