

대도시 공공도서관의 지리적 접근성 분석과 정책점 함의: 부산광역시를 중심으로

박진규*
김인**

국문요약

본 연구는 부산 지역의 27개 일반 공공도서관을 대상으로 공공도서관의 지리적 접근성을 분석하였다. 공공도서관이 폐쇄형인지 개방형인지의 지리적 특성에 따른 이용자의 지리적 접근성의 패턴을 분석한 후 공공도서관 이용자의 보편적 이용 패턴을 찾고자 하였다. 분석 결과는 첫째, 개방형 입지형태의 공공도서관이 보다 폭넓은 이용패턴을 나타내고 있다. 둘째, 공공도서관 이용자들은 자신의 거주지에서 대중교통과 도보를 이용한 방문 그리고 자가용의 이용이 가장 보편적 이동수단인 것으로 나타났다. 셋째, 도서관까지의 방문 시간이 20분 이내일 때 가장 높은 이용률을 나타내고 있다. 넷째, 이용자들은 대부분 자신의 거주지에서 가장 가까운 공공도서관을 이용한다. 이상을 종합하면 개방형 입지형태를 가지는 공공도서관이 대중교통을 이용하여 20분 이내에 접근가능한 곳에 위치하고 있을 때 가장 높은 이용률을 가져 오는 패턴이라고 할 수 있다. 연구 결과는 도서관 정책 결정자들에게 일반화시킬 수 있는 정책 결정 기준의 하나로서 유용한 자료가 될 것이라 기대된다.

주제어: 공공도서관, 공간적 지리적 접근성, 공공서비스, 형평성, 서비스 배분

I. 서론

오늘날 공공도서관의 중요성은 갈수록 확대되고 있으며 공공도서관의 확대는 전 세계적인 현상이다. 우리나라에서도 공공도서관이 해마다 신설되고 있으며 각 지자체의 장은 공공도서관의 중요성을 인식하고 공공도서관을 확충하는 데 상당한 노력을 기울이고 있다.

공공도서관은 다양하고 광범위한 지식과 이념, 그리고 견해에 대해 개인적으로 접근할 수 있게 함으로써 민주사회를 발전시키고 유지하는 데 중요한 역할을 한다. 공공도서관은 이용자에게 정보를 제공하고, 교육의 기회를 확대할 수 있게 하고, 개인의 창조적 발전을 위한 기회를 제공하고, 지역사회에 문화 예술 발전의 구심점을 제공하며 만남의 장소로서의 역할도 하는 등 개인의 지적, 사회적, 문화적 욕구를 충족시킬 수 있는 중요한 기능을 수행한다. 공공도서관의 기본 목적은 교

* 주저자

** 교신저자

육, 정보, 오락 및 여가활동을 포함한 인간적 발전의 욕구를 충족시켜주기 위하여 개인과 집단에 게 다양한 유형의 자원과 서비스를 제공하는 것이다(Koontz and Gubbin, 2011). ‘도서관발전 대토론회’(2015. 국가발전과 도서관의 역할 II. 관중별 토론회: 8)에서 김영석은 공공도서관은 전 연령층의 모든 사람들을 대상으로 운영되고, 내외국인을 구별하지 않고 모두에게 무료이면서, 시민들이 자발적으로 이용하는 시설이라고 했다. 많은 나라에서 이 세 가지 조건을 모두 충족하는 공공 서비스는 공공도서관 밖에 없고 이것은 그만큼 공공도서관이 개방적이고 폭넓은 공공성을 가지고 있다는 것이다.

원래 공공서비스를 공급하는 데 있어서 중요한 원칙의 하나가 서비스 수혜 대상자인 시민들에게 형평하게 제공하는 것이다. 비록 이와 같이 공공도서관이 모든 사람들에게 골고루 서비스가 제공되어야 하는 공공성을 가지고 있다고 하더라도 모든 시민들에게 서비스를 형평하게 제공하는 것은 결코 쉽지 않다. 지방자치법 13조는 모든 주민은 균등하게 행정서비스를 제공받을 권리가 있다고 규정하고 있다.¹⁾ 여기에서 ‘균등하게’ 라는 의미는 ‘모든 주민이 똑같이’ 라는 의미라기보다는 ‘공평하게’, ‘형평하게’ 라는 의미로 보는 것이 타당할 것이다(박진규, 김인, 2016: 370). 이 의미에 비추어 보면 시민들은 누구나 공공도서관을 이용할 수 있는 공평한 기회를 가져야 할 것이다. 시민들의 도서관 이용은 도서관에 대한 지리적 접근성에 의해 크게 좌우되고, 이러한 도서관의 지리적 접근성은 도서관의 입지에 의해 크게 좌우된다.

그런데, 공공도서관의 건립에 투입될 수 있는 예산은 한정적이기 때문에 단순히 공공도서관의 지리적 접근성을 높이기 위하여 무한정 많이 건립할 수는 없다. 따라서 한정된 예산으로 공공도서관을 건립·운영하여 최대한 효율적으로 서비스를 제공하기 위해서는 각 지역으로부터 공공도서관에 대한 물리적 접근가능성을 고려하여 서비스 공급의 중복과 공백이 생기지 않도록 해야 할 것이다.

도서관의 지리적 접근성 문제는 서울시 정책지도²⁾에서도 다루어지고 있다. 즉, 주민의 거주지에서 도보 10분 이내에 접근할 수 있는 범위의 거주자들이 공공도서관의 주요 이용자라고 파악하고 있다.³⁾ 또한 이런 관점에서 국제도서관협회연맹(IFLA: The International Federation of Library Associations and Institutions)에서는 이용자의 요구를 충족시킬 수 있는 한 가지 요소로서 서비스에 대한 접근성을 들고 있다(Koontz and Gubbin, 2011: 73). 이와 달리 Hatry와 동료들은(2006: 52) 실제 물리적 접근성보다는 이용자가 실제 느끼는 접근성이 보다 중요하다고 하였다. 그들은 이용자가 가깝다고 느끼는 물리적 거리의 정도는 이용자의 거주지에서 공공도서관까지 약 15분 정도의 소요시간 이내라는 것이다.⁴⁾

1) 지방자치법 제13조(주민의 권리) ① 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리와 그 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 가진다.(2015.6.4. 시행)

2) http://map.seoul.go.kr:9978/spm/gly/policy/view.do?jsessionid=U1BOgao1uhR6DaFzkwCuILFu8XJGO3cVwowRo3adkfXYEc17Q1enQ4cfiNpzYy2Z.gispolicy_servlet_engine2?POLICY_NO=106

3) 기존 시설이 가진 공급 면적과 도서관에서 도보 10분거리(영유아 및 노령인구-400m, 나머지인구-800m) 내 접근 가능한 인구수를 기반으로 시설별 이용률을 계산하고 인구밀도가 높고 이용률이 낮은 지역을 중심으로 도서관 우선 필요지역으로 파악하였다.

4) 하지만 어떤 이동수단을 이용하여 15분이 걸리는지에 대해 제시하지는 않았다. 자가용을 이용하여 15분

2011년 문화체육관광부에서 실시하는 ‘국민독서실태조사’에 따르면 공공도서관이 걸어서 10분 내에 있는가에 따라 도서관 이용률에 상당한 차이를 나타내는 것으로 확인되었다.⁵⁾ 이는 공공도서관의 배치가 도서관 이용률에 영향을 미친다는 것이다. 그런데 기존의 공공도서관의 위치에 대한 공간적 분석에 따르면 서비스 배분의 공백이나 중복이 발생한 것으로 확인된다. 공공도서관의 건립에는 막대한 예산이 투입되고 일단 한 번 건립되고 나면 사실상 이전한다는 것이 쉽지 않기 때문에 공공도서관을 어디에 얼마만한 규모로 건립할 것인가에 대한 깊이 있는 연구가 필요하다.

이와 관련된 연구가 다수 있다. 즉, 도시 공공시설의 입지에 대한 연구는 공공시설과 이용자 간의 접근성 측정(김광식, 1987), 공공시설의 입지결정(박병식 외, 1999), GIS 기법을 통한 입지분석(허준 외, 2005), 도시접근성 분석에 의한 공공시설입지정책(이춘희 외, 2006)에 관한 연구 등이 있다. 최근에는 GIS(Geographic Information Systems 지리정보체계)를 이용한 공공시설 입지에 관한 연구가 활발한데 특히 전보애(2014)는 GIS를 이용한 공공도서관 접근성을 연구한 바 있다. 그 외 공공도서관의 입지에 관한 연구로는 한유선(2002)의 도서관 입지기준에 관한 연구, 김수영 외(1995)의 도서관 입지의 환경요인에 관한 연구, 원종준 외(2010)의 공공도서관의 입지가 이용활성화에 미치는 영향 등의 연구가 있다. GIS와 같은 최신 기법이 지리적 접근성 분석에 도움이 될 수 있지만 GIS만으로는 이용자의 실제 패턴을 밝히기 힘들다. 또한 이러한 연구들은 행정학 분야에서 공동도서관 서비스의 배분이란 관점에서 이루어진 연구들은 아니다.

본 연구는 부산시의 공공도서관 이용자의 실제 이용패턴을 밝힘으로써 보다 실제적인 공공도서관의 접근성 분석을 시도하고, 공공서비스 배분의 관점에서 정책적 시사점을 찾고자 한다. 이를 위해 실제 공공도서관 이용자들에게 이용 패턴에 대한 설문 조사를 실시하고 기존의 공공도서관 입지가 어떠한 문제가 있는지를 밝히고자 한다. 본 연구의 결과를 통해 차후 공공도서관의 입지 결정에 도움이 될 수 있는 정책적 시사점을 찾을 수 있을 것이다.

II. 이론적 배경

1. 공공도서관의 특징

공공도서관은 일종의 공공서비스이다. 공공서비스가 모두 공공재인 것은 아니다. 일반적으로

이 소요되는 것과 도보를 이용하여 15분이 소요되는 것에는 많은 차이가 있다. 이 관점에서 보자면 실제 거리가 좀 멀어도 자가용을 이용하여 15분 이내에 공공도서관까지 올 수 있다면 지리적 접근성이 좋다고 느낄 수 있다는 것이다. 반면에 더 가까운 이용자라도 도보를 이용하여 15분이상이 소요되면 지리적 접근성이 좋지 않다고 느낄 수 있다. 즉 거주지에서 도서관까지 실제 거리가 얼마나 보다는 어떤 이동수단을 이용하든 실제 소요시간이 얼마나 걸리느냐가 더 중요하다고 볼 수 있다.

5) 도보 10분 이내 거리에 공공도서관이 있는 경우 51.1%가 월평균 3.2회 사용, 그렇지 않은 경우는 10.7%가 월평균 0.4회 이용하는 것으로 조사되었다. 이 후 조사에서는 도보 10분 이내 거리에 대한 항목이 빠져 있어서 이 항목은 2011년 것이 가장 최근의 것이다.

공공재는 소비에 있어 비경합성(non-rivalry)과 비배제성(non-excludability)을 가진다(Levy, 1995). 하지만 공공서비스 중 이런 순수 공공재는 일부분이며 상당수의 공공서비스는 경합성이나 배제성을 띤 재화의 성격을 가진다. 공공도서관 서비스는 일반적으로 그 소비에 있어 누구나 이용가능하기 때문에 비배제성의 성격을 가지며 많은 사람들이 공동으로 이용 가능하기 때문에 소비에 있어 경합성을 띤 집합적 소비의 성격을 가지며, 동시에 많은 사람들이 이용하게 되면 혼잡이 발생한다. 이러한 성격 때문에 통상적으로 공공도서관 서비스는 정부가 재원조달을 통해 서비스를 공급하는 공유재(common-pool resources)로 분류된다.

