

## 도서관 현황 및 정책을 통해 본 광주광역시 도서관의 현주소

정대근(Jeong Dae Keun)

더함 경제문화연구소/ 소장  
광주대학교 문헌정보학과/ 교수  
dkjeong@gwangju.ac.kr

생활밀착형 SOC 시설로서 도서관의 중요성이 높아지고 있는 현시점에 도서관 통계를 중심으로 광주광역시 공공도서관의 현주소를 살펴보았으며, 광주광역시에서 추진하고 있는 도서관 정책에 대하여 살펴보았음. 전반적인 통계를 보았을 때 광주광역시 공공도서관의 수준은 타 지자체에 비해 열악한 수준이었으며, 도서관 정책에 있어 민선 7기 공약사항에는 도서관 관련 공약이 없었으나, 2019년 혁신권고안을 통해 광주광역시 도서관 정책 재정립의 필요성을 언급하였음. 하지만 여전히 광주광역시만의 특색있는 정책이 수립되지 못하고 있어 중장기적인 관점에서 도서관 정책의 마련이 매우 시급함

키워드: 광주광역시 공공도서관, 도서관 정책, 생활밀착형 SOC, 도서관 통계, 광주광역시 도서관 환경

## 1. 들어가며

- 공공도서관은 해당 지역주민에게 교육·사회·경제·문화적인 측면에서 다양한 혜택을 제공하고 있는 시설임
  - 전국 문화기반시설(2,823개관) 중 1,096개관이 공공도서관이며 전체 문화기반시설의 38.8%로 가장 높은 비중을 차지하고 있음<sup>1)</sup>
  - 광주광역시의 경우 문화기반시설 63개관 중 23개관이 공공도서관으로 36.5%가 도서관이며, 박물관, 미술관보다 많은 비중을 차지하고 있음
  - 하지만 문화기반시설의 36.8%(1,038개관)는 서울·경기 등 수도권에 집중되어 문화향유 측면에서 지역격차는 여전히 남아 있음
- 2018년 4월 문재인 대통령은 도서관을 생활밀착형 SOC로 규정함
  - 문재인 대통령은 지역민에게 가장 가까운 생활밀착형 SOC 시설로 도서관을 언급하였음
  - 더불어 도서관을 중심으로 한 문화기반시설을 통해 수도권 이외의 각 지역에 다양한 문화향유권을 보장해줌으로써 국가균형발전을 이룰 수 있다고 강조함
- 도서관 자료를 기반으로 한 독서가 미치는 문화적 가치, 사회적 가치 요인은 총요소생산성에 영향을 미치는 것으로 나타남<sup>2)</sup>
  - 독서율 1% 증가 시 총요소생산성은 0.046%p 증가하고, 총요소생산성 0.046%p 증가시 GDP는 0.2% 증가함
  - 독서율 1% 증가 시 2017년 기준 국내총생산(GDP)은 약 3조 4,608억원 증가하였음
- 독서인구의 감소 및 도서관 방문자는 감소 추세에 있으며 선호매체 또한 변화하고 있으나, 도서관의 물리적 공간을 활용하고자 하는 이용자는 여전히 많음
  - 전자매체보다 인쇄매체를 선호도가 높으며, 여가시간의 활용장소로 다양한 문화시설 중 접근성이 좋은 도서관의 이용률이 가장 높음
- 따라서 본 고에서는 문화기반시설로서 도서관의 역할이 높아지고 있는 현시점에서 도서관 통계 데이터를 중심으로 광주광역시 도서관의 현주소를 살펴보고, 도서관을 둘러싼 다양한 도서관 정책을 개관하여, 광주광역시가 시급하게 해결해야 할 도서관 문제에 대하여 제언하고자 함

1) 문화체육관광부, 2020. 전국문화기반시설총람

2) 문화체육관광부, 2019. 제3차 독서문화진흥 기본계획(2019~2023).

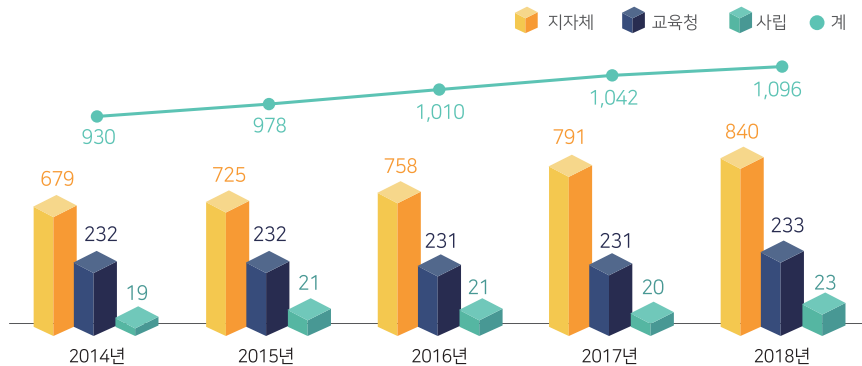
## 2. 광주광역시 공공도서관 현황<sup>3)</sup>

### 1) 전국 공공도서관 현황 변화

#### 공공도서관<sup>4)</sup> 수

- 2018년 12월 31일 기준 전국에 설립된 공공도서관은 1,096개관임
  - 전반적으로 공공도서관 수는 매년 꾸준히 증가하고 있는 추세임
  - 설립주체별 현황을 보면 지자체 소속 840개관, 교육청 소속 233개관, 사립 23개관임

| 그림 1 | 연도별 공공도서관 수 변화



#### 전국 공공도서관 1관당 현황

- 공공도서관 1관당 인구수<sup>5)</sup>
  - 2018년 1관당 도서관 인구수는 47,287명으로 전년(49,692명) 대비 4.8% 감소함
- 공공도서관 1관당 장서수
  - 2018년 도서(인쇄)자료 수는 111,360,408권으로 전년 대비 6.1% 증가하였으며, 1관당 도서(인쇄)자료 수는 101,606권으로 전년 대비 0.9% 증가함. 1관당 도서(인쇄)자료 수는 교육청 도서관(147,266권)이 지방자치단체 소속 도서관(90,596권)보다 높음

3) 문화체육관광부, 2019. 2019년('18년 기준) 공공도서관 통계조사 결과보고서. 세종: 문화체육관광부.

4) 도서관법(제5조 및 제6조, 동법시행령 별표1 및 별표2)에 의한 공공도서관이라함은 시설(264㎡ 이상), 장서(3,000권 이상), 열람석(60석 이상), 인력(사서정원 1명 이상)을 보유한 도서관임.

