

지역 공공도서관정책의 추이와 과제*

- 광역자치단체를 사례로 하여 -

Progress and Problems in Local Public Library Policies of South Korea

이 제 환 (Jae-Whoan Lee)**

정 철 (Chul Jung)***

〈 목 차 〉

- | | |
|-------------------------|------------------------|
| I. 논의를 시작하며 | IV. 지역 공공도서관정책의 건실화 과제 |
| II. 지역 공공도서관정책의 추이와 현황 | V. 논의를 마치며 |
| III. 지역 공공도서관정책의 성과와 한계 | |

요 약: 이 연구의 목적은 2009년부터 본격적으로 추진되어온 도서관정책의 성과와 한계를 지역 공공도서관정책의 건강성에 대한 점검을 통해 가늠해 보는 데 있다. 이를 위해, 지역 공공도서관정책의 법적 근거가 되는 도서관 조례와 내용적 길잡이가 되는 시행계획부터 점검하였다. 이어서 기존 정책이 지역 공공도서관에 가져온 긍정적 변화와 그 이면에 공존하는 부정적 모습을 밝혀내었다. 마지막으로, 기존 정책에 내재하는 구조적 한계에 집중하면서 정책의 건강성을 제고하기 위한 실사구시적인 처방을 모색하였다.

주제어: 도서관정책, 공공도서관정책, 광역자치단체, 도서관발전종합계획, 도서관법, 도서관 조례

ABSTRACT: This article intends to explore both progress and problems in local library policies of South Korea, with emphasis on public libraries. Special concerns are given to analyze the strength and weakness of local library regulations and implementation plans, prepared for the promotion of local public libraries. Also investigated are the structural problems in both current procedures and systems for library policy making. The final discussion includes the customized solutions to make local library policies be healthy and reliable, as well as the analysis on the indigenous factors to make local library policies be weak and defective.

KEYWORDS: Korean Library Policies, Public Library Policies, Local Public Library Policies, Korean Library Act, Local Library Regulation, Local Government Agency

* 이 연구는 2023년도 부산대학교 기본연구지원사업(2년)에 의해 연구되었음.

** 부산대학교 문헌정보학과 교수(jwleeh@pusan.ac.kr / ISNI 0000 0004 5933 737X) (제1저자)

*** 부산대학교 문헌정보학과 박사과정(feday0000@pusan.ac.kr / ISNI 0000 0005 0660 9447) (공동저자)

• 논문접수: 2023년 8월 21일 • 최초심사: 2023년 8월 24일 • 게재확정: 2023년 9월 7일
• 한국도서관·정보학회지, 54(3), 1-32, 2023. <http://dx.doi.org/10.16981/kliss.54.3.202309.1>

※ Copyright © 2023 Korean Library and Information Science Society

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.

I. 논의를 시작하며

2006년에 전부 개정된 「도서관법」은 유명무실하던 국가 차원의 도서관정책을 몇 단계 업그레이드시킨 전환점이었다. 그 법에 근거하여 대통령 직속 정책기구(도서관정보정책위원회)가 설치되었고, 중앙정부(문화체육관광부)에 전담 행정조직(도서관정보정책단)이 구성되었다. 한국의 도서관계가 국가 차원의 도서관정책을 거시적이고 장기적으로 추진할 수 있는 기본 체계를 갖추게 된 것이었다.¹⁾ 이후 정책기구와 행정조직이 합심하여 5년 주기로 만들어낸 세 차례의 「도서관 발전종합계획」은 2009년부터 2023년까지 도서관문화의 선진화를 위한 중장기 정책의 로드맵으로 작동하였다. 발전계획에 따라 도서관 인프라의 확충과 도서관 서비스의 고도화 그리고 미래형 도서관의 구현을 위한 다양한 사업들이 추진되었다. 그리고 지금 우리는 15년에 걸쳐 장기적으로 추진되어온 도서관문화의 선진화를 위한 국가정책의 성과를 냉철하게 평가하고 그 결실을 세상에 널리 알려야 하는 시점에 놓여있다.

그렇다면, 2023년 현재 한국의 도서관은 15년 전에 국가 차원에서 정책적으로 설정했던 성장 목표에 도달하였는가? 도서관 인프라의 확충은 물론이고 이용자 서비스의 고도화를 달성하였으며, 이제 도서관선진국의 대열에 합류했음을 공언해도 좋을 정도로 도서관문화의 선진화는 이루어졌는가? 안타깝지만, 이 질문에 대한 답변에 공색할 수밖에 없는 것이 15년에 걸친 중장기 국가 정책이 마무리되는 시점에 한국 도서관계가 봉착해 있는 현실이다. 도서관문화의 선진화는 고사하고 도서관 인프라조차 선진국의 수준에 다가서지 못하였음이 관련 지표에서조차 뚜렷이 드러난다. 정책을 주도한 사람들이 자랑하는 도서관의 물리적 확충은 국가 경제의 성장 속도와 규모에도 미치지 못하며, 특히 그 속내에는 거품과 부실의 흔적이 진하게 배어있다. 그뿐만이 아니다. 국가 정책의 수혜자가 되어야 하는 국민의 도서관인식은 아직도 ‘후진’ 상태에서 벗어나지 못하고 있다. 15년 전이나 지금이나 한국인의 시선에 비친 도서관은 무료 책방이요 공짜 공부방에 머물러 있는 것이다(이제환, 2018; 2023).

도대체 무엇이 잘못되었을까? 도서관정책의 추진을 위한 강력한 체계를 구축하고 중장기 발전 계획까지 작성하여 무려 15년 동안 다양한 사업들을 펼쳐왔건만, 한국의 도서관문화는 어찌하여 후진적 모습에서 벗어나지 못하고 있는 것일까? 장기간의 국가적 관심과 투자에도 불구하고 성장과 성숙의 단계가 기대치에 미치지 못한다면, 그 자체만으로도 공공의 관심과 전문적 논의의 대상이 되는 것이 마땅하다. 그런데 이렇듯 엄중하고 중차대한 문제에 대해 공공의 관심은 차치하고 전문가 집단의 논의조차 활발해 보이지 않는 것이 한국 도서관계의 현실이다.²⁾ 특히, 공공의 관심을 유도

1) 이후 정책기구의 졸속 운용과 행정조직의 역량 부족으로 인해 기구와 조직의 위상이 저하되고 규모가 축소되는 등의 어려움을 겪어왔지만(현재도 진행 중이지만), 출범 이후 한동안은 새롭게 구축된 정책추진체계에 대한 도서관계의 관심과 기대는 대단히 컸다(이제환, 2018; 2020).

2) 전문가 집단에 의한 점검과 평가조차 활발하지 않은 국가정책이 어찌 바람직한 성과로 이어질 수 있겠는가?

하고 전문적 논의의 주체가 되어야 하는 도서관학자들의 행태에서는 직무유기의 그림자마저 느껴진다. 거국적으로 추진된 도서관정책의 성과와 한계에 대한 체계적인 논의의 흔적을 도서관학계의 연구 성과에서 마주하기가 쉽지 않은 것이다. 몇몇 학자들에 의한 문제 제기와 실태 점검이 간헐적으로 이어졌을 뿐, 학계 차원의 체계적이고 지속적인 논의는 찾아보기 어려운 실정이다.³⁾

정책적으로 중요한 문제에 대한 도서관학자들의 미온적인 관심과 소극적인 태도는 국가 차원의 정책에만 국한되지 않는다. 관심의 대상을 지역 차원의 도서관정책으로 옮겨보아도 사정은 크게 다르지 않다. 학술적 연구 자체가 희귀하고 그 성과는 차라리 궁핍한 것이다.⁴⁾ 주지하다시피 국가 차원에서 수립된 도서관정책이 실질적으로 시행되는 곳은 지역이다. 크게는 광역자치단체, 작게는 기초자치단체가 국가의 도서관정책을 실행에 옮기는 행정 단위가 된다. 따라서 도서관정책의 성과와 한계를 실증적으로 가늠하려면 지역 차원의 정책부터 순차적으로 점검하는 것이 합리적이다. 지역 단위의 정책 연구가 누적되어야 비로소 국가 차원의 정책 연구 또한 신뢰성과 실효성이 제고될 수 있다. 그러나 이렇듯 합리적인 절차와 과정이 한국의 도서관학계에서는 가버이 취급되어 온 것이다. 그 결과, 한국의 도서관계는 국가 차원의 도서관정책은 차치하고 지역 단위의 도서관정책을 객관적으로 평가하기 위한 기본 자료조차 제대로 확보하지 못하고 있다. 정책의 성과와 한계를 실증적으로 가늠하기 위한 신뢰할 만한 데이터조차 부실한 상황에서 도서관 현장의 발전과 선진화를 기대하는 것이 어찌 가능하겠는가?

필자가, 세 번째 『도서관발전종합계획』이 막바지에 접어든 현시점에, 지역의 도서관정책에 주목하는 이유가 여기에 있다. 특히, 지역 도서관정책의 핵심인 공공도서관정책에 주목하면서, 정책의 추진 및 이행 과정에서 나타나는 보편적 특징과 구조적 한계에 대해 논의하고자 하는 이유가 바로 여기에 있다. 비록 늦은 감은 있지만, 국가 도서관정책의 객관적인 평가를 위한 지역 차원의 자료부터 확보하자는 취지이다. 이처럼 이 연구의 목적은 2009년부터 본격적으로 추진되어온 도서관정책의 성과와 한계를 지역 공공도서관정책의 건강성에 대한 점검을 통해 가늠해 보는 데 있다. 이를 위해 먼저, 지역 공공도서관정책의 법적 근거가 되는 조례와 내용적 길잡이가 되는 시행계획부터 점검하였다. 이어서 기존 정책이 지역 공공도서관에 가져온 긍정적 변화와 그 이면에 공존하는 부정적 모습을 밝혀내는데 주력하였다. 그리고 마지막으로, 기존 정책에 내재하는 구조적 한계에 집중하면서 정책의 건강성을 제고하기 위한 실사구시적인 처방을 강구하고자 노력하였다.

-
- 3) 특히, 21세기 들어서 한국 문헌정보학계에서 생산된 공공도서관 관련 정책 연구는 대부분이 시의성 있는 주제(가령, 행정체계 문제, 민간위탁 문제, 인력 고용 문제, 대표도서관 문제 등)에 집중되어 간헐적으로 수행되었으며, 거의 대부분은 일회성 연구에 그쳤다. 그런 가운데 공공도서관정책의 구조적 한계와 문제에 대한 관심과 논의는 윤희운, 이제환 등의 몇몇 학자에 의해 지속되었을 뿐이다.
- 4) 관련 연구를 마주하기도 쉽지 않지만 유용한 데이터를 품고 있는 연구를 접하기는 더욱 어렵다. 특히, 조사 지역과 대상이 제한적인 사례연구가 대부분이다 보니 지역 단위의 도서관정책에서 나타나는 보편적 양상과 실태를 체계적으로 파악하기조차 어려운 실정이다. 참고로, 2010년 이후부터 간헐적으로 생산되고 있는데 지역의 도서관정책에 관한 주요 연구물은 다음과 같다: 장지숙 외, 2010; 윤혜영, 2012; 김홍렬, 2014; 윤희운, 2017; 김보일, 2022.

한편, 논의의 효율적인 전개를 위해 이 연구에서 주목한 ‘지역’은 17개 광역자치단체였다. 그 가운데서 특히 지역별 정책의 성과와 한계 등을 고려하여 4개 지역(서울, 경기, 대전, 그리고 전북)을 사례로 선정하여 논의의 깊이를 더하였다. 사례 선정의 가장 중요한 기준은 문화체육관광부가 2022년에 수행한 「전국도서관 운영평가」의 결과였다. 17개 광역 시도 가운데 1위를 차지한 서울과 2위를 차지한 경기도를 ‘우수 지역’의 사례로 삼았고, 광역시 가운데 꼴찌인 대전과 광역도 가운데 꼴찌인 전북을 ‘열등 지역’의 사례로 삼았다.⁵⁾ 이처럼 이 연구에서의 모든 논의가 17개 광역자치단체에 대한 전수조사의 결과에 기초한 것이 아니기에 이 연구의 결과를 일반화하는 데는 무리가 있다. 그러나 이 연구에서의 논의가 지역 공공도서관정책의 추이와 성과 그리고 그에 내재하는 구조적 한계와 원인에 객관적으로 다가서는 데 조금이나마 도움이 되리라 의심치 않는다.

II. 지역 공공도서관정책의 추이와 현황

법은 정책의 이론적 근거이자 결과이며, 법의 체계와 내용은 관련 분야에 대한 사회적 관심과 실천 능력을 보여주는 거울이다. 「도서관법」이 국가 도서관정책의 근거이자 거울이듯이, ‘도서관 조례’는 지역 도서관정책의 근거이자 민낯이다. 따라서 국가가 제정한 「도서관법」에는 한국사회가 지향하는 도서관철학과 한국인의 실천 의지와 역량이 담겨야 하며, 지방자치단체가 제정한 ‘도서관 조례’에는 지역사회가 추구하는 도서관철학과 지역민의 실천 의지와 역량이 담겨야 하는 것이다.⁶⁾ 필자가 지역 단위의 공공도서관정책을 점검하기 위해 지역별로 제정되어 있는 ‘도서관 조례’에 먼저 주목하는 이유이다. 그러나 조례에 대한 논의만으로 지역 공공도서관정책의 민낯을 온전히 들여다볼 수 있는 것은 아니다. 더불어 필요한 것은 정책의 실질적인 내용, 즉, 지역에서 공공도서관의 진흥을 위해 핵심적으로 추진하고자 하는 사업의 구성과 내용에 대한 점검이다. 필자가 지역별 도서관정책의 속내를 들여다보기 위해 광역자치단체가 작성한 ‘도서관발전 시행계획’에 주목하는 이유이다.

1. 도서관 조례의 추이와 내용적 특징

2006년 10월에 전부 개정되어 2007년 4월에 시행에 들어간 「도서관법」(법률 제8029호) 제4조는

5) 광역시 가운데 실질적인 꼴찌는 세종시였으며, 울산시와 대전시가 뒤를 이었다. 세종시의 경우 2012년에 특별자치시로 출범하였기에 사례에서 제외하였고, 울산시와 대전시는 평가점수에서 거의 차이가 나지 않았으나 인구통계학적 변인 등을 고려하여 대전시를 ‘열등 지역’의 사례로 선정하였다.

6) 주지하다시피 도서관 관련 모법인 「도서관법」의 기저가 공공도서관의 진흥에 있듯이, 도서관 조례의 핵심 또한 공공도서관의 진흥에 놓여있다.

