

# 공공도서관 사회적 기능의 정책적 변화\*

- 도서관발전종합계획을 중심으로 -

## Policy Changes in the Social Functions of Public Libraries: Focusing on the Comprehensive Library Development Plans

강 근 영 (Keun Young Kang)\*\*

### 초 록

본 연구는 제1차부터 제4차 도서관발전종합계획을 대상으로 공공도서관의 사회적 기능 변화를 분석하였다. 박상임과 장윤금(2026)의 22개 사회적 기능 지표를 적용한 결과, 교육·문화·정보 및 개인의 성장과 관련된 기능은 지속적으로 나타났으나 이를 구현하는 정책내용은 시기별로 변화하였다. 포용성 및 접근권 보장 기능은 초기 계획에서 상대적으로 두드러졌고, 공동체 형성, 지역 정체성 및 소속감과 관련된 기능은 후기 계획에서 보다 구체적으로 나타났다. 반면 공론장 제공과 다양한 관점에 대한 접근은 특정 계획에서만 확인되었으며, 지속적 관계형성과 심리적 환대와 같은 일부 관계적·경험적 기능은 네 차수 모두에서 확인되지 않았다. 주요 기능을 대상으로 시행 및 성과자료를 보조적으로 교차검토했던 결과, 일부 기능은 실제 서비스와 시행과제에서도 확인되었으나 계획별 자료의 서술 수준에는 차이가 있었다. 본 연구는 동일한 지표를 네 차수의 국가 도서관정책에 적용하여 사회적 기능의 지속과 변화를 비교하였다는 데 의의가 있다.

### ABSTRACT

This study examines changes in the social functions of public libraries across Korea's first through fourth Comprehensive Library Development Plans using 22 indicators developed by Park and Chang (2026). Functions related to education, culture, information, and individual development remained prominent, although their policy expressions changed over time. Inclusion and access were emphasized more in the earlier plans, while community building, local identity, and belonging became more explicit later. Public forums and access to diverse viewpoints appeared only in specific plans, whereas some relational and experiential functions were absent across all four. A supplementary review of implementation and performance documents identified corresponding services and implementation tasks for some functions. The study demonstrates the continuity and change of social functions across four national library plans using a common analytical framework.

키워드: 공공도서관, 사회적 기능, 도서관발전종합계획, 도서관정책, 정책분석

Public Libraries, Social Functions, Comprehensive Library Development Plans, Library Policy, Policy Analysis

\* 이 논문은 2025년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2025S1A5C3A05025824).

\*\* 연세대학교 대학도서관발전연구소 전임연구원(ky.kang@yonsei.ac.kr / ISNI 0000 0005 0561 2679)  
논문접수일자 : 2026년 8월 22일 논문심사일자 : 2026년 8월 24일 게재확정일자 : 2026년 9월 4일  
한국비블리아학회지, 37(3): 199-226, 2026. <http://dx.doi.org/10.14699/kbiblia.2026.37.3.199>

\* Copyright © 2026 Korean Biblia Society for Library and Information Science  
This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>) which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided that the article is properly cited, the use is non-commercial and no modifications or adaptations are made.

## 1. 서론

공공도서관의 사회적 기능은 정보제공이나 평생학습 지원을 넘어, 지역 주민 간의 만남과 관계 형성을 매개하는 역할로 그 개념이 확장되어 왔다. 이는 성격이 다른 두 갈래의 논의에서 각기 다른 방식으로 뒷받침되고 있는데, 하나는 공공도서관을 관계와 신뢰가 형성되는 장소로 개념화하는 논의이다. 도서관을 특별한 소속이나 공동의 관심 없이도 서로 다른 배경의 사람들이 접촉하는 공간으로 보거나(Aabø & Audunson, 2012; Audunson, 2005; Vårheim, 2014), 지역사회의 공론장이나 연결 거점으로 분석한다(김보일, 2025; 이연옥, 강영아, 2023). 다른 하나는 공공도서관이 만들어내는 성과와 가치를 측정하려는 논의로, 이용자가 체감하는 혜택을 조사하거나(권나현, 2015), 사회적 가치를 지표화하는 논의이다(노영희, 2017). 두 갈래의 논의는 공공도서관의 사회적 역할을 설명한다는 공통점이 있지만, 전자는 관계가 형성되는 과정 자체에, 후자는 그 결과로 나타나는 효과에 초점을 둔다는 점에서 서로 다른 개념적 층위에 있으며, 각기 다른 대상과 방법을 사용하여 하나의 공통된 틀로 축적될 필요가 있다. 이를 해소하기 위해 박상임과 장윤금(2026)은 공공도서관의 사회적 기능을 결과가 형성되는 과정으로 재정의하였다. 즉 개별 성과가 아니라 도서관이 수행하는 기능 자체를 5개 범주 22개 지표로 개념화 및 구조화하여 관계 형성 중심의 논의와 성과가치 중심의 논의에서 각각 다루어지던 개념들을 하나의 분석단위로 통합하였다. 이 지표체계는 공공도서관의 사회적 기능을 서로 비교 가능한 형태로 만들었다는 점

에서, 그 기능이 실제 정책에서 어떻게 다루어지는지를 같은 잣대로 확인할 수 있는 조건을 마련하였다.

이 지표체계를 국가 도서관정책 문서에 적용하여 공공도서관의 사회적 기능이 정책 차원에서 어떻게 나타나는지를 확인하는 작업은 다음의 실질적인 의미를 지닌다. 도서관발전종합계획은 5년마다 개정되며 예산 배분과 세부 시행계획의 근거가 되는 법정계획이다. 만약 특정 사회적 기능이 여러 차수에 걸쳐 정책문서에 명시되지 않았다면, 이는 해당 기능이 예산이나 세부과제 수립의 우선순위에 있지 못할 가능성을 시사한다. 반대로 특정 기능이 특정 시기에만 등장했다가 사라졌다면, 이를 정책의 일관성 문제로 볼 것인지 사회 변화에 따른 자연스러운 재편으로 볼 것인지도 확인이 필요하다. 그간의 선행연구에서는 특정 정책과제나 특정 정책 대상만을 분석하였고, 사회적 기능 전반을 공통된 기준으로 차수간 비교한 연구는 부족한 상황이다(김동석, 노영희, 2018; 송민선, 2024; 차성중, 2014). 박상임과 장윤금(2026)의 연구에서도 계획 간 비교를 목적으로 삼지는 않았다.

요컨대 사회적 기능을 비교 가능한 형태로 구조화한 분석틀은 이미 마련되어 있으나, 그 분석틀을 실제 국가정책 문서에 적용하지 않고서는 특정 기능의 정책적 소의나 불연속이 실제로 존재하는지, 존재한다면 어느 시기 어떤 기능에서 나타나는지를 판단할 근거가 없다. 이에 본 연구는 박상임과 장윤금(2026)이 제시한 범주와 지표를 분석틀로 삼아, 제1차부터 제4차 도서관발전종합계획에 나타난 공공도서관의 사회적 기능을 종단적으로 분석한다. 구체

적으로, 계획별 사회적 기능의 분포와 22개 기능의 차수별 양상과 변화를 확인한다. 어떤 사회적 기능이 정책상 지속적으로 다루어져 왔고 어떤 기능이 상대적으로 소외되어 왔는지를 밝히고, 이를 통해 향후 도서관정책 수립과 평가 체계 논의에 필요한 근거를 제공하고자 한다. 본 연구의 연구질문은 다음과 같다.

- RQ1. 제1차부터 제4차 도서관발전종합계획에서 공공도서관의 사회적 기능은 어떻게 분포되어 있는가?
- RQ2. 공공도서관의 22개 사회적 기능은 계획 차수에 따라 어떠한 지속, 등장, 부재 및 재등장 양상을 보이는가?
- RQ3. 각 사회적 기능을 구현하는 정책과제의 내용은 제1차부터 제4차 도서관발전종합계획에 걸쳐 어떻게 변화해 왔는가?

## 2. 이론적 배경

### 2.1 공공도서관의 사회적 역할에 대한 주요 접근

공공도서관의 사회적 역할을 설명하는 연구는 크게 두 가지 물음에서 시작한다. 하나는 “도서관 안에서 사람들 사이에 무슨 일이 일어나는가”에 대한 물음이고, 다른 하나는 “그 결과 도서관은 이용자와 지역사회에 무엇을 남기는가”라는 물음이다. 서로 배타적인 물음은 아니지만, 답을 찾는 방식이 달랐다.

첫 번째 물음에 답해 온 연구들은 도서관을 하나의 공간이자 만남의 조건으로 다루었다.

Audunson(2005)은 뚜렷한 목적이나 소속의 공유 없이도 다른 배경을 가진 사람들이 우연히 마주칠 수 있는 자리를 도서관이 제공한다고 보았고, 이를 ‘낮은 강도의 만남(low-intensive meeting)’이라 하였다. 그는 도서관의 사회적 역할이 특정 프로그램이나 서비스의 산출물이 되기 보다 공간이 열려 있다는 사실 자체에서 이미 시작된다는 데 있다고 주장하였다. Aabø와 Audunson(2012)은 오늘날 현장연구를 실시하며 이 함의를 뒷받침하였다. 이용자는 학습자이자 보호자, 이웃이자 시민 등 여러 위치를 오가며 도서관을 드나들었고, 도서관 공간은 공적인 성격과 사적인 성격, 지역적 성격이 섞여 기능하고 있었다. Vårheim(2014)은 여기서 더 나아가 ‘마주침’이 실제로 신뢰라는 사회적 자산으로 이어지는지를 검증하였다. 난민 대상 프로그램 참여자들에게서 기관과 참여자 상호간의 신뢰는 확인되었지만 낮은 타인 일반에 대한 신뢰로까지 확장되지는 않았다. 국내에서도 유사한 문제의식이 이어졌다. 이연옥과 강영아(2023)는 특정 구립도서관을 사례로 도서관이 지역 현안을 논의하는 자리로 기능할 수 있음을 보고하였고, 김보일(2025)은 도서관과 지역 기관 사이의 관계망 형성 과정을 질적으로 추적하였다. 이 관점들의 연구가 공통으로 보여주는 것은, 도서관의 사회적 기능이 서비스 제공 이전에 관계가 발생할 조건을 마련하는 일로부터 출발한다는 점이다. 이는 도서관의 사회적 기능을 이해하는 데 필요한 토대를 제공하지만, 관계와 마주침이 확인되었다는 사실만으로 도서관의 사회적 기여를 온전히 설명하기는 어렵다는 지적도 제기되어 왔다.

이 간극을 메우려 한 것이 성과를 묻는 연구

이다. 권나현(2015)은 국내의 성인을 대상으로 도서관 이용이 독서, 학습기회, 여가 활용 등 삶의 어느 영역에서 체감되는지를 설문으로 확인하였다. 노영희(2017)는 개별 이용자의 체감을 넘어 도서관이 지역사회에 만들어내는 가치를 항목화된 지표로 구조화하고자 시도하였다. 이와 관련된 연구들은 도서관의 기여를 측정할 수 있는 지표로 제시할 수 있다는 데 있다. 그러나 성과나 가치는 그 자체로 최종 상태이기 때문에, 왜 어떤 도서관에서는 해당하는 성과가 나타나지 않고 다른 도서관에서는 나타나는지, 즉 성과에 이르는 과정은 설명하지 못한다. 이 연옥과 박미진(2025)이 검토한 지역사회 참여 사업 사례처럼 성과가 확인된 경우라도, 그 사업이 왜 그러한 성과로 이어졌는지를 설명하려면 도서관 내에서 무슨 일이 일어났는가로 돌아가야 한다.

관계 또는 공간 중심의 연구는 '무엇이 일어나는가'를 포착하지만, '그래서 무엇이 남는가'를 답하기 어렵고, 성과나 가치 중심 연구는 '무엇이 남는가'를 보여주지만 '왜 그런 결과가 나오는가'를 설명하기 어렵다. 도서관의 사회적 역할을 온전히 설명하기 위해 지금까지의 연구는 각자의 연구질문 안에서 독립적으로 발전해 왔다. 하나의 틀 안에서 논의하기 위해 결과나 활동이 아닌, 결과가 만들어지는 동안 도서관이 수행하는 작용 그 자체를 정의할 필요가 있다.

