

서울시 공공도서관의 현주소와 정책적 과제*

Current Status and Policy Tasks of public Library in Seoul

윤 희 윤(Hee-Yoon Yoon)**

<목 차>

- | | |
|------------------------|---------------------------|
| I. 서론 | 2. 서울시 공공도서관의 글로벌 현주소 |
| 1. 연구의 필요성과 목적 | 3. 서울시 및 광역시도의 공공도서관 비교 |
| 2. 연구의 대상과 방법 | III. 서울시 공공도서관 정책의 평가와 과제 |
| 3. 선행연구 개관 | 1. 기존 공공도서관 정책의 분석과 평가 |
| II. 서울시 공공도서관의 현주소와 실상 | 2. 서울시 공공도서관의 정책적 과제 |
| 1. 서울시의 글로벌 도시경쟁력 | IV. 요약 및 결론 |

초 록

이 연구는 서울시 공공도서관을 위한 정책과제를 발굴·제시하는데 목적이 있다. 이를 위하여 거시적으로는 공공도서관 핵심지표를 이용하여 서울시와 글로벌 경쟁도시의 격차를 비교하고, 미시적으로는 공공도서관 인프라 및 서비스 지표를 중심으로 서울시 및 광역시도의 수준을 분석하였다. 이어 「2030 서울도시기본계획」과 「도서관 및 독서문화 활성화 종합계획」을 연계하여 공공도서관 정책을 평가하였다. 그 결과를 바탕으로 글로벌 지식문화 수도를 위한 브랜드화, 도서관 핵심역량 및 시스템의 선진화, 시민중심의 지식문화 생태계 조성, 시민의 서비스 만족도 및 기대편익 극대화를 서울시 공공도서관의 미래지향적 정책과제로 제시하였다.

키워드: 서울시, 도시경쟁력, 공공도서관, 도서관정책, 정책평가와 과제

ABSTRACT

The goal of this study is to suggest policy tasks for the public library in Seoul. For this goal, researcher compared macroscopically the gap between the Seoul city and the global competitiveness city using the core index of the public library, and analyzed microscopically the level of the Seoul city and the metropolitan cities and provinces focusing on the public library infrastructure and service index. Next, researcher evaluated the public library policies by linking the 「2030 Seoul City Master Plan」 and the 「Library and Reading Culture Revitalization Plan」. Based on the results, researcher proposed branding for global knowledge culture capitals, advancement of core competencies and systems of libraries, composition of citizen centered knowledge culture ecosystem, maximization of citizen's service satisfaction and expected benefits as future-oriented policy tasks of public libraries in Seoul.

Keywords: Seoul city, Urban competitiveness, Public library, Library policy, Policy evaluation and tasks

* 이 논문은 서울시 공공도서관 시민대토론회(2017. 11. 25) 발제 원고를 가필·수정한 것임

** 대구대학교 문헌정보학과 교수(yhy@daegu.ac.kr)

•논문접수: 2018년 4월 25일 •최초심사: 2018년 5월 28일 •게재확정: 2018년 6월 18일

•한국도서관·정보학회지 49(2), 1-23, 2018. [<http://dx.doi.org/10.16981/kliss.49.201806.1>]

I. 서론

1. 연구의 필요성과 목적

서울은 대한민국 수도인 동시에 최대 도시지만, 대한민국 그 자체를 의미하기도 한다. 이를 정당화하는 논거나 사례는 정치, 경제와 금융, 사회, 학문, 문화, 예술 등 거의 모든 영역에서 쉽게 확인할 수 있다. 오죽하면 ‘말은 나면 제주도도 보내고 사람은 서울로 보내라’는 속담이 있을까. 그래서 ‘서울 바라기’는 식을 줄 모르고, 서울의 대표성은 다른 대도시의 추종을 불허할 뿐만 아니라 글로벌 국제도시로 인식되고 있다.

동일한 맥락에서 서울시 공공도서관은 19세기 중반 이래로 지구촌 대다수 공공도서관이 이념적 지주로 삼아 온 「영국도서관법, 1850」의 공비운영, 무료제공, 만인공개를 바탕으로 지역사회와 시민 대중에게 지식정보를 중심으로 다양한 서비스를 제공하여 왔다. 그러나 본질적 및 배타적 정체성인 지식정보센터에 무게중심을 두고 문화인프라 측면에서는 지역문화 기반시설, 사회교육적 관점에서는 평생학습 거점, 생활편의 시설 측면에서는 소통과 공감을 위한 커뮤니티센터, 그리고 재화적 관점에서는 지방공공재로서의 역할을 수행할 때 존재이유가 정당화될 수 있다.

이를 위한 전제조건이 지식문화를 선도할 의지와 리더십, 시대상황과 미래지향성을 조합한 공공도서관 정책, 핵심역량 강화를 위한 충실한 인프라, 다양한 서비스 전략 등인데, 그 속내를 들여다보면 도처에서 허약과 부실을 확인할 수 있다. 특히 서울시민의 지식정보 접근·이용, 자기주도형 평생학습, 다양한 문화프로그램 향유, 사유적 및 창조적 독서활동, 참여와 소통을 통한 동행 등을 위한 공공도서관 인프라는 매우 취약하다. 소위 도서관, 박물관, 미술관 등의 문화기반시설 중에서 특히 공공도서관 수준은 후술할 실증적 데이터가 방증하듯이 주요 국제도시 가운데 최하위이며, 심지어 국내 광역시도보다 열악한 편이다. 이를 극복하기 위한 해법을 제시하고 실천하지 않으면 ‘공공도서관의 시민 밀착형 지식문화 공간, 시민의 공공도서관을 통한 지식문화 향유’는 요원할 수밖에 없다.

이에 본 연구는 서울시 공공도서관의 실상과 현주소를 분석한 후에 핵심인프라 및 서비스 역량을 강화하기 위한 정책적 대안을 제시하고자 한다. 이를 위하여 거시적으로는 공공도서관의 핵심지표를 이용하여 서울시와 글로벌 경쟁도시의 격차를 비교분석하고, 미시적으로는 공공도서관의 주요 인프라 및 서비스 지표를 중심으로 서울시 및 광역시도의 수준을 연계분석한다. 그 결과를 바탕으로 서울시 공공도서관을 위한 중장기 정책의제를 발굴하고 실천해야 하는 논리적 근거와 전략적 모형을 제시하는데 목적이 있다.

2. 연구의 대상과 방법

가. 연구대상

먼저 국제적 연구대상은 총 17개 도시(서울시 + 16개 주요국 수도 및 글로벌 경쟁도시)이다. 다만, 국가별로 수집할 수 있는 최신 통계데이터의 연도별 편차가 심하기 때문에 비교분석의 오차를 줄이기 위한 기준연도 범위를 5년간(2010-2015)으로 설정한다. 미시적 대상은 2016년말을 기준으로 서울시 및 광역시도에 소재하는 총 1,010개 공공도서관(공립 989개+사립 21개)이다. 따라서 시도별 이동도서관과 작은도서관은 대상에서 제외한다.

다음으로 서울시 및 글로벌 경쟁도시의 공공도서관 수준은 도서관 시스템, 도서관수, 1인당 대출책수를 비교평가하고, 서울시 및 다른 시도의 공공도서관 수준은 투입지표(도서관수와 서비스 대상인구, 도서중심의 장서수, 전체직원 및 사서수, 운영예산)와 산출지표(이용자수, 대출책수, 상호대차 건수, 각종 프로그램, 독서 동아리)를 중심으로 비교분석한다.

나. 연구방법

일반적으로 사회과학분야에서는 문헌연구와 실태조사를 병행하는 경우가 많다. 전자는 다시 문헌 중심의 문화기술, 역사적 고증, 통계비교 연구 등이, 후자는 설문지 기반의 인식도 연구, 인터뷰 방식, 전문가 대상의 델파이 기법 등이 있다.

그러나 본 연구는 주요 국가의 경쟁도시 및 국내 광역시도와 비교분석하여 서울시 공공도서관의 현주소를 파악하고 정책적 과제와 전략적 모형을 제시하는데 목적이 있기 때문에 순수 문헌연구나 서울시민(또는 전문가) 대상의 설문조사가 아닌 글로벌 통계데이터, 국가도서관통계시스템의 시도별 공공도서관 데이터 등을 비교한다. 그 다음에 서울시 기본계획 및 공공도서관 정책을 연계하여 문제점 및 한계를 도출하고 대안을 제시한다.

다만, 서울시민이 정책토론회(2017. 11. 25)에서 제시한 의견 중 정책과제로 간주할 수 있는 것은 반영한다. 이러한 한계는 설문조사 방식의 후속연구로 보완할 필요가 있다.

3. 선행연구 개관

여러 논문에서 서울시 공공도서관을 분석하였으나, 정책문제에 천착한 연구는 없다. 어떤 정책이든 시의적절성이 중요하므로 2000년 이후로 한정하되, 서울시 공공도서관을 위한 연구보고서와 국내 공공도서관 대상의 학술논문을 중심으로 선행연구를 개관하면 다음과 같다.

2004년에 서울시정개발연구원은 서울시 공공도서관을 위한 정책적 건의사항으로 도서관 확충과 환경개선(지속적 확충, 민간 기업의 기부 유인, 열람실 운영의 개선), 지역 복지서비스 및 프로그램 강화(어르신 및 어린이의 도서관 이용 활성화, 장애인 열람환경 향상을 위한

4 한국도서관·정보학회지(제49권 제2호)

서비스, 교양문화프로그램 다각화), 서울시 공공도서관 체계(서울시 중앙도서관 건립, 시립과 구립의 단계적 통합 운영을 통한 연계망 운영체제 지향, 서울시 공공도서관 계획 수립, 시민참여 거버넌스 실현, 정보화와 공공도서관의 새로운 모델 모색)를 제시하였다(2004, 136-156).

