

# 우리나라 공공도서관 분관 운영체제의 효율성에 관한 연구\*

## A Study on Efficiency of Branch Systems of Public Libraries in Korea

이 용 남(Yong-Nam Lee)\*\*

### 목 차

- |                     |                       |
|---------------------|-----------------------|
| 1. 서론               | 3.2 문항별 응답 현황         |
| 2. 분관 체제에 대한 이론적 배경 | 3.3 설문지 분석의 시사점       |
| 2.1 분관 체제의 필요성      | 4. 분관 체제에 관한 사례 조사    |
| 2.2 분관 체제의 유형 및 장단점 | 4.1 교육청 산하 독립도서관의 사례  |
| 2.3 분관에서 담당할 업무     | 4.2 자치단체 산하 시립도서관의 사례 |
| 2.4 분관 체제의 조직과 운영   | 4.3 사례 조사의 시사점        |
| 3. 분관 체제에 관한 설문지 분석 | 5. 결론 및 요약            |
| 3.1 설문지 배포와 회수      |                       |

### 초 록

이 연구는 우리나라 공공도서관 분관 운영체제에 대한 설문조사와 주요지역 사례 조사를 통해 분관 체제의 실태와 문제점을 분석하고 효율성 증진 방안을 도출하였다. 분관의 담당 업무는 대체적으로 타당한 편이나, 분관의 유형에 대한 구분과 이에 대한 명확한 개념 정립이 시급하며, 그 유형에 따라 공립문고와 이동도서관도 개념에 포함시켜 공공도서관 시스템의 효율성을 극대화 할 필요성이 제기되었다. 공공도서관 분관은 기초자치단체 행정구역 단위로 운영하되 중앙관-분관-이동도서관-공립문고-순회문고로 시스템화하고, 민간단체가 운영 주체인 새마을이동도서관이나 사립문고는 분관과 연계 운영하는 방안이 가장 바람직한 것으로 밝혀졌다. 또한 도교육청 소관의 분관은 기능 위주가 아니라 구조조정 목적으로 이루어져 왜곡 운영되고 있는 바, 시정이 필요하다.

### ABSTRACT

This study aims to investigate the current states of branch systems of public libraries in Korea and to find implications to improve such systems. Nationwide surveys to directors and branch directors of public libraries were conducted along with case studies on major local areas. It was revealed that the duties for each branch were rationally assigned in functional perspectives. The result also revealed that the branch systems of provincial office of education were planned in an inappropriate manner without considering their functional attributes. Other findings included: (1) public library branches were necessary to be located in local governments based on the hierarchal structure of the following: a central library, a main local branch, a mobile library unit, public mini-library and deposit station; (2) Saemaul mobile library and private mini-library service were the most effective when they were provided in conjunction with public library branches.

키워드: 공공도서관 분관, 공공도서관시스템, 공공도서관 운영  
Public Library, Branch Library, Public Library System

\* 이 논문은 2004년도 한국대학교육협의회 대학교수 국내교류 연구비 지원에 의한 것임.  
\*\* 한성대학교 지식정보학부 교수(lyn0802@hansung.ac.kr)  
논문접수일자 2006년 2월 15일  
게재확정일자 2006년 3월 14일

## 1. 서론

오늘날의 공공도서관은 지역사회 모든 주민에게 편리하고 공평한 지식정보 접근 기회를 제공하기 위해서는 물론, 공공부문에 대한 끊임없는 조직개편과 구조조정 압박 등의 경영환경으로 인해, 과거 어느 때보다도 경영의 효율성이 요구되고 있는 실정이다. 이러한 추세에 발맞추어 우리나라의 각급 지방자치단체는 공공도서관 운영을 시스템화하려는 노력으로서, 분관(Branch library) 운영체제의 도서관을 계속 확대하고 있어, 1991년의 경우 공공도서관 총 271개관 중 분관이 9개관(3.3%)에 불과하였는데 2004년 말 현재로는 총 471개관 중 74개관(15.7%)으로 급속히 늘어났다.

공공도서관 분관은 도서관의 업무를 분담하기 위하여 중앙도서관의 한 부서로서 별도의 장소에 세워진 도서관인 만큼, 분관 운영체제의 궁극적인 사명은 중앙관에 접근하기 어려운 지역주민에게 가급적 편리하게 봉사할 수 있는 접근 장치를 마련하는 일과 함께 도서관서비스와 경영의 효율을 극대화하기 위한 것이라 할 수 있다.

이러한 사명을 효율적으로 달성하기 위해, 선진국에서는 일반적으로 계획단계부터 여러 절차와 기준을 고려하여 공공도서관의 분관을 설치하고, 운영에 있어서도 갖가지 기준과 가이드라인을 적용하여 운영의 효율화를 도모하고 있다.

그러나 우리나라의 경우에는 오늘날 각급 지방자치단체가 공공도서관 분관을 설치·운영함에 있어서 체계적인 계획 없이 즉흥적이며 행정편의 위주로 추진하여 오고 있는 실정인

바, 이는 우리나라 분관의 짧은 연륜과 함께 학계의 관심과 연구부족에서도 적지 않은 원인을 찾을 수 있다고 판단한다.

물론 선진국의 경우에서도 최근 30여 년간은 공공도서관 분관 체제에 대한 학계의 연구가 빈약한 것은 사실이다. 이러한 사실에 대해 Disher(2003, 375-379)는 미국과 영국에서 공공도서관 분관에 관련된 연구가 1970년 전후까지는 비교적 활발했으나, 그 이후에는 학계의 관심을 끌지 못하고 있는 연구동향을 분석·비판하고, 공공도서관 분관 체제의 운영은 도서관 서비스의 확장을 위해 이 시대에도 여전히 중요하다는 점과 이에 적합한 새로운 역할을 강조하고 있는 형편이다.

이러한 실정에서 이 연구는 이론적인 문헌연구와 함께 전국 74개 분관장과 이들 분관을 관찰하고 있는 49개 중앙관의 관장을 대상으로 설문 조사한 후, 우리나라의 대표적인 분관 체제를 운영하고 있는 지역의 사례를 조사하여 분관 체제의 긍정적 요소와 부정적 요소를 추출·분석하고 분관의 효율적인 운영방안을 제시하고자 한다.

## 2. 분관 체제에 대한 이론적 배경

### 2.1 분관 체제의 필요성

과거 20-30여년 이전까지 선진국 중심으로 활발히 수행되었던 공공도서관 분관 에 대한 이론적 연구를 중심으로 이 글의 주제와 관련된 부분을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

공공도서관 분관에 대해 Rochell(1981, 243)

은 도서관의 업무를 분담하기 위하여 중앙도서관의 한 부서로서 별도의 장소에 세워져서 독자적인 공간과 장서, 그리고 직원을 갖고 정기적인 봉사 스케줄에 따라 공중에 봉사하는 도서관을 말한다고 개념을 규정하였다. 한편 일본의 도서관문제연구회에서는, 중앙관과 떨어져 도서관서비스 활동이 전 지역 주민에게 균등하게 미치도록 설치된 도서관의 봉사 거점으로서, 본관과 지휘명령 계통이 동일하며 일정한 시설과 장서와 정규직원을 가지고 일정한 권한 내에서 독자적인 운영 기능을 갖는 도서관으로 정의하고 있다(오사와 마사오 2003, 31).

동일 행정구역 내의 공공도서관이 대형 도서관 몇 개로서 각기 독자적인 운영을 하는 것 보다는 다수의 분관 체제로 시스템화하여야 할 필요성은 다음과 같다.

첫째로는 이용자 확대와 서비스의 증진이다. 즉, 도서관 이용습관이 적은 주민들을 도서관으로 쉽게 유도하기 위해서는 도서관의 규모는 작더라도 주민 가까이에 도서관이 있어야 한다는 점이다. 즉, 주민들이 공공도서관 이용 패턴에서 변화되지 않는 것은, 도서관까지의 거리와 도서관 이용율은 역(逆)의 관계를 이루고 있으며, 대다수 이용자들은 도서관 장서규모에 관계없이 주거지에서 가장 가까운 도서관을 이용한다는 점 때문이다(Ballard 1986, 116). 도서관이 주민의 거주지로부터 멀리 떨어져 있으면 이용자가 기하급수적으로 격감하고 있는 사례는 여러 연구결과에서 이미 밝혀진 바 있다. 특히 공공도서관의 유효봉사반경 조사·분석한 결과에 의하면 지역주민의 사회·경제적 수준이 높은 지역이 가장 길고, 낮은 지역이 가장 짧게 나타남으로써, 사회·경제적 수준이 낮은

지역의 주민일수록 도서관이 가까이에 있지 않으면 이용율이 떨어진다(Coughlin, Taieb & Stevens 1972, 151). 그러므로 도서관의 규모는 작더라도 주민 가까이에 있어야 할 필요성은 더욱 커진다. 더구나 공공도서관 이용자의 많은 부분을 어린이·청소년·가정주부들이 차지하고 있고, 이들의 이용목적은 전문적인 학술연구가 아니며, 대체로 대중적인 독서를 위한 것이라는 사실을 감안할 때, 이러한 주장은 더욱 설득력을 갖게 된다.

