

# 공공도서관 정체성의 혼란과 극복방안\*

## Confusion and Overcoming Plans of the Public Library Identity in Korea

윤 희 윤(Hee-Yoon Yoon)\*

### 〈목 차〉

I. 서론	III. 공공도서관 정체성 혼란의 증거와 실상
1. 연구의 목적	1. 법령상 정체성 혼란의 증거
2. 연구의 방법과 한계	2. 지방행정기구상 정체성 혼란의 실상
3. 선행연구 개관	3. 정부 공식통계상 정체성 차이의 방증
II. 공공도서관 정체성의 본질과 스펙트럼	4. 공공도서관 정체성 혼란의 극복 방안
1. 정체성의 본질과 함의	IV. 요약 및 결론
2. 정체성의 유형과 스펙트럼	

### 초 록

모든 공공도서관의 본질적 정체성은 당대 및 후대의 통시적 접근·이용을 보장하는 지식정보센터이다. 그럼에도 최근에 평생학습 산실, 문화활동 거점, 정보게이트웨이, 커뮤니티센터, 지방공공재, 정보공통체, 민주주의 요람, 제2의 거실 등으로 회자되면서 공공도서관의 정체성이 요동치고 있다. 이에 각종 관계법령, 지방행정기구, 정부 통계자료를 분석하여 정체성 혼란의 실상과 증거를 제시한 후에 공공도서관 정체성 혼란의 극복방안을 제안하였다. 차체에 공공도서관이 지식정보센터를 기반으로 지역문화 향유·확산을 위한 베이스캠프로 정립하려면 집단주의, 귀속주의, 편의주의를 경계해야 한다.

키워드: 공공도서관, 정체성 혼란, 문화기반시설, 평생학습시설

### ABSTRACT

The essential identity of public library is a local knowledge and information center that guarantees access and use of present generation and descendant. However recently the public library is being called with core space for lifelong learning, hub of cultural activities, information gateway, community center, local public goods, information commons, democracy cradle, the second living room, etc. The spectrum for the identity of the public library in Korea is not only very wide, but also is confused. The researcher who paid attention to such a reality analyzed laws and regulations, local administrative organizations, national and official statistics related public library, and suggested evidences of the identity confusion. Based on this result, researcher proposed the principles and plans to get over the identity confusion of the public library.

Keywords: Public library, Library identity, Identity confusion, Cultural infrastructure facility, Lifelong learning facility

\* 대구대학교 문헌정보학과 교수(yhy@daegu.ac.kr) (제1저자)

•논문접수: 2017년 7월 18일 •최초심사: 2017년 8월 29일 •게재확정: 2017년 9월 15일  
•한국도서관정보학회지 48(3), 1-20, 2017. [http://dx.doi.org/10.16981/kliss.48.201709.1]

## I. 서론

### 1. 연구의 목적

고대에서 중세까지 지배세력 및 엘리트 계층의 전유물이었던 도서관에 ‘공공’을 선치시킨 역사적 배경은 중세 봉건체제 와해, 인구 증가와 도시 집중화, 산업혁명과 제품생산 확대, 그리고 인쇄기술을 활용한 책의 대량생산과 급속한 확산 등으로 집약할 수 있다. 그 직접적 동인은 19세기 중반 미국의 일부 주정부 및 영국에서 공비운영, 무료제공, 만인공개를 이념적 지주로 삼은 「공공도서관법」 제정이며, 다른 국가로 확산됨으로써 지구촌 공공도서관 발전 및 확충의 도화선으로 작용하였다.

이러한 역사적 배경과 동인을 바탕으로 등장한 초창기 공공도서관의 목적과 사상사를 반추하면 영국에서는 사회개량적 목적에 무게중심을 둔 반면, 미국에서는 교육적 목적을 중시하였다. 그런데 19세기말에는 소설용인론을 필두로 하는 오락적 목적이 추가되었고, 20세기에는 지식정보 제공과 문화기능을 강조하였다. 그리고 최근의 사회적 기대심리나 요구는 공리주의 및 공공재적 역할의 강화, 평생학습 기능, 문화향유권 보장, 커뮤니티 공간 등으로 확대되고 있다. 이에 따라 공공도서관을 형상화하는 키워드도 난무하고 있다. 지식정보센터, 평생학습 산실, 문화활동 거점, 지식정보 게이트웨이, 문화기반시설, 커뮤니티센터, 지방공공재, 정보공동체, 민주주의 요람, 제2의 거실, 지역문화 및 사회참여의 허브 등이 대표적이다.

그러나 대다수 용어는 공공도서관의 본질적 가치와 고유한 목적에 방점을 둔 것이 아니라 사회적 역할 및 기능의 일부를 형상화거나 자의적으로 표현한 것에 불과하다. 모든 공공도서관은 국가나 지방자치단체, 지역주민, 시민사회 등 이해관계자로부터 자유로울 수 없음에도 본질적 가치와 목적에 방점을 두지 않으면 정체성 혼란이 불가피하고 파행도 계속될 수밖에 없다. 작금의 한국사회에서 목도되는 공공도서관 행정체계의 이원화, 지방자치단체 행정기구 설치조례에서의 사업소 편제, 지방문화재단 등을 통한 위탁경영 증가, 일부 교육청의 직제개편을 가장한 명칭변경, 지식문화기관 대 평생학습시설의 대립구도 등이 대변한다. 모두 공공도서관의 본질과 본령을 이탈한 행태임에도 정체성에 천착한 논문은 생산되지 않고 있다.

이에 본 연구는 각종 관계법령, 지방행정기관 담당조직, 정부의 공식적 통계자료를 분석하여 공공도서관 정체성 혼란의 실상과 증거를 제시하고자 한다. 이들은 정책수립과 실무수행의 모태일 뿐만 아니라 본질적 정체성에 대한 행정당국 및 운영주체의 법리적 이해와 인식의 현주소를 간파하는 요체이기 때문이다. 이를 통하여 관할기관 및 운영주체가 공공도서관의 본질적 정체성을 성찰하고 현실적 왜곡을 개선하도록 촉구하는데 목적이 있다.

## 2. 연구의 방법 및 한계

본 연구에 적용한 방법과 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 국내외 공공도서관의 정체성에 대한 탐구는 문헌조사 및 관련연구 분석을 통하여 다양한 견해를 조감하고 정리하였다.

둘째, 국내 공공도서관의 정체성에 대한 법적 증거는 법제처 법령종합사이트를 이용하였다. 이를 위하여 「도서관법」을 비롯한 관계법령을 검색한 후에 위상과 정체성, 역할과 기능 등과 관련된 조문을 축조 분석하였다.

셋째, 공공도서관 정체성 혼란의 실상은 모든 지방행정기관(17개 광역자치단체, 17개 지방교육청, 226개 기초자치단체)의 홈페이지에 제시된 조직도를 중심으로 파악하였다. 다만, 조직도에서 정체성이 드러나지 않거나 불분명한 경우에는 자치법규정보시스템에서 각 행정기구의 설치조례 및 동 조례 시행규칙에 규정된 사무분장을 확인·대조하고, 그래도 미진한 경우에는 담당부서와 전화 인터뷰를 통하여 확인하였다.

넷째, 또 다른 정체성 차이의 사례는 문화체육관광부 및 교육부의 공식적 통계자료에서 공공도서관의 성격을 어떻게 규정하고 있는지를 비교하여 분석하였다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 방법과 대상에서 한계를 가지고 있다. 그 하나는 중앙정부, 지방자치단체, 교육청, 공공도서관, 지역주민 등 이해관계자를 대상을 정체성에 대한 인식도를 조사하지 못한 점이며, 다른 하나는 정체성의 실상을 포착하기 위한 각종 프로그램을 조사·분석하여 증거를 확보하는 것이다. 이러한 한계는 후속연구를 통하여 보완할 필요가 있다.

## 3. 선행연구 개관

지금까지 국내외에서 공공도서관의 정체성을 이론적으로 체계화하거나 현실적 증거를 분석한 연구는 없다. 이에 공공도서관의 행정조직, 정책, 역할과 기능, 프로그램 등을 다룬 사례 연구에서 일부 언급된 내용을 중심으로 선행연구를 개관하면 다음과 같다.

