

한국의 공공도서관 운영에 대한 주민참여 : 현황과 활성화 전략*

서 해 린**

< 목 차 >

- | | |
|------------------------------|---------------------------------|
| I. 서 론 | 2. 일본의 도서관협의회 |
| 1. 연구의 필요성과 목적 | IV. 한국의 공공도서관 운영에 대한 주민참여제도 |
| 2. 연구의 범위와 방법 | 1. 공공도서관운영위원회제도 성립의 배경 |
| II. 주민참여의 이론적 배경 | 2. 공공도서관운영위원회의 운영실태 |
| 1. 주민참여의 개념 | V. 한국의 공공도서관 운영에 대한 주민참여 활성화 전략 |
| 2. 주민참여의 유형 | VI. 결 론 |
| 3. 주민참여의 필요성 | |
| 4. 주민참여의 과제 | |
| III. 외국의 공공도서관 운영에 대한 주민참여제도 | |
| 1 미국의 공공도서관운영위원회 | |

I. 서 론

1. 연구의 필요성과 방법

지금 한국의 공공도서관들은 본격적인 지방자치제의 실시라는 행정환경의 변화에 직면하고 있다. 공공도서관은 "본래 지역사회의 주민에 의해 창조된 것이며 그

* 본 연구는 '94학년도 부산여자대학교 연구비로 이루어졌음.

** 부산여자대학교 문헌정보학과 부교수

지역의 관습과 전통을 반영하는 지방기관”¹⁾이므로 우리나라에서도 지방자치법(법률 제4367호, 1991년 5월 23일 개정 공포) 제9조 제2항 제5호 나²⁾의 규정에 의해 공공도서관의 설치와 운영은 지방자치단체의 사무이다. 그러나 그동안 실질적인 지방자치제가 실시되지 못했기 때문에 각 지방자치단체가 고유한 공공도서관정책을 마련하기는 어려웠던 것이 사실이다.

경쟁의 시대에 경영자의 첫번째 임무는 그 기관의 생존능력을 보장하는 것, 급작스러운 변화에 적응하고 새로운 기회를 적절히 이용하도록 하는 것이다.³⁾ 지방자치제가 실시됨에 따라 지역사회 주민들의 지방공공서비스에 대한 다양한 수요가 표출되는데 비해 그것을 충족시킬만한 재정적 능력을 갖추지 못하고 있는 한국의 지방자치단체들은 지방행정에 경영마인드를 도입함으로써 이 문제의 해결을 모색하려는 경향을 보여주고 있다. 이것은 그렇지 않아도 취약한 상태에 있는 공공도서관서비스의 경쟁력을 더욱 약화시킬 것임을 쉽게 예측할 수 있다. 그러므로 한국의 공공도서관 경영자들은 이에 대한 대처방안을 모색하고 새로운 행정환경에 맞는 공공도서관 발전전략을 수립해야 한다.

그러한 모색의 일환으로서 공공도서관 운영에 대한 주민참여 제도가 고려되어야 한다. 공공도서관은 지역사회 주민들이 갖고 있는 교육, 정보, 문화에 대한 요구를 충족시켜 주는데 그 존재의의가 있다. 공공도서관은 그들의 요구를 정확히 파악하여, 그것을 만족시키기 위해서 목표를 세우고 정책을 결정하며 봉사프로그램을 실시해야 한다. 그러므로 공공도서관서비스가 다른 지방공공서비스에 대한 경쟁력을 가지려면 공공도서관 운영에 대한 주민참여를 보장해 주는 제도가 필요하다.

그렇지만 지금까지 공공도서관 운영에 대한 주민참여 문제는 다른 공공도서관

1) Donald J. Sager, *Managing the Public Library*, 2nd ed, Boston, G.K. Hall, 1989, pp. 15-16.

2) 제9조(지방자치단체의 사무범위) ①지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다. ②제1항의 규정에 의한 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각호와 같다. ... 5. 교육, 체육, 문화, 예술의 진흥에 관한 사무. ... 나. 도서관, 운동장, 관장, 체육관, 박물관, 공연장, 미술관, 음악당 등 공공교육, 체육, 문화시설의 설치 및 관리.

3) Peter Drucker, *Managing in Turbulent Times*, New York, Harper, 1980, p. 1.

문제들에 비해서 비교적 심도있게 다루어지지 못한 편이다. 따라서 본 연구는 지방화에 따른 한국 공공도서관들의 바람직한 운영방안을 모색하는 한 과정으로서 공공도서관 운영에 대한 주민참여의 현황을 분석하고 그 발전전략을 제언하는 것을 목적으로 한다.

2. 연구의 범위와 방법

공공도서관에서의 주민참여는 다양한 형태로 이루어질 수 있다. 도서관운영위원회나 자료선정위원회 같은 각종 위원회에의 참여, 도서관후원회에의 참여, 공청회나 설문조사 등 지역사회조사에의 참여, 공공도서관 설립운동, 공공도서관 운영에 대한 제안이나 진정 등이 그 예가 될 수 있다. 본 연구는 주로 도서관운영위원회를 통한 주민참여에 논의의 초점을 맞추었다. 그것은 이 제도가 공공도서관 운영에 대한 주민참여를 보장해 주는 대표적 장치이며 또 도서관 및 독서진흥법에 설치규정이 있기 때문이다. 그리고 경우에 따라 한국 공공도서관의 대다수를 차지하고 있는 교육청 소속 공공도서관의 조직표에 명시되어 있는 자료선정위원회에 대해서도 언급하였다.

연구목적을 달성하기 위해 본 연구는 먼저 이론적 배경으로서 지방자치행정에서의 주민참여 문제를 고찰하였고 미국과 일본의 공공도서관운영위원회제도를 비교평가하였다. 전자는 공공도서관 운영에 대한 적극적인 주민참여의 대표적인 사례이고 후자는 한국과 여러가지로 유사한 성격을 가지고 있다고 판단했기 때문이다.

다음에는 한국의 공공도서관운영위원회에 대해 조사 분석하였다. 조사 대상 도서관은 한국도서관협회 발행 <한국도서관통계 1992년판>에 수록된 공공도서관 주소록을 기준으로 하여 사립공공도서관을 제외한 249개 공립공공도서관이었다. 조사방법은 질문지법을 사용하였다. 우편을 통한 질문지 회수 결과 105개관이 설문에 응하였으나 그 가운데 분석에 부적합한 응답을 한 2개관을 제외하고 103개관을

대상으로 분석할 수 있었다. 이는 조사 대상 도서관의 41.4%에 해당한다. 따라서 이 조사 결과가 한국 국립공공도서관 전체의 운영위원회 실태를 밝혔다고 보기는 어렵다. 본 연구는 이러한 조사 결과를 바탕으로 한국의 공공도서관운영에 대한 주민참여 현황을 평가하고 그 활성화를 위한 몇가지 전략을 제시하였다.

II. 주민참여의 이론적 배경

1. 주민참여의 개념

주민참여(citizen participation)⁴⁾는 매우 널리 사용되는 용어임에도 불구하고 학자에 따라 다양하게 정의되고 있다. 대표적 학자들이 내린 주민참여에 대한 개념 정의를 살펴보면 다음과 같다. Verba는 주민참여를 ‘공권력이 부여되어 있지 않은 일반 주민이 공식적 권한이 주어진 사람들의 행위에 영향을 미칠 의도로 정책결정 과정에 직접적 또는 간접적으로 참여하는 것’⁵⁾이라고 보았으며, Cunningham은 ‘보통의 비전문가인 지역사회주민들이 지역사회의 업무에 관련된 결정에 권력을 행사하는 하나의 과정’⁶⁾으로 정의하였다. Gilbert와 Specht는 사회복지서비스 전달전략의 하나로서 주민참여를 논하면서 그 개념을 ‘의사결정의 권위와 통제권을 서비스기관과 고객 사이에 재분배하는 것’⁷⁾으로 설명하였다. Huntington과

-
- 4) citizen participation은 시민참여로 번역하기도 하며 그밖에 고객참여(clientele participation), 대중 참여(public participation) 등의 용어를 사용하기도 한다. 본 연구에서는 가장 일반적으로 사용되는 용어인 주민참여를 계속 사용하기로 한다.
- 5) Sidney Verba, "Democratic Participation," *Annals of the Americal Academy of Political and Social Science*(Sept. 1967), p. 53.
- 6) James V. Cunningham, "Citizen Participation in Public Affairs," *Public Administration Review*, Vol. 32(1972, special issue), p. 595.
- 7) Neil Gilbert and Harry Specht, *Dimensions of Social Welfare Policy*, Metuchen, Prentice-Hall, 1974, p. 115.

Nelson은 '정부의 정책결정에 영향을 미치려고 의도하는 일반시민들의 행위'⁸⁾로 정의하였다. 열거된 정의들을 살펴보면 각각 표현방법들은 다양하지만 몇가지 공통적 요소들을 발견할 수 있다. 주민참여란 구체적이고 객관적인 행위를 말하며 주관적인 태도나 단순한 관심은 포함되지 않는다는 점, 행위의 주체는 직업적 행정전문가가 아니라 비전문가인 지역사회주민이라는 점, 그리고 공식적인 의사결정권을 갖고 있는 행정당국자들의 정책결정에 영향을 미치려는 목적을 갖는다는 점 등이다.

이러한 정의들을 공공도서관과 관련지워 볼 때 주민참여란 공공도서관 운영에 관련된 의사결정과정에 영향을 미치기 위해 비전문가인 지역사회주민들이 개입하여 권한을 행사하는 일련의 행위라고 정의할 수 있다.

