

# 한국 도서관 · 정보정책의 스펙트럼과 지향성\*

## Spectrum and Directivity of Library and Information Policy in Korea

윤 희 윤(Hee-Yoon Yoon)\*\*

### 〈 목 차 〉

- |                             |                            |
|-----------------------------|----------------------------|
| I. 서론 : 왜 정책문제를 재론하는가       | III. 도서관 · 정보정책의 스펙트럼과 지향성 |
| II. 한국의 문화정책과 도서관, 그 질곡의 궤적 | 1. 정보문화의 신파러다임과 지평         |
| 1. 문화와 정책의 함수관계             | 2. 도서관 · 정보정책의 스펙트럼과 한계    |
| 2. 문화(도서관)정책의 변천과 특징        | 3. 도서관 · 정보정책의 지향성 모색      |
| 3. 문화정책 속의 도서관 : 창백한 자화상    | IV. 결론 : 변방에서 중심으로         |

### 초 록

정보사회의 도서관은 실물자료의 집적소 및 이용공간, 네트워크 및 웹자원에 대한 접근점, 평생교육의 지원시설, 지식정보의 제공기관으로서의 역할을 수행해야 한다. 이러한 역할은 국가 및 자치단체의 문화정책에서 도서관이 핵심요소로 취급될 때 가능하다. 따라서 본 연구는 도서관 및 독서문제가 문화혁명의 메뉴로 부상하여 주무부처에서 종합적인 발전계획을 마련하고 있는 차제에 그 동안 국내에서 집행되었거나 수립 중에 있는 도서관 · 정보정책의 스펙트럼을 다각도로 분석하고 신세기의 정책적 지향성을 모색하고자 한다.

주제어 : 도서관정책, 도서관 · 정보정책, 문화정책

### Abstract

The most typical roles of libraries in their information societies are public access points to the networks, providing teaching and training, assisting in knowledge resource discovery, and knowledge providers. In order to fulfil these roles, libraries should be a key element in national and local cultural policies. Effective policy making is the most important responsibility of libraries as well as national and local governments and one of library management tools for running the library. The purpose of this study is, therefore, to review the spectrum of the library and information policies in Korea and suggest some desirable directivities for library policy making.

Key Words : library policy, library and information policy, cultural policy

\* 이 연구는 2002학년도 대구대학교 학술연구비 지원에 의한 논문임.

\*\* 대구대학교 문헌정보학과 교수(yhy@daegu.ac.kr. <http://biho.daegu.ac.kr/~yhy/>)

• 접수일 : 2002. 7. 25

## I. 서론 : 왜 정책문제를 재론하는가

도처에서 ‘문화의 시대가 도래한다’, ‘문화가 국가 경쟁력을 좌우한다’ 등의 슬로건이 회자되거나 주목받고 있다. 이러한 명제의 이면에는 군사력에서 경제력과 기술력으로 이동하는 국가의 경쟁력이 신세기에는 정보(지식)문화에 의해 결정되며, 그것은 전통과 창조를 정합한 문화적 패러다임이 내면화될 때 가능하다는 논지가 자리잡고 있다. 그래서 기존의 정부정책에서 소홀하였거나 구색거리에 불과하던 문화가 공공정책의 요체로 부상하고 있다.

그러나 너무도 자명한 사실이지만, 문화는 한 국가나 지역의 역사성과 사회성을 함축한다. 그렇기 때문에 사회변동과 더불어 문화의 지형이 어떻게 달라져 왔으며 그 속에는 어떤 색상과 농도가 내재되어 있는지를 이해하지 않고서는 정책적 논의의 대상으로 삼는데 한계가 있을 수밖에 없다. 환언하면 사회환경이 어떻게 변해 왔으며, 어떤 방향으로 변해느냐에 따라 문화정책의 궤적은 달라질 수밖에 없다. 이것은 선진국들이 지난 세기를 마무리하면서 문화적 정체성을 확립하기 위한 방향설정과 정책개발에 주력해 왔다는 사실이 반증한다.

그렇다면 한국의 문화정책은 어떤 바탕 위에 채색되어 왔는가. 그 정책적 기초에서 도서관·정보정책이 차지하는 무게비중은 어느 정도였는가. 그리고 국가 및 자치단체의 주관부서는 문화정책을 구상하는 과정에서 그 핵심인프라에 속하는 도서관문제를 어떻게 취급하고 있는가. 이에 대한 당사자인 지역주민, 사서직원, 연구집단은 도서관정책을 어떤 각도로 분석하고 이해하여 왔는가. 최근에 도서관의 정책문제를 논급한 다수의 논문이 발표되었으나, 과거의 접근방식을 답습하고 있을 뿐만 아니라 미시적 분석의 측면이 강하다. 게다가 정보문화의 신패러다임을 수용하여 정책의 목표나 수단을 제안하지는 못하고 있다. 특히 지방자치체, 인터넷 환경, 주5일 근무제 등의 파장에 대한 분석이 미흡하다.

따라서 본 연구는 도서관 및 독서문제가 문화혁명의 메뉴로 부상하여 주무부처에서 종합계획을 마련하고 있는 차제에 그 정책적 스펙트럼을 분석하고 지향성을 모색하고자 한다. 모든 문화에는 법고창신의 원칙이 적용되어야 하며, 그것은 지식(정보)문화에 대한 인프라정책이 충실할 때 가능하다. 요컨대 디지털 콘텐츠와 네비게이션의 수맥은 도서관과 독서라는 인문학적 호수에 닿아 있다는 사실을 간과해서는 안 된다. 호수에 저장된 지식문화가 줄어들면 수맥은 무용지물이 된다. 그래서 또 다른 각도에서 정책문제를 재론할 필요가 있다.

## II. 한국의 문화정책과 도서관, 그 질곡의 궤적

### 1. 문화와 정책의 함수관계

라틴어 'cultura'에서 파생한 문화의 일반적 개념은 한 국가나 사회에 존재하는 생활양식의 총체를 말한다. 이러한 거시적 함의는 국가나 지역의 이미지를 결정하고, 위상과 품격을 나타낸다. 반면에 미시적으로는 개인적 또는 집단적 정체성을 형성하거나 행동양식을 결정하는 가치규범일 뿐만 아니라 그것에 대한 욕구는 의식주 문제와 더불어 시민사회가 향유해야 할 기본권의 하나로 간주되고 있다.

한편 소득이 증가할수록 인간의 문화에 대한 관심은 생존의 문제에서 생활의 차원으로 이동하여 삶의 질적 제고 및 문화욕구의 증대로 발현된다. 그래서 문화의 정책적 접근이 필요한 것이다. 원래 정책은 그리스어 'polis(도시국가)'에서 유래하여 라틴어 'politia(국가)'로 변하였고, 중세에 'policie(공공문제의 처리 또는 정부의 운영)'로 바뀌어 오늘에 이르고 있다. 그 보편적 개념은 국가나 자치단체가 바람직한 사회를 구현하기 위한 목표와 그 수단을 공식적으로 결정한 기본방침을 말하며, 시책·대책·지침·계획 등과 혼용되고 있다. 그러나 시책과 대책은 대개 상위정책을 집행하기 위한 하위정책을 지칭한다. 그 외에도 정책은 공법 중에서 규제법과 진흥법 등과 같이 법률의 형태로 구체화되기도 한다.

그렇다면 문화정책은 문화와 정책의 합성어로서 문화와 관련된 공적 목적을 달성하기 위한 정부나 자치단체의 행동지침으로 규정할 수 있다. 그 목적은 국민에게 문화향유의 기회를 공평하게 부여하고 개인의 창조적 잠재력을 개발하는 여건을 제공함으로써 개인, 사회, 국가로 이어지는 문화적 정체성을 확립하고 복지사회를 구현하는데 있다. 따라서 한 국가나 지역사회의 문화는 정책과 불가분의 함수관계를 가진다. 그리고 모든 정책의 경우처럼 문화정책도 3대 구성요소(목표, 수단, 대상집단)가 명확해야 하며, 특히 목표와 수단이 최적성을 담보할 때 정책으로서의 가치를 지닐 수 있다.

그럼에도 불구하고 문화의 정책적 범주는 그 개념의 폭보다 훨씬 협소할 수밖에 없으며, 실제로 각국의 정부나 자치단체가 구상하는 문화정책의 범위도 제한적이다. 왜냐하면 문화라는 재화는 교육서비스와 마찬가지로 민간재의 속성을 지니고 있어<sup>1)</sup> 그 생산과 소비가 사회적으로 플러스의 외부효과를 발생시키는 가치재에 한정하여 공공부문이 직접적 또는 간접적으로 개입하여 서비스의 규모와 질을 향상시키는 것이 바람직하기 때문이다. 이러한 논리에 충실한 문화정책의 대표적인 영역이 도서관·정보정책이다.

