

# P 신도시 건설과 공공도서관 건립에 관한 연구

## A Study on the Construction of P New Town and the Establishment of a Public Library

김 영 석 (Young-Seok Kim)\*

### 목 차

- |                          |                         |
|--------------------------|-------------------------|
| 1. 머리말                   | 4. P신도시 내 공공도서관 건립의 문제점 |
| 2. 연구 목적 및 방법            | 5. 맺음말                  |
| 3. P신도시 건설과 안양시 공공도서관 현황 |                         |

### 초 록

본 연구는 앞으로 새로운 신도시 건설과정에서 최상의 이용과 서비스 제공이 가능한 공공도서관이 건립되도록 하는 데 그 목적이 있다. 본 연구는 P신도시를 대상으로 신도시 건설과정에서 공공도서관 건립과 관련하여 어떤 문제점이 있었는지 밝히고자 하였다. 연구 수행을 위해 문헌조사, 현장조사 그리고 인터뷰 방법을 사용하였다. 조사결과 다음과 같은 문제점들이 나타났다. 첫째, P신도시 개발계획 수립 초기 단계에는 도서관 건립계획이 없었다. 둘째, 공공도서관 건립에서 P신도시에 차등이 있었다. 셋째, 공공도서관 수가 부족하다. 넷째, 공공도서관의 규모가 충분하지 않다. 다섯째, 공공도서관의 입지가 미흡하다.

### ABSTRACT

This study aims to make the establishment of public libraries that can provide the best use and services in the construction of new towns in the future. The study aimed what problems there were related to the establishment of public libraries during the construction of P new town. For carrying out the study, literature review, field study, and interview methods were used. The study reveals the following problems. First, there was no plan to build a public library in the early stages of the construction P new town development plan. Second, in the establishment of a public library, there was discrimination among the three new towns. Third, the number of public library is insufficient. Fourth, the size of the public library is not sufficient. Fifth, the location of the public library is insufficient.

키워드: 공공도서관, 공공도서관 건립, 공공도서관 건축, 신도시 개발, 신도시 건설  
Public Library, Establishment of Public Library, Public Library Architecture,  
Construction of New Town, Development of New Town

\* 명지대학교 문헌정보학과 교수(yskim7@mju.ac.kr / ISNI 0000 0004 6502 7407)  
논문접수일자: 2021년 1월 19일 최초심사일자: 2021년 1월 29일 게재확정일자: 2021년 2월 8일  
한국문헌정보학회지, 55(1): 37-58, 2021. <http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2021.55.1.037>

## 1. 머리말

### 1.1 연구의 필요성

도시는 살아 있는 유기체처럼 자연적으로 생성되고 시간이 지남에 따라 성장·진화한다. 그런데 이렇게 자연 발생한 도시는 그 규모가 커지면서 여러 문제를 발생시킨다. 세계 여러 나라에서는 이런 도시 문제를 해결하기 위해 신도시를 건설해 왔다. 이주형(2009)은 '기성 도시의 여러 가지 문제를 해결하고 생활환경을 총체적으로 개선하기 위해 계획적으로 건설되는 도시' 신도시라고 정의하였다. 신도시 건설은 도로, 주거 및 여가 환경, 상업, 교육, 공공시설 등 현대인들의 일상생활과 관련해서 기성 도시가 안고 있는 복합적인 문제를 해결·개선하기 위해 치밀한 계획하에 새로운 도시를 건설하는 것을 말한다. 결과적으로 신도시 건설은 미래지향적인 도시문화를 창출하는 것을 염두에 두고 추진된다.

그런데 신도시 건설은 공공도서관 인프라 확충에도 많은 도움이 된다. 왜냐하면, 그 과정에서 교육·문화·여가 시설로써 다수의 새로운 공공도서관이 기존 도서관보다 더 나은 입지(location)에 계획적으로 건립되기 때문이다.

우리나라에서는 1960년대부터 신도시 건설이 시작되었는데, 1980년대 추진된 서울의 개포, 고덕, 목동, 상계의 소규모 신도시 건설에서 이들 지역에 공공도서관이 하나씩 건립되었다. 1980년대 말부터 1990년대 중반까지 진행된 대규모 1기 신도시 건설은 우리나라 공공도서관 인프라 확충의 새로운 전환점이 되었다고 해도 과언이 아니다. 이들 신도시 건설에서 도서관

건립이 계획적이고 체계적으로 추진되었고, 그 결과 도서관 수가 증가하고, 입지와 접근성이 획기적으로 개선되고 양호해졌다.

신도시 건설은 대규모 인구 유입과 정주를 전제로 한다. 그리고 말 그대로 신도시이기 때문에 기존 도시와 비교해서 주거환경 및 각종 시설을 개선하고 미래 지향적인 도시 구조와 환경을 제공하고자 한다. 이러한 도시 계획 및 개발 과정에서 공공서비스이며 교육·문화시설인 공공도서관을 주요 시설에 포함시키고, 그 결과 도시 안에 도서관이 자연스럽게 자리 잡게 된다.

한편, 신도시 건설은 공공도서관의 입지 개선에도 긍정적인 영향을 미쳤다. 기존 도시에서는 도시 구조상 새로운 도서관 건립 부지를 확보하는 것이 어려워 많은 도서관이 도시 외곽이나 도심 내 구릉지로 되어 있는 자연녹지에 건립되었다. 그러나 신도시는 대규모 택지에 건설되고 주거와 공공시설 그리고 기타 상업시설 등이 평지에 들어서면서 공공도서관도 기존 도시와 다르게 모두 평지에 건립되게 되었다. 그 결과 도서관의 접근성이 크게 향상되었다.

이처럼 우리나라의 신도시 건설은 공공도서관 인프라 확충에서 여러 긍정적인 변화와 결과를 가져왔다. 그러나 신도시 건설과정에서의 도서관 건립 실태를 자세히 들여다보면 신도시 개발계획에 포함된 도서관 수의 부족 및 입지와 규모의 미흡함, 그리고 신도시 건설 주체의 공공도서관의 중요성 및 필요성에 대한 인식 부족 등 여러 문제점들이 드러난다.

한편, 우리나라 수도권에서는 성남 판교, 화성 동탄 등 2기 신도시에 이어서 현재 남양주 왕숙, 고양 창릉 등 3기 신도시 건설이 2025년

에서 2029년까지 완공을 목표로 추진되고 있다.

따라서 현재 진행되고 있고, 앞으로 새롭게 추진될 신도시 건설에서 공공도서관 건립은 도서관의 수, 규모, 입지 등에서 과거보다 더 양호해야 할 것이다. 앞으로의 신도시 건설에서 더 나은 도서관을 건립하기 위해서는 과거 진행된 신도시 건설 사업에서의 도서관 건립 사례를 심층분석 할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 1기 신도시 중의 하나인 P신도시를 연구대상으로 삼아 동 신도시 건설과정에서 공공도서관 건립의 문제점을 진단하고, 그 대안을 제시해 보고자 한다.

## 1.2 선행연구

신도시 건설과 공공도서관 건립에 관한 연구는 많지 않았는데, 그 유형은 크게 두 가지로 나타났다.

하나는 조사대상 지역은 다르지만 본 연구처럼 신도시 건설과정에서의 공공도서관 건립의 문제점을 조사·분석한 것이다. 김영석(2010a)은 영국의 밀턴킨즈 신도시를 대상으로 외국에서의 신도시 건설과 공공도서관 건립에 대해 연구하였다. 또한 김영석(2010b, 2011)은 각각 경기도 B신도시와 I신도시를 대상으로 이들 지역에서 신도시 건설과정에서 발생한 공공도서관 건립의 여러 문제점을 밝히는 연구를 하였다.

다른 하나는 신도시를 연구대상으로 삼았지만, 그 핵심은 신도시 건설 완료 후 그 지역에서 어린이도서관 및 공공도서관 건립과 증축 문제를 다룬 연구이다. 정연우와 이상준(2010)은 혁신도시 건설 후 도시 내 지역 커뮤니티 조

활성화를 위한 방안으로 공공기관 사옥에 커뮤니티 시설을 설치하는 것을 연구하였다. 이들은 커뮤니티 시설 중의 하나로 공공도서관이나 어린이도서관을 제안하였다. 장덕현과 구분진(2018)은 새롭게 건설된 C혁신도시를 대상으로 이 도시에 어린이도서관 건립의 경제적 타당성을 분석하는 연구를 하였다. 김성희, 김중은, 심교연(2020)은 1기 신도시 중에서 P신도시를 대상으로 도시에 새롭게 요구되는 근린생활시설의 확충을 위해 신도시 내 저 이용되고 있는 공공시설의 효율적 이용 방안을 모색하는 연구를 하였다. 이들은 공공시설의 효율적 이용 방안의 하나로 평촌도서관을 증축하여 도서관의 기능을 복합화 하는 것을 제안하였다.

선행연구 분석 결과 본 연구와 동일하게 같은 신도시 지역을 조사대상으로 삼은 연구는 없었다. 한편, 본 연구는 다른 신도시 지역을 대상으로 조사한 연구가 있어 그 결과와 상호비교하는데 도움이 될 것이다.

