

# 한국 공공도서관정책의 추이와 과제\*

## Progress and Problems in Korean Public Library Policies

이 제 환(Jae-Whoan Lee)\*\*

### < 목 차 >

- |                       |                    |
|-----------------------|--------------------|
| I. 글을 시작하며            | IV. 공공도서관정책의 개선 과제 |
| II. 도서관 기본법의 추이와 특징   | 1. 정책추진체계의 혁신      |
| III. 도서관 발전계획의 추이와 특징 | 2. 도서관사람들의 책무      |
| 1. 발전계획의 내용적 변화       | V. 글을 마무리하며        |
| 2. 발전계획의 구조적 한계       |                    |

### 초 록

이 글의 목적은 공공도서관계가 당면해 있는 문제의 본질과 원인을 도서관 기본법과 도서관 발전계획의 특징과 한계를 통해 밝혀내고, 문제의 해결을 위한 공공도서관정책의 개선 방향과 전략 그리고 방안을 제시하는데 있다. 이를 위해 이 연구에서는 첫째, 공공도서관정책의 핵심 도구이자 결과인 도서관 기본법의 변화 추이를 분석하면서 그 특징과 한계를 밝혀내었으며, 둘째, 정책의 로드맵인 도서관 발전계획을 추적하면서 그 내용적 특징과 구조적 한계를 밝혀내었다. 마지막으로, 공공도서관정책의 추진체계에 있어 핵심 요소인 정책기구, 행정조직, 전문직 단체의 현황을 조사하고 문제점을 분석하였으며, 이때 정책추진체계의 혁신을 위한 공공도서관사람들의 책무에 대해 제언하였다.

키워드: 도서관정책, 공공도서관정책, 도서관법, 도서관발전종합계획, 도서관정책추진체계, 한국도서관협회, 공공도서관협의회, 도서관정보정책위원회

### ABSTRACT

The purpose of this article is to discuss about the progress and problems in Korean public library policies. The emphasis is on identifying both distinctive features and indigenous limitations in Korean Library Act and National Plans for Library Development. This article also investigates the current status and weakness of major policy driving forces such as national library policy committee(President's Committee on Library and Information Policy), administrative support organization, and professional associations. Finally suggested are both strategies and methods for promoting the quality of Korean public library policies, with focusing on enhancing public librarians' capacity of policy participation.

Keywords: Library policies, Public library policies, Korean library policy process, Korean Library Association, Public library association, President's committee on library and information policy

\* 이 연구는 2015년도 부산대학교 기본연구지원사업(2년)에 의해 연구되었음.

\*\* 부산대학교 문헌정보학과 교수(jwleeh@pusan.ac.kr)

•논문접수: 2016년 2월 26일 •최초심사: 2016년 2월 26일 •게재확정: 2016년 3월 10일

•한국도서관정보학회지 47(1), 21-46, 2016. [http://dx.doi.org/10.16981/kliss.47.201603.21]

## I. 글을 시작하며

2015년 12월 말. 오랜만에 지역 도서관협의체(한국도서관협회 부산울산경남지구협의회, 以下 부도협)의 정기총회에 참여했던 필자는 ‘황망함과 안타까움’에 참으로 힘든 시간을 보내야 했다. 필자가 부도협 업무를 보던 시절에는 늘 함께 하던 지자체 소속 공공도서관장들의 모습이 전혀 보이지 않았기 때문이었다. 처음에는 그 까닭을 알 수 없었다. 최근 몇 년 동안 대학도서관계의 문제에 천착하느라 공공도서관계의 정황에 과문했던 탓이었다. 그러나 모임 중간에 부도협 회장으로 부터 “행정체계 일원화 문제로 공공도서관계의 내부 갈등이 심각하다”는 말을 전해 듣고서야 비로소 지자체 소속 공공도서관장들이 모임에 불참한 까닭을 짐작할 수 있었다. 당시 회장을 비롯한 부도협 집행부는 교육청 소속 공공도서관장들로 구성되어 있었으며, 행정체계 일원화를 둘러싼 갑론을박이 2년 가까이 지속되는 동안 소속이 다른 공공도서관장들 사이의 갈등의 골이 깊어졌기 때문이었다.

처음에는 어처구니가 없었다. 도서관계 외부의 시각에서 볼 때 ‘밥그릇’ 싸움에 불과한 이유로 인해 공공도서관의 발전을 주도해야 할 핵심 인력들이 분열되어 있는 모습은 그야말로 목불인견이었다. 공공도서관의 민간위탁 시도나 명칭변경 음모를 저지하기 위한 전선에서는 하나로 뭉쳤던 사람들이었기에 행정체계의 개편 과정에서 좀 더 유리한 위치를 점하고자 이 전투구의 모습을 보이는 것이 몹시도 안쓰러웠다. 더군다나 지자체와 교육청으로 이원화되어 있는 공공도서관계의 행정체계를 개편하는 문제는 도서관계의 숙원 사업이 아니던가? 그러한 숙원 사업을 해결하기 위한 절호의 기회가 도서관 분야의 고위 정책기구(대통령 소속 도서관 정보정책위원회)와 행정 분야의 고위 정책기구(대통령 소속 지방자치발전위원회) 그리고 국회의원(도서관문화발전포럼 소속)들의 협력을 통해 간신히 마련되었는데, 그 호기를 도서관계 내부 분열로 인해 잃어가는 상황이 너무도 안타까웠다.

도대체 무엇이 문제일까? 행정체계의 난맥으로 인한 공공도서관 운영의 난제들은 여전히 미결 상태에 있으며, 특히 행정체계의 통합을 통한 도서관서비스의 선진화는 공공도서관 사서들의 입지를 강화하기 위해 반드시 달성해야 할 과제가 아니던가? 그런데 거의 반세기만에 해결의 실마리를 찾은 행정체계의 개편 논의를 스스로 중단시켜야 했을 정도로 ‘중차대한’ 사서집단 내부의 이해관계는 도대체 무엇일까? 그 속내가 궁금하였다. 도서관정책을 합리적으로 추진하기 위한 정책기구나 행정조직조차 부실했던 시절에도 사서집단의 갈등과 분열은 희귀하였다. 그런데 도서관문화의 혁신을 위한 법제를 갖추고 정책의 로드맵인 「도서관발전종합계획」을 두 차례나 생산해낼 정도로 도서관계의 정책추진 역량은 일취월장하였는데, 어찌하여 정책을 실행함에 있어 주체가 되어야 하는 사서집단의 의식과 행태는 오히려 퇴보한 듯

한 모습을 보이는 것일까? 그 연유가 몹시도 궁금하였다.

이 글은 그러한 궁금증에서 출발하였다. 공공도서관 사서들로 하여금 공공도서관과 사서직의 건강한 발전을 위한 시대적인 흐름에 역행하면서까지 미시적인 이해관계에 집착하도록 만들고 있는 근본적인 요인을 정책적인 관점에서 추적하고 싶었다. 이처럼 이 글을 통해 필자는 공공도서관계가 그동안 추진해온 정책에 대한 거시적인 검토를 통해 2016년 현재 공공도서관계에서 벌어지고 있는 혼돈의 실체와 내용의 원인을 밝혀내고자 한다. 이를 위해, 도서관정책의 이론적 토대라 할 수 있는 도서관 ‘기본법’과 로드맵이라 할 수 있는 ‘발전계획’의 변화를 추적함으로써 기존 공공도서관정책의 기초와 특징 그리고 한계를 밝혀내고자 한다. 더불어 도서관 기본법을 제·개정하고 중장기 발전계획을 수립하고 집행하는 과정에 영향을 미쳐온 다양한 요인을 추적함으로써 향후 공공도서관정책의 건강성을 회복하는데 필요한 선결 과제를 도출하고 실효적인 대응 전략을 제시하고자 한다.

## II. 도서관 기본법의 추이와 특징

공공도서관 문제를 정책적 시각에서 풀어낸 주요 연구자들의 견해를 종합해보면, 공공도서관의 존립 기반을 강화하고 사서직의 존재 가치를 제고하기 위해 도서관계 차원에서 해결해야 하는 정책적 현안은 크게 다섯 가지로 정리된다(이용남 1992; 이계환 2000; 2008; 2012; 윤희운 2006; 2009; 2014; 문화부 2007; 2015; 차성중 2015 등). 그 첫째는 공공도서관의 행정체계 개편을 둘러싼 내용을 중시시키기 위한 설득 논리의 개발이며, 둘째는 공공도서관의 정체성을 훼손시키는 변칙적인 시도(가령, 민간위탁, 명칭변경, 작은도서관 등)를 물리치기 위한 대응 논리의 도출이다. 그리고 셋째는 공공도서관의 물리적 인프라(즉, 시설, 장비, 장서 등)를 지속적으로 확충하기 위한 합리적인 근거의 마련이며, 넷째는 공공도서관의 운영예산을 안정적으로 확보하기 위한 법적 근거의 확보이다. 마지막으로 다섯째는 공공도서관의 운영주체인 사서직의 위상과 전문성을 제고하기 위한 제도적 장치의 강화이다.<sup>1)</sup>

이렇듯 공공도서관의 육성에 있어 지극히 기본적인 과제들이 사안의 중요성에도 불구하고 짧게는 10여년에서 길게는 50년이 넘도록 미결 상태에 놓여있는 까닭은 무엇일까? 이들 과제의 공통적 배경을 찾아내는 과정에서 필자가 일차로 주목한 것은 도서관 관련 법제의 부실함이었다. 특히, 도서관 기본법의 부실함이 공공도서관계를 기본적인 정책과제의 프레임에서

1) 이외에도 이용자서비스의 질적 제고를 위해 도서관의 핵심 기능(장서개발, 자료조직, 정보봉사 등)을 강화하기 위한 정책과제의 중요성을 강조하는 연구가 근자에 들어 생산되고 있지만, 이 글에서는 국가 차원에서 법제의 혁신을 필요로 하는 주요 정책과제들에 국한하여 논의를 진행하고자 한다.

#### 4 한국도서관정보학회지(제47권 제1호)

헤어나지 못하게 만들어온 핵심 요인임에 주목하였다. 도서관 기본법이 공공도서관의 정체성은 물론이고 사회적 기능, 운영체계, 시설기준, 전문인력, 그리고 운영예산 등에 대한 합리적인 토대로 기능하기에 부실하였기에 공공도서관의 기본적인 인프라조차 구축되지 못한 것이라는 판단을 하였다. 이러한 관점을 유지하면서, 필자는 지금부터 1963년에 제정된 최초의 「도서관법」(법률 제1424호)과 1987년에 전부 개정된 「도서관법」(법률 제3972호), 그리고 2006년에 전부 개정된 「도서관법」(법률 제8029호)을 사례로 하여 공공도서관정책의 법적 근거로 기능해온 도서관 기본법들의 특징과 한계에 대해 살펴보고자 한다.<sup>2)</sup>

<표 1>의 내용은 필자가 분석의 대상으로 삼은 도서관 기본법들에서 공공도서관 관련 주요 내용을 발췌하여 정리해 놓은 것이다. <표 1>에 나타나듯이, 약 20년을 간격으로 제·개정된 이들 기본법에는 공공도서관의 사회적 가치와 의미 그리고 역할과 기능에 대한 우리 사회의 인식과 그 변화 추이가 고스란히 배어있다. 1963년의 「도서관법」이 공공도서관의 사회적 가치와 의미를 최초로 공시한 ‘법적 근거’로서의 의미를 갖는다면, 1987년의 「도서관법」은 불완전했던 1963년 「도서관법」의 내용을 전부 개정하여 ‘공공도서관의 육성을 위한 국가의 의무를 명기하고 국가 차원의 정책기구와 재원의 확보에 필요한 최소한의 제도적 틀을 강구’하였다는 점에서 과도기적 의미를 갖는다. 마지막으로 2006년의 「도서관법」은 공공도서관의 설치와 육성을 위한 국가의 의무를 확고히 하면서 국가 차원의 도서관정책을 체계적으로 추진하기 위한 제도적 틀(정책추진 도구와 재원 등)을 마련하는 등, 공공도서관정책의 실효적인 추진을 가능하게 하였다는 점에서 커다란 의미를 갖는다.

