Journal of Korean Library and Information Science Society
Vol. 57, No. 2

OPEN ACCESS

정책 환경 및 지역사회 맥락과 공공도서관의 실천 방식*

Public Library Practices in Policy and Community Contexts

이 종 욱(Jongwook Lee)**, 정 인 영(Inyoung Jung)***
유 진 선(Jinsun You)****, 최 권 호(Kwonho Choi)*****

〈 목 차 〉

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 이론적 배경
Ⅲ. 연구방법
Ⅳ. 연구결과
Ⅴ. 논 의
Ⅵ. 결 론

요 약 : 본 연구는 공공도서관을 둘러싼 정책 환경 및 지역사회 맥락이 도서관의 운영에 어떻게 반영되고 있으며, 도서관 운영의 실질적 주체인 사서들의 이에 대한 인식과 대응을 탐색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 대구·경북 지역 공공도서관에서 근무 중인 사서 9명을 심층 인터뷰하고 주제분석 방법을 활용하여 3개의 상위 주제와 9개의 하위주제를 도출하였다. 첫째, 도서관의 운영에 직접적인 도서관 정책 외에도 초등방과후 돌봄정책과 같은 인접 정책의 변화가 영향을 미치고 있었는데 영향을 미치는 정도와 대응은 도서관 운영주체의 특성에 따라 상이하게 나타났다. 둘째, 지역사회 인구구조의 변화, 지리적 조건 등 지역사회 맥락이 사서들의 일상적 관찰과 능동적 대응을 통해 서비스의 변화로 반영되고 있었다. 셋째, 정책 환경과 지역사회 맥락의 변화에 대한 대응으로 도서관 정체성의 강화와 지역사회로의 역할 확장이라는 두 가지 형태가 공존하고 있었다. 이러한 분석 결과를 통해 공공도서관 운영은 정책과 지역사회 요인이 운영주체와 사서의 역량 등이 복합적으로 작용하여 재구성되고 있음을 밝히고, 향후 공공도서관의 발전적 운영을 위한 함의를 제공하였다.

주제어 : 공공도서관 실천, 지역사회 맥락, 정책 환경, 사서 대응

ABSTRACT : This study aims to explore how the policy and community contexts surrounding public libraries are reflected in library operations, and to examine the perceptions and responses of librarians—the primary agents of library management—toward these contexts. In-depth interviews were conducted with nine librarians employed at public libraries in the Daegu-Gyeongbuk region, and thematic analysis was applied to derive three superordinate themes and nine subthemes. First, beyond direct library policy, adjacent policy changes—such as after-school care policy for elementary school students—were found to influence library operations, with the degree of impact and the nature of responses varying according to the characteristics of each library's governing body. Second, community-level contextual factors, including demographic shifts and geographic conditions, were being translated into service changes through librarians' everyday observations and proactive responses. Third, two coexisting orientations emerged as responses to changes in the policy environment and community context: the reinforcement of library identity and the expansion of roles toward the broader community. Based on these findings, the study demonstrates that public library operations are being continuously reconstituted through the complex interplay of policy factors, community conditions, governing body characteristics, and librarian competencies, and offers implications for the sustainable and progressive development of public libraries.

KEYWORDS : Public Library Practice, Community Context, Policy Environment, Librarian Responses

* 이 논문은 2023년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (과제번호: NRF-2023S1A5A2A21087977).
** 경북대학교 문헌정보학과 부교수(jongwook@knu.ac.kr / ISNI 0000 0004 6830 6145) (제1저자)
*** 경북대학교 문헌정보학과 박사과정(jiy1138@knu.ac.kr / ISNI 0000 0005 1269 2320) (공동저자)
**** 경북대학교 사회복지학부 박사수료(jinsunyou@knu.ac.kr / ISNI 0000 0005 1737 6511) (공동저자)
***** 경북대학교 사회복지학부 부교수(kchoi@knu.ac.kr / ISNI 0000 0004 6850 9305) (교신저자)

• 논문접수: 2026년 5월 21일 • 최초심사: 2026년 6월 3일 • 게재확정: 2026년 6월 11일
• 한국도서관·정보학회지, 57(2), 183-206, 2026. http://dx.doi.org/10.16981/kliss.57.2.202606.183

※ Copyright © 2026 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. 서 론

오늘날 공공도서관은 지식정보의 평등한 접근을 보장하고, 평생학습을 촉진하며, 시민의 참여와 공동체적 연대를 강화하는 등 지역사회 요구에 부합하는 다양한 역할을 요구받고 있다. 즉, 전통적인 지식 저장소와 정보 제공자로서 기능하는 것을 넘어 지역 주민들이 모여 소통할 수 있는 다목적 공간을 제공하고, 정보 소외계층을 위한 서비스를 수행하는 등 복지, 교육, 문화 중심의 사회적 거점으로 그 기능이 확대되고 있다(Chen & Ke, 2017; Ramya & Abdul Majeed, 2025). 이러한 공공도서관 역할의 다변화는 사회의 지속적인 변화와 다양한 요구에 대한 대응으로 나타난 현상으로 볼 수 있다(Audunson et al., 2019; Johnston, 2018).

공공도서관 운영은 도서관을 직접 대상으로 한 정책(예: 도서관발전종합계획 등)뿐만 아니라 사회정책이나 교육정책과 같은 넓은 정책 환경, 지역 주민의 인구학적 특성 및 사회경제적 특성과 같은 지역사회 맥락 등 다양한 사회적 맥락의 영향을 받는다(Audunson et al., 2019; Closter, 2015). 예컨대, 「도서관법」이나 도서관발전종합계획, 전국 공공도서관 운영평가, 이원화된 행정체계(곽동철, 2016) 등 정책적 측면은 공공도서관 운영에 영향을 미치는 요인으로 논의되고 있다. 관련 법령과 종합계획을 통해 도서관 운영의 기본 방향과 추진 과제를 제시하고, 운영에 필요한 재원 조달에 영향을 줌으로써 장기적으로는 도서관 장서 수집, 사서 재교육, 서비스 유지 관리 등에도 영향을 미친다(Closter, 2015).

한편, 지역사회 맥락으로는 지역 주민의 요구(이희수, 김기영, 2014)를 비롯하여 인구통계학적 특성(김신영, 차성종, 2022), 접근성(구본진, 장덕현, 2021), 사회경제적 특성(김영석, 2011) 등이 있다. 이들 연구들은 지역 간 주민들의 요구뿐만 아니라 입지나 접근성과 같은 물리적 여건, 지자체의 예산과 같은 경제적 특성에 따라 도서관의 운영이 달라질 수 있음을 제시한다. 이러한 지역사회 맥락은 우리나라 공공도서관에서 특히 두드러진다. 인구구조 변화, 지역 간 격차, 사회경제적 불균형 등 특유의 사회적 환경 속에서 공공도서관은 지역사회와의 관계를 기반으로 새로운 책무와 역할을 요구받고 있다(전경숙, 2025).

이처럼 공공도서관 운영은 정책 환경과 지역사회 맥락의 영향 속에서 구성되는 것임에도 불구하고, 이러한 맥락이 현장에서 어떻게 해석되고, 구체적으로 운영에 반영되는지에 대한 연구는 충분히 이루어지지 않았다. 기존 연구들은 지역사회 특성이나 정책 환경을 분석하여 도서관 운영의 성과를 진단하거나 정책적 개선 방안을 제안하는 데 초점을 두어 왔다. 반면, 공공도서관의 행위주체성에 주목하여 이러한 맥락이 실제 운영에 어떻게 반영되는지를 탐색한 연구는 상대적으로 부족한 실정이다. 특히 사서는 도서관 운영의 핵심 행위주체로서 정책적 목표와 지역사회의 요구를 매개하며 공식적인 통계나 지침에만 의존하지 않고 지역사회의 변화를 일상적으로 감지하고 해석하는 과정을 통해 서비스를 구성하고 운영을 구성해 나간다. 따라서 사서들의 인식과 대응 방식을

살펴보는 것은 공공도서관이 사회적 맥락 속에서 어떠한 과정을 통해 운영되고 실천되는지를 이해하는 데 중요한 단서를 제공할 것이다.

이에 본 연구는 대구・경북 지역 공공도서관에서 근무하는 사서들을 대상으로 정책 환경과 지역사회 맥락이 도서관 운영 과정에 어떠한 영향을 미치는지를 탐색하였다. 이를 위해 사서 9명을 대상으로 심층 인터뷰를 실시하였으며, 정책 환경의 요구가 공공도서관 운영에 미치는 영향, 지역사회 맥락이 도서관 운영 형성에 작용하는 방식, 사서들이 이러한 환경적 요구에 대응하는 방식과 그 맥락적 조건을 분석하였다. 이를 통해 공공도서관 운영에 영향을 미치는 정책 환경과 지역사회 맥락에 대한 이해를 높이고, 개별 도서관의 특성과 환경을 고려한 정책 수립과 운영 기획을 위한 시사점을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 국내 공공도서관의 정책 환경

공공도서관의 운영은 국가 및 지방자치단체의 정책 환경으로부터 직접적인 영향을 받는다. 특히 국가 수준에서 관련 법령은 공공도서관의 역할과 책무를 규정하며, 중장기 계획은 도서관 정책의 기본 방향과 추진 과제를 제시한다. 운영평가는 이러한 정책적 기대에 대한 도서관의 이행 수준을 점검하는 제도적 기제로 기능한다.