2007년에 윤희운은 「도서관법」 개정에 따른 정책환경 변화를 공공도서관 현주소와 연계 분석한 다음에 공통의 현안과 과제를 연구하였다. 이를 위하여 도서관발전종합계획의 수정·보완, 도서관 행정체계의 정비, 지방 도서관·정보정책시스템의 제도화, 직무분석과 사서직제 개선, 인프라 확충과 각종 기준의 개정, 경영평가 및 통계시스템의 표준화, 도서관 유관기관과의 연계성 강화를 정책적 과제로 설정하고 추진방향과 개선안을 제시하였다(2007, 31-54).

2010년에 장지숙 등은 지방자치단체 공공도서관 정책을 분석하기 위하여 자치단체 중장기 계획과 도서관 정책담당 조직을 조사분석하였다. 이를 바탕으로 대다수 지방자치단체는 도서관 계획을 갖고 있음에도 전담부서가 거의 없었고, 정책 내용도 공공도서관 건립에 편중된 가운데 작은도서관 조성 및 지원, 건립에 따른 사서인력 확충계획, 협력시스템구축 여부, 도시 전체를 대상으로 하는 독서진흥시책 등이 포함되어 있다는 결과를 제시하였다(2010, 15-28).

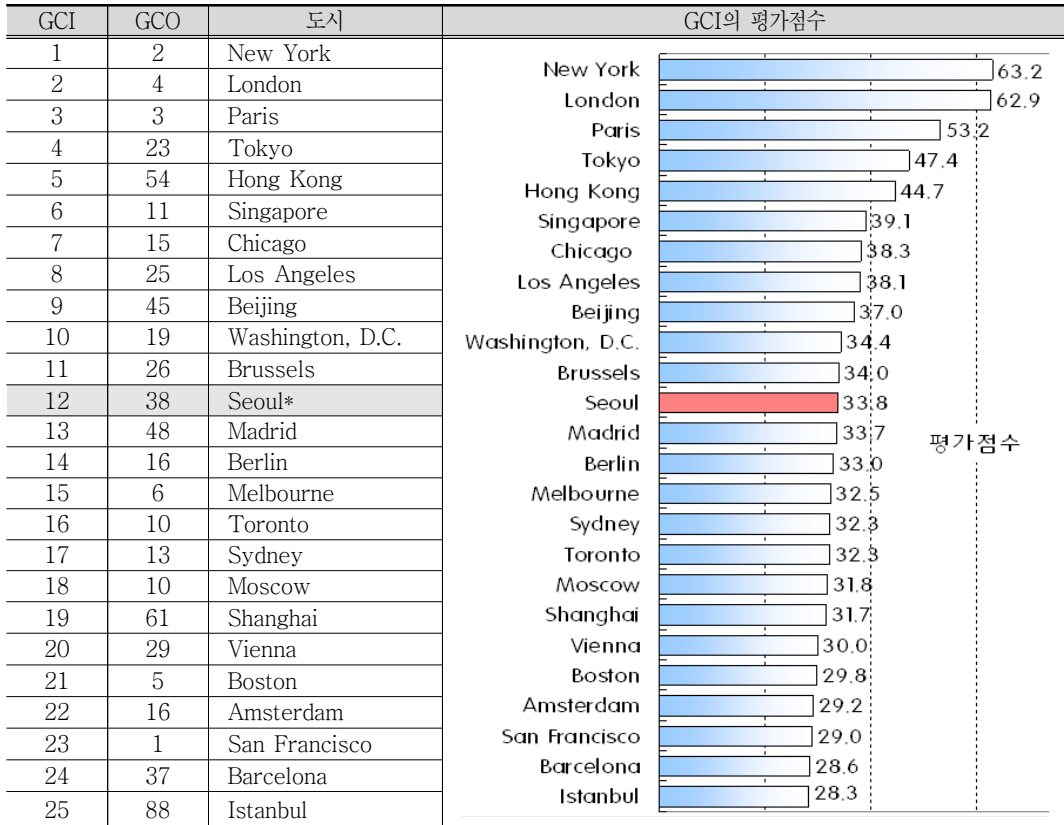
2016년에 이제환은 도서관 기본법과 발전계획의 특징과 한계를 통하여 공공도서관 문제의 본질과 원인을 밝히고, 해결하기 위한 정책의 개선방향과 전략 그리고 방안을 제시하였다. 이를 위하여 공공도서관 정책의 핵심도구이자 결과인 도서관법의 변화추이를 분석하여 특징과 한계, 정책의 로드맵인 도서관 발전계획을 추적하여 내용적 특징과 구조적 한계를 밝히고, 정책 추진체계의 핵심 요소인 정책기구, 행정조직, 전문직 단체의 현황을 조사분석하여 정책 추진체계 혁신을 위한 인력의 책무를 제언하였다(2016, 21-46).

2017년에 서울특별시교육청 교육연구정보원은 교육청 공공도서관 및 평생학습관의 정체성과 위상을 재정립하고, 지방자치단체 공공도서관과의 차별화된 운영전략을 수립할 목적으로 비전을 '사회적 학습공유공간'으로 설정하고 4가지 실행전략('L-School' 도입, 정보자원 큐레이션 도입, 창의학습공간인 L-Commons 중심의 공간개선, 사회적 핵심역량 강화를 위한 조직 혁신)을 제시하였다(2017, 157).

II. 서울시 공공도서관의 현주소와 실상

서울시 공공도서관의 수준을 파악하려면 비교대상을 설정해야 한다. 이를 위한 거시적 현주소는 주요 국가의 수도 및 글로벌 경쟁도시와 비교하고, 미시적 실상은 국내 광역시도와 연계하여 분석하면 다음과 같다.

<표 1> 2017 글로벌 도시 지수(GCI vs GCO)



* 서울 : 2008년 9위, 2010년 11위, 2012년 8위, 2014-2016년 11위

1. 서울시의 글로벌 도시경쟁력

지구촌 도시의 국제경쟁력을 평가하는 주체는 다수 존재한다. 그 가운데 대다수 국가가 주목하는 평가는 글로벌 자문기업인 A.T. Kearney가 매년 발표하는 ‘글로벌 도시지수’(Global Cities Index)와 ‘글로벌 도시 전망’(Global Cities Outlook)을 들 수 있다. 전자는 5대 차원(비즈니스 활동 30%, 인적 자본 30%, 정보교환 15%, 문화적 경험 15%, 정치적 참여 10%) 27개 매트릭스¹⁾를 토대로 도시의 현재 역량을 평가하며, 후자는 4대 차원(개인적 웰빙, 경

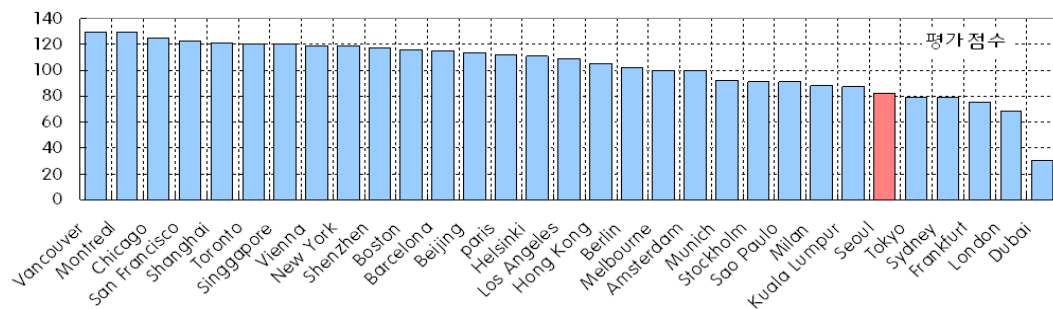
1) Business activity(Fortune, Global services, Capital markets, Air freight, Sea freight, ICCA conferences), Human capital(Foreign-born population, Top Universities, Population with tertiary degrees, International student population, Number of international schools), Information exchange(Access to TV news, News agency bureaus, Broadband subscribers, Freedom of expression, Online presence), Cultural experience(Museums, Visual and performing arts, Sporting events, International travelers, Culinary offerings, Sister cities), Political engagement(Embassies and consulates, Think tanks, International organizations, Political conferences, Local institutions)

제, 혁신, 거버넌스, 각 25%) 13개 매트릭스의 과거 5년간 변화율에 기초하여 도시의 잠재력을 평가한다. 2017년 평가결과를 비교하면 <표 1>과 같다(A.T. Kearney's 2017).

요컨대 2017년 글로벌 도시경쟁력 평가에서 서울시의 현재 역량은 12위로 낮으며 미래 잠재력은 38위로 매우 저조한 수준이다. 비록 5대 차원 27개 매트릭스를 종합평가한 결과임에도 불구하고, 공공도서관을 포함한 문화적 경험(주요 스포츠, 이벤트, 박물관, 기타 시설에 대한 접근)의 비중이 15%인 점을 감안하면 시사하는 바가 적지 않다.

2. 서울시 공공도서관의 글로벌 현주소

먼저 세계 주요 도시의 공공도서관 수준을 비교·평가한 연구는 2013년 독일의 뒤셀도르프 하인리히 하이네대학(Heinrich-Heine-University Dusseldorf) 정보학과의 평가가 유일하다. 이 대학의 Mainka 등(2013, 295-319)은 세계 주요 도시(31개)의 공공도서관을 디지털 도서관(웹사이트, 웹-OPAC, 전자자원, 소장자료 디지털화, 디지털 가이드, 디지털 참고서비스, 소셜미디어 이용, 앱)과 물리적 도서관(건축적 랜드마크, 공간, 안내 식음료, RFID, 자료반납 편의성, Wi-Fi, 도서관 마케팅)으로 나누어 각각 평가합산하는 방식으로 종합순위를 부여하였는데, 그 결과는 <그림 1>과 같다. 즉, 공공도서관 시스템이 가장 잘 구축 운영된 도시는 캐나다 밴쿠버(129점)이며, 이어 몬트리올, 시카고, 샌프란시스코, 상하이, 토론토의 순이었다. 서울은 31개 도시 중에서 26위(물리적 50점, 디지털 32점)로 매우 저조하였으며, 특히 디지털 서비스는 IT 및 인터넷 강국을 무색케 할 정도로 낮게 평가받은 것으로 나타났다.



