

# 공공도서관의 진단적 평가와 대안모색

- 대구광역시를 중심으로 -

## Diagnostic Evaluation and Alternative Plans of Public Libraries in Taegu Metropolitan City

윤 희 윤(Hee-Yoon Yoon)\*

### 목 차

- |                         |                      |
|-------------------------|----------------------|
| 1. 서론                   | 3. 2 최적의 입지선정과 증설    |
| 2. 공공도서관의 진단적 평가        | 3. 3 예산배정 및 장서구성의 개선 |
| 2. 1 변수의 선정과 조작적 정의     | 3. 4 적정 인력의 확보와 조직개편 |
| 2. 2 기술통계의 분석과 해석       | 3. 5 웹환경의 최적화        |
| 2. 3 상관 및 회귀분석에 의한 경영평가 | 3. 6 이용자봉사의 강화       |
| 3. 공공도서관의 미래지향적 대안모색    | 4. 결론 및 제언           |
| 3. 1 목적과 정체성의 재정립       |                      |

### 초 록

본 연구는 대구광역시 공공도서관을 대상으로 로그-회귀분석에 의한 경영성과를 평가하고 대안을 모색하였다. 투입예산에 대한 산출효과(생산성)를 분석한 결과, 기울기(b)의 누적값( $\sum b_n$ )은 약 3.732이므로 지역주민에 대한 정보봉사력은 매우 낮은 것으로 밝혀졌다. 이에 대한 대안으로 도서관 정체성의 재정립, 최적의 입지선정과 증설, 예산배정 및 장서구성의 개선, 적정 인력의 확보와 조직개편, 웹환경의 최적화, 이용자봉사의 강화를 제시하였다.

### ABSTRACTS

This study is to evaluate the performance and suggest alternative plans of the public libraries in Taegu Metropolitan City. Regression analysis is used to fit a log-log equation to the total budget-output for all the public libraries. The results of the performance evaluation confirm that there is diseconomies of scale in library operations( $\sum b_n$  3,732). Therefore, all the public libraries should be improve productivity by restructuring of library identity, rational selection of physical sites and new branch library planning, user-based budget allocation and collection development, staffing and reengineering, optimization of web site, and enforcement of service functions, etc.

\* 대구대학교 문헌정보학과 부교수  
접수일자 2000년 4월 4일

## 1. 서론

모든 국가의 공공도서관이 표방하는 이념적 지주인 동시에 기본적 요건은 정보자료의 무제한적 공개성, 공비 운영성, 무료 이용성이다. 이러한 이념과 요건에 부합하는 국내 공공도서관은 1999년말 현재 381개관(공립 366개관, 사립 15개관)이다. 그리고 문화관광부는 2003년까지 550관, 2011년까지 750관을 설립하여 인구 6만명당 1개관 수준을 유지한다는 단계별 추진계획<sup>1)</sup>을 발표한 바 있으며, 최근에는 2002년까지 총 3058억원을 투입하는 '도서관 정보화 계획'을 확정하였다.

그렇다면 정부가 막대한 예산을 투입하여 도서관을 확충하고 정보화 계획을 추진하는 이유는 어디에 있는가. 그것은 공공도서관이 다종다양한 자료와 부대시설을 제공하는 첨병인 동시에 정보생활의 요람으로 간주되기 때문이다. 실제로 공공도서관이 지역주민의 정보이용과 문화활동 및 평생교육을 증진시키고 독서 생활화를 선도하는 구심체가 되어야 한다는 당위성에는 어떤 궤변이나 반론도 범접할 수 없다. 그러나 국내 공공도서관의 정보사회적 역할은 문화선진국에 비하여 매우 저조하며, 지역주민의 이용도나 인식수준도 낮은 데다가 굴절되어 있기 때문에 정보문화의 요람으로서의 정체성을 확립하지 못하고 있다. 이를 반증하는 대표적인 사례는 정보봉사의 사각지대 방치, 업무기능의 고비용-저효율 구조, 도서관을 일반열람실(공부방)과 동일시하는 인식의 전도현상 등이다.

그럼에도 불구하고 공공도서관의 활성화 방안을 모색할 때 현단계에 대한 냉철한 진단과

평가는 외면한 채, 정부와 관련부처는 하드웨어 중심의 양적 확장에 주력하고, 문헌정보학계와 도서관계는 국가정책의 부재, 행정체제의 난맥상, 관계법령의 미비, 관장의 전문성 문제, 예산·인력·장서·시설의 부족 등을 거론하면서 그에 상응하는 해법을 제시하는데 치중하여 왔다. 어느 시대를 불문하고 공공도서관의 구성요소가 법적 기준에 도달하거나 자료예산이 충분하게 지원된 적이 없었다는 사실을 감안하면 의타적 접근논리에 집착할 것이 아니라 자아성찰과 경영평가를 통하여 고비용-저효율 구조를 개선하고 정보봉사력을 제고시켜야 왜곡된 인식체계를 바로 잡을 수 있다.

따라서 본 연구는 공공도서관이 규모의 경제성을 확보하면서 봉사기능을 강화할 때 그 정체성의 확립은 물론 지역주민에게 필수적인 생활공간으로 자리매김할 수 있다는 전제하에 경영평가를 통하여 문제점과 한계를 적출하고 미래지향적 대안을 모색하는데 그 목적을 두고 있다. 다만 국내의 모든 공공도서관을 분석 대상으로 삼을 경우에는 지역별 및 인구통계적 특성이 달라 구체적인 대안을 제시하기가 어렵기 때문에 대구광역시로 제한하여 운영사례를 평가하고 대안을 적시하고자 한다.

## 2. 공공도서관의 진단적 평가

대구광역시는 1995년 1월에 지금의 행정구역명으로 개칭되었으며, 동년 3월에 달성군이 편입되어 7구(중구, 동구, 서구, 남구, 북구, 수성구, 달서구) 1군(달성군) 290동으로 늘어났

다. 1999년말 현재 대구광역시에 시·군 교육청이 운영하는 9개의 공공도서관과 2개 분관(달성 및 신천분관)이 있다. 이들에 대한 기술통계를 분석하고 상관 및 회귀분석에 의한 경영상태를 평가하면 다음과 같다.

## 2. 1 변수의 선정과 조작적 정의

일반적으로 공공도서관의 업무는 투입-처리-산출의 세 단계로 구분할 수 있다. 이러한 일련의 과정 중에서 투입 및 처리과정에 대한 평가는 비교적 많이 이루어졌으나, 산출결과에 대한 평가는 매우 적은 편이다. 특정 지역을 기반으로 하는 공공도서관은 주민에게 최대한 봉사할 때 그 존재이유가 정당화되므로 결코 산출과정에 대한 평가를 도외시킬 수 없다.

이미 많은 선행연구에서 투입지표는 물론이거니와 다양한 산출지표가 평가변수로 채택되었거나 제시되었다.<sup>1)</sup> 이들을 성격별로 군집하면 규모변수(예산총액, 직원수, 장서수, 연차증가량, 연면적) 이용빈도(관의 대출건수, 관내 이용건수, 참고봉사건수, 상호대차/대여건수, 문헌제공건수, 복사건수), 이용자 만족율(참고

질문 만족율, 브라우저의 만족율), 이용자수(도서관 방문자수, 프로그램 참여자수), 도서관 등록율, 장서회전율, 정보전산화, 기회비용 등이다. 다만 현실적으로 데이터가 부실하거나 입수하기 어려운 변수, 그리고 다중공선성(multicollinearity)을 유발하는 변수는 선택할 수 없으므로 직원수, 장서수, 연면적, 장서회전율, 자료복사건수, 상호대차/대여건수, 문헌제공건수, 방문자수, 등록율, 브라우저의 만족율 등을 제외한 예산총액, 연간 증가책수, 대출책수, 관내 열람건수, 이동도서관 이용책수, 개관 시간수, 프로그램 참여수, 정보전산화를 평가 변수로 선정하였다.

일련의 변수가 선정되면 조작적으로 정의하고 지표화하는 과정이 필요하다. 공공도서관을 대상으로 규모의 경제성을 평가하는 경우에는 평균비용함수보다 총비용함수가 더 적합하므로<sup>2)</sup> 예산총액을 투입변수로, 나머지를 산출변수로 설정하였다. 그리고 평가변수에는 공공도서관이 지향하는 가치와 목표가 함축되어야 하며, 객관성을 담보할 수 있는 최적의 대용물이 선정되고 관련데이터도 수집되어야 한다. 이에 못지 않게 중요한 것이 변수의 지

1) Myron H. Ross, "Accountability, Productivity and the Impending Crisis in the Public Library," *Journal of Economics*, Vol.3(1977), pp. 165-168 ; Michael D. Cooper, "The Economics of Library Size : A Preliminary Inquiry," *Library Trends*, Vol.28, No.1(Summer 1979), pp. 63-78 ; Douglas Zweig and Eleanor Jo Rodgers, *Output Measures for Public Libraries : A Manual of Standardized Procedures*(Chicago : American Library Association, 1982), pp. 11-91 ; Thomas Childers and Nancy A. Van House, "Dimensions of Public Library Effectiveness," *Library and Information Science Research*, Vol.11(1989), pp. 273-301 ; Verna L. Pungitore, "State Standards, Planning, and Public Library Size," *Public Library Quarterly*, Vol.13, No.4(1993), pp. 45-56 ; 藥袋秀樹, "公共圖書館における規模の經濟性試論," *Library and Information Science*, No.14(1976), pp. 283-309 ; 田村 肇, "公共圖書館の貸出關數の實證的 分析," *圖書館情報大學研究報告*, 第13卷, 第1號(1994), pp. 73-80 ; Bruce R. Kingma, *The Economics of Information*(Englewood : Libraries Unlimited, 1996), p. 140 ; 이용남, 홍현진, "우리나라 공공도서관에 대한 평가지표 연구," *한국문헌정보학회지*, 제33권, 제4호(1999, 12), pp. 113-131.