먼저 스웨덴의 한손(J. Hansson)은 ‘도서관의 기관적 정체성’에 대한 이론적 프레임워크를 기술하는 과정에서 ‘공공도서관은 특정 사회적 규범 및 가치를 반영한 제품이며, 자유주의 자를 위한 전제조건을 형성하는 기본적인 사회기관 중 하나’로 규정하였다(2010, 7).

다음으로 일본의 스즈키(鈴木 良雄)는 1954년에 개관한 타치카와기도서관(川崎図書館)을 대상으로 현재까지 자연과학 및 공학분야의 전문자료를 중점적으로 수집하고 2005년에 비즈니스지원실을 설치함으로써 공공도서관임에도 불구하고 애칭 ‘과학 및 산업정보도서관’으로 회자되는 배경과 전개과정, 그리고 정체성의 변화를 제시하였다(2006, 46-51).

다음으로 대만의 주지홍(周志宏)은 32개 지방정부(현 14개, 시 16개, 진·구 2개)를 대상으로 공공도서관의 행정부서 소속을 조사하였다. 전체의 59.4%(19개관)가 문화국(문화처, 문화관광과 포함) 산하로 가장 많았고, 그 다음이 일반행정 부속(총무과, 사회과, 민정과)으로 31.3%(10개관)이며, 교육처 소속은 9.4%(3개관)에 불과하였다(2012, 38-39).

한편 국내에서는 김홍렬과 조현양이 경기도 31개 지방자치단체 공공도서관 행정조직의 편성과 운영형태를 조사하였다. 그 결과, 공공도서관 관련조직이 도서관사업소 등의 독립적인 조직으로 구성된 경우도 있지만, 대부분은 평생학습, 평생교육과 관련된 조직 하에 배속되어 있는 것으로 나타났다(2014, 349-369).

이처럼 국내의 경우, 전체 공공도서관의 정체성을 이론적으로 고찰한 연구는 물론 실상을 분석한 사례도 전혀 없다. 오래 전부터 정체성 혼란에 따른 왜곡과 파행이 계속되어 왔고, 그 시제가 현재 진행형임을 감안하면 이론적 체계화 및 실증적 분석이 필요하다.

## II. 공공도서관 정체성의 본질과 스펙트럼

### 1. 정체성의 본질과 함의

오늘날 여러 학문분야 뿐만 아니라 사회 도처에서 회자되는 정체성(identity)의 어원은 라틴어 'idem'(같다, 동일하다)이다. 이 용어는 심리학자 프로이트(S. Freud)가 처음 사용하였고, 신프로이트학과를 대표하던 발달심리학 및 정신분석학자 에릭슨(E.H. Erikson)이 학문적 공간에 도입한 이래로 활발하게 논의되어 왔다. 이를 직역하면 '동일성'이지만, 1959년에 에릭슨은 개성(personality)의 일관성 내지 독자성 등을 표현하기 위한 2개 감각, 즉 자기의 동일성과 연속적이라는 감각과 자기(또는 자기의 동일성)가 사회적으로 인정된다는 감각의 상태를 심리적으로 묘사하는데 정체성을 차용하였다(小比木 啓燾 1973, 10).

그럼에도 불구하고 정체성에 대한 합의된 정의는 없다. 사전적 개념은 '어떤 대상의 본질을 규정하는 성질, 어떤 존재의 본질적 특성, 역사적으로 일관성을 유지하는 고유한 실체' 등으로 정의할 수 있다. 철학적 함의는 '어떤 개체가 시간적 및 공간적 상위에도 불구하고 변하지 않는 동일성과 지속성'을 말한다. 따라서 개념적 정의와 함의에 내재된 키워드는 '본질적'(essential)이며, 시공간을 초월한 고정불변의 특성이다. 개인이나 집단(또는 조직)을 불문하고 정체성을 주장하거나 규정할 때는 태생적 특성, 본질적 이미지와 역할, 역사적 가치, 동일성, 고정불변의 지속성 등이 함축되어 있다.

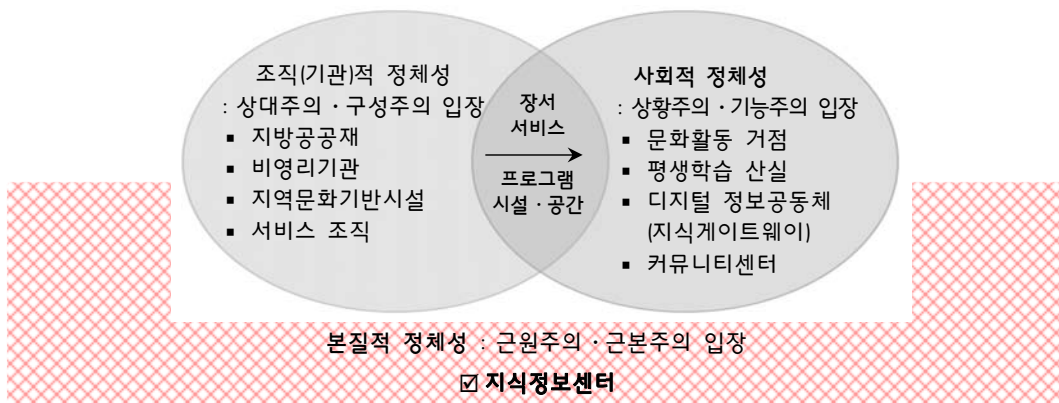
이처럼 '본질적 속성은 정체성을 이루는 속성으로 이해될 수 있다'(한성일 2015, 83)는

논리를 공공도서관에 적용하면 ‘유사 이래로 공인되어 왔거나 사회적으로 각인된 본질, 즉 진면목과 진영’을 말한다. 부연하면 도서관계에서 일관되게 유지되는 동질성과 다른 개체와의 관계에서 지속적으로 공유되는 본질적 특성이다. 이를 대표하는 공공도서관의 정체성은 태생적 가치와 목적을 함축하는 ‘지식정보센터’이다. 다만, 공공도서관은 사회적 현상과 특성의 산물이기 때문에 사회문화적 측면에서는 ‘문화기반시설’, 교육적 관점에서는 ‘평생학습공간’, 디지털 정보유통 환경에서는 ‘지식정보 게이트웨이’, 재화적 측면에서는 ‘지방공공재’, 그리고 더 거시적인 ‘민주주의 요람’으로 회자되고 있다. 그러나 지식정보센터를 제외하면 정부의 정책적 기초, 시대사조나 패러다임, 사회적 변용이나 이해집단의 다양한 요구를 반영한 정체성이다.

## 2. 정체성의 유형과 스펙트럼

사회에서 회자되는 용어 가운데 정체성만큼 논점이 다양한 경우도 많지 않다. 그것은 정체성의 수준이나 유형을 논하는 과정에서 자아, 개인, 조직, 집합, 장소, 사회, 국가, 민족, 역사 등 다양한 차원이 동원되고 있음이 방증한다.

그 유형을 에릭슨은 심리학적 관점에서 개인의 정체성을 객관적 측면인 심리사회적 정체성(psychosocial identity)과 주관적 측면인 개별적 정체성(individual identity)으로 나누고, 후자를 다시 개인적 정체성(personal identity)과 자아 정체성(ego identity)으로 구분하였다(Erikson 1959). 최갑수는 확인 가능한 정체성으로 역사적 정체성, 자기정체성, 사회적 정체성을 상정한 바 있다(2010, 116). 그러나 개인이 아닌 공공도서관을 대상으로 정체성을 유형화할 때는 등장한 배경, 존재의 본질과 가치, 사회적 발전과 변용을 거듭하면서 형성된 공감적 인식 등을 중시해야 한다. 이러한 측면에서 공공도서관의 정체성은 <그림 1>과 같이 본질적 정체성, 조직적 정체성, 사회적 정체성으로 유형화할 수 있다.



