

# 지방자치단체 도서관 정책의 사도와 정도\*

- 도서관재단의 설립논의를 중심으로 -

## The Wrong Path and the Right Path of Library Policy in Local Governments: Focusing on the Establishment of a Library Foundation

윤 희 윤(Hee-Yoon Yoon)\*\*

### 목 차

- |                          |                      |
|--------------------------|----------------------|
| 1. 서 론                   | 3.2 도서관의 공공성 보장      |
| 2. 도서관 인프라의 현주소와 확충계획    | 3.3 도서관재단의 실상과 허상    |
| 2.1 인프라의 현주소 진단          | 3.4 도서관 위탁관리의 명분과 폐해 |
| 2.2 인프라 확충계획의 분석         | 3.5 공공도서관 행정체계의 일원화  |
| 3. 도서관 정책수립 및 추진의 사도와 정도 | 3.6 외연확대를 위한 소통과 연대  |
| 3.1 도서관의 정체성 확립          | 4. 요약 및 결론           |

### 초 록

공공도서관은 지역사회를 위한 지식정보의 센터인 동시에 게이트웨이이다. 따라서 자치단체의 재정지원으로 운영되어야 하며 행정당국이 도서관 정책문제를 책임져야 한다. 그러나 최근에 국내 공공도서관은 정체성과 공공성의 훼손, 경영관리의 아웃소싱 또는 위탁, 행정체계의 난맥, 외연확대와 같은 여러 정책적 도전에 직면하고 있다. 이 논문은 서울시와 인천시의 공공도서관 인프라 및 정책의 현주소를 분석하고 양대 자치단체의 도서관재단 설립과 경영위탁을 중심으로 자치단체 도서관정책의 사도와 정도를 제시하는데 목적이 있다.

### ABSTRACT

The public library is the local centre and gateway of knowledge and information. Therefore, the library should be funded and operated by local government and the governing body will be responsible for matters of policy of the library. However, recently public libraries in Korea have faced enormous policy challenges such as the damage of its identity, outsourcing or contracting-out of management, and the general chaos of its administrative system. This paper aims to analyze the current level of infrastructure and policies of public libraries and to review the wrong path and the right path of library policies focused on establishing a library foundation and outsourcing library management in Seoul and Incheon.

키워드: 공공도서관, 도서관정책, 도서관재단, 위탁관리, 도서관의 정체성과 공공성  
Public Library, Library Policy, Library Foundation, Library Outsourcing and Contracting-out, Identity and Publicness of Library

\* 이 논문은 인천시 공공도서관 정책포럼(2010. 6. 25)에서 주제 발표한 내용을 수정·가필한 것임.

\*\* 대구대학교 문헌정보학과 교수(yhy@daegu.ac.kr)

논문접수일자: 2010년 7월 5일 최초심사일자: 2010년 7월 26일 게재확정일자: 2010년 8월 2일  
한국문헌정보학회지, 44(3): 5-24, 2010. [DOI:10.4275/KSLIS.2010.44.3.005]

## 1. 서론

최근 국내의 공공도서관은 그 뿌리가 요동칠 수밖에 없는, 사면초가의 위기상황에 직면하고 있다. 자치단체의 공공도서관 이해부족과 왜곡, 일부 이해집단의 설익은 정책적 주장과 호도, 이용자의 어설픈 공공도서관 인상기와 비판, 전문가로 자인하는 사서직의 불감증과 나태, 그리고 해결사 역할을 해야 할 학자집단의 논거부재와 외면 등으로 인하여 표출된 위기의 풍경과 단상은 '직영보다 위탁관리가 효율적이고, 신규인력을 채용할 때 자격증을 없애야 하며, 대다수 이용자는 사서직의 고품격 서비스를 받은 경험이 거의 없고, 지역주민이 원하면 일반열람실을 더 늘리고 연중무휴로 개관해야 한다'는 것으로 집약할 수 있다.

이러한 주장과 요구는 공공도서관이 바빌론의 점토판 수장고에서 디지털 게이트웨이에 이르기까지 인류의 지식문명사를 집적한 사회적 장치라는 사실을 부정한다. 선대의 정신세계와 지적 흔적을 농축시킨 타입캡슐이고 후대의 지적 욕구를 충족시키는 동시에 접근이용을 보장하는 사회적 안전망이라는 기제를 거부한다. 공비운영, 만인공개, 무료제공에서 배제되는 정체성과 공공성을 인정하지 않는다. 그런데 대다수 문화선진국은 공공도서관을 지식문화의 DNA와 디지털 세상의 연결고리로 정의한다. 비록 자치단체나 정책담당자, 이용자, 학계 등이 공공도서관과 사서직을 질타하더라도 근간을 흔들지는 않는다. 도처에 산재하는 무수한 사회문화적 장치 가운데 공공도서관을 가장 소중한 지식공간과 문화광장으로 인식하기 때문이다.

그럼에도 불구하고 문화선진국에서는 가히 상상할 수 없을 정도의 '참을 수 없는 가벼움'이 국내 공공도서관의 지축을 흔들고 있다. 여러 자치단체가 총정원제와 총액임금제, 경제성과 효율성을 빌미로 위탁관리에 혈안이고, 일부는 도서관재단을 설립하여 공공도서관을 통채로 위탁하려는 형국이다. 국가의 법정·종합·지침계획인 「도서관발전종합계획」(대통령 소속 도서관정보정책위원회 2008, 9)에 따라 많은 공공도서관을 설립·운영해야 할 자치단체의 입장에서는 재단설립과 위탁관리가 교육지책일 수 있다. 그러나 정책과 수단이 공공도서관의 정체성과 공공성을 극도로 약화시키는 방향으로 추진된다면 사도인지 정도인지를 분별할 필요가 있다. 그 현실적 가능성의 높낮이와 무관하게 성사될 경우에 전대미문의 파행이 검은 백조(black swan)일 수밖에 없음에도 불구하고 이에 대한 분석과 해법은 제대로 제시되지 않고 있다.

이에 본 연구는 최근 위탁관리의 확대 및 도서관재단 설립논의의 진원지인 서울과 인천을 중심으로 공공도서관의 현주소와 정책메뉴를 진단한 다음에 모든 자치단체의 바람직한 정책 방향을 모색하고자 한다. 부연하면 지방선거를 통하여 당선된 시도지사와 교육감, 지방행정 및 교육행정 당국, 지방의회와 교육위원, 그리고 시민사회와 사서직은 공공도서관을 어떻게 인식해야 하며, 어떤 방향성이 사도(잘못된 길)이고 정도(옳은 길)이며, 어떤 메뉴를 정책화하는 것이 바람직한가에 대한 논리적 근거와 방향성을 제시하는데 목적이 있다.

## 2. 도서관 인프라의 현주소와 확충계획

### 2.1 인프라의 현주소 진단

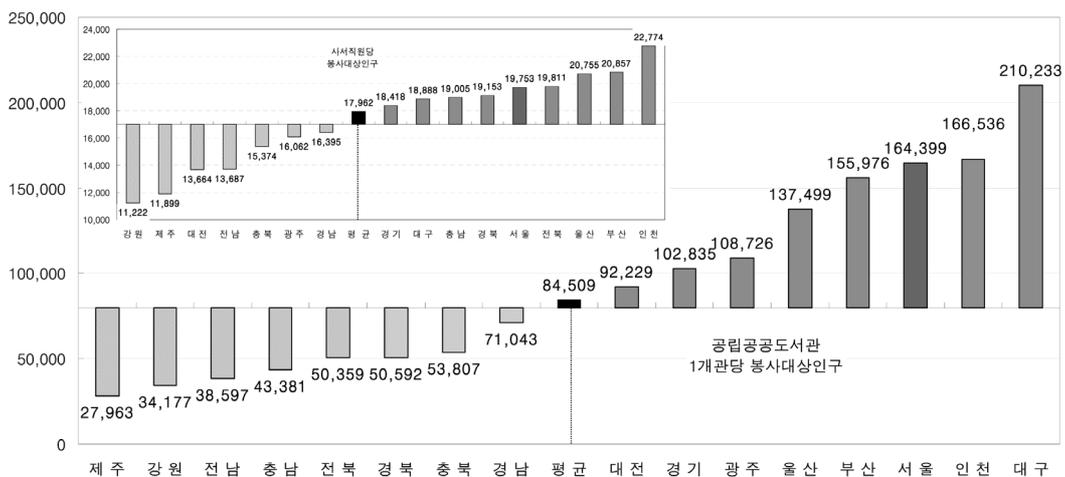
국내외를 불문하고 국가 또는 자치단체의 공공도서관은 지식문화수준을 가늠하는 인프라인 동시에 핵심적 지표에 해당한다. 이에 가장 최근의 공식통계인 2008년말 기준의 각종 데이터를 중심으로 전국 16개 광역자치단체의 공립공공도서관 인프라를 비교하여 서울 및 인천의 현주소를 진단하면 다음과 같다.