1) E.S. Savas, *Privatization : The Key to Better Government*(Chatham, N.J. : Chatham House Publishers, 1987), pp. 52-53.

## 2. 문화(도서관)정책의 변천과 특징

어느 국가든 문화정책은 국내외의 정치·경제·사회적 여건에 따라 그 목표, 내용, 수단의 측면에서 많은 변화가 있기 마련이다. 국내 문화정책의 변천과정은 일제시대의 문화재에 대한 조사 및 연구까지로 소급할 수 있으나, 국가의 본격적 관리라는 차원에서 보면 1948년 정부수립과 더불어 시작되었다. 그 때부터 현재까지를 4단계(제3~4공화국의 문화재 중심의 행정기, 제5~6공화국의 예술진흥 행정기, 문민정부의 문화산업 중심의 행정기, 그리고 현정부의 문화 분권화 및 정보화기)<sup>2)</sup> 또는 5단계(1960년 이전의 문화정책 빈곤기, 1961~1970년의 문화정책 보조기, 1971~1980년의 문화기반 조성기, 1981~1990년의 문화정책 발전기, 그리고 1990년 이후의 문화정책 분산기)<sup>3)</sup>로 구분하고 있다.

그러나 문화의 기반조성 및 발전과정을 중심으로 전담부처, 법령과 제도, 특징, 도서관 정책과 관련된 내용을 집약하면 <표 1>과 같다. 각 단계에 함축된 문화정책의 기초를 보면, 1960년대까지는 이념과 내용의 측면에서 명확한 정책이나 법적 또는 제도적 장치가 존재하지 않았다. 오히려 문화정책의 본질적 이념보다 반공과 민주주의가 주류를 이루었다. 이러한 현상은 1970년대에도 계속되었으며, 그 대상이나 영역은 문화유산의 보존과 관리, 문예진흥으로 제한되었다. 이어 1980년대 문화정책의 이념은 주체(민족사관의 정립), 민족의식의 함양, 문화유산의 보존과 새로운 민족문화의 창출로 집약할 수 있다. 1990년대 초반은 새로운 문화전략으로 '문화민주주의'를 표방하면서 관리·통제보다는 참여·진흥에 역점을 두었다. 그리고 문민정부는 '문화복지(향유기회의 확대, 자발적 동참을 통한 환경조성)'를, 국민의 정부는 '수준 높고 다양한 문화욕구의 충족'을 기본이념으로 삼고 있다.

이처럼 국내의 문화정책은 성장위주의 경제정책에 홀대를 받아 오다가 국민의 생활수준이 향상되고 1995년에 지방자치제가 시행되면서 수요급증과 더불어 정부정책의 주요한 영역으로 부상하고 있다. 마찬가지로 문화정책의 핵심영역에 해당하는 도서관정책도 1980년대까지는 질곡의 궤적이었다. 당시의 주무부처였던 교육부의 관료적 발상으로 인하여 관계법령을 제정하거나 개정하는데 머물렀을 뿐, 도서관의 종합적 발전정책이 수립되지 못하였다. 이것은 1990년의 「지역문화 발전을 위한 공공도서관의 역할 및 육성방안에 관한 연구」, 1991년의 「공공도서관 표준모형개발에 관한 연구」, 1993년의 「도서관 발전정책 및 행정체계 개선방안 연구」 등이 수행·제출되어 정책추진의 이론적 토대가 마련되었으며, 1997년에 「국가전자도서관 구축 기본계획」과 1998년에 「도서관정보망 종합발전계획」을 수립하여 도서관 정보화의 기반조성에 주력하여 왔다는 사실이 반증한다.

2) 문화관광부, 『2001 문화정책백서』서울 : 동부, 2001, p. 23.

3) 李起赫, "도시문화정책과 결정요인에 관한 연구," 《博士學位論文》湖南大學校 大學院, 1999, p. 53.

〈표 1〉 한국 문화(도서관)정책의 변천과정과 특징

구 분	문화정책(법제와 특징)	도서관정책
입법준비기 (~1970)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주무부처 : 문교부와 (문화)공보부의 이원화</li> <li>· 법령제정 : 문화재보호법(1952), 문화인 등록령(1953), 저작권법(1957), 공연법(1961), 문화재보호법(1962), 향교재산법(1962), 지방문화사업조성법(1965), 영화법(1966), 음반에 관한 법률 (1967)</li> <li>· 주요특징 : 근거법령 마련, 문화정책의 제도적 기반조성, 1969년 총무처 산하에 정부기록보존소 설치(1969), 경제성장정책의 보조수단으로 간주</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도서관법 제정(1963)</li> <li>· 국회도서관법 제정(1963)</li> <li>· 납본제도 시행(1965)</li> </ul>
기반조성기 (1970~1980)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주무부처 : 문화공보부 신설(1968)로 일원화</li> <li>· 법령제(개)정 : 문화예술진흥법 제정(1972), 외국간행 수입·배포에 관한 법률(1973), 영화법 개정</li> <li>· 주요 특징 : 최초로 '문화중흥 5개년 계획(1974-1978) 수립, 문화발전을 위한 제도적 장치의 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 교육부가 도서관정책을 주관</li> </ul>
정책발전기 (1980~1990)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주무부처 : 문화공보부(문화관련 업무의 일원화)</li> <li>· 법령제(개)정 : 각종 법률의 개정(문화예술진흥법, 공연법, 영화법, 문화재보호법, 음반에 관한 법률, 저작권법)과 제정(박물관법, 유선방송관리법)</li> <li>· 주요 특징 : 규제위주에서 조장위주로 문화정책의 변화, 문화정책을 국가·사회발전의 전략으로 채택, 새문화정책 수립, 대규모 시설투자(국립현대미술관, 예술의 전당, 독립기념관, 국립국악당 등의 건립), 지역별 종합문화회관 건립, 지역문화중흥을 위한 적극적 노력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한국도서관기준 제정(1981)</li> <li>· 사서직 직무교육 시행(1983)</li> <li>· 도서관법 개정(1987)</li> </ul>
정책분산기 (1990~)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주무부처 : 문화부(1990년 신설)/문화체육부로 개편(1993)</li> <li>· 법령제(개)정 : 박물관 및 미술관진흥법(1991), 영상진흥기본법(1995), 영화진흥법(1995), 지방문화원진흥법(1994)</li> <li>· 주요 특징 : 문화정책의 분권화, 각종 정책개발 : 문화발전 10개년 계획(1990), 문화창달 5개년 계획(1993), 21세기를 향한 한국문화의 비전과 전략(1996), 국민의 정부의 새문화관광정책(1998), 문화복지프로그램의 개발보급, 문화관광·산업·경제 등의 생산적, 경제적 가치의 제고 노력, 자치단체별 문화 전담부서의 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도서관정책 및 국립도서관의 문화부 이관(1990)</li> <li>· 도서관진흥법 제정(1991)</li> <li>· 도서관 및 독서진흥법 제정(1994)</li> </ul>

### 3. 문화정책 속의 도서관 : 창백한 자화상

국내의 문화정책은 1980년대에 본격 논의되었다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 도서관정책도 그 이후에 취급되어 부분적으로 반영되어 왔다. 아무리 훌륭하고 미래 지향적인 문화정책이라 하더라도 적시에 집행되어 가시적인 결과를 나타내지 못하면 공염불에 불과하다. 이런 측면에서 그 동안 문화정책의 변방에서 행정논리, 경제논리, 기술논리에 압도당하면서 일그러진 도서관의 자화상을 냉정하게 성찰해 볼 필요가 있다.

(1) 행정체계의 난맥상과 그 폐해

일반적으로 문화행정의 모형은 국가의 정책지원 및 관여방식을 가장 명확하게 나타낸다. 그 모형은 <표 2>와 같이 문화부 중심의 집중제, 여러 부처가 공유하는 분산제, 그리고 별도의 기구인 위원회제로 나눌 수 있다.<sup>4)</sup>

<표 2> 문화행정의 모형

모형	정책 목표	정부의 역할	중앙-지방의 관계	해당 국가
집중제	문화복지	설계자	중앙주도	프랑스, 스웨덴, 일본, 한국
분산제	문화발전	후원자	공동결정	독일, 이탈리아
위원회제	다양성, 자율성	촉진자	지방주도	미국, 영국

먼저 정부가 강력하게 관여하는

집중제는 정책적 지원도 적극적이기 때문에 문화의 향수권과 접근성이 지속적으로 제고된다. 다만 장기적으로는 정부의 지나친 개입이 관료적 폐해를 초래하여 지역적 다원성과 자율성을 퇴보시킬 수 있다. 반면에 위원회제는 정부의 관여를 최소화하는 대신에 민간의존도를 높임으로써 자율적이고 다원적인 문화활동이 촉진된다. 그러나 문화의 시장체계와 민간지원의 전통이 어느 정도 확립되어야 가능하다. 마지막으로 양자를 절충한 분산제는 정부의 문화지원을 여러 부처에 분산시킴으로써 타부문과의 연계성을 높일 수 있지만 행정기능의 다양성에 따른 문화정책의 불안정성이 우려된다.

