

서울시 작은도서관 정책현황 보고서

열린 도서관정책 2021-2
OPEN LIBRARY POLICY

내 삶을 바꾸는 지식문화도시, 서울

서울시 작은도서관 정책현황 보고서

내 삶을 바꾸는 지식문화도시, 서울

서울도서관
도서관정책과

열린 도서관정책 OPEN LIBRARY POLICY은 대표도서관 정책연구개발을 위한 현장보고서입니다.
열린 도서관정책은 더 나은 서비스를 위해 현장의 다양한 현상을 성실하게 관찰하고 기록합니다.
열린 도서관정책은 꼭 필요한 서비스를 위해 현장의 경험과 생각을 공유합니다.
열린 도서관정책은 건강한 비판과 대안을 모색하고 실천의지를 지향하는 논의를 합니다.

본 자료는 서울시 도서관 정책 추진체계로서 대표도서관인 서울도서관 개관('12.10.)이후 두 차례에 걸친 도서관발전종합계획에 기반한 작은도서관 정책 추진 현황에 관한 자료입니다.

통계는 보고서 작성 시기에 사용 가능한 2020 국가도서관통계 작은도서관(2019년 통계)를 채택했습니다. 도서관 수와 운영주체 유형의 약간의 변동을 감안하여 보십시오.

목 차

정책 보고

1. 작은도서관 조성 및 정책 추진배경

가. 작은도서관 조성배경

나. 서울시 작은도서관 정책 추진배경

2. 서울시 작은도서관 정책추진경과

가. 서울시도서관발전종합계획에 따른 정책 추이

나. 1차년도('12~'17) 작은도서관 정책 추진사항

다. 2차년도('18~'22) 작은도서관 정책 추진사항

3. 서울시 작은도서관 현황

4. 주요 현상 및 문제점

가. 법규와 정책 간 괴리 속 정책집행 다원화 등 정책 지향과 지속성 상실

나. 한정된 정책 행위자와 작은도서관 운영자 특성에 따른 정책 편향

다. 다양한 행위자 참여 및 소통 부재한 정책과정과 결정구조

5. 정책 대안 검토

참고1 작은도서관 실태조사 시민제안서(협치)

참고2 거버넌스 구축 및 운영 매뉴얼

참고3 관련 법 규정 및 제도

참고문헌

1. 작은도서관 조성 및 정책 추진배경

가. 작은도서관 조성배경

- 작은도서관은 공공도서관 서비스가 부족한 현실을 극복하고자 한 민간 사립문고 및 활동가들에 의해 조성된 도서관 운동에서 그 개념과 유래를 찾을 수 있음(정현태, 2006)
- 해방이후 1960년대까지 문맹퇴치와 농촌계몽운동에 따른 마을문고, 70~80년대 새마을문고운동, 90년대 노동도서관과 지역주민 도서관운동(최유, 2015), 90~2000년대 어린이 문고운동, 2004년 복권 기금 활용한 정부 주도 조성사업, 2006년 문화관광부 주요 정책과제 ‘마을마다 작은도서관’, 민간의 기적의도서관 프로젝트, 2012년 작은도서관 진흥법 제정 및 정부의 작은도서관 육성지원정책, 500세대 이상 구비 시설에 작은도서관 조성 사항을 규정한 주택건설 등에 관한 규정 등 다양한 사회운동과 각종 제도적·정책적 흐름 속에서 증가함
- 과거 문고의 설치 등 국가기관 및 새마을운동중앙본부의 관 주도로 설치된 것과, 지역에서 새마을문고, 종교시설, 아파트 등 거점의 다양한 형태로 조성된 도서관을 그 규모적 특성¹⁾에 기반해 도서관법상 정의에 따라 작은도서관으로 규정한 것으로 각각 공립·사립 작은도서관으로 나누어볼 수 있음
- 작은도서관은 운동의 연원인 문맹퇴치부터 현재에 이르기까지 독서진흥의 맥을 기본으로 하여 생활밀착형 독서시설로 일차적인 역할을 규정하고 있으며, 사회변화와 정책 흐름 속에서 지역 자치 활동 등 마을공동체 문화 확산의 장소로 추가적인 역할을 부여하려는 경향도 보임

나. 서울시 작은도서관 정책 추진배경

- 서울시는 2012년 대표도서관인 서울도서관 개관이후 제1차 서울시 도서관발전종합계획²⁾(’13~’17)을 수립, 본격적인 도서관 정책을 수립·시행함
- 1차년도인 정책비전은 ‘책 읽는 서울’, 정책목표는 ‘걸어서 10분 안에 도서관을 만나는 서울’로 독서 활성화와 그 기반이 될 독서시설의 양적확충에 집중하였으며 이때 작은도서관 활성화 정책도 한 부분으로 제시됨

1) 건물면적 33㎡이상, 열람석 6석 이상, 장서 1,000권 이상을 법정 설립기준으로 정함(도서관법 시행령 별표1)

2) 책 읽는 서울을 위한 도서관 및 독서문화 활성화 종합계획(시장방침 제208호, '12.6.4.)

- 특히 민선5기~7기에 이르는 동안 사람중심의 정책기조와 도시재생, 마을공동체 활성화 흐름 속에 북카페 조성 등 작은도서관 활용과 역할 언급이 빈번하게 이뤄졌으며 지방선거 (2014년, 2018년)공약 등 정책 환경 속에서 2010년대 전반부에 걸쳐 급속하게 증가함

- 2014년 공립 작은도서관은 전년 대비 125.6% 증가, 2013년 사립 작은도서관은 전년 대비 77.5% 증가, 이후 공립은 평균 1.6% 수준, 사립은 평균 6.7% 수준에서 증감을 반복하며 일정한 수준을 유지하고 있음 그러나 실제 공립과 사립은 증가율에 있어서는 감소세를 보이고 있으며 공립은 기 조성된 것의 폐관, 사립은 신규 조성이 더 이상 획기적으로는 늘지 않는 경향을 보임

<표 1> 연도별 서울시 및 전국 작은도서관 증감 현황³⁾

연도		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
서울	공립	198	179	404 ⁴⁾	411	424	422	423	421
	사립	324	575 ⁵⁾	426	450	502	540	558	584
	합계	522	754	830	861	926	962	981	1005
전국	공립	894	888	1,302	1,364	1,403	1,407	1,433	1,477
	사립	3,057	3,798	3,932	4,231	4,511	4,651	4,897	5,195
	합계	3,951	4,686	5,234	5,595	5,914	6,058	6,330	6,672



3) 국가도서관통계(국가승인통계) 2012~2019

4) 2013년 통계조사 과정에서 108개관이 폐관 및 운영중단, 작은도서관 법적 기준미달, 도서관명 중복응답으로 최종 통계에서 제외된 것의 정상 조치결과 2014년 증가로 추정됨

5) 2013년 5월 서울특별시와 (사)한국교회연합이 업무협약을 체결, 한교연 소속 교회 100개소에 작은도서관 설치, 걸어서 10분 도서관 환경 구축 등 작은도서관 조성을 위한 협약에 따른 증가로 추정됨

2. 서울시 작은도서관 정책추진경과

가. 서울시도서관발전종합계획에 따른 정책 추이

- 종합계획에 근거한 서울시 도서관 정책은 비전체계에 따르면 크게 독서문화진흥에서 시민의 전생애에 걸쳐 다양한 지원과 혜택을 제공하는 도서관 서비스로의 전환이라고 평가할 수 있음
- 다만, 두 개의 계획은 각각 독서활성화를 위한 기반 시설로서 도서관의 양적 증가나 시민의 문제해결 지원하는 도서관 서비스를 위해 도서관 내부의 구조적·제도적 기반 환경 개선을 주 과제로 삼고 있다는 점에서 시민들이 바로 체감할 수 있는 정책 프로그램보다는 도서관 인프라 개선에 많은 비중을 두고 있다는 점에서 공통된다 할 수 있음

	제1차 서울시도서관발전종합계획('12~' 17) 책읽는 서울을 위한 도서관 및 독서문화 활성화 종합계획	제2차 서울시도서관발전종합계획('18~' 22) 지식문화도시, 서울을 위한 도서관발전종합계획
비전	책 읽는 서울 - 책으로 시민의 힘을 키운다	내 삶을 바꾸는 지식문화도시, 서울
목표	내 집 앞 도서관, 독서량 연20권	오늘을 누리고 내일을 꿈꾸는 시민의 지식문화발전소
정책과제	<p>걸어서 10분 안에 도서관을 만나는 서울</p> <p><u>작은도서관 활성화</u></p> <ul style="list-style-type: none"> •마을공동체 활동 거점공간으로 생활밀착형 북카페 등 시설개선 •작은도서관 평가 통한 운영내실화 •공공-작은도서관 컨소시엄 구축 •작은도서관 순회사서 시범 운영 	<p>공공도서관 질적 확충</p> <p><u>도서관 공간의 재조성 지원</u></p> <ul style="list-style-type: none"> •시민의 돌봄, 동아리 및 창의활동 공간 <p><u>공공도서관 서비스 이용환경 개선</u></p> <ul style="list-style-type: none"> •서비스 제공환경 개선을 위한 가이드라인 개발 •시민 참여형 체계구축 <p><u>도서관 관련 제도 정비</u></p> <ul style="list-style-type: none"> •서울시 공공도서관 보조금 지원제도 개선

<그림 1> 서울시도서관발전종합계획의 작은도서관 정책 부문

나. 1차년도('12~' 17) 작은도서관 정책 추진사항

- 대표도서관 개관 당시 수립된 1차년도 종합계획은 독서문화 활성화와 독서기반시설로서 도서관 확충에 무게를 두고 있으며, 작은도서관은 기초성된 공간을 보다 주민친화적이고 마을공동체 거점으로 활용과 동시에 독서문화공간이란 복합적 역할을 강조하고 있음

- 기조성된 작은도서관의 문제점을 아래와 같이 분석하고 있으며 이에 대한 대안으로 북카페 등 주민친화적 공간으로 시설개선 지원, 운영평가, 공공도서관과 협력체계와 순회사서 제도를 통해 교육 및 프로그램 등 각종 도서관 운영에 관한 지원을 정책과제로 설정하여 추진함

<표2> 제1차 서울시도서관발전종합계획상의 작은도서관 기술사항

<p>도서관 기능 수행의 제약</p> <p>▶ 운영자(자원봉사자, 공공근로, 공익근무요원 등) 전문성, 운영예산, 시설의 취약성 등 양질의 도서관 서비스 제공 어려움</p> <p>평균면적 90㎡, 장서 평균 11,694권(공공도서관 26% 수준), 작은도서관의 45%(341개소)가 장서량 5천권 미만 전임직원 부재한 곳 전체 중 62%(467개소), 연평균 예산 541만원, 프로그램 운영 30% 수준(4개구 표본조사)</p>
--

- 작은도서관 정책 프로그램

- ▶ **작은도서관 육성지원** : 개별 작은도서관 평가하여 자료구입비 및 일반운영비 지원
- 자치구 할당 방식('12)에서 평가지표('13) 마련하여 평가에 따른 차등지원
- 다음 절차로 평가를 진행하여 서울시 전체 작은도서관 중 전체 순위에 따라 작은도서관 지원 4개 등급으로 차등지원하였으면 1관당 평균 200여만원 지원

등록된 작은도서관 대상 ⇨ 자치구 실사 ⇨ 평가기준에 따른 심사 ⇨ 우수 작은도서관 선정 ⇨ 지원

<표3> 서울시 작은도서관 운영비 지원현황('10~'21)

(단위: 백만원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	합계
지원관 수	300	300	300	375	375	381	381	384	386	350	394	350	356.33(평균)
사업예산	600	600	600	750	750	760	760	868	859	700	770	700	8,717

- ▶ **작은도서관 조성지원** : 작은도서관 노후시설 등 리모델링을 통한 지원(국/구비 매칭사업)

우선 지원대상: 최저면적 100㎡이상~263㎡이하 / 10석 이상 / 3천권 이상

<표4> 서울시 작은도서관 조성비 지원현황('10~'21)

(단위: 백만원)

연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	합계
지원관 수	5	6	5	2	4	5	5	3	1	16	5	3	60
사업예산	183	301	304	80	160	310	150	120	70	2,088	546	336	4,648

▶ **작은도서관 전담사서 운영 및 공공-작은도서관 연계협력사업**

민선6기 시장공약사업(혁신-14, 도서관 행복도우미! 우리 동네 도서관이 편리해져요)으로 '15~'18간 시행
 자치구당 1명의 전담사서 인건비 지원, 자치구 내 공공-작은도서관 연계 프로그램 운영비 지원
 프로그램 운영비는 작은도서관 수에 따른 차등지원

전담사서는 자치구 대표도서관에 근무하며 문화체육관광부 주관 작은도서관 운영실태조사 파악,
 작은도서관 운영 및 업무 지원, 공공-작은도서관 연계협력사업 추진, 지역 내 작은도서관 협의회
 등 네트워크를 구축하고 운영

연계사업은 작은도서관의 자료조직 등 장서관리 및 상호대차, 독서문화 프로그램, 작은도서관
 운영자와 봉사자 교육, 협력 워크숍, 동아리 등 모임 조직과 운영, 관내 작은도서관 협의회
 구성 등 교류협력, 홍보 등을 전담사서를 통해 작은도서관을 촉진하는 방식으로 이루어짐

<표5> 서울시 작은도서관 전담사서 및 공공-작은 연계협력사업비 현황('15~'18)

(단위: 백만원)

연도	2015	2016	2017	2018	합계
전담사서 인건비	430	751	741	775	2,697
공공-작은 연계프로그램 운영비	200	200	250	225	875

▶ **기타 작은도서관 지원**

작은도서관 순회사서 지원사업(문체부) : 작은도서관 운영 활성화에 기여할 전문인력 지원으로
 인건비 및 방문활동비 지원. 지역내 공공-작은도서관 연계협력 기반을 마련하고 순회사서1명당
 작은도서관 4개소 운영 지원토록 함

작은도서관 육성 시범지구 지정 지원사업(문체부, 지방자치단체)

공공도서관과 작은도서관의 상호대차시스템 구축이 주요 사항으로 연계시스템 구축으로 자료와
 프로그램을 공유하고 협력체계를 통해 운영 지원 등 작은도서관의 공공도서관 분관화 모델을
 염두에 두고 있음

기증을 통한 작은도서관 운영지원

여행하는 도서관 캠페인('14~'15) 명사, 시민, 공무원 대상으로 도서 기증을 받아 여행하는 도서관
 책꾸러미로 자치구 대표도서관 주관하에 일정 단위로 작은도서관에 순회비치 또는 재기증
도서정거장 사업 비영리 민간단체 기적의 책꽃이와 협약 체결하여 작은도서관 장서 기증

다. 2차 년도('18~ '22) 작은도서관 정책 추진사항

- 2차 년도 종합계획은 1차년도의 공공도서관 양적 확충에 따른 핵심목표 '내 집 앞 도서관'을 달성한 것(423개동 도서관 2.5개관 조성, 21개 자치구 277개 공공작은 상호대차시스템 도입)과 이에 비해 여전히 낮은 서비스 만족도('17 행정서비스 만족도 결과, 자료 67.2점으로 중요도 대비 만족도 낮은 최우선개선영역, 프로그램 69.4점으로 중요도 만족도 모두 낮은 점진개선영역)에 대해 '질적 확충'이란 과제를 전면에 제시
- 질적 확충 전략은 중규모 이상 공공도서관 조성, 장서와 프로그램 지속 확대, 이용자층의 확대, 서비스 향상을 위한 제도 및 환경 개선, 시민참여확대와 참여구조로서 위원회, 자원활동 프로그램, 독서동아리 과제를 제시하고 있음
- 2차 년도 계획에서 작은도서관 정책과제는 명시적으로는 빠져있으며, 운영과 노후시설개선을 통한 조성 정책은 기존 수준을 유지하는 것으로 살펴볼 수 있음
- 이는 2차 계획의 핵심목표와 전략이 서비스 전달체계로서 대표도서관-단위 도서관 모델 외에 행정 전달체계로서 서울시-자치구-(위탁체계)도서관 모델에 대한 구조적 특성을 고려해 자치구 단위의 지역도서관 정책 체계를 1차적으로 지원·지속가능한 도서관 서비스 향상을 목적으로 한 것이라 할 수 있음
- 간접적인 형태로 제시된 작은도서관 정책은 공공도서관 보조금 지원제도 개선과 서비스 제공환경 개선을 위한 가이드라인을 대표적인 것으로 들 수 있으며, 이 가이드라인은 공공도서관과 작은도서관을 대상으로 이루어진 시민 이용실태조사('18)에 근거해 작은도서관 역할을 시민참여형 소통구조와 지역 도서관 정책 속에서 찾아가도록 제시하고 있다는 점이 독서시설이나 공공도서관 분관, 마을 커뮤니티 거점 등 당위적으로 역할을 부여하던 그전과 차이점이라 할 수 있음
- 2차 계획에서 살펴볼 수 있는 작은도서관 정책에 영향 요소는 다음과 같음

