

공공도서관운영위원회 활성화 방안에 관한 연구: 서울시 구립도서관을 중심으로 A Study on Public library committees

오주환, 중앙대학교 문헌정보학과 대학원, lcky83@hotmail.co.kr
김수진, 중앙대학교 문헌정보학과 대학원, dkssudkim4@naver.com
Joo Hwan, Oh, Graduate School of Library and Information Science, Chung-Ang University
Su Jin, Kim, Graduate School of Library and Information Science, Chung-Ang University

본 연구는 도서관운영위원회의 현황을 살피고, 문제점을 파악하여 발전방안을 제시하는 데 목적을 둔다. 서울시 구립 공공도서관을 중심으로 조례를 비롯한 관련 법제도를 분석하고, 도서관운영위원회 현황을 살펴, 서울 지역 공공도서관 80개관 중 62.5%에 해당하는 50개관에 도서관운영위원회가 운영되고 있음을 파악하였다. 이를 바탕으로 다수 도서관의 도서관운영위원회 위원들과의 인터뷰를 수행하였다. 도서관운영위원회가 형식적으로 운영되고 있으며 영향력도 미약한 것으로 나타났다. 도서관운영위원회의 올바른 운영을 위해서는 제도적 정비와 관련 기관의 적극적인 지원 및 올바른 인식 등이 필요하다.

1. 서론

서구사회에서 근대적 의미의 공공도서관 설립은 시민들의 자발적인 요구가 주요한 동기였으며, 그 바탕에는 도서관위원회가 있었다.

영국 도서관위원회는 1849년 보고서를 통해 공공도서관 설립의 필요성을 역설하고 공공도서관법(The Public Libraries Act of 1850) 제정에 일조하였으며, 최초의 공공도서관 중 하나로 언급되는 미국 보스턴 공공도서관 역시 보스턴 공공도서관 이사회(Board of Trustees)가 먼저 결성되어 도서관 건립을 주도하였다(Whitehill 1956, 27; Harris 1995, 153-154). 미국에서는 1909년까지 38개 주에서 도서관위원회가 생겼다(최달현 1987, 9).

이렇듯 도서관위원회가 중심이 되는 현상은 공공도서관의 발달과정에서 그 이유를 찾을 수 있다. 공공도서관의 모태가

된 회원제 도서관(subscription library) 등은 개인들의 자발적인 모임으로부터 시작되었다. 회원들은 도서관위원회를 통해 그들의 도서관을 스스로 운영하였다(정필모, 오동근 1991, 125; 서혜란 1995, 11).

도서관위원회는 도서의 선택, 목록이나 기타 관리 업무 외에도 사서 임명, 공공도서관 설립 추진, 기존 도서관의 개선 권고, 세금 지원 요청 등 다양한 활동을 하였다(박상균 1991, 98-100; 정필모, 오동근 1991, 133-134; 광철완 2012, 165; Harris 1995, 154).

우리나라는 해방이후 급격한 사회발전으로 인해 정부 주도로 공공도서관 설립이 추진되었고, 도서관운영위원회도 이용자들의 필요에 의해서가 아니라 1987년 개정된 「도서관법」에 의해 조직되었다.

1990년대 지방자치제도가 본격화되고 각 시도마다 도서관 설립이 활발하게 진행되었으며 각 조례에도 ‘도서관운영위원

회'에 대한 내용이 포함되기 시작했으나 실질적으로 활발히 운영되지는 못하였다.

유형승(1992)의 연구에서 253개관 가운데 도서관행정위원회가 있는 곳은 81개관뿐이었고, 공립공공도서관을 대상으로 한 서혜란(1995)의 연구에서도 「도서관 및 독서진흥법」에 규정된 도서관 운영위원회를 설치 운영하는 도서관은 103개중 26개관뿐이었다.

공공도서관은 세금으로 운영된다. 따라서 무엇보다 이용자인 지역 주민의 요구를 충족시키고 지지를 이끌어내는 것이 첫 번째 임무다. 이용자 요구의 파악은 이용자 참여를 통해 가장 효율적으로 달성될 수 있다. 이를 위한 가장 직접적인 방법은 도서관운영위원회로의 참여다(서혜란 1995, 3; 배창섭, 김영석 2009, 21-22). 즉, 도서관운영위원회는 도서관의 방향을 제시하고 필요한 정책 결정에 관여한다는 점에서도 중요하지만, 그 의도 속에 주민 참여를 내포하고 있다(서혜란 1995, 3; Weingand 2001, 22)는 점에서 특히 중요한 것이다.

