

공공도서관 관리운영평가 6년의 성과와 과제*

- 1998년~2003년 문화관광부 관리운영평가 결과분석 -

Outcomes and Problems of the Management Evaluation for Korean Public Libraries During 1998~2003

정 현 태 (Hyun-Tae Joung)**

초 록

본 연구의 목적은 국내 공공도서관 관리운영에 대한 현실적 조건을 파악하고, 정책당국이 실현해야 하는 미래지향적 도서관정책을 위한 합리적 지침을 개발해 내는 것이다. 평가결과에 따르면, 평가점수의 지역차이가 더욱 심화된 것으로 나타났고, 인력부족과 시설노후, 예산부족 등의 고질적인 현안이 6년간 지속된 것으로 분석되었다. 또한 평가결과는 공공도서관 운영전반에 대한 평가를 토대로 새로운 지식기반사회의 공공도서관 정책수립을 위한 정책지표로서 활용되었다.

ABSTRACT

The purposes of this research are to grasp the actual conditions regarding management of Korean public libraries and to develop the rationalized guidelines for future-oriented policy which should be realized by the government authorities. According to the result of evaluation, it is analyzed that the regional differences of evaluation scores has grown worse, and a chronic problems such as staff shortage, old facilities, lack of budget has been continued repeatedly for 6-years. Moreover the result of evaluation was utilized as a guideline of the policy development on public libraries in the knowledge-based society, based in the evaluation for the management of public libraries in general.

키워드: 관리운영평가, 공공도서관평가, 도서관정책, 문화기반시설

Management Evaluation, Public Library Evaluation, Library Policy, Cultural Basic Facilities

* 본 논문은 2004년도 한국비블리아학회 춘계학술발표회에서 발표한 내용을 수정·보완한 것임.

** 한국과학기술정보연구원 지식정보센터 초청연구원(huntj@kisti.re.kr)

논문접수일자 2004년 5월 28일 논문심사일자 2004년 6월 7일 게재확정일자 2004년 6월 19일

1. 서론

21세기 국가경쟁의 추동력은 문화의 창의성에 의존한다고 한다. 공공도서관은 새로운 세기 문화 인프라의 기초시설로서 정보사회에서의 중심적 역할에 대한 기대감으로 중요한 문화기반시설의 하나로 간주되고 있다.

공공도서관에 대한 관리운영평가는 원래 국민의 정부 문화정책의 일환으로 고급문화에서 생활문화로의 전환을 내세우며, 문화적 생산성 증진과 경쟁력 제고의 방편으로, 도서관, 박물관, 미술관, 문예회관, 문화의 집 등 전국 문화시설에 대한 합동평가를 실시한 것이 그 시작이었다.

사실 세계 어느 나라에서도 국가적인 규모에서 공공도서관에 대한 조직적인 평가 작업을 장기간 수행한 전례를 찾을 수 없다는 점에서,¹⁾ 전국 공공도서관에 대한 6년간의 평가연구는 정책입안자와 현장사서 모두에게 있어 소중한 경험이 아닐 수 없다. 관리운영평가연구는 6년의 평가과정을 거치면서 운용방식에서 나름대로 공정성과 객관성을 보완해 오며, 우수한 공공도서관을 개발해 내고 부진한 도서관들에게 발전 좌표를 제시하는 복합적 역할로서 바람직한 공공도서관 모델을 제시하여 왔다는 긍정적 평가를 받고 있다. 또한 평가결과는 국가 도서관정책의 기초 자료로서 현장실태를 정확히 파악하고, 지적되는 문제점을 구체적으로 확인하는 기회가 되며, 장차 도서관발전 정책의 방향

을 설정하는데 있어 바람직한 정책지표를 제시하였다는 점에서 기본적인 의미를 평가받고 있다.

다만, 합리적이고 공정한 평가모델을 정립하기 위하여 지속적인 개선의 노력을 경주하여 왔음에도 불구하고, 기존의 평가방식에 대한 불만과 빈번한 이의제기, 디지털요소에 대한 보완을 요구하는 새로운 주문이 계속되고 있는 점, 평가방식에 대한 근본적인 재검토와 개선방향을 점검하는 실질적인 동기가 되고 있다. 특히 변화하는 정보서비스기술과 새로운 네트워크정보자원에 대한 이용자 요구에 부응하여, 이용편의성과 만족도가 강조되는 새로운 평가기준 및 지표의 개발수요는, 미래 지향적이고 바람직한 공공도서관 디지털정보서비스 모델구축과 관련하여 시급한 당면 과제로 지적되고 있다.

본 추이분석의 목적은, 6년의 평가방법과 평가결과에 대한 경과분석을 통해, 일차적으로는 평가자체의 방법론적 제한점과 지표구성의 합리적인 개선방향을 도출해 내고, 아울러 새로운 세기의 공공도서관활동을 선도하는 미래지향적 정책과제를 개발해 내는데 의미를 두고 있다.

2. 관리운영평가의 실시경과

2.1 평가연구의 방법

관리운영평가의 방법은 단계별로 일차 서면

1) 사실 이 부분은 우리나라처럼 6년에 걸쳐 조직적으로 공공도서관 관리운영평가를 실시하여 포상하는 국가를 찾아 보기 어렵다는 의미이지, 각국은 나름대로 공공도서관 활동을 뒷받침하는 기초적인 통계작업을 수행하고 있다. 우리나라와 같이 공공도서관 활동에 대한 평가를 실시하여 포상하는 제도를 실시하고 있는 사례로는, 독일도서관협회(DBV)와 Bertelsmann 재단, 그리고 주간지 Zeit의 협력으로 1999년부터 독일 전국의 공공도서관과 연구도서관을 대상으로 '올해의 도서관'을 선정하여 발표하는 사업이 유사한 사업으로 비교될 수 있다<<http://www.bix-bibliotheksindex.de>>.

조사와 차후 방문실사평가 그리고 마지막으로 평가위원회 심사과정으로 구성되었다. 첫 번째 서면평가는 전국의 공공도서관을 대상으로 하고, 이 중에서 도서관의 명칭을 포기한 평생학습관, 교육정보관, 각종 회관 등의 유사시설과, 동일 자치단체에 소재하는 본관직영 분관, 특수도서관인 점자도서관을 제외하고, 자발적으로 평가에 참여하는 모든 공사립 공공도서관을 대상으로 우편 접수된 평가 설문지를 집계하였다.

두 번째 방문실사평가는 평가지표구성에 따라 산출된 평점결과를 근거로, 대도시, 중소도시, 군지역 등 지역규모별로 상위 10%의 대상도서관을 선정하고, 평가위원과 공동연구자가 구성된 평가단이 대상도서관을 분담하여 방문관찰과 인터뷰를 통해 서면평가결과를 확인하였다. 평가위원들은 현장 방문 후 정성적 요소를 중심으로 구성된 실사평가보서를 제출하고, 이는 정량적 평가를 우선하는 서면평가의 문제점을 보완하며, 상보적 평가과정을 구성하게 된다. 실사평가는 또한 서면조사의 내용을 확인하는 것뿐만 아니라, 현장사서들의 애로와 고충을 수집하며, 해당도서관의 우수 프로그램 운영사례를 발굴하는 기회로도 활용되었다.

마지막 평가단계에서는 서면평가 및 방문실사평가를 종합하여, 지역규모별로 우수도서관 및 장려상을 선정하고, 가장 우수한 성과를 보인 도서관을 최우수도서관으로 선정하였다. 수상도서관의 선정은 1차로 서면평가결과를 우선하여 선정하되, 현장 실사평가 의견을 적극 반영하여 최종적으로 평가위원회의 사정을 거치는 방식이었다. 특히 장려상의 경우는 순위에 관계없이 일단 방문실사평가 대상에 포함된 도서관을 대상으로, 특별한 사업성과가 있든지,

선도적인 지역 역할이 돋보이는 도서관 등을 선정하여 포상함으로써, 개성적인 도서관활동을 고취하는 효과를 의도하였다.

문화기반시설 관리운영평가의 기본적인 취지는, 시설평가를 통해 우수한 기관을 포상함으로써 경쟁적인 운영개선의 효과를 의도하였지만, 사실은 평가조사를 통해 바람직한 관리운영의 척도를 제시하였고, 시설운영에 따르는 기본적인 환경적 문제점을 파악해 내고 운영자들의 고충과 애로를 이해하는 기회로서 적지 않은 의미를 수행하였다. 평가연구의 목적은 크게 보아 포상과 계몽의 두 가지 의도를 수행하였다. 잘하는 기관은 더욱 잘하게, 못하는 기관은 부족한 부분을 반성하는 기회로 삼고자 하는 것이었으며, 전국 공공도서관의 관리운영에 대한 현황조사를 통해 정책형성의 기초 자료를 얻게 되는 부차적 목적도 달성하였다.