<표6> 제2차 서울시도서관발전종합계획상의 작은도서관 정책 영향 요소

<p><u>시민의 다양한 요구를 수용할 수 있는 질적 확충전략으로 전환 필요</u></p> <p>▶소규모 도서관 서비스 한계로 중규모 이상 도서관에 대한 시민 요구 성인 81.4%, 학생 64.7% 대형 공공도서관 이용, 작은도서관 이용자는 성인 14%, 학생 23.3% 불과('17 국민독서 실태조사)</p> <p>▶단순 참여자가 아닌 정책수립 주체로 시민의 주도적 참여방안 확대</p> <p><u>자치구의 공공도서관 운영 기반 조성 견인</u></p> <p>▶개별 도서관 평가 지양, 자치구 정책 평가</p>
--

- 작은도서관 정책 프로그램

▶ 작은도서관 조성 및 순회사서 지원 : 1차 년도와 동일 수준으로 지속

▶ 작은도서관 육성지원 : 자치구 정책 평가하여 자료구입비 및 일반운영비 지원

정책지표에 따라 자치구 평가하여 차등으로 보조금 교부 후 자치구에서 지역내 작은도서관 보조금 배부 계획 수립 · 제출토록 함

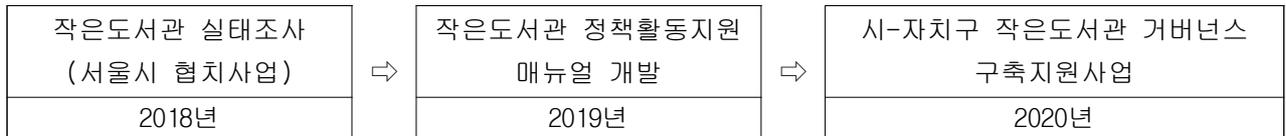
보조금 지원제도 개선 ('18~'19)	
▶개선방향	
시기	'12년~'18년
평가방향	설립 및 운영주체에 따른 도서관 운영 개선
정책단위	관종별 도서관 지원
평가대상	단위 도서관 평가
정책수립주체	서울시
	⇒
	'19년~
	자치구 재정 및 정책환경 보완 시-구 정책 통합성 및 책임성 확보 지역중심 서비스 발굴 및 추진 기반 마련
	공공도서관 통합 지원 (통합 보조금 명명)
	자치구 정책 평가
	서울시, 자치구 역할구분 자치구(지역도서관 정책수립)
▶작은도서관 관련 평가	
시기	'13년~'18년
평가대상	단위 작은도서관
평가방법	평가대상 도서관 선정㉔ 현장실사 및 지표에 따른 평가㉔ 지원(자치구 할당방식, 통합 순위화 지원 방식)㉔
평가지표	11개 영역 37개 세부지표 -목적 적합성 및 재정(40) 서비스(60), 장서관리(20) 시설(10), 인력(30), 홍보교류협력(40), 기타
	⇒
	'19년~
	25개 자치구
	자치구 정책 수립㉔ 지표에 따른 평가㉔ 지원 결정㉔ 보조금 배부계획 수립제출㉔
	정량평가(55%) -재정(재정자립도 40, 구민1인당도서관예산 10) -기타(시비의 지역서점 구매비율 5) 정성평가(45%) -서비스(시-구정 정책통합성 45)

<그림> 서울시 공공도서관 보조금 지원제도 개선: 작은도서관 부문

▶ **작은도서관 실태조사 및 정책지원 매뉴얼 개발**

2차 년도에 작은도서관 정책 관련해 주목할 만한 사항은 **앞선 보조금 제도개선을 통해 정책 수립의 주체와 정책단위의 변경을 통한 구조를 재편한 것과 객관적 조사를 근거로 정책 대안을 마련하는 정책 활동 양식의 변경, 자치구 정책 지원을 위한 매뉴얼 등 방향성 제시를 통한 광역의 역할을 구현한 것이라 할 수 있음**

작은도서관 실태조사 및 정책지원 매뉴얼 개발은 2018년부터 2020년까지 3년에 걸친 일련의 활동으로 그 시작이 시민 정책제안의 제도적 장치인 협치사업이란 점이 가장 큰 의의를 가짐



<그림3> 서울시 작은도서관 실태조사 및 정책지원 자료 개발 현황

작은도서관 실태조사 : 2018년 서울시 협치사업으로 시민 정성욱, 이태중(양천구 사립 작은도서관 운영자, 일반 직장인, 창업 사업 경험자)의 제안. 개관 및 등록 이후 방치된 다수 작은도서관과 운영의 폐쇄성 등 문제점을 제기, 유희화된 작은도서관 공간의 활용을 위해 작은도서관 전면적인 실태 조사와 가이드라인 마련, 아파트 작은도서관 등 공공성을 위한 개방 및 접근성 향상을 위한 제도적 장치 마련에 대해 제안함

예산과 시간상의 한계 및 기존 관 주도 작은도서관 정책 양산에 대한 신중한 접근에 대해 상호 협의하에 '18년에 실태조사에 집중하기로 결정

작은도서관의 다각적 파악을 위해 공공도서관 및 작은도서관 포함한 지역도서관 실태조사로 범위를 확대(3,000명 가구 방문 설문조사 시행)하고 도서관정책과 주관으로 전담사서 등 연계하여 작은도서관 현장조사 및 개별심층인터뷰 직접 수행, 정책관여자 표적집단인터뷰, 자치구 정책 현황조사 등 크게 4개 부문 조사를 시행함

작은도서관 정책활동 지원 매뉴얼 : 2018년 협치사업에 이어 2019년 자체 예산 수립하여 앞선 실태조사 데이터를 근거로 작은도서관 주요 문제점과 정책 대안을 도출. 이때 '작은도서관 정책활동 지원'이란 표현을 사용한 배경은 2차 년도 정책 방향으로 지역 도서관 정책 수립의 주체로 자치구의 역할을 명확히 하고, 자치구 단위의 정책 활동을 지원하기 위한 광역의 역할을 나타낸 것임

이 매뉴얼에서는 작은도서관 공공성 약화를 주요 문제로 제시, 이에 대한 대안으로 민관 거버넌스의 대표적 형태인 위원회를 제시, 자치구 및 도서관 단위에서 위원회 운영을 통해 작은도서관 서비스를 향상시킬 수 있는 계기 조성 과 정책 행위자 확대와 수혜자 관점의 의제발굴을 위한 도서관 운영 위원회 요건을 제시함

시-자치구 작은도서관 거버넌스 구축지원사업 : 2019년 제안한 거버넌스를 자치구 작은도서관 현장에 시범 운영(동대문구, 은평구)하고 사례를 도출하기 위한 지원사업
자치구 단위 작은도서관 커뮤니티 중심으로 작은도서관 문제발견-해결 과정을 통해 지역 주민이 공감할 수 있는 작은도서관 정책 마련 과정을 경험하는 시범사업을 수행하고 정책 집행자와 작은도서관 운영자를 위한 거버넌스 운영가이드 개발

3. 서울시 작은도서관 현황

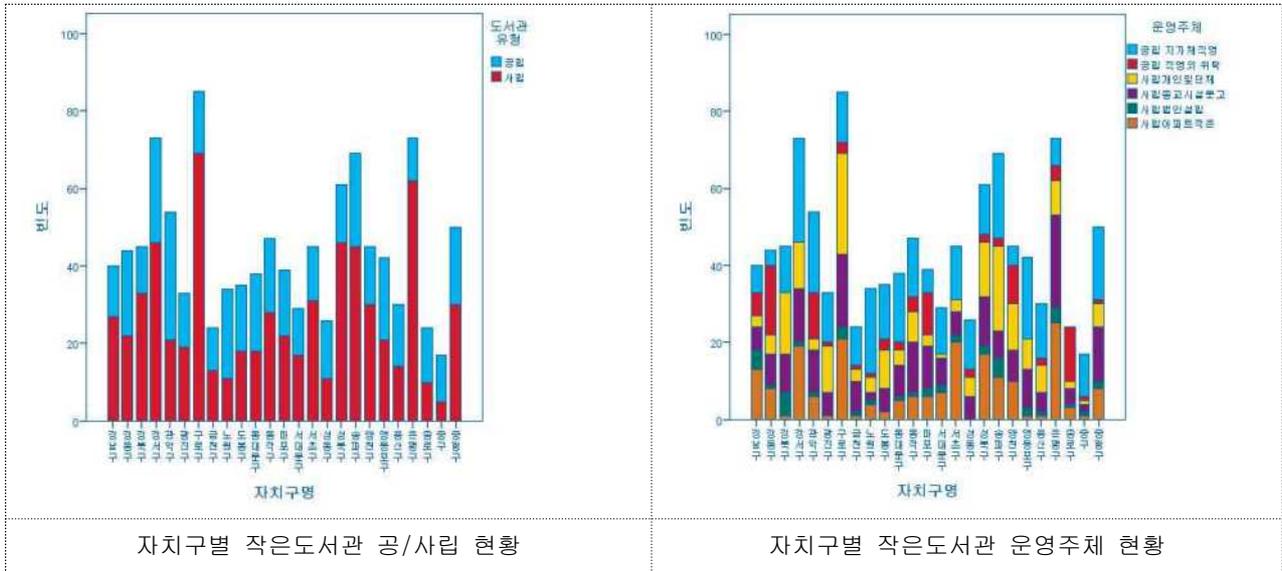
서울시 작은도서관은(2019 국가통계) 공립 433개관(32.3%), 사립 669개관(60.7%)로 총 1,102개관이 있으며 강서구(73개관), 구로구(85개관), 은평구(73개관)가 타 자치구에 비해 작은도서관 수가 많으며 사립이 각각 46개관(63%), 69개관(81.7%), 62개관(84.9%)로 공립보다 많음

공립은 관악구(33개관), 강서구(27개관), 송파구(24개관), 노원구(23개관) 등이 자치구 중 상대적으로 많음
공립은 지자체 직영이 76.9%(333개관)로 위탁 23.1%(100개관)보다 많으며, 사립의 경우 종교시설문고가 34.1%(228개관), 개인및단체 29.7%(199개관), 아파트 29.4%(197개관) 순으로 높게 나타남

강북, 강서, 서대문, 서초, 영등포의 경우 공립의 100%가 직영이며, 종로는 공립의 100%가 위탁 운영
신규개관은 공사립 통틀어 6.4%(71개관), 폐관 및 휴관 등 운영중단의 경우 8.6%(95개관)로 나타남

<표7> 서울시 작은도서관 현황 1(유형, 운영주체, 운영상태)

자치구	도서관 유형		전체	운영주체						전체	운영상태			
	공립	사립		공립		사립					계속	신규	폐관 (등록 취소 포함)	운영 안함 (휴관 포함)
				지자체 직영	직영외 위탁	개인 및 단체	종교 시설 문고	법인 설립	아파트					
강남구	13	27	40	7	6	3	6	5	13	40	35	3	1	1
강동구	22	22	44	4	18	5	8	1	8	44	36	2	4	2
강북구	12	33	45	12	0	16	10	6	1	45	38	3	3	1
강서구	27	46	73	27	0	12	14	1	19	73	65	3	3	2
관악구	33	21	54	21	12	3	11	1	6	54	49	1	2	2
광진구	14	19	33	13	1	12	6	0	1	33	31	0	2	0
구로구	16	69	85	13	3	26	19	3	21	85	71	7	4	3
금천구	11	13	24	10	1	3	8	1	1	24	19	4	0	1
노원구	23	11	34	22	1	4	2	1	4	34	32	0	0	2
도봉구	17	18	35	14	3	10	6	0	2	35	32	1	1	1
동대문구	20	18	38	18	2	4	8	1	5	38	32	5	0	1
동작구	19	28	47	15	4	8	13	1	6	47	42	3	1	1
마포구	17	22	39	6	11	3	11	2	6	39	35	3	1	0
서대문구	12	17	29	12	0	1	7	2	7	29	21	3	1	4
서초구	14	31	45	14	0	3	6	2	20	45	38	4	2	1
성동구	15	11	26	13	2	5	6	0	0	26	21	1	2	1
성북구	15	46	61	13	2	14	13	2	17	61	46	5	1	8
송파구	24	45	69	22	2	22	7	5	11	69	56	3	1	9
양천구	15	30	45	5	10	12	8	0	10	45	35	4	3	3
영등포구	21	21	42	21	0	8	10	2	1	42	34	0	1	7
용산구	16	14	30	14	2	7	5	1	1	30	25	2	3	0
은평구	11	62	73	7	4	9	24	4	25	73	65	5	3	0
종로구	14	10	24	0	14	2	4	1	3	24	21	1	0	2
중구	12	5	17	11	1	1	2	1	1	17	15	0	1	1
중랑구	20	30	50	19	1	6	14	2	8	50	40	8	2	0
전체(관수)	433	669	1102	333	100	199	228	45	197	1102	934	71	42	53
전체(비율)	(32.3)	(60.7)	(100)	(30.2)	(9.1)	(18.1)	(20.7)	(4.1)	(17.9)	(100)	(84.8)	(6.4)	(3.8)	(4.8)



<그림4> 서울시 작은도서관 유형 및 운영주체 현황

작은도서관 1개관 당 평균 면적은 2019년 기준 105㎡로 31.7평 정도이며 공립과 사립이 면적은 각각 102㎡, 107㎡로 유사한 수준이며 작계는 56㎡(16.94평)부터 있음. 33-66㎡가 38.6%, 67-99㎡가 23.4%, 100-165㎡가 22.1% 로 165㎡(50평 규모)이하가 전체의 84.1%를 차지함.

관당 평균 직원은 1명이 대부분으로 공립의 경우 직원이 없는 지역도 다수이고 종로의 경우 드물게 공립 4명, 사립 1명으로 평균 3명의 직원을 보유하고 있는 것으로 나타남
반면 작은도서관은 봉사자로 운영의 많은 부분을 할애하는 것이 보편적인데 평균 15명의 봉사자를 보유, 강북구(33명), 성북구(22명)가 높게 나타나며 공립 사립의 경우 지역 특성에 따라 봉사자 비중의 차이를 보임

<표8> 최근3년간 서울시 작은도서관 전용 면적 현황

	33-66㎡이하		67-99㎡이하		100-165㎡이하		166-263㎡이하		264㎡이상		합계		평균면적 평균값
	관수	%	관수	%	관수	%	관수	%	관수	%	관수	%	
공립	355	24	258	17.5	433	29.3	317	21.5	114	7.7	1,477	100	136.6
사립	1,902	36.6	1,258	24.2	1,399	26.9	467	9	169	3.3	5,195	100	104.5
2017	386	40.1	233	24.2	201	20.9	112	11.6	30	3.1	962	100	100
2018	383	39	231	23.5	212	21.6	117	11.9	38	3.9	981	100	104.4
2019	388	38.6	235	23.4	222	22.1	126	12.5	34	3.4	1,005	100	105.2

*공립, 사립은 2019년 전국 통계로 서울시 추이 파악을 위한 비교값으로 제시

<표9> 최근3년간 서울시 작은도서관 총 좌석수 현황

	6-12석 미만		12-24석 미만		24-48석 미만		48석 이상		합계		평균 좌석수 평균값
	관수	%	관수	%	관수	%	관수	%	관수	%	
공립	183	12.4	502	34	549	37.2	221	14.9	1,477	100	29.8
사립	524	10.1	1,812	34.9	2,160	41.6	637	12.2	5,195	100	28.9
2017	139	14.4	361	37.5	353	36.7	99	10.3	962	100	26.9
2018	137	14	369	37.6	356	36.3	109	11.1	981	100	27.2
2019	138	13.7	383	38.1	361	35.9	113	11.2	1,005	100	27.3

<표 10> 서울시 작은도서관 현황 2(개소수, 면적, 직원, 봉사자, 예산)

항목	도서관수			1관당 평균 면적(㎡)			1관당 평균 직원			1관당 평균 봉사자			1관당 평균 예산(단위:천원)		
	공립	사립	전체	공립	사립	전체	공립	사립	전체	공립	사립	전체	공립	사립	전체
전체 (평균)	421 (16)	584 (23)	1,005 ⁶⁾ (40)	102	107	105	1	1	1	13	16	15	23,890	10,305	15,996
강남구	13	25	38	77	128	111	3	1	1	19	9	13	79,542	13,238	35,920
강동구	18	20	38	74	116	96	0	1	1	13	19	16	24,674	15,672	19,996
강북구	12	29	41	48	84	73	0	1	1	16	41	33	6,511	7,042	6,886
강서구	27	41	68	170	152	159	0	1	1	16	14	15	11,755	8,135	9,572
관악구	32	18	50	97	107	101	1	2	1	13	15	14	30,344	13,941	24,439
광진구	14	17	31	59	120	92	0	1	1	17	7	12	6,211	11,772	9,261
구로구	16	62	78	83	86	86	1	1	1	18	7	9	14,205	7,460	8,843
금천구	11	12	23	106	109	108	2	1	2	10	10	10	25,914	10,008	17,615
노원구	23	9	32	123	163	135	1	2	1	12	11	12	36,873	2,694	27,260
도봉구	16	17	33	110	81	95	1	1	1	14	6	10	27,638	8,402	17,728
동대문구	19	18	37	175	111	144	2	1	1	21	18	20	30,513	18,950	24,888
동작구	18	27	45	66	154	119	1	1	1	6	26	18	16,850	7,538	11,253
마포구	17	21	38	153	107	128	2	1	1	11	8	10	42,353	4,301	21,324
서대문구	12	12	24	122	82	102	1	1	1	2	35	19	45,317	5,903	8,299
서초구	14	28	42	89	109	103	0	1	0	14	13	13	13,909	5,494	8,299
성동구	14	8	22	82	139	103	1	1	1	9	14	11	1,434	20,840	8,491
성북구	14	37	51	72	89	84	1	1	1	18	23	22	18,659	11,211	13,256
송파구	24	35	59	65	118	97	1	2	1	14	21	18	17,470	16,934	17,152
양천구	15	24	39	126	98	109	1	1	1	8	11	10	13,650	7,664	9,966
영등포구	21	13	34	75	106	87	1	2	1	11	4	8	1,227	10,296	4,695
용산구	16	11	27	120	103	113	1	1	1	7	31	17	22,929	9,839	12,884
은평구	11	59	70	106	85	89	1	1	1	21	10	12	29,219	9,839	12,884
종로구	14	8	22	137	148	141	4	1	3	26	10	20	42,083	38,060	40,620
중구	11	4	15	128	93	119	0	1	0	0	16	5	42,904	13,650	35,103
중랑구	19	29	48	56	92	78	1	2	2	7	18	13	15,869	5,908	9,851
전체	421	584	1,005	102	107	105	1	1	1	13	16	15	23,890	10,305	15,996