지방자치제도가 확산되고, 그 일환으로 도서관운영위원회가 법적으로 명문화된 지 20여년이 지났으나 90년대 연구 이후로 후속 연구가 부족한 실정이다.

따라서 본 연구는 도서관운영위원회가 공공도서관이 제 기능을 찾고 발전하는데 중요한 요소라 판단하고 이의 현황을 살피고 문제점을 파악하여 발전방안을 제시하는 것에 목적을 둔다.

2. 이론적 배경

2.1 도서관운영위원회 개념과 기능

지방자치의 개념은 민주주의 실현, 지

역에 알맞은 행정, 자주적 문제 해결 등을 의미한다(신지훈 2003, 8-9). 지방자치는 “지방자치단체, 자치사무, 자주재정, 주민참여, 국가감독의 문제”의 다섯 가지 요소를 포함한다(김영한 2012, 4). 다양한 주민참여 형태 중 간접 참여 방법인 위원회는 지방자치제도의 문제점 해결에 효과적인 방안으로 사료된다(신지훈 2004, 9; 김창선 2005, 7).

위원회는 다수의 참여를 통해 구성되는 합의제 기관이다. 김귀영(2009, 27)은 위원회를 “특정 문제에 대해 서로 다른 의견을 조정하고 사실과 목적에 대해 집단적인 판단을 이끌어내기 위해 복수의 자연인으로 구성되는 합의제 행정기관”으로 정의했다. 즉 위원회는 여러 분야 전문가들의 심도 있는 논의를 통한 합리적 의사결정을 목적으로 한다(신지훈 2003, 19; 배창섭, 김영석 2009, 291). 김창선(2005, 15)은 위원회가 자치단체장의 독주체제, 포퓰리즘, 성장 지향적 정치 등을 견제하는데 효과적인 방안이라 언급하였고, 전영평, 장임숙(2005, 21)은 행정기관과 공직자의 독단을 견찰하고, 대립되는 정책의 올바른 심의와 조정 그리고 위원의 전문성을 행정에 적용하는 역할을 한다고 설명하였다. 지역사회 내 다양한 위원회는 위원회의 제도, 구성, 운영, 효과에 따라서 지역주민의 의도에 부합하거나 혹은 그 반대의 작용을 일으킨다(김귀영 2009, 28). 따라서 박상규(2004, 106-107)는 올바른 위원회 운영을 위해서 “1) 목적·권한·책임의 명확화, 2) 자질 있는 위원의 선정, 3) 위원회 규모의 적절성, 4) 토의주제의 적합한 선정, 5) 적합한 위원회 선정, 6) 위원회 직원(간사)의 선정, 7) 위원의 책임의식 강화, 8) 위원회의 평가”의 필요성을 언급하였다.

이런 맥락에서 도서관운영위원회 또한 일반적 위원회가 가지는 기능, 역할, 철학 등을 공유한다. 도서관운영위원회는 “도서관에서 계층적 구조를 보완하기 위하여 가장 많이 활용되는 위원회”(정동열 2007, 261)로써 자문기관 또는 심의기관의 역할을 수행한다(서혜란 1995, 196). 이진영(2001, 342)은 도서관운영위원회의 역할에 대해 목표설정, 업무의 책임감, 평가와 조언, 홍보와 현황조사, 봉사의 규정(規定) 등을 제시하였다. 배창섭, 김영석(2009, 308)은 효과적인 공공도서관운영위원회 활동을 위해 “많은 정보의 준비, 예산업무의 충분한 이해, 운영에 대한 비판과 대안의 제시, 사명감 가짐, 공공도서관의 중요성 및 필요성 전파” 등이 뒷받침되어야 한다고 하였다.