5) 1관당 인구수는 지방자치단체 주민등록 수를 공공도서관 수로 나눈값으로 수치가 낮을수록 환경이 양호함.

- 국민 1인당 공공도서관 도서(인쇄)자료 수는 2.15권으로 전년(2.03권) 대비 5.9% 증가함
- 공공도서관 1관당 직원 수
  - 2018년 정규직 직원 수는 9,139명으로 전년(8,248명) 대비 10.8% 증가하였으며, 정규직 사서 직원 수는 4,792명으로 전년(4,461명) 대비 7.4% 증가함
  - 2018년 1관당 정규직 직원 수는 8.3명으로 전년(7.9명) 대비 5.1% 증가하였으며, 정규직 사서 직원 수는 4.4명으로 전년(4.3명) 대비 2.3% 증가함
  - 2018년 비정규직 직원 수는 7,438명으로 전년 대비 1.8% 증가하였으며, 2018년 비정규직 사서 직원 수는 1,682명으로 전년 대비 6.1% 증가하였고, 2018년 1관당 비정규직 사서 직원 수는 1.5명으로 전년대와 동일함

## 전국 공공도서관 환경적 시사점

- 전국 공공도서관 환경은 과거에 비해 전반적으로 좋아지고 있는 상황임
  - 1관당 인구수는 감소하고 있으며, 자료수와 직원수는 전체적으로 증가하고 있는 추세임
  - 하지만 직원 수 증가에 있어 사서자격증을 소유한 사서직원의 증가보다 비전공 직원의 증가폭이 크며, 정규직원의 증가율보다 비정규직원의 증가폭이 커 도서관 서비스 질 측면에서 잠재적인 문제점을 내포하고 있음
- 국제적 기준을 살펴보면 여전히 대한민국의 공공도서관 현황은 열악한 수준임
  - 국가별 1관당 인구수를 보면 한국의 경우 47,287명으로 미국(35,622명), 호주(14,766명), 독일(11,151명), 일본(38,807명)보다 높은 수치를 보임

## 2) 광주광역시 공공도서관의 현주소

### (1) 도서관 기본정보

#### 광주광역시 공공도서관 수 및 1관당 인구수

- 광주광역시 공공도서관 수는 2018년 12월 현재 23개관임
  - 2014년 20개관에서 2018년 23개관(지자체 17개관, 교육청 6개관)으로 3개관 증가하였음
  - 광역시 별로 비교할 때 도서관 수는 세종시를 제외하고 가장 적었으며, 2017년 대비 신규 설립이 없는 광역시는 대전광역시와 광주광역시임
- 광역지자체별 1관당 인구수를 비교해 보면 광주광역시의 1관당 인구수는 63,449명임
  - 전국 평균 1관당 인구수는 47,287명으로 광주광역시는 부산광역시를 제외하고 가장 높



은 수치임

- 1관당 인구수의 증감률을 살펴보면 -0.3%로 광역시 가운데 가장 낮은 증감률을 보였음
- 광주광역시의 공공도서관 수 및 1관당 인구수의 측면에서 볼 때 광주광역시의 공공도서관 환경은 타 광역시에 비해 매우 열악한 상황임

표 1 | 광역지자체별 공공도서관 수 및 1관당 인구수

구분	2014년		2015년		2016년		2017년		2018년			
	도서관 수	1관당 인구수	도서관 수	1관당 인구수	도서관 수	1관당 인구수	도서관 수	1관당 인구수	도서관수(증감률)		1관당 인구수(증감률)	
광주	20	73,794	21	70,105	22	66,782	23	63,642	23	0	63,449	-0.3
전국	930	55,191	978	52,688	1,010	51,184	1,042	49,692	1,096	5.2	47,287	-4.8
서울	132	76,540	146	68,645	147	67,555	160	61,609	173	8.1	56,449	-8.4
부산	32	109,981	36	97,605	40	87,463	40	86,766	43	7.5	80,034	-7.8
대구	30	83,109	33	75,389	35	70,987	36	68,756	41	13.9	60,043	-12.7
인천	42	69,110	46	63,605	47	62,618	48	61,428	50	4.2	59,093	-3.8
대전	23	66,600	24	63,282	24	63,099	24	62,593	24	0	62,081	-0.8
울산	17	68,610	17	69,031	17	68,959	18	64,730	19	5.6	60,822	-6.0
세종	3	52,042	4	52,721	5	48,610	5	56,020	10	100	31,413	-43.9
경기	217	56,949	228	54,924	244	52,118	250	51,496	264	5.6	49,535	-3.8

### 광주광역시 공공도서관 시설

- 광주광역시 공공도서관 1관당 연면적은 4,153㎡로 타 지자체에 비해 월등히 넓은 면적을 보유하고 있음
- 1관당 좌석수 역시 타 지자체에 비해 가장 많은 좌석을 보유하고 있으며, 좌석 1인당 인구수도 135석으로 가장 좋은 환경을 가지고 있음

표 2 | 광역지자체별 공공도서관 면적 및 좌석

구분	총면적(천㎡)		1관당 연면적(㎡)		총좌석		1관당 좌석수		좌석당 인구수	
	총면적	1관당	총면적	1관당	총좌석	1관당	총좌석	1관당	좌석당	인구수
광주	96	0.0	4,153	0.0	10,774	-2.5	468	-2.5	135	1.5
전국	2,789	5.3	2,545	0.1	368,163	2.9	336	-2.0	141	-2.8
서울	333	0.8	1,927	-6.7	45,536	1.1	263	-6.7	214	-2.3
부산	120	5.1	2,782	-2.2	18,234	5.1	424	-2.3	189	-5.5
대구	100	10.6	2,439	-2.9	14,620	5.6	357	-7.0	168	-6.1
인천	123	9.6	2,462	5.2	18,394	1.0	368	-2.9	161	-0.6
대전	72	0.0	3,019	0.0	10,498	3.0	437	2.8	142	-3.4
울산	49	45.1	2,571	37.4	6,436	9.5	339	3.7	180	-9.1
세종	14	84.3	1,371	-7.9	2,002	133.1	200	16.3	157	-51.8
경기	847	4.4	3,208	-1.1	104,479	3.7	396	-1.7	125	-2.3
강원	127	1.4	2,222	-0.4	15,684	2.2	275	0.4	98	-3.0

