

공공도서관 활성화를 위한 지방자치단체 조직 개편 연구

- 경기도 사례를 중심으로 -

A Study on the Restructuring of Local Government Organizations for Activating in the Public Library

- Focusing on GyeongGi-do -

류희경, 경기도청 도서관과, hkryu@gg.go.kr

Ryu, Hee-Kyeung, GyeongGi-Do Provincial Government Library Division

공공도서관이 지역사회 주민에게 다양한 도서관 혜택을 제공할 수 있도록 도서관 현황 분석 및 문제점을 분석하고, 경기도청 ‘도서관과’ 신설 사례를 통해 기초지방자치단체 도서관 조직 개편과 인력 충원 방향을 제시하고자 한다.

1. 들어가며

올해는 문화체육관광부에서 ‘독서의 해’를 선포하면서 창의적 인재양성에 무엇보다도 독서의 중요성을 다시 한 번 국민들에게 인식시키는 해가 되고자 노력하고 있다. 또한 지방자치단체 민선5기 선거 때 많은 후보들이 ‘내 집 앞 도서관’, ‘10분내 도서관’ 등 도서관의 접근성을 강조하는 공약들을 내세웠다. 이러한 도서관의 공공서비스를 확대하고자 하는 국민들의 요구, 정치인들의 공약, 도서관 관련법 제정 등은 특히 지역의 공공도서관에 많은 영향을 끼치고 있다. 경기도는 우리나라 공공도서관의 약 22%이상을 보유하고 있는 곳으로서 어느 지역보다도 이러한 분위기를 많이 느끼고 있으며, 또한 반영하고 있는 지역이라고 볼 수 있다.

도서관에 대한 요구 확대와 이에 따른 도서관의 확충은 문화 수준이 낮았던 우리나라에 반갑고 발전적인 모습임은 분명하다. 그럼에도 불구하고 도서관 현장은 이러한

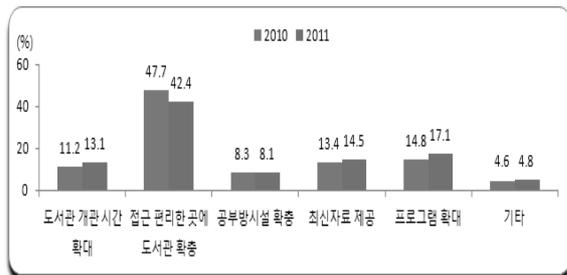
급속한 확장에 즐거운 환호성이 아닌 힘겹고 지친 모습들을 보이는 현상을 볼 수 있다. 그 원인은 도서관의 양적 확대에 대응하는 도서관의 조직과 인력이 따라주지 못하기 때문이다.

“인사가 만사다”라는 말이 있다. 그런데 도서관에서는 인사를 할 인력의 절대 부족을 느끼면서 도서관 직원들은 무력감을 느낀다. 그렇다고 인력문제를 누군가 구세주처럼 해결해 주길 기다릴 수 없다. 바로 도서관의 사서가 그 원인과 문제점, 해결방안 등을 현실에 맞도록 설계하고 지속적으로 조직과 인력 확보를 노력 하여야 한다.

광역지자체 중 도서관을 가장 많이 보유하고 있는 경기도청에 광역 최초로 ‘도서관과’가 신설되었다. 본고에서 경기도 도서관의 현황과 전담부서의 신설 진행과정을 살펴보고, 공공도서관 서비스를 직접 수행하는 기초지방자치단체의 도서관 조직개편 방향을 제시해 보고자 한다.

2. 도서관 조직 및 인력 확대 필요성

첫째, 도서관 확충에 필요한 필수 전문인력이 필요하다. 경기도 도서관 현황에서 살펴본 바와 같이 공공도서관의 획기적이고 지속적인 확충에도 불구하고 이용자들은 여전히 도서관의 부족을 느끼고 있다. 2011년 『경기도민 생활 및 의식조사』 [그림1]에 따르면 도서관 이용 활성화를 위하여 ‘접근 편리한 곳에 도서관 확충’ 42.4%, ‘프로그램 확대’ 17.1%, ‘최신 자료 제공’ 14.5%, ‘개관시간 확대’ 13.1%, ‘공부방 시설 확대’ 8.1% 순으로 나타났다.



[그림1] 경기도민 의식조사
(도서관 이용활성화)

도서관법에서는 공공도서관 개관 시 최소 사서직 확충 기준이 3인이지만, 현재 이 기준조차도 이행하기 어려운 상황으로 사서직 1~2명으로 개관하는 사례가 비일비재하여 문화체육관광부에서 3인을 이행하지 못하면 국가도서관통계에 공공도서관으로 등록하지 못하도록 하는 특단의 조치까지 취한 상태이다.