2.2 도서관운영위원회 법적 연혁

1963년 제정된 「도서관법」에 도서관운영위원회에 대한 내용은 부재했다. 1972년 5월 1일 경남 창녕군이 전국에서 최초로 도서관 관련 조례를 제정하였으나, 「도서관법」과 마찬가지로 도서관운영위원회에 대한 내용이 포함되지 않았다. 1986년 5월 24일 경기도 부천시는 법제상 처음으로 도서관운영위원회 대한 조항을 신설하였다. 그 내용으로는 운영위원회 목적, 위원의 구성, 위원의 업무, 수당 등이다. 뒤이어 1987년 전부 개정된 「도서관법」(제3972호)이 도서관운영위원회 조항을 신설하였다. 「도서관법」 제23조 제2항과 제3항은 각각 도서관운영위원회 목적을 규정하고 도서관운영위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항을 대통령령으로 정한다고 명시하고 있다. 동법 시행령은 도서관운영위원회의 구성,

운영위원회의 직무, 운영위원회 회의 등에 관한 내용을 명시하였다.

1991년 제정된 「도서관진흥법」과 동법 시행령은 이전 「도서관법」과 비교하여 도서관운영위원회와 관련된 내용의 변화를 보인다. 「도서관진흥법」 제23조 제2항은 도서관의 효율적인 운영을 위해 각종 문화시설과의 긴밀한 협조를 위해 도서관운영위원회를 설립, 운영하도록 규정하였다. 동법 시행령에는 위원의 위촉 사항과 도서관운영위원회 심의에 대한 사항이 추가되었다. 이후 1994년 「도서관 및 독서진흥법」은 1991년 「도서관진흥법」의 도서관운영위원회 규정을 그대로 이어받는다.

2007년 개정된 「도서관법」 제30조 제3항은 도서관운영위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항에 대해서 기존 대통령령에서 규정하던 것을 당해 지방자치단체의 조례로 정하는 것으로 변경되었다. 이로 인해 대통령령에 있던 도서관운영위원회 조항은 삭제되었으며, 도서관운영위원회에 대한 구체적 사항은 개별 자치단체 조례로 규정하였다.

3. 도서관운영위원회 사례 분석

3.1 도서관운영위원회 현황

<표 1>에 나타난 도서관 관련 조례 현황은 독서문화진흥조례, 작은도서관 설치 및 운영 조례, 새마을이동도서관 조례, 장난감도서관 조례, 기적의 도서관 조례 등의 명칭을 사용한 것은 제외하고 ‘도서관 설치 및 운영 관리 조례’만을 선정하여 분석한 결과이다. 전국 228개 기초자치단체 중에는 185개가, 서울지역 25개 기초자치단체 중에는 24개가 도서관 관련 조

<표 1> 도서관 관련 조례 제정 현황

		전국	서울
		(228개 기초자치단체 기준)	(25개 기초자치단체 기준)
도서관 관련 조례 제정	유	185개(81.14%)	24개(96%)
	무	43개(18.86%)	1개(4%)
도서관운영위원회 조항	유	170개(74.56%)	24개(96%)
	무	58개(25.44%)	1개(4%)

<표 2> 도서관운영위원회 현황

		전국	서울
		(759개관 기준)	(101개관 기준)
운영위원회 구성 현황	있음	532(70.09%)	74(73.27%)
	없음	227(29.91%)	27(26.73%)
개최빈도	연 1회 이상	492(64.82%)	68(67.33%)
	없음	267(35.18%)	33(32.67%)
정책반영 실적 유무	실적 있음	429(56.52%)	64(63.37%)
	실적 없음	330(43.48%)	37(36.63%)

<표 3> 서울특별시 자치단체 소속 공공도서관운영위원회 현황

		서울 지자체 소속 공공도서관 (80개관 기준)
		있음
운영위원회 구성 현황	구성 협의 중	5(6.25%)
	구성 예정(2013년 하반기)	3(3.75%)
	없음	19(23.75%)
	미응답	3(3.75%)

례를 제정하였다. 전국에서 도서관 관련 조례가 제정된 185개 중 15개에서 도서관운영위원회 관련 조항이 없는 것으로 나타났다. 서울지역 24개 기초자치단체의 조례에는 모두 도서관운영위원회 조항을 포함하고 있었다.