그런데 이용자가 공공도서관을 이용하기 위해서는 거주지에서 공공도서관으로 방문해야 하며 그래서 거리비용이 발생하게 된다. 이때 너무 먼 거리에 위치한 경우에는 과도한 거리비용이 발생하게 되고 이는 서비스 이용시간과 방문 횟수의 감소를 야기하게 된다. 따라서 너무 먼 거리는 적절한 서비스 공급에 제약이 된다. 공공도서관은 누구나 이용 가능하여 이용자의 배제 불가의 성격을 가지는 공유재이다. 그러나 거리 문제로 인하여 많은 시민들이 실제로 그 도서관을 이용하지 못한다면 결과적으로 의도치 않은 이용에 있어 배제성이 발생할 수 있다. 이것은 '누구나 이용가능한 공공도서관'이라는 원칙에 위배되는 것이다. 따라서 공공도서관 서비스 배분에 있어서 지리적 접근성의 문제는 상당히 중요하다. 이런 점에서 도서관 서비스의 가장 중요한 특징 중의 하나가 지점(point)에 기반을 둔 서비스라는 점이다(Barlow, 1981). 시민들이 도서관 서비스를 이용하기 위해서는 주로 도서관을 방문하여야 한다는 것이다. 도서를 빌리는 것은 물론 그 곳에서 책을 읽고, 나아가 도서관에서 운영하는 고전읽기 등 다양한 교육프로그램을 이수하기 위해서는 도서관에 가야 한다는 점이다. 물론 도서관도 구역(area)에 기반을 둔 서비스를 공급하기도 한다. 즉 도서관을 방문하기 어려운 분들에게 도서관이 보다 적극적으로 시민들에게 다가가는 서비스의 일종으로서 이동도서관을 운영하기도 한다. 이런 점은 구역에 기반을 둔 서비스의 보건소가 예방접종 및 검진 및 치료 등 다양한 의료서비스를 공급하는 것은 지점에 기반을 둔 서비스이지만 구역에 기반을 둔 서비스로서 여름철 모기 등 해충구제를 위한 방역작업을 실시하는 것과 같은 것이다. 지점에 기반을 둔 서비스인가 구역에 기반을 둔 서비스인가를 구분하는 것은 서비스 배분의 형평성 논의에서 중요하다. 왜냐하면 지점에 기반을 둔 서비스의 경우 서비스를 공급하는 시설이 어느 곳에 위치하고 있느냐는 입지의 문제 또는 지리적 접근성의 문제가 아주 중요한데 비해, 구역에 기반을 둔 서비스의 경우 각 구역에 어느 정도의 서비스를 공급했느냐가 서비스 배분의 형평성 분석에서 중요하다.

둘째, 공공도서관은 시민들의 지적 성장과 정서 개발을 위한 소위 발전적인 서비스이다(Lucy, 1977: 689). 이것은 쓰레기 수거와 같은 특정 작업 일정에 따라 이루어지는 루틴서비스(routine service)나 혹은 경찰서비스처럼 시민들의 생명과 재산을 보호하는 보호적 서비스와는 다르다. 발전적 서비스는 생활의 수준이 향상되고 시민들의 지적 발전과 정서 함양에 대한 욕구가 높아지면 더욱 그 수요가 늘어나는 서비스이다. 최근 대도시의 많은 기초자치단체가 청사 건물 중 가장 환경과 전망이 좋은 곳을 도서관 시설로 개방하고 있는 것도 주민들의 이런 수요에 부응하고자 하는 것이다. 뿐만 아니라 도서관은 여러 연령층을 대상으로 다양한 교육프로그램을 개발하여 운영하

고 있다. 이런 프로그램을 이용하기 위해서는 도서관을 방문해야 한다.

셋째, 대부분의 공공서비스는 공급 주체가 있고, 동시에 명확한 관할구역이 존재하여 서비스 전달 대상이 존재한다. 그러나 공공도서관은 특별히 정해진 관할구역이 별도로 존재하지는 않는다. 농촌지역과 같이 한 지역사회가 다른 지역사회와 지리적으로 확연하게 구분되어 있는 경우는 도서관 서비스의 경우에도 서비스 대상 인구를 가늠하기가 다소 쉽다.⁶⁾ 그러나 대도시에서는 관할 구역의 구분이 도로나 다리와 같은 인위적이고 임의적인 것에 의한 것이기 때문에 지역 주민들의 입장에서는 가장 가깝고 이용하기 편리한 도서관이 자신들의 관할구역 내에 있는 것보다는 오히려 다른 관할 구역에 소재하고 있는 경우가 많다. 이런 점을 감안하여 도서관 서비스의 경우 주민의 주소지와 관련하여 특별하게 도서관 이용을 제한하지는 않는다. 공공도서관은 전 연령층의 모든 사람들을 대상으로 운영되고, 내외국인을 구별하지 않고 모두에게 무료이면서, 시민들이 자발적으로 이용하는 시설이다. 이는 그만큼 공공도서관이 개방적이고 폭넓은 공공성을 가지고 있다는 것을 나타낸다(김영석, 2015: 8; 박진규, 김인, 2016: 367). 이렇게 본다면 대도시 내에서는 공공도서관 서비스 배분에 있어서 정책대상집단이 누구이며, 규모는 어느 정도인지에 대한 파악이 명확하지 않게 된다. 따라서 공공도서관 서비스의 투입의 규모를 합리적으로 결정할 명확한 기준을 정하기가 어렵다. 이런 이유 때문에 어떤 지역은 서비스 수요보다 많은 서비스 투입이 이루어지고, 반면에 다른 지역은 서비스 수요에 비해 적은 서비스 투입이 이루어져서 서비스 투입의 형평성 문제를 야기한다(박진규, 김인, 2016).

넷째, 도서관 서비스는 시민들이 그 이용을 선택할 수도 있고, 평생 동안 한 번도 이용하지 않을 수 있는 전적으로 그 선택이 임의적인 서비스이다(Barlow, 1981). 임의적인 서비스라서 중요하지 않다는 것은 아니다. 시민들이 도서관을 이용하지 않는다면 그 이유가 다양하겠지만 접근성이 좋지 않거나 혹은 시설과 프로그램의 질이 좋지 않아서라면 도서관 서비스의 발전과 혁신이 필요한 것일 수 있다. 그러나 도서관 서비스는 시민들에게 그 이용을 강제할 수는 없다. 게다가 도서관 외에도 이와 유사한 서비스가 시장이나 각급학교 등에서 다양하게 공급되고 있어 그 수요를 개인들이 다양한 방식으로 충족시키고 있다. 모든 시민들이 생활하면서 모두 도서관 서비스를 이용할 필요는 없고 원하는 사람들만이 도서관을 이용하게 되며, 이런 점에서 도서관 서비스가 임의적인 것이다.

다섯째, 공공도서관 서비스는 독립적인 다양한 정부기관에 의해 공급된다. 우리나라의 공공도서관 운영주체는 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체, 그리고 각 지역의 교육청으로 다원화되어 있다. 그러나 전국적으로 국립도서관은 극소수이며, 지역사회에서 보면 광역자치단체가 운영하는 시립·도립도서관도 드물다. 대부분의 공공도서관은 광역자치단체 내의 구·군과 그리고 교육청이 그 운영주체이다. 각 구청의 공공도서관은 전체적으로 유기적이지 않고 독립적으로 운영된다. 이에 따라 각 공공도서관 간의 유기적인 운영, 합리적인 도서관의 설치 및 위치선정, 효율적인

6) Poll과 Boekhorst(2007: 111)는 공공도서관의 봉사대상 인구는 도서관이 서비스를 제공하도록 위임받은 사람 수라고 하였으며 보통 해당 지역사회(또는 지역사회의 일부)의 인구가 된다고 하였다. 그러나 대도시 내에서는 관할구역 내의 주민들에게만 도서관이 개방되는 것이 아니다.

예산관리 등이 어렵다. 이런 다원화 된 서비스 공급주체가 존재한다는 것이 공공도서관 서비스 공급의 중복과 공백을 야기하여 배분의 형평성에 영향을 미칠 수 있다.

끝으로, 도서관 서비스는 중간 정도의 재량권을 가지고 있는 서비스이다. 도서관 담당자들은 신간도서의 선택이라든지 프로그램의 결정 등에서 약간의 재량권을 가지고 있는데, 재량권이 아주 큰 경찰서비스나 재량권이 아주 적은 쓰레기 수거 서비스와 달리 공공서비스 공급에 있어서 재량권이 중간 정도 되는 서비스이다. 그리고 주민의 공동생산(co-production)인 적극적인 협조가 소방서비스나 경찰서비스 등에 비해 성과에 크게 영향을 미치지 않는다.

이상에서 살펴보았듯이 도서관 서비스는 시민들의 정신적·심리적 잠재력을 발전시켜주는 서비스로서 주로 도서관의 소재지 위치를 중심으로 도서관을 방문하는 사람들에게 중점적으로 제공되는 서비스이다. 또한 도서관 서비스는 관할구역이 특별히 정해져 있지 않은 서비스이며 동시에 우리나라에서는 운영주체가 다원화되어 있는 서비스이다. 이런 점 때문에 주민들의 입장에서는 도서관이 가까운 곳에 몇 개가 있는 지역도 있지만 반대로 도서관이 가까운 곳에 전혀 없는 곳도 있다. 비록 도서관의 입지선정과 서비스 공급에 있어서 도서관 관료들의 재량권이 적다고 하더라도 도서관 서비스가 시민들의 입장에서는 균등하게 향유될 수 있어야 할 것이다. 이런 관점에서 도서관 서비스 형평의 문제가 제기되며, 이런 형평의 문제는 도서관 입지의 문제와 시민들의 지리적 접근성의 측면에 가장 핵심적인 것이다. 이와 같은 맥락에서 도서관 서비스 배분의 형평성 문제를 논의해 볼 필요가 있을 것이다.

2. 공공도서관 서비스 배분의 형평성

공공도서관 서비스 배분에 있어서 형평성은 소홀히 하기 쉬운 부분이지만 중요한 부분이다. 중앙정부나 지방정부는 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위해서 주민들 모두에게 공공서비스를 효율적으로 제공해야 한다. 이렇게 본다면 국민 누구에게나 형평하게 서비스를 제공하는 것이 주요 가치이고 이것을 효율적으로 달성하는 것은 부차적 가치라고 볼 수 있다. 삶의 질에는 물리적 부분 뿐만 아니라 정서적 부분까지 포함하고 있기 때문에 주민 누구나 공공서비스 배분에 따른 상대적 박탈감을 가지지 않도록 하여야 한다.

또한 공공도서관 서비스 배분은 소득 재분배의 기능도 수행한다. 공공도서관 및 시립미술관, 예술회관, 공원 등과 같은 선호시설은 그 지역의 경제적 가치를 높이게 된다. 따라서 공공서비스를 얼마나 제공할 것인가의 문제도 중요하지만 어떻게 배분할 것인가의 문제도 중요하다(Webster, 1982). 이는 공공도서관 서비스 배분에 있어서도 마찬가지이다. 만약 특정 지역의 주민들에게는 좋은 시설이 갖추어진 넓은 규모의 공공도서관이 있는데 비해 다른 지역 주민들에게는 불편한 위치에 열악한 시설의 공공도서관이 있다면 이들 지역주민들에게는 상대적 박탈감이 생길 수 있다. 이것은 도서관 서비스 배분의 형평성에 문제를 야기하게 되는 것이다.