2. 주민참여의 유형

주민참여의 유형은 다양한 측면에서 나눌 수 있다. 우선 참여방식과 관련지워 직접참여와 간접참여로 구분할 수 있다. 직접참여는 주민 모두가 참여하는 것으로 지역적으로 하부단위(neighborhood)이거나 지역의 공간적 범위가 한정되어 있는 곳에서만 가능하다. 간접참여는 지방의회나 각종 위원회 등을 통한 참여를 말한다. 이것은 지역규모가 크고 주민의 개인참여가 불가능할 때 이용된다. 간접참여의 효율성은 누구를 어떤 방법으로 선출하느냐에 따라 좌우된다.⁹⁾

참여는 법적 근거의 여부에 따라 공식적 참여와 비공식적 참여로 구분할 수 있다. 공식적 참여란 주민의 참여활동이 각종 법규와 자치단체의 조례 등에 의해 법적인 근거를 갖고 있는 것이고 비공식 참여란 법령에 근거하지 않으면서도 사실

8) 새뮤얼 헌팅톤, 조안 넨슨 共著, 金學俊 譯, 政治參與의 論理와 現實 : 開發途上國의 어려운 選擇, 서울, 一潮閣, 1979, p.5.

9) 金源, 都市行政論, 全訂版, 서울, 博英社, 1987, pp.164-165.

상 행정기관과 시민이 서로 정보를 공유하고 교환함으로써 참여의 효과를 증대시켜 나가는 것이다.¹⁰⁾

한편 많은 학자들은 주민참여의 질적 수준을 평가하는 관점에서 그 유형을 구분하였다. 비교적 급진적 입장에서 참여문제에 접근하고 있는 Pateman은 참여의 완전성에 따라 의사참여(pseudo participation), 부분참여(partial participation), 완전참여(full participation)로 구분하였다. 의사참여란 이미 상위자 수준에서 결정된 것을 하위자들이 받아들여도록 설득하는 과정이다. 즉 전통적인 권위체계를 실제로는 변경하지 않으면서 하위자들이 의사결정에 참여하고 있다는 느낌을 갖도록 고안된 관리기법이다. 부분참여란 둘 이상의 집단이 의사결정에 상호 영향을 미치는 과정이지만 최종 결정권은 오직 한 집단에게만 있는 것이다. 완전참여란 구성원 각자가 자유롭고 동등한 입장에서 의사결정에 참여하는 것을 말한다.¹¹⁾

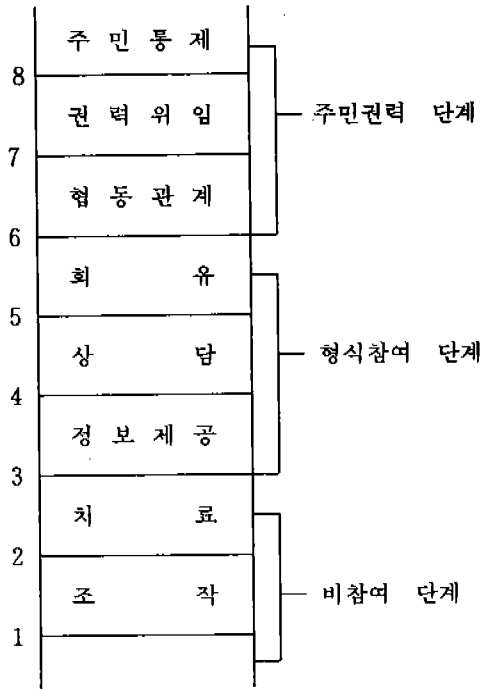
Arnstein은 주민이 참여하여 행사하게 되는 권력의 정도에 따라 크게 3단계로 나누고 그것을 다시 8단계로 세분하여 사다리 형태로 유형화하였다. 이것을 그림으로 나타내면 <그림 1>과 같다.¹²⁾

제1단계인 조작(manipulation)은 행정당국이 일방적으로 주민을 교육시키거나 설득, 계도, 지시하므로 행정과 주민이 서로 관계를 갖는다는 사실에서나 의의를 찾을 수 있는 단계이다. 제2단계인 치료(therapy)는 주민의 욕구를 주로 지역사회 의 특정한 사업에 분출시킴으로써 치료하려는 단계이다. 예를 들면 저소득층에게 청소운동을 전개하도록 하는 등 행정지도에 그친다. 이 두 단계는 주민을 정책결정 과정에 실질적으로 참여시키지 않는 비참여 단계(non participation)이다.

10) William H. Stewart, Jr., *Citizen Participation in Public Administration*, Alabama, Birmingham Publishing, 1976, p. 9 ; 池南鉉, "都市行政에 있어서 市民參與에 관한 研究," 석사학위논문, 연세대학교 대학원, 1987, p. 34에서 재인용.

11) Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, London, Cambridge University Press, 1970, pp. 68-72.

12) Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of American Institute for Planners*, Vol. 35, No. 4 (July 1969), pp. 216-224.



〈그림 1〉 Arnstein의 주민참여단계 사다리

제3단계인 정보제공(informing)은 대중매체, 소책자, 포스터를 이용하여 행정당국이 주민에게 일방적으로 정보를 제공하는 것이고, 제4단계인 상담(consultation)은 공청회, 주민회의, 설문조사 등의 방법을 사용하여 주민에게 정보를 제공하고 행정에 참여하도록 유도하는 것이며, 제5단계인 회유(placation)는 비록 명목상의 참여에 불과하더라도 주민이 약간의 영향력을 행사할 수 있는 단계로 각종 위원회를 통해 주민들의 참여가 이루어지지만 주민 의견의 채택 여부는 행정당국이 판단한다. 위 세가지 단계를 일컬어 형식참여 단계(degree of tokenism)라 하는데 그것은 주민참여에 따른 실질적 변화의 보장이 없고 참여가 겉치레 행사가 되기 때문이다. 이 단계에서 주민들은 참여의 잠재성을 지니고 있지만 행정당국의 영향

력이 상대적으로 강하게 작용하며 광범위한 주민참여는 허용되지 않는다.

제6단계인 협동관계(partnership)에서는 행정당국이 최종 결정권을 갖고 있지만 주민들이 필요하다고 인정할 때에는 이에 맞서 그들의 주장을 협상으로 이끌어 갈 수 있다. 그들은 정책위원회나 기획위원회 같은 조직을 통해 기획 및 의사결정 책임을 분담하기로 합의한다. 제7단계인 권력위임(delegated power)은 주민들이 특정 계획에 관하여 우월한 결정권을 행사하기도 하는 단계로 주민의 권한이 계획 집행에 결정적으로 영향을 미칠 정도로 강하기 때문에 행정기관은 문제 해결을 위해 주민을 협상으로 유도한다. 제8단계인 주민통제(citizen control)에서는 주민들에 의한 완전 자치가 실시된다. 제6단계에서 8단계까지는 주민권력 단계(degree of citizen power)로 주민이 정책결정과정에 참여할 뿐만 아니라 주민의 대표기관이 자주적으로 관리함으로써 참여를 통한 권력의 재배분이 일어난다.

3. 주민참여의 필요성

주민참여는 학자들마다 다양한 입장에서 정당화 논리를 제시하고 있다. 본 연구는 지방자치행정에서 주민참여가 가지는 가치를 세가지 면으로 요약하였다.

먼저 주민참여는 민주주의와 관련되어 정당화된다. 민주주의가 국민에 의한 지배라는 것을 인정한다면 의사결정과정에 누가 참여하는가 하는 문제는 그 조직의 민주성의 척도가 된다. 즉, 보다 광범위한 지역사회주민들이 의사결정에 영향력을 행사할수록 지방행정은 민주적이라고 볼 수 있다.

다음으로는 실용적인 측면에서 그 필요성을 발견할 수 있다. 지역사회 주민들에게 큰 영향을 미치는 정책결정과정에서 정책결정권자와 주민들 사이에 충분한 의사전달이 이루어진다면 정책결정과정의 불완전성이 극복되고 그만큼 시행착오를 줄여 공공서비스의 개선에 공헌하게 된다. 다시 말하면 주민참여는 정책결정과 공공서비

스의 공급에 관여하여 공공재화와 서비스의 소비자로서의 권리를 보호하고 공급되는 서비스의 내용과 질을 높이는 수단이 된다.¹³⁾

마지막으로 주민들은 정책결정에 참여하는 과정을 거치면서 행정당국에 대한 이해와 신뢰를 갖게 되고 필요하다면 강력한 후원자가 될 수 있다. 지역사회주민들에 대한 효율적인 홍보수단인 것이다. 이것은 특히 세급에 의한 공공서비스 공급에 대한 정당성을 확보하고 필요한 예산을 확보하는데 큰 힘이 될 수 있다.

4. 주민참여의 과제

지방자치제도에 있어서 주민참여는 이념적으로나 행정적으로나 중심이 되는 틀이다. 그럼에도 불구하고 주민참여가 대개의 경우 요식행위의 하나로서 일정한 절차만 충족시키는데 집착하는 나머지 참여의 질에 관해서 등한시하는 경향이 없지 않다. "행정기관들은 흔히 중요한 권력이동 없이 그들 자신의 목적을 달성하기 위한 도구로서 참여를 이용한다."¹⁴⁾ 즉 주민참여를 위한 제도가 오히려 정책결정권자의 일방적 결정을 정당화시켜주는 장식물이 되는 것이다.