<그림 1> 주요 국가 도시의 공공도서관 시스템 평가 순위

다음으로 World Cities Culture Form의 웹사이트에 탑재된 주요 국가의 16개 수도(일부는 대표 도시)를 중심으로 공공도서관수와 대출책수를 비교분석하면 <표 2>와 같다.²⁾ 핵심인프라 지표인 공공도서관수는 서비스 대상인구 10만명당으로 환산한 결과, 평균 3.7개관

2) <http://www.worldcitiescultureforum.com/data/of-total-national-country-population-living-in-the-city>

인 가운데 파리(9.2개관)가 가장 많고, 그 다음이 비엔나, 런던·모스크바·스톡홀름, 시드니, 암스테르담의 순이며, 서울은 1.3개관으로 11위에 불과하였다. 지식정보서비스를 대변하는 연간 대출책수는 16개 도시 평균이 31.0백만권인 가운데 도쿄, 모스크바, 홍콩, 로스앤젤레스, 타이페이 순으로 많으며, 9위인 서울의 대출책수는 21.5백만권으로 전체 평균의 약 70% 수준이다.

<표 2> 주요 국가 수도중심 공공도서관 핵심지표 비교

구분	총인구 대비 점유율(%)	공공 도서관수	10만 명당 도서관수	대출책수 (단위: 백만권)	대출책수 중심의 순위 비교
Amsterdam (2014)	14.1	80	3.3	9.8	Tokyo(2014) 115.0
Berlin(2010)	4.2	88	2.5	23.6	Moscow(2014) 61.3
Buenos Aires (2015)	7.1	81	2.6	6.7	Hong Kong(2016) 51.6
Hong Kong (2016)	-	80	1.0	51.6	New York(2015)/ LA(2013 대출) 48.5
London(2014)	13.5	353	4.2	31.2	Taipei(2014) 45.7
Madrid(2013)	6.8	46	1.5	3.8	Toronto(2015) 32.0
Montreal(2015)	5.6	57	3.0	12.4	London(2014) 31.2
Moscow(2014)	8.4	507	4.2	61.3	평균 31.0
New York(2015) LA(2013 대출책수)	2.6	217	2.7	48.5	Paris(2014) 28.4
Paris(2014)	18.8	198*	9.2	28.4	Berlin(2010) 23.6
Seoul(2014)	19.7	132**	1.3	21.5	Seoul(2014) 21.5
Stockholm (2012)	22.4	90	4.2	11.0	Sydney(2015) 19.4
Sydney(2015)	20.6	160	3.3	19.4	Stockholm(2012) 11.0
Taipei(2014)	11.5	48	1.8	45.7	Amsterdam(2014) 9.8
Tokyo(2014)	10.6	387	2.9	115.0	Buenos Aires(2015) 6.7
Vienna(2014)	20.6	104	5.9	6.1	Vienna(2014) 6.1
평균	12.1	162	3.4	31.0	Madrid(2013) 3.8

* 파리 : 각주 2의 사이트에는 1,100개관이지만, Level I (면적 100㎡ 및 인구 2만명 이상은 198개관임(Ministère de la Culture et de la Communication, 2016. *Bibliothèques Municipales : Données d'activité 2014*(Paris: Ministère de la Culture et de la Communication), p.13)

** 서울 : 각주 2의 사이트에는 608개관이지만, 2014년말 기준은 132개관임(2015 전국문화기반시설총람, p.9)

3. 서울시 및 광역시도의 공공도서관 비교

가. 핵심 투입지표

모든 공공도서관은 서비스 권역 내의 주민에게 각종 지식정보 및 프로그램서비스를 제공하기 위하여 존재한다. 이를 위한 투입지표로는 도서관수, 장서수, 인적 자원, 운영예산 등이 대표적인데, 2016년말을 기준으로 시도별 현황을 집계·재구성하여 비교하면 <표 3>과 같다(국가도서관통계시스템; 문화체육관광부 2017; 통계청 2017).

〈표 3〉 시도별 공공도서관 투입지표 비교(2016.12 기준)

시도	인구수		도서관수			서비스 대상인구			장서수				1개관당 직원수		운영예산 (천원)
	공공 (공립)	이동	작은	1개관당 평균	장애인 (2016)	노인 (2017)	1개관당 평균(도서)	인쇄	대체자료	비인쇄	진체	사서			
서울	9,805,506	147(141)	278	1,039	66,704	391,027	1,295,490	85,599	69,029	78,513	10.12	6.49	854,925		
부산	3,440,484	40(38)	76	428	86,021	168,950	539,799	128,108	21,062	12,272	10.83	6.28	1,261,725		
대구	2,461,002	35(28)	135	489	70,314	117,111	336,721	111,201	17,614	44,436	9.26	5.74	862,160		
인천	2,913,024	47(47)	119	173	61,979	135,623	333,496	85,489	27,020	38,227	9.47	4.79	912,488		
광주	1,501,557	22(22)	49	213	68,252	68,569	178,397	108,618	6,278	17,251	12.41	5.32	1,178,004		
대전	1,535,445	24(24)	4	102	63,976	71,425	176,429	110,302	11,057	29,186	8.75	4.96	908,511		
울산	1,166,033	17(17)	9	166	68,590	49,533	112,201	103,460	6,390	38,390	8.71	4.76	817,265		
세종	242,507	5(5)	9	0	48,501	9,845	25,456	37,230	184	0	3.40	2.00	321,884		
경기	12,671,956	244(240)	478	829	51,934	522,437	1,420,696	113,607	123,927	91,526	7.33	3.77	1,093,639		
강원	1,521,751	54(53)	41	99	29,142	98,928	268,292	85,181	7,850	13,018	5.80	2.96	720,923		
충북	1,603,404	44(44)	77	226	36,441	94,688	244,713	81,286	19,890	7,395	7.64	3.00	891,488		
충남	2,132,566	59(59)	285	121	36,145	126,406	350,909	86,737	15,803	4,371	6.32	2.71	710,979		
전북	1,833,168	58(57)	4	152	31,606	130,345	339,261	79,867	5,717	22,291	7.00	2.79	635,323		
전남	1,796,017	64(64)	242	215	28,063	141,578	385,604	90,963	33,220	31,957	6.63	3.33	923,953		
경북	2,682,169	64(64)	187	151	41,909	169,643	494,515	89,728	13,539	6,845	7.52	3.64	712,783		
경남	3,339,633	65(65)	171	647	51,379	180,665	484,251	102,872	27,572	19,636	7.57	4.18	816,314		
제주	623,332	21(21)	47	49	29,682	34,278	89,288	110,830	14,639	16,726	8.81	3.24	686,077		
계/ 평균	51,269,554	1,010(989)	2,211	5,099	51,214	2,511,051	7,075,518	97,845	24,788	27,767	8.06	4.23	899,453		

첫째, 1개관당 서비스 대상인구의 경우, 서울(66,704명)은 전국 평균(51,214명)보다 30.2%나 많을 뿐만 아니라 시도별 순위도 부산, 대구, 울산, 광주에 이어 5위로 서비스 부담이 많다. 그것은 글로벌 국제도시를 비교한 결과처럼 공공도서관의 부족을 방증한다.

둘째, 1개관당 장서수의 경우, 서울(85,599권)은 전국 평균(97,845권)보다 12.5%나 적을 뿐만 아니라 시도별 순위도 12위로 매우 취약하다. 수도 서울은 다른 시도보다 훨씬 많은 장서를 확보해야 한다는 당위성 측면에서 자료수집력 강화를 위한 정책수립과 예산증액 등에 대한 전략적 고민이 필요하다. 다만 장애인을 위한 대체자료(인쇄 및 비인쇄)는 전국 평균보다 훨씬 많고, 그 순위는 경기도에 이어 2위이다.

셋째, 1개관당 전체 직원수의 경우, 서울(10.12명)은 전국 평균(8.06명)보다 많을 뿐만 아니라 시도별 순위도 부산에 이어 2위이며, 사서수 또한 전국 평균(4.23명)보다 많고 1위로 나타났다. 그러나 여러 논란에도 불구하고 「도서관법 시행령」 제4조 제2항 ‘별표 2’에 규정된 사서 배치기준, 2013년에 한국도서관협회가 제시한 권장기준, IFLA((International Federation of Library Associations)에 크게 미달하므로 특단의 인력확충 대책이 필요하다.

넷째, 1개관당 운영예산의 경우, 서울(약 8.5억원)은 전국 평균(약 9억원)보다 5천만원이 적으며, 시도별 순위도 9위로 매우 저조하다. 서울은 다른 시도보다 장서와 함께 운영예산도 가장 많아야 한다는 측면에서 운영예산 증액방안을 강구해야 한다.

나. 주요 산출지표

모든 공공도서관은 건설한 투입지표(도서관수, 장서수, 인력, 운영예산 등)를 바탕으로 서비스 대상인구에게 다양한 지식정보 및 프로그램서비스 등을 최대한 제공해야 한다. 이러한 각종 서비스의 누적적 결과인 산출지표는 이용자수, 1인당 대출책수, 상호대차 건수, 프로그램 서비스 실적 등이 대표적이다. 2016년말을 기준으로 시도별 현황을 집계·재구성하면 <표 4> 및 <그림 2>와 같다(국가도서관통계시스템; 문화체육관광부 2017; 통계청 2017).

