

지방자치행정기관의 시민참여제도에 기초한 공공도서관의 주민참여프로그램에 관한 연구*

A Study on the Citizen Participation Program of Korean Public Library Based on the Citizen Participation Programs of Local Government Administration

정 종 기(Jong-Kee Jung)**

< 목 차 >

- | | |
|--|--------------------------------|
| I. 서론 | III. 공공도서관의 주민참여프로그램에 관한 실태 분석 |
| 1. 연구의 필요성과 목적 | 1. 조사 설계 |
| 2. 연구의 방법 및 제한점 | 2. 데이터 분석 |
| II. 지방자치행정기관의 시민참여제도와 공공도서관의 주민참여프로그램 | 3. 분석 결과 |
| 1. 공공기관의 시민참여 | IV. 공공도서관 주민참여프로그램의 활성화 전략 |
| 2. 지방자치행정기관의 시민참여제도에 기초한 공공도서관의 주민참여프로그램 | V. 결론 및 제언 |

초 록

폭넓은 지식과 정보의 열린공간에서 시민들은 지식과 정보의 수준이 높아지고 중앙집권적 행정구도에서 지방분권적 자치행정으로 행정권한의 패러다임이 바뀜에 따라 사회 각 분야에서 직·간접적으로 공공기관에 참여하려는 시민들이 증가하고 그 참여방법도 다양해지고 있다. 본 연구는 지방자치행정기관에서 시행하고 있는 시민참여제도를 공공도서관의 주민참여측면에서 고찰하였고 지방자치행정기관의 다양한 시민참여제도를 공공도서관의 효율적 경영을 위한 주민참여프로그램으로 응용하여 보았다. 또한 이와 같은 공공도서관 주민참여프로그램들의 실태를 조사·분석한 후, 주민참여프로그램의 활성화 전략을 제시하였다.

키워드: 공공도서관, 공공도서관 경영, 주민참여, 주민참여프로그램

ABSTRACT

As the citizens have the high level of knowledge and information in this society, they tend to participate the local government administration in various methods. The purpose of this study is to review the citizen participation programs which have been applied in local government administration, to determine the appropriate citizen participation programs for public libraries, to survey the Korean public libraries' citizen participation programs through the questionnaires which have been developed and analyze the data, and to propose the success strategy of citizen participation programs in the public libraries. Also, tips for the efficient and dynamic public library administration by the citizen participation programs were provided based on inadequacies and other findings revealed through this study.

Keywords: Public Library, Public Library Administration, Citizen Participation Program

* 이 논문은 2008학년도 경성대학교 학술연구비지원에 의하여 연구되었음.

** 경성대학교 문과대학 문헌정보학과 전임강사(ds2hfs@ks.ac.kr)

• 접수일: 2008년 5월 23일 • 최초심사일: 2008년 5월 26일 • 최종심사일: 2008년 6월 21일

I. 서론

1. 연구의 필요성과 목적

지식과 정보가 사회와 개인의 발전에 있어서 원동력이 되고 있는 열린 지식정보사회에서 시민들은 지식과 정보의 수준이 향상됨으로 인해 사회 각 분야에 직접 참여하려는 경향이 강해지고 그 참여방법도 다양해지고 있다. 공공서비스의 이용자, 즉 지역주민이 해당 지역의 공공기관에 직·간접적으로 공공서비스의 수혜대상자이면서 동시에 공공서비스의 수준과 이행방법에 있어서 주도적으로 참여하려는 경향이 공공도서관분야에서도 예외가 아닐 수 없다.

지역주민들의 지식과 정보에 대한 수준이 높아지고 취미나 관심사항이 다양해짐에 따라, 평생교육의 기회 획득, 지적 욕구의 충족 및 문화공간을 활용하고자 하는 주민의 요구가 증가하게 되었다. 지역의 공공도서관은 보다 적극적이고 능동적으로 주민들의 기대에 부응하여야 하며 지역주민의 공공도서관 경영 참여에 대한 관심도 증가하게 되었다. 이와 같은 주민의 다양한 권리와 욕구를 충족시키기 위한 공공도서관의 역할은 '도서관법'¹⁾ 제28조에 잘 반영되어 있다. 이 법에 의하면, 정보 및 문화, 교육센터로서 수행하여야 할 공공도서관의 기능으로 첫째, 자료의 수집·정리·보존 및 공중에 이용을 제공한다. 둘째, 공중에 필요한 정보의 제공 및 지방행정에 필요한 정보를 제공한다. 셋째, 독서의 생활화를 위한 계획을 수립하여 실시한다. 넷째, 강연회·전시회·독서회·문화행사 및 평생교육 관련 행사를 주최 또는 장려한다. 다섯째, 다른 도서관과의 긴밀한 협력 및 자료의 상호대차를 제공한다. 여섯째, 지역 특성에 따른 분관 등을 설립 및 육성한다. 일곱째, 그 밖에 공공도서관으로서의 기능수행에 필요한 업무 수행 등을 명시하고 있다.

그러나 급변하는 지식정보사회에서 다양한 지역주민의 요구에 부응하여 적시에 적합한 도서관 서비스를 제공하기 위한 도서관정책을 수립하고 수행하기가 어렵게 되었다. 그러므로 공공도서관은 지역사회의 특성에 따라 해당 지역주민의 사회적, 문화적, 교육적 요구를 다양한 방법으로 조사, 수집, 분석하여 도서관 경영에 반영함과 아울러 도서관 주도의 경영패턴에서 탈피하여 이용자 및 지역주민이 도서관 경영에 역동적으로 참여할 수 있게 하는 경영전략이 필요하게 되었다.

이에 따른 공공도서관의 주민참여프로그램과 관련된 학술적 연구로는 서혜란²⁾의 '한국 공공도서관 운영에 대한 주민참여 현황과 활성화 전략에 관한 연구'가 있다. 이 연구에서 서혜란은 공공도서관의 운영위원회에 대한 주민의 참여와 운영 실태를 조사 분석하고 운영위원회의 활성화 전략을 제시하였으며, 이상복³⁾은 행정서비스헌장제도에 기초한 도서관서비스헌장제도에 대한 이론적 토

1) 도서관법 [일부개정 2006. 12. 20, 법률 8069호], 법제처 홈페이지, <<http://www.moleg.go.kr/main/main.do>> [인용 2008. 5. 10].

2) 서혜란, "한국의 공공도서관 운영에 대한 주민참여: 현황과 활성화 전략," 한국도서관정보학회지, 제22권(1995), p.175.

대를 제시하였고, 자원봉사에 대한 연구로서 설문원의 논문⁴⁾과 오동근·김인식의 논문⁵⁾ 김인식·오동근의 논문⁶⁾ 그리고 오동근의 논문⁷⁾은 공공도서관의 자원봉사제도에 대한 실태 분석 및 외부인적자원의 자원봉사와 재정적 후원활동에 대한 미국의 사례소개를 주로 다루고 있다. 하지만 지방자치행정기관에서 적용해오고 있는 전반적인 시민참여제도들에 기초하여 공공도서관에 적용할 수 있는 주민참여프로그램들을 제시하는 연구는 이루어진 바가 없다.

따라서 본 연구의 목적은 지방자치행정기관에서 시행하고 있는 다양한 시민참여제도들을 공공도서관의 주민참여측면에서 고찰하여, 공공도서관의 효율적 경영을 위하여 응용해 본다. 또한 이와 같이 선정된 공공도서관의 주민참여프로그램들을 대상으로 공공도서관의 주민참여프로그램 실태를 조사, 분석함으로써 공공도서관 주민참여프로그램의 활성화 전략을 제시하는 것이다.

2. 연구의 방법 및 제한점

본 연구의 방법은 지방자치행정기관에서 시행하고 있는 시민참여제도들을 토대로 공공도서관에 적용할 수 있는 주민참여프로그램을 선정하고 선정된 참여프로그램을 기반으로 공공도서관의 주민참여프로그램 실태를 조사·분석하여 주민참여프로그램의 활성화 전략을 제시하는 연구이다.

