

# 한국 도서관정보정책의 추이와 과제\*

## Progress and Problems in Korean Library and Information Policies

이 제 환(Jae-Whoan Lee)\*\*

### < 목 차 >

I. 서론	1. 법률체제와 내용
II. 도서관정보정책의 용어적 의미	2. 정책기구와 단체
III. 도서관정보정책의 역사적 추이	3. 행정조직과 인력
1. 도서관정책의 추이와 특징	4. 전문인력과 재정
2. 정보정책의 추이와 특징	5. 발전계획과 과제
IV. 도서관정보정책의 현황과 과제	V. 결론

### 초 록

이 글의 목적은 우리나라 도서관정보정책이 안고 있는 문제점을 거시적 관점에서 파악하고 향후 개선을 위해 심층적인 논의가 필요한 과제를 발굴하여 체계적으로 제시하는데 있다. 이를 위해, 정책의 근간이 되는 법과 제도, 정책기구, 행정조직, 전문인력, 재정, 그리고 발전계획과 관련하여 추이와 특징 그리고 문제점 등에 대해 살펴보고, 향후 지향해야 할 점에 대해 논의한다. 이 글에서의 논의는 관련 문헌에 대한 조사와 분석에 기초하고 있으며, 논의의 순서는 도서관정보정책에 대한 개념적 정의에서 시작하여, 2006년 이전까지의 도서관정보정책의 추이와 특징 그리고 한계를 도서관정책과 정보정책의 영역으로 나누어서 살펴보고, 2006년 새로운 <도서관법> 이후의 도서관정보정책에서 나타나고 있는 변혁을 들여다보면서 향후 도서관과 정보문화의 건강한 발전을 위해 보다 심층적인 논의와 검토가 필요한 과제들을 제시하는 것으로 마무리하고 있다.

키워드: 도서관정책, 정보정책, 도서관정보정책, 도서관, 정보유통기관

### ABSTRACT

The purpose of this article is to identify the problems that Korean library and information policies (LIP) are facing with and to suggest its future direction for advancement. To the end, discussions include both progress and problems related to legal provision, government organization, administrative staff, professionals, finance, and master plans. Based on a thorough literature survey, this article begins from an analysis on the conceptual definitions of 'library and information policies,' explains the problems and limitations of Korean LIPs before 2006(the year when new 'library act' was established), and introduces major changes in Korean LIPs after 2006. Finally suggested are both strategies and methods to resolve the problems and limitations that Korean LIPs are facing with.

Keywords: Library Policy, Information Policy, Library and Information Policies

\* 이 논문은 부산대학교 자유과제 학술연구비(2년)에 의하여 연구되었음.

\*\* 부산대학교 문헌정보학과 교수(jwleeh@pusan.ac.kr)

• 접수일: 2008년 10월 31일 • 최초심사일: 2008년 11월 25일 • 최종심사일: 2008년 12월 22일

## I. 서론

2007년 7월, 도서관정보정책위원회가 대통령 직속 위원회로 출범하고 관련 실무를 전담하는 행정조직으로 도서관정보정책기획단이 구성되면서 해방이후 60년 넘게 끌어왔던 한국 도서관계의 숙원이 마침내 이루어졌다. '도서관'과 '정보'분야의 발전을 체계적으로 주도할 고위 정책기구와 전담 행정조직을 우리나라도 갖게 되면서 정책의 추진에 강한 동력을 얻게 된 것이다. 同 위원회와 기획단의 출범을 가능하게 한 것은 2006년에 마련된 새로운 <도서관법>이었다. 1963년에 처음 제정된 이후 40여년동안 수차례 개정과 제정을 반복해 오던 <도서관법>을 시대의 변화와 요구에 맞게 전면적으로 개정한 것 또한 도서관계의 노력이 이루어낸 결실이었다. 이로써 우리 도서관계도 정책의 수립과 실행을 위한 삼각 토대인 법적 기반, 정책기구, 행정조직을 제대로 갖추게 된 것이다.

도서관사람들의 기대대로, 출범 이후 불과 1년 남짓한 기간 동안에 同 위원회와 기획단의 활동은 매우 역동적으로 펼쳐지고 있다. 정책의 근간이 될 기초 자료의 확보를 위한 다양한 연구가 동시다발적으로 수행되고 있으며, 관련 제도와 규정의 혁신을 위한 노력 또한 다각도로 진행되고 있다. 그리고 그러한 그들 노력의 첫 번째 결실이 2008년 8월 마침내 『도서관발전종합계획, 2009-2013』의 모습으로 세상에 나왔다. 이번에 생산된 '종합계획서'는 외형은 물론이고 내용에 있어서도 이전의 유사 계획서들과는 격이 다름을 느끼게 한다. 향후 펼쳐질 정책의 로드맵답게 비전과 목표가 명료하고, 실행하고자 하는 사업들이 일목요연하게 제시되어 있다. 발전계획의 내용대로만 된다면 우리 도서관계가 그토록 부러워했던 구미 도서관계의 모습을 주위에서 보게 될 날이 멀지 않아 보인다.

그런데 종합계획서의 내용을 찬찬히 검토하다 보니 고개를 가우뚱하게 만드는 내용이 하나둘씩 눈에 뜨인다. 종합계획서는 8개의 중점분야에서 무려 71개의 세부과제를 발굴하여 수록하고 있다. 그리고 과제마다 현황에 대한 설명은 물론이고 문제점에 대한 진단과 처방을 담고 있다. 그런데 웬지 허전하다. 과제마다 도서관선진국의 현황에 대한 통계는 세세한데, 정작 그와 관련하여 우리 국민이 바라는 것이 무엇인지에 대한 기술은 빠져있다. 이처럼 도서관선진국을 따라 잡고자 하는 의욕은 넘쳐나는데 막상 '도서관과 정보'에 대한 우리 국민의 요구가 무엇인지가 분명하지 않다. 그러다보니 제시하고 있는 정책과제들을 시급히 수행해야 하는 당위성에 공감하기가 쉽지 않다. 심지어 과제를 실행하는데 필요한 행·재정적 지원이 과연 계획한대로 이루어질 수 있을지에 대한 우려마저 갖는다.

반세기만에 혁신의 호기를 맞아 새롭게 추진되고 있는 우리의 도서관정보정책이 도서관과 정보에 대한 우리 국민의 요구와 기대를 충족시키는데 실패한다면, 그것은 도서관을 업으로 삼아 살고 있는 우리 모두의 아픔이요 명예가 될 것이다. 이러한 상황에서 도서관을 우리 국민의 일상에 녹아 있는 '생활의 진정한 반려자'로 만들기 위해 우리의 새로운 도서관정보정책이 추구해야 할 지향점에 대해 거시적으로 논의해 보자는데 이 글의 목적이 있다. 이 글은 관련 문헌에 기초하여 논점을

진개해 나갈 것이며, 도서관정보정책에 대한 개념적 정의에서 시작하여, 2006년 이전까지의 도서관정보정책의 추이와 특징 그리고 한계를 도서관정책과 정보정책의 영역으로 나누어 살펴보고, 2006년 새로운 <도서관법> 이후의 도서관정보정책에서 나타나고 있는 변혁의 내용을 들여다보면서 향후 우리가 풀어가야 할 과제에 대해 검토해 보는 순서로 진행하고자 한다.

## II. 도서관정보정책의 용어적 의미

도서관정보정책에 대한 본격적인 논의에 앞서 우리 사회에서 ‘도서관정보정책’이라는 용어가 갖는 의미에 대해 먼저 살펴보자. 논의의 핵심이 되는 용어에 대한 명확한 개념 정의 없이 논의를 진행한다는 것은 기껏해야 ‘뜬구름 잡기’에 불과하기 때문이다. 도서관정보정책이라는 용어를 대하면서 대부분의 사람들은 “도서관의 정보(제공)기능에 관한 정책”을 의미하는 것인지 혹은 “도서관정책과 정보정책의 통합”을 의미하는 것인지 혼란스러워 한다. 전자라면 독립적인 국가정책의 대상이 되기에는 그 범위가 협소해 보이고, 후자라면 하나의 정책으로 묶기에는 그 범위가 방대하고 구성요소 또한 복잡적이기 때문이다. 정보의 영역은 문화, 교육, 경제, 의학, 기술, 심지어 정치, 군사, 안보에 이르기까지 하나의 정책으로 묶기에는 너무도 많은 분야가 관련되어 있기 때문이다.

그래서 도대체 언제부터 어떠한 의미로 우리 사회에서 ‘도서관정보정책’이라는 용어를 사용하기 시작하였는지 그 뿌리를 추적해 보았다. 관련 문헌을 조사해 보니 도서관정보정책이라는 용어는 2001년까지도 우리 학계나 현장에 공식적으로 등장하지 않는다.<sup>1)</sup> 이후 일부 문헌정보학자들이 자신들의 논문이나 저서에서 임의로 사용하기 시작한 흔적이 보이는데, 2002년에 윤희윤이 “한국 도서관·정보정책의 스펙트럼과 자화상”에서 도서관과 정보를 ‘·’을 사용하여 복합어로 연계한 것이 첫 번째 시도로 보인다. 이어 2003년에 이제환이 『디지털 시대의 도서관정보정책』에서 가운데 ‘·’ 없이 이 용어를 사용하고 있으며, 2004년에 한국도서관협회에서 번역 출판한 김용원의 『도서관정보정책』에서 이 용어를 사용하고 있을 뿐이다.<sup>2)</sup> 이렇듯 이 용어는 문헌정보학 분야의 일부 학자들에 의해서 명확한 개념 정의조차 없이 자의적으로 사용되어 왔다.<sup>3)</sup>

1) 1996년에 출판된 『문헌정보학용어사전』에도 2001년에 출판된 『정보학사전』에도 이 용어는 등장하지 않는다. 물론 ‘도서관정보’라는 복합어는 우리 학계나 현장에서 1980년대 후반부터 자의적으로 사용해 왔는데, 가령, ‘도서관정보학’, ‘도서관정보기관’, ‘도서관정보망’ 등의 용어는 관련 문헌에서 흔히 등장한다.

2) 이외에도 다음의 자료에서처럼 미국과 영국 도서관계의 ‘정책 관련 활동’을 소개하면서 미국의 National Commission on Library and Information Science(NCLIS)와 영국의 Library and Information Commission(LIS)를 직역하여 ‘도서관·정보정책위원회’ 혹은 ‘도서관정보정책위원회’로 사용한 사례도 있지만 여기서는 논외로 한다. 이용남, “미국과 영국의 도서관·정보정책위원회 조직과 활동에 대한 분석,” 한국비블리아, 제14권, 제2호(2003), pp.97-115.

3) 윤희윤의 논문은 제목과는 달리 그 내용이 거시적 관점의 ‘도서관정책’에 머물고 있다. 도서관·정보정책이라는 용어를 쓰고는 있지만 그가 제시하는 정책의 내용과 추진 과정은 도서관(특히 공공도서관)에 초점을 맞추고 있

#### 4 한국도서관·정보학회지(제39권 제4호)

도서관 현장과 문헌정보학계의 실정이 이렇함에도 불구하고 2006년 10월 제정된 <도서관법> 제 12조는 대통령 직속으로 '도서관정보정책위원회'의 설치를 규정하고, 그 주요 임무로 "도서관정책에 관한 주요사항을 수립·심의·조정한다"고 명시하고 있다. 얼핏 보아도 앞뒤가 맞지 않는다. 기구의 명칭은 도서관정보정책위원회인데 관장 업무는 도서관정책이다. 정보정책은 빠져있다. 법 조문에 나열되어 있는 同 위원회의 주요 기능을 살펴보아도 도서관 관련 직무 일색이다. '정보'는 기껏해야 수식어에 불과하다.<sup>4)</sup> 이처럼 관련 정책을 총괄하는 국가기구조차도 자신의 명칭과 정체성을 명확히 하기보다는 거품을 안고 있으니, 어찌 관련 분야의 정책이 '도서관과 정보'에 대한 시대의 변화, 현장의 변화, 그리고 무엇보다도 국민의 요구 변화를 정확하게 반영하면서 제대로 수립되고 집행될 수 있겠는가?

그렇다고 해서 '도서관정보정책'은 용어의 사용이 잘못 되었으니 과거로 돌아가서 이전에 사용해 오던 '도서관정책'이라는 용어를 사용하자고 주장하는 것은 아니다. 무언가 이유가 있어서 새로운 용어를 법률의 조문에 명기된 국가기구의 명칭으로까지 사용했다면 지금이라도 용어의 개념적 정의를 명확히 하고 그에 기초하여 관련 정책 전반에 대해 제대로 점검해 볼 필요가 있음을 이야기하는 것이다. 정책의 핵심 개념이자 대상인 '도서관정보'에 대한 정의를 제대로 확립하고 시작해야만, 정책의 철학과 이념, 비전과 목표, 대상과 영역, 수단과 기반, 그리고 추진 조직과 체계 등에 대한 검토를 분명히 할 수 있는 것은 물론이고 향후 지향점에 대한 제시를 합리적으로 할 수 있기 때문이다. 이 시점에서 '도서관정보정책'이란 용어의 뿌리 찾기 작업을 시도하고자 하는 이유 또한 바로 여기에 있다.

