

# 국내 공공도서관의 보편성과 특수성 담론\*

## Discourse on the Universality and Particularity of Public Libraries in Korea

윤 희 윤 (Hee-Yoon Yoon)\*\*

### 목 차

- |                          |                   |
|--------------------------|-------------------|
| 1. 서론                    | 3.1 작은도서관 확충의 딜레마 |
| 2. 공공도서관의 보편성과 특수성 지형    | 3.2 평생학습 지상주의의 갈등 |
| 2.1 보편성과 특수성의 기본적 지형     | 3.3 위탁경영 확대의 모순   |
| 2.2 공공도서관의 보편성과 특수성 지형   | 3.4 자유열람실 논쟁의 경계  |
| 3. 국내 공공도서관의 보편성과 특수성 담론 | 4. 결론 및 제언        |

### 초 록

대다수 국가의 공공도서관은 지방행정당국 및 중앙정부의 예산과 지원으로 설립되는 지식문화기관이다. 그러므로 공공도서관은 지역사회의 모든 구성원이 공평하게 이용할 수 있는 다양한 자원과 서비스를 통하여 지식정보에 대한 접근을 보장해야 한다. 이러한 역할은 범세계적 현상이며, 모든 국가의 공공도서관에 적용되는 보편성이다. 반면에 많은 국가의 공공도서관 정책과 운영에는 예외적 상황을 의미하는 특수성이 존재하며, 그것은 경제성장 및 발전단계의 차이와 사회문화적 다양성에서 기인한다. 이에 본 연구는 국내 공공도서관을 대상으로 정책적, 기능적, 운영적 측면에서 특히 주목할 필요가 있는 작은도서관 확충, 평생학습 지상주의, 위탁경영 비율의 가파른 상승, 자유열람실의 설치와 운영이 보편성에 기반을 둔 특수성의 용인인지, 특수성을 가장한 보편성의 부정인지를 담론차원에서 분석하였다.

### ABSTRACT

A public library in most countries is a knowledge and cultural institution, which is established, supported and funded by the local administrative authorities and central government. Public libraries, therefore, should ensure access to knowledge and information through various resources and services equally available to all members of the community. This role of the public library is a world-wide phenomenon and are called the universality which is applied to all countries. On the other hand, the public library's policies and operations in many countries have their own particularity, meaning exceptional cases, and this is due to the different stages of the growth and development, socio-cultural diversities. This study analyzed and discoursed whether expansion policy of the small library, supremacy of lifelong learning, steep increase in the percentage of contracting out, installation and operation of reading rooms in public libraries are examples of tolerance of particularity based on the universality or the negation of the universality packed with particularity in Korea.

키워드: 공공도서관, 도서관담론, 작은도서관, 평생학습, 위탁경영, 자유열람실

Public Library, Library Discourse, Small Library, Lifelong Learning, Contracting-out, Reading Room

\* 이 연구는 2013학년도 대구대학교 학술연구비 지원에 의한 논문임.

\*\* 대구대학교 문헌정보학과 교수(yhy@daegu.ac.kr)

논문접수일자: 2014년 1월 9일 최초심사일자: 2014년 2월 11일 게재확정일자: 2014년 2월 11일  
한국문헌정보학회지, 48(1): 5-25, 2014. [http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2014.48.1.005]

## 1. 서론

동서양을 막론하고 공공도서관이 태동할 때의 이념적 지주는 국가 및 자치단체의 설립·운영 및 재정부담에서 발원하는 공비운영, 지역주민의 정보기본권(알 권리) 및 접근이용의 평등성을 강조하는 무료제공, 취약계층의 정보격차 해소 및 무차별주의를 중시하는 만민공개로 압축할 수 있다. 공비운영은 국가 및 자치단체의 기본적 책무를 강제하는 행정책임주의에 바탕을 두며, 무료이용은 공공재의 보편적 가치인 공리주의에 부합하고, 만민을 위한 공개와 비밀유지는 민주주의의 이념을 수용하는 차원이다. 이러한 이념적 지주 내지 사상적 토대를 기반으로 형성된 본질적 정체성이 지역주민의 자료이용과 독서활동을 지원하는 지식정보센터라는 점에 대해서는 재론할 여지가 없다. 그리고 고유한 정체성에서 교육적 기능을 강조하는 평생학습 산실, 다양한 교양프로그램을 주관·지원하는 문화활동 거점, 소통과 회합을 위한 공간 및 시설을 제공하는 커뮤니티 센터 등의 파생적 정체성이 배태되었다는 사실도 부인하기 어렵다.

그렇다면 한국의 공공도서관은 본질적 및 파생적 정체성에 부합하는 성격과 위상을 견지하고 있는가. 다시 말해서 19세기말 구미제국에서 민주주의의 사회문화적 장치로 등장한 공공도서관의 보편적 가치와 이념, 즉 보편성이 한국사회에 연착륙하여 제대로 작동하고 있는지, 그렇지 않다면 어떤 특수성 때문에 변질·왜곡되어 파행을 거듭하고 기형적 모습을 보이는지에 대하여 해명할 필요가 있다. 아무리 과학강국, 경제대국, 문화입국을 강조하여도 공공도서관이 확고한 정체성에 입각하여 지식정보에 대한 자유로운 접근과 이용을 보장하지 못하면

그리고 지역주민이 독서활동 및 정보이용의 생활화를 통한 민주사회의 유지·발전에 필요한 성숙된 대중으로서의 자질과 책임의식을 함양하지 못하면 물질문명과 정신문화의 간극이 초래하는 도덕적 불감증, 공공질서 파괴, 사회적 악습과 폐단, 개인적 및 집단적 이기주의, 배금사상과 신주의, 부정부패 등의 사회적 병리현상을 차단할 수 없고 정부가 주창하는 공정사회 실현은 더욱 기대하기 어렵기 때문이다.

이에 본 연구는 국내 공공도서관의 여러 담론적 현상 가운데 정책적, 기능적, 운영적 측면에서 매우 중요할 뿐만 아니라 특히 주목할 필요가 있는 생활밀착형 작은도서관 확충, 평생학습지상주의, 위탁경영 문제, 자유열람실 운영을 중심으로 이들이 국제적 보편성에 부합하는지, 아니면 한국적 특수성을 반영한 결과인지를 해명하고자 한다. 부연하면 작금의 공공도서관에서 포착되는 현상과 문화가 '보편성에 기반을 둔 특수성의 용인인지, 특수성을 가장한 보편성의 부정인지'를 논하는데 목적이 있다. 이를 위하여 공공도서관 자체를 대상으로 하는 사변적 담론을 지양하는 대신에 구체적인 사례를 중심으로 하는 분석적 담론에 방점을 둔다.

## 2. 공공도서관의 보편성과 특수성 지형

### 2.1 보편성과 특수성의 기본적 지형

어떤 현상이나 대상의 보편성과 특수성을 담

론<sup>1)</sup> 차원에서 논급하려면 그에 앞서 의미적 관계, 기제와 지형을 살펴볼 필요가 있다. 보편성과 특수성의 개념적 정의, 함의와 한계, 관계성을 무시한 담론은 표류하거나 변죽을 울릴 개연성이 있기 때문이다.

우선 보편성(universality)의 사전적 의미는 ‘모든 것에 두루 통하는 성질 또는 온갖 경우에 널리 합당한 가능성’을 말한다. 따라서 보편성은 현실사회에 존재하는 개별적 사물, 성질, 관계, 과정 내지 그 모상들의 일정한 집합체에 내포된 공통적인 성질을 의미하며, 일반성(generality)이라고도 한다. 예컨대 모든 문화집단에 음악이 존재한다면 그것은 보편적인 현상이라 할 수 있다. 도서관경영에서 각국의 역사적, 정치적, 사회경제적, 행정적, 문화적 차이를 초월하여 공용할 수 있는 이론과 기법이 존재한다면 그들을 보편성으로 규정할 수 있다. 공공도서관이 공익성과 공공성을 기반으로 지역사회를 위한 지식정보센터로서의 정체성과 위상을 유지하기 위하여 국가나 자치단체가 직접 설립·운영한다면 그 때의 공익성과 공공성, 그리고 행정책임주의는 보편성에 해당한다. 또한 동서고금을 막론하고 절대 다수의 대중이 공공도서관을 이용하여 독서하고 지식과 교양을 축적한

다면 그러한 독서생활 및 지식습득의 양태를 모든 공공도서관에 존재하는 보편성으로 규정할 수 있다.

다음으로 특수성(particularity)의 사전적 정의는 ‘사물의 특수한 성질’이다. 이 용어는 독일어 Besonderes에서 유래된 것으로서 영어로 해석하는 과정에서 특유성, 개별성, 유일성, 특이성(peculiarity, particularity, uniqueness, specificity) 등으로 번역될 정도로 논란이 많았다. 그 일반적 의미는 자연적, 사회경제적, 문화적, 역사적 환경에 따라 독특한 양태로 나타나거나 존재하는 모습을 말한다. 다시 말해서 특수성은 시공간적 제약 속에서 사회문화적 역동을 반복하여 축적된 독특한 또는 특이한 양태이다. 가령 한국사회에서 홍익인간, 아리랑, 반일감정 등은 정신문화의 특수성인 반면에 한복, 김치, 된장 등은 물질문화의 특수성이다. 마찬가지로 공공도서관과는 별개로 어린이도서관과 작은도서관이 대거 설립·운영되는 현상, 많은 공공도서관에 자유(일반)열람실이 존재하는 점, 사서직렬을 행정직군에 예속시킨 직제 등은 한국적 특수성으로 단정할 수 있다. 특히 「도서관법」 제12조에서 규정한 ‘대통령 소속의 도서관정보정책위원회’나 제30조 제1항에

1) 담론(discourse)은 언어학적 용어로서, 일반적으로 언어적 표현에서 한 마디 말보다 큰 일련의 말들을, 문장적 표현에서 한 문장보다 큰 일련의 문장들을 지칭하며 談話, 言述, 言說로도 회자된다. 왜냐하면 언어학에서 한 마디의 말이나 하나의 문장만을 대상으로 분석하는 방법으로는 그 한 마디의 말이나 하나의 문장이 다른 말 또는 다른 문장과 어떻게 결합되어 하나의 통일체를 구성하는지를 나타낼 수 없기 때문에 담론이란 영역이 태동한 것이다. 그러므로 언어학자들에게는 담론이 한 문장보다 긴 언어의 복합적 단위를 의미하며, 응집(cohesion), 전방조응(anaphora), 문장간의 연결성과 같은 문법적, 음운론적, 의미론적 기준을 이용하여 담론의 언어적 규칙성을 발견하기 위한 담론분석을 시도하여 왔다. 그러나 오늘날 담론을 거론할 때는 말하거나 글쓰기에서의 정격 표현을 지칭하는 전통적 의미 뿐만 아니라 다양한 영역에서 다의어, 예컨대 법률적 담론, 미학적 담론, 의학적 담론 등으로 사용되고 있다. 따라서 포스트구조주의(poststructuralism)의 이론가인 Michel Foucault가 담론을 ‘특정 대상이나 개념을 둘러싼 지식과 정보를 생성시킴으로써 어떤 현상과 현실을 설명하는 언표들의 응집적이고 자기 지시적인 집합체’로 정의하였듯이 본 연구에서도 ‘어떤 의제를 대상으로 광범위하게 이루어지는 상호작용형 언어커뮤니케이션’이라는 함의로 사용한다.