일부에서는 이런 현상이 생기는 원인을 주민들이 참여에 소극적인 탓으로 돌린다. 최상의 조건 하에서도 대부분의 사람들은 참여를 기피하는 경향이 있다는 것이다. 그러나 그런 논리는 주민의 역할이 정책결정의 환경에 의해 크게 영향을 받는다는 사실을 소홀히 하고 있기 때문에 오류이다. 도시행정의 정책과정이 목표결정에서부터 계획집행에 이르기까지 공개적이고 민주적일 때는 주민들이 다양한 형태로 참여할 수 있지만 그렇지 못하고 엘리트주의에 사로잡힌 몇몇 관료에 의해 폐쇄

13) H. Boaden, et al., *Public Participation in Local Service*, New York, Longman, 1982, pp.167-171 ; 慎原得, "地方行政에 있어서의 住民參與에 관한 要因分析," 박사학위논문, 성균관대학교 대학원, 1989에서 재인용.

14) James A. Riedel, "Citizen Participation : Myths and Realities," *Public Administration Review*, Vol. 32(May-June 1972), p.212. ; David Shavit, *The Politics of Public Librarianship*, New York, Greenwood Press, 1986, p.62에서 재인용.

적으로 정책결정이 이루어질 경우 주민의 역할은 극히 한정적일 수 밖에 없다. 따라서 이와 같은 정책결정과정을 동한시한 채 도시행정에 있어서 주민참여가 저조한 것이 주민의 무관심 때문에 나타난 것이라고 주장하는 것은 잘못이다.¹⁵⁾

이 문제의 원인은 관료제의 역기능에서 찾아야 한다. 공공서비스를 제공하는 행정관리들의 전문적인 지식과 기술은 관료제의 합리성을 뒷받침해 주는 기초인 반면에 공공서비스행정의 독선화를 초래하는 경향이 있다. "참여는 과정을 복잡하고 어렵게 만들며 시간과 돈이 많이 들기 때문에"¹⁶⁾ 참여를 방해한다. 이러한 공공서비스의 목적과 수단의 전도를 막기 위해서는 전문가집단이 공공서비스의 목적, 실시 과정, 효과 등에 관해서 정보를 공개하고 서비스의 소비자인 주민과의 활발한 의사소통을 시도해야 한다.

Ⅲ. 외국의 공공도서관 운영에 대한 주민참여제도

1. 미국의 공공도서관운영위원회

1) 제도 성립의 배경

미국의 공공도서관들은 대부분 비전문가로 구성된 도서관운영위원회(library board)¹⁷⁾에 의해 운영되고 있으며 이것은 19세기 공공도서관의 초창기에 만들어진 이후 지금까지 유지되는 확고한 전통이다.

15) 金源, 앞책, p.157.

16) Robert Aleshire, "Power to the People: an Assessment of the Community Action and Model Cities Experience," *Public Administration Review*, Vol.32(Sept. 1972, special issue), p. 438.

17) library board가 가장 일반적으로 사용되는 명칭이지만 board of trustees, library trustee, board of directors, library commission, board of control 등의 용어도 함께 사용된다. 우리말 역어로는 도서관운영위원회, 도서관행정위원회, 도서관이사회, 도서관평의회 등이 사용되고 있다. 본 연구에서는 도서관운영위원회라는 용어를 사용한다.

공공도서관운영위원회가 공공도서관의 관할기관이 된 것은 세가지 영향에서 비롯되었다. 첫째는 현대 공공도서관의 선구자라고 할 수 있는 사립도서관(proprietary library)과 회원제도서관(subscription library)들이 지역사회의 지식인들로 구성된 전체 회원을 대신하는 운영위원회에 의해 운영되었다는 점이다. 이러한 운영관리형태는 미국 최초의 본격적 공공도서관이라고 일컬어지는 보스턴공공도서관을 위시하여 미국 공공도서관들의 선례가 되었다. 둘째로 공립학교들이 교육위원회에 의해 관리된 것이다. 이것은 사회교육기관으로서의 공공도서관 역시 위원회가 관할해야 한다는 믿음을 강화시켰다. 세계 요인은 예를 들어 보건위원회, 경찰위원회, 소방위원회, 도시계획위원회 등과 같이 특정한 지방행정기능을 주민이 감독하는 운영위원회를 두는 것이 일반적 관행이었다는 점이다.¹⁸⁾

여기에 덧붙여져야 할 또 하나의 요인은 아직 공공도서관사서들의 전문성이 확립되지 못했었다는 점이다. 당시 사서의 양성은 도제식으로 이루어지고 있었으며 체계적 교육제도가 마련되지 못한 상황이었다. 따라서 지역사회 지식인으로 구성된 도서관운영위원회의 위원들은 깊은 교양과 학식을 가지고 도서관을 완전히 통제하는 반면 사서들은 단지 도서관 관리자의 지위에 머무를 수 밖에 없었다. 그러나 이런 관계는 도서관직의 전문성이 확고해져 감에 따라 자연히 변화를 가져오게 되었다. 오늘날의 공공도서관운영위원회는 점차 공공도서관 운영에 대한 명목적인 일반적 감독을 하고 있는데 지나지 않는 경향이 있다.¹⁹⁾

2) 구성 및 운영실태

지방자치제의 전통이 강한 미국의 행정문화로 인해 공공도서관 및 공공도서관운영위원회의 행정체제는 주에 따라 다르고 같은 주 안에서도 지방자치단체마다 다른

18) Alex Ladenson, *Library Law and Legislation in the United States*, Metuchen, Scarecrow Press, 1982, pp. 29-31.

19) Lois K. Schochet, "Historical Background," *Library Trends*, Vol. 11, No. 1 (July 1962), p. 15.

경우도 있다. 대체로 공공도서관의 법적 기반은 주법에 두고 있으며 주법에서는 일반적으로 도서관설립의 인가, 설립요건, 자금조달방법과 함께 공공도서관운영위원회의 선출과 기능에 대해 규정하고 있다.

공공도서관운영위원회 위원들은 지역사회의 다양한 경제적, 교육적 계층을 대표하여 각 부분의 이익을 대변하도록 구성되는 것이 이상적일 것이다. 그러나 현실은 거의 그렇지 못하다. 그들은 대개 교육수준이 높고 경제적으로 유복하며 연령이 많은 지역사회엘리트들이다.²⁰⁾ 위원의 선정은 지방정부나 지방의회에 의해 지명되기도 하고 주법의 규정에 의해 주민들의 선거로 선출하기도 한다. 1988년에 전국적으로 실시한 표본조사에 따르면 응답관 중 81%는 지명, 19%는 선출에 의해 위원을 구성하고 있었다.²¹⁾ 선출하는 경우 피선거권자의 자격에 관한 주법은 매우 다양하다. 그러나 선출된 위원들로 구성된 공공도서관운영위원회가 지명된 위원들로 구성된 위원회보다 전체 사회의 이익과 요구를 더 잘 대변하는 결과를 가져올 것이라는 보장은 없다.²²⁾

특히 텍사스주, 플로리다주, 캘리포니아주를 중심으로 일부 자문기관인 경우도 있지만 대부분의 공공도서관운영위원회는 집행기구의 지위를 갖고 있다. 공공도서관운영위원회와 도서관장의 임무와 책임은 <표 1>과 같이 요약될 수 있다.²³⁾

이 가운데 가장 중요한 사항은 도서관정책의 결정과 유능한 도서관장의 선출이다. 비록 법적으로는 공공도서관운영위원회가 최종적 권한을 행사하도록 되어 있지만 오늘날의 실태는 양자의 관계가 실질적으로는 역전되어 있는 경우가 많고 도서

20) Ann E. Prentice, *The Public Library Trustee: Images and Performance on Funding*, Metuchen, Scarecrow Press, 1973.

21) Michael Madden, "The Governance of Public Libraries," *Managing Public Libraries in the 21st Century*, Pat Woodrum, editor, New York, Haworth Press, 1989, pp.85-86.

22) Verna L. Pungitore, *Public Librarianship: an Issue-oriented approach*, New York, Greenwood Press, 1989, p.51.

23) Verginia G. Young, "Duties and Responsibilities of Trustees," *The Library Trustee: a Practical Guidebook*, 4th ed., Chicago, American Library Association, 1988, p.10.

관장이 공공도서관운영위원회의 형식적인 조언과 승인을 얻어 도서관을 운영하는 것이 보통이다.²⁴⁾

〈표 1〉 공공도서관운영위원회와 도서관장의 임무와 책임

도서관운영위원회	도 서 관 장
유능하고 자격을 갖춘 관장을 채용하는 일	도서관운영위원회에 대해서 전문적 조언자의 역할을 하는 일. 위원회의 결정에 필요한 방침을 권고하는 일. 모든 도서관직원의 채용에 관해서 권고하고 그 업무를 감독하는 일
도서관의 운영에 관한 정책을 결정하고 성문화된 정책서를 채택하는 일	도서관운영위원회가 채택한 도서관운영정책을 실행하는 일
도서관의 제 목적을 결정하고 도서관 프로그램 수행을 위해 충분한 자금을 확보하는 일	도서관서비스 확대를 위한 계획을 제안하고 실행하는 일
지역사회와 관련지위 도서관의 프로그램과 도서관의 요구를 파악하는 일. 기준과 도서관동향에 뒤지지 않고 따라가는 일. 도서관장과 협력하여 도서관프로그램계획을 수립하고 도서관장과 직원들이 실행하는 것을 돕는 일	도서관의 최근 발전과 미래의 요구를 구체적으로 보여주는 보고서를 정기적으로 작성하는 일. 위원회와 협력하여 도서관프로그램계획을 수립하고 그것을 실행하는 일
계획된 홍보프로그램을 승인, 지원하고 참여하는 일	적극적으로 홍보프로그램을 계속 실시하는 일
예산안 작성을 지원하는 일	위원회와 협의하여 도서관의 예산안을 작성하고 매 회의마다 예산과 대비한 최근의 지출을 보고하는 일

24) J. Archer Eggen, "Introduction," *Library Trends*, Vol.11, No.1(July 1962), p.3.