“국가 및 지방자치단체는 국민이 자유롭고 평등하게 지식정보에 접근하고 이를 이용할 수 있도록 도서관의 발전을 지원하여야 하며 이에 필요한 시책을 강구하여야 한다.”고 규정하고 있다. 지역 단위 공공도서관정책의 수립과 관련한 지방자치단체의 책무를 명기하고 있는 것이다. 더불어 동법 제22조는 “특별시·광역시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)는 해당 지역의 도서관시책을 수립하여 시행하고 이와 관련된 서비스를 체계적으로 지원하기 위하여 지역대표도서관을 설립·운영하여야 한다.”고 규정하고 있다. 지역 단위 도서관정책의 추진을 위한 지방자치단체의 책무를 재차 강조하면서, 지역 도서관정책의 실행 주체가 지역대표도서관임을 명기하고 있다.⁷⁾ 지역 도서관정책의 수립 및 이행 주체로서 지방자치단체의 책무를 규정하고 있는 법적 근거가 「도서관법」과 그 시행령만은 아니다. 특히 공공도서관의 진흥 정책을 추진하기 위해 지방자치단체가 준거해야 하는 또 다른 도서관 관련 법으로는 「작은도서관 진흥법」과 그 시행령이 있다. 가령, 동법 제3조는 “작은도서관을 진흥하는데 필요한 시책의 강구”와 “필요한 행정적·재정적 지원방안의 마련”에 관한 지방자치단체(장)의 책무를 명확히 규정하고 있다.⁸⁾

지역 도서관정책의 주체로서 지방자치단체의 책무를 규정하고 있는 법령이 도서관 영역에만 있는 것은 아니다. 특히, 지역 도서관정책의 법적 근거가 되는 조례의 제정에 관한 내용은 「지방자치법」과 동법 시행령에서 구체적으로 명기하고 있다. 가령, 2007년에 전부 개정된 「지방자치법」(법률 제8423호) 제9조와 동법 「시행령」(대통령령 제20306호) 제8조에 따르면, 공공도서관의 설치와 관리는 지방자치단체가 책임져야 하는 “교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무”의 일부로 규정되어 있다. 또한 동법 제22조에서는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.”고 규정하고 있어, 지방자치단체가 도서관 진흥에 관한 사무를 관장하기 위한 법적 근거로 ‘도서관 조례’를 제정할 수 있음을 명시하고 있다. 그리고 그러한 조항은 2022년에 전부 개정된 「지방자치법」(법률 제17893호) 제28조에서 그대로 유지되고 있다. 이렇듯 지역의 도서관 조례는 「지방자치법」에 근거하되 도서관계의 「도서관법」과 「작은도서관 진흥법」 등의 규정 내에서 지역의 고유한 상황을 반영하여 다양하게 제정될 수 있는 것이다.

그렇다면 지역 도서관정책의 법적 근거이자 지방자치단체의 도서관 진흥 의지를 엿볼 수 있는 도서관 조례의 제정과 개정은 2006년 이후 어떻게 추진되어 왔을까? 여기서는 17개 광역자치단체에 대한 전수조사에 기초하여, 공공도서관 ‘관련’ 조례의 구성과 변화 추이를 살펴본 후, 도서관 ‘기본’ 조례를 중심으로 내용적 구성과 특징에 대해 구체적으로 논의하고자 한다.

7) 2021년 12월에 전부 개정되어 2022년 12월에 시행에 들어간 「도서관법」(법률 제18547호)에서도 지역 도서관정책의 수립 및 시행에 관한 지방자치단체(장)의 책무를 동일하게 규정하고 있다. 동법 제5조(국가 및 지방자치단체의 책무), 제15조(연도별 시행계획의 수립 등), 제25조(광역대표도서관의 설치 등) 등을 참조.

8) 동법에는 이외에도 작은도서관의 체계적인 육성과 지원을 위해 지방자치단체장이 수행해야 하는 업무의 내용이 세세하게 명시되어 있다.

가. 도서관 조례의 구성과 제·개정 추이

광역자치단체에서 제정한 도서관 조례를 일별하면, 일단 그 외형에서 두 가지 특징이 두드러진다. <표 1>에서 볼 수 있듯이, 첫 번째 특징은 거의 대부분의 광역자치단체에서 도서관 조례의 구성이 ‘공공도서관 관련 기본 조례’와 ‘작은도서관 관련 별도의 조례’로 이원화되어 있다는 점이다. 이는 국가 차원에서 「도서관법」과 「작은도서관 진흥법」이 별도로 제정되어 있는 현상과 맥을 같이 하는데, 국가 차원의 공공도서관정책에 내재하는 불합리한 난맥상이 지역 차원의 공공도서관정책에서도 유사하게 반복될 수밖에 없는 현실을 보여준다(이제환, 2018; 2023). 조례의 외형에서 드러나는 두 번째 특징은 도서관정책의 ‘기본’이 되는 조례의 명칭이 “도서관 진흥 조례”가 아닌 “도서관 및 독서문화 진흥 조례”이며, 일부 지역에서는 아예 도서관을 누락시키고 “독서문화 진흥 조례”라는 명칭을 사용하고 있다는 점이다. 이는 현재의 도서관 조례가 「도서관법」뿐만 아니라 「독서문화 진흥법」을 동시에 반영하고 있음을 의미하는데, 도서관 기본 조례의 명칭에서 드러나는 그러한 ‘복합성’은 지역 도서관정책의 궁극적인 목표가 도서관 인프라와 서비스의 선진화보다는 독서문화의 활성화에 있는 것으로 오인하는 결과를 낳고 있다.⁹⁾

또한, 조례의 제·개정 시기에 있어서도 주목할 만한 특징이 나타난다. 무엇보다도 지역별 차이가 두드러지는데, ‘기본’ 조례의 경우 수도권 지역이 타 지역에 비해 조례의 제정 시기는 물론이고 모법 등의 변화에 따른 개정 속도 또한 상대적으로 신속한 경향을 보인다. 가령, 경기도나 서울시의 경우, 2006년의 「도서관법」과 2007년의 「독서문화진흥법」이 시행에 들어간 직후에 바로 “기본 조례”를 제정하였으며, 모법 등의 변화에 따른 개정 속도 또한 광역자치단체 가운데 가장 신속한 것으로 파악된다. 그에 비해, 비수도권 지역의 광역자치단체는 대부분이 2016년 이후에야 비로소 ‘기본’ 조례의 제정에 나섰으며, 조례의 개정도 신속하게 이루어지지 않는 것으로 드러난다. 이어서 조례의 종류에 따른 차이 또한 뚜렷하게 드러나는데, ‘작은도서관 조례’의 제·개정 속도가 ‘기본 조례’에 비해 신속하다는 점이 두드러진다. 즉, 작은도서관 조례의 제정은 대부분의 광역자치단체에서 매우 신속하게 이루어졌으며, 조례의 개정 속도 또한 ‘기본 조례’에 비해 상대적으로 신속한 것이다. <표 2>에서 볼 수 있듯이, 심지어 17개 광역자치단체 가운데 무려 9곳이 2011년 이전에 이미 관련 조례를 제정했던 것으로 파악되는데, 이는 모법인 「작은도서관 진흥법」의 제정(2011년)보다도 빠른 것이어서 ‘작은도서관의 진흥’에 대한 광역자치단체의 관심과 의지가 남다름을 짐작하게 한다.

9) 실제로 「독서문화진흥법」 제3조에서는 “독서문화 진흥에 필요한 시책의 수립과 시행”과 관련된 국가와 지방자치단체의 책무에 대해 규정하고 있다.

〈표 1〉 17개 광역자치단체의 도서관 (관련) 조례 제·개정 추이

지역	도서관 (기본) 조례			작은도서관 조례		
	조례명 (지역명은 생략)	최초 제정	최신 개정	조례명 (지역명은 생략)	최초 제정	최신 개정
서울	도서관 및 독서문화 진흥 조례 (조례 제8862호)	2008 11.13	2023 7.24 (일부)	별도 제정 없음***	-	-
부산	도서관 및 독서문화 진흥 조례 (조례 제6088호)	2012 7.11	2020 2.5 (일부)	작은도서관 지원 조례 (조례 제5302호)	2016 2.17	개정 없음
대구	도서관 및 독서문화 진흥 조례 (조례 제5138호)	2009 3.10	2018 8.10 (전부)	작은도서관 진흥 조례 (조례 제4975호)	2017 7.10	개정 없음
인천	도서관 및 독서문화 진흥 조례 (조례 제7049호)	2009 4.6	2023 6.8 (전부)	작은도서관 진흥 조례 (조례 제5722호)	2012 10.02	2016 11.14 (일부)
광주	도서관 및 독서문화 진흥 조례 (조례 제5111호)	2007 6.30	2018 7.24 (일부)	작은도서관 활성화 지원 조례 (조례 제4452호)	2011 7.1	2015 1.1 (일부)
대전	독서문화 진흥조례*** (조례 제4824호)	2016 6.10	2016 12.30(일 부)	작은도서관 진흥조례 (조례 제5886호)	2012 11.2	2022 9.30 (일부)
울산	독서문화 진흥 조례*** (조례 제2742호)	2023 6.30	개정 없음	작은도서관 지원 조례 (조례 제2585호)	2011 11.7	2022 4.7 (일부)
세종	도서관 및 독서문화 진흥 조례 (조례 제2124호)	2014 12.22	2023 4.17 (일부)	작은도서관 지원 조례 (조례 제2125호)	2016 6.20	2023 4.17 (일부)
경기	도서관 및 독서문화 진흥 조례 (조례 제7667호)*	2007 8.6	2023 7.18 (일부)	작은도서관 지원 조례 (조례 제 658호)	2011 6.2	2023 5.17 (일부)
강원	도서관 및 독서문화 진흥 조례 (조례 제5030호)	2019 11.8	2023 6.9 (일부)	작은도서관 지원 조례 (조례 제5030호)	2010 3.12	2023 6.9 (일부)
충북	독서문화 진흥 조례*** (조례 제4097호)	2017 11.10	개정 없음	작은도서관 지원 조례 (조례 제4940호)	2011 8.12	2023 7.3 (일부)
충남	도서관 및 독서문화 진흥 조례 (조례 제5256호)	2016 12.30	2022 8.10 (일부)	작은도서관 활성화에 관한 조례 (조례 제5421호)	2018 12.31	2023 6.2 (일부)
전북	도서관 및 독서문화 진흥 조례** (조례 제5272호)	2007 11.2	2023 5.8 (전부)	작은도서관 설치 및 운영지원에 관한 조례 (조례 제5144호)	2009 4.24	2022 11.4 (일부)
전남	독서문화 진흥에 관한 조례*** (조례 제4731호)	2016 3.10	2018 10.4 (일부)	작은도서관 설치 및 운영 조례 (조례 제4716호)	2011 10.20	2018 10.4 (일부)
경북	독서문화 진흥에 관한 조례*** (조례 제4838호)	2016 7.11	2023.5.25 (일부)	작은도서관 진흥 조례 (조례 제4837호)	2013 2.18	2023 5.25 (일부)
경남	독서문화 진흥에 관한 조례*** (조례 제4351호)	2017 9.28	개정 없음	작은도서관 진흥 조례 (조례 제5317호)	2019 2.8	2022 12.29 (일부)
제주	공공도서관 설치 및 운영 조례 (조례 제3434호)	2008 1.9	2023.6.7 (전부)	작은도서관 설치 및 운영지원에 관한 조례 (조례 제3434호)	2008 4.2	2023. 6.7 (일부)

* 최초 명칭은 '경기도 도서관 육성 및 대표도서관 설치·운영 조례'였으며, 2010년에 개정

** 최초 명칭은 '전라북도 대표도서관 설치 및 운영 등에 관한 조례'였으며, 2022년에야 개정

*** 해당 광역자치단체의 조례에서는 '독서문화 진흥'을 위한 공공도서관 지원 내용을 포함

**** 서울시에서는 '도서관 기본 조례'에 별도의 장을 만들어 작은도서관 관련 내용을 기술

나. 도서관 ‘기본’ 조례의 내용적 특징

도서관 조례의 외형에서 부각되는 특징은 조례의 내용에서도 그대로 이어진다. 앞서 논의한 대로, 공공도서관의 진흥을 목적으로 하는 조례의 구성이 (서울시를 제외한) 모든 광역자치단체에서 ‘기본 조례’와 ‘작은도서관 조례’로 이원화되어 있다 보니 도서관정책의 추진 절차와 과정 또한 이원화되어 있는 모습이 흔히 눈에 띈다. 물론, 조례는 분리되어 있어도 경기도처럼 정책 추진을 위한 관련 조직이나 시행계획 등을 하나로 통합하여 운영하도록 규정하고 있는 지역이 다수이긴 하지만, 대전처럼 작은도서관정책을 위한 별도의 정책기구를 설치하고 독립적인 시행계획을 수립하여 운영하도록 규정하고 있는 지역 또한 적지 않다. 특히, 대전이나 전라북도처럼 도서관 기본 조례의 명칭에서조차 ‘독서문화 진흥’을 우선시하는 지역의 경우, 작은도서관 조례의 내용이 기본 조례의 내용보다 체계적이고 상세하다는 점이 눈길을 끈다. 그러한 지역의 작은도서관 조례에서는 작은도서관의 진흥을 위한 단체장의 책무를 기본 조례에서보다도 폭넓게 명시하고 있는데, 기본계획의 수립에서부터 예산의 지원과 정책기구의 설치, 심지어 민간 후원 활동의 장려에 이르기까지 상세히 기술되어 있다.

한편, 기본 조례를 중심으로 하여 도서관 조례의 내용을 지역별로 비교해 보면, 각 지역의 정책 추진 의지와 추진 과정의 합리성을 엿볼 수 있는 특징이 드러난다. 주지하다시피 『도서관법』과 마찬가지로 도서관 조례에는 지역민을 위한 도서관정책의 목표와 방향은 물론이고 정책의 합리적 추진에 필요한 법적 체계와 수단이 명시적으로 드러나 있어야 한다. 이를 위해 광역자치단체의 도서관 조례에는 제정 목적, 단체장의 책무, 정책추진체계(정책기구인 도서관위원회와 주무기관인 대표도서관의 설치, 기능, 구성, 운영 등), 도서관의 육성과 지원 등에 관한 조항들이 필연적으로 포함되기 마련이다. 그러나 <표 2>의 자료가 예시하듯이, 현재의 도서관 조례에서는 그러한 핵심 조항들에 있어서 지역별 차이가 현저히 존재한다. 가령, 서울이나 경기도처럼 모범에 명기된 조항들을 대부분 포함하면서 기술 내용 또한 상세한 조례도 있지만, 대전이나 전라북도처럼 일부 조항을 아예 누락하거나 기술 내용에서 부실함이 느껴지는 조례가 다수이다. 이렇듯 후자의 경우, 조례만으로도 도서관 진흥을 위한 해당 자치단체의 의지와 정책추진과정에서의 합리성에 의문을 갖게 한다.