먼저, 개체수는 공공도서관 인프라의 요체에 해당한다. 다만 시도별 봉사대상인구의 편차가 심하기 때문에 개체수와 인구를 연계한 '1개관당 및 사서직원 1인당 평균 봉사대상인구'를 대용지표로 삼아 그 수준을 비교하면 <그림 1>과 같다. 즉, 인천과 서울의 1개관당 봉사대상인구는 전국 평균(84,509명)의 2배에 근접하거나 상회할 정도로 많으며, 그 순위도 각각 14위와

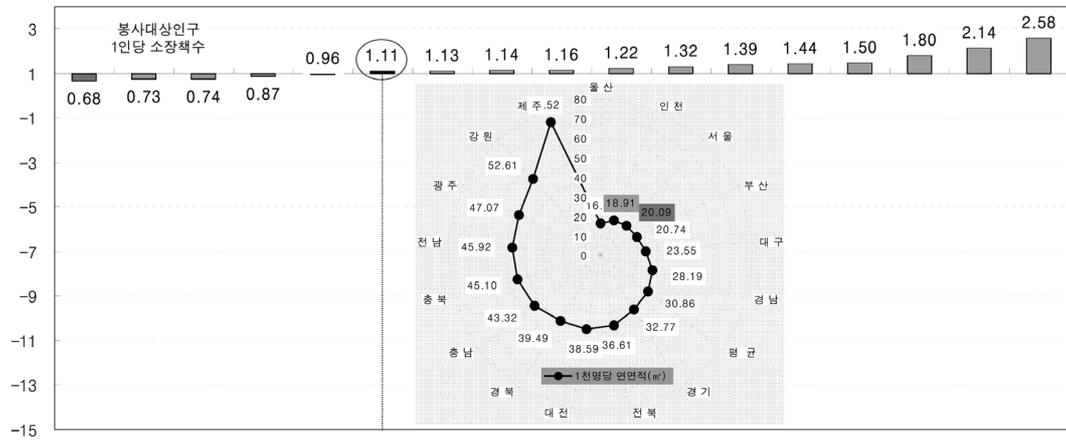
15위로 최하위 수준이다. 사서직원 1인당 봉사대상인구도 전국 평균(17,962명)보다 크게 많으므로 사서직원의 서비스 부담이 매우 크다.

다음으로 공공도서관의 핵심 구성요소는 소장책수이다. 이를 봉사대상인구 1인당으로 환산하면 <그림 2>처럼 소장책수의 경우, 서울과 인천은 각각 전국 평균(1.11권)보다 훨씬 적은 0.68권과 0.73권으로 최하위에 머물고 있다. 그 외에 봉사대상인구 1천명당 면적도 각각 전국의 하위일 정도로 적다.

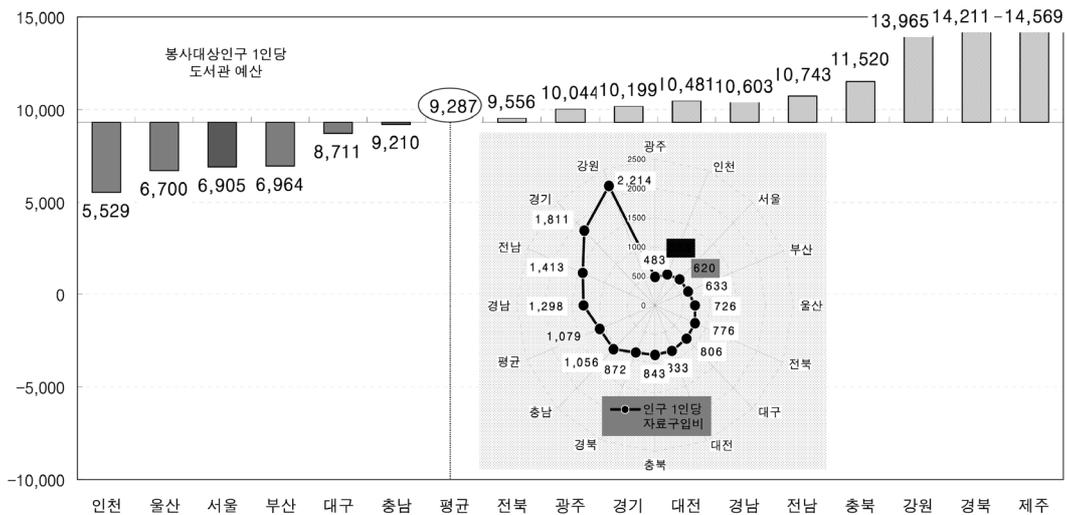
그리고 공공도서관의 구성요소 및 이용자 서비스가 충실하려면 적정 수준의 예산이 뒷받침되어야 한다. 이에 공공도서관 예산(총예산과 자료구입비)을 봉사대상인구와 연계·지표화한 결과, <그림 3>처럼 1인당 총예산(인건비 + 자료구입비 + 기타 운영비)은 서울과 인천이 각각 전국 평균(9,287원)보다 훨씬 적은 14위와 16위로 최하위이며, 예산의 핵심지표인 봉사대상인구 1인당 자료구입비 또한 각각 15위와 16위로 최하위에 머물고 있다.



<그림 1> 공공도서관의 1개관당 및 사서직원당 봉사대상인구 비교



〈그림 2〉 공공도서관의 봉사대상인구당 소장책수 및 면적 비교

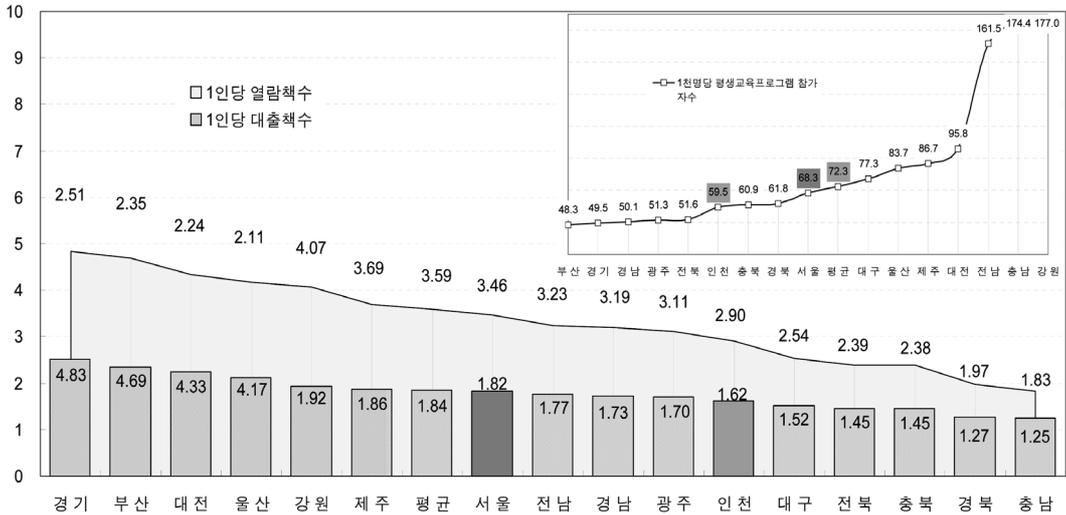


〈그림 3〉 공공도서관의 봉사대상인구당 총예산 및 자료구입비 비교

마지막으로 모든 공공도서관의 존재이유는 지역사회에 각종 서비스를 제공하는데 있다. 이에 서비스를 봉사대상인구와 연계·지표화하여 1인당 대출책수 및 열람책수, 1천명당 문화(평생교육)프로그램 참가자수를 비교한 결과, 〈그림 4〉와 같이 대출책수는 서울과 인천이

각각 15위와 13위이고, 열람책수는 각각 8위와 12위이며, 문화(평생교육) 프로그램 참가자수는 각각 9위와 13위로 역시 하위에 머물고 있다. 양대 시도의 명목상 및 실제적 순위를 감안하면 가장 저조한 것으로 평가할 수 있다.

요컨대 서울 및 인천의 공공도서관 인프라는



〈그림 4〉 공공도서관의 봉사대상인구당 대출 및 열람책수와 1천명당 평생교육프로그램 참가자수 비교

전국 16개 시도 중에서 최하위 수준이다. 그 결과로 인하여 지역주민을 위한 이용실적인 대출책수, 열람책수, 문화(평생교육) 프로그램 참가자수에서도 전국의 1위 및 3~4위의 명성이 무색할 정도로 매우 저조하다.

## 2.2 인프라 확충계획의 분석

최근 서울시와 인천시는 전국 최하위 수준의 공공도서관 인프라를 개선할 의도로 각종 계획을 수립하여 왔다. 이를 대표하는 계획자료는 자치단체가 수립한 중장기 기본계획, 관련기관이 대신한 발전계획, 그리고 정부의 도서관발전종합계획에 따른 연도별 시행계획으로 구분

할 수 있다. 각각의 주요 내용을 발췌·분석하면 다음과 같다.