작은도서관 1개관당 연간 평균 운영일수는 280일이며 평균 장서는 공립 9,360권 사립 5,466권으로 전체 평균 7,096권, 평균 대출권수는 공립 9,881권 사립 1,670권으로 전체 평균 5,109권이며 사립이 전체 대출의 14.5% 수준으로 상대적으로 낮은 대출률을 보임. 1일 평균 대출권수를 산출하면 공립은 35권, 사립은 5.9권로 나타남. 강남구(31,644권)와 마포구(25,292권), 노원구(17,243권) 공립 작은도서관이 전체 자치구 중 대출권수가 높게 나타남. 전체 도서관의 77.9%(783개관)가 장서량 10,000권 미만임

6) 결측 데이터 포함 표본수 차이 있음. 2019 국가도서관통계 채택

<표11> 서울시 작은도서관 현황 3(운영일수, 장서, 대출)

항목	도서관수			연간 평균 운영일수			1관당 평균 장서(권)			연간 평균 대출권수		
	공립	사립	전체	공립	사립	전체	공립	사립	전체	공립	사립	전체
전체	421	584	1,005	281	279	280	9,360	5,466	7,096	9,881	1,670	5,109
강남구	13	25	38	301	278	286	14,211	4,315	7,701	31,644	820	11,372
강동구	18	20	38	264	277	271	7,586	5,696	6,591	7,393	3,644	5,420
강북구	12	29	41	265	274	271	6,059	3,941	4,561	2,546	532	1,121
강서구	27	41	68	298	290	293	8,806	6,101	6,889	6,706	1,697	3,686
관악구	32	18	50	280	284	282	9,413	6,935	8,521	15,547	1,862	10,620
광진구	14	17	31	261	289	276	6,677	5,738	6,162	7,724	554	3,792
구로구	16	62	78	274	253	258	11,667	4,178	5,714	9,381	746	2,517
금천구	11	12	23	294	300	297	8,989	6,315	7,594	7,537	1,462	4,367
노원구	23	9	32	308	301	306	14,648	5,922	12,194	17,243	1,464	12,805
도봉구	16	17	33	268	289	278	14,082	5,019	9,413	10,335	933	5,492
동대문구	19	18	37	299	275	288	9,948	7,104	8,564	10,996	3,333	7,268
동작구	18	27	45	270	276	274	4,168	4,363	4,285	6,440	1,354	3,388
마포구	17	21	38	298	281	288	12,967	5,429	8,801	25,292	784	11,748
서대문구	12	12	24	287	291	289	9,722	5,854	7,788	8,809	2,106	5,457
서초구	14	28	42	261	281	275	14,532	5,528	8,529	13,044	2,046	5,712
성동구	14	8	22	272	261	268	6,817	9,212	7,688	3,649	5,689	4,391
성북구	14	37	51	265	288	281	6,656	5,278	5,656	4,070	1,666	2,326
송파구	24	35	59	274	274	274	9,790	5,753	7,395	11,629	2,205	6,038
양천구	15	24	39	282	274	277	9,081	5,155	6,665	9,366	2,014	4,842
영등포구	21	13	34	263	305	279	8,822	5,523	7,561	4,348	1,800	3,374
용산구	16	11	27	271	299	282	8,198	5,063	6,921	3,091	1,668	2,511
은평구	11	59	70	280	284	283	6,966	6,154	6,282	5,971	2,139	2,741
종로구	14	8	22	287	254	275	7,044	7,792	7,316	4,948	1,770	3,792
중구	11	4	15	299	300	299	12,607	7,538	11,256	6,431	1,150	5,023
중랑구	19	29	48	294	265	276	4,797	5,120	4,992	4,511	1,584	2,743
전체	421	584	1,005	281	279	280	9,360	5,466	7,096	9,881	1,670	5,109

<표12> 최근3년간 서울시 작은도서관 총 도서자료 현황

	1,000~3,000권 미만		3,000~5,000권 미만		5,000~10,000권 미만		10,000권 이상		합계		평균 장서수 평균값
	관수	%	관수	%	관수	%	관수	%	관수	%	
공립	143	9.7	202	13.7	573	38.8	559	37.8	1,477	100	9,537
사립	1,799	34.6	1,250	24.1	1,572	30.3	574	11.0	5,195	100	5,196
2017	186	19.3	177	18.4	373	38.8	226	23.5	692	100	7,270
2018	186	19	187	19.1	384	39.1	224	22.8	981	100	7,261
2019	209	20.8	185	18.4	389	38.7	222	22.1	1,005	100	7,097

*공립, 사립 값은 2019년 전국 통계로 추이 파악을 위한 비교값으로 제시

작은도서관의 3.3%(37개관)는 공공도서관의 분관으로 있으며 관악구(8개관)와 서대문구(11개관)가 분관 체제를 상당 도입하고 있음. 공공도서관과 프로그램 연계는 34.9%(385개관)가 연계, 40.9%(451개관)가 비연계 상태임

운영위원회는 57.9%(638개관)가 운영, 33.3%(367개관)가 비운영 상태이며 성북구(36개관), 송파구(52개관)이 상대적으로 높은 운영위원회 구성 상태를 보임

<표 13> 서울시 작은도서관 현황 4(운영위원회, 분관, 공공도서관 프로그램 연계)

자치구	운영위원회 유무				분관유무			공공도서관 프로그램 연계			
	무응답	없음	있음	전체	분관아님	분관	전체	무응답	연계안함	연계	전체
강남구	2	15	23	40	40	0	40	12	14	14	40
강동구	6	16	22	44	44	0	44	13	14	17	44
강북구	4	18	23	45	44	1	45	11	20	14	45
강서구	5	12	56	73	73	0	73	13	34	26	73
관악구	4	8	42	54	46	8	54	8	15	31	54
광진구	2	9	22	33	32	1	33	5	28	0	33
구로구	7	35	43	85	83	2	85	44	20	21	85
금천구	1	4	19	24	24	0	24	4	5	15	24
노원구	2	4	28	34	34	0	34	5	10	19	34
도봉구	2	2	31	35	32	3	35	7	11	17	35
동대문구	1	29	8	38	38	0	38	10	21	7	38
동작구	2	26	19	47	47	0	47	10	9	28	47
마포구	1	16	22	39	39	0	39	4	24	11	39
서대문구	5	19	5	29	18	11	29	9	7	13	29
서초구	3	16	26	45	45	0	45	5	22	18	45
성동구	4	10	12	26	26	0	26	6	12	8	26
성북구	10	15	36	61	60	1	61	17	40	4	61
송파구	10	7	52	69	68	1	69	15	52	2	69
양천구	6	24	15	45	45	0	45	10	16	19	45
영등포구	8	17	17	42	40	2	42	13	15	14	42
용산구	3	9	18	30	30	0	30	8	9	13	30
은평구	3	21	49	73	69	4	73	17	30	26	73
종로구	2	12	10	24	24	0	24	4	6	14	24
중구	2	4	11	17	16	1	17	4	2	11	17
중랑구	2	19	29	50	48	2	50	12	15	23	50
전체 (도서관 수) 전체(비율)	97 (8.8)	367 (33.3)	638 (57.9)	1102 (100)	1065 (96.6)	37 (3.3)	1102 (100)	266 (24.1)	451 (40.9)	385 (34.9)	1102 (100)



<그림5> 서울시 작은도서관 현황(운영위원회, 분관, 프로그램 연계, 관외대출)

관외 대출은 75.9%(836개관)가 시행, 15.3%(169개관) 비시행, 상호대차 서비스는 28%(309개관)시행, 63.1%(696개관)가 비시행, 38.3%(384개관)가 상호정보협력망 구축하고 있음. 순회사서 서비스는 15.3%(169개관)가 시행하고 있음

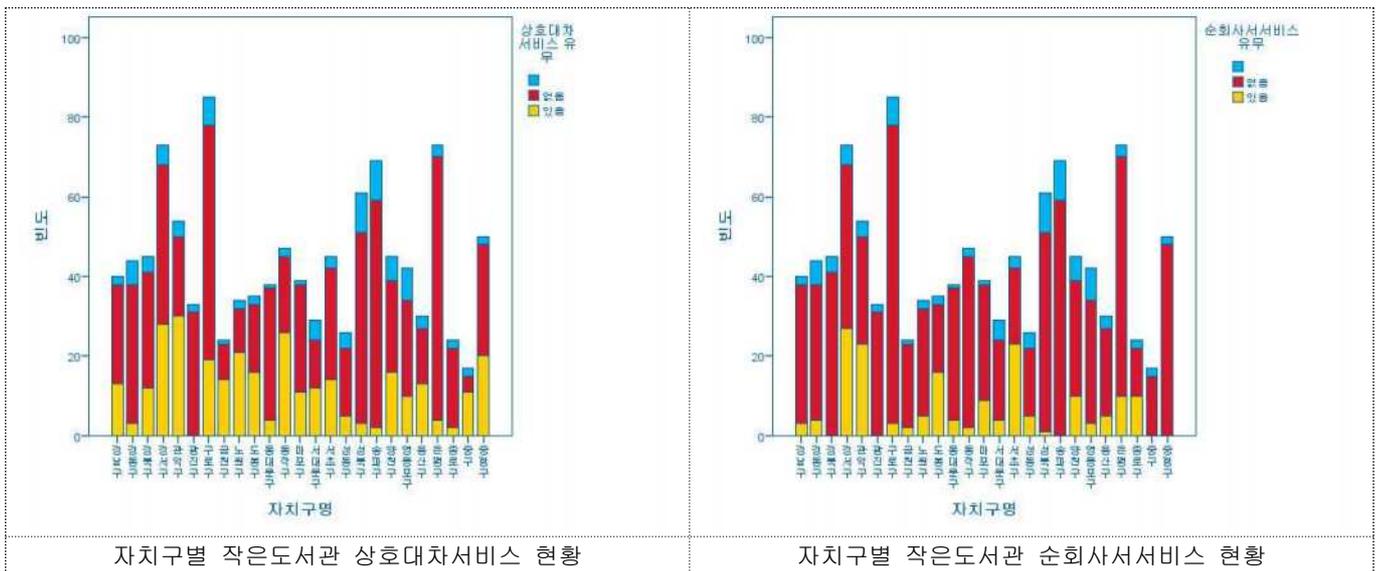
<표 14> 서울시 작은도서관 현황 5(관외대출, 상호대차 서비스, 순회사서 서비스, 프로그램 운영)

자치구	관외대출			전체	상호대차 서비스			전체	순회사서서비스			전체	독서/문화 프로그램 운영			전체
	무응답	안함	대출		무응답	없음	있음		무응답	없음	있음		무응답	없음	있음	
강남구	2	10	28	40	2	25	13	40	2	35	3	40	2	15	23	40
강동구	6	7	31	44	6	35	3	44	6	34	4	44	6	6	32	44
강북구	4	7	34	45	4	29	12	45	4	41	0	45	4	15	26	45
강서구	5	8	60	73	5	40	28	73	5	41	27	73	5	11	57	73
관악구	4	4	46	54	4	20	30	54	4	27	23	54	4	9	41	54

광진구	2	3	28	33	2	31	0	33	2	31	0	33	2	7	24	33
구로구	7	37	41	85	7	59	19	85	7	75	3	85	7	36	42	85
금천구	1	3	20	24	1	9	14	24	1	21	2	24	1	7	16	24
노원구	2	3	29	34	2	11	21	34	2	27	5	34	2	5	27	34
도봉구	2	5	28	35	2	17	16	35	2	17	16	35	2	11	22	35
동대문구	1	9	28	38	1	33	4	38	1	33	4	38	1	18	19	38
동작구	2	8	37	47	2	19	26	47	2	43	2	47	2	27	18	47
마포구	1	3	35	39	1	27	11	39	1	29	9	39	1	9	29	39
서대문구	5	4	20	29	5	12	12	29	5	20	4	29	5	11	13	29
서초구	3	2	40	45	3	28	14	45	3	19	23	45	3	4	38	45
성동구	4	2	20	26	4	17	5	26	4	17	5	26	4	5	17	26
성북구	10	7	44	61	10	48	3	61	10	50	1	61	10	16	35	61
송파구	10	5	54	69	10	57	2	69	10	59	0	69	10	5	54	69
양천구	6	4	35	45	6	23	16	45	6	29	10	45	6	20	19	45
영등포구	8	5	29	42	8	24	10	42	8	31	3	42	8	7	27	42
용산구	3	5	22	30	3	14	13	30	3	22	5	30	3	5	22	30
은평구	3	14	56	73	3	66	4	73	3	60	10	73	3	18	52	73
종로구	2	2	20	24	2	20	2	24	2	12	10	24	2	3	19	24
중구	2	2	13	17	2	4	11	17	2	15	0	17	2	8	7	17
중랑구	2	10	38	50	2	28	20	50	2	48	0	50	2	22	26	50
전체(관수)	97	169	836	1102	97	696	309	1102	97	836	169	1102	97	300	705	1102
전체(비율)	(8.8)	(15.3)	(75.9)	(100)	(8.8)	(63.1)	(28)	(100)	(8.8)	(75.9)	(15.3)	(100)	(8.8)	(27.2)	(64)	(100)

<표15> 서울시 작은도서관 상호정보협력망 구축 현황

	협력망 구축		구축하지 않음		대출불가		순회사서지원		지원받지않음		합계	
	관수	%	관수	%	관수	%	관수	%	관수	%	관수	%
공립	1,094	74.1	324	21.9	59	4	375	25.4	1,102	74.6	1,477	100
사립	794	15.3	2,944	56.7	1,457	28	621	12	4,574	88	5,195	100
2019	385	38.3	451	44.9	169	16.8	169	16.8	836	83.2	1,005	100



<그림6> 서울시 작은도서관 현황(상호대차, 순회사서서비스)

4. 주요 현상⁷⁾ 및 문제점

작은도서관 주요현상과 해결과제(challenge)는 2018년도 실시한 작은도서관 실태조사 데이터와 전담사서 등 작은도서관 정책추진과정에서 수렴한 관여자 의견 등에서 드러난 현상과 분석내용을 근거로 제시함
작은도서관 정책이슈는 크게 정책 지향, 정책행위자, 정책과정과 결정구조에 관한 것으로 살펴볼 수 있음

<표 16> 서울시 작은도서관 실태조사

작은도서관 실태조사
<p>▶자치구 작은도서관 법규 및 정책현황 조사 25개 자치구 도서관 업무 소관 부서, 제도(법규, 방침, 재정, 조직), 작은도서관 기초 현황</p> <p>▶작은도서관 현장조사 25개 자치구 유형별 작은도서관 130여관(※자치구당 4-5개관 유형별 무작위 할당) 직원 및 이용자 피담자 173명, 심층인터뷰, 사진 기록, 도서관 요소(일상성, 전문성, 접근성, 지역성, 공공성) 관련 특성</p> <p>▶작은도서관 시민이용실태조사 25개 자치구 할당 시민 총3,000명(이용자 및 과거이용자 포함) 가구방문 설문조사 현재이용자 1,131(37.7%), 과거이용자 1,267(42.4%), 비이용자 602(20.1%) 이용경험, 만족도, 인식, 인지 및 요구 등</p> <p>▶관여자 그룹 인터뷰 정책 관여자(정책 결정자, 실무자, 공공도서관, 작은도서관, 이용/비이용 시민) 6개 그룹 인터뷰 정책, 도서관 관리, 지원 방향, 이용자 기대 및 인식 격차, 의견수렴사항 등</p>

가. 법규와 정책 간 괴리 속 정책집행 다원화 등 정책 지향과 지속성 상실

- 공공도서관은 도서관법 제1조(목적), 제2조(정의)에서 정보, 문화, 교육기관으로 정의
- 작은도서관은 도서관법과 작은도서관 진흥법에 생활권역에서 지역주민에게 정보와 독서문화 서비스를 제공하는 것으로 정의
- 서울특별시 도서관 및 독서문화진흥조례에서는 지역공동체 문화 및 지역 문화를 조성, 강화하기 위한 공간으로 명시
- 상기법의 내용을 종합하면 지역주민과 물리적으로 가까운 곳에서 정보 및 독서문화 서비스를 제공하여 이용 편의성을 높이고, 지역주민이 자율적으로 참여하여 공동체 문화를 형성해가는 장소로 정리할 수 있음⁸⁾
- 25개 각 자치구 제정한 도서관 설치 및 운영 관련 조례의 목적과 기능 조항에 근거해 살펴본 법규 지향점은 크게 정보(자료)제공, 독서문화진흥, 평생교육, 마을공동체 조성으로 구분⁹⁾

7) 주요 현상과 문제점 부분은 2019년 서울도서관, 연세대학교에서 진행한 「서울시 작은도서관 정책활동 지원 매뉴얼 개발용역 결과보고서」의 분석내용을 기본으로 하여 발췌·재정리하여 작성

8) 위의 보고서, 50면에서 인용.