광주광역시 1관당 연간 개관일수 및 개관시간

- 광주광역시 공공도서관의 1관당 연간 개관시간은 2,697시간으로 나타남
  - 전국 평균 2,884시간 보다는 약 200시간 적게 운영되고 있음
  - 개관일수는 전국에서 가장 많은 315일을 개관하고 있으나, 주당 개관시간이 타 지자체에 비해 적어 전체 개관시간은 전국 평균을 하회하고 있음
  - 최근 5년간 광주광역시의 개관시간은 2014년에 가장 높았으나 지속적으로 감소하다 2018년부터 소폭 증가하였음

표 3 | 광역지자체별 1관당 연간 개관일수 및 개관시간

구분	2014년		2015년		2016년		2017년		2018년				
	개관 일수(연)	개관 시간(주)	개관 일수(연)	개관 시간(주)	개관 일수(연)	개관 시간(주)	개관 일수(연)	개관 시간(주)	개관일수(연) (증감률)	개관시간(주) (증감률)	개관일수(연)	개관시간(주)	연간 개관시간
광주	312	72.6	318	61.1	305	60.3	307	59.4	315	2.6	59.7	0.5	2,687
전국	300	70.9	300	67.6	300	68.0	299	68.6	296	-1.0	68.2	-0.6	2,884
서울	301	74.4	299	68.4	307	69.1	290	68.9	298	2.8	68.7	-0.3	2,925
부산	301	77.5	299	70.8	295	71.2	310	71.6	295	-4.8	71.2	-0.6	3,001
대구	298	61.6	290	60.6	302	60.9	303	61.8	285	-5.9	62.1	0.5	2,528
인천	295	64.8	283	62.2	294	62.9	289	67.3	286	-1.0	66.0	-1.9	2,697
대전	291	68.1	280	65.7	293	67.8	286	67.0	290	1.4	68.0	1.5	2,817
울산	276	63.4	298	62.6	300	62.6	288	60.4	292	1.4	60.7	0.5	2,532
세종	222	64.7	251	64.0	290	70.6	296	71.2	242	-18.2	67.0	-5.9	2,316
경기	303	74.8	308	72.3	299	72.5	308	74.3	302	-1.9	74.3	0	3,206

## (2) 예산 및 인력 현황

### 광주광역시 1관당 운영 예산

- 자료구입비의 경우 전년에 비해 큰폭으로 감소하였음
  - 높은 예산에 비해 1관당 자료구입비는 전년 대비 14% 감소하여 전국 광역시 중 세종시를 제외하고 가장 낮은 8천만원임
  - 1인당 자료구입비 역시 전국평균 자료구입비는 2천원보다 낮은 1.3천원이었으며, 전년대비 13.3%가 감소하였음
- 하지만 광주광역시 공공도서관 2018년 총결산액은 30,668백만원으로 2017년보다 8.6% 증가하였음
  - 1관당 결산액 또한 1,333백만원으로 전국 평균 972백만원에 비해 높은 수치를 나타냈음
  - 자료구입비보다는 운영비와 인건비 부분에 상대적으로 많은 예산이 사용됨

| 표 4 | 광역지자체별 1관당 예산 비교(2018년)

구분	결산액		운영비		자료구입비		1인당 자료구입비	
	액(백만원)	변동률(%)	액(백만원)	변동률(%)	액(백만원)	변동률(%)	액(백만원)	변동률(%)
광주	1,333	8.6	484	18.3	80	-14.9	1.3	-13.3
전국	972	1.8	408	6.3	94	0.0	2.0	5.3
서울	870	-14.8	295	-10.1	84	-16.8	1.5	-6.3
부산	1,133	5.3	462	11.9	125	-1.6	1.6	6.7
대구	892	-0.8	339	6.6	112	6.7	1.9	26.7
인천	1,103	11.0	485	22.8	96	11.6	1.6	14.3
대전	1,064	5.3	345	9.9	94	9.3	1.5	7.1
울산	1,834	135.4	1,251	254.4	240	142.4	3.9	160.0
세종	215	-48.9	58	-7.9	29	-78.2	0.9	-62.5
경기	1,136	2.2	432	-6.9	118	0.0	2.4	4.3

### 광주광역시 도서관 운영 인력

- 광주광역시 도서관직원은 2018년 12월 현재 485명이며, 1관당 도서관직원은 전국평균 15.1명보다 높은 21명으로 전국에서 가장 높은 수치임
- 단순 직원수는 많으나 정규직원과 비정규직원의 비율을 살펴보면 광주광역시의 경우 타 지자체에 비해 비정규직의 비율이 높음
  - 전국평균을 보면 정규직원의 수는 전반적으로 증가하고 비정규직원의 수는 감소하고 있는 추세임

- 하지만 광주광역시는 정규직원의 수는 감소하고 비정규직원의 수가 급격히 증가하고 있음 (2017년 대비 비정규직원수는 19.8% 증가함)
- 정규직원 중 사서자격증 보유 현황은 1관당 6.4명으로 전체 직원의 30%로 매우 낮은 수치임
  - 전국 평균을 보면 전체 직원 중 사서자격증 보유 직원의 비율은 광주광역시보다 10% 높은 약 40%임(서울 59%, 부산 58%, 대구 55% 등)
  - 이러한 이유로 정규직사서 1인당 인구수는 12,367명으로 전국평균 10,815명에 비해 월등히 높은 현상이 나타나며, 이는 도서관 서비스 질 하락으로 이어질 수 있음
- 도서관 지원인력인 자원봉사자는 2017년에 비해 25% 급감하였으며, 1관당 자원봉사자 수는 389명으로 전국평균 428명에 비해 낮은 수치임
  - 2년 연속 광주광역시의 도서관 자원봉사자 인력은 감소하고 있는 추세임
  - 자원봉사자의 경우 도서관에서 필요한 인력이나 도서관 서비스 질 측면에서는 면밀한 검토가 필요함

표 5 | 광역지자체별 1관당 인력 비교(2018년)