이러한 시대적 의미에 더해, 기본법들의 내용을 살펴보면 필자는 특히 앞서 언급한 다섯 가지 정책적 현안과 관련된 조항들에 주목하였다. 첫 번째로 필자가 관심을 가졌던 내용은 ‘도서관의 정체성과 사회적 기능’을 드러내는 입법 목적에 관한 조항이었다. <표 1>에 정리해 놓았듯이, 입법 목적에 대한 기술에 있어서 주요 기본법들 사이에는 미묘한 차이가 있다. 가령, 문교부가 입법의 중심에 서있던 1963년과 1987년의 「도서관법」은 “국민의 교육과 문화의 발전에 기여함”을 목적으로 한다. 입법 목적의 방점이 ‘문화’보다는 ‘교육’에 주어져 있다. 그러나 문화부가 입법의 중심에 서있던 2006년의 「도서관법」에서 공공도서관은 “국가와 사회의 문화 발전에 이바지함”을 목적으로 한다. 이번에는 방점이 온전히 ‘문화’에 주어져 있다.

2) 주지하다시피 우리나라에는 별도의 공공도서관법이 존재하지 않는다. 대신에 도서관 기본법인 「도서관법」이 공공도서관에 대한 조항을 포함하면서 공공도서관정책의 이론적 토대로 기능해 왔다. 이 글에서 논의 대상으로 선택한 기본법 외에도 도서관정책의 주무 부처가 문교부에서 문화부로 바뀐 후 제정된 1991년의 「도서관진흥법」(법률 제4352호)과 1994년의 「도서관및독서진흥법」(법률 제4746호)은 기본법의 변화 과정에서 나름대로 의미를 지닌다. 그러나 필자가 이 글에서 논의하고자 하는 공공도서관의 정책적 현안에 관련된 내용은 1987년에 전부 개정된 「도서관법」(법률 제1424호)의 내용과 의미있는 차이가 없어 이 기본법들은 논의에서 제외하였다. 또한, 2006년의 「도서관법」(법률 제8029호)은 2015년까지 모두 다섯 차례에 걸쳐 일부 개정되었으나 이 글의 논점과 관련한 내용적 변화가 미미하기에 논의 대상에서 제외하였다.

이러한 법적 기술의 차이는 공공도서관을 교육기관으로 볼 것인지 혹은 문화기관으로 볼 것인지에 대한 논쟁의 뿌리가 되고 있다. 그리고 한 걸음 더 나아가, 공공도서관의 운영주체를 교육청으로 해야 하는지 혹은 지방자치단체(이하 지자체)로 해야 하는지를 둘러싼 내용의 뿌리가 되고 있는 것이다. 법 정신의 표현에 있어 일관성의 결여가 관련 정책의 혼선을 야기하는 구조적인 요인이 될 수 있음을 보여주는 전형적인 사례이다.

필자가 두 번째로 주목한 내용은 공공도서관의 공공성을 담보하고자 하는 법정신의 표현에 관한 부분이었다. 공공도서관의 공공성을 훼손하는 다양한 음모가 도서관 주변 사람들에 의해서 스스럼없이 자행되고 있는 배경에는 ‘공공성 유지를 위한 주무 부처의 책임과 의무’를 제대로 규정해 놓지 않은 기본법의 내용적 부실이 있다고 믿기 때문이다. 앞서 나열하였듯이, 도서관운영의 경제적 효율성을 앞세우면서 확산되고 있는 ‘민간위탁,’ 평생교육 기능의 중요성을 앞세우면서 시도되고 있는 ‘명칭변경,’ 그리고 주민 편익을 명분으로 삼아 시설 확충의 대체 수단이 되고 있는 ‘작은도서관’ 등이 모두 기본법의 내용적 부실에 뿌리를 두고 있다. 도서관학자들의 지속적인 문제 제기에도 불구하고 이러한 변칙이 끊이지 않는 까닭은 공공도서관을 도서관선진국에서처럼 ‘공적 영역에서 주민 복지를 위한 전문적인 기관으로 육성’하겠다는 의지가 기본법의 어느 조항에도 명료하게 드러나 있지 않기 때문이다. 1963년과 1987년의 「도서관법」은 차치하고라도 2006년의 「도서관법」조차 공공도서관의 건강한 발전을 저해하는 변칙적인 시도를 원천적으로 차단할 조항을 갖고 있지 못한 것이 현실이다.

기본법에서 필자가 마지막으로 주목한 내용은 공공도서관정책의 최대 목표라 할 수 있는 시설의 확충과 그러한 시설을 운영하는데 필요한 핵심 수단, 즉 인력과 재원의 확보에 관한 조항이었다. 결론부터 이야기하면, 이들 세 요소에 관한 기본법의 내용적 변화는 도서관을 둘러싼 환경의 급속한 변화가 무색할 만큼 미미한 수준이었다. 구체적으로 밝히자면, 시설의 설치·육성이 1963년의 「도서관법」에서는 지자체의 권장사항이었으나 1987년의 「도서관법」에서 국가와 지자체의 의무조항으로 바뀐 것, 그리고 1963년 기본법에서 규정했던 설치기준이 1987년 기본법에서 다소나마 상향 조정되었던 것이 24년이라는 장기간 동안 이루어진 긍정적인 변화의 전부이다.<sup>3)</sup> 1987년의 「도서관법」에 규정되어 있던 시설 관련 조항은 2006년의 「도서관법」을 거쳐 2015년 현재까지도 동일한 상태로 남아 있다. 공공도서관 시설이 도서관선진국의 문턱에도 이르지 못하고 있는 배경에는 이렇듯 법적 근거의 낙후성이 두텁게 자리하고 있는 것이다.

3) 가령, 봉사대상 기준인구가 2만 이상 5만 미만인 경우의 시설 및 자료기준을 종전에는 도서관 건물면적 165제곱미터 그리고 기본 장서 1천권 이상으로 하던 것을, 1987년에는 도서관 건물면적 660제곱미터 그리고 기본 장서를 6천권 이상으로 하는 등 시설 및 자료기준을 상향 조정함.

6 한국도서관정보학회지(제47권 제1호)

〈표 1〉 주요 도서관 기본법의 (공립)공공도서관 관련 내용

		최초 「도서관법」 법률 제1424호 (1963년10월28일)	전부 개정 「도서관법」 법률 제3972호 (1987년 11월28일)	전부 개정 「도서관법」 법률 제8029호 (2006년 10월 4일)
입법목적		“교육과 문화 발전”	“평생교육 및 문화 발전”	“문화 발전”
정책부처		문교부	문교부	문화부
제정 (개정) 의미		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도서관 관련 최초의 법</li> <li>• 공공도서관 시설 확충</li> <li>• 공공도서관 설치기준</li> <li>• 사서직원의 자격기준</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도서관 종류의 재구분*</li> <li>• 사서직원 자격기준 세분</li> <li>• 도서관발전위원회 신설</li> <li>• 도서관진흥기금 신설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도서관정책추진체계의 확립</li> <li>• 도서관정보정책위원회 설치</li> <li>• 도서관발전종합계획 수립</li> <li>• 지역대표도서관 체제 구축</li> </ul>
시설	설치	• 국가 또는 지자체에 설치 권장 (임의조항) (제7조, 제18조)	• 설치·육성은 국가 또는 지방자치단체의 의무 (제21조 1항)	• 설치·육성은 국가 또는 지방자치단체의 의무 (제27조 1항)
	기준	• 봉사대상 인구 기준으로 건물면적과 장서량 제시 (제5조, 시행령 제2조)	• 봉사대상 인구 기준으로 시설과 자료량 기준 상향 (제6조, 시행령 제3조)	• 시설기준은 1987년 동일 (제5조, 시행령 제3조)
인력	고용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사서직원 배치는 의무 (제6조)</li> <li>• 배치기준은 건물면적** (시행령 제6조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사서직원 배치는 의무 (제7조)</li> <li>• 배치기준에 장서 추가 (시행령 제4조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사서직원 배치는 의무 (제6조)</li> <li>• 배치기준은 1987년과 동일 (시행령 제4조 1항)</li> </ul>
	자격	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정사서와 준사서로 구분</li> <li>• 최저 학력은 고교졸업 (시행령 제4조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정사서 1,2급으로 세분</li> <li>• 최저 학력은 고교졸업에서 전문대학 졸업으로 조정 (시행령 제5조)</li> <li>• 사서자격 지정교육기관과 교육과정을 명시 (시행규칙 제7, 8조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사서직원 구분과 자격 요건은 1987년과 대동소이 (시행령 제4조 1항)</li> <li>• 사서자격 지정교육기관과 교육과정 또한 1987년과 대동소이 (시행령 제4조 2항)</li> </ul>
재원		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가가 시설·설비 경비 일부 보조 (임의조항) (제19조)</li> <li>• 운영예산 관련조항 ‘없음’</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도서관진흥기금 (임의조항) (제10, 11조)</li> <li>• 국가가 시설·설비 및 운영 경비 일부 보조 (임의조항); 지자체 일반회계에서 운영비 부담 의무화; (제22조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「문화예술진흥법」 제17조에 따라 문화예술진흥기금 (임의조항) (제16조)</li> <li>• 국가와 지자체가 시설·설비, 운영비 일부 보조; 교육청 소속 공공도서관 운영비에 대한 지자체 부담 의무 명시 (제29조)</li> </ul>

\* 도서관을 설립자에 따라 국립도서관·공립도서관·사립도서관으로, 설립목적에 따라 공공도서관·학교도서관·특수도서관으로 구분하여 오던 것을 전문성에 따라 국립중앙도서관·공공도서관·대학도서관·학교도서관·전문도서관 및 특수도서관으로 구분하도록 하고 있다.

\*\* “도서관 건물면적이 330평방미터이하인 때에는 3인의 사서직원을 두며, 그 면적이 330평방미터를 초과할 때에는 그 초과하는 165평방미터 마다 1인의 사서직원을 증치한다.”로 명시하고 있다.

기본법의 내용적 부실함은 공공도서관의 운영에 필수적인 전문 인력에 관련하여서도 예외가 아니었다. 1963년의 「도서관법」이래 현재에 이르기까지 공공도서관의 운영주체인 사서직의 확충과 자질 향상을 위한 긍정적인 변화는 거의 없었다. 구체적으로 살펴보면, 1963년의 「도서관법」에서 규정해 놓은 ‘건물면적 중심의 사서직원 배치기준’이 1987년의 「도서관법」에서 ‘기존의 배치기준에 장서량을 추가하는 것’으로 소폭 개정되었을 뿐, 1987년의 사서직

원 배치기준은 2015년 현재까지 그대로 이어지고 있다.<sup>4)</sup> 이러한 낙후성은 ‘사서직원의 구분과 자격요건’에 있어서도 동일하게 관찰할 수 있다. 1963년의 「도서관법」에서 규정해 놓은 정사서와 준사서의 구분이 1987년의 「도서관법」에서 정사서를 1급과 2급으로 세분하는 것으로 개정되고,<sup>5)</sup> 1965년의 「도서관법시행령」에서 “고등학교 졸업자 등”으로 규정해 놓은 준사서의 자격요건이 1988년의 「도서관법시행령」에서 “전문대학 졸업자”로 개정된 것이 긍정적인 변화의 전부이다. 그런 가운데 1988년의 「도서관법시행령」에서 규정해 놓은 ‘사서자격을 위한 교육기관과 교육과정’은 시대 변화조차 반영하지 못한 채 2015년 현재까지 그대로 유지되고 있다. 이처럼 내용적으로 부실한 도서관 기본법은 사서직의 직업적 위상과 전문성을 제고하는데 있어서 오히려 구조적인 장애가 되고 있는 것이다.