<그림 1> 공공도서관 정체성의 스펙트럼

먼저 본질적 정체성(essential identity)은 근원주의(essentialism) 또는 근본주의(fundamentalism)<sup>1)</sup>를 금과옥조로 삼는다. 따라서 어떤 대상의 태생적 본질과 근본이 정체성을 정당화하는 핵심 논거이며, 그것은 변수가 아니라 상수이다. 가령 어떤 조직체가 공통의 가치와 목적을 기반으로 성립된 경우, 사회적 사조가 달라지고 내적 변화가 있더라도 원래의 보편적 기반은 유지된다는 것이다. 공통의 가치와 목적에 대한 구성원의 집단적 기억은 행위와 결과, 인식과 연상, 상징과 이미지 등을 통하여 내면화되고 재현되기 때문이다. 이를 차용한 공공도서관의 본질적 정체성은 인류가 문자발명, 기록매체 개발, 문명사회 형성에 따른 각종 기록물을 수집·보존·제공하는 가운데 형성·정립된 지식정보센터이다. 부연하면 유사 이래로 공공도서관은 태동과 발전, 진화와 변용을 거듭하여 왔음에도 불변의 본질적 가치와 존재이유는 자료수집과 보존을 전제로 당대 대중을 위한 지식정보센터와 후대의 접근이용을 보장하는 타임캡슐이다. 이러한 정체성은 사회사조나 시대패러다임이 변해도 지속되는 것을 전제로 한다.

다음으로 조직(기관)적 정체성(organizational or institutional identity)은 상대주의적 인식론(epistemology)에 기반을 둔 구성주의(constructivism)<sup>2)</sup>를 중시한다. 따라서 어떤 대상의 조직적 정체성은 그것을 구성하는 주체가 다른 조직과 대비하여 인식하는 중심성(centrality), 고유성(distinctiveness), 지속성(continuity)을 핵심요소로 삼는다. 이때의 중심성은 조직 내의 보편적 신념, 가치, 규범으로 구성된 내적 체계이고, 고유성은 다른 조직과 구별되는 특성이며, 지속성은 통시적으로 유지될 수 있는 존속적 기반을 말한다. 이러한 논리를 적용한 공공도서관의 조직적 정체성은 설립·운영의 이념적 지주인 공비운영·무료제공·만인공개, 국가 및 자치단체의 법적 책무성, 사서직 중심의 다양한 업무와 활동, 지역주민의 기대심리 등에서 발원하는 지방공공재, 비영리기관, 지역문화기반시설, 서비스 조직이다. 여기에는 사서직의 자기 동질성(self-sameness)과 자기 지속성(self-continuity)을 함축하는 자아 정체성이 내재되어 있다. 다시 말해서 자아 정체성은 시간적 및 환경적 변화 추이를 불문하고 ‘나는 사서직이다’는 자기 존재에 대한 인식을 지칭하며, 다른 직업군과 차별화되는 통시적 동질성과 지속성을 말한다. 따라서 양자의 관계는 자아 정체성이 조직적 정체성에 영향을 줄 수도 있고, 조직적 정체성이 사서직의 본령과 역할을 규정할 수 있기 때문에

1) 근원주의는 조직에 주어진 선천적 요소가 정치적, 경제적, 사회적 조건과 무관하게 근원적이며 불변적이라는 입장을 취한다. 종교계에서의 교리 충실화 운동 내지 경전 내용을 문자 그대로 준수하려는 근본주의나 원리주의와 상통한다. 최근에는 정치적 근본주의, 도덕적 근본주의, 시장 근본주의, 생태 근본주의 등으로 외연이 확장되고 있다.

2) 상대주의적 인식론은 지식이란 인간의 인식기능 한계로 인하여 개인적이고 가변적인 것이기 때문에 보편적이고 절대적인 진리가 될 수 없다는 입장이다. 지식 탐구방법을 의심하고 내재된 편견을 파괴·해체하려는, 소위 포스트모더니즘이다. 이를 기반으로 하는 구성주의는 자신의 경험과 배경에 기반을 둔 인지작용을 통하여 지식과 의미를 지속적으로 구성한다는 이론이다. 따라서 사상적 기반은 존재론과 인식론이며, 기본가정은 지식이 인식의 주체에 의하여 구성되고, 맥락적이며, 사회적 협상을 전제로 한다. 그 유형은 조작적 구성주의, 급진적(인지적) 구성주의, 사회문화적 구성주의로 나눌 수 있다.

분리될 수 없다.

마지막으로 사회적 정체성은 상황주의(situationalism)<sup>3)</sup>에 방점을 둔다. 따라서 어떤 대상이나 조직의 사회적 정체성은 공동체를 구성하는 대중이 공유하는 인식, 태도, 감정을 요체로 삼는다. 시대와 상황에 따라 사회를 구성하는 정부, 자치단체, 행정기관, 교육학술단체, 대중, 마스크 등 공통된 가치관이나 인식이 달라질 수 있기 때문이다. 이 경우에 공유하는 인식 내지 공감대를 형성하는 주체가 대중사회라면 집합적 정체성으로 규정할 수 있으며, 본질적 정체성에서 상수로 인식되는 ‘본질’이 사회적 정체성에서는 여러 변수 중의 하나로 간주되기도 한다. 이를 수용한 공공도서관의 사회적 정체성은 시대적 특성, 수행하는 기능, 대중사회의 집합적 인식이 결합되어 회자되는 문화활동 거점, 평생학습 산실, 디지털 정보공동체와 게이트웨이, 커뮤니티센터 등이다. 그러나 대다수는 기능주의(functionalism)<sup>4)</sup>를 바탕으로 특정한 기능이나 업무, 서비스 대상에 주목하여 인식하는 미시적 정체성이다.

요컨대 공공도서관의 본질적 정체성은 조직적 및 사회적 정체성의 모태일 뿐만 아니라 양자를 정당화하는 단초로 작용한다. 그럼에도 자아 정체성이 내재된 조직적 정체성은 사회적 정체성과 동일하지 않은 경우가 많으며, 심지어 본질적 정체성과 충돌하거나 훼손을 넘어 부정하는 사례도 적지 않다. 이러한 현상은 특히 국내 공공도서관의 정체성에 대한 발언에서 쉽게 목도할 수 있는데, 참을 수 없는 가벼움과 불편한 진실을 대표한다.

### Ⅲ. 공공도서관 정체성 혼란의 증거와 실상

그렇다면 국내 공공도서관의 정체성은 어느 정도로 혼란스러운가. 그 실상을 포착하려면 원인에서 출발하여 매개과정을 거쳐 집체된 결과까지의 스펙트럼을 관찰할 필요가 있다. 원인은 모든 행위의 근거로 작용하는 법령이고, 매개는 법적 근거를 기반으로 하는 행위주체의 조직편제 및 업무분장이며, 결과는 모든 행위를 집체한 정부의 공식적 통계자료로 간주할 수 있다. 이들을 분석하여 공공도서관 정체성의 혼란을 방증하면 다음과 같다.

- 3) 상황주의는 어떤 조직의 정체성이 고정된 본질에 의해 규정되는 것이 아니라 상황에 따라 달라진다는 논리이다. 따라서 기본적 입장은 시대와 상황에 따라 가변적일 수 있다는 인식과 태도의 문제로 간주한다. 상황이 변하면 보편적 인식이나 집단적 정체성도 달라질 수 있기 때문이다. 이러한 관점에서 보면 사회적 정체성은 개인이나 집단의 이해관계, 정치경제적 구조, 사회문화적 요구와 밀착되어 있다.
- 4) 과학적 방법론과 인식론 측면에서의 기능주의는 사회를 유기체에 비유하여 체제 존속에 필요한 기능적 요인을 정체성 인식의 핵심적 또는 지배적 요소로 삼는 사고방식이다. 따라서 모든 실체의 구조는 고정적이고 절대적인 것이 아니라, 수행되는 기능에 따라 가변적이고 상대적이며, 과정적인 것으로 파악한다.

1. 법령상 정체성 혼란의 증거

지방자치단체 및 교육청이 설립·운영하는 공공도서관의 성격, 역할과 업무를 규정한 실정법으로는 「도서관법」을 비롯한 지방자치법, 교육자치법, 문화예술진흥법, 지방문화원진흥법, 박물관 및 미술관 진흥법, 인문학법, 건축법, 국토계획법, 농어업인 삶의 질법, 장애인등편의법, 국가정보화 기본법, 민간투자법, 서해 5도 및 접경지역 지원 특별법, 자연공원법, 지방세특별제한법 등을 들 수 있다. 각각에서 관련조항을 축조 분석하면 <표 1>과 같다.