<표 2> 4개 광역자치단체의 도서관 ‘기본’ 조례: 공공도서관 진흥 관련 내용

	서울특별시 도서관 및 독서문화 진흥 조례 (23.3.27 개정)	경기도 도서관 및 독서문화 진흥 조례 (2016.7.19. 개정)	대전광역시 독서문화 진흥조례 (2016.12.30. 개정)	전라북도 도서관 및 독서문화 진흥 조례 (2023.5.8. 전부개정)
소관 부처	서울도서관	평생교육국 도서관정책과	문화관광국 교육도서관과	문화체육관광국 문화산업과
단체장 책무	• 지식정보 접근권 보장 • 지식정보 격차 해소 • 도서관서비스 확대 • 독서문화 진흥 • 전문인력 양성	• 지식정보 격차 해소 • 도서관 발전 • 독서문화 진흥	• 독서문화 진흥 (독서진흥 기반 조성 위한 공공도서관 확충 및 협력체계 구축)	• 지식정보격차 해소 • 도서관 발전 • 독서문화 진흥

지역 공공도서관정책의 추이와 과제

		서울특별시 도서관 및 독서문화 진흥 조례 (23.3.27 개정)	경기도 도서관 및 독서문화 진흥 조례 (2016.7.19. 개정)	대전광역시 독서문화 진흥조례 (2016.12.30. 개정)	전라북도 도서관 및 독서문화 진흥 조례 (2023.5.8. 전부개정)
정책 추진 체계	정책 기구	서울특별시 광역도서관위원회 (기능과 구성 등에 관한 조항 포함)	경기도도서관정보서비스위원회 (기능과 구성 등등에 관한 조항 포함)	**도서관위원회에 관한 조항이 없음	전라북도 도서관위원회 (기능과 구성 등에 관한 조항 포함)
	실무 주체	서울도서관 (도서관시책 주도)	*경기도 대표도서관 (도서관시책 주도 예정)	**대표도서관에 관한 조항이 없음	전북도청도서관 (도서관시책 주도)
도서관 육성 / 지원	시설	공공도서관 설립·육성을 단체장 책무로 규정	좌와 동일	좌와 동일	좌와 동일
	인력	사서 등의 전문인력 양성 (2022년 조례 제4조)	도서관장의 사서직 보임 (2010년 조례 제30조)	관련 조항 없음	관련 조항 없음
	재원	공공도서관 운영비 지원 (단체장의 책무)	좌와 유사	좌와 유사	좌와 유사
도서관 운영		공공도서관 운영의 민간위탁 가능성을 열어둠 (2008년 조례 제32조)	경기도사이버도서관의 민간위탁 가능성 열어둠 (2010년 조례 제16조)	민간위탁 관련 내용 없음	민간위탁 관련 내용 없음

* 경기도는 2023년 7월 현재 대표도서관을 설립 중이며, '경기도사이버도서관'이 대표도서관 업무의 일부를 수행

** 대전시의 '독서문화 진흥 조례'에는 '도서관위원회'에 관한 조항과 '대표도서관'에 관련된 내용이 없다. 대신에 '대전광역시 도서관위원회 운영에 관한 조례'와 '대전광역시한밭도서관 조례'를 별도 제정하여 운영하고 있다. 그러나 이 두 조례에는 대전시가 추진하는 '도서관시책'에 관한 내용은 없다.

도서관 조례의 내용에서 부각되는 지역별 특징에 대해 좀 더 살펴보자. <표 2>에 정리하였듯이, 단체장의 책무를 비롯하여 도서관 인력의 관리, 그리고 도서관의 운영방식 등에 있어서 지역별 특징은 주목할 만하다. 가령, 서울시의 조례는 단체장의 책무와 관련하여 다른 지역의 조례에 비해 풍부한 내용을 담고 있다. 특히, 도서관 인력의 관리를 중시하면서 '사서 등의 전문인력의 양성에 필요한 시책'을 단체장의 책무로 규정하고 있는 점 또한 시선을 끈다. 반면에 대전시의 조례에서 도서관 진흥에 관련된 단체장의 책무는 독서진흥 시책의 강구에 밀려 부차적인 것으로 기술되어 있다. 도서관 인력의 관리에 있어서 도서관장의 사서직 보임을 권장하는 조항을 품고 있는 경기도의 조례 또한 이례적이어서 눈길을 끈다. 그러나 서울시의 조례와 유사하게, 공공도서관 운영의 '민간위탁'을 가능하게 하는 조항을 동시에 담고 있어서 도서관 운영인력의 전문성 강화에 실제로 관심이 있는지 의구심을 갖게 한다. 이외에도 정책기구인 도서관위원회에 관한 조항에서도 지역별 특징이 드러나는데, 대전시의 경우 '광역도서관위원회의 설치와 운영을 위한 조례'를 별도로 제정하여 운영하고 있지만 그 내용은 매우 부실하여 '위원회의 기능'에 대한 설명조차 포함하지 않고 있다.

2. 시행계획의 추이와 내용적 특징

지역 단위 공공도서관정책의 추이와 현황을 들여다보기 위한 두 번째 작업은 광역자치단체가 연도별로 작성하여 지역 도서관 진흥 사업의 가이드라인으로 삼고 있는 '시행계획'에 대한 점검이다.

『도서관법』 제15조(연도별 시행계획의 수립 등)와 지역별 도서관 조례의 관련 규정에 따라, 광역 자치단체장은 국가의 『도서관발전종합계획』에 기초하여 매년 연도별 시행계획을 수립하여 이행하는 책무를 지닌다. 『도서관법』은 또한 연도별 시행계획과 전년도 추진실적을 국가도서관위원회 위원장에게 제출하는 책무를 광역자치단체장에게 부과하고 있으며, 추진실적에 대한 평가의 책무는 국가도서관위원회 위원장에게 부과하고 있다. 이처럼 연도별 시행계획에는 지역별 공공도서관 정책의 추진 과정과 내용적 특징을 보여주는 다양한 요소가 담겨 있으며, 특히, 공공도서관의 진흥에 대한 지역민의 관심과 자치단체의 의지가 농축되어 있다.

가. 시행계획의 작성 과정

앞서 설명하였듯이, 시행계획은 말 그대로 국가 차원에서 수립한 5년 단위의 『도서관발전종합계획(이하 종합계획)』을 광역자치단체가 주도적으로 실행하기 위해 만든 연도별 사업계획이다. 따라서 종합계획에서 제시하는 정책 목표와 핵심 과제들은 자치단체가 작성하는 시행계획의 핵심 전략과 사업으로 구체화된다. 연도별 시행계획의 작성 과정을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 국가도서관위원회의 심의를 거쳐 해당 연도의 ‘시행계획 수립지침’이 정해지면, 이를 전달받은 광역자치단체의 장은 수립지침에 따라 해당 연도 시행계획의 추진방향, 추진계획, ‘핵심과제’별 투자계획, 그리고 ‘추진과제’별 세부 시행계획을 작성한다.¹⁰⁾ 이를 위해 광역자치단체는 관내 기초자치단체나 관련 기관(가령 교육청)들로부터 유사한 내용의 기관 단위의 사업계획을 제출받아서 ‘취합하는 과정’을 거친다. 이렇게 작성된 연도별 시행계획(안)은 광역도서관위원회의 심의를 거쳐 최종안으로 만들어지는데, 이 최종안이 국가도서관위원회의 위원장에게 제출되고 실행에 들어가는 것이다.

이처럼 연도별 시행계획의 수립 과정에서 광역자치단체의 도서관정책 담당 부서(혹은 인력)가 주도적인 역할을 하지만, 기초자치단체와 관련 기관 그리고 광역도서관위원회 등의 역할 또한 가볍지 않다. 그러한 참여 주체들의 관심과 의지 그리고 역량에 따라 시행계획의 품질이 천차만별일 수 있는 것이다. 그렇다면 광역자치단체의 연도별 시행계획을 주도하거나 작성 과정에 밀접하게 참여하는 기관이나 부서는 어떻게 구성되어 있을까? <표 3>에 정리한 4개 지역의 현황에서 가늠할 수 있듯이, 시행계획의 작성에 참여하는 기관은 광역자치단체의 도서관정책 담당 부서를 비롯하여 광역대표도서관, 교육청(의 관련 부서), 기초자치단체, 그리고 기타 기관 등으로 구성되어 있다. 주지하다시피 광역대표도서관은 『도서관법』 제26조와 지역별 도서관 조례의 규정에 따라 ‘연도별 시행계획’의 주체로 명기되어 있으며, 교육청의 참여는 『도서관법』 제15조(연도별 시행

10) 여기서 ‘핵심과제’는 『도서관발전종합계획』에서 제시하는 기본 ‘전략’에 따른 중간 단계의 정책과제를 지칭하며, ‘추진과제’는 실질적인 사업 단위가 되는 세부 정책과제를 지칭한다. 이때, 추진과제별로 작성되는 세부 시행계획에는 ‘정책사업’의 목표와 내용, 전년도 추진실적, 해당연도 추진계획(추진방향과 내용, 추진일정, 투자 실적 및 계획, 성과목표, 기대효과) 등의 내용으로 구성된다.

계획의 수립 등)의 규정에 따른 것이다.¹¹⁾ 특히, 교육청의 참여는 시행계획에 ‘학교도서관 진흥 과제’들이 포함되기 때문이기도 하지만, 지방자치단체로부터 운영을 위임받아 교육청에서 관리하는 공공도서관의 규모가 여전히 작지 않음을 반영한다.

이처럼 시행계획에 참여하는 기관(혹은 부서)들의 역할과 비중은 시행계획에 포함되는 과제의 성격과 해당 지자체의 상황(가령, 대표도서관의 설립 여부와 역량, 그리고 교육청 소속 공공도서관의 규모 등)에 따라 지역별로 상이하다. <표 3>의 사례가 보여주듯이, 서울시처럼 본청의 개입이 없이 초기부터 대표도서관(서울도서관)과 교육청의 협업체계가 주도하는 지역이 있는 반면에, 대전시처럼 본청의 담당 부서, 대표도서관(한밭도서관), 그리고 교육청 산하 기관들이 고루 참여하는 지역도 있다. 또한, 경기도처럼 본청에 설치한 도서관정책 전담 조직(도서관정책과)이 시행계획의 수립 업무를 거의 담당하는 지역도 있으며, 전라북도처럼 본청의 관련 부서(문화예술과)와 교육청의 관련 부서(미래인재과)가 과제의 성격에 따라 시행계획의 작성을 분담하는 지역도 있다. 그러나 이러한 지역별 차이도 광역대표도서관의 설립이 꾸준히 이어지면서 차츰 통일된 모습으로 변화하고 있다. 즉, 광역대표도서관이 시행계획의 수립과 이행 업무를 전담하는 형태가 보편화되는 가운데, 추진과제의 성격에 따라 교육청의 참여가 선별적으로 이루어지는 모습이 유지되고 있다.¹²⁾

<표 3> 4개 광역자치단체의 연도별 ‘시행계획’ 작성 기관(부서)

지역 주체	서울	경기	대전	전북
광역자치단체	없음	도서관정책과	문화예술정책과	문화예술과
대표도서관	서울도서관 (도서관정책과 등)	*없음	한밭도서관 (자료정책과 등)	**없음
교육청	평생교육과	평생교육과	산하의 평생학습관 & 학생교육문화원	교육혁신과 (현재, 미래인재과)

* 경기도는 2023년 7월 현재 대표도서관을 설립 중이다. ‘경기도사이버도서관’이 대표도서관 업무의 일부를 수행하고 있으나 시행계획의 수립과 같은 도서관정책에는 관여하지 않고 있다.

** 전라북도 도서관 조례 제4조(대표도서관의 지정)에는 “전북도청도서관을 대표도서관으로 한다.”고 명시하고 있으나, 전북도청도서관은 대표도서관으로서의 정책 기능을 수행하지 않고 있다.

나. 시행계획의 내용적 특징

시행계획의 작성 과정에서 설명하였듯이, 지난 14년 동안 생산되어온 광역자치단체의 시행계획은

- 11) 「도서관법」 제15조(연도별 시행계획의 수립 등) ①항에는 “광역자치단체장은 필요하다고 인정하는 경우에 해당 지역의 교육감과 협의할 수 있다”고 명시되어 있다.
- 12) 이는 지역의 도서관 진흥 정책이 공공도서관 중심으로 추진되는 점과, 교육감이 설립·운영하는 공립 공공도서관이 급감하는 추세와 지방자치단체에서 설립한 공공도서관 가운데 교육(청)감에 운영을 위탁하는 사례가 급감하는 추세를 반영한 것으로 보인다.

‘수립’이라는 용어보다는 ‘작성’이라는 용어가 적합할 정도로 획일적인 양식에 따라 기계적으로 작성되어온 전형적인 행정 문서이다. 무엇보다도 ‘작성’의 근거이자 기준이 되는 『도서관발전종합계획』과는 전혀 다르게 ‘작성 과정’에서 ‘주체적이고 창의적인’ 사고와 ‘객관적이고 합리적인’ 분석이 요구되지 않는다. 국가의 도서관 정책기구(현재는 국가도서관위원회)에서 제시하는 ‘수립 지침’을 준수하면서 그 지침에 포함된 ‘표준 양식’에 ‘관련 데이터’를 기입하면 되는 것이다.¹³⁾ 따라서 17개 광역자치단체에서 작성해온 시행계획은 그 목차의 구성에 있어서 지역별 차이는 거의 존재하지 않는다. 심지어 문서의 분량조차 대동소이하며 기술 형식마저 서로 닮아있다. 그리고 그러한 유사성은 14년이 지나도록 거의 변화가 없다. 그런 가운데 지역 도서관정책의 궁극적인 목적이라 할 수 있는 도서관 인프라의 확충과 도서관 서비스의 개선에 관련된 정책과제들이 모든 지역의 시행계획에 공통적으로 제시되어 있다.

17개 광역자치단체의 연도별 시행계획에 지속적으로 포함되는 주요 과제들을 도서관 인프라와 서비스의 개선 사업 그리고 그를 위한 자원과 인력의 확보 계획으로 나누어 살펴보자. 먼저, 도서관 시설에 있어서 1차부터 3차까지의 『도서관발전종합계획』에서 제시해온 ‘도서관 인프라의 확충과 고도화’에 관한 사업은 모든 지역의 시행계획에 공통적으로 포함되어 있다. 구체적으로, 공공도서관의 증설에 더해서 노후 시설의 리모델링, 개방형 공간의 확대, 취약계층 시설의 확충, 그리고 스마트도서관의 구축 등이 주요 사업으로 제시되어 있다. 이 와중에 작은도서관 확충 사업이 커다란 비중을 차지하고 있음은 물론이다. 둘째, 장서와 관련해서는, 모든 지역의 시행계획에서 물리적 장서의 지속적인 확충에 더해 디지털 형태의 자료와 지역 토착자료의 확충 사업이 중요하게 부각되어 있다. 이에 더해 지역 소재 장서의 공동 활용을 위한 협력체계와 공동보존서고의 구축은 거의 모든 시행계획의 단골 메뉴이다. 셋째, 이용자 서비스와 관련하여서는 ‘서비스의 다양화와 고도화’를 목표로 하는 사업들이 대거 포함되어 있다. 특히, 생애주기별 서비스 프로그램의 강화를 강조하면서, 이용자 집단의 특성에 따른 서비스의 개발과 취약계층을 위한 특화 서비스의 개발이 주요 사업 목록에 올라 있다.