구분	직원수		정규직원		비정규직원수		사서자격증 보유 현황		정규직사서 1인당인구수		자원봉사자수	
	2017년	2018년	2017년	2018년	2017년	2018년	2017년	2018년	2017년	2018년	2017년	2018년
광주	21.1	5.0	10.8	-6.1	10.3	19.8	6.4	1.6	12,367	0.5	389	-25.0
전국	15.1	1.3	8.3	5.1	6.8	-2.9	6.0	3.4	10,815	-6.8	428	2.9
서울	15.0	-2.0	9.5	-2.1	5.5	-1.8	8.8	1.1	8,814	-7.6	657	1.1
부산	16.1	-5.8	10.9	4.8	5.2	-21.2	9.3	0.0	12,987	-11.3	750	-6.5
대구	13.4	1.5	8.9	-3.3	4.5	15.4	7.4	-1.3	10,387	-11.9	747	-5.2
인천	17.7	7.3	10.6	12.8	7.2	1.4	7.5	-1.3	12,573	-8.3	497	-12.8
대전	15.0	-1.3	9.5	0.0	5.5	-3.5	6.3	-1.6	12,213	1.6	529	-0.6
울산	16.5	10.0	9.0	11.1	7.5	8.7	6.3	23.5	14,267	-16.7	491	18.3
세종	5.3	-19.7	2.8	-26.3	2.5	-10.7	3.3	17.9	22,438	-27.9	74	-17.8
경기	19.8	0.5	8.0	11.1	11.8	-5.6	6.2	6.9	12,647	-5.5	541	15.4

### (3) 도서(인쇄)자료 및 자료이용 현황

#### 광주광역시 도서(인쇄)자료 수

- 광주광역시가 보유하고 있는 1인당 자료수는 1.77권으로 전국평균 2.15권에 비해 상당히 낮은 수치임
  - 광주광역시의 공공도서관 보유 총 자료수는 2,588,302권이며, 1관당 자료수는 112,535 권으로 전국평균 보다 높은 수치이나, 공공도서관 수 자체가 부족하므로 1인당 자료수는

전국평균에 비해 상대적으로 낮음

- 1관당 연간자료 증가수를 살펴보면 전년대비 19.9% 감소한 6,481권으로 전국평균 7,523권에 비해 낮은 수치임
  - 연간자료 증가율은 2017년 20% 이상 급격하게 증가하였으나, 2018년에는 2014~2016년 수준으로 회귀하여 나타난 현상임

표 6 | 광역지자체별 공공도서관 도서(인쇄)자료 수(2018년)

구분	자료수		1관당 자료수		1인당 자료수		1관당 연간자료증가수		1관당 정보서비스 제공 건수	
	자료수	증가율	자료수	증가율	자료수	증가율	자료수	증가율	자료수	증가율
광주	2,588,302	3.7	112,535	3.7	1.77	4.1	6,481	-19.9	8,507	33.3
전국	111,360,408	6.1	101,606	0.9	2.15	5.9	7,523	1.3	9,891	-7
서울	14,258,193	5.7	82,417	-2.2	1.46	6.6	7,558	-3.2	34,888	-14.5
부산	5,724,113	4.7	133,119	-2.6	1.66	5.7	9,961	2.5	15,277	15.2
대구	4,424,330	8.6	107,910	-4.7	1.80	9.1	11,197	35.8	15,748	-17.8
인천	4,523,204	6.6	90,464	2.3	1.53	6.3	7,069	7.3	6,573	9.2
대전	2,888,463	4.5	120,353	4.5	1.94	5.4	6,860	5.2	2,773	-67.2
울산	2,049,647	11.5	107,876	5.7	1.77	12	13,591	86.3	10,621	782.1
세종	379,165	55.9	37,917	-22	1.21	39.1	9,165	-19.1	2,000	-52.2
경기	32,282,265	9.6	122,281	3.8	2.47	7.9	8,550	-6.1	4,154	-4.8

### 광주광역시 도서관 이용현황<sup>6)</sup>

- 광주광역시 도서관 회원수는 713,332명이며, 광주광역시 시민 2명 중 1명은 공공도서관 회원으로 가입하고 있음
  - 1관당 회원가입수를 보면 31,014명으로 전국평균 23,422명보다 월등히 많음
  - 1관당 방문자 수의 경우도 300,008명으로 전국평균보다 높음
  - 회원수 및 방문자수는 전년대비 3.9%, 8.6% 증가함
- 1관당 대출자수 및 대출권수의 경우 전년대비 18.5%, 7.7% 증가하고 있음
  - 1관당 대출권수도 116,715권으로 전국평균(116,086권)보다 높은 수치임
  - 하지만 시민 1인당 대출권수의 경우 전국평균(2.45권)에 비해 상당히 낮은 1.84권임
- 1관당 회원수, 방문자수, 대출권수 등이 전국평균보다 상당히 높음에도 불구하고, 1인당 대출권수가 전국평균과 비교해 현저히 낮은 것은 도서관의 이용목적이 도서의 대출과 반납이라

6) <표 7>의 광역지자체별 도서관 이용현황은 문화체육관광부에서 발간한 「2019(2018 기준) 공공도서관 통계조사 결과보고서」를 기준으로 작성하였으나 대전광역시의 경우 인구대비 회원수가 127%로 수치상 오류로 추정됨. 또한 1인당 대출권수의 경우 2018년 12월 인구 기준으로 보았을 때 「2019(2018 기준) 공공도서관 통계조사 결과보고서」 자료와 상이하여 재산출하였음

기 보다는 도서관 프로그램 참여, 열람, 학습의 목적 등 다른 목적으로 이용한 이용자가 많음을 보여주고 있음

표 7 | 광역지자체별 도서관 이용현황(2018년)

구분	회원수(비율)		1관당 회원수		방문자수	1인당 방문 횟수	1관당 방문자수		대출자 수(비율)		1관당 대출자수		1관당 대출권수		1인당 대출 권수
	회원수	비율	회원수	비율			방문자수	비율	대출자 수	비율	대출자수	비율	대출권수	비율	
광주	713,332	48.9	31,014	3.9	6,900,184	4.7	300,008	8.6	227,366	15.6	9,885	18.5	116,715	7.7	1.84
전국	25,670,336	49.5	23,422	-3.6	278,234,974	5.4	253,864	-2.8	13,270,246	25.6	12,108	-9.6	116,086	-4.5	2.45
서울	5,228,435	53.5	30,222	-5.3	66,955,435	6.9	387,026	-3.6	2,277,928	23.3	13,167	1.3	133,761	-5.6	2.37
부산	1,529,545	44.4	35,571	-5.1	16,138,476	4.7	375,313	-9.0	718,246	20.9	16,703	-5.5	154,253	-5.1	1.93
대구	1,393,739	56.6	33,994	-9.2	12,324,680	5.0	300,602	-14	663,262	26.9	16,177	-15.6	151,625	-9.2	2.53
인천	1,602,614	54.2	32,052	4.7	13,977,805	4.7	279,556	-5.9	884,534	29.9	17,691	14.9	104,857	-1.9	1.77
대전	1,898,877	127.4	79,120	-11.2	6,999,813	4.7	291,659	2.4	171,604	11.5	7,150	-46.4	134,137	4.4	2.16
울산	605,488	52.4	31,868	19.6	5,501,581	4.8	289,557	13.1	438,918	38.0	23,101	45.6	123,764	-23	2.03
세종	46,312	14.7	4,631	-29.7	1,020,882	3.2	102,088	-8.7	120,602	38.4	12,060	10.4	91,186	10.3	2.90
경기	6,429,249	49.2	24,353	-9.8	76,344,266	5.8	289,183	-3.8	3,790,104	29.0	14,356	-22.6	160,443	-2.2	3.24