먼저 양대 자치단체가 각각 수립한 기본계획의 경우, 서울시는 민선 4기의 비전을 ‘맑고 매력 있는 세계도시 서울’로 설정하고, 이를 구현하기 위한 5대 시정방향(창의와 활력이 넘치는 경제도시, 전통과 첨단이 어우러진 문화도시, 꿈과 희망을 실현하는 복지도시, 자연과 사람이 숨 쉬는 환경도시, 참여와 신뢰로 열여가는 시민도시)과 20대 핵심과제<sup>1)</sup>를 선정·추진하고 있다. 그리고 인천시는 「2025년 인천도시기본계획」에서 미래상을 ‘녹색·문화·활력, 세계 10대 도시 인천’으로 설정하고, 이를 위한 4대 목표(경쟁력 있는 활력도시, 저탄소 녹색도시, 창조적 문화도시, 도

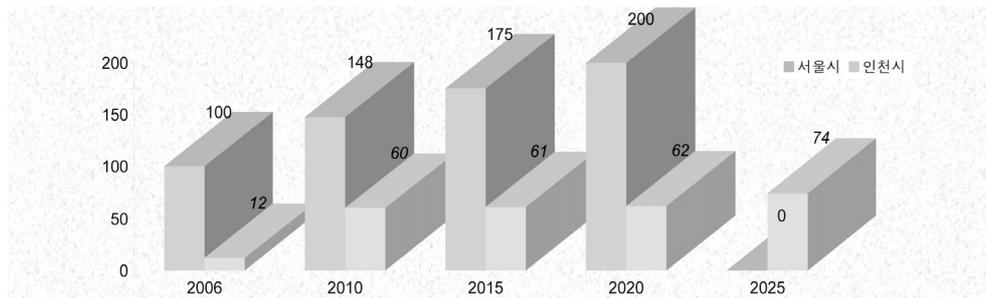
1) 서울시의 20대 핵심과제는 경제문화도시 마케팅 프로젝트, 도시균형발전 프로젝트, 한강르네상스, 시민행복 업그레이드, 맑고 푸른 서울, 세계디자인패션 중심지 조성, 세계적 컨벤션 도시개발, 미래 첨단산업단지 조성, 새로운 일자리 창출, 문화관광벨트 조성, 세계적인 축제개최, 문화예술 인프라 확충, 생활문화시대 구현, 치매종합복지서비스 제공, 장애인 사회적 자립협력, 민고 말길 보육환경 조성, 단절된 생명녹지 축복원, 고품격 대중교통 실현, 유비쿼터스행정 실현, 신뢰받는 열린 시정이다.

시재생을 통한 균형발전도시)와 10대 전략<sup>2)</sup>을 확정·추진하고 있다. 이러한 기본계획 하에서 제시된 공공도서관 인프라의 연도별 확충계획은 <그림 5>와 같다(인천광역시 2005, 65-66).<sup>3)</sup>

다음으로 양대 자치단체의 관련기관이 수립한 중장기 발전계획의 경우, 서울시는 2008년에 정독도서관이 주도한 「서울시 공공도서관 중·장기 발전계획 연구」가 대표적이다. 이 연구보고서는 서울시 공공도서관의 자원확충 계획을 <표 1>처럼 제안하고 있다. 인천시와 인천문화재단이 발표한 「인천 문화도시 기본계획」에는 공공도서관의 인프라 확충계획이 없는 반면에 제5장(문화 공공성 확대) 제2절(시민이 문화의 주체인 도시) 아래에 '도서관의 지속적

건립'과 더불어 '도서관 재단 설립을 통한 도서관 운영 내실화'를 명시하고 있는데, 구체적인 내용은 <표 2>와 같다(인천시 2010, 107-109).

마지막으로 서울시와 인천시는 2009년말에 대통령 소속 도서관정보정책위원회에 2010년도 도서관발전종합계획 시행계획을 제출하였고, 동 위원회는 2010년 1월에 이를 심의·조정·확정하였다. 서울시는 공공도서관 확충사업의 목적을 "신축, 리모델링, 학교도서관 복합 등 다양한 방법을 통해서 주민들의 문화생활에 필요한 공공도서관을 지속적으로 확충하는 것"으로, 인천시는 "지식기반 정보화시대에 걸맞게 도서관을 확충하여 시민의 문화적 욕구를 충족시키고 꿈과 미래를 설계하는 평생교육의 복합문화공



<그림 5> 서울시와 인천시의 기본계획상 공공도서관 인프라 확충계획

<표 1> 서울시 '중장기 발전계획'상의 공공도서관 자원확충 계획

| 구분        | 2009 | 2010 | 2011 | 2012  | 2013  |     |
|-----------|------|------|------|-------|-------|-----|
| 공공도서관수    | 70   | 85   | 100  | 115   | 130   |     |
| 도서자료(1만책) | 650  | 800  | 950  | 1,100 | 1,250 |     |
| 직원수(명)    | 사서직  | 550  | 600  | 660   | 730   | 800 |
|           | 행정직  | 150  | 160  | 170   | 185   | 200 |

2) 10대 전략은 도시성장 발전을 위한 공간구조 정비, 경제자유구역 육성으로 국제적 도시기능 강화, 물류기능 강화로 신성장 기반구축, 대중교통 활성화를 통해 탄소저감, 일자리 창출 및 경제성장, 문화자원 발굴로 도시정체성 확립, 자연자원을 활용하여 관광레저 인프라 구축, 창조적 문화산업 육성, 도시재생사업 활성화로 지역발전 거점 육성, 기존 시가지의 정주환경 조성 및 커뮤니티 형성이다.

3) 서울시 홈페이지, [online]. [cited 2010. 5. 21]. <<http://www.seoul.go.kr/>>.

〈표 2〉 인천시 '문화도시 기본계획'상의 공공도서관 운영 내실화 계획

| 구분    | 주요 내용  |
|-------|--|
| 제안 배경 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 도서관의 지속적 확충에 따른 운영의 효율화 및 내실화를 위해 도서관 운영 전반을 관리하는 전담재단 설립 필요</li> <li>• 시민의 생활문화공간으로서 다양한 프로그램 개발·보급과 사서재교육 필요</li> </ul>   |
| 사업 조직 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업내용: 일원화된 도서관 운영 관리 및 지원, 도서관 통합 전산망 운영, 도서관 특성화 사업 지원, 사서 재교육 프로그램 운영, 도서관 문화프로그램 개발 및 보급, 도서관을 기반으로 한 주민커뮤니티 지원, 도서관 관련 기부금품 모집</li> <li>• 조직 개요: 도서관장 중 1인이 상임이사 겸직, 일반행정을 통합·운영하고, 개별관에 사서인력을 우선 배치하여 효율적 운영 및 서비스 질 향상</li> </ul> |
| 추진 일정 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2011년: 설립추진단 구성 및 관련조례 제정, 행정절차(발기인·재단정관 등 설립 요건) 완료</li> <li>• 2012년: 도서관재단 설립 완료(인천문화재단 소속 도서관의 이관 및 신설도서관 운영권 수입)</li> </ul>   |
| 기대 효과 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사서중심의 도서관 운영모델 수립을 통한 도서관운영 내실화: 최소 운영비로 최대 운영 효율성 기대, 시민들의 문화공간으로서 도서관 효율적 활용에 기여</li> </ul>   |

간으로서의 역할을 제고하여 글로벌 시대의 주  
인공으로 육성하며, 공공도서관 건립의 다변화  
및 관련부서 협력강화로 인구 5만당 1개관 수준  
으로 확충하는 것”으로 명시하였으며, 양대 자  
치단체가 수립한 인프라 확충 및 중장기 계획을  
정리하면 〈표 3〉과 같다(도서관정보정책위원  
회 2010, 223-253).

요컨대 서울시의 공공도서관 정책은 인프라  
의 지속적인 확충에 무게중심으로 두고 있으며,  
인천시의 향후 공공도서관 정책은 인프라 확충  
과 더불어 도서관재단을 설립하여 공공도서관  
을 위탁관리하는 것으로 집약할 수 있다. 물론

서울시의 경우, 최근에 도서관재단 설립에 관  
한 조례안을 마련하여 시의회에 상정하는 노력  
을 계속하고 있다. 이러한 방향성은 다음의 2가  
지 측면에서 매우 우려하지 않을 수 없다.

첫째, 가장 주목할 필요가 있는 사안은 공공  
도서관의 정체성에 대한 기본적 입장이 분명하  
지 않다는 점이다. 서울시는 '전통과 첨단이 어  
우러진 문화도시' 아래에서 공공도서관 확충계  
획을 제시한 반면, 인천시의 도시기본계획은 복  
지환경 아래의 '교육영역'에서 공공도서관을 취  
급하고 있어 평생학습기관으로 상정하는가 하  
면 문화도시기본계획에서는 문화기관으로 단정

〈표 3〉 서울시와 인천시의 '도서관발전종합계획 시행계획(2010년)'상  
공공도서관 인프라 확충계획

| 구분 | 연도별 인프라 확충계획 | 연도별 인프라 확충계획 |      |      |      |           |
|----|--------------|--------------|------|------|------|-----------|
|    |              | 2010         | 2011 | 2012 | 2013 | 비교(2009년) |
| 서울 | 도서관 개체수      | 10           | 8    | 6    | 9    | 94        |
|    | 1인당 장서수      | 0.78         | 0.85 | 0.93 | 1.02 | 0.71      |
|    | 사서직원수        | 47           | 14   | 18   | 10   |           |
| 인천 | 도서관 개체수      | 8            | 3    | 3    | 3    | 24        |
|    | 1인당 장서수      | 0.74         | -    | -    | -    | 0.70      |
|    | 사서직원수        | 12           | -    | -    | -    | 145       |

하고 있다. 이에 대한 실정법 근거는 「도서관법」, 「문화예술진흥법」, 「평생교육법」을 들 수 있는데, 「도서관법」은 문화기관으로, 「문화예술진흥법 시행령」도 제2조 <별표 1>에서 도서관을 공연시설, 전시시설, 지역문화복지시설, 문화보급·전수시설, 그 밖의 문화시설과 함께 문화시설로 규정하고 있다. 반면에 평생학습기관의 법적 근거인 「평생교육법」에는 공공도서관에 대한 일언반구도 없다.