## 2. 연구 목적 및 방법

### 2.1 연구 목적

지난 40여 년 동안 우리나라에서는 1, 2기 신도시를 포함하여 크고 작은 신도시 건설 사업이 추진·완료되었다. 현재도 수도권과 지방에서 여러 건의 신도시 건설 사업이 활발히 진행중이고, 앞으로도 계속해서 추진될 것이다.

본 연구는 현재 우리나라에서 진행되고 있고, 앞으로 추진될 신도시 건설에서 공공도서관이 바람직한 방향으로 건립되도록 하는데 필

요한 참고자료와 관련 배경 지식을 제공하는 데 그 목적이 있다. 이를 위해 1기 신도시 중의 하나인 P신도시를 연구대상으로 삼아, P신도시 공공도서관의 건립 과정과 건립된 도서관의 이용 환경 등에 어떤 문제들이 있는지 밝히고자 한다. 본 연구의 궁극적인 목적은 앞으로 계속해서 추진될 우리나라 공공도서관 인프라 확충에서 바람직하고 이상적인 공공도서관 건립이 되도록 일조하는 데 있다.

## 2.2 연구 방법

본 연구에서는 크게 세 가지 연구 방법을 사용하여 필요한 자료를 수집·분석하였고, 그 결과를 근거로 결론을 도출하였다.

첫째, 문헌조사 방법을 사용하였다. 본 연구의 조사대상 지역은 우리나라 1기 신도시 중 하나로 25년 전에 신도시 건설이 완료되었고, 그 과정은 문헌으로 자세히 기록되어 남아 있다. 이에 연구대상 신도시의 건설과정과 공공도서관 건립에 대한 전반적인 내용을 심층분석하기 위해 국내 관련 문헌을 조사·분석하였다. 또한, 본 연구 내용과 관련해서 외국 사례와 비교하기 위해 외국 문헌을 조사·분석하였다.

둘째, 현장조사 방법을 사용하였다. 연구대상 P신도시와 그 지역 공공도서관의 입지와 이용 환경을 조사하기 위해 연구자가 P신도시와 공공도서관을 직접 방문하였다.

셋째, 인터뷰 방법을 사용하였다. 연구대상 P신도시에 건립된 공공도서관과 안양시 석수도서관<sup>1)</sup>의 입지 및 접근성, 건립 과정, 그리고

미래 도서관 건립 계획 등에 대한 의견을 듣기 위해 도서관 사서를 전화 인터뷰하였다. 그리고 신도시 도서관의 입지 및 접근성에 대한 주민의 의견을 듣기 위해 P신도시에서 두 자녀를 키우며 20년 이상 거주한 주부와 전화 인터뷰를 하였다. 인터뷰는 각각 30~40분간 진행되었다. 또한, P신도시를 방문할 때 현장에서 두 가족을 짧게 인터뷰하였다.

## 3. P신도시 건설과 안양시 공공도서관 현황

1989년 중앙정부는 서울의 주택가격 폭등과 수도권 주택 문제 해결을 위해 서울 외곽 5곳에 대규모 신도시를 건설하는 계획을 발표하였다. P신도시는 1기 신도시 5곳 중의 하나로 서울 남쪽에 위치하는 안양시에 속하는 지역이다.

〈표 1〉과 같이 P신도시는 개발면적과 인구 등 전체적인 규모에서 같은 1기 신도시인 B와 I보다 작다. 그러나 사업 기간과 주민들의 신도시 입주 시기는 거의 비슷하다. 한마디로 1기 신도시 5곳은 거의 동시에 개발이 이루어졌다.

한편, P신도시가 속하는 안양시에는 〈표 2〉와 같이 P신도시 건설이 완료되기 전인 1991년까지 공공도서관이 하나도 없었다. 그러다 P신도시 건설 기간 중 신도시 지역과 인접 지역에 각각 하나씩 두 개의 도서관이 건립되어 신도시 완료 시점에는 2개관이 되었다. 그리고 현재는 하나의 어린이도서관 등 총 10개의 도서관이 있다.

1) 대외적으로 안양시를 대표하는 도서관임.

〈표 1〉 P, B, I 신도시 개발 주요 현황

구분	전체 면적(천㎡)	수용인구(명)	주택 호수	최초입주	사업 기간
P 신도시	5,106	168,000	42,000	92년 3월	89.8 ~ 95.12
B 신도시	19,691	390,500	97,580	91년 9월	89.8 ~ 96.12
I 신도시	15,736	276,000	69,000	92년 8월	90.3 ~ 95.12

〈표 2〉 P신도시 건설 전후의 안양시 인구 및 도서관 현황

구분	인구(명)	도서관 수(관)	도서관당 인구수(명)
신도시 건설 완료 전(1991년)	488,581	0	.
신도시 건설 완료 후(1996년)	599,163	2 <sup>2)</sup>	약 299,580
현재(2020년)	550,027	10	약 55,000

#### 4. P신도시 내 공공도서관 건립의 문제점

위에서 언급한 것처럼 P신도시 건설과정에서 하나의 공공도서관이 신도시 내에 건립되었다. 따라서 이 도서관이 P신도시 건설과 직접 연관된 도서관이고, 본 연구의 핵심 연구대상이다. 이에 본 연구에서는 이 도서관의 건립 과정 등 P신도시 건설과정에서의 공공도서관 건립계획, 연구대상 도서관의 위치와 규모 등을 조사하였다.

조사·분석 결과 P신도시 건설과정에서의 공공도서관 건립의 문제점은 다음과 같이 크게 다섯 가지 영역에서 나타났다. 첫째, 공공도서관 건립계획의 부재, 둘째, 공공도서관 건립 차등, 셋째, 공공도서관 수 부족, 넷째, 공공도서관의 규모 미흡, 다섯째, 공공도서관의 입지 미흡 등이다. 이들 문제점을 구체적으로 살펴보

면 다음과 같다.

##### 4.1 공공도서관 건립계획의 부재

P신도시 내 공공도서관 건립계획은 한국토지공사(이하 토지공사)가 1989년 4월 이전에 최초 P신도시 건설 계획 초안을 작성할 때부터 1990년 9월 P신도시 택지개발계획 변경(1차) 승인을 얻을 때까지 그 기간 동안 P신도시 개발계획에 포함되지 않았다. 이 주장의 근거는 다음과 같다.

토지공사는 1989년 4월 이전에 P신도시 개발을 위한 자체 택지개발계획(안)<sup>3)</sup> 초안을 마련하고, 동년 4월 15일부터 8월 22일까지 P신도시 건설과 직접적인 이해관계가 있는 안양시를 포함하여 관련 중앙부처와 계획 전반에 대해서 〈표 3〉과 같이 두 번(기간)에 걸쳐 협의하였다.

2) 2개관 중 하나는 P신도시 밖에 건립되었다.

3) P신도시 개발사(한국토지공사 1997b)에서는 '신도시개발계획'이라는 용어 대신에 '택지개발계획' 혹은 '토지이용계획'이라는 용어를 사용하고 있는데, 따라서 '택지개발계획'은 신도시개발계획으로 이해해도 될 것이다.

〈표 3〉 P신도시 개발 추진 일정 및 내용<sup>1)</sup>(도서관 관련 내용 포함)

연도	사업 추진 일정 및 내용	도서관 관련 내용 <sup>4)</sup>
88. 9	안양 P(신도시) 개발 계획 발표	.
89. 4	한국토지공사 택지개발계획 초안 마련 (4.15 ~ 6.28 안양시 등 관련기관과 1차 협의)	없음
89. 7	택지개발계획 승인신청 -> 건설부 (8.1 ~ 8.22 안양시 등 관련기관과 2차 협의)	없음
89. 8	개발 계획 승인	없음
89. 12	실시계획 승인	.
90. 5	아파트 1차 분양	.
90. 9	택지개발계획 변경(1차) 승인	P도서관 부지 확보 논의
91. 3	택지개발계획 변경(2차) 승인	.
91. 12	택지개발계획 변경(3차) 승인	P도서관 건립 논의
92. 3	주민 입주 개시	P도서관 설계 착수(92. 4)
92. 9	.	만안도서관 개관(안양 최초의 도서관, P신도시 밖 도서관)
92. 12	택지개발계획 변경(4차) 및 실시계획 변경(1차) 승인	토지이용계획에 도서관 구체적으로 명시. P도서관 건립공사 착공
93. 10	택지개발계획 변경(5차) 승인	.
93. 12	택지개발계획 변경(6차) 및 실시계획 변경(1차) 승인	토지이용계획에 도서관이 교육시설로 표시됨
93. 12	제1단계 택지개발사업 준공	P도서관 건물 준공
94. 4	.	P도서관 개관
95. 12	제2단계 택지개발사업 준공	.