둘째, 창의적 인재양성을 위한 독서문화진흥 인력 확보가 절실하다. 도서관의 확충에도 불구하고 독서인구는 지속적으로 감소하고 있다. ‘대국민 독서실태조사’에 의하면 연간 성인인구의 독서율이 76.3%('04년) → 71.7%('09년) → 65.4%('10년) → 66.8%('11년)을 보이고 있다. 정보사회, 문화사회 등 다변화사회에서 창의력의 중요성이 강조 되고 있고, 창의력

을 향상시키는데 가장 중요한 방법으로 독서를 어느 누구나 꼽고 있다. 그러나 누구나 중요하다고 인식하고 있음에도 불구하고 독서문화진흥에 대한 국가, 사회, 개인의 노력 모두 아직은 저조하다. 독서문화진흥의 정책, 즐거운 책 읽기 프로그램 개발, 보급 방법 등 독서율을 증진 시킬 수 있는 다양한 시도가 연구되고 추진되어야 한다. 그리고 독서문화진흥의 중심에는 도서관이 그 역할을 수행해야 하며 수행할 전문인력이 필요하다.

셋째, 도서관의 효율적 운영 및 협력망 구축을 위한 총괄 조직이 필요하다. 지방자치단체에서 수행하는 도서관 업무를 살펴보면 공공도서관 건립, 작은도서관 조성·운영, 도서관·이용, 독서문화프로그램 운영, 자원봉사자 운영으로 이루어진다. 부족한 인력을 효율적으로 운영하기 위해서는 동일한 행정업무는 과감하게 통합하고, 전문적 업무, 특히 대민 도서관 서비스 업무에 중점을 두어 문화복지시대에 걸맞는 도서관 서비스 조직을 개편할 필요가 있다.

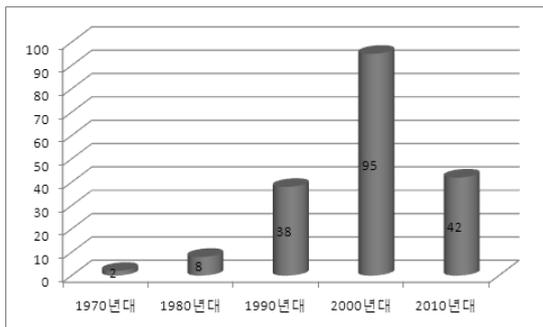
3. 경기도 도서관 현황

3.1 경기도 공공도서관 확충 현황

경기도 도서관 현황은 경기도민과 가장 밀접한 공공도서관을 중심으로 작은도서관의 현재 현황과 그동안의 변화를 살펴보고자 한다. 2012년 상반기 통계로 공공도서관 총 185개가 운영되고 있다. 지금까지 공공도서관이 개관·운영된 내역을 살펴보니 [그림2]과 같이 조사되었다. 1970년대~80년대까지 단 10개 공공도서관이 운영되었고, 지방자치제도가 시작한 1990년대에 들어서야 38개관 개관되었다. 경기도가 31개 시군이 있는데, 20세기까지 총 48개관은 한 개 시당 1.5개 공공도서관 운영되었으니, 도서관

은 이용을 위한 공공도서관보다는 시의 상징적 공공건물 하나 정도 보유하는 참으로 열악한 수준이었다.

그러나 21세기에 들어서면서 공공도서관의 확충이 획기적으로 진행된 상황을 볼 수 있다. 지난 수십년간 48개관에서 단 2000년대 10년간 95개관을 개관했으니 거의 200% 성장한 것이다. 또한 2010년대에 들어서서 단 2년6개월밖에 되지 않았는데 42개관이 개관하여 현재 총185개 공공도서관이 운영되고 있으며, 올해 추가적으로 10개관 정도 추가로 개관할 계획이다.



[그림2] 경기도 공공도서관 개관 현황

이렇게 획기적인 공공도서관 확충은 우리나라의 경제성장도 분명 원인이었겠지만, 무엇보다도 국민의 학력 수준 향상, 불안정한 실업으로 평생교육의 확대, 고령화로 인한 성인 이용 증가 등으로 이용자의 요구는 더욱 확대되고, 공공도서관 이용자가 지속적으로 늘어나고 있기 때문이다.

이렇게 공공도서관이 획기적으로 확충되는데도 불구하고, 이용자의 요구를 충족시키지 못하여 작은도서관까지 폭발적으로 조성되고 있다. 거의 10여년 사이에 경기도에 작은도서관이 1,094여개 운영되었고, 폐관과 조성이 반복적으로 이루어지고 있으며 현재 862개가 운영되고 있다.