이와 같은 연구의 목적을 수행하기 위하여 지방자치행정기관에서 시행하고 있는 시민참여제도를 문헌조사를 통해 수집하고 이 가운데 행정서비스현장제도, 시민평가제도, 정책고객관리제도, 설문제도, 모니터제도, 공청회제도, 주민참여예산제도, 주민고충처리제도, ombudsman제도, 주민제안제도, 자원봉사제도, 자문위원회제도로 범위를 제한하였다. 선정된 주민참여프로그램들에 대한 실태분석을 위하여 전국 564개 공공도서관 전수에 대한 실태조사를 하여야 하나 564개 공공도서관 중 16개 광역시·도별로 3개씩 무작위로 48개 공공도서관을 추출하였으며, 총 48개 공공도서관 중 질문지를 배포하고 회수한 42개 공공도서관을 조사대상으로 제한하였다.

3) 이상복, “도서관서비스현장에 관한 이론적 연구,” 한국문헌정보학회지, 제40권, 제4호(2006), pp.287-305.

4) 설문원, “공공도서관의 자원봉사 활용실태 및 관리모델 연구,” 한국문헌정보학회지, 제35권, 제2호(2002), pp.233-258; 설문원, 장효진, “도서관 자원봉사 실태조사 및 봉사표준모델 개발,” 도서관문화, 제42권, 제6호(2001), pp.8-61.

5) 오동근, 김인식, “공공도서관의 기부현황과 그 개선방안에 관한 연구: 특히 대구광역시 공공도서관을 중심으로,” 한국문헌정보학회지, 제37권, 제2호(2003), pp.207-252.

6) 김인식, 오동근, “대구지역 공공도서관 자원봉사자의 행동요인 분석,” 정보관리학회지, 제22권, 제2호(2005), pp.185-204.

7) 오동근, “공공도서관의 외부인적자원 활용에 관한 연구: 특히 미국 LA 및 인근지역 공공도서관의 사례를 중심으로,” 한국도서관정보학회지, 제39권, 제1호(2008), pp.73-97.

II. 지방자치행정기관의 시민참여제도와 공공도서관의 주민참여프로그램

1. 공공기관의 시민참여

공공기관의 경영에 있어서 시민참여는 민주주의 실현의 당연한 귀결이라고 할 수 있다. 시민참여와 관련하여 학자들의 개념정의를 살펴보면, 이승종⁸⁾은 주민참여를 정책과 직접적인 이해관계가 있는 주민들이 정책결정과 집행과정에 참여하는 것이고, 시민참여는 직접적인 이해관계가 없는 자치주권자인 일반 시민들이 정책과정에 능동적으로 참여하여 자신의 의견을 투입하는 과정으로 정의하였으며, 김병준⁹⁾은 지방자치에 있어 시민참여는 통상 “정책과정에 영향을 미치기 위해 행해지는 시민의 행위”로 정의하였다. 시민참여의 개념에 대해서는 여러 가지 논의가 있으나 일반적으로 ‘입법부와 행정부, 사법부를 포함하는 제 정부 및 지방자치단체의 구성원인 공직자의 의사결정에 영향을 미치고자하는 일반시민의 비폭력적 정책행위’라고 할 수 있다.

공공도서관과 관련하여 서혜란¹⁰⁾은 주민참여를 공공도서관 운영에 관련된 의사결정과정에 영향을 미치기 위해 비전문가인 지역사회주민들이 개입하여 권한을 행사하는 일련의 행위라고 정의하고 있다. 따라서 공공기관의 주민참여는 지역사회 주민들이 그들에게 관련되거나 영향을 준다고 생각되는 정책 결정 또는 각종 경영 행위에 관여하는 행위라고 정의할 수 있다.

시민참여의 필요성을 시민참여의 순기능 측면에서 요약하면,¹¹⁾ 첫째로, 창의적인 행정행위의 개발이다. 이러한 행위를 위하여 참신한 아이디어가 필요하다. 평범한 사람은 자기와 관련된 일에 대하여 제 3자적인 입장에 있는 행정 담당자보다 훨씬 잘 알고 판단도 잘 한다는 것이다. 따라서 권외에서 참여하는 참여자는 권내에서 종사하는 조직원보다 더 나은 아이디어를 창출해 낼 수 있다는 견해이다. 둘째로 조직원은 물론 시민들이 조직 경영에 직접 참여함으로써 공적인 여러 가지 문제를 이해하게 하고 폭넓은 관용과 긍정적인 수용을 가능하게 한다. 조직원도 경영 업무를 직접 체험함으로써 조직 목적 달성에 적극적이고 동조적인 협력을 증대시킬 수 있다. 셋째로 참여는 이해관계자들의 갈등을 완화시키거나 해소시켜 주는 역할을 한다. 어떤 정책이나 프로그램도 모든 사람에게 다 좋을 수는 없다. 이익을 보는 사람이 있는가 하면 손해를 보는 사람도 있다. 이러한 이해중심의 갈등들이 참여를 통해 조정될 가능성이 높다. 불이익을 받는 사람도 불가피성을 이해할 수 있다. 넷째로 경영 업무 집행의 효율성을 높일 수 있다. 어떤 사람이나 일방적인 지시에 의해 업무를

8) 이승종, 민주정치와 시민참여(서울 : 삼영, 1995), p.56.

9) 김병준, 한국지방자치론(서울 : 법문사, 1998), p.441.

10) 서혜란, “한국의 공공도서관 운영에 대한 주민참여: 현황과 활성화 전략,” 한국도서관정보학회지, 제22권(1995), p.175.

11) 하혜수, 양기용, “경기도 지방정부에 대한 주민참여 활성화를 위한 제도적 연구,” 자치행정연구, 경기개발연구원 (1997), pp.10-16.

집행할 때보다 자기가 직접 참여한 정책이나 프로그램에 더욱 많은 열성을 기울인다는 사실이다. 따라서 참여를 통하여 집행된 정책이나 프로그램은 그렇지 않은 것보다 훨씬 효율성이 높다.

2. 지방자치행정기관의 시민참여제도에 기초한 공공도서관의 주민참여프로그램

지방자치행정기관에서 시행하고 있는 다양한 시민참여제도¹²⁾ 가운데 조례에 의해 법률적 구속력을 가지는 제도에는 주민소환제도, 주민감사청구제도가 있다. 본 연구에서는 이와 같은 시민참여 제도들을 제외하고 공공도서관의 측면에서 공공도서관의 경영 개선을 위하여 응용할 수 있는 제도로 행정서비스헌장제도, 시민평가제도, 주민고충처리제도, 공청회, 옴부즈만제도, 모니터링제도, 자문위원회제도, 정책고객관리제도, 주민참여예산제도, 주민제안제도, 자원봉사제도, 설문제도 등으로 범위를 한정하였으며 이 제도들에 대한 취지, 적용 사례를 언론 보도내용과 학술적 연구들을 중심으로 살펴보고 공공도서관에 적용할 수 있는 주민참여프로그램들을 제시하고자 한다.

가. 행정서비스헌장제도¹³⁾

행정서비스헌장제도는 시민들에게 행정서비스의 내용과 수준, 그리고 제공방법을 제시하고 시민 만족도를 측정하여 이를 이행하지 못하였을 경우에는 시정조치와 보상을 약속하는 제도적 장치이다. 시민헌장은 행정의 시민에 대한 약속이라는 점에서 계약적인 성격을 지니며 구체적이고 명시적인 조건과 내용을 포함하고 불이행 시 제재조치를 명문화한다는 점에서 이행 가능성이 큰 수단이다.