2) 윤회윤, "대학도서관 경영규모의 경제성 연구," *한국문헌정보학회지*, 제32권, 제2호(1998, 6), p. 154.

표화이다. 그렇지 않으면 평가의 결과는 단순히 정보와 데이터의 편린들을 조합한 통계적 기형물에 불과하다. 이러한 사실에 유념하여 대구광역시 공공도서관의 경영평가를 위한 변수의 조작적 정의와 측정지표는 다음과 같이 구성하였다.

(1) 투입변수에는 예산, 직원, 건물의 연면적, 소장자료수 등이 있다. 그 중에서 예산총액(인건비 + 자료구입비 + 기타 경비)을 대용지표로 채택하였다. 그것은 국내 공공도서관의 경우, 유의수준 0.01에서 예산과 3대 규모 변수의 상관계수가 0.797~0.914(직원수 0.914, 건물의 연면적 0.856, 소장자료수 0.797)로 강한 정의 상관관계를 형성할 뿐만 아니라 규모변수 상호간의 상관계수도 0.710~0.843(직원수와 연면적 0.808, 직원수와 소장자료수 0.843, 연면적과 소장자료수 0.710)으로<sup>3)</sup> 다중공선성을 유발할 가능성이 높기 때문이다. 실제로 직원수를 인건비로, 장서수를 자료비로, 건물면적을 유지비로 대체할 경우에도 그 합계는 총예산의 대부분을 차지한다.

(2) 산출변수로 선정된 연간 증가책수, 관외 대출책수, 관내 열람건수, 이동도서관 이용책수, 개관시간수, 프로그램 참여자수, 정보전산화에 대한 구체적인 측정지표는 다음과 같이 설정하였다.

- ① 연간 증가책수 : 당년도에 구입, 기증, 교환을 통해 장서로 등록된 책수이다.
- ② 대출책수 : 관내이용을 제외한 관외 대출책수이다.
- ③ 관내 이용건수 : 관내에서 열람, 복사,

브라우징 등을 통하여 이용한 건수이다.

④ 이동도서관 이용책수 : 이동도서관(순회문고, 순회문고)을 통하여 이용한 책수이다.

⑤ 개관시간수 : 개관일수(휴관일과 공휴일 제외)에 1일 개관시간수를 곱한 것이다.

⑥ 프로그램 참여자수 : 독서교실, 독서회, 각종 문화활동(서예, 한문, 컴퓨터, 영어, 일어, 꽃꽂이, 한지공예, 음악 및 영화감상 등)에 참여한 인원이다.

⑦ 정보전산화 : 하드디스크 용량 15%, 단말기수 15%, LAN 구축 10%, 데이터베이스 구축건수 25%, 전문인력(전산요원 + 사서) 15%, 전산예산 15%로 설정하여 환산하였으며, 일부 세목에 대해서는 5점 또는 10점 척도로 측정하여 합산하였다.

## 2. 2 기술통계의 분석과 해석

1999년말 현재 대구광역시의 면적은 총 885.56km<sup>2</sup>이며, 인구는 약 2,504,645명(밀도 2,828명/km<sup>2</sup>)이다. 총인구의 약 7.6%를 차지하는 5세 미만을 제외하면 봉사대상인구는 약 2,314,000명이다. 이들을 대상으로 봉사하는 9개 관(중앙, 대봉, 동부, 서부, 남부, 북부, 효목, 두류, 달성)에 대한 변수별 기술통계의 평균을 분석하면 <표 1>과 같다.

즉, 대구광역시 공공도서관의 1개관당 산술평균은 예산이 978,584,000원, 연면적 6,324km<sup>2</sup>, 직원이 35명, 장서가 125,675권, 연차 증가량이 7,502권, 대출책수가 230,363권, 관내 이용건수가 294,500건, 이동도서관 이용책수

3) 윤희윤, "대도시 공공도서관의 경제성 평가," 한국도서관·정보학회지, 제30권, 제4호(1999, 12), pp. 218.

〈표 1〉 대구광역시 공공도서관의 기술통계 분석

변수명	평균	최대	최소	표준편차
봉사대상인구(명)	267,407	513,015	92,373	151,933.31
총예산(천원)	978,584	1,638,810	169,441	372,277.09
건물면적(㎡)	6,324	10,150	3,017	2,401.75
직원수(명)	35	67	7	12.40
장서수(권)	125,675	294,113	24,909	78,813.60
연차증가량(권)	7,502	13,290	2,161	4,055.25
대출책수(권)	230,363	355,824	58,945	96,253.13
관내 이용건수	294,500	574,432	83,933	155,086.73
이동도서관 이용책수(권)	79,528	142,573	22,692	37,073
프로그램 참여자수(명)	24,327	74,776	1,993	26,288
개관시간수	4,508	5,115	3,036	818.04
정보전산화	58	67	32	10.61

〈표 2〉 국내 광역자치시 공공도서관의 주요 현황

광역시	1개관당 봉사대상인구(명)	봉사대상인구 1인당			사서직원 1인당 봉사대상인구(명)
		연면적(㎡)	자료구입비(원)	장서수(권)	
서울	344,367	0.011	380	0.37	30,655
부산	192,500	0.014	315	0.37	17,990
대구	226,091	0.020	237	0.45	21,256
인천	305,500	0.011	191	0.31	30,550
광주	189,000	0.025	320	0.50	17,408
대전	146,444	0.030	320	0.71	15,880
울산	201,800	0.012	209	0.26	26,553

가 79,528권, 프로그램 참여자수가 24,327명, 개관시간수가 4,508시간, 정보전산화 지수가 58이다. 이들 중에서 1개관당 봉사대상인구, 1인당 건물면적·자료구입비·장서수·대출책수, 사서직원 1인당 봉사대상인구 등을 중심으로 국내의 광역자치시〈표 2〉 및 OECD 국가의 통계데이터<sup>4)</sup>와 비교·분석하면 다음과 같다.

① 1개관당 봉사대상인구는 평균 267,407

천명으로 선진국의 14,000~60,000명(영국 14,000명, 미국 16,000명, 프랑스 20,000명, 일본 60,000명)에 비하여 4.5~19배나 많으며, 국내의 광역자치시 중에서는 서울, 인천 다음으로 많다. 이것은 공공도서관의 수가 절대 부족하다는 것을 반증하는 결정적인 지표이다.

② 봉사대상인구 1인당 건물면적은 평균 0.02㎡로 외국의 대체적인 기준면적 0.03~0.07㎡

4) 공공도서관협의회, 공공도서관요람(서울 : 동협의회, 1999), pp. 7-10.

<sup>5)</sup>와 비교할 때 1.5~3.5배나 적으며, 국내의 광역자치시 중에서는 대전, 광주 다음으로 높다. 이처럼 외국보다 매우 좁은 이유는 중구를 제외하면 각 자치구에 하나의 도서관만이 설치되어 있기 때문이다.

③ 봉사대상인구 1인당 자료비는 평균 237원(약 0.2~0.3달러)으로 1993~94년에 배정한 OECD 주요 국가의 1~3달러(덴마크 5달러, 스웨덴 3달러, 영국·뉴질랜드·일본 2달러, 미국과 프랑스 1달러)<sup>6)</sup>, 1998년 국내의 평균인 396원과 광역시의 평균인 318원보다 매우 적다.<sup>7)</sup> 특히 광역시 중에서는 서울과 부산은 물론 광주와 인천보다도 더 적다. 이것은 항목별 예산배정에서 자료구입비가 총예산의 6.7%에 불과한데서 기인한다.

④ 봉사대상인구 1인당 장서수는 평균 0.45권으로 외국의 1.4~2.7(미국과 영국 2.7권, 프랑스 1.4권, 일본 1.5권)<sup>8)</sup>에 비해 3~6배나 적다. 이러한 차이는 연도를 무시한 채 1994년의 OECD 데이터와 1998년의 대구광역시 장서통계를 단순 비교하더라도 무려 3.3~11.6배나 적은데 역시 자료비가 절대 부족하기 때문이다.