3.2 경기도 공공도서관 인력 변화추이

2006년부터 2011년까지 경기도 공공도서관수 대비 공무원 정원 변화를 살펴보면 도서관이 102개에서 175개로 72% 확충된 수에 비하여 사서직 정원은 530명에서 738명으로 40% 증가, 행정직은 183명에서 264명으로 45% 증가하였다. 공공도서관 건립수에 직원증가가 따라가고 있지 못하며, 1개관당 사서직 확보 법적최소기준(도서관 연면적 330㎡)에 3명에도 도달하지 못하는 2.8명이고, 경기도 공공도서관 1관당 평균규모가 3,253㎡ 인 것에 비교하면 턱없이 부족한 상태이다.

연도	도서관수	사서직	행정직	기타직
2006	102	530	183	427
2007	117	603	217	475
2008	129	661	233	408
2009	141	700	246	443
2010	165	710	261	526
2011	175	738	264	575

[표1] 연도별 도서관 수 및 공무원 정원표

공공도서관의 건립은 운영을 전제하고 운영에 필수적인 전문인력을 확보해야만 공공서비스가 원활히 수행될 수 있으므로, 조직 및 인력의 확충이 없는 건립은 제고되어야 한다. 이러한 측면에서 지역주민에게 최상의 서비스를 제공하기 위한 도서관 조직 및 인력의 확대를 점검해 보아야 한다.

4. 경기도 도서관 조직 개편 사례

- 경기도청 '도서관과' 신설

2007년 5월 문화체육관광부에 도서관정보정책기획단(1국 2과 1팀)이 신설되고 도서관 종합발전계획이 수립되면서, 우리나라 도서관

발전에 중요한 틀을 마련하였고, 특히 지역의 공공도서관 확충과 운영 발전에 획기적인 계기가 되었다.

경기도청은 2006년 도서관정책팀이 구성되고 전문직 사서팀장을 영입하면서 경기도 공공도서관 확충과 발전을 시작하는 기반이 되었다.

그러나 도서관정책팀장과 팀원3명으로 대규모의 경기도의 도서관 발전을 이끌어 나가기에는 절대적으로 부족한 인력이었으며, 과 조직의 여러 팀 중 1팀으로는 도서관 정책을 주도적으로 추진하기 역부족이었다.

경기도청은 도서관 조직을 2006년 3월 도서관정책팀 신설을 시작으로 2012년 3월 대표도서관팀에 이어서, 2012년 7월 ‘도서관과’를 신설함으로써 광역지자체 최초로 도서관 전담부서의 면모를 갖추었다. 도서관과는 3개팀(도서관정책팀, 대표도서관팀, 작은도서관팀)으로 구성되었으며, 담당업무는 [표2]와 같다.

담당팀	담당업무
도서관정책팀	도서관정책계획 및 총괄, 공공도서관 건립 및 운영, 평가, 통계
대표도서관팀	대표도서관 건립 및 운영, 사이버도서관 운영, 독서문화진흥, 통합이용
작은도서관팀	작은도서관 조성 및 운영, 도민사서 지원, 평가, 연계협력사업

[표2] 경기도 도서관과 조직 현황

이번 도서관 전담부서인 ‘도서관과’신설은 경기도에서 도서관 정책을 본격적으로 펼쳐볼 수 있는 기반이 마련된 것이다. 또한 경기도의 수많은 공공도서관, 작은도서관의 발전을 위한 장기 비전과 계획을 수립하고 이끌어 갈 것이다. 이러한 경기도의 움직임은 전국적으로 지역도서관 발전에 발전적 계기가 될 것이라 생각된다.

5. 지방자치단체 도서관 조직 개선 방안

문화체육관광부의 ‘도서관정보정책기획단’, 경기도청의 ‘도서관과’ 신설은 국가, 광역차원의 도서관 전담 행정부서의 틀을 마련한 것이다. 물론 국립중앙도서관이나 지역대표도서관은 행정부서와는 다른 의미에서 도서관 조직으로서 필요하다. 이 장에서는 국민들이 직접 도서관 서비스 혜택을 받고 있는 지역 공공도서관이 소속되는 지방자치단체 도서관 조직의 개선 방안을 제시하고자 한다.

앞장에서 경기도 도서관의 현황을 살펴보았지만, 기초지방자치단체(시·군·단위)의 공공도서관과 작은도서관이 폭발적으로 증가하고 있고, 부족한 인력을 효율적으로 운영하기 위해서 도서관 조직 개편과 인력 충원이 필수적이다.

본고에서는 조직개편에 크게 두 가지 방향을 제시하고 상세한 조직개선안은 후속 연구 과제로 진행하고자 한다.