주지하다시피 '도서관정보'는 우리 학계나 도서관 현장에서 자생적으로 만들어서 사용하기 시작한 용어가 아니다. 우리 학문의 종주국인 미국에서 1980년대부터 일기 시작한 학문과 도서관 현장의 변화(*library science*에서 *library and information science*로, 그리고 *library policies*에서 *library and information policies*로)를 모방하고 추수하는 과정에서 1980년대 말에 우리 학계에 수입된 용어였다. 1990년대 초반까지 학계 원로들을 중심으로 여러 차례 논의를 거친 후, library

---

다: 윤희윤, "한국 도서관·정보정책의 스펙트럼과 자화상," 한국도서관·정보학회지, 제39권, 제4호(2002, 9), pp.41-60. 이제환의 저서는 전통적인 도서관 영역에서의 정책적 논의에 더해 과학기술정보정책에 대한 논의를 포함하고 있어 논의의 범주가 도서관 밖의 정보유통 영역까지 확장되어 있다. 미국이나 영국 등지에서 통용되는 library and information policies의 개념을 따라서 '도서관정보'라는 용어를 사용하고 있으나 도서관정보정책에 대한 명확한 개념 정의는 여전히 누락되어 있다: 이제환, 디지털 시대의 도서관정보정책(과주: 한울아카데미, 2003). 김용원은 저서에서 스스로 "도서관정보정책의 본질을 명확히 살피어 고유의 연구영역으로 확립시킬 필요가 있다"고 주장하면서도 이 용어에 대한 명확한 개념 정의도 없이 본문에서 정보정책 혹은 도서관정책과 동일한 개념으로 혼용하여 사용하고 있다. 물론 서문에서 "도서관정보정책은 '도서관 정보'에 관한 정책목표와 정책수단에 대해 정부기관이 공적으로 결정한 기본 방침이며 시책이다"라고 밝히고 있지만, 그것만으로는 정책의 대상과 영역 그리고 내용을 제대로 가늠하기가 힘든 실정이다: 김용원 저, 황면 역, 도서관정보정책(서울: 한국도서관협회, 2004).

4) 문화관광부 도서관정보정책기획단, 도서관관련 법령집(서울: 도서관정보정책기획단, 2007), pp.17-24.

and information science의 공식적인 번역어는 ‘문헌정보학’으로 결정하였지만 (그래서 학문의 명칭이 도서관학에서 문헌정보학으로 바뀌었지만) 당시 도서관학자들의 일부는 ‘도서관·정보’를 자신들이 만든 학회의 명칭으로 정하여 지금까지 사용하고 있을 정도로 직역을 선호하기도 하였다.

당시 우리가 참고했던 ‘도서관선진국에서의 패러다임 변화’는 전통적인 도서관과는 다른 사회적 요구에 따라 새롭게 등장한 정보학의 현상들, 즉, 정보기술에 기반한 과학기술정보시스템이나 서지 네트워크 등을 포괄하는 정책의 필요성을 절감하면서 이루어진 것이었다. 더불어 전통적인 도서관 중심의 정책만으로는 커버하기 어려운 정보사회의 여러 이슈들(가령, Digital Divide, 프라이버시, 저작권 문제 등)을 거시적 관점에서 통합적으로 다루고자 하는 의도가 반영된 결과였다. 이처럼 학문적으로는 도서관학과 정보학의 융합 과정에서, 실천 현장에서는 도서관과 새로운 유형의 정보 유통기관을 포괄하는 정책의 필요성에서 나온 결과가 library와 information의 결합이었다. 그런 가운데서도 library를 중심으로 하는 information policies가 자연스러웠던 것은 도서관선진국에서 library는 정보의 유통에 있어 가장 중요한 사회적 인프라로 오랜 기간 인식되어 왔기 때문이었다.

도서관선진국에서의 Library and Information Policies는 이처럼 그들이 ① library policies에서 전통적으로 다루어오던 library에 대한 사회구성원의 요구(문화적 요구, 교육적 요구, 그리고 정보적 요구)를 충족하기 위한 정책과, ② 정보관리와 정보제공 기능이 훨씬 강화된 IT-based information service systems(or organizations)에 대한 사회구성원의 요구를 충족하기 위한 정책, 그리고 ③ 거시적 관점에서 정보사회가 초래하고 있는 정보유통과 관련된 새로운 문제들을 사회구성원의 권익을 존중하면서 풀어가기 위한 정책을 수립하고 이행하고 검증하는 일련의 과정을 포괄하는 의미를 지니고 있다.<sup>5)</sup> 이들 국가에서 Library and Information Policies의 궁극적인 목표가 정보자원(information resource)의 자유롭고 민주적인 생산과 유통을 위한 지침과 전략 그리고 방안의 마련을 통해 자국민의 삶의 질을 제고하는데 있음은 불문가지이다.

그런데 우리의 실정은 어떠한가? 우리 사회에서 도서관은 정보의 유통을 담당하는 가장 중요한 사회적 인프라로 인식되어 왔는가? 그리고 우리는 우리 국민의 문화, 교육, 그리고 정보 요구에 부합하는 도서관정책을 도서관선진국들처럼 마련하고 시행해 왔는가? 그래서 ‘정보’ 영역을 조금 더 깊어져도 충분히 감내해 낼 정도의 체력을 비축해 왔는가? 특히, 우리 사회는 도서관을 중심으로 하여 수립한 국가의 정보정책을 다양한 ‘정보’의 유통을 담당하고 있는 또 다른 유형의 기관이나 시스템들이 인정하고 따라줄만한 여건과 분위기를 갖추고 있는가? 특히, 우리의 도서관정보정책위원회는 이러한 점을 충분히 고려하여 작명되었고, 명칭에 걸맞게 전통적인 도서관은 물론이고 다양

5) Tom Galvin, Right in Conflict: Public Policy in the Information Age. In: *New Worlds in Information and Documentation: Proceedings of the 46th FID Conference and Congress*, The Hague, Netherlands: FID, 1994), pp.59-66; John Gray, *National Information Policies: Problems and Progress*(London: Mansell Publishing Limited, 1988), pp.12-17. Micheal Hill, *National Information Policies and Strategies*(London: British Library, 1994), pp. 2-17.

한 유형의 정보유통기관을 포괄하는 종합적인 정책을 수립하고 집행하고 검증할 만한 권위와 능력을 지니고 있는가?

안타깝게도 2008년 현재 이러한 의문에 대한 대답은 그다지 긍정적이지 못하다. 도서관선진국을 따라 외형은 그런대로 갖추었는데 속내의 형편이 따라주지 못하기 때문이다. 이렇듯 조금은 어정쩡한 우리 도서관계의 실정을 고려하면서 이 글에서는 '중간적' 관점에서 '도서관정보정책'이라는 용어를 사용하고자 한다. 즉, 앞서 소개하였던 서구사회에서의 통용되는 Library and Information Policies에 대한 개념적 정의에서 거시적 관점을 반영하는 ③번을 제외하고 ①번의 전통적 관점에서의 도서관정책에 더해 ②번의 IT 기반 정보서비스시스템(혹은 정보유통기관)에 대한 정책을 포괄하는 중간 수준의 통합적 관점에서 '도서관정보정책'을 사용할 것이다.

그럼 지금부터 우리 도서관정보정책의 외형과 속내가 구체적으로 어떠한지, 그 뿌리를 찾아가면서 특징과 한계에 대해 하나하나씩 논의해보자.

### Ⅲ. 도서관정보정책의 역사적 추이

앞서 언급하였듯이, 도서관정보정책을 '전통적인 도서관에 대한 정책과 새롭게 등장한 IT 기반 정보유통기관에 대한 정책의 통합적 개념'으로 보고자 한다면, 그 뿌리를 찾아가는 작업 또한 도서관에 대한 정책과 새로운 정보유통기관에 대한 정책으로 나누어 보는 것이 바람직하다. 이에 여기서는 해방이후 우리 사회에서 추진되어온 도서관정책에 대해 먼저 살펴보고, 이어 도서관과는 별개로 진행되어온 국가 산업발전을 위한 연구개발 분야의 정보유통정책에 대해 그 외형적 특징과 내용적 한계를 중심으로 살펴보고자 한다.

#### 1. 도서관정책의 추이와 특징

정책은 사회 구성원의 요구에 의해 사회적 합의를 거쳐서 결정된다. 물론 리더에 의해 일방적으로 결정되는 경우도 종종 있지만 적어도 '민주'를 표방하고 있는 사회의 전통은 아니다. 사회 구성원의 직간접적인 요구가 표출되면 요구의 타당성과 시급성에 대한 논의가 따르고, 논의의 결과에 따라 요구에 대한 사회의 수용 여부가 결정된다. 수용의 당위성이 다수의 공감대를 얻게 되면 비로소 정책은 공식적으로 추진되기 시작하는데, 이를 위해 먼저 정책의 목표가 설정되고, 이어 목표를 달성하기 위한 법적, 제도적, 행·재정적 수단과 방법이 강구된다. 이러한 일련의 작업의 중심엔 사회 구성원이 표출한 요구를 효율적이고 효과적으로 충족시키고자 하는 소명의식이 자리잡고 있음은 물론이다.

우리 사회의 도서관정책을 떠올리게 될 때 가장 먼저 드는 생각은 우리의 도서관정책은 과연 이러한 절차와 과정을 거쳐서 추진되어왔는가 하는 의문이다. 구체적으로, 우리 사회의 구성원들은 도서관을, 도서관사람들이 늘 주장하는 것처럼 ‘그들의 문화, 교육, 그리고 정보에 대한 요구를 충족시키기 위한 매우 중요한 사회적 인프라’로 간주해 왔으며, 그러한 사회적 인프라의 양적 질적 발전을 줄기차게 요구해 왔는가 하는 점이다. 그리고 그러한 사회적 요구에 능동적으로 대응하는 차원에서 정책의 근간이 되는 법과 제도를 마련하고, 정책의 로드맵인 발전계획을 수립하고 실행하고 평가해 왔느냐 하는 점이다. 더불어 이러한 과정에 ‘도서관의 철학적 본질과 사회적 기능’에 정통한 조직과 인력이 얼마나 주도적으로 참여해 왔느냐 하는 점이다.

우리 도서관정책의 역사적 추이와 속내를 관련 문헌에 근거하여 분석해 보면, 우리에게서 근자에 이르기까지 서구 민주사회에서나 볼 수 있는 그러한 형태의 도서관정책은 존재하지 않았음이 드러난다. 좀 더 직설적으로 이야기하자면, 우리 사회의 도서관정책은 국가의 근대화 과정에 마치 못해 끼워 넣은 구색 갖추기에 불과하였음을 알게 된다. 여기서는 그러한 도서관정책의 참담한 실태를 정책 추진에 있어 핵심 도구이자 자원인 법과 제도, 행정체계, 인력시스템, 그리고 정책의 로드맵인 발전계획을 중심으로 하나하나씩 밝혀 보고자 한다.

#### 가. 법적 근거와 변천 과정

주지하다시피 법은 정책의 이론적 근거이자 결과이며, 법의 체계와 내용은 관련 분야에 대한 사회적 관심과 실천 능력을 보여주는 거울이다. 그런 관점에서 볼 때, 도서관을 관장하는 우리나라 최초의 법, 즉 <도서관법>이 정부수립이후 무려 15년이 지난 1963년에야 비로소 제정되었다는 사실은 도서관이 우리 사회의 주요 관심사에서 오래 동안 제외되어 있었음을 보여준다. 더불어 우여곡절 끝에 제정된 <도서관법>이 법체계는 차치하고 조항의 대부분이 임의행정적 성격을 지니고 있을 정도로 부실하였다는 사실은<sup>6)</sup> 도서관의 본질과 사회적 기능에 대한 우리의 이해가 일천하였으며 도서관을 발전시키고자 하는 우리의 여건도 미약하였음을 보여준다. 최초의 <도서관법>은 이처럼 구색에 불과하였을 뿐 실효적인 도서관정책을 추진하기 위한 이론적 근거로서는 거의 기능하지 못하였다.

권장 혹은 임의 규정으로 채워져 있던 최초의 <도서관법>은 그 후 약 24년 동안 단 한 차례의 개정도 없이 법전 더미 깊숙이 버려져 있었다. 물론 이러한 <도서관법>을 개정하고자 하는 도서관계의 노력이 없었던 것은 아니었다. 1970년대부터 1980년대 중반까지 모두 다섯 차례나 개정안이 마련되어 국회에 제출되었으나 번번이 통과에 실패하였다. 올림피아를 주최할 정도로 경제적 상황은

6) 이 최초의 <도서관법>은 총칙을 비롯하여, 공공도서관에 대한 규정, 학교도서관에 대한 규정, 벌칙 규정 등 전문 4장으로 구성되어 있다. 동 법의 제7조에 의하면, 공공도서관의 설치에 의무 규정이 아닌 권장 규정이었으며, 예산 보조 또한 임의의 규정에 불과하였다.

개선되었지만, 도서관은 여전히 민심을 얻기 위한 정치적인 수단조차 되지 못하던 시절이었다. 그러다가 도서관계의 지속적인 노력이 마침내 결실을 맺은 때가 1987년이였다. 그 때, 부실 덩어리였던 <도서관법>은 개정되었고, 정책자문기구로 **도서관발전위원회**를 구성하고 재원으로 **도서관진흥기금**을 설치하는 조항을 갖게 되었다. 여전히 부족하지만 정책 추진을 위한 기본적인 도구는 나름대로 갖추게 된 것이었다.

그러나 1990년에 정부의 조직개편 과정에서 새롭게 도서관정책의 전담부서가 된 문화부는 도서관을 인수한지 몇 달 만에 부처의 색깔을 잔뜩 가미하여 기존의 <도서관법>을 대체하는 <도서관진흥법>을 마련하였다. 이 법이 1991년 3월에 국회를 통과하면서 공공도서관의 문화시설로서의 기능은 더욱 공고해 졌고, 여타 문화시설들과의 협력과 경쟁이 강조되기 시작하였다. 그러나 <도서관진흥법>은 공포된지 3년 만에 독서진흥을 내세운 출판계의 로비에 밀려 <도서관및독서진흥법>으로 대체되는 운명을 맞게 되었다. 이때부터 독서진흥을 위한 시설로서 문고의 개념이 강조되었고, 가뜩이나 열악한 도서관 재원은 사립문고의 지원을 위해 쪼개졌다. 그로부터 12년 동안, 2006년에 새로운 <도서관법>으로 전부 개정되기까지 <도서관및독서진흥법>은 '책을 전시행정적으로 사랑하는' 우리의 교육과 문화 분야 행정관료의 근시안적 정책 수립의 법적 근거로서 기능하였다.