⑤ 사서직원 1인당 봉사대상인구는 21,256명으로 1996~97년 현재 영국(1만명당 전문사서 1.11명)의 2.33배에 이른다.<sup>9)</sup> 국내의 광역자치시

중에서는 서울, 인천, 울산 다음으로 많다. 이러한 현상은 사서직원의 배치율이 「도서관 및 독서진흥법시행령」 제4조 제1항의 별표 2(건물면적이 330제곱미터 이하인 경우에는 사서직원 3인을 두되, 그 면적이 330제곱미터 이상인 경우에는 그 초과하는 330제곱미터마다 사서직원 1인을 더 두며, 장서가 6천권 이상인 경우에는 그 초과하는 6천권마다 사서직원 1인을 더 둔다)에 규정한 법적 배치기준보다 무려 66.3%나 적기 때문이다.

⑥ 봉사대상인구 1인당 대출책수는 평균 0.8권으로 영국(1997)의 5.6권, 일본(1996)의 3.74권<sup>10)</sup>에 비하여 매우 저조하다. 이것은 도서관 등록자수가 223,735명으로 전체 인구의 10%에도 미치지 못하는데서 초래되는 당연한 결과이다.

### 2. 3 상관 및 회귀분석에 의한 경영평가

먼저 투입변수(종속변수)인 예산총액(Y)과 산출변수(독립변수)로 채택한 연간 증가책수(X<sub>1</sub>), 대출책수(X<sub>2</sub>), 관내 이용건수(X<sub>3</sub>), 이동도서관 이용책수(X<sub>4</sub>), 프로그램 참여자수(X<sub>5</sub>), 개관시간수(X<sub>6</sub>), 정보전산화(X<sub>7</sub>)를 중다상관분석하면 <표 3>과 같다.

즉, 예산총액은 유의수준 0.01에서 대출책

5) 한국도서관협회, 공공도서관 표준모형개발에 관한 연구(서울 : 동협회, 1991), p. 155.

6) Catherine Hanratty and John Sumsion, *International Comparison of Public Library Statistics*(Loughborough : Library and Information Statistics Unit, Department of Information and Library Studies, 1996), pp. 166-167 ; 日本圖書館協會, 圖書館年鑑 : 1996(東京 : 同協會, 1997), p. 315 ; 韓國圖書館協會, 한국도서관통계(서울 : 동협회, 1995), p. 12.

7) 공공도서관협회의회, 전계서, p. 10.

8) 상계서, 동면.

9) *1998 Library & Information Statistics Tables : Public Library Statistics* (<http://www.lboro.ac.uk/departments/dils/lisu/list98/publib.html>)

10) <http://www.lboro.ac.uk/departments/dils/lisu/list98/publib.html> ; 日本圖書館協會, 前掲書 pp. 232-233.

수, 관내 이용건수, 정보전산화와 유의한 정적 상관관계를, 유의수준 0.05에서 이동도서관 이용책수와 유의한 정적 상관관계를 형성하고 있다. 그러나 연간 증가책수 및 개관시간수와는 전혀 상관관계가 없다. 이러한 결과는 예산총액에서 자료구입비가 점유하는 비율이 극히 미미하며, 모든 도서관의 개관시간수가 거의 비슷하기 때문이다. 한편, 독립변수 상호간의 상관계수를 보면 유의수준 0.01에서는 대출책수와 관내 이용건수·정보전산화, 관내 이용건수와 대출책수·이동도서관 이용책수가, 이동도서관 이용책수와 정보전산화, 정보전산화와 대출책수·이동도서관 이용책수가 매우 유의한 상관관계를 형성하고 있다. 유의수준 0.05에서는 연간 증가책수와 개관시간수, 대출책수와 이동도서관 이용책수, 관내 이용건수와 정보전산화의 상관관계가 유의하다.

다음으로 대구광역시 공공도서관의 예산총액에 대한 독립변수들의 중다회귀분석 결과는 <표 4>와 같다. 즉, 제변수의 회귀계수 유의도 (Sig T)는 0.003 0.047이므로 각각의 회귀계수

(B)들은 유의수준(P) 0.05에서 유의하다. 이들이 예산총액의 변동량을 설명하는 결정계수 ( $R^2$ )의 누적값은 0.97(수정계수는 0.958)이므로 높은 설명력을 지닌다. 각 변수들의 상대적 영향력을 측정하기 위하여 표준화한 회귀계수 (Beta), 즉 베타 가중치를 비교하면 정보전산화 ( $X_7$ ), 대출책수( $X_2$ )의 순으로 예산총액에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 더빈-왓슨 검증법을 이용하여 자기상관성(autocorrelation)을 검증한 결과, 계수가 1.363이므로 오차항은 상호 독립적이다.

그렇다면 회귀분석에서의 예측의 정확성은 어느 정도인가. <그림 1>에 도시한 예산총액 (종속변수)에 대한 회귀표준화 잔차의 정규 P-P분포도를 보면, 잔차들이 대각선의 정규분포선상에 집중적으로 분포하고 있어 예측의 정도는 높다고 할 수 있다.

따라서 회귀분석에 투입된 변수들의 부분회귀계수(B)와 상수를 이용하여 예산총액에 대한 로그-회귀방정식을 추정하면 다음 식과 된다. 이 때의 F값은 81.455인데 비해 유의도는 유의수준보다 작기 때문에 추정된 회귀방정식

<표 3> 투입 및 산출변수의 중다상관분석 결과

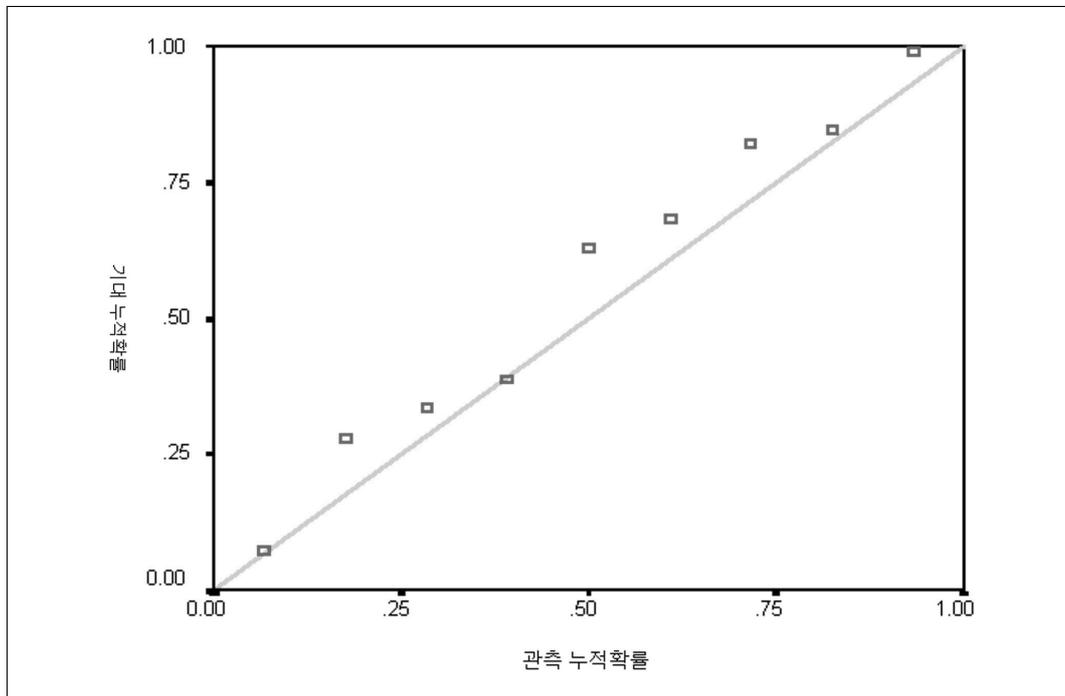
변수	Y	X <sub>1</sub>	X <sub>2</sub>	X <sub>3</sub>	X <sub>4</sub>	X <sub>5</sub>	X <sub>6</sub>	X <sub>7</sub>
Y	1.000	.391	.910**	.814**	.821*	.531	.941**	.387
X <sub>1</sub>		1.000	.514	.185	.377	-.274	.471	.796*
X <sub>2</sub>			1.000	.854**	.737*	.603	.799**	.598
X <sub>3</sub>				1.000	.892**	.665	.753*	.329
X <sub>4</sub>					1.000	.495	.889**	.152
X <sub>5</sub>						1.000	.340	-.097
X <sub>6</sub>							1.000	.311
X <sub>7</sub>								1.000

N of cases : 9 \* - Signif. LE .05 \*\* - Signif. LE .01 (2-tailed)

〈표 4〉 예산총액에 대한 로그-중다회귀분석 결과

변수	결과	R <sup>2</sup> (수정 R <sup>2</sup> )	B	Beta	T	Sig T	F(Sig F)	Durbin-Watson Test
X <sub>1</sub>		.970 (.958)	1.808	0.688	5.288	.003	81.455 (0.000)	1.363
X <sub>2</sub>			0.391	0.342	2.628	.047		
(Constant)			1.533		1.422			

\* R<sup>2</sup>의 값은 누적 계산된 것임



〈그림 1〉 회귀표준화 잔차의 정규 P-P도

은 통계적으로 매우 유의하다. 그리고 괄호 속의 수치(T), 즉 기울기 추정치의 표준오차를 보면 X<sub>1</sub>, X<sub>2</sub>는 Y에 대해 유의미하고 독립적인 효과를 갖는다.

$$Y = 1.533 + 1.808X_1 + 0.391X_2$$

(1.422)    (5.288)    (2.628)

이상의 회귀분석에 근거하여 대구광역시 공공도서관의 경영성과를 평가하면, 기울기(b)의 누적값( $\sum b_n$ )<sup>11)</sup>은 약 3.732가 된다. 즉, 경영성과의 평가기준인  $\sum b_n = 1$ 을 상회하고 있어 투입하는 예산규모의 증가율에 비례하여 산출 규모가 증가하지 않는다. 이러한 결과는 국내

11) 로그-회귀분석의 부분회귀계수(B), 즉 중다회귀방정식의 상수(b<sub>n</sub>)를 합산하여  $\sum b_n > 1$ 이면 규모의 비경제(규모에 대한 수확감소),  $\sum b_n < 1$ 이면 규모의 경제(규모에 대한 수확증가),  $\sum b_n = 1$ 이면 규모의 경제불변(규모에 대한 수확불변)으로 평가한다.