가. 도서관법

「도서관법」은 공공도서관의 설립 목적, 업무 범위, 운영 주체의 책무 등을 규정하는 핵심 근거 법률이다. 동법 제4조는 공공도서관을 공중의 정보이용, 독서활동, 문화활동 및 평생학습을 주된 목적으로 하는 도서관으로 정의하며, 주민의 참여와 자치를 기반으로 하는 작은도서관, 그리고 어린이, 장애인, 노인, 다문화가족 등 특정 이용자층을 위한 도서관을 공공도서관의 범주에 포함하고 있다. 이는 공공도서관이 단일한 서비스를 제공하는 기관이 아니라 지역사회의 다양한 인구구조와 이용자 특성에 따라 그 형태와 기능이 달라질 수 있음을 법적으로 전제하고 있음을 의미한다. 제32조에서는 공중의 정보이용, 문화활동, 평생학습 지원을 공공도서관의 주요 업무로 명시하고 있으며, 제34조는 공립 공공도서관의 관장을 사서직으로 임명하도록 하고 도서관운영위원회를 두어 효율적 운영 및 지역 내 문화시설과의 협조를 도모하도록 규정하고 있다. 한편, 공공도서관의 행정체계는 교육부-교육청 소속과 행정안전부-지방자치단체 소속으로 이원화되어 있어, 운영 주체에 따라 도서관의 정책적 대응 방식과 서비스 특성에 차이가 발생할 수 있는 것으로 논의되고

있다(곽동철, 2016).

「도서관법 시행령」은 이러한 법률의 내용을 구체화하여 공공도서관의 지역사회 내 역할을 보다 명확하게 규정하고 있다. 시행령 제2조는 지식정보 취약계층을 장애인, 국민기초생활 수급권자, 농어촌 주민, 다문화가족 구성원, 북한이탈주민, 65세 이상 고령자로 구체적으로 규정함으로써, 공공도서관이 대응해야 할 지역사회 내 특정 집단을 명시하고 있다. 제17조에서는 국가와 지방자치단체가 지역주민이 쉽게 접근할 수 있는 곳에 공공도서관을 설치하도록 노력해야 하며, 공공도서관은 지역의 특성에 따라 작은도서관, 분관, 이동도서관 등을 육성, 지원함으로써 지역주민에 대한 봉사 기능을 확대해야 함을 규정하고 있다. 아울러 제9조는 도서관의 장이 소속 직원으로 하여금 5년에 1회 이상 사서교육훈련과정을 이수하도록 의무화하고 있어, 사서가 변화하는 지역사회 환경에 지속적으로 대응할 수 있는 전문 역량을 갖추도록 제도적 기반을 마련하고 있다.

나. 제4차 도서관발전종합계획(국가도서관위원회, 2024)

도서관발전종합계획은 「도서관법」 제14조에 근거하여 국가도서관위원회 위원장이 5년마다 수립하는 도서관 정책의 최상위 계획으로, 관계 중앙행정기관과 광역단위 지방자치단체장은 이에 기초하여 연도별 시행계획을 수립, 제출하여야 한다(도서관법, 2025). 제1차 계획(2009~2013)이 공공도서관 인프라 확충에, 제2차 계획(2014~2018)이 서비스 질 향상에, 제3차 계획(2019~2023)이 수요자 중심의 도서관 가치 정립에 초점을 두었다면, 현재 추진 중인 제4차 도서관발전종합계획(2024~2028)(국가도서관위원회, 2024)은 '모두가 행복한 도서관'을 비전으로 제시하며 "사회문제 대응 등 도서관의 역할 확장을 위한 정책방향 제시"에 초점을 두고 있다.

특히 제4차 종합계획은 공공도서관과 지역사회의 관계를 강조하는 동시에 이를 실현하기 위한 도서관 내부 운영의 변화도 함께 요구하고 있다. 지역사회 측면에서는 지역특화 프로그램 개발, 지역공동체 아카이브 구축, 지식문화기관과의 연대 강화를 통해 도서관이 지역사회의 인구구조 변화와 사회적 요구에 능동적으로 대응할 것을 요구하고 있다. 내부 운영 측면에서는 사서 재교육 강화와 사회수요 맞춤형 직무역량 개발을 통해 사서가 변화하는 환경에 대응할 수 있는 전문성을 갖추도록 하고 있으며, AI 및 디지털 기술을 활용한 운영시스템 혁신도 핵심 방향으로 제시하고 있다.

다. 공공도서관 운영평가지침

공공도서관 운영평가는 「도서관법」 제37조 및 동법 시행령 제29조에 근거하여 매년 시행되며, 도서관 운영 현황을 진단하고 질적 개선을 위한 기초 자료로 활용되는 제도적 기제이다(윤명희, 김기영, 2009). 현행 2027년(2026년 실적) 공공도서관 운영평가지침(문화체육관광부, 도서관정책기획단, 2026)에 따르면 평가지표는 예산, 장서, 사서, 공간, 서비스, 협력, 경영계획의 7개 항목,

12개 필수지표와 자율지표(20점)로 구성되어 있다. 이 중 지역사회 대응과 직결되는 지표 11 '지역사회 협력 및 유대 활동'(9점)은 타 도서관 및 지역사회 유관기관과의 협력 수준을 측정하며, 지표 12 '도서관 운영계획 수립과 수행'(5점)은 이용자 요구 조사의 수행 여부와 그 결과의 운영계획 반영 여부를 평가한다. 이 두 지표는 지역사회와의 협력과 이용자 요구 반영을 평가 가능한 책무로 규정함으로써, 공공도서관이 지역사회 맥락에 실질적으로 대응하도록 유도하는 정책적 장치로 기능하고 있다.

2. 국내 공공도서관의 지역사회 맥락

공공도서관의 운영은 정책 환경뿐 아니라 도서관이 위치한 지역사회의 인구학적, 사회경제적, 지리적 특성에 의해서도 직접적인 영향을 받는다. 우리나라는 현재 급격한 인구구조 변화, 지역 간 인프라 격차의 심화, 사회경제적 불균형이라는 복합적인 사회 변화를 경험하고 있으며, 이러한 변화는 공공도서관이 지역사회 내에서 수행해야 할 역할을 끊임없이 재규정하는 환경적 조건으로 작용하고 있다.

가. 인구구조와 사회경제적 특성

인구구조의 변화는 공공도서관의 운영 환경을 근본적으로 변화시키는 핵심 요인이다. 통계청(2023)의 장래인구추계에 따르면 우리나라는 2025년 초고령사회에 진입할 것으로 전망되며, 이상호(2024)에 따르면 2024년 기준 전국 시, 군, 구의 57%가 소멸위험지역으로 분류되는 등 인구감소와 경제적 취약성이 지역 전반에 걸쳐 심화되고 있다. 이러한 인구구조 변화는 지역에 따라 상이하게 나타나며, 공공도서관은 각 지역의 인구 특성에 따라 서비스 대상과 내용을 달리해야 하는 환경적 조건에 놓여 있다(이희수, 김기영, 2014).

지역 간 사회경제적 격차와 지리적 접근성 역시 공공도서관 운영에 중요한 맥락적 조건으로 작용한다. 문화체육관광부와 한국도서관협회(2024)의 전국 공공도서관 통계조사에 따르면 지역별 공공도서관 수는 경기 319개관, 서울 207개관으로 수도권에 집중되어 있는 반면, 세종 16개관, 울산 21개관 등 비수도권 지역의 인프라는 상대적으로 취약한 것으로 나타났다. 지자체의 재정 여건과 정책적 의지에 따라 도서관 인프라의 수준이 달라질 수 있으며(김영석, 2011), 동일한 광역시 내에서도 구, 군별로 도서관 공급의 불균형이 심각하게 나타나는 등 지리적 조건에 따라 도서관 서비스의 접근성과 수요가 달라질 수 있다(구본진, 장덕현, 2021).

나. 지역사회의 공공도서관 역할 기대

지역사회가 공공도서관에 기대하는 역할은 단순한 정보 제공을 넘어 점차 다양해지고 있으나,

그 양상은 지역의 인구 구성, 사회경제적 조건, 지리적 환경에 따라 다르게 나타난다. 공공도서관은 지역사회 내에서 지식정보센터, 평생학습 공간, 문화 거점, 커뮤니티 허브 등 복합적인 역할을 수행하는 기관으로 기능이 확대되고 있으며, 고령화, 저출산, 다문화, 지역소멸 등 사회 변화에 따라 지역사회가 도서관에 기대하는 역할 역시 변화하고 있다. 원도심, 신도시, 도농복합 등 지역 유형에 따라 주민들이 공공도서관에 요구하는 서비스의 성격이 달라지며, 이는 공공도서관이 전국적으로 단일한 서비스 모델을 적용하는 것이 아니라 각 지역사회의 고유한 특성과 요구를 파악하고 이에 대응하는 방향으로 운영되어야 함을 의미한다. 나아가 지자체장의 정책적 의지나 위탁법인의 성격 등 운영 주체의 특성 역시 공공도서관이 지역사회의 기대에 어떻게 반응하는지를 결정하는 중요한 조건으로 작용한다.