둘째, 이미 서울과 인천의 많은 공공도서관이 제3섹터 및 민간에 위탁관리되고 있음에도 불구하고 논거 부재의 궤변이 '보이지 않는 손'과 결부되어 '도서관재단 설립을 통한 공공도서관의 위탁운영'으로 계획되었다는 점이다. 인천시의 도서관재단 설립문제는 계획자료에 언급된 사안에 불과한 반면에 서울시는 관련조례의 상정을 시도한 바 있다. 이 사안은 여러 공간과 지면을 통하여 쟁점화된 바 있는데, 공공도서관의 정체성을 뿌리 채 요동치게 할 개연성이 높고 공공성도 약화일로를 거듭할 가능성이 높다는 측면에서, 그 시제 또한 현재형이라는 점에서 사도인지, 정도인지를 해명할 필요가 있다.

### 3. 도서관 정책수립 및 추진의 사도와 정도

#### 3.1 도서관의 정체성 확립

동서고금을 불문하고 공공도서관의 정체성은 대중사회와의 밀착관계, 즉 컨텍스트(context)와 텍스트(text)의 불가분성에 찾아야 한다. 전자가 '문맥, 맥락, 배경, 전후관계'를 의미하는 한

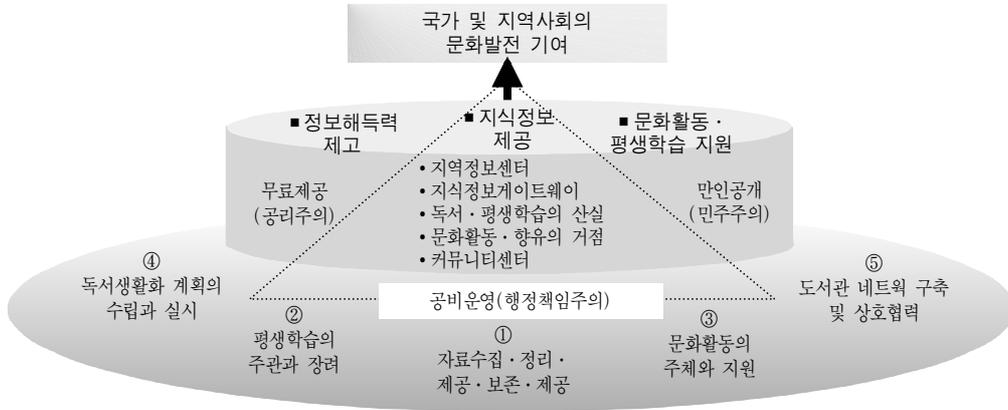
다면 후자는 대개 '문장, 내용'을 지칭한다.

이러한 의미를 함축하는 양자를 지역사회와 공공도서관에 대입하면 도서관을 둘러싼 사회 환경이라는 배경(con)이 컨텍스트라면 사회 내에 지식문화기관 내지 지식정보공유지로 존재하는 공공도서관이 텍스트이다. 더 좁히면 인류의 정신문화와 지식정보를 수집·보존하고 제공하는 공공도서관이 컨텍스트라면 방대한 서고공간에서 누적성, 체계성, 역사성을 겸비한 채 호흡하는 장서가 텍스트이다. 요컨대 공공도서관의 정체성은 단순영조물과 시설공간이라는 컨텍스트가 아니라 통시적으로 집적된 텍스트, 즉 장서에서 발원한 지식센터인 동시에 문화공간이다. 그럼에도 불구하고 공공도서관의 정체성을 논할 때 텍스트가 아닌 컨텍스트에 치중함으로써 오류를 양산하고 지식문화적 장치로서의 본질을 왜곡시키고 있다.

이를 대표하는 사례가 서울시와 인천시의 공공도서관 정책이라 할 수 있다. 일부 정책자료는 공공도서관을 평생학습시설로, 다른 자료는 문화기반시설로, 행정기구 설치조례는 사업소로 규정함으로써 정책의 수립 및 추진에서도 혼선이 일어나고 있다. 요컨대 국내 공공도서관의 정체성을 평생학습시설로 규정하는 것은 사도에 해당하며, 그 정도는 지역사회와 시민대중을 위한 지식문화 기반시설이다. 이를 정당화하는 법적 근거가 「도서관법」 제1조인데, 정체성 확립체계를 논리적으로 제시하면 <그림 6>과 같다(윤희운 2010, 36).

#### 3.2 도서관의 공공성 보장

도서관에 '공공'을 선치시켜 민주사회의 펼

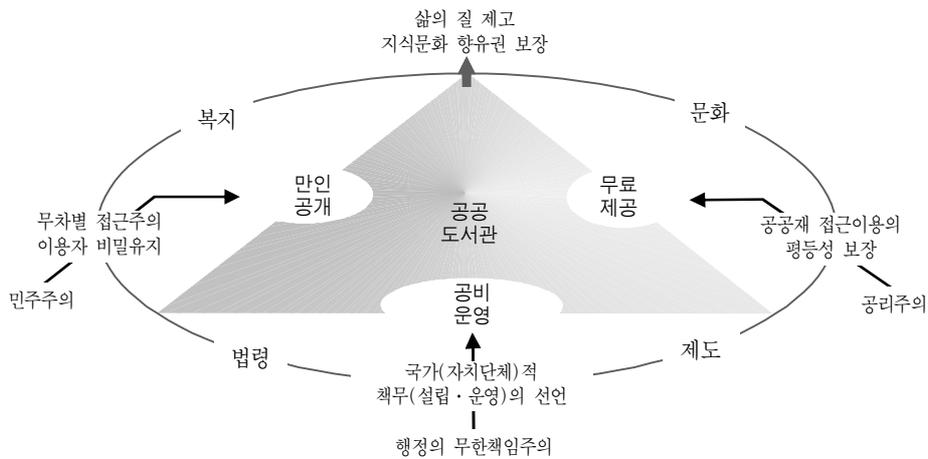


〈그림 6〉 공공도서관의 정체성 확립체계

수적 제도와 장치로 격상시킨 계기는 1850년  
에 제정된 영국의 「도서관법」(Public Libraries  
Act in England and Wales)이다. 이 법률에  
서 발원하는 현대 공공도서관의 이념적 지주와  
지향성은 국가 및 자치단체가 재정을 부담·지  
원하는 공비운영, 대중의 정보기본권(알 권리)  
과 접근이용의 평등성을 강조하는 무료제공, 취  
약계층의 격차해소와 무차별주의를 중시하는 만  
인공개로 압축할 수 있다. 부연하면 〈그림 7〉과

같이 공비운영은 국가 및 자치단체의 설립·운  
영이라는 기본적 책무를 강제하는 행정의 무한  
책임주의에 바탕을 두며, 무료제공은 공공재 접  
근이용의 평등성이라는 보편적 가치를 강조하  
는 공리주의에 부합하고, 만인을 위한 무차별  
접근주의와 이용자 비밀유지는 민주주의 이념  
과 가치를 수용하고 있다(윤희운, 25).

그 가운데 도서관의 공공성을 보장하는 단초  
인 동시에 핵심적 토대는 행정의 무한책임주의



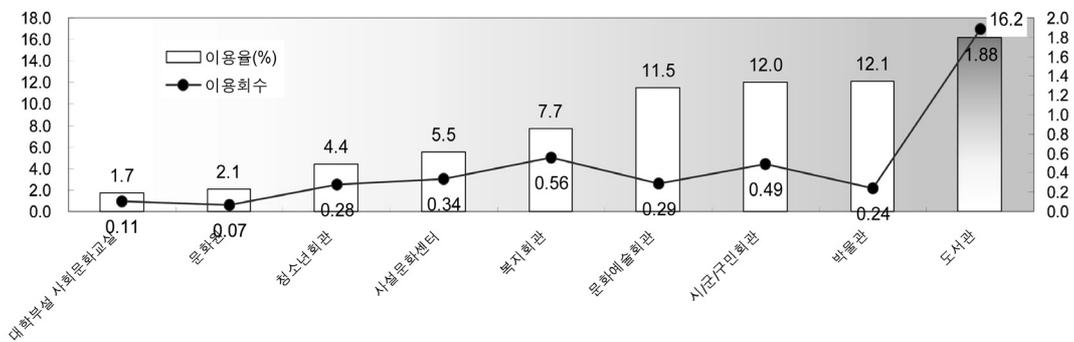
〈그림 7〉 도서관 공공성의 이념적 지주와 지향성

다. 국가 및 자치단체가 공공도서관의 설립과 운영을 책임지지 않은 상황에서는 공공재에 대한 접근이용의 평등성을 담보하거나 무차별 접근주의를 표방하기 어렵기 때문이다. 그럼에도 불구하고 궁극적 가치인 대중의 지식문화 향유권을 보장할 수 있다고 강변하는 것은 중세에서 근대를 거쳐 현대에 이르기까지의 공공도서관 발전 과정을 이해한다면 언어의 유희에 불과하다.