어느 모형이 더 적합한가의 문제는 국가의 역사와 사정에 따라 다르다. 프랑스나 일본처럼 집중제를 채택하는 국가는 공급자 중심의 엘리트적 관점에 충실하는 경향을 보이며, 자국문화의 정체성을 강조한다. 미국이나 영국처럼 위원회제를 도입한 나라는 소비자 중심의 대중주의적 경향을 보이며, 합리성과 실용성을 중시한다. 국내의 경우는 문화관광부가 주무부처이기 때문에 외형상 집중제에 속하지만, 실제로는 공공도서관의 운영주체가 행정자치단체(시·도청, 구·군청)와 교육자치단체(교육청)로 이원화되어 있고 학교(대학) 도서관은 교육인적자원부 소관이기 때문에 분산제에 해당한다.

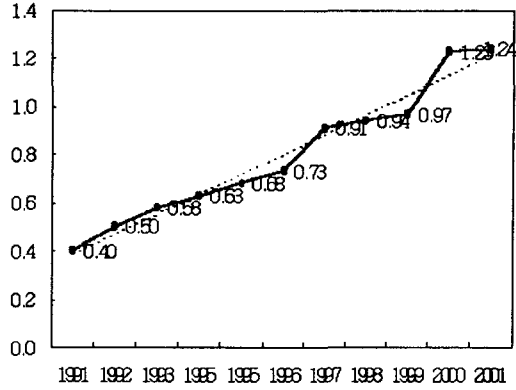
이에 따른 부작용과 폐해에 대해서는 무수하게 언급되었다. 가장 최근의 주목할 사례로는 명칭변경과 민간위탁을 들 수 있다. 문화관광부는 2011년까지 750관을 확보한다는 계획에 의거하여 계속 신축하는 반면에 지방교육청은 도서관을 다른 명칭으로 변경하거나 위탁하고 있다. 그것도 모자라 교육인적자원부의 평생학습정책과는 2002년초에 제안한 「평생학습진흥종합계획」에서 '주민자치센터와 공공도서관을 평생학습관으로 개편하여 전국의 읍·면·동에 설치·운영한다'는 내용을 핵심 추진과제로 설정하고 있다.

(2) 문화천시 풍조와 인프라의 현주소

문화천시의 풍조는 정부예산 중에서 문화예산의 비율로 가늠할 수 있다. 지금까지 국내

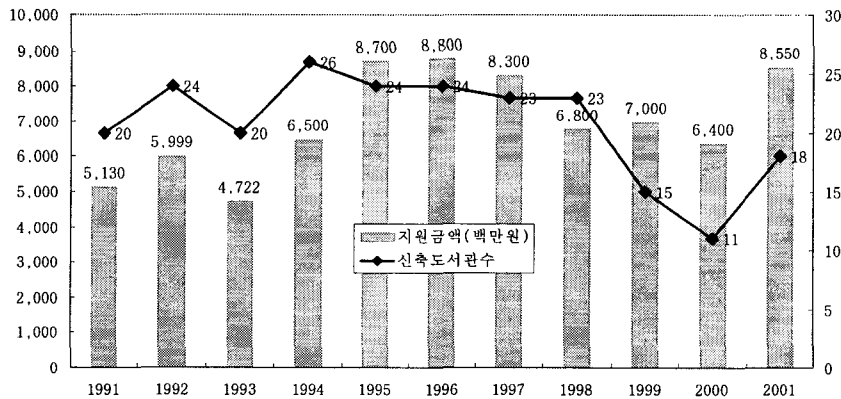
4) 박혜자, 지역문화정책에 있어 중앙정부와 지방정부간의 관계모형 연구, 《도시행정학보》 제11집(1998), p. 212.

의 경제적 또는 지정학적 사정을 감안하면 불가피한 측면도 있었겠지만 문화예산은 생색내기에 불과하였다. 1990년대에 중앙정부가 배정한 문화예산의 비율은 <그림 1>과 같이 꾸준히 증액되었으나 1%를 상회하지 못하였으며, 이에 따라 기반시설인 공공도서관을 확충하는데 투입한 예산 규모도 극히 적을 수밖에 없었다. 그 결과, <그림 2>에 도시한 것처럼 최근 10년간 무려 218개의 공공도서관이 신축되었음에도 불구하고 지난 40년간의 변화추이를 종단분석해 보면 얼마나 열악한지를 이해할 수 있다. <표 3>에서 1960년을 기준연도로 할 때 도서관수는 18개관에서 400개관으로 약 22배나 증가하였으나 아직도 절대 부족하고, 전체 직원수는 143명에서 4,932명으로 무려 34배나 늘어났으나 1개관당 평균은 약 0.6배의 증가에 그치고 있다. 이러한 현상은 1개관당 0.71배의 증가에 불과한 소장책수에서도 재연되고 있다. 이것은 1997년에 1개관당 470만원이었던 자료구입비가 2001년에도 650만원에 머물고 있다는 사실이 반증한다.<sup>5)</sup> 그 동안의 물가상승률이나 화폐가치의 하락을 감안하면 거의 동결수준이다. 도서관수, 소장책수, 그리고 직원수가 도서관의 존재이유와 이용자봉사의 성패를 좌우하는 핵심인프라인 점을 감안하면 정책적 지원이 전무하였다고 해도 과언이 아니다.



<그림 1> 정부예산 대비 문화예산의 변화추이

이러한 정책적 지원의 부실이 초래한 국내 공공도서관의 현주소를 문화 선진국과 비교



<그림 2> 공공도서관 신축지원 현황(1991~2001)

5) 공공도서관협의회, 『공공도서관요람』 서울 : 동협의회, 2002, p. 8.

한 <표 4><sup>6)</sup>를 보면 가사상태를 벗어나지 못하고 있다. 투입지표의 열악한 수준이 산출지표에도 그대로 반영되고 있다. 물론 산출지표인 인구 1인당 도서관 방문회수와 대출건수의 경우는 국민의 경제적 또는 문화적 수준과도 상관성이 높지만, 투입지표인 접근의 편의성이 매우 낮거나 소장자료가 부실하고 봉사인력이 부족할 때는 산출지표도 증가할 수 없다. 환언하면 장서와

인력, 대출과 장서, 인력과 대출은 각각 유의한 정적 상관관계를 형성하기 때문에 도서관이 창백한 모습으로 연명하는 한 국가나 사회의 정신문화는 신음할 수밖에 없다.

(3) 디지털 정책과 도서관 정체성의 와해

지난 세기말에 등장한 디지털 패러다임은 거의 모든 분야에 대입되고 있다. 도서관계도 전산화의 후속단계인 정보화 내지 디지털화를 지상명령으로 간주하여 왔으며, 대부분의 도서관

<표 3> 공공도서관의 변화추이(1960~2000)

연도	도서관	직원 (1개관당)	장서(1개관당)
1960	18	143(7.9)	576,260(32,014)
1970	58	447(7.7)	563,427(9,714)
1980	118	1,032(8.7)	1,140,090(9,662)
1990	231	3,133(13.5)	5,483,207(23,737)
2000	400	4,932(12.3)	21,932,297(54,831)

<표 4> 주요 국가 공공도서관 지표의 비교

국 가	봉사대상인구 (1개관당)	소장자료수 (1인당)	사서직원수 (1천명당)	방문회수 (1인당)	대출건수 (1인당)
미 국 (98)	29,800	2.90	0.67	4.20	6.6
캐 나 다 (96)	6,479	3.00	0.50	-	10.0
영 국 (00)	12,850	2.04	0.11	5.56*	8.7
독 일 (98)	6,763	1.42	0.10	-	4.1
프 랑 스 (98)	13,982	1.53	0.13	-	5.1
덴 마 크 (98)	6,259	6.12	0.45	-	14.8
스 웨 덴 (98)	5,499	4.98	0.27	5.49*	9.2
노르웨이 (98)	4,102	4.72	0.21	4.56*	4.4
호 주 (97)	5,458	2.01	0.33	8.75	4.1
일 본 (00)	47,349	2.36	0.06	-	4.2
한 국 (01)	110,485	0.55	0.04	1.75	2.1

\*는 1997년 통계임

6) U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, *Public Libraries in the United States : Fiscal Year 1998*(Washington, D.C. : NCES, 2001) ; Alvin M. Schrader and Michael R. Brundin, *National Core Library Statistics Program : Statistical Report*(Ottawa : National Library of Canada, 1966) ; <http://www.libecon2000.org/millenniumstudy> ; <http://www.nlc-bnc.ca/obj/r3/f1/enclsp.pdf> ; <http://www.lboro.ac.uk/departments/dils/lisu/list01/publib01.html> ; ACT Information Managment & Libraries, *1996-97 Selected National Indicators*(Canberra : ACT, 1997), pp. 11-18 ; 日本圖書館協會, 『日本の圖書館』. 東京 : 同協會, 2001 ; 公共도서관협의회, 『전계서』, pp. 8-11.