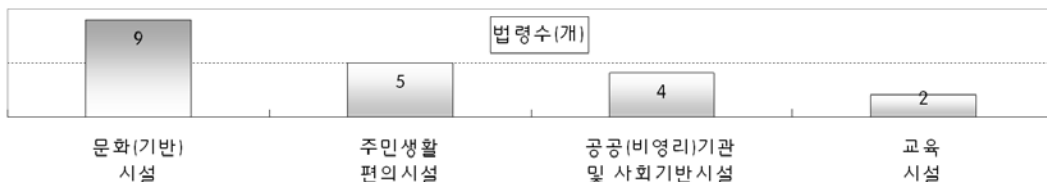
<표 1> 법령상 공공도서관의 성격

법령 (조문)	법령에 규정된 주요 내용과 근거	공공도서관의 성격				
		공공(비영리)기관	사회기반시설	문화(기반)복지시설	근린생활편의시설	교육시설
도서관법(제1조)	이 법은 ... 문화발전에 이바지함을 목적으로 한다.			■		
지방자치법 시행령 (제8조 별표 1)	5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무 나. 도서관 ... 등 설치·관리			■		
교육자치법(제9조)	② 교육의원은 당해지방자치단체의 교육기관( ... 도서관 등을 포함한다)과 영리를 목적으로 하는 거래를 할 수 없으며					■
지방자치단체 회계 기준에 관한 규칙 (제18조)	주민편의시설은 ... 도서관, 주차장 ... 등을 말한다.				■	
문화예술진흥법 (제2조)	3. "문화시설"이란 ... 다음 각 목의 시설을 말한다. 다. 「도서관법」 제2조제1호에 따른 도서관 등			■		
지방문화원진흥법 제17조	② 지방문화원은 ... 필요하면 도서관·박물관·미 술관 등 다른 문화시설 및 단체와 협력할 수 있다			■		
박물관 및 미술관 진흥법(제31조)	③ 박물관이나 미술관은 ... 문화원·도서관 등 다 른 문화시설과 협력하여야 한다.			■		
인문학법시행령(제9 조 인문교육 실시기법)	... 다음 각 호의 기관을 말한다. 4. 「도서관법」 제2조제1호에 따른 도서관					■
건축법 시행령 (제3조의5 별표 1)	3. 제1종 근린생활시설 바. ... 공공도서관 ... 합계가 1천 제곱미터 미만인 것				■	
건축물의 피난·방화 구조 등의 기준에 관한 규칙(제5항)	1. 제1종 근린생활시설 중 지역자치센터 ... 공공도서 관 ... 바닥면적의 합계가 1천제곱미터 미만인 것				■	
국토계획법시행령 (제2조 제1항)	① ... 다음 각 호의 시설을 말한다. 4. 공공·문화체육시설 : ... 도서관 ...			■		
농어업인 삶의 질법 (34조)	국가와 지방자치단체는 ... 도서관 등 ... 문화복지시 설의 설치 및 운영에 필요한 지원을 할 수 있다.			■		
장애인등편의법시행 령(제7조의2 별표 2)	3. 공공건물 및 공중이용시설 : 제1종 근린생활시설- 공공도서관				■	
국가정보화 기본법 시 행령(제43조)	... "비영리기관"이란 다음 각 호의 기관을 말한다. 5. 「도서관법」에 따른 도서관	■				
민간투자법(제2조)	1. "사회기반시설"이란 ... 시설을 말한다. 퍼. 「도서관법」 제2조제1호에 따른 도서관		■			



건축물의 피난·방화 구조 등의 기준에 관한 규칙(제11조 5항)	1. 제1종 근린생활시설 중 ... 공공도서관 ... 바닥면적의 합계가 1천제곱미터 미만인 것				■	
서해 5도 지원 특별법 (제17조)	② 국가 및 지방자치단체는 도서관 ... 등을 포함한 문화시설 ... 체육시설이 ... 유지될 수 있도록 노력하여야 한다.				■	
접경지역 지원 특별법 (제24조)	① 국가와 지방자치단체는 ... 도서관·박물관 등을 포함한 문화시설 ... 설치되고 유지될 수 있도록 하여야 한다.				■	
자연공원법 시행령 (제2조)	1. 공원관리사무소 ... 도서관·공설수목장림·환경기초시설 등의 공공시설	■				
지방세특례제한법 시행령(제6조)	법 제13조제3항 후단에 따른 공공시설물 및 그 부속토지는 공용청사·도서관 ... 공원 등으로 한다.	■				

이처럼 여러 법령에서는 공공도서관을 공공(비영리)기관, 사회기반시설, 문화(기반·복지) 시설, 근린생활·편의시설, 교육시설 등으로 규정하고 있다. 다만, 상대적 비중은 <그림 2>와 같이 9개 법령이 문화(기반)시설, 5개 법령이 주민생활 편의시설, 4개 법령이 공공(비영리)기관 및 사회기반시설, 그리고 2개 법령이 교육시설로 간주하고 있다. 그 가운데 공공도서관의 정체성 혼란과 직결되는 대표적인 법률은 「도서관법」과 「평생교육법」이다. 전자의 제1조(목적)가 “... 사회전반에 대한 자료의 효율적인 제공과 유통, 정보접근 및 이용의 격차해소, 평생교육의 증진 등 국가 및 사회의 문화발전에 이바지함을 목적으로 한다”고 규정한 것은 자료제공, 정보격차 해소, 평생교육 증진을 통한 문화발전에 방점을 두고 있음을 의미한다. 반면에 후자의 제2조(정의) 제2호는 평생교육기관을 “이 법에 따라 인가·등록·신고된 시설·법인 또는 단체, 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」에 따른 학원 중 학교교과교습학원을 제외한 평생직업교육을 실시하는 학원, 그 밖에 다른 법령에 따라 평생교육을 주된 목적으로 하는 시설·법인 또는 단체”로 규정하였기 때문에 공공도서관은 포함되지 않는다. 그 이유는 공공도서관을 정의한 「도서관법」 제2조 제4호(공중의 정보이용·문화활동·독서활동 및 평생교육을 위하여 국가 또는 지방자치단체가 설립·운영하는 도서관 또는 법인이나 그 밖의 법률에 따라 설립된 법인을 말한다)가 평생교육을 주된 목적으로 규정하지 않았기 때문이다.



<그림 2> 도서관 관계법령에서의 공공도서관의 정체성

따라서 지식정보센터를 본질적 정체성으로 삼는 공공도서관의 법적 성격은 문화기반시설이다. 그럼에도 교육(학)계, 교육청은 ‘공공도서관 = 평생교육기관’으로 인식하는 경향이 강하다. 그 배

경에는 모든 ‘공공도서관 = 문화시설’이라는 강력한 증거가 있음에도 이를 무시하고 자신들과 생각이 같으면 논리적이고 정답인 것으로 간주수용하는, 소위 편향동화(biased assimilation)가 지배하고 있기 때문이다. 그러나 편견을 전제로 하는 자기중심적 사고를 내려놓지 않는 한 공공도서관은 지역문화 발전에 기여하는 주체로 인식될 수 없다(윤희운 2015, 5-6).

## 2. 지방행정기구상 정체성 혼란의 실상

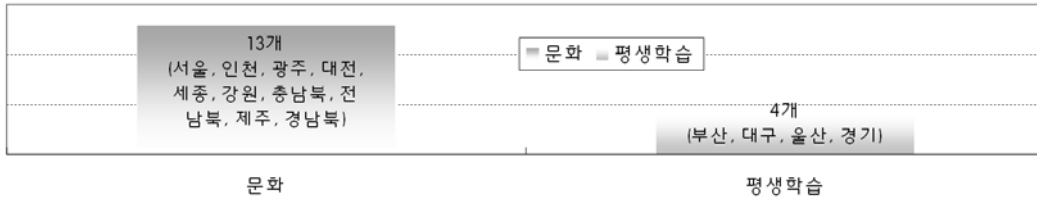
모든 공립 공공도서관의 관할주체는 지방자치단체와 교육청으로 양분할 수 있다. 이에 2016년말을 기준으로 광역자치단체와 시도 교육청(각 17개), 기초자치단체(226개)를 대상으로 행정기구상 조직편제, 자치법규 및 홈페이지의 업무분장 내역 등을 종합하여 공공도서관 정체성 혼란의 실상을 분석하면 다음과 같다.

### 가. 광역자치단체 및 시도 교육청의 담당부서 분석

먼저 광역자치단체에서 지역대표도서관을 포함한 공공도서관 사무인 정책기능, 설립·운영, 지원·협력을 총괄하는 조직편제를 정리하면 <표 2> 및 <그림 3>과 같다.