2. 2 평가지표의 구성

관리운영평가의 비중은 역시 서면평가에 주어지고 있다. 서면평가는 전년도 실시된 평가지표 중 문항이해와 응답 작성에 문제가 확인된 일부 문항의 문구와 척도를 부분 손질하여, 가능하면 동일한 평가척도를 일관성 있게 적용함으로써, 전국적 관리운영여건의 변화를 정확히 파악해 내고, 참여도서관의 평가결과 변화를 지속적으로 비교 분석해 내기 위한 목적으로 구성하였다.

표 1에서 보듯이 서면평가의 평가지표는 당초 지난 1998년 자료, 직원, 봉사, 시설, 운영의 5개영역 43개 조사항목에서 시작된 것으로, 4년간 평가과정을 통해 지속적인 수정 보완을

(표 1) 평가지표구성 변화

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
가	(60)	(18)	(50)	(50)	(50)	(50)
	(60)	(42)	(100)	(100)	(100)	(100)
	(122)	(42)	(25)	(25)	(25)	(25)
	(60)	(96)	(50)	(50)	(50)	(50)
	(98)	(27)	(75)	(75)	(75)	(75)
		(75)	(125)	(100)	(100)	(100)
		(75)	(100)	(100)	(100)	(100)
	400	300	500	500	500	500

거치면서, 목표, 조직, 재정, 시설, 자료, 봉사, 협력 등 7개 범주로 구조화된 56개의 문항으로 구조화되었다.

1998년에는 총 400점을 만점으로 하여 자료(60점), 직원(60점), 봉사(122점), 시설(60점), 운영(98점)의 5 영역으로 구성되었던 것이, 1999년에는 총 300점을 만점으로, 목표(18점), 자료(42점), 직원(42점), 봉사(96점), 시설(27점), 관리(75점)의 6영역으로 구성되었다가, 2000년에 이르러 현재와 같은 7개 구성범주를 형성하였다. 2001년부터는 평가총점을 500점으로 하고, 목표(50점), 조직(100점), 재정(25점), 시설(50점), 자료(75점), 이용자봉사(100점), 협력(100점)을 배점하였다. 이전과 비교해 조직, 봉사, 협력 부분의 배점비중은 높이고, 도서관의 규모와 상관성이 높은 시설과 재정 부분의 평점은 낮게 설정하였다.

3. 관리운영평가결과의 추이변화

3.1 국내 공공도서관의 경영환경변화

지난 6년간의 평가결과에 대한 추이분석에

앞서, 한국도서관협회에서 발간하는 1998년부터 2003년까지 [한국도서관통계]의 기초데이터를 통해, 국내 공공도서관의 기초적 경영환경 변화를 점검하였다. 한국도서관통계의 기본조사 항목들은 문화기반시설 평가조사항목과 상호 보완적 성격을 갖고 있으며, 우리나라 도서관활동의 기본적 운영여건을 설명해 주는 중요한 기초데이터로서 활용되고 있다. 표 2에서는 경영환경의 기초 자료로서 매년 도서관수, 1관당 평균 직원수, 평균 장서수, 평균 이용자수, 평균 대출책수 등의 6년간 추이를 작성하였다(한국도서관협회 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003).

지난 6년간 공공도서관은 330개관에서 462개관으로 40.0% 증가하였다. 그동안 1관당 운영예산은 37.1% 증가하였고, 평균장서수와 평균이용자수 및 평균대출책수 등에서 각각 31.7%, 30.8%, 43.6%가 성장하였다. 시설투자부분이라고 할 수 있는 예산과 장서수의 증가에 비교해서, 사업의 성과부분으로 볼 수 있는 대출책수 증가가 두드러지며, 상대적으로 이용자수 증가가 부진하였음을 볼 수 있다. 특히 1관당 평균직원수가 98년 15.5명에서 2003년 11.6명으로 무려 25.2%가 감소한 것이 특

(표 2) 1997년~2002년 공공도서관 주요 경영지표의 변화

	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	6년간 성장률
도서관수 (단위: 권)	330	370	400	420	437	462	40.0%
평균 직원수 (단위: 명)	15.5	13.5	12.3	11.4	11.4	11.6	-25.2%
평균 예산 (단위: 만원)	47,490	38,060	41,056	44,392	52,978	65,090	37.1%
평균 장서수 (단위: 권)	50,893	50,074	54,830	59,912	61,719	67,035	31.7%
평균 이용자수 (단위: 명)	161,519	181,993	202,284	201,762	201,090	211,269	30.8%
평균 대출수 (단위: 권)	165,950	222,283	246,655	241,924	248,803	238,256	43.6%

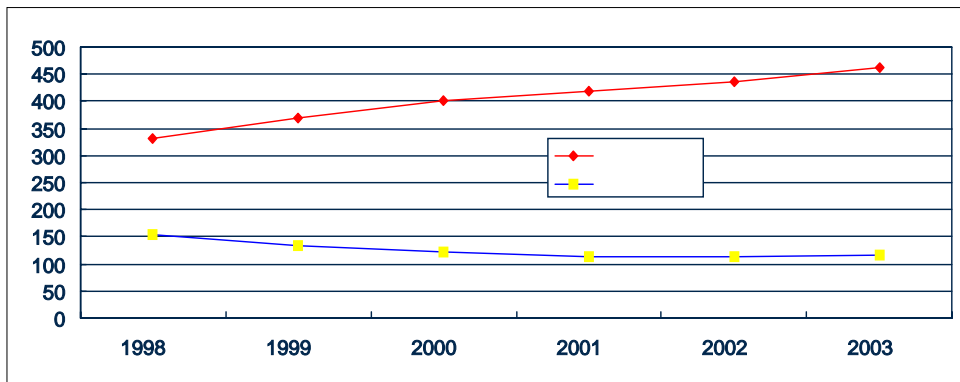
이사항으로 지적된다. 직원이 줄었음에도 사업의 전반적인 성과가 크게 증가하였다는 점에서, 지난 6년간 도서관에 대한 투자대비 경영효율은 매우 높아졌다고 평가할 수 있겠다.

다만 인적요소의 부족에도 불구하고 비교적 견실한 성장을 이루어 낸 성과의 이면에는, 현장 직원들의 높은 열의와 가중된 업무부담을 추정하게 하고, 공공도서관의 지속적인 성장을 위해 해결되어야 할 현안 중에 인적요소의 충원이 가장 큰 당면 과제를 반증해 주고 있다. 그림 1과 같이 전반적인 경영규모가 지속 적으

로 성장하는 속에서 도서관 평균직원수가 1/4이나 줄어든 것은, 지난 1998년 말 공무원 총정원이 동결된 이후 사서직 직원의 충원이 이루어지지 않은 상태에서, 신설 도서관수가 매년 꾸준히 증가하였기 때문이다.

3. 2 평가결과 총점변화

전반적으로 2003년으로 올수록 점수분포는 이전에 비교해 높은 폭으로 상승하고 있다. 점수대별 분포변화를 집계한 표 3을 보면, 70점



(그림 2) 도서관수의 성장과 평균직원수의 감소비교

(표 3) 점수대별 분포변화의 평가지표 형식이 갖추어진 1999년 이후 4

년도	10점대	20점대	30점대	40점대	50점대	60점대	70점대	80점대	계
2003년		1 (0.3)	12 (3.7)	36 (11.2)	66 (20.5)	80 (24.8)	71 (22.0)	56 (17.4)	322 (100.0)
2002년			7 (2.5)	30 (10.7)	49 (17.5)	71 (25.4)	73 (26.1)	50 (17.9)	280 (100.0)
2001년	1 (0.4)	2 (0.7)	9 (3.2)	46 (16.1)	62 (21.7)	77 (27.0)	60 (21.0)	28 (9.8)	285 (100.0)
2000년		1 (0.3)	14 (4.8)	52 (17.9)	69 (23.8)	82 (28.3)	57 (19.7)	15 (5.2)	290 (100.0)
1999년			5 (1.9)	28 (10.6)	67 (25.3)	79 (29.8)	69 (26.0)	17 (6.4)	265 (100.0)
1998년		7 (2.5)	39 (13.7)	83 (29.1)	91 (31.9)	55 (19.3)	10 (3.5)		285 (100.0)

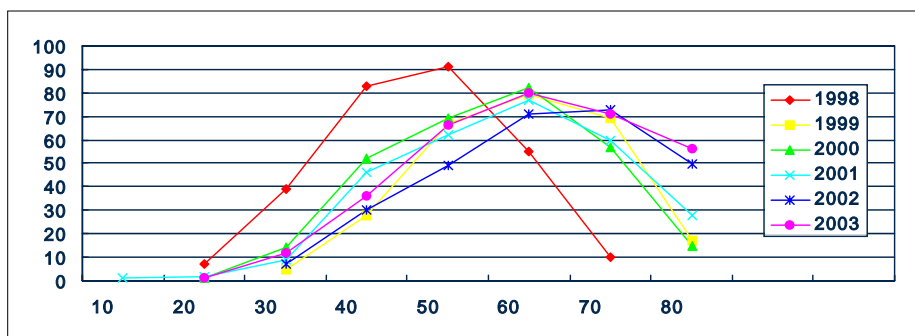
*()은 백분율(%)

대 이상이 98년 3.5%, 99년 32.4%, 2000년 24.9%, 2001년 30.8%, 2002년 44%, 2003년 40%로 증가하여, 해를 거듭할수록 상위 점수대의 도서관 분포가 꾸준히 늘어나고 있다.