그런데 시행계획에 단골로 등장하는 이러한 사업들은 공공도서관의 진흥을 위해 국가 차원에서 이미 수십 년 동안 추진해온 기본 사업들이다. 그러한 기본적인 사업들이 여전히 지역 단위의 시행계획에 단골 메뉴로 등장하는 까닭은 다양하고 복잡적이다. 사업 자체에 내재하는 구조적 결함과 한계가 가장 크겠지만, 사업의 이행을 위해 필수적인 운영체계가 아직도 부실하다는 점 또한 중요한 요인이다. 국가정책을 설계하는 사람들 또한 운영체계 문제의 심각성을 충분히 인지하고 있기에, 운영체계의 고도화를 위한 자원과 전문인력의 안정적인 확보를 핵심 정책과제로 삼고 있는 것이다. 그렇다면 시행계획에서는 이 문제를 어떻게 다루고 있는지 구체적으로 살펴보자.

13) 각주 10) 참조.

먼저, 시행계획의 추진을 위한 재원의 조달에 관해서는 「도서관법」 제16조에서 ‘지방자치단체의 재원 확보 책무’를 아예 규정하고 있다. 지역별 도서관 조례의 관련 규정에서도 “지방자치단체(장)는 도서관의 설립과 운영에 필요한 경비의 일부를 보조할 수 있다.”고 명시하고 있기에 시행계획의 추진에 필요한 사업비는 ‘지방비’로 충당하고 있는 것이 현실이다. 따라서 지역별 시행계획에서 재원과 관련한 보다 중요한 내용은 전체 사업비의 규모와 사업별 예산의 배분이 된다. 그런데 도서관 관련 사업비의 규모, 특히 지역의 전체 예산 가운데 도서관 사업비의 비율 등을 적시한 시행계획은 찾아보기 어렵다. 게다가 추진하고자 하는 사업별 예산은 편성되어 있으나 산출 근거는 어디에도 없다. 이처럼 도서관 사업비의 상대적 규모는 물론이고 사업별 예산 편성의 합리성을 가늠하는데 필요한 내용이 시행계획에는 누락되어 있다.

전문인력에 관련된 사업은 문제가 더욱 심각하다. ‘사서 인력의 확충과 역량 제고’는 세 차례의 「도서관발전종합계획」에서 지속적으로 강조해온 핵심 정책과제이다. 따라서 시행계획에는 ‘사서 인력의 지속적 충원’ 사업뿐 아니라 ‘사서의 재교육 및 조직역량 강화’를 위한 사업이 당연히(?) 포함되어 있다. 그런데 그러한 사업의 내용이 너무도 빈약하다. 물론 지역마다 편차가 있지만 시행계획에 포함된 사서 인력의 충원 사업이 「도서관법」에서 규정하고 있는 ‘법정 사서배치 기준’을 유일한 근거로 삼고 있다 보니 충원 목표치의 설정에서부터 획일적이고 기계적이다.¹⁴⁾ 게다가 「도서관법」과 그 시행령은 물론이고 지역별 도서관 조례에서도 사서 인력의 직업적 신분(정규직 혹은 계약직 등)에 관한 별도의 제한 규정이 존재하지 않다보니 사서의 고용 형태에 관련된 내용이 시행계획에는 누락되어 있다. 그러다보니 사서 인력의 구성과 운영에 있어서 지역별 차이는 ‘도서관 운영의 민간위탁 가능성’이 도서관 조례에 특정되어 있는지의 여부에 따라 좌우되는 경향이 짙어지고 있다.

Ⅲ. 지역 공공도서관정책의 성과와 한계

지역 공공도서관정책의 법적 근거가 되는 조례와 로드맵이라 할 수 있는 시행계획에 관한 논의가 다소 길어졌다. 그렇다면 그러한 기초와 근거 아래 2009년부터 2023년까지 무려 15년 가까이 추진되어온 지역 공공도서관의 진흥 정책의 효과는 과연 어떠할까? 지금부터의 논의는 지역 단위의 공공도서관정책이 가져온 긍정적 변화와 그 이면에 공존하는 부정적 모습을 드러내는 데 집중하고자 한다. 이 과정에서 공공도서관의 ‘운영과 관련한 주요 변화’에 대해 먼저 살펴보고, 이어서

14) 도서관법 시행령(대통령령 제33023호, 2022년 12.6 전부개정)에 수록되어 있는 ‘사서의 배치기준(별표 5)’에는 공공도서관에 배치되는 사서의 수를 4명 이상으로 규정하면서, 지역의 인구 수 혹은 도서관의 면적에 따른 추가 인력의 수를 규정하고 있다.

‘이용과 관련한 주요 변화’를 살펴보면서 지역별 공공도서관정책의 성과와 한계에 대해 논의하고자 한다.¹⁵⁾

1. 공공도서관의 운영 관련 주요 변화

공공도서관의 운영과 관련하여 필자가 각별히 주목한 부분은 광역자치단체의 시행계획에서 항상 강조되고 있는 도서관 인프라, 서비스 프로그램, 그리고 인력과 재원에 있어서의 변화 추이었다. <표 4>, <표 5>, 그리고 <표 6>의 데이터는 국가 통계자료를 활용하여 관련 지표들의 변화 추이를 정리한 것이다. 구체적으로, <표 4>에는 시설과 장서의 변화를, <표 5>에는 서비스 프로그램의 변화를, 그리고 <표 6>에는 인력과 운영비의 변화를 정리하였는데, 1차 『도서관발전종합계획, 2009~2013』이 시행에 들어가기 직전인 2008년의 통계와 3차 『도서관발전종합계획, 2019~2023』의 중간인 2021년의 통계를 조사하여 비교하였다.

먼저, <표 4>의 내용부터 살펴보자. 표의 통계는 14년에 걸쳐 국가가 주도하고 광역자치단체가 주관한 공공도서관 진흥 정책이 국공립 공공도서관의 기본 인프라를 확충하는 데 긍정적으로 기여했다고 말하고 있다. 실제로 이 기간에 국공립 공공도서관 시설은 두 배에 가깝게, 그리고 장서는 두 배가 넘게 증가하였다. 그러한 변화를 연평균 증가율로 환산하면, 공공도서관 시설은 연평균 6.7% 그리고 장서는 연평균 8.9% 증가한 것으로 파악된다. 특히, 같은 기간에 국가의 경제성장률이 연평균 5.7%를 유지하였음을 참조할 때, 공공도서관 인프라에 대한 국가와 지방자치단체의 공적 투자가 상대적으로 활발했음을 짐작할 수 있다. 그러나 이 수치를 도서관정책의 주무 부처(문화체육관광부)가 관할하는 여타 문화시설의 증가율에 비교해보면, 공공도서관 인프라의 증가에 담긴 긍정적 의미가 상당 부분 희석된다. 가령, 비슷한 시기(2008년~2020년)에 국공립 박물관의 연평균 증가율은 약 8.8%에 이르며, 국공립 미술관의 연평균 증가율 또한 6.2%에 달한다.¹⁶⁾ 공공도서관의 증가율보다 높거나 별 차이가 없는 것이다. 비록 단순 비교에 불과하지만, 2021년 현재 공공도서관의 인프라 수준이, 국가 주도의 ‘5개년 발전계획’을 세 차례나 수립하고 광역자치단체가 주관하는 ‘연도별 시행계획’을 열세 번이나 이행하면서 달성한 성과로 보기에는 아쉬움이

15) 공공정책, 특히 서비스 중심의 공공정책에서 운영자의 관점보다 이용자의 관점에 무게가 실려야 함은 당연하다. 정책의 성과를 평가함에 있어서도 ‘운영자 관련 통계’보다 ‘이용자 관련 통계’에 비중을 두어야 하는 이유이기도 하다. 이렇듯 공공도서관정책, 특히 지역민을 위한 공공도서관정책의 성과를 분석할 때 ‘운영자 관련 통계’뿐만 아니라 ‘이용자 관련 통계’에 주목하는 것은 지극히 당연하다.

16) 국가통계에 따르면 국·공립 박물관은 2009년에 216관에서 2020년에는 425관으로 증가하였으며, 국공립미술관은 2009년에 47관에서 2020년에 79관으로 증가하였다. 출처: 행정안전부, 『한국도시통계』, “박물관 및 미술관 수.” (2023.7.25.) https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=110&tblId=DT_11001N_2013_A038&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=110_11001_006_10&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&con_path=MT_ZTITLE

를 수밖에 없는 것이다.

그러한 아쉬움은 사례로 조사한 광역자치단체들의 지역별 통계를 접하면 더욱 진해진다. 표에 정리해 놓은 4개 광역자치단체별 통계는 공공도서관의 시설과 장서의 증가 추이에 있어서 지역별 차이가 현저함을 보여준다. 무엇보다도 수도권(서울과 경기)의 증가율이 비수도권(대전과 전북)의 2~3배에 이를 정도로 차이가 크다. 시설의 경우, 서울시의 연평균 증가율이 11.5%를 넘을 정도로 광역자치단체 가운데 증가세가 가장 가파르다. 장서의 경우에는 경기도의 성장세가 가장 가팔라서 연평균 증가율이 11.5%에 육박한다.¹⁷⁾ 이에 비해 대전시와 전라북도의 경우, 시설의 연평균 증가율은 약 4%로 서울시의 1/3 수준에 불과하며, 장서의 연평균 증가율은 약 7%로 경기도의 2/3 수준에 머물러 있다. 이렇듯 관련 통계는, 수도권 지역만이 예외일 뿐이지, 비수도권 지역에서 공공도서관 인프라(특히 시설)의 성장은 국가의 경제성장률에도 미치지 못할 정도로 미흡한 상태에 있음을 보여준다. 공공도서관 진흥 정책이 공공도서관의 인프라에 있어서 지역별 차이를 오히려 심화시키고 있다는 추론이 가능해지는 대목이다.

〈표 4〉 국공립 공공도서관 시설과 장서의 변화 (2008년 → 2021년)

			2008년	2021년	증감률 (%)	
시설	전체		공공도서관의 수	644	1,208	87.6
	사례 지역	서울	공공도서관의 수	78	195	150.0
		경기	공공도서관의 수	130	300	130.8
		대전	공공도서관의 수	17	26	52.9
		전북	공공도서관의 수	42	64	52.4
장서 (도서)	전체		장서 수	55,938,538	12,093,866	116.2
			1관당 장서 수	86,861	100,113	15.3
	사례 지역	서울	장서 수	6,918,293	1,601,395	131.5
			1관당 장서 수	88,696	82,125	-7.4
		경기	장서 수	13,849,456	34,493,595	149.1
			1관당 장서 수	106,534	114,979	7.9
		대전	장서 수	1,690,194	3,208,202	89.8
			1관당 장서 수	99,423	123,392	24.1
		전북	장서 수	2,638,091	5,059,054	91.8
			1관당 장서 수	62,812	79,048	25.8

출처: 한국도서관협회, 『2009 한국도서관연감』, 『2022 한국도서관연감』.

17) 이러한 증가율은, 앞서 비교했던 국공립 박물관의 증가율보다도 높은 것이어서, 두 지역이 공공도서관 인프라의 확충을 위한 공적 투자에 남다른 관심과 의지를 보였음을 대변한다. 참고로, 서울시의 국공립 박물관은 16관(2009년)에서 32관(2009년)으로 증가하여 이 기간 동안 약 9.1%의 연평균 증가율을 보였으며, 경기도의 국공립 박물관은 28관(2009년)에서 50관(2020년)으로 증가하여 이 기간에 약 7.1%의 연평균 증가율을 보였다. 출처: 행정안전부, 『한국도시통계』, “박물관 및 미술관 수.” (2023)

이제 우리의 시선을 ‘도서관 서비스(정확히 말하자면, 공공도서관이 운영하는 문화프로그램)’의 변화로 옮겨보자.¹⁸⁾ <표 5>의 통계에 따르면, 지난 12년 동안(2008년~2019년) 공공도서관이 운영하는 문화프로그램은 28%나 감소한 것으로 나타난다.¹⁹⁾ 특히, 공공도서관 1관이 운영하는 프로그램의 감소율은 무려 59%를 상회한다. 앞서 살펴보았던 공공도서관 인프라의 전반적인 증가 추세와는 정반대의 추세이다. 그런 가운데 그나마 긍정적인 면은 문화프로그램의 구성비에 있어서 변화 추이이다. 즉, 도서관의 고유 기능과는 무관한 ‘문화 관련’ 프로그램의 감소세가 완연한 가운데 ‘도서관 및 독서 관련 프로그램’의 증가세는 뚜렷한 것이다.²⁰⁾ 이처럼 이용자를 위한 프로그램이 대폭 축소된 것은 아쉽지만, 프로그램의 구성이 도서관 본연의 기능을 강화하는 방향으로 변화했다는 점은 짐짓 고무적이다. 물론, 도서관 통계에서 지칭하는 ‘도서관 및 독서 관련 프로그램’이 실제로 도서관 고유의 서비스 기능에 기초하거나 사서의 전문적인 역량을 요구하는 지에 대해서는 별도의 검증작업이 필요하지만 말이다(이제환, 2018; 2023).