다음으로는, 경영의 효율성을 높이기 위함이라 할 수 있다. 주민에게 접근성이 좋은 작은 규모의 도서관을 다수 운영하기 위해서는 해당 지역의 공공도서관을 중앙관-분관 체제로 시스템화한 후, 분관은 주민에 밀착된 공중봉사 업무에만 전념토록 하고, 관리 및 간접봉사 업무는 중앙관에서 일괄적으로 처리하여 줌으로써, 운영비 절감과 경영의 효율화를 기할 수 있는 것이다. 한 예로, 인구 30만의 도시에 인구 5만 명씩을 대상으로 하는 6개의 도서관이 독자적으로 운영되는 것보다는 1개 중앙관에 5개의 분관을 둔다면 동일한 수준의 봉사를 제공하는데 있어서 운영비를 절감할 수 있으며, 동일한 경비라면 봉사의 수준을 훨씬 높일 수 있다는 논리이다.

## 2.2 분관 체제의 유형 및 장단점

공공도서관의 분관이라 하더라도 그 규모와 기능에 따라 여러 유형으로 나눌 수 있는데, 보울러(1969, 219)는 다음과 같이 분관을 구분하였다.

① 지역 분관(Regional branch): 종합적인

도서관봉사를 수행하면서 인근 지역의 작은 분관의 관할까지 책임을 지는 종합 서비스 분관을 말한다. 1920-30년대 시카고 시에서 처음 시도된 후 효과적인 분관으로 증명되어 다른 대도시로 확산되었다.

- ② 지역사회 분관(Community branch): 적절하고 잘 조직된 장서 및 전문사서와 보조 인력을 갖추고 일주에 48-66시간 정도 개관하는 분관을 말한다.
- ③ 소분관(Sub-branch): 대중적인 읽을거리에 중점을 둔 최소한도의 장서를 가진 작은 대출기관을 말하며, 보통 1주일에 5일 정도 부분개관을 하는 분관을 말한다.
- ④ 이동도서관(Book mobile): 원거리 주민을 위해 차량을 이용한 자동차도서관을 말한다.

한편 Rochell(1981, 243-244)은 공공도서관 분관의 중요성에 대하여는 이론의 여지가 없지만 그 운영에 대해서는 선진국에서도 적지 않은 논란이 있는데, 그 원인은 분관의 고유 기능이 명확하지 못하다는 점과 분관과 다른 분관간의 관계 또는 분관과 중앙관의 관계가 명확하지 않은데서 비롯되었기 때문이라고 진단하고, 분관의 유형은 바로 기능에 따라 설정되어야 한다는 입장에서 다음과 같이 두 가지 유형을 주장하였다.

- ① 종합서비스 분관(Library service branch): 중앙관이 수행하고 있는 일반적인 도서관서비스와 비슷하게 참고서비스나 기타 특수한 서비스 등을 제공하는, 규모가 큰 분관

- ② 자료대출 분관(Book-distributing branch): 주로 대중들이 원하는 자료의 대출만을 중점적으로 담당하는 규모가 작은 분관

분관을 Rochell의 관점에 따라 크게 두 가지 유형으로 나누는 것이 보편적이라는 판단에 따라 이 연구에서는 위의 표현을 사용하였다. '종합서비스 분관'과 '자료대출 분관'에 대해 Eastlick과 Shearouse, Jr.(1966, 377)는 그 장단점을 다음과 같이 제시하였다.

〈 '종합서비스 분관'의 장점 〉

- ① 모든 주민이 가까운 곳에서 좋은 분관을 이용할 수 있다.
- ② 직원도 더욱 집중되므로 승진 기회가 있게 된다.
- ③ 유지비용이 결과적으로 적게 든다.
- ④ 도서구입비가 더 배당될 것이다.
- ⑤ 대외봉사 업무가 더 새로워질 것이고 주차장도 이용할 수 있을 것이다.
- ⑥ 중앙관이 감당하여야 할 이용자를 상당히 흡수할 수 있다.
- ⑦ 많은 이용자를 흡수하여 투자 효용성을 높일 수 있다.

〈 '자료대출 분관'의 장점 〉

- ① 이용자와 밀접한 관계를 가질 수 있다.
- ② 당장은 투자가 적게 든다.

〈 '자료대출 분관'의 단점 〉

- ① 유지비, 인건비 등 운영비가 늘어난다.
- ② 장서가 부족하고, 단위 자료 당 경비가 늘어난다.

- ③ 직원 승진기회가 적다.
- ④ 좋은 분관을 이용하기 위해서는 이용자가 더 먼 곳에 가야 한다.
- ⑤ 특정한 분야에 있어서 분관봉사가 볼품 없이 보이게 한다.
- ⑥ 장기적으로 보았을 때 작은 분관의 숫자를 감안하면 투자경비가 크다.

### 2.3 분관에서 담당할 업무

분관체제에 있어서 중앙관과 분관의 합리적인 업무분담은 분관체제의 효율성을 가늠하는 중요한 요소가 되고 있다. Eastlick과 Shearouse, Jr.(1966, 381)는 기능과 업무분담이 모든 도서관에 동일할 수는 없다고 전제 하면서도, 바람직한 모델로서 중앙관과 분관에서 담당하는 업무를 다음과 같이 구분하였다.

- 중앙관 담당 업무 : 정책 및 주요 의사결정, 인사정책 및 고용, 대외 홍보, 자료구입 주문, 자료정리, 대출 규정 제정, 가구와 비품 구입
- 분관 담당 업무 : 정책 수행, 정책에 대한 조언과 설명, 직원 스케줄 관리, 소속 직원 감독, 지역사회 참여, 자료 선택, 공중 봉사

또한 Rochell(1981, 249)은 분관체제라 하더라도 중앙관에서 집중화해야 할 업무로서는 도서주문, 자료정리, 복리스트 및 출판물 준비, 제본 업무, 가구와 장비구입, 기계화에 도움 되는 업무 등의 간접봉사(Indirect service, Support service) 업무들이라고 주장하였다. 이러한 업무를 중앙관에서 담당하는데 따르는 이점은 업무의 전문화로서 능률을 향상시킬 수 있고,

정리대상 자료는 어느 정도 양이 되어야 기계화가 도움이 된다는 논리였다. 반면에 공중봉사(Direct service, Public service)업무는 융통성이 필요하므로 분관에서 담당하여야 한다고 하였는데, Eastlick과 Shearouse, Jr.와 마찬가지로 역시 지역사회의 특수성과 적응성을 감안한 주장이라고 판단된다.

분관 체제이더라도 자료정리만은 중앙관에서 담당해야하는 이점을 역시 보울러(1969, 181)는 다음과 같이 제시함으로써 업무의 집중화를 강조하고 있다.

- 도서구입의 장점(많은 할인 등)
- 중복되는 업무의 제거로 인한 경제적 절약
- 필요한 서지 및 전문적인 툴의 이용
- 권위 있는 그리고 통일성 있는 업무수행 가능
- 소모품 대량구입에 따른 이점
- 비싼 기계, 기구 및 스페이스의 절약
- 특수업무에 대한 직원의 전문화
- 전자파일과 같은 기록의 중복제거

이상과 같은 여러 학자들의 견해를 종합하여 본 연구자가 중앙관과 분관 체제에서 일반적으로 권장되는 담당 업무를 구분·비교하면 다음 <표 1>과 같다.