전체 평가점수가 상승한 결과는, 수년의 관리운영평가 실시로 바람직한 관리운영 평가기준이 널리 보급되면서 전반적인 경영 여건에서 상당한 개선이 이루어졌음을 나타낸다. 한편으로 매년의 평가방식에 적응한 응답자의 요령있는 설문작성결과가 매년의 점수 향상으로 이어졌다고 해석하기도 하지만, 요령있는 응답만으로

로 높은 점수를 얻을 수 있는 서술적 평가항목은 경영 계획부문 일부에 제한되어 있고, 대부분의 평가항목이 객관적 사업실적을 반영하는 정량적 평가항목으로 구성되어 있다는 점에서, 응답자의 요령만으로 평가점수의 상승을 설명하는 것은 무리라고 하겠다. 따라서 국내 공공도서관 관리운영여건의 개선이 의미있는 수준으로 진행되었다고 해석하는 것은 적절한 평가로 지적된다.

그림 2의 점수대 분포변화를 보면 현재의 평가지표 형식이 갖추어진 1999년 이후 4년



(그림 3) 연도별(1998~2002) 점수대 분포

간의 분포곡선이 거의 일치하면서, 매년 오른 쪽으로 조금씩 이동중인 것을 볼 수 있다. 전반적인 평가분포가 점차 상위의 점수대로 이동하고 있는 그림은 전국적인 관리운영여건이 해마다 개선되고 있음을 나타내 주고 있다.

다만 80점대 선도그룹의 꾸준한 증가와 전체적인 상향이동은 의미있는 성장으로 평가되지만, 상위권과 하위권의 분포 격차가 해마다 간격을 넓히고 있는 점은, 개선을 요하는 사항이다. 특히 수년의 평가를 통해 수상의 기회를 기대하는 상위권 우수도서관들이 포상을 위해 평가척도상의 경영개선을 지속적으로 실시함으로써, 선도그룹의 점수상승이 꾸준히 성장하였던데 비교해, 평가의 실익을 기대할 수 없는 하위권 도서관들의 분포는 좀처럼 줄어들지 않고 있다.

3. 3 자치단체별 평점비교

아래 표 4에서 보듯이 전국 광역자치단체별로 6년간의 평가점수 평균을 산출하였다. 2003년 자치단체별 평점을 구하면, 대구가 86점으로 가장 높고, 울산이 81점, 인천 77점, 대전

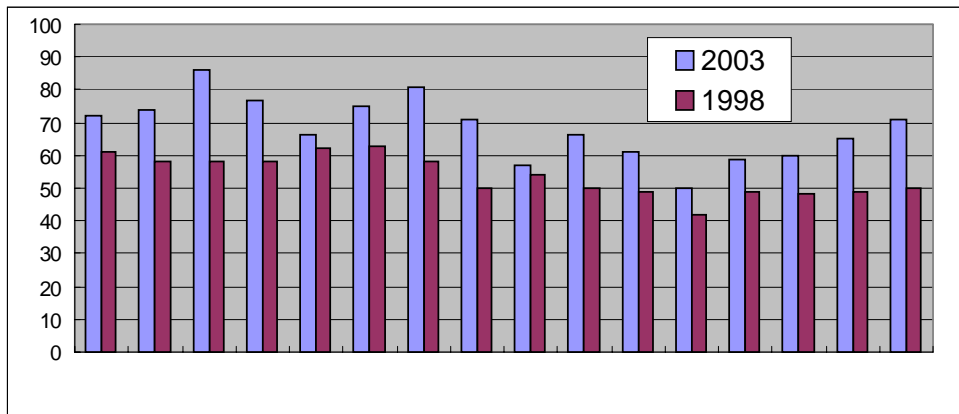
75점, 부산 74점의 순으로 드러났다. 여기에 비해 가장 평균점수가 낮은 지역은 전북이 50점으로 전국 최저점을 나타냈고, 강원이 57점, 전남이 59점, 경북 60점 등의 순이었다. 이를 순서대로 나열하면, 대구 > 울산 > 인천 > 대전 > 부산..... 충남 > 경북 > 전남 > 강원 > 전북의 순으로 표현할 수 있다.

한편 1998년부터 2003년 사이 6년간 평균점수의 상승이 가장 컸던 지역에서 가장 낮은 지역 순으로 나열하면, 대구(28) > 울산(24) > 경기(21) > 제주(21) > 인천(19) >..... 서울(11) > 전남(10) > 전북(8) > 광주(4) > 강원(3) 순으로 나타났다. 대구, 울산 등의 지역 성장이 컸던 반면에 강원, 광주 지역의 평균점수 상승이 매우 부진한 것을 볼 수 있다.

그림 3에서 보듯이 평균점수의 분포비교를 보면, 대구, 울산, 경기, 인천 등의 특정 지역이 지속적으로 성장하여 우수한 평점을 유지하고 있는 것에 비교하여, 강원, 전북, 전남, 경북 지역 등은 평점평균이 낮을 뿐만 아니라 성또한 낮아서, 우수한 평점지역과의 지역 격차를 넓히고 있다. 1998년 최고점수지역과 최저점수차가 21점이었던 것이, 2003년에는 36점으로

(표 4) 자치단체별 평가점수 평균

03	72	74	86	77	66	75	81	71	57	66	61	50	59	60	65	71
02	74	73	85	78	72	75	79	73	61	67	61	51	60	59	65	72
01	70	68	82	72	69	71	76	68	59	63	56	50	56	54	66	62
00	68	66	77	64	68	71	74	62	57	59	51	45	56	54	61	61
99	73	70	78	61	72	75	70	66	60	66	61	53	59	58	65	65
98	61	58	58	58	62	63	57	50	54	50	49	42	49	48	49	50
03-98	11	16	28	19	4	12	24	21	3	16	12	8	10	12	16	21



(그림 4) 자치단체별 1998년과 2003년의 평균평점 비교

차이를 벌리며, 지역간 격차를 심화시키고 있다. 이처럼 심화된 지역격차는 앞의 경영환경 변화에서 확인된 전문사서 인력부족 문제와 함께, 국가정책상 시정해야 할 경영환경의 장애를 구성하는 중요한 선결과제로서 확인되고 있다.

3. 4 영역별 변화추이

앞의 서면평가지표 설문조사 문항 중 관리운영의 중심요소 6가지 범주에 해당하는 문항을 선별하여 6년간의 성장추이를 비교하였다. 표 5와 같이 자료, 인사, 시설, 봉사, 협력, 관리의 6범주에 따라 이에 해당하는 조사지표를 각각 2문항씩 선정하여 6년간 얼마나 개선되었는가를 보여주는 단순 성장률을 비교하였다. 6가지 범주에서 가장 높은 성장을 보인 지표는 홈페이지 구축율과 장애인 편의시설 설치율로 표현되는 시설부문으로, 무려 59%내외의 보급률 개선이 이루어 졌다. 다음 자료부문의 평가 문항을 구성하는 1인당 장서(0.5권 이상)율과

정기간행물법정기준(100%이상)구독률이 각각 25.3%와 21%의 성장을 기록하였다.

범주별로 2문항씩의 성장률을 비교하였더니, 시설 > 자료 > 봉사 > 협력 > 관리 > 인사의 순으로 나타났다. 시설 부문의 성장이 두드러지고, 인력 및 관리 부문의 성장이 부진함을 비교해 볼 수 있다. 특히 인사 부문의 경우, 사서직원 법정직원기준(30%이상)율이 6년간 무려 25.9%가 감소하여, 앞부분 한국도서관협회의 통계분석에 의한 경영환경변화에서 확인되었던 25%내외의 평균직원 감소현상을 정확히 확인해 주고 있다.

지난 6년간 문화관광부가 공공도서관에 대한 지원사업에 있어, 정보화지원, 신규건립지원, 자료구입지원 등의 시설지원에 치중한 정책결과가 지표상의 성과로서 그대로 반영되어 나타나고 있다. 시설부분이 가장 높고 자료, 봉사, 협력부문이 건설한 성장을 이루었던 반면, 관리와 인사부문 성장이 저조하게 드러났다. 문화기반시설로서 하드웨어에 대한 투자에 집중하다보니, 적절한 관리운영 소프트웨어 지원

(표 5) 주요 범주별 6년간 평점비율 변화

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003-1998
	*1 (0.5)	48.0	56.2	57.6	58.2	70.0	73.3	25.3
	* (100%)	39.6	46.0	53.8	53.3	59.7	60.6	21.0
	*	58.0	66.0	65.5	62.1	61.4	55.6	-2.4
	* (30%)	57.6	52.9	44.9	36.5	38.6	31.7	-25.9
	*	36.1	48.3	75.1	88.8	93.6	95.7	59.6
	*	-	24.9	53.1	63.5	73.2	83.9	59.0
	*1 (1)	53.9	38.8	66.2	68.1	70.0	70.5	16.6
	*1 (0.5)	43.9	64.1	72.4	84.9	72.1	73.3	29.4
	*	8.2	15.9	30.3	31.6	37.8	38.2	30.0
	*	-	34.4	41.7	44.6	49.7	46.9	12.5
	*	55.9	53.8	53.8	61.0	61.5	63.0	7.1
	* 가	41.3	20.8	26.2	48.1	52.1	55.0	13.7

에 소홀하였음을 나타내고 있다.