#### (4) 프로그램 운영

##### 광주광역시 도서관 프로그램 운영 현황

- 도서관 프로그램은 문화프로그램과 독서관련프로그램으로 구분하여 운영되고 있으며, 각 프로그램은 상설프로그램과 1회성 프로그램으로 세분하여 진행됨
  - 2018년 광주광역시는 약 1,189회의 도서관 프로그램을 진행하였음
- 광주광역시는 2018년 1관당 문화프로그램 30회, 독서관련프로그램 25회를 진행하였으며, 이는 타 지자체에 비해 상대적으로 적은 횟수임
  - 전국평균을 살펴보면 1관당 문화프로그램은 40회, 독서관련프로그램은 45회를 진행함
- 프로그램 감소폭도 독서관련프로그램이 25% 이상 크게 감소하였으며, 이로인하여 프로그램 참가자수 역시 큰폭으로 감소함
- 지난 5년간 프로그램 운영 및 참가자수의 경우 +129% ~ -40%까지 등락폭이 매우 크게 나타나 타 지자체와 단순비교는 어려움. 하지만 프로그램 운영의 지속성 측면에서의 문제는 제기될 수 있으며, 이에 대한 방안 마련이 필요함

표 8 | 광역지자체별 1관당 문화프로그램 및 독서관련 프로그램

구분		문화프로그램		1관당 문화 프로그램				독서관련 프로그램		1관당 독서관련 프로그램			
		상설		상설		1회성		상설		상설		1회성	
광주	강좌(건)	465	-8.5	20	-9.1	10	-16.7	344	-26.5	15	-25.0	10	-28.6
	참가자(명)	120,789	-17.5	5,252	-17.5	3,246	38.4	92,661	-8.4	4,029	-8.4	6,021	-22.1
전국	강좌(건)	25,563	-8.0	23	-14.8	17	21.4	24,325	-1.0	22	-8.3	23	-11.5
	참가자(명)	5,671,285	7.3	5,175	2	4,902	8.5	6,669,078	14.6	6,085	8.9	8,551	0.9
서울	강좌(건)	5,617	-9.0	32	-17.9	28	75.0	5,061	-9.9	29	-17.1	32	18.5
	참가자(명)	1,533,985	9.7	8,867	1.5	8,306	-20.5	1,499,637	11.2	8,668	2.9	16,019	4.5
부산	강좌(건)	919	-14.7	21	-22.2	12	-14.3	1,059	-5.8	25	-10.7	30	-25
	참가자(명)	205,144	-2.7	4,771	-9.5	8,019	2.0	283,330	12.9	6,589	5.1	19,019	4.1
대구	강좌(건)	719	7.3	18	-5.3	60	1.7	1,200	0.7	29	-12.1	70	0
	참가자(명)	205,743	15.6	5,018	1.5	7,813	-9.5	394,388	10.8	9,619	-2.7	13,446	-11.8
인천	강좌(건)	1,427	100.7	29	93.3	25	127.3	1,183	16.1	24	14.3	32	3.2
	참가자(명)	245,580	62.6	4,912	56.1	23,550	143.5	273,129	10.1	5,463	5.7	27,211	-7.3
대전	강좌(건)	678	67.4	28	64.7	28	3.7	860	112.9	36	111.8	19	11.8
	참가자(명)	108,941	8.6	4,539	8.6	6,454	8.9	129,936	12.9	5,414	12.9	5,696	5.8
울산	강좌(건)	394	-1.7	21	-4.5	13	-7.1	501	14.4	26	8.3	31	93.8
	참가자(명)	95,282	75.3	5,015	66.1	3,630	-37.1	91,049	-10.4	4,792	-15.2	11,937	72.5
세종	강좌(건)	116	10.5	12	-42.9	6	0	29	70.6	3	0	7	-46.2
	참가자(명)	19,783	-6.8	1,978	-53.4	452	-27.8	5,865	66.3	587	-16.7	1,307	-45.1
경기	강좌(건)	3,281	-14.0	12	-20.0	17	13.3	5,854	-2.3	22	-8.3	20	-44.4
	참가자(명)	786,918	-13.8	2,981	-18.4	3,559	-2.1	1,147,499	-12.4	4,347	-17	3,030	-19.2

### 3. 광주광역시 도서관 정책 및 문제점

#### 1) 국가 차원 도서관 정책

##### 도서관정보정책위원회 도서관발전종합계획

- 2006년 도서관법 전면개정과 함께 대통령 소속 도서관정보정책위원회를 설립하였으며, 도서관법 제14조에 의거하여 법정 국가계획인 도서관발전종합계획(2008~2013)을 1차로 수립하였으며, 현재 제3차 도서관발전종합계획(2019~2023)을 수립하여 추진하고 있음
- 도서관발전종합계획 실행절차

- 도서관종합발전계획 수립(도서관정보정책위원회) → 연도별 시행계획 수립(문화체육관광부 장관) → 연도별 시행계획 제출(중앙행정기관장 및 시·도지사) → 연도별 시행계획 심의·확정, 통보 → 연도별 시행계획 추진실적 제출(중앙행정기관장 및 시·도지사) → 전년도 시행계획 추진실적 종합·제출(문화체육관광부 장관)

■ 제3차 도서관발전종합계획(2019~2023)

- 2019년 시행된 도서관발전종합계획은 우리 삶을 바꾸는 도서관이라는 비전 아래 사람에 대한 포용성, 공간의 혁신성, 정보의 민주성이라는 핵심가치를 가지고 있음
- 이를 위한 4대 전략방향 및 13대 핵심과제를 가지고 운영중임
- 문화체육관광부는 도서관발전종합계획을 기반으로 2019년 시행계획을 수립하여 시행함