### 2.4 분관 체제의 조직과 운영

분관 체제의 조직은 대체로 서비스의 효과와 경영상의 효율성이란 관점에서 시행되고 있다. 분관 체제를 조직하는데 다음으로 주요 관점은 분관장이 중앙관의 관장이나 다른 감독자와 어떠한 관계를 유지하느냐의 문제와 분관이 어

〈표 1〉 중앙관과 분관의 업무 분담 비교

업무 분담 내용	중앙관 <sup>1)</sup>	분 관	
		종합서비스분관	자료대출분관
관리운영	정책 및 주요 의사결정	0	
	정책 수행, 설명, 조언		0
	인사정책 및 고용	0	
	소속직원 감독, 스케줄 관리		0
	예산·회계	0	
	도서관전산시스템 운영	0	
	지역사회 활동 참여		0
	가구와 비품 구입	0	
간접 봉사	대의 홍보	0	
	자료 선택		0
	자료 주문·구입	0	
공중 봉사	자료 분류·편목	0	
	대출규정 제정	0	
	자료 열람·대출		0
	참고·정보봉사	0	
	교육·문화프로그램 업무	0	
	이동도서관, 대출문고 관리	0	

는 정도의 자율적인 기능을 갖느냐 즉, 전체 시스템으로서 설정한 통일된 과정을 어느 정도 따르느냐의 문제라고 볼 수 있다.

미국에서는 분관 업무에 대한 중앙관의 행정적인 통괄은 대체로 중앙관의 대외활동 담당부서 또는 분관 담당부서에서 맡고 있다. 그러나 지역 내에 분관 수가 6개관을 넘거나 전체 봉사 대상 인구가 30만 명 이상의 대도시일 경우에는, 중앙관에 전임 분관감독관을 별도로 배치하여 운영하는 것이 통례로 되어 있으며, 종합서비스 분관은 관할 하에 있는 자료대출 분관, 이동도서관, 대출문고(Deposit station) 등에 행정적인 책임을 지고 있다.

이러한 조직체계 속에서 Rochell(1981, 247-251)은 분관장이 수행하여야 할 주요 역할로서

다음과 같은 것들을 들고 있다.

첫째, 분관봉사 권역 내 지역사회 전문가가 되는 일이다. 이는 마치 중앙관의 주제별 부서에서 해당 직원이나 책임자가 그 주제에 관한 문헌의 전문가가 되어야 하는 논리와 같다. 그러므로 분관장은 지역사회의 직간접 관련 행사와 모임에 참석하여 우호관계를 형성하는 것이 중요하다. 그리하여 분관장은 통상 업무 시간의 1/3 시간은 도서관 밖의 지역사회에서 활동하며 보내도록 권장하고 있다.

다음으로는 분관 소관업무의 계획, 지휘, 직원통괄, 평가 등 내부업무는 물론, 중앙관장 및 중앙관의 전문적 조언·감독을 위한 조정관(예: Childrens' librarian)에 대한 업무보고·조정, 그리고 다른 분관 관련자와의 업무협조

1) 중앙관의 분담업무 란에는, 분관의 업무를 경감시키기 위해 분관을 대신하여 중앙관에서 수행하는 '분관지원 업무' 만을 표시한 것임.

등이 있다.

아울러 어떠한 분관체제 운영에 있어서도 필수적으로 권장되는 몇 가지 장치를 다음과 같이 제시하고 있다.

- ① 분관장들이 자주 중앙관에 모여 미팅을 가져야 한다는 사실이다. 이 미팅에서는 중앙관과 분관의 의견교환, 협조 필요사항 논의, 정보교류, 업무절차 매뉴얼 등을 논의한다.
- ② 분관 간에, 또는 분관과 중앙관 간에 소장 자료의 일시적, 또는 장기간 원활한 상호 교류가 필수적이다.
- ③ 분관 간에, 그리고 분관-중앙관 간에 소장자료의 교류를 위한 배달시스템(도서관차 차량이나 상업적 배달 시스템 - 가급적 매일 1회, 최소한 격일간)이 확고해야 된다는 점이다.

### 3. 분관 체제에 관한 설문지 분석

#### 3.1 설문지 배포와 회수

우리나라 공공도서관은 2004년 말 현재로 총 471개관 중 74개관이 분관으로 운영되고 있으며, 이들 분관은 49개 중앙관의 산하 조직으로 되어 있다. 현지 방문을 통한 사례 조사의

전 단계로서, 전국의 분관 운영실태와 책임자의 의견을 대략적으로 파악하기 위해, 모든 중앙관장과 분관 책임자에게 간단한 내용의 설문조사를 실시하였다. 설문지 배포와 회수 내역은 <표 2>와 같다.

#### 3.1 문항별 응답 현황

##### 3.1.1 분관 책임자의 호칭

분관 책임자에 대한 직제상의 공식 명칭은 <표 3>과 같이 '분관장'이 51%로 절반정도 차지하고 나머지는 '담당', '팀장' 등으로 호칭되고 있다. 또한, 분관에서 외부로 공문을 보낼 때 누구 명의인가? 라는 질문에 <표 4>과 같이 78% 이상의 분관에서는 중앙관장의 명의로 응답이었다. 이론 부분에서 살펴본 바와 같이 분관 책임자는 지역사회의 직간접 관련 행사와 모임에 참석하여 우호관계를 형성하는 것이 중요하므로, 분관 책임자는 통상 업무 시간의 1/3 시간은 도서관 밖의 지역사회에서 활동하며 보내도록 권장하고 있는 등 지역사회를 대상으로 하는 분관 책임자의 대외활동이 중요한 바, 이러한 활동에 어려움이 예상된다.

##### 3.1.2 현재 분관의 담당 업무

현재 분관에서 담당하고 있는 업무를 분관장<sup>2)</sup>에게 선택하도록 한 결과, <표 5>와 같이

<표 2> 설문지 배포·회수 내역

구분	설문지 배포 수	회수 수	회수율(%)
중앙관장	49	35	71.4
분관 책임자	74	51	68.9

2) 이 글에서 엄격히 표현하자면 계속 '분관장'과 '분관 책임자'를 구분하여 표기해야 하나, 이 부분부터는 특별한 구분이 필요한 경우가 아니라면 분관장 호칭이 아닌 책임자까지도 '분관장'이라고 표기한다.

〈표 3〉 분관 책임자의 직제상 공식 명칭

명칭	분관장	(분관) 담당	팀장	기타	계
분관 수	25	15	9	2	51
비율(%)	51	29.4	17.6	3.9	100

〈표 4〉 분관에서 발송하는 대외적인 공문 명의

구분	중앙관장 명의	분관 책임자 명의	기타	계
분관 수	40	9	2	51
비율(%)	78.4	17.6	3.9	100

자료열람·대출 업무와 교육·문화 프로그램 업무는 응답한 51개 모든 분관에서, 참고·정보봉사 업무는 48개 분관에서 담당하고 있음으로써 전체적으로는 분관에서 공중봉사업무에 치중하고 있음을 알 수 있다.

그러나 중앙관에서 통상적으로 수행하여야 할 업무를 분관에서 담당하는 분관도 적지 않았다. 즉, 자료분류·편목업무는 18개 분관에서, 자료구입 업무도 13개 분관에서 담당하고 있음이 나타났다. 뿐만 아니라, 회계·경리업무까지 관장하는 유형의 분관도 8개관에 이르는 사실은 별도의 분석이 필요하다. 직원인

사 관련 업무 이외에는 중앙관에서 담당하여야 할 업무까지 모두 담당하는 분관 체제는 도교육청 소관 분관의 특징적인 모습이다.

### 3.1.3 분관 체제의 장점

분관 운영의 경험에 비추어 분관 체제의 장점에 속하는 점을 중요하다고 생각하는 순서대로 번호를 적도록 한 후, 순위에 가중치를 부여하여 응답 도서관 전체의 순위를 산출한 바, 그 내역은 〈표 6〉과 같다.

분관을 주민에 밀착시켜 지역 실정에 맞는 운영이란 항목과, 분관에서는 공중봉사 업무 중

〈표 5〉 현재 분관의 담당 업무

담당 업무	분관 수	비율(%)
구입대상 자료 선정 업무	43	84
자료 구입 업무	13	25
자료의 분류·편목 업무	18	35
자료 열람·대출 업무	51	100
참고·정보봉사 업무	48	94
문고(작은도서관)의 관할 또는 연계 업무	28	55
교육·문화 프로그램 업무	51	100
직원 인사 관련 업무	0	0
회계·경리 업무	8	16
계	51	



〈표 6〉 분관 체제의 장점

장 점	응답 순위	
	분관장	중앙관장
직원인사·회계, 자료구입·정리 등을 중앙관에서 관장하여 분관의 업무 경감	6	2
분관 조직을 슬림화 하여 경영의 효율성 증진	3	4
분관을 산하에 둠으로써 중앙관의 직급향상 가능	4	6
자료구입, 정리 등을 중앙관에서 일괄 수행함으로써 경비절감	5	1
분관에서는 공중봉사 업무 중심의 이용자 서비스에 집중	2	3
분관을 주민에 밀착시켜 지역 실정에 맞는 운영	1	5

심의 이용자 서비스에 집중할 수 있다는 항목을 1, 2위로 인식하고 있는 분관장의 반응은 바람직하다고 판단된다. 그러나 자료구입·정리 등을 중앙관에서 일괄 담당함으로써 경비를 절감할 수 있다는 항목과, 직원 인사·회계 등을 중앙관에서 집중 관장하여 분관의 업무를 경감시킨다는 항목에는 최하위로 반응하고 있는 점은 시사하는 바가 크다고 생각된다.