자료부문에서 봉사대상 인구1인당 장서량 0.5권이상인 도서관의 비율은 1998년 48.0%에서 2003년 73.3%로 비중이 증가하였다. 기본적으로 도서관마다 장서 수집양이 큰 폭으로 증가한 것을 알 수 있다. 연속간행물 법정기준 도달률(100%이상)도 1998년 39.8%에서 2003년에는 60.5%로 성장하였다. 다만 이러한 성장세의 확인 중에도, 장서개발에 대한 획기적인 지원대책을 요구하는 목소리가 여전한 것은, 국내의 자료개발 수준이 선진국에 비교하여 아직도 개도국 수준을 벗어나지 못하고 있는 현실적 이유를 감안할 필요가 있다.

인사부문에서 사서직 관장제의 경우 1987년 ‘도서관법’에서 사서직 도서관장을 허용하고, 1991년 ‘도서관진흥법’에서 사서직 만이 도서관장이 될 수 있도록 제한하였으며, 1994년 ‘도서관및독서진흥법’에서는 1997년 이후 모든 도서관장이 사서직으로 전환될 수 있도록 경과규

정까지 마련하며 이행을 강제하였다(한국도서관협회 1998). 하지만 2003년 평가결과는 사서직 관장이 55.6%로 나타나고 있어, 1999년 66.0%까지 진전되었던 준법 추세가 해를 거듭할수록 낮아지고 있다. 한국도서관통계에 의하면 2003년 현재 5,368명의 공공도서관 직원 중 행정직이 799명(14.9%), 사서직이 1,958명(36.5%), 기타 기능직이 2,611명(48.6%)으로, 행정직원의 비율 14.9%에 비교해서 행정직 관장이 44.4%나 점유하고 있는 사실은 행정직 관행의 심각성을 부각시켜 주고 있다(정현태 2004). 또한 사서직원의 법정기준 도달율이 1998년 57.6%에서 2003년에는 무려 25.9%가 감소하여 31.7%에 불과하다는 사실은, 매년 관리운영평가 문제점 및 건의사항 분석에서 수년을 거쳐 가장 많이 거론되는 현장불만으로 나타나고 있다. 1998년 말 공무원 총 정원²⁾ 동결 이후 일부 지방자치단체 신설 공공도서관의 경우 공무원 인력수급의 어려움을 들어 민간위탁을

거론할 정도가 되었다. 전반적인 인력부족의 문제는 전문사서직의 부족뿐만 아니라 전산업무 및 평생교육을 전담할 전문인력 부족을 지적하고 있다. 정책담당부서는 도서관 및 독서진흥법상 규정되고 있는 법정 기준 인원이 지켜지도록 소관부처에 대한 인사협조를 강력히 권고하도록 하며, 특히 신설되는 공공도서관의 사서직 정원이 보장되도록 사서인력 충원을 위한 특별한 대책이 요구된다.

시설부문에 있어 두드러진 성과중 하나는, 장애인 편의시설에 대한 투자가 매우 큰 폭으로 개선되었다는 점이다. 지난 1998년 36.1%에 불과하던 장애인 시설제공 도서관이 2003년에 95.7%에 이르고 있다. 공공도서관의 사업목적상 장애인과 같은 소외계층에 대한 정보서비스의 중요성이 날로 강조되고 있는 현실에서, 장애인에 대한 시설투자가 빠르게 개선되었다는 사실은 매우 고무적인 성과로 평가된다. 한편 2001년 정부의 도서관정보화사업이 본격화하면서, 전국의 공공도서관 디지털자료실 설치가 2003년 말 현재 432관중 375관으로 86.8%에 이르는 실적을 거두고 있다. 디지털서비스의 접근점으로서 홈페이지 구축비율이 83.9%로 나타나고 있는 점은 역설적으로 약15% 내외의 도서관이 아직도 정부의 정보화지원 혜택에서 제외되어 있음을 나타낸다고 할 수 있다. 일부 비판적 지적에도 불구하고 국민의 정보이용 증진과 디지털정보환경의 전국적 균형성장을 도모한다는 점에서, 도서관 정보화에 대한 지속적인 지원투자는 시대적 요구를 반영한 긴요한 정책사업임에 틀림없다.

봉사부문의 성장추세는 앞장의 한국도서관 통계를 통해서도 이미 확인이 되고 있는 사항이다. 지난 6년간 예산 및 장서가 37.1%와 31.7%가 성장한 것과 함께 평균이용자와 평균 대출 역시 30.8%와 43.6%가 성장하고 있다. 관리운영평가에서도 역시 1인당 도서관이용과 1인당 대출에 있어 각기 16.6%와 23.1%가 성장하여 도서관협회의 통계에는 미치지 못하지만, 자료 및 협력부문과 성장수준과 비슷한 개선실적을 나타내고 있다.

협력부문은 관리운영평가가 진행될수록 그 배점을 높여오며, 도서관평가의 중요 요소로 비중을 높이고 있다. 공공도서관 협력활동에 대한 평가는 도서관의 대외적 이미지와 서비스 성과를 좌우하는 지역사회 밀착도를 평가하는 것이다. 공공도서관 간 상호대차를 실시하고 있는 도서관이 1998년에 8.2%이던 것이 2003년에는 38.2%로 큰 폭으로 증가하였다. 다만, 이 같은 성장에도 불구하고 아쉬운 점은, 선진국 공공도서관의 그것에 비교해 우리나라의 상호대차 활동이 대단히 부진하다는 사실이다. 상호대차는 공공도서관의 부족한 자원을 공유하고, 이용자의 정보수요에 효과적으로 대처하기 위한 서비스 개선의 방편으로서, 공공도서관 활동의 기본조건으로 간주되고 있다. 그동안 국내 공공도서관들은 지방자치단체와 교육청으로 구분된 행정체제 이원화를 이유로, 동일지역 내 도서관들끼리도 감독관청이 다른면 상호간 업무교류가 전혀 없는 편협한 협력구조를 관행으로 유지해 왔다. 2002년도 도서관온라인 협력망에 참여하고 있는 공공도서관이

2) 국가공무원총정원령(제정 1998년 12월 31일 대통령령제15995호) 제2조(총정원).

42.8%에 불과하다는 점도, 부진한 국내 도서관 간 협력실태를 단적으로 확인시켜 주고 있다. 또한 지역 내 문화기관과 협력관계를 유지하고 있다는 도서관이 1999년 34.4%이던 것이 2003년에는 46.9%로 증가하였다. 공공도서관의 지역밀착 특성을 고려하면 지역문화기관과의 협력관계는 공공도서관활동의 기초 조건이 된다. 특히 1990년 문화부로 공공도서관 주문부서가 바뀐 이후로, 지역문화 인프라로서의 공공도서관의 특성이 강조되고, 도서관 및 독서진흥법에서 조차 문화시설과의 협력(제7조)을 의무조항으로 신설하였음에도, 지역사회 문화기관과의 교류활동이 없는 도서관이 절반을 넘고 있다는 조사결과, 공공도서관의 지역밀착화가 다소 부진하다는 사실을 확인시켜 주고 있다. 네트워크기술 확산과 자원공유의 추세로 인해 개별도서관의 독불장군식 생존의 의미를 상실한지 오래이다. 공공도서관의 상호대차와 원문서비스 등의 협력활동은 공공도서관의 장래 생존을 가름하는 중요한 선결요인이 되고 있다. 도서관 안의 자원이 아니라 도서관 밖의 자원을 얼마나 효율적으로 공급할 수 있느냐가 도서관서비스의 성패로 다가오고 있는 니 만치, 도서관 간 그리고 도서관 밖의 문화기관과의 상호협력체제는 더없이 중요한 활동이다(한국도서관협회 2001).