3. 공공도서관 정책 및 지역사회 관련 연구

공공도서관 정책의 추이와 한계를 다룬 연구들은 지자체 도서관 정책의 구조적 문제를 제도적 차원에서 분석하였다. 장지숙 외(2010)와 윤혜영(2019)은 대부분의 지자체가 도서관 관련 계획을 수립하고 있으나 정책 내용이 시설 건립에 편중되어 있고, 지자체장의 정책적 의지에 따라 도서관 운영 수준이 달라진다는 점을 확인하였다. 윤희윤(2010)은 이원화된 행정체계 아래에서 위탁법인의 성격과 운영 방침에 따라 도서관 서비스의 방향이 달라지는 양상을 지적하며 행정체계 일원화의 필요성을 제안하였다. 이제환과 정철(2023)은 17개 광역자치단체의 도서관 조례와 시행계획을 전수 분석하여 지역 간 인프라 격차가 심화되고 있음에도 정책이 국가 지침을 형식적으로 이행하는 수준에 머물고 있으며, 도서관 정책 전담 행정조직의 유무와 지자체장의 관심에 따라 도서관 운영의 수준과 방향이 구조적으로 달라지고 있음을 확인하였다.

공공도서관과 지역사회의 관계를 다룬 연구들은 지역사회 요구 분석을 통한 활성화 방안 연구와 도서관 역할 탐색 연구로 구분된다. 이희수와 김기영(2014)은 지역 유형에 따라 주민의 도서관 요구가 상이하게 나타남을 확인하고 맞춤형 서비스의 필요성을 제안하였으며, 윤희윤과 오선경(2023)은 대구광역시 공공도서관의 지역 간 인프라 격차의 심각성을 확인하고 정책적 개선 방안을 제시하였다. 이들 연구는 지역사회 특성이 공공도서관 운영에 실질적인 영향을 미친다는 점을 보여주지만, 그 영향이 현장에서 어떻게 해석되고 반영되는지에 대한 과정적 분석은 부족하다.

한편 공공도서관과 지역사회 기관 간 협력을 다룬 연구는 상대적으로 제한적으로 이루어졌다. Audunson et al.(2019)은 시민이 공공도서관에 기대하는 역할과 실제 이용 경험 사이의 간극을 확인하였으며, 노영희와 강정아(2024)는 지역소멸 대응 도서관 역할의 필요성을 사서 관점에서 논의하였다. 임여주(2018)와 Johnston(2018)은 다문화서비스를 중심으로 공공도서관과 지역사회

기관 간 협력 경험을 분석하였다.

이상의 연구들은 지역사회 특성이나 정책 환경을 분석하여 도서관 운영의 성과를 진단하거나 정책적 개선 방안을 제안하는 방식에 집중해 왔으며, 사서가 정책적, 지역사회 맥락을 현장에서 어떻게 해석하고 운영에 반영하는지의 과정은 충분히 다루지 않았다. 이에 본 연구는 대구, 경북 지역 공공도서관 사서들을 대상으로 심층 인터뷰를 실시하여 이러한 과정을 탐색하고자 한다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구 대상자

본 연구는 정책적, 지역사회 맥락이 공공도서관에 반영되는 방식과 사서의 대응 양상을 탐색하고자 하였다. 이를 위해 해당 맥락에 대한 풍부한 경험과 통찰을 제공할 수 있는 대구·경북 지역의 공공도서관 사서를 연구 참여자로 선정하였다. 참여자 모집을 위해 해당 지역의 공공도서관에 연구안내문을 발송하였으며, 연구에 적합한 참여자를 공공도서관 사서들로부터 추천받았다. 참여자의 소속 공공도서관 유형을 다양화하기 위해 지자체 위탁과 교육청 소속 도서관 중 하나의 유형에 편중되지 않도록 하였으며, 경력 역시 최소 8년에서 최대 33년까지 다양화하였다. 대구·경북 지역 공공도서관 9개소에서 근무하고 있는 도서관 사서 총 9명이 자발적으로 인터뷰 참여를 희망하였다. 참여자 9명 중 7명이 여성이었으며, 연령대는 40대가 5명으로 가장 많았다. 7명이 학사를 소지하였고 나머지 2명은 석사 소지자였으며, 5명은 교육청 소속, 나머지 4명은 지자체 위탁 공공도서관 소속이었다. 참여자의 일반적 특성은 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 연구 참여자의 일반적 특성

연번	이름	성별	연령	학력	경력	운영주체	지역	지역특성
1	A	남	40대	학사	12년	지자체위탁	대구	도심
2	B	여	60대	학사	33년	교육청	경북	도농복합
3	C	여	40대	석사	19년	교육청	대구	도심
4	D	남	30대	학사	8년	지자체위탁	대구	도심
5	E	여	50대	학사	31년	교육청	대구	도심
6	F	여	40대	학사	28년	교육청	대구	도심
7	G	여	40대	석사	14년	지자체위탁	대구	도농복합
8	H	여	50대	석사	30년	교육청	경북	도심
9	I	여	40대	학사	18년	지자체직영	대구	도심

2. 자료 수집

연구진은 개별적으로 추천된 대상자에게 연락하여 연구의 목적과 내용, 참여 방법 등을 안내한 후 연구 참여에 대한 동의를 서면으로 얻었다. 이후 인터뷰의 구체적인 일시와 방법 등을 협의하여 1:1 대면 면접 방식으로 진행되었다. 원칙적으로 인터뷰는 연구 대상자가 근무하고 있는 공공도서관에 방문하여 진행하였으나, 참여자 중 일정 조율이 어려운 한 명은 불가피하게 전화 인터뷰로 진행하였다. 인터뷰를 진행하기 전 연구진은 각 참여자가 근무하는 도서관을 사전에 방문하여 현장을 파악하고 참여자와 라포를 형성하였다.

인터뷰 질문은 정책 환경과 지역사회 맥락이 도서관 운영에 반영되는 과정을 탐색하고자 하는 연구 목적에 따라 구성되었다. 연구 대상자의 담당 직무와 역할에 관한 질문을 시작으로 도서관이 지역사회에서 수행하는 기능과 역할, 운영에 있어 중요하게 고려하는 지역사회 특성 등에 대해 질문하고, 자유롭게 답변하도록 하였으며 후속 질문을 통해 다양한 경험과 사례가 드러날 수 있도록 하였다. 인터뷰 소요 시간은 최소 49분에서 최대 79분으로 평균 63분이었다. 모든 인터뷰는 연구 대상자의 동의하에 녹음하였으며, 녹음파일은 텍스트 변환 프로그램을 활용해 1차 전사되었다. 전사 후 연구진은 전체 녹음 내용을 청취하고 오류 수정 과정을 거쳐 전사본을 완성하였다. 전체 자료 수집과정은 제1저자 소속기관의 생명윤리심의위원회의 승인을 받은 후 진행되었으며 연구 대상자들에게는 연구 참여에 대한 보상으로 소정의 상품권이 제공되었다.

3. 자료 분석

본 연구의 자료 분석은 Braun & Clarke(2006)이 제시한 질적 자료 분석 방법인 주제 분석(thematic analysis) 절차에 따라 수행되었다. 질적연구 수행 경험이 풍부한 연구진 2인(사회과학 분야 교수 1인, 박사과정생 1인)이 첫째, 각각 독립적으로 전사본을 반복하여 읽고 아이디어를 메모하며 전체적인 내용을 파악하는 자료친숙화 과정을 거쳤다. 둘째, 문장 단위에서 단락 단위로 구분하여 의미 단위를 도출하고 초기 코드를 생성하였다. 셋째, 이후 생성된 코드들을 전체적으로 비교 대조하며 상위 범주의 의미를 포괄할 수 있는 잠재적 주제로 범주화하고 주제 간 관계를 구조화하였다. 넷째, 주제와 코딩된 발췌문을 비교하고, 잠정적 주제 전체가 전체 자료를 적절히 반영하는지 반복적인 검토와 논의를 거친 후 주제를 명명하였다. 마지막으로 최종 도출된 주제들을 연구진 간의 지속적인 합의 과정을 통해 확정한 후 각 주제를 가장 잘 드러낼 수 있는 참여자 인용문을 선정하여 연구 결과의 생생함과 신뢰성을 높였다. 또한, 연구진이 인터뷰 과정에서 작성한 현장 메모(field notes)는 자료 해석의 다원성과 심층성을 확보하기 위한 보조 자료로 활용되었다.