인천광역시 중앙도서관¹⁴⁾은 2006년 행정자치부가 전국 16개 시·도 118개 공공기관을 대상으로 실시한 '2006 행정서비스헌장' 평가에서 공공도서관으로 유일하게 우수기관으로 선정돼 행정자치부장관상을 수상하였다. 중앙도서관측은 장애인 도서 택배 서비스, 서비스행정을 위한 학습동아리 운영, 경인지방노동청 등 외부기관과 협력체제를 통한 취업정보 등 각종 정보제공 등의 서비스를 도서관서비스헌장에 포함하고 있다.

이상복의 논문¹⁵⁾에 의하면 공공도서관에서도 행정서비스헌장제도의 영향을 받아 대부분 도서관 서비스헌장을 제정하고 있다. 그러나 제도가 갖는 본질적 의미와 취지에 대한 이해 부족과 상위기관의 지시에 부합한 맹목적 실행, 그리고 사전준비 및 연구부족 등의 원인으로 제도의 성과와 실효성에 의문을 갖게 하고 있다.

12) 조경호, 박재홍, 시민참여와 지방자치 경영혁신(서울 : 국민대학교출판부, 2006), p.36. 재인용.

13) 김희경, 이경호, "행정서비스헌장제도의 운영실태와 성과요인 분석," 한국행정학회·서울행정학회·한국거버넌스학회 2006년도 하계공동학술대회 발표논문집(2006), pp.1031-1050.

14) 연합뉴스 2007년 3월 26일자 보도내용,

<<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0001585312>>
[인용 2008. 4. 20].

15) 이상복, "도서관서비스헌장에 관한 이론적 연구," 한국문헌정보학회지, 제40권, 제4호(2006), p.304.

본 연구에서는 도서관서비스현장이 제정되어 시행하고 있는지 여부와 도서관서비스현장을 공개하고 있는지를 홈페이지를 방문하여 확인하였다. 도서관서비스현장이 제정되어 시행하고 있다하더라도 홈페이지에 공개하지 않을 경우에는 도서관서비스현장제도가 실질적으로 시행되고 있다고 보기 어렵다. 왜냐 하면, 이 제도는 공공도서관이 서비스의 내용과 수준, 그리고 이행 방법을 주민들에게 공개하고 주민들과 약속하는 제도이며 공공도서관이 이 제도를 시행하고 있다면 주민들에게 널리 홍보할 수 있는 방법은 도서관 홈페이지를 통한 공개이기 때문이다. 더불어 홈페이지에 공개하고 있다면 접근도가 어느 정도인지를 알아보기 위하여 클릭수를 기준으로 조사하였다.

나. 시민평가제도

시민평가제도는 공공기관이 제공하는 행정서비스에 대하여 시민으로 하여금 행정서비스 활동 전반이나 특정서비스영역에 있어서 활동을 평가하게끔 하는 제도를 말한다.

서울특별시 동대문구청¹⁶⁾에서는 깨끗한 도시환경 관리를 위해 시민이 참여한 환경순찰 평가제를 실시하였다. 시민이 참여한 환경순찰평가제 실시는 행정의 효율성을 제고하고 조직의 경쟁력 제고를 위해서다. 환경순찰 평가요원은 동대문구에 거주하고 20세 이상 60세 이하의 자로서 직능단체·시민단체에서 활동 중인 자, 동대문구 자원봉사센터에 등록된 자 중 환경순찰 평가업무에 관심이 있는 자를 모집하여 선발하며 평가 요원은 동대문구에서 실시한 상·하반기 환경순찰 평가시 현장 확인 등을 통하여 동별 순찰 사항에 대하여 평가한다.

공공도서관에서는 도서관의 서비스에 대한 고객의 만족도 평가에 주민이 참여할 수 있는데, 이와 관련한 학술적 연구로 유병장¹⁷⁾은 ‘고객 만족을 위한 공공도서관 평가지표에 관한 고찰’이라는 연구에서 서비스 기관인 공공도서관의 존립근거는 고객들의 도서관에 대한 요구와 기대이며 공공도서관이 지속적으로 지역사회와 고객들로부터 필요성을 얻기 위해서는 많은 노력이 요구되고 있다고 주장하고 고객지향적인 행정서비스를 공급하기 위한 방안으로 제정된 행정서비스현장제를 공공도서관과 연계하여 살펴보고, 문화관광부에서 시행하고 있는 문화기반시설 관리운영평가와 경기도의 공공도서관 평가 분석, 서울시의 시민만족도 조사 등 공공도서관 평가에서 제시된 지표를 분석한 후 공공도서관 평가에 필요한 기초 자료를 제시하고 있다.

위와 같은 공공도서관 서비스에 대한 평가지표와 평가체계를 활용하여 단위 공공도서관에서는 관할지역의 주민가운데 일정기준의 자격, 즉, 적합한 연령, 직능단체와 시민단체에서 활동 중인 자, 공공도서관 자원봉사에 활동 중인 자, 도서관 업무에 관심이 있는 자 중에서 선별하여 도서관직원

16) 2006년 1월 26일자 연합뉴스 보도자료,

<<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=098&aid=0000106617>>
[인용 2008. 5. 11].

17) 유병장, “고객만족을 위한 공공도서관 평가지표에 관한 고찰,” 한국도서관·정보학회, 제35권, 제3호(2004), pp.321-339.

과 함께 도서관서비스 평가에 참여할 수 있다.

다. 주민고충처리제도와 ombudsman제도

주민고충처리제도와 ombudsman제도는 공무원의 위법, 부당한 행위로 말미암아 권리의 침해를 받은 시민이 제기하는 민원과 불평을 조사하여 관계기관에 시정을 권고함으로써 국민의 권리를 구제하는 제도이다.

고충민원에 대해서는 민원사무처리에 관한 법률 시행령¹⁸⁾ 제2조에 고충민원을 1. 행정기관의 위법, 부당한 처분이나 부작위 등으로 인하여 권리, 이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 해결요구 2. 행정기관의 소극적인 행정행위나 부작위로 인하여 불편 또는 부담이 되는 사항의 해소요청 3. 불합리한 행정제도, 법령, 시책 등으로 인하여 권리, 이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 시정요구 4. 기타 행정과 관련한 권리, 이익의 침해나 부당한 대우에 관한 시정요구라고 정의하고 있다.

주민들의 불편과 불만을 먼저 수렴하기 위한 제도로써 경남 남해군의 적용사례¹⁹⁾를 살펴보면, 남해군은 '고객만족 ombudsman 제도'를 시행하여 민원 처리시 민원에 대한 무관심과 전화 응대시 발생하는 직원들의 불친절 등의 미흡한 부분을 해소하고 주민이 원하는 행정서비스를 제공하기 위해 이 제도를 실시하고 있다. 또한 남해군에서는 연중 2회 직원들의 전화응대 실태조사를 전문 용역기관에 의뢰하여 솔선수범한 직원에게 표창과 함께 인센티브를 제공하고 있다.

공공도서관의 위법, 부당한 처분이나 부작위 등으로 인하여 권리, 이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항에 대해 주민들이 불편해소를 적극적으로 요구할 수 있도록 도서관의 서비스, 전화 응대, 도서관 직원의 친절도 조사를 위해 전문 용역기관에 의뢰하거나 선정된 주민들이 공공도서관의 서비스를 실제로 체험하고 평가하게 함으로써 공공도서관의 서비스 질을 향상시킬 수 있으며 지역주민들로 하여금 공공도서관의 업무에 관심을 갖게 할 필요가 있다.

라. 일일명예시장제

지방자치행정기관의 문턱을 낮추고 시민들에게 다가가기 위한 적극적인 시민참여제도의 일종으로 시민이 직접 도서관의 최고 의사결정권자라는 역할을 일일 체험해보는 제도를 말한다.

경상남도 밀양시²⁰⁾에서 2006년도에 시행한 일일명예시장제도를 살펴보면, 일일명예시장 모집

18) 민원사무처리에 관한 법률 시행령 [일부개정 2008. 2. 29, 대통령령 20741호], 법제처 홈페이지, <<http://www.moleg.go.kr/main/main.do>> [인용 2008. 5. 2].