1차 협의는 〈표 3〉과 같이 1989년 4월 15일부터 6월 28일까지 이루어졌다. 1차 협의는 토지공사가 1989년 4월 이전에 최초 수립한 P신도시 개발을 위한 택지개발계획(안)을 토대로 이루어졌다. 그런데 토지공사의 동 계획(안)을 살펴보면 도서관에 대한 내용은 보이지 않는다. 〈표 4〉와 같이 동 계획(안)은 ‘공공시설용지’ 항목 아래에 ‘공용의 청사’ 소항목을 두고 여기에 ‘시청사·시의회, 교육청·경찰서, 소방서·우체국·전신전화국, 구청·보건소, 동사무소·파출소, 우체분국’을 나열하고 있다. 그러나 여

기에서 도서관은 찾아볼 수 없다. P신도시 개발계획 수립 과정에서부터 도서관 건립이 고려되었다면 도서관은 공공시설용지 아래 공용의 청사 소항목에 포함되어 있을 것이다. 한편, ‘공용의 청사’ 소항목에 들어 있는 공공기관들은 현재 하나도 빠짐없이 그대로 P신도시 행정타운 내에서 안양시청을 중심으로 좌우에 나란히 배치되어 있다.

한편, 〈표 4〉와 같이 ‘공공시설용지’ 항목의 또 다른 소항목인 ‘사회복지·문화시설’에는 ‘여성회관, 보훈회관, 청소년회관, 문화연구시설’을

4) 도서관 관련 내용은 연구자가 수집한 정보를 토대로 정리한 것이다.

〈표 4〉 한국토지공사의 최초 토지이용계획(안)의 일부<sup>5)</sup>

	구분	세부 시설
공공 시설 용지	공용외 청사	시청사·시의회, 교육청·경찰서, 소방서·우체국·전신전화국, 구청·보건소, 동사무소·파출소, 우체분국
	학교	초·중·고교
	사회복지·문화시설	여성회관, 보훈회관, 청소년회관, 문화연구시설 <sup>6)</sup>
	종합의료시설	종합병원
	농수산물유통시설	1개소
	에너지공급시설	지역난방시설
	도로	광로, 대로, 중로, 소로, 보행자 전용도로
	광장	4개소
	주차장	4개소
	공원·녹지	근린공원 10개소, 어린이공원 35개소, 시설녹지

나열하고 있다. 그러나 여기에서도 도서관은 보이지 않는다. 사회복지·문화시설 소항목 아래에 있는 ‘문화연구시설<sup>7)</sup>’은 국토개발연구원(현 국토연구원<sup>8)</sup>)을 말한다. 그리고 학교 등 나머지 소항목은 도서관과 관련이 없다.

한편, 토지공사의 최초 택지개발계획(안)은 말 그대로 계획(안)이기 때문에 세부 내용이 빠져 있을 수 있다. 그러나 토지공사가 안양시 그리고 정부부처 등 관련 기관과 4월 15일부터 6월 28일까지 진행된 1차 협의 과정에서 도출된 의견 및 검토내용<sup>9)</sup>(한국토지공사 1997b, 92-96)에서도 도서관에 대한 것은 찾아볼 수 없다.

토지공사는 1989년 7월 안양시 등 관련 기관과의 1차 협의한 내용을 반영하고 수정하여 새

롭게 만든 택지개발계획(안)에 대해 건설부의 승인을 요청한다. 이후 안양시는 토지공사가 제출한 택지개발계획(안)에 대한 의견서를 건설부에 제출하면서 그 과정에서 토지공사와 관련 내용을 2차 협의한다. 그런데 토지공사와 안양시가 진행한 2차 협의 과정에서도 도서관에 대한 논의는 없었다. 토지공사와 안양시가 택지개발계획에 대해 협의한 내용을 정리한 ‘택지개발계획 미반영 사항에 대한 협의내용<sup>10)</sup>’(한국토지공사 1997b, 97-98)에서 도서관과 관련된 사항을 찾아볼 수 없다.

토지공사는 자신들이 마련한 최초의 P신도시 택지개발계획(안)에 대해서 1차와 2차에 걸쳐 안양시와 중앙부처 등 관련 기관과의 협의

5) 원(原) 토지이용계획(안)(한국토지공사 1997b, 90)에는 ‘공공시설용지’ 뿐만 아니라 ‘주택건설용지’와 ‘상업용지’에 대한 계획이 포함되어 있으나 본 연구에서는 편의상 공공시설용지 내용만 소개하였다.  
 6) 국토개발연구원(현 국토연구원)  
 7) 국토개발연구원은 문화연구시설이 아닌 단순 연구시설임에도 불구하고 P신도시 개발사에서는 시종일관 문화연구시설로 기술하고 있다.  
 8) 국토연구원은 2017년 1월 안양에서 세종시로 이전하였다.  
 9) ‘1. 인구 및 주택, ... 6. 기타’까지 총 여섯 개 영역에 걸쳐 소개하고 있는데, 그 내용이 많아 본 논문에서는 직접 인용을 생략하였다.  
 10) 총 6가지 사항에 대해서 안양시와 토지공사가 협의하였다. 본 논문에서는 관련 내용이 많아 직접 인용을 생략하였다.

를 거쳐 계획안을 수정·보완하여 건설부에 동 계획(안)의 승인을 신청하고, 1989년 8월 30일 마침내 정부의 공식 승인을 얻는다. 이 승인에 따라 만들어진 것이 <그림 1>의 'A-택지개발 계획 승인 시점의 토지이용계획도a'이다. 그런데 이 '토지이용계획도a'를 살펴보면 도서관은 어디에도 표시되어 있지 않다.

결과적으로 이 '토지이용계획도a'는 토지공사가 1989년 4월 이전에 P신도시 개발을 위한 택지개발계획(안)을 최초로 수립할 때부터 택

지개발계획 승인을 받을 때까지 P신도시 내 도서관 건립이 고려되지 않았음을 구체적으로 증명하는 중요한 자료이다.

P신도시 내 도서관 건립이 신도시 개발계획 수립 단계에서 고려되지 않고 나중에 계획 변경을 통해서 근린공원(현 평촌공원)에 건립되었다는 것을 증명하는 또 하나의 사실은 평촌도서관 부지의 용도이다. 평촌도서관 부지는 동 도서관이 개관하고 26년이 지난 현재까지도 근린공원으로 지정되어 있다. 도서관이 개발계



• A-택지개발계획 승인 시점의 토지이용계획도a (1989. 8. 30)



• B-택지개발계획 변경(1차)에 따른 토지이용계획도b (1990. 9. 28)

11) (한국토지공사 1997b, 103, 112, 138)



• C-택지개발계획 변경(6차)에 따른 토지이용계획도c (1993. 12. 29)



• D-P신도시 내 공공기관 및 평촌도서관 배치 현황d (2021년 기준)

〈그림 1〉 P신도시의 연도별 토지이용계획도<sup>11)</sup> 및 현재 상황

획 수립 초기 단계부터 교육문화시설로 지정되어 현재의 위치에 배치하는 것으로 결정되었다면 현 도서관의 부지는 근린공원이 아닐 것이다. 안양시 박준모 시의원은 2018년 시의회 제244회 제2차 본 회의에서 평촌도서관과 관련하여 “공원 부지<sup>12)</sup>에 평촌도서관이 편입되어 신축, 증축에 어려운 부분이 있다”(안양시의회 2018)라고 발언하였다.

• 공공도서관 건립에 대한 최초의 논의

P신도시 내 공공도서관 건립에 대한 최초의 논의는 토지공사가 1989년 8월 30일 건설부로부터 P신도시 개발계획에 대한 공식 승인을 받은 이후이다. 안양시와 시교육청 등 관계기관들은 토지공사의 개발계획 승인 내용에 대해서 일부 내용의 변경을 요청한다. 토지공사는 관계기관의 변경요청 및 이들과의 협의 내용을

12) 안양시 도시계획과 도시관리 주무관과 통화하여 재차 확인하였다.

수령하여 1990년 7월 건설부에 P신도시 택지 개발계획의 변경승인을 신청하고, 그해 9월 28일 변경(제1차) 승인을 받는다. 바로 이 과정에서 처음으로 공공도서관 건립이 논의된다.

어느 기관에서 관련 의견을 제시했는지는 확인할 수 없는데 추측건대 안양시가 의견을 피력했을 것으로 판단된다. 왜냐하면 토지공사는 최초 P신도시 개발계획(안)을 마련하고, 안양시 등 관련 기관과 두 차례 협의하고, 그리고 최종적으로 건설부로부터 개발계획 승인을 받을 때까지 그 기간 동안 공공도서관 건립을 염두에 두지 않았기 때문이다. 물론 안양시도 같은 기간 토지공사와 두 차례(기간)에 걸쳐 개발계획의 내용에 대해서 협의하였기 때문에 그 과정에서 도서관 건립에 대해서 논의할 수 있는 기회가 있었지만 하지 않았다. 이 사실을 통해 봤을 때 안양시도 토지공사와 마찬가지로 도서관 건립에 대한 의지가 없었던 것으로 판단된다.

하지만 안양시의 경우 그 당시 1기 신도시 사업이 매우 빠르게 추진되고 있었기 때문에 짧은 기간 동안 토지공사의 P신도시 개발계획 초안을 자세히 분석할 수 없었을 것이다. 이러한 이유 때문에 안양시는 토지공사가 최초 개발계획 승인을 받기 전까지 도서관 건립에 대해서 의견을 충분히 제시하지 못했을 것으로 판단된다.

P신도시 등 1기 신도시 건설 사업이 빠르게 추진되었다는 사실에 대해서 토지공사(1997b, 594)는 다음과 같이 밝히고 있다.