시설과 인력에 관한 내용의 낙후성과는 달리, 운영 재원의 확보에 있어서는 나름대로 긍정적인 변화를 엿볼 수 있었다. 구체적으로, 1963년의 「도서관법」에는 “국가가 시설·설비에 관한 경비의 일부를 보조할 수 있다”는 임의조항만 있을 뿐, 운영비의 지원에 관한 부분은 언급조차 없었다. 그러나 1987년의 「도서관법」에서는 여전히 임의조항이긴 하지만 ‘도서관진흥기금’을 설치하여 운영비의 지속적인 확보를 가능하게 하였으며, 기부금에 대한 조세감면 규정을 두어 운영비를 일부나마 자체적으로 확보할 수 있는 가능성을 넓혔다. 이에 더해 “지자체가 설립·운영하는 공공도서관의 운영비는 지자체의 일반회계에서 부담하도록 한다.”는 의무조항을 신설하는 등, 운영비의 안정적인 확보를 위해 진일보한 모습을 보였다. 더욱이 2006년의 「도서관법」에서는 기존의 ‘도서관진흥기금’을 ‘문화예술진흥기금’으로 대체함으로써 공공도서관의 운영비는 물론이고 도서관 재원을 거시적으로 확대하는 변화를 담아내었다. 그러나 교육감이 설립·운영하는 공공도서관 운영비의 일부를 지자체가 부담하도록 하는 의무조항을 신설함으로써, 후일 공공도서관의 운영비(나아가 운영권)을 둘러싼 교육청과 지자체의 갈등을 야기하는 불씨를 제공하였다.

정리하면, 1963년의 「도서관법」이래 현재의 「도서관법」에 이르기까지 도서관 기본법의 내용적 특징과 변화 추이를 조사해 보면, 2016년 현재 공공도서관계가 봉착해 있는 정책적 난제의 뿌리가 기본법에 내재해 있음을 알 수 있다. 주지하다시피 법은 정책의 이론적 근거일 뿐만 아니라 정책의 실질적 결실이기도 하다. 도서관 기본법의 내용이 시대적 변화를 반영하지 못하고 합리성을 결여하였기에 도서관정책의 혼선과 좌초는 구조적일 수밖에 없었던 것이다. 특히, 기본법의 내용에 도서관의 철학과 이상에 대한 존중이 배제되어 있었기에 도서관정

4) 도서관 건물면적이 330제곱미터 이하인 경우에는 3인을 두고, 그 면적이 330제곱미터 이상인 경우에는 그 초과하는 330제곱미터 마다 1인을 더 두며, 장서가 6천권 이상인 경우에는 그 초과하는 6천권마다 1인을 더 두도록 하는 등 사서직원 등의 배치기준을 상향 조정함.

5) 사서직원의 자격을 정사서와 준사서로 구분하여 오던 것을 사서의 자질향상을 목적으로 1급 정사서, 2급 정사서, 준사서로 세분함.

책의 목표는 외형적 성장에 치중할 수밖에 없었던 것이며, 기본법의 내용에 도서관의 기능과 전문성에 대한 이해가 배제되어 있었기에 도서관정책에서 원칙보다는 변칙이 횡행하고 정도보다는 사도가 부각되었던 것이다. 이러한 문제의식을 유지하면서, 필자는 지금부터 그러한 폐해의 보다 구체적인 사례를 공공도서관정책의 실체라 할 수 있는 중장기 ‘발전계획’에 대한 분석을 통해 밝혀내고자 한다.

### Ⅲ. 도서관 발전계획의 추이와 특징

1948년 건국이후 2016년 현재까지 중앙정부 차원에서 작성한 ‘중장기 도서관 발전계획’ 중에서 공공도서관정책과 관련하여 필자가 주목한 발전계획은 모두 다섯 건이었다. 구체적으로, 1968년에 문교부가 만들었다가 실행조차 못하고 폐기한 「公共圖書館設置 5個年計劃」이 첫 번째였으며, 그로부터 20여년이 지난 1989년에 문교부에 의해 다시 작성된 「도서관발전 기본방안」이 두 번째였다. 그리고 1990년의 정부조직법의 개정에 따라 1991년부터 도서관정책의 주무 부처가 된 문화부가 2002년에 들어서 작성한 「도서관발전 종합계획(안), 2003~2011」이 세 번째였다. 그러나 이 세 건의 발전계획들은 도서관정책의 주무 부처가 도서관의 체계적인 육성을 위해 작성한 중장기 정책의 로드맵으로 보기에는 그 체제나 내용이 너무도 허술하고 빈약하였다. 명색이 정책의 주무 부처가 만들어낸 ‘공식 문서’임에도 불구하고 발전계획에 포함되어 있는 정책과제들은 객관적이고 합리적인 근거조차 결여하고 있었다. 이렇듯 21세기에 접어들어서도 도서관 영역은 국가 차원의 종합적인 발전계획조차 제대로 구비하지 못한 채 국가의 주요 정책으로부터 소외되어 있었다.

주지하다시피 중장기적 관점에서 도서관 발전을 위한 국가 차원의 발전계획이 본격적인 형태를 갖추게 된 것은 2006년에 전부 개정된 「도서관법」에 의해서였다. 동법의 제14, 15조의 내용에 근거하여 도서관 발전을 위한 정책기구로 탄생한 도서관정보정책위원회(이하 도정위)는 2008년에는 제1차 「도서관발전 종합계획, 2009-2013」을, 그리고 2014년에는 「제2차 도서관발전 종합계획, 2014-2018」을 발표하였다. 이 두 발전계획은 한국 도서관계가 전문직 단체(한국도서관협회)를 결성한지 반세기가 넘어서 처음으로 갖게 된 명실상부한 중장기 도서관정책의 로드맵이었다. 이 발전계획들에는 국가 차원에서 추진하고자 하는 도서관정책, 특히 공공도서관정책의 주요 정책과제들이 망라되어 있다. 이에 필자는 지금부터 이 두 자료를 근거로 하여 공공도서관정책의 기저와 특징을 살펴보고, 그 과정에서 두 자료를 앞서 언급했던 세 번째 발전계획, 즉 2002년의 「도서관발전 종합계획(안), 2003~2011」과 비교·분석하는 것을 통해서 공공도서관정책의 내용적 변화와 구조적 한계를 밝혀내는데 논점을 두고자 한다.



1. 발전계획의 내용적 변화

<표 2>는 필자가 분석한 세 편의 ‘발전계획’에 포함되어 있는 공공도서관 관련 주요 내용을 발췌하여 정리해 놓은 것이다. <표 2>에서 관찰할 수 있는 가장 뚜렷한 특징은, 약 6년을 간극으로 작성된 세 편의 발전계획들이, 비록 그 분량과 체제 그리고 내용과 논리에 있어 현격한 차이가 존재함에도 불구하고, 추구하고자 하는 지향점과 추진 전략 그리고 주요 정책과제 등에 있어서 상당 부분 유사하다는 점이다. 구체적으로 살펴보면, 표현만 다를 뿐이지 발전계획의 목표는 공히 ‘도서관서비스의 선진화’와 ‘도서관 인프라의 고도화’를 지향하고 있다. 추진 전략 또한 대동소이하여 ‘서비스 환경의 개선,’ ‘관련 법제의 선진화,’ 그리고 ‘협력체제의 강화’ 등으로 압축되어 진다. 이러한 유사성은 발전계획의 핵심이라 할 수 있는 정책과제에서도 그대로 이어진다. 시설의 확충과 개선, 장서의 확충, 운영인력의 보강, 이용자서비스의 강화, 재원의 안정적 확보, 그리고 운영체제의 개선 등은 모든 발전계획에서 공통적으로 강조하는 핵심 정책과제들이다.

<표 2> ‘도서관발전 종합계획’의 공공도서관 관련 핵심 내용

	도서관발전 종합계획(안) (2002년)	제1차 도서관발전 종합계획 (2008년)	제2차 도서관발전 종합계획 (2014년)
주체	문화관광부	도서관정보정책위원회	도서관정보정책위원회
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정보서비스 기능 활성화</li> <li>• 도서관 인프라 확충과 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도서관서비스 선진화</li> <li>• 도서관·정보 인프라 고도화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지식정보서비스 보편화</li> <li>• 지식정보 인프라 고도화</li> </ul>
전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경 개선과 접근성 강화</li> <li>• 도서관 역할 강화</li> <li>• 도서관 협력체계 활성화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 접근성과 서비스 환경 개선</li> <li>• 인력 전문화와 제도 선진화</li> <li>• 도서관 협력기반 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기반 확충 및 운영 내실화</li> <li>• 도서관 법·제도 정비</li> <li>• 도서관 협력체계 구축</li> </ul>
정책 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소규모 공공도서관 건립</li> <li>• 노후 도서관의 리모델링</li> <li>• 복합용도의 문화사랑방</li> <li>• 지역 커뮤니티센터 기능 강화</li> <li>• 전문적인 참고봉사 기능 강화</li> <li>• 정보소외계층 서비스 확대</li> <li>• 도서관장서의 확충</li> <li>• 자료구입 예산의 확충</li> <li>• 전문인력의 단계적 확충</li> <li>• 사서직원 배치기준 준수</li> <li>• 사서직 관장의 임용 확대</li> <li>• 참고봉사 분야 사서교육 강화</li> <li>• 민간 차원의 도서관기금 조성</li> <li>• 도서관 기부문화 확산 유도</li> <li>• 운영체제의 단계적 개선 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생활권 공공도서관 확충</li> <li>• 공공도서관 건립의 다변화</li> <li>• 생활밀착형 작은도서관 진흥</li> <li>• 원스톱 주민생활서비스 제공</li> <li>• 독서·문화프로그램 활성화</li> <li>• 정보취약계층 범위 세분화</li> <li>• 장서의 지속적 확충</li> <li>• 재원 확보 방안의 구체화</li> <li>• 사서인력 충원의 내실화</li> <li>• 사서자격제도 개선</li> <li>• 사서양성 교육과정 강화</li> <li>• 사서 재교육프로그램 강화</li> <li>• 재원의 안정적 확보 방안 강구</li> <li>• 세계계획을 통한 기부 활성화</li> <li>• 행정체계 개선 전략 구체화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공도서관 지속적 확충</li> <li>• 건립 다변화 및 리모델링</li> <li>• 작은도서관 지원체계 강화</li> <li>• 생활밀착형 정보서비스 확대</li> <li>• 생애주기별 평생학습 지원</li> <li>• 정보취약계층 지원체계 확립</li> <li>• 장서의 안정적 확충</li> <li>• 장서기준 등 법제의 혁신</li> <li>• 전문인력의 지속적 확대</li> <li>• 전문사서/자격갱신 제도 도입</li> <li>• 문헌정보 교육과정 표준화</li> <li>• 사서 재교육 전담기관 설립</li> <li>• 도서관문화발전재단 설립 추진</li> <li>• 기부 활성화를 위한 법령 개혁</li> <li>• 운영·관리를 지자체로 일원화</li> </ul>

발전계획들의 내용적 유사성은 주요 정책과제들의 변화 추이를 조사해보면 더욱 뚜렷해진다. 먼저, 시설에 관한 정책과제들에 주목해 보자. <표 2>에서 확인할 수 있듯이, 세 편의 발전계획들을 관통하고 있는 정책과제들의 공통 목표는 ‘시설의 확충을 통해 열악한 접근성을 개선’하는 것이다. 구체적으로, 2002년 발전계획(안)에는 2011년까지 OECD 국가의 공공도서관 수준에 도달하는 것을 목표로 건물의 신축과 노후시설의 개선을 위한 정책과제들을 제시하고 있다. 물론 그 내용이 부실하여 정책과제라기보다는 ‘추진하고 싶은 사업(안)’의 나열에 불과하지만 “공공시설을 활용한 소규모 공공도서관의 건립”과 “리모델링을 통한 복합용도의 공공도서관 구축”을 정책의 지향점으로 삼고 있어 여러모로 중요한 의미를 갖는다. 무엇보다도 이러한 사업(안)들이 이후 수립되는 2008년과 2014년의 발전계획들에서 공공도서관 시설 확충을 위한 정책과제들로 굳어지기 때문이다. 가령, 2008년의 1차 발전계획에 포함되어 있는 ‘공공도서관 건립의 다변화’<sup>6)</sup>와 ‘생활밀착형 작은도서관 진흥’<sup>7)</sup>, 그리고 2014년의 2차 발전계획에 포함되어 있는 ‘건립 다변화 및 리모델링 추진’과 ‘공공도서관과 작은도서관 연계시스템 구축’ 등의 정책과제들은 2002년의 발전계획에 그 뿌리를 두고 있는 것이다.