공공도서관 서비스 배분과 관련하여 논의되어야 하는 형평성은 투입·산출 형평성, 수평적·수직적 형평성 등이 있다. Rycroft(1978: 601)에 의하면 투입 형평성은 자원의 배분에 있어서 형평한 상

태를 의미하며 산출 형평성은 서비스 배분의 결과가 형평하여야 한다는 것을 의미한다. Chitwood(1974: 339)는 같은 속성을 가지는 대상을 동등하게 대우하는 것이 수평적 형평성이며 다른 속성을 가진 대상을 다르게 대우를 하는 것이 수직적 형평성이라고 하였다. 특히 공공서비스가 수요에 비례하여 공급되는 것을 형평한 것으로 보며, 이것이 곧 서비스 배분의 수직적 형평성이다.

공공도서관 서비스의 투입에 있어서는 수직적 형평성이 보다 중요하며 서비스의 산출에 있어서는 수평적 형평성이 보다 중요하다. 즉 수요에 비례하는 서비스 투입을 통하여 모든 주민에게 같은 수준의 지리적 접근성과 만족도를 제공할 수 있도록 노력해야 한다는 것이다. 이렇게 본다면 지리적 접근성의 문제는 서비스 질의 한 차원으로서 수평적인 산출 형평성의 문제이다. 즉 공공도서관은 주민 누구에게나 비슷한 수준의 보편적으로 수용 가능한 거리의 지리적 접근성을 제공해야 한다는 것이다. 따라서 본 연구의 핵심적인 관심은 공공도서관의 지리적 접근성이기 때문에 공간적 측면에서 형평성의 문제를 살펴보고자 한다.

원래 공간적 불평등이란 개념은 공간적으로 정의된 인구집단들 사이에서 어떤 서비스나 특정 속성이 불평등의 형태로 제공되는 것을 의미한다(Johnston et al, 2000: 389). 이는 자연 구조적으로 발생하는 차이와는 다른 개념이다. 강이나 바다와 인접한 지역과 그렇지 못한 지역 간에 공간적 불평등을 논하지는 않는다. 하지만 이것이 지역 주민들의 소득, 교육 수준 같은 사회적 요소와 결부될 때 공간적 불평등의 문제가 제기될 수 있다.⁷⁾

Webster(1982)는 특히 도시의 공간형태(spatial form)에 관한 의사결정을 지적하면서, 실질 소득의 배분에 영향을 미치는 '감추어진 메커니즘'이 존재한다고 하였다. 공공서비스의 공간적 형평성은 그 시설의 이용가능성이라는 지리적 접근성 문제뿐만 아니라 관련된 주민의 부의 재분배 기능까지 수행한다는 것이다. Lineberry(1977: 14-15; Smith, 1974: 294)는 공간이 비형평성을 창조한다고 하였다. 선호되거나 선호되지 않는 새로운 시설이 그들 인근에 위치하게 되면 행복이나 불행이 재분배되는 것이라고 하였다.

공공시설의 입지와 관련한 공간적 형평성을 완벽하게 실현한다는 것은 물리적으로 불가능하므로 이러한 물리적 불평등을 그 지역사회의 다양한 집단 구성원들 사이에 받아들일 수 있을 경우는 사회적으로 수용가능한 공간적 형평성을 이룬 것이라 할 수 있다. 이런 점을 감안하여 공간단위의 규모나 성질에 따라 측정되는 공간적 형평성에 있어 전혀 다른 결과들이 도출될 수 있으므로 분석하는 공간 단위에 대한 선택에 유의할 필요가 있다(조대현, 2004).⁸⁾ 공공시설은 어딘가에 위치하여야 하며 이를 결정하는 것은 중앙정부나 지방정부이다. 위치를 고려할 때 특정 개인이나 집단을 대상으로 한다기보다는 일정한 지역을 대상으로 하게 된다. 그런데 이런 공공시설의 배분과 관련하여 논의되는 비형평성은 주로 특정 지역에 편중 현상이 생김으로써 다른 지역의 주민들이 이용하는 데 불편함이 발생되는가와 관련된다. 지점에 기반을 둔 공공서비스의 경우 이용 상의

7) 서울의 한강이나 부산의 해운대 그 자체는 자연적인 것으로서 불평등의 요소가 아니지만 강남이나 해운대 주위에 공공시설과 문화시설의 양적, 질적 집중 현상이 생긴다면 이는 공간적 불평등의 문제가 제기될 수 있다.

8) 대도시간의 비교, 중소도시간 비교, 도시 내에서의 구역간의 비교 특히 자치구역내에서도 구나 동 등 선택되는 공간 단위에 따라 다른 결과가 도출될 수 있다.

편리성 문제는 주로 지리적 접근성의 문제이다. 서비스 배분에 있어서 지리적 접근성의 관점은 서비스가 필요한 주민들이 공평한 접근 기회를 제공받는가 하는 것이다. 잠재적 서비스 이용자가 서비스를 이용하고자 할 때 그 서비스 시설에 접근할 수 있는 기회가 형평하게 제공되고 있는가의 문제이다.

이와 관련해 Pinch(1984; 엄운섭, 1994: 24-31)는 공공재와 공공서비스 배분에는 지리적 관점이 필요하다고 하였다. 그의 논의 중 중요한 부분은 거리조락효과(距離凋落效果)이다. 거리조락효과란 공공서비스 시설의 지점으로부터 멀어질수록 이동비용이 증가하게 되어 서비스 이용이 감소하게 되거나 아예 이용하지 않게 되는 지점이 발생한다는 것이다. 이렇게 된다면 이것은 공공서비스의 배분에 있어 지역 주민들 사이에 공간적 비형평성이 발생하게 된다는 것이다. 하지만 이 공간적 형평성에 관한 기준을 어떻게 볼 것인가, 수요를 어떻게 볼 것인가, 시설이 제공하는 기회의 크기를 어떻게 나타낼 것인가 등의 문제는 쉽고 명확한 것은 아니어서 지속적인 논의가 필요한 것이다.

3. 도서관 입지 형태에 따른 분류

공공도서관은 그 성격상 선택적·임의적 서비스이기 때문에 이용자에게 강제할 수 없다. 따라서 도서관 이용에는 잠재적 이용자의 공공도서관을 이용하고자 하는 지적·심리적·문화적 욕구가 전제되어야 한다. 그렇다면 서비스 이용률을 높이기 위해서는 이용자의 이용 욕구를 불러 올 수 있는 양적·질적 수준이 확보된 서비스 제공이 필수적이다. 그러나 비슷한 수준의 투입이라도 공공도서관의 입지 형태에 따라 이용률에 차이가 발생할 수 있다. 따라서 입지 형태에 따라 공공도서관 이용률에 차이가 발생한다면 보다 높은 이용률을 가져올 수 있는 입지 형태가 바람직할 것이다. 일반적으로 개방형에 가까운 형태일수록 이용자의 접근 가능 범위가 넓어지며 폐쇄형에 가까울수록 이용자의 접근 가능 범위가 줄어든다.

공공도서관의 입지 형태는 지리적 양상에 따라 크게 두 가지로 분류해 볼 수 있다.

첫째, 폐쇄형 입지형태이다. 이는 공공도서관이 입지하고 있는 형태가 산, 강, 바다 등의 자연적인 장애물을 끼고 있어 지역 주민들이 접근할 수 있는 행정동이 제한적인 경우이다. 즉 <그림 1>과 같이 도서관의 좌우 또는 앞뒤의 대부분이 지형적인 장애물로 가로 막혀 있어 공공도서관에 쉽게 접근할 수 있는 지역이 바로 인접하고 있는 1-2개 동 정도이다.

이를 밝히기 위해서는 본 연구의 대상인 부산시 내의 공공도서관의 입지형태를 파악하는 것이 필요하며 도서관 이용자들의 이용패턴을 분석하는 것이 필요하다.

공간접근성의 분석은 크게 거리 중심의 분석, 컨테이너분석, 중력모형의 세 가지로 구분할 수 있다(Talen, 1997; Higgs, 2004). 본 연구는 분류상 거리 중심의 분석에 해당한다. 그러나 기존의 거리 중심의 분석이 실제 도로 환경을 무시한 직선거리를 활용함으로써 실재를 잘 반영하지 못한다는 비판이 있다(전보애, 2014: 103). 이런 문제점을 고려하여 본 연구에서는 설문조사를 활용한 실제 이용패턴을 조사함으로써 엄밀히 따지자면 거리 중심의 분석이라기보다는 이를 바탕으로 하여 이용자의 이용 패턴을 분석함으로써 최적의 공공도서관 지리적 접근성을 가지는 입지 형태를 파악하고자 하는 것이다.

공공도서관으로의 지리적 접근성을 분석하기 위해 네이버 지도(map.naver.com)를 사용하여 도서관의 입지 형태에 따라 이용 패턴에 어떠한 차이가 나는지를 분석하였다. 이것은 각 도서관의 입지 형태를 분류하고 분류 형태에 따라 이용자의 분포 패턴이 어떻게 차이가 나는가를 설문조사 자료를 바탕으로 하여 분석하는 것이다. 이를 통해 개별 공공도서관 별로 분석하여 공공도서관의 이용을 높이기 위한 최적의 입지 형태를 찾아낼 수 있다.

그리고 공공도서관 이용패턴의 일반화를 도출하기 위해 전체 응답자의 자료를 분석하여 소요 시간, 교통수단, 가장 가까운 공공도서관 이용 여부 등을 분석할 필요가 있다. 이를 통해 공공도서관 이용을 높이는 일반적인 패턴이 파악된다면 신설되는 공공도서관의 입지 선정에 유용한 자료가 될 수 있을 것이다.

2. 자료수집 방법

공공도서관 입지 형태에 따른 지리적 접근성 분석과 더불어 각 공공도서관별 이용자의 패턴을 파악하기 위하여 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 각 공공도서관 별로 시행되었으며 설문조사를 통하여 이용자의 거주지, 방문횟수, 교통수단, 소요 시간 등을 확인하여 도서관 지리적 접근성의 패턴을 분석하고자 하였다. 설문조사는 2015년 7월 중순부터 8월 중순까지 약 1개월간 시행되었으며 총 유효 설문지는 808부로 집계되었다. 보다 다양한 응답자를 확보하기 위해 주로 주말 위주로 실시하였다.

객관적 자료는 2015년 7월에 부산 시청 홈페이지(www.busan.go.kr)의 통계자료, 부산도서관넷(www.busanlib.net) 제공 자료를 활용하였다. 유효하게 회수된 자료의 인구통계학적 분포는 <부록 2>로 나타내었다. 도서관별 회수된 설문지의 구역별 분포는 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 회수된 자료의 도서관별 분포

(단위: 명, %)

자치구	명칭	분포(명)	비율(%)
금정구	금정도서관	29	3.6
	시립서동도서관	29	3.6
강서구	강서도서관	27	3.3
기장군	기장도서관	29	3.6
남 구	남구도서관	32	4.0
동 구	동구도서관	25	3.1
	시립 수정분관	25	3.1
동래구	시립 명장도서관	28	3.5
부산진구	시립 부전도서관	30	3.7
	시립 시민도서관	34	4.2
북 구	맨발동무도서관	16	2.0
	시립 구포도서관	31	3.9
	북구 디지털도서관	30	3.7
	화명 도서관	31	3.9
사상구	사상 도서관	30	3.7
사하구	다대 도서관	23	2.8
	시립 사하도서관	27	3.2
서 구	시립구덕 도서관	28	3.5
수영구	수영구 도서관	34	4.2
	수영 망미 분관	27	3.2
연제구	시립 연산도서관	30	3.7
	연제도서관	26	3.2
영도구	영도 도서관	30	3.7
중 구	시립 중앙도서관	31	3.9
해운대구	느티나무(반송)	10	1.2
	반여 도서관	31	3.9
	시립반송 도서관	30	3.7
	시립해운도서관대	24	3.0
	해운대우동분관	31	3.9
계		808	100

IV. 부산지역 주민들의 공공도서관 지리적 접근성 분석

1. 부산광역시 공공도서관 현황

한국도서관연감(2015: 450)에 따르면 부산광역시의 공공도서관수는 우리나라의 주요 지자체 중

에서 가장 열악한 것으로 조사되었다. 공공도서관 1관 당 인구수는 109,981명으로 주요 지자체 중 가장 많으며, 두 번째로 높은 대구의 83,109명보다 26,000명 정도 더 많다. 1석당 인구수는 세종특별자치시, 서울특별시에 이어 세 번째인 것으로 조사되었다. 부산광역시의 인구는 3519(천)명으로 조사되었으며 연간 이용자는 13,695,269명으로서 1인당 연간 약 3.89회 공공도서관을 이용하는 것으로 확인되었다. 타 지방자치단체는 소속 공공도서관이 월등히 많은 것에 비해 부산광역시는 자치단체 소속 16관, 교육청 소속 14관으로서 비슷한 정도의 비율을 나타내고 있다.