첫째, 도서관 업무는 통합, 이용서비스는 분산하는 조직이 필요하다. 경기도 시군의 경우, 한 시군당 공공도서관이 2개~16개가 있으며, 작은도서관은 2개~89개를 보유하고 있다. 도서관이 가장 많은 수원시의 경우 총 105개의 도서관을 보유하고 있다.

수서, 정리, 문화프로그램기획, 대출·반납, 이용서비스는 모든 도서관에서 이루어지는 업무이다. 이러한 통상적 업무는 통합하여 중복 해소 및 전문화 강화로 효율성을 높여야 한다. 그러나 도서관이 이용자와 직접 대면하는 이용서비스는 지역주민의 특성, 개개인의 사례에 따라 주민 맞춤형 서비스가 진행되어야 한다. 이러한 이용서비스가 질적으로 높아질 때 공공도서관이 이용자의 요구를 만족시킬 수 있을 것이다.

즉 기초자치단체 중앙도서관 또는 시·군에 수서, 정리, 프로그램기획, 상호대차, 작은도서관 조성 및 운영 등을 통합하여 일괄적으로

추진할 부서가 ‘과’단위로 필요하다. 그리고 기타 도서관은 분관 체제로 구성하여 각 도서관에 맞는 맞춤형 도서관이용서비스를 추진하도록 하는 것이다. 물론 각 도서관에 특화 주제에 대한 운영이 진행된다면 각 도서관에서 이에 맞는 기획과 운영을 별로 진행할 수 있다.

둘째, 도서관의 전문인력 확충 및 구성 비율을 높여서 도서관의 전문 운영을 수행해야 한다. ‘11년 정부합동평가에서 경기도 도서관 사서직의 법적 확보율은 15.3%로 인력 자체가 상당히 부족한 상태이다. 또한 공공도서관의 현직원을 살펴보면 총 1,574명 중 사서직 774명(49%), 행정직 268명(17%), 기타직 532명(34%)로 도서관임에도 불구하고 사서직이 절반에 못 미치고 있다.

공공도서관은 대부분 지자체 소속으로 공무원 정원에 총액인건비의 틀에서 운영되고 있기 때문에 도서관 인력 확충 자체에는 많은 어려움이 있다. 그러나 도서관 인력의 구성을 전문직인 사서직 비율을 높이는 것은 소속 지자체장의 의지에 따라 충분히 가능하다.

또한 우리나라가 선진국으로 갈 수 있도록 국민의 복지, 문화, 교육에 중점으로 두고 있으므로 국민과 직접 대면서비스를 수행하는 분야의 조직 및 인력 확충은 당연한 일이다. 최근 사회복지직, 소방직이 이러한 이유로 대규모의 인력 확충이 진행되었다. 창의문화시대에 도서관을 전문적으로 운영할 전문직의 확충이 절실히 필요하다.

6. 마무리 제언

세계 각국의 IQ지수 통계에 의하면 우리나라가 1위에서 3위 사이를 랭크한다. 최근 미국 대통령 오바마가 한국교육열을 극찬하면서 한국의 교육이 주목받기도 했다. 우리나라가 전쟁의 폐허를 딛고 60여년사이에 경제 강국으로 자리잡는데 오바마가 극찬한 한국 부모들의 교육열이 있었다. 그럼에도 불구하고, 우리나라의 지속적 발전을 전망하는데 커다란 문제점으로 또한 교육을 꼽기도 한다. 바로 창의성이 부족한 교육을 대표적으로 이야기한다. 창의성을 향상시키는 방법으로 체험, 토론, 독서 등 여러 가지 방법들이 논의된다. 정보사회를 이끈 창의적 인물로 빌 게이츠와 스티브 잡스를 꼽고 싶다. 빌 게이츠는 “오늘날의 나를 만든 것은 동네 도서관 이었다”라고 말했으며, 스티브 잡스는 “소크라테스와 함께 식사를 할 수 있다면 애플의 모든 기술과 바꿀 수 있다”고 말하면서, 독서의 중요성과 현인들을 이야기를 담은 책과 그 책을 맘껏 무료로 읽을 수 있는 도서관의 필요성을 우리는 끌어낼 수 있다.

창의지성교육에 있어서 독서의 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않음에도 불구하고, 현재 우리나라 도서관 및 독서문화진흥 관련 담당 부서는 너무나 취약한 상태이다.

누구나 이야기하는 독서의 중요성, 독서를 위해 가장 필요한 도서관의 확충이 이제는 그 운영을 담보하기 위한 도서관 조직과 인력을 준비하여, 우리나라의 창의인재 양성에 든든한 기초가 되기를 기대한다.