두 번째로, 이용자서비스에 관한 정책과제들에 있어서도 유사한 변화를 관찰할 수 있다. 정책과제들의 목표는 공히 ‘일상생활을 위한 정보서비스의 확대’와 ‘소외계층을 위한 정보서비스의 확충’에 맞추어져 있다. 단지, 시간이 흐르면서 목표의 달성을 위한 정책과제의 내용이 상세해지고 추진 전략이 구체화될 뿐이다. 구체적으로, 2002년의 발전계획(안)에서는 공공도서관을 지역 커뮤니티센터로 육성하고, 참고봉사 기능을 강화하며, 정보소외계층에 대한 서비스를 확대하는 등, 서비스 정책의 지향점을 제시하고 있다. 이러한 정책적 지향점은 2008년의 발전계획에서 구체화되는데, 예를 들어, 지역민을 대상으로 한 ‘원스톱 주민생활정보서비스의 제공’, 지역민의 생활행태를 고려한 ‘독서·문화프로그램의 활성화’, 그리고 ‘취약계층별 정보서비스의 확대’ 등을 주요 정책과제로 제시하고 있다. 2014년의 발전계획에서는 서비스 대상 집단을 세분화하고 집단별 요구에 집중적으로 대처하는 방향으로 정책과제들이 진화하는 모습을 관찰할 수 있다. 가령, ‘생활밀착형 정보서비스 및 상담서비스 확대’, ‘생애주기애 따른 평생학습(독서·문화프로그램) 지원’, 그리고 ‘정보취약계층을 위한 서비스 체계의 확립’ 등이 주요 정책과제로 포함되어 있다.

세 번째로, 장서에 관한 정책과제들에 있어서도 기본적인 목표는 동일하다. 세 편 모두

---

6) 공공도서관 신설에 필요한 재원의 확보가 어려운 점을 고려하여 단독 건물 형태의 대형 도서관보다는 복합 건물 형태의 중소형 도서관을 중점적으로 건립하고, 특히 민간 참여를 유도하여 ‘임대형민자사업(BTL)’ 방식의 도서관 건립을 추진하겠다는 복안이다.

7) 기존의 마을문고를 확장하거나 유휴 공공시설을 개조하는 것을 통해 ‘생활밀착형 작은도서관’을 집중적으로 조성하는 내용이다. 이를 통해 문화소외지역 혹은 정보빈곤 지역의 주민을 위한 공공도서관 접근성을 제고할 수 있다는 복안이다.

OECD 국가에 비해 열악한 상태에 있는 장서의 규모를 지속적으로 확충하는데 정책과제들의 목표를 두고 있다. 그러나 시간의 흐름에 따라 정책과제들의 내용이 구체적이고 합리적으로 진화하는 모습을 보여준다. 2002년의 발전계획(안)에서는 장서 확충의 당위성에 대한 언급만 있을 뿐 추진 전략은 포함하지 않아 '사업(안)을 제시'하는 수준에 머물러 있다. 그러나 2008년의 발전계획에서는 IFLA/UNESCO의 기준에 맞추어 장서를 확충하고자 하는 실제적인 목표와 재원의 안정적 확보를 위한 구체적인 전략을 함께 제시하는 등 정책과제의 모습을 제대로 갖추고 있다.<sup>8)</sup> 여기서 한 걸음 더 나아가 2014년의 발전계획에서는 법제의 개혁을 수반하는 정책과제들을 제시하고 있다. 가령, 도서관법에 규정된 '기본장서 및 연간증서 기준'을 상향 조정하기 위한 정책과제로부터 공공도서관 평가제도와 연계시키고자 하는 정책과제에 이르기까지 장서의 안정적 확충을 위한 제도를 마련하는 방향으로 내용이 진화하고 있다.

네 번째로, 인력에 관한 정책과제들에 있어서도 유사한 변화 추이를 관찰할 수 있다. 기본 목표를 '인력의 확충과 전문성의 제고'에 두고 있는 것은 동일하지만, 추진 전략에 있어서는 시간에 흐름에 따라 차이를 보이고 있다. 2002년의 발전계획(안)은 '사서직원 배치기준'의 준수를 통해 사서직원을 단계적으로 확충하고, 사서직 관장의 임용 확대를 통해 운영의 전문성을 강화해야 할 필요성을 제시하는 수준에 그치고 있다.<sup>9)</sup> 이에 비해, 2008년의 발전계획부터는 인력 정책의 합리성과 체계성을 보완하기 위한 다양한 정책과제들을 제시하고 있다. 특히 2014년의 발전계획에서는 인력 정책의 기초가 양적 확충을 넘어서 질적 제고를 향해 변화하고 있음을 보여준다. 가령, 직무분석을 통해 사서의 업무를 전문화하고 인력의 운영을 효율화하기 위한 과제, 교육과정 및 재교육프로그램을 강화하여 사서의 업무역량을 제고하기 위한 과제, 그리고 사서자격제도 등을 혁신하여 사서직의 전문성을 강화하기 위한 과제 등을 제시하는 등 제도적 틀을 업그레이드하는 내용을 담고 있다.

다섯 번째로, 도서관 재원에 관한 정책과제들은, 비록 관심과 비중이 있어 상대적으로 뒤쳐지는 감은 있지만, 변화의 질감만큼은 다른 영역에 못지않다. 정책의 기본 목표는 '재원의 안정적 확보'에 주어져 있으며 추진 전략의 초점은 '민간 기부의 활성화'에 맞춰져 있다. 구체적으로, 2002년의 발전계획(안)에서는 '도서관 발전기금의 조성'과 '도서관 기부문화의 확산'을 재원 확보를 위한 정책의 지향점으로 제시하고 있다. 이러한 정책적 지향점은 2008년의 발전계획에서도 그대로 유지되지만, 2006년의 「도서관법」과 함께 공공도서관에 대한 국비와 지자체의 예산 지원이 제도적으로 보완되는 상황이 전개되면서, 독립적인 정책과제의 단계로 진화하지는 못한 채 담보 상태에 머무른다. 그러다가 2014년의 발전계획에서 '도서관 발전

8) 공공도서관 예산에서 자료구입비의 비율을 증액하고 세제 혜택을 통한 민간기부의 활성화를 촉진하는 등의 추진 전략이 담겨 있다.

9) 그러나 계약직 사서, 자원봉사자, 그리고 대학생 인턴의 적극적인 활용을 보완책으로 제시하는 등, 후속 인력 정책에 부정적 영향을 미치게 되는 내용 또한 포함하고 있다.

재원의 확충'을 위한 정책과제가 독립적인 정책과제로 부활하면서 재원에 관련된 정책과제는 새로운 전기를 맞는다. 구체적으로, 이 정책과제에는 발전기금의 안정적 확보를 위해 (가칭) 도서관문화발전재단을 설립하려는 계획, 도서관 기부문화의 확산을 위한 법령 개정을 추진하려는 계획 등이 담겨져 있다.

마지막으로, 도서관 운영체계에 관한 정책과제들에서도 뚜렷한 변화 추이를 감지할 수 있다. 정책의 목표는 공히 '운영의 효율화를 위한 행정체계의 개편'에 주어져 있지만, 정책과제들이 제시하는 추진 전략은 목표를 이루고자 하는 정책입안자의 의지만큼이나 뚜렷한 차이를 보인다. 구체적으로, 2002년의 발전계획(안)에서는 '공공도서관 운영주체의 일원화를 단계적으로 추진할 필요성'을 공식적으로 제시하고 있다. 이러한 정책적 지향점은 2008년의 발전계획에서 더욱 강화되어 나타나는데, '공공도서관 행정체계의 개선'을 독립적인 정책과제로 제시하면서 "지방자치단체로 운영을 일원화하되 자치단체의 상황에 따라 교육청 중심의 운영을 병행하겠다."는 전략까지 세세히 밝히고 있다. 이러한 정책입안자의 관점과 의지는 2014년의 발전계획에 더욱 뚜렷하게 드러나 있다. 법적 근거(「도서관법」 제27조)를 제시하면서 '공공도서관의 운영·관리체계를 지방자치단체로 일원화'하고자 하는 정책적 의지를 강하게 표출하고 있다.<sup>10)</sup> 그러나 앞서 언급하였듯이, 이해집단들이 대립하는 정책과제를 추진함에 있어 '추진방향'을 미리 제시함으로써 정책 집행의 유연성을 스스로 제한해 놓은 점은 결코 바람직해 보이지 않는다.

지금까지의 논의를 정리하자면, 세 편의 발전계획에 포함되어 있는 공공도서관 관련 정책과제들은 시간의 흐름에 따라 추진 전략은 진화해 왔지만, 기본적인 지향점에 있어서는 거의 동일한 맥락을 유지해 왔다. 특히, 2008년과 2014년의 발전계획에서 제시하고 있는 정책과제들의 대부분은 2002년의 발전계획(안)에 그 뿌리를 두고 있다. 여기서 한 걸음 더 나아가 2002년의 발전계획(안)에 포함된 사업(안)들의 뿌리를 추적해 보면, 그 끝자락에서 1989년에 문교부가 작성한 「도서관발전 기본방안」을 마주하게 된다. 그 '기본방안'에 이미 2002년의 발전계획에서 제시하는 사업(안)들이 대부분 포함되어 있는 것이다.<sup>11)</sup> 이처럼 공공도서관계가 추진하고 있는 정책과제들의 대부분은 수십년의 역사를 갖고 있는 기본적인 사업들이다. 그러한 기본적인 사업들이 수십년이 지나도록 반복적으로 추진되고 있는 까닭은 도대체 무엇일까? 물론 공공도서관의 시설과 노후시설의 개선은 지속되어야 하며, 장서의 확충 또한 안정적으로 추진되어야 한다. 그러나 도서관발전의 기본 요소인 인력과 재원의 안정적인 확

10) 참고로, 「도서관법」 제27조에는 “국가 또는 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 따라 공립 공공도서관을 설립·운영하여야 한다.” 내용이 명시되어 있다.

11) 가령, 1989년에 문교부가 작성했던 「도서관발전 기본방안」에도 공공도서관 영역의 중점 추진 과제에 '시설과 장서의 확충', '사서직원의 보강', '운영체계의 개편', '도서관재원의 확보', 그리고 '관련 법제의 개혁' 등이 포함되어 있다.

보가 여전히 ‘미결’ 과제로 남아있으며 심지어 문제점이 부각된 지 50년이 넘는 운영체계의 개편 또한 ‘미결’ 과제로 남아있는 상황에 이르러서는, 기존 발전계획들 자체에 근본적인 문제가 상존해 있는 것은 아닌지 하는 의문을 떨쳐내기가 어렵게 된다.

## 2. 발전계획의 구조적 한계

기존의 도서관 발전계획들에 내재해 있는 문제점이 결코 가볍지 않음은 그들이 제시하고 있는 정책과제들의 내용과 논리를 세밀히 분석해 보면 명확히 드러난다. 앞서 살펴보았듯이, 도서관계의 숙원 사업들을 나열해 놓은 2006년 이전의 발전계획(안)들은 논외로 치더라도, 도서관계가 총력을 기울여 작성한 2008년의 발전계획과 2014년의 발전계획에서조차 정책 과제들의 내용과 논리에 있어 적지 않은 문제점을 발견할 수 있다. 지금부터는 가장 최근에 작성된 2014년의 발전계획을 사례로 하여, 공공도서관 관련 정책과제들에서 발견되는 ‘내용적 결함’과 ‘논리적 오류’에 대해 집중적으로 논의하고자 한다.