첫째, 1개관당 서비스 대상인구 대비 이용률의 경우, 서울(696%)은 전국 평균(545%)보다 높고 시도별 순위도 1위이다. 다만, 서울의 취약계층 중 노인인구 대비 이용률(59.7%)은 충북, 경기도에 이어 3위이다. 장애인 인구 대비 이용률은 평균 36.9%로 노인보다 저조하며, 서울시는 33.4%로 전국 평균보다 낮음에도 시도별 순위는 2위이다. 이처럼 서울은 전체 이용자 부문에서 1순위인 반면에 취약계층은 2-3위에 머물러 서비스 마케팅 전략이 필요하다.

둘째, 서비스 대상인구 1인당 대출책수의 경우, 서울(2.35권)은 전국 평균(2.42권)보다 저조하며, 시도별 순위도 경기, 제주, 대구, 충남에 이어 5위이다. 대출서비스는 공공도서관이 지식정보센터로 존재해야 하는 결정적 이유인 동시에 다른 문화학습시설(박물관, 미술관, 문화원, 평생학습관 등)과의 차별성을 정당화하는 요체이므로 전문인력 및 장서개발의 충실화를 전제로 강화하는 정책이 필요하다.

〈표 4〉 시도별 공공도서관 산출지표 비교(2016.12 기준)

시도	도서 관수	서비스 대상인구	도서관 방문·이용지수				대출 서비스 (1인당 책수)	상호대차 서비스		프로그램 서비스			독서 동아리 개수	
			1개관당 평균	장애인	노인	다문화 가정		의뢰 건수	제공 건수	강좌	참가자수	도서관독서관련		Hits
서울	147	66,704	464,271	130,506	773,349	121,729	2.35	682,060	925,868	5,560	1,398,967	4,463	1,058,006	1,035
부산	40	86,021	434,931	34,258	94,736	23,036	1.92	10,261	76	1,211	175,183	1,351	244,282	222
대구	35	70,314	358,969	30,890	114,110	20,278	2.41	170,499	136	703	193,553	1,041	358,344	147
인천	47	61,979	296,689	17,497	115,427	26,508	1.77	32,293	119	626	137,165	1,330	207,929	173
광주	22	68,252	353,534	9,292	25,159	9,331	1.97	5,578	49	517	149,157	246	80,448	76
대전	24	63,976	303,364	7,449	69,445	4,578	1.97	14,336	4	506	74,498	867	92,037	81
울산	17	68,590	305,429	3,317	24,606	1,463	1.62	4,033	9	361	77,947	270	74,323	30
세종	5	48,501	109,995	137	7,408	175	1.32	61	9	102	22,535	16	5,354	11
경기	244	51,934	315,126	550,205	961,701	508,198	3.29	1,104,908	478	3,876	859,028	6,412	1,176,560	755
강원	54	29,142	131,202	14,078	29,961	4,888	1.95	6,987	41	1,955	231,271	466	150,500	264
충북	44	36,441	168,445	29,783	195,742	21,244	2.28	5,794	77	628	147,848	696	254,783	82
충남	59	36,145	177,878	21,822	190,290	27,542	2.39	11,444	295	2,002	295,743	1,657	262,006	139
전북	58	31,606	161,586	24,366	163,806	36,770	2.02	3,623	4	911	236,117	704	130,142	140
전남	64	28,063	153,475	22,196	103,840	30,768	2.19	11,626	242	8,905	475,188	1,546	227,112	152
경북	64	41,909	174,724	8,820	75,444	10,759	1.93	3,020	187	1,805	175,510	787	150,534	112
경남	65	51,379	214,281	18,010	142,824	27,148	2.17	88,092	171	2,068	268,607	2,040	405,215	166
제주	21	29,682	138,069	3,029	9,396	3,776	2.83	24,901	47	226	65,436	326	85,350	35
계/ 평균	1,010	51,214	279,248	54,450	182,191	51,658	2.42	128,207	54,577	1,880	293,162	1,425	291,937	213

셋째, 1개관당 상호대차서비스를 의뢰와 제공으로 양분하여 비교한 결과, 서울의 의뢰건수(682,060건)는 전국 평균(128,207건)보다 5.3배나 많고 경기도에 이어 2위로 나타났다. 제공건수(925,868건)는 전국 평균(54,577건)보다 16.9배나 많을 뿐만 아니라 시도별 순위에서도 단연 1위로 나타났다.

넷째, 프로그램 서비스 실적의 경우, 서울의 강좌횟수(5,560회)는 전국 평균(1,880회)보다 약 3배나 많고 참가자수도 전남에 이어 2위로 나타났으며, 서울의 도서관 및 독서관련 프로그램(4,463회)은 전국 평균(1,425회)보다 역시 3배나 많고 참가자수도 2위로 나타났다.

다섯째, 독서동아리의 경우, 서울(1,035개)은 전국 평균(213개)보다 4.9배 많을 뿐만 아니라 단연 1위를 차지하였다.

<표 5> 서울시 공공도서관 현주소 분석결과의 요약

구분	연도	대상 도시	평가(분석) 내용		순위		
거시적 분석	2017	세계 128개	글로벌 도시 지수(GCI & GCO)	현재 역량(GCI)	12		
				잠재력(GCO)	38		
	2013	주요 국가 31개	공공도서관 평가(Mainka 등)	물리적 도서관 + 디지털도서관	26		
	2010 - 2105	주요 국가 16개 (수도 중심)	공공도서관 핵심지표 (World Cities Culture Form)	인구 10만명 공공도서관수	15		
미시적 분석	2016	전국 17개 광역시도 (1,010개관)	공공도서관	투입지표 (1개관당)	서비스 대상인구	5	
					장서(도서)수/대체자료수	12/2	
					전체 직원 및 사서수	1	
					운영예산	9	
				산출지표	1개관당 서비스 대상인구 대비 이용자 비율	1	
					지식정보 취약계층 이용률 : 노인/장애인	3/2	
					1개관당 서비스 대상인구 대비 대출책수	5	
					상호대차서비스 : 의뢰건수/제공건수	2/1	
					프로그램서비스	강좌횟수/참가자수	2/1
					도서관독서관련 프로그램	강좌횟수/참가자수	2/2
					독서동아리 개수		1

이상에서 글로벌 경쟁도시 및 국내 시도와 비교·분석한 서울시 공공도서관의 현주소를 요약하면 <표 5>와 같다. 요컨대 핵심지표 수준은 글로벌 국제도시에 비하여 매우 취약하며, 국내 광역시도와의 비교에서도 1개관당 서비스 대상인구, 장서수, 운영예산, 대출책수, 노인 서비스 등이 수도 서울을 무색하게 할 정도로 저조하다. 따라서 국내 다른 시도와 대비한 비교우위를 넘어 글로벌 국제도시로서의 지식문화 역량을 확보하려면 기존 정책에 대한 진향적인 재구성을 전제로 강력한 실천력이 요구된다.

Ⅲ. 서울시 공공도서관 정책의 평가와 과제

1. 기존 공공도서관 정책의 분석과 평가

지금까지 서울시와 서울도서관은 어떤 공공도서관 정책을 수립하였거나 적용하고 있는가. 이를 분석하는 작업이 선행되지 않으면 서울시가 글로벌 지식문화도시로 부상하는데 필요한 정책의제를 발굴·제시하기 어렵다.

<표 6> 「2030 서울도시기본계획」의 문화부문 및 공공도서관 정책 내용

핵심이슈	목표	전략	문화기반시설 확충 목표
3. 역사가 살아 있는 즐거운 문화도시	(3) 모두가 함께 누리는 다양한 도시문화 창출	⑨ 모든 시민이 즐길 수 있는 문화적 여건 조성 ⑩ 문화로 특화된 지역발전 도모 ⑪ 문화생태 네트워크 형성	• 문화기반시설(공공도서관, 등록 박물관 및 미술관, 문예회관, 지방문화원) • 인구 10만명당 문화기반시설수 : 2013년 2.8개, 2020년 3.5개, 2030년 4.5개

현 단계 서울시의 최상위 계획은 2014년에 수립된 「2030 서울도시기본계획」(별칭 2030 서울플랜)이다. 이 계획은 ‘소통과 배려가 있는 행복한 시민도시’를 미래상으로 설정하고, 5대 핵심이슈(차별 없이 더불어 사는 사람중심 도시, 일자리와 활력이 넘치는 글로벌 상생도시, 역사가 살아있는 즐거운 문화도시, 생명이 살아 숨 쉬는 안전도시, 주거가 안정되고 이동이 편한 주민 공동체 도시), 17대 목표, 60개 실행전략으로 구성하였다. 그 가운데 공공도서관 관련 사항을 발췌하면 <표 6>처럼 문화기반시설(공공도서관, 등록 박물관 및 미술관, 문예회관, 지방문화원)의 확충계획만 있을 뿐 구체적인 내용이 없다(서울특별시 2014, 78-79).

반면에 서울시의 공식적인 공공도서관 정책은 2012년 6월에 문화관광디자인본부 문화예술과가 수립·공표한 「책 읽는 서울’을 위한 도서관 및 독서문화 활성화 종합계획」(시장 방침 제208호)이다. 이 계획은 비전(책 읽는 서울)을 위한 2대 목표(내 집 앞 도서관, 독서량 연 20권)를 설정하고 총 4개장으로 구성하였다. 제3장(도서관 활성화 계획)에 포함된 정책의 주요 내용을 발췌·분석하면 <표 7>과 같다(서울특별시 2012, 29-52).

이상에서 분석한 「2030 서울도시기본계획」과 「책 읽는 서울’을 위한 도서관 및 독서문화 활성화 종합계획」을 연계하여 서울시 공공도서관 정책을 평가하면 다음과 같다.