명시된 ‘사서직 관장제’는 어느 국가에서도 사례를 찾을 수 없는 특이성 내지 특수성에 해당한다.

그럼에도 불구하고 실제로 보편성과 특수성의 지형은 매우 복잡하고 다양하다. 그 단초를 제공하는 것이 특수성인데, 통념상 특수는 보편과의 관계로 보면 개별이고 다른 개별과의 관계적 측면에서는 보편에 속한다. 게다가 특수는 단순히 보편과 개별을 매개하는 중간자 입장에만 있는 것이 아니라 양자를 내포하면서도 그 이상의 의미를 함축한다. 따라서 모든 사물이나 현상에는 보편, 개별, 특수라는 개념이 공존하며, 그것은 순수한 의미의 보편적 사물이나 개별적 현상이 존재하지 않는다는 것을 의미한다. 어떤 대상 속에 존재하는 보편, 개별, 특수가 하나의 성질로서 다루어질 때 이들을 각각 보편성, 개별성, 특수성이라 한다. 보편성은 전체를 지칭하고 일반화가 궁극적인 반면에 개별성은 일반화되지 않은 특정한 부분을 지시하며, 특수성은 보편성과의 대립적 관계에서도 용인되지만 개별성 속에도 존재한다. 예컨대 모든 문화는 보편성과 특수성을 동시에 지닌다. 전자의 존재이유는 인간의 창의력과 상상력에서 출발하기 때문이며, 후자는 특수한 환경에서 잉태되기 때문이다. 모든 문화집단에 음악

이 존재한다는 보편성에도 불구하고 동시에 그 음계와 박자 그리고 멜로디가 상이하다는 특수성을 지니므로 결국 모든 존재에는 양자가 내재되어 있다. 그런가 하면 청바지, 햄버거 등은 미국문화를 대표하는 특수성임에도 현재 국제적 보편성을 지향하고 있으며, 태권도와 김치는 세계적 보편화를 시도하고 있다.

## 2.2 공공도서관의 보편성과 특수성 지형

도서관계에 존재하는 보편성과 특수성의 지형도 일반적 담론의 그것과 마찬가지로 상당히 중첩적이다. 공공도서관이 서점이나 도서관대여점과 달리 도서관다운 것은 저마다 상이한 개성과 특징을 가지고 있기 때문이다. 만약 공공도서관을 책의 집합체로만 인식한다면 그 분량의 많고 적음에서 차이가 있을 뿐 서점과 다를 바 없다. 비록 도서관대여점에서 자료를 대출할 수 있을지라도 무료제공이라는 보편성을 배제하는 대신에 직접적 비용지불이라는 수익자 부담원칙을 적용하기 때문에 공공도서관으로 규정할 수 없다. 또한 어떤 공공도서관이 다른 여러 도서관과 구별되는 것은 각각 상이성<sup>2)</sup>을 가지기 때문인데, 도서관으로 통칭되는 이유는 도서관으로서의 동질성<sup>3)</sup>을 지니기 때문이다.

- 2) 예컨대 대학도서관은 핵심 이용집단이 교수와 학생인 반면에 학교도서관은 아동과 교사가 서비스의 주류집단이라는 상이성을 가지고 있다. 또한 같은 대학도서관임에도 불구하고 연구중심대학에 서비스하는 도서관은 학술연구장서를 개발하는데 주력하는 반면에 교육중심대학의 도서관은 교양학습장서를 개발하는데 치중하여 전자가 WLN Conspectus에서 ‘Research Level’을, 후자가 ‘Study or Instructional Support Level’을 적용한다면 대학도서관이라는 보편성에도 불구하고 상이성을 지니고 있다. 마찬가지로 어떤 공공도서관은 아동서비스를 강조하여 아동자료실을 별도로 운영하는 반면에 다른 공공도서관은 노인서비스를 중시하여 노인열람실을 설치하였다면 공공도서관이라는 보편성에도 불구하고 개별적 특수성을 내포하고 있다.
- 3) 국가, 공공, 대학, 학교, 전문 등에 ‘도서관’을 후치시켜 각각 도서관으로 지칭하는 것은 모두 도서관에 내재된 보편성, 가령 하드웨어로서의 건물과 시설, 콘텐츠로서의 정보자료, 전문직으로서의 자격증을 소지한 사서직원, 그리고 무료대출서비스라는 공통적 요소를 가지고 있기 때문이다. 그 명칭이 공공도서관, 작은도서관, 어린이도서관, 장애인도서관 등으로 상이함에도 불구하고 모두 공공도서관으로 인식하는 이유는 지역사회를 구성하는 대

결국 도서관은 관중을 불문하고 도서관이기 때문에 동일할 뿐만 아니라 도서관이기 때문에 상이하다.

따라서 공공도서관이 소위 도서관답게 인식되려면 개별적 상이성과 집합적 동질성을 동시에 지녀야 한다. 이 경우에 개별적 상이성이 각 도서관의 특수성이라면 집합적 동질성은 모든 공공도서관이 공유하는 사회적 보편성이라 할 수 있다. 그것은 아무리 유별난 공공도서관이라도 특수성만으로 존재할 수 없으며, 또한 지극히 평범한 공공도서관이라도 보편성만으로 존재할 수 없다는 것을 의미한다. 도서관은 필연적으로 도서관다운 특수성과 보편성을 함께 지닐 수밖에 없다. 한편 공공도서관의 특수성은 시대, 국가, 지역 등에 따라 상이성을 지니는 반면에 보편성은 시대, 국가, 지역을 초월하여 동질성을 보이기도 한다. 따라서 공공도서관다운 특수성이 없으면 도서관으로서의 보편성도 없고 반대로 도서관다운 보편성이 없으면 공공도서관으로서의 특수성도 기대하기 어렵다.<sup>4)</sup>

이러한 중첩성으로 인하여 공공도서관을 둘러싼 담론에서도 보편성 대 특수성의 갈등과 딜레마가 자주 포착되고 있다. 자유열람실, 위탁경영, 사서직 관장제 등이 국내에서 목도되는 대표적인 사례에 속한다. 만약 전문직 단체가 공공도서관의 국제적 보편성을 고집하면 과거 역사가 반증하듯이 생존전략, 현상유지, 위

기극복에 유리할지 모르지만 지속적 발전을 기대하면서 대중적 지지기반을 확충하는데 한계가 있을 것이다. 반면에 대중사회가 공공도서관에 적용되어야 할 보편성을 외면한 채 한국적 특수성을 지나치게 외치면 단기적 편익은 취할 수 있을지라도 국제사회와 소통할 수 없을 뿐만 아니라 문화선진국에 진입하는데 걸림돌로 작용할 가능성이 높다. 따라서 모든 국가의 공공도서관 역사에서 보편성과 특수성이 공존하면서 발전과 변화를 거듭하여 왔다는 사실을 인정한다면 양자를 제대로 이해할 필요가 있다. 그 이유는 공공도서관의 국제적 보편성과 한국적 특수성을 경계지점에서 담론으로 격상시킬 때 긴장과 갈등, 변용과 해체, 공존과 조화의 문제를 객관적으로 사유할 수 있기 때문이다.

### 3. 국내 공공도서관의 보편성과 특수성 담론

도서관의 보편성과 특수성은 각각 독립적인 양태로 존재하거나 인식되는 것이 아니라 변증법적 상호관계 속에서 끊임없이 상호 전환될 뿐만 아니라 현실사회의 양극단을 왕복하는 시계추와 같다. 이러한 맥락에서 국내 공공도서관의 주요 현안 가운데 특히 주목할 필요가 있

중을 위한 지식정보서비스를 제공한다는 보편성을 지니고 있기 때문이다.

- 4) 일면 어불성설로 보이지만, 도서관의 보편성에 바탕을 두지 않는 특수성은 있을 수 없으며 반대로 도서관의 특수성이 존재하지 않는다면 도서관으로서의 보편성이라는 논리 자체가 성립될 수 없다. 예컨대 모든 공립 공공도서관은 '무료제공서비스'라는 보편적 가치에 입각하여 각자가 계층별로 차별화된 서비스를 제공하기 때문에 공립도서관으로서의 보편성과 특수성이 양립할 수 있다. 또한 공공도서관, 어린이도서관, 장애인도서관은 서비스 대상과 계층이 부분적으로 중복됨에도 불구하고 공공도서관이 지역주민 전체에, 어린이도서관이 초등학교 이하의 아동에게, 장애인도서관이 신체적 및 정신적 장애인을 주요 서비스 대상으로 삼는 특수성 때문에 그리고 각각의 역할분담으로 인하여 공공도서관으로서의 특수성과 보편성이 정당화된다.

는 정책적 측면에서의 작은도서관 확충, 정체성 및 기능적 측면에서의 평생학습 지상주의, 경영관리적 측면에서의 위탁경영, 시설운영적 측면에서의 자유열람실 문제를 중심으로 지금까지 거론된 보편성과 특수성의 쟁점을 담론차원에서 성찰하면 다음과 같다.

### 3.1 작은도서관 확충의 딜레마

1960년대 초반 국민독서운동의 일환으로 시작된 농촌마을문고, 1981년 새마을운동중앙본부 회원단체로 가입하면서 체계성과 조직성을 구비한 새마을문고, 그리고 지난 정부에서 생활권 주민의 정보접근 및 독서활동을 촉진할 목적으로 2004년에 시범사업으로 25개관을 조성하고 2007년까지 총 155개관을 설립한 작은도서관이 사회적 주목의 대상으로 급부상하고 있다. 이를 대변하는 범정부 정책이 2008년에 대통령 소속의 도서관정보정책위원회에서 확정·발표한 「도서관발전종합계획」<sup>5)</sup>과 국립중앙도서관의 「작은도서관진흥기본계획」이다. 전자는 2013년까지 575개관을, 후자는 2023년까지 3,560개관을 조성하는 것으로 계획되어 있다(도서관정보정책위원회 2008, 54).