의 대도시 공공도서관(N = 69)을 대상으로 수행한 경제성 평가(도서관 전체의 경우  $\Sigma b_n \approx 6.18$ , 운영주체별로는 교육청 소속이  $\Sigma b_n \approx 6.14$ , 시·구청 소속이  $\Sigma b_n \approx 7.43$ , 예산규모별로는 10억 이상이  $\Sigma b_n \approx 6.27$ , 10억 미만이  $\Sigma b_n \approx 10.91$ )<sup>12)</sup>보다 낮지만, 대체로 유사한 경향을 보이고 있다.

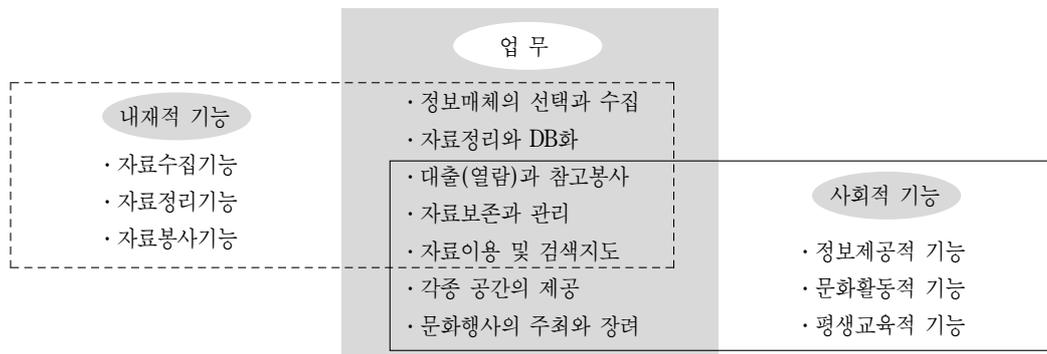
그 이유는 어디에 있는가. 로그-회귀방정식을 보면 2개의 독립변수(정보전산화, 대출책수)만이 예산총액을 설명하고 있기 때문이다. 다시 말해서 직접적으로는 투입예산에 대한 연간 증가책수, 관내 이용건수, 이동도서관 이용책수, 프로그램 참여자수 등의 산출결과가 낮은데서 기인한다. 그러나 대부분의 산출지표가 예산총액에 영향을 미치지 못하는 것은 로그-회귀분석에 투입된 변수들로 인하여 초래되는 단순한 문제가 아니라 건물의 입지조건에서 이용자 정보봉사에 이르는 제요인이 총체적으로 작용하여 경영성과를 높이지 못한 결과로 추정된다.

### 3. 공공도서관의 미래지향적 대안 모색

그렇다면 대구광역시 공공도서관은 어떤 대안을 모색해야 경영성과가 제고되고 정보봉사가 활성화되어 정보문화의 요람, 정보매체의 이용공간, 평생학습의 산실로서의 정체성을 확립할 수 있는가. 상술한 기술통계의 분석과 경영평가에 근거하여 그 미래지향적인 대안들을 제시하면 다음과 같다.

#### 3.1 정체성의 재정립

모든 공공도서관은 지역주민의 지대한 관심과 적극적 이용을 전제로 변화·발전해 왔다는 사실에 주목할 필요가 있다. 그리고 정보문화를 선도하는 국가나 자치단체의 공공도서관들이 어떤 목적관에 입각하여 다양한 업무와 기능을 수행하여 왔는가를 반추해 보면 신세기의 새로운 명령과 정체성을 모색하는데 유용하다. 도처에 산재하는 유명한 공공도서관들이 일상적으로 수행하는 기본업무는



〈그림 2〉 공공도서관의 업무와 기능의 상관관계

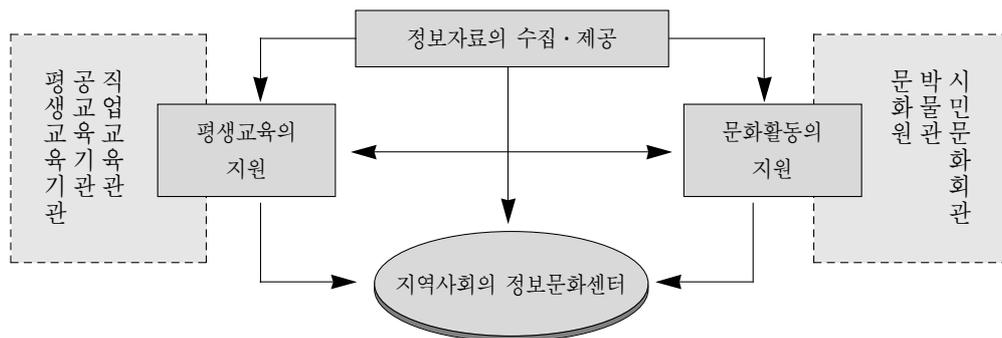
12) 윤희운, “대도시 공공도서관의 경제성 평가,” pp. 14-19.

〈그림 2〉에 도시한 것처럼 내재적 기능인 동시에 그 결과가 사회적 기능으로 발현된다. 즉, 공공도서관의 사회적 기능에는 목적관이 함축되어 있으며, 존재이유를 정당화하는 수단이다.

그런데 1998년 12월 24일자로 제정·공포된 「대구광역시교육청행정기구설치조례」(제3295호) 제17조 제1항은 ‘... 평생교육을 실시하고, 공중에 필요한 정보를 제공하며, 문화활동을 통한 시민의 지식함양과 시의 문화발전에 기여하고자 ...’ 도서관을 두도록 규정하고 있다. 과연 평생교육과 문화활동의 지원이 도서관의 주된 목적이 될 수 있는가. 공공도서관이 가치지향적 선택론에 기저하여 수집한 교양서를 독점적으로 제공하던 시대에는 교육적 목적이 중시될 수밖에 없었으나, 사회교육기관이 난립하는 오늘날에는 무수한 지원기관 중의 하나에 불과하다. 또한 지역사회에는 다양한 기관이나 단체들이 문화활동을 전문

적으로 전개하고 있어 도서관의 문화적 기능과 중복되거나 상충되고 있다. 결코 문화적 기능은 공공도서관의 지배적인 목적관이 될 수 없다.<sup>13)</sup>

따라서 공공도서관의 기능강화를 논급할 때는 내재적 기능보다 사회적 기능에 초점을 맞추어 정보자료의 체계적인 수집을 통한 적극적인 제공기능을 가장 중시해야 한다. 자료수집에 소홀하거나 소장자료와 무관한 평생교육이나 문화활동에 치중할 때는 결코 지역사회의 필수적인 생활공간으로 자리잡을 수 없다. 요컨대 대구광역시 공공도서관의 목적은 〈그림 3〉에 도시한 것처럼 정보자료의 직접적인 제공과 그것을 통한 평생교육 및 문화활동의 지원, 그리고 상호작용을 촉진함으로써 정보문화센터로서의 정체성을 확립하는데 두어야 한다. 이를 위해서는 새로운 정보마인드와 문화패러다임을 적극 수용하는 자세가 필요하다.