9) 위의 보고서, 53면에서 인용.

- 25개 각 자치구 민선7기 공약사업, 2019 서울시 자치구 도서관 보조금 심사 정성지표로 제출된 도서관 시민 서비스 향상계획에 근거해 살펴본 정책 지향점은 물리적 거리 중심의 생활밀착형 도서관, 복합문화시설로서 도서관의 양적·질적 확충, 주민 맞춤 서비스 등 양상을 보이며 궁극적으로 독서문화진흥과 마을공동체 조성으로 구분할 수 있음¹⁰⁾
- 법규 및 정책 지향점은 다음 표와 같이 일치/불일치 상태를 보임

<표 17> 작은도서관 법규 및 정책 일치 현황

	법규·정책 일치		법규·정책 불일치
법규	독서문화진흥	마을공동체 조성	독서문화진흥
정책	독서문화진흥	마을공동체 조성	마을공동체 조성
해당 자치구	강남, 강서, 광진, 관악, 구로, 금천, 도봉, 성동, 양천, 용산, 은평, 종로	노원, 성북, 중구	강동, 강북, 동대문, 동작, 마포, 서대문, 서초, 송파, 영등포, 중랑

- 마을공동체 정책을 지원하는 법규는 작은도서관 기능 중 프로그램 운영에 국한된 기능으로 법규가 해당 정책을 지원하는 수준이라 보기는 어려움¹¹⁾

지역주민의 화합과 공동체문화 형성을 위한 프로그램 운영
(노원구, 중구 작은도서관 운영(설치) 및 지원에 관한 법규 중 작은도서관 기능 일부)

- 또한 마을공동체 조성과 관련한 작은도서관의 생활친화적 특성은 조례상에는 작은도서관의 물리적 접근성에 한정되어 있음. 실질적인 생활친화적 특성은 물리적 접근성 이상의 것임을 시민 의견을 통해 확인할 수 있음¹²⁾

생활환경과 가까운 곳에서 손쉽게 책을 접할 수 있도록...생활환경과 가까운 곳에서 자유롭게 이용
(강북구, 노원구, 도봉구, 강서구, 중구 작은도서관 관계자)
책도 없고 자원봉사자가 쌀쌀맞고 거기서 얻을 수 있는 것이 없어요...서비스를 바라는 것도 없고 해줄 것도 없고...사람이 워낙 적어서 저 혼자만 있을 때도 있고 ...어른들이 없어요 (50대, 여성)
도서관다운 도서관은 큰거고 이걸 도서관이 아니에요 ...쾌적하고 편안한 환경...공간이 분리되어 있어서 도서관 자체...방해가 안 되고
(30대 남성)

- 정책 집행은 법규보다 정책 집행기관 혹은 집행자(구청장, 고위 정책 결정자 등)에 영향을 받는 경우가 우세하게 보이는데 법규-정책 지향의 불일치는 정책 지속성을 약화시킬 위험을 가지며 집행자 변화에 따라 정책 변화를 야기하는 현상을 심화시킴¹³⁾

10) 위의 보고서, 57면에서 인용.
11) 위의 보고서, 59면에서 인용.
12) 위의 보고서, 같은 면에서 인용.
13) 위의 보고서, 60면.

크게 나아질 것 같지 않은 게...윗분들의 관심도에 따라 정책이 움직이잖아요...뭔가 책이라도 한 권 더 사서 넣어주고 ... (A구 작은도서관 담당주무관)
 (정책 이슈의) 영향을 받았다고 생각을 해요...그때는 막 지원도 되고 연구도 되고...그리고 나서 이제 끝냈죠. 그래서 다시(...) 이 정부가 그렇게 하면 좋겠죠 (D구 사립작은도서관 운영자)
 평생교육하고 가장 연관이 되어 있는 것 같습니다...저희 과 내에 ○○팀하고 ○○팀이 또 따로 있거든요...그쪽이랑 저희가 협업을 같이 했고... (B구 도서관팀 소속 팀장)

- 특히 작은도서관 정책 집행, 예산 지원 등 범규에 명시된 소관부서와 타부서 영향을 함께 받는 등 정책 집행 다원화 속에 관련 부서 간 정보공유 부재하거나 지원의 책임 범위 모호성 등으로 업무 공백과 혼선 발생

○○문고는 ○○○과 소속이에요 그런데 도서관은 ○○○과 소속이에요...양쪽을 다 이렇게 봐야 되는 그게 있어요 (○○문고 회장)
 문고활동의 범위하고 저희 영역하고 또 구청에서 우리 해주는 영역하고 이게 솔직히 좀 매듭이 안 되어 있긴 해요. 그런거 때문에 서로 책임지는 사람도 없을 것 같고요 (F구 작은도서관 주무관)
 장소는 구청 것이고 예산도 구청 예산을 써야 되는게 있는가 하면 공공도서관 예산을 써야 할 때도 있고...주민센터에 말하니 구청에 말해라. 구청에 말했더니 주민센터에 말해라 (G구 작은도서관 사서)

나. 한정된 정책 행위자와 작은도서관 운영자 특성에 따른 정책 편향

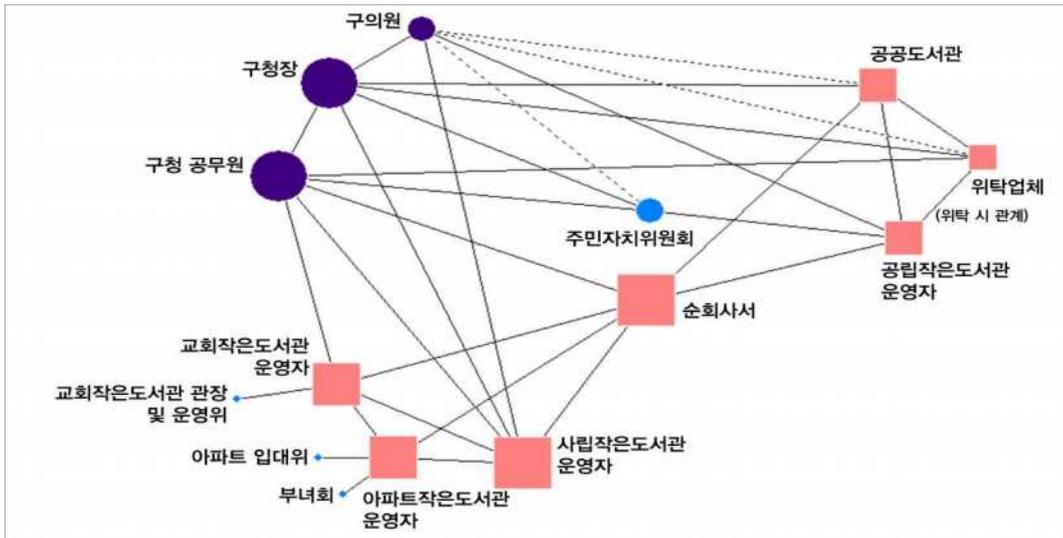
- 서로 다른 신념과 이해관계를 가진 정책행위자 간 경쟁 또는 연대 등 정책 활동이 희소하고, 신념이 유사한 한정된 행위자 간 정책 방향 논의에 따라 도서관 서비스에 대한 시민 혜택 감소 위험¹⁴⁾
- 작은도서관 실태조사(2018) 중 현장조사 결과에 따르면 작은도서관 정책행위자는 아래 표와 같이 정책 및 행정단위 행위자와 작은도서관 운영자로 제한되어 있음

<표 18> 작은도서관 정책행위자¹⁵⁾

집단 구분		정책행위자
정책/행정	공식 행위자	구청장, 구청공무원, 구의회 의원
	비공식 행위자	교회 작은도서관 관장, 교회운영위원회, 주민자치위원회, 아파트입주자대표위원회
운영		위탁업체, 주민센터공무원, 순회사서, 공립 작은도서관 운영자, 사립 교회 작은도서관 운영자, 사립 아파트 작은도서관 운영자, 사립 작은도서관 운영자
외부		운영 보조 역할 자원활동가, 아파트 부녀회, 마을공동체, 이익집단, 작은도서관 후원 기업

14) 위의 보고서, 87면에서 인용.
 15) 위의 보고서, 88면에서 인용.(정성데이터에서 파악된 정책행위자와 집단 구분표)

- 정성데이터에서 파악된 정책 행위자들을 중심으로 사회관계망(SNA)분석 결과,
- 구청장이 가장 다수 행위자와 연결, 구의원은 2개 행위자와 관계만 존재하여 정책 거버넌스 구조에서 유리되어 있음을 의미. 공립과 사립 작은도서관간 직접적 관계는 부재. 순회사서가 구청장 다음으로 다수 행위자와 연결되어 있으며 자치구, 공공도서관, 사립 작은도서관과 중개 역할. 공립 작은도서관 대비 사립 작은도서관은 그들간의 관계가 존재함을 알 수 있음¹⁶⁾



<그림> 일반적 정책행위자 관계도(서울도서관, 연세대학교, 2019)

주) 원: 공식행위자, 네모: 비공식행위자, 원/네모의 크기: 여타 행위자와의 연결 정도
 실선: FGI 데이터에서 확인된 관계, 점선: FGI데이터에서 확인되지 않았지만 제도적으로 연결된 관계

- 사립 및 공립 위탁 작은도서관 운영자 경우 다수가 시민 봉사자로 정책 수혜자로서 시민과 구분되지 않아 정책 집행자가 정책수단으로서 작은도서관 운영자를 정책 수혜자인 시민으로 혼동하는 경향
 - ▶ 작은도서관 관련 다양한 정책 행위자, 환경에 대한 고려없이 개별 작은도서관 운영 및 서비스에 한정된 내부자 관점에서 정책 수립
 - ▶ 국가 및 각 지자체의 개별 작은도서관 평가체계, 순회사서 및 전담사서 등 인력지원, 시설개선 지원, 프로그램/자료/운영비 지원이 주요한 작은도서관 정책으로 운영자 요구와 지원이 주로 취급됨
- ①소수 행위자 간 폐쇄적 논의 구조(위원회 구성 참조) ②잘 드러나지 않는 시민을 직접 정책 수혜자로 고려하는 것 보다 작은도서관 운영자를 통한 간접적 고려 및 정책 집행이 의사소통 구조를 마련하는 등 측면에서 편리성에 치중¹⁷⁾ ③다수 작은도서관의 (지역주민) 봉사자와 운영자의 이중적 지위 등이 가져오는 수혜자 개념의 혼재 ④공공서비스 기관으로 작은도서관 역할 모호성과 같은 특성은 시민 혜택을 증진시키는 방향으로 정책이 결정되기 보다는 특정 정책행위자의 이해 관계에 맞는 정책 방향 수립 가능성을 발생시킴

16) 위의 보고서, 93면에서 인용.
 17) 위의 보고서, 131면.

㉞공공 공간의 사적화

민원 들어온게 오히려 우리가 봉사자들 눈치를 본다. 편하게 이용 못한다. 누구 거냐, 공공기관 거 아니냐 (FDI 자치구 주무관)

본인들만의 공간으로 생각하시고 열심히 하지 않아도 우리가 또 맡을텐데...본인들 사람들만 같이 공유하고 새로운 사람은 안 들이려고 하고... (FDI 자치구 주무관)

자기네들이 공간이 필요해서 도서관을 만들기도 하고요... (FDI 도서관 운영자)

㉟예산의 공공성 저하

자원봉사 단체로 운영이 되다 보니까 단체에 이익이 되는 쪽으로 돈을 쓰세요 (FDI 자치구 주무관)

이용자 우선이 아니고 봉사자 우선으로 프로그램도 운영하고 싶어 하세요 (FDI 작은도서관 운영자)

㊱업무 공유 및 지속성 한계

오전 오후 분들이 업무내용 전달이 안 되고...그날 하시는 분이 그냥 가버리고 가면 싹. 무슨 일이 있었는지 모르는... 주민들의 불평불만을 다 수용할 수 없다는게 문제점 중 하나.. (공립 작은도서관 활동가)

다. 다양한 행위자 참여 및 소통 부재한 정책과정과 결정구조

- 대표적인 소통구조인 위원회의 경우 작은도서관 운영 사항은 자치구 운영위원회, 개별 공공도서관 운영 위원회, 개별 작은도서관 운영위원회 형식이 있으며 앞선 2가지 유형은 작은도서관 운영자가 추천직 위원으로 활동하며 작은도서관 관련 사항을 논의할 수 있는 구조
- 개별 작은도서관 운영위원회는 조사¹⁸⁾결과 지역주민이 위원으로 되어 있으나 봉사 등으로 이루어진 운영자 역시 지역 주민으로 운영자인지 이용자인지 경계가 모호한 지점에 있으며, 운영 관련 행위자(운영자, 자원활동가 등)만으로 구성된 경우가 대부분
 시민 참여율이 낮은 운영자 중심의 폐쇄적이기 쉬운 협의체 성격으로 시민을 포함한 다양한 행위자의 참여를 이끌어내는 기능을 수행한다고 보기 어려움
- 대부분 자치구가 시민, 작은도서관 관련한 다양한 행위자가 정책을 논의하는 장이 부재하고 자치구, 서울 시에 민원의 성격으로 간헐적으로 의견 표출
- 정책집행단위 결정구조, 즉 구청 상위기관, 구의원, 시민 등 다양한 행위자 간 논의 구조 아닌 정책 집행자 정책 결정 구조로 집행자 권한이 적은 상황에서 결정에 대한 부담이 크고 집행자 상태 변화 (인사이동, 직위 등 권한 수준) 변경시 정책 변화 초래 가능성이 상대적으로 큼

18) 2019년5월 실시 서울시 자치구 도서관 거버넌스 현황조사. 작은도서관 진흥법 제6조제2항에 자치구 차원의 자치운영 위원회를 정의하였으나 실제 운영되고 있는 것은 없음

- 궁극적 정책 수혜자인 시민에게 혜택이 돌아갈 수 있도록 하는 작은도서관 운영 방향과 정책 수립 과정 부재로 작은도서관 존립의 정체성 및 역할 모호¹⁹⁾
- 정책이슈 의제화 과정 등 다양한 행위자 간 논의구조를 통한 결정보다 정책이슈 해결을 위해 정책방향 결정. 자치구 도서관팀의 정책 지향점에 따라 도서관 정책이 결정되어 법규 등 큰 틀의 지향점과 괴리 발생²⁰⁾
- ▶ 시민참여와 소통 채널 부재로 시민의 실질적 요구 반영보다 구청장 및 도서관 관리자, 운영자 의지와 인식 중심의 정책으로 시민 요구와 괴리 발생

시민의 실질적 요구 및 인식과 정책 집행 간 괴리

작은도서관 운영자, 이용자, 비이용자 인식차이

- 운영자: 커뮤니티 공간(주민 사랑방 역할) 인식, 자료보다 공간 활용과 프로그램에 중점
- 비이용자: 작은도서관은 자료 이용보다 자녀 학습/열람 등이나 가능한 학습(공부방) 공간, 특정 이용자를 위한 서비스로 인식되어 불만
- 이용자: 자료의 양과 질에 대한 요구, 자료를 통한 정보문제해결이 도서관의 근본 역할로 인식

*와서 놀게 해라 편안하게 이용하게 해라...어머님 기어 다니게 놔주세요 (구립 직영 작은도서관 활동가)
동네 작은도서관이 과연 도서관으로서 역할만 해야 하느냐는 거는 아니라고 생각하는 사람이에요
(사립 작은도서관 활동가)*

아이들 프로그램이 너무 많아요 그래서 성인들이 가서 할 수 있는 것이 없어요. 저희에게 맞는 수준이 아니에요 초등학생 가기 딱 좋아요 (작은도서관 비이용자)

양적 증가에 대한 부정적 인식

내실있는 도서관 하나에 자원을 집중시킬 필요

무작정 늘리기보다...우후죽순으로 공약으로 내걸어서 하는 것은 아닌 것 같다..(작은도서관 비이용자)

작은도서관 20개 날려도 알짜배기 하나 하는 것이 나아요

왜 저렇게 세금 낭비할까 세금을 우리를 위해 좋게 쓰면 할 말 없어요 그런데 투자할만한 곳에 해야 한다는 거지요 (OO구 시민)

작은도서관이라는 의미는 없애고 더 이상 늘리지 않고 있는 거 폐지를 해도...도서관다운 도서관을 건립하는 게 낫지 않아 (OO구 시민)

19) 위의 보고서, 17면에서 인용.
20) 위의 보고서, 130면에서 인용.

