

# ISSUE BRIEF 2018

vol.4  
숫자로 보는  
2018 평생학습 이슈

# SEOUL METROPOLITAN INSTITUTE FOR LIFELONG EDUCATION

평생학습 × 서울 공공도서관

CONTENTS

- 1 공공도서관이란
- 2 공공도서관의 정의
- 3 공공도서관의 의의
- 4 서울의 공공도서관 현황
- 5 공공도서관에서의 평생교육
- 6 시사점

공공도서관이란

공공도서관의 역사

공공도서관의 역사는 시민사회의 형성과 궤를 같이한다. 연령, 인종, 성별, 종교, 국적, 언어, 사회적 신분, 어떤 차별도 없이 누구나 지식, 사상, 문화, 정보에 접근할 권리를 보장한다는 것이 공공도서관의 이념이다. 시민혁명에 뿌리를 둔 공공도서관의 등장은 수천 년 동안 지배층에만 허용되었던 도서관의 문을 활짝 열어젖힌 거대한 전환이었다. 책을 통한 개인의 창조적 성장과 통제할 수 없는 지적 활동은 자유와 존엄성이 보장되는 민주적인 사회발전의 토대였다.

안타깝게도 한국의 공공도서관은 굴곡진 역사를 거치며 서구 선진국처럼 시민의 힘으로 뿌리내릴 기회를 갖지 못했다. 개화기 지식인들을 중심으로 공공도서관을 만들던 움직임은 출발부터 좌절되고, 총독부 황국신민화 정책의 수단으로 활용되었다. 해방 후 도서관을 되찾는 노력과 함께 미군정의 영향으로 성인교육 중심의 도서관 체계를 시도하려 했으나 곧 다시 전쟁을 맞았다. 그 뒤로도 국가건립과 경제개발에 매달려 왜곡된 도서관의 위상을 바로잡을 기회 없이 ‘공부방’ 기능에 머물렀다. 공공도서관은 그렇게 긴 세월 ‘운동’으로 이어졌다.

80년대부터 입관료 폐지, 관외 대출, 개가제, 이동 도서관 운영 등 도서관의 제 역할을 찾으려는 운동으로 많은 변화가 이루어졌고, 2000년대 들어서면서 여러 지자체가 앞다퉀 공공도서관을 건립하면서 그 수가 2.5배로 늘었다.

개방, 참여, 공유의 정보화시대에 도서관은 다시 혁신과 변화를 요구받고 있다. 빠르게 변화하는 사회 흐름 속에서 삶의 대안을 모색하는 지역사회의 공론장으로, 시민의 힘을 키우는 제3의 공간으로 변화를 모색하고 있다.

도서관

“도서관 자료를 수집·정리·분석·보존하여 공중에게 제공함으로써 정보이용·조사·연구·학습·교양·평생교육 등에 이바지하는 시설”  
(도서관법 제2조 제1호)

공공도서관

“공중의 정보이용·독서활동·문화활동 및 평생교육을 위하여, ❶ 국가 또는 지방자치단체 및 교육감이 설립·운영하는 도서관(공립 공공도서관)과 ❷ 법인, 단체 및 개인이 설립·운영하는 도서관(사립 공공도서관)”을 말한다.(도서관법 제2조 제4호)

공공도서관 외에도 국립중앙도서관, 지역대표도서관, 대학도서관, 학교도서관, 전문도서관 등이 있다.

공공도서관의 범위

공공도서관은 공립/사립 공공도서관과 함께, 어린이도서관, 작은도서관, 장애인도서관, 병원도서관, 병영도서관, 교도소도서관 등을 포함하는 광의의 개념이나, 주로, 도서관법 제5조와 동법 시행령 제3조에 따른 공립 공공도서관의 시설 및 도서관자료 기준을 충족하는 공공도서관과 어린이도서관만 한정하는 협의의 개념으로 사용한다.

사서

도서관과 유사한 명칭과 기능을 가진 정보관·정보센터·자료실·자료센터·문화센터 등에는 일정 자격을 갖춘 전문가인 ‘사서’가 일하고 있다.

공공도서관, 평생학습의 인프라

생애주기 전체에 걸쳐 언제 어디서나 배움이 이어지기 위해 가장 기본적으로 필요한 조건은 손만 뻗으면 필요한 책을 이용할 수 있는 환경이다.  
공공도서관 서가에 꽂혀있는 다양한 책들은 호기심과 ‘통제할 수 없는’ 지적 성장을 불러일으킨다. 날마다 폭포처럼 정보가 쏟아지고 다양성이 무한대로 증폭되는 현실에서 필요한 자료를 찾고 맥락을 읽어내는 힘, 사유하는 힘은 평생을 이어갈 학습능력의 토대다.