그런데 이는 단순 양적 통계를 나타내고 있을 뿐 질적인 부분은 파악할 수 없다. 1관 당 인구는 전체 도서관 수와 인구수에 대한 단순 수치일 뿐 현실을 정확히 반영하는 것은 아니다. 1석당 인구나 1인당 책 수도 마찬가지이다. 전체 현황을 파악할 수 있는 참고는 될 수 있지만 실제 서비스 배분의 정도를 파악할 수는 없다. 전국 주요 지자체별 비교는 가능하지만 도시 내에서 서비스 배분의 정도는 확인할 수 없다. 본 연구의 관심은 전국 주요 지자체간 비교가 아니라 도시 내에서 서비스 배분이 어떻게 이루어지고 있는가 하는 것이다. 본 연구의 분석 대상인 부산광역시 공공도서관 유형별 현황은 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 부산시 공공도서관 유형별 현황

운영주체	도서관명	계
자치단체	금정도서관, 강서도서관, 기장도서관, 남구도서관, 동구도서관, 북구디지털도서관, 화명도서관, 사상도서관, 다대도서관, 수영구도서관, 수영망미분관, 영도도서관, 반여도서관, 연제도서관, 영도어린이영어도서관*, 재송어린이도서관*, 정관어린이도서관*	14(17)
교육청	시립서동도서관, 시립수정분관, 시립명장도서관, 시립부전도서관, 시립시민도서관, 시립구포도서관, 시립사하도서관, 시립구덕도서관, 시립연산도서관, 시립중앙도서관, 시립반송도서관, 시립해운대도서관 시립해운대도서관우동분관, 부산영어도서관(부산광역시립중앙도서관분관)*	13(14)
사립	맨발동무도서관	1
비영리	느티나무도서관	1

* 도서관은 분석하지 않음, 계의 ()는 *도서관 포함

분석 시점은 2015년 7월을 기준으로 하고 있기 때문에 그 이후에 개관한 공공도서관은 분석에 포함되지 않았다. 그러나 본 연구의 목적은 부산시의 실태 조사에 있는 것이 아니라 지리적 접근성의 패턴을 찾는 데 있으므로 연구의 목적을 달성하는 데는 크게 문제가 없을 것이다.

<표 2>를 보면 공공도서관은 크게 자치단체 소속과 교육청 소속으로 이원화되어 있음을 알 수 있다. 현재 부산시의 공공도서관 건립의 추세는 지자체 위주로 이루어지고 있다. 분석 시점 이후 개관한 동래읍성도서관(2015.10.29. 개관)이나 정관도서관(2015.8.4. 개관), 대라다목적도서관(2016.7.21.개관)은 모두 지자체에서 설립한 공공도서관이다.⁹⁾ 2000년 이후 개관한 교육청 소속 공공도서관은 시립해운대 도서관이 유일하다. 지자체 소속 도서관이 증가하고 있는 것은 그만큼

9) 기장디지털도서관은 2011.7.15.에 기장군디지털교육정보센터로 개관하였다가 2016.3.29.에 기장디지털도서관으로 명칭변경을 하며 이때부터 공공도서관으로 분류가 되었다.

선거를 통해 당선되는 지자체 장의 의지가 반영되기 때문이다.¹⁰⁾

이렇듯 공공도서관은 지속적으로 건립되고 있지만 공공도서관의 입지나 규모가 결정되는 데에는 정해진 기준이나 절차보다는 예산, 부지, 단체장의 의지 등 상황에 따라 유동적이다. 따라서 본 연구를 통해 보다 실제적인 서비스 배분과 지리적 접근성의 패턴을 찾아보고자 한다.

부산시 공공도서관의 세부 현황은 <부록1>에 제시하였다. 그런데 어린이 도서관이나 영어도서관도 공공도서관으로 분류되고 있으나 본 연구에서는 일반 공공도서관을 대상으로 하므로 본 연구에서 제외한다.

2. 공공도서관의 지리적 접근성 분석

공공도서관의 서비스 배분에 있어서 얼마나 좋은 시설을 제공하는가도 중요하지만 실제로 이용자가 이용할 수 있어야 한다. 아무리 좋은 시설이라도 지리적 접근성이 너무 떨어지면 이용률 또한 낮아 질 수밖에 없다. 이에 부산시 각 공공도서관의 실제 지리적 접근성을 살펴보고자 한다. 공간적 접근성의 분석은 설문조사의 자료를 바탕으로 하고 있다. 이용자의 거주지 행정동과 이용도서관이 입지한 행정동을 분석하여 이용패턴을 찾고자 하는 것이다. 특징적인 것 몇 가지는 다음과 같다.

첫째, 분석결과 도서관 이용자들의 거주지는 도서관이 위치하고 있는 행정동과 바로 이웃하는 행정동의 2-3군데에서 평균적으로 70-80%의 이용빈도를 나타내고 있다. 이는 도서관의 규모와 크게 상관없이 보편적으로 나타나는 현상이다. 즉 도서관의 규모가 크고 하루 평균이용자가 많아도 인근 행정동에 거주하는 주민들이 주로 이용하게 되는 것이지 도서관에서 먼 거리에 사는 주민들은 도서관을 별로 이용하지 않는다.

연산도서관의 경우 도서관과 같은 자치구역인 연산동 거주자의 이용률이 66.7%를 나타내고 있다. 연산동의 바로 옆에 위치한 동래구 안락동 주민의 이용률이 23.3%를 나타내고 있으며 두 행정동 주민들의 이용률이 90%이다. 연산도서관만의 현상이 아니라 많은 대부분의 도서관에서 이와 같은 현상이 발견되었다. 즉 공간적 형평성에서 언급한 특정시설물에서 거리가 멀어질수록 이용률이 감소하다가 어느 지점에서는 이용하지 않게 된다는 Pinch(1984)의 거리조락효과가 실제로 관찰되었다.

둘째, 공공도서관이 위치한 지점에서 여러 방향으로 행정동에 둘러 쌓여 있는 개방형의 경우 인접해 있는 인근의 행정동에서 고른 이용 분포를 나타내고 있다. 그러나 인접한 행정동이 산이나

10) 오규석 기장군수는 “도서관 확충은 도로나 주차장 건설보다 더 시급한 기반시설이다. 지역 도서관에서 배출된 인재들이 중심이 돼 지역공동체를 형성하고, 이런 지역공동체에서 지역경쟁력이 강화되는 것이고, 더 나아가 국가경쟁력이 되는 것이다” 며 “이런 선순환의 출발점이 도서관이고 바로 학교라고 확신한다” 고 강조했다(<http://www.cnbnews.com/news/article.html?no=329000>). 2010년 당선된 오규석 기장군수는 기장군을 교육1번지로 만들겠다는 공약을 실천하겠다고 하였으며 취임이후 2016.8.까지 4개의 공공도서관이 건립되어 기존의 기장도서관을 포함해 5개의 공공도서관이 있다. ‘대한민국 교육1번지 기장’은 오규석 기장군수의 선거공약이었다(http://www.newswave.kr/sub_read.html?uid=100606).

바다로 막혀 있는 폐쇄형 도서관의 경우 접하고 있는 행정동은 보통 2-3개이며 이로 말미암아 주로 2-3개 동에서 높은 빈도를 나타낸다.

다대도서관의 경우 바다 끝에 위치하고 있어 접하는동이 다대동밖에 없다. 다대동 주민들의 이용빈도는 63.6%를 나타내며 하단동 주민들의 경우 21.7%, 장림동 주민들의 경우 13.6%로서 도서관이 위치한 행정동 주민들의 이용률이 아주 높은 가운데 바로 이웃에 접한 행정동 주민들의 이용률에서만 일부 발생 빈도가 관찰된다.

반면 수영구도서관의 경우 도서관을 중심으로 앞쪽으로 행정동이 펼쳐져 있다. 남천동에 위치하여 광안동, 민락동에서도 지리적 접근성이 좋으며 남구의 대연동과 용호동에서도 지리적 접근성이 뛰어난 모양을 띠고 있다. 이렇게 행정동이 앞쪽으로 펼쳐져 있는 경우 압도적 이용빈도를 나타내는 동이 없이 고른 분포를 나타내는 것이 특징이다. 수영구도서관의 경우 15개 행정동 주민들의 이용빈도가 발생하였으며 가장 많이 이용한 주민들의 소속 동은 광안동으로서 23.5%이며 대부분 10%내외의 이용률을 나타낸다. 앞서 언급한 첫째 특징에서 인근 2-3개 동에서 집중적인 이용빈도를 나타낸다고 하였는데 수영구 도서관의 경우 여러 행정동으로 둘러싸여 있어 인근의 행정동이 많은 경우이다. 이의 결과는 <표 3>에 나타내었다.

<표 3> 개방형인 수영도서관 이용자의 거주지 행정동 분포

		빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유효	반여동	1	2.9	3.0	3.0
	재송동	1	2.9	3.0	6.1
	우동	4	11.8	12.1	18.2
	중동	1	2.9	3.0	21.2
	좌동	1	2.9	3.0	24.2
	장전동	1	2.9	3.0	27.3
	봉래동	1	2.9	3.0	30.3
	청학동	1	2.9	3.0	33.3
	대연동	3	8.8	9.1	42.4
	용호동	3	8.8	9.1	51.5
	연산동	1	2.9	3.0	54.5
	남천동	3	8.8	9.1	63.6
	수영동	2	5.9	6.1	69.7
	광안동	8	23.5	24.2	93.9
	민락동	2	5.9	6.1	100.0
	합계	33	97.1	100.0	.
결측	시스템 결측값	1	2.9	.	.
	합계	34	100.0	.	.

이처럼 개방형 공공도서관의 경우 인접한 여러 행정동에서의 지리적 접근성이 좋은 편이며 폐쇄형 공공도서관의 경우 도서관이 위치한 행정동 및 바로 인접한 행정동의 주민들이 주로 이용하

고 있다.

폐쇄형 도서관으로는 시립해운대도서관, 시립해운대도서관우동분관, 반여도서관, 금정도서관, 서동도서관, 다대도서관, 구덕도서관, 영도도서관, 화명도서관, 북구디지털도서관이 있다. 이들 도서관의 경우 공통적으로 2-3개동의 주민들의 이용률이 70-90%를 나타내고 있다. 폐쇄형 도서관의 이용현황은 <표 4>와 같다. 이는 설문조사를 근거로 하여 각 도서관별 회수된 설문지에 응답한 행정동을 기준으로 한 것이다.¹¹⁾ 발생빈도는 해당도서관에서 회수된 설문지중 해당동이 차지하는 빈도를 의미한다.