먼저, 내용적 결함에 있어서 필자는 두 가지 문제점에 각별히 주목하고자 한다. 그 첫째는 정책과제들의 무게 중심이 ‘정도와 원칙’보다는 ‘사도와 변칙’에 주어져 있다는 점이다. 이러한 문제점은 도서관 운영의 기본 요소라 할 수 있는 시설, 장서, 인력, 그리고 재원에 있어서 특히 두드러진다. 가령, 시설에 있어서 정책과제의 비중은 공립 공공도서관의 신설보다는 민간 주도의 작은도서관을 조성하는데 쏠려있다.<sup>12)</sup> 그 뿐만이 아니다. BTL 방식 등 건립의 다변화를 장려하면서 국가와 지자체의 책무에 대한 강조는 뒤로 밀려나 있다. 장서에 있어서도 마찬가지이다. 장서의 양적 확충에 정책적 관심이 과도하게 몰려있다 보니 품질관리를 통한 질적 제고는 정책 순위에서 뒷전으로 밀려나 있다. 인력에 있어서는 변칙의 정도가 더욱 농후하다. 전문직 사서의 고용 확대를 위한 관심은 여전히 뜨겁지만, 부족한 인력을 임시직과 자원봉사자로 채우려는 편법이 이면에 길게 깔려 있다. 재원의 안정적 확보를 위한 내용 또한 예외가 아니다. 국가와 지자체의 의무를 법제화하려는 노력보다는 민간의 지원을 통해 발전 기금을 조성하는데 정책의 무게가 실려 있다.

내용적 결함에 있어 필자가 주목하는 두 번째 문제점은 정책과제들의 무게 중심이 공공도서관의 기본적인 기능을 견실하게 만드는데 보다 부차적인 기능을 확장하는데 쏠려있다는 점이다. 양질의 장서를 구축하는 일, 고품질의 목록을 개발하는 일, 그리고 참고정보서비스를 확장하는 일 등은 공공도서관의 존립기반을 견고하게 만드는 기본적인 기능이다. 이러한 기본 기능에 충실하지 못하였기에 공공도서관에 대한 사회적 인식은 여전히 천박하며 사서의

12) 이러한 경향은 정책기구인 도정위의 사업과 행정조직인 도정단의 업무가 작은도서관에 집중되어 있는 것을 통해서도 명료히 드러난다.

직업적 존재감은 허약한 상태에 머물러 있다. 따라서 공공도서관을 건강하게 뿌리내리기 위한 발전계획이라면 당연히 기본 기능을 강화하기 위한 정책과제들이 포함되어 있어야 한다. 그러나 기존의 발전계획에는 공공도서관의 기본 기능을 강화하기 위한 정책과제들은 희귀하다. 대신에 그 빈 자리를 화려한 문구로 치장한 ‘부차적인’ 내용의 정책과제들이 채우고 있다. 문화사랑방, 지역커뮤니티센터, 평생학습관, 작은도서관과 학교도서관 지원센터, 다문화센터 등, 부차적인 기능을 활성화하고자 하는 정책과제들이 넘쳐난다. 도서관 발전계획을 채우고 있는 정책과제들이 공공도서관의 건강한 발전을 견인하기에는 내용적으로 건실하지 못한 것이다.

한편, 정책과제들에서 발견되는 ‘내용적 결함’이 표면적인 문제라면 ‘논리적 오류’는 구조적인 문제이다. 논리적 오류에 있어 필자가 주목하는 첫 번째 문제점은 발전계획에 포함된 정책과제들의 추진 당위성을 입증하기 위한 객관적인 근거가 빈약하다는 점이다. 주지하다시피 정책과제를 발굴하는데 있어 가장 중요한 작업은 정책수혜자들의 요구를 파악하는 것이다. 정책수혜자들의 요구에 근거하여 개발될 때 비로소 정책과제의 객관적 당위성은 견고해 질 수 있다. 그런데 발전계획에 포함되어 있는 공공도서관 관련 정책과제들에서는 정책의 수혜자인 시민들의 목소리가 거의 들리지 않는다. 거창한 구호성 목표와 미사여구로 포장된 정책과제들은 곳곳에서 발견할 수 있는데, 정작 시민들의 요구에 기반하고 있는 정책과제들은 좀처럼 찾아보기 어렵다. 실정이 그렇다보니 정책입안자들이 공들여 개발해 놓은 정책과제들에 대한 시민들의 관심과 지지는 기대만큼 크지 않은 것이다. 결과적으로, 시민들의 공감과 지지를 얻지 못했던 정책과제들이 객관적인 추진 동력을 상실한 채 ‘미결’ 과제로 남겨져 왔던 것이다.

주지하다시피 민주사회에서 공공정책의 성패는 사회적 공감과 지지를 어느 정도 확보하느냐에 달려있다. 특히 도서관문화가 척박한 환경에서는, 사회구성원들을 대상으로 공공도서관의 철학적 가치와 실용적 의미를 최대한 이해시키려는 노력이 발전계획의 저변에 쫓겨 쫓겨 있어야 한다. 거창한 구호성 목표의 제시나 미사여구로 포장된 전략의 나열보다는 ‘정책의 시급함’과 ‘과제의 당위성’에 대한 사회적 관심과 지지를 끌어내기 위한 객관적인 논리의 개발이 절실하다(이제환 2008; 2012). 그럼에도 불구하고 기존의 발전계획에는 정책과제들의 당위성에 대한 사회적 공감대를 확산하려는 합리적인 노력이 전반적으로 미약하다. 공공도서관이 무엇이며 왜 필요한지에 대한 사회적 인식조차 미약한 상황에서 “선진국의 수준이 이러하니 우리도 따라가야 한다.”식의 논리가 정책과제들의 행간을 지배하는 한, 발전계획이 갖는 객관적 설득력은 약할 수밖에 없다. 이처럼 객관적인 논리의 부족은 기존의 발전계획들이 정책의 로드맵으로 기능하지 못하게 만들어온 구조적인 한계인 것이다.

논리적 오류에 있어 필자가 주목하는 두 번째 문제점은 발전계획에 포함된 정책과제들 사이의 상관관계가 모호하다는 점이다. 앞서도 언급하였지만, 발전계획에 포함되어 있는 공공도서관 관련 정책과제들은 거의 대부분 도서관계가 오랜 세월 갈망해 오던 숙원 사업들로 구

성되어 있다. 문제는 그러한 숙원 사업들이 사업의 성격과 비중 그리고 상관관계에 대한 체계적인 분석도 없이 세부 정책과제의 모습을 띠고 발전계획의 여기저기에 분산되어 있다는 데 있다. 필자가 항상 강조하듯이, 발전계획이 목표한 성과를 거두려면 모든 정책의 기초가 되는 과제들을 먼저 추진하여 후속 과제들의 효과가 배가될 수 있도록 전체 일정을 합리적으로 조정하여야 한다(이제환 2008; 2012). 그런데 기존의 발전계획에는 선결 과제와 후속 과제가 뒤섞여 있으며 심지어 정책효과가 상충되는 과제들을 동시에 추진하고자 하는 모순이 상존하고 있다. 이러한 논리적 모순이 반복되는 한 기존의 발전계획은 ‘숙원 사업 혹은 희망 사안의 무작위 나열’이라는 오명에서 결코 자유로울 수 없는 것이다.

이에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보자. 모든 정책에 있어 기초가 되는 것은 인력과 재원의 안정적 확보이다. 인력과 재원이 제도적으로 확보되어야 후속 과제를 추진함에 있어 변칙보다는 원칙을 준수할 수 있다. 공공도서관의 경우도 마찬가지이다. 전문 인력과 공적 재원에 대한 확보가 제도적으로 뒷받침 되어야, 도서관 시설을 원칙대로 확충할 수 있으며 도서관의 기본 기능(장서개발, 목록작성, 참고봉사 등)을 충실히 강화할 수 있다. 그런데 기존의 발전계획은 그러한 당연한 논리를 애써 외면하고 있다. 가령, 전문 인력의 확충을 강조하면서 인력의 자격 및 고용 기준을 혁신하는 정책과제는 후순위로 밀려 있다. 공적 재원의 안정적 확보를 촉진하면서도 관련 법제를 개혁하는 정책과제는 후순위에도 없다. 장서의 확충을 단골 정책과제로 유지하면서도 장서기준을 시대적 요구에 맞추어 개정하기 위한 정책과제에는 관심조차 없다. 어디 그 뿐이라! 주민을 위한 ‘생활밀착형 지식정보서비스’를 강화하겠다는 그 ‘전문적인’ 업무를 담당할 인력을 양성하거나 충원하기 위한 정책과제는 흔적조차 없다. 기존의 발전계획들에서 빈번하게 발견되는 논리적 오류이자 구조적 한계이다.

#### IV. 공공도서관정책의 개선 과제

지금까지 검토한 것처럼, 도서관 기본법과 발전계획에는 공공도서관의 건강한 발전에 오히려 장애가 되는 구조적인 문제들이 상존해 있다. 거듭 강조하지만, 도서관 기본법이 철학적 가치와 합리적 기준을 결여하고 있었기에 공공도서관정책의 기저와 전략이 흔들릴 수밖에 없었던 것이며, 도서관 발전계획이 내용적 편향과 논리적 오류로부터 자유롭지 못하였기에 공공도서관정책의 동력과 성과가 반감될 수밖에 없었던 것이다. 따라서 도서관 기본법과 발전계획에 내재해 있는 구조적인 문제를 근본적으로 털어내지 않는 한, 공공도서관정책의 건강성을 회복하기 위한 어떠한 시도나 노력도 긍정적인 결실로 이어지기는 어려울 것이다. 그렇다면, 도서관 기본법과 발전계획에 내재해 있는 구조적인 문제를 털어내기 위해 공공도서관

계는 무엇을 어떻게 해야만 하는가? 지금부터의 논의는 이 질문에 대한 답변을 추구하는데 집중될 것이며, 논의의 초점은 현행 정책추진체계의 한계를 밝혀내는 동시에 도서관사람들의 정책적 역량을 강화하기 위한 방안을 찾는 데 주어질 것이다.

## 1. 정책추진체계의 혁신

공공도서관정책의 기저가 되는 기본법과 발전계획의 건강성을 회복하려면, 정책추진체계를 합리적으로 혁신하는 일이 무엇보다 중요하다. 구체적으로, 공공도서관정책을 수립하는 정책기구를 내실화하고, 정책을 집행하는 행정조직을 합리적으로 정비하고, 정책적 요구를 대변하는 전문직 단체의 역량을 강화하기 위한 작업이 선행되지 않는다면, 공공도서관 관련 법제를 개정하고 발전계획의 품질을 개선하는 작업 또한 원천적으로 불가능하기 때문이다.

### 가. 정책기구의 내실화

먼저, 공공도서관 영역의 정책기구를 내실화하기 위해서는 도서관정보정책위원회와는 별도로 문화부에 공공도서관정책을 주도적으로 추진하는 기구를 설치할 필요가 있다. 주지하다시피 2006년의 「도서관법」 이래 최근까지 공공도서관정책은 도정위에 의해 주도되어 왔다. 그러나 도정위가 국가 도서관정책을 총괄하는 조직으로서의 역할보다는 공공도서관정책(특히 작은도서관정책)에 과도하게 치중하고 있다는 비판이 제기되면서 2013년부터 공공도서관정책에 관련된 도정위의 역할은 상대적으로 축소되고 있다(이제환 2008; 2012).<sup>13)</sup> 그런 가운데 「학교도서관진흥법」과 「대학도서관진흥법」이 제정되고 그에 따라 교육부에 별도의 정책기구(즉, 학교도서관진흥위원회와 대학도서관진흥위원회)들이 구성되면서 도서관정책을 관종별로 전문화하는 환경이 조성되고 있다. 이처럼 공공도서관 업무를 전담하고 있는 문화부에 공공도서관정책을 주도할 별도의 정책기구를 설치할 당위성은 이미 상존하는 것이다.