이용자 프로그램의 운영과 관련한 통계에서 정작 예사롭게 보이지 않는 것은 지역별 차이이다. 표에 정리한 4개 광역자치단체별 통계는 프로그램의 규모뿐만 아니라 구성비에 있어서도 지역별 차이가 현저함을 보여준다. 구체적으로 살펴보면, 2019년 기준에서도 서울 지역 공공도서관이 운영하는 프로그램의 평균 수치(71개)는 다른 지역의 공공도서관에 비해 월등히 많다. 특히, 대전이나 전라북도나 같은 비수도권 지역에 비교하면 그 차이가 두 배를 넘어선다. 지역별 차이의 심각성은 프로그램의 구성비에서도 두드러진다. 수도권 지역의 경우 ‘도서관 및 독서 관련 프로그램’의 증가세가 뚜렷하지만(서울 148%, 경기도 96%), 비수도권 지역에서는 상이한 변화 추이를 보인다. 대전 지역의 증가세(19%)는 미미하며, 전라북도에서는 심지어 감소세(-15%)가 관찰된다. 전라북도의 경우는 특히, ‘문화 관련 프로그램’이 ‘도서관 및 독서 관련 프로그램’에 비해 두 배나 많이 운영되는데, 그러한 구성비는 11년이 지나도록 근본적인 변화가 없다. 공공도서관 진흥 정책이 이용자 프로그램의 운영과 관련한 지역별 차이를 오히려 고착시키고 있다는 추론을

18) 한국도서관협회에서 매년 발행하는 『한국도서관연감』에는 공공도서관이 이용자를 위해 제공하는 ‘서비스’에 관한 통계가 제한적으로 수록되어 있다. 이용자 서비스의 핵심인 ‘참고정보서비스’에 관련된 통계는 찾아보기 어렵다. 대신에 공공도서관이 이용자를 대상으로 하여 운영하는 ‘문화프로그램’에 대한 통계를 수록하고 있기에 이를 활용하였다. 한편, 국가도서관위원회와 문화체육관광부가 운영하는 ‘국가도서관통계시스템(www.libsta.go.kr)’에서는 개별 공공도서관이 제공하는 이용자 서비스와 관련하여 ‘상호대차 의뢰 및 제공 건수’, ‘정보서비스 의뢰 및 제공 건수’, ‘이용자교육 시행 건수’, ‘이용자교육 참가자 건수’ 등에 관한 통계를 수집하고 있다. 그러나 관련 통계는 ‘시스템’에서 설정한 ‘주요 통계’에서도 누락되어 있으며, 수집 기간 또한 2014년 이후부터로 제한되어 있다. 게다가 ‘합산 통계’조차 없이 개별 공공도서관이 제출한 수치를 그대로 제공하는 단계에 머물러 있는 등, 이 연구의 논의를 위해 적절하지 않다는 판단에서 활용 대상에서 제외하였다.

19) 공공도서관의 문화프로그램에 관한 논의에서는 코로나19 직전인 2019년의 통계를 활용하였다. 2020년 초부터 시작되어 3년 가까이 지속된 코로나19로 인해 그 기간 동안 공공도서관의 운영(특히, 문화프로그램의 운영)이 정상적으로 이루어지지 않았기 때문이다.

20) 공공도서관에서 운영해온 ‘문화 관련’ 프로그램의 대부분은 도서관의 기능과는 무관한 여가나 취미활동 중심의 프로그램임은 주지의 사실이다.

가능하게 하는 결과이다.

〈표 5〉 국공립 공공도서관 서비스 (*문화프로그램)의 변화 (2008년 → 2019년)

				2008년	2019년	증감률(%)		
*서비스 (프로그램)	전체		프로그램 수	전체	75,988	54,679	-28.0	
				문화	59,361	27,479	-53.7	
				도서관 및 독서	16,627	27,200	63.6	
			1관당 프로그램 수		118	48	-59.3	
	사례 지역		서울	프로그램 수	전체	24,294	12,809	-47.3
					문화	21,821	6,688	-69.4
					도서관 및 독서	2,473	6,121	147.5
				1관당 프로그램 수		311	71	-77.2
			경기	프로그램 수	전체	8,892	10,176	14.4
					문화	5,483	3,579	-34.7
					도서관 및 독서	3,409	6,597	93.5
				1관당 프로그램 수		68	36	-47.1
			대전	프로그램 수	전체	908	853	-6.1
					문화	542	416	-23.2
					도서관 및 독서	366	437	19.4
				1관당 프로그램 수		53	33	-37.7
			전북	프로그램 수	전체	1,755	1,721	-1.9
					문화	1,115	1,176	5.5
					도서관 및 독서	640	545	-14.8
				1관당 프로그램 수		42	29	-31.0

출처: 한국도서관협회, 『2009 한국도서관연감』, 『2020 한국도서관연감』.

* 『한국도서관연감』에서는 문화프로그램을 '문화 관련 프로그램'과 '도서관 및 독서 관련 프로그램'으로 분류하고 있다.

그렇다면 공공도서관의 운영체계를 개선하고 서비스의 성과를 제고하는 데 실질적인 영향을 미치는 핵심 자원, 즉, 인력과 재원에 있어서의 변화 추이는 어떠할까? 우선 〈표 6〉에 정리해 놓은 '사서와 운영비의 총량 변화'에 주목하게 되면, 지난 14년 동안의 변화가 나름대로 긍정적이라는 해석이 가능해진다. 즉, 사서는 연평균 6.6% 그리고 운영비는 연평균 10% 넘게 증가한 것으로 나타나, 공공도서관의 운영체계 개선을 위한 국가적 관심과 투자가 빈약하지 않았음을 알게 된다. 그러나 그렇듯 낙관적인 평가는, 또 하나의 통계(즉, 공공도서관 1관당 평균 사서 수와 운영비)로 시선을 돌리면, 크게 잘못된 것이었음이 바로 드러난다. 즉, 전체 사서의 수적 증가는 공공도서관의 증가에 연동된 당연한 결과이며, 도서관의 운영체계에 직접적인 영향을 주는 '1관당 평균 사서 수'는 지난 13년 동안 전혀 변화가 없는 것이다. 게다가 이 기간에 '1관당 운영비'의 증가는 약 25%에 그쳐, 연평균 증가율(1.9%)이 같은 기간 연평균 경제성장률은 차치하고 물가상승률에도 미치지 못하는 빈약한 수준이다. '공공도서관 운영체계의 질적 제고'를 위한 재정 투자가 구호에 불과했음을 보여주는 객관적인 근거이다.

〈표 6〉 국공립 공공도서관 인력과 예산의 변화 (2008년 → 2021년)

			2008년	2021년	증감률 (%)	
사서 인력	전체		사서 수	2,892	5,365	85.5
			1관당 사서 수	4.4	4.4	0.0
	사례 지역	서울	사서 수	512	1,354	164.5
			1관당 사서 수	6.6	6.9	4.5
		경기	사서 수	666	1,103	65.6
			1관당 사서 수	5.1	3.7	-27.5
		대전	사서 수	115	126	9.6
			1관당 사서 수	6.8	4.8	-29.4
		전북	사서 수	109	191	75.2
			1관당 사서 수	2.6	3.0	15.4
예산 (천원)	전체		운영비	211,555,072	494,996,923	134.0
			1관당 운영비	328,502	409,766	24.7
	사례 지역	서울	운영비	24,695,241	58,769,685	138.0
			1관당 운영비	316,606	301,383	-4.8
		경기	운영비	76,759,586	116,115,101	51.3
			1관당 운영비	590,458	387,050	-34.4
		대전	운영비	4,938,972	6,404,040	29.7
			1관당 운영비	290,528	246,309	-15.2
		전북	운영비	7,781,077	37,364,536	380.1
			1관당 운영비	185,264	583,821	215.1

출처: 한국도서관협회, 『2009 한국도서관연감』, 『2022 한국도서관연감』

그런데 문제는 거기서 그치지 않는다. 인력의 운영과 관련한 지역 편차가 과도하며 구조화의 징후마저 보이는 것이다. 표의 지역별 통계에서 알 수 있듯이, 평균 사서 수에 있어서 지역별 차이는 과도할 정도로 벌어져 있으며, 연평균 운영비의 차이 또한 간극이 매우 크다. 먼저, 1관당 평균 사서 수에 있어서 지역별 차이에 주목해 보자. 지역에 따라 증감의 추세가 다양하긴 하지만, 지역 편차는 지난 13년 동안 거의 변함이 없다. 2008년도의 지역 편차(4.2명)가 2021년도의 지역 편차(3.9명)로 변함없이 이어지고 있다.²¹⁾ 1관당 연평균 운영비의 변화에서도 유사한 추이를 관찰할 수 있다. 2008년도의 지역 편차(약 4억원)가 2021년도의 지역 편차(약 3.4억원)로 큰 차이 없이 이어지고 있다. 이에 못지않게 심각한 문제는 동일 지역 내에서 관찰되는 동일 지표의 변동성 또한 과도하다는 점이다. 가령, 대전시의 1관당 사서 수는 6.8명(2008년)에서 4.8명(2021년)으로 30% 가까이 축소되었으며, 경기도의 1관당 운영비는 약 5.9억원에서 약 3.9억원으로 약 33%가 축소되었다. 감소의 폭도 문제지만 증가의 폭도 문제의 여지가 있다. 전라북도의 1관당 운영비는 1.8억원(2008년)에서 5.8억원(2021년)으로 무려 세 배가 넘게 증가하였다. 이렇듯 과도한 변동성

21) 가령, 1관당 평균 사서 수에 있어서, 2008년도에는 대전시가 6.8명으로 가장 많고, 전라북도가 2.6명으로 가장 적어서 4.2명의 차이를 보인다. 그런데 2021년도에는 서울시가 6.9명으로 가장 많고, 전라북도가 3.0명으로 가장 적어서 3.9명의 차이를 보인다. 지역 편차에는 거의 변화가 없는 것이다.

이 ‘도서관 운영체계의 안정성’에 부정적으로 작용함은 주지의 사실이다. 도서관계를 대표하는 단체가 작성한 위의 통계가 정확(?)하다면, 공공도서관 진흥 정책이 ‘운영체계의 선진화’를 오히려 가로막고 있는 것은 아닌지 의구심을 갖게 하는 분석 결과이다.

2. 공공도서관의 이용 관련 주요 변화

지금까지 살펴본 것처럼, ‘운영자 관련 통계’는 13년에 걸쳐 추진된 공공도서관 진흥 정책의 효과가 정책 추진자들의 주장만큼 긍정적이지 않음을 보여준다. 그렇다면 ‘이용자 관련 통계’에서는 어떠할까?²²⁾ 공공도서관 진흥 정책이 이용자(특히 지역민)에게 가져온 변화를 관찰하기 위해서 필자가 주목한 통계는 두 종류였다. 첫째는 앞서 ‘운영자 관련 통계’에서 주목하였던 것과 동일하게 도서관 인프라의 이용과 같은 ‘외형적 변화’에 관한 통계였고, 둘째는 도서관의 이용자의 비율이나 이용목적과 같은 ‘내용적 변화’에 관한 통계였다.

먼저, 도서관 이용과 관련된 외형적 변화를 추적하기 위해 필자는 3개의 지표를 활용하였다: 이용자, 대출도서, 그리고 프로그램 참가자.²³⁾ <표 7>의 통계가 보여주듯이, 2008년부터 2019년 사이에 3개 지표 모두에서 완만한 증가세를 관찰할 수 있다.²⁴⁾ 그러나 그 속내를 들여다보면, 프로그램 참여자만이 예외일 뿐, 이용자와 대출도서의 증가세는 기대치를 훨씬 밑도는 수준임이 드러난다. 이용자 프로그램의 경우에 운영횟수의 감소세에도 불구하고(-28%) 참여자는 오히려 증가하였으나(약 107%), 시설과 장서의 경우 투자의 증가율(88%, 116%)에 비해서 이용의 증가율(48%, 43%)은 절반에도 미치지 못하고 있다.²⁵⁾ 이렇듯 이용자 프로그램에 있어서는 비용효과뿐만 아니라 전문성의 강화라는 긍정적인 변화를 엿볼 수 있지만, 시설과 장서에 있어서는 비용효과는 차치하고 운영 전략 전반에 걸쳐 개선의 여지가 커 보인다.

기존 정책의 실효성에 대한 의문은 지역별 통계의 변화를 접하면 더욱 진해진다. 표의 통계가 보여주듯이, 세 지표 모두에서 지역별 차이는 뚜렷하며, 특히 변화의 폭에 있어서 편차가 두드러진다. 가령, 이용자의 증감에 있어서 수도권과 비수도권의 차이는 매우 뚜렷하다. 서울시와 경기도에서는 이용자가 70% 가량 증가하였으나 대전시에서는 이용자가 오히려 감소하였다. 대출도서에서의

22) 도서관 인프라와 서비스 프로그램에 대한 투자가 기대에 미치지 못하더라도 도서관 이용자의 이용률과 만족도가 상승한다면 기존 정책에 대한 평가는 긍정적으로 바뀔 수 있다. 투자의 최소화와 산출(특히 이용)의 최대화는 모든 정책(특히 서비스 정책)이 추구하는 이상적인 모델이기 때문이다.

23) 2021년 현재, 국가통계포털에서 제공하는 『전국도서관통계』는 모두 27개의 지표로 구성되어 있는데, 그 가운데 이용자 관련 지표는 4개에 불과하다: 연간 방문자 수, 1관 당 방문자 수, 연간 자료실 이용자 수, 그리고 연간 대출 도서 수. 그러나 앞서 논의하였듯이, 『전국도서관통계』의 근거가 되는 『한국도서관연감』에는 ‘문화프로그램 참여자’ 관련 통계가 수록되어 있어서 이를 논의에 활용하였다.

24) 앞서 각주 19)에서 설명하였듯이, 코로나19의 영향을 고려하여 ‘이용’ 관련 통계는 2019년도까지 분석하였다.

25) 시설과 장서의 통계가 2021년 자료인데 비해 이용자와 대출도서의 통계가 2019년 자료라는 점을 참작하여도, 변화 추이를 비교하는 데는 무리가 없다는 판단이다.

차이는 더욱 심각하다. 수도권의 증가율은 60%를 상회하지만, 비수도권의 증가율은 11%대에 머물러 있다. 공공도서관의 이용에 있어서 수도권과 비수도권의 차이가 구조적으로 심화되어 있다는 해석을 가능하게 한다. 프로그램 참가자의 변화 또한 예사롭지 않은데, 특히, 프로그램의 유형에 따른 변화에 있어서 지역별 차이가 두드러진다. 즉, 도서관의 고유 기능과 밀접한 ‘도서관 및 독서 관련 프로그램’의 참여자에 있어서 지역별 차이가 더욱 선명한 것이다. 구체적으로 가장 급격한 증가세를 보인 전라북도(550%)에 비해 대전(약 19%)의 증가세는 차라리 무의미해 보인다. 게다가 이 지표의 증가세에 있어서는 서울시와 경기도의 차이 또한 가깝지 않다(335% vs. 155%). 지역 편차가 권역을 막론하고 전반적으로 나타나는 것이다. 이렇듯 ‘이용 관련 통계’를 분석해보면, 공공도서관의 균형 발전을 도모하고자 하는 정책이 오히려 지역 편차를 구조화하는 것 같은 역설적인 모습을 마주하게 되는 것이다.