첫째, 「2030 서울도시기본계획」은 최상위 법정계획, 장기계획, 공간계획, 전략적 계획임에도 불구하고 지식문화의 핵심인프라인 공공도서관에 대한 전략적 내용이 전무하다. 이렇게 단언하는 이유는 문화부문 3번째 목표인 ‘다양한 도시문화 창출’을 위한 전략의 하나로 ‘모든 시민이 즐길 수 있는 문화적 여건 조성’에서 문화기반시설 총수에 대한 확충계획만 제시하였기 때문이다. 환언하면 계획의 목표연도가 2030년이므로 중장기 공공도서관 확충정책을 수

〈표 7〉 서울시의 「책 읽는 서울」을 위한 도서관 및 독서문화 활성화 종합계획」 주요 내용

구분	정책영역	세부 추진내용
IV. 도서관 정책 추진 체계	① 도서관 정책 체계	① 서울시, 교육청, 자치구 및 각급 도서관, 관련단체, 전문가, 시민이 참여 논의하는 정책체계 구축 ② 서울도서관, 도서관정보서비스위원회 등이 정책수립 및 각급 도서관 지원 ③ 자치구 도서관 네트워크 형성, 협력사업 추진
	② 서울도서관 운영	① 서울의 도서관 정책개발 및 시행 총괄 ② 공공도서관 총괄지원협력, 특화된 전문정보 지원, 도서관 기본기능 수행
	③ 시민참여 체계	① 서울도서관 네트워크 운영 : 시민 참여를 보장하는 Open Platform으로 운영 ② 자치구 도서관 네트워크 운영 : 자치구 중심도서관과 교육청 도서관을 중심으로 구성하되 전문사립학교작은도서관은 각각 협의체를 구성하여 참여
V. 각급 도서관 발전방안 추진	① 공공도서관 활성화	① 마을공동체 거점공간화 ② 평생교육시설 및 문화기관과의 연계성 강화 ③ 장서개발정책 수립
	② 작은도서관 활성화	① 작은도서관 평가를 통한 운영 내실화 및 맞춤형 지원 ② 공공도서관작은도서관 컨소시엄을 통한 작은도서관 지원 ③ 작은도서관 순회사서 시범 운영
	③ 교육청 도서관 협력 활성화	① 시 도서관 업무장구 일원화 검토(교육협력국 → 서울도서관) ② 도서관 네트워크에 교육청 및 교육청 도서관 참여 ③ 「2012 서울교육희망 공동 선언」 이행 협력
	④ 장서 확충	① 공공도서관 장서 확충 : 2022년도 1인당 2권 수준 달성 ② 서울도서관 장서 확충 : 전문도서 중점 구입(1단계), 서울관련 자료의 남분 기증 캠페인(2단계), 최신 디지털 자료 및 다양한 디지털 콘텐츠 확충(3단계) ③ 전자책 확충 : 2030년까지 자료구입비 중 전자책 비중 30%까지 확대 유도
	⑤ 인력 확충	① 인력(사서 등)의 점진적 충원으로 2020년까지 법적 연면적 배치기준 충족 : 2030년까지 IFLA 권장기준인 2,500명의 2배 수준(5,300명)으로 확충
	⑥ 도서관 서비스 만족도 제고	① 도서관 접근성 향상 및 홍보 강화 ② 이용자 중심의 문화프로그램 보급 및 홍보
VI. 우리 동네 도서관 확충 계획	① 공공도서관 확충	① 도서관 건립 시비 지원을 확대 : 매년 구립 8개관 이상 건립 추진 ② 모든 자치구에 소규모 분관형태의 공공도서관 건립 추진
	② 기증을 통한 작은도서관 확충 지원	① 도서관정거장 설치 : 비영리단체인 「기적의 책꽂이」와 협력 추진 ② 명사의 작은도서관 조성 및 명사 컬렉션 코너 운영 ③ 시민, 기업체 등 기부도서의 작은도서관 재기증
	③ 다양한 책공간 만들기 아이디어 발굴지원	① 도서관도우미센터(서울도서관 내)를 통한 아이디어 상시 접수 ② 마을 책꽂이 조성 시범사업 아이디어 공모 개최
	④ 저소득층 밀집지역 도서관 설립	① 저소득층 밀집지역의 도서관 서비스 실태조사 ② 도서관 서비스가 가장 열악한 지역부터 점차적으로 도서관 설립 추진 ③ 도서관, 문화보육주민 공동이용 시설 등을 포함한 적정 복합시설로 건립

립할 때 상위 근거가 필요한데 그렇지 못하다.

둘째, 서울시 「책 읽는 서울」을 위한 도서관 및 독서문화 활성화 종합계획」은 2가지 측면에서 한계와 약점을 가지고 있다. 그 하나는 계획의 목적이 ‘책 읽는 서울’로 수립되도록 작성한 것이다. 비록 공공도서관이 서울시민의 독서를 위한 자료와 공간을 제공하고 다양한 독서

촉진 활동을 전개할지라도 그것은 수행하는 여러 기능 중의 하나이고 지식습득, 평생학습, 여가활용 등을 위한 수단에 불과할 뿐 궁극적 목적이나 지향점이 될 수 없다. 다른 하나는 도서관과 독서를 동위개념으로 상정한 것인데, 도서관의 본질적 정체성은 지식문화시설이지 독서 지원(진흥)시설이 아니다. 이를 대변하는 선례로는 1994년 「도서관 및 독서진흥법」이 2006년 「도서관법」으로 환원될 때 주요 논거로 제시된 ‘한 지붕 두 가족’이 방증한다. 독서는 일생을 통한 지적 및 여가활동이므로 도서관의 전유물일 수 없으며, 도서관은 독서기능을 수행하는 무수한 시설(공간) 중의 하나에 불과하다.

셋째, 현 단계 서울시 공공도서관 정책에는 글로벌 국제도시로 부상하기 위한 거시적 및 전략적 메뉴가 없다. <표 5>에 요약한 것처럼 OECD 선진국의 수도(또는 주요 도시)와 비교하면 매우 취약한 수준임에도 서울 시내로 국한하여 분석하고 지역적 과제를 제시하는데 그치고 있다. 글로벌 지식문화도시로서의 부상, 도서관 선진수도 구상, 적폐성 행정시스템의 전향적 개편의지, 공공도서관 생태계를 선도하는 전략, 생애주기별 맞춤형 정책 아젠다, 대중의 도서관 인식수준 제고 및 이용촉진 프로그램, 초고령사회를 대비한 노인서비스 전략, 도서관 서비스의 사회경제적 편익분석 등에 대해서는 일언반구도 없다.

넷째, 서울의 공공도서관 정책은 다른 자치단체 정책의 전범이 되어야 한다. 일반적으로 정책문서의 주요 목차구성 및 내용전개는 서비스 제공자와 수혜자 중에서 어느 쪽에 방점을 둘 것인지, 전자라면 인력과 조직, 장서개발, 서비스 등 인프라와 기능을 중심으로 의제화할 것인지, 후자라면 서비스 대상계층을 생애주기별로 구분할 것인지, 아니면 양자를 혼합할 것인지가 분명해야 한다. 그럼에도 현행 도서관 활성화 종합계획에서 정책영역을 3개(도서관 정책 추진 체계, 각급 도서관 발전방안 추진, 우리 동네 도서관 확충 계획)로 대별한 것과 영역별 세부 추진전략의 적합성 및 포지션은 산만하다. 예를 들면 ‘IV 우리 동네 도서관 확충 계획’은 건립위주의 계획임에도 장서확충에 해당되는 ‘기증을 통한 작은도서관 확충 지원’이 추진 전략에 포함되어 있다.

다섯째, 공립 공공도서관수는 국가 및 도시의 지식문화 수준과 도서관 인프라를 측정하는 핵심지표이다. 따라서 서울시는 글로벌 경쟁도시와 비교한 결과에서 최하위이고 국내 시도별 분석에서도 최상위 수준을 유지하지 못하는 공공도서관을 위한 강력한 확충방안을 모색해야 한다. 그런데 서울시 기본계획은 불분명하고 도서관 활성화 계획은 ‘매년 8개소 이상 구립 도서관 건립 추진’을 적시하였음에도 선진국 수준에 근접하는데 역부족이기 때문이다.

마지막으로 공공도서관계 아킬레스건으로 급부상한 작은도서관의 경우, 다양한 추진전략(기증을 통한 작은도서관 확충 지원, 협의체 구성을 통한 자치구 도서관 네트워크 운영, 평가를 통한 운영 내실화 및 맞춤형 지원, 공공도서관-작은도서관 컨소시엄을 통한 지원, 순회사서시범 운영 등)을 제시하였음에도 근본적 해법인 시스템적 체계화 방안(예, 서울 대표도서관-지자체 거점도서관-단위도서관-분관작은도서관으로 구조화)은 보이지 않는다. 공립과 시립으로 구분하되 고유한 정체성과 역할을 용인하는 전략적 고민이 절실하다.