정책에서도 디지털화를 핵심과제로 상정하고 있다. 그 구체적인 정황으로 디지털 도서관의 구축, 도서관 정보화사업, 디지털 자료실(정보검색실)의 설치, 소장자료의 디지털화, 전자출판물의 도입, 인터넷 접속환경의 조성, 홈페이지 구축, 웹사이트 개설 등을 들 수 있다.

그런데 디지털 정책을 추진하는 정부당국이나 도서관계는 소위 속도경쟁의 이면에 내재하는 함정이나 역기능에 대해서 심각하게 고민하지 않고 있다. 인쇄자료보다 전자매체를 숭상하고, 소장논리보다 접근패러다임을 더 강조하며, 실물공간이 아닌 가상공간으로서의 역할을 주장한다. 그래서 도서관의 역사성과 사회성에 기반하는 점진적 진화는 상호작용의 해체 내지 단절이 불가피한 기술중심의 변혁에 굴종할 처지에 놓여 있다.

이렇게 단정하는 근거는 디지털의 신화와 허상을 정보화 정책의 목표로 설정·추진한 결과가 아닐로그의 지축을 와해시키고 있기 때문이다. 이를 방증하는 자료는 무수히 많다. 공공도서관의 홈페이지는 '컨텐츠'의 부실로 네티즌 접속비율이 다른 사이트보다 매우 낮다. 대학도서관의 경우, 인쇄잡지를 대체한 전자저널에는 선택·평가기능이 배제되어 있을 뿐만 아니라 축적과 보존에 속수무책이다. 더욱 가관인 것은 국내 어느 도서관의 홈페이지도 브라우징 방식으로 소장자료와 디지털정보를 검색할 수 있는 기능을 제공하지 않고 있다. 그런데도 서지데이터베이스를 구축하고 전자출판물을 수용하고 인터넷을 개통하면 도서관의 정보화가 완성되고 정보격차가 해소되며 정보사회를 선도하는 것으로 착각하고 있다.

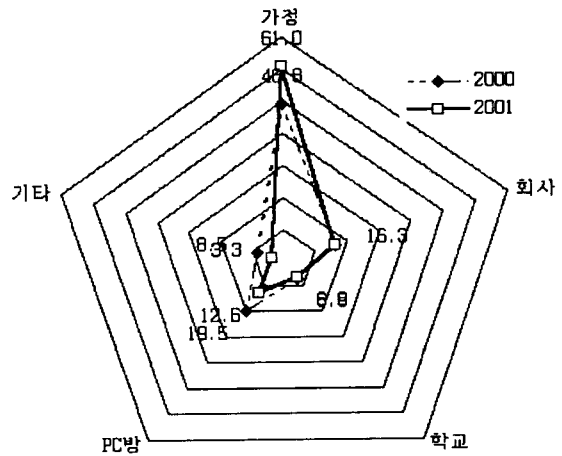
모든 도서관은 인터넷 접근 및 검색환경을 갖추어야 한다. 이 명제에는 반론의 여지가 없기 때문에 정부의 도서관·정보정책에도 반영되어 왔다. 그럼에도 불구하고 이용자의 방문회수는 줄어들고 다른 웹사이트에서 정보를 입수하는, 즉 도서관을 우회(외면)하는 이용행태가 보편화되고 있다. 작금의 디지털 정보정책은 도서관의 지평을 확장하는 수단이 아니라 질식의 올무로 둔갑하고 있다. 디지털의 관념적 허상과 신화성 담론을 경계하고 공간대위법을 적용한 하위정책을 개발하지 않으면 도서관의 정체성은 계속해서 와해될 것이다.

### Ⅲ. 도서관·정보정책의 스펙트럼과 지향성

#### 1. 정보문화의 실패패러다임과 지평

지금까지 정보문화의 패러다임이 어떻게 변화하여 왔으며, 신세기에는 어떤 양태로 표출될 것인가에 대하여 추론하기란 쉽지 않다. 다만 최근에 부상하는 몇 가지의 사회현상과 정부의 정책기조를 분석하면 미래의 향방을 개략적으로 가늠할 수 있다. 그리고 새로운 패러다임은 도서관·정보정책의 방향설정에 중요한 단초가 될 수 있다.

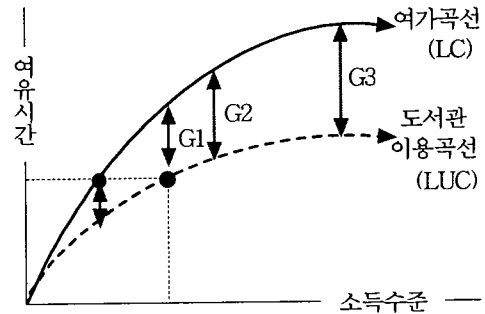
우선 가장 주목해야 할 정보문화적 패러다임은 컴퓨터 정보기술을 기반으로 하는 인터넷 이용환경이라 할 수 있다. 한국인터넷정보센터의 최근 보고서에 의하면 연령별 인터넷 이용률은 7~19세가 93.3%, 20대가 84.6%, 30대까지가 61.6%, 40대가 35.6%로 나타났다. 이들의 인터넷 이용장소는 <그림 3>처럼 가정이 61%로 가장 높다. 주당 평균 이용시간은 12.1시간이고, 주이용 시간대는 오후 6에서 자정까지가 절반에 가까운 45.4%를 차지하며, 이용목적은 자료(정보)검색이 42.3%, 게임과 오락이 23.8%이다.<sup>7)</sup>



<그림 3> 인터넷 이용장소

이러한 이용행태는 도서관의 본질적 기능과 정체성, 디지털 자료실의 운영, 게이트웨이적 역할 등에 대한 재검토를 요구하며 정책에도 반영되어야 한다.

다음으로 주5일 근무제의 실시에 따른 정보문화 소비욕구의 증가이다. 여가시간이 많아지면 문화(여가)활동은 시간 및 비용과 강한 탄력적 관계를 형성할 뿐만 아니라, 문화예술에 대한 욕구도 비등할 것으로 전망되고 있다. 특히 주말에는 여행, 쇼핑, 스포츠관람이 늘어나고 평일에는 여행, 등산, 낚시, 쇼핑 등을 선호할 것으로 예상된다.<sup>8)</sup> 이러한 주5일 근무제가 모든 직(업)종에 도입되면 도서관의 자료이용이나 방문자수는 줄어들 것으로 예상된다. 그것은 근무시간의 단축으로 증가한 여유시간을 도서관 및 자료이용에 활용하기 보다는 다른 여가문화에 소비할 개연성이 높기 때문이다. 이를 도시하면 <그림 4>와 같이 여유시간이 많을수록 그리고 소득수준이 높을수록 여가곡선(LC)과 도서관 이용곡선(LUC)의 간극(G)이 커질 것이다. 만약 양자의 간극이 같수록 확대되면 도서관의 존재가치는 상대적으로 더 하락한다. 따라서 주5일 근무제를 도서관의 운영이나 이용과 무관한 것으로 간주하여 사전에 방지하거나 시행된

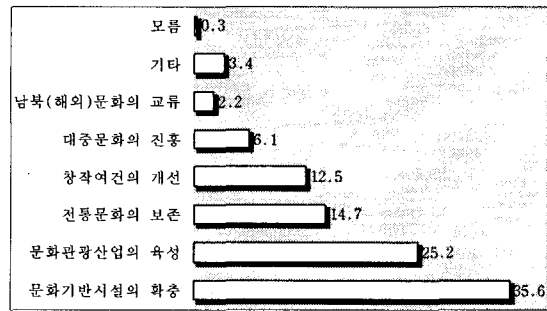


<그림 4> 소득증가에 따른 여가향유 및 도서관 이용곡선의 예측

7) 한국인터넷정보센터, 『인터넷 이용자수 및 이용행태에 관한 설문조사 결과 보고서』. 서울 : 동센터, 2002, pp. 19-47.  
 8) 이홍재, 『여가시간 증대에 따른 문화관광정책의 방향 : 문화정책토론회자료집』(한국프레스센터 국제회의장, 2002, 5. 16)

후에 대중요법을 강구하는 것은 바람직하지 않다.<sup>9)</sup> 특히 공공도서관은 근로시간의 단축을 계기로 지역주민의 일상적 동선에 상존하도록 노력할 때 추락하는 위상을 복원·제고시킬 수 있기 때문에 전략적 접근과 대안적 정책이 필요하다. 그 중에서도 도서관, 박물관, 미술관 등 주민의 접근성이 높은 문화시설을 확충하는 정책적 지원이 강화되어야 한다.