마지막으로 관리부문에서는 도서관운영위원회 설치와 도서관 자체평가 실시의 성장추이를 검토하였다. 두 가지 문항에 대한 변화 추이는 여타 변화에 비교하여 매우 부진 수준으로 평가된다. 도서관운영위원회의 설치 1987년 도서관법 개정과 함께 권고사항으로 포함되어 온 것이지만, 지난해에 이르도록 전국의 공공

도서관 현장에서 동위원회를 설치하여 운영하고 있는 곳이 63%로 확인되고 있다. 1998년의 55.9%에 비교하여 다소 개선되었다고는 하나, 법적 권고사항이라는 점을 고려하면, 적지 않은 도서관현장에서 법적 권고사항을 무시하고 소극적 위법을 고집하고 있는 것이다. 이는 그 동안 도서관발전의 부진 원인을 모두 외부적 제약요인에서 구하려는 타성에 젖어서, 도서관 내부의 소극적 위법에 대해 무관심하였던 점을 보여주는 수치로 보여 진다. 도서관운영위원회의 설치가 곧바로 주민의 참여와 지역사회 의견의 반영경로로 기능한다고 보장할 수는 없다. 활발한 도서관운영위원회의 운영 전통을 갖고 있는 미국에서조차, 도서관운영위원회가 더 이상 공공도서관에 대한 지역사회의 대변인이 아니고 오히려 실제적 권한을 행사하는 도서관장의 행정을 합법화 시켜주는 들러리에 불과하다는 비판이 없는 것은 아니다(서혜란 1994). 그럼에도 불구하고 도서관운영위원회는 도서관과 지역주민의 접점에서 상호간에 의사소통하는 유용한 통로로서, 민주적 도서관운영의 최소 요건을 제공하기 위해 반드시 설치할 것이 요구되는 법적 기구이다. 또한 도서관 자체평가에서는 2003년 현재 55%의 도서관이 자체평가를 실시한다고 하였으나, 이는 거의 절반에 이르는 도서관들이 자기혁신에 대한 노력이 부족하다는 점을 나타내는 것으로, 적극적인 경영계획의 수립 못지않게, 계획의 이행을 평가하고 반성하는 자체평가 과정이 현장의 경영개선노력의 일환으로 정례화 될 것이 요망된다.

4. 현장의 문제점 및 건의사항 분석

4.1 현장에서 제기하는 주요 문제점

관리운영 서면평가 설문조사 항목에는 평점에는 포함되지 않지만, 현장의 정책수요를 정확히 파악할 목적으로 2000년부터 매년 문제점과 건의사항을 조사해 오고 있다. 여기서는 문제점과 건의사항에 대한 집계 가능한 2001년 이후 3년간의 문제점 및 건의사항을 도표로 작성하여 비교하였다.

우선 매년 응답도서관의 비율이 증가하고 있다는 점에서, 참가도서관들이 자신들의 문제제기에 한층 적극적으로 임하고 있다는 자세의 변화를 읽을 수 있다. 문제점의 변화는 표 6과 그림 4에 나타나듯이 시설과 인력에 관련된 문

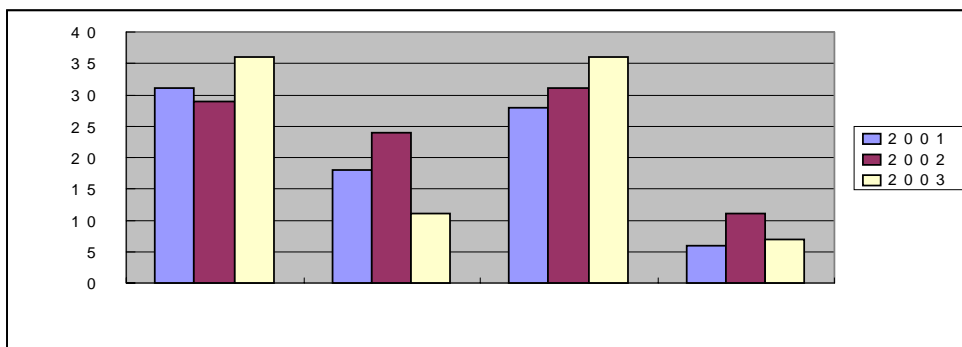
제가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 예산과 행정관련 문제점 지적이 줄어든 반면에, 시설 및 인력관련 문제는 더욱더 심각해지고 있음을 볼 수 있다. 시설관련문제의 중심은 공간부족과 시설노후에 따른 증개축 요구를 지적하고 있고, 인력과 관련된 문제의 중심은 사서와 전산직, 행사담당 등의 전문직원 부족을 지적하고 있다.

한편 3년간 문제점으로 지적된 사안의 상위 5가지를 표 7과 같이 나열해 보면, 순위에 약간의 변화가 보일뿐, 주요 문제사안은 해마다 동일하게 확인되고 있다. 결국 현장의 문제점은 해마다 반복적으로 지속되고 있으므로, 이의 해결을 위한 정책적인 대책의 제시만이 정책당국의 부담으로 남게 된다.

문제점의 내용을 보다 심층적으로 확인하기

(표 6) 2001~2003 참가도서관이 지적한 문제점

범주	응답관수	시설관련	예산관련	인력관련	행정관련,기타
2001년	170/285(60%)	89(31%)	50(18%)	79(28%)	18(6%)
2002년	178/280(64%)	82(29%)	66(24%)	87(31%)	32(11%)
2003년	209/322(65%)	117(36%)	34(11%)	116(36%)	22(7%)



(그림 5) 2001~2003 도서관이 제기하는 문제점

(표 7) 2001~2003 도서관이 지적한 문제점의 상위5가지(도서관수)

2001		2002		2003	
*	(69)	*	(77)	*	(89)
*	(41)	*	(44)	*	(59)
*	(36)	*	(41)	*	(32)
*	(28)	*	(28)	*	(31)
*	(12)	*	(12)	*	(18)

위하여 가장 최근 2003년에 조사되었던 현장의 문제점을 상세히 살펴보면, 먼저 인력문제 관련하여 사서직원부족(89), 전산인력부족(31), 좌좌전담인력부족(5)을 지적하고 있고, 시설문제와 관련해서는 공간부족(59), 노후 증 개축요망(32), 디지털장비부족(11), 냉난방화장실방음개선(7), 장서부족(6), 주차(5), 유아실 요망(4), 이동도서관차량(3), 열람실폐지(2) 등을 제기하고 있다. 예산문제와 관련해서는 운영예산부족(18), 정보화비용(11), 자료구입비(4), 행사예산부족(2) 등이, 행정문제와 관련해서는 분관독립

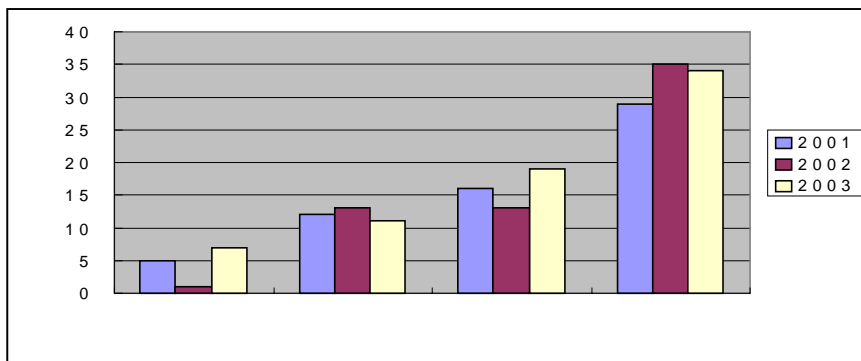
요망(4), 교통불편(4), 이용감소홍보대책(2), 청소경비용역(2) 등이 문제점으로 제기되었다.

4. 2 현장에서 제기하는 주요 건의사항

사실상 건의사항은 앞의 문제점 지적과 함께 전국 공공도서관 현장에서 사서들이 느끼는 현안에 대한 개선요구라는 점에서 동일한 연속선상의 문제제기로도 살펴볼 수 있다. 표 8과 그림 5는 2001년부터 2003년까지 3년간 제안된 건의사항을 정리하였다. 대부분 행정관련 사항

(표 8) 2001~2003 참가도서관이 제안한 건의사항

구분	범주	응답관수	시설관련	예산관련	인력관련	행정관련, 기타
2001년		129/285 (45%)	13 (5%)	34 (12%)	46 (16%)	84 (29%)
2002년		134/280 (48%)	4 (1%)	36 (13%)	37 (13%)	99 (35%)
2003년		162/322 (50%)	24 (7%)	34 (11%)	61 (19%)	110 (34%)



(그림 6) 2001~2003 참가도서관이 제안한 건의사항 범주별 비교

이 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 인력과 예산관련 건의가 주류를 차지하고 있음을 볼 수 있다. 앞의 문제점 지적에서 가장 비중이 컸던 시설관련 사항에 대해서는 거의 언급이 없고, 문제점 지적에서 비중이 가장 낮았던 행정관련 사항이 건의사항의 중심사안으로 제안되고 있는 점은 매우 특징적인 현상이다.

현장 도서관 사서들이 정책당국에 건의한 내용은 행정관련 사안이 중심을 이루며, 행정 > 인력 > 예산 > 시설의 순으로 나타나고 있다. 아래 표 9에서 볼 수 있듯이, 중심 건의사항은 매년 거의 비슷한 양상을 보이고 있다. 문제점에 비교해서는 다소 변화가 있지만, 도서관행정의 일원화와 전문사서 인력의 충원이 핵심적인 건의사항으로 해마다 등장하고 있고, 운영예산 증액, 사서수당 인상이 주요 당면 사안으로 등장하고 있다.