그렇다면 작은도서관 확충정책은 국제적 보

편성에 부합하는가, 아니면 한국사회의 특수성을 반영하는 것인가. 부연하면 작은도서관은 기초자치단체를 봉사권역으로 삼는 공공도서관 서비스의 사각지대를 보완하는 총아인지 아니면 과거 농어촌을 기반으로 설립되었으나 시스템적 연계성의 단절로 인하여 공공도서관의 아류로 전락한 새마을문고의 재판인지를 고민해야 한다. 이를 위해서는 작은도서관의 법적 근거와 정체성, 조성주체와 운영문제, 공공도서관과의 관계성 측면에서 그 보편성과 특수성을 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 법적으로 공공도서관 범주에 포함되는 작은도서관은 「도서관법」 제2조 4호 가목에서 ‘공중의 생활권역에서 지식정보 및 독서문화 서비스의 제공을 주된 목적으로 하되 제5조<sup>6)</sup>에 따른 공립 공공도서관의 시설 및 자료기준에 미달하는’ 도서관으로 규정하고 있다. 즉, 작은도서관은 「도서관법시행령」 제3조 별표 1에서 규정한 건물면적 33㎡~264㎡, 열람좌석수 6석~60석, 기본장서 1,000권~3,000권, 연간증가책수 300권 미만인 도서관을 총칭한다. 따라서 다양한 명칭<sup>7)</sup>에도 불구하고 작은도서관의 정체성을 결정하는 법적 기준은 시설(연면적과 열람좌석)과 자료(기본장서와 연간증가책수)이며, 현실적 함의는 공공도서관 사각지대에

5) 도서관발전종합계획은 ① 작은도서관 조성사업의 활성화(저소득 밀집지역 및 농어촌지역 등 문화소외지역 중심으로 추진, 농산어촌의 경우 학교 내 부지 혹은 남는 교실을 이용한 학교도서관과 공공도서관 겸용 도서관 설치 추진, 주민자치센터·종합복지관 등 유휴공공시설의 리모델링을 통한 생활밀착형 독서·문화공간 조성, 동사무소 통폐합으로 인한 유휴 동사무소 건물을 작은도서관으로 리모델링), ② 작은도서관의 프로그램 내실화(접근성이 용이한 생활친화적 문화기반시설로서 독서 및 문화프로그램을 통해 지역사회 생활 속 도서관으로서의 역할 확립, 주민을 위한 아동학습과 독서 및 숙제지도, 자녀보육 등 문화사랑방형 마을도서관으로 조성, 작은도서관의 독서·문화활동 프로그램 개발·보급, 작은도서관 평가를 통한 인센티브 부여 등 운영 활성화 추진), ③ 작은도서관의 공공도서관 분관화(공공도서관과의 상호협력을 통해 문화소외지역의 공공도서관 서비스 포인트 및 분관 역할 수행)를 추진전략으로 제시하고 있다.

6) 제5조 ① 도서관은 도서관자료의 보존·정리와 이용자의 편의를 위하여 적합한 시설 및 도서관자료를 갖추어야 한다. ② 제1항에 따른 도서관의 시설 및 도서관자료의 기준은 대통령령으로 정한다.

설립·운영되는, 소위 지역주민 생활동선에 위치하는 소규모 도서관으로 규정할 수 있다. 그럼에도 불구하고 과거 민간차원의 독서촉진 및 문고설립을 주도한 운동가들이 도서관이란 용어에 ‘공공’이 아닌 ‘작은’을 선치시킨 배경은 봉사권역 내의 지역주민에게 지식정보서비스를 제공할 목적으로 운영되는 공공도서관의 태생적 한계인 서비스 사각지대 내지 소외지역에 주민친화적인 도서관을 설립·운영함으로써 단순히 공공도서관의 여백을 메우는 기능만을 의미하는 것이 아니라 궁극적으로 완전한 도서관 서비스를 지향한다는 점에서 소규모 시설의 이념형 모델을 제시하는 것으로 재단하였다. 동일한 맥락에서 작은도서관을 문고와 분리하여 별도의 법적 기초를 마련하고, 양자의 개념적 혼란을 생산하기보다 편의상 문고를 발전시킨 형태로서의 유연한 권장모델을 설정·운영하도록 제한한 바 있다(한국문화관광정책연구원 2006, 12-13). 반면에 북미나 유럽의 문화선진국에 존재하는 작은도서관의 정체성은 봉사권역, 대상인구, 시설규모 등과 같은 사회환경적 요인에 의해 규정되며, 그 대다수는 국가나 자치단체가 설립·운영하는 공공도서관의 분관(분실) 및 서비스 포인트를 말한다. 따라서 한국사회에서 작은도서관의 설치·운영을 위한 별도의 근거법령을 제정하고 공공도서관에 버금가는 서비스를 지향해야 한다고 주장하는

것은 포폴리즘에 기반을 둔 민간운동 차원이든 정부가 주도하는 인프라 확충정책이든 매우 우려되는 한국적 특수성으로 단정할 수 있다.

둘째, 작은도서관의 조성 및 운영주체는 민간 주도형에서 공공주도형, 그리고 민관협력형으로 발전하여 왔다. 가장 많은 민간주도형은 개인, 종교단체(교회, 성당, 사찰), 민간단체(NGO, 법인, 임의단체), 아파트(관리사무소, 부녀회, 주민자치회 등), 기타(자선 및 봉사단체, 독서사업체, 과외논술학원, 기업 및 공장, 교육시설 등)가 설립·운영하는 작은도서관으로 사립문고와 아파트문고가 대표적이다. 이어 각종 정책과 계획에 입각한 공공주도형은 새마을문고중앙회, 정부와 자치단체, 공공기관(정부투자기관, 자치단체 설립기관, 지원기관) 등이 조성·운영하는 새마을문고, 작은도서관, 공립문고를 말한다. 그리고 최근의 민관협력형은 정부 및 광역자치단의 일부 재정지원을 기반으로 기초자치단체가 설립하되 민간에 운영을 위탁하는 형태이다. 이들의 2012년말 운영주체별 비율은 개인·법인(29.0%), 공공기관(19.9%), 종교단체(18.5%), 새마을문고중앙회(16.5%)의 순으로 많을 뿐만 아니라, 2010년 국가도서관통계시스템에 탑재된 총 3,350개(공립 669개, 사립 2,681개)의 작은도서관(문고)이 확보하고 있는 3대 구성요소(자료, 시설, 인력)<sup>8)</sup>는 매우 열악하고 향후에도 크게 개선될 여지가 별로 없

7) 문고를 모태로 하는 작은도서관은 설립주체에 따라 공립문고와 사립(개인)문고로, 입지에 따라 마을문고, 농촌마을문고, 새마을문고, 동문고, 아파트문고, 역문고, 지하철문고, 주민자치센터문고, 병원문고, 직장문고 등으로, 기능과 역할에 따라 분관(소분관) 및 분실, 대출문고, 이동도서관, 열람소, 배본소 등으로도 지칭되고 있다.

8) 국가도서관통계입력시스템의 총괄표에 탑재된 작은도서관 구성요소의 평균을 분석하면 1개관당 직원수는 0.16명(공립 0.18명, 사립 0.15명), 사서직원수는 0.05명(공립 0.06명, 사립 0.04명), 면적은 139㎡(공립 33.21㎡, 사립 186.21㎡), 자료구입비는 약 440만원(공립 731만원, 사립 309만원), 이용자수는 1,194명(공립 2743.5명, 사립 502.7명)으로 나타났다. [cited 2013. 6. 7.] <<http://www.libsta.go.kr/potal/stat/libStatSummary.do>>

다. 그럼에도 규모가 작을 뿐 공공도서관과 동일한 핵심기능을 수행해야 하고 전문사서를 배치해야 한다고 주장하고 있다. 특히 「도서관법시행령」 제4조 제1항 '별표 2'의 전문인력 배치기준은 공립에 적용되는 임의조항임에도 운영주체를 불문하고 모든 작은도서관에 사서직원을 배치해야 한다는 주장이 만연하고 있다. 이를 대표하는 대목을 발췌하면 다음과 같다.

■ 아파트, 지하철역에 작은 도서관 늘리자  
서울국제도서전 기간 중인 지난 5월 14일에 한국출판학회에서 ... 작은도서관 확충과 주민의 도서관 이용률을 높이는 문제를 동시에 해결할 수 있는 방안을 두 가지 제시하였다. 첫 번째 방안은 지하철역과 기차역사 등 유동인구가 많은 곳에 작은도서관을 설치하는 것이다. 지하철역과 기차역사에는 유휴공간이 많이 있어 작은도서관을 만들기가 용이하고 비용도 적게 든다. 더 바람직한 것은 사람들의 동선에 있기 때문에 자연스럽게 도서관 이용률을 높일 수 있다는 점이다 ... 물론 이런 작은 도서관에 전담사서를 두어 도서관 관리를 체계적으로 하는 것은 필수적인 일이다. 두 번째 방안은 공동주택단지 내 작은도서관을 활성화하는 것이다. 국토해양부의 「주택건설기준 등에 관한 규정」에 따라 만들어진 작은도서관이 전국적으로 수천 개에 달하지만 현재 제대로 운영되는 도서관은 극히 일부에 불과한 게 현실이다 ... 이런 공동주택단지 내 작은도서관에 정부예산을 들여 전문사서를 파견한다면 작은도서관이 제 역할을 다할 수 있고, 정부가 역점을 들여 추진하는 일자리 창출에도 부합할

수 있다.<sup>9)</sup>

선진 외국의 경우, 민간영역에서 자발적으로 설립·운영하는 소규모 도서관은 정부나 자치단체의 도서관 정책대상에 포함시키지 않고 있다. 부연하면 공공부문이 세금을 투입한 작은 도서관은 공공도서관시스템 내의 서비스 포인트로 간주하여 정책을 적용하고 지원하지만 민간이 설립·운영하는 작은도서관은 법적으로 강제하거나 정책에 근거하여 지원 또는 간섭하지 않는 것이 국제적 보편성이다. 반면에 한국 사회의 작은도서관은 규모변수, 봉사권역, 핵심기능 측면에서 공공도서관의 분관(분실)수준에 불과함에도 민간운동 차원의 접근, 지방자치단체의 재정지원 확대, 정규직 전문사서의 필수 배치, 모든 도서관적 기능의 수행, 별개의 정체성 확립 등을 요구하거나 강조함으로써 공공도서관에 대한 부정적 인식을 확산시킬 뿐만 아니라 행정당국도 공공도서관을 대체하는 정책으로 오인할 개연성이 상당하다. 이러한 인식과 왜곡이야말로 국제적 보편성과 동떨어진 한국적 특수성으로서 결코 바람직한 방향이라 할 수 없다.