마지막으로 인터넷 이용과 문화욕구의 증대에 따른 문화지평의 확장이다. 거시적 담론의 차원에서는 시공간적 패러다임의 변화가 정보문화를 향유하는데 기여하지만, 미시적으로 보면 지역(도시와 농촌, 광역시와 기초자치단체)이나 집단(연령, 세대, 학력, 소득수준 등)간의 정보격차 또는 수혜의 불평등 현상이 심화될 가능성이 높다. 이러한 문제를 해결하려면 문화자본과 문화 향수권에 대한 공평한 배분정책이 필요하다. 한국문화정책개발원이 그 우선순위를 설문조사한 결과를 보면 일반인의 53.9%가 ‘문화시설의 확충’을 가장 시급한 현안으로 응답하였으며, 전문가들도 <그림 5>와 같이 ‘문화기반시설의 확충’을 가장 중시하고 있다. 그리고 중앙과 지방간의 격차해소를 위한 시책의 우선순위에서도 ‘생활권 주변의 소규모 복합문화공간 및 시설확충’(32.2%), ‘전국규모 국·공립 문화시설의 지방설립 확대’(24.3%)의 순으로 나타났다.<sup>10)</sup>



<그림 5> 국가 문화정책의 최우선 과제

그렇다면 기반시설 중에서 공공도서관의 확충은 문화지평과 어떤 상관관계가 있는가. 그것은 국내 가계의 문화지출비 중에서 책과 잡지의 구입비가 가장 높고, 그 다음이 음반과 비디오의 순이라는 사실과 관련이 있다. 환언하면 국내 공공도서관의 인프라가 OECD 회원국 중에서 최하위 수준이기 때문에 발생할 수밖에 없는 현상이기도 하며, 따라서 소외계층은 고사하고 중산층의 문화 접근권도 보장하지 못하고 있음을 반증한다. 결국 도서관의 확충은 소외계층을 비롯한 대중에게 문화 향수권의 기회를 확대하고 문화적 접근권을 보장하는 우선적 조치로 간주할 수 있다. 이를 외면할 경우, 문화 향수권의 격차는 사회적 불평등을 양산하고 다시 계급 재생산의 기제가 된다. 반면에 기반시설에 대한 접근의 편의성을 제고시키는 정책은 장기적으로 국민의 삶의 질을 향상시키는데 기여할 뿐만 아니라 문화적 빈곤의 탈출구가 된다는 점에서 많은 것을 시사한다.

9) 윤희윤, “주5일 근무제를 대비한 공공도서관의 운영방안, 《도서관》 제57권, 제1호(2002 봄), pp. 55-56.

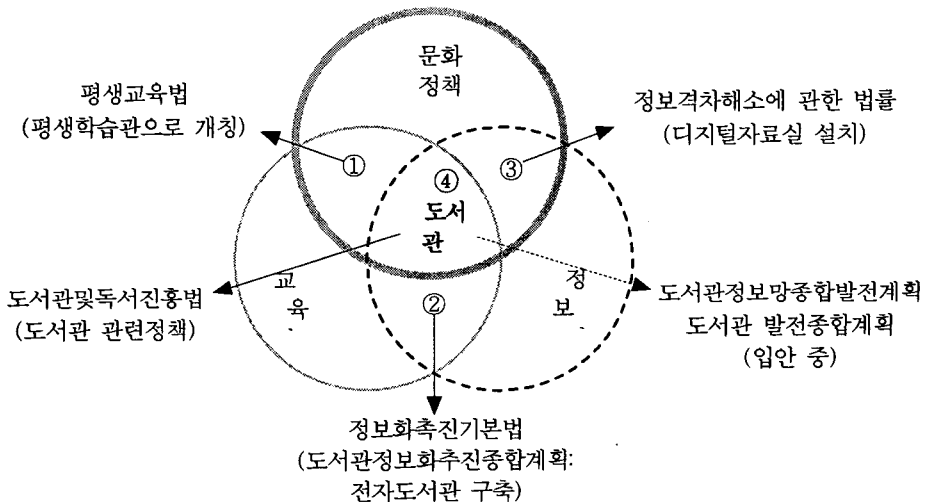
10) 한국문화정책개발원, 『문화관광정책에 대한 국민여론조사』, 서울 : 동개발원, 2000, pp. 24-25, 32.

## 2. 도서관·정보정책의 스펙트럼과 한계

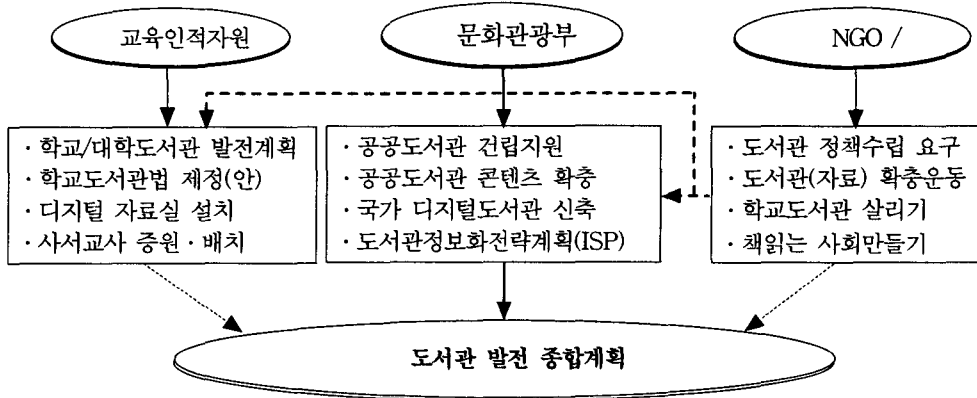
국내 도서관·정보정책의 스펙트럼은 매우 다양하다. 그것은 정책개발의 책무가 문화관광부에 귀속되어 있음에도 도서관의 성격과 기능에 따라 관할부처(행정기관)가 다르기 때문이다. 특히 도서관은 교육인적자원부, 문화관광부, 행정자치부, 정보통신부, 과학기술부가 각각 정책개발에 관여하고 있을 뿐만 아니라, 1995년 지방자치제의 실시와 더불어 자치단체장이 정책문제를 주관하는 경우도 허다하다.

소위 주관부처의 난립현상에 따른 부작용과 폐해는 꾸준히 문제삼아 왔으나 아직도 미해결 난제이다. 그 결과, 교육·문화·정보를 키워드로 하는 공공도서관은 복마전의 양상을 띠며, 어떤 키워드를 정책수립의 주메뉴로 상정하느냐에 따라 헤게모니 쟁탈전이 치열하고 정책의 명칭도 달라진다. 즉, 공공도서관의 평생교육적 기능을 정책과제로 설정하면 교육인적자원부와 지방교육청이, 문화인프라의 확충문제를 거론하면 문화관광부와 자치단체의 문화관련 부서가, 도서관 정보화와 정보격차의 해소문제로 접근하면 정보통신부와 과학기술부가 정책을 주관하는 실정이다. 이에 따라 부처별로 정책의 필요성이 법령으로 구체화되거나 계획으로 발표되고 관련정책이 출현한다. 이를 개략적으로 도시하면 <그림 6>과 같다.