5. 정책 대안 검토

2018년부터 2020년까지 이루어진 서울시 작은도서관 정책활동으로 실태조사, 자치구 정책활동 지원 매뉴얼 개발, 거버넌스 운영 가이드라인 개발은 기존 작은도서관 정책과 연구의 상당 부분이 개별 작은도서관 운영과 서비스를 대상으로 하며, 작은도서관이 처한 구조적 상황을 간과하여 내부자 중심의 인프라 지원 정책에 치중하고 근본적인 서비스 향상이 이뤄지지 못하는 점을 개선하고자 하였음

작은도서관의 문제점을 정책 활동 및 도서관 운영과정 상 정책 수혜자인 시민과 단절로 보고 시민 혜택을 향상시키는 도서관 정책과 서비스, 수혜자의 점차적 감소가 작은도서관 존립과 관련한 정체성 및 역할 모호성과 연결된 것으로 판단

작은도서관이 가진 규모(공간, 조직, 인력, 예산, 장서)적 특성과 운영주체 등 구조적 다양성을 고려해 기존의 관종별, 운영주체별 정책에서 지역 단위 협력 방안과 자치구 역할을 제고하고, 도서관의 본질적 역할 수행을 위해 지역주민 요구가 직접 반영될 수 있는 구조와 지역성을 고려하여 지역단위에서 스스로 정책문제를 발굴하고 해결하는 정책대안을 검토하게 됨. 전체 정책 환경 구조 속에서 개별 도서관 서비스를 바라보는 정책적 관점을 제공하고자 한 취지에서 검토되었음

결과 정책지향, 정책행위자, 정책과정 및 결정구조 측면에서 주요하게 드러난 현상으로는 법규와 정책 간 괴리, 한정된 행위자와 작은도서관 운영자 이중적 지위에 따른 정책 대상 모호성 발생, 다양한 행위자 참여 및 소통 부재와 정책 집행단위 결정구조가 대표적임

이는 정책 지향의 불명확, 불일치 등으로 지속성의 제약 문제, 특정 정책 행위자 중심의 정책 수립과 내부자 관점 편향에 따른 시민 혜택 감소, 시민 요구 등 관점을 반영한 정책 수립의 어려움과 일부 집행단위 결정과 집행단위 변화에 따른 정책 변동성으로 정책 일관성과 지속성의 저해라는 문제점을 야기

작은도서관 민주성, 공공성, 지속성 강화와 정책 일관성 확보를 목표로 다양한 행위자 발굴과 정책 과정 참여를 담보하는 정책활동 모델로서 거버넌스 구조 개발과 정책 결정과 집행 분리를 대안으로 제시 서울시는 2019년 개발한 자치구 정책활동 지원 매뉴얼에 제안된 정책대안의 시범 운영(동대문, 은평구 작은도서관)으로 2020년 작은도서관 문제해결을 위한 거버넌스 운영과 결과 가이드라인을 개발하여 보급함

요소	현상	문제점	정책대안
정책 지향	법규 및 정책 간 괴리	정책 방향성, 지속성 상실	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 다양한 행위자가 정책과정에 참여하는 정책활동 모델로서 거버넌스 구조 개발 및 제도화를 통한 작은도서관 민주성, 지속성, 공공성 강화 ▶ 정책 결정과 집행 분리를 통한 정책 일관성 확보
정책 행위자	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 한정된 행위자 ▶ 정책수혜자와 서비스 제공자 모호한 경계 (봉사자 중심 운영, 운영인력 전문성 부재) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 시민혜택 감소 위협 (공공 공간의 사적화, 예산의 공공성 저하, 업무 공유 및 지속성 한계) ▶ 특정 정책행위자 중심의 정책수립 가능성 	
정책과정 및 결정구조	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 폐쇄적 협의체형 위원회 ▶ 다양한 행위자 참여 및 소통부재 ▶ 정책 논의의 장(field) 부재 ▶ 정책집행단위의 결정구조 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 정책 일관성, 지속성 저해 ▶ 시민 관점의 정책 수립 어려움 (구청장 및 도서관 관리자 의지와 인식에 따른 정책 변화, 정책이슈에 따른 운영, 수동적 정책사업 진행, 양적 증가에 대한 부정적 인식) 	

<그림8> 작은도서관 문제점 등 주요 이슈 및 정책 대안

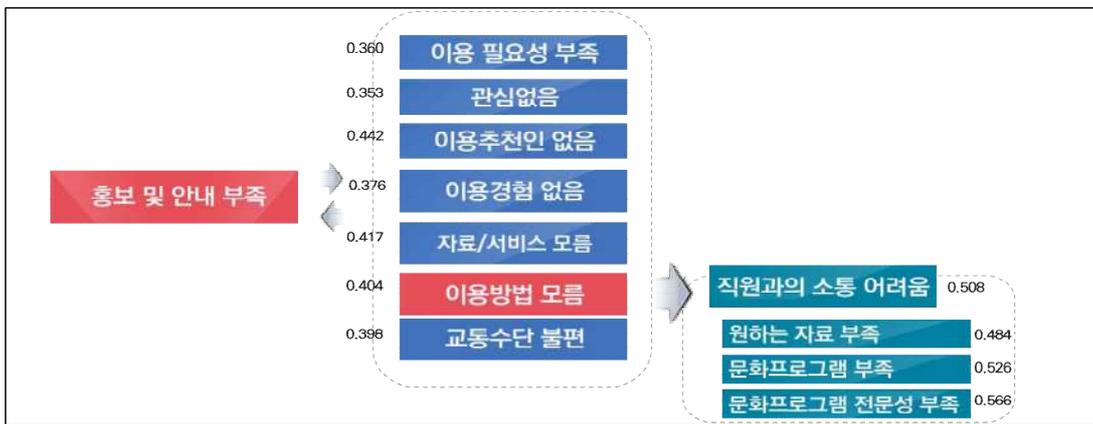
거버넌스 구조 및 정책결정과 집행 분리란 구조적 차원의 정책 대안을 제시한 동시에 2018년 실태 조사를 근거로 작은도서관 서비스 향상 및 역할을 찾아가기 위한 논의 이슈로는 작은도서관 장서, 생활 친화적의 실제 도출, 자료와 소통 중심의 운영자 전문성을 다음과 같은 이유로 제시

시민들의 도서관 선택의 이유는 80.8%가 사는곳/학교/일하는 곳과 가까운 물리적 접근성으로 나타나는데 이는 도서관 선택시 기본적으로 고려하는 요소라 할 수 있음. 작은도서관 경우 지리적 접근성의 모든 항목에서 공공도서관에 비해 선호도가 낮는데 자료 품질, 직원 전문성 운영 관리면에서 10% 이하로 낮게 나타남. 이는 작은도서관의 ①도서관 서비스 지향점 ②물리적 접근성 및 생활친화적 의미 ③도서관 홍보 및 운영자 전문성에 대한 이슈화 필요성을 다음의 근거로 제시²¹⁾

- ▶ 과거 이용자 만족도와 향후 도서관 이용 의향간에 상관관계가 있으며 전체적 만족도는 환경(93.1/100, r=0.36), 시설요소(92.2./100, r=0.38)와 상대적으로 높은 상관관계를 보임
- ▶ 도서관 주이용목적은 모든 연령대에서 ‘관심 정보 및 자료획득(53.7%)’으로 나타남
주 이용도서관 선택이유는 물리적 접근성(지리적 접근성)이 80.8%이나, 주 이용도서관으로는 생활권에 더 밀접하게 위치한 작은도서관(14.6%)이 아닌 공공도서관(52.7%)이 높게 나옴

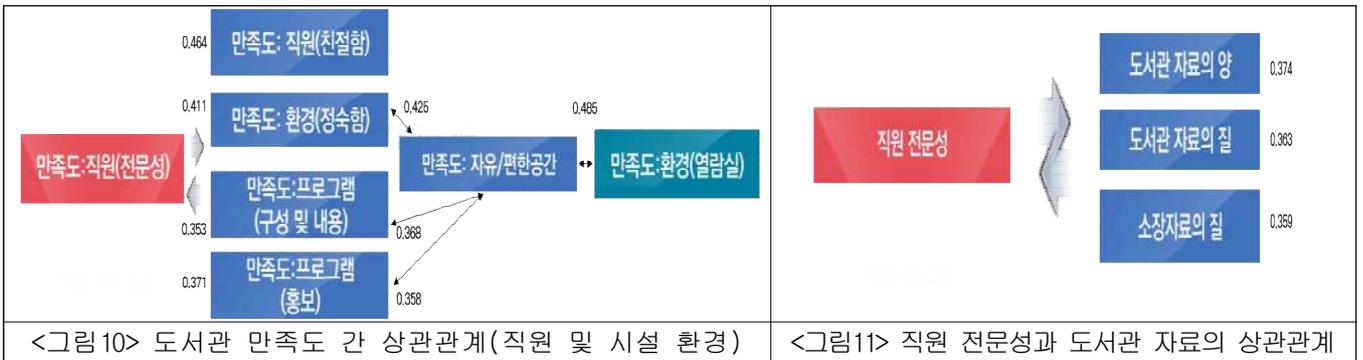
21) 위 보고서, 119면에서 인용.

- ▶ 이는 물리적 접근성이 ①최단거리를 의미하지만은 않는다는 것과 ②작은도서관이 인식되고 있지 않는 것으로 유추할 수 있음. 물리적 접근성, 즉 ‘가깝다’의 의미는 최단거리가 아닌 일정한 거리 이내를 의미하며 도서관 선택의 기본적 고려요소로 간주되어 이 외 선택 요소들을 주의깊게 살펴볼 필요가 있음을 시사함. 따라서 도서관에서 우선적으로 강화할 요소는 물리적 거리(최단 거리)가 아님을 알 수 있음²²⁾
- ▶ 이용자와 서비스 간 인식차이를 분석한 결과, 홍보 및 안내 부족은 ‘이용방법 모름’ ‘직원과 소통 어려움’ 이 유의미한 결과를 보임. 즉, 표면적 홍보 부족보다 사서와 소통 어려움이나 도서관 서비스 부족으로 고려 가능²³⁾
- ▶ 운영자 및 시민의 도서관 직원의 역할에 대한 현재 인식은 시설 및 환경 또는 프로그램 관리자로 인식되는데 직원 전문성 만족도가 정숙한 환경과 연결되는 것을 볼 때, 사서는 학습이나 공부를 위한 열람실 환경을 관리하는 역할인 것으로 여겨짐을 알 수 있음²⁴⁾



<그림9> 이용자와 도서관 서비스 간 인식 차이

- ▶ 직원 전문성과 도서관 자료 양, 자료의 질, 소장 자료의 질은 서로 영향을 미쳐 시민은 자료 및 소통을 전문성으로 인식함을 알 수 있음



<그림 10> 도서관 만족도 간 상관관계(직원 및 시설 환경)

<그림 11> 직원 전문성과 도서관 자료의 상관관계

도서관법은 도서관의 범주 중 하나로 예외적인 도서관으로 작은도서관을 제도화하고 있으나, 본질적으로 시설기준상 도서관이 될 수 없다는 점에서 현재 시설기준에서 도서관 또는 그에 준하는 역할과 기능을 기대하는 것은 한계를 가질 수밖에 없음.²⁵⁾ 이에 최유(2015)는 작은도서관 시설 및 자료기준을

22) 위 보고서, 123면에서 인용.

23) 위 보고서, 125면에서 인용.

24) 위 보고서, 같은 면에서 인용.

25) 최유, 작은도서관 진흥법에 대한 사후적 입법평가, 입법평가 Issue Paper 15-17, 한국법제연구원, 2015. 28면에서 인용.

상향, 평가를 통해 잘 운영되지 않는 작은도서관 정비, 시범지구 및 순회사서 사업 확대를 정책 대안으로 제시하고 있음

- ▶ 시민 중 다수는 구립 공공도서관을 ‘작은(small) 도서관’ 으로 인식하고 있었으며, 언급한 도서관이 있는 자치구의 구립 공공도서관 평균면적은 600~1,400㎡(181~423평)로 나타남
- ▶ 시민과 정책 및 서비스 제공기관 담당자의 정성, 정량적 인식 전반을 통해 도서관법상 현재 운영되고 있는 작은도서관 개념보다는 공공도서관과 연장선상에서 요구와 인식을 가지고 있으며 작은도서관이 가진 법상 규정된 정의로서 규모적 속성과 충돌되는 요구와 도서관 역할 인식 등은 작은도서관 개념과 역할에 대한 재정립이 필요함을 시사

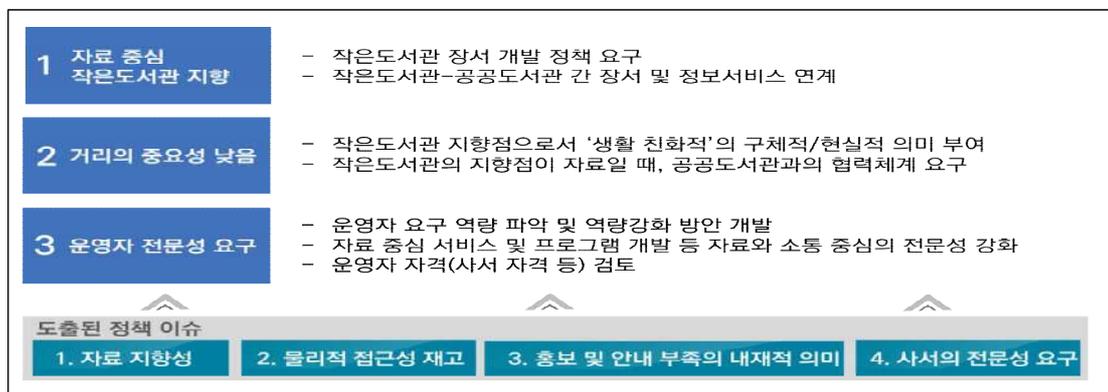
- 서울시민이 생각하는 도서관 주요 개선 사항은 편안함(카페처럼 편안함, 공간 확장, 편안한 분위기, 가족이용 편리)과 신간 도서, 정보의 한 곳에서 해결 등이 주 요소로 제시되어 일정 규모 이상의 공간이 도서관 서비스 만족과 인식에 중요 요소임을 알 수 있음

- 작은도서관의 경우, 공간이 넓어진다면 28.5%, 신간 증가할 경우 37%로 이용에 영향을 미칠 것으로 제시. 서비스와 장소 중 장소 요인이 43.6%로 이용에 더 많은 영향을 미친다고 나타나는데, 이는 작은도서관이 규모에 의해 정의된 도서관임을 감안할 때 근본적 모순에 부딪힘을 알 수 있음

<표19> 작은도서관과 공공도서관의 시설 및 자료기준

구분	작은도서관	공공도서관
건물면적	33㎡이상	264㎡
열람석	6석 이상	60석 이상
도서관 자료	1,000권 이상	기본장서 3,000권 이상, 연간증서 300권 이상

서울시 실태조사 및 정책연구와 위 선행연구는 시설, 자료, 인적 서비스 대안으로서 순회사서 등 운영자를 통한 서비스 고려를 언급하며 이는 도서관 서비스에 대한 본질적 요소를 나타냄. 더불어 생활 밀착 혹은 생활친화적이란 의미 등 거리 차원으로 드러난 작은도서관의 이미지는 도서관으로 정체성 및 역할에 대한 근본적 모색이 이루어져야 함을 나타내며 공공성, 민주성, 지역성, 일상성이란 도서관 속성을 강화하고 지역주민 등 다양한 정책행위자와 정책활동 속에서 시민혜택을 목표로 찾아져야 함



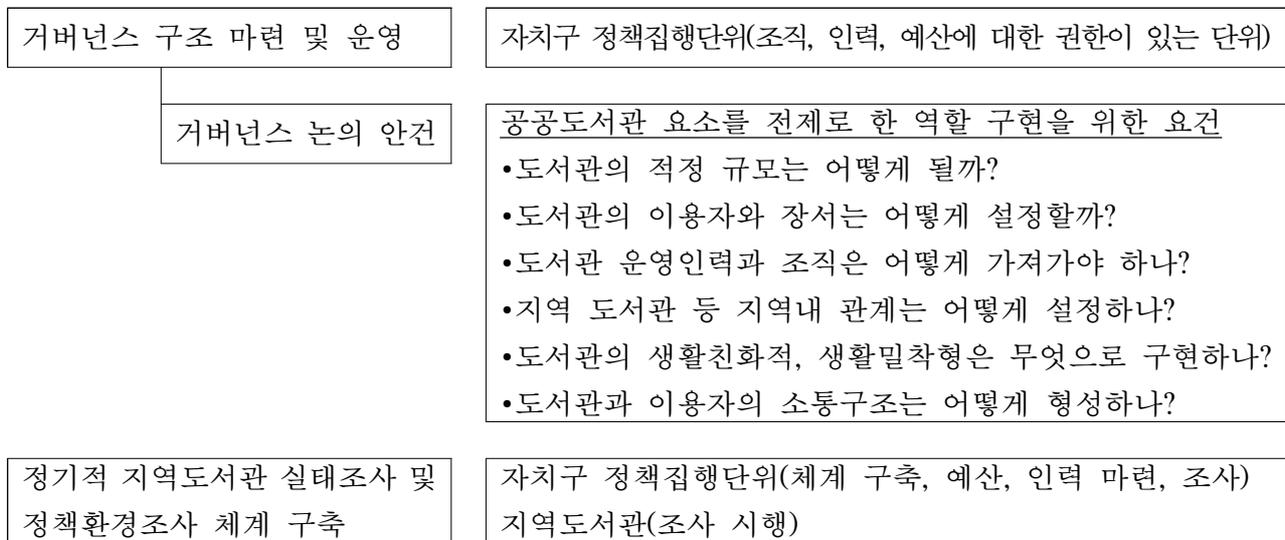
<그림12> 작은도서관 향후 정책과제(서울도서관, 연세대학교, 2019)