셋째, 작은도서관과 공공도서관의 시스템적 연계성 문제는 그것의 확충정책보다 더 중요하고 시급한 현안이다. 대다수 선진국은 지방정부의 주도 하에 작은도서관 수준의 공립문고를 설립하여 지역단위 공공도서관 시스템 내에서 운영함으로써 도서관 사각지대를 해소하고 있다. 이처럼 작은도서관을 공공도서관 시스템의 최하위 구성단위로 규정하여 위치시키는 것이 국제

9) 아파트, 지하철역에 작은 도서관 늘리자. 2013. 『출판저널』. 8월 4일. [cited 2011. 6. 15.]  
〈<http://www.publishingjournal.co.kr/wp/?p=6588>〉

사회의 보편성이라 할 수 있다. 그러나 현재 한국사회의 작은도서관은 공공도서관 소속의 분관과 다양한 운영주체 소관의 문고로 대별할 수 있다. 2009년을 기준으로 전자에는 121개의 분관(branch) 외에도 140개의 이동도서관(mobile library), 소분관 또는 분실(sub-branch), 열람소(deposit station), 배본소(delivery station) 등이 포함된다. 후자는 새마을문고, 주민자치센터문고, 공공시설문고, 종교시설문고, 민간단체 및 개인문고, 아파트문고 등을 말하며 절대 다수가 민간주도형이다. 이들 가운데 공립분관은 공공도서관 시스템 내에서 운영되기 때문에 연계성 측면에서 큰 문제가 없는 반면에 민간문고에 대한 정부 및 자치단체의 지원사업은 공공도서관과의 연계성보다 독립적 설립과 운영에 무게중심을 둬으로써 개별문고로 전략하는 가운데 각각의 설립주체도 자체적 운영과 활성화에 치중하고 있다.

그 결과, 각종 문고에는 공공도서관 서비스 포인트로서 구비해야 할 핵심요건인 전담인력이 거의 없고 또한 기본적 기능인 장서개발, 자료정리, 정보봉사, 문화프로그램 제공에 필요한 예산 및 시스템이 매우 부족하거나 부실하여 주민친화형 서비스는 고사하고 문화사랑방, 커뮤니티 공간, 공동체 형성의 거점으로서의 역할도 제대로 수행하지 못하고 있다. 그런 가운데 작은도서관은 운영주체를 불문하고 공공도서관과 동일한 수준의 모든 기능을 수행하겠다는 발상으로 정규직 사서직원의 배치를 주장하고, 공공도서관은 작은도서관이 불청객인양 애써 외면하고 있으며, 국가와 자치단체는 개체수를 늘리면 지역주민의 도서관 접근성이 확대되고 각종 서비스가 제공되는 것으로 착각하고

있다. 환언하면 연계성 부재상태에서의 지원과 개별적 운영으로 인한 세금낭비 및 기능적 취약성에도 불구하고 확충정책에 몰입하는 모습은 지극히 한국적 특수성에 해당한다.

이러한 특수성이 초래하는 현실적 한계와 문제점을 해소하려면 민간의 작은도서관을 공공도서관 시스템에 수용해야 하는데, 그 역사적 배경과 설립주체 심지어 정체성과 목적이 상이하고 다양한 유형에 따른 활동수준의 격차도 심하기 때문에 일관된 연계시스템을 구상하기 어렵다. 특히 작은도서관은 모체기관(주민자치센터, 아파트, 교회, 복지관 등), 운영주체(직영, 민영, 위탁 등), 유형과 성격(영리성과 비영리성, 모체기관 지원형과 사재 투입형) 등이 워낙 다종다양하기 때문에 모든 작은도서관을 공공도서관 시스템에 편입시키는 방향으로 체계화하기란 거의 불가능하다. 더 늦기 전에 운영주체별로 연계시스템을 달리하는 차선책을 강구해야 하는데, 지방정부 주도의 제도권 봉사거점은 '중앙관-분관-이동도서관(직영)-공립문고-순회문고'로 구조화하고, 민간단체가 운영주체인 봉사거점은 '중앙관-분관-새마을이동도서관-사립문고'로 체계화되 느슨한 행정적 연결고리 형태로 연계 운영하는 방안이 제시된 바 있으나(이용남 2006, 371) 더 단순화시킬 필요가 있다. 공립 작은도서관은 법적 근거를 마련하여 '지역대표도서관(광역시도)-지역중심도서관(시군구)-분관-작은도서관(분실, 이동도서관, 새마을문고·주민자치센터문고 등의 공립문고, 순회문고 등)'으로 체계화한 공공도서관 시스템 내에서 기능적 분담과 역할을 강조하여 서비스 사각지대를 해소하는 방향으로 운영하고, 사립 작은도서관은 '지역중심도서관(시

군구)-분관-작은도서관(아파트문고, 역문고, 지하철문고, 병원문고, 직장문고 등)'으로 체계화한 공공도서관 시스템 내에 위치시키되 고유한 정체성과 기능적 다양성을 용인하는 방향으로 도서관 및 관련서비스를 수행하도록 지원하는 것이 바람직하다. 요컨대 현 단계에서는 공립 작은도서관을 공공도서관 시스템에 편입시키기 위한 법적 장치의 마련과 시스템화가 시급한 과제이지, 전체주의적 사고에 입각하여 모든 작은도서관을 아우르는 공공도서관 시스템화를 논의할 단계가 아니며 실현가능성도 거의 없다.

### 3.2 평생학습 지상주의의 갈등

어느 국가나 사회를 불문하고 공적 자금으로 설립·운영되는 공공도서관의 정체성은 그 컨텍스트, 즉 사회적 배경(con) 또는 물리적 실체와 공간에 의해 결정되는 것이 아니라 도서관이라는 울타리 속에 집적된 텍스트(text), 즉 체계성과 누적성 및 역사성을 구비한 장서와 서비스에 의해 규정된다. 그럼에도 불구하고 한국사회에서는 컨텍스트에 무게중심을 두으로써 공공도서관의 정체성에 대한 혼란이 계속되고 있다. 공공도서관이 대중을 위한 평생학습관인지, 아니면 문화기반시설인지를 규정하는 문제는 그 존재이유 및 정체성과 직결된다는 측면에서 매우 중요한 담론적 쟁점에 해당한다.

서구사회의 공공도서관은 19세기 중반에 사

회개혁정책(선거법 개정, 노예제 폐지, 차티스트 운동, 자유무역주의, 곡물법 및 항해법 폐지, 공중보건법 제정 등)을 추진한 영국의 빅토리아 아젠다(Victorian agenda)를 모태로 하며 산업화, 도시화, 민중운동의 부산물로 등장하였다(Moore 2004, 6). 당시 서양사회는 도시로 옮긴 노동자 계층을 위한 교육기관이 부족하여 공공도서관이 사회계몽적 역할을 대행하였고, 따라서 노동자를 위한 학습센터로 간주되었다(Bundy 2003, 1). 이처럼 초창기에 각인된 교육적 기능은 오늘날에도 여러 국가에서 공공도서관의 성격규정이나 정체성에 반영하고 있다. 이를 대표하는 국가는 중앙정부의 행정당국이 교육관련 부처이거나 자치단체의 교육위원회 등이 공공도서관을 관할하는 미국, 일본, 핀란드, 대만 등이다. 그러나 영국, 독일, 프랑스, 캐나다, 호주를 비롯한 많은 문화선진국과 러시아, 중국, 남아공 등은 공공도서관을 문화기반시설로 인식하고 있다.

그럼에도 불구하고 한국의 공공도서관에는 평생학습관과 문화기반시설이라는 정체성이 혼재하는 가운데 전자를 더 중시하는 경향도 자주 목격할 수 있다. 그 배경은 3가지로 집약할 수 있다. 우선 일제 치하를 거치면서 고착된 일본식 사고<sup>10)</sup>가 해방 후에도 교육계를 중심으로 공공도서관을 사회교육기관으로 인식하여 왔기 때문이다. 다음으로 공공도서관의 운영주체가 자치단체와 교육지원청으로 양분되어 있는 점도 평생학습관으로 규정하는데 일조하고 있다. 마지막으로 지난 세기 후반부터 UNESCO,

10) 일본 「도서관법」 제1조는 “이 법률은 사회교육법의 정신에 따라 도서관의 설치 및 운영에 관해서 필요한 사항을 정하고 건전한 발달을 도모하여 국민의 교육과 문화의 발전에 기여하는 것을 목적으로 한다.”고 규정함으로써 공공도서관을 사회교육기관으로 천명하고 있다.

OECD, EU 등의 주도 하에 평생학습<sup>11)</sup>의 중요성이 급부상한 국제적 사조도 공공도서관의 평생학습활동 강화를 부채질하고 있다. 이러한 배경이 상호작용하여 중앙정부와 지방정부를 불문하고 평생학습을 지상명제로 간주함으로써 공공도서관의 명칭변경을 초래하였고, 많은 광역 시도 지역대표도서관을 평생교육센터로 지정하여 본질적 정체성의 혼란을 부채질하였으며, 일선의 공공도서관도 표피성 프로그램을 경쟁적으로 개설하고 있다(윤희운 2009, 39).

그렇다면 평생학습관과 문화기반시설 중에서 어느 쪽을 국내 공공도서관의 바람직한 정체성으로 규정해야 국제적 보편성에 부합하는가. 이를 해명하려면 법제적, 정책적, 학술적 측면에서 담론을 구체화할 필요가 있다.