## 2.2 공공도서관 사회적 기능의 분석 프레임워크

공공도서관의 사회적 역할을 평가 가능한 형태로 구조화하려는 시도는 국내외 안팎으로 이루어

져 왔으며, 이들 프레임워크는 대체로 공통된 구조를 가지고 있다. International Organization for Standardization(2014, ISO 16439:2014)은 도서관 활동을 투입, 활동, 산출 등의 단계로 배열하고 평가의 초점을 산출 지표에서 결과와 영향으로 옮길 것을 제안하였다. 미국 Public Library Association의 Project Outcome은 공공도서관 프로그램과 서비스의 성과를 이용자의 지식, 자신감, 적용 및 인식 변화를 중심으로 측정하는 표준화된 도구를 제공한다(Public Library Association, 2015). 영국의 'Libraries Deliver: Ambition for Public Libraries in England 2016 to 2021'은 건강과 행복, 문화적, 창의적 향유 등을 공공도서관이 기여하는 주요 성과영역으로 제시하였다(Development of Culture, Media & Sport, 2016). 이들 프레임워크는 구체적인 구성에는 차이가 있으나, 도서관의 사회적 역할을 활동이 이용자와 지역사회에 가져오는 결과와 영향 수준에서 파악한다는 공통점을 갖는다. 노영희(2017)는 문헌분석과 델파이조사를 거쳐 공공도서관이 지니는 사회적 가치를 다섯 영역의 평가지표로 구조화하였으며, 이 결과 역시 도서관 이용이 만들어내는 가치를 항목화하는 결과 중심 접근에 해당한다. 한편 차미경과 표순희(2015), 오동근과 노동조(2024)는 국내 공공도서관 운영평가가 대출 권수나 방문자 수와 같은 산출 지표 위주로 이루어져 왔다고 언급하며 사회적 가치 중심 평가로 전환할 필요가 있다고 주장하였다. 기존 프레임워크들은 도서관의 사회적 역할을 결과나 영향 수준에서 측정하는 데는 유용하지만, 그 결과가 어떤 활동을 통해 형성되는지를 설명하는 데는 한계가 있었다.

한편, 도서관발전종합계획에 담긴 정책과제는 이용자 행동 변화나 웰빙 수준처럼 측정된 결과값이 아니라, 앞으로 수행하고자 하는 활동을 서술한 문장이다. 따라서 결과나 영향 수준에서 설계된 지표는 정책문서의 서술 방식과 층위가 맞지 않아 그대로 적용하기 어렵다. 박상임과 장윤금(2026)의 지표체계는 이 지점에서 다른 프레임워크들과 구별된다. 해당 연구에서는 공공도서관의 사회적 역할을 결과가 형성되는 과정에서 도서관이 수행하는 기능으로 재정의하였으며, 연구에서 제안한 지표체계는 다음과 같이 구성된다(〈표 1〉 참조).

본 연구에서는 이후 분석과 결과 제시의 간

결성을 위해 22개 사회적 기능 지표에 SF01부터 SF22까지의 코드를 부여하였다. 박상임과 장윤금(2026)의 지표는 공공도서관이 사회적 성과가 형성되는 과정에서 수행하는 기능을 각각 독립된 항목으로 제시한 것이다. 이는 향후 수행할 정책과제와 활동을 서술하는 도서관발전종합계획의 내용과 분석 수준에 대응한다. 따라서 본 연구에서는 각 지표를 성과측정 척도로 사용하지 않고, 개별 정책과제에서 해당 사회적 기능이 직접 명시되어 있는지를 판별하기 위한 연역적 내용분석의 범주로 활용하였다. 이때 정책수단으로부터 예상되는 효과를 추론하지 않고 정책문구에서 해당 기능이 직접 확

〈표 1〉 공공도서관의 사회적 기능 평가지표체계(박상임, 장윤금, 2026 재구성)

| 코드   | 범주                 | 지표                       |
|------|--------------------|--------------------------|
| SF01 | 공동체 형성 및 사회적 관계 구축 | 이용자 간 관계형성               |
| SF02 |                    | 지속적 이용을 통한 관계형성 심화       |
| SF03 |                    | 지역 정체성 및 소속감 형성          |
| SF04 |                    | 지역 공동체 네트워크의 거점 기능       |
| SF05 | 포용성 및 접근권 보장       | 누구나 이용 가능한 개방적 공간 제공     |
| SF06 |                    | 사회적 약자 및 소외 계층의 포용       |
| SF07 |                    | 차별 없는 이용 환경 조성           |
| SF08 |                    | 심리적 접근성과 환대감 제공          |
| SF09 |                    | 이용자 및 이용 목적의 다양성 존중      |
| SF10 | 교육·문화·역량 강화        | 개인의 역량 강화와 성장 지원         |
| SF11 |                    | 정보 접근 및 활용 역량 강화         |
| SF12 |                    | 디지털 역량 강화 지원             |
| SF13 |                    | 문화향유 및 창의적 활동 기회 제공      |
| SF14 |                    | 평생학습 기반 조성               |
| SF15 | 사회적 돌봄 및 지역문제 대응   | 정서적·심리적 안정감 제공           |
| SF16 |                    | 안전한 공공 공간 제공             |
| SF17 |                    | 일상적 돌봄 기능 수행             |
| SF18 |                    | 지역문제에 대한 공론장 제공          |
| SF19 | 시민 참여 및 민주주의 강화    | 다양한 의견·관점에 대한 접근 제공      |
| SF20 |                    | 공적 의사소통 및 토론 공간 제공       |
| SF21 |                    | 공공적 가치와 사회적 규범에 대한 인식 형성 |
| SF22 |                    | 시민의 사회적 참여 촉진            |

인되는 경우에만 지표를 부여함으로써, 동일한 기준을 네 차수의 계획에 적용하였다.

기존 연구에서 제시된 개념이나 프레임워크를 공통의 분석기준으로 설정하여 정책문서에 적용하는 방식은 다양한 정책분야에서 활용되어 왔다. David et al.(2024)은 Responsible Innovation and Technology(RIT)의 구성요소를 분석틀로 적용하여 26개 지방정부의 인공지능 정책문서를 분석하고, 책임 있는 AI와 관련된 각 요소가 정책문서에서 어느 정도 나타나는지를 비교하였다. Mills et al.(2023)은 영국 지방정부의 정책문서를 대상으로 Action, Actor, Context, Target, Time(AACTT) 프레임워크와 Behaviour Change Wheel(BCW)을 기존 분석틀로 적용하였으며, 이를 위해 기존 이론적 프레임워크에서 사전 코딩범주를 설정하는 연역적 내용분석을 활용하였다. 또한 Le et al.(2024)은 동남아시아 11개국 및 ASEAN의 39개 정책문서를 대상으로 기존 연구에서 제시된 8개 식량안보 구성요소를 상위 분석범주로 적용하여 정책별 출현과 강조 양상을 비교하였다. 이들 연구는 기존 연구에서 구조화된 개념이나 프레임워크를 공통의 분석기준으로 설정하여 여러 정책문서에 적용함으로써 특정 요소의 출현과 상대적 강조 양상을 비교할 수 있음을 보여준다. 본 연구도 이러한 접근에 따라 박상임과 장윤금(2026)의 사회적 기능 지표를 네 차수의 도서관발전종합계획에 동일하게 적용하였다.

### 2.3 도서관발전종합계획 관련 선행연구

도서관발전종합계획은 2006년 도서관법 전면 개정과 2007년 도서관정보정책위원회 발족을

기반으로 5년 주기로 수립되는 국가 차원의 중장기 도서관정책 법정계획이다(김동석, 노영희, 2018). 이 계획은 예산 배분과 세부 시행계획의 근거가 된다는 점에서, 계획 문서에 어떠한 정책내용이 명시되어 있는지는 그 자체로 분석적 의의를 지닌다.

관련된 선행연구는 각기 서로 다른 분석범위를 갖는다. 차성중(2014)은 제1차와 제2차 계획의 '도서관 행정체계 일원화' 과제에 대해 시행실적 분석, 전문가 설문, 운영자 심층면접을 실시하여, 제1차 계획의 해당 과제가 선언적 수준에 머물렀고 제2차 계획에서도 실현가능성과 구체성이 낮았음을 확인하였다. 김동석과 노영희(2018)는 2009~2017년의 관련 언론보도를 텍스트마이닝으로 분석하여, 도서관정책 담론이 외형적 성장에서 운영의 내실화로 변화했음을 보고하였다. 송민선(2024)은 제1차부터 제4차 계획의 지식정보취약계층 관련 추진전략과 국가도서관통계시스템 자료를 함께 검토하여, 계획 차수에 따른 대상 범주와 서비스 성과의 변화를 분석하였다. 이 세 연구는 각각 특정 정책과제, 계획 관련 담론, 특정 정책대상을 중심으로 도서관발전종합계획의 변화를 조명하였다는 공통점을 갖는다. 다만 분석범위가 좁을수록 개별 과제나 대상에 대한 서술은 상세해지는 반면, 계획 전체에 나타난 사회적 기능의 분포를 파악하기는 어렵다는 한계도 함께 나타난다. 박상임과 장윤금(2026)의 연구에서는 제3차와 제4차 계획을 지표 도출을 위한 자료의 일부로 활용하였고 계획 차수 간 비교를 목적으로 삼지 않았다.

이에 본 연구는 박상임과 장윤금(2026)의 22개 사회적 기능 지표를 공통의 분석기준으로 제

1차부터 제4차 도서관발전종합계획에 동일하게 적용하여, 특정 정책영역에 한정하지 않고 사회적 기능의 분포와 그 지속, 등장, 부재, 재등장 양상, 그리고 이를 구현하는 정책과제 내용의 변화를 함께 분석한다는 점에서 기존 연구와 구별된다.

### 3. 연구 방법

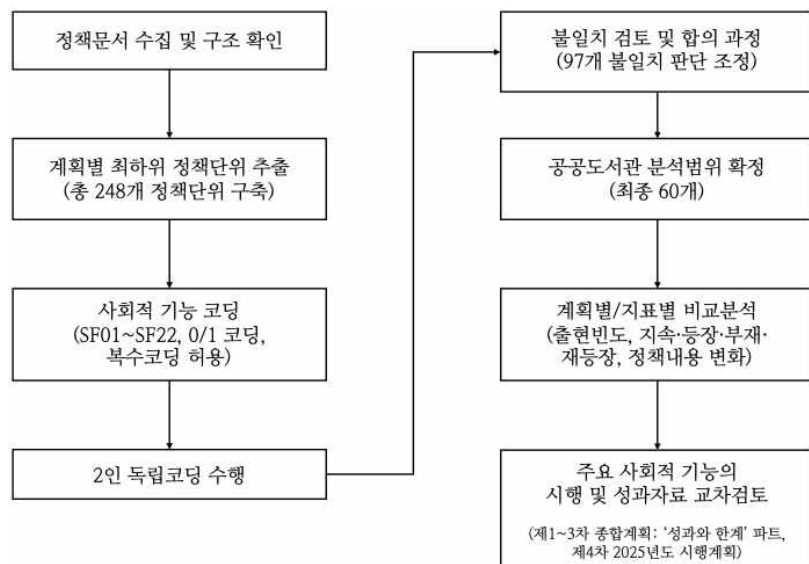
#### 3.1 연구설계 및 분석자료

본 연구는 제1차부터 제4차 도서관발전종합계획의 정책과제를 대상으로 정책문서 내용분석을 실시하였다. 네 차수의 시행기간은 제1차 2009년부터 2013년, 제2차 2014년부터 2018년, 제3차 2019년부터 2023년, 제4차 2024년부터 2028년까지이다. 분석 프레임워크는 박상임과

장윤금(2026)의 지표를 사전 분석범주로 적용하였으며, 공공도서관이 수행하는 기능과 역할, 기여를 나타내는 서술을 중심으로 분석단위를 판별하고 배경 설명이나 운영수단 중심의 진술은 제외하는 원칙을 적용하였다. 이 원칙을 정책문서에 적용하기 위해서는 먼저 네 차수의 문서를 서로 비교 가능한 단위로 분해하는 작업이 필요하다. 계획마다 정책체계의 위계와 서술 방식이 다르기 때문이다. 이에 본 연구는 다음의 순서로 분석을 진행하였다(〈그림 1〉 참조).