이처럼 도서관·정보정책에는 기본적으로 교육, 문화, 정보라는 3대 논거가 혼재하고 있다. 그 동안 각각의 논리가 선택적으로 결합되거나 이합집산의 과정을 거치면서 법령이나 정책으로 표출되었기 때문에 부분적인 정책(계획)은 다수 추진되었으나 종합정책을 개발하는데 제약이 따를 수밖에 없었다. 그래서 1990년대에 와서야 거시적 차원의 도서관·



<그림 6> 도서관·정보정책의 스펙트럼



<그림 7> 최근 도서관정책의 추진내용과 관계도

정보정책의 필요성이 제기되었고 신세기의 도래와 함께 가시화되고 있다. 그 배경에는 미래사회의 지배적 패러다임이 '문화'라는 합의가 존재하며, 그것은 표피성 또는 감성적 문화의 제공보다 기반조성이 우선되어야 한다는 전략적 판단의 결과라 할 수 있다. 이러한 합의와 판단은 NGO의 문화운동과 매스컴의 지대한 관심으로 사회적 공감대를 형성하면서 새로운 국면을 맞이하고 있다. 그 주요 동향을 정리하면 <그림 7>과 같다.

다만 최근의 여러 논문<sup>11)</sup>에서 도서관·정보정책의 문제점과 방향을 구체적으로 논급하였기 때문에 논외로 하고, '정부의 도서관 진흥정책'<sup>12)</sup>을 중심으로 주요 내용을 살펴보면 우선 중장기 발전계획을 추진하는 배경으로 사회적 패러다임의 변화에 따른 도서관의 중요성 증대, 도서관의 기능변화에 대한 사회적 요구에의 능동적 대처, 도서관 육성정책의 종합적·체계적 추진의 필요성을 제시하였다. 그리고 '국민의 지식·정보복지의 실현을 통한 지식기반 및 문화국가의 구현'이라는 원대한 목표를 달성하기 위한 정책방향과 추진과제를 다음과 같이 제안하고 있다.

- ① 도서관의 종합 서비스체계의 구축 : 도서관(시설, 인력, 서비스) 권장안 및 운영지침 등의 마련, 문고의 공공도서관 분관화, 도서관 및 독서진흥법에 학교도서관의 육성·진흥사항의 반영, 공공도서관의 학교도서관 지도·지원, 국립중앙도서관과 공공기관의 전문도서관간 연계·협력, 특수도서관(군대, 교도소, 점자) 지원활동의 강화 및 설치유도

11) 이만수, 정보사회에서의 국가 도서관 정책방향에 관한 연구, 《한국도서관·정보학회지》 제32권, 제1호(2001, 3), pp. 201-221 ; 이용훈, 우리나라 도서관 정책에 대한 비판적 고찰, 《도서관》 제55권, 제4호(2000 가을), pp. 3-33 ; 김종율, 도서관정책의 어제와 오늘, 그리고 미래, 《도서관》 제57권, 제1호(2002 봄), pp. 3-16 ; 심효정, 한국의 도서관정보화 정책평가에 관한 연구, 《석사학위논문》 이화여자대학교 대학원, 2002.

12) 유병채, "정부의 도서관 진흥정책," 『2002 서울국제도서전 '전문인의 날' 세미나 : 도서관 중장기 발전방안 모색』(서울 : COEX, 2002. 6. 11), pp. 5-8.

- ② 도서관 환경의 개선 ; 시설분야(6만명당 1개관으로 확충, 학교도서관의 연차적 확대, 노후건물의 리모델링 지원), 인력분야(사서직원의 연차적 확충, 직무분석을 통한 업무개선 및 재교육 모색), 자료분야(1인당 1.0권 이상으로 확충, 학교도서관 장서(현재 1인당 5.1권)의 확충과 기능의 정상화, 제적(폐기)기준의 마련, 지역자료보존관(2~3개)의 건립)
- ③ 도서관 서비스의 확대 : 지역단위 협력망(우수 협력사업의 발굴·지원, 우체국 등과 연계한 상호대차 실시)의 활성화, 서비스 대상범위의 확대(독서장애인 포함), 시각장애이용 국가전자도서관의 구축, 점자도서관의 네트워크 구축, 아동서비스의 강화(국립중앙도서관의 아동용 장서개발 및 연구기능, 사립어린이도서관의 지원, 어린이자료실 기준의 강화), 이동·순회문고를 통한 특수계층의 서비스 강화, 부대 및 교도소내의 도서관 확대
- ④ 도서관조직 및 기능의 개편 : 열람에서 전문정보봉사로 전환, 독서실의 단계적 축소, 미래도서관의 운영 및 조직모델 연구·개발, 전국 10여개의 ‘밀레니엄 도서관 시범지구’ 육성
- ⑤ 국가도서관 기능의 강화 : 장서의 대대적 확충, 전자출판물의 납본확대와 대행기관을 통한 납본의 활성화, 가칭 ‘정보분석전문센터’의 설치를 통한 서지·문헌정보 유통의 표준화(CIP, MARC, DOI 등), 열람기능의 단계적 축소 및 핵심기능(국가문헌수집, 연구·개발, 표준화 등) 위주로의 조직 및 업무개편, 국립디지털도서관의 건립(2002~2008), 학위논문관 재건축(2008년 이후)과 기존건물의 어린이청소년도서관 또는 고전적 자료관으로 전환
- ⑥ 도서관 정보화 : 디지털 콘텐츠의 확충(온라인자료의 체계적 수집, 전자출판물 구입의 확대, 향토자료 및 지방행정자료, 특화자료의 DB화 지원), 신정보기술(자동장서점검기, 자동출납기, 스마트카드의 도입)을 이용한 봉사확대, 지역정보서비스 기반의 강화(문고-공공도서관-학교도서관의 네트워크 구축, 국립디지털도서관과 공공도서관의 협력망 강화)
- ⑦ 법제적 지원기반의 구축 : 현행 법령에 도서관 ‘적용범위’의 신설, 사서직 배치기준과 자료폐기기준, 전자자료의 납본근거 마련, 행정체계의 일원화를 위한 관계부처(국무조정실, 교육부, 행자부 등)와 협의방안의 추진, 가칭 ‘국가도서관정책위원회’의 제도화 방안 모색
- ⑧ 민간 파트너십 구축 : ‘1기업 1도서관’ 운동의 전개, 도서관건립 및 기부문화의 확산, 사립도서관(문고) 등의 비사서직에 대한 공립공공도서관의 교육·훈련, 표준도서목록의 작성·제공, 도서관 및 콘텐츠 확충캠페인의 강화
- ⑨ 독서진흥활동의 강화 ; 민·관 합동의 독서캠페인 지속화, 독서학습관 형성의 지원(독서프로그램 개발·보급의 지원, ‘독서인증제’의 확산과 권장목록 제시 등)

이상의 중장기 진흥정책 중에서 특히 군대나 교도소 도서관의 설치유도 및 지원강화, 노후건물의 리모델링, 직무분석과 재교육, 우체국과 연계한 상호대차, 시각장애인용 전자도서관 구축, 밀레니엄 도서관 시범지구의 육성, 정보분석전문센터의 설치, '1기업 1도서관 운동'의 전개 등은 그 실현여부를 떠나 주목할만한 내용이다. 그럼에도 정책의 수립배경과 필요성, 목적과 목표, 전략과 수단, 대상집단, 기대효과의 체계성과 논리성을 분석하면 적지 않은 취약점과 한계를 발견할 수 있다.

우선 정책의 수립배경과 필요성이 관념적이고 설득력도 약하다. 더구나 중장기 진흥정책인 점을 감안하면 현재는 물론 가까운 장래의 사회변화에 따른 문화패러다임을 예측하여 정책의 필요성에 반영해야 하는데 그렇지 못하다. 가령 도서관의 정보사회적 함의는 무엇인지, 도서관이 평생교육과 어떤 상관관계가 있는지, 도서관 인프라가 부실할 때 국민의 문화향수권이 어떻게 박탈되는지에 대한 분명한 진술이 필요하다.

다음으로 시계열성을 지니는 중장기 정책임에도 불구하고, 극히 일부의 과제(도서관 환경의 개선, 국립디지털도서관의 건립, 학위논문관 재건축, 지역정보서비스 기반의 강화 등)를 제외하고는 연차계획이나 추진기간을 명시하지 않고 있다. 더 심각한 한계는 정책 집행의 우선순위가 없다. 어차피 예산은 제한적이기 때문에 주요 정책을 집행할 때는 연차계획이 불가피하다. 그렇다면 정책의 완급성을 고려하여 우선순위를 부여해야 한다. 그것은 확고한 의지의 또 다른 표현이기 때문이다.