첫째, 공공도서관의 설립·육성에 관한 법적 근거는 「평생교육법」이 아닌 「도서관법」 제27조이고, 제1조에서 “이 법은 국민의 정보 접근권과 알 권리를 보장하는 도서관의 사회적 책임과 그 역할 수행에 필요한 사항을 규정하여, 도서관의 육성과 서비스를 활성화함으로써 사회 전반에 대한 자료의 효율적인 제공과 유통, 정보접근 및 이용의 격차해소, 평생교육의 증진 등 국가 및 사회의 문화발전에 이바지함을

목적으로 한다.”고 규정하고 있어 목적에 비추어 두면 당연히 문화시설로 간주해야 한다. 그 정체성을 더욱 명확하게 하는 근거는 법정 업무인데, 「도서관법」 제28조는 총 7가지(도서관 자료의 수집·정리·보존 및 공중에 이용 제공, 공중에 필요한 정보의 제공 및 지방행정에 필요한 정보의 제공, 독서의 생활화를 위한 계획의 수립 및 실시, 강연회·전시회·독서회·문화행사 및 평생교육 관련행사의 주최 또는 장려, 다른 도서관과의 긴밀한 협력 및 도서관 자료의 상호대차, 지역특성에 따른 분관 등의 설립 및 육성, 그 밖에 공공도서관으로서의 기능수행에 필요한 업무)를 수행하여 정보 및 문화, 교육센터로서의 기능을 발휘하도록 규정하고 있다. 그 가운데 평생학습을 지칭하는 업무는 ‘평생교육 관련 행사의 주최 또는 장려’에 불과하므로 이를 침소봉대하거나 유권 해석하여 공공도서관을 평생학습관으로 단정하는 것은 온당하지 못하다.

둘째, 어느 부처가 범정부 공공도서관 정책 기능을 총괄하는지를 통해서도 정체성을 판단할 수 있다. 전술한 것처럼 미국을 비롯한 소수 국가에서 교육부가 공공도서관 정책기능을 주관할 뿐, 대다수는 문화부가 주도하고 있다. 마

11) 평생학습은 사회교육, 계속교육, 순환교육, 비형식교육, 성인교육, 생애교육 등과 혼용되기도 하지만, 가장 최근에 등장한 사회교육의 대용어이다. 사회교육(social education)은 과거 「사회교육법」 제2조 제1항에서 “다른 법률에 의한 학교교육을 제외하고 국민의 평생교육을 위한 모든 형태의 조직적인 교육활동”으로 규정한 반면에 성인교육(adult education)은 ‘성인을 대상으로 하는 모든 형태의 교육활동’을 지칭하는 용어로서 성인을 위한 학교교육도 범주에 포함된다는 점에서 사회교육과 차이가 있다. 반면에 평생교육(life-long education)은 「평생교육법」 제2조 제1항에서 “학교의 정규 교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인기초·문자해득교육, 직업능력 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동”으로 정의하고 있다. 최근에 범용되는 평생학습(life-long learning)은 ‘요람에서 무덤에 이르기까지 지식, 기술, 능력을 제고시킬 목적으로 이루어지는 전방위적 교육 및 학습활동’ 요컨대 자기주도의 능동적 및 자발적 학습활동을 강조하며, 일체의 공식적 및 비공식적 교육활동과 학습기능을 포괄한다. 따라서 평생교육이 공식적 시스템을 강조하는 제공자 지배적 모형이라면, 평생학습은 학습자의 요구에 초점을 맞추는 비형식·무형식(non-formal and informal) 시스템이라 할 수 있다.

찬가지로 한국도 행정체계상 총괄기능은 중앙 정부의 행정안전부와 교육과학기술부로 양분되어 있고 운영주체도 지방자치단체와 교육지원청으로 이원화되어 있지만, 공공도서관의 정책수립 및 지원기능은 대통령 소속의 도서관정책위원회가 담당하고 추진업무는 문화체육관광부(도서관박물관정책기획단)에 부여되어 있다. 따라서 자치단체의 공공도서관을 행정기관으로, 교육지원청 소관의 공공도서관을 평생학습관으로 간주할 수 있을지라도 그 본질적 및 궁극적 정체성은 지식정보를 수집·제공·보존·전수함으로써 사회의 문화발전과 대중의 문화수준을 높이는데 기여하는 지식문화 기반시설로 규정해야 한다.

셋째, 가장 첨예하게 대립하는 학설계의 경우, 교육학계는 ‘공공도서관 = 평생학습관’으로 규정하거나 주장하고 있다. 이들의 논지를 집약하면 ‘공공도서관은 사회적 장치이고 궁극적으로 지역사회의 평생교육 내지 평생학습을 제공하기 위하여 존재한다’는 것이다. 그리고 도서관의 정보제공이나 문화기능은 상위가치인 평생학습으로 귀착된다고 주장하는 바, 이를 지상명제 내지 지고지순의 가치로 상정하는 입장에서는 당연할 수밖에 없다. 그러나 문헌정보학계는 ‘공공도서관 = 지식정보제공센터 > 평생학습관’으로 규정하고 있다. 그 배경은 ‘공공도서관의 핵심기능을 지식정보 제공, 평생교육 지원, 문화활동 전개’로 규정하고 각각을 등가성 차원으로 간주하거나 지식정보의 수집·제공·보존을 우선하기 때문이다(윤희운 2006, 45-66).

따라서 국내 공공도서관의 정체성을 평생학습관으로 단정하는 것은 한국적 특수성에 해당

한다. 왜냐하면 평생학습 지원은 공공도서관의 여러 기능 중 하나에 불과하며, 이를 정체성의 결정적 요소로 간주할 수 없기 때문이다. 다시 말해서 평생학습 기반시설이라는 명분하에 제공하는 각종 교육프로그램은 공공도서관의 성격과 정체성을 규정하는 핵심기능이 아니라 부차적 기능에 불과하다. 그럼에도 장서기반의 충실한 평생학습프로그램보다 거대 담론의 무작정 수용심리에 편승하여 이른바 짝퉁 프로그램을 남발한다면, 평생학습과 문화활동의 범주를 이탈하는 각종 프로그램(다중이, 비디오, 양재, 스텐실, 한지공예, 홈패션, 도예, 종이접기 등)을 경쟁적으로 제공하면서도 정체성 훼손을 전혀 인식하지 못한다면, 그리고 공공도서관의 존재이유와 기능적 행위가 평생학습으로 수렴된다면 『도서관법』에 근거하여 설립·운영되는 ‘공공도서관’의 간판을 내려야 한다. 게다가 공공도서관을 평생학습관으로 포장하려는 교조주의적 사고는 평생학습의 전제조건인 통합성과 탈정형성에도 부합하지 않는다. 반면에 공공도서관을 지식문화기반시설로 규정할 경우에는 한국적 특수성이 가미된 국제적 보편성에 가장 근접할 수 있다. 그 이유는 설립·운영의 법적 근거, 국가차원의 정책부처, 여러 핵심기능의 상보성 등을 감안하면 지식문화 제공서비스를 공공도서관의 최상위 핵심기능으로 인식해야 존재이유와 본질적 정체성을 강화할 수 있기 때문이다. 요컨대 공공도서관은 충실한 장서, 편리한 시설공간, 고수준 전문인력을 활용하여 다른 교육문화기관과 차별화되는 평생학습프로그램을 제공할 때 평생학습이 배태하는 보편성과 특수성의 담론적 갈등을 종식시킬 수 있다.

### 3.3 위탁경영 확대의 모순

사회에 존재하는 도서관, 박물관, 미술관, 문화원, 문화예술회관, 복지회관, 청소년회관 등의 문화시설 가운데 대중밀착형 인프라의 요체는 공공도서관이다. 이러한 사실은 문화체육부와 한국문화관광연구원이 5차례(2003: 2006: 2008: 2010: 2012)에 걸쳐 각종 문화시설 향수실태를 조사한 결과에서도 분명하게 드러난 바 있다. 즉, 지역주민이 가장 선호하는 문화시설은 연도를 불문하고 공공도서관이 1위로 나타났으며, 특히 2012년 조사에서는 문화·예술공간 전체 이용률(39.4%)의 32.5%를 공공도서관이 점유하고 있다(문화체육관광부 2012, 67).

이에 2008년 8월에 도서관정보정책위원회는 범정부차원의 법정계획, 종합계획, 지침계획인 「도서관발전종합계획」을 확정·발표하였다. 그 첫 번째 추진전략인 ‘도서관 접근성 향상 및 서비스 환경 개선’의 세부 정책과제로 제시한 ‘지역사회 중심의 생활밀착형 공공도서관 확충’은 ‘2013년까지 매년 50개의 공공도서관을 건립하여 총 900개관으로 확충한다’는 것으로서 목표가 차질 없이 추진되고 있는 반면에 다른 세부과제인 ‘양질의 도서관서비스 제공을 위한 자료 및 인력 확보’에서는 ‘2006년말을 기준으로 공공도서관 사서직원 1인당 봉사대상인구 19,123명을 2013년까지 1만명 이하로 개선한다’는 목표(도서관정보

정책위원회 2008, 52-70)를 제시하였음에도 2013년 현재까지 제대로 추진되지 않고 있다.

그런 가운데 설립 및 운영의 당사자인 자치단체는 공무원 총정원제에 이은 총액인건비제(total payroll costs system)<sup>12)</sup>로 인하여 공공도서관의 개체수를 늘리더라도 사서직원을 포함한 정규인력을 거의 증원하지 못하고 있다. 그래서 제2섹터(민간)나 제3섹터(the third sector)<sup>13)</sup>에 일부를 위탁관리하는 공여지책이 등장한데 이어 서울시는 가칭 ‘도서관재단’을, 인천시는 ‘도서관협회’를 설립하여 산하의 모든 공공도서관을 위탁하는 방안을 모색한 바 있다. 전자는 추진이 종료된 상황인 반면에 후자는 2011년 3월 21일자로 사단법인 인천시도서관협회의 설립내용을 담은 「인천광역시 공공도서관 육성에 관한 조례 일부개정 조례안」이 통과·운영되고 있다. 이에 대하여 인천시는 설명회를 통하여 현실적 불가피성을 홍보한 반면에 전문직 단체는 성명서를 발표하면서 극도로 반발한 바 있다. 양자의 논지는 다음과 같다.

#### ■ 인천시, 도서관협회 설립에 대한 시민설명회 개최

시 문화예술과 관계자는 “시 도서관 인프라가 열악해 2013년까지 총 60개소의 도서관을 확충할 계획이며, 일부 시민단체와 공무원 사서직의 요구대로 공무원 직영을 하게 되면 수백 명의

12) 2007년부터 전면 시행된 총액인건비제는 총괄부처인 기획재정부와 행정안전부가 일정한 기준과 원칙에 따라 시행기관별로 인건비 총액을 정해주면 각 기관들은 인건비 예산총액의 한도 내에서 인력의 직급별 규모 및 직렬·직류의 종류 등에 관한 결정을 비롯해 기구의 설치 및 인건비 배분의 자율성을 보유하고 그 결과에 대해서 책임지는 시스템을 말한다. 요컨대 총액인건비 내에서 조직·정원, 보수, 예산을 기관별 특성에 맞게 자율적으로 운영하되 그 결과에 책임을 지는 제도이다.