〈그림 3〉 대구광역시 공공도서관의 목적과 정체성

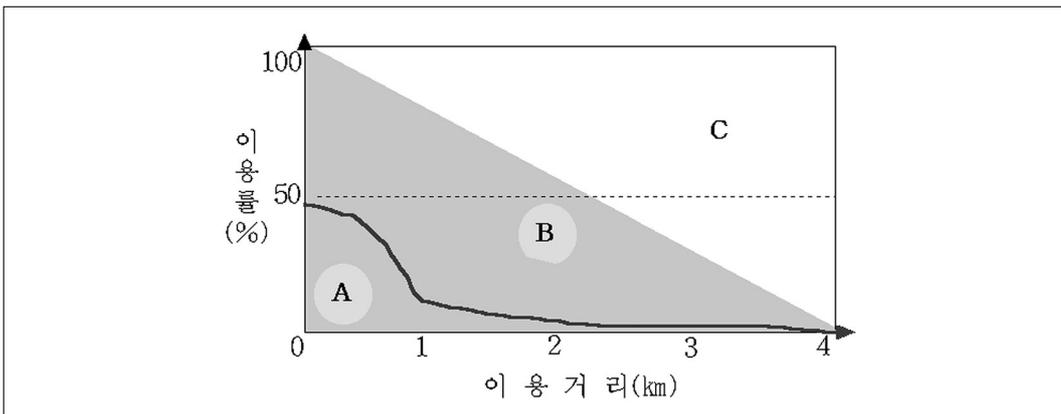
13) T.A. Childers and N.A. Van House, *The Public Library Effectiveness Study : Final Report*(Washington, D.C. : Department of Education, 1989), p. 48 ; American Library Association/Public Library Association, *Statistical Report '93 : Public Library Data Service*(Chicago : ALA/PLA, 1993), pp. 81-94 ; 李庸男, “公共圖書館 目的의 構造에 관한 研究 : 公共圖書館 職員의 認識을 바탕으로,” 博士學位論文, 成均館大學校 大學院, 1991, p. 46.

### 3. 2 최적의 입지선정과 증설

도서관과 그 서비스는 공공재이기 때문에 어느 누구도 기회균등의 원칙에서 배제되지 않아야 한다. 그런데 1999년말 현재 9개관(분관 포함)의 평균 이용률(봉사권역의 총인구에 대한 이용자의 비율)과 이용거리(주택에서 도서관까지의 도보거리)의 상관관계를 도시한 <그림 4>를 보면 형평성과 비배제성의 원칙에서 이탈하고 있다. 공공도서관의 전형적 이용률은 삼각형 음영부분(B)이지만, 대구광역시의 경우, 최대 이용률이 50%에도 미치지 못하는 우하향 곡선의 하단부분(A)에 머물고 있다. 즉, 봉사반경이 1km 이상인 지역에 거주하는 주민의 이용률은 급격히 하락하고 있다. 이러한 결과는 지역사회의 인구통계적 및 비인구통계적 특성, 잠재적 이용자의 경제적 여건, 공간적-지리적 요인<sup>14)</sup> 중에서 가장 중요한 요소로 간주되는 입지에 문제가 있기 때문이다.

따라서 대구광역시가 기존의 공공도서관을 유지한다는 전제하에 증설계획을 수립할 경우에는 봉사권역의 면적과 인구분포, 교육·문화시설, 기업체의 종류와 분포, 자연적 및 인위적 경계와 지형, 교통여건 등을 고려하되, 생활공간의 중심지와 주요 교통로를 최적의 입지로 선정하는 것이 바람직하다. 다만 「건축법시행령」 제3조의 4(용도별 건축물의 분류) 별표 1의 5 아래의 가목은 ‘... 도서관 ...’ 바닥면적의 합계가 1천제곱미터 미만인 것을 근린공공시설로 규정하여 입지선정에 유연성을 부여하고 있으므로 신설될 도서관은 분관수준으로 계획할 때 입지규제를 회피하고 접근성을 높일 수 있다.

다음으로 대구광역시가 선진국 수준에 근접하는 이용자봉사를 제공하려면 얼마나 많은 도서관(분관)을 증설해야 하는가. 「도시계획시설기준에 관한 규칙」 제88조 4호에서 규정한 ‘지역별 인구밀도에 따라 2km 내지 4km 정



<그림 4> 이용률과 이용거리의 상관관계

14) S. Shohan, S. Hershkovitz, and D. Metzger, "Distribution of Libraries in an Urban Space and Its Effect on Their Use : The Case of Tel Aviv," *Library and Information Science Research*, Vol.12, No.2(1990), pp. 167-168.

도의 적절한 배치간격'을 준수하되, 인구밀도를 고려한 증설계획(안)을 제시하면 <표 5>와 같다.

대구광역시의 인구증감이 안정적이라는 전제하에 향후 40개관이 증설되면 총 51개관(분관포함)의 평균 봉사대상인구는 44,506명으로 선진국의 수준에 도달한다. 다만 재정사정을 감안할 때, 일시에 모두 증설할 수 없으므로 다음과 같은 장단기적 접근계획이 필요하다.

① 근본적이고 장기적인 방안으로는 기초자치단체별로 봉사권역을 세분화하여 중·소규모의 분관을 연차적으로 증설하는 정책을 추진해야 한다. 무엇보다도 구단위 중심의 공공도서관 시스템계획을 전면 수정하는 발상과 의지가 필요하다.

② 중기적인 대안으로는 각 자치구에서 정보봉사의 사각지대로 방치된 부도심권 주민을 위한 입지선정과 신축계획을 서둘러야 한다.

1999년에 발간된 「大邱都市計劃再整備(第7次)」는 2001년에 16개관, 2006년에 23개관을 신설하는 계획<sup>15)</sup>을 제시할 뿐 구체적인 입지를 지정하지 않는데, <그림 5>에 신설입지(●)를 표시한 것처럼 1990년대에 대단위 아파트단지가 조성되어 행정구역별 면적비율, 학교시설의 분포, 인구통계학적 특성, 시민들의 생활권역이 판이하게 달라진 동구의 아양교와 동대구 톨게이트 사이의 지하철 근처, 북구의 칠곡지구, 수성구의 범물·지산지구와 시지지구, 달서구의 상인·대곡지구와 성서지구 등에는 빠른 시일내에 도서관을 설립해야 한다.

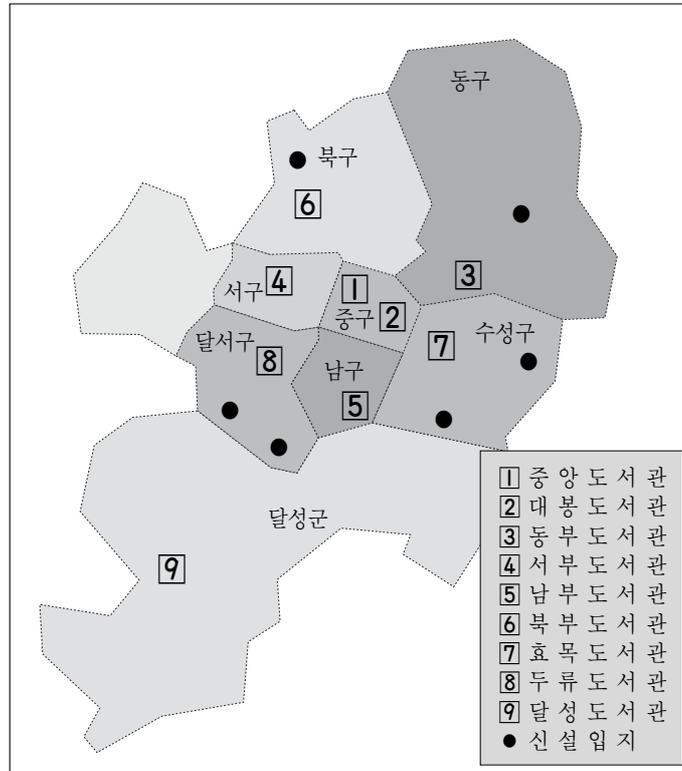
③ 단기적이고 현실적인 대책으로는 기존의 도서관에 대한 연계 교통수단(셔틀버스 운행, 대중 교통수단의 노선조정, 마을버스의 신설)을 확충하고, 이동문고를 활성화하며, 연계시스템을 강화하여 온라인 상호대차를 활성화하고, 민간차원의 작은 도서관에 대한 지원방안도 모색해야 한다.

<표 5> 대구광역시 공공도서관(분관)의 증설계획(안)

행정구역	설치현황			법적 기준에 따른 증설(안)			증설후의 1개관당 봉사대상인구
	면적 (km <sup>2</sup> )	총봉사인구 *	인구 밀도	적정 봉사 반경(km)	봉사권역의 봉사인구	적정 분관수	
중 구	7.1	92,373	13,010	1	40,851	0	30,791
동 구	182.3	316,887	1,738	4	86,900	4	63,377
서 구	17.5	282,097	16,120	1	50,617	5	47,016
남 구	17.4	188,082	10,809	1.5	76,366	3	47,020
북 구	95.5	364,189	3,813	2.5	74,735	5	60,698
수성구	76.5	427,970	5,594	2	70,484	6	61,139
달서구	62.3	513,015	8,235	1.5	58,469	9	51,302
달성군	426.9	129,679	304	4	15,200	8	14,409
계(평균)	885.5	2,314,292	(2,613)			40	(44,506)

\* 자치구·군별 총인구 (자치구·군별 총인구 5세 미만의 평균 인구비율 7.6%)

15) 大邱廣域市, 大邱都市計劃再整備(第7次)(대구 : 대구광역시, 1999), p. 80.