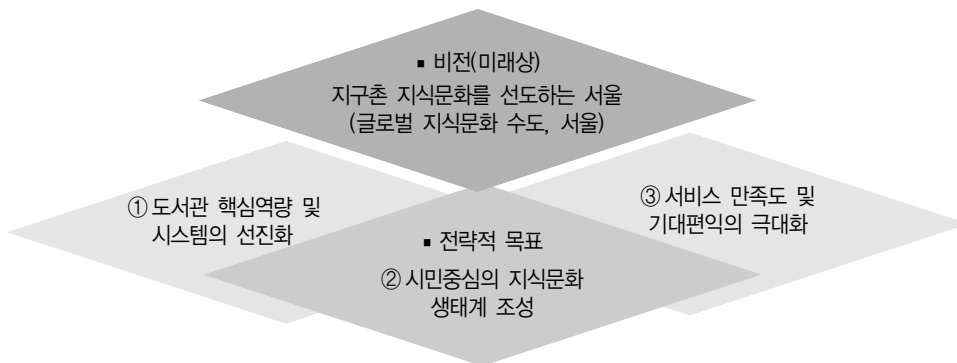
2. 서울시 공공도서관의 정책적 과제

2012년에 서울시가 대표도서관 개관을 준비하면서 수립·적용하고 있는 소위 ‘제1차 도서관 및 독서문화 활성화 종합계획’은 여러 측면에서 미시적 성격이 강할 뿐, 거시적이고 미래 지향적이며 전략적인 정책으로 간주하기 어렵다. 차제에 서울시(또는 서울도서관)가 제2차 도서관 발전계획(또는 중장기 정책)을 수립할 때는 다음과 같은 정책적 과제를 고려할 필요가 있다.

가. 글로벌 지식문화 수도의 브랜드화

제1차 종합계획의 비전인 ‘책 읽는 서울’은 책(독서)과 시민역량 제고를 연계하여 독서중심 도시로 발전시키려는 의지의 표명으로 이해할 수 있다. 그럼에도 한국의 국제적 위상, 그 중심체인 수도로서의 절대적 중요성, 지식생태계 베이스캠프인 공공도서관의 다양한 역할과 기능 등을 감안하면 키워드인 ‘독서’를 더 포괄적인 용어로 확장할 필요가 있다.

따라서 서울시가 다시 중장기 정책을 수립할 때는 ‘OECD 주요 선진국(미국, 영국, 독일, 프랑스, 캐나다, 일본, 호주 등)의 수도 또는 대표 도시에 필적하는 지식문화 수준을 유지해야 한다’는 당위성에 입각하여 미래상을 고민해야 한다. 이를 위한 비전은 <그림 2>처럼 ‘지구촌 지식문화를 선도하는 서울’ 또는 ‘글로벌 지식문화 수도, 서울’로 결정하고 ‘도서관 핵심역량 및 시스템 선진화, 시민중심 지식문화 생태계 조성, 지식정보서비스 만족도 및 기대편익 극대화’를 전략적 목표로 설정하는 것이 바람직하다. 이러한 비전과 목표가 현실화될 때 서울시는 ‘지구촌 지식문화를 선도하는 국제도시’라는 브랜드를 선점할 수 있다.



<그림 2> 서울시 중장기 공공도서관 정책의 비전과 전략적 목표(안)

나. 도서관 핵심역량 및 시스템의 선진화

주요 선진도시와 비교한 서울시 공공도서관은 대다수 핵심역량(개체수, 장서구성, 전문인력, 자료보존력, 서비스 역량 등)은 취약하고 다양한 운영주체에 따른 시스템적 난맥상이 심

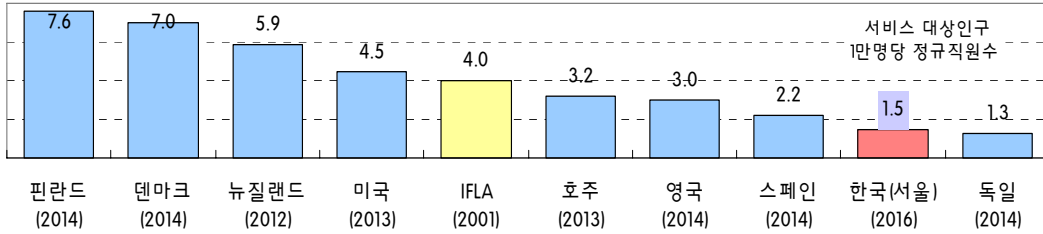
각하다. 이를 방제한 채 사회적 역할과 문화적 기능을 역설하는 것은 언어의 유희에 불과하다. 다음에 적시한 과제를 우선적으로 추진할 필요가 있다.

먼저 공립 공공도서관의 부족문제를 해소하는데 방점을 두어야 한다. 서울시 도서관 활성화 종합계획은 ‘매년 구립 8개관 이상 건립 추진’과 더불어 연도별 확충목표를 2020년 192개관, 2030년 272개관으로 제시하였다(서울특별시 2014, 22-26). 그러나 1개관당 서비스 대상인구가 2만명 이하인 선진국 수준에 도달하려면 총 490개관이 필요한데, 매년 8개관을 건립하여도 2060년이 되어야 목표를 달성할 수 있다. 따라서 선진국 수준의 공공도서관 인프라 확보 내지 지식문화 수도로 자리매김하는 기간을 앞당기려면 「2030 서울도시기본계획」의 최종 목표연도를 기준으로 3개년으로 구간화하여 총 255개관(2018-2020년 각 20개관, 2021-2025년 각 20개관, 2026-2030 각 19개관)을 설립해야 한다.

다음으로 서울시 공공도서관의 운영시스템을 전략적으로 개선해야 한다. 그 기본원칙은 법정 기구인 서울도서관을 정책수립 및 지원·협력의 컨트롤 타워로 하되, 「2030 서울도시기본계획」의 공간구조 개편방향(4대 생활권)과 기초자치단체(25개 자치구)를 동시에 고려하여 시스템화하는 것이 바람직하다. 이를 위한 정도, 즉 최적 대안은 <표 8>에 제시한 것처럼 4대 생활권에 시립도서관을 설립하여 구립도서관과 정책적 협력 및 지원을 위한 중개·조정기능을 부여한다. 차선책으로는 정부와 서울시가 구립중심관 설립을 지원하거나 자치구가 각각 구립중심관을 지정하여 서울도서관과 구립 단위도서관의 창구역할을 수행하는 방안이다. 그리고 세금 투입의 측면에서는 교육청이 위탁운영하는 시립 공공도서관을 서울시 직영체제로 전환하여 자치구 소속 단위도서관을 위한 우산역할을 수행하도록 시스템화하는 것이 바람직하지만 행정체계 일원화라는 난제를 해결해야 한다. 그리고 작은도서관의 경우, 공립은 자치구 공공도서관의 서비스 포인트로 구조화하고 사립 작은도서관은 지원하되 고유한 정체성과 역할을 용인하는 방향으로 활성화해야 한다.

<표 8> 서울시 공공도서관의 전략적 시스템화 모형

구분	설립(지정) 주체와 조치	시스템의 전략적 모형	우선 순위	비고 2030 서울시 공간구조의 개편방향
1. 시립 거점도서관 설립	서울시 (정부 예산 지원)	서울도서관-시립 거점관 (4개 생활권)-구립 중심관 (25개)-단위도서관-분관 (작은도서관)	①	
2. 구립 중심도서관 설립	자치구 (정부, 서울시, 구청 분담)	서울도서관-구립 중심관 (25개)-단위도서관-분관 (작은도서관)	③	
3. 구립 중심도서관 지정	자치구	"	②	
4. 교육청 운영 시립도서관의 직영체제로 전환	시장-교육감 협의, 의회 의결을 통한 일원화 및 일부 지정	서울도서관-시립 중심관 (7개 광역)-단위도서관-분관 (작은도서관)	④	



<그림 3> 주요 국가 공공도서관의 서비스 대상인구 1만명당 정규직원 비교

마지막으로 공공도서관의 핵심역량을 좌우하는 정규인력 확충계획을 수립하고 확보해야 한다. 2016년말 현재 공공도서관 직원수는 1,487명(사서 954명)이고 1인당 서비스 대상인구는 6,594명(사서 10,278명) 수준이다. 이를 IFLA 권장기준(2001, 66)인 ‘서비스 대상인구 2,500명당 정규직 1명 배치’를 적용하면 서비스 부담이 2.6배에 달할 뿐만 아니라 1만명으로 환산하여 국제기구 및 주요 국가와 비교한 <그림 3>을 보면 매우 열악하므로 IFLA 권장기준을 존중하여 최종 목표를 3,922명(서울시 인구 9,805,506명÷2,500명)으로 설정하고 부족한 2,435명(목표인력 3,922명-현원 1,487명)을 지속적으로 충원해야 한다.

다. 시민중심의 지식문화 생태계 조성

서울시는 도서관 핵심역량 및 시스템의 선진화를 전제로 시민중심의 지식문화 생태계를 조성해야 한다. 이를 위해서는 자연생태계의 5대 기본원리인 자가발전, 다품종화, 화이부동, 상리공생, 공진화(윤희운 2017, 9-10)를 장서개발과 각종 서비스, 시민의 인식제고 및 이용촉진에 내면화시키되, 다음에 적시한 과제를 우선적으로 추진하는 것이 바람직하다.

먼저 서울시 공공도서관은 충실한 장서개발과 보존관리를 요체로 삼아야 한다. 이를 위해서는 서울도서관이 「도서관법」 제23조 제1호에 규정된 ‘시·도 단위의 종합적인 도서관자료의 수집·정리·보존 및 제공’을 위한 장서개발정책 표준모형을 준비하고 구립도서관 등은 취사수정하여 자관 정책문서로 삼는 동시에 공개하여 사회적 설명책임에 충실해야 한다. 또한 서울도서관은 「도서관법」 제23조 제4호(지역도서관 자료수집 지원 및 다른 도서관 이관자료 보존)의 법정 업무에 충실하기 위한 공동보존시스템 구축방안을 조속히 마련해야 한다. 비록 운영주체의 다양화로 인한 운신의 폭이 매우 좁음에도 불구하고 공감과 동행을 유도하는 리더십을 발휘해야 한다. 2013년부터 서울시 공공도서관의 자료공간은 한계수장률을 초과한 상태이기 때문이다(윤희운 2013, 54-55).