**독서문화진흥 기본계획**

- 독서문화진흥법 제5조를 근거로 법정 국가계획인 독서문화진흥 기본계획을 매 5년마다 수립하여 진행하고 있으며 2019년 제3차 독서문화진흥 기본계획(2019~2023)을 수립하여 시행중임

■ 제3차 독서문화진흥 기본계획(2019~2023)

- 사회적 독서, 포용적 독서복지, 생활 속 맞춤형독서, 미래독서생태계, 독서정책 협력 체계 등 5대 정책기조를 바탕으로 '사람과 사회의 변화를 이끄는 독서'라는 비전을 수립함
- 국민 독서율(17년 59.9% → 23년 67.4%) 및 독서동아리 참여율(17년 3% → 23년 30%) 상승을 목표로 4대전략 13대 중점과제를 수립하여 시행 중임

**생활밀착형 SOC(사회간접자본) 선정**

- 문재인정부는 2018년 4월 기존 SOC 사업에서 탈피하여 생활과 밀접한 시설을 확충하는 생활밀착형 SOC 사업 추진의 중요성을 언급함

- 생활밀착형 SOC 시설은 대표적으로 도서관, 체육시설 등 국민의 삶과 직접적으로 관련된 시설을 말함
- 2018년 8월 기획재정부가 발표한 '10대 지역밀착형 생활 SOC 투자 확대'를 시작으로 2019년 '생활 SOC 3개년 계획(안)(2020~2022)'을 수립함

■ 생활 SOC 3개년 계획(안)(2020~2022)

- '국민 누구나 어디에서나 품격 있는 삶을 사는 대국민국'이라는 비전을 가지고 여가 활력, 생애돌봄, 안전·안심 등 3대 분야 8대 핵심과제를 수립하여 시행하고 있음
- 이 중 도서관 관련 정책으로는 모든 국민이 10분 이내(4km)에서 공공도서관에 접근할 수



있는 환경 조성을 목표로 2023년까지 전국의 공공도서관을 1,200여개 수준으로 높이는 계획을 세우고 시행중임

- 2020년 생활밀착형 SOC 예산은 총 6조 4,758억원 규모이며, 이 중 공공도서관 건립 지원 예산은 2,037억원임

## 2) 광주광역시 도서관 정책

### 광주광역시 도서관 정책

- 광주광역시의 경우 도서관 발전을 위한 도서관 중장기 계획 수립이 수립되지 못하고 있는 실정임
  - 도서관 관련 정책수립으로는 2017년 '공공도서관 확충 타당성 조사 용역'을 실시하여 8곳의 신규도서관 건립을 추진함
  - 이를 기반으로 2018년 '광주시 도서관 발전 중장기(2018~2022) 종합계획'을 수립하였으나, 실질적인 내용 확인은 어려움
  - 광주광역시 도서관 관련 주요 정책은 문화체육관광부 주관의 도서관발전종합계획 시행을 위한 연차별 시행계획을 중심으로 추진되고 있음

### 민선 7기 도서관 정책

- 2018년 6.13 지방선거를 통해 민선 7기 지방자치단체장이 선출되어 광주시를 운영함
  - 민선 7기의 경우 5대 목표, 14대 핵심공약, 72개 실천과제, 223개 세부과제로 구성된 정책 공약을 제시하였음
  - 하지만 민선 7기 정책 공약에는 도서관과 관련한 공약은 전무함<sup>7)</sup>
- 2019년 8월 시장직속 광주혁신추진위원회에서는 '문화도시, 광주도서관정책 재정립'을 혁신안건으로 의제화하여 제6차 시정혁신 권고문을 채택하고 광주광역시장에게 전달함
  - 혁신권고안은 '문화도시, 광주도서관정책 재정립'을 목표로 '변화하는 행정환경에 대응한 21세기형 도서관 정책 모색'이라는 방향성을 가지고 3대 분야 9개 과제를 제시함
  - 혁신권고문의 경우 권고문을 받은 날로부터 3개월 이내에 자체적으로 추진계획을 수립하여 광주혁신추진위원회에 의견을 제시하도록 함
  - 혁신권고문의 대부분은 2020년 도서관발전종합계획 시행계획(안)을 통해 기시행되거나 부분적으로 시행되고 있는 내용임

7) 광주광역시, 민선7기 공약실천계획 <[https://www.gwangju.go.kr/home/gjmayor/down/part\\_all.pdf](https://www.gwangju.go.kr/home/gjmayor/down/part_all.pdf)>

### 제3차 도서관발전종합계획에 따른 광주광역시 2020년도 시행계획(안)

- 광주광역시는 도서관법 제14조에 따라 제3차 도서관발전종합계획에 따른 광주광역시의 2020년도 시행계획안을 마련하여 문화체육관광부장관에게 보고하였으며, 이를 기반으로 운영 후 실적을 보고하여야 함
  - 광주광역시는 3차 도서관종합발전계획 4대 전략의 13대 핵심과제 중 8개 과제를 선정하여 시행 중에 있음

## 4. 광주광역시 도서관 정책 분석을 통한 정책적 제언

### 1) 광주광역시 도서관 정책 분석

#### 광주광역시 도서관 정책 비교 분석

- 제3차 도서관발전종합계획에 따른 '광주광역시 시행 계획(안)'은 공공도서관을 중심으로 구성됨
  - 학교도서관 계획의 경우 교육청 소속 공공도서관을 중심으로 운영되며, 대학도서관 관련 계획은 KERIS(한국교육학술정보원) 및 대학도서관을 중심으로 시행됨
  - 제3차 도서관발전종합계획에 따른 '광주광역시 시행 계획(안)'은 국가주도인 도서관발전 종합계획 중심으로 작성되어 광주광역시의 특색을 담은 정책이 이루어지지 못하고 있음
- 광주혁신추진위원회에서 제시한 혁신권고문은 기존 도서관발전종합계획 및 광주광역시 시행계획(안)과 비교했을 때 구체성이 빈약함