간략히 살펴보았지만, 도서관에 관련된 기본 법의 변천 과정만 살펴봐도 우리 도서관정책이 지난 반세기동안 유무명실한 공백 상태에 머물러 있었던 이유와 결과를 동시에 알게 된다. 도서관에 대한 사회적 무관심이 팽배하면서 오랜 기간 <도서관법>은 방치되어 있었고, 도서관에 대한 사회적 관심이 조금이나마 확산되면서부터는 부처이기주의를 앞세운 행정관료에 의해 도서관법은 이리 찢기고 저리 채웠다. 그러다보니 법은 도서관의 본질에 기반한 철학과 이념은 고사하고 체계성과 일관성조차 결여된 누더기가 되어 버렸다. 기본 법인 도서관법의 실정이 이러할 진데, 정책의 실행에 있어 실질적인 근거가 되는 관련 조례나 규정의 실정은 어떠하였겠는가? 어디 그뿐이겠는가? <도서관법>의 효력에 직간접적으로 영향을 미치는 법률, 가령, <저작권법>, <출판및인쇄진흥법>, <초중등교육법>, <고등교육법>, <평생교육법> 등에 대해서는 입법과정에 관여하기는커녕 관심조차 제대로 갖지 못해 왔다.

#### 나. 관련 조직과 체계

도서관정책의 근거가 되는 기본 법이 이렇듯 부실한 상태에 머물러 있었던 것은 도서관 관련 조직들의 허술한 체계와 제한된 능력과 밀접한 연관을 갖는다. 정책학자들은 정책의 추진에 있어 주도적인 역할을 수행하는 핵심 조직으로 해당 분야의 전문직 단체, 정책기구, 그리고 행정조직을 꼽는다. 문제는 우리의 경우 이들 세 조직이 모두 주어진 책무를 제대로 수행하지 못하였는데 있다.

먼저, 전문직 단체인 도서관협회의 주요 책무는 도서관과 사서직에 관련된 현안을 사회적 이슈로 만들어 국민의 공감대를 확산하고 궁극적으로는 관련 법률이나 제도의 개혁을 이끌어 내는데



있다. 그러나 우리의 도서관협회는 그러한 책무를 수행하기에는 인적·재정적 자원에 한계가 있었다. 소수의 인력이 나름대로 고군분투했지만 성과에 기뻐하기보다는 장애에 부딪혀 좌절해야 할 때가 훨씬 많았다. 무엇보다 회원이 되어야 할 사서들의 적극적인 관심과 지원에 기반하지 못한 전문직 단체가 이루어낼 수 있는 일은 별로 없었다. 게다가 핵심 일꾼들은 비전과 열정은 가지고 있었지만 조직을 키우고 체계를 든든하게 하는 데는 그다지 성공적이지 못하였다. 그러다보니 조직이 아니라 사람에 의존하여 업무를 수행하는 경향이 너무도 짙었다. 이렇듯 우리의 전문직 단체는 열심히 노력은 하였지만, 정치와 행정에 미숙하였고 현실을 바꾸기에는 역부족이었다.<sup>7)</sup>

도서관정책의 핵심 기구인 '정책자문위원회'의 활동 또한 굴곡의 행보에서 벗어나지 못하였다. 앞서 언급하였듯이, 개정된 <도서관법>에 따라 '도서관발전위원회'가 1989년에 출범은 하였지만 소속 부처인 문교부 내에서조차 同 위원회의 당위성과 시급성에 대한 회의적인 인식이 퍼져있을 정도로 활동 범위와 내용에 제약을 안고 있었다.<sup>8)</sup> 이렇게 출범한 도서관발전위원회는 1991년에 정부조직이 개편되면서 문화부로 이관되어 재구성되었다가 다시 1994년에 母 법의 변화에 따라 '도서관및독서진흥위원회'로 바뀌게 된다. 문화부로 옮겨간 이후 위원회의 활동은 더욱 유명무실해 졌는데, 1996년 이후에는 단 한차례의 회의도 열리지 않을 정도로 방치되었다가 2000년에 이르러 결국은 폐지되고 말았다. 이후 '정책위원회'를 복구하려는 도서관계의 노력에 의해 2002년에 문화관광부 훈령(제87호)에 근거해 '국가도서관정책자문위원회'가 다시 구성되었지만 주무 부처의 훈령으로 설치된 자문위원회 역시 그 활동에 제약과 한계를 지닐 수밖에 없었다.

도서관 관련 정책위원회의 위상이 추락하고 활동이 저조하였던 일차적인 책임은 도서관계에 있었다. 스스로 노력해서 이룩해낸 법적 근거에 따라 설치된 공식 정책기구였음에도 불구하고 도서관계는 이 기구를 도서관계의 현안을 해결하기 위한 정책을 수립하는데 적극적으로 활용하지 못하였다. 위원회의 구성과 운영에 적극적이고 체계적으로 개입하여 위원회가 실질적으로 기능할 수 있도록 지속적인 리더십을 발휘했어야 했는데 '개별적 참여'와 '소극적 자세'에서 벗어나지 못한 채 결국에는 주무 부처가 위원회를 방치하도록 묵인하였다. 도서관위원회인 만큼 주도적인 역할을 하는 것이 지극히 당연하였음에도 불구하고 그들은 '초청된 손님'의 위상에 머물러 있었다. 회의가 소집되면 참석하여 제언 혹은 건의를 하기도 하였지만, 그들의 제언이 행정관료에 의해 무시되어도 더

7) 한국도서관협회가 안고 있는 문제에 대한 필자 나름의 진단과 처방에 대해서는 필자의 다음 글을 참조하기 바란다. 이제환, 디지털 시대의 도서관정보정책(서울 : 한울아카데미, 2003), 제5장 지식혁명시대의 공공도서관정책(pp.110-148)과 제 9장 디지털 환경에서 사서직의 전문성 찾기(pp.232-280).

8) 그러나 문교부 시절의 '위원회' 활동은 그 이후에 비해 상대적으로 활발했던 것으로 평가되고 있다. 가령, 당시의 도서관발전위원회가 작성했던 <도서관발전 기본방안>에 포함된 방안 중에서, 비록 실행되지는 못했지만, 도서관 행정을 전담하는 부서로 문교부에 도서관정보과(과장은 4급 사서관)를 신설하고 지방의 교육위원회에 도서관정보계(계장은 5급 사서관)를 신설하도록 한 것이나 공공도서관의 지도 감독 체계를 문교부로 일원화하도록 한 것, 그리고 사서직급을 국가직은 2급까지 지방직은 3급까지 상향조정하도록 한 것 등은 매우 의욕적이고 혁신적인 내용이었다. 이용남, "우리나라 도서관정책위원회의 활동 분석과 활성화 방안 고찰," p.283.

이상 할 수 있는 것은 없었다.

도서관사람들조차 강력한 리더십을 발휘하지 못하는 상황에서 도서관에 대해 무지하고 무관심했던 행정관료 집단이 도서관정책위원회를 어떤 시각으로 바라보았을지는 명약관화하다. 위원회의 필요성에 대한 의구심은 처음부터 그들의 머리에서 떠나지 않았고, 결국은 실적과 효율성을 들먹이며 폐지의 길로 몰고 갔다. 도서관정책 업무를 관장하던 비전문직 관료들의 폐해는 이에 그치지 않았다. 따지고 보면 도서관 관련법과 제도가 부실한 상태로 방치되었던 것도, 도서관을 관장하는 행정업무가 여러 부처에 분산되었던 것도, 그나마 외형은 유지해 오던 '과' 단위의 행정조직마저 결국은 폐지되었던 것도<sup>9)</sup> 도서관정책을 관장하던 비전문직 관료들의 무관심과 무책임이 빚어낸 결과였다. 도서관 업무에 대한 자긍심은커녕 '한직'으로 좌천되었다는 열등감에 젖어있던 그들에게 도서관문화의 뿌리내리기는 중요하지 않았으며, 그들의 역량으로 감당해낼 만한 일도 아니었다.

우리의 도서관정책이 비전문직 행정관료에 의해 좌지우지되면서 침체의 늪에서 벗어나지 못했다는 사실은 아이러니하게도 도서관정책에 대한 도서관학계의 문제 제기와 방안 제시가 지난 수십 년동안 거의 동일하게 반복되어 왔던 점을 통해서도 분명히 확인할 수 있다. 가령, 1978년에 운영대에 의해 제기된 '도서관정책의 문제점'<sup>10)</sup>은 1991년에 최달현의 '21세기 도서관정책을 위한 제언'<sup>11)</sup>에도 여전히 등장하며, 2000년에 이용훈의 '비판적 고찰'<sup>12)</sup>과 2007년에 윤희운의 '현안과 과제'<sup>13)</sup>에도 단골 메뉴<sup>14)</sup>로 남아 있다. 이는 도서관정책과 관련된 근본 문제에 대한 전문가 집단의 진단과 처방은 오래 전부터 있었지만 그들의 견해를 도서관 현장에 적극적으로 반영하여 실천하겠다는 의지가 도서관정책 업무를 담당해온 행정관료 사이에 애초부터 없었음을 반증한다.

#### 다. 인력 충원과 양성 시스템

주지하다시피 국가 차원의 정책(안)은 일반적으로 중앙부처의 과장(부이사관 혹은 고참 서기관), 사무관, 그리고 6급 주사로 구성된 '팀'에 의해 최초의 案이 만들어지고 추진된다. 이렇게 만들어진 시안은 여론 수렴을 위한 공청회를 거치는 과정에서 수정·보완되기도 하지만 대부분은 최종 골격에 큰 변화 없이 현장에 적용된다. 이처럼 정책의 수립 및 추진 과정에서 '전문직 관료'의 중요

9) 문화부가 새롭게 출범한 1991년 12월부터 문화체육부로 바뀐 1994년 12월까지의 '도서관정책과'라는 명칭으로, 다시 1994년 12월부터 문화관광부 시절인 2004년 11월에 폐지되기까지는 그 기능과 규모가 축소되었지만 '도서관박물관과'라는 명칭으로 도서관행정 전담조직이 중앙 부처에 존재하였다.

10) 운영대, "우리나라 도서관 정책의 현황," 도협월보, 제19권, 제8호(1978.10), pp.7-10.

11) 최달현, "21세기를 향한 도서관 정책," 도서관문화, 제32권, 제5호(1991.9/10), pp.296-304.

12) 이용훈, "우리나라 도서관 정책에 대한 비판적 고찰," 도서관, 제55권, 제4호(2000. 겨울), pp.3-33.

13) 윤희운, "국내 공공도서관의 정책적 현안과 과제," 한국문헌정보학회지, 제41권, 제2호(2007. 6), pp.31-54.

14) 구체적으로, 도서관정책 전담 국가기구의 설치, 관련 법규의 재·개정, 전담 행정부서의 설치 및 일원화, 도서관의 양적 물리적 확충, 운영재원의 확보, 전문 인력의 양성 및 충원, 도서관시설의 현대화(근자에는 정보화?), 그리고 도서관 업무의 표준과 기준의 마련에 이르기까지, 운영대의 문제제기 이후 30년 가까운 세월이 흘렀는데도 도서관정책 관련 주요 의제로 등장하는 레퍼토리는 크게 변함이 없다.

성은 아무리 강조하여도 지나침이 없다. 실정이 이러한데도 참으로 오랜 기간 도서관정책을 관장하는 우리의 중앙부처에는 전문 행정가로서의 지식과 경륜 그리고 열정을 두루 갖춘 중견 사서의 존재가 너무도 희귀하였다.<sup>15)</sup> 도서관사람들의 제안과 운동에도 불구하고 사서직이 중앙 부서의 고위 관료로 승진하는 길이 법적으로 제도적으로 봉쇄되어 있었기 때문이었다. 이처럼 우리는 도서관정책을 독립적으로 관장할 인력충원시스템을 제대로 갖추지 못하고 있었다.

도서관정책의 수립은 물론이고 수립한 정책의 성공적인 집행을 위해서도 전문 인력의 충원과 양성을 위한 시스템이 건강하여야 한다. 중앙부처는 물론이고 지방기관들이 전문 지식과 경험을 갖춘 인력을 적재적소에 임용할 수 있는 제도를 갖추게 될 때 비로소 국가 정책은 물론이고 지방의 정책 또한 제대로 추진될 수 있다. 그러나 우리는 그러한 인력충원시스템을 나라가 세워진지 60년이 되도록 갖추지 못하고 지내왔다. 합리적인 인력충원시스템은 고사하고 허울뿐인 사서자격제도로 인해 예비 인력의 옥석을 가려내는 것조차 제대로 못해왔다. 뿐만 아니었다. 교육이나 사회복지 분야처럼 일선의 실무자들이 일정 자격 요건을 갖추면 정책을 관장하는 행정기구나 부서로 옮겨갈 수 있는 시스템조차 결여하고 있었다. 도서관 현장의 경험이 정책으로 이어지는 연결 고리조차 갖추지 못하고 있었던 것이다.

그런 가운데 역설적으로 현장 인력의 양성을 위한 교육시스템에서는 공급과잉 현상이 심화되는 모순이 노정되어 왔다. 대학의 관련 학과는 인력의 수요와 상관없이 급속히 늘어났고, 더군다나 연구개발을 수행할 수 있는 고급 인력에 대한 도서관 현장의 충원시스템이 존재하지 않음에도 불구하고 고급 인력을 양성해 내는 대학원은 지속적으로 늘어났다. 그리고 대학원을 마친 제자들의 구직을 위해 스승들이 나서서 또 다른 대학에 새로이 학과를 설립하는 악순환을 이어갔다. 인력의 충원시스템은 미약한데 양성기관은 넘쳐난다면, 배출되는 인력의 진로는 물론이고 질적 수준조차 담보하기가 힘들어 진다. 특히 우리 도서관계가 인력양성기관에 대한 평가제도는 차치하고 전문직으로의 진입문인 사서자격제도마저 형식적으로 유지해 왔음을 상기할 때, 이러한 인력관리시스템의 전반적인 부실이 도서관정책의 부실과 연계되어 왔음은 너무도 분명해 보인다.