다음으로 공공도서관의 사회적 소통기능이 강화되어야 한다. 사회와의 소통기능이 취약하면 폐쇄성과 편협성으로 대표되는 비판적 시각 때문에 지식문화 생태계의 활성화는 요원하기 때문이다. 따라서 실적위주의 무분별한 문화 및 평생학습 프로그램을 정비하는 한편, 지식문화 생태계와 밀접한 프로그램을 개발하여 지원·보급해야 한다. 이를 위한 기본모형은 가칭

‘도서관 아카데미’ 내지 ‘도서관문화대학’으로 명명하고 <표 9>처럼 책과 도서관의 상관성을 인문학적으로 해석한 강좌 및 답사프로그램을 연중 실시하여 시민의 기록문화사 및 지식사회에 대한 인식과 이해를 제고시켜야 한다. 그렇게 될 때 대중적 지지기반의 취약성을 극복할 수 있을 뿐만 아니라 사회문화적 중요성과 가치, 방문·이용의 증가를 기대할 수 있다.

<표 9> 서울시 공공도서관의 ‘도서관 아카데미(또는 도서관문화대학)’ 강좌 모형

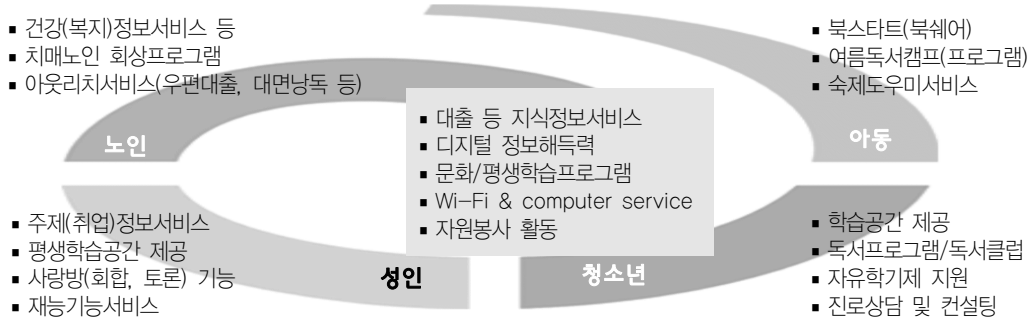
일정	강좌내용	실시방법	기대효과
1주	인류문명과 기록매체 : 제적과 변용의 역사	강 의	<ul style="list-style-type: none"> ■ 도서관, 책, 독서에 대한 이해 증진 ■ 도서관의 사회문화적 중요성과 가치에 대한 인식 제고 ■ 도서관 방문 및 이용서비스의 증가 ■ 대중적 지지기반의 취약성 극복
2주	페이퍼 실크로드, 천년을 여행하다	"	
3주	도서관과 책을 향한 애증의 세계사	"	
4주	유네스코 기록문화유산 여행	"	
5주	조선왕조의 책사랑 답사기	답 사	
6주	생주이멸과 평생학습의 오디세이	강 의	
7주	생활독서를 통한 가족행복 가꾸기	강의와 토론	
8주	삶과 행복, 도서관에 길을 묻다	"	

· 대상 : 지역주민(표적 집단 : 주부, 노인) ; 강의시간 : 연간 2회(상하반기 각 1회) ; 강사진 : 문헌정보학자, 인문학자, 독서전문가, 문화예술인 등 ; 수료증 발급(7주 이상 참석시)

마지막으로 서울시가 공공도서관 중심의 지식문화 생태계를 선도하려면 주요 선진국처럼 출판과 독서, 평생학습과 도서관, 정보기본권 및 문화복지의 거시적 연계성을 정책에 반영할 필요가 있다. 이를 위해서는 자치단체의 문화학습시설(문화센터, 청소년회관, 문화원, 사회문화교실, 평생학습관 등) 및 문화유산기관(박물관, 미술관, 기록관 등)과 연계-협력 네트워크를 구축해야 한다. 도서관 중심의 사고를 지식문화 생태계로 확장하여 시민의 지식정보 습득과 내면화, 자기주도형 평생학습과 독서의 생활화, 문화프로그램 향유가 일상화될 때 한국사회의 고질적 병폐인 물질주의와 인본주의의 격심한 간극을 좁힐 수 있기 때문이다.

라. 서비스 만족도 및 기대편익의 극대화

서울시 공공도서관이 금과옥조로 삼고 구현해야 할 궁극적 목표는 시민의 도서관 서비스 만족도 및 기대편익을 극대화하는 것이다. 그것이 가능해야 지방공공재, 지역문화기반시설, 평생학습 거점, 커뮤니티 사랑방으로서의 정체성과 존재가치를 정당화할 수 있다. 환언하면 도서관의 모든 재화와 용역은 이용자 서비스에 투입되어야 하며, 그 결과는 만족도 및 편익의 극대화로 수렴되어야 한다. 이를 위한 주요 정책적 과제는 다음과 같다.

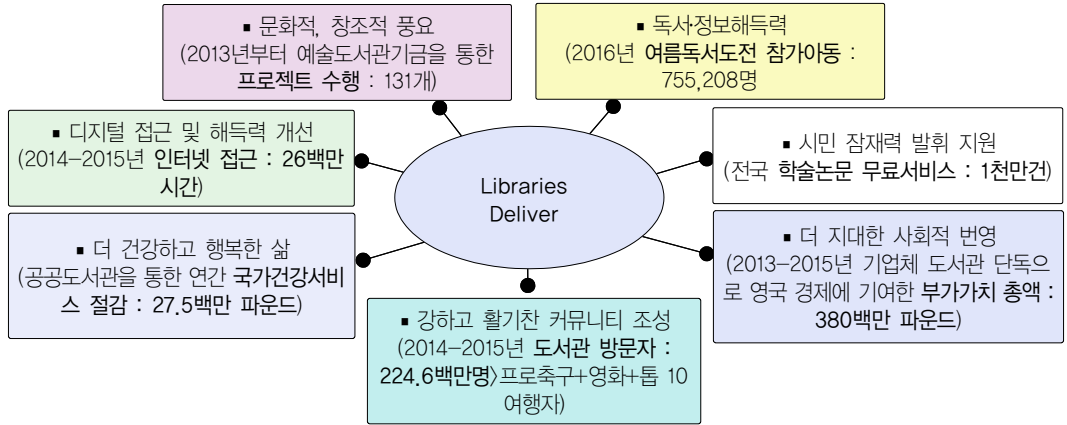


<그림 4> 서울시민의 생애주기별 공공도서관 서비스 모형

먼저 서울시민의 생애주기별 공공도서관 지식정보서비스에 대한 중장기 로드맵을 개발·적용해야 한다. 공공도서관의 서비스 대상인구는 다른 관중(대학, 학교, 전문, 특수)과 달리 연령계층, 선호도 및 문화적 배경, 교육수준 및 학습능력 등에서 이질적이고 편차가 심하다. 따라서 <그림 4>와 같이 연령대를 기준으로 구간화하여 생애주기별 지식정보 및 프로그램 서비스에 대한 요구와 제공을 정합할 필요가 있다. 환언하면 전체주의적 사고와 전략을 대입할 경우, 계층별 서비스 만족도는 고사하고 상대적 격차가 심화될 가능성이 높다.

다음으로 초고령사회를 대비한 노인서비스 전략이 중장기 정책에 반영되어야 한다. 그 이유는 UN이 65세 이상 노인인구 비율을 기준으로 구분한 고령사회(7% 이하), 고령사회(14%~20% 미만), 초고령사회(20% 이상)에 근거하면 2017년 9월말 현재 노인인구가 13.8%이므로 2018년에 고령사회가 되고 2030년에 24.5%, 2050년에 41.0%로 증가할 것으로 예상되기 때문이다(통계청 2017). 조만간 30% 내외에 달할 노인의 지식정보 습득, 독서능력 향상, 여가시간 활용, 문화생활 지원, 정보활용능력 제고, 소통기능 강화, 사회참여 촉진, 노화·치매의 지연과 차단 등을 준비가 필요하다. 따라서 노인서비스를 블루오션 전략으로 채택하여 단계적 전략(표적시장 세분화→관심·선호·요구 분석→요구와 서비스의 정합→단계별 확장)을 구사하되 다음과 같은 맞춤형 서비스를 강화할 필요가 있다.

- 서울도서관 주도의 가칭 ‘공공도서관 노인서비스 지침(기준)’ 제정과 적용
- 서울시 공공도서관 노인서비스 표준모형 개발과 기초단체별 맞춤형 서비스 지원
- 노인서비스 유형의 다양화 및 세분화 : 자료서비스, 프로그램서비스(독서, 평생학습, 문화, 외국어, 해득력 등), 인터넷 및 IT 지원서비스, 아웃리치서비스(자료배달, 우편택배, 대면낭독 등), 노인 자원봉사, 이야기 교실 운영 등
- 전략적 노인서비스의 개발과 확대 : 치매예방을 위한 ‘회상프로그램(Reminiscing program), 세대간 교류서비스(Intergenerational service), 유용한 생활정보서비스(건강, 의료, 복지, 법률, 경제, 여가·관광 등), 노인 주도·소통형 프로그램과 서비스의 확대, 노인 특화형 인문학 프로그램서비스, 유관기관과의 전략적 연계·협력 등



<그림 5> 영국 도서관 서비스 제공의 성과와 편익

마지막으로 공공도서관의 투입 대비 산출을 사회적 성과 및 편익과 연계·입증하는 거시적 사고 및 전략적 접근을 고민해야 한다. 이를 위해서는 영국의 디지털문화매체스포츠부가 개인 및 지역사회를 위한 공공도서관 서비스 제공의 7가지 성과(문화적 및 창조적 풍요, 독서 및 정보해득력 증진, 디지털 접근 및 해득력 개선, 모든 시민의 잠재력 발휘 지원, 건강하고 행복한 삶, 더 지대한 사회적 변형, 강하고 활기찬 커뮤니티 조성)와 편익을 화폐가치로 환산한 <그림 5>를 벤치마킹할 필요가 있다(DDCMS 2016, 22).