〈표 7〉 공공도서관 이용의 외형적 변화 (2008년 → 2019년)

				2008년	2019년	증감률(%)	
*이용자	전체		이용자 수	136,802,882	202,230,166	47.8	
	사례 지역	서울	이용자 수	28,498,983	49,817,847	74.8	
		경기	이용자 수	37,264,522	62,839,950	68.6	
		대전	이용자 수	4,665,138	4,613,789	-1.1	
		전북	이용자 수	2,860,047	4,146,080	45.0	
*도서대출	전체		대출도서 수	93,599,724	133,769,004	42.9	
	사례 지역	서울	대출도서 수	14,660,772	24,193,256	65.0	
		경기	대출도서 수	27,888,636	44,827,699	60.7	
		대전	대출도서 수	3,032,938	3,370,988	11.1	
		전북	대출도서 수	3,157,229	3,524,201	11.6	
**프로그램 참가	전체		프로그램 유형	전체	6,173,575	12,772,809	106.9
			문화	4,207,224	5,641,212	34.1	
			도서관 및 독서	1,966,351	7,131,597	262.7	
	사례 지역	서울	프로그램 유형	전체	1,497,794	2,956,754	97.4
			문화	1,129,025	1,354,413	20.0	
			도서관 및 독서	368,769	1,602,341	334.5	
		경기	프로그램 유형	전체	1,061,904	2,203,779	107.5
			문화	537,051	864,576	61.0	
			도서관 및 독서	524,853	1,339,203	155.2	
		대전	프로그램 유형	전체	230,789	209,976	-9.0
			문화	132,689	92,884	-30.0	
			도서관 및 독서	98,100	117,092	19.4	
		전북	프로그램 유형	전체	133,909	506,969	278.6
			문화	107,992	338,490	213.4	
			도서관 및 독서	25,917	168,479	550.1	

* 이용자와 대출 통계의 출처: 국가통계포털, 『전국도서관통계』 (자료갱신일 23.01.10)

참고로 ‘이용자 수’에 관한 통계는 단순 ‘방문자 수’와는 별도로 집계되고 있는데, 2014년까지는 ‘연간 이용자 수’에 관한 통계를 제공하였으나 2015년부터는 이를 ‘연간 자료실 이용자 수’에 관한 통계로 대체하여 제공하고 있다.

** 프로그램 참가자 통계의 출처: 한국도서관협회, 『한국도서관연감』 (2009; 2020)

그렇듯 역설적인 모습은 ‘공공도서관 이용행태’를 보다 세밀하게 분석해 놓은 또 다른 통계자료에서 밀접하게 만나볼 수 있다. 즉, 문화부의 의뢰를 받아서 출판계에서 매년 생산하는 『국민독서실태조사』에는 ‘공공도서관 이용의 속내’를 들여다보는데 유용한 ‘이용자의 비율’,²⁶⁾ ‘이용빈도’, 그리고 ‘이용목적’ 등에 관한 조사 결과가 담겨있다. 이 세 지표에 있어서의 정량적 변화를 <표 8>에, 그리고 ‘광역자치단체별 차이’를 <표 9>로 나누어 정리하였다.²⁷⁾ 우선 <표 8>의 통계에 주목해 보면, 공공도서관 이용자의 비율이 시간이 흐를수록 감소하고 있다. 그리고 그러한 감소세는 ‘이용빈도’에 있어서도 유사하게 관찰된다. 그뿐만이 아니다. 이용목적에 있어서도 결코 긍정적으로 볼 수 없는 변화 추이가 감지된다. ‘독서 및 도서 대출’과 같이 도서관의 배타적 기능을 활용하고자 공공도서관을 찾는 이용자가 감소하는 반면에 ‘무료 공부방’으로 활용하려는 이용자는 증가하는 추세이다.²⁸⁾ 이렇듯 출판계의 조사 결과는 공공도서관 진흥 정책이 본격적으로 시행되던 시기에, 비록 성인에 한정된 표본조사의 결과이기는 하지만, 공공도서관의 이용률은 오히려 감소하고 ‘도서관의 기능에 대한 곡해’는 심화되고 있음을 보여준다.

<표 8> 공공도서관 이용행태의 주요 변화: 2008년~2019년

		2008년	2013년	2015년	2017년	2019년
이용자(1년 1회 이상)의 비율(%)		33.9	30.3	28.2	22.2	23.9
이용빈도 (월평균)	조사자 평균 (회)	-	1.0	0.5	0.5	0.6
	이용자 평균 (회)	3.2	3.3	1.8	2.5	2.7
이용자의 이용목적 (구성비)	독서 및 도서 대출 (%)	69.9	59.9	62.5	62.6	59.8
	개인 공부 및 학습 (%)	18.8	28.9	23.1	23.2	25.1
	자료 조사 및 연구 (%)	8.4	7.7	8.6	9.3	11.8
	프로그램·행사 참여 (%)	2.4	1.8	2.9	3.3	2.0

출처: 문화체육관광부, 『국민독서실태조사』, 2008~2020.

이 세 지표에 있어서의 변화 추이를 지역별로 분석해 보아도 결과는 크게 다르지 않다. 물론 <표 9>에 정리한 통계가 4년의 간극에 기초하고 있으며 전수조사가 아니라 표본조사의 결과이기 때문에 (따라서 통계의 오차범위 등을 고려하면) 지역별 차이와 관련한 ‘유의미한’ 변화를 도출하는 데는 한계가 있다. 그러나 표에서 확인할 수 있듯이, ‘이용자 비율’의 변화에 있어서 지역별 차이는 간과할 만한 수준이 아니다. 4개 사례 지역 가운데 비수도권의 감소세가 상대적으로 두드러지는 것이다. 특히, 대전시에서 이용자 비율의 감소는 4년 만에 24%에 이를 정도로 급격하며, 전라북도의

26) 『국민독서실태조사』는 18세 이상 성인을 조사 대상으로 하고 있으며, 이 조사에서 ‘이용자’는 해당 연도에 “공공도서관을 1회 이상 방문한 경험이 있는 18세 이상 성인”을 의미한다.

27) 참고로 『국민독서실태조사』에 광역자치단체별 통계가 세분화되어 게재된 시기는 2015년도부터이다.

28) 물론, ‘자료 조사 및 연구’와 같이 도서관의 전문 기능을 활용하려는 이용자가 증가하는 등의 긍정적인 변화도 보이지만 대세를 뒤집을 만큼 강하지는 않다.

감소율 또한 10%를 상회할 정도로 만만치 않다. 이에 비해서 ‘이용목적’의 변화에 있어서 지역별 차이는 그다지 두드러지지 않는다. 그러나 ‘이용목적’과 관련한 보다 의미 있는 지역 편차는 ‘구성비의 차이’에서 나타난다. 관련 통계를 상세히 들여다보면, 유독 전라북도의 구성비만이 다른 지역과 상당한 차이를 보임을 알 수 있다. 구체적으로, ‘독서 및 도서 대출’과 같이 도서관의 배타적 기능을 활용하는 이용자가 상대적으로 적은 데 비해 ‘무료 공부방’으로 활용하는 이용자는 상대적으로 많은 것이다. 그리고 그러한 구성비는 시간이 흐를수록 더욱 강화되는 특징을 보이는 것이다.

이러한 분석 결과는 공공도서관 진흥을 위한 기존 정책이 비수도권 지역에서 도서관에 대한 관심을 감소시키고 있을 뿐만 아니라 도서관의 기능에 대한 곡해를 심화시키고 있다는 추론을 가능하게 한다. 특히, 앞서의 논의에서 밝혀진 지역 편차의 구조화 현상과 함께, 지난 14년 동안 추진해온 공공도서관정책이 ‘도서관 이용의 활성화’와 ‘도서관 기능의 정상화’에 긍정적으로 기여하지 못하고 있다는 의구심마저 갖게 한다.

〈표 9〉 광역자치단체별 공공도서관 이용행태의 변화 (2015년 → 2019년)*

			2015년	2019년	증감률 (%)	
이용자의 비율 (단위: %)	전체		28.2	23.9	-5.7	
	사례 지역	서울	39.2	32.4	-6.8	
		경기	23.4	28.0	4.6	
		대전	36.5	12.2	-24.3	
		전북	16.7	6.2	-10.5	
이용목적 (단위: %)	독서 및 도서 대출	전체		62.5	59.8	-2.7
		사례 지역	서울	65.7	61.4	-4.3
			경기	64.0	66.8	2.8
			대전	60.5	57.7	-2.8
			전북	54.9	51.7	-3.2
	개인 공부 및 학습	전체		23.1	25.1	2.0
		사례 지역	서울	19.8	23.1	3.3
			경기	22.4	18.3	-4.1
			대전	22.3	21.9	-0.4
			전북	31.7	34.7	3.0
	자료 조사 및 연구	전체		8.6	11.8	3.2
		사례 지역	서울	9.0	13.3	4.3
			경기	10.9	10.2	-0.7
			대전	-	14.9	-
			전북	10.8	13.5	2.7
	행사 및 프로그램 참여	전체		2.9	2.0	-0.9
		사례 지역	서울	1.8	1.6	-0.2
			경기	1.9	1.8	-0.1
			대전	-	2.5	-
			전북	3.5	0.0	-3.5

출처: 문화체육관광부, 『국민독서실태조사』, 2016; 2020.

* 광역자치단체별 통계가 2015년도부터 집계되어 있는 관계로 2015년 통계를 활용하였음

IV. 지역 공공도서관정책의 건실화 과제

지금까지의 논의에서 확인할 수 있듯이, 국가가 수립하고 지방자치단체가 중심이 되어 추진해온 공공도서관 진흥 정책에는 정책의 추진자들이 주장하는 성과를 의심하게 만드는 흔적이 여기저기서 드러난다. '도서관 인프라의 확충'에서부터 거품과 과장의 흔적이 엿보이며, '도서관 서비스의 고도화'는 방향과 목표의 설정부터 문제가 있어 보인다. 그나마 공공도서관의 신설과 운영을 위한 최소한의 예산이 법적으로 보장되고 있어서 시설과 장서의 확충은 이어지고 있지만, 전문 인력의 확충이 담보 상태에 머물면서 도서관선진국에서는 보편화 되어 있는 '사서에 의한 전문 서비스'는 기대조차 버거운 실정이다. 그뿐만이 아니다. 공공도서관 인프라와 서비스에 있어서 지역 편차가 구조화되는 경향이 짙어지고 있으며, 지역민의 후진적인 도서관인식과 소극적인 도서관 이용행태는 정책의 시행 전이나 후나 별 차이가 없어 보인다. 도대체 어디서부터 잘못되었으며, 어떻게 하여야 정책의 건강성을 제고할 수 있는 것인가?

주지하다시피 공공도서관의 진흥을 위한 국가정책의 결함과 한계에 대한 논의는 오래전부터 지속되어 왔다. 그러나 논의에도 불구하고 기존 정책에 내재하는 구조적인 문제들은 거의 개선되지 않았으며, 동일한 문제들이 지역 단위의 공공도서관정책에 그대로 투영되어 확산되어왔다. 앞선 논의에서 지적하였듯이, 「도서관법」보다 훨씬 조악한 도서관 조례들이 잇따라 제정되었으며, 「도서관발전종합계획」의 문제점을 그대로 끌어안은 시행계획이 매년 작성되었다. 이렇듯 지역 공공도서관정책이 부실하게 된 뿌리에는 국가 도서관정책의 구조적인 결함과 한계가 있다. 그러나 그렇다고 해서 지역의 도서관시책을 주도하는 광역자치단체가 부실의 책임에서 자유로울 수는 없다. 그들이 만든 도서관 조례와 시행계획 자체가 부실 행정의 결과이기 때문이다. 그러하기에 지금이라도 광역자치단체에서 조례를 제정하고 시행계획을 수립하는 과정, 즉, 정책추진과정에 부정적 영향을 미치는 요인을 밝혀내고, 그를 넘어서기 위한 처방을 모색하는 작업이 시급하고 중요한 것이다.

1. 정책추진과정의 부실화 요인

지역에 따라 상이한 요인이 작용하겠지만, 광역자치단체가 만든 조례와 시행계획에서 공통적으로 드러나는 문제점은 '철학의 빈곤'과 '합리성의 결여'이다. 도서관 조례와 시행계획을 만드는 과정에 도서관철학이 빈곤하고 객관적 논리가 부족하였기에 그 내용이 전반적으로 부실해질 수밖에 없었던 것이다. 우리가 17개 지역의 도서관 조례를 검토하면서 처음으로 받은 인상은 무미건조함이었다. 법규라는 것이 어차피 무미건조할 수밖에 없지만, 도서관 조례의 제정 의미와 존재 가치에 공감하기에는 '영혼이 없는' 문자의 기계적인 조합에 불과하였다. 하긴, 도서관 조례의 모태가 되는

『도서관법』에서조차 도서관의 형이상학적 가치와 사회적 유용성에 대한 논거가 미흡한 마당에, 지역의 도서관 조례에서 철학적 가치 운운하는 것은 과도한 지적일 수 있다. 그러나 도서관인식의 후진성과 도서관 이용의 소극성이 보편적인 사회에서 ‘공공도서관의 진흥’을 위한 조례의 당위성과 유용성에 지역민이 공감하도록 만들려면, 적어도 조례의 ‘제정 목적’이나 ‘주요 용어에 대한 정의’ 등을 통해 공공도서관의 공익적 가치와 전문적 기능에 대한 설명이 있어야 했다. 그래야 조례의 목적과 가치에 대한 지역민의 공감대가 확산될 수 있으며, 그 조례에 근거하여 추진되는 도서관정책에 힘이 실리게 되는 것이다.

철학의 빈곤이 구조적으로 문제가 되는 것은 법규의 핵심 가치인 합리성의 훼손으로 이어지기 때문이다. 앞서 살펴보았던 도서관 조례의 이원화 구조와 기본 조례의 복합적 구성은 ‘도서관철학의 빈곤’에 ‘행정 편의주의’가 합쳐지면서 만들어진 비합리적인 산물의 전형이다.²⁹⁾ 그렇듯 비합리적인 조례에 기초하여 만들어지기에 지역의 도서관정책에서 객관적 당위성을 찾기가 어려운 것이다. 특히, 지역에서 추진하는 도서관정책의 집약체라 할 수 있는 시행계획에서 객관적 당위성은 차치하고 지역의 고유성조차 엿볼 수 없는 것이다. 조례에 내재하는 ‘철학의 빈곤’과 ‘합리성의 결여’가 시행계획의 구석구석에 녹아있다 보니 그 체계와 내용의 부실은 당연한 결과이다. 기실, 시행계획이라는 것이 광역자치단체가 지역의 상황을 반영하여 자발적으로 수립한 발전계획이 아니라 국가로부터 하달 받은 ‘수립 지침과 양식’에 따라 작성된 개별 사업 계획서들의 묶음에 불과하다. 그러하기에 그 ‘짜깁기 문서’에서 객관적 당위성과 지역의 고유성을 기대한다는 것은 어차피 과욕이다. 그러나 지역사회의 발전과 지역민의 삶을 윤곽하게 만들기 위한 ‘시책’을 집약한 문서에서 지역의 고유성도 지역민의 목소리도 찾을 수 없다면, 그 문서에 적시한 사업들을 지방비까지 투자하면서 ‘열심히’ 추진해야 하는 이유는 도대체 무엇일까?