표 9 | 광주광역시 도서관 정책 비교

제3차 도서관발전종합계획		제3차 도서관발전종합계획 중 광주광역시 시행계획(안)		혁신위 혁신권고문
전략	핵심과제	추진과제		9개 과제
1 개인의 가능성을 발견하는 도서관	① 시민의 힘을 키우는 문화 서비스 확대	인문·문화·예술·체험 등 문화서비스 확대	○	3-1 공유형 창의 공간화 3-2 문화예술창작터
		소통·토론형 사회적 독서 프로그램 확대	○	
	② 이용자 정보접근의 편의성 확대	디지털 정보서비스의 확대	○	
		도서관 정보서비스 연계 확대	○	
	③ 생애주기 맞춤형 도서관 서비스 강화	도서관 이용자 조사·연구 강화	○	
2 공동체 역량 축적	④ 분권형 도서관 운영체계 구축	지역대표도서관의 역할 재정립	○	
		지역 자료의 납본·보존 체계 구축	○	1-2 지역기록물보존
	⑤ 공동체 기억의 보존·공유· 확산	공동체 자료의 아카이빙 및 활용 강화	○	
	⑥ 교류협력의 플랫폼 기능 강화	공공도서관 지역공동체에서 역할 강화	○	2-1 지역주민중심 도서관 운영

3 사회적 포용 실천	⑦ 적극적 정보복지 실현	4	정보 및 매체이용 교육 강화	○	
			특수환경 도서관 이용자를 위한 정보서비스 확대	○	
			도서관 아웃리치의 지속적 확대	○	
	⑧ 공간의 개방성 확대	2	모두의 접근이 가능한 포용적 개방공간 확대	×	2-2 열린도서관
			유니버설 디자인 적용 확대	○	
	⑨ 경계를 넘는 서비스의 연계	2	사회서비스 연계 도서관서비스 개발 및 확대	○	
문화정보서비스의 확대			○		
4 미래를 여는 도서관 혁신	⑩ 도서관 운영체계의 질적 제고	3	도서관 사서 인력의 지속적 확대	○	
	⑪ 도서관 협력체계의 강화	3	-	×	
	⑫ 도서관 자원의 공유기반 구축	2	-	×	
	⑬ 도서관 인프라 확대	2	도서관 시설·장서 지속적 확충 및 리모델링 확대	○	
스마트도서관 모델 구축 및 시범사업			×	1-1 스마트도서관 중·단기 대책마련	
과제연계	36개 추진과제		17개 추진과제 진행		5개 과제 연계
기타	문재인정부 국정과제 67번		2017~2019년 특화도서관 시범사업으로 추진 / 문화비전 2030	일부 운영	1-3 랜드마크형 도서관 3-3 지역특성화 공공도서관
	1차 도서관종합발전계획		생활밀착형 공공도서관(작은도서관) 진흥 활성화		2-3 소규모 도서관 확대

## 광주광역시 도서관 정책 환경 SWOT 분석

- 광주광역시 도서관 환경에 대한 분석결과는 다음 <표 10>과 같음

표 10 | 광주광역시 도서관 정책 환경 SWOT 분석

강점(S)	약점(W)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도서관 정책에 대한 관심 증가 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2017년 도서관 확충 타당성 조사 실시</li> <li>- 2018~2022 도서관 중장기 종합계획 수립</li> <li>- 2019년 혁신위원회 도서관 정책 권고</li> </ul> </li> <li>• 공공도서관 면적 및 예산에 대한 투자 의지 높음</li> <li>• 광주시민의 도서관에 대한 높은 관심</li> <li>• 광주광역시 도서관 환경에 대한 중앙정부의 관심</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공도서관 접근성이 열악함 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 타 지자체에 비해 공공도서관 수 부족</li> </ul> </li> <li>• 공공도서관 인력구성 정책 미흡 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정규직 대비 비정규직 비율 증가 추세</li> <li>- 사서자격증 소지 직원 비율 낮음</li> </ul> </li> <li>• 예산 중 자료구입 예산 비중 낮음</li> <li>• 도서관 프로그램의 지속성 부족</li> </ul>
기회(O)	위협(T)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부의 도서관에 대한 관심 증가 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 생활 SOC 기관으로 국가적 투자 예산 증가</li> <li>- 도서관 3차 발전계획 수립</li> </ul> </li> <li>• 경제환경의 변화로 인한 여가시간 확대</li> <li>• 평생교육, 문화커뮤니티 공간으로서 도서관의 역할 증대</li> <li>• 도서관 정보의 신뢰성이 높음</li> <li>• 문화시설 기반 중 도서관이 이용률이 가장 높음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 급변하는 사회·문화·정치·경제 환경</li> <li>• 4차 산업혁명 등 기술환경의 변화로 인한 도서관의 한계 직면</li> <li>• 인구환경의 변화 및 지역 불균형 심화</li> <li>• 독서 인구 감소 및 선호매체의 변화</li> <li>• 포털, 소셜미디어 등 도서관 역할을 수행하는 매체의 등장</li> <li>• 정보자원공유 여건 미흡</li> </ul>

## 2) 광주광역시 도서관 정책적 제언

### 도서관 전문가를 통한 광주광역시 특성이 반영된 도서관 중장기 발전계획 마련 필요

- '도서관 확충을 위한 건립 타당성 연구'. '광주시 도서관 발전 중장기(2018~2022) 종합계획, 광주혁신추진위원회 혁신권고문 등 광주광역시 도서관 정책과 관련된 다양한 연구에서 실질적인 도서관전문가의 참여가 부족함
- 광주광역시 도서관 정책의 경우 문화체육관광부의 도서관종합발전계획에 따른 연차별 시행 계획(안)을 중심으로 이루어지고 있어 광주만의 정책이 불분명함
- 광주혁신추진위원회 혁신권고문의 경우 '문화도시, 광주에 걸맞는 도서관정책 수립'이라는 슬로건으로 추진하였으나, 광주만의 도서관 정책의 방향성이 명확하게 제시되어 있지 않음
  - 광주혁신추진위원회 소속 위원 중 도서관 관련 전문가는 포함되어 있지 않음
  - 도서관 정책 수립을 위한 구체적 데이터의 제시가 부족하고, 전문성의 측면에서 보완이 필요함

### 시민의 도서관 접근성 향상을 위한 공공도서관 추가건립 지속적 추진

- 광주광역시는 2017년 '공공도서관 확충 타당성 조사 용역'을 시작으로 도서관 건립에 적극적으로 노력하고 있음
  - 2020년 2월 문화체육관광부에서 발표한 '2020년 공공도서관 건립지원 세부내역'에 따르면 광주광역시의 경우 광주대표도서관, 광주시립점자도서관, 남구 효천 문화복합커뮤니티센터(공공도서관), 동구 구립 복합 공공도서관, 북구 신용복합 공공도서관 및 중흥목공 공공도서관 등 6개 공공도서관이 신규건립 예산을 받았으며, 무등도서관 등 8개 도서관은 리모델링을 시행함
  - 이는 전국 161개 신규 사업의 약 9%에 해당하는 수치로 국가적으로 광주광역시의 도서관 확충의 필요성을 인지하고 있다고 할 수 있음
- 광주광역시의 노력으로 도서관 건립 확충을 시도하고 있으나 2022년 6개관이 추가로 설립되더라도 1관당 인구수는 50,332명으로 여전히 높은 수준임
  - 2017년 현재 1관당 전국평균 인구수는 47,287명이며, 3차 도서관종합발전계획에 따르면 2022년까지 37,330명 수준으로 예상하고 있음
- 혁신권고문에 따르면 광주광역시의 현재까지의 노력을 감안하여 도서관 정책에서 건립 부분을 배제하였으나 타 지자체 수준의 도서관 접근성을 위해서는 건립을 위한 중장기 정책을 마련하여 추진하여야 함