Ⅳ. 연구결과

인터뷰 내용을 분석한 결과, 공공도서관을 둘러싼 정책적 및 지역사회 맥락이 도서관 운영에 영향을 미치며, 이에 대한 도서관의 실천 방식이 다음과 같이 확인되었다.

첫째, 공공도서관 운영에 영향을 미치는 정책 환경의 요구가 확인된다. 정부의 도서관 정책은 비단 공공도서관만을 대상으로 하는 것은 아니나, 공공도서관으로서 정책 변화에 가장 민감하게 반응하고 있는 것으로 보인다. 또한, 공공도서관의 운영 주체나 위탁 법인의 특성에 따라 공공도서관 대응에 차이를 보이기도 하였다. 예컨대 교육청 소속 공공도서관은 교육정책이나 교육감의 공약에 영향을 받는가 하면, 지자체 위탁 공공도서관은 주민 요구나 위탁법인 특성에 좀 더 민감하게 반응하는 경향을 보였다.

둘째, 공공도서관을 둘러싼 지역사회 맥락 역시 도서관의 실천 방식에 영향을 주고 있었다. 연구 참여자들은 도서관이 위치한 지역의 인구구조 변화나 사회경제적 특성, 지리적 조건 등은 도서관의 대응에 영향을 주고 있다고 인식하였다.

셋째, 공공도서관의 실천 방식이라는 주제가 도출되었는데, 여기에서는 공공도서관이 책을 중심으로 더욱 도서관 정체성을 공고하게 하는 것과 지역사회로 도서관 역할을 확장하는 것 등 두 가지로 하위주제가 확인되었다. 공공도서관은 두 가지의 대응 양상 중 하나를 선택하기보다 환경적 요구(예: 늘봄사업, 지자체장 공약, 인구구조 변화)와 맥락적 조건(예: 운영주체의 특성, 위탁법인의 성격, 리더십)을 고려해 두 가지 실천 방식을 혼합하는 것으로 보인다. 즉, 공공도서관은 환경적 요구에 대한 대응이 맥락적 조건에 의해 서로 다른 대응을 하고 있음을 알 수 있었다.

〈표 2〉 공공도서관을 둘러싼 환경적 특성과 대응

주제	하위주제
정책 환경의 요구	정책 환경의 요구와 도서관 역할의 변화
	교육정책 변화와 운영 연속성의 한계
	위탁법인 특성에 따른 정책 수용 방식
	학교 연계의 구조적 제약
지역사회 맥락의 반영	인구구조의 변화와 서비스 전환
	사회경제적 환경과 프로그램 특성
	입지 조건과 서비스 확장
공공도서관의 실천 방식	도서관 정체성의 강화
	지역사회로의 역할 확장

1. 정책 환경의 요구

공공도서관 운영에 영향을 주는 중요한 외부 요소는 정책 환경의 요구였다. 정부의 도서관 정책

은 공공도서관의 역할에 직접적인 영향을 주고 있었으며, 그 양상은 운영 주체에 따라 다르게 나타났다. 교육청 소속 도서관은 교육정책이나 교육감의 공약에 따라 영향을 크게 받는 경향이 있었던 반면, 지자체 위탁 공공도서관은 지역 주민의 요구나 위탁법인의 운영 특성에 더 민감하게 반응하는 경향을 보였다. 교육청에 소속되지 않은 공공도서관 역시 학교와의 협력 프로그램을 운영하고자 하는 동기가 있었지만, 교육청 소속 공공도서관에 비해 학생 대상 독서 및 문화 프로그램 운영과 학교 연계에 어려움이 있었다.

가. 정책 환경의 요구와 도서관 역할의 변화

공공도서관에 영향을 주는 정책은 도서관을 직접 대상으로 하는 정책뿐만 아니라 도서관을 정책 전달체계로 삼는 인접 정책 환경의 변화도 포함된다. 도서관발전종합계획과 운영평가 지침은 공공도서관의 지역사회 책무를 강조하는 일관된 정책 흐름을 형성하고 있으며, 이러한 책무 수행을 평가하기 위한 항목으로 도서관 중장기 발전계획의 수립과 실시를 두고 있다. 'A'(40대, 대구 도심지역)는 공공도서관의 평가 항목에 어떤 것이 포함되는지에 따라 도서관의 운영이나 방향이 달라지는데 구체적으로는 중장기 발전계획을 수립하는지, 또한 이를 실제로 이행하는지 등에 관한 항목이 평가대상에 포함되어 있고 이를 중요하게 여기고 있다고 보고하였다.

> 사실 공공도서관 운영평가에 보면 그 항목이 있기는 있죠. 이제 도서관 중장기 종합발전 계획을 수립했으면 그거를 실시했는가에 따라서 평가에 반영되거든요. (A, 40대, 도심지역, 지자체 위탁)

한편 최근 초등 방과후 돌봄 정책은 도서관을 직접 대상으로 하는 정책이 아님에도 불구하고 공공도서관 운영에 영향을 미치는 중요한 정책 환경 변화로 확인되었다. 공공도서관이 학교 밖 교육 공간으로 명시되면서 방과후 돌봄의 역할을 요구받게 되었는데, 이를 받아들이는 방식은 도서관마다 달랐다. 교육청 소속 공공도서관들은 어쩔 수 없이 사업을 수행할 수밖에 없다고 하였으나, 참여자 'E'는 적극적으로 사업을 추진하고 있다고 응답한 반면, 참여자 'B'는 공공도서관을 주말에 가용할 수 있는 유휴시설로 바라보는 시선에 대한 불편함을 드러내며, 이러한 부가적 사업들로 인해 도서관의 '책이 중심이 되는' '순수한 기능'이 도서관의 본질적 기능이 위축될 것을 우려하였다. 한편 'C'는 이 사업이 공공도서관에서 수행되는 것이 적절한지 의문을 보이면서도, 아이들이 책에 좀 더 가까워질 수 있고 도서관이 지역사회에서 기능할 수 있겠다는 기대감도 함께 보였다.

> 현재 늘봄 사업이 가장 좀 중점적으로 추진되는 사업이고, 당장 성과를 내야 하는 사업이기도 해서 지난

> 해부터는 거의 늘봄 사업 중심으로 예산을 편성하고, 운영과 관련된 사항들을 계속 협의하고 있는 상황입니다. (E, 50대, 도심지역, 교육청)

> 늘봄 학교라고 해서 아침 7시부터 저녁까지 초등학교 1학년을 대상으로 하는 늘봄 교실이 있어요. 그 사업과 연계해서 월요일부터 금요일까지는 학교가 돌봄을 하고, 주말에는 도서관에 유휴 시설이 있으면 아이들을 수용해서 저출산 시대에 돌봄을 함께 담당해야 하지 않겠느냐는 사업들이 들어오는 거죠. 그러다 보니 순수 기능은 하면서도 (새롭게 요구되는 기능들이) 계속 추가되고, 옆으로 조금씩 확장되는 것 같아요. (B, 60대, 도농복합지역, 교육청)

지자체장의 정책적 의지 역시 공공도서관의 사업과 운영에 큰 영향을 미쳤다. 지자체장이 도서관 관련 사업을 공약으로 내세운 경우, 예산 확보와 프로그램 운영이 수월하였으며, 이는 도서관 운영 확장에 직접적으로 기여하였다.

> 그분(군수)이 가장 중점적으로 추진하는 게 '아이가 살기 좋은', '부모가 아이 키우기 좋은 도시'를 만드는 거예요. 그래서 도서관도 지금 권역별로 5개를 조성하고, 교육에도 엄청 힘을 쓰고 계시거든요. 그래서 아마 그런 정책 방향의 영향도 있는 것 같아요. 이전 군수님도 문화 쪽에 비중을 두셨는데, 교육에도 관심을 두셔서 예산 지원은 전혀 부족함이 없었어요.(G, 40대, 도농복합지역, 지자체 위탁)

> (시장) 공약 사업이라 한 3년 정도 됐나 싶어요. 그렇게 꾸준히 하시는데, 모시기 어려운 교수님이나 분야별 전문가들을 초청해서 학부모 대상 강의 같은 것도 하고 있어요. (B, 60대, 도농복합지역, 교육청)

나. 교육정책 변화와 운영 연속성의 한계

교육청 소속 도서관은 민선 교육감의 정책 방향이나 교육부 정책에 직접적으로 영향을 받을 수밖에 없었다. 학교 교육과정의 변화에 따라 도서관이 이를 뒷받침하는 역할을 맡게 되는 경우가 많았으며, 선출직 교육감의 교체는 도서관 서비스와 프로그램의 연속성에도 영향을 미쳤다. 교육감이 교체되는 경우 기존에 추진하던 사업이 마무리되지 못한 채 중단되거나 정책 방향이 전환되는 상황이 발생하였으며, 이는 도서관이 책을 중심으로 한 장기적 운영계획을 수립하고 이행하는 데 어려움을 주는 요인으로 작용하였다.