‘가르치지 않아서 더 큰’ 배움터 - 배움의 자발성

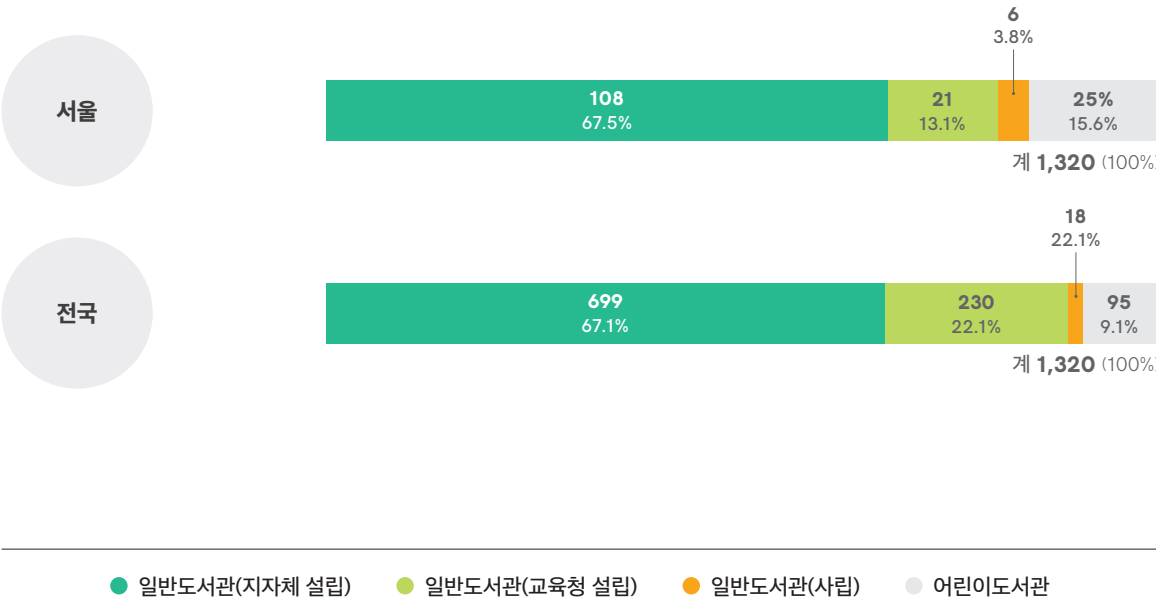
도서관에는 교과서도 교과서도 없지만 모든 순간 배움이 이루어진다.  
누가 시키는 것도 아니고 수료증이나 자격증을 주는 것도 아니니, 철저히 스스로의 호기심과 동기에서 출발하는 자발적 배움이다. 커리큘럼이 주어지는 프로그램과는 거리가 있다.  
간절한 동기는 몰입으로 이어지고, 몰입은 배움의 폭과 깊이를 더할 뿐 아니라 배움을 즐겁게 만드는 비결이다.

삶과 배움을 나누는 장 - 배움의 일상성, 공동체성

공공도서관에서 이루어지는 낭독회, 독서회 같은 활동은 일상 속에서 배움을 실천해나가는 관계망으로 작동한다. 각기 다른 경험과 생각, 요구를 가진 사람들이 함께 자료를 읽고 이야기 나누는 모임은 대상이나 형식의 제한 없이 엮이고 확장될 수 있다.  
서로 영감을 얻고 공명하는 역동적인 상호작용은 다양성이 증폭되는 시대에 평생학습이 함께 지향해나갈 방향 아닌가.

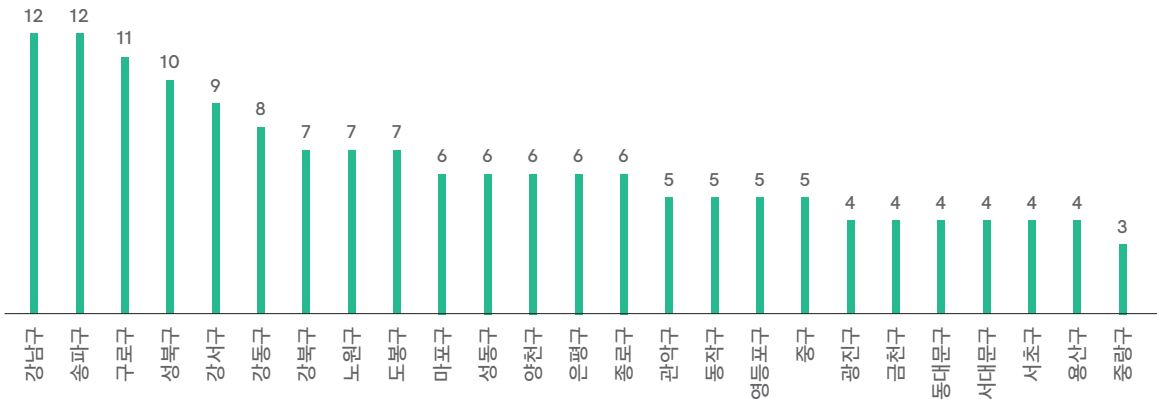
공공도서관 수

- 전국의 공공도서관은 1,042개이고, 이 중 15.4%인 160개가 서울에 있다. 유형별로는 전국과 서울 공통적으로 지자체 설립 도서관이 가장 많았다(전국 67.1%, 서울 67.5%).
- 서울은 그 다음으로 어린이 도서관이 15.6%로, 교육청 설립 도서관 13.1%에 비해 많았다. 반면, 전국은 교육청 설립 도서관이 5개 중 1개꼴인 22.1%, 어린이 도서관은 그 절반에 미치지 못하는 9.1% 정도였다. 즉, 서울이 다른 시·도에 비해 어린이 도서관이 상대적으로 잘 갖춰져 있다고 판단된다.
- 2000년 이전까지는 어린이들이 이용할 수 있는 공공도서관을 거의 찾아볼 수 없었으나 2003년 ‘순천 기적의 도서관’으로 시작된 기적의 도서관 건립 운동의 영향으로 2000년대 중반부터 전국 여러 지자체에 ‘어린이도서관’이라는 명칭을 단 공공도서관이 세워졌다.
- 서울지역의 사립도서관은 전국 24개 중 6개를 차지할 정도로 많고, 서울시 전체 도서관 중 자치했다(전국 공공도서관 중 사립 도서관 비율은 1.7%에 불과).