<표 2> 광역자치단체 및 교육청의 공공도서관 정책·업무 담당부서 비교

구 분	광역자치단체	담당부서의 성격				교육청
		문화	평생학습	문화	평생학습	
서울	문화본부 문화예술과	■			■	평생진로교육국 평생교육과
부산	기획관리실(교육협력담당관)		■		■	교육국 건강생활과
대구	시민행복교육국 교육청소년정책관		■		■	교육국 평생체육보건과
인천	문화관광체육국 문화예술부서	■			■	교육국 평생교육체육과 평생교육팀
광주	문화관광체육실 문화도시정책관	■			■	교육국 미래인재교육과
대전	문화체육관광국 문화예술과	■			■	교육국 교육정책과
울산	행정지원국 인재교육과		■		■	교육국 평생교육체육과
세종	균형발전국 문화체육관광과	■			■	교육정책국(세종시교육연구원 평생학습부)
경기	교육협력국 도서관정책과		■		■	교육2국장 평생교육과
강원	문화관광체육국 문화예술부서	■			■	지식정보과 평생학습담당
충북	문화체육관광국 문화예술산업과	■			■	교육국 과학국제문화과
충남	문화체육관광국 문화정책과	■			■	교육정책국 행정과
전북	문화체육관광국 문화예술과	■			■	교육국 미래인재과
전남	관광문화체육국 문화예술과	■			■	행정국 행정과(평생교육팀)
경북	문화관광체육국 문화응용사업단	■			■	교육정책국 과학직업과
경남	문화관광체육국 문화예술과	■			■	교육국 과학직업과
제주	문화체육대외협력국 한라도서관	■			■	교육국 미래인재교육과
계	-	13	4	0	17	-



<그림 3> 광역자치단체의 공공도서관 담당부서 성격

먼저 서울시를 비롯한 13개 시도(76.5%)는 문화체육관광을 주관하는 국(실)단위 조직 산하의 문화예술 관련부서가 담당하는 반면에 부산시를 포함한 4개 시도(23.5%)는 기획·행정 또는 교육업무를 관장하는 국(실) 산하의 교육관련 부서에서 관할하는 것으로 나타났다. 따라서 대다수 시도는 공공도서관의 정체성을 지역문화기관(시설)으로 간주하고 있다.

다음으로 17개 시도 교육청은 모두 공공도서관을 평생학습시설로 간주하여 교육(정책)국 산하의 평생학습 관련 부서에 분장하고 있다. 따라서 대다수 광역자치단체와 달리 모든 지방교육청은 공공도서관을 평생학습시설로 인식하는 것으로 판단할 수 있다.

마지막으로 전담부서의 경우, 교육협력국 산하에 '도서관정책과'를 설치한 경기도를 제외한 광역자치단체와 모든 시도 교육청은 전담부서를 두지 않고 있다. 이러한 상황에서는 광역자치단체에 부여된 법적 책무, 즉 「도서관법」 제4조(국가 또는 지방자치단체는 ... 도서관의 발전을 지원하여야 하며 ... 시책을 강구하여야 한다), 제15조 제1항(... 시·도지사는 ... 매년 12월말까지 연도별 시행계획을 수립하여 추진하여야 한다), 제22조 제1항(시·도는 ... 지역대표도서관을 지정 또는 설립하여 운영하여야 한다), 제24조(지방도서관정보서비스위원회의 설치 등) 제4항(위원장은 부시장·부지사가 되고 ...), 제27조 제1항(국가 또는 지방자치단체는 ... 공립 공공도서관을 설립·육성하여야 한다)을 수행하기 어렵다.

#### 나. 기초자치단체의 담당부서 분석

2016년 1월을 기준으로 국내의 공립 공공도서관은 총 957개관이다. 이들의 관할주체 비율은 지방자치단체 75.8%(725개관), 교육청 24.2%(232개관)로 전자가 후자의 3배를 넘는 다. 2015년말을 기준으로 전국 기초자치단체는 총 226개인데, 이들의 공공도서관 설립·운영 등을 담당하는 부서의 성격을 비교하면 <표 3> 및 <그림 4>와 같다.

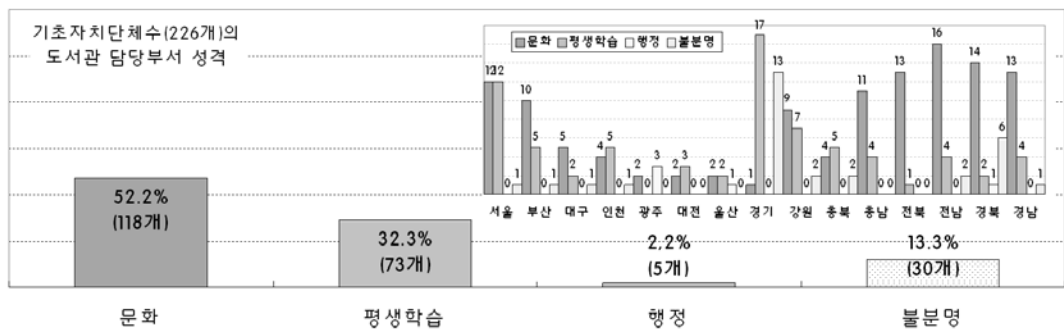
먼저 공공도서관 업무를 문화관련 부서로 분장한 경우가 전체 시군구의 52.2%(118개)로 가장 많고, 그 다음이 교육관련 부서로 32.3%(73개)이며, 행정부서는 2.2%(5개)로 나타났다. 기타 13.3%(30개)는 자치법규에서 분장하지 않았거나 불분명한 경우이다.

〈표 3〉 기초자치단체의 공공도서관 담당부서

시도	운영주체별 공공도서관수 (2016.1 기준)			기초자치단체수 (2015.12 기준)	기초자치단체의 도서관 담당부서 성격				기초자치단체 중 도서관 전담부서 설치	
	자치단체	교육지원청	소계		문화	평생학습	행정	불분명	과	팀
서울	119	22	141	25	12	12		1(동작)		
부산	20	14	34	16	10	5		1(영도)	기장	
대구	16	11	27	8	5	2		1(달성)	달서	
인천	38	8	46	10	4	5		1(남구)		
광주	15	6	21	5	2	0	3		서구,남구,북구	
대전	22	2	24	5	2	3				
울산	13	4	17	5	2	2	1		북구,울주	
세종	3	1	4	-	-	-	-	-	-	-
경기	212	11	223	31	1	17		13(과천 등)*		
강원	30	22	52	18	9	7		2(속초, 춘천)		
충북	27	15	42	11	4	5		2(보은, 옥천)		영동
충남	39	19	58	15	11	4				예산
전북	37	18	55	14	13	1				완주,순창
전남	43	21	64	22	16	4		2(담양, 영광)	순천	
경북	35	28	63	23	14	2	1	6(봉화 등)**		
경남	41	24	65	18	13	4		1(함안)		
제주	15	6	21	-	-	-	-	-	-	-
계	725	232	957	226	118	73	5	30	8	4
(%)	(75.8)	(24.2)	(100.0)	(100.0)	(52.2)	(32.3)	(2.2)	(13.3)	12(5.3)	

\* 과천, 의정부, 광주, 군포, 안성, 오산, 의왕, 이천, 평택, 하남, 고양, 구리, 양평

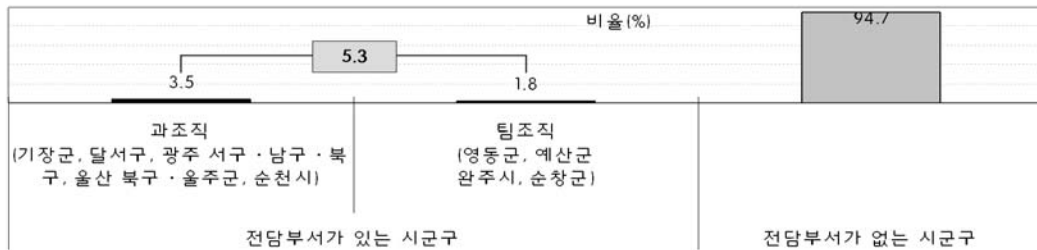
\*\* 봉화, 의성, 김천, 청도, 안동, 경주



〈그림 4〉 기초자치단체의 공공도서관 담당부서 성격

다음으로 기초자치단체 행정기구에서 ‘도서관’ 명칭을 부여한 부서의 비율은 〈그림 5〉에서 전체의 5.3%(12개)에 불과하고, 이들의 조직계층상 수준은 과조직이 8개 시군구(부산 기장

군, 대구 달서구, 광주 서구·남구·북구, 울산 북구·울주군, 전남 순천시), 계조직에 상당하는 팀이 4개 시군(충북 영동군, 충남 예산군, 전북 완주시·순창군)이다.