#### 라. 발전계획의 외양과 내용

정책을 추진하는데 필수적인 도구와 자원 그리고 체계가 이렇듯 부실한 상태에서 정책의 로드맵이라 할 수 있는 '종합발전계획'이 제대로 작성되었을리 만무하다. 관련 자료를 조사해 보니 건국이 후 2006년 이전까지 국가 차원(중앙정부 부처)에서 생산된 '종합발전계획'은 모두 5건이었다. 구체적으로 살펴보면, 1968년에 문교부가 만들었다가 실행도 못하고 폐기한 『公共圖書館設置 5個年

15) 국립대학의 도서관에서 잔뼈가 굵은 고참 주사 혹은 사무관들이 순환 보직의 차원에서 문교부(혹은 교육부)에 잠시 머물다 떠나기는 하였지만 여타 분야의 행정직처럼 '팀'의 형태로나마 붙박이로 업무를 추진해온 사례는 좀처럼 찾아볼 수 없다.

計劃』이 최초였으며, 20여년 후인 1989년에 문교부가 만들어서 ‘도서관발전위원회’에 제출한 『도서관발전 기본방안』이 두 번째였다. 이후 다시 10여년이 지나 2000년에 대통령의 구두 지시에 따라 정보유통기관인 도서관을 정보화하겠다고 문화관광부가 『도서관 정보화 추진 종합계획』을 발표한 것이 세 번째였으며, 2002년에 문화관광부가 문화정책개발원에 용역을 의뢰하여 만들어낸 『도서관발전 종합계획(안), 2003~2011』이 네 번째였다. 그러곤 2003년에 교육인적자원부에 의해 발표된 『초·중등학교 및 대학도서관 발전 종합계획』이 마지막이었다.<sup>16)</sup>

이들 발전계획안 중에서 계획이 확정되어 관련 예산을 확보하고 도서관 현장에 실제로 적용되었던 것은 2000년 이후에 수립된 문화관광부의 ‘정보화 계획’과 교육인적자원부의 ‘학교도서관 계획’ 뿐이었다. 먼저, 약 3,000억원이 넘는 재원을 확보하고 문화관광부가 추진해온 『도서관 정보화 추진 종합계획』은 중앙 정부가 적극적으로 나서서 도서관에 막대한 자금을 쏟아부은 최초의 대형 프로젝트로 의미를 갖는다. 그러나 전시행정의 결과가 늘 그렇듯이 외형과 양적 확충에 치중하면서 우리에게 절실했던 도서관의 기본 기능을 강화하고 종합적인 체력을 강화해 가는 데는 오히려 역효과가 되었다는 비난도 동시에 받고 있다.<sup>17)</sup> 이에 더해 발전계획안이 대통령의 지시에 따라 성급하게 졸속으로 만들어졌고, 막대한 예산을 투입하면서도 추진 과정과 결과에 대한 평가와 검증 작업에 소홀함으로써 향후 시스템의 품질관리가 심각한 문제로 남는 등 여러 면에서 문제를 노정하고 있다.

이어, 교육인적자원부가 추진해온 『초·중등학교 및 대학도서관 발전 종합계획』 또한 주무 부처가 마침내 도서관에 관심을 갖기 시작했다는 측면에서 고무적으로 받아들일만 했다. 그러나 문화관광부의 ‘정보화 계획’과 대동소이하게 도서관의 본질과 사회적 기능 그리고 도서관을 운영하는 전문 인력의 의미와 중요성 등에 대한 정책입안자의 무지가 곳곳에서 드러나는 전시행정의 또 하나의 표본이었다. 무엇보다 도서관을 교육과 연구를 보조하는 물리적인 시설로만 보다 보니, 발전계획의 목표가 시설의 숫자를 늘이고 장비를 보완하여 첨단화하는데 주어져 있다. 시설은 ‘관리’만 하면 되는데 굳이 전문가를 고용해야할 계획을 세울 필요조차 없었다. 이처럼 도서관을 신설 혹은

16) 물론 1991년부터 도서관정책의 주관 부처로 기능해 온 문화부(지금은 문화체육관광부)에서 생산한 문화정책 분야의 ‘발전계획안’이나 교육부(지금은 교육과학기술부)에서 생산한 교육 분야의 ‘발전계획안’에는 도서관 분야의 발전계획이 부분적으로 포함되어 있다. 그러나 ‘모양 갖추기’에 불과했던 그러한 문서는 이번 논의에서 제외하였다. 또한 한국도서관협회를 비롯하여 한국교육개발원과 같은 국책연구소, 그리고 국립중앙도서관이나 KISTI와 같은 국가정보유통기관에서 생산한 정책보고서나 발전방안서 등도 논의에서 제외하였다.

17) 무엇보다 사업계획이 너무도 단선적이고 기술 편향적이었다. 도서관을 단순히 ‘시설’로 보는 시각이 지배적이었다 보니 정보기술을 도입해 ‘시설’을 첨단화하면 서비스의 개선은 저절로 이루어질 거라는 의식이 저변에 깔려있었다. 그러다보니 고객의 욕구 충족을 위해 실물 장서와 전문 인력을 보강하고자 하는 계획은 주변으로 밀려나고, 디지털 기술을 도입해 도서관 시설과 장비를 ‘전산화’ 하고자 하는 계획이 대부분을 점유하였다. 물론 도서관 장비의 전산화와 장서의 디지털화가 갖는 순기능조차 부정적으로 평가하는 것은 아니다. 단지 그 정도의 재원을 도서관의 기초 체력을 강화하는데 투자했다라면 도서관문화가 훨씬 건강해졌을 터인데 하는 아쉬움에서 하는 이야기이다.

확충하는 계획을 세우면서, '특수 시설'인 도서관을 설계하고 구축하고 운영해 가야하는 인력의 확보 방안에 대한 계획은 두리몽실한 선언에 그치고 있는 것이 이 종합계획의 속내이다.

한편, 문화관광부가 도서관정책의 주무 부처가 된지 10년이 지나서 처음으로 세상에 내놓은 『도서관발전 종합계획(안), 2003~2011』은 도서관의 모든 관종을 포괄하는 '종합계획안'으로 도서관 사람들이 도서관발전을 위해 지속적으로 주장해온 핵심 사업들을 가능한 수용하고자 노력한 흔적을 담고 있다. 그러나 정책의 주무 부처가 도서관의 발전을 추진하기 위해 작성한 로드맵이라 보기에는 너무도 허술하고 빈약한 점이 여기저기서 눈에 띈다. 그 분량이나 체제의 허술함은 논의로 치더라도 명색이 주무 부처가 만들어낸 문서인데 도서관의 본질과 사명에 근거한 발전계획의 당위성에 대한 설명조차 결여하고 있다. 그렇다보니 문외한의 시선에는 물론이고 소위 전문가의 관점에서 볼 때도 우리 사회가 도서관을 우선적으로 발전시켜야 하는 계획의 당위성과 시급성에 공감하기가 쉽지 않다.

또한 추진하고자 하는 사업들을 전시적으로 나열하고만 있지 사업의 추진을 위한 단계별 전략과 방안 그리고 일정 등에 대한 합리적이고 구체적인 설명이 빠져있다. 특히 사업의 성패를 좌우할 재원의 조달과 전문 인력의 충원과 운영을 위한 현실적인 방안은 제시하지 못한 채 '희망'을 종합해 나열하고 있다. 문제는 거기서 그치지 않는다. 합리적인 발전계획서라면 당연히 포함해야할 추진하고자 하는 사업들에 대한 검증과 평가 방안도 빠져 있다. 사업을 추진하면서 피드백의 중요성조차 고려하지 않겠다는 무지의 소산이다. 무엇보다 압권은 발전계획을 입안할 때 도서관 고객의 관점이나 도서관 사서의 견해를 반영하고자 애쓴 흔적이 전혀 보이지 않는다는 점이다. 그러다 보니 발전계획의 실천의지는 물론이고 실행가능성과 기대효과에 대해서도 의문을 갖게 된다. 도서관정책의 주무 부처가 행정업무를 시작한 이후 10여년 만에 처음으로 생산한 16페이지짜리 '종합계획(안)'의 실체이다.

지금까지의 논의를 통해 살펴본 것처럼, 정부가 수립된 이후 근자에 이르기까지 우리 사회에서 서구 사회에서 이야기하는 도서관정책의 모습을 찾아내기란 쉽지 않다. 생존의 욕구를 충족하고자 서둘러 산업화를 시작하면서 국가발전의 모델로 삼았던 선진국의 사례를 모방하여 도서관법도 제정하고 최소한의 물리적인 '시설과 장비'를 갖추려고 노력하였지만, 국가정책이라고 칭하기에는 그 외양도 속내도 너무도 부실하였다. 특히, 관련 행정조직이 겹들다 보니 추진체계의 확립은 물론이고 발전계획안조차 제대로 마련하지 못했으며, 간혹 만들어낸 발전계획 또한 비전문직 행정관료가 도서관학자들 주장과 도서관선진국의 실정을 참조하여 급조한 '희망사항의 짜집기'에 불과하였다. 게다가 일선의 도서관에는 영성한 발전계획이나마 그 실행을 주도할 전문직 인력과 재원조차 마련되어 있지 않다보니 도서관정책이라는 것이 중앙부처의 전시행정 늪음에서 벗어나지를 못하였다.

## 2. 정보정책의 추이와 특징

도서관과는 별도로 추진되어온 정보정책에 대해서는, 앞서 설명하였듯이, 연구개발정보의 체계적이고 효율적인 유통을 위한 국가 차원의 정책을 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 이를 위해, 경제개발에 총력을 기울이던 1960년대 초부터 시작된 과학기술정보정책을 중심으로 정보정책의 역사적 추이와 제반 특징에 대해 살펴보고, 과학기술 분야와는 별도로 1990년대 중반부터 추진되어온 교육학술 분야에서의 정보정책에 대해서도 그 내용과 특징에 대해 간략하게나마 살펴보고자 한다. 구체적으로, 해당 분야에 있어서 국가정책의 산물이자 동시에 정책 집행의 실무기관이기도 한 한국과학기술정보연구원(以下 KISTI)과 한국교육학술정보원(以下 KERIS)의 출범 및 발전 과정에 대해 살펴보고, 도서관정책에 대한 논의에서와 마찬가지로, 이들 기관의 설립 주체, 법·제도적 근거, 행정조직, 운영 인력과 재원 등과 관련하여 드러나는 특징에 대해 논의하고자 한다.

약 8년전, 필자는 과학기술정보정책에 대한 글을 통해 “우리나라 과학기술정보의 유통에 있어서 가장 큰 문제점은 유통구조의 비체계성과 비효용성”이라고 지적한 바 있다. 그러면서 그렇게 된 가장 큰 원인은 “장기적이고 일관성 있는 과학기술정보정책의 부재에 있다”고 주장하였다.<sup>18)</sup> 당시의 주장은 여전히 유효하다. 우리의 과학기술정보정책은 ‘정권이 바뀔 때마다’ 추진체계가 수시로 변화하는 등 일관성을 결여한 행보를 이어왔다. 특히, 핵심 정보유통기관을 둘러싼 ‘정부 부처들 사이의 영역 다툼’이 심하여, 수시로 관련 기관의 외형과 기능이 바뀌고, 법적 근거와 규정이 바뀌고, 심지어 전담 조직과 인력이 바뀌는 등 업무의 연속성을 유지하기 힘들 정도였다. 이러한 정책의 비체계성은 최초의 과학기술정보유통기관이었던 한국과학기술정보센터(以下 KORSTIC)가 설립, 이전, 통합, 변경, 재통합의 우여곡절을 겪다가 40여년 만에 KISTI로 새롭게 태어난 과정에서 적나라하게 드러난다.

그러나 그렇다고 해서 우리의 과학기술정보정책이 도서관정책처럼 초창기부터 ‘부실’했던 것은 아니었다. 정책이 처음으로 추진되던 1960대 초반 만해도 ‘국가 과학기술정보정책의 필요성’에 대한 정부의 인식은 확고하였고, 추진체계와 행정조직은 단단하였으며, 관련 법과 규정의 제·개정이 시의적절하게 이루어졌다.<sup>19)</sup> 특히, 중추 기관인 KORSTIC의 설립과 지원에 대한 중앙정부의 의지는 굳건하여 과학기술정보유통시스템의 발전을 위한 기본 골격을 튼튼하게 갖추고 있었다.<sup>20)</sup> 이렇듯 건강한 토양에서 출범한 KORSTIC은 1967년에 주무 부처가 문교부에서 신설된 과학기술처

18) 이제환, “국가정보유통체계와 전문정보센터의 역할,” 제2차 과학기술부 지정 전문연구정보센터협의회 워크샵 회의록(서울 : 한국과학재단, 2000), pp.4-20.

19) 최성용, “KORSTIC(한국과학기술정보센터)의 현황과 실적,” 정보관리연구, 제4권, 제1호(1971. 5), p.20-21.

20) 주지하다시피, 1962년에 UNESCO의 권고에 따라 ‘한국과학문헌센터’가 UNESCO 한국위원회의 부서로 설치되고, 같은 해 제정된 <한국과학기술정보센터(KORSTIC) 설립규정>에 의해 1964년에 同 센터가 UNESCO로부터 독립하여 문교부 산하 독립기관인 KORSTIC으로 거듭 나면서 우리나라는 국가 차원의 종합적인 과학기술정보 유통기관을 갖게 되었다.