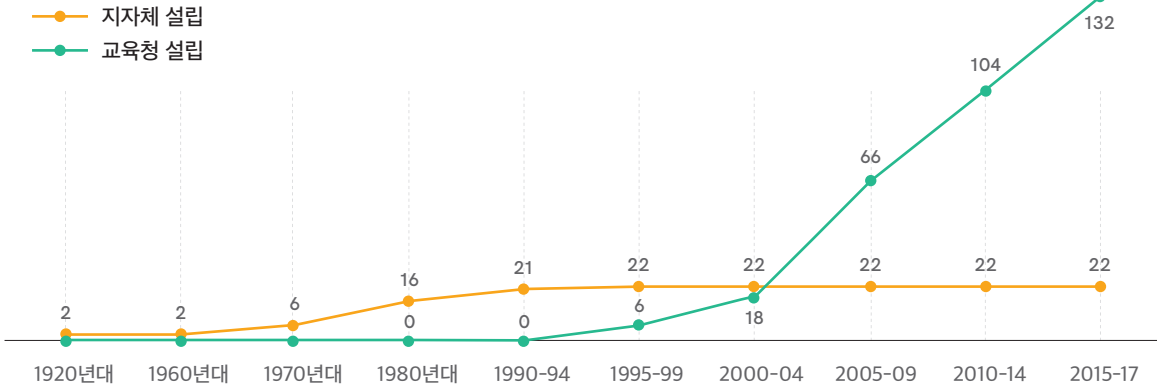
자치구별 공공도서관 수

- 공공도서관은 자치구별로 강남구와 송파구(12개)가 가장 많았고, 그 다음으로 구로구(11개), 성북구(10개), 강서구(9개), 강동구(8개) 순으로 많았다.
- 반면, 중랑구(3개)가 가장 적었고, 광진구, 금천구, 동대문구, 서대문구, 서초구, 용산구 등이 4개로 그 다음으로 적었다.



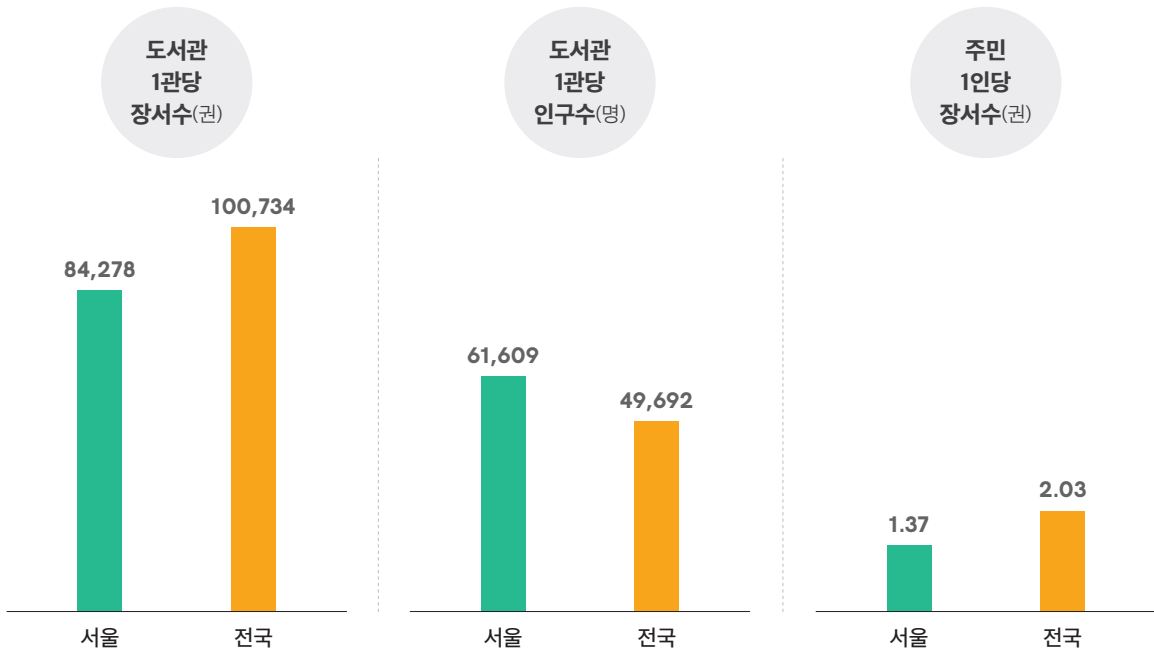
공공도서관 설립시기

- 교육청 설립 도서관은 일제강점기인 1920년대에 2개 설립됐으며, 1970년대 4개, 1980년대 10개, 1990~1994년 5개, 1995년 1개가 설립됐다. 지자체 설립 도서관은 1997년 강남구 논현도서관을 시작으로, 1999년 5개, 2000~2004년 12개, 2005~2009년 48개, 2010~2014년 38개, 2015~2017년 28개가 설립됐다.
- 1990년 정부조직 중 문공부가 문화부와 공보처로 분리되고, 문교부가 교육부로 개편되면서 문교부 관할이던 도서관 행정이 문화부로 이관됐다. 도서관 설립 주체도 1995년 이전 교육청에서 이후 지자체로 바뀌고, 지자체에서 설립한 도서관 수도 폭발적으로 증가했다(1997년 1개에서 2017년 132개로 증가)