문제는 그러한 정책기구를 임의 조직이 아니라 공식 기구로 출범시키기 위해서는 법적 근거를 마련하는 작업을 병행하여야 한다는 데 있다. 문화부에 설치하고자 하는 정책기구가 주무 부처의 장관이 임의로 구성하여 한시적으로 운영하던 과거의 형태에서 벗어나서 공식적인 정책기구로서의 기능을 수행하려면 반드시 법적 근거를 가져야 한다. 그를 위해서는 「도서관법」의 관련 조항(제4장의2 공공도서관)을 보완하거나 대학도서관이나 학교도서관처럼 별도의 법(가령, 공공도서관진흥법)을 제정하여 정책기구의 설치를 의무화하는 작업이 필요하다. 이 작업의 추진 여부는 공공도서관의 주무 부처인 문화부의 의지에 전적으로 달려있다. 문화

13) 2016년 현재, 도정위의 기능은 도서관 기본법에 명시된 대로 국가 차원에서 도서관정책을 조율하고 관련 법제의 개선을 주도하면서 '도서관발전종합계획'을 수립하는 방향으로 재편되어 있다.



부가 작은도서관의 활성화를 위해 「작은도서관진흥법」을 제정하는 과정에서 보였던 적극성을 공공도서관 영역에서 다시 보여준다면 이 작업은 수월하게 추진될 수 있다. 그러나 도서관정책기획단을 운영하면서 도정위를 자기 부처의 정책기구로 여기고 있는 문화부가 도정위보다 위상이 낮은 정책기구를 만들기 위해 적극적인 행보를 보일 가능성은 지극히 낮다. 후에 상술하겠지만, 이 숙제를 풀기 위한 열쇠는 공공도서관사람들에게 주어졌다.

문화부에 공공도서관정책을 주도할 법적 기구를 설치하는 것이 거시적 관점에서 필요하다면, 공공도서관을 실질적으로 설립하여 운영하고 있는 지자체 혹은 교육청에 정책기구를 설치하는 것은 정책의 실효성 제고 측면에서 더욱 절실하다. 특히, 공공도서관계가 봉착해 있는 정책적 현안의 대부분이 지자체와 교육청 단위에서 표면화되고 있음을 고려할 때, 지자체 또는 교육청마다 지역 단위의 공공도서관정책을 논의할 법적 기구를 설치하는 것은 문제해결을 위한 보다 실질적인 처방이 될 수 있다. 이와 관련하여 「도서관법」 제4장(24조)에는 광역자치단체장이 주도하는 ‘지방도서관정보서비스위원회(이하 지방도서관위원회)’를 설치하여 운영할 것을 명시하고 있으며, 이를 근거로 광역자치단체들도 관련 조례를 만들어놓고 있다. 이처럼 지역 단위의 도서관정책기구를 설치하기 위한 법적 근거는 이미 마련되어 있는 것이다.

관련 법규에 명시된 대로 ‘지방도서관위원회’가 구성되어 지역의 도서관정책기구로서 실효적으로 기능할 수 있다면, 공공도서관계가 당면해 있는 정책적 현안의 대부분은 해결의 실마리를 찾을 수 있다. 그러나 문제는 현실이 그다지 낙관적이지 않다는데 있다. 대부분의 지자체에서 지방도서관위원회는 아직 법령 속의 기구에 불과하다.<sup>14)</sup> 게다가 그 기능 또한 도정위의 역할을 광역 지자체 차원에서 수행하는 것을 전제로 하고 있어, 공공도서관 문제에 대한 집중적이고 실효적인 대응에 있어서는 제한적일 수밖에 없다. 더군다나 도서관문화 자체가 제대로 성숙되지 않은 우리 사회에서, 지자체의 수장과 행정관료의 관심과 의지에 따라 지방도서관위원회의 운영 성과는 가변적일 수밖에 없다. 결국, 지방도서관위원회를 지역의 도서관 발전을 견인할 명실상부한 정책기구로 만들어 가려면, 도서관사람들의 역할이 다시 중요해진다. 후술하겠지만, 도서관사람들이 모여 만든 지역 단위의 전문직 단체가 시급히 활성화되어야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

#### 나. 행정조직의 합리화

공공도서관 정책기구의 내실화 못지않게 중요한 것이 행정조직의 합리적인 정비이다. 주지하다시피 2006년의 「도서관법」에 따라 정책기구인 도정위의 업무를 행정적으로 지원하기 위한

14) 2015년 현재, 17개 광역시도 가운데 지방도서관위원회를 설치하여 운영하고 있는 곳은 6곳에 불과하다. 게다가 그 6곳의 운영 실태를 들여다보면 정책기구로서의 활동은 미미한 상태에 머물러 있음을 확인할 수 있다. (도서관정보정책위원회 2014, 19-20). 「제2차 도서관발전종합계획(2014-2018), 2015년도 시행 계획」, pp.19-20.

목적으로 문화부에 ‘도서관정보정책기획단’이 설치되었다. 도정단은 법에 명시된 대로 국가 도서관정책 전반에 걸쳐 중앙 행정조직으로서의 기능을 수행하기 위해 다각도로 노력해 왔다. 앞서 살펴보았듯이, 두 차례에 걸쳐 「도서관발전종합계획」을 생산하고 매년 ‘연도별 시행계획’을 작성하여 추진하는 등, ‘도정위의 사무국’으로서의 기능에 충실하고자 나름대로 노력하였다. 그러나 그러한 노력에도 불구하고 공공도서관정책을 전담하는 중앙 행정조직으로서 도정단의 위상이 그다지 견실하지 않다는데서 공공도서관계의 고민은 깊어진다. 도정단을 바라보는 공공도서관계의 우려가 과도한 것이 아님을 보여주는 증거는 산재해 있다. 이 글의 도입부에서 밝혔듯이, 행정체계 개편을 둘러싼 내용이나 민간 위탁경영의 확산, 그리고 명칭변경 시도로 인한 갈등 등과 같이 공공도서관의 건강한 발전을 저해하는 난제들이 지속적으로 발생하는데도 그러한 난제들을 풀어가기 위한 전장에서 도정단의 모습은 좀처럼 눈에 띄지 않기 때문이다.<sup>15)</sup>

도정단의 출범은 도서관정책을 총괄하는 ‘局’ 단위의 행정조직을 중앙 부처에 설치했다는 점에서 분명히 긍정적이었지만, 소속 부처와 조직 기능 그리고 인력 구성 등에 있어 출범 초기부터 논쟁의 소지를 안고 있었다. 무엇보다도 도정단이 문화부에 설치됨으로써 소속 부처의 적합성에 대한 논란이 끊이지 않았다. 문화부가 도서관정책을 주관하는 중앙 행정부서로 지정되었음에도 불구하고 문화부가 관할하는 도서관 인프라는 국립중앙도서관 밖에 없기 때문이었다.<sup>16)</sup> 그런 상황에서 소속 부처인 문화부의 특성과 빈약한 인프라를 반영하듯이 도정단의 정책적 관심이 공적 영역의 공공도서관 육성보다는 ‘작은도서관 조성 문제’에 편중되다 보니 조직 기능의 적절성을 둘러싼 시비 또한 지속되었다. 게다가 조직의 장을 비롯하여 인력의 대부분이 도서관에 대한 전문 지식과 현장 경험을 결여하고 있는 상태에서 도서관정책 업무를 실효적으로 담당할 수 있을 지에 대한 우려가 지속적으로 제기되었다(이제환 2008).

도서관계의 그러한 우려는 도정단이 출범한지 십년도 되지 않아 현실로 나타나고 있다. 지난 반세기동안 반복되어 왔던 정치세력과 행정관료의 도서관 경시 풍조는 이번에도 예외가 아니었다. 정권이 바뀌고 문화부의 수장이 교체되는 과정에서 조직 내외로부터의 ‘변변한’ 저항조차 없이 도정단의 조직 축소는 전격적으로 단행되었다. 물론 「학교도서관진흥법」과 「대학도서관진흥법」의 제정과 함께 학교도서관정책과 대학도서관정책의 주도권이 교육부로 넘어가는 외적 변수가 있기는 하였지만, 문화부는 도정단 업무의 일부를 국립중앙도서관으로 이관하면서 도정단의 조직과 인력 그리고 기능을 전반적으로 축소하였던 것이다. 구체적으로, 부서의 명칭부터 도서관정보정책기획단에서 도서관정책기획단으로 변경되었으며, 조직의 위상은局에서 課로 추락하였다. 그 와중에 조직의 인력 또한 절반으로 감축되어, 출범할

15) 특히 행정체계 문제 등은 2008년과 2014년의 발전계획에서 주요 정책과제로 다루어질 정도로 도정단이 관심을 보여 온 사안이기에 도정단의 소극적인 행태는 아쉬움을 자아낸다.

16) 도정단의 주된 관심이 민간 차원의 작은도서관 활성화에 쏠려있는 것도 이러한 도서관 관할 및 운영체제와 밀접한 연관을 갖는다.

때 24명이었던 직원이 12명(단장, 사무관5명, 6급이하 주무관 6명)으로 줄어들었다.<sup>17)</sup> 자연스럽게 조직의 기능 또한 축소되었는데, 도정위에 대한 사무 지원업무를 중심축으로 하되 공공도서관, 작은도서관, 도서관정보화 등에 관한 정책지원 업무를 분장하여 수행하는 모습을 띠고 있다.

이러한 조직과 인력의 전반적인 축소는 공공도서관정책을 전담하여야 하는 중앙 행정조직으로서 도정단의 기능을 더욱 위축시키는 결과로 이어지고 있다. 특히, 출범할 때부터 주력해 오던 작은도서관 활성화 사업에 대한 도정단의 관심이 지속되다보니 공립 공공도서관의 활성화를 위한 기능은 더욱 위축될 수밖에 없는 상황이다. 2016년 현재, 두 업무에 대한 인력 배분은 동등하게 이루어져 있다(각 사무관 1명과 주무관 1명). 도정단은 여전히 국가 도서관정책에 있어서 작은도서관정책과 공공도서관정책을 동일한 비중으로 간주하고 있는 것이다. 이러한 상황에서 2명의 인력이 감당하기에 중앙과 지방의 공공도서관계에서 벌어지고 있는 정책적 현안들은 버거울 수밖에 없다. 게다가 도서관 현장 경험조차 일천한 인력들에게 공공도서관계의 다양한 요구를 수렴하고 쟁점을 조정해야 하는 정책업무는 과중한 부담일 수밖에 없는 것이다.<sup>18)</sup> 이처럼 도정단이 공공도서관정책을 주관하는 중앙 행정조직으로 계속해서 남아있고자 한다면, 조직의 안정성 회복과 인력의 합리적 개편은 서둘러 해결해야 할 과제인 것이다.

중앙 행정조직이 불안전하고 비합리적인 상황에서 지방에 관련 행정조직을 설치하여 운영 하는 문제는 당연히 수월할 수 없다. 그나마 「도서관법」의 실효성이 점차 지역으로 확산되면서 지역대표도서관이나 전담 행정부서를 통해 공공도서관정책을 담당하게 하거나 혹은 기존 부서에 도서관정책을 전담하는 인력을 배치하는 지자체가 늘고 있는 점은 상대적으로 고무적이다.<sup>19)</sup> 중앙에서 수립한 공공도서관정책이 지역 차원에서 효율적으로 집행되려면 지자체에

17) 참고로, 조직이 개편되기 전에 도정단은 도서관정책과와 도서관진흥과의 2과 체제로 편성되었으며, 단장을 비롯하여 24명의 직원으로 구성되어 있었다.