이러한 정책 이슈는 일부 집행단위나 특정 운영자 인식과 이해관계가 아닌 시민 조사와 다양한 소통에 기반한 다각적 데이터에서 도출된 것에 의의를 둘 수 있으며, 향후 다양한 정책 행위자 발굴과 더불어 일상적, 주기적 정책 논의들이 이러한 시민 요구와 인식 등 다양한 환경을 반영한 근거 데이터를 중심으로 이루어져야 함을 시사함

작은도서관 정체성 및 역할 재정립과 관련한 정책 수립의 방법적 대안으로 거버넌스 구조, 즉 작은도서관 자치운영위원회를 필수로 제안하였으며 정책 확장성과 지속성을 고려해 자치구 참여와 지역내 도서관 연계 협력 관점을 놓치지 않아야 함²⁶⁾

서울시는 자치구 정책 이슈 발굴 및 의제화, 거버넌스 구조 혁신 등의 활동지원과 모델발굴을 통해 자치구 단위에서 도서관 정책 수립을 위한 구조를 마련할 수 있도록 하고, 도서관 활동의 준거가 될 수 있는 평가요소를 개선하여 정책활동을 유도할 수 있어야 함

□ 정책행위자 다원화, 참여형 정책과정과 결정구조를 통해 정책안정성과 지속성을 가져가지 위한 기반 조건



26) 위원회 활동의 효과적 구성과 운영 및 정책활동에 관한 내용은 2019년 정책활동 지원 매뉴얼 pp.141-165 및 본자료 부록 참고2 참조

참고 1

작은도서관 실태조사 시민제안서(협치)27)

사업기간	2018.1.1.~2018.12.31.	소요예산	500,000천원→80,000천원(조건부 적격)
제안취지	<p>시민의 공간에 대한 욕구</p> <ul style="list-style-type: none"> -대표제안자를 포함 제안자 일동은 마을공동체, 마을계획단 활동을 경험하며 여러 시민들의 마을 속 공간에 대한 욕구를 확인한 바 있습니다. -시민들이 주로 원하는 마을 속 공간의 조건은 다음과 같았습니다. <ol style="list-style-type: none"> 1)거주지에서 거리가 가까울 것 2)원하는 시간대에 자유롭게 출입이 가능할 것 3)눈치 보지 않고 회의/워크숍을 진행할 수있을 것 -시민들이 원하는 마을 속 공간의 형태는 다음과 같았습니다. <ol style="list-style-type: none"> 1)문화시설(도서관, 독서실, 북카페, 강의실, 회의실 등) 2)체육시설(헬스장, 탁구장 등) <p>사립(민간) 작은도서관 현황</p> <ul style="list-style-type: none"> -현재 각 자치구에 설립 신고된 다양한 유형(공동주택/종교시설/교육시설/민간단체 등)의 사립(민간) 작은도서관이 존재하지만, 상당수가 최초 조성 이후에 실제 공공성을 띤 작은도서관으로 운영되지 못하는 형편, -이에 대한 원인은 다음과 같이 파악됩니다. <ol style="list-style-type: none"> 1)일반적인 <도서관>에 대한 고정적인 상과 시민들의 욕구, 공간적 제약이 충돌 2)공동주택에 속한 작은도서관의 경우 아파트 관련 법에 의해 의무적으로 조성된 이후 운영에 대해서는 관리사무소에 떠넘겨진 이후 사실상 방치 3)활발하게 운영되다가도 주축 1~2명의 사정에 의해 중단되면 연속성 없이 단절 4)종교/교육시설에 속한 작은도서관의 경우 시설내의 일부분인 상태에서 도서관이라는 구분된 정체성을 만들어내지 못함 5)공간의 소유주체와 운영주체가 동일한 상태에서 공공성을 강제할 규정과 근거가 없음으로 인해 이용자의 욕구는 반영되지 않고 관리책임자의 편의를 위해 방어적인 운영형태와 내적/외적으로 공간의 폐쇄적인 정체성을 유발 -서울시에서는 꾸준히 <작은도서관 활성화 지원사업>을 통해 도서구입비, 독서문화프로그램 운영 등에 대한 지원을 이어가고 있습니다. 하지만 이 사업은 현재 운영 자체가 잘 이루어지지 않는 작은 도서관을 활성화시키는 내용이 아닌 기본적인 운영이 잘 이뤄지고 있는 작은도서관을 대상으로 선정하는 방식의 사업이라는 한계를 가지고 있습니다. 기존에 운영이 잘 이뤄지고 있는 작은도서관들은 반복해서 선정되는 반면, 새로운 선정 대상을 발굴하거나 만들어내기는 어려운 악순환을 반복하게 되는 구조의 사업입니다. -공간에 대한 시민의 욕구를 공공에서 새로운 공간을 무한정 만들어내는 것이 아니라 민간에 조성 되었으나 유명무실한 공간자원을 활용하는 방식으로 해결하고, 시민이 직접 욕구에 맞는 공간으로 가꾸고 운영할 수 있는 역량을 키우도록 촉진한다. 		
사업내용	<p>서울시 가이드라인 : (가칭)사립 작은도서관 표준 운영규약 제시</p> <ul style="list-style-type: none"> -시/구 담당부서(도서관정책, 공동주택, 마을공동체 등)와 시민(작은도서관 운영주체, 작은도서관 이용에 관심있는)참여형 가이드라인 준비팀 구성 -작은도서관의 형태와 숫자에 집착하지 않고 실질적인 복합적/다목적 공용공간 설치 및 운영을 장려 하도록 기존 상위법, 조례, 세부시행규칙 상의 내용 검토 -명칭과 기능에 있어 시립/구립 작은도서관과의 혼동을 해소하고, 기준이 되는 방침을 정립하여 도서관 정책에서 비어있던 사립 작은도서관을 한 축으로 호출 -사립(민간) 작은도서관이라고 하더라도 자치구에 등록된 작은도서관이라면 시민을 위한 공공성을 띤 공용공간으로서의 정체성을 기본으로 하도록 하는 근거가 필요 		

27) 본 제안서 첨부 취지는 다양한 시민 제안의 가치와 효과 및 이를 일상적으로 수렴할 수 있는 구조나 제도화의 필요성에 대해 시사점을 제공하기 위함

	<ul style="list-style-type: none"> -소유주체와 운영주체를 분리하고, 작은도서관 운영에 참여하고자 하는 이가 있다면 그 의사가 반영될 수 있는 개방형 운영체계를 만들도록 모델 게시 -아파트의 경우 자가세대와 임대세대가 공용공간, 공공시설에 대해 동등한 권리를 가질 수 있도록 입주자대표회의, 부녀회, 관리사무소 등과 분리될 수 있도록 권장 자치구 관리감독 권한 강화(2~3년 주기 인증/갱신제) -서울시 가이드라인에 의거한 사립 작은도서관 전수조사를 통한 인증제 실시 <ul style="list-style-type: none"> 1)자치구에 등록된 작은도서관을 운영주체별로 분류하고 시민참여 방식 운영실태전수조사 (인력은 공무원 + 각 자치구 마을활동가 내지는 뉴딜일자리 모집) 2)전수조사 과정을 통해 인증 기준을 통과하지 못한 작은도서관들의 경우 향후 운영 정상화 가능성 (의지) 내지는 잠재적 운영주체 확인 3)완벽한 허수에 해당하는 작은도서관의 경우 설립신고 자체를 취소하도록 함 -서울시에서 인증하는 사립 작은도서관의 상을 명확히 함으로 인해 신규조성되거나 새로 운영을 정상화하려는 작은도서관에게 모범적인 모델 제시 -인증된 작은도서관의 경우에는 혜택을 제공함으로 동기 부여 <ul style="list-style-type: none"> 1)간판, 인증 표식, 실내게시판(스케줄표), 전자식 입구잠금장치 등 2)도서관리프로그램 및 장비, 서울시 연동 작은도서관 온라인플랫폼 제공 등 3)사립작은도서관 활성화 및 컨설팅을 위한 인력 지원(뉴딜일자리, 지역공동체 일자리 등) -인증에 탈락하는 작은도서관의 경우에는 운영정상화 또는 다른 공용공간으로의 전환을 컨설팅하고 지원 <ul style="list-style-type: none"> 1)작은도서관과 유사한 형태의 다목적 공간으로 조성하는 것이 가능하도록 법과 조례 상의 의무/강제조항들을 조정 2)실제 주민들의 욕구와 인근에 위치한 작은도서관 및 마을공간들을 파악해 그에 적합한 역할과 기능을 위한 공공 공간 조성 유도
사업효과	<ul style="list-style-type: none"> -최초 설립/조성 이후 운영되지 않는 방치된 사립(민간) 작은도서관 현황 파악 -현황 파악 이후 설립 취소, 용도 전환을 통해 실제 운영되지 않으면서 서울시/자치구를 통해 안내 되어 발생해 온 시민의 혼선 및 불만 해소 -운영이 잘 되지 않는 사립(민간)작은도서관 운영정상화를 위한 동기부여 및 장려 -실질적 유휴공간의 용도 전환을 통한 시민들의 여러 가지 공간에 대한 욕구 충족 -사립(민간)이라도 서울시, 자치구 등록된 공용공간이라면 공공성을 의무화 -소수의 인원에 공간 운영 자체가 좌우되지 않는 지속성을 고려한 운영방식 정착 -공간에 대한 소유주체와 운영주체(시민) 사이의 견해 차이를 확인하고 그에 대한 권한과 책임을 나누는 합의점을 도출할 수 있도록 근거 제공
협치기대효과	<ul style="list-style-type: none"> -공동주택 공용공간 운영에 대한 합의과정에서 특정한 입장만의 과대 대표 방지 -시민의 공간에 대한 욕구를 기존 공간의 활용으로 연결 -시/구에 등록된 공간은 설립(신고)이후의 운영에 대해서도 공공의 관리책임 부여 -의견을 개진한 시민들이 향후 작은도서관 운영 및 도서관 정책 수립과정에 참여할 수 있도록 동기 부여 및 주체 발굴 -작은도서관 운영주체 구성을 통한 공용공간 운영 경험 및 공동체 의식 축적 -공용공간에 대한 권한을 소유주체에서 운영주체로 이양
협의공론과정	<ul style="list-style-type: none"> -서울시 및 자치구의 도서관, 공동주택 담당부서와 관련 조례, 법 검토 -유형별 공동주택 입주자회의, 관리사무소, 시민 참여형 오픈테이블 진행 -작은도서관별 운영주체 구성 후 자치구별 사립(민간) 작은도서관 네트워크 구축

전문가 평가 의견

사업대상의 구체화 및 사용자 니즈 파악 중요/공간에 대한 경험을 중심으로 파악

- 폐쇄된 작은도서관을 살리는 것인지, 운영이 잘 안 되는 곳에 대한 지원인지를 명확하게 설정
- 도서관의 경우, 권수/사서/면적 등이 기본 구성 요건. 프로젝트 관점에서 공간을 활용할 목표가 있긴 하지만, 누구에게 어떤 경험을 주게 할 것인가에 대한 관점도 필요함. 반복적으로 언급한 것처럼 사용하는 ‘대상’에 대한 설정 필요
- 가이드라인 설정에 있어서 어떤 공간이 공공이 되려고 하는지 기준 제시 필요. 작은도서관 스스로 공공성을 띠고 싶어하는지 파악 필요
- 현실적인 조사수(샘플 수) 확인 필요. 실질적으로 폐쇄된 공간도 있을 수 있으므로 전수조사보다 인터뷰를 집중적으로 진행하는 것이 효과적일 수 있음
- 지역마다의 니즈 파악 필요. 니즈를 기반으로 지역별 원형 확인. 유형화해서 확산할 수 있는 모델을 제시하는 방식 강구
- 대상에 대한 가설을 수립하고 이용자에 대한 조사 필요. 그 경험을 공간에 어떻게 담을 것인지 설계하는게 활성화 측면에서도 필요할 것으로 보임

사업비 규모에 비해 사업의 내용이 많아 보임. 사업의 집중선택 필요

사업의 취지와 풀어가는 방식 간의 간극 발생. 긍정적인 접근으로서의 내용 전환 필요

- 제안사업의 주요취지가 관리감독 강화로 비춰지는데 보통 민간이 사업을 제안할 때는 관리감독을 풀어주거나 규제를 완화하여 활성화시키는데 초점을 맞추는데 사용내용과 필요성에 대한 배경(열린 구조를 만들기 위한 가이드라인 제공이나 정책지원)은 공감은 가지지만, 풀어가는 방식이 자칫 오해를 불러일으킬 수도 있음

서울시의 정책의지 주효

- 관에서 정책을 만들어낼 의지가 뒷받침되는 것이 필요함. 서울시의 정책과 민간의 조사가 결합된 정책의 변화가 생긴 이후 공간 활용에 대한 다음 단계로 넘어갈 수 있음

협치사업 추진

민관협의체 구성 및 추진 회의('18.3-12)를 통해 실 사업 방향 및 내용을 조정해 나가는 과정을 거침

※민관협의체: 협치사업 시민 제안자(2명), 협치사업 주관 부서 의사결정자(2명), 민관 전문가(공공, 작은, 행정, 문헌정보학계 전문가)

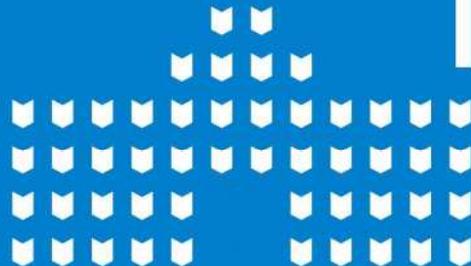


<그림 1> 2018년 서울시민의 도서관 이용실태조사 사업 방향

제 III 장

정책활동 지원 매뉴얼(안)

- 제1절 정책활동 지원 매뉴얼 이용 대상
- 제2절 정책 거버넌스의 필요성
- 제3절 위원회의 구성
- 제4절 정책활동 유형별 가이드



28) 2019년 서울시 작은도서관 정책활동 지원 매뉴얼 개발용역 결과보고서 중 매뉴얼 부분 전부 인용, 136-152면.

1. 정책지원 매뉴얼 이용대상

- 모든 작은도서관 정책의 목표는 작은도서관의 공공성 강화를 통한 시민 혜택 증대임
 - 모든 작은도서관 관련 행위자의 정책 지향은 작은도서관의 공공성 강화여야 하며, 정책결정은 이러한 목표를 기준으로 함
 - 행위자는 각자의 신념과 이해를 작은도서관의 공공성 강화를 위한 자신들의 정책 내용에 반영함
 - 정책 과정에서 각 행위자의 정책 내용은 서로 경쟁하며, 좀 더 효과적이고 효율적인, 그리고 실행 가능성이 높은 정책안으로 수정/결합될 것임
 - 따라서 모든 행위자가 하나의 정책 문제에 대해 서로의 정책 내용으로 경쟁하고, 동시에 신념과 이해에 따른 행위자간 연대와 이를 통한 정책 내용들이 결합될 때 시민들의 혜택을 극대화 하면서 실현가능성 높은 정책이 채택될 것임
 - 이를 위해서는 다음과 같은 조건이 요구됨
 - 모든 행위자가 유사한 조건을 가질 수 있는 정책환경, 특히 정책 관련 정보의 공유
 - 모든 행위자가 참여하여 정책을 논의할 수 있는 장, 즉 개방적 거버넌스의 존재
- 본 <작은도서관 정책활동 지원 매뉴얼(안)>은 작은도서관 정책 관련 모든 행위자의 정책활동 가이드로서의 역할을 함
 - 이를 위해 행위자 간의 특성의 차이가 있음에도 불구하고 모든 행위자를 동일한 것으로 상정함
 - 본 매뉴얼의 역할을 지향하기 위해 본 매뉴얼은 자치구의 모든 작은도서관 관련 행위자에게 배포하거나 자유로운 접근이 가능해야 함

2. 정책 거버넌스의 필요성

- 정책 대상과 정책 수혜자 구분의 모호성
 - 작은도서관 중 사립 작은도서관은 전체의 약 60%를 차지함
 - 사립 작은도서관은 민간 영역이므로 지방정부의 정책 수혜자인 시민과 혼동되는 경향이 있음
 - 즉, 정책 대상은 공사립 작은도서관이지만 여기에 민간 부분이 포함되어 사립 작은도서관을 정책수단이 아니라 정책수혜자로 인식하는 경우가 발생함
 - 일반 시민은 조직화되지 않은 데에 비해 사립 작은도서관은 조직화되어 있음
 - 정부의 입장에서 사립 작은도서관이 일반 시민보다 정책 논의 대상으로서의 편의성이 높아, 주로 사립 작은도서관과 논의하는 경향이 있음
 - 이 과정에서 정책 수혜자인 시민과 정책 대상인 사립 작은도서관을 명확히 구분하기 어려움
 - 또한, 사립 작은도서관의 관점 및 이해가 강조되는 경향이 있음
 - 공립 작은도서관 또한 위탁 등 직접 운영하지 않는 경우, 위탁 등의 주체가 민간이므로 사립 작은도서관과 유사한 경우가 발생함
 - 따라서, 현재 협의회 성격의 정책 논의의 장 및 관계 중심의 정책 논의과정에서 정책 수혜자인 지역 시민의 관점 및 이해 약화 초래
 - 정책 대상인 작은도서관의 이해가 우선시 될 가능성이 높음