도서관운영위원회	도서관장
조례와 주법을 알고 있는 일. 주 및 전국 차원의 도서관 입법을 적극적으로 지원하는 일	조례와 주법을 알고 있는 일. 주 및 전국차원의 도서관 입법을 적극적으로 지원하는 일
도서관정책의 하나로서 도서 및 자료 선택정책을 책정하는 일	도서 및 기타 도서관자료를 선택 주문하는 일
모든 위원회의 회의에 출석하며 도서관에 정확한 문서가 축적되는지 확인하는 일	도서관장의 급여 또는 신분보장이 의제인 경우를 제외하고 모든 위원회 회의에 출석하는 일. 위원회의 서기직을 맡기도 한다
지역, 주 및 전국 차원의 도서관운영 위원회의와 워크샵에 출석하고 적절한 전문단체에 가입하는 일	주 및 전국 차원의 전문단체에 가입하고 전문회의와 워크샵에 출석하는 일
주립도서관의 서비스와 자문을 활용하는 일	주립도서관의 업무에 대해서 알고 있는 일
지방자치단체당국과 일반주민들에게 정기적으로 보고하는 일	도서관운영위원회, 지방자치단체당국, 일반주민들에게 정기적으로 보고하는 일

3) 주민참여제도로서의 평가

미국의 지방정부는 지역사회문제를 결정하고 실행하는데 있어서 주민참여와 민간 자원봉사집단에 크게 의존한다. 연방, 주 및 지방정부의 활동이 적절히 기능하기 위해서는 선출되거나 임명된 공무원 뿐만 아니라 주민들의 직접적인 참여가 요구된다. 미국에서의 이러한 통치과정은 별로 효율적이지 아닐지도 모르지만 미국인들이 매우 소중하게 여기는 가치인 민주적 토론과 주민참여를 장려하는 제도로 여전히

남아있다.²⁵⁾ 이러한 평가는 전형적인 지방공공서비스인 공공도서관의 운영에도 그대로 적용될 것이다.

그러나 공공도서관 운영에 대한 주민참여가 현실적으로 언제나 원활히 이루어지는 것은 아니다. Shavit는 공공도서관 운영에 대한 주민참여가 질적으로나 양적으로 모두 낮은 수준이라고 평가했다. 대부분의 지방에서 주민들은 공공도서관의 의사결정에 거의 영향을 미치지 못하고 있으며 비록 영향력을 발휘할 수 있다 하더라도 극히 제한적이라는 것이다.²⁶⁾ Robbins는 시민집단의 지혜를 이용할 의향이 있다고 공언하는 도서관에서조차 그러한 의향이 현실화되는 것은 불확실하다고 말한다.²⁷⁾

그 원인의 일부는 공공도서관 운영에 대한 지역사회주민들의 낮은 관심 탓으로 돌려지지도 한다. 그러나 그런 현상이 생기는 것은 “평균적 수준의 양질의 서비스가 지역 내에서 제공되는 한 보통의 시민들은 정부기관과 그 기능에 대한 지역사회의 통제에 거의 관심이 없다”²⁸⁾는 말로 설명될 수 있을 것이다. 두번째 이유는 공공도서관의 사서들이 그들 자신의 전문적 특권이라고 생각하는 것을 지역사회주민들과 나누려고 하지 않는데 있다. 조사에 의하면 50% 이상의 사서들이 주민참여에 대해 강한 부정적 태도를 가지고 있으며 70% 이상이 긍정적 태도를 갖고 있지 않다고 한다.²⁹⁾ 세번째 원인은 공공도서관운영위원회에서 찾을 수 있다. 주민들로 구성된 운영위원회가 공공도서관 운영을 통괄하는 것이 표면적으로는 공공도서관 운영에 대한 주민참여를 보장하는데 효율적인 수단으로 보인다. 그러나 운영위원회가 “더이상 공공도서관에 대한 지역사회의 대변인이 아니고 오히려 지역사회에 대

25) Richard C. Schroeder, *An Outline of American Government*, rev. and updated by Nathan Click, Washington, United States Information Agency, 1990, p.99.

26) David Shavit, *op. cit.*, p.62.

27) James Robbins, *Citizen Participation and Public Library Policy*, Metuchen, Scarecrow Press, 1975, pp.133-134.

28) Joseph F. Zimmerman, "Neighborhoods and Citizen Involvement," *Public Administration Review*, Vol.32(May-June 1972), p.210.

29) James Robbins, *op. cit.* pp.58-59.

한 도서관장의 대변인”³⁰⁾이며 “실제로 권한은 행정가들이 행사하고 위원회는 민중이 통치한다는 모양새를 갖추어 주는 합법화기관”³¹⁾에 불과하다면 문제가 될 것이다.

그럼에도 불구하고 지역사회주민을 대표하는 공공도서관운영위원회는 정책을 결정하고 도서관장과 전문직 사서들은 그 정책을 실행한다는 명제는 여전히 유효하며 위원회는 지방정부와 공공도서관당국과 지역사회주민과의 접점에서 서서 상호간에 유용한 커뮤니케이션통로의 역할을 하고 있다.

2. 일본의 도서관협의회

1) 제도성립의 배경

일본의 도서관법 제3조에서는 공공도서관이 행하는 서비스활동이 ‘지역의 사정 및 일반공중의 희망’에 따라 이루어져야 한다고 규정하고 있다. 그리고 그것을 구체적으로 보장하며 공공도서관 운영에 대한 주민참여를 제도화함으로써 공공도서관의 공공성, 민주성을 나타내기 위해서 도서관협의회의 설치에 관한 조항을 두고 있다.³²⁾

도서관협의회의제도가 성립되는데는 다음 세가지 측면이 영향을 끼친 것으로 보인

30) David Shavit, *op. cit.*, p.52.

31) Norman D. Kerr, “The School Board as an Agency of Legitimation,” *Sociology of Education*, Vol.38 (Autumn 1964), pp.34-59. : *Ibid.*, p.49에서 재인용.

32) 제14조 ①공립도서관에 도서관협의회를 둘 수 있다. ②도서관협의회는 도서관의 운영에 관해 관장의 자문에 응하며 도서관이 행하는 도서관봉사에 관하여 관장에 대해 의견을 진술하는 기관의 역할을 한다. 제15조 도서관협의회 위원은 다음 각 호에 열거된 자 가운데 교육위원회가 임명한다. 1. 당해 도서관을 설치하는 지방공공단체의 구역 내에 설치된 학교가 추천한 당해 학교의 대표자 2. 당해 도서관을 설치하는 지방공공단체의 구역 내에 사무소를 가진 사회교육단체(사회교육법 제10조에서 규정하는 사회교육관계단체를 말함)가 선거 기타 방법에 의해 추천한 당해 단체의 대표자 3. 사회교육위원 4. 공민권운영심의회 위원의 위원 5. 학식경험이 있는 자. 제16조 ①도서관협의회 설치. 위원의 정수, 임기, 기타 필요한 사항에 관해서는 당해 도서관을 설치하는 지방공공단체의 조례에서 정해야 한다. ②사회교육법 제15조 제3항 및 제4항의 규정은 도서관협의회 위원에 대해서 준용한다.

다.³³⁾ 첫째는 지방자치제의 확립이다. 지방자치사무인 공공도서관의 설치와 운영은 지방자치의 원리에 따라 주민의 의사를 받아들이고 주민참여를 중시해서 이루어져야 하기 때문이다. 둘째는 교육의 정치적 중립성과 주민참여를 이룩하기 위해 교육위원회 위원을 선출하게 된 점이다. 도서관법에서 도서관협의회를 제도화시킨 것도 그 흐름을 받아들인 것이다. 학교교육에 비해 학습자의 자주성에 더 많이 의존하는 사회교육을 담당하는 공공도서관 운영에 대한 주민참여는 불가결한 요건으로 간주되기 때문이다. 세째는 도서관법 제정 과정에서의 미국도서관사상의 영향이다. 처음에는 미국의 공공도서관운영위원회와 마찬가지로 관장의 임면과 예산의 결정 등 중요 사항의 의결권을 가지는 위원들을 선거에 의해 선출하는 제도가 검토되었지만 여러 과정을 거치면서 결국은 주민자치와 주민참여의 원리가 크게 후퇴한 가운데 현행법에서 볼 수 있는 '관장의 자문기관'으로서의 도서관협의회가 성립되었다.

한편 1992년에 마련된 '공립도서관의 설치 및 운영에 관한 기준'³⁴⁾에서는 도서관협의회와 관련하여 "지역의 상황을 파악하고 이용자의 소리를 충분히 반영하는 도서관운영이 이루어지도록 도서관협의회 설치에 노력한다"는 조항을 두고 있다.