로 변경되면서 본격적인 성장궤도에 접어들었으며, 1969년에는 <KORSTIC 육성법(법률 제2109호)>이 제정되면서 법적 위상과 재정적 기반을 견고히 하였다.<sup>21)</sup>

이후 주무 부처인 과학기술처는 물론이고 중앙정부의 강력한 지원에 힘입어 KORSTIC은 과학기술정보정책의 중심에 서서 정보유통기관이자 정책추진기관으로서의 역할을 충실히 수행하였다. 그러나 1973년에 이르러 상황은 갑자기 반전되었다. KORSTIC의 정보유통 전문가들이 과학기술정보의 유통체계를 선진화하고자 준비해왔던 NASSTI(국가과학기술정보유통시스템) 계획이毋 조직인 과학기술처의 행정관료에 의해 제지되고 결국은 폐기되면서 KORSTIC의 영향력은 급속히 쇠퇴하기 시작하였다. KORSTIC의 전문 인력은 하나둘씩 떠나고, 비전문가 집단인 과학기술처의 행정관료에 의해 과학기술정보정책이 좌지우지되기 시작하면서 건강하게 출발하였던 우리의 과학기술정보정책은 역동성을 잃고 침체 상태에 빠져 들었다. 이처럼 국가정책의 실행을 관장하는 행정관료의 무지와 판단착오로 인한 폐해는 과학기술정보 분야라고 해서 예외가 아니었다.

그 이후는 역사가 보여주는 것과 동일하다. 결국 KORSTIC은 무대 뒤로 사라지고 우여곡절 끝에 1991년에 산업자원부 산하에 KINITI가 설립되었지만,<sup>22)</sup> 과학기술정보정책이 과거의 건강했던 기반을 회복한 것은 아니었다. 1993년에 과학기술부 산하에 연구개발정보센터(以下 KORDIC)가 설립되고<sup>23)</sup> 이후 2000년에 이르러 KINITI와 KORDIC이 한국과학기술정보연구원(以下 KISTI)으로 통합될 때까지 우리의 과학기술정보정책은 산업자원부와 과학기술부에 의해 중복적으로 추진되는 기형적인 모습을 보였다.<sup>24)</sup> 게다가 이러한 정책 추진의 중복 현상은 부처들 사이에서만 벌어졌던 것이 아니었다. 주무 부처를 자처하던 과학기술부 내부에서도 정보정책의 주도권을 놓고 조직들 사이에 갈등이 심각하였다. 가령, 이미 KORDIC이 있었음에도 불구하고 KAIST나 한국과학재단과 같은 조직을 앞세워 '주도권'을 장악하기 위한 다툼이 벌어졌고, 그런 와중에 여러 주체들이 유

21) KORSTIC은 조직구조와 전담 인력 또한 탄탄하여 1971년부터는 강력한 사업추진을 위해 사무국장제도에서 소장제도로 바뀌면서 초대 소장에 문헌정보 전문가인 김두홍이 취임하여 그 업무기반을 더욱 단단히 하는 계기를 마련하였다. 當時 KORSTIC에 대한 국가적 관심이 어느 정도이었던가 하는 것은 이사회 멤버의 면면에서도 나타나는데, 권력의 실세 이후락이 이사장이었으며 기업인 정주영과 과기처차관인 이재철이 이사진에 포함되어 있을 정도였다. 이처럼 정치와 행정 그리고 재원이 뭉쳐있는 상태로 출발하였다.

22) KORSTIC은 결국 상공부 산하의 산업연구원(以下 KIET)으로 축소·편입되었다가(1982년), KIET 부설 산업기술정보센터(以下 CITI)로 되살아나고(1988년), CITI가 다시 산업기술정보원(以下 KINITI)으로 확대·개편되는(1991년) 우여곡절을 겪게 된다.

23) 1990년대로 접어들면서 과학기술부는 독립적인 정보유통기관을 설립하기 위한 작업을 시작하였는데, 부서 내에 '과학기술정보유통추진위원회'를 구성하여 준비 기구를 만들더니(1990년), 시스템공학연구소 내에 정보유통사업단을 발족하여 실무를 전담할 조직과 인력을 확보하였으며(1991년), <과학기술특별조치법>의 제정을 통해 '정보센터' 설립을 위한 법적 근거를 확보한 후(1992년), 마침내 KORDIC을 KAIST 부설로 설립하였다(1993년).

24) 통합 조직인 KISTI의 관할이 2004년에 제정·공포된 <과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률>에 근거하여 과학기술부 산하 혁신본부로 넘어가면서 과학기술부는 과학기술정보정책의 주무 부처로서의 위상을 16년 만에 온전히 회복하게 되었다. 그러나 2008년에 과학기술부가 교육인적자원부에 흡수·통합되어 교육과학기술부로 출범하면서 과학기술정보정책에 대한 주무 부처는 교육과학기술부가 되었는데, 이처럼 약 반세기 만에 최초의 출발점이었던 '문교부'로 주무 부처가 회귀하는 결과가 되었다.

사 사업에 중복 투자함으로써 국가 예산을 낭비하는 어처구니없는 일도 벌어졌다.<sup>25)</sup>

이렇듯 중앙 부처들 사이의 영역 다툼에 더해 주무 부처 내부의 주도권 다툼까지 치열하다 보니 과학기술정보정책은 방향과 체계를 잃고 혼란한 상태에 놓일 수밖에 없었다. 이러한 혼란은 결국 정보정책의 전반적인 부실로 나타나고 있는데, 전형적인 사례는 국가 과학기술정보유통기관인 KISTI의 정체성 굴절과 기능 왜곡에서 찾아 볼 수 있다. 가령, 정보유통기관인 KISTI의 기능 중에서 '정보유통'이 차지하는 비중은 왜소해지고 있는 반면 '슈퍼컴퓨팅'이 차지하는 비중은 커져가는 기이한 현상이 나타나고 있는 것이다. 사실 이러한 징후는 KISTI의 인력 구성에서 이미 나타나고 있었다. 정보유통 전문가들은 지속적으로 떠나고 KORDIC 시절부터 넘쳐나던 정보공학자들은 더욱 늘어나는 상황에서 KISTI가 '정보유통기관'이 아니라 '시스템개발연구소'가 되어 버린 것은 지극히 당연한 결과였다.

그런데 흥미롭게도 이렇듯 여건이 여러 면에서 어설픈 상태임에도 불구하고, 과학기술정보정책을 추진하는데 있어 기본이 되는 도구와 자원 등을 그때그때 확보하는 작업이 그다지 지난했던 것 같지는 않다. 앞서 기술하였듯이(각주 18~22), 산업자원부(과거, 상공부)나 과학기술부의 행정관료들은 필요에 따라 인력을 동원하여 조직을 만들고 그에 기반하여 정책기구를 만들고 실무기관을 설립하는 일을 너무도 쉽게 반복하였다. 그들이 속해 있는 부처 자체가 힘을 가지고 있기도 했지만 그들 스스로가 '정보'에 관심이 많았고 특히 '정치와 행정'에 능숙하였기에 가능한 일이었다 그들이 자발적으로 전면에 포진하여 예산과 인력 그리고 법제를 관장하는 여러 부처의 인력들과 돈독한(?) 관계를 유지하면서 관련 업무를 추진해 나갈 수 있었던 것이었다.

과학기술정보와 관련하여 나타나는 이러한 현상은 교육학술정보 영역에서도 유사하게 나타났다. 오래 전 문교부 시절에는 도서관정책에는 그토록 무심했던 교육부의 행정관료가 교육학술정보의 유통에 지대한 관심을 보이기 시작한 것은 1990년대 중반이었다. 무엇보다 시대가 요구하는 정보 기술에 기반한 기관을 설립하고 시스템을 구축하는 일이니만큼 정책의 시행 결과로 드러나게 될 전시행정의 효과가 만만치 않았다. 그러한 행정관료의 관심이 현실로 구현된 것이 첨단학술정보센터(以下 KRIC)와 멀티미디어교육지원센터(以下 KMEC)의 설립이었으며, 이들 두 기관을 통합한 한국교육학술정보원(以下 KERIS)의 설립이었다.<sup>26)</sup> 이처럼 KERIS의 설립 과정에서 교육부 행정인력들이 보여준 능력 또한 과기부의 행정인력들과 크게 다르지 않았다. 규정이나 법률과 같은 근거를 만드는 일이나 필요한 재원과 인력을 확보하는 일은 신속하고 수월하게 이루어졌다.

25) 가령, 한국과학재단(以下 KOSEF)은 KORDIC이 관장했어야 할 전문연구정보센터 사업에 착수하였고, KAIST Science Library는 다른 기관에서 추진 중이던 디지털시스템 개발 사업에 뛰어들었으며, 과학기술분야의 정부출연연구소들은 그들 나름대로의 독자적인 정보시스템 구축에 몰두하였다.

26) 구체적으로 1996년에 교육부는 교육개혁과제의 하나로 학술정보센터 설립 계획을 발표하고, 이 계획에 따라 학술진흥재단 부설로 첨단학술정보센터(KRIC)를 설립하였다. 이와 동시에 또다른 교육개혁과제로 '멀티미디어교육지원센터(KMEC)'의 설립을 추진하여 1997년 3월에 한국교육방송원 부설 기관으로 KMEC를 설립하였다. 그리고 1999년 1월에 <한국교육학술정보원법>을 제정하고 KRIC과 KMEC를 통합하여 KERIS를 설립하였다.



그러나 교육부의 행정관료는 그들이 설립한 KERIS가 국가정보유통기관으로서 가져야할 정체성은 물론이고 수행해야 할 역할과 기능에 대해서는 무지하였던 것 같다. KRIC이나 KMET를 설립하기 위해 그들이 구성했던 '준비위원회' 단계에서는 물론이고 기관들을 설립하고 난 후에 기관의 운영을 위해 그들이 영입한 인력들은 정보유통과 서비스의 전문가들이 아니었다. 교육부의 관료들은 KRIC의 설립과 운영을 컴퓨터 공학자에게 위임하였으며, KMEC의 설립과 운영은 교육방송 관계자에게 위임하였다. 그렇다보니 KERIS의 인력 구성은 출범부터 정보유통기관에 요구되는 인력 구성과는 거리가 있었다. 물론 나중에 정보서비스 전문가들을 조직에 합류시켜 학술정보와 교육정보 유통사업에 투입하는 등 나름대로의 노력을 전개하고는 있지만, 여전히 인력의 대부분이 정보유통과는 무관하다 보니<sup>27)</sup> 교육학술 분야 국가정보유통기관으로서 정책개발은 차치하고 기본적인 업무수행에서조차 혼선을 겪고 있는 것이다.<sup>28)</sup>

지금까지의 논의에 더해 한 가지 더 짚고 넘어가야할 사안은 KISTI와 KERIS가 '과학기술정보'와 '교육학술정보'라는 고유 영역을 각각 확보하고 있는 만큼 정책개발이나 실무집행에 있어 심각한 갈등은 발생하지 않고 있으나, '학술 및 연구정보'라는 공통 영역을 놓고서는 사업의 우선권을 확보하기 위한 실랑이가 간혹 벌어지고 그로 인해 사업의 중복 또한 발생하고 있다는 점이다.<sup>29)</sup> 국가의 모든 정책이 그렇듯이 정보정책 또한 체계적이고 효율적으로 추진되어야 한다. 그러기 위해서 필요한 것은 정보정책을 종합적으로 입안하고 집행하는 국가 차원의 정책기구의 존재이다. 우리가 정보선진국이라 부르고 있는 미국이나 영국의 경우, 학술 및 연구개발 정보의 유통과 관련있는 정부 부처간의 역할과 업무를 조정하기 위한 상위의 정책 기구 혹은 위원회를 설치하여 장기적이고 종합적인 정보유통정책을 입안하고 실행해 왔다.

그러나 우리의 경우 이러한 국가 차원의 정책기구가 부재한 상태에서, 앞서 논의하였듯이, 정부의 부처들이 협의조차 없이 따로따로 정보정책을 수립하고 정보유통기관을 설립하고 정보시스템을 구축해 왔다. 그 결과, 이들 기관과 이들이 구축한 시스템들 사이에 체계적인 협조는 처음부터 기대할 수 없었고, 그로 인한 기능의 중복은 부처이기주의의 보호막 아래 최근까지도 당연한 현상으로 치부되어 왔다. 더욱이, 이러한 국가 정보유통기관들이 정보유통과 서비스에 대한 지식과 경륜이 부족한 인력들에 의해 운영되다보니 기관의 정체성마저 모호해지는 상황에 이르고 있다. 이처럼 정책의 외양만 보면 도서관정책의 전개 양상과는 사뭇 달라 보이지만, 그 속내를 펼쳐보면 정보정책 또한 전문가들은 주변으로 밀어낸 채 행정인력들의 정치논리와 이기주의에 따라 좌지우지되어 왔음을 알 수 있다.

27) 2008년 10월 현재, KERIS에서 학술연구정보서비스에 직접적으로 종사하고 있는 정보유통 전문 인력은 '국가 지식정보센터'에 속해있는 20여명으로 전체 인력 155명의 일부에 불과하다.

28) KERIS도 그렇고 KISTI도 그렇고 최고 경영자가 바뀔 때마다 그들의 취향에 맞게 다양한 색깔을 띠는 팔색조 기관이 되어가는 느낌이다. 근자에 보면 KERIS는 'e-learning 중앙센터'로 그리고 KISTI는 '슈퍼컴퓨팅센터'로 정체성이 변질되어 가는 느낌이다.

29) 특히, 학술연구자료에 대한 디지털시스템의 구축이나 국내 서비스를 위한 해외 학술정보자원의 도입 과정에서 이러한 갈등이 불거져 중복투자 혹은 과잉투자로 결과하기도 하였다.

## IV. 도서관정보정책의 현황과 과제

이렇듯 부실한 상태에 놓여있던 ‘도서관’정책과 ‘정보’정책을 혁신하기 위한 기회로 다가온 것이 새로운 <도서관법>과 도서관정보정책위원회 및 도서관정보정책기획단의 출범이다. 그러나 이글의 서두에서 언급하였듯이, 성급한 기대를 갖기에는 아직 이른 감이 없지 않다. 이들 삼각 토대를 비롯한 정책의 도구, 자원, 추진체계를 찬찬히 분석해보면 혁신적인 정책을 추진하기에도 어쩐지 ‘미덥지 않은 구석’이 곳곳에서 드러나기 때문이다. 그렇다면 그 ‘미덥지 않은 구석’은 도대체 무엇이고, 그러한 한계를 넘어서기 위해 우리에게 남겨진 과제는 무엇일까? 지금부터 그에 대해 구체적으로 살펴보자.