#### 3.2 분석단위 판별 및 자료 구성

도서관발전종합계획은 차수에 따라 정책체계의 위계와 세분화 수준이 서로 다르다. 제1차는 추진전략 아래 중점추진과제와 세부과제를 두는 구조인 반면, 제2차는 정책과제와 하위과제 아래 개별 추진과제를 다시 구분하고 있다.



〈그림 1〉 연구 절차

제3차는 전략방향-핵심과제-추진과제로 구성되며, 제4차는 정책목표-핵심과제-추진과제-실행계획의 구조를 취한다. 특히 제4차 계획은 4대 정책목표, 24개 추진과제, 49개 실행계획으로 과제체계를 명시하고 있다. 따라서 본 연구에서는 ‘추진과제’와 같이 특정 명칭이나 고정된 위계 수준을 모든 계획에 일률적으로 적용하지 않고, 각 계획의 공식 과제체계에서 독립적으로 구분된 최하위 시행 수준의 정책항목을 분석단위로 설정하였다. 이에 제1차에서는 세부과제 71개, 제2차에서는 추진과제 92개, 제3차는 추진과제 36개, 제4차는 실행계획 49개로 총 248개 정책단위를 구축하였다. 차수별 정책단위 수 차이는 분석기준의 변화가 아닌, 각 계획의 정책체계와 세분화 수준 차이를 반영하였다(<표 2> 참조).

### 3.3 사회적 기능 코딩

각 정책단위의 사회적 기능은 <표 1>에 제시한 박상임과 장윤금(2026)의 지표(SF01~SF22)를 기준으로 코딩하였다. 각 지표는 해당 정책단위에서 기능이 직접적으로 확인되는 경우는 1, 확인되지 않는 경우는 0으로 부여하였으며, 하나의 정책단위에서 둘 이상의 사회적 기능이 확인되는 경우 복수의 지표를 동시에 부여하였다.

코딩은 다음의 판단 순서에 따라 수행하였다. 첫째, 정책단위의 명칭에서 사회적 기능이 직접 확인되는지 검토하였다. 둘째, 명칭만으로 판단하기 어려운 경우, 해당 정책단위에 직접 부속된 추진내용이나 설명을 추가로 검토하였다. 셋째, 정책문구에서 해당 기능, 역할 또는 기여가 직접 확인되는 경우에만 지표를 부여하였으며,

<표 2> 도서관발전종합계획 차수별 정책체계와 분석단위

| 계획  | 정책체계 및 실제 구조 예시                                                                                                                                                      | 본 연구의 분석 단위 | N   |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-----|
| 제1차 | <b>추진전략 → 중점추진과제 → 세부과제</b><br>예: I. 도서관 접근성 향상 및 서비스 환경 개선 → 1. 지역사회 중심의 생활밀착형 공공도서관 확충 → 1.1.1 선진 문화환경 조성을 위한 생활권 공공도서관 확충                                         | 세부과제        | 71  |
| 제2차 | <b>추진전략 → 정책과제 → 세부 정책과제 → 추진과제</b><br>예: 1. 생애주기별 맞춤형 도서관서비스 확대 → 1.1 평생학습과 인문정신문화를 고양하는 도서관서비스 확대 → 1.1.1 생애주기별 맞춤형 지식정보 제공 및 평생학습 지원 → ② 생활밀착형 지식정보 제공 및 상담서비스 확대 | 추진과제        | 92  |
| 제3차 | <b>전략방향 → 핵심과제 → 추진과제</b><br>예: 개인의 가능성을 발견하는 도서관 → 이용자 정보접근의 편의성 확대 → 1-2-1 디지털 정보서비스의 확대                                                                           | 추진과제        | 36  |
| 제4차 | <b>실정책목표 → 핵심과제 → 추진과제 → 실행계획</b><br>예: 누구나 자유로운 이용, 모두의 도서관 → 세계시민성을 지향하는 도서관서비스 → 1-1-1 창의·공감을 위한 인문역량 제고 → ① 사회적 독서문화 확산                                          | 실행계획        | 49  |
| 합계  |                                                                                                                                                                      |             | 248 |

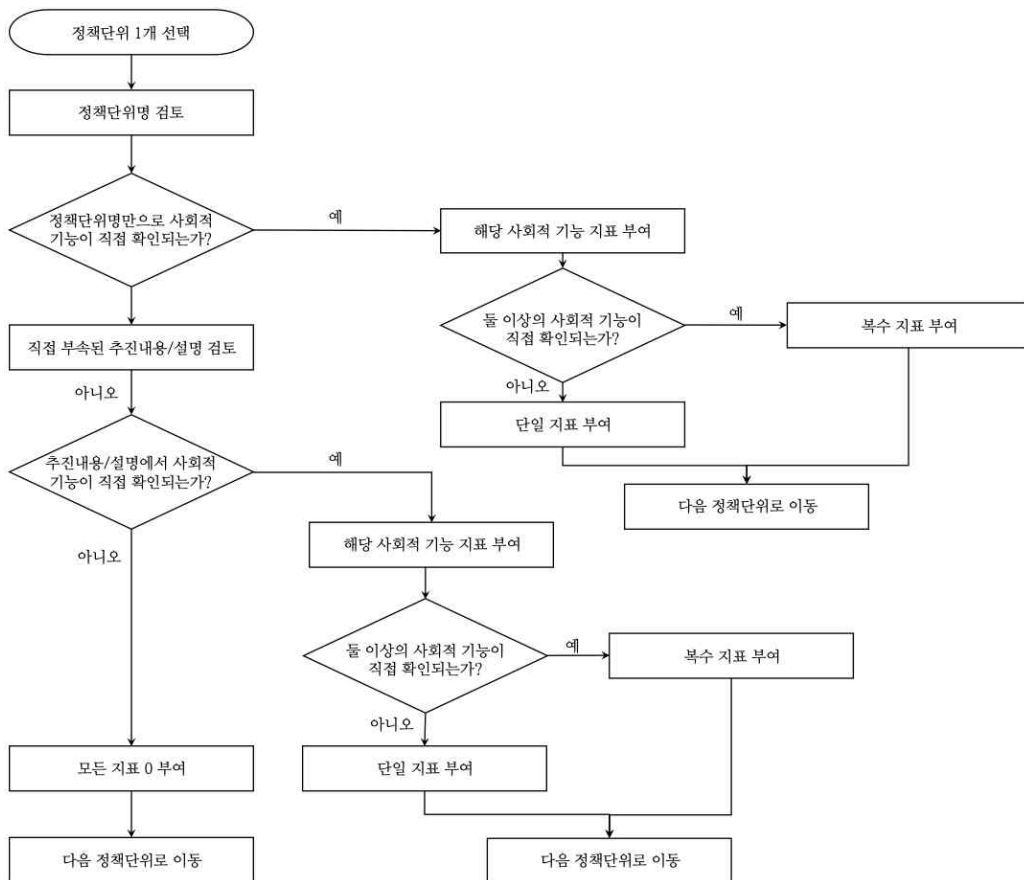
정책수단이나 예상되는 효과를 근거로 사회적 기능을 추론하지 않았다. 넷째, 하나의 정책단위에서 둘 이상의 사회적 기능이 직접 확인되는 경우에는 해당 지표를 모두 부여하였다. 이때 상위 정책영역의 설명은 해당 정책단위의 의미를 확인하기 위한 보조적 맥락으로만 활용하였으며, 인접한 다른 정책단위의 내용은 코딩 근거에 포함하지 않았다. 사회적 기능 코딩의 구체적 판단 절차는 <그림 2>와 같다.

예를 들어 제1차 계획의 '공공도서관의 장서 확충'은 정보접근 향상에 기여할 가능성이 있

으나, 정책문구에서 22개 사회적 기능에 직접 대응하는 내용이 확인되지 않아 모든 지표를 0으로 코딩하였다. 반면 '고령자를 위한 도서관 서비스 제공'에서는 '사회적 약자 및 소외 계층의 포용', '정보 접근 및 활용 역량 강화', '디지털 역량 강화 지원'이 함께 확인되어 세 지표를 복수로 부여하였다.

### 3.4 독립코딩 및 합의과정

코딩의 일관성을 확인하기 위해 두 명의 코더



<그림 2> 사회적 기능 코딩 과정

가 총 248개 정책단위에 대해 22개 사회적 기능 지표를 각각 독립적으로 코딩하였다. 이에 따라 합의 이전의 전체 코딩 판단 수는 248개 정책단위  $\times$  22개 지표로 총 5,456개였다. 독립코딩 결과 총 5,456개의 이진 판단 가운데 97건에서 두 코더의 판단이 일치하지 않았으며, 하나 이상의 불일치가 발생한 정책단위는 65개였다. 전체 단순 일치율은 98.2%였다. 각 지표별 코더 간 일치도도 별도로 산출하였으며, 최초 독립코딩에서 두 코더가 모든 정책단위에 대해 동일하게 0으로 판단한 SF02, SF08, SF19는 변량이 없어 Cohen's  $\kappa$ 를 산출하지 않았다.

합의과정에서는 97개의 불일치 판단에 대해 해당 정책단위의 원문과 박상임과 장윤금(2026)의 지표 정의 및 코딩원칙을 다시 검토하여 최종값을 결정하였다. 합의 이후에는 모든 코더가 0으로 판단한 미출현 지표에서 직접 대응 사례가 누락되지 않았는지를 확인하기 위해 다시 검토하였다. 이 과정에서 새로운 판단기준을 적용하지 않고 기존의 지표 정의와 직접성 원칙을 동일하게 적용하였다. 그 결과 SF02와 SF08은 직접 대응하는 기능이 확인되지 않아 0을 유지하였다. 반면 SF18은 제3차 계획의 '공공도서관 지역공동체에서 역할 강화'에서, SF19는 '소통·토론형 사회적 독서 프로그램 확대'에서 직접 대응하는 근거가 확인되어 각각 1로 최종 수정하였다. 최종 분석에서는 이러한 검토과정을 거쳐 확정된 코딩값을 사용하였다.

### 3.5 공공도서관 분석범위 확정

본 연구에서 적용한 사회적 기능 지표는 공공도서관을 대상으로 개발된 지표체계이다. 그

러나 도서관발전종합계획은 다양한 관종을 포괄하는 국가 단위의 종합계획이다. 따라서 전체 정책단위를 대상으로 사회적 기능을 동일하게 코딩한 이후, 공공도서관의 사회적 기능을 종단적으로 비교하기 위한 별도의 분석범위 확정 절차가 필요하였다.

248개 정책단위에 대한 코딩 결과, 22개 사회적 기능 가운데 하나 이상이 확인된 정책단위는 총 74개였다. 계획별로는 제1차 17개, 제2차 27개, 제3차 16개, 제4차 14개였다. 이 74개는 사회적 기능이 확인된 정책단위 전체를 의미하며, 공공도서관만을 대상으로 한 정책으로 한정된 것은 아니다. 이에 74개 정책단위 가운데 특정 타 관종만을 직접 대상으로 하는 정책단위를 최종 종단분석에서 제외하였다. 구체적으로 학교도서관, 대학도서관, 병영도서관, 교도소도서관, 병원도서관 등 적용대상이 특정 관종으로 명시된 정책을 제외대상으로 하였다. 대상 관종은 우선 정책단위명을 기준으로 판별하였으며, 정책단위명만으로 적용범위가 명확하지 않은 경우에는 해당 과제에 직접 부속된 추진내용을 함께 확인하였다. 반면 여러 관종을 포괄하거나 공공도서관에도 적용되는 것으로 확인되는 정책은 제외하지 않았다.