공공도서관 현황

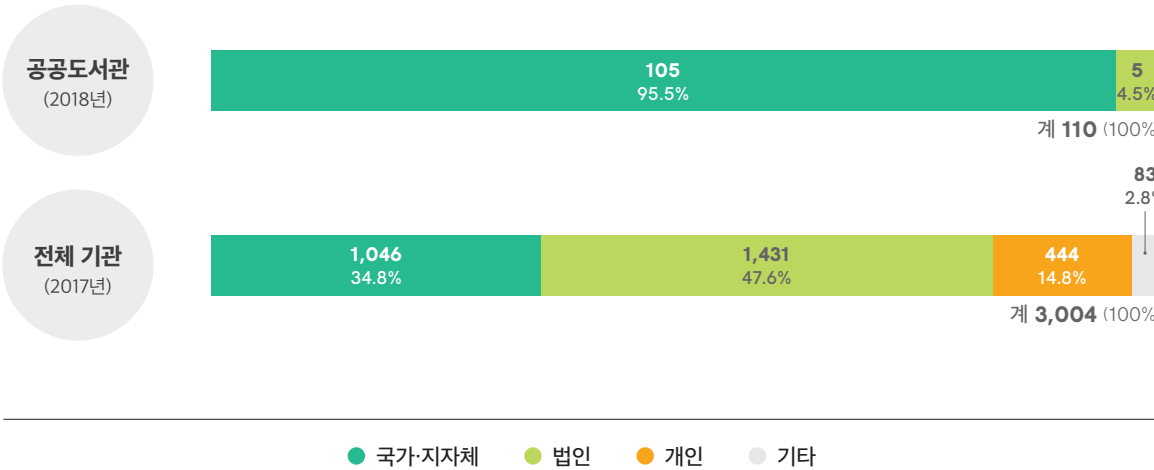
- 서울의 공공도서관은 전국 평균에 비해, 1관당 장서 수는 적은데 1관당 인구 수는 많아, 주민 1명당 장서 수가 전국 평균 대비 67% 수준에 그쳤다. 자치구별 재정 투입의 한계는 있겠지만, 방문자 수나 자료대출 수는 다른 지역에 훨씬 높은 점을 고려해 자료구입 예산을 늘리는 것이 과제이다. 예산 편성과정에서 시설규모만 아니라 인구수까지 고려할 필요가 있다.



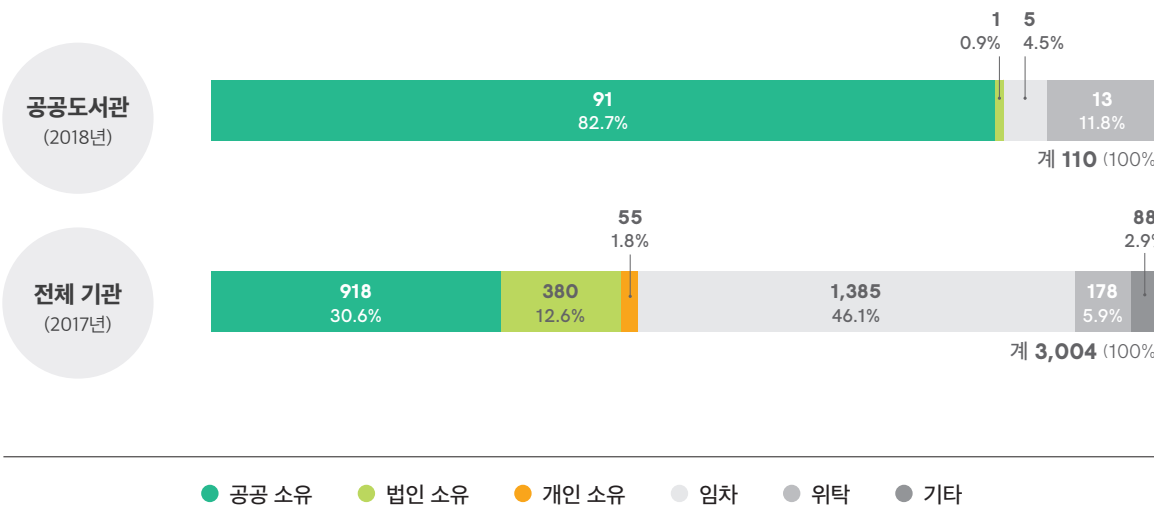
- 한편, 서울의 공공도서관은 1관당 정규직 사서 수가 많았는데(서울 6.5명 > 전국 4.3명), 이는 자치구에서 설립한 도서관이 대부분이 위탁 운영(전체 160개 중 78.1%인 125개관)돼, 정원확보가 상대적으로 수월하기 때문이다.

설립 주체 및 건물 소유형태

- 공공도서관은 대부분 지자체나 교육청 등 공공에서 설립하며, 법인이나 개인이 사립으로 세우는 예는 극히 드물다.

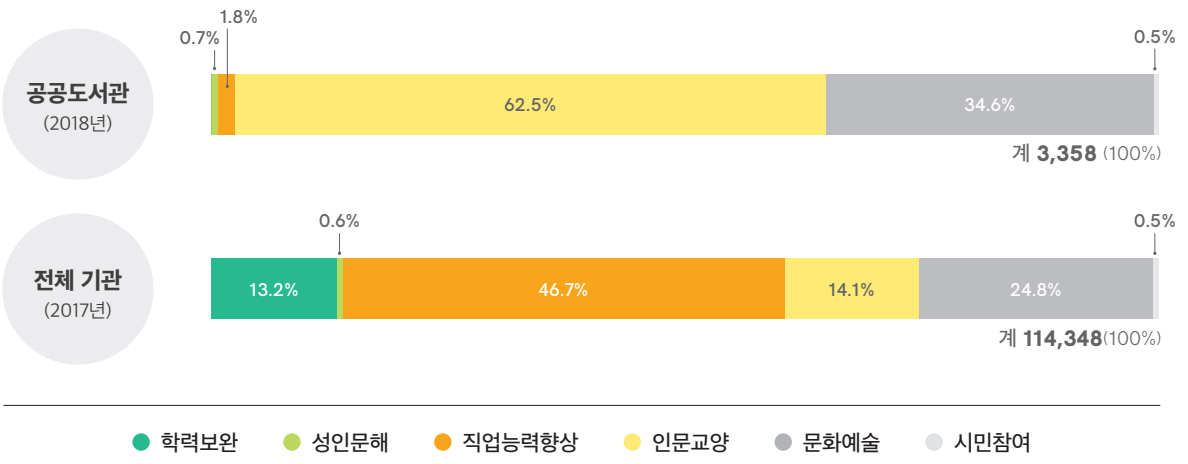


- 건물 소유형태 또한 공공에서 소유한 경우가 80% 이상이다(82.7%).