### 1. 법률체계와 내용

<도서관법>. 도서관정보정책을 위해 전면 개정된 기본 법의 명칭이다. 그런데 명칭부터가 정책의 대상 혹은 영역에 부합하지 않는다. 도서관정책이 아니라 도서관정보정책을 위한 법적 근거라면 그 명칭부터 <도서관법>이 아닌 <도서관정보법>이어야 했다. 굳이 도서관의 주도적 위치를 강조하고자 했다면 ‘도서관 및 정보유통기관에 관한 법’ 정도로 작명하는 것이 좋았다. 만약 도서관이라는 ‘기관’ 차원을 떠나 (문헌)정보자원의 전반적인 관리와 유통의 관점에서 거시적으로 접근하고자 했다면 ‘정보자원 관리 및 유통에 관한 법’ 정도로 하였으면 어땠을까 싶다. 그런데 “시대와 환경의 변화를 반영하는 정책의 필요성”을 그토록 강조하면서도 그리고 막상 정책기구와 행정조직의 명칭에는 ‘도서관정보’를 사용하면서도 45년전에 작명된 <도서관법>이라는 명칭을 계속 사용하다 보니 비도서관 영역의 정보정책이 비비고 들어설 자리가 없다.

어디 외양뿐이라! 모두 9장으로 구성된 법조문의 내용을 살펴보아도 거의다가 도서관에 대한 내용이다. 이래가지고야 어떻게 이 법에 근거하여 과학기술정보나 교육학술정보, 나아가 우리 학문과 현장에서 이야기하는 정보자원 전반에 대한 정책을 수립하고 실행할 수 있겠는가? 또한 도서관정보정책의 목표가, 앞서 2장에서 논의한 것처럼, “정보자원의 자유롭고 민주적인 생산과 유통을 위한 지침과 전략 그리고 방안에 마련을 통해 국민의 삶의 질을 제고”하는 거시적 관점에서 이해되려면, 최소한 정보유통과 관련된 영역에서의 활동을 위해 법적 근거로 기능할 수 있는 내용이 포함되어야 했다. 그러나 안타깝게도 우리의 새로운 <도서관법>에는 정보정책의 근거가 될 수 있는 법조문을 찾을 수 없다. 이처럼 정책의 기본이 되는 법이 ‘적용 대상과 범위’에 있어 태생적인 한계를 안고 있는 만큼 ‘도서관정책’이 아닌 ‘도서관정보정책’을 위한 또 한번의 법개정의 당위성은 이미 상존하고 있다.

법적 근거와 관련하여 남아있는 또 하나의 문제점은 도서관정보정책에 직간접적으로 관련된 현

재의 법률 체계가 몹시도 혼란하다는 점이다. 2008년 10월 현재, 법, 조례, 규정, 지침 등 '도서관정보정책'에 관련된 법령만 200여개에 이를 정도인데, 상황이 이렇다보니 정책 추진에 있어 혼선을 야기하거나 심할 경우 법령끼리 상충되는 경우도 있을 정도이다. 가령, 기본 법인 <도서관법>과 대등한 반열에 있으면서 내용적으로 연계 혹은 중복되어 시행과정에서 충돌 가능성을 안고 있는 법률만도 <공공기록물관리에 관한 법률>, <과학기술 분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률>, <평생교육법>, <저작권법>, <독서문화진흥법>, <출판 및 인쇄진흥법> 등이 있다.<sup>30)</sup> 따라서 도서관정보정책의 추진에 있어 합리성과 실천성을 담보해 내기 위해서는 이러한 법령에 대한 전문적인 검토를 거쳐 유사 법을 통합 혹은 개정하는 등의 법체계 전반을 조정하는 실효적인 조치가 절실하다.

이에 더해, 일부 법의 경우 법조문이 우리 도서관 현장의 실정을 제대로 고려하지 않은 비현실적 혹은 비합리적인 내용을 담고 있어서 관련 정책을 추진하는데 오히려 걸림돌이 되고 있기도 하다. 가령, 2008년 2월에 일부 개정된 <학교도서관진흥법>은 학교도서관 현실을 모르는 전향적인 '탁상행정'의 결과물이라는 비판에 직면에 있다. 무엇보다 학교도서관을 확충하고자 하는 계획 자체가 근자에 실행되어 학교도서관이 이제 겨우 걸음마 단계에 놓여 있는 상태에서 뜬금없이 "지역사회의 평생교육 발달에 이바지"하는 기능<sup>31)</sup>을 추가함으로써 학교도서관의 온전한 발전을 오히려 저해하는 결과를 낳고 있다. 어디 이뿐이라! 2008년 6월에 제정된 <학교도서관진흥법 시행령>은 학교도서관의 운영을 위한 전문 인력과 기본 시설, 자료 등에 관한 기준을 터무니없이 정해 놓아,<sup>32)</sup> 입법 관계자들이 '학교도서관의 정체성'에 대한 기본적인 이해조차 결여하고 있는 것이 아닌가 하는 의구심을 갖게 한다.

이처럼 도서관정보정책을 제대로 추진하려면 개별적인 법령의 개정은 물론이고 관련 법령 전반에 걸친 체계적인 정비와 조정이 절실하다. 이를 위한 가장 시급한 조치는 공식적인 정책기구인 도서관정보정책위원회에 관련 법령의 전반적인 체계 정비를 위한 특별 조직을 설치하는 것이다. 그리고 그 조직에 도서관전문가, 정보전문가, 법률전문가, 행·재정전문가 등을 고르게 초빙하여 법령의 제·개정을 위한 실질적인 논의가 가능하도록 하는 것이 중요하다. 이에 더해 전문직을 대표하는 도서관협회에서도 법제위원회를 설치하여 상시적으로 운영하면서 관련 법령의 제·개정을

30) 이에 더해, 특정 도서관 혹은 정보유통기관에 직접적으로 적용되는 <국회도서관법>, <학교도서관진흥법>, <한국교육학술정보원법> 등과 일선의 단위 도서관에 직간접적으로 영향을 미치는 <지방자치법>, <지방재정법>, <지방교육자치에 관한 법률>, <초·중등교육법>, <사립학교법>, <고등교육법>, <대학설치·운영규정> 등, 많은 법, 조례, 규정들이 시행 과정에서 충돌 가능성을 안고 있다.

31) 2008년 2월 29일 법률 제8852호로 일부 개정된 <학교도서관진흥법>의 제1조와 제6조 참조.

32) 同 시행령의 7조와 8조의 내용이 그러한데, 특히 7조의 경우 사서교사 등 전문 인력의 총정원을 "학생 1,500명마다 1명을 기준으로 산정"하도록 규정하고 있어, 일선 학교의 학생 실태조차 제대로 파악하지 않은 채 법령을 만들었음을 짐작하게 한다. 이 내용대로라면 일부 지역(가령, 충청북도)에서는 단 1개의 학교에서도 학교도서관에 전문 인력을 고용할 수 없는 실정이다.

위한 지속적인 활동을 펼치는 것이 필요하다. 이를 위해서 도서관협회 또한 전문 법조인의 영입을 신중하게 검토하는 것이 바람직하다.

이런 과정을 통하여 국가 차원의 법령 체계가 제대로 정비될 때 지역 차원에서의 관련 법령의 정비 또한 가능해질 것이다. 주지하다시피 도서관정보정책이 지역에 거주하는 보통 사람들의 지식과 정보에 대한 갈증을 풀어주려면, 지역 차원의 법령 정비 노력이 수반되어야 한다. 즉, 지방자치단체에서 관련 조례와 규칙 등을 제정하여 지역의 실정에 맞게 운영할 수 있어야 하는데, 이를 위해 도서관정보정책위원회와 도서관협회 등에서 조직적이고 체계적인 지원을 하여야 함은 물론이다.

## 2. 정책기구와 단체

정책기구인 도서관정보정책위원회(以下 도정위원회) 또한 껍질을 벗겨내고 속내를 들여다보면 여러 문제가 드러난다. 무엇보다도 위원회를 구성하는 위원들의 면면이 위원회의 직무에 걸맞지 않게 호화로우 오히려 업무 추진의 실효성에 대해 의심을 갖게 한다.<sup>33)</sup> 도서관 전문가들을 포함하여 모두 10개 부처의 장관들(<도서관법> 제13조)이 모여서 “도서관발전종합계획을 심의·조정하고 도서관관련 제도와 도서관의 운영체계 등에 대해 논의”하는 것으로 되어 있는데(제12조), 위원회의 구성부터가 우리 사회에서 도서관이 차지해온 비중을 고려할 때 과도하게 ‘정치적’이다. 과유불급이라 했다. 역량이 부족한데 지나치게 욕심을 부리면 그나마 유지해 온 것도 망가뜨리기 십상이다. 게다가 짧으면 몇 달 길어보아야 1~2년의 수명을 가진 장관들이 모여서 도서관발전에 대해 논의를 한다고 해도 그들의 식견과 관심의 정도를 고려할 때 회의가 효과적으로 이루어지겠는가? 웬지 거품이 느껴진다.

도정위원회의 구성과 관련하여 부각되는 또 다른 문제점은 위원으로 참여하고 있는 전문가들의 면면이다. 먼저, 장관들을 제외한 13명의 위원들 중에 도서관 전문가들은 8명이 포진하였는데 정보정책을 수립·심의·조정할 만한 지식과 경륜을 갖춘 정보유통 전문가는 좀처럼 보이지 않는다. 게다가 도서관 전문가들 또한 학자들 일색이지 도서관 현장을 대표하는 핵심 경영자들은 빠져 있다. 도서관학자들이 벤치마킹의 대상으로 삼아온 미국의 NCLIS(National Commission on Libraries and Information Science)에서도 도서관 현장의 핵심 경영자들은 위원회의 단골 멤버이다. 도서관 현장의 혁신을 위한 정책을 만드는데 현장의 목소리를 대변하는 인사가 반드시 있어야 하기 때문이다. 이처럼 도정위원회에서의 논의 결과가 실천성과 현장성을 담보해 내기 위해서는 위원회의 구성부터 다시 논의할 필요가 있지 않을까?

33) 2008년 10월 현재, 10명의 장관이 당연직 위원으로 도정위원회에 참가하고 있는데, 벤치마킹의 대상이었던 미국의 NCLIS는 물론이고 전 세계 어느 국가를 조사해 보아도 이와 같은 위상과 호화 멤버를 갖춘 도서관정보정책 기구는 찾아볼 수 없다.

도정위원회에 이어, 비록 정부의 공식기구는 아니지만, 도서관정보정책을 추진하는데 있어 핵심적인 역할을 해온 도서관협회로 관점을 옮겨보자. 2006년 <도서관법>의 개정을 위한 한국도서관협회의 역할은 아무리 강조하여도 지나침이 없을 만큼 컸다. 특히 당시 협회장을 비롯한 실무진의 노력은 새로운 정책기구와 행정조직의 출범을 가능하게 한 원동력이었다. 그렇다고 해도 사서직의 권익을 대표하는 同 협회가 지난 50여년동안 안고 있었던 근본적인 문제점이 사라진 것은 아니었다. 조직과 인력의 외형적 확장에는 어느 정도 진척이 있었지만 전문직 단체로서의 역할과 기능을 제대로 수행하기에는 여전히 미흡한 실정이다. 앞서도 언급하였지만, 도서관협회가 명실상부한 민간 정책기구로서 기능하려면 조직의 기반을 더욱 단단히 하고 인력의 전문성과 다양성을 확보하기 노력을 더욱 강화하여야 한다.

도서관협회의 조직 기반을 강화하기 위해서는 현장 사서들의 협회 참여를 확대하는 작업과 도서관 관련 단체들과의 협력 관계를 강화하는 작업을 동시에 추진하는 것이 필요하다. 그리고 그 작업은 지금까지의 수도권 중심적 사고를 지역 중심으로 바꾸는 것에서 시작하여야 한다. 지역의 기반이 튼튼해야 중앙의 조직도 건강할 수 있다. 지역 단위의 도서관협회가 필요한 까닭이 바로 여기에 있다.<sup>34)</sup> 새로운 <도서관법>에도 함축되어 있는 것처럼 도서관문화의 혁신은 일선의 도서관 현장을 건강하게 만드는 작업에서 시작되어야 한다. 그를 위해서는 관 주도로 지역대표도서관을 지정하고 지역도서관위원회를 설치하여 운영하는 것도 중요하겠지만, 민간 주도의 도서관협회를 지역마다 설립하여 지역 차원의 도서관정책 추진에 기여하도록 역할을 분담하는 전략이 필요하다. 한국도서관협회가 관종별 도서관협회들의 협력에 더해 지역 도서관협회들의 네트워크에 기반하게 될 때 국가 차원의 민간 정책기구로서의 위상과 역량은 더욱 든든해 질 것이다.

### 3. 행정조직과 인력

최소한 '局'단위의 행정 전담 부서가 설치되기를 원했던 도서관학자들의 희망은 도서관정보정책 기획단(以下 기획단)의 출범으로 현실이 되었다.<sup>35)</sup> 그렇다면 현재의 기획단은 주어진 업무를 수행하는데 요구되는 '조직의 적합성'과 '인력의 적실성'을 제대로 갖추고 있을까? 영국의 정보정책학자인 John Gray는 정책을 수립하고 집행하는 실무조직은 순수 행정 기능과 외부 조직과의 업무조정 기능을 동시에 갖추고 있어야 한다고 주장한다.<sup>36)</sup> 이렇게 볼 때, 기획단이 '문화'와 '체육'과 '관

34) 이제환, "지역 중심의 도서관 및 독서운동을 주창하며," 도서관문화, 제46권, 제9호(2005년 9월), pp.33-35.