수도권 신도시의 건설은 당초 1980년대 말 주택 가격 폭등으로 인한 사회적 위기를 극복하기 위하여 별다른 선택의 여지없이 채택된 정책이었기에 ... 조속히 추진되었으며, ... 1989년 상반기에는 서울의 ... 주택위기를 진정시킬 방안이 없었으므로 정부는 신도시 건설일정을 최대한 단축하였던 것이다.

한편, 우리나라 1기 신도시 건설이 얼마나 짧은 기간 동안 빠르게 추진되었는지는 외국 사례와 비교를 통해 확인할 수 있다. 영국의 대표적인 신도시인 밀턴킨즈(Milton Keynes)는 1967년부터 1992년까지 26년에 걸쳐 개발이 진행되었다. 일본 도쿄의 위성도시로 건설된 타마(多摩)<sup>13)</sup>신도시는 1960년부터 1999년까지<sup>14)</sup> 무려 38년에 걸쳐 건설되었다(염성진 2018, 713).

초기에 빠르게 추진되는 개발에 대해서 충분한 의견을 피력할 수 있는 시간을 갖지 못한 안양시는 토지공사가 개발계획에 대한 최초 승인을 받은 이후에 도서관 건립에 대해서 의견을 제시했을 것으로 사료된다. 즉, 안양시의 도서관 건립에 대한 요청이 있고, 이 요청에 대해서 토지공사와 안양시가 구체적으로 논의하는 과정에서 ‘근린공원(2호)’이 도서관 부지로 최종적으로 낙점된 것으로 판단된다. 토지공사(1997b, 109)는 개발계획 1차 변경 사유 중의 하나로 ‘근린공원(2호) 내 도서관 부지 추가확보’건을 들었다.

토지공사는 ‘근린공원(2호) 내 도서관 부지 추가확보’ 등과 같은 여러 변경요청을 수령하여 1990년 7월 건설부에 P신도시 택지개발계

13) ‘다마’라고 표기하는 경우도 있다.

14) 한국토지공사(1997b)는 1962년부터 1977년까지로 기술하고 있고, 또 다른 연구(세계도시정보 2008)는 1963년부터 현재까지로 기술하고 있다.

획 변경승인을 신청하고, 그해 9월 28일 1차 변경승인을 받았다. 그리고 이 승인에 따라 '토지이용계획도b'가 만들어지는데, <그림 1>의 B에 나타난 바와 같이 이 계획도에 처음으로 도서관이 표시된다. 도서관은 <그림 1>의 B와 같이 '시청·시의회' 뒤쪽 '근2(근린공원 2호)' 일부에 표시된다. 이것은 <그림 1>의 '토지이용계획도a'에는 없던 것이다. '근2(근린공원 2호)' 내 도서관의 위치는 <그림 1>의 'D-P신도시 내 공공기관 및 평촌도서관 배치현황d'에 표시된 현 도서관의 위치와 일치하다.

한편, P신도시 택지개발계획 3차 변경승인 조건 중의 하나로 '2호 근린공원의 도서관 시설 건립계획을 수립 시 안양시와 협의하여 시행토록 할 것'이 포함된다. 이렇게 해서 1991년 12월 택지개발계획 변경(3차) 승인과 함께 도서관 건립은 구체화 된다. 그리고 '개발계획 변경(4차) 및 실시계획 변경(1차)에 의한 토지이용계획 변경내용'(한국토지공사 1997, 128)을 살펴보면 도서관이 토지이용계획도에 '공원, 녹지(도서관포함)'로 구체적으로 명시되는 것을 확인할 수 있다. 한편, 1993년 12월 택지개발계획 변경(6차) 승인을 통해 도서관 부지는 <그림 1>의 'C-택지개발계획 변경(6차)에 따른 토지이용계획도c'와 같이 공원녹지에서 교육시설 부지<sup>15)</sup>로 표시된다.

이런 과정을 거쳐 건립이 논의된 P신도시 도서관은 <표 3>과 같이 1992년 4월 도서관의 건물 설계를 착수하고, 동년 12월에 건립을 착공한다. 그리고 1993년 12월에 준공하고, 1994년

4월에 도서관을 개관하기에 이른다. 그런데 도서관의 개관은 P신도시 주민들의 아파트 입주 개시보다 1년 정도 늦다. 한편 P신도시가 속하는 안양시에는 1992년 8월까지 단 하나의 도서관도 없었다. 따라서 P신도시 주민들을 포함하여 안양시민들은 1992년 9월 안양시에 첫번째 공공도서관이 개관할 때까지 도서관 서비스를 이용할 수 없었다. 그리고 신도시 주민들은 신도시 도서관이 건립·개관하는 1994년 4월 이전까지 멀리 떨어진 신도시 밖 도서관을 이용할 수밖에 없었다.

#### 4.2 공공도서관 건립 차등

조사결과 도서관 건립에서 신도시 사이에 차등이 있었다. 즉, 공공도서관 건립에서 P신도시에 차등이 발생하였다. 그 자세한 내용은 다음과 같다.

1기 신도시인 B신도시, I신도시, 그리고 P신도시의 개발주체는 동일하게 한국토지공사(현 한국토지주택공사)이다. 그런데 토지공사는 <표 5>에 나타난 바와 같이 B신도시 개발계획을 세우면서 5개 도서관 건립계획을 세웠다. 그 근거는 다음과 같다.

도서관은 그 성격상 지역주민과 밀접한 관계를 갖고 있어 시설위치 및 배치기준이 매우 중요하다. 따라서 B신도시는 도시규모 및 생활권을 고려하여 1개소의 중앙도서관과 5개의 근린도서관을 계획하여 총 6개소<sup>16)</sup>에 1만 8,244㎡의 부지를 확보하였다(한국토지공사 1997a, 297).

15) 토지이용계획도상에 도서관 부지를 나타내는 색이 공원녹지를 의미하는 녹색에서 교육시설을 의미하는 하늘색으로 바뀐 것을 볼 수 있다. 그러나 현재 동 부지의 용도는 근린공원으로 되어 있다.

16) 김영석(2010b, 256)은 총 6개는 5개의 오타인 것으로 보인다고 하였다.

〈표 5〉 신도시별 도서관 건립 계획 및 결과

구분	도서관 건립 계획(관)	신도시 계획 인구(명)	도서관당 인구수(명)	실제 건립된 도서관수(관)
P신도시	0(1 <sup>17)</sup> )	168,000	(168,000)	1 <sup>18)</sup>
B신도시	5	390,000	78,000	2 <sup>19)</sup>
I신도시	4	276,000	69,000	4

그리고 I신도시 개발계획을 세울 때는 4개 도서관 건립계획을 세웠다. 그러나 P신도시 개발계획을 세울 때는 신도시 개발계획 수립 시점을 기준으로 단 하나의 도서관 건립 계획도 세우지 않았다.

물론 B, I, P신도시 계획 인구수가 다르기 때문에 필요한 도서관 수가 다를 수 있다. 그러나 〈표 5〉와 같이 B와 I신도시는 계획한 인구수와 도서관 수를 기준으로 산정했을 때 도서관당 서비스 대상 인구수는 각각 78,000명, 69,000명이다. 그런데 P신도시의 경우 계획 인구를 168,000명으로 잡았음에도 불구하고 단 하나의 도서관 건립도 염두에 두지 않았다. B와 I신도시의 계획된 도서관당 인구수를 기준으로 봤을 때 P신도시에도 최소한 두 개 이상의 도서관을 건립하는 계획을 세웠어야 한다. 결론적으로 P신도시 개발계획을 세우면서 단 하나의 도서관 건립도 염두에 두지 않았다는 것은 B 및 I신도시와 비교해서 P신도시를 차등한 거라 하겠다.

한편, 최종적으로 B, I, P신도시에 신도시 개발과 관련해서 건립된 공공도서관의 수는 〈표 5〉과 같이 각각 2, 4, 1개관이다.

#### 4.3 공공도서관 수 부족

P신도시 건설과정에서는 최종적으로 단 하나의 공공도서관만이 건립되었다. 물론 현재는 P신도시 내에 두 개의 도서관(평촌도서관과 어린이도서관)이 있다. 안양시는 P신도시 건설이 완료되고 한참 후인 2000년에 들어서서 전국적으로 어린이도서관에 대한 관심이 고조될 때인 2007년에 〈그림 3〉에 나타난 바와 같이 P신도시 내에 어린이도서관을 건립하였다. 그러나 어린이도서관은 신도시 건설이 완료된 이후에 건립되었기 때문에 P신도시 건설과 무관하다.

결과적으로 P신도시 건설과정에서는 단 하나의 도서관만이 건립되었기 때문에 P신도시 건설을 총괄한 토지공사와 안양시의 공공도서관

17) 본문에서 언급한 것처럼 최초 P신도시 개발계획(안)이 마련되는 시점에서는 도서관 건립 계획이 없었으나 도중에 개발계획이 변경되면서 추가되었기 때문에 '(1)'을 부기하였다.

18) 한국토지공사는 평촌도서관을 건립하여 안양시에 기부채납하였다.