<표 2>의 도서관운영위원회 현황은 문화체육관광부 연구보고서인 「2012 전국 도서관 운영평가 결과보고서」에 공공도서관 평가항목 중 ‘도서관 운영위원회 구성 및 실적’ 대한 평가 결과를 참고하였다. 평가 대상은 전국 공공도서관 759개관이다. 평가척도는 운영위원회 구성, 운

영위원회 심의·건의 사항의 정책 반영, 회의 개최 여부 3가지 항목이다.

<표 2>를 살펴보면 전국 759개의 공공도서관 중에서 운영위원회가 구성되어 있는 도서관은 532개관으로 약 70.09%에 해당한다. 운영위원회가 있는 532개의 도서관 중 40개관은 매해 회의를 개최하지 않으며, 103개관은 정책반영 실적이 없는 것으로 나타났다.

서울지역에서는 101개의 도서관 중에서 약 73.27%인 74개관이 도서관 운영위원회를 운영하고 있으나, 이 중 6개관은 매해 운영위원회를 개최하지 못하고 있

고, 10개관은 정책 반영 실적이 없는 것을 알 수 있다.

<표 3>은 서울시특별시 산하 기초자치단체 소속 공공도서관을 대상으로 연구자가 전화와 이메일을 통해 2013년 7월30일부터 8월6일까지 일주일간 수집한 자료다. 조사대상 공공도서관 80개관 중 미응답 3개관을 제외하고 도서관운영위원회를 운영하고 있는 도서관은 50개관으로 나타났다. 5개관은 현재 자치단체와 운영위원회를 구성 협의 중이었다. 이 중 1개관은 2012년까지 위원회를 운영하다가 현재 재구성 문제로 협의 중인 것으로 나타났다. 한편, 2013년 하반기 구성 예정이라고 밝힌 도서관은 3개관이었다. 청소년센터 안에 도서관이 운영되는 A도서관은 별도의 도서관운영위원회가 구성되어있지는 않으나 청소년센터위원회가 실질적 역할을 하고 있다고 응답하였다. 이 도서관도 도서관운영위원회가 구성되어 있지 않은 곳으로 포함시켰다.

조사대상 도서관 중, 운영주체가 다른 각각의 도서관들은 운영위원회도 각각 두고 있었지만, 자치구별 운영주체가 동일한 도서관들은 대체적으로 1개의 운영위원회로 통합되어 운영되고 있었다.

3.2 도서관운영위원 인터뷰

도서관운영위원회 운영의 실질적 문제점을 파악하기 위해 도서관운영위원과의 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰는 도서관운영위원회 위원으로 활동 중인 3명을 섭외하여 진행하였다. 인터뷰 결과를 바탕으로 실제 도서관운영위원회가 어떠한 목적을 가지고 있으며, 어떠한 기능을 수행하는지 분석하였다.

도서관운영위원회의 목적에 관하여 살

펴보면, 운영위원들은 도서관운영위원회의 제도적 목적이 법제상 명확하게 규정되고 있으나 실제 참석 위원들이 생각하는 목적과 추구하는 기대치는 위원의 소속에 따라 다를 것이라고 보았다. 따라서 참석 인원 에 따라 상충되는 목적은 운영위원회가 합의점에 도달하는 데 어려움을 줄 것으로 예상된다. 반대로 운영위원회가 가지는 다양한 시각은 목적에 도달할 수 있는 다양한 방법을 가질 수 있다는 점에서 긍정적인 효과가 있다고 볼 수도 있다. 또한 구체적인 목적이 없거나, 운영위원회에서 꼭 다루어야 하는 점들에 대한 규정사항이 없는 경우도 있다. 결국 명확한 지침의 부재, 목적의 불분명성은 회의가 누구에 의해, 어떻게 주도되느냐에 따라서 회의 목적의 변화를 초래할 수 있다.