모든 도서관의 정책개발에서 중요한 기본원칙은 건물보다 봉사의 관점에서 기획해야 하는데 과거의 대다수 정책이 그러하였듯이 하드웨어(신축, 인력, 정보기술)의 색채가 강하다. 물론 아직도 국내의 도서관 인프라는 다른 선진국에 비해 절대 열악하기 때문에 국가차원의 유인성 또는 계도성 정책이 필요하지만, 그렇다고 해서 장서개발이나 이용자봉사에 대한 정책적 목표나 수단이 상대적으로 취약한 것은 바람직하지 않다. 특히 인터넷 환경에서 도서관의 위상과 기능을 어떻게 강화할 것인가에 대한 원칙과 의지가 정책에 반영되어야 한다.

마지막으로 추진과제 가운데 상당수는 국가, 관련부처, 국립중앙도서관, 단위도서관, 협회 중에서 어느 곳이 주도 또는 지원해야 하는지가 불분명하다. 다시 말해 정부가 추진해야 할 정책적 과제와 그 이하의 조직단위에서 구체화해야 할 하위정책이나 계획들이 혼재하고 있다. 양자를 모두 수용하는 성격의 정책이라면 인터넷 이용(접근), 디지털 장서개발, 정보격차의 해소, 도서관조례의 개선 등에 대한 정책이 누락되어 있다.

### 3. 도서관·정보정책의 지향성 모색

많은 국가에서 도서관 및 정보자원에 신속하게 접근하고 효과적으로 이용하는 인프라를 재구축하기 위한 정책개발에 주력하고 있으며, 국내에서도 신세기 도서관·정보정책을

수립하고 있다. 그러나 일반적으로 선진국에서는 시민사회가 정부를 상대로 도서관의 지원과 발전을 요구하는 수혜자 중심의 상향식 정책인데 비하여 국내의 경우는 정부주도로 기반시설을 조성하고 대중의 이용을 유도하는 공급자 위주의 하향식 정책이다.

이에 따른 폐해로는 정보·문화논리를 중시해야 할 도서관정책에 정치·경제·행정논리가 깊숙이 개입되어 본질을 왜곡시키는 경우가 많았으며, 도서관계도 그 후진성의 책임을 정부나 자치단체에 전가하여 왔다. 그 결과, 특히 공공도서관은 인터넷 정보기술·도서(비디오)대여점·다양한 평생교육시설 등과, 대학도서관은 웹사이트나 전자계산소와 치열한 생존게임에 나서야 할 입장이다. 따라서 지금까지의 도서관·정보정책을 반면교사로 삼아 새로운 지향성을 모색하고 실천성을 확보하는 노력이 필요하다.

먼저 도서관·정보정책은 민주주의, 진작·촉진·책임, 공공성의 원칙을 견지해야 한다. 민주주의 원칙은 정책의 대상이 되는 도서관인과 시민들이 정책수립 및 집행의 주체가 되어야 한다는 것이다. 진작·촉진·책임의 원칙은 '지원을 하되 간섭은 않는다'는 입장에서 주체(사서 또는 대중)들의 자발적 활동을 촉진하면서도 공공지원에 대한 당사자의 책임을 촉구하는 것이다. 마지막으로 도서관정책은 우매한 대중의 교화수단이 아니라 그들의 기본적 권리를 보장하는 차원에서 공공서비스로 인정되어야 한다. 이를 위해서는 접근성도 제고해야 한다.

둘째, 도서관·정보정책에 대한 인식의 폭을 확장해야 한다. 대부분의 논문이나 보고서가 국가차원의 정책에 초점을 맞추고 있는데, 행정체계 개선·법령의 제(개)정·인프라 구축 등은 국가가 추진해야 할 거시적 정책이지만 장서개발·협력망 구축·자원공용·디지털화 등은 지역단위 또는 개별도서관에 적용되는 미시적 정책이다. 이들은 자주 계획, 방침, 기준 등의 용어로 사용되지만 정책의 성격이 강하며 개별도서관이 주체가 되어야 한다.

셋째, 도서관·정보정책의 보편적 함의는 국가(자치단체)의 도서관에 대한 기본방침 내지 지침인 동시에 제도운영의 방향을 제시하며 실무행위의 준거가 된다. 따라서 국가정책의 요체는 역시 공공도서관이어야 한다.<sup>13)</sup> 왜냐하면 공공도서관은 지역사회에서 유일하게 지역의 역사, 문화, 경제, 산업 등 지역적 기록물을 수집·보존하고 후세에 전하는 타임캡슐의 기능을 가지고 있다. 또한 공공도서관이 당해지역에 산재하는 자료정보를 적극 발굴하여 지역자료의 집적체(백과사전)를 창출함으로써 각각의 자료정보에 가치를 부여하며, 지역의 재발견 및 활력의 동력이 되기 때문이다.

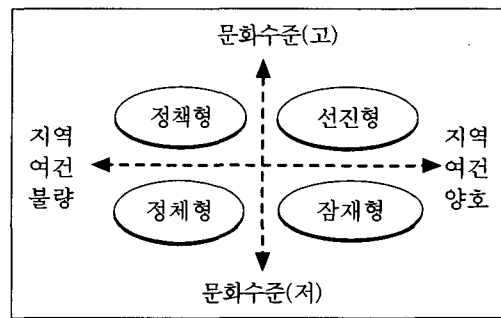
넷째, 미래의 도서관·정보정책은 문화복지 차원에서 지식정보의 활용과 생활정보의 향유를 강조해야 한다. 이미 각국의 문화정책이 고급문화나 순수문화에서 문화산업과 미디어 예술로, 전통적인 문화재 보호와 예술진흥에서 민속 및 대중예술로 확대되고 교육·외교·경제가 중첩되어 유기적인 관계를 형성하고 있다. 국내의 문화정책도 1990년대부터는

13) Philip Gill, *The Public Library Service : IFLA/UNESCO Guideline for Development*(München : K.G. Saur, 2001), p. 14.



생산(공급)자 중심에서 수용자 중심의 접근성과 기회확대와 같은 문화복지가 강조되고 있다. 게다가 문화정책의 가치도 문화주체성의 확립, 전통문화의 발전, 예술진흥에서 문화복지와 예술을 활용한 국가 경쟁력의 제고 등으로 변하고 있다. 따라서 도서관·정보정책의 기초는 자료와 공간을 이용한 정보·문화복지를 제고시키는 방향으로 나아가야 할 것이다.

다섯째, 도서관·정보정책에서 정부차원의 총괄적 정책기능은 집중하되 하위정책이나 계획은 지역별 여건과 격차를 고려하여 수립·집행하는 지향성을 가져야 한다. 정보사회가 성숙될수록 지역, 세대, 소득수준간의 정보격차는 심각한 사회문제로 부상할 가능성이 높다. 이미 지방자치제가 도입된 이후에 지역간 문화시설의 편차는 커지고 있으며, 지역적 편중현상은 심각한 수준이다. 가령 생활권역 내에 문화시설(공연장, 체육관, 도서관 등)이 전혀 없는 지역이 33.5%, 이용하기 불편한 지역이 31.5%에 달하며, 지방(군·읍·면 지역)으로 갈수록 더욱 부족하다. 도서관의 경우도 다를 바 없다. 이를 해소하려면 <그림 8>과 같이 지역별 격차를 분석한 정책의 수립과 집행이 요구된다. 이 중에서 정체형 지역은 가까운 장래에 개선될 여지가 없기 때문에 지역 주민의 도서관이용을 제약한다. 반면에 잠재형은 정책결정자의 문화에 대한 인식과 노력이 부족하거나 신도시처럼 아직까지 문화투자가 부실한데서 기인하지만 정책적 관심이 증대되면 성장 가능성이 매우 높다. 기존의 도시가 속하는 정책형 지역은 여건이 비교적 열악하지만 문화수준이 높아 정책적 관심과 노력이 돋보이는 곳이다. 그러므로 정책형 도시는 문화투자에 대한 부담이 상대적으로



<그림 8> 도서관·정보정책의 유형

크기 때문에 투자 자체를 관광이나 지역 활성화의 수단으로 활용하는 반면에 선진형은 지역주민에 대한 복지차원에서 문화투자를 늘리기 때문에 양자의 정책적 목적이 상이하다. 따라서 자치단체별 도서관정책은 여건을 감안하여 주민복지에 둘 것인지, 지역 활성화에 치중할 것인지에 따라 그 목표를 달리해야 한다.