> 학교 교육과정에 창의적 체험 활동이 들어오면 그 활동을 지원하기 위해서 우리 도서관에서 지원할 수 있는 부분을 찾아요. (중략) 또 다문화 학생이 많은 학교의 경우에는 멘토-멘티를 연결해서 가정으로도 찾아가고, 학교에 직접 가서 수업을 진행하기도 해요. (F, 40대, 대구 도심지역, 교육청)

> 선거를 통해 다른 분이 오시면 정권이 바뀌면서 정책이 달라지는 것처럼 변화가 생겨요. (도서관은) 책이라는 매개를 중심으로 지속성을 가지고 운영되어야 하고, 나름대로 중장기 계획을 세워 추진하기도 하잖아요. 그런데 본의 아니게 (교육감이) 바뀌어버리면 추진 하던 일을 마무리하지 못하고 중단되는 경우도 있어요. (B, 60대, 도농복합지역, 교육청)

다. 위탁법인 특성에 따른 정책 수용 방식

지자체 위탁 공공도서관은 민간위탁 법인의 특성과 지역 주민의 요구에 민감하게 반응하는 특성을 보였다. 위탁법인의 성격에 따라 도서관 사업의 방향이 달라지는 양상이 확인되었으며, 지자체 직영 도서관에 비해 더 많은 지역주민 프로그램을 운영하는 경향이 있었는데 이는 위탁법인의 성과 강조 경향과도 연결된 것으로 보인다.

> 문화재단에 있다가 교육재단으로 오면서 교육과 관련된 프로그램을 더 많이 해야 하지 않겠냐는 이야기가 있었어요. 그전에는 문화 중심이라 그림 그리는 수업을 했다면 이제는 교육재단으로 오면서 그런 활동보다는 아이들이나 성인들이 더 배울 수 있는 측면의 프로그램을 더 고민하게 되는 것 같아요. (G, 40대, 도농복합지역, 지자체 위탁)

라. 학교 연계의 구조적 제약

비교육청 소속 공공도서관은 학생 대상 서비스를 위해 학교와의 협력을 원하였으나 실현하기 쉽지 않았다. 학교 측 담당 교사의 업무 부담과 학교 자체 도서 프로그램 운영이 주된 제약 요인으로 작용하였으며, 담당자의 잦은 교체도 협력의 연속성을 어렵게 하는 요인이었다.

> 학교와는 사실 잘 안되는 부분이 있어요. 저희가 ○○북 프로그램을 운영하면서 청소년 도서를 선정하면 그걸 좀 학생들에게 홍보를 부탁하기도 하는데 학교와는 연결고리가 조금 약한 감이 있어요. 강화하려고 해 담당자가 계속 바뀌다 보니 잘되다가도 안 되는 경우가 있어요.(A, 40대, 도심지역, 지자체 위탁)

2. 지역사회 맥락의 반영

연구 참여자들은 도서관이 위치한 지역의 인구구조 변화, 사회경제적 특성, 지리적 조건이 도서관 운영에 영향을 준다고 인식하였다. 정책 환경의 요구가 도서관 운영에 직접적으로 영향을 주는 요소였다면, 지역적 맥락은 사서와 운영 주체가 지역의 특성을 해석하고 수용하여 운영에 반영하는 방식으로 작용하고 있었다.

가. 인구구조의 변화와 서비스 전환

인구구조의 변화는 도서관 서비스와 기능의 전환을 요구하는 중요한 요소였다. 고령화가 가속화되는 지역에서는 기존 아동, 청소년 중심 프로그램이 노인 대상 서비스로 전환되는 양상이 나타났다.

> 일반 프로그램을 운영하면 한 60~70% 이상이 시니어층입니다. 시니어라 하면 한 60대부터 하면 한 60% 이상은 차지한다고 봐야 할 것 같아요. 지금은 지역 인구의 특성상 시니어가 대세잖아요. (중략) 어린이들이 많이 줄고 있다는 것은 영유아 프로그램을 보면 알 수 있어요. 해마다 참여 인원이 계속 줄고, 그나마 주말로 옮기면 조금 나은 편이에요. 저희는 작년까지 영유아 프로그램을 평일에 했었거든요? 근데 올해는 모집하니까 잘 안 모이는 거예요. (F, 40대, 도심지역, 교육청)

반면 신도시 건설로 젊은 인구가 유입되는 지역에서는 아동 대상 서비스 수요가 증가하는 상반된 변화도 확인되었다.

> 이 지역은 아파트 단지가 새로 많이 들어서면서 보통 그쪽에서 많이 오세요. 새로 조성된 아파트들이 많다 보니 영유아나 어린 자녀가 있는 가구들이 많은 편이에요. 그래서 그분들을 주요 대상으로 운영하고 있는 거죠. (D, 30대, 도심지역, 지자체 위탁)

출산율이 높은 지역에서는 사서가 공식 데이터보다 일상적 관찰에서 출발하여 새로운 서비스를 기획하는 사례도 확인되었다. 'G'가 근무하는 도서관에서는 기존 영유아 가족 대상 도서 선물 프로그램을 임산부까지 확대하였는데, 이는 통계에 기반한 것이 아니라 동네를 다니며 임산부가 늘었다는 일상적 관찰에서 비롯된 것이었다. 실제 'G'가 근무하는 ○○군은 2016년부터 2024년까지 9년 연속 전국 군 단위 지역 중 출생아 수 1위를 차지하였다(김재현, 2025).

> 우리 지역은 임산부가 많은 것 같아요. 실제로 제가 다녀보면 임산부가 많더라고요. 그래서 임산부를 위한 혜택을 제공하는 차원에서 예비맘 프로그램도 해보면 어떨까 생각한거죠. (G, 40대, 도농복합지역, 지자체 위탁)

지진과 같은 자연재해 역시 단기간에 인구구조를 변화시켜 도서관 운영에 영향을 미친 사례로 확인되었다. 'B'가 근무하는 포항 소재 도서관은 지진 이후 젊은 인구가 급격히 감소하며 이용자 구성이 어르신 중심으로 재편되는 변화를 경험하였다.

> 여기 있던 사람들은 지진 트라우마 때문에 집을 팔고 이주도 많이 하셨어요. 그러다 보니 사람들이 생활

> 하기 편한 쪽으로 가면서 인구가 줄었죠. (중략) 연세 드신 분들이 많이 계시고, 학교 학생 수가 줄어드는 것처럼 도서관 이용 인구도 계속 줄어들고 있어요. 특히 우리는 그런 아픔을 겪으니까 (영향이) 더 큰 것 같아요. (B, 60대, 도농복합지역, 교육청)

나. 사회경제적 환경과 프로그램 특성

지역의 사회경제적 특성은 도서관 프로그램의 성격과 수준에 영향을 미치는 요인으로 확인되었다. 도농복합지역에서는 학원 경쟁이 덜한 환경이 인문학 프로그램 등 실험적 시도를 가능하게 하였다.

> 여기 오시는 강사분들도 보면 항상 그런 얘기를 하세요. '수업을 해 보니까 여기 아이들은 정말 착한 것 같다.' (중략) 공부나 학원 같은 다른 것들로 많이 지친 아이들이라면 여기 와서도 힘들 것 같은데, 그런 환경이 상대적으로 많지 않아서 여기는 아이들이 좀 더 편안한 것 같아요. (G, 40대, 도농복합지역, 지자체 위탁)

지역의 소득 수준과 인구 구성의 변화 역시 도서관 이용률과 프로그램 수준에 영향을 미치는 요인으로 확인되었다. 'B'가 근무하는 도서관은 지진 이후 젊은 인구가 감소하였음에도 지역의 안정적인 소득 수준 덕분에 도서 대출이 꾸준히 유지되고 있었다. 'B'는 경제적 여유가 있어야 느긋하게 책을 빌리고 읽을 수 있다고 여겼으며, 어르신 이용자가 늘어난 것도 안정적인 소득 수준과 연결된 것으로 이해하고 있었다.

> 다들 먹고살기 바쁘면 느긋하게 앉아서 책을 빌려 간다거나 집에서 여유 있게 볼 시간적인 여유가 없잖아요. 그런데 여기서 (책이) 꾸준히 나간다는 건 이 주변은 상대적으로 사정이 나은 편이 아닐까 생각하게 돼요. (B, 60대, 도농복합지역, 교육청)

재개발로 새로운 인구가 유입된 지역에서는 이용자 구성의 변화와 함께 프로그램 수준에 대한 기대도 높아지는 양상이 나타났다. 'E'가 근무하는 도서관은 재개발 이후 유입된 새로운 이용자층을 대상으로 다양한 프로그램을 시도한 결과, 기존보다 수준 높은 프로그램에 대한 요구가 있음을 확인하였다.

> 이것저것을 운영해 보면서 저희가 느낀 것은 서비스 대상자가 많이 바뀌었다는 거예요. (중략) 지난해 운영해 본 결과, 의외로 약간의 수준 있는 프로그램에 대한 요구들도 있더라고요. (E, 50대, 도심지역, 교육청)

다. 입지 조건과 서비스 확장

도서관의 지리적 조건은 이용자 확보와 운영 방향에 영향을 미치는 맥락적 요인으로 확인되었다. 교통 접근성이 좋고 인근에 학교가 밀집한 도서관은 안정적으로 이용자를 확보하며 서비스를 확장하는 경향을 보였다.