이런 폐쇄형 도서관의 경우 주요 이용발생 행정동 2-3군데 외에는 거의 이용빈도가 없다는 것이 특징이며 지리적 접근성에 있어서 상당한 제약을 가짐을 알 수 있다.

<표 4> 폐쇄형 도서관 이용자의 주요 거주지 행정동 분포

도서관의 자치구 및 행정동	도서관명	이용자의 거주지행정동	이용빈도	해당도서관이용빈도 퍼센트(%)	주요행정동 퍼센트 합(%)
해운대구 좌동	해운대도서관	좌동	18	75	75
해운대구 우동	해운대도서관 우동분관	우동	17	54.8	80.6
		중동	8	25.8	
해운대구 반여동	반여도서관	반여동	21	67.7	98.7
		재송동	9	29.0	
금정구 청룡노포동	금정도서관	구서동	9	31	72.3
		장전동	7	24.1	
		남산동	5	17.2	
금정구 서동	서동도서관	서동	13	44.8	65.5
		부곡동	6	20.7	
사하구 다대동	다대도서관	다대동	14	63.6	85.3
		하단동	5	21.7	
서구 동대신동	구덕도서관	서대신동	12	42.9	71.5
		동대신동	8	28.6	
영도구 동삼동	영도도서관	동삼동	14	46.7	80
		봉래동	6	20	
		청학동	4	13.3	
북구 화명동	화명도서관	화명동	24	77.4	90.3
		금곡동	4	12.9	
북구 만덕동	북구디지털도서관	만덕동	23	76.7	90
		덕천동	4	13.3	

하지만 <표 5>에서 나타난 것처럼 개방형의 경우 대체로 폭넓은 지리적 접근성을 가지고 있으며 이용자의 거주지 분포 또한 어느 한 두 곳에서 집중되어 있는 것이 아니라 인근의 다양한 행정동

11) 예를 들어 해운대 도서관은 총 24부가 회수되었고 그 중 좌동에 거주한다는 응답이 18부였다.

으로 분산되어 있다. 즉 특정 행정동이 30%를 넘는 경우는 거의 없다. 사상도서관의 경우 이용빈도가 있는 주민들의 소속 행정동은 9곳이며 수영구도서관의 경우 15개 행정동, 시립중앙도서관의 경우 14개 행정동, 시립시민도서관의 경우 12개 행정동이다. 폐쇄형의 반여 도서관의 경우 반여동, 재송동 2개 행정동의 주민들만이 이용하였다. 따라서 보다 폭넓은 사람들에게 도서관 이용 기회의 제공이라는 측면에서는 개방형이 폐쇄형보다 유리하다고 하겠다.

〈표 5〉 개방형 도서관 이용자의 주요 거주지 행정동 분포

도서관의 자치구 및 행정동	도서관명	이용자의 거주지 행정동	발생빈도	해당도서관 빈도 퍼센트(%)	주요행정동 퍼센트 합(%)
사상구 덕포동	사상도서관	모라동	3	10.0	86.6
		덕포동	10	33.3	
		괘법동	3	10.0	
		감전동	3	10.0	
		주례동	4	13.3	
		부암동	3	10.0	
수영구 남천동	수영구도서관	대연동	3	8.8	61.7
		용호동	3	8.8	
		남천동	3	8.8	
		수영동	2	5.9	
		광안동	8	23.5	
		민락동	2	5.9	
부산진구 초읍동	시립시민도서관	사직동	5	14.7	74%
		연지동	4	11.8	
		초읍동	9	26.5	
		가야동	2	6.3	
		거제동	5	14.7	
중구 보수동	시립중앙도서관	영주동	7	22.6	58.1
		동대신동	2	6.5	
		초량동	5	16.1	
		엄궁동	4	12.9	

셋째, 지역적으로 고립되어 있는 곳은 해당도서관이 위치한 행정동 이외에서는 지리적 접근성이 떨어진다. 기장군, 강서구, 해운대구 반송동 같은 경우는 지역 자체가 면적이 넓으면서 지역적으로 고립되어 있는 형태이기 때문에 그 지역이외에서는 지리적 접근성이 상당히 떨어진다.¹²⁾ 강서구외에는 지리적 접근성이 떨어지는 강서도서관의 경우 대저동 주민들의 이용률이 85%, 명지동 주민들의 이용률이 15%이다.

강서구는 〈그림 3〉에서 볼 수 있듯이 상당히 넓은 지역임에도 불구하고 대저동에만 도서관이 있으므로 그 외의 동에 거주하는 주민들은 거의 이용이 힘들다. 명지동에서 강서도서관까지는 10km

12) 해운대구 반송동의 경우 산으로 둘러싸여 있어서 바로 이웃한 반여동과도 도로로 연결되어 있을 뿐 전반적으로 고립되어 있는 형태이다.

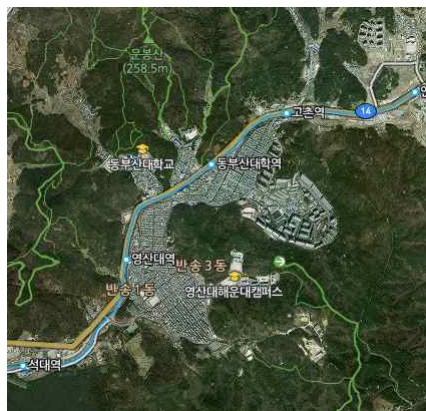
이상의 거리이다. 승용차가 없으면 이용이 거의 불가능하다. 도서관의 이용자들이 주로 대중교통과 도보를 이용한다는 것을 고려하면 사실상 이용이 어렵다고 보아야 한다. 명지동의 인구는 27,000명 정도인데 대저동은 18,000명 정도로 명지동이 인구가 훨씬 많다.

〈그림 3〉강서구의 도서관 지리적 접근성



반송동의 지역적 특징은 〈그림 4〉와 같다. 반송도서관의 경우 반송동 거주자의 이용빈도가 21건으로 전체 이용률 중 70%를 나타내고 있다. 기장군, 강서구, 해운대구 반송동은 도서관의 시설 수준이나 형태보다는 지역적으로 고립되어 있는 자치구의 지리적 특성 자체에 많은 영향을 받는다. 개방형과 폐쇄형 입지형태는 인위적인데 반해 이런 곳은 자연적인 환경에 기인한다는 점에서 차이가 있다. 이런 지역에서는 이웃 자치구와의 조정보다는 지역 내에서 공공도서관의 지리적 접근성 문제를 고려하여야 한다.¹³⁾

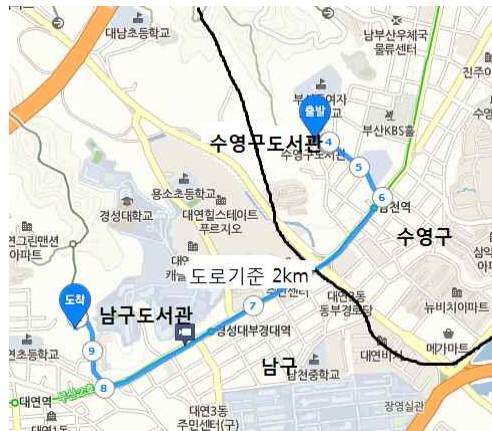
〈그림 4〉반송동의 지리적 특성



13) 예를 들어 강서구나 기장군의 경우 지리적 접근성이 현저히 떨어지는 주요 주민의 거주지에 공공도서관을 추가 건립하는 것이 필요하며 해운대구 반송동 같은 경우는 작은 도서관을 통해 지리적 접근성을 보완할 수 있을 것이다.

마지막으로 이용자들은 자신의 거주지에서 가까운 공공도서관을 이용한다. 이는 서비스 제공자 입장에서 공공도서관 서비스 투입의 결정에 있어서 인근 자치구와의 의사소통이 필요함을 나타내는 것이다. 연산동에 위치한 연제도서관의 경우 연산동 끝에 위치하고 있어서 연산동에서는 실제 지리적 접근성이 전반적으로 그렇게 좋지 못하다. 오히려 부산진구 양정동에서는 거리가 1km 정도밖에 되지 않아 설문조사를 통한 연제도서관의 이용빈도는 양정동 주민들이 100%를 차지하고 있다.¹⁴⁾ 공공도서관은 지역주민 누구나 이용할 수 있지만 서비스 제공자 입장에서 공공도서관을 건립할 때에는 공공도서관이 위치한 자치구 주민의 이용을 고려하고 만들 것이다. 이웃 자치구 주민이 이용할 수 있지만 이웃 자치구 주민의 이용을 목적으로 만든 것은 아니다. 이웃 자치구와 조율이 되지 않고 서비스 제공이 되는 경우 특정 행정동에서 공공도서관이 너무 멀어서 이용하기 힘든 경우도 발생하고 어떤 행정동은 양쪽으로 가깝게 공공도서관이 있는 경우도 있다. <그림 5>는 수영구와 남구의 도서관 위치를 나타낸 것이다.

<그림 5> 수영구와 남구현황



<그림 5>에서 보면 수영구 도서관에서 남구 도서관까지 도로를 기준으로 1.99km로서 2km가 채 되지 않는다. 인근의 주민은 선택의 폭이 넓어서 좋을 수 있으나 남구 문현동 쪽에서는 지리적 접근성이 좋지 못하다. 그런데 수영구도서관과 남구도서관이 하나의 자치구에 속해 있었다면 두 도서관 중 하나는 없을 가능성이 크다. 즉 두 공공도서관은 자치구가 다르기 때문에 관할 자치구에서 각자 그 장소에 입지를 결정한 것이다. 만약 남구의 대연동과 수영구의 남천동이 하나의 자치구에 속하고 있었다면 해당 자치구 자치단체에서 두 개의 공공도서관을 2km 간격으로 건립하지는 않았을 것이다. 이것은 인근의 주민에게 폭넓은 선택의 기회를 제공하지만 두 자치구가 상호연계 없이 독자적으로 도서관 건립을 추진하였기 때문에 나타난 우연한 결과로서 의도적으로 이들 지역 주민들에게 도서관 이용의 기회를 폭넓게 제공하기 위해서 이루어진 것은 아니다. 문제는 이렇게 결정된 것이 주민에게 폭넓은 기회를 제공하면 다행인데 반대의 경우도 존재한다는 것이

14) 26건의 설문지가 모두 부산진구 양정동거주자의 응답으로 확인되었다.

다. <그림 6>을 보면 동래구 온천동 주위에서는 실제 접근 가능한 곳에 공공도서관이 존재하지 않는다.

<그림 6> 온천동에서의 지리적 접근성



<표 6>은 명장도서관의 이용빈도를 나타낸 것이다.