건의사항에서 지적된 내용을 보다 심층적으로 알아보기 위하여, 가장 최근 2003년에 조사된 건의사항을 살펴보았다. 먼저 가장 많은 건의사항이 제기된 행정부문에서는 행정일원화(39), 주5일근무대책(16), 평가방식의 개선(8), 미납분실폐기대책(8), 위탁명칭변경대책(6), 지역차별영정책(5), 청소당직용역(5), 평생강좌 축소(4), 지역대표관제도(4), 민원수당(3), 인터넷 전기할인(2), 건립표준모델개발(2), 광역도

서관전담설치(2), 도서관법개정(2), 입관료징수(1), 디지털저작권대책(1) 등이 건의되었고, 인력부문에서는 전문사서충원(40), 재교육연수(15), 사서수당(14), 평생교육인력(5), 전산인력(5), 사서직제개선(5), 육아휴직대체(1), 사서직관장강화(1) 등이 제기되었다. 또한 예산과 관련해서는 자료구입비(13), 조기입금(7), 정보화예산(6), 운영예산증액(5), 행사예산(3), 리모델링지원(3), 예산배분인구기준(1) 등이 건의되었고, 시설과 관련해서는 노후증개축(11), 신축이전(4), 일반열람실폐지(3), 디지털자료실 지원(3), 용도서관차량지원(2), 냉난방시설지원(1), 강좌실확충(1) 등이 지적되었다.

건의사항에 대해서는 서면평가지 작성시 문제점과 뚜렷이 구분하여 기술하고 있는 도서관이 많지 않고, 대부분의 작성자들이 문제점 기술에서 건의사항을 함께 기술하고 있다는 점에서, 문제점 역시 건의사항의 연장선상에서 분석되어야 할 것이다. 결국 공공도서관 현장의 목소리로서 문제점과 건의사항에 대한 분석은 구태여 별다른 차이를 둘 필요는 없을 것 같다. 문제점에서 지적된 사안과 건의사항에서 지적된 사안 모두 현재의 공공도서관 관리운영 현장의 정책수요를 밝히는 기초여론으로서 의미를 가지게 된다. 문제점이 곧 건의사항이고 건의사항이 곧 문제점이라고 간주하면 큰 무리가

(표 9) 2001~2003 도서관이 지적한 건의사항의 상위5가지(도서관수)

2001	2002	2003
* (27)	* (43)	* (40)
* (25)	* (27)	* (39)
* (17)	* (14)	* 5 (16)
* (12)	* (14)	* (15)
* (9)	* 가(11)	* (14)

없을 듯하다. 다만 앞의 문제점에서의와 같이 건의사항에 있어서도 동일한 사안에 대한 건의가 수년을 반복하고 있다. 이는 도서관 현장에서 확인되는 당면 과제에 대한 정책 개선의 노력이 별다른 실효를 거두지 못하였다는 점에서 정책당국의 분발을 요하는 점이다. 뚜렷한 해결대안이 없이 문제점만을 반복적으로 환기함으로써, 현장의 사서들로 하여금 관리운영평가 자체에 대한 반감을 키우는 부정적인 결과를 누적하였다는 점에서 개선이 요망된다.

5. 관리운영평가의 개선 과제

5.1 평가방식의 개선

6년간의 평가연구를 통해 공정성과 객관성이 어느 정도 검증되었다고는 하지만, 아직도 평가연구 수행에 있어 적지 않은 문제점들이 지적되고 있다. 그 동안 평가에 참여한 현장사서들과 관련 평가위원 교수들의 의견을 종합하여, 현재의 평가연구에서 지적되는 몇 가지 문제점을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 서면평가 설문지가 객관적 평가에 치중하다 보니, 주로 수량적 지표조사를 우선하며, 도서관활동의 저변에 작용하고 있는 사서의 의욕과 열의를 평가할 수 있는 질적 요소가 부족하다는 지적이 적지 않다. 특히 새롭게 부각되는 네트워크정보환경의 디지털정보서비스 요소를 반영하는 평가지표가 부족하다는 지적과 함께, 도서관성과측정의 국제적 표준지표구성인 ISO 11620의 내용이 반영되지 못했다는 지적도 제기되었다.

둘째, 매년 실시되는 평가에 대한 거부감이 다. 실제 해마다 평가참여율이 감소하고 있는 현상은 이 문제와 무관하지 않은 것으로 추정되며, 대부분의 도서관에서 동일한 방식으로 실시되는 평가를 1년마다 시행할 필요가 있는가 하는 의문을 제기하여 왔던 바이다. 지난 5년간의 평가연구는 도서관활동의 기초 자료를 수집하고, 도서관활동의 기준 척도를 보급하며, 우수프로그램을 소개하는 등에서 적지 않은 성과를 축적하였다고 평가된다. 다만 평가의 시점이 너무 잦다는 것이지, 평가자체에 대한 거부감이 아니라는 점이 유념돼야 한다.

셋째, 서면평가 설문지의 문항이 너무 복잡하고 어렵다는 지적이 많았다. 물론 응답자가 쉽게 작성할 수 있는 조사지가 가장 바람직하겠지만, 문화기반시설 관리운영평가 사업의도를 반영하여, 보다 공정하고 객관적이며 상세한 기초 자료를 얻기 위해서 어느 정도 응답자의 선행분석을 요구하였던 것이 사실이다. 쉬운 문항으로 최량의 평가연구를 수행하는 것이 가장 바람직하겠으나, 정성적 요소의 보완작업과 함께 설문지 조사의 기본 취지에 비추어 적절한 조정이 필요한 사항이다.

넷째, 평가연구의 참여율이 지속적으로 하락하고 있다는 문제점이다. 평가연구가 시작되는 1998년에 대상 330개관 중 285개관(86.4%)이 참여하였으나, 2000년 대상 400개관중 290개관(72.5%), 2003년 대상 462개관 중 322개관(69.7%) 등으로 나타나 참여율이 현저하게 낮아졌다는 점이 문제로 지적되고 있다. 평가연구 실적을 자치단체평가와 연계하는 등의 노력으로 보완을 시도하고 있으나 근본적인 대책은 되지 못한다. 도서관들이 평가연구에 참여

함으로써 얻을 수 있는 실질적인 혜택을 제시함으로써 자연스럽게 모든 도서관이 자발적으로 참여할 수 있는 방안이 가장 실효성 있는 대책으로 기대된다.

다섯째, 도서관의 규모에 따라 평가의 척도를 달리해야 한다는 주장이 빈번하다. 평가에 참여하는 중소규모의 도서관들은 대도시 도서관들과 비교하여 동일한 척도로 평가되는 것에 거부감이 심하다. 물론 이들의 우려대로 평가 연구에서 중소규모도서관에 불리한 평가문항이 있는 것은 아니지만, 그렇다고 도서관의 규모에 따라 평가척도를 구분한다면 전국적으로 실시되는 평가연구의 규모와 분석작업의 어려움에 비추어 합리적인 선택은 되지 못한다.

여섯째, 그동안의 평가연구 결과, 국내 공공도서관들 중에 선도적 역할을 하는 일단의 우수 집단이 확인되어, 이는 특정 지역을 중심으로 여타지역과 차별이 심화되고 있다. 특히 이러한 선도그룹 도서관들은 새로운 기술투자와 다양한 프로그램 개발을 통해 선진국 못지않은 우수한 도서관활동을 벌이고 있는 것에 비교하여, 저개발 상태의 농어촌지역 대부분의 도서관들은 전반적인 자원부족과 의욕상실에 허덕이는 것으로 평가되고 있다. 특히 농촌과 도시의 지역격차는 물론 일부 자치단체간의 지역격차 또한 심화되고 있는 것으로 나타나고 있다. 우수도서관에 대한 사례분석과 함께 부진한 도서관들에 대한 사례분석도 요망된다.

평가연구가 당초 의도대로 우수한 도서관을 개발해 내는 것은 물론, 저개발 도서관들에게

발전의 좌표를 제시한다는 사업목적은 원만히 수행하기 위해서는 몇 가지 개선대책이 요망되고 있다. 앞에서 열거된 서면평가 설문조사의 문제점과 관련해서 지적된 몇 가지 개선점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 평가지표의 구성상 전통적 도서관활동에 대한 평가지표에 머물러 있는 평가요소를 개선하여, 적극적인 디지털정보서비스에 대한 평가지표를 적극 포함함으로써, 미래 지향적인 바람직한 발전모델을 선도하는 평가지표개발이 요망된다. 특히 도서관 성과측정을 위한 국제적 표준으로 국제표준화기구가 제시한 ISO 11620³⁾의 평가지표를 적극 반영함으로써, 국내실정과 국제적 표준에 부합하는 적절한 평가지표개발을 통하여 참여자와 평가자 모두에게 합리적이고 납득할 만한 척도가 되어야 한다. 한편 문헌정보학 전문연구자에 의해 평가지표에 대한 지속적인 수정과 검증은 실시하여, 평가의 전문성과 객관성을 높이고, 디지털정보서비스의 지향으로서 도서관 간 공유협력과 서비스 확장요소에 대한 가중치를 높게 부여함으로써, 발전적 견인모델로서 평가지표의 긍정적 역할이 기대된다(곽병희 2001).