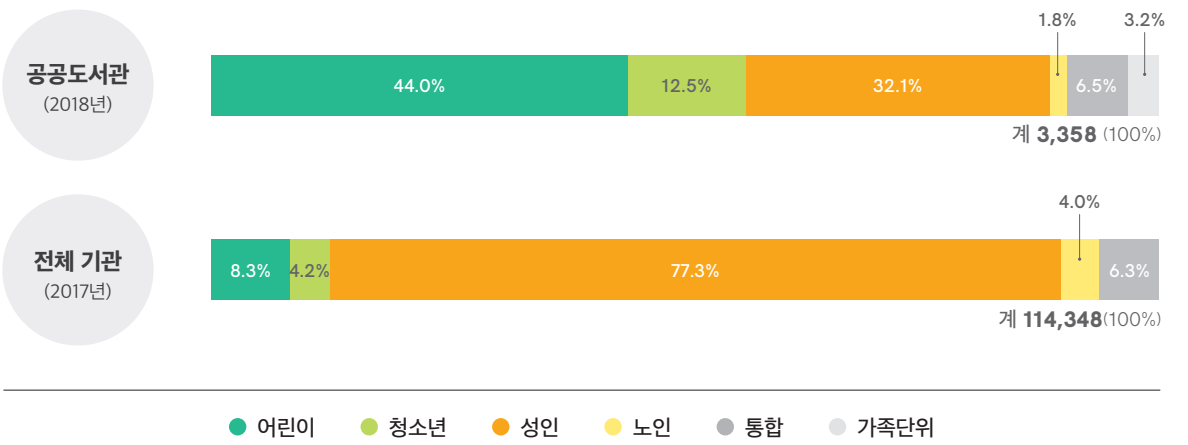
프로그램  
주제

- 공공도서관에서 학력보완, 성인문해, 직업능력 향상을 위한 프로그램이 전무하거나 극히 미비하다. 이는 공공성을 우선 가치로 삼고 있는 공공도서관에서 잠재 이용자 발굴에 적극적 노력이 필요함으로 보여준다. 시민참여 프로그램 비율도 1%에 미치지 못하는데, 민주시민교육 등 지역사회와의 다양한 단체 및 활동과 연계할 필요성을 보여준다.