이렇듯 광역자치단체들이 생산하는 시행계획에서 가장 두드러지는 문제점은 ‘합리성의 결여’이다. 주지하다시피 공공정책의 성패는 사회적 공감과 지지의 확보에 달려있다. 지역 단위의 공공정책은 특히 지역사회의 특수성과 정책의 수혜자인 지역민의 요구에 근거할 때 비로소 정책추진의 합리성이 굳건해진다. 그런데 광역자치단체들이 작성한 시행계획에는 지역사회가 앞장서서 공동도서관을 진흥시켜야 하는 이유를 설명해주는 객관적인 근거가 없다. 단지, 국가 차원의 발전계획에서 제시하는 정책과제들이 ‘기계적인 상용문구’로 포장되어 세부 사업계획이라는 이름으로 묶여 있을 뿐이다. 시행계획의 합리성을 부정하게 만드는 또 다른 증거는 사업과제들 사이의 상관관계, 특히 개별 사업과제의 비중과 순위에 대한 체계적이고 논리적인 설명이 전혀 없다는 데 있다. 모름지기 모든 ‘계획’에는 중심 과제와 주변 과제 그리고 선결 과제와 후속 과제의 구분이 있기 마련이다. 그리고 그러한 구분은 주어진 상황과 여건에 따라 다양할 수 있다. 합리적인 계획이란

29) 필자는 최근에 개정된 『도서관법』이 2006년의 『도서관법』보다 법조항의 구성과 체계에 있어서 오히려 퇴보한 배경에도 도서관철학의 빈곤과 도서관인식의 오류가 자리하고 있다고 믿고 있다.

그런 것이다. 그런데 그러한 기본 요건조차 충족하지 못하기에 지역의 시행계획이 15년째 반복되어도 공공도서관의 인프라조차 획기적으로 개선되지 못한 것이며, 공공도서관에 대한 지역민의 관심은 밑바닥 수준에 머물러 있는 것이다(이제환, 2020).

결국, 조례와 시행계획이 부실해진 직접적인 원인은 그들을 만드는 과정에 관여한 사람들에게서 찾아야 한다. 지역에서 도서관정책의 수립 과정에 참여한 다양한 주체들이 공공도서관의 철학적 가치와 사회적 기능에 대해 철저히 이해하지 못했기에 발생하는 문제이며, 지역의 고유성과 지역민의 요구에 기초한 조례와 시행계획을 만드는데 필요한 역량과 열정을 갖추지 못하였기에 지속되는 문제이다.³⁰⁾ 가령, 앞서 4개 광역자치단체의 사례에서 살펴보았듯이, 도서관정책을 전담하는 행정조직의 유무 자체가 조례와 시행계획의 품질에 미치는 영향은 지대하며, 그에 따른 지역 편차가 존재할 수밖에 없다.³¹⁾ 전담 행정조직이 설치되어 있더라도 실무를 담당하는 인력의 자질과 역량은 또 다른 변수가 된다. 조례와 시행계획을 작성하는 인력이 직업철학과 직무역량이 부실하다면, 그 결과물의 품질이 우수하기를 기대하는 것은 과욕일 뿐이다. 어디 그뿐이라! 지역의 도서관정책을 심의하는 과정에서 중요한 역할을 하는 ‘광역도서관위원회’가 유명무실하게 운영되는 상황이 지속된다면, 그 또한 부실의 중요한 원인이 된다. 부실의 마지막 고리는 지역민의 정책적 요구를 취합하여 행정조직과 정책기구에 수시로 전달해야 하는 공식 채널의 부재에 있다. 지역민과 정책담당자 사이에서 소통의 통로가 되어야 하는 전문직 단체(도서관 전문가들이 조직한 단체)나 시민단체(도서관에 우호적인 지역민들이 조직한 단체)가 부재하다면, 추진하려는 정책의 당위성 확보와 공감대 확산은 어려울 수밖에 없는 것이다.

2. 정책추진체계의 건실화 방안

조례와 시행계획의 부실은 이렇듯 정책추진과정의 구조적 한계에서 비롯되며 정책추진체계의 허약함으로 인해 심화된다. 따라서 도서관정책을 추진하는 과정이 기존의 top-down 방식에서 bottom-up 방식으로 바뀌지 않는 한, 부실의 문제를 극복할 수 있는 처방은 제한적일 수밖에 없다. 국가정책의 추진 방식부터 지역민의 요구에 기초하는 방식으로 혁신되어야 하는 것이다. 그런

30) 가령, 조례와 시행계획의 작성 과정에서 지역민을 대상으로 한 요구조사나 지역의 전문가를 대상으로 한 의견수렴을 실시한 광역자치단체를 찾기 어렵다. 근자에 들어, 지역의 대표도서관 설립을 앞두고 지역민을 대상으로 한 요구조사 등을 용역과제의 형태로 시행하는 광역자치단체들이 늘고 있지만, 그 또한 담당 인력의 전문성과 역량이 뒷받침되지 않는다면 조사 과정과 결과의 부실성조차 방지할 수밖에 없는 것이다(이제환, 2018; 2020).

31) 가령, <표 2>와 <표 3>의 내용을 상기하면서 조례 업무와 시행계획 업무를 담당하는 조직의 지역별 차이에 주목해 보자. 담당 조직의 명칭과 규모에서부터 도서관정책을 대하는 광역자치단체들의 차이가 느껴질 것이다. 실제로, 도서관정책을 전담하는 조직을 본청이나 대표도서관에 설치하고 있는 지역과 그렇지 않은 지역의 차이는 그들이 만든 조례와 시행계획의 차이로 그대로 이어진다. 그렇다고 해서 전자가 만든 조례와 시행계획이 ‘철학의 빈곤’과 ‘합리성의 결여’와 같은 구조적 결함으로부터 자유롭다는 것은 아니다. 단지, 그들이 만든 문서의 체계와 내용에 있어 긍정적으로 볼 수 있는 요소가 상대적으로 풍부하다는 것이다.

가운데 지역 단위에서 당장이라도 실천이 가능한 처방은 정책(특히 시행계획)의 수립 기조를 기관 중심(혹은 공급자 중심)에서 수혜자 중심으로 개혁하는 것이다. 중앙정부에서 하달된 지침에 기계적으로 대응하는 기존의 관행에서 벗어나 지역의 고유성과 지역민의 요구를 우선시하는 행태가 뿌리를 내려야 하는 것이다.³²⁾ 그렇게 하려면, 즉, 정책추진과정의 구조적 한계를 넘어서려면, 앞서 밝혔듯이, 지역의 정책추진체계를 건강하게 만드는 작업부터 시작하여야 한다. 도서관정책을 담당하는 지역의 행정조직을 전문화하고, 도서관정책을 발굴하고 심의하는 정책기구를 내실화하고, 도서관 분야의 전문직단체와 시민단체를 활성화하는 작업이 무엇보다 중요하고 시급한 것이다.

가. 행정조직과 인력의 전문화

공공정책의 추진에 있어서 행정조직과 인력의 중요성은 아무리 강조하여도 지나침이 없다. 국가 차원의 도서관정책이 「도서관법」과 「도서관발전종합계획」이라는 두 바퀴를 장착하고 그나마 유지되고 있는 배경에는 도서관정책단이라는 행정조직이 있음은 주지의 사실이다.³³⁾ 그러나 ‘국’ 단위로 출범하였던 중앙정부의 행정조직이 ‘과’ 단위로 축소되면서 정책 추진의 동력이 쇠약해졌음 또한 주지의 사실이다(이제환, 2018). 이렇듯 중앙정부의 행정조직조차 불안정하고 업무역량마저 축소되고 있는 상황에서 광역자치단체가 도서관정책을 전담하는 행정조직의 설치와 운영에 적극성을 보일 것을 기대하는 것은 과욕이다. 그래도 그나마 「도서관법」의 실효성이 지역으로 확산되면서 대표도서관을 설치하고 그로 하여금 공공도서관정책을 전담하게 하는 지역이 증가하고 있는 현상은 고무적이다. 그러나 앞서 살펴보았듯이, 법에 규정된 지역대표도서관을 설립하지 못한 지역도 여전히 남아 있으며, 지역대표도서관이 법에 명시된 정책 기능을 수행할 역량을 제대로 갖추지 못한 지역이 대부분이다. 그러다 보니 도서관정책 업무를 본청의 다른 부서들로 분산하고 있는 광역자치단체가 여전히 많은 것이다.

지역대표도서관이 체계를 갖추고 정책 업무를 수행하는 데 필요한 조직 역량을 갖춘다고 해도 문제는 여전히 상존한다. 기존 행정체계에서 지역대표도서관은 여전히 광역자치단체(혹은 교육청)의 통제를 받는 산하 기관에 불과하기 때문이다. 후에 상술하겠지만, 정책의 추진과정에서 중요한 역할을 담당해야 하는 광역도서관위원회의 구성과 운영은 지역대표도서관의 업무가 아니다. 게다가 지역대표도서관의 영향력이 공공도서관 영역에 국한되는 상황에서 타 관종의 도서관들과 협력을 요구하는 정책의 추진은 제한적일 수밖에 없다. 이처럼 자치단체의 본청에 도서관정책을 담당하는 행정조직이나 인력이 존재하지 않는 한, 도서관정책의 추진과정에서 합리성이나 실효성은 부실해질 수밖에 없는 것이다. 그뿐만이 아니다. 지역대표도서관도 본청의 행정조직도 정책 업무를 전담할

32) 구체적으로, 지역의 문화와 산업, 그리고 지역민의 인구통계학적 특징(가령, 밀집도, 경제력, 연령, 직업, 학력 등)과 일상적 정보요구 등에 기반한 지역 중심의 도서관정책이 필요하다.

33) 물론 대통령 직속 정책기구도 비슷한 시기에 구성되어 십수 년째 유지되고 있지만, 비상설기구에 따르는 역할과 기능의 한계는 예외일 수 없다.

전문 인력을 확보하고 유지해야 하는 과제가 남아 있다. 현재처럼 대표도서관의 운영조차 형식적인 수준에 머물러 있는 지역이 적지 않은 상황에서, 특히, 도서관에 대한 열정은 고사하고 전문 지식조차 부족한 인력이 정책 업무를 담당할 때 나타나는 부작용을 국가 차원에서 이미 체감하는 상황에서, 이 과제를 더 이상 지역의 자체적인 판단에 맡겨두는 것은 바람직하지 않다.³⁴⁾ 관련 법규의 개정을 통해 ‘도서관 전문 인력의 확보’를 임의조항이 아니라 의무조항으로 바꾸는 작업이 선행되어야 하는 것이다.

나. 광역도서관위원회의 내실화

행정조직(인력)의 전문화가 정책추진체계의 건실화를 위한 선결 과제가 되어야 하는 이유는 두 번째 과제인 정책기구의 내실화가 행정조직(인력)의 전문성에 달려있기 때문이다. 광역자치단체 산하에 공공도서관정책을 논의할 정책기구를 구성하고 운영하는 책임은 결국 행정조직에 귀속되기 때문이다. 주지하다시피 공공도서관의 진흥과 관련된 정책적 현안의 대부분은 국가보다는 지역 사회에서 표면화되어 왔다. 그러하기에 공공도서관정책을 체계적으로 논의할 법적 기구를 지방 자치단체에도 설치해야 한다는 주장은 이미 오래전부터 제기되었다(윤희윤, 2002; 이재환, 2000; 2003; 2005). 그러한 주장은 2006년의 「도서관법」에 반영되어서, ‘지방도서관정보서비스위원회(이하 지방도서관위원회)의 설치’에 관한 조항(제24조)이 신설되었다.³⁵⁾ 이를 근거로 광역자치 단체들도 관련 조례(혹은 조항)를 제정하기 시작하였으며, 현재의 ‘광역도서관위원회 설치’ 규정으로 이어진 것이다. 그러나 법적 설치 근거가 마련된 지 십수 년이 지났음에도 불구하고 아직도 광역도서관위원회를 설치하지 않은 자치단체가 있을 정도로 법규의 실효성에는 의문이 남는다.³⁶⁾

그러나, 비록 온전하지는 않더라도, 관련 법규에 명시된 대로 ‘광역도서관위원회’가 구성되어 명실상부한 정책기구로서 기능할 수만 있다면, 지역의 공공도서관정책을 추진하는 과정에서 불거지는 구조적인 문제, 특히, 합리성의 결여와 전문성의 부족 문제는 상당 부분 해소될 수 있다. 가령, 현행 조례의 규정대로 위원회가 구성될 수만 있어도 위원회의 역량 부실 문제는 어느 정도 해결될 수 있다.³⁷⁾ 그러나 조례의 규정과 현실이 일치하지 않기에 ‘위원회의 구성 문제’는 여전히

34) 참고로, 광역대표도서관의 운영을 민간에 위탁하였던 경기도나 대구광역시 등은 2020년을 전후하여 지자체 직영 공공도서관을 대표도서관으로 지정하여 운영하고 있다. 그러나 경기도의 대표도서관으로 지정된 수원시선경도서관의 전체 직원은 23명에 불과하며, 특히, 사서 인력은 6명에 불과한 것이 현실이다. 또한, 전라북도 대표도서관인 전북도청 도서관의 전체 직원은 7명이 전부이며, 그 가운데 사서 인력은 4명이다. 이런 상태에서 대표도서관을 지정하거나 설립한 들, 그들이 법에 명시된 대표도서관의 기능을 온전히 수행할 것을 기대할 수 있겠는가? 출처: 국가통계시스템, 공공도서관 주요 통계, “광역대표도서관현황.” <https://www.libsta.go.kr/statistics/public/main>

35) 2022년에 전부 개정된 「도서관법」에서는 제17조(광역도서관위원회의 설치 등)에 명기되어 있다.

36) 2021년에 도서관정보정책위원회가 생산한 「광역도서관위원회 실태조사」에 의하면, 2021년 5월 31일 현재, 17개 광역자치단체 가운데 14곳에서 위원회를 설치·운영하고 있다.

37) 대부분 지역에서 광역도서관위원회는 15명 이내의 위원으로 구성되며, 부단체장(부시장 혹은 부지사)이 위원장을 대표도서관장이 부위원장을 담당하도록 규정하고 있다. 위원장이 위촉하는 위원의 자격으로, 광역시(도)의원, 자치

개선해야 하는 과제로 남아 있는 것이다(이제환, 2018). 위원회의 구성 못지않게 심각한 문제는 위원회의 실질적인 활동 빈도이다. 조례의 규정에 명시된 위원회의 기능은 정책기구로서의 위상을 분명히 드러내고 있다. 그러나 그러한 기능을 수행하기 위해 ‘소집’되는 회의에 관한 규정은 너무도 비합리적이다. 연 1회의 정기회와 몇 번의 임시회로 법규에 명시된 정책기구로서의 막중한 소임을 감당할 수 있을지 의구심부터 드는 것이다.³⁸⁾ 이렇듯 광역자치단체의 거버넌스를 구성하는 핵심 인력과 도서관정책 업무를 주관하는 행정관료의 관심과 의지에 따라 광역도서관위원회의 입지와 위상은 달라질 수 있다. 명목뿐인 자문기구로 남을지 혹은 명실상부한 정책기구로 거듭날지는 그들의 관심과 의지에 달린 것이다.