> 그리고, 교통도 되게 편리한 것 같아요. 여기 3호선도 바로 앞에 있고요. 버스로 웬만한 곳은 다 갈 수 있잖아요. 학교도 가깝고, 병원도 인근에 있어서, 젊은 사람들이 많이 사는 것 같아요. (C, 40대, 도심지역, 교육청)

지리적 조건이 단순한 제약이 아니라 창의적 서비스 개발의 자원이 될 수 있음을 보여주는 사례도 확인되었다. 'G'가 근무하는 도서관은 인근 아파트 단지와 연결된 지름길이 생기면서 아이들의 자연스러운 동선이 도서관을 거치게 되었고, 이를 활용하여 생태학습장을 만들어 아이들이 도서관에 머무는 시간을 늘리는 방안을 모색하였다. 지역의 풍부한 문화유산을 보유한 지역에서는 이를 활용한 탐방 프로그램과 시민교육 프로그램이 활성화되는 양상도 확인되었다.

> 이 도서관이 없을 때는 돌아서 올라가야 했는데, 도서관이 생기면서 엘리베이터를 통하면 아파트로 올라가는 지름길이 생겼어요. 도서관 뒷쪽 3층으로 나가면 바로 아파트 올라가는 계단이 있거든요. 그래서 아이들이 학교 갔다가 학원 가는 길에 자연스럽게 지나가요. 이 주변 아이들은 많이 와요. 그냥 여기가 놀이터처럼 이용해요. 생태학습장도 만들었는데 토끼 두 마리가 있어요. 아이들이 직접 먹이도 주고 하다 보니 이 공간을 더 놀이터처럼 느끼는 것 같아요. (G, 40대, 도농복합지역, 지자체 위탁)

3. 공공도서관의 실천 방식

앞서 살펴본 정책 환경의 요구와 지역사회 맥락은 공공도서관 운영에 실질적인 영향을 미치며, 사서들은 이러한 환경적 요구에 나름의 방식으로 대응하고 있었다. 연구 결과, 공공도서관의 실천 방식은 크게 두 가지로 나타났다. 하나는 책을 중심으로 한 사업으로 도서관의 본질적 정체성을 공고하게 하는 것이고, 다른 하나는 지역사회로 도서관의 역할을 확장하는 것이다. 이 두 가지 방향은 배타적인 것이 아니었으며, 연구 참여자들은 정책적 요구와 지역사회의 기대, 운영주체의 특성이라는 맥락적 조건 속에서 두 방향을 혼합하고 조율하고 있었다.

가. 도서관 정체성의 강화

외부 환경의 요구가 다양해질수록 도서관 고유의 역할에 집중하는 방향으로 대응하는 양상이

확인되었다. 이는 변화에 저항하는 것이 아니라, 복잡한 요구 속에서 도서관이 가장 잘할 수 있는 것에 집중함으로써 운영의 지속 가능성과 정체성을 확보하려는 선택으로 이해된다. 'B'가 근무하는 도서관은 지역 내 복지관, 행정복지센터, 금융기관 등 다양한 기관에서 유사한 평생교육 프로그램을 운영하는 상황에서, 공공도서관이 이러한 사업을 수행하는 것이 적절한지에 대한 의문을 가지게 되었다고 하였다. 이러한 인식을 바탕으로 독서 중심 사업에 집중하는 방향으로 운영 방침을 전환하였으며, 프로그램 수가 줄더라도 도서관 고유의 색깔을 지키는 것이 장기적으로 바람직하다고 판단하고 있었다.

> 지자체나 행정복지센터, 농협이나 금융권에서도 다들 노래교실이나 여러 프로그램을 운영하잖아요. 그러다보니 서로 사람을 뺏어오는 것 같은 느낌이 들어요. 그래서 우리만은 독서를 가지고 승부를 보자고 생각했어요. (중략) 우리는 가진 자산이 책이니까, 책으로 프로그램도 하고, 조금 덜 오시더라도 꾸준히 하다 보면 우리 색깔을 하나 가져야 하지 않겠나라는 생각으로 그렇게 하고 있습니다. (B, 60대, 교육청)

나. 지역사회로의 역할 확장

지역사회로의 역할 확장은 지역 내 타 기관과 협력하거나 소외계층을 위한 아웃리치 서비스를 수행하는 방식으로 나타났다. 이러한 대응은 도서관이 지역사회 내 공공기관으로서 사회적 책임을 이행하려는 인식에서 비롯된 것으로, 운영주체의 특성과 리더십에 따라 그 방향과 정도가 달라지는 경향이 있었다. 'A'가 속한 도서관은 지역 내 은행, 과학관 등과 협업하는 사회교육 프로그램과 정보소외계층을 위한 파견 프로그램을 운영하고 있었으며, 'F'가 근무하는 도서관은 특수학교, 지역아동센터, 장애인 복지시설 등에 사서가 직접 방문하여 독서문화 프로그램을 지원하는 방식으로 아웃리치 서비스를 실천하고 있었다. 두 사례 모두 도서관의 물리적 공간을 벗어나 지역사회 안으로 들어가는 방식으로 역할을 확장하고 있다는 점에서 공통적이었다.

> 저희 이사장, 청장님이 최근에 가장 강조하시는 게 '도서관 밖 도서관' 프로그램이거든요. 금융교육은 ○○은행하고 협력하고, 과학 관련 프로그램이면 ○○과학관과 연계하는 식으로 운영하고 있어요. (중략) 지역아동센터나 노인센터에도 저희가 나간 지 한 2~3년 정도 되었거든요. 그런 활동을 꾸준히 하고 있어요. (A, 40대, 지자체 위탁)

> 저희는 취약계층을 위한 도서관 서비스를 운영해요. 방문이 어려운 분들을 대상으로 지식정보 취약계층 아웃리치 서비스를 하고 있고, 적극적인 독서문화 프로그램 지원을 위해 운영하고 있거든요. 관내 특수학교, 지역아동센터, 장애인 복지시설이나 주간보호센터나 장애인 단체들과 같이 하고 있어요. (F, 40대, 대구 도심지역, 교육청)

Ⅴ. 논 의

본 연구는 대구・경북 지역 공공도서관 사서 9명을 대상으로 심층 인터뷰를 실시하여, 정책적, 지역사회 맥락이 공공도서관 운영에 어떻게 반영되고 사서들이 이를 어떻게 해석하고 대응하는지를 탐색하였다. 분석 결과 공공도서관을 향한 정책 환경, 지역사회 맥락, 공공도서관의 실천 방식이라는 세 가지 주제가 도출되었다.

정책 환경과 관련하여 도서관발전종합계획과 운영평가지침 등 직접적인 도서관 정책뿐만 아니라 초등 방과후 돌봄 정책과 같은 인접 정책 영역의 변화 역시 공공도서관 운영에 실질적인 영향을 미치고 있음이 확인되었다. 이는 공공도서관 운영에 영향을 미치는 정책 환경이 도서관 관련 법령이나 계획에 국한되지 않으며, 교육, 복지, 지역사회 등 인접 영역의 정책 변화까지 포함하는 복합적인 성격을 띠고 있음을 시사한다. 주목할 만한 점은 동일한 정책 환경에 놓여 있더라도 운영 주체의 특성에 따라 정책을 수용하고 대응하는 방식이 다르게 나타난다는 것이다. 교육청 소속 도서관은 교육감의 정책 방향과 공약에 직접적인 영향을 받는 반면, 지자체 위탁 도서관은 위탁법인의 성격과 운영 방침에 따라 운영의 방향이 달라지는 양상을 보였다. 이는 이원화된 행정체계가 공공도서관의 정책적 대응 방식과 운영에 차이를 가져올 수 있다는 기존 논의(곽동철, 2016)를 경험적으로 뒷받침하는 동시에 운영 주체의 특성이 단순한 행정적 구분을 넘어 도서관 현장에서 실질적인 맥락적 조건으로 작용하고 있음을 구체적으로 보여준다.

지역사회 맥락과 관련하여 인구구조 변화, 사회경제적 특성, 지리적 조건이 도서관 운영에 실질적인 영향을 미치고 있음이 확인되었다. 이희수와 김기영(2014)이 지역 유형에 따라 주민들의 도서관 요구가 달라진다고 밝힌 것, 그리고 이종욱 외(2025)가 지역의 인구학적, 사회경제적 특성이 도서관 이용 방식에 실질적인 영향을 미친다는 것을 실증적으로 확인한 것과 부합하는 결과이다. 다만 본 연구는 나아가 이러한 맥락이 사서에 의해 어떻게 감지되고 서비스로 전환되는지의 과정을 구체적으로 드러냈다는 점에서 차별성을 지닌다.