2) 구성 및 운영실태

도서관협의회 설치와 활동에 관한 전국적인 상황은 일본도서관협회가 1984년 4월 1일 현재로 실시한 조사에 의해 처음으로 밝혀진 바 있다.³⁵⁾ 그것에 의하면 설문에 응답한 1013개 자치단체의 1282개 공공도서관 가운데 협의회를 설치하고 있는 것은 664개 단체(65.5%) 681개 관(53.1%)이다. 활동 내용은 자치단체에 따라 상당히 차이가 있는 것으로 보인다. 대부분은 사업계획과 예산의 설명, 사업 보고를 받는 정도이지만 한편에서는 장래계획, 신관건설, 도서관망의 확립, 개관시

33) 鹽見 昇, 『圖書館協議會』, 『圖書館法を讀む』, 森 耕一 編, 東京, 日本圖書館協會, 1990, pp.142-144.

34) 公立圖書館の設置及び運営に關する基準, 生涯學習審議會 社會教育分科審議會 施設部會 圖書館專門委員會 報告, 平成4年 5月 21日.

35) 日本圖書館協會, 『圖書館協議會の設置と活動』: 調査報告書, 東京, 同 協會, 1985.

간 확대, 장서구성 등을 광범위하게 논의하는 사례도 있었다.

한편 근래에는 도쿄도 나가노구의 경우처럼 도서관운영협의회의 구성원을 공모해서 논문심사 등을 거쳐 선발하거나³⁶⁾ 도서관전문가, 어린이문고나 도서관 설치운동 관계자, 도서관에 관심이 있는 지방의회 의원 등을 도서관협의회의 구성원으로 임명하여 활성화를 도모하기도 한다.

3) 주민참여제도로서의 평가

일본에서는 공공도서관 운영에 지역사회 주민들의 의지를 반영시킨다는 취지로 도서관협의회에 관한 규정이 도서관법에 삽입되었음에도 불구하고 그동안 충분한 성과를 거두고 있는 사례는 적었다.

도서관협의회가 공공도서관 운영에 대한 주민참여를 도모하는 제도로서 가지는 한계는 그것이 도서관장에 대한 자문기관이기 때문에 생긴다. 이와 관련해서 清水達郎은 도서관협의회를 주민대표가 도서관장을 창구로 해서 지방자치단체의 도서관 정책에 민의를 반영시키는 통로의 역할을 하는 자문기관 겸 제언기관으로서의 기능을 더욱 높여야 한다³⁷⁾고 지적하였다. 그의 생각이 구체화 된 것이 앞에서 언급한 도쿄도 나가노구의 사례이다.³⁸⁾ 나가노구는 1987년에 도서관법에 구애받지 않고 이용자의 의견을 폭넓게 도서관운영에 반영할 수 있는 주민참여제도인 나가노구 도서관운영협의회를 교육위원회 직속으로 설치하였다. 이 운영협의회는 위원 구성 면에서 이용자대표를 참여시키는 것은 물론 숫자상으로도 최대 다수를 점하며, 그 위상 면에서 도서관장의 자문기관이 아니라 교육행정 전반을 통괄하는 교육위원회 직속의 부속기관으로서의 성격을 갖고 있기 때문에 주민참여를 강화시킬 수 있었다. 또 직원을 참가시킴으로써 도서관 이용자와 직원의 적극적 협력을 모색하였다.

36) 荒畑正子, “中野區圖書館運営協議會：誕生までの經過とその背景,” 圖書館雜誌, Vol. 82, No. 4 (1988), pp. 200-202.

37) 清水達郎, “圖書館協議會の機能,” 東京新聞, 1984. 3. 27. ; 鹽見昇, “圖書館協議會：圖書館運営への住民的參加,” 圖書館雜誌, Vol. 84, No. 3 (1990. 3), p. 150에서 재인용.

38) 荒畑正子, 앞글, pp. 200-202.

일본에서는 특히 1980년대 이후 각종 시민운동단체와 문고관계자를 중심으로 한 도서관만들기운동이 활발해지면서 도서관협의회의 의의가 재평가되어³⁹⁾ 도서관법에 의한 도서관협의회의 설치와 그것에의 실질적 참가를 지향하는 경향이 강하다.

IV. 한국의 공공도서관 운영에 대한 주민참여제도

1. 공공도서관운영위원회의 성립배경

한국에서 근대적 공공도서관의 설립은 20세기 초에 교육을 통해 민중을 계몽함으로써 스러져가는 국운을 되살리려는 애국계몽운동의 성격을 띠고 지역유지들에 의해 주도되었다. 1906년 2월 초에 이범구, 이근상, 박용화, 민형식, 민경식, 윤치호, 이봉래 등 경성(지금의 서울)지역 유지들이 모여 도서관 설립을 발기하면서 추진되기 시작한 대한도서관(大韓圖書館)은 각계 인사들의 적극적 지원을 받아 그해 3월 25일 도서관장에 민영기, 평의원장에 이재극, 서적위원장에 이극용 등 25명의 평의원을 선출하고 평의회를 구성하였다. 기록상으로는 이것이 우리나라 공공도서관위원회제도의 효시이다. 그러나 평의회의 기능과 조직 그리고 회의의 소집여부 등에 관한 실재적 증거는 확실히 않다.⁴⁰⁾

기록에 의하면 1922년에 개관한 경성부립도서관(京城府立圖書館)의 도서관장 木村靜雄이 “도서관경영을 부(府) 또는 도서관 당국에 일임해 버릴 수 없고 부민(府民) 된 사람도 또한 자진해서 이를 원조하고 협력”⁴¹⁾해야 한다고 하고 “도서관의 경영방면에도 또한 시민의 충고를 받아들이고 점차 개선해 나감은 물론 특히

39) 鹽見 昇, 앞글, p. 150.

40) 유형승, “우리나라 공공도서관행정위원회에 관한 연구,” 박사학위논문, 연세대학교 대학원, 1993, p. 63.

41) 서울特別市立南山圖書館 編, 南山圖書館六十年史, 서울, 同 圖書館, 1982, p. 13.

학교 교직원에 대하여는 오히려 협력이라는 태도에서 그 희망과 요구를 기탄없이 제시해서 이동시설을 완성시키며… 도서의 선택과 교화상의 사업에 대해서도… 의견을 보내줄 것”⁴²⁾을 요구하여 공공도서관 운영에 대한 주민참여를 권장하였다. 또 이 도서관에 관한 1922년 7월 7일자 동아일보 기사에 의하면 오공선, 유전 등 한국인과 일본인 등 외부인사 5-6명으로 구성된 평의회가 존재했다. 그러나 그 성격에 대해서는 자세히 알 수 없다. 한편 이 도서관에서 1933년에 이용자간담회를 열어 이용자들의 의견을 수렴하고 도서관의 입장을 설명하여 좋은 결과를 얻었다는 기록도 있다.⁴³⁾

그러나 대한민국 정부 수립 이후 처음으로 제정된 도서관법(법률 제1424호, 1963년 10월 28일 제정)에는 공공도서관 운영에 대한 주민참여를 보장하는 제도적 장치에 관한 규정이 없었다. 다만 일부 공공도서관들은 필요에 따라 위원회를 설치하고 외부인사들을 참여시키기도 하였다. 한국교육개발원의 보고서⁴⁴⁾에 의하면 1986년 현재 도서관운영위원회나 도서선정위원회 등 각종 상설 또는 비상설 자문기구를 설치 운영하고 있는 공공도서관은 조사대상 107개관 중 41.1%인 44개관이며 도서관운영위원회의 활동내용은 ①도서관운영에 대한 세미나와 회의의 주제 ②도서관운영 및 관리에 대한 지문 ③도서관 설립 주도와 여건 조성 ④소장자료의 관리변동에 대한 심의 ⑤예산집행 및 운영 전반에 대한 감사 ⑥도서관의 전반적 기능활성화 등이었다.

한국에서 공공도서관의 운영위원회 설치가 법적으로 처음 명문화된 것은 1987년에 개정된 도서관법(법률 제3972호, 1987년 11월 28일 개정)에 의해서이다. 그 입법 취지는 “공공도서관 설치지역마다 자문기구로서 도서관운영위원회를 설치 운영함으로써 공공도서관사업을 지역문화사업의 일환으로 확산 발전시켜 나가고자

42) 위책, p. 17.

43) 위책, p. 112.

44) 韓國教育開發院, 圖書館體制確立 및 運營活性化 方案研究, 서울, 同院, 1987, p. 71.

함”⁴⁵⁾이었다.

이 법의 해당 규정은 그대로 현행 도서관 및 독서진흥법(법률 제4746호, 1994년 3월 24일 제정) 제24조 제2항과 제3항⁴⁶⁾, 그리고 동법 시행령 제24조부터 제26조⁴⁷⁾로 이어졌다. 그런데 현행법에서 주목되는 것은 제10조 제2항⁴⁸⁾ 및 동법 시행령 제15조⁴⁹⁾에 규정된 지방 도서관 및 독서진흥위원회이다. 이것은 기왕에 설립되어 있던 국가적 차원의 정책심의기구인 도서관 및 독서진흥위원회에 대응되는 지방 차원의 도서관 및 독서정책 심의기구로서 지방자치제 실시에 따라 신설된 것으로 생각된다. 이로써 한국의 공공도서관들은 지방자치단체의 정책결정에 대해서

45) “도서관법 개정방안 조항별 설명자료,” 圖書會報, Vol.28, No.4(1987, 7-8), p.27.