- 특히 생활밀착형 SOC 3개년 계획(안)에 따르면 1차 추진계획이 2022년까지임을 감안하여 예산확보를 위한 적극적인 노력이 필요함

### 도서관 정규직 사서(사서자격증 보유) 인력 확충 필요

- 현재 광주광역시의 1관당 도서관 인력은 전국 최고 수준이나 비정규직 비율이 높음
  - 인력구성 측면에서 살펴보면 타 지자체에 비해 비정규직의 비율이 높으며, 정규직 비율은 감소하고 비정규직 비중은 증가하고 있음
  - 도서관 전문직인 사서자격증 보유 직원의 비율 역시 전국 평균보다 낮음
- 광주광역시의 도서관 정책 재수립을 위한 혁신권고문에는 사서 인력과 관련한 권고사항은 없음
- 도서관은 단순히 도서를 대출하고 반납하는 기관이 아닌, 이용자가 원하는 정보를 제공하는 정보서비스 기관으로써 정확한 정보를 적시에 제공하여야 함. 이러한 정보서비스 질을 담보하기 위해서는 사서자격증을 보유한 정규직 사서의 충원이 매우 시급한 실정임
- 향후 2년간 6개 이상의 도서관이 확충되고, 이를 효과적으로 운영하기 위해서는 비정규직이 아닌 정규직 사서의 충원을 위한 정책적 대안 마련이 반드시 필요함

### 양질의 자료 확보를 위한 지속적 예산 투입이 필요함

- 2018년 기준 광주광역시 총장서수는 2,588,302권으로 1인당 자료 수는 약 1.77권으로 전국 평균(2.15권)의 82% 수준이며, 자료구입비 총액은 1,847백만원으로 1인당 자료구입비는 약 1,300원으로 전국평균 2,000원의 60% 수준에 머물고 있음
- 제3차 도서관발전종합계획에 따른 2020년 광주광역시 시행계획(안)에 따르면 1관당 자료구입비의 감소로 인하여 연간자료증가수 역시 감소가 예상됨
  - 2020년 자료구입비 목표치는 1,619백만원으로 2018년에 비해 감소하였으며, 예산감소로 인하여 연간 1관당 연간 자료 증가수는 5,240권으로 예상하고 있으며, 2018년 연간자료증가수 6,481권 및 전국평균 7,523권에 비해 낮아서 도서관 서비스 질의 격차는 지속적으로 늘어날 것으로 예상됨
- 따라서 광주광역시에서는 중장기적으로 광주광역시의 도서관들이 적절한 수준의 자료를 보유할 수 있도록 대안을 마련하여야 함
- 이와 함께 연간 자료 증가수를 위해 구입예산의 지속성이 무엇보다도 중요함
  - 특성화 도서관의 경우 특화주제에 대한 지속적인 예산투입을 통하여 이용자에게 특별한 정보를 제공할 수 있는 도서관으로 거듭날 수 있으며, 이를 위해 10년 이상의 장기적인 자

료 수집 계획을 수립하여 이를 추진할 필요가 있음

- ※ 인천 화도진도서관은 개항지인 인천의 특색을 살려 1999년부터 20년 이상 지속적으로 예산을 투입하여 개항자료를 수집하였으며, 현재, 명실상부한 지역문화정보자료 특화도서관으로 인정되고 있음

### 로컬커뮤니티를 반영한 복합문화공간으로서 도서관 정책 마련

- 최근 시민들과 소통하는 커뮤니티 공간으로서 도서관의 역할이 중심됨
  - 도서관은 단순 대출 및 반납의 공간을 넘어서 다양한 프로그램과 시설이 연결되어 지역민의 문화적 욕구를 충족시켜줄 수 있는 공간으로 변화됨
- 이런 변화는 문화도시 광주의 도서관 정책 재정립 시 반드시 고려되어야 하며, 혁신권고안의 제안에 따라 열린도서관, 공유형 창의 공간화, 문화예술 창작터, 지역특성화 공공도서관 설립 및 추진을 필요로 함
  - 지역특성화 공공도서관의 경우 문화체육관광부를 중심으로 2017년부터 정책적으로 진행되어 2018년 지역 공공도서관을 중심으로 봄을 일으켰으나 최근 사업의 축소 및 특화도서관 예산 등의 문제로 많은 도서관들이 축소되고 있음. 혁신권고문의 축구장도서관, 시장도서관 등 지역적 특수성이 반영되지 않은 도서관의 추진은 지양되어야 함
  - 소규모도서관의 경우 광주광역시의 작은도서관 수는 광역시 1위, 전국시도 4위로 수적인 측면에서는 우위를 점하고 있음. 하지만 무분별한 소규모도서관 설립은 사서의 부재, 예산 부족 등으로 인한 지속성 부족 등 운영의 질적인 측면에서 많은 문제를 내포하고 있어 이에 대한 신중한 접근이 필요함
  - 지역주민중심 도서관 운영의 경우 도서관 자원봉사자 활용에 있어 도서관의 질적인 측면을 반드시 고려할 필요성이 있음. 도서관 운영에 있어 지역민 중심 자원봉사자 운영과 관련하여서는 시민사서 활용 등의 노력이 있었으나, 도서관 운영의 질 및 지속성의 측면에서 문제가 나타나기도 함. 따라서 지역주민은 지역 도서관 커뮤니티 구성의 자발적 참여자가 될 수 있도록 추진하여야 하며 도서관 운영은 전문성을 가진 사서를 중심으로 운영될 필요성이 있음
- 도서관 정책 수립 시 지역민을 위한 커뮤니티 구성 및 문화프로그램 추진 등 복합문화공간으로서 역할도 중요하지만, 정보서비스 기관으로서의 본질적 측면을 간과해서는 안됨