이 기준에 따라 제1차 4개, 제2차 9개, 제3차 1개 등 총 14개 정책단위가 제외되었으며, 제4차에서는 제외대상이 없었다. 최종적으로 제1차 13개, 제2차 18개, 제3차 15개, 제4차 14개 등 총 60개 정책단위를 공공도서관 사회적 기능의 종단분석 대상으로 확정하였다. 이 과정은 동일한 코딩기준을 적용한 결과 가운데 본 연구의 분석대상인 공공도서관 관련 정책단위를 선별하는 절차로 수행한 과정이다. 따라서

〈표 3〉 공공도서관 최종 분석대상 선정 과정

| 구분                     | 제1차 | 제2차 | 제3차 | 제4차 | 합계  |
|------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|
| 전체 정책단위                | 71  | 92  | 36  | 49  | 248 |
| 사회적 기능이 1개 이상 확인된 정책단위 | 17  | 27  | 16  | 14  | 74  |
| 타 관중만을 대상으로 한 정책단위     | 4   | 9   | 1   | 0   | 14  |
| 공공도서관 최종 분석대상          | 13  | 18  | 15  | 14  | 60  |

제외된 14개 정책단위의 기존 코딩값은 그대로 유지하되 최종 중단분석의 범위에서만 제외하였다(〈표 3〉 참조).

### 3.6 분석방법

최종 확정된 60개 정책단위를 대상으로 세 단계로 분석하였다. 첫째, 계획별로 5개 사회적 기능 범주와 22개 개별 지표의 출현빈도를 산출하였다. 출현빈도 산출은 각 계획의 최종 분석대상 정책단위 중 해당 지표가 1로 코딩된 정책단위의 수로 산출하였다. 예를 들어 제1차 계획의 최종 분석대상 13개 정책단위 중 SF13이 6개 정책단위에서 확인된 경우, 제1차 계획의 SF13 출현빈도는 6으로 산출하였다. 하나의 정책단위에 동일 범주의 여러 지표가 함께 나타난 경우 상위 범주의 출현빈도에서는 해당 정책단위를 1건으로 계산하였고, 개별 지표 수준에서는 각 지표를 별도로 집계하였다. 즉 범주별 출현빈도는 해당 범주에 속한 지표가 하나 이상 확인된 정책단위의 수를 의미하여, 동일한 정책단위에서 같은 범주의 여러 지표가 확인되더라도 범주 수준에서는 1건으로 계산하였다. 하나의 정책단위에 복수의 사회적 기능이 동시에 나타날 수 있으므로 범주별 또는 지표별 빈도의 합계는 최종 정책단위 수와 일치하지 않을 수 있다.

둘째, 22개 지표별로 제1차부터 제4차까지의 출현 여부를 비교하였다. 이를 통해 각 기능이 여러 계획에서 지속적으로 나타나는지, 특정 차수에서 처음 나타나는지, 일부 차수에서 나타나지 않았다가 다시 나타나는지, 또는 네 차수 모두에서 확인되지 않는지를 기술하였다. 이러한 구분은 차수별 출현양상을 비교하기 위한 기술적 기준으로 사용하였다.

셋째, 동일한 사회적 기능이 둘 이상의 계획에서 확인된 경우 해당 지표가 부여된 정책단위의 내용을 차수별로 비교하였다. 이를 통해 동일한 사회적 기능이 유지되더라도 이를 구체화하는 정책과제의 내용과 정책수단이 어떻게 달라졌는지를 살펴보았다. 이 과정에서도 정책문구와 직접 부속된 추진내용에서 확인되는 차이만을 분석하였으며, 문서에 명시되지 않은 효과나 의미는 추가로 추론하지 않았다.

넷째, 종합계획에서 확인된 주요 사회적 기능이 실제 시행 및 추진실적 자료에서도 어떻게 나타나는지를 확인하기 위한 검토를 보조적으로 실시하였다. 본 분석에서 확인된 지속적 기능, 특정 시기에 집중되거나 새롭게 나타난 기능, 제한적으로 나타난 기능 및 전체 기간 동안 미출현한 기능을 중심으로 대표 사례를 선정하였다. 제1차부터 제3차까지는 후속 종합계획에 제시된 이전 계획의 '성과와 한계'를 중심으로 검토하였으며, 제4차는 현재 진행 중인 계

확임을 고려하여 분석시점까지 공개된 2025년도 시행계획을 검토하였다. 각 자료에서 해당 사회적 기능과 직접 대응하는 서비스, 대상, 활동 또는 실적이 확인되는지를 기존 코딩의 직접성 원칙에 따라 판별하였다. 이 보조분석은 정책효과나 성과의 크기를 평가하기 위한 것이 아니라, 종합계획에서 확인된 사회적 기능이 시행 및 성과자료에서도 직접 확인되는지를 교차 검토하기 위한 절차로 수행하였다. 검토자료에서 직접적인 근거가 확인되지 않은 경우 이를 정책의 미실행이나 효과의 부재로 해석하지 않았다.

#### 4. 분석결과

##### 4.1 계획별 사회적 기능의 분포

제1차부터 제4차 도서관발전종합계획에서 사회적 기능이 확인되고 공공도서관 분석범위에 해당하는 정책단위는 총 60개로 집계되었다. 계획별로는 제1차 13개, 제2차 18개, 제3차 15개, 제4차 14개였다. 하나의 정책단위에 복수의 사회적 기능이 함께 부여될 수 있으므로 범주 및 지표별 빈도는 상호 배타적이지 않다. 5개 사회적 기능 범주의 계획별 분포는 <표 4>와 같다.

가장 높은 빈도를 보인 범주는 '교육, 문화, 역량 강화'였다. 이 범주는 제1차 12개, 제2차 13개, 제3차 11개, 제4차 9개의 정책단위에서 확인되어 네 차수 모두에서 가장 폭넓게 나타났다. '포용성 및 접근권 보장'은 제1차 9개, 제2차 5개, 제3차와 제4차에서 각각 2개로 나타났다. 반면 '공동체 형성 및 사회적 관계 구축'은 제1차 1개, 제2차 2개, 제3차 2개, 제4차 5개로 제4차에서 가장 높은 비율을 보였다. '사회적 돌봄 및 지역문제 대응'과 '시민 참여 및 민주주의 강화'는 다른 범주에 비해 상대적으로 낮은 빈도를 보였다. 범주 수준의 분포를 보다 구체적으로 살펴보기 위해 22개 세부 지표의 계획별 출현빈도를 확인하였다. 결과는 <표 5>와 같다.

22개 세부 지표 가운데 20개 지표가 한 차수 이상에서 확인되었으며, 지표별 출현빈도에는 상당한 차이가 있었다. 가장 높은 빈도를 보인 것은 SF13으로 총 22건이었고, SF11가 20건, SF06이 16건으로 뒤를 이었다. 또한 SF10은 9건, SF01과 SF12는 각각 7건으로 나타났다. 반면 일부 사회적 기능은 제한적으로 나타났다. SF05, SF15, SF16, SF18, SF19은 각각 1건 확인되었다. SF02와 SF08은 네 차수 모두에서 확인되지 않았다. 이처럼 사회적 기능의 출현은 일부 지표에 집중되어 있었으며, 동일한 범주에 속한 지표 간에도 빈도 차이가 나타났다. 또한 각 지

<표 4> 계획별 공공도서관 사회적 기능 범주 분포

| 사회적 기능 범주          | 제1차 | 제2차 | 제3차 | 제4차 | 전체 |
|--------------------|-----|-----|-----|-----|----|
| 공동체 형성 및 사회적 관계 구축 | 1   | 2   | 2   | 5   | 10 |
| 포용성 및 접근권 보장       | 9   | 5   | 2   | 2   | 18 |
| 교육, 문화, 역량 강화      | 12  | 13  | 11  | 9   | 45 |
| 사회적 돌봄 및 지역문제 대응   | 2   | 0   | 2   | 1   | 5  |
| 시민 참여 및 민주주의 강화    | 2   | 1   | 1   | 2   | 6  |

〈표 5〉 계획별 공공도서관 사회적 기능 세부 지표 분포

| 코드   | 사회적 기능 지표                | 제1차 | 제2차 | 제3차 | 제4차 | 전체 |
|------|--------------------------|-----|-----|-----|-----|----|
| SF01 | 이용자 간 관계형성               | 1   | 2   | 1   | 3   | 7  |
| SF02 | 지속적 이용을 통한 관계형성 심화       | 0   | 0   | 0   | 0   | 0  |
| SF03 | 지역 정체성 및 소속감 형성          | 0   | 0   | 0   | 2   | 2  |
| SF04 | 지역 공동체 네트워크의 거점 기능       | 0   | 1   | 1   | 0   | 2  |
| SF05 | 누구나 이용 가능한 개방적 공간 제공     | 0   | 0   | 1   | 0   | 1  |
| SF06 | 사회적 약자 및 소외 계층의 포용       | 9   | 5   | 0   | 2   | 16 |
| SF07 | 차별 없는 이용 환경 조성           | 3   | 0   | 1   | 0   | 4  |
| SF08 | 심리적 접근성과 환대감 제공          | 0   | 0   | 0   | 0   | 0  |
| SF09 | 이용자 및 이용 목적의 다양성 존중      | 1   | 2   | 0   | 0   | 3  |
| SF10 | 개인의 역량 강화와 성장 지원         | 4   | 1   | 3   | 1   | 9  |
| SF11 | 정보 접근 및 활용 역량 강화         | 8   | 4   | 5   | 3   | 20 |
| SF12 | 디지털 역량 강화 지원             | 3   | 0   | 1   | 3   | 7  |
| SF13 | 문화향유 및 창의적 활동 기회 제공      | 6   | 7   | 4   | 5   | 22 |
| SF14 | 평생학습 기반 조성               | 2   | 1   | 1   | 0   | 4  |
| SF15 | 정서적·심리적 안정감 제공           | 1   | 0   | 0   | 0   | 1  |
| SF16 | 안전한 공공 공간 제공             | 0   | 0   | 0   | 1   | 1  |
| SF17 | 일상적 돌봄 기능 수행             | 1   | 0   | 1   | 0   | 2  |
| SF18 | 지역문제에 대한 공론장 제공          | 0   | 0   | 1   | 0   | 1  |
| SF19 | 다양한 의견·관점에 대한 접근 제공      | 0   | 0   | 1   | 0   | 1  |
| SF20 | 공적 의사소통 및 토론 공간 제공       | 1   | 0   | 1   | 0   | 2  |
| SF21 | 공공적 가치와 사회적 규범에 대한 인식 형성 | 0   | 0   | 0   | 2   | 2  |
| SF22 | 시민의 사회적 참여 촉진            | 2   | 1   | 0   | 0   | 3  |

표의 출현 여부와 빈도는 계획 차수에 따라 서로 다른 양상을 보였다.

#### 4.2 사회적 기능의 지속과 변화

사회적 기능 가운데 SF01, SF10, SF11, SF13은 제1차부터 제4차까지 모든 계획에서 확인되었다. 네 차수에 걸쳐 이 기능들이 지속적으로 나타났다. 이를 구체화하는 정책내용은 달랐다.

SF11은 제1차 8건, 제2차 4건, 제3차 5건, 제4차 3건으로 확인하였다. 제1차에서는 주민생활정보 제공, 정보취약계층의 정보접근 기회 확대, 정보활용교육 등이 포함되었으며, 제2차에

서는 생활밀착형 지식정보 제공과 전문지식정보서비스가 나타났다. 제3차에서는 디지털 정보서비스, 이용자 맞춤형 큐레이션, 생활밀착형 전문정보서비스가 포함되었고, 제4차에서는 공공정책·연구정보서비스, 온라인자료 서비스, AI 활용 도서관서비스 등을 확인할 수 있었다. 즉 SF11은 전 차수에 걸쳐 지속적으로 나타났으나, 구체적인 정책내용은 생활정보 및 정보활용 지원에서 디지털과 맞춤형, 그리고 AI 기반 정보서비스로 변화하였다. SF13도 네 차수 모두에서 나타났다. 제1차에서는 독서·문화 프로그램과 어린이서비스, 제2차에서는 인문학 프로그램과 창작·상상 공간 조성, 제3차에서는

인문·문화·예술·체험 서비스와 사회적 독서 프로그램, 제4차에서는 디지털 창작·협업과 지역 스토리텔링, 실감형 서비스 등이 포함되어 있었다. 동일한 기능이 지속되더라도 이를 구현하는 구체적인 정책수단과 활동은 마찬가지로 계획 차수에 따라 변화하였다.