35) 위원회 멤버의 막강한 외양에 비하면 기획단장의 직급이 부처 내 다른 국장들보다 낮아 아쉬움이 남긴 하지만 고작해야 '과장'이 최고 책임자이던 시절에 비하면 격세지감을 느낄만하다. 참고로, 2008년 3월에 제정된 문화체육관광부령 제1호 <문화체육관광부와 그 소속기관 직제 시행규칙> 제16조 ①항에 의하면 "도서관정보정책기획단장은 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원으로 보하되, 그 직위의 직무등급은 라등급으로 한다"고 명시하고 있다. 다른 국장들의 직무등급은 '나' 혹은 '다'등급이 보통이다.

36) 특히, '정보'와 같이 관련 기관과 조직의 분포가 광범위한 경우에는 순수 행정 기능보다도 조정 기능이 중요하다

광'을 핵심 영역으로 하는 중앙 부처에 그것도 핵심이 아닌 주변 조직으로 속하게 된 것에 대해 의문을 제기하는 사람이 우리 도서관계에 많은 것은 지극히 당연하다. 기획단의 母조직으로 문화체육관광부를 주장해온 일부 도서관학자들은 도서관의 교육적이고 정보적인 특성보다는 문화적인 특성(특히, 인문학적 면면)을 매우 중요하게 여겼을는지 모르지만 말이다.

그러나 도서관의 다양한 유형과 복합적인 기능을 참조할 때, 기획단의 소속 부처가 잘못되어 있음은 누구나 알 수 있다. 특히, 기획단의 업무가 도서관정책에 그치는 것이 아니라 정보정책에까지 미친다면 (그래서 과학기술정보와 교육학술정보의 유통과 관련된 업무 또한 기획단에서 관장하는 것이 바람직하다면), 현재처럼 문화체육관광부에 소속되어 있는 것은 더더욱 바람직하지 않다. 이에 더해, 주변 환경과 여건의 변화 또한 소속 부처의 변경이 필요함을 암시하고 있다. 특히 근자에 이루어진 정부의 조직개편 과정에서 교육과학기술부가 새롭게 출범하게 되면서 '도서관정보정책'을 관장하는 행정조직인 기획단이 어느 부처에 속하는 것이 합리적인지에 대한 결론은 이미 내려져 있다. 이제 남은 것은 시정을 위한 결단과 과감한 행보이다.<sup>37)</sup>

기획단과 관련하여 부각되는 또다른 문제는 '인력의 적실성'에 관한 것이다. 기획단은 출범하면서 '공개모집'을 통해 전문 인력을 충원하였다. 그러나 여전히 조직의 리더를 비롯해 핵심 포스트에는 비전문직 관료들이 포진해 있다. 물론 정부 내 다른 부처들 그리고 지방자치단체들과의 협력과 연계가 중요한 상황에서 '정치'에 능숙한 관료들의 존재는 필요조건 이상일는지 모른다. 그러나 '도서관'과 '정보'를 모르는 관료들이 행정을 장악하면서 정책을 지리멸렬한 상태로 만들어왔던 과거의 기억이 생생하기에 현재의 인력 구성에 대한 우려가 가시지 않는다. 더욱이 기획단에 충원된 전문 인력 또한 정책 업무를 효과적으로 수행해낼 만큼 적실한 능력을 지니고 있는지에 대해서도 확신이 없다. 기획단의 업무에서 경험과 연륜에서 나오는 소통능력과 조정능력은 현장 사서들을 비롯한 다양한 이해 집단을 대상으로 한 업무수행의 성패를 가르는 핵심 변수이기 때문이다.

이렇듯 중앙 부처의 행정조직과 인력조차 아직 뿌리를 내리지 못하고 있는 상태에서 지방의 행정조직과 인력에 대해 이야기하는 것은 시기상조일 수 있다. 그러나 중앙에서 수립된 국가 정책이 제대로 이행되려면 지방에도 관련 정책을 전담할 행정조직이 갖추어져 있어야 한다. 동사무소, 보건소, 복지관, 경찰서 등과 같이 대민 서비스 업무를 현장에서 직접 실행하는 조직이 아니라 중앙에서 마련된 정책을 지방 차원에서 관장하면서 동시에 지방에서 마련된 정책을 중앙에 전달하여 국가 정책으로 확산시키는 기능을 수행하는 정책부서가 지방의 행정조직에도 존재하여야 한다. 그럼에도 불구하고 대민 서비스 기능을 수행하는 여러 사회기관 중에서 유독 도서관만이 지방 차원의 행정조직에 정책을 담당하는 부서와 인력을 독립적으로 유지하지 못해 왔다.

고 강조한다. John Gray, *National Informaiton Policies: Problems and Progress*(London: Manshell Publishing Limited, 1988), pp.102-112.

37) 주지하다시피 대학, 학교, 전문, 그리고 절반 이상의 공공도서관에다가 KISTI와 KERIS 또한 교육과학기술부의 우산아래 포함되어 있다.

그런 가운데 그나마 다행인 것은 새로운 <도서관법>에 지역대표도서관을 설립·운영(제22조) 할 것을 규정하고 있다는 점이다.<sup>38)</sup> 이로써 최소한 광역지방자치단체에는 지역의 도서관정책을 전담할 기관을 갖는 것이 법적으로 가능해 졌다. 그러나 지역대표도서관은 여전히 지방자치단체나 교육청의 통제를 받게 되는 일선의 도서관에 불과하다. 따라서 지방자치단체 행정조직에 전담 부서가 존재하지 않는다면 정책에 관련된 역할과 기능은 제한적일 수밖에 없다. 더욱이 지역대표도서관의 업무가 공공도서관에 국한되어 다른 관중의 도서관을 아우르는 종합정책의 추진이 수월하지 않을 수 있다. 이에 더해, 지역대표도서관은 기존 도서관의 지정을 통해서 이루어지기 쉬운 만큼 정책 업무를 전담할 전문 인력을 어디서 어떻게 확보하여 유지할 것인지도 미결 과제이다. 이에 대한 언급은 관련 법조문 어디에도 없기 때문이다. 이처럼 법적 근거는 마련되었지만 그 실효성에 대한 의문은 여전히 남아 있어 보다 실질적이고 구체적인 방안의 모색이 필요한 실정이다.

#### 4. 전문 인력과 재정

지금까지 논의한 법적 근거, 정책기구, 행정조직 등이 정책의 추진에 필요한 기본 도구라면 수립된 정책을 현장에서 실천해 가는데 필요한 핵심 자원은 인력과 재원이다. 아무리 아이디어가 훌륭하다 하더라도 사람과 돈이 없으면 이를 수 있는 것은 아무 것도 없다. 그렇다면 우리의 도서관정보정책은 2006년 이후에 이룩한 도구의 변화 못지않게 자원의 내실도 이루어가고 있는가? <도서관법>을 비롯한 관련 법제에 근거하여 그 속내에 대해 구체적으로 논의해 보자.

앞서 3장에서 논의한 인력시스템에 있어서의 문제점은 2008년 현재에도 여전히 진행형이다. 전문 인력의 양성을 위한 시스템은 양적으로 과포화 상태이며, 질적인 통제를 위한 장치는 여전히 오리무중이다. 현장 사람들도 지적하고 교육자들도 교육기관에 대한 구조조정의 필요성을 알고 있지만 '고양이 목에 방울을 다는 일'에 선뜻 나서지는 주체가 없다. 그래서 그런지 전문 인력을 둘러싼 여러 이슈가 불거져도 '교육기관의 구조조정'에 대한 언급은 희귀하다. 언뜻 생각하여도 전국에 걸쳐 30여개에 이르는 학과를 학과 당 5명 내외의 교수들이 운영하는 형국보다는 지역별로 10개 정도로 추려서 학과 당 15명 내외의 교수들이 운영하는 것이 인력의 양성을 위해 훨씬 효율적이고 효과적인데 말이다. 그러나 어느 누구도 '이상'을 '현실'로 만드는 작업에 선불리 나서지 않는다.

이렇듯 '첫 번째 단계에서의 품질관리를 위한 혁신'은 접어두고 현재 진행 중인 논의의 대부분은 두 번째 단계에서의 품질검증에 집중되어 있다. 전문직에 입문하기 위한 관문인 자격제도를 개선하는 논의이다. 논의의 핵심은 교육기관에서 배출해낸 인력의 옥석을 명확하게 가르기 위해 '통관

38) 비록 공공도서관에 국한된 것이긴 하지만, "특별시·광역시·도·특별자치도는 해당지역의 도서관정책을 수립하여 시행하고 이와 관련된 서비스를 체계적으로 지원하기 위하여 지역대표도서관을 설립·운영"할 것을 <도서관법> 제22조에 규정하고 있다.

절차를 강화하고 등급을 세분화하자’는데 주어져 있다. 가령, 국가시험을 치러 자격증을 부여하되, 자격을 현재보다 세분화하여 능력에 의한 구분을 명확히 하자는 취지이다. 대세는 그렇게 흘러갈 것 같지만, 과제는 여전히 남아 있다. 자격제도의 개선이 곧바로 직업과 직급의 보장으로 이어지는 않기 때문이다. 자격제도의 규정이 의미를 갖는 것은 취업단계에서 ‘의무조항’으로 준수될 수 있을 때이다. 따라서 그러한 분위기와 여건을 조성하는 작업 또한 동시에 추진되어야 하는 것이다.<sup>39)</sup>

이에 더해, 정책의 밑거름이 되는 일선 현장의 경험은 전문 인력에 의해 세상에 알려져야 한다. 도서관선진국에서는 도서관과 정보기관의 개혁에 필요한 응용연구의 대부분은 도서관 현장의 전문 인력에 의해 이루어진다.<sup>40)</sup> 그러나 우리의 경우, 연구능력을 갖춘 전문 인력이 도서관 현장에 귀하다보니 현장 문제의 해결에 필요한 응용연구의 대부분을 강단의 학자들에게 위탁 하고 있다. 그 결과, 학자들에 의한 순수 이론 연구는 갈수록 침체하고, 그로 인한 토착 이론의 개발 또한 정체를 벗어나지 못하고 있으며, 토착 이론의 부실은 다시 우리의 실정에 맞는 고유의 정책의 수립을 어렵게 하는 악순환의 고리로 이어지고 있다. 이처럼 정책의 건강성 회복을 위해 우리에게 남겨진 과제는 전문직 자격제도의 단순한 개선이 아니라 강단과 현장 사이의 인력 분포를 고르게 하고 대등한 지적 교류를 가능하게 하는 인력시스템의 전반적인 혁신인 것이다.

한편, 인력시스템의 혁신 못지않게 재정시스템의 안정성 확보 또한 여전히 미결 과제로 남아있다. 새로운 <도서관법>이 도서관발전을 위한 ‘재원의 조달’에 관한 내용을 법조문에 포함하고 있기는 하지만, 그 내용은 과거와 마찬가지로 의무조항이 아닌 ‘명시적 선언’에 불과한 실정이다. 구체적으로, 새로운 <도서관법> 제16조 ①항은 “국가 및 지방자치단체는 종합계획 및 시행계획의 추진을 위하여 필요한 재원을 확보해야 한다”고 명시하고 있지만, 이후의 시행령이나 시행규칙 등에서 확보 방안에 대한 기술을 찾아보기 어려워 명목적인 선언에 그치는 것이 아닌가 하는 의구심을 갖게 한다. 또한 ②항에서 “도서관발전을 위하여 필요한 재원의 전부 또는 일부를 <문화예술진흥법> 제17조의 규정에 따른 문화예술진흥기금에서 출연 또는 보조할 수 있다”고 명시하고 있지만, ‘할 수 있다’는 표현이 함축하고 있듯이 의무가 아닌 임의조항에 불과하여 재원을 안정적으로 확보하기 위한 법적 근거로 보기에는 미흡한 실정이다.

특히, 두 번째 조항과 관련하여 1987년의 개정 <도서관법>에서부터 명시해오던 도서관진흥기금(나중에 도서관및독서진흥기금) 관련 조항을 문화예술진흥기금으로 대체하면서, 필요한 재원의 “전부 또는 일부”를 “출연 또는 보조할 수 있다”로 명시하고 있는 것은 도서관을 위한 직접적인 재원 조달 방법을 간접적인 방법으로 바꾸어 놓음으로써 오히려 예전보다 후퇴한 것이 아닌가 하

39) 가령, 1급 자격증이 현장의 기관장이나 중견 간부직에 발탁되거나 공개모집에 응모할 수 있는 필요충분조건이 될 때 비로소 해당 자격증은 의미를 갖는 것이다.

40) 석박사급 인력들이 현장에 많이 포진하고 있기도 하지만 현장 사서들이 연구능력을 갖추고 연구를 수행하는 것을 직장에서 권장하고 있기 때문이다. 이렇듯 응용연구는 현장의 전문직들이, 기초 연구는 교육기관의 학자들이 분담하여 수행하면서 학문의 뿌리는 깊어지고 현장의 전문성은 강화되는 결과를 낳는 것이다.



는 의구심을 갖게 한다. 물론 문화예술진흥기금이 도서관진흥기금에 비해 비교할 수 없을 정도로 규모가 큰 것은 분명하지만 도서관정보정책의 실행을 위해 사용할 수 있는 비율을 구체적으로 명기하지 않음으로써 필요한 재원의 확보를 위해서는 기금 운영 주체를 상대로 한 꾸준한 '정치'와 문화예술 분야의 다양한 기관들과의 치열한 '경쟁'을 항상 거쳐야 함을 암시하고 있다. 이런 상황에서 도서관의 획기적 발전을 위한 중장기적 재원의 안정적 확보가 얼마나 가능할지 우려가 앞선다.