〈그림 5〉 신설도서관(분관)의 입지

### 3. 3 예산배정 및 장서구성의 개선

일반적으로 예산의 합리적인 배정은 장서구성과 봉사기능을 강화하는 중요한 전제조건이다. 그런데 대구광역시의 공공도서관은 인건비, 자료구입비, 기타 운영비에 각각 75.5%, 6.7%, 17.8%<sup>16)</sup>의 예산을 배정하고 있어 인건비의 경우, 전국 평균보다 17.2% 높은 반면에 자료구입비는 4.5%나 낮다. 경상비의 성격을 지니는 인건비가 전체예산의 60%를 초과하면 예산의 효율적인 집행이 어렵고 방만한 경영이 불가피하므로<sup>17)</sup> 장서구성의 충실도는 물론

본연의 기능수행을 기대할 수 없다. 따라서 예산배정과 장서구성은 다음과 같은 방향으로 개선되어야 한다.

① 총예산의 항목별 구성비율을 합리적으로 조정해야 한다. 도서관의 인건비, 자료비, 기타 경비는 각각 6~5 : 4~3 : 2~1로 배정하는 것이 바람직하므로<sup>18)</sup> 대구광역시 공공도서관도 총예산에서 인건비의 점유율을 낮추어야 한다. 그러나 지금 전문인력의 절대 부족이 체계적인 자료수집과 적극적인 정보봉사의 최대 저해요인으로 작용하고 있으므로 인건비를 낮추기가 어려울 뿐만 아니라 바람직한 대안도

16) 韓國圖書館協會, 한국도서관통계(서울 : 동협회, 1999), pp. 34-36.

17) 윤희운, 장서관리론 : 점도관에서 사이버북까지(대구 : 태일사, 1999), p. 184.

아니다. 따라서 운영주체의 부담금을 상향조정하거나 일반회계의 전입금을 증액하는 방안, 목적세를 신설하는 방안, 문화복권을 발행하는 방안, 지방공채를 발행하는 방안, 고유기능을 제외한 영역에 민간이나 제3섹터를 활용하는 방안, 도서관 후원회를 양성화하는 방안 등을 모색하여 예산규모를 확충해야 한다.

② 자료구입비 중에서 도서비 : 연속간행물비 : 기타 자료비의 구성비율은 도서관의 규모, 이용자의 행태, 지역사회의 환경 등에 따라 다르지만, 대략 70% : 15% : 15% 정도로 설정하는 것이 바람직하다. 다만 대구광역시 공공도서관의 경우, 아동의 이용율이 10% 내외이므로 그들에게 유익한 자료를 충분히 제공할 때 독서흥미와 습관, 도서관의 이용습성이 조기에 체득되어 독서 생활화를 정착시킬 수 있으므로 자료예산의 10~15%를 반드시 아동용으로 배분하는 것이 합리적이다.

③ 지역주민이 빈번하게 토로하는 불만 중의 하나가 최신자료의 미비이다. 그것은 자료예산의 부족이 초래하는 불가피한 결과이지만, 장서구성의 충실화와 직결되는 문제이다. 장서는 선대의 정신문화와 교감하고, 당대의 지식세계를 이해하며, 후대의 학습연구 및 문화

활동을 지원하는데 절대적 가치를 지니는 매개체이다. 요컨대 공공도서관이 정보문화의 센터라면 장서는 도서관의 요체이다.<sup>19)</sup> 따라서 예산확충을 통한 최신자료의 수집과 개발기능을 강화해야 한다.

④ 대구광역시의 대다수 공공도서관은 법적 기준을 상회하는 기본장서를 갖추고 있지만, 봉사대상인구 1인당 장서수로 보면 선진국에 비해 매우 부족한 실정이다. 더욱 심각한 것은 지난 3년간(1995~98년)의 연차증가율을 윌리스(R.E. Wyllys)의 산출공식<sup>20)</sup>을 적용하여 계산하면 7.6%에 불과하므로 1인당 장서수를 선진국의 수준으로 확보하는데 요원하다. 따라서 당분간은 연차증가율을 10% 내외로 유지할 필요가 있다

### 3. 4 적정 인력의 확보와 조직개편

대구광역시 공공도서관의 인력과 조직은 정보자료 및 문화센터로서의 역할을 수행하는데 적합하지 않다. 작금의 경제난국이 「도서관 및 독서진흥법령」에서 규정한 사서직원의 배치기준을 사문화시키고 초법적인 총정원제를 정당화함으로써 관장직급의 하향조정, 인력감축,

18) American Library Association/Association of College and Research Libraries, "Standards for College Libraries, 1995 Edition," (<http://www.ala.org/acrl/guides/college.html>) ; Patricia Senn Breivik and Gordon Gee, *Information Literacy : Revolution in the Library*(New York : American Council on Education and Macmillan, 1989), p. 112 ; Richard J. Talbot, "Financing the Academic Library," In *Priorities for Academic Libraries, No.39.*, edited by Thomas J. Galvin and Beverly P. Lynch(San Francisco : Jossey-Bass, 1982), p. 38 ; Barbara B. Moran, *Academic Libraries : The Changing Knowledge Centers of Colleges and Universities*(Washington, D.C. : Association for the Study of Higher Education, 1984), p. 37 ; Martin M. Cummings, *The Economics of Research Libraries*(Washington, D.C. : Council on Library Resources, 1986), p. 153 ; 日本圖書館協會, 圖書館法規基準總覽(東京 : 同協會, 1992), p. 492.

19) 윤희운, 장서관리론, p. 185.

20) Ronald E. Wyllys, "On the Analysis of Growth Rates of Library Collections and Expenditures," *Collection Management*, Vol.2, No.2(Summer 1978), pp. 115-128.

조직축소 등을 초래하였지만, 경제여건이 호전되면 정상화되어야 한다. 이러한 측면에서 목표연도를 2005년으로 설정한 인력구성 및 조직개편의 모형(안)을 제시하면 다음과 같다.

① 공공도서관의 규모변수(직원수, 장서수, 봉사권역, 유효봉사인구)에 기저한 관장 직급의 전면적인 개선이 필요하다. 중앙도서관은 지역사회 대표도서관으로서 정책의 일관성과 통괄 및 조정기능을 수행할 수 있도록 3급, 나머지 6개관(동부, 서부, 남부, 북부, 효목, 두류)은 4급, 대봉 및 달성도서관은 5급으로 상향 또는 재조정하는 것이 바람직하다. 물론 「지방공무원임용령」에 명시된 사서직의 상한 직급을 4급(지방사서서기관)에서 3급(지방사서부이사관)으로 상향하는 법령개정이 전제되어야 한다. 그리고 신설될 분관 또는 단위도서관의 관장직급은 봉사대상인구를 기준으로 5만명 미만이면 6급, 5만-10만명 미만이면 6급 또는 5급, 10만-20만 미만이면 5급, 20-50만 미만은 4급<sup>21)</sup>을 보임하는 것이 합리적이다.

② 기존의 공공도서관은 물론 향후에 신설될 도서관의 모든 관장은 1급 정사서 자격증 소지자로 보임하도록 관련조례를 보완해야 한다. 그리고 「도서관 및 독서진흥법」 제22조 제2항(국가는 ... 지방자치단체에 대하여 도서관의 설립운영 및 그 자료구입에 관하여 필요한 경비의 일부를 보조할 수 있다)의 규정에 근거하여 1급 사서자격증을 소지하지 않은 도서관에 대해서는 보조금의 지급에 제약을 가하는 법적 조치를 강구해야 한다.

③ 현재의 총정원제 및 직급별 정원채정기준에 의한 인력배치는 적법하지 않다. 사서직원을 배치할 때 적용되는 상위법은 「도서관 및 독서진흥법」 제6조 제1항에 의거한 「동법 시행령」 제4조 제1항(별표 2)인데도 불구하고 현재의 구조조정은 「지방교육행정기관의 기구와 정원기준 등에 관한 규정 시행규칙」 제3조 제1항(총정원), 제4조 제1항(종류별 정원채정기준) 및 제2항(일반직의 직급별 정원채정기준)에 근거한다. 다시 말해서 건물면적과 장서수를 기준으로 국가의 공인자격증 소지자를 배치하도록 규정한 상위법령이 무시되고 총정원과 직급별 정원채정기준을 정한 하위규칙을 잣대로 삼는 위법적 구조조정이 진행되고 있다.<sup>22)</sup> 따라서 목표연도에는 총정원제가 아닌 「도서관 및 독서진흥법」에 명시된 사서직원의 법적 배치기준에 근거하여 인력을 확보하도록 해야 한다.

④ 직원구성을 보면 사서직 : 비사서직이 2 : 3.4<sup>23)</sup>로 일반적인 권장기준인 3 : 2를 상회하고 있다. 전산시스템의 도입, 데이터베이스 및 LAN시스템의 구축, 편목 및 서지검색용 CD-ROM의 도입, 온라인 검색시스템 및 인터넷 접속 등에 따른 업무성격과 난이도의 변화를 고려하면 전체직원의 구성비율을 전문직 : 비전문직(준사서 : 비사서 = 1 : 2)은 2 : 3, 사서직 : 비사서직은 3 : 2로 조정하는 것이 바람직하다. 그리고 전문직원은 기본적인 자질 외에도 지역주민의 정보욕구 충족을 위한 봉사활동과 평생교육에 대한 의견과 의욕, 추진

21) 윤희운, “공공도서관계의 당면과제와 해결방안,” 도서관문화, 제37권, 제1호(1996, 1·2), p. 27.  
 22) 윤희운, “한국 공공도서관의 해체위기와 탈출구,” 한국도서관·정보학회지, 제30권 제2호(1999, 6), p. 46.  
 23) 공공도서관협의회, 전게서, p. 10.