19) B신도시 개발계획 변경과정에서 5개관은 4개관으로 줄었다. 한편, 성남시는 토지공사에 4개관의 부지를 무상양여해줄 것을 요청하였다. 그러나 토지공사는 이를 수용하지 않고, 그 대신에 1개관을 지어서 시에 기부채납하기로 하나 나중에 성남시와 재협상과정에서 2개관을 지어 기부채납하기 보다는 대규모(8,525㎡) 도서관 1개관을 지어서 기부채납하기로 성남시와 최종 합의하였다. 그 결과 계획과 달리 최종 건립된 도서관의 수는 더 줄게 되었다.

관에 대한 인식은 매우 근시안적이었다고 하겠다. 이러한 판단의 근거는 다음과 같다.

토지공사는 P신도시 개발계획을 세우면서 거주 인구를 168,000명으로 설정하였다. 이 규모의 인구를 계획했다면 토지공사는 P신도시에 최소한 두 개관 이상의 도서관을 건립하는 것을 고려했어야 한다고 생각한다. 1991년 P신도시가 건설되기 시작할 때 우리나라에는 인구 약 165,250명당 하나의 공공도서관이 있었다.<sup>20)</sup> 이 숫자는 토지공사가 계획한 P신도시 인구와 거의 일치한다. 그렇지만 1991년 당시 우리나라 전체 공공도서관은 262개관에 불과하여 훨씬 더 많은 도서관이 필요한 때였다. 또한 P신도시가 속한 안양시에는 그 때까지 단 하나의 공공도서관도 없었다. 따라서 이러한 상황을 고려하고, 미래 수백 년을 대다 보고 건설되는 신도시라면 모든 면에서 미래지향적이었어야 한다고 생각한다.

결론적으로 단 하나의 공공도서관만이 건립된 P신도시 개발 사업은 공공도서관 정책 측면에서 매우 근시안적이었다고 할 수 있는데, 이렇게 판단하는 또 다른 근거는 다음과 같다.

2019년 말 기준 우리나라에는 총 1,134개의 공공도서관이 건립·운영되고 있다. 이것은 인구 약 45,700명당<sup>21)</sup> 하나에 해당된다. 토지공사와 안양시가 P신도시를 건설할 때 30년 앞만 내다보았다면 P신도시 내에 3개관 정도 건립할 계획을 세워야 한다. 한편, 안양시는 2020

년 기준 10개의 공공도서관을 운영하고 있는데, 이것은 인구 약 55,000명당<sup>22)</sup> 하나에 해당된다. 현재 안양시는 공공도서관 인프라에 있어서 우리나라의 평균에 못 미친다. 인터뷰에 참여한 사서에 의하면 현재 안양시는 어린이도서관 하나와 평촌도서관 리모델링 및 증축 혹은 신축을 추진하고 있다고 하였다.

한편, 2020년 11월 기준 P신도시 내의 거주 인구는 171,976명<sup>23)</sup>으로 토지공사가 최초 계획한 인구 168,000명 보다 많아졌다. 2019년 말 기준 우리나라 공공도서관의 1관당 평균 서비스 대상 인구수(약 45,700명)를 기준으로 현재 P신도시에 필요한 도서관 수를 산출하면 약 3.8개관이 필요하다. 그러나 현재도 P신도시에 거주하는 성인이 이용할 수 있는 공공도서관은 1개관에 불과하다.

이러한 결과는 30년 전 P신도시 개발계획 수립 과정에서부터 공공도서관 건립계획이 부실하게 수립되었기 때문인데, 한마디로 공공도서관 정책이라는 첫 단추가 잘못 끼워진 결과라 하겠다.

한편, 앞에서(본 논문 10페이지) 언급한 일본의 대표적인 신도시인 타마시는 총 6개 지구, 21개의 주구로 구성되어 있는데(염성진 2018, 713), ‘각 지구<sup>24)</sup>마다 학교 교육시설 외에 주민의 사회 교육 활동이 가능하도록 공민관이나 도서관을 소규모로 배치하였다’(세계도시정보 2008).

20) 1991년 기준 우리나라 인구수 43,296,000명/ 공공도서관 수 262개관 = 1관당 인구 약 165,250명

21) 2019년 기준 우리나라 인구수 51,834,302명/ 공공도서관 수 1,134개관 = 1관당 인구 약 45,700명

22) 2020년 기준 안양시 인구수 550,027명/ 공공도서관 수 10개관 = 1관당 인구 약 55,000명

23) P신도시 내에 있는 행정동(갈산동, 관양동, 귀인동, 달인동, 범계동, 부림동, 부흥동, 신촌동, 평안동, 평촌동)의 인구수로 산출하였다.

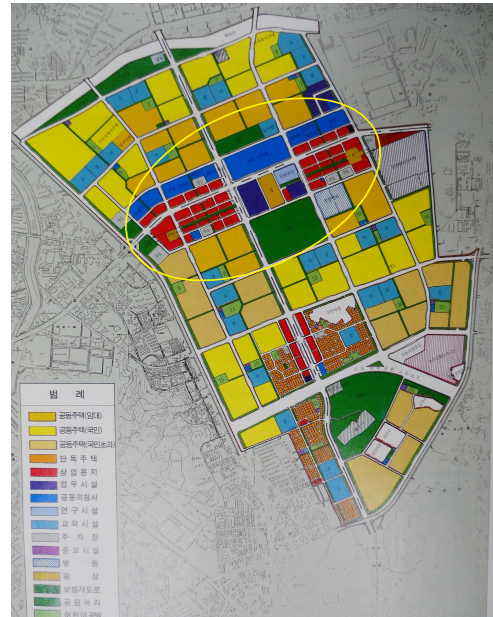
24) 지구는 주구보다 상위 개념인데, 하나의 주구는 초등학교와 중학교를 포함하여 인구 약 8,000명 정도로 구성된다(세계도시정보 2008).

#### 4.4 공공도서관의 규모 미흡

조사결과 1994년 P신도시에 건립된 공공도서관의 크기는 충분하지 않은 것으로 사료된다. 안양시에 속하는 P신도시는 안양시의 중심역할을 할 수 있도록 개발되었다. <그림 2>에 나타난 바와 같이 P신도시 중심에 안양시청과 시의회가 위치하고, 시청사 왼쪽에는 교육청, 소방서, 세무서, 법원을 일렬로 배치하였고, 오른쪽에는 우체국, 전신전화국, 구청, 경찰서를 일렬로 배치하였다. 한편, 시청에서 직선거리로 300m 지점에는 종합병원을 두었고, 250m 지점에는 중앙광장을 배치하였다. 이러한 공공청사, 종합병원 그리고 중앙광장의 배치를 통해 봤을 때 P신도시는 안양시의 중심축이 되도록 설계가 된 것을 알 수 있다.

그런데 토지공사와 안양시는 신도시 공공도서관의 입지를 시청 등 행정타운 내에 배치하도록 하였다. 결과적으로 신도시 공공도서관은 시청과 함께 안양시의 중심에 자리 잡게 되었고, 중앙도서관(central library)의 위상을 갖게

되었다. 그러나 도서관의 규모는 중앙도서관의 위상에 걸맞지 않게 다소 작았다.



<그림 2> P신도시 내 주요기관 배치 현황

현재 안양시에는 하나의 어린이도서관을 포함하여 총 10개의 공공도서관이 있다. <표 6>과

<표 6> 안양시 공공도서관 현황

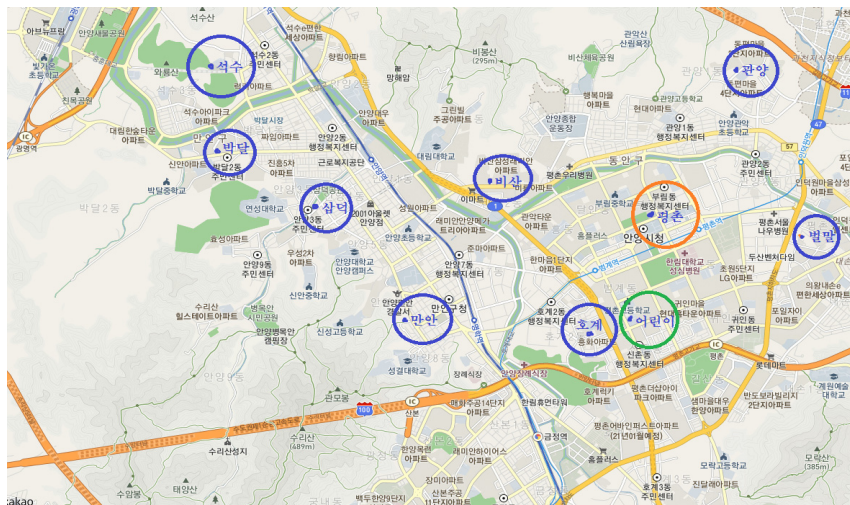
도서관명	개관 년월	연면적(㎡)	비고
만안도서관	1992. 9	4,190	안양시 최초의 도서관 <sup>25)</sup>
평촌도서관	1994. 4	3,642	P신도시 내 도서관
호계도서관	1998. 3	2,951	.
석수도서관	2003. 12	10,652	가장 큰 규모
박달도서관	2006. 3	2,504	.
어린이도서관	2007. 10	3,280	어린이도서관
비산도서관	2010. 10	3,244	.
별말도서관	2014. 3	753	소규모 도서관
관양도서관	2016. 3	3,889	.
삼덕도서관	2016. 10	2,688	.