특히 우리 도서관계의 경우, 국책 사업이 중장기 발전계획에 의거하기 보다는 '권력자의 지시'와 같은 즉흥적인 계기에 따라 추진되어온 사례가 종종 있었던 만큼 사업이 일회성 전시행정으로 끝나지 않게 하기 위해서라도 재원의 안정적인 확보책은 절실히 요구되고 있다. 또한 도서관계보다는 덜하지만 정보유통기관들도 예산 확보에 어려움을 겪고 있으며, 장기적 관점의 사업을 안정적으로 추진하는데 필요한 재원이 늘 부족한 상태인 만큼 돌파구의 마련이 시급한 실정이다. 이러한 상황에서 도서관과 정보유통 영역의 발전을 위한 재원의 안정적인 확보를 위해서 도서관선진국에서는 오래전부터 시행해오던 '도서관세' 등과 같은 보다 직접적이고 적극적인 방안에 대해 고민해 보는 것도 바람직해 보인다.<sup>41)</sup> 물론 도서관의 중요성에 대한 국민적 공감대의 형성이 먼저이겠지만 말이다.

## 5. 발전계획과 과제

〈도서관법〉 제14, 15조에 근거하여 만들어진 『도서관발전종합계획, 2009-2013 (이하 종합계획)』에는 2009년부터 5년 동안 도서관정보정책위원회가 추진하고자 하는 도서관 진흥을 위한 제반 사업들이 망라되어 있다. 이번 종합계획을 접하면서 우선적으로 드는 느낌은 '방대함'과 '깔끔함'이다. 197페이지에 이르는 분량은 6년전에 문화관광부에서 만들어낸 19페이지짜리 계획안에 비하면 격세지감을 들게 한다. 내용의 전개 또한 체계적이다. 전체적인 개요에서 시작하여 지난 계획에 대한 평가가 있고, 새로운 계획에 대한 배경 설명이 있고, 계획의 비전과 목표에 대한 기술이 있고, 세부적인 정책과제에 대한 설명이 있고, 마지막으로 정책과제의 추진일정이 이어진다. 이렇듯 체제와 구성 그리고 전개 방식 등에 있어 이전과는 비교할 수 없을 정도로 세련된 모습을 지니고 있다.<sup>42)</sup>

41) 가령, 모바일전화기와 같은 디지털 정보기기의 판매 등에 연계하여 학교 및 공공도서관 발전을 위한 기금을 조성하는 방안을 법제화할 수 있도록 여론을 환기하는 등, 여러 방안을 강구할 수 있을 것이다.

42) 이번 종합계획은 목표를 크게 세 가지로 설정해 놓고 있다: **도서관 서비스의 선진화**, **도서관·정보 인프라의 고도화**, **미래형 도서관의 구현** 그것이다. 이러한 '선진화, 고도화, 첨단화'를 통해 이루고자 하는 최종 목표는 "국민의 삶의 질을 향상"시키고 "국가 지식경쟁력을 강화"하는 것으로 잡혀 있다. 그리고 목표를 달성하기 위한 추진전략으로 모두 8가지를 제시하고 있는데, '선진화'를 위한 추진전략으로는 ①서비스 환경의 개선, ②인재 양성 기능의 강화, ③정보격차 해소 기능의 강화를, '고도화'를 위한 추진전략으로는 ④주제별 국가도서관 체제의 구축, ⑤대학도서관과 전문도서관의 진흥, ⑥인력의 전문화를 위한 제도 개선을, 마지막으로 '첨단화'를 위한 추진전략으로는 ⑦U-Library의 구현, ⑧도서관협력체제 및 국제정보교류의 강화를 제시하고 있다.

어디 그뿐이라! 종합계획에서 제시하고 있는 71개 정책과제는 우리 도서관의 발전을 위해 절실한 내용을 담고 있다. 도서관의 대민 서비스를 강화하는데 필수적인 핵심 쟁점들, 구체적으로 각종 도서관의 증설, 장서의 확충, 인력의 보강, 시설·장비의 첨단화, 협력체제의 구축, 그리고 이를 위한 재원의 확보와 법제의 정비에 이르기까지 그야말로 도서관학자들이 제기해 왔던 거의 모든 쟁점들을 정책과제로 묶어서 제시하고 있다. 더불어 정책과제마다 각종 통계를 활용한 '현황 및 진단'이 따르고 문제의 해결을 위한 추진전략을 제시하고 있을 정도로 계획의 수립을 위한 사전 연구가 치밀했음을 보여준다. 그런데 이러한 감탄도 잠시, 종합계획의 마지막을 구성하는 '추진일정 및 소관부처'에 이르면 이렇게 많은 과제들이 과연 앞으로 5년 동안 여러 중앙부처와 지방자치단체의 협력과 협조를 끌어내면서 동시다발적으로 수행될 수 있을까 하는 우려가 앞선다.

필자의 이러한 우려는 크게 두 가지 이유에서 비롯된다. 첫째는 종합계획이 향후 추진하고자 하는 정책과제에 대한 가이드라인임을 감안하더라도, 그 내용이 우리 도서관계에서 그동안 제기해 왔던 다양한 쟁점들을 쟁점의 비중과 우선순위 그리고 쟁점들 사이의 상관관계에 대한 체계적인 분석도 없이 자의적으로 분류하여 나열해 놓은 것에 불과하기 때문이다. 그렇다보니 일부 정책과제의 경우, 동시에 추진하다가는 서로 상충되어 긍정적 효과보다는 오히려 부작용을 초래할 위험마저 내포하고 있다. 가령, 공공도서관의 확충과 작은도서관(문고)의 진흥이 동시에 추진될 경우에 과연 선진국 수준의 공공도서관의 전국적인 확충이 우선적으로 이루어질 수 있겠으며, 공공도서관의 전문 인력의 확충과 자원봉사체계의 확립이 동시에 추진될 경우에 과연 전문 인력의 확충이 우선적으로 이루어지겠는가? 43) 일에는 순서가 있는 법이다. 그 순서를 일목요연하게 제시하는 것은 발전 계획이 갖추어야 하는 필수 요소이다.

필자가 우려하는 두 번째 이유는 이번 발전계획의 패러다임이, 과거와 마찬가지로, 공급자 중심의, 즉, 입안자의 관점과 안목에서 벗어나지 못하고 있다는 점이다. 발전계획의 내용에서 정책의 수혜자인 국민의 목소리를 찾기가 쉽지 않다. 그렇다보니 누구를 위한 발전계획인지 정체와 목적이 분명하지 않다. UNESCO의 가이드라인에 따르면, 발전계획을 수립하는데 있어 가장 기본적인 단계는 국민의 정보요구를 조사하는 것이다. 44) 국민의 정보요구가 파악되어야 그 요구에 대처하기 위한 목표를 설정할 수 있으며, 목표를 성취하는데 필요한 세부 과제들을 발굴하고 실행을 위한 우선순위를 설정할 수 있다. 그럼에도 불구하고 그런 기본조차 준수하지 않고 있으니, 우리 국민은 도서관정보정책위원회에서 만들어낸 이번 발전계획의 내용에 대해 얼마나 적극적인 공감과 지지를 보내줄 것인가?

43) 우리는 이미 학교도서관의 사례를 통해 외형 위주의 도서관 확충 사업이 초래하고 있는 각종 부작용은 물론이고, 선의(?)에서 시작한 학부모도우미 제도가 사서교사의 임용에 오히려 장애가 되고 있는 현실 등을 이미 목도한 바 있다.

44) UNESCO, *Guidelines on National Information Policy: Scope, formulation, and Implementation*(Paris : Unesco, 1985).

주지하다시피 정책은 학문과 현장이 만나는 접점에서 만들어진다. 수혜자에게 긍정적으로 결과하는 정책은 이론과 실무의 접점을 최적의 상태로 유지하려는 노력의 결과로 만들어진다. 이론의 끝에는 연구자의 비전이 있고 실무의 끝에는 수혜자의 요구가 있다. 따라서 수혜자가 될 국민의 만족을 최대로 끌어낼 수 있는 정책을 만들려면 연구자의 비전과 국민의 요구 사이에 간극과 괴리를 최대한 줄여야 한다. 동서고금을 막론하고 명망있는 연구자의 이론이나 주장에 근거하여 작성되었던 수많은 정책이 종종 실패로 결과했던 까닭은 수혜자인 국민의 요구가 해당 정책의 수립 단계에 제대로 반영되지 못했기 때문이다. 우리의 '도서관정보정책' 또한 이 점에서는 예외가 될 수 없다. 우리의 것이기에 우리 국민의 정서와 요구 그리고 행태에 근거하지 않은 정책의 입안은 또 하나의 탁상공론에 불과한 것이다.

## V. 결 론

돌아보면 참으로 어렵게 여기까지 왔다. '배불리 먹고사는 것'이 삶의 목표이던 시절, 도서관은 우리 국민의 관심 대상이 아니었다. 그래도 논팔고 소팔아서 공부시키고자 했던 우리네 부모들의 높은 교육열 덕분에 공부방으로나마 도서관의 존재는 우리에게 절실했다. 그러나 열심히 노력한 끝에 먹고 살만해진 이후에도 도서관은 여전히 공부방에서 벗어나지 못하였다. 그리고 지금까지도 대다수 국민의 눈높이에서 볼 때, 도서관은 열람실이며, 도서관장서는 책더미요, 사서는 책더미를 지키는 관리원에 불과하다. 그렇다고 해서 우리 국민이 도서관에 대해 무슨 억하심정을 가지고 있었겠는가? 단지 그들의 일상에서 그렇게 느껴왔고, 그렇게 여겨왔고, 그렇게 활용해 왔을 뿐이다. 도서관사람들이 이야기하는 문화와 정보와 교육은 도서관에 있었지만 우리 국민은 도서관에서 그것들을 찾고자 하지 않았다.

지금도 우리 국민의 터무니없이 낮은 독서율은 국제적인 뉴스거리이다. 보통 사람이 1년에 읽는 책이 한두권도 안되는 나라는 OECD 국가 중에서 대한민국이 유일하다. 천정부지로 치솟고 있는 사교육비의 비율 또한 뉴스거리이다. OECD 국가 중에서 수위를 다룰 정도로 교육열은 높는데, 흥미롭게도 교육의 목표가 '문제 해결 능력'을 갖추게 하는데 있기보다는 '문제 푸는 능력'을 키우는데 맞추어져 있다. 어디 그뿐이랴! 우리 국민의 '신속한 판단력과 기민한 행동력' 또한 국제사회의 뉴스거리이다. 정보사회에 적합한 국민적 기질이라는 긍정적 평가도 있지만 '빨리빨리'에 수반되는 부작용은 결코 만만치 않다. 심지어 일생일대의 주요한 의사결정을 위해서도 합리적인 사고보다는 직관에 의존하는 사람이 상당하다. 우리 국민에게서 흔히 발견되는 의식이요 정서요 행태이다.

그러나 우리가 아는 도서관은 감성보다는 이성이 지배하는 공간이요, 행동보다는 생각이 숨쉬는 공간이요, 주관보다는 객관이 넘쳐나는 공간이다. 그런 도서관이 감성이 지배하고, 행동이 앞서고,

주관이 넘쳐나는 우리 국민에게 과연 어떠한 의미로 다가설 수 있었을까? 분명한 것은 도서관은 우리 국민의 정서와 행태와는 거리가 있는 '서양에 뿌리를 둔 사회 기관'이라는 점이다. 그러하기에 수입된지 60여년이 지나도록 아직도 우리 문화의 일부가 되지 못하고 있는 것이다. 그런데도 우리의 도서관정책은 도서관, 자료, 열람실, 컴퓨터를 늘리는데 초점을 맞추어 왔다. 그렇게 해서 서양의 도서관처럼 외양을 갖추어 놓으면 우리 국민들이 활발히 찾아와 이용해 줄 것으로 기대하였다. 그러나 열람실과 컴퓨터를 찾는 발길은 그런대로 늘어났지만, 문화와 교육과 정보를 위해 도서관을 찾는 사람은 여전히 소수이다.

이러한 상황을 타개해 보고자 도서관에 삶을 둔 사람들은 지금도 동분서주하고 있다. 과거와 달리 정치에도 눈을 뜨고 행정에도 관여하려고 노력하면서 도서관문화의 혁신을 위해 절치부심하고 있다. 그런데 획기적인 반전을 이끌어 내기가 그다지 녹록해 보이지 않는다. 한쪽에서는 '정보까지 끌어안은' 정책기구가 대통령 직속으로 출범하여 미래 발전을 위한 근사한 청사진을 제시하고 있는데, 다른 한쪽에서는 어린 학생들이 피켓을 들고 "사서교사직 혹은 사서직 임용을 확대하라"는 시위를 하고 있다. 그리고 또다른 한쪽에서는 공공도서관의 행정체계를 일원화한다면서 교육청이 좋으니 자치단체가 좋으니 하면서 갑론을박 중인데, 다른 한쪽에서는 중견 사서들이 삼삼오오 모여서 어떻게 하면 구조조정의 희생자가 되지 않을까 하며 묘책 찾기에 분주하다. 2008년 현재, 우리의 모순된 모습이다.

그렇다면 이 모순된 상황에서 벗어나기 위해 무엇을 어찌해야 하는가? 고민이 길 필요는 없다. 나아갈 길은 이미 제시되어 있기 때문이다. 이제부터라도 '그들'의 방법이 아니라 '우리'의 방법을 찾아내서 실행하면 된다. 도서관에 대한 우리 국민의 기대와 요구를 파악하고 그들의 일상적 정서와 행태에 어울리는 우리 고유의 정책을 하나하나씩 추진해간다면, 머지않아 도서관은 우리 국민의 삶에 있어 진정한 반려자로 다가설 것이다. 문제는 사람이다. 우리 고유의 정책을 수립하고 관장하고 실행해 나갈 수 있는 인력이 우리 주변에 넘쳐나야 한다. 그래서 우리의 정책기구, 행정조직, 입법기관, 그리고 실무 현장이 그러한 인력으로 채워져야 한다. 이처럼 현 시점에서 우리의 도서관과 정보문화를 건강하게 발전시키기 위해 우리가 정책적으로 추진해야 할 가장 시급한 과제는 '전문 인력을 제대로 키워내서 적재적소에 배치하는 것을 가능하게 하는 법과 제도의 혁신'인 것이다.

〈참고문헌은 각주로 대신함〉