46) 제24조(국, 공립공공도서관의 관장 및 운영위원회) ②국가 또는 지방자치단체는 공공도서관의 효율적인 운영과 각종 문화시설과의 긴밀한 협조를 위하여 당해 도서관에 도서관운영위원회를 둔다. ③도서관운영위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

47) 제25조(도서관운영위원회의 구성) ①법 제24조 제2항의 규정에 의한 도서관운영위원회(이하 “운영위원회”라 한다)는 위원장 1인을 포함한 위원 10인 이상 15인 이하로 구성한다. ②위원장은 위원 중에서 호선한다. ③위원은 당해 도서관의 장과 당해 도서관의 봉사대상구역 안의 문화계, 교육계 전문인사 및 이용자 중에서 당해 도서관의 장이 위촉하는 자로 한다.

제26조(운영위원회의 직무) 운영위원회는 다음 각호의 사항을 심의한다. 1. 도서관운영 및 발전을 위한 기본방침에 관한 사항 2. 도서관운영의 개선에 관한 사항 3. 도서관자료의 구성방침에 관한 사항 4. 독서운동계획 수립에 관한 사항 5. 지역문화사업 및 평생교육의 지원에 관한 사항 6. 다른 도서관, 문고 및 각종 문화시설과의 업무협력에 관한 사항 7. 기타 도서관 후원에 관한 사항

제27조(운영위원회의 회의 등) 제13조의 규정은 운영위원회의 회의에 관하여 이를 준용한다.

48) 제10조(도서관 및 독서진흥위원회) ②지역사회에서의 도서관의 균형있는 발전과 독서진흥에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 지방자치단체에 지방 도서관 및 독서진흥위원회(이하 “지방위원회”라 한다)를 둔다.

49) 제15조(지방 도서관 및 독서진흥위원회의 구성 등) ①법 제10조 제2항 규정에 의하여 지방자치단체에 두는 지방 도서관 및 독서진흥위원회(이하 “지방위원회”라 한다)는 위원장과 부위원장 각 1인을 포함한 위원 10인 이상 20인 이하로 구성한다. ②위원장은 지방자치단체의 장이 되고 부위원장은 특별시, 광역시 및 도의 경우에는 법 제43조 제1항의 규정에 의한 해당 지역대표관의 장이, 시, 군 및 자치구의 경우에는 법 제43조 제2항의 규정에 의한 해당 지방대표관의 장(지방대표관이 없는 경우에는 위원장이 지명한 위원)이 되고 위원은 다음 각호의 자로 한다. 1. 지방자치단체소속 공무원 중에서 당해 지방자치단체의 장이 지명하는 도서관 및 문고와 관련있는 업무를 담당하는 공무원 2. 당해 지역의 교육, 문화계 인사, 기타 도서관, 문고 및 독서업무에 관한 학식과 덕망이 있는 사람 중에서 당해 지방자치단체의 장이 위촉하는 자. ③제2항 제2호의 규정에 의하여 위촉한 위원의 임기는 2년으로 한다. ④지방위원회는 다음 각호의 사항을 심의한다. 1. 지역의 도서관 및 문고의 발전과 독서진흥을 위한 시책 및 계획수립에 관한 사항 2. 기타 도서관 및 문고의 발전과 독서진흥에 관하여 지방자치단체의 장이 회의에 부치는 사항. ⑤법 및 이 영이 규정한 사항 외에 기타 지방위원회의 구성 및 운영에 관한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.

는 지방 도서관 및 독서진흥위원회를 통해서, 그리고 단위 도서관의 정책결정에 대해서는 도서관운영위원회를 통해서 주민참여를 허용하는 법적 장치를 갖추고 있다. 그러나 양자 모두 자문기관 내지 심의기관이고 의결기관이 아니기 때문에 지방 자치단체의 주민들이 정책결정에 대해 실질적 권한을 행사하는 데에는 한계가 있는 것으로 보인다.

2. 공공도서관운영위원회의 운영실태

1) 설치현황

도서관운영위원회의 설치가 법적으로 규정되어 있음에도 불구하고 실제로 위원회를 설치 운영하는 도서관은 비교적 적은 것으로 나타나고 있다. <표 2>에서 보는 바와 같이 조사분석대상이 된 103개 공립공공도서관 가운데 19개관(18.45%)은 도서관운영위원회와 자료선정위원회를 모두 설치 운영하고 7개관(6.8%)은 도서관운영위원회만을, 37개관(38.83%)은 자료선정위원회만을 설치 운영하고 있다. 어느 위원회도 설치 운영하지 않는 도서관은 40개관(38.83%)이다. 조직규정에는 설치되어 있으나 현재 구성되어 있지 않은 위원회는 설치 운영하지 않는 것으로 보았다. 결국 도서관 및 독서진흥법에 규정된 도서관운영위원회를 설치 운영하는 도서관은 26개관으로 전체의 25.24%에 불과한 것으로 드러났다. 이러한 결과는 유형

<표 2> 위원회 설치 운영 현황

위 원 회 의 종 류	도서관수	비율 (%)
도서관운영위원회와 자료선정위원회	19	18.45
도서관운영위원회	7	6.80
자료선정위원회	37	35.92
없음	40	38.83

승이 1992년에 실시한 설문조사에서 조사대상 253개관 가운데 81개관이 도서관행정위원회를 두고 있다고 밝혀 30.7%의 설치율을 보였던 것과 유사하다.⁵⁰⁾

도서관운영위원회의 기능을 묻는 개방형 질문에 대한 응답을 빈도순으로 분석하면 도서관발전에 관한 기본방침(11개관), 도서관운영의 개선방안(10개관), 도서관후원(7개관), 도서관 홍보(5개관), 독서운동 계획 수립, 장서구성방침, 구입도서 선정 또는 심의(각각 4개관), 지역문화사업 및 평생교육 지원(2개관), 독서교실지도, 도서관이용자의 생활지도, 타 도서관 및 문화시설과의 협력(각각 1개관)의 순이다. 주로 도서관 운영 전반에 걸친 기본정책 문제를 다루는 것을 알 수 있다.

2) 주민참여현황

도서관운영위원회에 대한 주민참여 실태는 <표 3>에서 파악할 수 있다. 위원회를 설치 운영하는 26개관의 절대다수인 24개관(92.31%)에서 지역사회인사나 이용자 대표 등이 위원으로 참여하고 있다. 그것은 그들의 도서관운영위원회에 대한 참여가 도서관 및 독서진흥법 시행령에 의해 법적인 보장을 받고 있기 때문이다. 그런데 주목해야 할 것은 도서관운영위원회의 성격이 전부 의결권한이 없는 자문기관이라는 점이다. 이런 사실은 공공도서관행정위원회의 92.5%가 아무런 의결권이 없는 심의나 자문기능만 갖고 있다는 유형승의 조사 결과와 유사하다.⁵¹⁾

<표 3> 도서관운영위원회의 주민참여 현황

관 수 (%)	주 민 참 여		주 민 불 참 여	
	자 문	의 결	자 문	의 결
관 수 (%)	24 (92.31)		2 (17.69)	
성 격	자 문	의 결	자 문	의 결
관 수 (%)	24 (100)	0 (0)	2 (100)	0 (0)

50) 유형승, 앞책, p. 72.

51) 유형승, 앞책, p. 73.

도서관운영위원회의 위원수는 최저 6명에서 최고 17명까지 다양한 것으로 조사되었는데 중앙값은 11명이다. 지역사회인사나 이용자대표 등 관외인사 위원수의 분포는 최저 3명에서 최고 16명이며 중앙값은 10명이다. 위원 가운데 관외인사가 참여하는 비율을 보면 1개관을 제외하고 전부 70% 이상을 점하고 있을 뿐 아니라 도서관장 외에는 모두 관외인사로 구성된 도서관이 13개관 (54.17%)이다. 위원회 위원의 구성을 보면 24개관 전부 도서관장이 포함되어 있으며 9개관(37.5%)에서는 사서직 직원이, 1개관(4.17%)에서는 행정직 직원이 위원회에 참석하고 있다. 관외인사의 구성을 분석하면 교육계인사를 참여시키는 도서관이 21개관(87.5%)으로 가장 많고 그 뒤를 문화계인사와 이용자 대표(각각 14개관), 관계 인사(12개관), 지방의회의원(7개관), 재계인사(3개관)의 순서로 잇고 있다. 그밖에도 서점상 대표, 의료보험조합장, 문화학교 강사 등을 참여시키는 공공도서관도 있는 것으로 나타났다. 특히 교육계인사는 응답하지 않은 3개관을 제외하고 모든 공공도서관에서 예외 없이 도서관운영위원회의 위원으로 위촉하고 있다.

도서관운영위원회 위원 중 관내인사는 대부분 규정에 의한 당연직이다. 관외인사는 현행 도서관 및 독서진흥법 시행령에 규정된대로 도서관장이 위촉하는 경우가 18개관(75%)으로 단연 많다. 3개관(12.5%)에서는 시장 혹은 교육장 등 소속청이 임명하는 형태로 형식적으로나마 격을 높이고 있으며 2개관(8.33%)에서는 사서회의(또는 직원회의)의 추천으로 도서관장이 임명한다고 응답했다.

위원의 임기는 2년인 경우가 15개관(62.5%)으로 가장 많고 1년으로 정한 곳이 5개관(20.83%)이다. 91.67%에 해당하는 22개관은 연임을 허용하고 있다.