반면 일부 기능은 특정 시기에 집중되거나 중간에 나타나지 않은 뒤 다시 확인되는 양상을 보였다. SF06은 제1차 9건, 제2차 5건으로 초기 계획에서 상대적으로 높은 빈도를 보였으나 제3차에서는 확인되지 않았고, 제4차에서 다시 2건이 나타났다. 이 경우, 제1차에서는 장애인, 고령자, 다문화가정, 정보접근 취약계층 관련 정책이 포함되었으며, 제2차에서는 장애인 및 다문화 관련 서비스가 나타났다. 제4차에서는 '장애인도서관서비스 강화'와 '사회적 약자 서비스 확대'에서 해당 기능을 확인할 수 있었다. SF12은 제1차 3건으로 나타난 뒤 제2차에서는 확인되지 않았으며, 제3차 1건, 제4차 3건으로 다시 확인할 수 있었다. 또한 특정 차수에 한정하여 나타난 기능도 확인할 수 있었다. SF09은 제1차와 제2차에서만, SF14은 제1차부터 제3차까지, SF22은 제1차와 제2차에서만 확인되었다. SF18과 SF19은 각각 제3차에서만 1건씩 확인되었다. SF18은 '공공도서관 지역공동체에서 역할 강화'에서, SF19은 '소통·토론형 사회적 독서 프로그램 확대'에서 나타났다. 즉 사회적 기능의 차수별 출현양상은 지표에 따라 서로 달랐다.

#### 4.3 후기 계획의 신규 기능과 미출현 기능

제1차부터 제3차까지 확인되지 않고 제4차

계획에서 나타난 사회적 기능은 SF03, SF16, SF21의 세 가지였다. 이 중 SF03과 SF21은 각각 2개 정책단위에서, SF16은 1개 정책단위에서 확인되었다.

SF03은 제4차 계획의 '도서관 중심의 지역공동체 아카이브 구축 및 운영'과 '문화매개자를 활용한 지역 스토리텔링 개발 및 추진'에서 확인할 수 있었다. SF16은 제4차의 '안전한 도서관 환경 조성' 1건에서 확인하였고, SF21도 제4차 계획에서 처음 확인하였다. 해당 지표가 부여된 정책단위는 '디지털 시민성 구현'과 'AI 활용 도서관서비스'이었고, 세 지표 모두 제1차부터 제3차까지는 해당하는 정책단위가 확인되지 않았다. 한편 22개 사회적 기능 가운데 SF02, SF08은 제1차부터 제4차까지의 계획에서 확인이 어려웠다. SF02의 경우 이용자 간 관계형성(SF01)은 여러 차수에서 확인되었으나, 반복적 이용이나 지속적인 상호작용을 통해 관계가 유지 혹은 심화되는 과정을 직접적으로 명시한 정책문구는 확인하지 못했다. SF08의 경우 포용적 개방공간, 유니버설 디자인 등 물리적, 제도적 접근성을 지원하는 정책은 확인되었으나, 이용자가 심리적으로 편안하게 접근하고 환대받는 경험 자체를 독립적인 기능으로 명시한 정책은 확인되지 않았다. 이에 따라 22개 사회적 기능 중 20개가 한 차수 이상에서 확인되었으며, 2개 지표만이 전체 분석기간 동안 나타나지 않았다.

#### 4.4 주요 사회적 기능의 계획과 시행 및 성과자료 간 교차검토

검토 결과는 <표 6>과 같다. 제1차와 제2차

〈표 6〉 주요 사회적 기능의 계획과 시행 및 성과자료 간 교차검토

| 코드   | 사회적 기능 지표           | 제1차          | 제2차          | 제3차          | 제4차          |
|------|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| SF02 | 지속적 이용을 통한 관계형성 심화  | 직접 근거<br>미확인 | 직접 근거<br>미확인 | 직접 근거<br>미확인 | 직접 근거<br>미확인 |
| SF03 | 지역 정체성 및 소속감 형성     | 직접 근거<br>미확인 | 직접 근거<br>미확인 | 직접 근거<br>미확인 | 시행계획<br>확인   |
| SF06 | 사회적 약자 및 소외 계층의 포용  | 성과자료<br>확인   | 성과자료<br>확인   | 직접 근거<br>미확인 | 시행계획<br>확인   |
| SF08 | 심리적 접근성과 환대감 제공     | 직접 근거<br>미확인 | 직접 근거<br>미확인 | 직접 근거<br>미확인 | 직접 근거<br>미확인 |
| SF11 | 정보 접근 및 활용 역량 강화    | 성과자료<br>확인   | 성과자료<br>확인   | 판단자료<br>부족   | 시행계획<br>확인   |
| SF13 | 문화향유 및 창의적 활동 기회 제공 | 성과자료<br>확인   | 성과자료<br>확인   | 판단자료<br>부족   | 시행계획<br>확인   |
| SF18 | 지역문제에 대한 공론장 제공     | 직접 근거<br>미확인 | 직접 근거<br>미확인 | 판단자료<br>부족   | 직접 근거<br>미확인 |
| SF19 | 다양한 의견·관점에 대한 접근 제공 | 직접 근거<br>미확인 | 직접 근거<br>미확인 | 판단자료<br>부족   | 직접 근거<br>미확인 |

에서는 정보 접근 및 활용 역량 강화(SF11), 문화향유 및 창의적 활동 기회 제공(SF13), 사회적 약자 및 소외 계층의 포용(SF06)과 관련된 내용이 후속 종합계획의 성과자료에서도 직접 확인되었다. 제1차에서는 협력형 온라인 지식정보서비스와 전자정보 지원, 독서문화프로그램, 장애인·다문화·고령자 대상 서비스와 성과로 제시되었고, 제2차에서도 생활밀착형 지식정보 제공 및 상담, 인문·독서문화 프로그램, 장애인·다문화 관련 서비스와 이용실적이 확인되었다.

반면 제3차는 후속 종합계획의 성과자료가 전자자료 확충, 인프라 및 제도적 성과 등을 중심으로 총괄되어 있어 개별 사회적 기능의 시행 및 성과를 동일한 수준에서 확인하기 어려웠다. 이에 SF11과 SF13은 계획상 관련 기능이 확인되었으나 성과자료만으로 기능별 추진 여부를 판정하지 않았으며, SF18과 SF19 역시

제3차 계획 원문에서 각각 주민 공론의 장과 다양한 의견·관점에 대한 접근과 관련된 직접적인 근거가 확인되었으나 후속 성과자료에서는 이에 대응하는 기능별 실적을 확인하기 어려웠다. 이러한 경우는 해당 기능이 시행되지 않았음을 의미하는 것이 아니라, 가용한 성과자료의 서술 수준만으로 기능별 판정이 어려운 경우로 구분하였다.

제4차 계획은 현재 진행 중이므로 시행계획 수준에서 검토하였다. 2025년도 시행계획에서는 디지털 리터러시 및 정보활용 교육(SF11), 문화예술·독서·인문 프로그램(SF13), 장애인·다문화 대상 도서관서비스(SF06), 지역공동체 아카이브·마을기록화·시민구술채록단 및 지역 스토리텔링(SF03)과 관련된 추진내용이 확인되었다. 특히 SF03은 종합계획에서 제4차에 처음 확인된 기능이 시행계획에서도 지역공동체 기록 및 스토리텔링 관련 사업으로 구

체화되어 나타났다. 다만 제4차는 계획기간이 종료되지 않았으므로 이러한 결과를 정책성으로 해석하지 않았다.

한편 제1차부터 제4차 종합계획에서 확인되지 않았던 SF02와 SF08은 시행 및 성과자료의 교차검토에서도 직접 대응하는 근거가 확인되지 않았다. 독서모임, 체류공간, 무장애 공간 등 관련성이 있는 사업이나 환경은 확인되었으나, 반복적 이용을 통한 관계의 지속·심화 또는 심리적 환대와 접근장벽의 완화를 직접적으로 명시한 경우는 확인되지 않아 해당 기능으로 판정하지 않았다. <표 6>에서 '직접 근거 미확인'은 해당 기능이 시행되지 않았음을 의미하지 않으며, 검토한 시행·성과자료에서 해당 기능과 직접 대응하는 근거가 확인되지 않았음을 의미한다. '판단자료 부족'은 가용한 성과자료의 서술 수준만으로 기능별 시행·성과 여부를 판단하기 어려운 경우를 의미한다.

## 5. 논의

본 연구는 제1차부터 제4차 도서관발전종합계획을 대상으로 박상임과 장윤금(2026)에서 제안한 공공도서관의 22개 사회적 기능이 국가 도서관정책에서 어떻게 선택되고 지속되며 변화해 왔는지를 분석하였다. 분석결과, 교육, 문화, 정보와 관련된 기능은 네 차수에 걸쳐 지속적으로 나타난 반면, 포용과 공동체 관련 기능은 차수별로 상이한 분포를 보였다. 또한 공론장이나 다양한 관점에 대한 접근처럼 실제 공공도서관의 사회적 역할을 설명하는 데 중요하게 다루어져 온 기능은 특정 계획에서만 제

적으로 나타났고, 일부 기능은 네 차수의 정책 문서에서 확인되지 않았다. 이러한 결과는 공공도서관의 사회적 기능이 국가정책에서 일괄적으로 확대되어 온 것이 아니라, 일정한 기능은 안정적으로 유지되고 다른 기능은 시기별 정책환경과 강조점에 따라 선택적으로 명시되어 왔음을 보여준다.

### 5.1 지속된 사회적 기능과 정책내용의 변화

본 연구에서 가장 높은 빈도로 나타난 것은 교육, 문화, 역량 강화와 관련된 사회적 기능이었다. SF10, SF11, SF13은 제1차부터 제4차까지 모든 계획에서 확인되었으며, 특히 SF13은 총 22건, SF11은 20건으로 전체 지표 가운데 가장 높은 빈도를 보였다. 이는 공공도서관의 사회적 역할이 공동체, 포용, 돌봄, 시민 참여 등으로 확장되어 왔음에도 불구하고, 개인의 정보이용과 학습, 성장, 문화향유에 관련된 기능이 국가 도서관정책에서 가장 안정적으로 유지되어 온 영역임을 보여준다.

이러한 결과는 공공도서관의 성과와 사회적 가치를 다룬 선행연구에서도 확인할 수 있었다. 권나현(2015)은 최근 1년간 공공도서관 이용경험이 있는 성인을 대상으로 공공도서관 이용을 통해 얻은 일상생활의 혜택을 분석하였으며, 19개 혜택 가운데 소설 및 비소설류 독서, 교육 및 학습 기회, 여가 중 자기계발에서 상대적으로 높은 혜택이 인식되었음을 보고하였다. 또한 국내 이용자의 응답에서는 독서와 자기계발이 하나의 독립된 요인으로 나타났다. 권나현(2015)이 이용 이후 이용자가 인식한 성과를 측정한 반면, 본 연구는 국가정책에 명시된 기

능을 분석했다는 차이가 있지만, 두 연구에서 모두 독서, 학습, 자기계발 및 개인 성장과 관련된 영역이 상대적으로 뚜렷하게 나타났다는 점은 주목할 만하다. 이는 교육, 문화, 정보와 관련된 공공도서관의 역할이 정책이 부여하는 기능과 이용자가 체감하는 혜택이라는 서로 다른 수준에서 모두 비교적 가시성이 높은 영역임을 보여준다.