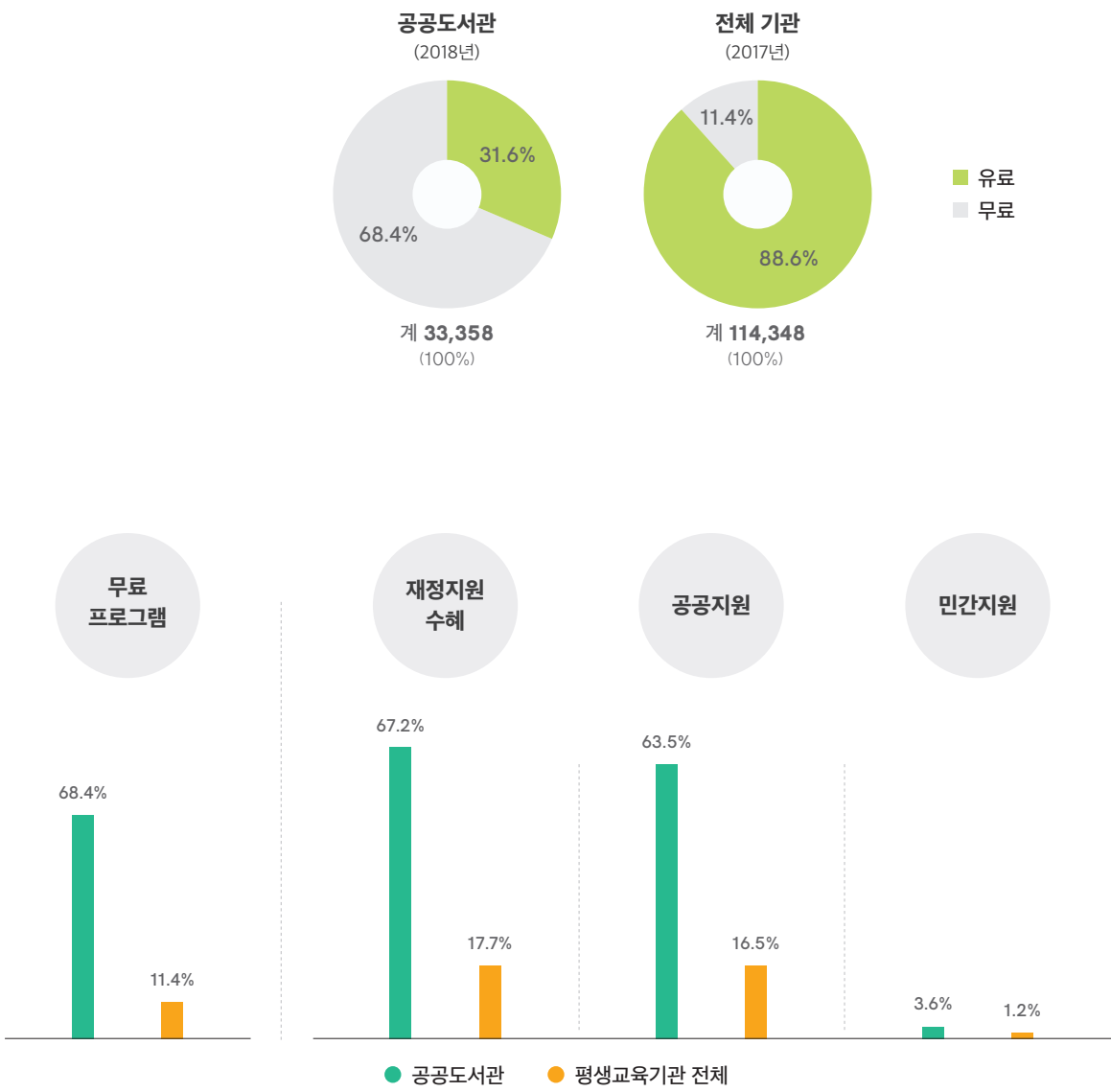
프로그램  
수요대상

- 공공도서관의 평생교육 프로그램은 어린이에 집중되어 있다(44.0%). 프로그램 주제에서 아주 낮은 비율을 보이는 시민참여에 관련한 활동을 마련해, 대상의 폭을 넓히고 다른 세대가 함께하는 통합 활동의 경험도 늘릴 수 있을 것으로 기대한다. 직장인, 노인을 비롯해 지역의 기업, 자영업자 등 다양한 여건의 개인 또는 단체로 참여할 수 있는 활동을 기획할 필요도 있다.



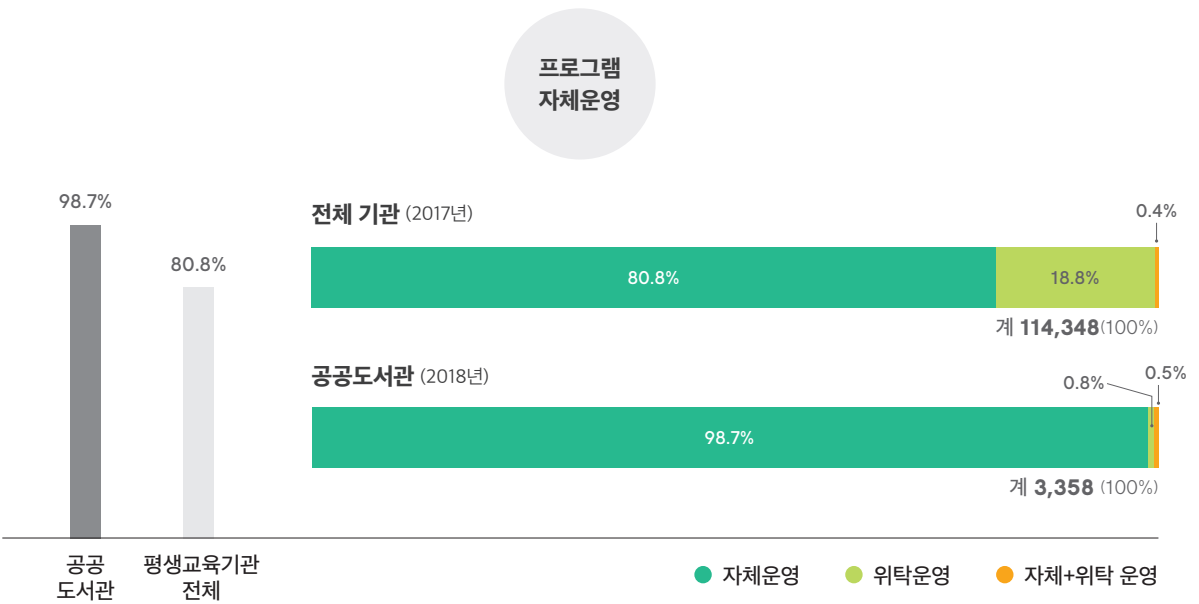
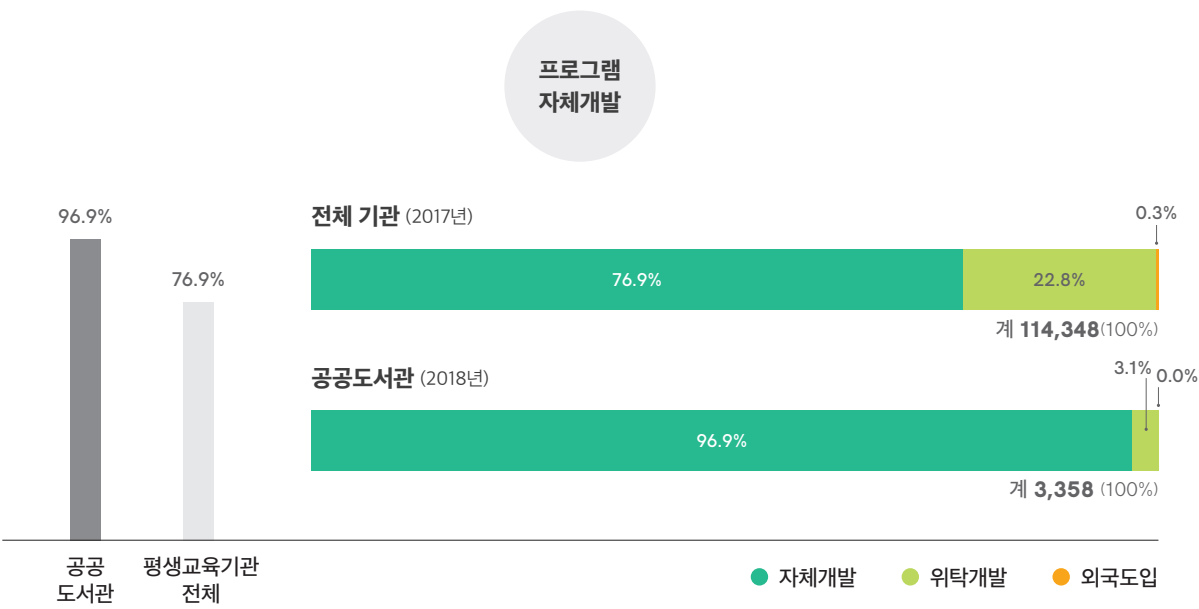
프로그램  
수강료  
및 재정지원

- 공공도서관에서 프로그램은 무료 비중이 큰데(68.4%), 전체 평생교육기관 11.4%보다 6배 이상으로 높은 수준이다. 수강료 여부와 재정지원은 상관없이 높았는데, 재정지원을 받은 프로그램 또한 10개 중 6~7개 정도로(67.2%), 전체 평생교육기관보다 3.8배 가량 높았다. 지원 주체는 공공이 민간보다 월등히 많았는데, 공공과 민간 지원 공통적으로 공공도서관 프로그램이 평생교육기관보다 3~4배 지원받은 경우가 많았다.