마지막으로 도서관·정보정책의 가장 중요한 지향성은 핵심역량의 강화이다. 이를 위해서는 행정체계의 정비, 법규(기준)의 제(개)정, 인프라의 확충과 같은 기초여건도 개선해야 하지만 장서개발과 정보봉사를 강화하여 핵심기능을 제고시키는 방향으로 추진되어야 한다. 일례로 어느 도서관이든 장서개발정책은 반드시 수립해야 하는데도 불구하고 사례를 찾아 볼 수 없다. 개별도서관에서 준비할 여유가 없으면 지역의 대표도서관이 표준모형을 만들어 배포하면 수정하여 정책문서로 활용할 수 있음에도 노력하지 않는다. 또한 도서관이 인터넷 접근환경에서 정보봉사의 구심체가 되려면 실물자료와 디지털정보의 통합적 봉사기능(독자적 웹서버에 의한 홈페이지의 개설, 관종을 초월한 Web-OPAC의 공

개, 외부 데이터베이스의 활용, 전자출판물의 배포와 아카이빙, 전자메일에 의한 참고봉사, 링크기능을 활용한 선택적 네비게이션)을 강화하는 문제도 시급한 정책과제에 해당한다.

이상에서 언급한 도서관·정보정책의 지향성은 어느 부처나 단체가 정책을 수립·집행 하든 간에 기본정신으로 바탕으로 삼아야 한다. 재삼 강조하지만 국내에도 문화 선진국에 버금가는 도서관 정책문서나 연구자료가 많다. 그럼에도 휴지조각으로 변질되는 사례를 수없이 목격하여 왔다. 도서관계도 기회가 있을 때마다 이구동성으로 행정체계의 난립문제와 인프라(시설, 예산, 인력)의 절대 부족을 거론하여 왔다. 이들을 마지노선으로 설정하고 해바라기성 의타심을 견지하지 않았는지 반문해 보아야 한다. 도서관이 인류의 정신 문화사에서 어떤 위치를 고수하면서 역할을 수행해 왔는지, 그리고 신세기에는 핵심가치를 어떻게 규정하고 형질변경에 착수해야 하는지에 대한 진지한 성찰이 필요하다.

## V. 결론 : 변방에서 중심으로

한국의 도서관정책은 물질주의와 경제논리에 외면당하였고, 관료주의와 행정논리에 폄박받아 왔으며, 기술중심주의와 어설픈 문화논리에 주눅들어 변방에서 허우적거리고 있다. 비록 최근에 정보문화의 향수권과 디지털 정보격차의 심각성을 인지하여 범정부차원의 도서관·정보정책을 수립하고 있으나, 내막을 들여다 보면 구태의연한 발상이 잔재해 있는가 하면 과거 답습형 메뉴들이 즐비하다. 한 마디로 지난 세기에 대한 반역과 미래를 대비하는 모상이 부족하다.

모든 정부정책이 그러해야 하듯이 도서관·정보정책도 국가나 사회가 도서관을 지역사회, 대학, 학교, 소속기관의 중심에 위치시키는 방향으로 수립·집행되어야 한다. 이를 위해서는 장밋빛 환상보다 적실성을 담보하는 정책이 필요하다. 여러 상황조건이나 이해관계를 감안할 때 실현가능성이 부족한 정책방향이나 추진과제를 남발하는데 열중할 것이 아니라 우선순위를 설정하여 그 실효성을 제고시키는 방향으로 나아가야 한다. 왜 모든 정책과제를 정부에서 추진해야 하는가. 자치단체나 도서관계에서 주도해야 할 정책적 과제는 없다는 말인가. 가장 시급한 과제는 무엇인지, 어떻게 접근해야 구현할 수 있는가에 대한 성찰이 필요하다.

도서관의 역사적 궤적을 더듬어 보면 지금처럼 본질적 가치와 학술적 중심성이 약화되고 정체성과 위상이 추락하는 경우는 없었다. 도처에서 정보네트워크와 인터넷 사이트, 도서(비디오)대여점, 평생학습기관, 전자계산소, 상업적 문헌제공기관 등이 도서관을 압박하고 있다. 이러한 상황에서 정부차원의 도서관 인프라 구축정책도 필수적이지만 자치단체

또는 개별도서관에서도 실천가능한 하위정책(양질의 자료수집, 디지털 장서개발, 가상서고의 구축, 인터넷 접근과 이용, 정보격차의 해소 등)을 수립하여 견고한 수레바퀴를 만들어야 한다.

미래의 도서관은 양질의 실물자료, 전문성이 높은 사서, 인간공학적인 정보기술을 결합하여 자료이용과 정보접근의 게이트웨이 기능을 강조해야 한다. 따라서 도서관·정보정책도 절대 부족한 기반시설을 확충하는 하드웨어 부문(인프라 구축)과 그것의 기능성을 강화하는 소프트웨어 부문(핵심기능의 강화)을 동시에 지향해야 한다. 그렇게 될 때 대중들은 문화복지를 체감하며, 도서관은 정보자료의 요람과 정보문화의 구심체가 될 수 있다.

## 참고문헌

- 文部省 地域電子圖書館構想檢討協力者會議. 『2005年の圖書館像：地域電子圖書館の實現に向けて(報告)』. 東京：文部省, 2000.
- 문화관광부. 2001 문화정책백서. 서울：동부, 2001.
- 박혜자. “지역문화정책에 있어 중앙정부와 지방정부간의 관계모형 연구.” 《도시행정학보》 제11집(1998), p. 212.
- 유병채. “정부의 도서관 진흥정책.” 『2002 서울국제도서전 ‘전문인의 날’ 세미나：도서관 중장기 발전방안 모색』. 서울：COEX, 2002.
- 윤희윤. “공공도서관의 진단적 평가와 대안모색：대구광역시를 중심으로.” 《한국문헌정보학회지》 제34권, 제2호(2000, 6), pp. 47-67.
- 윤희윤. “주5일 근무제를 대비한 공공도서관의 운영방안.” 《도서관》 제57권, 제1호(2002 봄), pp. 40-79.
- 윤희윤. “한국 공공도서관의 해체위기와 탈출구.” 《한국도서관·정보학회지》 제30권 제2호(1999, 6), pp. 29-53.
- 李起赫. “도시문화정책과 결정요인에 관한 연구.” 《博士學位論文》 湖南大學校 大學院, 1999.
- 이만수. “정보사회에서의 국가 도서관 정책방향에 관한 연구.” 《한국도서관·정보학회지》 제32권, 제1호(2001, 3), pp. 201-221.
- 이중한. “21세기 문화정책의 방향과 과제.” 『문화재정과 문화정책』. 서울：한국프레스센터 기자회견장. 2000.
- 이홍재, 『여가시간 증대에 따른 문화관광정책의 방향：문화정책토론회자료집』. 서울：(한국프레스센터 국제회의장, 2002.

- 日本圖書館協會 町村圖書館活動推進委員會. 『Lプラン21 : 圖書館による町村ルネサンス』.  
東京 : 同委員會, 2000.
- 한국정보문화센터. 『국민 생활정보 및 격차현황 실태조사』. 서울 : 동센터, 2001.
- 한국문화정책개발원. 『문화관광정책에 대한 국민여론조사』. 서울 : 동개발원, 2000.
- ACT Information Management & Libraries. *1996-97 Selected National Indicators*.  
Canberra : ACT, 1997.
- Ekos Research Associates, Inc.. Canadian, *Public Libraries and the Information Gateway :  
Final Report*(1998) (<http://www.schoolnet.ca/In-rb/e/ekos/exh3-5b.html>)
- Hawkins, M., Morris, A. and Sumsion, J. "Socio-economic Features of UK Public  
Library Users." *Library Management*, Vol.22, No.6/7(2001), pp. 258-265.
- IFLA. *The Public Library Service : IFLA/UNESCO Guidelines for Development*.  
München : K.G. Saur, 2001.
- Nayor, Richard J. "Core Competencies : What They are and How to Use Them."  
*Public Libraries*, Vol.39, No.2(March/April 2000), pp. 108-114.
- Rodger, Eleanor Jo. and D'Elia, George. *The Impact of the Internet on Public Library  
Use : An Analysis of the Current Consumer Market for Library and Internet  
Services*(Oct. 2000)
- Schrader, Alvin M. and Michael R. Brundin. *National Core Library Statistics Program  
: Statistical Report*. Ottawa : National Library of Canada, 1966.
- U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics. *Public Libraries in  
the United States : Fiscal Year 1998*. Washington, D.C. : NCES, 2001.
- Williamson, Kirsty. "The Role of the Internet for People with Disabilities : Issues of  
Access and Equity for Public Libraries." *The Australian Library Journal*,  
Vol.50, No.2(May 2001), pp. 157-174.
- <http://www.libecon2000.org/millenniumstudy>
- <http://www.nlc-bnc.ca/obj/r3/f1/enclsp.pdf>
- <http://www.lboro.ac.uk/departments/dils/lisu/list01/publib01.html>