19) 경남 남해군의 고객만족 ombudsman 제도의 운영에 관한 뉴시스(news) 보도내용(2006. 7. 24일자), <<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0000137889>> [인용 2008. 5. 8].

20) 경남 밀양시 일일명예시장제도에 대한 연합뉴스 TV 보도내용(2006. 9. 8일자), 연합뉴스홈페이지, <http://www.ytn.co.kr/_ln/0103_200609080802216762> [인용 2008. 5. 13].

공고를 하고 명예시장에 지원한 사람 중 지역 유지나 단체장을 제외한 시민 16명을 ‘일일명예시장’으로 선정하였다. 시청 홈페이지를 통해 명예시장에 지원한 명예시장은 업무보고를 시작으로 각 부서를 방문해 시정을 보고 받고 평소 궁금한 점들도 직접 공무원들에게 직접 듣게 된다. 보고만 받는 것이 아니라 평소 생각한 사업도 제안하고 문제점에 대해서는 시민으로써 쓴 소리와 충고를 하기도 한다.

공공도서관에서도 일일명예도서관장에 대한 프로그램을 기획할 수 있다. 공공도서관 관할 지역 주민 중 유지나 기관장을 제외한 일반 주민들을 대상으로 일일명예도서관장 모집공고를 하여 지원한 주민가운데 일정수를 선정하고 연간 계획에 따라 실시 횟수를 정하여 실시할 수 있고 임명된 명예도서관장은 도서관업무 보고를 듣고 각 부서를 방문하여 도서관업무절차를 보고 받으며 평소 궁금한 점을 묻고, 문제점을 지적하기도 하면서 주민과 도서관이 더욱 가까워질 수 있는 제도이다. 따라서 지역주민들의 공공도서관에 대한 관심, 홍보, 지원을 이끌어낼 수 있는 주민참여프로그램이라 할 수 있다.

마. 시민제안제도

시민제안제도는 지역발전 또는 시민생활과 관련한 시민들의 다양한 의견이나 아이디어를 서면 및 방문 또는 인터넷 매체를 통하여 행정관청에 제안하고 행정기관은 이를 행정서비스 제공과 지역개발 정책에 반영해 나가는 제도로, 채택된 제안에 대하여는 인센티브를 제공하거나 상금을 지급한다.

전라북도 남원시²¹⁾의 사례를 살펴보면, 남원시는 시민의 창의적인 의견을 시정에 반영하기 위해 ‘시민제안제도’를 통해 시정의 문제점이나 일반 불편사항, 불합리한 제도 등에 대한 시민제안을 받아 우수사례로 선정된 개선 방안에 대해서는 시장 표창과 함께 최고 500만원을 시상한다. 이로써 관할 행정기관은 시민 제안을 적극 반영해 행정의 효율성을 높이고 업무를 혁신하게 되는 계기가 되며, 참가방법은 행정기관의 홈페이지와 담당직원에게 직접 전화연결을 통해 가능하다.

시민제안제도는 공공도서관의 이용자인 주민들의 시각에서 공공도서관의 서비스를 개선할 수 있으며 유익하고 실용적인 프로그램에 대한 정책제안을 받을 수 있다. 공공도서관의 고유 업무 뿐만 아니라 평생교육적 측면에서 다양한 교육프로그램을 기획하는데 주민들의 아이디어를 제안 받고 채택된 정책이나 아이디어는 도서관장 표창과 함께 실용적이고 현실적인 인센티브를 제공하는 방법을 시행해 볼 수 있다.

21) 전북 남원시의 주민제안제도에 대한 2008년 5월 13일자 연합뉴스 보도내용,
<<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002083212>>
[인용 2008. 5. 13].

바. 자원봉사제도

자원봉사는 시민들이 자신의 시간과 노력을 자발적으로 행정에 투입하는 행위이다. 자원봉사는 개별적으로 이루어지는 것이 보통이며, 개인의 자발성에 의존한다. 자원봉사는 행정에 필요한 자원을 시민들로부터 보충하여 행정서비스를 개선할 수 있다는 점에서 정부의 재정이 어려운 상황에서 하나의 정책대안으로 주목되고 있다. 자원봉사는 크게 보면 정부의 정책결정과정에 참여하기보다는 정책집행과정에 대한 참여이다. 그러나 자원봉사는 시민이 공동체의 사무를 관장하는 행정기관의 일을 직접 수행하는 가운데 직접, 간접으로 시민들에게 영향을 미칠 수 있다는 점에서 시민참여의 새로운 형태로 주목받고 있다. 따라서 자원봉사와 같은 행정에 대한 시민의 적극적인 협조 등은 시민참여형식 가운데 공동생산으로 지칭되고 있다.

공공도서관의 자원봉사에 대한 학술적 연구로 설문원의 논문²²⁾은 자원봉사 실태 분석연구에서 자원봉사자는 도서관이 제공할 수 있는 서비스를 다양화시킬 뿐 만 아니라 새로운 생각을 가지고 있기 때문에 도서관에 신선한 비전을 제공한다고 하였으며 김인식·오동근의 논문²³⁾에서는 자원봉사의 참여동기는 자기 발전, 성취감, 보람감, 지역사회 문제 해결 등이며 환경적 요인, 역할모델 요인, 보상요인, 인지요인, 충성도 등이 자원봉사의 지속과 강도와 관련이 있는 것을 밝혔으며, 오동근의 논문²⁴⁾에서는 재정적 후원회에 대한 참고봉사의 영역에 대해 미국의 사례를 소개하였다.

따라서 공공도서관은 무보수로 이루어지는 자원봉사제도를 활용하여 지역사회 주민에 대한 직능별 인적자원을 데이터베이스화하여 공공도서관의 서비스 다양화, 즉, 문화프로그램, 교육프로그램을 기획하고 실행하는데 주민참여를 이끌어 낼 수 있으며 공공도서관의 열악한 재정을 지원해줄 재정후원회를 이끌어 낼 수도 있다.

사. 설문제도²⁵⁾

설문조사는 지방자치행정기관이 시민들의 일반사항 또는 도시 계획 및 지역개발 기본계획과 같은 특정시책에 대하여 시민들의 태도, 인식도, 선호도, 만족도, 의견, 욕구의 형태를 파악하기 위하여 활용하는 조사로 시민들로 하여금 응답이라는 수단을 통하여 시책과정에 참여하게 하는 수동적인 시민참여제도이다. 이 방법의 장점은 조사결과를 분류하기 쉬우며 다수인의 의견 반영이 가능하고 광역의 의견청취가 가능하다는 점이다. 반면에 단점으로는 설문작성, 표본 추출 등에서 편견의 배제가 어려우며, 응답자의 신중하고 성실한 답변을 얻기 곤란하고 형식적 조사에 그칠 우려가 있

22) 설문원, "공공도서관의 자원봉사 활용실태 및 관리모델 연구," 한국문헌정보학회지, 제35권, 제2호(2002), pp.233-258; 설문원, 장효진, "도서관 자원봉사 실태조사 및 봉사표준모델 개발," 도서관문화, 42권, 제6호(2001), pp.8-61.

23) 김인식, 오동근, "대구지역 공공도서관 자원봉사자의 행동요인 분석," 정보관리학회지, 제22권, 제2호(2005), pp.185-204.

24) 오동근, "공공도서관의 외부인적자원 활용에 관한 연구; 특히 미국 LA 및 인근지역 공공도서관의 사례를 중심으로," 한국도서관정보학회지, 제39권, 제1호(2008), pp.73-97.

25) 임준형, "도시전자정부가 시민참여에 미치는 영향," 한국행정학보, 제40권, 제3호(2006), pp.53-76.

다. 이 방법은 주민투표가 제도화 되어 있지 않은 지방자치행정기관에서는 어느 정도 국민투표의 구실을 할 수 있다.