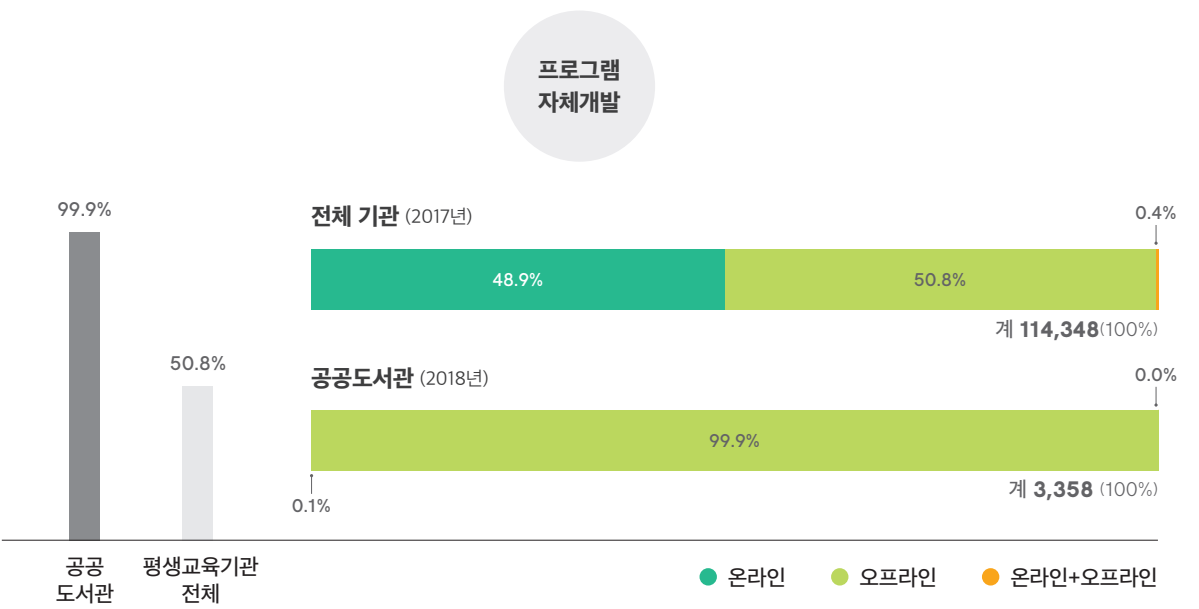
프로그램  
개발/운영 형태

- 공공도서관에서는 거의 모든 프로그램을 자체적으로 개발하고 운영하므로, 참가자들과 지속적인 소통이 가능하다. 참가자들의 요구를 파악하는 데에서 나아가 잠재적인 요구를 발굴하고 이를 장서와 활동에 반영하는 상호작용에 힘을 쏟는다면 배움의 폭과 깊이를 더할 수 있을 것으로 기대한다.



프로그램  
강의방식

- 공공도서관의 프로그램은 거의 오프라인으로 이루어지는 것으로 나타났다. 참여와 역동적인 상호작용으로 학습자들의 다양한 환경과 요구를 충족할 수 있도록 온라인과 오프라인을 융합하는 활동 개발해 나갈 필요가 있다.



### 도서관다운 평생학습의 구현

- 공공도서관은 ‘이미 그 자체로’ 평생학습시설이다. 평생교육 기능을 ‘덧붙여야 한다. 자꾸 ‘평생교육 프로그램’이라는 이름으로 인기 강사를 물색하고, 갖가지 강좌를 개설한다. 책에서 멀어지는 현실에서 이용자를 늘리기 위한 교육지책일 수도 있지만, 자료와 연계 없이 도서관 ‘공간’만 활용해 프로그램을 ‘제공’하고 ‘소비’한다면 아까운 일이다. 공부방 기능에 평생교육 기능(프로그램)을 얹으려고 애쓰기보다는 공공도서관이 가진 자원과 가능성을 충분히 활용하여 ‘평생학습문화’의 발전과 확산에 기여하기를 기대한다.

### ‘세렌디피티(serendipity)’, 질문을 발견하는 장으로!

- 배움, 성장, 변화의 출발은 물음표다. 배움이 삶에 묻어 들고 평생 이어지기 위해서는 기획된 프로그램의 제공을 넘어 질문을 발견하는 환경을 마련해야 할 것이다.
- IT의 발달, 평균수명 연장, 필요노동시간 단축, 기후·에너지·환경문제, 가족 패러다임의 변화 등 급변하는 사회에서 더 나은 삶을 찾는 데 정답은 없다. 누구도 경험하지 못했던 창의적인 대안을 요구한다. 지식이 ‘동사’가 되어야 하는 이유다. 한 번도 의심하지 않았던 것에 물음표를 던지고, 무더질 만큼 익숙한 것을 낯선 시선으로 볼 수 있는 비판적 사고가 필요하다.
- 다양한 장서와 다양한 사람들은 만나는 공공도서관은 우연한 발견(serendipity)이 빛을 발하기에 더할 나위 없는 장소다. 그저 많은 책을 수집하고 관리하는 것을 넘어 탐색과 사유, 상상력이 작동하는 장으로 변화하기를 기대한다. 그러려면 시설, 장서에서 사람과 서비스로 무게중심을 옮겨야 한다. 일상에서 맞닥뜨리는 문제들에 실마리를 찾을 수 있도록 레퍼런스에 힘을 쏟는 한편, 미처 의식하지 못했던 잠재적 요구와 질문에 말을 걸 수 있도록, 사회의 풍경을 담은 컬렉션들을 개발해나가길 기대한다.