그러나 공공도서관의 사회적 가치가 개인 수준의 혜택에 한정되는 것은 아니다. 노영희(2017)는 국내외 약 60편의 관련 연구를 분석하고 전문가 델파이를 거쳐 공공도서관의 사회적 가치를 지역사회 개발, 지역사회의 연계, 지역주민의 삶의 질 향상, 지역주민의 평등화, 지역사회에 필요한 정보제공서비스의 5개 영역으로 구조화하였다. 이는 정보제공이나 교육, 문화 서비스가 공공도서관의 사회적 가치에서 중요한 영역이기는 하지만, 동시에 지역사회 연계, 평등, 삶의 질 등 보다 집합적인 차원의 가치도 함께 고려되어야 함을 보여준다. 이러한 관점에서 본 연구에서 교육, 문화, 역량 강화 기능이 반복적으로 높은 빈도를 보였다는 결과는 공공도서관의 사회적 가치 전체가 이 영역에 집중되어 있다는 의미라기보다, 여러 사회적 기능 가운데 국가정책에서 가장 지속적이고 명시적으로 정책화되어 온 기능이 무엇이었는가를 보여주는 결과로 해석할 필요가 있다. 이승민(2018)의 공공도서관 이용자를 대상으로 한 분석에서는 공공도서관 이용과 사회자본 및 문화자본의 형성 간에 긍정적인 관계가 확인되었으며, 특히 다양한 문화자원에 대한 접근과 활용 기회를 제공하는 기능을 활성화할 필요성이 제기되었다. 동시에 교육수준과 소득수준이 높은 집

단의 도서관 이용이 더 높게 나타나 공공도서관 이용만으로 사회계층 간 격차가 충분히 해소되는 것은 아니라는 한계도 확인한 바 있다. 이 결과는 본 연구에서 SF11과 SF13이 지속적으로 높은 빈도를 보인 현상을 단순한 전통적 서비스의 반복으로만 볼 수 없게 한다. 정보와 문화자원에 접근하고 활용할 수 있는 기회를 제공하는 것은 개인의 학습과 문화향유를 넘어 문화자본의 형성과 사회적 자원의 배분에도 연결될 수 있기 때문이다.

따라서 본 연구에서 교육, 문화, 역량 강화 범주가 네 차수에 걸쳐 지속적으로 나타난 결과는 두 가지 차원에서 해석할 수 있다. 한 가지는 독서, 학습, 정보이용, 자기계발과 같이 공공도서관 이용자가 직접 체감하기 쉬운 전통적 서비스 성과와 연결되는 기능이 국가정책에서도 안정적으로 유지되어 왔음을 보여준다. 다른 한편으로는 정보와 문화자원에 대한 접근과 활용 기회를 제공함으로써 개인의 역량과 문화자본을 형성하는 보다 넓은 사회적 역할의 기반이 이러한 기능에 내재되어 있음을 보여준다. 다만 노영희(2017)가 제시한 사회적 가치의 범위가 지역사회 연계, 평등, 삶의 질까지 포함한다는 점을 고려하면, 교육, 문화, 정보 기능의 지속적 우세는 공공도서관의 사회적 가치 전체가 정책에서 균형 있게 다루어졌음을 의미하지는 않는다. 어떤 사회적 기능은 장기간 안정적으로 정책화된 반면, 다른 기능은 상대적으로 제한적으로 가시화되었다는 본 연구의 전체 결과와 함께 이해할 필요가 있다.

동일한 사회적 기능이 여러 차수에 걸쳐 지속적으로 나타났더라도, 이를 구체화하는 정책 내용은 시기별로 달랐다. SF11은 제1차의 주민

생활정보 제공과 정보활용교육에서 이후 생활 밀착형·전문정보서비스, 디지털 정보서비스와 맞춤형 큐레이션, 온라인자료 및 AI 활용 서비스 등으로 구체화되었다. SF13 역시 초기의 독서·문화프로그램에서 인문학과 창작활동, 사회적 독서, 디지털 창작·협업과 지역 스토리텔링 등으로 변화하였다. 따라서 네 차수에서 지속된 것은 개별 사업의 형태가 아니라 그 상위에 있는 사회적 기능이었다. 이는 도서관정책에서 기능의 지속성과 정책수단의 변화가 동시에 존재할 수 있음을 보여준다. 정보환경과 이용 방식이 변화하면서 구체적인 서비스와 사업은 달라졌지만, 이용자가 정보와 문화자원에 접근하고 이를 활용하여 학습하고 성장할 수 있도록 지원한다는 기능은 유지되었다. 따라서 도서관발전종합계획의 변화를 새로운 사업의 등장과 기존 사업의 소멸로 파악하기보다는, 장기간 지속된 핵심 기능이 시기별 환경 변화에 따라 어떠한 정책수단으로 재구성되었는지를 함께 살펴볼 필요가 있다.

## 5.2 포용 기능의 변화와 공동체·관계 기능의 확대

포용성 및 접근권 보장과 공동체 형성 및 사회적 관계 구축은 계획 차수에 따라 서로 다른 양상을 보였다. 포용성 및 접근권 보장 범주는 제1차와 제2차에서 상대적으로 높은 빈도를 보였으나 이후 감소하였고, 공동체 형성 및 사회적 관계 구축 범주는 제4차에서 가장 높은 빈도를 보였다. 세부 지표에서도 SF06은 초기 계획에 집중되었다가 제4차에서 다시 확인된 반면, SF03은 제4차에서 처음 나타났다. 이러한 차이

는 초기 계획에서 지식정보취약계층의 정보접근과 이용지원이 명시적인 정책과제로 다루어진 것과 관련된다. 송민선(2024) 역시 제1차부터 제4차 계획에서 지식정보취약계층의 범위와 관련 서비스가 차수에 따라 변화해 왔음을 보여주었다. 다만 SF06의 빈도 감소를 포용 기능 자체의 약화로 해석하기는 어렵다. 제3차 계획에서는 ‘사회적 포용을 실천하는 도서관’을 전략방향으로 설정하고 정보복지, 포용적 개방공간, 유니버설디자인 등을 통해 포용을 구현하고자 하였다. 따라서 포용 기능의 변화는 특정 취약집단을 직접 지원하는 방식에서 정보복지와 보편적 이용환경을 함께 고려하는 방식으로, 정책적 구현이 확장된 과정으로 이해할 수 있다. 시행 및 성과자료의 교차검토에서도 제1차와 제2차의 취약계층 관련 서비스 실적과 제4차의 관련 시행과제가 확인되었으나, 제3차는 가용한 성과자료만으로 SF06의 실제 추진 여부를 판단하기 어려웠다.

공동체·관계 기능은 이와 다른 흐름을 보였다. 공동체 기능 자체는 제4차에 새롭게 등장한 것이 아니었다. 제2차 계획은 ‘인문정신문화 고양을 통한 공동체 소통의 강화’와 ‘지역공동체 소통의 거점으로서 도서관의 기능 강화’를 제시하였고, 제3차에서도 ‘공동체의 역량을 키우는 도서관’을 전략방향으로 설정하여 공동체 기억의 보존, 공유, 확산과 공공도서관의 지역공동체 역할 강화를 포함하였다. 따라서 제4차에서 해당 범주의 빈도가 높아진 것은 이러한 논의가 관계형성, 지역 정체성, 소속감과 같은 보다 구체적인 사회적 기능으로 가시화된 결과로 볼 수 있다. 이는 공공도서관을 다양한 배경의 사람들이 만나고 관계를 형성하는 장소로 설명해

은 선행연구와도 연결된다(Aabø & Audunson, 2012; Audunson, 2005; Vårheim, 2014). 특히 제4차 계획에서 지역공동체 아카이브와 지역 스토리텔링을 통해 SF03이 확인된 점은 공동체 기능이 단순한 소통의 장을 넘어 지역의 기억과 정체성을 매개하는 방향으로 구체화되고 있음을 보여준다. 후기 계획의 특징은 포용 중심의 정책이 기존의 접근성과 이용보장 기능에 더해 지역사회와의 관계를 보다 명시적으로 가시화되었다는 데 있다.

이 두 흐름을 함께 보면 공공도서관의 사회적 기능은 시기별 정책환경에 따라 서로 다른 방식으로 강조되어 왔다고 볼 수 있다. 초기 계획에서는 정보취약계층의 접근권과 이용보장이 상대적으로, 명시적으로 드러났고, 이후에는 포용의 구현방식이 보다 보편적인 이용환경으로 확장되는 한편, 지역공동체와의 관계, 정체성, 소속감과 같은 기능이 보다 구체적인 정책언어로 나타났다. 이는 공공도서관의 사회적 역할이 기존 기능의 구현방식을 변화시키고 새로운 사회적 요구를 반영하는 기능을 추가적으로 가시화하는 방식으로 재구성되어 왔음을 시사한다.

### 5.3 공론장 기능의 제한적 정책화와 미출현 기능

본 연구의 분석 결과 중 시민 참여 및 지역문제 대응과 관련된 기능은 다른 범주에 비해 제한적으로 나타났다. 코딩 결과에서 SF18과 SF19는 각각 제3차 계획에서 1건씩 확인되었으며, 제1차, 제2차, 제4차에서는 나타나지 않았다. 반면 SF02와 SF08은 네 차수 모두에서 확인되지

않았다. 이들 기능은 '부재'로 보기보다, 특정 시기에만 정책적으로 명시된 기능과 전 기간 동안 정책문구에서 확인되지 않은 기능을 구분하여 해석할 필요가 있다.

특히 SF18과 SF19는 제3차 계획에서 매우 직접적인 형태로 나타났다. '공공도서관 지역공동체에서 역할 강화'에서는 주민생활과 관련된 공동의 문제를 주민 스스로 계획하고 제안하며 직접 실행할 수 있는 환경의 필요성을 제시하고, 도서관을 '주민 공론의 장'으로 활용하는 내용을 포함하였다. 또한 '소통·토론형 사회적 독서 프로그램 확대'에서는 공통적인 사안에 대한 생각을 나누고 의견의 차이를 확인하며, 다양한 생각이 공존하는 장소로서 도서관의 역할을 명시하였다. 이는 공론장과 다양한 관점에 대한 접근이 국가 도서관정책에서 전혀 다루어지지 않았던 기능은 아니었음을 보여준다. 이러한 정책적 양상은 공공도서관의 공론장 및 시민 참여 기능에 관한 선행연구와 비교하여 살펴볼 필요가 있다. 이연옥과 강영아(2023)는 서울 성북구립도서관의 공론장 운영 사례를 분석하여 주민의 만남과 소통, 정보제공과 토론을 통한 학습, 지역사회 참여와 시민역량 강화 등을 공공도서관 공론장의 주요 역할로 제시하였다. 김보일(2025) 역시 주민참여 기반 의사결정 구조와 지역사회 주체 간 협력을 사회적 인프라로서 공공도서관의 중요한 요소로 다루었다. 본 연구에서 SF18과 SF19가 제3차에서만 나타난 결과는 실제 현장과 선행연구에서 확인되는 역할이 국가 중장기계획에서는 지속적으로 반복되는 정책기능으로 정착하지 못했음을 보여준다. 제3차 계획의 특징도 주목할 필요가 있다. 제3차는 '공동체의 역량을 키우는 도서관'을 전략방향으로

설정하고 '소통·토론형 사회적 독서 프로그램 확대'와 '공공도서관 지역공동체에서 역할 강화'를 독립적인 추진과제로 제시하였다. 이러한 구조는 공공도서관을 정보와 문화서비스의 제공기관으로만 보지 않고, 주민이 서로 만나고 의견을 교환하며 지역의 문제에 참여하는 공간이라는 점을 정책적으로 표현한 사례라 볼 수 있다. 그러나 제4차에서는 해당 기능이 동일한 수준으로 확인되지 않았다는 점에서, 시민적 혹은 공론적 역할은 교육, 문화, 정보 기능처럼 여러 계획에 걸쳐 안정적으로 유지된 정책영역이라기보다 특정 계획에서 상대적으로 강하게 가시화된 기능으로 해석하는 것이 적절하다. 다만 보조적 교차검토에서는 제3차 계획 원문에서 SF18과 SF19에 직접 대응하는 정책문구가 확인되었음에도, 후속 종합계획에 제시된 총괄 성과자료에서는 이에 대응하는 기능별 시행 혹은 실적을 확인하기 어려웠다. 따라서 이들 기능이 제3차 계획에서 정책적으로 명시되었다는 사실과 실제 시행 수준에서 어느 정도 구현되었는지는 구분하여 해석할 필요가 있다.