그러나 동일한 설문 내용으로 중앙관장에게 분관 체제의 장점을 응답토록 한 결과는 분관장이 최하위로 응답한 두 가지 장점의 항목에 대해 오히려 최상위로 응답하여 인식의 차이를 보였다. 분관 체제는 주민에게 밀착시킨 서비스의 증진이라는 측면과 경영의 효율성 증진 측면이라는 양대 명분을 기반으로 하고 있는데, 조직 내에서의 위치와 입장 차이에 따라 중앙

관장들은 후자의 명분에, 분관장들은 전자의 명분에 기울고 있는 것으로 판단된다.

### 3.1.4 분관 체제의 문제점

우리나라 분관 체제의 문제점에 속하는 점을 중요하다고 생각하는 순서대로 번호를 적도록 한 후, 순위에 가중치를 부여하여 응답 도서관 전체의 순위를 산출한 바, 그 내역은 〈표 7〉과 같다.

주 5일제 근무에 따른 교대근무에 있어 분관은 중앙관에 비해 인원이 적어 부담이 된다는 점과, 분관은 대외적으로 대표성이 없어 대외 활동에 지장이 크다는 문제점이 1, 2위로 나타났다. 이는 분관장과 중앙관장이 비슷한 경향을 보이고 있어 함께 공감하는 사안이라 판단된다.

〈표 7〉 분관 체제의 문제점

문 제 점	응답 순위	
	분관장	중앙관장
분관은 대외적으로 대표성이 없어 대외활동에 지장	2	1
분관 책임자에게 인사 권한이 없어서 직원통솔 곤란	4	3
실제로는 독립적인 도서관으로 운영되면서 직제 상으로만 분관임	5	5
직원 인사가 중앙관 위주로 편향되어 분관 직원의 사기 저하	3	4
주5일제 근무에 따른 교대근무에 있어 분관은 중앙관에 비해 인원이 적어 부담	1	2
분관이 중앙관의 방침에 따르다 보니, 실제로 지역 특색을 살리는 서비스의 어려움	6	6

분관 체제의 문제점 항목 중, '실제로는 독립적인 도서관으로 운영되면서 직제 상으로만 분관'이라는 항목은 전반적으로는 분관장과 중앙관장 다같이 하위 순으로 인식하고 있다. 그러나 이를 시·군청 소속 도서관과 교육청 소속 도서관으로 나누어 보면 극명한 대조를 보이고 있다. 즉, 전체 응답자 중 도교육청 소속 분관장의 응답만을 별도로 집계해 본다면, '이 항목을 1위의 문제점으로 인식하고 있다는 점인데 이에 대한 분석은 사례조사 결과와 함께 다시 논의하기로 한다.

### 3.1.5 중앙관과의 자료 교류

분관에 이용자가 원하는 자료가 없을 경우에 어떠한 방법으로 중앙관과 자료교류를 하는가 하는 질문에는, 중앙관에서 가져다가 대출해준다는 분관이 12개관뿐이며, 36개관은 중앙관에 가서 대출받도록 안내한다고 했으며, 심지어 3개관은 아무조치도 취하지 않는다고 응답했다(표 8 참조). 전체의 77%의 분관이 분과 체제에 걸맞은 자료교류가 실제로 이루어지지 않는 것으로 들어났는데, 그 원인은 사례 조사를 통

해 분석할 것이다.

### 3.1.6 분관장 회합의 빈도

분관장이 1개월에 평균 몇 회 정도 중앙관에서 정기적인 회합을 갖는가의 질문에는 2-3회 이상 갖는다는 응답이 85%를 상회함으로써 비교적 빈번하고 원활한 미팅이 이루어지고 있음을 알 수 있다(표 9 참조). 그러나 1회 미만의 빈도를 보이는 분관도 13.7%에 이르는데 대체로 교육청 산하의 분관인 바, 역시 별도의 사례조사 분석이 필요한 대목이다.

## 3.3 설문지 분석의 시사점

이상과 같은 분관 체제에 관한 설문조사 결과에서 얻은 시사점을 정리하면 다음과 같다.

- ① 대부분의 분관에서 자료 선정업무, 자료 열람·대출 업무와 교육·문화 프로그램 업무, 참고·정보봉사 업무 등 공중봉사 업무에 치중하고 있음은 중앙관과 분관의 역할 분담 면에서 바람직한 모습을 보이고 있다. 그러나 교육청 산하의 분관은 자

〈표 8〉 요청자료가 분관에 없을 경우의 조치

자료교류 방법	분관 수	비율(%)
중앙관에서 원하는 자료를 가져다가 대출해준다	12	23
중앙관에 가서 대출받도록 안내한다.	36	71
아무조치도 취하지 않는다	3	6
계	51	100

〈표 9〉 분관장이 중앙관에서 갖는 정기적인 회합

회합수 (1개월 당)	4회 이상	2-3회	1회 미만	계
분관 수	8	36	7	51
비율(%)	15.7	70.6	13.7	100

료구입·정리·회계업무 등 통상 중앙관의 담당 업무까지 수행하고 있음을 알 수 있다.

- ② 분관 체제의 명분에 대해 중앙관장과 분관장의 인식 차이가 큰 점은 주목할 만하다. 직원인사와 회계, 자료구입·정리 등을 중앙관에서 담당함으로써 분관의 업무와 경비절감이라는 명분에 대해 중앙관장과 분관장이 대조적으로 반응하고 있고, 공중봉사 중심의 이용자 서비스 증진이라는 명분에 대해서도 분관장과 중앙관장이 역순으로 인식하고 있는데, 이러한 인식 차이는 조직구조 상의 위치와 입장에 따른 차이라고 볼 수 있다. 즉, 분관장들은 분관 체제의 명분으로서 이용자 서비스 증진이라는 것에는 공감을 나타내지만, 중앙관장들이 우선시하는 조직의 효율성 증진이란 명분에는 상당히 회의적인 반응을 보이고 있다.
- ③ 분관은 중앙관에 비해 인원이 적어 교대근무에 부담이 크다는 점과 분관은 대외적으로 대표성이 없고 분관 책임자가 담당, 팀장 등의 명칭으로 되어 있어 대외 활동에 지장이 크다는 점에 대해서는, 분관 책임자와 중앙관장이 최우선 순위로 함께 공감하고 있는 만큼, 인사관리 문제를 포함한 조직운용의 대안 모색이 필요하다.
- ④ 실제 내용 상으로는 독립적인 도서관 체제로 운영되면서 직제 상으로만 분관이라는 문제점에 대해서는 지방자치단체 소속 분관보다 도교육청 소속 분관장들이 심각하게 반응하고 있는 바, 이에 대

해서는 별도의 심층적인 사례 조사와 분석이 필요하다.

## 4. 분관 체제에 관한 사례 조사

이상과 같은 설문 조사 결과에 대한 구체적인 배경 분석과 개선책 마련을 위해 몇 개 지역을 사례 조사하였다. 이러한 목적에 도움이 될 수 있다고 판단되는 지역으로는 교육청 산하의 분관 체제인 경기도와 경상북도의 도립도서관과 자치단체 산하의 대표적인 분관 체제인 경기도 부천시립도서관을 선정하였다. 운영사례는 2005년 7월 기준으로 조사하되, 방문조사 및 관련자 면담 등의 방법으로 자료를 수집·분석하여 설문조사에서 얻은 시사점을 완성시키고자 하였다.