“도서관운영위원회의 목적이 명확하지 않은 것은 도서관운영위원회 참여하고 있는 많은 주체들이 위원회가 어떤 목적과 어떤 필요성으로 모이는지에 대해 다들 다른 생각들을 가지고 있기 때문이다 [...] 대부분 그렇다. 모든 사람이 그런 것은 아니다.” (도서관운영위원 A)

“도서관운영위원은 공무원, 주민, 전문가 등 각자의 위치에 따라 생각하는 것이 다 다르다.” (도서관운영위원 B)

“도서관운영위원회는 회의 안건에 대한 가이드라인이 필요하다. 회의내용과 관련된 세부적인 지침이 있어야 한다. [...] 누군가의 목적에 따라서 회의안건이 달라질 수 있다.” (도서관운영위원 C)

도서관운영위원회의 기능에 대해서는 단순히 자문과 후원 기능만을 수행한다고

언급하였다. 또한 실질적으로 운영위원회의 운영이 형식적으로 이루어지기 때문에 자문이나 심의 기능마저도 유명무실한 점이 없지 않다고 하였다. 올바른 심의, 자문을 수행하기 위해서는 도서관운영위원회의 명확한 역할, 기능이 규정되어야 하고, 이에 따라서 운영위원회가 조직, 운영되어야 한다.

“도서관운영위원회는 실질적으로 그냥 심의기구, 자문기구이다. 대부분 심의 자문기구는 형식적이다. 의결권이 없다. 심의를 한 내용과 그것을 얼마나 귀담아 듣고 반영하는가는 전혀 다른 문제이다.” (도서관운영위원 A)

“도서관측에서 정해 놓은 것을 인정, 추인하는 정도이다. 형식적이다.” (도서관운영위원 B)

“어떤 형태나 규칙 없이 도서관이 생각하는 방향에 따라서 회의가 진행된다.” (도서관운영위원 C)

즉 도서관 운영위원회는 「도서관법」과 자치단체 조례상에 나타난 목적과 기능을 적절하게 수행하지 못하는 것으로 짐작된다. 따라서 이를 해결하기 위해서 도서관운영위원회의 위상강화가 필요하다. 또한 합의제 기관으로서 목적에 도달하기 위한 회의의 중요성이 강조된다. 회의에서 논의된 사항이 영향력을 미치기 위해서는 도서관운영위원회에 의결권이 주어져야 한다. 그리고 적절한 운영위원의 선정은 도서관운영위원회의 역할을 강화하는데 도움이 될 것이다.

“기본적으로 도서관운영위원회에서 심의하는 것들이 실제 정책에 어느 정도 영향력을 끼쳐야 한다. 이것이 없으면 여기서 논의한 것들이 공염불이 되기 쉽다. 그래서 의결권이 있어야 한다.” (도서관운영위원 A)

“외부 인사들로 구성되어서 도서관 내부 일을 심의한다는 것도 위험한 소지가 있지만, 회의에 있어서 꼭 다뤄야 하는 규정들이 필요하다. [...] 또한 형식적인 운영위원회가 아니라 영향력을 미치는 의결권을 가져야 한다.” (도서관운영위원 C)

“도서관운영위원회 위원은 도서관을 사랑하는 사람이 하는 것이 좋다.” (도서관운영위원 B)

이렇듯 도서관운영위원회는 운영상의 문제점을 드러내고 있다. 따라서 근거가 되는 법과 조례를 개정하여 권한을 강화하고, 도서관운영위원회에 대한 문화 및 인식도 변화하여야 한다. 이에 수반하여 운영위원의 적절한 역할 위해 그들을 대상으로 하는 교육도 이루어져야 한다.

4. 결론 및 제언

이상에서 본 연구는 도서관운영위원회 현황과 역할에 대하여 알아보았다. 법적으로 명시되어 있는 도서관 관련 조례가 없는 자치단체도 있고, 조례가 있더라도 도서관운영위원회에 대한 조항이 포함되어 있지 않은 자치단체도 있었다. 또한 조례에 명시되어 있어도 실제로는 도서관운영위원회를 구성하고 있지 않은 곳도 있었다. 전국의 공공도서관의 약 29.91%와 서울지역 공공도서관의 약 26.73%가 도서관운영위원회를 운영하지 않는 것으로 나타났다. 서울특별시 자치단체 소속 공공도서관 중에서는 33.75%가 도서관운영위원회를 운영하지 않고 있었다. 또한 도서관운영위원회의 운영상 문제점으로는 형식적으로 운영되는 점과 도서관운영위원회의 영향력이 미약한 점 등을 들 수 있다. 따라서 도서관운영위원회의 효과적 운영을 위해 운영위원회의 제도적 정비와

자치단체, 도서관, 도서관운영위원회 모두 적극적인 태도가 필요하고 도서관운영위원회에 대한 올바른 인식이 요구된다.