3) 주민참여제도로서의 평가

공공도서관이 정책결정과 관련하여 도서관운영위원회를 얼마나 적극적으로 활용하는가를 알기 위한 하나의 척도로 삼기 위해 위원회의 개최빈도를 조사하였다. 월1회 이상 개최하는 도서관은 없었으며 분기별로 년4회 개최한다고 응답한 도서관

이 8개관(33.33%), 년2회 개최하는 도서관이 9개관(37.5%)으로 대다수를 차지했다. 5개관(20.83%)은 년1회 개최에 그쳤으며 2개관(8.33%)은 일정한 규정이 없이 필요하면 개최한다고 응답했다. 대체로 개최빈도가 낮은 점을 확인할 수 있다.

현재 도서관운영위원회를 설치 운영하고 있는 도서관당국자들의 위원회 활동에 대한 평가를 분석하면 13개관(54.17%)이 도서관운영에 도움이 된다는 긍정적 평가를 내린 반면 부정적 평가를 내린 경우는 1개관에 불과했다. 그렇지만 도서관운영에 도움도 방해도 되지 않는다는 반응을 보인 도서관이 10개관(41.67%)에 이르는 점은 도서관의 정책결정에 대해 도서관운영위원회가 미치는 영향력의 한계를 나타내 주는 것이라고 생각된다. 한편 현재 도서관운영위원회를 설치 운영하지 않는 공공도서관의 79.2%인 61개관이 위원회의 필요성은 인정하지만 현실적으로 제대로 운영되기 어렵다고 응답했고 11.69%에 해당하는 9개관은 매우 필요하므로 반드시 설치 운영해야 한다고 응답했다. 전혀 필요성을 느끼지 않는다는 응답은 6.49%인 5개관에서 했다.

공공도서관이 도서관운영위원회에 주민을 참여시킴으로써 기대되는 효과가 무엇인지를 질문한 결과 도서관 홍보(37개관), 도서관 봉사활동의 증진(32개관), 예산 확보(21개관)의 순서로 응답했다. 도서관 홍보효과에 대한 기대가 가장 크다는 것은 “홍보기능이 자문위원회의 최선의 그리고 가장 유용한 특징”⁵²⁾이라는 Shavit의 주장을 이번 조사 결과가 지지해 준 셈이다.

그러나 이 질문에 대해 13개관이 도움이 되지 않는다고 응답함으로써 비전문가인 주민들이 정책결정에 적극적으로 참여하는 것은 비능률적이며 사서의 전문성을 침해할 것이라는 생각을 갖고 있음을 드러냈다. 이렇게 판단하는 근거는 도서관운영위원회의 운영을 가로막는 요인으로 규정미비와 예산부족(각각 14개관), 직원부족(13개관) 등 도서관의 내부요인을 들기보다는 지역사회의 비협조(28개관)를 지적

52) David Shavit, *op. cit.*, p.66.

하는 응답자가 많았다는 조사결과 때문이다.

결국 지역사회주민이 참여하는 자문기관으로서의 도서관운영위원회는 도서관당국자들로부터 비교적 긍정적 평가를 받고 있지만 부정적 평가도 상당 부분을 차지하고 있으며, 실제 활동면에서 그리 활발한 기능을 하고 있다고는 볼 수 없다. 이러한 평가는 도서관당국이 위원회의 결정사항을 전부 수용하는 경우는 6.17%에 불과하며 45.6%는 대체로 수용하고 48.1%는 참고로 삼는다는 사실과⁵³⁾ 주민이 참여하는 도서관행정위원회의 바람직한 성격에 대한 질문에 응답자의 34%가 자문기관, 10.3%가 심의기관을 꼽은데 비해 1.6%만이 의결기관이라고 생각한다는 사실⁵⁴⁾을 밝힌 유형승의 조사 결과에 의해서도 뒷받침된다.

V. 한국의 공공도서관운영에 대한 주민참여 활성화 전략

앞에서 살펴본 것처럼 한국에서 지역사회주민들이 공공도서관 운영에 관한 의사결정과정과 관련하여 발휘할 수 있는 실질적 영향력의 정도는 비교적 낮다고 평가할 수밖에 없다. 이런 현상은 다음 몇가지 요인에서 비롯된다고 생각할 수 있다.

우선 가장 표면적인 원인은 도서관운영위원회가 도서관 및 독서진흥법과 동시행령에서 자문기관 내지 심의기관으로 규정되어서 의결기관으로서의 지위를 갖고 있지 못하다는 점이다.

그러나 보다 본질적인 요인은 지방자치제 실시의 유보에 따른 지방행정의 비민주성에서 찾을 수 있다. 주민참여가 활발해지려면 그 나라의 통치 내지 행정상의 권한이 중앙에서 지방으로 적절히 이전되지 않으면 안된다. 왜냐하면 주민들이 자신의 이해와 관계되는 문제를 자기 주변에 가까이 있거나 일상생활과 밀접한 관계

53) 유형승, 앞책, p. 73.

54) 위책, p. 74.

를 맺고 있는 단체 또는 기관이 자주적으로 처리할 때에만 정책결과와 집행과정에 참여하여 정책결정에 영향을 미치고 집행방법을 의논하려 할 것이기 때문이다.⁵⁵⁾ 게다가 집권적이고 관료적인 행정체제는 자연히 공공서비스의 공급 결정이나 실시 과정 그리고 그 영향이나 효과 등에 관한 정보를 공개하지 않고 독점함으로써 주민 참여를 차단하기 쉽다. 그러므로 그동안 한국의 행정이 중앙집권적 속성을 강하게 갖고 있었던 것은 비단 공공도서관 뿐만 아니라 대부분의 공공서비스 공급에서 주민참여가 활발하지 못했던 사실의 원인으로 지적될 수 있다.

세번째 요인은 공공도서관을 운영하는 사서직 및 행정직 공무원들이 갖고 있는 주민참여에 대한 가치부정론적 태도이다. 실태조사에서도 밝혀졌듯이 전문성이 요구되는 의사결정에 문외한인 주민을 참여시키는 것은 의사결정과정을 복잡하고 어렵게 만들고 시간과 비용이 많이 들 뿐만 아니라 일반주민들은 자신의 이해관계에 직접적인 영향이 미치지 않는 한 공공문제에 참여하기를 기피하므로 비능률적이라고 보는 것이다.⁵⁶⁾

주민들의 참여지향적 태도가 주민참여를 보다 확대시킨다고 볼 때 지역사회주민들이 공공도서관서비스공급에의 참여에 대해 무관심하다는 점을 세번째 원인으로 볼 수 있다. 그렇지만 그들이 무관심한 이유 가운데 가장 중요한 것은 아마도 일반적으로 주민들의 생활과 공공도서관서비스가 서로 유리되어 있다는 사실일 것이다. 따라서 이 문제의 해결은 공공도서관과 지역사회 주민들의 상호 노력을 통해서만 이루어질 수 있을 것이다.

이상과 같은 원인분석을 전제로 하여 도서관운영위원회를 통한 주민참여를 위한 활성화 전략 몇가지가 제안될 수 있다.

첫째, 가장 먼저 생각할 수 있는 것은 도서관운영위원회가 법적으로나 현실적으로나 자문기관으로 자리매김되어 있기 때문에 형식화할 가능성을 경계해야 한다는

55) 최창호, *지방자치제도론*, 서울, 삼영사, 1986, p. 623.

56) 横原得, *앞책*, p. 21.

것이다. 그렇게 하는 가장 좋은 방법은 도서관 및 독서진흥법과 동 시행령을 개정하여 현재 위원회가 갖고 있는 자문기능을 의결기능으로 바꾸는 것이라고 생각할지 모른다. 그러나 그것은 우리나라의 행정체제 속에서는 가능하지도 않을 뿐만 아니라 그것이 반드시 위원회의 내실화를 보장해 주는 방법이라고도 보기 어렵다. 앞에서도 살펴본 바와 같이 의결기관이자 공공도서관의 행정기관으로서 확고한 전통을 가지고 있는 미국의 공공도서관운영위원회제도조차도 사회적, 경제적, 행정적 환경의 변화와 함께 그 역할에 대한 의문이 제기되기도 한다는 사실이 이런 생각의 근거가 된다.

둘째, 공공도서관운영위원회를 통한 주민참여를 활성화하기 위해서는 도서관장으로 대표되는 전문직 사서들이 주민참여에 대해 적극적인 자세를 가져야 한다. Shavit에 의하면 도서관장들은 세가지 중요한 문지기 기능을 행사함으로써 자문기관을 지배한다. 도서관장들은 정보를 독점하며, 운영위원회에 내놓을 안건을 통제하며, 대안의 제안을 조정할 수 있다.⁵⁷⁾ 그러므로 공공도서관운영위원회가 공공도서관과 도서관 이용자인 지역사회주민, 그리고 지방행정당국과의 사이에서 제 기능을 하는가 아니면 형식적이고 장식적인 존재로 그치는가는 도서관장이 위원회로부터 무엇을 기대하는가에 많이 달려 있다.

바람직한 도서관운영위원회와 도서관장의 관계는 Sager에 의해 잘 표현되었다. 그는 도서관이 그 목표를 성공적으로 달성하려면 강력한 운영위원회와 강력한 도서관장 사이에 창의적 갈등이 있어야 한다고 했다. 진정으로 강력한 도서관운영위원회는 각 위원들이 지역사회의 요구를 설명할 수 있고, 정책과 계획, 프로그램이 적합성을 유지하도록 검토 수정할 수 있어야 하며, 도서관장으로 하여금 필수적 정보를 수집하도록 하며, 대안을 탐구하여 최선의 권고안을 마련하도록 요구해야 한다. 또 강력한 도서관장이란 도서관이 당면한 문제의 해결책을 제시하는데 주도

57) David Shavit, *op. cit.*, pp.65.