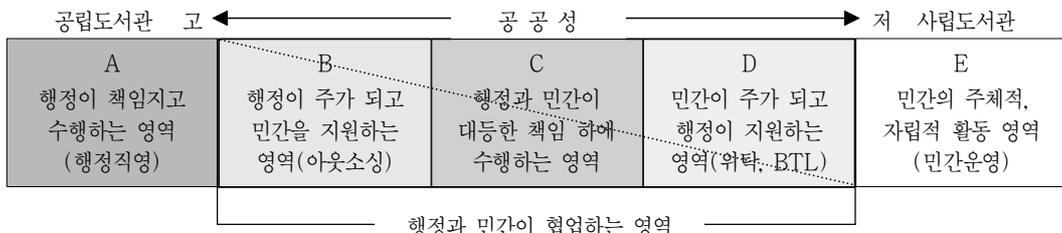
그리고 지역사회의 문화기반시설 중에서 특히 도서관의 공공성 보장을 철저하게 보장해야 하는 이유는 문화체육부와 한국문화관광연구원이 3차례(2003, 2006, 2008)에 걸쳐 조사한 각종 문화시설의 향수실태에서 확인할 수 있다(문화체육관광부, 한국문화관광연구원 2008, iv-v). 여러 문화시설 가운데 공공도서관의 연도별 이용률과 이용회수가 단연 1위로 나타났는데, 2007

년도 이용실적을 제시하면 <그림 8>과 같다. 부연하면 공공도서관은 지역주민이 가장 선호하는 문화시설이므로 지식문화재로서의 공공성을 철저하게 보장해야 한다.

이러한 맥락에서 「인천 문화도시 기본계획」에서 '문화 공공성 확대'를 위한 전략적 방안으로 제시한 '도서관재단의 설립을 통한 운영의 내실화'는 자가당착이며, 사도로 규정할 수 있다. 왜냐하면 자치단체가 직영해야 하는 그리고 직영하던 도서관을 문화재단에 위탁할 경우, <그림 9>(윤희운, 59)의 스펙트럼이 반증하듯이 공공성이 약화되는 것은 불문가지이기 때문이다. 동일한 이치에서 서울시와 인천시가 '운영의 효율성 극대화' 및 '도서관의 공공성 확대'를 도서관재단 설립의 명분으로 삼는 것은 솔직하지 못할 뿐만 아니라 설득력이 없다.



<그림 8> 전국 문화시설의 이용률과 이용회수 비교(2007)



<그림 9> 도서관 공공성의 스펙트럼

### 3.3 도서관재단의 실상과 허상

이미 국내의 경우, 문화선진국에서 상상할 수 없을 정도의 많은 공공도서관이 민간(제2섹터)과 재단 등(제3섹터)에 위탁운영되고 있다. 게다가 최근에는 더욱 중대한 위기상황이 등장하여 세간의 이목을 집중시키고 있다. 그것은 서울시가 도서관재단을 설립하여 대표도서관 및 자치단체 소속의 공공도서관을 위탁하려는 발상이다. 그 실현가능성을 유보하더라도 종료된 사안이 아니며, 인천시 기본계획에도 포함된 정책과제이므로 실상과 허상을 해부할 필요가 있다. 양대 자치단체에는 문화재단이 존재함에도 불구하고 도서관재단을 추가로 설립하여 위탁할 계획이다. 여러 자료에 나타난 도서관재단 설립의 필요성과 기대효과를 간추리면 <표 4>와 같다(서울시 미공간 유인물, 인천시, 108-109).

그렇다면 도서관재단 설립의 필요성 및 기대효과는 진실이며, 경제적 효율성의 논리에는

허점이 없는가. 도서관재단이 수탁할 경우에 제3섹터나 민간에 위탁하는데 따른 부정적 후광효과인 정체성과 공공성의 훼손이 차단되는가. 공공도서관 및 사서직의 핵심역량은 더욱 강화되는가. 그리고 시민사회는 양질의 서비스를 제공받게 되는가. 절대 그렇지 않다. 그레샴의 법칙(Gresham's law)<sup>4)</sup>이 적용되어 공공도서관의 지축과 기반을 요동치게 할 가능성이 다분하므로 정도가 아닌 사도로 규정한다. 이를 구체적으로 논증하면 다음과 같다.

첫째, 도서관재단의 성격과 역할에 대한 몰이해에서 비롯하거나 의도를 의심하지 않을 수 없다. 서구 민주국가에도 많은 도서관재단이 존재하지만, 대다수는 공공도서관을 위한 자금 조달을 목적으로 설립되는 비영리조직으로서 개인의 유증과 기부, 또는 재단 등에서 조성된 자금으로 기본재산을 운용하고 운영수익을 공공도서관에 제공하며, 서비스·자원봉사·홍보 활동 등을 외곽에서 지원한다(金谷 信子 2008, 505-510).

<표 4> 서울시 및 인천시가 제시한 도서관재단 설립의 필요성과 기대효과

| 구분  | 필요성   | 기대효과   |
|-----|---|--|
| 서울시 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대표도서관, 권역별 거점도서관(7~8개관) 운영</li> <li>• 구립도서관의 비전문기관 및 시설위탁에 따른 대시민 서비스 및 운영체계 개선문제의 해결 : 67개 구립도서관 중 65개가 위탁 중이며, 위탁체의 관리편의 및 수익만을 고려한데 따른 대시민 서비스질 저하 초래, 위탁체 수시 변경(3~5년)에 따른 직원의 고용불안 문제의 상존</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 서울의 중심도서관(대표도서관, 거점도서관)의 효율적 운영 기대</li> <li>• 서울중심도서관, 지역도서관과의 협력사업 강화</li> <li>• 구립도서관 운영체계 개선 및 대 시민서비스 확충에 기여</li> </ul> |
| 인천시 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 도서관의 지속적 확충에 따른 운영 효율화 및 내실화를 위해 도서관 운영전반을 관리하는 전담재단 설립</li> <li>• 시민의 생활문화공간으로서 다양한 프로그램 개발·보급과 사서재교육</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사서중심의 도서관 운영모델 수립을 통한 도서관 운영 내실화</li> <li>• 최소 운영비로 최대 운영 효율성 기대</li> <li>• 시민들의 문화공간으로서 도서관 효율적 활용에 기여</li> </ul>          |

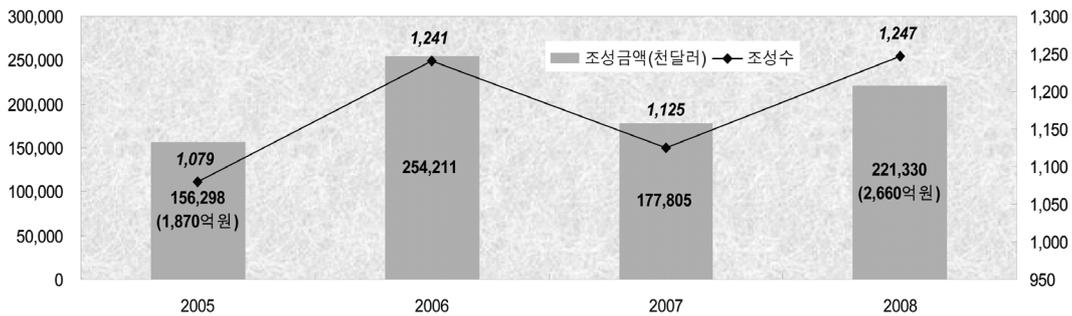
4) 이 법칙은 한 마디로 '악화가 양화를 구축한다'는 것으로서, 도서관재단이라는 악화가 적용에 따른 공공도서관의 정체성과 공공성, 사서직의 핵심역량, 시민사회를 위한 양질의 서비스 제공이라는 양화를 몰아냈다는 것이다.

미국은 재단을 독립재단(independent foundation), 기업재단(corporate foundation), 커뮤니티재단(community foundation), 사업재단(operating foundation)으로 구분하고 있다. 이를 통하여 2008년에 조성한 금액과 개수는 <표 5>와 같다.<sup>5)</sup> 그 가운데 교육부문에 편성된

‘문헌정보학 및 도서관서비스’를 위한 금액과 개수는 각각 1% 내외이다. 도서관재단이 최근 4년간(2005~2008) 조성한 내역은 <그림 10><sup>6)</sup>과 같으며, 주로 프로그램 개발, 전자매체 및 온라인 서비스, 계속지원, 컴퓨터 시스템, 건축개수, 일반운영을 지원한다.

<표 5> 미국 각종 재단의 주제별 조성금액 및 조성수 분포

| 주 제              | 조성금액(1,000달러) |       | 조성수     |       |
|------------------|---------------|-------|---------|-------|
|                  | 액수            | 비율(%) | 개수      | 비율(%) |
| 예술과 문화           | 3,155,895     | 12.5  | 22,902  | 13.9  |
| 교육               | 5,500,662     | 21.8  | 32,107  | 19.5  |
| 환경과 동물           | 2,173,101     | 8.6   | 10,785  | 6.6   |
| 보건               | 5,778,632     | 22.9  | 22,165  | 13.5  |
| 사회사업             | 3,149,049     | 2.5   | 43,393  | 26.4  |
| 국제문제, 개발, 평화, 인권 | 1,449,507     | 5.7   | 4,422   | 2.7   |
| 공공문제와 사회편익       | 2,514,533     | 10.0  | 18,329  | 11.2  |
| 과학과 기술           | 668,429       | 2.6   | 2,826   | 1.7   |
| 사회과학             | 292,921       | 1.2   | 1,489   | 0.9   |
| 종교               | 567,518       | 2.2   | 5,811   | 3.5   |
| 기타               | 15,641        | 0.1   | 124     | 0.1   |
| 계                | 25,265,887    | 100.0 | 164,353 | 100.0 |



<그림 10> 미국 도서관재단의 조성금액과 조성수 분포

5) The Foundation Center's Statistical Information Service, "Average and Median Grant Amounts by Major Subject Categories, circa 2008." [online]. [cited 2010. 5. 20]. [http://foundationcenter.org/findfunders/statistics/pdf/04\\_fund\\_sub/2008/avg\\_sub\\_08.pdf](http://foundationcenter.org/findfunders/statistics/pdf/04_fund_sub/2008/avg_sub_08.pdf).  
 6) The Foundation Center's Statistical Information Service, "Funding by Subject Area." [online]. [cited 2010. 5. 10]. [http://foundationcenter.org/findfunders/statistics/gs\\_subject.html](http://foundationcenter.org/findfunders/statistics/gs_subject.html).