13) 제3섹터는 공공부문(제1섹터)과 민간부문(제2섹터)이 공동출자하여 법인을 설립하는 사업방식이나 법인체를 말한다. 특별법인의 법정 공사, 자치단체가 전액 출자·출연하는 지방공사 등을 제외한 법인, 공민이 공동출자한 상법(유한회사법)상의 주식회사, 공동 출연방식으로 설립된 민법상의 재단법인과 사단법인이 포함된다.

공무원 정원을 확보해야 하는데 이는 총액 인건비제에서는 쉽지 않다. 게다가 지속적으로 늘어나는 도서관을 공무원 직영으로 제한해 비정규직을 양산하는 것보다 민간조직의 전문성과 유연성을 살려 안정적인 운영체제와 조직을 갖추는 것이 현실적인 대안이며, 도서관협회 설립은 가장 좋은 대안이 될 수 있다”라고 밝혔다 ... 이날 참석한 한 공공도서관장은 “위탁도서관의 운영주체가 몇 년에 한 번씩 바뀌면서, 사서들의 고용이 불안정하다”는 일부 위탁 도서관의 폐해를 지적하는 한편 “그렇다고 위탁도서관이 반드시 공공성을 저하시키는 것은 아니다. 민간의 전문성을 수용하고 지자체에서 합리적인 예산 지원을 해준다면, 도서관협회와 같은 법인도 성공적인 사례가 될 수 있다”라고 시에서 추진하는 협회설립 취지에 대해 동감했다.<sup>14)</sup>

■ 「인천광역시 공공도서관 육성과 운영에 관한 조례 일부개정조례안」 가결에 대하여

하나, 한국도서관협회는 「인천광역시 공공도서관 육성과 운영에 관한 조례 일부개정조례안」 입법을 강력히 반대한다. 먼저 인천시는 조례안의 개정이유를 공공도서관의 운영 및 육성·진흥을 위한 비영리사단법인 인천광역시도서관협회 설립근거를 마련함과 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」과 상충되는 조례상의 조문을 정비하여 상위법 조문에 맞는 법규의 신뢰성을 확보하기 위함이라 하였다. 그러나 설립근거인 「도서관법」 제4조(국가 및 지방자치단체의 책

무)의 핵심내용은 국가나 지자체의 국민을 위한 도서관 발전지원과 시책강구이다 ... 직영으로 운영하여도 시민 공공서비스라는 명제에 어려움을 호소하고 있는데 실패할 경우, 그 피해는 고스란히 주민들에게 돌아간다. 하나, 한국도서관협회는 공공성이 강한 도서관을 본연의 의무와 책무를 하지 못하도록 하는 행위를 절대 좌시하지 않겠다 ... 왜, 주요 선진국들이 민영화하지 않고 직영하는지를 심사숙고해야 할 것이다. 하나, 한국도서관협회는 인천시가 보다 근본적인 대책을 수립하여 시민을 위한 공공서비스가 지속적이고 안정적으로 이루어질 수 있도록 촉구한다. 지자체가 비영리법인(민영화)을 설립해 운영하려는 이유 중 공무원 총액인건비제도와 총정원제도는 공무원 총인건비가 포화상태에 이르면 더 이상 인원을 늘릴 수 없다는 제한이 있다. 이러한 근본적이고 구조적인 문제를 철폐하는데 모든 역량을 쏟아야 할 것이다 ... 따라서 인천시는 보다 근본적인 대책을 수립하는 것이 최우선 과제라는 사실을 직시해야 한다. 정부를 상대로 모든 지자체와 연대하여 도서관 운영을 위한 ‘총액임금제 철폐’를 요구해야 한다.<sup>15)</sup>

이처럼 인천시는 총액인건비제를 위탁경영의 결정적 이유로 제시하면서 공무원 충원을 통한 직영방식이 어렵기 때문에 비영리 사단법인에 위탁하면 직영과 같은 공공성 및 책임성을 담보하는 운영체제를 마련하는 동시에 민간조직의 전문성과 유연성을 살릴 수 있다는 논

14) 인천시, 도서관협회 설립에 대한 시민 설명회, 2011. 『뉴스와이어』, 1월 26일. [cited 2011. 5. 20.]  
 <<http://www.newswire.co.kr/newsRead.php?no=524095>>

15) 한국도서관협회의 입장: 인천시의회 문화복지위원회의 「인천광역시 공공도서관 육성과 운영에 관한 조례 일부개정조례안」 가결에 대하여, 2011. 『한국도서관협회』, 3월 16일. [cited 2011. 5. 20.]  
 <<http://www.kla.kr/community/notice/view.asp?pkid=2562&BBSCode=N0012>>

지를 펴고 있다. 반면에 전문직 단체는 어떤 형태의 사단법인도 공공성이 강한 도서관정책을 주도할 수 없을 뿐만 아니라, 대다수 직영도서관 및 유관단체 등과의 협력교류를 비롯한 도서관 진흥사업을 제대로 추진할 수 없기 때문에 모든 자치단체가 연대하여 총액임금제 철폐를 요구하고 직영방안을 마련하도록 촉구하고 있다. 그렇다면 민간, 공단, 법인 등을 통한 위탁경영은 국제적 보편성에 부합하는가, 아니면 한국적 특수성을 감안할 때 불가피한 선택이기 때문에 용인되어야 하는가. 이를 해명하기 위해서는 공공도서관의 이념적 지주와 지향성, 지방공공재와 공공성, 현실적 명분과 불가피성을 기준으로 담론화할 필요가 있다.

우선 1850년에 제정된 영국 「공공도서관법」에서 발원하는 공공도서관의 이념적 지주는 정부가 재정을 부담하는 공비운영, 지식정보 접근이용의 평등권을 강조하는 무료제공, 정보격차 해소 및 무차별주의를 중시하는 만인공개로 압축할 수 있다. 그리고 공비운영은 행정의 무한책임주의를, 무료제공은 보편적 공리주의를, 만인공개는 민주주의의 가치를 수용하고 있으며, 그 중에서 공공성과 공익성을 담보하는 장치인 동시에 경영관리의 핵심적 토대는 행정의 무한책임주의라 할 수 있다. 그렇기 때문에 대다수 선진국의 자치단체는 공공도서관을 직영하는 방식을 취하고 있다. 환언하면 행정당국

이 공공도서관의 설립과 운영에 대한 무한책임을 포기하는 한 대중의 공공재에 대한 접근이용의 평등성을 보장하거나 무차별 접근주의를 표방하기 어렵다. 따라서 어떤 명분과 이유를 동원하더라도 자치단체가 민간 또는 사단법인을 내세워 위탁관리하는 행위는 국제적 보편성을 이탈하는 것으로 규정할 수밖에 없다.

다음으로 세금이 투입되는 공공도서관은 행정기관인 동시에 공공서비스 시설이므로 지역주민에게 제공하는 서비스 또한 행정서비스인 동시에 공공서비스이다. 부연하면 장서개발과 대출서비스를 중시하는 공공도서관은 누구나 이용할 수 있을 뿐만 아니라 타인이 이용하여도 감소하지 않기 때문에 공공성<sup>16)</sup>을 최대한 보장하는 공공재(public goods) 및 공공서비스라 할 수 있다. 다만 서비스 공급량이 한정적이어서 일정한 규모의 이용자만 공동소비할 수 있기 때문에 제한적 비경합성을 가지며, 봉사권역이 설정되기 때문에 비배제성도 해당지역에만 적용된다. 이러한 사실은 공공도서관이 지역별로 설립·운영되고 서비스 편익도 특정 지역에 한정된다는 것이 대변하며, 그렇기 때문에 ‘지방공공재’로 별칭하기도 한다(永田 治樹 外 2004, 4). 지역단위 공공도서관이 지방공공재로서 대중의 정보접근과 무료이용을 보장하는 사회공통자본이라면 시장에서 거래될 수 없는 공익성 조직체이므로 수요공급의 메커니

16) 일반적으로 공공성은 정부와 관련된 ‘공적’(official)인 것, 모든 사람에게 ‘공통’(common)인 것, 그리고 ‘개방’(open)을 함축하고 있다. 이러한 함의의 공공성은 2가지의 특징, 즉 비경합성(non-rivalry)과 비배제성(non-excludability)을 기준으로 적용여부를 판단하는 것이 상례이다. 전자는 특정인이 재화를 소비해도 다른 사람의 소비 가능성이 감소하지 않는다는 점에서 비배타성 또는 공동소비성으로도 지칭되는 비경합성이고, 후자는 누구나 재화를 향유할 수 있다는 점에서 비배제성 또는 배제불능성을 말한다. 따라서 어떤 이용자가 공공도서관이라는 재화를 소비하더라도 다른 이용자를 소비로부터 배제할 수 없고 서로 경합하지 않는 재화, 또한 시장에서 공급되는 것이 아니라 정부 및 공공기관이 공급하는 재화를 공공재로 규정한다. 그러나 현실적으로 대다수 공공재는 완전한 비경합성 및 비배제성을 갖는 순수 공공재가 아니라 부분적 비경합성과 비배제성을 내포한 준공공재(quasi-public goods)에 속한다.

음을 통하여 사회적 편익을 최대화할 수 없다는 것을 의미한다. 그래서 대다수 문화선진국은 대중의 경제적 및 지리적 비배제성을 강화할 의도로 공공도서관 근거법령에 무료이용 원칙을 명시하고 공적 자금으로 건립하여 직영방식으로 공공성을 보장하는 반면에 한국의 자치단체는 신공공경영(NPM)<sup>17)</sup>을 근거로 공공도서관을 사업소<sup>18)</sup>로 규정하여 설립에서 운영까지를 민간시장에 크게 의존함으로써 공공성 약화를 부채질하고 있다. 전자가 국제적 보편성이라면 후자는 한국적 특수성이라 할 수 있다. 여기서 중요한 논점은 공공도서관을 지방공공체가 아닌 사업소로 간주하는 한 위탁경영의 대상일 수밖에 없기 때문에 공공성을 보장할 수 없으며, 이러한 한국적 특수성은 국제적 보편성에 배치될 뿐만 아니라 어떤 이유로도 정당화될 수 없다는 점이다.