<표 6> 명장도서관(1,669m²)의 이용빈도 현황

행정동	빈도	퍼센트
해운대구 반여동	3	10.7
해운대구 재송동	2	7.1
금정구 서동	1	3.6
명장동	5	17.9
인락동	12	42.9
명륜동	1	3.6
수민동	2	7.1
합계	26	92.9
시스템 결측값	2	7.1
총합계	28	100

<표 6>을 보면 인락동 주민들의 이용률이 42.9%, 명장동 주민들의 이용률이 17.9%를 나타내고 있다. 해운대 도서관의 면적이 8,555m²인 것과 비교하면 면적이 1,669m²인 명장도서관은 해운대 도서관 면적의 1/5도 되지 않는다. 해운대 도서관은 봉사 대상인구(중동, 좌동의 인구)가 142,430명이다. 반면 명장도서관은 동래구 주민전체(277,596명)가 봉사 대상인구인데 빈도현황에서 보듯 명장도서관을 이용하는 동래구 주민은 도서관이 위치하는 명장동과 바로 이웃하고 있는 인락동에서 거의 대부분의 빈도가 발생하고 있다. 명장도서관이 동래구 전체에 서비스를 제공하기에는 위치나 시설규모에서 많이 부족해 보인다. 분석시점이후에 개관한(2015.10) 동래읍성도서관(연면적

956.38m²)으로 인해 부족한 도서관문제가 약간 나아지긴 했지만 여전히 온천동이나 사직동쪽에서의 지리적 접근성은 좋지 못하며 인구대비 도서관면적은 여전히 부족하다. 이러한 분석결과를 통해서 보면 도서관의 건립과 운영이 특정 지역에 편중되어 있고, 그래서 또 다른 지역의 주민들은 도서관 이용이 소홀해지거나 어려워진다면 이것은 사회적 형평의 관점에서 문제가 있는 것으로 판단된다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 온천동이나 사직동 인근에 공공도서관 건립을 검토하여야 할 것이다.

온천동에서의 지리적 접근성을 나타낸 <그림 6>에서 보면 온천동에서 명장도서관까지 걸리는 시간이 대중교통을 이용하면 40-50분정도이다.¹⁵⁾ 게다가 먼 거리를 감안하더라도 명장도서관을 이용하기에는 규모가 너무 작다. 온천동에서 명장도서관으로의 지리적 접근성과 시립시민도서관으로의 지리적 접근성은 비슷하다. 하지만 공공도서관을 이용하기 위해 왕복 2시간가량을 감내할 수 있는 이용자는 많지 않다. 사실상 온천동에서는 어느 쪽으로도 공공도서관으로의 접근이 쉽지 않다. 반면 명장도서관의 경우 바로 인근의 해운대구 반여동, 재송동과 금정구 서동의 주민들 중 약간 이용하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이것은 해운대구 반여동, 동래구 명장동, 금정구 서동이 해운대구, 동래구, 금정구가 서로 만나는 지점에 위치하기 때문이다. 두 개의 자치구에 공공도서관이 서로 가깝게 위치하는 경우 비교적 규모가 작은 자치구가 모여 있는 서구, 중구, 동구의 경우 지리적 접근성의 겹침 현상은 더욱 두드러지게 나타난다.

<그림 7> 서구, 중구, 동구의 도서관 위치현황



15) 대중교통을 기다리는 시간, 환승시간, 도보시간까지 감안한 추정치이다. 동래한전버스정류소에서 820m 정도(네이버 지도 16분 추정) 걸어가야 한다.

서구, 중구, 동구의 도서관 위치현황을 나타낸 위의 <그림 7>에서 보면 구덕도서관은 서구 서대신동에 위치하며 시립중앙도서관은 중구 보수동에 위치하지만 실제 보수동에서의 지리적 접근성은 공원과 학교로 막혀 있고 동대신동에서 바로 접근할 수 있다. 이 둘의 거리는 1.94km로서 동대신동, 서대신동에서는 어느 쪽으로든 가깝게 접근할 수 있다. 이는 시립중앙도서관과 시립중앙도서관 수정분관사이의 초량동도 마찬가지로이며 수정분관과 동구도서관 사이의 범일동도 마찬가지이다. 지도에 표시하지는 않았지만 동구 도서관에서 2.7km 거리에는 부전도서관이 있다. 구덕도서관에서 부전도서관까지 약 11km의 거리에 5개의 도서관이 위치하고 있는 것이다. 그런데 구덕도서관은 서구에 속하며 시립중앙도서관은 중구, 중앙도서관수정분관은 동구, 동구도서관도 동구에 속하며 부전도서관은 부산진구에 속한다. 즉 다섯 군데의 도서관이 11km에 걸쳐서 네 군데의 자치구에 속하고 있다. 그리고 두 도서관 사이의 행정동은 공통적으로 양쪽 도서관에서 고루 이용빈도가 나타나고 있다. 이는 수영구도서관과 남구도서관 양쪽에서 대연동과 용호동이 빈도가 고루 나타나는 것과 비슷한 현상이다. 양쪽으로 지리적 접근성이 좋다는 것은 선택의 기회를 넓혀주기도 하지만 전체적으로 보면 지리적 접근성이 겹쳐 비효율적인 투입이 이루어지고 있다는 것을 나타낸다. 이를 동래구와 비교하여 표로 나타내면 <표 7>과 같다.

<표 7> 중구·서구·동구현황과 동래구현황 비교

자치구	도서관	도서관면적(m ²)	봉사 대상인구(명)	1인당면적(m ²)
중구	시립중앙도서관	6,172	48,614	0.1270
서구	시립구덕도서관	1,314	120,044	0.0110
동구	시립중앙도서관 수정분관	1,462	56,108	0.0261
	동구도서관	2,642	41,342	0.0639
동래구	시립명장도서관	1,669	277,596	0.0061

위의 <표 7>에서 보면 동래구의 경우 1인당 도서관 면적이 다른 구의 경우에 비해 상대적으로 상당히 적어 형평성의 관점에서 문제가 있다. 게다가 중구, 서구, 동구의 경우 행정동에서 양쪽으로 어느 도서관이든 지리적 접근성이 좋은 반면 동래구의 경우 <표 6>에서 보듯 도서관이 위치한 명장동과 바로 옆의 안락동을 제외하고는 실제 공공도서관으로의 지리적 접근성에서도 굉장히 나쁘다. 이런 분석결과는 공공도서관 서비스 공급의 공백과 중복이 발생하고 있어 서비스 공급의 비효율성뿐만 아니라 비형평성도 존재한다는 것을 알 수 있다. 즉 도서관 시설의 건립과 운영을 통한 서비스 배분이 그 지역주민들의 인구수라는 서비스 수요를 반영하여 공급되고 있지 못하다는 측면에서 도서관 서비스 공급의 수직적 형평이 달성되지 못하고 있다는 문제를 제기할 수 있다.

3. 공공도서관 이용 패턴의 분석

설문조사를 바탕으로 보다 실제적인 공공도서관의 이용 패턴을 분석하였다. 이용 패턴을 분석

하는 목적은 이용자의 거주지에서 공공도서관까지 소요시간, 교통 수단, 방문횟수 등을 분석함으로써 일반화 할 수 있는 공공도서관 이용 패턴을 찾고자 하는 것이다. 이를 통해 공공도서관 입지 선정의 기준을 제시할 수 있을 것이다. 공공도서관 이용자들의 보편적 이용패턴을 찾음으로써 공공도서관 관련 정책 결정에 필요한 자료를 확보할 수 있을 것이다.

도서관 이용자들의 월 평균 방문횟수를 나타낸 <표 8>에 의하면 이용자들은 월 평균 9회 이상 방문이 가장 많고 그 다음이 월 3-4회 정도이다.

〈표 8〉 월평균방문횟수

		빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트
유효	1에서 2번 정도	143	17.7	17.7	17.7
	3에서 4번 정도	202	25.0	25.0	42.7
	5에서 6번 정도	132	16.3	16.3	59.0
	7에서 8번 정도	73	9.0	9.0	68.1
	9번 이상	258	31.9	31.9	100.0
	합계	808	100.0	100.0	

또한 거주지에서 도서관까지 방문하는 데 소요되는 시간을 나타낸 <표 9>에 의하면 이용자들의 거주지에서 도서관 방문까지 소요시간이 약 20분 이내 일 때 가장 높은 방문율을 나타내고 있으며 30분 이상이 소요되면 거의 방문하지 않는 것으로 나타났다. 이는 Hatry(2006)가 제시한 소요시간 15분 이내와 유사한 결과임을 알 수 있다.

〈표 9〉 거주지에서 도서관방문까지 소요시간

소요시간	빈도	퍼센트(%)	누적퍼센트(%)
10분이하	244	30.2	30.2
11분에서 20분	315	39.0	69.2
21분에서 30분	185	22.9	92.1
31분에서 40분	41	5.1	97.2
41분이상	23	2.8	100
합계	808	100	

거주지에서 도서관까지 주로 이용하는 이동수단을 나타낸 <표 10>에 의하면 이용자들은 도보와 버스를 가장 많이 이용하는 것으로 나타났다. 즉 도보 5분 이상인 이용자들 중 상당수는 버스나 지하철을 같이 이용한다고 응답하였으며 지하철보다는 버스가 약 3배 이상 높은 이용을 나타내고 있다. 택시나 자전거를 이용한다고 한 응답자는 거의 없는 것으로 나타났다. 따라서 이동 수단을 종합적으로 판단해 보면 도보와 버스를 이용하는 경우와 자가용을 이용하는 경우의 두 가지가 가장 보편적인 이동수단임을 알 수 있다.

〈표 10〉 거주지에서 도서관까지 이동수단

이동수단	빈도	퍼센트(%)*
버스	278	34.4
택시	10	1.2
지하철	91	11.3
자전거	20	2.5
자가용	155	19.2
도보 5분이상	423	52.4
계	977	121

*합계가 100%를 넘는 것은 이동수단에 대해 복수로 응답하였기 때문임

거주지에서 가장 가까운 도서관을 이용하는지 여부를 묻는 질문을 분석한 결과를 나타낸 〈표 11〉에 의하면 이용자의 84.4%가 행정구역과 상관없이 자신의 거주지에서 가장 가까운 공공도서관을 이용하는 것으로 확인되었다. 이는 각 자치구가 공공도서관 건립에 있어서 이웃하고 있는 자치구와 서로 조정과정을 거쳐야 한다는 것을 나타낸다. 그렇지 않으면 자치구의 경계를 기점으로 하여 서비스 투입의 중복과 공백을 불러 올 수 있다. 또한 부유층은 도서관 방문시 자가용 이용비율이 높을 것이라는 것을 감안하면 하위층 지역의 주민들에게 지리적 접근성의 문제는 더욱 중요하게 고려되어야 한다.

〈표 11〉 방문 도서관이 거주지에서 가장 가까운 도서관인지 여부

		빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트
유효	아니오	126	15.6	15.6	15.6
	예	682	84.4	84.4	100.0
	합계	808	100.0	100.0	

이상의 결과를 종합한 가장 높은 공공도서관의 이용 패턴은 주거지에서 버스를 이용하여 20분 이내에 도착할 수 있는 거리에 공공도서관이 위치하고 있을 때 가장 높은 이용률을 가져 올 수 있다는 것이다. 가장 보편적인 이동수단인 버스와 도보를 이용한 접근 패턴을 고려하면 버스 정류장에서 도보 5분 이내에 공공도서관에 도착할 수 있도록 버스 노선을 조정하는 것도 고려하여야 한다.¹⁶⁾ 좀 더 확대하더라도 버스를 이용하여 30분 이상의 방문시간이 소요되면 공공도서관 이용을 포기하게 된다고 볼 수 있다. 이는 사회적 형평의 달성을 위하여서도 중요한 부분이다. 접근성의 문제가 경제적 하위 지역에 더욱 중요한 문제라는 점을 감안하면 지역 주민에게 차별받지 않는 공공도서관서비스를 제공하는 데 중요한 정책결정기준의 하나가 되리라 기대한다.

16) 부산시는 국제신문 3.23. '대중교통 접근성 높여 도서관 가기 쉬워진다.'에서 "버스 내부 노선도 정류장 이름에 도서관명을 함께 적거나 도서관이 있는 정류장을 별도 표식으로 처리하는 방안 등을 조사한 뒤 버스조합과 협의할 것"이라고 한다. 본 연구의 관점은 단순히 버스노선에 도서관명을 표기하는 것에서 한 단계 나아가 도보 5분 이내 접근 가능한 곳으로 정류장의 이전을 고려하여야 한다는 것이다.