반면 SF02와 SF08의 미출현은 다른 성격을 갖는다. 같은 범주의 SF01은 네 차수 모두에서 확인되었음에도 SF02는 나타나지 않았다. 정책이 이용자 간 만남이나 관계의 형성까지는 명시하였지만, 반복적 이용과 지속적인 상호작용을 통해 관계가 유지되고 심화되는 과정까지 별도의 기능으로 구체화하지 않았음을 보여준다. Aabø와 Audunson(2012), Audunson(2005), Vårheim(2014) 등이 공공도서관에서의 만남과 상호작용, 신뢰 형성의 가능성을 논의해 왔다는 점을 고려하면, 관계의 형성과 관계의 지속 및 심화가 정책문서에서 서로 다르게 가시

화되었다는 점에 의미를 찾을 수 있다. SF08 역시 포용성 및 접근권 보장 관련 정책이 존재하지 않았기 때문에 나타나지 않은 것은 아니다. 제3차 계획은 모두가 접근할 수 있는 포용적 개방공간과 유니버설 디자인을 명시적으로 추진하였다. 그러나 물리적·제도적 접근성과 이용환경의 개선에 초점을 두었으며, 이용자가 도서관에 심리적으로 편안하게 접근하고 환대받겠다고 느끼는 경험 자체를 독립적인 기능으로 표현하지는 않았다. 정책에서 '접근 가능성'과 '환대받겠다고 느끼는 것'이 동일하게 다루어지지 않았음을 보여준다. 또한 SF02와 SF08은 종합계획과 본 연구에서 검토한 시행 및 성과자료에서 직접 대응하는 근거를 확인하지 못하였다. 이는 관련 활동이나 이용경험 자체가 존재하지 않았음을 의미하는 것이 아니라, 국가 단위의 계획과 시행·성과자료에서 해당 기능이 독립적으로 명시되지 않았음을 의미한다. 한편 SF03, SF16, SF21은 제4차에서 처음 확인되었다. 이 결과는 해당 기능이 제4차 시기에 새롭게 발생했다는 의미가 아니라, 이전에는 본 연구의 기준에서 독립적으로 확인되지 않았던 기능이 제4차에서 보다 명시적인 정책언어로 등장했음을 의미한다. 네 차수에 걸친 변화는 공공도서관의 사회적 역할 자체의 발생과 소멸이라기보다, 국가정책이 다양한 사회적 기능 가운데 어떤 역할을 특정 시기에 명명하고 강조했는가의 변화로 보는 것이 적절하다.

정보제공이나 학습, 문화향유와 같이 정책대상과 사업내용을 구체화하기 용이한 기능은 여러 계획에서 반복적으로 확인된 반면, 지속적 관계형성, 심리적 환대, 공론장, 다양한 관점의 접촉과 같이 이용자 간 상호작용이나 경험의

질을 전제로 하는 기능은 상대적으로 제한적으로 나타났다. 이는 사회적 기능의 성격에 따라 정책문서에서의 가시성과 지속성이 달라질 수 있음을 보여준다. 또한 시행 및 성과자료의 교차검토 결과, 정책문서상에서의 가시성이 실제 시행 및 성과자료에서의 가시성과 항상 일치하는 것은 아니었다.

#### 5.4 공공도서관 사회적 기능에 대한 정책적 시사점

분석 결과와 국내 선행연구, 정책 등을 종합하면, 향후 공공도서관 정책에서 사회적 기능을 다룰 시 몇 가지 검토 지점을 제안할 수 있다. 먼저 관계적, 시민적 기능의 경우, 국가 도서관정책에서 지속적으로 가시화되지는 않았으나, 선행연구에서는 주민의 만남과 소통, 공론, 시민참여, 도서관에 대한 신뢰와 이용의지 등과 관련된 중요성이 확인되어 왔다(박성우, 장우권, 2009; 이연옥, 강영아, 2023; 이연옥, 강영아, 장덕현, 2023). 또한 제3차 계획에서 이러한 기능이 실제 정책과제로 구체화된 경험이라는 점을 고려하면, 향후에는 이미 정책화된 관계적, 시민적 기능이 국가 중장기계획에서 어떠한 방식으로 지속될 수 있는지를 검토할 필요가 있다.

둘째, 지역 정체성과 소속감, 지역공동체와의 관계에 관한 기능은 최근 정책에서 보다 명시적으로 가시화되고 있다. 김보일(2025)은 공공도서관과 지역사회의 연결을 사회적 인프라의 관점에서 분석하고, 다양한 지역사회 주체와의 협력, 주민참여 기반 의사결정 구조, 포용적 환경 조성 등을 공공도서관의 역할 강화와

관련된 요소로 제시하였다. 또한 제4차 계획과 관련된 정책 논의에서는 '공동체 활력'을 주요 방향으로 설정하고 지역공동체 문화서비스, 지역아카이브, 지역특화 프로그램 등이 구체적인 정책과제로 제시되고 있다(국가도서관위원회, 2024). 따라서 본 연구에서 제4차에 처음 확인된 지역 정체성과 소속감 관련 기능은 이전에 존재하지 않았던 기능의 등장이라기보다, 기존의 지역사회 연계 논의가 최근의 국가정책에서 보다 명시적인 사회적 기능으로 구체화되고 있는 과정으로 해석할 수 있다. 향후에는 이러한 기능이 특정 계획이나 사업에 한정되지 않고 지속적인 정책영역으로 정착하는지 살펴볼 필요가 있다.

셋째, 포용 기능은 포용을 구현하는 정책방식의 변화에 주목할 필요가 있다. 초기 계획에서는 장애인, 다문화가정, 고령자 등 특정 이용자 집단을 대상으로 한 서비스가 상대적으로 두드러졌으나, 이후 계획에서는 정보복지, 포용적 개방공간, 유니버설디자인 등 이용환경 전반을 포괄하는 방향으로 정책수단이 확대되었다. 김보일과 김종애(2013)는 공공도서관 서비스의 보편성을 높이기 위한 유니버설디자인의 적용 가능성을 제시하였으며, 제3차 계획 역시 유니버설디자인과 포용적 공간을 사회적 포용을 위한 정책수단으로 제시하였다(국가도서관위원회, 2019). 이러한 흐름을 고려하면 향후 포용정책에서는 특정 집단을 대상으로 한 지원과 보편적인 접근환경의 조성을 함께 고려할 필요가 있다. 추가로 본 연구에서 심리적 접근성과 환대가 독립적인 정책기능으로 확인되지 않았다는 점은, 기존의 물리적 혹은 제도적 접근성에 더하여 이용자의 경험적 차원을 어느 수준까

지 정책적으로 다룰 것인지 검토할 수 있는 지점으로 볼 수 있다.

마지막으로 본 연구에서 적용한 22개 사회적 기능과 국가 도서관정책이 다루는 전체 정책영역은 서로 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 제4차 계획에서는 사회적 기능과 함께 디지털 전환, 지식자원의 축적과 공유, 도서관 간 연대와 협력, 전문인력 역량 강화 등 공공도서관의 역할 수행을 뒷받침하는 다양한 정책영역이 중요하게 다루어지고 있다. 최근에는 이러한 디지털 전환의 범위가 인공지능 활용으로까지 확대되면서, 해외 도서관계에서도 인공지능을 정보서비스의 효율화만이 아니라, 정보 접근, 포용, 이용자 신뢰와 참여 등 도서관의 공공적 가치와 연계하여 다룰 필요성을 제기하고 있다(American Library Association, 2026; Cox & De Brasdefer, 2025). 이러한 영역은 사회적 기능이 새로운 기술환경에서도 지속적으로 수행될 수 있도록 지원하는 제도적, 기술적, 그리고 조직적 기반의 성격을 갖는다. 따라서 향후 도서관발전종합계획에서는 인공지능과 디지털 기술의 도입 자체뿐 아니라, 이러한 기술적 기반이 정보 접근과 활용, 사회적 포용, 그리고 지역공동체와의 관계 등 공공도서관의 기준 사회적 기능을 어떠한 방식으로 지원하는지도 함께 검토할 필요가 있다.

종합하면 본 연구의 결과는 지난 네 차수의 국가 도서관정책에서 사회적 기능의 지속과 시기별 강조 양상을 구분하여 보여준다. 향후 도서관발전종합계획의 수립과 평가에서 공공도서관의 사회적 기능이 정책체계에 어떻게 반영되고 지속되는지를 검토하는 기초자료로 활용될 수 있다.

## 6. 결 론

본 연구는 박상임과 장윤금(2026)의 사회적 기능 지표를 적용하여 네 차수의 도서관발전종합계획에 나타난 공공도서관의 사회적 기능을 종단적으로 비교하였다. 분석결과, 교육, 문화, 정보 및 개인의 성장과 관련된 기능은 여러 차수에 걸쳐 지속적으로 나타났으나, 이를 구현하는 정책내용은 시기별로 변화하였다. 포용과 접근권에 관한 기능은 초기 계획에서 비교적 두드러졌고, 이후에는 구현방식이 변화하였다. 공동체와 관계에 관한 기능은 후기 계획에서 보다 구체적인 형태로 나타났으며, 지역 정체성, 소속감, 지역공동체와의 관계가 정책내용에 포함되었다. 또한 공론장과 다양한 관점에 대한 접근은 제3차에서만 확인되었고, 지속적 관계형성이나 심리적 환대와 관련된 기능은 네 차수에서 직접 확인되지 않았다. 이러한 결과는 공공도서관의 사회적 기능이 정책문서에 반영되는 방식이 기능의 성격에 따라 다르게 나타날 수 있음을 보여주었다. 정보제공, 학습, 문화향유, 취약계층 지원처럼 정책대상과 사업내용을 구체적으로 설정할 수 있는 기능은 여러 차수에서 반복적으로 확인되었다. 반면 관계의 지속과 심화, 심리적 환대, 공론 형성, 다양한 관점의 접촉과 같이 이용자 간 상호작용이나 경험의 질을 전제로 하는 기능은 제한적으로 나타났다. 공공도서관의 사회적 역할을 정책적으로 다룰 때 기능의 존재 여부와 함께, 각 기능이 정책과제와 실행내용으로 어떠한 방식으로 표현되고 지속되는지를 살펴볼 필요가 있음을 시사한다. 주요 사회적 기능을 대상으로 시행 및 성과자료를 교차검토한 결과, 제1차와 제2차에서는 정

보, 문화, 포용 관련 일부 기능이 구체적인 서비스와 추진실적으로도 확인되었으며, 제4차에서도 관련 기능이 현재 시행계획의 사업으로 구체화되고 있었다. 반면 제3차의 경우 후속 종합계획에 제시된 총괄 성과자료만으로는 일부 기능의 실제 추진 여부를 기능별로 판정하기 어려웠다. 따라서 본 연구에서 확인한 변화는 우선적으로 국가 중장기계획에서 사회적 기능이 어떻게 명시되고 가시화되었는지를 보여주는 결과이며, 이를 실제 정책집행이나 성과의 변화와 동일한 것으로 해석하기는 어렵다.

본 연구는 박상임과 장윤금(2026)이 제시한 사회적 기능 지표체계를 국가 단위의 도서관정책에 적용하여 종단적으로 검토하였다는 점에서 의의를 갖는다. 동일한 지표를 네 차수에 적용함으로써 사회적 기능의 지속성과 변화, 특정 시기의 출현, 미출현 양상을 비교할 수 있었으며, 기능 수준의 분석이 개별 사업명이나 정책대상의 변화만으로는 확인하기 어려운 정책

의 연속성과 변화를 파악하는 데 활용될 수 있음을 확인하였다. 또한 주요 사회적 기능을 대상으로 시행 및 성과자료를 보조적으로 교차검토함으로써, 종합계획에서 확인된 기능이 실제 시행단계의 문서에서도 어떠한 방식으로 구체화되는지를 함께 살펴보았다. 다만 본 연구의 보조분석은 주요 사회적 기능을 중심으로 수행되었으며, 분석에 사용한 시행 및 성과자료 역시 계획별로 서술 수준과 구체성에 차이가 있었다. 따라서 본 연구의 결과는 실제 공공도서관 현장에서 각 사회적 기능이 어느 정도 수행되었는지 또는 어떠한 효과를 가져왔는지를 직접 평가한 것으로 해석하기에는 한계가 있다. 향후 연구에서는 연도별 시행계획과 세부 추진 실적, 개별 정책사업 및 실제 공공도서관의 프로그램·서비스 자료를 함께 분석하여 국가정책에 제시된 사회적 기능이 현장에서 어떠한 수준으로 구현되고 지속되는지를 보다 체계적으로 검토할 필요가 있다.