특히 사서들이 공식적인 통계나 데이터에만 의존하는 것이 아니라 일상적 관찰과 현장 경험을 통해 지역사회의 변화를 능동적으로 감지하고 서비스로 연결하고 있다는 점은 주목할 만하다. 임산부가 늘었다는 일상적 관찰에서 출발하여 새로운 프로그램을 기획한 사례, 아파트 단지와 연결된 지름길이라는 지리적 특성을 활용하여 이용자와의 접점을 만들어낸 사례는 지역사회 맥락이 사서에게 단순히 주어진 외부 조건이 아니라 능동적으로 해석하고 대응하는 대상임을 잘 보여준다. 이는 공공도서관 운영이 제도적 틀 안에서만 형성되는 것이 아니라, 사서가 지역의 변화를 읽고 의미를 부여하는 과정을 통해 구성된다는 점을 시사한다. American Library Association(ALA)는 도서관이 전문가적 판단보다 지역사회의 열망과 요구를 우선에 두고 주민과의 적극적인 대화를 통해 서비스를 구성해 나가야 한다는 '지역사회를 향해 나아가기(Turning Outward)' 접근을

제안하고 있는데(ALA, n.d.), 본 연구의 결과는 실제 현장에서 사서들이 이러한 방식으로 지역사회와 관계를 맺고 있음을 보여준다. 이는 사서가 지역사회의 변화를 감지하고 서비스로 연결하는 역량을 체계적으로 강화할 필요성을 보여준다.

정책 환경과 지역사회 맥락에 대한 공공도서관의 실천 방식은 도서관 정체성의 강화와 지역사회로의 역할 확장이라는 두 방향이 공존하며 혼합되는 형태로 나타났다. 도서관 정체성의 강화는 다양한 외부 요구 속에서 도서관이 가장 잘할 수 있는 것, 즉 책을 중심으로 한 사업에 집중함으로써 서비스의 지속 가능성과 정체성을 확보하려는 선택으로 이해된다. 이는 공공도서관의 본질적 정체성이 사회적 변화나 시대적 요구에도 불구하고 지식정보센터로서의 역할에 있음을 강조한 논의(윤희윤, 2017)와 연결된다. 반면 지역사회로의 역할 확장은 타 기관과의 협력과 소외계층을 위한 아웃리치 서비스를 통해 공공기관으로서의 사회적 책임을 이행하려는 방향으로 나타났다. 이는 공공도서관이 지역사회 내 유관 기관과의 협력을 통해 소외계층 서비스를 확대해야 한다는 선행연구(임여주, 2018)와 부합하는 결과이다. 이 두 방향이 배타적이지 않고 공존하며 혼합된다는 사실은 공공도서관의 운영 양상이 고정된 형태가 아니라 사서가 처한 맥락 속에서 끊임없이 재구성되는 성격을 지님을 보여준다.

사서들은 정책적 요구와 지역사회의 기대, 운영 주체의 특성 사이에서 균형을 모색하며 서비스의 방향을 결정하고 있었으며, 이는 공공도서관 운영이 단순한 행정 집행의 문제가 아니라 사서가 복잡한 환경 속에서 능동적으로 판단하고 대응하는 과정임을 구체적으로 보여주는 결과이다. 기존 연구들이 공공도서관의 역할 확장 필요성을 제안하는 데 집중하였다면 본 연구는 현장에서 사서들이 실제로 어떤 방식으로 역할의 경계를 설정하고 조율하는지를 구체적으로 드러냈다는 점에서 의의가 있다.

Ⅵ. 결 론

본 연구는 대구・경북 지역 공공도서관 사서들을 대상으로 정책 환경과 지역사회 맥락이 도서관 운영 형성 과정에 어떻게 작용하는지를 탐색하였다. 연구 결과, 사서들은 도서관 정책 및 인접 정책의 영향 속에서 운영 주체의 특성에 따라 상이한 방식으로 정책을 수용하고 있었으며, 지역의 인구구조 변화, 사회경제적 환경, 입지 조건 등 지역사회 맥락을 능동적으로 해석하여 서비스와 프로그램 운영에 반영하고 있었다.

본 연구의 의의는 다음과 같다. 학문적으로는 기존 연구들이 지역사회 특성이나 정책을 외부적 조건으로 분석하는 데 집중하였던 것과 달리, 이러한 맥락이 사서에 의해 현장에서 어떻게 해석되고 운영에 반영되는지의 과정을 질적으로 조명하였다는 점에서 기존 연구와 차별성을 지닌다.

실무적으로는 지역사회 변화를 감지하고 도서관 운영에 반영하는 사서의 구체적 경험을 드러냄으로써, 도서관 운영이 어디서나 동일하게 작동하는 것이 아니라 지역사회의 맥락 속에서 구성되는 사회적 산물임을 이해하는 근거를 제공한다. 이는 공공도서관이 획일적 서비스를 제공하는 기관이 아니라 각 지역의 맥락에 부합하는 운영을 해야 한다는 인식을 강화하며, 사서의 전문성에 지역사회를 읽어내는 능력과 정책 환경을 분석하는 능력이 포함되어야 함을 시사한다. 정책적으로는 운영 주체의 특성에 따라 정책 수용 방식이 달라진다는 결과가 획일적 운영평가 지표보다 개별 도서관의 맥락적 조건을 반영한 차별화된 접근의 필요성을 시사한다. 나아가 도서관 평가 체계가 정량적 이용 지표 중심에서 벗어나 각 지역사회의 문제 해결과 주민 요구에 대한 실질적 기여를 측정하는 방향으로 전환될 필요가 있음을 보여준다.

다만 본 연구는 다음과 같은 한계를 가지므로 연구결과의 해석과 적용에 있어 신중한 접근이 필요하다. 먼저 표집과정에서의 제약으로 도서관 운영형태-직영, 교육청 소속, 민간위탁-와 지역적 특성을 다양하게 포괄하지 못하였다. 또한 연구의 지리적 범위에 있어서 대구・경북 지역에 한정되어있어 지자체별 제도적・행정적 환경의 차이가 미칠 수 있는 영향을 통제하기 어려우므로 연구 결과를 일반화하는 데 한계가 있다. 또한 연구 대상자인 사서의 관점에 초점을 맞추었기 때문에 이용자나 정책 담당자 등 다른 주체들의 정책 및 지역사회 맥락에 대한 경험과 해석은 반영되지 못하였다. 이러한 한계를 보완하기 위해 후속 연구에서는 다양한 지역과 운영 주체를 포괄하는 비교 연구와 복수의 주체를 아우르는 다각적 접근을 통해 공공도서관 운영의 맥락적 조건에 대한 이해를 심화해 나갈 필요가 있을 것이다.

참 고 문 헌

곽동철 (2016). 공공도서관 행정체계 일원화에 대한 고찰. 한국문헌정보학회지, 50(1), 25-47. https://doi.org/10.4275/KSLIS.2016.50.1.025

구본진, 장덕현 (2021). 부산지역 공공도서관 분포의 특성과 공급 불균형 양상 분석. 한국도서관・정보학회지, 52(2), 189-208. https://doi.org/10.16981/kliss.52.2.202106.189

국가도서관위원회 (2024). 제4차 도서관발전종합계획.

김신영, 차성종 (2022). 인구감소지역 공공도서관 서비스를 위한 이용자 인식조사 연구 - 경북 의성군을 중심으로 -. 한국도서관・정보학회지, 53(3), 95-117. https://doi.org/10.16981/kliss.53.3.202209.95

김영석 (2011). 서울시 기초자치단체별 공공도서관 운영 현황 비교 연구. 한국도서관・정보학회지, 42(4), 311-330. https://doi.org/10.16981/kliss.42.4.201112.311

김재현 (2025. 3. 5.). 대구 달성군, 9년 연속 전국 군 단위 출생아 수 1위. 한국일보. https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2025030417530005923

노영희, 강정아 (2024). 지역소멸 대응 기관으로서의 공공도서관 역할 변화에 대한 사서의 인식 조사 연구. 한국비블리아학회지, 35(4), 93-118. https://doi.org/10.14699/kbiblia.2024.35.4.093

도서관법. 법률 제21090호.

도서관법 시행령. 대통령령 제36322호.

문화체육관광부. 도서관정책기획단 (2026). 2027년(2026년 실적) 공공도서관 운영평가 지침.

문화체육관광부, 한국도서관협회 (2024). 2024년 전국 공공도서관 통계조사.

윤명희, 김기영 (2009). 공공도서관 평가지표 유용성에 대한 사서들의 인식에 관한 연구 - 2008년 전국 도서관 운영평가 중 공공도서관 평가지표를 중심으로 -. 한국문헌정보학회지, 43(3), 221-245. https://doi.org/10.4275/KSLIS.2009.43.3.221

윤혜영 (2019). 대전지역 공공도서관 운영현황과 발전과제. 한국문헌정보학회지, 53(2), 69-90. https://doi.org/10.4275/KSLIS.2019.53.2.069

윤희윤 (2010). 지방자치단체 도서관 정책의 사도와 정도 - 도서관재단의 설립논의를 중심으로 -. 한국문헌정보학회지, 44(3), 5-24. https://doi.org/10.4275/KSLIS.2010.44.3.005

윤희윤 (2017). 공공도서관 정체성의 혼란과 극복방안. 한국도서관·정보학회지, 48(3), 1-20. https://doi.org/10.16981/kliss.48.3.201709.1

윤희윤, 오선경 (2023). 대구시 공공도서관 현황 분석 및 정책과제 제안. 한국도서관·정보학회지, 54(2), 43-65. http://dx.doi.org/10.16981/kliss.54.2.202306.43

이상호 (2024). 지방소멸 2024: 광역대도시로 확산하는 소멸위험. 한국고용정보원.