- 실제로 작은도서관이 “잘 운영된다” 는 판단의 기준이 모호
- 작은도서관 운영자의 지향 (프로그램을 통한 모객)과 시민의 요구(자료 및 이에 기반한 서비스로서의 프로그램 제공)가 불일치한 경향을 보임
- 지역 시민 관점의 약화는 작은도서관 정책의 목표인 작은도서관의 공공성을 약화시킬 우려가 있음

□ 위원회 활동의 미약

- 대부분의 자치구에서 자치구 전체를 아우르는 위원회가 부재하거나 미약함
- 개별 사립 작은도서관 운영위원회는 운영 관련 행위자(운영자, 자원활동가 등) 만으로 구성됨
 - 정책에 대한 다양한 관점이 만나 논의하는 위원회라기보다는, 유사한 신념이나 이해관계를 가진 행위자 간의 정책안 개발을 목적으로 하는 협의체 성격이 강함

※ 용어 구분 (위원회 vs. 협의체)

- 위원회: 법률이나 조례 등 규정에 의해 하나의 정책 영역에 관련된 다양한 행위자가 참여하여 정책목표를 달성하기 위해 해당 영역의 문제에 대한 정책적 논의를 하는 장. 규정에 따라 자문, 심사, 승인, 의결 등의 권한을 가질 수 있음. 신념과 이해관계가 다양한 행위자가 참여하였으므로 조직의 성격을 가지지만 장(field)의 의미가 있음
- 협의체: 신념 혹은 이해가 동일하거나 유사한 하나 혹은 소수의 행위자가 그 신념이나 이해에 기반한 정책적인 논의를 위한 조직. 동일한 신념이나 이해에 기반한 논의를 하므로 하나의 행위자의 성격을 띠기 쉬움

- 기존의 협의체 성격의 위원회는 시민과 여타 행위자로부터 폐쇄적이기 쉬운 성격을 가짐
- 대부분의 자치구에서 시민, 그리고 작은도서관과 관련한 다양한 행위자가 정책을 논의하는 장이 부재하여, 작은도서관 관련 의견이 공공도서관이나 자치구 정부에 민원의 성격으로 간헐적으로 표출됨
 - 이러한 방식으로는 정책 수혜자인 시민과 다양한 행위자의 정책적 의견을 충분히 반영하기 어려움
- 따라서 대부분의 자치구에서 시민과 작은도서관 관련 다양한 행위자의 참여가 약화됨
- 이는 「작은도서관진흥법」 (법률 제13973호) 제6조의 “참여와 자치 기반 운영” 의 정신을 저해하는 요인이 됨

□ 정책 집행과 정책 결정 주체의 구분 모호

- 작은도서관에 대한 자치구의 전반적인 관심은 크지 않음
 - 작은도서관에 대한 논의는 폐쇄적인 협의체 성격의 위원회와 네트워크 내에서 주로 이루어짐
 - 위원회가 정책 결정에 미치는 영향력이 낮음
 - 따라서, 구청의 실무자 단위에서 정책 논의 및 결정이 이루어짐
- 정책 지속성 저하
 - 정책 집행자가 정책 결정에 미치는 영향력이 큼에 따라, 정책결정자의 인사 이동 등의 변화가 정책 결정에 영향
- 정책 결정과 정책 집행을 분리하여 정책 집행자의 변화가 정책 결정에 미치는 영향을 최소화함으로써 정책 지속성을 강화할 필요가 있음

□ 시민과 다양한 행위자가 정책을 논의하는 장(Field)으로 지역 작은도서관 정책 거버넌스 요구

- 시민의 참여를 통해 정책 수단과 정책 수혜자를 명확히 하며, 정책수혜자의 관점 강화로 정책 결정에 있어 작은도서관 정책 목표인 작은도서관의 공공성 강화
- 다양한 행위자가 참여하는 개방적인 구조를 통해 작은도서관 정책 영역의 참여와 자치 강화
- 거버넌스의 정책 결정 역할을 강화하여 정책 집행자의 정책 결정에 대한 영향력을 낮추며, 이를 통해 정책 지속성 확보

3. 위원회 구성

3.1 작은도서관 정책의 목표

- 작은도서관은 지역 시민들에게 제공하는 혜택을 증대시키기 위해 공공성을 강화하여야 함
- 작은도서관 정책 목표
 - (효과 및 효율성) 작은도서관의 목표를 효율적이고 효과적 달성에 기여해야 함
 - (참여와 개방) 그 과정에서 지역의 시민과 다양한 행위자가 참여해야 함

3.2 작은도서관 정책의 지향점

- 지역의 시민과 행위자가 참여할 수 있는 장(field)인 거버넌스 구조 확립을 지향함
- 이러한 거버넌스 구조의 지향 과정 또한 참여와 개방의 원칙에 기반하며, 이를 통해 이러한 과정 속에서 구현된 거버넌스 구조의 원활한 운용을 달성함
- 지역의 정책적 문제의 논의는 거버넌스 구조의 확립 이전이나 이후를 막론하고 지역 시민과 다양한 행위자를 포함한 참여와 개방의 원칙하에 진행함

3.3 거버넌스 구조로서 위원회 구성 시 고려사항

- 거버넌스 활동과 거버넌스 구조의 관계
 - 거버넌스 활동에서 시민의 참여와 자치를 담보하기 위한 좋은 거버넌스 구조, 즉 작은도서관 자치운영위원회(이하 위원회)는 필수적임
 - 서울특별시의 25개 자치구는 작은도서관 정책과 관련한 다양한 정책환경을 가지고 있음. 따라서 위원회 구조 및 그 설치가 일률적으로 이루어질 수 없음
 - 따라서 위원회의 설치 및 혁신은 거버넌스 활동의 전제조건이면서, 동시에 초기 거버넌스 활동의 목표임
 - 즉, 현 상태에서 각 자치구에서는 좋은 거버넌스 구조로서의 위원회 설치, 혹은 (설치가 되어 있다면) 기존 위원회의 혁신을 거버넌스 활동의 목표로 삼을 수 있음
 - 자치와 참여의 조건이 구비된 자치구는 위원회 설치 및 혁신이 단기적 정책목표가 될 수 있으나, 그런 환경을 가지지 못한 자치구는 여타의 작은도서관 관련 정책활동을 거버넌스 활동의 원리에 따라 진행하면서, 위원회 설치 및 혁신을 중장기적 정책 목표로 설정할 수 있음
 - 이는 좋은 거버넌스 구조로서의 위원회의 설치 및 혁신이 자치구 지역의 환경에 영향을 받기 때문임. 즉, 자치구 지역에서 작은도서관에 대한 광범위한 인식 및 민주적 환경의 정도에 따라 위원회의 설치 및 혁신에 대한 수용 여부가 결정될 것으로 판단됨. 따라서 자치구 지역의 작은도서관에 대한 인식 및 민주적 환경을 강화하면서 작은도서관 거버넌스 구조를 추진하여야 함

- 이를 통해 위원회의 원활한 활동을 위한 정책 환경 개선과 위원회의 설치 및 혁신에 대한 선후 및 동시 진행을 자치구의 정책 환경에 맞게 진행하여야 함

□ 위원회의 역할

- 위원회의 역할은 자문, 심의, 조정, 승인, 의결 등에 둘 수 있음
 - 자문은 작은도서관에 대한 정책 결정에 영향을 미치는 의견 수렴이며, 자치구 정부의 안건에 대한 의견 수렴과 위원회 스스로 상정한 안건에 대한 의견 수렴을 포함함
 - 심의는 자치구의 정책 안건에 대한 검토이며, 심의 결과 의결 여부에 따라 검토 결과가 자문의 성격을 띠거나 강제성이 부여될 수 있음
 - 조정은 정책 집행의 실효성 강화 및 행위자 간 이해의 대립 해소를 위해 작은도서관 영역 내의 정책 간, 혹은 작은도서관 영역 외부의 정책과의 세부 내용 수정을 논의하는 것을 뜻하며, 조정 결과의 의결 여부에 따라 자문 혹은 결정의 성격을 띠. 안건은 자치구 및 위원회에서 상정할 수 있음
 - 승인은 자치구가 상정한 정책안에 대해 그 시행을 결정함
 - 의결은 자치구 상정 정책안의 결정 (승인), 자치구 상정 정책안 및 위원회 상정 안건에 대한 위원회의 의견을 단일화한 결정을 포함함
- 위원회의 역할이 조례 등의 규정에 제도화되어 정책결정 및 시행에 있어서의 영향에 대한 지속성을 확보할 필요가 있음
- 위원회의 역할이 자문 등에 국한되더라도, 자치구 정부의 정책 시행에 있어서의 책임성을 고려할 때 그 영향력은 일정 정도 유지될 것으로 판단됨. 즉, 자치구의 작은도서관 정책 안에 대한 역할은 자문, 심의, 조정/승인 등 어떠한 역할이 주어지더라도 문제는 없을 것으로 판단됨
- 위원회 논의의 결과를 단일화하기 위한 의결은 반드시 포함할 필요가 있음. 논의 결과의 단일화는 정책에의 영향력을 강화할 것으로 판단됨

□ 위원회 및 위원의 권한

- 역할에 따른 권한: 자치구 정책안에 대한 자문 및 심의권, 자치구 정부에 대한 정책 제안권, 위원회 논의에 대한 의결권, 자치구 정부 정책안에 대한 의결권 등에 해당
- 일반적 권한
 - 위원회 소집 권한
 - 안건의 제시와 상정 권한
 - 안건의 개발을 위한 작은도서관 정책 관련 정보 요청 권한
 - 기타 필요한 적절한 범위의 권한
- 권한의 부여에 따라 고려할 사항
 - 위원회의 역할에 따른 권한은 위원회 구성 인원의 대표성과 함께 고려되어야 함. 이는 위원회의 구성에서 세부적으로 논의할 것임
 - 일반적 권한에 대해서는 권한에 따른 책임을 고려하여야 함. 정보 요청 권한은 요청/제공된 정보의 특성에 따른 비밀유지 책임이 함께 부여될 필요가 있음
 - 비밀유지의 책임에 대해서는 제공된 정보에 따라 위원회에서 논의하여 결정할 수 있음

- 즉, 비밀유지 책임 위반 시 위원 권한 제한 및 위원 제명 등의 별책조항이 고려될 필요가 있으며, 이러한 별칙의 결정 논의 시 해당 위원의 논의에 대한 배제가 필요.

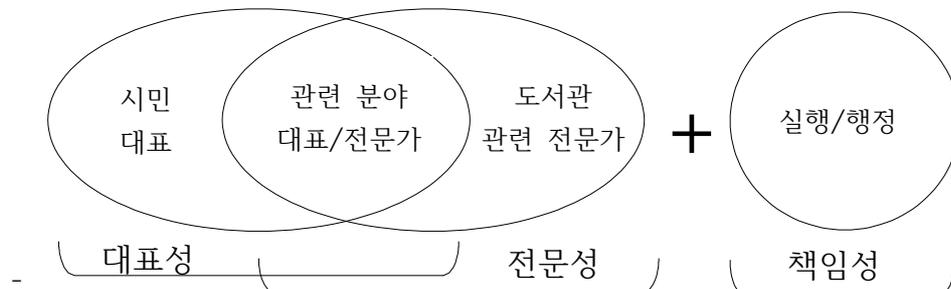
□ 위원회의 위상

- 위원회는 자치구의 작은도서관 관련 정책을 위한 거버넌스 구조이므로 자치구 단위의 설치가 요구됨
- 위원회는 자치구의 전반적 작은도서관 정책을 논의하며, 이는 자치구 상부에서 하달된 작은도서관 정책을 포함함
- 자치구의 공공도서관 정책과의 연계 및 협력을 위한 고려가 필요함
 - 자치구의 공공도서관운영위원회와 통합 또는 분리가 모두 가능함
 - 독립적인 위원회의 경우 공공도서관운영위원회와의 연계 및 협력을 위해 서로의 상대방 위원회의 참여기제가 마련되어야 함. 예를 들면 양측 위원장을 상대방 위원회의 당연직 위원으로 임명
 - 공공도서관운영위원회의 경우 도서관법 (법률 제15167호) 제30조 2항에 따라 설치가 의무화 되어 있으며, 설치된 공공도서관운영위원회 위원 중 다수의 작은도서관 관련 행위자(작은도서관 운영자 및 관련 단체)가 포함되어 있는 것이 일반적임
 - 통합 위원회의 경우 위원회의 규모 및 위원의 구성에 대한 적정성이 검토되어야 함
 - 「작은도서관진흥법」 (법률 제13973호) 제6조 2항에 따르면 위원회 (작은도서관자치운영위원회)의 설치는 의무조항이 아니므로 자치구 조례에 따라 공공도서관운영위원회로 통합 운영이 가능한 것으로 판단됨
 - 작은도서관에 대한 자료 및 독서 중심의 시민 요구에 기반할 때, 작은도서관의 자료 및 공간 제한에 따라 공공도서관과의 협력이 요구되며, 이는 위원회가 공공도서관 운영위원회와 통합될 필요성을 보여주고 있음
- 위원회와 공공도서관운영위원회와의 통합 여부는 다음의 환경 요소에 따라 자치구에서 조례로 결정할 사항임
 - 자치구 내 작은도서관 운영의 역사
 - 공공도서관운영위원회에서의 작은도서관 관련 논의의 충분성 여부
 - 공공도서관과 작은도서관의 장서 및 서비스 연계 수준
 - 자치구 내 작은도서관 정책 문제의 중요성 및 특수성
 - 위원회 운영의 기대 효율성 등

□ 위원회의 구성

- 위원회의 구성에 있어서 고려할 사항은 다음과 같음
 - 위원회의 역할 및 성격
 - 자치구 시민의 참여
 - 각 위원의 대표성 확보 기제
 - 다양한 행위자의 포함
 - 효율적 운영을 위한 적절한 규모
 - 각 위원의 특성에 따른 임기

- 위원회는 전문가 중심 위원회와 시민 중심 (대표성) 위원회의 중간적 성격을 가질 필요가 있음
 - 작은도서관이 지역의 문화, 교육, 독서 등의 다양한 활동을 지원하는 역할을 고려할 때 작은도서관 및 이와 연관된 분야의 전문가가 참여할 필요가 있음
 - 위원회가 자치구의 작은도서관 정책을 논의하는 대표 거버넌스 구조라면, 관련 영역의 권위 있는 인사의 참여 및 시민 대표의 참여가 필요함
 - 더불어, 위원회 논의의 현실성 강화 및 논의 결과의 실행 책임성 확보를 위한 자치구 작은도서관 정책 책임자 등 실행/행정 분야의 참여가 필요함
 - 이는 <그림 3-1>과 같이 시민 대표(시민위원)와 작은도서관 및 관련 분야 전문가로 이루어진 위원회의 구성이 요구됨



<그림 3-1> 작은도서관 자치운영위원회 성격 및 구성

- 자치구 시민의 참여 (시민위원)
 - 일반적으로 시민은 전문가보다 작은도서관 영역에 대한 사전 지식이 적어 그 참여 및 영향력의 폭이 제한될 우려가 있음. 따라서 시민은 2인 이상의 다수가 참여하여 시민의 의견이 충분히 반영될 수 있어야 함
 - 또한, 시민도 다양한 특성을 지니고 있으므로 다수의 시민 참여를 통해 다양한 시민의 특성이 고려될 수 있어야 함
 - 시민위원의 수는 전체 위원회 규모에 영향을 미치며, 이는 위원회 활동의 효율성에도 영향을 미침
 - 따라서 적절한 수준의 시민위원의 수가 고려되어야 함
 - 시민위원은 전문가 위원 수의 1/2~1/3 정도로 하여, 전체 위원회에서 1/3~1/4을 점유할 필요
- 시민위원 대표성 확보 기제: 모집 추천방식 제안
 - 시민의 경우 대표성은 선거 등의 기제가 가장 강한 대표성을 확보할 수 있으나, 현실적으로 비효율적이며, 투표율이 낮은 경우 대표성을 저하시키는 측면도 있음
 - 이에 따라, 현실적으로는 위원회 참여 의사가 있는 시민을 일정 기간 공개 모집하고 모집된 인원을 대상으로 무작위 추첨을 통해 시민위원의 수만큼 선발하는 것을 제안함
 - 이러한 모집 추천방식은 어떠한 행위자의 의도도 개입될 여지를 최소화 함으로써 시민위원의 대표성을 일정 정도 확보할 수 있음
 - 또한, 추첨의 무작위성은 다양한 시민의 참여도 일정 정도 보장함
 - 모집 추천방식은 모집 및 추첨을 이벤트화 하여 지역의 시민들에게 작은도서관에 대한 인식을 제고시키는 마케팅 효과를 얻을 수 있음