V. 결론

본 연구의 목적은 공공도서관 서비스 배분에 있어서 시민들의 도서관 이용시 그 접근성이 얼마나 형평한가를 평가하고, 공공도서관 입지 형태에 따라 이용자들의 도서관 이용 패턴은 어떠한지를 밝혀 공공도서관의 입지 선정과 관련한 정책을 결정하는 데 필요한 정책적 시사점을 모색해 보고자 함이다. 이를 위해 각 공공도서관 이용자들을 대상으로 한 설문조사를 통해서 도서관의 입지 형태에 따라 이용자의 거주지 행정동 분포가 어떠한지 분석하였으며 보다 높은 이용률을 가져오는 보편적 이용 패턴은 어떠한지를 분석하였다. 본 연구의 주요 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 개방형 도서관의 입지 형태가 폐쇄형보다 폭넓은 이용 패턴을 나타낸다. 공공도서관 서비스 투입은 주로 예산 문제와 관련되기 때문에 지자체 내에서 가급적 부지 비용이 저렴한 곳이 선택되기 쉽다. 이런 경우 주로 산이나 강, 바다를 접하고 있는 외곽지역이 될 수 있다. 그런데 이런 경우 이용대상자는 2-3군데 행정동 주민으로 한정되기 쉽다. 개방형 도서관의 경우 특정 행정동이 아니라 인근의 대부분의 행정동에서 고른 이용 분포를 나타내었다. 잠재적 이용 대상자에게 형평한 기회의 제공이라는 측면에서도 개방형이 보다 적합하다. 이런 점을 감안한다면 비록 개방형 입지를 구하기 어렵다고 하더라도 도서관이 일단 건립이 되면 이전이 어렵기 때문에 가능하면 여러 지역으로 연결될 수 있고, 교통이 편리한 곳에 도서관을 건립할 수 있도록 노력하여야 한다.

둘째, 이용자들은 자신의 거주지에서 가장 가까운 공공도서관을 이용한다. 이것은 자치구역과 거의 상관이 없으며 운영주체가 어디인가도 거의 상관이 없다. 방문 횟수에 있어서도 월 평균 9회 이상이 31.9%로 가장 높게 나타나고 있다. 이는 이용자의 거주지에서 지리적 접근성이 좋은 곳에 공공도서관이 입지하고 있다면 보다 자주 방문하게 될 것이라는 것을 나타낸다. 특히 경제적으로 하위층 지역에 위치하는 도서관에서 지역 주민을 위해 다양한 프로그램을 제공하게 되면 지역 주민의 지적·문화적 욕구충족뿐만 아니라 지역격차 해소와 심리적 만족감 증진을 기할 수 있는 지역 사랑방으로서의 역할도 할 수 있을 것이다.

따라서 자치구의 경계를 주위로 하여 이웃하고 있는 자치구 간, 자치구와 교육청 간의 서비스 투입에 대한 조정 과정이 필요하다. 이런 조정 과정이 없으면 각 자치구의 도서관이 자치구의 경계를 중심으로 서로 아주 가깝게 위치하게 되거나 아주 멀게 위치하게 되어 서비스 배분의 중복과 공백이 발생할 수 있다. 서비스 배분의 비효율을 최소화하기 위해서는 부산시 전체를 조정할 수 있는 기관이 있는 것이 바람직하다. 운영주체가 다원화되어 있는 현재로서는 이웃 자치구 간, 자치구와 교육청 간 조정 과정이 있어야 서비스 공급의 중복과 공백을 최소화할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 부산광역시 내에 도서관 건립의 문제를 조정 및 논의할 수 있는 위원회가 필요하다.¹⁷⁾ 시 의회 내에 교육위원회가 관장해도 좋을 것이다. 위원회의 설립이 힘들다면 대표도서관, 교육청, 부산시 지자체 내의 도서관 관련 정책기관 상호간에 정책조정 절차를 거치게 하는 방안도

17) 부산시는 도서관 정책 최고 의결기구인 도서관정보서비스위원회(도서관위원회)를 설치하기로 하였다. 국제신문 3.23. '대중교통 접근성 높여 도서관 가기 쉬워진다.'

<http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0300&key=20160324.22001201527>

고려해 볼 수 있다.

셋째, 공공 도서관 이용자들은 주로 버스를 이용하여 20분 이내에 도착할 수 있는 공공도서관을 이용한다. 그 다음으로는 자가용을 이용하는 비율이 높다. 따라서 공공도서관의 입지 선정에 있어서 버스 정류장과의 거리를 고려하여야 한다. 버스 정류장에서 도보 5분 이내의 거리에 공공도서관 건립이 힘들다면 공공도서관 인근으로 버스 노선을 조정하는 것도 검토해야 할 것이다. 버스 노선을 조정하는 것만으로도 공공도서관 이용률을 향상시킬 수 있을 것이다. 그리고 자가용 이용자를 배려한 주차장 문제도 고려하여야 하지만 이는 부지의 문제와 직결되기 때문에 쉽지 않은 문제이다. 하지만 버스 정류장이나 지하철역에서 도보 5분 이내의 거리에 위치하게 되면 자가용 이용자 중 일부는 대중교통을 이용하게 될 수 있을 것이다.

넷째, 부족한 공공도서관을 보완하기 위하여 작은 도서관의 건립이 활성화되고 있는 시점에서 작은 도서관의 입지 선정에 있어서도 공공도서관과의 거리, 소요시간과 이동수단을 고려하여 공공도서관 서비스 배분의 공백 지역을 중심으로 건립되어야 공공도서관 서비스를 보다 효율적으로 보완할 수 있을 것이다.¹⁸⁾

다섯째, 부산지역 주민들의 입장에서 도서관의 지리적 접근성에 커다란 차이가 난다. 주민들의 입장에서 도서관의 지리적 접근성이 모두 같아야 한다는 것, 도서관의 서비스 질이나 만족도가 모두 같아야 한다는 것은 도서관 서비스 배분의 수평적 형평성 기준이다. 절대적으로 수평적 형평성이 달성될 수는 없지만 이런 기준을 통한 논의의 과정과 이것이 도서관 서비스 배분의 하나의 기준으로서 정책 과정에 반영될 때 공공도서관 서비스 배분의 비형평성을 줄일 수 있을 것이다.

여섯째, 각 지자체의 장들은 공공도서관의 건립에 있어서 사회적 형평을 달성할 수 있는 서비스 배분을 고려하여 도서관 입지 정책을 결정해야 할 것이다. 부산은 전국 주요 지자체 가운데 1관 당 인구수가 가장 높다. 이는 부산시가 다른 광역지방자치단체보다 도서관의 수가 적거나 아니면 도서관의 규모가 커서 한 도서관이 많은 주민들을 담당하고 있다는 것이다. 그런데 하나의 공공도서관이 담당하는 봉사 대상 주민들 중에는 공공도서관이 너무 멀어 이용하지 못하는 주민도 있다. 공공도서관간의 거리가 아주 가깝거나 아주 멀다면 자원의 비효율적인 투입이 발생하게 된다. 공공도서관은 계속하여 신설되고 있으며 정책결정자들은 관료제 내부의 의사결정 규칙에 따라, 또는 외부적 압력이나 주민의 요구를 반영하거나 어떠한 과정을 거치든 최종 정책결정을 하게 된다. 이때 정책을 결정하는 기준이 없으면 결과적으로 의도하지 않은 서비스 투입의 비효율을 야기하게 된다. 물론 부지의 부족이나 예산의 부족 등으로 인하여 본 연구의 결과가 반영되지 못할 수도 있다. 부산시의 각 지자체 장들은 도서관을 늘리는 데 있어서 부지 문제가 가장 걸림돌이라고 한다.¹⁹⁾ 그래도 공공도서관 이용자들의 이용 패턴을 반영하고자 하는 노력이 있을 때 서비스 투입의

18) 최근 전북 완주군이 '책 읽는 지식 도시'를 표방하고 미래 인재를 키우자는 목표를 내걸고 도서관 프로그램의 다양화와 더불어 작은 도서관 건립을 통한 인프라 구축에 힘 쏟고 있다(http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2016/07/06/2016070600265.html). 그래서 2011년 11개이던 공공도서관과 작은 도서관을 17개로 늘렸다. 이것은 지역사회에 대한 자치단체장의 정책의지와 긴밀히 관련되어 있다. 이런 점을 감안하면 자치단체장의 도서관의 중요성에 대한 인식의 변화와 도서관 건립에 대한 확고한 정책의지가 절대적으로 필요한 것이다.

중복과 공백을 최소화 할 수 있고 이것은 서비스 공급의 효율성과 형평성을 모두 진작시킬 수 있는 것이다.

끝으로, 본 연구는 지리적 접근성의 관점에서 공공도서관 서비스 배분의 문제를 다루다 보니 공공도서관 자체의 질적 문제를 깊이 있게 다루지 못한 한계를 가지고 있다. 그러나 높은 공공도서관 이용률을 가져오기 위해서는 편리한 접근성뿐만 아니라 공공도서관 자체의 서비스 질이 높아야 한다. 현대의 공공도서관은 단지 책을 빌려 보는 수준을 넘어서서 도서관에서 제공하는 다양한 프로그램은 빈민이나 청소년 등 정보, 문화, 교육 등의 취약 소외계층의 상대적 격차해소와 소통과 참여를 통해 정서개발과 알 권리 및 자아성장과 의욕고취 등의 중요한 역할을 수행하고 있다. 이런 측면에서 보자면 공공도서관 서비스는 사회적 형평의 달성에 특히 중요한 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 차후 연구에서는 이런 부분을 고려한 분석이 필요할 것이다. 또한 수요를 반영한 공공도서관의 양적 투입이 필요하다. 일반적으로 규모가 큰 공공도서관이 하루 평균 이용자도 많다. 따라서 일차적으로는 수요에 걸맞은 규모의 공공도서관이 먼저 전제되어야 한다.²⁰⁾ 이 전제하에 접근성의 문제가 다루어져야 할 것이다. 위에서 살펴 본 반역도서관이나 명장도서관의 하루 평균 이용자 수가 적은 것은 공공도서관 서비스의 수요인 봉사 대상인구규모를 반영하지 못한 작은 규모가 일차적 원인이다. 부산지역에 신설되는 공공도서관은 수요를 반영한 규모가 전제되어야 하며 그 바탕 하에 접근성의 문제를 다루어야 할 것이다.

참고문헌

- 김광식.(1987). 도시공공서비스 시설과 그 이용자 간의 접근성 측정에 관한 연구. 「대한국 토계획학회지」. 22(3) 69-84
- 김수영·권기원.(1995). 환경적 요인이 공공도서관 이용에 미치는 영향에 관한 연구-도서관 입지를 중심으로, 「한국정보관리학회」 학술대회논문집 135-138
- 박병식, 강태호.(1999). 공공시설 입지결정에 관한 연구 : 쓰레기매립장을 중심으로, 「한국 행정학보」 32(4), 239-255
- 박진규·김인. (2016). 공공도서관 서비스 배분의 형평성에 관한 연구: 부산지역을 중심으로, 지방정부연구.20(2) 365-391
- 엄운섭(역). (1994). 도시문제와 공공서비스: 집합적 소비의 지리학. 서울: 친구문화사. (Pinch. S., 1985, *Cities & Services: A Geography of Collective Consumption*, Routledge, London).