이제환, 정철 (2023). 지역 공공도서관정책의 추이와 과제 - 광역자치단체를 사례로 하여 -. 한국도서관·정보학회지, 54(3), 1-32. https://doi.org/10.16981/kliss.54.3.202309.1

이종욱, 박민숙, 나상오, 강우진, 박중규 (2025). 지역사회 특성과 공공도서관 이용 간의 관계 분석. 한국문헌정보학회지, 59(3), 157-180. https://doi.org/10.4275/KSLIS.2025.59.3.157

이희수, 김기영 (2014). 지역사회 특성에 따른 지역주민의 도서관 요구에 관한 연구: 3개의 지역유형을 중심으로. 정보관리학회지, 31(1), 207-230. https://doi.org/10.3743/KOSIM.2014.31.1.207

임여주 (2018). 공공도서관과 지역사회기관의 협력에 관한 연구 - 다문화 서비스를 중심으로 -. 한국비블리아학회지, 29(1), 299-324. https://doi.org/10.14699/kbiblia.2018.29.1.299

장지숙, 이진우, 차미경, 송경진 (2010). 지방자치단체의 공공도서관 정책 분석 - 중장기 계획과 담당 조직을 중심으로 -. 한국비블리아학회지, 21(2), 15-28. https://doi.org/10.14699/KBIBLIA.2010.21.2.015

전경숙 (2025). 지식정보 취약계층 아동을 위한 공공도서관 서비스 현황과 정책요구 분석. 도시연

구, 27, 323-365. https://doi.org/10.34165/urbanr.2025..27.323

통계청 (2023). 장래인구추계: 2022~2072년. 출처: https://mods.go.kr/board.es?mid=a10301020600&bid=207&act=view&list_no=428476

ALA. (n.d.). Libraries transforming communities: turning outward resources for libraries. American Library Association. https://www.ala.org/tools/librariestransform/libraries-transforming-communities/resources-for-library-professionals

Audunson, R., Aabø, S., Blomgren, R., Evjen, S., Jochumsen, H., Larsen, H., Rasmussen, C. H., Vårheim, A., Johnston, J., & Koizumi, M. (2019). Public libraries as an infrastructure for a sustainable public sphere: A comprehensive review of research. Journal of Documentation, 75(4), 773-790. https://doi.org/10.1108/JD-10-2018-0157

Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. Qualitative Research in Psychology, 3(2), 77-101. https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa

Chen, T. & Ke, H. (2017). Public library as a place and breeding ground of social capital: A case of Singang Library. Malaysian Journal of Library & Information Science, 22(1), 45-58. https://doi.org/10.22452/mjlis.vol22no1.4

Closter, M. (2015). Public library evaluation: A retrospective on the evolution of measurement systems. Public Library Quarterly, 34(2), 107-123. https://doi.org/10.1080/01616846.2015.1036705

Johnston, J. (2018). The use of conversation-based programming in public libraries to support integration in increasingly multiethnic societies. Journal of Librarianship and Information Science, 50(2), 130-140. https://doi.org/10.1177/0961000616631613

Ramya, A. V. & Abdul Majeed, C. (2025) Public libraries as community engagement hub: An analytical study. South India Journal of Social Sciences, 23(2), 26-30. https://doi.org/10.62656/SIJSS.v23i2.1778

• 국한문 참고문헌의 영문 표기
(English translation / Romanization of references originally written in Korean)

Jang, Ji-Sook, Lee, Jinwoo, Cha, Mikyeong, & Song, Kyeong-Jin (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. https://doi.org/10.14699/KBIBLIA.2010.21.2.015

Jeon, Kyung Suk (2025). Analysis of public library service status and policy requirements for children in vulnerable classes of knowledge information. Korean Journal of Urban Studies, 27, 323-365. https://doi.org/10.34165/urbanr.2025..27.323

Lee, Jongwook, Park, Min Sook, Na, Sangoh, Kang, Woojin, & Jungkyu Park (2025). A study on the relationship between community characteristics and public library use. Journal of the Korean Society for Library and Information Science, 59(3), 157-180. https://doi.org/10.4275/KSLIS.2025.59.3.157

Kim, Jaehyeon (2025, March 5). Daegu Dalseong-gun, 9-nyeon yeongsok jeongguk gun danji chulsaengah su 1wi [Dalseong-gun, Daegu ranks first in births among all counties for 9 consecutive years]. Hankook Ilbo. https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2025030417530005923

Kim, Sinyoung & Cha, Sungjong (2022). A study on the users perception of public library services in depopulation areas: Focusing on Uiseong-gun. Journal of Korean Library and Information Science Society, 53(3), 95-117. https://doi.org/10.16981/kliss.53.3.202209.95

Kim, Young-Seok (2011). A study on the comparison of the operation of public libraries among local governments in Seoul. Journal of Korean Library and Information Science Society, 42(4), 311-330. https://doi.org/10.16981/kliss.42.4.201112.311

Koo, BonJin & Chang, Durk-Hyun (2021). A study on the characteristics of the spatial distribution and the disparities in the provision of public libraries in Busan. Journal of Korean Library and Information Science Society, 52(2), 189-208. https://doi.org/10.16981/kliss.52.2.202106.189

Kwack, Dong Chul (2016). A study on the unified policy of the public library administrative system in Korea. Journal of the Korean Society for Library and Information Science, 50(1), 25-47. https://doi.org/10.4275/KSLIS.2016.50.1.025

Lee, HeuiSoo & Kim, Giyeong (2014). Study on the needs of local residents for library services based on community characteristics: Focusing on three types of local communities. Journal of the Korean Society for Information Management, 31(1), 207-230. https://doi.org/10.3743/KOSIM.2014.31.1.207

Lee, Jae Whoan & Jung, Chul (2023). Progress and problems in local public library policies

of South Korea. Journal of Korean Library and Information Science Society, 54(3), 1-32. https://doi.org/10.16981/kliss.54.3.202309.1

Lee, Sangho (2024). Local extinction 2024: the risk of extinction spreading to metropolitan cities. Korea Employment Information Service.

Lim, Yeojoo (2018). A study of cooperation between local libraries and local organizations: Focusing on multicultural services. Journal of the Korean Biblia Society for Library and Information Science, 29(1), 299-324. https://doi.org/10.14699/kbiblia.2018.29.1.299

Ministry of Culture, Sports and Tourism, & Korean Library Association (2024). 2024 national public library statistical survey.

Ministry of Culture, Sports and Tourism, Library Policy Planning Division (2026). 2027 public library operation evaluation guidelines (2026 performance).

National Library Committee (2024). The 4th comprehensive library development plan.

Noh, Younghee & Kang, Jung-a (2024). A study on librarians' perceptions of changes in the role of public libraries as institutions to respond to local extinction. Journal of the Korean Biblia Society for Library and Information Science, 35(4), 93-118. https://doi.org/10.14699/kbiblia.2024.35.4.093

Statistics Korea (2023). Future population projection: 2022-2072. Available: https://mods.go.kr/board.es?mid=a10301020600&bid=207&act=view&list_no=428476

The Library Act (2025). Act No. 21090.

The Library Act Enforcement Decree (2025). Presidential Decree No. 36322.

Yoon, Hee-Yoon (2010). The wrong path and the right path of library policy in local governments: Focusing on the establishment of a library foundation. Journal of the Korean Society for Library and Information Science, 44(3), 5-24. https://doi.org/10.4275/KSLIS.2010.44.3.005

Yoon, Hee-Yoon (2017). Confusion and overcoming plans of the public library identity in Korea. Journal of Korean Library and Information Science Society, 48(3), 1-20. https://doi.org/10.16981/kliss.48.3.201709.1

Yoon, Hee-Yoon & Oh, Seonkyung (2023). Analysis of the current status and proposals for policy tasks of public libraries in Daegu city. Journal of Korean Library and Information Science Society, 54(2), 43-65. http://doi.org/10.16981/kliss.54.2.202306.43

Yoon, Hye-Young (2019). Current status and strategies for public libraries in Daejeon

metropolitan city. Journal of the Korean Society for Library and Information Science, 53(2), 69-90. https://doi.org/10.4275/KSLIS.2019.53.2.069

Yoon, Myung Hee & Kim, Giyeong (2009). A study on the perception of librarians on the usefulness of measures in public library operation assessment: In the 2008 Korean library operation assessment. Journal of the Korean Society for Library and Information Science, 43(3), 221-245. https://doi.org/10.4275/KSLIS.2009.43.3.221