### 4.1 교육청 산하 도립도서관의 사례

#### 4.1.1 경기도립도서관 분관 체제

##### 1) 개황

경기도 교육청 산하 도립도서관 시스템은 1개의 도립중앙도서관(수원시 소재), 2개의 도립도서관(성남시, 과천시 소재), 그리고 도립중앙도서관 소속 분관으로 평택, 광주, 여주, 포천, 김포분관 등 5개 분관으로 구성되어 있다. 그러므로 중앙관-분관 체제 분석대상으로서는 도립중앙도서관과 5개 분관만을 살펴보고자 한다. 경기도 교육청 산하의 분관은 오랫동안 각기 독립적인 도립도서관으로 운영되어 왔으나,<sup>3)</sup> IMF 외환위기 때 정부기관 구조조정책의 일환인 도교육청의 기구축소 방침에 따라, 경

기도립 5개 도서관이 1999년 1월에 경기도립수원도서관 산하의 분관으로 편입되면서 도립수원도서관은 도립중앙도서관으로 승격되었던 것이다. 5개 분관의 분관장은 과거 독립된 도립도서관으로 운영할 당시와 동일한 지방사서주사 급이며, 도립중앙도서관장의 경우는 통합 이전에 지방사서서기관에서 지방부이사관으로 직급이 상향조정되었다.

2005년 현재 도립중앙도서관 직제는 관장의 스텝조직으로 도서관운영위원회와 자료선정위원회를 두고 있고, 도서관장 아래 라인조직으로 총무과, 사서과, 정보봉사과와 5개 분관을 두고 있는데, 5개 분관에 대한 행정 총괄업무는 사서과(과장은 지방사서사무관)에서 담당하고 있다.<sup>4)</sup>

## 2) 분관 체제의 업무체제

경기도립중앙도서관의 분관들은 인사 관련 업무를 제외하고는 예산, 회계, 자료 구입 및 정리 등 일반적으로는 중앙관이 담당하기 마련인 업무까지 분관에서 총괄하고 있다. 한마디로 사업의 큰 방향만 중앙관의 방침에 따르는 매우 자율성이 강한 운영체제이다. 이론적인 면에서도 그러하거나 교육청 산하 이외의 지역 분관 체제에서는 보기 어려운 모습이다.

분관 책임자에 대해서는 공식 직제 상으로는 대외적으로 모두 분관장의 칭호를 사용하고 있

으며, 따라서 분관장이 분관을 대표하여 해당 시·군 관내 각급 기관 모임에 업무협조를 위해 참석하는 일도 비교적 활발한 편이다.

중앙관과 분관장들의 모임 회수는 평균 3개월에 1회 정도, 중앙관장의 분관 방문 회수는 평균 연간 1회 정도에 불과한데, 이는 우리나라 전체 분관의 86.3%가 매월 2-3회 이상 회합을 갖는다는 설문조사와 큰 차이를 보이고 있는 바, 자율성이 강한 분관 운영 체제의 한 모습이다.

공중봉사 영역에서 관장하는 업무는 자료 열람, 참고·정보봉사, 교육·문화 프로그램 봉사 등 일반적으로 '종합서비스 분관' 체제의 도서관에서 담당하는 내용과 같다. 중앙관과 분관간, 분관과 분관끼리의 상호대차는 도립도서관 시스템 차원에서 이루어지지 않고, 경기도내 교육청 및 지방자치단체의 전체 도서관을 대상으로 하는 '경기도사이버중앙도서관 상호대차 택배 서비스'를 이용하고 있다. 이는 중앙관-분관간 또는 분관-분관간의 거리가 상당히 떨어져 있기 때문에 상호대차에 일반적으로 권장되는 자료배달차량의 운영이 어려우며, 경기도 당국의 재정지원으로 운영되는 특유의 상호대차 택배 서비스가 가동되기 때문이라고 판단된다.

'찾아가는 도서관'이란 이름으로 운영하는 1대의 이동도서관과 순회문고는 도립중앙도서관에서 직접 관장하고<sup>5)</sup> 있으나 공립문고<sup>6)</sup>는

3) 평택분관은 '86년 송탄시립도서관으로 개관 후 '95년 경기도립평택도서관으로 개칭, 광주분관은 '90년 광주군립도서관으로 개관 후 '91년 경기도립광주도서관으로 개칭, 여주분관은 '72년 여주도립도서관으로 개관 후 '91년 경기도립여주도서관으로 개칭, 포천분관은 '89년 포천군립도서관으로 개관 후 '91년 경기도립포천도서관으로 개칭, 김포분관은 '85년 감포군립도서관으로 개관 후 '91년 경기도립김포도서관으로 개칭하였다가 1999년에 분관체제로 편입된 것이다.

4) 경기도립중앙도서관은 현행 과(課) 체제를 부(部) 체제로 승격시키는 기구 확대 및 직급상향 계획을 추진하고 있는 바, 2006년부터 가시화될 가능성도 있다.

5) 이동도서관과 순회문고 서비스는 도 단위라는 광범위한 지역 때문에, 중앙도서관은 경기도의 남부권(화성, 용인, 평택, 이천, 여주)지역만을 담당하고, 분관 체제와 직접 관련이 없이 독립적으로 운영되는 도립성남도서관이 경기

도립도서관의 봉사거점 대상에 포함시키지 않고 있다. 또한 지방비의 지원으로 운영되는 새마을이동도서관은 수원 시에 4대, 포천에 1대가 새마을문고중앙회 시지부에 의해 운영되고 있으나 어떠한 연계관계도 맺고 있지 않다. 새마을이동도서관이나 공립문고는 주로 시·군청 지원으로 이루어지는 활동이므로 도서관 서비스 시스템으로 품어 안는 일은 소관부처의 문제로 어려워 보인다.

그런데 일부의 분관에서는 중앙관과 별도로 독자적인 순회문고 활동도 전개하고 있다. 한 예로 포천분관에서는 수년 전부터 관내 10여개소의 군부대에 순회문고를 제공하고 있는데, 이 경우는 도서관에서 찾아가서 일정량의 도서를 제공·회수하는 방법이 아니라 군부대에서 도서관을 방문, 책을 선정하여 장기간 대출하고 반납하는 단체대출 형식이다. 분관에는 순회문고용 차량이 제공되지 않는 여건에서 이루어지는 융통성 있는 서비스라 할 수 있다. 이러한 결

과는 결국 포천지역에 중앙도서관에서 제공하는 순회문고 2개소, 분관에서 제공하는 순회문고가 10여개소가 이원적으로 존재하는 셈이다.

#### 4.1.2 경상북도립도서관의 분관 체제

##### 1) 개황

경상북도 교육청 및 지역 교육청 산하에는 총 27개 공공도서관(분관포함)이 있는데, 분관체제로 운영되는 곳은 4개 중앙관 소속에 5개 분관이 있다. 그런데 이들 분관은 모두 과거에 독립적인 도립도서관으로 운영되어오다가 역시 구조조정의 명분으로 경상북도 조례 제2525호에 의거 1999년 1월에 다른 도립도서관의 분관으로 편입되었는데, 분관의 자세한 경위와 내역은 <표 10>과 같다.

그런데 경상북도 교육청에서 도립도서관 분관 체제로의 조직개편은 동일한 기초자치단체(시·군)에 소재한 도서관을 대상으로 하되 1개 시·군 지역에 1개의 중앙관(교육청 소속)

<표 10> 경상북도립도서관 분관의 내역

중앙관			분관			
도서관명	개관 연도	관장 직급	도서관명	분관 체제 이전의 명칭	개관 연도	분관장 직급
경상북도립상주도서관	1987	지방사서서기관	화령분관	도립화령공공도서관	1992	지방사서주사보
경상북도립안동도서관	1991	지방부이사관	용상분관	안동학생도서관	1976	지방사서주사
			풍산분관	도립풍산공공도서관	1992	지방사서주사
경상북도립영주공공도서관 <sup>7)</sup>	1983	지방사서사무관	풍기분관	도립풍기공공도서관	1988	지방사서주사
경상북도립점촌공공도서관	1990	지방사서주사	가은분관	도립문경공공도서관	1991	지방사서주사보

북부권, 도립과천도서관이 중부권의 시·군 지역을 감당하는 식으로 분담하고 있다.

- 6) 현행 도서관및독서진흥법 제39 및 40조에 공립문고와 사립문고의 설치에 관한 규정이 명시되어 있다.
- 7) 경상북도 교육청 산하 도립도서관 중 구미·상주·안동 등 3개 도서관은 도 교육청 직할 운영이며, 나머지 19개 도립도서관은 시·군 교육청 관할로 되어 있다. 그런데 시·군교육청이 관할하는 도립도서관에는 공식 명칭에 '공공'이라는 표현을 넣어 명칭 상에 있어 차이를 보이는데 영주와 점촌공공도서관이 그러한 경우이다.