## 참 고 문 헌

- 국가도서관위원회 (2008). 제1차 도서관발전종합계획(2009~2013). 대통령 소속 도서관정보정책위원회.
- 국가도서관위원회 (2014). 제2차 도서관발전종합계획(2014~2018). 대통령 소속 도서관정보정책위원회.
- 국가도서관위원회 (2019). 제3차 도서관발전종합계획(2019~2023). 대통령 소속 국가도서관위원회.
- 국가도서관위원회 (2024). 제4차 도서관발전종합계획(2024~2028). 대통령 소속 국가도서관위원회.
- 국가도서관위원회 (2025). 제4차 도서관발전종합계획(2024~2028) 2025년도 시행계획. 대통령 소속 국가도서관위원회.
- 권나현 (2015). 공공도서관 서비스 성과 평가: 일상생활에서의 공공도서관 서비스 혜택에 대한 전국

- 성인들의 인식을 중심으로. 한국문헌정보학회지, 49(2), 169-194.  
<https://doi.org/10.4275/KSLIS.2015.49.2.169>
- 김동석, 노영희 (2018). 빅데이터 분석 기법을 활용한 도서관발전종합계획 동향 분석 연구. 한국비블리아학회지, 29(2), 85-108. <https://doi.org/10.14699/kbiblia.2018.29.2.085>
- 김보일 (2025). 사회적 인프라로서 공공도서관과 지역사회의 연결에 관한 연구. 한국문헌정보학회지, 59(3), 137-155. <https://doi.org/10.4275/KSLIS.2025.59.3.137>
- 김보일, 김중애 (2013). 유니버설디자인 원리에 기초한 공공도서관 서비스의 보편성 평가지표 개발. 한국도서관·정보학회지, 44(2), 137-165. <https://doi.org/10.16981/kliiss.44.2.201306.137>
- 노영희 (2017). 공공도서관의 사회적 가치 평가지표 개발에 관한 연구. 정보관리학회지, 34(2), 181-214. <https://doi.org/10.3743/KOSIM.2017.34.2.181>
- 박상임, 장윤금 (2026). 우리나라 공공도서관의 사회적 기능 정립에 관한 탐색 연구. 한국문헌정보학회지, 60(2), 429-451. <https://doi.org/10.4275/KSLIS.2026.60.2.429>
- 박성우, 장우권 (2009). 사회자본과 공공도서관의 사회적 영향에 관한 고찰. 한국문헌정보학회지, 43(2), 215-231. <https://doi.org/10.4275/KSLIS.2009.43.2.215>
- 송민선 (2024). 지식정보취약계층 서비스 발전을 위한 도서관 정책 및 관련 통계 분석. 한국도서관·정보학회지, 55(4), 193-215. <https://doi.org/10.16981/kliiss.55.4.202412.193>
- 오동근, 노동조 (2024). 공공도서관의 사회적 가치에 대한 이용자와 비이용자의 인식 차이에 관한 연구: 파주시를 중심으로. 한국비블리아학회지, 35(1), 47-71.  
<https://doi.org/10.14699/kbiblia.2024.35.1.047>
- 이승민 (2018). 사회자본과 문화자본 형성 기제로서의 공공도서관의 역할. 한국비블리아학회지, 29(4), 139-160. <https://doi.org/10.14699/kbiblia.2018.29.4.139>
- 이연옥, 강영아 (2023). 지역사회 공론장으로서 공공도서관 역할에 대한 연구: 서울 성북구립도서관 사례를 중심으로. 한국문헌정보학회지, 57(1), 139-160.  
<https://doi.org/10.4275/KSLIS.2023.57.1.139>
- 이연옥, 강영아, 장덕현 (2023). 공공도서관 공론장 경험에 따른 이용자의 도서관 인식 연구. 한국도서관·정보학회지, 54(1), 269-293. <https://doi.org/10.16981/kliiss.54.1.202303.269>
- 이연옥, 박미진 (2025). 공공도서관의 지역사회 참여에 관한 연구: 미국도서관협회의 '지역사회를 변화시키는 도서관' 사업을 중심으로. 한국문헌정보학회지, 59(2), 199-223.  
<https://doi.org/10.4275/KSLIS.2025.59.2.199>
- 차미경, 표순희 (2015). 전국 공공도서관 운영평가의 성과에 관한 연구: 2010년~2013년도를 중심으로. 한국비블리아학회지, 26(2), 241-268. <https://doi.org/10.14699/kbiblia.2015.26.2.241>
- 차성중 (2014). 도서관 행정체계 일원화 정책 분석 연구: 제1, 2차 도서관발전종합계획을 중심으로. 한국문헌정보학회지, 48(4), 241-266. <https://doi.org/10.4275/KSLIS.2014.48.4.241>

- Aabø, S. & Audunson, R. (2012). Use of library space and the library as place. *Library & Information Science Research*, 34(2), 138-149. <https://doi.org/10.1016/j.lisr.2011.06.002>
- American Library Association (2026). Guidance on the use of artificial intelligence in libraries. Available: <https://www.ala.org/tools/standards-and-guidelines/guidance-use-artificial-intelligence-libraries>
- Audunson, R. (2005). The public library as a meeting-place in a multicultural and digital context: the necessity of low-intensive meeting-places. *Journal of Documentation*, 61(3), 429-441. <https://doi.org/10.1108/00220410510598562>
- Cox, A. M. & De Brasdefer, M. (2025). IFLA entry point to libraries and AI. International Federation of Library and Associations and Institutions. Available: <https://repository.ifla.org/items/f197f327-dc49-4743-bb57-0a373505da8b>
- David, A., Yigitcanlar, T., Desouza, K., Li, R. Y. M., Cheong, P. H., Mehmood, R., & Corchado, J. (2024). Understanding local government responsible AI strategy: an international municipal policy document analysis. *Cities*, 155, 105502. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.105502>
- Department for Culture, Media & Sport (2016). Libraries deliver: ambition for public libraries in England 2016 to 2021. Available: <https://www.gov.uk/government/publications/libraries-deliver-ambition-for-public-libraries-in-england-2016-to-2021>
- International Organization for Standardization (2014). ISO 16439:2014 Information and Documentation—Methods and Procedures for Assessing the Impact of Libraries. ISO.
- Le, H. N., Sofija, E., Harris, N., Nguyen, T., & Phung, H. (2024). Food security in slow-onset disasters: a policy review in Southeast Asian regions. *World Medical & Health Policy*, 16(3), 353-375. <https://doi.org/10.1002/wmh3.604>
- Mills, Z., Wright, K., & D'Lima, D. (2023). Applying the behaviour change wheel to UK local authority policy documents: a content analysis in the context of financial behaviour. *Behavioral Sciences*, 13(12), 991. <https://doi.org/10.3390/bs13120991>
- Public Library Association (2015). 200 public libraries are measuring their true impact through PLA's Project Outcome. Available: <https://www.ala.org/news/2015/12/200-public-libraries-are-measuring-their-true-impact-through-plas-project-outcome>
- Vårheim, A. (2014). Trust and the role of the public library in the integration of refugees: the case of a Northern Norwegian city. *Journal of Librarianship and Information Science*, 46(1), 62-69. <https://doi.org/10.1177/0961000614523636>

• 국문 참고자료의 영어 표기

(English translation / romanization of references originally written in Korean)

- Cha, Mikyeong & Pyo, Soon Hee (2015). A study on the results of the national evaluation on public library management during 2010~2013. *Journal of Korean Biblia Society for Library and Information Science*, 26(2), 241-268.  
<https://doi.org/10.14699/kbiblia.2015.26.2.241>
- 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.  
<https://doi.org/10.4275/KSLIS.2014.48.4.241>
- Kim, Bo-Il & Kim, Jong-Ae (2013). Development of the evaluation indicators for universality of public library services: based on universal design principles. *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 44(2), 137-165.  
<https://doi.org/10.16981/kliss.44.2.201306.137>
- Kim, Bo-Il (2025). A study on the connections between public library and community as social infrastructure. *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 59(3), 137-155. <https://doi.org/10.4275/KSLIS.2025.59.3.137>
- Kim, Dongseok & Noh, Younghee (2018). Analysis study on trends of library development plan by using big data analysis. *Journal of Korean Biblia Society for Library and Information Science*, 29(2), 85-108. <https://doi.org/10.14699/kbiblia.2018.29.2.085>
- Kwon, Nahyun (2015). A national study of perceived outcomes of public library services: measuring the perceived benefits of public library services among Korean adult library users. *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 49(2), 169-194.  
<https://doi.org/10.4275/KSLIS.2015.49.2.169>
- Lee, Seungmin (2018). The roles of public libraries as a construction mechanism of social and cultural capital. *Journal of Korean Biblia Society for Library and Information Science*, 29(4), 139-160. <https://doi.org/10.14699/kbiblia.2018.29.4.139>
- Lee, Yeon Ok & Kang, Young Ah (2023). A study on the roles of public libraries as community public spheres: focused on the case of Seongsu public libraries in Seoul. *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 57(1), 139-160.  
<https://doi.org/10.4275/KSLIS.2023.57.1.139>
- Lee, Yeon Ok & Park, Mijin (2025). Public library-led community engagement: an analysis

- of the American Library Association's 'Libraries Transforming Communities' initiative. Journal of the Korean Society for Library and Information Science, 59(2), 199-223. <https://doi.org/10.4275/KSLIS.2025.59.2.199>
- Lee, Yeon Ok, Kang, Young Ah, & Chang, Durk Hyun (2023). Exploring the impact of library public forums on users' perception of libraries: a study based on their experiences. Journal of Korean Library and Information Science Society, 54(1), 269-293. <https://doi.org/10.16981/kliiss.54.1.202303.269>
- Noh, Younghee (2017). Research on development of social value evaluation indicators for public libraries. Journal of the Korean Society for Information Management, 34(2), 181-214. <https://doi.org/10.3743/KOSIM.2017.34.2.181>
- Oh, Dong-Geun & Noh, Dong-Jo (2024). A study on the differences in awareness of the social value of public libraries between public library users and non-users: focused on Paju city. Journal of Korean Biblia Society for Library and Information Science, 35(1), 47-71. <https://doi.org/10.14699/kbiblia.2024.35.1.047>
- Park, Sangim & Chang, Yunkeum (2026). An exploratory study on a framework for the social functions of public libraries in Korea. Journal of the Korean Society for Library and Information Science, 60(2), 429-451. <https://doi.org/10.4275/KSLIS.2026.60.2.429>
- Park, Seong-Woo & Chang, Woo-Kwon (2009). A study on social capital and the social impact of public libraries. Journal of the Korean Society for Library and Information Science, 43(2), 215-231. <https://doi.org/10.4275/KSLIS.2009.43.2.215>
- 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). Seoul: President's Committee on Library and Information Policy.
- President's Committee on Library and Information Policy (2019). The Third Comprehensive Library Advancement Plan(2019~2023). Seoul: President's Committee on Library and Information Policy.
- President's Committee on Library and Information Policy (2024). The Fourth Comprehensive Library Advancement Plan(2024~2028). Seoul: President's Committee on Library and Information Policy.
- President's Committee on Library and Information Policy (2025). 2025 Implementation plan

for the fourth Comprehensive Library Advancement Plan(2024~2028). Seoul: President's Committee on Library and Information Policy.

Song, Min Sun (2024). Analysis of library policies and statistics for advancing services for knowledge-information disadvantaged groups, Journal of Korean Library and Information Science Society, 55(4), 193-215. <https://doi.org/10.16981/kliss.55.4.202412.193>