적이며, 지역사회의 변화하는 요구에 맞추어 창의적으로 새로운 서비스와 프로그램을 제안할 수 있으며, 운영위원회의 문제 제기를 환영하는 사람이다.⁵⁸⁾

세째, 공공도서관운영위원회의 위원 구성이 합리적이어야 한다. 이론적으로 도서관운영위원회는 지역사회를 대표한다. 그렇지만 그들은 연령이나 교육수준이나 경제적인 면에서 지역사회 평균보다 높으며 전문직 종사자가 많다. 앞에서 본 실태조사 분석에 의하면 한국의 공공도서관운영위원회의 구성에서는 교육계 인사에 편중하는 현상이 두드러진다. 그것은 공공도서관의 주요한 이용자가 학생이라는 사실과 공공도서관의 직원들이 '교육'을 가장 중요한 공공도서관의 목적으로 인식하는 사실⁵⁹⁾에 기인할 것이다. 그러나 정보화시대를 살아가는 지역사회주민들의 공공도서관에 대한 요구가 점점 다양해진다는 점, 본격적인 지방자치체가 실시됨에 따라 공공도서관이 지역사회의 정치과정에서 영향력을 높일 필요가 절실하다는 점을 고려할 때 좀 더 다양한 위원구성이 요구된다.

위원구성에서 무엇보다 중요한 것은 공공도서관운영위원회에 참여하는 것을 단순한 명예나 권위의 상징으로 여기는 사람들을 배제하고 스스로 공공도서관의 이용자이며 도서관문제에 진지한 관심을 가진 사람들을 참여시켜야 한다는 점이다. 그런 의미에서 공모를 통해 지원자의 신청을 받아 일정한 심사를 거쳐 위원을 선정하는 일본 도쿄도 나가노구 공공도서관의 사례는 바람직하다고 생각된다.

다음에 열거한 것은 미국에서 출판된 도서관위원편람에 수록된 도서관위원의 자격요건이다. ①도서관, 지역사회 및 도서관과 지역사회와의 관계에 대해서 관심을 갖고 있을 것 ②도서관위원으로서의 의무를 이행하기 위하여 시간과 노력을 아끼지 않고 투자할 것 ③정보센터로서 또 지역문화, 오락 및 평생교육의 중심기관으로서의 도서관의 중요성을 인식하고 있을 것 ④당해 지역사회의 사회적, 경제적 상황을

58) Donald J. Sager, *op. cit.*, pp.52.

59) 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," 박사학위 논문, 성균관대학교, 1991, p.74.

잘 알고 지역사회 내에 있는 여러 단체의 활동에 대해 잘 알고 있을 것 ⑤도서관위원회의 다른 구성원이나 도서관장 및 도서관직원, 그리고 당해 도서관이 봉사대상으로 하는 지역주민 등 다른 사람들과 함께 충분히 일할 수 있을 것 ⑥관용정신을 가지고 지적 호기심이 넘치며 타인의 의견을 존중할 것 ⑦당해 도서관의 원활한 업무운영과 모든 이용자에 대한 공평한 봉사를 실현하기 위한 방침을 확립하는 적극적인 자세를 갖고 그런 능력을 갖추고 있을 것 ⑧새로운 가치를 산출하도록 계획하고 효율적으로 계획을 실행하며, 입력과 편견, 지역이기주의에 굴하지 않는 용기가 있을 것 ⑨내부적 개선과 외부의 확대를 포함한 도서관 발전을 통찰하는 능력을 갖추고 있을 것 ⑩도서관의 발전에 헌신적 노력을 기울일 것.⁶⁰⁾

VI. 결 론

한국은 오랫동안 권위주의적인 통치구조 하에서 능률을 행정의 최우선적 가치로 여기는데 익숙해졌고 정책결정과정에 대한 주민참여는 비능률적인 것으로 간주하여 억제되었다. 따라서 지방자치는 유보되고 행정의 중앙집권화가 강화되어 왔다. 이러한 행정문화 속에서 지역사회주민에 대한 교육, 정보, 문화서비스기관인 공공도서관조차 지역주민과의 활발한 의사소통에 소홀한 경향이 있었다.

그러나 이제 본격적으로 시작된 지방화시대는 한국의 공공도서관 운영자들에게 공공도서관 운영에서의 관료제적 역기능을 해소할 것을 요구한다. '풀뿌리 민주주의'로 대변되는 지방자치제는 지방적 행정사무를 지방자치단체에 맡겨 지방주민 자신의 뜻에 따라 처리하게 하는 것이다. 한국의 공공도서관들이 지방자치시대를 맞아 지역사회정보센터로서 발전하기 위해서는 지금까지 중앙정부의 획일적 정책에

60) Virginia G. Young, "Qualifications and Appointment of Trustees," *The Library Trustee: a Practical Guidebook*, 4th ed., New York, Bowker, 1988, pp.31-33.

의존하던 것에서 벗어나 지역사회 주민들의 정보요구에 대한 대응성을 확보할 수 있는 정책을 개발해야 한다. 이러한 변화에 따른 준비 가운데 하나가 공공도서관 운영에 대한 주민참여를 활성화시키는 것이다. 도서관운영위원회는 도서관의 운영에 주민이 참여할 수 있는 장으로 법률에 보장된 제도이므로 그 제도를 활용하고 활성화시키는 것은 도서관의 발전을 도모하는 중요한 하나의 수단인 된다.⁶¹⁾ 지역 사회 주민은 공공도서관의 봉사대상일 뿐 아니라 공공도서관을 존재하게 하는 권력의 원천이기 때문이다.

공공도서관서비스 공급에의 주민참여를 통해 얻을 수 있는 이익에는 다음과 같은 것이 포함된다. 첫째, 지역사회주민이 자신들의 요구와 관심을 직접 표현하고 그것을 도서관정책에 반영시키는 채널을 제공한다. 둘째, 도서관의 정책과 관행에 대해 이용자와 비이용자를 불문한 지역사회의 반응을 알아 보는 효과적인 환류장치를 제공한다. 셋째, 주민들을 도서관에 유인하여 비이용자를 이용자로 전환시키는 수단이 된다. 넷째, 지역사회주민 가운데 공공도서관문제에 적극적으로 참여하는 지도자들을 찾아낼 수 있다. 다섯째, 예산요구 등 지방자치단체와의 관계에서 도움을 요청할 수 있는 도서관후원자들을 확보할 수 있다. 여섯째, 적절한 도서관자료를 구성함으로써 부당한 검열에 반대하는 현명한 주민조직을 제공한다.⁶²⁾

공공도서관서비스 공급에의 주민참여가 장려되어야 한다는 데는 의문의 여지가 없다. 그러나 그것이 성공하려면 주민참여에 대한 주민들의 강력한 요구가 있거나 또는 그러한 주민운동을 자극하고 자발적 참여를 보장해 주는 공공도서관당국의 상당한 준비작업이 이루어져야 한다. 주민참여는 행정적 조치에 의해서만은 결코 달성되지 않을 것이다. 그것은 지역사회의 발전과정을 통해서만 달성될 것이다. 문제가 되는 것은 그런 과정을 이해하거나 그 과정을 효율적으로 이용할 기술과

61) 森 耕一, 公立圖書館原論, 東京, 全國學校圖書館協議會, 1983, p. 182.

62) John Marshall, "Beyond Professionalism: the Library in the Community," *Citizen Participation in Library Decision-Making: the Toronto Experience*, Metuchen, School of Library Service, Dalhousie University in association with the Scarecrow Press, 1984, p. 279.

경험을 가진 공공도서관운영자들이 많지 않다는 점이다.⁶³⁾

현재 한국의 공공도서관들은 도서관 및 독서진흥법의 규정에 의해 지방자치단체 차원에서는 지방 도서관 및 독서진흥위원회, 단위 도서관 차원에서는 도서관운영위원회를 통해 주민참여를 실현할 수 있는 제도가 마련되어 있다. 공공도서관의 발전을 위해서는 기왕에 법적으로 보장된 이러한 제도를 활용하여 한국의 지방행정체제와 정치과정 속에서 공공도서관 운영에 대한 주민참여를 활성화할 수 있는 전략을 마련해야 할 것이다. 그러나 전자는 법제화된지 얼마되지 않아 아직 조직되어 활동하는 사례를 찾기 어렵고 후자 역시 주민참여제도로서 제기능을 다하고 있다고 판단하기 어렵다. 그러므로 우리나라의 지방행정체제와 정치과정에서 가장 효과적인 제도를 발견하기 위해서 각 공공도서관들이 적극적으로 다양한 시도를 하고 그런 경험을 서로 나누는 일이 중요하다.

<참고문헌은 각주로 대신함.>

63) *Ibid.*, pp. 277-278.

Citizen Participation in Korean Public Library Administration : Current Status and Some Strategies for Vitalization

Hye-ran Suh*

The purpose of this study is to analyse the current status and to suggest some strategies for vitalization of the citizen participation in Korean public library administration as a part of exploring ways toward the development of public libraries in the time of localization.

The concepts, types, needs and some problems of the citizen participation in local public administration are examined as a theoretical framework for this study.

Public library board system in America and public library council system in Japan are investigated on their history, legal status, composition, function and are evaluated as a citizen participation system.

Results of the survey on actual conditions of the institutional device for citizen participation in Korean public library administration, library administration committee, are presented. And some strategies for vitalization of the system are suggested.

* Associate professor, Department of Library and Information Science, Pusan Women's University.