- 관련 분야 전문가위원 대표성 확보 기제: **추천자 제도화** 제안
 - 전문가위원은 작은도서관과 관련된 각 행위자를 대표함과 동시에 해당 분야의 전문가로서의 역할을 함. 따라서 각 전문가위원은 각 행위자 그룹의 신념과 이해에 충실하며, 다른 행위자간 소통에 유연할 필요가 있음
 - 전문가위원의 대표성은 ① 대표하는 기관/단체가 지역구에 소재하며, ② 전문가 위원회 임명 시 다른 행위자, 특히 자치구 및 공공도서관과 같은 공식적 행위자의 영향력을 최소화함으로써 확보할 수 있음
 - 이를 위해 각 전문가위원은 해당 행위자 그룹의 추천을 통해 임명하는 것이 가장 바람직할 것으로 판단됨
 - 이러한 추천 방식의 안정화, 전문가위원의 대표성 강화 및 지속성 확보를 위해 위원회 포함 전문가 위원 및 그 추천자를 조례 등에 제도화할 필요가 있음
- 도서관 관련 전문가위원
 - 도서관 관련 전문가위원은 대표성을 위한 것이 아니라 전문성을 위한 것이므로, 주소지가 지역구일 필요는 없음
 - 전문성을 자문하기 위한 목적이므로 의결에 표를 통한 영향력 행사는 최소화할 필요
 - 따라서, 그 수는 1인, 혹은 작은도서관 관련 논의가 세분화될 경우 2인 정도로 하는 것이 적절
 - 또한, 그 추천 또한 행정 영역 혹은 공공도서관 영역에서 할 수 있을 것
- 다양한 행위자의 포함
 - 작은도서관과 관련된 행위자를 파악하여 참여규모를 결정
 - 자치구 내에서 각 행위자의 대표적 기관/단체를 파악
 - 파악된 대표적 기관/단체에 위원회 참여 전문가위원의 추천권을 부여
 - 작은도서관 관련 행위자는 안정적/장기적 행위자(예를 들면 작은도서관 운영자 및 문화/교육 기관)와 일시적 행위자(예를 들면 도시재생기관 등)로 나뉠 수 있으므로, 이를 모두 포함하기 위해서는 행위자 참여 기제의 제도화와 동시에 유연성이 요구
 - 일시적 행위자의 참여를 위한 읍서버제도를 도입할 수 있음. 이를 통해 일시적 행위자를 읍서버로 위원회에 포함시키고, 장기적인 행위자로 변화될 경우 이를 고정 위원으로 제도에 포함시킬 수 있음(조례개정 요구)
 - 위원장은 위원 구성 후 위원 중 공식행위자의 사회를 통한 호선으로 결정
- 효율적 운영을 위한 적절한 규모
 - 위원회의 규모는 다음의 사항이 고려됨
 - 다수의 시민과 관련된 다양한 행위자 참여 가능(대규모 지향)
 - 특정 정책이슈 발생 시 대응 가능한 실무 소위원회 구성 가능(대규모 지향)
 - 정기적 회의에 성원을 용이하게 달성케 하는 규모(소규모 지향)
 - 위원회 활동의 경제성 및 효율성(소규모 지향)
 - 이를 고려했을 때 전체 규모는 11~15명 선이 적절한 것으로 판단됨
 - 이때 시민위원의 규모는 3~5명 선으로 확보할 필요

○ 각 위원회 특성에 따른 임기

- (시민위원) 시민위원은 임기가 있으며, 임기는 일반적으로 2년 혹은 3년으로 제도화
- 시민위원의 연임 규정이 필요하며, 일반적으로 1회의 연임을 제도화
- 연임 시, 연임의 조건 또한 모집/추첨방식을 적용할 필요가 있음. 즉 연임의 의미는 현 시민 위원에게 차기위원을 위한 모집에 응할 권리에 대한 제한 여부
- 시민위원 모집 시기에 전문가위원의 추천의사 확인을 동시에 진행
- 위원회 활동의 지속성을 위해 시민위원을 절반씩 교대로 모집/추첨하는 방식 고려 가능
- 예. 임기 2년의 시민위원 4인이 있을 경우, 매년 2인의 위원에 대한 모집/추첨의 교차 진행
- 이러한 **교차선발방식**은 위원회 활동의 지속성과 모집추첨방식의 이벤트 효과를 강화할 수 있으나 업무의 효율성을 저하시키는 단점
- (전문가위원) 각 기관/단체의 추천을 받은 전문가위원의 경우 특정 직책, 혹은 추천권이 있는 기관/단체의 추천 의사의 변화에 따라 위원 직책 지속
- 예, 지역 문화원 이사이며 지역 문화원 이사장의 추천에 의해 위원이 된 경우, 지역문화원 이사 직책 지속 시까지, 혹은 문화원 이사장의 추천 의사 변화 전까지 위원 직책 지속
- 추천 의사 변화 여부 확인을 위해 시민위원의 임기 만료 시 해당 기관/단체에게 추천 의사 확인 필요
- 추천권이 자치구 정부 혹은 도서관에 있을 경우, 혹은 전문가위원의 특정 직책이 정해지지 않을 경우에는 그 임기를 시민위원의 임기와 동일하게 적용함. 또한 연임 규정도 시민위원과 동일하게 적용
- (당연직위원) 주로 공식행위자에 해당하는, 직책에 따른 당연직위원의 경우 직책 유지 시까지 위원 직책 지속
- 예. 자치구 문화교육국장이 위원인 경우, 해당 위원은 문화교육국장 직책 지속 시까지 위원 직책 유지

○ 위원회 구성의 예

- 공공도서관운영위원회로부터 독립된 15인 위원회의 경우 다음과 같은 구성이 가능
- 시민위원 4인: 모집추첨방식
- (전문가/공식행위자) 공립작은도서관운영자 1인: 위탁의 경우 수탁기관 추천, 직영의 경우 자치구 선임
- (전문가) 아파트작은도서관 운영자 1인: 아파트 작은도서관 협의체가 있는 경우 협의체 추천, 없는 경우 모집추첨방식
- (전문가) 사립작은도서관 운영자 1인: 사립작은도서관 협의체가 있는 경우 협의체 추천, 없는 경우 모집추첨방식
- (전문가) 지역 독서관련 단체장 1인: 관련 단체의 지정 시 당연직, 관련 단체가 다수일 경우 모집추첨방식
- (전문가) 지역 교육, 아동, 문화예술 관련 단체장 2~3인: 관련 단체의 지정 시 당연직, 관련 단체가 다수일 경우 모집추첨방식
- (도서관 관련 전문가) 도서관 전문가 1인: 자치구 혹은 인접 지역에 근무하는 도서관을 전공한

교수, 자치구 혹은 공공도서관장 추천

- (공공도서관) 공공도서관운영위원회 위원장 (당연직)
- (공식행위자) 자치구의원 1~2인: 의회 내 교육문화 관련 위원장(당연직), 혹은 의회 의장의 추천
- (공식행위자) 자치구청 작은도서관 담당 국장 혹은 과장: 당연직
- (읍서버) 지역 도시재생, 메이커스페이스/리빙랩 등 관련 기관장
- (간사) 자치구 작은도서관 담당 팀장. 의결 등의 권한은 없으며, 위원회 운영에 책임

□ 위원회 활동

○ 정기회의

- 논의의 지속성을 위해 분기 1회 이상이 요구됨
- 자치구 환경에 따라 2개월 1회 혹은 월 1회로 조정 가능

○ 정기회의의 절차

- W-6 (6주 전): (간사) 위원장과 협의, 위원 일정 확인하여 회의 일정 확정. 위원에게 회의 일정 및 장소 공지
- W-4: (간사) 전 회의 결과에 대한 조치사항을 위원에게 배포. 위원 요구 정보 조사 및 제공. 위원 제안 안건 조사
- W-2: (간사) 회의 안건 및 관련 내용이 포함된 회의자료를 위원에게 배포
- W-1: (간사) 위원의 회의 참석 여부 재확인
- W : (위원장) 회의 진행
- W+1: (간사) 회의록 초안 작성 및 배포. 회의 내용 수정 여부 및 공개 여부 문의
- W+2: (간사) 위원장과 협의하여 수정 회의록 확정
- 월 1회 개최 시 기간 조정 가능

○ 임시회의

- 자치구 내 작은도서관과 관련된 일시적 정책이슈 발생 시 소집
- 소집 주체는 위원장, 3~4인 이상의 위원, 공식행위자 (구의원, 자치구 공무원) 등으로 규정할 수 있음
- 각 소집 주체는 간사에게 소집 배경 및 이유, 적절한 개최시기 등을 포함하여 임시회의 제안
- 간사는 위원장 제안을 제외하고 위원장과 회의 시기 및 장소 결정
- 임시회의 일정은 정기회의 일정을 참고하며, 제안된 개최 시기를 고려하여 탄력적으로 적용 가능 예. 전 회의 결과 조치사항 등의 배포는 생략할 수 있음
- 임시회의의 진행을 위해 위원장과 간사 간 긴밀한 협의 필요

○ 분임활동

- 자치구 내의 특정한 정책 현안에 대하여 일회적 논의로 결정되기 어려운 정책적 사안은 관련 행위자로 구성된 소위원회를 구성하여 대처할 수 있음
- 소위원회 구성의 권한은 위원장에게 있으며, 정기 및 임시회의의 의결에 따라 진행
- 소위원회 구성 시에는 시민위원을 반드시 1인 이상 포함할 필요
- 소위원회 활동에 필요한 비용은 요구되는 규모와 계획된 예산의 범위를 고려하여 위원장과 간사 간의 협의 하에 결정

- 소위원회의 위원장 선임, 위원 구성, 회의 진행, 활동 기간, 결과물, 결과물의 채택 방식 등 필요한 사항은 정기 및 임시회의에서 논의를 통해 결정함.
- 소위원회 등의 분임활동이 장기화/고정화될 경우 조례 등에 포함할 수 있음
- 회의록의 작성 및 공개
 - 간사는 회의 시 회의록을 작성
 - 회의록 작성을 위한 녹취가 필요한 경우, 위원 임명 시 회의 발언 내용 녹취에 대한 위원 개개인의 허가를 득할 필요
 - 작성된 회의록 초안은 회의 후 1주일 이내에 각 위원에게 배포하여 확인 및 수정 요구를 조사
 - 수정 요구 시 위원장과 협의하여 회의록을 수정하며, 수정 회의록을 재차 위원에게 배포, 확인
 - 위원장은 확인된 회의록을 최종, 공식 회의록으로 확정
 - 회의록은 공개를 원칙으로 하며, 공개 매체를 규정화할 필요
 - 회의록 내용 중 일시적 혹은 영구적으로 공개하기 어려운 내용을 확인하여 해당 부분을 미공개로 처리
 - 이 경우 회의록에 내용의 미공개 부분을 “미공개” 표시로 노출할 필요
 - 미공개 내용은 위원회 위원의 이름과 직책을 제외한 개인정보, 일반 시민의 개인 및 식별정보, 자치구의 확정되지 않은 전략과 관련된 내용 등을 포함할 수 있으며, 관련 법규 등을 참고해 규정화할 수 있음

□ 위원회의 제도화

- 위원회는 참여와 자치를 담보하는 주요 거버넌스 구조이므로 관련 사항을 제도화하여 그 활동을 강화하고 지속화할 필요
- 제도적 내용 각각에 적절한 제도적 도구를 고려
 - 상위 법규, 즉 헌법, 도서관법, 작은도서관 진흥법 및 관련 시행령, 서울특별시 관련 조례 검토 후 자치구 제도화 권한 범위 확인
 - 관련 법규, 즉 개인정보보호법, 지방자치법 등과 관련 시행령, 관련 서울특별시 조례 검토 후 제도화에 영향을 주는 요인 확인
 - 제도화가 요구되는 내용을 나열하고 각 내용에 적절한 제도적 도구 검토
 - 예를 들면 위원의 구성, 위원회의 활동 등은 조례가 적절하며, 이를 작은도서관 관련 조례에 포함하거나, 작은도서관자치운영위원회 조례로 독립시킬 수 있음
 - 회의록의 작성, 위원회의의 운영절차 등은 규칙 혹은 내규화하여 유연성을 확보할 수 있음
- 제도화 내용 예시
 - 위원회의 근거 법규, 위원회의 명칭, 위원회의 역할
 - 위원회 및 위원의 권한과 책임, 위원 구성 및 임기, 위원 임명 절차
 - 위원회의 활동, 위원회의의 진행 절차
 - 회의록의 작성, 회의록의 공개
 - 기타 관련 내용

- 작은도서관 근거법 : 도서관법(법률 제17706호) 및 동법 시행령 별표1 도서관 종류별 시설 및 자료기준 (제3조 제1항 관련), 작은도서관 진흥법(법률 제13973호) 및 동법 시행령
 - 제2조(정의) 4호 “공공도서관“ 중 가목 공공도서관의 범주에 작은도서관 포함
 - 도서관법 시행령 별표1 작은도서관 시설기준
 - ▶ 건물면적 33제곱미터 이상, 열람석 6석 이상, 도서관자료 1,000권 이상
 - 작은도서관 진흥법 : 목적, 정의, 책무, 육성 및 지원(운영방향, 협력관계, 시범지구 지정 육성 등), 운영 실태조사, 협회 등 설립 육성
 - 도서관법 제27조(설치 등) 국가 및 지방자치단체 공립 공공도서관 설립 육성 조항, 제31조(사립 공공 도서관의 등록 및 폐관) 등록제 조항
- 지방자치법 시행령 별표1 공공도서관과 문고의 설립 및 운영이 광역시· 도와 기초단위 시· 군· 자치구의 관장 사무임을 규정
- 아파트 작은도서관 조성 근거법 : 주택건설기준 등에 관한 규정(주택건설기준규정)(대통령령 제31389호) 공동주택 관리규약준칙
 - 제2조(정의) 3호 “주민공동시설“ 중 마목 도서실(정보문화시설과 도서관법 제2조제4호가목에 따른 작은도서관 포함)
 - 제55조의2(주민공동시설) ①항 100세대 이상의 주택을 건설하는 주택단지에 주민공동시설 설치 의무 조항
 - ③항 3호 500세대 이상: 작은도서관 설치 내용 명시
 - ⑦항 5호 작은도서관은 도서관법 시행령 별표1 제1호 및 제2호 가목3)의 기준에 따라 설치
 - 공동주택 관리규약준칙 제87조(주민공동시설의 이용 등) 입주자대표회의 의결과 입주자 과반수 동의를 거쳐 공동시설 이용자 범위, 이용허용 기간 및 조건, 외부개방 등 결정
- 새마을문고 작은도서관 근거법 : 새마을운동조직 육성법(법률 제16766호)
 - 제2조(정의) “새마을운동조직“ 중 산하조직 새마을문고중앙회 포함
- 문화예술진흥법 시행령 제2조의2(문화시설 실태조사) 3호 도서시설 포함
 - 별표1 문화시설 상세 분류 중 도서시설로 도서관, 작은도서관 포함
- 작은도서관 운영 실태조사 : 작은도서관 진흥법 및 동법 시행령 근거
 - 시장· 군수· 구청장 실태조사 및 제출 의무 조항. 이를 근거로 한 평가 등은 임의 조항이나 도서관법 제15조(연도별 시행계획 수립 등) 도서관정보정책위원회에 평가 의무 조항 있음

참고문헌

- 서울도서관 도서관정책과. (2018). 서울시민의 도서관 이용실태 조사결과보고서. 서울: 서울도서관.
- 서울도서관, 연세대학교 산학협력단. (2019). 서울시 작은도서관 정책활동 지원 매뉴얼 개발 용역 결과보고서. 서울: 서울도서관.
- 서울도서관, 빠띠. (2020). 함께 만드는 작은도서관: 작은도서관 문제해결을 위한 거버넌스 운영 가이드. 서울: 서울도서관.
- 최유 (2015). 작은도서관진흥법에 대한 사후적 입법평가. 한국법제연구원 입법평가 Issue Paper, 15-17, 1-37.
- 지식문화도시 서울을 위한 도서관발전종합계획(도서관정책과-4177, '18.6.23. 서울특별시장 방침 제109호,)
- 책 읽는 서울을 위한 도서관 및 독서문화 활성화 종합계획(문화예술과-9511, '12.6.14. 서울 특별시장 방침 제208호.)
- 차치구 도서관 보조금 평가지표 개선방안 보고(도서관정책과-8590, ' 18.12.4.)

가이드라인/매뉴얼

- 작은도서관 문제해결을 위한 거버넌스 운영 가이드. 서울도서관. 2020.
- 작은도서관 운영매뉴얼. 문화체육관광부. 2015.
- 작은도서관 업무편람. 문화체육관광부. 2015.
- 공공도서관 건립 운영매뉴얼. 문화체육관광부. 2019.
- 알기 쉬운 공공기관 자원봉사 운영 가이드북. 서울시자원봉사센터. 2017.

열린 도서관정책 OPEN LIBRARY POLICY는 대표도서관 정책 연구 및 개발 관련한 보고서 등 출판물 발행을 검토하기 위한 사전물(trial version)입니다.

열린 도서관정책 OPEN LIBRARY POLICY 2021-2

서울시 작은도서관 정책 현황 보고서

집 필 김지혜(도서관정책과 사서주무관)

교정·검수 안세영, 장화희

발행인 이정수

발행처 서울도서관

서울특별시 중구 세종대로 110

발행부서 도서관정책과

전화 02-2133-0226

홈페이지 <http://lib.seoul.go.kr>

발행일 2021년 5월 30일

이 책자의 내용은 집필진 및 발췌된 용역 연구진 의견으로 서울도서관의 공식적인 견해가 아님