력 등을 갖추도록 계속교육을 강화해야 한다.

⑤ 현재의 하부조직은 경제난국의 상황에서 줄속으로 결정한 편제이다. 그것은 각 도서관의 하부조직이 규모변수(봉사대상인구, 직원, 장서수)를 기준으로 편성된 것이 아니라 관장의 직급에 따라 결정되었기 때문이다. 특히 봉사권역과 대상인구가 방대한 북부 및 두류도서관에 과단위 하부조직을 두지 않도록 규정한 것은 심각한 문제점이다. 따라서 사서직원의 법적 배치기준, 통솔의 적정범위(1과당 3~5단위, 1단위당 5~6명의 직원), 그리고 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」 제17조 제2항(1과에 적어도 12인 이상의 정원)에 근거하여 법적기준 확보율에 따른 관장직급과 하부조직의 개편방향을 제시하면 <표 6>과 같다.

⑥ 현행 조직구조에서 '문헌정보과'와 '열람봉사과'는 분장된 업무를 포괄하는데 부적합할 뿐만 아니라 시대상황을 적절하게 반영하지 못하고 있다. '문헌정보'는 '문헌'과 '정보'를 합성하였거나 '문헌으로 된 정보'를 지칭하는데 불과하기 때문에 수서 및 정리업무를 대변하지

못하며, '열람봉사과'는 '열람'과 '봉사'를 포괄하는 것으로 간주하더라도 매우 진부한 명칭이다. 따라서 정보사회에 부합하는 미래지향적인 조직구조를 갖추기 위해서는 사무분장을 대폭 보완하여 3과 조직의 경우, '서무과', '정보자료과' 또는 '수서정리과' '정보봉사과'로 개칭하고, 4과 조직에서는 '서무과', '장서개발과', '정보처리과', '정보봉사과'로 개편하는 것이 바람직하다.

### 3. 5 웹환경의 최적화

대구광역시의 공공도서관은 데이터베이스를 중심으로 하는 전산화와 시스템화를 거의 완료하였으나, 웹환경은 아직도 매우 부실하다. 제한된 예산으로 정보자료를 최대한 수집하더라도 지역주민의 다양한 정보욕구를 충족시키는데는 한계가 있으므로 가상공간에 탑재된 단편적 정보나 데이터, 전문정보의 링크기능, 미소장자료에 대한 접근 및 제공기능을 확대할 필요가 있다. 따라서 웹사이트의 평가기

<표 6> 사서직의 법적 배치기준에 따른 관장직급 및 하부조직의 개편모형(안)

도서관	법적 기준			법적기준 확보율에 따른 관장직급과 조직모형	
	사서	기타	계	확보율(80%)	확보율(100%)
중 앙	80	53	133	관장(3급), 부관장(4급), 7과	관장(3급), 부관장(4급), 8과
대 봉	31	20	51	관장(5급), 2과	관장(4급), 3과
동 부	45	30	75	관장(4급), 3과	관장(4급), 5과
서 부	34	22	56	관장(4급), 3과	관장(4급), 4과
남 부	32	21	53	관장(4급), 3과	관장(4급), 4과
북 부	40	26	66	관장(4급) 3과	관장(4급), 4과
효 목	39	26	65	관장(4급), 3과	관장(4급), 4과
두 류	38	25	63	관장(4급), 3과	관장(4급), 4과
달 성	8	5	13	관장(6급), 3계	관장(5급), 1과

준인 디자인과 구조, 정보의 질, 링크와 네비게이션, 미적 표현 등<sup>24)</sup>을 고려하여 조속한 시일 내에 웹환경의 최적화 방안을 강구해야 한다.

① 먼저 데이터베이스의 질을 강화하는 조치가 시급하다. 데이터베이스는 구축 그 자체만으로 종료되는 것이 아니라 검색의 정확성과 신속성을 보장해야 하는데, 현재의 검색시스템에서는 정도율보다 재현율이 훨씬 높다. 이러한 현상은 데이터베이스의 부정확성에서 기인하므로 질을 관리하는 전문인력을 배치하여 지속적으로 수정하고 보완해야 한다.

② 홈페이지는 공공도서관의 정체성을 대변하고 정보검색의 길라잡이가 되어야 한다. 그러나 대다수 도서관의 홈페이지를 보면 위치정보, 시설안내도, 신착도서, 주간 또는 월간 문화프로그램 등에 대한 안내정보가 없거나 부족하다. 적어도 홈페이지의 초기화면은 도서관의 이념 및 이미지, 방문자 기록정보, 휴관일, 위치표시, 대중교통 수단 등에 관한 상세한 정보와 다양한 링크기능을 갖추어야 한다.

③ 홈페이지나 웹사이트에 탑재된 정보는 최신성과 적시성을 구비해야 한다. 그럼에도 불구하고 일부도서관의 경우, 아직도 과거의 정보를 갱신하지 않고 있으며, 언제까지의 통계인지가 불분명하다. 웹사이트의 생명은 정보의 최신성에 있으므로 수록정보의 갱신업무를 일상적 기능으로 각인해야 한다.

④ 전반적으로 홈페이지나 웹사이트에서의 링크기능이 매우 미약하다. 대구지역 공공도서관 상호간의 링크는 물론 운영주체인 시교

육청과 상위 행정기관인 교육부, 대구지역의 다른 관공의 도서관, 국내의 타시도의 공공도서관, 외국의 공공도서관, 그리고 관련자료에 대한 링크기능이 필수적이다. 웹사이트에서는 디지털정보의 검색 및 링크기능이 가장 중시되어야 할 것이다.

### 3. 6 이용자봉사의 강화

대구광역시의 공공도서관은 자료봉사, 정보검색봉사, 문화활동의 지원 등에 많은 예산과 노력을 투입하고 있다. 그럼에도 불구하고 경영평가에서 산출효과가 매우 낮게 나타난 것은 도서관의 위치와 교통여건, 자료 및 인력의 부족, 낮은 정보봉사력, 지역주민의 인식부족, 이용하지 않는 습성 등이 저해요인으로 작용하기 때문이다. 마케팅 개념을 도입하여 지역주민을 유인하는 다양한 대책과 봉사기능을 제고하는 방안을 모색해야 한다.

① 공공도서관은 현재 진행되고 있는 '전국민 책읽기 운동'의 구심체가 되어 소장자료의 열람 및 대출기능을 강화해야 한다. 특히 공공도서관이 주민의 독서 생활화를 선도하려면 환경조성에 못지 않게 연령별, 직업별, 계층별 독서교육 및 지도에 관한 표준프로그램을 개발해야 하며, 가정주부와 미취학 아동 및 초등학생을 위한 독서지도를 체계적으로 전개할 필요가 있다.

② 관외 대출 및 연장봉사를 활성화하려면 공립문고를 도서관의 자료제공 및 독서 활성화를 위한 봉사거점으로 연계·운영하는 단일

24) Helge Clausen, "Evaluation of Library Web Sites : The Danish Case," *The Electronic Library*, Vol.17, No.2(April 1999), p. 84.

시스템(도서관-분관 및 이동도서관-문고)을 갖추는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 열람 봉사과에 문고업무를 전담하는 직원을 배치하여 계획·지도·지원기능을 강화하고, 봉사의 사각지대를 최소화해야 한다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 주민들이 도서관에 올 수 없다면, 도서관이 주민에게 다가서야 한다는 원칙에 입각한 봉사정신이다.

③ 도서관정보검색시스템(LISS-NET)의 제반기능을 보완하여 이용자들의 요구접수, 검색행태, 검색결과의 성패율 등을 수시로 확인·분석해야 한다. 또한 검색시스템에 대한 불만과 요구사항을 파악하여 보완하고 지원교육을 주기적으로 실시함으로써 지역주민의 정보마인드를 높이는데 주력해야 한다.

④ 모든 문화활동은 공공도서관 본연의 기능수행을 보완하는 형태로 전개되는 것이 바람직하다. 그러므로 지역주민에게 문화향수권을 보장한다는 미명하에 '수박 겉핥기' 식으로 실시하는 문화활동은 지양되어야 한다. 소장자료 중심의 독서지원 내지 정보매체를 매개로 하는 교양강좌를 확대·보급할 때 도서관의 존재가치가 제고될 수 있다.