18) 도정단의 미약한 업무 역량이 공공도서관정책의 역효과로 이어지고 있는 사례는 곳곳에서 찾을 수 있다. 그 중에서도 압권은 행정체계의 개편을 둘러싸고 벌어지고 있는 공공도서관계의 갈등과 분열이다. 공공도서관의 운영주체가 지자체와 교육청으로 양분되어 있는 상황을 개선하고자 정부 주도의 정책연구들이 수행되고, 그 결과로 ‘지자체로의 단일화’라는 처방이 반복적으로 제시되고 있는 것은 주지의 사실이다(문화부 2007; 2015). 그러한 처방에 따라 실무 조직인 도정단이 지자체로의 단일화를 위한 적극적인 행보에 나섰던 것 또한 주지의 사실이다. 그러나 이미 여러 차례 언급하였듯이, 그러한 행보는 운영체계의 단일화는 고사하고 공공도서관사람들을 분열시키고 집단적 내용을 구조화하는 안타까운 결과로 이어지고 있다. 물론 그러한 사태에 대한 책임으로부터 당사자인 공공도서관사람들이 자유로울 수는 없다. 그러나 보다 근본적인 책임은 정책 추진의 실무를 맡고 있는 도정단이 지는 것이 마땅하다. 도정단이 정책 추진에 필요한 최소한의 소통력과 조정력을 갖추고 있었다면, 현재와 같은 갈등과 분열을 야기하지는 않았을 것이기 때문이다.

19) 「도서관법」이 지역대표도서관의 설립과 운영을 의무조항으로 명시함으로써(제22조) 최소한 광역 지자체에 공공도서관정책을 전담할 독립 기관을 갖는 것이 법적으로 가능해 졌다. 그러나 현행법에 규정된 지역대표도서관의 업무는 말 그대로 지역을 ‘대표하는’ 도서관에 머무르고 있어, 지역 단위의 공공도서관정책을 기획하고 집행하고 조정하고 평가하는 행정조직으로서의 기능은 매우 제한적이다. 참고로, 광역 지자체 중에서는 유일하

공공도서관정책을 전담하는 행정조직과 전문인력이 반드시 있어야하기 때문이다. 그러나 근본적인 문제는 여전히 남아있다. 도정단의 조직 안정성이 위협받고 업무 분장에서 공공도서관정책의 비중이 왜소해지면서, 그로 인한 부정적 영향이 지자체의 행정조직에 그대로 반영되어 나타나고 있기 때문이다. 2016년 현재, 지자체에 따라 공공도서관정책을 전담하는 행정조직의 설치가 가변적이며 기존 조직의 위상이 불안정하고 그 기능 또한 합리적이지 못한 상황이 지속되고 있는 배경에는 도정단의 미약한 조직력과 미흡한 행정력이 자리하고 있음은 주지의 사실이다. 이처럼 도정단의 혁신은 지방의 관련 행정조직을 안정화하기 위해서도 시급히 해결해야 할 과제인 것이다.

#### 다. 전문직 단체의 활성화

정책기구의 내실화도 시급하고 행정조직의 합리화도 절실하지만, 그보다 시급하고 절실한 과제가 공공도서관 영역의 전문직 단체를 활성화하는 것이다. 공공도서관정책이 변칙보다는 원칙을 고수하고 사도보다는 정도를 유지하게 만드는데 있어서 가장 중요한 역할을 하는 주체가 도서관사람들이 모여서 만든 전문직 단체이기 때문이다. 도서관선진국의 경우, 도서관정책의 추진체계에 있어 전문직 단체의 역할은 매우 주체적이며 적극적이다. 무엇보다도 공공도서관을 운영하는 사람들은 물론이고 공공도서관을 이용하는 사람들의 정책적 요구를 발굴하고 충족시키는 과정에서 전문직 단체의 역할은 매우 중요하다. 구체적으로, 도서관 현장의 다양한 요구를 정책의제로 발굴하여 행정조직과 정책기구에 전달하고, 그러한 정책의제가 정책과제로 다듬어지는 과정에서 이론적·실증적 근거를 공급하고, 정책과제들이 집행되는 과정에서 감시자의 역할을 수행하며, 정책의 결과를 수혜자의 관점에서 평가하여 행정조직과 정책기구에 피드백을 제공하는 등, 전문직 단체는 도서관정책의 건강한 추진을 위해 중추적인 기능을 수행하고 있는 것이다.

한국 도서관계의 경우, 공공도서관 영역에서 전문직 단체의 모습을 띠고 있는 조직은 크게 세 단체로 나누어진다. 도서관계를 대표하는 한국도서관협회(이하 한도협), 공공도서관계를 대표하는 공공도서관협의회(이하 공도협), 그리고 일부 지역에 결성되어 있는 ‘공공도서관지역협의회’ 혹은 ‘공공도서관(사서)연구회’가 그들이다. 문제는 그들 중에서 어느 조직도 전문직 단체로서의 역할과 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다는 데 있다. 도서관계를 대표하는 한도협부터 조직의 규모와 기능에 있어서 영세성과 후진성을 벗어나지 못하다 보니 도서관 현장의 정책적 요구를 수렴하는 기본적인 기능조차 버거워하고 있다(이제환 2000; 2008; 2012). 게다가 한도협의 부회로 설립된 공도협은 공공도서관계를 대표하는 전국적인 조직임은 분명하지만 도서관관리자 중심의 기관협의체 혹은 친목 단체로서의 성격이 짙다.<sup>20)</sup> 이들

계 경기도는 평생교육국 산하에 도서관정책과를 설치하여 운영하고 있다.

에 비해 공공도서관 사서들의 자발적 참여가 상대적으로 활발한 조직이 '지역 단위의 협의체 (혹은 연구회)들이다. 그러나 그들이 전국의 모든 지역에 결성되어 있는 것도 아니고, 주요 활동 또한 세미나 등을 통한 업무역량 강화에 치우쳐 있다 보니 지역의 정책요구를 대변하는 전문직 단체로서의 성격은 미미한 것이 현실이다.

이렇듯 공공도서관사람들 스스로 전문직 단체를 결성하여 정책추진 과정에 주도적으로 참여하지 못하고 있는 것이 우리 도서관계의 현실이며, 지난 반세기동안 그러한 모습에서 벗어나지 못하였기에 공공도서관정책이 소수 정책입안자 중심의 하향식 패러다임에서 벗어나지 못했던 것이다. 특히 공립 공공도서관에 근무하는 사서들의 경우 '공무원'이라는 신분적 '계약'을 앞세우며 전문직 단체 활동에 소극적이다 보니 기존 단체들조차 유명무실해질 수밖에 없었던 것이다. 그리고 그러한 소극적인 행태로 인해 도서관정책을 수립하는 과정에서도 공공도서관 현장의 요구는 무시되거나 기껏해야 구색 갖추기 용으로 첨가되는데 그쳤던 것이다. 그뿐만이 아니다. 전문직 단체가 기본적으로 취약하다보니 정치권력의 취향과 행정관료의 의도에 따라 정책기구와 행정조직이 변칙적으로 위축되어도 공공도서관계는 실효적인 대응 방안을 강구할 수조차 없었던 것이다. 이처럼 정책기구를 안정화하고 행정조직을 합리적으로 개편하려면, 그래서 궁극적으로는 정책추진체계의 건강성을 온전히 회복하려면, 전문직 단체의 활성화가 가장 시급하고 절실한 것이다.

## 2. 도서관사람들의 책무

지금까지의 논의하였듯이, 공공도서관정책이 공공도서관의 건강한 발전으로 이어지지 못하고 있는 까닭은 정책기구, 행정조직, 그리고 전문직 단체의 조직적 역량이 미흡하기 때문이며, 보다 직접적으로는 이 조직들을 구성하는 인력의 정책적 역량이 미약하기 때문이다. 주지하다시피 공공도서관 관련 정책기구와 행정조직 그리고 전문직 단체에는 도서관사람들이 포진해 있다. 도서관사람들은 공공도서관 관련 법제를 만들고 개선하는 과정, 발전계획을 수립하고 집행하는 과정, 그리고 법제와 발전계획을 위한 기초 연구를 수행하는 과정에 이르기까지 공공도서관정책을 수립하고 이행하는 모든 과정에 직간접적으로 참여해 왔다. 따라서 공공도서관 관련 기존 법제와 발전계획이 내용적으로 부실하고 논리적으로 빈약하다면, 그래서 공공도서관의 건강한 발전을 견인하는데 실효적이지 못하다면, 그 일차적인 책임은 공공도서관사람들에게서 찾아야 한다. 특히 공공도서관사람들의 정책적 역량이 부실한데서 찾아야 한다.

그렇다면 공공도서관사람들에게 필요한 정책적 역량은 무엇이며, 그러한 역량을 갖추려면

20) 참고로, 공공도서관협의회의 회장은 국립중앙도서관장이 당연직으로 맡고 있으며, 이사진은 지역을 대표하는 공공도서관장들로 구성되어 있다. 동 협의회의 주요 활동은 연 단위로 개최하는 정기총회와 세미나 정도에 그치고 있다.

무엇을 어떻게 하여야 하는가? 이와 관련하여, 필자는 약 16년 전에 “우리 사회에서 공공도서관을 건강하게 육성하려면, 공공도서관 사서들의 의식 혁명이 앞서야 하며, 공공도서관의 존립에 영향을 미치는 사회구성원들의 인식 혁명이 뒤따라야 한다.”고 주장한 바 있다(이제환 2000). 당시의 주장은 여전히 유효하다. 필자는 공공도서관사람들의 정책적 역량이 여전히 미약한 까닭은 사회구성원들의 인식 혁명은 차치하고 자신들의 의식 혁명조차 제대로 완수하지 못했기 때문이라고 믿고 있다. 즉, 공공도서관사람들은 아직도 도서관의 가치와 사서의 의미를 온전히 깨닫지 못하고 있으며, 그러다보니 사회구성원들에게 공공도서관의 가치와 사서의 의미를 바르게 인식시키는데 실패하고 있는 것이다. 이처럼 공공도서관사람들에게 절실한 정책적 역량이 그리 멀리 있는 것이 아니다. 공공도서관의 가치와 사서의 책무에 대한 온전한 깨달음과 그러한 깨달음을 실천하고자 하는 의지만 있다면 그것으로 충분한 것이다.

찬찬히 생각해 보자. 공공도서관사람들이 공공도서관의 존립 기반이 민주주의에 있으며 공공성을 유지할 때 존립 기반이 단단해 진다는 사실을 확신하게 된다면, 그리고 그러한 확신을 사회구성원들과 공유하고자 노력한다면, 그래서 공공도서관정책에 영향을 미치는 사람들이 공공도서관의 민주성과 공공성을 존중하게 된다면, 그동안 공공도서관의 민주성을 훼손하고 공공성을 위협해온 변칙적인 시도들은 더 이상 설 자리를 잃게 될 것이다. 그뿐만이 아니다. 공공도서관사람들이 공공도서관의 존립 목적이 지식과 정보를 통해 사회구성원들의 삶의 질을 향상시키는데 있음을 확신하게 된다면, 그리고 그러한 확신을 사회구성원들과 공유하고자 노력한다면, 그래서 공공도서관정책에 영향을 미치는 사람들이 공공도서관의 사회적 가치와 유용성을 존중하게 된다면, 그동안 공공도서관의 양적 성장을 지체시키고 질적 발전을 방해해온 각종 장애들은 눈 녹듯이 사라질 것이다. 이처럼 공공도서관의 가치와 기능을 온전히 깨닫고 그를 실천하고자 노력하는 것만으로도 공공도서관사람들의 정책적 역량은 갖추어지는 것이다.

그런데 문제는 공공도서관사람을 양성하고 충원하기 위해 도서관계가 만들어 놓은 인력시스템이 그러한 깨달음을 주고 실천력을 갖추게 하기에 너무도 많은 결함을 지니고 있다는 데 있다. 주지하다시피 도서관계의 인력시스템에 대한 고민은 2016년 현재에도 진행형이다. 인력양성시스템의 비합리성은 구조화되어 있으며, 인력충원시스템의 비체계성은 고착화되어 있다. 그동안 도서관학자들이 인력양성시스템의 혁신을 줄기차게 주장하여 왔지만, 사서교육기관의 다원화 현상은 오히려 심화되었고 졸업자의 공급과잉 현상은 자정 능력을 상실해 버렸다.<sup>21)</sup> 또한 사서교육과정의 표준화는 지체되고 있으며 교육내용의 질적 관리는 방치되고

21) 4년제 교육과정에 더해 전문대학 교육과정과 사서교육원들은 여전히 유지되고 있다. 심지어 근자에는 학점은 행체를 통한 사서자격증 취득과정(경상대학교)까지 신설된 상태이다. 이로 인해 사서의 공급과잉 현상은 최악의 상태로 치닫고 있다. 국가통계시스템에 따르면, 2009년도에 사서자격증을 발급받은 사람은 2,420명(1급 정사서 128명, 2급 정사서 1,545명, 준사서 747명)이었으나 2014년도에는 2,650(1급 정사서 92명, 2급 정사서 1,941명, 준사서 617명)으로 증가하였다. 그러나 정규직 사서의 임용은 연평균 500명 내외에 머물고 있다.