<그림 5> 기초자치단체의 공공도서관 전담부서 설치 여부

요컨대, 기초자치단체 중에서 과반수 이상이 공공도서관을 문화시설로 간주하고 있음에도 불구하고 평생학습시설로 인식하는 비율도 1/3에 달한다. 그러나 「지방자치법 시행령」 제8조 관련 '별표 1'(5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무)은 '공공도서관·문고의 설립·운영'을 문화부문 자치사무로 규정하고 있다. 따라서 평생학습 관련 부서에 공공도서관 사무를 분장한 시군구는 문화예술 관련부서로 이관하는 것이 바람직하다.

#### 다. 광역 및 기초자치단체의 담당부서 교차분석

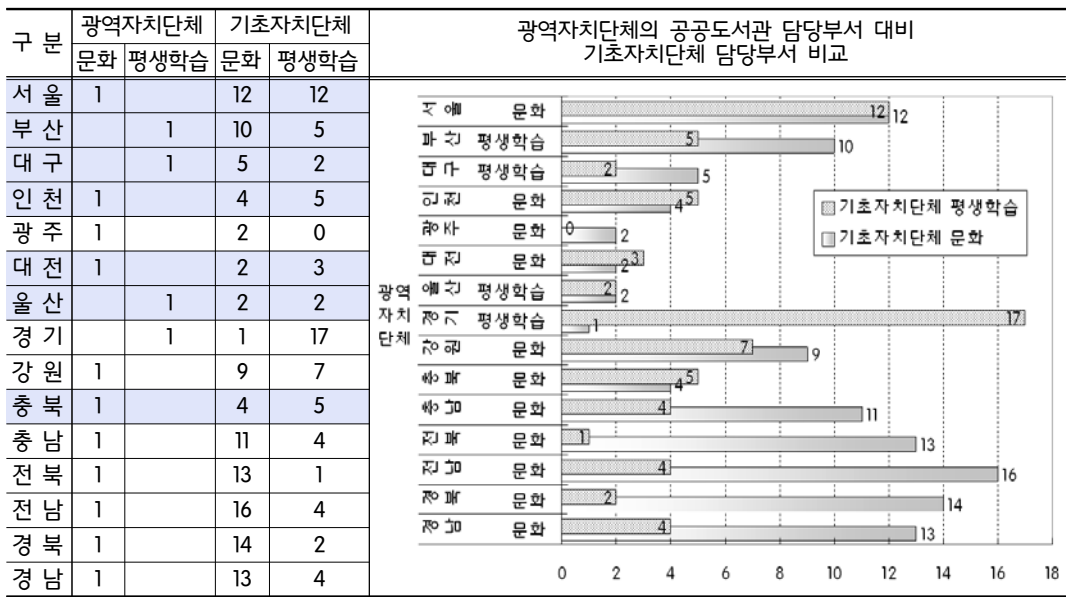
전국의 17개 광역자치단체 가운데 제주특별자치도와 세종특별자치시에는 기초자치단체가 없다. 이에 양대 시도를 제외한 15개 광역자치단체와 226개 기초자치단체를 대상으로 공공도서관 담당부서의 일관성을 교차분석하면 <표 4>와 같다.

먼저, 광역자치단체 상호간의 공공도서관 담당부서를 비교하면, 총 15개 시도 가운데 11개(서울, 인천, 광주, 대전, 강원, 충남북, 전남북, 경남북)는 공공도서관 사무를 문화관련 부서에 분장한 반면에 4개(부산, 대구, 울산, 경기)는 평생학습 부서에 분장하고 있다. 더 세분하면 7개 시 중에서 4개(서울, 인천, 광주, 대전)는 문화사무로, 3개(부산, 대구, 울산)는 평생학습사무로, 8개 도 중에서 7개는 문화사무로, 1개(경기도)는 평생학습사무로 분장하고 있어 시도 상호간 공공도서관의 정체성에 대한 인식에 차이가 있다.

다음으로 광역자치단체와 기초자치단체의 공공도서관 담당부서를 교차분석하면, <표 4>의 우측 그림처럼 전자인 시도가 문화사무로 간주한 7개 시도(광주, 강원, 충남, 전남북, 경남북)에서는 후자인 시군구도 문화관련 부서에 담당하는 경우가 많다. 그러나 나머지 3개 시도(인천, 대전, 충북)는 공공도서관을 문화시설로 간주하였음에도 시군구에서는 절반 이상이 평생학습 관련부서에 분장하고 있다. 역으로 2개 시(부산, 대구)는 공공도서관을 평생학습시설로 인식하고 있음에도 각각의 기초자치단체 중 절반 이상이 문화관련 부서에 분장하고 있

다. 그 외에 서울은 문화시설로 간주하였으나 기초자치단체의 절반이 평생학습시설로, 울산은 평생학습시설로 규정하였으나 구군의 절반이 문화시설로 인식하고 있다. 경기도는 예외적으로 공공도서관을 평생학습시설로 간주하였고 대다수 시군구도 공공도서관 사무를 평생학습 관련부서에 분장하고 있어 내적 일관성이 높은 편이다.

〈표 4〉 광역 및 기초자치단체의 공공도서관 담당부서 일관성



이처럼 광역자치단체간, 광역자치단체와 기초자치단체간에 공공도서관 담당부서의 성격이 상이한 것은 정체성 혼란을 대변하는 증거일 뿐만 아니라 바람직한 현상으로 볼 수 없다. 모든 시도가 법정 업무(대통령 소속 도서관정보정책위원회가 수립·공포한 도서관발전종합계획에 근거한 연도별 시행계획의 수립·추진, 지역대표도서관 운영, 공공도서관 설립·육성)를 수행하여 「도서관법」 제1조에 규정된 ‘국가 및 사회의 문화발전에 기여하려면’ 광역자치단체 및 기초자치단체의 담당부서가 일관성을 유지할 때 집행기능의 체계성과 효율성이 보장되고, 지역주민을 위한 행정서비스를 기대할 수 있기 때문이다.

### 3. 정부 공식통계상 정체성 차이의 방증

공공도서관의 정체성 혼란은 법령 및 지방행정기구 분석 외에도 행정부 주무부처의 대표적인 통계자료에서도 확인할 수 있다. 이를 방증하는 공식적인 자료가 문화체육관광부(한국문화관광연구원)의 「전국 문화기반시설 총람」 및 「문화향수실태조사」, 교육부(한국교육개발원)의 「평생교육통계자료집」이다(문화체육관광부 2016a; 2016b). 양자에 수록된 문화시설

과 평생교육시설을 집계하면 <표 5>와 같다.

<표 5> 문화체육관광부 및 교육부의 공식통계자료의 공공도서관 정체성 비교

문화체육관광부(한국문화관광연구원)		교육부(한국교육개발원)
전국문화기반시설 총람	문화향수실태조사보고서	평생교육통계자료집(2016)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 도서관</li> <li>▪ 박물관</li> <li>▪ 미술관</li> <li>▪ 문예회관</li> <li>▪ 지방문화원</li> <li>▪ 문화의 집</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 도서관</li> <li>▪ 박물관(미술관 포함)</li> <li>▪ 문예회관</li> <li>▪ 복지회관</li> <li>▪ 청소년회관</li> <li>▪ 문화원</li> <li>▪ 시군구민회관</li> <li>▪ 문화의 집</li> <li>▪ 대학부설 사회문화교실</li> <li>▪ 사설문화센터</li> <li>▪ 주민자치센터</li> <li>▪ 민간공연장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ 비형식 평생교육기관(초·중등학교부설, 대학(원)부설, 원격형태, 사업장부설, 시민사회단체부설, 언론기관부설)</li> <li>♦ 지식·인력개발형태, 평생학습관, 학원</li> <li>♦ 준형식 평생교육기관(공민·기술학교, 각종학교, 산업체부설 고등학교, 근로청소년을 위한 특별학급, 방송통신중고등학교, 학교형태의 학력인정 평생교육시설, 방송통신대학, 산업대학, 기술대학, 각종 대학, 특수대학원)</li> <li>♦ 그 밖에 다른 법령에 따라 평생교육을 주된 목적으로 하는 시설·법인 또는 단체(도서관, 박물관, 미술관, 문화예술·청소년·여성·직업훈련·다문화 관련시설 및 단체, 복지관, 주민자치기관, 시민사회단체)</li> </ul>

문화체육관광부의 「전국문화기반시설 총람」 및 「문화향수실태조사」에서는 공공도서관이 가장 중요한 문화기반시설이다. 2016년 대국민 주요 문화시설(문예회관, 복지회관, 청소년회관, 문화원, 도서관, 박물관, 문학관, 생활문화센터, 문화의 집, 대학교 부설 사회문화교실) 이용률에서 공공도서관이 16.1%로 가장 높게 나타났기 때문이다(문화체육관광부 2016a, 114).