을 두는 방향으로의 개편이었다. 이러한 조직 개편 정책은 다른 시·군 지역에 소재하여 상당히 거리가 떨어진 도서관을 분관으로 편입시켜 광역자치단체(도) 단위로 분관 체제를 둔 경기도의 경우와는 큰 차이가 있다. 그리고 중앙관장과 분관장의 직급은 <표 10>에서 보는 바와 같이 도서관 규모에 따라 다양하다.

## 2) 분관 체제의 업무체계

경상북도 교육청 산하 도립도서관의 분관들 역시 인사 관련 업무를 제외하고는 예산, 회계, 자료 구입 및 정리 등 일반적으로는 중앙관이 담당하기 마련인 업무까지 분관에서 총괄하는 자율성이 강한 운영의 모습은 경기도 교육청 산하 도서관과 마찬가지로이다. 분관 책임자에 대해서도 공식 직제 상으로는 대외적으로 분관장의 칭호를 사용하는 것 또한 경기도와 동일하다. 그러나 1999년 외환위기 시절 정부기관 구조조정 정책에 따라 일방적으로 분관에 편입되다 보니, 이용자에 대한 서비스 증진과 경영의 효율화라는 분관 체제 본연의 가치에 대해 불만이 강했다.

공중봉사 영역에서 관장하는 업무는 자료 열람, 참고·정보봉사, 교육·문화 프로그램 봉사 등 일반적으로 '종합서비스 분관' 체제의 도서관에서 담당하는 내용과 같았다. 중앙관에서는 각기 1대씩의 이동도서관을 담당하고 있는데, 영주의 경우는 분관에서 운영하던 이동도서관을 중앙관으로 편입(2003년)시키기까지 하며 중앙관에서 직할 운영하는데, 이는 자료와 인력 문제로 설명하고 있다. 이들 지역에 새마을이동도서관은 설치되어 있지 않으며, 경기도립도서관의 경우와 같이 공립문고를 활용한 서비스 확대는 하지 않고 있다. 순회문고는 원칙적으로

중앙관에서 감당하되 지역에 따라 분관 가까운 곳에 서비스할 필요가 있으면 분관(상주 화령 분관 등)에서 융통성 있게 담당하고 있다.

중앙관과 분관간, 분관과 분관끼리의 상호대차는 주로 이용자에게 자료소장 도서관을 안내하여 이용토록 하는 정도이다. 자료배달 차량을 운영하지 않는 관계로 원하는 자료를 갖다가 제공하는 서비스는 쉽지 않아 보였다.

## 4.2 자치단체 산하 시립도서관의 사례

### 4.2.1 부천시립도서관 시스템 개황

경기도 부천시는 부천시립중앙도서관을 중앙관으로 하여 산하에 심곡분관, 북부분관, 꿈빛분관 등 3개 분관을 두고 있다. 부천시는 1980년대까지는 심곡도서관 1개관뿐이었으나 1994년에 원미동에 큰 규모의 도서관을 신축하여 중앙관으로 하고 심곡도서관을 분관으로 편입한 후 1999년에 도당동에 북부분관, 2002년에 중동에 꿈빛분관을 건립하여, 1개 중앙관에 4개 분관 체제로 오늘에 이르고 있다.

시립도서관 직제는 시립도서관장(지방행정사무관) 아래 라인조직으로 운영팀, 사서팀, 열람팀, 수서팀, 기술팀, 그리고 심곡도서관, 북부분관, 꿈빛도서관 등 3개 분관을 같은 팀장급(지방사서)으로 두고 있다. 그리고 관장의 스태프조직으로 도서관운영위원회와 자료선정위원회를 두고 있다.

시립도서관의 시스템 중 직영체제로 운영되는 3개 분관과 민간위탁 체제로 운영되는 11개 공립문고는 상호대차 기능까지 가능한 분관시스템으로 간주할 수 있으며, 이동도서관, 사립문고, 순회문고 등은 필요한 행·재정지원을 하면서

시립도서관의 봉사거점(Service point) 역할을 담당시키는 느슨한 관계의 도서관 시스템이라 할 수 있는데, 가시적 성과를 기대할 만한 주목할만한 시도로 판단된다.

도서관 산하에 두고 있거나 연계 운영하고 있으면서 부천시립도서관 시스템을 형성하고 있는 공립문고, 새마을이동도서관, 사립문고, 순회문고 등의 작은도서관<sup>8)</sup> 현황은 다음과 같다.

1) 공립문고

작은도서관 활동의 일환으로 시립중앙도서관 산하에 편제되어 운영되고 있는 공립문고는 분관과 함께 부천시립도서관시스템의 중요한 축을 형성하고 있는데, 부천시의 35개 동 중 11개동에 설치되어 있다. 공립문고는 시립중앙도서관을 통해 연간 4천여만 원의 지방비를 지원받아 민간위탁 형태로 운영하는데, 위탁기관

은 <표 11>과 같이 대학교, 종교법인 등을 대상으로 공모하여 선정하고 있다.

이들 공립문고는 대체로 동 단위 주민자치센터나 복지회관 등에 설치되어, 자료 열람·대출 뿐 아니라 문화프로그램 운영, 시립도서관과의 상호대차 시행 등으로 도서관의 봉사거점 역할을 활발히 수행하고 있다. 일요일과 법정공휴일을 제외하고는 매일 개관하되, 평일은 오전9시부터 오후 6시까지, 토요일은 오전9시부터 오후 5시까지 개관하고 있다.

2) 새마을 이동도서관

부천시에는 5대의 새마을 이동도서관이 있는데, 이동도서관은 사단법인 새마을문고중앙회 부천시지부에 민간위탁하여 운영하며,<sup>9)</sup> 2005년에는 시비에서 총 3억8천8백만 원의 예산을 지원받아 활동하고 있다.

<표 11> 부천시 공립문고 현황

(2004. 12월 현재)

문고 이름	운영 위탁기관	설치 장소	장서수
도란도란어린이도서관	가톨릭대학교	고강본동 복지회관	6,484권
복사꽃 필무렵	기독교대한감리회	심곡본동 복지회관	5,308
새싹어린이도서관	대한불교조계종	오종동 종합복지관	5,363
아름드리도서관	서울신학대	삼정동 복지회관	5,384
신나는가족도서관	새롬교회	약대동 주민자치센터	5,000
꿈나무가족 도서관	한국지역사회교육연구원	역곡3동 주민자치센터	5,358
햇살이 가득한 도서관	"	심곡2동 주민자치센터	5,542
행복한도서관	실업극복부천시민운동	오정동 노동복지회관	4,467
사랑나무가족도서관	한국노총 부천시지역지부	중2동 근로자종합복지관	2,382
소새울가족도서관	남부천교회	소사동 문화체육센터	3,324
고리울꿈터 도서관	고강1동 주민자치센터	고강 1동 주민자치센터	5,121

8) 우리나라에서 10여 년 전부터 흔히 사용되고 있는 '작은도서관'이란 용어는 법률적 뒷받침 아래 사용되는 용어는 아니다. 부천시립도서관에서는 공립문고, 사립문고, 순회문고 등을 합쳐서 '작은도서관'이라 부르고 있다.  
 9) 새마을이동도서관 서비스는 '사단법인 새마을문고중앙회' 주관으로 1986년 서울시에서 운영하기 시작한 후 전국으로 확대되었다. 부천시에는 1992년부터 시당국으로부터 독자적으로 예산지원을 받아 운영하여 오다가, 이제는 시립도서관과 연계를 맺어 민간위탁 받아 운영하는 형식을 취하고 있다.

3) 사립문고

민간이나 지역사회단체가 자율적으로 설치·운영하도록 하고 있는 사립문고는 부천시에 15개소가 있다. 시립도서관에서는 이들 사립문고의 설립신고 접수, 국고지원금 대상문고 선정 등 행정사항 처리의 행정업무만을 관장하고 있다.

4) 순회문고

아파트, 기업체, 복지회관, 주민자치센터 등 12개소에 설치되어 있으며 시립중앙도서관에서 2-3개월간 200권씩의 도서를 장기대출 받아 주민에게 이용시킨다.