25) P신도시 밖에 건립되었다.

같이 P신도시 도서관은 안양시 공공도서관의 규모에서 네 번째에 해당된다. 즉, 처음 신도시 공공도서관이 건립되었을 때는 중앙도서관의 위상으로 건립되었는데 현재는 그 규모가 다른 세계의 도서관보다 작다. 따라서 시 전체를 아우르는 중앙도서관의 역할을 수행하기에는 한계가 있을 수밖에 없다. 안양시는 이러한 문제점을 인식하였는지 P신도시 도서관이 건립되고 9년 뒤인 2003년에 P신도시 도서관보다 연면적이 약 3배가 더 큰 석수도서관을 건립하고 이 도서관을 안양시의 중앙도서관<sup>26)</sup>으로 삼고 있다.

그러나 석수도서관은 중앙도서관의 위상에

걸맞지 않게 너무 한 쪽에 치우쳐 있다. <그림 3>과 같이 석수도서관은 안양시의 서북쪽 외곽에 자리 잡고 있다. P신도시 건설이 완료되고 8년 후에 신도시 내에서 중앙도서관을 건립할 수 있는 충분한 부지를 확보할 수 없었기 때문에 공여지책으로 현재 위치에 배치하게 되었을 것이다. 반면, 평촌도서관은 중앙도서관의 입지를 가지고 있다. 따라서 이러한 장점을 살리기 위해서는 애초에 도서관의 규모를 5~6,000㎡<sup>27)</sup> 이상으로 하였다면 더없이 좋았을 것이다. 그렇게 되었다면 평촌도서관은 도서관의 입지와 규모에서 중앙도서관의 역할을 수행할 수 있었을 것이다.



<그림 3> 안양시 공공도서관의 위치

- 26) '평촌도서관 리모델링 및 증축 타당성 조사와 기본계획 수립 용역' 보고서(대림대학교 산학협력단 2017, 131)는 평촌도서관에 대해서 '현재 안양시의 대표도서관 역할을 하고 있는'이라고 기술하고 있다. 그런데, 석수도서관은 안양시의 공식적인 중앙도서관은 아닌 것으로 보인다. (현재 석수도서관장과 평촌도서관장의 직급은 동일하게 5급이다.) 그럼에도 불구하고 도서관 사서에 의하면 석수도서관은 대외적으로 안양시를 대표하는 중앙도서관의 위상을 가지고 있다고 하였다. 한편, 사서에 의하면 석수도서관을 건립할 때 동 도서관의 명칭을 안양시 중앙도서관으로 명명하는 것을 고려하였으나 일부 정책결정권을 가진 사람들이 지역명(석수)이 들어간 도서관 명칭을 주장하였다고 한다.
- 27) 도서관법시행령(시행 2020. 12. 10)의 [별표 1]에 의하면 공립 공공도서관은 봉사대상 인구가 50만 이상인 경우 4,950㎡ 이상의 (최상의) 연면적을 권고하고 있다. 한국토지공사(1997b, 595)는 'P신도시는 ... 장래 인구 100만 명 규모의 안양대도시권의 신 중심업무지역으로 기능할 수 있도록 계획하였다'라고 하였다.

한편, 현재 안양시는 평촌도서관이 준공된 후 26년이 지나 시설이 노후화되고 공간이 협소<sup>28)</sup>하여 새로운 시대에 맞는 운영과 서비스를 제공하는 데 한계가 있어 평촌도서관 리모델링 및 증축을 추진하고 있다. '평촌도서관 리모델링 및 증축 타당성 조사 연구 용역'(대림대학교 산학협력단 2017)에서는 8,910㎡ 규모의 도서관을 제안하였다.

#### 4.5 공공도서관의 입지 미흡

앞에서 언급한 것처럼 P신도시 도서관의 위치는 시청과 주요 공공기관이 자리 잡고 있는 P신도시와 안양시의 중심인 행정타운 안이다. 따라서 이점은 장점이라고 할 수 있다. 그러나 P신도시 도서관의 위치를 좀 더 면밀히 살펴보면 아쉬움이 크다.

앞에서 언급한 것처럼 안양시 행정타운 내 공공청사는 <그림 1>의 D에 나타난 바와 같이 시청을 중심으로 좌우로 일렬로 배치되어 있다. 그런데 도서관은 시청을 중심으로 일렬로 배치된 공공청사 뒤편에 자리 잡고 있다.

2021년 현재 우리나라에서의 공공도서관의 위상, 즉 그 중요성을 고려한다면 신도시 도서관은 다른 공공기관과 함께 시청 좌우에 나란하게 배치되거나, 아니면 시청 앞쪽 혹은 시청 앞 중앙광장 주변<sup>29)</sup>에 자리 잡고 있어야 할 것이다. 왜냐하면 오늘날 공공도서관은 시청을 포함한 다른 공공기관과 마찬가지로 모든 연령층의 시

민들이 가장 많이, 가장 자주 방문하는 공공시설 중의 하나이기 때문이다. 따라서 공공도서관은 시민들이 자주 방문할 수 있도록 이들의 이동 동선을 고려하여 배치하고, 시민들이 쉽게 발견할 수 있도록 눈에 잘 띄는 곳에 배치해야 한다. 이런 측면에서 중앙도서관의 위상을 가지고 태어난 신도시 도서관의 입지는 여러 가지로 아쉬움이 크다.

연구자가 P신도시를 방문·조사한 결과 시청 등의 공공청사 배치선(line)을 중심으로 시청 뒤편 즉, 도서관이 있는 쪽은 주거지역으로 신도시에서 대체로 정적(靜的)인 영역이고, 반대로 시청 앞 중앙공원 쪽은 동적(動的)인 영역으로 판단된다. 도서관을 방문했을 때 코로나19 팬데믹 상황에서도 많은 시민이 도서관을 분주히 이용하는 것을 목격하여 평촌도서관의 이용자가 많은 것을 확인하였다.

그러나 시청 앞 중앙공원 쪽을 방문했을 때 이곳이 도서관 쪽과 비교해서 매우 동적인 영역임을 확인하였다. 1월의 차가운 날씨에도 불구하고 어린아이부터 노인에 이르기까지 매우 많은 시민이 가족 단위로 중앙공원과 그 주변에서 여가활동을 즐기고 있었다. 한편, 중앙공원의 남쪽은 P신도시의 2개 지하철역 중의 하나인 범계역에서 시작되는, P신도시 더 나아가서는 안양시의 가장 변화가인 일명 '안양로테오거리'와 이어져 있다. 결론적으로 시청 앞 중앙공원 쪽은 매우 동적인 영역으로 이곳에 공공도서관이 배치되었어야 한다고 생각한다.

28) 인터뷰에 참여한 안양시 도서관 사서에 의하면 비산도서관 등 신도시 주변에 새로운 도서관을 건립하였음에도 불구하고 여전히 평촌도서관을 이용하는 시민이 많다고 한다.

29) 인터뷰에 참여한 사서에 의하면 평촌도서관 리모델링 및 증축을 논의하는 과정에서 시청 앞 중앙광장으로 이전하여 신축하는 것도 고려했었다고 한다.

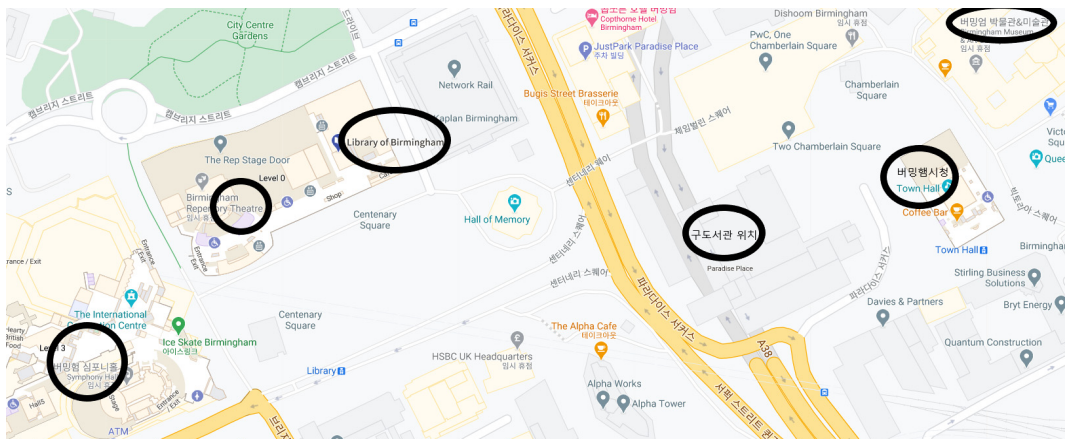
한편, P신도시 도서관의 입지 문제는 공공도서관의 역사가 오래되고, 도시발전이 오래전에 이루어진 외국의 사례와 비교해보면 더욱 분명해진다. 외국의 경우 도시의 중앙도서관은 시청을 중심으로 그 주변에 자리 잡고 있는 경우가 많다. <그림 4>와 같이 인구 70만명의 영국 리즈의 경우 시청사를 중심으로 공공기관이 좌우에 일렬로 배치된 것을 볼 수 있다. 시청 오른쪽에 지방법원과 고등법원, 경찰서, 그리고 병

원이 자리 잡고 있고, 시청 왼쪽에는 리즈 중앙도서관과 미술관이 나란히 배치되어 있다. 리즈 중앙도서관은 시청 건물 바로 옆에 위치하는 것을 볼 수 있다.