있다. 게다가 명목뿐인 사서자격제도는 시대적 변화조차 반영하지 못하고 있어 사서의 직업적 위상과 전문성을 오히려 퇴보시키는 애물단지로 전락하였다. 그뿐만이 아니다. 사서임용제도의 후진성과 비체계성은 개선되지 않고 있으며, 심지어 사서 임용시험에서 사서에게 필수적인 지식기반을 검증하는 과정조차 생략하는 어처구니없는 상황이 벌어지고 있다.<sup>22)</sup>

도서관계 인력시스템이 안고 있는 이러한 고질적인 결함은 최소한의 문제의식을 가진 도서관사람이라면 누구나 알고 있는 공공연한 사실이다. 그러하기에 도서관계 내부에서조차 예비 사서들은 물론이고 현직 사서들의 지식기반과 직무능력에 대한 불신과 회의가 증폭되고 있는 것이며, 그러한 상호불신이 때로는 이기심과 결합하여 집단 내부의 갈등과 반목으로 표출되기도 하는 것이다. 이러한 환경에 놓여 있는 도서관사람들, 특히 공공도서관사람들에게 전문직 사서로서의 직업의식에 충실하고 직무수행에 성실할 것을 촉구한다는 것은, 게다가 공공도서관정책의 수립 및 이행 과정에 주도적으로 참여할 것을 권유한다는 것은 과욕을 넘어서 허욕일는지도 모른다. 그러나 그럼에도 불구하고 부실한 인력시스템을 혁신하여 사서 집단의 정책적 역량을 강화하고 궁극적으로 공공도서관을 건강하게 육성해 가려면, 공공도서관사람들 스스로 깨어나 변화의 주체가 되는 수밖에 없기에 비록 허욕일지라도 필자는 동일한 촉구와 권유를 이 글을 통해 반복하고 있는 것이다.

## V. 글을 마무리하며

“정부가 지자체와 교육청으로 이원화된 공공도서관 행정체계를 일원화 하는 정책을 추진하고 있으나 교육청 소속 사서들의 집단 반발로 난항을 겪고 있다. 도서관정책을 담당하는 대통령 직속 도서관정보정책위원회는 2014년 1월부터 ‘지자체로 공공도서관 행정체계를 일원화’하는 것을 역점 정책과제로 공표하고 이를 추진해 왔다. 그러나 1년 8개월이 지나도록 일원화는 교육청 소속 사서들의 조직적 반발에 부딪히면서 뚜렷한 진척을 이루지 못하고 있다. 정부는 이원화된 행정체제로 인해 공공도서관정책을 집행하는데 일관성을 기하기 어렵고, 특히 통합도서관서비스체계가 불가능하여 주민들의 불편이 크다는 점을 강조하고 있다. 그러나 교육청 소속 사서들은 지자체로의 통합은 행정편의를 위한 것일 뿐이며 지자체로 일원화는 도서관서비스의 하향평준화를 초래할 것이라며 강력히 반대하고 있다. 이에 대해 도정위 관계자는 하향평준화를 내세우는 이면에는 일원화 이후 기존 직급이 하향 조정되고 근무 여건이 악화될 것을 우려하는 집단이기주의가 깔려있다고 반박하고 있다.”

22) 2012년 6월 29일에 개정된 「공무원임용시험령」에 따르면(대통령령 제23899호), 사서직공무원(8급 및 9급) 공채 과정에서 2차 시험의 필수 과목이던 자료조직개론과 정보봉사개론이 선택 과목으로 변경되었다. 이처럼 공공도서관 사서공무원의 임용과정에서 직무수행에 필요한 기초적인 지식을 검증하는 과정조차 생략되는 최악의 상황이 전개되고 있다.

2015년 9월 14일자 연합뉴스(YTN)의 보도 내용이다. 그로부터 5개월, ‘공공도서관 행정 체계 일원화’ 정책은 제4기 도정위의 임기가 만료되면서 잠정적으로 중단된 상태에 있다. 그리고 그 와중에, 앞서 여러 차례 언급하였듯이, 교육청 소속 공공도서관사람들과 지자체 소속 공공도서관사람들 사이의 갈등은 심각한 분열 양상으로 악화되고 있다. 그런데 일원화 정책을 추진하던 도정위의 관계자들은 임기가 만료되면서 그들의 원래 자리로 돌아가 버렸다. 행정조직인 도정단은 차기 도정위가 구성될 때까지 일단 기다려보자는 모양새다. 차기 도정위의 구성이 언제쯤 가능할지조차 불확실할 정도로 정국이 어수선했던 데 말이다. 결국, 도서관계에서 공식적으로 문제를 제기한지 20여년 만에 주무 부처에 의해 핵심 정책과제로 추진되던 ‘공공도서관 행정체계의 일원화’는 그 당위성과 시급성에도 불구하고 또 다시 ‘미결 과제’로 남겨지고 말았다. 그것도 외부의 악재에 의해서가 아니라 도서관계 내부의 갈등과 분열로 인해서 말이다.

이러한 사태의 추이를 지켜보면서, 필자는 공공도서관정책을 비롯한 도서관정책의 후진성은 결국 도서관사람들로부터 기인하고 있다는 생각을 굳혔다. 도서관계의 선각자들이 오랜 세월 노력하여 국가 차원의 정책기구와 행정조직 그리고 전문직 단체와 같은 정책추진 도구를 갖추어 놓았지만, 도서관사람들이 그러한 도구를 실효적으로 운영할 수 있는 역량을 갖추지 못하였기에 운영 성과가 제한적인 것이 현실이기 때문이다. 또한 도서관 기본법과 발전계획과 같은 정책추진 자원을 나름대로 구비해 놓았지만, 도서관사람들이 그러한 자원을 실효적으로 활용할 수 있는 역량을 갖추지 못하였기에 활용 효과가 제한적인 것이 현실이기 때문이다. 그러한 안타까운 현실을 바라보면서, 도서관사람들이 도서관의 가치와 사서의 책무를 바르게 깨닫지 못한 채 사서직을 단순히 삶의 수단으로만 여기는 상황이 지속되는 한 우리 사회에서 공공도서관의 건강한 발전은 요원할 것이라는 생각은 더욱 굳어졌다.

이제 글을 마무리하면서 필자는 다시 한번 생각해 본다. 공공도서관이라는 원칙보다 작은 도서관이라는 변칙이 확산되고 있는 까닭은 공공도서관사람들보다 작은도서관사람들이 지식과 정보를 통해 주민들의 일상에 가까이 다가서고자 노력하기 때문이 아니겠는가? 공공도서관이란 정도를 유지하기보다 평생교육관이라는 사도로 간판을 바꾸고자 하는 시도가 끊이지 않는 까닭은 도서관이라는 ‘주변’에 남기보다는 평생교육이라는 ‘중심’에 다가서고자 하는 유혹이 공공도서관사람들 사이에 남아있기 때문이 아니겠는가? 어찌 그뿐이겠는가! 사서직의 확충에 있어 정규직이라는 원칙보다는 임시직이라는 변칙이 횡행하는 까닭은 사서직의 집단적 성장보다는 서푼어치 기득권을 행사하고자 하는 공공도서관사람들이 아직은 많기 때문이 아니겠는가? 결국, 공공도서관사람들이 바뀌어야 공공도서관이 건강해지고, 공공도서관이 건강해져야 공공도서관사람들의 위상 또한 단단해 지는 것이다. 이 지극히 평범한 진리를 2016년 현재를 사는 공공도서관사람들이 곰곰이 새겨주기를 바랄 뿐이다.



## 참고문헌

- 도서관정보정책위원회. 2008. 『제1차 도서관발전종합계획, 2009~2013』. 서울: 동위원회.
- 도서관정보정책위원회. 2014. 『제2차 도서관발전종합계획, 2014~2018』. 서울: 동위원회.
- 문화관광부. 2007. 『공공도서관 행정체계 일원화 방안 연구』. 서울: 문화관광부.
- 문화체육관광부. 2015. 『공공도서관 행·재정체계 일원화를 위한 법제도 개선방안에 대한 연구용역』. 서울: 문화체육관광부.
- 양태진. 1974. 공공도서관 소속청 일원화와 직제의 합리화. 『도협월보』, 16(8): 168-172.
- 윤희윤. 2007. 국내 공공도서관의 정책적 현안과 과제. 『한국문헌정보학회지』, 41(2): 31-54.
- 윤희윤. 2009. 공공도서관 행정체계 개편 방안 연구. 『한국문헌정보학회지』, 43(3): 5-29.
- 윤희윤. 2014. 국내 공공도서관의 보편성과 특수성 담론. 『한국문헌정보학회지』, 48(1): 5-25.
- 이용남. 1992. 도서관 행정체계 문제. 『도서관문화』, 33(5): 270-278.
- 이제환. 2000. ‘참’ 지식혁명을 위한 공공도서관 혁명의 당위성. 『한국도서관·정보학회지』, 31(1): 115-141.
- 이제환. 2008. 한국 도서관정보정책의 추이와 과제. 『한국도서관·정보학회지』, 39(4): 5-32.
- 이제환. 2012. 한국 대학도서관정책의 추이와 과제. 『한국도서관·정보학회지』, 43(4): 317-346.
- 차성중. 2014. 도서관 행정체계 일원화 정책 분석 연구: 제1, 2차 도서관발전종합계획을 중심으로. 『한국문헌정보학회지』, 48(4): 241-266.

### 국한문 참고문헌의 영문 표기

(English translation / Romanization of reference originally written in Korean)

- Cha, Sung-Jong. 2014. “An Analysis on the Unified Policy of the Administrative System for the Public Library: Focusing on the First and the Second Comprehensive Library Advancement Plan.” *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 48(4): 241-266.
- Lee, Jae-Whoan. 2000. “Public Library Revolution for the ‘Real’ Knowledge Revolution.” *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 31(1): 115-141.
- Lee, Jae-Whoan. 2008. “Progress and Problems in Korean Library and Information Policies.” *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 39(4):

5-32.

- Lee, Jae-Whoan. 2012. "Progress and Problems in Korean Academic Library Policies." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 43(4): 317-346.
- Lee, Yong-Nam. 1992. "The Problem of the Administrative System in Korea." *Library Culture*, 33(5): 270-278.
- Ministry of Culture and Tourism. 2007. *A Report on the Unified Plan of the Administrative System for the Public Library*. Seoul: Ministry of Culture and Tourism.
- Ministry of Culture and Tourism. 2015. *A Report on the Unified Plan of the Administrative and Financial System for the Public Library*. Seoul: Ministry of Culture and Tourism.
- President's Committee on Library and Information Policy. 2008. *The Comprehensive Library Advancement Plan(2009~2013)*. Seoul: President's Committee on Library and Information Policy.
- President's Committee on Library and Information Policy. 2014. *The Second Comprehensive Library Advancement Plan(2014~2018)*. Sejong: President's Committee on Library and Information Policy.
- Yang, Tae-Jin. 1974. "On the Problem of Office Regulations and Subordinate Government Office for Public Library." *KLA Bulletin*, 16(8): 168-172.
- Yoon, Hee-Yoon. 2007. "Policy Issues and Tasks of Public Libraries in Korea." *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 41(2): 31-54.
- Yoon, Hee-Yoon. 2009. "A Study on the Reform Plan of the Public Library Administrative System in Korea." *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 43(3): 5-29.
- Yoon, Hee-Yoon. 2014. "Discourse on the University and Particularity of Public Libraries in Korea." *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 48(1): 5-25.