둘째, 현재의 서면평가 우선방식을 보완하여, 서면평가와 방문평가를 합산하여 우수도서관을 선정하는 것을 고려할 수 있다. 현재의 평가지표 개선을 통해 정성적 요소를 포함할 수 있도록 서면평가지의 보완을 시도하는 것과 함께, 어차피 정량적 평가요소로 치우칠 수밖에 없는 서면평가지의 객관적 요소를 우선하되,

3) ISO 11620과 관련해서는 두 건의 연구에서 자세히 살펴볼 수 있다. 조수련. "대학도서관평가기준 적용을 위한 환경개선방안", [도서관 vol.58 no.3(2003 가을), pp.53-76.과 장혜영. [도서관성과평가를 위한 국제표준 ISO11620의 적용에 관한 연구], 연세대학교 대학원 문헌정보학과, 석사학위논문, 2001.

평가위원들의 주관적 방문평점을 평가결과에 합산함으로써, 양적 평가와 질적 평가를 상호 보완하는 방식으로 절충을 고려할 수 있다.

셋째, 중소규모 및 군지역 도서관들에 별도의 평가척도를 적용해야 한다는 주장에 대해서는, 문제점에서 지적되었듯이 전국적 현황분석의 의미도 강한 만큼 도서관의 규모마다 별도의 평가기준을 적용하는 것은 무리한 척도구성으로 평가된다. 다만 규모별 차이를 무시한 단일척도평가에 대한 강한 불만에 대해서는, 평가사정에 있어서 소재지역별 도서관들을 동일 그룹으로 심사하였던 것을 좀더 보완하여, 도서관의 직원규모별로 구분하여 소규모, 중규모, 대규모 도서관으로 범주구분을 하는 것이 적절할 듯하다. 이를 테면, 직원규모 5인 이하의 소규모 소도서관과 6인 이상 15인 이내의 중규모도서관, 16인 이상의 대규모 도서관으로 구분하여, 평점사정을 실시하여 최우수 도서관, 우수도서관, 장려상 등을 수상한다면, 그간 규모의 열세에도 불구하고 대도시지역에 소재한 다거나, 중소도시에 소재한다는 이유로 큰 규모의 도서관들과 경쟁해야 했던 소규모 도서관들의 불만이 다소 줄어들 것으로 예상된다.

넷째, 설문지의 난이도 구성에 있어서 작성에 쉽도록 기술방식을 개선하도록 재구성되어야 한다. 다만, 현재의 평가항목은 개별도서관 활동을 평가하기 위한 설문지이기도 하지만 거시적으로는 전국적 도서관활동의 기초 자료를 수집하는 의미가 강하다. 따라서 전체적인 평가지표의 구성은 국제적인 표준을 지향하되, 가급적 한국도서관협회의 도서관통계를 보완하는 기초조사항목에 대해서는 배점을 낮추어서 평가구성은 유지하되 응답하기 쉽도록 설문

지를 재구성함으로써 평가연구의 연속성을 이어나가는 것이 바람직하다.

다섯째, 평가연구 실시시기를 현재의 매년 평가에서 다년평가로 전환하여 불필요한 행정력 낭비를 줄이되, 평가연구자체에 대한 필요성과 의미에 대한 공감대 확산되어 있는 만큼, 2년에 1회 정도의 격년제로 실시하는 방안이 적절할 것으로 판단된다. 평가연구의 격년 실시 문제는 최근 평가연구과정에서 더욱 두드러지게 제기되었던 여론으로, 현장의 거부감을 줄이고, 평가결과에 대한 심층적 분석을 위해서도 합리적인 대안으로 평가된다.

여섯째, 상시적이고 지도적인 평가체제로의 전환 필요성이다. 현재 전국문화기반시설평가의 일환으로 실시되고 있는 공공도서관 관리운영평가연구를, 매년의 일회적 사업으로 접근하지 말고, 상시적인 지도와 평가업무로 전환하여 도서관발전과 운영업무개선에 기여하도록 별도의 협력조직으로 운영할 필요가 있다. 이는 정확한 실태파악을 위한 통계조사 및 평가업무를 국립중앙도서관의 상시 조사 및 평가업무로 상설화함으로써, 단위도서관들에 대한 국립중앙도서관의 지도적 위치를 조직업무로 흡수하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 문화관광부의 공공도서관 평가업무를 국립중앙도서관의 지원협력사업으로 업무조정조치를 하여 관련예산과 전문 인력을 배정하는 것이 바람직하다.

5. 2 당면한 정책과제

6년의 평가결과에 대한 추이분석을 통해, 평가연구 결과와 현장사서들의 문제점 및 건의사

항을 토대로, 새로운 세기 문화 인프라의 핵심 시설인 공공도서관 정책과 관련하여 정책당국이 반영하여 주길 바라는 주요 현안을 추출하여 공공도서관 선도적 정책으로 정리하면 다음과 같다.

가) 균형성장에 대한 국가의 역할강조

금년의 평가결과, 상위권 우수 집단의 도서관이 지역마다 고른 성장을 보여주고 있지만, 하위권의 도서관들은 여전히 평균과의 격차를 줄이지 못함으로써, 상위권과 하위권의 격차는 오히려 심화되고 있었다. 낮은 점수대의 도서관들이 매년 줄어들지 않고 있는 것은, 본 평가연구의 영향력이 상위권 도서관위주로 구현되어 왔음을 나타내고 있다. 금년의 평가결과는 공공도서관 관리운영평가의 지역적인 편차와 상하위권 간의 격차를 시정하기 위한 국가의 보정 역할이 더없이 필요함을 확인시켜 주고 있다.

포상과 격려로 형성된 우수도서관의 운영사례가 물 흐르듯이 하위권 도서관들에 보급되기 위해서는, 상응하는 정책지원과 국고지원의 제도화가 뒷받침되어야 한다. 평가를 통해 보급한 바람직한 관리운영 모델을 유지시키는 단계를 넘어, 이제는 최소 요건을 충족하지 못하는 열악한 여건의 도서관들에 대한 유인책이 별도의 지원정책으로 마련되어야 할 때이다(정현태 2003).

일차로 시도와 같은 광역자치단체의 책임 아래 역내 불우부진 하위권 도서관들에 대한 지도와 개선대책이 우선되어야 하겠고, 국가차원에서는 지역간 불균형을 시정하기 위한 정책적 지원이 배려되어야 할 것이다. 물론 부진한 도

서관과 저개발 지역에 대한 특별지원은 지역의 재정자립도 및 소득수준과 같은 객관적 지표에 따르고, 지원분야 역시 자료부문, 정보화부문, 시설지원부문, 문화행사부문 등으로 세분화하여 지역의 특성과 운영여건을 고려하여 공개적인 응모를 거쳐 합리적으로 배분되도록 제도화해야 할 것이다.

나) 행정일원화의 재차확인

앞장의 문제점 및 건의사항에서 확인되었듯이, 행정일원화 문제는 최근 수년간의 서면평가 조사에서 가장 많이 지적된 건의사항이다. 해마다 서면평가에서 도서관들 간의 상호대차 실시 여부를 조사하고 있으나, 상호대차를 실시하고 있지 않다고 응답한 도서관이 2000년 135관(46.6%), 2001년 150관(52.6%), 2002년 149관(53.2%), 2003년 199관(61.8%)으로서 지속적으로 증가하고 있다. 도서관 상호대차는 도서관협력활동의 기초이다. 도서관 감독관청이 다르다고 지역 내 상호협력에 소극적인 도서관들에게도 일단의 책임이 크다고 할 수 있다. 그러나 행정당국 간 이견조정에는 소극적 대처로 인해 공공도서관 행정체계 분립상황이 10년을 넘게 일원화되지 못하고 있는 점에는 정책당국의 책임이 더욱 크다고 할 수 있다. 당초 도서관행정 일원화 문제는 문화부 이전 당시부터 공공도서관 정책수행의 현실적인 걸림돌이며 따라서 하루 빨리 일원화된 행정체계를 갖추는 것이 바람직하다는 점에서 관련부처 당사자들 간에 이견이 없었던 부분이다. 다만, 재산과 인력의 이전에 따르는 여러 가지 현실적인 어려움을 감안하여, 차후에 점진적인 해결책을 모색해 가자는 데에 합의하고, 차후

로 해결을 미루었던 사안이다. 정책당국으로서 행정일원화에 대한 명백한 입장을 밝히고, 행정일원화가 현실적으로 어렵다면, 어떤 식으로든지 그에 상응하는 합리적인 대안을 모색하여, 현장의 행정상 장애를 시정하는데 원만한 해법을 제시하여야 할 것이다.