4.2.2 시립도서관 시스템의 업무체계

1) 관리·운영 영역

분관의 인사, 회계 업무는 중앙관에서 집중 관리하며, 분관에서의 소규모 사무용품 구입 등은 거래처 지정하여 납품받은 후 중앙관에서 대금을 지불한다. 분관의 모든 결재는 중앙관장 명의로 이루어지되 1998년부터 전자결재 시스템의 도입으로 불편을 최소화 하고 있다.

중앙관과 분관의 인사교류는 자주 있는 편은 아니며, 분관장의 중앙관 모임은 1주일에 1회 정도로서 업무계획, 보고 등의 사안을 검토한다. 공립문고는 도서관으로부터 지방비 예산 지원을 받는 등 도서관 분관 체계의 일환으로 활동함에도 불구하고 아직까지는 대표자 모임 등이 주기적으로 이루어지지 않고 있으며, 교육·간담회·지도점검 등의 방법이 연간 수차례 이루어질 뿐이다.

2) 간접봉사 영역

자료의 구입·정리는 중앙관에서 담당하는

데, 중앙관에는 수서담당 2명, 정리담당 4명의 직원이 중앙관과 3개 분관의 간접봉사 업무를 감당하고 있다. 분관과 작은도서관 등의 구입 희망자료는 중앙관의 '도서선정위원회'(팀장급 참석)에서 논의 후, 일괄 구입한다. 분관별 소장자료의 특성화를 위해 중앙관은 과학, 기술, 컴퓨터 분야 자료, 심곡분관은 역사분야 자료, 북부분관은 예술분야 자료, 꿈빛분관은 사회, 아동분야 자료에 더욱 비중을 두고 있다.

2000년 3월에는 중앙관과 분관간에 도서관리 프로그램 통합시스템을 구축하여 분관과의 유기적 접착성을 높였다.

3) 공중봉사 영역

분관에서는 자료 열람·대출, 참고·정보봉사, 각종 문화프로그램 등의 공중봉사(직접봉사)를 담당하며, 중앙관에서 분관이나 작은도서관에 관련된 행정업무를 모두 통괄하는 부서는 '열람팀'이다.

중앙관, 분관, 공립문고 간의 상호대차는 매우 활발한 편이며, 도서관시스템의 범주에 포함시키기 어려운 기관(부천대학 도서관, 시청 행정자료실)까지도 상호대차가 이루어지고 있다. 이를 위해 1주일에 4회(화, 수, 목, 금요일 오후1시 이후) 차량이 순회하며 자료를 전달하고 있으므로, 자료를 소장하지 않은 분관이나 공립문고에서도 1-2일 후에는 중앙관이나 다른 분관의 자료를 받아 볼 수가 있는 셈이다.

각종 문화프로그램도 분관에서 계획을 세워 소요예산과 함께 결재 올리면 중앙관에서 심의하여 채택하는 체계를 갖추고 있다. 중앙관과 분관의 정기 휴관일이 과거에는 두 형태로 도서관 간에 차이를 두었으나, 2005년 7월 1일부



터는 주5일제 시행에 맞추어 이를 통일하였다.

### 4.3 사례 조사의 시사점

전국 공공도서관 분관 체제 설문 조사에 참가하여 경기도 및 경상북도립도서관 분관과 부천시립도서관 분관 체제의 사례를 조사한 결과에서 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

#### 4.3.1 교육청 산하 도립도서관

① 인사 관련 업무를 제외하고는 예산·회계, 자료구입·정리 등 통상적으로는 중앙관이 담당하기 마련인 업무까지 분관에서 총괄하는 자율성이 강한 운영체제로서, 교육청 산하의 분관 이외에서는 보기 어려운 모습이다.

② 이러한 특성은 1999년 중앙관-분관체제로의 조직 개편 과정의 결과물이라 할 수 있다. 즉, 경기도와 경상북도 교육청 산하의 분관은 오랫동안 각기 독립적인 도립도서관으로 운영되어 오다가, IMF 외환위기 때 도교육청의 기구축소 방침에 따라 분관으로 편입되는 과정에서 이러한 모습의 형태가 태어났다고 판단한다.

③ 다만, 경상북도 교육청의 도립도서관 분관 체제로의 조직개편은 동일한 기초자치단체에 소재한 도서관을 대상으로 하면서 1개 시·군 지역에 1개의 중앙관을 두는 방향으로의 개편이었는데 비해, 경기도의 경우는 중앙도서관 소재 지역(수원)과 멀리 떨어진 다른 시·군 지역에 소재한 도서관을 분관으로 편입시켜 광역자치단체 범위의 분관 체제를 형성한 특이한

유형이다.

④ 도교육청 소속 분관장들이 '실제는 독립적인 도서관으로 운영되면서 직제 상으로만 분관'이라는 문제의식을 상당히 가지고 있는 점도 이러한 조직개편 과정의 결과물로 해석되어야 할 것이다.

⑤ 설문 조사 결과 우리나라 분관의 49%가 책임자를 분관장이 아닌 담당, 팀장 등의 호칭을 사용하는데 비해, 교육청 산하 도서관의 분관은 직제 상으로 모두 분관장 칭호를 사용하여 지역사회를 대상으로 한 대외활동에는 도움이 되고 있다.

⑥ 중앙관-분관을 포괄하는 공공도서관시스템은 공사립문고, 새마을이동도서관, 순회문고 등까지 아우르는 시스템이 바람직하는데, 소관부처의 문제로 인해 지방자치단체와 연관성이 깊은 봉사거점과는 거의 연계가 되어있지 않다.

#### 4.3.2 자치단체 산하 시립도서관

① 공공도서관의 분관 체제를 중앙관 - 분관 - 공립문고 - 순회문고 - 새마을이동도서관 - 사립문고까지 시스템화하거나 연계하여 운영하는 구상은 이론적인 측면에서 바람직하며, 가시적 성과가 기대된다. 중앙관 산하에 분관 - 공립문고 - 순회문고까지는 강력한 시스템으로 기능하고 있으나, 민간단체 소관의 새마을이동도서관과 사립문고<sup>10)</sup>는 느슨한 행정적 연결고리 기능을 수행하는 것이 현실적이기 때문이다. 이는 분관의 담당업무 내용, 공립문고와

10) 새마을이동도서관은 일찍부터 민간 독서운동 단체 주관사업이기 때문에 지방비 지원사업임에도 불구하고 공공도서관 시스템과 연계되지 못해왔으며, 사립문고도 운영주체가 민간조직인 까닭에 기부채납(寄附採納)을 받지 않는 한 제도권 시스템에 편입시키기 어려운 실정으므로 느슨한 연계체제가 바람직하다고 할 수 있다.

순회문고의 운영 실태, 새마을이동도서관의 입  
장 등을 방문·확인하여 종합한 판단이다.

② 중앙관에서는 직원인사, 회계·경리 및  
자료구입, 정리 등의 업무를 총괄하고 분관에  
서는 이용자 대상의 공중봉사 업무에 치중하고  
있는데, 이는 이론적으로 권장되는 모델과 합  
치된다고 판단된다.

③ 중앙관 - 분관 - 공립문고 간에 자료 공  
동이용(상호대차)이 특히 활성화되어 있는 바,  
그 핵심 요인은 1주일에 4회 씩 지속적으로 운  
행하고 있는 자료배달 차량의 운용이라고 판단  
된다. 전국적인 설문 조사 결과 이용자가 원하는  
자료가 분관에 없을 경우에는 23%의 도서  
관만이 중앙관에서 해당 자료를 가져다가 대출  
해준다고 응답한 결과와 대비가 된다.

④ 직원 인사 처우에 있어서는 분관보다 중  
양관에 편향될 염려가 크다는 설문조사 결과가  
부천의 경우에도 해당된다. 1개 분관 당 장서수  
가 5만 내지 10여만 권, 1일 이용 자료수가 1-3  
천권이나 되며, 직원이 10명 정도 되는 분관은  
이론상으로 도서관 대부분의 공중봉사 기능을  
수행하는 '종합서비스 분관'에 속하므로 이에  
걸맞은 직제나 명칭이 필요하다. 그런데 분관  
책임자의 권한과 책임이 제한적이며 팀장이란  
직제 상 호칭은 봉사지역의 대외활동이나 직원  
통솔에 지장을 줄 개연성이 크다고 판단된다.

⑤ 공공도서관시스템 중 분관 이하의 봉사  
거점(공립문고, 순회문고 등)에 관련된 행정업  
무는 중앙관에서 통괄하고 있는데, '종합서비스  
분관' 기능을 수행하는 경우라면 장기적으로  
볼 때 해당 지역의 분관이 이들 봉사거점을 관  
리·지원하는 것이 효율적일 것이다.