공공도서관에서는 도서관의 시설 확충, 시설 배치, 희망도서자료, 분관 설치, 교육프로그램 선정 등에 관한 설문조사를 홈페이지, 전화, 면담 등을 통하여 실시하고 그 결과를 공공도서관 정책에 반영함으로써 주민이 도서관정책에 참여하는 간접 주권을 행사할 수 있다.

아. 자문위원회제도²⁶⁾

위원회는 시민의 여론을 수렴하고 전문가의 도움을 받기 위한 시민참여제도이다. 위원회는 법령 또는 조례에 의하여 실시되는 것이 보통인데 행정적 구속력이 있지는 않으나 시민의 의사를 간접적으로 반영할 수 있다는 장점이 있다.

위원회는 영향력이 있는 인사들로 구성된 합의체로서 전문성에 대한 조언과 함께 시민구성을 어떻게 하느냐 하는 것과 위원회의 결정이 실제로 얼마나 영향을 줄 수 있는가에 성패가 달려있다. 위원회의 기능은 첫째, 특정한 행정부문의 활동에 대한 자문에 응하여 조언을 하며, 둘째, 구체적인 사업계획이나 발전계획을 시민들에게 전달함으로써 시정에 대한 불신감을 제거해 준다. 셋째, 행정기관에 대한 압력단체의 기능도 한다. 도시계획개발철거민의 정착문제나 저소득층시민의 주택문제 등에 대하여 지방자치단체의 정책시정을 요구하기도 한다. 또한 각계의 의견과 동향을 행정기관에 전달하는 기능도 한다.

공공도서관에서도 운영위원회를 설치하도록 도서관법에 명시되어 있다. 현재에는 대부분의 공공도서관이 운영위원회를 조직하여 운영하고 있다. 그러나 참가자 위원의 대부분이 일반시민이라기 보다는 교수와 언론인 그리고 공무원 등의 사회지도층 인사로 이루어진 형식적 위원회를 탈피하여 일반주민의 대표가 위원회에 참여하여 주민의 의견이나 여론을 전달하는 실질적인 위원회가 되어야 한다.

자. 공청회제도

공청회는 시민들간의 이해관계가 대립되는 정책에 관하여 관련된 시민들이나 전문가들이 직접 참여하여 상호간의 의견을 개진함으로써 행정기관의 잘못된 계획수립을 수정하거나 보완할 수 있는 기회를 제공한다. 한편 공청회는 진술형과 사실심형으로 구분할 수 있는데 전자는 정보나 의견을 모집하는 형태이고 후자는 권리 이익을 보호하는 형태이다.²⁷⁾

그러나 공청회제도는 참여대상자 선정의 공정성문제(협조적 인사위주의 초청 경향), 홍보부족으로 참여율 저조, 다수참여가 불가능, 형식적인 여론수렴(기 결정된 시책의 정당성 확보수단으로

26) 김정욱, "시정자문위원회를 위한 시민의 행정참여에 관한 연구," 지역복지정책, 제3권(1998), pp.163-190.

27) 이승중, 지방자치론(서울 : 박영사, 2003), p.176.

이용), 발언 기회 제한으로 다수의 참여곤란, 토론문화의 미성숙 등으로 실효성이 없다.

공공도서관에서는 도서관의 시설 확충, 공간배치, 분관설립 여부, 도서관 특성화 사업 등 공공도서관의 중요 안건이나 정책결정시 공청회제도를 활용할 수 있다.

차. 정책고객관리제도(PCRM)²⁸⁾

정책유관기관 관계자 및 전문가 등을 데이터베이스로 만들어 정책수립과정에서 양방향 커뮤니케이션을 통해 정책의견을 수렴하는 제도를 말한다.²⁹⁾

경상남도교육청³⁰⁾에서는 2006년 4월 17일부터 “정책고객관리서비스”를 실시하였으며 고객의 수요에 맞는 차별화된 맞춤형 정보를 전자메일(E-mail)을 통해 제공하고 의견을 수렴하는 것으로 인터넷 시대 교육정책 형성에 적극적으로 참여하고 관련정책에 대한 정보를 즉시 제공받고자 희망하는 고객과 직접적인 의사소통의 통로로 활용하여 교육정책에 대한 신뢰를 확보함으로써 경남교육에 대한 신뢰도와 만족도를 증진하는 서비스로 경상남도교육청의 뉴스레터, 주요교육정책, 여론조사, 교육인적자원부의 정책홍보메일 발송 등을 통해 정책고객단과 쌍방향 커뮤니케이션을 통해 정책의견을 수렴하는 제도이다.

공공도서관에서는 지역의 지역 전문가, 이용자 집단, 연령별, 성별, 직능단체, 시민단체 등에서 공공도서관에 관심이 있는 주민들에 대한 데이터베이스를 구축하고 뉴스레터, 전자메일 등을 통한 쌍방향 커뮤니케이션을 통해 여론조사 결과, 도서관 정책 등을 발송하고 정책고객단의 정책의견을 수렴하는 제도로 활용할 수 있다.

카. 모니터링제도

지방자치행정기관에서 시행하고 있는 모니터링제도는 대학생 panel단, 시정평가단, 주부기자단 등을 통한 주민 의견전달, 불편고충사항의 전달, 시정 건의, 조언, 설문조사를 수행하고 그 결과를 지방자치행정기관에 전달하는 제도이다. 또한, 일부 지방자치행정기관에서는 유급시민모니터링제³¹⁾를 시행하기도 한다.

서울특별시³²⁾는 1997년부터 매년 500~1,000명에 이르는 모니터요원을 선발하여 ‘시정모니터

28) 정책고객관리 PCRM: policy customer relationship management; public customer relationship management을 의미함.

29) 배일섭, “시민참여를 위한 PCRM 활용 방안에 관한 연구,” 2007년도 한국행정학회·한국정책학회 하계공동학술대회 발표논문집(4), (2007. 6), pp.109-125.

30) 경상남도 교육청에서 2006년 4월 17일자 실시한 정책고객관리제, <http://www.msm.ms.kr/?doc=bbs/gnuboard.php&bo_table=02_01&sselect=wr_name&stext=%BC%D5%B1%CD%C1%A4&ssort=wr_hit&sorder=desc&soperator=&page=1&wr_id=123> [인용 2008. 5. 13].

31) 최호택, “지방의회의 활성화를 위한 정책·참여콘텐츠 개발,” 한국콘텐츠학회 2006 추계 종합학술대회 논문집, 제4권, 제2호(2006), pp.382-386.

32) 서울특별시의 시정모니터제도 홈페이지, <<http://club.seoul.go.kr/seoulmonitor>> [인용 2008. 5. 13].

링 제도'를 시행해 오면서 시민을 위해 내놓은 각종 시책과 활동이 어떻게 불편하고 마음에 들지 않는지를 시민으로부터 직접 들어보고, 어떤 부분을 수정하고 다음에는 어떻게 만들지를 정하여 시민에게 보다 큰 만족을 주고 조금이라도 불편을 덜어 주기 위해 시민의 의견을 듣는 시민참여제도를 시행하고 있다(그림 1 참조).



〈그림 1〉 서울특별시의 시정모니터링제도 홈페이지

여론모니터링제도 혹은 행정모니터링제도는 여론 모집을 위해 활용되는 가장 일반적이고 대표적인 방법 중의 하나로 도서관을 포함한 지방자치행정기관의 행정에 관한 여론을 수집하기 위하여 일정 수의 지역민을 모니터로 위촉하여 여론을 수집하는 제도이다. 모니터링제도의 장점은 시민사회의 각계각층을 총망라해서 선임된 모니터들로부터 다양하고 광범위한 영역에 걸친 생생한 정보를 지속적으로 공급받을 수 있다는 장점이 있다. 그러나 모니터를 증정한 시민여론의 흡수는 모니터 자신의 가치관에 의해서 선별되기 때문에 왜곡, 유도될 위험이 있다.