다. 전문직 단체와 시민단체의 활성화

지방자치제도가 정착하면서 지역민에 의해 선출되는 자치단체장의 권한과 책무는 이전과 비교할 수 없을 정도로 증가하였다. 그에 비할 바는 아니지만 또 하나의 선출직인 지방의원의 권한과 책무 또한 막중하다. 선출직인 그들의 최대 관심사는 지역사회의 발전과 지역민의 복지를 위한 정책의 추진이다. 지역사회의 발전과 지역민의 복지에 도움이 된다면, 게다가 지역민의 요구가 강력하다면, 해당 정책의 추진에 그들의 역량이 집중될 수밖에 없다. 계약직인 그들의 임기를 연장할 수 있는 가장 확실한 방법이기 때문이다. 따라서 그들이 자신의 입지를 강화하는데 긴요한 정책을 추진하기 위해 기구와 조직을 갖추고 가장 우수한 인력을 배치하고자 노력하는 것은 극히 당연한 귀결이다. 상황이 그러하기에, 지역의 공공도서관에 그들의 이목부터 집중시켜야 하는 것이다. 그래서 공공도서관정책이 그들이 추진하고자 하는 지역 정책의 앞자리를 차지하도록 만들어야 하는 것이다. 그렇게 된다면, 앞서 논의했던 정책추진체계를 건실화하기 위한 필수 과제, 즉, 행정조직의 전문화와 정책기구의 내실화는 부산물로 저절로 따라올 것이다.

지역사회에 도서관 관련 전문직 단체와 시민단체가 활성화되어야 하는 당위성이 여기에 있다. 그들이 지역 정치인의 정책적 관심을 공공도서관으로 이끌 수 있기 때문이며, 지역민과 지역 정치 집단을 공공도서관을 중심으로 하여 묶어낼 수 있기 때문이다. 주지하다시피 전문직 단체는 도서관과 관련한 지역사회의 정책적 요구를 발굴하여 지역의 정치집단과 행정조직에 전달하는 중개자의 역할을 담당한다. 그뿐만 아니라 지역의 정책을 수립하는 과정에서 이론적·경험적 지식의 공급자로서, 그리고 정책이 이행되는 과정에서는 감시자와 평가자의 역할 또한 담당한다. 이렇듯

단체의 도서관 담당 관료, 도서관계 인사, 그밖에 도서관(및 독서문화)에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 사람 등을 명시하고 있다.

38) 임시회의는 위원장 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구가 있을 시에 소집하도록 규정되어 있다. 그러나 앞서 인용한 「광역도서관위원회 실태조사」에 따르면, 2020년에 소집된 광역도서관위원회의 회의 개최는 정기회와 임시회를 합쳐서 평균 1회에도 미치지 못하고 있다. 17개 지역 가운데 8개 지역만이 연 1회로 규정된 정기회를 소집한 것으로 파악되었다.

전문직 단체의 활성화는 지역 도서관정책의 합리적인 추진을 위한 필수적인 과제일 수밖에 없는 것이다.³⁹⁾ 한편, 시민단체의 역할은 전문직 단체와는 다소 차이가 있다. 그들의 주요 역할은 도서관 친화적 여론의 형성이다. 공공도서관 진흥의 당위성과 정책추진의 필요성에 대한 공감대를 지역의 정치집단은 물론이고 지역사회 전반에 확산하는 데 있어 그들만큼 효과적인 집단은 없다.⁴⁰⁾ 지역마다 공공도서관의 가치에 공감하면서 공공도서관의 진흥을 앞장서 이끄는 시민단체가 존재한다면, 공공도서관의 진흥을 위해 지금까지 추진된 모든 정책보다 그 파급효과가 지대할 것은 자명하기 때문이다.

V. 논의를 마치며

수박 겉핥기에 그쳤지만, 이 글을 통해 살펴본 지역 공공도서관정책에는 긍정적인 부분보다 개선이 필요한 부분이 많아 보인다. 정책의 목표가 공공도서관의 진흥을 통해 지역민의 삶의 질을 제고하겠다는 것인데, 정책의 수혜자인 지역민의 낮빛에서는 공공도서관으로 인해 그들의 삶이 좋아졌다는 만족감을 읽을 수 없다. 공공도서관에 대한 만족감은 커녕 일상에서 공공도서관의 필요성조차 느끼지 못하는 지역민들이 여전히 대다수인 것이 현실이다. 15년 가까이 국가와 지방자치단체가 나서서 공공도서관의 진흥을 위한 정책을 펼쳐왔는데, 그 이전이나 이후나 지역민의 후진적인 도서관 인식과 공공도서관 이용행태에는 변함없는 것이다(이제환, 2020). 그 원인을 찾아보니, 정책의 추진과정에서부터 구조적인 한계가 보였고, 정책추진체계 또한 구조적인 결함이 있었다. 정책의 기본 도구인 도서관 조례와 시행계획부터 부실하였고, 정책을 수립하는 과정의 합리성도 부족하였으며, 정책의 주체들에 내재하는 자질과 역량의 부족은 심각한 수준이었다. 그러한 부실의 요인 가운데서도 지역의 도서관정책을 담당하는 행정조직과 인력의 문제가 가장 두드러졌다. 이렇듯 결국 사람의 문제가 정책의 난맥상을 초래한 중심에 있음을 확인할 수 있었다.

그런데 지역 공공도서관정책의 실질적인 가이드 역할을 해온 도서관정보정책위원회(이하 도정위)⁴¹⁾의 최근 행적은 이 연구를 수행하면서 짙은 아쉬움에 빠져있던 필자에게 의아함과 실망감을 동시에 안겨주었다. 2023년 8월 4일에 도정위가 주요 언론매체에 배포한 ‘보도자료’에는 도정위가 처음으로 실시한 ‘17개 광역자치단체의 2022년도 시행계획의 추진실적에 대한 평가’ 결과가 담겨있었다.⁴²⁾

39) 그럼에도 불구하고 지역의 도서관사람들이 스스로 전문직 단체를 결성하여 정책추진과정에 주도적으로 참여하지 못하고 있는 것이 현실이다. 반세기 넘게 그러한 모습에서 벗어나지 못하고 있기에 지역의 공공도서관정책이 소수 정책입안자 중심의 하향식 패러다임에서 벗어나지 못하는 것이다.

40) 오래전에 필자가 “한국사회의 후진적인 도서관문화를 선진화하려면 지역 중심의 도서관운동이 절실하다.”고 주장했던 이유도 여기에 있다(이제환, 2005).

41) 2023년 현재는 국가도서관위원회. 현 정부가 출범한 지 1년도 훨씬 넘었지만, 국가도서관위원회는 아직 출범조차 못한 상태이다.

그런데 그 자료에 수록된 기관별 종합평가에서 “미흡/개선필요”로 평가받은 광역자치단체는 1곳도 없었다. 6곳이 “우수” 그리고 11곳이 “정상추진”으로 평가받았다. 물론, 법령에 명시된 평가기준에 따른 ‘평가위원단’의 엄정한 심사 결과이니 오류가 있을 리는 없을 것이다.⁴³⁾ 그러나 그러한 평가 결과는, 광역자치단체가 도정위에 제출한 ‘2022년도 시행계획’을 직접 검토했던 필자의 판단과는 너무도 달랐다. 앞서 지적했던 시행계획의 구조적 결함은 논외로 치더라도, 부실하다 못해 거품으로 도배된 각종 수치를 정확히 검토만 했더라면, “우수”는 고사하고 “정상추진”으로 평가받을 만한 광역자치단체는 단 1곳도 없었을 것이다.⁴⁴⁾ 이렇듯 결국 또다시 사람이 문제였다. 기존 정책의 난맥상을 시정할 수 있는 호기였는데, 도서관정책을 주도하고 평가해야 하는 사람들 스스로 그 기회를 잃어버렸다.

평가란 귀한 것이다. 지난 실적을 돌아보면서 더 나은 목표를 향해 나아가게 하는 기폭제가 되기 때문이다. 따라서 비록 많이 늦었지만, 도정위가 지난 15년 동안 추진해온 지역의 도서관정책을 평가하기 위한 첫걸음을 떤 것만으로도 한국 도서관계의 발전을 위한 아주 귀한 행보이다. 단지, 조금은 냉철한 시각에서 좀 더 비판적으로 접근하지 않았던 부분에서 아쉬움이 클 뿐이다. 평가의 목적이 정책의 건실화를 촉진하는 데 있다면, 기존 도서관정책에 절실한 평가는 당근보다 채찍이다. 물론, 관점과 견해의 다름은 존중되어야 한다. 그러나 외형 중심적인 정책의 기조는 물론이고 정책의 추진과정과 추진체계에서 드러나는 구조적 결함이 심각한데, 게다가 정책의 추진 결과에는 문서 작성자의 직업윤리마저 의심하게 하는 실적 포장하기와 부풀리기가 넘쳐나는데, 그렇듯 굵은 상처에 소금이 아니라 설탕을 뿌린다면 어찌 되겠는가? 이 연구를 수행하면서 필자가 의도적으로 채찍에 비중을 두어온 이유이기도 하다. 이제 글을 접으려니, 국가의 도서관정책을 주도하는 사람, 지역의 도서관정책을 주관하는 사람, 그리고 그러한 정책의 과정을 감시하고 결과를 평가하는 사람, 그 모두에게 아쉬움을 넘어서 안타까운 마음이 전해지는 것은 어쩔 수 없다. 도서관사람들의 의식과 행태부터 선진화되어야 도서관정책의 건실화와 도서관문화의 선진화가 가능하지 않겠는가?

42) 2022년 12월에 전부 개정된 『도서관법 시행령』(대통령령 제33023호) 제10조(시행계획의 전년도 추진실적 평가) ①항은 “중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 매년 3월 31일까지 시행계획의 전년도 추진실적을 국가도서관위원회의 위원장에게 제출해야 한다.”고 규정하고 있다. 이에 따라 2022년도 추진실적에 대한 평가가 2023년에 처음으로 실시되었다.

43) 평가의 기준은, 동 시행령에 명시된 대로, ①도서관발전종합계획과의 부합도, ②시행계획의 이행 충실도, ③시행계획의 목표 달성도이었다.

44) 심지어, 종합평가에서 1위를 차지한 서울시의 ‘시행계획’에서도 각종 통계의 부정확성은 물론이고 작성자의 무성의를 보여주는 다양한 흔적을 곳곳에서 발견할 수 있다. 민간기업의 보고서라면 1차 단계의 평가조차 통과하지 못했을 수준이다.

참 고 문 헌

- 김보일 (2022). 광역도서관위원회 운영실태 분석을 통한 활성화 방안 연구. 한국문헌정보학회지, 56(1), 175-199.
- 김홍렬 (2014). 지방자치단체의 도서관 자치법규 분석. 한국도서관·정보학회지, 45(2), 117-138.
- 문화체육관광부 (2008, 2013, 2015, 2016, 2017, 2020). 국민독서실태조사. 세종: 문화체육관광부.
- 윤혜영 (2012). 공공도서관 관련 자치법규 분석: 대전광역시를 중심으로. 한국문헌정보학회지, 46(2), 281-300.
- 윤희윤 (2002). 한국 도서관·정보정책의 스펙트럼과 자화상. 한국도서관·정보학회지, 33(3), 41-60.
- 윤희윤 (2017). 지역대표도서관의 법적 위상 및 핵심역량 강화 방안. 한국도서관·정보학회지, 48(2), 1-21.
- 이제환 (2000). 참 지식혁명을 위한 공공도서관 '혁명'의 당위성. 한국도서관·정보학회지, 31(1), 115-141.
- 이제환 (2003). 디지털 시대의 도서관정보정책. 서울: 한울아카데미.
- 이제환 (2005). 지역 중심의 '도서관 및 독서운동'을 주창하며. 도서관문화, 46(9), 33-35.
- 이제환 (2018). 한국의 도서관정책: 쟁점과 과제. 대구: 태일사.
- 이제환 (2020). 한국인의 일상에서 도서관의 의미. 한국도서관·정보학회지, 51(4), 25-57.
- 이제환 (2023). 도서관이란 무엇인가. 대구: 태일사.
- 장지숙 외 (2010). 지방자치단체의 공공도서관 정책 분석: 중장기 계획과 담당 조직을 중심으로. 한국비블리아학회지, 21(2), 15-28.
- 한국도서관협회 (2009, 2020, 2022). 한국도서관연감. 서울: 한국도서관협회.
- 행정안전부 (2022). 한국도시통계. 세종: 행정안전부.

• 국한문 참고문헌의 영문 표기

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

- Jang, Ji-suk et al. (2010). A study on the public library policies of local governments: focusing on the long-term planning and organizations. Journal of the Korean Biblia Society for Library and Information Science, 21(2), 15-28.
- Kim, Bo-Il (2022). A study on the activation plan through the analysis of the operation status of the metropolitan library committee. Journal of the Korean Society for Library

- and Information Science, 56(1), 175-199.
- Kim, Hong-Ryul (2014). Analysis of local laws and regulations related to the library. Journal of Korean Library and Information Science Society, 45(2), 117-138.
- Korean Library Association (2009, 2020, 2022). Korean Library Yearbook. Seoul: Korean Library Association.
- 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 (2003). Library and Information Policy in the Digital Age. Seoul: Hanwool-academy.
- Lee, Jae-Whoan (2005). Toward public library promotion movement in South Korea. Doseogwanmunhwa, 46(9), 33-35.
- Lee, Jae-Whoan (2018). Korean Library Policies. Daegu: Taeil-sa.
- Lee, Jae-Whoan (2020). Meanings of library in the daily life of Korean. Journal of Korean Library and Information Science Society, 51(4), 25-57.
- Lee, Jae-Whoan (2023). What is a Library? Daegu: Taeil-sa.
- Yoon, Hee-Yoon (2002). Spectrum and directivity of library and information policy in Korea. Journal of Korean Library and Information Science Society, 33(3), 41-60.
- Yoon, Hee-Yoon (2017). Reinforcing legal status and core competency of regional central library in Korea. Journal of Korean Library and Information Science Society, 48(2), 1-21.
- Yoon, Hye-Young (2012). An analysis of local laws and regulations related to the public library: focusing on Daejeon metropolitan city. Journal of the Korean Society for Library and Information Science, 46(2), 281-300.