## 5. 결론 및 요약

이 연구는 전국에 설치되어 있는 74개 공공  
도서관 분관장과 이들 분관을 관할하고 있는  
49개 중앙관의 관장을 대상으로 분관 체제의  
운영실태를 간단히 설문 조사하고, 이를 바탕  
으로 몇 개 분관 체제의 사례를 방문조사 하여  
관련자 면담 등의 방법으로 자료를 수집·분석  
하였다. 사례 조사 대상으로서는 교육청 산하  
의 대표적인 분관체제(경기도와 경상북도의 도  
립도서관)와 자치단체 산하의 대표적인 분관  
체제(경기도 부천시립도서관) 지역을 선정하  
였다. 조사 결과 추출된 공공도서관 분관 체제  
의 효율성 증진을 위한 종합적인 대안을 제시  
하면 다음과 같다.

① 우리나라의 공공도서관은 일부를 제외한  
대부분의 분관에서는 자료 선정, 열람·대출,  
교육·문화 프로그램, 참고·정보업무 등 공중  
봉사 위주의 업무에 치중함으로써 이용자 서비  
스 증진 및 경영의 효율성 제고라는 분관 체제  
의 역할분담 모델에 대체로 충실한 모습을 보이  
고 있다.

② 그러나 분관 체제의 핵심 명분(필요성)  
에 대한 중앙관장과 분관장의 인식 순위가 역  
순인 점은 주목할 만하다. 즉, 중앙관장들은 조  
직 경영의 효율성 증진이란 명분에는 높게 반  
응하되 이용자에게 밀착시킨 서비스 증진이라  
는 명분 대해서는 낮게 반응하고 있으며, 분관  
장들은 완전히 그 반대로 반응하고 있는 것이  
다. 이러한 차이는 조직구조 상의 위치에 따른  
어쩔 수 없는 입장의 차이라고 볼 수 있다.

③ 분관의 유형에 대한 구분과 이에 대한 명  
확한 개념 정립이 필요하다는 판단이다. 즉, 중

양관이 수행하고 있는 일반적인 도서관 서비스와 비슷하게 참고·정보봉사나 기타 특수한 서비스 등을 제공하는 '종합서비스 분관(Library service branch)'과 대중이 원하는 자료의 대출만을 중점적으로 담당하는 '자료대출 분관(Book-distributing branch)'의 개념에 따라 도서관 시스템을 더욱 체계화시킬 필요가 있다.

④ 이러한 경우 '자료대출 분관'의 개념에 공립문고를 포함시켜 공공도서관 시스템을 확립하고 체계화시킴으로써 그 효율성을 극대화 할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 제도권 공공도서관 시스템에서 대부분 소외되어 있는 공립문고의 안정적 운영과 도서관과의 접착성 강화를 위한 지속적인 지원체제가 마련되어야 할 것이다.

⑤ 또한 이동도서관도 '자료대출 분관'으로 간주하여 이의 체계적 관리운영에 보다 관심을 기울여야 할 것이다. 공공도서관 직영 이동도서관은 물론이지만, 부천시와 경우처럼 민간단체가 운영주체인 새마을이동도서관이더라도 그 지역의 공공도서관이 품어 안거나 연계하는 적극적인 방안 모색이 필요하다.

⑥ 이동도서관과 순회문고 등의 봉사거점은 대체로 중앙관에서 통괄하고 있는 곳이 대부분이나, '종합서비스 분관'의 기능을 수행하는 분관이라면 지역 내 봉사거점과의 효율적인 연계

를 위해 해당 지역의 분관이 이를 권장하도록 하고, 이에 합당한 여건을 마련해 주어야 한다.

⑦ 공공도서관 분관 체제는 자연발생적인 시스템이 아니라 가급적 기초자치단체 행정구역 범위 안에서 철저한 사전 계획에 의거해 설계되어야 한다. 종합적으로 볼 때, 지방정부 주도의 제도권 봉사거점들은 <중앙관 - 분관 - 이동도서관(직영) - 공립문고 - 순회문고>로 구조화하고, 민간단체가 운영주체인 봉사거점들은 <중앙관 - 분관 - 새마을이동도서관 - 사립문고>로 체계화 하되, 느슨한 행정적 연결고리 형태로 연계 운영하는 방안이 가장 효율적일 것이다.

⑧ 각기 다른 시·군 지역에서 독립적인 독립도서관으로 운영되다가 멀리 떨어진 지역의 중앙도서관 산하로 편입된 경기도교육청 소속의 분관들은 기능위주로 설계된 시스템 구조가 아닐 뿐만 아니라, 분관 본연의 개념과도 차이가 큰 만큼, 다시 독립 도서관으로 환원되는 것이 효율적이라 판단된다.

⑨ 시·군 산하 분관들의 경우에는 중앙관에 비해 인사상의 불이익을 받는 경우가 많다는 조사 결과이므로, 위촉된 분관 직원 사기진작은 물론, 활발한 대외활동을 뒷받침 할 수 있도록 분관장의 위상 확립을 위한 조직 운용상의 대안이 조속히 마련되어야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

김경일 외. 1992. 『국민독서생활화방안 연구: 공공도서관을 중심으로』. 서울: 한국문화예술진흥원 문화발전연구소.

보울러, 로버타. 1969. 『공공도서관운영』, 장일세 역. 서울: 한국도서관협회  
손정표. 1979. 대도시 공공도서관 분관봉사권역

- 설정에 관한 연구 : 대구권을 중심으로  
한 이론적 모형, 『도서관학논집』, 제6집.  
오사와 마사오, 2003. 공립도서관의 경영, 류현  
숙 역. 서울: 한국도서관협회.  
정문택. 2002. 공공도서관 운영에 따른 본관/분  
관체제의 문제점. 『경기도사서연구회지』,  
7(1): 49-57.  
필립, 질. 2002. 『공공도서관 서비스 개발을 위  
한 IFLA/UNESCO 가이드라인』, 장혜  
란 역. 서울: 한국도서관협회.  
한국도서관협회. 2004. 『한국도서관연감』. 서  
울: 동협회.  
Ballaard, T. H. 1986. *The Failure of Resource  
Sharing in Public Libraries and Alter-  
native Strategies for Service*. Chicago:  
ALA.  
Brown, E. F. 1970. *Modern Branch Libraries  
and Libraries in Systems*. Metuchen,  
N. J.: Scrcrow Press.  
Coughlin, R. E., F. Taieb & B. H. Stevens.  
1972. *Urban Analysis for Branch Library  
System Planning*. Westport: Greenwood.  
Crockett, Charlotte. 2000. "Reconfiguring the  
Branch Library for a More Virtual  
Future." *Library Administration Man-  
agement*. 14(4) 191-196.  
Disher, Wayne T. 2003. Branch Librarian in  
Public Libraries. *Encyclopedia of Li-  
brary and Information Science*. Marcel  
Dekker. 375-379.  
Eastlick, John T. & H. G. Shearous, Jr. 1966.  
"Organization of a Branch Libraries."  
*Library Trends*, 14(4): 374-384.  
Elsner, E. J. 2003. "The Evolution of PLA's  
Planning Model." *Public Libraries*, 41(4).  
Haggis, S. 2003. Books to Rural Users :  
Public Library Provision for Remote  
Communities. *New Library World*, 104  
(1186)  
Larson, J & H. L. Totten. 2003. *Model  
Policies for Small and Medium Public  
Libraries*. New York : Neal-Schuman  
Publishing, Inc.  
McCabe, R. B. & Usherwood, B. 2002. "Civic  
Librarianship : Renewing the Social  
Mission of the Public Library." *Library  
Management*. 23(4-5).  
Mortimore, A. D. 1966. *Branch Libraries*.  
London: Andre Deutsch.  
Rivers, Vickie. 2004. *The Branch Librarians'  
Handbook*. North Carolina : McFarland  
& Company, Inc.  
Rochell, Carlton. 1981. *Wheeler and Goldhor's  
Practical Adminiistration of Public  
Libraries*. Rev. ed. New York : Harper.  
Thrasher, F. A. 2000. "Branch Library  
Development in Cumberland County,  
North Carolina." *New Library World*  
101(1159): 309-314.  
Walter, V. A. 2003. "Public Library Service  
to Children and Teens : A Research  
Agenda." *Library Trends*, 51(4).  
Weingand, D. 2001. *Administration of the  
Small Public Library*, 4th ed. Chicago:  
ALA.