향후 도서관운영위원회의 제도적 측면과 현장에서 운영되는 자세한 현황에 대하여 조사가 필요하다. 또한 도서관운영위원회의 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 재조명하고, 그에 따른 합리적인 발전방안을 제시하는 추가 연구가 이루어져야겠다.

참고문헌

곽철완. 2012. 『도서관의 역사』. 서울: 조은 글터.

김귀영. 2009. 지방정부 위원회제도 개선방안: 서울시 위원회를 중심으로. 『한국정책분석평가학회 학술대회발표논문집』, 25-50.

김창선. 2005. 『지방자치단체의 위원회제도 개선방안에 관한 연구: 6대광역시 및 울산광역시 위원회를 중심으로』. 석사학위논문. 울산대학교 정책대학원.

김영한. 2012. 『주민참여 증진을 위한 주민자치위원회 활성화방안에 관한 연구: 서울특별시 동대문구를 중심으로』. 석사학위논문. 서울시립대학교 도시과학대학원 행정학과.

남태우. 2011. 『도서관론』. 대구: 태일사.

도서관연구소. 2012. 『기초자치단체 도서관 관조례운영 개선방안안연구』, 서울: 국립중앙도서관.

도서관정보정책위원회, 문화체육관광부. 2013. 『2012 전국도서관 운영평가 결과보고서』, 서울: 문화체육관광부.

박상규. 2004. 『조직관리론』, 서울: 한울출

판사.

박상균. 1991. 『세계도서관학사상사』. 서울: 민족문화사.

배창섭, 김영석. 2009. 도서관전문가의 관련위원회 참여와 도서관 정책제언 활동을 통한 도서관 발전 방안 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 40(4): 287-309.

서혜란. 1995. 한국의 공공도서관 운영에 대한 주민참여 현황과 활성화 전략. 『한국도서관·정보학회지』, 22: 171-203.

신방윤. 2004. 『기초지방자치단체 각종위원회운영에 관한 개선방안: 전라남도 완도군청을 중심으로』. 석사학위논문. 목포대학교 경영행정대학원.

신지훈. 2003. 『지방자치단체의 사회복지관련위원회 운영현황과 개선방안에 관한 연구: 충청남도과 공주시를 중심으로』. 석사학위논문. 공주대학교 대학원 사회복지학과.

유형승. 1994. 『우리나라 공공도서관 행정위원회에 관한 연구』. 박사학위논문. 연세대학교 대학원 문헌정보학과.

이진영. 2001. 『공공도서관 운영론』, 서울: 아세아문화사.

전영평, 장임숙. 2005. 지방정부위원회 운영의 비판적 고찰. 『한국행정논집』, 17(1): 241-271.

정동열. 2007. 『도서관경영론』, 서울: 한국도서관협회.

정필모, 오동근. 1991. 『도서관문화사』. 서울: 구미무역출판부.

최달현. 1987. 公共圖書館法 研究: 韓國, 日本, 美國, 英國을 中心으로. 『경북대학교 논문집』, 6: 131-155.

함미경. 2003. 『참여자치를 위한 주민자치위원회의 활성화 방안에 관한 연구』. 석사학위논문. 서울여자대학교 대학원 행정학과.

- Darlene E. Weingand. 2001. *Administration of the Small Public Library*. Chicago: American Library Association.
- Michael H. Harris. 1995. *History of Libraries of the Western World*. Metuchen, N.J.: Scarecrow Press.
- Walter Muir Whitehill. 1956. *Boston Public Library: A Centennial History*. Cambridge: Harvard University Press.

[관련 법령]

- 『도서관법』
『도서관법 시행령』

[관련 사이트]

- 국가도서관통계시스템
<http://www.libsta.go.kr/index.do>
- 법제처
<http://www.moleg.go.kr/main.html>
- 자치법규정보시스템
<http://www.elis.go.kr/>