19) 국제신문 2016.3.16. '도서관 변해야 한다.' 예외 없이 공감...부지가 최대 난제 <http://www.kookje.co.kr/mobile/view.asp?gbn=v&key=20160317.22006192953>

20) 예를 들어 강서도서관은 강서구라는 전체 수요에서 보면 적합한 규모이지만 실제 접근 가능한 수요인 대저동의 인구를 고려하면 너무 큰 규모의 공공도서관이다. 이런 경우라면 대저동과 명지동에 규모에 맞추어 각각 건립하는 것이 보다 수요 대응적이다. 즉 동일한 예산의 범위 내에서 보면 수요에 따라 큰 규모의 하나의 공공도서관이 유리할 수도 있고 작은 규모의 분산이 더 유리할 수도 있다.

- 원종준·안건혁.(2010). 공공도서관 입지 및 시설특성이 이용활성화에 미치는 영향 연구, 「대한건축학회」26(2) 79-86
- 이춘희, 이주형.(2006). 도시접근성 분석에 의한 공공시설입지정책의 시사점, 「지역연구」 22(1) 113-133
- 전보애.(2014). 지역규모에서 공공도서관의 공간접근성 분석 : 강원도를 사례로, 「한국지도 학회지」14(1) 93-105
- 조대현.(2004). 공간적 형평성(spatial equity)의 평가 방법에 대한 연구: 도시 공공서비스에 의 접근성을 중심으로. 지리교육논집. 48, 100-120
- 한유선.(2002). 공공도서관 입지 선정 방안에 관한 연구, 이화여자대학교 석사학위논문.
- 허 준·장 훈·이현석.(2005). GIS 기법을 이용한 공공시설 입지분석 및 타당성 검토, 「대한토목학회논문집」25(2) 325-329
- Barlow, I. M.(1981). *Spatial Dimensions of Urban Government*(Chichester : Research Studies Press) 81-84
- Chitwood, S. R.(1974). Social Equity and Service Productivity. *Public Administration Review*, 34(1): 29-35.
- Hatry, H. P., Fisk, D. M., John R. Hall, Jr., Schaenman, P. S. and Snyder L.(2006). *How Effective Are Your Community Services? Procedures for Performance Measurement*.(3rd ed.) Washington D. C: The Urban Institute and the International City Management Association.
- Higgs, G.(2004). A Literature Review of the Use of GIS-based Measures of Access to Health Care Services, *Health Services and Outcome Research Methodology*, 5(2), 125-145
- Koontz, C & Gubbin, B. (2010). *IFLA Public Library Service Guidelines*. IFLA, The Hague, Netherlands and De Gruyter Saur, Berlin and Munchen, Germany; 「IFLA 공공도서관 서비스 가이드라인」. 장혜란(역: 2011)
- Levy, John M.(1995). *Essential Microeconomics for Public Policy Analysis*. Westport, CT: Praeger.
- Lucy, W. H., Gilbert, Dennis and Birkhead, Guthrie S. (1977). Equity in Local Service Distribution. *Public Administration Review*. 37(6) 687-697
- Joneston, R., Gregory, D., Pratt, G., and Watts, M.(2000). *The Dictionary of Human Geography*, 4th Ed, Blackwell Publishers Ltd, Oxford.
- Lineberry, R. (1977) *Equality and Urban Policy*. The Distribution of Municipal Public Services. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.
- Poll, R. and te Boekhorst, P.(2007) *Measuring Quality: Performances Measurement in Libraries* (2nd rev. ed. 2007) The International Federation of Library Associations and Institutions (IFLA) The Hague, Netherlands and K.G. saur Verlag GmbH München, Germany. 장혜란 역.(2009). 「도서관 성과 측정과 품질관리」. 서울: 조은 글터
- Rycroft, R. W.(1978). Bureaucratic Performance in Energy Policy Making. *Public Policy*, 26(4)
- Smith, D. M.(1974). Who Gets What Where and How: A Welfare Focus for Human Geography,

Geography, 59.

Talen, E.(1997). The Social Equity of Urban Service Distribution: an Exploration of Park Access in Pueblo, Colorado, and Macon, Georgia, *Urban Geography*, 18(6), 521-541

Webster, Barbara A. (1982). The Distributional Effects of Local Government Service, in Steve Leach and John Stewart, eds. *Approaches in Public Policy*, Institute of Local Government Studies, London, George Allen & Unwin.24)

국제신문.(2016). <http://www.kookje.co.kr>

도서관발전 대토론회.(2015). 국가발전과 도서관의 역할 II. 관종별 토론회

네이버지도.(2016). <http://map.naver.com>

뉴스웨이브.(2010). <http://www.newswave.kr>

부산도서관넷.(2015). <http://www.busanlib.net>

부산 시청.(2015). <http://www.busan.go.kr>

서울시 정책지도.(2016). <http://map.seoul.go.kr>

조선일보.(2016). <http://news.chosun.com>

지방자치법 13조.(2015).

한국도서관연감.(2015).

CNBNEWS.(2016). <http://www.cnbnews.com>

박진규(朴振奎): 부산대학교 대학원에서 공공정책학박사학위(대도시 공공서비스 배분의 형평성에 관한 연구, 2016.2.)를 취득하였다. 주요 논문으로는 공공도서관 서비스 배분의 형평성에 관한 연구: 부산지역을 중심으로(2016)이다. 주요 관심분야는 도시공공서비스론, 정책분석론, 정책평가론 등이다. 현재 부산대학교 경제통상대학원의 강사이다(handsm@naver.com).

김 인(金 仁): 서울대학교 대학원에서 행정학박사학위(공공서비스 배분의 결정요인과 형평성에 관한 연구, 1986.8)를 취득하였으며, 현재 부산대학교 경제통상대학 공공정책학부 교수이다. 1992년부터 1년 간 미국 인디애나대학교 「정치이론 및 정책분석연구소」에서 풀브라이트 객원교수를 역임한 바 있다. 주요 관심분야는 도시공공서비스론, 정책분석론, 정책평가론 등이며, 저서로는 『신행정학원론』(공저, 2000), 『새행정학』(공저, 1997), 『행정과 가치』(공저, 1987) 등이다. 주요 논문으로서는 공동체의 제도, 리더십, 신뢰 및 사회생태체계가 집합적 활동의 성과에 미치는 영향: 연안어업을 중심으로(2014), 사회복지 서비스 전달에 있어서 바우처제도의 시장경쟁성과 수급자 선택권이 서비스 질에 미치는 영향(2010), 지방정부 공공서비스 민간위탁의 경쟁, 유인, 성과평가가 서비스 질에 미치는 영향(2011) 등이다. 부산경남울산제주행정학회 회장, 한국지방정부학회 회장, 서울행정학회장을 역임하였고, 부산광역시 인사위원, 중앙인사위원회, 행정안전부 등의 자문교수 등을 역임했다(inkim@pusan.ac.kr).

〈부록1〉부산의 도서관 세부 현황

명칭	규모 m ²	운영주체	일일이용자	열람실	직원	사서	장서규모	주차장	개관년도	예산 (천원)
금정도서관	8486	금정구청	2124	1252	26	9	207195	24	1996	719887
시립서동도서관	1,110	교육청	1000	231	13	8	139186	9	1983	511935
강서도서관	3381	강서구청	362	303	2	2	71264	102	1998	198164
기장도서관	2513	기장군청	1433	210	13	4	131661	20	2003	495065
남구도서관	5259	남구청	2040	1050	19	9	193104	37	1997	1648836
동구도서관	2642	동구청	541	440	6	3	82977	16	1998	384176
시립수정분관	1462	교육청	1130	307	7	4	107248	8	1999	
시립명장도서관	1669	교육청	1469	281	16	7	186939	5	1994	452282
시립부전	2704	교육청	4775	445	17	12	288705	8	1982	691745
시립시민	12558	교육청	7363	1706	61	30	759862	94	1901	2798392
판발동루	330	사립	120	60	2	2	24825	공용이용	2005	1.5-1.6억정도
시립구포	7402	교육청	3879	1543	18	15	310906	50	1983	1172851
북구 디지털	2894	북구청	1592	607	19	4	128663	12	2002	359266
화명도서관	3859	북구청	2406	518	7	5	103902	32	2010	3297830
사상도서관	3651	사상구청	1365	176	10	5	121575	32	2003	430049
다대도서관	3522	사하구청	1500	373	4	4	79746	33	2010	1445139
시립사하	4302	교육청	1436	338	14	8	161739	12	1984	472284
시립구덕도서관	1314	교육청	1429	346	13	8	161253	13	1978	376503
수영구도서관	3023	수영구청	1613	1062	11	5	89250	27	2002	642430
수영망미분관	897	수영구청	979	109	3	2	39053	20	2009	
시립연산	1527	교육청	1225	336	15	8	146711	11	1987	474455
영도도서관	2985	영도구청	1627	677	15	5	144702	76	1996	565289
시립중앙	6172	교육청	1896	1519	21	15	470461	31	1990	1358504
드리나루(만송)	288	비영리(마을)	50	10	4	1	17247	없음	2007	년간 약 1억천
반여도서관	992	해운대구청	880	230	14	5	98833	6	1999	349959
시립만송도서관	1803	교육청	1795	327	16	6	177973	9	1978	422548
시립해운대	8555	교육청	6233	1260	28	12	144129	115	2010	1624961
해운대우동분관	1496	교육청	1097	120	7	3	130818	5	1982	
연제도서관	2016	연제구청	530	192	7	3	29536	10	2014	291755

*2015년 7월 부산도서관넷 기준. 열람실, 예산은 시청홈페이지, 2013기준. 연제도서관은 2014년 7월 오픈(2014.7-2014.12기준). 화명도서관은 증축예산 20억 포함되어 있던 것을 뺐것임(2015년 특별예산), 분관은 본관예산의 약 25-30%정도

〈부록 2〉 응답자의 인구통계학적 분포

항목	구분	표본인원	비율(%)
계	표본	808	100
성별	남성	453	56.1
	여성	355	43.9
연령	10대	69	8.5
	20대	301	37.3
	30대	139	17.2
	40대	163	20.2
	50대	92	11.4
	60대이상	42	5.2
	결측	2	0.2
학력	고졸이하	167	20.7
	전문대졸이하	101	12.5
	대졸이하	502	62.1
	대학원이상	33	4.1
	결측	5	0.6
가구평균월소득	100만원미만	51	6.3
	100만-300만	308	38.1
	301만-500만	299	37.0
	501만-700만	97	12.0
	700만원이상	29	3.6
	결측	24	3.0
직업	자영업	55	6.8
	사무관리직	72	8.9
	일반공무원	25	3.1
	전문직	46	5.7
	학생	264	32.7
	주부	76	9.4
	기타	265	32.8
	결측	5	0.6
주거형태	아파트	464	57.6
	단독주택	146	18.1
	연립주택	138	17.1
	기타	57	7.1
	결측	3	0.4

Abstract

An Analysis of Geographical Accessibility to Public Libraries in Metropolitan Area and Related Implications: The Case of Busan

Park, Jin Kyu

Kim, In

The article examined the geographical accessibility to 27 public libraries in Busan. The purpose of this study was to analyze the patterns of library users' geographical accessibility, depending on those libraries' geographical characteristics to include open location and closed location. The results of the analysis are as follows: First, open-location public libraries facilitated library users' wider usage pattern on them. Second, those library users most frequently relied on public transportation, visiting on foot, and driving own cars to public libraries from their residence. Third, in particular when a library was located within less than 20 minutes, those users showed the highest utilization rate toward the neighboring library. Fourth, those users naturally used public library nearest to their residence. Policy decision makers may efficiently use the results of this study as one of their decision criteria on public libraries in a near future.

Key Words: Public Library, geographical accessibility, Public Services, Equity, Service distribution