IV. 요약 및 결론

본 연구는 서울시 공공도서관의 실상과 현주소를 거시적 및 미시적으로 분석한 후 핵심역량을 강화하기 위한 정책적 대안을 제시하였다. 그 결과를 집약하면 다음과 같다.

먼저 거시적 분석에서 글로벌 도시경쟁력의 경우, 서울시의 현재 역량은 25개국 수도(또는 대표 도시) 중에서 12위, 미래 잠재력은 38위로 저조하였다. 서울시 공공도서관의 글로벌 현주소는 31개 주요 도시 가운데 26위(물리적 50점, 디지털 32점)로 매우 저조하였다. 그리고 16개국 수도(일부는 대표적인 도시)를 대상으로 핵심지표인 공공도서관수와 대출책수를 비교분석한 결과에서도 전자는 11위, 후자는 9위에 머물렀다.

다음으로 미시적 분석에서 서울시 및 광역시도 공공도서관(1,010개)을 핵심 투입지표(도서관수, 장서수, 인적 자원, 운영예산 등)와 주요 산출지표(이용자수, 1인당 대출책수, 상호대차 건수, 프로그램 서비스 실적 등)로 나누어 비교한 결과, 전자의 대다수(서비스 대상인구 5위, 장서수 12위, 운영예산 9위)와 후자 중 일부(노인이용률 3위, 1개관당 서비스 대상인구 대비 대출책수 5위)가 저조한 것으로 나타났다.

그럼에도 서울시 최상위 계획인 「2030 서울도시기본계획」에는 공공도서관에 관한 내용이 전혀 없고, 서울시 ‘제1차 도서관 및 독서문화 활성화 종합계획’은 미래지향적 및 전략적 정책으로 간주하기 어렵다. 따라서 서울시(또는 서울도서관)가 제2차 공공도서관 중장기 계획을 수립할 때는 다음과 같은 정책적 과제를 고려해야 한다.

첫째, 글로벌 지식문화 수도를 지향하기 위한 브랜드화가 필요하다. 그 비전은 ‘지구촌 지식문화를 선도하는 서울’ 또는 ‘글로벌 지식문화 수도, 서울’로, 이를 구현하기 위한 전략적 목표는 ‘도서관 핵심역량 및 시스템 선진화, 시민중심 지식문화 생태계 조성, 지식정보서비스 만족도 및 기대편익 극대화’로 설정하는 것이 바람직하다.

둘째, 도서관 핵심역량 및 시스템을 선진화해야 한다. 이를 위해서는 우선 1개관당 서비스 대상인구의 목표를 선진국 수준인 2만명 이하로 책정하고 총 255개관을 추가로 설립해야 한다. 공공도서관 운영시스템은 서울도서관을 정책수립 및 지원·협력의 컨트롤 타워로 하되, 「2030 서울도시기본계획」의 공간구조 개편방향(4대 생활권)과 기초자치단체(25개 자치구)를 동시에 고려하여 4대 생활권에 시립도서관을 설립하고 구립도서관과 정책적 협력 및 지원을 위한 중개·조정기능을 부여하는 것이 바람직하다. 정부와 서울시가 구립중심관 설립을 지원하거나 자치구가 각각 구립중심관을 지정하여 서울도서관과 구립 단위도서관의 창구역할을 수행하는 방안은 차선책으로 고려할 필요가 있다. 그리고 정규인력은 IFLA 권장기준에 따라 최종 목표를 3,922명으로 설정하고 지속적으로 충원해야 한다.

셋째, 시민중심의 지식문화 생태계를 조성해야 한다. 이를 위한 시급한 과제는 서울도서관이 장서개발정책 표준모형을 개발하고 구립도서관 등이 취사수정하여 자관 정책문서로 삼는 동시에 공개하여 사회적 설명책임에 충실해야 한다. 또한 서울도서관은 법정 업무인 공동보존시스템 구축하기 위한 리더십을 발휘해야 한다. 다음으로 지식문화 생태계의 활성화를 위한 가칭 ‘도서관 아카데미’ 내지 ‘도서관문화대학’을 개설하여 책과 도서관의 상관성을 인문학적으로 해석한 강좌 및 답사프로그램을 연중 실시함으로써 시민의 기록문화사 및 지식사회에 대한 인식과 이해를 제고시켜야 한다. 마지막으로 자치구 공공도서관은 문화학습시설 및 문화유산기관과의 연계-협력형 네트워크를 구축하여 시민의 지식정보 습득과 내면화, 자기주도형 평생학습과 독서의 생활화, 문화프로그램 향유가 일상화되도록 지원할 필요가 있다.

넷째, 시민의 서비스 만족도 및 기대편익을 극대화해야 한다. 시민의 생애주기별 서비스를 위한 중장기 로드맵을 개발·적용하고, 초고령사회를 대비한 맞춤형 노인서비스를 제공하기 위한 단계적 전략(표적시장 세분화→관심-선호도-요구 분석→요구와 서비스의 정합→노인서비스의 단계별 확장)을 강구하고 마케팅을 강화해야 한다. 또한 공공도서관의 투입 대비 산출을 사회적 성과 및 편익과 연계·입증하기 위한 거시적 사고 및 전략적 접근이 필요하다.

요컨대 서울시 공공도서관 정책은 글로벌 지식문화 경쟁력을 확보하는데 방점을 두어야 한다. 그 베이스캠프를 공공도서관으로 상정하고, 핵심역량 제고 및 운영시스템 선진화를 전제로 서비스 편익을 극대화해야 한다. 이를 위해서는 참을 수 없는 존재의 가벼움과 견지망월

(見指忘月)을 경계해야 한다. 거시적 사고, 미래지향적 정책, 강력한 실천의지가 필요하다.

참고문헌

- 문화체육관광부. 2015-2017. 『전국문화기반시설총람』. 서울: 동부.
- 서울시정개발연구원. 2004. 『서울시 공공도서관 발전 방향에 관한 연구』. 서울: 동연구원.
- 서울특별시. 2012. 『책 읽는 서울을 위한 도서관 및 독서문화 활성화 종합계획』(미공간 자료).
- 서울특별시. 2014. 『2030 서울도시기본계획: 본보고서』. 서울: 서울특별시.
- 서울특별시교육청 교육연구정보원. 2017. 『서울특별시교육청 공공도서관 발전방안 정책 연구』. 서울: 동 정보원.
- 윤희윤. 2013. 공공도서관 공동보존서고 건립모형 연구. 『한국도서관정보학회지』, 44(3): 51-74.
- 윤희윤. 2007. 국내 공공도서관의 정책적 현안과 과제. 『한국문헌정보학회지』, 41(2): 31-54.
- 윤희윤. 2017. 국내 공공도서관 생태계의 담론적 분석. 『한국문헌정보학회지』, 51(1):5-26.
- 이제환. 2016. 한국 공공도서관정책의 추이와 과제. 『한국도서관·정보학회지』, 47(1): 21-46.
- 장지숙, 등. 2010. 지방자치단체의 공공도서관 정책 분석: 중장기 계획과 담당 조직을 중심으로. 『한국비블리아학회지』, 21(2): 15-28.
- A.T. Kearney's. 2017. *Global Cities 2017: Leaders in a World of Disruptive Innovation*. <http://dw.crackmypdf.com/0465667001509677927/global_cities_2017_-_Leaders_in_a_world_of_disruptive_innovation.pdf> [cited 2017. 11. 21].
- Department for Digital, Culture, Media & Sport. 2016. *Libraries Deliver: Ambition for Public Libraries in England 2016 to 2021*. London: The Department.
- Ministère de la Culture et de la Communication. 2016. *Bibliothèques Municipales : Données d'activité 2014*. Paris: Ministère de la Culture et de la Communication.
- Mainka, Agnes, et al. 2013. "Public Libraries in the Knowledge Society: Core Services of Libraries in Informational World Cities." *Libri*, 63(4): 295-319.
- World Cities Culture Form. "Global Leadership on Culture in Cities." <<http://www.worldcitiescultureforum.com/data/of-total-national-country-population-living-in-the-city>> [cited 2017. 11. 20].

국한문 참고문헌의 영문 표기

(English translation / Romanization of reference originally written in Korean)

- Jang, Jisuk, et al. 2010. "A Study on the Public Library Policies of Local Governments: Focusing on the Long-Term Planning and Organizations." *Journal of the Korean*

- Biblia Society for Library and Information Science*, 21(2): 15–28.
- Lee, Jae-Whoan. “Progress and Problems in Korean Public Library Policies.” *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 47(1): 21–46.
- Ministry of Culture, Sport & Tourism. *2017 Overview of National Cultural Infrastructure*. Seoul : The Ministry.
- Seoul City Development Institute. 2004. *A Policy Study for the Enhancement of Public Library in Seoul*. Seoul: SCDI.
- Seoul Education Research & Information Institute. 2017. *A Study on the Public Library Development Plan for Seoul Metropolitan Office of Education*. Seoul: The Institute.
- Seoul Metropolitan Government. 2012. *Comprehensive Planning for Library and Reading Culture for Seoul to Read Books (Unpublished Material)*.
- Seoul Metropolitan Government. 2014. *2030 Seoul City Master Plan: Main Report*. Seoul: The Government.
- Yoon, Hee Yoon. 2007. “Policy Issues and Tasks of Public Libraries in Korea.” *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 41(2): 31–54.
- Yoon, Hee Yoon. 2013. “A Model for the Establishment of the Collaborative Repository for Public Libraries in Korea.” *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 44(3): 51–74.
- Yoon, Hee Yoon. 2017. “A Discourse Analysis to Public Library Ecosystem in Korea.” *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 51(1): 5–26.