#### 4. 결론 및 제언

한 국가나 지역사회의 공공도서관은 인류의 정신적 양식과 지적 결과를 집결시킨 정보문화의 요람인 동시에 도전과 응전의 역사에서 축적된 다양한 기록물을 공유하는 문화공간이며, 평생학습의 산실로 규정되고 있다. 그렇기 때문에 공공도서관의 수준은 총체적 문화의

선진국과 후진국 또는 혜택지역과 소외지역을 가능하는 잣대라 할 수 있다. 이러한 기초위에 대구광역시의 공공도서관을 대상으로 경영성과를 평가하고 미래지향적 대안을 모색하였다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

1. 공공도서관의 투입-산출효과를 진단적으로 평가한 결과, 기술기(b)의 누적값( $\sum b_n$ )이 약 3.732이므로 경영성과는 매우 저조한 것으로 밝혀졌다. 그 직접적인 이유는 투입예산에 대한 연간 증가책수, 관내 이용건수, 이동도서관 이용책수, 프로그램 참여자수 등의 산출결과가 낮은 데서 기인하지만, 그 외에도 건물의 입지 조건에서 이용자 정보봉사에 이르는 제요인이 총체적으로 작용한 것으로 추정된다.
2. 공공도서관의 목적은 내재적 기능보다 사회적 기능에 초점을 맞추어 정보자료의 체계적인 개발과 적극적인 봉사기능을 강화하고, 새로운 정보마인드와 문화패러다임을 적극 수용하는 자세가 필요하다.
3. 각 자치구(군)의 봉사권역은 접근 및 이용의 형평성에 입각하여 재조정하고 정보봉사의 사각지대를 해소해야 한다. 특히 1990년대에 대단위 아파트단지가 조성되어 행정구역별 면적비율, 학교시설의 분포, 인구통계적 특성, 시민들의 주거환경과 생활동선이 판이하게 달라진 신도시(철곡, 범물·지산, 시지, 상인·대곡, 성서)에 대한 중·소규모의 도서관 또는 분관계획을 연차적으로 추진해야 한다.
4. 장서(인쇄자료와 디지털정보)와 그 이용

- 은 공공도서관의 성패를 좌우하는 요체라는 사실에 주목해야 한다. 지역사회의 요구 및 이용행태를 정확하게 분석하여 예산의 합리적인 배정과 최신자료의 연간 수집량을 확대하고 소장자료의 대출 회전율을 높여야 한다.
5. 「도서관 및 독서진흥법령」의 사서직원 배치기준을 사문화시키고 초법적인 총정원제에 근거하여 단행한 관장직급의 하향조정, 인력감축, 조직축소 등을 조속한 시일내에 환원하되, 그 합리적인 개선 및 보완책을 마련해야 한다.
  6. 모든 공공도서관은 부실한 웹환경을 최적화하여 자관의 소장정보 및 봉사활동, 가상공간의 단편적 정보나 데이터, 전문정보의 링크기능, 미소장자료에 대한 접근 및 제공기능을 강화해야 한다.
  7. 현재의 각종 문화프로그램 가운데 민간단체와 중복되는 것은 재검토하는 한편, 소장자료와 부대시설을 최대한 활용할 수 있는 프로그램을 개발하여 지역주민의 적극적인 참여를 유도해야 한다. 즉, 장서를 매개로 하는 문화프로그램을 개발하여 자료봉사와 문화적 지원봉사의 시너지효과를 높여야 한다.
  8. 상술한 대안들은 대구광역시의 차원에서 논의되고 추진될 때, 그 실현가능성도 높아진다. 따라서 시당국은 '도서관 및 독서진흥위원회'를 구성하고 미래지향적인 발전계획을 수립해야 한다. 대구광역시는 정보자료의 적시적 제공을 통하여 문화활동 및 평생교육을 강화할 때 정보문화를 선도하는 자치단체로 부상할 수 있으며, '도서관 및 독서진흥위원회'의 구성과 활동을 그 시발점으로 삼아야 한다.
- 요컨대 대구광역시와 산하의 공공도서관은 부족한 예산과 열악한 여건에도 불구하고, 애타적 봉사정신에 입각하여 정보센터로서의 위상을 확립하기 위한 대안들을 다각적으로 모색하지 않으면, 지역사회의 정보문화를 선도하는 생활공간으로서의 기능을 수행할 수 없다. 이러한 상태가 지속되면 공공도서관계의 아킬레스건인 대중적 지지기반의 약화현상은 더욱 심해질 것이며, 작금에 목도하고 있는 위탁이나 명칭변경과 같은 반문화적 망령이 부활할 것이다. 이른바 천박한 경제논리가 고상한 정신문화적 논리를 위협하는 상황에서 운영성과가 부실하고 정보봉사에 대한 주민들의 체감지수가 낮을 때는 정체성을 훼손하는 어떤 기도나 음모에도 항변할 여지가 없다.

## 참 고 문 헌

- 공공도서관협의회. 1999. 『공공도서관요람』, 서울 : 동협의회.
- 대구광역시. 1999. 『대구광역시 정보화 기본계획』, 대구 : 대구광역시.
- 대구광역시. 1999. 『大邱都市計劃再整備(第7次)』, 대구 : 대구광역시.
- 윤희윤. 1996. “공공도서관계의 당면과제와 해결방안.” 『도서관문화』, 37(1), 15-37.
- \_\_\_\_\_. 1998. “공공도서관 위탁구상의 쟁점분석과 대응방안.” 『도서관』, 53(3), 3-46.
- \_\_\_\_\_. 1998. “대학도서관 경영규모의 경제성 연구.” 『한국문헌정보학회지』, 32(2), 143-167.
- \_\_\_\_\_. 1999. “대도시 공공도서관의 경제성 평가.” 『한국도서관·정보학회지』, 30(4), 207-227,
- \_\_\_\_\_. 1999. “한국 공공도서관의 해체위기와 탈출구.” 『한국도서관·정보학회지』, 30(2), 29-53.
- 문화관광부. 1998. 『문화기반시설 관리운영 평가보고서』, 서울 : 문화관광부.
- 藥袋秀樹. 1976. “公共圖書館における規模の經濟性試論.” *Library and Information Science*, 14, 283-309.
- 李庸男. 1991. “公共圖書館 目的의 構造에 관한 研究 : 公共圖書館 職員의 認識을 바탕으로” 博士學位論文, 成均館大學校 大學院.
- 이용남, 홍현진. 1999. “우리나라 공공도서관에 대한 평가지표 연구.” 『한국문헌정보학회지』, 33(4), 113-131.
- 日本圖書館協會. 1995-1998. 『圖書館年鑑』, 東京 : 同協會.
- 田村 肇. 1994. “公共圖書館の貸出關數の實證的 分析.” 『圖書館情報大學研究報告』, 13(1), 73-80.
- 한국도서관협회. 1991. 『공공도서관 표준모형 개발에 관한 연구』, 서울 : 동협회.
- 한국도서관협회. 1995-1999. 『한국도서관통계』, 서울 : 동협회.
- American Library Association/Public Library Association. 1993. *Statistical Report '93 : Public Library Data Service*. Chicago : ALA/PLA.
- Barry, McIntyre. 1994. “Measuring Excellence in Public Libraries.” *APLIS*, 7(3), 135-155.
- Calvert, Phillip and Cullen, Rowena. 1992. “Performance Measurement in New Zealand Public Libraries : A Research Project.” *APLIS*, 5(1), 3-12.
- Childers, T.A. and Van House, N.A. 1989. “Dimensions of Public Library Effectiveness.” *Library and Information Science Research*, 11, 273-301.
- Childers, T.A. and Van House, N.A. 1989. *The Public Library Effectiveness Study : Final Report*. Washington, D.C. : Department of Education.
- Clausen, Helge. 1999. “Evaluation of Library Web Sites : The Danish Case.” *The Electronic Library*, 17(2), 84.
- Cooper, Michael D. 1979. “The Economics of

- Library Size : A Preliminary Inquiry.”  
*Library Trends*, 28(1), 63-78.
- DeBoer, Larry. 1992. “Economies of Scale and Input Substitution in Public Libraries.”  
*Journal of Urban Economics*, 32(2), 257-268.
- Hanratty, Catherine and Sumsion, John. 1996.  
*International Comparison of Public Library Statistics*. Loughborough : Library and Information Statistics Unit, Department of Information and Library Studies.  
<http://www.lboro.ac.uk/departments/dils/lisu/list98/publib.html>
- Joint Funding Council's Libraries Review Group. 1993. *The Follett Report*. Bristol : HEFCE.
- Kingma, B.R. 1996. *The Economics of Information*. Englewood : Libraries Unlimited.
- Lynch, Beverly. 1998. “Measurement and Evaluation of Public Libraries” In *The 64th IFLA General Conference Programme and Proceedings* (Amsterdam, August 16-August 21)
- Pungitore, Verna L. 1993. “State Standards, Planning, and Public Library Size.”  
*Public Library Quarterly*, 13(4), 45-56.
- Ross, Myron H. 1977. “Accountability, Productivity and the Impending Crisis in the Public Library.” *Journal of Economics*, 3, 165-168.
- Shohan, S., Hershkovitz, S., and Metzger, D. 1990. “Distribution of Libraries in an Urban Space and Its Effect on Their Use : The Case of Tel Aviv.” *Library and Information Science Research*, 12(2), 167-168.