일본에도 극소수 도서관재단이 존재한다. 대표적인 사례가 2008년 11월 18일에 문부과학성 인가로 발족한 '도서관진흥재단'이다. 이 재단은 도서관유통센터(TRC)가 30년간의 사업성과를 바탕으로 50억엔(기본재산 40억엔 + 운용재산 10억엔)을 출자한 재단법인인데 도서관 전문 직원의 육성활동, 전문직원의 해외파견, 민간도서관의 설립, 도서관운영, 기타 목적을 달성하기 위한 필요한 사업 등을 통하여 도서관의 진흥과 발전에 기여한다.<sup>7)</sup> 그럼에도 불구하고 국내에서는 도서관재단을 공공도서관 위탁운영의 주체로 상정하고 있다. 위탁에 따른 경제성 및 효율성 제고의 논리와 무관하게 공공성을 약화시키는 정책이다. 더구나 서울시의 조례안이 시장에 재단이사장을, 재단간부에 고위직 공무원으로 보임하여 공공성을 담보하겠다는 것은 공여지책이며, 고위 공직자의 출구전략 등 의심하지 않을 수 없다.

둘째, 서울시가 재단설립을 정당화할 의도로 내세우는 명분, 즉 '현재 구립도서관의 97%(67개관 중 65개관)가 위탁 중이며, 수탁기관은 관리의 편의와 수익만을 고려함으로써 서비스의 질적 저하가 초래되고 약 3~5년 주기로 수탁주체가 변경됨으로써 직원의 고용불안이 상존한다'는 논리는 위탁관리의 역기능을 자인할 뿐만 아니라, 또 다른 자충수에 불과하다. 그 이유는 도서관재단이 공공도서관을 수탁하더라도 공공기관 경영평가로부터 자유롭지 못하므로 경영관리의 효율성을 강조할 수밖에 없을 것이며, 직업적 불안정성도 해소되기 어렵다.

셋째, 인천시가 도서관재단 설립의 명분으로

제시한 '도서관의 지속적 확충에 따른 운영관리의 효율화 및 내실화를 위한 전담기구의 필요성이나 시민을 위한 다양한 프로그램 개발·보급과 사서직의 재교육'은 더욱 궁색하다. 개체수의 증가에 따른 효율적 관리기구와 내실화가 필요하면 시청에 정책업무 및 총괄기능을 수행할 전담부서를 설치하는 것이 정도이며, 프로그램 개발과 전문직 재교육 문제는 국가도서관과 지역대표도서관의 역할분담이 바람직하다.

넷째, 양대 자치단체가 제시한 도서관재단 설립의 기대효과를 집약하면 '대표도서관 운영의 효율성, 구립도서관의 운영체계 개선, 상호협력 사업의 강화, 사서중심의 운영 내실화, 서비스 확충 및 효율적 활용에의 기여' 등이다. 이에 대해서는 선례나 평가연구가 없어 가치판단을 유보할 수밖에 없다. 다만 여러 자치단체(또는 교육청)가 대표도서관을 직영하는 상황이라도 설득력이 없고 운영체계 개선이나 상호협력 사업, 사서직 중심의 운영문제, 대민서비스 확대도 재단설립으로 해결될 수 있는 사안으로 보기 어렵다.

### 3.4 도서관 위탁관리의 명분과 폐해

공공도서관 업무의 아웃소싱이나 일부 위탁은 부차적인 업무의 처리기능을 외부에 의존하는 대신에 내부의 가용자원을 핵심기능에 집중적으로 투입하는 전략적 경영기법이다. 반면에 신공공경영(New Public Management)에 근거하는 경영위탁은 공공도서관의 정체성과 공공성을 훼손하는 차원을 넘어 핵심역량을 약화

7) 財団法人 図書館振興財団. "図書館振興財団パンフレット."  
[online]. [cited 2010. 5. 20]. <<http://www.toshokanshinko.or.jp/bro.pdf>>.

시킨다. 왜냐하면 위탁경영은 핵심역량의 주체인 전문직원의 직업적 안정성과 업무수행의 전문성을 저해하기 때문이다.

미국의 경우, 1990년대 중반까지는 공공도서관 전체를 위탁하는 사례가 없었다. 1997년에 33개관과 2개 이동문고로 구성된 캘리포니아의 Riverside County 도서관시스템이 Baker & Taylor에 전면 위탁된 이후로 <표 6>처럼 지난 11년간 총 14개 도서관시스템의 65개 중앙관 및 분관이 주로 연방정부의 업무를 수탁하는 Information International Associates(Oak Ridge, Tennessee), 인력선발·목록업무·경영관리를 수탁하는 Library Associates(Beverly Hills, California), 그리고 1997년 이래로 목록업무·도서관계획·DB업무와 더불어 공공도서관을 관리하는 LSSI(Germantown, Maryland)에 위탁되고 있다(Hill 2009, 4-5). 그러나 그 비율

은 9,214개관의 약 0.71%에 불과할 정도로 극히 미미하다.

일본도 2010년 4월 6일자로 문부과학성이 공표한 「도서관조사」를 보면 총 3,164개 공공도서관 중에서 민간위탁과 그 후신인 지정관리 자체도를 도입한 비율은 <표 7>에 집계한 것처럼 약 6.4%(203개관)에 불과하다.<sup>8)</sup>

그러나 국내 공공도서관의 경우, 2009년말을 기준으로 총 699개관의 시도별 개체수 및 위탁 현황은 <그림 11>과 같다. 즉, 무려 13.6%가 위탁관리되는 가운데 수도권(서울, 경기, 인천)이 전체의 90.4%를 차지하고 있다. 게다가 서울은 교육청 소속을 제외한 67개 구립도서관 중에서 무려 65개관이 공공성을 담보하기 어려운 시설이나 단체(공단 33개관, 문화원 7개관, 교육시설 4개관, 종교시설 4개관, 기타 17개관)에 위탁되고 있다.

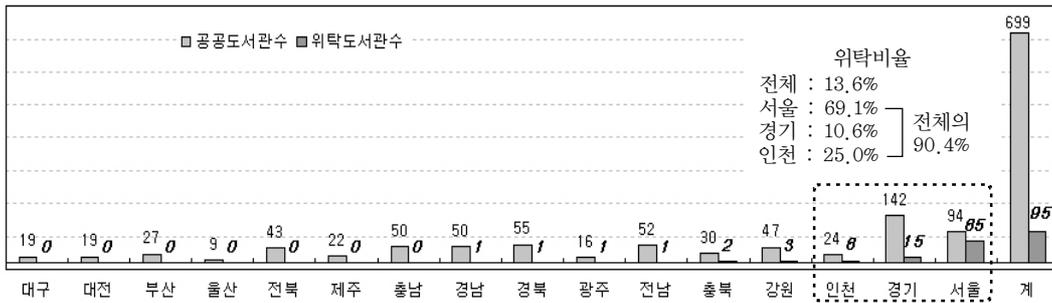
<표 6> 미국 공공도서관의 위탁경영 현황

| 자치단체                              | 시작연도 | 비고 |
|-----------------------------------|------|----|
| Riverside County, California      | 1997 |    |
| Calabasas, California             | 1998 |    |
| Lancaster, Texas                  | 2001 |    |
| Finney County, Kansas             | 2003 |    |
| Collierville, Tennessee           | 2004 |    |
| Germantown, Tennessee             | 2004 |    |
| Red Oak, Texas                    | 2004 |    |
| Millington, Tennessee             | 2005 |    |
| Leander, Texas                    | 2006 |    |
| San Juan, Texas                   | 2007 |    |
| Jackson-Madison County, Tennessee | 2007 |    |
| Jackson County, Oregon            | 2007 |    |
| Shasta County, California         | 2007 |    |
| Moorpark, California              | 2007 |    |

8) 日本 政府統計の總合窓口(e-Stat). [online]. [cited 2010. 6. 10]. <<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/NewList.do?tid=000001017254>>.