마지막으로 한국에서 자치단체가 공공도

서관을 위탁경영하는 현실적 명분과 불가피성은 실로 다양하다. 1980년대 중반에 선진국이 재정적 악화 및 경제적 침체를 타개할 목적으로 대대적인 행정개혁을 추진하였을 때는 국내에서도 공공부문의 재정부담 완화, 행정조직의 비대화 및 저효율성 개선 등의 차원에서 아웃소싱과 위탁관리 문제에 접근하였다. 1990년대 초반부터는 선진국이 NPM에 기반을 둔 민간자금 활용사업(Private Finance Initiative)과 이를 확대·발전시킨 공민파트너십(Public Private Partnership)<sup>19)</sup>에 의거하여 공공서비스를 제공하기 시작하면서 국내에도 2005년부터 일부 공공도서관의 설립·운영에 BTL 방식<sup>20)</sup>이 적용되었다. 그러나 최근 자치단체가 공공도서관 위탁경영을 확대하는 결정적 이유는 「지방자치법」 제112조 제2항, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제4조 제1항, 「지방공무원 보수규정」 제50조 제1항 등<sup>21)</sup>에 근

17) 런던대학의 Hood 교수가 처음 사용한 NPM은 'New + Public(Public administration) + Management(business Management)'의 합성어로서 민간의 경영원리와 방법론을 행정부문 등의 공공분야에 적용한 신경영기법이다. 기본 원칙은 업적 및 성과에 의한 통제, 시장 메커니즘의 활용, 고객주의에 기반을 둔 경쟁원리의 도입, 정책입안 및 집행 기능의 분리, 계층제 완화 등이며, 궁극적인 지향성은 민간기업의 경영이념과 수법 및 성공사례 등을 행정현장에 도입하여 효율성과 활성화를 도모하는데 있다.

18) 대다수 지방자치단체는 「지방자치법」 제114조에 근거한 행정기구 설치조례에서 '도서관, 문화예술회관, 종합복지회관, 여성회관, 체육시설관리사무소, 상수도사업본부, 수질환경사업소, 공원관리사무소, 시설안전관리사무소, 차량등록사업소 등'을 사업소 범주에 포함시키고 있다.

19) PPP와 PFI의 차이점은 전자가 민간 사업자를 사업의 기획단계부터 참여시키는 등의 방식으로 민간을 폭넓게 활용하는 수법인데 비하여, 후자는 전자의 한 형태로서 국가 및 지방자치단체의 주도로 기본적인 사업계획을 수립하고 입찰방식을 통하여 민간의 자금이나 노하우를 활용하는 방식이다.

20) BTL(Build-Transfer-Lease)은 민간 사업자가 공공도서관을 건설한 후에 소유권을 자치단체로 이관(기부채납)하면 공공기관은 약정기간에 시설을 임차하여 서비스를 제공하는 한편, 민간 사업자에게 임대료를 지급하여 시설 투자비와 운영비를 보전해 주는 방식이다. BTO와 비교하면 민간이 건설하여 소유권을 공공기관으로 이전한다는 점에서 동일하지만 BTL은 임대료로, BTO는 이용료로 투자비를 보전한다는 점에서 차이가 있다.

21) 「지방자치법」 제112조 제2항은 "제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다"로, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제4조 제1항은 "지방자치단체는 기구와 정원을 총액인건비를 기준으로 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하여야 한다"로, 「지방공무원 보수규정」 제50조 제1항은 "지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정"에 따라 총액인건비를 운영하는 지방자치단체는 그 지방자치단체의 업무특성과 인력운영 상황에 적합한 보수제도를 운영하기 위하여 행정안전부장관이 산정·통보하는 인건비 총액의 범위 안에서 제2항 내지 제4항이 정하는

거한 총액인건비제이며, 위탁경영의 빌미를 제공하는 주요 내용은 '조직 및 정원관리에서 지방자치단체가 총정원의 3% 내에서 정원을 자율적으로 운영할 수 있는 점과 예산관리에서 인건비, 인력운영비, 기관운영비를 총액인건비에 포함시켜 경비간 전용을 시행기관장에게 위임함으로써 총액인건비 범위 내에서 발생한 여유재원의 사용에 재량권을 확대한 점'이다. 이에 따라 자치단체는 새로 공공도서관을 건립하더라도 사서를 포함한 정규직원 확보부담을 회피하는 대신에 민간 또는 제3섹터 위탁을 추진하여 총액인건비 내에서의 여유재원을 수탁비용으로 지출하는 방식을 선호하고 있다. 그러나 총액인건비제 또는 그와 유사한 총괄경상비제(running cost budgeting)<sup>22)</sup>를 적용하는 미국, 영국, 스웨덴, 호주, 프랑스, 일본 등(이민호 등 2010, 113)에서도 이를 근거로 위탁하는 사례는 극히 드물다는 측면에서 국내 공공도서관의 위탁경영은 국제적 보편성에 배치되며 자치단체도 행정우선주의 내지 직렬이기주의를 앞세워 총액인건비제를 악용하는 한국적 특수성으로 단정할 수 있다. 공공도서관의 공공성과 공익성을 담보하려면 자치단체의 직영이 중요하고 이를 위해서는 최대 걸림돌로 인식하는 총액인건비제도에 대한 해법을 찾기 위한 역발상이 시급하다.

### 3.4 자유열람실 논쟁의 경계

어의적으로 보면 자유열람실은 이용자가 공

공도서관의 각종 자료를 자유롭게 열람·이용할 수 있도록 제공하는 공간을 말한다. 그러나 현실적 의미는 공공도서관이 제공하는 장서나 각종 정보서비스와 무관하게 이용자가 자신의 자료를 가지고 취업준비, 교양학습, 보고서 작성, 독서활동 등에 활용하는 공간이다. 이를 선의로 표현하면 일반열람실이지만 냉소적으로 보면 개인독서실과 다를 바 없는 공부방이다. 그래서 공적 자금으로 설립·운영되는 공공도서관에서 자유열람실을 제공하는 것이 정당한가의 문제는 오랫동안 논란의 중심적 테마였으며 지금도 계속되고 있다. 소위 '도서관 열람실이 공부방으로 전락되었다'는 비판과 '이용자의 자유를 침해하지 말라'는 반박이 그것인데, 전자의 논거가 국제적 보편성이라면 후자는 한국적 특수성에 기반을 두고 있다. 양대 주장과 비판의 요지를 발췌·인용하면 다음과 같다.

#### ■ '취업난' 덕에 도서관 열람실이 '공부방'으로 전락?

공공도서관마다 취직이나 입시준비를 하는 일반인과 고등학생들로 열람실이 만원을 이루고 있다 ... 공무원 시험을 준비하는 대학 졸업생부터 공인중개사 문제집을 펴놓은 50대 아저씨에 이르기까지 다양한 연령층의 사람들이 칸막이 없는 넓은 책상 위에서 책과 씨름 중이었다 ... 도서관 열람실을 공부방으로 이용하는 사람들은 도서관에 '부족한 열람실을 더 늘려 달라'고 요구하고 있다. 시청 인터넷 홈페이지에는 열람실 증설과 시설개선, 도서관 개관시간 연장 등을

바에 따라 보수를 자율적으로 결정할 수 있다"로 규정하고 있다.

22) 기존의 세분된 예산비목을 경상경비와 사업비로 구분하고 경상경비(running cost)는 통합하여 부처별로 총액한도 내에서 항목별 전용을 자유롭게 할 수 있도록 보장하는 제도로써 영국 등이 적용하고 있다.

요구하는 시민들의 글을 심심찮게 볼 수 있다  
... 그러나 시 관계자는 “이제 도서관이 공부방  
기능에서 탈피해 필요한 정보와 자료를 시민들  
에게 제공, 지적 욕구를 충족시켜 주는 도서관  
본래의 기능을 회복해야 한다”며 열람실 확장에  
반대하는 입장이다.<sup>23)</sup>

#### ■ 이용자 자유 침해 말라

일반열람실을 축소하거나 열람실에서 공부하는  
행위를 제한하는 도서관이 이용자들의 자유를  
침해한다는 것이다 ... 구직자의 입장에서는 사  
설독서실을 이용할 여력이 없기 때문에 자료도  
많고, 이용도 편리한 공공도서관을 활용하는 것  
이라며 “어떤 곳은 서가가 비치된 열람실에서  
책만 읽도록 통제하는 경우도 있었는데 그때 이  
용자의 자유를 침해당한 기분이었다”고 불만을  
토로했다 ... “일반열람실에서 공부만 하라는  
법은 없다. 이곳에서도 책을 읽거나 글을 쓰는  
등의 교양을 쌓을 수 있다. 또한 평일에는 직장을  
퇴근한 성인들이, 주말에는 수업이 없는 학생들  
이 자기계발을 위해서 공부할 수도 있다”며 “공  
부를 영어·수학 과목의 지식을 습득하는 것으  
로 좁게 생각하는 도서관 관계자들의 인식의 한  
계가 유감스럽다. 넓은 의미의 공부는 독서·문  
화활동 등을 포함한다고 생각한다”며 자신의 입  
장을 분명히 했다. 한편, 작년 여름 강릉에 위치한

한 도서관이 일반열람실을 설치했다가 이용자  
들의 원성을 산 적이 있다. 다양한 프로그램으로  
방문자가 많고, 활력 넘치는 분위기가 도서관의  
장점인데 일반열람실을 만듦으로써 기존의 이  
용에 제약을 받는다는 이유에서였다. 오히려 이  
용자가 일반열람실 개방을 반대한 것이다.<sup>24)</sup>

이처럼 국내에서 공공도서관의 자유열람실  
문제는 ‘뜨거운 감자’로 인식될 정도로 이해당  
사자의 논쟁이 치열하다. 대다수 공공도서관의  
자유열람실은 소장자료 및 정보서비스와 전혀  
연계되지 않는 공간임에도 불구하고 축소폐지  
와 확대설치를 둘러싼 의견이 첨예하게 대립하  
는 가운데 정치권 및 행정당국이 이용자의 주장  
에 동조하는 경우가 많아 관리운영 주체의 운신  
의 폭이 좁다. 2010년 강릉시 평생학습도시추진  
단이 이용자 300명을 대상으로 실시한 설문조  
사에서도 ‘열람실 이용’이 36.8%로 공공도서관  
방문목적 중에서 가장 높은 순위를 차지한 바  
있다.<sup>25)</sup> 이러한 한국적 특수성의 발원지는 우선  
가정의 열악한 자기학습 환경을 들 수 있다. 다  
음으로 절대 빈곤을 탈출하기 위한 경제지상주  
의적 정부정책으로 인하여 압축성장의 주역이  
었던 기성세대가 공공도서관에서 제공하는 자  
료와 서비스를 제대로 이용한 경험이 부족하기  
때문에 그들의 왜곡된 인식<sup>26)</sup>이 후속세대로 하

23) ‘취업난’ 덕에 도서관 열람실이 ‘공부방’으로 전락? 2006, 『한겨레신문』, 10월 24일, [cited 2011. 5. 5.]  
〈[http://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/166884.html](http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/166884.html)〉

24) 도서관, “독서냐, 공부냐 그것이 문제로다.” 2010, 『독서신문』, 3월 13일, [cited 2011. 5. 6.]  
〈[http://www.readersnews.com/sub\\_read.html?uid=19314&section=sc1&section2=학교/도서관](http://www.readersnews.com/sub_read.html?uid=19314&section=sc1&section2=학교/도서관)〉

25) 강릉시민 ‘도서관 = 공부방’ 인식. 2010, 『강원도민보』, 4월 26일, [cited 2011. 5. 10.]  
〈<http://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=462562>〉

26) 도서관에 공부하러 간다고 하면 반색한다. 그 때의 도서관은 자료와 서비스를 이용하기 위한 목적이 아니라  
공부방 자유열람실에 간다는 의미이다. 이러한 인식은 부모가 그렇게 살아왔고 인식하기 때문에 자연스러운 것  
일지 모르나 참으로 한심한 것이 아닐 수 없다.