그러나 교육부의 「평생교육통계자료집」은 평생교육기관 유형을 「평생교육법」 제2조 가호(이 법에 따라 인가·등록·신고된 시설·법인 또는 단체)에 근거한 비형식 평생교육기관과 나호(「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」에 따른 학원 중 학교교과교습학원을 제외한 평생직업교육을 실시하는 학원)에 해당하는 준형식 평생교육기관으로 한정하고 있다(2016, 2). 그럼에도 교육학계, 교육청 및 소관 공공도서관은 다호(그 밖에 다른 법령에 따라 평생교육을 주된 목적으로 하는 시설·법인 또는 단체)를 외면한 채 공공도서관을 평생교육기관으로 인식·분류하고 있는데(김진화 2011, 81-82) 매우 잘못된 판단이다. 그 이유는 「도서관법」에서 규정된 공공도서관은 평생교육을 주된 목적으로 설립·운영되는 시설이 아니기 때문이다.

요컨대 공공도서관의 정체성은 본질적 측면 뿐만 아니라 사회적 관점에서도 평생학습시설로 수렴될 수 없다. 「도서관법」을 비롯한 대다수 관계법령이 공공도서관을 문화시설로 규정하고 있음에도 지방자치단체의 행정기구 사무분장에서 정체성 혼란이 극심하고, 정부의 공식적인 통계자료에서도 정체성이 명확하게 구분되어 있음에도 특히 교육청 및 소속 도서관계에서 ‘공공도서관 = 평생학습기관’이라는 인식과 주장은 계속되고 있다.

### 3. 공공도서관 정체성 혼란의 극복방안

사회가 있는 곳에 법이 있다. 이 명제는 ‘사회적 공간에는 공공도서관이 존재한다’로 대치해도 성립된다. 여기서 배태되는 존재이유가 본질과 정체성을 정당화한다. 사회를 존재의 집으로 삼는 공공도서관이 공공재의 원칙인 동시에 특징인 비배제성과 비경합성을 견지하는 기록관, 박물관·미술관, 평생학습관, 문화센터 등과 공존하는 이유는 본질과 정체성이 상이하기 때문이다. 그럼에도 관계법령, 지방행정기구, 정부 통계자료를 분석한 결과, 공공도서관의 정체성은 혼란스럽다. 이를 해소하려면 다음과 같은 고민과 방안이 필요하다.

첫째, 모든 공공도서관의 본질적 정체성은 ‘지식정보센터’이다. 여기에 무게중심을 두고 조직적 및 사회적 정체성인 ‘문화기반시설, 평생학습기관, 디지털 게이트웨이, 커뮤니티 구심체, 지방공공재’ 등을 용인하는 방향으로 자리매김할 때 정체성 혼란과 위기를 극복할 수 있다. 본질적 정체성을 무시하거나 외면한 채 문화향유 또는 평생학습을 강조할 경우에는 프로그램 위주의 운영·관리를 심화시킬 뿐만 아니라 명칭변경 내지 다른 조직과의 통합을 재촉하는 자충수가 될 것이다.

둘째, 모든 공공도서관의 사회적 정체성은 학습보다 상위 개념인 문화로 수렴·귀결되어야 한다. 그럼에도 특히 지방행정기구 및 사무분장에서 확인된 광역자치단체간, 광역자치단체와 교육청 상호간, 기초자치단체간, 광역 및 기초자치단체 상호간 공공도서관 담당부서의 일관성 부족은 공공도서관의 정체성 혼란을 대변한다. 특히 4개 시도가 공공도서관을 교육관련 국(실)의 업무로 규정한 것은 매우 잘못된 처사이다. 그 이유는 2006년 「도서관법」에서 법정기구로 신설된 지역대표도서관이 그 동안 교육청 소관의 공공도서관 위주로 지정·운영되어 왔으나, 최근에는 광역자치단체가 설립·운영하는 추세이며 가까운 장래에 모든 시도가 운영하게 되는데, 지역 내의 공공도서관을 위한 정책 및 지원기능을 수행하는 컨트롤 타워가 되려면 평생학습이 아닌 문화시설로 간주하는 것이 바람직하기 때문이다.

셋째, 지방자치단체가 설립·운영하는 공공도서관은 위탁여부를 불문하고 사회적 정체성의 방점을 문화(기반 또는 향유)시설에 두는 것이 바람직하며 정도에 해당한다. 1995년 지방자치제가 본격 시행되면서 「지방자치법 시행령」 제8조 별표 1은 ‘공공도서관·문고의 설립·운영’을 광역자치단체 및 기초자치단체의 자치사무로 규정하고 있다. 따라서 시도 행정기구에서 공공도서관을 문화시설로 규정한 경우에는 시군구도 공공도서관 사무를 문화관련 부서에 분장해야 정체성 혼란을 회피하고 일관성을 유지할 수 있다.

넷째, 교육청이 설립·운영하는 공공도서관의 경우, 교육감 하부조직에 문화관련 부서가 없을 때는 평생교육(또는 평생학습)이 아닌 문화교육 부서에 편제시키는 것이 차선책이다. 그리고 교육청이 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제3조(위임 및 위탁의 기준 등) 제



1항(행정기관의 장은 허가·인가·등록 등 민원에 관한 사무, 정책의 구체화에 따른 집행사무 및 일상적으로 반복되는 사무로서 그가 직접 시행하여야 할 사무를 제외한 일부 권한을 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장, 다른 행정기관의 장, 지방자치단체의 장에게 위임 및 위탁한다)에 근거하여 시도로부터 위탁·운영하는 공공도서관은 문화기능에 방점을 두어야 정체성 혼란을 차단할 수 있다. 이에 대한 논거는 다음과 같다.

- ① 조국 광복 이래로 반세기 동안 교육청이 공공도서관의 설립과 발전을 선도하였으나, 최근 25년간은 문화부가 공공도서관 확충정책과 지원업무를 주도함으로써 2016년 1월을 기준으로 기초자치단체 소속의 공공도서관이 교육청 소속의 3배를 상회한다.
- ② 지방자치 측면에서 광역자치단체는 「지방자치법 시행령」 제8조 관련 별표 1에 규정된 자치사무에 대한 의결과 집행을 겸하는 반면에 교육청은 「지방교육자치에 관한 법률」 제18조 제1항의 규정에 따른 ‘시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관’이다.
- ③ 교육청 입장에서 설립·운영하거나 위임·위탁한 공공도서관은 서비스 권역 내의 모든 지역주민을 위한 공공재이기 때문에 「도서관법」 제28조에 규정된 7가지 업무(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 관련 행사의 주최 또는 장려, 다른 도서관과의 긴밀한 협력 및 도서관자료의 상호대차, 지역 특성에 따른 분관 등의 설립 및 육성, 그 밖에 공공도서관으로서의 기능수행에 필요한 업무)를 수행하여 정보 및 문화, 교육센터로서의 기능을 발휘해야 한다. 요컨대 평생학습은 공공도서관이 수행하는 여러 기능 중의 하나에 불과하다.
- ④ 2015년 문화체육관광부가 발주한 ‘공공도서관 행·재정체계 일원화 연구’에서도 지방자치단체로 일원화할 경우, 총괄기능 담당부서에 대한 인식도(응답자 1,134명)를 조사한 결과, 총괄기능 담당부서 신설(47.53%)이 가장 많았고, 그 다음이 문화정책부서(39.07%)로 나타났다. 즉, 공공도서관을 문화시설로 인식하였다(2015, 72).