〈표 7〉 일본 공공도서관의 지정관리자제도(민간위탁 후신) 도입 현황(2008. 10)

| 운영방식<br>설립주체   | 직영(%)            | 지정관리자제도 도입 |                |     |           |    |           | 계     |
|----------------|------------------|------------|----------------|-----|-----------|----|-----------|-------|
|                |                  | 지방<br>공공단체 | 민법<br>제43조의 법인 | 회사  | NPO<br>법인 | 기타 | 소계(%)     |       |
| 도도부현           | 60(95.2)         | -          | 1              | 2   | -         | -  | 3(5.0)    | 63    |
| 시(구)           | 2,291(93.1)      | -          | 40             | 99  | 20        | 12 | 171(7.5)  | 2,462 |
| 정              | 543(95.4)        | -          | 9              | 6   | 7         | 4  | 26(4.8)   | 569   |
| 촌              | 42(93.3)         | -          | 1              |     | 2         |    | 3(7.1)    | 45    |
| 민법<br>제43조의 법인 | 25(100.0)        | -          | -              | -   | -         | -  | -         | 25    |
| 계              | 2,961<br>(93.6%) | -          | 51             | 107 | 29        | 16 | 203(6.4%) | 3,164 |



〈그림 11〉 국내 공공도서관의 위탁관리 현황(2009년말 기준)

요컨대 미국, 일본, 한국의 공공도서관 위탁 현황을 비교한 〈표 8〉에서 알 수 있듯이 국내의 위탁비율이 절대적으로 높다. 아직도 공공도서관의 인프라가 부족하고 압축성장의 결과로 지식문화에 대한 대중의 이해와 활용도가 낮아 문화활동의 중심부 내지 생활동선에 위치하지 못하는 처지임에도 불구하고 정체성과 공공성

을 저해하고 핵심역량을 약화시키는 경영위탁의 비율이 매우 높는데 문제의 심각성이 있다. 양대 자치단체가 공공도서관을 직영하지 않고 제2섹터(민간부문)와 제3섹터(재단법인)에 위탁하고 이를 더욱 확대하려는 배경, 명분과 기대효과, 논리적 및 현실적 오류와 한계, 그리고 바람직한 해법을 제시하면 〈표 9〉와 같다.

〈표 8〉 미국, 일본, 한국의 공공도서관 위탁현황 비교

| 국가         | 위탁현황 | 공공도서관수 | 위탁도서관수 | 위탁비율 |
|------------|------|--------|--------|------|
| 미 국 (2007) |      | 9,214  | 65     | 0.7  |
| 일 본 (2009) |      | 3,164  | 203    | 6.4  |
| 한 국 (2009) |      | 699    | 95     | 13.6 |

〈표 9〉 공공도서관 위탁관리의 한계와 해법

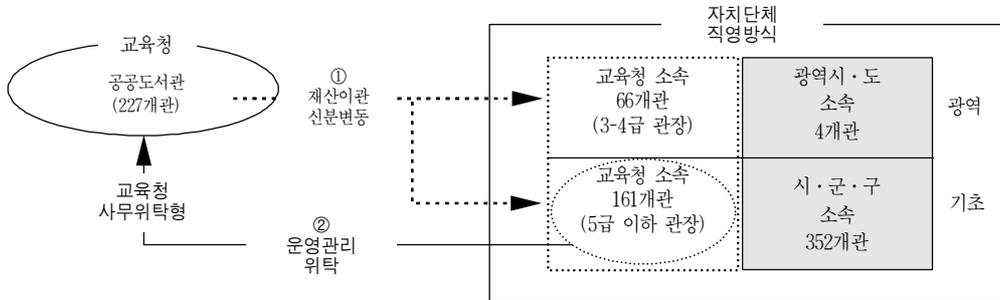
| 배 경  | 명분과 기대효과  | 오류와 한계  | 해 법  |
|--|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• NPM 사조를 수용한 공공기관의 개혁과 슬립화</li> <li>• PFI·PPP를 통한 민간부문의 공공서비스 참여 확대</li> <li>• 인력 및 재정적 부담의 가중 (블랙홀, 물먹는 허마 등)</li> <li>• 총정원제와 총액임금제</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정의 다운사이징을 통한 규모의 경제성·효율성 추구</li> <li>• 도서관(사서) 중심의 관료주의·현실인주형 조직문화 및 경직성 타파</li> <li>• 민간부문의 행정참여를 통한 활성화와 일자리 창출</li> <li>• 민간의 경영마인드를 활용하여 다양한 서비스 메뉴의 개발과 확대 제공</li> <li>• 총정원제에 따른 사서직 공무원 채용 및 배치의 어려움 해소</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 비수익형 지식문화기반시설에 경제성 논리를 대입하는 오류와 공공성 훼손</li> <li>• 세금을 투입한 공공문화기관에 대한 행정의 무한책임주의 방지</li> <li>• 제1섹터인 자치단체의 제3섹터에 대한 관리감독 기능의 한계</li> <li>• 관리운영 주체의 다원화로 인한 행정체계 및 협력활동의 약화: 도서관법의 관련조항 입법 취지 위배</li> <li>• 공법상 계약관계인 위탁관리의 실질상 운영 주체의 변경가능성 상존: 계속성과 일관성의 문제</li> <li>• 수탁주체의 비전문성과 기관평가주의로 인한 정체성의 왜곡과 파행의 가능성</li> <li>• 공공성 훼손의 심화: 수익자 부담원칙의 강조(주차장, 시설공간의 유료화 등)</li> <li>• 실적위주, 이벤트 중심의 운영 가능성: 본질적 기능과 사회적 존재가치 약화</li> <li>• 위탁된 도서관에 여러 직종이 근무하는데 따른 집단이기주의와 갈등, 조직몰입도 취약</li> <li>• 수탁주체의 핵심업무 수행능력 취약: 기준인력의 직업적 안정성 약화, 유능한 전문인력의 진입 회피 및 이직 가능성의 상존</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공도서관에 대한 기본인식의 재정립: 당대와 후대를 위한 지식정보 접근·이용의 보루</li> <li>• 지식문화기관으로서의 정체성과 지식정보 취약(소의)계층을 위한 공공성(무료, 공비운영, 공개)의 철저한 보장</li> <li>• 자치행정의 무한책임주의에 입각한 직영체계 확립과 시정조직 내에 과(팀)수준의 도서관 전담부서 설치</li> <li>• 비핵심적 업무나 부차적 기능의 아웃소싱 확대</li> <li>• 기존의 위탁도서관에 대한 외부 전문가의 객관적 연구평가 자료 확보</li> <li>• 신설도서관에 최소 기본인력(사서직 공무원) 배치를 전제로 비정규직 및 자원봉사자 활용방안 모색</li> <li>• 자치단체의 직무분석을 통한 여유인력의 추출과 문화복지시대에 부응하는 방향으로 배치전환</li> <li>• 신설기관에 대한 총정원제 예외조치 건의: 광역자치단체장의 협의체를 통하여 행정부 및 입법부에 건의, 대통령 소속의 도서관정보정책위원회에 해결책 촉구</li> </ul> |

### 3.5 공공도서관 행정체계의 일원화

지난 반세기 동안 국내 공공도서관계의 최대 숙원은 모든 시스템의 낙후성과 부정합성 그리고 파행의 주범인 동시에 단초로 작용하는 공공도서관 행정체계의 난맥(자치단체와 교육청으로의 이원화)을 혁파하는 것이었다. 왜냐하면 행정체계의 이원화는 공공도서관 상호간의 정책적 공조, 인사이동과 인력활용, 장서개발과 공동보존, 상호대차와 문헌제공 봉사, 각종 문화프로그램의 운영, 직원연수 및 세미나 개최 등에서 많은 폐해와 역기능을 초래하고 있기 때문이다. 이를 방지한 채 공공도서관의 선진화와 지식정보 거점을 주장하는 것은 어불성설이다.

공공도서관 행정체계 일원화의 요체는 '교육청과 자치단체 중에서 어느 기관으로 통합할 것인가'의 문제이며, 자치단체로 일원화하는 것이 바람직하며 정도이다. 이에 대한 논거는 문화기반시설로서의 정체성, 지방자치 패러다임에의 순응, 지역대표도서관의 설립·운영 및 시·도지사를 위원장으로 하는 지방도서관정보서비스위원회의 운영, 이해당사자의 선호도 등이다. 그 외에도 이용자의 70% 내외가 성인이므로 공공도서관 업무는 자치단체의 기본사무에 속한다.

따라서 모든 공공도서관은 지역주민에게 다종다양한 지식정보와 문화프로그램을 제공·보존하고 평생학습을 지원하는 가운데 지역사



〈그림 12〉 공공도서관 행정체계의 일원화와 운영·관리 모형

회를 위한 지식정보 공유지 및 타임캡슐로서의 정체성을 확립해야 한다. 이를 위한 공공도서관 행정체계는 〈그림 12〉의 모형처럼 자치단체 소속으로 일원화하는 것이 바람직하다(윤희운 2009, 20). 서울과 인천에 자치단체 소속의 공공도서관이 많은 점을 감안하면 도서관재단 설립을 통한 위탁관리를 시도할 것이 아니라 자치단체로의 행정체계 일원화를 시작하여 그 파급효과가 전국적으로 확산되어야 할 것이다.

### 3.6 외연확대를 위한 소통과 연대

오랜 동안 공공도서관계는 정부의 정책적 관심과 각종 지원의 사각지대에 머물러 있었음에도 불구하고 나름의 사명감과 열정으로 발전시켜 왔다. 그런데도 정치권, 행정관료, 학계 등의 비판은 여전히 가혹하고 대중적 지지기반 또한 극도로 취약하다. 그 동인의 상당부분이 공공도서관 및 자치단체에서 발원하였다는 점에서 양자에게는 자기탈각의 자세가 절실하다.

우선 사서직은 왕자페러다임과 매너리즘의 극복해야 한다. 이를 전제로 한 시대의 지식문화를 갈무리하고 대중에게 적극적으로 서비스하는 주역으로서의 직업의식과 책임감, 주체성

과 전문성, 애타주의와 열린 사고 등을 재무장할 필요가 있다.