### 시민이 탄생하는 제3의 공간으로!

- 공공도서관은 공공성을 ‘체득’하고 실천하는 장이다. 어떤 문턱도 없이 ‘누구나’에게 열린 곳이니 서로 다른 개인들의 필요가 충돌할 수 있다. 자신에게 필요한 것을 늘 정확히 알고 있는 것은 아니므로 필요와 요구가 반드시 일치하지도 않는다. 그 간극을 줄이고 충돌을 조정하는 데에는 이용자의 몫이 중요하다. 읽고 난 책을 필요한 사람이 잘 찾을 수 있도록 제자리에 꽂는 작은 일에서부터 존중과 배려가 작동할 수 있다. 자발성에 기대어 균형점을 찾아 가는 일은 어렵지만, 소통을 배우며 공공성에 대한 신뢰를 쌓아가는 과정이다. 소비자나 민원인에서 시민으로 거듭나는 민주시민교육이 이루어지는 것이다. 일상적으로!
- ‘인식’이 인프라로 요구되는 시대다. 지속 가능한 사회를 위해서는 더 나은 삶을 모색하고 실천하는 시민들의 힘을 북돋울 수 있어야 한다. ‘완성된’ 서비스를 ‘제공’하는 공공성에서 ‘불러일으키는’ 공공성으로 도서관 활동의 패러다임이 변화할 필요가 있다. 책으로 둘러싸인 공공도서관의 열람실이 경청과 토론으로 대안을 모색하는 공론장이 되기를 기대한다. 다양한 세대, 다양한 주제의 낭독회, 독서회로 배움의 커뮤니티가 엮이고 확장되기를 바란다.

### 격차를 줄이기 위한 틈새학습

- 공공성을 기본 가치로 하는 공공도서관은 배움의 불평등 해소에 큰 역할을 해야 한다. 하지만 현실은 다르다. 한국교육개발원이 발행한 <2017년 한국 성인의 평생학습실태>의 ‘무형식학습 참여율’ 조사결과에 따르면 도서관이나 인쇄매체를 통한 학습 경험에서 양극화가 가장 심한 것으로 나타났다. 격차를 일으키는 요인으로는 학력, 소득이 가장 큰 차이를 보였다. ‘도서관 등을 방문해서 새로운 사실을 배운 적이 있는’ 경험은 중졸이하 4.1%, 고졸 14.9%, 대졸이상 30.6%로 학력과 반비례하고, ‘인쇄매체를 통해 지식을 습득’한 경험도 13.7%, 35.1%, 54.1%로 차이를 보였다.
- ‘먹고사느라’ 도서관이나 배움에 관심조차 갖기 힘든 사람들에게 적극적으로 동기와 학습능력을 북돋울 수 있도록 틈새 학습에 주목해야 한다. 표현되지 않은 잠재적 요구까지 읽어내기 위한 상호작용이 필요하다. 복지전달체계, 일자리, 경제활동, 건강, 금융, 생활문화, 환경 등 살아가는 데 필요한 정보에서 소외되지 않도록, 삶터 구석구석에서 도서관으로 연결될 수 있는 채널을 촘촘하게 만들어갈 전략과 실천을 기대한다.



### 다양한 기관, 단체와 협력하는 플랫폼으로!

- 공공도서관이 삶터에 긴밀하게 연결되고 민주시민교육의 장이 되기 위해서는 평생학습기관을 비롯하여 협동조합, 사회적기업, 복지기관 등 지역사회의 단체들과 다양한 층위의 연계, 협력이 필요하다.
- 많은 사람이 일상적으로 방문하는 공공도서관은 지역사회에서 평생학습의 포털 역할을 할 수 있다. 다양한 기관의 평생교육 활동 정보를 제공하는 동시에, 학습 동기를 가진 사람들이 능동적으로 프로그램을 제안, 요청할 수 있는 통로 역할로도 적합하다.
- 지역별로 공공도서관이 가까운 평생교육기관에서 진행하는 프로그램들과 연관된 컬렉션을 제공하여, 각각의 주제와 관련해 지속적이고 주체적인 학습을 이어갈 수 있도록 지원할 것을 제안한다. 나아가, 프로그램 참가자들의 피드백과 요구를 꾸준히 도서관의 장서와 서비스에 담아내, 많은 사람의 실제 삶에 기여하는 동시에, 참여하고 협력하는 시민의 힘을 키우는 장으로 자리잡기를 기대한다.

ISSUE BRIEF 2018

통계로 보는 2018 평생학습 이슈

vol.4  
평생학습 × 서울 공공도서관

ISSUE BRIEF 2018 - vol. 4

 서울특별시평생교육진흥원

**발행처** 서울특별시평생교육진흥원  
**발행인** 서울특별시평생교육진흥원장 김영철  
**발행일** 2018년 9월  
**디자인** 그래픽 피엘에프(GRAFIK P.L-F)

**주소** (04168) 서울특별시 마포구 새창로7(도화동) 14층  
**전화** 02-719-6093  
**팩스** 02-6730-7166  
**홈페이지** <http://smile.seoul.kr>

# ISSUE BRIEF 2018

vol.4