다섯째, 미래 문화시대를 대비한 공공도서관의 정체성은 문화체육관광부가 도서관 정책 및 지원업무를 총괄하고 지방자치단체가 자치사무의 하나로 공공도서관을 설립·운영해야 하는 이상, 지식정보센터를 기반으로 지역단위 지식문화 향유·확산을 위한 베이스캠프로 정립되어야 한다. 이를 위해서는 특정 집단에서 정한 규칙과 가치를 우선하는 집단주의, 현 직장과 조직문화를 추수하는 귀속주의와 그 산물인 연고주의, 그리고 개별적 내지 집단적 편익을 정체성 판단과 행위의 기준으로 삼는 편의주의를 경계해야 한다. 이러한 입장에 포박되어 정체성을 왜곡시키는 한, 지역대중을 위한 지식정보서비스 기관으로 자리매김하기 어렵다.

#### IV. 요약 및 결론

모든 공공도서관의 본질적 정체성은 당대 및 후대의 통시적 접근·이용을 보장하는 지식정보센터이다. 그럼에도 최근에 평생학습 산실, 문화활동 거점, 정보게이트웨이, 커뮤니티센터 등으로 회자되면서 정체성이 요동치고 있어 각종 관계법령, 지방행정기구, 정부 통계자료를 분석하여 정체성 혼란의 실상과 증거를 제시하였다. 주요 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 실정법을 분석한 결과, 19개 법령 중 9개는 문화(기반)시설, 5개는 주민생활 편의시설, 4개는 공공(비영리)기관 및 사회기반시설, 2개는 교육시설로 규정하였다. 그럼에도 교육(학)계를 중심으로 공공도서관을 평생교육기관으로 인식하는 편향동화가 지배하고 있다.

둘째, 지방행정기구를 분석한 결과, 15개 시도 중 11개(서울, 인천, 광주, 대전 등)가 문화관련 부서, 4개(부산, 대구, 울산, 경기)는 평생학습 부서에 분장하였다. 226개 시군구 중 52.2%는 문화관련 부서에, 32.3%는 교육관련 부서에 분장하였다. 양자를 교차분석한 결과, 시도가 문화사무로 간주한 7개 시도(광주, 강원, 충남 등)에서는 시군구도 문화관련 부서에 분장한 경우가 많았다. 그러나 3개 시도(인천, 대전, 충북)는 문화시설로 간주한 반면에 시군구 절반 이상이 평생학습 관련부서에, 반대로 2개 시(부산, 대구)는 평생학습시설로 인식한 반면에 시군구 중 절반 이상이 문화관련 부서에 분장하였다.

셋째, 정부 공식통계에서 문화체육관광부는 공공도서관을 문화기반시설로 간주한다. 반면에 교육부는 「평생교육법」 제2조 가호와 나호에 근거하여 비형식 및 준형식 평생교육기관으로 한정하면서도 다호(그 밖에 다른 법령에 따라 평생교육을 주된 목적으로 하는 시설·법인 또는 단체)를 근거로 평생교육기관으로 인식·분류하고 있는데, 「도서관법」상 공공도서관은 평생교육을 주된 목적으로 설립·운영되는 시설이 아니기 때문에 매우 잘못된 판단이다.

이상에서 요약한 결과를 바탕으로 공공도서관 정체성 혼란의 극복방안을 제안하면, 우선 본질적 정체성인 ‘지식정보센터’에 무게중심을 두고 조직적 및 사회적 정체성을 용인하는 방향으로 자리매김해야 해소할 수 있다. 둘째, 조만간 모든 광역자치단체가 지역대표도서관을 설립·운영하게 되는데, 시군구 공공도서관을 위한 정책·지원기능을 수행하려면 문화시설로 간주하는 것이 바람직하다. 셋째, 기초자치단체의 공공도서관은 사회적 정체성의 방점을 문화(기반)시설에 두어야 한다. 시도 행정기구에서 문화시설로 규정할 때, 시군구도 문화관련 부서에 분장해야 정체성 혼란을 회피하고 일관성을 유지할 수 있다. 넷째, 교육청 소속 공공도서관은 상위기구에 문화관련 부서가 없으면 평생교육이 아닌 문화교육 부서에 편제시키는 것이 차선책이다. 마지막으로 공공도서관이 지식정보센터를 기반으로 지역문화 향유·확산을 위한 베이스캠프로 정립되려면 집단주의, 귀속주의, 편의주의를 경계해야 한다.

## 참고문헌

- 교육부, 국가평생교육원. 2016. 『평생교육통계자료집』. 서울: 교육부.
- 김진화. 2011. 『평생교육기관 분류체계 수립 연구』. 서울: 평생교육진흥원.
- 김홍렬, 조현양. 2014. 지방자치단체 도서관 행정조직의 분석적 연구. 『한국도서관정보학회지』, 45(3): 349-369.
- 문화체육관광부. 2015. 『공공도서관 행·재정체계 일원화를 위한 법제도 개선방안에 대한 연구』. 서울: 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2016a. 『문화향수실태조사보고서』. 서울: 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2016b. 『전국문화기반시설총람』. 서울: 문화체육관광부.
- 小比木 啓吾 訳. 1973. 『自我同一性』. 東京: 誠信書房.
- 鈴木 良雄. 2006. 公立図書館とアイデンティティ. 『情報の科学と技術』, 56(2): 46-51.
- 윤희운. 2015. “공공도서관의 지역문화발전 기여전략 연구.” 『한국도서관정보학회지』, 46(4): 1-20.
- 周志宏. 2012. 『政府與公共事務碩士在職專班,我國縣(市)及鄉鎮(市)區公共圖書館隸屬,輔導與營運之分析:中地理論之啟示』. 碩士學位 論文. 國立臺灣大學政治學系.
- 최갑수. 2010. 서울대 정체성, 어떻게 발전시킬 것인가. 『한국사회과학』, 32: 115-153.
- 한성일. 2015. 본질과 정체성. 『철학』, 124: 73-96.
- Erikson, E.H. 1959. *Psychological Issues: Identity and the Life Cycle*. New York: International University Press.
- Erikson, E.H. 1968. *Identity, Youth, and Crisis*. New York: Norton.
- Erikson, E.H. 1968. *Identity, Youth, and Crisis*. New York: Norton.
- Erikson, E.H. 1959. *Psychological Issues: Identity and the Life Cycle*. New York: International University Press.
- Hansson, Joacim. 2010. *Libraries and Identity: The Role of Institutional Self-image and Identity in the Emergence of New Types of Library*. Oxford: Chandos Publishing.

### 국한문 참고문헌의 영문 표기

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

- Choi, Kah Soo. 2010. “How to Develop Identity of Seoul National University.” *Korean*

- Social Science Review*, 32: 115–153.
- Chow, Jyh–Horng. 2012. “Application of the Central Place Theory to Study about the Organizational Structures with Subordinate Unites, Related Advisory Systems and Operation Issues for County and Township Public Libraries in Taiwan.” M.A. thesis, Department of Political Science, National Taiwan University, Taiwan.
- Department of Education. 2016. *Statistics of Lifelong Education*. Seoul: The Department.
- Han, Sungil. 2015. *Essence and Identity*. *Philosophy*. 124: 73–96.
- Keigo, Okonogi. 1973. *Ego Identity*. Tokyo: Seishin Shobo.
- Kim, Hong–Ryul and Hyun–Yang Cho. 2014. “An Analytical Study of Library Administrative Organization in Local Governments: Focused on Gyeonggi Province.” *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 45(3): 349–369.
- Kim, Jin–Hwa. 2011. *Development of Classification Scheme System for Lifelong Education Institution*. Seoul: National Institute For Lifelong Education.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2016. *A Study on the Reform Plan of Legal System for Unification of the Public Library Administrative and Financial System in Korea*. Seoul: MCST.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2016. *Nationwide Cultural Infrastructure Facilities*. Seoul: MCST.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2016. *Survey Report on Cultural Enjoyment*. Seoul: MCST.
- Suzuki, Yoshio. 2006. “Public Library and It Identity.” *The Journal of Information Science and Technology Association*, 56(2): 46–51.
- Yoon, Hee–Yoon. 2015. “The Contribution Strategy of Public Library to Local Cultural Development in Korea.” *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 46(4): 1–20.