인구 110만명의 영국 버밍엄시도 시청을 중심으로 그 주변에 중앙도서관을 포함한 주요 문화시설들이 자리 잡고 있다. <그림 5>와 같이 시청 왼쪽에 박물관과 미술관이 복합건물 형태로 자리 잡고 있고, 1974년에 건립되고 2016년



<그림 4> 리즈시의 공공기관 배치현황



<그림 5> 버밍엄시의 공공기관 배치현황

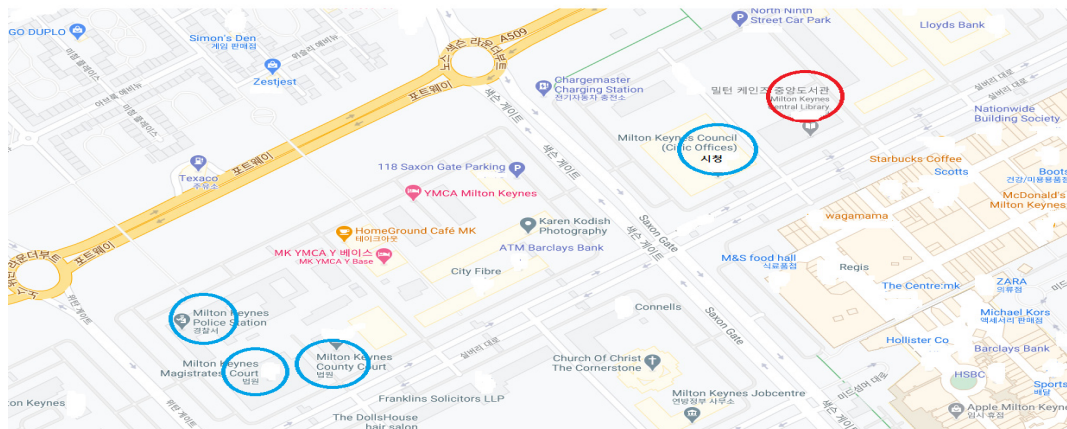
에 철거된 구(舊) 중앙도서관<sup>30)</sup>은 시청 오른쪽에 배치되어 있었다. 한편, 2014년에 건립·개관한 버밍엄시의 신(新) 중앙도서관은 구도서관터 바로 뒤편에 자리하고 있다. 따라서 신중앙도서관은 현재도 여전히 시의 중심에 있고 시청 가까운 곳에 자리 잡고 있다. 도서관 옆에 시립극장이 위치하고, 다시 그 옆에는 심포니홀이 자리 잡고 있다. 이처럼 버밍엄시의 중심에는 시청과 함께 도서관을 포함하여 각종 핵심 문화시설이 배치되어 있다.

영국의 대표적인 신도시인 밀턴킨즈의 경우도 P신도시처럼 도시 중심에 행정타운이 있고, 이곳에 주요 공공시설이 집중 배치되어 있다. <그림 6>에 나타난 바와 같이 행정타운 중앙에 시청이 자리 잡고 있고, 시청 왼쪽에 중앙도서관이 있다. 그리고 시청 오른쪽에 군(county)법원, 지방법원 그리고 경찰서가 나란하게 배치되어 있다.

한편, 우리나라 서울도 처음부터 계획한 것은 아니지만 서울대표도서관이 시청 바로 옆에 자

리 잡고 있다. 최근에는 우리나라에서도 이러한 사례들이 점차 많아지고 있다. 2018년 4월에 개관한 충남도서관은 충청남도 홍성군과 예산군 경계에 건설된 내포신도시에 충청남도 도청, 경찰청, 교육청과 함께 신도시 중앙의 행정타운에 배치되었다. 내포신도시는 도청이 대전에서 이전하면서 새로 건설되었는데 그 과정에서 충남도서관도 이곳에 자리 잡게 되었다. 시청이 아닌 도청 옆에 자리한 충남도서관의 경우 서울도서관과 다르게 신도시 건설과정에서 계획에 의하여 함께 배치되었다. 반면에 충남도서관과 같은 2018년 4월에 개관한 울산도서관은 신도시 건설과 무관하게 건립되다 보니 울산시 중심에서 도서관 부지를 확보할 수 없어 울산 대표도서관임에도 불구하고 도시 외곽에 위치하게 되었다. 울산도서관은 지리적 그리고 행정적으로 울산의 중심인 울산시청으로부터 직선거리로 약 3km 떨어진 곳에 위치하고 있다.

이상과 같이 국내외 여러 사례에서 볼 수 있



<그림 6> 밀턴킨즈 신도시의 공공기관 배치현황

30) 최신 IT기반 시설을 도서관에 전면적으로 도입하는 데 있어 1974년에 건립된 건물의 한계와 시민들의 기존 콘크리트 도서관 건물에 대한 비호감 때문에 기존 도서관을 철거하고 새로운 도서관을 건립하였다.

듯이 한 도시에서 시청 혹은 도청과 도서관은 그 도시의 가장 핵심이 되는 공공기관으로 많은 도시에서 중앙도서관을 시청근처에 배치하고 있는데 이는 매우 바람직한 구도라 하겠다.

P신도시 도서관의 입지 문제는 위의 도서관 수의 문제와 마찬가지로 신도시 개발계획 수립 초기 단계에서 구상이 잘 못 되었기 때문이다. P신도시 개발주체와 안양시가 30년 앞만 대다 보았다면 도서관을 시청 및 다른 공공기관과 함께 일렬로 배치하였을 것이다. 그러나 그들은 P신도시 개발계획 수립 과정에서 공공도서관의 중요성과 필요성을 충분히 인식하지 못했고, 그 결과 현재의 문제점이 발생하였다고 하겠다.

한편, 위에서 언급한 것처럼 현재 평촌도서관의 리모델링 및 증축이 논의되고 있는데, 인터뷰에 참여한 사서에 의하면 논의과정에서 도서관의 이전건립까지 거론되었다고 한다. 그리고 이전건립의 후보지로는 시청 앞 광장의 공원 부지까지 거론되었다고 한다. 그러나 현재는 현부지에 신축하는 것으로 의견이 모아지고 있다 하였다.<sup>31)</sup>

## 5. 맺음말

앞으로도 지속적인 공공도서관 인프라 확충이 필요한 우리나라에서 신도시 건설은 더 나은 도서관 운영 및 서비스 환경을 갖춘 공공도서관을 건립하는 데 매우 유리하다. 신도시는 현재의 도시 문제를 해결하여 더 편리하고 쾌적한 도시를 만드는 고도의 계획적인 공공사업

이기 때문에 이 과정에서 공공도서관 건립이 고려되고, 더불어 도서관의 위치와 입지가 개선되는 결과를 가져온다.

본 연구는 문헌조사, 현장조사 그리고 인터뷰 방법을 사용하여, 1기 신도시 중의 하나인 P신도시와 그곳에 건립된 공공도서관을 연구대상으로 삼아 신도시 건설과정에서 도서관 건립의 문제점을 분석하였다. 이를 통해 앞으로 진행되는 신도시 건설에서 최상의 공공도서관이 건립되는데 일조하고자 하였다.

P신도시의 공공도서관 건립의 문제점을 조사·분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 신도시 개발계획 수립 초기 단계에서 공공도서관 건립 계획이 없었다. 조사결과 도서관 건립은 한국토지공사가 최초 신도시 개발계획(안)을 마련하고, 그 안을 중심으로 안양시 및 관련기관과 두 차례에 걸쳐 협의하고, 그리고 건설부로부터 택지개발계획 승인을 받을 때까지 신도시 개발계획에 포함되지 않았다. 동신도시 내 도서관 건립은 개발계획 1차 변경 과정에서 포함되었다.

둘째, 공공도서관 건립에서 P신도시에 차등이 있었다. P신도시와 같은 시기에 추진된 B와 I신도시와 비교했을 때 이들 신도시에는 신도시 개발계획 수립 초기 단계부터 도서관 건립을 계획에 포함시켰다. 그러나 P신도시의 경우 그렇지 않았고 도중에 포함시켰다. 또한 앞의 두 신도시에는 처음부터 각각 5개, 4개의 도서관 건립을 계획 했었지만, P신도시에는 단 하나의 도서관 건립도 고려하지 않았다. 신도시

31) 본 연구자는 현 도서관을 현 부지에 크게 신축(재건축)하기보다는 현재의 규모 안에서 리모델링을 하고, 또 하나의 도서관을 중앙공원 주변에 신축할 것을 제안한다. 그 이유는 중앙광장 주변에 유동 인구가 많고, 시청 앞 도로를 경계로 시청 뒤와 앞 영역이 구분되기 때문이다.

건설과 관련해서 최종적으로 B와 I신도시에는 각각 4, 2개의 도서관이 건립되었지만, P신도시에는 하나의 도서관만 건립되었다.