다) 전문인력 부족의 심각성

전문 인력부족 문제는 한국도서관협회 통계와 관리운영평가 범주별 분석에서 동일하게 확인된 사안으로, 공공도서관 관리운영환경의 가장 심각한 장애요인으로 지적되고 있는 사안이다. 1998년 공무원총정원령이 발효된 이후로 공공도서관 현장의 인력수급문제는 심각한 어려움을 겪고 있다. 한국도서관협회에서 발간한 지난 6년간의 도서관통계를 인용하면, 도서관 수는 1998년 330관에서 2003년 462관으로 40.0%가 증가하였으나, 도서관 당 평균 직원 수는 1998년 15.5명에서 2003년 11.6명으로 25.2%가 감소하였다(한국도서관협회 2003).

6년간 전국 공공도서관은 1관당 장서수와 이용자수 및 대출책수 등에서 각각 31.7%, 30.8%, 43.6%가 성장하였다. 투자부분이라고 할 수 있는 도서관수와 장서수의 증가에 비교해서, 사업의 성과부분으로 볼 수 있는 이용자수와 대출책수의 증가가 훨씬 크게 나타나며, 특히 대출이용의 증가가 두드러진다. 따라서 지난 5년간의 공공도서관에 대한 투자비교 경영효율이 매우 높아진 것을 확인할 수 있다.

특히 직원 수의 절대적 부족에도 불구하고 높은 이용성과를 보이고 있는 점은, 현장 직원들의 높은 열의와 가중된 업무부담을 추정하게 하는 현실로서, 공공도서관의 건실한 성장을

위해 해결되어야 할 현안 중에 인적요소의 충원이 가장 큰 당면 문제임을 반증해 주고 있다. 인력부족은 단지 전문사서의 부족만이 아니고, 디지털자료실 보급과 함께 전산직원의 부족, 평생교육프로그램의 확대에 행사전담인력의 부족이 현장의 불만으로 지적되어 왔다.

라) 노후시설 리모델링 대책

한국도서관통계에 의하면, 2003년 전국의 공공도서관 462관중 1980년 이전에 건립되어 20년이 지난 도서관들이 118관으로 전체의 26%를 차지하고 있다. 이중 건립이 30년이 지난 도서관도 58관(13%)이나 된다. 최근의 문제점 및 건의사항에서 건물노후와 공간부족문제는 인력부족 다음으로 중요한 당면 현안으로 지적되고 있다. 현장 사서들의 일부 의견은, 신규 건립지원 예산편성과 함께 노후건물 개축비용도 함께 지원할 때가 되었다는 주장이다. 특히, 건물 개보수 및 리모델링 비용은 경성예산으로 마련하기가 쉽지 않은 큰 금액이고, 일부 재정자립도가 낮은 지역의 경우는 재원마련에 어려움을 호소하고 있다. 도서관 신규건립 못지않게 오래된 노후건물에 대한 리모델링 비용을 지원하는 것도 국가사무의 하나로 고려해 보아야 할 것이다. 건물리모델링 지원은 기왕의 정보화지원사업의 전례를 따르되 재정자립도가 낮은 지역을 우선하여 일정 금액을 분담하는 방안이 적절할 듯 하다.

마) 디지털자료실 유지보수 지원

최근 정보화 지원사업의 성과로 전국 대부분의 공공도서관에 디지털자료실이 개설되었다. 앞부분에서 지적되었듯이 현장의 인력부족

이 심각한 마당에 전산직원 충원은 더욱 어려운 것이 현실이다. 현장에서는 전산직원의 충원이 어렵다면, 이들 정보화시설을 원만히 유지할 수 있도록, 기존 사서직원들에 대한 정보화 실무교육이라도 내실 있게 지원되기를 희망하였다. 이론적 접근을 통한 계몽위주의 정보화 교육보다도 실무차원에서 전산시설을 유지보수할 수 있는 실용적인 운영기술을 주기적으로 실시하고, 이들 교육프로그램에 대한 참가의 범위 또한 현장에 근무하는 모든 직원으로 확대하고, 그 비용 또한 정책부서에서 지원하여 주기를 희망하고 있다.

현실적으로 소규모 공공도서관일수록 전산업무 운영에 어려움이 크다. 정보화시설에 대한 별도의 인력을 유지하기가 쉽지 않고, 체계적인 교육기회 또한 재정여건상 어렵기 때문이다. 도서관에 따라서는 유지보수에 대한 재정 및 인력 부담으로 디지털자료실 설치자체가 또 하나의 고민거리로 관리운영업무를 압박하기도 한다. 효율적인 유지보수를 위해서는 광역자치단체 단위의 지역 대표도서관에서 디지털자료실 네트워크 관리와 유지보수를 주관하는 것이 바람직하다(정현태 2003).

바) 광역자치단체 전담인력 배치

앞부분의 디지털자료실 관리운영체제에 있어서와 같이, 전반적인 도서관협력을 주도하고 효율적인 정책지원의 책임행정을 구현하기 위

해서는 광역자치단체 마다 문화행정 관련부서에 도서관행정 전담인력이 배치되어야 한다. 물론 이를 위해서는 제도적으로 지역 대표도서관제도를 조속히 실시하여, 국립중앙도서관에서 지역대표도서관으로 이어지는 일관된 행정체제를 구축하고, 도서관 지원책임의 일단을 광역자치단체에게도 부여하도록 도서관법 및 관련 행정조례 등의 개선이 선행되어야 할 것이다. 지역주민에 대한 문화서비스 제공 임무를 부여 받고 있는 지방자치단체의 책임이 보다 강화되어야 할 것이고, 특히 재정여건의 지역격차가 심각한 기초자치단체에 맡기기 보다는 광역자치단체에게 지역주민에 대한 도서관서비스지원의 책임을 부여해야 할 것이다.⁴⁾ 최근 발간된 OCLC 연구보고서에서도, 변화된 경영환경에서 각종의 도서관들이 개발해야 할 새로운 역할의 하나로서 지역사회 정보센터 역할이 부각되고 있으며, 지역주민에 서비스하는 공공도서관에게 있어서는 지역사회에 착근한 지역특성의 강화가 성장의 핵심사안으로 지적되고 있다(OCLC 2004).

이는 지역주민의 세금으로 주민에 대한 정보서비스를 제공하는 공공도서관의 본래 취지에 부합하는 것일 뿐만 아니라, 국가의 과도한 책임을 일부 광역지방자치단체에게 분담함으로써, 지역의 특성에 기반하는 효율적인 도서관행정체제를 구현한다는 점에서도 합당한 방향으로 판단된다.

4) 한국도서관협회. [도서관협력망 협력사업 표준모델 개발], 서울: 한국도서관협회, 2001.

참 고 문 헌

- 곽병희. 2001. 디지털환경에서의 대학도서관 평가항목과 그 지표. 『문헌정보학논집』, 7(1). <http://cat2.riss4u.net/servlet/ExportXML?p_control_no=3008002>.
- 문화관광부. 1998. 『문화기반시설 관리운영 평가보고서』. 문화관광부.
- 문화관광부 한국문화정책개발원. 2000. 『문화기반시설 관리운영평가연구 2000』. 동계개발원.
- 문화관광부 한국문화정책개발원. 2001. 『문화기반시설 관리운영평가연구 2001』. 동계개발원.
- 문화관광부 한국문화관광정책연구원. 2002. 『문화기반시설 관리운영평가연구 2002』. 동계연구원.
- 문화관광부 한국문화관광정책연구원. 2003. 『문화기반시설 관리운영평가연구 2003』. 동계연구원.
- 서혜란. 1994. 한국공공도서관의 위원회운영에 관한 연구. 『문헌정보학논총: 리재철교수정년기념논문집』. 서울: 구미무역(주)출판부: 601-616.
- 윤희윤. 1999. 대도시 공공도서관의 경제성 평가. 『한국도서관정보학회지』, 30(4): 207-227.
<<http://biho.taegu.ac.kr/~yhy/article/econominc.html>>.
- 이용남, 홍현진. 1999. 공공도서관의 성과평가에 관한 이론적 연구. 『한국문헌정보학회지』, 33(2): 45-67.
- 장혜영. 2001. 『도서관성과평가를 위한 국제표준 ISO11620의 적용에 관한 연구』. 연세대학교 대학원 문헌정보학과 석사학위논문.
- 정현태. 2003. 공공도서관 디지털서비스의 현황분석. 『정보관리연구』, 34(1): 77-98.
- 정현태. 2004. 공공도서관 관장의 사서직과 비사서직 간 직무성과 비교연구. 『한국도서관정보학회지』, 35(1): 119-133.
- 조수련. 2003. 대학도서관평가기준 적용을 위한 환경개선방안. 『도서관』, 58(3): 53-76.
- 한국도서관협회. 1998. 『한국도서관법령집-최초 입법부터 현행법까지』. 서울: 동협회.
- 한국도서관협회. 2003. 『한국도서관통계 2003』. 서울: 동 협회.
- 한국도서관협회. 2001. 『도서관협력망 협력사업 표준모델 개발』, 서울: 동 협회.
- 한국문화정책개발원. 1999. 『문화기반시설 운영평가모델 개발 및 평가에 관한 연구』. 서울: 동 계발전원.
- OCLC. 2004. The 2003 OCLC Environmental Scan : Pattern Recognition -Executive Summary. Dublin : Online Computer Library Center, Inc.

КСІ