타. 주민참여예산제도

주민의 대표가 공공기관의 예산 편성, 심의, 결산에 참여하는 제도³³⁾로써 지방자치단체가 독점

33) 안성민, 이영, “주민참여예산제도 사례분석,” 지방정부연구, 제11권, 제4호(2008. 2), p.202.

적으로 행사해 왔던 예산편성권을 지역주민들이 함께 행사하는 것이며 즉, 예산편성과정에 해당지역주민들의 직접참여를 보장하는 제도를 말한다.

대전광역시 대덕구청³⁴⁾의 경우 주민참여예산제를 위한 전용 홈페이지 <그림 2>를 운영하고 있다. 주민참여예산제를 위한 전용 홈페이지를 통해 예산의 계획, 심의, 집행에 관한 절차를 공개하고 예산의 효율적인 운영을 위해 주민들이 홈페이지를 통해 예산정책과 집행에 있어 주민의 아이디어와 의견을 반영시키고 있다.

공공도서관의 경우에도 적용할 수 있는 한 방법으로 홈페이지에 주민참여예산프로그램을 신설하고 예산의 계획, 집행, 결산을 공개하여 지역주민들이 각 과정별로 질의 및 의견 등을 제안할 수 있게 하여 예산집행에 관한 투명성을 담보할 수 있을 뿐 만 아니라 주민들이 공공도서관의 열악한 예산에 관심이 높아져 재정적 후원회를 조직하게 되는 계기를 마련할 수도 있다.



<그림 2> 대전광역시 대덕구 주민참여제도 홈페이지

지금까지 지방자치행정기관에서 시행하고 있는 시민참여제도를 공공도서관의 주민참여프로그램으로 응용해 본 결과를 정리하면 <표 1>, <표 2>와 같다.

34) 대전광역시 대덕구 주민참여예산제도 전용 홈페이지, <<http://budget.daedeok.go.kr/ctnt/budg/index.jsp>> [인용 2008. 5. 13].

〈표 1〉 지방자치행정기관의 시민참여제도에 기초한 공공도서관의 주민참여프로그램

지방자치행정기관의 시민참여제도	적용	공공도서관의 주민참여프로그램
행정서비스현장제도	⇒	도서관서비스현장제도
시민평가	⇒	주민평가
고충처리	⇒	고충처리
정책고객관리(PCRM)	⇒	도서관정책고객관리(PCRM)
공청회	⇒	공청회
모니터링	⇒	모니터링
설문조사	⇒	설문조사
주민발의	⇒	주민제안
시민제안	⇒	주민(이용자)불만조사관제
시민불만조사관	⇒	옴부즈만
옴부즈만	⇒	일일명예도서관장제
일일명예시장제	⇒	주민참여예산제
주민참여예산제	⇒	도서관 자원봉사
자원봉사	⇒	자문위원회, 후원회
자문위원회	⇒	주민참여예산
주민참여예산	⇒	

〈표 2〉 효율적인 공공도서관 경영을 위한 주민참여프로그램

순번	주민참여프로그램	프로그램 내용
1	도서관서비스현장서비스	- 도서관서비스이행기준 제정 및 갱신 - 도서관서비스현장의 홍보 및 홈페이지 탑재
2	주민평가	- 도서관 정책평가 - 주민과 이용자의 만족도평가 - 도서관과 직원에 대한 인식도 평가 - 도서관서비스현장의 수행 평가
3	고충처리	- 주민 불편사항처리 절차 - 도서관이용과 관련한 것 - 도서관 외적인 것
4	정책고객관리(PCRM)	- 도서관 정책에 관한 고급 브레인 선정 및 관리 - 쌍방향 의사소통 시스템 구축 활용
5	공청회	- 중요 정책과 안전에 관한 주민 공청회
6	모니터링	- 도서관 정책과 서비스에 대한 이용자 및 주민 모니터링
7	설문조사	- 주민평가제도와 정책 결정시 활용 - 전자 설문 시행(홈페이지)
8	위원회	- 주민의 직능 대표 활용 - 재정후원회
9	주민제안(주민발의)	- 도서관업무 개선에 관한 시민 제안(서면, 전화, 홈페이지) - 시민에 의한 도서관업무 전반에 걸친 의견 발의
10	주민불만조사관(옴부즈만)	- 주민과 이용자의 불만과 고충처리를 전담하는 직원 - 특정한 불편사항 인지 시스템 구축

11	일일도서관장제	- 일일(명예)도서관장제를 통한 주민여론수렴 및 도서관 홍보
12	주민참여예산제	- 예산, 심의, 결산시 주민참여
13	자원봉사	- 자원봉사, 도서관후원제

Ⅲ. 공공도서관의 주민참여프로그램에 관한 실태 분석

1. 조사 설계

가. 표본집단 추출

공공도서관의 주민참여 실태를 조사하기 위한 전체 공공도서관의 모집단은 2006년 12월 31일 기준, '2007년도 한국도서관연감' 자료에 의하면 564개 공공도서관이다.³⁵⁾ 564개 공공도서관에 대한 표본집단은 무작위추출법 가운데 층화무작위추출법(Stratified Random Method)을 적용하였다. NAVER(www.naver.com) 검색엔진의 디렉토리 분류 가운데 '공공도서관'을 검색한 후, 16개 광역시·도별로 3개의 공공도서관을 무작위 추출하여 총 48개 공공도서관을 표본 추출하였다.

나. 조사기간 및 조사방법

추출된 표본집단에 대한 설문지 배포는 회수율을 높이기 위하여 먼저, 표본집단에 대한 전화통화를 통해 담당사서의 전자메일 주소를 확보한 후 설문내용을 배포하고 회수하였다. 조사기간은 3월 27일부터 4월 25일까지이며, 1차로 21개(43.75%) 공공도서관의 자료가 입수되었으며 2차에 12개(25%), 3차에 9개(18.75%) 공공도서관의 설문자료가 입수되어 3회에 걸친 최종 설문 회수율은 48개 도서관중 87.5%인 42개 도서관으로 집계되었다.

다. 설문지 개발 및 설문 구성

지방자치행정기관들이 시행하고 있는 시민참여제도를 개관한 결과, 공공도서관에서 시행하고 있거나 적용가능한 참여제도를 추출하였다. 추출된 주민참여프로그램은 도서관서비스현장, 주민평가, 모니터링, 주민발의 및 제안, 설문조사, 일일명예도서관장, 주민참여예산, 공청회, 자원봉사, 자문위원회로 선정하였다.

본 연구자는 11개 주민참여프로그램에 대한 실태를 조사하기 위한 설문 문항을 개발하였으며 사용된 설문내용은 <표 3>과 같다.

35) 한국도서관협회, 2007년 한국도서관연감.

<<http://www.kla.kr/business/publication/paper/tblPaper/view.asp?pkid=41&page=1&pYear=&pMonth=&searchValue=&BBSCode=P0001>> [인용 2008. 5. 10].