여금 ‘공공도서관 = 자유열람실 = 공부방’으로 인식하는데 일조하고 있다. 자유열람실 이용자에게 물어보면 ‘혼자서 공부하면 정보도 부족하고 왠지 불안한 반면에 설령 타인이라도 함께 공부하면 심리적 안정감을 찾을 수 있다’는 대답이 적지 않은 것으로 보아 소속감, 분위기, 군중심리 등도 집착하는 요인으로 작용하고 있다. 그 외에 포퓰리즘에 현혹된 정치권이나 자치단체장, 공직자들의 인기영합성 정책 및 운영과도 무관하지 않다.

그렇다면 외국에서도 공공도서관의 자유열람실에 대한 이해당사자의 대답이 참예하고 논쟁도 치열한가. 그렇지 않다. 대개의 경우, 열람실은 소장자료 및 정보서비스가 연계되는 공간이며 동일한 맥락에서 자유열람실이 운영·이용되고 있다. 이러한 국제적 보편성은 구미제국에서 근대사회의 도래와 함께 등장한 공공도서관이 공비운영, 무료제공, 만민공개를 이념적 토대로 삼아 지식정보공유지, 지역문화센터, 평생학습시설로서의 정체성을 다져왔기 때문이다. 부언하면 우매한 대중을 지적 무지로부터 해방시키고, 지불능력이 부족한 주민에게 지식정보에 대한 접근이용권을 보장하며, 인간다운 삶을 영위하고 민주시민으로서의 소양과 자질을 갖추는데 필요한 교양 및 문화프로그램을 제공하기 위한 사회문화적 장치로 발전시켜 왔다. 지난 세기말부터 인터넷 정보유통이 대중화됨에 따라 디지털 게이트웨이로서의 기능이 추가되었을 뿐, 공공도서관이 금과옥조로 삼아 온 자료중심의 각종 서비스 및 시설공간 제공은 미래에도 매우 중요한 것으로 이해하고 있다.

따라서 공공도서관의 자유열람실 설치와 운영은 국제적 보편성에 위배되는, 지극히 한국

적인 특수성에 해당한다. 이를 한국적 보편성으로 정당화하는 한 공공도서관에 대한 왜곡된 인식을 바로잡을 수 없고 본연의 정체성이나 역할과 무관하게 공간 및 세금의 낭비는 계속될 수밖에 없다. 게다가 자유열람실은 불특정 다수를 위한 보편적 공공서비스가 아니라 일부 집단을 위한 공간과 시설을 제공하는 것에 불과하다. 그럼에도 불구하고 이른 아침에 취업정보지, 토익 등의 학습자료, 도시락 가방을 메고 자유열람실에 들어가서 혼신을 다해 취업문을 두드리는 대중의 입장에서는 세금으로 운영되는 공공도서관에서 자유열람실을 제공하는 것이 그렇게도 억울한지를 항변한다. 이 사안의 핵심은 보편적 가치를 위장한 보편성 이탈에 주목하지 않고 특수성을 정당화 내지 합리화하는데 있다. 공공도서관의 정체성 및 역할 측면에서는 국제적 보편성을 지향하고, 인식적 내지 상황적 측면에서는 한국적 특수성을 용인하는 방향으로 해법을 모색하는 것이 바람직하다. 요컨대 각종 자료실과 자유열람실을 분리하고 후자에게는 수익자 부담원칙을 적용할 필요가 있다.

#### 4. 결론 및 제언

독일의 대문호 괴테는 ‘가장 민족적인 것이 가장 세계적인다’는 명언을 남겼다. 이를 벤치마킹하여 ‘가장 한국적인 것이 가장 세계적인 것이다’라는 문구가 세간에 회자된 바 있다. 이 문장 속에서 ‘한국적’이라는 단어는 고유성과 독특성을 함축하는 반면에 ‘세계적’이라는 단어는 구별성과 특이성을 의미한다. 그런데 전자

는 한국적 특수성으로 해석하여도 무방하지만, 후자를 국제적 보편성으로 규정하는 것은 무리가 있다.

마찬가지로 국내 공공도서관계를 대상으로 거론되는 여러 담론 가운데 특히 정책적 측면에서의 작은도서관 개체수 확충, 정체성 및 기능적 측면에서의 평생학습 지상주의, 경영관리적 측면에서의 위탁경영 확대, 시설운영적 측면에서의 자유열람실 제공은 가장 한국적인 특성을 반영한 현상, 즉 한국적 특수성일 뿐 국제사회가 지향하는 개체수 확충, 지식문화 중심주의, 직영방식, 자료실 위주의 운영이라는 보편성과 거리가 멀다. 다시 말해서 국내 공공도서관을 둘러싼 주요 담론은 한국적 독특성을 기반으로 하는 세계적 특이성일 뿐, 한국적 고유성을 국제사회에 확산시켜 지구촌 공공도서관계가 공유할 수 있는 보편적 패러다임이 아니다.

그렇다면 계속해서 한국적 특수성을 고수할 것인지, 국제적 보편성을 수용할 것인지를 고민해야 한다. 만약 전자를 완전히 무시한 채 후자만 중시할 경우에 공공도서관이 지역사회를 위한 지식문화기관으로서의 역할을 수행하는데 큰 지장은 없을지라도 한국적 고유성은 퇴색될 수밖에 없다. 반면에 전자를 강조하여 후

자를 거부하거나 외면하면 국제사회와 소통하는데 어려움이 따르고 세계 속에서 한국 공공도서관의 바람직한 정체성을 확립하거나 영향력을 발휘하기 어렵다. 이러한 선택적 기로에서 한국적 특수성인 작은도서관 확충은 지역단위의 도서관시스템 구축과 역할분담을 통한 시너지 효과를 발현하는데 부정적 요인으로 작용하고, 평생학습 지상주의는 공공도서관의 본질과 정체성을 훼손하며, 위탁경영의 확대는 공공도서관의 공익성과 공공성을 약화시키고, 자유열람실 제공은 공공도서관의 공간활용과 역량강화에 도움이 되지 않는다는 사실을 분명하게 인식할 필요가 있다.

따라서 한국사회의 도처에서 공공도서관을 대상으로 발현되는 독특한 전체주의적 사고와 포퓰리즘을 경계하되, 담론적 고민은 지속되어야 한다. 다만 대다수 한국문화사가 대체로 국제사회의 보편성을 수용하는 궤적이었듯이 공공도서관의 정책과 운영을 둘러싼 담론도 한국적 특수성과 국제적 보편성을 접목시켜 그 상위성을 극복하는데 무게중심을 두어야 한다. 이를 위한 미래 지향성은 한국적 특수성에 국제적 보편성을 추가하는 시각보다 국제적 보편성이라는 기반 위에 한국적 특수성을 용인하는 구도로 수렴되는 것이 바람직하다.

## 참 고 문 헌

- [1] 대통령 소속 도서관정보정책위원회. 2008. 『도서관발전종합계획』. 서울: 동위원회.
- [2] 문화체육관광부, 한국문화관광연구원. 2012. 『문화향수실태조사』. 서울: 동부.
- [3] 永田 治樹 外. 2004. 『利用者・住民の選好意識と公共図書館サービスの評価』. 茨城: 筑波大學知的コミュニティ基盤研究センター.

- [4] 윤희윤. 2006. 도서관 평생학습활동의 성찰과 향방. 『한국도서관·정보학회지』, 37(4): 45-66.
- [5] 윤희윤. 2009. 『공공도서관경영론』. 대구: 태일사.
- [6] 이민호 등. 2010. 『총액인건비제 개선방안 연구』. 서울: 한국행정연구원.
- [7] 이용남. 2006. 우리나라 공공도서관 분관 운영체제의 효율성에 관한 연구. 『한국문헌정보학회지』, 40(1): 353-372.
- [8] 한국문화관광정책연구원. 2006. 『작은도서관 분관시스템 구축방안』. 서울: 국립중앙도서관.
- [9] Bundy, Alan. 2003. "Changing Lives, Making the Difference: the 21st Century Public Library." *Australasian Public Libraries and Information Services*, 16(1): 38-49.
- [10] Moore, N. 2004. "Public Library Trends." *Cultural Trends*, 13(1): 27-57.

• 국문 참고자료의 영어 표기

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

- [1] President's Committee on Library and Information Policy. 2008. *Library Master Plan: 2009-2013*. Seoul: The Committee.
- [2] Ministry of Culture, Sports and Tourism & Korea Culture and Tourism Institute. 2012. *Survey of Cultural Nostalgia*. Seoul: The Ministry.
- [4] Yoon, Hee-Yoon. 2006. "Reflection and Direction of Lifelong Learning Activities in the Public Libraries of Korea." *Journal of Korean Library and Information Society*, 37(4): 45-66.
- [5] Yoon, Hee-Yoon. 2009. *Public Library Management*. Daegu: Tael.
- [7] Lee, Yong-Nam. 2006. "A Study on Efficiency of Branch Systems of Public Libraries in Korea." *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 40(1): 353-372.
- [8] Korea Culture and Tourism Policy Institute. 2006. *Construction of a Branch Systems in Small Library*. Seoul: The National Library of Korea.