다음으로 공공도서관과 사서직은 지식정보해득력이 대중의 풍요로운 삶에 지대한 영향을 미치는 지식경제사회의 중심지대에 위치해야 하므로 고답적 이데올로기를 탈피하여 안목과 행동의 반경을 건물 내에서 울타리 경계선으로 이동시켜야 한다. 부연하면 사서직은 정보생태적 니치(information ecological niche), 즉 지식정보 유통시스템에서 공공도서관의 사회문화적 지위와 역할을 건물중심의 공간적 발상에서 시스템위주의 시공간적 사고로 확장해야 한다. 그런 다음에 여러 문화기관과 정책, 절차, 표준의 구조화 및 공유를 포함한 상호협력 내지 다자간 협정을 전제로 소통·연대하는 방향으로 의견을 확대해야 한다(Gorman 2007, 488).

마지막으로 자치단체는 공적 책임성을 준수하는 방향으로 공공도서관의 공공성과 공익성을 보장하기 위한 민주적 운영구조를 확립해야 한다. 이를 위해서는 지식정보센터, 지식문화유산, 평생학습거점, 커뮤니티센터, 문화소통공간으로서의 공공도서관과 그 주역인 전문직의 정체성 및 전문성을 약화시키지 않는 범위 내에서 다양한 유관기관 및 주체(박물관, 미술관, 문서

관, 문화센터, 출판계, 지식정보관련 사회적 기업 등)와의 연계성을 높이는 방향으로 공공도서관 정책의 형이하학적 스펙트럼을 구상하는 것이 바람직하다.

#### 4. 요약 및 결론

어느 국가든 공공도서관은 박물관, 미술관, 문화센터 등과 더불어 지식문화적 토양을 가꾸고, 문화수준을 제고시킬 목적으로 존재한다. 그 가운데 공공도서관은 지식정보 및 지적 문화유산에 대한 기본권을 보장하는 인프라이기 때문에 국가나 자치단체가 그 설립과 운영, 진흥과 발전에 대한 기본방침인 정책을 수립·집행해야 할 책임이 있다. 이러한 맥락에서 공공도서관 정책에는 다음과 같은 정언적 명제가 적용되어야 한다.

먼저 자치단체는 공공도서관 정책을 수립할 때 지식문화 인프라로서의 정체성과 공공성을 가장 중요한 공리로 삼아야 한다. 도서관 앞에 '공공'을 선치시켜 공공도서관으로 지칭할 때의 정언적 명제가 정체성과 공공성이기 때문이다.

다음으로 자치단체가 민간 또는 기존의 제3섹터에 공공도서관을 계속해서 위탁하거나 도서관재단을 설립하여 위탁하는 한, 공공도서관의 정체성과 공공성은 약화일로를 거듭할 수밖에 없다. 지구촌의 어떤 국가에서도 위탁을 전제로 공공도서관의 공공성을 강화한 사례나 묘약은 없기 때문이다. 따라서 자치단체는 행정의 무한책임주의에 입각한 직영체제를 공공도서관 정책에 명시하고 광역자치단체의 행정기

구에 과(팀)수준의 전담부서를 설치하는 방안을 포함시켜야 한다.

그리고 공공도서관 행정체계의 이원화는 정책적 공조, 인사이동과 인력활용, 장서개발과 공동보존, ILL/DDS, 각종 문화프로그램의 운영, 직원연수 및 세미나 개최 등에서 많은 폐해와 역기능을 초래하고 있다. 이를 배제한 채로 수립되는 공공도서관 정책은 설령 다양한 메뉴를 제시하더라도 실용성을 담보하기 어렵다.

마지막으로 미래의 공공도서관 정책에는 소통과 연대를 통한 외연확대 전략이 포함되어야 한다. 공공도서관이 지식기반 정보사회의 중심부에 위치하도록 유도하려면 건물 내에 머물고 있는 고답적 이데올로기를 공간과 시스템, 공공도서관과 제3섹터, 아날로그와 디지털의 경계로 이동시키는 정책메뉴가 필요하다. 물론 외연확대 전략을 구사할 때는 공공도서관과 사서직의 정체성 및 전문성을 해치지 않는 범위 내에서 다양한 유관기관이나 주체와의 연계성을 높이는 방향이 바람직하다.

지금까지 국내 공공도서관 정책에 주입된 경제논리와 효율성 주장, 지엽적 사고와 어설픈 단상, 인기 영합성 메뉴와 미봉책 등은 참을 수 없는 가벼움이 아닐 수 없다. 따라서 자치단체가 공공도서관 정책을 수립할 때는 정책과 시책, 추진전략과 세부과제, 그리고 구체적인 프로그램을 분별해야 한다. 시민사회가 요구하는 지엽적 사안, 가령 연중무휴 개관, 독서실의 확대 설치, 문화프로그램의 무분별한 개설 요구, 평생학습기관화, 핵심공간의 진시실화 등의 세부과제를 정책으로 격상시킴으로써 그레삼 법칙이 적용되는 과오를 범하지 않아야 한다.

## 참 고 문 헌

- [1] 대통령 소속 도서관정보정책위원회. 2010. 『도서관발전종합계획 2010년도 시행계획(시·도)』. 서울: 동위원회.
- [2] 문화체육관광부, 한국문화관광연구원. 2008. 『문화향수실태조사』. 서울: 동부.
- [3] 서울시 문화국. 2009. 『서울도서관재단 설립 기본계획(안)』.
- [4] 서울특별시. 2010. 『도서관재단 설립관련 시의회 교문위 설명자료』.
- [5] 윤희윤. 2010. 『공공도서관경영론』. 대구: 태일사.
- [6] 윤희윤. 2009. 공공도서관 행정체계 개편방안 연구. 『한국문헌정보학회지』, 43(3): 5-29.
- [7] 인천광역시. 2005. 『2025년 인천도시기본계획』. 인천: 인천광역시.
- [8] 인천시, 인천문화재단. 2010. 『인천 문화도시 기본계획』. 인천: 인천문화재단.
- [9] 정독도서관. 2008. 『서울시 공공도서관 중·장기 발전계획 연구』. 서울: 동도서관.
- [10] 金谷 信子. 2008. アメリカの助成財団と公共図書館. 『情報の科學と技術』, 58(10): 505-510.
- [11] 竹内 秀樹. 2008. 米國公共図書館の資金調達動向について. 『情報の科學と技術』, 58(10): 499-504.
- [12] 財団法人 図書館振興財団. “図書館振興財団パンフレット.” [online]. [cited 2010. 5. 20].  
<<http://www.toshokanshinko.or.jp/bro.pdf>>.
- [13] Ball, David. 2003. “A Weighted Decision Matrix for Outsourcing Library Services.” *Bottom Line: Managing Library Finances*, 16(1): 25-30.
- [14] Gorman, Michael. 2007. “The Wrong Path and the Right Path: The Role of Libraries in Access to, and Preservation of, Cultural Heritage.” *New Library World*, 108(11/12): 479-489.
- [15] Hill, Heather L. 2009. *Outsourcing the Public Library: A Critical Discourse Analysis*. Ph. Diss., University of Missouri-Columbia.
- [16] The Foundation Center’s Statistical Information Service. “Average and Median Grant Amounts by Major Subject Categories, circa 2008.” [online]. [cited 2010. 5. 20].  
<[http://foundationcenter.org/findfunders/statistics/pdf/04\\_fund\\_sub/2008/avg\\_sub\\_08.pdf](http://foundationcenter.org/findfunders/statistics/pdf/04_fund_sub/2008/avg_sub_08.pdf)>.
- [17] The Foundation Center’s Statistical Information Service. “Funding by Subject Area.” [online]. [cited 2010. 5. 10].  
<[http://foundationcenter.org/findfunders/statistics/gs\\_subject.html](http://foundationcenter.org/findfunders/statistics/gs_subject.html)>.

• 국문 참고자료의 영어 표기

(English translation / romanization of references originally written in Korean)

- [1] Committee on Library and Information Policy, 2010. *Doseogwanbaljeonjonghapyehoek 2010 Nyeondo Sihaenggyehoek*. Seoul: Committee on Library and Information Policy.
- [2] Ministry of Culture and Tourism, Korea Culture & Tourism Institute, 2008. *Munhwahyangsusiltajosa*. Seoul: Korea Culture & Tourism Institute.
- [3] Seoul Cultural Affairs Bureau, 2009. *Seouldoseogwanjaedan Seolrip Gibongyeheok(An)*.
- [4] Seoul, 2010. *Doseogwanjaedan Seolripwanryun Sieuihoi Gyomunwi Seolmyungjaryo*.
- [5] Hee-Yoon Yoon, 2010. *Gonggong Doseogwan Gyeongyoungron*. Daegu: Taeilsa.
- [6] Hee-Yoon Yoon, 2009. "A Study on the Reform Plan of the Public Library Administrative System in Korea" *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 43(3): 5-29.
- [7] Incheon, 2005. *2025Nyeon Incheondosigibongyeheok*. Incheon: Incheon.
- [8] Incheon Foundation for Arts and Culture, 2010. *Incheon Munhwadosi Gibongyeheok*. Incheon: Incheon Foundation for Arts and Culture.
- [9] Jeongdok Public Library, 2008. *Seoul Gonggongdoseogwan Jungjanggi Baljeongyeheok Yeongu*. Seoul: Jeongdok Public Library.