〈표 3〉 설문 문항 및 조사 항목

순번	주민참여프로그램	설문 문항	조사 항목
1	도서관서비스현장	도서관서비스현장	제정유무
			홈페이지에 공개 여부
			접근도(클릭수)
2	주민평가	서비스 만족도 및 사서에 대한 인식도 평가	실시여부
			실시방법(인터넷설문조사, 전화조사, 면담)
			실시한 경우 연간 횟수(0회, 1회, 2회, 3회 이상)
			결과 공개여부(공개함, 공개안함)
3	모니터링	도서관업무에 대한 이용자 및 주민 모니터링	실시여부
			실시할 경우 모니터링 주민 선발방법(의뢰, 자원, 선발)
			실시할 경우 모니터링 주민의 수 (5명 이내, 5-10명, 10명 이상)
			결과 공개방법(홈페이지공개, 도서관 게시판)
4	주민발의 및 제안	주민에 의한 도서관업무 전반에 걸친 의견 발의 및 제안	실시여부
			방법(서면, 구두, 인터넷)
			명칭(건의사항, 주민제안, 불편사항)
5	설문조사	도서관정책이나 아이디어에 대한 주민의견수렴	실시여부
			연간설문횟수(0회, 1회, 2회, 3회 이상)
			방법(전화, 면담, 설문지배포, 인터넷설문)
			설문조사 결과 공개여부
6	일일도서관장제	일일명예도서관장제	실시여부
7	정책고객관리제	도서관 정책고객관리제	실시여부
8	주민참여예산제	예산편성, 심의, 집행에 주민참여	실시여부
			실시할 경우 참가주민수
			실시할 경우 참가범위(예산편성시, 심의시, 결산시)
9	공청회	중요 정책결정시 실시	실시여부
			연간 실시회수(0회, 1회, 2회, 3회 이상)
			결과 공개여부
			공개방법(홈페이지공개, 게시판)
10	자원봉사	주민의 도서관 자원봉사프로그램	실시여부
			연간 자원봉사자 수 (100명 미만, 100~200명, 200~300명, 300명 이상)
11	자문위원회	당도서관 경영을 위한 각종 자문위원회	자문위원회수

2. 데이터 분석

지방자치행정기관에서 실시하고 있는 시민참여제도 가운데 연구자가 선정한 11개 공공도서관 주민참여프로그램을 42개 공공도서관을 대상으로 실시 현황을 조사한 결과, 모니터링제도, 주민참여예산제도, 일일명예도서관장제도, 주민공청회, 도서관정책고객제도, ombudsman제도는 실시하고 있는 공공도서관이 없었다.

데이터분석은 실시하고 있다고 응답한 도서관서비스현장, 주민평가프로그램, 자원봉사, 주민고충처리프로그램, 자문위원회, 설문제도에 대한 현황을 분석하였다.

가. 도서관서비스현장 실시 현황

도서관서비스현장제도의 실시 현황에 대한 조사결과는 <표 4>와 같으며 도서관서비스현장을 제정하여 시행하고 있다고 응답한 도서관이 42개 공공도서관(100%)으로 나타났고 홈페이지에 직접 접근하여 도서관서비스현장의 공개여부를 확인한 결과는 42개 공공도서관 가운데 28개 공공도서관(66.7%)이 이를 공개하고 있었다. 홈페이지에서 공개하고 있는 도서관서비스현장의 접근도를 알아보기 위해 해당 공공도서관의 홈페이지에 접속하여 클릭수를 확인하였다. 홈페이지에서 1회의 클릭으로 도서관서비스현장에 접근한 도서관이 전체 28개 중 12개 도서관(42.9%)에 해당하였으며, 2회의 클릭수를 나타낸 곳이 16개 공공도서관(57.1%)으로 가장 많았다.

<표 4> 도서관서비스현장 실시 현황

(N=42)

구 분	제정여부 (N=42)		홈페이지에 공개 여부 (N=42)		접근 클릭수 (N=28)			
	제정	미제정	공개	비공개	0회	1회	2회	3회 이상
수(N)	42	0	28	14	0	12	16	0
비율(%)	100	0	66.7	33.3	0	42.9	57.1	0
계(N)	42		42		28			

나. 주민평가프로그램 실시 현황

주민평가프로그램의 실시 현황에 대한 조사결과는 <표 5>와 같다. 주민평가프로그램을 실시하고 있다고 응답한 공공도서관은 42개 공공도서관 중 31개 공공도서관(73.8%)이었으며, 실시하지 않고 있는 공공도서관이 11개 공공도서관(26.2%)으로 나타났다. 실시방법으로는 홈페이지를 통한 설문조사가 24개 공공도서관(77.4%)으로 가장 많았으며, 이용자 면담을 통한 주민평가프로그램이 4개 공공도서관(12.9%), 전화로 주민평가를 실시하는 공공도서관이 3개(9.7%)인 것으로 조사되었다. 전체 31개 도서관에서 연간 1회 주민평가프로그램을 실시하고 있었으며 주민평가결과에 대해서 공개하는 공공도서관이 25개 공공도서관(80.6%), 공개하지 않는 도서관이 6개 공공도서관(19.4%)으로 조사되었다.

〈표 5〉 주민평가프로그램

(N=42)

구 분	실시여부 (N=42)		실시방법 (N=31)			연간 실시 횟수 (N=31)				공개여부 (N=31)	
	실시	미실시	홈페이지	전화	면담	0회	1회	2회	3회 이상	공개	비공개
수(N)	31	11	24	3	4	0	31	0	0	25	6
비율(%)	73.8	26.2	77.4	9.7	12.9	0	100	0	0	80.6	19.4
계(N)	42		31			31				31	

다. 자원봉사프로그램 실시 현황

자원봉사프로그램의 실시 현황은 〈표 6〉과 같다. 조사대상 42개 도서관이 모두 자원봉사프로그램을 실시하고 있었으며 자원봉사에 참가한 인원수를 조사한 결과, 연간 '100명 미만'의 자원봉사자에 응답한 공공도서관이 5개 공공도서관(11.9%), '100~200명 미만'에 응답한 공공도서관이 8개 공공도서관(19.0%), '200~300명 미만'에 응답한 공공도서관이 11개 공공도서관(26.2%), '300명 이상'에 응답한 공공도서관이 18개 공공도서관(42.9%)으로 조사되었다. 자원봉사에 참여한 인구의 연령은 추후 확인한 결과, 대부분이 초·중등 학생인 것으로 나타났다.

〈표 6〉 자원봉사프로그램

(N=42)

구 분	실시여부(N=42)		연간자원봉사자수(N=42)			
	실시	미실시	100명 미만	100~200명	200~300명	300명 이상
수(N)	42	0	5	8	11	18
비율(%)	100	0	11.9	19.0	26.2	42.9
계(N)	42		42			

라. 주민제안프로그램 실시 현황

조사대상 42개 공공도서관에서 모두 주민제안프로그램을 실시하고 있다고 응답을 하였다. 여기서 주민제안프로그램에 공공도서관 홈페이지의 건의사항 등을 모두 포함시킨 결과, 조사대상 42개 전체 공공도서관에서 주민제안프로그램을 실시하는 것으로 응답을 하였다. 그러나 적극적이고 계획적인 주민제안프로그램을 기획하고 공공도서관정책에 반영하는 공공도서관은 조사대상 공공도서관에서는 없었다.

마. 자문위원회 현황

조사대상 42개 전체 공공도서관에서 도서관운영위원회와 자료선정위원회를 조직하여 시행하고 있다고 응답하였으며, 그 밖의 위원회는 없는 것으로 조사되었다.

3. 분석 결과

공공도서관에서 실시하고 있는 주민참여프로그램 현황을 알아보기 위해 42개 공공도서관을 대상으로 하여 도서관서비스현장, 자원봉사, 주민평가, 공청회, 설문, 주민참여예산, 도서관정책고객관리, 음부즈만, 도서관모니터링, 주민제안프로그램에 대해서 조사한 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 도서관서비스현장은 전체 조사 대상인 42개 공공도서관 중 42개 도서관에서 시행하고 있다고 응답을 하였으나 해당 공공도서관의 홈페이지에 도서관서비스현장을 공개하지 않고 있는 도서관도 12개 인 것으로 보아, 상당수 공공도서관에서 도서관서비스현장프로그램이 실질적으로 이행되고 있다고 보기는 어렵다.

둘째, 주민평가프로그램을 실시하고 있는 공공도서관이 42개 공공도서관 중 31개 공공도서관으로 나타났으며 이 중 25개 공공도서관이 평가결과를 홈페이지에 공개하고 있다고 조사되었다.

셋째, 조사항목 가운데 자원봉사제도를 시행하고 있다고 응답한 도서관은 42개 도서관 전체로 나타났으나 추후 확인한 바에 의하면, 대부분이 학생들로서 공공도서관의 역동적인 자원봉사활동을 기대하기에는 다소 무리가 있었다.

넷째, 자문위원회제도는 도서관운영위원회와 자료선정위원회를 조직하여 운영하고 있었으며 그 외 자문위원회제도는 실시하지 않는 것으로 조사되었다.