셋째, 건립된 공공도서관 수가 너무 적었다. P신도시 건설과정에서 최종적으로 단 하나의 도서관만이 건립되었다. 그러나 동 신도시 개발 과정에서 마련한 계획 인구, 그 시점의 안양시 공공도서관 부족 문제, 미래의 예측 등이 충분히 고려되었다면 2~3개관 정도의 도서관이 건립 되었어야 한다.

넷째, 건립된 공공도서관의 규모가 너무 작았다. P신도시에 건립된 도서관은 신도시 개발 계획에 비추어 봤을 때 안양시 중앙도서관의 위상을 가지고 태어났다. 그러나 도서관의 규모가 충분하지 않아 중앙도서관의 역할을 수행하는 데 한계가 있었다.

다섯째, 공공도서관의 입지가 완벽하지 않다. P신도시 도서관은 동 신도시의 행정타운 안에 자리 잡음으로써 일정 부문 장점을 가지고 있다. 그러나 다른 공공기관과 나란하게 배치되지 않음으로써 도서관이 주요 공공기관으로 인식되지 못하고, 더불어 시청사 뒤편에 배치됨으로써 많은 시민의 눈에 잘 띄지 않거나, 시청 앞 광장 등의 시설과 연계되지 못함으로써 활발한 이용에 한계점을 가지고 있다.

이상의 문제점을 토대로 신도시 건설과정에서의 바람직한 공공도서관 건립 방안을 제시하

고자 한다.

첫째, 일정 규모 이상의 인구를 가진 신도시 개발을 계획할 경우 반드시 사서가 배치되는 공공도서관을 건립하는 것을 신도시 개발계획 수립단계부터 포함시켜야 한다.

둘째, 공공도서관 건립에 있어서 지역간 차등이 없어야 한다. 일정 규모 이상의 계획 인구를 가진 모든 신도시에는 동일 수준의 공공도서관 건립이 이루어져야 한다.

셋째, 신도시에 건립하는 도서관의 수는 도시의 물리적 환경과 시민들의 도서관 접근성 등을 충분히 고려하고, 현재의 인구가 아닌 2~30년 후의 인구수를 고려하여 필요한 도서관 수를 산정하여야 한다. 또한 현재 시점 우리나라 평균 도서관당 인구수가 아닌 2~30년 후의 더 양호한 도서관당 인구수를 기준으로 신도시 내 필요한 공공도서관 수를 산정한다.

넷째, 도시의 주요 공공기관과 함께 배치되는 공공도서관이라고 한다면, 그 도서관은 그 지역의 중앙도서관이 될 수 있기 때문에, 그 규모는 중앙도서관의 역할을 충분히 수행할 수 있도록 일정 규모 이상으로 지어져야 한다.

다섯째, 신도시에 건립되는 공공도서관의 위치는 시민들의 이동이 가장 많은 신도시 중심에 두어야 한다. 그리고 신도시 중심에 주요 공공기관이 들어서게 된다면 공공도서관도 이들 기관과 함께 나란하게 배치되어야 한다.

## 참 고 문 헌

- [1] 김성희, 김중은, 심교연. 2020. 수도권 1기 신도시 공공시설부지의 효율적 이용방안 연구: 평촌신도시를 중심으로. 『한국콘텐츠학회논문지』, 20(3): 572-583.

- [2] 김영석. 2010a. 신도시 건설과 공공도서관 건립에 관한 연구: 영국의 밀턴킨즈를 중심으로. 『한국문헌정보학회지』, 44(2): 381-403.
- [3] 김영석. 2010b. 경기도 B신도시 건설과 공공도서관 건립에 관한 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 41(3): 249-267.
- [4] 김영석. 2011. I 신도시 건설과 공공도서관 건립에 관한 연구. 『한국문헌정보학회지』, 45(3): 187-206.
- [5] 대림대학교 산학협력단. 2017. 『평촌도서관 리모델링 및 증축 타당성 조사와 기본계획 수립 용역 [최종보고서]』. 안양시: 안양시 평촌도서관.
- [6] 세계도시정보. 2008. 다마 뉴타운 - 환경을 생각하며 만든 계획도시. [online] [cited 2021. 1. 9.] <[https://ubin.krihs.re.kr/ubin/mobile/wurban/world\\_city\\_instance\\_view.php?no=189](https://ubin.krihs.re.kr/ubin/mobile/wurban/world_city_instance_view.php?no=189)>
- [7] 안양시의회, 제244회 제2차 본회의에서. 2018. 『경기남부신문』. [online] [cited 2021. 1. 9.] <<http://www.gnambu.kr/h/contentxxx.html?idx=41426&code=newsbd&hmidx=2&knum=f>>
- [8] 염성진. 2018. 주거단지 조성에 있어서의 공공녹지계획의 특징에 관한 기초연구: 일본 타마 뉴타운의 공공녹지체계를 사례로. 『Journal of Environment Science International』, 27(8): 711-721.
- [9] 이주형. 2009. 『도시변화로 알아보는 세계도시개발의 조류』. 서울: 보성각.
- [10] 장덕현, 구분진. 2018. 어린이도서관 건립의 경제적 타당성 분석: C혁신도시 사례를 중심으로. 『한국문헌정보학회지』, 52(2): 125-142.
- [11] 정연우, 이상준. 2010. 혁신도시 지역커뮤니티 활성화를 위한 공공기관 사옥 활용방안. 『LHI Journal of Lnad, Housing, and Urban Affairs』, 1(1): 91-102.
- [12] 한국도서관협회 편. 1993. 『한국도서관통계 1993』. 서울: 한국도서관협회.
- [13] 한국토지공사. 1997a. 『분당신도시 개발사』. 서울: 한국토지공사.
- [14] 한국토지공사. 1997b. 『평촌신도시 개발사』. 서울: 한국토지공사.
- [15] 한국토지공사. 2003. 『주민과 함께하는 토공의 공공건축물』. 성남: 한국토지공사.

• 국문 참고자료의 영어 표기

(English translation / romanization of references originally written in Korean)

- [1] Kim, Seong-Hee, Kim, Jeong-Eun and Shim, Gyo-Eon. 2020. "A Study on the Efficient Use of Public Facility Site in the 1<sup>st</sup> Generation New Town: Focused on Pyeongchon New Town." *Journal of the Korea Contents Association*, 20(3): 572-583.
- [2] Kim, Young-Seok. 2010a. "A Study on the Construction of New Towns and the Establishment of Public Libraries: Focusing on Milton Keynes in the U.K." *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 44(2): 381-403.
- [3] Kim, Young-Seok. 2010b. "A Study on the Construction of B New Town in Gyeonggi

- Province and the Establishment of Public Libraries.” *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 41(3): 249-267.
- [4] Kim, Young-Seok. 2011. “A Study on the Construction of I New Town and the Establishment of Public Libraries.” *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 45(3): 187-206.
- [5] Daelim University College Industry-Academic Cooperation Foundation. 2017. *A Research Project on the Establishment of a Basic Plan, and Examination of the Feasibility of Pyeongchon Municipal Library Remodeling and Extension [Final report]*. Anyang: Anyang Pyongchon Municipal Library.
- [6] Urban Information Network. 2008. “Dama New Town - A City developed based on the Consideration of Environment.” [online] [cited 2021. 1. 9.]  
〈[https://ubin.krihs.re.kr/ubin/mobile/wurban/world\\_city\\_instance\\_view.php?no=189](https://ubin.krihs.re.kr/ubin/mobile/wurban/world_city_instance_view.php?no=189)〉
- [7] “At the 2<sup>nd</sup> meeting of the 244<sup>th</sup> Plenary Session of Anyang City Council.” 2018. *Gyeonggi South Newspaper*. [online] [cited 2021. 1. 9.]  
〈<http://www.gnambu.kr/h/contentxxx.html?idx=41426&code=newsbd&hmidx=2&knunm=f>〉
- [8] Yeom, Sung Jin. 2018. “A Basic Study on the Features of Public Open Space Plan in Establishing Residential Complexes.” *Journal of Environment Science International*, 27(8): 711-721.
- [9] Lee, Joo Hyung. 2009. *The Trend of World Urban Development Looking By Urban Change*. Seoul: Boseonggak.
- [10] Chang, Durk-Hyun and Koo, Bon-Jin. 2018. “The Economic Feasibility Analysis of A Children’s Library Construction: The Case of C Innovation City.” *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 52(2): 125-142.
- [11] Jeong, Yeun-Woo and Lee, Sang-Jun. 200. “Utilizing an Office Building of Public Institution for Activating the Communities of Innovation City.” *LHI Journal of Land, Housing, and Urban Affairs*, 1(1): 91-102.
- [12] Korean Library Association ed. 1993. *Korean Library Statistics 1993*. Seoul: Korean Library Association.
- [13] Korea Land Corporation. 1997a. *Bundang Sindosi Gaebalsa*. Seoul: Korea Land Corporation.
- [14] Korea Land Corporation. 1997b. *Pyeongchon Sindosi Gaebalsa*. Seoul: Korea Land Corporation.
- [15] Korea Land Corporation. 2003. *Public Buildings for Public Uses built By Korea Land Corporation*. Seongnam: Korea Land Corporation.