다섯째, 조사대상 주민참여프로그램 가운데 공청회, 음부즈만, 도서관정책고객관리, 모니터, 주민참여예산, 일일명예도서관장프로그램을 실시하고 있는 공공도서관은 없는 것으로 조사되었다.

지방자치행정기관에서 시행하고 있는 다양한 시민참여제도 가운데 도서관서비스현장제도, 주민평가제도, 자원봉사제도를 제외하면 주민참여프로그램이 활성화되고 있지 않은 것으로 판단된다. 향후 공공도서관이 고객중심적, 주민참여적인 도서관 경영을 하기 위해서는 적극적인 주민참여프로그램을 모색하여야 하며 지방자치행정기관에서 시행하고 있는 시민참여제도에 대해 벤치마킹을 통해 도서관 실정에 맞도록 프로그램을 수정 보완하여 적용해보고 적극적인 주민참여기법을 개발할 필요가 있다.

IV. 공공도서관 주민참여프로그램의 활성화 전략

공공도서관이 이용자중심의 서비스를 기획하고 실행하기 위해서는 공공도서관의 이용자인 지역 주민이 공공도서관 경영에 참여함으로써 경영효율성을 담보할 수 있다. 지방자치행정기관의 시민참여제도 가운데, 공공도서관에 적용 가능한 주민참여제도를 추출하여 실태분석을 한 결과, 공공도서관의 주민참여프로그램은 이 중 일부 프로그램만 형식적으로 시행되고 있는 것으로 나타났다.

공공도서관의 주민참여를 활성화시킬 수 있는 주민참여프로그램의 성공 전략을 정리하면 다음과 같다.

1. 지역주민의 도서관 접근성 확대

공공도서관의 직원과 지역주민으로 하여금 공공도서관 경영의 접근성을 확보하여야 한다. 공공도서관의 조직 경영 방법이 도서관직원과 지역주민에게 권위적이고 비공개적이고 폐쇄성을 가지고 있다면 주민의 도서관 경영 참여 환경을 갖추지 못한다. 따라서 도서관 경영자와 지역주민의 유대관계가 긴밀한 상황에서 주민의 참여도가 높아질 것이다. 이러한 주민의 경영 접근성은 제도적 뿐만 아니라 도서관 경영조직문화가 수용적이고 개방적이어야 한다. 조직과 관련자들이 친밀성을 유지할 때 적극적인 참여를 기대할 수 있다. 이러한 접근 가능성은 제도적으로도 보장되어야 하지만 조직 문화적인 측면에서도 수용적이어야 한다.

2. 도서관의 자율성 확보

공공도서관의 경영에 관한 권한이 상위기관에 집중되어 있다면 진정한 주민참여는 활성화되지 않는다. 경영에 관한 권한을 단위 공공도서관에 위임함으로써 공공도서관은 경영에 관한 유연성을 확보할 수 있으며 공공도서관의 경영권한이 단위 도서관에 있고 자율과 책임이 확보될 때 주민참여가 활성화된다고 할 수 있다.

3. 주민 참여 업무의 결정

공공도서관의 업무 가운데 주민참여의 대상이 되는 분야는 공공도서관 운영위원회의 심의과정을 거쳐 도서관장이 결정하여야 한다. 공공도서관의 업무 가운데 주민참여가 필요한 분야와 필요치 않은 분야를 선별하여 주민참여가 필요한 분야는 과감히 주민의 참여를 유도하여야 한다. 이때, 주민참여가 무조건적으로 합리성과 효율성을 담보한다는 논리는 경계되어야 하며 지방자치행정기관의 시민참여제도에 대한 사례를 면밀히 살펴본 다음 논의를 거쳐 결정하여야 한다.

4. 주민참여방법의 개발

공공도서관의 업무가운데 주민참여가 필요한 업무에 대해서 해당업무분야의 주민가운데 관련자들이 능동적으로 참여할 수 있는 방법과 프로그램을 개발하고 모색하여야 한다. 관련자들이 광범위

하게 참여할 수 있는 기법을 사전에 개발할 필요가 있으며 참여 대상자들이 참여할 대상 업무를 예정하고 참여자들의 요구 사항을 미리 파악해 놓는 것이 좋다. 그리고 분야별 전문가 및 대표자를 선정하고 참여할 수 있는 시간, 장소, 방법 등을 준비하여야 한다. 특히 대상 업무에 대한 토론회, 보고회, 각종 위원회 등의 조직적 방법 등이 개발되어야 한다. 참여는 정책이나 프로그램의 결정 과정에도 요구되지만 집행 후 평가과정에도 필요하다.

5. 대표성을 확보한 주민대표 확보

참여는 관련자들의 대표성을 확보해야 한다. 그것은 민주주의 방법이기도 하지만 이해관계를 다르게 하는 개인이나 집단간의 갈등을 최소화하는 방법이기도 하다. 경우에 따라서는 대표성 없는 참여가 오히려 조직 경영의 혼란과 위화감을 가중시키는 결과를 초래하기도 한다. 따라서 참여를 필요로 하는 조직은 사전에 관련자의 대표성을 파악하고 확보하는데 최선을 다해야 할 것이다.

6. 주민참여에 관한 전담사서의 양성 및 배치

참여는 관련자들의 이해관계를 조정할 뿐만 아니라 조직 경영의 민주화를 위하여 매우 필요한 방법이다. 그러나 참여자들의 조직 경영 업무에 관한 비전문성 때문에 조직 발전을 저해하는 경우가 있다. 참여하는 조직의 목표는 무엇이며 업무 내용은 어떠한 것인가를 잘 알고 있는 능력자가 있어야 참여 조직의 발전이 있다. 특히 이해관계가 상반된 개인이나 집단의 갈등을 조정하고 타협할 수 있는 능력자가 있어야 소기의 목적을 달성할 수 있을 것이다. 따라서 참여에는 반드시 유능한 전문가를 고용할 필요가 있으며 참여기법에 관한 전문가 직무연수를 통해 담당전문사서를 양성하여야 한다.

7. 관련 시민단체와의 네트워크 형성

참여는 광범한 이익 집단과의 관계를 유지해야 한다. 이는 참여자의 대표성이나 전문성을 유지하는데도 도움이 될 뿐 아니라 공공도서관과 관련 단체와의 관계를 활성화시키는데 도움이 된다. 단지 경계해야 할 것은 이러한 단체들이 특수한 이익을 위해서 편파적인 영향력을 행사하는 행동이다.

V. 결론 및 제언

본 연구에서는 지방자치행정기관에서 시행하고 있는 시민참여제도를 공공도서관의 주민참여측면에서 고찰하였으며, 지방자치행정기관의 시민참여제도에서 제안되고 있는 다양한 시민참여제도를 공공도서관의 효율적 경영을 위하여 응용해 보았다. 또한 이와 같은 공공도서관의 주민참여 프로그램들을 기초로 설문지를 통해 공공도서관의 주민참여프로그램 실태를 조사·분석하여 공공도서관 주민참여프로그램의 활성화 전략을 제시하였다.

공공도서관은 제한된 예산범위 내에서 주민들의 다양한 욕구를 만족시키기 위해서 주민들로 하여금 스스로 주민참여프로그램을 통해 공공도서관 경영에 직·간접적으로 참여토록 유도함으로써 공공도서관이 직면한 문제를 공유하고 그 문제점을 해결하는데 지역주민들의 의견과 아이디어를 수렴할 수 있어야 한다. 향후 주민들이 공공도서관 재정후원회, 자원봉사, 자문위원회 등의 주민참여프로그램을 통해 공공도서관이 지역사회의 문화·교양·평생교육의 핵심기관으로 거듭날 수 있도록 각 지역사회 특성을 고려한 주민참여프로그램 기법 개발 및 적용, 그리고 적용 사례 분석 연구가 후속되어야 할 것이다.

〈참고문헌은 각주로 대신함〉